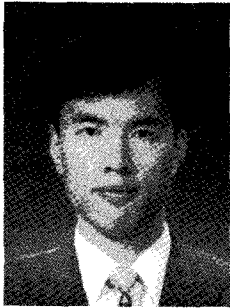


# 구조전환기의 공정거래정책

— 시장적 재벌규제의 모색 —



이재우

한국경제연구원 연구위원

## 1. 문제제기

1981년에 「독점규제및 공정거래에관한법률(이하 공정거래법)」이 제정되어 시행된지 벌써 16년이 흘렀다. 공정거래법은 제정 이후 많은 변화를 겪으면서 확대 일로를 걸어

왔다. 이제 대기업 경영자라면 공정거래법규를 모르고서는 사업하기 힘들 정도로 공정거래법은 기업경영에 지대하게 영향을 미치고 있다. 특히 1987년에 출자제한, 상호출자, 지주회사가 금지되고 1993년에는 채무보증 제한제도가 추가되면서 공정거래법에서 대기업집단에 대한 규제는 강화되어 왔다. 그러나 이런 규제에도 불구하고 경제력집중의 해소는 실패했다는 평가가 지배적이며, 오히려 공정거래법에 경제력집중억제제도를 포함하여 경쟁촉진과 상충되는 내적모순(paradox)만 야기했다는 비판도 있다.

미국의 법경제학자인 보크(R. H. Bork) 교수는 공정거래정책은 본질적으로 “개인의 선택과 창의에 맡겨져야 하는 영역에 가장 정교한 공권력을 사용”하는 것으로 정의한 바 있다. 경제력집중억제제도가 대기업의 출자, 채무보증, 의결권 행사까지 규제하고 있어, 이런 관점에서 과연 경제력집중억제제도가 합당한 수준의 공권력적 개입이었는지 검토하여야 할 것이다.

대체적으로 경제력집중억제는 재벌이라는 “한국적 현상”을 시정하기 위해서 “한국적 규제”가 필요하다는 논리하에 시행되어 왔다. 특히 사업

다각화, 가족중심 경영, 계열사간 경영불투명, 시장독과점 현상 등 재벌의 문제를 시장원리에 의해서만 규율하는 데는 한계가 있었기 때문에 정부가 직접 규제하는 방식을 채택한 것으로 보인다. 관치금융, 폐쇄적인 경영권(M&A)시장, 미비한 기업퇴출제도 등이 시장규율(discipline by market)의 작동을 방해했던 주요한 원인들이었다고 할 수 있다.

그러나 최근 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 계기로 기업집단을 둘러싼 경영환경이 급변하고 있다. 재벌 계열사간 자금보증의 해소와 결합채무제표의 도입, 경영투명성을 높이기 위한 기업지배구조의 개혁 조치 등이 빠르게 진행되고 있다. 뿐만 아니라 부실금융기관 정리와 금융시장 개편, 자본시장의 대외 개방, 수입선다변화제 폐지, 차별적 산업정책의 금지, 기업파산에 대한 정부개입의 금지 등도 예상되는 변화라고 할 수 있다.

특히 외국인을 차별하지 않는 인수합병(M&A) 및 자본시장의 자유화, 상품시장에서의 경쟁도입, 경영투명성 확보를 위한 지배구조의 개혁조치, 은행과의 재무구조개선협약의 시행도 동시에 진행되고 있어 재벌문제를 시장적으로 해결할 수 있는 환경이 조성되고 있다. 또한 IMF 체제하에서 경제구조가 개방형 구조로 전환되고, 기업법제도 국제기준(global standard)에 부합하는 방향으로 개정될 전망이다.

IMF 자금지원 이후 경제정책의 패러다임 변화는 한마디로 기업집단이 직면하는 상대가격(relative prices)의 변화를 의미하며 이는 기업집단의 선택집합(choice set)을 크게 바꾸어 놓고 있다.

기업환경과 기업선택이 크게 변화하는 새로운 제약조건하에서 공정거래정책도 새롭게 비용편의 분석을 하지 않으면 안된다. 이 글에서는 공정거래정책 가운데서도 특히 기업집단정책을 중심으로 문제점을 파악하고 그 대안을 모색해보고자 한다.

## 2. 기업집단과 독점규제의 근거

공정거래정책은 그동안 기업집단의 조직 및 지배구조를 기업발전론적 시각에서 진화적, 적응적 산물로 보기보다는 단지 독점적관점(monopoly view)으로만 평가해왔다. 기업집단에 대한 이러한 인식적 토대위에서 공정거래당국은 다른 나라에 없는 이른바 일반집중(aggregate concentration) 기준에 의해 기업집단을 규제하고 있다. 이와 달리 선진국에서는 경쟁을 제한하는 기업형태나 “경쟁을 제한할 우려가 현저한” 구조만을 독금법에 따라 규율하여 이른바 시장집중(market concentration)이 독점규제의 주요한 기준이 된다.

우리 나라에서는 시장에서의 경쟁제한행위보다 재벌의 경제력집중에 대한 규제가 공정거래정책의 핵심이었다고 할 수 있다. 따라서 시장집중을 기준으로 하는 경쟁제한 문제보다 기업집단의 자산규모 등 절대규모가 더욱 중요한 규제근거가 된 것이 사실이다.

기업집단 규제는 본래 경제력의 과도한 집중을 방지하기 위해 도입한 것이나, 경쟁정책(competition policy)적 차원에서 기업집단을 규제해야 한다는 주장도 있다. “대기업집단은 당연히 경쟁제한적(per se anti-competitive)”이라는 전제하에 정부는 기업집단에 대한 직접규제를 정당화하고 있다.

기업집단을 다각화기업(conglomerate)으로

파악하여 이런 기업구조가 경쟁기업을 불리하게 할 수 있다고 추론하는 것이다. 기업집단 소속회사는 이른바 “두둑한 호주머니(deep pocket)”를 보유하고 약탈적으로 가격공세를 함으로써 경쟁력 있는 기업을 시장에서 축출한다는 논지이다. 다각화 기업의 경쟁제한 효과를 주장하는 논거는 시장봉쇄, 가격압착, 교호거래 등 이루 열거하기 힘들 정도로 다양하다.

그러나 이러한 경쟁제한 논거들이 실제 법원에서 적극적으로 채택되는 경우는 많지 않다. 특히 시장봉쇄, 가격압착, 횡적보조, 잠재적 경쟁의 배제 효과 등은 경쟁제한적 행위가 되기 위해서는 까다로운 조건이 충족되어야 한다. 이러한 관행이 체계적으로 이루어지며, 실제 경쟁을 제한하는지도 확실하지 않다. 오히려 약탈적 가격이나 가격압착 행위는 경쟁기업을 “죽일(kill)” 의도가 아니라면 가격인하 등을 통해 소비자 후생을 증진시킬 가능성이 더 높다.

더구나 설령 경쟁제한 효과가 입증된다 하더라도 이러한 사실이 경제력집중억제 규제를 정당화할 수 없을 것이다. 경쟁제한 행위는 정상적인 경쟁제한적 행태 규제로서도 얼마든지 규율할 수 있기 때문이다.

공정거래정책의 과잉규제는 대개 경쟁의 본질에 대한 개념적 오류에서 출발한다. 기본적으로 경쟁은 경쟁자를 배제하기 위한 동기에서 출발하는 것이며 그 과정에서 경쟁자보다 소비자에게 더 저렴하고 좋은 상품을 제공하려는 치열한 경쟁이 불가피하다. 이러한 노력은 기업조직의 재구축은 물론 생산, 판매, 마케팅, 연구개발 등 여러 방면에서 효율적인 경영혁신으로 발현된다.

각종 형태의 기업결합이나 기업집단의 조직도 이런 측면에서 보면 소비자나 거래상대방에 보다는 서비스 제공을 위한 “조직상의 적응”이라고 할 수 있다. 기업들은 부단히 변신하며,

이 조직이 효율적이면 다른 기업들이 모방하여 사회전체에 확산과정을 밟게 된다.

기업집단의 구조를 효율창출보다는 독점력강화를 위한 조직으로 보면, 이러한 시각은 궁극적으로 “경쟁은 기업단위로 이루어져야 하며, 기업집단은 모두 기업단위로 해체되어야 한다”는 제언으로 발전한다. 그러나 여기서 경쟁의 주체로서 기업이 과연 무엇인지 정의되지 않고 있다. 거래비용적(transaction costs) 관점에서 보면 다양한 형태로 연결된 기업집단도 엄연히 하나의 계약적 기업이기 때문이다. 더욱이 경쟁제한적이라고 비판받고 있는 그룹식 계열구조와 지배구조가 누구나도 선택할 수 있는 “열린 수단”임을 감안한다면 이것이 경쟁을 제한한다는 논지는 받아들이기 어렵다.

### 3. 경제력집중억제제도의 재평가

공정거래법은 ‘과도한 경제력의 집중’을 방지하기 위하여 대규모 기업집단에 대해서는 경제력집중억제 규제를 부과하고 있다. 이에 따라 매년 자산기준으로 상위 30대에 속하는 기업집단은 상호출자금지, 출자총액제한(최근 폐지), 계열회사 채무보증제한, 소속 금융보험회사의 의결권 제한, 소속 창업투자회사들의 계열사 주식 소유 금지 등의 제한을 받게 된다. 기업집단 지정과 경제력집중 규제가 가지고 있는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, “과도한 경제력집중”에 대한 객관적인 기준도 없이 경제력집중억제 제도가 시행되고 있다. “상위 몇대 그룹이 국민경제에서 차지하는 비중이 몇%에 이르는 경우”를 경제력의 과도한 집중으로 보는지에 대한 근거가 없다. 30대 기업집단이 왜 경제력집중의 억제규제를 받아야 하는지 근거가 없는 것이다. 이는 마치 전체 시장의

규모를 감안하지 않고 시장점유율의 순위(ranking)에 따라 해당 기업을 규제하는 것과 마찬가지로 불합리하다. 과도한 경제력집중억제를 방지하기 위해서라면 규제대상을 인위적으로 30대 집단으로 설정할 것이 아니라 일정한 경제력집중의 기준에 따라 규제대상을 결정하는 것이 바람직하다. 총자산, 총고용, 총부가가치, 총매출액 등 변수에 따라 일반집중의 크기는 크게 달라지기 때문이다. “어떤 변수에서 상위 몇개의 기업집단이 국가 전체에서 몇%를 점유할 때”를 과도한 경제력집중으로 보는지에 대한 충분한 검토와 합의가 필요하다.

둘째, 30대 기업집단에만 규제가 차별적으로 부과되어 30위 밖의 기업집단과 형평성 문제가 제기된다. 실제로 기업집단이 30위 밖으로 갈수록 내부거래, 상호출자, 상호채무보증 등이 심하고 재무구조도 악화되어 있음에도 불구하고 30위 밖의 기업집단이라는 이유로 규제를 회피할 수 있다. 30대 기업집단이 아니면 채무보증, 상호출자, 출자총액에 대한 제한이 없다는 것은 규제의 목적이 특정한 행위를 규제하는 것이 아니라 특정한 집단을 규제하는 것을 반증하는 것이다. 30대 주변의 기업집단들은 자산을 인위적으로 낮추어 30위 진입을 회피하려는 “하향의 역경쟁” 현상도 발생한다.

셋째는 기업집단의 지정이 매우 가변적이다. 이는 대상 기업집단을 상대적 순위에 의해 선정하기 때문에 발생한다. 기업집단은 자기 스스로 기업집단의 지정 여부(즉 자산 규모 30위 진입여부)를 예측하기 힘들다. 그 이유는 기업집단의 지정여부가 자기 뿐만 아니라 다른 기업집단의 자산규모에 의해서도 영향을 받기 때문이다. 30위 안에 편입되는 순간부터 해당 기업집단은 과잉출자 해소는 물론, 채무보증도 줄이고 계열기업 간 상호출자도 완전히 해소해야 하며 계열 금융

기관의 의결권도 당연히 금지된다. 그런데 자기의도와 무관하게 익년도에 30위 밖으로 순위가 바뀌는 순간 규제대상에서 제외되어 출자, 채무보증, 상호출자에 대한 제한이 없어지며, 계열금융사가 보유한 주식의 의결권도 부활한다. 이처럼 30위 주변의 기업집단은 자신의 자산순위를 예측하기 어려워 주식의 취득과 처분을 해마다 반복해야 하며 그 결과 사업 구조조정과 같은 중요한 의사결정이 외부에 의해 크게 영향을 받게 되는 문제점이 있다.

넷째는 기업집단의 계열사 편입기준이 애매하다. 경제력집중억제 규제가 기업집단을 대상으로 하더라도 기업집단 자체가 법인격을 가진 것이 아니므로, 법적 구속은 결국 그 소속기업, 즉 계열회사를 대상으로 이루어진다. 공정거래법에서는 동일인이 “사실상 사업내용을 지배하는 경우”를 계열회사로 편입한다고 규정하고 있으나, 그 기준이 모호하기 때문에 기업집단과 被편입기업 양쪽에서 모두 불만을 가지는 경우가 많다. 뿐만 아니라 기업집단과 이미 독립한 방계집단(일명 위성집단)과의 계열여부도 자주 논란거리가 되고 있다. 실질적으로 독립경영을 하고 있는 회사를 계열사로 편입한 경우 경제력집중억제 규제가 주는 부담을 감안하면 그룹과 편입회사에 주는 피해는 매우 크다.

기업집단에 편입되는 계열사는 편입으로만 끝나는 것이 아니라 계열사이기 때문에 부과되는 각종 규제를 피할 수 없다. 특히 법적용과정에서 이른바 “법인격부인의 법리(piercing the corporate veil)”가 적용된다면 책임범위가 다른 계열사의 행위까지 확대될 위험도 있다. 동일 기업집단에 소속되었다는 이유만으로 다른 계열사의 잘못에 대해 연대하여 책임을 지거나 비용을 부담할 수 있다. 반면에 기업집단의 대주주 입장에서 자기 영향력을 행사하지 못한 “사실상의

독립기업”의 부실이나 불법행위에 대해서 책임질 가능성도 배제할 수 없다.

다섯째, 기업집단 지정제도 때문에 대기업 규제가 확산된다. 기업집단 지정을 근거로 대기업 규제가 공정거래법에서만 끝나지 않고 점차 다른 법률로 확산된다. 대기업규제는 속성상 사회정책(social policy)적으로 쉽게 확대재생산된다. 당초 경제력집중을 억제하기 위해 도입된 규제가 입법취지와 무관한 분야까지 무한히 확대되는 것이다.

공정거래법의 기업집단 규제는 공정거래법을 벗어나 출자 및 투자, 금융 및 여신분야, 기업회계제도 등 광범위한 분야까지 차별적 규제가 확산되고 있다. 기업집단의 출자를 제한하고 있는 규정만 살펴봐도 우선 30대 기업집단은 신문, 방송, 종합유선 등 언론사업에 출자를 제한하고 있다. 또한 은행산업, 통신, 민자역사, 생명보험업 분야도 각기 5대, 10대, 30대 기업집단의 출자를 규제하고 있다. 이밖에 중소기업 고유업종 진출, 민영화대상 공기업의 인수자격을 제한 등도 있으며, 최근에는 결합재무제표의 의무작성 대상도 공정거래법의 30대 기업집단으로 결정되었다.

#### 4. 시장경제 정착과 공정거래정책의 새로운 패러다임

기업집단의 대주주경영체제와 다각화구조가 비효율적이라는 비판은 경제가 어려울 때 기승을 부리다가 경제가 호전되면 사라지는 속성이 있다. 이는 기업집단에 대한 평가가 객관성을 띤 정확한 평가라기보다 경제불황의 희생양으로 기업집단을 활용하기 때문이다.

현재의 기업집단 구조는 분명히 효율과 비효율의 요소를 동시에 내포하고 있다. 따라서 재벌의 경제력집중 문제에 대한 해결은 조심스럽게 접근

해야 한다. 현재의 기업집단 구조를 방치하면 더 악화될 것이라는 “진화론적 비관주의(evolutionary pessimism)” 입장에서 재벌을 인위적으로 개편하려는 시도는 기업집단의 장점마저 포기하도록 할 위험성이 높다.

국제통화기금(IMF)과의 합의 이후 이른바 재벌정책의 환경도 급변하고 있다. 금융산업의 개편이 급격하게 진행되고 있으며, 자본시장 개방과 함께 기업의 인수합병(M&A) 시장에 구조적인 변화가 예상된다. 정부가 기업파산에 인위적으로 개입하지 못하게 되었다. 수입선 다변화 조치의 조기 폐지로 상품시장에 대한 진입장벽도 매우 낮아질 것이다.

이런 환경하에서 기업집단들 스스로도 다각화와 계열확장에 따르는 비용편익을 다시 검토하고 있다. 경쟁력이 없으면서도 퇴출이 유보되었던 기업과 사업들은 불가피하게 정리하지 않으면 안 될 것이다. 시장환경의 변화는 과거 어떤 정책보다 효과적으로 기업집단을 변화시키고 있다. IMF체제는 경제력집중을 규제해 해결할 수밖에 없었던 제약요인을 단기간에 제거하고 있다. 이는 정부의 시장개입 축소와 자본시장, 상품시장 및 경영권 시장의 경쟁압력 증대 등으로 가시화되고 있다.

이런 점에서 일반집중을 근거로 경제력집중억 제정책은 새로운 기업환경하에서 정책실패로 끝날 가능성이 더 높아졌다. 미국이나 선진국도 자 산규모와 같은 일반집중에 따라 대기업을 규제하

고 싶은 유혹이 없지 않으나 이를 규제하지 않는다. 그 이유는 독점규제법이 경쟁(competition)을 보호하는 것이 아니라 경쟁자(competitor)를 보호할 오류를 범할 수 있기 때문이다.

시장이 제대로 작동한다면 정부에 의한 규제가 아니더라도 기업의 확장은 내재적으로 한계가 있다. 왜 모든 생산이 하나의 거대 기업(one big firm)으로 통합되지 않는가를 밝힌 코즈(R. H. Coase) 교수의 설명대로 기업성장에도 수확체감의 법칙이 작용하기 때문이다. 내부거래 문제도 보다 효율적으로 내부거래를 할 수 있는 경쟁자가 출현하면 자연적으로 해소된다. 이는 정부가 직접 대기업을 규제하기보다 경쟁압력을 증대시키는 것이 더 효과적임을 시사한다.

IMF 프로그램의 목적도 한국경제 전반에 시장메카니즘이 제대로 작동하도록 구조개혁을 추진하는 것이다. 공정거래위원회도 재벌기업을 감시하는 역할에서만 벗어나 경쟁을 도입, 촉진하는 데 적극적인 역할을 담당해야 할 것이다. 재벌 행태를 당연 위법적(per se illegal) 행위로 판단하지 않는 한 정상적인 경쟁법(competition law)하에서도 反경쟁적인 재벌행위를 규율할 수 있다. 이런 점에서 공정거래법이 정책실패의 가능성을 낮추고, 기업집단을 효과적으로 규율하기 위해서는 경쟁촉진 기본법으로 전환되어야 한다. 공정거래정책도 새롭게 패러다임의 전환을 모색해야 하는 것이다.■

## ■ 이것만 알아둘시다... 대규모 기업집단

공정거래위원회가 경제력 집중을 막기 위해 공정거래법에 의거, 자산총액 기준으로 30위까지 지정한 기업집단. '30대 재벌'의 공식 행정 용어다. 대규모기업집단에 지정되면 상호출자금지, 상호

채무보증금지제도의 적용을 받게 된다. 공정위는 매년 4월 1일 대규모기업집단을 발표한다. 작년엔 8백19개사였으나 3월 2일 현재 7백61개사로 줄었다.