

제7차 5개년계획과 기업의 역할

이 글은 지난 7월 26일 全經聯 주최 최고경영자 세미나에서 崔珥圭 부총리가 강연한 내용을 전제한 것임. <편집자註>



崔 珥 圭
<부총리겸 경제기획원 장관>

먼저 오늘 아침 이 자리에서 기업인 여러분을 뵈고 우리경제의 장래문제를 논의할 수 있는 기회를 갖게된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

오늘 제가 말씀드릴 내용은 來年부터 着手하게 될 7차 5개년 계획과 관련하여 기업에게 기대되는 역할에 관한 것이며, 특히 경제력집중현상에 대한 시각을 정리해 보고 어떻게 이 문제를 풀어가야 할 것인가를 허심탄회하게 생각해 보고자 합니다.

7차 5개년 계획의 수립현황

우선 내년부터 96년까지를 기간으로 하는 제7차 경제사회발전 5개년계획은 현재 33개 부문별로 나누어 부문계획시안 작성이 거의 마무리 단계에 와 있습니다. 앞으로 두서너달 가량 각 부문계획의 주요정책방향과 투자우선순위에 대한 종합조정작업이 진행될 예정입니다.

특히 주요정책과제에 대하여는 8~9월중에 민간전문가와 관련부처가 참여하는 7차계획 조정위원회와 심의회를 개최하여 각계의 의견을 폭넓게 수렴, 사회적 합의를 도출해 나갈 계획입니다. 앞으로 토의될 주요정책과제로는

첫째, 경제전반에 걸친 자율화·개방화추세에 부응하는 금융자율화의 추진방안

둘째, 국제적 기술경쟁시대에 적응하고 산업구조변화를 뒷받침할 수 있는 인력양성체제의 확립

셋째, 토지제도등 부동산관련 정책체계의 재점검과 보완방안

넷째, 경제력집중완화의 합리적이고 실효성있는 정책방향의 모색

다섯째, 사회간접자본, 환경, 교육투자 확대등을 위한 재정구조의 조정

여섯째, 세계적인 경제블록화 현상에 대응할 수 있는

국제협력체계의 모색과 국제화 및 정보화 확산에의 대응 방안

일곱째, 우리현실에 맞는 고용보험제도의 도입방식 등 사회보장체계의 발전방향등을 심도있게 논의해 나갈 생각입니다.

이 자리를 빌어서 우리가 그동안 운영해 온 경제개발 5개년계획 시스템이 자율화·개방화라는 새로운 여건 변화 속에서 어떠한 성격을 갖고 있는가를 말씀드리고자 합니다.

우선 우리경제의 현실을 보는 국민 각 계층의 시각이 다르고 문제해결방식에 대한 견해차가 큰 것은 경제문제를 전체적으로 이해하지 않고 자기이해관계와 연관된 부분만을 주장하거나, 장기적으로 보지 않고 단기적으로만 보기 때문이라고 생각합니다. 더욱 근본적으로는 아직도 우리에게 잠재되어 있는 개발년대의 행태와 사고방식의 기초위에서 현재의 상황을 이해하고 문제에 대처코자 하기 때문입니다. 따라서 5개년계획 작성은 이러한 견해차를 줄이는 역할을 하는 것이며 이 역할은 5개년계획의 제량적 목표를 예측하는 것보다 더 중요한 의미를 갖는 것이라 생각합니다.

다음으로, 5개년계획은 대내외 경제환경 및 구조변화의 방향을 종합적으로 제시함으로써 민간경제주체들이 미래에 대한 예측가능성을 갖도록 하는데 있습니다. 즉, 7차계획에서는 과거와 같은 정부주도의 계획목표달성을 지양하고 기업의 투자활동을 비롯한 경제 각 주체의 경제적 판단을 바람직한 방향으로 유도해 나가기 위한 지침으로서의 역할을 중시하고 있습니다.

아울러 민간부문 스스로 해결하기 어려운 사회간접자본, 인력양성, 국토개발등에 대한 공공부문의 중장기 투자계획을 종합조정하는 한편 세제, 금융정책, 토지정책과 사회복지정책등 경제 사회 각분야에 대한 중장기정책방향을 제시함으로써 정부의 역할을 재정립하고 이를 통하여 민간경제활동의 여건을 개선해 나가고자 하는 것이 5개년계획의 역할이라 하겠습니다.

開發年代 유산으로서의 경제력 집중현상

60~70년대

60년대 경제개발계획수립 초기를 돌이켜 보면, 정부

로서는 기간산업의 추진주체를 공기업 형태로 해야 한다는 많은 유혹을 뿌리치고 私企業을 육성해 나가는 정책을 선택한 결과 오늘날 남미제국이나 인도, 중국, 동구등이 안고 있는 公企業의 폐단을 최소화할 수 있었다고 생각합니다.

그이후 70년대 초반까지는 노동집약적 수출산업육성이 공업화 추진전략의 주축을 이루었기 때문에 경제력 집중문제가 별로 제기되지 않았습다.

그러다가 70년대 중후반에 산업구조고도화 정책을 추진하는 과정에서 시장이 제약되어 있었기 때문에 「규모의 경제」를 확보해 주기 위해서는 단위기업의 대형화가 불가피했으며 또한 막대한 투자를 담당하고 관리할 수 있는 능력을 갖춘 대기업의 경영 다변화와 外延的 확장이 일어나게 된 것이 경제력 집중 문제가 제기된 배경이라고 생각합니다.

80년대 이후

80년대 중반 들어 정부의 산업정책은 산업별 지원과 규제중심에서 경쟁을 촉진하고 시장원리를 살려나가는 방향으로 전환되면서 정부의 지원은 외부효과가 큰 기술개발 또는 인력양성등에 중점을 두기 시작했습니다.

이에 따라 대기업의 활동에 대한 직접 지원이나 규제를 축소하는 반면에 독과점현상과 경제력 집중에 대응하기 위한 정책적 노력의 일환으로 정부는 '80년 12월 공정거래법을 제정하였습니다.

특히 제6공화국 출범이후 정치민주화 추세와 함께 경제자율화도 급속히 진전됨에 따라 민간기업간에 사업영역확장 경쟁이 치열해졌고 이에따라 경제력집중과 여신편중에 대한 사회적관심이 높아지기 시작하였습니다. 이에 대응하여 정부는 대기업에 대한 여신규제를 강화하고 상호출자규제등을 본격적으로 시행하게 된 것입니다.

현 시점에서 되돌아 본 功過

현 시점에서 돌이켜 보면 대기업 중심의 산업구조고도화 추진에 따라 비록 조립산업 위주이기는 하나 세계적으로 최단기간내에 조선·석유화학·자동차등 중화학공업을 건설할 수 있게 되었고 그것이 80년대 후반 세계경기호전시에 국제수지흑자를 낼 수 있었던 중요

한 기반이 되었습니다. 특히 대기업을 통해 반도체와 같이 기술개발투자의 위험부담이 큰 산업의 개척이 가능하였고 급변하는 세계경제환경하에서 대기업을 새로운 시장개척의 선도적 역할을 수행하였던 것도 사실입니다.

그러나 이러한 대기업을 역할확대 이면에는 경제력 집중 문제가 제기되어 왔으며 당초의 정부의 기대에는 미치지 못한점도 적지 않은 것이 사실입니다. 정부가 산업구조고도화 정책 추진시 대기업을 지원한 것은 국제경쟁력 확보를 위하여 적정규모의 투자가 가능하도록 자금동원능력을 보완해 주려는 의도였으며 초기투자단계를 지나서 기업이 정상가동단계에 들어서면 점차 주식대중화를 통하여 국민기업화되기를 희망하였으나 이러한 소유분산은 당초 희망에는 미치지 못하고 있습니다.

조립산업분야는 국제경쟁력을 유지하기 위하여 대기업중심의 대형화가 불가피하다라도 관련부품공업은 중소기업 계열화를 통하여 육성해 나갈 것을 기대했으나 대기업과 중소기업간의 균형발전은 기대한 만큼 성과를 거두지 못하였습니다.

또한 정부는 주로 제조업분야에서 업종 전문화를 기대하였으나 대기업들은 비제조업분야를 포함한 전산업에 걸쳐서 대기업 상호간의 사업영역확장 경쟁에 치중한 경향이 있었던 점도 부인할 수 없다 하겠습니다.

이와같은 개발년대의 유산은 오늘날 여러분야에서 문제점을 파생시키고 있습니다.

먼저, 80년대 후반부터는 종래에 低賃金 및 환율정책등에 의하여 가격경쟁력 유지가 가능했던 대형조립 가공산업의 국제경쟁력이 급속히 약화되기 시작하였습니다.

제조업분야에서 대기업의 조립산업과 중소기업의 부품소재산업이 균형발전하지 못함으로써 부품·소재의 對日 의존이 계속 심화되고 있습니다.

또한, 대기업의 업무영역확장과 최근의 油化産業의 예와같이 과잉투자경쟁등에 따른 막대한 자금수요로 인해 만성적인 자금의 초과수요현상이 지속되고 있습니다.

또한 계열기업집단내에서 경쟁력 있는 기업이 축적한 자본을 경쟁력이 적은 새로운 사업영역의 확장에 충

당할 수 있는 한 경쟁원리에 입각한 효율적투자를 기대하기 어렵게 될 뿐만 아니라 계열집단의 울타리속에서는 적자기업도 언제까지나 존속하는 문제가 발생하게 됩니다.

그리고 오늘날 우리경제의 경쟁력 향상은 설비투자 확대만으로 가능한 것이 아니라 모든 경영조직과 생산근로자들의 창의성이 결집되어야 가능한 단계에 이르렀으나 그룹집중 경영방식에 따라 전문경영인집단의 창의성 발휘가 제약을 받게 된다면 치열한 국제경쟁에서 낙후될 수밖에 없게 될 것입니다.

부동산가격상승에 따라 기업의 자산가치는 크게 증대되었으나 소유분산이 제대로 되어있지 않기 때문에 기업의 성장이 富의 집중을 초래한다는 인식을 받게 되는 것이며 이것이 노사관계를 비롯한 산업평화의 정착에 장애요인으로 작용하게 될 것입니다.

경제력집중현상에 대한 올바른 시각

최근 우리주변의 대내외 여건은 급속히 변화하고 있습니다. 90년대는 지난 80년대와 달리 국제화, 자율화, 정보화가 빠르게 진전되고 있기 때문에 이러한 변화에 대응하여 기업경영의 전문성과 창의성이 어느때보다 요청되고 있으며 이를 뒷받침하기 위하여 정부도 많이 달라져야 할 것이며, 민간기업도 많은 변화가 있어야 한다고 생각합니다.

이러한 관점에서 그동안 개발과정에서 파생된 경제력집중 현상에 대하여 올바른 시각과 문제의식을 갖는 것이 필요하다고 생각합니다.

기업규모와 생산비중에 관한 문제

어느 한 기업이 특정한 영역에서 세계적인 대기업으로 성장하기 위해서 생산공장을 대형화하는 것은 국민경제 차원에서 문제될 것이 없다고 생각합니다. 광공업부문에 있어서 30대기업집단의 출하액 비중도 80년대초까지는 계속 증가하여 85년에는 40%까지 달했으나 그이후 감소추세를 보여 89년에는 35%로 낮아지고 있습니다. 이 비율은 대기업이 생산하는 조립 또는 最終材의 價格을 기준으로 하기 때문에 중소기업으로부터 구매하는 부품가액을 고려해서 보아야 할 것입니다.

따라서 진입장벽이 실질적으로 제거되어 공정한 경쟁여건을 통하여 기업규모가 大型化 된다면 문제시될 필요가 없으며 세계적인 대기업과의 경쟁을 위해서도 대형화는 필요하다고 생각합니다.

업무영역 다각화의 문제

대기업이 자기자본능력 범위내에서 위험분산을 위해서 업무영역을 다각화한다고 해서 문제될 것은 없다고 생각합니다.

문제는 외부자금차입이나 계열그룹내의 循環式 상호출자등으로 기업영역을 지나치게 확장하는데 있습니다.

외부차입등에 의한 무리한 기업확장으로 재무구조가 부실하게 된다가나 관련업종 및 계열기업수를 과도하게 확대함으로써 기업집단의 전문성과 국제경쟁력이 떨어진다면 이것은 우려하지 않을 수 없는 것입니다.

현재 계열기업군에 대한 여신관리규정상 他企業 출자시 자기자본 비율에 따라 유상증자, 보유부동산매각 등 자구노력을 규정하고 있는 것이나 공정거래법상 상호출자 또는 출자한도규제를 하고 있는 것도 이러한 취지에서 비롯된 것입니다.

소유구조에 관한 문제

우리나라 30대 기업집단의 소유집중도는 그동안 낮아져 왔지만 현재에도 동일인 및 특수관계인 持分率과 계열회사지분율을 합친 내부지분율은 미국, 일본등 선진국에 비하여 매우 높은 실정입니다.

소유주나 가족관련자의 소유비중을 낮추어야 하는 이유는 높은 주식점유비율을 계속 유지하고서는 자본규모를 계속 증액하기가 곤란하게 되어 외부자금차입에 의존하게 되는 문제를 시정하려는 것입니다. 또한 기업소유분산을 통하여 기업성장 결과에 대한 많은 국민의 참여가 가능할 때 기업성장에 대한 사회적 지지기반이 마련되어 자유기업주의를 성숙시킬 수 있는 정치사회적 기반이 마련되기 때문입니다.

특히 상속·증여세는 稅法의 기본취지대로 공정히 납부해서 기업소유가 當代의 노력없이 고스란히 代代로 세습화되는 것이 아니라는 국민적 인식을 심어주어야 하겠습니까.

'91년 4월 현재 30대기업집단 계열회사 가운데 30%

수준만 공개되어있는 것이 우리의 실정인 바 대기업의 계열기업을 비공개기업형태로 유지하면서 지속적인 확장을 추구하는 것은 많은 부작용을 낳게 된다고 생각합니다.

부채구조 및 자금조달방식에 관한 문제

현재 우리나라 기업의 경우 외부자금의존도가 높아 자기자본비율이 미국, 일본, 대만등 외국의 기업보다 크게 낮은 실정입니다.

따라서 현재의 과다한 부채비율을 줄여 나가기 위해서는 계열소속기업간 상호지급보증에 의한 借入增大方式을 점차 개선해 나가고 기업공개 및 增資, 주식소유분산을 통하여 일반국민의 자본참여를 확대하고 자기자본의 충실화를 기해 나가야 할 것입니다.

그룹집중경영방식의 문제

우리나라 대기업의 경우 기업마다 차이는 있으나 대부분이 「그룹」 중심의 경영관리로 개별회사의 전문적인 독립경영체제가 정착되지 못하고 있는 것이 사실입니다.

대기업집단의 총체적 경영효율을 높이기 위한 계열사간의 협조체제는 개별기업간 독립성과 경쟁을 존중한다는 범위안에서 이루어져야 한다고 생각합니다. 이러한 취지에서 계열기업군내의 모든 자금, 인력, 내부거래 등을 종합관리하는 방식은 점차 개별기업별 독립성과 전문성을 발휘하도록 하는 경영체제로 전환하는 것이 필요하다고 생각합니다. 아울러 치열한 국제경쟁하에서 전문경영인의 창의성을 존중하는 것은 국민경제 전체의 효율을 높일 뿐아니라 소유주의 이익과도 부합된다고 생각합니다.

독과점적 거래행위에 관한 문제

자유경쟁질서의 확립을 위해서는 대기업이 우월적 지위를 남용하여 경쟁기업 또는 하도급 기업에 대한 불공정거래행위를 한다거나, 그룹소속 계열회사간의 부당한 내부거래를 통하여 대기업 집단에 속하는 기업은 불합리하게 보호하거나, 자본력을 남용하여 고유중소기업분야에 진출하는 것은 바람직하지 않다고 생각합니다.

정부의 역할과 기업의 대응노력

정부의 역할

경제력집중문제는 기본적으로 충격적인 조치나 또다른 규제를 통해서 해결될 수 있는 것이 아니고 무엇보다도 민간기업 스스로의 자기혁신노력에 의해서 이루어져야 한다고 생각합니다.

정부는 경제력집중완화를 유도하기 위하여 공정거래제도나 稅制와 세정 및 금융등 제도적 환경과 여건을 조성하는데 중점을 두고자 합니다.

이를 위하여 대규모 기업집단의 우월적 지위남용행위와 불공정한 내부거래 등을 효과적으로 규제할 수 있도록 공정거래제도의 운용을 강화해 나가고자 합니다.

또한, 소유분산을 촉진해 나가기 위해 상속세, 증여세의 운용을 강화하면서 계열기업간 내부거래에 대한 課稅도 철저히 기하겠으며 자본시장의 육성을 통하여 기업의 공개와 소유분산이 원활히 추진될 수 있는 환경을 조성해 나갈 것입니다.

우리나라 금융기관이 채권보전만을 목적으로 系列内の 他會社의 지급보증을 요구하여 개별기업의 독립성과 책임경영체제 확립을 어렵게 하는 잘못된 관행은 시정되어야 할 것입니다.

여신관리제도나 공정거래제도상의 대기업계열관리도 개별기업별 경영이 정착되면 불필요하게 될 것이며, 이경우 계열기업관리에 대한 업계의 불만도 저절로 해소될 것으로 생각합니다.

기업 스스로의 변화 노력

많은 대기업들이 대내외 환경변화에 대응해서 이미 자기변화를 시작했거나 변화를 모색하고 있는 것으로 알고 있습니다.

이는 국제화, 자율화 추세에 대응하여 기업자체가 존립 발전하기 위해서 필요한 과제로 인식해야 될 것입니다. 이웃 일본의 기업들이 기업소유의 분산과 기업경영

의 전문성· 창의성을 극대화하는 토대위에서 국제경쟁에 있어서 우위를 유지하고 있는 점에서 우리는 많은 것을 배워야 된다고 생각합니다.

앞으로 우리의 기업들은 소유분산과 전문경영체제를 발전시켜 나감으로써 자유기업주의에 대한 국민의 폭넓은 지지기반이 정착되도록 노력해야 한다고 생각합니다.

또한 모험적 기술개발투자를 확대하고 기업내 기술자, 전문경영인 및 기능인력의 창의적 노력을 고취하여 기술혁신과 생산성 향상을 주도하며, 국경과 이념대립이 없어진 전세계를 무대로 신시장을 개척하고 정보화시대를 주도하여 나아가 할 것입니다.

그리고 대기업이 중소기업에 대한 기술지도, 안정적 판로제공은 물론 시장정보제공등을 통하여 관련중소기업과의 공동발전을 이룩할 수 있도록 해야 할 것입니다.

아울러 협소한 국토자원의 효율적 이용은 물론 철저한 산업공해방지를 통하여 기업성장과 국민생활의 질적향상이 서로 상충되는 것이 아니라 보완관계에 있다는 인식이 뿌리내릴 수 있도록 모든 기업인들이 노력해주시기를 기대합니다.

맺는말

이제는 경쟁과 자율에 의하여 민간기업의 창의력이 최대한 존중되는 시장원리에 의해 경제가 운영되어야 할 때입니다.

정부가 모든 것을 결정하고 주도하던 시대는 지나가고 있습니다. 따라서 경제의 자율화 개방화에 맞게 정부의 역할과 기능이 달라져야 하며 각종 제도와 행정방식도 재정비되어야 할 것입니다.

경제력집중 문제도 시간이 지나감에 따라 점차 개선되어 나갈 것이라고 생각됩니다만 국제화·전문화·정보화등 급변하는 여건변화에 능동적으로 대응해 나가기 위해서는 시간을 단축하는 노력이 있어야 할 것으로 생각합니다. ◆

피땀흘려 이룬경제 과소비로 무너진다.