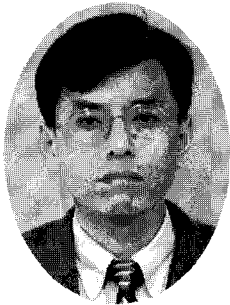




신정부의 공정거래정책과 향후 과제

- 대기업 구조조정관련 공정거래정책을 중심으로 -



이 인 권

삼성경제연구소 수석연구원

1. 기업구조조정과 공정거래정책

신 정부의 공정거래위원회는 자유롭고 공정한 시장경제질서의 확립을 위한 일

반적인 기능의 수행과 함께 계열회사간 신규채무보증의 전면 금지 및 조기해소, 부당지원행위 조사 실시, 한시적 계좌추적권 확보, 지주회사의 제한적 허용 등 기업의 구조조정을 촉진하기 위한 정책과제를 추진해왔다. 현재 대기업과 관련하여 시행되고 있는 경쟁정책의 스펙트럼은 이보다 훨씬 넓다. 원활한 구조조정을 지원하기 위하여 빅딜의 추진과정에서 나타나는 기업결합시 경쟁제한적인 기업결합이라도 경쟁제한의 폐해보다 국민경제적 효율성이 더 큰 경우는 예외로 인정한다든가, 구조조정 과정에서 발생 가능한 독과점 폐해를 방지하기 위해 시장지배적지위 남용행위와 담합행위의 철저한 단속 등을 포함하고 있다.

30대 대기업집단의 계열사간 신규 채무보증을 전면 금지하고, 2000년 3월말까지 완전히 채무보증을 해소하도록 법으로 규정하고 있다. 법정 시한내 미해소 보증액에 대해서는 과징금(미해소

보증액의 최고 10%) 또는 가산금리를 부과할 예정이다. 채무보증이 기업구조조정의 최대 장애요인으로 작용하고 있다는 판단하에서 기업집단별로 채무보증 해소실적의 분기별 점검 등 관리·감독을 강화함으로써 기업들의 채무보증 해소를 촉진하는 한편, 금감위 등 관련기관과 협력하여 금융기관들의 적극적인 해지 노력을 유도하고 있다.

기업집단 소속 계열회사가 자금·자산 등을 이용한 부당한 지원행위로 인해 우량한 기업의 재원 부실화와 한계기업에 분산·지원하는 것을 방지함으로써 주력부문의 핵심역량을 강화하고 개별기업 단위로 경쟁력을 제고하며, 기업구조조정을 뒷받침한다는 취지에서 5대 기업집단 소속의 계열사에 대하여 1차 조사('98.5.8~6.22)와 2차 조사('98.6.29~7.24)를 실시하였다. 공정거래위원회는 1·2차 조사결과를 통하여 적자 또는 부도위기에 처한 기업의 회사채나 기업어음 고가매입, 선급금 명목의 무이자 자금지원, 부동산의 무상·저가임대, 부실계열금융회사의 저리·무보증 후순위사채 고가매입 등 부당지원행위를 적발했다고 발표하였다. 또한 6~30대 기업집단 중 계열사회사간 자금 또는 자산 거래규모가 큰 5개 기업집단(동부, 동양, 한솔, 한진, 한화) 소속 25개 업체에 대해 조사('98.10.19~12.2)를 추가적으로 실시하였고, 앞으로도 기업집단의 선단식 경영의 고리를 끊고, 핵심역량(Core Competence)을 강화시키기



경쟁정책 이름하에서 추진되고 있는 정부정책들은 구조조정을 촉진하는 순기능적인 측면이 있지만, 원활한 구조조정을 가로막거나 시장구조를 왜곡하는 역기능적인 측면도 있음을 고려하여 경쟁정책 운용상의 제도적 미비점을 보완할 필요 있어

위해 부당지원행위 조사를 지속적으로 실시할 계획임을 밝히고 있다.

또한 공정거래위원회는 우량계열사가 금융기관을 매개로 한계기업에 자금을 지원하는 부당지원행위에 대한 효율적인 조사 기능을 보완하기 위하여 금융거래정보요구권(공정거래법 제50조제5항) 규정을 신설하였다. 30대 기업집단 계열회사에 대한 부당지원행위 조사와 관련하여 공정거래위원회에 금융기관에 대한 금융거래정보요구권을 2년간 한시적으로 부여하고 있다. 단, 금융기관이 공정거래위원회에 금융자료를 제공한 경우 10일 이내에 명의인에게 금융거래정보 제공 사실을 통보하도록 의무화하고, 금융거래정보를 타인에게 제공, 누설하거나 목적외 이용을 금지하며, 이를 위반할 경우 3년 이하 징역, 2천만원 이하 벌금을 부과토록 하고 공정거래위원회가 금융거래정보를 요구한 경우 그 사실을 기록하여 3년간 보관하도록 의무화하였다.

그리고 기업구조조정을 촉진하기 위하여 그동안 금지해 온 지주회사의 설립 및 전환을 허용하되, 지주회사를 계열 확장의 수단으로 이용하는 것을 방지하기 위해 다음과 같이 설립 요건을 매우 엄격히 제한하였다. 지주회사의 부채비율은 순자산 대비 100% 이내로 제한하고, 자회사에 대한 지분율은 최소 50%(기존 상장자회사는 30%) 이상 보유토록 의무화하며, 손자회사는 원칙적으로 금지하고 있다. 또한 금융지주회사와 비금융지주회사를 분리하여 1개 지주회사가 금융, 비금융 자회사를 동시에 소유하는 것을 금지하고 있고, 30대 기업집단의 경우 지주회사 및 자회사의 채무

보증을 사전 해소토록 의무화하고 있다.

한편으로는 기업결합심사제도를 개선하여 경쟁제한적인 기업결합이라도 경쟁제한의 폐해보다 국민경제적 효율성이 더 큰 경우에는 예외를 인정하여 원활한 구조조정을 지원코자 하였다. 시장 퇴출이 불가피한 부실기업의 인수나 적정규모의 확보로 효율향상 및 수출증대에 현저히 기여하는 기업결합 등에 대한 심사를 투명하고 신속하게 처리함으로써 기업의 구조조정 노력을 지원한다는 것이다. 종전의 예외인정 기준인 산업합리화, 국제경쟁력 강화라는 포괄적 기준은 그 입증이 어려워 기업구조조정을 촉진하는 데 제약이 되고 있어, 이를 효율성 증대 및 부실기업 인수 등으로 구체화 하였다. 또한 1개 회사가 단독으로 추진하는 회사 신설을 기업결합의 유형에서 제외하여 규제대상을 축소하고 기업의 신고부담을 완화하였다. 그리고 기업결합에 대한 시정조치의 이행을 보다 실효성 있게 확보하기 위해 종전의 1회성 과징금 대신 이행강제금을 도입하였다.

공정한 시장경쟁을 유지하고 촉진하기 위한 일반적인 구조규제나 행태규제에 초점이 맞추어진 공정거래법 본연의 목적과 취지를 고려할 때, 기업구조조정의 촉진이라는 공정거래법의 영역에서 크게 벗어난 신정부의 경쟁정책은 선진국들의 일반적인 경쟁정책과 과거정부의 경쟁정책과 비교해볼 때 그 질과 내용에 있어서 큰 차이를 보이고 있다. 경쟁정책 이름하에서 추진되고 있는 상기의 정부정책들은 구조조정을 촉진하는 순기능적인 측면이 있지만, 원활한 구조조정을 가로막거나 시장구조를 왜곡하는 역기능적인 측면도 있음을 고



채무보증 해소가 효율적으로 이루어지기 위해 금융기관의 협조가 필요하며,
기존의 채무보증 관행에서 신용등급이 투자적격기준 이상인
우량기업에 대한 보증은 신용대출로 전환해줄 필요가 있어

려하여 경쟁정책 운용상의 제도적 미비점을 보완할 필요가 있다.

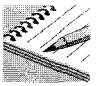
II. 공정거래정책의 성과와 평가

공정거래위원회는 금융감독위원회 등 관계기관의 긴밀한 협조를 통해 지주회사의 신용이 우량하거나 보증능력이 없는 부실회사가 보증한 경우 등 실익이 없는 채무보증은 해지토록 하였다. 또한 채무보증을 시장가치로 환산하여 현금, 신주 인수권부사채 또는 주식으로 교환하는 방식 등을 적극 유도한 결과 '98년 4월 1일부터 '98년 9월 30일까지 6개월 동안 5대 기업집단의 경우 채무보증 해소율은 21.5%(2조4,000억원), 6~30대 기업집단의 채무보증해소율은 27.0%(3조9,000억원)에 달하고 있다. 추가적인 채무보증 해소가 효율적으로 이루어지기 위해서는 산업은행이나 수출입은행 등 국책은행을 비롯한 금융기관의 협조가 필요하며, 기존의 채무보증 관행에서 신용등급이 투자적격기준 이상인 우량기업에 대한 보증은 신용대출로 전환해줄 필요가 있다. 또한 담보 중심의 금융관행이 사업성 등 신용 위주의 대출로 바뀔 수 있는 여건을 조성해주어야 한다.

공정거래위원회는 내부거래규모가 큰 5대 기업 집단 소속 계열회사에 대하여 부당내부거래 1·2차 조사를 실시하여 1차 조사에서 범위반 80개 업체에 대해 722억원의 과징금을 부과하였고, 2차 조사에서 30개 업체에 대하여 시정명령과 함께 총 209억원의 과징금을 부과하였다. 이에 대하여 상당수의 업체가 불복하고 부당지원금액 산정상

오류나 기업의 자금사정을 이유로 과징금의 경감 내지 취소를 요구하는 이의신청을 제기하였다. 공정거래위원회의 부당한 지원행위의 조사시 진술하는 데 시간적 여유가 충분하지 못하며, 법인세법 부당행위계산부인(제23조)과 중복되어 부담이 이중으로 늘어나고, 후순위채권은 「증권회사의 재무건전성 준칙」에 따라 영업용 순자본비율에 산입되어 계열사가 인수할 수밖에 없어 다른 제도와 조화되지 못한 점 등 조사과정 및 결과의 문제점에 대한 비판이 제기되고 있다.

공정거래위원회는 부당지원행위가 비계열·계열 금융회사를 통하여 교차 또는 우회적으로 이루어지고 있어, 공정거래위원회에 금융거래정보요구권이 없어 실효성 있는 조사가 곤란하다는 판단하에 공정거래법 제7차 개정을 통하여 한시적인 금융거래정보요구권을 확보했다. 공정거래위원회는 우량계열사가 금융기관을 매개로 한계기업에 자금을 지원하는 부당지원행위에 대한 효율적인 조사가 가능하여 금융기관을 통한 부당한 지원행위의 사전억제효과를 기대할 수 있다고 한다. 예를 들어 우량계열사가 금융기관에 예탁한 특정 금전신탁 자금으로 부실계열사가 발행하는 회사채를 고가로 매입한 혐의가 있는 경우에 금융거래정보를 통하여 확인이 가능하다는 것이다. 그러나 공정거래위원회의 금융계좌추적권 도입으로 인해 예상되는 부작용이 적지 않다. 공정거래법 위반과 관련하여 공정거래위원회가 금융계좌를 조사할 필요를 느끼는 경우는 계열사간의 부당지원을 조사하는 경우 정도이다. 부당지원을 규제하는 제도는 우리 나라에만 존재하는 독특한 것인



공정거래위원회나 감사원 등의 사정기관이 저마다 금융계좌조사권을 갖게 되면
금융거래의 비밀을 보장하여 안심하고 기업활동에 전념케 하려는
금융실명제의 기본 취지에 어긋날 수 있어

데, 이러한 입법례를 찾아보기 어려운 부당지원의 조사를 위해서 금융계좌조사권까지 부여하는 것은 공권력의 과잉행사가 될 가능성이 높다. 공정거래위원회가 계좌추적권이 없기 때문에 기업집단에 대한 부당내부거래 조사시 계열 금융기관을 통한 불법 자금지원 내역을 제대로 파악할 수 없다고 주장하나, 부당지원이 있었는지에 대한 조사는 관련기업의 장부나 기타 서류 및 관련 임직원의 진술을 통하여 쉽게 행할 수 있으므로 굳이 금융계좌까지 추적할 필요가 있는지 의문이고, 공정거래위원회는 '상당한 혐의가 있는 경우'에만 금융자료를 열람할 수 있게 요구한다고 하나 기준이 명확하지 않아 사실상 기업의 대부분 거래가 추적될 우려가 있다. 또한 실명으로 금융거래를 하도록 유도하되, 공익을 위하여 필수불가결한 경우가 아니면 가능한 한 금융거래의 비밀을 보장함으로써 안심하고 기업활동에 전념케 하려는 것이 금융실명거래제도의 입법취지인데(금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 제4조), 공정거래위원회나 감사원 등의 사정기관이 저마다 금융계좌조사권을 갖게 되면 금융거래의 비밀보장제도의 근간이 크게 흔들릴 수 있다. 다른 나라에도 검찰이나 국세청이 그 업무수행을 위하여 금융계좌조사권을 갖는 것은 일반적이나, 그 외의 다른 기관이 금융계좌조사권을 갖는 예가 드물다. 감사원이나 공정거래위원회 등 이른바 모든 기관이 금융계좌조사권을 가지게 되면, 대가없이 이러한 조사에 많은 인력과 시간을 투입하여 협조해야 하는 금융기관으로서는 큰 간접비 부담을 지게 될 것이다.

공정거래위원회는 비주력 사업부문의 분리·매

각, 외국인 투자유치 등 기업의 구조조정을 촉진하기 위해 현재 전면 금지되고 있는 지주회사의 설립을 엄격한 요건을 모두 충족하는 경우에 한하여 제한적으로 허용하였다. 법개정 내용을 살펴보면 제한적 지주회사 설립 허용이 기업의 구조조정을 촉진하고 유도하기 위한 것보다는 상대적으로 경제력집중의 폐해방지에 더욱 무게가 실려 있다. 과도한 자회사 지배를 방지하기 위해 부채비율을 순자산 대비 100% 이하로 제한한 것은 금융기관의 책임경영이 확립되고 대출심사기능이 제대로 작동되기까지 한시적으로 제한하는 것이 합리적이다. 우리 기업의 평균 배당율이 실세금리에 크게 못 미치는 현실이다. 배당만으로 유지되는 지주회사가 차입금 이자를 갚을 수 없을 정도의 자기자본을 초과하는 무리한 부채조달은 지주회사 스스로 하지 않을 것이다. 지주회사는 자회사의 지분을 50% 이상 소유해야 한다고 규정하고 있는데 이미 존재하는 계열사간 주식소유를 고려하여 50% 계산시 다른 자회사의 지분도 합산하는 것이 바람직하다. 50% 지분 계산시 타자회사의 소유지분을 합산하는 경우 자회사간 순환형 상호출자를 조장할 수 있고 자회사간 위험차단벽을 무력화시킬 수 있다는 점은 인정이 된다. 그러나 실제로 계열사간 위험차단벽을 무력화시키는 것은 상호채무보증에 주로 기인한 것이지 계열사간의 순환형 상호출자는 아니다. 이미 존재하는 계열사간 주식소유를 고려하여 50% 계산시 다른 자회사의 지분의 합산을 고려해주지 않을 경우, 이미 순환형 상호출자를 하고 있는 기존의 기업들이 지주회사로 전환할 인센티브가 어느 정도 있



기업결합으로 인한 공동효과와 학습효과는 경영의 효율성을 증대시키며, 그 결과로 기업의 이윤·소비자후생을 증대시킬 수 있는 반면, 결합된 기업의 시장지배력 강화와 경쟁제한 가능성은 재하나 용역의 가격 혹은 품질면에서 소비자에게 불리한 결과 초래할 수 있어

는지 의문이다.

기업결합은 M&A관련 규제완화 등으로 증가추세에 있으며 기업구조조정의 진전에 따라 앞으로 도 지속될 전망이다. 공정거래위원회는 '98년 상반기 총 219건의 기업결합 처리건수 중 기업결합 신고규정을 위반한 14건에 대하여 경고조치하였으며, P&G의 쌍용제지(주) 주식취득 1건에 대해서는 시장독과점화로 경쟁제한의 폐해가 우려되는 종이생리대 영업부문을 매각하도록 시정조치하였다. 그리고 '98년 2월부터 시행된 기업결합 간이심사제도에 의해 '98년 상반기중 처리한 건수는 총 기업결합 건수의 61.9%에 해당하는 135건으로, 간이심사대상 기업결합은 신고접수 후 15일 이내에 처리함으로써 기업구조조정의 신속성을 뒷받침하였다. 그리고 기존의 경쟁제한적인 기업결합의 예외 인정기준인 산업합리화, 국제경쟁력 강화라는 포괄적 기준이 기업구조조정을 촉진하는 데 제약이 되고 있어, 이를 효율성 증대 및 부실기업 인수 등 법률에 구체적으로 규정함으로써 기업결합 심사의 투명성을 제고하고자 하였다. 기업결합에 내재되어 미래에 발생하게 될 소비자후생과 관련된 경제적 명암의 경중을 기업결합 시점에서 판단하는 것은 고도의 경제적 분석을 요구한다. 따라서 향후 보다 정교한 심사기준이 마련되어야 한다. 기업결합으로 인한 공동효과(synergy effect)와 학습효과(learning by doing effect)는 경영자원의 최적배분, 투자자본의 생산성 제고 등, 경영의 효율성을 증대시키며, 그 결과로 상품 및 용역의 질향상과 원가절감으로 인한 가격인하 효과는 기업의 이윤뿐만 아니라 소비자후

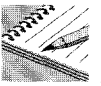
생을 증대시킬 수 있고, 반면에 결합된 기업의 시장지배력 강화와 경쟁기업수의 감소로 인한 실질적인 경쟁제한 가능성은 재하나 용역의 가격 혹은 품질면에서 소비자에게 불리한 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

III. 향후과제

상기에서 논의한 대기업구조조정관련 정책은 원칙적으로 경쟁을 유지하고 촉진하는 공정거래위원회의 고유업무 영역을 크게 벗어나 있다. 현재의 경제적 특수상황을 고려하여 한시적으로 공정거래위원회의 기업구조조정관련 경쟁정책을 인정하더라도 가능하면 사회적으로 비용을 최소화하며 효율적인 기업구조조정을 달성할 수 있는 방향으로 조정되어야 한다.

상호채무보증의 조기해소로 인한 기업의 추가 금리 부담, 사업축소, 한계기업 도산, 대형투자사업의 축소가 실물경제의 위축과 대규모실업 추가 발생을 야기할 수 있어 사회적 비용을 최소화하는 방향으로 채무보증해소 일정을 고려해야 한다. 2000년 3월말 법정 시한까지 미해소 보증액에 대해서는 과징금 또는 가산금리 부과도 현재의 경제상황과 기업집단별 채무보증 해소 이행노력을 고려하여 공정거래위원회가 탄력적으로 처리할 필요가 있다. 금융시장의 개혁이 완전히 이루어져 담보대출 관행이 금융기관의 신용평가와 심사기능의 제고로 신용대출제도가 정착되면 상호채무보증제도는 자연스럽게 시장에서 퇴출될 것이다.

수직계열화를 통한 내부효율성 제고 등 거래비



최근 추진중인 대기업간 빅 딜의 결과 독과점화를 심화시키고, 경쟁제한의 폐해가 나타나고 있어
해당 기업결합으로 폐해를 상쇄시키고도 남는 효율성 증대가 있는지
공정거래위원회가 이에 대한 분명한 입장을 밝힐 필요 있어

용을 최소화하기 위한 시장의 내부화는 내부거래의 순기능으로서 기업의 정상적인 경영활동이다. 그러나 때로는 계열사간 내부거래가 우월적 지위를 이용하여 가격이나 거래조건에서 비계열기업을 차별하는 불공정한 거래행위로서 경쟁을 제한할 수 있다. 내부거래는 순기능 및 역기능의 상대적 비중을 고려하여 판단하여야 한다. 즉 내부거래의 위법성 판단은 합리의 원리(rule of reason)에 따라야 한다. 내부거래 행태를 공정하고 자유로운 거래의 질서유지라는 차원이 아닌 경제력집중 억제 내지 기업구조조정 차원에서 다루는 것은 정상적인 내부거래를 위축시킬 수 있으므로 경제력집중억제 및 기업구조조정의 문제는 원칙적으로 내부거래 문제와 서로 분리하여 다루어야 한다.

공정거래위원회의 제좌추적은 필연적으로 기업활동의 위축을 가져올 뿐만 아니라, 자칫 기업의 생명이라고 할 수 있는 재무상황에 관한 정보가 외부에 쉽게 노출됨으로써 해당 기업의 경영에 치명적인 타격을 줄 수 있다. 향후 금융거래에 관한 정보를 요구할 때는 목적 및 용도와 대상 등을 명확히 기재한 문서로 요구해야 한다. 문서로 요구한 뒤 구두로 예금자 인적사항, 전산원장, 전표 등 공문에 적시하지 않은 자료까지 요구하여서는 안 된다. 이른바 힘있는 기관들의 제좌추적 요구는 결국 은행 등 상대적으로 힘없는 금융기관 직원들이 직접 처리하게 되어 은행원들은 해당기관

의 무리한 요구에 응하지 않을 수 없게 된다. 최소한 이러한 무리한 요구를 제고해 달라고 은행원들이 요청하더라도 불이익을 받지 않을 수 있는 제도적 장치가 반드시 마련되어야 한다.

지주회사는 중요한 경영기법의 하나로서 조직구조 선택대안 중 하나이며, 이는 원칙적으로 기업경영자가 판단할 문제이다. 따라서 이러한 경영자의 권한을 침해하려면 규제기관은 지주회사의 설립허용에 따른 구체적이고 적극적인 폐해를 지적해야 하며, 만약 구체적이고 검증할 만한 폐해가 없다면 지주회사의 제한적인 설립허용에 대한 규제는 보다 완화되어야 한다. 규제기관이 지주회사제도 자체가 현재 기업이 당면한 구조조정의 문제를 해결할 수 있는 유효한 대안의 하나라고 판단한다면, 실질적으로 기업의 구조조정이 촉진될 수 있는 정책적 효과가 나타날 수 있도록 지주회사 설립허용 요건을 보다 현실화할 필요가 있다. 시장에서 의도된 입법목적이 실질적으로 실행되지 못하는 법규정은 사문화될 수밖에 없다.

최근 추진중인 대기업간 사업교환의 결과로 이루어질 기업결합이 시장구조의 독과점화를 심화시키고, 이미 경쟁제한의 폐해가 나타나고 있는 점을 고려하여 과연 해당 기업결합으로 폐해를 상쇄시키고도 남는 효율성 증대가 있는지 공정거래위원회가 이에 대한 분명한 입장을 밝힐 필요가 있다. **공정**