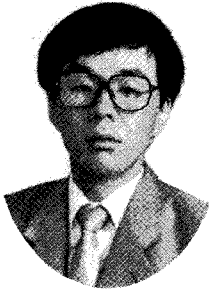


경제력집중억제시책의 현황과 향후 정책방향



이재구
공정위 기업집단과장

1. 경제력집중의 문제점

「경제력집중」이란 소수의 기업이 경제 전체 혹은 경제 일부문의 상당부분을 지배하는 일반집중(一般集

中), 소수의 기업이 특정산업 혹은 시장에서의 생산과 자원의 상당부분을 차지하는 산업집중(産業集中) 혹은 시장집중(市場集中), 그리고 이러한 기업의 소유권이 소수의 자연인에 집중되어 있는 소유집중(所有集中)을 포함하는 개념으로 일반적으로 정의되고 있다. 이러한 정의로부터 경제력집중은 「여러 시장에 걸친 다수의 대규모 독과점적 기업들이 1인 또는 그 가족에 의해 실질적으로 소유·지배되는 기업집단, 이른바 재벌에 의한 경제 자원 및 활동의 지배력 집중」으로 파악된다.

경제의 경쟁압력이 커지고 자본주의가 발달할수록 소수기업이나 자연인에 의한 경제력집중이 심화되는 것은 어찌보면 당연한 현상일 수도 있으나, 우리 나라에서 경제력집중문제가 지속적으로 제기되는 이유는 직·간접 상호출자 및 채무보증, 내부거래 등으로 특징지워지는 대기업집단의 선단식 경영체제로 인한 폐해 때문이다. 적은 자본을 가지고 계열확장을 해나가는 주요 수단인

상호채무보증 및 출자이며, 이는 계열사에 대한 내부거래와 함께 한계기업의 퇴출을 지연시키고 독립기업과의 공정한 경쟁을 저해하며 나아가 시장에서의 독과점구조를 심화시키는 원인이 된다. 또한 거미줄같이 얽힌 채무보증과 순환출자로 인해 일부 계열사의 부실이 결국은 기업집단 전체의 부실을 초래하게 될 뿐 아니라, 계열사간 순환출자에 의한 가공자본 형성, 채무보증을 통한 차입경영 등 채무구조를 악화시킴으로써 기업의 위험을 더욱 가중시키게 되는 것이다.

경제력집중의 폐해에 대한 논의를 몇몇 개인(오너)에 의한 소유집중 현상에서 보면, 소유집중의 문제는 소유집중에 근거하여 가능해지는 경제력의 자의적인 조정, 비합리적인 의사결정이 가져올 수 있는 중복·과잉투자, 무리한 계열확장 등 국가경제적 영향에 있다고 하겠다. 「삼성」의 자동차산업, 「대우」문제 등은 소유집중문제가 국가 경제에 얼마나 악영향을 미칠 수 있는지를 보여주는 단적인 예가 될 수 있을 것이다.

공정거래위원회가 매년 발표하는 30대 기업집단의 내부지분을 현황을 보면, '99년 4월 현재 동일인(오너)이 보유한 지분은 2%에 불과하며, 친·인척, 비영리법인, 임원 등 특수관계인 지분을 합쳐도 5.4%에 지나지 않는다. 반면, 계열회사 보유 지분율을 포함한 전체 내부지분율은 50%를 상회하고 있다. 이는 동일인이 소수의 지분만을 보유하면서도 계열사간 순환출자를 통하여 다수의 계열기업을 지배하고 있다는 것을 보여준다.

'98년 2월 정부와 재계는 대기업 구조개혁을 위해 ① 기업경영의 투명성 제고, ② 상호채무보증의 해소, ③ 재무구조 개선, ④ 핵심역량 집중, ⑤ 지배주주와 경영자의 책임성 확립이라는 5대 원칙에 합의하고, 이를 지속적으로 추진 중에 있다.

<표 1> 대규모기업집단 내부지분을 현황

구 분	'95.4	'96.4	'97.4	'98.4	'99.4
• 내부지분율(합계)	43.3	44.1	43.0	44.5	50.5
- 동일인	4.9	4.8	3.7	3.1	2.0
- 특수관계인	5.6	5.5	4.8	4.8	3.4
- 계열사	32.8	33.8	34.5	36.6	45.2

2. 경제력집중억제시책 추진현황

가. 공정거래법상 경제력집중억제시책의 변천

공정거래위원회는 과도한 경제력집중으로 인한 문제점을 시정함으로써 우리 경제의 균형발전을 유도하고 경제의 효율성을 제고하기 위해 '87.4.1부터 공정거래법에 상호출자금지, 출자총액의 순자산의 40% 이내로의 제한, 금융보험회사가 보유한 국내계열회사 주식의 의결권제한, 지주회사의 설립 및 전환 금지 등 경제력집중억제시책을 처음 도입·시행하였다.

'90년대 들어서는 '92년 7월 계열회사간 부당한 상품·용역거래의 규제를 도입하고, '93년 4월 계열사에 대한 채무보증제한제도를 도입하여 한도를 자기자본의 200%이내로 제한하였으며, '95년 4월 출자한도를 순자산의 40%에서 25%로 인하였다. 또한 '97년 4월부터는 채무보증한도를 자기자본의 100%로 축소하는 한편, 계열사간 부당 내부거래의 차단을 위해 종래 상품·용역거래에 대해서만 적용하던 것을 자산·자금·인력 등의 지원행위에 대해서까지 부당내부거래 적용대상으로

확대하였다.

또한, '98년 2월에는 IMF 위기를 조속히 극복하고 기업구조조정을 촉진하기 위하여 공정거래법을 개정하여, 기업구조조정의 중요한 걸림돌이 되고 있는 계열사간 채무보증을 '98.4.1부터 전면 금지하고 기존채무보증은 2000년 3월말까지 해소토록 하였다. '99년 2월에는 경제위기 극복을 위한 기업의 구조조정 촉진 방안의 하나로 그 동안 완전 금지하고 있던 지주회사의 설립을 제한적으로 허용하였다.

나. 기업구조개혁 5대 원칙의 추진

'98년 2월 정부와 재계는 대기업 구조개혁을 위한 5대 원칙에 합의하고, 이를 지속적으로 추진하여 왔다. 5대 원칙은 ① 기업경영의 투명성 제고, ② 상호채무보증의 해소, ③ 재무구조 개선, ④ 핵심역량 집중, ⑤ 지배주주와 경영자의 책임성 확립으로서 지금까지 진행된 제도개선내용을 항목별로 간단히 살펴보면, 기업경영의 투명성 제고를 위해 결합채무제표를 '99사업연도분부터 작성토록 하고, 상장법인 및 대규모기업집단 소속회

기업의 핵심역량 강화를 위해 30대 집단 소속회사에 대한 부당내부거래조사를 지속적으로 실시하는 한편, 조사의 실효성 확보를 위해 '99년부터 부당지원행위에 대한 금융거래정보요구권을 도입하였으며, 회사정리법, 화의법 및 파산법 등 도산관련 법제를 일제히 정비

사에 대한 외부감사인선임위원회 제청을 의무화 하였으며, 상호채무보증의 해소를 위해 공정거래법을 개정하여 '98년 4월부터 신규 채무보증을 금지하고 기존 채무보증은 2000년 3월말까지 해소토록 하였다. 또한 재무구조 개선을 위해서는 세법을 개정하여 자기자본의 5배 이상인 과다차입금 이자에 대한 손비부인제도를 2000년부터 시행하고, 재무구조개선약정을 통해 '99년말까지 부채비율을 200% 이하로 감축하도록 추진중에 있다.

기업의 핵심역량 강화를 위해 30대 집단 소속 회사에 대한 부당내부거래조사를 지속적으로 실시하는 한편, 조사의 실효성 확보를 위해 '99년부터 부당지원행위에 대한 금융거래정보요구권을 도입하였으며, 회사정리법, 화의법 및 파산법 등 도산관련 법제를 일제히 정비하였다. 그리고 지배주주와 경영자의 책임강화를 위해 상법, 증권거래법 등을 개정하여 상장회사의 사외이사 선임의무화, 소액주주의 권한 강화, 집중투표제 도입 등의 제도적 장치를 마련하였다.

공정거래법상 경제력집중억제시책과 5대 원칙의 꾸준한 추진에 따른 성과가 가시화되고 있다.

공정거래위원회와 관련된 사항을 살펴보면, 기업집단 연쇄도산의 주요 원인이며, 구조조정의 걸림돌로 작용하였던 상호 채무보증의 경우 '98년 2월 신규 채무보증을 금지하고 기존 채무보증은 2000년 3월까지 해소토록 함에 따라 보증금액이 제도도입 당시('93.4) 120조6천억원에서 '99년 6월 말 현재 7조7천억원으로 대폭 축소되었다.

30대 기업집단의 부당내부거래를 근절하기 위해 '98년 이후 4차례의 대규모 직권조사를 실시한 바 있으며, 그중 3차례의 조사결과에 따라 총 3,483억원의 부당지원금액을 밝혀내어 1,128억원에 달하는 과징금을 부과하였다. 특히 5대 그룹을 대상으로 실시한 4차 조사에서는 금융거래정보요구권을 처음으로 발동하여 다양한 유형의 부당지원행위를 적발하는 등 아직까지도 부당지원행위의 근절을 위한 더 많은 노력이 필요함을 시사하고 있다.

한편, 계열사 매각 및 합병, 외자유치, 유상증자 등 기업구조조정의 적극 추진에 따라 '97년도말

3. 경제력집중억제시책의 추진성과

<표 2> 대규모기업집단 채무보증 변동현황

(조원, %)

구 분	자기자본(a)	채무보증금액(b)	자기자본대비율(b)
'93. 4	35.2	120.6	342.6
'97. 4	70.4	33.6	47.7
'98. 4	68.1	26.9	39.5
'99. 4	100.4	9.8	9.7
'99. 6	100.4	7.7	7.6

경제력집중억제시책과 기업지배구조개선, 재무구조개선 등 시책의 지속적인 추진으로 경제력집중의 폐해가 어느 정도 시정되고 기업구조조정이 가시화되고 있는 것은 사실

519%에 달하던 30대 집단의 부채비율이 '98년도 말에는 380%로 대폭 축소되고 있다. 5대 집단의 경우 '99년 상반기말 현재 266%(자산재평가 제외 시 336%)로 크게 하락한 것으로 나타나는 등 재무구조개선 측면에서도 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 보인다.

반면, IMF 이후 30대 집단중 상위 5대 집단으로의 집중은 오히려 심화되고 있는 것으로 나타났다²³⁾, 특히 5대 집단의 제2금융권을 통한 금융지배력이 크게 확대된 모습을 보이고 있는 등²⁴⁾ 경제력집중이 새로운 양상으로 전개되고 있다. 뿐만 아니라 '98년 2월 출자총액제한제도를 폐지한 후 부실계열사 지원이나 실질자본 증가없이 부채비율만을 감축시키기 위한 목적의 출자가 크게 늘어나고, 동일인이 적은 지분으로 다수 계열사를

지배하는 구조가 더욱 심화되는 부작용이 나타나게 되었다²⁵⁾. 이는 '99년 4월 동일인 지분율이 전년도(3.1%)에 비해 크게 감소한 2.0%로 축소된 반면, 계열회사 지분율은 36.6%에서 45.2%로 크게 늘어난 데서도 알 수 있다.

4. 향후 정책방향

경제력집중억제시책과 기업지배구조개선, 재무구조개선 등 시책의 지속적인 추진으로 경제력집중의 폐해가 어느 정도 시정되고 기업구조조정이 가시화되고 있는 것은 사실이다. 그러나 한편으로는 5대 집단으로의 자금편중현상, 금융기관의 사금고화 문제 등이 제기되고 있으며, 출자총액제한제도의 폐지 후 기업들이 부실계열사를 지원하거

<표 3> 대규모기업집단 부채비율 변동현황

	'95	'96	'97	'98	'99.6
1 ~ 5대	298	344	467	335(386)	266(336)
6 ~ 30대	435	461	616	497	-
30대전체	348	387	519	380	-

* ()는 자산재평가에 의한 자본증가분을 제외한 수치임

- 1) 계열·비계열 금융기관을 이용한 부당지원행위, 역외펀드를 이용한 부당지원행위 등이 있다.
- 2) '98년의 경우 상장사 전체 유상증자 비중이 전년도(26.5%)에 비해 대폭 늘어난 45.4%에 달하며, 이 수치는 '99년 상반기 들어 더욱 확대(49.7%)되고 있다. 회사채 발행의 경우 '98년도 전체 발행액의 88%를 차지하였으나, '98.10.28. 금감위의 동일계열 회사채 보유한다 제한조치에 따라 '99년 상반기 들어 5대 집단의 비중이 대폭 축소(32.1%)되었다.
- 3) '98년 5대 집단이 30대 집단에서 차지하는 비중을 보면 자산총액 기준으로는 65.8%('97년 62.7%), 매출액 기준으로는 74.9%('97년 69.8%)인 것으로 나타났다.
- 4) 제2금융권시장에서의 5대 집단 금융사의 비중은 자산기준으로 '97년 3월의 22.5%에서 '99년 3월 34.7%로, 수신기준으로는 18.6%에서 34.0%로 대폭 증가하였다.
- 5) 출자총액제한제도의 폐지 이후 '99.4.1 현재 30대 집단의 출자총액은 전년도 17.7조원에 비해 무려 12.2조원이 증가한 29.9조원에 달하며, 그중 유상증자 참여(8.8조원) 등 계열사에 대한 출자가 10.9조원으로서 전체 증가액의 89%를 차지하고 있다.

현재 추진중인 경제력집중억제나 기업구조조정시책의 핵심은 과거 기업집단의 선단식 경영방식에서 탈피하여 핵심역량(core-competence)에 집중하고 개별기업 중심의 독립경영체제를 갖추도록 함으로써 세계시장에서도 경쟁할 수 있는 기업체질과 경쟁력을 갖춘 기업이 되도록 유도하는 것

나 부채비율을 축소하기 위한 목적으로 순환출자가 크게 증가하는 등 부작용도 아울러 지적되고 있다. 그동안 5대 원칙의 이행을 위한 법적·제도적 개선작업이 상당히 이루어졌으나 기업들의 행태변화로까지는 이어지지 못한 문제점이 있음을 감안할 때, 앞으로의 정책방향은 지금까지 추진된 각종 제도개선의 실효성을 제고하는 데 주력하면서, 정책 추진과정에서 드러난 여러 가지 미비점을 보완하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

지난 8.25 정·재계·금융기관 간담회에서 재벌 개혁 후속조치에 대한 합의가 이루어졌다. 기존의 기업구조조정 5대 원칙 외에 3대 원칙이 추가되고, 이를 시행하기 위한 방안의 골격이 마련된 바 있다. 즉, 제2금융권 경영지배구조 개선, 기업지배구조 개선, 변칙상속·증여의 방지, 순환출자 및 부당내부거래 차단을 위한 방안이 제시되었다.

공정위가 추진해야 할 사항으로 우선 계열사간 순환출자로 인한 부작용을 해소하기 위해 작년에 폐지되었던 출자총액제한제도를 다시 도입하기로 하였다. 출자한도, 해소시한이나 예외인정범위 등은 현재 관계부처 및 기업측의 의견을 수렴중에 있다. 또한 순환출자의 간접규제를 위해 내년부터 결합재무제표에 의한 집단별 부채비율의 감축을 유도하는 한편, 재무구조개선약정 이행상황 점검시 차입금 상환에 사용하지 않는 계열사 출자분은 부채비율 산정시 자기자본규모에서 제외하는

방안도 추진할 예정이다.

그리고 선단식 경영의 또하나의 핵심수단인 부당내부거래를 차단하기 위하여 부당내부거래 조사를 보다 강화하는 한편, 이를 사전에 예방하기 위한 보완장치를 마련할 계획이다. 10대 그룹 계열회사의 대규모내부거래를 이사회 의결사항으로 하고 공시를 의무화하고, 부당내부거래 유형을 심사지침에 구체화함으로써 심사의 투명성과 사전 예방효과를 제고할 예정이다.

이와 함께 공정위가 추진하고 있는 상호채무보증 해소도 해소시킨 내에 차질없이 완전 해소될 수 있도록 채무보증의 분기별 점검 및 해소를 독려하면서 금감위 및 관계 금융기관과의 협조를 적극 추진할 계획이다.

현재 추진중인 경제력집중억제나 기업구조조정시책의 핵심은 과거 기업집단의 선단식 경영방식에서 탈피하여 핵심역량(core-competence)에 집중하고 개별기업 중심의 독립경영체제를 갖추도록 함으로써 세계시장에서도 경쟁할 수 있는 기업체질과 경쟁력을 갖춘 기업이 되도록 유도하는 것이다. 이들 시책들이 꾸준히 추진되고 기업구조조정이 성공적으로 마무리되면 경제력집중의 폐해가 자율적으로 시정되고, 강화된 기업의 체질과 경쟁력을 바탕으로 국민경제의 지속적인 성장·발전도 가능해질 것이다. **공정**

6) 예컨대, 상장회사에 대해 사외이사제도가 의무화되었으나 사외이사의 독립성 확보가 미흡하고 이사회 내에서의 역할이 모호하다는 비판이 제기되고 있으며, 기관투자가에게 자유로운 의견권 행사를 허용함으로써 경영감시기능을 수행하도록 하였으나 아직까지 그 역할에 소극적인 것으로 평가되고 있다.