



## 새 정부의 대기업집단정책



이 동 규  
공정위 독점국 국장

새 정부가 국정비전과 국정과제의 하나로 추진하고 있는 「공정과 투명」, 「자유롭고 공정한 시장질서 확립」은 곧 지배구조의 개선을 의미하는 것이다. 그리고 기업지배구조의 개념 및 목표는 기업 내·외부 이해관계자들의 견제와 균형을 통해 기업의 시장가치와 경쟁력을 높이는 것이라는 점에서 지배구조를 개선해 나가기 위한 모든 시장참여자들의 노력이 필수적이다. 특히 대기업집단의 지배구조는 시장에 미치는 영향력이 매우 크기 때문에 훨씬 더 투명해야 하고 바람직한 모델이 필요하게 되는 것이다. 그러나 제도의 원비보다 더욱 중요한 것은 그 제도를 운용하는 정부와 제도의 적용대상이 되는 기업의 의식의 변화라고 생각한다.

### 1. 머리말

새로운 정부가 들어설 때마다 대기업집단정책, 넓은 의미로는 시장개혁 방향에 대한 논쟁은 끊임없이 이루어져 왔고, 이는 “자유롭고 공정한 시장질서”의 확립을 주요 국정과제의 하나로 내세우고 있는 참여정부에 있어서도 예외가 아니다.

우리나라에서 대기업집단의 문제가 끊임없이 논의되고, 그 정책방향에 있어서도 다양한 시각이 제기되고 있는 것은 그만큼 대기업집단이 우리 경제에 미치는 영향이 크다는 반증이기도 하다. 실제로 대기업집단은 자산 및 매출액 기준으로 우리나라 전체 경제규모의 40% 이상을 점유할 만큼 높은 비중을 차지하고 있다. 이는 그 동안 대기업집단이 우리 경제성장에 중요한 원동력 역할을 하였고, 앞으로도 그 역할이 계속 필요하다는 것을 의미한다. 그러나 이 같은 대기업집

단의 높은 국민경제적 비중은 한편으로 대기업 집단이 부실화될 경우 국가경제에 미치는 시스템 리스크가 그만큼 크다는 것을 시사하기도 한다. 우리는 이미 '97년 외환위기로 이를 경험한 바 있다.

결국, 대기업집단의 투명하고도 합리적인 경영 시스템을 구축하는 것은 국민경제의 건전한 성장을 위한 필수조건이라 하겠다. 최근 우리 경제에 큰 충격을 던져주고 있는 SK그룹과 관련한 일련의 사태도 대기업집단의 지배구조문제가 얼마나 중요한지를 단적으로 보여주고 있다.

## 2. 대기업집단정책의 기본방향: 바람직한 기업지배구조의 정착

### 기업지배구조(Corporate Governance)의 개선이 기본방향

우리가 안고 있는 대기업집단의 문제는 결국은 기업지배구조의 문제로 귀착된다. 재작년 가을 전세계를 놀라게 하였던 엔론사태는 미국 등 선진국에서도 지배구조와 회계투명성의 중요성을 다시 한번 인식케 하는 계기가 되었다. 지난 2월 18일 포천지가 발표한 '가장 존경받는 기업' 설문조사 결과에서 그 동안 5년 연속 1위였던 GE가 5위로 하락한 반면, 월마트(Wal Mart)가 1위로 선정되었는데, GE의 순위 하락에는 전 회장 잭웰치(Jack Welch) 퇴임 과정에서 드러난 불투명한 회계관행 및 지배구조문제가 결정적 요인으로 작용했다는 것은 주지의 사실이다.

우리나라도 지난 '97년말 외환위기 이후 기업 지배구조의 후진성이 위기의 근본원인 중 하나

로 지적되면서 그 동안 지배구조 개선과 투명성 제고를 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 국민의 정부가 중점적으로 추진한 기업경영의 투명성 제고, 상호채무보증의 해소, 핵심역량 집중, 지배주주 및 경영진의 책임 강화, 제2금융권의 지배구조 개선, 순환출자 및 부당내부거래 차단, 변칙 상속 및 증여 방지 등 기업구조개혁 「5+3」 원칙의 대부분은 기업지배구조와 직결되는 내용이라 하겠다.

### 기업지배구조 개선은 곧 시장시스템의 정착을 의미

기업지배구조는 개념적으로는 기업의 방향 및 목표를 설정하고 경영을 감시하는 법적·제도적 메카니즘을 총칭한다. 즉, 주주·채권자·종업원·경영진 등 기업의 모든 이해관계자 집단(stake holders)간의 명시적 또는 묵시적인 계약 관계를 유지하고 운영하기 위한 체계적 방식으로서, 기업내 견제와 균형시스템을 의미한다. 이러한 기업지배구조는 경영투명성과 효율성 증대를 통한 기업의 시장가치 또는 주식가치의 극대화를 목표로 하고 있다.

기업지배구조의 체계는 크게 시장을 통한 외부 규율과 기업내부감시를 통한 내부규율로 구성된다. 외부시장규율에는 자본시장(M&A, 주주권, 기관투자가), 금융시장(채권자, 금융기관), 상품시장(소비자주권, 기업간 경쟁, 퇴출제도), 노동시장(전문경영인간의 경합)을 통한 감시가 포함되며, 내부규율장치에는 기업조직(기조실·구조본, 지주회사), 이사회(이사회 및 사외이사, 감사위원회) 등이 포함될 것이다.

특히 우리나라 특유의 기업집단구조는 개별기업의 지배구조만으로는 해결하기 힘든 속성을

가지고 있기 때문에, 기업집단 차원의 지배구조 (Conglomerate Governance) 문제도 기업지배 구조의 체계속에 함께 포함되어야 할 것이다. 새 정부가 경제정책과 관련하여 가장 강조해 오고 있는 「시장시스템의 정착」, 「투명하고 공정한 경제시스템 구축」은 바로 기업지배구조의 개선을 의미한다 하겠다.

### 지배구조 개선을 위해서는 정부의 일정한 역할이 필요

시장의 힘은 기업의 지배구조를 개선시키는 중요한 압력수단이 되나, 그 자체만으로는 불충분하고 제도와 환경을 만들어 나가고 보완하는 정부의 일정한 역할이 필요하다. 특히 총수를 정점으로 한 대기업집단구조가 일반화되고 다수 기업집단이 금융기관을 지배하고 있는 우리나라에 있어서는 시장의 힘에 의한 기업감시나 규율에 구조적인 한계를 내포할 수밖에 없다.

그 동안 기업구조 개혁과정에서 재무구조가 개선되고 경영행태에도 적지 않은 변화가 있었으나 계열사의 독립성이나 총수의 과도한 영향력 등의 측면에서 아직도 미흡한 것이 사실이다. 상법·증권거래법·외감법 등을 통한 시장 내·외부 규율장치 도입만으로는 개별기업의 투명성이나 지배구조 문제를 해결할 수는 있어도 대기업집단 소유지배구조를 개선하는 데는 한계가 있다. 이런 측면에서 기업집단 소유지배구조 개선을 위한 최소한의 장치로서 출자총액제한제도 등 공정거래법상 대기업집단 시책의 기본골격은 시장의 감시기능이 정착될 때까지는 당분간 유지가 불가피하다고 본다. 소위 “시장의 실패”를 치유하기 위한 정부 고유의 역할이라 하겠다.

## 3. 주요 추진과제

### 출자총액제한제도의 내실 있는 운영 및 실효성 제고

2001. 11월 경제장관간담회, 정·재계 합의 등을 토대로 출자총액제한제도 등 대기업집단정책을 대대적으로 개편한 바 있다. 그전까지 자산순위 30위까지를 대상으로 하던 대기업집단 지정기준을 자산규모로 변경하고 형태별 규율방식으로 전환하였다. 출자총액제한기업집단은 자산총액 5조원 이상인 기업집단으로 하고, 상호출자제한 및 채무보증제한 기업집단은 2조원 이상인 기업집단으로 하였으며, 그간 논란이 되었던 민간기업집단과의 차별해소를 위해 공기업집단도 지정대상에 포함하였다.

또한 IT 등 신산업에 대한 출자, 동종·밀접관련 업종 출자, 외국인 투자법인에 대한 출자 및 공기업민영화 출자 등에 대한 적용제외 및 예외인정을 확대함으로써 출자총액제한제도에 대한 예외가 총 19가지로 늘어나게 되었다. 대부분 기업경쟁력 강화 및 핵심역량 집중을 이유로 도입된 예외들이다. 그 밖에 당시 국가적 관심사이던 기업집단의 재무구조개선 노력을 촉진하기 위한 유인책으로서 결합재무제표상 부채비율 100% 미만인 재무구조우량기업집단에 대해서는 출자총액제한기업집단에서 지정제외토록 하는 소위 지정졸업제를 함께 도입한 바 있다.

그러나 이렇게 도입된 적용제외 및 예외인정제도나 지정졸업제 등에 대해서는 기업집단 소유지배구조 개선을 목적으로 하는 출자총액제한제도의 실효성을 떨어뜨리고, 과도한 행정비용 낭

비를 초래한다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 아울러 정부가 사전에 바람직한 출자의 유형을 정하여 이를 유도하는 것은 기업의 자율성을 저해할 뿐 아니라 예외의 과도한 인정은 오히려 독과점을 심화시키고 시장경쟁 촉진을 저해하는 역효과를 불러올 수 있다는 지적도 끊임없이 제기되어 왔다.

따라서 예외인정제도 등에 대해서는 제도의 실효성제고 차원에서 각 제도별 존치의 필요성 등에 대한 재검토가 필요한 측면이 있다. 그러나 한편으로 제도를 시행한지 1년밖에 되지 않은 상황에서 성급한 제도개편은 법운용의 안정성을 저해할 수 있다는 지적도 있다. 이에 대해서는 개편된 제도의 운영성과 및 부작용 등을 면밀히 검토하여 미흡한 부분이 있으면 보완해 나갈 계획이며, 관계부처 및 시장참여자들의 의견을 수렴하여 정책방향을 결정하는 것이 필요하다고 본다.

### 기업집단 소유지배구조 공개

그 동안 기업집단 소유지배구조의 불투명성과 관련 정보의 비대칭성은 총수의 사익추구가 가능한 토양으로 작용하여 왔다. 그 동안 기업투명성 제고 차원에서 도입된 결합재무제표 등을 통해 대기업집단 소유지배구조와 관련한 정보가 일부 공개되고 있으나, 상당수 기업집단이 작성 면제되고 있을 뿐 아니라, 그 내용에 있어서도 계열회사간 출자관계만 나타날 뿐 총수, 친·인척 등의 주식소유현황에 대한 상세자료를 표시하지 않고 있기 때문이다.

또한 기업집단의 정보가 포함되는 사업보고서, 반기 및 분기보고서 제출대상 법인도 상장기업 등 일부 계열사에 한정됨으로써 기업집단과 관련한 정보를 시장에서 충분히 습득하여 투자 등

의사결정에 활용하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 대기업집단 계열회사별 주주 및 임원현황, 총수 등 주요 주주 및 계열회사 주식소유현황 등 복잡한 출자구조를 매트릭스 형태로 충실히 공개함으로써 주주 및 채권자에 의한 효과적 감시·규율이 가능하도록 할 계획이다. 다만, 개인의 정보가 공개될 경우 나타날 수 있는 사생활침해나 공정거래법상 비밀준수의무 등과의 충돌가능성 방지를 위하여 공정거래법 개정을 통해 공개를 위한 법적 근거를 마련해 나갈 필요가 있다.

### 산업자본의 금융지배에 따른 폐해 차단방안 강구

산업자본과 금융이 상호 결합될 경우 규모의 경제 및 범위의 경제, 우수경영기법의 상호전수 등 시너지효과, 책임경영체제의 확립을 통한 은행경영의 효율화, 원활한 자금조달 및 운용 등 순기능적 측면이 있는 것이 사실이다.

그러나 산업자본의 금융지배현상이 심화될 경우 순기능 못지 않은 여러 가지 부작용이 나타날 우려가 있는 것이 사실이다. 금융자원배분의 편중 및 비효율성을 심화시키고, 금융기관을 이용한 부당내부거래 등 공정경쟁의 왜곡 및 부의 부당이전을 초래하며, 금융기관의 고객자산을 계열사출자 등 지배력확장 수단으로 이용함에 따라 경제력집중현상을 가속화시킬 수 있다. 또한 금융기관 사금고화가 지속되면서 금융의 시장감시 및 견제기능이 왜곡되어 시장규율기능의 원활한 작동을 저해하는 부작용을 초래한다. 나아가 산업자본의 부실은 금융시스템의 불안정성을 초래하고 동반부실위험을 증대시키는 문제점을 안게 된다.

특히, 최근 들어 금융의 겸업화로 인해 은행과 제2금융권간의 사업영역 구분이 점차 모호해지

고 있는 상황에서, 산업자본에 의한 제2금융권 지배가 점차 심화되면서 이러한 폐해가 나타날 가능성은 더욱 크다고 판단된다. 아울러 지난해 외국기업에 의한 적대적 M&A에의 대처 등을 위해 그 동안 원칙적으로 금지되고 있던 금융보험사 보유 계열사주식에 대한 의결권제한을 크게 완화한 것에 대해 이로 인한 부작용을 우려하는 목소리도 상당할 실정이다.

이러한 여건하에서 금융기관 소유지배구조를 바람직하게 가져가면서 산업자본과 금융간에 적절한 방화벽 장치를 두는 방안을 적절히 강구해 나가야 할 것이다. 이런 측면에서 정부는 그 동안 공약 등을 통해 제시된 금융기관 계열분리청구제, 금융기관의 자기계열사 주식에 대한 의결권 제한, 대주주 및 계열사에 대한 대출 및 주식소유 한도, 금융기관 대주주에 대한 감독 강화 등 여러 대안들을 시민단체와 업계가 참여하는 민관합동의 작업반을 3월중 구성하여 종합적인 방안을 검토할 방침이다.

### 부당내부거래에 대한 지속적인 감시

그 동안 대규모내부거래의 공시제도 운영, 부당내부거래에 대한 지속적인 조사 등 기업경영의 투명성을 제고하기 위해 내·외부적으로 감시해 왔으며, 그 결과 기업들의 마인드에도 상당한 변화가 나타나고 있다. 그러나, 최근의 SK사태 등에서 보듯이 기업집단의 불투명한 지배구조와 총수 1인 중심의 경영행태가 여전하고, 기업 내·외부 감시장치 또한 불충분한 현실하에서는 여전히 대기업집단의 부당내부거래에 대한 유인이 상존하고 있다. 특히 고도의 금융기법을 이용한 다자간 우회지원 등 그 수법도 갈수록 은밀화·고도화되는 것이 사실이다.

따라서, 부당내부거래가 근절될 때까지는 대기업집단 등에 대한 조사를 지속적으로 실시해 나갈 필요가 있다. 다만, 조사대상 및 시기 등에 대한 사전예고제를 실시하여 기업의 예측가능성을 제고하는 등 조사 자체가 기업들에게 과도한 부담으로 작용하지 않도록 해 나갈 계획이다. 아울러 2004년 2월 시한이 만료되는 금융거래정보요구권의 존속 문제 등 부당내부거래 조사의 실효성을 제고하기 위한 방안도 함께 검토해 나갈 예정이다.

### 그 밖의 과제들

대기업집단 문제의 한편에는 시장독과점의 문제가 있다. 독과점을 유지·강화하기 위한 시장 지배적지위 남용행위나 카르텔 등에 대한 엄격한 제재와 함께, 기업결합을 통한 독점화 시도 또한 적극적인 심사를 통해 차단해 나갈 것이다. 특히, 개별기업간의 정상적인 경쟁이 아니라 기업집단의 힘을 부당하게 이용한 독과점화나 경쟁제한행위에 대해서는 엄격한 감시와 시정이 필요하다.

최근 기업집단 소유지배구조의 투명화를 위한 모델로서 새롭게 부각되고 있는 지주회사제도에 대한 개선도 추진할 것이다. 부채비율이나 자회사지분을 요건 등 경제력집중억제의 기본 틀을 구성하는 행위제한의무의 완화는 현실적으로 어렵지만, 지주회사 설립·전환과정에서 나타날 수 있는 예측하지 못한 범위반을 방지하고 전환 비용을 낮출 수 있도록 유예기간 인정범위 확대 등 제도보완방안을 적극적으로 검토할 계획이다.

## 4. 맺는 말

새 정부가 국정비전과 국정과제의 하나로 추진하고 있는 「공정과 투명」, 「자유롭고 공정한 시장 질서 확립(투명하고 공정한 경제시스템 구축)」은 곧 지배구조의 개선을 의미하는 것이다. 그리고 기업지배구조의 개념 및 목표는 기업 내·외부 이해관계자들의 견제와 균형을 통해 기업의 시장가치와 경쟁력을 높이는 것이라는 점에서 지배구조를 개선해 나가기 위한 모든 시장참여자들의 노력이 필수적이다. 또한 다양한 의견을 들어보고 그 공감대를 형성해 나가는 것도 필요하다.

특히 대기업집단의 지배구조는 시장에 미치는 영향력이 매우 크기 때문에 훨씬 더 투명해야 하고 바람직한 모델이 필요하게 되는 것이다. 또한 대기업집단의 바람직한 지배구조의 확립, 즉 시장개혁이 이루어질 경우 다른 부문의 개혁에도

도미노효과의 발생이 가능하게 된다는 측면에서 중요한 의미를 갖는 것이다.

그러나 제도의 완비보다 더욱 중요한 것은 그 제도를 운용하는 정부와 제도의 적용대상이 되는 기업의 의식의 변화라고 생각한다. 아무리 제도가 완전하고 공정한 틀이 마련되어 있다 하더라도 이를 운용하는 정부나 기업들의 사고방식이나 행태가 이를 따라가지 못한다면 시장시스템의 정착은 그만큼 시간이 더 걸리게 될 것이다. 시장참여자들의 합리적이고 투명한 의식과 관행이 정착될 때 자유롭고 공정한 시장질서의 확립은 그만큼 빨리 이루어진다는 것을 우리 모두 명심할 필요가 있다.

공정거래법을 운용하면서 정부의 한 부분으로서 이러한 역할에 참여하고 있는 경쟁당국인 공정거래위원회도 전문성 및 독립성을 더욱 높여 나가면서, 여건의 변화에 따라 관련 제도를 고치고 변화시켜 나가는 노력도 병행해야 할 것이다.

