

# 경제 민주화와 재벌 개혁

김진방 | 인하대 경제학부 교수

## 1. 경제 민주화의 의의

‘국민의 정부’가 국민에게 국정 방향을 알리기 위해 사용한 표현이 ‘민주주의와 시장경제의 병행 발전’이다. 김대중(1997)이 사용한 표현은 ‘민주적 시장경제’인데, 이는 ‘권위주의적 관치경제’와 대립하는 개념이다. 풀어 말하면, 민주주의와 함께 발전하는 시장경제 또는 민주적 시장경제는 “경제 운영에 민주주의 원리, 원칙의 적용을 확대하고 정부의 불필요한 규제를 철폐하여 진정한 시장경제 질서를 확립하는 것을 의미한다.” 이 해설의 뒷부분에 주목하면, 김대중(1997)의 경제 민주화는 시장의 영역을 제한한다거나 자유방임의 원리를 수정한다기보다 오히려 그 반대를 지향하는 것으로 보인다. 그리고 이 해석은 ‘국민의 정부’에서 실제로 이뤄진 여러 일에 의해 뒷받침된다. 얼마간 다른 해석도 가능하다. 김대중(1997)에게 ‘민주적’ 시장경제는 ‘진정한’ 시장경제와 동의어이며, 후자는 자유로울 뿐만 아니라 공정한 경쟁이 이뤄지는 시장경제다. 그렇지만 공정경쟁에 대한 김대중(1997)의 생각은 다시 자유방임으로 이끈다. “재벌 기업의 횡포를 막기 위한 가장 유효한 대책은 동종 재벌기업 혹은 해외 동종기업의 경쟁을 통한 견제이다. … 대기업에의

경제력 집중을 억제한다는 명분으로 도입된 ... 각종 정부규제도 철폐되어야 한다.” 그리고 ‘국민의 정부’는 출자총액제한제도를 폐지했고 지주회사 설립을 허용했다.

‘민주적 시장경제’란 말에 꽤 다른 의미를 부여할 수도 있다. 김균·박순성(1998)은 김대중(1997)의 해석을 평가하면서 ‘소극적’이라는 수식어를 사용한다. 그리고 이와 대비되는 ‘적극적’ 해석으로 최장집(1998)을 인용한다. 이 해석에 따르면, ‘민주적 시장경제’란 “시장 기능을 공동체적 기반 위에 놓으려는 시도”를 가리킨다. 조금 더 구체적으로 말하면, 자유주의 시장 원리에 국가의 사회보장정책과 시민사회의 시장에 대한 민주적 통제를 결합하는 것이다. 그래서 최장집(1998)은 독일의 사회보장정책과 함께 영국의 노사정협약을 사례로 든다. 그리고 그는 우리나라에서 ‘민주적 시장경제’를 실현하기 위해 해야 할 일로 복지개혁과 함께 재벌개혁과 노동개혁을 가장 중요하게 꼽는다. 이때 재벌개혁은 “족벌이 지배하는 전근대적 기업집단으로부터 근대적 기업조직으로의 전환”을 가리키고, 노동개혁은 노사관계 수준의 개혁과 노동의 정치 참여를 확대하는 개혁을 포함한다. 그렇지만 ‘국민의 정부’에서 이런 개혁은 제대로 이뤄지지 않았다. 이 점에서는 ‘참여정부’도 다르지 않다.

‘국민의 정부’가 ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’ 또는 ‘민주적 시장경제’를 국정 방향으로 내세우기 훨씬 전인 1987년에 개정된 우리나라 헌법은 119조 2항에서 ‘경제의 민주화’를 위한 규제와 조정을 국가의 역할로 규정한다. 그리고 이 조항에서 ‘시장의 지배와 경제력의 남용’을 지적함으로써 경제 민주화의 내용을 구체화한다. 현행 헌법은 ‘국민의 정부’가 내세운 ‘민주적 시장경제’보다 훨씬 더 적극적인 ‘경제의 민주화’를 국가의 역할로 규정하고 있는 것이다.

소극적 의미에서건 적극적 의미에서건 ‘민주적 시장경제’는 주로 경제체제의 어떤 내용 또는 성격을 가리킨다. 이 점에서는 헌법에 등장하는 ‘경제의 민주화’도 다르지 않다. 그렇지만 우리는 경제체제와 민주주의 관계에서 더 근원적인 것에도

주목할 필요가 있다.

새뮤얼슨(P. Samuelson, 1948)의 정의에 따르면, 경제체제는 한 사회가 세 가지 경제문제를 해결하는 방식이다. 어떤 사회든 무엇을 얼마나 생산할지, 어떻게 그것을 생산할지, 생산된 것을 어떻게 나눠 쓸지를 정해야 한다. 한 사람이 쓰는 물건의 대부분이 다른 사람들에 의해 만들어지고, 가장 단순한 물건조차 여러 사람의 재간과 노력으로 만들어진다. 내가 만드는 것을 누가 쓰는지 모르고, 내가 쓰는 것을 누가 만드는지 모른다. 서로 이름도 얼굴도 모르는 수많은 사람들이 함께 생산하고 나눠 소비하는 것이다. 이런 상황에서 무엇을 얼마나 어떻게 생산해서 누가 가질지를 정하는 게 얼마나 복잡한 문제일지는 구태여 말할 필요가 없다. 한 사회가 이 복잡한 문제를 해결하는 방식으로서의 경제체제는 어떻게 결정되고 변경되어 왔는가? 그리고 오늘날 이 결정과 변경에 민주주의를 적용하는 것이 과연 가능하고 바람직할까?

이 물음에 대해 강한 부정으로 답하는 이들이 있다. 한 사회가 경제문제를 해결하는 방식은 각 개인이 제각기 내린 ‘의도하지 않은 선택’의 총체적 산물이어야 하며, 현실의 시장경제 질서가 바로 그런 산물이라는 게 하이에크의 믿음이다. 그리고 이 믿음에 시장 효율성 가설이 더해지면 신자유주의가 된다. 하이에크를 따르는 신자유주의자들에 따르면, 사회의 구성원들이 집단적으로 시장경제의 방식을 바꾸거나 고치려 해서는 안 된다. 의도와 합의는 어떤 것이건 시장경제를 망치고 효율성을 해칠 뿐이라는 것이다. 그래서 하이에크와 신자유주의자들이 보기에 민주주의는 시장경제의 적이다. ‘민주적 시장경제’나 ‘경제의 민주화’는 그 내용이 무엇이든 상관없이 악이라는 것이다. 믿음에서 나오는 주장이나 당위와 필연이 뒤섞인 주장은 반박하기 어렵다. 여기서 필자는 단지 경제 민주화가 그런 주장과 양립할 수 없음을 확인할 뿐이다.

경제 민주화는 우리 사회의 경제체제에 관한 결정을 민주주의의 대상으로 삼는

데서 출발해야 한다. 그리고 우리 사회가 경제체제를 고치거나 바꾸기로 결정한다면, 그 결정에 이르는 과정이 민주적이어야 한다. 우리 현실이 그렇지 않다면 그 현실을 바꿔야 한다. 무엇보다도 우리 사회의 경제체제에 관한 결정이 특정 소수 집단의 뜻에 좌우되는 일이 없게 해야 한다. 경제력 집중의 역제가 경제 민주화의 핵심 과제이어야 하는 것도 그런 까닭에서다.

덧붙일 게 있다. 경제 민주화는 “시장 기능을 공동체적 기반 위에 놓으려는 시도”를 뛰어넘을 수도 있다. 시장에서는 경쟁의 원리가 작동한다. 거칠게 풀어 말하면, 더 적은 대가를 요구하는 사람의 물건이 처분되고 더 많은 대가를 지불하려는 사람이 물건을 차지한다. 이런 시장은 한 사회의 세 가지 경제문제를 해결하는 여러 가능한 방식들 중 하나다. 경제 민주화는 일부 경제문제의 해결을 시장 아닌 다른 방식에 맡기는 것일 수도 있다. 교육과 의료의 많은 부분은 이미 시장 밖에서 생산되고 소비된다. 더 많은 물건의 더 많은 부분이 그렇게 되도록 함으로써 경제 민주화를 이룰 수도 있다. 그래서 복지 확대가 경제 민주화의 일환일 수 있다. 그렇지만 여기서는 시장 축소와 복지 확대를 통한 경제 민주화는 논의하지 않기로 한다.

## 2. 경제 민주화의 세 과제

경제의 세 주체로 가계, 기업, 정부를 꼽는다. 기업은 오늘날 주로 회사의 형태를 갖는데, 회사는 계약의 결합으로 여겨지기도 한다. 많은 사람들이 주주, 채권자, 경영자, 노동자, 구매자, 판매자 등으로 참여하여 맺는 계약이 회사라는 법인을 통해 이뤄진다. 이른바 기업지배구조도 그런 계약의 일부다. 경제 민주화는 부분적으로 이런 계약에 관한 것이다. 특히 우리나라에서는 재벌그룹의 지배구조가 문제다. 재벌그룹의 지배주주가 우리 경제와 사회에 미치는 영향력도 문제다. 이런 재벌문제와 무관하지는 않지만 대기업과 중소기업 사이의 관계는 따로 떼어 분석할 수 있다. 기업 또는 자본과 노동 사이의 관계는 당연히 따로 다뤄야 할 문제다.

그래서 경제 민주화의 세 부문이 나뉜다.

## 1) 재벌 개혁

우리나라에서는 총수 또는 회장이라 불리는 몇몇 개인이 적은 주식 지분을 갖고서 많은 대기업을 절대적으로 지배하며, 그런 지배가 대물림된다. 이를 가리키는 말로는 ‘재벌체제가 알맞을 듯하다.

재벌체제의 문제로 지적되는 것들 중 하나가 ‘경제력 집중’이다. 많은 대기업을 절대적으로 지배하는 개인은 기업을 넘어 시장과 경제를 지배하고, 정치와 언론을 포함한 사회 여러 부문에서도 커다란 영향력을 행사한다. 이 경우 국민경제의 효율성과 공정성이 훼손되기 쉽고, 안정성까지 위협받는다. 지배력이 대물림되기에 더욱 그러하다.

효율성, 안정성, 공정성의 훼손은 개별 기업을 둘러싸고서도 일어난다. 적은 주식 지분과 절대적 지배의 결합은 ‘소유와 지배의 괴리’를 의미하며 지배주주와 일반주주 사이의 ‘대리인 문제’를 일으킨다. 적은 주식 지분을 가진 총수일가는 회사 가치를 높이기보다는 자신들의 이익을 챙기려 할 테고, 분산된 일반주주가 이를 감시하고 통제하기란 현실적으로 매우 어렵다.

재벌체제의 이 두 가지 문제를 해소하는 것이 경제 민주화의 과제가 되어야 하는 이유는 더 설명할 필요가 없을 듯하다. ‘민주적 시장경제’를 지향한 ‘국민의 정부’가 재벌 개혁을 핵심 과제로 삼은 것은 지극히 당연한 일이다. ‘국민의 정부’는 기업 경영의 책임성과 투명성을 높이기 위해 여러 법률을 개정했고, 지배주주와 외부투자자 사이의 대리인 문제를 완화하기 위해 여러 제도를 강화하거나 새로 도입했다. 그렇지만 경제력 집중에 대해서는 소홀했다. 오히려 재벌그룹 소속 금융·보험회사의 보유 주식 의결권 행사 허용, 출자총액제한제도 폐지, 지주회사 설립 허용 등을 통해 총수의 지배력 강화와 확대를 도왔다.

‘참여정부’에서는 재벌 개혁이 더 이상 핵심 과제가 아니었다. 대통령 선거에서 공약으로 내건 ‘20대 기본정책’ 중 아홉 번째가 “재벌 개혁 등 공정한 경쟁질서 확립”이지만 바로 그 앞에 “기업하기 좋은 나라”와 “7퍼센트 신성장”이 놓여 있다. 실제로 참여정부는 수출과 투자 증대를 통한 “경제 살리기”에 치중했다. 투자 증대에 장애가 된다고 생각되거나 재벌 측에서 그렇다고 말하면 무엇이든 폐지 또는 완화하려 했다. 그리하여 출자총액제한제도는 이름만 남게 되었고, 지주회사 규제는 대폭 완화되었다. 심지어 정부와 여당이 함께 ‘독약증권’까지 허용하려 했다. 경제력 집중은 물론이고 소유 지배 괴리에 따른 대리인 문제까지 외면한 것이다.

“비즈니스 프렌들리”를 외치는 이명박 정부는 더 나아갔다. 이름만 남은 출자총액제한제도를 폐지한 데 이어 지주회사 규제를 더 완화하려 했다. 재벌그룹이 지주회사체제로 전환하면서도 금융·보험회사를 계속 가질 수 있도록 하겠다는 것이다. 그러던 이명박 정부가 지금은 “공생발전”을 외치고, 재벌그룹의 일감 몰아주기를 막겠다고 한다. 이 정부 들어서 더욱 심해진 경제력 집중과 양극화가 이런 표면의 배경일 것이다.

경제력 집중을 막고 소유 지배 괴리를 줄이기 위한 개혁은 그 성과를 단기에 기대하기 어렵다. 우선은 더 악화되는 것을 막는 데 주력하면서 상속과 세습의 과정에서 변화가 있기를 기대해야 한다. 그렇지만 집중된 경제력으로부터 나오는 사회적, 정치적 영향력을 막는 일은 경제 민주화의 당면 과제다. 그리고 그에 못지않게 긴급하고 중요한 과제는 대기업과 중소기업의 관계를 고치는 개혁이고, 그보다도 더 긴급하고 중요한 것이 노동 개혁이다.

## 2) 대기업과 중소기업의 동반성장

요즘 우리 사회의 가장 심각한 문제로 꼽히는 것이 양극화다. 양극화는 여러 부문에서 공통적으로 나타나지만 대기업과 중소기업 사이에서 더욱 극명하게 나타

난다. 예컨대 종업원 1인당 부가가치로 측정된 생산성을 보면, 우리나라 중소기업은 대기업의 3분의 1에 불과하다. 1980년대까지만 하더라도 절반 수준을 유지했었는데 1980년대 후반에 급격히 떨어졌고 그 후에도 이런 추세가 계속되었다. 중소기업은 수익성도 낮다. 2007-2010년 평균 매출액 대비 영업이익의 비율을 보면, 대기업은 6.32%인 데 비해 중소기업은 5.18%이다. 순이익률 평균은 대기업과 중소기업이 각각 4.32%와 1.51%로서 그 차이가 더 크다.

다른 여러 나라에서도 경제 성장 초기 단계에는 부문 간 격차가 나타났다. 이에 비해 우리나라에서는 성장 자체에 의해 부문 간 격차가 더욱 확대되고 있다. 이런 양극화 성장의 특징은 홍장표(2011)의 지적처럼 소수 대기업의 성장을 위한 비용이 다른 부문으로 전가되지만 그 성과는 제대로 공유되지 않는다는 데 있다. 이는 '갑을 관계'로 불리는 대기업과 중소기업 사이의 하도급 거래에서 쉽게 발견된다.

대기업과 중소기업 사이의 격차 확대는 공정하지 못한 하도급 거래 때문만은 아니다. 대기업과의 하도급 거래 관계에 편입되어 있는 중소기업보다 그렇지 않은 중소기업의 사정이 더욱 열악한 게 사실이다(위평량 2011). 이렇게 된 배경에는 우리나라의 수출 주도 불균형 성장 정책이 있다. 특히 이명박 정부의 고환율 정책이 내수 중심의 중소기업에게 불리하게 작용했다.

대기업과 중소기업의 생산성 격차는 두 부문 사이의 임금 격차를 수반한다. 실제로 요즘 우리나라 중소기업의 종업원 1인당 연간 급여액은 대기업의 절반 수준을 간신히 넘고 있다. 이렇게 심한 격차는 세계 어느 나라에서도 찾아보기 어렵다. 일본만 하더라도 임금에서 중소기업이 대기업의 65%를 넘는다. 이런 수치에서도 알 수 있듯이, 우리나라 대기업과 중소기업 사이의 문제는 노동 문제와 맞물려 있다. 전자가 해결된다고 해서 후자가 해결되지는 않겠지만 전자를 해결하지 않고서는 후자가 해결되기 어렵다.

대기업과 중소기업 사이의 문제가 심각하지만 뾰족한 해결 방안은 찾기 어렵다.

징벌적 손해배상 제도 확대, 하도급분쟁 조정신청 제도 강화, 중소기업 적합업종 지정, 대형 유통업체 영업 제한 등 많은 제안이 나오고 있으나 한두 개의 제도만으로는 큰 효과를 기대하기 어렵다. 여러 제도와 함께 적극적인 행정 지도와 적절한 산업정책이 필요하다.

### 3) 노동 개혁

요즘 우리 사회에서 가장 많은 사람이 느끼는 가장 큰 불만과 불안은 아마도 노동자로서의 보수와 지위에 대해서일 것이다. 예전에도 그러했지만 1997년 경제 위기 이후 바뀐 여러 상황이 노동자의 처지를 더 어렵게 만들었다. 우리나라 기업에게는 세계 어느 나라에서도 찾아보기 어려운 고용 유연화의 수단이 주어졌고, 그 결과 우리나라 노동시장의 유연성은 이미 지나치게 높다. 노동소득분배율은 더 낮아졌고 자꾸 낮아진다. 노동시간은 여전히 엄청나게 길다. 노동자의 불안과 불만이 커질 수밖에 없다.

노동 개혁의 중요성은 노동시장의 특수성에서도 찾을 수 있다. 노동시장에서는 노동력이라는 상품이 거래된다. 일반 상품이 거래되는 시장에서는 자유로운 경쟁이 공정성을 해칠 가능성이 그다지 크지 않다. 이에 비해 노동력이 거래되는 시장에서는 구매자의 전략적, 기회주의적 행위가 나타나기 쉬우며, 그로 인해 판매자가 부당한 손해를 입는다. 우리나라 기업이 많이 사용하는 비정규직, 사내하청, 정리해고 등에서 그런 사례를 찾기는 어렵지 않다.

구매자나 판매자의 전략적, 기회주의적 행위는 거래의 공정성만 아니라 효율성도 해친다. 그런 의미에서 우리나라의 비정규직은 일종의 ‘시장 실패’ 현상이며, 정부가 나서서 해결해야 할 문제다. 그렇지만 그 문제를 효율성 차원에서만 볼 것이 아니라 공정성 차원에서도 보아야 한다. 경제 민주화의 과제라는 것이다.

비정규직 문제는 고용 형태의 문제인 동시에 취약 근로자의 문제라고 할 수 있



다. 전자와 관련해서는 비정규직 비중 축소를 위한 시장 규제와 차별 시정이 이뤄져야 하고, 후자와 관련해서는 최저임금 제도를 강화하는 것이 한 방안이다. 비정규직과 취약 근로자의 목소리가 사회적으로 대변되지 못하는 문제에 대해서 이들의 조직화를 촉진하는 정책적 개입도 필요하다.

노동 개혁은 노사 관계에서도 이뤄져야 한다. 우리나라의 노동조직율과 단체협약율은 세계 어느 나라보다도 낮다. 그리고 기업규모별, 고용형태별 조직율 격차가 커서 90%에 이르는 노동자가 사실상 노동3권을 누리지 못함으로써 근로 빈곤과 양극화가 심화되고 있다. 입법과 정책을 통해 노동조직율과 단체협약적용율을 높여 보편적 권리로서의 노동3권을 확립하는 것이야말로 경제 민주화의 핵심 과제다.

### 3. 경제력 집중의 추이

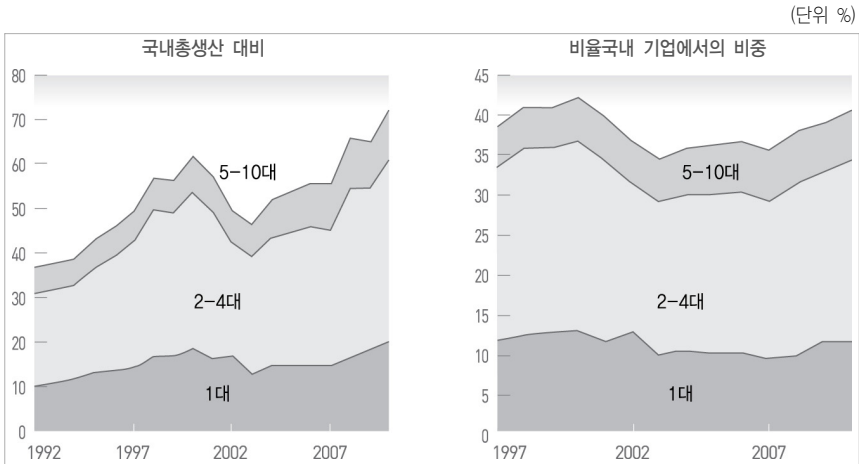
재벌 개혁이 그 자체로서는 다른 두 부문의 개혁보다 덜 중요하다고 할 수도 있으나 재벌 개혁이 선행 또는 병행되지 않고서는 다른 두 부문의 개혁이 이뤄지기 어렵다. 특히 경제력 집중을 막는 것이야말로 경제 민주화의 선결 과제라 하지 않을 수 없다.

재벌총수에게 집중된 경제력의 크기는 두 가지 지표의 결합으로 측정할 수 있다. 하나는 재벌그룹의 국민경제적 비중이고, 다른 하나는 재벌그룹에서 총수가 행사할 수 있는 의결권의 크기다. 여기서는 전자의 추이만 살펴보기로 한다.

재벌그룹이 국민경제에서 차지하는 비중 그 자체는 아닐지라도 그것의 추이는 국내총생산 대비 재벌그룹 계열사의 자산총액, 매출총액, 부가가치총액 등의 비율로 측정할 수 있다. 이런 여러 비율은 일정 규모 이상의 국내 기업 전부와 비교해서 계산할 수도 있으며, 그 경우에는 비중이라 부를 수 있다. 무엇으로 측정하던 상위 재벌그룹의 국민경제적 비중은 2002년 무렵부터 증가하다가 이명박 정부 기간에는 더 빠르게 증가한다.

[그림 1]은 재벌그룹 계열사의 매출총액으로 측정된 국민경제적 비중을 보여준다. 4대 및 파생 재벌그룹의 경우 국내총생산 대비 비율이 2002년 말의 42.5%에서 2007년 말의 45.4%를 거쳐 2010년 말의 61.5%로 상승한다.<sup>1)</sup> 10대 및 파생 재벌그룹으로 묶어 계산하면 그 비율이 각각 49.7%, 55.7%, 72.7%다.<sup>2)</sup> 이런 추세는 국내 전체 기업에서 차지하는 비중에서도 나타나는데, 4대 및 파생 재벌그룹 계열사의 비중이 같은 기간에 31.3%에서 29.1%로 감소했다가 34.3%로 증가한다. 그리고 지난 3년의 증가 속도가 지속된다면 2012년 말에는 이 비중이 37.7%가 될 것이다.

[그림 1] 상위 재벌그룹의 매출총액으로 측정된 국민경제적 비중(1992-2010)



1) 1992-2010년 사이에 CJ, 신세계, 한솔, 현대산업개발, 현대백화점, 현대자동차, 현대중공업, LS, GS등 9개 재벌그룹이 '친족 분리'로 형성되었다. 통계의 일관성을 위해 이들을 포함하여 '4대 및 파생 재벌그룹'으로 부르기로 한다. 그리고 매출총액 통계는 외부감사 대상 기업만을 대상으로 작성하되 금융보험사는 제외한다.

2) '10대'에는 '4대' 외에 롯데, 한진, 한화, 두산, 동부, 대림이 포함된다.

5위 이하 6개 재벌그룹의 국민경제적 비중도 늘어난다. 특히 미도파, 현대석유 화학 등을 인수한 롯데의 비중이 빠르게 늘어난다. 그래서 4대 그룹에 롯데그룹을 더한 '5대 및 파생' 재벌그룹 계열사의 매출총액 비중은 2002년 말의 32.8%에서 2005년 말의 31.1%를 거쳐 2010년 말의 36.3%로 늘어났다. 지난 3년의 속도가 유지된다면 2012년 말에는 5대 및 파생 재벌그룹의 매출총액으로 측정된 국민경제적 비중이 39.9%가 될 것이다.

계열사 수도 경제력 집중의 지표가 될 수 있다. 5대 및 파생 재벌그룹의 계열사 수는 각 연도 4월 기준으로 1998년 295개에서 2003년 320개와 2008년 477개를 거쳐 2011년 661개로 늘었다. 이명박 정부 3년 동안 계열사 수가 매월 평균 5.1개 씩 혹은 매년 평균 11.5%씩 늘어서 3년 사이에 1.39배가 된 것이다. 그리고 이 증가율이 지속된다면 2013년 4월에는 10대 및 파생 재벌그룹의 계열사 수가 5년 전의 1.72배인 822개로 늘어날 것이다.

우리가 지금까지 측정하고 예측한 것은 상위 재벌그룹의 국민경제적 비중이다. 당연한 말이지만, 어느 한 부문의 비중이 늘면 다른 부문의 비중이 준다. 참여정부 기간에 상위 재벌그룹을 제외한 다른 경제주체의 국민경제적 비중은 줄었고, 이명박 정부 기간에 이 비중이 더 빠르게 줄었다. 경제력 집중이 이명박 정부 기간에 더욱 심각해진 것이다.

#### 4. 재벌 개혁의 세 방안

필자는 앞에서 재벌문제의 근원으로 경제력 집중과 소유 지배 괴리를 지목했다. 재벌 개혁은 이 두 근원을 없애거나 거기서 비롯되는 폐해를 막는 것이어야 한다. 그런데 실행이 어렵다. 방안이 없지는 않지만 여러 가지 이유로 실행이 어렵는 것이다. 그나마 덜 어렵게 시행할 수 있는 방안이 지주회사 규제 강화와 순환출자 전면 금지다. 이 두 방안이 재벌문제의 두 근원을 당장 없애지는 못할지라도 더

나빠지지 않게 할 수 있고, 머지않은 미래에 적잖은 변화를 가져올 수 있다. 두 방안과 함께 진행해야 할 게 있다. 일감 몰아주기, 회사기회유용, 부당내부거래 등으로 불리는 빼돌리기(tunneling)를 근절해야 한다. 순환출자와 지주회사가 소유지분보다 훨씬 많은 의결지분을 행사하기 위해 재벌이 사용하는 방법이라면 빼돌리기는 소유지분을 늘리는 부당한 방법이다.

### 1) 순환출자 금지

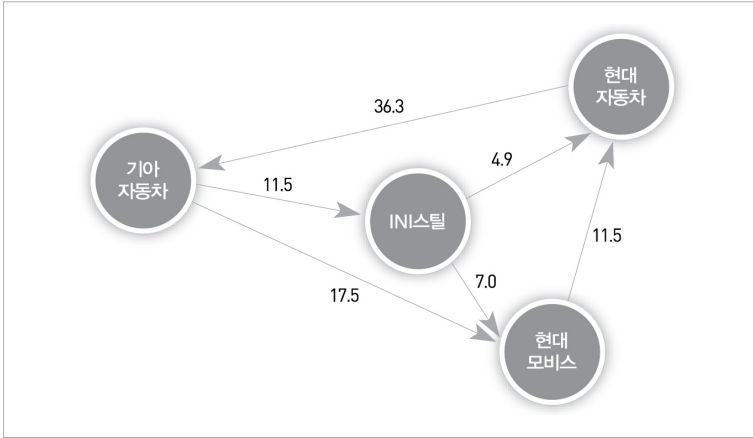
1984년에 상법이 개정되면서 신설된 342조의 2는 자회사에 의한 모회사 주식의 취득을 금지할 뿐만 아니라 손회사, 증손회사 등에 의한 모회사 주식의 취득도 금지함으로써 순환출자를 금지한다. 이에 비해 1986년에 공정거래법이 개정되면서 신설된 7조의 3은 대규모기업집단 소속회사 사이의 상호출자를 금지하면서 순환출자는 금지하지 않는다. 이런 상황은 그 후로도 달라지지 않았다.

재벌이 이런 상황을 적극적으로 이용하기 시작한 것은 2000년 무렵이며, 대표적인 사례가 현대자동차그룹의 순환출자다. 1999-2000년에 현대모비스가 현대자동차 주식 2518만 주(11.0%)를 매수했고, 뒤이어 IN스틸이 현대자동차 주식 1066만 주(4.9%)를 매수했다. IN스틸은 현대모비스의 유상증자에도 참여했다. 그리고 현대자동차에 인수된 기아자동차가 2000-2001년에 현대모비스 주식 1578만 주(19.9%)와 IN스틸 주식 1401만 주(11.5%)를 매수했다. 네 회사 사이의 순환출자가 만들어진 것이다(그림 2). 이 순환출자에서 기아자동차에 의한 주식 매수는 두 가지 목적을 가진다. 첫째는 상호출자 해소다. IN스틸이 현대자동차 주식을 매수하면서 두 회사 사이에 상호출자가 만들어졌는데, 이를 해소하기 위해 현대자동차가 보유하던 IN스틸 주식을 매도했고, 그 주식을 기아자동차가 매수했다. 공정거래법이 금지하는 상호출자를 그렇지 않은 순환출자로 대체한 것이다. 둘째는 자금 이동이다. IN스틸이 현대자동차 주식을 매수하고 현대모비스의 유상증자에 참여

하기 위해 자금이 필요했고, 그 자금을 조달하기 위해 보유하던 현대모비스 주식 일부를 매도했고, 그 주식을 기아자동차가 매수했다. 기아자동차의 자금이 IN스틸과 현대모비스를 거쳐 현대자동차 주식 매수에 사용된 것이다. 달리 말하면, 총수가 현대자동차, 현대모비스, IN스틸에 대한 자신의 지배력을 강화하기 위해 기아자동차의 자금을 사용한 것이다. 바로 이것이 순환출자의 본질이다.

[그림 2] 현대자동차그룹의 순환출자

(2001년 말, 단위 %)



순환출자는 다른 재벌그룹에서도 생겨났다. 30대 재벌그룹에서 5% 이상의 지분으로 연결된 순환출자가 1997년 말의 10건에서 2003년 말의 27건으로 늘었다(김진방 2007). 그 가운데 SK그룹과 두산그룹의 순환출자는 2007년 무렵에 해소되었으나 나머지는 대부분 지금까지 유지되고 있다. 한진, 동양, 현대백화점 등 일부 재벌 그룹에서는 2003년 이후에도 순환출자가 늘어났다.

다시 말하면, 순환출자는 총수가 자신의 지배력을 강화하기 위해 회사의 자금을 사용하는 한 방식이며, 경제력 집중과 소유 지배 괴리로 이끄는 통로들 중 하나다.

우리가 경제력 집중과 소유 지배 괴리가 완화되기를 바란다면 이런 순환출자를 허용해서는 안 된다. 그리고 순환출자는 상호출자의 변종이다. 공정거래법이 “경제력의 집중을 방지”하기 위해 상호출자를 금지한다고 하면서 순환출자를 허용하는 것은 기만이다. 순환출자를 금지하는 공정거래법 개정이 하루빨리 이뤄져야 한다.

## 2) 지주회사 전환 규제

1986년 12월에 개정된 공정거래법은 재벌그룹의 지주회사 설립 또는 전환을 금지했으나 1998년 2월에 개정된 공정거래법은 이를 제한적으로 허용했다. 이 제한은 참여정부에서 완화되었다. 그 결과 지금은 30대 재벌그룹 소속의 지주회사가 21개에 이른다. 이들 가운데 우리가 특히 주목해야 하는 것은 자사주 취득과 인적 분할 그리고 주식 교환을 통해 만들어진 7개 주식회사다. 이런 방식의 지주회사 전환은 경제력 집중과 소유 지배 괴리를 악화시키기 때문이다.

자사주 취득과 인적 분할 그리고 주식 교환을 통해 만들어진 7개 지주회사는 (주)LG, SK(주), 한진중공업홀딩스, CJ(주), KISCO홀딩스, 한진해운홀딩스, (주)코오롱이다. (주)LG가 2003년에 만들어졌고, 나머지는 모두 2007년과 그 후에 만들어졌다. 이들 중 (주)LG 다음으로 큰 게 SK(주)다.

2007년 7월에 SK(주)로부터 SK에너지가 분할 설립되면서 SK(주)는 지주회사가 되었다. 분할에 앞서 SK(주)는 자기주식을 취득하여 17.3%를 보유하고 있었으며, 분할 시 이 지분에 비례하여 SK에너지 주식을 배정받았다. 의결권 없는 자기주식이 의결권 있는 자회사 주식으로 바뀐 것이다. 한편 SK(주) 주식 11.2%를 보유하던 SKC&C에 배정된 SK에너지 주식은 동년 10월에 SK(주)가 새로 발행한 주식과 교환되었다. 이른바 현물출자 방식의 유상증자다. 그 결과 SKC&C가 보유하는 SK(주) 주식 지분이 25.4%로 증가했고, SK(주)가 보유하는 SK에너지 주식 지분이 28.5%로 증가했다. SK(주)가 보유하는 SK에너지 주식 지분은 다른 경로로도 증가해

31.2%가 되었다. 총수가 SKC&C를 통해 행사할 수 있는 의결권이 11.2%에서 25.4% 내지 31.2%로 커진 것이다. SK(주)의 자기주식을 감안하여 다시 계산하면, <표 1>에서 보듯이, SK(주)가 지주회사로 전환하기 전에는 총수의 의결지분율이 14.7%에 그쳤으나 전환 후에는 그것의 2.18배인 32.1%로 커졌다. 그리고 SK에너지에서는 총수의 의결지분율이 그것의 2.12배인 31.2%다. 이를 위해 총수일가가 들인 돈은 전혀 없다. 오로지 SK(주)의 자기주식 취득에 이은 인적 분할 그리고 주식 교환을 통해 총수의 지배력이 강화되었다. 바로 이것이 지주회사 전환의 목적 이고 결과다.

<표 1> SK(주)의 지주회사 전환과 의결지분율 상승

	2007.6.30		감 소	증 가	2007.10.30	
	주식수	지분(%)	주식수	주식수	주식수	지분(%)
SK C&C	14,365,127	11.16	10,199,241	7,770,849	11,936,735	25.42
최태원	1,252,525	0.97	889,293	677,555	1,040,787	2.22
친인척	38,150	0.03	27,087	10,358	21,421	0.05
소 계	15,655,802	12.17 [14.72]	11,115,621	8,458,762	12,998,943	27.68 [32.13]
자기주식	22,310,340	17.34	15,840,341	14,247	6,484,246	13.81
발행주식	128,695,064		91,373,495	9,640,243	46,961,812	

자료 : SK(주)의 2007년도 사업보고서와 분기보고서.

주1) 소계의 괄호 속 수치는 자기주식을 반영하여 계산한 의결지분율.

2) SK(주)와 SK에너지의 분할 비율은 0.29:0.71이며, 그 비율로 발행주식과 지배주주 보유주식 감소.

3) SK에너지 주식 1주의 현물출자에 대해 SK(주) 신주 0.76주를 배정했으며, 그 비율로 지배주주 보유주식 증가.

‘국민의 정부’가 지주회사를 허용하면서 내세웠던 이유는 구조조정의 용이성과 소유구조의 단순화였다. 그러면서도 지주회사가 재벌의 지배력 확대를 위한 수단 이 되지 않도록 여러 가지 제한을 두었다. 그런데 ‘참여정부’는 소유구조의 단순화 가 기업경영의 책임성·투명성 제고로 이어진다고 주장하면서 공정거래법의 지주

회사 행위제한을 대폭 완화했다. 그리고 '이명박 정부'는 지주회사 또는 자회사의 금융회사 주식 소유를 허용하는 등 행위제한을 더욱 완화하려 하고 있다. 그렇지만 '참여정부'에 이어 '이명박 정부'가 실제로 허용하고 권장하는 지주회사체제는 단단 계 출자의 다른 이름이며, 총수의 지배력 확장과 강화를 위한 수단이 되고 있다. 우리가 경제력 집중과 소유 지배 괴리가 완화되기를 바란다면 이런 방식의 지주회사 전환을 허용해서는 안 된다. 특히 지주회사와 자회사로 분할할 때 지주회사의 자사주에 자회사의 주식을 배정하는 것을 금지해야 한다. 분할에 앞서 자사주를 소각하게 하는 것도 한 방법이다.

### 3) 빼돌리기 근절

소유와 지배의 괴리가 심한 주식회사에서 일어나는 대리인 문제의 가장 노골적인 형태가 '빼돌리기'(tunneling)다. 회사의 재산과 수익을 경영자 또는 지배주주가 차지해버리는 것이다. 재벌그룹에서의 빼돌리기에는 두 유형이 있다. 하나는 회사가 발행하거나 소유하는 주식을 총수일가가 헐값에 인수하는 것이다. 널리 알려진 사례로는 1996년에 발행된 삼성에버랜드의 전환사채가 있다. 다른 하나는 총수일가가 많은 지분을 가진 회사와 그렇지 않은 회사 사이에서 전자에 유리한 거래를 하게 하는 것인데, 현대자동차그룹의 글로벌스가 대표적이다.

글로벌스는 총수와 그 아들이 2001년과 2002년에 총 50억 원을 출자하여 설립한 회사다. 이 회사는 현대자동차 등의 물류 업무를 넘겨받았을 뿐만 아니라 국내 계열사로부터 자동차 부품을 매입하여 해외 계열사에 수출하는 사업으로 영역을 확장했다. 2010년에는 매출이 5조 8,340억 원으로 늘었고, 그 대부분이 국내의 계열회사가 매입한 것이다. 그리하여 총수 부자가 글로벌스를 통해 2010년 말까지 거둔 이득이 3조 4,805억 원을 훨씬 넘는다.<sup>3)</sup>

빼돌리기의 가장 흔한 사례로는 시스템통합(SI)회사를 들 수 있다. SK그룹의



SKC&C를 필두로 해서 거의 모든 재벌그룹이 시스템통합회사를 계열사로 두고 있으며, 그들 중 많은 회사는 총수 또는 그 가족이 대주주다. 경제개혁연대(2007)의 지적처럼 시스템통합회사는 적은 자본으로 설립 또는 인수할 수 있고, 계열사로부터 안정적인 물량 확보가 가능하다. 거기에다가 이들 회사가 제공하는 용역에 대해 “현저히” 높은 대가가 지불되었음을 입증하기란 공정거래위원회로서도 쉽지 않다. 바로 이런 점이 이유가 되어 시스템통합회사가 재벌그룹 총수와 자녀들이 빼돌리기의 통로로 선호되는 것으로 보인다.

이런 현실을 국민의 정부나 참여정부가 방관한 것만은 아니다. 특히 참여정부 출범 초기에 공정거래위원회가 부당내부거래를 근절하겠다는 의지를 표명하면서 조사가 나섰다. 그러나 이 조사에서는 삼성에버랜드, 삼성SDS 등이 관련된 약간의 부당내부거래가 적발되었을 뿐이다. 2006년에는 공정거래위원회가 현대자동차그룹의 내부거래를 조사했고, 현대자동차 등과 글로벌스 사이의 거래를 ‘불공정거래 행위’로 판정하여 85억 원의 과징금을 부과했다. 그러나 이 과징금은 총수 부자가 가져간 이득에 비할 바가 못 되며, 그마저도 글로벌스가 아닌 현대자동차 등에 부과되는 것이다. 다른 대부분의 빼돌리기에 대해서는 이런 과징금조차 부과하지 못했다.

이명박 정부도 총수일가의 빼돌리기를 심각하게 여기는 듯하다. 2011년에는 상법을 개정하여 ‘회사 기회 유용’을 금지하는 조항을 추가했으며, ‘일감 몰아주기’에 대해 세금을 부과하는 방안을 강구하고 있다. 그러나 그 의도와 의지를 의심하게 만드는 여러 징후들이 이미 나타나고 있다.

3) 총수 부자가 2007년에 일부 주식을 “기부”하기 전까지의 보유 주식 2250만 주를 2010년 12월 평균 시가인 주당 154,909원으로 평가하면 3조 4,855억 원이다. 총수가 2004년에 보유 주식의 25%를 매각하고 받은 대금이나 그동안의 배당금은 포함하지 않았다.

총수일가의 빼돌리기를 근절하기에는 현행 공정거래법이나 개정 상법과 상속증여세법이 턱없이 허술하다. 공정거래법의 부당내부거래 관련 조항을 강화하면서 경제력 집중 억제를 목적으로 하는 3장으로 옮겨 놓는 것이 개선책이 될 수 있다. 빼돌리기를 위한 내부거래가 아님을 입증할 책임을 회사의 이사에게 지우도록 상법을 개정하는 것도 개선책이 될 수 있다. 가능한 모든 방법과 수단을 동원하여 총수일가의 빼돌리기를 막는 것이야말로 경제력 집중 억제를 위한 재벌 개혁의 가장 시급한 과제다.

## 5. 맺음말

재벌 개혁은 경제 민주화의 핵심이다. 동반 성장과 노동 개혁이 더 중요하긴 하지만 이 두 과제도 재벌 개혁 없이는 달성하기 어렵다. 재벌 개혁은 경제력 집중을 막고 소유 지배 괴리를 축소하는 것이어야 한다. 그래서 순환출자 금지, 지주회사 전환 규제, 빼돌리기 근절을 제안했다. 물론 이 세 방안으로 충분할 수 없고, 다른 방안이 없는 것도 아니다. 경제력 집중 자체를 막는 것 못지않게 집중된 경제력이 민주주의를 훼손하지 않게 하는 것도 중요하다. 소유 지배 괴리를 줄이는 것 못지않게 그 괴리의 폐해를 막기 위한 기업지배구조의 개선도 중요하다. 주주대표소송제도를 개선하고, 집단소송제도를 확대하고, 집중투표제도를 강화하는 것이 그 예다. 그리고 감독기관과 사법기관이 지금까지의 태도를 바꿔 적극 나서게 해야 한다. 이런 개선과 변화가 이뤄지기 위해서는 무엇보다도 정치가 바로 서야 한다. ∞

## | 참고문헌 |

---

- 경제개혁연대(2007). “왜 재벌총수일가는 IT회사를 선호하는가”, 경제개혁리포트 2007-5호.
- 김균·박순성(1998). “김대중정부의 경제정책과 신자유주의”, 『위기 그리고 대전환』, 당대.
- 김대중(1997). 『21세기 시민 경제 이야기』, 산하.
- 김진방(2007). “30대 재벌그룹의 순환출자: 측정과 분석”, 『경제발전연구』 제13권 제2호, pp. 171-210.
- 위평량(2011). “대기업과 중소기업(하도급기업 및 일반중소기업) 간의 경영격차 분석과 시사”, 경제개혁리포트 2011-26호, 경제개혁연구소.
- 홍장표(2011). “제조업 대-중소기업 양극화에 관한 이종구조론적 검토”, 『신자유주의시대 한국경제와 민주주의』, 선인.
- Samuelson, P.(1948). *Economics: An Introductory Analysis*, McGraw-Hill.