

# 대기업 정책: 인식의 전환 필요

박동철 · 현대경제사회연구원 연구위원

## 머리말

지난해 말 한국 경제의 위기 국면을 타개하기 위해 정부는 급기야 IMF 구제금융을 요청하기에 이르렀다. 이에 따라 한국 경제는 IMF 구조 조정 프로그램 하에서 급속한 개방화·자유화체제로 이행하게 되었다. 개방화·자유화체제로의 이행은 단순히 자본과 실물 부문에만 적용되는 것이 아니라, 제도나 각 경제 주체들의 관행 등에도 적용된다. 경제의 모든 면에서 외부로부터의 힘에 의한 변화가 불가피하게 된 것이다.

대규모 기업 집단의 구조나 행태 또한 예외는 아니다. 또한 대규모 기업 집단에 대한 기존의 정책도 수정되거나 변경되지 않을 수 없게 되었다.

굳이 IMF의 요구 사항이 아니더라도, 대규모 기업 집단에 대한 정부의 정책은 지난해부터 은행 차입 억제제를 통한 기업 재무 구조 개선, 기업 지배 구조의 선진화 및 경영 투명성 제고 등에 초점이 맞추어

져왔다. 현재까지의 상황으로 보건대, 새 정부 역시 이러한 기본 방침은 크게 변하지 않을 것으로 전망된다. 다만, 새 정부 경제 정책의 기본 틀이 정경 유착을 근절하고, 공정 경쟁을 통한 자유 시장 경제 원리를 중시하는 한편, 경제민주주의를 실현하는 데 있다는 점 등에서, 기존의 대규모 기업 집단에 대한 정책적 규제가 부분적으로 강화될 가능성도 전혀 배제할 수는 없다. 하지만, 세간에 떠도는 것처럼 대규모 기업 집단을 근본적으로 해체하려는 정책을 단행한다든가 하는 우려는 불식시켜도 좋다고 생각된다.

대규모 기업 집단의 구조 및 행태에 관하여 새 정부가 견지해야 할 기본적인 정책 기조 내지 방향은 대규모 기업 집단의 '자율 조정', 정부의 '여건 조성' 원칙을 철저히 이행하는 것이다. 이를 위해 새 정부는 우선 기존의 정책을 지배해왔던 인식의 오류로부터 벗어나야 한다.

본 고의 목적은 대규모 기업 집단의 구조나 행태에 관해 지금까지 정책 당국이

견지해왔던 인식들의 오류를 지적함으로써, 새 정부가 과거와는 다른 정책 대안을 마련할 수 있도록 하는 데 있다.

### 대기업 정책 방향 - 새 정부의 공약을 중심으로

우선 새정부(대통령 당선자)의 공약에서 나타난 대규모 기업 집단 정책의 방향 및 구체적인 내용을 살펴보자. 공약에 따르면, 새정부는 기업 경영에 관한 사항을 대체로 시장 자율에 맡긴다는 자율 원칙을 존중하고 있다. 하지만, 구체적인 내용을 들여다보면, 그 지향하는 바는 매우 뚜렷하게 나타난다. 즉, 대규모 기업 집단의 구조에 관해 새정부가 문제로 삼고 있는 부분은 과도한 경제력 집중, 선단식 경영 구조, 소유경영자체제 등이다. 이러한 구조를 불식시키기 위해 정부는 소유 분산 촉진, 결합재무제표의 작성 의무화, 차입 위주 경영의 지양, 문어발식 확장 억제, 자기 자본 일정 비율 이상의 은행 차입 규제 등 공약을 제시하였다.

이들 가운데 과도한 경제력 집중, 선단식 경영 구조, 소유경영자체제 등이 대규모 기업 집단은 물론, 나아가 국민 경제 전반의 효율성 내지 형평성을 떨어뜨리는 구

조적 문제라는 인식은 지금까지 정책 당국이 줄곧 견지해왔던 것이다. 그런 점에서 새정부의 인식은 과거의 그것과 크게 다를 바 없다고 할 수 있다. 차이가 있다면, 과거의 정책 당국이 일관된 정책을 펴기 보다는 경제 상황이나 여론 등에 따라 정책의 강도를 조정했다고 한다면, 새정부는 그 지향하는 바에 따라 일관된 정책을 실현할 것이며, 새로운 구체적인 방안들을 제시할 것으로 예상된다. 이는 점이다.

과연 정책 당국이 지속적으로 견지해온 이러한 인식은 전혀 문제가 없는 것인가.

### (과도한) 경제력 집중 = 비효율성이라는 인식

일반적으로 경제력 집중은 비효율적이며 국민 경제에 심각한 피해를 가져오는 것으로 인식되고 있다. 산업 집중은 이른바 독점의 피해를 낳을 수 있고, 일반 집중은 자원 배분은 물론 경쟁 질서를 왜곡시킴으로써 기업, 나아가 경제 전체의 효율성을 저하시킬 수도 있다. 또 소유 집중은 경제적 불평등도를 증대시킴으로써 사회적 위화감을 조성, 기업의 축적을 방해하는 요인으로 작용하기도 한다. 그리고 경제력 집중도가 높아지면, 그것을 이용한

정치적·경제적 영향력 행사 유인이 커져 사회적 비용을 초래하기도 한다.

하지만, 경제력 집중이 이러한 문제점만을 양산하는 것만은 아니다. 예컨대, 경제력 집중 특히, 생산력 집중은 규모의 경제를 이룰 수 있다는 장점이 있는 것이다.<sup>1)</sup> 또한 경제력 집중 내지 독점은 인위적으로 규제되지 않는다면, 자본주의가 발전함에 따라 시장 메커니즘에 의해 자연스럽게 발생하는 현상이며, 자본주의 시장 경제는 이러한 독점과 경쟁이라는 두 메커니즘에 의해 지배되는 체제이다.<sup>2)</sup>

그런데 이러한 장단점을 액면 그대로 비교하는 것은 별다른 의미가 없다. 왜냐하면 경제력 집중(아래에서 설명할 소유경영자체제, 선단식 경영 등)과 그 대립적인 것으로 곧잘 비교되는 경제력 분산(전문경영인체제, 독립 경영 등)은, 경제적 효율성의 면에서 각각 장단점을 갖기 때문이다. 중요한 것은 각 체제나 구조가 제도적 환경이나 산업별 특성 등 주어진 조건에 적합하여 생존할 수 있는가의 여부이다.

이런 점에서 볼 때, 최근의 경제 환경이 더 이상 경제력 집중을 문제삼기 어렵게

하고 있다는 점이 중요하다.

세계 시장에서의 자본간 경쟁이 치열해짐에 따라 일국적 수준에서의 경제력 집중이 갖는 의미 내지 부정적 효과는 점차 퇴색하고 있다. 세계적으로 보아도 초대형 기업이 국내 시장은 물론 세계 시장을 과점화하는 현상이 날로 심화되고 있음을 알 수 있다.<sup>3)</sup> 이렇게 세계적 대기업들이 M&A, 전략적 제휴, 사업 교환 등 다양한 수단을 동원하여 시장을 과점화하고 있고, 개방화가 진전되고 있는 상황에서 국내의 경제력 집중을 억제하는 것은 시대착오적인 것이라 하지 않을 수 없다. 즉, 시장 개방이 안된 상태에서는 국내 시장에서의 독과점 상태를 해소하기 위한 경제력 집중 억제나 기업 결합 규제를 통해 경쟁적인 시장 구조를 만들어가는 것이 중요할 수 있지만, 시장이 개방되고 경제의 국제화가 진행된다면 국내 시장에서의 시장 점유율이나 독과점적 지위의 중요성은 상대적으로 낮아질 수밖에 없는 것이다.<sup>4)</sup>

우리나라의 경제력 집중에 대한 규제는 공정거래법에서 나타나고 있는 바와 같이, 크게 행위 주체에 대한 정책(즉, 재벌 정

1) 소유·지배·경영권 집중 등이 경제적으로 비효율적이라는 논리는 이론적으로도 경험적으로도 근거가 없음.

2) 물론, 현실적으로는 인위적인 진입 장벽 등에 의해 독점체가 형성되는 경우가 비일비재함. 이러한 독점은 해소되어야 하지만, 시장 경쟁의 결과 경쟁력 우위를 통해 나타나는 독점은 굳이 제거 대상이 될 필요가 없음.

3) 예컨대, 보잉과 맥도널드 더글러스(MD), 도쿄은행과 미쓰비시은행의 M&A를 들 수 있음.

책), 행위를 유발할 가능성이 있는 구조에 대한 정책, 행위 자체에 대한 정책 등으로 구분될 수 있다. 오늘날 대내외 경제 환경 변화를 감안하건대, 이제 특정 행위 주체나 그 구조를 직접 규제하기 보다는 행위 자체에 대한 정책 즉, '공정 거래 정책=경쟁 정책'으로 전환될 필요가 있다. 다시 말하면, 불공정 행위가 발생했을 때 경제력 집중도 내지 독과점도에 따라 규제를 차별화하는 것으로 충분할 뿐이며, 경제력 집중도 내지 독과점도 그 자체를 억제하려는 정책은 억제되어야 한다는 것이다.

### 소유와 경영의 미분리: 소유경영자체제와 전문경영인체제

소유와 경영을 분리하는 것이 과연 경제적으로 효율적인가, 혹은 소유와 경영의 분리는 자본주의 역사에 있어 주식회사 발전의 필연적인 길인가. 이 또한 경제력 집중과 마찬가지로 일의적으로 판단하기 어려운 문제이다.

우선 소유와 경영의 분리 즉, 전문경영인체제가 소유경영자체제보다 효율적이라는 근거는 어디에도 없다. 또한 소유와 경

영의 분리 효과에 대해서도 명확한 해답이 없다.

소유경영자체제가 비효율적이라는 논거로 주로 들어지고 있는 것은, 자본이 거대화됨에 따라 소유 경영자가 직접 통제할 수 있는 범위가 넓어져 통제가 비효율적으로 될 가능성이 있으며, 지배 대주주의 전횡으로 인해 소액 주주의 이해가 침해될 수 있다는 것 등이다. 하지만, 소유와 경영의 분리는 대리인 비용을 발생시킬 뿐만 아니라, 경영자의 안정주의 등 동태적 효율성을 저해하는 면도 있다.

또한 현실적으로 많은 대규모 기업 집단은 스스로 전문 경영인을 육성하고 전문 경영인체제로 전환하고 있음을 알 수 있다. 이것은 기존의 소유경영자체제가 갖는 문제점을 기업 스스로 치유해가는, 다시 말하면 경제 환경의 변화에 적응해가는 과정의 하나라 할 수 있다. 물론, 아직까지는 지배 대주주의 경영 권한이 매우 큰 상태이기는 하지만, 점차 필요하다고 기업 스스로 판단하는 부분에서는 전문경영인체제가 활성화될 것이다.

따라서 '소유경영자체제=비효율, 전문경영인체제=효율'이라는 이분법적 인식

4) WTO체제의 형성, 경쟁 정책의 국제 규범화 등으로 인해 기업의 구조나 행태는 이제 세계적 차원에서 규정당할 수밖에 없게 되었는데, 여기에서도 집중 그 자체가 문제로 되기 보다는 그것이 초래할 수 있는 행태가 주요 문제로 됨.

에 사로잡혀, 인위적으로 소유경영자체제를 전문경영인체제로 유도하거나 강제하는 정책은 기업의 자율적 발전 경로를 차단하여 경제 구조의 왜곡을 가져올 수 있다.

### 다각화 및 선단식 경영

이 문제와 관련하여 이제까지의 일반적 주장은 다각화가 비효율적이며 비합리적이라는 것이다. 물론, 다각화는 비효율적인 계열 기업을 존속시키거나 효율적인 독립 기업을 시장에서 배제할 가능성을 가진다. 즉, 내부 거래로 인한 시장 형성의 미약, 다시 시장 형성의 미약으로 인한 내부 거래의 활성화라는 악순환이 있을 수 있는 것이다. 다각화가 진전된 거대 재벌일수록 시장 봉쇄, 가격 압착, 상호 거래, 참호 효과, 잠재적 경쟁의 배제, 횡적 보조 등 불공정한 경쟁 방법을 채택할 능력을 보유함으로써 경쟁 수준을 떨어뜨리거나 불공정한 행위를 할 가능성은 높아진다.

그렇지만 다각화는 산업 포트폴리오를 통한 위험 관리의 가능성과 경기 변동에

대한 강점, 산업 구조 조정에 대응한 기업 차원의 '리스트럭처링'(restructuring), 시너지의 활용 등 장점을 갖는다. 따라서 앞에서 말한 바와 같이 경제적 효율성 면에서 다각화와 전문화를 절대적으로 비교할 수는 없는 것이다. 경제 이론에 근거한 사전적인 해답 또한 결코 존재하지 않는다.<sup>5)</sup>

그럼에도 불구하고 지금까지 정책 당국은 '다각화=비효율성'이라는 인식 하에, 여신관리제도 상의 투자·부동산 취득에 대한 사전승인제, 사업 영역 규제, 각종 소유 규제, 중복·과잉 투자를 방지하려는 투자 조정, 중소기업고유업종제도, 업종 전문화 시책 등을 통해 대기업의 시장 진입을 제한함으로써 다각화 현상을 억제하려고 하였다.

현실적으로 실질적인 개방경제체제로의 이행과 시장 규모의 확대 및 경쟁적 시장 구조가 정착되고 있어, 앞으로는 다각화 기회가 축소될 뿐만 아니라 그 유인도 감소하는 대신 위험도가 증대하게 된다. 따라서 인위적인 정책에 의한 다각화 및 선단식 경영의 해소보다는 기업의 자연스

5) 다각화의 동기와 효과에 관한 이론으로는 하버드학파의 이론과 신제도학파의 이론이 있음. 하버드학파는 시장 지배력의 관점에서 다각화의 반경쟁적 효과를 강조하고 있는 반면, 신제도학파는 다각화의 긍정적 효과에 주목함. 즉 신제도학파에 따르면, 경영 환경의 불확실성과 인간 능력의 한계, 기회주의적 행동 등에 기인하는 거래 비용이 다각화의 동기이며, 설령 다각화가 경쟁 구조를 저해하더라도 기업의 규모와 활동 범위를 확대시킴으로써 경제성을 실현할 수 있다는 것임.

러운 진화의 길을 유도하는 쪽으로 정책 방향이 바뀌어야 한다. 정책 당국은 오히려 기업들이 구조 조정을 활발하게 이룰 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 편이 시장 구조를 덜 왜곡하는 길임을 인식해야 할 것이다.

### 맺음말

이상과 같이 지금까지 정책 당국은, 경제력 집중보다는 경제력 분산이, 소유경영인체제보다는 전문경영인체제가, 다각화 및 선단식 경영보다는 전문화된 경영이 바람직하다는 인식 하에 ‘문어발식 규제’를 해왔다. 그렇지만 이러한 인식은 이론적으로나 경험적으로 전혀 검증받을 수 없는 것들이다. 또한 급변하는 경제 환경에 부합하지도 않는 것이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 정책 당국은 이러한 문제를 애써 외면하고 관성적으로 경제력 집중을 문제 삼고, 전문경영인체제를 지향하며, 선단식 경영 구조를 해소시키려는 획일적인 정책을 실시해왔다. 그 이면에는 다분히 정서적이고 감정적인, 아니면 정치적인 의도가 깔려 있다고 하지 않을 수 없다.

그렇다면 정부는 무엇을 해야 할 것인가. 첫째, 원칙적으로 기업의 경영 구조나

활동에 관한 모든 사항은 일단 기업의 자율 즉, 시장 메커니즘에 맡겨야 한다. 이는 기업이 주어진 환경에 끊임없이, 비록 가장 최적의 상태인지는 판단할 수 없지만, 적응해나아간다는 전제 하에 서다.

둘째, 정부는 기업이 나아갈 수 있는 여러 방향을 제도적으로 마련하고, 또 정부를 포함하여 기업을 둘러싼 이해 관계자들의 이해가 잘 반영될 수 있도록 기업 경영을 투명하게 할 수 있는 제도적 장치를 마련하면 된다. 경제가 완전히 개방되고, 이해 관계자들의 기업 경영 감시 능력 및 관련 제도가 발달되어 있으면, 비효율적이고 투명하지 못한 기업은 시장 규율에 의해 도태될 수밖에 없다. 이 경우 기업은 더 이상 과거의 구조나 관행을 유지하려 하지 않을 것이다. 따라서 정부는 이러한 시장 규율이 원활히 작동될 수 있도록 정책을 구사해야 할 것이다. 