

재벌개혁, 어떻게 할 것인가?

유종일 (KDI국제정책대학원 교수)

1. 경제민주화와 재벌개혁

지금 ‘월가를 점령하라’는 운동이 전 세계적으로 들불처럼 번지고 있다. 신 자유주의 시장독재와 탐욕이 낳은 금융위기와 소득불평등에 저항하여 젊은이들이 경제민주화를 외치고 있다.

한국경제도 위기다. 재벌을 중심으로 한 소수 특권층을 위한 성장, 이에 따른 불만을 과속성장으로 해결하려드는 성장만능주의 정책의 결과 한국경제가 심하게 흔들리고 있다. 1997년의 외환위기, 2003년의 카드채 위기, 2008년 제2의 외환위기, 그리고 또 다시 위기다. 거듭되는 경제위기는 과속 거품성장을 추구한 결과다. 특히 이명박 정부의 무리한 경기부양 정책은 정부부채의 급증과 가계부채의 과잉 팽창을 낳았고, 이는 한국경제를 매우 취약하게 만들었다. 일인당 국민소득 2만 달러가 무색하게 ‘요람에서 무덤까지’ 민생이 위기다. 입시지옥과 미친 등록금을 뚫고 나오면, 이태백과 3포세대의 좌절이 기다린다. 중장년기에는 고용불안, 주거불안, 소득불안에 시달리며, 자녀교육 때문에 등골이 휘다. 노인층은 OECD 최고의 빈곤율과 자살률에 신음한다.

소수 특권층을 위한 성장은 과욕과 거품을 낳고 위기로 귀결된다. 공동체를 파괴하고 삶의 질과 행복의 수준을 하락시킨다. 과거에 우리는 무조건 경제성장을 추구했다. 성장을 발전과 동일시했다. 하지만 이제 맹목적인 성장지상주의는 버려야 한다. 사람이 중심이 되고, 모든 이에게 혜택이 돌아가는 성장을

해야 한다. 거품성장이 아닌 안정적인 성장을 해야 한다. 이것이 좋은 성장이다. 좋은 성장은 모든 이들에게 최대한 기회의 평등, 참여의 평등을 보장하고, 그리하여 분배의 평등도 제고되는 민주적 원리에 입각해서 경제가 작동할 때 가능하다. 이것이 곧 경제민주화다.

그리고 경제민주화의 핵심과제는 바로 재벌개혁이다. 재벌대기업에 의한 경제력 집중은 공정경쟁을 해치고 경제 양극화를 초래하는 핵심적 원인이기 때문이다.

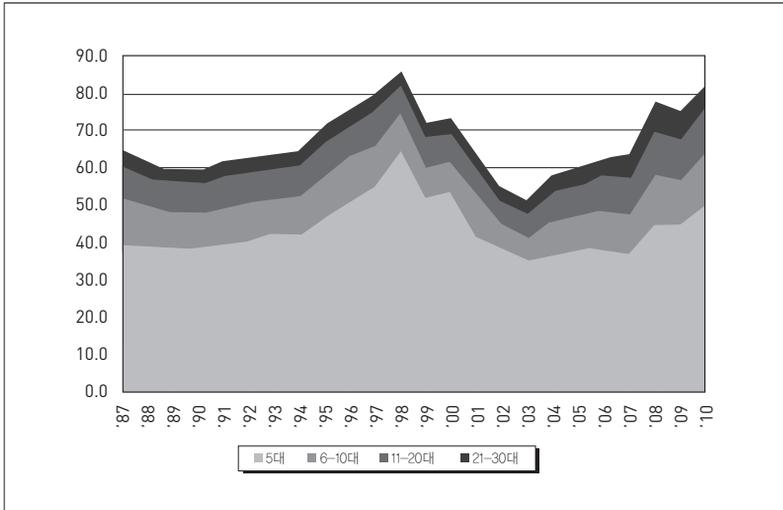
2. 재벌개혁의 필요성

지난 1997년 외환위기가 발생했을 때 재벌은 위기의 주범으로 낙인찍히고 개혁의 대상이 되었다. 당시에 문제가 되었던 것은 재벌의 총수중심 지배구조와 이에 입각한 선단식 경영행태와 과도한 차입 등이었다. 이러한 구조와 행태는 줄도산의 위험을 초래하여 금융부실과 금융위기의 원인이 되었다는 것이다. 따라서 재벌개혁의 강조점은 지배구조 개혁에 있었다. 지배구조 개혁이 성과를 충분히 거두지 못한 것은 차치하고라도, 재벌의 경제력 집중과 이에 따른 양극화 문제에 대해서는 관심조차 기울이지 않았던 것이다.

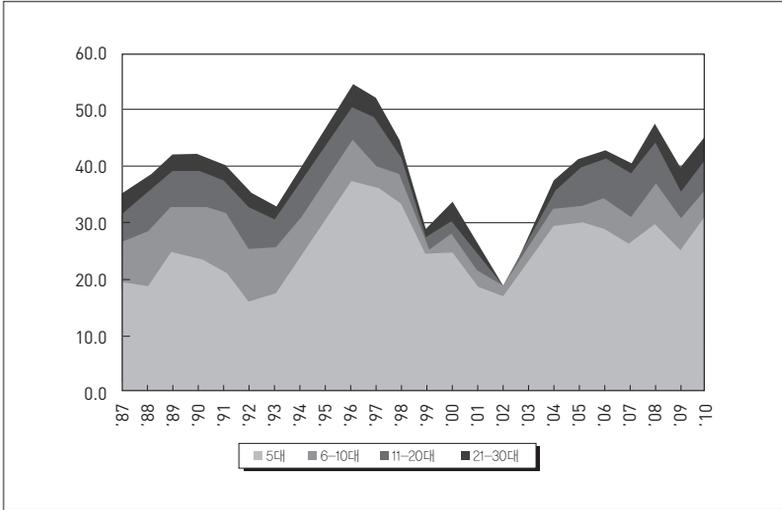
지금 한국경제 최대의 화두는 양극화다. 그리고 재벌개혁의 필요성은 무엇보다도 재벌이 양극화의 주범이라는 데 있다. 특히 이명박 정부의 특혜와 비호 가운데서 재벌의 경제력 집중은 심화되었다. 재벌은 이제 하도급 중소기업을 쥐어짜는데서 나아가, 중소기업 영역과 골목상권에 이르기까지 무분별한 확장을 일삼고 있다. 재벌은 살이 찌는데 서민경제는 죽어가고 있다. 이명박 대통령은 재벌총수들과 누차 회동하면서 투자와 고용을 독려했지만 기대했던 ‘낙수효과’는 나타나지 않았다. 그래서 이명박 정부조차도 비록 구두선에 그칠 지언정 ‘공정사회’니 ‘동반성장’이니 ‘공생발전’을 외칠 수밖에 없는 상황이 되었다.

외환위기 이후 강력한 재벌개혁과 구조조정이 추진되어 재벌의 경제력 집중이 상당히 완화되었으나 위기를 벗어난 이후 개혁이 후퇴하고 재벌집중은 다시 심화되어 이제는 외환위기 이전 사상 최고수준을 회복하였다(<그림 1> 과 <그림 2> 참조). 또한 차입경영 등 재벌의 행태에 상당한 변화를 초래하기도 했지만, 총수중심의 낙후된 지배구조라는 핵심문제에 있어서는 제자리걸음을 하고 말았다. 계열사출자에 의한 총수의 지배력을 바탕으로 황제경영, 선단식경영, 경영권 세습 등이 지속되고 있다. 출자총액제한제도는 2000년 이후 점차 완화되더니 급기야 완전 폐지되고 말았다. 이후 재벌의 문어발식 확장이 재현되어 계열사수가 급증하고 있다. <그림 3>은 특히 이명박 정부 하에서 15대 재벌의 계열사수가 65% 가까이 급증한 것을 보여준다.

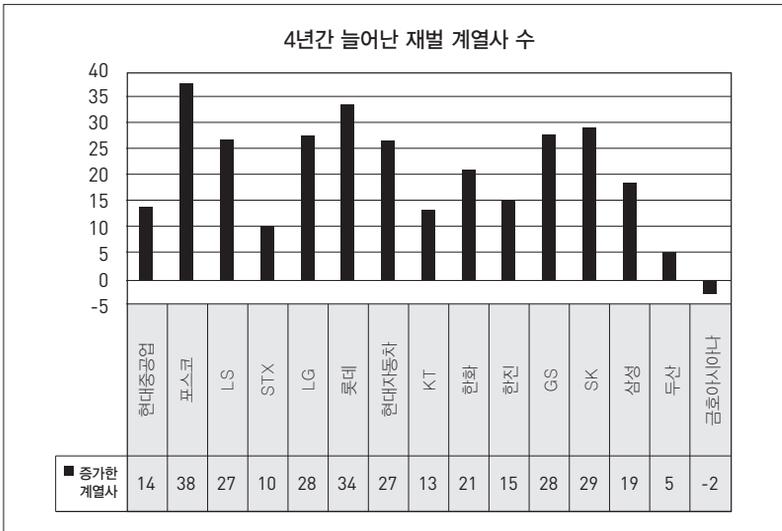
[그림 1: 30대 재벌의 GDP 대비 매출액 비중]



[그림 2: 30대 재벌의 총 설비투자 대비 투자 비중]

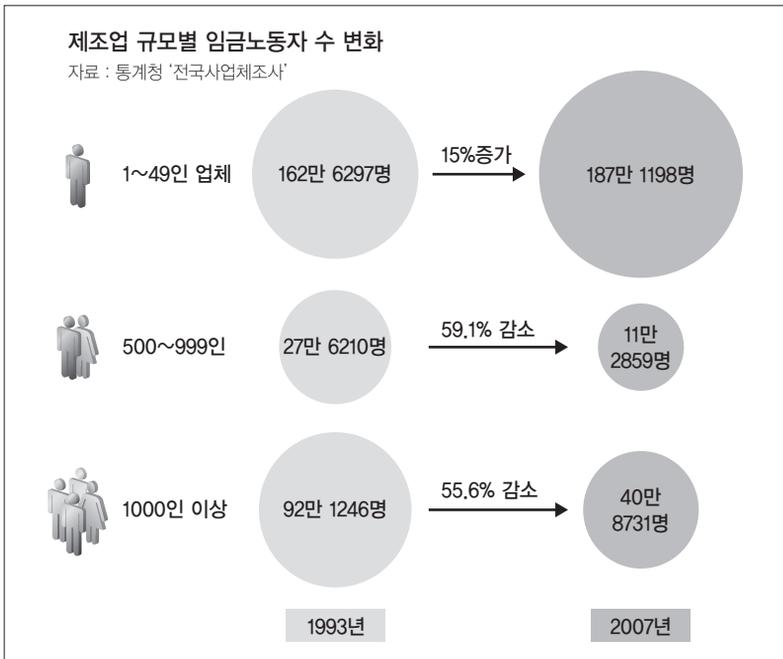


[그림 3: 이명박 정부 하 15대 재벌의 계열사 증가]



그런데 이렇게 재벌의 매출액 비중이나 설비투자 비중이 늘어나는 데도 불구하고 고용은 오히려 감소하고 있다. <그림 4>는 제조업 분야에서 기업규모별로 임금노동자 수가 지난 1993년부터 2007년에 이르는 기간 사이에 어떻게 변화했는지 보여준다. 종업원이 50인 미만인 소규모 업체들은 15%가 증가한 반면, 500인 이상의 대규모 업체들의 고용은 55~60% 정도의 대폭 감소를 보였다. 이렇게 고용구조가 열악하게 변화하는 한 중요한 이유는 바로 사내하청이다. 대기업이 직접고용을 회피하고 사내하청을 활용하면서 대기업 고용은 줄고 영세기업 고용은 증가하는 현상이 벌어진다는 것이다. 이런 경향은 재벌 그룹 계열사들이 주도하고 있다.

[그림 4: 제조업 규모별 임금노동자 수 변화: 1993~2007]



대표적인 예로 현대모비스 울산공장의 원청(정규직) 노동자는 478명에 그친 반면 사내하청 노동자는 1137명으로 전체 노동자 중 사내하청 비율이 70.4%나 됐다. 현대중공업그룹 계열사인 현대삼호중공업(58.2%), 삼성그룹의 삼성중공업(57%), 현대차그룹의 현대하이스코 순천공장(56%), 삼성그룹의 제일모직 여수공장(54.9%) 등도 사내하청의 비율이 극도로 높다. 재벌의 이러한 고용행태는 노동시장의 양극화를 초래하는 중요한 요인이 되고 있다.

[표 1: 삼성전자와 현대기아차, 하도급기업의 매출액영업이익률 비교]

(%)

	삼성전자 (A)	삼성전자 하도급 기업 (B)	격차 (A-B)	현대·기아차 (C)	현대·기아차 하도급 기업 (D)	격차 (C-D)
2000	21.69	7.90	13.79	5.74	4.46	1.28
2001	7.09	6.06	1.03	7.51	4.19	3.32
2002	18.78	6.58	12.20	6.17	4.59	1.58
2003	16.50	7.37	9.13	8.06	4.04	4.02
2004	20.85	8.26	12.59	5.84	3.79	2.05
2005	14.03	7.18	6.85	3.36	3.04	0.32
2006	11.76	6.54	5.22	2.48	3.21	-0.73
2007	9.41	5.65	3.76	4.06	3.04	1.02
2008	5.67	5.89	-0.22	4.50	2.29	2.21
2009	7.07	5.66	1.41	6.72	2.48	4.24
2010	10.97	-	-	8.17	-	-
'00-'09 평균	13.28	6.71	6.58	5.44	3.51	1.93

재벌들은 또한 중소기업과의 거래관계와 경쟁관계에서 압도적인 자본력과 시장지배력에 의거해서 불공정 행위를 일삼는다. 납품 단가 인하 강요나 기술 빼앗기 등 하청기업에 대한 압박은 좀처럼 개선되지 않고 있다. 그 결과 원청 대기업과 하청 중소기업 사이에 수익성이 매우 큰 격차를 보이고 있다. <표 1>은 일례로 삼성전자와 현대기아차의 수익성을 각각의 하도급기업의 수익성과 비교하여 보여준다. 2000년부터 2009년까지 10년간 삼성전자의 평균 수익률이 13.28%였는데 반해 하도급기업들의 평균 수익률은 그 반에 불과한 6.71%였다. 현대기아차의 경우에는 각각 5.44%와 3.51%로 역시 상당한 격차를 보였다. 여기서 하도급기업은 1차 하도급을 의미하는 것이어서 2차, 3차 하도급기업에 비해 상황이 훨씬 낫다는 점을 감안하면 문제의 심각성을 짐작할 수 있다.

재벌의 중소기업 영역과 골목상권 침투는 커다란 사회문제가 되고 있다. 자본과 기술을 바탕으로 해외에서 경쟁해야 마땅할 재벌대기업들이 중소기업과 자영업자들을 희생양으로 삼으면서 손쉬운 돈벌이에 나서고 있는 것이다. 특히 ‘일감 몰아주기’는 세금 없는 상속과 경영권 세습을 위한 새로운 수법으로 등장하여 공정경쟁을 해치고 있다. 기업가정신은 간데없고 ‘뽕땅’정신이 지배하고 있는 것이 오늘날 재벌가의 현실이 되었다.

나아가 재벌의 불법로비와 각계에 걸친 과도한 영향력은 민주주의를 왜곡하고 심지어 그 기반을 송두리째 위협하고 있다. 재벌은 광고주의 지위를 이용하여 언론에 과도한 영향력을 행사하고 있으며 산하 경제연구소들을 통해서 우리사회의 담론을 상당한 정도로 지배하고 있다. 특히 삼성그룹의 독보적인 영향력이 부각되면서 삼성공화국이라는 신조어가 회자되고 있을 정도다. 재벌의 로비는 정부의 정책을 자신에게 유리하게 이끌기 위한 것도 있고 이권과 관련한 정보를 얻기 위한 것도 있지만, 총수지배체제 자체를 유지하기 위한 것도 있다. 총수지배체제는 체제유지와 세습을 위한 비자금 조성과 횡령,

탈세 등을 당연시하는 풍토를 조장할 수밖에 없기 때문이다. 삼성그룹과 현대차그룹을 비롯하여 굴지의 재벌집단들의 총수들이 연이어 법정에서 서는 현실이 이를 웅변으로 말해주고 있다. 사건이 터지면 이들은 사회공헌과 지배구조 개선 등을 약속하여 여론을 무마하고, 사법부는 최대한의 관용을 베푼다. 그러나 최근 삼성그룹의 전략기획실 부활과 이건희 회장의 경영일선 복귀에서 보듯이 시간이 조금만 지나면 언제 그랬냐는 듯이 과거로 회귀하기 일쑤다.

3. 재벌개혁의 전략과 과제

재벌의 막강한 영향력을 극복하고 개혁이 성공하기 위해서는 강력한 여론의 힘이 뒷받침되어야만 한다. 외환위기 당시에는 개혁의 절박성에 대한 국민적 공감대가 워낙 컸기 때문에 개혁 추진의 동력이 있었던 것이다. 그런 비상한 상황이 아니라면 결국 국민 대다수가 동의할 수 있는 잣대에 의해 개혁이 추진되어야 재벌개혁이 가능할 것이다. 논란의 여지가 있는 서구의 제도를 모방하는 방식으로는 어렵다는 것이다. 오히려 지배구조 개혁 자체와는 직접적인 관계가 없는 탈세, 횡령 등 재벌그룹에서 일상적으로 벌어지는 범죄행위에 대한 엄정한 처단이 개혁의 지름길이 될 수 있다. 법치주의의 확립이야말로 재벌문제의 핵심인 황제경영에 종지부를 찍을 수 있는 가장 유효한 방법이 될 것이다. 재벌개혁의 가장 유력한 수단이 사법개혁이라는 말이다. 경제민주화의 가장 지난한 과제인 재벌개혁의 출발점은 사실 민주사회의 가장 기본적인 토대인 법 앞의 평등을 실현하는 데 있다.

그런데 우리나라의 사법체제는 ‘무전유죄, 유전무죄’의 원칙을 관철하고 있다. 경제개혁연대의 조사에 의하면 2000.1~ 2007.6 사이에 특가법상 배임·횡령 유죄 149명의 기업인 중 1심에서 집행유예를 선고받은 자가 106명(71.1%), 2심까지 가면 125명(83.9%)으로서 거의 대부분 풀려나게 된다. 일반 형사범의 경우에 비해서 현저하게 높은 비율이다. 게다가 많은 경우 재벌

범죄는 검찰에서 기소를 하지 않고 넘어간다. 따라서 재벌개혁을 위해서라도 검찰개혁, 사법개혁이 이루어져야한다. 고위공직자비리수사처를 설치하고, 검사장 직선제를 실시하는 것이 검찰개혁의 매우 유효한 수단이 될 것이다. 사법개혁과 관련해서는 법관인사가 중요한데, 독립적인 인사위원회의 설치가 중요하다. 그리고 영국처럼 판사임용 시에 향후 퇴직하더라도 변호사 업무를 하지 않겠다는 서약서를 받는 것도 필요하다.

재벌대기업들은 정부나 여론의 압박이 있을 때마다 '재벌 때리기'라고 아우성치면서 한국에서 기업하기 힘들다고 하소연 한다. 국민경제에 대한 기여를 강조하기도 한다. 그러나 그들은 실상 정부로부터 엄청난 특혜를 받고 있다. 삼성전자를 비롯한 재벌대기업들이 법인세 유효세율이 중견기업에 비해서도 낫다는 연구결과도 있을 정도로 각종 비과세 감면 혜택을 엄청난 규모로 받고 있다. 15조원에 이르는 막대한 정부 R&D예산도 사실상은 대부분 대기업에 대한 지원이나 마찬가지로. 이명박 정부 아래서 법인세 감세와 고환율 정책으로 천문학적인 액수의 혜택을 받은 것도 빼놓을 수 없다. 관급공사 턴키 입찰에 따른 특혜나 계열 건설사들에 대한 각종 지원도 있다. 더구나 얼핏 대기업 지원과 무관한 듯이 보이는 정부지출도 대기업이 궁극적인 수혜자가 되는 경우가 많다. 중소기업에 대한 지원이 낱품가 인하 등으로 대기업에게 빨려 들어가는 것이 그렇고, 교육 등 인적 자본에 대한 투자가 최고의 인적 자원을 독점하는 재벌에 대한 보조가 되는 것이 또한 그렇다. 따라서 재벌 규제나 조세, 복지정책 등을 논의하는 출발점에서 지금 재벌이 얼마나 큰 혜택을 받고 있는지 점검하고, 이의 시정방안을 마련해야 할 것이다. 혜택을 주더라도 국민경제에 대한 기여에 상응하는 선에서 주어야 하며, 앞으로 정부정책의 혜택이 궁극적으로 누구에게 귀착되는 지 분석하는 기업영향평가제 도입까지 검토해야 한다.

재벌의 행태에 관한 개혁에 대해서도 짚어야 할 점이 있다. 외환위기 이후 재벌개혁 과정에서는 차입과 투자행태를 교정하여 재무구조를 개선하는 데에

주력했지만 최근에는 소위 대기업-중소기업 상생 정책에 초점을 맞추고 있다. 이와 관련해서도 참여정부 시절부터 다양한 정책들이 논의되고 시도되었지만, 근본적으로 하청기업의 협상력을 제고하지 않는 상태에서 정부가 일사적인 압력을 가하거나 부분적 제도개선을 해봤자 효과가 별로 없다는 것이 증명되었을 따름이다. 중장기적으로 기업생태계의 변화를 추구하여 원청대기업과 하청중소기업 사이의 수요독점 관계를 해소하여야 하며, 이에 이르는 과정에서는 대기업의 불공정 행위를 규제하고 중소기업의 협상력을 제고하기 위한 강력한 제도들이 도입되어야 한다.

재벌개혁의 구체적 정책과제들을 설정함에 있어 기본 원칙을 명확하게 정하는 것 또한 중요하다. 필자는 재벌개혁의 3대원칙으로 법 앞의 평등, 경제적 합리성, 그리고 공정한 경쟁을 꼽는다. 이 3대원칙에 입각해서 재벌개혁을 추진하면 흔들림 없이 일관된 개혁을 밀고 나갈 수 있을 것이다.

첫째, 법 앞의 평등은 탈세, 배임, 횡령 등 재벌그룹에서 일상적으로 벌어지는 거대한 범죄행위에 대한 엄정한 처벌을 의미한다. 특히 재벌총수들이 누려온 치외법권적 특권에 종지부를 찍어야 한다. 이것이 철저히 되면 불법로비를 막을 수 있고, 황제경영의 폐단과 경영권 세습이 상당히 제한될 것이다. 재벌범죄의 엄정한 처벌을 위해서는 검찰개혁과 사법개혁이 이루어져야 하나, 특히 재벌 범죄와 관련해서 몇 가지 개혁조치를 생각해 볼 수 있다. 특정경제범죄가중처벌등에관한법률을 개정하여 이득이 대규모일 때 가중처벌하는 규정을 신설하는 방안, 재벌 떡값의 처벌이 용이하도록 포괄적 뇌물죄를 신설하는 방안, 경영진이 중대한 범죄를 범했을 경우 공적연기금의 투자를 제한하는 방안, 그리고 금융계열사에 대해서는 동태적 적격성 심사를 강화하여 경영진 또는 실질적 지배주주의 심각한 윤리적 문제가 드러났을 경우 경영에서 배제시키거나 매각명령을 내리는 방안 등이다.

둘째, 재벌의 소유지배구조와 관련해서는 경제적 합리성의 원칙을 적용해야 한다. 재벌 소유지배구조의 핵심적인 문제는 계열사 출자를 통해 내부지분

율을 높임으로써 작은 지분밖에 가지지 못한 총수가 전제적 지배체제를 구축하고 있다는 것이다. 이것은 내부자본시장과 내부노동시장 및 내부정보의 활용이라는 그룹경영의 이점을 살리는 것은 경제적 합리성의 원칙 하에서 충분히 용인될 수 있다. 그룹경영의 이점과는 무관한 총수의 전제적 지배체제는 해소되어야 한다. 이를 위해서 순환출자의 해소와 출자총액제한제도의 부활이 필요하다. 지주회사에 대한 지나친 규제완화도 교정해야 한다. 또한 경영권 세습의 문제도 중요하다. 특히 경영권 세습의 수단으로 최근에 등장한 '일감 몰아주기'에 대해서는 회사법상의 접근과 공정거래법상의 접근, 조세법상의 접근 및 형사적 접근을 포괄적으로 추진하여 근절하도록 해야 한다. 지배구조 개혁과 관련해서 추가적으로 필요한 조치들은 사외이사의 독립성 확보를 위한 집중투표제 의무화, 다중대표소송제 도입, 집단소송제 요건 완화, 부당내부거래 규제 강화 등이다.

셋째, 공정한 경쟁의 원칙이다. 대기업과 중소기업 사이에는 자유방임이 공정경쟁이 될 수 없다. 생산성이나 품질 등 고유의 경쟁력 이외에 교섭력이나 자본력, 정보력, 시장지배력 등에서 현격한 차이가 있기 때문이다. 따라서 하도급 거래와 같은 대기업과 중소기업 간 거래의 공정성을 보장하고, 동일 시장을 놓고 대기업과 중소기업이 경쟁하는 경우 중소기업을 일정하게 보호하기 위하여 효과적인 정책수단을 마련해야 한다. 전자를 위해 가장 중요한 것은 중소기업의 협상력을 제고하는 것이다. 납품단가에 관한 단체협의를권을 부여하는 방안이나 징벌적 손해배상제를 하도급 거래 전반에 적용하는 방안 등이 그것이다. 공정위 전속고발권의 완화나 하도급거래 실태조사의 실효성을 제고하는 것도 필요한 정책이다. 백화점 등 대형 유통업체의 불공정행위 근절도 필요하다.

중소기업 보호를 위한 대기업의 진입규제도 불가피하다. 우선 중소기업 적합 업종·품목을 지정하는 제도다. 최근 동반성장위원회는 16개 품목에 대해 대기업의 진출이나 확장을 자제하도록 권유했는데 그 실효성이 의심스럽다.

민간위원회 차원의 권유여서 이를 지키지 않을 경우 제재수단이 없기 때문이다. 중소기업청과 같은 정부기관이 지정하는 제도로 바뀌어야 한다. 또한 제조업보다는 서비스업을 우선적으로 고려해야 한다. 사실 논란이 되는 업종은 MRO구매대행, IT서비스, 중개, 유통, 운송, 광고기획 등 대부분이 서비스업이다. 이와 관련해서 회시기회 유용 및 일감몰아주기에 대한 철저한 대응방안 마련도 필요하다. 또한 대형 마트 및 직영 SSM의 영업시간 및 영업품목 제한도 필요하다. 