



재벌개혁의 중요수단, ‘계열분리 명령제’

- 후보들이 ‘말하지 않는’ 중요정책: 경제 민주화 부분

2012.10.15

김병권 새사연 부원장 (bkkim21kr@naver.com)

‘계열분리 명령제’, 늦었지만 안철수 후보가 ‘말하다.’

새사연은 국민의 입장에서 볼 때 매우 중요한 대선 정책이 되어야 하지만, 막상 대선 후보들이 입을 닫고 있는 정책들을 발굴하여 국민들과 후보들에게 환기시키고 싶었다. 경제 민주화 관련해서 첫 번째로 제시하려고 한 정책이 ‘계열분리 명령제’였다. 그런데 이 브리핑이 준비되고 있는 10월 14일 안철수 후보 측에서 재벌개혁 정책 공약 안에 전격적으로 계열분리 명령제를 포함시켰다. 대선이 70일도 남지 않은 시점에서 늦게나마 ‘후보들이 말하지 않은’ 공약이 아니라 ‘말한 공약’이 된 것이다. 어쨌든 환영한다.

표: 안철수 후보가 발표한 7대 재벌개혁과제(10.14일자 발표)

- 1) 재벌 총수의 편법 상속·증여, 일감 몰아주기, 골목상권 침해 등 각종 불법 행위를 철저히 방지.
- 2) 총수 및 임직원의 불법행위에 대해서는 엄정히 법을 집행하여 법 앞의 평등을 실현.
- 3) 재벌이 국민경제에 미치는 시스템 리스크를 관리하여 국민경제의 안정성을 도모하기 위해 계열분리명령제 도입을 검토.
- 4) 재벌이 계열 금융기관을 이용하여 지배력을 행사하거나, 금융과 산업이 결합되어 경제의 위험요인이 되는 것을 방지하기 위해 금산분리 규제를 강화.
- 5) 작은 돈으로 그룹 전체를 손쉽게 지배하는 대표적 수단인 순환출자를 금지.
- 6) 지주회사에 대한 부채비율을 축소하고 자회사에 대한 지분율을 상향조정.
- 7) 다중대표소송 제도 도입, 집중투표제 강화 및 국민연금 등 연기금의 주주권 행사를 통해 소수주주를 보호하고 재벌 총수의 전횡을 견제.

우선 안철수 후보가 공약한 ‘7대 재벌개혁 과제’를 좀 더 살펴보도록 하자. 한 가지 미리 확인할 것은, 이 공약이 경제 민주화 공약 전체가 아니라 ‘재벌개혁 공약’이라는 점이다. 즉, 안철수 후보 자신이 발표문에서 “재벌개혁이 강자의 횡포를 막는 경제 민주화의 출발점이라면, 이런 협동조합 운동은 약자의 힘을 키우는 경제 민주화의 결승점”이라고 정리했다. 이에 따르면 이번 7대 개혁안은 전체 경제 민주화 과제 중에서 ‘강자의 횡포’를 막는 규제 쪽





만 발표한 것이다. 향후 ‘약자의 힘을 키우는’ 경제 민주화가 별도로 제시될 것임을 기대하게 된다.

‘강자의 횡포를 막는’ 규제 방안으로 제시된 7대 개혁안은 전반적으로 문재인 민주당 후보의 개혁안이나 시민사회개혁안과 크게 다르지 않다. 『안철수 생각』에서 언급된 ‘기업집단법’이 빠진 점이나, ‘연기금 주주권 행사’를 새로 추가한 점 등이 눈에 띄지만 일단 넘어가고 ‘계열분리 명령제’ 제안만 살펴보자.

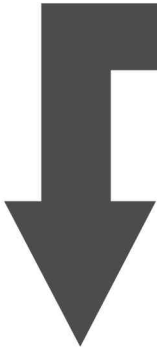
안철수 후보는 재벌개혁 7대 과제 중에서 세 번째 과제로서 재벌이라는 거대 집단이 국민경제에 미칠 ‘시스템 리스크’ 관리 차원에서 ‘계열분리 명령제’를 ‘검토’하겠다고 발표했다. 안철수 캠프 경제 민주화 책임자인 전성인 교수가 “계열분리 명령제는 이미 2008년 금융위기 이후 시스템적으로 중요한 금융회사를 대상으로 미국에서 도입된 것”이라는 언급을 하고 있는 것을 보아 상당히 높은 위상과 무게의 정책수단으로 받아들인다는 것을 알 수 있다.(한국경제 2012.10.14일자.)

다만 1단계 시급한 재벌개혁 조치에도 불구하고 결과가 미흡할 때 동원하는 “2단계로 계열분리 명령제 등 보다 강력한 구조개혁 조치”로 ‘검토’되고 있다는 점에서, 일종의 ‘백업(back-up)’ 정책으로 보류해 놓고 있는 점이 아쉽다고 할 수 있다. 어쨌든 대선 후보들이 ‘말을 시작’했다는 점을 중시하면서 다른 후보들도 여기에 대한 자신의 의견을 적극 펴기를 기대한다.

이미 집중된 경제력을 되돌리는 최후의 수단, ‘계열분리 명령제’

그렇다면 당초에 새사연은 왜 계열분리 명령제가 중요한 재벌개혁 정책이라고 생각했는가? 새사연은 대선후보 16대 정책과제를 실은 책 『리셋 코리아』 199~204쪽에 걸쳐 자세하게 계열분리 명령제의 필요성을 주장했다. 그리고 3월 29일자 브리핑 “재벌개혁 최후수단, 계열분리 명령제를 도입하자”를 통해 구체적으로 그 취지와 방안을 제시한 바가 있다.

다시 요약하면 이렇다. 재벌개혁과 경제 민주화를 위한 대선 공약 가운데 가장 중요하게 꼽는 개혁과제는 이미 과도한 수준으로 커져버린 재벌의 경제력 집중을 억제하는 것이다. 그런데 정치권에서는 1986년 이후 사용되거나 언급되어 왔던 사전 규제 장치만 다시 관례적으로 반복되고 있다. 출자총액 제한제도 부활, 순환출자 금지 도입, 지주회사 지분요건 강화 등이 그것



이다.

익숙한 이들 기존 규제 장치들은 지금 시점에서 여러 제한성을 갖게 되는데, 그 중 하나가 적용 대상이 포괄적이지 않다는 문제가 있다. 예를 들어 출자총액 제한 제도 부활을 하면 삼성의 경우 출자 총액이 10% 남짓 밖에 되지 않으므로 해당사항이 없는 등 상당수 상위 재벌들에게는 규제의 효과가 없다. 공정거래위원회가 마지막으로 출자총액 비율을 공시했던 2007년 자료를 보면, 삼성과 현대차를 포함한 주요 상위재벌들의 경우, 삼성그룹 11%를 포함하여 대체로 순자산 대비 출자 총액이 30%를 넘지 않았고 지금도 유사할 것으로 추정된다. 당시에 출자총액 비율이 30%를 넘어갔던 금호아시아나, 두산, 한화 등은 무리한 인수합병의 영향으로 출자 비율이 일시적으로 급등한 것이다.

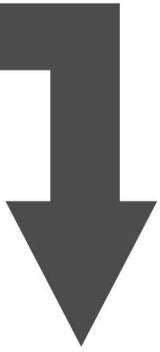
또한 순환출자를 규제하면 삼성이나 현대차 등 15개 내외의 재벌에게는 대상이 되지만 지주회사들에게는 해당사항이 없고, 반대로 지주회사 지분요건 강화 규제를 하면 SK나 엘지와 같은 지주회사에게만 해당사항이 있는 등 대단히 복잡한 현실에 직면하게 되는 것이다.

그리고 “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.”¹⁾

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 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.²⁾

여기서 잠깐 확인해두고 넘어가자. 계열분리 명령제는 재벌을 해체하자는 것인가? 물론 아니다. 지금 재벌이나 박근혜 후보는 재벌 대기업 집단에 대해 조금이라도 ‘실효적인 규제’안을 꺼내기만 하면, “재벌 때리기냐”를 넘어서 “재벌을 해체하자는 것이냐”면서 이른바 국민들에게 ‘공포와 협박’을 주고 재벌개혁을 위촉시키려 하고 있다. 이미 100년도 넘는 셔먼법(Sherman Act)이라는 반독점법에 기초해 대기업을 강제 분할할 수 있는 제도가 살아있는 미국은 그러면 그 반독점 법 때문에 거대기업이 사라지고 남지 않았는가? 이런 질문 자체가 우스운 것처럼 계열 분리명령제가 도입된다고 재벌이 해체된다는 논리도 말이 안 되는 논리다.

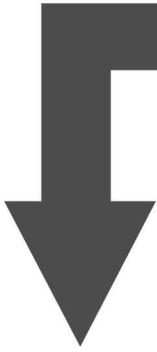
공정거래법 역사 31년쯤 되었으면 재벌규제도 향상된 방안이 나와야

계열분리 명령제는 우리 실정에서 충분히 검토도 하지 않고 미국식 제도를 그대로 옮겨와서 급조한 것인가? 물론 이것도 아니다. 재벌 대기업 집단의 경제력 집중을 억제하기 위해 ‘계열분리 명령제’가 향후 더욱 효과적인 정책 수단이 될 수 있다는 주장은 이미 10년도 넘는 이전부터, 그것도 국책 연구기관인 한국개발원(KDI)에서 주장되기 시작했음을 기억할 필요가 있다.

예를 들어 공정거래법 제정 20주년을 기념하는 2001년, 한국개발원(KDI) 논문에서 계열분리 명령(청구)제가 당시 시점에서 출자총액제한제도 등을 대체할 미래적인 재벌경제력 집중 억제 정책 대안으로 제시된 바가 있다.³⁾ 이는 논문의 다음 인용문에서 확인된다.

“대규모 기업집단에 대해 출자총액제한 등 총량적 규제가 행해지고 있지만 사실상 계열구조의 형성, 강화는 방치되어 있는 실정이다. 기업 집단은 계열 회사를 취득하면서도 얼마든지 기업 결합 규제를 피할 수 있으며 기업 결합 규제는 다양한 정책적 고려로 인해 엄격히 이루어지지 않고 있다.”

“경쟁 정책적 기준에 따른 구조적 교정책으로서 장기간 독점력을 보유. 남용하는 기업을 분할할 수 있는 법적 절차를 마련하고, 계열구조를 이용한 시장 지배와 확장을 막기 위한 구조개선 수단으로 기업집단의 남용적 행위의 원천이 되는 기업의 계열분리를 법원에 청구할 수 있는 제도의 도입을 검토할 필요가 있다.”(밑줄은 인용자)



또한 안철수 캠프 경제민주화 포럼 대표를 맡고 있는 전성인 교수 역시 이미 9년 전인 2003년에 계열분리 명령제에 관한 상세한 논문을 발표한 바가 있으므로, 안철수 캠프의 계열분리 명령제 제안 역시 선부르게 제시된 것으로 치부할 수도 없다. (임영재, 전성인, “경쟁촉진을 위한 시장구조 교정수단에 관한 연구”, 2003)

그리고 이후에도 공정거래법 등을 연구하는 법학계 등에서 계속 검토가 이어져왔다. 예를 들어 홍명수 교수는 2006년 글에서 “특히 개별 시장에서의 경쟁 제한성이 근본적으로 재벌 구조 및 집단적 행태에 기인하는 경우에, 개별 계열기업의 분리가 문제될 수 있으며, 재벌과의 관계를 차단하는 것만이 당해 시장에서 경쟁을 유지할 수 있다고 판단될 경우” 계열분리 명령제가 도입되어 시행될 수 있다고 적시하기도 했다.⁴⁾ 이처럼 한국경제에서 계열분리 명령제는 특히 외환위기 이후 끊임없이 검토되고 고려되어왔던 재벌 경제력 집중 억제 정책의 하나였다. 1981년 공정거래법이 최초로 만들어져 발효된 지 31년이 되는 2012년이면 이제 실효적인 규제 수단으로서 정책 테이블에 올라올 때가 된 것이 아닌가?

중소기업, 중소기업 보호 수단으로서 ‘계열분리 명령제’

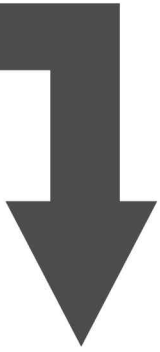
계열분리 명령제를 안철수 후보의 제안처럼 ‘시스템 리스크’ 관리 차원에서 검토하거나, 아니면 미국의 반독점 법인 셔먼법(Sherman Act) 2조에 입각한 적극적인 독점 규제 수단으로서 도입할 수도 있지만, 이 보다 낮은 단계에서도 유용하게 도입될 수 있다. 예를 들어 재벌 계열사 중에서 중소기업 적합 업종에 해당하는 소모성 자재구매대행(MRO)계열 기업들이나 식자재 계열기업들 등을 재벌 집단에서 강제로 분리시키는 조치들이 그것이다.

경제민주화 국민운동본부는, 재벌들이 중소기업 영위업종에 진출하여 사후적으로 시장점유율이 5%를 넘어갔을 때에, “기업분리, 계열분리 명령을 통하여 해당 대기업이 중소기업이 영위하던 시장에서 사업을 철수하도록 하는 방식으로” 계열분리 명령제를 적용할 수도 있다고 제안하고 있는 것이다.⁵⁾

이와 관련하여 전성인, 임영재의 논문은 미국의 반독점 법도 유사한 취지를 담고 있다는 흥미 있는 지적을 하고 있어 주목해 볼 필요가 있다.⁶⁾

“클레이튼 법(Clayton Act)은 경제 권력이라는 하나의 권력이 소수에게 지





나치게 집중되는 것을 경계하는 보다 확장된 시계에서의 권력분립이라는 정치적 목표도 가지고 있다. 즉, 경제력 집중은 그것이 경쟁을 저해하고 그 결과 소비자의 후생을 감소시키기 때문에 나쁘기도 하지만, 그에 더하여 경제 권력의 집중은 그것 자체가 권력분립을 지향하는 민주사회의 원리에 배치될 가능성이 크다는 점이다." "그 외에 이 법은 각 지역에 토착화된 소규모 영세 상인을 보호한다는 보다 더 정치적인 차원에 가까운 목적도 가지고" 있었다고 하는 점이다.

재벌대기업의 경제력 집중을 억제하기 위해 도입되는 계열분리 명령제라는 것이 단순히 다시 '경쟁을 촉진'하기 위해서만이 아니라, 경제 권력의 분산을 통한 민주주의의 확립을 위해, 그리고 경제적 약자들을 보호하고 권익을 향상시키기 위해 기능할 수 있다는 것을 암시해준다고 할 것이다.

어떠한가? 계열분리 명령제는 반드시 재벌해체 수단으로 받아들일 필요가 없다. 출총제, 순환출자 금지, 지주회사 요건 강화와 같은 '사전적 규제'장치가 작동하지 않을 때, '유일한 사후적 교정 수단'으로 기능하는 경제력 집중 억제 정책이다. 미국에서 100년이 넘게 존속되어 온 제도이며, 우리나라에서도 외환위기 이후 새로운 규제 방안으로 지속적으로 검토되어온 대안이다. 그리고 중소기업과 중소기업 보호차원에서 볼 때에서 의미 있는 정책 수단이다. 당연히 재벌개혁 방안으로 충분히 능동적인 검토가 필요한 것이 아닌가?



새사연의 6년 연구결과를 모두 모은 새 책!

리셋코리아

"18대 대통령이 꼭 해야 할 16가지 개혁"이 출간 되었습니다.

- 1) 새사연, "재벌개혁 최후수단, 계열분리 명령제를 도입하자", 2012.3.29
- 2) 임영재(KDI, 2003), "Antitrust 정책으로서 기업분할, 계열분리와 관련한 주요 쟁점"
- 3) KDI, "공정거래 정책 20년: 운용 성과와 향후 과제", 2001
- 4) 홍명수, 『재벌의 경제력 집중 규제』, 292쪽
- 5) 경제민주화시민연대(준), 국회 대토론회 자료집, 2012.6.22일자
- 6) 임영재, 전성인, "경쟁촉진을 위한 시장구조 교정수단에 관한 연구", 2003

