

[경실련 20대 총선 정당 공약평가]

6. 재벌개혁 공약

1. 평가단 구성

박상인(서울대 행정대학원 교수)

이의영(군산대 경제학과 교수)

김호균(명지대 경영정보학과 교수)

권오인(경실련 경제정책팀장)

2. 정당별 공약비교표

공약 세부 분류	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
소유·지배구조 개선	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대기업 총수 해외 계열사 현황 공시 의무 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재벌총수일가 편법적 지배력 강화 방지 및 투명한 지배구조 체제 구축(기존순환출자해소, 우회출자 및 계열사 지분과 자사주 교환 등 규제강화, 회사 분할 또는 분할합병 시 분할되는 회사 자기주식 신주배정금지, 공익법인 통한 우회지배 차단) ■ 총수일가 전횡 방지 및 건전 경영문화 확립을 위한 법적기반 구축(다중대표소송제 도입, 횡령과 배임 등의 엄정한 법집행 및 사면권 제한, 총수일가 폄수연봉공개 방지를 위한 보수 공시제 개선) ■ 국민연금 등 공적연기금의 독립성 및 의결권 행사 강화 		<ul style="list-style-type: none"> ■ 순환출자 해소 관련 공정거래법 예외규정 삭제, 위반시 취득일로부터 6개월 이내 주식처분 강제 ■ 국민연금 등 공적연기금 의결권 행사 강화 ■ 소액주주와 함께 근로자대표 추천이사 선임 ■ 감사위원 전원 분리선출제도 도입 ■ 집중투표제 및 전자투표제 의무화 ■ 다중대표소송제 도입
총수일가 이익편취 근절		<ul style="list-style-type: none"> ■ 일감몰아주기 규제 대상 확대 		<ul style="list-style-type: none"> ■ 재벌 일가의 일감몰아주기, 배임·횡령 등 이익편취 근절 ■ 대기업 지배주주, 경영자의 중대범죄 관련 사면권 제한
금산분리 원칙 준수		<ul style="list-style-type: none"> ■ 산업자본의 금융계열사에 대한 규제 강화 		<ul style="list-style-type: none"> ■ 금융계열사 의결권 행사 제한 ■ 대주주적격성 심사 시 특수관계인 및 주요 주주 포함, 특가법 상 횡령과 배임 포함, 부적격 대주주 판명 시 매각명령

<p>탈세·감세 및 위 근절</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 고소득 전문직·자영업자의 탈세, 대기업 변칙 상속, 역외탈세 차단 ■ 허위·과장 및 기만적 정보제공 행위 등 징벌적손해배상제(3배 이내) 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기업 갑질근절(가맹점업계 갑질근절, 부당 임금산정요구 납품단가 후려치기 근절, 건설하도급 갑질근절, 대형유통점 납품업체 부당반품 행위 등 근절) ■ 중소기업 단체 교섭력 강화 ■ 공정위 조사권한 및 활동강화, 조사활동 방해 처벌강화 ■ 공정거래법 위반 형사처벌 강화, 과징금 상향, 징벌적 손해배상 확대 ■ 소비자 보호정책 강화(집단소송제도입, 소송지원, 피해자 원금 도입, 금융소비자 부담완화 및 보호 강화) ■ 법인세 정상화(25%), 대기업 법인세 비과세 및 감면 축소, 사내유보금 과세 강화, 모든 기업 주요 조세지출 세부항목 원칙적 공개 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 납품단가 연동제 실시 및 징벌적 손해배상제도 적용대상 확대를 통한 이행력 확보, 협동조합의 납품단가 조정신청권 조항 개선 ■ 하도급 불공정행위에 대한 징벌적 손해배상제도 범위 확대 ■ 공정위 전속고발권 제도 및 의무고발요청제도 개선(피해자가 타 조사기관에 고소/고발) ■ 입찰제도 투명성 강화(입찰 종료 직후 예정가격과 최저가 입찰가격 즉시 공개) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인터넷전문은행 설립 관련 규제완화 반대 ■ 모든 불공정거래에 대한 징벌적손해배상제도 도입 ■ 공정위 전속고발권 폐지 및 당사자, 협동조합, 공익적 시민단체에 고발권 부여 ■ 집단소송제 도입 ■ 하도급 계약 정보공개 ■ 공공입찰 시 중소기업과의 공정거래현황과 중소기업 노동자 임금 및 근로조건 향상 입증요구 ■ 재벌 대기업 법인세 정상화(25%) ■ 사내유보금 중 업무무관 자산의 운용수익에 대한 10% 할증과세 도입
<p>대·중소기업 상생</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 다자간 성과공유제 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중소기업적합업종보 호특별법 제정 ■ 상가건물 임대차보호 강화, 대형복합쇼핑몰 합리적 규제 ■ 성과공유제 확산 및 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대기업 초과이익 협력업체로 배분하는 이익공유제 제도화 및 도입기 업 세제혜택 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최저임금 연동한 공공·대기업 CEO 및 임원대상 임금상한제 도입 ■ 대기업-하청 협력업체 간 초과이익공유제 도입 및 확산추진, 시행 위탁 기업 조세감면 ■ 최저임금 변동에 따른 하도급대금조정 ■ 대기업 골목상권과 중소기업 사업영역 진출 규제(대규모점포 개설 허가제 도입, 의무휴일제 월 4회 확대 및 처벌강화, 대형마트 및 복합쇼핑몰 진입규제, 중소기업 적합업종 대폭 확대)

3. 평가지표

평가 지표	세부 평가 기준
공약의 가치성 (개혁성)	- 지속가능한 발전을 지향하는 비전을 제시하고 있는가? - 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는가? - 국민의 참여와 권익을 강화하는 정책인가?
	정책공약이 나라의 바람직한 미래상을 담고 있는가?
공약의 구체성	- 공약이 구체적이고 완결적인가, 적절한 범위인가? - 임기동안의 연도별 추진 계획이 잘 제시되었는가? - 제시한 공약의 목표는 적절하게 제시되어있는가? - 공약에 따른 예산 배분 계획 및 자원 확보 방법이 적절한가?
	정책공약이 육하원칙에 의거 명확하게 유권자가 이해할 수 있는가?
공약의 적실성	- 공약 목표가 국가 현황에 적절하게 설정되어있는가 - 공약이 해당 정책 환경과 얼마나 부합하는가 - 권한에 부합하고 임기내 달성가능(실현가능)한 공약인가
	정책공약이 시급성과 정책 환경에 부합하고 실현 가능한가?

4. 총평

- 4당 모두 재벌개혁을 통한 우리 경제의 지속가능발전을 지향하는 비전을 충분히 제시하지는 못하는 것으로 평가됨.
- 새누리당의 공약은 재벌개혁 의지와 관심이 거의 없음. 경제민주화 실현을 위한 재벌개혁의 핵심이 될 수 있는 일감몰아주기의 실효적 규제, 소유지배구조 개선, 경제력집중 해소에 대해서는 아예 언급도 되고 있지 않음. 국민의당 공약은 하도급 및 협력업체와의 수직적 거래에만 제한되어 있어 재벌개혁의 한계가 비교적 큼. 재벌개혁이나 골목상권 문제 등은 고려치 않고 있다는 측면에서 새누리당 공약과 유사함.
- 이에 반해, 더불어민주당과 정의당의 공약은 그 동안 제기되어 왔던 재벌개혁 방안들은 일부 포함되어 있고, 내용면에서는 유사함. 더불어민주당과 정의당 공약이 새누리당과 국민의당 보다는 완결성과 범위의 적절성 측면에서 상대적으로 양호하나, 재벌개혁보다 동반성장에 더 초점을 맞추고 있다는 한계점이 있음. 아울러 더민주당과 정의당도 재벌개혁의 핵심인 일감몰아주기를 통한 사익편취 방지, 출자구조의 자의적 변경을 통한 경영권 승계 방지, 경제력집중 해소, 금산분리 강화 등을 위한 구체적이고 근본적인 처방을 고려하지 못하고 있다는 한계를 가지고 있음.
- 재벌개혁의 달성 가능성이 아닌 제시된 공약 이행의 실현가능성의 관점에서 평가한다면, 새누리당의 공약내용은 다소 피상적이며 정책의지가 강하다면 실현가능성은 일정부분 확보됨. 재벌의 경영세습을 위한 대기업의 변칙상속이 실제로 발생할 때 정책의지가 강할 것인가에 대해서는 다소 회의적임. 더불어민주당과 정의당의 공약은 그 내용이 새누리당과 국민의당

에 비해 적극적이어서 재벌 및 대기업의 저항이 클 것이며 이를 극복할 수 있을 것인가에 대해서 다소 회의적임. 정의당의 공약은 정책 시행에 대한 저항뿐만 아니라 국회의 다수 의석 점유 가능성에 대한 전망이 크지 않아 실현가능성이 상대적으로 낮은 것으로 평가됨.

- 경제민주화를 전면에 내세운 더불어민주당의 공약이 상대적으로 포괄적 공약을 제시하고 있지만, 재벌개혁 문제에 대해서 구체적이지도 못하고 핵심적 이슈도 제기하지 못하고 있다는 점은 실망스러움. 또한 진보정당을 표방하는 정의당의 공약이 중도를 표방하는 더불어민주당의 공약과 유사할 정도로 소극적인 것도 놀라운 일임. 4당 모두 과거의 총대선 공약 내용들과 비교해 볼 때, 충분한 공약들이 준비되지 않았다고 판단되며, 국민의당은 다소 무성의하게 자료를 제시한 측면도 있다고 보임.
- 야당들의 경우 초과이익공유제와 성과공유제를 공통적 공약으로 제시하고 있지만, 재벌기업의 반발과 비협조로 인해 중소기업 육성 및 지원이라는 헌법상의 정책목표에 얼마나 기여할 수 있을지는 의문임.

5. 세부평가

1) 가치성(개혁성)

① 새누리당

- 재벌개혁 또는 경제민주화 목표를 달성하기에 크게 미흡한 공약을 제시하고 있으며 이는 여당으로서 그동안 추진했던 친재벌 정책기조에서 벗어나지 않는 모습임. 아울러 기업집단으로서의 재벌에 대한 구조적 개선을 통한 경제력집중 억제 방안은 제시되어 있지 않음. 공정경쟁질서를 확립하고 경쟁 제한적이며, 불공정한 행위들을 규제할 수 있는 사전적 규제 장치나, 소액주주 등 이해관계자의 권익 보장이나 참여 촉진을 위한 사후적인 규제 수단과 재벌방지를 위한 정책 수단이 제대로 제시되어 있지 않음.
- 재벌개혁과 관련된 공약은 해외 계열사 현황 등 공시의무 부과와 재벌총수(및 고액재산가)의 변칙 상속·증여 근절하기 위한 세정 강화만 담고 있음. 해외 계열사 현황 공시의무 부과는 롯데그룹의 경영권 분쟁과정에서 이미 이슈가 되어 공정거래법 개정이 추진 중인 사항임. 재벌총수의 변칙 상속·증여는 주로 일감몰아주기, 비상장기업 상장, 계열사 간 기업결합 등을 통해 이뤄지고 있는데, 이에 대한 대책은 없음. 다자간 성과공유제 활성화 방안은 원청기업과 하청기업 간 협력방안에 관한 정책방안으로 실효성이 없는 구두선에 그칠 개연성이 높은 공약임.
- 중소기업 상권보호 관련 정책 이슈가 광범위함에도 불구하고 이에 대한 종합적 대책 없이 부분적인 이슈인 허위·과장 및 기만적인 정보제공 행위 등에 징벌적 손해배상제도(3배 이내) 도입이라는 공약만 제시하고 있음. 이는 경제민주화나 재벌개혁의 주요 공약이

라 보기에는 너무 미약함. 지난 대통령선거 당시 새누리당이 제시했으나 아직 정책이행이 미진한 내용들과 비교해서도 후퇴한 공약인 점도 감안하여 종합적으로 판단할 때 재벌개혁 정책공약은 개혁성과 가치성의 관점에서 크게 미흡한 것으로 평가됨.

② 더불어민주당

- 경제민주화 실현을 위한 재벌개혁의 종합적 청사진이나 비전의 제시는 다소 미흡하고, 재벌개혁 보다 동반성장과 중소기업 상권 보호라는 “상생 협력”에 초점을 맞추고 있음.
- 기존 순환출자의 해소 추진, 금산분리 원칙 준수, 공적 연기금의 독립성 및 의결권 강화 등 지배구조의 개선을 위한 정책공약들이 일부 제시되어 있어 소유지배구조 개선 정책공약으로서의 개혁성은 상대적으로 확보됨. 하지만 재벌개혁의 핵심인 일감몰아주기의 실효적 규제와 경제력집중 해소에 대해서는 미흡함. 특히 19대 국회에서 자동 폐기된 보험업법 개정(삼성생명법)에 대해 언급이 없음. 근본적인 구조적 개혁보다 행위에 대한 규제에 치중하는 한계가 있음.
- 상생협력에 초점을 맞추고는 있으나, 중소기업 상권보호와 관련한 종합적 대책은 다소 미진함. 다만 중소기업 적합업종 보호 특별법 제정을 제시하고 있고, 갑질 근절 방안 제시, 대기업의 불공정행위를 바로잡기 위한 방안 등의 제시는 개혁성을 다소 담보하고 있는 것으로 평가됨.

③ 국민의당

- 재벌개혁과 중소기업상권 및 소비자보호 관련 공약은 사실상 없고, 일부 있는 공약들은 동반성장과 관련된 공약들임. 즉 하도급 등 협력업체와의 관계에서 발생하는 이슈들에 대해서만 제시되어 있어 재벌개혁 정책공약으로서의 개혁성과 가치성은 상당히 제한적인 것으로 평가됨. 수직적 거래가 이루어지는 하도급 협력업체와의 관계에 대한 정책공약은 가치성이 일부 있는 것으로 보임. 공정거래위원회 전속고발권을 폐지하는 공약을 제시한 점은 특징적임.

④ 정의당

- 경제민주화 실현과 재벌개혁의 종합적 청사진이나 비전의 제시는 다소 미흡하나, 포괄적이고 다양한 영역들에 대한 공약들이 제시되어 있다는 점에서 상대적으로 양호함.
- 순환출자의 해소 관련 제도 강화, 금산분리 관련 제재방안 도입, 공적 연기금의 의결권 행사 강화, 소액주주 및 근로자대표 추천 이사 선임, 감사위원회 전원 분리선출제도 도입, 집중투표제 등 지배구조의 개선을 위한 정책공약들이 제시되고 있다는 점에서는 개혁성이 상대적으로 담보됨. 하지만 일감몰아주기와 배임 및 횡령 등 사익편취 근절 방안은 실효성이 떨어져 가치성 측면에서 다소 약함.
- 초과이익공유제 도입 및 공기업 및 공공기관 입찰 관련 공약 등 하도급 협력업체와의 관

계에 대한 정책공약은 개혁성이 일부 인정되나 재벌에 대한 개혁방안으로서의 의미는 충분치 않은 것으로 평가됨. 아울러 중소기업 상권보호와 관련해서 종합적 대책은 다소 미진함. 다만 유통산업발전법 개정과 상생협력촉진법 개정 및 유통업 분야의 대기업 진입규제, 중소기업적합업종 확대 등의 공약 제시는 개혁성을 다소 담보하고 있는 것으로 평가됨.

2) 구체성

① 새누리당

- 새누리당은 다소 중요성이 떨어지는 허위·과장 및 기만적인 정보제공 행위 등 징벌적 손해배상제도(3배 이내) 도입 공약과 이미 사회적 합의가 있는 해외 계열사 현황 공시의무 부과 등은 구체적 내용을 담고 있음. 그에 반해, 고소득 전문직·자영업자의 탈세, 대기업의 변칙 상속, 역외탈세 차단, 다자간 성과공유제 활성화 등의 공약은 방향성만 제시한 채, 구체성이 결여되어 있음.
- 새누리당 공약은 재벌개혁이나 경제민주화를 대신하여 설정한 “차별과 격차해소를 통한 공정한 사회”를 구현하겠다는 목표에도 전혀 기여할 수 없는 공약들임. 재벌개혁의 핵심이 될 수 있는 일감몰아주기의 실효적 규제, 소유지배구조 개선, 경제력집중 해소에 대해서는 아예 언급도 되고 있지 않음.

② 더불어민주당

- “상생 협력”에 초점을 둔 동반성장과 소상공인 보호 관련 공약들 중 일부 ([중소기업 적합업종 보호 특별법] 제정, 상가건물 임대차 보호 강화, 대형복합쇼핑몰에 대한 규제 강화)와 재벌 총수일가의 편법적 지배력 강화 방지와 관련된 일부 공약(기존 순환출자 해소, 자사주에 대한 분할 신주 배정금지, 다중대표소송제도 도입), 대기업 과제표준 강화 등은 구체적 내용을 담고 있음.
- 그 밖의 공약은 방향성만 제시하고 있을 뿐이며, 구체적 내용은 담고 있지 못함. 더욱이, 일감몰아주기의 실효적 규제와 경제력집중 해소를 위한 내용 자체가 없어 완결성은 다소 제한적임.

③ 국민의당

- 경제민주화 실현을 위한 재벌개혁의 핵심인 일감몰아주기의 실효적 규제, 소유지배구조 규제, 경제력집중 해소를 위한 내용 자체가 포함되어 있지 않아, 재벌개혁 공약으로서는 완결적이지 않고 그 범위 또한 적절하지 않음.
- 공약내용이 하도급 협력업체와의 관계 이슈 위주로만 제시되어 있어 정책영역이 제한적이거나, 납품단가에 대한 규제, 초과이익 공유제 도입을 위한 세제 혜택 도입, 하도급 불공정 거래에 대한 3배소 확대, 입찰제도 투명성 강화 등의 공약은 구체적 내용을 포괄하고 있

음.

④ 정의당

- 재벌 일가의 일감몰아주기, 배임·횡령 등 사익편취 근절을 위한 공약을 제외하고는 정책 수단의 구체적 방안이 명기되어 있음. 다만 그 수단을 통해 이루고자 하는 정책 목표는 제대로 제시되어 있지 않음.
- 감사위원의 분리 선출, 집중투표제와 전자투표제 의무화, 금산분리 강화와 같은 공약도 다수 포함되어 있으나, 경제민주화 실현을 위한 재벌개혁의 핵심인 일감몰아주기의 실효적 규제, 소유지배구조 개선, 경제력집중 해소에 대한 구체적 방안이 제시되지 못함. 법인세 과세 목표 등은 구체적인 수치로 제시되어 있음

3) 적실성(실현가능성)

① 새누리당

- 정책 내용이 대체로 단순하여, 오랫동안 특히 지난 대선정국 이후 현안으로 국민들의 욕구로 분출되어 있는 경제민주화와 재벌개혁의 중요성을 감안할 때 그러한 국민적 요구를 담아내고 있다고 하기에는 한계가 큼
- 재벌이 국민경제에 미치는 막대한 영향과 재벌의 지배구조와 경영세습의 리스크가 큰 점을 감안할 때 본 공약 내용들은 국민경제적 필요를 충족시킬 수 있는 적실성의 관점에서 한계가 있음
- 단순하고 피상적인 정책 공약이어 재벌개혁의 실현가능성은 미약하지만, 제시된 공약 즉, 허위·과장 및 기만적인 정보제공 행위 등 징벌적 손해배상제도(3배 이내) 도입 공약과 이미 사회적 합의가 있는 해외 계열사 현황 공시의무 부과 등은 재벌의 저항도 크지 않아 실현가능성은 높음. 그러나 어찌다가 대기업의 변칙 상속 등이 구체적으로 은밀하게 진행될 때 과연 실효성 있는 세무조사나 과세 등이 실현될 것인가에 대해서는 의구심이 있음
- “다자간 성과공유제 활성화로 대중소기업 상생협력 기반 강화”는 재벌기업의 비협조로 실효성이 크지 않을 것으로 예상됨. 이는 시장경제원리에 부합되지 않는다는 비판도 제기되고 있으므로 대중소기업 상생은 납품단가 후려치기, 기술탈취 등 중소기업에게 자기 몫을 찾아주는 정책에 우선하는 것이 바람직함.

② 더불어민주당

- 재벌이 국민경제에 미치는 막대한 영향과 재벌의 지배구조와 경영세습의 리스크가 큰 점을 감안할 때 본 공약 내용들은 충분하지는 않으나 상대적으로 국가 현황의 부합성과 적실성이 어느 정도 내재되어 있는 것으로 평가됨.

- 하지만 재벌개혁의 핵심인 일감몰아주기의 실효적 규제와 경제력집중 해소를 위한 내용이 생략되어 있음. 일감몰아주기 규제도 규제 대상의 확대라는 모호한 내용만 포함되어 있음. 더불어민주당이 추진했던 보험업의 개정은 빠져있으며, 지주회사제도 규제 개선 등의 내용도 포함되어 있지 않아 재벌개혁 의지가 강하다고 볼 수 없고, 재벌의 강력한 저항을 감안한다면 실현가능성할 것인가에 대해 의구심이 있음. 아울러 ‘골목 상권 보호’라는 현안에 대응하기 위해서는 상가 임대차 보호나 대형쇼핑몰 규제, 가맹본부에 대한 규제만으로는 부족할 것임.

③ 국민의당

- 경제민주화 실현을 위한 재벌개혁의 핵심인 일감몰아주기의 실효적 규제, 소유지배구조 개선, 경제력집중 해소를 위한 내용 자체가 포함되어 있지 않음. 즉 근본적인 구조적 개혁이나 사회적 약자의 재산권 보호를 위한 법 개정보다 행위에 대한 규제에 치중하는 한계가 있음.
- 특정 영역에 관한 정책 공약만 제시되어 있어 재벌개혁의 실현가능성은 미약하지만, 제시된 공약 자체의 실현가능성만을 놓고 평가할 때 정책의 실현의지가 매우 강하다면 그런대로 양호하다고 할 수 있음. 그러나 납품단가연동제, 초과이익공유제 등 과거의 정책 요구 시 경험했던 원청기업과 대기업들의 저항을 감안할 때 과연 실효성 있는 공약 이행이 가능할 것인가에 대해서는 다소 회의적임.

④ 정의당

- 공약에 제시되어 있는 정책수단으로 재벌개혁이라는 정책목적 달성할 수 있는가의 적실성은 상대적으로 양호함. 공약의 실현가능성의 관점에서 평가한다면 집권가능성 또는 다수당 여부 등과 재벌의 강력한 저항을 감안한다면 공약 이행이 실현될 것인가에 대해서는 회의적임.
- 감사위원의 분리 선출, 집중투표제와 전자투표제 의무화, 금산분리 강화와 같은 기업지배구조 개선 내용은 일부 포함되어 있으나, 핵심인 일감몰아주기의 실효적 규제와 경제력집중 해소를 위한 내용이 생략되어 있음. 재벌대기업의 골목상권과 중소기업 사업영역 진출 규제, 공공-대기업 CEO 및 임원 대상 임금상한제(최저임금 연동) 도입, 사내유보금 과세 등은 전문가들의 합의를 도출하기 용이하지 않을 수 있음.
- 전반적으로 다소 부족하긴 하지만 재벌의 지배구조 개혁 관련 공약 내용들과 대중소기업 상생, 중소서민상권 보호 등 국민들의 욕구에 부응하기 위한 정책의지는 담고 있는 것으로 판단됨.