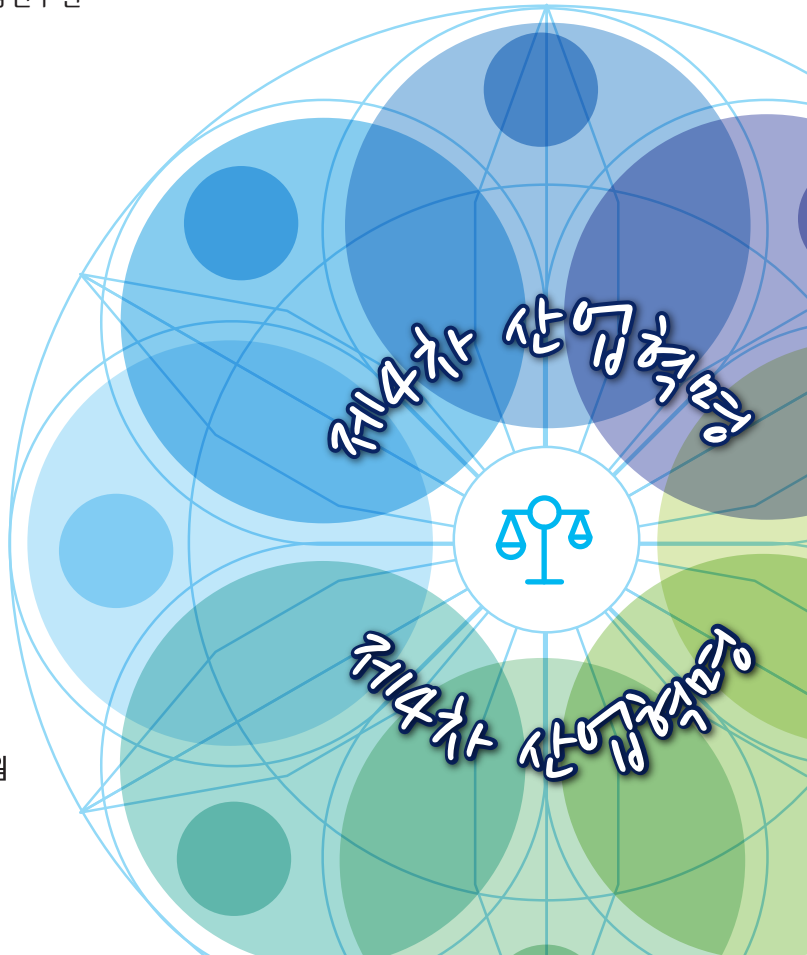


# 헌법 제119조

-공정경쟁을 중심으로-

2017. 2.

연구책임자 | 라정주 선임연구위원  
참여연구원 | 한원석 선임연구원





# 발 간 사

한국경제는 지금 총체적으로 위기국면에 있다. 첫째, 성장과 고용 등 모든 면에서 경제가 어렵다. 수출과 내수 모두 쉽지 않으며 경제 역동성도 떨어져 있다. 경제성장률은 수년간 2%대로 저하된 상황이다. 주요 산업의 부진, 내수경기 침체, 청년 실업률 증가 등의 문제가 발등의 불이다. 둘째, 분배 격차와 불공정성의 문제가 갈수록 심각해지고 있다. 헬 조선, 금수저와 흙수저, 갑질 등의 단어는 최근 우리 경제, 사회의 문제와 갈등을 말해준다. 경제의 전반적 수준은 좋아졌다고 하지만 다수 국민들은 아직도 곤궁하고 팍팍한 삶을 살고 있다. 셋째, 우리 경제는 제4차 산업혁명 도래, 보호무역주의 강화 추세 등에 직면해 있다. 미래를 준비할 역량이 부족하고, 어떻게 대처할 것인가에 관해서도 혼선이 존재한다.

경제 리더십이 필요한 때이다. 한국 정치경제의 최고 지도원리는 헌법에 있다. 지금 헌법의 경제 조항을 살펴보아야 할 이유이다. 어떻게 경제를 만들어 갈 것인가에 대한 지향점과 방향을 구할 수 있다. 본 연구는 이 같은 이유로 우리 경제의 기본질서를 천명한 헌법 제119조를 찾아가려고 한다.

헌법은 구체적인 것을 규율하지는 않지만 국가의 기본적 질서와 정책의 방향을 선언한 규범이다. 법이나 개별 정책들을 입안할 때 기본적으로 참고해야 할 큰 가이드라인이 바로 헌법상의 관련 규정들이다. 기본적으로 자유와 창의, 경제적 정의가 존중되어야 하고 공정하게 경쟁하는 시장이 있어야 한다. 관련하여 자료와 논리에 근거한 논의가 필요하다. 본 연구는 이 같은 취지에서 작은 논의의 터를 마련하려고 한다. 헌법 제119조를 통해 국가가 지향할 경제의 기본질서를 파악하고, 필요한 법적, 제도적 방향과 수단들을 논의하고자 한다. 끝으로, 의미 있는 연구결과를 도출하기 위해 최선의 노력을 다한 연구진의 노고에 감사드린다.

2017년 2월

(재)파이터치연구원

원장 김 승 일

# 목 차

요 약	1
I. 서 론	8
1. 연구배경 및 목적	8
2. 연구범위	10
II. 헌법 제119조의 의미	11
1. 헌법 제119조의 연혁	11
2. 헌법 제119조의 내용	12
가. 헌법 제119조 제1항	12
나. 헌법 제119조 제2항	14
3. 헌법 제119조 제1항과 제2항 간의 관계	15
III. 헌법 제119조에 비추어 본 한국경제 실태와 문제	17
1. 자유와 창의	17
가. 경제상 자유와 창의	17
나. 경제 침체	27
다. 미래 성장 동력	30
2. 균형성장과 안정	32
가. 대·중소기업 간 불균형	32
나. 산업부문 간 불균형	35
다. 수출과 내수의 불균형	38
라. 경제적 안정	39

3. 소득분배 .....	41
가. 소득불평등 .....	41
나. 불평등 원인 .....	42
4. 시장지배와 경제력 남용 방지 .....	46
가. 경제력 집중과 대기업집단 .....	46
나. 내부거래 .....	53
다. 불공정행위 .....	60
라. 법 집행의 불공정 .....	67
5. 경제주체 간 조화 .....	68
가. 사회적 갈등 .....	68
나. 복지수준 및 사회안전망 .....	71
다. 공동체의식 .....	74
6. 문제점 .....	77
가. 자유와 창의 .....	77
나. 균형성장과 안정 .....	78
다. 소득분배 .....	79
라. 시장지배와 경제력 남용 방지 .....	80
마. 경제주체 간 조화 .....	81

#### **IV. 헌법 제119조와 공정경쟁 간의 관계** **83**

1. 공정경쟁 .....	83
2. 경제상 민주주의의 기본가치 .....	84
3. 헌법 제119조와 공정경쟁 .....	85

#### **V. 헌법 제119조 구현방안** **87**

1. 공정경쟁 기반 조성 .....	87
가. 주요국의 사례 .....	87
나. 공정경쟁질서 확립 .....	89

다. 경제성장 패러다임 전환 .....	91
라. 제4차 산업혁명에 대응 .....	93
2. 경쟁제한 및 불공정행위 규제 .....	95
가. 대기업집단 규제 .....	96
나. 내부거래 규제 .....	99
다. 대규모 소매유통업에서의 불공정행위 방지 .....	103
라. 전속고발권 폐지 .....	105

## 표 목 차

〈표 3-1〉 글로벌 창의지수 비교(2015년) .....	19
〈표 3-2〉 기술지수 비교(2015년) .....	20
〈표 3-3〉 재능지수 비교(2015년) .....	20
〈표 3-4〉 관용지수 비교(2015년) .....	21
〈표 3-5〉 혁신형 창업활동 비율 비교(2015-2016년) .....	23
〈표 3-6〉 대기업집단의 시장지배력 약화 수준 비교(2014-2015년) .....	23
〈표 3-7〉 기회인지 수준 비교(2015-2016년) .....	25
〈표 3-8〉 국내시장규모 비교(2014-2015년) .....	25
〈표 3-9〉 도시인구율 비교(2014년) .....	26
〈표 3-10〉 상위 10대 기업집단 및 매출액 비중 .....	28
〈표 3-11〉 경쟁시장에서 요구되는 교육시스템 구축 수준 비교(2016-2017년) ·	32
〈표 3-12〉 민간대기업집단의 내부거래 금액 및 비중 .....	53
〈표 3-13〉 상장여부에 따른 내부거래 비중(단위: %) .....	54
〈표 3-14〉 내부거래 비중에 따른 계열회사 수 분포(2015년 말 기준) .....	54
〈표 3-15〉 내부거래 비중이 높은 대기업집단(2015년 말 기준) .....	55
〈표 3-16〉 내부거래 비중이 높은 업종(2015년 말 기준) .....	55
〈표 3-17〉 내부거래 금액이 높은 업종(2015년 말 기준) .....	56
〈표 3-18〉 스크린 광고 영업대행 시장에서 내부거래를 통한 기존 거래 중소기업 퇴출 사례(CJ) .....	57
〈표 3-19〉 IT서비스 시장에서 부당 인건비 및 유지보수비 지원 사례(SK) .....	59
〈표 3-20〉 시스템 통합 시장에서 친족 분리기업 일감몰아주기 사례(한진) .....	60
〈표 3-21〉 불공정행위 유형별 사건접수 현황(2015년) .....	61
〈표 3-22〉 일반 불공정행위 유형별 개념 및 사례 .....	62
〈표 3-23〉 소매유통업 매입거래 유형별 비중(2014년, %) .....	65
〈표 3-24〉 백화점 직매입 비중 비교 .....	65

〈표 3-25〉 백화점 평균 판매 수수료율(2015년, %) .....	66
〈표 3-26〉 백화점 주요 상품군별 평균 판매 수수료율(2015년, %) .....	66
〈표 3-27〉 공정거래법 조치유형별 사건처리 실적(2015년) .....	67
〈표 3-28〉 공정거래법의 실효성 비교(2014-2015년) .....	68
〈표 3-29〉 OECD 국가 간 사회갈등 수준 비교(2011년) .....	69
〈표 3-30〉 OECD 국가 간 공동체 의식 수준 비교(2016년) .....	75
〈표 3-31〉 OECD 국가 간 사회자본 수준 비교(2014년) .....	77
〈표 5-1〉 대기업집단 내 내부거래를 외부화하여 독립기업에 입찰참여 기회 제공 시 국민경제에 미치는 긍정적 효과 .....	101



## 그림 목차

[그림 3-1] 경제상 자유지수 비교(2016년) .....	18
[그림 3-2] 글로벌 기업가정신지수 비교(2016년) .....	22
[그림 3-3] 취업시험 준비 분야(2016년) .....	26
[그림 3-4] 한국의 GDP 성장률 변화 추이 .....	27
[그림 3-5] 기업의 창업률 비교 .....	29
[그림 3-6] 기업의 생존율 비교 .....	29
[그림 3-7] 한국의 글로벌 경쟁력지수 순위 변화 추이 .....	30
[그림 3-8] 글로벌 경쟁력지수 비교(2016-2017년) .....	31
[그림 3-9] 대·소규모기업 간 사업체수 및 매출액 비중 비교(2010년) .....	33
[그림 3-10] 대·중소기업 간 매출액영업이익률 비교 .....	34
[그림 3-11] 원사업자와 수급사업자 간 영업이익 비교 .....	35
[그림 3-12] GDP 대비 제조업 비중 비교 .....	36
[그림 3-13] GDP 대비 서비스업 비중 비교 .....	36
[그림 3-14] 서비스업에서 주요 업종이 차지하는 비중 .....	37
[그림 3-15] 대·소규모 유통기업 간 비교(2010년) .....	38
[그림 3-16] 주요 OECD 국가의 GDP 대비 수출 비중 비교 .....	39
[그림 3-17] 경제성장 변동성 비교 .....	40
[그림 3-18] 물가 변동성 비교 .....	41
[그림 3-19] 부의 불평등 수준 비교 .....	42
[그림 3-20] 노동소득분배율 변화 추이 .....	43
[그림 3-21] 기업규모별 임금 격차(2013년, 제조업) .....	44
[그림 3-22] 원사업자와 수급사업자 간 월 평균임금 격차(2013년 6월 기준) ...	45
[그림 3-23] 노인 빈곤율 비교 .....	46
[그림 3-24] GDP 대비 상위 10대 기업집단의 매출액 비중 변화 추이 .....	47
[그림 3-25] 전체 매출액 대비 상위 10대 기업집단의 매출액 비중 변화 추이 ·	48

[그림 3-26] 상위 10대 기업집단 내 경제력 집중도 변화 추이 .....	49
[그림 3-27] 상위 10대 기업집단 자산 대비 삼성의 자산 비중 변화 추이 .....	50
[그림 3-28] 시장 지배적 사업자의 품목수 비중 변화 추이(광업 및 제조업) ...	51
[그림 3-29] 기업규모별 고용 비중 비교(2013년) .....	52
[그림 3-30] 종사자수 기준 상위 50대 기업의 고용 비중 변화 추이 .....	53
[그림 3-31] 내부거래를 통한 기존 거래 중소기업 퇴출 사례 개념도 .....	56
[그림 3-32] 부당 내부거래를 통한 자유경쟁시장 생태계 파괴 사례 개념도 ...	58
[그림 3-33] 친족 분리기업 일감몰아주기 사례 개념도 .....	59
[그림 3-34] 재벌이 한국경제에 끼치는 폐해(2016년 설문조사) .....	62
[그림 3-35] OECD 평균 대비 한국의 사회갈등 수준 .....	70
[그림 3-36] 자살률 비교 .....	71
[그림 3-37] 조세부담률 비교 .....	72
[그림 3-38] 국민부담률 비교 .....	73
[그림 3-39] GDP 대비 사회복지지출 비중 비교 .....	74
[그림 3-40] 한국의 공동체 의식 수준(2014년 설문조사) .....	76
[그림 4-1] 민주주의의 기본가치와 경제상 민주주의의 기본가치 .....	85
[그림 4-2] 헌법 제119조와 공정경쟁 .....	86
[그림 5-1] 기회균등, 공정경쟁의 확립 정도 .....	90
[그림 5-2] 경제성장요인과 공정경쟁 .....	92
[그림 5-3] 대기업집단 내 내부거래를 외부화 시 국민경제에 미치는 긍정적 효과 발생 원리 .....	102

## 요약

### 1. 서론

대기업집단 위주의 경제성장 정책을 대체하고, 각종 갑질행위를 방지하며, 제4차 산업혁명 대비를 위한 창의적 환경을 조성하기 위해서는 공정경쟁이 필요하다. 본 연구에서 경제 헌법조항인 헌법 제119조를 연구주제로 선택한 이유는 이러한 중요한 역할을 할 수 있는 공정경쟁 정신이 헌법 제119조에 그대로 녹아있기 때문이다. 따라서 본 연구의 목적은 헌법 제119조가 공정경쟁 개념과 어떻게 연결되어 있는지를 보다 체계적으로 분석하고, 이를 바탕으로 한국경제의 나아갈 방향을 제시하고자 한다.

### 2. 헌법 제119조의 의미

헌법 제119조 제1항은 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”, 제2항은 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”이다. 헌법 제119조 제1항은 기본권을 향유하고 헌법상 의무를 갖는 주체들이 경제활동을 함에 있어 자유와 창의를 보장될 수 있도록 규정하고, 제2항은 시장을 기본으로 하는 경제에 국가가 개입할 수 있는 사유를 정하고 있다.

### 3. 헌법 제119조에 비추어 본 한국경제 실태와 문제

한국은 경제상 자유 측면에서 부패 및 노동규제로부터 자유수준이 OECD 평균보다

크게 낮고, 창의 측면에서는 창조적 직업 종사 근로자 비율과 인종적 소수자에 대한 관용도 수준이 2015년 기준 139개 국가 중 각각 78위와 58위로 저조하다. 창의와 밀접한 관계가 있는 기업가정신을 고양하는데 장애가 되고 있는 것은 혁신형 창업활동을 위한 제도적 환경으로 대기업집단의 시장지배력 약화 수준이 2014-2015년 기준 144개 국가 중 120위로 매우 낮다는 것과 창업하기 좋은 기회를 인지하는 수준이 2015-2016년 기준 60개 국가 중 59위로 매우 저조하다는 것이다.

매출액 규모가 5천만원 미만인 소규모기업의 경우 2010년 기준 전체에서 차지하는 사업체수 비중은 48.1%이지만, 매출액 비중은 0.9%밖에 되지 않는다. 반면, 매출액 규모가 300억원 이상인 대규모기업의 경우 전체에서 차지하는 사업체수 비중은 0.4% 밖에 되지 않지만, 매출액 비중은 58.6%를 차지한다. 이는 소수의 대규모기업이 산업 전반에서 독과점하고 있음을 의미한다. 부의 불평등 수준은 2008년까지 OECD 평균보다 낮았으나, 2009년 글로벌 금융위기 때부터 급격하게 상승하여 OECD 평균보다 높아졌다. 이렇게 소득 불평등 수준이 상승하게 된 주요 원인을 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, 한국의 노동소득분배율(1995년 83%, 2012년 72%)이 지속적으로 하락추세에 있다. 둘째, 원사업자 월 평균임금(정액급여+초과급여+상여금)을 '100'으로 간주하였을 때 1·2·3차 협력사의 월 평균임금은 각각 52, 50, 42로 원사업자의 절반수준 밖에 되지 않는다. 셋째, 한국의 노인 빈곤율은 OECD 평균보다 3-4.9배 더 높다.

상위 10대 기업집단의 경제력 집중도는 2009년 이후부터 높아지다가 2013년부터 낮아지는 패턴을 보이지만, 상위 10대 기업집단 내에서 삼성으로의 경제력 집중은 점점 강화되고 있다. 전체 품목수 대비 독점 품목수의 비중(광업 및 제조업에서 2013년 기준 약 33.3%)도 2006년부터 가파르게 상승하고 있다. 내부거래 비중은 2010년 12.04%에서 2015년 11.7%로 감소하였으나 2015년 금액기준(159.6조)으로는 여전히 높은 수준이고, 주로 서비스업종에서 많이 발생되고 있다. 백화점의 특약 매입 비중은 73%로 매우 높은 반면, 직매입 비중은 4%밖에 되지 않는다. 그러나 주요 선진국의 경우를 살펴보면, 미국, 영국, 프랑스의 백화점 직매입 비중은 각

각 80-90%, 61.9%, 60-70%로 한국의 것보다 훨씬 높다. 백화점의 2015년 평균 판매수수료율은 특약매입, 임대율의 경우 각각 28.9%, 20.4%이다. 특약매입의 경우 판매되지 아니한 상품을 반품 받아야 될 상황 하에서 28.9%에 해당하는 판매 수수료율은 납품업자에게 큰 부담이 아닐 수 없다. 임대율의 경우는 입점업체가 일정 임대료를 부담하는 것이 타당한데, 상품판매대금에서 상당한 수준의 수수료율을 적용하여 공제하는 것은 임대의 취지에 맞지 않는다. 법 집행 측면에서 공정거래법을 위반하여 검찰에 고발된 사건은 전체 4,367건 중 56건으로 1.28%밖에 되지 않는다. 이처럼 형사처벌 실적이 저조하기 때문에 한국의 공정거래법 실효성 수준은 144개 국가 중 47위로 말레이시아(17위)와 르완다(28위)보다도 낮다.

#### 4. 헌법 제119조와 공정경쟁 간의 관계

헌법 제119조 제1항은 경제상 민주주의의 경제상 자유와 경제상 정의가 결합된 것이다. 헌법 제119조 제2항은 경제상 민주주의의 경제상 평등과 경제상 정의가 결합된 것이다. 경제상 자유는 경쟁을 할 수도 있고 하지 않을 수 있는 자유를 포함하지만, 경제상 정의는 경쟁을 하지 않는 행위(올바르지 못한 행위)를 배제시키는 것을 의미한다. 즉, 헌법 제119조 제1항은 경쟁해야함을 의미하고, 이를 위해 경쟁제한행위를 규제해야함을 함축하고 있다. 경제상 평등은 모든 구성원에게 공평해야함을 의미하고, 경제상 정의는 올바름을 뜻한다. 이 두 가지 개념을 결합한 헌법 제119조 제2항은 공정해야함을 의미하고, 이를 위해 불공정행위를 규제해야함을 내포하고 있다. 여기서 주의해야 될 것은 헌법 제119조 제2항이 경제상 평등을 포함하고 있다고 하여 공정이 결과의 평등을 의미한다고 단정하면 안 된다. 경제상 자유와 평등이 균형을 이룰 때 실현될 수 있는 경제상 정의가 같이 결합되어 있기 때문에 공정은 경쟁결과가 개인 및 기업의 노력만큼 차별이 이루어졌을 때 달성된다. 그렇다고 하여 그 차별이 경쟁승자와 패자 간에 과도하다면 어느 정도 조정이 이루어져야하는데, 이는 경제상 평등의 측면도 같이 고려된 것이라 할 수 있다. 즉, 사회

적 약자에 대한 배려도 같이 고려되어야 진정으로 공정하다고 할 수 있다. 요약하면, 헌법 제119조는 ‘공정경쟁’하라는 것이다.

## 5. 헌법 제119조 구현방안

### 가. 공정경쟁 기반 조성

공정경쟁 기반을 확립하는데 있어서 가장 중요한 것은 ‘공정경쟁질서 확립’을 국가 최우선과제로 삼는 일이다. 공정경쟁질서 확립의 기초가 되는 것은 누구나 법 앞에 평등한 대우를 받는 것이다. 특히, 공정거래법을 포함한 관련 법규가 대기업집단의 불법성, 우월적 지위 남용을 제대로 규제하도록 정상화되어야한다.

우리나라의 경제성장 패러다임은 ‘창조경제’라는 구호아래 기술혁신을 통해 기업 수준의 중요소생산성을 높이는데 초점이 맞추어져 있고, 기업의 생산요소 분배왜곡에 대해서는 소홀히 하고 있다. 특히, 규모기준 차별 정책을 고수하고 있어 생산요소 분배왜곡이 심하게 발생되고 있다. 따라서 경제성장을 위해서는 기술혁신을 통한 기업수준의 중요소생산성을 높이는 노력과 생산요소를 기업에게 보다 효율적으로 재분배하는 노력도 같이 병행해야한다. 이 두 가지를 동시에 추진할 수 있게 해주는 경제성장 패러다임은 공정경쟁이다.

제4차 산업혁명에서 요구되는 창의적인 인재를 육성하기 위하여 독일과 같은 교육시스템을 과감하게 도입해야한다. 또한, 제4차 산업혁명에 대응하면서 새로운 기술혁명에 뒤쳐지지 않으려면 진입규제 관련 정책을 획기적으로 혁신하여야한다. 더불어 각 산업 진입규제 시 네거티브 규제 방식을 활용함으로써 꼭 필요한 금지 외에는 기업들이 자유롭게 창의력을 발휘할 수 있도록 환경을 조성하여야한다.

## 나. 경쟁제한 및 불공정행위 규제

### 1) 대기업집단 규제

대기업집단을 규제하기 위한 방안으로 대기업집단 규제를 위한 특별법 제정을 고려할 수 있다. 이럴 경우 조세법과 회사법상 대기업집단 규제 관련 규정을 함께 포함시킬 수 있어 제도의 효율적 운영을 꾀할 수 있다.

지배구조 측면에서 대기업집단을 규제하기 위해서는 기존 순환출자를 해소해야 한다. 순환출자 고리를 가지고 있는 대기업집단의 특성을 고려하여 해소 가능한 적정 시기를 결정한 후, 이를 입법화하는 것이 필요하다. 순환출자를 간접적으로 규제하는 방안으로 대기업집단에 대해서 수입배당금액의 익금불산입 제도를 적용하지 않는 것을 고려해볼 수 있다. 대기업집단 내 계열사 간 배당금에 대해 이중과세를 하면 타 기업 주식을 소유할 동기가 약화되기 때문에 순환출자가 해소될 가능성이 높아진다. 지주회사를 규제하는 방안으로 지주회사(자회사)가 자회사(손자회사)에 대해 보유해야 될 최소 지분율을 상향 조정하는 방안을 고려해볼 수 있다. 자회사(손자회사)에 대한 지주회사(자회사)의 보유 지분율이 높을수록 피라미드형 출자구조를 통해 소액자본으로 거대자본을 지배하는 경우가 발생할 확률이 낮아진다.

대기업집단을 규제하기 위해서는 사후규제로 엄중한 책임추궁이 필요하다. 이러한 사후규제 방안으로 다중대표소송제, 집단소송제, 징벌적 손해배상제도 등을 고려해볼 수 있다.

### 2) 내부거래 규제

대기업집단 계열사 간 내부거래에 대한 규제 방안을 재정립하는 것이 필요하다. 시장이 미성숙하여 거래비용이 많이 발생될 경우 기업들은 내부에 계열사를 만들어 필요한 재화 및 서비스를 자체 조달하지만, 시장이 성숙된 경우에는 기업집단 내 내부거래는 정당성이 떨어지고 오히려 다양한 불공정행위를 유발하게 만든다. 따라서 다음과

같이 규제하는 것을 고려해볼 수 있다. 대기업집단 계열사 간 거래는 공개입찰을 원칙으로 하고, 시장이 발달되지 않아 부담해야 될 거래비용이 현저히 클 경우에만 수의계약을 체결할 수 있으며, 이 경우 수의계약 사유서를 작성하여 관련 정부부서에 제출해야 한다. 대기업집단의 계열사와 독립기업 간 거래비용 차이가 없는 성숙된 시장에서 대기업집단 내 내부거래를 개방하여 독립기업에게도 입찰참여 기회를 제공하면, 생산(GDP)과 자본이 각각 132.7조원, 143.1조원 늘어나고, 고용은 2,213,009명이 증가한다.

### 3) 대규모 소매유통업에서의 불공정행위 방지

대규모 소매유통업에서의 불공정행위 방지를 위해서는 우선적으로 백화점의 특약 매입거래 방식을 직매입거래 방식으로 전환시키는 것이 시급하다. 이를 위해 다음과 같이 단계적인 방안을 고려해볼 수 있다. 먼저, 일정기간을 선정하여 백화점이 자율적으로 직매입 비중을 30% 이상으로 높일 수 있도록 각종 인센티브를 제공한다. 그런 다음, 선정된 일정기간이 지나면 법으로 제도화하여 첫해에는 직매입 비중을 모든 백화점이 15% 이상으로 올리도록 하고, 그 이후 연별로 5%씩 상승시켜 30% 이상을 유지하도록 한다.

판매된 상품에 대해서 상당한 수준의 판매수수료를 받는 것은 임대인의 취지에 맞지 않기 때문에 임대를 거래의 경우도 임대갑 거래처럼 백화점이 입점업체로부터 적정 임대료를 받을 수 있도록 법으로 제도화하는 것이 필요하다. 백화점에서 임대갑의 방식으로 식당을 운영하는 행위는 일반 불공정행위의 한 유형인 거래강제, 즉 '끼워팔기'에 해당되는 것이다. 백화점은 소매유통업으로서 상품을 판매하는 곳인데 음식점업인 식당을 병행하여 끼워팔기를 하고 있다. 이로 인해 백화점 주변에서 식당만을 운영하는 자영업자들의 고객들을 빼앗아가는 행위가 이루어지고 있는 것이다. 따라서 백화점 내 식당도 일반 불공정행위의 거래강제 행위와 동일하게 규제되어야 한다.



#### 4) 전속고발권 폐지

공정거래법 위반행위에 대한 형사처벌을 강화하여 공정거래법의 실효성을 높이기 위해서 공정거래법 위반사건을 전담할 검찰 내 전문부서를 설치하는 조치와 함께 공정거래위원회의 전속고발권을 폐지하는 것을 고려해볼 수 있다. 전속고발권을 폐지하면 단기적으로는 형사고발이 난무하여 기업활동이 방해를 받을 수 있다. 이는 전속고발권으로 인해 그 동안 고발되지 못한 경쟁제한 및 불공정행위들이 누적되어 일어나는 현상으로 어느 정도의 시간이 흐르면 해결될 문제이다. 또한 형사고발이 많이 발생된다는 것은 경제구조가 경쟁제한 및 불공정행위로 만연되어 있음에도 불구하고 전속고발권 제도로 인해 드러나지 않았다는 것을 의미한다. 따라서 전속고발권을 폐지하는 것은 공정경쟁이 이루어지는 경제체제로 전환시킬 수 있는 기회를 제공하는 것으로 장기적으로 볼 때 국가경제에 손해보다도 이익을 가져올 수 있는 방안이다.

# I. 서론

## 1. 연구배경 및 목적

IMF(International Monetary Fund)에 따르면, 2000년 한국의 GDP(Gross Domestic Product) 성장률은 약 8.9%이었지만, 2015년에는 약 2.6%로 크게 둔화되었다. 또한 IMF는 2016년부터 2017년까지의 성장률도 약 2.7-3.1%로 전망하면서 한국경제가 저성장 늪에서 빠져나오기 어렵다고 예측하고 있다. 이는 대기업집단 위주의 경제성장 정책을 심도 있게 재검토해야 할 시점이 도래했다는 것을 의미한다. Khanna and Yafeh(2007)과 Buyschaert et al.(2008)의 연구에 따르면, 시장이 미성숙하여 거래비용이 많이 발생될 경우 기업들은 내부에 계열사를 만들어 필요한 재화 및 서비스를 자체 조달하지만, 시장이 성숙된 경우는 대기업집단을 형성하여 거래비용을 줄이는 효과가 미약하기 때문에 더 이상 대기업집단이 필요 없게 된다. 우리나라에서 대기업집단이 경제성장에 큰 역할을 하였음은 누구도 부인할 수 없다. 그러나 위의 설명처럼 대기업집단의 역할은 시장이 크게 발달되지 않아 거래비용이 많이 발생할 경우에만 의미가 있다. 현재 대기업집단 내 계열사 간 내부거래가 주로 많이 이루어지고 있는 업종은 서비스업이다. 공정거래위원회의 2016년 대기업집단 내부거래현황 분석결과에 따르면, 내부거래 비중이 높은 업종은 사업시설관리/조경서비스업(64.5%), 컴퓨터 프로그래밍, 시스템통합/관리업(63.6%), 정보서비스업(53.4%), 부동산업(52.9%), 사업지원서비스업(50.7%) 순으로 모두 서비스업이다. 이러한 서비스업 종은 진입장벽이 낮아 많은 기업들이 치열한 경쟁을 하게 되었고, 이로 인해 시장이 성숙되어 있다. 따라서 대기업집단을 만들어 계열사 간 내부거래를 함으로써 거래비용을 줄이려는 노력은 불필요하게 되었다.

대기업집단은 그 역할이 한계점에 도달했다는 문제점뿐만 아니라 거래상 지위를 남용하여 각종 갑질행위를 일으키는 부작용을 발생시키고 있다. 예를 들면, 대기업집단이 보유하고 있는 백화점에 입점한 납품업체에 판매수수료를 과도하게 부과하거나 인

테리어비용과 판촉비용을 전가하는 갑질행위가 지속적으로 발생되고 있다. 또한 대기업집단은 우리나라의 기업가정신을 고양하는 것에도 부정적인 영향을 미치고 있다. Global Entrepreneurship and Development Institute에서 2016년에 발표한 글로벌 기업가정신지수에 따르면, 우리나라에서 기업가정신을 고양하는데 장애가 되고 있는 중요한 요인 중 하나는 혁신형 창업활동을 위한 제도적 환경으로 대기업집단의 시장지배력 약화 수준이 2014-2015년 기준 144개 국가 중 120위로 매우 낮다는 것이다. 능력이 뛰어난 기업가가 아무리 혁신형 창업활동을 하려고 노력하여도 대기업집단이 시장을 독점적으로 장악하고 있으면 기업가정신을 발휘하기가 어렵다.

대기업집단 위주의 경제성장 정책을 재검토함에 있어 동시에 고려해야 될 것은 제4차 산업혁명에 대비할 수 있는 방안도 같이 착안하는 것이다. 제4차 산업혁명은 신기술, 산업 융합 등으로 새로운 산업 생태계로의 변화를 예고하고 있다. 특히 인공지능 로봇 등이 큰 폭으로 인간의 노동을 대체하게 될 것이다. 단순 및 표준화된 노동일수록 대체 가능성이 높고 창의성이 요구될수록 대체가능성은 낮을 것으로 예상된다. 따라서 제4차 산업혁명시대에서 살아남기 위해서는 각 경제주체가 창의력을 최대한 발휘할 수 있도록 환경적 여건을 조성해야한다.

대기업집단 위주의 경제성장 정책을 대체하고, 각종 갑질행위를 방지하며, 제4차 산업혁명 대비를 위한 창의적 환경을 조성하기 위해서는 새로운 패러다임이 필요하다. ‘공정경쟁’이 이러한 과업을 수행할 수 있다. 즉, 각 경제주체들의 노력만이 고려될 수 있도록 환경적 요인을 제거한 상태에서 모두에게 공평하게 경쟁할 기회를 부여하면, 창의가 싹트고 각종 갑질행위가 없어지며, 자원의 효율적 배분으로 국가의 평균 생산성이 향상되어 경제가 성장하게 될 것이다. 기획재정부와 한국개발연구원이 중장기 정책과제 우선순위 선정 시 참고자료로 활용하기 위해 일반 시민 1,000명과 기업 최고경영자 1,000명을 상대로 2012년에 실시한 설문조사 결과에도 ‘공정경쟁과 기회보장’이 우리 사회가 지향해야 할 가치 1순위로 선정되었다.

본 연구에서 경제 헌법조항인 헌법 제119조를 연구주제로 선정한 이유는 위에서 살펴본 여러 가지 문제점을 극복하는 데 핵심적 역할을 할 수 있는 공정경쟁 정신이 헌

법 제119조에 그대로 녹아있기 때문이다. 따라서 본 연구의 목적은 헌법 제119조가 공정경쟁 개념과 어떻게 연결되어 있는지를 보다 체계적으로 분석하고, 이를 바탕으로 한국경제의 나아갈 방향을 제시하고자 한다. 이러한 연구는 다음과 같은 의의를 갖는다. 첫째, 경제 헌법조항인 헌법 제119조를 공정경쟁 개념으로 재해석하였다. 기존의 문헌들은 헌법 제119조와 공정경쟁 간의 연결고리를 찾지 못하였다. 둘째, 헌법 제119조에 명시된 세부항목에 따라 한국경제 실태를 정량적으로 분석함으로써 헌법정신에 비추어 한국경제를 바라볼 수 있는 기회를 제공하였다. 셋째, 헌법 제119조 제1항(경제상 자유 및 창의)과 제2항(국가의 규제 및 조정 또는 경제민주화) 간의 균형 있는 분석을 통해 헌법 제119조 전체의 의미를 조명하였다.

## 2. 연구범위

본 연구의 제Ⅱ장에서는 헌법 제119조가 어떻게 발전되어 왔고, 그 내용은 무엇이며, 세부구성 항목 간 어떤 관계를 가지고 있는지 분석한다. 제Ⅲ장에서는 헌법 제119조 제1항에 해당하는 자유와 창의, 제2항에 해당하는 균형 성장과 안정, 소득 분배, 시장 지배와 경제력 남용 방지, 경제주체 간 조화 관련 한국경제의 실태와 문제점이 무엇인지 분석한다. 제Ⅳ장에서는 공정경쟁의 개념을 살펴보고, 헌법 제119조와 경제상 민주주의의 기본가치 간의 관계를 조명하며, 이를 바탕으로 헌법 제119조와 공정경쟁 간에 어떠한 관계가 있는지 분석한다. 제Ⅴ장에서는 공정경쟁 기반 조성 방안을 살펴보고, 경쟁제한 및 불공정행위 규제 방안을 분석한다.

## II. 헌법 제119조의 의미

본 장에서는 헌법 제119조가 어떻게 발전되어 왔고, 그 내용은 무엇이며, 세부구성 항목 간 어떤 관계를 가지고 있는지 분석한다. 이를 위해 1절에서는 헌법 제119조의 연혁을 살펴보고, 2절에서는 헌법 제119조 제1항과 제2항의 내용을 구체적으로 분석한다. 3절에서는 헌법 제119조 제1항과 제2항 간의 관계를 조명한다.

### 1. 헌법 제119조의 연혁

대한민국 헌법은 다른 국가의 헌법과 다르게 제헌헌법부터 경제 부분을 별도로 규정하고 있다. 제헌헌법 제6장 경제의 기본원칙규정인 제84조는 다음과 같다. “대한민국 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.” 제헌헌법의 경제질서는 해방이후 미국과 소련을 중심으로 한 냉전체제의 형성, 미숙한 사적자본에 대한 이해, 국가주도 경제성장의 필요성 등이 종합적으로 고려된 것으로 자유경제질서와 통제경제질서가 혼합된 사회적 시장경제질서였다(김성률, 2012).

1952년 제1차 헌법개정 간 제84조는 개정되지 않았지만, 그 이하의 각론 규정은 경제상 자유를 강조하는 방향으로 수정되었다. 그리고 이러한 개정조항은 1960년 제2공화국헌법에까지 유지되었다.

중요한 변화가 1962년 제3공화국헌법(헌법 제6호)에서 나타난다. 제84조에 위치하였던 경제 기본원칙조항은 제111조로 이동하였고, 단일조항은 제1항과 제2항으로 구분되었다. 내용적으로도 제111조 제1항은 “대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”로, 제2항은 “국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위 안에서 경제에 관한 규제와 조정을 한다”는 것으로 개정되었다. 이는 당시 북

한과의 이념적 대결 의식위에 유신독재와 반공권위주의를 정당화하기 위한 의도로 사회적 시장경제질서를 경제적 자유주의 또는 시장 민주주의로 변경한 것이라 평가받고 있다(김성률, 2012). 이러한 경제조항은 1972년 제4공화국헌법(헌법 제8호, 유신헌법)에서 제116조로 이동하였을 뿐, 1980년까지 동일하게 유지된다.

1980년 개정된 제5공화국헌법(헌법 제9호)은 제120조로 경제조항을 이동시키는 한편, “독과점의 폐단은 적절히 규제·조정한다.”라는 내용의 제3항을 추가하였다. 독과점규제를 헌법에 명문화한 것은 선진 자본주의 국가에서 나타났던 독과점 현상이 국민소득 1만불 시대에 근접한 한국 경제에서도 문제로 대두되었다는 시대적 흐름을 반영한 것으로 볼 수 있다(성낙인, 2013).

마지막으로 현행 헌법으로 자리 잡은 1987년 제6공화국헌법(헌법 제10호)은 제119조로 경제조항을 이동시키고 제2항과 제3항을 통합하는 한편, 제1항과 제2항의 내용을 수정하였다. 이렇게 변경된 헌법 제119조의 내용은 다음과 같다. 제1항은 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”, 제2항은 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”이다. 제1항에 기업의 경제상 자유와 창의를 추가된 것은 기업의 생산 활동에 국가의 직접적 관여가 만연하였던 과거의 폐단을 차단하기 위해서였다. 또한 제2항에 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화 내용이 추가된 것은 1987년 민주화에 대한 국민들의 열망을 경제영역에서도 적용하기 위한 시도였다.

## 2. 헌법 제119조의 내용

### 가. 헌법 제119조 제1항

헌법 제119조 제1항의 핵심 키워드는 개인과 기업, 경제상 자유, 경제상 창의로 각

각에 대하여 살펴보면, 다음과 같다.

먼저, 개인과 기업은 헌법상 기본권이 보장되는 국민과 그 국민들로 이루어진 경제 활동을 영위하는 사업조직을 의미한다. 개인은 헌법상 보장되는 기본권을 모두 누릴 수 있는 존재이며, 개인이 누리는 기본권을 제한하는 것은 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 법률에 의해서만 가능하다(헌법 제37조 제2항). 더 나아가 헌법 제37조 제2항은 이를 제한하는 경우에도 그 본질적인 내용은 침해할 수 없다고 규정한다. 그러나 다른 한편으로는, 개인은 헌법상의 권리뿐만 아니라 의무 또한 가진다. 헌법에는 교육의 의무(제31조 제2항), 근로의 의무(제32조 제2항), 납세의 의무(제38조), 국방의 의무(제39조)가 규정되어 있다. 따라서 개인은 헌법상 규정된 권리와 의무를 갖는 주체이다.

다음은 경제상 자유에 대해서 살펴보도록 하겠다. 경제상 자유지수를 매년 발표하고 있는 Heritage Foundation과 Wall Street Journal은 경제상 자유에 대한 정의를 다음과 같이 하고 있다. 경제상 자유란 모든 인간이 자신의 노동과 재산을 통제할 수 있는 기본적인 권리를 의미한다. 따라서 경제상 자유가 보장된 사회에서는 각 개인은 일할 자유, 소비할 자유, 투자할 자유, 생산할 자유가 있고, 정부는 노동, 자본, 재화를 자유롭게 이동시킬 수 있도록 해주면서 자유 자체를 보호하고 유지하는 데 필요한 정도를 넘어서서 자유를 억압 또는 제한하는 것을 삼가 한다. 이러한 개념은 헌법 제119조 이외의 헌법 조항에도 포함되어 있다. 헌법 제15조 직업선택의 자유는 일하거나 생산할 자유와 연관된다. 일을 한다면 노동자로서 직업을 선택하는 것이고 생산한다면 기업가로서 직업을 선택한다는 것을 의미한다. 헌법 제23조 재산소유의 자유는 소비하거나 투자할 자유와 연관된다. 소비 또는 투자를 하기 위해서는 재산소유의 자유가 보장되어야 한다. 경제상 자유 개념을 다른 측면에서 살펴보기 위해 종종 언급되고 있는 Berggren(2003)의 연구를 살펴보면, 경제상 자유는 시장에서 교환이 자유롭고, 경쟁의 자유가 있으며, 사람과 재산에 대한 보호가 이루어지는 정도를 의미한다. 이는 Heritage Foundation과 Wall Street Journal에서 설명한 경제상 자유와 유사한 개념이다. 특히, 일하거나 생산할 자유는 경쟁의 자유 개념을 내포하고 있다. 노동자는

보다 많은 임금을 받거나 더 좋은 일자리를 찾기 위해 경쟁할 자유가 있고, 기업가는 보다 많이 생산하기 위해 경쟁할 자유가 있다.

Anderson et al.(2014)의 연구에 따르면, 창의는 아이디어를 생산해내는 것을 의미하고 혁신은 아이디어를 실현시키는 것을 말한다. 따라서 경제상 창의는 경제활동에 필요한 아이디어를 생산해내는 것을 의미하고, 경제상 혁신을 통해서 구현된다. 여기서 경제상 혁신은 주로 생산 활동에서 만들어지는 혁신을 의미한다. 이러한 혁신은 생산기술 또는 생산성 향상을 가져오고, 경쟁을 통해서 촉진된다. Aghion et al.(2001)의 연구에 따르면, 상품시장에서의 기업 간 경쟁은 경쟁을 회피하여 독점이익을 얻으려는 동기를 복돋기 때문에 혁신을 촉진한다.

결과적으로 헌법 제119조 제1항은 기본권을 향유하고 헌법상 의무를 갖는 주체들이 경제상 자유와 창의를 보장받을 수 있도록 규정한 조항이다.

## 나. 헌법 제119조 제2항

헌법 제119조 제2항의 핵심 문구는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배 유지, 시장의 지배와 경제력의 남용 방지, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화, 경제에 관한 규제와 조정으로 각각에 대하여 살펴보면, 다음과 같다.

헌법 제119조의 연혁에서 살펴보았듯이 균형 있는 국민경제의 성장은 제헌헌법에 서부터 “균형 있는 국민경제의 발전”으로 표현되다가 1987년 헌법개정시 종래의 성장 지상주의에 대한 반성적 성찰로 “균형 있는 국민경제의 성장 및 안정”으로 변경되었다. 또한 “적정한 소득의 분배 유지” 부분은 1987년 헌법개정으로 추가된 것으로 이전 헌법 경제조항에 없었던 내용이지만, 제헌헌법부터 유지되어 온 “생활의 기본적 수요를 충족”한다는 내용을 대체한 것이다. 정리하면 “균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배 유지” 부분은 경제영역에서 성장·안정·분배의 조화를 이루도록 국가가 규제 및 조정을 할 수 있도록 규정한 것이다(성낙인, 2013).

헌법 제119조 제2항의 “시장의 지배와 경제력의 남용 방지”는 독과점 규제 및 공정



거래 확립에 대한 헌법적 요청이다. 전통적인 시장경제는 자유롭고 공정한 경쟁을 유지하기보다는 독과점, 담합 등의 경쟁회피 행위를 초래하여 모순과 폐해를 가져올 수 있다. 따라서 헌법 제119조 제2항은 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하기 위하여 국가가 개입할 수 있다는 것을 규정하였다.

경제민주화라는 개념이 헌법에 도입된 것은 1987년 제6공화국 헌법이다. 1987년 헌법 제119조 제2항은 1980년 헌법 제120조 제2항과 제3항을 결합한 것인데, 그 과정에서 제헌헌법에서부터 이어져 오던 “사회정의”의 개념이 “경제의 민주화”로 대체된 것이다(성낙인, 2013). “경제주체 간의 조화를 통한 경제민주화는 경제영역에서 정의로운 사회질서를 형성하기 위하여 추구할 수 있는 국가목표로서 개인의 기본권을 제한하는 국가행위를 정당화하는 헌법규범”이라는 헌법재판소의 결정 또한 이를 뒷받침한다.<sup>1)</sup>

이상으로 살펴본 헌법 제119조 제2항의 내용은 국가의 경제에 관한 규제와 조정을 정당화시켜주는 것이다. 즉 헌법 제119조 제2항은 시장을 기본으로 하는 경제에 국가가 개입할 수 있는 사유를 정하고 있다.

### 3. 헌법 제119조 제1항과 제2항 간의 관계

헌법 제119조 제1항과 제2항 간의 관계는 크게 두 가지 관점으로 나누어진다. 먼저, 헌법 제119조 제1항은 원칙이고, 제2항은 예외라는 견해이다(예를 들면, 강경근, 2009). 이에 따르면, 헌법상 경제질서를 시장의 자율성에 맡기는 것이 원칙이고, 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배의 유지, 시장의 지배와 경제력의 남용 방지, 경제주체 간의 조화를 통한 경제민주화를 위해서만 예외적으로 국가가 개입해야 한다는 것이다(김성률, 2012). 다시 말해, 이러한 견해는 헌법상 경제질서에 대해 자본주의적 시장경제질서가 원칙이고, 시장경제에 내재하는 자기파괴성이 나타날 때에만 계획경제질서의 요소를 부분적 또는 예외적으로 인정해야한다는 것이다(유

1) 헌법재판소(2004.10.28.), 선고 99헌바91 참조.

승익, 2012).

다음은 헌법 제119조 제1항과 제2항을 동등한 관계 또는 상호보완적인 관계로 보는 견해이다(예를 들면, 이병천, 2011). 이에 따르면, 헌법상 조항들은 원칙적으로 우선순위를 가지지 않기 때문에 제1항과 제2항을 원칙과 예외로 보는 것은 타당하지 않고,<sup>2)</sup> 헌법 제119조는 경제상 자유 및 창의(제1항)와 경제상 평등 및 정의(제2항)를 결합시킨 규정으로 국가의 규제와 조정은 구성원 전체의 경제상 자유와 창의를 공평하게 보장하기 위해 필연적이라는 것이다. 이는 뒤에서 설명하는 본 연구의 견해와 일치된다. 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배의 유지, 시장의 지배와 경제력의 남용 방지, 경제주체 간의 조화를 통한 경제민주화는 구성원 전체의 경제상 자유와 창의가 공평하게 보장되었을 경우 달성되는 것들이다. 그러나 이러한 국가의 개입은 구성원 모두가 공평하게 경제상 자유와 창의를 보장받는 한에서만 허용된다.

---

2) 헌법재판소(1995.12.28.), 선고 95헌바3 참조.

### III. 헌법 제119조에 비추어 본 한국경제 실태와 문제

본 장에서는 헌법 제119조 제1항과 제2항에 비추어 볼 때 한국경제의 실태와 문제점이 무엇인지 분석한다. 이를 위해 1절에서는 제1항에 해당하는 자유와 창의 관련 한국경제의 실태를 분석하고, 2절부터 5절까지는 제2항에 해당하는 균형 성장과 안정, 소득 분배, 시장 지배와 경제력 남용 방지, 경제주체 간 조화 관련 한국경제의 실태를 분석한다. 6절에서는 1절부터 5절까지 살펴본 한국경제의 실태에 대한 문제점을 분석한다.

#### 1. 자유와 창의

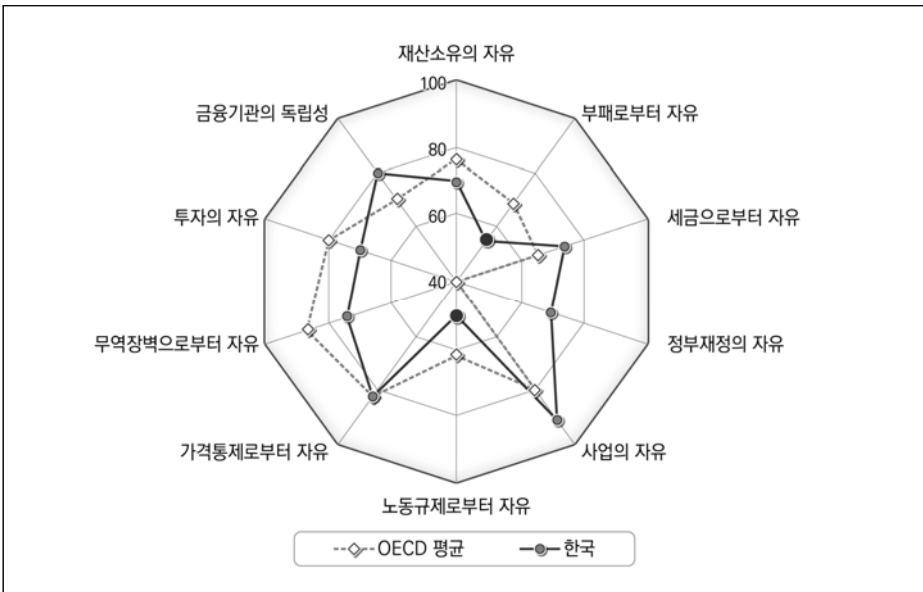
본 절에서는 헌법 제119조 제1항에 비춰본 한국경제의 실태를 살펴본다. 이를 위해 경제상 자유와 창의 측면에서 한국경제의 실태를 살펴본다. 또한, 경제상 자유와 창의가 보장되지 않으면 경제의 역동성이 저하되어 경제가 침체될 수 있고, 미래 성장 동력이 상실될 수 있기 때문에 경제 침체와 미래 성장 동력 측면에서도 한국경제의 실태를 살펴본다.

##### 가. 경제상 자유와 창의

먼저, 경제상 자유 측면에서 한국경제의 실태를 살펴보면 [그림 3-1]과 같다. Heritage Foundation과 Wall Street Journal은 매년 경제상 자유지수를 발표한다. 2016년에 발표된 경제상 자유지수에 따르면, 한국은 178개 국가 중 27위를 차지하였다. 이를 세부항목별로 살펴보면, [그림 3-1]과 같다. 여기서 경제상 자유지수는 법에 의한 지배(재산소유의 자유, 부패로부터 자유), 제한적 정부(세금으로부터 자유, 정부재정의 자유), 규제 효율성(사업의 자유, 노동규제로부터 자유, 가격통제로부터 자유),

개방시장(무역장벽으로부터 자유, 투자의 자유, 금융기관의 독립성) 부문으로 구성된다. 한국은 부패로부터 자유와 노동규제로부터 자유 지표값이 각각 55와 50.6으로 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development, 35개 국가) 평균인 68.8과 62.2에 비해 크게 낮다.

[그림 3-1] 경제상 자유지수 비교(2016년)



\* 주: 경제상 자유지수는 법에 의한 지배(재산소유의 자유, 부패로부터 자유), 제한적 정부(세금으로부터 자유, 정부재정의 자유), 규제 효율성(기업의 자유, 노동규제로부터 자유, 가격통제로부터 자유), 개방시장(무역장벽으로부터 자유, 투자의 자유, 금융기관의 독립성) 부문으로 구성되어 있음

\* 자료: Heritage Foundation and Wall Street Journal, 2016 Index of Economic Freedom

다음은 창의 측면에서 한국경제의 실태를 살펴보고자 하겠다. <표 3-1>은 Martin Prosperity Institute에서 발표한 2015년 글로벌 창의지수를 보여준다. 139개 국가 중 1위, 2위는 각각 호주와 미국이고, 한국은 31위를 차지하였다. 글로벌 창의지수는 기술지수, 재능지수, 관용지수로 구성되는데, 한국의 경우 기술지수(1위)는 높지만, 재

능지수(50위)와 관용지수(70위)는 낮은 수준이다. 이 지수들을 좀 더 세분화하여 살펴 보면 다음과 같다. 기술지수는 연구개발집약도와 백만명당 특허출원건수로 구성되는데, <표 3-2>에 따르면 각각 3위와 1위로 모두 높은 수준이다. 재능지수는 창조적 직업 종사 근로자 비율과 고등교육 등록률로 구성되는데, <표 3-3>에 따르면 전자는 78위로 낮은 수준이지만 후자는 1위로 최고 수준이다. 관용지수는 인종적 소수자에 대한 관용도와 게이 및 레즈비언에 대한 관용도로 구성되는데, <표 3-4>에 따르면 각각 58위와 82위로 낮은 수준이다.

<표 3-1> 글로벌 창의지수 비교(2015년)

구분	순위(139개 국가)			
	글로벌 창의지수	세부항목		
		기술지수	재능지수	관용지수
호주	1	7	1	4
미국	2	4	3	11
뉴질랜드	3	7	8	3
캐나다	4	13	14	1
덴마크	5	10	6	13
핀란드	5	5	3	20
스웨덴	7	11	8	10
아이슬란드	8	26	2	2
싱가포르	9	7	5	23
네덜란드	10	20	11	6
한국	31	1	50	70

\* 주: 글로벌 창의지수는 기술지수(연구개발집약도, 백만명당 특허출원건수), 재능지수(창조적 직업 종사 근로자 비율, 고등교육 등록률), 관용지수(인종적 소수자에 대한 관용도, 게이와 레즈비언에 대한 관용도)로 구성되어 있음

\* 자료: Martin Prosperity Institute, Global Creativity Index 2015

〈표 3-2〉 기술지수 비교(2015년)

구분	순위(139개 국가)		
	기술지수	세부항목	
		연구개발집약도	백만명당 특허출원건수
한국	1	3	1
일본	2	5	2
이스라엘	3	1	9
미국	4	8	5
핀란드	5	2	14
호주	7	10	7
뉴질랜드	7	-	6
독일	7	7	10
싱가포르	7	13	3
덴마크	10	6	15

\* 자료: Martin Prosperity Institute, Global Creativity Index 2015

〈표 3-3〉 재능지수 비교(2015년)

구분	순위(139개 국가)		
	재능지수	세부항목	
		창조적 직업 종사 근로자 비율	고등교육 등록률
호주	1	6	6
아이슬란드	2	5	9
미국	3	34	2
핀란드	3	15	3
싱가포르	5	3	-
덴마크	6	12	14
뉴질랜드	7	18	8
스웨덴	7	7	19
슬로베니아	7	21	4
벨라루스	7	-	5
한국	50	78	1

\* 자료: Martin Prosperity Institute, Global Creativity Index 2015

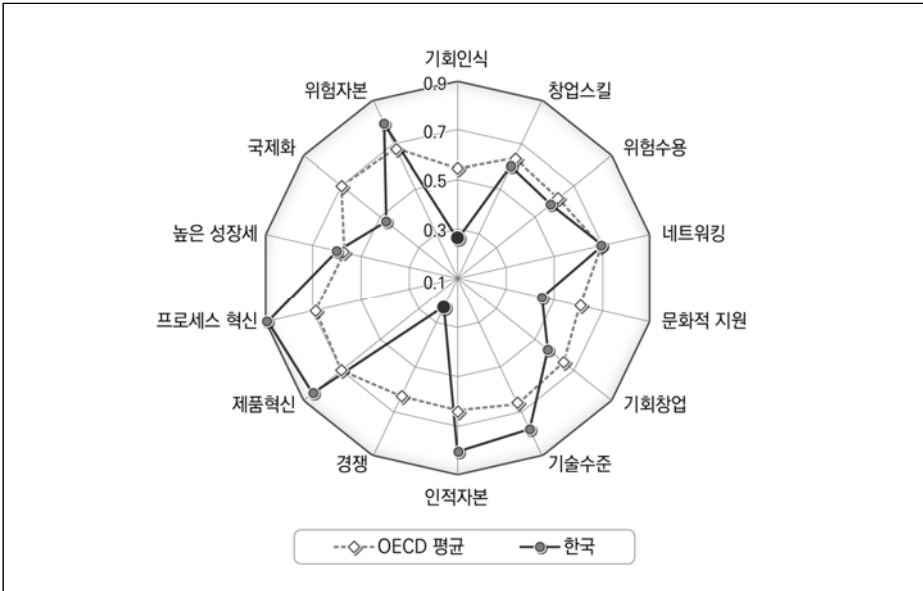
〈표 3-4〉 관용지수 비교(2015년)

구분	순위(139개 국가)		
	관용지수	세부항목	
		인종적 소수자에 대한 관용도	게이와 레즈비언에 대한 관용도
캐나다	1	3	2
아이슬란드	2	5	4
뉴질랜드	3	1	11
호주	4	9	8
영국	5	11	6
네덜란드	6	18	1
우루과이	7	15	5
아일랜드	7	14	7
노르웨이	9	4	17
스웨덴	10	13	12
한국	70	58	82

\* 자료: Martin Prosperity Institute, Global Creativity Index 2015

창의 측면에서 한국경제의 실태를 알아보기 위하여 이와 밀접한 관계가 있는 기업가정신 수준을 추가적으로 살펴보도록 하겠다. Global Entrepreneurship and Development Institute은 매년 글로벌 기업가정신지수를 발표한다. 2016년에 발표된 글로벌 기업가정신지수에 따르면, 한국은 132개 국가 중 27위를 차지하였다. 이를 세부항목별로 살펴보면, [그림 3-2]와 같다. 여기서 글로벌 기업가정신지수는 기업가적 태도(기회인식, 창업스킬, 위험수용, 네트워크, 문화적 지원), 기업가적 능력(기회창업, 기술수준, 인적자본, 경쟁), 기업가적 열망(제품혁신, 프로세스 혁신, 높은 성장세, 국제화, 위험자본) 부문으로 구성된다. 한국은 경쟁과 기회인식 지표값이 각각 0.23과 0.26으로 OECD(34개 국가) 평균인 0.63과 0.54에 비해 크게 낮다.

[그림 3-2] 글로벌 기업가정신지수 비교(2016년)



\* 주: 글로벌 기업가정신지수는 기업가적 태도(기회인식, 창업스킬, 위험수용, 네트워킹, 문화적 지원), 기업가적 능력(기회창업, 기술수준, 인적자본, 경쟁), 기업가적 열망(제품혁신, 프로세스 혁신, 높은 성장세, 국제화, 위험자본) 부문으로 구성되어 있음  
 \* 자료: Global Entrepreneurship and Development Institute, 2016 Global Entrepreneurship Index

한국의 경쟁과 기회인식 지표값이 상기와 같이 낮은 이유를 알아보기 위하여 이 세 부항목들이 어떻게 도출되었는지를 살펴보도록 하겠다. 먼저, 경쟁 항목은 혁신형 창업활동 비율을 의미하는 개인적 변수와 대기업집단의 시장지배력 약화 수준을 나타내는 제도적 변수 간의 상호작용을 통해서 만들어졌다. 혁신형 창업활동 비율은 Global Entrepreneurship Monitor에서 발행하는 2015-2016년 글로벌 보고서로부터 획득된 것으로, <표 3-5>와 같이 한국의 지표값(31.3%)은 OECD(27개 국가) 평균(30.9%)보다 약간 높은 수준이다. 대기업집단의 시장지배력 약화 수준은 World Economic Forum에서 발행하는 2014-2015년 글로벌 경쟁력 보고서로부터 획득된 것으로, <표 3-6>과 같이 한국의 지표값(3.19)은 OECD(35개 국가) 평균(4.41)보다 매우 낮은 수



준이다. 즉, 한국 대기업집단의 시장지배력은 매우 높다. 따라서 한국 기업가정신지수의 세부항목 중 경쟁 수준이 상기와 같이 낮은 이유는 제도적 변수인 대기업집단의 시장지배력이 매우 높기 때문임을 알 수 있다. 이는 비록 각 개인이 혁신형 창업활동을 많이 하여도 대기업집단의 시장지배력이 높은 제도적 환경 하에서는 기업가정신을 고양하기 어렵다는 것을 의미한다.

〈표 3-5〉 혁신형 창업활동 비율 비교(2015-2016년)

구분	순위(60개 국가)	지표값(%)
칠레	1	54.4
인도	2	51.1
룩셈부르크	3	48.5
아일랜드	4	44.8
벨기에	5	39.7
에스토니아	6	39.5
스위스	7	38.5
레바논	8	38.4
과테말라	9	37.1
캐나다	10	36.1
한국	18	31.3
OECD(27개 국가) 평균	-	30.9

\* 자료: Global Entrepreneurship Monitor, 2015-2016 Global Report

〈표 3-6〉 대기업집단의 시장지배력 약화 수준 비교(2014-2015년)

구분	순위(14개 국가)	지표값(1-7)
스위스	1	5.97
일본	2	5.73
독일	3	5.65
오스트리아	4	5.47
대만	5	5.45

(계속)

〈표 3-6〉 계속

구분	순위(144개 국가)	지표값(1-7)
벨기에	6	5.36
네덜란드	7	5.34
이탈리아	8	5.27
카타르	9	5.22
아랍에미리트	10	5.19
한국	120	3.19
OECD(35개 국가) 평균	-	4.41

\* 자료: World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2014-2015

기회인식 항목은 창업하기 좋은 기회를 인지하는 개인적 변수와 시장응집도(국내시장규모\*도시인구율)를 나타내는 제도적 변수 간의 상호작용을 통해서 도출되었다. 창업하기 좋은 기회인지 수준을 나타내는 지표는 Global Entrepreneurship Monitor에서 발행하는 2015-2016년 글로벌 보고서로부터 획득된 것으로, 〈표 3-7〉과 같이 한국의 지표값(14.4%)은 OECD(27개 국가) 평균(40.4%)보다 매우 낮은 수준이다. 시장응집도는 국내시장규모와 도시인구율 간의 상호작용에 의해서 만들어졌다. 국내시장규모는 World Economic Forum에서 발행하는 2014-2015년 글로벌 경쟁력 보고서로부터 획득된 것으로, 〈표 3-8〉과 같이 한국의 지표값(5.38)은 OECD(35개 국가) 평균(4.46)보다 높은 수준이다. 도시인구율은 UN(United Nations)으로부터 획득된 것으로, 〈표 3-9〉와 같이 한국의 지표값(82.4%)은 OECD(35개 국가) 평균(77.9%)보다 높은 수준이다. 따라서 한국 기업가정신지수의 세부항목 중 기회인식 수준이 상기와 같이 낮은 이유는 창업하기 좋은 기회를 인지하는 수준이 매우 저조하기 때문임을 알 수 있다. 이는 비록 시장응집도가 높은 제도적 환경 하에서도 창업에 대한 좋은 기회를 인지하는 수준이 낮으면 기업가정신을 고취하기 힘들다는 것을 의미한다.

〈표 3-7〉 기회인지 수준 비교(2015-2016년)

구분	순위(60개 국가)	지표값(%)
스웨덴	1	70.2
세네갈	2	69.9
노르웨이	3	68.9
카메룬	4	60.7
콜롬비아	5	58.3
부르키나파소	6	58.1
보츠와나	7	57.8
칠레	8	57.4
베트남	9	56.8
이스라엘	10	55.5
한국	59	14.4
OECD(27개 국가) 평균	-	40.4

\* 주: 기회인지 지표는 사는 지역에서 6개월 이내에 창업할 수 있는 좋은 조건을 인지하는 18-64세 인구비중(%)을 의미함

\* 자료: Global Entrepreneurship Monitor, 2015-2016 Global Report

〈표 3-8〉 국내시장규모 비교(2014-2015년)

구분	순위(144개 국가)	지표값(1-7)
미국	1	7.00
중국	2	6.82
인도	3	6.21
일본	4	6.13
독일	5	5.82
브라질	6	5.68
러시아	7	5.66
영국	8	5.66
프랑스	9	5.64
멕시코	10	5.49
한국	12	5.38
OECD(35개 국가) 평균	-	4.46

\* 자료: World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2014-2015

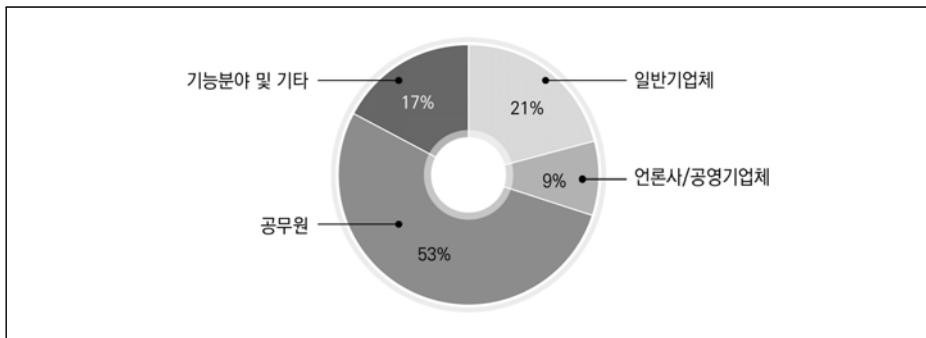
〈표 3-9〉 도시인구를 비교(2014년)

구분	순위(142개 국가)	지표값(%)
홍콩	1	100
싱가포르	1	100
카타르	3	99.2
쿠웨이트	4	98.3
벨기에	5	97.8
몰타	6	95.3
우루과이	7	95.2
아이슬랜드	8	94.0
푸에르토리코	9	93.6
일본	10	93.0
한국	29	82.4
OECD(35개 국가) 평균	-	77.9

\* 자료: UN, Department of Economic and Social Affairs

한국에서 기업가정신을 싹 틔우기 힘든 또 다른 원인은 공무원 시험을 준비하는 취업준비생이 너무 많다는 것이다. 뛰어난 기업가정신을 가진 청년들이 기업체에 지원을 많이 해야 하는데, 우리의 현실은 그렇지 못하다. [그림 3-3]은 2016년에 취업준비생이 어느 분야에 취업시험 준비를 하고 있는지를 보여준다. 취업준비생 중 53%가 공무원에 대한 시험을 준비하고 있고, 일반기업체에는 21%만이 취업시험을 준비하고 있다.

[그림 3-3] 취업시험 준비 분야(2016년)

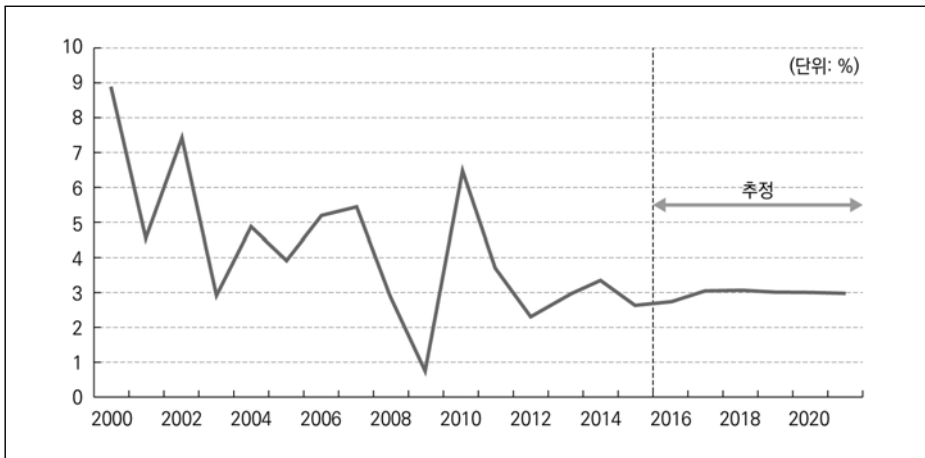


\* 자료: 통계청, 경제활동인구조사

## 나. 경제 침체

[그림 3-4]는 IMF로부터 획득된 자료를 이용하여 한국의 GDP 성장률 변화 추이를 보여준다. 2000년에는 한국의 GDP 성장률이 약 8.9%이었지만, 2015년에는 약 2.6%로 크게 둔화되었다. IMF는 2016년부터 2021년까지의 성장률도 약 2.7-3.1%로 전망하면서 한국경제가 저성장 늪에서 빠져나오기가 어렵다는 것을 암시하고 있다.

[그림 3-4] 한국의 GDP 성장률 변화 추이



\* 주: 2016년부터는 추정된 값임

\* 자료: IMF, World Economic Outlook Database, October 2016

상기와 같은 경제 침체의 원인 중 하나를 상위 기업집단의 고착화에 따른 경제의 역동성 상실에서 찾아볼 수 있다. <표 3-10>은 2000년부터 2015년까지 5년 단위로 상위 10대 기업집단 현황을 보여준다. 그룹이 분화, 해체, 민영화됨으로써 15년 내에 변화를 보인 현대, 대우, 쌍용, 포스코를 제외하면 상위 10대 기업집단 현황은 큰 변화가 없음을 알 수 있다.<sup>3)</sup> 특히, 삼성, 현대자동차, 엘지, 에스케이, 롯데는 2005년부터

3) 금호와 케이티는 상위 20대 기업집단에는 포함되었다. 금호는 금호아시아나로서 2005년 11위, 2010년 13위, 2015년 17위를 하였고, 케이티는 2010년과 2015년에 각각 11위를 하였다.

2015년까지 순위 변동이 거의 없다. 이렇게 큰 변화를 보이지 않는 상위 10개 기업집단의 GDP 대비 매출액 비중은 52.2-69.1%(전체 매출액에서는 27.9-29.8%)로, 이들은 한국경제에서 상당한 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

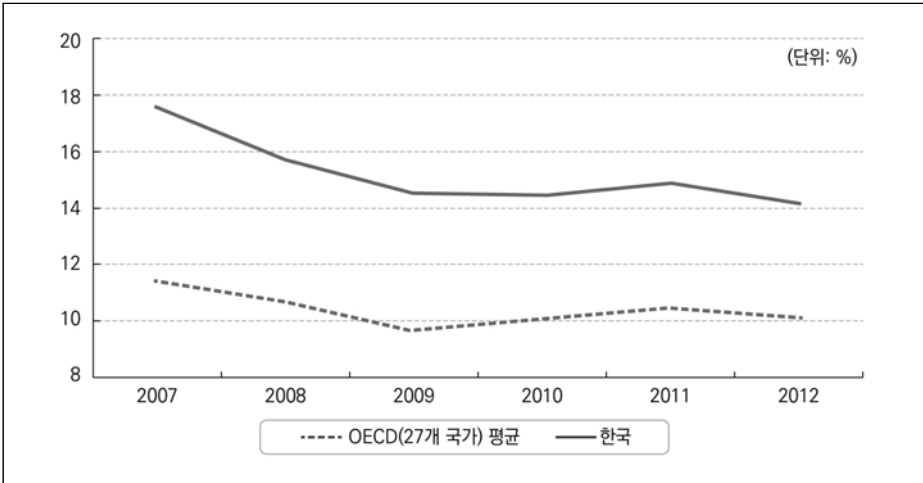
〈표 3-10〉 상위 10대 기업집단 및 매출액 비중

순위(자산기준)	2000	2005	2010	2015
1	현대	삼성	삼성	삼성
2	삼성	현대자동차	현대자동차	현대자동차
3	엘지	엘지	에스케이	에스케이
4	에스케이	에스케이	엘지	엘지
5	한진	롯데	롯데	롯데
6	롯데	케이티	포스코	포스코
7	대우	한진	현대중공업	지에스
8	금호	지에스	지에스	현대중공업
9	한화	한화	한진	한진
10	쌍용	현대중공업	한화	한화
GDP 대비 해당 매출액 비중(%)	67.1	52.2	69.1	64.3
전체 매출액 대비 해당 매출액 비중(%)	-	29.8	29.8	27.9

\* 자료: 공정거래위원회 기업집단정보포털, IMF World Economic Outlook Database

경제의 역동성을 저해하는 또 다른 원인으로 다산다사형 창업구조를 들 수 있다. [그림 3-5]에 따르면, 한국기업의 창업률은 14.2-17.6%로 OECD(27개 국가) 평균인 9.6-11.4%보다 더 높다. 그러나 한국기업의 생존율은 [그림 3-6]과 같이 OECD(23개 국가) 평균보다 더 낮다. OECD의 'Entrepreneurship at a Glance 2015'의 자료를 이용하여 분석한 [그림 3-6]에 따르면, 한국기업의 생존율은 창업1년과 5년 후 각각 59.8%와 30.9%인 반면, OECD(23개 국가) 평균은 각각 82%와 44.9%이다.

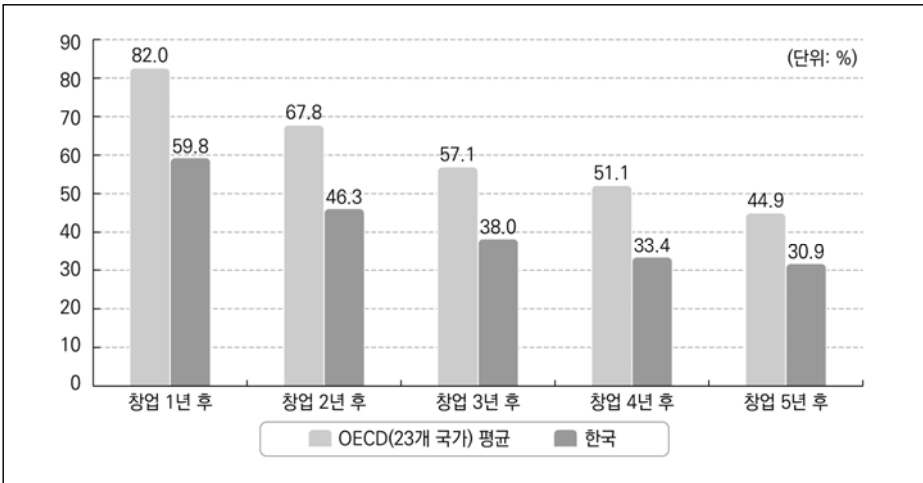
[그림 3-5] 기업의 창업률 비교



\* 주: 기업의 창업률은 '(창업한 기업수/전체 기업수)\*100'을 의미함

\* 자료: OECD, Entrepreneurship at a Glance 2015

[그림 3-6] 기업의 생존율 비교



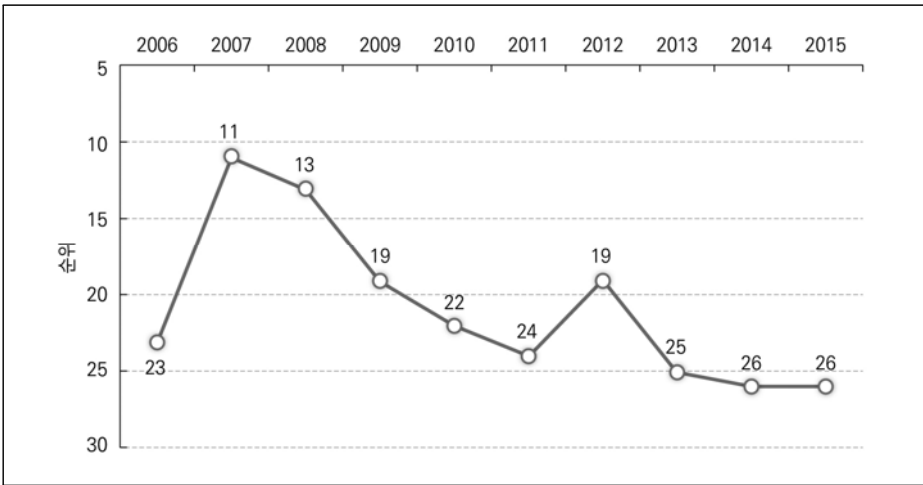
\* 주: 기업의 생존율은 '(생존한 기업수/창업한 기업수)\*100'을 의미함

\* 자료: OECD, Entrepreneurship at a Glance 2015

### 다. 미래 성장 동력

한국의 미래 성장 동력이 어느 수준인지를 살펴보기 위한 방법은 여러 가지가 있지만, 본 연구에서는 가장 보편적인 방법으로 한국의 글로벌 경쟁력지수를 통해 살펴보고자 한다. [그림 3-7]은 한국의 글로벌 경쟁력지수 순위 변화 추이를 보여준다. 2006년 23위에서 2007년 11위로 급격히 상승한 이후 지속적으로 하락하다가 2015년 26위를 기록했다.

[그림 3-7] 한국의 글로벌 경쟁력지수 순위 변화 추이



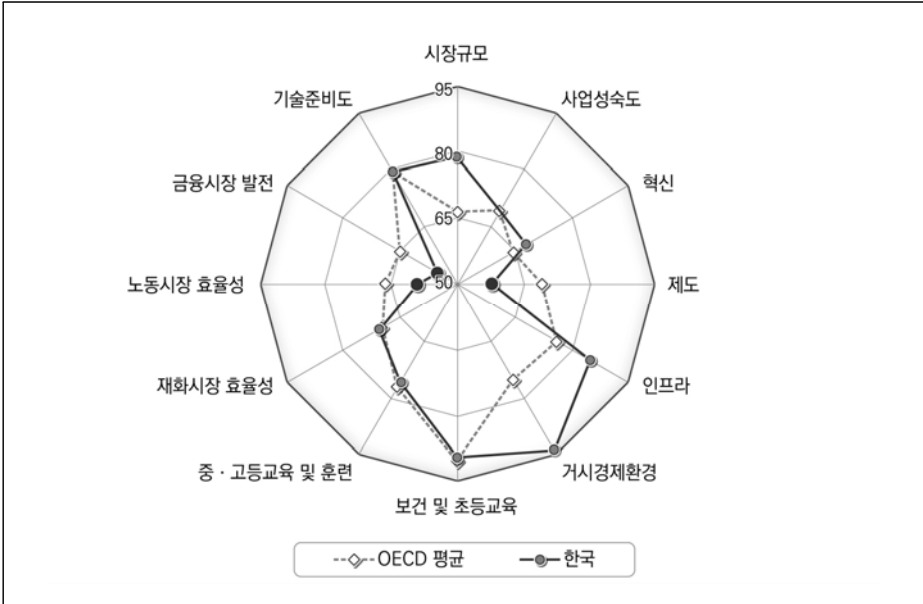
\* 자료: World Economic Forum, Global Competitiveness Report

글로벌 경쟁력지수를 세부항목별로 살펴보면, [그림 3-8]과 같다. 총 12개 항목 중 한국은 제도, 노동시장 효율성, 금융시장 발전 지표값이 100점 중 각각 57.40, 59.15, 55.16으로 OECD(35개 국가) 평균인 69.08, 66.44, 64.75에 비해 현저히 낮다. 제도 항목을 구성하는 21개 세부지표 중 가장 저조한 것은 ‘정부 정책결정의 투명성’으로 138개 국가 중 115위를 차지하고, 노동시장 효율성 항목을 구성하는 10개 세부지표 중 가장 미흡한 것은 ‘노사 간 협력’으로 135위를 기록하며, 금융시장 발전 항



목을 구성하는 8개 세부지표 중 가장 부진한 것은 ‘은행의 건전성’으로 102위를 차지하였다.

[그림 3-8] 글로벌 경쟁력지수 비교(2016-2017년)



\* 자료: World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2016-2017

〈표 3-11〉은 OECD 평균에 비해 크게 저조한 세부항목에 속하지는 않지만 한국의 미래 성장 동력에 매우 중요한 지표를 보여준다. 경쟁시장에서 요구되는 한국의 교육 시스템 구축 수준은 138개 국가 중 75위로 〈표 3-3〉에서 살펴본 고등교육 등록률 (139개 국가 중 1위)에 비해 매우 저조하다.

〈표 3-11〉 경쟁시장에서 요구되는 교육시스템 구축 수준 비교(2016-2017년)

구분	순위(138개 국가)	지표값(1-7)
스위스	1	6.16
싱가포르	2	5.88
핀란드	3	5.75
벨기에	4	5.60
카타르	5	5.59
아일랜드	6	5.47
네덜란드	7	5.43
노르웨이	8	5.43
뉴질랜드	9	5.35
아랍에미레이트	10	5.32
한국	75	3.64

\* 자료: World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2016-2017

## 2. 균형성장과 안정

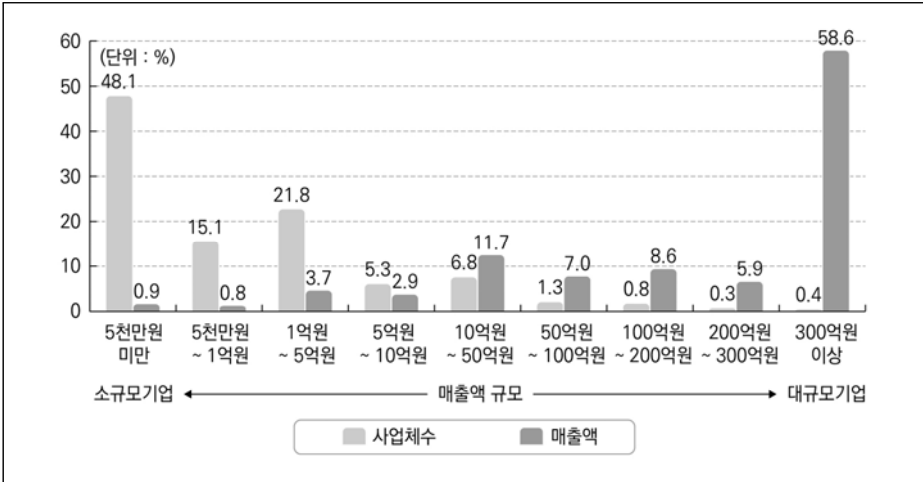
본 절에서는 헌법 제119조 제2항에서 언급된 균형 있는 국민경제의 성장과 안정에 대하여 한국경제의 실태가 어떠한지 살펴본다. 이를 위해 대·중소기업 간 불균형, 산업 부문 간 불균형, 수출과 내수의 불균형, 경제적 안정 측면에서 한국경제의 실태를 살펴본다.

### 가. 대·중소기업 간 불균형

[그림 3-9]는 통계청의 경제총조사 자료를 이용하여 대·소규모기업 간 불균형을 뚜렷이 보여준다. 통계청의 경제총조사는 5년마다 이루어지는 것으로 2010년 자료가 가장 최근 것이다. 대·소규모기업 간 구분은 매출액 규모기준이다. 매출액 규모가 5천만 원 미만인 소규모기업의 경우 전체에서 차지하는 사업체수 비중은 48.1%이지만, 매출액 비중은 0.9% 밖에 되지 않는다. 반면, 매출액 규모가 300억원 이상인 대규모기업

의 경우 전체에서 차지하는 사업체수 비중은 0.4% 밖에 되지 않지만, 매출액 비중은 58.6%를 차지한다.

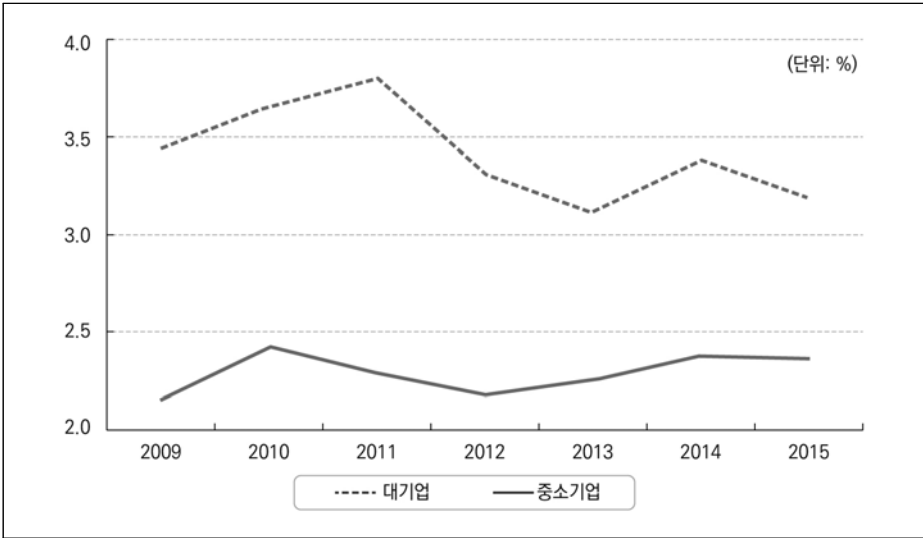
[그림 3-9] 대·소규모기업 간 사업체수 및 매출액 비중 비교(2010년)



\* 주: 그래프에 제시된 항목별 값은 매출액 규모별 해당기업이 전체에서 차지하는 비중(%)을 의미함  
 \* 자료: 통계청, 경제총조사 전국편

[그림 3-10]은 2009년부터 2015년까지의 통계청 기업경영 자료를 이용하여 대·중소기업 간 매출액영업이익률을 비교하여 보여준다. 대기업을 매출액영업이익률은 2009년 3.45%에서 2015년 3.19%로 다소 축소되었지만, 중소기업의 매출액영업이익률은 2009년 2.15%에서 2015년 2.37%로 조금 상승하였다. 그러나 대·중소기업 간 매출액영업이익률 격차는 여전히 유의미하다.

[그림 3-10] 대·중소기업 간 매출액영업이익률 비교

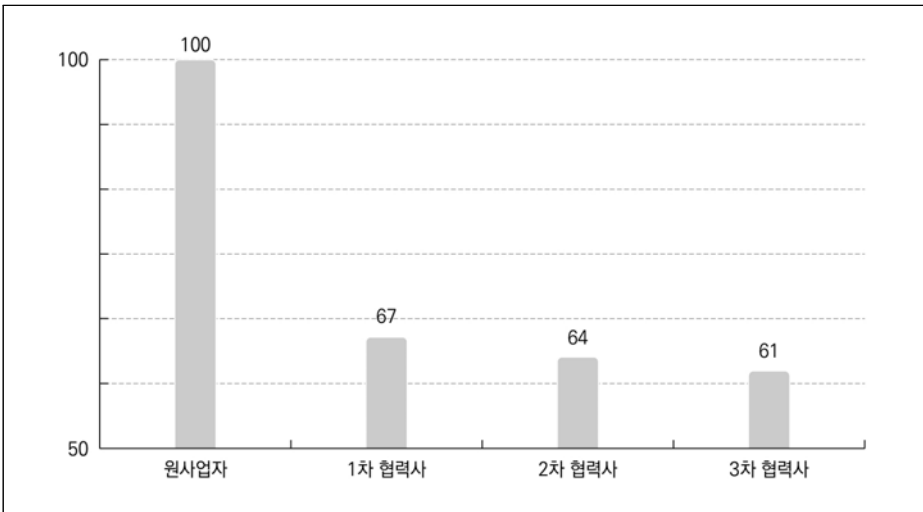


\* 주: 매출액영업이익률은 매출액에서 영업이익이 차지하는 비중(%)을 의미함  
 \* 자료: 통계청, 기업경영

[그림 3-11]은 홍장표(2015)의 연구를 활용하여 원사업자와 수급사업자 간 영업이익을 비교하여 보여준다. 원사업자 영업이익을 '100'으로 간주하였을 때 1·2·3차 협력사의 값은 각각 67, 64, 61이다. 원사업자는 주로 대기업이고, 2·3차 협력사는 대부분 중소기업인 것을 고려하면, 대·중소기업 간 영업이익의 불균형이 상당히 존재한다는 것을 알 수 있다.<sup>4)</sup>

4) 1차 협력사는 대부분 중견기업이다.

[그림 3-11] 원사업자와 수급사업자 간 영업이익 비교

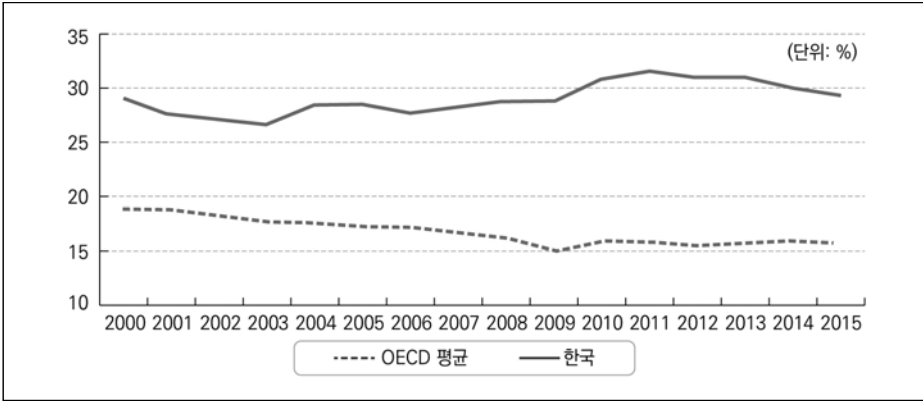


\* 주: 1·2·3차 협력사의 값은 원사업자 영업이익을 '100'으로 간주하였을 때 산출된 값임  
 \* 자료: 홍장표(2015)의 연구를 활용하여 자체분석

### 나. 산업부문 간 불균형

[그림 3-12]는 2000년부터 2015년까지의 World Development Indicators 자료를 활용하여 한국의 GDP 대비 제조업 비중을 OECD(35개 국가) 평균과 비교하여 보여준다. 한국의 GDP 대비 제조업 비중은 2000년 29%에서 2015년 29.5%로 약간 상승하였지만, OECD(35개 국가) 평균은 2000년 18.9%에서 2015년 15.7%로 하락하였다. 2000년부터 2015년까지 전 기간에 걸쳐 한국의 GDP 대비 제조업 비중은 OECD(35개 국가) 평균보다 현저히 높다.

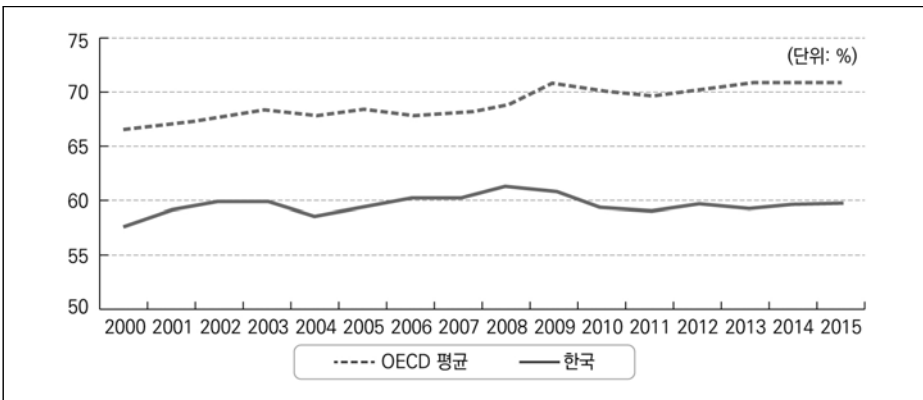
[그림 3-12] GDP 대비 제조업 비중 비교



\* 자료: World Development Indicators

[그림 3-13]은 2000년부터 2015년까지의 World Development Indicators 자료를 활용하여 한국의 GDP 대비 서비스업 비중을 OECD(35개 국가) 평균과 비교하여 보여준다. 한국의 GDP 대비 서비스업 비중은 2000년 57.5%에서 2015년 59.7%로 상승하였고, OECD(35개 국가) 평균도 2000년 66.5%에서 2015년 70.9%로 증가하였다. 2000년부터 2015년까지 전 기간에 걸쳐 한국의 GDP 대비 서비스업 비중은 OECD(35개 국가) 평균보다 상당히 낮다.

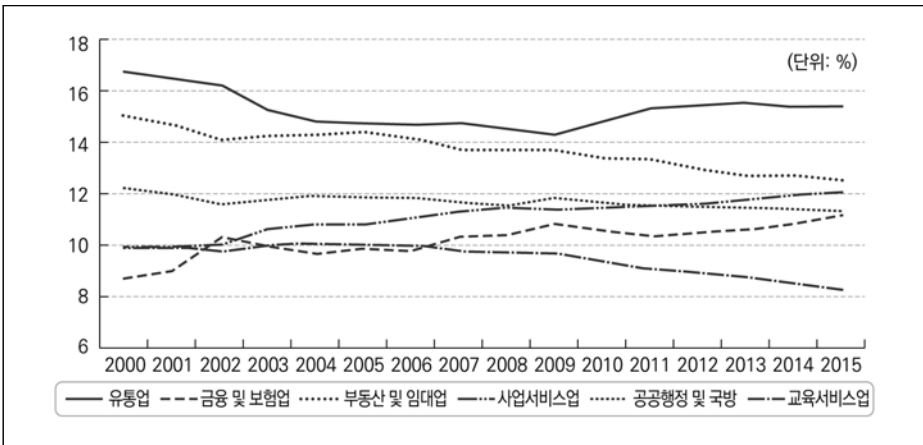
[그림 3-13] GDP 대비 서비스업 비중 비교



\* 자료: World Development Indicators

상기와 같이 한국의 GDP 대비 서비스업 비중이 OECD 평균보다 상당히 낮은 원인 중 하나는 서비스업에서의 불균형 때문일 수 있다. 이를 살펴보기 위해 서비스업의 업종 구성을 먼저 살펴보겠다. [그림 3-14]는 2000년부터 2015년까지의 한국은행 경제통계시스템 자료를 이용하여 서비스업에서 주요 업종이 차지하는 비중을 보여준다. 유통업의 비중이 14.3-16.8%로 전 기간에 걸쳐 가장 높다.

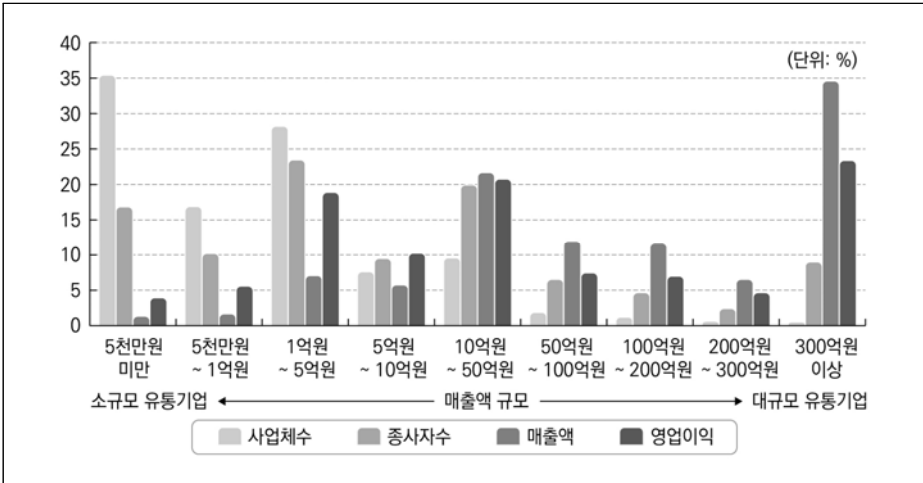
[그림 3-14] 서비스업에서 주요 업종이 차지하는 비중



\* 주: 그래프에 제시된 값은 서비스업에서 각 업종이 차지하는 비중(%)을 의미함  
 \* 자료: 한국은행, 경제통계시스템

서비스업에서 차지하는 비중이 가장 높은 유통업에서의 불균형은 한국에서 GDP 대비 서비스업이 차지하는 비중이 낮은 중요한 원인일 수 있다. [그림 3-15]는 대·소 규모 유통기업 간 사업체수 비중, 종사자수 비중, 매출액 비중, 영업이익 비중을 비교하여 보여준다. 5천만원 미만 소규모 유통기업의 사업체수 비중은 35.5%이지만, 매출액과 영업이익 비중은 각각 0.9%와 3.6%이다. 반면, 300억원 이상 대규모 유통기업의 사업체수 비중은 0.3%이지만, 매출액과 영업이익 비중은 각각 34.7%와 23.4%이다. 이는 소수의 대규모 유통기업이 유통업을 거의 독과점하고 있음을 의미한다. 뿐만 아니라, 300억원 이상 대규모 유통기업의 종사자 비중은 8.6%로 5천만원 미만 소규모 유통기업의 종사자 비중인 16.6%보다도 더 낮다.

[그림 3-15] 대·소규모 유통기업 간 비교(2010년)



\* 주: 그래프에 제시된 항목별 값은 매출액 규모별 해당기업이 전체에서 차지하는 비중(%)을 의미함

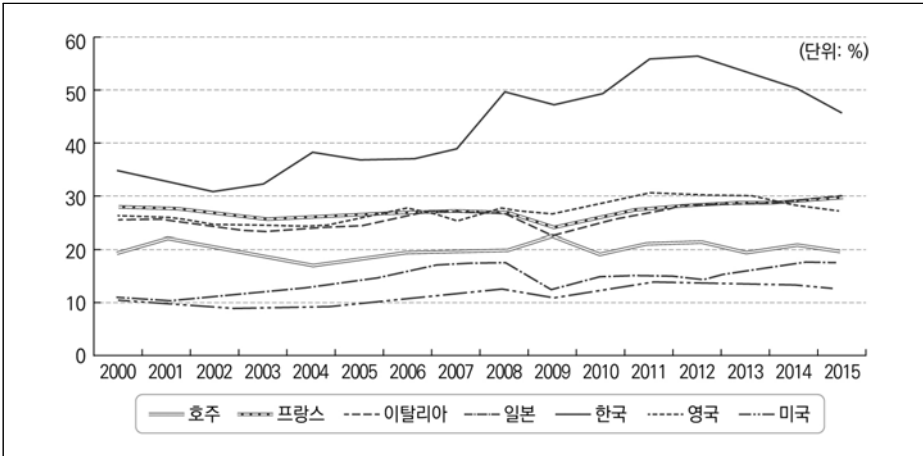
\* 자료: 통계청, 경제총조사 전국편

#### 다. 수출과 내수의 불균형

[그림 3-16]은 2000년부터 2015년까지의 World Development Indicators 자료를 이용하여 주요 OECD 국가의 GDP 대비 수출 비중을 보여준다. 한국의 GDP 대비 수출 비중은 2000년 35%에서 2015년 45.9%로 증가하였고, 전 기간에 걸쳐 호주(17-22.5%), 프랑스(24.1-30%), 이탈리아(22.5-30.2%), 일본(10.4-17.9%), 영국(24.4-30.7%), 미국(9-13.6%)보다 더 높다.



[그림 3-16] 주요 OECD 국가의 GDP 대비 수출 비중 비교



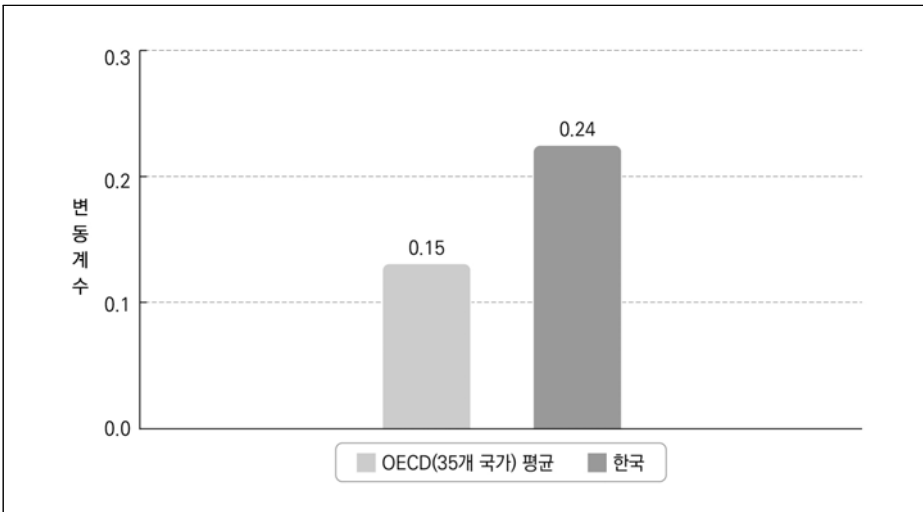
\* 주: 수출은 재화와 서비스 수출액을 합한 것임

\* 자료: World Development Indicators

## 라. 경제적 안정

한 국가의 경제적 안정 수준은 수량변수와 물가변수의 변동성에 의해 측정이 가능하다. 먼저 수량변수인 한국의 경제성장 변동성을 OECD(35개 국가) 평균과 비교하면 [그림 3-17]과 같다. 여기서 경제성장 변동성은 1996-2015년까지의 실질 GDP에 대한 변동계수(표준편차/평균)를 의미한다. 한국의 경제성장 변동성 지표값은 0.24로 OECD(35개 국가) 평균인 0.15보다 더 크다.

[그림 3-17] 경제성장 변동성 비교

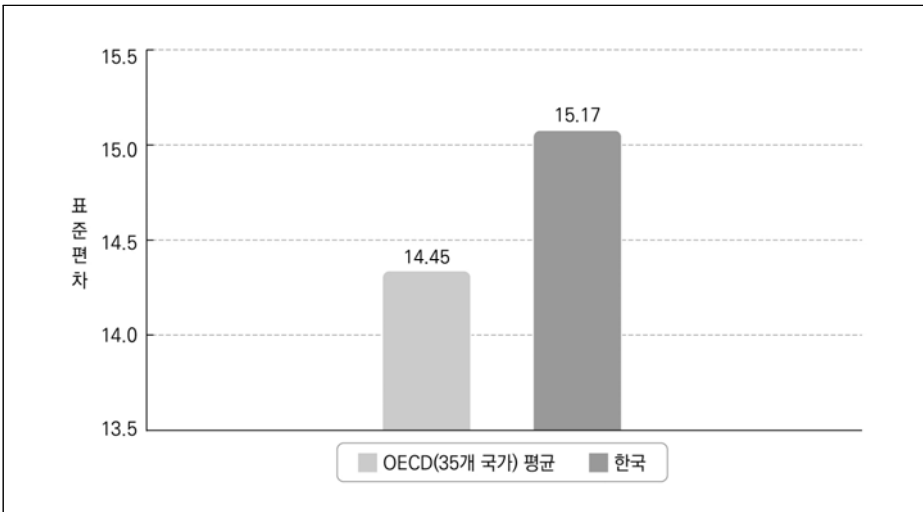


\* 주: 경제성장 변동성은 1996-2015년까지의 실질 GDP에 대한 변동계수로 측정함

\* 자료: World Development Indicators

다음으로 한국의 물가 변동성을 OECD(35개 국가) 평균과 비교하면 [그림 3-18]과 같다. 여기서 물가 변동성은 1996-2015년까지의 소비자 물가지수에 대한 표준편차를 의미한다. 한국의 물가 변동성 지표값은 15.17로 OECD(35개 국가) 평균인 14.45보다 더 크다.

[그림 3-18] 물가 변동성 비교



\* 주: 물가 변동성은 1996-2015년까지의 소비자 물가지수에 대한 표준편차로 측정함  
 \* 자료: World Development Indicators

### 3. 소득분배

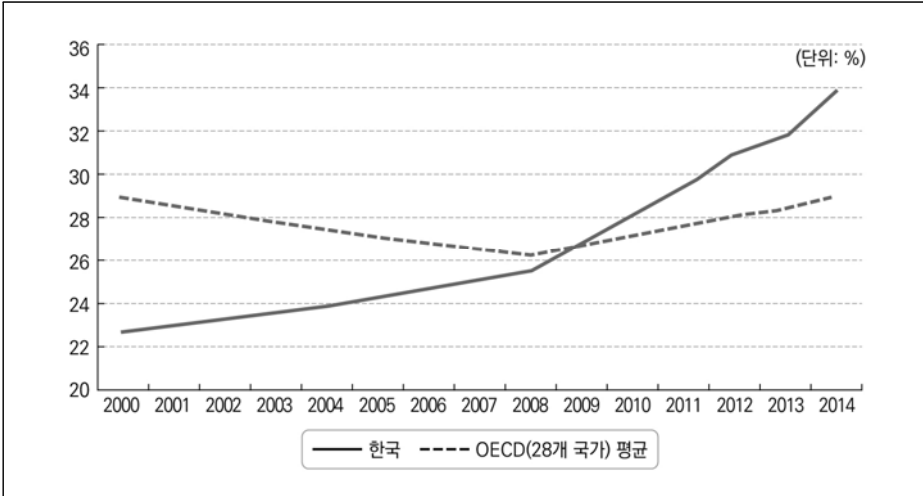
본 절에서는 헌법 제119조 제2항에서 언급된 적정 소득분배에 대하여 한국경제의 실태가 어떠한지 살펴본다. 이를 위해 소득불평등과 불평등 원인 측면에서 한국경제의 실태를 살펴본다.

#### 가. 소득불평등

[그림 3-19]는 Credit Suisse Research Institute에서 발행한 2014년 글로벌 부 자료집을 이용하여 한국의 부 불평등 수준을 OECD(28개 국가) 평균과 비교하여 보여 준다. 여기서 부의 불평등 지표값은 전체의 부에서 상위 10%가 차지하는 비중(%)을 의미한다. 한국의 부 불평등 지표값은 2000년 22.7%에서 2014년 33.9%로 크게 상승하였다. 여기서 특징적인 것은 2008년까지 한국의 부 불평등 수준은 OECD(28개

국가) 평균보다 낮았으나, 2009년 글로벌 금융위기 때부터 급격하게 상승하여 OECD (28개 국가) 평균보다 높아졌다는 것이다.

[그림 3-19] 부의 불평등 수준 비교



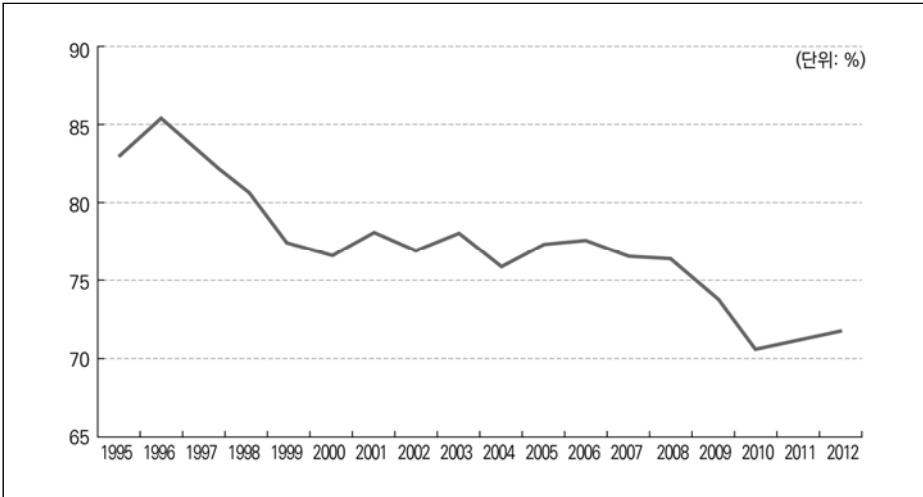
\* 주: 그래프에 제시된 값은 부의 불평등 지표값으로서 전체의 부에서 상위 10%가 차지하는 비중(%)을 의미함

\* 자료: Credit Suisse Research Institute, Global Wealth Databook 2014

### 나. 불평등 원인

상기와 같이 한국의 소득 불평등 수준이 상승된 원인은 다양한 것들이 있겠으나, 자료의 가용성과 중요도를 고려 다음과 같이 몇 가지를 살펴보도록 하겠다. [그림 3-20]은 OECD 자료를 이용하여 한국의 노동소득분배율 변화 추이를 보여준다. 여기서 노동소득분배율은 한 나라의 전체 소득 중에서 노동자에게 돌아가는 몫을 의미한다. 한국의 노동소득분배율은 지속적으로 하락추세에 있다. 한국의 노동소득분배율은 1995년 83%에서 2012년 72%로 감소하였다. 이렇게 노동자에게 돌아가는 몫이 작아지면 소득의 불평등을 더 가중시키는 결과를 초래하게 된다.

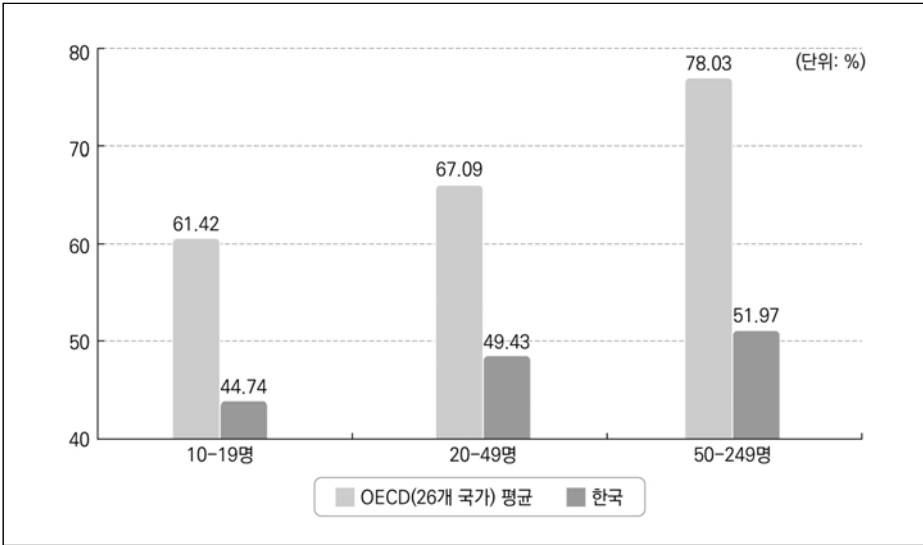
[그림 3-20] 노동소득분배율 변화 추이



\* 자료: OECD Statistics, Productivity

[그림 3-21]은 OECD 자료를 이용하여 2013년 제조업에서 기업규모별 임금 격차 수준을 보여준다. 여기서 기업규모는 고용자수를 의미한다. 고용자수가 249명 이하인 기업의 2013년 평균임금은 고용자수가 250명 이상인 기업의 2013년 평균임금을 '100'으로 간주하였을 때 산출된 값이고, 기업규모별 2013년 평균임금은 기업규모별 2013년 총 임금을 기업규모별 총 고용자수로 나눈 값이다. 고용자수가 10-19명, 20-49명, 50-249명인 한국기업의 2013년 평균임금은 각각 44.74%, 49.43%, 51.97%인 반면, OECD(26개 국가) 평균은 각각 61.42%, 67.09%, 78.03%이다. 이처럼 OECD 평균에 비해 한국의 대·소규모기업 간 연 평균임금 격차가 큰 것도 한국의 소득 불평등을 악화시키는 요인이 된다.

[그림 3-21] 기업규모별 임금 격차(2013년, 제조업)



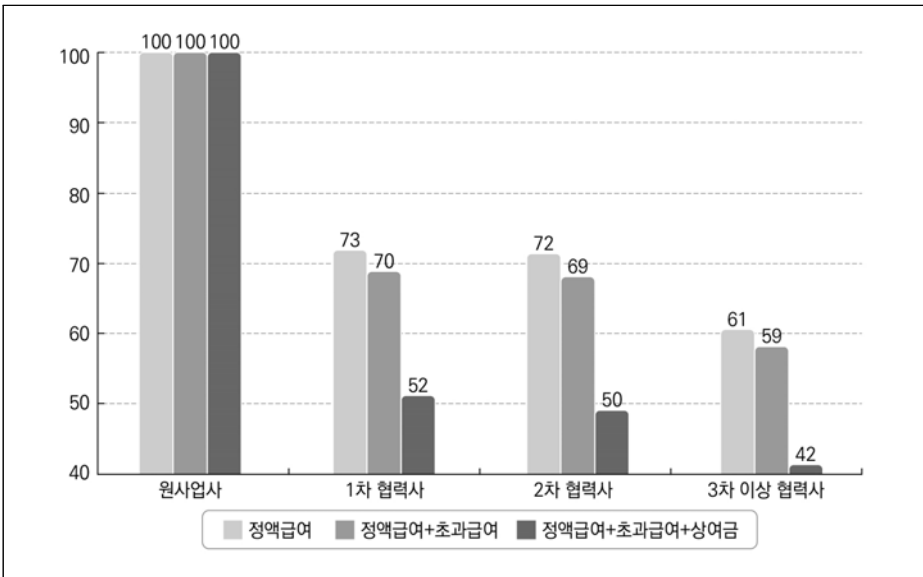
\* 주: ① 그래프에 제시된 값은 고용자수가 250명 이상인 기업의 2013년 평균임금을 '100'으로 간주하였을 때 산출된 값임

② 기업규모별 연 평균임금은 기업규모별 연 총 임금을 기업규모별 총 고용자수로 나눈 값임

\* 자료: OECD Statistics, Industry and Services

[그림 3-22]는 안주엽(2015)의 연구를 활용하여 2013년 6월 기준 원사업자와 수급사업자 간 월 평균임금 격차를 보여준다. 1·2·3차 협력사의 월 평균임금은 원사업자 월 평균임금을 '100'으로 간주하였을 때 산출된 값이다. 월 평균임금으로 정액급여만을 고려할 경우 1·2·3차 협력사의 월 평균임금은 각각 73, 72, 61이고, 정액급여와 초과급여를 같이 고려할 경우는 각각 70, 69, 59이다. 월 평균임금으로 정액급여, 초과급여, 상여금을 모두 고려할 경우 1·2·3차 협력사의 월 평균임금은 각각 52, 50, 42로 원사업자의 절반수준 밖에 되지 않는다. 이러한 임금 격차 또한 소득의 불평등을 가중시키는 요인으로 보인다.

[그림 3-22] 원사업자와 수급사업자 간 월 평균임금 격차(2013년 6월 기준)



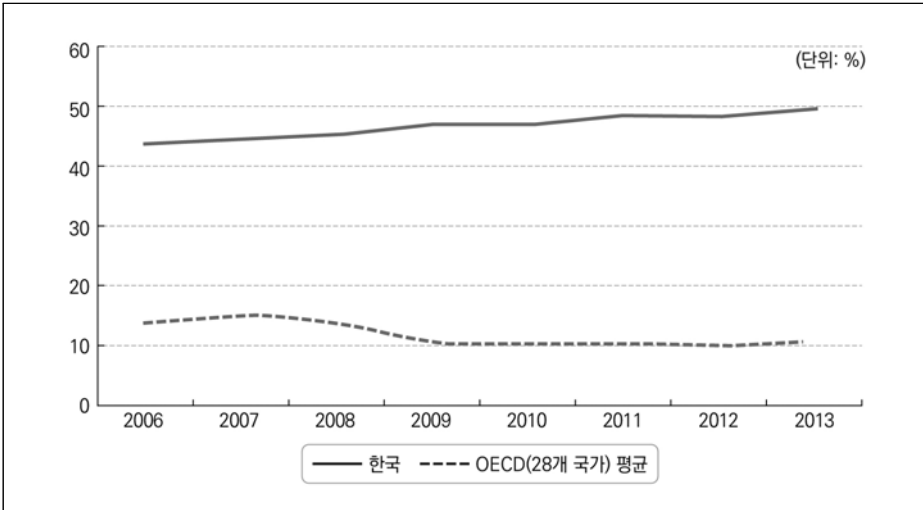
\* 주: ① 1·2·3차 협력사의 월 평균임금은 원사업자 월 평균임금을 '100'으로 간주하였을 때 산출된 값임

② 상여금은 연간 상여금을 월 단위로 분할한 값임

\* 자료: 안주엽(2015)의 연구를 활용하여 자체 분석

[그림 3-23]은 한국의 노인 빈곤율을 OECD(28개 국가) 평균에 비교하여 보여준다. 여기서 노인 빈곤율은 66세 이상 사람 중 일정기준(전체 가처분 소득에 대한 중앙값의 50%) 이하 소득을 얻는 사람의 비중을 의미한다. 한국의 노인 빈곤율은 2006년 43.9%에서 2013년 49.6%로 꾸준히 상승하였지만, OECD(28개 국가) 평균은 2006년 14%에서 2013년 10.7%로 감소하였다. 한국의 노인 빈곤율은 OECD(28개 국가) 평균보다 3-4.9배 더 높다. 이러한 높은 노인 빈곤율도 한국의 소득 불평등을 악화시키는 요인이 된다.

[그림 3-23] 노인 빈곤율 비교



\* 주: 노인 빈곤율은 66세 이상 사람 중 일정기준(전체 가처분 소득에 대한 중앙값의 50%) 이하 소득을 얻는 사람의 비중(%)을 의미함

\* 자료: OECD Statistics, Social Protection and Well-being

#### 4. 시장지배와 경제력 남용 방지

본 절에서는 헌법 제119조 제2항에서 언급된 시장 지배와 경제력 남용 방지에 대하여 한국경제의 실태가 어떠한지 살펴본다. 이를 위해 경제력 집중과 대기업 집단, 내부거래, 불공정행위, 법 집행의 불공정 측면에서 한국경제의 실태를 살펴본다.

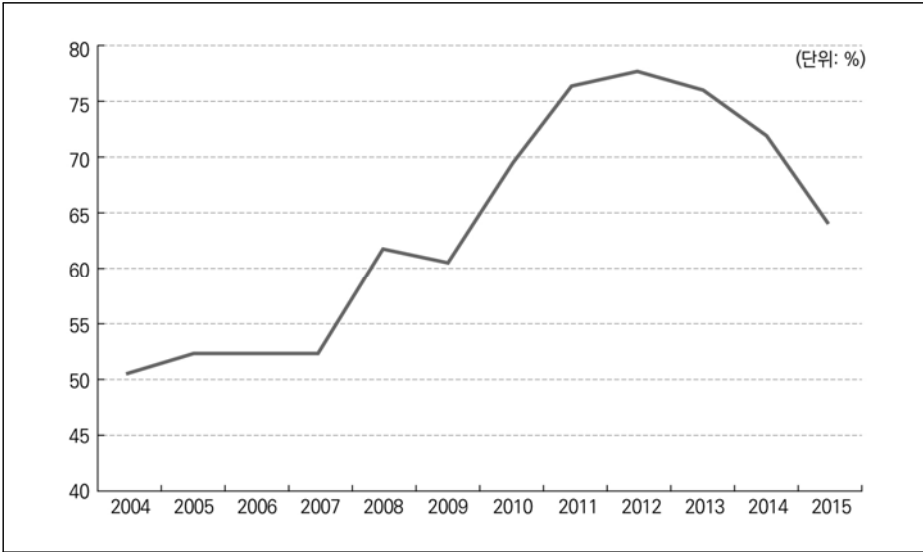
##### 가. 경제력 집중과 대기업집단

[그림 3-24]는 공정거래위원회 기업집단정보포털과 World Development Indicators 자료를 이용하여 GDP 대비 상위 10대 기업집단의 매출액 비중 변화 추이를 보여준다. 여기서 상위 10대 기업집단은 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령에 따른 자산총액 기준으로 선정된 상위 10개의 상호출자제한기업집단을 말한다. GDP 대비



상위 10대 기업집단의 매출액 비중은 2004년 50.6%에서 2012년 77.7%까지 크게 상승하다가 2013년부터 감소하여 2015년 64.3%를 기록하였다.

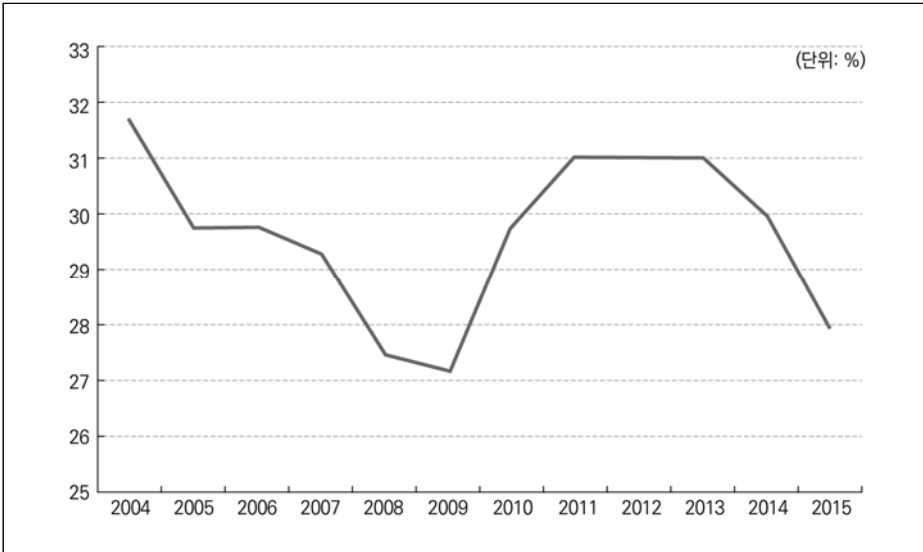
[그림 3-24] GDP 대비 상위 10대 기업집단의 매출액 비중 변화 추이



\* 자료: 상위 10대 기업집단의 매출액과 GDP는 공정거래위원회 기업집단정보포털과 World Development Indicators로부터 각각 획득

황인하·최원탁(2013)과 같은 기존문헌에 따르면, GDP 대비 상위 기업집단의 매출액 비중은 경제력 집중 지표로서 적절하지 않다는 비판이 있다. GDP는 국내에서 창출된 부가가치의 합계인 반면, 매출액은 원자재 구입비용까지 포함한 총액이기 때문이다. 이러한 단점을 보완하기 위하여 전체 매출액 대비 상위 10대 기업집단의 매출액 비중 변화 추이를 살펴보면, [그림 3-25]와 같다. 전체 매출액 대비 상위 10대 기업집단의 매출액 비중은 2004년 31.7%에서 2009년 27.2%까지 감소하다가 2010년부터 급격하게 증가하여 2012년 31%까지 상승하였고, 그 이후 점점 감소하여 2015년 27.9%를 기록하였다. 여기서 주목할 만한 것은 2009년부터의 변화 추이가 GDP 대비 상위 10대 기업집단의 매출액 비중 패턴과 일치한다는 것이다.

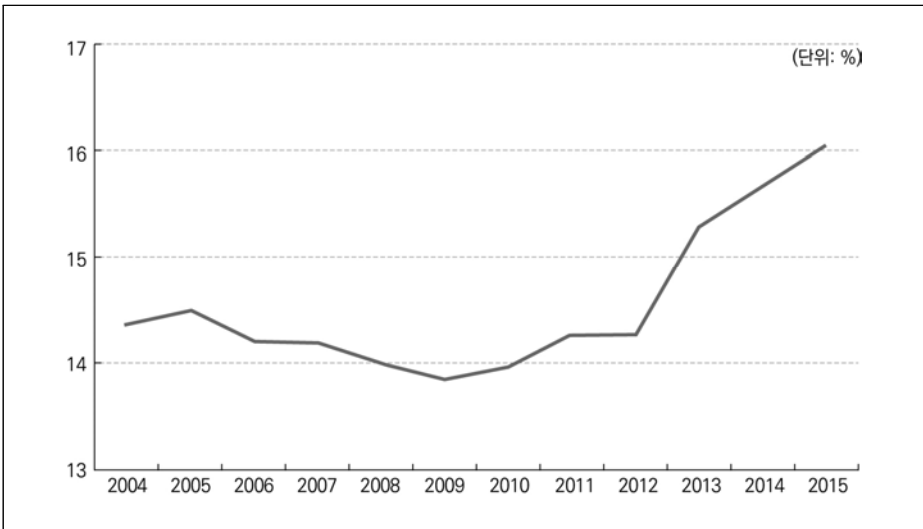
[그림 3-25] 전체 매출액 대비 상위 10대 기업집단의 매출액 비중 변화 추이



\* 자료: 상위 10대 기업집단의 매출액과 전체 매출액은 공정거래위원회 기업집단정보포털과 통계청 (기업경영)으로부터 각각 획득

상기와 같이 경제력 집중을 경제 전체에서 상위 10대 기업집단이 차지하는 비중 관점에서 살펴보았는데, 상위 10대 기업집단 내에서 특정 기업집단으로 경제력이 집중되는지를 살펴보면 [그림 3-26]과 같다. 상위 10대 기업집단 내 경제력 집중도는 상위 10대 기업집단의 자산에 대한 허핀달-허쉬만지수값을 의미하는 것으로, 상위 10대 기업집단 내에서 특정 기업집단에 경제력이 집중되어 있는지를 측정한다. 상위 10대 기업집단 내 경제력 집중도는 2004년 14.37%에서 2009년 13.85%로 낮아졌다가 2010년부터 상승하였고, 2012년 이후부터는 급격하게 높아져서 2015년 16.05%를 기록하였다.

[그림 3-26] 상위 10대 기업집단 내 경제력 집중도 변화 추이

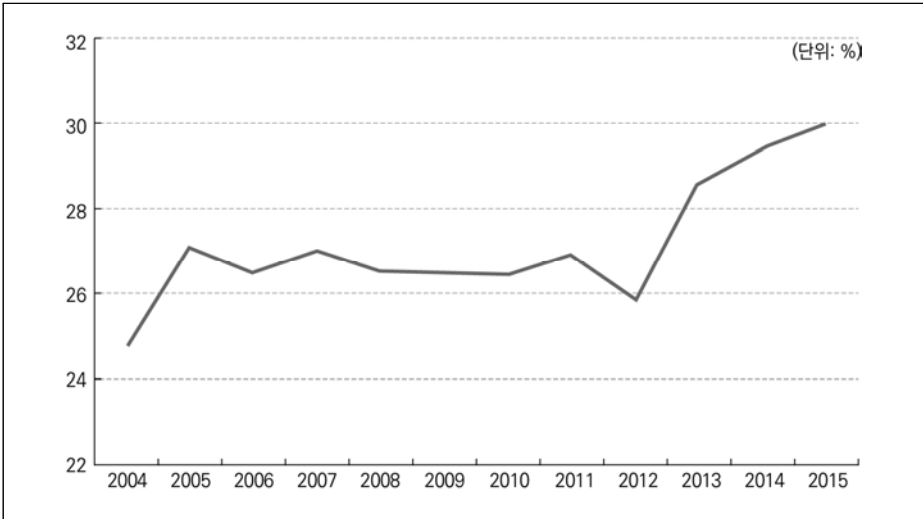


\* 주: 상위 10대 기업집단 내 경제력 집중도는 상위 10대 기업집단의 자산에 대한 허핀달-허쉬만지 수값을 의미하는 것으로, 상위 10대 기업집단 내에서 특정 기업집단에 경제력이 집중되어 있는지를 측정함

\* 자료: 공정거래위원회 기업집단정보포털 자료를 활용하여 자체분석

[그림 3-27]은 상위 10대 기업집단 자산 대비 삼성의 자산 비중 변화 추이를 보여 준다. 전체적으로 상위 10대 기업집단 내 경제력 집중도 변화 추이와 패턴이 비슷하다는 것을 알 수 있다. 특히, 2012년 이후부터 급격하게 상승하는 두 지표의 패턴은 아주 유사하다. 이는 앞에서 살펴본 것과 같이 상위 10대 기업집단의 경제력 집중도는 2009년 이후부터 높아지다가 2013년부터 낮아지는 패턴을 보이지만, 상위 10대 기업집단 내에서 삼성으로의 경제력 집중은 점점 강화되고 있음을 의미한다.

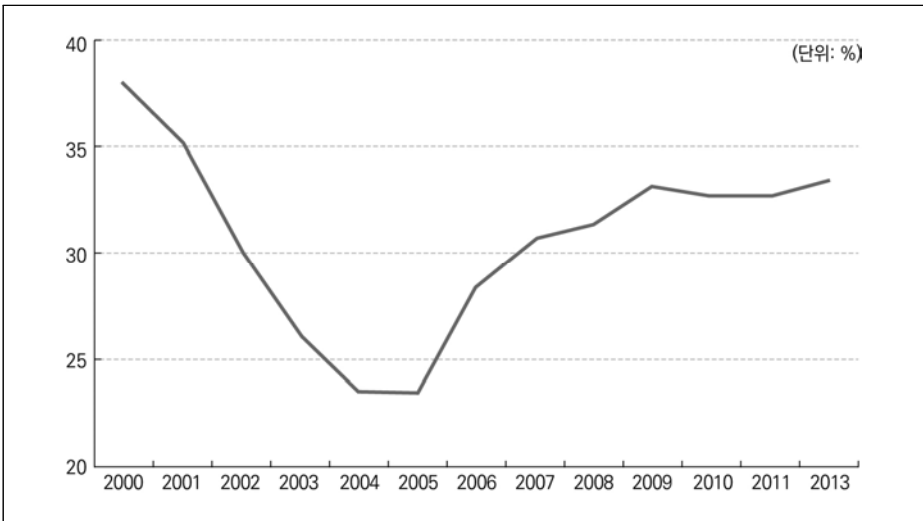
[그림 3-27] 상위 10대 기업집단 자산 대비 삼성의 자산 비중 변화 추이



\* 자료: 공정거래위원회 기업집단정보포털 자료를 활용하여 자체분석

[그림 3-28]은 광업 및 제조업에 대한 시장 지배적 사업자의 품목수 비중 변화 추이를 통해 경제력 집중 현상을 보여준다. 여기서 시장 지배적 사업자는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제4조에 의해 시장점유율이 50%이상인 사업자를 말한다. 시장 지배적 사업자의 품목수 비중은 2000년 38%에서 2005년 23.5%로 하락 후 2006년부터 증가하여 2013년 33.3%를 기록하였다. 이는 전체 품목수에서 독점되고 있는 품목수의 비중이 2006년부터 증가하고 있다는 것을 의미한다.

[그림 3-28] 시장 지배적 사업자의 품목수 비중 변화 추이(광업 및 제조업)

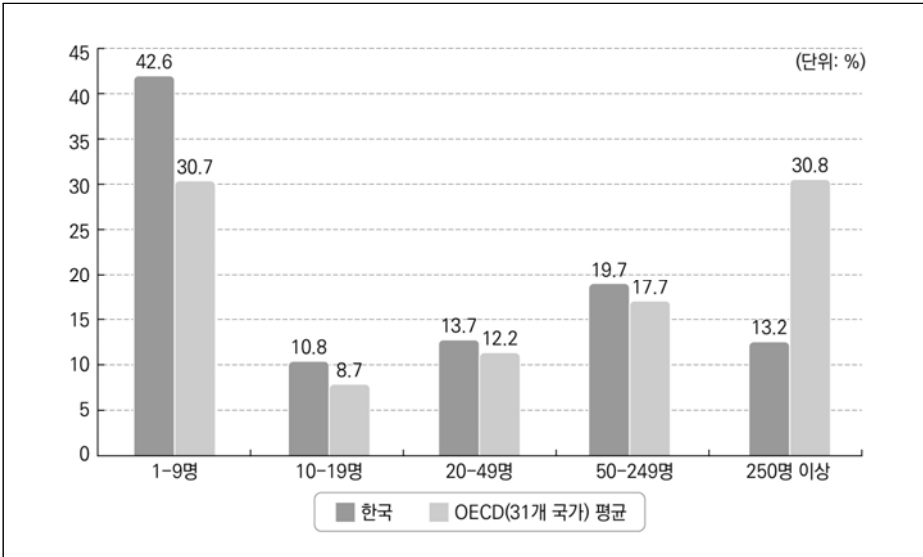


\* 주: 시장 지배적 사업자는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제4조에 의해 시장점유율이 50% 이상인 사업자를 말함

\* 자료: 통계청, 기업경영

상기와 같이 대기업집단에 의해 경제력이 집중되고 있지만, 이들의 경제적 기여는 고용 측면에서 미약하다는 것을 [그림 3-29]와 [그림 3-30]은 보여준다. [그림 3-29]는 OECD 자료를 이용하여 한국의 기업규모별 고용 비중을 OECD(31개 국가) 평균과 비교하여 보여준다. 여기서 기업규모는 고용자수를 의미한다. 한국의 경우 고용자수가 1-9명인 소규모 기업의 고용 비중은 42.6%이고, 250명이상인 대규모 기업의 고용 비중은 13.2%이다. 반면, OECD(31개 국가) 평균은 각각 30.7%와 30.8%이다. 이처럼 고용자수가 250명이상인 한국 대규모 기업의 고용 비중은 고용자수가 1-9명인 한국 소규모 기업의 고용 비중뿐만 아니라 OECD(31개 국가) 평균에 크게 미치지 못한다.

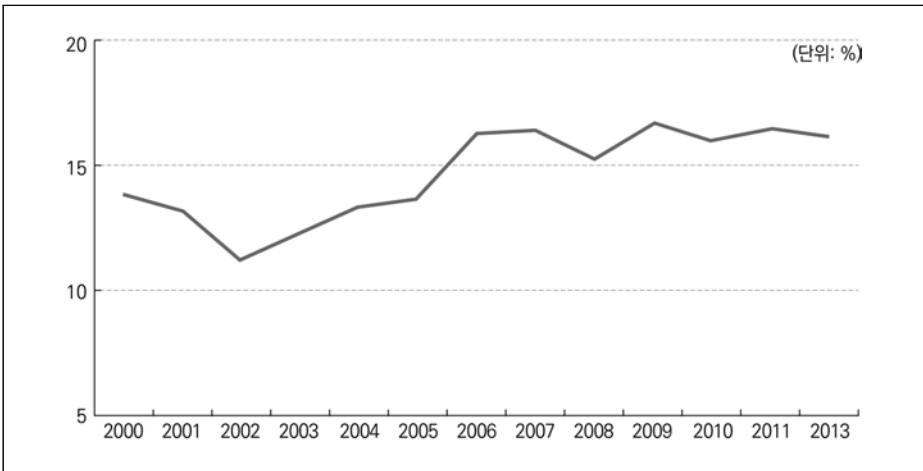
[그림 3-29] 기업규모별 고용 비중 비교(2013년)



\* 자료: OECD Statistics, Industry and Services

[그림 3-30]은 통계청 기업경영 자료를 이용하여 종사자수 기준 상위 50대 기업의 고용 비중 변화 추이를 보여준다. 종사자수 기준 상위 50대 기업의 고용 비중은 2000년 13.9%에서 2002년 11.3%로 하락한 후 2003년부터 지속적으로 상승하여 2006년 16.3%를 기록하였으나, 그 이후부터는 큰 변화가 없다. 이는 종사자수 기준 상위 50대 기업은 2006년 이후부터 고용 측면에서 경제적 기여가 미미하다는 것을 의미한다.

[그림 3-30] 종사자수 기준 상위 50대 기업의 고용 비중 변화 추이



\* 자료: 통계청, 기업경영

### 나. 내부거래

〈표 3-12〉는 민간대기업집단의 2010-2015년 내부거래 금액 및 비중을 보여준다. 여기서 대기업집단은 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령 제17조 제1항에서 정하는 상호출자제한기업집단으로서 자산총액의 합이 5조원 이상인 기업집단을 말하고, 내부거래 비중은 동일 대기업집단 소속 회사의 총매출액(상품 및 용역거래에 의한 매출) 중 계열회사 간 이루어진 거래가 차지하는 비중을 의미한다. 내부거래 비중은 2010년 12.04%에서 2015년 11.7%로 감소하였으나 2015년 금액기준(159.6조)으로는 여전히 높은 수준이다.

〈표 3-12〉 민간대기업집단의 내부거래 금액 및 비중

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
내부거래 금액(조원)	144.7	186.3	185.3	181.5	181.1	159.6
내부거래 비중(%)	12.04	13.24	12.30	12.46	12.4	11.7

\* 자료: 공정거래위원회, 대기업집단 내부거래현황 분석결과(2011-2016년)

〈표 3-13〉은 상장여부에 따른 2010-2015년 내부거래 비중을 보여준다. 비상장사의 내부거래 비중(22.1-24.52%)은 상장사의 내부거래 비중(7.7-8.82%)보다 훨씬 높다.

〈표 3-13〉 상장여부에 따른 내부거래 비중(단위: %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
비상장사	22.59	24.52	22.23	23.53	23.3	22.1
상장사	8.82	8.62	8.11	7.75	7.9	7.7

\* 자료: 공정거래위원회, 대기업집단 내부거래현황 분석결과(2011-2016년)

〈표 3-14〉는 2015년 말 기준 내부거래 비중에 따른 계열회사 수 분포를 보여준다. 내부거래 비중이 15% 미만인 계열회사 수는 464개로 전체 계열회사 수에서 차지하는 비중은 36.4%로 가장 높다. 극단적인 경우로 내부거래 비중이 100%인 계열회사 수는 67개나 된다.

〈표 3-14〉 내부거래 비중에 따른 계열회사 수 분포(2015년 말 기준)

구분	계열회사 수(전체 1,274개)	비중(%)
내부거래 비중	0-15%	464
	15-30%	119
	30-50%	110
	50-80%	136
	80-100%	154
	100%	67

\* 주: ① 내부거래가 있는 계열회사 수는 1,050개로 전체 1,274개에서 차지하는 비중은 82.4%임

② 내부거래가 없는 계열회사 수는 224개로 전체 1,274개에서 차지하는 비중은 17.6%임

\* 자료: 공정거래위원회, 대기업집단 내부거래현황 분석결과(2016년)



〈표 3-15〉는 2015년 말 기준 내부거래 비중이 높은 대기업집단을 보여준다. 내부거래 비중이 높은 대기업집단은 에스케이(24.2%), 포스코(18.8%), 태영(18.5%), 현대자동차(18%), 케이티(15.6%) 순이다.

〈표 3-15〉 내부거래 비중이 높은 대기업집단(2015년 말 기준)

구분	에스케이	포스코	태영	현대자동차	케이티
내부거래 비중(%)	24.2	18.8	18.5	18	15.6
내부거래 금액(조원)	33.3	11.5	0.6	30.9	4.1

\* 자료: 공정거래위원회, 대기업집단 내부거래현황 분석결과(2016년)

〈표 3-16〉은 2015년 말 기준 내부거래 비중이 높은 업종을 보여준다. 내부거래 비중이 높은 업종은 사업시설관리/조경서비스업(64.5%), 컴퓨터 프로그래밍, 시스템통합/관리업(63.6%), 정보서비스업(53.4%), 부동산업(52.9%), 사업지원서비스업(50.7%) 순으로 모두 서비스업이다.

〈표 3-16〉 내부거래 비중이 높은 업종(2015년 말 기준)

구분	내부거래 비중(%)	내부거래 금액(조원)
사업시설관리/조경서비스업	64.5	0.4
컴퓨터 프로그래밍, 시스템통합/관리업	63.6	7.6
정보서비스업	53.4	0.6
부동산업	52.9	3.7
사업지원서비스업	50.7	3.1

\* 주: 업종은 한국표준산업분류 '중분류' 기준으로 분류한 것임

\* 자료: 공정거래위원회, 대기업집단 내부거래현황 분석결과(2016년)

〈표 3-17〉은 2015년 말 기준 내부거래 금액이 높은 업종을 보여준다. 내부거래 금액이 높은 업종은 자동차 및 트레일러 제조업(21.8조원), 종합 건설업(14.2조원), 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향/통신장비 제조업(13조원), 1차 금속 제조업(10.5조원), 화학물질/화학제품 제조업(9.9조원) 순으로 제조업 및 건설업이다.

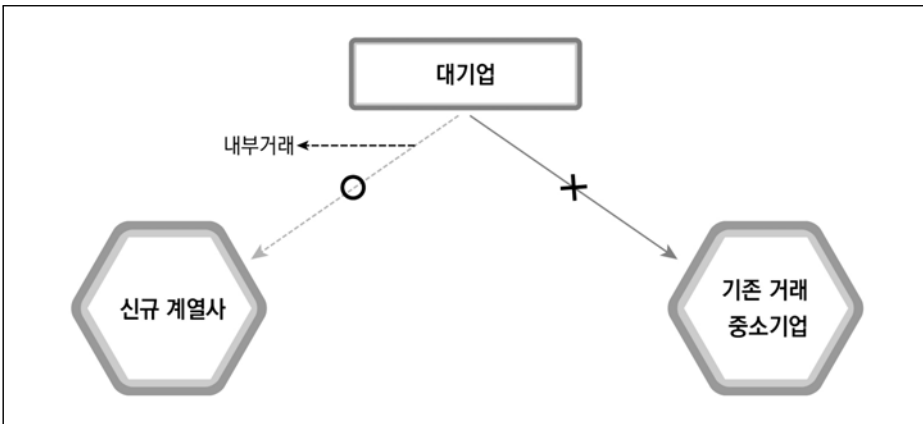
〈표 3-17〉 내부거래 금액이 높은 업종(2015년 말 기준)

구분	내부거래 금액(조원)	내부거래 비중(%)
자동차 및 트레일러 제조업	21.8	17
종합 건설업	14.2	14.9
전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향/통신장비 제조업	13	5.1
1차 금속 제조업	10.5	15.7
화학물질/화학제품 제조업(의약품 제외)	9.9	12.3

\* 주: 업종은 한국표준산업분류 '중분류' 기준으로 분류한 것임  
 \* 자료: 공정거래위원회, 대기업집단 내부거래현황 분석결과(2016년)

다음은 내부거래가 이루어진 구체적인 핵심사례를 살펴보도록 하겠다. 먼저, [그림 3-31]은 대기업이 신규 계열사를 만들어 내부거래를 함으로써 기존에 거래하던 중소기업을 퇴출시킨 사례에 대한 개념도를 보여준다. 대기업이 발주한 거래량을 우수한 중소기업이 수주하여 오랜 기간 거래를 하고 있는 가운데, 해당 대기업이 계열사를 새롭게 만들어 기존 거래 중소기업과 계약을 종료하고 신규 계열사와 수의계약을 통해서 내부거래를 하는 경우이다.

[그림 3-31] 내부거래를 통한 기존 거래 중소기업 퇴출 사례 개념도



\* 자료: 자체분석

〈표 3-18〉은 이에 대한 구체적인 사례로 스크린 광고 영업대행 시장에서 CJ CGV가 기존에 거래해오던 중소기업과 계약을 종료하고 새롭게 설립한 계열사와 내부거래를 한 경우이다. CJ CGV는 약 7년 동안 거래를 해오던 중소기업과 거래를 중단하고 2005년 7월에 신설된 계열사 재산커뮤니케이션즈와 내부거래를 시작함으로써 1979년에 설립되어 전문적으로 스크린 광고 영업대행 업무를 수행해오던 기존 거래 중소기업을 시장으로부터 퇴출시켰다. 이로 인해 재산커뮤니케이션즈는 설립 2년만인 2007년에 시장점유율 50% 이상을 차지하여 업계 1위 사업자가 되었고, 2005-2011년 연평균 영업이익률은 50.14%로 업종 평균인 6.73%에 비해 매우 상승하였다.

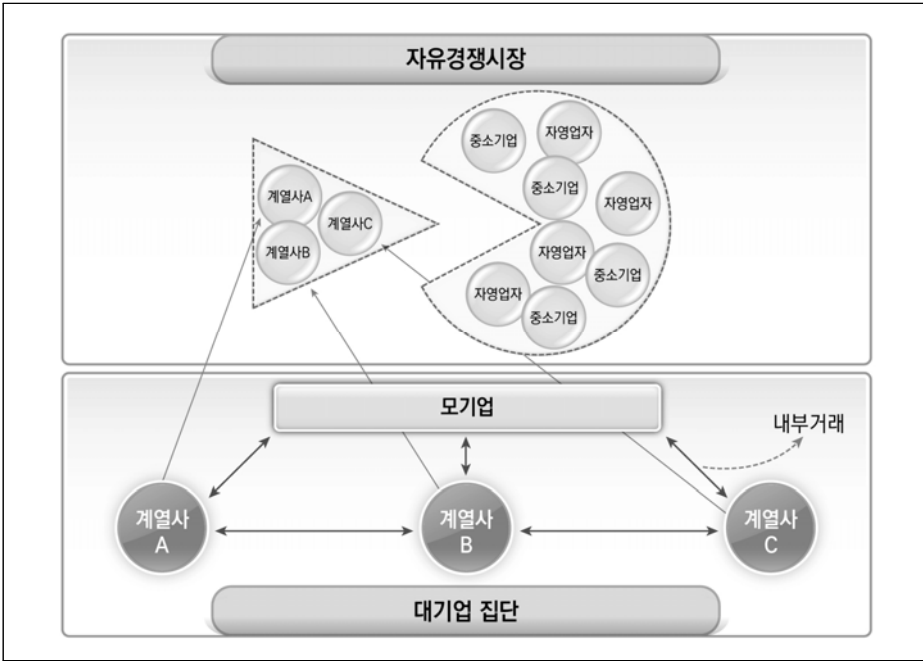
〈표 3-18〉 스크린 광고 영업대행 시장에서 내부거래를 통한 기존 거래 중소기업 퇴출 사례(CJ)

개요	CJ 계열사 간 내부거래		
	발주기업	수주기업	내부거래 내용
	CJ CGV	재산커뮤니케이션즈	스크린 광고 영업대행 거래량의 90% 이상을 수의계약으로 체결
기존 거래 중소기업 퇴출 주요내용	CJ CGV는 약 7년 동안 거래를 해오던 중소기업과 거래를 중단하고 2005년 7월에 신설된 계열사 재산커뮤니케이션즈와 내부거래를 시작함으로써 1979년에 설립되어 전문적으로 스크린 광고 영업대행 업무를 수행해오던 기존 거래 중소기업을 시장으로부터 퇴출시킴 * 재산커뮤니케이션즈는 설립 2년만인 2007년에 시장점유율 50% 이상을 차지하여 업계 1위 사업자가 됨 * 2005-2011년 연 평균 영업이익률: 50.14%(재산커뮤니케이션즈), 6.73%(업종 평균)		

\* 자료: 공정거래위원회, 의결2016-293호

〔그림 3-32〕는 대기업집단 내 계열사 간 부당 내부거래를 통하여 획득된 이점을 이용하여 제3시장의 자유경쟁 생태계를 파괴시킨 사례에 대한 개념도를 보여준다. 대기업집단 내 다른 계열사로부터 인력, 자금, 재화 등을 내부거래를 통하여 부당하게 지원받은 계열사가 획득된 이점을 이용하여 제3시장의 공개입찰에 참여하여 상당수 거래량을 독점함으로써 자영업자와 중소기업을 해당시장에서 퇴출시키는 경우이다.

[그림 3-32] 부당 내부거래를 통한 자유경쟁시장 생태계 파괴 사례 개념도



\* 자료: 자체분석

〈표 3-19〉는 이에 대한 구체적인 사례로 IT서비스 시장에서 SK텔레콤을 비롯한 여러 계열사로부터 부당하게 인건비 및 유지보수비를 지원받은 SK기업집단 계열사가 제3시장에서 공개입찰을 유리한 조건으로 참가하여 해당시장의 생태계를 파괴시킨 경우이다. SK씨앤씨는 IT서비스 시장에서 5년 내지 또는 10년 이상 장기간에 걸쳐 SK텔레콤, SK건설, SK증권, SK이노베이션, SK에너지, SK네트웍스, SK마케팅앰퍼니로부터 소프트웨어기술자의 인건비를 비계열사 보다 높게 책정 받고, SK텔레콤으로부터는 전산장비의 유지보수비를 타계열사 보다 높게 책정 받은 후 시장경쟁이 이루어지고 있는 금융 및 공공분야의 공개입찰에 다른 업체보다 유리한 조건으로 참가하여 많은 거래량을 수주하였다. 이로 인해 여러 중소기업들이 해당시장에서 퇴출되었고, SK씨앤씨의 2006-2010년 연 평균 영업이익률(7.49%)은 업종 평균(4.86%)에 비해 크게 상승하였다.

〈표 3-19〉 IT서비스 시장에서 부당 인건비 및 유지보수비 지원 사례(SK)

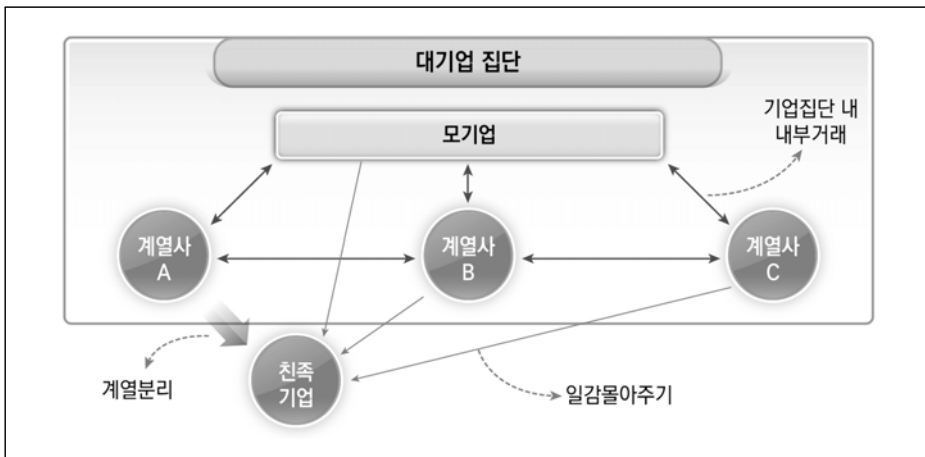
개요	SK 계열사 간 부당지원(내부거래)		
	자원기업	피지원기업	지원내용
	SK텔레콤, SK건설, SK증권, SK이노베이션, SK에너지, SK네트웍스, SK마케팅앤컴퍼니	SK씨앤씨	IT서비스 시장에서 소프트웨어기술자의 인건비를 비계열사 보다 높게 책정
SK텔레콤	SK씨앤씨	IT서비스 시장에서 전산장비의 유지보수비를 타계열사 보다 높게 책정	

자유경쟁시장 훼손 주요내용  
 SK씨앤씨는 계열사와 5년 내지 또는 10년 이상 장기간에 걸친 부당 내부거래를 통해 시장경쟁이 이루어지고 있는 금융 및 공공분야에서 다른 업체보다 유리한 조건으로 입찰에 참가하여 수주함  
 \* 2006-2010년 연 평균 영업이익률: 7.49%(SK씨앤씨), 4.86%(업종 평균)

\* 자료: 공정거래위원회, 의결2012-227호

[그림 3-33]은 대기업집단 계열사로부터 분리된 친족기업에 일감을 몰아준 사례에 대한 개념도를 보여준다. 대기업집단의 모기업을 포함한 다른 계열사와 내부거래를 하던 계열사 A가 계열 분리된 후에도 친족기업이라는 이유로 해당 대기업집단으로부터 일감을 몰아 받는 경우이다.

[그림 3-33] 친족 분리기업 일감몰아주기 사례 개념도



\* 자료: 자체분석

〈표 3-20〉은 이에 대한 구체적인 사례로 시스템통합 시장에서 한진그룹의 계열사였다가 분리된 친족기업이 한진그룹으로부터 일감을 몰아 받은 경우이다. 시스템통합 업무를 주업종으로 하는 싸이버로지텍(2000년 설립, 한진그룹의 친족기업)은 2014년 한진그룹으로부터 계열 분리된 이후에도 일감을 집중적으로 받아 매출액이 816억원(2014년)에서 1,173억원(2015년)으로 크게 증가되었다.

〈표 3-20〉 시스템통합 시장에서 친족 분리기업 일감몰아주기 사례(한진)

개요	계열사에서 분리된 친족기업에 일감몰아주기(내부거래)		
	발주기업	수주기업	내부거래 내용
	한진그룹	싸이버로지텍 (계열사에서 분리된 친족기업)	시스템통합 업무 거래량의 상당수를 친족기업에 몰아줌
친족 분리기업 일감몰아주기 주요내용	시스템통합 업무를 주업종으로 하는 싸이버로지텍(2000년 설립, 한진그룹의 친족기업)은 2014년 한진그룹으로부터 계열분리된 이후에도 일감을 집중적으로 받아 매출액이 816억원(2014년)에서 1,173억원(2015년)으로 크게 증가됨		

\* 자료: 2016 국정감사 정책자료집(채이배)

#### 다. 불공정행위

〈표 3-21〉은 공정거래위원회의 2015년도 통계연보 자료를 이용하여 불공정행위 유형별 사건접수 현황을 보여준다. 2015년 불공정행위 중 사건으로 가장 많이 접수된 것은 거래상 지위남용으로 총 2,023건(공정거래법을 적용받는 179건, 하도급법을 적용받는 1,844건)이 접수되었다.

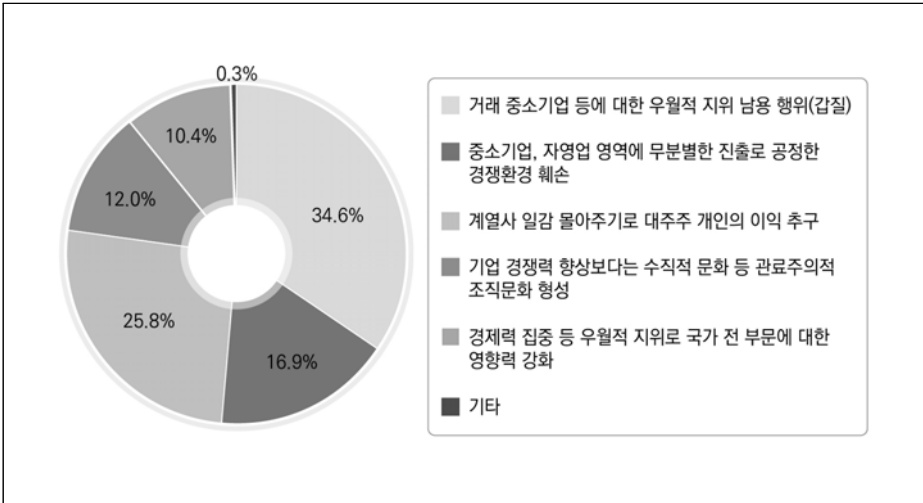
〈표 3-21〉 불공정행위 유형별 사건접수 현황(2015년)

구분		건수	
일반 불공정행위	거래거절	44	
	차별적 취급	5	
	경쟁사업자 배제	5	
	부당고객 유인	29	
	거래강제	35	
	거래상 지위남용	공정거래법 적용 경우	179
		하도급법 적용 경우	1,844
	구속조건부 거래	10	
	사업활동 방해	22	
	부당지원	19	
	기타	10	
특수 불공정행위	대규모 소매유통업에서의 불공정행위	21	

- \* 주: ① 하도급법에 따른 거래상 지위남용 유형은 대금 미지급, 대금 지연지급, 어음 할인료 미지급, 서면 미교부, 부당감액, 선급금 미지급, 수령거부, 지연이자 미지급 등이 있음  
 ② 대규모 소매유통업에서의 불공정행위는 상품대금 감액, 상품대금 미지급, 상품수령 거부 및 반품, 판매촉진 비용부담 전가, 납품업체 종업원 사용, 경영정보 제공 요구, 불이익 제공 및 경제적 이익 제공 요구, 매장설비 비용 미보상 등이 있음  
 \* 자료: 공정거래위원회, 2015년도 통계연보

[그림 3-34]도 불공정행위 중 거래상 지위남용이 가장 빈번하다는 것을 뒷받침해준다. [그림 3-34]는 전국 성인 남녀 1,000명을 대상으로 한 2016년 설문조사 결과로서 거래 중소기업 등에 대한 우월적 지위남용 행위(34.6%)가 재벌이 한국경제에 끼치는 가장 큰 폐해임을 보여준다.

[그림 3-34] 재벌이 한국경제에 끼치는 폐해(2016년 설문조사)



\* 자료: 파이터치연구원, 2016년 설문조사(신뢰도 95%, 표본오차 ±3.1%, 표본 전국 성인 남녀 1,000명)

〈표 3-21〉에서 언급된 일반 불공정행위와 특수 불공정행위에 대하여 간단히 살펴 보도록 하겠다. 먼저, 일반 불공정행위 유형별 개념 및 사례에 대해서 살펴보면, 〈표 3-22〉와 같다. 〈표 3-22〉에 제시되지 않은 하도급법에 따른 거래상 지위남용 유형은 대금 미지급, 대금 지연지급, 어음 할인료 미지급, 서면 미교부, 부당감액, 선급금 미지급, 수령거부, 지연이자 미지급 등이 있다.

〈표 3-22〉 일반 불공정행위 유형별 개념 및 사례

구분		내용
거래거절	개념	사업자가 정당한 이유 없이 거래의 개시를 거절, 지속적인 거래관계를 중단, 거래하는 상품이나 용역의 수량 및 내용을 현저히 제한하는 행위
	사례	주류제조사가 슈퍼 등에 맥주를 공급하면서 자기가 생산한 위스키를 구입하지 않는다는 이유로 특정슈퍼에 맥주를 공급하지 않은 경우

(계속)



〈표 3-22〉 계속

구분		내용
차별적 취급	개념	사업자가 거래상대방에 대해 거래지역이나 가격, 기타 거래조건을 차별하여 경쟁사업자나 거래상대방의 지위를 약화시켜 자신의 지위를 유지·강화하는 행위
	사례	소금제조사가 A, B 대리점과 거래하면서 A 대리점에서는 현금결제비율을 50%로 하고 B 대리점에서는 100%로 하는 등 정당한 이유 없이 신규대리점에 비해 기존 대리점에게 현금결제비율을 높여 차별 취급한 경우
경쟁사업자 배제	개념	사업자가 경쟁사업자를 배제하기 위해 정상적인 경쟁 수단을 사용하지 않고 상품 또는 용역을 공급원가보다 현저히 낮은 가격으로 판매하거나 통상 거래되는 가격에 비하여 부당하게 높은 가격으로 구입하는 행위
	사례	차약제조사가 경쟁차약제조사를 시장에서 배제하기 위해 차약을 개당 1원으로 응찰하여 낙찰 받은 후 330만개를 공급한 경우
부당고객 유인	개념	사업자가 과도한 이익의 제공, 계약성립의 저지, 계약불이행의 유인 등을 통해 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위
	사례	제약업체들이 국내병원에 자기가 생산 및 공급하는 의약품에 납품함에 있어서 판매를 증가시킬 목적으로 종합병원 등에 약품채택비(랜딩비), 처방사례비(리베이트), 접대비 등을 지급한 경우
거래강제	개념	사업자가 끼워팔기나 회사 임직원으로 하여금 본인 의사에 반하여 상품이나 용역을 구입 및 판매하도록 강제하는 행위 등을 통해 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 강제하는 행위
	사례	예식장사업주가 자기의 예식장을 이용하는 고객들에게 예식장을 임대하는 조건으로 자기의 음식점만을 이용하도록 하거나 자기 예식장의 결혼 의상 등 부대용품만을 이용하도록 한 사례
거래상 지위남용	개념	거래상 우월적 지위를 갖고 있는 사업자가 그 지위를 부당하게 남용하여 거래상대방의 자유로운 의사결정을 침해하여 거래상 불이익을 주는 행위
	사례	유명 브랜드 전자제품 제조사가 대리점이 주문하지 않았음에도 불구하고 재고상황이나 상대방의 주문의사에 상관없이 과대한 물량을 공급한 사례

(계속)

〈표 3-22〉 계속

구분		내용
구속조건부 거래	개념	사업자가 자유롭고 공정한 시장경쟁을 침해하여 거래지역 또는 거래상 대방을 제한함으로써 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위
	사례	자사의 생수를 취급하는 대리점들에게 경쟁사 제품 취급을 금지하고, 이를 위반 시 위약금 부과 및 계약해지 등 제재 조치한 경우
사업활동 방해	개념	다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위
	사례	대규모 음료사업기업이 중소기업 소속 대리점들에게 현저한 혜택을 제공할 것을 약속하고, 이들을 유인 및 영입하여 경쟁사업자의 사업활동을 방해한 경우
부당지원	개념	부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금, 대여금, 인력, 부동산, 유가증권, 상품, 용역, 무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위
	사례	계열 금융회사가 계열회사의 약정 연체이자율을 받지 않고 비계열사의 대출이자율을 적용하여 연체이자를 수령한 경우

\* 자료: 공정거래위원회

다음은 대규모 소매유통업에서의 불공정행위(특수 불공정행위)에 대해서 살펴보도록 하겠다. 대규모 소매유통업에서의 불공정행위는 상품대금 감액, 상품대금 미지급, 상품수령 거부 및 반품, 판매촉진 비용부담 전가, 납품업체 종업원 사용, 경영정보 제공 요구, 불이익 제공 및 경제적 이익 제공 요구, 매장설비 비용 미보상 등이 있다.

또한, 대규모 유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률에 저촉되지는 않지만 한국의 소매유통업에서 고질적인 문제점으로 지적되고 있는 불공정행위를 살펴보면, 다음과 같다. 〈표 3-23〉은 2014년 소매유통업 매입거래 유형별 비중을 보여준다. 여기서 직매입은 대규모 유통업자가 매입한 상품 중 판매되지 아니한 상품에 대한 판매책임을 부담하고 납품업자로부터 상품을 매입하는 형태의 거래를 의미하고, 특약매입은 대규모 유통업자가 매입한 상품 중 판매되지 아니한 상품을 반품할 수 있는 조건으로 납품업자로부터 상품을 외상 매입하고 상품판매 후 일정률이나 일정액의 판매수익을 공제한 상품판매대금을 납품업자에게 지급하는 형태의 거래를 의미하며, 임대매입은 매장을 임대해 주고 상품판매대금의 일정률을 임대료로 받는 거래를 의미한다. 소매유통업 전

체적으로 볼 때는 직매입 비중이 57.3%로 가장 높고, 특약매입 비중과 임대율 비중은 각각 28.4%와 14.3%이다. 백화점의 경우는 독특하게 특약매입 비중이 73%로 가장 높은 반면, 직매입 비중은 4% 밖에 되지 않는다.

〈표 3-23〉 소매유통업 매입거래 유형별 비중(2014년, %)

구분	합계	아울렛	백화점	대형마트	SSM	편의점
직매입	57.3	0	4	84	90	98.8
특약매입	28.4	6	73	9	9	1
임대율	14.3	94	23	7	1	0.2

- \* 주: ① 직매입은 대규모 유통업자가 매입한 상품 중 판매되지 아니한 상품에 대한 판매책임을 부담하고 납품업자로부터 상품을 매입하는 형태의 거래를 의미함  
 ② 특약매입은 대규모 유통업자가 매입한 상품 중 판매되지 아니한 상품을 반품할 수 있는 조건으로 납품업자로부터 상품을 외상 매입하고 상품판매 후 일정률이나 일정액의 판매수익을 공제한 상품판매대금을 납품업자에게 지급하는 형태의 거래를 의미함  
 ③ 임대율은 매장을 임대해 주고 상품판매대금의 일정률을 임대료로 받는 거래를 의미함

\* 자료: 정수정(2016)

그러나, 주요 선진국의 경우는 〈표 3-24〉와 같이 직매입 비중이 매우 높다. 미국, 영국, 프랑스의 백화점 직매입 비중은 각각 80-90%, 61.9%, 60-70%로 한국의 것보다 훨씬 높다.

〈표 3-24〉 백화점 직매입 비중 비교

구분	한국	미국	영국	프랑스
비중(%)	4	80-90	61.9	60-70

\* 자료: 정수정(2016)

다음의 문제는 백화점 판매 수수료율에 관한 것이다. 〈표 3-25〉에 따르면, 7개 분석대상 백화점의 2015년 평균 판매수수료율은 전체, 특약매입, 임대율의 경우 각각 27.9%, 28.9%, 20.4%이다.

〈표 3-25〉 백화점 평균 판매 수수료율(2015년, %)

구분	평균	상위 3사	중하위 4사
전체	27.9	28.2	26.4
특약매입	28.9	29.3	26.8
임대율	20.4	20.4	20.3

\* 주: ① 특약매입은 납품업체로부터 반품조건부로 상품을 외상 매입해 판매하는 거래를 의미함  
 ② 임대율은 매장을 임대해 주고 상품판매대금의 일정률을 임대료로 받는 거래를 의미함  
 ③ 분석대상 백화점은 총 7개로 롯데, 신세계, 현대, 갤러리아, 에이케이플라자, 엔씨, 동아임  
 \* 자료: 공정거래위원회

7개 백화점의 주요 상품군별 2015년 평균 판매 수수료율은 〈표 3-26〉과 같다. 셔츠/넥타이의 평균 판매 수수료율은 33.9%로 가장 높고, 디지털기기의 평균 판매 수수료율은 11%로 가장 낮다.

〈표 3-26〉 백화점 주요 상품군별 평균 판매 수수료율(2015년, %)

순위	상위 상품군	수수료율	순위	하위 상품군	수수료율
1	셔츠/넥타이	33.9	1	디지털기기	11.0
2	레저용품	32.0	2	대형가전	14.4
3	잡화	31.8	3	소형가전	18.6
4	여성정장	31.7	4	문구/완구	18.7
5	란제리/모피	31.1	5	신선식품	20.8

\* 주: 분석대상 백화점은 총 7개로 롯데, 신세계, 현대, 갤러리아, 에이케이플라자, 엔씨, 동아임  
 \* 자료: 공정거래위원회

특약매입의 경우 판매되지 아니한 상품을 반품 받아야 될 상황 하에서 판매 수수료율은 납품업자에게 큰 부담이 아닐 수 없다. 더구나 28.9%에 해당하는 평균 판매 수수료율은 더 큰 문제가 될 수밖에 없다. 임대율의 경우는 입점업체가 일정 임대료를 부담하는 것이 타당한데, 상품판매대금에서 상당한 수준의 수수료율을 적용하여 공제하는 것은 임대인의 취지에 맞지 않는다.

### 라. 법 집행의 불공정

〈표 3-27〉은 2015년 공정거래법 조치유형별 사건처리 실적을 보여준다. 2015년 사건처리는 자진시정(1,220건, 27.94%), 시정명령(450건, 10.30%), 경고(424건, 9.71%) 순으로 이루어졌고, 검찰에 고발된 사건은 전체 4,367건 중 56건(1.28%) 밖에 되지 않는다.

〈표 3-27〉 공정거래법 조치유형별 사건처리 실적(2015년)

구분	고발	시정명령	시정권고	시정요청	과태료	경고	자진시정	조정	합계
실적(건)	56	450	43	1	135	424	1,220	332	4,367
비중(%)	1.28	10.30	0.98	0.02	3.09	9.71	27.94	7.60	-

\* 주: 표에 포함하지 않은 기타 사건처리 실적은 1,706건으로 전체에서 39.07%를 차지함

\* 자료: 공정거래위원회, 2015년도 통계연보

상기와 같이 형사처벌 실적이 저조하기 때문에 공정거래법에 대한 실효성 문제가 많이 제기되고 있다. 〈표 3-28〉은 이를 뒷받침해준다. World Economic Forum에서 발표한 2014-2015년 글로벌 경쟁력지수에 따르면, 한국의 공정거래법 실효성 지표값은 4.35로 OECD(35개 국가) 평균인 4.63보다 작다. 순위를 살펴보면, 한국은 144개 국가 중 47위를 차지하였다. 이는 말레이시아(17위)와 르완다(28위)보다도 낮은 순위이다.

〈표 3-28〉 공정거래법의 실효성 비교(2014-2015년)

구분	순위(144개 국가)	지표값(1-7)
핀란드	1	5.59
네덜란드	2	5.51
카타르	3	5.39
일본	4	5.39
뉴질랜드	5	5.39
아랍에미리트	6	5.30
푸에르토 리코	7	5.27
싱가포르	8	5.26
벨기에	9	5.24
스웨덴	10	5.23
미국	15	5.13
말레이시아	17	5.05
르완다	28	4.66
한국	47	4.35
OECD(35개 국가) 평균	-	4.63

\* 자료: World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2014-2015

## 5. 경제주체 간 조화

본 절에서는 헌법 제119조 제2항에서 언급된 경제주체 간 조화에 대하여 한국경제의 실태가 어떠한지 살펴본다. 이를 위해 사회적 갈등, 복지수준 및 사회안전망, 공동체의식 측면에서 한국경제의 실태를 살펴본다.

### 가. 사회적 갈등

〈표 3-29〉는 정영호·고속자(2014)의 연구를 활용하여 OECD 국가 간 사회갈등 수준을 비교하여 보여준다. 여기서 사회갈등지수는 Rodrik(1999)의 연구로부터 도출

된 개념으로 ‘잠재적 사회갈등’을 ‘갈등관리제도’로 나눈 값이다. 잠재적 사회갈등은 정치적 갈등요인(공공서비스의 정치적 비독립성, 정부 의사결정에서의 비효과적인 실행평가, 정보접근제한, 언론의 정치적 편향성), 경제적 갈등요인(지니계수 등의 소득 불평등 지표), 사회문화적 갈등요인(민족 및 문화 다양성, 인구밀집도, 도시인구증가율)으로 측정되고, 갈등관리제도는 정부의 효과성, 규제 질적 수준, 부패규제, 정부 소비지출 비중으로 측정된다. 사회갈등지수값이 가장 높은 국가는 터키(3.10)이고, 그 다음은 그리스(1.55)이다. 한국의 사회갈등지수값은 0.86으로 OECD(24개 국가) 평균인 0.72보다 높다. 사회갈등이 높은 순위로는 24개 OECD 국가 중 5위로 높은 수준이다.

〈표 3-29〉 OECD 국가 간 사회갈등 수준 비교(2011년)

구분	지수값	OECD 24개 국가 중 순위
터키	3.10	1
그리스	1.55	2
칠레	1.25	3
이탈리아	1.06	4
한국	0.86	5
스페인	0.84	6
이스라엘	0.83	7
포르투갈	0.78	8
슬로바키아	0.70	9
에스토니아	0.70	10
OECD(24개 국가) 평균	0.72	-

\* 주: ① Rodrik(1999)의 연구로 부터 도출된 개념으로 사회갈등지수는 ‘잠재적 사회갈등/갈등관리제도’를 의미함

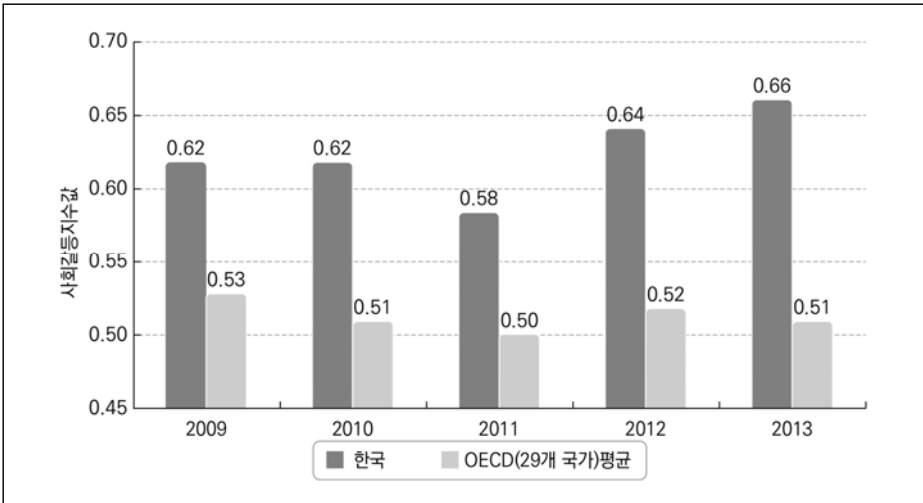
② 잠재적 사회갈등은 정치적 갈등요인(공공서비스의 정치적 비독립성, 정부 의사결정에서의 비효과적인 실행평가, 정보접근제한, 언론의 정치적 편향성), 경제적 갈등요인(지니계수 등의 소득불평등 지표), 사회문화적 갈등요인(민족 및 문화 다양성, 인구밀집도, 도시인구증가율)으로 측정됨

③ 갈등관리제도는 정부의 효과성, 규제 질적 수준, 부패규제, 정부소비지출 비중으로 측정됨

\* 자료: 정영호·고숙자(2014)

[그림 3-35]는 이부형·박용정(2016)의 연구를 활용하여 2009년부터 2013년까지 OECD(29개 국가) 평균 대비 한국의 사회갈등 수준 변화 추이를 보여준다. 여기서도 사회갈등지수는 Rodrik(1999)의 연구로부터 도출된 개념으로 ‘잠재적 사회갈등’을 ‘갈등관리제도’로 나눈 값이다. 그러나 잠재적 사회갈등은 지니계수와 정치적 안정지표로 측정되고, 갈등관리제도는 정부효과지표와 법치주의 관련지표로 측정된다. 한국의 사회갈등지수값은 2009년 0.62에서 2011년 0.58로 낮아졌다가 2013년 0.66으로 상승하였다. OECD(29개 국가) 평균은 0.5-0.53으로 전 기간에 걸쳐 한국의 사회갈등지수값보다 낮다. 2009년부터 2013년까지의 평균을 기준으로 OECD 29개 국가 중 사회갈등지수값이 가장 높은 국가는 터키(2.34)이고, 한국은 7위를 기록하였다.

[그림 3-35] OECD 평균 대비 한국의 사회갈등 수준

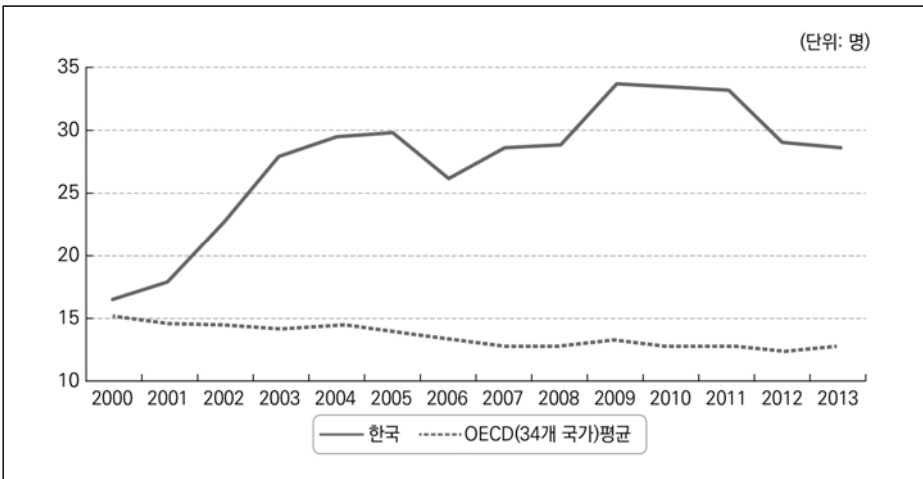


\* 주: ① Rodrik(1999)의 연구로부터 도출된 개념으로 사회갈등지수는 ‘잠재적 사회갈등/갈등관리제도’를 의미함  
 ② 잠재적 사회갈등은 지니계수와 정치적 안정지표로 측정됨  
 ③ 갈등관리제도는 정부효과지표와 법치주의 관련지표로 측정됨  
 \* 자료: 이부형·박용정(2016)



이와 같이 한국의 사회갈등 수준이 높기 때문에 [그림 3-36]과 같이 한국의 자살률이 높게 나타난 것으로 보인다. [그림 3-36]은 OECD 자료를 활용하여 2000년부터 2013년까지 한국의 자살률 변화 추이를 OECD(34개 국가) 평균과 비교하여 보여준다. 여기서 자살률은 10만명 당 자살인원수를 의미한다. 한국의 자살률은 2000년 16.6명에서 2013년 28.7명으로 크게 증가하였지만, OECD(34개 국가) 평균은 2000년 15.3명에서 2013년 12.7명으로 감소하였다.<sup>5)</sup>

[그림 3-36] 자살률 비교



\* 주: 그래프에 제시된 값은 10만명 당 자살인원수를 의미함

\* 자료: OECD Statistics, Health

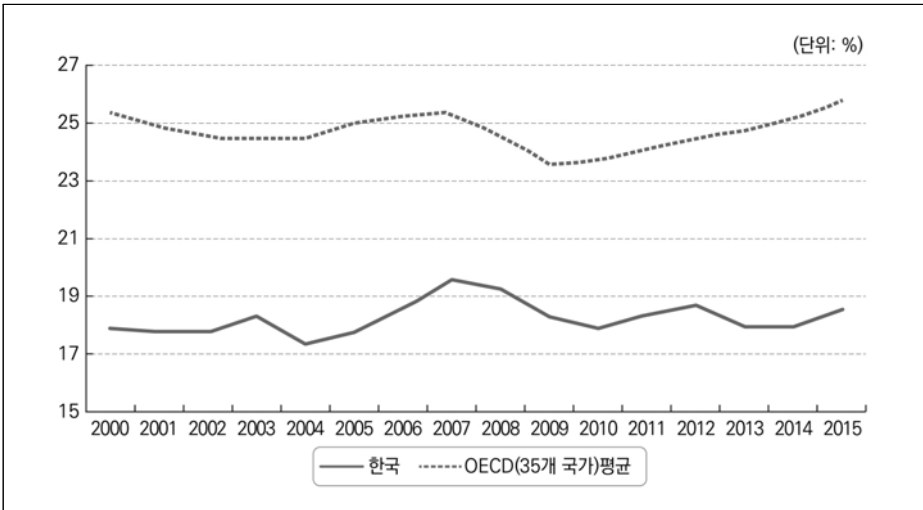
## 나. 복지수준 및 사회안전망

[그림 3-37]은 OECD 자료를 활용하여 2000년부터 2015년까지 한국의 조세부담률 변화 추이를 OECD(35개 국가) 평균과 비교하여 보여준다. 여기서 조세부담률은

5) 한국의 자살률은 2003년부터 OECD 국가 중 가장 높다.

GDP 대비 조세가 차지하는 비중으로 국민의 조세부담 정도를 측정하는 지표를 의미한다. 한국의 조세 부담률은 2000년 17.9%에서 2007년 19.6%로 증가하였으나 그 이후 감소하여 2015년 18.5%를 기록하였다. 반면, OECD(35개 국가) 평균은 2000년 25.4%에서 2009년 23.6%로 감소하였으나 그 이후 지속적으로 증가하여 2015년 25.8%를 기록하였다. 한국의 조세부담률은 전 기간에 걸쳐 OECD(35개 국가) 평균보다 낮고, 2014년 기준 OECD 35개 국가 중 33위 수준이다.

[그림 3-37] 조세부담률 비교

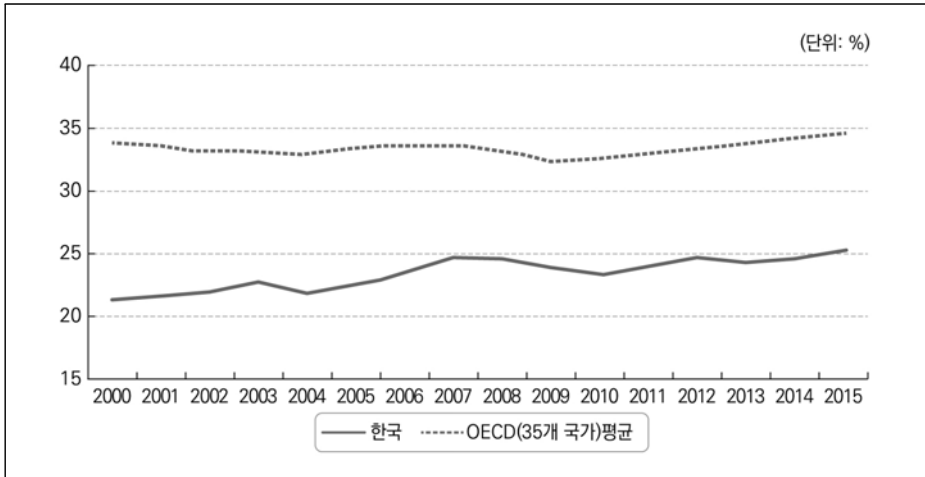


\* 주: 조세부담률은 GDP 대비 조세가 차지하는 비중(%)으로 국민의 조세부담 정도를 측정하는 지표임  
 \* 자료: OECD Statistics, Public Sector, Taxation and Market Regulation

[그림 3-38]은 OECD 자료를 활용하여 2000년부터 2015년까지 한국의 국민부담률 변화 추이를 OECD(35개 국가) 평균과 비교하여 보여준다. 여기서 국민부담률은 GDP 대비 조세와 사회보장기여금이 차지하는 비중을 의미한다. 한국의 국민부담률은 2000년 21.5%에서 조금씩 증가하여 2015년 25.3%를 기록하였다. 반면, OECD(35개 국가) 평균은 2000년(34%)과 2015년(34.6%) 사이 큰 변화가 없었다. 한국의 국민

부담률은 전 기간에 걸쳐 OECD(35개 국가) 평균보다 낮고, 2014년 기준 OECD 35개 국가 중 33위 수준이다.

[그림 3-38] 국민부담률 비교



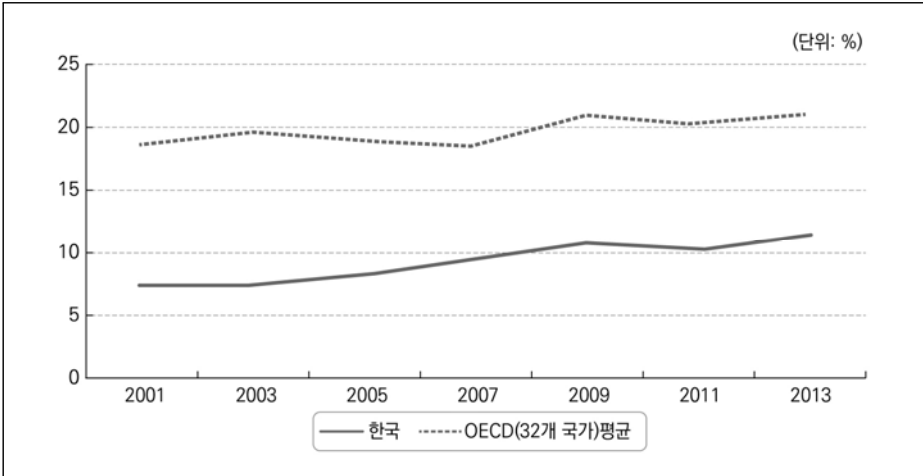
\* 주: 국민부담률은 GDP 대비 조세와 사회보장기여금이 차지하는 비중(%)을 의미함

\* 자료: OECD Statistics, Public Sector, Taxation and Market Regulation

[그림 3-39]는 OECD 자료를 활용하여 2001년부터 2013년까지 한국의 GDP 대비 사회복지지출 비중 변화 추이를 OECD(32개 국가) 평균과 비교하여 보여준다. 여기서 사회복지지출은 공공사회복지지출과 법정민간사회복지지출의 합에서 세금감면분을 제외한 금액이다. 공공사회복지지출은 일반정부지출(공공부조, 사회보상, 사회복지서비스 등)과 사회보험지출(연금, 건강, 산재, 고용, 장기요양 등)을 의미하고, 법정민간사회복지지출은 정부로부터 세제상의 혜택 또는 재정적 지원을 받으면서 정부의 규제를 받는 민간부문의 사회복지지출로 고용주의 법정급여(법정퇴직금, 산전후휴가 급여, 상병으로 인한 유급질병휴가급여)와 취약계층을 위한 교통 및 통신요금 감면 등을 의미한다. 한국의 GDP 대비 사회복지지출 비중은 2001년 7.3%에서 꾸준히 증가하여 2013년 11.5%를 기록하였다. OECD(32개 국가) 평균도 2001년 18.7%에서

2013년 21.1%로 증가하였다. 한국의 GDP 대비 사회복지지출 비중은 전 기간에 걸쳐 OECD(32개 국가) 평균보다 낮고, 2013년 기준 OECD 32개 국가 중 최하위 수준이다.

[그림 3-39] GDP 대비 사회복지지출 비중 비교



\* 주: ① 사회복지지출은 공공사회복지지출과 법정민간사회복지지출의 합에서 세금감면분을 제외한 금액임  
 ② 공공사회복지지출은 일반정부지출(공공부조, 사회보상, 사회복지서비스 등)과 사회보험지출(연금, 건강, 산재, 고용, 장기요양 등)을 의미함  
 ③ 법정민간사회복지지출은 정부로부터 세제상의 혜택 또는 재정적 지원을 받으면서 정부의규제를 받는 민간부문의 사회복지지출로 고용주의 법정급여(법정퇴직금, 산전후휴가급여, 상병으로 인한 유급질병휴가급여)와 취약계층을 위한 교통 및 통신요금 감면 등을 의미함  
 \* 자료: OECD Statistics, Social Protection and Well-being

### 다. 공동체의식

〈표 3-30〉은 OECD 자료를 활용하여 2016년 OECD 국가 간 공동체의식 수준을 비교하여 보여준다. 여기서 공동체의식 지표는 어려움에 처했을 때 도움을 요청할 수 있는 친척 또는 친구가 있다고 응답한 사람의 비율을 의미한다. 한국의 공동체의식 지표값은 76%로 OECD(35개 국가) 평균인 89.6%보다 낮다. OECD 35개 국가 중 공동체의식 수준이 가장 높은 국가는 뉴질랜드이고, 한국은 34위이다.

〈표 3-30〉 OECD 국가 간 공동체의식 수준 비교(2016년)

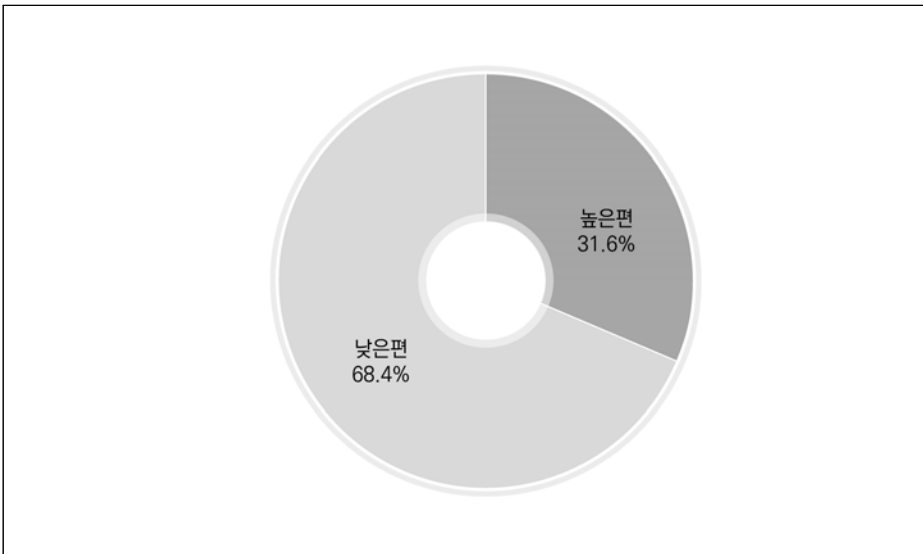
구분	공동체의식 지표값(%)	순위
뉴질랜드	99	1
덴마크	96	2
아이슬랜드	96	3
스페인	96	4
호주	95	5
아일랜드	95	6
캐나다	94	7
핀란드	94	8
오스트리아	93	9
룩셈부르크	93	10
한국	76	34
OECD(35개 국가) 평균	89.6	-

\* 주: 공동체의식 지표는 어려움에 처했을 때 도움을 요청할 수 있는 친척 또는 친구가 있다고 응답한 사람의 비율을 의미함

\* 자료: OECD Statistics, Social Protection and Well-being

이렇게 낮은 한국의 공동체의식 수준은 현대경제연구원에서 전국 성인 남녀 809명을 대상으로 실시한 2014년 설문조사에도 잘 나타난다. [그림 3-40]에 따르면, 설문대상자의 68.4%가 한국의 공동체의식 수준은 낮다고 응답하였다.

[그림 3-40] 한국의 공동체의식 수준(2014년 설문조사)



\* 자료: 현대경제연구원, 2014년 설문조사(신뢰도 95%, 표본오차 ±3.49%, 표본 전국 성인 남녀 809명)

〈표 3-31〉은 2014년 OECD 국가 간 사회자본 수준을 비교하여 보여준다. 여기서 사회자본은 신뢰, 참여, 배려를 통해 공적, 사적 공동체 내외간의 협력을 촉진시키는 유무형의 자원을 의미한다. 따라서 사회자본지수는 사적 사회자본(사적 신뢰, 사적 참여, 사적 배려)과 공적 사회자본(공적 신뢰, 공적 참여, 공적 배려)을 나타내는 지표로 구성된다. 한국의 사회자본지수값은 5.07로 OECD(32개 국가) 평균인 5.80보다 작다. OECD 32개 국가 중 사회자본 수준이 가장 높은 국가는 노르웨이이고, 한국은 29위이다.

〈표 3-31〉 OECD 국가 간 사회자본 수준 비교(2014년)

구분	사회자본지수값(10)	순위
노르웨이	6.66	1
뉴질랜드	6.54	2
스웨덴	6.53	3
네덜란드	6.51	4
호주	6.46	5
덴마크	6.45	6
스위스	6.36	7
아이슬란드	6.34	8
캐나다	6.28	9
핀란드	6.27	10
한국	5.07	29
OECD(32개 국가) 평균	5.80	-

\* 주: ① 사회자본은 신뢰, 참여, 배려를 통해 공적, 사적 공동체 내외간의 협력을 촉진시키는 유무형의 자원을 의미함

② 사회자본지수는 사적 사회자본(사적 신뢰, 사적 참여, 사적 배려)과 공적 사회자본(공적 신뢰, 공적 참여, 공적 배려)을 나타내는 지표로 구성됨

\* 자료: 한상완 외 2명(2014)

## 6. 문제점

본 절에서는 앞에서 살펴본 한국경제의 실태를 통해 드러난 문제점을 종합적으로 분석한다.

### 가. 자유와 창의

한국은 경제상 자유 측면에서 부패 및 노동규제로부터 자유수준이 OECD 평균보다 크게 낮고, 창의 측면에서는 창조적 직업 종사 근로자 비율과 인종적 소수자에 대한

관용도 수준이 2015년 기준 139개 국가 중 각각 78위와 58위로 저조하다. 창의와 밀접한 관계가 있는 기업가정신을 고양하는데 장애가 되고 있는 것은 혁신형 창업활동을 위한 제도적 환경으로 대기업집단의 시장지배력 약화 수준이 2014-2015년 기준 144개 국가 중 120위로 매우 낮다는 것과 창업하기 좋은 기회를 인지하는 수준이 2015-2016년 기준 60개 국가 중 59위로 매우 저조하다는 것이다. 또한, 한국에서 기업가정신을 싹 틔우기 힘든 또 다른 원인은 공무원 시험을 준비하는 취업준비생이 2016년 기준 전체 취업준비생 중 53%나 된다는 것이다.

한국의 GDP 성장률은 2000년 약 8.9%에서 2015년 약 2.6%로 크게 둔화되었고, 앞으로도 저성장 늪에서 빠져나오기가 어려운 것으로 전망된다. 이와 같은 경제 침체 원인 중 하나는 상위 기업집단의 고착화와 다산다사형 창업구조에 따른 경제의 역동성 상실이라고 볼 수 있다. 앞에서 살펴본 경제상 자유와 창의 측면에서의 문제점들이 이러한 경제의 역동성을 저하시키는 것으로 보인다.

한국의 글로벌 경쟁력은 2007년 11위에서 2015년 26위로 크게 하락하였다. 특히 제도, 노동시장 효율성, 금융시장 발전 부문이 OECD 평균에 비해 매우 취약하다. 뿐만 아니라, 경쟁시장에서 요구되는 교육시스템 구축 수준도 2016-2017년 기준 138개 국가 중 75위로 매우 저조하다. 이 또한 경제상 자유와 창의 관련 문제점들과 밀접한 관계가 있다.

#### 나. 균형성장과 안정

매출액 규모가 5천만원 미만인 소규모기업의 경우 2010년 기준 전체에서 차지하는 사업체수 비중은 48.1%이지만, 매출액 비중은 0.9% 밖에 되지 않는다. 반면, 매출액 규모가 300억원 이상인 대규모기업의 경우 전체에서 차지하는 사업체수 비중은 0.4% 밖에 되지 않지만, 매출액 비중은 58.6%를 차지한다. 뿐만 아니라, 대기업의 매출액영업이익률(3.12-3.80%)도 중소기업의 매출액영업이익률(2.15-2.43%)보다 크다. 또한, 원사업자 영업이익을 '100'으로 간주하였을 때 1·2·3차 협력사의 값은 각각 67, 64,



61 수준으로 격차가 상당히 존재한다.

한국의 GDP 대비 제조업 비중은 OECD 평균보다 현저히 높으나 GDP 대비 서비스업 비중은 상당히 낮다. 서비스업에서 차지하는 비중이 가장 높은 유통업에서의 불균형은 이렇게 서비스업 비중이 낮은 중요한 원인일 수 있다. 5천만원 미만 소규모 유통기업의 사업체수 비중은 2010년 기준 35.5%이지만, 매출액과 영업이익 비중은 각각 0.9%와 3.6%이다. 반면, 300억원 이상 대규모 유통기업의 사업체수 비중은 0.3%이지만, 매출액과 영업이익 비중은 각각 34.7%와 23.4%이다. 이는 소수의 대규모 유통기업이 유통업을 거의 독과점하고 있음을 의미한다. 뿐만 아니라, 300억원 이상 대규모 유통기업의 종사자 비중은 8.6%로 5천만원 미만 소규모 유통기업의 종사자 비중인 16.6%보다도 더 낮다.

한국은 GDP 대비 수출 비중(30.8-56.3%)이 주요 OECD 국가들인 호주(17-22.5%), 프랑스(24.1-30%), 이탈리아(22.5-30.2%), 일본(10.4-17.9%), 영국(24.4-30.7%), 미국(9-13.6%)보다 더 높고, 경제성장 및 물가 변동성 수준도 OECD 평균보다 더 큰 국가이다.

#### 다. 소득분배

한국의 부 불평등 수준은 2008년까지 OECD 평균보다 낮았으나, 2009년 글로벌 금융위기 때부터 급격하게 상승하여 OECD 평균보다 높아졌다.

이렇게 한국의 소득 불평등 수준이 상승하게 된 주요 원인을 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, 한국의 노동소득분배율(1995년 83%, 2012년 72%)이 지속적으로 하락추세에 있다. 노동자에게 돌아가는 몫이 작아지면 소득의 불평등을 더 가중시키는 결과를 초래하게 된다. 둘째, 고용자수가 10-19명, 20-49명, 50-249명인 한국기업의 2013년 평균임금은 고용자수가 250명 이상인 기업의 평균임금을 '100'으로 간주하였을 때 각각 44.74, 49.43, 51.97인 반면, OECD 평균은 각각 61.42, 67.09, 78.0이다. 이처럼 OECD 평균에 비해 한국의 대·소규모기업 간 연 평균임금 격차가 큰 것도 한국

의 소득 불평등을 악화시키는 요인이 된다. 셋째, 원사업자 월 평균임금(정액급여+초과급여+상여금)을 '100'으로 간주하였을 때 1·2·3차 협력사의 월 평균임금은 각각 52, 50, 42로 원사업자의 절반수준 밖에 되지 않는다. 이러한 임금 격차 또한 소득의 불평등을 가중시키는 요인으로 보인다. 넷째, 한국의 노인 빈곤율은 OECD 평균보다 3-4.9배 더 높다. 이러한 높은 노인 빈곤율도 한국의 소득 불평등을 악화시키는 요인이 된다.

## 라. 시장지배와 경제력 남용 방지

상위 10대 기업집단의 경제력 집중도는 2009년 이후부터 높아지다가 2013년부터 낮아지는 패턴을 보이지만, 상위 10대 기업집단 내에서 삼성으로의 경제력 집중(상위 10대 기업집단 자산 대비 삼성의 자산 비중은 2015년 기준 약 30%)은 점점 강화되고 있다. 전체 품목수 대비 독점 품목수의 비중(광업 및 제조업에서 2013년 기준 약 33.3%)도 2006년부터 가파르게 상승하고 있다.

내부거래 비중은 2010년 12.04%에서 2015년 11.7%로 감소하였으나 2015년 금액기준(159.6조)으로는 여전히 높은 수준이고, 주로 서비스업종에서 많이 발생되고 있다. 내부거래가 야기시키는 문제점을 잘 보여주는 사례는 IT서비스 시장에서 SK텔레콤을 비롯한 여러 계열사로부터 부당하게 인건비 및 유지보수비를 지원받은 SK기업집단 계열사가 제3시장에서 공개입찰을 유리한 조건으로 참가하여 해당시장의 생태계를 파괴시킨 경우이다. SK씨앤씨는 IT서비스 시장에서 5년 내지 또는 10년 이상 장기간에 걸쳐 SK텔레콤, SK건설, SK증권, SK이노베이션, SK에너지, SK네트웍스, SK마케팅앤컴퍼니로부터 소프트웨어기술자의 인건비를 비계열사 보다 높게 책정 받고, SK텔레콤으로부터는 전산장비의 유지보수비를 타계열사 보다 높게 책정 받은 후 시장경쟁이 이루어지고 있는 금융 및 공공분야의 공개입찰에 다른 업체보다 유리한 조건으로 참가하여 많은 거래량을 수수하였다. 이로 인해 여러 중소기업들이 해당시장에서 퇴출되었고, SK씨앤씨의 2006-2010년 연 평균 영업이익률(7.49%)은 업종 평균(4.86%)

에 비해 크게 상승하였다.

일반 불공정행위로 거래거절, 차별적 취급, 경쟁사업자 배제, 부당고객 유인, 거래 강제, 거래상 지위남용, 구속조건부 거래, 사업활동 방해, 부당지원 등이 발생되고 있고, 특수 불공정행위로는 대규모 소매유통업에서 상품대금 감액, 상품대금 미지급, 상품수령 거부 및 반품, 판매촉진 비용부담 전가, 납품업체 종업원 사용, 경영정보 제공 요구, 불이익 제공 및 경제적 이익 제공 요구, 매장설비 비용 미보상 등이 일어나고 있다. 2015년 사건으로 가장 많이 접수된 것은 거래상 지위남용으로 총 2,023건이 접수되었다.

또한, 대규모 유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률에 저촉되지는 않지만 한국의 소매유통업에서 고질적인 문제점으로 지적되고 있는 불공정행위는 다음과 같다. 백화점은 매입거래 유형 중 독특하게 특약매입 비중이 73%로 가장 높은 반면, 직매입 비중은 4% 밖에 되지 않는다. 그러나 주요 선진국의 경우를 살펴보면, 미국, 영국, 프랑스의 백화점 직매입 비중은 각각 80-90%, 61.9%, 60-70%로 한국의 것보다 훨씬 높다. 백화점의 2015년 평균 판매수수료율은 특약매입, 임대율의 경우 각각 28.9%, 20.4%이다. 특약매입의 경우 판매되지 아니한 상품을 반품 받아야 될 상황 하에서 28.9%에 해당하는 판매 수수료율은 납품업자에게 큰 부담이 아닐 수 없다. 임대율의 경우는 입점업체가 일정 임대료를 부담하는 것이 타당한데, 상품판매대금에서 상당한 수준의 수수료율을 적용하여 공제하는 것은 임대의 취지에 맞지 않는다.

법 집행 측면에서 공정거래법을 위반하여 검찰에 고발된 사건은 전체 4,367건 중 56건으로 1.28% 밖에 되지 않는다. 이와 같이 형사처벌 실적이 저조하기 때문에 한국의 공정거래법 실효성 수준은 144개 국가 중 47위로 말레이시아(17위)와 르완다(28위)보다도 낮다.

### 마. 경제주체 간 조화

한국의 사회갈등 수준은 2009-2013년까지의 평균을 기준으로 OECD 29개 국가

중 7위로 높고, 한국의 자살률도 2003년부터 OECD 국가 중 가장 높다.

한국의 조세부담률과 국민부담률은 2014년 기준 OECD 35개 국가 중 각각 33위 수준이다. 한국의 GDP 대비 사회복지지출 비중은 2013년 기준 OECD 32개 국가 중 최하위 수준이다.

한국의 공동체의식 수준은 2016년 기준 OECD 35개 국가 중 34위이고, 한국의 사회자본 수준은 2014년 기준 OECD 32개 국가 중 29위로 낮다.

## IV. 헌법 제119조와 공정경쟁 간의 관계

본 장에서는 헌법 제119조와 공정경쟁 간에 어떠한 관계가 있는지 분석한다. 이를 위해 1절에서는 공정경쟁의 개념을 살펴보고, 2절에서는 경제상 민주주의의 기본가치가 무엇인지 분석한다. 3절에서는 헌법 제119조와 경제상 민주주의의 기본가치 간의 관계를 조망하고, 이를 바탕으로 헌법 제119조와 공정경쟁 간에 어떠한 관계가 있는지 분석한다.

### 1. 공정경쟁

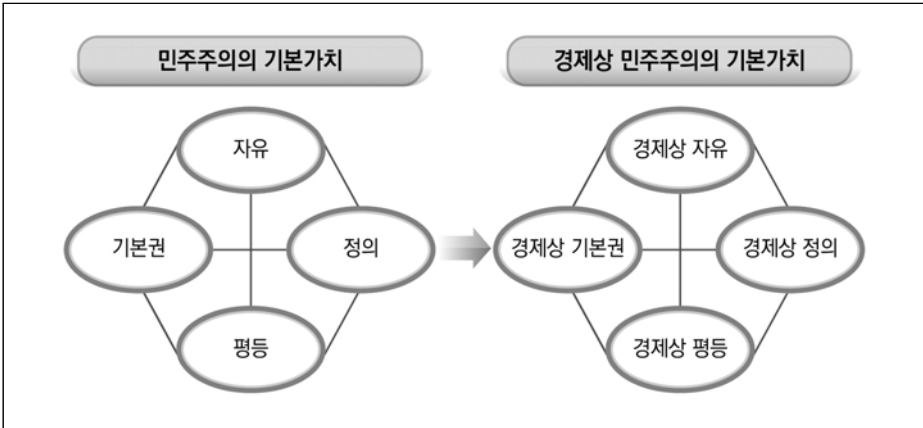
한국공정경쟁연합회에 따르면, 공정경쟁은 다수의 공급자와 수요자가 존재하고 진출입이 자유로운 경쟁시장에서 개인과 기업이 자유롭고 공정한 경쟁을 통해 경제활동을 영위하는 것을 말한다. 여기서 ‘공정’이란 공평하고 올바름을 의미한다. 이러한 공정경쟁은 모든 경쟁자에게 경쟁의 기회가 균등하게 주어진 상태에서 경쟁과정이 공정해야하고, 결과의 합리적인 차별이 이루어졌을 때 비로소 달성된다(장하성, 2014). 기회의 균등은 이우진(2012)의 연구에 따르면 개인 및 기업의 노력, 환경적 요인, 정부의 정책으로 구성된다. 개인 및 기업의 노력이란 개인 및 기업에게 책임을 물을 수 있는 요소들로서 환경에 의해 결정되지 않으면서 경쟁결과에 영향을 주는 요소들이다. 환경적 요인은 개인 및 기업의 의지와 상관없이 외부로부터 주어진 것으로 경쟁결과에 중요한 영향을 미치는 제반 요소들을 말한다. 정부의 정책은 이러한 환경적 요인을 제거하기 위한 정부의 행동방향을 말한다. 따라서 기회를 균등이 준다는 것은 개인 및 기업의 노력만이 고려될 수 있도록 환경적 요인을 제거한 상태에서 경쟁할 기회를 부여한다는 것이다.

## 2. 경제상 민주주의의 기본가치

[그림 4-1]에서 보는 것과 같이 경제상 민주주의의 기본가치는 민주주의의 기본가치로부터 도출된다. 민주주의는 인간의 존엄성을 기본이념으로 한다. 즉, 사람이라면 누구나 하늘로부터 부여받은 기본권을 존중받아야 한다. 이러한 기본권을 실현하기 위해서는 자유와 평등이 보장되어야 한다. 자유는 다른 사람에게 구속받지 않고 스스로 판단하여 행동하는 것이고, 평등은 모든 사람이 동등하게 대우받는 것을 의미한다. 이러한 자유와 평등은 균형을 이루어야 한다. 자유를 지나치게 강조하면 불평등이 초래되고, 평등에 치우치면 개인 및 기업의 자유가 침해될 수 있다. 정의는 바로 자유와 평등이 균형을 이룰 때 달성된다.

경제상 민주주의의 기본가치는 이러한 민주주의의 기본가치를 경제상으로 국한한 것이다. 사람이라면 누구나 존중받아야 될 기본권 중 경제적인 것이 있다. 이러한 경제상 기본권을 실현하기 위해서는 경제상 자유와 평등이 보장받아야 한다. 경제상 자유는 앞에서 살펴본 것처럼 모든 인간이 자신의 노동과 재산을 통제할 수 있는 권리로 경쟁할 자유를 기본으로 한다. 경제상 평등은 기회의 균등과 결과의 평등으로 나누어 볼 수 있는데, 전자는 구성원 모두에게 경쟁의 기회를 균등히 주는 것을 의미하고 후자는 경쟁의 결과에 따른 성과물을 균등하게 분배하는 것을 의미한다. 여기서 기회의 균등은 앞에서 살펴본 이우진(2012)의 연구와 일치하는 것으로 환경적인 요인을 제거한 상태에서 경쟁기회가 주어져야 한다는 것을 의미한다. 만약 경쟁기회를 주는 자체만을 기회의 균등으로 본다면 잠재적 능력이 뛰어난 개인 및 기업이 환경적인 요인에 의해 제대로 실력을 발휘할 수 없게 되는 경우가 발생할 것이다. 이는 해당 개인 및 기업에게 공평하지 않을뿐더러 국가적으로도 유능한 개인 및 기업이 경쟁시장에 진입하지 못함으로써 비효율을 가져오는 결과를 낳을 것이다. 이러한 의미의 기회 균등은 통상적으로 표현되는 ‘Level the playing field(땅을 평평하게 한다)’이란 구절과도 맥을 같이 한다. 땅을 평평하게 하는 것이 환경적인 요인을 제거하는 것을 말한다. 이와 같은 의미의 경제상 자유와 평등이 균형을 이룰 때 경제상 정의는 실현된다.

[그림 4-1] 민주주의의 기본가치와 경제상 민주주의의 기본가치



\* 자료: 자체 분석

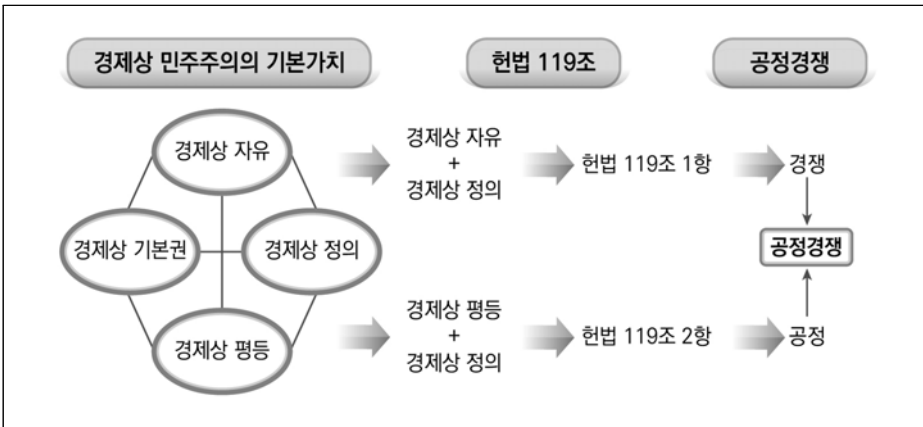
### 3. 헌법 제119조와 공정경쟁

헌법 제119조와 공정경쟁 간의 관계를 살펴보기 위해 우선 경제상 민주주의의 기본가치와 헌법 제119조 간의 관계를 [그림 4-2]를 통해 분석해보도록 하겠다. 헌법 제119조 제1항에 제시된 경제상 자유는 경제상 민주주의의 기본이념을 실현하기 위해 보장되어야할 경제상 자유와 동일하다. 따라서 헌법 제119조 제1항은 경제상 민주주의의 경제상 자유에 경제상 창의를 결합된 것이다. 앞에서 살펴본 것처럼 경제상 자유는 경쟁을 할 수도 있고 하지 않을 수 있는 자유를 포함하지만, 경제상 창의는 경쟁을 통해서 촉진된다. 따라서 경제상 자유와 경제상 창의를 존중한다는 의미는 경쟁을 하라는 것이다. 경제상 창의는 경쟁을 하지 않는 행위(올바르지 못한 행위)를 배제시키기 때문에 경제상 민주주의의 경제상 정의를 실현하는 역할을 한다. 따라서 헌법 제119조 제1항은 경제상 민주주의의 경제상 자유와 경제상 정의가 결합된 것이다. 한편, 헌법 제119조 제2항에서 국가의 규제와 조정은 경제상 민주주의의 경제상 평등과 대칭된다. 그 이유는 경제상 평등은 개인 및 기업의 경제상 자유와 대비되는 개념으로 국가의 규제와 조정에 의해서 달성되기 때문이다. 헌법 제119조 제2항에서 “균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의

남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여” 구절은 경제상 민주주의의 경제상 정의를 의미한다. 따라서 헌법 제119조 제2항은 경제상 민주주의의 경제상 평등과 경제상 정의가 결합된 것이다.

경제상 자유와 경제상 정의가 결합되었다는 의미는 경쟁을 하라는 것으로 헌법 제119조 제1항은 경쟁해야함을 의미하고, 이를 위해 경쟁제한행위를 규제해야함을 함축하고 있다. 경제상 평등은 모든 구성원에게 공평해야함을 의미하고, 경제상 정의는 올바른 뜻을 뜻한다. 이 두 가지 개념을 결합한 헌법 제119조 제2항은 공정해야함을 의미하고, 이를 위해 불공정행위를 규제해야함을 내포하고 있다. 여기서 주의해야 될 것은 헌법 제119조 제2항이 경제상 평등을 포함하고 있다고 하여 공정이 결과의 평등을 의미한다고 단정하면 안 된다. 경제상 자유와 평등이 균형을 이룰 때 실현될 수 있는 경제상 정의가 같이 결합되어 있기 때문에 공정은 경쟁결과가 개인 및 기업의 노력만큼 차별이 이루어졌을 때 달성된다. 그렇다고 하여 그 차별이 경쟁승자와 패자 간에 과도하다면 어느 정도 조정이 이루어져야하는데, 이는 경제상 평등의 측면도 같이 고려된 것이라 할 수 있다. 즉, 사회적 약자에 대한 배려도 같이 고려되어야 진정으로 공정하다고 할 수 있다. 요약하면, 헌법 제119조는 ‘공정경쟁’하라는 것이다.

[그림 4-2] 헌법 제119조와 공정경쟁



\* 자료: 자체 분석



## V. 헌법 제119조 구현방안

본 장에서는 공정경쟁을 통한 헌법 제119조 구현방안을 제시한다. 이를 위해 1절에서는 공정경쟁 기반 조성 방안을 살펴보고, 2절에서는 경쟁제한 및 불공정행위 규제 방안을 분석한다.

### 1. 공정경쟁 기반 조성

#### 가. 주요국의 사례

미국의 대표적인 경쟁법은 19세기 말 이후 Rockefeller의 스탠다드 오일 등 기업의 독과점에 따른 경쟁제한행위를 막고 시장에 공정경쟁이 자리 잡도록 노력해온 셔먼법(Sherman Antitrust Act)과 클레이튼 법(Clayton Act)이 있다(Worth, 2012). 셔먼법 제1조는 시장에서의 경쟁을 제한하는 모든 계약, 결합행위, 공모를 금지한다고 선언하고 있다. 사업자들이 건전한 경쟁을 하는 대신 서로 담합하거나 독과점을 추구하는 등 경쟁을 제한하는 모든 행위를 금지한다는 것이다. 셔먼법 제2조는 독점을 시도하거나 다른 사람과 독점을 위한 결합, 공모를 하는 것은 중죄에 해당되며 징역 또는 벌금형으로 처벌된다는 것을 규정하고 있다. 이 법에 따라 사업자 간 일정한 가격을 받기로 서로 공모하는 행위, 공사입찰에서 담합하는 행위, 경쟁하는 대신 시장을 나누는 행위 등 경쟁을 제한하거나 회피하는 모든 행위는 불법으로 처벌된다. 클레이튼 법은 불법적 거래의 유형을 보다 구체화하고 법 집행의 확실성을 보장하기 위해 제정되었다. 따라서 매수인에 따라 상품가격을 인하 또는 차별하여 경쟁을 무력화시키는 가격차별, 우월적 지위를 활용하여 경쟁자의 영업활동을 부당하게 구속하는 구속조건 부거래, 합병 등으로 독과점을 추구하는 경쟁제한적 기업결합, 경쟁을 회피하려는 임원겸직 등은 불공정행위로 규정되고 있다. 또한, 불공정행위로 손해를 입은 자에 대하

여 손해액의 3배를 배상하도록 규정하여 불공정행위 방지를 위한 강한 의지를 표명하고 있다.

미국은 1964년 민권법(Civil Rights Act)을 제정하여 흑백분리주의 등 각종 차별을 방지하고 기회 균등을 위한 정부의 역할을 명시하고 있다.<sup>6)</sup> 존슨 행정부에서는 차별을 넘어 흑인들이 받은 제도 및 관행적 차별을 상쇄할 만한 보상이 필요하다고 보고 소수자 우대정책 도입을 추진하였다. 소수자 우대정책은 흑인을 넘어서 여성 집단으로 확대 적용되었다. 또한 기존의 ‘정의실현’에서 ‘다양성 추구’로 목적이 변경되면서 다양한 계층을 포괄하는 정책으로 전환되었다. 미국은 고용상 차별금지과 관련하여 민권법 외에도 1963년 동등 임금법, 1975년 연령에 의한 차별금지법, 1990년 장애인법, 2008년 유전자 정보 차별금지법을 제정하여 고용상 기회 균등 확대에 노력하고 있다.

다음은 독일의 사례로 시장경제질서를 유지하기 위해 정부의 역할이 중요하다는 것을 강조하는 질서자유주의 사상에 대해서 살펴보도록 하겠다. 질서자유주의는 제2차 세계대전 이후 경제적 대국을 이룬 독일의 기본 경제질서인 ‘사회적 시장경제’ 체제의 이론적 근거를 제공하는 사상으로,<sup>7)</sup> W. Eucken과 F. Bohm 등을 중심으로 하는 프라이부르크 학파에 의해 주창되었다.<sup>8)</sup> 질서자유주의의 대표적인 학자인 Eucken(1952)은 ‘보이지 않는 손’이 효율적이지 않기 때문에 효율적인 시장경제를 창조하기 위해서 정부의 역할이 중요하다고 하였다. 여기서 비효율은 시장의 실패로 자원의 집중과 집적에 따른 독과점의 형성, 빈부격차 등에 의해 발생된다고 하였다. 이러한 질서자유주의는 기본적으로 개인 및 기업의 자유로운 경쟁을 최대한 보장하되 독과점과 담합 등의 폐해를 막기 위해 시장에 대한 정부의 간섭이 필요하다고 본다.

또한 2006년에 독일은 근로자에 대한 평등대우 원칙의 적용을 위해 노동법, 민법,

6) 1955년 12월 앨라배마주 몽고메리에서 백인에게 버스 좌석을 양보하지 않았다는 이유로 체포 수감된 흑인 여성 로사 파크스 사건에 의해 인종 차별 반대 운동이 촉발되었고, 이로 인해 민권법이 1964년 7월 2일에 린든 존슨 대통령에 의해 공포되었다.

7) 오동윤·정남기(2016)의 연구에 따르면, 사회적 시장경제체제는 시장의 가격기능에 대한 신뢰를 바탕으로 개인의 자유와 사회의 균형을 결합한 경제질서를 의미한다.

8) 프라이부르크 학파에 따르면, 독일의 자유방임적 경제체제는 사적 경제 권력을 지나치게 성장시켜 경쟁을 제한시켰고, 이로 인해 정치 및 경제 권력이 집중된 나치즘이 탄생되었다(오동윤·정남기, 2016).

공무원법, 사회보장법 등의 관계 조항을 통합하는 일반평등대우법(Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz)을 제정하였다. 이 법은 남녀, 인종 및 종족, 종교 및 세계관, 연령 등 차별이 문제되는 전 영역에 대하여 평등의 문제를 규정하고 기회균등 원칙 적용을 선언하고 있다. 일반평등대우법 제15조에서는 차별의 피해자들에 대해 물질적 손해뿐만 아니라 비물질적 손해에 대해서도 손해배상을 청구할 수 있도록 규정하고 있다(하경효, 2009).

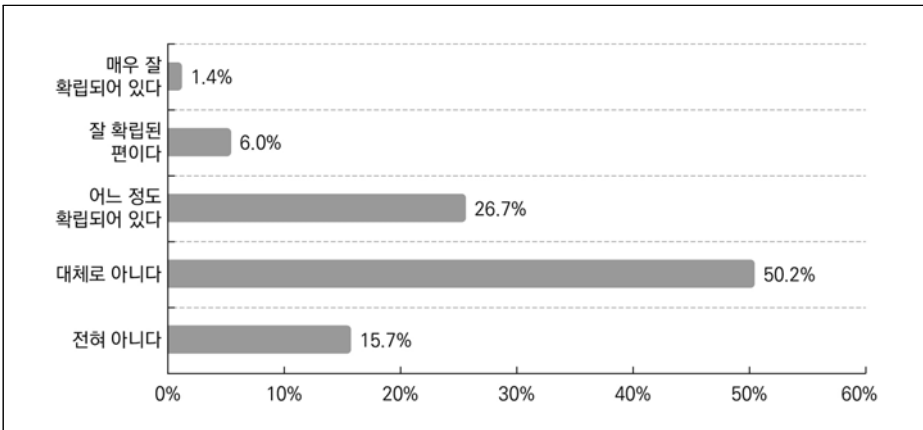
영국은 2010년 과거 40년간 개별적으로 시행하던 차별금지 관련 법령들을 통합하여 평등법(Equality Act)을 제정하였다. 평등법은 차별 사유 및 금지 행위 등을 정교하게 규정하고 있는 것이 특징이다. 평등법 입법 전 개별 차별금지법령에는 평등임금법(1970년), 성차별금지법(1975년), 인종관계법(1976년), 장애차별금지법(1995년), 고용평등에 관한 시행령(2006) 등이 있었다. 평등법은 기존 법령의 통합과 더불어 새로운 유형의 차별을 금지하고 기회균등을 위한 포괄적이고 기본적인 규정을 시도하고 있다(홍성수, 2011).

위에서 살펴본 것과 같이 미국, 독일, 영국은 공정경쟁을 촉진할 수 있는 법 또는 사상적 기반이 잘되어 있다. 우리나라도 공정경쟁 기반을 조성하기 위해서 우선적으로 고려해보아야 할 것은 법과 제도를 정비하여 공정경쟁질서를 확립하는 것이다.

## 나. 공정경쟁질서 확립

[그림 5-1]에 따르면, “한국경제에서 기회균등, 공정경쟁의 원리가 어느 정도 확립되어 있다고 보십니까?” 라는 질문에 응답자의 50.2%가 “대체로 아니다”, 15.7%가 “전혀 아니다”라고 응답하였다. 응답자의 65.9%가 우리나라의 기회균등, 공정경쟁 환경을 부정적으로 평가하고 있다.

[그림 5-1] 기회균등, 공정경쟁의 확립 정도



\* 자료: 파이터치연구원, 2016년 설문조사(신뢰도 95%, 표본오차 ±3.1%, 표본 전국 성인 남녀 1,000명)

한국 경제와 사회에 ‘균등하게 기회가 주어지고 공정하게 경쟁하는 원리’가 작동하지 않는 것은 국가 지도층이 그것을 중요하게 여기지 않았기 때문이다. 앞장서서 사익을 추구하고 법을 위반해왔다. 그런 점에서 국가의 상위 공직자일수록 그 책임이 크다고 하겠다. 따라서 공정경쟁 기반을 확립하는데 있어서 가장 중요한 것은 ‘공정경쟁질서 확립’을 국가 최우선과제로 삼는 일이다. 경제와 국방 등 여타 주요 국가적 과제도 모두 공정경쟁과 신뢰를 바탕으로 추구되어야 한다. 공정경쟁질서 확립의 기초가 되는 것은 누구나 법 앞에 평등한 대우를 받는 것이다. 뇌물이나 공모 등으로 부당하게 우대하고, 법을 편파적으로 적용하면 법 앞에 평등은 무너지고 기회 불균등, 불공정한 보상이 발생한다. 특히, 공정거래법을 포함한 관련 법규가 대기업집단의 불법성, 우월적 지위 남용을 제대로 규제하도록 정상화되어야 한다. 또한, 공정경쟁 관련 법과 제도를 위반하여 공정한 경쟁질서를 훼손하는 행위는 헌법의 민주주의 원칙을 위반한 범죄이기 때문에 강력하게 규제할 필요가 있다. 국가의 기본질서를 흔들고 다수에게 피해를 주는 범죄를 가볍게 처벌함으로써 문제를 키웠다. 아무리 법을 잘 만들어도 그 위반에 대한 처벌이 관대하면 강력한 질서 확립이 어렵다.

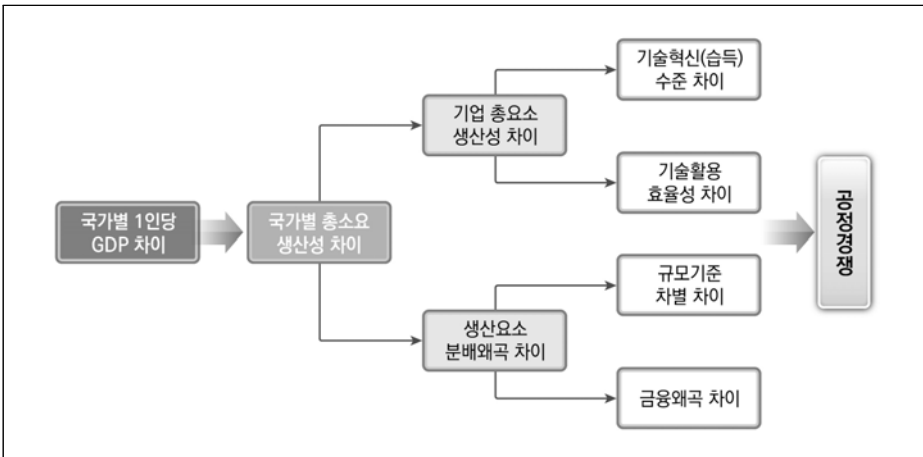
## 다. 경제성장 패러다임 전환

현재의 경제성장 패러다임은 중요한 경제성장요인을 모두 포괄하지 못하고 있다. [그림 5-2]는 경제성장을 위해서는 어떠한 요인들이 필요한지 보여주고 있다. 선진국과 후진국 사이에 1인당 GDP 차이가 나는 이유는 국가별 중요소생산성이 다르기 때문이다. 국가별 중요소생산성 격차가 발생하는 원인은 기업수준의 중요소생산성과 생산요소 분배왜곡 수준이 다르기 때문이다. 첫째, 기업수준의 중요소생산성은 기술혁신 또는 기술습득 수준과 기술활용 효율성 수준에 의해 영향을 받는다. 기술혁신은 최근 정부에서 추진하고 있는 '창조경제'와 맥을 같이 하는 부분이다. 선진국들은 주로 기술혁신을 추구하는 반면, 후진국들은 선진국들이 개발한 기술을 얼마나 빨리 습득할 것인가에 초점을 맞춘다. 기업수준의 중요소생산성에 영향을 미치는 두 번째 요인인 기술활용 효율성은 개발된 기술 또는 습득된 기술을 얼마나 효율적으로 활용할 수 있는지를 의미한다. 둘째, 생산요소 분배왜곡은 주로 규모기준 차별과 금융왜곡에 의해 영향을 받는다. 규모기준 차별이란 기업의 외형적인 규모기준(매출액, 자산 등)에 따라 차별적으로 기업 활동을 지원 및 규제하는 것을 말한다. 라정주(2015)의 연구에 따르면, 규모기준 차별에 따라 기업정책을 추진할 경우 일정한 규모를 기준으로 기업을 더 이상 성장하지 않게 하고 소규모 기업들을 많이 생성시켜 기업의 정상적인 분포(즉, 기업의 정상적인 성장)를 왜곡시킨다. 이와 같은 기업분포의 왜곡은 개별기업 및 국가의 성장과 경쟁력을 하락시킬 뿐만 아니라 고용창출을 방해한다. 또한 예산낭비를 초래한다. 정책목적과 관계없이 업종별로 일률적인 규모기준을 적용하다보니 실제로 정부의 정책지원을 필요로 하는 기업들에게는 예산이 할당되지 않고 정책취지와는 거리가 먼 기업들에게 정부의 예산이 지원되는 경우가 종종 발생된다. 더불어 규모기준 차별 정책은 불법과 탈법을 조장한다. 즉, 기업들로 하여금 일정한 규모기준을 벗어나지 않기 위해서 기업성장에 대해 이중장부를 만들어 허위신고를 하게 하거나 위장기업을 만들어 정부의 각종 지원을 지속적으로 받고 추가규제를 회피하도록 유인을 제공한다. 생산요소 분배왜곡을 유발하는 또 다른 요인인 금융왜곡은 생산성이 높은 기업이 생산

에 필요한 자본을 충분히 확보하지 못하게 하고, 생산성이 낮은 기업이 오히려 금융지원을 받게 한다. 최근 구조조정 대상 산업으로 선정된 조선업, 해운업에서 생산성이 낮음에도 불구하고 금융지원을 받은 기업들이 금융왜곡의 대표적인 예가 된다.

현재 우리나라의 경제성장 패러다임은 '창조경제'라는 구호아래 기술혁신을 통해 기업수준의 총요소생산성을 높이는데 초점이 맞추어져 있고, 기업의 생산요소 분배왜곡에 대해서는 소홀히 하고 있다. 특히, 앞에서 설명한 규모기준 차별 정책을 고수하고 있어 생산요소 분배왜곡이 심하게 발생되고 있다. 생산요소를 기업에게 보다 효율적으로 분배하는 것도 국가 경제성장에 매우 중요한 요소이다. Foster et al.(2008)의 연구에 따르면, 미국 제조업 생산성 성장의 50%는 기업별로 왜곡된 생산요소를 재분배함으로써 달성되었다. 따라서 경제성장을 위해서는 기술혁신을 통한 기업수준의 총요소생산성을 높이는 노력과 생산요소를 기업에게 보다 효율적으로 재분배하는 노력도 같이 병행해야한다. 이 두 가지를 동시에 추진할 수 있게 해주는 경제성장 패러다임은 공정경쟁이다. 앞에서 살펴본 것과 같이 공정경쟁은 기업의 창의를 촉진하기 때문에 기술혁신을 유도하고, 환경적 요인을 제거하여 잠재력 있는 기업이 시장에서 공정하게 경쟁할 수 있게 하기 때문에 생산요소의 분배왜곡을 크게 줄어들게 해준다.

[그림 5-2] 경제성장요인과 공정경쟁



\* 자료: Restuccia and Rogerson(2013)의 연구를 활용하여 자체분석

## 라. 제4차 산업혁명에 대응

### 1) 창의인재 육성을 위한 교육 혁신

제4차 산업혁명은 신기술, 산업 융합 등으로 새로운 산업 생태계로의 변화를 예고하고 있다. 특히 인공지능 로봇 등이 큰 폭으로 인간의 노동을 대체하게 될 것이다. 단순 및 표준화된 노동일수록 대체 가능성이 높고 창의성이 요구될수록 대체가능성은 낮을 것으로 예상된다. 따라서 제4차 산업혁명시대에서 살아남기 위해서는 창의 및 융합적 능력을 키워낼 수 있는 창의형 교육을 실시해야한다. 창의는 집중과 몰입, 시행착오의 과정, 이질적인 것들의 융합, 사실과 진실에 기반을 둔 소통 등에 의해 발현될 수 있다(김승일, 2013). 무엇보다 기업 현장 교육과 융합 교육이 명실상부하게 실행되도록 관련 제도와 정책의 획기적인 변화가 필요하다.

그러나 앞에서 살펴본 것처럼 우리나라는 높은 고등교육 등록률에 비해 경쟁시장에서 요구되는 교육시스템 구축 수준은 매우 저조하다. 이는 시험성적에 과도하게 의존하기 때문이다. 시험성적은 하나의 평가일 뿐이다. 전반적인 사람 능력의 평가로 볼 수 없다. 과도한 시험위주 학습은 인성, 직업 전문성 교육을 어렵게 한다. 특히 과도한 사교육비가 소요되는 구조는 교육의 기회 균등 원리를 근본적으로 위반한다는 점에서 반드시 시정되어야 할 부분이다.

교육의 기회균등을 보장하고, 기업 등 사회가 요구하는 직업교육에 성공한 사례로 흔히 독일의 예를 든다. 독일의 대학진학률은 해당 연령 인구의 1/3 또는 40% 수준으로 알려져 있다. 우리의 절반도 안 되는 수준이다. 그 배경 중 가장 중요한 것은 대학 졸업자와 비진학자 간 임금 차이가 거의 없는 환경이다. 우리와 크게 다르다. 학력이 직무 능력과 관련성이 적고, 직무 능력에 따른 보상이 이루어진다. 또한, 독일의 교육은 철저한 공영이다. 우리와 같은 사립대학교, 사교육 등이 거의 존재하지 않는다. 대학까지의 학비를 국가가 부담하는 방식이다. 뿐만 아니라 고등학교 이상의 직업교육에서 실제 직업수요에 근거한 교육이 중심이 되고 있고, 주 단위로 주 정부, 주 상공회의소,

노동자 및 주민 단체 등이 교육계획에 참여하고 교육비용을 분담한다. 특히 직업훈련 기관으로 지정된 기업들은 실습교육을 담당하고 학업평가에 참여한다. 해당 기업에는 담당 교사 및 교수가 있어 해당 직업훈련을 맡는다. 이 방식의 장점은 여러 가지이다. 첫째, 부모의 재력에 관계없이 청소년의 교육기회균등이 보장된다. 둘째, 이러한 교육 제도로 인해 독일의 청년 실업률은 매우 낮다. 셋째, 기업이 청년 교육에 적극 참여함으로써 필요 인력을 확보한다.

제4차 산업혁명에서 요구되는 창의적인 인재를 육성하기 위하여 독일과 같은 교육 시스템을 과감하게 도입해야한다. 이를 위해 인적자원 양성체계를 교육의 목표, 교육의 주체, 교육의 내용 관점에서 전반적으로 재검토해야한다. 교육을 학교, 산업, 노동, 기술 등의 관점에서 구분하여 보지 말고 통합하여 계획하고 운영하여야 한다. 기업의 교육 참여와 학업 평가 공정성 제고, 정부와 기업의 역할에 대한 논의와 숙고가 절실히 필요한 시점이다.

## 2) 시장진입규제 개혁

제1차, 제2차, 제3차 산업혁명이 각각 증기기관을 통한 노동력의 변화, 전기를 통한 대량생산, 컴퓨터와 IT의 디지털 혁명을 의미한다면, 제4차 산업혁명은 지능정보기술이 제조업과 서비스, 사회에 체화됨으로써 산업과 사회가 지능화되는 혁명이라고 할 수 있다. 이러한 제4차 산업혁명시대에는 기존 기술과 인공지능, 산업과 산업 간 연결과 융합을 통해 새로운 사업들이 등장하게 될 것이다. 공유경제와 결합하여 보다 다양한 산업들이 생겨날 가능성도 높다. 예컨대 자율주행 자동차, 원격 의료산업, 지능형 로봇산업, 드론산업, 인터넷 은행업, 차량 및 숙박시설 공유업 등을 들 수 있다. 그런데 이런 사업들은 대부분 정부로부터 허가, 면허, 지정, 인가, 승인 등의 절차를 거치도록 규정되어 있다. 새로운 기술 발전과 제4차 산업혁명에 대응하여 관련 진입규제를 합리화하는 것은 산업발전은 물론 사업기회균등화 관점에서 매우 중요하다. 이와 관련하여 임광업 등 4명(2016)의 연구에 따르면, 우리나라 진입규제는 다음과 같은 문제



점을 가지고 있다. 첫째, 운송, 의료, 금융, 유통 등 다수 산업에서 기존 사업자를 보호할 목적으로 신규 사업 면허 발급을 제한하는 경우가 종종 발생된다. 둘째, 사업 면허를 받은 후 사업성과 미흡, 공익 침해 등의 사유가 있는 경우에도 사업에서 퇴출되는 사례가 거의 없다. 셋째, 정부로부터 사업을 인·허가 받은 자체가 현실적인 이권으로 보호되고, 이러한 기득권이 침해될 경우 강력히 반발하는 사례가 종종 있다. 넷째, 해당 산업 또는 인접 산업에 진출한 면허를 보호하다 보니, 관련되는 신기술 및 신산업 관련 제도나 진입을 촉진하는 정책을 펴지 못해 산업혁신이 지체된다. 이와 같은 문제점을 개선하기 위해 정부의 각종 산업 진입규제 정책은 혁신적인 변화가 필요하다. 특히 제4차 산업혁명에 대응하면서 새로운 기술혁명에 뒤처지지 않으려면 진입규제 관련 정책을 획기적으로 혁신하여야 한다.

우선 환경, 안전 등 목적으로 진입규제가 꼭 필요하지 않은 산업이라면 누구나 자유롭게 해당 사업을 할 수 있어야 한다. 현재의 진입규제들을 각 부처별로 검토하여 적극적인 폐지 또는 완화를 추진할 필요가 있다. 특히 기득권 사업자들의 반발이 예상되더라도 단순히 기득권을 보호하는 수준의 면허제도는 과감하게 철폐되어야 한다. 공정한 경쟁을 막고, 산업 역동성을 떨어뜨리는 근본 원인이기 때문이다. 특히 기득권 사업자들의 이익 보호는 정부와 사업자 간 유착과 부패의 원인이 된다는 점에서 적극적인 폐지를 추진할 필요가 있다. 또한 진입 규제 목적에 비추어 사업자들의 행위나 성과가 미흡하면 과감한 면허취소 등으로 해당 산업의 혁신과 역동성을 높이는 것이 바람직하다. 더불어 각 산업 진입규제 시 네거티브 규제 방식을 활용함으로써 꼭 필요한 금지 외에는 기업들이 자유롭게 창의를 발휘할 수 있도록 환경을 조성하여야 한다.

## 2. 경쟁제한 및 불공정행위 규제

본 절에서는 경쟁제한 및 불공정행위를 규제하기 위하여 어떠한 정책들을 고려할 수 있는지 살펴본다. 이를 위해 대기업집단 규제, 내부거래 규제, 대규모 소매유통업에

서의 불공정행위 방지, 전속고발권 폐지 측면에서 정책적 대안을 제시한다.

## 가. 대기업집단 규제

### 1) 대기업집단 규제를 위한 특별법 제정

대기업집단을 규제하기 위한 방안으로 대기업집단 규제를 위한 특별법 제정을 고려할 수 있다. 대기업집단을 규제하는 현행 공정거래법은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 공정거래법 제3장에 제시된 대기업집단에 의한 경제력 집중 문제는 공정거래법의 본질을 벗어난 것이다. 대부분의 다른 국가들은 경쟁법에서 대기업집단에 의한 일반집중 또는 소유집중 문제가 아닌 독과점과 같은 시장집중 문제를 다룬다(김승일 등 3명, 2012). 둘째, 공정거래법 제5장에 제시된 불공정행위 중 부당지원행위는 대기업집단 계열사 간 부당 내부거래를 규제하기 위해 도입된 조항인데, 현재는 대기업집단뿐만 아니라 다른 모든 기업으로 대상이 확대되어 있다. 셋째, 대기업집단 계열사 간 내부거래는 다양한 형태의 불공정행위를 유발하기 때문에 전반에 대한 규제가 필요함에도 불구하고 공정거래법 제5장의 불공정행위 중 하나인 부당지원 행위로 한정하는 것은 입법적 완결성이 결여된 것이다. 넷째, 공정거래법에서 대기업집단 규제 관련 조항들은 장기적으로 재벌문제가 해소될 경우 폐지될 수밖에 없는 과도기적 성격을 가지고 있기 때문에 별도로 취급하는 것이 타당하다. 기존연구(예를 들면, Khanna and Yafeh, 2007; Yiu et al., 2007; Buyschaert et al., 2008)에 따르면, 시장이 미성숙하여 거래비용이 많이 발생될 경우 기업들은 기업집단을 만들게 되지만, 시장이 성숙된 경우는 기업집단을 형성하여 거래비용을 줄이는 효과가 미약하기 때문에 더 이상 기업집단이 필요 없게 된다. 우리나라의 경우도 여러 업종에서 시장이 성숙되어 대기업집단의 필요성이 적어졌기 때문에 공정거래법에서 대기업집단 규제 관련 조항들은 과도기적 성격을 가질 것이다.

상기와 같은 문제점을 해소하기 위해 대기업집단 규제는 별도의 특별법으로 취급하

는 것이 타당하다. 이럴 경우 조세법과 회사법상 대기업집단 규제 관련 규정을 함께 포함시킬 수 있어 제도의 효율적 운영을 꾀할 수 있다.

## 2) 지배구조 규제

지배구조 측면에서 대기업집단을 규제하기 위해서는 기존 순환출자를 해소해야한다.<sup>9)</sup> 2014년 1월 공정거래법이 개정되면서 신규 순환출자는 금지되었지만, 기존 순환출자가 해소되지 않아 대기업집단의 경제력 집중에 따른 폐해가 아직도 다양한 형태로 나타나고 있다. 신규 순환출자만 금지하고 기존 순환출자를 허용하는 것은 기업 간 형평성에도 맞지 않는다. 순환출자 고리를 가지고 있는 대기업집단의 특성을 고려하여 해소 가능한 적정 시기를 결정한 후, 이를 입법화하는 것이 필요하다.

순환출자를 직접적으로 규제하여 해소하는 방안뿐만 아니라 간접적으로 규제하는 방안을 고려해볼 수 있다. 법인세법 제18조 ‘수입배당금액의 익금불산입’ 제도는 타 법인으로부터 들어온 배당금을 익금에 산입하지 않는 것을 말한다. 다시 말해, 타 법인으로부터 받은 배당금에 대해서는 과세를 하지 않는다는 것을 의미한다. 따라서 순환출자를 간접적으로 규제하는 방안으로 대기업집단에 대해서 이 수입배당금액의 익금불산입 제도를 적용하지 않는 것을 고려해볼 수 있다. 대기업집단 내 계열사 간 배당금에 대해 이중과세를 하면 타 기업 주식을 소유할 동기가 약화되기 때문에 순환출자가 해소될 가능성이 높아진다. 실 사례로 미국의 경우를 들 수 있다. 미국의 루즈벨트 대통령은 1935년 세입법(Revenue Act)을 도입하여 기업 간 배당에 대해 과세를 하였다. 이로 인해 미국의 피라미드형 대기업집단은 해체되었다.

다음은 지배구조 측면에서 지주회사를 규제하는 방안을 고려해볼 수 있다.<sup>10)</sup> 지주회사는 경제력 집중 수단으로 악용될 우려가 있어 1986년 이후 설립을 원칙적으로 금지해 왔으나, 1999년 외환위기 이후 기업의 구조조정과 대기업집단의 지배구조 불투

9) 순환출자란 대기업집단이 계열사를 지배하기 위하여 사용하고 있는 수단 중 하나로 계열사 간에 순환적으로 출자하여 지배구조를 확립하는 방법을 말한다.

10) 지주회사란 다른 회사의 지배를 주된 사업으로 영위하는 회사를 의미한다.

명성을 해소하기 위해 제한적으로 허용되었다. 그러나 최근 이 지주회사 제도가 지배 주주의 지배권을 강화하고 경제력 집중을 심화시키는 문제점을 일으키고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 지주회사(자회사)가 자회사(손자회사)에 대해 보유해야 될 최소 지분율을 상향 조정하는 방안을 고려해볼 수 있다. 자회사(손자회사)에 대한 지주회사(자회사)의 보유 지분율이 높을수록 피라미드형 출자구조를 통해 소액자본으로 거대 자본을 지배하는 경우가 발생할 확률이 낮아진다. 그러나 현실적으로 지분율을 100%로 상향시키는 것은 실현가능하지 않으므로 단계적으로 높이는 것이 타당하다. 예를 들면, 비상장법인에 대해서는 지분율을 40%에서 50%로, 상장법인에 대해서는 20%에서 30%로 상향시키는 방안을 우선적으로 고려해볼 수 있다.

### 3) 엄중한 책임추궁 제도 도입 및 강화

대기업집단을 규제하기 위해서는 사후규제로 엄중한 책임추궁이 필요하다. 이러한 사후규제 방안으로 다중대표소송제, 집단소송제, 징벌적 손해배상제도 등을 고려해볼 수 있다. 다중대표소송제는 모회사 주식 1% 이상을 가진 주주가 자회사 또는 손자회사 임원을 상대로 손해배상소송을 낼 수 있도록 하는 제도이다. 자회사 또는 손자회사 임원의 위법행위로 자회사 또는 손자회사에 손해가 발생하고 이로 인하여 모회사 역시 손해를 입게 되었음에도 자회사 또는 손자회사나 그 주주 또는 모회사가 책임을 추궁하지 않는 경우 현행법상 모회사의 주주가 직접 권리를 구제받는데 어려움이 있다. 다중대표소송제는 이를 해소하기 위해 필요한 방안이다. 현행 상법(제403조)은 주주의 대표소송제만 허용하고 있어 자기회사의 주주가 자기회사의 임원에 대한 소송만이 가능하다.<sup>11)</sup> 모회사의 주주가 자회사의 임원에 대해 소송을 할 수 있게 되면 피라미드형 구조의 대기업집단을 사후적으로 규제할 수 있는 좋은 수단이 생기는 것이다. 인접 국가인 일본도 2014년에 다중대표소송제를 도입하였다는 사실에 주의를 기울일 필요가 있다.

11) 주주의 대표소송은 회사의 임원이 임무를 소홀히 하여 회사에 손해를 입혔음에도 회사가 아무런 조치를 하지 않는 경우 주식 1% 이상을 보유한 주주가 제기하는 소송이다.

집단소송제는 피해자 중 한 사람 또는 일부가 가해자를 상대로 소송을 하면 다른 피해자들은 별도 소송 없이 그 판결로 피해를 구제받을 수 있는 제도이다. 우리나라에서는 2005년 소액주주의 권익보호를 목적으로 증권 분야에만 도입되어 시행 중에 있다. 집단소송제는 대기업집단을 사후적으로 규제하는데 효과적이기 때문에 증권 분야뿐만 아니라 공정거래 전분야에 도입되어야 한다. 실제 미국에서는 집단소송제가 피라미드형 대기업집단의 불공정행위를 규제하는데 효과적이었고, 이는 대기업집단을 해체시키는 중요한 원인 중의 하나이기도 하였다. 미국에서 집단소송제가 본격적으로 활성화된 1966년 이후 소유와 지배가 괴리된 기업에서 사익편취로 의심되는 행위가 발견되었을 때 집단소송제로 인해 지배주주는 막대한 손해배상에 직면하게 되었다.

징벌적 손해배상제도는 민사재판에서 가해자의 행위가 악의적이고 반사회적일 경우 실제 손해액보다 훨씬 더 많은 손해배상을 하게 하는 제도이다. 손해를 끼친 피해에 상응하는 액수만을 보상하는 보상적 손해배상제도와는 달리 징벌적 손해배상제도는 반사회적 행위를 금지시키고, 그와 유사한 행위가 다시 발생하는 것을 막기 위한 국가 처벌의 성격을 띤다. 현재 우리나라는 '하도급거래 공정화에 관한 법률(하도급법)'에서 몇 개의 불법행위에 대해서만 손해의 3배까지 책임을 물을 수 있는 징벌적 손해배상제도가 도입되어 있다. 징벌적 손해배상제도는 대기업집단의 불법 행위에 대해 엄중하게 책임을 추궁할 수 있는 방안으로 적용범위를 대기업집단의 모든 불공정행위로 확대할 필요가 있다.

## 나. 내부거래 규제

앞에서 언급한 것처럼 대기업집단 계열사 간 내부거래는 다양한 형태의 불공정행위를 유발하기 때문에 전반에 대한 규제가 필요함에도 불구하고 현행 공정거래법은 불공정행위 중 하나인 부당지원 행위로 한정하고 있다. 따라서 대기업집단 계열사 간 내부거래에 대한 규제 방안을 재정립하는 것이 필요하다. 위에서 언급한 것처럼 시장이 미성숙하여 거래비용이 많이 발생될 경우 기업들은 내부에 계열사를 만들어 필요한 재화

및 서비스를 자체 조달하지만, 시장이 성숙된 경우에는 기업집단 내 내부거래는 정당성이 떨어지고 오히려 다양한 불공정행위를 유발하게 만든다. 특히, 수의계약을 통한 대기업집단 계열사 간 내부거래는 독립 중소기업 및 중견기업들이 공개입찰에 참여하여 경쟁할 수 있는 기회 자체를 박탈하는 것이기 때문에 본 연구에서 정립한 공정경쟁의 개념에 크게 위배되는 것이다. 따라서 다음과 같이 규제하는 것을 고려해볼 수 있다. 대기업집단 계열사 간 거래는 공개입찰을 원칙으로 하고, 시장이 발달되지 않아 부담해야 될 거래비용이 현저히 클 경우에만 수의계약을 체결할 수 있으며, 이 경우 수의계약 사유서를 작성하여 관련 정부부서에 제출해야 한다. 정부가 거래비용이 현저히 큰 경우를 세부업종별로 구체화하여 제시할 수 있지만, 개별기업의 상황을 객관적으로 모두 반영한다는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 수의계약여부는 개별기업의 판단에 맡기고 수의계약 사유서를 통해 관련 정부부서가 타당성여부를 확인하는 방안을 제시한 것이다. 여기서 추가적으로 고려해야 될 것은 앞에서 살펴본 친족기업에 대한 일감몰아주기 사례에서처럼 대기업집단 계열사와 친족기업 간의 거래도 내부거래의 범위에 포함시켜야 된다는 것이다. 대기업집단 계열사 간 내부거래를 상기와 같이 통제할 경우 일부 친족기업을 계열사로부터 분리시켜 거래를 지속할 가능성이 사례와 같이 높기 때문이다.

대기업집단 계열사 간 내부거래를 상기와 같이 규제하는 것은 독립기업에 경쟁의 기회를 균등히 주는 것으로 국민경제에 어떠한 파급효과가 있을지 분석해보면 <표 5-1>과 같다. 대기업집단의 계열사와 독립기업 간 거래비용 차이가 없는 성숙된 시장에서 대기업집단 내 내부거래를 개방하여 독립기업에게도 입찰참여 기회를 제공하면, 생산(GDP)과 자본이 각각 132.7조원, 143.1조원 늘어나고, 고용은 2,213,009명이 증가한다.<sup>12)</sup> 이러한 분석결과는 Lucas(1978)의 기업분포 모형을 바탕으로 한 동태일반균형모형으로부터 도출된 것이다.

12) 보다 세부적인 분석내용은 라정주(2016)의 연구보고서 참조.

〈표 5-1〉 대기업집단 내 내부거래를 외부화하여 독립기업에 입찰참여 기회 제공 시  
국민경제에 미치는 긍정적 효과

구분	생산(GDP) 증가량	자본 증가량	고용 증가량
내용	132.7조원	143.1조원	2,213,009명

\* 자료: 자체 분석

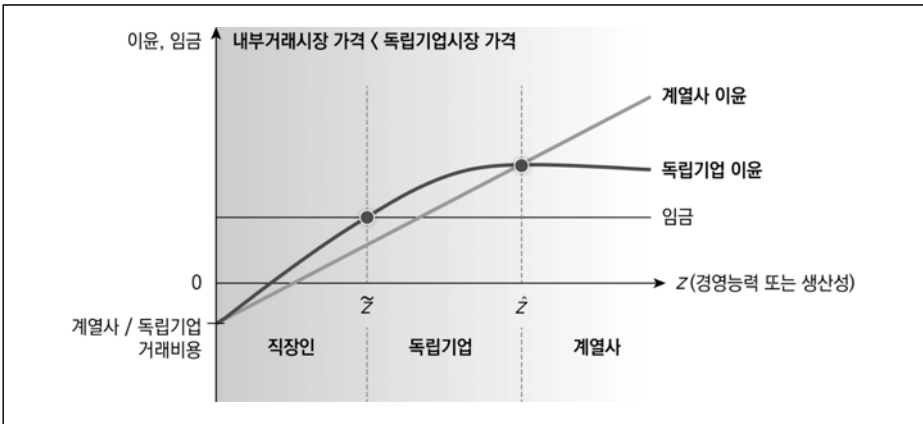
상기와 같은 긍정적 효과가 왜 발생하는지 [그림 5-3]을 통해서 간단히 살펴해보도록 하겠다. 먼저, 대기업집단의 계열사와 독립기업 간 거래비용 차이가 없는 성숙된 시장에서 대기업집단 내 내부거래가 이루어지는 경우를 살펴보면, [그림 5-3]의 첫 번째 그래프와 같다. 이 경우 내부거래시장 가격은 독립기업시장 가격보다 낮게 형성된다. 이는 합리적인 의사결정의 결과로 내부거래시장 가격이 독립기업시장 가격보다 높게 형성된다면, 비합리적인 의사결정이 이루어졌음을 알 수 있다. 대기업집단 내 재정적인 어려움을 겪고 있는 계열사를 지원하거나 터널링을 하기 위한 경우가 이러한 비합리적인 의사결정에 해당된다.<sup>13)</sup> 경영능력이  $z < \tilde{z}$  일 때는 가계의 구성원은 직장인을 선택하고,  $\tilde{z} < z < \hat{z}$ 의 경우에는 독립기업을 선택하며,  $z > \hat{z}$ 의 경우에는 대기업집단의 계열사를 선택한다. 여기서 주목할 것은 생산성이 상대적으로 낮은 독립기업은 시장에 출현하는 반면, 생산성이 상대적으로 높은 독립기업은 대기업집단의 계열사에 막혀 시장에 나타날 수 없다는 것이다. 다음으로 성숙된 시장에서 대기업집단 내 내부거래를 외부화하여 독립기업에 입찰참여 기회를 제공하는 경우를 살펴보면, [그림 5-3]의 두 번째 그래프와 같다. 이 경우 내부거래시장 가격은 독립기업시장 가격과 같아진다. 경영능력이  $z < \tilde{z}$  일 때는 가계의 구성원은 직장인을 선택하고,  $z > \tilde{z}$ 의 경우에는 대기업집단의 계열사 또는 독립기업을 선택한다. 여기서 주목할 것은 생산성이 높은 대기업집단의 계열사와 독립기업이 모두 다 시장에 출현할 수 있기 때문에 대기업집단 내 내부거래가 이루어지는 경우처럼 생산성이 높은 독립기업이 대기업집단의 계열사에 막혀 시장에 나타날 수 없는 현상은 발생되지 않는다는 것이다. 바로 이점 때문에

13) Bertrand et al.(2002)의 연구에 따르면, 터널링이란 지배주주의 소유권(또는 현금흐름권이) 낮은 기업에서 높은 기업으로 이익을 이전시키는 행위를 말한다.

대기업집단 내 내부거래를 외부화하여 독립기업에 입찰참여 기회를 제공하면 국민경제에 긍정적인 효과가 나타나게 되는 것이다.

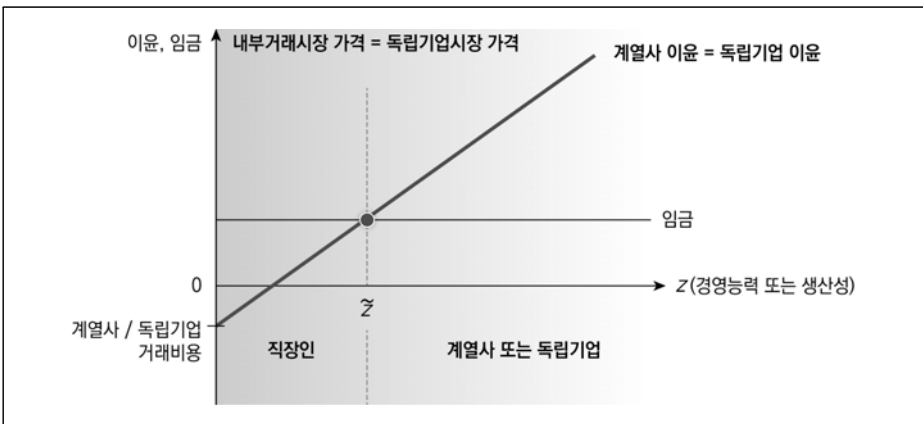
[그림 5-3] 대기업집단 내 내부거래를 외부화 시 국민경제에 미치는 긍정적 효과 발생 원리

1. 대기업집단 내 내부거래가 이루어지는 경우



\* 자료: 자체 분석

2. 대기업집단 내 내부거래를 외부화하여 독립기업에 입찰참여 기회 제공 시



\* 자료: 자체 분석



대기업집단의 계열사와 독립기업 간 거래비용 차이가 있는 미성숙된 시장에서는 대기업집단 내 내부거래를 외부화하여 독립기업에 입찰참여 기회를 제공하여도 상기와 같은 긍정적 효과가 발생되지 않기 때문에 대기업집단 내 내부거래의 정당성은 인정되는 것으로 분석되었다. 이는 시장이 발달되지 않아 부담해야 될 거래비용이 현저히 클 경우 대기업집단 계열사 간 수의계약을 체결할 수 있도록 고려하는 방안과 일치된다.

#### 다. 대규모 소매유통업에서의 불공정행위 방지

대규모 소매유통업자가 중소납품업자에게 다양한 갑질행위를 할 수 있는 구조적 원인은 특약매입거래 방식 때문이다. 특약매입은 판매되지 아니한 상품을 납품업자에게 반품할 수 있고, 판매된 상품에 대해서는 판매수수료를 공제한 뒤 나머지 상품판매대금을 납품업자에게 지급하는 거래 방식이기 때문에 판매수수료를 과도하게 부과하거나 인테리어비용과 판촉비용을 전가하는 갑질행위가 지속적으로 발생되고 있다. 앞에서 살펴본 것처럼 유통 선진국의 백화점은 납품업자로부터 상품을 매입하는 직매입거래 방식을 주로 택하고 있지만, 우리나라의 백화점은 특약매입거래 방식에 주로 의존하고 있다. 따라서 대규모 소매유통업에서의 불공정행위 방지를 위해서는 우선적으로 백화점의 특약매입거래 방식을 직매입거래 방식으로 전환시키는 것이 시급하다.

백화점의 매입거래 방식을 특약매입에서 직매입으로 전환시키기 위해서는 두 가지 사항이 고려되어야 한다. 첫 번째 고려사항으로 직매입 비중을 어느 정도로 높일 것인지를 결정해야한다. 여기에 대한 답은 유통산업발전법으로부터 찾을 수 있다. 유통산업발전법 제2조 3호에 따르면, 백화점은 용역의 제공 장소를 제외한 매장 면적의 합계가 3,000㎡ 이상인 점포의 집단으로서 다양한 상품을 구매할 수 있도록 현대적 판매시설과 소비자 편의시설이 설치되고, 직영의 비율이 30% 이상인 점포의 집단이다. 백화점들이 특약매입이란 이상한 형태의 매입거래 방식을 취하고 있는 것은 바로 유통산업발전법에 제시된 직영 비율 30% 이상을 유지하기 위해서이다. 이는 유통산업발전법상 백화점은 직매입의 비중을 30% 이상을 유지해야함에도 특약매입이란 매입거래 방

식을 도입하여 이를 법적으로 회피하고 있는 것이다. 따라서 백화점의 직매입 비중은 30% 이상으로 설정하는 것이 타당하다. 두 번째 고려사항은 어떠한 방식으로 백화점의 특약매입을 직매입으로 전환시킬 것인가에 대한 결정이다. 즉, 매입거래 방식을 직매입으로 전환할 경우 인센티브를 제공하는 방식으로 백화점 자율의사에 맡길 것인지 아니면, 법으로 제도화하여 규제할 것인가를 결정해야한다. 백화점 자율의사에 맡기는 방법은 현재 백화점의 부정적 입장을 고려하여 볼 때 너무나 오랜 시간이 소요되거나 직매입 비중을 30% 이상 높이는 것이 불가능할 수 있다. 반면, 법으로 규제하는 방법은 오랜 관행에 익숙해져 있는 백화점이 준비가 되어 있지 않아 갑자기 늘어난 비용을 감당하지 못해 백화점업 전체가 침체될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 두 가지 방법을 혼용하는 방안을 제시하고자 한다. 먼저, 일정기간을 선정하여 백화점이 자율적으로 직매입 비중을 30% 이상으로 높일 수 있도록 각종 인센티브를 제공한다. 그런 다음, 선정된 일정기간이 지나면 법으로 제도화하여 첫해에는 직매입 비중을 모든 백화점이 15% 이상으로 올리도록 하고, 그 이후 연별로 5%씩 상승시켜 30% 이상을 유지하도록 한다. 백화점의 직매입 비중을 30% 이상 높이기 위한 방안을 실행하면서 추가적으로 고려해 될 것은 특약매입을 통해 백화점이 행할 수 있는 각종 갑질행위를 철저히 규제하여 특약매입과 직매입 거래 방식 차이로 인해 얻을 수 있는 이익을 최대한 줄여주어야 한다. 예를 들면, 업계 평균을 훨씬 상회하는 판매수수료를 요구하거나 백화점에서 지불해야 되는 인테리어비용과 판촉비용을 전가하는 행위를 강력히 규제함으로써 직매입으로 전환하는 것이 각종 인센티브와 더불어 더 유리하다는 인식을 백화점이 가질 수 있도록 조치하는 것 또한 필요하다.

다음은 백화점의 매입거래 방식 중 임대율에서의 불공정행위에 관한 것이다. 임대율에 대해서는 백화점이 입점업체로부터 일정한 임대료를 받는 것이 타당한 것인데, 앞에서 살펴본 것처럼 판매된 상품에 대해서 상당한 수준의 판매수수료를 받는 것은 임대의 취지에 맞지 않는다. 백화점이 임대율에 대한 임대료를 입점업체의 매출에 연동하여 받기 때문에 입점업체의 매출이 올라도 백화점이 더 많은 혜택을 가져가는 불공정 현상이 계속 발생되고 있다. 따라서 임대를 거래의 경우도 임대갑<sup>14)</sup> 거래처럼

백화점이 입점업체로부터 적정 임대료를 받을 수 있도록 법으로 제도화하는 것이 필요하다.

마지막으로 백화점의 매입거래 방식 중 임대갑에서의 불공정행위에 대해 살펴보도록 하겠다. 임대갑의 대표적인 예는 백화점 내 식당이다. 이것은 앞에서 살펴본 일반 불공정행위의 한 유형인 거래강제, 즉 '끼워팔기'에 해당되는 것이다. 백화점은 소매유통업으로서 상품을 판매하는 곳인데 음식점업인 식당을 병행하여 끼워팔기를 하고 있다. 이로 인해 백화점 주변에서 식당만을 운영하는 자영업자들의 고객들을 빼앗아가는 행위가 이루어지고 있는 것이다. 따라서 백화점 내 식당도 일반 불공정행위의 거래강제 행위와 동일하게 규제되어야한다.

## 라. 전속고발권 폐지

전윤경(2016)의 연구에 따르면, 공정거래법의 실효성이 낮은 중요한 이유 중 하나는 공정거래법 위반행위에 대한 형사고발이 잘 이루어지지 않기 때문이다. 이 연구에 따르면, 공정거래위원회는 1981년 설립 시부터 2012년 말까지 총 65,481건을 심결하여 10,049건에 대하여 시정명령을 하고, 1,980건에 대하여 과징금을 부과하였으며, 573건(전체의 0.9%)에 대해서만 검찰에 형사고발하였다. 이렇게 공정거래법 위반행위에 대한 형사고발이 잘 이루어지지 않는 이유는 형사고발권이 공정거래위원회에 전속되어 있기 때문이다. 공정거래법 제71호 제1항에 따르면, 공정거래법 제66조 및 제67조의 죄는 공정거래위원회의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있다. 이러한 죄는 중요한 공정거래법 위반행위 전부가 할 수 있다. 따라서 사실상 모든 중요한 공정거래법 위반행위는 공정거래위원회의 고발이 있는 경우에만 형사처벌이 가능하다.

이와 같은 전속고발권 제도를 도입한 이유는 공정거래법 위반 범죄는 일반 형사범죄와는 달리 법 위반여부가 행위 자체에 의해 결정되는 것이 아니라 행위가 시장에 미

14) 임대갑은 입점업체가 임대보증금을 백화점에 예치하고 매월 임대료를 납부하는 방식으로 매출액의 일정 비율을 판매수수료로 납부하는 임대율과 구분된다.

치는 경쟁제한의 효과에 따라 달라지는 특수성을 가지고 있어 곧바로 이를 형사사건화하기 곤란하고, 공정거래법상 위법하다고 규정된 행위들은 절도 및 사기와 같은 반윤리적인 범죄가 아니기 때문에 법 위반여부가 바로 확정되는 것은 아니며, 법 위반으로 판단된 경우에도 행정조치로 충분한지 또는 형사제재가 필요한지의 여부는 전문성 및 기술성을 보유하고 있는 담당 행정기관이 일차적으로 판단하는 것이 합리적이기 때문이다(이건목·이정념, 2010).

전속고발권을 행사하는 공정거래위원회는 형사고발에 대해 소극적이고, 특히 위반 행위를 한 법인에 대해 행정 제재를 하는 것에 중점을 두고 구체적인 행위자와 의사결정자에 대해 책임을 묻는 일은 소홀히 해왔다(전윤경, 2016). 공정거래위원회의 이러한 소극적 태도를 보완하기 위하여 다음과 같은 내용이 전속고발권 제도에 추가되었다. 첫째, 공정거래법 제66조와 제67조의 죄 중 그 위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁질서를 현저히 저해한다고 인정하는 경우에는 검찰총장은 이를 공정거래위원회에 통보하여 고발을 요청할 수 있다(공정거래법 제71조 3항). 둘째, 공정거래위원회가 고발요건에 해당하지 않는다고 결정하더라도 감사원장, 조달청장, 중소기업청장은 사회적 파급효과, 국가재정에 끼친 영향, 중소기업에 미친 피해 정도 등 다른 사정을 이유로 공정거래위원회에 고발을 요청할 수 있다(제71조 4항). 그러나 이러한 제도보완은 큰 효과를 거두지 못하고 있다. 전윤경(2016)의 연구에 따르면, 2015년과 2016년 검찰총장 명의의 고발요청권은 2건에 불과하였고, 2013년 의무고발제도가 도입된 이후 감사원장, 조달청장, 중소기업청장의 고발요청 건수는 각각 0건, 3건, 9건 밖에 되지 않는다.

공정거래법 위반행위에 대한 형사처벌을 강화하여 공정거래법의 실효성을 높이기 위해서는 공정거래위원회의 전속고발권을 폐지하는 것을 고려해볼 수 있다. 현재까지 전속고발권 폐지를 반대해온 목소리의 핵심내용은 다음과 같다. 첫째, 공정거래법 위반행위에 대한 형사처벌여부를 판단하는데 있어 검찰의 전문성이 떨어지기 때문에 경쟁법 집행기관인 공정거래위원회의 판단은 필수적이다. 둘째, 전속고발권의 폐지로 형사고발이 난무하게 될 경우 기업활동이 위축될 우려가 있다. 위의 첫 번째 문제는 검

찰의 전문성을 강화하면 해결되는 문제이다. 이를 위해서는 공정거래법 위반사건을 전담할 검찰 내 전문부서의 설치가 필요하다. 현재는 서울중앙지방검찰청을 제외하고 일반 형사부에서 다른 형사사건과 함께 공정거래법 위반사건을 처리하고 있어 수사의 전문성이 떨어지고 있다.<sup>15)</sup> 두 번째 문제는 단기적인 측면만을 고려한 것이다. 전속고발권을 폐지하면 단기적으로는 형사고발이 난무하여 기업활동이 방해받을 수 있다. 이는 전속고발권으로 인해 그 동안 고발되지 못한 경쟁제한 및 불공정행위들이 누적되어 일어나는 현상으로 어느 정도의 시간이 흐르면 해결될 문제이다. 또한 형사고발이 많이 발생된다는 것은 경제구조가 경쟁제한 및 불공정행위로 만연되어 있음에도 불구하고 전속고발권 제도로 인해 드러나지 않았다는 것을 의미한다. 따라서 전속고발권을 폐지하는 것은 공정경쟁이 이루어지는 경제체제로 전환시킬 수 있는 기회를 제공하는 것으로 장기적으로 볼 때 국가경제에 손해보다도 이익을 가져올 수 있는 방안이다.

---

15) 전윤경(2016)의 연구에 따르면, 서울중앙지방검찰청에는 공정거래법 위반사건을 담당하는 전문부서로 인지부서에 공정거래조세조사부가 설치되어 있다.

## 참고문헌

- 강경근(2009), “경제적 자유 보장과 국가의 경제제도 형성의 방향과 한계,” 공법연구, 38(2), pp. 1-30.
- 김성률(2012), “우리 헌법 제119조의 경제질서에 대한 해석론,” 법학논문집, 36(3), pp. 5-29.
- 김승일(2013), *전략경영*, 무역경영사.
- 김승일·신영수·이호영(2012), “공정경쟁 생태계 조성 방안-2차 보고서,” 장은공익재단.
- 김윤연·이호영(2013), “공정거래법상 전속고발제도에 대한 비판적 검토와 개선방안,” 경제법연구, 12(1), pp. 301-331.
- 라정주(2015), “규모의존 정책의 문제점 및 개선방안,” 증권기업연구, 5(1), pp. 99-124.
- (2016), “기업집단 내 내부거래가 국민경제에 미치는 영향,” 파이터치연구원, Working Paper.
- 성낙인(2013), “대한민국 경제헌법사 소고,” 서울대학교 법학, 54(3), pp. 133-161.
- 안주엽(2015), “원하청구조와 근로조건 격차,” 한국노동연구원, 월간 노동리뷰 8월호, pp. 67-83.
- 이건목·이정념(2010), “불공정행위의 현황과 대책-전속고발권을 중심으로,” 형사정책, 22(2), pp. 9-46.
- 이병천(2011), “대한민국 헌법의 경제이념과 제119조의 한 해석,” 동향과 전망, 통권 83호, pp. 144-179.
- 이부형·박용정(2016), “사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점,” 현대경제연구원, Weekly Economic Review, 16-45(통권 718호).
- 이우진(2012), “경제민주화와 기회의 평등,” 한국경제포럼, 5(3), pp. 5-25.
- 임광업·김경아·김재현·이정희(2016), “미래산업 환경변화와 진입장벽 개선 방안,” 장은공익재단.

- 오동윤·정남기(2016), “질서자유주의와 한국의 경제 질서,” 질서경제저널, 19(3), pp. 1-16.
- 유승익(2012), “헌법 제119조 제2항 경제의 민주화 해석론,” 법학연구, 47, pp. 1-20.
- 장하성(2014), *한국 자본주의-경제민주화를 넘어 정의로운 경제로*, 헤이박스.
- 전윤경(2016), “공정거래법의 기존 공적 집행 체제의 한계 및 실효성 확보방안,” 형사법의 신동향, 통권 53호, pp. 176-213.
- 정수정(2016), “대규모 유통업의 불공정행위 개선을 위한 제언,” 중소기업 창조경제 확산위원회.
- 정영호·고숙자(2014), “사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향,” 한국보건사회연구원, 연구보고서 2014-26-3.
- 하경호(2009), “독일 일반평등대우법에 대한 평가와 시사점,” 법무부.
- 한상완 외 2명(2014), “OECD 비교를 통해 본 한국 사회자본의 현황 및 시사점,” 현대경제연구원, Weekly Economic Review, 14-21호.
- 황인학·최원락(2013), “경제력 집중 통계의 진실,” 한국경제연구원, KERI 정책제언 13-04.
- 홍성수(2011), “영국의 차별금지법제 연구-2010년 평등법을 중심으로,” 법무부.
- 홍장표(2015), “기업 간 거래네트워크의 계층성과 경영성과,” 한국노동연구원, 월간 노동리뷰 8월호, pp. 39-55.
- Aghion, P., C. Harris, P. Howitt, and J. Vickers(2001), “Competition, imitation and growth with step-by-step innovation,” Review of Economic Studies, 68(3), pp. 467-492.
- Anderson N., K. Potocnik, and J. Zhou(2014), “Innovation and creativity in organizations: a state-of-the-science review, prospective commentary, and guiding framework,” Journal of Management, 40(5), pp. 1297-1333.
- Berggren, N.(2003), “The benefits of economic freedom: a survey,” The Independent Review, 8(2), pp. 193-211.

- Bertrand, M., P. Mehta, and S. Mullainathan(2002), "Ferretting out tunneling: an application to Indian business groups," *Quarterly Journal of Economics*, 117(1), pp. 121-148.
- Buysschaert, A., Marc Deloof, M. Jegers, and A. Rommens(2008), "Is group affiliation profitable in developed countries? Belgian Evidence," *Corporate Governace*, 16(6), pp. 504-518.
- Eucken, W.(1952), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen: JCB Mohr (Paul Siebeck).
- Foster, L., J. Haltiwanger, and C. Syverson(2008), "Reallocation, firm turnover, and efficiency: selection on productivity or profitability?" *American Economic Review*, 98(1), pp. 394-425.
- Khanna, T. and Y. Yafeh(2007), "Business groups in emerging markets: paragons or parasites?" *Journal of Economic Literature*, 45(2), pp. 331-372.
- Lucas, R. E.(1978), "On the size distribution of business firms," *Bell Journal of Economics*, 9(2), pp. 508-523.
- Restuccia, D. and R. Rogerson(2013), "Misallocation and productivity," *Review of Economic Dynamics*, 16(1), pp. 1-10.
- Rodrik, D.(1999), "Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses," *Journal of Economic Growth*, 4(4), pp. 385-412.
- Worth, R.(2012), *Sherman Antitrust Act*, New York, Marshall Cavendish Benchmark.
- Yiu, D. W., Y. Lu, G. D. Bruton, and R. E. Hoskisson(2007), "Business groups: an integrated model to focus future research," *Journal of Management Studies*, 44(8), pp. 1551-1579.



**헌법 제119조**  
-공정경쟁을 중심으로-

---

발행일 : 2017년 2월

발행처 : (재)파이터치연구원

주 소 : (04511) 서울특별시 중구 통일로 2길 16(AIA 타워 4층)

전 화 : 02-6190-8975

팩 스 : 02-6190-8979

인 쇄 : 경성문화사 02) 786-2999

---

본 내용의 무단복제를 금함

