

## 재벌정책에 대한 一考

이 인 권 / 한국경제연구원 연구위원

김대중 정부에 의해 추진되고 있는 신재벌정책의 주요 골격은 '98년도 정·재계 합의사항인 기존 5대 원칙과 김대중 대통령이 금년 8·15 경축사에서 추가적으로 밝힌 3대 원칙으로 구성되어 있다. 즉 기업경영 투명성 제고, 상호지급보증 해소, 재무구조 개선, 핵심역량 위주의 업종 전문화, 지배주주 및 경영진의 책임강화 등의 기존 5대 원칙에 제2금융권의 지배구조 개선 및 자산운용의 건전성 제고, 순환출자 및 부당내부거래 억제, 변칙 상속·증여의 방지 등의 3대 원칙이 추가된 것이다. 정부의 설명에 따르면 재벌정책의 목표는 그룹을 선단식 경영이 아닌 개별기업단위의 경영체제로 바꿔 개별기업으로 하여금 국제경쟁력을 갖추도록 하는 데 있다고 한다. 다른 표현을 빌자면 기업경영의 투명성과 효율성, 건전성을 제고하여 재벌이 시장경제에 적합한 조직으로 전환되도록 유도한다는 것이다. 재벌의 선단식 경영에 대한 문제인식과 재벌개혁정책의 필요성에 대해서는 충분히 공감할 한다. 정부가 모든 경제정책 추진시에 반드시 검토해야 할 기본사항은 해당 경제정책이 수행되지 않을 시에 어떠한 경제현상이 초래될 것인가, 정책목표가 실행가능하고 이를 실현하기 위한 정책수단이 적절히 선택되었는가, 그리고 정책추진시에 어떠한 부작용이 발생할 수 있는가이다. 재벌정책도 예외는 아니다. 국민경제적 부담을 가능한 최소화하면서 재벌개혁 정책의 실효성을 확보하기 위해서는 다음의 몇 가지 사항들을 차분히 검토할 필요가 있다.

재벌정책이 목표하는 결과를 이끌어내기 위해서는 우선 재벌개혁의 지향점이 분명해야 하며, 정해진 목표를 달성할 수 있고 목표와 부합되는 정책수단이 선택되어야 한다. 현재의 재벌개혁 추진과정에서 첫번째 문제점으로 지적될 사항은 재벌개혁의 지향점에 대한 혼선 및 정책목표와 수단간 정합성이 결여되어 있다는 것이다. 재벌개혁이라는 화두하에서 관변학자들에 의해서 제기된 '인적청산론', '진검승부론' 등 관념적 수사어들이 재벌개혁의 최종 지향점에 대한 혼선을 가중시키고 있으며, 특히 재벌개혁을 통해 중산층을 육성한다는 재벌경제와 중산층경제의 대립적·이분법적 사고는 재벌개혁의 본질을 흐리고 있다. 재벌정책의 목표가 재벌해체가 아니라 재벌을 개혁하여 효율적인 구조로 전환시키는 데 있다고 하나, 재벌개혁의 수단 및 방법은 재벌해체에 준하는 수준이다. 정부는 상호채무보증 해소, 재벌소속 제2금융권의

지배구조개편 및 자산운용규제 강화, 내부거래 억제 및 순환출자규제 등을 통해 계열사간 재무적 연결고리를 차단함으로써 향후 그룹경영에 상당한 제약을 가한다는 방침이다. 계열사간 차단벽(firewall wall)설치는 일부 계열사의 부실이 그룹전체로 확산되는 것을 막고 부실기업의 조기퇴출을 유도한다는 긍정적인 측면이 있다. 그러나 그룹경영해체로 인한 독립경영이 확보되면 과연 기업의 경쟁력은 자연적으로 제고되는 것인지 재벌정책의 목표와 이를 달성하기 위해 동원되는 정책수단간의 정합성이 명확하지 못하다.

재벌정책이 효과를 발휘하기 위해서는 정책의 예측가능성 및 일관성이 유지되어야 한다. 즉 미래에 대한 불확실성을 해소시킴으로써 관련 경제주체들이 정책변화에 순응하는 비용을 줄여줘야 한다. 최근 정부는 재벌정책을 강화하기 위한 목적으로 국내기업에 역차별적인 출자총액제한제도를 부활한다는 방침을 확정했다. '99년 4월 1일 현재 30대 재벌의 출자총액이 작년 동기에 비해 68.9% 증가하자 동제도의 부활을 통하여 재벌의 신규사업 진출과 계열사간 과다출자의 억제 및 범인을 통한 총수의 기업 지배력 확장을 차단하겠다는 것이다. 그러나 아이러니하게도 이러한 출자총액의 증대는 기업의 신규사업진출이나 재벌총수의 기업지배력 확장을 목적으로 한 것이 아니라 정부의 부채비율 200% 축소 정책에 부응하기 위하여 기업 스스로 재무구조 개선차원에서 동일기업집단내 계열회사들이 상호 대규모 유상증자에 대거 참여한 데 기인한다. 동 제도의 부활은 외국기업의 국내기업에 대한 주식소유지분과 의결권 행사에 대한 규제가 폐지된 상태에서 국내기업에 대한 명백한 역차별제도로써 기업경영의 족쇄로서 작용할 수 있을 뿐만 아니라, 미래 기업소유지배구조에 대한 하나의 대안인 지주회사 설립요건(자회사의 주식가액의 합계액을 지주회사 자산총액의 최소 50%로 유지, 지주회사가 자회사 지분율을 최소 50% 보유 등) 규정들과도 정면으로 상충한다. 정부가 지주회사 설립의 경우는 출자총액제한 제도의 적용대상에서 제외한다고 하나 이는 정부정책이 일시적인 상황 변화에 따라 즉흥적으로 변하는 대중요법적인 성격을 띠고 있음을 드러내는 것이다. 한편으로 공정거래위원회는 한시적인(2000년말) 계좌추적권의 연장을 고려하고 있다고 한다. 그러나 기업구조조정 촉진 차원에서 부당지원행위 조사를 원활히 하기 위하여 한시적으로 도입된 계좌추적권은 기업구조조정이 대체적으로 마무리되는 시점에서 입법목적이 완료되었다고 보아야 할 것이다. 일반적인 계열사간 부당지원행위의 조사는 국세청, 감사원 등 유관기관의 협조와 공정거래위원회의 일상적인 직권조사로도 충분함을 고려할 때, 계좌추적권의 연장은 조사를 쉽게 하겠다는 행정편의주의적인 발상으로밖에 이해할 수 없다. 이는 기업의 생명이라고 할 수 있는 재무상황에 관한 정보의 외부 노출로 자칫 해당 기업의 경영에 심각한 타격을 줄 수도 있다.

재벌정책이 제대로 결실을 맺기 위해서는 정책수단들이 철저히 시장경쟁화적이어야 한다. 문제는 재벌정책의 주요 골격들이 시장경제원리에 상응하지 않는 획일적 규제의 내용을 다분히

담고 있다는 것이다. 우선 기업경영환경을 고려하지 않은 획일적 기업지배구조 정책을 지적할 수가 있다. 지배대주주의 경영전환에 대한 견제의 필요성은 인식하나, 일정규모 이상의 상장기업에 대하여 사외이사의 비율을 1/2이상으로 유지하고, 이사회 산하에 사외이사 위주로 구성되는 감사위원회 및 이사후보추천위원회의 설치 강제는 기업경영의 자율성과 기업조직의 다양성을 훼손할 수 있다. 상장회사, 정부투자기관 및 제2금융권에 사외이사 비율의 확대 및 법규정으로 강제할 경우 경영자 시장이 제대로 발달되지 못한 현 여건에서 양질의 전문적인 인력을 확보하기가 사실상 어렵다. 또한 문제점으로 지적할 수 있는 정부정책은 기업 및 업종의 특성을 고려하지 않은 부채비율 200% 축소 정책이다. 재벌의 차입경영은 자본시장의 미발달과 선진국 리딩산업을 Catch-up하는 과정에서 막대한 자금수요가 발생한 것에 기인한 것이고, 종합무역상사, 건설, 조선, 항공, 해운 업종은 특성상 부채비율이 높을 수밖에 없어 일률적인 부채비율 목표를 적용하는 것은 시장원리에 상충된다. 차입금에 대한 지불이자 이상으로 기업수익이 양호하면 차입금 의존도가 높아도 기업재무 상태는 건전하다고 할 수 있기 때문이다. 정부주도하에 추진된 빅딜도 시장역행적인 측면이 다분하다. 재벌의 주력업종에 대한 획일적인 제한이나 유도는 정부가 인허가 조치를 통하여 진입장벽을 구축하지는 않았을지라도 준법률적 진입장벽으로 잠재적 경쟁자를 배제하는 효과를 가지게 된다. 이는 해당업종에서 영위하는 기업들간 기술연구·개발 등 경쟁 인센티브가 줄어들어 궁극적으로 기업의 국제경쟁력을 약화시킬 수 있다. 대형화·전문화에 따른 규모의 경제 실현은 비용절감을 위한 하나의 수단일 뿐 경쟁력을 강화하는 충분조건은 아니다. 기업의 대형화에 따른 부수적 폐해가 규모의 경제에 따르는 이익을 잠식할 수 있음을 인식해야 한다. 마지막으로 지적할 수 있는 것은 재벌소속 제2금융권에 대한 과도한 규제가 금융산업 성장의 걸림돌로 작용할 수 있다는 것이다. 개방화·무한경쟁시대에 재벌개혁 못지 않게 금융산업의 경쟁력을 높이는 것이 중요한 과제인데 금융기관에 대한 지나친 규제는 세계적인 금융기관과 경쟁할 수 있는 성장기회를 제약할 수 있다. 부실계열사에 대한 자금지원 등 제2금융권 사금고화 문제의 해결은 소유제한이나 자산운용규제가 아니라 내부통제조직 개선 차원에서 접근하는 것이 바람직하다. 단순히 재벌계열사라는 이유로 포트폴리오 구성에 제약을 가하는 자산운용규제는 자금의 효율적인 배분을 저해하고 투자자 또는 가입자의 선택권을 침해할 소지가 있다.

현재의 재벌정책은 앞서 제기한 미시적인 부작용 이외에 산업조직 혹은 경제전반에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 21세기의 새로운 산업조직에 대한 비전과 충분한 준비없이 재벌의 급진적 초기개혁은 우리경제의 경쟁력 강화와 소득분배의 향상에도 도움이 안된다. 정부가 재벌개혁 이후 내세우고 있는 벤처기업과 중소기업의 육성은 단기에 이루어지는 것이 아니고, 재벌기업이 담당했던 외화획득, 고용창출 및 경제성장 엔진으로서의 기능을 대체할 대안이 현

실적으로 존재하지 않음을 직시해야 한다. 특히 경영환경의 급변에 따른 위험회피 전략으로 대규모 투자·장차산업을 기피하는 경향이 나타날 수 있다. 변화가 용이한 소규모 투자위주 사업으로 전환함으로써 주력산업의 급속한 감소현상이 초래될 수도 있고 단기 수익위주의 내수 및 서비스산업 중심으로 산업구조로 재편될 가능성도 배제할 수 없다. 그룹경영의 인위적인 억제제 신 사업기회의 포착에도 불구하고 계열사간 자본, 기술, 인력 등 경영자원의 공유에 의한 시너지 효과 발휘를 불가능하게 하며 기업가정신에 의한 과감한 투자를 기대하기 어렵게 할 것이고, 계열사간 재무적 연결고리의 차단은 기업의 담보능력 부족을 초래하여 위험성 있는 투자에 대한 자금확보의 어려움도 초래될 수 있다.

재벌개혁이 소기의 성과를 거두기 위해서는 다음의 몇가지 원칙이 필히 준수되어야 한다. 재벌개혁의 주체는 정부가 아니라 시장이며 정부의 역할은 시장의 하부구조(market infrastructure)를 올바르게 정비하는데 그쳐야 한다. 시장의 작동이 불완전하다 하여 정부의 시장개입이 빈번해지면 문제를 해결하는 것이 아니라 문제를 더욱 더 어렵게 만든다는 것을 인식해야 한다. 그리고 재벌개혁의 지향점은 기업의 국제경쟁력 강화에 명확히 두어야 한다. 재벌개혁은 법과 제도, 원칙과 기준에 따라 시장경제 원리의 틀 안에서 차분하게 추진해야 성과를 거둘 수 있다. 재벌개혁은 기업의 경쟁력을 제고시키고 경제에 새로운 활력을 불어넣기 위한 불가피한 선택이지만, 재벌개혁이 결실을 맺기 위해서는 가능한 한 정부의 시장개입을 최소화해야 한다. 재벌개혁의 시급성을 강조하여 인위적인 요소가 포함될 경우 정책추진에 부작용이 수반되고, 시행착오로 국민경제적 부담을 가중시킬 우려가 있다. 시장경제의 원리에 역행하는 재벌개혁 캠페인은 경기불황기 혹은 정치적 전환기마다 비효율과 경쟁력 약화의 주범으로 재벌을 질타하는 정책유행(policy fashion)의 한계를 벗어나기 어렵다. 재벌개혁은 국민을 감동시키는 수준이나 모양새 갖추기가 아니라 기업이 치열한 세계시장경쟁에서 생존할 수 있는 능력을 배양하는 데 초점이 맞추어져야 한다. 재벌개혁의 기본방향은 우리 산업의 국제경쟁력 강화를 위해 기업의 효율을 높이고 생산성이 향상될 수 있는 기반인 시장환경 조성이어야 한다. 그룹경영을 물리적으로 해체하여 독립경영이 확립된다고 해서 경쟁력이 제고되는 것이 아니며, 진정한 경쟁력 제고는 시장경쟁압력, 기업의 내부통제조직의 개선, 채권단의 견제로부터 가능하며 이중 가장 중요한 것이 시장경쟁압력이다. 기업의 경쟁력 제고는 자율, 창의 및 경쟁의 시장경제 원칙을 철저히 적용하여 경쟁력 없는 기업을 도태시키고, 불필요한 규제를 풀고 노동시장의 유연성을 제고하여 기업하기 좋은 시장환경이 조성될 때 가능하다. 한국 재벌의 생성은 한국시스템의 고유한 인센티브 구조에서 만들어진 자연적인 부산물이다. 때문에 재벌의 폐해에 대한 치유책도 재벌 스스로 생산적이고 합리적인 방향으로 개혁을 하도록 유도하는 새로운 인센티브구조를 법·제도적으로 구축하는 데서 찾아야 할 것이다. **공정**