

산업조직과 공기업 민영화

서론

우리나라 대기업이 과거 경제성장의 견인차 역할을 해 왔다면 현재도 우리경제에서 중요한 비중을 점하고 있음은 새삼 거론할 필요가 없을 것이다. 실례로 최근의 우리나라 무역수지 적자 폭이 커지고 있는 현상을 분석하고 있는 자료들에 의하면 우리나라의 대표적 대기업에서 제조하고 있는 반도체 및 승용차 등의 수출부진을 하나의 원인으로 거론하고 있을 정도이다.

이처럼 우리나라의 경제성장 및 국가 신용도의 향상을 이룩하는데 커다란 기여를 하고 있는 기업집단이 정부 및 국민들로부터 찬사를 받아야 함에도 불구하고 시시각각으로 비난의 대상이 되어 있는 현 상황이 안타까울 뿐이다. 한편 이러한 주된 원인은 기업의 사회적 책임이나 기업윤리 같은 초법적(超法的)인 문제를 거론하기 이전에, 기업집단이 우리 경제에서 차지하고 있는 경제력집중에서 찾을 수 있겠다.

경제력집중의 원인

우리나라에서의 경제력집중이란 시장·산업·일반집중의 형태로 분류되는 기업 집중과 함께 소유 및 지배가 집중되어 있는 기업집단, 소위 '재벌'이라는 조직형태를 의미하고 있다. 이처럼 '재벌'이라는 우리나라 특유의 경제력집중 현상이 나타나게 된 원인은 먼저 기업인 능력(entrepreneurship)에서 찾을 수 있다. 개발도 상경제에서는 기업활동에 필요한 생산요소에 대한 시장이 충분히 형성되어 있지 않으므로 기업인은 통상적인 경영능력 외에도 부족한 생산요소(특히 자본)를 확보할 수 있는 능력이 있어야 한다. 물



고동수

산업연구원 책임연구원

론 여기에 정부의 동의가 수반되어야 함은 당연하다.

따라서 경제발전 초기에는 비공식적인 부문에서의 기업인 능력이 기업 성장에 큰 역할을 할 수밖에 없으며 결국 비공식적 부문에서 우월한 기업인 능력을 갖춘 기업인에게 어느 시점까지는 경제력이 집중되는 것이다.

기업집단의 경제력집중 형성의 두번째 원인은 기업집단의 다변화 과정에서 찾을 수 있다. 다변화는 기존시장에서 수요의 탄력성과 생산요소의 특화도가 낮을수록, 그리고 기업의 잉여능력이 클수록 가속화되는 것인데 개발도상경제 하에 있던 우리나라는 이러한 세 가지 요소를 다 갖추었던 것이다. 더욱이 국내기업의 보호·육성 차원에서 정부에 의해 이루어졌던 수입제한 및 각종 구조적·제도적 진입장벽은 이들 기업집단으로 하여금 독점지대를 지속적으로 향유할 수 있게 하였던 것이다.

세번째는 정부 주도하의 성장 우선 정책을 들 수 있겠다. 경제성장을 위하여 정부가 주도한 전략산업 및 수출주도형 산업의 대부분은 대규모의 기업능력을 필요로 했기 때문에 자연히 기업집단이 이들 산업의 적임자로 선정되었고, 이들 산업의 성장을 촉진하기 위한 각종 세제·금융·무역면에서의 혜택 또한 기업집단에 귀속하게 되었다. 한편 차관에 의해 설립되었으나 경영부실로 도산 위협에 처하게 된 부실기업이나 산업구조조정 등으로 도산의 위기에 처한 대기업 역시 반대급부의 제공과 함께 기업집단에게 인수토록 하였다.

기업집단의 입장에서 이같은 조치는 단기적으로는 기업집단의 재무상태를 어렵게 만들어 원치 않은 경우도 있었겠지만, 특혜와 함께 인수된 부

실기업이 장기적으로 경영정상화를 이룰 경우 결국은 기업집단의 규모팽창 및 경제력집중을 돕는 격이 된 것이다.

이와 같이 경제력집중의 원인을 간략하게 살펴볼 경우 몇 가지 공통점을 발견할 수가 있다. 그중에서도 중요한 것이 다름 아닌 정부의 정책 및 개입이다. 그동안 경제력집중의 억제를 위하여 노력을 해 온 것도 정부지만, 경제력집중이 형성되는데 직·간접적으로 원인을 제공한 것도 정부의 정책이었던 것이다.

그러하기에 앞으로는 경제력집중 억제를 위한 정부의 적극적인 정책개발도 필요하겠지만, 보다 중요한 것은 다른 대안이 없다는 명목 하에 경제력집중을 조장하게 될지도 모르는 정책결정에 대해서는 보다 많은 신중을 기해야 할 것이다.

경제력집중과 공기업 민영화

따라서 얼마 전부터 시행에 들어갔으며, 최근에는 대상을 확대시켜 구체적 방안이 거론되고 있는 공기업 민영화를 경제력집중과 관련지어 고려해 볼 필요가 있겠다. 공기업 민영화는 이미 1980년대에 국민주의 보급 등으로 시작되었다. 그러나 이러한 민영화 시책은 정부가 해당 공기업의 경영권은 갖고 있으면서 주식의 일부분만 일반에게 분산시킨 부분적인 민영화(民有化) 차원을 벗어나지 못한 것으로 진정한 의미의 민영화라고 볼 수는 없다.

한편 최근의 민영화에 대한 논의는 경영권을 포함한 소유권의 실질적인 이전을 전제로 하고 있는 관계로 예전과 달리 경제력집중 문제 등이 얽히게 되어 민영화 추진에 많은 차질을 빚고 있는 실정이다. 즉, 민영화의 대상으로 되어 있는

공기업의 규모가 크기 때문에 현실적으로 공기업
을 인수 할 수 있는 능력을 가진 기업은 결국 기
업집단 뿐이며, 이들이 인수 할 경우 경제력집중
의 심화는 명약관화하기 때문이다. 특히 몇몇 공
기업의 경우, 어느 기업집단이 인수하느냐에 따
라 소위 '재벌의 순위'가 바뀔 수도 있다.

따라서 경제력집중의 억제를 위해 민영화 과정
에서 상위 기업집단의 참여를 일괄적으로 배제해
야 한다는 의견과 함께, 자유경쟁의 원칙 하에서
출자제한 등 제반 조건에 문제가 없는 한 공정한
기회를 보장하는 것이 타당하다는 의견도 강하게
대두되고 있다.

이러한 상황에서 우리가 우선적으로 고려해야
할 것은 오랜동안 경제력 집중의 폐해를 인식하
고 그의 억제를 위해 정부가 무던히도 노력해 왔
으나 결과는 상황이 거의 변하지 않고 있다는 사
실이다.

더군다나 경제력집중의 폐해가 존재하고 있음
이 명백함에도 불구하고 그 동안 경제력집중 억
제를 위해 시행되었던 각종 법률 및 규제마저 위
현요소가 담겨 있다는 반대 논리와 최근의 규제
완화라는 추세에 의해 많은 비판이 가해지고 있
다. 결국 앞으로는 경제력집중이 정상적인 경제
활동, 즉 공정한 경쟁에 의해 형성된 것이라면,
그에 의한 다소간의 폐해가 있을지라도 경제력집
중의 억제를 위한 새로운 정책 및 규제가 쉽지만
은 않을 전망이다.

따라서 경제력집중을 가속화시킬 가능성이 있
는 사안에 대해서는 사후약방문에 의할 것이 아
니라, 처음부터 그럴 소지를 없애는 것이 바람직
하다고 하겠다.

즉 경제력집중의 억제를 위하여 기업집단을 규
제하는 방식에 있어서도 그 동안의 폐해규제위주

에서 탈피하여 장기적으로 산업조직의 경쟁체제
확보에 실효성이 있는 원인제거방식을 채택하여
야 할 것이다. 이럴 경우 민영화과정에서 기업집
단의 참여 배제는 당연한 것이 된다.

둘째는 '대상 공기업의 규모가 크기 때문에 현
실적으로 이들 공기업을 인수할 수 있는 능력이
있는 기업은 기존의 기업집단일 수밖에 없다' 라
는 인식에 대한 고려이다. 앞서서도 지적한 것처
럼 우리나라 기업집단의 경제력집중을 가속화시
킨 원인 중 하나는 각종 세제·금융·무역 등의
특혜를 제공했던 전략산업 및 수출주도형 산업의
참여에 대기업을 선정한 것이라든가, 부실기업을
반대급부의 제공과 함께 역시 기업집단에게 인수
토록 한 것이었다.

당시의 상황을 고려할 경우 이들 기업집단 이
외에는 경영능력을 갖춘 기업이 없었다는 것은
납득할 만하다.

그러나 20여년이 지난 지금 그같은 설명은 상
당히 설득력을 잃고 있다. 먼저 인수능력, 즉 공
기업을 인수할 수 있는 자금조달 능력을 고려할
경우 공정거래법상 규정하고 있는 10대 내지 30
대 기업집단 이외의 대기업 및 중견기업들도 킨
소시움을 형성하면 얼마든지 대상 공기업의 경영
권 확보를 위한 최소한의 지분인수가 가능한 것
이다. 나머지는 국민주, 기관투자가, 외국인투자
가 등에 분산시킬 수 있는 방법이 많이 있는 것
이다.

최근에 부도 처리된 W건설그룹을 그보다 규
모가 작은 H그룹이 인수한 예를 보더라도 규모
의 대소가 인수능력의 결정요인이 될 수는 없는
것이다.

또한 최악의 경우를 상정하여 기업집단 이외에
인수기업을 찾기 어려운 경우는 해당 공기업의



자산 및 정부 지분의 순차적 매각도 고려할 수 있을 것이다.

더 나아가서 과거에는 경제성장을 위하여 기업집단에게 각종 특혜를 주었듯이, 이제는 경제력집중의 억제, 균등한 성장 및 장기적인 경쟁체제의 확보를 위하여 사회 정의에 어긋나지 않는 한 기업집단 이외의 인수기업에게 어느 정도의 지원도 고려할 수 있다고 본다. 결국은 정부 및 정치가가 진정으로 경제력집중을 억제하려는 의지가 있느냐의 문제로 귀결되는 것이다.

다음으로는 경영능력을 고려해 보도록 하자. 현재는 정부가 성장우선정책을 시행할 때처럼 능

력 있는 경영인을 찾기 어려웠던 시절이 아님은 물론 기업집단의 유능한 전문경영인을 얼마든지 영입할 수도 있음을 알아야 한다. 또한 부실한 공기업을 처리하는 것도 아님과 동시에 그대로 인수되는 기존의 인력 및 조직은 해당 분야에서는 우리나라 최고의 전문가이므로 경영능력에 대한 우려는 기우일 뿐인 것이다.

여기서 '주인 있는 경영' 즉, 책임경영을 이룰 수 없다는 반론이 제시될 수도 있다. 소유와 경영의 분리가 최선이 아닐 수 있는 것은 사실이지만, 지배주주가 없기 때문에 방만한 비효율적 경영이 될 것이라는 주장에도 문제의 소지는 있다.

미국 및 일본의 경우처럼 지배주주가 없으면서도 책임경영이 잘 이루어지는 예는 얼마든지 볼 수가 있는 것이다. 따라서 개인이나 특정기업이 지배적인 소유권을 확보하여야만 효율경영이 이루어진다는 전제하에 기업집단만이 경영능력을 갖추었다는 생각은 바람직하지 못한 것이다.

세번째로 고려해야 할 사항은 대상 공기업을 인수함으로써 수직계열화(vertical)가 이루어지는 기업은 가능한 한 민영화 과정에서 참여를 배제시키는 것이 좋다. 만약 대상 공기업이 영위하는 산업이 이미 경쟁상태에 있다면 고려할 필요가 없겠지만, 현재 독점상태에 있을 경우 공기업의 민영화가 자칫 엉뚱한 분야에서 경쟁 제한적 요인이 될 수 있기 때문이다. 민영화 작업이 활발했던 유럽에서 성공적인 민영화를 이루지 못했던 이유 중의 하나가 여기에 있었다는 것을 참고해야 할 것이다.

네번째로 고려해야 할 사항은 민영화의 쫓은 경쟁체제의 구축에 있다는 사실을 인식해야 할 것이다. 산업조직 측면에서 경쟁체제를 이루지 못한 상태에서 단순한 소유권의 이전으로 마무리되는 민영화는 공기업이 누렸던 독점이윤을 민간 기업으로 넘기는 것 외에 사회적으로는 아무런 도움이 되지 않는다.

즉 민영화에 따른 생산적 효율성의 향상이 이루어져 독점이윤을 증가시킬 수는 있을지라도 경쟁체제에 의한 공급가격의 인하 등이 수반되지 않는다면 사회적 후생의 증진에는 별 도움이 되지 않기 때문이다.

따라서 독점상태를 유지하던 공기업의 매각이 이루어짐과 동시에 해당산업의 진입장벽을 절대적으로 없애야 할 것이다. 각종 구조적·제도적 진입장벽의 철폐로 인한 경쟁체제의 구축이 얼마

나 중요한가 하면, 이미 민영화가 이루어진 산업에 대해서는 10대 및 30대 기업집단의 구분없이 해당 산업의 진출에 규제를 가할 필요가 없다는 말이다.

다시 말해서 공기업의 민영화가 이루어진 후에는 기업집단의 경제력집중 문제보다도 해당산업의 경쟁체제 구축이 보다 절실한 과제가 되는 것이다. 한편 인위적인 경쟁체제의 구축이 어려울 경우, 대상 공기업의 분할 매각을 고려하는 것도 좋은 방법이라 하겠다.

결론

이상을 요약해 보면 다음과 같다. 소위 '채벌'이라 불리는 기업집단을 공기업 민영화 참여에 배제시키는 방안을 적극 검토하여 우리 경제의 폐해로 자리잡고 있는 경제력집중이 가속화되는 것을 막아야 할 것이다. 둘째는 성공적인 민영화를 이루기 위해서는, 즉 생산의 효율성(productive efficiency)과 배분의 효율성(allocative efficiency)을 확보하기 위해서는, 소유권의 이전으로 상징되는 단순한 민영화(privatization) 뿐 아니라 경쟁체제가 구축될 수 있도록 법적·제도적 진입장벽을 제거시킨 개방(liberalization)이 함께 이루어지도록 하여야 할 것이다.

끝으로 첨언하면 이익이 기대되지 않으면 쳐다보지도 않는 생리를 갖고 있는 일반 기업 및 기업집단들이 공기업 인수를 저토록 희망하는 까닭은 현재의 공기업이 누리고 있는 가격체제 및 시장구조 등에 있음을 주지하여야 할 것이다. ■