



# 재벌 정책과 총액 출자 정책

1995년 4월부터 시행될  
 공정거래법 개정안은 많은 기업들의  
 우려와 유감을 자아내고 있다. 특히  
 총액 출자 한도 25%는 정부의  
 인위적 정책이 항상 적법한가  
 의심케 하고 있다.

**공병호**  
 한국경제연구원 연구위원(經博)

## ■ 시작하는 말

지난해 8월, 공정거래위원회는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률(일명 공정거래법)」 개정안을 입법 예고한 바 있다. 올해 1월에 들어서 시행령 개정안이 공정거래위원회에서 의결됨으로 인하여 4월 1일부터 법률적인 효력을 발휘할 예정이다.

이번 개정안은 과거에 비하여 대폭적인 손질이다. 특히 30대 대규모 기업 집단과 관련된 제도에서 많은 변화가 있기 때문에 기업들의 관심과 우려를 불러 모으고 있다.

이 글에서는 이번 개정안의 주요 내용이 무엇인지, 정부가 이같은 조치를 시행하는 이유와 논리가 무엇인지, 정부 정책이 과연 바람직한 것인지에 대해서 살펴볼 필요가 있다.

## ■ 개정안의 주요 내용

먼저 공정거래법 및 시행령 개정안 가운데서 중요한 대용을 살펴보면 다음과 같다.

**출자총액 한도의 인하**

현행법상 대규모 기업 집단에 속하는 회사가 다른 국내 회사에 출자할 수 있는 한도는 순자산의 40%이다. 그런데 이번 개정안은 총액출자한도를 현행 순자산의 40%에서 25%로 인하 조정할 계획이다.

**소유 분산 촉진책**

공정거래법 개정안은 대규모 기업 집단 소속 계열 기업 가운데서 대통령이 정하는 요건을 갖춘 회사에 대해서 출자총액제한 규정의 적용을 배제하도록 규정하고 있다(<표 1> 참조).

예를 들면, 기업 공개 여부는 상장 회사, 내부 지분률 15% 미만(동일인 및 특수 관계인은 8% 미만), 자기 자본 비율 20% 이상을 충족시키는 기업에 대해서는 출자총액제한에서 예외를 인정하되, 주력 기업에 대해서는 예외를 인정하지 않을 방침이다.

<표 1> 소유 분산 우량 기업 기준

기 준	개 정 안
○기업 공개 여부	○상장회사
○내부 지분률 (동일인 및 특수 관계인)	○15% 미만 (8% 미만)
○자기 자본 비율	○20% 이상
○주력 기업 여부	○주력 기업 제외

**업종 전문화 촉진책**

공정거래법은 기업의 업종 전문화를 촉진하기 위하여 별도의 조항을 마련하고 있다. 공정거래법 제 10조 제 1항은 “대통령이 정하는 산업의 국제 경쟁력 강화를 위하여 필요한 경우로서 공정거래위원회가 주식의 취득 또는 소유를 인정하는 경우” 7년 범위내에서 예외를 인정한다.

이번 개정안은 업종 전문화 정책을 뒷받침하기 위해 몇몇 예외 조항을 구체적으로 명시하고 있다(<표 2> 참조). 특히 상장 법인인 주력 기업이 전업률 70% 이상인 기업에 대한 출자에 대해서만 예외를 인정하고 있다. 다만 1~5대 기업 집단에 대해서는 예외를 인정하지 않을 방침이다.

<표 2> 업종 전문화 관련 예외 기준

취득 주체	취득 대상
○상장법인 비주력 기업	○동일 기업 집단내 주력 기업의 신주를 취득하는 경우
○상장법인인 주력 기업 -단, 1~5대 기업 집단 소속 회사 제외	○동일 기업 집단내 동일 업종 영위 기업의 신주 취득하는 경우 -전업률이 70% 이상인 기업에 한함


### 기업 집단 졸업제 도입

현행 공정거래법은 자산 총액 기준으로 30대 기업 집단을 정하여 소속 계열 기업에 대해서는 타회사 출자 및 계열 회사 상호간의 채무 보증 총액을 제한하여 왔다.

개정안은 일정한 기준을 만족하는 기업 집단을 기업 집단 지정 제도에서 제외함으로써 소유 분산과 재무 구조 개선을 유도할 예정이다 (<표 3> 참조). 이는 일종의 졸업 개념에 해당한다.

<표 3> 기업 집단 지정 제도의 졸업 기준

기 준	개정안
○내부 지분률 (동일인 및 특수 관계인)	○20% 미만 (10% 미만)
○자기 자본 비율	○20% 이상
○기업 공개 비율(자본금 기준)	○60% 이상

 공정거래법 개정안에 실린 뜻

#### 엘리트 관료의 편견

우리 사회에는 기업 집단이라 불리는 그룹 구조에 대해서 상당한 편견이 있다. 이같은 편견은 아무런 검증 과정없이 마치 진리인 것처럼

사람들에게 받아들여지고 있는 실정이다.

가장 널리 이야기되는 편견은 우선 소유와 경영이 반드시 분리가 되어야 한다. 그리고 기업 집단은 무분별한(?) 문어발식 확장을 지향하고 업종 전문화를 추진함으로써 경쟁력을 향상시켜 나가야 한다. 그리고 그룹 구조는 내부 거래나 비효율적인 기업의 퇴출을 방해하기 때문에 전문(독립) 기업 체제로 변화되어야 한다.

이번 공정거래법 개정안의 이면에 실린 뜻도 검증받지 못한 이같은 주장에 대해서 강한 신념을 가진 관료들의 야심작이라 할 수 있다. 복잡한 경제 현상으로부터 증명되지 않은 직관을 얻고 이를 바탕으로 이상적인 상황을 가정한다. 그런 다음 이를 달성하기 위해 법을 만들고 이를 강행하는 관료들을 볼 때 그들의 용감함에 대해 경의를 표하지 않을 수 없다.

#### 소유와 경영의 분리 문제

소유와 경영의 분리 문제는 지금까지 재무론이나 산업 조직론을 연구하는 학자들에 의해서 아주 인기있는 주제중의 하나였다. 그러나 여전히 전문 경영인 체제의 경영 효율성이 좋은지, 아니면 소유주 체제의 경영 성과가 나은지 아직도 미완의 과제이다. 오히려 주주의 이익과 관계없이 자신의 목적만을 추구하는 전문 경영인의 대리인 비용으로 말미암아 전문 경영인 체제의 문제점이 만만치 않음이 나타나고 있다.

뿐만 아니라 소유와 경영의 분리를 이야기할 때 과연 소유주의 지분률이 어느 정도 될 때가 바람직한지에 대해서도 여러가지 의견이 있을 뿐이다. 이같은 연구 사례에도 불구하고 관료들은 선형적으로 8%가 우량 기업이 될 수 있다고 믿는 근거가 어디에 있는지 알 수 없다.

### 업종 전문화 유감

제 6공화국때 고위 관리들은 틈만 나면 경쟁력 강화를 위해서는 업종 전문화를 해야 한다고 말하곤 했다. 이번 정부에서는 의견이 둘로 나누어지는 것 같다. 처음 이 안을 내놓았던 통상산업부를 제외하고 업종 전문화에 그다지 우호적인 것 같지 않다. 이번 개정 작업에도 통상산업부와 공정거래위원회 사이에 팽팽한 대결이 있었다. 결과적으로 나온 정책이란 것이 이것도 저것도 아닌 어중간한 정책이 나온 셈이다.

예를 들면, 통상산업부의 안을 받아들여 주력 기업이 동종 업종내 관련 기업에 투자하는 경우 예외를 인정한다고 한다. 그러나 전업률 70%라는 조항에 대해서 기업들의 반응은 냉담하다. 전업률 70%라는 것은 현실 세계에서 이를 만족하는 기업은 거의 없기 때문에 사문화될 조항을 넣은 것에 불과하다고 한다.

더 큰 문제는 주력 기업이 소유 분산 및 재무 구조 우량 기업에 선정된다고 하더라도 일체 총액출자한도 제한에 예외를 인정하지 않을

방침이다. 공정거래위원회의 논리는 주력 기업이 예외 조항을 악용할 소지가 있기 때문이라 한다.

그러나 이같은 조치는 주력 기업이 관련 기업과의 연대 관계를 강화함으로써 이른바 시너지 효과를 활용하는 전문화 전략에 정면으로 배치되는 내용이다. 그래서 이번 정책은 주무부처 사이에 밀고 당기는 일을 거듭하는 가운데 이것도 저것도 아닌 그야말로 어중간한 정책이 나온 셈이다.

### 그룹 구조에 대한 비난

모든 현상에는 밝은 면과 어두운 면이 있게 마련이다. 그룹 구조 역시 예외가 아니다. 계열 기업간 내부 거래와 그룹내 부실 기업의 퇴출을 지연시키는 어두운 면이 있는 것이 사실이다. 그러나 이같은 어두운 면에 집착한 나머지 그룹 구조 자체가 나쁜 시스템이라는 주장은 지나친 이야기이다.

그룹 구조가 이 땅에 등장하게 된 데는 시장에서 거래가 원활하지 않고, 거래 비용이 높기 때문에 등장하게 되었다.

시장의 존재가 점점 자리를 잡아가면서 내부화보다는 시장 거래를 선호하게 될 것이고, 이것은 그룹 체제에도 많은 변화를 가져올 것이다.

최근의 사례를 한가지 보자. 지금까지 그룹 광고는 그룹내 광고 계열 기업이 차지하는 것

이 당연한 일이었다. 그러나 몇몇 그룹을 중심으로 공개 경쟁이 도입되기 시작하였다. 이는 상품이나 서비스 시장에서의 경쟁의 격화가 계열 기업을 편애하는 기존의 관행에 변화를 가져올 수 있음을 시사하는 사건이다. 결국 그룹의 어두운 면을 어떻게 방지할 것인가에 대한 해결책은 안팎으로 경쟁 압력을 증가시키는 것이라 생각한다.

한편 그룹 구조란 한국 경제처럼 선진국을 추격하는 단계에 있는 경제에서는 여전히 비교 우위가 있는 기업 체제이다. 전략 업종이나 유망 업종에 대해서 오랜 기간 동안 집중 투자를 통해서 선진국 기업들은 따라잡고, 여기서 나오는 잉여 자원을 가지고 새로운 사업 영역에 진출하는 전략은 우리가 여전히 활용해야 할 장점이라 생각한다.

### ■ 끝맺는 말

#### 공정거래법 개정안 유감

지구상에서 먹고 살만한 나라치고 총액출자 한도라는 제도를 갖고 특별히 기업의 확장을 제한하는 나라는 유독 일본과 한국뿐인 것 같다.

일본만 하더라도 전후에 공정거래법이 실시된 이후 기업간 출자에 대해서 무척 관대하게 운용해 왔다. 그러다가 1977년 공정거래법 개정을 계기로 자기 자본 혹은 순자산액의 100%

한도액이 설정되고 대규모 사업 회사의 주식 보유를 규제하는 방향으로 운영되어 왔다. 그러나 현재 우리나라가 순자산의 40%임을 생각할 때 일본의 경우도 거의 규제가 없다고 해도 과언이 아니다.

유독 우리나라의 경우 40%에서 25%로 낮추어야 할 이유가 어디에 있는 것일까? 이것이 가져올 비용은 없는 것일까? 정부가 개정안을 내놓으면서 개정의 이유로 내세운 것이 무척 궁색하다.

정부가 내놓은 유일한 설득 논리는 현행 규제가 40%인데 30대 기업 집단의 평균값이 26.8%이기 때문에 규제가 바인딩(binding)되지 않으므로 낮추어도 무방하다는 주장이다.

법을 잘 지키면 그 법이 한계치에 다다를 때까지 더욱 엄격하게 운영해야 하는지 담당자에게 물어 보아야 할 일이다. 공정거래위원회가 내놓은 숫자도 문제가 많다. 평균값 26.8%라도 대부분 성장의 견인차 역할을 하는 그룹의 핵심 기업인 주력 기업은 대부분 출자 한도를 초과해 출자 여력이 없는 경우가 많다.

#### 출자 한도의 적법성

출자 한도를 이처럼 낮추는 일이 과연 적법한 일인가? 우리는 흔히 국회에서 통과된 것이라면 모두 적법한 법률이라 생각한다. 예를 들면, 여론의 엄중한 질책이 없었다면 국회의 주세법 개정안(1개사의 시장 점유율이 33.5%를

넘지 못함)조차 국회를 통과하였기 때문에 적법한 것으로 간주되었다.

국회를 통과한 법률이 모두 적법한 것은 결코 아니다. 자유 민주주의는 ‘법의 지배’가 확립된 사회 체제를 말한다. 여기서 법의 지배라는 것은 모든 법의 정당성은 최상위 법인 자연법, 좀더 현실적으로 이야기하면 헌법에 합당해야 하는 것을 말한다. 뚜렷한 논리나 실증적인 근거없이 기업 활동의 자유, 그리고 선택의 자유를 침해하는 것은 헌법 정신에 합당한 것이라 생각할 수 없다.

그동안 시장에 대한 정부의 인위적인 개입은 최근 토초세 위헌 판결을 제외하고는 거의 제동을 받지 않았다. 이제부터라도 모든 실정법은 법의 지배라는 범주안에서 만들어지고 시행되어야 할 것이다.

### 이성의 오만과 경제 정책

다음으로 검증받지 않은 목표를 달성하기 위하여 경제에 개입하는 논리를 어떻게 해석해야 할까?

오늘날 한국의 경제 학자나 관료들이 교육을 받아온 지적인 풍토는 공리주의와 합리주의의 전통이다. 특히 신고전학과 경제학의 대표가 되는 현대의 주류 경제학은 오늘날 한국의 경제 전문가들의 의식 세계를 지배하고 있다고 해도 과언이 아니다.

쉽게 이야기 하자면 무엇을 투입하기만 하면 어떤 것이 반드시 나온다는 아주 정형화된 아름다운 세계가 그들의 머리속에 채색되어 있다. 때문에 그들은 항상 경제 현상을 어떤 정책을 실시하여 바람직한 모습으로 이끌어 갈 수 있다는 강한 신념을 가진다. 이같은 신념이 한국의 경제 정책에 막강한 영향력을 행사하고 있다.

미래의 모습이란 수없이 많은 요소들에 의하여 만들어지게 된다. 그럼에도 불구하고 이성에 근거한 이상적인 모습을 만들어내기 위해 특정 정책을 사용하는 것이 그 효과를 거둘 수 있을까? 필자는 여기에 대해서 대단히 회의적인 생각을 갖고 있다.

경제라는 것이 정책 입안자들이 생각하는 것처럼 그렇게 간단한 것이 아니다. 인위적인 정책을 통해서 합당한 방향으로 끌여가기에는 너무나 복잡한 것이라는 생각이다.

그러므로 경제 정책에 있어서도 이성 만능주의에 대한 경계가 필요하다. 총액출자한도 개정안 역시 정책 입안자들이 이성에 대한 과신을 한 결과로 나온 정책의 전형적인 사례라 할 수 있다.♣