

일반
논문

외환위기 이후 재벌정책 변화와 개혁 방향*

송원근 _경남과학기술대학교

논문요약

이 글은 1998년 외환위기 이후 재벌정책의 변화를 살피면서, 2012년 경제 민주화에 대한 전 사회적 요구를 계기로 재조명되는 재벌 개혁의 쟁점 사항을 몇 가지로 정리하고 향후 재벌 개혁의 전망을 제시하기 위한 것이다. 이를 위해 먼저 외환위기 이전과 이후의 재벌 정책 프레임이 경제력 집중 방지, 지배구조 개혁, 그리고 2012년 대통령선거를 기점으로 한 경제 민주화로 이어지고 있음을 보이고, 이러한 변화를 통해 재벌 개혁 정책 방향을 파악한다. 이어 기업지배구조 개선에 중점을 둔 재벌 개혁이 투명성을 일부 강화시켰는지 모르나 총수 지배력을 약화시키지 못했고, 그 결과 2012년 대선에서 경제 민주화에 대한 전 국민적 열망을 불러오는 계기가 되었다. 그러나 경제 민주화에 대한 이 열망은 재벌 개혁의 외연을 오히려 축소시키는 결과를 가져왔을 뿐이다. 따라서 향후 재벌 개혁은 무엇보다도 총수(일가) 지배력을 약화시키는 개혁이라는 기본 방향과 원칙을 명확하게 하고, 2012년 경제 민주화로 축소된 개혁 프레임을 복원하는 것에서 시작되어야 한다. 이는

* 이 연구는 2014년도 경남과학기술대학교 대학회계 연구비 지원에 의해 이루어졌다. 논문에 대해 유익한 논평을 해주신 세 분의 심사자들께 감사드린다.

재벌들이 막대한 경제권력으로 정치권력을 장악하고 이를 통해 민주주의 전반을 침식시키는 것을 막는 경제 민주화의 출발점이 될 것이다.

■ **주요어:** 재벌(개혁), 경제력집중, 기업지배구조, 경제민주화, 재벌 개혁, 지주회사(체제)

1. 서론

1998년 외환위기는 한국 자본주의 혹은 한국형 발전 모델에 대한 근본적인 문제제기였다. 그동안 성장의 주역이라 평가받던 재벌이 경제위기의 주범이 되었고, 재벌 중심의 산업구조와 경제시스템을 바꿔야 한다는 목소리가 높아졌다. 그러나 위기로 시작된 재벌에 대한 구조 개혁 정책은 재벌 총수의 지배력을 약화시키는 핵심적 수단을 채택하지 못하는 한계를 보였다. 투명성 제고, 지주회사제도 도입, 영·미식 기업지배구조 장치 도입 등 시장 규율에 기댄 개혁의 당연한 귀결이었다.

이후 토건 국가의 프레임을 벗어나지 못했던 이명박 정부는 대기업과 중소기업 간 동반 성장을 개혁의 과제로 부각하는 성과에도 불구하고, 기업 규제 완화라는 명분을 내세워 개혁과는 정반대의 길을 걸었고, 그 결과 사회 전반에 양극화 현상을 심화시켰다. 이것은 2012년 대선 과정에서 사회 전체를 ‘갑’질 논란으로 들끓게 하여 이를 전 사회적 이슈로 부각시켰다. 대선을 맞아 후보들은 저마다 ‘경제 민주화’를 국민들에게 약속했다. 그러나 박근혜 정부의 ‘돈이 도는 경제 민주화’는 처음부터 재

별 개혁과는 무관한 것이었고, 이내 경제 활성화론에 묻혀버리고 말았다. ‘돈이 도는 경제 민주화’, ‘줄푸세’, ‘낙수효과’가 우선되는 경제성장 프레임 하에서 불평등과 양극화는 더욱 심화되었고, 경제 민주화는 물론 전반적인 민주화마저 후퇴하였다. 한편 총수(일가) 지배력을 유지한 채 지주회사체제로 전환한 재벌들은 3세 승계체제를 더욱 공고화했다.

이 글은 1998년 외환위기 이후 재벌정책의 변화를 살피면서, 2012년 경제 민주화에 대한 전 사회적 요구를 계기로 재조명되었던 재벌 개혁의 쟁점 사항을 몇 가지로 정리하고 향후 재벌 개혁의 전망을 제시하기 위한 것이다. 좀 더 구체적으로 외환위기 이전과 이후의 재벌 정책 프레임이 경제력 집중 방지, 기업지배구조 개혁, 그리고 2012년 대통령 선거를 기점으로 한 경제 민주화로 이어지고 있음을 보이고, 이러한 변화를 통해 재벌 개혁 정책 방향을 파악한다. 즉, 시장에 의해 기업규율, 기업지배구조 개선에 중점을 둔 재벌 정책은 투명성을 일부 강화시켰을지 모르나 총수 지배력을 약화시키지 못했고, 그 결과 2012년 대선에서 경제 민주화에 대한 전 국민적 열망을 불러오는 계기가 되었다. 그러나 경제 민주화에 대한 전 국민적 열망은 재벌 개혁 및 재벌 관련 정책 외연을 오히려 축소시키는 결과를 가져왔다. 그래서 향후 재벌 개혁은 무엇보다도 총수(일가)의 지배력을 약화시키는 개혁이라는 기본 방향과 원칙을 명확하게 하고, 2012년 경제 민주화로 축소되어버린 개혁 프레임을 복원하는 쪽으로 전개되어야 한다. 이는 재벌들이 막대한 경제권력을 통해 정치권력뿐 아니라 민주주의 전반을 침식시키는 것을 막는 경제 민주화의 출발점이 될 것이다.

2. 외환위기 이후 재벌정책의 변화

외환위기 이후 신자유주의 구조 개혁이 다수 재벌의 몰락을 가져오기도 했지만 그러는 동안 경제력 집중은 오히려 심화되었고, 재벌 대기업 투자와 성장을 통한 국내 고용 증가와 낙수효과를 기대하는 것은 더 이상 불가능해졌다. 경제개혁연구소가 2015년 8월 발표한 자료에 따르면, 집권 3년 차 박근혜 대통령 경제 민주화 관련 공약 이행은 42%에 그쳤다(강정민 2015). ‘경영진의 불법행위에 대한 집단소송제 도입’, ‘총수 일가의 사익편취행위를 규제할 공정거래법 개정’, ‘신규 순환출자 금지 등 재벌 지배구조 개선’ 등은 거의 진척이 없는 상황이다. 이런 상황에서 현재와 같은 재벌 체제를 개혁하지 않고서는 경제 민주화는 물론이고, 대기업 중심의 수출주도형 경제의 한계를 극복하고, 침체된 경제를 활성화시킬 돌파구를 찾기 힘든 실정이다.

다른 나라의 경제 민주화 사례들이 잘 보여주고 있듯이 거대 기업에 의한 독점 심화와 경제력 집중은 경제 영역에서뿐만 아니라 정치 영역의 민주주의도 훼손시키고 있다(송원근 2013). 여기에 국가-재벌의 발전지배 연합에서 몸집을 키우고, 금융 부문까지 통제할 수 있게 된 재벌체제는 이러한 모순을 더 심화시켰다. 2012년 대선을 전후하여 제기되었던 경제 민주화에 대한 요구는 이러한 모순과 이에 대한 우려의 한 현상이었을 뿐이다. 그러나 당시 제기되었던 경제 민주화에 대한 전 사회적 열망과 요구는 오히려 재벌 개혁과 관련 정책의 폭과 범위를 축소시켰다. 그나마 공약으로 제시되었던 경제 민주화 약속은 지켜지지 않고 오히려

‘역주행’을 하고 있다. 이러한 상황에서 그동안 진행된 재벌 개혁의 방향과 정책을 되돌아보고 그 한계가 무엇인지를 살펴볼 필요가 있다.

1) 외환위기를 전후한 재벌 개혁: 경제력 집중 억제

외환위기 이전 재벌을 중심으로 한 수출주도형 경제체제가 보여준 경제적 성과는 발전국가(developmental state)의 전형을 보여주었지만 이 모델은 주로 시장 미발달, 시장 미비로 시장경제만으로는 산업화, 혹은 기업 및 경제성장이 힘든 시기에 유효한 모델이었다. 이른바 국가-재벌의 발전지배연합체제(조영철 2003)는 국가가 기업집단으로서 재벌을 지원하고, 또 이들을 규율하는 체제였다. 그러나 1980년대 후반 이후 재벌을 규율했던 발전국가가 자기 임무를 다해가고 이를 대신할 장치가 없는 상황에서 급속하게 시장자유화가 전개되었고, 그 결과는 제조업에서 독점과 경제력 집중 심화였다. 금융 쪽에서도 1980년대 이후 은행이 민영화되었고 재벌은 제2금융권을 장악하여 자금조달능력이 커졌다. 증권시장이 발전하면서 직접금융을 통한 자금조달 여력도 확대되었다. 과거 국가가 관치 금융을 통해 재벌에 미치던 영향력이 크게 감소한 것이다.

국가-재벌의 수직적 발전지배연합이 약화되면서, 시장이 확대되었지만 재벌 중심의 경제구조는 큰 변화가 없었다. 1980년대 후반 이후 정치 민주화는 나름 진전을 이루었지만, 다른 한편으로 재벌의 경제력 집중과 이에 기반한 정치적·사회적 영향력도 갈수록 커져갔다(조영철 2007). 재벌은 국가 규율로부터 점차 독립하기 시작했다. 국가에 의한 규율이 느

〈표 1〉 외환위기 이전의 재벌 정책

구분	주요 내용	방향(평가)
외환위기 이전	시장지배적 사업자, 독과점, 부당한 공동행위, 불공정거래 행위 규제(1980년 제정) 출자총액제한/상호출자 금지(1987년 개정법) 금융보험사 의결권 제한(1987년 개정법) 채무보증제한제도 도입(1993년)	경제력 집중 억제가 주요 목표 1993년 개정법에서 출총제 예외 인정 범위 확대, 1995년 출총제 한도 낮출(순자산의 40% → 25%)

순해지고, 시장 규율도 미약하기만 했던 상황에서 특히 1990년대 들어 급속하게 진행된 자본자유화는 경제구조를 체제 위험(system risk)에 노출시켰다. 관치경제를 극복하고 민간주도경제로 나아가기 위해 추진해야 할 핵심적 개혁 과제는 재벌의 경제력 집중 억제¹⁾ 및 총수 전횡 방지, 관치금융 및 노사관계의 개혁이었다. 그러나 출자총액제한도제도, 금융보험사의 상호출자 금지, 채무보증제한제도 등 그나마 존재하고 있던 경제력 집중 규제 정책은 1990년대 초반에 이르러 크게 완화되어 버렸다.

2) 외환위기 이후 재벌 정책: 기업지배구조 개선과 지주회사화

재벌에 대한 시장규율이 본격적으로 시작된 것은 외환위기라는 외재적 계기에 의해서였다. 물론 이 당시의 시장규율, 시장자유화가 ‘1원1표

1) 1980년 4월 처음으로 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’을 제정한 이래 외환위기까지는 시장지배적 사업자, 독과점, 부당한 공동행위, 불공정거래 행위 규제 등의 재벌 규제정책이 시행되었다.

주의'에 입각한 것이고 이는 기업경영자를 규율할 수 없을 뿐 아니라 경제력 집중, 불평등 문제도 해결할 수 없는 이중의 한계를 가진 것임에 분명했다.

외재적으로 주어진 재벌 개혁은 김대중 정부 시절의 '5+3' 재벌 개혁 정책에서 알 수 있듯이 재벌 기업들의 지배구조 개선, 즉 시장에 의한 기업 규율로 출발했다. 자본자유화로 국내에 진출한 외국투자자들에게 중요했던 것은 주주가치, 좀 더 정확하게 말하면 주가였고, 주주가치경영은 글로벌 표준으로 강요되었다. 이에 비해 경제력 집중과 같은 '오래된' 과제들은 명문화되어 있기는 했지만, 부차적으로만 취급되었을 뿐이다.

그러나 민주주의와 시장경제의 병행 발전을 목표로 내세운 '국민의 정부'는 스스로도 통제할 수 없는 자유 시장의 폐해를 심화시켰고, 이를 시정할 적절한 개입 지점을 놓쳐버렸다. '위크아웃'이라는 이름으로 진행된 부실 재벌기업들에 대한 구조조정은 경제력 집중을 오히려 심화시켰다.²⁾ 게다가 경제력 집중을 억제하고 재벌의 경제권력을 견제할 사회

2) 부실 재벌기업 구조조정은 또한 책임성과 투명성의 원칙을 위배해, 주주·채권자, 노동자·하도급기업 등 이해당사자 간 신뢰를 손상시키고, 단기 이익추구 행동을 초래하였다. 위크아웃 기업들은 부실의 상당 부분을 채권 은행으로 넘겼고, 공적자금, 즉 국민 세 부담을 통해 회생했다. 또 다른 문제는 공적자금을 최대한 회수해야 하는 정치적 부담 때문에 경영권 프리미엄을 지불하는 인수자에게 위크아웃 기업들을 매각함으로써 경제력 집중이 더욱 심화되었다는 점이다. 또한 외국자본이 위크아웃 기업을 인수하거나 적대적 M&A를 시도한 것이 한국 국민 특유의 민주주의적 정서를 자극하여 재벌 개혁 정책의 후퇴를 초래하는 결과를 낳기도 하였다 (김상조 2011b).

〈표 2〉 외환위기 이후의 재벌 정책

구분	주요 내용	방향(평가)
김대중 정부	5+3 재벌 개혁 추진 2001년 출자총액제한제도 부활 결합재무제표 작성 의무화 독립적인 사외이사 선임 제도화 감사위원회제도 도입 등	지배구조 개선(시장 규율)에 초점 경제력 집중 해소는 부차적으로 취급 벤처산업 육성으로 경제력 집중 완화 기대 벤처 거품 붕괴로 효과 소멸
노무현 정부	금산분리 완화 출자총액제한제도 유지 상속증여세 완전포괄주의 도입 증권 관련 집단소송제 도입 지주회사 적극 전환	순환출자 구조, 소수지분에 의한 총수 지배력 개혁 방안으로 지주회사화 장려 그러나 자회사, 손자회사 지분요건 등을 대폭 완화하여 실효성 약화
이명박 정부	상호출자제한 기업 규모 기준 완화(2조 → 5조) 출자총액제한제도 폐지(2009.3 공정거래법개정) 금산분리 완화(산업자본의 은행소유지분 4%에서 10%까지 확대) 지주회사 설립요건 완화(산업자본과 비은행금융기업 혼재된 지주회사 설립 가능)	규제 완화 기업 친화적 기업정책 재벌 개혁 후퇴

세력은 극히 취약했고, 그 결과 외환·금융위기 이후 사회적으로나 경제적으로 확산된 형식적 민주주의를 지탱하고 발전시키기 위한 사회경제적 기반은 오히려 약화되었다(최장집·박찬표·박상훈, 2007). 정부는 벤처기업이나 벤처산업을 육성해서 경제력 집중 완화 효과를 기대하였으나 벤처 버블과 붕괴로 끝나고 말았다(송원근 2008).

이후 참여정부는 순환출자구조 하에서 적은 지분으로 다수 자본(계열사)을 지배하는 재벌기업 지배구조 개선을 위해 지주회사화를 적극적으로 장려했다.³⁾ 이를 위해 자회사, 손자회사 지분 요건을 대폭 완화했

다. 그러나 총수 지배력을 약화시킬 수 없었던 지주회사 정책은 총수(일가)의 지분정리, 그리고 재벌 2~3세들의 지배권을 강화시키는 결과를 낳았다는 점에서 재벌 개혁에 근본적인 한계를 가진 것이었다. 또 출자총액제한제도를 유지하고 증권 관련 집단소송제를 도입하기도 하였으나 금산분리를 완화시켰다. 이런 점에서 참여정부의 경제개혁을 ‘중속적 신자유주의 경제 개혁의 파국’으로 평가하기도 한다(신용욱 2007). 이후 ‘기업하기 좋은 나라’를 내건 이명박 정부는 대기업·중소기업 간 동반 성장 정책 등 부분적인 개혁 과제를 실천하기도 하였으나, 전반적으로 보면 재벌 개혁을 더욱 후퇴시켰다. 그 대표적인 예는 금산분리 완화이다. 이 금산분리 완화는 자본시장 자유화를 넘어 금융산업 중심으로 경제구조를 재편하려는 신자유주의 정부의 의도를 가진 것이었다(장진호 2013). 대자본에 의한 정부의 포획은 강화되었고, 고환율 정책과 감세 정책이 유지되는 가운데 ‘고용 없는 성장’과 양극화는 더욱 심화되었다.

3) 2012년 대선판 ‘경제 민주화’

2012년 대선을 전후해 불거진 이른바 ‘갑질’ 논란은 경제 민주화를 전

-
- 3) 2015년 9월 말 현재 지주회사 수는 140개이다. 이 중 재벌 대기업 소속 지주회사(30개)와 대기업집단(15개)은 최근 정체 상태를 보이고 있다(공정거래위원회 2015b). 이는 지주회사로 전환할 수 있는 재벌들은 대부분 지주회사체제 전환을 마쳤고, 그렇지 못한 재벌들의 경우에는 금융회사를 보유하고 있거나, 순환출자를 보유하고 있어 이를 해결하지 못할 경우 지주회사 전환이 불가능한 상황에 놓여 있기 때문이다.

사회적 의제로 만들었다. 이는 고용 없는 성장, 양극화와 불평등 심화 원인으로서 재벌과 대자본에 의한 성과독식체제, 부(富)의 사유화에 대한 문제제기였고, 따라서 재벌 개혁에 대한 국민적 요구였다. 그러나 이 대선관 ‘경제 민주화’ 과제는 그동안 진행된 재벌 개혁 실패와 경제력 집중이 낳은 폐해를 일시적으로 시정하기 위한 것이라는 측면이 더 강했다. 대기업·중소기업 불공정관계 해소, 동반 성장, 경제력 집중으로부터 중소기업인 사업영역 보호를 통한 상생협력 파트너십 정립 등이 그 대표적인 예이다.

박근혜 정부는 이런 시대적 과제의 일부만을 정치적으로 수용하려 했다. 기존 순환출자 대신 신규 순환출자만을 금지한 공약에서 알 수 있듯이 35개 경제 민주화 공약 대부분이 현상을 그대로 인정한 상태에서 재벌, 대기업의 불법, 불공정 행위를 사후적으로 규제하겠다는 수준을 넘어서지 못했다. 구조는 그대로 둔 채 행위만을 문제 삼겠다는 것이다. 물론 이러한 약속마저 대부분 지켜지지 않았고, 경제 민주화는 물론 사회 전반의 민주주의도 약화되었다. 또 과거 재벌 대기업 중심의 성장 정책으로 복귀하고 말았다.⁴⁾ 경제 민주화 관련 공약 대부분이 지켜지지도 않았지만, 박근혜 정부의 경제 민주화는 이후 재벌 정책을 일감 몰아주기와 상생발전이라는 더 좁은 프레임으로 가둠으로써, 재벌 개혁에 관한 담론 전체를 왜소화하고 심지어는 대체해버리는 효과를 낳았다.

4) 박근혜 정부 공약 중에서 신규 순환출자 금지, 산업자본의 은행에 대한 지분한도 축소, 일감 몰아주기 규제 등 3개 공약만이 제대로 지켜졌다(김남근 2015).

이는 대선관 경제 민주화가 심각해진 사회적·경제적 양극화 해소, 대기업·중소상공인이 상생하는 시장경제로의 전환, 비정규직의 정규직화를 비롯한 노동 개혁, 가계 부채 등 가계 부담의 완화와 가계소득 증대를 통한 내수경제 활성화 등 한국 경제가 직면한 구조적 문제, 재벌과 대자본에 의한 부의 독식구조와 비용의 사회화 구조(이병천 외 2014)에 대한 근본적인 문제 제기를 포함하고 있어야 했다는 의미에서이다. 둘째, 재벌 개혁과 경제 민주화가 재벌 대기업에 대한 시장 규율의 한계를 극복할 수 있는 제도적 틀, 특히 노동시장과 노사관계, 금융시스템에 의한 재벌 규율의 가능한 제도 형태와 정책적 실천 방안 등을 포함하고 있지 못했다는 의미에서이다.

3. 경제 민주화와 재벌 개혁의 쟁점들

1) 경제 민주화와 재벌 개혁의 방향

경제 민주화는 특정 사회에 어느 한 집단이 시장을 지배하여 다른 집단이나 개인의 자유와 권리를 침해할 수 있다는 가정과 판단 하에서 출발한다. 여기서 시장을 지배하는 주체는 재벌이며, 지배의 근거는 총수(일가)가 적은 지분으로 다수의 의결권을 행사할 수 있게 하는 소유지배 구조이다. 반면 지배당하는 사람이나 집단은 소액주주, 중소기업, 소상공인, 비정규직 노동자들이며, 또 사회 취약계층이 될 수도 있다. 이런

점에서 경제 민주화는 재벌 개혁과 내용상 큰 차이가 없다(김진방 2012). 경제 민주화는 재벌과 같은 경제 권력으로부터 시장의 공정성을 지키고, 개인들의 자유와 권리를 보장하기 위한 장치인 셈이다(박순성·이상호 2012). 한편 경제 민주화는 ‘자유시장경제’가 아닌 ‘조정시장경제’체제를 지향하는 좀 더 거시적인 시장경제시스템 차원의 의미도 가지고 있다(최태욱 2013). 물론 경제 민주화를 재벌, 중소기업, 소상공인 문제로 다소 좁혀 볼 수도 있고(김상조 2012b), 투기자본 규제, 노동권 보장, 복지담론 등과 같은 영역을 포괄하는 것으로 더 확대할 수도 있을 것이다(유철규 2013).⁵⁾ 한 걸음 더 나아가 재벌과 같은 거대 경제 권력을 바탕으로 한 기업국가나 정치권력을 지배자로 상징할 경우 이 권력에 억압당하는 공동체, 노동자, 시민들의 권리를 복원하는 것도 경제 민주화의 중요한 내용이 될 수 있다. 다른 한편으로 억압이나 지배 주체를 재벌이 아니라 초국적 자본 같은 것으로 보면 경제 민주화의 의미는 사뭇 달라진다. 이런 관점에서 보면 정부와 자본(시장)은 대립하는 존재가 아니라 하나의 통합된 자본주의 권력 과정의 두 가지 제도적 양상이다. 따라서 ‘초국적화된 자본’에 대해 이들의 경제적 억압과 지배를 벗어나는 사회공동체 건설이 경제 민주화의 핵심이라는 주장도 있다(박형준 2013).

5) 경제 민주화에 대한 전성인의 지적도 같은 맥락이다. “어떤 이는 그것(경제 민주화)을 대기업 집단, 소위 재벌에 대한 유효한 규제정책의 의미로 사용하기도 하고, 어떤 이는 그것을 대기업과 중소기업 간 불공정 거래에 대한 시정책의 의미로 사용하기도 한다. 어떤 이는 이를 모두 뭉뚱그린 후 여기에 소득분배의 불평등까지를 더하여 ‘1% 대 99%’의 대립 구도로서 표상화하기도 한다”(전성인 2012).

경제 민주화에 대한 정의와 내용, 재벌 정책과 관련된 정부 역할, 그리고 새로운 시장경제체제, 경제발전 모델과 연관성 등 경제 민주화의 다층적이고 중첩된 연관관계는 그만큼 재벌 개혁이 쉽지 않다는 것을 의미하며 따라서 그 방법론에 관한 논란을 부른다. 이와 관련하여 김상조는 “경제 민주화의 실제적 내용을 정의하는 것이 이론적으로든 현실적으로든 거의 불가능하기 때문에, 당분간 경제 민주화의 방법론적 원칙에 합의하고 이를 엄정하게 집행할 필요가 있다”고 한다(김상조 2012b, 117). “재벌 개혁은 경제 민주화의 전부가 아니라 출발점”이고, 재벌 개혁 목표는 우리 사회의 가장 강력한 기득권 세력인 재벌이 우리 사회의 전체 이익에 역행하는 방식으로 행동하는 것을 막고, 재벌이 사회 전체의 협력의 틀로 들어오도록 만드는 것”이다. “편익과 부담의 조화, 권한과 책임의 일치”로 요약할 수 있는 이른바 방법론적 최소원칙(김상조 2012b, 124)은 경제 민주화를 실현 가능한 것으로 만들어보려는 나름의 고민을 잘 드러내주었다. 또 그동안 재벌 개혁과 관련된 대안들의 비현실성, 경제 민주화 담론에서 진보진영의 주도권 상실 등을 우려한 지적이기도 하다(김상조 2015). 이 지적은 경제 민주화에 대한 담론이 점차 왜소화되고, 경제권력을 기반으로 한 정치권력이 전반적 민주주의를 침해하며, 금융화로 인한 “자산적 개인주의의 탈정치화”⁶⁾가 심화되는 상

6) 이병천(2013b)은 이를 “공적 가치에 헌신된 민주적이고 집합적인 주체를 개인적 자산증식에 헌신한 경제주의적이고 개별화된 주체들로 분해/전환하여 정치적으로 탈동원하거나 보수적으로 동원하는 것”으로 정의한다.

황에서 재벌 개혁의 현실적 난관을 타개하기 위한 제안이라는 점에서 이해될 수 있다.

그러나 현실적 개혁방안으로서 유용성에도 불구하고 이러한 최소원칙과 방법 논의들은 재벌 개혁과 경제 민주화의 기본 방향을 견지하는 경우에만 유효하다. 다른 나라의 사례에 의하면 막대한 경제권력을 바탕으로 한 정치권력화가 민주주의를 침식할 수 있다는 우려에서 경제 민주화는 출발했다(송원근 2013). 이 막대한 경제권력이 바로 재벌이라고 한다면 경제 민주화는 재벌의 탈집중화를 통하여 그 폐해를 막고 기업 수준에서, 기업 간 관계에서, 그리고 시장경제 수준에서 각 참여자의 시민권을 확보한 것이어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 총수(일가)의 지배력을 약화시키고, 이를 바탕으로 경제력 집중을 방지하는 것이 우선되어야 한다. 총수 중심의 기업지배구조는 노동권을 약화시키고, 다양한 이해당사자들의 참여나 감시를 불가능하게 하며, 특히 노동자들의 헌신을 유인하지 못하는 기업시스템을 고착화하고, 기업 간 장기 협력 관계 형성을 방해한다. 따라서 이 구조를 변화시키지 않고는 노동 개혁도 가능하지 않고, 나아가 시민권과 자치를 실현하는 시민적 경제의 형성도 불가능하게 될 것이다. 이러한 경제 민주화는 필연적으로 정부 역할에 대한 재정립을 요구한다. 나아가 소득주도성장, 공정성장 등 다양한 대안적 성장 모델이 논의되는 상황에서 재벌 개혁은 과거 정부·재벌 간 연합에 의한 경제성장 모델을 대체하는 새로운 발전 모델의 모색이라는 점에서도 시급한 과제이다.

2) 재벌 개혁과 관련된 쟁점들

(1) 기업집단법의 제정은 민주주의를 확대할 수 있는가?

재벌 개혁과 관련한 쟁점들 중에 가장 먼저 검토할 사항은 재벌이라는 형태를 가진 기업집단을 어느 정도나 인정할 것인가 하는 문제이다. ‘재벌의 공과’를 둘러싼 논란이 계속되는 가운데 이 문제는 기업집단법 제정을 둘러싼 논쟁을 통해서 좀 더 구체화되었다.

기업집단법은 2008년 출자총액제한제도의 폐지를 둘러싸고 제기된 적이 있으나, 동 정책이 폐지되면서 논의가 이어지지 못했다. 기업집단법은 “개별 기업의 범위를 넘는 기업집단이 독립적으로 경제활동을 하고 있는 실체라는 점을 상법적 각도에서 인정하고 그 존재와 구성 요건을 규정하는” 별개의 법률로서 개별 기업을 대상으로 한 일종의 특별법이다(정태인·새사연 2012). 이 법은 공정거래법 안에서 추상적으로 존재하는 기업집단, 즉 재벌의 정의에 대한 구체적 규정, 기업집단을 구성하는 기업들, 즉 계열사 관계의 성립과 해지 요건, 계열사 편입의 법적 허용 범위 등에 대한 규정이 포함된다. 또 기업집단 전체의 지휘통제 구조, 예컨대 구조조정본부 등과 같은 그룹 총괄조직의 존재와 법적인 지위에 대한 규정도 포함된다.⁷⁾

독일의 콘체른법과 유사한 기업집단법은 재벌의 계열사 지배와 그룹

7) 출자총액제한제도 폐지 당시 기업집단법 논의에 대해서는 김선웅(2006), 전성인(2006), 이상승(2008)을 참조

집단의 경영과 관련된 법적 권리를 인정하는 대신 집단적 그룹 경영, 특히 내부 거래로 인해 발생한 계열사의 피해와 부채에 대한 법적 책임을 엄격하게 지우고 지배적 회사의 법률적 책임을 엄격하게 묻자는 것이다. 이 기업집단법은 회사법 체계가 기본적으로 개별 회사를 대상으로 하고 있고, 따라서 재벌과 같은 기업집단으로 운영되는 기업시스템에서 발생하는 이해상충 문제를 해결하기 어렵다는 문제의식에서 출발한다. 예를 들면 소유-지배 괴리도가 큰 기업이 상장기업일 경우 상장계열사에서 비상장계열사로 내부거래가 발생하고 이를 통해 상장계열사의 소액주주로부터 지배주주로 부(富) 이전이 일어나는 경우, 기업 내·외부의 통제장치를 통해서 그것을 방지할 수 있을지도 모른다. 즉, 이 경우 개별 기업을 대상으로 한 법체계로 기업을 규율하는 것이 가능하다. 그러나 문제는 소유-지배 괴리도가 큰 비상장계열사로부터 지배주주에게 부의 이전이 일어나는 경우이다. 이 경우 개별 기업을 대상으로 지배구조장치를 규율하는 법체계는 효과적이지 못하다. 간접 지분을 통해 통제권을 확보한 비상장계열사의 지배주주가 사적 이익이 큰 프로젝트를 수행하여 해당 기업의 내재가치를 떨어뜨릴 수 있고, 이는 궁극적으로 이 계열사에 출자한 다른 계열사의 소액 주주들의 부(富)가 지배주주에게 이전되는 것이다(송원근 2008).

그러나 기업집단법은 책임과 권한을 분명하게 한다는 취지나 현실적 필요성에도 불구하고 기본적으로는 재벌 혹은 재벌체제를 인정하는 법이다.⁸⁾ 또 설령 법을 제정한다고 해도 계열사 간 순환출자를 통하여 소수 지분으로 다수 계열사를 지배할 수 있는 재벌 총수들의 절대적이고

부당한 지배력을 약화와 재벌의 탈집중화에 기여할 수 있을지도 의문이다. 둘째, 한국형 발전 모델의 특수성으로 ‘재벌 체제’를 어느 정도까지 인정할 것인가에 관한 사회적 합의가 선행되어야 한다. 이 판단에는 적어도 경제위기 이후 지속되고 있는 시장 규율 중심의 재벌(대기업) 개혁을 유지할 것인가 아니면 이해당사자 자본주의 모델에 입각한 개혁으로 근본적인 방향전환을 할 것인지에 대한 성찰적 고민이 포함되어야 할 것이다. 기업집단법의 제정이 재벌을 규제하는 데 그치지 않고 기업시민권을 보장하는 방향으로 나아가기 위해서는 우선 기업 수준에서 이해당사자들의 참여를⁹⁾ 제도적으로 보장하는 방안들이 우선적으로 고민되어야 한다. 기업에 대한 이해당사자의 참여, 혹은 시민권 차원에서 노동자 경영 참여는 기업에 대한 자본의 배타적 경영권 행사를 민주적으로 규율하는 기업민주주의 혹은 산업민주주의를 실현하는 방법이 될 수 있

-
- 8) 김상조(2011a, 2012a)는 기업집단법의 제정을 ‘재벌 개혁의 2단계’ 운동으로 표현한다. 기업집단법은 한국의 경제법 체계를 근본적으로 변화시키는 것이기 때문에 지금 당장은 상법 및 공정거래법 등 개별 법들을 개정하는 과정을 통해 장기적으로 마련되어야 할 과제라는 것이다(경제개혁연대 2012).
 - 9) 국제노동기구(ILO)는 1967년 ‘노동조합 대표권 및 근로자의 경영 내 의사결정 참여에 관한 전문회의’에서 노동자 경영 참여를 ‘임금과 근로조건, 고용과 해고, 기술적 변경과 생산기구의 조직 및 사회적 영향, 투자 및 계획 등의 여러 문제에 관해 기업 수준에서 모든 결정을 하거나 이를 준비하고 준수하는 데 있어서 노동자의 영향력을 행사하는 것’으로 정의하고 있다. 그러나 노동자 경영 참여 역시 기업 혹은 산업민주주의, 경제 민주화와 같이 다양한 의미로 사용되고 있다(Arrigo & Casale 2010).

다.¹⁰⁾ 셋째, 이해당사자 기업 모델 혹은 기업시민권의 확보 차원에서 만약 재벌의 집단화를 인정한다면 이에 상응하는 법적 권리를 가진 노동 조직, 즉 노동의 대항력을 인정할 수 있어야 한다. 예를 들면 계열사 별로 최소 1명 이상의 노동자 대표, 일정 수 이상의 비조합원·비정규직이 존재하는 경우에는 이들을 대표하는 대표 1명씩이 참여하는 그룹노사협의회를 만드는 것도 필요하다(김상조 2014). 독일의 공동결정법은 자 회사의 노동자가 모회사의 감독이사회에 자신의 대표를 파견할 수 있도록 하고 있다. 셋째, 하청업체 혹은 협력업체 등 대기업과 거래하는 중소기업들의 공동행위가 금지되어 있는 상황에서 기업집단법은 대기업에 게만 담합을 실질적으로 허용하는 것이다. 이는 민주적이고 공정해야 할 시장경제 원리에 반(反)하는 것이며, 따라서 기업집단법 제정에 앞서 대기업·중소기업 간 거래에 있어 중소기업의 집단적 협상력 제고 등 공정경쟁을 위한 제도적 보완책들이 고민되어야 할 것이다.

(2) 보편적 복지냐 재벌 개혁이냐?

재벌 개혁과 관련된 두 번째 논란은 재벌 개혁과 보편적 복지 사이의 갈등과 상충문제이다. 재벌 개혁 문제를 이상적 국가 대 자본의 대타협

10) 아리고와 카살(Arrigo and Casale 2010)은 노동자 경영 참여가 산업민주주의를 달성하는 수단뿐 아니라 불확실한 시장에서 기업이 능동적으로 대응할 수 있게 해주는 공동자산(collective asset)이 되었다고 진단한다. 즉, 불확실성이 높아진 글로벌 시장에서 기업이 유연하고 적응적인 기술 및 조직체제로 전환하는 데 필요한 노동자 대표기구의 동의를 확보하는 방법이 노동자 경영 참여라는 것이다.

으로 해결하는 것이라는 입장에서 보면 경제 민주화는 보편적 복지가 핵심이고 재벌 개혁보다 더 우선해야 할 과제이다. 이 논리에 따르면 재벌 개혁보다는 시민권에 바탕을 둔 보편적 복지국가 형성이 경제 민주화의 핵심이 되어야 하며, 이와 함께 자본시장 통제, 전반적인 노동권 강화, (노조와 협동조합 등을 통한) 작은 경제 주체들의 ‘민주적 담합’ 등이 경제 민주화의 요소가 되어야 한다고 주장했다. 그리고 이를 실현시키기 위해서는 ‘재벌 개혁’이 아니라 ‘재벌과의 타협’이 필요하다고 한다(장하준 외 2012).

그러나 이들이 근거로 내세우는 이른바 스웨덴식의 대타협 모델은 객관적인 사실에 기초하고 있지도 않을 뿐만 아니라(임원혁 2005), 2~3대로 대물림되는 총수 지배력을 건드리지 않는 사회적 타협이다. 나아가 이 주장에는 스웨덴과 같은 타협을 기초로 한 성장-복지 모델들이 가진 문제점이 무엇인지에 대한 “리얼한” 고민이 없다(이병천 2013a). 이 주장은 삼성 재벌의 사례에서 보듯, 재벌이 경제적으로는 물론 사회 전반에 거대 권력을 행사하고 있는 현실에 대한 인식 부재의 산물이다. 또 이들은 재벌들이 굳이 그렇게 해야 할 필요성을 전혀 느끼지 못하고 있다는 사실도 모르는 것 같다. 상속 문제가 시간을 다투는 일도 아닌데 먼저 머리를 굽히고 들어갈 재벌은 없다. 또한 글로벌 기업으로 성장한 대 재벌들이 국내 산업정책에 묶일 유인도 크지 않다(김성구 2013). 정부나 재벌이 서로 타협할 ‘필요’나 ‘꺼리’가 없다는 말이다. 그뿐만 아니라 투기자본 규제, 은행 역할 강화, 보편적 복지국가 강화 과정에서 필연적으로 확대될 수밖에 없는 정부 개입은 과거 권위주의적 시장 개입을 불러낼 가능성도 높

다. 그래서 시민권 부활 혹은 시민경제를 위한 경제 민주화를 지향해야 할 우리 사회에서 이 주장은 민주주의에 반(反)하는 보편적복지론이다.

이들의 주장과 다르게 보편적 복지가 경제 주체들 사이의 힘의 불균형을 교정하고, 이를 기반으로 한 참여와 시민권의 부활을 가능하게 하는 것이라면, 재벌 개혁과 보편적 복지라는 두 과제는 상호 대체적인 것이 아니라 서로 보완하고 동반해야 하는 것이다. 경제 민주화로서 재벌 개혁과 보편적 복지가 진정한 의미에서 동반되어야 하는 이유는 첫째, 재벌 개혁을 통하여 부당하게 얻은 이익이나 상속재산에 대한 과세를 강화하고, 계열사 간 출자에 대한 배당과세 등을 신설하여 보편적 복지에 필요한 재원을 마련할 수 있다는 점에 있다.

둘째, 보편적 복지의 출발은 현재와 같이 왜곡된 노동시장을 교정하는 것으로 시작되어야 하는데 왜곡된 노동시장의 근본 원인은 재벌 중심의 경제구조라는 인식이 무엇보다 선행되어야 한다. 이 구조를 바꾸려면 노동과 자본 사이의 힘의 균형을 회복해야 한다. 그런데 이 힘의 균형은 재벌에 과도하게 집중된 경제권력과 이를 바탕으로 한 정치권력을 약화시키지 않고서는 불가능하다. 복지국가를 실현하고 있는 선발국들의 경험을 보아도 보편적 복지가 실현된 것은 노동자와 시민의 힘이 시장의 힘을 견제할 수 있고, 금융자본을 엄격하게 규제하며, 시장에 대한 민주주의적 통제가 가능했기 때문이다(김병권 2013).

(3) 대안성장 모델로서 소득주도성장이 가능하려면?

보편적 복지와 재벌 개혁이 별개의 문제가 아니라는 점은 경제 민주

화를 통해 어떻게 경제 효율을 추구하고 이를 바탕으로 어떤 성장체제로 갈 것인지 하는 문제와 밀접한 관련을 가진다. 그동안 대기업 중심의 수출주도경제가 진행되면서 재벌들의 경제적, 사회적 영향력은 통제할 수 없을 정도로 과도하게 커졌고, 이는 정치권력이 되었다. 그래서 재벌 개혁의 문제는 시장자유주의의 폐해를 시정한다는 차원을 초월하여 정치의 문제가 된 지 이미 오래다. 재벌 개혁보다는 재벌 주도 성장과 낙수효과를 내세웠던 정부는 시장 친화, 친기업 정책을 명분으로 중소기업보다는 대기업에, 국민들보다는 소수 특권층의 이익에 부합하도록 시장을 형성하고 관리해왔다. 재벌 개혁이 제대로 진행되지 못함으로써 정치는 불평등·불공정의 심화를 방치했고, 새로운 성장체제의 전환을 방해했다(신광식 2015).

거시경제, 경제성장만을 놓고 본다면 기존의 재벌 대기업 중심의 수출주도 성장체제에서 탈피하기 위한 대안적인 성장체제로서 소득주도성장이 가지고 있는 의의는 매우 크다. 소득주도성장은 먼저 가계 소득을 증가시키며, 가계소득 증가는 총수요 증가, 총고용/총투자 증가, 노동생산성 증가로 연결되고 노동생산성이 증가하면 그것이 임금을 상승시켜서 결국 가계소득을 다시 증가시키는 선순환 성장경제를 말한다.¹¹⁾

11) 소득주도성장론의 출발은 임금주도성장론이다. 소득의 개념을 ‘노동소득’으로 국한하면 두 개념이 동일한 것이 되지만, 임금을 소득으로 대체한 것은 자영업자의 비중이 높은 우리 현실에서 다양한 층위의 소득분배를 포괄하여(이상현 2014) 그 외연을 넓히고자 함이다. 이러한 장점에도 불구하고 임금이 소득으로 대체되면서 이 소득에 주식투자자나 부자들에게 대한 배당 소득, 부동산 시세차익 등 자본이득까지

이처럼 소득중심 성장의 핵심은 실질임금과 생산성 증가의 상관관계를 회복하여, ‘임금과 노동생산성이 체계적으로 조응’하게 만드는 것이다(새사연 2012; 이상현 2014). 이윤-성장-투자-고용의 연결고리가 작동되지 않는 경제시스템에서는 분배-총수요-투자-생산성의 선순환 구조가 필요하며, 이를 위해서는 노동과 가계 친화적인 적극적인 소득정책이 필요하다(새사연 2012). 김영삼 정부부터 이명박 정부에 이르기까지 일관되게 임금 억제 정책을 유지해왔던 것을 감안, 생산성 증가에 상응하는 만큼 실질임금을 증가시켜 노동소득 분배율을 유지하고 거시경제 균형을 통해 지속 가능한 성장을 추구하자는 것이다. 소득 주도 성장론이 제시하고 있는 정책을 보면 최저임금 인상, 생활임금제 도입 등 “사회적 합의에 의한 생산성 임금제 도입”, 자본소득세 강화, 일자리 창출과 고용의 질 개선, 공생과 협동의 산업생태계, 하도급의 공정화, “이익공유제” 같은 대기업·중소기업 성과배분 개혁, 그리고 중소기업 소상공인의 사업보호와 협력적 파트너십 등이다(홍장표 2014a, 2015a, 2015b).

그러나 이러한 성장이 가능하려면 우선 개별 기업 차원에서부터 노동자 협상력이 강화되어야 한다.¹²⁾ 생산성 증가와 실질임금 증가 사이의

포함되면서 이른바 ‘우파적 버전’이 오히려 득세하는 결과를 초래하고 있다. 대표적으로 기업의 사내유보금을 겨냥한 ‘기업소득환류세제’ 대책은 2015년 사상 최대의 배당을 가능하게 하였다.

- 12) 스톡해머(Stockhammer)에 따르면 1970년대 로빈슨(Joan Robinson)이나 칼레츠키(Michal Kalecki) 등 ‘케임브리지 케인지언’들(포스트 케인스주의의 창시자들)이 적극적으로 옹호한 소득정책은 현재 소득주도성장론의 원형이다. 이와 같은 점에서

연동성이 깨어진 이유는 세계화와 신자유주의 정책에 따라 작업장 내 노동자 협상력이 약화되었기 때문이다. 노동조합을 인정하지 않는 전(前)근대적 기업지배구조, 총수의 전횡적 지배구조를 개선하지 않고는 노동자 협상력 강화는 불가능한 일이다. 재벌 총수의 지배력을 약화시키고 재벌 대기업에 대한 공적 통제를 내용으로 하는 재벌 개혁이 무엇보다도 선행되어야 하는 것이다. 그럴 때에만 공정거래 기반을 강화하는 시장친화적인 정책으로 시장의 신뢰를 회복하고 대기업·중소기업 간 격차를 해소함으로써 대기업·중소기업 간 동반 성장, 그리고 혁신적 중소기업의 창출 등도 가능하게 될 것이다. 납품 단가 인하와 기술탈취 및 인력 빼가기 등 하도급 관계에서 우월적 지위를 이용한 불공정거래, 공정하고 투명한 수평적 거래관계, 중소기업 사업 영역의 구조조정과 사회적 보호 등은 2012년 대통령 선거에서 제시된 경제 민주화의 핵심 의제들이 재벌 개혁을 통해 해결되어야 하는 이유이다.

대표적으로 현재와 같은 재벌체제에서 발생하는 ‘일감 몰아주기’는 수탈적이고 종속적인 기업 간 관계, 그 결과 나타난 대기업과 중소기업 간 양극화 심화의 원인이다. 일감 몰아주기를 통한 사익 편취는 소위 ‘1차 벤더를 이용한 하청기업 착취’의 예이다. 이러한 불공정 행위로 생긴 이득은 재벌총수 일가가 사취할 수 있는 사익이 아니다. 일감 몰아주기

포스트 케인지언들은 노동조합의 강화뿐 아니라 고용주 연합(예컨대 대한상공회의소)의 단결을 통한 중앙교섭을 지지한다. 당시에는 인플레이션에 대해서, 그리고 지금은 ‘장기 침체’에 대해서 노동자와 고용주, 정부가 사회적 합의를 해야 한다(정태인 2015; Lavoie & Stockhammer 2012).

는 관련 분야의 중소기업의 사업 기회를 차단하는 대표적인 불공정행위이다. 그런데 문제는 역설적이게도 참여정부와 이명박 정부가 ‘상생’과 ‘동반 성장’을 외치는 동안 재벌은 중소기업, 중소기업인 시장을 잠식해왔다. 이는 재벌 개혁 없는 동반 성장, 상생이 얼마나 실효성 없는 것이 되는지를 보여주는 대표적인 사례이다.

대기업과 중소기업 간 양극화를 초래한 원인이 일감 몰아주기 때문만은 아니겠지만, 재벌 계열사를 중심으로 벌어지는 불공정행위를 방지하기 위해서는 징벌적 손해배상 제도 확대, 하도급분쟁 조정신청 제도 강화, 중소기업 적합업종 지정제도, 대형 유통업체 영업 제한 등이 필요하다(김남근 2012). 이 제도들이 이미 ‘비상’ 상황에 대처하는 해결 방안이라는 점에서 시급한 문제이기는 하지만, 대기업·중소기업 간 상생 협력, 수평적 협력관계, 대등한 파트너십 등을 통한 동반 성장체제는 몇 가지 제도 도입만으로는 한계가 있다. 따라서 기존 대기업이나 중소기업 등 생산자 입장에서 해결책을 제시하는 것을 넘어 시민복지 향상, 지역재생 차원에서 해결책을 제시할 필요가 있다.¹³⁾

혁신적 중소기업 창출도 대기업에 대한 공적 통제와 함께 분배 개선을 통한 성장체제에 필요한 일이다. 그런데 이는 협력과 신뢰 네트워크에 기초한 혁신역량을 가진 중소기업군 창출을 통해 가능하다(홍장표

13) 최근 다른 나라들의 경우에 도시환경, 상권 개선을 통한 시민(소비자) 복지의 향상이라는 맥락에서 영세사업자를 지원하는 정책으로 전환하고 있다. 미국의 BID(Business Improvement District)나 일본의 마치즈쿠리(도심 활성화 사업), 영국의 TCM(Town Center Management) 등이 그 대표적인 정책이다(이재형 2012).

2014b). 이를 위해 선별적 산업정책 지양, 산업 공유자산(industrial commons) 창출, 그리고 그 전제 조건으로서 독점에 대한 공적 통제, 경쟁의 구획화¹⁴⁾와 이타적 징벌을 통한 모니터링, 연성예산제약을 통한 위험의 사회화, 기업 간 네트워크 활성화 등이 요구된다(전병유·정준호 2015a). 그러나 이 역시 재벌 개혁을 전제하지 않고서는 불가능한 일이다. 이것이야말로 재벌 대기업 주도의 하청조립형 산업화, 수탈적 기업 간 관계를 지양하는 더 빠른 길이 될 것이다. 결국 소득주도성장이 가능하려면 총수 지배력을 약화시키고 재벌 대기업들에 대한 공적 통제를 내용으로 하는 재벌 개혁과 복지지출 확대를 통해 점진적으로 분배율을 개선시켜 나가야 하는 것이다(새사연 2012).

(4) 사전 규제와 사후 규제?

그동안 재벌에 대한 규제를 비판하는 논거 중 하나는 기업에 대한 규제가 지향하는 ‘정책적 목표와 수단 사이에 혼선’이 많다는 것이었다. ‘경제력 집중 억제’라는 목표도 이런 혼란의 대표적인 예로 자주 언급되었다. 그뿐만 아니라 기업에 대한 사전적 규제는 시장구조를 왜곡시키기 때문에 바람직하지 않다는 것이다.

사전적인 규제가 시장을 왜곡시키는 측면이 없는 것은 아니지만, 이

14) 대기업의 무분별한 중소기업 사업 영역의 진출에 따라 발생하는 중소기업의 생존이 위협받고 있다. 이를 방지하기 위해 중소기업 적합업종 설정을 통한 사업 영역의 보호가 필요하다(전병유·정준호 2015b).

는 공정한 시장 규칙에 대한 신호를 전달하는 역할을 할 수 있고, 또 이런 규제를 위반했을 경우 엄정하게 법을 집행할 수 있다면, 효과적으로 작동할 수 있다. 그러나 그동안 재벌에 대한 여러 사전적 규제 정책들이 실효성이 없는 것으로 보이는 이유는 정책을 시행하는 과정에서 너무 많은 예외 규정들, 현실 추수적인 규제 기준¹⁵⁾을 두었기 때문이다. 물론 정부의 엄정하지 못한 법 집행에도 문제가 많았다.

그렇다면 사후적인 규제는 어떠한가? ‘2012년 대선관 경제 민주화’ 담론 중 재벌 개혁 방안으로 제시된 것이 바로 계열(기업)분리명령제이다. 계열(기업)분리명령제는 정부 정책이 아니라 법원의 기업 분리 또는 계열분리 명령을 통해 계열사를 분리하는 것이다(새사연 2012). 이는 재벌의 독과점 구조가 대기업·중소기업 간 양극화를 심각하게 초래하는 상황에서 이를 바로잡는 사후적인 해결책이 필요하다는 공감대가 있기 때문일 것이다. 특히 금융 부분까지 진출한 재벌 산업자본에서 금융을 분리하여 자원 배분의 공정성과 효율성을 기하려면 계열분리명령제도 도입이 시급하다.

재벌세와 같은 과세도 사후적인 규제조치 가운데 하나이다. 그러나 우선 재벌에 대한 자본소득세를 강화할 필요가 있다. 그동안 법인세 인하가 지속되는 가운데 대기업에 대한 감세 조치로 실효 법인세율이 낮

15) 출자총액제한제도가 그 대표적인 예이다. 동 제도 도입 시 순자산 대비 40%에서, 25%로 조정되는 과정을 보면 이 비율은 재벌기업들의 출자액 비율 평균 수준 정도였다(송원근 2008).

아지고 또 대기업과 중소기업 간 실효법인세율 격차도 거의 없거나 중소기업이 더 높은 상황이다(위평량·채이배 2010). 따라서 재벌기업에 대한 법인세를 강화하여 법인세 감면 혜택을 줄이는 것도 필요하다.¹⁶⁾ 법인세 강화는 사내유보금에 대한 과세를 통한 방법도 있다. 막대한 규모의 사내유보금이 배당소득에 대한 과세 회피를 목적으로 한 것일 경우 유보금 과세의 필요성은 더욱 높다.¹⁷⁾ 또 계열사 간 출자를 통한 총수 지

16) 2008년 이명박 정부는 법인세 최고 세율을 25%에서 22%로 낮추고 과세표준 금액도 변경하는 방식으로 세 차례에 걸쳐 감세 정책을 단행했다. 그리고 2011년 국세청의 법인세 공제 감면 현황 기준으로 전체 법인세 47조 2502억 원 가운데 감면 세액은 9조 3315억 원인데, 이 중 매출액 상위 1%에 해당하는 재벌 대기업이 전체 감면 혜택의 78.7%인 7조 3440억 원의 비과세·감면 혜택을 받았다. 명목 법인세율 인하와 함께 막대한 비과세·감면 혜택으로 2013년 기준 상위 10대 재벌 대기업 실효 세율은 평균 15.2%로 하락했는데 이는 최저한세율보다 낮은 수준이다. 피케티(T. Piketty)에 따르면 대공황 이후부터 신자유주의가 시작되기 전 시기까지 자본주의가 가장 역동적이었다고 평가되는 시기에 개인 소득세의 최고 세율이 80~90%, 법인세 최고가 60~70%까지 육박했다(피케티 2014).

17) 사내유보금에 대한 과세는 '적정 유보 초과 과세제도'라는 이름으로 1991년(1990년 12월) 도입되었다가 2001년 12월에 IMF의 권고로 폐지된 바 있다. 당시 이 법은 자본금 50억 원을 초과하는 비상장 대법인과 대규모 기업집단에 속하는 비상장법인이 적정 유보소득을 초과하여 유보소득을 보유하는 경우 그 초과 유보소득에 대하여 25%의 추가적인 법인세 부과를 내용으로 했다. 이후 1993년 12월 개정 시 세율이 15%로 인하되었고, 1994년 12월 개정을 통하여 대상 법인을 자기자본 100억으로 조정하였다. 최근 2015년에 등장한 기업소득환류세제는 대상기업을 상장기업으로까지 확대하였다는 장점에도 배당을 늘려 경기를 진작시키는 방편으로 고려되었다는 점에서 목적이 다른 것이다.

배력 확대를 막기 위해 기업 간 배당에 대한 과세도 생각해 볼 수 있을 것이다.

재벌 기업에 대한 과세 강화와 함께 소득세 누진세, 상속세 등에서 실질적인 재벌세를 부과할 필요가 있다. 특히 이는 재벌 2~3세들에 대한 과세 강화라는 측면에서 그 의미가 있다. 이 외에도 사후적 규제와 관련한 여러 방안들이 이미 논의되고 있는데 징벌적 손해배상제 확대, 공정거래위원회 전속고발권의 폐지, 공정거래위원회의 행정제제 강화, 집단소송제 확대와 정상화, 다중대표소송 도입 등이 그 대표적인 예이다.

4. 경제 민주화를 향한 재벌 개혁 방향

1) 총수 지배력 약화, 재벌권력 통제

재벌 개혁을 둘러싼 여러 쟁점들에서 볼 수 있듯이 경제 민주화를 달성하기 위한 재벌 개혁의 가장 우선적인 과제는 계열사 간 순환출자를 통해 다수 계열사를 지배하는 총수의 절대적이고 부당한 지배력을 약화시키는 것이다. 이 지배력이 계열사 간 출자를 통해 확보된 것이라면, 이를 막는 가장 직관적인 정책은 출자총액제한제도이다. 잘 알다시피 이 제도는 한 회사의 다른 회사에 대한 출자 여력에 한도를 설정하는 것이며, 한도는 보통 순자산(자산-부채)의 일정 비율로 주어진다. 그런데 이 규제는 타 회사 출자의 앞뒤 배경이나 이유를 감안하지 않는다는 점

에서 잠재적으로 논란이 있을 수 있는 규제이고 또 그 형태가 소유규제여서 그 효과는 매우 강력하다는 특성을 가진다. 바로 이런 이유 때문에 이 제도는 잠재적으로 비효율적이라고 강하게 비판받았고, 그 효과가 너무 강하기 때문에 역설적으로 제대로 동원된 적이 없었다(전성인 2012).

이를 보완하기 위해 등장한 것이 계열사 간 순환출자 규제이다. 순환출자 규제는 기업에 의한 기업인수가 실질 재원을 수반하지 않고도 가능한 가장 전형적이고 극단적인 경우를 대상으로 시행되는 것이다. 그러나 출자총액제한제도나 순환출자 금지 등의 규제 수단은 이 정책이 추구해야 할 목표로서 명시되어 있던 ‘경제력 집중 억제’라는 목표와 혼선 때문에 끊임없는 논란에 휩싸였다.¹⁸⁾ 재벌들은 이러한 규제에 투자 축소, 자본파업으로 대항하기도 하였다. 또 순환출자를 통한 가공자본 형성을 어렵게 하여 총수 일가의 과도한 지배력 확장을 방지한다는 목적을 가진 정부의 지주회사 정책은 소유 투명성을 높이기는 하였으나 경제력 집중 억제라는 목적을 달성할 수 없었다. LG나 SK 재벌의 지주회사 전환은 분가나 친족분리의 훌륭한 수단이자, 총수 지배력을 유지하는 합법적인 방법이었다. 이를 위해 총수 일가가 들인 돈은 전혀 없다. SK 재벌의 경우 SK(주)의 자기주식 취득에 이은 인적 분할, 그리고

18) 출자총액제한제도가 경제력 집중 억제를 목표로 하다 보니 이른바 ‘효율적인 출자’와 사익추구를 위한 ‘비효율적 출자’를 구분하지 않았다. 또 정부가 효율적인 출자를 선정한다고 하면서 각종 적용 제외나 예외를 인정함으로써 그에 따른 규제 비용이 증가하였다(이상승 2008).

주식 교환을 통해 총수 지배력이 강화되었다. 이것이 지주회사 전환의 목적이고 결과였다(김진방 2012). 그나마 순환출자 금지로 규제 명맥은 유지하고 있으나 출자 해소 유예기간, 금산분리 완화 등으로 총수(일가) 지배력을 약화시키는 데는 불충분하다.

결국 재벌 권력을 통제하기 위해서는 순환출자 금지를 강화하는 것은 물론 계열분리명령(청구)제 혹은 기업분할명령(청구)제를 도입할 필요가 있다. 이는 총수 지배력에 대한 직접적 규제라는 점에서 총수 지배력을 약화시킬 수 있는 가장 강력한 수단이다. 전자는 지배주주가 주로 금융 계열사를 이용하여 시장 공정성과 안정성을 저해하는 행위 적발, 또는 그럴 우려가 있을 경우에 계열로부터 분리를 명령하는 제도이다. 이에 비해 후자는 단일 거대 독점기업에 대한 분할을 명령하는 제도이다. 그러나 두 제도는 시장지배력이나 경제력의 오남용으로 시장 기능이 제대로 작동하지 못할 때, 이를 경쟁적 질서로 전환한다는 근본 취지는 동일하다. 특히 사업부제 형식의 단일 기업과 모-자회사 관계로 결합된 기업집단 사이에 실질적인 차이가 크지 않음을 감안하면, 기업분할과 계열분리는 동시에 도입되어야 한다(김상조 2012a, 170).

명령제든 청구제든 문제는 도입 방법인데 하나는 공정거래법에 포함시켜 일반 경제력 집중에 대한 가장 공격적인 교정 장치의 하나로 도입하는 것이고, 다른 하나는 금융감독법령에 포함시켜 체제적 위기를 야기할 정도로 문제가 되는 금산복합그룹에 대해 산업자본과 금융자본을 분리하도록 감독 당국의 명령 형태로 도입하는 방법이 있다(전성인 2012). 그러나 이를 금융계열사로만 국한할 필요는 없다. MRO(Mainte-

nance, Repair and Operation) 사태나 재벌 대기업의 중소기업 영역 진출에 따른 양극화 심화 등을 고려, 비금융기업에 대해서도 그 대상을 확대해 계열분리 명령을 실행할 수 있어야 한다.

계열분리명령제와 더불어 지주회사 전환을 통해 그동안 범외조직이었던 구조조정본부가 공식 기구로 법제화되는 것에 대응하여 재벌그룹 차원의 공동결정제도나¹⁹⁾ 노동자 대표에 의한 경영 감시와 통제의 단서도 마련할 필요가 있다. 이것은 최근 재벌 개혁 방안과 관련하여 지주회사 규제 강화 방안들, 예를 들면 지주회사 부채비율 강화(100% → 200%), 자회사 또는 손자회사에 대한 최저지분비율 상향 조정(상장 20% → 30%, 비상장 40% → 50%)과 같은 방안들을 넘어서는 것이다. 물론 지주회사는 이를 실현하기 위한 필요조건에 불과하다. 공동결정제도나 노동자 경영 감시 등이 자회사 및 지주회사 전체 차원에서 실현되려면 노동자들의 기업 내 권력이나 사회적 권리가 대폭 개선되어야만 한다.

기업분할명령제는 거대 독점기업의 시장지배력 남용과 독점 폐해를 방지한다는 취지에도 불구하고 여전히 논란이 있을 수 있다.²⁰⁾ 그 논란의 핵심은 독과점 자체에 대한 위법 판단 여부이다. 그러나 재벌의 독

19) 재벌그룹 차원의 공동결정제는 그룹집단법을 제정할 경우 이에 상응하는 노동 차원의 대응으로서 일차적인 의미를 가진 것이다, 현재로서는 이상적인 제안이지만 그룹집단법 제정에 반드시 포함되어야 할 논의라고 할 수 있다.

20) 이 제도는 2003년 참여정부에서 검토한 적이 있고, 2003년 KDI에서도 완화된 형태로 도입할 수 있다는 취지의 보고서를 낸 바가 있다. 또 2012년 총선을 앞두고도 검토된 적이 있다.

점과 집중이 심각하게 진행된 경우, 이를 사후적으로라도 방지할 수 있는 방안으로서 논의할 만한 충분한 가치가 있다. 또한 미국의 반독점법 처럼, 비록 명령제 자체가 실제 시행되는 것은 매우 드물다 하더라도 이 법이 존재하는 것만으로 재벌을 규율하는 효과가 기대된다.

기업규율과 관련 지배주주로서, 장기투자자로서 국민연금의 역할을 기대해볼 수 있을 것이다. 기관투자가로서 국민연금의 주주권 행사를 강화해 재벌 개혁, 기업지배구조 개선의 실효성을 확보하지는 이른바 ‘국민연금 역할론’은 (대)기업 지배구조에 대한 노동의 참여와 견제가 미약하고, 또 금융을 통한 규율체제가 없는 현재에서 어쩌면 재벌 기업지배구조 개선의 유일한 통로일지도 모른다. 또 가입자인 국민의 연금자산에 대한 충실, 신의성실 의무를 가진 수탁자로서 주주권을 적극 행사하는 것이 국민에 대한 책임을 다하는 것이라는 측면에서도 국민연금의 고유한 역할이 존재한다. 이런 점에서 2015년 삼성물산과 제일모직 간 합병 전에 대한 국민연금의 의결권 행사는 국민연금의 주주행동주의 (shareholder activism)를 시험해볼 수 있는 기회였다. 그러나 의결권자문 기구의 반대 권고에도 불구하고 국민연금이 보여준 행동은 ‘경제 민주화’에 위배되는 것이었으며, 국민이 아닌 특정 재벌, 특정 개인의 지배권을 더욱 공고하게 만들어주었다.²¹⁾

21) 2015년 삼성물산과 제일모직 합병 당시 6.73%의 지분을 가진 자산운용사들은 이 합병 안에 모두 찬성 의견을 보였다. 증권회사도 마찬가지였다. 합병 안에 의견을 냈던 리서치센터 총 22곳 가운데 21개가 합병에 긍정적인 분석을 내놓았다.

국민연금이 재벌 대기업의 주주로서 시장 규율을 제대로 하려면 무엇보다도 국민연금의 주주권 행사를 어떻게 해야 할 것인가, 또 재벌 총수 일가의 전횡을 견제하기 위해서 기업경영에 어느 정도까지 개입할 수 있는지, 무엇을 요구하고 무엇을 얻어낼 것인지, 그 과정에서 운용수익을 일정 부분 포기해도 좋은지 등에 대한 공감대를 형성해야 한다(이정환 2014). 그러나 좀 더 장기적으로 이 문제는 경제 민주화와 더 깊은 관련이 있다. 즉, 국민연금의 적극적인 주주권 행사를 강화하는 것을 넘어,²²⁾ 의사결정기구가 수직계열화되어 있는 현재의 국민연금 지배구조를 개선하여 기금운영의 정부 종속, 그리고 비자율적 운영에서 벗어날 수 있어야 한다. 더 나아가 지배구조 개선 문제는 국민연금 자산운용 당사자인 금융권에 있어서 공공성 확보, 재벌로부터 독립하여 재벌을 규율할 수 있어야 한다는 측면에서도 시급하게 달성해야 할 금융민주화 과제 중 하나이다.

2) 금산분리 규제 강화를 통한 금융민주화

경제 민주화를 향한 재벌 개혁의 두 번째 방향은 재벌의 금융 지배력 확대와 유지를 견제하고 통제하는 것이다.²³⁾ 총수 일가는 금융보험 계

22) 의결권 행사 이외에 주주대표소송 참가, 사외이사 및 감사후보 추천, 비공식적인 주주권 행사(engagement), 증권 관련 손해배상소송, 기업지배구조펀드에의 위탁운용으로 주주권 행사 범위를 확대해야 한다(김우찬 2015).

23) 2000년부터 2015년까지 30대 기업집단 금융·보험계열사는 74개에서 112개로 증가

열사를 이용, 가입자들이 맡긴 자산을 경영권 보호와 같은 지배주주의 이익을 위해 사용(私用)하고 가입자의 희생을 초래한다. 물론 재벌 대기업들의 금융 지배는 재벌들의 금융회사 진출과 자산 규모만으로 설명할 수 없다. 기업의 당기이익 중에서 세금과 배당 등의 지출을 제외한 이익잉여금과 자본잉여금을 합한 사내유보금은 현금성 자산으로서 재벌 대기업들의 금융회사 통제에 활용될 수 있다.²⁴⁾ 재벌 대기업이 보유한 현금성 자산에 더해 재벌 금융회사들이 보유한 금융자산²⁵⁾에 의해 지배, 통제되는 은행 등 금융권은 이 자금을 유치해 가계부채를 늘리고, 이를 통해 국민들을 통제한다. 그 결과 통화신용정책 효과가 떨어지고, 경제시스템 위험이 커지며, 그럴수록 부채 의존적 경제성장으로부터 탈출은 더욱 어려워질 것이다.

재벌들의 금융 부문 장악은 그 금융자산의 원천도 문제지만, 산업기

했다(10대 기업집단 35개 → 47개). 같은 기간 금융·보험계열사 자산은 255조 5,610억 원에서 626조 5,840억 원으로 145.2% 증가했다.

- 24) 1,835개 상장사 사내유보금은 2008년 326조 원에서 2014년 845조 원으로 519조 원(158.6%) 급증했다. 자산 규모 기준 30대 기업으로 좁히면 같은 기간 206조 원에서 551조 원으로 166.5% 폭증했다(김현미 의원실 2015).
- 25) 2015년 말 삼성생명 자산은 연결재무제표 기준 약 230조 원이다. 이 중 단체보험 등 상품으로 판매한 퇴직연금자산(부채)은 18.8조 원이다. 이 자금을 어떤 금융회사에 배분하는가에 관한 권한은 전적으로 삼성생명의 결정에 달려 있다. 또 2015년 말 전체 퇴직연금 적립금 126조 4,000억 원 중 생명보험사와 손해보험사의 적립금은 35조 2,000억 원이다. 이 중 삼성생명이 18.8조 원, 삼성화재가 2.97조 원이다(금융감독원 2016).

업들의 주주가치경영 규율 기제로서 금융의 본래적 기능에도 심각한 부작용을 낳는다. 나아가 금융세계화는 중소기업 또는 서민에 대한 금융 접근권을 점점 더 제한한다는 의미에서 공공성의 약화, 금융민주화의 후퇴를 초래한다. 금융민주화의 후퇴는 시민들로 하여금 금융적 투자 수익의 급등이나 실물 자산가격 폭등에 대한 기대치를 높임으로써 시민 사회의 금융화를 더욱 촉진한다. 그럴수록 더 높은 금융 수익을 요구하는 금융자산 계층의 발언권과 사회경제적 영향력은 더욱 커질 수밖에 없다. 이는 결국 자산적 개인주의의 탈정치화를 더욱 심화시킬 것이다 (장진호 2013, 215).

재벌의 금융지배 효과가 이렇게 심각한 것이라면 금산분리의 가장 직관적인 해결책은 재벌 소유 금융계열사에 대한 계열분리명령이다. 동시에 금융보험사의 일반 계열사 보유지분의 의결권 한도 강화도 필요하다. 의결권 제한이 논의되는 것은, 지주회사체제로 전환하지 않은 재벌의 경우, 합병 등 경영권 변동 관련 사안에 대해 내부지분을 15%까지 의결권 행사를 허용하는 현 제도를 통해서도 재벌들이 계열사에 대한 충분한 통제권을 확보할 수 있기 때문이다. 제도 도입 초기 금산분리 원칙에 따라 금융계열사의 비금융계열사 의결권을 전면 금지하였던 것은 바로 이러한 이유에서였다. 이후 그 기준이 15%까지 낮아졌지만, 당시 이 금융보험사 의결권 제한에 가장, 유일하게 삼성 재벌이 민감하게 반응했던 것은 이러한 제한이 총수 일가 등 지배주주의 권한에 직접적으로 영향을 미치는 정책 수단이었기 때문이다. 따라서 금융보험사 의결권 제한은 금산분리 원칙을 지키는 수준에서 의결권 행사 지분 규모

를 축소하는 방식으로 규제를 강화해야 한다.

금산분리와 관련하여 대다수 재벌들이 금융계열사를 소유하고 있는 현실을 감안하여 중간 금융지주회사를 도입하지는 논의가 있었다. 중간 금융지주회사제도는 일반 지주회사가 금융계열사를 소유·지배할 수 있게 허용하되, 금융자회사의 수나 규모가 일정 정도를 넘을 경우 반드시 중간 금융지주회사를 두게 의무화하는 제도이다. 그러나 막대한 규모의 자본 변동이 요구되는 중간 금융지주회사제도 도입은 재벌의 반대는 물론이고,²⁶⁾ 외국자본에 대한 경영권 보호 논란에 휩싸일 수 있어서 실현 여부가 불투명하다. 이러한 논란 외에도 중간 금융지주회사는 원칙적으로 산업자본의 금융자본 지배를 허용함으로써 금산분리원칙을 위배하는 것이며, 어떤 형태로든 지주회사제도 자체로는 재벌 총수의 지배권을 약화시킬 수 없는 한계를 가진다는 점에서도 신중히 고려할 문제이다.

특히 금융과 산업의 엄격한 분리를 통한 금융규제는 앞에서 언급하였던 소득주도성장론 혹은 좀 더 일반적으로 말해 새로운 성장 전략을 모색하는 데 있어서 필요한 조치이다. 자본주의 역사에서도 확인할 수 있듯이 금융규제 완화는 투기적 성장, 부채의존적 성장을 초래함으로써 경제위기를 가져오고 이를 지속시킨다. 이런 측면에서 금융과 산업의

26) 이 제도의 도입과 관련하여 가장 민감했던 재벌은 삼성이었다. 왜냐하면 당시 중간 금융지주회사가 의무화되면 ‘이재용 → 삼성에버랜드 → 삼성생명 → 삼성전자’로 이어지는 소유구조 고리가 끊어질 우려가 있었기 때문이다. 또 순환출자가 금지될 경우 이를 단순히 해소하는 것에 비해 중간금융지주로 전환하는 비용 역시 감당하기 쉽지 않은 문제였다(송원근 2014).

엄격한 분리 이외에 국제적 자본유입 통제, 금융거래세 부과 등의 정책들도 병행되어야 한다(ILO 2011; 김병권 2012).

3) 공정한 시장을 통한 시장민주화

재벌 개혁 문제는 총수 지배력 약화라는 원칙의 문제이지만, 제도나 정책을 실행하는 현실에서는 엄정한 법 집행의 문제일 수 있다. 과거 지배구조 개선에 초점을 맞춘 재벌 개혁 조치들이 '주주자본주의에 입각한 것'이었고, 따라서 개혁 관련 법령이 엄격하게 집행되었다고 해도 결과는 크게 달라지지 않았을 것이라고 생각할 수 있을 것이다. 그러나 경제 민주화 측면에서 공정한 법 집행은 공정한 게임 규칙과 그 규칙의 준수, 법적 권리에 상응하는 책임을 강제한다는 점에서 최소한의 것이며 우리 사회가 건너뛴 '구자유주의적 과제'를 해결하는 것이다. 따라서 이 과제를 해결하는 데 필요한 법적, 제도적 보완은 계속되어야 한다. 회사기회 유용 금지, 이사선임 등과 관련된 집중투표제 의무화, 다중대표소송제 도입, 그리고 불공정거래 관행과 관련된 징벌적 손해배상제도 확대, 하도급 분쟁 조정신청제도 강화 등이 그 대표적인 예라 할 수 있다.

또 회사기회 유용 금지에 관한 상법 개정 유명무실화에서 잘 드러나듯이, 규제 목표는 총수일가에 대한 지배력 약화를 지향하는 것이어야 하며, 해당 기업만이 아니라 전체 계열사에 대해 부당한 지배력을 행사하는 총수(일가)에 대해 책임을 묻는 것이어야 한다는 점이다. 회사기회 유용에 대한 상법 상 제재가 유명무실하게 된 것은 주주들이 승소하더

라도 승소에 따른 이득이 해당 기업에 귀속됨으로써 소송 인센티브가 없었다는 이유도 있었지만 더 본질적으로는 등기이사로 등재되어 있지 않은 총수 일가에는 적용이 불가능한 것이었다.²⁷⁾ 이러한 사태가 발생한 것은 ‘일감 몰아주기’를 통한 회사기회 유용과 같은 관행들이 총수 및 일가의 지배권을 강화하려는 일련의 시도들과 필연적으로 관련되어 있기 때문이다. 실제로 재벌기업들은 기업조직 재편이라는 명목 하에 일감 몰아주기 규제를 회피하거나 ‘경영권 승계’를 목적으로 불필요하거나 지배주주 일가에 유리하게 사업 부문 구조조정을 시행해왔다(하준 외 2015). 이와 같은 제도적 허점이나 공백은 법인세법 강화, 즉 일감 몰아주기를 통해 얻은 부당이익에 대한 증여세 과세 강화(하준 외 2015) 등을 통해서도 보완될 수 있을 것이다.

계열사 간 ‘일감 몰아주기’는 총수 일가가 높은 지분을 가진 (비상장) 계열사에 일감을 몰아주고 사익을 편취하는 것을 넘어서 재벌 2,3세에게 부를 대물림하는 편법으로 이용된다는 점에서 더욱 문제다. ‘2012년 대선관 경제 민주화’ 논의에서 이 일감 몰아주기 문제는 대기업과 중소기업 간 관계의 문제, 혹은 동반 성장 문제로 간주되고 그 대책이 논의

27) 총수 있는 40대 민간 대기업 계열사 1,356개 가운데 총수 일가가 이사로 등재된 회사는 21.7%(294개사)에 불과했다. 이 이사 등재 비율은 2013년 26.2%, 2014년 22.8% 등으로 해마다 하락하고 있다. 특히 전체 대기업 계열사 중 그룹 총수가 이사로 등재된 회사는 7.7%(105개사)에 머물렀다. 재벌 2~3세들이 임원으로 승진하고 있지만, 이들이 계열사 이사로 등재된 비율은 6.9%(93개사)에 불과했다(공정거래위원회 2015c).

되기도 하였다.²⁸⁾ 그러나 일감 몰아주기는 사익 편취나 부의 대물림 과정에서 생기는 기업 이해당사자 간 이해 충돌 문제, 즉 총수 일가 외의 주주들에 대한 재산상의 손해를 끼치는 것이다(이재형 2012). 따라서 주주대표소송과 같은 민·형사상의 책임을 강화해야 할 것이다.

5. 결론

현재 한국경제는 그동안 재벌 대기업 중심의 수출주도형·조립형 산업화가 초래하는 불균형과 불평등, 즉 (상위) 재벌로의 경제력 집중 심화, 하도급 거래의 불공정성 등 약탈적인 산업 생태계와 비용의 사회화 구조, 노동시장의 이중구조화에 따른 노동 격차 확대, 가계소득과 기업 소득의 격차 확대 같은 심각한 문제들로 위기에 빠져 있다. 이는 국내 산업간 연관관계, 대기업과 중소기업 간 연결고리를 약화시킴으로써 기존 성장모델의 한계를 더욱 심각하게 드러내고 있다.

1998년 외환위기를 계기로 경제력 집중 완화를 목표로 하였던 재벌 개혁은 기업지배구조 개선으로 방향을 잡았다. 그러나 이것은 영·미식

28) 2015년 4월 기준 대기업 집단으로 지정된 49개 그룹의 업종별 내부거래는 중소기업 업종으로 지정된 컴퓨터 프로그래밍 및 시스템통합 및 관리업(59.9%), 정보서비스업(56.8%), 창고 및 운송 관련 서비스업(33.5%), 농업(30%), 펄프, 종이 및 종이제품 제조업(26.2%), 인쇄 및 기록매체 복제업(25.4%) 등에서 특히 많았다(공정거래위원회 2015a).

주주자본주의에 입각한 지배구조 개혁이었으며, 이후에도 이 개혁의 프레임을 벗어나지 못했다. 지주회사체제 전환으로 재벌 소유구조의 투명성을 일정 정도 확보했으나 총수 지배력을 약화시키지 못했으며, 소수 재벌에 대한 경제력 집중은 더욱 심화되었다. 2012년 대선판 경제 민주화로 부각된 일감 몰아주기와 대기업과 중소기업 상생 문제는 좀 더 근본적이고 포괄적으로 제기되었어야 할 재벌 개혁 의제를 축소, 왜곡하는 결과를 초래했다.

이런 점에서 재벌 개혁은 경제 민주화의 출발점이며, 축소되어버린 의제들을 다시 확장하고 살려내는 것이 되어야 할 것이다. 경제 민주화를 가로막는 막대한 경제권력이 바로 재벌이라고 본다면 경제 민주화는 재벌의 탈집중화를 통하여 그 폐해를 막고 기업 수준, 기업 간 관계, 그리고 시장경제 수준에서 각 참여자의 시민권을 확보할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 총수(일가)의 지배력을 약화시키고, 이를 바탕으로 경제력 집중을 방지하는 것이 우선되어야 한다. 총수 중심의 기업 지배구조는 노동권을 약화시키고, 다양한 이해당사자(stakeholder)들의 경영 참여나 감시를 불가능하게 하며, 특히 노동자들의 헌신을 유인하지 못하는 기업시스템을 고착화하고, 기업 간 장기적 협력관계 형성을 방해한다. 따라서 이 구조를 변화시키지 않고는 노동 개혁도 가능하지 않고, 나아가 시민권과 자치를 실현하는 시민적 경제의 형성도 불가능하게 될 것이다. 이러한 경제 민주화는 필연적으로 정부 역할에 대한 재정립을 요구한다. 나아가 소득주도성장, 공정성장 등 다양한 대안적 성장모델이 논의되는 상황에서 재벌 개혁은 과거 정부-재벌 간 연합에 의

한 경제성장 모델을 대체하는 새로운 발전 모델의 모색이라는 점에서도 시급한 과제이다.

참고문헌

- 강정민. 2015. “박근혜 대통령의 공약이행 평가 V.” 경제개혁연구소. 『경제개혁 리포트』 2015-10호.
- 경제개혁연대. 2012. “제19대 국회 개혁입법과제 제안: 재벌정책과 하도급정책을 중심으로.” 『경제개혁이슈』 2012.1호(<http://www.ser.or.kr>).
- 공정거래위원회. 2015a. “공정거래위원회 대기업집단 내부거래 현황 분석 결과.” 2015.8.
- _____. 2015b. “2015년 공정거래법상 지주회사 현황 분석 결과.” 2015.10.
- _____. 2015c. “2015년 대기업집단 지배구조 공개.” 2015.12.
- 금융감독원. 2016. “2015년 퇴직연금 영업실적 분석 결과.” 금융감독원 퇴직연금 통계.
- 김남근. 2015. “경제민주화정책 3년의 평가와 과제.” 『경제민주화성과와 과제』. 2015 사회경제정책포럼_제3회 경제민주화 분야(자료집)(7.1)
- _____. 2012. “중소 상인 보호와 재벌 개혁의 과제.” 『시민과 세계』 21호. 271-283.
- 김병권. 2013. “왜 다시 재벌개혁인가?: 경제민주화와 보편 복지의 동반추진 전략.” (<http://www.true-story.co.kr/news/articleView.html?idxno=8062>).

- _____. 2012. “재벌개혁과 경제민주화 방향.” 『재벌체제 개혁과 경제민주화: 어떻게 실현할 것인가? 쟁점 진단과 대안 모색』. 민노총·새로운 사회를 여는 연구원 주최 기획토론회 자료집.
- 김상조. 2015. “New Normal 시대의 경제민주화.” 동반성장연구소 제20회 동반성장포럼 발표문.
- _____. 2014. “기업집단 규율체계의 새로운 패러다임 모색.” 한국경제발전학회 정책토론회 발표문(7.9).
- _____. 2012a. “유럽의 기업집단법 현황 및 한국 재벌개혁에의 시사점.” 민주정책연구원용역보고서. 2012.7.
- _____. 2012b. “경제민주화의 의미와 과제.” 『경제와 사회』 통권 96호. 112-140.
- _____. 2011a. “재벌개혁 2단계 운동, ‘기업집단법’ 제정하자.” 『이코노미인사이트』 5월호.
- _____. 2011b. “재벌 중심 체제의 한계: 경제력 집중 심화 및 폐쇄적 지배구조의 폐해와 극복 방안.” 미간행.
- 김선웅. 2006. “기업집단에 관한 독자적 규제 법률의 필요성과 내용.” 『기업지배구조연구』 18(1). 1-17.
- 김성구. 2013. “재벌개혁, 재벌타협? ‘재벌몰수가 정답.’” 미간행.
- 김우찬. 2015. “국민연금기금의 주주권행사 실태와 개선방안.” 한국금융학회 추계정책심포지엄.
- 김진방. 2012. “경제 민주화와 재벌 개혁.” 『사람과 정책』 봄호. 10-28
- 김현미 의원실. 2015. “1,835개 상장사 2008년~2014년 전수조사: 전체 사내유보금 845조원, 30대 기업 551조원.” 보도자료(9.13).
- 박순성·이상호. 2012. “고전적 자유주의와 경제민주화.” 『황해문화』 76호. 8-26.
- 박형준. 2013. 『재벌, 한국을 지배하는 초국적 자본』. 서울: 책세상.
- 새로운 사회를 여는 연구원(새사연). 2012. “소득주도 성장전략이 대안이다.” 새사

연 브리핑(4.12).

- 송원근. 2014. “삼성 재벌의 지배구조 변화와 이재용 시대.” 『사회경제평론』 제44호, 177-220.
- _____. 2013. “기업집단 개혁과 경제민주화: 미국, 독일, 일본의 비교.” 이병천·전창환 편. 『사회민주주의의 경제학: 이론과 경험』. 민주화운동기념사업회 기획. 서울: 돌베개.
- _____. 2008. 『재벌개혁의 현실과 대안 찾기』. 서울: 후마니타스.
- 신광식. 2015. “재벌과 민주주의·시장경제의 조화: 친재벌에서 친시장으로의 전환.” 국가미래연구원. 경제개혁연대·경제개혁연구소 공동토론회(보수진보 대토론회). 경제권력(재벌)과 민주주의·시장경제 어떻게 조화시켜야 하나? 2015.6.30).
- 신용욱. 2007. “‘민주화’ 20년의 경제민주화, 그 굴곡과 해체.” 『역사비평』 2007년 겨울호(통권 81호). 109-139.
- 위평량·채이배. 2010. “상장기업의 실효법인세율에 관한 분석.” 『경제개혁리포트』 2010-09호(7.20).
- 유철규. 2013. “경제민주화 공약과 박근혜 정부: 중간평가와 대안적 과제.” 『동향과 전망』 89호. 71-106.
- 이병천. 2013a. “어떤 경제민주화인가-시장사회/경제에서 시민사회/경제로.” 『시민과 세계』 제22호. 106-125.
- _____. 2013b. “김대중 모델과 한국경제 97년 체제.” 『기억과 전망』 통권28호(여름). 106-125.
- 이병천·전창환 편. 2013. 『사회민주주의의 경제학: 이론과 경험』. 민주화운동기념사업회 기획. 서울: 돌베개.
- 이병천·정준호·최은경. 2014. “삼성전자의 축적방식 분석: 세계화 시대 한국 일류기업의 빛과 그림자.” 『동향과 전망』 92호. 129-173.

- 이상승. 2008. “재벌규제 정책의 새로운 패러다임 모색: 경쟁법 집행의 강화 및 기업집단에 관한 회사법의 도입.” MS IT 포럼 발표문.
- 이상현. 2014. “소득주도성장: 이론적 가능성과 정책적 함의.” 『사회경제평론』 통권 43호. 67-99.
- 이재형. 2012. “대·중소기업 관계에 대한 정책과제.” 『KDI FOCUS』 통권 21호 (10.4).
- 이정환. 2014. 『한국의 경제학자들』. 서울: 생각정원.
- 임원혁. 2005. “한국경제와 재벌개혁.” 『시민과 세계』 제7호. 2005 상반기. 187-205.
- 장진호. 2013. “금융 지구화와 한국 민주주의.” 『기억과 전망』 통권 28호(여름). 183-225.
- 장하준·정승일·이종태. 2012. 『무엇을 선택할 것인가』. 서울: 부키
- 전병유·정준호. 2015a. “한국경제 성장 체제의 재구성을 위한 시론.” 『동향과 전망』 95호. 9-43.
- 정준호·전병유. 2015b. “한국경제의 이중화와 성장체제 전환의 가능성.” 한국노동연구원 개원 27주년 기념 국제컨퍼런스 발표문(11.12~13).
- 전성인. 2012. “경제권력으로서의 재벌과 사회적 통제: 케인스의 시각으로 본 경제민주화”. 『황해문화』 제76호. 47-61.
- _____. 2006. “기업집단규율의 이론적 측면.” 『기업지배구조연구』 18(1). 1-26.
- 정태인. 2015. “세 정치인의 소득주도성장론.” 『시사인』(4.21일 자).
- 정태인·새사연. 2012. 『리셋코리아』. 미래를 소유한 사람들.
- 조영철. 2007. 『금융세계화와 한국 경제의 진로: 민주적 시장경제의 길』. 서울: 후마니타스.
- _____. 2003. “재벌체제와 발전지배연합.” 이병천 편. 『개발독재와 박정희 시대』. 서울: 창작과 비평사.

- 최장집·박찬표·박상훈. 2007. 『어떤 민주주의인가』. 서울: 후마니타스.
- 최태욱. 2013. “조정시장경제와 합의제 민주주의의 상호보완성.” 『지역과 전망』 통권 29호(겨울). 506-549.
- 피케티, 토미(Thomas Piketty). 2014. 『21세기 자본』. 장경덕 외 역. 이강국 감수. 글항아리.
- 하준·정인환·채이배. 2015. “산업정책의 실효성 제고를 위한 경쟁 및 구조조정 정책의 개선방안.” 산업연구원 연구보고서 2015-763호.
- 홍장표. 2015a. “소득주도성장과 중소기업의 역할.” 한국일보 주최 「2015 한국포럼」 발표문.
- _____. 2015b. “포용적 성장과 소득주도 성장론.” 더미래 연구소, (사)코리아컨센서스연구원 공동 주최 정책리뷰세미나. 「포용적 성장과 소득주도 성장론: 위기의 한국 경제 해법인가?」 토론문.
- _____. 2014a. “한국의 노동소득분배율 변동이 총수요에 미치는 영향: 임금주도성장 모델의 적용가능성.” 『사회경제평론』 통권 제43호. 101-138.
- _____. 2014b. “한국의 기능적 소득분배와 경제성장: 수요체제와 생산성체제 분석을 중심으로.” 『경제발전연구』 20(2). 67-97.
- Arrigo, G. & G. Casale. 2010. *A Comparative Overview of Terms and Notions on Employee Participation*. ILO.
- ILO. 2011. “Towards a sustainable recovery: The case for wage-led policies.” *International Journal of Labour Research*, 3(2). Geneva.
- Lavoir, M. & E. Stockhammer. 2012. “임금주도 성장론: 개념, 이론 및 정책.” 『국제노동브리프』 2012년 12월호. 한국노동연구원(원문은 *Wage-led growth: Concept, theories and policies*, Conditions of work and employment series, No.41, ILO).

Abstract

Changes and Suggestive Ways to Chaebol Reform since Financial Crisis of 1998 in Korea

Song, Won-keun

Gyeongnam National University of Science and Technology

This article reviews distinctive goals of each period in government Chaebol policy since the financial crisis of 1998. These goals are 1) prevention of economic concentration in pre-crisis era 2) corporate governance reforms after the crisis 3) establishment of fair trade practice and partnership between nepotistic conglomerate company and (subcontract) SMEs since the end of 2012. Based on this diagnose, we summarize several controversial issues around Korean Chaebol reform agenda that have been revived as “national craze for economic democratization” at presidential election of 2012. This nation-wide demand for democracy is a reflection of market-based reform failures including that of Chaebols. Under the current economic situations of Korean economy that has to find a new growth path, we also suggest some prospects and ways to Chaebol reform and economic development hereafter. The crucial point of the urgent economic reform and democratization is to have a public control over Chaebols through contracting down powers of dominant shareholders.

■ **Keyword:** Chaebol(reform), Economic Concentration, Corporate Governance, Economic Democratization, Holding Company(system)

투고 : 2016/3/31 심사 : 2016/4/19 확정 : 2016/5/19