



새 정부 경쟁정책에의 제언



이 주 선
한국경제연구원 선임연구위원

향후 재벌규제 또는 재벌개혁의 바람직한 방향은 첫째, 그 목표가 글로벌경쟁에 직면해 있는 우리나라 고유의 기업조직인 재벌의 경쟁력 강화에 초점이 맞추어져야 하고, 둘째, 재벌규제는 기존의 경제력집중억제 규제나 지배구조 관련 규제 등과 같은 획일적 직접 규제를 탈피하여 시장경쟁을 통해서 해결하도록 하여야 하며, 셋째, 지배구조 관련 각종 규제는 모든 기업이 채택하도록 일률적으로 규제를 시행하기보다는 기업이 주어진 경영 환경에 따라 자율적으로 선택할 수 있게 하여야 한다. 마지막으로 시장경쟁을 통한 기업조직의 효율성 제고를 위해서 정부는 공시 제도의 유효성 제고에 최선을 다해야 한다.

1. 경제환경의 변화와 재벌개혁의 당위성

1990년대 지역주의(regionalism)와 글로벌리제이션의 진전이 시작되고, 이 경향이 1990년대 후반에 가속화되어 21세기에 들어선 현재에는 범지구적 차원의 경쟁이 실현되고 있다. OECD, NAFTA, EU, APEC, ASEAN 등 지역주의의 진전은 정도의 차이는 있으나 역내 국가간 교역장벽을 제거하고 시장경쟁의 토대가 되는 경쟁정책을 비롯한 국가의 각종 정책들을 상호 호환적으로 보완하려는 노력을 증대시키고 있다. 그리고 이러한 노력으로 글로벌리제이션이 진전되어 우루과이라운드와 WTO, 그리고 DDA까지 진전되는 실질적인 변화가 이루어졌다.

대외적인 환경변화는 결국 국민과 정보의 독점을 기반으로 한 국민국가(nation state)의 약화를 불가피하게 만들었다. 정보통신과 인터넷의 발달은 정보의 생

성과 유통을 더 이상 정부가 통제하는 것을 불가능하게 만들었고, 과거 정보보유의 비대칭성을 근거로 국민을 통제하던 정부의 우위를 와해시켰다. 또한 교통·통신수단의 획기적인 발달은 냉전체제의 붕괴와 함께 기업들의 자유로운 이동과 국민의 이민과 취업을 위한 이동을 크게 증대시켰으며 국제적 자본이동을 가속화하였다. 기업들은 다국적 또는 초국적 기업화하였고, 국민들은 여전히 제한이 상존하기는 하나 이민을 통해서 거주이전과 직업선택을 세계적인 범위에서 행할 수 있게 되었다. 이러한 변화는 결국 국민국가 토대의 붕괴를 의미하였다.

따라서 과거 행정서비스를 독점하여 국민과 기업 등 경제주체를 통제하던 권위주의적 정부는 더 이상 유능한 기업과 국민을 확보하는 것이 어렵게 되었고 이는 결국 정부의 행정이 경쟁에 돌입하게 만들었다. 수요자 중심의 행정 서비스 제공을 통한 정부 경쟁력의 확보는 현재도 여전히 치열하게 진행중인 정부간 경쟁의 핵심이라 할 수 있다. 기업하기 좋은 환경과 개인의 창의성과 자유가 존중되는 생활환경의 조성은 오늘날 각국 정부가 경쟁하는 내용의 핵심이 된 것이다.

이와 같은 여건변화는 결국 과거 보호와 육성, 규제와 간섭을 전제로 하는 개입주의적 정부정책을 근거로 한 경제성장 및 경제발전 전략이 더 이상 유효하지 못하게 하는 결과를 낳았다. 1960년대 이래 정부주도적 성장전략과 정치·경제·사회·문화적 담합구조를 토대로 경제발전을 추구한 우리나라의 경우, 산업정책, 공정거래정책, 중소기업보호육성정책과 수입억제 및 국내산업보호정책으로 대별되는 4개 정책이 경제

정책의 축이었다. 정치적 지대와 경제적 지대를 극대화하기 위한 목적으로 경제성장을 최우선의 목표로 삼고 이를 위해서 산업정책을 통해서 정부는 자원을 투입하였다. 발생한 경제성장의 과실을 담합구조 내의 구성원들에게 배분하는 과정에서 일방적으로 구성원 가운데 하나 또는 일부가 지나치게 과실을 독식하는 것을 막아 담합구조의 안정성을 확보하고자 공정거래정책을 통해서 경쟁을 엄격하게 규제하였다. 또한 담합구조의 외곽에 위치한 중·소기업을 포함한 경제적 약자층의 진입에 대한 규제는 물론 반발을 무마하기 위해서 사실상 중소기업의 발전을 제약하는 중·소기업보호육성정책을 강화하는 한편, 외국기업의 시장진입이 초래할 치열한 경쟁으로 담합구조에 대한 충격이 가해지는 것을 막기 위해서 수입억제 및 국내산업보호정책을 시행한 것이 지난 40년간의 경제정책의 근간이었다고 평가된다.¹⁾ 이러한 경제정책의 수행은 일정한 수준에 도달할 때까지 우리나라의 경제성장이 신속히 이루어질 수 있게 하는 견인차가 된 것이 사실이다.

그러나, 그 외연의 확장이 한계에 달하고 내적인 성장엔진의 경쟁력이 1980년대부터 진행된 국내시장의 개방으로 한계에 부딪히기 시작하자 결국 더 이상 경제적 활력을 유지하기 어렵게 된 것이었다. 보호와 육성, 규제와 간섭에 익숙해진 기업과 정부는 급변하는 경제환경의 변화에 대한 신속한 대응이 어려웠고 국민들은 기득권의 심각한 변화를 의미하는 시스템의 전환에 오히려 저항으로 대응해온 결과가 1990년대말 경제위기의 핵심요인이었음이 분명하다. 그러므로 이와 같은

1) 정치·경제·사회·문화적 담합구조와 경제위기의 인과관계에 대한 구체적 논의는 이주선(1999)을 참조할 것.

경제위기의 핵심요인인 담합구조의 근간인 이들 4개 경제정책 가운데 경제력집중억제 규제를 포함한 공정거래정책을 근본적으로 개혁하는 일과, 대외적으로 국내산업의 보호와 수입억제를 위한 각종 폐쇄적 규제를 획기적으로 개선하는 것과, 중소기업을 포함하여 어떠한 기업도 시장경쟁에 의해서 그 성패가 좌우될 수 있는 시스템을 확보하는 것은, 대단히 중요하고도 신속하게 완수해야 할 개혁과제임이 분명하다.

이와 같은 맥락에서 재벌규제에 대한 근본적인 혁신은 불가피한 것이 사실이다. 과거 정치·경제·사회·문화적 담합구조의 한 축이었던 재벌의 변화와 개혁은 국가나 사회전체의 문제이기도 하지만 일차적으로는 재벌자체의 생존을 결정짓는 중요한 변수이기 때문이다. 그러나 재벌의 개혁이 필요하지만 그것이 김대중 행정부가 시행해 온 소위 5+3 재벌개혁 원칙에 입각한 각종 정책수단들에 의해서 가능한 것인가는 심도 있는 논의가 필요하다. 개혁의 당위성과 개혁수단의 유효성 및 적합성은 항상 일치하는 것이 아니다. 개혁이 아무리 필요하더라도 개혁수단이 유효하지 못하거나 적절치 못한 것이라면 특정 규제나 인센티브를 부과함에 의해서 개혁의 이름으로 정부가 개입한다 할지라도 실질적인 개혁은 불가능하기 때문이다. 그러므로 이 글에서는 김대중 행정부가 시행한 5+3 재벌개혁 원칙에 입각하여 시행된 공정거래법상의 경제력집중억제 규제에 대한 평가를 통해서 새로 출범한 노무현 행정부가 시도하려고 하는 재벌개혁에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

2. 경제력집중억제 규제의 평가

경제력집중억제 규제가 1986년 도입된 이후 1999년 두 번의 개정을 포함하여 총 10차에 걸친 개정이 이루어 졌고, 이 과정에서 이 규제가 지속적으로 강화되었을지라도 본래의 목적인 경제력집중을 억제하지는 못하였음이 명백하다. 경제력집중억제 규제가 도입되기 이전인 1985년부터 외환위기가 발생하기 직전인 1997년까지의 자료를 근거로 경제력집중의 정도를 나타내는 일반집중도, 다각화지수 그리고 소유집중도를 분석한 결과는 적어도 이 기간동안 공정거래법상의 경제력집중억제 규제의 완벽한 집행에도 불구하고 그 집중도에 특별한 변화가 없었음을 보여주고 있다.²⁾ 이를 보다 구체적으로 살펴보면 5대재벌은 이 기간동안 총 매출의 27~32%, 총 자산의 22~29%의 비중을 차지한 것으로 나타나고 있고, 30대재벌로 분석대상을 넓힐 경우에도 총매출액의 48~54%, 총 자산의 44~48%를 지속적으로 유지한 것으로 나타나 일반집중도에 큰 변화가 없었던 것으로 나타나고 있다. 또한 다각화의 정도를 나타내는 Berry-Herfindahl지수(BHI)와 비관련다각화의 정도를 보여주는 Entropy지수도 마찬가지로 다각화 정도의 축소에 경제력집중억제 규제가 의미있는 효과를 가지지 못한 것을 보여주고 있다. 예컨대, 5대재벌의 경우 BHI는 지속적으로 상승하는 추세를 보인 것으로 나타났고 비관련다각화율도 경제력집중억제 규제가 도입되기 이전인 1985

2) 경제력집중억제 규제를 완벽하게 집행하고 있음을 공정거래위원회는 매년 공정거래년보 또는 공정거래백서를 통해서 지속적으로 공표해 오고 있다. 따라서 각 규제의 집행상태는 기존의 행정조직하에서 완벽하다고 보아도 무방한 것으로 보인다.

년에 비해 떨어지지 않은 것으로 나타나고 있다. 이러한 추세는 계열기업 수와 종사업종 수의 추이에서도 마찬가지이다. 이에 더해서 재벌의 소유구조는 총수와 특수관계인의 지분은 15.8%에서 10.3%로, 계열회사 및 자사보유지분은 40.4%에서 33.0%로 떨어지는 분산 경향을 보였으나, 대부분 의미있는 소유분산은 1987~1989, 1991~1993년 사이에 이루어졌고 소유분산우량기업에 대한 출자총액제한의 예외인정을 포함한 인센티브 제도가 도입된 1994년 이후에는 지분분산이 더 이상 이루어지지 않았음을 보여주고 있다.³⁾ 이는 결국 공정거래법상의 경제력집중억제 규제들이 아무리 강도가 높아지고 강하게 집행될지라도 실질적으로 경제력집중을 억제하기는 어려웠음을 의미하는 것이며 이는 다시 그 규제들 자체의 유효성에 대한 의문을 제기하게 한다.

김대중 행정부는 취임이후 경제력집중억제 규제 가운데 출자총액제한 규제를 1998년 제6차 공정거래법 개정시 외국기업에 비해 국내기업이 도리어 역차별을 당한다는 비판을 받아들여 폐지하였다. 그리고 1996년 처음으로 도입된 부당한 자금자산인력 지원 금지 조항을 강도 높게 기업들에 적용하기 시작하였다. 또한 취임 초의 출자총액제한 규제의 폐지의 부작용이 크다는 논리로 1999년에는 불과 1년만에 이 규제를 부활시켰다. 그러나 이 규제의 부활로 인한 부작용이 크다는 재계의 비판과 전문가들의 비판에 직면하자 2001년 다시 투자에 대한 이 규제의 부작용을 완화한다는 논리로 예외인정 조항을 확대하는 조치를 취했다. 또한 부당내부거래로 통칭

되고 있는 부당한 자금자산인력 지원 행위의 불법성에 대한 유효한 소추를 위해서 필요하다는 명분으로 금융거래정보청구권을 한시적이긴 하지만 1999년 2월의 제8차 개정에서 공정거래위원회에 부여하였고 2001년의 제10차 개정에서는 이 시한을 연장하였다. 아직 1998년과 1999년의 제도변화 이후 구체적인 경제력집중억제 규제강화의 성과에 대한 실증적인 연구는 이루어지지 못하고 있으나, 외환위기 이후 각종 영업환경의 급격한 변화로 인한 효과를 제거해 내고 나서 이러한 규제강화의 효과를 측정해 보면 실질적인 성과가 있었을지 의문스럽다.

출자총액제한 규제의 부활은 이를 폐지할 때 중핵기업에 대한 적대적 M&A가 외국인이나 기업들로부터 이루어질 때 이에 대한 국내기업의 정당한 방어를 가능하게 하여야 한다는 논리를 아무런 여건의 변화도 없는데도 불구하고 정부가 스스로 뒤엎었다는 것을 의미한다. 이러한 정책의 줄속적인 변경은 아무리 정부가 그 부활의 논리를 강변하여도 결국 법과 제도의 안정성을 해쳐서 해당 규제의 정당성에 손상을 가함은 물론 규제에 따라 행동을 결정하는 기업의 의사결정 과정에 불확실성을 높이게 되는 부작용을 초래한다. 더구나 출자총액제한 규제 부활의 명분으로 공정거래위원회가 내세운 순환출자를 통한 지배 대주주의 지배력 강화 논리는 경험적 연구에 의하면 사실상 타당하지 못한 것으로 밝혀지고 있다. 주요 재벌 계열사간 출자 형태는 피라미드식으로 이루어지고 있으며 계열사간 중첩된 출자가 이를 보완하는 형태를 취하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그런데 이러한 구조에서 순환

3) 경제력집중억제 규제의 유효성에 관한 구체적인 경험적 연구의 결과들과 이에 대한 해석은 Rhee(2002)를 참조할 것.

출자의 규모는 미미한 것으로 파악되고 있다. 그러므로 순환출자가 재벌 소유지배구조에서 큰 비중을 차지한다는 논지하에 출자총액규제의 부활이 필요하다는 논리는 엄밀하게 현상을 분석하지 못한 데 기인하고 있다고 보여진다.⁴⁾ 더구나 신규사업 창출을 위한 투자의 위축이 이 규제로 인해서 지속되고 있다는 기업들의 비판이 타당한 것이라면 결국 출자총액제한 규제의 부활은 경제력집중억제를 위한 성과를 가지기보다는 경제위기 이후 중요한 현안인 실업문제를 해결하는데도 장애물이 되었다고 할 수 있다. 과거 국내시장이 폐쇄적이었던 시기에도 출자총액제한 규제를 비롯한 경제력집중억제 규제들이 그 목적을 달성하기 위해서 유효한 것이 되지 못하였는데 하물며 경영투명성과 지배구조 관련 각종 제도의 개선과 투자자 권리 강화가 이루어진 현 시점에서 출자총액제한 규제의 부활이 어떠한 성과를 거둘지는 심히 의심스럽다.

부당한 자금자산인력에 대한 지원으로 규정된 소위 부당내부거래에 대한 규제도 현재까지의 제재실적을 담은 심결사례들을 살펴보면 대부분 부당성 여부에 대한 구체적인 경제분석 없이 내부거래 사실 자체만으로 제재를 가하는 등 그 집

행상의 허점을 노출하고 있다. 통상적으로 법의 집행은 해당 범법행위가 존재하고 이를 인지할 수 있을 때만 소추를 행하는 것이 정상적인데 최근 공정거래위원회의 법집행은 상시적으로 기업을 범죄집단으로 취급하는 것 같은 과잉집행 상태에 있다는 비판을 받고 있다. 실제로 모든 내부거래가 부당한 것이 아니며, 기업이 시장과 다른 것은 내부거래를 통해서 그 비용을 낮추고 위험을 분산할 수 있는 수단을 동원할 수 있다는 점이다. 다시 말해서 기업조직은 원천적으로 내부거래를 위해서 형성된 것이라 할 수 있다. 그러므로 모든 내부거래를 사실상 불법적인 것으로 몰아붙이는 것은 결국 기업활동을 사실상 부정하는 것과 마찬가지로 때문에 내부거래에 대한 제재는 항상 신중을 기하여야 한다. 통상적으로 경제학에서 내부거래가 가진 문제점으로 지적하는 것은 시장가격과 내부거래의 이전가격 사이의 차이에 따른 조세회피의 문제이다. 기타 공정거래위원회나 일부 시민운동단체에서 문제삼고 있는 소액주주 이익에 대한 침해나 기업구조조정에 대한 방해 등의 주장들은 사실 그 효과를 면밀히 분석하기 전에는 그 효과를 단정하기 어렵다.⁵⁾

4) 재벌의 피라미드식 소유구조와 순환출자의 비중 등에 대한 자세한 경험적 연구는 서정환(2002)을 참조할 것.

5) 혹자는 지배 대주주의 이익을 위해서 내부거래가 지분이 작은 우량계열기업에서 자금을 빼내서 지분이 큰 여타 계열기업을 지원하는데 이용하고 있다고 비판할 수도 있다. 그러나 실제로 이러한 이익의 전환행위는 공정거래위원회의 여러 차례의 조사에도 불구하고 명백하게 입증되고 있지 않다. 오히려 신설법인의 설립이 이 법인들의 투자위험을 분산시키고 성공할 경우 그 과실을 계열사들이 공유하려는 동기로 내부거래가 이루어지고 있는 것으로 보인다. 또한 일시적으로 곤경에 처한 계열사에 대한 지원을 통해서 그 계열사의 회생이 가능할 경우 이는 지원을 한 회사의 소액주주는 손해를 보고 지원을 받은 계열사의 소액주주와 대주주는 이익을 본다는 생각도 편협한 것이다. 재벌의 계열사들은 대개 지원받는 계열사의 주식을 보유하고 있는 경우가 대부분이고, 따라서 지원을 통해서 그 계열사가 소생하는 경우 지원을 행한 계열사들의 자산가치가 증대된다. 이러한 자산가치의 증가는 대주주의 이익만을 증가시키는 것이 아니라 소액주주의 몫도 증가시킨다. 그러므로 내부거래가 항상 소액주주에게 피해를 주는 것처럼 주장하는 것은 타당성이 없다.

실제로 내부거래를 통해서 부실화된 계열기업의 퇴출을 막으려고 하는 시도가 있을 수 있다. 만일 모든 여건이 구조조정을 할 수 있도록 되어 있는 경우 재벌의 계열기업 퇴출을 막으려는 시도는 결국 그 재벌 내부의 여타 기업들의 부실화와 연계될 수 있으며

더구나 내부거래행위가 공정거래법 제23조제1항제7호에 있는 것처럼 자금, 자산, 인력 등 중간재 또는 생산요소에 대한 거래에 관련되어 있을 경우 이러한 거래 자체가 부당한지 여부를 판단하는 것은 대단히 어렵다. 따라서 대개 이러한 경우에는 투입물에 대한 과정규제보다는 시장에서 이러한 투입과정을 거쳐서 나타나는 거래관행에 대한 면밀한 분석을 통해서 이를 반경쟁적일 경우 제재하는 것이 바람직한 방법이다. 그러나 김대중 행정부의 경제력집중억제 규제의 핵심이 되어 온 부당한 내부거래에 대한 금지조항은 이러한 방향으로 집행되기보다는 내부거래 자체를 봉쇄하는 방향으로 집행되어 왔다고 할 수 있다. 이와 같은 규제의 집행방식은 결국 효율성을 증진시킬 수 있는 대부분의 내부거래 조차 위축시켜서 기업의 효율성을 저상함은 물론 인센티브 체계의 왜곡을 초래하여 사회적인 비용의 증가를 불가피하게 만들고 있는 것으로 평가된다.

3. 결론

지금까지의 논의를 토대로 보면 향후 재벌규제 또는 재벌개혁의 바람직한 방향은 다음과 같아야 효과적일 것이다. 우선 재벌규제 또는 재벌개혁의 목표는 글로벌경쟁에 직면해 있는 우리나라

라 고유의 기업조직인 재벌의 경쟁력 강화에 초점이 맞추어져야 한다. 현재의 경영환경에서 유효성 없는 각종 경제력집중억제 규제에 매달려 기업의 경영재량권에 대한 심각한 제약만 가하는 경우 향후 성장엔진을 스스로 파괴하는 심각한 문제점을 발생시킬 가능성이 크다.


둘째, 재벌규제는 기존의 경제력집중억제 규제나 지배구조 관련 규제 등과 같은 획일적 직접규제를 탈피하여 시장경쟁을 통해서 해결하도록 하여야 한다. M&A시장의 활성화, 은행 등 금융기업의 민영화와 경쟁촉진, CEO시장의 활성화, 해외자본 및 제품에 대한 대외개방의 지속적인 확대, 공동행위와 M&A에 대한 심사 및 제재의 강화 등 경쟁정책의 활성화, 공기업 민영화와 경쟁도입, 가격·진입·물량규제 등 경제적 규제의 과감한 제거 등에 주력함으로써 최종적으로 시장이 재벌의 지배구조와 규모에 자율적인 제약을 가하도록 하여야 한다.

셋째, 지배구조 관련 각종 규제는 모든 기업이 채택하도록 일률적으로 규제를 시행하기보다는 기업이 주어진 경영환경에 따라 자율적으로 선택할 수 있게 하여야 한다. 실제로 특정기업이 처한 금융시스템, 노동시장 관련 제도적 여건과 관행, 세제, 경쟁질서 등은 상호 연관관계를 가지고 있으며 이러한 경영환경에 대한 대응으로 기업의 내부통제 및 지배구조가 결정된다. 다시 말해서 기업의 지배구조는 독립변수라기보다는 방금 지적한 각종 경영환경에 의해서 결정되는 내생

로 문제가 있다. 그러나 이러한 문제에 대해서 심각하게 대처할 일차적인 주체는 정부가 아니라 존망의 위기에 내몰린 재벌 자체일 것이다. 따라서 재벌이 내부거래를 통해서 부실 계열사의 퇴출을 억제하려 하는 경우, 이는 동반부실화의 가능성이 큰 경우에 해당하기보다는 오히려 그 계열기업에 대한 지원을 통해서 그 기업을 소생시키는 것이 장기적으로 당해 재벌의 손실을 극소화하거나 이익을 극대화할 것이라는 경영판단을 전제로 할 가능성이 크다.

그 외 내부거래의 구체적인 경쟁에 미치는 효과에 대해서는 한현옥(2002)을 참조할 것.

변수라는 것이다.

넷째, 시장경쟁을 통한 기업조직의 효율성 제고를 위해서 정부는 공시제도의 유효성 제고에 최선을 다해야 한다. 자발적인 정보제공을 유도하기 위해서 각종 제도적 장치를 마련하기 위한 노력이 경주되어야 하고 정부 스스로도 보유한 정보를 즉각적으로 공표하고 이를 장려하고 촉진하기 위한 방안을 강구하여야 한다. 보다 많은 유용한 기업정보의 유통은 결국 직접금융시장에서 기업의 경영에 대한 평가를 객관적이게 하고, 기업은 이러한 경쟁여건이 확실히 조성되면 기회주의적 행동을 통해서 회피하고자 하였던 여러 규제들 가운데 스스로의 이익과 인센티브에 부합하는 것들을 다양한 방법으로 채택하게 될 것이기 때문이다. 이러한 자발적 순응은 항상 직접 규제보다 비용은 작고 그 효과는 크기 때문에 기존의 강제적 규제보다 우월한 규제수단이라 할 수 있다. 

■ 참고문헌 ■

- 서정환(2002), 재벌소유지배구조의 변화와 시사점, 『재벌구조의 특징과 쟁점』, 한국경제연구원.
- 이주선(1999), 담합구조와 경제위기, memo, 한국경제연구원.
- 한현옥(2002), 내부거래규제 근거와 타당성 검토, memo, 한국경제연구원.
- Rhee, Z.(2002), Were Regulations on Economic Concentration in the Korean Fair Trade Act Effective?, pp.51-78, Korean Business and Management, (ed. By Zusun Rhee and Eunmi Chang): Hollym, NJ, USA.