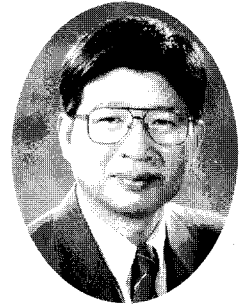


신정부의 공정거래제도 운용성과와 과제

국 민의 정부가 출범한지 벌써 1년이 지났다. 외환위기의 벼랑에 몰렸던 우리 경제가 이제는 제법 안정된 모습을 되찾고 있다. 아직 불안한 요소가 존재하는 것이 사실이지만, 일부에서는 성급하게 침체에서 벗어나 상당 폭의 성장이 가능할 것이라는 예측도 나오고 있다. 실제 외환보유고가 급격히 늘어났고, 국가의 신인도가 회복되고 있으며, 일부 부문에서는 생산증가가 뚜렷하게 나타나고 있는 것도 사실이다. 이러한 과정에서 지난 1년은 모든 경제정책의 초점이 구조조정과 개혁에 있었으며, 여기에 공정거래정책도 예외일 수 없었다.

특히 경제위기의 주요 원인이 대기업의 중복투자과 재벌의 방만한 사업확장에 기인한다는 국내외의 비판적 분위기 속에서 공정거래정책은 불가피하게 재벌의 구조조정을 중심으로 실시될 수밖에 없었다. 또한 위기라는 명분속에서 정부는 여러 부문에서 '보이는 손'을 과감하게 휘둘렀으며, 공정거래에 관련된 정책도 공정거래위원회와 금감위, 산업자원부 등 여러 정부부처에 의해 산발적으로 주도되어 왔다. 오히려 핵심정책이 주관부서인 공정거래위원회보다 금융감독위원회나 여타 주관부처에서 더욱 주도적으로 실시된 것 같은 분위기가 지배적이었다. 일례로 신정부 출범이후 국내외에서 가장 관심을 모았던 재벌의 "빅 딜"정책도 공정거래위원회가 주관이 되었던 것은 아니었던 것 같다.

공정거래정책을 총괄하고 있는 공정거래위원회가 '98년에 중점적으로 추진해왔던 정책은 다음 몇 가지로 요약될 수 있다. 대기업의 구조조정



정 갑 영

연세대 경제학과 교수

을 원활히 추진할 수 있는 여건을 조성하고, 대기업집단의 채무보증을 조기에 해소하기 위해 노력하였으며, 시장경쟁을 촉진하기 위한 규제개혁과 불공정거래행위의 시정을 위한 여러 조치들이 그것이다. 이와 같은 공정거래위원회의 통상적인 업무 이외에 빅 딜에 관련된 재벌정책, 기업의 경영투명성 제고를 위한 제도개선, 인수와 합병의 원활화를 위한 제도개선 등도 주요한 공정거래정책의 성과라고 할 수 있다.

지난 1년동안 신정부의 공정거래정책 중 가장 성과가 뚜렷했던 것은 역시 기업의 지배구조 개선이었다고 평가된다. 기업은 소유와 경영과 지배라는 세 축으로 구성되어 있는 조직이다. 그동안 우리 공정거래정책의 핵심은 경제력집중의 완화를 위한 소유의 분산에 있었다. 이것은 소수 창업자 가족에 집중되어 있는 소유구조를 분산화시키지 않고서는 경제력집중을 완화시킬 수 없다는



지난 1년동안 신정부의 공정거래정책 중 가장 성과가 뚜렷했던 것은 기업의 지배구조 개선

논리에서 출발한 정책이었다. 실제 이 정책이 도입된 후 지배주주의 지분율은 지속적으로 하락하여, 소유구조의 분산이 상당 수준으로 개선된 것도 사실이다.

그러나 환란을 계기로 정경유착의 비리가 드러나고, 기업경영의 투명성에 대한 의문이 국제적 관심사로 등장함에 따라 정책목표도 소유구조의 분산에서 지배구조의 선진화로 궤도를 수정하게 되었다. 특히 소유지분이 낮아졌음에도 불구하고 소수 지배주주의 막강한 권한행사가 지속되어 온 현실은 소유구조의 분산정책에 대한 부정적인 시각을 확산시키는 직접적 요인이 되었다. 실제 지배구조의 개선은 개혁의 필요성에도 불구하고 실행하기 어려운 정책과제로 남아있었던 것이 사실이지만, IMF의 구조조정정책에 포함되어 급속한 진전을 보게 된 것이다. 다시 말하면 필요한 제도 개혁을 우리 스스로 하지 못하고 위기상황에서 국제기구의 요구에 의해 하게 된 것이라고 할 수 있다.

지배구조의 선진화 정책에 따라 소액주주의 권한이 크게 강화되었고, 사외이사와 감사제도의 도입 및 이사회 기능강화 등으로 경영의 감시 기능이 크게 제고되었다. 또한 경영진의 의사결정에 대한 책임이 강화되었으며, 경영감시를 강화하기 위한 시민운동도 크게 활성화되었다. 이러한 제도 개혁으로 불공정한 내부거래와 왜곡된 경영관행에 대한 국민적 감시는 크게 확산되고 있다. 주주총회의 분위기도 크게 달라졌으며, 기업마다 소액주주의 권익을 보호하기 위한 관심이 크게 증대

되었다.

물론 바람직한 지배구조는 사회문화적 환경에 따라 국가마다 다르게 결정될 수 있다. 따라서 이론적으로 바람직한 모형이 결정되어 있는 것은 아니다. 최근 우리가 채택하고 있는 지배구조의 모형은 영미식으로, 주주중심의 경영투명성을 강화하고 있는 것이다. 따라서 이 제도의 성공이나 정착 여부는 향후 오랜 기간에 걸쳐 평가해야 할 과제이지만, 과거 수십년 동안 지속되어 온 기업의 지배구조를 일시에 개혁시킨 업적을 달성한 셈이다. 이러한 제도의 도입은 국내기업이 소유와 지배의 축을 분리하는 새로운 모델로 탈바꿈하는 분기점이 될 수 있을 뿐만 아니라, 주주를 중심으로 경영자를 감시하고, 다수주주의 이익을 증진시킬 수 있는 선진화된 모형으로 발전될 수 있는 계기를 만들게 된 것이다.

공정거래정책의 두 번째 중요한 성과는 상호출자의 해소를 통한 계열기업간 내부거래의 규제와 재무구조의 개선정책이라고 할 수 있다. 공정거래위원회가 국내 대기업집단에 부당한 내부거래와 상호보조를 근거로 벌과금을 부과하기 시작하였으며, 상호출자와 부채비율의 축소를 강도 높게 요구하기 시작한 것도 중요한 업적의 하나로 평가된다. 물론 상호출자를 일률적으로 해소하고, 부채비율을 200% 이내로 업종 구별없이 짧은 시간에 해소시키라는 정부의 의지는 여러 측면에서 경제적 논리가 약했던 것도 사실이다. 업종이나 규모에 관계없이 특정기간 내에 재무구조의 건실화를 요구하는 것은 정책방향이 옳음에도 불구하고



**빅 딜은 기업간 자율적인 교환을 촉진시킨다는 본래의 의지에서 크게 변질되어
실행과정에서 평가금액의 산정, 고용의 보장, 기존 제품의 생산여부 등
많은 논란을 불러일으키며 표류를 거듭**

고, 산업별 특성과 기업의 특성을 무시한 행정 편의주의적 발상이 틀림없다. 이러한 규제정책은 결국 회계제도를 활용한 재무구조의 변칙적 건설화에 기여할 수 있을 뿐이다. 이러한 부작용에도 불구하고 '98년에 무리하게 시도했던 재무구조의 건설화는 국내외에 많은 화제를 일으키면서 어느 정도 성과를 달성했던 정책이라고 평가한다.

이러한 성과가 있었던 반면, 다른 한편에서는 정책의 일관성이나 합리성 및 시의성이 논란이 되었던 공정거래정책도 많았던 것 같다. 대표적인 사례는 바로 재벌간의 빅 딜 정책이라고 할 수 있다. 빅 딜은 당초 재벌의 구분별한 사업확장으로 빚어진 과잉생산과 중복투자의 문제를 해소시키고, 주력업종에 전문화를 유도하려는 정책의지에서 비롯되었다. 동질적인 재화를 생산하는 두 기업이 하나로 합병되면, 규모의 경제가 존재하여 비용이 절감되고 생산성이 증가할 수 있는 가능성이 높아지는 것이 사실이다. 따라서 전문기술의 우위를 확보하지 못한 업종을 경쟁기업에게 주고, 경쟁력 확보가 가능한 사업은 인수받는 교환방식이 경제위기를 타개하기 위한 정책수단으로 등장한 것이었다.

그러나 빅 딜은 기업간 자율적인 교환을 정부가 촉진시킨다는 본래의 의지에서 크게 변질되어 당사자가 원치않는 형태로 진전되었으며, 이 결과 실행과정에서 평가금액의 산정, 고용의 보장, 기존 제품의 생산여부 등 많은 논란을 불러일으키며 표류를 거듭하고 있다. 정부가 개입한 빅 딜로 인해 고용에 불안을 느낀 노조는 공격의 화살을 정

부로 돌리고 있으며, 정부는 빅 딜 이후에도 고용의 승계를 요구하고 있다. 부실한 기업으로 빅 딜의 대상이 된 일부 업종은 시장상황의 호전으로 엄청난 흑자를 실현할 수 있게 되어 교환가격의 산정이 혼선을 거듭하고 있다. 이러한 여러 상황은 당초 기대했던 빅 딜의 효과를 절감시키는 결과를 가져오고 있을 뿐만 아니라, 과연 빅 딜에서 무엇을 얻을 수 있을 것인가에 대한 의문도 제기하게 한다.

대기업집단에 대한 정책도 논란의 대상이 되어 왔다. 신정부가 추진한 대기업정책의 핵심은 다각화 구조에서 탈피하여 소수 주력업종에 집중투자하고, 상호출자와 보증으로 얽힌 재벌구조의 고리를 끊겠다는 것으로 인식되고 있다. 일부 고위 당국자는 우리의 재벌이 몇 년 뒤에는 어떻게 와해되고, 몇 개의 기업만 남을 것이라는 견해를 주저없이 밝히고 있다. 이것은 산업정책과도 관련된 정책과제이지만 경제력집중의 억제를 목표로 하는 공정거래정책의 핵심부문인 것도 사실이다. 그렇다면 이러한 재벌정책 이후에 나타날 국내 기업구조의 비전은 과연 무엇인가? 지금까지 나타난 정부의 비전은 개별기업의 홀로서기와 중소기업 및 지식집약적인 산업으로의 이행인 것 같다. 그러나 과연 이러한 정책이 과거 대기업집단 중심으로 유지되어 왔던 산업조직의 대안으로 바람직한 것인가? 고용문제와 개방체제에서의 경쟁력 확보, 국제사회에서의 신인도 제고, 여러 업종을 연계시키는 패키지 딜의 장점들을 어떻게 확보할 수 있었는가? 다각화 구조는 과연 경쟁력을 와해



앞으로 공정거래정책의 과제는 개방화된 체제속에
어떻게 “국내에서” 활동하는 모든 기업의 공정거래 규범을
정리시킬 수 있느냐에 달려있어

시키고, 전문 계열화만이 가장 바람직한 산업조직의 모형이 될 수 있는가? 이러한 문제에 대한 명확한 철학도 없이 재벌구조의 근본을 정부주도로 바꾸려는 정책은 상당한 모험을 감수할 수밖에 없을 것이다.

실제 산업조직의 이상적 형태에 대한 해답은 인위적으로 만들어질 수 없다. 그것은 시장상황에 의해 자율적으로 만들어질 뿐이다. 역설적으로 보면 우리가 가지고 있는 재벌이라는 산업조직도 주어진 정치경제적 환경과 엄격한 규제와 산업보호 속에서 가장 효율적으로 생존해 갈 수 있는 조직으로 탄생되어진 것이다. 과거 어떤 정부가 재벌이라는 산업조직을 장려한 적이 있었던가? 그것은 기업 스스로 주어진 환경 속에서 가장 잘 적응할 수 있게 만들어진 것이었다. 따라서 기업의 사업구조와 관련된 경쟁력은 시장환경에 따라 자율적으로 생성될 수 있게 해야 한다. 선진국의 경험에서도 때로는 다각화된 기업구조가, 때로는 전문업종을 중심으로 하는 대형조직이 번갈아가며 큰 흐름을 형성했던 것이 사실이다. 정부의 역할은 시장을 경쟁화시켜, 경쟁력있는 기업만이 생존할 수 있게 만드는 것이다.

이와 관련하여 지주회사의 요건완화 문제도 중요한 정책과제가 되고 있다. 지주회사는 널리 알려진 대로 구조조정을 오히려 촉진시켜 주는 요인이 많고, 변칙적인 회계실적을 통한 계열기업에 대한 통제와 간섭을 합법화시켜 주는 제도이다. 그러나 아직도 우리 경우에는 경제력집중의 역제를 이유로 세계에서 유일하게 지주회사의 설립을

엄격하게 제한하고 있다. 그러나 이것은 공정거래 제도의 선진화에 역행하는 정책일 뿐만 아니라, 개방화된 체제에서 국내기업에게 불이익을 가중시키는 역차별적인 정책에 해당된다. 선진국의 투자자는 지주회사에 대한 자본참여를 선호할 뿐만 아니라 최근 국내의 금융기관을 비롯한 대기업을 공격적으로 인수하는 외국자본은 지주회사의 형태를 갖고 있다. 같은 이유로 국내기업의 해외사업에 역차별적으로 불리한 조건을 만들어 주는 셈이다.

최근과 같은 글로벌 시대에는 국내 대기업집단에 대한 시각을 다시 정립할 필요가 있다. 환난 이후 30대 재벌 가운데 과연 몇 개나 제대로 생존하고 있는가? 절반은 부도유예나 법정관리를 받고 있는 상태이며, 세계적 경쟁력을 갖춘 몇 개 대기업의 주식은 증권시장을 통해서 거의 절반 가까이 외국인이 소유하고 있다. 우리 나라 전체의 수출액은 세계 최대기업인 GM 하나의 매출액(1,670억달러)에도 미치지 못한다. 이런 국제적 시각에서 보면 30대 기업집단을 과거처럼 규제할 명분이 퇴색할 수밖에 없다. 규제로 유발되는 사업환경의 악화가 엄청난 사회적 비용을 불러올 수 있기 때문이다.

앞으로 우리의 공정거래정책의 과제는 개방화된 체제속에 어떻게 “국내에서” 활동하는 모든 기업의 공정거래 규범을 정리시킬 수 있느냐에 달려있다. 이런 관점에서 과거와 같은 소수 대기업집단의 규제를 중심으로 하는 공정거래정책은 코페르니쿠스적 전환을 모색해야 한다.



글로벌 경쟁 속에서 우리 제도에 적절한 기업모형과 거래규범이
시장의 자율적 기능을 통해 실현될 수 있도록 유도하는 정책이
가장 바람직한 공정거래제도의 모형이 될 것

우선 공정거래의 적용대상을 외국기업까지 포함하여 국내에서 활동하는 모든 기업까지 확장해야 한다. 선진국처럼 국내에서 활동하는 외국기업이 모기업으로부터 부당한 지원을 받는다면 당연히 규제의 대상이 되어야 한다. 이것이 진정한 의미의 “내국인과 동등한 대우”이며, 표준화된 국제 규범을 적용하자는 경쟁라운드 의 핵심과제이기도 하다. 이러한 확대적용 없이 폐쇄적인 제도를 지속적으로 운영한다면 국내기업에 대한 역차별적인 규제만 지속될 것이며 오히려 국내기업의 경쟁력을 뒷받침해주지 못하는 제약요인으로 등장할 가능성이 높다.

3대 기업집단에 대한 경제력집중의 억제제도 개방된 국제적 관점에서 재평가해야 한다. 적어도 5대 이상의 재벌에 대한 경제력집중의 억제는 국제적 관점에서는 큰 의미를 가지지 못한다. 기업의 규모나 경쟁력이나 상대적 비중으로 보아 과연 경제력집중을 억제할 대상이 되는가를 다시 한번 점검해보아야 할 것이다. 주력업종으로의 유도나 사업구조의 조정, 다각화의 해소와 같은 정책은 당연히 시장자율에 맡겨야 한다. 공정거래 차원의 개입은 오히려 시장의 불확실성만 가중시키므로, 예측이 불가능한 시장변화에 정부가 개입

하는 우를 더이상 되풀이해서는 안될 것이다. 정부는 다만 경쟁여건을 강화시키고, 시장의 자율적인 경쟁을 통해 가장 효율적인 조직과 사업성이 높은 업종이 탄생될 수 있는 여건을 조성해주는 것으로 만족해야 한다.

국내여건이 어떤 방향으로 변화해도 공정거래의 핵심은 역시 경쟁을 통한 시장기능의 활성화이며, 불공정한 거래를 규제하여 사회후생의 증대를 도모하는 것이다. 자칫 공정거래제도의 목표가 형평을 개선시키는 사회정책의 도구나 국제적인 시각을 도외시한 폐쇄적인 국내 대기업의 규제정책으로 변질되어서는 안될 것이다. 공정거래의 본질인 시장의 경쟁기능도 기업이라는 생산주체의 활성화가 전제가 되어야 하기 때문이다. 공정거래 정책이 형평과 규제를 강조하는 형태로 전개된다면, 자칫 효율적인 기업조직의 생성을 제약하고, 오히려 효율성이 낮은 변형된 형태의 기업조직을 탄생시킬 우려가 있기 때문이다. 글로벌 경쟁 속에서 우리 제도에 적절한 기업모형과 거래규범이 시장의 자율적 기능을 통해 실현될 수 있도록 유도하는 정책이 가장 바람직한 공정거래제도의 모형이 될 것이다. **공정**