

# 産業政策이 財閥의 과도한 多角化와 所有·經營構造에 미친 影響

장지상\*

-----〈목 차〉-----	
I. 머리말	多角化 및 所有·經營構造
II. 産業政策과 財閥의 成長過程	IV. 맷음말
III. 政府介入의 特性과 財閥의	

## I. 머리말

해방후 한국경제는 역사상 유례를 찾아보기 힘들 정도의 고도성장을 이룩하였다. 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획이 시작된 이래 제6차 5개년 계획이 끝난 91년까지의 연평균 성장률은 각 계획기간 별로 8.3%, 10.0%, 12.1%, 5.5%, 10.3% 및 9.9%에 달하였다. 그 결과 1961년 87달러에 불과했던 일인당 국민소득이 이제 10,000달러를 넘어섰으며, OECD의 가입을 목전에 두고 있다. 이러한 초고속 압축성장의 배경에는 정부의 적극적인 산업정책이 있었음을 주지의 사실이다.

그러나 다른 한편, 정부의 산업정책이 대기업 위주로 훌러옴에 따라 경제구조가 소수 재벌 중심으로 고착되어 온 것도 한국경제가 가진 독특한 현상중의 하나라 할 수 있다. 1995년 4월 현재 30대 재벌은 재벌당 평균 20.8개의 계열기업을 가지고 있으며, 18.5개의 업종에서 활동하고 있다. 또 모든 계열기업은 총수 한 사람에 의해 배타적으로 소유·경영되고 있으며, 이들이 광공업의 총출하액에서 차지하는 비중은 1992년에 35.7%에 이르고 있다.

물론 소수의 대기업에게 경제력이 집중되는 것은 선진 자본주의에서도 관찰되는 보편적인 현상이다. 시장의 경쟁과정에서 비효율적인 기업이 도태되거나

\*경북대학교 경제학과 부교수

효율적인 기업에 흡수되는 자본의 집적·집중은 자본주의 축적과정의 일반적인 법칙이기 때문이다. 그러나 우리 나라의 경우에는 재벌들이 과도하게 다각화함으로써 효율성의 견지에서도 용인될 수 없을 정도로 경제력이 과도하게 집중되어 있으며,<sup>1)</sup> 더욱이 소유의 집중으로 기업이 아니라 소수 자연인에게 경제력이 집중되어 있는 것이 특징이라 할 수 있다.

요컨대, 그 동안의 산업정책은 한편으로는 산업화와 고도성장을 이끌어내는 긍정적인 역할을 수행하였지만, 다른 한편으로는 재벌의 과도한 다각화와 배타적인 소유·경영구조를 고착시킴으로써 경제력을 소수의 자연인에게 집중시키는 부정적인 효과도 초래하였다고 할 수 있다. 여기서 우리는, 미래지향적인 관점에서 보면, 긍정적 효과와 부정적 효과가 단순히 병렬적인 것이 아니라는 점에 유의해야 한다. 즉 경제규모가 이미 상당한 수준으로 증가하여 경제운용이 정부주도에서 민간주도로 넘어갈 수 밖에 없는 현재 한국경제의 입장에서는 산업정책의 긍정적 효과보다는 오히려 부정적 효과가 중요한 문제로 부각된다는 것이다.

이러한 문제의식에 입각하여 본 논문에서는 산업정책이 고도성장을 이끌어 낼 수 있었던 요인보다는 재벌에 의한 경제력집중을 초래한 요인에 초점을 맞추어 논의하고자 한다. 물론 그 동안 재벌에 의한 경제력 집중이 정부의 산업정책에서 비롯되었음을 직·간접적으로 밝힌 연구는 많다.<sup>2)</sup> 그러나 이들은 산업정책의 시행과정에서 부여된 특혜가 재벌의 자본축적에 기여한 측면을 강조하고 있을 뿐, 그러한 특혜가 소수의 재벌을 중심으로 이루어진 메커니즘을 밝히고 나아가 재벌의 과도한 다각화와 배타적인 소유·경영구조를 초래한 요인을 해명하는 데는 소홀히 하고 있다.

그리하여 본 논문에서는 그 동안의 산업정책이 어떻게 소수 재벌을 중심으로 전개되었으며, 또 과도한 다각화와 총수에 의한 배타적인 소유·경영구조를 초래하게 된 배경은 무엇인가를 밝히고, 나아가 향후 산업정책의 방향에 대한 합의를 도출해 보고자 한다. 특히 산업정책의 시행 그 자체보다는 산업정책의 수행과정에서 나타난 정부개입의 특성이 재벌의 과도한 다각화와 소유·경영구조에 결정적으로 영향을 미쳤을 것으로 판단하여 양자의 관계를 밝히는 데 주력할 것이다.

이하 논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 그 동안의 산업정책과 재벌이

1) 재벌의 과도한 비관련 다각화가 계열기업의 경영성과를 저하시키고 있음은 많은 연구에 의해 밝혀지고 있다. 이를 문헌과 그 결과에 대해서는 장지상(1995b), pp. 207-209를 참조할 것.

2) 예를 들면 Kim(1987), 조동성(1990), 강철규 외(1991), 한국경제연구원(1995) 등이 그것이다.

성장해 온 과정을 일별함으로써 재벌의 성장과정에서 주요한 계기로 작용했던 산업정책들을 찾아본다. 다음 III장에서는 이러한 산업정책이 수행되는 과정에서 행해진 정부개입의 특성을 추출하고, 이들이 어떻게 재벌의 과도한 다각화 및 배타적인 소유·경영구조를 초래하였는지를 밝힐 것이다. 마지막으로 IV장에서는 지금까지의 논의를 요약하고, 이를 토대로 향후 산업정책의 방향에 대한 함의를 도출한다.

## Ⅱ. 産業政策과 財閥의 成長過程

### 1. 産業政策의 概觀

산업정책은 한 나라의 산업간 자원배분이나 혹은 특정산업의 산업조직에 정부가 개입함으로써 그 나라의 경제후생에 영향을 주려는 정책이다. 여기에는 경제성장의 촉진, 산업구조의 고도화, 국제경쟁력의 강화 등을 위해 바람직하다고 생각되는 특정의 산업을 육성하는 산업육성정책, 사양산업이나 일시적 불황산업을 합리적으로 조정하기 위한 산업조정정책, 그리고 특정산업이나 경제전반에 걸친 산업조직의 왜곡을 시정하기 위한 산업조직정책 등이 포함된다. 그 동안의 우리 나라의 산업정책을 보면 1981년 이전까지는 대체로 산업육성정책이 중심을 이루었으며, 그 이후에는 사업조정정책과 산업조직정책이 대중을 이루었다고 할 수 있다. 이하 그 동안의 산업정책의 내용을 개관해 보기로 한다.

우선 해방후 미군정과 자유당 정부는 식민지 경제체제에서 탈피하여 자본주의적 시장경제의 제도적 기반을 창출하는 데 주력하였다. 예를 들면, 귀속재산의 불하, 농지개혁, 중앙은행과 증권거래소의 창설 등이 이러한 범주에 속한다고 할 수 있다. 따라서 경제성장을 위한 적극적인 산업정책은 없었으며, 다만 한국전쟁으로 인한 피해복구와 국민생활에 필요한 소비재 생산을 유도하는 정책이 부분적으로 시행되었을 뿐이다.

이 시기 전후복구에 들어간 자금은 대부분 미국의 원조에 의해 조달되었다고 해도 과언이 아니다. 미국의 원조는 소비재와 잉여농산물의 형태로 이루어졌다. 그 중 소비재는 민간에 매각하여 ‘대충자금’으로 전환되었으며, 이는 정부의 재정지출이나 석탄, 전력 등 사회간접자본의 확충에 주로 사용되었다. 그리고 원면, 원당, 소맥 등의 잉여농산물은 그것을 가공할 능력이 있는 민간 기업에 배정되었다. 그 배정기준이 기업의 가공시설능력이었으므로 기업들은 원조물자를 보다 많이 배정받기 위해 적극적으로 시설을 확장하였다. 그리하여 당시 방직, 제당, 제분 등의 이른바 삼백산업은 민간 기업활동의 주종산업

이 되고 있다.

원조자금에 의한 소비재 공업은 1957년을 고비로 미국원조의 삭감과 자체의 과잉시설로 말미암아 파탄에 빠지게 되고, 한국경제는 새로운 발전패턴을 모색하지 않을 수 없게 된다. 또한 경제의 건설을 집권의 가장 큰 명분 중의 하나로 삼은 박정희 정권은 의욕적인 경제개발계획을 수립·집행하지 않을 수 없었다. 그리하여 1차 계획당시부터 “자유기업의 원칙을 토대로 하되 기간부문과 그 밖의 중요부문에 대해서는 정부가 직접 관여하거나 또는 간접적으로 유도하는 ‘지도받는 자본주의’를 천명함”으로써<sup>3)</sup> 한국경제는 본격적인 산업육성정책의 시대로 들어가게 되었다.

예를 들면, 1차 5개년 계획에서 정부는 비료, 정유, 시멘트, 화학섬유, 합성수지, 조선 등을, 그리고 2차 계획에서는 여기에 더하여 비철금속, 전자, 자동차 등을 계획사업으로 선정하고 이를 적극적으로 육성할 것임을 제시하였다. 또한 이러한 사업의 수행을 위해 민간보유의 은행주식을 환수하고 한국은행법과 산업은행법 및 은행법을 개정하는 등 국내 가용자원을 최대한 정부의 통제하에 집결시켜 이들 계획사업에 배분하였다. 그러나 국내자금만으로는 이러한 계획사업에 소용되는 투자재원을 조달하기 어려웠으며, 이에 정부는 외자도입을 적극적으로 추진함으로써 외자의존형 성장패턴을 확립하게 된다.

한편, 외자도입에 의한 수입대체적인 기간산업의 건설은 수입 및 원리금 상환에 충당하기 위한 외환의 수요를 증가시켰으며, 이를 확보하기 위해 수출촉진정책을 동시에 병행하지 않을 수 없었다. 그리하여 1964년 환율을 대폭적으로 절하하고 단일변동환율제도로 이행하는 동시에 수출활동에 대해서는 금전적 유인과 비금전적 유인이 부여되었다. 예를 들면, 수출지원금융, 수출산업용 원자재 및 시설재 도입에 대한 외환의 우선배정, 소득세 감면, 수송요금의 할인 등이 금전적 유인수단이었으며, 1965년부터 대통령이 직접 주재하는 수출진흥확대회의가 매월 열리고, 여기에서 제기되는 애로사항은 즉각 해결되도록 하는 것은 비금전적 유인수단이었다고 할 수 있다.<sup>4)</sup>

60년대 외자도입에 의한 기간산업의 육성과 노동집약적 경공업제품을 중심으로 한 수출산업의 육성정책을 계기로 한국경제는 고도성장의 길에 들어서게 된다. 그러나 무분별한 외자도입으로 60년대 말에는 상당수의 차관기업이 부

3) 이경태(1991), p. 123에서 재인용.

4) 이와 동시에 한정된 재정·금융·외환 등의 제약하에서 한국실정에 적합하고 효과가 속히 나타나는 산업을 수출특화산업으로 선정하여 이를 육성하고, 육성이 끝나면 타업종을 선정하여 중점육성하는 방식의 산업정책도 추진되었다. 예를 들면, 생사, 의류, 직물, 합판, 공예품, 잡화 등이 그것이다. 김정렴(1991), pp. 115-16.

실기업으로 전락하였으며, 또 도입한 외자가 수년간의 거치기간을 거쳐 70년부터 원리금 상환이 시작되자 재무구조가 빈약한 차관기업들은 극심한 자금압박에 시달리게 되었다. 그리하여 정부는 1969년에서 71년 사이에 1차 30개, 2차 56개, 3차 26개의 부실기업을 각각 정리하였으며, 1972년에는 8.3 사채동결조치라는 극약처방을 통해 위기를 극복하였다.

더욱이 1960년대 말부터 전후의 IMF-GATT체제를 주도하던 미국의 경제력이 급격히 악화되어 71년 달러화 금태환정지 등의 경제긴급조치를 취하게 되고, 이를 계기로 선진제국은 수입규제조치를 취하는 등 신보호무역주의가 등장하게 된다. 이로 인해 당시까지 순조롭게 진행되어 오던 경공업제품의 수출도 한계에 부딪히게 되었다. 뿐만 아니라, 너슨 독트린에 의해 70년부터 미군철수 방침이 확정되자 자주국방을 위한 방위산업의 육성도 긴급한 과제로 떠올랐다. 그리하여 정부는 1973년 초 중화학공업의 육성을 천명하고, 국무총리를 위원장으로 하는 중화학공업 추진위원회를, 그리고 그 산하에 중화학기획단을 설치하여 구체적인 계획수립에着手하였다.

그 내용을 보면, 철강, 비철금속, 석유화학, 기계, 조선, 전자 등 6개를 전략산업으로 선정하여 육성하는 것으로 되어 있다.<sup>5)</sup> 이에 소요되는 재원을 조달하기 위해 국민투자기금을 설치하는 한편, 산업은행자금, 수출산업설비자금 등의 정책금융도 이들 분야에 우선적으로 지원하였다. 또한 공업용지의 원활한 공급을 위해 광양만에 제2제철단지, 온산에는 구리, 아연 등 비철금속 공업단지, 여천에는 제2석유화학단지, 창원에는 기계공업단지, 구미에는 전자공업단지를 각각 조성하였다. 그리고 1975년에는 수출을 적극적으로 확대하기 위해 종합무역상사 제도를 지정하였는데, 이것은 전략산업을 선정하고 이를 집중 육성하는 방식의 산업정책을 수출부문으로 확대한 것으로 해석할 수 있다.<sup>6)</sup>

중화학공업화의 추진으로 산업구조가 경공업에서 중화학공업 우위로 다소 고도화되기는 했으나, 추진과정에서 양적 확대에 지나치게 치중한 나머지 과잉 내지는 중복투자가 일어났으며, 공교롭게도 투자가 끝난 시점에서 2차 오일쇼

5) 물론 이들 산업에 대해서는 1967년의 기계공업 육성법 및 조선공업 진흥법, 1969년의 전자공업 진흥법, 1970년의 철강공업 육성법 및 석유화학공업 육성법, 1971년의 비철금속 제련사업법 등이 있었으나 그 실적이 저조하였다. 그리고 중화학공업의 본격적인 육성도 1차 오일쇼크의 여파로 76년 이후에야 본격적으로 실시되었다.

6) 사실 수출특화산업의 선정을 예외로 하면 이전까지의 수출촉진 정책은 특정부문 혹은 특정기업을 집중 육성하기보다는 수출활동 그 자체에 인센티브를 부여하는 방식으로 이루어졌는데, 종합무역상사 제도의 도입으로 수출에 대한 지원이 그들에게 집중되게 되었다.

크로 인한 세계경제의 불황이 엄습하여 가동률이 급격히 떨어지는 등 시초부터 부진한 모습을 보이게 된다. 총투자여력의 대부분을 집중적으로 쏟아 부은 중화학공업이 이처럼 부진하게 되자, 70년대 말의 한국경제는 높은 인플레이션, 실업률의 상승, 국제수지의 악화 등 여러 가지로 어려움을 겪게 된다. 이에 정부는 1979년 5.29 조치를 시작으로 80년까지 세 차례에 걸쳐 중화학 투자조정을 실시하게 되는데, 그 내용은 주로 발전설비, 건설중장비, 디이젤 엔진, 자동차, 중전기, 전화교환기, 동제련 등의 분야에서 업종별로 참여기업 수를 축소 조정하는 것이었다.

81년 이후 정부는 경제운용의 기조를 정부주도에서 민간주도로 전환할 것을 천명하면서 기존의 산업육성정책 위주의 산업정책도 산업조정정책과 산업조직정책을 양대 축으로 삼는 쪽으로 방향을 전환한다. 즉 1981년 독점규제 및 공정거래에 관한 법률을 제정·시행함으로써 독과점으로 인한 폐해를 규제하기 시작하였으며,<sup>7)</sup> 또 1986년에는 종래의 개별공업육성법을 폐지하고 대신 공업발전법을 제정하여 기업활동에 대한 선별적 지원이나 규제는 합리화 업종으로 지정된 경우에 한하여 시행되도록 하였다. 실제로 동 법에 의거하여 70년대 중반 이후 전략산업으로 육성되었다가 80년대 들어와 경제환경의 변화로 구조적 불황을 맞은 해운산업, 해외건설업, 그리고 조선업 등에서 무려 83개의 부실기업을 정리하였다.

특히 80년대에 들어오면서 거대 재벌에 의한 경제력 집중이 사회문제로 부각되자 정부는 개별산업내 산업조직의 문제 뿐 아니라, 경제전체 차원에서의 산업조직에 대해서도 폐해를 시정하고자 하는 입법을 추진하였다. 1984년 계열기업군에 대한 여신관리시행세칙을 마련하여 거대 재벌에게 금융이 편중되지 못하도록 하였다. 그리고 1986년에는 기존의 공정거래법을 개정하여 대규모기업집단을 지정하고 이들에 대해서는 상호출자를 금지하였으며, 계열사간의 출자총액도 제한하고 있다. 이러한 기조는 90년대에 들어와 더욱 강화되어 92년에는 재벌계열기업의 불공정한 내부거래를 규제하고, 94년에는 재벌의 다각화를 억제하기 위한 업종전문화제도를 실시하였으며, 95년에는 계열사간 상호 채무보증행위도 일정범위 내로 제한하였다.

## 2. 財閥의 成長過程<sup>8)</sup>

이제까지의 논의에 의하면, 우리 나라의 산업정책은 시기별로 크게 해방후

---

7) 1975년부터 시행된 물가안정 및 공정거래에 관한 법률은 물가안정을 달성하기 위한 보조적 수단으로 독과점 사업자를 규제하고 있기 때문에 본격적인 산업조직정책으로 보기는 어렵다.

1961년까지의 자본주의 시장경제의 기반구축 및 수입대체기, 1962년에서 1980년까지의 산업육성정책기, 그리고 1981년 이후의 산업조정정책 및 산업 조직정책기로 나누어짐을 알 수 있다. 이제 이하에서는 산업정책이 제공한 주요 자본축적 계기들을 중심으로 재벌의 성장과정을 알아보기로 한다.

우선 해방 후 1961년까지에는 크게 보아 두 가지 요인이 재벌의 자본축적에 기여했다고 할 수 있다. 하나는 귀속재산의 불하과정이다. 귀속재산은 해방후 일본인이 남기고 간 재산으로서, 그 불하과정은 47년 2월에 시작되어 토지와 소규모기업 등 일부만 미군정 당국에 의해 이루어지고, 나머지 대부분은 정부수립 후 대한민국 정부에 의해 이루어졌다. 귀속재산의 불하조건은 매우 유리하여 불하받은 사람은 막대한 경제적 이득을 얻을 수 있었다.

불하시 기준가격은 1945년 이전의 장부가격으로 하였고, 그나마 실제의 불하가격은 이 기준가격보다 낮았다. 해방후의 극심했던 인플레이션을 감안해 보면 불하가격이 실제의 시장가치보다 현격히 낮은 수준이었을 것임은 자명하다. 더욱이 이렇게 시가를 현저하게 밀도는 불하대금도 분할납부가 가능하였고, 당시 액면금액의 20-70%의 금액으로 시중에서 구입한 지가증권으로도 납부할 수 있었으므로, 귀속재산은 거의 무상으로 불하되었다고 해도 과언이 아닐 것이다.

오늘날의 주요 재벌 가운데 많은 수가 이 시기에 귀속재산을 불하받아 기업의 발판을 마련하였다. 이들을 구체적으로 열거해 보면, 현대(현대자동차공업사 부지), 삼성(양조장 및 홍업은행), 선경(선경직물), 한국화약(조선화약 공판), 쌍용(동경방직 및 조선직물), 두산(소화기린맥주), 해태(영강제과), 대한전선(수원성냥공장, 조선전선 및 군시공업 대구공장), 동양시멘트(풍국제과), 동국제강(조선특수합금) 등이다.

다른 하나는 원면, 원당 및 소맥 등 원조물자의 배정과정이다. 당시 정부는 원조물자를 배정할 때 시장환율보다 현저히 낮은 공정환율을 적용하였으며, 입찰을 통한 경매에서도 업자간의 담합으로 시장환율보다 상당히 낮은 수준에서 형성되었다. 더구나 그 구매대금도 외상으로 하거나 혹은 50-80% 가량을 연 13.9%의 금리로 은행으로부터 차입할 수 있었다(당시 금융기관의 일반자금 금리는 연 18.25%였다). 뿐만 아니라 이들은 설비의 도입과정에서도 거액의 시설자금을 산업은행의 산업자금 및 대충자금계정에서 연 5-15%의 저리로 융자받았다.

이때 세워진 제일제당, 제일모직, 경남모직, 금성방직, 대한방직, 대한제분, 동양시멘트, 럭키유지, 기아산업, 대전피혁 등이 모두 한국 재벌형성의

---

8) 이 부분은 장지상(1992)의 일부를 수정·보완한 것임.

골간이 되었다. 예를 들면, 제일제당과 제일모직은 삼성의 모체로, 경남모직은 한일합섬으로 발전하였고, 럭키, 삼양사, 대한전선, 금성(오늘의 쌍용) 등도 이 과정에서 재벌의 기초를 닦았다. 요컨대 이 시기는 한국재벌로서는 비록 절대적 규모는 작지만 근대적인 모습을 갖춘 기업을 설립하고 앞으로 계속 자본을 축적할 수 있는 기틀을 갖춘 ‘원초축적기’라 할 수 있을 것이다.

다음으로 1962년부터 1980년까지의 산업육성정책기는 재벌들이 정부가 선정한 전략산업에 차례로 진출함으로써 본격적으로 성장하는 시기라 할 수 있다. 이 시기 이후의 재벌의 성장과정은 산업육성정책이 실시되었던 초기 1차 및 2차 5개년 계획에서 제시된 계획사업의 담당자로 선정됨으로써 이후 재벌로 성장할 수 있는 토대를 구축한 ‘토대구축기’와, 73년 중화학공업화 추진과정에서 6대 전략산업에 참여하고 종합무역상사를 설립하며 해외건설에 진출하는 등으로 급속히 다각화함으로써 오늘날의 재벌의 모습을 갖추게 된 ‘확대성장기’로 구분할 수 있다. 이제 각 시기별로 자본축적의 주요계기를 알아보기로 하자.

우선 토대구축기에는 외자도입, 국영기업의 인수, 수출활동에의 참여, 그리고 부실기업의 인수 등 네 가지 요인이 중요한 계기로 작용하였다고 할 수 있다. 첫째, 앞에서 본 바와 같이 당시 계획사업을 수행하기 위해 많은 외자를 도입하였는데, 계획사업의 담당자로 선정된 업체는 외자를 도입하는 것만으로도 많은 이득을 볼 수 있었다. 왜냐하면 외채의 금리가 연 5.6%-7.1%로 당시의 은행금리가 25-30%와 엄청난 차이가 있었기 때문이다.

또한 외자도입에는 공장설비에 필요한 내자의 일부와 운영자금까지도 국내 은행으로부터 지원받는 특혜가 동시에 주어졌던 바, 60년대의 은행대출금의 실질금리는 사채금리에 비해 지극히 낮아 은행대출 자체가 바로 막대한 자금을 축적하는 것을 의미한다. 외자도입을 인가받은 기업은 독점이윤도 누릴 수 있었다. 왜냐하면 정부는 업종별로 소수의 기업만 선정하였으며, 수입경쟁으로부터도 보호해 주었기 때문이다. 실제로 이 당시 전략산업을 담당하게 된 주요기업을 보면, 쌍용양회(쌍용), 현대시멘트(현대), 한국케이블(LG), 삼성전자(삼성), 호남정유(LG), 경인에너지(한화), 한국프라스틱(한화), 현대자동차(현대), 한일합섬(한일), 동양나이론(효성), 선경합섬(선경) 등 이었는데, 이들은 모두 이후 재벌의 성장과정에서 모기업의 역할을 하였다.

둘째, 계획사업 중에는 민간기업이 담당한 것도 있지만 정부가 직접 추진한 것도 많았다. 예를 들면 대한석유공사(62년), 영남화학(65년), 포항종합제철(68년), 한양화학(69년), 한국에탄올(73년), 남해화학(75년), 호남석유화학(76년), 대한반도체(76년), 한국전자통신(77년) 등이 그것인데,<sup>9)</sup> 이들은 경

영이 정상궤도에 오르면 민간에 불하하는 것이 보통이었다. 일반적으로 국영기업은 그 규모가 거대하므로 인수하는 기업은 일시에 거대한 자산을 취득할 수 있을 뿐 아니라, 불하조건도 장기 분할 납부방식이기 때문에 경우에 따라서는 계약금만 지불한 후 돈을 벌어서 인수자금을 마련할 수도 있는 등 매우 유리한 축적의 계기가 되었다.

실제로 국영기업의 많은 수는 재벌들에게 불하되었는데, 예를 들면 한국기계와 새나라자동차는 '신진' 재벌을 경유하여 대우의 대우중공업과 대우자동차로 변신하였고, 대한통운은 동아건설에 인수되어 주력기업으로 되었다. 한진은 대한항공을 인수하여 상위재벌로 부상하였으며, 한국화약과 선경은 각각 한양화학과 대한석유공사를 인수함으로써 상위재벌로 도약하였다. 이 외에도 호남석유화학은 롯데에, 호남에틸렌은 대림에(후에 대림산업에 합병됨), 대한반도체는 LG에(금성반도체), 한국전자통신은 삼성에(삼성반도체통신) 각각 인수되었다.

셋째, 앞에서 본 바와 같이 64년 이후 적극적으로 추진된 수출촉진정책에서도 재벌들은 많은 자본을 축적할 수 있었다. 특히 수출시 신용장을 받는 즉시 대출을 받을 수 있는 수출금융은 수출실적에 비례하여 무제한으로 주어졌으며, 또 금리도 일반대출금리 보다 훨씬 낮아 상당한 특혜였다고 할 수 있다. 삼성물산(삼성), 반도상사(LG), 한진상사(한진), 대우실업(대우), 금성산업, 대한농산, 국제화학 등 당시 수출업체들은 경공업제품이나 용역을 수출함으로써 이후 다각화할 수 있는 자본을 축적하였다.

넷째, 69년에서 71년 사이에 실시된 부실기업정리 과정에서도 재벌들은 자본을 축적할 수 있었다. 왜냐하면 부실기업을 인수하는 기업에게는 대출원리금의 상환유예, 이자지급의 면제, 조세감면 등의 혜택이 주어지는 것이 보통이기 때문이다. 실제로 대한생명보험을 인수한 신동아나 아세아자동차와 한국철강을 인수한 동국제강은 이를 통해 재벌로 도약할 수 있는 토대를 마련했다고 해도 과언이 아니다.

이처럼 60년대와 70년대 초 토대를 마련한 재벌들은 중화학공업화의 추진, 종합무역상사 제도의 실시, 그리고 해외건설에의 참여를 계기로 본격적인 확대성장기로 들어가게 된다. 첫째, 앞에서 본 바와 같이 중화학공업화의 추진은 6대 전략산업을 집중 육성하는 방식으로 이루어졌는데, 이전 기간까지 어느 정도 자본을 축적한 재벌들은 이종 자신에게 적합한 분야로 적극 진출하고, 나아가 부분품의 안정적인 조달을 위해 하청 내지는 계열기업을 확보함으

9) 여기서 75년 이후의 것은 중화학공업화 추진과정에서 설립된 것이지만 편의상 여기서 서술하기로 한다.

로써 경공업에서 중화학공업에 이르는 광공업의 전 분야를 산하에 두는 거대 집단으로 성장하였다. 예를 들면, 현대가 조선, 제철, 중전기 부분으로, 삼성이 전자, 중공업, 조선부문으로, 대우가 중공업, 조선, 화학분야로, 선경이 석유화학부문으로, LG가 전자부품 및 전기부문에서 더욱 확장해 나가는 것 등이 이 경우에 해당된다고 볼 수 있다.<sup>10)</sup>

특히 중화학공업은 처음부터 수출산업으로 육성된 것이어서 신규 시설투자는 국제규모 이상의 현대화된 공장에 한해서만 허용되었다. 따라서 그 이전에 경공업부문에서 상당한 자본을 축적한 소수의 재벌만이 중화학공업에 참여할 수 있었고, 자연히 중화학공업에 주어진 특혜성 지원도 이들만이 누리게 되었다. 이러한 제반지원을 근거로 우리 나라 재벌은 경공업에 더하여 중화학공업 까지 계열기업으로 포괄하는 거대한 모습을 갖추게 된 것이다.

둘째로, 75년부터 시행한 종합상사제도도 재벌들이 수출활동과 관련된 제반 지원을 거의 독식하게 만들어 줌으로써 이 시기 다각화에 크게 기여하였다. 종합상사로 지정받으면 일반적인 수출금융 외에도 무역행정면에서 정부지원을 우선적으로 받고, 종합상사 스스로의 사용을 위한 원자재수입도 허가하는 등의 특혜도 주어졌다. 그리고 외환통제의 면에서도 수출신용장의 전환사용과 해외지사의 외환보유를 허용하는 등의 특혜를 베풀었으며, 재고금융 및 원자재수입 금융도 인정해 주었다. 그리고 같은 시기에 추진된 중화학공업이 처음부터 수출산업으로 육성되었던 바, 종합무역상사로 지정을 받은 기업은 중화학공업의 담당자로 선정되는 데서도 유리하게 작용하였다.<sup>11)</sup>

그런데 종합상사가 되기 위해서는, 75년 최초 지정시점에서 납입자본금 1 억원 이상, 연간 5천만 달러 이상의 수출실적, 50만 달러 이상의 수출품목 7 개 이상, 10개국 이상의 해외지사, 100만 달러 이상의 수출국 10개국 이상, 주식공개 등의 요건을 갖추어야 한다. 물론 이러한 조건은 이후 약간씩 변하였지만, 기본적으로 재벌계 기업만이 충족시킬 수 있는 조건임은 물론이다. 75년부터 78년까지 삼성, 쌍용, 대우, 국제, 한일합섬(이상 75년), 고려, 효성, 반도, 선경, 삼화, 금호(이상 76년), 현대, 울산(이상 78년) 등 재벌계 회사들이 종합상사로 지정되었다.

셋째로, 이 시기 우리나라 재벌들의 자본축적의 또 하나의 주요요인으로 지적할 수 있는 것은 해외건설이다. 우리나라의 해외건설은 60년대 후반 월남을 비롯한 동남아 지역에 진출하면서 시작되었지만, 본격적인 성장은 제1차

10) 중화학공업화과정에서 개별재벌이 진출한 보다 상세한 사업내역에 대해서는 한 국경제연구원(1995), pp. 243-50을 참조할 것.

11) 조동성(1986), p. 80.

석유파동이 일어난 73년 이후 사우디아라비아의 고속도로공사를 필두로 중동 건설 붐을 타고 이루어졌다. 해외건설 수입은 실제로 76-80년 사이의 우리나라 무역외수입의 26.7-48.6%를 차지할 정도로 엄청난 규모였는데, 정부는 건설수출을 촉진하기 위해 적극적인 지원전략을 세웠으며, 재벌들도 이 황금 시장에 너도나도 덤벼들었다.

웬만한 재벌은 모두 1-2개의 건설업체를 인수, 합병 혹은 신설하였는데, 77년 한해 동안만 하더라도 25개 재벌이 31개의 건설업체를 인수하고 있다. 삼성이 강원도의 통일건설을 인수하여 삼성종합건설로 개편하였으며, 국제는 연합건설과 대하건설을 인수하여 국제종합건설로, 선경은 협우건설과 삼덕산업을 사들여 선경종합건설로, 코오롱은 신창건설, 협화산업, 국제전기(건설부문)를 인수하여 코오롱종합건설을 발족시켰다. 이 밖에도 LG는 세계산업을 인수하여 럭키개발에 편입시켰다. 이 과정에서 건설을 주업종으로 하는 현대, 대림, 동아건설 등이 상위 재벌로 부상한 사실은 해외건설이 재벌의 자본축적의 매우 중요한 계기로 되었음을 말해주는 것이라 하겠다.

확대성장기 동안 재벌의 규모는 급속도로 팽창하였다. 1970년에 126개에 불과하던 30대 재벌의 계열기업이 79년에 426개로 9년동안 무려 303개가 늘어났다(표 1). 74년 말까지만 해도 불과 9개의 계열기업을 가졌던 현대는 78년 말에는 31개의 기업을 거느리게 되었으며, 삼성은 24개에서 33개로, 대우는 10개에서 35개로, LG는 17개에서 43개로, 효성은 8개에서 24개로, 선경은 8개에서 23개로, 쌍용은 17개에서 20개로, 금호는 9개에서 17개로, 롯데는 6개에서 18개로, 코오롱은 15개에서 22개로 이름있는 재벌은 이 시기에 모두 2-3배씩 계열기업을 확장하였다.

70년대를 통해 급격하게 팽창한 재벌들은 80년대 초반에 실시된 중화학공업 투자조정을 거치면서 재편기에 들어가게 된다. 이 과정에서 재벌들은 그간 무분별하게 확장시켜온 계열기업중 일부를 정리하는데, 이러한 사실은 30대 재벌의 계열회사의 수가 1979년을 정점으로 80년대 초반에 감소하는 사실에서 분명히 드러나고 있다(표 1). 그러나 중화학투자조정이 자동차, 발전설비 등의 각 부문을 몇 개의 품목으로 나누어 이들의 생산을 1-2개의 기업에

〈표 1〉 자산기준 30대 재벌의 계열기업수의 변동

(단위: 개)

년도	1970	1979	1982	1985	1987	1989	1995
총수	126	429	402	404	474	513	623
평균	4.2	14.3	13.4	13.5	15.8	17.1	20.8

자료: 김준석(1990) 및 공정거래위원회

특화시키는 방식으로 이루어졌기 때문에,<sup>12)</sup> 정리되지 않는 기업들은 자신의 생산품목에서 독점적인 지위를 부여받게 되었다.

이처럼 각 품목에서 독점적 지위를 구축한 재벌계 중화학기업들은 80년대 중반 이후 소위 '3저호황'을 계기로 규모를 더욱 확대시킬 수 있었는데, 이것은 결국 재벌의 자본축적방식이 이전의 외연적 확대에서 내부적 심화의 형태로 전환하였음을 의미한다. 이러한 사실은 <표 2>에서도 확인할 수 있다. 즉 1983~87년 사이에 제조업 전체적으로는 기업수의 증가율과 기업체당 매출액의 증가율이 각각 39%, 35%로 비슷한데 비해, 30대 재벌의 경우에는 후자가 전자보다 10배 이상 높았다.

물론 1980년대 중반 이후 다시 재벌의 계열기업 수가 꾸준히 늘어나고 있지만, 여기에는 85년~88년 사이에 6차에 걸쳐 해외건설, 해운, 조선 등의 부문을 중심으로 실시된 부실기업 정리의 영향이 일부 작용한 것으로 보인다. 실제로 정리대상 부실기업 51개중 30대 재벌기업이 인수한 기업은 26개로, 대우가 2개사, 한국화약이 7개사, 대림이 4개사, 한일합섬이 5개사, 동국제강, 극동건설이 각각 2개사, 한진, 쌍용, 기아, 해태가 각각 1개사를 인수하였다.

그리고 80년대 중반이후 재벌들은 많은 금융기관을 인수·설립하였는데,<sup>13)</sup>

<표 2> 30대 재벌의 성장요인(1983~87)

(단위: %)

기업체수	출하액 기준			총업원 기준		
	증가율	기업당 출하액 증가율	총출하액 증가율	기업당 출하액 증가율	총출하액 증가율	
1~5위 재벌	9.0	95.8	113.4	38.8	51.3	
6~30위 재벌	7.6	74.5	87.7	6.6	14.6	
제조업 전체	39.0	35.0	87.6	-2.3	35.7	

자료: 이규역·이재형(1991), p. 35.

주: 증가율은 (1987년 수치/1983년 수치 - 1) × 100으로 계산한 것으로서 연평균 성장률이 아님.

12) 예를 들면, 발전설비는 한국중공업에 맡겼고, 디젤엔진은 6,000마력 이상과 이하로 나누어 그 이상은 현대에 그 이하는 쌍용에, 차량엔진은 대우중공업에 각각 맡겼다. 자동차의 경우는 승용차는 현대에, 중소형 트럭은 기아에, 그리고 특장차는 동아로 조정하였다. 그 외에도 중전기와 전자교환기 등을 삼성, 금성, 효성, 대우통신 등에 각각 구분 일원화하였다.

13) 실제로 1993년 30대 재벌의 604개 계열회사중 65개가 금융기관이었다. 그리고 90년 현재 30대 재벌의 금융기관 자본금 총액은 시중은행을 제외한 금융기관 전체 자본금의 45%에 이르고 있다.

이것도 70년대의 무분별한 외연적 확대의 연장선상으로 보기는 어렵다. 즉 이것은 단순한 다각화전략이라기 보다는 80년대 이후 산업정책의 기조가 산업육성정책 중심에서 산업조정 및 산업조직정책 중심으로 변경되자, 지금까지의 정부지원에 의존하여 성장해 오던 방식에서 탈피하여 자금조달의 측면에서 상대적 자립성을 확보하기 위한 수단으로 해석될 수 있다. 이렇게 본다면 80년대 중반 이후의 재벌의 성장방식은 이전의 단순한 외연적 확대에서 자금조달에서의 상대적 자립성을 바탕으로 기존 기업을 중심으로 한 내포적 확대로 방향을 전환하고 있다고 할 수 있다.<sup>14)</sup>

### Ⅲ. 政府介入의 特性과 財閥의 多角化 및 所有·經營構造

#### 1. 政府介入의 特性

지금까지 살펴본 바에 의하면, 재벌이 현재와 같은 다각화구조를 갖추게 된 것은 60년대와 70년대에 걸쳐 시행된 산업육성정책의 결과라 할 수 있다. 그러나 산업육성정책이 실시된다고 해서 반드시 재벌에 의한 경제력 집중을 초래하는 것은 아니며, 오히려 정책의 집행과정이 갖는 특성으로 인해 나타난 결과라고 해야 할 것이다. 그리하여 이하에서는 이 시기에 산업정책이 시행되는 과정에서 나타난 정부개입의 특성을 추출하고, 이것이 재벌의 과도한 다각화와 배타적인 소유·경영구조의 형성에 미친 영향을 알아보고자 한다.

정부가 그 동안 취해온 산업육성정책은 대부분 그때 그때 몇 개의 산업을 전략산업으로 선정하고 금융, 조세 등 가능한 지원을 이 부문에 집중시키는 방식으로 시행되었다. 사실 오늘날 우리 나라 주요 산업의 대부분은 60-70년대에 전략산업으로 선정된 것이며, 정부의 집중적인 지원에 의해 창설되고 성장해 왔다고 해도 과언이 아니다. 전략산업으로 선정된 산업에 대해서는 금융배분에서 우선권을 주었고 조세감면의 혜택도 부여되었으며, 수입경쟁으로부터의 보호와 진입규제로 독과점적인 지위도 누릴 수 있는 등 그들이 받은 특혜는 일일이 열거할 수 없을 정도로 많다.

이처럼 전략산업에 지원된 제반 특혜는 한마디로 정부에 의해 인위적으로 창출된 경제적 지대라 할 수 있다. 예를 들면, 특혜금리로 금융자금을 지원받는 것은 결국 대출금 단위당 시장금리와의 차이만큼 경제적 지대를 획득하는 것이며, 정부의 진입규제로 기업이 수취하는 독점이윤도 정부에 의해 창출된

---

14) 물론 정보통신 산업이나 생명공학, 파인세라믹 등 첨단산업에 대한 재벌의 다각화는 지속적으로 일어나고 있으나, 이 경우에도 기존의 주력분야와 관련이 큰 부문을 중심으로 진출하는 점에서 70년대의 다각화와는 성격이 다르다고 하겠다.

경제적 지대로 볼 수 있다. 여기서 우리는 60-70년대 산업육성정책의 한 가지 특성을 발견할 수 있다. 그것은 바로 정부가 인위적으로 경제적 지대를 창출하고 그것을 전략산업에 집중적으로 배분함으로써 민간기업의 활동을 이 부문으로 유도하였다는 것이다. 따라서 우리는 산업육성정책에 기반을 둔 재벌의 성장과정을 지대추구행위로 해석할 수 있다.<sup>15)</sup>

정부지원중 가장 강력한 수단이 금융부문의 지원인데, 실제로 한 연구에 의하면 60년대 초반부터 80년대 초반까지 국내 금융부문에서 발생한 지대규모가 사채금리를 기준으로 계산할 때 60년대에는 GNP의 3-6%, 70년대에는 6-9%, 80년대에는 8-12%에 이르고 있음을 보여주고 있다.<sup>16)</sup> 이 추정결과는 모든 금융자금이 일반대출금리로 대부되었다는 가정하에서 도출된 것인데, 금리가 훨씬 낮은 수출금융이 총대출금에서 차지하는 비중이 크다는 점을 감안해 보면 이 비중은 다소 과소평가된 것으로 볼 수 있다.

더욱이 이 계산에 차관도입에 따른 금리차 지대, 조세지원에 따른 지대, 그리고 진입규제로 발생한 독점지대 등을 모두 포함시키면 60-70년대 산업육성정책의 시행과정에서 재벌이 획득한 경제적 지대는 엄청날 것으로 볼 수 있다. 정영엽(1986)의 추정에 의하면, 1953-1983년 사이에 여러 형태의 정부지원에 의해 재벌이 획득한 지대가 재벌의 자기자본 총액의 약 75%에 이르는데, 그 내용을 보면 귀속재산 및 정부보유기업의 불하차익, 환율 및 외화자금배정에서 얻은 이익이 가장 큰 비중을 차지한다고 한다.<sup>17)</sup>

산업육성정책의 시행과정에서 드러난 정부개입의 또 다른 특성으로, 재벌의 자본축적에 기여한 주요정책중 수출금융의 지원과 해외건설의 면허교부 등 두 가지를 제외한 대부분의 경우에서, 지대배분의 대상이 극히 재량적으로 결정되었다는 점을 들 수 있다. 일반적으로 정부개입의 재량성의 정도를 판단하는 지표로서는 개입에 관여하는 기관의 위상과 성격, 그리고 적용기준의 일관성이 사용된다.<sup>18)</sup> 이제 이하에서는 이러한 지표를 중심으로 산업육성정책 시행 당시의 정부개입의 재량성의 정도를 알아보기로 한다.

첫째, 개입에 관여하는 기관의 위상과 성격은 그 기관이 관료제에서 차지하는 위치와 기관의 수가 단수인지 복수인지의 여부를 의미한다. 정책의 결정이나 집행단계에서 하나의 기관이 독단적으로 결정할수록 재량성의 정도는 높아

15) 지대추구행위임에도 불구하고 한국경제가 산업화에 성공을 거둘 수 있었던 요인에 관해서는 Chang(1994), pp. 117-23과 소병희(1995), pp. 93-101을 참조할 것.

16) 윤영진(1991), p. 165.

17) 상계논문, p. 110에서 재인용.

18) 상계논문, p. 85-86.

지고, 반대로 다른 기관의 자문, 심의, 의결 등을 거치게 되어있는 경우에는 재량성의 정도는 낮아질 가능성이 많다. 실제로 60-70년대 전략산업을 담당할 민간기업은 거의 대통령이 독단적으로 결정하는 경우가 많아 개입의 재량성은 극히 높았다고 할 수 있다.

예를 들면, 제1차 및 2차 경제개발 5개년 계획 당시 거대한 규모의 계획사업의 주체는 대부분 정권의 최고위층이 직접 결정하였다고 한다. 물론 계획사업의 담당자를 선정하는 과정에서 그가 갖추어야 할 자격조건이 제시되기도 했지만, 그 자격조건이 수량화되어 있지 않아 객관성이 없었을 뿐 아니라 심지어는 자격조건 자체도 최종적으로 최고위층이 결정하는 경우가 많았다고 한다. 이러한 상황에 대해 전 국무총리 이한빈씨는 다음과 같이 회고하고 있다.<sup>19)</sup>

“60-70년대에 이루어진 대규모의 계획사업은 무엇이건 간에 최종결정은 최고위층에서 이루어졌다. 비록 선정과정의 의사결정에 필요한 지침이 없었던 것은 아니지만, 그것은 순전히 형식에 불과하였으며, 자격을 갖춘 신청자가 항상 넘쳤다. 관료들의 주요임무는 최고위층의 결정을 합리화하고 그것을 단순히 수행하는 것이었다.”

그리고 70년대 중화학공업을 추진하는 과정에서도 이러한 양상은 그대로 지속되었다. 정부는 1973년 중화학공업화를 추진하기 위해 ‘중화학공업추진위원회’ 산하에 ‘중화학기획단’을 두어 구체적인 실무를 담당케 했다. 이 기획단은 형식상으로는 국무총리 직속기관이었지만 실질적으로는 대통령이 직접 정책집행에 개입하는 통로역할을 하는 대통령 직속기관이었다. 기획단의 결정은 경제기획원이나 국무총리실을 거치지 않고 곧바로 대통령에게 보고되고, 주무부처 장관조차도 기업들이 경제수석비서관이나 대통령에게 직접 접근하는 것을 막지 못했다.<sup>20)</sup> 기획단은 투자계획을 수립하고 투자영역의 실수요자를 결정하는 데 있어서 막강한 재량권을 갖고 있었다.

둘째로, 적용기준의 일관성의 측면에서도 정부개입의 재량성은 매우 높았다고 할 수 있다. 적용기준이 일관성이 있으려면 사전에 정책의 목표가 확고히 제시되어야 할 뿐 아니라 그 기준이 바뀌지 않아야하는데, 산업육성정책 그 중에서도 특히 중화학공업화 추진과정은 정책사업의 발상이 즉흥적이고 그 기준도 편의에 따라 자주 바뀌었다. 이와 같이 정책의 발상이 즉흥적이고 기준도 편의적으로 바뀌는 경우에는 개입기관의 재량도도 그 만큼 높아질 수밖에 없다.

19) Kim(1987), p. 109에서 재인용.

20) 윤영진(1991), pp. 211-12.

예를 들면, 중화학공업 추진의 주역들은 확고한 비전이나 이론적 체계 위에서 그것을 추진해 나간 것이 아니라 외국의 선례나 외국잡지를 보고 얻은 지식 또는 대화과정에서 떠오른 아이디어를 논리적 검증없이 충동적으로 밀어붙인 경우가 많았다. 이와 관련하여 박병윤 씨의 다음과 같은 논평은 매우 흥미롭다.<sup>21)</sup>

“1976년 5월 한 경제장관이 대만을 여행하는 중 그들의 발전설비 개발 계획을 보고 감명을 받았다. 귀국 며칠후 그는 기계공업 육성 5개년 계획을 발표하고, 경제기획원과 상공부는 발전설비부문을 국산화가 가장 시급한 부문으로 지정하였다. 그리고 4일 후 1976년 6월 7일 한국전력은 아산화력발전소의 발전설비를 국내기업에게 턴키방식으로 발주할 것이라고 발표했으며, 다시 4일후에는 현대가 수주하게 되었음을 공식 발표하기에 이른다. 또 일주일 가량 후에는 대우가 울산화력발전소의 건설을 수주하게 되었다.”

또 정책의 기준도 자주 바뀌었다.<sup>22)</sup> 정부는 당초 중화학건설의 원칙을 발표할 때 투자액의 30%를 자기자금으로 조달해야 한다는 원칙을 제시한 바 있다. 그러나 실제로 이 원칙을 지킨 기업은 하나도 없었다. 또한 정부는 중화학공업에 대한 과잉투자 및 과열경쟁이 나타나자 1977년 5월 경제장관협의회에서 구획정리에 나선 바 있었으나 1년도 안되어 정책방향을 완전히 뒤엎고 말았다. 이로 인해 현대양행에 일원화되었던 원자력 발전설비 제작부문에 현대중공업과 대우중공업의 참여를 허용했으며(1978. 4. 22. 경제장관협의회), 그외 중전기, 변압기, 디젤엔진 등의 부문에서도 사실상 타기업의 참여를 허용하였다.

셋째로, 개입대상의 범위로 볼 때도 산업육성정책은 정부개입의 재량성이 높았을 가능성은 농후하다. 일반적으로 기업에 대한 정부의 개입은 그 대상이 개별기업인가, 특정한 속성을 가진 기업의 집합인가, 혹은 기업일반인가에 따라 개별적 개입, 귀속적 개입, 일반적 개입으로 나누어 볼 수 있는데, 일반적 개입에서 귀속적 개입 그리고 개별적 개입으로 갈수록 재량도가 커지는 것이 보통이다.

그런데 그 동안의 전략산업을 육성한 방식을 보면 소위 과당경쟁으로 인한 사회적 낭비를 최소화하기 위해 각 산업별로 1-2개의 기업이외의 다른 기업이 진입하는 것을 막고 또 선정된 기업의 설비증설에 대해서도 엄격히 규제하였다. 이것은 결국 정부의 개입이 주로 개별적 개입이었음을 의미한다. 특히 중화학공업의 추진과정에서는 사업영역의 결정 이외에 사업에 대한 지원도 개별

---

21) Kim(1987), p. 210에서 재인용.

22) 윤영진(1991), pp. 213-14.

적인 진입의 형태로 이루어졌다. 즉 민간기업들이 정부로부터 공장건설을 지정받으면 자금지원에 관한 각서형식의 지원보장을 받는데, 이것은 동일한 사업에 대해서도 정부가 지원하는 자금의 규모가 기업마다 다를 수 있음을 시사한다.

## 2. 過度한 多角化 및 所有·經營構造에 미친 影響

### 1) 過度한 多角化에 미친 影響

요컨대, 오늘날 재벌의 형성에 결정적으로 영향을 미친 60-70년대의 산업육성정책은 첫째, 정부가 능동적으로 경제적 지대를 창출·배분하고 기업은 이것을 추구하는 방식으로 이루어졌다는 점과, 둘째 정부의 개입방식이 지극히 재량적이었다는 두 가지 특성을 가지고 시행되었다고 할 수 있다. 이제 여기서는 이러한 두 가지 특성이 어떻게 재벌의 과도한 다각화와 배타적인 소유·경영구조를 초래하게 되었는가를 구체적으로 알아보기로 한다.

먼저, 정부개입의 특성이 재벌의 과도한 다각화를 초래하게 된 경위부터 알아보기로 하자. 이를 위해서는 두 가지 사실이 해명될 필요가 있다. 하나는 산업육성정책의 시행과정에서 정부가 창출한 지대가 소수의 재벌에게만 귀속될 수 있었던 배경을 정부개입의 특성과 연관시켜 밝히는 일이다. 왜냐하면 그렇지 않았다면 경제개발과정에서 육성된 경공업에서 중화학공업에 이르는 거의 모든 분야에서 계열기업을 거느리는 이른바 다각화된 재벌구조는 나타나지 않았을 것이기 때문이다. 다른 하나는 이러한 과정에서 형성된 다각화의 정도가 계열기업의 효율성을 저하할 정도로 과도할 수밖에 없음을 정부개입의 특성과 연관시켜 설명하는 일이다.

그러면 정부가 창출한 지대가 왜 소수의 재벌을 중심으로 배분될 수밖에 없었는가? 그것은 주로 정부개입이 지극히 재량적으로 이루어진 특성으로 인해 초래된 결과라고 할 수 있다. 앞에서 본 바와 같이 육성대상산업을 선정하는 것도 즉흥적이었을 뿐 아니라 그것을 담당할 민간기업도 정부의 최고위층이 일관된 기준도 없이 직접 결정하였다. 이러한 상황에서는 최고위층이나 혹은 그의 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 측근과 혈연이나 지연 또는 학연 등으로 연결되어 있는 사람이 지대추구과정에서 한층 유리할 수밖에 없다. 이러한 연결을 통해 직접 로비를 할 수도 있고, 또 시시각각으로 변하는 정책지향이나 선정기준 등 결정적으로 중요한 정보를 다른 사람보다 빨리 알아낼 수 있기 때문이다.

이와 관련하여 LG가 1960년대 후반 제2정유 사업자로 선정된 것에 대한 박병윤 씨의 다음과 같은 논평은 매우 흥미롭다.<sup>23)</sup>

“물론 럭키는 오랫동안 정유사업에 진출하기로 계획하고 있었기 때문에 이미 여수에 공장부지도 확보하고 있었고 정교한 사업계획도 가지고 있어 럭키의 제안서가 가장 훌륭했을지도 모른다. 그러나 럭키가 사업자로 선정된 결정적 이유는 당시 ‘업계의 대통령’이라고 불리던 S씨의 후원이 있었기 때문으로 보아야 한다. S씨는 정부내 선정과정에서 럭키를 지원했을 뿐 아니라 럭키가 사업계획서를 준비하는 과정에서 결정적인 정보도 제공해 주었던 것이다. 박정희 대통령의 절친한 친구였던 S씨는 대통령이 그 사업에 대해 어떠한 생각을 가지고 있는가를 정확히 알 수 있었을 것이다. 이러한 정보는 아무리 고위관료라도 쉽게 획득할 수 없었다.”

경제개발 초기에 시행되었던 전략산업의 육성과정에서는 이처럼 최고위층이나 그 측근과 인적 네트워크로 연결될 수 있는 소수의 기업만이 정부가 창출한 지대를 획득할 수가 있었다. 더욱이 최고위층의 입장에서도 한정된 자원을 소수에 집중시켜 단기에 과시적인 성과를 얻을 필요가 있었으며, 또 지원후 감독에 있어서도 소수의 기업에게 배정하는 것이 유리했을 것이다.

그런데 한번 형성된 인적 네트워크는 어느 일방이 사망하거나 신뢰관계에 금이 가는 행동을 하지 않는 한 좀처럼 흐트러지지 않는 속성을 가지고 있고, 또 인적 네트워크를 통해 지대추구에 성공해 본 경험이 있는 기업이 그렇지 않은 기업에 비해 지대추구에 필요한 인적 네트워크의 구성에 대한 노우하우의 면에서도 우위에 있게 된다. 따라서 60~70년대에 걸쳐 지속적으로 창출된 지대는 그 과정에서 최소한 한번 이상 지대추구에 성공한 소수의 기업을 중심으로 배정될 수밖에 없었다.

물론 소수의 재벌을 중심으로 지대가 배정된 것은 성장초기의 환경적 요인 탓도 있다. 즉 성장초기 기업활동에 필요한 재화나 서비스에 대한 시장이 충분히 형성되어 있지 않은 경우에는 기업가가 그러한 결함을 스스로 보충하는 특이한 능력도 갖추어야 한다. 그런데 우리 나라의 경우 산업화의 역사가 짧기 때문에 실제로 그러한 능력을 갖춘 기업가의 공급은 절대적으로 적었던 반면, 산업의 근대화에 필요한 제반 여건이 제대로 갖추어지지 않은 상황에서 정부의 의욕적인 고도성장정책이 추진됨에 따라 이러한 기업가의 독특한 능력에 대한 수요는 급격히 증대함으로써 기업가 능력이 상대적으로 매우 희소한 자원일 수밖에 없었다.

이러한 환경에서 어떤 기업가가 산업발전 초기의 어려운 여건을 극복하고 특정의 산업분야에서 기업활동에 성공했다는 사실은 그 자체로 이후의 성장과정에서 나타나는 새로운 산업분야의 기업활동에서 후발기업에 비해 유리한 조건을 갖추게 된다는 것을 의미한다. 특히 기업가 능력이 공급의 가격탄력성이

---

23) Kim(1987), p. 113에서 재인용.

낮고 여러 번 사용해도 소모되지 않는 특성을 지닌다는 점에서, 그간의 급속한 경제성장과정에서 상대적으로 적은 수의 기업가에게 지대가 집중될 개연성은 충분하다 하겠다.

그러나 이러한 환경은 개연성일 뿐 지대가 소수의 재벌에게 집중될 필연적인 조건이라고 볼 수는 없다. 왜냐하면 기업가의 상대적 희소성은 경제개발 초기에 나타날 수 있는 단기적인 시장실패현상으로서 경제발전과정에서 학습효과에 의해 스스로 교정될 수 있는 요인이다. 그러면 이러한 환경이 보다 철저하게 작용할 수 있었던 요인은 무엇인가. 그것은 앞에서도 지적한 바와 같이 산업정책의 시행과정이 정치권의 핵심권력자들의 독단적이고 자의적인 결정에 의해 이루어졌다는 점일 것이다.

그러면 이와 같이 재량적 개입에 의해 소수의 재벌이 전략산업으로 육성된 거의 전 분야에 걸쳐 다각화한 상태가 왜 과도한 다각화로 귀결될 수밖에 없는가? 그것은 재벌의 다각화과정이 지대추구활동의 일환이라는 특성과 관련되어 설명될 수 있다. 즉 정부가 제시한 새로운 육성대상 산업에 참여하면 그에 따라 경제적 지대도 동시에 획득할 수 있기 때문에, 재벌의 입장에서는 가능한 한 많은 산업분야에 참여하려는 유인을 가진다. 그러나 그들은 참여산업의 수를 무한히 늘릴 수는 없다. 왜냐하면 참여 산업 수가 늘어남에 따라 그만큼 계열기업의 관리 및 통제비용도 증가할 것이기 때문이다.

결국 재벌의 입장에서는 다각화에 따른 한계이득 – 여기에는 물론 다각화에 따라 얻는 지대도 포함된다 – 과 한계비용이 같아지는 수준까지 참여산업의 수를 늘릴 것이다. 이 과정에서 비록 사회적 관점에서는 기존기업의 규모를 증대시키는 것이 더 이득이 되는 경우에도, 재벌로서는 다각화에는 지대수입이 추가되기 때문에 새로운 산업분야로 진출하는 것이 유리한 상황이 발생할 수 있다. 이것을 보다 구체적으로 설명해 보면 다음과 같다.

즉 일정한 크기의 자본을 가지고 기존기업의 규모를 증대시키거나(a), 혹은 새로운 산업분야로 다각화하는(b) 두 가지 선택 대안이 있다고 하자. 여기서 각 대안으로부터 얻을 수 있는 수입을 각각  $R_a$ ,  $R_b$ , 그리고 그만한 수입을 얻기 위해 들어가는 비용을 각각  $C_a$ ,  $C_b$ 로 표시하기로 하고, 나아가  $(R_a - C_a) > (R_b - C_b)$ 의 관계가 성립한다고 가정하자. 이것은 사회적 관점에서 보면, 기존기업의 규모를 키우는 것이 적절한 행위임을 의미한다. 그러나 재벌의 입장에서는 다각화를 통해 지대(A)를 추가로 얻을 수 있으므로  $(R_a - C_a) < (R_b - C_b) + A$ 의 관계가 성립되어 새로운 산업분야로 진출할 수도 있다. 이것은 결국 지대추구와 결부된 다각화는 사회적 최적수준보다 과도할 수 있음을 의미한다.<sup>24)</sup>

## 2) 所有·經營構造에 미친 影響

우리 나라 재벌의 소유·경영구조의 특징은 첫째, 다각화한 많은 계열기업의 소유가 총수 1인에게 집중되어 있다는 점, 둘째, 소유와 경영이 분리되지 않고 소유주가 직접 경영권을 장악한다는 점, 셋째, 의사결정구조가 중앙집권적으로 되어 있다는 점 등의 세 가지로 요약될 수 있다. 이하에서는 이 세 가지 특징이 각각 산업정책 및 정부개입의 특성과 어떤 관련이 있는가를 차례로 살펴보기로 한다.

먼저 소유집중의 현상부터 설명해 보기로 하자. 일반적으로 기업이 급속히 성장해 나가는 과정에서는 최초 소유주의 자본만으로는 그 소요자금을 충당할 수 없기 때문에, 공모나 증자 등의 수단을 동원하게 되고, 그 결과 기업의 소유권은 자연스럽게 분산되는 것이 보통이다. 그러나 우리 나라의 경우에는 재벌이 급속도로 다각화하였음에도 불구하고 소유는 분산되지 않았다. 이처럼 급속한 성장하에서도 배타적인 소유구조를 유지할 수 있었던 것은 그 동안의 산업정책이 지대를 창출하면서 수행된 사실과 밀접한 관련이 있다. 이를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

즉 그 동안 발생한 지대 중 가장 큰 비중을 차지한 것은 저금리 및 자금의 가용성, 두 측면에서 이루어진 금융부문의 특혜에서 비롯된 지대라 할 수 있다. 그런데 이러한 지대는 정부가 지속적으로 제시해 온 새로운 산업에 참여하는 경우에 획득할 가능성이 높았으므로, 지대를 획득하기 위해서는 다각화를 하지 않을 수 없었다. 결국 재벌의 급속한 다각화과정은 외자나 은행으로부터의 차입에 의한 자금조달의 중대과정이라고 할 수 있다. 이처럼 소요자금의 많은 부분을 부채에 의해 조달할 수 있었기 때문에 재벌들은 급속도로 다각화하면서도 소유는 분산되지 않을 수 있었던 것이다.

다른 한편, 재벌들이 새로운 산업분야로 진출할 때 자신의 지배하에 있는 다른 계열사를 동원하여 자본금을 출자케 함으로써 소유주의 자본을 절약할 수 있었던 것도 소유집중의 또 다른 요인이 되었다고 할 수 있다. 재벌들이 계열사에 의한 출자방식을 선호하게 된 이유는 다음과 같다. 첫째, 계열사에 의한 출자관계를 통해 가공자본이 창출될 수 있다. 둘째, 계열기업의 주식이 대주주의 경영권을 보장하는 수준에서 일반에 공개된 상태에서,<sup>24)</sup> 대주주로

24) 강철규·신봉호(1993), pp. 325-26에서 금리차지대로 인해 과도한 다각화가 일어날 수 있음을 지적하고 있다. 그리고 谷浦孝雄(1989), pp.39-40에서도 저리의 수출금융으로 인해 재벌의 다각화가 초래될 가능성을 지적하고 있다.

25) 정부는 1972년 8.3 조치 후 기업의 재무구조를 개선시키기 위해 1973년 기업공개촉진법의 제정, 1974년 5.29 조치, 1975년 8.8 조치 등 일련의 움직임을 통해 기업공개를 강력히 유도하였다. 이 때 기업공개의 대원칙 중의 하나가 기존

서는 배당을 통해 기업이익을 분산시키기보다는 오히려 다른 회사에 출자함으로써 자신의 지배영역을 넓히는 것이 유리하다.셋째, 기존 계열회사는 내부에 유보이윤이 없더라도 은행대출 등 다른 수단을 통해 자금을 조달할 수 있고, 이 자금을 주식취득에 사용할 수도 있다.

이와 같이 부채에 의한 자금조달과 계열사간 출자라는 두 가지 요인을 통해 전계열사가 총수 한 사람에 의해 소유됨으로써, 총수 가족이 소유하는 지분은 재벌의 총자산에 비해 지극히 낮게 되는 결과가 초래된다. 실제로 1995년 4월 현재 30대 재벌의 소유구조를 보면, 총수 및 그 가족의 직접 소유지분은 10.6%이고 32.7%는 다른 계열사를 통한 간접 소유지분이었다. 다른 계열사 지분 32.7% 중 10.6%는 직접 소유하는 지분으로 볼 수 있으므로, 결국 총수 및 그 가족의 소유지분은 14.1%라 할 수 있다. 그런데 30대 재벌의 평균 자기자본 비율이 19.9%이므로 총수는 총자산의 2.8%에 불과한 자기자본으로 35.7배에 이르는 자산을 지배하는 셈이 된다.

한편, 재벌의 소유와 경영이 분리되지 않는 이유도 이처럼 소유주의 지분이 총자산에 비해 지극히 작은 데서 일부 찾을 수 있다. 즉 소유경영자의 소득은 자기자본에 대한 재산소득(배당과 주가상승으로 인한 자본이득)과 경영자로서의 급여와 기타 회사경영권을 장악함으로써 얻을 수 있는 다른 소득으로 이루어지는데, 만약 소유주가 경영에 참여하지 않는다면 재산소득에 만족해야 한다. 그런데 위에서 본 바와 같이 소유주의 지분이 총자산에 비해 매우 작은 경우에는 재산소득보다는 경영에 참여함으로써 얻는 소득의 비중이 크게 되므로, 소유주 스스로 경영에 참여하게 된다.<sup>26)</sup>

이처럼 재벌의 소유와 경영이 분리되지 않은 원인을 소유주의 상대적으로 낮은 지분에서도 찾을 수 있겠지만, 산업육성정책의 시행과정에서 정부의 개입이 재량적으로 이루어진 데서도 찾을 수 있다. 즉 앞에서 언급한 바와 같이 정부가 창출한 지대를 획득하기 위해서는 최고위층이나 그 측근과 접촉할 수 있는 인적 네트워크를 구성하고 그것을 적극적으로 가동할 필요가 있다. 그런데 이러한 활동에는 돈이 들어가기 마련인데, 예를 들면 정치자금을 현납한다던가 아니면 정보를 제공해주고 뒤를 돌보아주는 정치권의 실세나 고위관료에게 사례를 하는 등이 그것이다. 이에 필요한 자금의 규모는 보통기업의 정상적인 경비로 처리할 수 있는 한도를 훨씬 넘는 것이므로, 기업으로서는 탈법

---

대주주의 경영권을 보장해 주는 것이었다. 이로 인해 우리 나라 공개기업은 대부분 대주주가 경영권을 확보하는 데 충분한 지분을 가지는 상태에서 일반에게 공개되는 것이 보통이었다. 기업공개정책에 관한 보다 상세한 설명은 김정련 (1991), pp. 278-87을 참조하라.

26) 정구현(1987), pp. 167-68.

적인 비자금을 마련하지 않을 수 없다.

말하자면 정부개입의 재량성으로 인해 기업이 지대를 획득하기 위해서는 탈법적인 행위도 서슴지 않을 수 있어야 하는데, 이런 일을 수행하기에는 전문 경영자 보다는 소유경영자가 훨씬 적합할 수밖에 없다.<sup>27)</sup> 소유경영자는 자신의 기업에 자기의 모든 것을 걸었고, 또 특혜로 인해서 얻어지는 이익이 소유주 개인의 재산증식으로 이어지므로 탈법을 무릅쓸 유인이 있다. 반면 전문경영자는 이러한 위험을 무릅쓸 유인이 없을 뿐 아니라, 비자금을 조성하고 그것을 지출함에 있어서도 그것의 용도에 대해 최소한 사후적으로라도 소유주의 승인을 받아야 하므로 매우 번거로울 것이다.

마지막으로 재벌의 의사결정구조가 중앙집권적으로 된 것도 정부개입이 재량적으로 이루어진 데서 초래된 결과라고 할 수 있다. Kim & Ryu(1994)는 기업의 의사결정구조는 기업관련 정보가 가장 효율적으로 교류될 수 있는 방향으로 결정된다고 보고, 이 때 기업의 모든 부서에 공통적으로 영향을 미치는 거시적 정보와 한 부서에만 영향을 미치는 국지적 정보의 상대적 중요성과 각 정보의 불확실성의 정도 그리고 최고경영자의 정보획득능력 등 세 가지 요인의 차이에 따라 기업의 의사결정구조가 어떻게 달라지는가를 이론적으로 밝히고 있다. 이에 의하면 거시적 정보의 상대적 중요성이 클수록, 또 거시적 정보의 불확실성이 클수록, 그리고 최고경영자의 정보획득능력이 클수록 조직의 의사결정구조는 중앙집권적인 형태가 된다고 한다.

우리 나라의 경우 60-70년대의 재벌의 성장을 포함한 경제성장이 정부주도의 산업육성정책의 결과였음은 앞에서 설명한 바와 같다. 따라서 계열기업 각각의 시장환경이나 기술동향에 대한 국지적 정보 보다는 정부의 정책목표나 방향, 특히 전략산업의 내용과 구체적 실행계획 그리고 사업담당자의 선정기준 등과 같은 거시적 정보가 재벌의 성장에 결정적으로 중요한 정보였다고 할 수 있다.

그리고 정부개입은 거의 모든 결정권이 최고위층에게 집중되어 있으며 적용기준도 일관성이 없는 등 지극히 재량적인 형태로 이루어졌다. 따라서 거시적 정보의 대부분은 기업으로서는 매우 불확실한 정보였다고 할 수 있다. 또한 재량적 개입에 대응하여 재벌들은 지대획득의 성공에 필수적인 정보를 인적 네트워크를 통해 수집하였는데, 이러한 인적 네트워크의 구축과 가동은 주로 재벌 총수와 그 측근이 담당하였다. 따라서 그들은 거시적 정보에 대한 접근 능력의 측면에서도 기업의 다른 구성원에 비해 우위에 있었다고 할 수 있다.

요컨대, 재벌의 의사결정구조가 총수 1인을 정점으로 하는 중앙집권적인 형

---

27) 소병희(1995), pp. 85-88.

태로 된 것은 다음과 같은 세 가지 요인에 기인하는 것이라 할 수 있다. 첫째, 그간의 성장과정이 정부주도에 의해 이루어졌으므로 거시적 정보가 기업의 성장에 보다 중요하였고, 둘째, 정부개입의 재량성으로 인해 거시적 정보의 불확실성도 매우 커졌으며, 셋째, 정보수집을 위한 인적 네트워크가 총수와 그 측근을 중심으로 가동됨으로써 그들의 정보획득 능력이 끝 수밖에 없었다.

#### IV. 맷음말

지금까지의 논의로부터 우리는 재벌의 과도한 다각화와 폐쇄적인 소유·경영구조가 1960-70년대의 산업육성정책의 시행과정에서 정부개입의 두 가지 특성으로 인해 형성되었음을 알 수 있다. 즉 과도한 다각화는 첫째, 산업정책의 시행과정에서 창출된 경제적 지대가 정부개입의 재량성으로 인해 소수의 재벌을 중심으로 배정된 점, 둘째, 재벌의 입장에서는 정부가 제시한 전략사업에 지속적으로 참여하는 것이 지대를 가능한 한 많이 획득할 수 있는 방법이었던 점 이상 두 가지가 결합하여 나타난 현상이라 할 것이다.

그리고 폐쇄적인 소유·경영구조는 소유집중, 소유와 경영의 미분리, 중앙집권적 의사결정구조 등을 특징으로 하는데, 이를 각각도 정부개입의 특성과 밀접한 관련이 있었다. 첫째, 정부가 창출한 지대의 많은 부분이 금융지원과 관련되어 있어 지대를 획득한 재벌기업은 부채의존도가 높을 수밖에 없고, 이것은 결국 급속한 다각화과정 속에서도 소유를 분산시키지 않을 수 있음을 의미한다. 둘째, 정부개입이 재량적으로 이루어짐으로써 지대를 추구하는 재벌로서는 비자금을 조성하는 등 탈법적인 행위가 필요악이었는데, 이러한 활동에는 전문경영자보다는 소유경영자가 적합하다. 셋째, 정부주도의 성장으로 말미암아 기업활동에는 거시적 정보가 보다 중요하였으며 또 재량적 개입으로 그 정보의 불확실성도 높을 뿐 아니라 정보획득에도 소유경영자가 유리하였기 때문에 의사결정구조도 중앙집권적으로 될 수밖에 없었다.

한편, 앞 II장에서 살펴본 바와 같이, 정부의 산업정책의 기조가 산업육성정책 중심에서 산업조정정책 및 산업조직정책 위주로 전환하였으며, 이에 따라 정부개입의 재량성도 상대적으로 줄었을 가능성이 높다. 뿐만 아니라 1980년대 중반 이후에는 재벌에 의한 경제력 집중을 억제하기 위한 조치도 다양하게 도입되었다. 이렇게 되면 재벌의 과도한 다각화와 폐쇄적인 소유·경영구조를 유발한 많은 요인들이 없어지거나 아니면 감소한 셈이다.

그럼에도 불구하고 재벌의 다각화 정도가 크게 하락하지 않고, 또 소유·경영구조에도 큰 변화가 없는 이유는 무엇인가? 그것은 첫째, 80년대 이후에도

60-70년대 만큼은 아니더라도 정부에 의해 제도적으로 창출된 지대가 여전히 남아 있으며, 둘째, 재벌의 배타적인 소유·경영구조 자체가 다각화를 가속화 시키는 요인으로 작용한다는 두 가지 사실 때문으로 볼 수 있다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 특정 산업을 전략산업으로 선정하고, 이를 육성하기 위해 금융자금을 집중 배분하는 방식의 산업정책은 없어졌지만, 개발년대의 관치금융을 탈피하기 위한 금융자율화 조치가 곧바로 뒤따르지 않았다. 규제금리와 시장금리가 공존하는 금리의 이중구조와 정책금융은 여전히 남아 있었던 것이다. 이로 인해 은행으로부터 돈을 빌리면 그만큼 지대를 획득할 수 있었다.

이러한 금리차지대는 계열기업을 많이 가진 다각화된 재벌일수록 획득하기가 유리하다. 왜냐하면 계열기업이 많을수록 서로 채무이행보증을 서줄 기회가 늘어나고, 이에 따라 은행으로부터 더 많은 돈을 빌릴 수 있기 때문이다.<sup>28)</sup> 말하자면 금융시장의 왜곡으로부터 발생하는 금리차지대가 존재하고, 상호채무보증의 관행이나 기타 정책금융이 존재하는 한 재벌이 과도하게 다각화하고자 하는 유인은 여전히 존재한다고 하겠다.<sup>29)</sup>

둘째, 이와 같이 금리차지대에 의해 부채에 의존하는 자금조달 방식이 존재하고 계열사간 상호출자가 없어지지 않는 한 재벌의 소유집중 현상은 완화되기 힘들고, 이것은 또 재벌의 총자산에 비해 총수의 소유지분이 매우 낮게 되는 현상을 초래한다. 이렇게 되면 주주로서의 재산소득에 비해 경영자로서의 소득이 더 중요해져 소유주로서는 경영권을 장악하지 않을 수 없다.

더욱이 100% 소유주가 아닌 대주주로서 경영권을 장악하게 되면 소액주주를 희생시키면서 자신은 이득을 보는 도덕적 해이의 현상도 나타난다. 예를 들면 하청거래에서 리베이트를 받는다든지 기업자금을 재량껏 이용하는 것 등이 그것인데, 이것은 대주주의 입장에서는 경영권을 장악함으로써 얻을 수 있는 경제적 지대의 이종이라 할 수 있다.

이러한 지대도 계열기업이 많아져 총수가 지배하는 자산규모가 커질수록 많아지므로 재벌의 다각화를 촉진하는 요인으로 작용하게 된다. 즉 경영권 장악을 통한 여러 가지 이득으로 인해 계열기업의 수를 과도하게 늘린다는 것이다.<sup>30)</sup> 요컨대, 금리차지대를 획득하기 위한 다각화가 소유집중 및 소유·경

28) 92년의 경우 30대 재벌의 은행대출금의 60-70%가 상호지급보증에 의해 이루어 진 것으로 추정되며, 93년 현재 30대 재벌의 상호지급보증 총액은 165조 4,720억원으로 자기자본의 4.4배에 이르고 있었다.

29) 30대 재벌이 1987-91년 사이에 획득한 금리차지대는 사채금리를 기준으로 할 때는 GNP의 1.22-2.25%, 사회적 평균금리를 기준으로 할 때는 GNP의 0.85-1.57%에 이르는 것으로 추정되고 있다. 강철규(1995), pp. 144-47.

영의 미분리를 초래하고, 이것은 다시 경영권 장악으로 인한 지대를 창출함으로써 다각화를 촉진하는 순환관계가 존재한다는 것이다.<sup>31)</sup>

결국, 산업육성정책이 없어진 오늘날에도 재벌의 과도한 다각화와 소유집중 및 소유·경영의 미분리는 금리차지대의 존재와 소유·경영구조 그 자체의 요인으로 인해 쉽게 해소되지 않는 것이다. 다만 재벌의 중앙집권적 의사결정구조는 정부의 재량적 개입이 감소함에 따라 1990년대에 들어와 다소 변화하는 모습을 보이고 있다. 예를 들면, 총수가 비서실의 도움을 받아 모든 것을 직접 통제하던 삼성의 의사결정구조가 비서실의 권한을 축소하는 대신 그룹운영 위원회를 중심으로 한 소그룹장의 권한이 강화되는 방향으로 변한 것이다.<sup>32)</sup>

그러면 지금까지의 논의가 향후의 산업정책에 던져주는 함의는 무엇인가? 첫째, 현재 한국재벌의 과도한 다각화와 폐쇄적인 소유·경영구조는 산업정책 그 자체가 아니라, 오히려 그것이 지대를 창출하는 방식으로 시행되고 또 그 지대를 지극히 재량적으로 배분한 데서 기인하였다. 따라서 향후 산업정책을 수행할 때는 창출되는 지대를 극소화할 뿐 아니라, 엄격한 기준을 설정하여 공개적으로 시행하여야 할 것이다.

둘째, 현행 금리의 이중구조가 재벌의 다각화를 초래하고 있는 점을 감안해 볼 때 산업정책과 금융정책의 조화가 매우 중요함을 알 수 있다. 그리고 이로 인해 형성되는 재벌의 폐쇄적인 소유·경영구조가 대주주의 도덕적 해이를 통해 과도한 다각화를 초래하고 있는 바, 기존의 경제력 집중 억제를 위한 정책에 더하여 재벌의 경영구조를 투명하게 만들 수 있는 정책을 시행하는 것도 시급하다고 할 수 있다.

### 参考文獻

#### 강철규

1995 「재벌의 금리차지대와 소유구조」, 기업구조연구회 편, 『한국의 대기업: 누가 소유하며 어떻게 지배되는가』, 포스코경영연구소, pp. 140-158.

- 
- 30) 이처럼 기업의 다각화가 경영자의 효용을 극대화하는 과정에서 과도하게 된다고 설명하는 논리를 Montgomery는 '대리인 관점의 다각화이론'이라고 부르고 있다. Montgomery(1994), pp. 165-67.
  - 31) 이러한 순환관계에 대한 보다 상세한 논의에 대해서는 장지상(1995a)을 참조할 것.
  - 32) 92년부터 재벌들은 경영혁신전략을 추진하고 있는데, 그 중요한 내용중의 하나가 종래의 중앙집권적 의사결정구조를, 권한을 하부로 대폭 이양하는 방식으로 재구조화하는 것이었다.

## 강철규 · 신봉호

1993 「금리규제하의 재벌의 금리차지대 추구 모형」, 한국경제학회, 『경제학 연구』, 41집 2호, pp. 317-334.

## 강철규 · 최정표 · 장지상

1991 『재벌: 성장의 주역인가 탐욕의 화신인가』, 비봉출판사.

## 김정렴

1991 『한국경제정책 30년사: 김정렴 회고록』, 중앙일보사.

## 김준석

1990 「1980년대 자본의 집중에 관한 고찰」, 서울대 석사학위 논문.

## 소병희

1995 「한국기업의 소유집중과 경제효율성」, 기업구조연구회 편, 『한국의 대기업: 누가 소유하며 어떻게 지배되는가』, 포스코경영연구소, pp. 57-115.

## 윤영진

1991 「한국의 경제성장과정에서의 정부개입과 지대추구활동에 관한 연구」, 서울대 박사 학위논문.

## 이경태

1991 『산업정책의 이론과 현실』, 산업연구원.

## 이규억 · 이재형

1990 『기업집단과 경제력 집중』, 한국개발연구원.

## 장지상

1992 「재벌에 의한 경제력 집중과 비민주적 경제구조: 그 실상과 요인」, 변형윤 외 『경제민주화의 길』, 비봉출판사, pp. 49-81.

1995a 「한국재벌의 소유집중과 다각화」, 서경연 심포지엄시리즈II, 『한국의 산업발전과 재벌』, pp. 87-110.

1995b 「재벌과 국제경쟁력: 문제의 소재와 대응과제」, 안병직 역음, 『한국경제: 쟁점과 전망』, 지식산업사, pp. 201-230.

## 정구현

1987 『한국기업의 성장전략과 경영구조』, 대한상공회의소.

## 조동성

1986 『한국종합무역상사』, 법문사.

1990 『한국재벌연구』, 매일경제신문사.

## 한국경제연구원

1995 『한국의 기업집단: 30대 기업집단의 형성과 성장요인』, 한국경제연구원.

## Chang, Ha-Joon

1994 *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin's Press.

## Kim, Seok-ki

1987 "Business Concentration and Government Policy: A study of the Phenomenon of Business Groups in Korea, 1945-1985." Unpublished Ph.D. Dissertation, Harvard University.

## Kim, Son-Ku &amp; Keunkwan Ryu

1994 "The Optimal Organizational Design: Decision-Making Structure

- and Hierarchical Design." Mimeo.  
Montgomery, Cynthia A.
- 1994 "Corporate Diversification." *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, No. 3, Summer, pp. 163-178.
- 谷浦孝雄  
1989 『韓國の工業化と開發體制』, アジア經濟研究所.