

경제력집중 억제정책 강화논의의 문제점과 정책대안

저 자 / 한국경제연구원 최원탁 연구위원(ochoi@keri.org), 황인학 선임연구위원



최근 대규모기업집단에 의한 경제력집중이 심화되었다는 인식을 바탕으로 출자총액제한제도 부활을 비롯한 경제력집중 억제강화책이 활발히 논의되고 있다. 그러나 분석결과, 30대 기업집단의 자산 및 매출집중도는 2000년보다 다소 낮아졌고 주력업종 특화율도 점진적 상승추세에 있는 등 경제력집중이 높아졌을 거라는 막연한 추측은 통계적 사실과 다른 것으로 나타났다. 또한 과거의 출자총액제한 제도는 경제력집중 억제효과가 없었던 반면, 기업투자에 부정적 영향을 주었던 것으로 분석되었다. 경제력 일반집중 억제시책은 다른 나라에 사례가 없을 뿐 아니라 자산 5조원 이상이라 해도 규모 면에서 현저한 차이가 있는 이질적인 기업집단에 같은 잣대로 규제하는 것은 문제가 있다. 경제력 일반집중은 기업결합 심사 단계에서 간접규율하고, 정부는 시장집중의 폐해시정에 주력하는 방향으로 정책 목표를 단일화하는 것이 바람직하다. 일반집중 억제 목적의 대기업집단에 대한 사전규제는 궁극적으로 폐지함이 옳을 것이나 차선책으로 규제대상을 축소하는 등 규제 기준을 재설정해야 할 것이다.

1. 문제의 제기

- 최근 경제력집중과 그로 인한 폐해가 크다는 인식 하에 규제 강화 논의가 잇따르고 있는 만큼 이에 관한 통계적 분석을 토대로 바람직한 정책방향을 모색할 필요성이 커짐
 - 지난 10년간 경제력집중이 심화되었으며 특히 출총제 폐지이후 경제력집중과 그로 인한 폐해가 심화되어 출총제 부활 등 대기업집단에 대한 규제를 강화해야 한다는 주장이 제기됨
 - 총선과 대선이 겹친 올 들어 야당을 중심으로 정치권은 출총제 재도입과 순환출자 금지, 지주회사 규제강화 등 경제력집중 억제 강화책을 활발히 논의

2. 경제력집중 추이

- 일반적 인식과 달리 경제력집중은 심화되지 않았으며, 주력업종 특화율도 점진적으로 증가하는 추세
 - 30대 기업집단의 비금융업 자산집중도는 2000년 42.4%에서 2010년 40.0%, 매출집중도는 2000년 44.1%에서 2010년 35.8%로 각각 하락함

<표 1> 30대기업집단 비금융업 경제력집중 추이

(단위: 비중, %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
자산	42.4	38.2	38.8	37.5	38.9	39.6	40.5	41.6	38.7	38.2	40.0
매출	44.1	41.2	39.0	32.7	35.8	35.4	35.8	36.1	34.7	33.3	35.8

주: 집중도는 한국은행 기업경영분석 자산총계와 매출총계를 분모로 하여 산출

자료: 공정거래위원회 대규모기업집단 정보공개시스템/한국은행 기업경영분석

- 주력업종이 대기업집단 전체매출에서 차지하는 비중인 평균특화율은 대체로 상승 추세임

<표 2> 30대 기업집단의 다각화 관련 지표 추이

(단위: 개, %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
계열기업 수 및 영위업종 수	계열기업 수	18.3	17.6	18.1	17.9	20.0	19.8	22.5	25.6	28.6	29.4	34.0
	영위업종 수	9.6	9.1	9.2	9.2	9.7	10.0	10.8	12.3	13.3	13.5	14.6
특화율	1대업종	48.5	51.9	51.3	50.4	52.1	60.5	54.8	59.3	59.6	60.1	57.3
	3대업종	78.0	81.2	81.1	77.8	79.3	80.2	76.4	79.1	81.4	82.0	81.3

자료: 공정거래위원회 대규모기업집단 정보공개시스템

- GDP를 분모로 경제력집중도를 계산하는 오류가 경제력집중이 심화된 것으로 오해하게 하는 한 요인임
 - 자산 및 매출기준 경제력집중도는 분자와 분모를 같은 기준으로 계산해야 하나 GDP를 분모로 산출한 경제력집중도를 근거로 경제력집중이 심화되었다고 주장하는 경우가 적지 않음
 - 저량인 자산액을 유량인 GDP로 나누어 자산집중도를 계산하거나 원자재 구입비용까지 감안된 매출액을 순부가가치의 합계인 GDP로 나누어 매출집중도를 산출하는 것은 옳지 않음
 - 자산 및 매출기준 경제력집중도의 분모로 GDP를 사용하면 집중도가 실제보다 큰 폭 높아짐

<표 3> 분모 기준차이에 따른 30대기업집단 비금융업 경제력집중도 추이비교

(단위: 집중도, %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
자산	자산(기업경영분석)	42.4	38.2	38.8	37.5	38.9	39.6	40.5	41.6	38.7	38.2	40.0
	자산(GDP)	69.6	57.7	58.9	57.5	58.5	64.7	69.0	74.1	87.4	91.7	95.3
매출	매출(기업경영분석)	44.1	41.2	39.0	32.7	35.8	35.4	35.8	36.1	34.7	33.3	35.8
	매출(GDP)	75.8	66.2	66.3	53.6	60.5	65.9	67.3	69.1	83.9	81.1	89.6

주: (기업경영분석)은 집중도 계산을 위한 분모로 한국은행 기업경영분석의 자산액과 매출액을, (GDP)는 집중도 계산을 위한 분모로 경상 GDP를 각각 활용

자료: 공정거래위원회 및 한국은행

- GDP를 분모로 산출한 주요국 20대 비금융기업의 매출기준 경제력집중도는 실제보다 큰 폭 높아지며 GDP를 분모로 한 자산기준 경제력집중도는 대만과 미국이외 다른 국가들도 높음

<표 4> 상이한 분모기준에 따른 주요국 상위 20대 비금융기업 매출 및 자산기준 경제력집중도 추이 비교

(단위 : 매출 집중도, %)

구분	국가명	2005		2006		2007		2008		2009	
		매출합계	GDP	매출합계	GDP	매출합계	GDP	매출합계	GDP	매출합계	GDP
매출 집중 도	프랑스	25.4	48.8	25.0	48.2	26.7	51.8	28.2	56.5	24.9	50.3
	독일	23.4	41.9	22.3	42.0	23.0	43.3	23.0	44.4	22.0	42.9
	스웨덴	-	-	-	-	-	-	-	-	33.5	-
	일본	10.1	30.4	9.3	28.7	9.9	30.2	12.7	37.8	10.9	31.7
	한국	20.1	37.4	20.8	39.0	23.2	44.4	19.8	47.9	17.5	42.5
	대만	12.0	36.9	14.4	46.3	16.1	54.4	19.8	66.8	17.0	56.7
	영국	19.5	38.6	18.5	37.4	18.9	39.7	21.7	43.9	19.9	40.6
	미국	11.0	19.5	11.0	19.7	11.2	20.0	12.0	21.3	11.3	20.1
	자산 집중 도	프랑스	69.26		68.50		76.54		80.87		74.39
독일		60.75		56.81		65.93		69.17		65.34	
스웨덴		-		-		-		-		79.8	
일본		40.34		38.00		39.03		45.66		40.90	
한국		42.83		45.20		52.24		55.83		50.03	
대만		25.71		29.94		30.29		32.22		29.68	
영국		50.67		46.32		49.63		54.62		50.76	
미국		26.83		25.09		24.95		23.29		25.13	

주: 1. Forbes 발표 Global 2000기업 중 비금융기업을 각국별로 분류하여 상위 20대기업의 자산액을 합산한 후 이를 각국 PPP 기준 GDP로 나누어 산출

2. 스웨덴의 경우 2009년 이전에는 Forbes 글로벌 2000에 포함된 기업 수가 20개 미만이라 제외

자료: Forbes Global 2000, 한국은행

- 2009년 국별 20대기업으로 특정기업집단에 속하는 최대기업 수는 한국 2개, 스웨덴 6개임

3. 출총제의 경제효과와 재도입시의 문제점

- 출총제가 경제력집중을 완화하고 다각화를 방지한다는 증거는 찾기 어려움

— 출총 제한집단과 비제한집단 모두 경제력 집중도변화가 출자총액제한제도와는 관련이 없었음

<표 5> 출총제 폐지 전후 제한·비제한집단간 자산·매출집중도 추이비교

(단위 : 자산 및 매출집중도)

구 분		2005	2006	2007	2008	2009	2010
자산 집중도	출총제한집단	29.61	30.46	31.55	29.22	29.2	30.51
	출총제 비제한집단	10.25	10.49	10.76	10.03	9.58	9.76
매출 집중도	출총제한집단	27.49	28.18	28.14	26.3	25.92	27.89
	출총제비제한집단	8.03	8.15	8.53	8.03	7.38	8.24

주: GS의 분리(2004년), STX의 30대기업집단 최초 포함(2005년) 등을 감안하여 '05년부터 분석함

자료: 공정거래위원회 대기업집단 통계 DB를 이용하여 작성

- 출총제 폐지 후 제도폐지 전에 비해 제한집단이 비제한집단보다 영위업종 수 및 계열기업수를 상대적으로 많이 늘리지 않았으며 1대업종 특화율변화는 두 집단이 비슷함

<표 6> 출총제 폐지 전후 제한·비제한집단간 다각화 관련 지표 증감을 비교

(단위 : 수, 연평균 증가율(%))

구 분		'00~'08년	'08 ~ '10년	'00 ~ '10년
영위업종수	30대기업집단전체	4.2	4.8	4.3
	출총 제한집단	5.6	6.7	5.9
	출총 비제한집단	3.3	1.9	3.0
계열기업수	30대기업집단전체	5.7	9.1	6.4
	출총 제한집단	8.0	8.4	8.1
	출총 비제한집단	3.7	10.4	5.0
1대 업종 평균특화율	30대기업집단전체	2.6	-2.0	1.7
	출총 제한집단	2.2	-1.4	1.5
	출총 비제한집단	-0.9	-1.6	-1.0
총다각화지수	30대기업집단 전체	2.2	5.2	2.8
	출총 제한집단	2.6	5.2	3.1
	출총 비제한집단	3.8	5.1	4.1
관련다각화	30대기업집단 전체	12.5	3.6	10.6
	출총 제한집단	15.1	3.5	12.6
	출총 비제한집단	9.3	4.0	8.2
비관련다각화	30대기업집단 전체	1.6	4.5	2.2
	출총 제한집단	1.5	6.0	2.4
	출총 비제한집단	3.9	1.9	3.5

자료: 공정거래위원회 기초자료와 KISVALUE 데이터를 이용하여 산출

- 출총제 폐지와 관계없이 관련 다각화 비율은 제한집단이 비제한집단에 비해 높은 수준을 지속

<그림 1> 출총 제한집단과 비제한집단간 비금융업 관련 다각화비율 추이비교



주: 관련다각화 비율 = (엔트로피 관련다각화지수/엔트로피 총다각화 지수) × 100

자료: 공정거래위원회 기초자료와 KISVALUE 데이터를 이용하여 산출

- 출총제를 다시 도입할 경우 기업투자에 대한 부정적인 영향이 우려됨
 - 출총제 존속기간 중 제한집단의 비유동 유형자산 증감율은 비제한집단의 절반에도 못미친 반면, 제도폐지 후에는 차이가 큰 폭 축소되어 출총제가 투자에 부정적 영향을 준 것으로 나타남
 - 출총 제한기간 중 두 집단간 차이는 공구·기구, 기계장치 등 투자관련 자산유형에서 두드러짐

<표 7> 출총 제한집단과 출총 비제한집단간 유형별 투자관련 비유동 유형자산 증가율 비교

(단위 : 증가율, %)

	'00-'10		'00- '08		'09-'10	
	비제한	제한	비제한	제한	비제한	제한
건 물	9.8	5.3	9.2	5.0	12.8	6.9
구 축 물	6.0	5.2	3.7	3.3	16.6	14.0
기 계 장 치	11.3	4.7	9.6	2.4	18.8	15.2
차 량 운 반 구	2.0	7.2	1.1	1.2	5.7	34.2
공 구 와 기 구	18.2	3.2	20.7	3.5	6.9	1.9
합 계	10.7	4.8	9.3	3.5	16.8	10.5

주: 공정거래위원회가 제공하는 DB상의 출총제한 기업집단 소속기업 중 KIS -VALUE와의 연결이 가능한 기업들에 대한 분석으로 관측치는 출총제한집단 소속기업 622개, 출총 비제한집단 소속기업 320개로 총 942개임

자료: 공정거래위원회, KISVALUE

4. 대기업집단 규제의 문제점

- 규제대상 선정기준이 자의적이고 개방화와 기업의 글로벌화를 반영하지 않아 유효성이 떨어짐
 - 대기업의 높은 수출비중과 다국적화로 국내자산규모가 유효한 선정기준이 되기 어려움
 - 매출을 통해 창출된 이익이 기업자산의 근간이므로 자산규모가 합리적 규제기준이기 위해서는 수출과 해외매출이 자산형성에 영향을 미치지 않아야 하나 현실은 대기업 매출이 수출에 크게 의존하고 다국적화의 진전으로 해외에서 창출된 이익이 자산형성에 기여할 여지도 커짐

<표 8> 제조업 부문 기업규모별 수출의존도 추이

(단위 : %)

구 분	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년
대 기 업	55.9	55.3	57.9	58.1	59.0
중 소 기 업	23.4	14.3	15.6	16.8	22.6
전 체	43.9	39.1	41.5	41.4	43.2

자료: 한국은행 기업경영분석

- 2010년 30대기업집단의 매출집중도는 수출을 포함하지 않을 경우 9.5% 포인트 낮아짐

<표 9> 30대기업집단의 수출포함 매출집중도 및 수출불포함 매출집중도간 괴리 추이

(단위 : %, % 포인트)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
매출(수출포함) 집중도(A)	39.0	32.7	35.8	35.4	35.8	36.1	34.7	33.3	35.8
수출 불포함 집중도(B)	29.7	26.5	27.8	27.7	28.1	24.8	24.1	23.4	26.3
괴리(A-B)	9.3	6.2	8.0	7.7	7.6	11.4	10.6	9.9	9.5

주: 1. 제조업 수출비중을 이용하여 한국은행 기업경영분석상의 매출을 내수와 수출로 분해하여 집중도 계산을 위한 분모로 활용
 2. KISVALUE를 이용하여 기업집단 계열사의 매출을 수출과 내수로 분해하여 각 기업집단의 수출 및 내수비중을 산출
 3. 주2를 통해 산출한 수출과 내수비중 및 공정거래위원회 기업집단 매출통계를 이용하여 각 기업집단의 매출을 내수와 수출로 분해한 후 주1을 통해 얻은 통계로 나누어 각 집중도를 계산

자료: 공정거래위원회, 한국은행

□ 이질적 집단에 동일규제를 부과하는 문제가 있으며 불확실성을 초래하고 일류기업의 출현을 저해

- 자산 규모의 차이가 50배에 달하는 기업집단에 대해 동일한 규제를 부과하는 것은 문제

<표 10> 상호출자제한 집단 최상위 및 최하위 집단간 자산총액 차이 추이

(단위 : 조원)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
최상위 기업집단 (A)	115.9	129.1	144.4	174.9	192.9	230.9	255.7
최하위기업집단 (B)	2.2	2.1	2.0	5.4	5.1	5.2	5.1
배율 (A/B)	52.7	61.5	72.2	32.4	37.8	44.4	50.1

주: 1. 공기업은 제외, 금융산업 포함

2. 공정거래위원회가 매년 발표하는 상호출자제한집단 중 자산규모 1위집단과 자산규모 최하위 집단간의 자산규모 차이임

자료: 공정거래위원회

- 규제기준에 근접한 기업집단은 규제에 대한 불안감으로 인해 성장 투자를 망설이게 됨

□ 출총제 부활이나 지주회사 규제 강화는 정책의 일관성, 예측가능성 측면에서 문제가 심각

- 대기업집단의 소유분산정책을 펼치던 정부가 나중에 지배주주의 낮은 지분율을 문제 삼은 바도 있지만 득보다 실이 많으며 폐지한 출총제를 다시 부활하겠다고, 투명성과 지배력 억제면에서 지주회사가 낫다며 전환을 유도하고는 다시 규제를 강화하겠다고 하는 것은 정부정책에 대한 신뢰를 저하시키고 기업정책환경의 불확실성을 가중시키는 부작용 초래

5. 정책대안

□ 개방경제를 감안하지 않은 일반집중¹⁾에 대한 사전적 규제를 폐지하고 사후규제²⁾로 전환해야 함

1) 경제력집중은 특정 경제주체가 국민경제 전체에서 차지하는 비중을 나타내는 일반집중과 특정산업에서의 산업집중, 특정 시장에서의 시장집중 등으로 정의할 수 있음

2) 경제력집중억제와 관련한 전형적 사후규제의 예로는 담합에 대한 규제를 들 수 있음

- 기업의 규모와 범위를 사전에 규제하는 것은 바람직하지 않을 뿐 아니라 세계적으로도 유례가 없는 만큼 일반집중 사전규제는 폐지하고 그 대신 다른 나라에서와 마찬가지로 시장집중에 따른 폐해를 시정하는 방향으로 정책의 목표를 단일화해야 함
- 경제력 일반집중은 기업결합심사 단계에서 검토하는 방안 검토
- 규제의 부작용을 최소화하고 정책의 일관성을 견지해야 함
 - 단기적으로는 규제대상을 10대 기업집단으로 축소하는 등의 규제기준을 재설정해야 하며 일반 기업집단 보다 불리한 지주회사 행위제한은 좀 더 완화해야 함
- 경제력집중 억제효과는 없고 기업투자만 저해하는 출자총액제한 제도는 다시 도입하지 않아야 함
 - 규제당국이 기업출자를 사전선별하거나 최적 출자수준을 정하기 어려우며 제한기업과 비제한 기업 소액 주주간의 형평성 문제를 초래하고 우량기업의 경영권 방어를 어렵게 할 우려가 큼