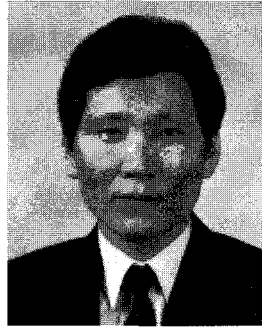


대기업 정책에 대한 새로운 시각의 모색



신광식

한국개발연구원 연구위원

문제의 제기

‘경제력 집중’이라는 개념은 우리 공정거래 정책의 근간을 이루고 있을 뿐만 아니라 각종 경제 정책에도 지대한 영향을 미쳐 왔으며, 대기업(집단) 정책 또는 재벌 정책이라는 ‘우리나라 특유의’ 정책 분야를 만들어 내었다. 현실적으로, 대기업 정책은 기업집단들의 과도한 확장을 억제하여 경제력집중을 완화하고 경제력의 남용을 막으려는 일단의 조치들로 나타나고 있으며, 우리나라의 압축·고도 성장 과정에서 파생된 부작용을 해소·교정하기 위한 노력으로 이해되고 있다.

대기업정책은 지주회사 설립 금지, 상호출자 금지, 출자총액 제한 등의 경제력 집중 억제 시책을 도입한 공정거래법 제1차 개정(1986년 12월)을 계기로 본격화되었으며, 전반적으로 과도한 사업 다변화에 의한 기업 확장을 억제하고 소유 분산을 촉진하는데 초점을 두어 왔다.

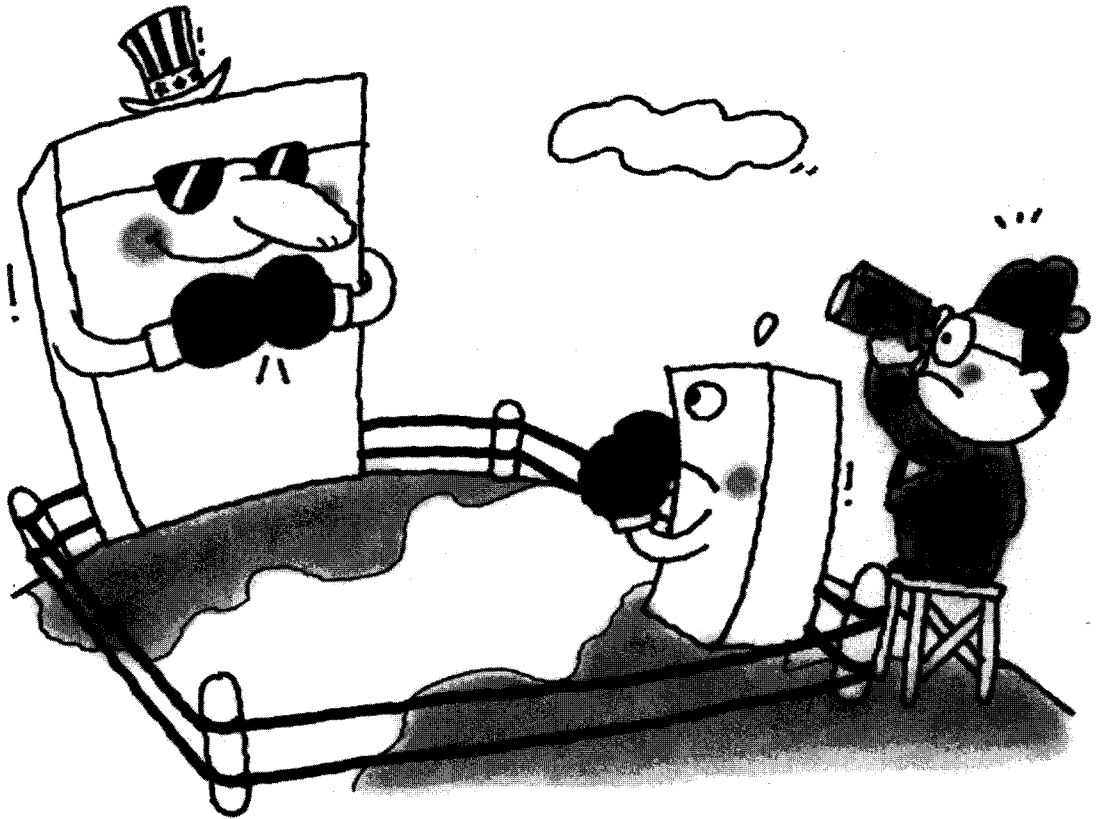
그런데 최근 논의되고 있는 소위 ‘신대기업

정책’은 기업의 규모와 사업 활동에 대한 규제를 완화하면서 동시에 ‘기업 경영의 투명성’을 제고할 필요성을 강조하고 있어, 정책 방향의 전환을 시사하고 있다. 이와 관련하여 본고는 대기업 정책의 개념적 기초가 되고 있는 경제력집중에 대하여 그 내용과 정책적 유용성을 점검하고 대내외 환경 변화의 정책적 함의를 검토함으로써 대기업 정책에 대한 새로운 시각을 모색하고자 한다.

경제력 집중의 개념

일반적으로 경제력 집중은 ‘특정인 지배 하의 다수 기업들로 구성된 기업집단들이 국민경제의 주요 부분을 독과점적으로 점유하고 있는 현상’을 지칭하는 말로서, 기업집단의 업종 다변화, 생산 집중, 소유·지배 집중의 세 측면을 포괄하는 광범위한 개념이다.

우리나라 기업집단들은 기업인수나 회사 신설 등을 통해 사업 영역과 규모를 확대해 왔고,



실제로 다양한 시장에서 활동하는 다수 기업들로 구성되어 있어 업종 다변화가 경제력 집중의 주요 원인으로 간주되고 있다. 먼저 동일 소유 지배하에 계열 내지 집단을 이루는 기업들은 '다변화된 복합기업 특유의 힘(복합력)'을 갖게 되어 '효율과는 무관한' 경쟁상의 우위를 확보할 수 있다는 것이다.

즉, 기업집단은 계열사간 교차 보조, 내부 거래, 상호 거래 등을 통해 특정 계열기업을 지원함으로써 그 경쟁기업을 축출하고 시장을 지배할 수 있다는 것이다.

나아가 업종 다변화는 기업의 한정된 가용 자원을 여러 업종으로 분산시켜 경쟁력을 약화

시키는 것으로 비판되고 있다.

그러나 경제이론적·실증적 분석은 업종 다변화를 통한 복합력의 생성과 그 남용 가능성이 별로 크지 않다는 것을 보여주고 있다. 이에 따라 미국 법무부의 1984년 '기업결합 가이드라인'과 연방거래위원회의 1982년 정책 성명은 업종 다변화로 경쟁이 심각하게 저해될 우려는 별로 없다는 입장을 취하고 있다.

기본적으로 업종 다변화는 시장 상황의 변화에 적응하기 위한 기업의 투자 전략으로서 시장 규모에 의해 결정되는 분업(전문화)의 정도를 반영하는 것이라고 보아야 할 것이다.

생산 집중은 기업집단의 국민 경제적 비중

및 시장에서의 독점력에 관한 문제이다. 우리나라 상위 100대 기업의 국민 경제적 비중이나 절대적 규모는 선진국에 비해 결코 높은 수준이 아니다.

그러나 1992년 현재 상위 3사 점유율이 50% 이상인 집중형 시장의 출하액 비중이 62.6%, 1994년의 122개 시장지배적 품목 가운데 30대 기업집단 계열사가 생산 판매하는 품목이 92개(75.4%)에 이르는 등, 시장 독점의 정도는 심각한 상황이다. 이러한 고집중 시장 구조는 규모의 경제를 반영하는 것일 수 있으나, 문제는 많은 산업들이 다양한 명분하에 국내외 경쟁 압력으로부터 보호되어 왔다는 것이다.

효율성의 관점에서 최적의 소유 구조나 소유 분산의 정도를 시사해주는 경제 이론은 없다는 점에서 기업의 소유분산 자체는 본질적으로 사회·정치적 목적이라고 볼 수 있다. 물론 경제 활동의 효율성 등 다른 조건들이 일정하다면 소유분산이 형평성 제고라는 점에서 바람직할 것이나, 자본주의 시장경제 체제에서 조세 제도를 통한 부의 재분배 이외에 달리 공권력을 행사하여 직접적으로 소유 분산을 달성할 수 있는 방법은 없다.

우리나라에 적합한 기업지배 구조의 정립 및 그 정착을 위한 제도적 뒷받침 없이 소유 분산, 소유 경영의 분리 등을 궁극적 목표로 추구하는 것은 상당한 효율 감소의 비용을 초래할 수 있다.

소유 집중은 궁극적으로 개별 시장에서의 장기적 독점력에서 기인하는 현상이라는 사실을 명백히 인식할 필요가 있다. 시장경제에서는 개인이든 기업이든 일정 분야에서 독점을 확보·유지할 수 있어야 많은 부를 축적할 수 있으며, 독점은 우월한 제품, 사업 재능이나 역사적 우연의 결과로 생길 수 있지만 독점의 장기적 유지는 거의 언제나 인위적 진입 장벽의 구축을

통해 가능한 것이다. 장기적 독점을 방치한 대기업 또는 개인의 투자 활동이나 소유 지분을 규제하는 것은 부의 분산을 가져오는 것이 아니라 부의 소유 형태를 제한하는 것일 뿐이다.

대기업정책에 대한 새로운 시각의 모색

대기업 정책의 기반이 되어 온 경제력 집중은 너무 포괄적인 개념이고 이에 대한 분석의 틀(이론 체계)도 미약하여 일관성 있는 정책방향과 지침을 제시하기 어렵다. 무엇보다도 경제력집중이 생산 집중, 업종 다변화, 소유 집중의 복합적 현상으로 파악됨에 따라 경제력 집중 완화 시책이 기업확장의 억제에 초점을 둔 '백화점식 규제'로 나타나고 있으나 경제력집중의 원천인 독점력의 형성·유지·행사에 대한 규제가 미약하여 그 정책적 유효성에 한계가 있을 수 밖에 없다.

또한, 기업 활동의 세계화와 세계경제통합의 진전으로 무한경쟁이 전개됨으로써 기업집단들은 스스로 적정 사업 및 소유·경영구조를 모색하면서 선진국 거대 기업들과 경쟁해야 한다. 이런 상황에서 기존의 대기업 정책은 국내 문제에 초점을 둔 국내 정책적 성격의 한계로 인해 대내외 여건 변화에 대한 기업들의 대응 능력을 약화시킬 우려가 크다.

대기업 정책은 대내외 여건 변화에 효율적으로 대처할 수 있는 새로운 경쟁 규범과 질서의 확립 및 기업 책임의 선진화라는 차원에서 재정립되어야 한다. 우리 경제가 점차 세계 경제로 심층 통합되어 감에 따라 독점의 완화 해소, 독점화 금지, 시장지배력 남용 방지, 기업 활동의 정당성·투명성 제고 등을 위한 경쟁 규범·원칙의 확립·집행이 더욱 중요해지고 있는 것이다.

(1) 경제력 집중 억제 시책

공정거래 정책은 '독점력'과 '효율성'이라는 경제적 개념과 그 분석의 틀인 산업조직 이론에 의해 방향과 기준이 설정되는 진정한 '경쟁정책'으로 발전하여야 한다. 경제력집중은 우리나라의 압축·고도성장 추구 과정에서 산업보호적 규제·간섭·지원을 통해 시장경쟁을 억압하고 일부 기업들에게 장기적인 독점을 보장해 준 결과로 나타난 부작용이다.

경쟁정책을 통해 적극적으로 독점력의 창출·유지·남용을 규제함과 동시에 산업보호적 규제·간섭·지원(특히 진입 규제와 사업 영역 제한)을 축소·철폐하고 시장개방을 통해 대내외 경쟁 압력을 제고한다면 경제 효율과 소비자 후생을 높이면서 동시에 경제력 집중도 완화할 수 있다.

기존의 경제력 집중 억제 시책은 다음과 같이 개선될 필요가 있다. 첫째, 출자총액 제한은 예외를 최소화한 단순 총량 규제로 바꾸되, 경쟁 압력의 강화에 따라 점진적으로 완화한다. 둘째, 채무보증 제한은 퇴출 장벽을 낮추어 한계 계열기업의 퇴출을 유도한다는 점에서 금융기관과 기업간의 합리적인 금융관행이 정착될 때까지 유지한다.

셋째, 1997년부터 대량 주식 취득을 금지하는 증권거래법 제200조가 폐지됨에 따라 기업결합에 대한 감시·심사 기능을 강화한다. 넷째, 업종 전문화 시책은 정책 수단의 실효성이 미약하므로 폐지하되, 정치·사회적 공정성과 건전성 등의 차원에서 필요한 경우에만 다변화에 대한 최소한의 직접 규제를 유지한다. 다섯째, 대출 한도 관리는 금융 자율화가 충분히 이루어지는 시점에 폐지한다.

(2) 기업 경영의 정당성·투명성·책임성 제고

대기업 정책은 기업집단들의 규모와 사업 활동을 직접 제약하는 차별적 규제에서 벗어나, 경영의 투명성과 기업 활동의 정당성을 제고하고 선진국적 기업책임(liability)을 명확히 확립하는 보편적·무차별적 정책으로 발전해야 할 것이다. 사실 기업집단에 대한 비판적 시각은 기업활동과 관련한 위법·탈법 행위 등 경제적 부조리에서 연유하는 바가 크다.

기업집단이 정부 특혜·지원·보호의 확보 등 비생산적 지대 추구 행위를 통해 성장하거나, 내부자 주식 거래, 대주주의 기업 자금 유용, 변칙 증여·상속, 탈세, 입찰 조작·담합 등의 불법 행위를 하는 한 기업집단의 정당성은 확립될 수 없으며, 이는 결국 우리나라 자본주의 시장경제의 건전성과 안정성을 해치게 된다.

무엇보다도 기업 경영의 투명성을 제고하고 다양한 이해 관계자의 이익 보호를 위한 제도적 장치를 마련하여 지배·통제 구조의 선진화를 이루어야 한다. 이를 위하여 집단소송 제도와 주주제안 제도의 도입, 소수 주주권 기준 완화 등의 제도 개선이 필요하며, 사외 이사 제도는 우선 민영화되는 공기업에 도입하여 그 실효성을 검증한 뒤에 상장기업에 대하여 점진적으로 도입하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

나아가, 결합 제조물, 환경 오염, 산업 재해 등에 대한 기업의 책임을 강화하여 기업이 사업 활동 과정에서 야기하는 각종 부정적 외부효과와 비용을 내부화하도록 하고, 기업의 불법행위로 피해를 입은 당사자가 직접 기업을 상대로 구제를 청구하는 사법적 절차를 활성화해야 할 것이다. ■