

새로 바뀐 공정거래제도 재벌정책

김 원 준 | 공정거래위원회 기업집단과 과장

금년 4월 1일부터 개편되어 시행된 ‘공정거래법상 대기업집단정책’(이하 “재벌정책”이라 한다)¹⁾은 시장내외의 감시장치가 정착될 때까지는 기존 재벌정책의 근간을 유지하되 경제의 글로벌화 등 여건의 변화에 맞추어 동 정책을 합리적으로 보완하는데 중점을 두고 있다.

재벌정책의 개편 요지는 대기업집단의 지정방식을 자산순위에서 자산규모로, 일률지정에서 행태별 지정으로 각각 전환하고 공기업도 지정대상에 포함한 데 있다. 아울러 출자총액제한제도의 경우 핵심역량 강화를 위한 출자는 아무런 제약을 받지 않게 되었으며 기존 한도초과 출자의 해소부담을 경감하기 위해 법정 해소시한인 2002. 3월말 이내에 해소하지 못하더라도 한도초과 출자에 대해서는 의결권행사만 제한키로 하였고 부채비율이 낮은 기업집단은 동 제도의 대상에서 제외하였다. 상호출자, 채무보증금지, 내부거래공시의 내용은 종전과 동일하며 경영권 방어를 위해 금융보험사의 결권 행사가 제한적으로 허용되었다.

I. 재벌정책의 변천

한국의 재벌은 개발연대의 압축성장 과정에서 태동하였으며 시장경제의 중요성과 재벌의 폐해에 대한 인식이 제고되면서 1980년대 중반에 재벌정책이 구체화된 것으로 볼 수 있다. 수출주도형 공업화전략이 특정 산업에 대한 지원과 육성에 중점을 두게 되면서 상당수의 대기기업이 혜택을 받게 되었으며 창업주들은 이러한 대기업군을 직접 소유·지배·경영하게 되면서 한국 특유의 재벌을 키운 것이다. 계열시간 순환출자를 통한 무분별한 계열확장 및 선단식 경영에 따른 재무구조의 악화, 시장

1) 광의의 재벌정책은 출자총액제한제도 등 공정거래법상 대기업집단정책은 물론 기업경영의 투명성·건전성·책임성 강화를 위한 각종 시장감시제도, 위험관리차원에서의 채권자(은행)의 여신관리제도, 상속·증여세제 등을 포함한다.

의 독과점화 등 재벌의 폐해를 시정하기 위해 1986. 12월 지주회사 설립금지, 상호출자금지, 출자총액제한제도가 도입되었다. 과다차입의 핵심수단으로 이용되어 온 계열사간 채무보증의 한도를 자기 자본의 200%로 제한하는 제도를 도입(93. 4월)하고 이를 자기자본의 100%로 축소(97. 4월)한 후 완전금지로 강화하였다(98. 4월). 계열사간 상품과 용역의 부당내부거래제도를 도입(92. 7월)하고 동 제도 대상에 자금·자산·인력 지원을 추가하였다(97. 4월). 출자총액제한제도의 경우 출자총액 한도를 순자산의 40%에서 25%로 축소(95. 4월)하였다가 IMF 외환위기중 외국인에 의한 적대적 M&A방어 등을 이유로 동 제도를 폐지(98. 2월)하였으나 이후 계열사간 순환출자의 급증 등 부작용으로 이를 재도입(99. 12월)하여 2001. 4월부터 시행하였다.

이번에 개편된 재벌정책은 그간 기업구조조정을 위해 도입된 기업의 내외부 감시장치의 효과가 점차 나타나고 있는 있으나 시장규율로 작동하는 데에는 아직 미흡한 점을 감안하여 시장중심의 기업감시체제로의 전환을 중장기 목표로 필요한 규제는 유지하되 집단소송제의 도입, 상호출자 및 채무보증금지의 지속적 추진 등 투명성 확보를 위한 제도적 장치를 보강해 나가면서 여건변화에 맞추어 나머지 규제는 합리적으로 개선하게 된 것이다.

〈대규모기업집단제도의 변화 추이〉

| | '87 | '96 | '98 | '99 | 2001 | 2002 |
|--------------|----------------------|-------------------------------|-----|---------------|-----------|---|
| 지정방식 | 자산규모기준 : 자산4천억 이상 | 자산순위기준 : 30위 (93년부터) | 좌동 | 좌동 | 좌동 | 자산규모기준(공기업포함) · 출자총액 : 자산 5조원 이상 (19개 집단) · 기타 : 자산 2조원 이상 (43개 집단) |
| 출자총액 한도 | 순자산의 40% | 순자산의 25% (3년 유예로 98년부터) | 폐지 | 순 자산 의 25% | 좌동 | · 동종업종 출자 등 허용 · 기타출자는 순자산의 25% 내에서만 허용 * 해소시한내 미해소분은 의 결권만 제한 |
| 상호출자 | 금지 | 좌동 | 좌동 | 좌동 | 좌동 | 좌동 |
| 채무보증 | 93년부터 자기자본의 200% | 자기자본의 100%(97년) | 금지 | 좌동 | 좌동 | 좌동 |
| 금융보험사 의결권 | 금지 | 좌동 | 좌동 | 좌동 | 좌동 | 경영권방어를 위해 제한적 허용 |
| 내부거래 공시 | - | - | - | 10대 집단 | 30대 집단 | 자산 2조원 이상 43개 집단 |

II. 주요 개편내용

1. 행태별 기업집단 지정

종전에는 자산순위를 기준으로 1~30위까지의 기업집단을 지정하여 출자총액, 상호출자, 채무보증을 일률적으로 규제하였으나 금년부터는 지정기준을 자산규모로 변경하면서 공기업집단을 포함하고 지정대상을 이원화하였다. 출자총액제한대상은 자산규모 5조원 이상 19개 집단, 상호출자·채무보증제한대상은 자산규모 2조원 이상 43개 집단이 2002. 4. 1. 지정되었다.

출자총액·상호출자·채무보증제한 대상집단에서 제외되는 기업집단은 금융보험사가 동일인인 기업집단, 금융전업 기업집단, 법원·채권금융단 등에 의해 관리되는 회사의 자산총액이 기업집단 전체자산총액의 50%이상인 경우이다.²⁾

2. 출자총액제한제도

출자총액제한을 받는 회사는 당해회사 순자산액의 25%(출자한도액)를 초과하여 다른 국내회사(해외법인 주식과 자기주식은 제외)의 주식을 취득 또는 소유할 수 없다.³⁾ 제도의 시행당시(2001. 4. 1) 출자한도액을 초과한 회사와 시행이후 출자총액제한기업집단으로 지정된 기업집단 소속회사 또는 출자총액제한기업집단으로 편입된 회사로서 법 시행, 신규지정 또는 편입당시 출자한도액을 초과한 회사에 대해서는 1년간 해소시한이 유예된다. 출자한도초과액은 출자총액에서 적용제외 및 예외를 차감하여 산정하며 <표>에서 보는 바와 같이 이번 법 개정으로 핵심역량·국제경쟁력 강화 등을 위한 적용제외와 예외인정이 많이 늘어났다.

출자총액제한규정을 위반하면 원칙적으로 출자한도액을 초과하는 주식을 처분하거나 법 위반으로 시정명령을 받았다는 사실을 공표하여야 하며 출자한도 초과금액의 10% 이내의 범위에서 과징금이 부과되거나 벌칙의 대상이 될 수 있다.

2) 결합재무제표상 부채비율이 100% 미만인 기업집단은 출자총액제한집단에서 제외되며 출자총액제한기업집단에 속하는 회사 중 금융·보험회사, 지주회사 및 회사정리법·화외법·기업구조조정촉진법에 의한 관리절차가 진행중인 회사는 출자총액제한기업집단에서 제외된다.

3) 순자산은 당해회사 자본총계 또는 자본금 중 큰 금액에서 당해회사에 대한 계열회사의 출자금액(출자주식수×액면가)을 뺀 금액이며 취득 또는 소유하는 주식의 가액은 취득 당시의 가격을 기준으로 산정하되, 국가에 귀속되는 출연금은 주식취득가격에 불산입된다.

그러나 주식매각손 등 현실적인 부담을 감안하여 금년 법 개정으로 주식매각에 갈음하여 의결권만 제한하는 방식으로 전환되었다. 즉 2001. 4. 1. 현재 출자한도액을 초과하여 출자하고 있는 회사가 해소시한인 1년내(2002. 4. 1.)에 한도초과주식을 계속 소유한 경우에는 한도초과분에 대한 매각명령, 과징금 부과에 갈음하여 의결권행사만을 금지토록 한 것이다.⁴⁾ 의결권행사 금지명령을 받은 회사는 그 명령을 받은 날부터 10일내에 의결권행사를 금지할 대상주식에 관한 내역을 공정거래위원회에 통지하고 공시하여야 하며 공시를 통하여 소액주주, 채권자 등 외부감시자에 의한 규율이 이루어질 것이다. 공시후 소유 주식의 처분, 순자산 증가 등으로 의결권행사가 금지되는 주식 내역에 변동이 생겼을 경우 변동되는 주식은 직전에 공시된 주식의 범위내에서만 정하도록 하여 의결권제한 대상 주식을 자의적으로 바꿀 수 없게 하였다.

3. 상호출자금지제도

상호출자는 두 계열사간에 서로 주식을 주고받음으로써 실질적인 출자 없이 가공자본을 늘리거나 계열기업을 확장하는 수단으로 이용되며 주식회사의 기본인 자본충실의 원칙에 반하므로 주식회사 제도에 대한 건전성 감독 차원에서 일본, 영국, 프랑스 등 외국에서도 규제하고 있다. 현행 상법상 상호출자금지 한 기업의 50% 보유로 모자회사 관계가 성립하는 경우에만 적용되므로 계열사간 출자관행이 50%보다 훨씬 적은 지분만으로도 재벌 계열사간 지배관계가 성립되고 있는 현실을 감안할 때 실효성이 약하다.⁵⁾ 회사의 합병 또는 영업전부의 양수, 담보권의 실행 또는 대물변제 수령으로 상호출자가 불가피하게 발생하는 경우에는 6개월에 한하여 상호출자가 허용되며 그 6개월 기간안에 양 회사 중 한 회사는 상대회사의 주식을 처분하여야 한다. 한편 중소기업창업투자회사가 계열사 주식을 보유함으로써 지주회사화하는 것을 방지하기 위하여 상호출자제한기업집단 소속 중소기업창업투자회사는 국내 계열사의 주식을 취득하거나 소유할 수 없다.

4. 상호채무보증금지제도

채무보증은 과다차입에 의한 선단식 경영과 개별시장에서의 독과점적 지위를 유지하거나 확장하는 수단으로 사용되어 동반부실화의 한 원인으로 작용하여 왔다. 금융감독기관의 금융기관에 대한

4) 2001. 4. 1. 이후 신규 지정된 기업집단 소속회사는 신규지정일, 신규 계열편입된 회사는 계열편입일로부터 각 1년내에 한도초과주식을 계속 소유할 경우 의결권제한 대상주식을 공시해야 한다.

5) 상법은 모든 주식회사를 대상으로 하므로 대기업집단에 대해서 별도의 지배관계인 모자회사를 정의하기 어렵고 증권거래법은 상장사를 대상으로 하므로 상장사와 비상장사간 또는 비상장사와 비상장사간 직접상호주를 규율할 수 없다.

규율은 건전성 감독 차원의 규제이고 금융기관들은 손실보전을 위해 계열사간 채무보증을 오히려 원하는 실정이며 은행감독규정에 의한 주채무계열제도에서 채무보증을 금지하고 있으나 은행여신에 대한 채무보증이 국한될 뿐 아니라 이를 위반한 경우에도 실효성 있는 제재수단이 없는 상황이다.

이런 점을 감안하여 공정거래법에서는 은행, 단자, 종금, 보험, 증권, 리스 등 제1, 2 금융권의 여신과 관련하여 계열사의 채무에 대한 채무보증을 금지하고 있다.⁶⁾

5. 금융보험사 의결권의 제한적 행사

금융·보험사가 타회사의 주식을 소유하는 목적은 지배목적보다는 수탁자산의 수익성 제고에 있는 점을 감안하여 금융·보험사는 출자총액제한제도의 적용에서 제외되나 산업자본의 금융자본 지배로 인한 폐해를 막기 위해 대기업집단 소속 금융보험사는 그가 보유한 국내계열사 주식에 대하여 의결권행사를 금지하였다. 그러나 이번 개정을 통해 지배주주와 그 특수관계인이 보유한 주식과 합산하여 '30%'를 넘지 않는 범위 내에서 '임원임면, 정관변경, 합병·영업양도 등'에 국한하여 주주총회 의결사항에 관해서 의결권을 행사할 수 있도록 하였다. 자본시장의 개방이라는 환경변화에서 발생하는 우량기업의 경영권 방어에 국한하여 동일인축이 실질적으로 최대주주임에도 불구하고 계열사의 의결권제한에 따라 경영권이 침해되는 것은 바람직하지 않다는 점, 금융관련 법령상 금융기관의 동일회사에 대한 주식취득 한도 및 계열회사에 대한 투자한도가 규제되고 있는 점 등을 감안한 것이다.

Ⅲ. 실무상 주요 쟁점 검토

1. 출자 개념과 주식취득일

출자총액제한제도는 출자총액제한기업집단 소속회사의 다른 국내회사에 대한 모든 출자를 대상으로 하므로 국내 비계열사에 대한 출자는 출자총액에 합산되나 국내기업의 해외현지법인인 합산되지 않는다. 출자총액에 산입되는 다른 국내회사의 주식에는 주식회사가 아닌 회사의 지분과 우선주

6) 산업합리화에 따라 인수되는 회사의 채무와 관련하여 행하는 보증, 기업의 국제경쟁력 강화를 위하여 필요한 해외건설입찰보증 등 비차입성 여신, 기술개발자금, D/A·D/P어음의 매입, Local L/C 개설, 회사정리절차 개시를 신청한 회사의 제3자 인수와 관련된 보증, 공기업의 구조개편에 따른 분할로 인해 신설되는 자회사가 모회사인 공기업의 보증을 인수하는 경우로서 모회사가 자회사에 대해 부보증하는 경우는 채무보증제한대상에서 제외된다.

도 포함된다.

뮤추얼펀드는 증권투자회사법에 의한 회사로서 동 회사의 주식을 취득·소유하는 것은 출자총액에 포함되나 수익증권은 주식 또는 지분이 아니므로 출자에 해당하지 않는다.

주식취득과 처분의 시점은 ① 주식회사의 주식을 양수(양도)하는 경우에는 주권을 교부받은(교부한) 날, 주권이 발행되어 있지 않은 경우에는 주식대금을 지급한(지급 받은) 날, 주권을 교부받기(교부하기) 전 또는 주식대금의 전부를 지급하기(지급 받기) 전에 합의·계약 등에 의해 의결권 기타 주식에 관한 권리가 실질적으로 이전되는 경우에는 당해 권리가 이전되는 날, ② 주식회사의 신주를 유상취득하는 경우에는 주식대금 납입기일의 다음 날, ③ 주식회사외의 회사의 지분을 양수(양도)하는 경우 지분양수(지분양도)의 효력이 발생하는 날이 주식취득일이다.

2. 출자금액의 산정

주식의 취득가액은 주식매입(장내 및 장외)의 경우에는 주식가격에 제세금(증권거래세) 및 수수료를 가산한다. 흡수합병으로 인하여 피합병회사가 소유하고 있던 주식을 인수하는 경우에는 기업인수합병 등에 관한 회계처리준칙 제2장에 의거 기존에 피합병회사가 소유하고 있던 주식의 공정가액(시가 또는 취득가)을 취득가액으로 한다. 신규회사 설립시 출자의 경우에는 출자금액을, 유상증자 참여의 경우에는 유상증자 참여금액을 출자금액으로 한다. 무상증자·주식배당의 경우 출자금액은 '0'이며 전환사채(CB) 전환을 통한 주식취득의 경우에는 「CB매입금액 + 장기미수이자 + 전환손익」으로 한다. 교환·현물출자·증여 기타 무상으로 취득한 주식의 경우에는 공정가액을 출자금액으로 한다.

자기주식 취득은 자본조정 사항으로서 순자산을 감소시키나 연도중 자기주식의 증감변동은 순자산액을 변동시키지 않으며 연 1회 사업년도말 대차대조표를 기준으로 순자산액 산정에 반영한다. 따라서 사업년도 중 자기주식을 취득하거나 처분하더라도 사업년도 중 순자산의 증감은 없으며 사업년도중 순자산이 변동하는 경우에는 신주발행, 합병, 전환사채의 전환에 국한된다.

3. 적용제외 및 예외인정

이미 소유하고 있던 주식이 출자총액제한의 예외인정사유에 해당될 경우 예외인정의 기산일은 예외인정요건이 충족되는 날이다. 즉 2000. 1월 A기업의 주식 20%를 취득하였고 2002. 1월 A기업이 벤처기업으로 지정되어 예외인정대상 기업이 된 경우 예외인정의 기산일은 2002. 1월이 된다.

기존지분율을 초과하여 유상증자에 참여한 경우 기존지분율을 초과한 부분은 예외인정대상에 포함되지 않으므로 예컨대 지분 20%를 보유한 상태에서 유상증자시 지분25%의 주식을 취득한 경우

5%에 해당하는 금액은 예외인정대상이 아니다.

〈표〉 적용제외 및 예외인정 사유와 인정기간

| 구분 | 적용제외·예외인정 사유 | 인정기간 | 법·시행령 | 비고 |
|---|--|--------------|------------------|--|
| 적용제외 | 사회간접자본시설 민간투자회사에 출자 | 20년 | 법 제10조제6항제1호 | |
| | 민영화되는 공기업 인수를 위한 출자 | 사유존속기간 | 법 제10조제6항제2호 | |
| | 동종 또는 밀접한 관련업종에의 출자 | " | 법 제10조제6항제3호 | |
| | 국가 또는 지방자치단체가 100분의 30 이상 소유하는 회사에 대한 출자 | " | 법 제10조제6항제4호 | |
| 일반적 예외인정 | 신주배정 또는 주식배당 | 2년 | 법 제10조제1항제1호 | |
| | 담보권 실행, 대물변제의 수령 | 6월 | 법 제10조제1항제2호 | |
| | 외국인투자기업에의 출자 | 5년 | 법 제10조제1항제3호 | 2001. 4. 1. 이전에 취득한 주식은 2001. 4. 1에 취득한 것으로 봄 |
| | 신산업분야의 국가경쟁력 강화 | 5년 | 법 제10조제1항제4호 | |
| | 원료·부품생산 중소기업 및 벤처기업 30% 미만 출자 | 5년 | 시행령 제17조의2제1항제9호 | |
| 지주회사로 전환하기 위해서 또는 지주회사가 되지 않기 위해 주식을 취득 또는 처분 | 당해사업년도말 | 법 제10조제1항제5호 | | |
| 회사정리절차 등 진행중인 회사 | 절차종료후 6개월까지 | 법 제10조제1항제6호 | 소유중인 주식만 해당 | |
| 기업구조조정관련 예외인정 | 동업종 회사에 대한 현물출자 또는 영업양도 | 5년 | 시행령 제17조의2제2항 | '98. 1. 1~2003. 3. 31 기간중 일어난 출자에 한해 인정하되 '98. 1. 1~2001. 3. 31 기간중의 출자는 2001. 4. 1에 취득한 것으로 봄 |
| | 합병예정으로 동업종 회사의 주식인수 | 2년 | | |
| | 핵심역량강화를 위한 출자 | 5년 | | |
| | 물적분할에 의한 주식취득 | 5년 | | |
| | 임직원분사회사에 대한 출자 | 5년 | | |
| | 부실기업의 재무구조개선 출자 | 2년 | | |
| | 무상증여에 의한 주식취득 | 2년 | | |
| 무상증여 주식에 대한 출자 | 2년 | | | |

기업구조조정을 위한 출자의 예외인정은 '98. 1. 1.~2003. 3. 31. 기간 중 취득 또는 소유한 것에 한하며 예외인정의 기산일은 2001. 4. 1. 이전에 발생한 것은 2001. 4. 1, 2001. 4. 1. 이후에 발생한 것은 실제 취득 또는 소유한 날이다. 외국인 투자유치와 관련한 출자의 경우 예외인정 기산일은 기업 구조조정을 위한 출자와 동일하다. 중소기업과의 기술협력을 위하여 예외인정을 받는 경우 예외인정의 기산일은 주식을 취득 또는 소유한 날이다.

IV. 결론

현행 재벌정책의 많은 부분은 시장의 힘에 의한 경쟁질서가 제대로 이루어지면 시장규율로 대체되어야 할 한시적 성격을 지니고 있다고 본다. 경쟁법은 특정 기업집단만을 대상으로 하는 것이 아니라 모든 산업의 모든 기업에 두루 적용되어야 하기 때문이다. 하지만 우리의 현실상 금융시장 등에서의 시장규율이 미흡하고 기업 내외부 감시장치가 실효성 있게 작동되지 않고 있으므로 시장의 압력으로 효율적인 기업만이 살아남을 수 있는 시기가 올 때까지는 재벌행태로 인한 폐해 등 시장실패에 대해 경쟁당국의 개입은 불가피할 것이다. 재벌개혁의 요체가 책임·투명경영과 지배구조개선을 통해 시장에서 개별기업의 진입·퇴출이 자유롭게 이루어지고 그 결과 개별기업의 경쟁력을 강화하는데 있다면 이러한 취지에 맞게 기존 제도의 불합리한 부분은 보완하면서 증권관련 집단소송제의 도입 등 시장규율에 의한 제도적 감시장치는 계속 강화해 나가야 할 것이다.

다국적기업이 제한 없이 국내시장에 들어오고 우수 인력이 외국의 우량 기업으로 이탈하는 현상이 가속화하는 등 상품·자본거래의 세계화, 수익성 및 투명성을 중시하는 글로벌 스탠다드의 대두 등 21세기 경제환경하에서는 개별독립기업 단위의 효율성·수익성에 기반을 둔 경영체제가 요구되고 있다. 이번 재벌정책의 개편도 핵심역량을 강화하기 위한 출자는 자율화하여 기업의 선택권을 최대한 존중하는 등 여건변화에 탄력적으로 대응함으로써 궁극적으로 우리 기업들이 글로벌 경쟁에서 승리할 수 있도록 하는 데 주안점을 두었다고 할 수 있다. 또한 지정방식 변경으로 인한 예측가능성 제고 및 30대기업집단제의 폐지에 따른 타법령상 규제의 정비 계기 마련, 재무구조 건전화 유도, 공기업의 경쟁촉진 등을 통하여 글로벌 시대에서 우리 재벌기업들의 경쟁력 향상에 크게 기여할 것으로 기대된다. **공정**

※ 「공정거래법상 경제력집중억제시책 변경내용」은 본지의 부록(78면 이하)에 게재하였으니 참고 바람.