

# “시장개혁 3개년 로드맵” 추진성과와 향후 과제

김 치 걸

공정위 경쟁정책팀장

## 1. 머리말

병술년 새해가 밝았다. 올해는 참여정부 대기업정책의 청사진이라고 할 수 있는 “시장개혁 3개년 로드맵”의 마지막 실행년도이기도 하다.

시장개혁은 시장경제가 물 흐르듯 잘 돌아가도록 기업·소비자·투자자 등 시장참여자들의 활동에 영향을 미치는 제도와 관행을 고치는 작업이다. 즉, 기업 및 기업집단의 내·외 부건제시스템을 개선하고, 시장거래의 투명성과 공정성을 높임으로써 우리경제에 대한 대내외 신뢰도 및 경제의 효율성을 향상시키려는 것이다.

이러한 목표를 달성하기 위해 공정위가 정성들여 마련하고 심혈을 기울여 추진하고 있는 “시장개혁 3개년 로드맵”의 추진배경과 과정을 설명하고, 지금까지의 성과와 향후 과제를 살펴보고자 한다.

## 2. 추진배경

“국민의 정부”에서 추진한 개혁의 결과 기업의 재무구조 개선, 수익성 중시 경영풍토 형성, 주주존중 마인드 발아(發芽) 등 상당한 성과가 있었다. 그러나, 기업경영의 투명성과 기업집단 소유지배구조의 본질적 부분에는 변화가 미흡하다는 것이 일반적인 평가이다.

이에 따라 참여정부는 “자유롭고 공정한 시장질서의 확립”을 12대 국정과제의 하나로 제시하였다. 이후 대통령께서도 '03. 4. 2. 국회 시정연설시 시장개혁을 위한 중장기 계획 수립·추진을 천명하였으며, '03. 4. 7. 공정거래위원회에 “시장의 공정성과 투명성을 위한 중장기 계획을 수립” 하도록 지시하셨다.

공정위는 이러한 큰 틀 안에서 시장개혁에 대한 명확한 비전과 목표를 설정하고 추진과제와 일정을 마련하기 위해 “시장개혁 3개년 로드맵” 수립을 추진하게 되었다.

### 3. 로드맵 주요내용과 추진실적

우선 공정위는 시장개혁의 목표와 단계별 정책과제를 마련하는 방안의 일환으로 '03. 5. 9. 재계, 학계, 시민단체 및 관계부처의 전문가들이 포함된 시장개혁 민관합동 T/F를 구성하였다. 시장개혁 T/F는 효율적인 논의를 위해 2개의 분과로 나누어 각각 기업집단시책과 시장개선시책을 분담하였다.

아울러, 기업과 시장 상황에 대한 객관적 평가를 기초로 해결해야 할 문제와 정책과제를 도출하기 위하여 전문연구기관(KDI)에 “시장개혁 추진을 위한 평가지표 개발 및 측정” 연구용역을 의뢰하여 기업·시장상황에 대한 평가작업을 실시하였다.

공정거래위원회는 전문연구기관의 평가결과와 민관합동 T/F 논의결과를 기초로 “시장개혁 3개년 로드맵(안)”을 마련하여 '03. 10. 30. 발표하였고, 이후 재경부가 주관한 산업·금융 T/F 논의결과를 추가로 반영하여 '03. 12. 30. “시장개혁 3개년 로드맵”을 확정·발표하였다.

#### 가. 기업·시장상황에 대한 평가

기업과 시장에 관한 개선과제와 방향을 잘 설정하기 위해 전문연구기관(KDI)에 의뢰하여 기업과 시장의 투명성, 공정성 및 경쟁도에 관한 객관적 지표를 개발하고 측정하였다.

평가결과, 외환위기 이후 추진된 개혁으로 많이 개선되었으나, 아직 상당한 개선의 여지가 있는 것으로 나타났다. 기업 외부견제시스템 제도 도입은 벤치마크(미국)에 근접한 수준이나, 기업 외부견제시스템 실제 작동수준, 기업 내부견제시스템 제도 및 운영, 기업집단의 소유·지배구조는 미흡한 것으로 나타났다.

상장회사를 대상('03년 425개사)으로 주주의 권리, 이사회 구성 및 운영, 공시의 투명성 등에 대해 지수화 하여 평가한 결과, 내부견제시스템 평가지수가 점차 개선되고는 있으나, 우리나라 최고기업이 76점, 평균이 38점으로 벤치마크인 미국 Pfizer(97점)에 비해 아직 크게 미흡한 수준인 것으로 나타났고, 외부감사, 회계투명성, 사적 견제와 공적 감독 및 경영책임성 등을 지수화 하여 평가한 결과 외부견제시스템 제도 도입은 80점으로 벤치마크인 미국(89점)과 많은 차이를 보이지 않으나 제도의 작동수준을 나타내는 집행수준 지수는 45



점으로 개선의 여지가 적지 않은 것으로 평가되었다.

우리나라 기업집단에 대한 소유지배 괴리도 분석결과, '03년 현재 자산 2조원 이상 36개 민간기업집단의 경우 괴리도는 19%p, 승수는 3.2배로 나타났으며, 자산 5조원 이상 11개 민간기업집단의 경우 괴리도는 27%p, 승수는 6.1배인 것으로 나타났다. 이러한 과도한 소유지배 괴리는 지배주주가 적은 지분으로 계열사 출자를 통해 지배권을 확장한 결과이며, 이는 기업 차원 및 국민경제 차원에서 여러 가지 문제를 수반한다. 기업 차원에서는 소액주주의 희생하에 사익을 추구하는 토양이 될 뿐만 아니라 내·외부건제시스템의 작동을 저해하는 근본요인이 되어 기업가치의 저하를 초래한다. 국민경제 차원에서도 기업집단 계열사간 상호 보조·지원 등으로 독립·중소기업과의 불공정경쟁이 초래되고 자유로운 시장진입·퇴출을 저해할 가능성이 클 뿐만 아니라 동반부실화로 시스템 리스크를 초래할 우려도 있다.

### 나. 시장개혁의 비전과 목표, 기본방향

시장개혁은 투명하고 공정한 경제시스템을 구축하는데 목표를 두고 있다. 기업과 시장의 투명성·공정성이 높아지면 그만큼 시장참여자들의 신뢰성이 높아지고 시장기능이 활성화됨으로써 자원배분의 효율성이 제고되고, 시장경쟁을 통한 기술혁신과 새로운 성장동력 산업의 출현으로 생산성이 증대될 수 있다. 또한, 기업경영의 투명성이 제고되면 신뢰성 향상으로 기업가치가 실제보다 저평가되는 Korea Discount 현상도 적지 않게 해소될 수 있을 것이다. 시장개혁은 궁극적으로 돈과 사람이 생산적인 곳으로 흐르고, 성실히 일한 사람이 일한 만큼 대접받는 경제·사회를 건설하려는 것이라고 말할 수 있다.

시장개혁 추진의 기본방향은 정부 직접규율보다 시장자율감시기능을 중시하는 것이다. 기업 내·외부건제시스템이 확립되도록 인센티브를 부여하고 여건을 조성하며, 시장자율감시기능의 개선 정도에 맞추어 정부 직접규율을 완화·축소해 나가고자 하는 것이다. 특히, 로드맵이 완료되는 2007년에는 시장개혁 진전상황을 종합평가하여 그 결과에 따라 대기업집단 시책을 재검토할 계획이다.

### 다. 구체적 정책방안과 추진현황

「시장개혁 3개년 로드맵」은 투명하고 공정한 경제시스템 구축을 위하여 기업집단, 기업, 시장 3개 차원에서 기업집단의 소유지배구조 개선, 기업의 투명·책임경영 강화, 시장경쟁의 촉진을 위한 시책을 확정('03. 12. 31)하였고, 동 방안을 토대로 공정거래법을 개정·시행('05. 4. 1. 시행)함으로써 로드맵 추진을 위한 제도적 기반이 마련되었다.

### 1) 기업집단의 소유지배구조 개선

우선 시장압력에 의한 기업집단의 소유지배구조 개선을 유도하기 위하여 소유지배구조에 관한 정보공개를 확대하였고, 대기업집단 소속 비상장·비등록 기업에 대해서도 공시의무를 도입하였다.

또한, 출자총액제한제도는 시장자율감시장치가 정착되고 기업집단의 소유지배구조가 개선될 때까지는 제도의 기본틀을 유지하되, 4가지 졸업기준을 도입하여 기업들이 스스로 순환출자 수준을 낮추거나 그 폐해를 차단할 수 있는 장치를 갖춘 경우에는 이 제도로부터 벗어날 수 있도록 하여 자연스럽게 시장자율규율로 전환되도록 하는 메커니즘을 도입하였다. 졸업제도의 도입으로 출총제 적용대상은 '04. 4. 1. 18개 그룹(330개사)에서 '05. 4. 4. 11개 그룹(194개사)으로 7개 그룹(136개사)이 감소하였다.

또한, 선진국형 지주회사체제로의 전환을 유도하기 위해 지주회사 전환시 부채비율(100%) 충족을 위한 유예기간을 연장(1년 → 2년)하고 비상장 합작자회사에 대한 자회사 지분을 요건을 완화하는 등 지주회사로의 설립·전환은 쉬워지도록 하되, 자회사간 출자를 금지하는 등 지주회사체제의 투명성은 높아지도록 제도를 보완하였다.

#### ◆ 출자총액제한제도 졸업기준

- ① 내부건제시스템을 잘 갖춘 지배구조 모범기업
- ② 지주회사 및 그 소속 자회사·손자회사
- ③ 계열회사간 3단계 이상 출자가 없고, 계열회사수가 5개 이하인 기업집단
- ④ 소유지분율과 의결지분율 차이가 25%p 이하이고, 의결권승수가 3.0배 이하인 기업집단

### 2) 기업의 투명·책임경영 강화

개별기업 차원에서 기업경영의 투명성·책임성을 제고하기 위한 방안도 마련하여 추진하고 있다.

기업 내·외부건제시스템 보안을 위해 2003년말 증권집단소송법을 제정하였으며, 증권거래법·외감법·공인회계사법 등 3개 회계제도 관련법을 개정하였다. 이에 따라 2005년부터 증권집단소송법이 시행되어 소액주주 피해에 대한 실질적인 구제와 기업경영에 대한 시장감시기능 강화를 위한 소송제도가 구비되었고, 회계법인의 주기적(6년) 교체, 회계법인의 감사와 컨설팅 동시 수행 제한, 공시서류에 CEO 인증 의무화 등의 내용이 포함된 회계제도 관련 3개 개정법이 2004년에 시행됨에 따라 회계의 투명성 제고를 위한 제도적 기반이 마련되었다.

산업자본의 금융지배에 따른 부작용을 방지하기 위한 시책도 강화하였다. 금융회사가 보유한 계열사 주식에 대한 의결권 행사 허용범위를 종전 30%에서 2008년 15%까지 단계적으로 축소하였고, 금융회사가 보유한 계열사 주식에 대한 의결권 행사시 이사회 의결을 의무화하고 행사내역에 대한 공시를 강화하기 위한 금융법령 개정작업이 현재 진행중에 있다.

### 3) 시장경쟁의 촉진

기업하기 좋은 환경을 조성하고, 기술 및 경영혁신을 유도하며, 소비자후생을 증대시키기 위하여 경쟁적인 시장구조를 조성하고 시장기능을 활성화하기 위한 여러 시책도 활발하게 추진하고 있다.

첫째, 시장구조를 경쟁촉진형으로 전환하기 위해 진입제한, 가격제한 등 경쟁제한적 규제 의 정비를 지속 추진하고 있다. '04년에는 법령에 의한 규제 개선을 추진하여 56개 과제를 개선하였으며, '05년에는 예규나 고시에 의한 48개의 경쟁제한적 규제를 개선하기로 관계 부처와 합의하였다.

둘째, 시장경쟁을 원천적으로 배제함으로써 혁신을 저해하고 소비자에게 해를 입히는 시장경쟁 제1의 적이라 할 수 있는 카르텔에 대한 차단장치도 강화하였다. 관련품목 매출액의 5%에 불과하여 충분한 억지력을 갖지 못하는 과징금 상한액을 관련매출액의 10%로 상향 조정하였으며, 카르텔 제보자에 대한 포상금 제도를 확대하였다. 특히, 카르텔 자진신고자에 대한 감면제도를 개선하여 최초 신고자에 대해서는 완전면제하되, 2번째 신고자에 대해서는 일부(과징금의 30%)만을 감경, 3번째 이후 신고자는 감경대상에서 제외하여 최초 신고유인을 제고하였고, 진행중인 카르텔사건 심사과정에서 기업이 다른 공동행위를 자진신고한 경우 추가감면 혜택을 부여하는 Amnesty Plus제도도 도입하였다.

셋째, 기업결합 심사제도를 효율화하여 독과점 형성을 구조적으로 예방하는데 중점을 두고 있다. 소규모 기업결합에 대해서는 신고의무를 면제하되, 대규모회사의 주식취득에 의한 기업결합을 주식 대금납입 이후 신고에서 대금납입 이전 신고로 전환하여 기업의 절차적 부담은 완화하되, 독과점 형성의 우려가 있는 기업결합에 대한 실체적 심사는 강화하는 방향으로 제도를 개선하였다.

넷째, 공정거래사건에 대한 사인의 손해배상청구를 활성화하여 정부의 법집행보다는 시장에 의한 규율을 확대하고 피해자의 권익보호도 강화하였다. 법원에 의한 손해액 인정제도를 도입함으로써 정확한 손해액 산정이 어려워 배상을 받지 못하는 문제를 완화하였고, 법위반행위 피해자가 공정위 시정조치 없이도 공정거래법상 손해배상을 청구할 수 있도록 재판상 주장제한 규정을 삭제하여 개인의 소제기를 용이하게 하였다.

다섯째, 소비자의 선택압력 제고를 통해 시장경쟁을 촉진하기 위하여 소비자의 권익보호

장치를 확대해 나가고 있다. 소비자보호업무 관련 부처간 기능을 조정하는 문제를 포함하여 소비자에 대한 정보제공을 확대하고 소비자의 권익보호 장치를 강화하기 위해 요구되는 최적의 소비자행정체계 구축작업을 추진해 나가고 있다.

#### 4. 로드맵 추진성과 및 향후과제

이상에서 살펴본 것처럼 공정위는 외환위기 이후 혼란스러운 시장상황에서 자유롭고 공정한 시장경제 확립을 위해 “시장개혁 3개년 로드맵”을 마련하여 일관성 있게 추진하였다. 현재까지 로드맵에서 제시한 3개 분야 27개 과제 중에서 20개 과제가 이행되어 74%가 완료되었으며, 미완료 과제도 입법과정이 막바지 단계에 있거나 추진중에 있는 등 대부분 제시된 일정에 따라 진행되고 있다.

공정위는 쉽지 않은 여건 속에서도 시장개혁의 청사진을 로드맵을 통해 제시하고, 제시된 시책에 대해서는 계획대로 일관성 있게 추진함으로써 예측가능한 시장질서를 만드는데 기여하였다. 또한, 이러한 예측가능한 시장질서의 형성은 기업가치 제고, 국가신용등급 상향 등 Korea Discount를 해소하는 데에도 일정 부분 기여한 것으로 볼 수 있다.

그러나, 지금까지의 시장개혁 노력에도 불구하고 기업과 시장의 투명성·공정성 정도가 아직 만족스러운 수준이라고 볼 수는 없다. 지난해 기업지배구조개선지원센터에 의뢰하여 실시한 기업·시장의 투명성·공정성에 대한 중간평가 결과에 따르면, 상장·등록기업들의 내부견제시스템에 대한 종합지표는 '03년 38점에서 '05년 41점으로 개선되었지만 아직은 미흡한 수준이며, 외부견제시스템 작동수준지표는 '03년 45점에서 '05년 43점으로 다소 악화되었다. 그러나, 외부견제시스템 제도수준지표는 '03년 80점에서 '05년 92점으로 크게 개선되었으며, 이는 미국(89점)과 비교하더라도 부족함이 없는 수준이다. 제도는 법 개정 등을 통해 개선되었지만, 시장에서 개선된 견제시스템이 충분히 뿌리를 내리는데까지는 아직 이르지 못하고 있는 것으로 볼 수 있겠다.

이제 새해에는 공정위가 그 동안 정성스레 마련하고 추진해 온 “시장개혁 3개년 로드맵”을 차질없이 마무리하고, 지금까지의 로드맵 추진성과를 기초로 “시장경제 선진화”를 위한 비전을 제시해야 할 것이다.

올해는 로드맵의 마지막 해인만큼 남은 로드맵 과제들을 차질없이 마무리하는 것이 우선 중요하다. 소비자정책의 부처간 기능조정 문제는 정부 내에서는 이미 합의를 본 상태로서 국회 입법 과정이 막바지 단계에 있으며, 경쟁제한적 규제개혁도 시장활력 제고를 위해 지속 추진중에 있다. 또한, 전자투표제 등 다른 부처에서 추진해야 할 과제들에 대해서는 소관



포커스

부처와의 협의를 강화해 나갈 것이다. 아울러 기업들이 출총제에서 졸업할 수 있도록 적극 유도하고 로드맵의 기본정신을 훼손하지 않는 범위내에서는 지주회사로의 전환을 용이하게 할 수 있도록 관련제도도 보완해 나갈 생각이다.

또한, 새해에 공정위는 투명하고 공정한 자유경쟁 문화를 구축하기 위한 “시장경제 선진화 로드맵” 마련에 착수해야 한다. 시장개혁을 통해 안정되고 예측가능한 시장질서가 마련된 만큼 이를 토대로 자유롭고 공정한 선진시장경제로의 힘찬 도약이 필요하기 때문이다. 이를 위해 공정위는 관계부처, 재계, 학계 등 민관합동의 전문가들로 T/F를 구성하여 선진적 공정거래제도로의 패러다임 전환, 동의명령제 도입문제와 같은 심결제도의 개선, 대기업집단정책 등을 종합적으로 심층 검토하여 “Post 3개년 로드맵”의 정책을 제시해 나갈 것이다. **경쟁저널**