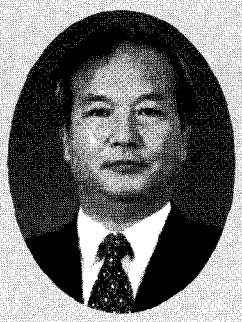
경제력집중의 완화를 중심으로



윤 보 옥
인하대 법과대학 학장

1. 서론

1999년 기묘년이 시작되었다. 오는 4월 1일로 한국에서 공정거래제도가 도입·시행된지 만 18년이 된다. 이 제도는 「자유시장경제를 지향하는 우리 나라에서 기업들이 지켜야 할 규범을 설정한 것으로 정부가 기업의 활동에 직접적으로 개입하지 않고 기업들이 시장에서 자신의 창의와 책임하에서 선의의 경쟁을 함으로써 기업 자신은 물론 일반소비자들의 이익을 증진하고 국민경제 전체가 생동력있고 균형적인 발전을 이룩할 수 있도록 하려는 것[1]」이다.

과거 공정거래법의 시행 10년을 맞이하여 「이제 뿌리를 깊숙히 내리고 터전을 잡았다고 할까요. 그 줄기와 가지를 제대로 키워 자유시장경제질서가 경제헌법으로서의 기능을 제대로 수행토록 해야지요. 선진국에 비해 짧은 역사지만 사기세일, 변칙할인판매 등과 같은 불공정행위규제, 대기업의 하도급체에 대한 횡포단속 등을 통해 나름대로 성과를 거두었다고 봅니다. 그러나 아직 만족스러운 수준은 못됩니다[2]」라고 당시의 최수병 공정거래위원장은 그 공과를 평가하였다. 이러한 평가는 우리 경제가 IMF 체제에 들어간지 2년째 되는 현 시점에서도 그대로 타당하다고 생각된다.

정치적 민주화는 제쳐두고 적어도 경제성장에 있어서는 세계의 모범국이던 한국이 1997년 12월 3일 굴욕적이게도 IMF 관리체제에 들어가면서 국내 재벌그룹 오너 대주주들의 독단적인 경영행태 등 기업지배구조(corporate governance)의 개선을 포함, 소위 「재벌개혁」을 촉구한 것으로 확인되었다.[3] 정부 고위관계자는 1997년 12월 2일 「IMF가 재벌들의 차입금 의존 경영행태를 자세히 문의한 후, 한국정부가 재무구조 개선책과 기업지배구조 개혁방안을 제시토록 촉구했다」고 말했다. 이 관계자는 IMF가 재벌오너 위주의 기업지배구조 때문에 경영효율이 급격히 떨어지고 있다고 지적, 소액주주의 권한 강화 등 대안을 제시했다고 말했다.[4] IMF위기와 함께 출범한 현 정권의 실세들 사이에서 "재벌=환란의 배후"라는 등식은 자연스럽게 형성되어 있는 것[5] 같다.

1) 이규억, 「경제윤리확립 대기업 앞장서야」, 중앙일보, 1991. 3. 17, 7면.
2) 최수병 공정거래위원장과 양재찬 기자의 일요 인터뷰, 중앙일보, 1991, 3, 31.
3) 조선일보, 1997, 12, 3, 12면.
4) 조선일보, 1997, 12, 3, 1면.
5) 동아일보, 1998, 10, 26, B1면.

5대 재벌그룹의 빅딜을 포함하여 기업의 구조조정 작업이 한창 진행되고 있는 시점에서 공정거래위원회가 제시한 공정거래정책방향[6]을 보면, 첫째 대기업의 바람직한 구조조정방향은 1998년 2월 6일 정부와 대기업간에 합의된 5대 개혁과제, 즉 ① 기업경영의 투명성 제고, ② 상호채무보증의 금지, ③ 재무구조의 획기적 개선, ④ 핵심부문의 설정과 중소기업과의 협력강화, ⑤ 지배주주와 경영자의 책임강화 등을 위하여 공정거래위원회는 대기업이 자발적으로 조속히 구조조정을 추진해 나가도록 구조조정을 가로막는 각종 제도를 개선하는 한편 시장원리에 부합되지 않는 대기업 집단의 경영행태를 시정해나가고, 둘째, 부당내부거래관행을 차단함으로서 대기업 집단이 경쟁력있는 기업 위주로 핵심역량을 강화하는 동시에 한계기업은 조속히 퇴출시키도록 함으로써 기업의 조속한 구조조정을 뒷받침하고, 상호채무보증도 법에 정해진 일정에 따라 차질없이 해소되도록 철저히 점검해 나가며, 셋째, 독과점 시장구조의 개선을 통해 경쟁적 시장구조를 조성함으로써 시장의 압력에 의해 대기업 스스로 핵심부문 위주의 구조조정이 이루어지도록 하는 것이다. 이 모두가 당면한 중요 정책목표라고 생각된다. 여기서 필자는 공정거래위원회가 특히 역점을 두어야 할 과제로 경제력집중의 완화를 들고 싶다.

2. 경제력집중의 완화

한국의 대규모기업집단은 재벌이라는 명칭으로 더 잘 알려져 있다. 법률적으로는 대규모기업집단이라는 용어를 사용하고 정부도 공식적으로는 대규모기업집단이라는 용어를 사용하지만 언론이나 학계에서는 재벌이라는 용어를 더 많이 사용하고 있다. 일반국민들은 대규모기업집단이라는 용어에 대해서는 오히려 생소해하며 재벌이라는 용어에 더 익숙해 있다.[7]

한국재벌의 경제력집중 현황을 보면, 전 산업 또는 제조업부문과 같이 광범위한 경제영역에서 일정한 수의 대기업이 차지하는 비중으로 정의되는 일반집중(aggregate concentration)은 〈표1〉[8]에서 보는 바와 같이 30대 기업집단의 국민경제상의 비중은 1993년 이후 증가추세에 있으며 1995년말 기준으로 광공업 출하액의 40.7%, 부가가치의 40.2%, 유형고정자산의 44.0%, 종업원수의 18.0%를 점유하고 있다.

<표1>

(단위:%)

구 분	'92	'93	'94	'95
- 출하액	39.7	38.1	39.6	40.7
- 부가가치	35.9	33.5	36.9	40.2
- 유형고정자산	44.5	42.1	45.0	44.0
- 고용	17.5	16.6	17.7	18.0

* 자료 : KDI가 통계청의 광공업 통계를 이용하여 산출한 것임(공정거래위원회)

시장집중(market concentration)은 특정시장(산업)에서 선도적 위치에 있는 대기업의 시장점유율로 정의되며 흔히 시장의 독과점도를 나타내는 대리지표로 활용되는데, 이 시장집중에 있어서 30대 기업집단은 막대한 경제력을 바탕으로 주요시장을 독과점

6) 「구조조정기의 경제법 현안 과제」에 관하여 1998. 10. 16. 개최된 한국경제법학회의 학술세미나에서 전윤철 공정거래위원장의 「구조조정기의 공정거래법 운용방향」에 관한 기조연설 자료, 6~7면 ; 공정거래위원회, '98 국정감사 요구자료(1998. 11), 867면.

7) 최정표, 「대기업정책 : 지난 성과와 향후 과제(Ⅱ)」, 1998년판 공정거래백서, 176면.

8) 공정거래위원회, '98 국정감사 요구자료(1998. 11), 387면.

하여 자원의 효율적 배분 및 국민경제의 균형발전을 저해하고 있으며, 시장지배적 사업자 지정품목 중 30대 기업집단이 생산하는 품목의 비중이 〈표2〉[9]에서와 같이 60%대를 유지하고 있다.

<표2>

구 분	'96	'97	'98
- 전체(A)	140개	129개	128개
- 30대(B)	90개	92개	85개
B/A(%)	64.3	71.3	66.4

그리고 특정기업이 발행한 의결권주식의 소유분포를 나타내며 기업지배구조와 관련하여 흔히 논의되는 이슈인 소유집중(ownership concen-tration)에 있어서도 30대 기업집단의 내부지분율이 〈표3〉[10]에서와 같이 40%대를 계속 유지하고 있으며, 반면에 기업공개비율은 〈표4〉[11]에서와 같이 감소추세에 있다.

<표3>

(단위:%)

구 분	'93.4	'95.4	'97.4	'98.4
- 내부지분율	43.4%	43.3%	43.0%	44.5%
· 동일인	4.1%	4.9%	3.7%	3.1%
· 특수관계인	6.2%	5.6%	4.8%	4.8%
· 계열사	33.1%	32.8%	34.5%	36.6%

<표4>

구 분	'93.4	'95.4	'96.4	'97.4	'98.4
- 회사수기준	27.7	27.6	25.6	22.6	23.1
- 자본금기준	56.9	63.1	62.0	59.6	57.2

1995년 4대 재벌의 총자산을 합하면 나머지 26대 재벌의 총자산을 합한 것보다 크다. 네번째 규모의 대우는 다섯번째 규모의 선경에 비하여 2.16배의 총자산을 보유하며 4대 재벌의 평균자산은 30대 재벌의 평균자산에 비하여 3.91배이다. 4대 재벌의 비중은 부가가치 혹은 매출액을 기준으로 하면 더욱 크다.[12]

외국의 경우 우리 나라와 같은 경제력 집중현상이 없으며, 또한 30대 대규모기업집단 지정제도도 없어 비교할 수 있는 자료는 없으며, 다만 한국은행의 「기업경영분석」 자료를 기초로 하여 간접적으로 비교한 재무구조는 〈표5〉[13]에서와 같이 취약한 것으로 나타났다.

<표5>

(단위: %)

구 분	제조업평균	30대	미국	일본	대만
-자기자본비율	19.0	16.2	38.5	32.6	53.9
-부채비율	426.0	518.9	159.7	206.3	85.7

주) 한국은 '97년말, 미국등은 '95년말 기준임
(자료 : 한국은행 「기업경영분석」, '98)

'81년 4월 독점규제및공정거래에관한법률의 시행으로 도입된 공정거래제도도 불공정거래행위의 시정 등 거래 행태의 개선에는 상당한 성과를 나타내었으나, 독과점 시장구조의 개선과 경제력집중 억제의 측면에서는 그 운영의 성과가 미흡하였다고 평가되었다.[14]

1987년부터 공정거래법에 재벌규제를 위한 별도조항들을 신설하여 여러 가지 규제조치들을 취해왔었

9) 공정거래위원회, '98 국정감사 요구자료(1998. 11), 387면.
10) 공정거래위원회, '98 국정감사 요구자료(1998. 11), 388면.
11) 공정거래위원회, '98 국정감사 요구자료(1998. 11), 388면.
12) 김진방, 「한국재벌의 지배구조 : 현황과 논의」, 인하대 산업경제연구소 경상논집, 제11집 제2호(1997. 10), 114면.
13) 공정거래위원회, '98 국정감사 요구자료(1998. 10), 388면.
14) 박유광, 「경제력집중 완화를 위한 공정거래정책 방향」, 공정거래, 제2호, 5~6면, 경제기획원, 1989. 12.

다. 대표적인 것은 대규모기업집단의 지정, 상호출자 금지, 출자총액제한[15], 지주회사 설립금지 등이었고 최근에는 여기에다 상호채무보증금지와 부당내부거래금지 등의 조치까지 포함시켜 재벌을 규제하고 있다. 대규모 기업집단에 대한 상호출자금지, 출자총액제한제도 등의 출자규제제도를 공정거래법에 도입·시행하는 것은 외국에는 거의 유례가 없는 독특하고 강력한 경제력집중 억제제도이다. 이는 소수 기업집단에 의한 과도한 경제력집중은 국민경제의 균형적 발전을 저해하여 장기적으로는 국민경제의 성장기반을 약화시킬 수 있다는 문제점을 정부에서 깊이 인식한 결과라 할 것이다.[16] 공정거래위원회는 대규모기업집단 및 채무보증제한 대규모기업집단의 지정, 상호출자의 금지와 계열회사에 대한 채무보증제한 등과 같은 제도를 지속적으로 그리고 강력하게 시행하여 경제력집중의 완화가 가시적으로 나타나기를 바란다.

3. 결론

재벌문제는 오늘날 우리 나라의 매우 중요한 정치·경제·사회문제로 대두되고 있다. 특히 최근들어 우리 경제가 옛날과 같지 않은 어려운 상황에 접하게 되면서 재벌문제에 대한 인식은 매우 달라지고 있다. 그 동안은 경제성장을 주도한 추진체로서 긍정적인 공헌도가 많이 부각되었으나, 이제는 소수의 특정 개인과 그 가족들에게 너무 많은 경제력이 집중됨으로 인한 부작용이 오히려 우리 경제를 매우 어려운 국면으로 몰아가고 있다는 비난의 대상이 되고 있다.[17] 경제력집중은 우리 나라의 특유한 현상이 결코 아니며, 경제력집중에 대한 한국적 문제의식이 상당히 왜곡 또는 과장되어 있으며, 그것은 재벌의 성장과정에 대한 막연한 반감과 경제력집중의 폐해에 대한 지나친 우려에도 그 원인이 있다고 보고 한국 특유의 경제력집중 억제시책은 당연히 재고되어야 한다는 주장[18]도 있다. 여신관리제도에서 출발된 경제력집중 억제, 산업자원부의 전문화정책, 그리고 공정거래법상의 경제력집중 억제시책 등은 모두 원점에서 재검토되는 것이 바람직하다는 주장도 있다.[19]

공정거래정책은 '독점력'과 '효율성'이라는 경제적 개념과 그 분석의 틀인 산업조직이론에 의해 방향과 기준이 설정되는 진정한 '경쟁정책'으로 발전하여야 한다고 하며, 경제정책을 통해 적극적으로 독점력의 창출·유지·남용을 규제함과 동시에 산업보호적 규제·간섭·지원을 축소·철폐하고 시장개방을 통하여 대내외 경쟁압력을 제고한다면 경제효율과 소비자후생을 높이면서 동시에 경제력집중도 완화할 수 있다고 보고 기존의 경제력집중 억제시책은 개선되어야 한다고 하며 기업경영의 정당성·투명성·책임성 제고를 주장하는 견해[20]도 있다.

한국경제가 과거 30년동안 대규모기업집단과 함께 빠른 속도로 성장해온 것만은 사실이다. 그러나 이제는 대규모기업집단이 하나의 애물단지처럼 취급되고 있다. 외국에서도 금번의 경제위기에 즈음하여 한국의 대규모기업집단이 IMF구제금융까지 받게 한 금융위기의 원인이라고까지 이야기한다. 그것은 대규

15) 30대 기업집단에 대해 출자총액을 순자산의 25%로 제한하던 공정거래법 제10조는 외국인의 적대적 M&A가 허용됨에 따라 1998년 2월 임시국회에서 폐지되었다.
16) 박유광, 위의 논문, 6~7면.
17) 최정표, 재벌해체, 비봉출판사, 1993, p.5.
18) 황인학, 경제력 집중, 한국적 인식의 문제점 - 경제력 일반집중을 중심으로 - 한국경제연구원, 1997, 25면.
19) 전대주, 「재검토되어야 할 경제력집중 억제」, 공정경쟁, 제5호, 1996, 3, p.28.
20) 신광식, 「대기업정책에 대한 새로운 시각의 모색」,공정경쟁, 제6호, 1996, 6, 25, p.25.

모기업집단에 분명히 문제가 있기 때문이다[21].

경제력집중에 대한 구체적 대응방안으로 ① 전문경영인의 경영권을 소유로부터 독립시켜 보호하여야 한다. ② 소유의 분산은 반드시 이루어져야 한다. ③ 종업원 및 노동조합의 경영참가가 필요하다. ④ 상속·증여세제를 엄격히 적용하여 재벌의 세습화를 막아야 한다. ⑤ 여신편중 및 금융산업 지배를 억제하여야 한다. ⑥ 금융실명제는 반드시 시행되어야 한다. ⑦ 땅을 팔아 은행빚을 갚도록 해야 한다. ⑧ 정경유착을 방지하기 위해서는 정치자금의 양성화가 시급하다. ⑨ 경제력 집중을 억제하기 위한 별도의 입법조치가 필요하다. ⑩ 중소기업을 육성하여 경쟁세력을 키워야한다는 주장[22]이 거론된다.

또 경제력집중 대책으로 ① 소유집중의 완화, ② 비효율적 다변화의 억제, ③ 첨단기술은 경제력집중에서만 가능한 것이 아닌 점, ④ 여신관리정책의 합리적 추진, ⑤ 관련정책의 동시적 추진, ⑥공정거래기능의 강화, ⑦ 경제윤리의 확립 등이 주장된다.[23]

대규모 기업집단의 나아갈 방향으로 ① 기업의 투명경영, ② 기업단위의 독립경영, ③ 기업의 소유와 경영의 분리와 전문경영인 제도의 도입[24]이 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

경제력집중대책의 기본방향을 설정함에 있어서 효율성과 형평성의 문제를 분리하여 고려하되 양자가 상승작용을 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 여기서 형평성을 높이면 각 경제주체에 대한 동기부여·경제주체간의 대등하고 협조적인 관계의 함양등을 통해서 다시 경제전반에 걸친 효율성을 증진시킨다는 점에도 주목해야 할 것이다. 동시에 형평성은 단순한 물량적 재분배로 달성되는 것이 아니라 정부를 포함한 모든 주체가 최소한의 경제적 윤리성을 준수할 것을 요구하는 것이다. 기업집단이 부분적으로는 시장여건에 최적 반응한 결과로 발생하는 것이라면 원칙적으로 경쟁의 동기와 이에 따른 효율적 성과는 인정하면서 집중화에 수반되는 부정적 효과만을 제거시키는 것이 바람직하다[25]고 생각된다.

공정거래위원회는 그동안 가장 미흡한 것으로 지적되어 온 경제력집중의 완화라는 과제에 대하여 가능한 모든 정책을 강력하게 그리고 지속적으로 추진하여야 할 것이다. 재벌기업들도 합리적인 구조조정을 통하여 국제경쟁력을 제고하고, 공정한 경쟁과 준법경영을 통하여 국가경제발전에 이바지하고 경제윤리의 확립에 앞장서서 국민들로부터 비난과 지탄의 대상이 아니라 사랑과 폭 넓은 지지를 받는 국민적 기업으로 다시 태어나기를 바란다. 공정

21) 최정표, 위의 논문, p.174.
22) 강철규·최정표·장지상, 「재벌, 성장의 주역인가, 탐욕의 화신인가」, 비봉출판사, 1991.
23) 공정거래법 시행 10주년 기념 학술대회자료 (1991. 4. 1) 23~31면.
24) 최정표, 위의 논문, pp.189~195.
25) 공정거래법 시행 10주년 기념 학술대회자료 (1991. 4. 1), pp.22~23.