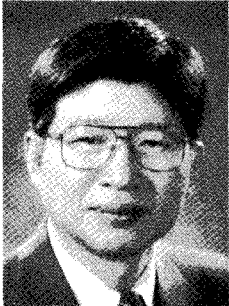


기업구조조정과 정책과제



정갑영

연세대 경제학과 교수

1. 서론

경제위기를 해소하기 위한 정책과제의 하나로 대기업의 구조개혁이 주요한 현안으로 등장하고 있다. 대기업은 그동안 우리 경제의 고도성장에

견인차 역할을 해 왔던 것이 사실이다. 그러나 최근의 경제위기를 불러온 근본적인 요인의 하나로서 대기업의 과도한 차입경영과 무차별적인 영역확장이 지적되고 있기 때문에, 재벌의 개혁에 대한 사회적 요구가 그 어느때 보다도 강하게 표출되고 있다. 또한 오랫동안 누적된 정경유착과 소수 대주주의 전횡 및 불투명한 경영관행도 재벌에 대한 부정적인 시각을 확산시켜 왔으며, 이러한 사회정서가 대기업의 구조개혁에 대한 필요성을 뒷받침하고 있다. 실제 IMF 사태 초기에는 위기관리에 미숙했던 정부부문이 개혁과 구조조정의 핵심대상으로 논의 되었으나, 시간이 흐르면서 이제는 대기업이 더욱 중요한 개혁대상으로 등장하고 있는 것 같다.

이러한 배경에서 등장한 정부의 대기업에 대한 구조조정과 개혁정책은 매우 광범위하게 여러 분야에서 연일 봇물처럼 쏟아져 나오고 있다. 대기업간의 '빅딜'로 부터 시작하여 총수의 사재(私財)출연, '국민에게 감동을 주는' 구조개편이 거론되다가, 계열기업을 5~6개 내외로 축소조정해야 한다는 지적도 나왔다. 또한 상호지급보증의 해소와 M&A(인수합병)의 허용, 금융기관과의 재무구조 개선 약정도 이루어졌고, 사외이사와 감사제도의 도입, 소액주주의 권한강화와 경영의

투명성을 높이는 제도개선도 이루어지고 있다. 대선이 끝난 후 불과 2~3개월 사이에 재벌의 구조적 변혁을 촉진하는 '빅 뱅'이 많은 부문에서 추진된 셈이다. 정부에서는 이러한 개혁정책이 원안대로만 추진된다면 대기업의 구조개혁은 큰 사회적 비용을 지불하지 않고서도 단기에 추진될 수 있다고 생각하는 것 같다.

실제로 이와 같은 정책방향은 우리 대기업이 안고 있는 취약한 재무구조와 선단식 경영의 폐해, 불투명한 경영관행을 시정하기 위하여 불가피하게 추진되어야 할 과제이다. 고도성장의 화려한 빛에 가려져 널리 인식되지 못했던 폐해가 경제위기와 더불어 심각한 개혁과제로 부상하였으니 재벌의 개혁은 너무나 당연한 과제이다. 물론 높은 금리와 환율로 경영환경이 크게 악화된 시점에서 구조조정이 추진되어야 한다는 난관이 있지만, 국민경제의 건전성을 회복시키기 위해 더 이상 미룰 수 없는 핵심과제임에 틀림없다.

그럼에도 불구하고 재계와 일부 전문가들은 정책의 추진방식에 회의적인 시각을 가지고 있다. 단기에 정리할 수 없는 미래의 개혁과제와 재무구조 개선을 시간에 쫓겨 졸속으로 추진하고 있다는 지적도 많다. 정권이 바뀔 때마다 되풀이 되었던 통과의례로 끝나지 않겠느냐는 시각도 있다. 더 나아가 기업보다도 오히려 효율성이 크게 낮은 정부나 은행이 과연 기업의 구조조정을 주도할 수 있겠느냐는 비판적인 시각이 많다.

다른 한편에서는 정부부문의 개혁도 지지부진한 상황에서 과연 기업이 개혁의 핵심대상이 될 수 있겠느냐는 논란도 있다. 고금리로 인하여 국내의 산업기반이 붕괴되는 시점에서 대기업의 구조개혁이 거시경제 전반에 어떤 영향을 미칠 것인가

가에 대한 우려도 있다. 또한 기업의 구조개혁과 그 이후에 나타날 산업조직에 대한 철학과 비전이 결여되어 있기 때문에 구조개혁의 목표가 분명치 않다는 지적도 있다. 특히 현재의 기업구조형성에 가장 큰 영향을 미치고 있는 금융개혁이 추진되지 않는 상황에서 은행이 주도하는 기업의 개혁에 대한 효율성과 실효성에 많은 의문이 제기되고 있다.

따라서 새 정부의 대기업정책이 불행한 과거의 전철을 밟지 않기 위해서는 무엇보다도 먼저 정책 자체의 '구조조정'이 절실히 필요한 것 같다. 특히 정책이 추진하고자 하는 목표와 함께 정책의 우선순위를 설정하고, 효율적이고 체계적으로 추진할 수 있는 방안을 설정해야 하며, 정부와 시장이 담당해야 할 역할도 명확히 구별되어야 할 것이다. 또한 기업의 구조개혁을 촉진시킬 수 있는 주변환경을 정비해야 하며, 현재의 경제위기를 타개할 수 있는 거시경제적 목표와 상충되지 않는 조율도 필요하다. 다시 말하면 오늘의 기업조직을 형성시켜 준 제도적 유인과 시장의 동기를 분석하여, 정책목표를 달성할 수 있는 동기구조(motivation structure)를 제도적으로 개선시켜 주는 것이 가장 시급하다. 나아가 글로벌 경쟁에서 살아남을 수 있는 기업의 모습을 제시하고, 국민이 공감할 수 있는 친기업 문화를 형성하여야만 할 것이다.

이러한 관점에서 본고는 최근의 구조조정 논의를 요약하고, 향후 정책의 기본방향과 추진과제를 살펴보고자 한다.

2. 대기업 개혁정책의 과제

새 정부가 보는 대기업의 구조조정은 선단식 경영과 다각화 구조를 철폐하고, 재무구조를 개선시키며, 경영의 투명성을 제고시키는데 핵심이 모아지고 있다. 기본적으로 재벌을 중심으로 한

대기업은 비효율적인 선단식 경영체계를 유지하고 있고, 복잡한 상호지급보증체도를 통하여 시장에 신축적인 구조조정을 효율적으로 진행시킬 수 없다고 파악하고 있는 것 같다. 또한 소수 대주주를 중심으로 대다수인 소액주주의 이익과는 무관하게 의사결정에 전횡을 행하고 있기 때문에 불투명한 경영행태가 지속되고 있다고 평가하고 있다.

이러한 배경하에서 정부가 추진하고 있는 기업구조조정의 추진현황은 <표 1>과 같이 요약될 수 있다. 이와 같은 대기업의 구조조정 정책이 효율적으로 추진되기 위해서는 우선 정책이 추구하는 기본적인 철학과 비전이 먼저 설정되어 있어야 한다. 다시 말하면 단기적으로 우리 경제가 현재 위기를 어떻게 극복하고, 이 과정에서 대기업은 어떤 역할을 해야하며, 이를 위해 구조조정은 어떻게 추진되어야 한다는 청사진이 먼저 제시되어야 한다.

그러나 최근의 구조조정 정책은 이러한 비전이 결여되어 있는 것 같다. 예를 들어 대기업 구조조정 이후에 우리의 산업조직은 어떤 형태로 유지되어야 하고, 대기업과 중소기업의 역할분담이 어떻게 이루어져야 하는가에 대한 청사진이 없다. 또한 시장경제를 외치면서도 일부에서는 반시장적 정부개입이 일반화되고 있고, 자율적인 구조조정을 얘기하면서도 재벌구조에 대한 인위적인 개입정책이 자주 거론되고 있다. 고금리를 내리는 것이 가장 중요한 정책목표로서 거론되면서도 기업구조조정에서는 자금배분의 왜곡과 과다한 수요를 유발시키는 정책이 동시에 추진되고 있다.

따라서 기업과 은행, 정부가 어떤 관계속에서 "민주적 시장경제체제"를 운용해야 하는지에 대한 철학이 제시되고, 이러한 체제내에서 대기업 정책이 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 대기업 정책의 기본방향이 설정되어야 한다.

〈표 1〉 대기업의 구조개선 추진현황

지배·경영 구조의 개선	경영 투명성 제고	<ul style="list-style-type: none"> · 결합재무제표 조기도입 · 외부감사인과 회계관계인 책임강화 · 회계기준의 국제화, 공시제 강화 · 불성실 공시에 대한 규제 강화
	경영감시 기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 사외이사 의무화, 사외감사 권고 · 대표소송권 등 소액주주 권한 강화 · 누적대표제 도입
재무·구조의 개선	상호채무 보증해소 및 금지	<ul style="list-style-type: none"> · 신규보증금지 · 상호보증 완전해소 추진 · 대기업-주거래은행의 재무구조개선 약정체결
	기업 인수·합병의 원활화	<ul style="list-style-type: none"> · 외국인에 대한 M&A 제한 완화 · 의무공개매수제, 출자총액제한 완화 · 자사주 한도확대(유상증자제한 완화) · M&A의 경우 기업결합규제 완화 · 자본시장 전면개방
구조 조정의 활성화	부실기업 정리 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 회사정리·화의·파산 등 퇴출절차 개선 · 회사정리와 화해시 부실 경영책임 강화 · 부실기업 정리회사 설립 · 기업도산 전담 법원 설립 추진
	구조 조정에 대한 체제지원	<ul style="list-style-type: none"> · 자산처분관련 세감면 · 양도차액에 대한 세금감면 등 · 기업결합규제 완화 · 사업교환시 각종 세제 혜택

첫째, 구조조정에서도 시장지향적 정책이 일관성있게 적용되어야 한다. 이것은 거시적 차원에서 경제적 의사결정에 정치논리를 배제하는 것과 미시적 차원에서 시장 인센티브를 통한 구조조정이라는 두 요소를 모두 포함하고 있다. 또한 기업의 자율성을 최대한 보장하고, 경영성과가 시장과 주주에 의해서 감시되는 모델을 정립시키는 것을 말한다. 정부는 시장개입을 지양하고, 오히려 시장을 조성해 가는 역할을 담당해야만 한다.

시장지향적 정책을 추진하기 위해서는 우선 기업의 본질적 속성을 이해하는데서부터 출발해야 한다. 기업은 시장의 항상 '주어진 여건' 속에서

이윤을 추구하는 조직이다. 사회윤리를 먼저 고려하는 집단도 아니며, 그렇다고 비윤리적인 조직도 아니다. 정치인이 정권을 잡기 위해 노력하듯, 기업도 이윤을 늘리는데 전력할 뿐, 그 이상도 그 이하도 아니다. 그러한 기업활동이 결국 국민경제를 뒷받침하는 것이 바로 시장경제의 핵심이다. 현재의 기업조직은 주어진 오늘의 현실속에서 가장 '효율적'으로 살아남기 위해 시장에서 만들어진 모습 그대로라는 것을 먼저 인식해야만 한다.

계열기업을 몇 개로 하고, 전문화를 어떻게 추진하는가 하는 사업구조의 조정도 시장에서 자율적으로 결정되어야 할 문제이다. 기업은 어떤 경우에도 시장의 치열한 경쟁속에서 생존해나가기 위해 스스로의 구조조정을 추구할 수 밖에 없는 존재이다. 구조조정이 미흡하면 규제완화를 통해 시장경쟁을 촉진시키고, 시장의 규율을 강화시키는 정책을 도입해야 한다. 시장경쟁의 경험이 전혀 없는 정부가 불확실한 미래를 무책임하게 예측하여, 시장에서 결정되어야 할 기업의 조직에 미리 어떤 목표를 설정하는 것은 바람직하지 않다.

둘째, 효율성과 경쟁력을 가장 중시하는 구조정책이 강조되어야 한다. 글로벌 경쟁에서 국가의 경쟁력은 결국 자국기업의 경쟁력에 의해서 결정되기 때문에, 구조조정의 핵심이 대외경쟁력의 강화에 있어야 한다는 것은 재론할 여지가 없다. 그러나 이러한 명제에도 불구하고, 실제 추진과정에서는 자율적인 시장의 원칙과 효율성이 강조되어야 할 분야에서 오히려 분배나 형평을 중시하는 정책이 더 강조되는 경우가 너무나 많다. 효율성에 우선순을 둔 정책만이 기업의 경쟁력을 회복시키고, 장기적인 고용창출을 가능하게 할 수 있다.

셋째, 경제위기의 극복이라는 거시경제적 목표와 세계기업으로 성장해야 하는 글로벌 전략이

조율된 구조조정이 실시되어야 한다. 특히 기업 문화의 선진화 차원에서 기업경영의 투명성 확보와 재무제표의 국제화는 더욱 강화되어야 하고, 소유주와 경영자, 채권자의 관계나 전문경영체제 등 세계적 대기업을으로서 우리 기업이 지향해야 할 모형이 제시되어야 한다. 기업의 소유와 지배 및 경영구조를 규정하는 구조는 각국의 문화와 사회적 환경에 적합하게 발달되어야 한다. 소유에 대한 집착이 강하고, 전문경영자 시장이 취약하며, 근로자의 경영참여에 대한 욕구가 강한 우리 문화에 미국형 기업구조를 단순히 이식시키는 것은 바람직하지 않다.

기업의 구성원은 물론 사회가 적극적으로 수용할 수 있는 기업구조가 형성되어야만 우리 기업에 대한 국민적 신뢰가 형성되고 반기업 문화도 해소될 수 있다. 우리 국민의 우리 기업에 대한 신뢰가 약할 때, 외국으로부터의 신뢰도는 더 말할 나위가 없다. 대기업에 대한 부정적 시각이 해소되지 않는 한, 규모가 크다는 것만으로도 규제를 당연시하는 국민정서를 바꿀 수도 없다. 따라서 우리 사회에 적합한 한국적인 기업구조를 정착시켜 기업이 시장경제의 핵심으로 자리매김할 수 있는 친기업 문화의 형성에 정부가 앞장서야 한다. 이를 위해서는 우리 사회에 적합한 기업구조의 선진화 모색과 함께 대기업 스스로의 자율적인 노력이 동시에 이루어져야 한다. 대기업의 구조조정과 거시경제목표를 조화시키는 것도 중요하다.

3. 구조조정을 위한 환경개선

첫째, 기업의 구조조정을 원활히 추진하기 위해서 가장 먼저 해결되어야 할 환경의 개선은 금융부문의 시장기능 회복이다. 금융이 관치의 그늘에서 벗어나지 못하고, 제 기능을 수행하지 못하면 어떤 기업의 구조조정 정책도 성공할 수 없

다. 금융은 구조조정을 이끌어 가는 시장의 인센티브를 결정하는 핵심요소이기 때문이다. 현재와 같이 경제의 구조조정이 긴박한 상황에서도 부실기업에 대한 구제금융이 특혜적 수준에서 지속되는 관행은 경쟁력있는 기업만을 생존시켜야 하는 구조조정의 틀을 송두리째 흔들어 놓는 발상이다. 이는 불필요한 자금수요를 증대시켜 고금리를 유지시키고, 우량기업의 비용으로 부실기업을 지원하며, 금융기관을 부실화시키는 엄청난 사회적 비용을 유발시키고 있다.

정부는 우선 부실한 금융기관을 구조조정해야 하고, 모든 부실기업에 대해 금융기관이 스스로 시장원리에 따라 자율적인 판단으로 여신을 결정하는 제도를 정착시켜야 한다. 나아가 정부의 영향력하에서 독립하여 전문적인 기업성을 회복하고, 경영책임제도를 정립하여야 한다. 정부는 대기업에 경영의 투명성을 요구하기에 앞서 금융권이나 공기업부문부터 우리 기업에 가장 모범적인 지배구조와 경영관행을 정착시켜야 한다. 은행의 자율성과 전문성이 회복된 후에야 은행이 기업에 대해 올바른 채권자의 역할을 할 수 있다. 또한 은행이 정부의 대리인 역할을 벗어나야만 대기업에 대한 통제기구로서 제 역할을 할 수 있으며, 기업의 재무구조 개선에도 적극적인 역할을 할 수 있게 된다.

둘째, 대기업의 구조조정을 촉진하기 위해서는 정부와 공공부문의 구조조정이 선도적으로 실시되어야 한다. 민간기업은 실제 시장에서 치열한 경쟁에 직면해 있기 때문에 정부정책에 관계없이 스스로 구조조정을 실시하지 않고서는 생존하기 어려운 경우가 많다. 그러나 공기업은 대부분 시장에서 독점적 지위를 확보하고 있고, 실제 주인인 국민의 감시기능도 미약하여 비효율적인 경영 성과를 나타내고 있는 경우가 많다. 또한 지배구조가 전근대적이어서 사장의 임면과 경영책임의 부여, 경영진에 대한 견제와 감시기구가 미흡하

고 대부분 정치적 영향력에 의해서 비효율적이고 관료적인 의사결정이 이루어지고 있다.

따라서 정부가 민간기업의 구조조정을 추진하기에 앞서 공공부분의 과감한 구조조정을 먼저 실시할 수 있어야 한다. 먼저 공기업부분을 과감히 민영화시키고 이 과정에서 민간기업에 모범이 될 수 있는 소유와 지배구조를 정착시켜야 한다. 공공성이 커서 민영화시킬 수 없는 사업에 대해서도 소유와 경영을 분리하여 철저한 경제논리에 의해 경영책임과 감시 및 견제기능을 부여하는 바람직한 기업구조의 모형을 정립시키는 것이 필요하다. 또한 바람직한 대기업-중소기업의 관계, 기업-은행의 관계, 재무구조 및 경영구조의 선진화 등 정부가 추진하는 정책목표를 공기업부분을 통해 시범적으로 보여주어야만 할 것이다.

이를 통해 정책의 대외적 신뢰성을 확보하고, 우량 공기업의 해외매각을 통한 외채문제의 해결을 기대할 수 있으며, 민간기업에 대한 선도적 모델을 제시하여 기업의 구조조정을 촉진하는 계기도 만들 수 있을 것이다.

셋째, 기업의 구조조정을 가장 활발하게 촉진시키는 요인은 정부의 개입이 아니라 시장의 경쟁이다. 기업은 경쟁속에서 살아남아야 하는 조직이기 때문에 시장경쟁이 가장 바람직한 구조조정의 결과를 가져온다. 재벌정책이 성공하려면 주변여건을 개선하여 재벌이 시장의 인센티브에 따라 움직이도록 해야하며 정부가 직접 개입하는 방법으로는 곤란하다. 금융과 증권시장을 통해서 경영부실을 책임지게 하고, 규제완화를 통해서 경쟁을 치열하게 만들어야 한다. 고금리가 지속되고 시장경쟁이 치열한 상황에서 정부지원이 없다면 그 많은 계열기업을 어떻게 거느릴 수 있겠는가.

따라서 정부는 각종 행정규제와 진입규제 및 수입경쟁으로부터 보호받는 모든 산업부문에 대한 규제를 혁파하여 시장경쟁을 활성화시키는 정

책을 추진해야 한다. 정부정책의 오류는 많은 경우에 시장보다 정부가 더 효율적인 성과를 가져오고, 규제완화는 오히려 시장질서를 혼란시킨다는 인식에서 비롯된다. 그동안 규제가 많은 산업일수록 경쟁력은 취약했고, 국제적 경쟁력이 없는 국내기업을 보호한 결과가 엄청난 사회적 비용을 유발했던 것을 직시해야 한다. 또한 규제와 보호는 많은 산업에 특혜적 이윤을 보장해주어 진입에 따른 프리미엄을 유발했고, 이것이 곧 기업의 다각화에도 기여해왔다. 따라서 규제의 만연은 오늘의 재벌구조를 형성시킨 또 하나의 동인이 되어왔던 것이다.

30대 기업집단을 대상으로 운용되고 있는 공정거래법규도 이번 기회에 재검토되어야 할 것이다. 상위 5대 기업집단과 30대 집단과의 규모 격차가 엄청나게 크고, 30대 집단중 G인 10개 그룹이 법정관리나 화의, 협조유자를 받고 있는 상황에서 과연 30대 집단을 대상으로 경제력 집중과 독과점 규제를 실시해야 되는가는 재평가되어야 한다. 또한 상위 5대 집단 마저도 국제적 관점에서는 아직도 큰 규모가 아니라는 사실을 감안하면, 20~30대에 속하는 그룹들에 대한 규제와 감독은 글로벌 체제에서 적합하지 않다.

4. 맺음말

대기업의 개혁은 정부가 직접 개입하여 단기에 해결될 수 있는 과제가 아니다. 정부는 우리 경제의 새로운 비전을 제시하고 시장경제의 모델속에 대기업의 역할과 모습에 대한 사회적 합의를 이끌어낸 이후, 이러한 목표 실현에 필요한 구조개혁을 체계적으로 일관성있게 추진해야 한다. 우리 경제가 시장경제의 기본철학을 존중하는 한 모든 기업에 대한 정책은 당연히 시장지향적 동인이 기본이 되고, 효율성과 경쟁력 제고가 가장 중요한 목표로 선택되어야 한다. 일시적 여론에

밀려 반시장적 논리나 정부의 행정력으로 인위적인 구조조정을 유도하는 것은 실질적인 효과를 기대할 수 없고 또다른 왜곡을 불러올 뿐이다. 위기상황에서 거시경제정책의 목표와 조화를 유지하면서 기업정책의 우선순위를 선택하는 것도 매우 중요하다.

새 정부가 해야 할 대기업정책의 핵심은 기업 경영의 투명성과 시장경쟁을 촉진시키는 일이다. 이는 시장이 해결해줄 수 없기 때문이다. 소수가 적은 지분으로 모든 경영권을 장악하는 것은 바람직하지도 않고 비효율적이다. 우리 사회에 팽배해 있는 반 재벌문화도 바로 이러한 경영체제

에서 비롯된 것이다. 나아가 우리 문화에 적합한 새로운 지배구조를 모색하고, 소유와 경영이 분리된 전문경영체제와 경영에 대한 내·외부적 통제능력이 강화된 선진화를 추구해야 할 것이다.

기업의 구조조정은 금융의 자율화와 정부규제의 철폐가 동시에 이루어져야만 성공할 수 있다. 은행이 기업성을 회복하고 치열한 시장의 경쟁과정을 통해 구조조정이 이루어질 때 가장 바람직한 결과를 가져온다. 특히 금융기관의 자율성과 전문성을 회복시켜 기업에 대한 채권자로서의 견제와 통제를 효율적으로 수행할 때, 기업경영의 투명성과 재무구조의 개선에 기여할 수 있다. ■

한국 공정 경쟁 협회는 이런 일을 합니다

발족

민간업계의 자율적인 공정경쟁 질서 확립을 도모하고, 공정거래 정책에 관한 대정부건의 등 업계와 교량 역할을 수행할 민간 단체의 필요성이 업계와 정부에서 제기되어 '94년 11월 18일 대한상공회의소, 전국경제인연합회, 한국무역협회, 중소기업협동조합중앙회 등 경제 4단체와 주요 기업체 대표들이 중심이 되어 협회 설립 발기위원회를 구성, '94년 11월 23일 창립총회를 통하여 사단법인 한국공정경쟁협회를 발족하였습니다. 한국공정경쟁협회는 회원 총회와 이사회를 중심으로 운영되며, '94년 11월 28일 헌관식을 한 후 업무를 시작하였습니다.

주요사업

- (1) 공정경쟁관련 출판 및 홍보사업 • 공정거래제도 해설집 발간 • 공정거래심결집 발간 • 배포 • 기타 각종 자료 발간
- (2) 공정거래제도에 관한 이해 제고 • 교육 연수 (강좌, 설명회 등) • 세미나 개최 • 상담사업
- (3) 공정거래 관련 동향과 정보서비스 사업 • 정보지 월간 「공정경쟁」 발간 • 배포 • 기타 공정거래위원회의 각종 제도와 정책 운용 방향에 관한 정보 제공
- (4) 공정거래법 자율준수 프로그램 개발 • 자율준수 프로그램 개발 및 재정지원 • 프로그램의 보급사업
- (5) 회원의 권익 보호 및 공정거래제도 개선 사업 • 회원의 권익 보호를 위한 건의 • 외국의 공정거래제도 동향 연구
- (6) 공정경쟁 제약 및 규제의 완화 • 경쟁 추진을 제한하는 각종 제도 개선 • 경쟁 라운드에의 사전 대비

'98년도 주요사업

- (1) 공정거래법 주요내용과 운용 방향을 포함한 공정거래제도에 관한 교육 및 연수
- (2) 공정거래 제도에 관한 논문, 심결의 내용 분석, 경쟁정책에 관한 학계 · 재계 등 각계의 논문 및 해외 동향 등을 수록한 월간 「공정경쟁」지 발간
- (3) 공정거래법에 관한 해설집 발간