

재벌개혁의 전략과 과제

김상조(한성대 교수)

< 목 차 >

1. 서론 - 촛불민심의 의미와 주의 사항
2. 재벌의 최근 현황 및 개혁 과제
 - (1) 범4대 재벌로의 경제력집중 심화
 - (2) 하위재벌들의 부실(징후) 심화
 - (3) 기업가정신을 상실한 재벌 3 세
 - (4) 소결
3. 재벌개혁의 성공을 위한 전략
 - 목표의 우선순위 조정 및 수단의 체계적 합리성 제고
 - (1) 환경 분석 - New Normal 시대의 생존전략은?
 - (2) 재벌개혁 전략 - 규율수단의 체계적 합리성 제고
4. 재벌개혁의 단기 최우선 과제
 - (1) 상법 개정
 - (2) 기관투자자의 주주권 행사 활성화를 위한 자본시장법령 개정
 - (3) 거론하지 말아야 할 사항
5. 재벌개혁의 중기 과제
 - (1) 금산분리 규율체계의 개선
 - (2) 지주회사 제도 개선
 - (3) 공정위의 전속고발권 폐지 내지 완화
 - (4) 하도급거래 공정화 및 중소기업의 경쟁력 강화
6. 재벌개혁의 장기 과제
 - (1) 의무공개매수 제도의 도입 및 주주총회 승인사항의 확대 - 출자총액제한 제도의 대안
 - (2) 노동자 또는 소액주주 추천 사외이사의 선임 - 신중한 검토 필요
 - (3) (가칭) '대기업집단법' 제정

1. 서론 - 촛불민심의 의미와 주의 사항

“이게 나라냐?”라는 말이 촛불민심을 상징하고 있다. 비선실세와 재벌이 빚어낸 정경유착의 참담한 현실에 대한 분노를 집약한 말이다. 촛불민심은 정상적인 사회를, 공정한 사회를 요구하고 있다. 그것은 재벌도, 특히 삼성도 법 앞에서는 예외적 존재가 될 수 없음을 선언하고, 그런 사회를 만들 것을 명령한 것이다. 따라서 재벌개혁을 통해 경제민주화를 이루는 것은 촛불민심을 반영해야 할 정치권의 중차대한 과제로 부상했다.

그러나 주의해야 할 것이 있다. 첫째, 촛불민심으로 표출된 공정사회에 대한 열망은 보수-진보의 이념적 과제가 아니다. 착각하지 말아야 한다. 촛불민심으로 대통령 탄핵 국면이 만들어진 것은 진보진영의 승리가 아니며, 더더욱 야당의 승리는 아니다. 따라서 이념적 슬로건, 비현실적 목표, 생경한 수단을 ‘개혁’의 이름으로 전면화함으로써 또 다시 국민을 분열시키고 진영논리의 망령이 되살아날 빌미를 제공하는 것은 경제민주화의 진전에 오히려 장애가 될 뿐이며, 촛불민심을 배반하는 결과를 초래할 것이다.

둘째, 광장의 요구는 더없이 고양되었으나, 한국경제를 둘러싼 환경은 거의 최악이다. 이 양자의 괴리 속에서 개혁을 일관되게 끌고 가는 것은 불가능할 만큼 어려운 일이다. 다음 대선에서 누가 대통령이 되더라도 마찬가지다. 따라서 조급해서는 안된다. 지금 상황에서는 leader의 일관성과 follower의 인내심을 제고하는 것이 개혁을 성공으로 이끄는 전략의 요체이다. 상호충돌하는 다양한 개혁과제들의 우선순위를 유연하게 조정하고, 그에 맞추어 한정된 정책자원을 효율적으로 배분하는 control tower를 세워야 하며, 그 판단 내용에 대해 투명하게 설명하고 그 결과에 대해 정치적 책임을 져야 한다. 이것이 다음 대통령이 해야 할 가장 중요한 책무이다.

셋째, 정책수단 전체의 체계적 합리성을 제고하여야 한다. 하나의 목표를 달성하는데 하나의 수단만 있는 것은 아님을 명심해야 한다. 그리고 각 정책수단들이 상호보완성을 가질 때 전체의 효과가 극대화되는 것임을 유의해야 한다. 이에 비추어볼 때 그동안 재벌개혁 수단으로 제시되었던 방안들이 얼마나 합리적이고 체계적인가를 비판적으로 재검토해볼 필요가 있다. 과거 한국경제의 고도성장기를 배경으로 형성된 문제의식에 머물러 있거나, 변화된 국내외 경제환경에 부합하지 않는 개혁방안들을 관성적으로 되풀이함으로써 결국 선명성 함정에 빠지는 경우가 없지 않기 때문이다. 이 역시 재벌개혁을 실패로 이끄는 주요 원인이다.

이러한 측면에서 이 글은 매우 도발적이다. 진보진영에서 또는 야당진영에서 통상 제기되었던 재벌개혁의 과제와 수단들에 대한 많은 의문과 고민을 담고 있다. 물론 필자의 생각만이 옳다고 고집하지는 않겠다. 다만, 촛불민심으로 나타난 공정사회에 대한 국민적 열망을 이어가기 위해서는, 보수 기득권의 논리에 대한 비판만이 아니라, 우리가 그동안 부지불식간에 당연시해왔던 진보적 논리에 대한 반성과 혁신 역시 반드시 필요하다는 점을 강조할 뿐이다.

한편, 이 글은 재벌개혁의 과제와 수단을 영역별로 나누어 분석하지 않았다. 경제력집중 억제, 소유·지배구조 개선, 사익편취 및 불공정거래 방지 등의 영역별로 분석하면, 그 과제와 수단을 논리적으로 배치할 수 있는 장점이 있겠으나, 이러한 논의는 그동안 많이 이루어졌다. 그러나 조기 대선이 불가피한 현 시점에서 각 정당 및 후보들의 공약 개발을 염두에 두고, 단기 최우선 과제, 중기 과제, 장기 과제 등 필자 나름의 우선순위에 따라 이 글을 구성하였다. 좋은 정책을 많이 나열하는 방식이 설득력 있는 공약이 되는 것은 아니기 때문이다. 우선순위 선택의 판단 기준을 보여주고 그 실현가능성을 설득하는 것이 선거 국면에서는 더 중요할 것이다. 따라서 이 글이 재벌개혁의 모든 과제와 수단을 포괄하는 것은 아니며, 따라서 여기서 언급하지 않았다고 해서 덜 중요한 것은 아님을 유의하기 바란다.¹⁾

2. 재벌의 최근 현황 및 개혁 과제²⁾

한국은 재벌공화국이다. 그런데 그 재벌공화국의 구조에 중대한 변화가 나타나고 있다. 우선, 재벌로의 경제력집중이 심화되고 있는데, 그 중에서도 상위 4대 재벌 내지 그로부터 계열분리된 친족그룹을 포함한 범4대 재벌(범삼성, 범현대, 범LG, SK 그룹 등)로의 집중이 더욱 두드러지고 있다. 이젠 ‘30대 재벌’을 하나의 범주로 묶어 경제분석을 하거나 정책대안을 구상하는 것이 별 의미가 없을 정도가 되었다. 한편, 이들 최상위 재벌들을 제외한 나머지 중견·군소 재벌들의 경우 그 위상이 추락하는 차원을 넘어 심각한 부실(징후) 양상을 보이고 있다. 최근 일부 부실그룹들이 연이어 구조조정 절차에 들어가는 것을 보면 1997년 재벌들의 연쇄부도를 연상하지 않을 수 없다. 이때에 경영권 승계 작업을 진행 중인 재벌 3세들의 경우 정당성을 갖추지 못한 것은 물론 기업가정신마저 상실한 모습을 보여 그룹의 미래를 장담하기 어려운 상황이다. 한마디로, 재벌체제의 총체적 난국이다.

(1) 범4대 재벌로의 경제력집중 심화

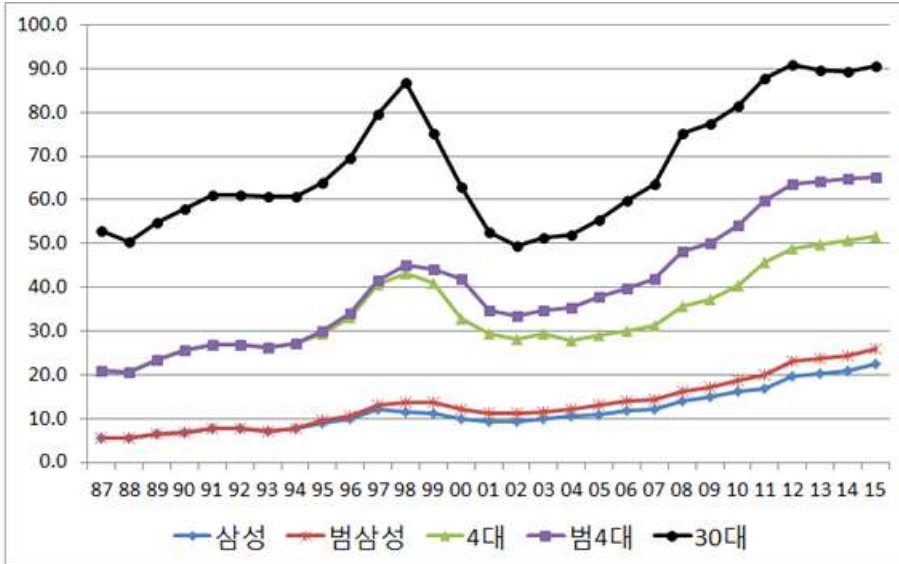
다음 [그림 1]은 재벌로의 경제력집중 추이를 나타내는 통상적인 지표의 하나로 GDP 대비 재벌 자산총액의 비율을 나타낸 것이다. ‘30대 재벌’은 공정위가 매년 지정한 상호출자제한기업집단 가운데 (공기업집단 및 민영화된 기업집단을 제외한) 민간 기업집단 중에서 비금융계열사의 자산총액 기준 상위 30개 그룹을 의미한다. ‘4대 재벌’은 삼성, 현대차, SK, LG 그룹이며, ‘범4대 재벌’은 이들 4대 재벌로부터 계열분리

1) 경제개혁연대(2016.6.27.)는 6개 영역 37개 과제의 형태로 20대 국회의 경제민주화 입법과제를 제안한 보고서를 발표하였다. 그리고 이 글의 4, 5, 6절에서 제시한 단기 최우선 과제, 중기 과제, 장기 과제의 상당 부분은 그 보고서의 내용을 차용한 것이다. 따라서 이 글에서 다루지 않은 과제들은 경제개혁연대의 입법과제 보고서를 참조하기 바란다.

2) 제2절의 내용은 김상조(2015.6.30.)의 일부를 수정·보완한 것이다.

된 친족그룹을 포함한 것을 말한다.

[그림 1] GDP 대비 재벌의 자산총액 비율 추이 (단위: %)



자료: 공정거래위원회, 상호출자제한기업집단 지정 보도자료, 각년도

1990년대 들어 경제력집중이 심화되면서 30대 재벌 자산총액의 GDP 대비 비율이 급증하다가, 1997년 외환위기를 맞아 당시의 30대 재벌 중 절반이 부도가 나면서 그 비율이 크게 하락했다. 그런데 2002년경에 외환위기에 따른 하드웨어 구조조정이 일단락되고 또한 중국이 WTO에 가입함으로써 새로운 시장이 열렸는데, 이때를 저점으로 하여 GDP 대비 재벌의 자산총액 비율이 빠르게 상승하기 시작하였고, 1997년 수준을 상회하게 되었다.

그런데 재벌 내에서도 편차가 커졌다. 2002년과 2015년을 비교해보면, 동 기간 중 30대 재벌 자산총액의 GDP 대비 비율은 1.83배(49.5% → 90.4%) 증가하였는데, 범4대 재벌은 1.96배(33.3% → 65.2%), 범삼성그룹은 2.34배(11.1% → 25.9%), 삼성그룹은 2.39배(9.4% → 22.6%) 증가한 것으로 나타났다. 30대 재벌 중에서도 범4대 재벌, 범삼성그룹 등 최상위 재벌의 자산이 더 빠르게 증가한 것을 알 수 있다. 2015년의 경우 30대 재벌의 자산총액(1,409.4조원)을 기준(100.00%)으로 하면, 삼성그룹이 1/5(22.6%), 범삼성그룹이 1/4(25.9%), 4대 재벌이 1/2(51.6%), 범4대 재벌이 2/3(65.2%)을 차지하고 있다. 이제 한국경제는 30개 가문이 아니라 4개 가문 소속의 그룹들에 의해 좌우되고 있다고 할 수 있다.

(2) 하위재벌들의 부실(징후) 심화

그러면 재벌들의 재무상황 추이는 어떠한가. 2011년부터 ‘한국채택 국제회계기준’(K-IFRS)이 적용되면서 연결재무제표가 주된 재무제표로 사용되고 있으나, 재벌들

의 복잡한 다단계 교차출자 구조로 인해 핵심계열사의 연결재무제표에 종속회사로 연결되는 계열사의 수는 매우 제한적이다. 통상적으로는 하나의 그룹 내에 복수로 존재하는 연결재무제표 또는 별도재무제표를 단순합산하여 그룹 전체의 재무비율을 계산하는데, 이럴 경우 계열사간 내부거래가 제거되지 않기 때문에 그룹의 재무상황을 실제보다 과대평가하는 문제가 발생한다.

이에 계열사간 출자 등의 내부거래를 제거하는 방식으로 그룹 전체의 연결부채비율과 연결이자보상배율³⁾을 계산한 것이 다음 <표 1>이다. 분석대상은 2015년 4월 공정위가 지정한 자산 5조원 이상의 61개 상호출자제한기업집단 중에서 9개 공기업그룹, 3개 금융그룹 및 기타 1개 그룹⁴⁾을 제외한 48개 그룹이다. 업종별·기업별 특수상황을 면밀히 검토해야 하지만, 통상 부채비율이 200%를 초과하고 이자보상배율이 1.00배 미만인 상황이 2~3년 이상 지속되면, 심각한 구조조정을 요하는 부실(징후)기업으로 평가된다.

2014년 말 현재 48개 그룹 전체의 (내부거래를 제거하지 않은) 단순합산 부채비율은 88.6%인데 반해, (내부거래를 제거한) 연결부채비율의 가중평균은 131.3%로 42.7%p의 차이를 나타냄으로써, 단순합산 부채비율이 재벌의 재무상황을 과대평가할 소지가 있다는 사실을 확인할 수 있다. 그런데 연결부채비율의 평균값이 200%를 크게 하회하고 있기 때문에 재벌들의 재무상태가 상당한 건전한 것으로 보일지 모르나, 개개 그룹별로 보면 그렇지 않다. 48개 그룹 중에서 거의 절반에 달하는 23개 그룹의 연결부채비율이 200%를 초과하고 있으며, 이들 중 10개 그룹은 연결이자보상배율도 1.00배에 미달하였다.

연결부채비율이 200%를 초과하는 동시에 연결이자보상배율이 1.00배에 미달하는 부실(징후)그룹의 수는 2007년 2개 → 2008년 6개 → 2009년 9개 → 2010년 5개 → 2011년 6개 → 2012년 10개 → 2013년 10개 → 2014년 10개 그룹의 추이를 보이고 있다.⁵⁾ 2008년 글로벌 금융위기의 충격으로 부실징후그룹의 수가 크게 증가했다가 일시 진정되는 모습을 보였으나, 2010년 말 남유럽의 재정위기로 인해 세계경제가 장

3) 이자보상배율은 (영업이익/이자비용)으로 정의되는데, 이것이 1배 미만이면 본업을 통해 창출한 영업이익으로 이자비용도 충당하지 못한다는 것, 즉 원리금 상환을 위해 추가로 부채를 동원해야 하는 상황을 의미한다.

4) 공기업그룹 중에서 상장계열사가 포함된 한국전력공사그룹 및 한국가스공사그룹은 분석대상에 포함하였다. 3개 금융전업그룹은 농협지주그룹, 미래에셋그룹, 교보생명그룹이다. 기타 1개 그룹은 2015년에 처음 상호출자제한기업집단에 포함된 중흥건설그룹으로, 상장계열사가 없는 점을 고려하여 분석대상에서 제외하였다.

5) 각 연도마다 상호출자제한기업집단의 범위가 다르기 때문에, 2015년 4월 기준 상호출자제한기업집단을 대상으로 한 <표 1>에는 각 연도의 부실(징후)그룹이 모두 표시되어 있지는 않다. 각 연도의 부실(징후)그룹 명단은 다음과 같다.

2007년 (2개): 동부, 삼성테크

2008년 (6개): 한진, 동부, 대한전선, 삼성테크, 동양, 현대오일뱅크

2009년 (9개): 금호아시아나, 한진, 두산, STX, 동부, 현대, 대한전선, 삼성테크, 동양

2010년 (5개): 동양, 대한전선, STX, 한진, 동부

2011년 (6개): 현대, 한진, 동부, 효성, 한진중공업, 대성

2012년 (10개): 현대, 한진, 두산, 동부, 효성, 한국GM, 한라, 한진중공업, 동국제강, 대성

2013년 (10개): 현대, 동부, 한진, 한라, 한진중공업, 대우건설, 동국제강, 대성, 현대산업개발, 한전

2014년 (10개): 현대, 동부, 한진, 한국GM, 한솔, 한화, 한진중공업, 대성, 동국제강, 대림

기침체 국면에 들어가면서 부실(징후)그룹의 수가 다시 증가하여 2012년 이후에는 계속 10개 그룹 수준을 유지하고 있다. 주의할 것은, 2012년 이후의 10개 부실(징후)그룹에는 이미 워크아웃 등의 구조조정 절차가 들어가 사실상 그룹 해체 상태에 있는 STX, 동양, 웅진, 대한전선 그룹 등은 포함하지 않았다는 점이다. 결국 4대 재벌 및 그 친족그룹을 제외한 나머지 중견·군소재벌의 경우에는 세 곳 중 하나 꼴로 부실(징후) 상태라고 할 수 있다.

더욱 심각한 문제는 2014년 말 기준으로 동부그룹은 2007년 이후 8년 연속, 한진그룹은 2008년 이후 7년 연속, 현대그룹과 한진중공업그룹은 2011년 이후 4년 연속, 동국제강그룹과 대성그룹은 2012년 이후 3년 연속 부실(징후)그룹에 포함되는 등 장기 부실 상태에 빠져 있는 그룹이 상당수에 달한다는 점이다. 미국의 기준금리 인상, 중국의 성장세 둔화, 영국의 EU 탈퇴(브렉시트) 등의 국제적 불안정성에 더하여 극심한 내수 침체 등의 요인까지 가중되면서 향후에도 부실(징후)그룹들의 재무상황이 개선될 가능성은 높지 않은 것으로 판단된다.

<표 1> 재벌의 연결기준 부채비율과 이자보상배율 추이 (단위: %, 배)

순위	그룹명	2014		2013		2012		2011		2010		2009		2008		2007	
		부채비율	이자보상배율	부채비율	이자보상배율	부채비율	이자보상배율	부채비율	이자보상배율	부채비율	이자보상배율	부채비율	이자보상배율	부채비율	이자보상배율	부채비율	이자보상배율
1	삼성	60.3	26.05	67.3	42.88	76.0	34.55	78.7	22.86	71.6	23.07	86.5	17.40	99.0	10.31	82.9	22.07
2	한국전력	201.4	2.44	204.2	0.63	186.8	-0.34	154.0	-0.48	140.1	0.97	125.1	1.08	113.7	-2.80	87.3	3.83
3	현대자동차	102.5	15.57	106.8	17.94	152.8	14.50	172.8	12.17	161.2	8.99	198.3	3.83	222.3	3.54	183.8	3.29
5	SK	145.2	5.54	150.0	4.55	155.0	2.67	152.6	4.48	181.0	3.80	177.5	2.11	205.5	2.85	153.1	4.11
6	LG	135.9	6.90	137.5	6.39	148.0	5.59	158.6	4.77	143.8	10.11	138.5	9.02	159.5	8.54	150.6	5.61
7	롯데	105.6	3.89	107.9	4.65	100.1	5.05	101.1	7.50	107.7	8.33	78.9	7.32	79.3	6.70	80.7	14.64
8	포스코	90.5	3.94	85.9	4.36	87.9	4.02	93.9	6.67	82.0	8.57	60.5	7.16	66.6	20.81	44.4	20.51
9	GS	193.5	-0.45	187.9	1.14	171.5	2.60	183.1	6.59	184.7	5.01	199.0	3.50	195.7	3.56	201.6	6.20
10	현대중공업	195.7	-11.32	160.2	2.23	155.3	4.68	160.3	15.81	196.7	20.06	183.8	31.56	503.1	90.81	305.3	52.44
13	가스공사	381.0	1.27	388.8	1.78	385.4	1.48	355.7	1.40	358.9	1.77	344.3	1.37	436.6	1.99	228.0	2.61
14	한진	863.6	0.71	725.7	-0.16	678.4	0.04	558.9	-0.02	387.9	0.50	427.9	0.14	345.8	0.49	243.2	1.60
15	한화	319.2	0.41	303.0	1.11	226.3	1.07	219.2	1.51	124.8	3.43	418.6	2.18	366.0	1.84	371.7	2.32
16	KT	163.7	-1.16	136.3	1.47	127.0	1.91	139.0	3.56	126.6	4.08	138.5	1.95	131.3	2.96	112.9	3.74
17	두산	252.8	1.43	243.7	1.50	405.4	0.89	412.3	2.04	365.9	2.09	411.8	0.71	440.7	1.24	405.3	3.65
18	신세계	117.7	4.57	117.1	4.94	111.2	5.76	101.7	7.00	93.3	5.96	139.0	4.82	166.6	5.57	153.6	5.90
20	CJ	154.3	2.99	158.5	2.41	160.4	3.06	165.5	3.94	129.1	4.53	173.2	3.11	205.5	2.49	198.2	2.18
22	LS	203.9	2.46	202.3	2.50	209.5	2.15	223.6	2.15	243.0	2.98	224.7	2.08	203.8	4.97	152.1	4.75
24	대우조선	326.0	3.34	301.4	2.21	255.7	3.11	278.3	7.36	296.8	6.37	442.1	5.81	880.4	32.48	450.1	9.53
25	금호	404.3	1.76	402.6	1.39	572.6	2.33	-	-	581.7	2.23	3341.8	0.10	125.9	1.06	138.5	2.54
26	대림	201.2	-0.43	173.8	1.66	178.2	4.17	152.0	3.20	164.5	2.45	172.5	2.92	197.6	3.84	141.4	6.23
27	부영	367.0	6.34	343.7	7.19	326.6	10.48	333.3	13.75	341.6	4.23	1916.2	9.27	1542.6	3.57	1792.5	1.15
28	동부	864.2	-0.96	484.3	-0.20	397.6	0.30	355.1	0.18	250.1	-0.12	272.0	0.04	259.6	0.20	277.6	-0.06
29	현대	879.1	-0.13	2448.2	-0.53	895.5	-1.06	473.2	-0.83	251.2	2.10	334.8	-1.86	223.8	2.92	201.4	1.83
30	현대백화점	48.5	56.14	55.0	44.52	62.6	31.82	60.3	32.28	53.8	20.62	63.8	19.03	62.2	22.58	67.4	26.12
31	OCI	187.9	0.63	164.2	-0.23	136.8	1.19	125.0	9.33	168.0	8.12	188.0	6.77	280.9	7.03	205.0	3.97
33	효성	301.1	2.69	375.0	1.95	311.4	0.82	325.6	0.69	241.6	2.12	224.7	2.69	249.8	2.34	277.1	3.29
34	대우건설	277.8	3.42	281.5	-2.05	199.9	2.06	197.0	1.21	196.7	-1.64	-	-	-	-	-	-

35	S-Oil	108.8	-6.37	122.3	7.14	132.2	9.33	152.6	28.99	120.9	30.76	130.5	3.08	125.9	9.94	138.5	6.85
36	영풍	34.3	46.20	37.0	29.37	53.4	33.45	56.3	38.39	56.4	23.49	57.5	14.88	66.4	10.36	98.0	8.36
37	KCC	52.6	6.17	57.8	4.43	56.7	3.05	63.5	4.02	55.8	4.75	66.9	5.23	64.2	4.56	59.9	11.01
39	동국제강	242.9	-0.08	246.2	0.53	227.3	-0.30	222.3	1.25	206.4	1.63	163.6	0.39	226.6	6.52	213.1	3.03
40	코오롱	234.8	1.48	254.7	1.77	245.4	1.80	249.8	4.42	217.9	2.28	291.1	2.04	402.2	1.94	350.3	1.54
41	한진중공업	316.3	-0.58	289.9	-0.58	256.1	0.26	241.6	0.42	267.8	1.01	284.4	1.45	263.8	3.22	226.0	2.04
42	한라	213.9	1.37	299.7	0.41	271.5	0.33	263.0	3.19	-	-	-	-	-	-	-	-
43	한국타이어	75.7	24.93	86.0	19.09	100.3	15.10	126.3	25.67	-	-	-	-	-	-	-	-
44	KT&G	30.7	98.16	32.6	79.18	31.6	89.19	29.5	173.16	25.6	332.15	29.0	253.58	28.6	292.44	30.7	217.70
45	한국GM	457.3	-1.11	415.1	8.02	307.4	-6.99	187.4	15.60	206.5	4.18	396.7	2.39	827.5	5.32	212.8	9.72
46	홈플러스	140.4	3.71	177.3	3.32	255.2	3.77	317.5	3.27	582.1	2.03	772.1	0.20	965.5	0.12	491.9	0.50
48	태광	52.9	4.30	64.0	4.19	62.9	4.88	61.4	14.63	47.0	15.21	51.8	6.90	73.8	18.14	62.6	11.36
50	세아	82.0	8.01	79.0	6.27	89.8	5.36	90.4	6.56	109.2	4.72	111.6	0.99	123.4	6.98	97.5	2.56
51	현대산업	169.3	2.60	207.1	-1.65	184.1	1.04	172.3	2.82	176.0	1.81	166.2	1.27	126.7	3.65	107.8	6.71
52	이랜드	344.9	2.84	398.6	2.33	369.9	1.86	408.8	2.11	-	-	-	-	-	-	-	-
53	태영	191.8	0.16	181.8	1.70	175.1	1.86	156.8	3.37	-	-	-	-	-	-	-	-
55	삼천리	93.5	15.50	83.8	30.16	255.2	3.77	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
56	아모레퍼시픽	29.9	227.85	25.9	149.60	24.3	195.43	26.7	220.08	-	-	-	-	-	-	-	-
57	대성	271.4	0.52	217.6	-0.28	217.8	0.57	176.4	0.69	183.8	3.69	125.3	1.72	129.1	2.23	154.0	2.36
58	하이트진로	267.2	1.24	244.2	1.69	260.5	1.43	276.6	1.52	277.7	2.40	190.3	2.76	216.6	3.03	195.1	2.15
61	한솔	373.8	0.72	246.1	1.34	250.5	1.02	249.4	1.00	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 순위는 2015년 4월 공정위가 지정한 상호출자제한기업집단의 자산순위임.

붉은색 글씨는 연결부채비율 200% 초과 또는 연결이자보상배율 1배 미만인 경우. 노란 형광면은 이 두 가지 조건이 동시에 충족된 경우.

자료: 이수정·이은정(2015.6.2.) 및 이수정·이은정·채이배(2013.11.4.)의 자료를 재구성한 것임

한편, 부실(징후)그룹의 선제적 구조조정을 위한 절차로서 주채무계열제도가 운용되고 있다. 주채무계열제도는 법령적 근거 없이 단지 은행업감독규정에서 주채권은행 지정에 관한 사항만을 규정하고 있을 뿐이며, 재무구조 평가 및 불합격 계열에 대한 재무구조개선약정의 체결과 이행점검 등 구조조정의 구체적인 내용은 은행연합회의 자율협약 형식으로 되어 있다.

동양그룹 사태 이후 주채무계열 선정기준을 총신용공여액의 0.1%에서 0.075%로 하향 조정한 결과 주채무계열 수는 2013년 30개에서 2014년 42개로 증가하였고, 2015년에는 41개 계열이 지정되었다. 다음 <표 2>는 2015년 기준으로 각 주채권은행별 주채무계열을 나타낸 것인데, 우리은행이 16개 계열, 산업은행이 14개 계열 등 대부분의 주채무계열을 국유은행들이 담당하고 있다. 이는 한편으로는 민간은행들이 주채권은행으로서의 부담을 회피한 결과이기도 하지만, 다른 한편으로는 재무개선약정을 체결한 부실계열의 구조조정을 국유은행 주도 하에 진행하고자 하는 금융감독당국의 의도를 반영한 결과로 보인다.

2014년의 경우 42개 주채무계열 중에서 1/3인 14개 계열(금호아시아나, 대성, 대우건설, 동국제강, 동부, 성동조선, 한라, 한진, 한진중공업, 현대, 현대산업개발, SPP조선, STX, STX조선해양 등)이 '재무구조개선약정 체결대상'으로 선정되었고, 그 외 2개 계열이 신설된 '관리대상 계열'로 선정된 것으로 알려져 있다. 14개 약정 체

결대상 계열의 주채권은행을 보면, 3개 계열이 우리은행 담당이고, 나머지 11개 계열은 모두 산업은행이 담당하고 있다. 결국 주채무계열제도에 따른 구조조정 추진 부담을 전적으로 국유은행, 특히 그 중에서도 산업은행이 지고 있음을 알 수 있다. 바로 이것이 주채무계열제도가 관치금융의 통로로 작용하고 있다는 비판의 방증이라고 할 수 있다.

<표 2> 2015년 지정 41개 주채무계열 및 2014년 재무구조개선약정 체결 대상계열

은행명	개수	담당 주채무계열
우리	16	삼성, LG, 포스코, 두산, 한화, 효성, LS, CJ, 대림, 코오롱, 아주산업, <u>성동조선</u> , 한라, 한국타이어, 이랜드, <u>SPP</u>
산업	14	<u>한진</u> , 대우조선해양, <u>금호아시아나</u> , 동국제강, 동부, <u>STX조선해양</u> , <u>대우건설</u> , <u>한진중공업</u> , 현대, 장금상선, <u>현대산업개발</u> , 하림, 한솔, 풍산
신한	4	롯데, OCI, S-Oil, 하이트진로
하나	3	SK, GS, 세아
외환	2	현대자동차, 현대중공업
국민	2	KT, 신세계

자료: 금융감독원(2015.4.10.), 보도자료 「2015년도 주채무계열(41개) 선정 결과」, p.3
 주: 밑줄은 2014년 재무구조개선약정 체결대상 계열임. 14개 계열 중 산업은행 산하의 STX와 대성은 구조조정의 결과 신용공여액 감소로 2015년 주채무계열 지정에서 제외됨.

(3) 기업가정신을 상실한 재벌 3세

재벌은 특정 가문이 지배하는 기업집단이다. 따라서 총수일가의 지배권을 유지·강화하고, 더 나아가 다음 세대로 승계하는 것은 재벌에서 가장 중요한 과제일 수밖에 없다. 물론 그룹 지배권의 승계 과정은 ‘상속’이라는 단어의 통상적인 의미, 즉 아버지의 재산을 물려받는 것과는 완전히 다르다. 많은 경우 불법부당행위와 관련되어 있다. 삼성그룹 이재용 부회장의 주식연계증권(CB, BW 등) 헐값인수 방식, 현대자동차 그룹 정의선 부회장과 SK그룹 최태원 회장의 회사기회 유용 및 일감 몰아주기 방식 등이 그 대표적인 사례라고 할 수 있다.

승계를 거치면서 재벌 총수일가의 세대별 특성도 많이 달라졌다. 이병철·정주영 회장 등으로 대표되는 창업 1세대들은 (정경유착과 노조탄압의 어두운 면을 갖고 있기는 하지만, 어찌되었든) 숨페터적 의미의 기업가정신, 무에서 유를 창조한 혁신능력을 보여주었다. 한편, 2세 총수들에게는 공통의 콤플렉스가 있다. ‘아버지 잘 만나서 총수가 되었다’는 주변의 질시를 극복하는 것이고, 가장 확실한 방법은 ‘아버지가 하지 않은 새로운 사업에서 성공’하는 것이었다. 1980년대 후반부터 1990년대 초반에 상당수 그룹에서 2세 승계가 이루어졌는데, 이들 2세 총수가 차입자금을 동원한 무리한 사업 확장을 시도한 결과 1997년 외환위기 때 부도가 난 그룹들이 많았지만, 살아

남은 2세들은 재벌공화국의 주역이 되었다.

그런데 최근 승계 과정을 밟고 있는 3세들은 많이 다르다. 그 할아버지와 아버지가 건설한 왕국에서 황태자로 자랐다. CEO스코어(2015.1.8.)에 따르면, 30대 재벌의 총수 직계자손 가운데 승계기업에 입사한 3~4세 임원은 모두 44명이고, 이들 가운데 분석대상 33명은 평균 28세에 입사하여 3.5년만인 31.5세에 임원직에 오름으로써 일반 대학졸업자 직원이 평균 21년 소요되는 것과는 비교할 수 없을 정도로 빠른 것으로 조사되었다.

결국 온실 속의 화초처럼 자란 이들 3세는 도전정신을 상실했다. 더구나 고도성장기를 마감하고 저성장 국면에 진입한 한국경제의 현 상황에서는 새로운 사업은 성공의 확률이 못지않게 실패의 위험을 안고 있기 때문에 3세들은 기업가정신을 발휘하기 보다는 회사기회 유용과 일감 몰아주기 등으로 안전하게 재산을 불리는 데만 몰두하게 되었다. 이러한 3세들의 재산축적 과정은 그 자체로도 불법부당한 것이지만, 3세들이 진출한 사업영역이 주로 중소기업들과 영세 자영업자들이 밀집되어 있는 물류, 도소매, 건설, SI, 광고 등의 서비스업종이기 때문에 서민들의 생존 기반이 파괴되고 사회 양극화가 심화되었다는 점에서도 심각한 문제라고 할 수 있다. 또한, 3세들은 언제든지 정보를 왜곡할 준비가 되어 있는 비공식 참모조직에 둘러싸여 있어서 세상의 변화를 알지 못하고 그들만의 성 안에서 점점 고립될 수밖에 없었다. 대한항공 조현아 부사장의 '땅콩회항 사건'은 그 극단적인 사례이지만, 대부분의 3세들이 이러한 잠재적 위험요소를 안고 있다.

CEO의 경영능력을 객관적으로 측정할 수 있는 지표를 찾기는 어렵다. 흔히들 재벌 3세들이 경영능력 검증 과정을 거치지 않았다고 비판하지만, 어떻게 검증할 거냐고 물으면 답이 궁해지는 것도 사실이다. 3세들에 대한 검증은 결국 그들의 성장·훈련 과정에 대한 조직 내외부의 주관적 기억과 대중적 평판에 상당 부분 의존할 수밖에 없다. 문제는 우리 사회가 재벌 3세들에 대해 아는 것이 별로 없다는 사실이다. 3세들은 열린 광장에 나와 대중과 함께 호흡한 적이 없다. 그들에 대한 가장 확실한 기억은 바로 그들의 재산이 불법적으로 증식된 것이라는 사실뿐이다. 이것이 3세들의 경영능력에 대한 대중적 평판을 좌우하는 사실상 유일한 근거이고, 이는 3세 본인들은 물론 해당 그룹과 한국 경제의 미래를 위협하는 최대의 위험요소가 되고 있다.

(4) 소결

재벌개혁이 경제개혁 또는 경제민주화의 모든 것이라고 할 수는 없지만, 그 출발점이 된다는 것은 분명하다. 그런데 재벌의 최근 상황은 상호충돌하는 과제들을 제기하고 있다고 할 수 있다. 그 하나는 4대 재벌 또는 범4대 재벌을 중심으로 더욱더 심화되는 경제력집중 현상을 억제하는 것이고, 다른 하나는 범4대 재벌을 제외한 나머지 민간재벌의 1/3에 해당하는 부실(징후)그룹을 효율적으로 구조조정하는 것이며, 이 모두는 총수일가의 전횡과 승계라는 전근대적 지배구조의 개선을 요구한다. 문제는 이

들 과제를 동시에 수행하는 것이 결코 쉽지 않다는 점이다. 보다 솔직히 표현하면, 작금의 한국사회의 지적·물적 능력으로는 해결하기가 거의 불가능할 정도로 어려운 과제라고 느껴지기도 한다. 2008년 이후의 보수정부 9년 동안 세계사적 흐름에 역행하면서 허송세월한 것이 너무나 안타까울 뿐이다. 또한 박근혜 정부의 경제민주화가 실종된 또 다른 원인을 여기에서 찾을 수 있을 것이다. 즉 박근혜 정부의 보수적·권위주의적 한계로 인해 재벌개혁의 과제들을 모두 포기하고 경기부양과 낙수효과 모델로 회귀한 것이다.

3. 재벌개혁의 성공을 위한 전략

- 목표의 우선순위 조정 및 수단의 체계적 합리성 제고

(1) 환경 분석 - New Normal 시대의 생존전략은?6)

2008년 이후 세계경제질서가 근본적으로 달라졌다. 저성장·불확실성이 고착화된 이른바 New Normal(新常态, 신창타이)의 시대다. 세계사적 전환기에 한국경제는 어떤 성장전략 또는 생존전략으로 임해야 하는가. 한국경제의 성과에 영향을 미치는 세 가지 차원의 요인이 있다.

첫째, 세계경제질서의 차원에서 보면, 비록 신자유주의 내지 시장만능주의의 광기가 한풀 꺾였다고는 하지만, 한 세대를 휩쓴 세계화 및 ICT화의 추세 자체가 후퇴할 것 같지는 않다. 나아가 세계경제의 패권이 미국과 중국으로 이원화되면서, 이들 G2 사이의 각축전은 더욱 격렬해질 것이다. 이는 국민국가 내지 국민경제의 자율성이 크게 제약되면서, 외부충격과 내부모순 사이의 방화벽(firewall)이 작동하지 않게 될 가능성이 매우 높음을 의미한다. 둘째, 동아시아 지역의 분업구조 역시 급변하고 있다. 세계에서 가장 다이내믹하게 성장하는 지역인 동아시아에 한국이 속해 있다는 사실은 매우 다행스러운 것이지만, 일본-한국-중국-아세안 간의 상호의존 및 경쟁 심화는 기회이자 위기로 작용하고 있다. 특히 최근 중국의 성장전략 전환, 즉 내수 위주의 中速 성장전략 및 지난 30여 년간의 성장에 따른 산업·무역구조 고도화는 한국에 산업별·기업규모별로 대단히 차별적인 영향을 미치면서, 기본적으로 한국경제의 저성장과 양극화를 심화시킬 가능성이 높다. 셋째, 국내적으로도 낙수효과(trickle-down effect)에 의존한 과거 성장모델의 유효성은 이미 소멸하였으며, 여기에 급격한 인구구조 변화가 새로운 경제적·사회적 갈등 요인으로 부각되고 있다.

이상의 세 가지 요인은 모두 한국경제의 미래에 어두운 그림자를 드리우고 있다. 한마디로 위기다. 물론 과거에도 한국경제가 위기에 처한 경우는 한두 번이 아니었으며, 그 때마다 경제전문가들의 비관적 전망을 비웃듯이 당면한 위기를 극복하고 새로운 성장을 이루었다는 것도 부정할 수 없는 사실이다. 그러나 이번의 위기는 그렇게

6) 이하의 내용은 김상조(2015.4.9.)의 일부를 수정·보완한 것이다.

녹록치 않다. 일국적 위기 또는 지역적 위기가 아니라, 말 그대로 글로벌 위기이기 때문이다. 따라서 우리의 위기 극복에 도움을 줄 새로운 해외시장과 새로운 성장산업의 출현을 기대하기가 그만큼 어렵다.

특히 상기 세 가지 요인 중에서 앞의 두 요인은 우리의 노력만으로는 극복하기 어려운 사실상의 외생변수이다. 그런데 외부환경이 불리한 방향으로 작용하고 있다는 차원을 넘어서, 그 외부환경 자체가 급변하고 있는 상황에서 우리의 일국적 노력의 일관성을 제약한다는 점이 더욱더 문제가 될 수 있다. 새로운 성장모델을 착근시키기 위해서는 10년 또는 20년에 이르는 장기간의 노력이 필요한데, New Normal 시대의 불안정한 국제경제 환경은 우리의 일국적 선택의 지속가능성을 보장해주지 않기 때문이다.

이러한 어려움은 2012년 대선에서 누가 대통령이 되었다고 하더라도 피해갈 수 없는 환경적 변수다. 현재의 박근혜 대통령만이 아니라, 설사 2012년에 정권교체가 이루어졌다고 하더라도, 5년 단임의 대통령이 극복하기는 어려운 제약요인이다. 다음 대통령도 마찬가지다. 특히 상기 세 가지 요인 중에서 마지막 세 번째의 국내적 요인, 즉 구래의 낙수효과 모델의 한계와 급격한 인구구조 변화의 충격을 극복함으로써 새로운 성장모델을 확립하는 노력의 핵심이 바로 경제민주화라고 한다면, New Normal 시대라는 새로운 경제 환경은 경제민주화의 과제와 그 전략을 설정하는 데에도 중대한 장애요인이 되고 있는 것이다.

환경 요인만이 문제가 되는 것도 아니다. 주체적 대응에도 심각한 문제가 있다. 한국의 보수와 진보는 죄수의 딜레마 게임(prisoner's dilemma game)의 함정에 빠져 있다. 죄수의 딜레마는 협조적 행동을 위한 소통은 불가능한 반면 기회주의적 행동에 대해서는 아무런 벌칙이 주어지지 않는 게임의 규칙 하에서 발생하는, 개인적으로나 사회적으로나 모두 바람직하지 못한 상황이다. 문제는, 상대방이 행동 전략을 바꾸지 않는 한 나의 행동 전략을 바꿀 유인이 없다는 데 있다. 따라서 죄수의 딜레마 상황을 벗어나기 위해서는 게임의 규칙 자체를 수정해야만 한다. 즉, 소통을 가능하게 함으로써 협조적 행동에 따른 편익의 실현 가능성을 신뢰하게 만들고, 기회주의적 행동에는 강한 벌칙이 부과된다는 것을 합리적으로 예측할 수 있게 만들어야 한다.

유감스럽게도, 경제학의 게임 이론이 제시하는 간명한 원칙을 현실의 법제도와 관행으로 착근시키는 것은 매우 어려운 일이다. 다수의 주체들이 새로운 게임의 규칙을 구속력 있는 것으로 받아들이기 위해서는 반복 게임(repeated game)을 통해 '협조적 행동에 따른 편익과 기회주의적 행동에 대한 벌칙'이라는 信賞必罰의 경험을 누적하는 오랜 기간 동안의 진화 과정이 필요하기 때문이다. 그러나 현실에서는 기득권 구조를 유지하고자 하는 세력들이 강한 영향력을 발휘한 결과 오히려 그 반대의 경험이 빈발하게 되고, 과거의 행동 전략을 수정할 유인을 갖지 못하며, 결국 사회 전체적으로 매우 불만족스러운 죄수의 딜레마 상황이 지속되는 것이다.

2008년 글로벌 금융위기 이후의 불확실한 국내외 경제환경, 즉 New Normal의 시대 환경은 죄수의 딜레마 상황을 더욱 악화시키는 요인이 되고 있다. 협조적 행동을

통해 얻게 될 먼 미래의 편익은 더욱 불확실해지는 반면, 하루하루 생존을 이어가야 할 각박한 오늘의 상황에서 기회주의적 행동의 유혹은 더욱더 커지기 때문이다. 경제 민주화의 당위성을 누구도 부인하지 않지만, 현실의 성과는 지지부진하기 짝이 없는 이유가 여기에 있다. 한국의 보수-진보 모두가 실패를 거듭하는 이유가 여기에 있다.

탈출구를 찾아야 한다. 물론 지름길은 없다. 특히 하나의 근본적 원인을 지적하면서 이를 깨끗하게 제거할 수 있는 만병통치약을 제시하는 방식의 접근은 문제 해결을 더욱 어렵게 만들 뿐이다. 죄수의 딜레마, 근본주의적 접근, 진영논리를 극복하기 위해서는 진영 간의 토론만이 아니라 진영 내부의 토론도 필요하다. 진영 내부의 금기에 도전하는 비판적 토론이 필요하다. 보수진영과 진보진영 모두.

(2) 재벌개혁 전략 - 규율수단의 체계적 합리성 제고

한국경제는 1960년대 이래 30여 년 동안 성장과 분배의 선순환을 기록했다. 반면, 1990년대 후반 이후에는 성장동력 소진과 양극화 심화의 악순환에 빠져 있다. 이러한 성공과 실패의 원인은 무엇인가? 이 질문은 2008년 이후 세계사적 전환기를 맞아 생존전략을 재구성해야 하는 한국경제에 대한 고민의 출발점이 될 것이다. 역설적이게도 과거의 성공이 작금의 실패 원인이 되었다고 본다. 과거 눈부신 성공의 결과물인 87년 체제가 이제는 위기의 원인이자 개혁의 대상이 되었다는 뜻이다.

5년 단임 대통령 중심제로 요약되는 현행 헌법질서, 즉 87년 체제는 고도성장기의 유산이다. 1987년 당시 한국경제는 '단군 이래 최대 호황'이라 불릴 만큼 빠르게 성장했고 재벌은 돈을 벌었다. 노동조합과 시민사회의 요구를 부분적으로나마 수용할 수 있는 여유가 있었다. 그것이 낙수효과를 현실화하고, '정부·재벌'과 '노동·시민사회'간의 암묵적 담합구조를 유지할 수 있는 물적 토대가 되었다. 요컨대, 87년 체제는 산업화 세대와 민주화 세대 간의 불안정한 타협의 산물이다. 87년 헌법에 제119조 1항(자유시장질서 조항)과 2항(경제민주화 조항)이 병렬된 것이 그 단적인 증거다. 재벌 중심의 경제질서는 인정하되, 일정한 규제 통해 성장의 과실이 확산되도록 유도한다는 것이다.

그러나 1980년대 이후 세계적 차원에서 진행된, 특히 1997년 외환위기 이후 한국에 본격 도입된 글로벌화와 ICT화의 물결 속에서 87년 체제의 경제적 토대에 균열이 발생했다. 2000년대의 '중국 효과'(China effect)는 그 붕괴를 지연시키는 일시적 환경이었을 뿐이다. 드디어 2008년 위기 이후 저성장·불확실성의 New Normal 환경에서 87년 체제는 작동 불가능하게 되었다. 최근 정치권에서 개헌 논의에 불이 붙었으나, 경제적으로 87년 체제는 이미 붕괴했다. 수출은 침체를 넘어 절대규모가 줄고 있고, 중국은 우리의 시장이 아니라 생존을 위협하는 경쟁자가 되었고, 성장의 엔진이던 조선·해운·철강·석유화학 등은 모두 구조불황 산업으로 전락했다. 그 결과 경제는 성장을 멈추었고, 상당수 재벌은 부실에 빠졌다. 금융부문의 건전성이 악화되면서 급격하게 무너지는 형태의 위기보다는, 실물부문의 경쟁력이 마모되어 '온탕 속 개

구리'처럼 서서히 죽어가는 위기에 직면한 것이다.

그럼에도 한국사회는 87년 체제의 질곡에서 허우적거리며 죄수의 딜레마 게임을 계속하고 있다. 어떤 세력도 자신의 의도를 관철할 헤게모니는 갖지 못하면서, 다른 세력의 의도는 언제든지 좌절시킬 수 있는 비토 파워만 넘치는 사회가 되었다. 이는 보수 또는 진보 어느 한쪽의 책임이 아니다. 한편으로는, 87년 체제의 지속으로부터 이익을 얻는 기득권 세력이 보수와 진보 진영에 모두 있기 때문이다. 다른 한편으로는, 과거의 전략을 수정할 의지와 능력을 갖춘 새로운 세력이 보수와 진보 진영에 모두 없기 때문이다.

수백 만 개의 촛불로 대통령 탄핵소추안을 가결시킨 광장의 열기는 1987년 여름을 상기시킨다. 그러나 광장의 열기가 언제나 승리로 귀결되는 것은 아니다. 1996년 12월 26일 새벽에 당시 여당인 한나라당이 안기부법과 노동관계법을 날치기 처리했다. 이후 한겨울 2달여 동안 종묘공원에서 총파업·총궐기 대회가 진행되었고, 결국 김영삼 대통령은 “날치기는 잘못된 것”이라며 항복 선언을 했다. 대중이 승리했다. 그러나 그 직후 한보그룹을 시작으로 재벌들의 연쇄부도가 이어지면서 외환위기로 치달았다. 우리 모두가 패배했다.

지금 광장의 요구는 1987년 이상으로 고양되어 있다. 반면 국내외 경제 환경은 1997년이 무색할 정도로 최악이다. 이 양자 사이의 괴리 속에서 한국은 어디로 갈 것인가? 현재 우리는 1987년 승리와 1997년 위기 사이의 갈림길에 서 있다. 솔직히, 매우 비관적이다. 조기 대선이 불가피해지면서 대선 후보들은 더 없이 조급해졌다. 그러나 변변한 정책공약집도 만들지 못하고 인수위도 없이 출범하는 ‘준비 안 된 대통령’을 보게 될 가능성이 농후하며, 따라서 다음 대통령도 실패할 가능성이 높다.⁷⁾

이러한 한계를 극복하고, 개혁과제를 성공적으로 수행하기 위한 전략과 수단은 무엇인가? 궁극적으로는, 국민을 통합하고 그 인내심을 제고하는 정치 리더십이 필요하다. 우선, 광장의 요구를 모두 수용하는 것은 현실적으로 불가능하므로, 상충하는 개혁과제들의 우선순위를 유연하게 조정해야 한다. 또한, 악화된 경제환경 하에서 동원 가능한 정책자원은 매우 제한되어 있으므로, 가용한 정책수단들의 체계적 합리성을 제고해야 한다. 다음 대통령, 다음 정부가 성공할 수 있는 유일한 길이다. 결코 쉬운 일이 아니다. 그러나 이 길밖에 없다.

이러한 관점에서 이하에서는 (협의의) 재벌개혁 과제에 집중해서 그 성공을 위한 전략과 수단의 기본 방향을 살펴보고자 한다. 무엇보다, 그 출발점에서 명심해야 할 것이 있다. 지금 정치권과 대중의 인식 속에 일반화되어 있는 재벌개혁의 목표와 수단의 대부분은 1987년에 형성된 것이라는 사실이다. 특히 1987년에 개정·시행된 공정거래법 ‘제3장. 기업결합의 제한 및 경제력집중의 억제’에 열거된 재벌개혁 시책들이 그러하다. 선거 국면에서 재벌개혁이 논란이 될 때마다 거론되는 대표적 재벌개혁 시책들, 즉 제9조 상호출자 금지, (지금은 폐지된) 제10조 출자총액 제한, 제11조 금융·보험사 의결권 제한, 제14조 상호출자제한기업집단 등의 지정 등이 모두 1987년

7) 이상의 내용은 김상조(2016.12.27.)을 수정·보완한 것이다.

에 도입된 것이다. 그 이후에 도입된 시책들, 즉 제8조의2 지주회사 등의 행위 제한, 제9조의2 순환출자 금지, 제10조의2 채무보증 금지, 제11조의2 대규모내부거래의 이사회 의결 및 공시 등도 모두 유사한 취지에 입각한 조항들이다.

공정거래법 제3장으로 상징되는 기존의 재벌개혁 시책들은 본질적으로 정부기관(특히 공정위)이 집행하는 행정규제이다. 과거에는 이러한 행정규제 조치가 유일한 또는 가장 효과적인 재벌개혁 수단이었고, 지금도 그 필요성을 부정할 수는 없다.

그러나 재차 강조하건대, 행정규제를 통한 재벌개혁은 87년 체제의 산물이다. 당시 한국경제는 빠르게 성장했고, 재벌은 돈을 벌었다. 그렇기 때문에 행정규제에 따른 비용을 감당할 물적 여력이 있었다. 그러나 행정규제는 편익에 못지않은 비용을 수반한다는 사실을 잊어서는 안 된다. 무엇보다, 일률적 규제기준을 정하는 객관적 근거를 찾기 어렵다. 예컨대, 출자총액제한 제도의 경우, 순자산의 40% 또는 25%라는 규제기준의 근거를 합리적으로 설명하기가 쉽지 않다. 그 결과 30개 또는 60개에 이르는 규제대상 재벌 중에서 엄격하게 규제해야 할 상위재벌들에는 규제의 실효성이 갖지 못하고 하위재벌들에는 과잉규제가 되는 문제가 나타나기 마련이다. 그렇기 때문에 규제대상 재벌들이 규제를 준수하기보다는 규제를 회피하는 편법을 찾거나 규제를 완화·폐지하는 로비에만 열중하는 인센티브 왜곡 현상이 심각하게 발생한다. 경제 상황이 어려워지면 재벌의 로비는 더욱 강화되고, 정부와 국회는 이를 거부하기 어려워지며, 결국 규제 완화 내지 폐지의 악순환이 진행되면서, 결국 대통령의 개혁 의지 실종에 대한 비난이 쏟아지게 된다. 출자총액제한 제도가 그 전형적인 사례이다. 출자총액제한 제도는 2009년 이명박 정부에서 공식 폐지되었으나, 그 이전인 노무현 정부와 열린우리당 시절에 사실상 무력화되었다는 사실을 잊어서는 안 된다. 공정거래법 등 행정규제에 의한 재벌개혁의 근원적 한계이다. 경제 환경이 더욱 악화될 것으로 예상되는 현 상황에서 다음 정부 역시 이러한 함정에 빠지지 않으리라는 보장이 없다. 아니, 그럴 가능성이 농후하다.

그럼 어떻게 해야 하는가? 재벌개혁의 대상·목표·수단이 매우 다양하다는 것을 전제해야 한다. 첫째, 개혁의 대상이 되는 재벌들도 그 규모, 업종, 조직형태 등의 측면에서 매우 차별적이다. 예컨대, 2016년 4월 (공정자산 5조원 초과 기준으로) 지정된 65개의 상호출자제한 기업집단 중에서 1위인 삼성그룹의 자산(348.2조원)은 65위인 카카오그룹의 자산(5.1조원)에 비해 68배나 크다. 이처럼 차이가 나는 재벌들을 하나의 기준으로 규제하는 것 자체가 년센스일 수 있다.

둘째, 재벌개혁의 구체적인 목표도 매우 다양하며, 경우에 따라서는 충돌할 수 있다. 현행 공정거래법 상 재벌개혁 시책들의 목표도 경제력집중 억제, 지배구조 개선, 불공정거래 방지, 사익편취 방지, 정보공시 강화 등으로 세분할 수 있다. 이처럼 목표는 다양한데, 공정자산 5조원 또는 10조원 등의 획일적 기준으로 규제대상을 지정하고 그 전체에 대해 동일한 규제기준을 적용하는 현행 방식은 효과적이지 않으며, 나아가 의도하지 않은 부작용을 낳을 수 있다.

셋째, 동일한 목표를 추구하는 수단들도 매우 다양하다. 기업(집단)에 대한 규율수

단을 그 특성에 따라 구분해 보면, i) 사전적 규제 vs. 사후적 감독, ii) 규제대상의 행위를 강제적으로 제한하는 강행규정(mandatory rule) vs. 이해관계자들의 권리를 강화하는 활성화규정(enabling rule), iii) 민사적 수단 vs. 행정적 수단 vs. 형사적 수단 등이 있다. 사전적 규제/강행규정/행정적 수단이 일견 선명하지만, 그것이 반드시 경제적으로 효율적이며 정치적으로 효과적인 결과를 낳는 것은 아니라는 사실을 명심해야 한다.

결론적으로, 규제대상인 재벌의 특성에 따라 그리고 개혁의 목표에 따라 다양한 규율수단을 유연하게 조정·결합(policy mix)함으로써 그 효과를 최적화하는 방향으로, 규율수단 전체의 체계적 합리성을 제고하는 방향으로 접근해야 한다. 나아가 저성장·불확실성의 New Normal 상황에서는 최선을 추구하기보다는 실현가능한 차선을 선택하는 유연성을 갖추어야 한다. 이것이 재벌개혁을 성공으로 이끄는 전략이다.

마지막으로, 당부할 것이 있다. 최순실 게이트 이후 박근혜 대통령에 대한 지지율이 4%로까지 떨어졌다. 대다수의 국민이 헌법재판소의 탄핵 결정을 요구하고 있다. 지난 1987년 이래로 대한민국 국민이 이처럼 통합된 적이 없다. 그러나 착각하지 말아야 한다. 현 상황은 진보의 승리가 아니다. 야당의 승리는 더더욱 아니다. 여기서 생경한 이념적 슬로건, 야당의 경직적 주장을 ‘개혁’이라는 명분으로 조급하게 밀어붙이는 것은 국민을 다시 분열시키고 한국사회를 다시 ‘52 대 48’의 대치 상황으로 퇴화시키는 불행한 결과를 가져올 가능성이 높다. 이는 죄수의 딜레마 게임의 악순환일 뿐이다. 재벌개혁은 단기간에 이루어질 수 있는 과제가 아니다. 오랜 기간 동안의 일관된 노력이 요구되는 진화의 과제이다. 국민을 분열시키는 것이야말로 재벌개혁의 최대 장애물임을 잊지 말아야 한다.

4. 재벌개혁의 단기 최우선 과제⁸⁾

이하에서는 2월 임시국회 내지 (조기 대선을 전제로) 새정부 출범을 전후한 상반기 중에 처리되어야 할 단기 최우선 과제로서 상법 개정과 자본시장법령 개정을 살펴보기로 한다. 이들 단기 최우선 과제의 선정 근거는, 과제 자체의 중요성은 물론이려니와, 최근 최순실 게이트를 통해 개혁의 필요성에 대한 광범위한 공감대가 확인되었기 때문에, 그 어느 때보다도 입법 가능성이 높아졌다는 데 있다.

(1) 상법 개정

① 필요성

□ 미르재단·K스포츠재단 출연 사태

8) 이하 4, 5, 6절의 내용 중 일부는 경제개혁연대(2016.6.27.)을 참조한 것이다.

- 한국을 대표하는 53개 기업이 두 공익법인에 총 774억원을 출연
 - 그러나 의사회 의결을 거친 기업은 2개사뿐이며, 이사회 산하 하부위원회(투명경영위원회 또는 윤리위원회)에 보고된 기업도 2개사뿐인데, 그나마도 형식적인 절차에 불과했음.
 - 이는 한국 기업의 이사회, 특히 사외이사 제도가 내부통제장치로서의 기능을 전혀 수행하지 못하고, 거수기에 머물고 있음을 단적으로 보여준 것임.
 - 해당 기업에서는 출연금액이 이사회의 의무적 의결 기준에 미달하였기 때문에 보고·의결 절차가 이루어지지 않았다고 항변하고 있으나, 금액의 다과와 관계없이 기업의 잠재적 위험요소에 대한 내부통제장치를 구축·실행하는 것이 이사회의 본질적 의무라는 점을 감안한다면, 변명의 여지가 없음.
- 나아가 정경유착을 근절하는 근원적인 해결책은 결국 투명성 및 책임성을 갖춘 기업지배구조의 구축에 있으며, 이를 위해서는 상법 개정이 반드시 필요함.

□ 박근혜 대통령의 공약

- 기업지배구조 개선을 위해 상법을 개정하겠다는 것은 2012년 대선 과정에서의 박근혜 후보의 공약이었음. 공약의 내용은 크게 세 가지임.
 - 주주총회 활성화: 전자·서면투표제 의무화
 - 사외이사·감사위원의 독립성 제고: 집중투표제 의무화, 감사위원 분리 선출
 - 이사의 책임성 제고: 다중대표소송 제도 도입
- 2013년 박근혜 대통령 취임 첫해에 일감몰아주기 규제, 신규 순환출자 금지 등 공정거래법 관련 공약은 (그 실효성 여부는 논외로 하더라도) 상당 정도 이행되었으나, 경제민주화의 또 다른 한 축을 이루는 기업지배구조 개선을 위한 상법 개정 논의는 실종되었음.
 - 이것이 박근혜 정부의 경제민주화 공약이 실종 내지 실패했다는 비판을 받는 주된 요인이 됨.
 - 따라서 야당은 물론 여당 역시 상법 개정 심의를 조속히 개시하고 마무리 지어야 할 책임을 안고 있음.

□ 입법 전략

- 여야 위원들이 발의한 다양한 상법 개정안이 제출되어 있고, 그 내용도 매우 다기하나, 조속한 입법에 이를 만큼 논의가 숙성된 사항은 많지 않음.
 - 상법은 재벌만이 아니라 모든 기업에 적용되는 일반법인 만큼 충분한 공감대가 확보되지 않은 사안은 입법화하기가 어렵고, 따라서 설익은 내용을 한꺼번에 다루는 것은 조속한 상법 개정에도 오히려 장애가 될 뿐임.
 - 특히 김종인 의원이 대표발의한 상법 개정안에 포함된 ‘사외이사·우리사주 조합 추천 사외이사의 선임 의무화’ 조항은 충분히 숙성되지 않았으므로, 장기 과제로 돌리는 것이 바람직.

- 따라서 이번 상법 개정 논의는 박근혜 대통령의 공약 사항 및 2013년 법무부의 입법예고안을 중심으로 그 범위를 좁히는 것이 합리적임.

② 전자·서면투표제 의무화

□ 문제점

- 주주총회 개최일이 3월 중·하순 금요일에 집중되어 있으므로 한 명의 주주가 동일한 일자에 개최되는 다수 회사의 주주총회에 모두 참석하여 의결권을 행사하기는 어려움.
 - 이러한 회사들의 관행에 따라 주주들의 주주총회 참석 기회가 줄어들고 있는 바, 이는 주주들의 의결권을 사실상 제한하는 것임.
 - 2009년 상법 개정으로 전자적 방법에 의한 의결권행사가 허용되었으며, 2016년 3월 말 기준으로 전자투표 이용회사는 총 487개사이나, 이중 460개사는 새도보팅(shadow voting)을 신청하여 대다수의 회사가 주주총회 의결정족수 충족을 위한 새도보팅 요청 목적으로 전자투표를 이용하는 것으로 확인됨.

□ 개선 방안

- 서면투표 및 전자투표를 의무적으로 도입하도록 하거나, 또는 주주 수가 일정 기준 이상인 회사부터 단계적으로 도입을 의무화함.
- 일정 지분 이상을 보유한 소액주주의 서면투표 및 전자투표 요구가 있는 경우 (주주제안 포함) 회사가 이를 수용하도록 함.

③ 집중투표제 의무화 및 감사위원 분리 선출

□ 문제점

- 현행 상법 제542조의12(감사위원회의 구성 등) 제2항은 주주총회에서 이사를 선임한 후 선임된 이사 중에서 감사위원회 위원을 선임하도록 규정하고 있으며 (2009년 1월 상법 개정), 동 규정에 따라 감사위원 선임시 적용되는 대주주 의결권제한 제도가 유명무실해졌음.
 - 감사위원 선임은 일괄선출 방식과 분리선출 방식이 있음.
 - 일괄선출 방식은 먼저 이사를 선임하고 선임된 이사 중 감사위원을 선출하는 방식으로, 감사위원인 이사와 감사위원이 아닌 이사의 구분 없이 선임한다는 의미에서 '일괄선출 방식'이라고 함.
 - 반면 '분리선출 방식'은 이사 선임 시점부터 일반 이사와 감사위원인 이사를 분리하여 선출하는 방식임.
 - 2009년 개정 이전의 상법에서는 감사위원의 선임 방식에 대해 따로 규정하

지 않았으나, 실무상 분리선출 방식이 적용되어 감사위원인 이사와 감사위원이 아닌 이사가 구분되어 선임되었고, 전자의 경우에는 대주주의 의결권제한이 이사 선임 단계에서 적용되었음.

- 일괄선출 방식은 대주주의 의결권 제한이 이사 선임 단계에서 적용되지 않고 감사위원 선임 단계에서만 적용되기 때문에 사실상 감사위원 선임 시 대주주의 영향력을 제한하기 위한 의결권제한 규정은 의미가 없음.

○ 또한, 상법 상장회사 특례규정에 따르면, 사내이사인 감사위원과 사외이사인 감사위원 선임에 있어 대주주의 의결권 제한 내용이 상이한데, 그 합리적 근거를 찾기 어려움.

사외이사인 감사위원	최대주주 또는 특수관계인을 합하여 의결권을 제한하지 않고 개별주주 별로 의결권을 3% 이내로 제한 (상법 제 542 조의 12 제 4 항)
감사 및 사내이사 인 감사위원	최대주주 및 특수관계인의 의결권 합계를 3% 이내로 제한 (상법 제 542 조의 12 제 3 항)

○ 현행 상법에서는 집중투표 방식으로 이사를 선임하도록 하고 있으나, 정관에 정한 경우 이를 배제할 수 있음. 이에 따라 대부분의 회사가 정관으로 집중투표제를 배제하고 있으므로 유명무실한 제도로 전락하였음.

□ 개선 방안

○ 제안 1: 감사위원 선임시 분리선출 방식 적용

- 감사위원인 이사와 감사위원이 아닌 이사를 구분하여 선임하여 감사위원인 이사 선임 시 최대주주의 의결권 제한을 적용받도록 함.
- 2015년 제정된 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」은 감사위원인 사외이사 1인 이상에 대해 분리선출 방식에 따라 선임할 것을 의무화하고 있음.

○ 제안 2: 감사(위원) 선임 시 의결권 제한 방식의 통일

- 사내이사인 감사위원과 사외이사인 감사위원 간에 요구되는 '독립성' 수준이 크게 다르지 않음을 감안할 때, 대주주의 의결권 제한도 동일하게 규율되어야 함.
- 또한 대주주에 대한 역차별 논란을 해소하기 위해, 모든 감사(위원) 선임 시 의결권 제한 방식을 통일함. 최대주주만이 아니라 모든 주주에 대해 그 특수관계인의 의결권의 합계가 3%를 초과하지 않도록 의결권을 제한

○ 제안 3: 집중투표제를 정관에서 배제할 수 없도록 하되, 자본금 또는 주주 수가 일정 기준 이상인 상장회사부터 단계적으로 도입할 수 있음.

④ 다중대표소송 제도 도입

□ 문제점

- 현행 상법에 따르면 발행주식총수의 1% 이상 주식을 가진 주주만이 회사에 대하여 이사의 책임추궁을 위한 소송(대표소송)의 제기 청구 또는 소제기를 할 수 있음. 다만, 상장회사의 경우 6개월 이상 0.01% 이상의 지분을 보유한 주주도 대표소송을 제기할 수 있음.
- 현행 상법에서는 이중(다중)대표소송을 인정하고 있지 않기 때문에 지배주주 또는 경영진이 비상장법인을 통해 사익을 추구하거나 임무해태 행위를 하여 비상장회사에 손해를 끼친 경우 그 손실은 모회사인 상장회사에 전가되지만 현실적으로 회사의 손실을 보전받을 방법이 없음.
 - 다중대표소송 제도(multiple derivative suit)란 자회사의 이사가 불법행위로 회사에 손실을 끼친 경우, 모회사의 주주가 자회사의 이사를 상대로 손해배상을 청구할 수 있도록 하는 제도임.
 - 2006년 법무부가 발표한 상법 개정안에서 제한적으로 이중대표소송 제도를 도입하고자 하였으나, 재계의 반대로 상법 개정예반영되지 못함.
 - 2012년 대선 당시 박근혜 대통령은 다중대표소송 제도를 단계적으로 도입할 것을 공약하였고, 이에 2013년 법무부가 입법예고한 상법개정안은 50%를 초과하여 지분을 보유한 경우 다중대표소송을 허용하는 방안을 제안했으나, 재계의 반발로 입법예고안조차 확정하지 못하고 폐기됨.
 - 미국의 경우 판례법상 원칙으로 다중대표소송을 인정하고 있어, 자회사 이사들의 위법행위로 인한 손실에 대해서도 손해배상청구가 가능함.

□ 개선 방안

- 다중대표소송 제도 도입
 - 비상장회사에 대한 회사법적 규율을 확보하기 위해 다중대표소송 제도를 도입해야 함.
 - 다중대표소송 제도 도입에 있어 모회사의 지분요건이 중요한 바, 기업법상 통상 30% 이상의 지분을 보유할 경우 지배관계가 형성되는 것으로 보고 있으며, 공정거래법 제2조 제2호가 규정한 기업집단 계열사의 정의에서 ‘지배적 영향력’을 행사하는 기준도 30%인 바, 30% 이상 출자관계로 규정하는 것이 바람직함.

(2) 기관투자자의 주주권 행사 활성화를 위한 자본시장법령 개정

① 필요성

□ 삼성물산 합병 당시 국민연금 악용

- 2015년 7월 삼성물산 합병 주총 당시 국민연금의 의결권 행사 방향이 주총 통과 여부를 좌우하는 상황이었음.

- ‘찬반을 결정하기 어려운 민감한 사안’이었음에도 불구하고, 지난 10년간의 의결권 행사 절차 및 관행과는 달리, 의결권행사 전문위원회에 안건을 부의하지 않고, 투자위원회에서 독단적으로 찬성 결정함.
- 최근 특검 수사 결과 청와대 경제수석과 보건복지부 장관이 국민연금에 부당한 압력을 가한 사실이 확인되었고, 그 대가로 최순실 일가에게 부당한 특혜가 제공된 혐의가 드러남.
- 국민의 노후자금인 국민연금이 특정기업과 비선실세의 사익을 위해 악용된 사실이 드러남으로서, 그 개혁 요구가 분출함.

□ Stewardship Code 제정

- 2016년 말 기관투자자의 주주권 행사 모범규준인 Stewardship Code가 제정·시행됨.
 - 정보력이 부족한 개인투자자들은 의결권을 제대로 행사하는데 한계가 있어 기관투자자들이 선도적인 역할을 할 필요가 있으나, 우리나라 대부분의 기관투자자들은 의결권 행사에 매우 소극적일 뿐 아니라 의결권 행사 이외의 주주권 행사를 거의 하지 않고 있음.
 - 자산운용사 등 기관투자자의 상당수가 재벌 계열사이고, 독립적 기관투자자의 경우에도 재벌과의 영업 관계로 인해 주주총회 안건에 대해 “찬성” 의결권을 행사하는 경향이 높음.
 - 비록 다른 나라에 비해서는 많이 늦었지만, Stewardship Code의 시행은 이러한 문제점을 극복할 수 있는 계기를 마련했다는 점에서 긍정적이나, 개선해야 사항도 많이 있음.
 - 특히 Stewardship Code의 실효성 확보를 위해서는 다수의 기관투자자들이 공동으로 의견을 제시할 수 있도록 하는 ‘기관투자자 간의 협력(collective engagement)’ 원칙이 반드시 포함되어야 하나, 여타 선진국과는 달리, 한국형 Stewardship Code에는 이 부분이 포함되지 않았음.
 - 따라서 기관투자자의 적극적 주주권 행사를 유도하기 위해서는 collective engagement 원칙을 추가하는 등 Stewardship Code의 개선도 필요하며, 나아가 collective engagement가 현행 자본시장법령에 저촉되지 않도록 법적 불확실성을 제거하는 것도 필요함.

② 개선 방안

□ 제안 1: 국민연금의 적극적 주주권 행사

- 국민연금은 즉각 Stewardship Code에 가입하고, 주주권 행사(의결권 행사뿐만 아니라 대표소송 제기 등 다수의 주주권 행사를 포함)를 위한 지침을 마련해야 함.

- 국민연금의 “의결권행사전문위원회”를 “주주권행사위원회”로 확대 개편하여 의결권 행사뿐만 아니라 주주대표소송 원고 참여, 이사 및 감사 후보 추천, 기업지배구조펀드 등과 관련된 업무를 총괄하도록 함.
- 기존의 의결권 행사와 마찬가지로, 주주권 행사 관련 지침을 사전에 공시하고 실제 행사 여부 등을 사후 공시하도록 함.

□ 제안 2: Stewardship Code의 개선 - “기관투자자 간 공동행동에 관한 원칙”의 도입

- 수탁자책임의 이행에 있어서 다수 기관투자자 간 협력은 매우 중요한 수단이나, 한국판 Stewardship Code는 이와 관련한 원칙을 담고 있지 않음.
 - 영국 Stewardship Code는 “필요할 경우 다른 기관투자자와 공동으로 행동할 의지를 갖고 있어야 한다.”는 원칙을 두고 있음 (Principle 5. Institutional investors should be willing to act collectively with other investors where appropriate.)
 - 우리나라에서도 2015년 제정안 초안에는 “기관투자자는 필요한 경우 대화와 관여의 효과를 높일 수 있도록 다른 투자자들과 적극적인 협력을 고려해야 한다.”는 원칙이 포함되어 있었으나, 검토 과정에서 제외됨.
 - 우리나라 현실에서는 특히 기관투자자들 간의 협력을 독려하는 것이 Stewardship Code의 실효성을 확보할 수 있는 방안이며, 이를 배제해야 할 합리적 이유가 없으므로, 조속히 개정하여 도입하여야 함.

□ 제안 3: 자본시장법령 개정을 통한 법률적 리스크 제거

- Stewardship Code의 이행을 위해 기관투자자가 단독으로 또는 협력하여 engagement를 할 때 발생할 수 있는 법률 리스크를 제거하는 것이 필요함.
 - 예컨대, 주식등의 대량보유신고(5% rule)는 본인 및 특별관계자의 보유분을 합산한 지분을 기준으로 하고 있는데, 공동보유자도 특별관계자에 포함되므로, 기관투자자들이 collective engagement에 나설 경우 공동보유자로 간주되어 행동에 제약을 받을 수 있음.
 - 또한, 현행 자본시장법 시행령 제154조는 대량보유신고의 특례를 규정하고 있는데, 여기에 열거된 ‘경영참가’ 목적에 해당되는지 여부가 불명확한 경우가 많아 기관투자자의 engagement 활동에 제약이 따르거나, 또는 이를 핑계로 적극적인 활동을 회피할 유인을 제공할 가능성이 큼.
 - 따라서 금융위가 자본시장법령의 관련 조항을 명확하게 개정함은 물론 비조치의견서(no action letter)나 가이드라인 제시 등의 형태로 이러한 법률적 불확실성을 제거하기 위한 노력을 경주할 필요가 있음. 특히 Stewardship Code의 원조 격인 영국의 감독당국은 ‘의결권의 공동 행사를 통해 피투자회사의 경영에 지속적으로 영향을 미치려는 합의가 있을 때에만 공동보유자로

간주하고, 일회성의 협의나 공감대 형성은 공동보유자에 해당하지 않는다.’는 명확한 유권해석을 제시함으로써 기관투자자들 간의 협력(collective engagement)을 촉진하는 모습을 보였음을 참고할 필요가 있음.

(3) 거론하지 말아야 할 사항

- 2012년 대선 때도 그랬지만, 재벌개혁과 관련한 논란이 벌어질 때마다 야당과 시민단체에서 단골메뉴처럼 제기하는 것이 출자총액제한 제도의 부활 및 기존 순환출자의 규제임.
 - 이들 시책들은 이미 일반국민들에게도 잘 각인되어 있는 만큼, 개혁의지를 선명하게 드러낼 수 있다는 측면에서 공약으로 자주 거론되나, 그 경제적 효과 및 정치적 합목적성의 한계를 고려하면 득보다 실이 훨씬 크므로 다시는 재벌개혁 수단으로 제기하지 말아야 할 것임.
 - 출자총액제한 제도의 경우, 최근 민주당 문재인 전 대표의 씽크탱크인 ‘정책공간 국민성장’에서 10대 재벌에 한하여 부활할 것을 주장한 바 있음(최정표(2017.1.10.)).
 - 앞서 3절에서 강조한 바와 같이, 출자총액제한 제도는 그 규제기준 설정의 객관적 근거를 갖추기 어렵기 때문에, 규제대상 재벌들의 인센티브 구조를 왜곡하는 심각한 부작용을 발생시키고, 따라서 규제의 일관성을 보장할 수 없음.
 - 나아가 10대 재벌로 규제대상을 한정할 경우, 그중 4개 재벌(SK, LG, GS, 한진 그룹)은 이미 지주회사체제로 전환하여 출자총액제한 제도의 적용대상에서 제외되며, 두산그룹은 지주회사체제였다가 최근 ‘주된 사업 요건’(보유한 자회사 주식가액이 총자산의 50% 초과)에서 미달하여 지정 제외되었으나 언제든지 지주회사체제로 복귀할 수 있음. 또한 현대중공업그룹과 롯데그룹도 멀지 않은 기간 내에 지주회사체제로 전환할 것으로 예상됨. 한편, 경제력집중 억제 시책의 가장 중요한 대상이라고 할 수 있는 삼성그룹은 순자산 규모가 워낙 크기 때문에 출자비율이 규제기준(‘정책공간 국민성장’에서는 순자산의 30%로 제안)에 한참 미달하는 상태임. 따라서 10대 재벌의 대부분이 출자총액제한 제도의 적용대상이 아니거나 또는 규제 효과가 없는 상태에 있음. 따라서 사실상 규제 부활의 실효성이 없음을 명심해야 함.
 - 한편, 기존 순환출자 규제의 경우, 현재 순환출자 고리가 있는 그룹도 7개로 축소되었으며, 그 중에서 순환출자가 총수일가의 그룹 지배권에 중요한 의미를 가지는 그룹은 3개(현대자동차, 현대중공업, 현대산업개발 그룹)에 불과한 실정임(이하의 내용은 위평량·이은정(2015.12.10.) 참조).
 - 관심의 대상이 되는 삼성그룹의 경우, 순환출자가 이재용 부회장의 승계구도에 아무런 의미가 없고, 이를 해소하는 것도 큰 부담이 되지 않는 것임. 또한,

순환출자 고리가 가장 많은 롯데그룹의 경우에도 고리 수만 많을 뿐 그것을 해소하는 것이 롯데그룹의 지배구조 개선에서 관건은 아님.

- 한편, 박근혜 대통령의 공약에 따라 2013년 말에 신규 순환출자를 규제하는 공정거래법 개정안이 통과되었고, 2015년 말에 공정위의 해석 가이드라인이 공표됨. 그런데 개정법과 가이드라인에 따르면, 기존 순환출자를 강화하는 것도 신규 순환출자에 해당하며, 순환출자 고리에 있는 계열사들이 분할·합병할 경우에는 기존 순환출자의 강화(즉 신규 순환출자)가 발생하는 것으로 해석됨. 그 결과 삼성물산과 제일모직의 합병, 그리고 현대제철과 현대하이스코의 합병 시 일부 지분을 매각하는 조치가 내려짐. 즉 현행 공정거래법이 신규 순환출자만 규제하지만 그 효과가 미약하지는 않으며, 결국은 기존 순환출자까지 점차 해소하는 효과를 발휘할 것임.

□ 결론적으로, 출자총액제한 제도 부활이나 기존 순환출자 규제는 그 경제적 효과는 크지 않으면서 오히려 정치적 논란만 가중시킴으로써 정작 필요한 재벌개혁 논의를 중단시키는 역작용만 야기할 것임. 따라서 다시는 거론하지 말아야 할 것임.

○ 물론 계열사(순환)출자를 통해 경제력집중이 심화되거나 총수일가의 지배권이 강화되는 것은 심각한 문제이기 때문에, 이에 대한 해결 노력이 필요함.

- 다만, 어떤 문제가 있다고 해서 그 문제가 되는 행위를 바로 규제하는 방식은 낡은 사고임. 보다 합리적인 해결 수단을 강구할 필요가 있고, (후술하는 바와 같이) 보다 합리적인 방법이 이미 제시되어 있음. 즉, 앞서 3절에서 강조한 바와 같이, 규율수단 전체의 체계적 합리성을 제고하는 노력이 필요함.
- 그럼에도 불구하고, 선명성 함정에 빠져 과거의 낡은 주장을 되풀이하는 것은, 야당과 시민사회 스스로가 혁신 의지와 능력이 부족하다는 것, 즉 수권능력이 부족하다는 것을 반증하는 것에 불과함.

4. 재벌개혁의 중기 과제

이하에서는 새정부 출범 후 약 1년 정도의 기간에 걸쳐 논의·조정해야 할 중기 과제를 살펴본다. 이들 사안을 중기 과제로 선정한 이유는, 개혁의 필요성에 대한 공감대는 상당 정보 확보되어 있고, 이에 대한 다양한 대안들도 이미 제시되어 있으나, 구체적인 실행 방안을 선택하고 나아가 규율수단 전체의 체계적 합리성 제고하는 측면에서 좀 더 신중하게 숙고할 필요가 있기 때문이다.

(1) 금산분리 규율체계의 개선

① 필요성

- 금산분리는 자본주의 시장경제의 가장 기본적인 원칙이라 할 수 있음. 감시자인 금융과 감시대상이 산업이 분리되어야 하기 때문이며, 더욱이 감시대상이 산업이 감시자인 금융을 지배해서는 안 되기 때문임.
 - 그러나 금산분리를 현실 관행으로 만들어가는 방안은 시대별·국가별·업종별로 매우 다양하며 또 변화한다는 사실도 잊지 말아야 함. 금융제도가 제 기능을 발휘하기 위해서는 국민경제의 여타 부문의 제도와 상호 보완관계를 형성해야 하기 때문임.
 - 이에 비추어본다면, 우리나라의 현행 금산분리 규제체계는 너무나 경직적임. 은행법·자본시장법·보험업법·여전법 등 각 업법상의 건전성규제와 자산운용규제 이외에 금산법 제24조의 소유 규제, 공정거래법 제11조의 의결권 규제, 그리고 (금융)지주회사제도에서의 지주회사 행위제한 규제 등 사전적·금지적 규제에 지나치게 의존하고 있음.
 - 그 결과 다음과 같은 심각한 문제점이 나타남. 우선, 이미 금융산업에 진입한 산업자본(특히 재벌)을 강하게 규제하지 못함으로써 결국 그 기득권을 인정하는 꼴이 되며, 반대로 새로운 사업자가 진입하지 못하도록 하는 진입장벽의 역할을 하기도 함. 또한, 경직적 규제의 결과 금융산업의 경제적·기술적 변화에 유연하게 대처하지 못함으로써 금융산업 자체의 경쟁력을 저하시킴.

- 현행 금산분리 규제는 과거 자본이 절대적으로 부족했던 시절, 즉 산업자본이 금융산업에 진출하여 사금고화할 유인이 강했던 상황을 배경으로 형성된 것임.
 - 그러나 지금은 금융환경이 크게 변하였음. 현재 한국은 자본이 부족한 나라라기보다는 노동이 부족한 나라가 되었음. 즉, 사금고화의 유인 자체가 줄어들음.
 - 또한, 2008년 글로벌 위기 이후 금융산업의 수익성이 크게 저하되면서 금융업의 매력이 크지 않음. 오히려 금융에 기 진입한 재벌들 중에서도 금융계열사의 매각을 고려하는 경우도 나타나고 있음.
 - 이처럼 급변한 금융산업 환경에서 과거의 경직적 규제체계를 유지하는 것은 국민경제적 코스트를 유발할 수 있음을 잊지 말아야 함.

- 물론 현재의 사전적·금지적 규제를 일거에 폐지할 수는 없음. 다만, 이를 보완하는 사후적 감독·활성화규정을 도입함으로써 현행 규제감독의 사각지대를 메우고, 점진적으로 사전적·금지적 규제를 대체하는 방향으로, 즉 규율수단 전체의 체계적 합리성을 제고하는 방향으로 개선해야 함.
 - 이러한 관점에서 이하에서는 은행권과 비은행권으로 나누어 금산분리 규율체계의 재설계 방향을 검토함.

② 은산분리 규제체계의 재설계

□ 문제점

- “은행은 특수하다.”(Banks are special.)는 것이 전통적 관념이었고, 이에 따라 은산분리는 사전적·금지적 규제(outright prohibition)에 의거하여 이루어지는 것이 일반적임.
 - 은산분리 규제, 특히 산업자본(비금융주력자)이 은행을 지배하지 못하게 하는 규제는 두 가지 요소로 이루어짐. i) 산업자본의 정의, ii) 산업자본의 은행(지주회사) 지분 소유 상한이 그것임.
- 먼저, 현행 은행법에서 산업자본의 정의는 이중 기준을 사용함. 즉, 동일인 중 비금융회사의 자산 규모가 2조원을 초과하거나 또는 비금융회사의 자본 비중이 25%를 초과하는 경우 산업자본에 해당됨.
 - 2002년 은행법 개정에 따라 이상의 산업자본 정의가 도입된 이래 사회적 논란이 되었던 케이스(예컨대, 론스타의 외환은행 인수, 테마섹의 하나금융 지분 취득, 우리금융지주 산하의 지방은행 매각, 그리고 최근의 인터넷전문은행 설립 등)는 모두 자산 규모 2조원 초과 여부가 문제였음.
 - 그러나 다른 나라에서는, 특히 우리나라만큼이나 은산분리 규제를 엄격하게 시행하고 있다고 하는 미국에서도 산업자본 여부를 정할 때 단일 기준을 사용함. 즉 자산 규모를 기준으로 산업자본 여부를 판단하는 경우는 없고, 자산·자본·수익 중에서 비금융업이 차지하는 비중만을 기준으로 산업자본 여부를 판단함.
- 반면, 산업자본의 은행(지주회사) 지분 소유 상한은 지나치게 경직적임. 즉, 산업자본은 은행(지주회사) 지분을 4%를 초과하여 보유할 수 없음. 단, 4% 초과분에 대해 의결권을 포기하는 조건으로만 10%까지 보유할 수 있음.
 - 미국은 오히려 이 측면에서는 이중 기준을 사용함. 산업자본이 보유한 은행 지분이 5% 미만일 때에는 (다른 반대 증거가 없는 한) 비지배로 간주하고, 25% 초과 지분을 보유할 때에는 (역시 다른 반대 증거가 없는 한) 지배로 간주하는데, 현실적으로 문제가 되는 지분을 5~25% 구간에서는 감독당국의 재량적 판단을 인정하고 있음.
 - 이에 비추어본다면, 우리나라의 은행(지주회사) 지분 소유 상한 규제는 결코 합리적이지 않음. 4% 규제를 유지하자고 하면 개혁적이고, 이를 완화하자고 하면 반개혁적이라고 주장하는 것은 근거가 빈약한 것임.
- 결론적으로, 현행 은산규제는 결코 수정해서는 안 되는 금과옥조가 아님. 오히려 매우 비합리적인 요소가 많다는 것을 인정하고, 새로운 규제체계를 모색할 필요가 있음.

□ 인터넷전문은행 문제

- 최근 제4차 산업혁명의 한 부문으로 핀테크(FinTech)를 육성할 필요성이 거론되고 있으며, 그 구체적인 유형으로 인터넷전문은행 설립이 추진됨.
 - 그러나 핀테크 육성 또는 인터넷전문은행 설립이 박근혜 정부의 국정과제로 격상되었고, 이에 따라 금융당국이 현행 은행법하에서 인터넷전문은행 사업자를 선정·인가하는 무리수를 둬으로써 논란이 가중됨. 즉 금융부문의 산업정책이 정치적 논란으로 비화된 측면이 없지 않음.
- 핀테크 또는 인터넷전문은행이 금융산업의 지형을 어떻게 바꿀지는 아무도 알 수 없음. 또한 최근 출범한 또는 출범 예정인 두 인터넷전문은행(K뱅크와 카카오뱅크)이 성공적으로 정착할 지 여부도 알 수 없음.
 - 그럼에도 불구하고 우리나라가 이 분야에서 산업정책 노력을 기울이지 않을 수 없다는 것도 분명함.
 - 결국 은산분리 원칙을 견지하면서 동시에 무한한 잠재력을 가진 인터넷전문은행 설립을 허용한다는 상호충돌하는 두 가지 목표를 조화시킬 수 있는 현실적인 방안을 모색해야 함.

□ 개선 방안

- 제안 1: 산업자본의 은행(지주회사) 지분 소유 상한 규제에 매몰되어 있는 현재의 논의 틀을 벗어나, 산업자본의 정의까지를 포함하여 보다 폭넓은 측면에서 은산분리 규제의 개혁 방안을 논의해야 함.
 - 이를 위해, 후술하는 비은행권 금산분리 규율체계 재설계 문제까지를 포함하여, 국회 상임위 차원 또는 별도로 구성된 특위 차원에서 심도 있는 논의를 거쳐 근본적인 개혁 방안을 마련하는 방향으로 추진할 필요가 있음.
- 제안 2: 인터넷전문은행에 대한 규제 완화 문제를 은행법 개정 차원에서 논의하면 해결책을 찾을 수 없을 것임.
 - 따라서 이미 작년 말 상임위에서 논의했던 특례법 내지 특별법 제정 형식으로 마무리하는 것이 합리적일 것임.

③ 비은행권 금산분리 규율체계의 재설계⁹⁾

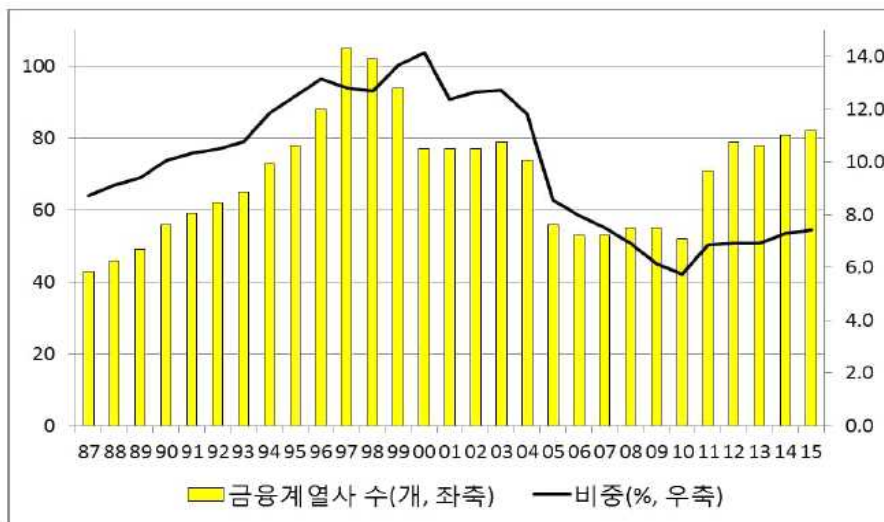
□ 문제점

- 현행 비은행권 금산분리 규제의 가장 큰 문제점은 너무 넓은 규제대상에 대하여 너무 일률적·경직적인 규제 방식을 적용한다는 데 있음.
 - 1997년 외환위기의 충격, 2003년 카드대란의 충격을 거치면서 상당수 재벌들이 아예 금융업에서 철수하거나 비중을 줄였으며, 2008년 글로벌 위기 이후 금융업의 장기 침체가 이어짐에 따라 새롭게 제2금융권에 진출할 유인은 크게 저하되었음([그림 2] 참조).

9) 이하의 내용, 특히 그룹통합감독체계의 구축과 관련한 자세한 내용은 김상조(2016.2.25.) 참조

- 그 결과 세심한 주의를 기울여 감독해야 할 대형 금융그룹은 10개 정도로 축소되었으며, 이들이 제2금융권 전체 자산 및 자본의 절반 정도를 차지하는 실정임(<표 3> 참조). 특히 삼성·한화 등의 금산결합그룹 및 미래에셋·교보·한국투자금융 등의 금융전업그룹이 금산분리 규제의 주요 대상임. 나아가 삼성그룹이 금산분리 규제의 핵심대상이라고 할 수 있음.
- 따라서 금산법 제24조, 공정거래법 제11조, (금융)지주회사 행위제한 등 현재의 사전적·금지적 규제는 그 대상을 크게 좁히되 보다 엄격하게 시행하는 방향으로 개선해야 함.

[그림 2] 30대 민간기업집단의 금융계열사 및 전체 계열사 수 대비 비중 추이



자료: 매년도 4월의 공정위 발표 자료

<표 3> 비은행권 자본총계 대비 주요 10개(11개) 금산결합그룹의 점유 비중 추이

	비은행권 자본총계 (조원)	점유 비중 (%)											10개 합계	11개 합계
		1위 삼성	2위 한화	3위 미래	4위 교보	5위 현차	6위 한투	7위 동부	8위 현대	9위 롯데	10위 태광	* 동양		
'02.4월	18.8	43.2	1.1	1.8	3.6	3.8	5.7	2.3	2.0	0.3	0.1	3.6	63.9	67.5
'03.4월	37.8	30.6	2.4	1.0	3.2	2.2	3.3	1.6	0.3	0.6	0.3	1.1	45.5	46.6
'04.4월	32.7	32.9	5.8	1.4	4.1	2.3	6.5	1.8	3.6	1.4	0.4	0.9	60.2	61.1
'05.4월	46.8	27.8	5.6	1.2	3.0	1.6	3.3	1.6	2.4	1.1	0.5	1.3	48.2	49.4
'06.4월	52.5	27.6	6.3	1.6	3.3	2.2	4.5	1.7	2.3	1.3	0.7	1.6	51.6	53.2
'07.4월	64.5	23.6	5.7	3.4	2.9	3.1	5.4	1.5	2.3	1.4	0.8	1.5	50.1	51.7
'08.4월	76.1	23.4	5.3	4.1	2.9	3.4	5.2	1.4	2.0	1.5	0.7	1.8	49.9	51.7
'09.4월	89.9	21.3	5.1	4.5	3.3	3.5	5.4	1.8	2.5	1.5	0.5	1.9	49.4	51.3
'10.4월	96.3	19.2	4.8	5.5	3.6	4.2	4.6	1.7	2.4	1.7	0.7	1.9	48.4	50.3
'11.4월	116.5	22.4	6.4	5.0	3.9	4.0	4.3	1.8	2.1	1.7	0.7	2.1	52.3	54.4
'12.4월	130.2	23.5	6.0	5.1	4.1	4.4	4.0	1.9	2.1	1.8	0.7	2.2	53.6	55.8
'13.4월	151.4	23.2	5.5	4.4	3.9	4.2	4.0	2.3	2.1	1.7	0.8	1.9	52.0	53.8
'14.4월	167.0	24.1	5.1	4.8	4.0	4.1	3.7	2.5	1.9	1.7	1.0	-	53.0	-
'15.4월	179.8	23.0	5.7	4.9	4.1	4.1	3.6	2.6	1.8	1.7	1.0	-	52.6	-

- 한편, 사전적·금지적 규제의 대상이 되는 소수의 대형 금산그룹 이외의 나머지 금융회사(그룹)에 대한 감독을 현행 감독체계가 적절히 수행할 것으로 기대하기는 어렵기 때문에 보완책이 필요함.
- 우리나라의 현행 금융감독체계의 가장 심각한 문제점 중 하나는 금융그룹의 조직형태에 따른 규제격차가 존재한다는 것임.
 - 금융지주회사체제의 경우 (비록 개선의 여지가 많이 남아 있지만) 그룹통합 감독체계(group-wide supervision, consolidated supervision)가 구축되어 있지만, 그 외 금융전업그룹 및 금산결합그룹의 경우에는 여전히 개별 금융회사 단위로만 감독이 이루어짐. 이것이 금산결합그룹이 금융지주회사체제로 전환하지 않는 중요한 이유 중 하나임.
 - 그 결과 금융그룹의 리스크를 조기에 포착·대처하지 못하는 경우가 다수 발생하였음. 그 대표적인 사례가 부산저축은행 등 저축은행그룹의 부실화, 동양그룹의 사금고화, KB금융그룹의 지주사 회장 및 은행장 간 갈등 등임.
 - 이에 IMF는 2015년 FSAP Korea Report에서 비은행권에도 그룹통합감독체계를 도입할 것을 강력히 권고하였고, 우리나라 금융위도 2015년 및 2016년 업무계획에서 그룹통합감독체계의 도입을 공언하였으나, 여전히 그 시안조차 마련하지 못한 상태임.
 - 금융의 겸업화 추세를 감안할 때 그룹통합감독체계의 시행은 더 이상 지체할 수 없는 시급한 과제이며, 이미 글로벌 스탠다드로 자리 잡았음에도 불구하고, 우리나라는 여전히 삼성 등 주요 금산결합그룹의 로비와 저항에 밀려 이를 시행하지 못하고 있음.
 - 선진국에서는 우리나라와 같은 사전적·금지적 규제를 갖고 있지 않음에도 불구하고, 금산분리가 현실 관행으로 정착된 가장 중요한 배경이 바로 그룹통합감독체계의 시행을 통해 금산결합의 편익은 줄이고 그 부담은 늘리는 시스템이 구축되어 있기 때문이라는 사실을 명심해야 할 것임.

□ 개선 방안

- 제안 1: 금산법 제24조의 소유 규제, 공정거래법 제11조의 의결권 규제, (금융)지주회사 제도에서의 지주회사 행위 제한 등의 사전적·금지적 규제는 그 대상을 현재보다 대폭 좁히되 보다 엄격하게 시행하는 방향으로 조정하여야 함.
- 제안 2: 여타 금융회사에 대해서는 각 업법의 건전성규제와 자산운용규제를 기본으로 감독하되(Level 1), 일정 기준을 초과하는 동종업종의 금융그룹(Level 2) 및 이업종간 혼합결합의 복합금융그룹(financial conglomerate, 금산결합그룹 포함, Level 3)에 대해서는 조속히 그룹통합감독체계를 도입하여야 함.
 - Level 2 및 Level 3 감독의 대상으로 지정된 금융그룹에 대해서는 계열사간 출자를 적격자본에서 공제하는 그룹 자본적정성 평가 시스템을 조속히 시행하여야 하며, 그룹 전체의 위험관리 및 지배구조에 대한 감독 시스템도 점진

적으로 도입하여야 함.

- 이것이 현재의 사전적·금지적 금산분리 규제를 보완·대체하는 가장 합리적인 방법이 될 것임.
- 이러한 그룹통합감독체계의 시행 성과를 보면서, 지주회사 행위제한 규제의 완화, 특히 그 중에서도 중간금융지주회사 제도의 도입 여부를 결정할 수 있을 것임.

○ 제안 3: 삼성 문제에 대한 해법¹⁰⁾

- 금산분리 규제를 보다 합리적인 방향으로 개선하는 데 가장 큰 걸림돌이 되는 것이 삼성그룹 문제임. 특히 삼성생명이 삼성전자의 최대주주로서 그룹 전체의 지배구조 및 3세 승계구도에서 핵심적인 역할을 하고 있다는 것이 문제의 핵심임.
- 이 문제를 해결하기 위해서는, 유독 보험업법에서만 계열사 주식 보유분을 시가가 아닌 취득가로 평가하도록 하는, 삼성그룹에 대한 특혜를 제거해야 함. 이에 대해 이종걸 의원 대표발의의 보험업법 개정안이 제출되어 있는 바, 그 유예기간의 길이 및 유예기간 동안의 초과지분 매각 방법 등에 대한 신중한 논의를 거쳐 조속히 입법화해야 할 것임.
- 또한 그룹통합감독체계가 도입되면, 삼성물산의 삼성생명에 대한 출자 및 삼성생명의 삼성전자에 대한 출자 등 내부출자가 삼성생명의 자본적정성 평가에서 (전부 또는 부분적으로) 공제되는 효과가 발생하는데, 이것이 바로 삼성그룹 스스로 현재의 비정상적인 출자구조를 개선하도록 하는 압력으로 작용할 것임.

(2) 지주회사 제도 개선

① 문제점

- 현대자본주의에서 가장 중요한 경제활동 주체는 독립기업이 아닌 기업집단임. 우리나라에서도 재벌만이 아니라 중견기업, 심지어 중소기업조차 다수의 계열사로 이루어진 기업집단의 조직형태를 갖는 경우가 많음.
- 기업집단은 독립기업이 흉내 낼 수 없는 시너지 효과를 발휘할 수 있는 반면, 규율의 사각지대가 광범위하게 존재하여 이해관계자의 권익을 침해할 가능성도 안고 있음.
 - 따라서 기업집단의 시너지 효과를 유지하면서도 이해관계자의 권익을 보호할 수 있는 기업집단의 조직형태 및 그 규율체계를 마련하는 것이 회사법제 및 기업정책의 가장 중요한 과제 중 하나임.

10) 삼성생명의 삼성전자 출자와 관련된 논란, 나아가 삼성그룹의 금융지주회사 설립과 관련된 법률적 이슈에 대해서는 김상조·이은정(2016.2.10.) 참조

- 이러한 관점에서 볼 때, 지주회사체제가 상대적으로 투명성과 유연성을 갖춘 기업집단 조직형태라는 데에는 상당한 정도의 공감대가 형성되어 있음.
 - 문제는, 우리나라의 지주회사 제도가 ‘무늬뿐인 지주회사’로 형해화되어 이해관계자의 권익을 침해하는 것은 물론 재벌 총수일가의 지배권 강화 및 승계수단으로 악용되고 있다는 것임.
 - 따라서 공정거래법 및 금융지주회사법의 지주회사 행위제한 규제를 강화하여 지주회사에 대한 규율 공백을 메워야 한다는 요구가 높아지고 있음.
 - 그러나 지주회사 제도에 대한 규제를 강화하는 것은, 재벌들로 하여금 지주회사체제보다 더 열위에 있는 ‘다단계 교차출자 구조’의 현 체제를 그대로 유지하려는 유인을 제공한다는 점에서 딜레마를 야기함.
- 한편, 선진국에서는 특별한 규제감독이 필요한 금융지주회사를 제외한 일반지주회사에 대해서는 그 조직형태에 대해 별도의 규제를 부과하지 않는 것이 일반적임. 그럼에도 불구하고, 지주회사(자회사)가 자회사(손자회사)의 지분을 100% 보유하는 완전자회사 형태로 지주회사체제가 현실 관행화되어 있는 것은, 다른 측면의 규율 압력이 작동하기 때문임. 크게 보면 다음 두 가지임.
 - 첫째, 대표소송 및 집단소송 등의 소송수단이 잘 갖추어져 있어, 지주회사 이외의 자회사 및 손자회사 등에 외부주주가 존재하는 경우 지주회사의 전략적 경영판단에 대한 소송 가능성이 상존함으로써 지주회사체제의 장점을 발휘하기 어렵게 됨.
 - 둘째, 모회사와 자회사를 연결하여 법인세를 납부하는 연결납세 제도를 인정받기 위해서는 모회사가 자회사 지분을 80% 이상 보유하여야 함. 연결납세 등의 조세편익은 기업집단을 형성하는 가장 중요한 근거이기 때문에, 자회사(손자회사) 지분 보유 한도 등의 별도의 규제가 없더라도, 세법상 장치에 의해 지분을 높게 보유하고 나아가 완전자회사화 하는 경향이 나타나는 것임.
- 따라서 우리나라도 지주회사 제도를 명실상부하게 만들기 위해서는 공정거래법과 금융지주회사법의 행위제한 규제를 강화하는 직접적인 방법 이외에 다양한 소송 제도의 활성화 및 세법상 조세편익 인정 기준의 상향 조정 등과 같은 보다 간접적인 방법 또는 보다 시장친화적인 방법을 모색할 필요가 있음.
 - 또한, 지주회사체제 전환의 가장 중요한 지렛대로 악용되는 자사주를 직접 규제하는 법안들(인적분할 시 자사주에는 신주 배정을 금지하거나 자사주 소각을 의무화하는 상법 또는 공정거래법 개정안)이 국회에 제출되어 있는데, 그 필요성은 인정되나, 자사주를 직접 규제하는 것은 기업의 자율적 조직 변경에 많은 비용을 초래하는 점에서 문제가 있고(인적분할을 통한 기업조직 변경이 반드시 총수일가의 경영권 승계 목적으로만 이루어지는 것은 아님), 나아가 자사주에 대한 국제 규범 및 국내 규범에 부합하는 것은 아니라는 점을 고려해야 함. 따라서 자사주에 대한 직접 규제는 상기 간접적 규율수단의 개선 정도 및 그 효과를 확인한 이후에나 판단하는 것이 합리적일 것임.

② 개선 방안

□ 제안 1: 다중대표소송 및 일반적 집단소송 등의 도입

- 지주회사(자회사)가 자회사(손자회사)의 지분율을 낮게 유지한다는 것은 외부주주가 존재하는 것을 의미하므로, 이들 외부주주가 지주회사의 독단적 경영판단에 합법적으로 문제제기할 수 있도록 (다중)대표소송, 일반적 집단소송, 징벌적 손해배상소송 등 다양한 소송제도를 도입하고 그 실효성을 높이는 노력을 기울이는 것이 급선무임.
 - 그런 의미에서 조속한 상법 개정이 지주회사 제도의 개선을 위한 전제조건이 되는 것이기도 함.

□ 제안 2: 법인세법 상 수입배당금 익금불산입률의 조정(김상조(2013.4.26.))

- 모회사의 중요한 수입원 중 하나는 자회사로부터의 배당금임. 수입배당금에 대해 법인세를 부과하는 것은 당연하나, 모회사가 자회사 지분을 높게 보유하고 나아가 100% 완전자회사화 하는 경우 그 모회사와 자회사는 '경제적 동일체'(economically one entity)로 볼 수 있으므로, 자회사로부터의 수입배당금에 대해 모회사가 또 법인세를 납부하는 것은 이중과세의 불합리한 측면이 있음. 이러한 점을 감안하여 선진국에서는 일정 기준 이상의 지분을 보유한 모회사-자회사에 대해서는 연결납세(흑자기업과 적자기업의 수입을 합산하여 과세) 및 수입배당금 익금불산입 등의 조세편익을 제공하고 있음.
- 문제는, 현행 법인세법에서 지주회사에 대한 수입배당금 익금불산입 허용 기준이 일반법인에 비해 지나치게 낮게 설정되어 있다는 것임.
 - 다음 <표 4>에서 보는 바와 같이, 현행 법인세법에서는 지주회사의 경우 피출자회사 지분율이 20%(상장) 또는 40%(비상장)를 초과할 경우 80%의 익금불산입률을 적용하고, 피출자회사 지분율이 40%(상장) 또는 80%(비상장)을 초과할 경우에는 100%의 익금불산입률을 적용하고 있는데, 이는 지주회사가 아닌 일반법인에 비해 과도한 세제 혜택이라고 할 수 있음.
 - 따라서 지분율 구간을 좀 더 세분하여 익금불산입률을 점진적으로 높이는 방식을 도입함으로써, 법에 의해 강제하지 않더라도, 지주회사 스스로가 자회사등에 대한 지분율을 높게 유지할 경제적 유인을 갖도록 해야 할 것임.
 - 이러한 방식은 입법 가능성 측면에서도 보다 용이함. 공정거래법 개정을 통해 자회사(손자회사) 지분 보유 하한을 높이는 것은 현재의 국회 법안심의 구조에서 결코 쉽지 않으나(본회의는 과반 찬성 요건, 상임위는 국회선진화법에 따라 60% 찬성 요건, 반면 상임위 산하 법안심사소위는 사실상 만장일치제로 운영), 법인세법의 개정은 예산부수법률로 지정되는 경우 국회선진화법에 따라 본회의 상정 가능성이 훨씬 높다는 점도 고려하여야 함.

<표 4> 현행 법인세법상 수입배당금 익금불산입률

출자법인 출자비율	지주회사 익금불산입률		그 밖의 법인 익금불산입률	
	피출자회사가 상장인 경우	피출자회사가 비상장인 경우	피출자회사가 상장인 경우	피출자회사가 비상장인 경우
20% 이하	30%	30%	30%	30%
20% 초과	80%			
30% 초과		100%	80%	
40% 초과	100%			
50% 초과			100%	
80% 초과	100%			
100%		100%	100%	100%

(3) 공정위의 전속고발권 폐지 내지 완화

① 필요성

- 원칙적으로 범죄사실에 대해서는 누구라도 수사기관에 고발할 수 있으나, 공정거래법, 하도급법 및 조세범처벌법에서는 특정인만이 고발을 할 수 있도록 하는 전속고발 제도를 두고 있음.
 - 과거 공정거래법과 하도급법 관련 주요 위반사항에 대해서는 공정위의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있으며, 검찰총장은 공정거래법 등 위반에 대해 공정위에 고발을 요청할 수 있도록 규정하고 있었음.
 - 19대 국회에서 검찰총장 외에 감사원장, 조달청장, 중소기업청장이 공정거래위원회에 고발을 요청할 수 있도록 개정됨.
 - 전속고발권을 부여하는 취지는 특정 범죄의 적발과 제재에 있어 전문성을 갖춘 행정기관이 국가의 일반 형벌권 행사기관인 검찰보다 더 효율적이라는 점 때문임.
 - 따라서 전속고발권을 갖는 행정기관은 고발권 행사가 오남용되거나 피해자 구제에 미흡하지 않도록 적정하게 행사되어야 하나, 실제 공정위는 고발권 행사에 소극적인 경우가 많아 전속고발권 완화 내지 폐지론의 빌미를 제공함.
 - 특히 공정거래법 위반 등과 관련되어 직접 손해를 입은 이해당사자가 고소·고발을 할 수 없는 것은 소비자기본권 및 재판받을 권리 침해라는 주장도 있음.
- 한편, 공정거래법과 하도급법 위반에 대해 공정위의 전속고발권을 폐지하는 경우에 우려되는 문제에 대한 보완책도 신중하게 고려하여야 함.
 - 경쟁법 위반에 대해 형사처벌을 하는 나라는 많지 않은 것이 현실임.

- 형사처벌 절차를 둔 대표적인 나라인 미국도 가격담합, 입찰담합, 재판매가격 유지행위 등 소비자의 후생에 직접적인 악영향을 미치는 악성 담합행위에 대해서만 (FTC가 아닌) 법무부를 통해 기소를 하도록 되어 있음. 그만큼 기업의 경제활동을 형사법규로 다루는 것에는 우려가 많다는 것을 의미함.
- 대신, 경쟁법 위반에 대해서는 강력한 금전적 처벌(과징금 등)로 부당이득을 환수하고 예방 효과를 기대하는 것이 일반적 국제 규범임.
- 반면, 우리나라의 현행 공정거래법과 하도급에는 대부분의 위반행위에 대해 형사처벌 조항이 규정되어 있음.
 - 따라서 현 상황에서 바로 공정위의 전속고발권을 폐지하면, 경미한 범위반에 대해서도 고소·고발이 이루어져 기업의 경영활동에 지장을 초래하거나 또는 검찰이 이에 적절히 대처하지 못하는 경우가 발생할 수 있음.
 - 따라서 전속고발권을 폐지하기 위해서는 다음과 같은 전제 작업이 필요함. 우선, 공정거래법과 하도급법 조항 중에서 형사처벌을 부과할 중요 위반행위를 엄정 선별해야 하며, 나머지 위반행위에 대해서는 과징금 등의 금전적 처벌을 현행보다 더 엄격하게 하는 등 법집행 체계 전체를 재검토해야 함.
 - 이를 위해서는 상임위 차원에서 관계 전문가로 구성된 특별 TF를 구성하여 상기 형사처벌과 금전적 처벌을 포함한 법집행 체계의 재편에 관한 연구작업을 선행한 후, 그 결과를 받아 법개정 작업을 진행할 필요가 있음.

② 개선 방안

□ 제안 1: 공정거래법상 전속고발권 완화

- 공정한 시장경쟁 내지 하도급거래 질서를 확립하고 중소 하도급기업들의 정당한 권익이 침해되지 않도록 하기 위하여 기업들의 중대한 불법행위에 대해서는 직접 이해당사자에게 고소·고발권을 돌려줘야 함.
 - 공정위의 전속고발권을 전면 폐지하는 것보다는 (상기 상임위 차원의 TF 검토를 전제로) 다음과 같은 공정거래법 상 주요 위반 사항에 대하여 우선적으로 전속고발권을 폐지하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 즉, i) 지배력 남용행위와 관련한 시장 지배적 지위남용 금지(공정거래법 제3조의2), ii) 독점형성과 관련된 경쟁제한적 기업결합의 금지(공정거래법 제7조), iii) 담합행위와 관련된 부당한 공동행위의 금지(공정거래법 제19조 제1항), 사업자단체의 금지행위 중 공동행위 금지(공정거래법 제26조 제1항 제1호), 재판매가격유지행위의 제한(공정거래법 제26조), iv) 불공정거래행위 중 계열사 부당지원행위(공정거래법 제23조 제1항 제7호), v) 지배주주 및 그 특수관계인의 사익편취 행위(공정거래법 제23조의2)

□ 제안 2 : 하도급법 상의 전속고발권 완화

- 하도급법에서는 개별중소기업을 대신하여 중소기업협동조합법에 의한 협동조합과 상생법(제17조)의 수탁기업협의회에 고소·고발권 부여하는 방안을 검토해 볼 수 있음.

(4) 하도급거래 공정화 및 중소기업의 경쟁력 강화

① 필요성

- 대기업 원사업자와 중소 수급사업자의 관계는 근본적으로 비대칭적 경제력(힘)이 작용하는 관계로서, 각종 법령의 개선을 통해 수직적·수탈적 관계를 수평적·협력적 관계로 전환하는 것에 그 목표를 두어야 함.
- 현재 대기업과 중소기업 간의 하도급거래 계약은 사적자치 원칙에 일임되어 왔으나, 이러한 외형과는 달리 내용적 측면에서는 준내부조직(quasi-internal organization)에서의 갑을 관계를 벗어나지 못하고 있는 것이 현실임.
 - 따라서 대-중소기업간 수직적 네트워크의 공정화를 위해서는 사적자치의 원칙을 일정 정도 수정하는 공적 규율이 필요함.
- 한편, 중소기업이 만족스러운 고용과 소득의 창출 원천이 되도록 하기 위해서는 중소기업 자체의 경쟁력이 제고되어야 함. 다만, 중소기업이 개별적으로 모든 문제를 해결하기는 어려운 만큼 업종별·지역별로 유사한 위상을 갖는 사업자들 간에 수평적 협력 네트워크를 구축하는 것이 반드시 필요함.
- 그런데 중소기업들이 구매·판매 및 해외시장 개척, 연구개발 및 디자인 개발 등의 공동사업을 펼칠 경우 공정거래법 제19조의 ‘부당한 공동행위의 금지’, 즉 담합에 해당될 가능성이 있음. 따라서 중소기업들의 일정 공동행위에 대해서는 담합 금지의 예외를 적극적으로 인정할 필요가 있음.
 - 중소기업의 공동행위에 대해서는 선진국도 예외 인정을 통해 유연하게 대처하고 있음. 특히 독일은 중소기업의 공동행위(Mittelstandskartelle)에 대해서만큼은 EU 경쟁법에도 불구하고 유일하게 카르텔 적용제외 조항으로 존치함. 독일의 중소기업 카르텔은 구매공동체(Einkaufsgemeinschaft)와 판매공동체(Vertriebsgemeinschaft) 등으로서, 중소기업은 납품 등에 있어 컨소시엄을 구성하여 공동으로 대기업에 납품함으로써 협상력을 높이고 있음.
 - 우리나라의 현행 공정거래법도 중소기업에 대해서는 담합 금지의 예외를 인정하고 있으나, 그 요건이 너무 엄격하여 실제 적용 사례가 거의 없는 실정임.

② 개선 방안

- 제안 1: 공정거래법과 하도급법에 3배 손해배상 제도 전면 도입

- 2011년 3월 하도급법 제12조의3 제3항(기술자료 제공요구) 위반에 대해 3배 배상책임을 도입한 이래, 2013년 말 제4조(부당한 하도급대금결정), 제8조 제1항(부당한 위탁취소), 제10조(부당반품), 제11조 제1항 및 제2항(하도급대금 감액)에 대해 3배 범위 내에서의 손해배상 제도를 도입함.
 - 2012년 대선 당시 박근혜 대통령은 공정거래법(제56조 제2항)에도 동 제도의 도입을 공약했으나, 이후 진전이 없음.
 - 우선, 하도급법 규정 중 물품 등의 구매강제(제5조), 물품구매대금 등의 부당결제청구(제12조), 경제적 이익의 부당요구(제12조의2), 부당한 대물변제(제17조), 부당한 경영간섭(제18조), 보복금지(제19조), 탈법행위(제20조)에 대해서도 3배 손해배상 제도를 추가적으로 도입할 필요가 있음.
 - 또한, 현재 시행 중인 기술탈취금지(하도급법 제12조의3 제3항)에 대한 법적용 범위의 확대도 필요함.
 - 궁극적으로는, 부당 공동행위 등 공정거래법의 모든 위법행위에 대하여 3배 손해배상 제도의 도입이 필요함.
- 제안 2: 하도급거래의 사적자치 원칙 일부 수정 - 하도급거래 정보 공개 및 원사업자의 2차·3차 수급업체 등에 대한 책임 도입
- 하도급거래 관계를 사적자치 원칙에 일임함에 따라 나타나는 현상 중 하나는 수급업체에 대한 정보가 전혀 공개되지 않는 것임.
 - 수급업체의 리스트조차 공개되지 않은 상황에서 하도급거래의 공정성 여부를 확인하고 시정조치를 취하는 것은 사실상 불가능함. 이는 하도급거래 정책의 발전에도 지대한 장애요소가 됨.
 - 따라서 일정 기준(거래 규모 및 거래업체 수 등)을 초과하는 원사업자에 대해서는 수급업체의 리스트와 집계화된 거래 내역 등의 기본적인 정보를 사업보고서에 기재하도록 하는 것이 필요함.
 - 원사업자가 1차 수급업체만이 아니라 그 아래의 2차·3차 수급업체 등의 거래조건도 사실상 결정하는 현실에도 불구하고, 외견상 사적자치의 원칙에 따라 2차 이하 하도급거래의 조건에 대해서는 아무런 책임을 부담하지 않고 있음.
 - 그동안의 하도급거래 공정화 노력에 따라 1차 수급업체의 상황은 상대적으로 개선되었으나, 2차 이하 수급업체의 경영조건 및 그에 고용된 노동자의 근로조건은 여전히 열악한 상태를 벗어나지 못하고 있음.
 - 이에 원사업자가 1차 수급업체와 계약을 맺을 때 2차 이하 수급업체와의 거래조건에 대한 일정한 감독책임을 부과하는 방향으로 하도급법을 개정할 필요가 있음. 원사업자가 감독책임을 충실히 이행하지 않은 경우 2차 이하 수급업체가 원사업자에 대해 직접 배상을 요구할 수 있도록 함.
- 제안 3: 중소기업단체의 공동행위 금지에 대한 적극적 예외 인정 제도화

- 공정거래법 개정을 통하여 중소 하도급기업 및 그 단체에 대하여 일정 요건을 갖춘 경우 카르텔을 허용함으로써 협상력을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있음.
 - 법의 기본 취지를 살려 거래조건의 합리화 및 기타 효율성을 달성하기 위한 중소기업들의 공동행위를 보다 폭넓게 허용함으로써 중소 하도급기업의 활성화를 도모해야 함.
 - 공정거래법 제19조(부당한 공동행위의 금지) 제2항 제7호 신설(공정한 하도급거래질서의 확립) 및 동 법 시행령 제28조의 개정과 제28조의2 신설을 통해 현재의 문제점을 보완
 - 주요 업종별·지역별로 유사한 지위에 있는 중소기업들이 협동조합 등의 단체를 결성하여 공동으로 거래조건을 협상하는 것을 일정 범위 내에서는 부당 공동행위 금지대상에서 제외시켜 줄 필요
 - 중소기업의 생산성 향상을 위한 공동행위, 예컨대 공동연구기술개발 등에 대해서는 적극적으로 허용해줄 필요

5. 재벌개혁의 장기 과제

이하에서는 20대 국회의 남은 임기인 3년여 동안 추진할 장기 과제에 대해 살펴본다. 장기 과제는, 한편으로는, 입법 기술적인 측면에서도 아직 충분한 논의가 이루어지지 않은 것일 수도 있고, 다른 한편으로는, 개혁 필요성이나 여건 조성의 측면에서 사회적 공감대 형성을 위한 숙의 과정이 더 필요한 것일 수도 있다.

(1) 의무공개매수 제도의 도입 및 주주총회 승인사항의 확대 - 출자총액제한 제도의 대안

① 필요성

- 앞서 강조한 바와 같이, 문어발식 확장을 통한 경제력집중을 억제하는 것은 매우 중요한 정책적 과제이나, 출자총액제한 제도는 그 경제적 효율성이나 정치적 합목적성을 달성하기에는 너무나 둔탁한 수단임. 이에 보다 시장친화적인 대안을 모색할 필요가 있음.
- 주식 인수를 통한 M&A의 현실
 - 타회사의 지배권을 인수하는 경우 주식을 전량 매입하기보다는 지배권을 확보할 수 있을 정도의 일부 지분만 인수하는 경우(예컨대, 20~30%)가 보편화되어 있는 바, 이로 인하여 다음과 같은 문제점이 발생함.

- 주식을 전량 매입하는 경우보다 비용이 적게 소요되므로 더 많은 계열사를 지배하게 되고, 이에 따라 경제력집중 문제가 심화됨.
- 인수대상회사에 대한 지배주주의 현금흐름권(cash flow right)이 낮아 지배권과의 괴리에 따른 부당내부거래 유인이 강화됨.
- 지배권 확보를 위해 높은 지배권 프리미엄을 지불한 경우 그 비용을 보상받기 위해 남아 있는 소액주주들의 이익을 침해할 가능성이 있음.

□ 회사가 취득 또는 매각하려는 자산의 규모가 큰 경우 회사의 경제적 실체가 변하는 것이므로 주주의 동의를 구하는 것이 마땅하나, 현행 상법은 이를 이사회 결의 사항으로 정하고 있음.

- 현행 상법상 합병과 영업양수도의 경우 주주총회의 특별결의 사항인 반면, 자산의 양수도는 이사회 결의사항임.
- 영국은 상장규정(Listing Rule)을 통해 일정 요건에 해당되는 중요한 거래(significant transactions)의 경우 주주총회의 승인을 받도록 하고 있음.

② 개선 방안

□ 제안 1: 의무공개매수제안 제도 도입

○ “본인과 특수관계인”의 지분을 합하여 i) 20% 이상의 주식을 취득하거나, ii) 이미 20% 이상의 주식을 취득하고 있는 자가 추가로 1% 이상의 주식을 취득하고자 하는 경우 잔여주식 전부에 대해 공개매수를 제의해야 하고, 최소한 50%+1 주를 취득해야 주식취득이 유효한 것으로 봄. 공개매수가격은 공개매수기간 이전 12개월 동안의 최고 매입가격보다 높아야 함. 다만, 영국에서와 같이 급박한 기업 구조조정의 필요가 있다고 판단되는 경우 매수대상회사 주주총회의 동의를 거쳐 공개매수 제의 의무를 면제할 수 있음.

- 이는 영국식 의무공개매수제도(mandatory bid rule)에 해당하는 것으로, 우리나라도 과거(1997~1998)에 적대적 M&A에 대응한 경영권 보호장치로서 구 증권거래법 제200조에 도입되었으나, 이후 폐지됨.
- 의무공개매수제도는 기업인수 비용을 높인다는 비판이 있을 수 있지만, i) 과거와는 달리 우리나라에서도 기업인수를 위한 자금조달이 용이해졌고, ii) 주주들의 주식매수청구권이 인정되는 합병 또는 영업양수도의 경우와 비교해서 더 큰 부담이 된다고 할 수는 없음.
- EU 집행위원회(European Commission)는 무려 13년 동안의 검토 끝에, 2002년 영국식 규율체계와 매우 흡사한 EU 공개매수지침(13th Directive on takeover bids)을 제안하였고, 현재 회원국 다수가 이를 채택하고 있음 (현재 EU 전체 28개 회원국 중 22개국이 도입 시행 중).

○ 의무공개매수제안 제도는 잔여주주의 이익보호 및 경제력집중 완화에 기여

- 공개매수기간 기준일 이전 12개월 동안의 최고 매입가격보다 높은 가격으로 공개매수 제의가 이루어지므로 잔여 주주들의 이익이 공평하게 보호됨.
- 부분인수(partial takeover)보다는 전량인수(full takeover) 또는 최소 과반 이상의 인수가 일반화되므로 무분별한 출자가 억제되고, 이를 통해 경제력집중 문제도 완화될 것임.
- 기업들의 출자를 억제하지도 않고 기업투자를 조장할 수 있음에 따라 기업의 출자와 투자를 저해한다는 비판으로부터 자유로움.

□ 제안 2: 대규모 자산양수도 주주총회 승인

- 양수도하는 자산의 규모가 자산을 양수도하는 회사의 자기자본의 50% 이상인 경우 주주총회 특별결의를 받도록 함.
 - 주식 등을 분산매입하는 편법에 대응하여 과거 1년 동안의 거래를 합산하도록 함.
 - 부실기업 구조조정 과정에서 이루어지는 자산매각 등에 대해서는 예외 인정

(2) 노동자 또는 소액주주 추천 사외이사의 선임 - 신중한 검토 필요

① 필요성과 우려 사항

- 사외이사 또는 이사회 독립성이 확보되지 않는 현실에서 그 개선책의 하나로 노동자 이사제 또는 우리사주조합 추천 사외이사의 선임 방안이 꾸준히 거론됨.
 - 특히 2016년 김종인 의원이 대표발의한 상법 개정안에 자산총액 2조원 이상의 상장회사는 1% 이상 지분을 가진 소액주주 또는 우리사주조합이 사외이사 후보를 추천할 경우 주주총회에서 이 중 1명을 반드시 선임해야 한다는 취지의 조항이 들어감으로써 논란의 대상이 됨.
 - 독립적 사외이사가 선임될 수 있도록 하자는 취지는 이해되나, 이를 경제 일반법인 상법에 반영하는 것은 보다 신중한 검토가 필요할 것임.
 - 이원적 이사회 제도를 택하고 있는 독일과 달리, 우리나라는 미국식 일원적 이사회 제도를 채택하고 있는 바, 특정 주주에게 사실상 사외이사 선임권을 특별히 부여하는 것은 법체계상 많은 논란의 소지를 안고 있음.
 - 노동자 경영참여는 상법이 아니라 노동관계법의 특별법 제정으로 접근하는 것이 합리적임.
 - 더욱이 동 조항이 비록 소액주주 내지 우리사주조합의 추천이라는 형식을 취하고는 있으나, 사실상 노동자 경영참여의 취지로 제안된 것이라는 점을 감안하면, 노동조합에 대한 국민의 신뢰를 축적하는 과정이 전제되어야 할 것임.
 - 따라서 공공기관 등 노동조합이 잘 조직되어 있는 특정 부문에 국한하여 선도적 시험을 시행한 후, 그 성과에 대한 긍정적 평가가 확산되는 것을 조건

으로 점진적으로 확대하는 것이 바람직할 것임.

② 대안 제시: 소액주주의 사외이사 선임권 확대 - '독립이사 후보 추천권'

- 노동자 경영참여와는 별개로, 소액주주(우리사주조합이 아래 요건을 갖춘 경우는 소액주주로 포함)에게 실질적인 사외이사 선임권을 부여할 것이냐는 문제 역시 신중하게 검토할 필요가 있음.
- 이 역시 다른 나라의 회사법에서 일반적으로 발견되는 것은 아니나, 참고할 만한 유사 사례가 없는 것은 아님.
 - 스웨덴은 주요주주 및 경영진으로부터 독립적인 주주가 참여하는 추천위원회를 구성하고 동 추천위원회에서 이사 후보를 추천하도록 하고 있으며,
 - 이스라엘은 독립주주 추천 사외이사 선임에서 해당 회사 지배주주 및 특수관계인의 의결권을 제한하고 있음.
- 우리나라의 현행 상법에서도 1% 이상(자본금이 1천억원 이상인 상장회사의 경우는 0.5% 이상)의 지분을 6개월 이상 보유한 주주는 주주제안 형식으로 사외이사 후보를 추천할 수 있으며, 해당 후보는 반드시 주주총회에 상정되도록 되어 있음.
- 이를 전제로, 특정 요건을 갖춘 소액주주가 추천한 사외이사 후보의 선임 가능성을 높이는 방안을 강구하는 것이 보다 현실적일 것임. 즉 현행 규정(1%(또는 0.5%) 지분율 + 6개월 보유)보다는 훨씬 더 강화된 자격요건을 갖춘 주주가 추천한 사외이사 후보에 적용되는 별도의 절차를 신설하는 방안으로서, 상장회사에 적용되는 소수주주권의 하나로 '독립이사 후보 추천권'을 신설하는 방안을 생각해볼 수 있음.
 - 예컨대, 6개월 이상 의결권 있는 발행주식 총수의 3% 이상을 보유한 주주에게 주주총회 6주 전에 독립이사 후보를 추천할 수 있는 권리를 부여하는 것임. '지분율 3% + 6개월 보유' 요건은 현행 상법이 인정한 소수주주권 중 가장 엄격한 요건임.
 - 해당 요건을 갖춘 주주가 추천한 독립이사 후보는 사외이사후보추천위원회를 거치지 않고 주주총회에 바로 상정되도록 함. 단, 이사회 또는 사추위가 독립이사 후보의 자격 요건을 검토하여 결격 사유가 있다고 판단되면, 해당 후보를 추천한 주주와 협의하여 주주총회에 상정하지 않을 수 있도록 함.
 - 또한, 독립이사 후보로 추천된 후보가 주주총회에서 선임될 가능성을 높이기 위해, 회사가 독립이사 후보에 반대할 것을 권고하는 의결권대리행사권유를 할 수 없도록 하고, 주주총회에서 독립이사 선임 시 감사위원 분리선출 방식과 마찬가지로 다른 이사들과 분리하여 선출하되 모든 주주의 의결권을 특수관계인과 합하여 3%로 제한함. 독립이사 후보가 2인 이상 추천될 경우에는 집중투표에 의한 방식으로 1명을 선임하도록 하면 될 것임.

(3) (가칭)‘대기업집단법’ 제정¹¹⁾

① 필요성

- 재벌은 기업집단임. 다수의 계열사가 공통의 지배권 하에서 선단식으로 경영되고 있음. 기업집단은 다수 계열사 간의 시너지 효과를 내부화하면서 대규모 투자에 따른 위험은 분산하는 등 많은 장점을 가진 기업조직 형태임.
- 문제는, 우리나라의 경제법은 기업집단의 존재를 인정하지 않고 오직 개별기업만을 규율 대상으로 하고 있다는 것임. 비유하자면, 선수는 기업집단인데 심판은 개별기업만을 상대하는 것임.
 - 그 결과 재벌은 자신의 이익을 주장할 때는 기업집단을 전면에 내세우면서, 자신의 행동에 책임을 져야 할 때는 개별기업 차원으로 도피해버리는 모순된 행태를 보임.
 - 바로 그렇기 때문에 기업집단의 권리와 의무 사이에 심각한 괴리가 발생하고, 수많은 이해관계자에게 부당한 피해가 발생함에도 불구하고 이를 신속하게 회복할 수 있는 합법적 수단이 존재하지 않는 것임.
- 법인이 다른 법인의 주식을 소유함으로써 기업집단이 형성되기 시작한 것은 1890년대부터임. 따라서 기업집단이 경제활동의 핵심주체로 등장한 것은 이제 100여년 정도밖에 되지 않은 새로운 현상이며, 이에 대한 규율 체계는 여전히 미완성이고, 나라마다 다름.
- 영국·미국 등의 보통법 국가들은 개별법인을 단위로 하는 회사법 체계를 유지하고 있음. 즉 지배회사와 종속회사가 원칙적으로는 별개의 법인으로 간주되지만, 지배회사의 ‘행위’가 사회적으로 용인될 수 있는 수준을 넘어 오남용되었을 때에만 예외적인 구제수단을 제공함(conduct-based approach).
 - 법원의 판례를 통해 형성된 법인격 부인의 법리, 사실상의 이사 개념, 이중 대표소송 제도 등이 그 대표적인 예들임.
- 반면, 독일·포르투갈·헝가리·슬로베니아 등의 일부 유럽대륙국가에서는 아예 성문법을 통해 기업집단 자체를 법적 권리와 의무의 주체로 인정하고 있음. 즉, 두 회사 사이에 지배-종속의 관계가 형성된 ‘상황’이 확인되면, 지배회사 행위의 부당성과는 무관하게 종속회사의 이해관계자들을 보호하기 위한 책임을 자동적으로 부과하는 것임(situation-based approach).
 - 독일의 콘체른법(정확하게는 1965년 주식회사법의 제3장)이 성문 기업집단법의 가장 대표적인 예인데, ‘계약상의 콘체른’과 ‘사실상의 콘체른’이라는 두 유형의 기업집단을 규정하고 있음.

11) 유럽의 기업집단법 논의 및 한국 재벌개혁에의 시사점에 대해서는 김상조(2012.9) 참조

- 기업집단법 논의는 주로 유럽을 중심으로 진행되었음.
 - 애초에는 독일의 콘체른법처럼 situation-based approach에 입각한 성문법 제정을 목표로 하였으나, 영국의 반발과 프랑스의 비협조로 사실상 좌초됨.
 - 1990년대 말 이후에는 유럽 전체 차원에서 회사법의 조화를 적극 추진하려는 의욕적인 목표는 포기하는 대신, 각 회원국의 자율적 선택을 강조하는 흐름이 이어짐.
 - 사전적 규제 위주의 독일 회사법 체계에 대한 거부감이 팽배한 반면, 보다 유연하고 실용적인 영국·프랑스의 법규와 판례가 회사법 논의의 중심을 이루었고, 이러한 분위기가 기업집단법 논의에도 반영됨.
 - 즉 기업집단과 관련한 규율 체계를 하나의 성문법에 모두 포괄하는 것이 아니라, 그 핵심 요소만을 다양한 법영역에서 부분적으로 도입하는 절충적 접근법으로 전환함.
 - 이러한 절충적 접근은 다양한 법영역에서 실현되고 있음. 지배회사와 종속회사의 재무정보를 통합한 회계법상의 연결재무제표, 모회사와 자회사를 통합하여 법인세를 부과하는 연결납세 제도, 동일그룹 소속 금융회사들을 하나로 묶어 감독하는 그룹통합감독체계 등이 그 대표적인 예들임.

- 우리나라도 이러한 기업집단법적 요소를 각 법영역에 적극 도입할 필요가 있음.
 - 예컨대, 우리나라의 현행 상법에는 ‘지배’, ‘지배주주’, ‘기업집단’ 등의 기본개념조차 규정되어 있지 않기 때문에, 개별회사를 규율하는 상법만으로는 재벌의 개혁을 실효성 있게 추진할 수가 없었던 것임.
 - 2010년 상법 개정 시 도입된 회사기회 유용 금지(일감몰아주기 규제) 조항이나 최근 논의되는 다중대표소송 제도 도입 등도 모두 기업집단법적 요소를 상법에 반영하고자 한 것임.
 - 그럼에도 불구하고 그 효과와 진행 속도가 매우 미흡하기 때문에, 재벌규제의 부담이 주로 공정거래법에 집중되는 결과를 초래했던 것임.
 - 이러한 한계를 극복하는 하나의 대안으로서 (가칭)대기업집단법 제정을 신중하게 검토할 필요가 있음.
 - 현행 공정거래법 제3장에 규정되어 있는 재벌개혁 시책들은 협의의 경쟁법에는 잘 맞지 않는 내용들임. 그 결과 재벌개혁 시책을 경쟁법의 원리(‘부당성’뿐만 아니라 ‘경쟁제한성’ 입증을 요구)에 따라 시행하려다 보니 그 실효성이 떨어지고, 이를 보완하기 위해서 더욱 경직적인 규제를 도입하고자 하는 악순환이 진행되었던 것임.
 - 한편, 상법 개정이 지배구조 개선의 지속가능한 방법이기는 하지만, 모든 기업을 대상으로 하는 일반법인 상법을 재벌규제에 필요한 정도로 강하게 규정하는 데에도 한계가 있음.

- 따라서 현행 공정거래법 제3장과 상법·금융법·세법 중 재벌개혁을 위해 필요한 일부 강화된 규정을 하나의 특별법으로 포괄하여 제한된 범위의 대규모기업집단에만 적용하자는 것이 대기업집단법 제정의 취지임.
- 이처럼 재벌개혁 조치들을 하나의 특별법에 담으면, 각 조항의 상호연관성을 종합 고려함으로써 과잉규제 및 사각지대의 문제를 해결하는 동시에 규율수단 전체의 체계적 합리성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

② 개선 방안

- 제안: 새정부가 출범하는 즉시 법사위·정무위 등 관련 상임위 공동의 특별위원회를 구성하고, 그 산하에 관련 정부부처 및 법률전문가들로 구성된 TF로 하여금 일정 기한 내에 대기업집단법 제정에 관한 연구보고서를 제출토록 하고, 이를 기초로 각종 공청회 등의 의견수렴 절차를 거친 후 제정안 초안을 작성·심의하도록 함.
 - 그 과정에서 대기업집단법에 규정할 내용도 논의하겠지만, 대기업집단법에 담기 어려운 내용들도 다른 개별법의 개선에 반영할 수 있을 것임.
 - 지금까지 재벌개혁을 위한 법제도 개선 노력은 각 법률별로, 정부의 각 부처별로, 국회의 각 상임위별로 파편적으로만 논의되었기 때문에 전체 체계의 합리성을 제고하는 데 큰 한계가 있었음.
 - 대기업집단법 제정 노력은 이러한 한계를 극복하고 총체적인 관점을 견지함으로써 우리나라의 기업집단 관련 법제, 나아가 경제법 전체의 효율성과 정합성을 제고하는데 크게 기여할 것으로 기대함.

<참고문헌>

- 경제개혁연대(2016.6.27.), 「제20대 국회 개혁입법과제 제안 - 경제민주화 과제를 중심으로」, 경제개혁이슈 2016-6호
- 금융감독원(2015.4.10.), 보도자료 「2015년도 주채무계열(41개) 선정 결과」
- 김상조(2016.12.27.), <87년과 97년의 갈림길에서>, 경향신문
- 김상조(2016.2.25.), 「비은행권 금산분리 규율체제의 재설계」, 한국금융학회 주최 2016년 동계(Ⅱ) 정책심포지엄 자료집 『금융과 기업지배구조』
- 김상조(2015.6.30.), 「재벌, 시장과 사회의 건전한 구성원으로 거듭나야」, 국가미래연구원 · 경제개혁연구소 · 경제개혁연대 공동주최 ‘보수-진보, 함께 개혁을 찾는다’ 토론회 자료집 『경제권력(재벌)과 민주주의 · 시장경제, 어떻게 조화시켜야 하나?』
- 김상조(2015.4.9.), 「New Normal 시대의 경제민주화」, 동반성장연구소 제20회 동반성장포럼
- 김상조(2013.4.26.), 「공정거래법상 일반지주회사 및 금산분리 제도의 개선 방안」, 국회 경제민주화포럼 주최 토론회 자료집 『지주회사제도와 금산분리』
- 김상조(2012.9.), 『유럽의 기업집단법 현황 및 한국 재벌개혁에의 시사점』, IDP네트워크 정책연구 총서 2012-6호, 민주정책연구원
- 김상조 · 이은정(2016.2.10.), 「삼성그룹의 금융지주회사 설립 - 분석과 전망」, 경제개혁이슈 2016-2호, 경제개혁연대
- 위평량 · 이은정(2015.12.10.), 「재벌의 순환출자 현황과 정책적 시사점」, 경제개혁리포트 2015-16호, 경제개혁연구소
- 이수정 · 이은정(2015.6.2.), 「상호출자제한기업집단의 연결재무비율분석(2012~2014년도 연결부채비율 및 연결이자보상배율)」, 경제개혁리포트 2015-09호, 경제개혁연구소
- 이수정 · 이은정 · 채이배(2013.11.4.), 「상호출자제한기업집단의 연결재무비율 분석(2011, 2012회계연도 연결부채비율 및 연결이자보상배율)」, 경제개혁리포트 2013-14호, 경제개혁연구소
- 최정표(2017.1.10.), 「재벌개혁을 통한 경제민주화: 재벌개혁 2020」, 정책공간 국민성장 주최 ‘대한민국 바로 세우기 제3차 포럼’ 자료집 『재벌적폐 청산, 진정한 시장경제로 가는 길』
- CEO스코어(2015.1.8.), 보도자료 「30대 그룹 3~4세, 28세에 입사 3.5년 만에 임원승진」