

## 신경제 시대의 기업경영 : 기업집단의 소유·경영구조

유 승 민\*  
한국개발연구원  
부 연구 위원

이 글은 기업집단의 소유·지배·경영 구조라는 이슈에 관하여 정부와 기업집단이 다같이 어떠한 기본인식을 갖고, 정책을 추진하며, 사업을 전개하는 것이 우리 경제를 위하여 바람직한가라는 의문에 대하여 필자의 견해를 제시하고 있다.

### 경제력집중과 소유·경영이슈

경제력 집중이라는 말은 우리 사회에서 단순한 경제 용어 이상의 의미를 지닌 채 통용되어 왔다. 이 말은 대기업 집단, 즉 재벌이 우리 경제에서 차지하는 비중이 막대하다는 의미 이외에도, 과거의 경제발전 단계에서 정부가 정경유착

관계하에서 특혜적인 정책수단을 동원하여 재벌의 성장을 조장하여 왔으며 재벌은 수단의 정당성을 가리지 않고 문어발식 확장을 추구해 왔다는 등 각종 반재벌적인 비판의식이 함축된 뉘앙스를 가져왔음을 부인하기 어렵다.

이러한 비판의 옳고 그름을 떠나서, 그리고 대기업 위주 성장전략의 공과를 떠나서 재벌에 의한 경제력집중 현상을 일방적으로 매도하는 것은 우리 경제의 앞날을 위하여 아무런 도움이 되지 못한다

\* 필자는 "우리나라 기업집단의 소유·경영구조와 정책대응", "여신관리제도의 개편방안", "Technical Efficiency in Korea", 「공정거래10년: 경쟁정책의 운용성과와 과제」(공저) 등 다수의 저서와 논문을 발표하였다.

는 인식이 1980년대말 일부에서나마 싹트기 시작하였다. '실용주의'라고 불릴 수 있는 이러한 견해는, 싫든좋든 재벌은 우리나라 경제성장 과정의 역사적 산물로서, 21세기에 접어드는 현시점에서 우리 경제가 선진국 진입을 위한 고속성장을 지속하고 범세계화된 경제전쟁에서 이기려면 그 성장과 전쟁의 주역이 결국 대기업집단이라는 점을 인정하는 데에서 출발한다.

경제적 효율성을 중시하는 실용주의자들이 가장 먼저 착수한 것은 경제력 집중이라는 애매한 개념을 해부하고, 그 정치 사회적 뉘앙스를 배격한 채 경제논리를 우선적으로 추구하는 것이었다. 이러한 노력에 따라, 이제는 어느 정도 정형화된 분석의 틀이 자리잡기 시작하였다.

경제력 집중의 세 가지 상이한 차원으로서는 첫째, 개별 시장에서 재벌기업의 생산규모, 기업 집중 혹은 경제 전체에서 재벌에 의한 일반 집중 등과 같이 규모 또는 상대적 비중을 중시하는 측면 둘째, 여러 시장에 걸친 재벌의 다변화, 소위 문어발식 확장을 중시하는 측면 셋째, 모든 계열기업의 소유·지배·경영권이 특정 개인에게 집중된 것을 중시하는 측면 등으로 구분하고, 각 쟁점별로 핵심을 규명하려는 주장이 그것이다(이규익·이재

형 1990, 23~59; 유승민 1992, 5~17).

그동안 다양한 논의를 통하여 재벌이 우리 경제에서 차지하는 비중이나 이들의 규모를 문제삼는 시각은 국제화, 개방화 시대에 이미 힘을 잃어가고 있다. 또한 개별시장에서 재벌기업에 의한 독과점의 폐해가 있다면 이는 경쟁법으로 대응해 나갈 문제이지, 그 때문에 별다른 재벌정책이 요구되는 것은 아니라는 점에 대해서도 시각이 일치하고 있다고 본다.

---

**개별 시장에서 재벌기업에 의한 독과점의 폐해가 있다면 이는 경쟁법으로 대응해 나갈 문제이지 그 때문에 별다른 재벌정책이 요구되는 것은 아니라는 점에 대해서도 시각이 일치하고 있다고 본다.**

---

그러나 대기업집단의 업종다변화와 소유·지배·경영권의 집중에 대하여는 부분적으로만 공감대가 형성된 수준에 머물러 아직도 논쟁의 소지가 많이 남아 있다. 동일한 현상에 대하여 이야기하는 사람마다 시각이 다른 마당에, 이를 받아들이는 입장에서는 혼란이 가중될 수밖에 없다.

정책차원에서도 정부는 7차 5개년계획

에 처음으로 소유 분산을 언급하였고 그 이후 1992년 봄의 신산업정책 논쟁이 언론의 부추김으로 가열되었으며, 1992년 말 상호 채무보증별 대책이 표출되다가 최근에는 1991년의 주력업체 제도를 대체하는 업종전문화 유도시책이 발표되었다.

이러한 일련의 정책은 대부분 재벌의 업종다변화와 소유·지배·경영 구조에 관한 것으로서 정부, 기업, 일반 국민 간에 공감대가 형성될 만한 충분한 시간적 여유를 갖지 못한 상태에서 수립, 발표된 것들이라 혼란상은 그만큼 클 수밖에 없었다. 물론 지난 수년간 우리 사회가 겪은 정치적 변화가 이러한 혼란에 일조하였음은 부인할 수 없다.

### 소유·경영과 관련된 신경제 계획상의 정책

업종다변화 및 소유·지배·경영 구조의 쟁점에 관한 논의가 뚜렷한 결론을 내리지 못하고 진행되고 있는 중에 새로운 행정부가 출범하였고, 신경제계획이 7차 계획을 대체하였다. 따라서 신경제계획이 이러한 쟁점에 대하여 확고한 비전을 제시하기를 기대하는 것은 애당초 무리였다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 신경제계획은 대기업집단의 업종다변화와 소

유·지배·경영구조에 대하여 다양한 정책을 제시하였다.

신경제계획에서 이러한 정책들은 일관된 기업집단 정책으로 제시되기보다는 재정개혁, 금융개혁, 성장잠재력 강화 등을 위한 정책으로 흩어져 있다. 우선 재정개혁 프로그램 중에는 기업의 재무구조 개선을 위한 세제 개선, 기업회계와 세무회계의 차이 조정, 자산재평가 제도의 개선, 상속·증여세의 징세행정 강화 등이

신경제계획은 대기업집단의 업종다변화와 소유·지배·경영구조에 대하여 다양한 정책을 제시하였다.

이러한 정책들은 일관된 기업집단 정책으로 제시되기보다는 재정개혁, 금융개혁, 성장잠재력 강화 등을 위한 정책으로 흩어져 있다.

제시되었으며, 금융개혁에서는 여신관리 제도 개선, 금융기관 소유구조 개선 등이 제시되었다. 성장잠재력 강화를 위하여 제시된 방안중 업종전문화 촉진, 소유 분산의 촉진, 기업 재무구조의 개선, 공정거래법상 경쟁력 집중 억제 시책의 지속적 추진 등이 모두 관련되는 정책들이며, 각각은 다양한 세부 정책수단들을 포함하고 있다.

필자는 신경경제계획이 제시하고 있는 모든 기업집단정책을 여기에서 소개하고 평가하지는 않는다. 정부가 신경경제계획을 단순한 계획이 아닌 집행 프로그램이라고 공언한 만큼 향후 5년간의 경제상황이 확실한 것도 아니며, 상황 변화에 따라서 융통성 있는 대응이 필요한 것이다.

특히 이 중에서도 기업집단의 업종다변화에 대하여는 이미 지난 10월말 정부가 유도시책을 공표하였다. 필자는 그동안 기업집단의 업종전문화는 시장주도형이 되어야 함을 주장하고 이를 위한 나름대로의 정책대안을 제시하였으나, 금번 업종전문화 유도 시책은 다분히 정부주도형으로서 그 핵심적 내용은 기업집단에 대한 기존 규제의 완화인 만큼 앞으로 이번 정책 변화가 기업집단의 경쟁력 제고와 다변화 구조에 어떠한 영향을 미칠지 귀추가 주목된다. 여기에서는 업종다변화에 관한 논의는 생략하기로 한다.

### 소유·지배·경영구조의 쟁점에 대한 기본 인식

우리나라 자본주의의 미래상을 모색함에 있어서 장기적으로 개인자본주의는 청산되어야 할 대상이며, 따라서 소유 분산이 경제력 집중의 핵심적 과제로 부각된

다. 특히 '오너'지배체제하에서는 기업 성장에 대한 국민 일반의 지지가 약화된다는 정치경제적 논리가 설득력 있게 제기되면서, 소유 분산을 통한 국민기업화 과제는 이러한 상황을 타개하자는 제안으로 인식되고 있다.

**소유 분산과, 소유와 경영의 분리는 구분되어야 할 것이다. 또한 소유 분산은 오랜 기간에 걸친 기업 집단의 동태적 성장이라는 관점에서 파악되어야 한다. 형평의 차원에서도 급격한 소유 분산을 주장할 만한 이유가 없다.**

그러나 과거 대기업집단의 급속한 성장이 이루어지면서도 소유·지배권의 집중이 유지된 것은 차입형 자금 조달이 가능하였고 자본시장의 상대적인 침체로 자기 자본형 자금조달이 저조했기 때문이다. 소유 분산에 관한 최근의 논의가 이러한 경제여건을 무시하고 논리적 검증을 거치지 않은 채, 지배·경영구조의 효율성 시비로 확대되면서 급격한 소유 분산을 위한 정부개입을 정당화하는 것은 바람직하지 못하다는 점에서 다음과 같은 기본 인식에 대한 합의를 도출하는 것은 매우 중요하다.

## 소유 분산, 소유·경영의 분리 및 시간 개념

우리 경제의 현실로 보아 '전문경영인에 의한 경영'이 '주인 있는 경영'보다, 그리고 '독립 경영'이 '그룹,식 경영'보다 더욱 효율적이라는 근거는 없기 때문에, 전문 독립 경영이나 소유·경영의 분리를 이유로 급격한 소유 분산을 주장하는 논리는 타당하지 못하다. 소유·경영 분리의 효과는 기업에 따라, 시점에 따라 큰 차이를 나타내므로 획일적으로 접근할 경우 觸角殺牛의愚를 범할 수도 있다는 점을 알아야 한다.

거꾸로 소유·경영의 분리 혹은 전문 독립경영체제의 확립에 대한 정부 개입을 부정하는 시각이 소유 분산 자체를 거부하는 현상 또한 바람직하지 못하다. 소유 분산이 장기 과제라면 소유와 경영의 분리는 초장기 과제로서 양자는 구분되어야 할 것이다. 43.4%라는 소유·지배권의 집중상태하에서는 소유 분산이란 그 자체가 독립된 정책 목표로서 소유·경영의 분리와는 독립적인 과제이며, 소유 분산 촉진시책이 반드시 소유·경영의 분리를 지향하는 것으로 이해되어서는 안된다.

자기자본형 자금조달을 뒷받침할 수 있는 자본시장 발전이 전제되지 않는 한,

소유 분산은 가진자들 간의 제로-섬(zero-sum) 게임에 불과하므로 큰 의미가 없다. 오랜 기간에 걸친 기업집단의 동태적 성장과정이라는 관점에서 '소유 분산=소유 집중의 희석화'라는 본질적 측면을 파악하지 못하고 급격한 소유 분산을 주장함으로써 개념과 시간대(time horizon)의 혼란이 발생하고 있다.

대기업집단 경영체제의 문제는 스스로의 생존과 번영을 지속할 수 있도록 최적의 경영구조를 발전시킴으로써 해결되는 것이다. 정부는 경쟁적 산업환경의 조성을 위해 노력하거나, 구조조정의 지연, 연쇄도산이라는 부작용에 대처하는 최소한의 규제가 필요할 것이다.

소유 분산은 기본적으로 기업집단의 성장과 함께 이루어지는 것이며 현재로서는 자본시장의 제약등으로 결코 단기목표가 될 수 없으므로, 소유 분산 촉진시책은 일정을 다소 앞당기는 의미로 이해되어야 할 뿐이다. 또한 형평의 차원에서도 급격한 소유 분산을 주장할 만한 이유가 없다. 소유가 분산되어 기업성장의 혜택이 더욱 고르게 분배되더라도 이를 향유할 수 있는 계층은 일부에 불과하기 때문에

일반 대중과는 무관하며, 조세등 여타의 소득 재분배 수단에 비하여 소유 분산의 재분배 효과가 특별히 큰 것은 아니기 때문이다.

### 소유·지배권의 집중과 경영구조

소유 집중은 소유·지배·경영권을 모두 재벌 '소유주'에게 집중시키기 때문에 모든 대기업 집단에게 '그룹'식 경영구조와 소유·경영의 미분리가 획일화되어 유연한 경영구조를 발전시키는 데 장애요인이 되고 있는 것은 사실이다. 그러나 '그룹'식 경영구조는 많은 장·단점을 동시에 갖고 있어 일률적으로 경영구조의 우열을 단정하기 어렵기 때문에 재벌의 자율에 맡길 문제이며 원칙적으로 정부가 관여할 사항이 아니다.

'그룹'식 경영은 대기업집단이 지향하는 목표의 효율적 수행과 계열시간 원활한 업무 조정, 자금 조달의 용이성, 거래비용의 감소, 축적된 정보·경영 자산의 활용도 제고, 계열사의 경영자에 대한 감독 역할 등을 통하여 계열기업의 국제경쟁력을 뒷받침하는 긍정적 측면을 가진다. 그러나 계열기업간 상호 채무보증과 횡적 보조 등으로 재무상 연계가 심화되어 한계 기업의 도태가 원활히 이루어지

지 못하기 때문에 가용 자원의 효율적 배분이 저해될 가능성이 높고, 중앙집권적 경영조직은 관료화되기 쉬워 계열기업의 창의적 경영이 이루어지기 어려우며, 노사 대립의 '그룹'내 확산이 쉽게 일어나는 등의 단점이 있다.

장기적으로 대기업집단 경영체제의 문제는 업종다변화, 소유·경영의 분리 등과 마찬가지로 기업이 치열한 대내외 경쟁에 직면하여 스스로의 생존과 번영을 지속할 수 있도록 최적의 경영구조를 발전시킴으로써 해결되는 것이다. 따라서 정부가 경쟁적 산업환경의 조성을 위하여 노력할 때, 대기업집단의 기업조직 및 경영구조는 강한 유연성을 갖게 될 것이다.

다만 상호 채무보증 등의 재무상 연계가 퇴출 장벽을 형성하며 원활한 구조조정을 방해하고 연쇄 도산의 부작용을 낳는다면 최소한의 규제가 필요할 것이다. 또한 주식회사 제도를 개선하고 경영구조의 투명성을 제고하는 등 지배·경영구조의 선진화를 유도해 나가는 정책은 '그룹'식 경영구조의 지속 여부에 관계없이 중요할 것이다.

## 소유 · 지배 · 경영 구조에 관한 선진자본주의의 교훈

자유 시장경제와 자본주의를 채택하고 있는 선진국의 경우, 각국의 특수한 정치·경제·사회·문화적 배경을 반영하여 독자적인 기업조직 형태를 발전시켜 왔으나, 우리나라와 같이 개인이나 그 가족이 기업집단을 지배하는 '개인 자본주의' 내지는 '오너'지배체제가 계속 유지된 경우는 없었다.

소유 분산은 우리가 분명히 지향하여야 할 방향이지만 여러 대안 중에서 무엇을 선택할 것인지를 미리 정하는 것은 바람직하지 못하며 실현 가능성도 크지 않을 것이다.

일본은 '분산형 법인 자본주의'라고 불릴 정도로 법인 상호간에 소유하는 형태를 갖고 있으면서도 종업원 출신의 경영자가 갖는 경영권은 안정적이다. 미국 또한 특정 가족의 대기업 지배가 어려운 상황에서 '경영자 자본주의'라고 할 만큼 전문 경영인의 위치가 확고하며 이사회가 경영권의 안정성을 어느 정도 보장하고 있다. 영국, 독일, 프랑스 등의 유럽국가들은 금융기관이나 지주회사를 통하거나

혹은 공기업 형태를 통하여 경영은 자율 책임 체제를 유지하면서 소유는 국민에게 분산되고 경영 성과도 국민에게 환원되는 형태가 대부분이다.

따라서 소유 분산은 우리가 분명히 지향하여야 할 방향이지만, 미국식의 경영자 자본주의, 일본식의 법인 자본주의, 혹은 독일식의 금융자본주의 등과 같은 대안 중에서 무엇을 선택할 것인지를 미리 정하는 것은 바람직하지 못하며 실현 가능성도 크지 않을 것이다. ♣

### 참 고 문 헌

- 유승민. 1992. 우리나라 기업 집단의 소유·경영 구조와 정책 대응. 「한국개발연구」 제14권 제 1호.
- 이규익, 이재형. 1990. 「기업 집단과 경제력 집중」. 서울 : 한국개발연구원.
- Herman, Edward S. 1981. *Corporate Control, Corporate Power*. Cambridge : Cambridge University Press.