

재벌개혁 경제민주화 2012



[테마북] 재벌개혁 경제민주화 2012

[테마북] 재벌개혁 경제민주화 2012

발행 | 2012년 4월 3일

지은이 | 새로운사회를여는연구원

펴낸이 | 새로운사회를여는연구원

주소 | 서울 서초구 방배 2동 전원마을 2877-49 168호

전화 | (02) 322-4692

팩스 | (02) 322-4693

인터넷 사이트 | <http://saesayon.org>

이메일 | media@saesayon.org

책 내용을 인용 또는 전재할 경우, 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

[여는 글] 민주주의는 시장경제에 우선한다.

경제 자유화 대신 경제 민주화가 대세가 된다.

2007년, 그러니까 5년 전에는 ‘성장과 경제 자유화’ 라는 구호가 대통령 선거를 지배했었다. 경부 대운하 공약, 줄,푸,세 공약, 747 공약이 또한 그랬다. 소득 불평등과 양극화 해소 같은 문제들은 성장률을 높이고 시장경제를 확대하면 부수적으로 해결될 것처럼 여겨졌다. 2008년 글로벌 금융위기가 터지기 직전의 한국 정치 상황이었다.

다시 찾아온 선거의 계절. 이미 보편 복지의 파고가 한국사회를 한차례 휩쓸고 이어 재벌개혁과 경제 민주화의 담론이 급격히 부상하고 있다. 5년 전의 ‘성장과 경제 자유화’ 의제 대신에 지금은 ‘복지와 경제 민주화’ 의제가 선거 공약을 좌우하는 판이한 지각변동이 일어난 셈이다. 이러한 변화의 이유는 무엇일까? 극적으로 등장한 경제 민주화라는 말의 의미를 짚어 볼 필요가 있다. 재벌개혁만이 경제 민주화인가. 소득 불평등을 완화하는 분배개혁을 말하는가. 아니 경제 민주화를 넘어서 아예 시장경제와 민주주의는 어떤 관계인가.

자유 시장은 반드시 민주주의와 충돌한다.

외환위기 직후 국민의 정부가 내건 모토는 시장경제와 민주주의였다. 하지만 시장 경제라고 도입했던 신자유주의는 고용불안과 가계부채, 소득 불평등과 양극화라고 하는 결과를 초래했고 이는 참여정부까지 계속되었다. 금융과 교육, 보건과 보육 등 더 많은 삶의 영역이 자유 시장에서 거래 되도록 작동했고, 그에 대한 반작용으로 민주적인 의사결정은 설자리를 잃게 되었다. 자유 시장은 민주주의와 함께 작동하지 않았던 것이다. 그 결과 2012년, 우리는 시장의 자유가 아니라 경제의 민주화라는 국민적 요구 앞에 서게 되었다.

우리 헌법 119조 1항은 “대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와

새사연

창의를 존중함을 기본”으로 한다고 되어 있다. 일종의 ‘자유 시장 존중’으로 해석될 수 있는 조항이다. 곧바로 이어서 2항은 “시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 규정하고 있다. 흔히 말하는 ‘경제 민주화’ 조항이다. 이를 두고 일부에서는 경제 민주화 이전에 자유시장이 먼저 옹호되어야 한다고 주장하기도 한다.

그러나 한참 앞의 헌법 제 1조 1항은 잘 알다시피 우리나라가 민주 공화국임을 선언하고 있다. 민주주의가 모든 가치에 우선한다는 뜻이다. 경제도 마찬가지다. 시장 경제와 경제 주체들의 자유를 옹호한다면 그 역시 민주주의에 가장 부합하는 경제 형태이기에 선택한 것으로 해석해야 한다. 시장 경제는 선형적인 절대 선이 아니기 때문이다. 시장이 잘 작동하는 영역이 있는가 하면 보편이나 교육처럼 시장 메커니즘으로 해결이 안 되는 생활 영역도 있을 것이다. 금융처럼 시장에서 작동시키되 일정한 규제나 공공의 참여가 필요한 영역도 있다.

모두 민주주의라는 가치 안에서 작동해야 한다. 자유 시장을 해치지 않는 한도에서 경제 민주화를 말해야 하는 것이 아니라, 민주주의가 허용하는 범위 안에서 시장의 자유가 있는 것이다. 새로운 체제를 만드는 화두가 경제 민주화인 이유가 바로 여기에 있다. 그리고 제 1 과제는 민주주의 허용범위를 심각한 수준에서 일탈한 동시에 자유 경쟁시장 조차 파괴하고 있는 재벌의 이익추구 행위를 개혁하는 문제이다.

이번 테마북은 2012년 들어 가장 중요한 화두가 되고 있는 재벌개혁과 경제 민주화에 관한 최근의 이슈와 논의들을 모아 본 것이다. 2012년 1~3월 사이에 우리 연구원에서 발표한 주요한 브리핑과 칼럼들이다. 아마 가장 최근까지의 논의들을 접할 수 있을 것으로 기대한다.

김병권 새로운사회를여는연구원 부원장
2012.4.3

새사연

전체 목차

◆ 칼럼 - 정운찬의 동반성장이 실패한 이유

◆ 출총제, 2002년으로 부활시키자.

1. 주말만 쉬고 매일 하나씩 계열사 생긴다.
2. 주력기업의 지분출자 -계열사 확대의 기본 수단
3. 삼성그룹의 출자관계는 아직도 전자 회로기판
4. 부활하려면 2002년 버전으로 부활시켜라

◆ 칼럼 - 동네빵집까지 장악한 재벌가문, 어찌할 것인가

◆ 재벌 빵집철수와 선거 없는 권력교체

1. 재벌 자녀들 취미생활 접으면 서민생활 살아나나?
2. 재벌 경제력 집중이 핵심 문제다.
3. 재벌 가문에 의한 경제력 집중 승수 효과
4. 3세 분할 승계 앞둔 경제력 집중 우려
5. 자율 대신 포괄적 규제가 필요하다.

◆ 칼럼 - 범죄 저지르고 자수하면 면책받는 재벌게임

◆ 재벌개혁 최후수단, 계열분리 명령제를 도입하자

1. 유실될 위기에 몰린 재벌개혁 의제
2. 재벌규제법과 재벌개혁 시민연대, 계열분리 명령제
3. 계열분리 명령제란 무엇인가.
4. 계열분리 명령제의 '잠재적 규율효과'가 중요하다.
5. 경제검찰 공정거래위원회의 체급을 올려주자.

◆ 칼럼 - 국민연금의 자본시장 투자를 생각한다.

◆ 재벌개혁과 재벌 규제법

1. 한국경제구조 변화를 향한 재벌체제 개혁
2. 미국과 유럽의 경험이 모두 필요하다.
3. 재벌 규제법에 대한 기존 논의
4. 독일 콘체른법이 모델이 될 수 있다.
5. 재벌 규제법의 성격과 내용

◆ 칼럼 - 미국 정치인들은 애플이 아니라 GM이 기특하다

◆ 제안: 재벌개혁 시민연대를 제안한다.

1. 위험수위에 도달한 재벌의 경제력 집중
2. 경제력 집중이 과도하면 사회 권력이 된다.
3. 과도한 권력이 견제세력조차 없다.
4. 재벌개혁을 위한 시민들의 연대를 만들자.

칼럼 - 정운찬의 동반성장이 실패한 이유

김병권_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

새해가 됐는데도 마찬가지였다. 어지간하면 형식적인 격식이라도 차렸을 법했으나 그러지 않았다. 1월17일 동반성장위원회 전체회의에 대기업 대표 9명이 또다시 모두 불참한 것이다. 보이콧이다. 이로써 정운찬 위원장이 지난해 2월 ‘초과이익 공유제’를 제안한 지 1년 만에 대·중소기업의 이익 공유를 통한 동반성장 정책은 완전히 물 건너갔다.

어쩌면 초기에 이견회 삼성그룹 회장이 “이익 공유제가 부정적이다, 긍정적이다를 떠나 사회주의 국가에서 쓰는 말인지 공산주의 국가에서 쓰는 말인지 모르겠다”고 이데올로기적인 덧칠을 하면서 무시할 때 이미 지금의 결론이 예고됐는지 모르겠다. 이렇듯 2011년 초과이익 공유제 방안이 나온 직후 이견회 회장을 필두로 재계의 반발이 쏟아졌고 정부 내부에서도 비판이 나오자 동반성장위원회 위원장 사퇴까지 거론됐던 터다. 그 후 1년 동안 진지하게 세부방안을 검토했을 리가 없다.

초과이익 공유제는 “대·중소기업 동반성장의 일환으로 대기업의 초과이익 중 일부를 협력사에게 인센티브로 제공함으로써 대기업과 중소기업이 경쟁력과 혁신역량을 함께 높이는 선순환구조를 만들자”는 것이었다. 시행방안으로는 대기업이 연초에 세운 목표를 초과할 경우 초과분의 일정비율을 대기업이 ‘자율적으로’ 협력사들에게 나눠 주자는 정도의 방안이 검토됐다. 대기업에게 전혀 강도 높은 이익 재분배 요구라고 할 수 없었다. 아마도 대기업 총수들이 우려한 것은 ‘공유할 이익의 금전적 크기’보다는, 협력 중소기업과 이익을 공유할 책임이 있다는 사실을 인정하는 것 자체가 아니었을까. 그러니 이견회 회장이 이데올로기적으로 받아들인 것이 아닐까.

그러나 대기업과 중소기업의 동반성장은 철저히 현실의 문제다. 우리 사회의 가장 심각한 문제가 양극화라는 사실을 부인할 사람은 없을 것 같다. 그런데 양극화는

대기업과 중소기업의 격차로부터 발생한다. 전 산업기준 중소기업 고용비중이 87%임에도 불구하고 영업이익률은 절반 수준, 생산성은 3분의 1에 불과하다. 그 결과 중소기업 노동자들의 임금이 대기업의 절반 수준인 실정이다. 대기업과 중소기업의 격차 확대, 그것은 소득 격차의 확대, 사회안전망 격차 확대를 포함해 우리사회에서 발생하고 있는 모든 양극화 현상의 근원일 수 있다. 대기업과 중소기업의 양극화가 대기업 노동자와 중소기업 노동자의 소득격차로, 다시 정규직과 비정규직의 격차로 확대되면서 양극화의 '적하효과'가 발생하는 것이다.

친재벌 정책을 내세우면서 집권한 이명박 정부였지만 워낙 심해지는 사회 양극화로 인해 집권 3년차인 2010년부터 동반성장을 들고 나올 수밖에 없었다. 그 정점이 정운찬 전 총리를 동반성장위원회 수장에 앉힌 것이다. 그리고 정운찬 위원장은 초과이익 공유제와 중소기업 적합업종제를 야심차게 제기했으나 1년을 넘기지 못하고 사실상 없던 일이 될 정도로 묻힐 위기에 몰린 것이다. 이런 식으로는 동반성장 정책이 먹히지 않는다는 것을 암시해 준다.

정운찬 위원장은 1월17일 대기업 대표들이 위원회에 집단적으로 불참한 사실을 두고 “이는 동반성장 파트너로서 책임 있는 태도가 아니라 스스로 경제개혁의 대상으로 전락하는 길을 선택한 것”이라고 비판했다. 그렇다. 정 위원장이 1년을 넘게 들고 돌아서 내린 결론인 ‘재벌개혁’, 그것이 동반성장을 위한 대전제이고 출발인 것이다. 사실 초과이익 공유제는 우리나라처럼 재벌 대기업집단의 경제력 비중이 큰 나라에서 단번에 경제력 집중도를 완화시키지 못한다면 동반성장을 위해 시도해 볼 수 있는 방안의 하나다.

그러나 초과이익 공유라는 개념이 성과 공유개념이나 모두 그 원천적 속성상 강력한 외적 강제력을 가지고 시행되기보다는 상당 정도 대기업의 자발적 의지가 있어야 가능한 조치다. 대부분 이익을 재분배하는 문제는 외형적으로는 자발적으로 진행된다 하더라도, 실제로는 상당한 정도의 보이지 않는 사회적 힘과 압력이 작용해야 실현된다. 문제는 여기에 있다. 지금 우리나라의 재벌 대기업집단은 문자 그대로 겁을 낼 견제세력이 없을 정도로 스스로 권력화돼 있지 않은가. 관료도, 국회도, 검찰도 모두 재벌권력과 인적·금전적 유착관계에서 자유롭지 못하기 때문이다.

때문에 초과이익 공유제와 같은 재벌 대기업의 자발적 참여를 유도하는 정책이 현

제 단계에서는 매우 어려운 것이다. 재벌개혁을 위한 시민적 합의와 시민적 압력을 만들어 내는 것이 먼저 필요했던 것이다. 동반성장의 첫 단계가 재벌개혁인 이유다.



출총제, 2002년으로 부활시키자.

삼성그룹 계열사 확대를 통해 본 출총제 부활의 필요성

2012.01.25 | 김병권_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

목차

1. 주말만 쉬고 매일 하나씩 계열사 생긴다.
2. 주력기업의 지분출자 -계열사 확대의 기본 수단
3. 삼성그룹의 출자관계는 아직도 전자 회로기판
4. 부활하려면 2002년 버전으로 부활시켜라

새사연은 2006년에 설립된 진보적 민간 연구소입니다.
정부와 기업의 지원을 받지 않으며,
회원들의 후원회비를 통해 운영되고 있습니다.

1. 주말만 쉬고 매일 하나의 계열사가 생긴다.

박근혜 한나라당 비상대책위원장이 지난 1월 19일 이명박 정부가 폐지했던 출자총액제한제도(출총제) 부활을 검토할 수 있다는 취지의 발언을 하여 재벌개혁 분위기를 다시 고조시키고 있다. 출총제는 이명박 정부의 친재벌적 규제완화 정책의 상징으로서 2009년 3월에 폐지된바 있는데 최근 재벌개혁 바람을 타고 민주당이 출총제 부활을 제기한데 이어 한나라당까지 이에 동조하는 듯한 태도로 돌아선 것이다.

어쨌든 오랜 동안 이어진 감세기조가 반전되어 한나라당까지를 포함하여 부자 증세 논쟁이 대세가 되고 있는 것처럼, 재벌 규제완화 기조를 뒤집어 지금이라도 출총제를 포함한 재벌 규율 정책 논쟁을 대세로 만들어 나가는 것은 매우 환영할 만한 일이다. 그리고 부자증세와 재벌 규제는 지금의 대내외적 환경 변화에도 맞는 시대적 추세다.

그런데 한나라당까지 출총제 부활을 얘기할 만큼 이명박 정부에서 재벌의 경제력 집중이 얼마나 과도하게 진행되었을까. 이를 가장 잘 알아볼 수 있는 지표가 바로 재벌이 거느린 계열사가 얼마나 급팽창했는지를 확인하는 것이다. 우선 지난 1년 동안 재벌이 계열사를 얼마나 늘렸을까. 2010년 말 기준으로 재벌의 계열사는 모두 1350개였다. 딱 1년 뒤인 2011년 말 기준으로는 1629개였다. 모두 279개의 재벌계열사가 1년 동안 늘어난 것이니 토, 일 휴일만 빼다보면 매일 하나 이상의 회사가 재벌 계열사로 편입되어 왔다고 봐야 한다.¹⁾

또한 1629개의 회사라면 유가증권 상장회사 전부와 코스닥 상장회사 전부를 합한 규모 약 1800 여개와 거의 비슷한 수준이다. 우리나라 유력 기업들치고 재벌 계열사로 편입되지 않은 기업이 없다고 봐도 무방하다는 얘기다. 그러다 보니 현재 재벌들의 경제력 집중도가 이미 외환위기 직전 수준까지 도달했다. 외환위기 이후 15년 동안의 재벌개혁이 사실상 원점으로 되돌아간 것이다.

1) 물론 유진그룹, 태광그룹, 대성그룹 등 계열사가 많은 그룹이 신규로 상호출자제한 대기업 집단에 지정되면서 약 150개 이상의 계열사가 늘어난 것이 한몫 했다.

[표 1] 2008~2011년 사이에 삼성그룹에 편입된 신규 계열사 내역

2008~2011년 늘어난 신규계열사	계열편입	소개
1 삼성메디슨(주)	지분취득	초음파 진단기 등(메디슨 헬스 케어 인수합병)
2 (주)레이	지분취득	치과용 CT장비
3 (주)프로소닉		의료용 초음파 진단기 탐촉자
4 (주)보나비	2010 설립	베이커리, 커피, 중식 및 양식코스요리
5 콜롬보코리아(주)	2011 설립	수입의류 전문 도소매업체
6 (주)휴먼티에스에스	2010 설립	경비용역
7 삼성전자축구단(주)	2008 설립	프로축구 흥행사업(광고, 입장권)
8 송도랜드마크시티(유)	지분취득	아파트, 상가, 오피스분양(주요 재벌 공동)
9 에스원CRM(주)	2010 설립	콜센터 상담
10 월드사이버게임즈(주)		WCG행사운영
11 에스코어(주)	지분취득	소프트웨어 개발
12 오픈헨즈(주)	2010 설립	소프트웨어 테스트
13 EXECNT(주)	지분취득	물류, SCM컨설팅, System S/W
14 에스엔폴(주)	2010 설립	바이오수지 전문기업
삼성모바일디스플레이(주)	2008 설립	중소형LCD, AMOLED
16 삼성LED(주)	2009 설립	LED
17 에스비리모티브(주)	2008 설립	하이브리드 자동차용 2차전지
18 지이에스(주)	지분취득	반도체 장비
19 에스엠피(주)	2011 설립	태양광 에너지 소재 폴리실리콘생산업체 (미국 MEMC사와 합작법인)
20 삼성바이오로직스(주)	2011 설립	바이오항체의약품 전문생산
21 에스티엠(주)	2011 설립	2차전지의 핵심인화물질 사업화 (일본TODA사와 합작법인)
22 에스에스엘엠(주)	2011 설립	LED소재전문기업 (일본 스미모토화학과의 합작법인)
23 에스유머티리얼스(주)	2011 설립	핵심소재 폴리이미드 개발제조판매

문제를 좀 더 구체적으로 들여다보기 위해 삼성의 계열사 확대 상황을 확인해보자. 2) 위의 [표1]은 이명박 정부 4년 동안 삼성그룹 계열사로 편입되거나 신설된 회사들이다. 4년 동안 삼성이 늘려온 계열사 23개는 실로 다양한 업종에 걸쳐 있다. 의료 장비 쪽 계열사를 늘리면서 향후 의료 민영화와 의료 서비스 산업에 대한 포석을 깔아 두고 있고, 소프트웨어 부문에 대한 투자도 조금씩이지만 늘리고 있는 중이다.

국내시장 잠식에 특히 심각한 영향을 주는 유통과 서비스, 음식 등에 진출한 모습도 그대로 드러난다. 2010 보나비 설립, 2011년 콜롬보코리아 설립이 대표적이다. 세계 초일류의 글로벌 대표기업이 빵집과 커피 전문점, 수입의류 도매점을 계열사로 직접 두면서 사업을 시작한 것이 경제위기 한 복판인 최근이라는 사실이 당황스러울 뿐이다.

제조업 쪽에서는 LED, 2차 전지, 태양광, 바이오 소재 등 첨단 미래 산업이라고 할 만한 것은 모두 계열사 아래에 두고 직접 사업을 하겠다는 의도도 보인다. 물론 첨단 산업부문에 삼성그룹이 공격적으로 신규 투자하면서 새롭게 시장을 개척하고 경쟁력을 높이려는 의지를 보이고 있다는 점을 평가해 볼 수는 있다. 그러나 한국경제도 이제 상당 수준에 올라와 있는 상황에서 재벌계열사들이 직접 모든 미래 신규 사업들에 뛰어들지 않아도, 독립 중견기업들이 얼마든지 다양한 분야의 미래 산업에 투자하고 경쟁력을 확보할 수 있는 단계에 온 것은 아닌지 고려해 봐야 한다.

재벌 계열기업들이 뛰어들게 되면서 오히려 중견기업들이 경쟁시장에서 빠지는 결과를 초래할 수도 있다. “우리 경제가 지속적으로 성장하려면 30대 재벌체제를 깨고 300대 기업체제가 되어야 한다. 40대 재벌체제를 깨고 4000대 기업체제로 바뀌어야 한다.”는 이동걸 교수의 주장은 미래 성장 동력을 재벌계열이 독식할 것이 아니라 수많은 독립 중견기업들에게 열어줄 필요가 있다는 것을 암시해준다.

여하튼 삼성만 놓고 보더라도 이명박 정부 집권 이전에 59개 정도의 계열사를 거느리고 있었지만, 그 후 4년 동안 계열사를 지속적으로 팽창시켜온 결과 지금은 79

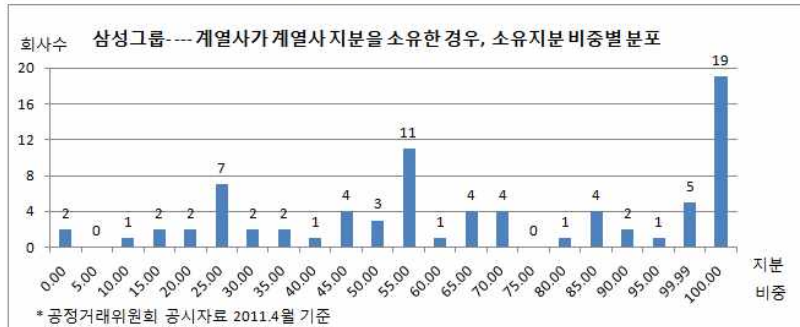
2) 공정거래위원회 각 년도 발표자료 종합

개 회사가 삼성그룹 밑에 있게 되었다. 참여정부가 시작되었을 2002년 당시에 삼성그룹 계열사는 63개였던 것을 기억해보라. 삼성그룹은 참여정부 5년 동안 계열사가 4개 줄었고, 이명박 정부 4년 동안 20개 늘었다.

2. 주력기업의 지분출자- 계열사 확대의 기본 수단

제별 계열사가 급팽창해온 가운데 출자총액제한제도가 다시 거론되는 이유는 무엇일까. 바로 계열사를 늘리기 위한 자금 동원 문제 때문이다. 그 많은 계열사를 그룹 내부로 편입시키기 위해서는 막대한 출자 자금이 필요한데, 이것을 제별 총수의 개인 자금을 투자하는 것이 아니라 주로 기존 그룹 계열사들의 자금을 동원하여 출자해온 것이 한국 제벌의 기본 팽창 방식이었고 지금도 그렇기 때문이다.

[그림 1] 삼성그룹 - 대부분 주력사들이 다른 계열사에 출자하여 지배



다시 삼성그룹으로 돌아가 보자. 삼성그룹에서 총수 일가가 단 1주라도 지분을 가지고 있는 회사는 2011년 4월 기준 전체 78개 계열사중 16개에 불과하고 그 가운데에서도 5%가 넘는 경우는 전체 계열사의 1/10도 안 되는 6개 뿐이다. 이재용의 지분이 많은 삼성에버랜드를 포함하여, 서울통신기술, 가치네트, 삼성생명, 삼성 SDS, 삼성자산운용이 그것이다. 심지어 삼성의 대표기업 삼성전자도 총수와 친족을 합쳐도 지분이 5%가 안 된다.(그림 1 참조)

제별 총수와 친족은 삼성 에버랜드와 삼성생명에 다수 지분을 직접 보유하고, 그 다음에는 에버랜드와 삼성생명이 삼성전자를 포함하여 다른 계열사들의 지분을 다수 보유하면서 지배구조를 만든다. 그리고 다시 이들이 그 이하의 계열사들의 지분을 취득하여 지배하는 형식으로 삼성그룹의 계열사 소유와 경영의 네트워크는 짜여 있다. 다른 제벌들도 대동소이하다. 총수와 기업사이의 직접 소유관계 보다는 그룹 내부의 기업 사이의 출자와 지분소유에 의한 계열사 편입 관계가 대부분이라는 것이다.

그러다 보니 삼성그룹의 총 78개 계열사 자본금 총액 대비 총수와 친족이 가지고 있는 지분을 모두 합하면 0.99%밖에 안 된다. 그러나 내부 계열사들이 다른 계열사의 지분을 소유하고 있는 비중은 41.97%에 달한다. 심지어 그룹사 소속회사가 90%이상의 지분을 소유하여 계열화된 회사도 25개나 되는데 이들 회사는 모두 비상장 회사다. 현재 삼성그룹 78개 소속사 가운데 상장된 회사는 19개뿐으로 24% 정도만이 상장되어 있는 셈이다. 출자 총액 제한제도가 왜 새삼스럽게 제벌개혁의 수단으로 거론되고 있는지를 짐작할 수 있게 하는 대목이다.

물론 주력회사의 지분출자에 의한 계열사 지배가 특별히 문제될 것이 없다고 주장할 수도 있다. 예를 들어 지분출자에 의한 모회사와 자회사 관계는 지주회사체제에서는 당연한 것이고, 독일과 같은 유럽식 기업집단에서도 계열사의 지분출자에 의한 신규 계열사 편입이 낫선 것은 아니다. 문제는 지주회사의 경우 출자 관계가 단순 명확하게 되어 있고, 유럽의 경우 계열사 내부 지분 외에 은행이 보유한 지분이 또한 상당하다는 점, 그리고 많은 유럽 대기업의 경우 노동자의 경영참여가 어떤 식으로든지 보장되어 있다는 점에서 한국의 제벌과 그대로 비교할 수는 없다.

3. 삼성그룹 출자관계는 아직도 전자 회로기관

계열사의 출자로 계열사를 늘려나가면서 경제력을 그룹사에 집중시킨 결과, 계열사 사이의 출자 관계는 극도로 복잡해지게 된다. 위 그림2는 필자가 공정거래위원회의 '소속 회사 간 주식 보유 현황' 공시자료를 가지고 2011년 4월 시점에서의 삼성그룹 내부의 출자관계를 도식화시켜 본 것이다. 도저히 A4용지에 담기 어려운 복잡한 관계이다. 삼성전자에서 과거에 설계했을 법한 반도체 회로기관쯤 되는 모양이 아직 사라지지 않았다는 것이다. 2009년 출자 총액제한제도 폐지와 함께 계열사가 급팽창하기도 했지만 출자관계의 복잡도도 여전히 해소되지 않았다.

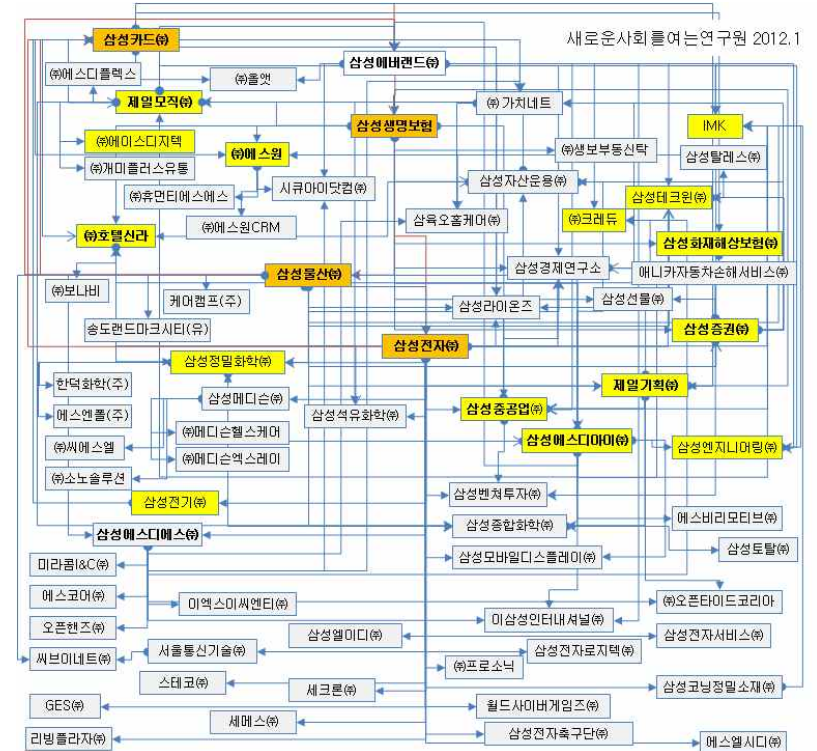
삼성그룹의 출자 관계를 들여다보면, 우선 경영승계자인 이재용 삼성전자 사장의 에버랜드 지분 41.83%와 이진희 그룹 회장의 삼성생명 지분 20.7%를 그룹 소유, 경영구조의 정점으로 하여 에버랜드 -> 삼성생명 -> 삼성전자 -> 삼성카드의 순환출자구조가 2000년대 내내 삼성그룹의 중심이 되고 있다. 이는 이재용 체제로 경영승계가 완전히 넘어가는 시점에서 변화될 것으로 보인다.

둘째로, 삼성의 출자 관계구조가 복잡한 것은 전통적인 중심기업 들, 예를 들어 제일모직이나 삼성보험, 삼성증권, 호텔신라 등의 출자관계가 복잡한 것과 관련되어 있다. 막대한 자금력을 보유해온 이들 전통 중심 기업들이 계열사 확장 과정에서 공동출자를 한 경우가 많았기 때문일 것이다.

세째로, 그림에도 불구하고 새로운 특징은 점점 더 막대한 자금능력을 보유한 삼성전자를 중심으로 한 직접 계열화구조 쪽으로 삼성그룹의 중심이 이동하고 있다는 점이다. 최근 웬만한 신규 제조회사 설립은 계열사들의 복잡한 공동출자가 아니라 삼성전자의 직접 단독출자로 이뤄지고 있다. 삼성그룹이 점점 '삼성전자그룹'으로 변하고 있다고 할까. 실제 그림 2의 하단에 표시된 계열사들은 모두 삼성전자의 출자 기업들이다.

[그림 2] 삼성그룹 계열사 사이의 지분출자 관계도(2011.4월 기준)

(색칠한 부분은 상장회사, 나머지는 비상장 회사)



네 번째, 삼성그룹 내부에 2차 중심들이 조금씩 생기고 있는데, 예를 들어 ① 에스원을 중심으로 보안기업, ② 삼성메디슨을 중심으로 의료 기업, ③ 삼성 SDS를 중심으로 소프트웨어 기업, ④ 삼성정밀화학을 중심으로 화학기업으로 부심이 형성되는 방식이다. 재벌 대기업들은 통상 이런 식으로 부심을 만들어내고 3,4세로 세대가 바뀌면 자식들에게 이를 나눠주면서 재벌 계열분리를 해나갔다. 과거 삼성에서 CJ와 한솔제지와 신세계가 분리되어 나간 것도 크게 다르지 않다. 가족사의 세대 교체방식이라고 치부할 수 있겠지만 이런 방식으로 모든 재벌기업들이 세대를 걸쳐 반복하면, 아마 얼마 후에 우리사회의 주요 기업들은 거의 재벌 패밀리로 얽히게

될지도 모른다.

4. 부활하려면 2002년 버전으로 부활시켜라.

이명박 정부 집권 4년 동안 많은 변화가 있었지만 그 가운데 재벌그룹들이 차지하는 경제적 영향력이 한층 커졌고 그에 비례하여 국민경제에 긍정적 영향을 준 것은 아니라는 점이 재벌개혁 요구가 확산되는 계기가 되었다. 오히려 과도한 경제력 집중은 규제할 필요가 있다는 쪽으로 의견이 모아지고 있는 중이다. 특히 5대재벌 그룹의 GDP대비 매출액 비중이 지난해 56%에 이르렀는데, 이는 외환위기 당시 5대 재벌그룹의 비중 57.8%에 거의 근접하는 수준으로 다시 되돌아갔다는 점에서 출총제를 부활시켜서라도 과도한 경제력 집중을 억제해야 한다는 주장이 나오게 된 것이다.

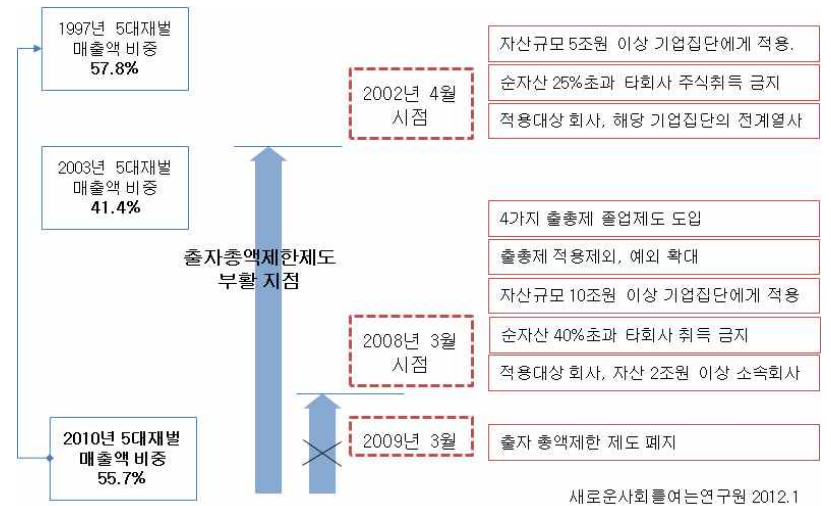
아직 정확한 인과관계를 밝힌 수는 없지만, 2008년 말까지 총 1137개였던 재벌 계열사 숫자가 출자총액제한제도가 폐지된 2009년 3월 이후부터 매우 빠르게 늘어나 2011년 말 기준으로 1629개까지 팽창했던 것은 출총제의 부활을 검토할 수 있는 근거로 작용한다. 사실 1998년 일시적으로 출자총액제한제도가 폐지되었을 때에도 재벌그룹 내부 지분율이 44.5%에서 1999년 50.5%로 증가해 재벌의 소유 집중이 심화되었다는 비판이 제기되었고 때문에 2000년 4월부터 순자산의 25%이하로 출자를 제한하는 출총제 부활을 했던 경험도 있다.

지난 4년 동안의 재벌의 경제력 집중 심화정도, 그와 대조적인 낮은 국민경제 기여도를 평가해 볼 때, 현재 시점에서 출자총액제한제도를 부활시켜 재벌개혁의 유력한 수단으로 삼을 필요가 있다는 점에 대해 공감한다. 그런데 여기에 문제가 하나 있다. 2009년 이명박 정부가 출자총액제한제도를 폐지할 당시에 이미 출총제는 재벌 규제 기능을 상당부분 거세당하고 이름만 남아있었기 때문이다.

특히 참여정부 5년 기간 동안 지배구조가 우수하면 출총제를 졸업시켜준다는지 미래 성장 동력에 투자하는 경우 출총제에서 예외를 시켜준다는지 하는 방식으로 지배구조 개선과 경제력 집중 억제를 서로 맞바꾸는 등의 정책변화가 있었고 이 과정

에서 출총제는 계속 완화되었다. 그 결과 2008년에는 출자총액제한 기업집단 543개 가운데 94.3%인 512개가 면제를 받고 10개 기업집단 31개사만 적용대상으로 남아 있는 상황이 되었던 것이다. 그러니 2008년 수준으로 출총제를 되돌린다 한들 실질적인 규제 수단이 될 수가 없을 것이다.(그림 3 참조)

[그림 3] 출자총액 제한제도를 부활할 경우 부활 시제



따라서 출자총액제한 제도를 부활시키고자 한다면 사실상 이름만 남았던 2008년 시점의 제도가 아니라, 2002년 시점의 제도를 부활시키는 방식이어야 한다. 2002년 버전의 출자총액제한제도를 기본으로 하고 여기에 변화된 상황을 맞추어서 자산 규모와 출자 비율을 다소 조정하는 방식이어야 한다. 그렇지 않다면 재벌개혁이라는 이름아래 말로만 출총제를 부활시켜 놓고 실질적 효과는 아무것도 없는 상황을 만들 수도 있다. 마치 지난 연말에 3억 원 이상 소득세 최고구간을 만들어 '무너만 부자증세'를 만들었다고 비판을 받는 것과 비슷한 결과를 초래하지 않을까 우려된다.

칼럼 - 동네빵집까지 장악한 재벌가문, 어찌할 것인가

김병권_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

재벌 손녀들은 동네 빵집을 휩쓸고

10여 년 전만 해도 동네에 고유한 제과점 빵집을 보는 것이 어려운 일이 아니었습니다. 당시에만 해도 동네에서 자영업으로 하는 제과점이 약 1만 8천개 정도였다고요. 지금 길거리에 나가서 주유소 구경하는 것보다 흔했던 것입니다. 전국에 주유소는 1만 3천개 정도이니깐요. 그런데 지금은 아닙니다. 자영업자가 하는 제과점이 지금은 약 4천 개 정도밖에 남지 않았답니다. 8년 만에 무려 77.8%가 줄어들었다는 것이 중소기업 중앙회 조사 결과입니다.

반면 전혀 다른 풍경도 있습니다. 이른바 재벌가 딸과 손녀들이 커피전문점과 제과점을 결합한 형태의 '럭셔리 베이커리' 사업에 너도 나도 진출하고 있다는 것이죠. 현재 이부진 호텔신라 사장은 계열사 보나비를 통해 커피전문점 '아티제'를 운영하고 있고, 정유경 신세계 부사장은 베이커리 '달로와요'와 '베키아 에 누보' 지분을 보유하고 있습니다. 롯데그룹 장선윤 사장은 '포송'이라는 브랜드를, 현대차그룹 정성이 전무도 '오젠'이라는 브랜드를 달고 베이커리 사업을 하고 있군요. 재벌가 딸들의 빵집 경영을 방불케 하고 있죠.

규제 풀어주었더니 골목대장 노릇하나

더 가관인 것은 재계 순위 21위인 LS그룹이 최근 계열사인 엘에스네트웍스를 통해 자전거 유통 시장에 진출했습니다. 진출한지 2년도 안되어 전국에 매장을 14개나 열었고, 30~40%씩 할인 행사를 하는 등 공격적으로 시장을 잠식해가고 있습니다. 한발 더 나아가 LG 그룹이 과거 아워홈과 사보텐, LF푸드 등 계열사를 통해 라면·순대 등을 판매하고 있고 CJ역시 비빔밥 등 한식사업에 진출했다는 것이죠. 대명그

룹은 계열사 베거백을 앞세워 떡볶이 사업에 뛰어들었구요.

세계적인 글로벌 기업으로 성장했다는 한국의 재벌기업집단들이 총수의 2세, 3세들을 동원하여 늘린 계열사들이 기껏 동네의 빵집, 자전거 가게, 라면, 순대, 떡볶이 집을 운영하고 있다는 것입니다. 규제를 풀어주었더니 첨단 기술을 기반으로 세계로 나간 것이 아니라, 서민이 생활 터전으로 삼고 있는 동네골목으로 치고 들어온 것입니다.

한심하다고 개탄만 하고 있을 수는 없겠지요. 그렇지만 이미 지분을 취득하여 계열사로 편입해버린 상황에서 상법상 법률적 문제는 아무것도 없으니 어찌할 수 없는 것이 아닙니까? 실제 그렇습니다. 그러나 그것이 경제 정의에 어긋나고 0.1% 재벌의 독식으로 인해 99.9% 국민의 생계가 위협해진다면 국민경제의 균형적 발전을 도모해야 한다는 헌법 정신에도 위배되는 것이죠.

계열분리 명령제 도입으로 지분 매각처리 시키면 된다.

이와 같이 명백한 재벌의 시장 지배력 행사와 대기업의 독점 횡포를 원천적으로 되돌리는 방법이 있습니다. 바로 계열분리 명령제입니다. 재벌 그룹의 압도적인 독점력을 이용해 골목시장을 잠식하고 해당 지역의 자영업 종사자들을 생계위협에 몰아넣었다면 해당 빵가게 체인이나 계열사에 대해 계열분리를 명령하여 관계된 지분 매각 등을 조치시킴으로써 원인 무효로 만들어야겠지요. 지금은 재벌 대기업에 대해 이런 정도의 강도 높은 규제조치가 수반되지 않으면 꿈쩍도 않을 만큼 우리나라 재벌은 무소불위의 경제권력, 정치권력을 능가하는 재벌권력이 되었습니다. 정부가 추진했던 중소기업 고유 업종 선정이라는 자발적 규율만 가지고는 절대 해결할 수 없습니다.

따라서 우리 연구원은 재벌개혁을 위한 '재벌(규율)법' 제정을 주장하고, 그 재벌법에는 반드시 계열분리 명령제와 기업 분할 명령제가 포함되어야 한다고 주장합니다.▶

재벌 빵집철수와 선거 없는 권력교체

재벌자녀 빵집 사업철수로 돌아본 재벌 3세 분할승계

2012.02.01 | 김병권_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

목차

1. 재벌 자녀들 취미생활 접으면 서민생활 살아나나?
2. 재벌 경제력 집중이 핵심 문제다.
3. 재벌 가문에 의한 경제력 집중 승수 효과
4. 3세 분할 승계 앞둔 경제력 집중 우려
5. 자율 대신 포괄적 규제가 필요하다.

새사연은 2006년에 설립된 진보적 민간 연구소입니다.
정부와 기업의 지원을 받지 않으며,
회원들의 후원회비를 통해 운영되고 있습니다.

1. 재벌 자녀들 취미생활 접으면 서민생활 살아나나?

재벌가의 2~3세들이 해외 생활을 하면서 먹고, 입고, 메고, 타고 다녔던, 그들에게 익숙한 것들을 국내로 수입해서 파는 사업에 꽤 많이들 손을 댔던 것으로 드러났다. 재벌가 자녀들의 빵집 사업이 문제가 되면서 부터다.

삼성가의 이서현 부사장의 제일모직은 이세이미야케, 콤테가르송, 토리버치 같은 명품 브랜드 옷을 수입하고 있었다. 신세계의 정유경 부사장은 신세계 인터내셔널을 통해 조르조 아르마니, 코치, 돌체앤가바나 등을 수입해 팔았다고 한다. 롯데 가문이 아들 장재영 사장은 비엔에프 통상을 통해 폴스미스, 캠퍼 래들리 등 외국 제품을 수입해왔단다. 문제가 되었던 유럽풍의 베이커리와 카페 사업도 비슷한 방식이다.

이명박 대통령이 지난 1월 25일, “재벌 2~3세 본인들은 취미로 할지 모르지만 빵집을 하는 입장에서는 생존이 걸린 문제”라고 공격하며 문제를 삼겠다고 밝히면서 재벌가의 빵집 포기 이벤트를 촉발시켰다. 말 자체는 정확히 맞는 것이다. 재벌가 자녀들은 하나의 트렌드 비슷하게 취미생활 삼아 빵집 사업을 했을지 모르지만 인근의 상인들이나 자영업자들은 생존이 걸린 문제이기 때문이다. 한 언론 인터뷰에서 동네 상인이 “대기업들은 목 좋은 곳에 점포를 내 땅 짚고 헤엄치기인데 우린 의사 직전”이고 하소연 한 것이 공연한 업살일 수는 없는 것이다.

대통령의 취미생활 발언이 나오자 삼성을 필두로 현대, 엘지 가문에 이르기까지 상당히 발 빠르게 빵집 포기 선언이 줄을 이었다. 특별한 저항도 없었다. 특히 삼성의 민첩한 행보가 눈에 띈다. 지난해 7월에도 소모성 자재구매대행(MRO)사업이 여론의 비난을 받자 즉시 삼성계열사인 아이마켓코리아(IMK)를 포기하겠다고 선언하고 지난해 12월 지분매각 조치를 했다. 올 1월에는 세탁기, TV등에 대해 LG와 가격담합행위를 한 것이 공정거래위원회에 적발되자, 이를 ‘회사를 해치는 행위’라면서 새삼스럽게 담합행위를 실무선에서 한 것처럼 홍보했다. 그러더니 이부진 호텔신라 사장의 베이커리 체인 ‘아티제’ 포기 발표까지 이어진 것이다.³⁾

3) 삼성의 발 빠른 대응은 '미래 전략실' 차원에서 진행된 것으로 알려졌다. 미래 전략실은

물론 현재 국내 사회 분위기가 여당까지 나서서 경제 민주화나 재벌개혁을 소리 높이고 있는 국면이고, 삼성이나 현대차 자신들이야 경제적으로는 최고의 실적행진을 하고 있지만, 정치적으로는 적어도 올해 1년 동안 시련기를 맞아야 할 수 있으니 “쏟아지는 소나기를 잠시 피해보자”는 계산일 수도 있다.

【표 1】 재벌가 자녀의 제과 외식업 철수 결정 내역

	대표, 지분소유자	계열사와 브랜드	철수여부
삼성(1위)	장녀 이부진(호텔신라 사장)	보나비의 '아티제'	철수결정
현대차(2위)	장녀 정성이(해비치호텔 고문)	편의사업부문 '오젠'	철수결정
엘지(4위)	3녀 구지은(아워홈 전무)	아워홈 청국장, 순대	철수결정
롯데(5위)	장녀 신영자(롯데쇼핑 사장) 손녀 장선윤(블리스 사장)	시네마 푸드블리스의 '포송'	철수결정
신세계(16위)	장녀 정유경(신세계 부회장)	조선호텔베이커리 '달로와요'	

그러나 그렇게 단순한 계산이 아닐 가능성도 있다. 현재 정치권까지 번져나간 국민들의 재벌개혁 요구가 '지나가는 소나기' 수준이 아니라는 것을 재벌가에서 모를리 없기 때문이다. 과연 내외적인 정치적 환경 변화에 맞서 '2012년 총선과 대선을 구상하는 재벌의 전략'은 무엇일까. 이미 금권과 언론, 관료 인맥까지 쥐고 있는 재벌가문들이 자신에게 불리하게 돌아가는 정치적 환경을 구경만 하고 있을 것인가.

확실한 것은 양대 선거가 다가온 정치 시즌 국면에서 한창 경영 승계를 진행하고 있는 자녀들의 취미생활을 잠시 접는 것은 문제도 아니라는 점이다. 안정적으로 3세 자녀들에게 분할 상속과 분할 승계 절차를 진행할 것인가가 핵심적으로 중요하기 때문이다. 또한 분할 승계과정은 필연적으로 재벌 각 자녀들이 맡고 있는 계열부분을 키워서 분할하는, 또 한 번의 경제력 집중 과정을 수반할 가능성이 높다. 특히 삼성그룹과 현대차 그룹은 차기 정권 기간 안에 대체로 3세로의 분할 승계를 매듭지을 가능성이 높다. 때문에 대사를 앞두고 큰 범위에서 현재의 재벌 체제가 흔들리면 안 되는 것이다.⁴⁾ 빵집이 문제의 핵심이 아닌 것은 확실하다.

과거 회장 비서실 -> 구조조정본부가 이름을 바꾸면서 현재에 이른 것이다. 한 마디로 재벌의 컨트롤 타워인 셈이다.

2. 재벌 경제력 집중이 핵심 문제다.

지난 10여 년 동안 국민들은 삼성과 현대차 등 유력 재벌 대기업 집단이 주로 해외로 진출하여 글로벌 기업으로서 경쟁력을 키워온 것에만 주목했고 그 성공에 놀라워하기도 했다. 재벌 자녀들이 빵집에 손댄 것이 주목을 끈 것은 재벌의 국내 시장과 산업에 대한 장악력 역시 엄청나게 팽창했다는 것을 알게 해주었기 때문이다. 물론 국내 유통재벌들의 SSM 사업 확장으로 이미 상인들은 느끼고 있었던 문제이지만, 빵과 커피, 순대 이르기까지 서비스 산업 전 영역에까지 재벌 자본이 깊숙이 침투해 있음을 다시 확인하게 되었다.

재벌의 이 같은 문제들을 한마디로 '경제력 집중'이라고 표현한다. 경제력 집중은 다시 ▶ 특정 제품 시장에서의 우월적 지위를 차지하는 '시장 집중', ▶ 총수나 가족에게 재벌 그룹의 경제적 자원의 배치와 사용 권한이 집중되는 '소유 집중', 그리고 ▶ '일반 집중'으로 구분하기도 한다.⁵⁾ 일반집중은 "산업이나 제조업 일반에서 또는 국민경제 전체에서와 같은 광범위한 경제영역에서 특정한 기업, 또는 기업집단이 차지하는 비중"이 심각하게 커지는 것을 문제 삼는다. 한국 재벌의 경제력 집중은 자동차나 가전시장에서의 독과점처럼 시장 집중도나 재벌 일가에 의한 소유 집중도도 문제이지만 특히 일반 집중이 주의를 요하는 문제라고 할 수 있다.

최근의 한 논문은 경제력 집중에 대해서 다음과 같이 적절하게 경고하고 있다.

“경제력 집중은 자본주의 시장경제에 하나의 위협요소가 될 것은 틀림없다. 힘이 집중되면 그 힘이 남용되기 때문이다. 정치권력이 집중되면 독재가 나타나고 시장 점유율이 집중되면 독점이 나타난다.” “특정 재벌이 국가 경제에서 압도적인 비중을 차지하고 그 비중이 점점 커지면 이 재벌은 자기사업 영역에서 독점력을 강화해

4) 영국 경제 일간지 파이낸셜 타임즈는 1월 27일 기사 “S Korea: bun fight with chaebol”이라는 기사에서 재벌들의 빵집이 문제 삼는 것은 본질을 놓치는 것이고, 중소기업들이 각 분야에서 기술을 개발하여 성장시키려 하면 재벌들이 계열사에 편입시켜 기술을 탈취하는 등의 행위를 일삼는 것이 더 큰 문제라고 지적한 바 있다. 어쨌든 빵집 포기가 핵심이 아니라는 것은 맞는 말이다.

5) 법률적인 관점에서 경제력 집중을 요약한 글은 홍명수(2006), 『재벌의 경제력 집중 규제』, 경인문화사

나갈 수 있을 뿐만 아니라, 자기의 영향력을 이용해 경제운용의 틀 자체를 자기 위주로 이끌어 나갈 수 있기 때문이다.”⁶⁾

이런 우려는 공연한 것이 아니다. 특정 기업집단이 국민경제에서 차지하는 비중이 과도하게 커지는 일반집중이 심화되면 필연적으로 민주주의에 대한 우려를 낳게 된다. 역사적으로 존재했던 거대기업 집단들, 미국의 트러스트, 독일의 콘체른, 일본의 계열(系列)이 모두 그러한 우려를 일으켰고 특히 독일과 일본의 기업집단은 파시즘의 경제적 기초라는 지목을 받았다. 결국 미국 최초의 트러스트 스탠더드 오일의 해체, 그리고 2차 대전 이후 독일 콘체른과 일본 계열의 해체로 연결된 것이 대기업 집단의 경제력 집중의 역사적 결말이었다.

한국의 재벌이라고 해서 다르지 않다. 한국은 50여 년 정도의 짧은 재벌 역사에도 불구하고 1970년대 말의 울산그룹 파산과 구조조정이 있었고 1997년 외환위기로 인한 재벌체제의 부분해체와 구조조정을 경험했다. 특히 1997년 외환위기 당시에는 재벌의 경제력 집중이 최고조에 달했던 시점이었고, 환란에 의한 외부적 압박으로 재벌 대기업 집단의 절반 가까이가 해체되는 운명을 경험했다.

문제는 다시 2012년 지금이다. 국내 총생산 대비 재벌 집단의 자산이나 매출액 규모를 측정해보면 현재의 재벌 경제력 집중은 대체로 거의 외환위기 당시 수준에 도달했음을 보여주고 있다.⁷⁾ 최근 연구들도 한결같이 “한국 기업집단의 경제력 집중이 외환위기 이후 구조조정을 거치면서 일정정도 감소하였으나, 구조조정이 일단락된 2002년을 기점으로 하여 다시 상승하여 2011년 현재는 외환위기 이전 수준에 도달하고 있다”고 평가하고 있다.⁸⁾ 물론 친 기업 정책을 표방하고 나선 이명박 정부 4년 기간 동안 경제력 집중이 급속히 진행되었다는 것은 모든 자료에서 확인된다.

6) 최정표(2011), “재벌의 분할승계와 경제력 집중의 변화”, 경영사학 제 26집 2호

7) 공정거래위원회에서 공식적으로 발표하는 일반집중도는 기업집단이 아니라 개별기업들 상위 50대 기업, 100대 기업의 집중도라서 재벌의 집중도를 보는데 한계가 있다. 때문에 재벌의 Stock 변수로 자산이나 flow변수로 매출액을 국내총생산에 대비해 보는 것이다. 참고로 100대 기업 집중도 역시 2008년 들어서 사상 최고치로 올라갔다.

8) 하준(2011), “기업집단의 다각화 추이 및 결정요인”, 산업연구원

재벌의 일반 집중도가 양적으로 외환위기 직전 수준까지 올라온 것도 문제인데, 특히 최근에는 재벌의 사업 영역이 빵과 순대를 거론할 정도로 다양해졌다는 점, 그리고 수출시장에 의존하는 제조업이 아니라 거의 국내시장에 의존하는 서비스 분야로 영위 업종이 크게 늘었다는 사실이 더 문제다. 이른바 업종 다각화가 확대된 것이다. 한 연구에 의하면 20개 재벌 기업집단의 “평균 영위업종 수가 2002년을 제외하고는 꾸준히 상승하여 2001년 10.6개 업종에서 2011년 17.1개 업종으로 대폭 증가하여 영위업종 수를 기준으로 보았을 때 기업집단의 다각화 활동이 활발하게 발생”하고 있다고 결론짓고 있는 것이다.⁹⁾

요약하면, 국내시장을 상대로 하는 다양한 서비스 산업 분야의 진출을 동반하면서 재벌의 경제력 집중과정이 진행되었다는 점, 그리고 이 과정이 주로는 재벌 2, 3세들로 경영이 승계되는 과정에서 발생했다는 점이 뺑깍 문제의 핵심이라고 할 수 있다. 그리고 이는 곧 재벌의 경제력 집중이 국내의 자영업자, 중소기업, 벤처기업, 소비자 등 다른 경제주체들에게 미치는 영향이 매우 광범위해질 수 있고 이해관계의 갈등 소지도 크게 확대될 수 있다는 것을 암시해준다.

하나 덧붙이면, 외환위기 당시에는 환란이라는 외적 충격이 재벌을 부분적으로 해체하는 강력한 기제로 작용했지만, 경제력 집중 수준이 다시 그 당시로 돌아간 현재 상황에서 경제력 집중을 억제할 기제가 없다는 것이다. 더욱이 1990년대까지와 달리 어떤 점에서는 정치권력의 통제 수준마저 넘어버린 재벌권력의 현실에 비추어 볼 때 조만간 경제력 집중도는 외환위기 수준을 뛰어넘어 가속화될 가능성도 있다. 특히 이 가능성은 재벌 3세 승계와 맞물리면서 진행될 수 있다. 이제는 어떻게 이를 통제할 것인가. 여기에 대한 근원적 질문이 바로 최근 재벌 개혁 논의의 뿌리인 것이다.

3. 재벌 가문에 의한 경제력 집중 승수 효과

재벌가의 자녀들이 분할 상속을 통해 파생재벌 그룹들을 새로 만들어내면서 더욱

9) 하준(2011)

커다란 재벌 가문을 만들어간 사례를 우리는 이미 경험했다. 2세대 재벌 가족들의 분할 승계와 파생재벌 탄생의 역사를 이미 보았기 때문이다. 최상위 재벌 그룹인 삼성과 현대, LG그룹은 1990년대 중반 이후 2000년대 초반까지 완전히 2세대 분할 승계가 완료 되면서 다수의 파생재벌을 탄생시키고 그들도 재벌 업계의 상위로 진입시켰다.

[표 2] 재벌그룹 분할 승계와 파생 재벌의 탄생 요약

그룹명	핵심 재벌그룹 친족 계열분리 현황
삼성	한솔(1991), 새한(1995), CJ(1997), 신세계(1997), 보광(1997)
현대	한라(1977), KCC(1983), 성우(1990), 현대산업개발(1999), 현대백화점(1999), 현대해상화재(1999), 현대정유(2000), 현대차(2000), 현대중공업(2002)
LG	희성(1996), LG화재(1999), GS(2003), LS(2005)

그 결과 이들 재벌 분할된 재벌 가문까지 합쳐서 경제력 집중도를 계산해보면 훨씬 그 수준이 올라간다는 것을 알 수 있다. 삼성은 삼성과 CJ(14위), 신세계(16위)까지 포함했고, 현대는 현대차, 현대(18위), 현대 중공업(6위), 현대 백화점(26위), 현대 산업개발(33위)까지만 포함했고, LG는 GS(7위)와 LS(13위)를 포함하여 계산해보았다.

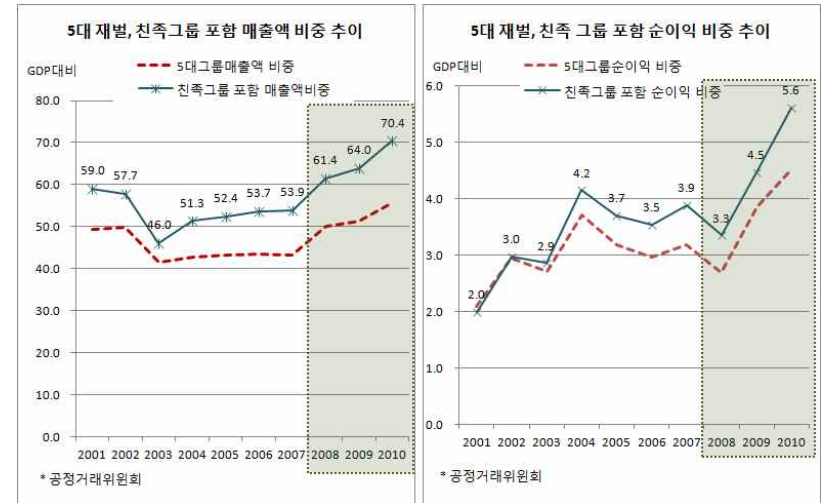
결과는 국내 총생산 대비 매출액 비중이 55%에서 70%로 뛰어 오르고, 순이익 비중은 4.5% 수준에서 5.6%수준으로 뛰어오른다는 것이다. 결국 외환위기로 인해 재벌의 절반이 해체되었다고 하지만, 살아남은 거대 재벌들이 2세 분할 승계과정에서 친족들로 새로운 파생재벌을 만들어내면서 해체된 재벌의 빈자리를 메워갔다는 것이다. 그리고 이들을 합칠 경우 경제력 집중도는 훨씬 뛰어오르게 된다는 것이다.

[표 3] 5대 재벌 친족그룹 포함할 경우 경제력 집중도 세부 내역

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
매출액 비중	49.5	49.8	41.4	42.8	43.3	43.6	43.1	50.0	51.3	55.7
친족그룹포함	59.0	57.7	46.0	51.3	52.4	53.7	53.9	61.4	64.0	70.4

순이익 비중	2.1	2.9	2.7	3.7	3.2	3.0	3.2	2.7	3.9	4.5
친족그룹포함	2.0	3.0	2.9	4.2	3.7	3.5	3.9	3.3	4.5	5.6

[그림 1] 5대 재벌 친족그룹 포함할 경우 경제력 집중도



특히 “쟁점은 분할된 친족 재벌과 기존 모 재벌과의 관계다. 재벌간 경쟁구도에서 친족재벌을 완전히 독립된 재벌로 보지 않고 친족재벌과 모 재벌간의 우호적 협력 관계가 성립된다고 보면 경제력 집중 문제는 새로운 양상”으로 나타날 수 있다.¹⁰⁾ 물론 이 문제는 최근 삼성가문이나 현대가문 사이에 M&A과정에서 서로 엇갈리는 이해관계를 보여주는 등 판단을 지켜봐야 하는 지점이 있다. 그러나 세대가 넘어 갈수록 한국의 재계가 혈연적 유대와 연결로 깊어진다는 사실은 변하지 않는다.

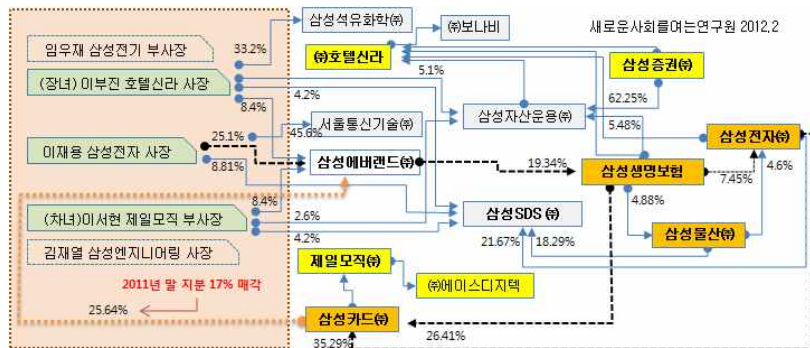
10) 최정표(2011)

4. 3세 분할 승계 앞둔 경제력 집중 우려

사실 국민들이 재벌가 자녀들의 빵집, 외식사업, 외국 명품 브랜드 수입 사업 등에 분노하는 것은 그들의 취미생활로 서민의 생계가 위협받기 때문만은 아니다. 3세 자녀들로 재벌그룹의 소유와 경영 승계가 진행되면서 대다수 일반 청년들의 어려움과 다르게 이들의 무임승차에 가까운 세습과정을 밟게 될 것이라는 점이다. 그리고 이 과정에서 또 한 번의 거대한 경제력 집중과 부의 재편이 일어날 것이기 때문이다. 빵집이야 오늘 닫고 내일 더 크게 열면 그뿐이다.

재벌을 추적해왔던 경제개혁연대 등에서 이미 2011년 3세 상속 시나리오를 발표하는 등 재벌 3세 자녀들로의 분할 승계는 매우 가시적인 반경 안에 들어왔으며 차기 정권 안에 모두 종료될 가능성이 높다. 차기 정권은 현재의 재벌 총수가 아니라 그들의 자녀와 상대해야 한다는 뜻이다. 따라서 새로운 3세 재벌체제의 구조가 착근되려는 시점에서 재벌구조에 대한 규제의 틀과 질서를 국민경제 차원에서 세워두는 것은 향후 10년 이상의 재벌체제를 결정짓는 매우 중요한 문제다. 선거용 정치구호로 내용도 없이 함부로 재벌개혁을 고창하다가 선거 끝나면 폐기해야 할 그런 성질이 아니라는 말이다.

[그림 2] 삼성그룹 3세 분할 승계를 앞둔 주요 지분 관계 요약(2011년 기준)



특히 현재 압도적인 1, 2위 재벌로 다른 그룹들과 격차를 벌리고 있는 삼성과 현대차 그룹의 분할승계는 매우 구체적으로 임박해 있다.¹¹⁾ 우선 삼성 그룹을 보자. 삼

재벌자녀 분할 승계와 경제력 집중 강화

성은 엄청난 우여곡절을 겪으면서 이재용 사장과 두 딸로의 그룹 구획과 지분 승계가 거의 마무리 단계에 진입했다.(그림 2 참조) 이재용 사장 중심으로 최종적으로 순환출자 고리를 끊고 전자와 금융을 모두 포괄하는 삼성그룹의 승계 작업이 막바지에 왔다.

동시에 이부진 호텔신라 사장을 중심으로 호텔, 레저, 바이오 등의 업종을 특화하고, 이서현 부사장은 광고와 패션 등을 중심으로 특화하여 파생재벌로 분할할 가능성이 높아지고 있는 것이다. 빵집은 문제도 안 된다. 이미 지난해 순환출자 고리인 삼성카드의 에버랜드 지분 정리 작업에 들어갔으며, 분할에 필요한 자금동원을 위해 모든 자녀들이 지분을 소유하고 있는 삼성 SDS를 상장할 계획을 세우고 있다는 것이 증권가의 진단이다. 그 과정에서 각 분할 그룹별로 또 한 번의 소유집중과 일반 집중이 일어나면서 지배력 규모를 유지하려고 할 가능성이 크다는 말이다. 이른바 “소유권 분할 -> 그룹 분할 -> 각각의 소유권 재 집중 -> 각 주력 그룹과 파생그룹의 경제력 재 집중”의 경로를 밟을 것이다.

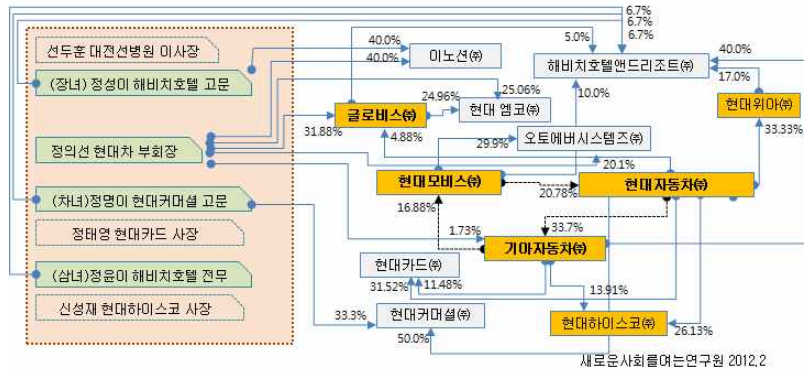
삼성 그룹보다는 속도가 한 발 늦지만 현대차 그룹도 곧 수순을 밟을 것으로 예측된다. 삼성 그룹과 달리 압도적으로 정의선 현대차 부회장 겸 기아차 사장으로 집중되어 있지만 세 딸에게도 일정한 지분이 분할될 가능성은 여전히 충분하다. 다만 아직도 현대 모비스(6.96%), 현대자동차(5.17%),글로비스(18.11%), 현대제철(12.52%), 현대 하이스코(10.0%), 오토에버(10.0%) 등 대부분의 지분을 정몽구 회장이 직접 소유하고 있다는 점, 그리고 현대모비스 -> 현대차 -> 기아차 -> 현대모비스의 순환출자 구조와 정의선 부회장이 소유한 글로비스의 연결이 제대로 안되고 있다는 점이 삼성보다 느리게 승계가 일어나고 있음을 보여줄 뿐이다.

한편 현대 하이닉스 인수로 다시 몸집이 불어난 SK는 사촌 형제들 사이의 계열분리 가능성이 있고, 그 밖에도 LG나 롯데 등에서도 크고 작은 친족들의 지배구조 확장이 진행되고 있는 중이다. 어떤 의미에서 본다면 2012년은 정치권에서 선거에 의한 정치권력 교체가 예정되어 있지만, 재계에서는 선거도 없고, 제대로 공개되지

11) 삼성의 파생그룹인 신세계는 이미 2011년 5월에 이명희 회장의 아들 정용진 부회장이 이마트 그룹을, 딸 정유경 신세계 부사장은 신세계와 조선호텔을 공식적으로 분할하는 결정을 내린바 있다.

도 않는 거대한 경제 권력 교체가 준비되고 있다고 할 것이다. 정치권력 교체는 더 많은 권력을 국민에게 귀속시키는 방향으로 움직이고 있지만, 경제 권력 교체는 더 많은 부와 경제력을 몇몇 재벌 가문에게 귀속시키는 방향으로 움직일 것이다.

[그림 3] 현대차그룹 3세 분할 승계를 앞둔 주요 지분관계 요약(2011년 기준)



5. 자율 대신 포괄적 규제가 필요하다.

문제를 다시 요약해보자. 빵집 철수로 불거진 재벌 자녀들의 문제는 공주들의 취미 생활 같은 연예 한담이 아니다. 압박한 3세 분할 승계를 앞두고 한국경제의 핵심 부와 재산이 재배치되고 재 집중되는 문제다. 줄잡아 수백 개 거대 기업들의 경영과 연관된 문제다.

이 시점에서 이미 재벌의 경제력 집중도는 외환위기 직전수준까지 왔다. 그러나 이를 제어할 내적 동력도 외적 충격도 없다. 재벌 시스템에 대한 규율을 미리 엄격하게 세워서 재벌구조가 국민경제와 더 이상 어긋나지 않도록 대책을 세울 시점이다. 지난 10여 년 동안 규제 대신 자율을 선택했으나 완벽히 실패했다. 이를 인정한 정치권에서 출자총액제한제도 부활, 중소기업 적합업종 지정 등의 대책이 나오고 있다.

하나 확실한 것은 자꾸 자영업자나 중소기업, 소비자를 보호의 울타리에 가두려 하

지 말고 재벌을 규제의 울타리 속에 넣어야 한다는 것이다. 그런 의미에서 중소기업 적합업종 제도는 법제화한다 하여도 제한이 많을 것이고 재벌을 규제하는 틀을 만들어야 한다는 것이다. 우리 연구원과 학계에서 재벌을 규율하는 독립적인 법체계, 독일 콘체른 법과 유사한 기업집단을 규제하는 ‘재벌 규율법’을 만들자는 것은 그 때문이다.


또한 현재의 재벌 규모로 볼 때, 한 두 가지 규제책만으로 재벌을 포괄적으로 규제하기는 힘들다는 사실이다. 예를 들어 현재 상황에서 출자총액 제한제도로는 삼성그룹을 규제할 수 없다. 마찬가지로 순환출자 금지로는 지주회사 체제로 변한 LG나 SK를 규율할 수 없다. 때문에 참여정부시절 재벌의 검찰인 공정거래위원회 수장을 지낸 강철규 총장은 “출총제, 순환출자 금지, 지주회사법 개정 등이 따로 이뤄져서는 재벌 개혁이 무력화된다”면서 “일종의 패키지로 가야한다”고 주장하고 있다. 매우 정확한 지적이다.¹²⁾

하나 더 지적할 것이 있다. 강철규 총장이 적시한 출총제나 순환출자 금지, 지주회사 지분요건 강화 등은 일종의 사전적인 경제력 집중 억제 조치다. 그러나 지금처럼 이미 과도하게 경제력 집중이 되어버렸고 그 부작용이 도처에서 나오고 있는 현재 상황에서는 어떻게 할 것인가. 강력한 사후적 교정수단을 도입해야 한다. 기업분할 명령(청구)제와 계열분리 명령(청구)제도가 그것이다.¹³⁾

두 제도가 너무 과도한 것이고 실제 기업분할 명령제도가 있는 미국에서도 백 년 동안 몇 번 사용되지 않은 제도라는 비판이 있기는 하다. 그러나 ‘잠재적 규율효과’가 중요하다. 실제 “미국에서도 법원에 의하여 실제로 기업분할 명령이 내려진 경우는 과거 100년 가까운 기간 동안 몇 건에 불과하였지만 그 잠재적 규율효과는 매우 컸다고 평가된다”는 지적도 있다. 사실 계열분리나 기업 분할은 기업세계의 필요 때문에 수시로 일어나는 일상화된 일이지 매우 특별한 것은 아니다.

12) 한겨레 2012.1.29

13) 우리나라에서 계열분리명령(청구)제도는 일반적으로 재벌의 금융계열사를 분리시키기 위해 제안되었다. 그러나 현재 재벌의 국내 서비스 업종 진출이 심각히 과도한 상황에서 굳이 금융계열사에 국한할 필요는 없다고 본다.

기업 사이의 M&A와 계열사 편입이 언제나 쉽게 일어났던 것처럼, 계열분리와 기업분할 역시 늘 있는 문제였고 특히 분할 상속과 분할 경영승계 시점에서는 대대적으로 일어난다. 다만 그것이 대대적이 편법, 불법적 과정으로 국민경제 이익에 반하는 방식으로 되었을 뿐이다. 기업분할 명령제와 계열분리 명령제는 이를 국민경제의 이익이 되는 방향으로, 엄격히 적법한 절차에 따라서 하자는 얘기다. 사유재산권에 반하는 것도 아니다. 아무도 사유재산을 몰수하지 않는다. 매각을 지시할 뿐이다. 

칼럼 - 범죄 저지르고 자수하면 면책받는 재벌계급

김병권_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

"OO와 OO는 OOOO하기 위하여 서울 영등포구 여의도 부근과 서초구 인근 식당에서 모임을 갖고 정보교환을 하였으며, OOO에 합의하고 이를 실행하였다." 어떤 공문서를 인용한 것이다. 무엇이 연상되는가. 혹시 검찰의 공문서를 봤다면 검찰이 피고인의 범행을 기록한 공소장에서 이와 비슷한 구절이 반복되는 것을 봤을 수 있다.

그렇다. 재벌의 검찰이라고 할 수 있는 공정거래위원회가 재벌의 범법행위 중 가격담합행위를 적시한 자료의 일부를 인용한 것이다. 이제 제대로 다시 인용해 보겠다. "삼성전자와 LG전자는 2008년 7월~2009년 2월 기간 중 관측경쟁 격화에 따른 평판TV 가격 하락을 방지하기 위해 서울 영등포구 여의도 부근과 서초구 인근 식당 등에서 모임을 갖고 정보를 교환했으며, 과당경쟁을 자제하고 출고가 인상, 장려금 축소 등의 방법으로 평판TV가격을 일정 수준으로 인상·유지하기로 합의하고 이를 실행하였다."(1월12일자 공정거래위 보도자료)

삼성과 엘지가 평판TV 가격 담합행위를 한 것이다. TV를 포함해 우리 가정에 최소 하나 이상씩 있을 법한 웬만한 가전제품은 거의 모두 삼성 아니면 엘지제품일 것이다. 안 봐도 안다. 어떻게? 통계가 말해 주니까. 수량기준 국내 평판TV 시장 점유율을 보면 2010년 삼성이 49.8%, 엘지가 49.6%이다. 둘이 합쳐 99.4%이니 대한민국의 거의 모든 집의 평판TV가 삼성 아니면 엘지라고 상상하면 거의 틀리지 않다. 가격 담합행위에 세탁기도 걸렸는데 세탁기 점유율도 수량기준으로 삼성과 엘지를 합치면 85%가 넘는다. 냉장고도 비슷한 결론이 나온다. 이처럼 한국의 가전 시장은 완벽하게 독과점 시장인 것이다.


일반적 상식을 벗어나 지나치게 과하다는 평가를 내리는 것은 당연하다. 물론 삼성과 엘지는 국내시장뿐 아니라 세계시장에서도 선두 자리를 지키고 있는 글로벌 가

전업체다. 명성이 있으므로 국내시장 독과점은 불가피한 결과라고 치부할 수도 있다. 그러나 어떤 기업이 글로벌 경쟁력을 갖는 기업으로 도약했다는 사실과 그 기업이 시장에서 공정한 규칙을 따를 것이라는 기대는 전혀 상관관계가 없다. 특히 시장을 독과점적으로 장악한 기업들은 글로벌 기업인가와 무관하게 독점적 초과이윤을 얻기 위해 가격을 경직되게 운영한다는 것이 역사적으로 경험한 수많은 독과점 시장의 교훈이었다.

따라서 독과점 시장은 사전에 그와 같은 환경이 만들어지지 않도록 규제를 할 뿐만 아니라, 사후적으로라도 가격 담합이나 불공정거래의 폐단이 발생하는지 엄격히 감시하고 발견되면 엄정히 징계해야 하는 것이다. 이번에 대한민국을 대표하는 두 기업인 삼성과 엘지가 국민들이 쉽게 찾는 대형 할인점이나 양판점에서 파는 세탁기와 평판TV, 그리고 노트북 PC의 가격을 부당하게 인상했다는 사실 그 자체는 특별히 놀랄울 것이 없다. 어쩌면 이 정도밖에 가격 담합행위를 하지 않았을까 하고 의심하는 것이 더욱 합리적일지 모른다.

문제는 다른 데 있다. 위반을 했을 때 내려지는 징벌이 너무 가벼우면 규율효과가 없다. 가격 담합행위에 대한 공정거래법상의 과징금은 '위반 기간 동안 관련 매출액'의 최대 10%다. 공정거래위원회는 공식적으로 두 회사에 대해 446억원의 과징금을 명령했다. 그런데 대략 '위반기간 동안 관련 매출액'을 합산(세탁기는 2009년 1년 매출액 6천억원, TV는 2009년 반년 매출액 1조2천억원, 노트북 PC는 2009년 반년 매출액 1조1천억원)해 보면 어림잡아 3조원 정도가 나오니 과징금은 2% 미만으로 부과됐을 것으로 추정된다. 그런데 이마저도 담합행위 자진 신고자에 대해 최대 100%까지 과징금을 감면해 주는 '리니언시(leniency)' 제도를 악용해 버리면 한 푼도 안 낼 수 있다.

독과점에 의한 담합행위와 시장질서 교란행위는 자본주의 입장에서 봐도 최대의 범법행위다. 형사적·민사적으로 엄격한 처벌이 있어야 마땅하다. 때문에 관련 매출액의 10분의 1과 같은 가벼운 과징금이 아니라 미국의 반독점법인 클레이튼법에 있는 '손해액 3배 배상제도'와 같은 강력한 징벌적 손해배상 제도를 도입하자는 것이다. 이 제도는 이미 지난해 하청업체 기술탈취에 적용됐다. 그 범위를 확대해야 한다.

최근 소비자단체인 녹색소비자연대에서 별도로 삼성과 엘지에 대해 '부당 인상분에 대한 산정금과 개인별 정신적 피해 위자료 50만원씩을 청구'하는 집단소송을 추진한다고 한다. 소비자 입장에서 독과점 담합행위에 대한 정당한 절차다. 뒤늦게 공정거래위가 사상 처음으로 소비자단체의 집단소송에 대해 소송비 1억원을 지원하겠다고 발표했다. 삼성은 담합행위가 마치 중간관료의 개인적 충정에서 나온 것일 뿐이라는 듯, 담합행위를 '해사(害社) 행위'로 간주하고 관련 임직원들을 강력 처벌하기로 했다는 언론보도도 있었다. 독과점 문제에 대한 모두의 합의가 있는 셈인데 실제로 얼마나 재발방지가 될 것인지 지켜볼 일이다. 

재벌개혁 최후수단, 계열분리 명령제를 도입하자

2012.03.29 | 김병권_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

목차

1. 유실될 위기에 몰린 재벌개혁 의제
2. 재벌규제법과 재벌개혁 시민연대, 계열분리 명령제
3. 계열분리 명령제란 무엇인가.
4. 계열분리 명령제의 '잠재적 규율효과'가 중요하다.
5. 경제검찰 공정거래위원회의 체급을 올려주자.

새사연은 2006년에 설립된 진보적 민간 연구소입니다.
정부와 기업의 지원을 받지 않으며,
회원들의 후원회비를 통해 운영되고 있습니다.

1. 유실될 위기에 몰린 재벌개혁 의제

3월 29일부터 4.11 총선이 본격적인 선거운동 국면에 돌입했다. 한국사회 변화의 분수령이 될 것이라며 국민의 비상한 관심과 기대를 집중시켰던 2012년 양대 선거의 첫 총선 선거운동이 공식적으로 시작된 것이다. 역사의 기록이 만들어지는 순간이다.

우리 연구원은 이번 양대 선거의 가장 중요한 쟁점이 '보편 복지'와 '재벌 개혁 경제 민주화', '노동 민주화'가 되어야 한다고 주장했다. 또한 이와 함께 '부자 증세'와 '공공 복지 서비스', '노동자 경영참여'가 주요 의제로 부상할 필요가 있다고 제안했다.¹⁴⁾ 보편 복지는 지난 지방 선거에서 이미 최대 쟁점이 되었기 때문에 이번에는 치열한 논쟁으로 부상하지 않고 있고, 노동 민주화를 주장하는 목소리는 여전히 미약하기 때문에 쟁점의 전면에 나오지는 못하고 있다. 따라서 현실적으로 총선 중심 쟁점이 될 수 있는 것은 '재벌개혁과 경제 민주화, 그리고 부자증세'라고 판단된다.

일단 중앙 선거관리위원회에 모아진 각 당의 총선 정책 10대 공약 자료를 보더라도 모든 정당들이 공식적으로는 '경제 민주화'를 핵심 공약으로 배치하고 무게를 두고 있다. 과거에 상상할 수 없을 만큼 놀라운 변화임에 틀림없다. 그런데, 연초에 뜨겁게 가열되었던 재벌개혁 의지와 경제 민주화 공약 경쟁에 비하면, 총선을 앞두고 재벌개혁과 경제 민주화를 둘러싼 정책 경쟁 강도는 매우 떨어졌고 의지도 상당히 약해져서 실망스러운 상황이다.

물론 이번 선거 역시 이데올로기 공세나 후보 신상 털기 등으로 집중되면서 정책선거로 방향을 잡지 못하고 있는 탓도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 재벌개혁 의지가 이미 상당히 후퇴한 인상이 짙다. 특히 새누리당의 경우 재벌개혁이라고 할 만한 것이 없을 만큼 내용이 삭제되고 껍데기만 남게 되었고, 민주 통합당도 구체적인 실행계획은 주요 사전 규제 장치 3년 유예를 포함하여 대단히 약화되었다. 따라서 다시 한 번 2012년 시점에서 무엇을 어떻게 해야 재벌개혁을 제대로 할 수 있는지 확인할 필요가 있다. 외환위기 이후 15년 만에 의제로 부상한 재벌개혁 기회

14) 새사연, "진보의제를 '노동 민주화'로 이동하자", 2012.2

재벌개혁 최후수단, 계열분리명령제를 도입하자

를 이대로 흘러버릴 수가 없기 때문이다.

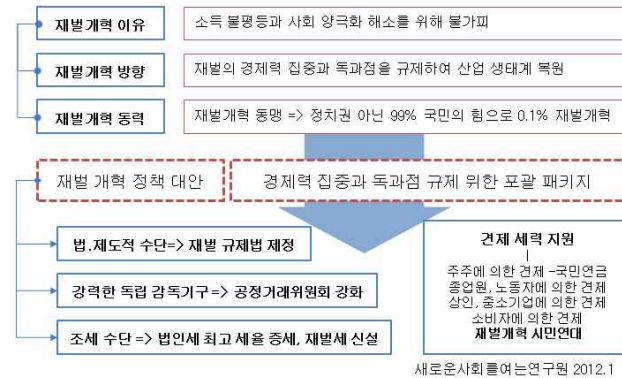
정당별 10대 공약과 경제 민주화 부문 주요 공약 (중앙선관위 공표 자료 기준)	
새누리당	<경제민주화 - 공정경쟁질서 및 경제영역의 법치주의 확립> - 일감몰아주기를 통한 사익추구 근절 - 중소기업이 2/3이상을 차지하고 있는 업종에 대한 진출 규제 - 하도급 부당단가인하에 대한 징벌적 손해배상제도 확대 도입 - 국민 법 감정에 반하는 사면권 행사의 최대한 억제
민주통합당	<경제 민주화 실현> - 출자총액제한제도 재도입, 순환출자 금지, 지주회사 요건 강화 - 금산분리 강화 - 담합, 남품단가 부당인하, 일감몰아주기 등에 대한 규제 강화 - 기업인의 횡령과 배임 등에 대해서는 법정 최저형량을 '5년'에서 '7년 이상'으로
통합진보당	<'재벌규제법'으로 30대 재벌 해체하여 전문기업으로 전환> - 출자총액제한 및 순환형 출자금지 도입, 지주회사 요건 강화 - 재벌 총수 일가의 사익추구 행위 금지 - 금산분리를 강화하고 계열분리명령제로 재벌 해체 - 연기금 주주권 행사로 시장의 공적기능 보완 - 이해당사자 경영참가로 경제민주화 실현
* 출처: 중앙선관위, 정당 정책정보 시스템, http://party.nec.go.kr/	

2. 재벌 규제법과 재벌개혁 시민연대, 그리고 계열분리 명령제

어쨌든 지금 위기에 몰린 것은 재벌이 아니라 재벌개혁 의제임에 틀림없다. 출발부터 재벌개혁의 목표와 방법을 재확인해야 하는 이유다. 재벌개혁의 출발은 이명박 정부 4년 동안 규제 풀린 재벌 권력이 해외시장에 국한되지 않고 국내시장에서도 중소기업, 자영업, 노동자, 소비자들의 이익을 잠식하면서 '나 홀로 성장'함으로써, '적하 효과'대신 '빨대 효과'만 작동했다는 현실에 기초한다. 따라서 “소득 불평등과 사회 양극화의 정점에 재벌 대기업 집단이 있으므로, 중소기업과 자영업이 살고, 노

동자가 살고 내수경제를 살리기 위한 재벌개혁”이라는 원칙아래 재벌개혁을 추진해야 한다. 이를 위해 일차적으로 무소불위의 재벌 권력을 규제의 틀 안에 묶고 경제력 집중을 단계적으로 완화하면서 산업 생태계를 복원하고 각 경제주체들의 살 길을 열자는 것이다.

[그림 1] 재벌 개혁을 위한 총괄 개념도



이런 차원에서 볼 때, ① 법과 제도적 수단 ② 강력한 독립 감독기구 ③ 조세 수단이라는 3대 정책 수단을 “포괄 패키지로 구성”하여 재벌개혁을 해야만 한다. 혹자는 법만 제대로 집행해도 재벌개혁을 상당부분 할 수 있거나 하나의 제도라도 실효적으로 강제하는 것이 중요하다고 지적할 수 있다. 그 만큼 재벌개혁이 어렵기 때문에 각종 정책수단과 제도를 수 없이 나열하는 것이 무의미할 수도 있다는 지적이다.

그러나 바로 재벌개혁이 어렵기 때문에 이번에는 말로 “가능한 모든 수단과 방법을 동원하고”, 필요하다면 역사의 박물관 속으로 잊혀간 모든 방안들을 되살려서라도 재벌개혁 대안을 찾아내야한다. 특히 이번에는 무너진 재벌 규제 체제를 총괄적으로 정비하고 향후 미래적인 고려까지를 포함하여 재벌규제 틀을 새롭게 짜야 한다는 차원에서 ‘재벌 규제법’이라는 제도적 장치를 갖추자고 제안했다.¹⁵⁾

15) 새사연, “ 왜 재벌 규제법을 새로 만들어야 하는가?”, 2012.3

동시에 모든 역사적으로 의미 있는 개혁이 그렇듯이 개혁 동력과 힘이 최종적으로는 가장 중요하다. 그러므로 ④ 재벌을 견제할 수 있는 세력을 키워서 지금부터라도 재벌과의 사회적 힘과 세력의 균형을 이뤄가도록 해야 한다. 기존에서는 주주자본주의 틀 안에서 소액주주를 동원하여 지배주주인 총수를 견제하는 방식들이 주로 제시되었지만 이는 한계가 너무 많다. 이해관계자의 범위를 대폭 확장하여 노동자뿐 아니라, 골목상권 잠식으로 위기에 몰린 소상공인, 부당납품가로 어려움을 겪는 하청기업, 독과점 가격 횡포로 피해를 받는 소비자를 포함하는 민생연대 성격의 재벌 개혁 시민연대를 형성하여 상실화된 시민적 견제세력을 만드는 한편, 제도적인 견제 장치도 확보해야 한다. 그래서 우리는 재벌개혁 시민연대를 제안했다.¹⁶⁾

그러나 여기에 덧붙여 재벌에 대한 최후의 견제 수단으로서 우리 국민들에게 “계열분리 명령제”를 쥐여주기 위한 공정거래법 개정을 해야 한다고 제안한다.

3. 계열분리 명령제는 무엇인가.

다시 외환위기 이전 수준으로 돌아가 버린 재벌의 경제력 집중을 억제하고 규제의 틀을 복원하기 위해서, 이미 과거부터 수차례 검토되었던 재벌 경제력 집중 억제 주요 세 가지 사전 장치들이 있다. 출자총액 제한 제도를 2002년 수준으로 복귀시키는 것¹⁷⁾, 변형된 상호출자에 다른 아닌 순환출자를 금지시키는 것¹⁸⁾, 그리고 지

16) 새사연, “제안: 재벌개혁 시민연대를 제안한다”, 2012.2

17) 1986년 제정된 이후 외환위기 직후 폐지되었다가 2000년 4월부터 순자산의 25%이하로 출자를 제한하는 출자총액 제한 제도는 참여정부에서도 많은 변화를 겪는다. 즉, 참여정부 5년 기간 동안 지배구조가 우수하면 출총제를 졸업시켜준다든지 미래 성장 동력에 투자하는 경우 출총제에서 예외를 시켜준다든지 하는 방식으로 지배구조 개선과 경제력 집중 억제를 서로 맞바꾸는 등의 정책변화가 있었고 이 과정에서 출총제가 계속 완화되었다.

그 결과 2008년에는 출자총액제한 기업집단 543개 가운데 94.3%인 512개가 면제를 받고 10개 기업집단 31개사만 적용대상으로 남아 있는 상황이 되었던 것이다. 그러나 2008년 수준으로 출총제를 되돌린다 한들 실질적인 규제 수단이 될 수가 없을 것이다.

새사연, 2012, “출총제, 2002년으로 부활시키자”

18) 2012년 현재까지 상호출자(그리고 상호 채무보증)는 자산규모 5조원 이상의 기업집단에

주회사 자회사 최소 지분 요건을 더욱 강화하는 것이 그것인데 이를 재벌 규제의 출발로 삼을 수는 있다. 느슨한 형태지만 현재 민주통합당에서 재벌개혁 안에 포함시켜 놓고 있다.

그러나 이들 수단은 재벌 집단이 주로 자금 여력이 부족했던 과거에 설계되었고 유효했던 수단들이다. 또한 사전 규제적인 성격을 갖고 있어서 이미 기업결합이 과도하게 되어 있는 상태에서 독과점으로 인한 문제가 심각하게 발생할 경우에 막을 방법이 없다. 사후적으로 단순히 가격규제와 같은 ‘행태 규제’만으로는 실효성이 매우 떨어지기 때문이다. 그렇다면 이를 구조적으로 되돌리는 수단과 장치가 있어야 한다. 바로 ‘계열분리 명령제’와 ‘기업 분할 명령제’를 공정거래법 안에 신규로 포함시켜 개정하는 것이 그 수단과 장치다.

그렇다면 국민에게 다소 낯선 계열분리 명령제와 기업분할 명령제란 무엇인가. 정부의 명령만으로 재벌을 해체하자는 것인가? 물론 계열분리 명령제는 재벌을 해체하자는 것은 아니다. 과도한 독점과 확장을 억제하자는 것이다. 원리적으로는 독점을 규제하는 두 가지 방법, 원인 금지주의와 폐해규제주의가 있다. 원인 금지주의는 “독과점 그 자체를 위법한 것으로 보아 그 형성 자체를 원칙적으로 금지하고, 일단 독과점이 발생한 경우에도 기업분할 명령, 시장구조 개선 등을 통해 독과점 시장을 경쟁시장으로 규제하는 방식”을 말한다.¹⁹⁾ 폐해규제주의는 “독과점 그 자체를 당연히 위법한 것으로 보지 않고 공공의 이익에 반하여 폐해를 초래하는 경우, 그 독과점 사업자의 남용행위만을 규제하는 입장이다.

계열분리 명령제와 기업분할 명령제는 원인금지주의 원칙에 입각해 있다. 사실 이미 역사적으로 2003년 참여정부 인수위원회에서 매우 적극적으로 검토한 적이 있다. 이런 분위기에서 2003년 당시 국책 기관인 한국개발연구원(KDI)에서도 완화된 형태로 도입할 수 있다는 취지의 보고서를 낸 바가 있다.²⁰⁾ 또한 지난해부터 민주당도 경제특위에서 계열분리 명령제를 검토했고 지금도 재벌개혁 정책 범주에서 배제하지는 않고 있다.

대해서 엄격히 금지되어 있지만 순환 출자에 대한 금지 규정은 없다.

19) 권기훈(2009) 『독점규제. 공정거래법』

20) 임영재(KDI, 2003), “Antitrust정책으로서 기업분할, 계열분리와 관련한 주요 쟁점”

지금까지 계열분리 명령제는 재벌집단에서 지배주주가 주로 '금융계열사'를 이용하여 시장의 공정성과 안정성을 교란하는 행위가 적발되거나 또는 그럴 우려가 있을 때, 정부(공정거래위원회)가 재벌 집단 지배주주에게 계열사 지분을 매각하는 명령(또는 법원에 청구)하는 제도로서 구상되었다. 참여정부 초기에 시행을 준비했으나 반발로 좌절된 바가 있다.

그런데 계열사 지분 매각 처분 명령으로 계열사를 떼어내는 방식은, 현재의 경우에는 꼭 금융계열사로만 국한할 필요가 없다. 최근 MRO사업의 사례 등에서 발견되는 것처럼, 중소기업 영역에 무분별하게 침투하여 해당 시장을 교란시키는 행위 등에 대해서도 계열분리 명령을 실행할 수 있는 여지를 두어야 한다는 것이다. 예를 들어 "단지 독과점 피해를 줄 뿐 아니라 금융, 보건, 사회복지 서비스 등 공익에 중대한 영향을 줄 수 있는 분야에서 재벌 계열사의 영향이 미칠 때"라는 식으로 '공익'을 명시하면서 동시에 금융을 포함하되 거기에 한정하지 않고 의료나 사회서비스, 중소기업합업중서비스로 확장한다는 것을 지정할 수 있다.

아울러 계열분리명령제가 재벌집단의 계열사를 해당 기업의 지분매각을 명령하여 분리해내는 제도라고 한다면, 기업분할 명령제는 단일 거대 독점기업을 쪼개는 명령을 하는 제도다. 거대 독점기업의 시장지배력 남용과 독점 폐해를 구조적으로 막기 위해 미국, 일본 등에서 이미 시행되고 있는 제도로서 낫설지 않다. 기업분할(또는 계열분리)을 공정위가 직접 행정명령으로 실행할 것인지, 아니면 기업분할을 법원에 청구하고 법원이 최종 판단을 내리게 할 것인지에 따른 방법상의 차이에 따라 '명령제'나 '청구제'냐로 나눌 수 있지만 지금은 핵심 쟁점은 아니다.

4. 계열분리 명령제의 “잠재적 규율 효과”가 중요하다.

매우 직접적으로 기업집단의 경제 집중도를 분산시키는 과감한 방법이라고 할 계열분리 명령제나 기업분할 명령제는, 한국에서는 재벌집단이라는 존재의 특수성 때문에 하나의 맥락에서 다루어질 수 있는데, 특히 지금처럼 이미 너무 높은 수준으로

재벌개혁 최후수단, 계열분리명령제를 도입하자

진행된 독점화와 집중화를 구조적으로 완화하는 방법으로는 거의 유일한 방법일 수 있다. 또한 미국의 반독점법처럼 비록 명령제 자체가 실제 시행되는 것이 매우 드물다 하더라도 이 법이 존재하는 것만으로 재벌 집단이 규율되는 “잠재적 규율 효과”가 매우 중요하다.

특히 분할, 분리 명령제도는 “비록 수십 년에 한두 차례의 조치가 발동된다 하더라도 ‘잠재적 규율효과’는 엄청날 것”인데, “미국에서도 법원에 의하여 실제로 기업분할 명령이 내려진 경우는 과거 100년 가까운 기간 동안 몇 건에 불과하였지만 그 잠재적 규율효과는 매우 컸다고 평가된다.”²¹⁾

그렇다면 어떻게 분할, 분리할 것인가. 재벌의 분할, 분리는 ‘지분관계 해소’의 방식이 기본이 될 것이고 일시적으로 ‘의결권만을 제한’하는 방식도 가능하다. 역사적으로 미국 스탠더드 오일 그룹이나 AT&T의 기업분할 사례에서는 지주회사와 자회사 관계에 있던 기업 집단의 분할이 주식교환과 매각을 통해 이루어 졌다. 또한 2차 대전 이후 해체된 독일의 콘체른은 원칙적으로 콘체른을 다수의 기업으로 분할하고 기존 주주들의 권리는 분할 된 개별 기업 중 하나에 집중하도록 하는 방식으로 진행되었다.

일본의 재벌 해체 역시 먼저 재벌에 대한 친족 지배력을 배제한 가운데 일본 재벌의 기본 구조였던 지주회사의 지분정리를 했다. 구체적으로 순수 지주회사는 완전 해체하고 사립지주회사는 자회사 증권을 양도시키고 대신 원래 사업부문은 계속하게 했다. 지주회사정리위원회라고 하는 기구를 만들어 재벌해체과정에서 주식을 인수 받았는데, 이때 양도 받은 막대한 주식에 대하여, 종업원에게 우선적으로 매각할 것, 지주회사 및 재벌 동족에 대해 매각하지 않을 것, 지주회사의 자회사 등에도 매각하지 않을 것 등의 원칙에 따라 주식을 처분했던 경험이 있다.

분리, 분할 명령제에서 특히 쟁점이 될 사안은 바로 어떤 상황과 국면에서 명령제

21) 임영재(KDI) 앞의 책

또한 금융위기로 인해 세계적으로 문제가 되고 있는 “대마불사(too big to fail, too big to bailout)”에 대한 문제제기가 이후 대기업 집단의 경제력 분산과 관련하여 어떤 영향을 줄 것인지도 주목할 필요가 있다.

시행을 허용해야 하는가 하는 점이다. 그에 대한 예로서 “특히 개별 시장에서의 경쟁 제한성이 근본적으로 재벌 구조 및 집단적 행태에 기인하는 경우에, 개별 계열 기업의 분리가 문제될 수 있으며, 재벌과의 관계를 차단하는 것만이 당해 시장에서 경쟁을 유지할 수 있다고 판단될 경우에, 동 조치가 취해질 수 있다.” 또한 법적 근거로서 입법화가 요구되지만, 당해 계열 기업의 형태가 독점 규제법 제 3조의 2에서 규정한 시장 지배적 지위의 남용행위에 해당하는 것으로 판단될 경우에, 동 규정에 의한 시장조치로서 계열기업의 분리를 명령할 수 있는지도 고려될 수 있다.²²⁾ 즉, 충분히 법률적인 요건을 정의한다면 가능하다는 것으로 읽힌다.

참고) 미국 반독점 기업분할 명령 제소 사례

- 기업분할 명령을 시행한 역사적 경험이 있는 미국의 사례는 우리나라의 경제력 집중완화를 검토하기 위해 충분히 되돌아볼 가치가 있다.
- 1911년, 관련 시장 시장점유율 90%였던 트러스트의 효시, 스탠다드 오일(Standard Oil)에 대해 기업분할을 명령하여 33개의 지역회사로 분할했다.
- 1945년 알루미늄 생산을 독점한 알코아(Alcoa)에 대해 미국 법원은 정부 소유의 공장 설비를 매각하여 새로운 두 경쟁사업자를 창출하도록 했다.
- 1982년 독점 통신기업 AT&T의 시내전화사업부문(장기거리 전화와 전화장비 제조 제외)을 7개의 지역 전화회사로 분할하고 시내전화사업부문의 자산을 이들 지역전화회사로 이전시키는 결정을 내렸다.
- 1982년 10여년 넘게 IBM에 대해 제기되었던 기업분할 명령은 컴퓨터 시스템과 관련한 시장을 어떻게 정의하느냐에 따라 IBM의 점유율이 70%를 넘을 수도 50%미만일 수도 있어서 결국 미국 법무부에 의해 소송이 취하되었다.

재벌개혁 최후수단, 계열분리명령제를 도입하자

- 1998년부터 시작된 마이크로소프트에 대한 반독점 소송은 지난 2011년 소송이 취하됨으로써 종결되었다. 그 과정에서 미디어 플레이어와 익스플로러 분리 명령을 둘러싸고 기나긴 논쟁이 있었다. 이 밖에 기업 분할 의미는 아니지만, EU는 마이크로소프트사를 상대로 반독점 소송을 낸 바가 있고, 최근 마이크로소프트는 구글에 반독점법 위반 소송을 제기하고 있다.

한 가지만 덧붙이면, 재벌의 경제력 집중이 심각하다 하더라도, 과연 일정한 기업 집단을 이뤄서 경제활동을 하는 재벌 그룹사를 쉽게 쪼개거나 분리하는 것이 현실적으로 가능한가. 기업 활동이 유지되고 생산 활동을 하는데 심각한 장애가 되는 것은 아닐까. 국민들이 이런 우려를 할 수 있다. 그러나 결론부터 말하면 우려할 필요 없다. 좀 더 직접적으로 말하면 기업들의 분할과 합병은 지금도 기업 세계에서 끊임없이 일어나고 있는 중이고 반복되고 있는 일상이기 때문이다. 따라서 기업 분할이나 계열분리가 매우 과격한 주장처럼 들리지만, 사실 기업세계에서는 사적 자본의 이해관계에 따라서 거의 일상적으로 기업 결합과 기업 분할이 일어난다는 것이다. 공적 이해관계에 따라서도 제한적으로 발생할 수 있다는 것을 너무 어렵게 생각할 필요가 없다는 것이다.

계열분리의 한 가지 사례를 들어보자. 2011년 상반기, 그 동안 주로 중소기업체들이 사업해오던 소모성자재구매대행(MRO)사업 규모를 재벌계열사들이 팽창시키자 재벌 비판의 표적이 되었다. 해당 분야에서 업계 1위는 엘지 계열사이고 (주)엘지 지분이 100%인 서브윈이 매출 2.5조원이었고, 다음으로 삼성 계열의 아미마켓코리아(IMK)(삼성전자 등 계열사 지분이 58.7%)인데 매출이 1.5조원이었다.

국민의 비판여론이 거세고, MB정부도 “대기업이 이런 일을 하라고 출총제를 푼 것이 아니다”면서 압력을 가하자, 2011년 8월 1일, 삼성그룹은 IMK의 지분을 전량 매각하는 수순을 밟아가면서 해당 사업에서 철수하겠다고 전격 발표했다. 자진하여 계열사 지분 정리를 통한 계열분리를 실행하겠다고 발표한 것이다. 그리고 2011년 연말에 지분을 처분했다. 계열분리 명령제 등은 재벌그룹이 위와 같이 중소기업과 자영업, 소비자의 경제활동에 크게 위협이 되는 방식으로 시장 지배력을 팽창시켜 갈 때, 그러고도 위의 사례와 달리 자진해서 계열 분리할 의사가 없을 때, 정부가

22) 홍명수(2006), 『재벌의 경제력 집중 규제』

이를 적극적으로 막는 장치로서 기능할 수 있는 것이다.

5. 경제검찰 공정거래위원회 체급을 올려주자.

마지막으로 국민의 의지를 대변하여 이토록 막강한 권한인 계열분리 명령제를, 그 토록 막강한 재벌집단에게 들이댈 수 있는, '더 막강한 기구'이어야 하는 '명령 조직'은 누구인가. 공정거래위원회다. 과연 공정거래위원회가 할 수 있을까.


현재 재벌규제가

'법치주의'만 확립되어 있어도 가능하다고 하지만 실제로 안 되는 이유는 정치, 관료, 검찰, 언론이 모두 재벌의 영향권 아래 있다는 엄연한 현실 때문이다. 이런 상황에서 유일한 재벌 감독기관이자 '재벌의 검찰'이라고 할 수 있는 공정거래위원회가 재벌을 감독할 수단과 역량을 제대로 갖추지 못한 것이 더욱 문제이다. 1981년 이후 재벌은 놀라운 변화를 겪으면서 권력을 키웠는데 재벌의 검찰인 공정거래위원회의 힘은 그대로였기 때문이다.

당장 '공정거래위원회'의 인적 구성에서 공정성과 독립성, 권한을 대폭 강화할 필요가 있다. 현재 공정거래위원회는 형식상 "중앙행정기관으로써 합의제 행정 관청"이고 "독립된 규제위원회로서 각종 고시, 규정, 규칙 제정권을 갖는 준 입법기관이자 이의신청에 대한 재결 등의 업무를 수행하는 준 사법기관"이다.

우선 위원장 포함 9인 위원회 모두가 대통령 임명으로 되어 있는 현행 구조를 보강할 필요가 있다. 대통령 임명 위원 외에 정당 추천과 국회 동의로 지명되는 위원을 추가할 필요도 있다. 동시에 정부 기관인 공정위에 상응하는 국회 차원에서의 '재벌 규제위원회제도'를 한시적으로 두는 것도 사안의 중대성을 감안하면 필요하다. 나아가 공정거래위원회의 감독과 조사 권한을 대폭 보강하도록 공정거래법을 개정해야 한다.

특히 지금까지 시민사회단체에서 제기된 공정위의 '전속 고발권'은 폐지하여 일반

중소기업이나 소비자에게 넘겨주어야 한다.²³⁾ 전속 고발제도라는 것이 당초에 "고발권의 남발로 기업인의 경제활동을 위축시킬 수 있으므로 전문 기관의 판단에 따라 법 위반 정도가 중대하고 명백한 경우를 가려"낸다는 명분으로 1996년부터 도입된 것인데 지금의 성숙한 사회문화 환경을 감안할 때 오히려 국민들의 고발권을 제약할 소지가 더 크기 때문이다. 대신 공정위는 '강제 조사권'을 부여 받아 재벌집단에 대한 실효적인 조사권한을 행사할 수 있어야 하고, 그 이상의 '준 사법권'적 권한도 보장할 수 있도록 해야 한다. 현재 공정위는 강제력이 없는 '자료제출 요구권'만을 가지고 있다.²⁴⁾ 엄청나게 커져버린 재벌집단의 권력에 맞게 공정거래위원회의 독립성과 권력을 줄 필요가 있다. 

23) 공정거래법 위반에 대한 벌칙을 내리려면 검찰이 정식으로 공소를 제기해야 한다. 그런데 검찰이 공소를 제기하기 위해서는 오직 공정거래위원회의 고발이 필요하다. 이것이 공정거래법 71조에 명기된 전속 고발제도이다. 물론 "공정거래 위반 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁 질서를 현저히 저해한다고 인정하는 경우에는 검찰총장에게 고발"해야 하는 고발 의무를 두기는 했다.

24) 공정거래위원회가 가지고 있는 조사권은 사업자에 대하여 시장 구조 조사, 공표를 위하여 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있지만 사업자가 자료 제출 요청에 불응하더라도 벌칙이나 과태료를 부과할 수는 없다. 이 때문에 강제 조사권의 필요성이 제기되는 것이다.

칼럼 - 국민연금의 자본시장 투자를 생각한다.

김병권_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

최근 국민연금이 다시 뉴스의 초점이 됐다. 지난 13일 하이닉스의 최대주주 국민연금이 하이닉스 주주총회에서 최태원 SK 회장의 이사 선임 건에 대해 소극적인 ‘중립’ 의견을 냈기 때문이다. 알다시피 공적자금 투입기업 하이닉스는 지난해 말 SK 텔레콤이 약 3조4천억원으로 구주 6.4%와 신주 14.7%(모두 21.1%)를 인수하기로 결정하면서 SK그룹으로 편입됐다.

그러나 인수절차가 끝나지 않았기 때문에 최대주주는 9.15%의 지분을 가진 국민연금이다. 여기서 배임 혐의로 재판에 걸려 있는 최태원 회장을 이사로 선임하는 것이 적정평가 하는 논쟁 속에서 국민연금이 중립의견을 낸 것이다. 그리고 2명의 의결권행사전문위원이 사퇴를 하는 국면까지 갔던 것이다. 반면 최태원 회장은 하이닉스의 이사를 거쳐 대표이사 회장까지 직행했다.

이처럼 국민연금의 하이닉스 주주총회 주주권 행사에 많은 관심이 집중된 것은 지난해부터 정부측에서 국민연금 주주권 행사를 통해 재벌 대기업을 견제할 수 있다는 의견을 내면서부터다. 알려진 것처럼 현재 350조원 규모의 엄청난 자금을 가지고 있는 국민연금은 우리나라 3대 은행인 KB금융과 신한금융·하나금융의 최대주주일 뿐 아니라 삼성전자와 엘지전자·현대 글로벌비스 등 국내 재벌 핵심 기업에서도 1~2대 주주 자리를 지키고 있다. 5% 이상의 지분을 보유하고 있는 기업이 150여 개에 달한다.

지난해 기준으로 볼 때 국민연금은 주주총회에서 약 95% 정도는 제기된 안전에 찬성했고, 기존 경영진이나 대주주가 제기한 안전에 반대한 것은 5% 남짓에 불과했다. 적극적 주주권 행사를 했다고 전혀 생각할 수가 없다. 올해도 크게 달라지지 않을 전망이다. 통상적인 의결권 행사 외에 사외이사 후보 추천이나 주주대표소송 참여, 주주 제안권, 이사 해임 청구권, 임시주총 소집권, 장부 열람권 등의 주주권을

적극적으로 발동하겠다는 의지도 계획도 여전히 없기 때문이다.

문제가 불거진 기회에 한 번쯤 국민연금과 자본시장의 관계에 대한 본원적인 질문을 던져 볼 필요가 있을 것이다. 국민연금의 자금 규모는 엄청나고 그중 대략 20% 미만을 주식시장에 투입해도 주요 기업의 대주주가 될 정도다. 이런 상황에서 국민연금의 투자수익을 극대화하기 위해 소극적인 포트폴리오 투자를 넘어 주주권 행사까지 적극적으로 할 필요가 있다는 단순 논리만으로는 부족한 대목이 있기 때문이다.

알다시피 2008년 글로벌 금융위기는 금융시장, 특히 과생산품 영역으로까지 확장된 자본시장의 과잉 팽창으로 인한 위기였다. 자본시장의 규제완화와 세계화로 금융은 엄청나게 팽창하면서 고수익을 올렸고, 반대로 노동시장에서는 각종 규제완화로 온갖 변칙적인 비정규직 고용형태와 저임금 노동이 난무하면서 소득 불평등과 근로빈곤이 팽창했다. 이러한 불균형이 깨지면서 금융위기가 발생했다.

그런데 규제 풀린 노동시장에서 각종 어려운 근로여건을 감수하면서 겨우 벌어들인 소득 가운데 미래를 위해 떼어 놓은 저축을 모은 것이 국민연금이다. 국민연금이 자본시장으로 흘러들어가서 금융의 팽창과 금융거품 형성에 중요한 자금 공급처 역할을 하고 있다는 역설이 발생하고 있는 것이다. 국민연금과 유사한 민간보험도 마찬가지다.

한 전문가는 이를 다음과 같이 지적했다. “금융자본의 폭발적 증가에 가장 많이 기여한 기관들 중에 연기금과 보험회사들이 포함된다. 세계적으로 보면, 연기금들이 소유한 자산규모가 금융위기가 터지기 전까지 전 세계 GDP의 40% 이상에 해당했다. 미국과 영국 두 나라만 봐도 민간 연기금들이 주식시장에서 가장 큰 기관투자자 위치를 지키고 있다. 양국의 주식 30% 이상을 소유하고 있다. 달리 말하면 민간 연기금들이 빠진다면 투기경제가 지금과 똑 같을 수는 없다는 뜻이다.”

물론 순수하게 봐서 국민들이 미래를 위해 저축한 국민연금의 투자 수익률을 높여서 낸 돈 이상으로 혜택을 보게 하면 좋은 일이다. 그러나 “약간의 수익률이 더 없어진 미래의 혜택”을 보기 위해 국민들 자신이 몸담고 있는 국민경제의 운영이 크

게 바뀌는 경험을 할 수도 있는 것이다. 현재까지는 “수익률을 더 높여 국민에게 돌려준다”는 거의 유일한 명분 아래 국민연금은 주식시장에 참여해 주가 안정을 떠받치는 가장 확실한 플레이어 역할을 했다. 아마 국민연금이 없었다면 외국자본에 의해 휘둘리는 한국 주식시장의 변동성은 훨씬 컸을 것이다.

딱 거기까지다. 국민연금이 자본시장의 최대 플레이어로서 주가를 떠받치는 역할 외에, 국민경제의 건전한 발전을 고려해 주요 기업의 주요 주주로서 경영에 참여하고 주주권을 적극 행사하지 않는 이유는 불분명하다. 주가를 떠받치는 것은 자본의 이익에 부합하지만, 주주권을 행사하는 것은 부합하지 않기 때문인가. 더 나아가 왜 국민연금이 자본시장의 안정화 장치 역할을 해야 하는 것일까. 왜 금융시장의 자금 수혈자가 되려는 것일까. 이 질문에 대한 답은 더 불분명하다. 투자할 곳이 없어서? 투자할 자금이 없는 것인지 투자할 곳은 널려 있지 않을까.

재벌개혁과 재벌 규제법

재벌 규제법(기업 집단법) 제정을 위한 시론

2012.03.14 | 김병권_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

목차

1. 한국경제구조 변화를 향한 재벌체제 개혁
2. 미국과 유럽의 경험이 모두 필요하다.
3. 재벌 규제법에 대한 기존 논의
4. 독일 콘체른법이 모델이 될 수 있다.
5. 재벌 규제법의 성격과 내용

새사연은 2006년에 설립된 진보적 민간 연구소입니다.
정부와 기업의 지원을 받지 않으며,
회원들의 후원회비를 통해 운영되고 있습니다.

1. 한국경제 구조변화를 향한 재벌체제 개혁

2012년 연초에 재벌가 3세 자녀들의 빵집 경영 문제를 계기로 정치권에서 불거져 나온 재벌개혁과 경제 민주화 목소리가 총선을 앞두고 다소 잦아들었다. 그러나 당초에 재벌개혁 움직임이 일회적인 이벤트로 튀어나온 것은 아니었다. 적어도 이명박 정부 집권 중반기 이후부터 지속된 의제였다. 2009년 여름 이명박 대통령 자신이 공정사회와 동반성장을 공식화하기 시작했던 것을 상기해보면 된다.

재벌개혁 문제나 경제 민주화는 일회적 이슈로 취급될 성질이 처음부터 아닌 이유는, 재벌체제가 이미 한국 자본주의의 중심에 착근되었기 때문이다. 2013년 체제가 화두가 되면서 87년 체제를 극복하자고 얘기하지만, 사실 경제체제로 보면 87년 체제가 남겨놓은 흔적보다는 97년 외환위기 체제가 형성시킨 구조가 압도적이다. 환란을 계기로 IMF의 강력한 요청에 따라 자본시장 자유화, 개방화를 필두로 금융시장과 노동시장, 그리고 기업경영형태의 대폭적인 변화를 수반하는 신자유주의 체제가 전면화되었던 시점이 바로 1997년이다.

그러나 1997년 이후 한국경제를 일반적인 신자유주의 체제라고 단순화시킬 수 없는 차별적인 특성이 있다. 재벌체제의 존재다. 제조업에 근간을 둔 한국의 재벌체제는 외환위기 속에서 절반은 살아남아서 신자유주의 금융시장과 경영논리, 노동시장 논리에 적응하면서 경제력을 확대하는데 성공했고, 이웃국가 중국의 팽창에 맞춰 글로벌 시장에도 안착했다. 따라서 1997년 이후 지금까지 굳어진 한국경제 구조는 전형적인 신자유주의와 재벌 시스템이 접목된 한국경제 특유의 모습을 띠고 있으며, 그에 상응하는 금융시장 구조와 수출주도형 성장구조를 가지고 있는 것이다.

그런데 신자유주의 체제는 세계 금융위기와 이어지고 있는 국가채무위기로 인해 심각한 도전을 받고 있는 중이고 국내적으로도 계속되는 금융 불안정과 자산 거품, 가계부채 등으로 인해 흔들리고 있는 중이다. 그리고 신자유주의와 접목되면서 한국경제 구조를 규정하고 있는 재벌체제 역시 경제력 재 집중과 적하효과 소멸로 인해 국민들로부터 불신을 받으면서 경제 민주화를 위한 개혁의 대상으로 올라와 있다.

그럼에도 불구하고 신자유주의와 재벌체제는 현재 한국경제의 핵심 구조를 이루고 있을 뿐 아니라, 앞으로도 상당기간 대체 모델이 마련되지 않는 한 한국경제를 지배할 수밖에 없다. 따라서 신자유주의 극복과 재벌체제 개혁을 어떻게 하느냐에 따라 2010년대 10년의 한국경제의 구조와 성격이 달라질 것이 확실하다. 향후의 산업정책이나 고용정책, 연구개발정책 등이 모두 신자유주의의 향방과 재벌체제에 영향을 받기 때문이다. 그 때문에 향후 한국경제의 중, 장기적 방향전환과 바람직한 모델로의 접근을 고려하면서 재벌개혁에 대처해야 한다. 그 동안 학계나 법조계에서 간간히 나왔던 ‘기업 집단법’ 제정은 그런 차원에서 보면, 한국의 재벌체제를 핵심 경제 구조 틀로 보고 공식적인 법적 틀로 이를 수용하고 성문법적 틀 안에서 규제하자는 취지를 담고 있어 현 단계에서 충분히 논의할 가치가 있다고 판단된다.

따라서 재벌개혁에 대해 공정거래법에 계열분리 명령제와 같은 강력한 반독점 수단을 신설하면서도, 별도로 기업집단법의 성격을 갖는 재벌 규제법을 제정하여 재벌체제를 법적인 틀로 끌어들이어야 한다고 주장한다. 그것이 향후 한국경제 구조 변화를 체계적으로 준비하기 위한 접근법이라고 본다. 나아가 재벌대기업 집단과 다른 경제 주체들 사이의 현저한 힘의 불균형이 현재 재벌체제 문제의 근원일 수 있다고 판단하고 힘의 균형과 견제가 작동하도록 재벌건제 세력의 힘을 키워주어야 한다고 제안한다. 그러면 이런 취지에서 재벌 규제법을 특화하여 좀 더 구체적으로 살펴볼 것이다.

2. 미국과 유럽의 경험이 모두 필요하다.

최근 재벌체제에 대해 과거의 출자 총액제한제도의 부활에서부터 재벌세에 이르기까지 다양한 규제 대책이 쏟아져 나오자 재벌들은 외국에도 없는 규제 방안들을 글로벌 흐름에 맞지 않게 무원칙하게 논의하고 있다고 비판한다. 그런데 여기서 한 가지 확실하게 언급할 것은 한국의 재벌체제라고 하는 것이 다른 나라에서 사례를 찾기 어려운 독특한 것이라는 사실이다. 규제 대상이 글로벌 스탠더드에 없는 예외적인 것이므로 규제 방법도 당연히 외국에 일반적으로 존재하는 방안을 차용할 수

는 없는 것이다. 외국 사례에도 없는 규제 방안들이 검토되고 있는 것은 재벌 자신 들 탓이지 방안을 제안하는 사람 탓은 아니다.

사실 한국의 재벌체제가 해외에 없는 한국의 독특한 구조라는 것은 삼성경제연구소 에서 아주 명확하고 논리적으로 설명해준 바가 있다. 삼성경제연구소는 외환위기 이후에도 총수 중심의 한국 재벌 시스템이 신자유주의에 적응해온 과정을 이렇게 기술하고 있다.

“(국내 대기업 집단에서) 소유경영자(총수), 전문 경영인, 외부 감시자를 축으로 하는 지배권의 삼자구조가 드러나기 시작한 것이다. 이는 1980년대 말부터 국내 기 업에 큰 영향을 미친 글로벌화, 민주화, 기업규제 등의 환경 변화와 이에 대한 대응 으로 나타난 소유경영자 주도의 경영혁신 및 시장 기능 활성화가 만들어낸 역사적 인 산물로서, 한국만의 독특한 기업 지배구조라고 할 수 있다.”

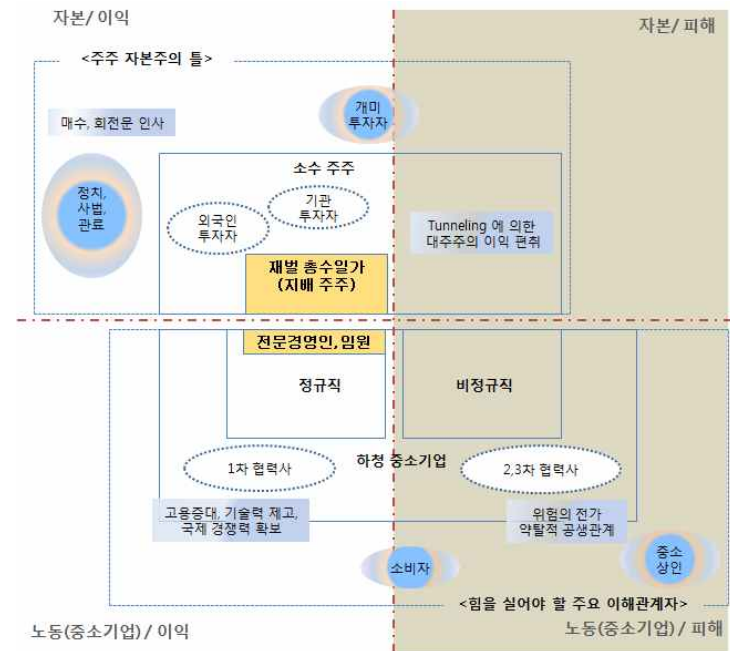
“변화된 지배구조는 소유경영자가 존재한다는 점에서 영미식 지배구조와 차별화된 다. 그러나 전문경영인의 위상이 과거보다 강화되고 외부감시자가 법, 제도, 여론을 수단으로 기업 활동을 감시, 견제한다는 점에서는 영미식 지배구조와 마찬가지로 투명성과 전문성이 제고된다. 한국 기업의 지배구조가 이러한 형태로 발전된 데에 는 나름의 장점이 존재하고 있기 때문이다.”²⁵⁾

한국의 재벌지배구조는 영미식으로 자본시장을 매개로 소유 분산이 잘되어 있는 것 도 아니고, 각종 소수 주주권 등의 장치에 의해 잘 견제되는 것도 아니다. 동시에 유럽식으로 노동조합 등의 이해관계자가 감독이사회 등에 참여하여 견제하는 구조 도 아니다. 요약하면 한국의 재벌이라는 대규모 기업집단의 핵심 문제는 미국식 법 규제(또는 주주에 의한 견제)도 제대로 없고 유럽식 견제세력도 모두 없다는 것이 다. 경제력 집중도는 이미 일반집중도 기준 주요 5대 재벌이 대략 50%를 초과하고 있는데도 불구하고, 법적 통제장치나 사회적 견제 세력이 모두 존재하지 않는 조건 에서 힘의 균형이 깨져있는 상태가 바로 현재 한국경제의 모습이다.

25) 삼성경제연구소(2008), 『한국의 기업경영 20년』, 172~176쪽

그러다 보니 시장공간에서 재벌과 거래관계나 경쟁관계가 있는 중소기업, 상인, 소 비자, 노동자들이 모두 재벌에 대해 일방적인 거래관계, 계약관계, 시장 잠식관계에 놓이면서 부를 편취당하고 있는 것이다. 그리고 시장 공간의 이러한 ‘약탈적 공생 관계’, ‘동물원 가축’과 같은 불공정한 상황을 유지시키기 위해 재벌은 사회 정치적 집단에까지 힘을 확대하여 이른바 정관, 검경, 언론에 대한 영향력을 행사하고 있는 것이다. 또한 향후에도 재벌의 경제력 집중이 더 커져가면서 이러한 힘의 불균형이 확대될 개연성이 커지고 있다. 바로 이런 상황을 타개하는 것이 재벌개혁의 가장 중요한 목표이고 가장 절박한 이유다. 이것은 경제논리나 법 논리 이전에 냉정한 사회의 현실적 힘의 논리로 존재하고 있다.

그림 1: 한국의 재벌을 중심으로 한 이해 관계자의 역할



지금 재벌개혁을 위한 모든 가능한 규제를 무차별 적으로 도입하자는 것이 아니다. 현재 엄청나게 불균형한 재벌의 힘을 규제하기 위한 장치가 사실상 아무것도 없기

때문에 계열분리 명령제와 같은 미국식 법 규제를 참조하여 적용해보고, 유럽의 콘체른 법 등을 참조하여 성문화된 재벌 규제 틀을 만들어 보며, 중국에는 재벌세력을 견제할 시민사회와 노동의 세력을 만들어야 한다는 것뿐이다. 현재로는 어느 한 모델을 차용하여 힘의 균형을 회복할 수 없기 때문이다.

3. 재벌 규제법에 대한 기존 논의

법률 차원에서 단순하게 보면 재벌을 경제력 집중과 독과점 차원에서 억제하고 규제하는 법은 경쟁법인 공정거래법이다. 그리고 지배구조 차원에서 투명성이나 경영과 소유의 분리와 소수 주주권 강화 등을 규율하는 법은 회사법인 상법이다.²⁶⁾ 그런데 외환위기 이후 재벌 규제 추이를 보면 공정거래법상의 경제력 집중 억제를 위한 자본 출자 규제는 지속적으로 풀렸다.²⁷⁾ 대신 상법 차원에서 소수 주주권 강화나 공정거래법상의 정보 공시 부분이 추가되는 과정을 밟았다. 이에 대해 한 법학자는 다음과 같이 평가하고 있다.

“재벌의 폐해가 시장의 자율적 조정 능력에 의하여 교정될 수 있다는 사고도 대규모 기업집단 규제의 변화에 중요한 영향을 미쳤다. 즉, 자본시장이나 상품시장에서 비효율적인 지배구조나 경영은 통제될 수 있으며, 이러한 기능이 실효성 있게 행사될 수 있도록 기업 집단의 핵심적인 정보가 제동되는 것이 중요하다는 인식”이 공정거래법에서 자본출자 규제를 계속 완화시키고 대신에 정보 공시 의무를 다소 늘게 했다는 것이다.²⁸⁾

26) 과거에는 상법과 함께 특히 주권 상장된 상장회사들은 증권거래법의 규율을 받았다. 그러나 2009년 자본시장 통합법의 재정으로 증권거래법의 대부분 내용은 자본시장 통합법에 흡수되었고 상장회사의 소수주주권 등의 조항은 상법의 특례조항으로 흡수되었다.(상법 13장 상장회사에 대한 특례 부분 542조 2항부터 13항에 걸쳐 주식매수 선택권, 주주총회, 소수 주주권, 집중 투표 등의 조항이 포함되어 있다.) 따라서 지금은 비상장회사와 상장회사 모두 회사법인 상법의 규정을 받게 되었다.

27) 대표적으로 출자총액제한 제도 완화와 폐지, 그리고 지주회사 자회사 지분출자 완화. 상호출자 금지와 채무지급보증 금지만 유지

28) 홍명수(2011), “경제력 집중 억제”, 『독점규제법 30년』

이를 다시 해석하면 외환위기 이후 확산된 신자유주의 규제완화와 시장화 분위기가 재벌 규제 장치에도 영향을 주면서 법률적인 직접 규제가 대부분 해체과정을 밟는 대신에 시장에서의 자율적 조정을 기대하거나 영미식의 주주자본주의 견제 수단들이 일부 도입되었다는 것이다. 그리고 기업 집단법은 이러한 역사적 맥락에서 경제학계에서 제기되기 시작하는데 크게 두 흐름이 있다.

우선 시민운동으로서 소액주주운동을 주창하면서 상법상 소수주주권 강화를 통해 재벌을 견제하고 지배구조를 투명하게 하고자 했던 쪽에서 사전적 재벌규제 장치들이 완화되어나가면서 대체 방안으로 고민했던 것이 기업 집단법의 제정이었다.

“경제력 집중에 관한 규제는 기업 집단이 가지고 있는 여러 가지 측면에 대해서 보다 구체적, 전문적으로 규제될 필요가 있다. 즉, 기업 집단의 활동으로 인해 수평적 독점이 이루어져 공정경쟁을 저해할 수 있는 문제는 공정경쟁 정책의 문제로 해서 반독점, 반공정경쟁의 규제를 엄격히 적용해야 하며, 기업 집단의 의사결정구조, 책임과 성과의 구별, 이해관계 충돌의 해결 문제는 회사법적인 문제로 풀어야 할 것이다.”²⁹⁾

그런데 여기서 다소 애매한 것은 이들이 재벌의 경제력 집중에 대해 우려하여 기업 집단법을 제안한다고 하면서 실제 기업 집단법은 경제력 집중 보다는 기업 지배구조, 특히 대기업 집단에 속한 개별 기업들의 지배구조 개선에 여전히 초점을 두고 있다는 것이다. 기업 집단 구조아래에서의 소수 주주권 강화나 자본시장을 통한 견제 장치를 강조하고 기업집단으로서의 실체보다는, 각 계열사 개별법인 이사회나 주주총회, 경영진의 독립성을 강조하는 쪽이다.

같은 글에서 “대기업 집단 소속 회사의 투명성과 의사결정에 대한 기업 집단과 지배주주의 책임성을 강화하고 이에 대해 시장 자율에 의한 견제 장치를 만드는 것이고 이러한 내용을 담은 만한 독립된 법률이 있어야 한다.”고 주장하는 것이 그 사례다. 이는 뒤에 다시 언급하겠지만 기업 집단법이 성격상 독점 규제법의 연장이 아니라 상법의 연장으로서 성격을 갖고 있기 때문에 불가피한 결론일 수 있다.

29) 김선웅(2006), “기업집단에 관한 독자적인 규제 법률의 필요성과 내용”

그러나 처음부터 기업 집단법의 제정 목적이 지배구조 투명성 확보가 아니라 경제력 집중 억제라고 한다면 기업집단법 제정과 공정거래법 강화를 동시에 검토했어야 한다. 또한 기업 집단법을 상법의 특례법 형식으로 구상했다면 기업 집단을 이루는 개별 기업의 독립성 보다는 기업 집단의 집단적 실체에 대해 자본투자자와 채권자, 그리고 경영자 차원에서 어떤 법적 규제를 할 것인지를 좀 더 집중했어야 했다. 그러지를 못하고 기업 집단에 속한 개별기업의 지배구조 투명성에 여전히 집중하다보니 그 이전의 소액주주 운동을 하던 시기와 강조점이 전혀 달라지지 않는 문제가 있다.

소액주주운동의 연장선에서 제기된 기업 집단법 제안과는 다른 차원에서 기업 집단법을 제안한 흐름이 있었다. 외환위기 이후 우리 경제의 핵심 문제가 재벌이 아니라 외국 투기자본에 있다고 지적해왔던 흐름이다. 그들은 신흥국에서 선진국 추격을 위한 재벌체제의 규모와 자원동원의 효율성을 일부 인정할 필요가 있다는 차원에서 재벌체제를 일정한 법적 테두리에서 공식화해야 한다는 취지를 담고 있다.

“비자금 조성, 편법 상속, 무소불위의 총수권력 등등의 문제는 반드시 해결해야 합니다. 하지만 이를 위해 반드시 기업집단을 해체하거나 출자총액 제한제도 강화를 통해 기업집단의 확장을 억제할 필요는 없다는 것입니다. 수많은 계열사들로 구성된 대기업 집단의 존재가 과감한 미래투자와 경제성장에 갖는 장점이 분명 있습니다. 이것까지 해체 혹은 위축시킬 필요가 없습니다. 대기업 집단의 장점을 살리되, 재벌 총수 가족의 법률적, 도덕적 무책임성의 문제를 해결해야 합니다.”

“구조조정 본부, 혹은 전략기획실 같은 그룹 통합 경영조직은 기업집단의 경영논리상 명백하게 필요하며 그것이 합리적입니다. 그런데도 이런 중차대한 조직이 법률적으로 인정되지 않는다는 것은 현행 법체계의 결함을 보여주고 있습니다. 그렇다면 기업 집단의 현실에 맞는 방향으로 상법, 증권거래법, 공정거래법을 고치면 됩니다. 콘체른 법을 도입하여 법률적 공백상태를 타개함으로써 이들 조직의 법률적 책임과 권리를 명확하게 할 필요가 있다는 것입니다. 그래야만 이들 조직의 투명성을 확보할 수 있고 또한 ‘총수의 무책임 경영’이 방지될 수 있습니다.”³⁰⁾

위 주장은 경제력 집중 억제라는 목적이 아니라 현실적인 재벌체제와 법적인 공백의 간격을 메움으로써 재벌총수와 재벌 그룹 통제조직(구조조정본부)의 권한과 책임을 법적으로 명확히 하여 투명성을 높이자는 것이다. 성문법적으로 재벌 실체 인정과 기업 집단으로서의 재벌 시스템의 지배구조 투명성 확보라는 차원에서 접근하고 있다고 볼 수 있다.

이는 어떤 면에서 기업 집단법(콘체른 법)의 본래 취지에 부합한다. 확실히 기업 집단법은 양면성이 있기 때문이다. 한편에서는 투자자(주주) 입장에서 기업집단에 대한 적극적 인정의 의미가 있고, 다른 편에서는 일정한 틀로 재벌체제를 성문화시켜 규제하는 성격이 존재한다는 것이다. 그러나 재벌의 경제력 집중을 억제하는 것이 불필요하다는 인식은 외국자본에 대한 견제 필요성만을 지나치게 강조하는 쪽으로 흐르게 된다. 2000년대 이후 재벌이 선진국 추격을 넘어서 글로벌 기업으로 바뀌었을 뿐 아니라 국내적 독점 지배력이 심각하다는 점도 너무 가볍게 본 것으로 판단된다. 특히 외국자본 견제는 자본 유출입 통제와 같은 별도 경제정책으로 커버할 문제이지 재벌 인정으로 수렴될 사항은 아니다.

어쨌든 경제학계에서는 위의 두 흐름에서 다른 맥락이지만 같은 결론인 기업 집단법 혹은 콘체른법 제정 제안이 2000년대 재벌 규제완화의 추세 속에서 제기 되었다. 그러나 제안 이후에 더 진전된 법안의 내용이나 법 제정시도는 없었다. 여기서 한 가지 생각해볼 것은 상법이나 경쟁법을 연구하는 법조계에서는 동일한 문제의식이 없었는가 하는 점이다. 개별 기업을 넘어선 기업 집단의 형태를 가진 재벌의 영향력이 갈수록 커지고 있고 이에 대한 정확한 법적 규율 방식이 없는 점, 그리고 이를 수용하기 위해 공정거래법이 기업집단에 대한 규정으로 계속 기형화되고 있는 비정상적인 법적 현실이 지속되고 있는 것을 법조계가 외면한다는 것이 지극히 비정상적인 것이기 때문이다.

“기업 집단의 문제가 개별 기업에 대한 법적 규율을 주된 대상으로 하는 상법학자들에게도 엄연히 인식되는 경제적 실체이므로, 상법의 외연을 확장하려는 상법학자들이 상법의 관점에서 독점 규제법 상의 제도에 학문적 관심을 갖는 것은 어쩌면

30) 복지국가 소사이터티, <<복지국가 혁명>>, 2007 8장, 복지국가 혁명에 기여하는 새로운 재벌개혁

당연한 귀결"이라고 지적하고 "최근 들어 기업집단의 법적 규율 문제가 기업지배구조를 넘는 기업집단 지배구조(business group governance)의 관점에서 재평가되어 상법 영역으로 이를 편입하려는 움직임이 적극적으로 나타나고 있다."는 법조계의 주장이 있으나 실제로 어디까지 시도했는지는 알 수 없다.³¹⁾ 분명한 것은 기업집단법 제정을 본격적으로 검토하기 위해서는 경제학과 법조계가 함께 고민할 필요가 다른 사례에 비해 좀 더 클 수 있다는 점이다.

또 하나 덧붙이면 이명박 정부로 오면서 경제력 집중을 더 이상 문제 삼을 필요가 없다는 태도를 보였는데, "현재보다 경제력 집중이 더 심화된 상황에서도, 즉 개별시장에서의 경쟁에 구조적인 영향을 미치는 수준에까지 이른 경우에도 이러한 인식을 유지할 수 있는지가 검토되어야"한다는 지적이 있다.³²⁾ 이는 매우 중요한 주장인데 지금과 같은 경제력 집중 규제 공백이 계속 지속될 수는 없고 기업집단법이란 아니면 다른 방법으로는 공백을 메울 대안이 필요한 것은 분명하다는 것을 시사해주고 있다.

4. 독일 콘체른법이 모델이 될 수 있다.

기업집단법을 구상하면서 대부분 모델로 삼는 것은 독일의 콘체른 법이다. 영미 자본주의에는 일단 한국의 재벌체제와 유사한 집단도 관련 성문법도 없다. 유럽 국가들 가운데서 계열사의 지분출자 방식으로 기업집단이 형성되어 있는데다가 해당 기업집단이 성문화하여 규정된 가장 전형적 사례가 독일의 콘체른이기 때문으로 보인다.

일본의 재벌과 함께 독일의 콘체른은 2차 대전을 일으킨 경제적 기초로 지목당하여 전쟁 후 연합군에 의해 해체과정을 밟는다. 그러나 1960년부터 기업 사이의 재집단화가 활발하게 일어나면서 독일은 이와 같은 현실적인 기업집중을 법률에 반영하고자 했고, 콘체른의 부활이 본격적으로 시작되던 시점인 1965년에 주식법(German Stock Corporation Act)을 개정하면서 콘체른 관련 조항을 삽입하게 된

31) 홍대식(2011), "민. 상법과 독점 규제법", 『독점규제법 30년』
32) 홍명수(2011), "경제력 집중 억제", 『독점규제법 30년』

것이다.³³⁾

당시에 삽입된 조항은 크게 두 부분인데 우선, 주식법 총칙 15~19조에서 기업결합(Affiliated Enterprise)의 4가지 형식과 특히 콘체른에 대한 정의를 내리고 있다. 예를 들어 기업결합의 경우로서 법률상 독립된 기업으로서 ① 상호간에 과반수 점유된 기업과 과반수 참가한 기업, ② 종속기업과 지배기업, ③ 콘체른 기업, ④ 상호참가기업 또는 기업계약의 계약 당사자인 관계에 있는 기업을 사례로 들고 각각의 정의를 다시 내린다. 특히 제 18조는 그 가운데 콘체른 규정을 내리고 있는데, "하나의 지배기업과 1개 또는 다수의 종속기업이 기업집단의 통괄적 지휘하에 총괄되는 경우에 그 기업들은 콘체른을 형성하며, 각 기업들은 콘체른 기업"이라고 법조문에 명시를 한 것이다.

우리나라에서 재벌에 대한 법 규정은 없고 다만 경쟁법인 공정거래법 총칙 2조에 기업집단에 대해서 "동일인이 대통령이 정하는 기준에 의해 사실상 그 사업내용을 지배하는 회사의 집단"이라고만 간략히 규정되어 있을 뿐이다. 이어 독일 주식법은 총 4권 410개 조항 가운데 제 3권(Third Book) 기업결합(Affiliated Enterprise)의 291조~328조에 이르는 조항에 걸쳐 보다 상세한 내용이 규정되어 있다.

그런데 여기서 알 수 있는 것은, ① 독일도 기업집단이 증가하는 현실을 법에 반영하려는 목적으로 콘체른 법을 제정했지만 ② 별도의 법률체계가 아니라 우리의 상법과 같은 회사법 체계 안에 그 일부로 편제되어 있다는 것, ③ 해당 조문의 주요 목적이 기업집단 내부의 지배회사와 피지배회사(계열사) 사이의 이해상충 관계를 해결하고자 했으며, ④ 특히 피지배회사의 소수주주와 채권자의 보호를 우선적으로 고려하고 있다는 것이다.³⁴⁾

더욱이 확인되어야 할 사항은 콘체른 법이 단독으로 기업집단을 규율하고 있는 것이 아니라는 점이다. 독일은 주식법에 콘체른 규정을 삽입한 1965년 이전인 1958년에 경쟁법인 경쟁제한방지법(GWB)를 제정하여 독과점 규제를 했던 것이다. 더 나아가 노동자의 경영참여를 보편화시킨 1976년의 공동결정법이 존재한다. 따라서

33) C.H. Beck, 『Corporate Law in Germany 2nd Edition』, 2010
34) C.H. Beck 앞의 책

독일에서 기업집단은 콘체른법(회사법- 투자자와 자본의 입장) - 경쟁제한방지법(경쟁법 - 국가의 독과점 규제의 입장) - 공동결정법(노동법 - 노동조합의 입장)이 서로 어울리면서 기업 집단 규율에서 각자의 몫을 하고 있다고 보인다. 우리의 경우에도 기업 집단법이 제정된다면 필연적으로 공정거래법 개정이 수반되면서 공정거래법 상의 재벌 규제가 보다 선명하게 드러나도록 하는 것이 매우 중요하다는 것을 말해준다.

특히 독일과 EU에서 콘체른 법이 경쟁제한 방지법과 어떻게 긴장관계를 유지하면서 작용하는지를 추가적으로 연구할 필요가 있다. 동일한 기업결합 사안에 대해서도 경쟁법은 기업결합을 주로 억제하는 쪽으로 해석하는데 비해 회사법은 그렇지 않다는 점에서 서로의 차이가 있다는 것이 그 사례다. “회사법과 경쟁제한 방지법(카르텔법)은 그 법익에 있어서 차이를 보이기 때문이다. 출자자의 이익 반영이 우선시 되는 것이 회사법이라면, 경쟁보호가 카르텔법의 목적이다. 이 차이점은 기업결합유형을 결정하는데도 그대로 나타난다.”³⁵⁾

아울러 기업 집단법 신규 제정과 공정거래법 전면 개정이 의제에 오르는 수준의 시스템 개혁이 제기되면 당연히 기업집단 내부의 노동자가 기업집단의 견제에서 해야 할 역할과 영역을 고려할 필요가 있다. 당장 독일식의 공동결정제도 수준은 아니라 하더라도 노동자의 경영참여나 기업집단 견제 장치를 함께 고려해야 한다는 것이다. 결국 기업 집단법 하나만 신규로 제정한다고 새로운 재벌 규제 틀이 만들어지는 것은 절대 아니고, 경쟁법인 공정거래법의 동반 개정과 새롭게 노동자 경영참여 등을 동시에 고려해야 한다는 것이 독일 콘체른법 사례가 주는 시사점일 수 있다.

5. 재벌 규제법의 성격과 내용

앞서 지적한 것처럼, 2000년대 이후 기업 집단법의 필요성에 대한 문제제기는 분명한 역사적 맥락과 배경이 있다고 판단된다. 우선 ① 1986년 공정거래법 개정을 하면서 구축되어온 출자총액 제한제도를 포함한 큰 틀의 재벌규제 체제가 외환위기

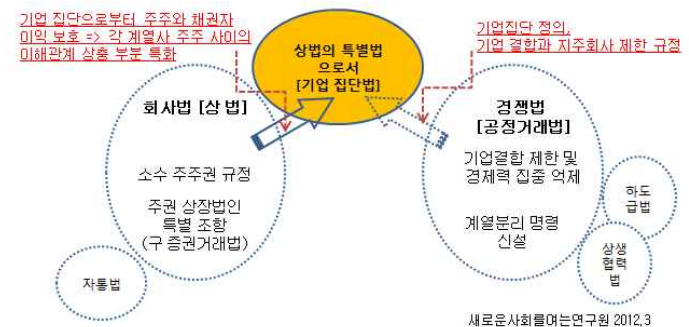
35) 이근호(2005), “카르텔 법에 있어서 실질적 기업결합개념의 역할”, 중앙 법학회

이후 점차로 완화되고 약화되면서 시장 자율이나 자본시장을 통한 견제에 맡겨졌다는 것, ② 그러나 재벌 체제는 시장의 자율적 조정능력이나 소수주주권 강화로 적절히 견제되지 못했고 현재 상황에서는 재벌의 경제력 집중 강화를 막을 수단이 존재하지 않는다는 것이다.

또한 ③ 재벌체제는 외환위기 이후 신자유주의와 접목되면서 제조업 중심 수출체제로서 한국경제 내부에 깊이 착근되었고 이제 예외적인 특수한 구조가 아니라 한국경제의 중심적 일부로 승인할 필요가 있다는 점, ④ 그럼에도 불구하고 신자유주의 체제와 한국의 재벌구조는 유지, 온존되어야 할 대상이 아니라 중, 장기적인 계획을 가지고 개혁되어야 할 대상이라는 점이라는 것이다. 이상 네 가지 역사적 사실이 한편에서 재벌체제의 법률적 인정과 다른 편에서의 구조개혁 의지를 담은 규제 틀 마련이라는 차원에서 기업 집단법을 통한 전체적 규율의 필요성을 점차 강화시켰다고 판단된다.

이런 차원에서 재벌 규제법을 접근해 보자. 우선 “개별 기업 범위를 넘는 기업집단이 독립적으로 경제활동을 하고 있는 실체라는 점을 상법적 각도에서 인정하고 그 존재와 구성 요건을 법률적으로 규정”하는 것이 출발일 것이다.

그림2: 한국의 재벌을 규율할 '기업 집단법'의 성격과 위상



법률적으로는 상법의 범주에서 접근해야 한다는 것이다. 통상 상법의 회사편은 기

업지배구조를 다루는데, “주로 내부지배구조의 문제로서 기업의 소유와 경영의 분리로 인하여 발생하는 경영자와 주주 사이의 이해상충, 즉 경제학에서 말하는 대리인 문제를 해결하기 위하여 기업 내부의 업무집행기관이나 감독기관을 통하여 경영에 대한 감시 기능이 효과적으로 이루어질 수 있도록 하는 제도를 연구하고 입법에 반영”해왔다는 것이다.³⁶⁾ 그러나 지금까지는 상법의 회사편이 개별 기업을 넘는 경제적 이해관계 집단, 즉 기업집단의 실체에는 주목하고 있지 않고 있는데, 한국에서 기업집단 지배구조와 관련된 문제에 대한 법적 규율이 상법이 아닌 독점 규제법 영역에서 발전되어왔기 때문이라는 것이다.

따라서 현재 기업 집단의 실체를 규정하는 재벌 규제법을 제정한다면 회사법인 상법의 범주에서 경제활동을 영위하는 특수한 실체 규정을 하는 것으로 접근이 가능하다는 것이다. 그런 점에서 재벌 규제법 안에는 ① 기존 공정거래법에 추상적으로 존재하는 기업 집단, 즉 재벌의 정의를 구체적으로 규정하는 내용이 있어야 한다. 다만 재벌 규제법에서는 규모에 관계없이 기업집단의 일반적 정의를 한 후, 공정거래법에서 자산규모 5조 이상 과 같은 독점규제 대상이 되는 기업집단을 지정하는 것이 좋을 것이다.

이어서 ② 기업 집단 구성하는 기업들 즉, 계열사 관계 성립과 해지 요건, 계열사 편입의 법적 허용 범위 등이 규정되어 있어야 한다. 현재 출자 지분율 요건 등에 대해 대통령이 정하도록 유보된 것을 법률로 명시할 필요가 있다. 이때 명목적인 출자 지분에 의한 계열사 편입과 함께 실질적 지배개념을 적용하여 위장 계열사 등의 논란을 가급적 축소시킬 수 있어야 한다. 그리고 여기에서 순환출자 구조 등을 아예 합법적인 기업 집단 구성 요건에서 배제하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

또한 ③ 기업 집단 전체의 지휘 통제 구조를 규정해야 한다. 지휘통제의 동일인이 재벌총수인지 지배기업인지 등에 대해 규정이 있어야 하고 구조조정 본부와 같은 지휘통제 조직의 존재와 법적 지위를 규정해야 한다.

재벌 규제법을 제정함에 있어 기존 공정거래법 내용의 거의 절반에 가까운 분량을

36) 홍대식(2011)

차지하고 있는 <제 3장 기업결합 제한 및 경제력 집중 억제 부분>을 얼마나 재벌 규제법으로 옮겨 놓을 것인가가 가장 중요한 관건중의 하나다. 우선 ④ 기업 결합 요건, 그리고 특히 지주회사에 대한 규정은 전반적으로 재벌 규제법으로 옮겨 놓는 것이 타당할 것이다. 지주회사체제는 한국경제에서 이제 기업 집단의 가장 중요한 형식이 되고 있기 때문이다. 그런데 상호출자 금지, 채무보증 금지, 금융회사 의결권 제한을 공정거래법에 남겨놓을 것인지는 검토의 여지가 있을 것이다. 단 ⑤ 공정거래법 11조 2의 대규모 내부 거래의 이사회 의결이나 11조 3의 비상장회사 공시, 11조 4의 기업집단현황 공시 등은 명백히 경쟁법 보다는 회사법적 내용이므로 재벌 규제법으로 옮기는 것이 좋다.

다음으로 개별 독립 법인(주주)의 이익과 전체 기업집단의 이익 사이의 이해상충을 해결하는 규정이 재벌 규제법의 가장 큰 구성이 될 것이고 이 부분이 상법의 영역에서 주요하게 다루어야 할 분야다. ⑥ 우선 기업 집단에 속하는 개별 기업 이사회와 경영자, 그리고 기업집단 총수의 책임관계가 규정되어야 하고, 동시에 개별 기업의 소수주주권 보호를 어떻게 할 것인지도 규정되어야 한다. 또한 최근에도 논란의 핵심이 되고 있는 일감 몰아주기와 같은 내부거래의 인정 범위를 어디까지 할 것인가도 포함된다.

통상 기업 집단법은 기업집단을 구성하고 있는 개별 기업들(계열회사) 사이의 내부거래에 대한 일정한 인정, 그리고 이에 대한 외부효과에 대한 인정을 전제로 하고 있다. 그렇지 않다면 각 기업들이 집단을 이룰 이유가 없기 때문이다. 특히 내부거래의 결과 특정 계열사에게는 일정한 기간 손실이 오더라도 기업 집단 전체로 보아 이익이 될 경우라면 이때의 내부거래를 인정해야 한다는 것이다. 다만 전체기업 집단을 통하여 지배주주와 특수 관계인의 사익 추구를 위하여 계열사에게 손실을 초래했다면 문제가 달라진다.

또 하나의 우리나라의 기업집단을 연결하고 있는 소유관계의 끈이 취약하다는 것이 원천적인 제약사항이라는 지적도 있다.

“아마도 우리나라 기업집단의 계열사가 모두 100% 지분소유로 연결되어 있었다면 기업 집단을 하나의 거대한 기업으로 파악하는 시각이 보다 쉽게 설득력을 얻을 수

있을 것이다. 그리고 그 경우라면 계열사의 경쟁력 강화를 위하여 기업 집단 내부에서 자원을 배분하고 이전하는 문제에 대하여 훨씬 관용적이었을 가능성이 높다. 이 경우 경제적으로는 기업 집단 전체를 하나의 기업(firm)으로 파악하는 것이 용이하기 때문이다. 그러나 우리나라 기업집단은 일반적으로 50%의 지분에도 못 미치는 내부 지분율로 연결되어 있고, 그나마 지배주주의 실제 보유지분은 매우 미미하다. 이러한 상황에서 계열사간 내부 거래가 불공정하다는 인식이 생긴 것으로 생각된다.”(밑줄은 인용자)³⁷⁾

대체로 위와 같은 내용이 새로 제정해야 할 재벌 규제법의 주요 내용을 이룰 것이다. 그 동안 재벌이라는 기업 집단과 관련하여 논쟁이 되어 온 적지 않은 쟁점들이 정리되어 법률에 반영되어야 할 것이기 때문에 경제학계와 법학계의 충분한 검토와 현실 경제여건을 변화된 환경을 감안해야 할 것이다. 그리고 무엇보다 기업 집단법이 어떤 측면에서는 재벌 인정법이지 반 재벌법이 아니라는 점을 인지해야 하고, 때문에 재벌 규제법과 동시에 공정거래법의 전면 재개정이 같은 무게로 다뤄져야 한다는 점을 확인해야 한다는 것이다.▶

37) 송옥렬(2005), “기업집단 부당내부거래 규제의 법정정책 이해”, 서울대 법학 제 46권

칼럼 - 미국 정치인들은 애플이 아니라 GM이 기특하다

김병권_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

세계 최대 IT 선도기업 애플이 주주들을 위해 그동안 벌어들인 막대한 수익을 풀기로 결정했다고 한다. 향후 3년간 약 50조원(450억달러)을 배당과 자사주 매입에 투입하겠다는 것이다. 현재 애플의 현금창고에 100조원(976억 달러)가량이 쌓여 있어 더 이상 그대로 관리가 불가능할 정도란다. 과연 명성에 걸맞은 어마어마한 수익물을 낸 결과다. 미국이 정보통신 첨단기술에서는 여전히 세계 최고의 경쟁력을 가지고 있고 애플이 이를 대표한다고 자랑할 법하다.

그런데 어쩐 일인지 미국에서 대통령 선거전이 시작됐건만 애플을 칭찬하는 목소리는 들리지 않는다. 대신 금융위기로 파산해 국유화까지 됐던 GM과 같은 자동차 산업을 띄우는 분위기가 눈에 띈다. 올해 1월 오바마 대통령은 연두교서에서 “미국의 자동차산업을 돌아왔다”고 반겼던 것이 그 사례다.

르몽드 디플로마티크 3월호에 의하면 2007년 미국 내 자동차 생산량을 100이라고 봤을 때, GM 파산 시점인 2009년 6월의 생산량은 48로 반 토막 났다. 미국 자동차산업의 파산이라고 할 만하다. 그런데 지난해 12월 이 수치가 84까지 올라왔다. 투입된 공적자금을 감안하면 객관적으로 기대에 훨씬 못 미치는 회복 수준이지만, 어쨌든 이 정도를 가지고도 미국 정가에서는 미국 자동차산업을 부활하고 있다며 환호성을 올리고 이것이 대선 정국의 이슈가 될 정도다.

매번 예상을 뛰어넘어 초고속 성장을 하고 있는 첨단기업 애플보다, 파산의 구렁텅이에서 겨우 살아 돌아온 전통적인 굴뚝산업 GM이 대선 시점에서 더욱 대접받는 이유는 무엇일까. 결론부터 말하면 ‘고용’ 때문이다. 올해 접어들면서 미국 더블 딥 위험도가 상당히 누그러졌고 지난해까지 9% 넘게 유지되던 실업률도 8.3%대로 떨어지고 있다. 하지만 올해 2월 고용률 기준으로 보면 여전히 58.6%다. 2009년 8월

58%대로 떨어진 이후 아직 개선되지 않고 있는 것이다. 금융위기 직전인 2007년 미국 고용률은 63% 수준이었다. 미국 대선에서 고용 문제가 최대의 사안일 수밖에 없는 이유다.

신자유주의 세계화가 본격화되면서 산업 분야에서 지식기반 경제를 강조하는 분위기와 맞물려 대다수 선진국들은 주요 제조업기반을 해외로 아웃소싱하게 된다. 정보통신 기술혁신을 배경으로 지식기반 서비스업 중점 육성이라는 호소력 있는 논리도 있었지만, 어찌면 임금비용 절감이라고 하는 신자유주의 단기 수익추구 논리가 더욱 강하게 작용했다고 볼 수 있다. 싼 임금을 찾아 중국과 동남아·남미 등지로 공장을 이전하는 해외투자를 단행하면서 새로운 유형의 글로벌 생산체계가 확립됐다. 그 전형이 애플이다.

애플의 본사는 물론 미국이다. 애플의 아이폰과 아이패드의 기획과 설계라고 하는 앞단과, OS를 비롯한 소프트웨어, 마케팅과 영업이라고 하는 뒷단은 미국 본사에서 지휘하고 작업한다. 그러나 수십만 명이 투입돼 실제 기기를 생산해 내는 제조는 중국 선전공장에서 중국 노동자들이 만들고 그 공장 주인은 대만 기업 팍스콘이다. 과도한 노동으로 자살행렬이 언론에 계속 보도됐던 그 기업이다. 여기에 한국과 일본·독일은 부품을 제공한다. 미국 본사에는 핵심 공정과 핵심인력만 남기고 생산공정을 중국에 아웃소싱한 결과, 애플은 100조원대의 현금보유를 쌓아 투자자들에게 막대한 배당을 해 주고 있지만 막상 미국 실업률 해소에 큰 도움이 되지 못하고 있는 것이다. 개별기업의 수익률 극대화가 그 나라 국민경제의 이익과 합치되지 않는 것이다.

우리나라도 크게 다를 바 없다. 지식경제부에 따르면 지난해 우리나라 휴대폰 가운데 국내생산 비중이 21.6%라고 한다. 5대 중에 4대는 우리나라에서 우리나라 노동자가 만드는 것이 아니다. 2007년까지만 해도 국내생산이 64.1%였지만 매년 빠른 속도로 줄어들고 있기 때문이다. 지난해 삼성전자는 9천740만대의 스마트폰을 팔아 대수 기준으로 애플을 따돌렸지만, 10대 가운데 1대만이 한국 구미공장에서 생산한 것이었다. 때문에 구미공장 노동자수는 몇 년째 1만명을 넘지 않고 있다.

사실 첨단산업이라고 부르던, 아니면 지식기반 경제라고 부르던 단지 일부분의 업

무공정만이 첨단지식이 동원되고 대부분은 일반적이거나 단순한 업무들의 연속이다. 그렇다고 이들 단순 일반 업무들이 모두 기계화·자동화되는 것도 아니다. 기술발전 정도나 지식사회 정도에 따라 비중이 달라지기는 하겠지만, 대체로 첨단지식과 일반지식, 복잡한 업무와 단순한 업무, 인력 투입과 기계화가 함께 어우러져서 종합적인 업무프로세스가 작동하는 것이 생산의 일반 전형일 것이다.

그런데 첨단 산업화라는 이름 아래 실제로는 임금비용을 낮추기 위해 글로벌 해외 아웃소싱을 단행하고, 이를 탈산업화라든지 지식기반 경제로의 이행이라고 포장하지 않았는가. 공장을 개발도상국가에 옮겨 놓고, 공장이 없는 탈산업화를 이룩했다고 자화자찬하지 않았는가. 그 허구가 세계 경제위기 와중에 고용문제로 드러나게 된 것이 아닌가. 그래서 지금 "재산업화", 아웃소싱에 대비되는 "인소싱(Insourcing)"이라는 새로운 구호가 한창인 모양이다.▶

제언: 재벌개혁 시민연대를 제안한다.

2012.02.08 | 김병권_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

목차

1. 위험수위에 도달한 재벌의 경제력 집중
2. 경제력 집중이 과도하면 사회 권력이 된다.
3. 과도한 권력이 견제세력조차 없다.
4. 재벌개혁을 위한 시민들의 연대를 만들자.

새사연은 2006년에 설립된 진보적 민간 연구소입니다.
정부와 기업의 지원을 받지 않으며,
회원들의 후원회비를 통해 운영되고 있습니다.

1. 위험수위에 도달한 재벌의 경제력 집중

재벌개혁과 경제 민주화를 요구하는 목소리가 거세다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 대다수 국민들은 소득이 오르지 않고 고용이 불안정성은 높아졌으며, 그 결과 사회의 불평등과 양극화는 심해졌다. 반면 친 기업적 이명박 정부가 집권하면서 규제완화, 감세, 고환율 유지의 뒷받침을 받은 재벌 대기업 집단은 경제위기 와중에서 '나 홀로 성장'을 누렸다. 대기업의 성장이 중소기업과 자영업, 노동자에게 전달된다는 적하효과는 작동하지 않았고, 99% 국민과 1%의 재벌 대기업 집단의 격차는 점점 벌어졌다. 급기야 이명박 정부마저 '동반성장'과 '공정사회'로 방향을 전환했지만 실제로 변화된 것은 없다.

어려운 대외경제 여건에서도 재벌 대기업이 경쟁력을 갖고 수출을 늘리고 있는데도 불구하고, 재벌에 대한 국민의 분노가 커져가는 것은 단지 이들의 사회적 기여도가 적기 때문이 아니다. 이들이 해외시장 진출에 그치지 않고 국내시장에 대한 독과점과 심지어는 골목상권까지 잠식해나가면서 중소기업, 자영업과 상인, 소비자들의 생활을 위협하는 수준에 이르렀기 때문이다. 최근 불거진 재벌자녀들의 빵집, 외식업 진출이 단적인 사례다. 이명박 대통령까지 나서서 "재벌 2~3세 본인들은 취미로 할지 모르지만 빵집을 하는 서민 입장에서는 생존이 걸린 문제"라고 문제를 삼을 지경에 이른 것이다.

그 만큼 재벌 대기업 집단의 경제력 집중과 독과점이 심각한 수준에 이르렀음을 말해주고 있다. 이명박 정부 집권 4년 동안 재벌의 경제력 집중이 급격히 높아진 결과, 현재 15년 전 외환위기 직전 수준까지 재집중되었거나 그 이상일 가능성이 높다. 5대 재벌의 국내총생산 대비 매출액은 2010년 55.7%이고 이는 1997년 수준에 육박한다.³⁸⁾ 53개 대기업 집단이 전체 제조업에서 차지하는 출하액 비중은 2009년 50.1%로 절반을 넘어갔다. 상위 100대 제조업이 전체 제조업에서 차지하는 출하액 비중도 2008년 이후 역사상 처음으로 50%를 넘어가고 있다.³⁹⁾ 동네 골목까지 대기업 계열사들이 들어오고 있다는 세간의 느낌을 통계가 뒷받침해주고 있는 것이다.

38) 새사연, "재벌 3세 분할 승계와 경제력 집중 강화", 2012.1

39) 공정거래위원회, "시장구조조사 보도자료", 2011.12

재벌개혁 시민연대를 제안한다.

2. 경제력 집중이 과도하면 사회 권력이 된다.

외환위기 이전 수준, 또는 그 이상으로 재벌에게 경제력이 쏠리면 어떤 문제가 생기는가? 독과점이 생기고 시장에서 공정한 경쟁질서가 무너져서 경제의 효율이 떨어지는 일반적인 문제만 있는 것이 아니다. 소비자와 노동자, 상인과 중소기업으로부터 독점 대기업으로 이익과 부가 편중됨으로써 공평한 분배를 달성할 수 없어진다. 사회적 양극화와 불평등의 한쪽 끝에 재벌 대기업이 있다는 국민의 인식과 분노는 여기서 나온다.

그러나 재벌개혁이 현재 시점에서 절박한 이유는 그 이상이다. 힘이 집중되면 그 힘은 남용된다. 정치권력이 집중되면 독재가 나타나고 시장 점유율이 집중되면 독점이 나타난다. 특정 재벌이 국민경제에서 차지하는 비중이 압도적으로 커지면 모든 자기 사업영역에서 독점력을 강화할 수 있을 뿐 아니라, 자신의 영향력을 이용하여 경제운용의 틀 자체를 자신에게 유리하게 이끌어 나가려는 욕구를 갖게 된다. 사회적 여론 형성과 정치적 방향마저도 자신에게 우호적으로 움직일 수 있다.⁴⁰⁾ 사회 권력이 되는 것이다. 삼성그룹은 이미 이 반열에 들어왔다. 삼성공화국이라는 말이 이를 대변해준다. 이 순간 우리사회에서 민주주의는 사라진다.

3. 과도한 권력이 견제세력조차 없다.

그런데 정작 중요한 문제는 한국의 재벌들이 이처럼 경제력 재집중을 통하여 무소불위의 권력을 획득해가고 있음에도 불구하고, 이를 견제할 수 있는 사회 세력이 없다는 사실이다. 재벌의 과도한 경제력 집중을 억제하는 법과 제도, 감독기관도 중요하지만 현실 사회구조에서 향상적인 견제세력이 존재해야 한다. 특히 한국의 재벌집단과 같은 엄청난 권력집단에 대해서 아무런 견제 세력이 없다는 것은 민주주의의 심각한 위협이다.

40) 최정표, 2011, "재벌의 분할승계와 경제력 집중의 변화"

물론 과거에는 재벌위에 정치권력이 존재했기 때문에 정치권력에 대한 시민사회의 견제는 곧 재벌의 견제를 수반했지만 지금의 재벌은 정치권력의 힘 밖에 있다. 국회 지식경제위원장 민주당 김영환 의원은 지난 2011년 7월, "나라 안에 대기업을 공격할 만한 용기 있는 집단이 아무도 없다"면서 "정치권도 (대기업과)종형으로 연결돼 있기 때문에 대기업의 그물에 걸려 있는 물고기 같은 신세고, 촛촛하기 때문에 이 문제를 정치 생명을 걸지 않고는 다룰 수 없는 문제라 생각하고 국민들만 믿을 수 있을 것"이라고 밝히 야당을 포함한 정치권도 재벌 대기업 집단의 견제 세력이 되지 못한다고 고백했다.

통상은 노동조합이 재벌 대기업의 견제세력이 되어야 하지만 삼성그룹에는 노동조합 자체가 없으며, 노동조합이 있는 재벌 대기업에서도 견제세력으로서 역부족이다. 이런 상황에서 노동자의 이사회 참여 등의 경영참여는 먼 얘기고 우리사주조합 등을 구성하여 노동자가 주주로서 견제하는 것도 제한성이 너무 명백했다. 중, 장기적으로 독일의 '공동결정제도'에 준하는 이해관계자 자본주의로 기업사회가 변해야겠지만 당장은 아니다. 그렇다면 시민사회에는 재벌을 감시하고 견제할 만한 사회 세력이 있는가.

지금까지는 주주자본주의 등에 영향을 받으면서 주로 소액주주 등을 참여시켜 자본 시장을 통해 재벌 대주주를 견제하는 운동이 발전해왔다. 증권 집단 소송제나 집중투표제, 그리고 논의 중인 다중 주주 대표 소송제 등이 그러한 제도 사례들이다. 그러나 주주라고 하는 투자자의 이익이라는 제한된 관점을 넘기 어려움은 물론, 외국인 소수 주주에게 휘둘리기 십상이었다. 최근 개인주주가 아닌 연기금과 같은 공적기금이 나서서 재벌 대기업에 대한 주주권 행사를 적극적으로 해야 한다는 주장도 있다. 제한적이지만 의미 있는 시도가 될 것이다.

일반적인 약자로서 견제는 고사하고 당하기만 했던 지역 자영업자들이나 납품 중소기업들이 직접 자신들의 이익을 보호하기 위해 재벌 대기업 집단과 맞서려는 조짐도 보인다. 바람직한 현상이다. 그러나 이를 위해서는 상인이나 중소기업 협동조합에게 대기업과 협상할 단체 협상권 등이 법적으로 보장되어야 한다. 지금은 공정거래법 안에 중소기업의 단체 협상을 일종의 '담합행위'로 간주하여 인정하지 않는 모순이 있으므로 시급히 법 개정을 해야 한다. 이들이 스스로 자신의 이익을 보호하

도록 제도적 뒷받침을 해 주어야 한다. 그러나 이 역시 재벌의 절대적 영향력을 견제하기에는 부족하다.

국민들이 재벌 대기업의 제품을 쓰는 소비자로서 직접 나서서 재벌을 견제할 수도 있을 것이다. 당연히 소비자들도 견제세력으로 집단화해야 한다. 최근 삼성과 엘지의 세탁기, TV 가격 담합행위를 공정거래위원회가 적발하자 녹색소비자연대에서 소비자 피해 집단소송을 제기하겠다고 나선바가 있다. 신용카드 대기업들의 과도한 수수료 책정에 맞선 중소 가맹점들의 카드 결제 거부운동도 의미 있는 저항이다. 이밖에 통신비와 석유가격 독과점 가격 의문이 소비자 단체들에서 지속적으로 제기되기도 했다. 사실은 공정거래위원회가 가지고 있는 ‘전속 고발권’을 풀어서 소비자, 상인, 중소기업들이 직접 법적 문제제기를 할 수 있도록 해야 한다. 그러나 아직 대기업에 대한 소비자 운동이 충분히 활성화되지 않은 상황이어서 재벌의 견제세력을 말하기에는 이르다.

4. 재벌개혁을 위한 시민들의 연대를 만들자.

이처럼 재벌의 경제력은 외환위기 이전 수준을 넘어 계속 확대되고 있고, 그 결과 동네 상권까지 그 직접적인 영향권 안에 들어왔음에도 불구하고 제대로 된 견제 세력이 한국사회에서 없는 것이 엄연한 현실이다. 더욱 우려할 만한 현실은 재벌 집단은 일찍이 ‘재벌 - 언론 - 학계 - 관료 엘리트’의 동맹 체제를 확고히 구축하면서 우리 사회를 지배해왔다는 것이다. 재벌의 지배동맹은 탄탄한데 국민들의 민주적 주권은 모아지지 않고 있는 것이 현실이다.

그러나 이제 통합 진보당과 민주 통합당은 물론 보수적인 새누리당(한나라당)까지 재벌개혁을 하겠다고 나설 정도로, 최근 다시 재벌개혁에 대한 포괄적인 사회적 합의가 이루어져 가고 있지 않은가? 과연 그런가? 일찍이 한 법학자는 이미 10년 전에 외환위기 이후 김대중 정부의 재벌개혁이 실패할 것을 걱정하면서 다음과 같이 주장했던 적이 있다.

재벌개혁 시민연대를 제안한다.

“재벌 개혁은 평상시에 민주적인 정부가 통상적인 권력행사의 방법을 통해서도 실현하기가 매우 어려울 것이며, 아마 불가능할 지도 모른다. 이것은 세계의 역사가 증명하는 일이기도 하다. 역사상 재벌개혁에 성공한 나라는 일본과 독일 두 나라밖에 없는데, 이들도 따지고 보면 재벌개혁을 자력으로 실현한 것이 아니라, 제 2차 세계대전 후 점령당국의 힘에 의지해서 강압적으로 실현하였기 때문이다.”⁴¹⁾

제대로 된 재벌개혁은 역사적으로 이 정도 심각한 상황에서나 제기될 만큼 쉽지 않았던 것이다. 이런 점을 생각한다면 지금 정치권에서 전개되고 있는 재벌개혁 논쟁은 상당히 가볍고 책임성이 안 느껴진다. 선거의 계절이 끝나면 재벌 개혁이 ‘경제 성장과 세계적 경쟁력 회복’이라는 구호 뒤로 금방 사라질 가능성이 높다는 것이다. 그리고 다시 중소기업들의 납품단가는 내려갈 것이고 상인들은 거대 유통대기업들에게 자리를 빼앗길 것이며 소비자들은 독과점 가격을 지불해야 할 것이다.

어떻게 할 것인가. 시민들이 나설 수밖에 없다. 지금 글로벌 경제위기가 수 년째 장기화되는 가운데 사회적 불평등 해소를 주장하는 99%운동과 저항이 세계화되고 있다. 미국에서는 99%의 대적점에 선 1% 월가의 탐욕에 대한 분노가 커지고 있다. 한국에서 불평등의 1%는 재벌 대기업 집단이다. 때문에 일상적 시기에는 쉽게 제기되지 못하던 재벌개혁 요구가 외환위기 이후 실로 15년 만에 다시 우리사회의 주요 의제로 부상하고 있는 것이다.

우리 시민들은 지금의 재벌 개혁 기회를 정치권의 구호 성찬 한번으로 끝내버려서는 안 된다. 지금부터 제대로 재벌개혁을 말하고 그 방안을 합의하고, 그 힘을 지속적으로 모아나갈 ‘재벌개혁 시민연대’ 같은 단단한 시민 연대조직이 필요하다. 과거 수 십 년 동안 ‘반독재 정치 민주화’를 위한 시민연대가 발전해왔다면, 지금은 ‘재벌개혁 경제 민주화’를 위한 시민연대가 절실한 시점이다. 이것이 최근까지 형성된 복지 동맹을 넘어 우리 사회의 진보를 향한 올바른 시민운동의 방향이 될 것이다.

특히 재벌개혁은 당위적 운동으로서가 아니라, 현재 재벌의 과도한 경제력 집중으로 직접적으로 피해 받고 있는 노동자와 소비자, 자영업과 상인, 중소기업인들을

41) 권오승, 2001, “일본의 재벌해체와 그것이 한국재벌정책에 주는 의미”

재벌개혁 시민연대를 제안한다.

새사연

포괄하는 '민생 연대'의 성격이 되어야 한다. 나아가서 우리사회의 양극화와 불평등을 해소하기 위한 '99%의 연대'가 되어야 할 것이다. 시민사회의 적극적인 움직임을 기대한다. 📌

새사연 saesayon.org