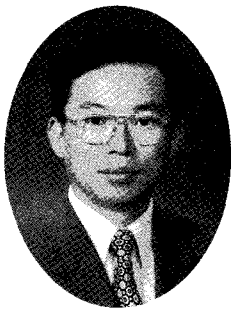
경제력집중억제시책의 평가와 향후 정책방향



이승철
전국경제인연합회 기획본부장

I. 최근 공정거래법 변화의 특징

공정거래법은 어떤 산업구조 또는 행위가 공정한지를 따져서 공정하지 못한 경우 그것을 규제하는 법이다. 따라서, 공정거래법의 적용에 있어서 가장 중요한 것은 무엇이 불공정한지 혹은 부당한지의 판단기준을 설정하는 것이다. 공정거래법상의 공정성 혹은 부당성 판단기준은 사람들이 상식적으로 인식하고 있는 공정과 불공정 혹은 부당과 합당을 구분하는 기준과는 다소 다르다.

공정거래법의 실제 집행을 분석해 보면 동 법은 특정이익집단의 이익, 총사회후생 등 공익, 소비자로의 부의 재분배, 대기업과 정치권간의 정치적 균형, 형평의 달성, 그리고 산업정책 등 다양한 목적을 가지고 있다. 이러한 다양한 목적 중에서도 우리 나라 공정거래법은 대기업보다는 중소기업을, 독점기업보다는 경쟁기업을, 거래상의 강자보다는 약자를, 경쟁보다는 경쟁자를 보호하는 등 분배를 위해 사용되는 경우가 많다. 이처럼 공정거래법이 효율보다는 분배를 위해 집행되는 경우가 많은데 분배과정에서 혜택을 보는 집단이 피해를 보는 집단보다 수적으로 더 큰 경우가 많기 때문에 대중적 지지를 얻고 있다.

이러한 대중적 지지를 바탕으로 최근 우리 나라의 공정거래법은 공정성 기준을 대폭 확대하여 경쟁촉진을 유도하거나 소비자후생을 보호하는 차원을 넘어서 거래의 모든 질서뿐만 아니라 세상의 모든 일을 규율할 수 있는 법으로까지 발전하고 있다. 특히 IMF 사태 이후 우리 나라의 공정거래법은 정책의 성격상 상당한 변화를 보이고 있다.

IMF 위기를 초래한 원인 중의 하나가 기업부실 특히 대기업집단의 경영부실로 인식되었고, 기업집단내 한 기업의 도산이 다른 계열사의 도산으로 이어지는 상황이 발생하자 기업집단의 선단식 경영이 경제체질을 약화시킨다는 믿음이 확산되었다. 선단식 경영을 종식시키려는 정책을 개발하는 과정에서 공정거래법이 주도적 역할을 담당하게 되었다. 그러한 차원에서 상호채무보증이 전면 금지되고, 내부거래에 대한 규제가 강화되어 거액의 과징금이 부과되고 계좌추적권까지 동원하여 내부거래규제의 범위를 확대한 바 있다. 최근에는 대규모기업집단 소속 계열기업에 대해 출자규제를 다시 도입할 계획이며 내부거래에도 새로운 규제를 도입할 예정이다.

작년까지만 해도 공정거래위원회가 각종 제도개선을 하면서 내세운 명분은 전통적인 경쟁촉진정책, 산업정책, 기업정책 등 이질적인 정책목표를 혼합한 것이었다. 그러나 최근에는 정책집행이 경

기업의 경쟁력 회복을 위한 구조조정 과정에서 추진되는 분사화, 기업결합, 출자관계의 형성, 기업퇴출에 따른 출자 등 부득이하게 발생하는 타법인 출자가 출자총액제한규제로 제한될 경우 기업구조조정은 사실상 달성 불가능할 수 있고 기업의 건전한 변신과 발전을 억제하는 결과를 초래할 수 있다.

쟁촉진보다는 산업정책이나 기업정책에 가까운 방향으로 흘러가고 있다. 이러한 추세는 최근에 발표된 공정거래법상의 대기업정책에서도 여실히 드러난다. 따라서 여기서는 최근에 발표된 경제력집중억제책을 평가하고 향후 정책방향을 점검해 보기로 한다.

Ⅱ. 출자총액제한규제의 부활

정부는 타법인 출자의 부작용을 해소하기 위해 '98년 2월 폐지되었던 출자총액제한규제를 2001년 4월 재도입하기로 발표하였다. 또한 순자산을 계산함에 있어서 계열사 지분비율을 자기자본에서 제외하여 순자산의 인정범위를 축소하기로 하였다.

출자총액제한규제는 대규모기업집단에 속한 계열기업에 대해 순자산의 40% 이상을 타법인에 출자하는 것을 금지하는 규제로 '87년에 도입되었다. 이후 40% 규제를 '94년 순자산의 25%로 축소하는 등 규제가 강화되었으나, '98년에 전격적으로 폐지되었다가 '99년 규제를 재도입할 예정이다. '98년에 규제를 폐지하였던 이유는 IMF를 맞아 기업의 구조조정을 촉진하고 외국자본에 대해 경영권을 방어하기 위해서였다.

그러나 이제 선단식 경영을 해소하고, 개별기업 단위로 기업경영을 하도록 유도하고, 부채비율축소를 위해 부채상환보다는 타법인 출자에 의존하는 것을 막기 위해 출자총액제한규제가 다시 도입될 예정이다. 선단식 경영의 장단점이나 기업집단에 속한 기업이 개별기업 단위로 활동하는 것에 대한 효율성 분석은 생략하기로 하고 여기서는 출자총액제한규제의 문제점을 중심으로 논의하기로 한다.

개방경제 하에서 출자총액제한규제는 국내기업에 대한 역차별의 성격을 가질 수 있다. 외국기업은 적용되지 않는 규제를 우리 나라의 대기업집단에 대해서만 규제함으로서 우리 나라 기업을 상대적으로 경쟁상 불리한 위치에 처하게 할 수 있다. 타법인 출자는 신규사업 진출, 기업출자의 위험분산 등을 위한 정상적인 기업활동으로 외국의 경우 이를 규제하는 나라는 없다. 유일한 규제국가인 일본의 경우에도 출자한도가 순자산의 100%이므로 사실상 규제로 작용하지 않는다.

건전한 재무구조 하에서 기업이익으로 관련산업의 수직계열화 및 시너지 효과 제고를 위해 타법인에 출자하는 것은 기업의 대형화와 세계화를 위해 오히려 권장되어야 할 사안이다. 또한 급변하는 경쟁여건 하에서 기업은 끊임없이 신속하게 구조조정을 해야 한다. 기업의 경쟁력 회복을 위한 구조조정 과정에서 추진되는 분사화, 기업결합, 출자관계의 형성, 기업퇴출에 따른 출자 등 부득이하게 발생하는 타법인 출자가 출자총액제한규제로 제한될 경우 기업구조조정은 사실상 달성 불가능할 수 있고 기업의 건전한 변신과 발전을 억제하는 결과를 초래할 수 있다.

실제로 '98년에 대기업집단의 내부지분율이 44.5%에서 50.5%로 증가했지만, 이는 구조조정 과정에서 '98년의 증시침체로 대량 실권주에 따른 계열사 유상증자 참여(71.8%), 주식취득(17.9%), 회사설립(7.7%) 등이 주 요인이었다. 이러한 통계는 구조조정에 타법인 출자가 얼마나 중요한 수

기업지배구조 개선, 결합재무제표 작성, 재무구조개선약정에 의한 부채비율 축소, 제2금융권의 계열사 지원에 대한 규제가 작동할 경우 타법인 출자를 통한 부채비율 축소의 문제는 해소될 것이므로, 별도의 출자총액제한규제는 불필요한 이중규제로 작용하여 규제비용을 추가적으로 발생시킬 우려가 있다.

단이었는지를 보여준다.

타법인 출자의 결과가 손실로 나타날 경우 출자기업이 부실해질 가능성도 있다. 특히 자기자본보다는 부채자산으로 출자한 경우에는 그러한 위험이 더 커진다. 그러나 기업의 건전한 재무구조를 유지하는 것은 기업이 스스로 생존을 위해 추구할 사안이며 부채를 이용한 출자에 대한 규제는 금융기관의 고유기능이지 경쟁당국의 정책관할 영역은 아니다.

출자총액제한규제가 달성하고자 하는 정책목표와 유사한 목표를 추구하는 규제는 수없이 많다. 기업지배구조 개선, 결합재무재표 작성, 재무구조개선약정에 의한 부채비율 축소, 제2금융권의 계열사 지원에 대한 규제가 작동할 경우 타법인 출자를 통한 부채비율 축소의 문제는 해소될 것이다. 이처럼 별도의 출자총액제한규제는 불필요한 이중규제로 작용하여 규제비용을 추가적으로 발생시킬 우려가 있다.

타법인 출자는 기본적으로 사업지주회사를 형성하는 수단이다. 그런데 출자총액제한규제를 다시 도입할 경우 기업의 구조조정을 위해 점차 완화하는 추세에 있는 순수지주회사는 허용하면서 순수지주회사보다 오히려 바람직한 형태인 사업지주회사에 대해서는 규제를 강화하는 모순이 발생한다.

Ⅲ. 내부거래규제의 강화

공정거래위원회는 내부거래규제를 위해 이미 '98년부터 대대적인 조사를 시행하고 과거 유례가 없는 액수의 과징금을 부과하는 등 대폭 규제집행을 강화하고 있으며, 최근에는 계좌추적권까지 동원하여 금융거래상의 내부거래까지도 철저히 조사하고 있다. 이에 더하여 최근에는 대규모 내부거래는 이사회 의결사항으로 규정하고, 10대 기업집단에 대해서는 내부거래 자체를 이사회 의결사항으로 하고, 내부거래 조사 및 과징금을 강화할 예정이다. 이를 위하여 공정거래위원회는 올해 정기국회에서 공정거래법 개정을 추진하고 있다.

내부거래를 할 것인지 혹은 시장거래나 외부거래를 할 것인지는 기업이 이윤극대화 조건에 의해 자율적으로 결정하여야 할 사안이다. 특히 기업은 본질적으로 내부거래를 하기 위해 형성된 조직이라는 점을 상기해 볼 때 단지 법인격이 다르다는 이유로 같은 기업집단에 속해서 동일한 경영의사결정권에 의해 움직이면서 통합된 이익을 추구하는 계열기업간의 거래를 규제하는 것은 다소 문제가 있다. 공정거래법의 다른 모든 조항에서 같은 기업집단에 속한 계열기업간의 거래행위를 기업내의 거래행위와 동일하게 취급하여 규제대상에서 제외시키는 반면에, 내부거래규제에서만 이들 계열기업을 독립기업으로 취급하여 그들간의 거래를 불공정하다고 하는 것은 법 적용의 일관성을 상실한 것이라고 할 수 있다.

이러한 취지에서 공정거래법으로 내부거래를 규제하는 나라는 전 세계에 우리 나라밖에 없는 실정으로 과연 내부거래가 공정거래법이 규제하여야 할 사안인지에 대해서는 심각한 의문이 제기되어 왔다. 기업간에 이익의 부당한 이전이 발생한다면 이는 세법, 회사법, 또는 증권거래법으로

정부가 기업구조조정을 위해 각종 규제를 개선하고 유인책을 개발하는 것은 바람직한 정책방향이라고 할 수 있지만, 기업구조조정이라는 것은 기업의 체질강화를 목적으로 하는 것으로 독과점폐해를 방지하고 경쟁촉진을 목적으로 하는 공정거래법의 기본 성격과 일치한다고 볼 수 없다.

해결해야 할 것이다.

내부거래나 외부거래를 막론하고 대규모거래는 기업이 정관에 의해 자율적으로 이사회 검토를 시행할 수 있는 사안이며 일부 기업은 이미 자율적으로 시행 중에 있다. 상품과 용역거래는 자금과 자산거래와는 달리 수시로 발행하므로 이를 이사회 의결사항으로 할 경우 의사 결정이 지체되어 경영효율성이 심각하게 저해될 소지가 있다.

이미 공정거래법은 부당내부거래를 계좌추적권까지 동원하여 규제하고 있으며, 상장사의 타법인에 대한 자금이나 자본 등의 거래내역은 이미 공시되고 있으며, 내년부터 결합재무재표가 작성되면 세부적인 내용까지 공시하여야 하기 때문에 내부거래 규제를 공정거래법에서 의무 법제화하는 것은 이중규제라고 볼 수 있다.

Ⅳ. 공정거래정책의 세계적인 흐름과 한국의 공정거래정책

2차대전 이후 세계 각국이 유행처럼 제정한 공정거래법의 모태가 된 미국의 공정거래법은 1980년대 이후 철저히 개혁되어 왔다. 그 개혁의 방향은 기본적으로 단일기업에 의한 독점(monopoly)은 인정하되 다수 기업의 공모에 의한 독점화(mono- polization)는 규제하는 것이다. 예를 들어 60년대나 70년대의 미국의 공정거래법은 독과점 시장에서 활동하는 독점기업 그 자체를 문제삼았다. 독점기업의 행위가 효율이나 소비자후생을 증진시킬 수 있다는 가능성은 간과되었고, 때로는 그러한 행위가 경쟁을 제한하는 증거로 인용되기도 하였다.

그러나 시카고학파의 시장경제에 입각한 새로운 공정거래이론이 보편화되기 시작한 70년대 말부터 미국 법원과 공정거래당국의 관심은 독점기업에 의한 시장구조나 행위보다는 그 결과인 소비자후생으로 이동하기 시작하였다. 즉, 그들은 독점이 경쟁을 제한하는 효과는 있지만 소비자후생을 증진시키는 효과가 더 크다는 사실을 인식하기 시작했다. 이에 따라 80년대 이후 과거에는 상상할 수도 없었던 기업결합이 허용되고 있고, 단독으로 행하는 불공정거래행위에 대해 매우 관대한 결정이 내려지고 있으며, 독점기업이 시장점유율이 높다는 이유로 공격대상이 되지는 않는다.

이제는 공정거래당국의 관심이 시장을 상당한 수준으로 독점화시키는 극히 일부분의 수평적 기업결합과 카르텔에만 모아지고 있다. 이에 따라 지금의 미국 공정거래법은 80년대 이전과는 전혀 다른 모습으로 운용되고 있다. 다만 그러한 개혁이 법개정에 의해 이루어진 것이 아니라 법 집행의 변화에 의해 이루어져 왔기 때문에 외관상으로는 전혀 변화가 없는 것처럼 보일 수도 있다. 공정거래법을 가장 강력하게 집행하였던 미국이 이러한 방향으로 개혁함에 따라 세계적인 흐름도 이와 유사하게 변화하고 있다

우리 나라 공정거래법의 지난 20년간 역사를 돌이켜 보면 이러한 흐름과는 정반대로 변화하고 있다는 것을 알 수 있다. 정작 정책의 핵심이 되어야 할 카르텔이나 시장을 독점화시키는 수평기업결합의 억제보다는 단일기업 독점이나 수직적 거래계약에 더 큰 관심을 기울이고 있다. 최근에

공정거래제도의 장기적인 발전을 위해서는 일관성 있는 경쟁촉진에 보다 많은 정책적 비중을 두고 산업정책이나 기업정책은 이를 보다 효율적으로 추진할 수 있는 관련 법체계에 맡기는 것이 바람직

는 재벌규제라는 명분 하에 기업의 경제적 자유를 구속하고 있고, 산업정책에서나 다루어져야 할 기업구조조정 정책을 추구하고 있으며, 기업금융의 문제인 부채비율, 지급보증, 타법인 출자에 지대한 관심을 쏟고 있다.

V. 향후 정책방향

정부가 기업구조조정을 위해 각종 규제를 개선하고 유인책을 개발하는 것은 바람직한 정책방향이라고 할 수 있다. 문제는 과연 공정거래법이 기업구조조정을 주도하기 위한 적절한 법체계인가 하는 것이다. 기업구조조정이라는 것은 기업의 체질강화를 목적으로 하는 것으로 독과점폐해를 방지하고 경쟁촉진을 목적으로 하는 공정거래법의 기본 성격과 일치한다고 볼 수 없다. 예를 들어 구조조정이 미진한 기업을 중심으로 내부거래 조사를 강화하여 기업자율에 의해 추진되어야 할 구조조정에 압박을 가하는 정책은 바람직하지 않다.

독점규제의 전통적인 방법은 독점 그 자체를 규제하는 것과 기업결합을 통한 독점화를 규제하는 것으로 구분된다. 전자에는 독점기업의 독점적 지위규제와 독점적 행위규제가 있다. 최근의 이론적 발전과 공정거래법의 세계적 추세를 보면 독점자에 대한 직접적인 규제는 거의 사라지고 있고 이를 대신하여 경쟁촉진을 통한 시장구조의 개선책이 주요 정책으로 등장하고 있다. 이러한 취지에서 지난번 공정거래법 개정에서 시장지배적사업자 지정제도를 폐지한 바 있다. 이에 더하여 시장지배적사업자의 남용행위도 직접적인 규제를 취할 것이 아니라 대외개방 등과 같은 경쟁촉진을 통해 시장에서 해소되도록 해야 할 것이다.

산업정책이나 기업정책은 때때로 경쟁정책과 본질적으로 상충되는 정책이기 때문에 이러한 정책을 모두 혼합한 현재의 정책경향은 전통적인 관점에서 보면 매우 혼란스럽다고 할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 우리 나라도 공정거래개혁이 절대적으로 필요하다. 개혁의 방향은 물론 앞에서 설명한 공정거래정책 본래의 목적에 충실해지는 것이다. 그러한 차원에서 공정거래법이 재벌규제라는 명분 하에 기업투자, 구조조정, 금융관행 등 경쟁과 관련이 없는 행위보다는 경쟁을 직접적으로 제한하여 소비자 후생을 감소시키는 행위에 정책적 초점을 두어야 한다. 따라서 공정거래제도의 장기적인 발전을 위해서는 일관성 있는 경쟁촉진에 보다 많은 정책적 비중을 두고 산업정책이나 기업정책은 이를 보다 효율적으로 추진할 수 있는 관련 법체계에 맡기는 것이 바람직하다고 여겨진다. 공정