

공정거래법 개정안 평가

吳 性 重*

공정거래위원회는 지난 8월 8일 「독점 규제 및 공정 거래에 관한 법률」을 마련하여 입법 예고하였다.

이 개정안의 골격은 두 가지로 요약될 수 있다. 하나는 경제력 집중 완화를 위해 대규모 기업집단의 出資 總額 制限을 대폭 강화하는 것이다. 다른 하나는 所有 分散이 잘 되고 財務 構造가 우량한 대규모 기업 집단 및 계열사에게는 각각 대규모 기업집단 지정과 출자 총액 제한 적용을 받지 않게 해 준다는 것이다.

개정안의 주요 내용

첫째, 현행법상 대규모 기업집단에 속하는 회사가 다른 국내 회사에 출자할 수 있는 한도를 純資産의 40%에서 25%로 인한다. 다만 기업에 미치는 일시적 부담을 최소화하기 위해 3 년간의 경과 기간을 둔다.

* 현대경제사회연구원 수석연구원, 서울대학교 대학원 경제학 석사, 경제 발전론 전공.

<표 1> 30대 기업집단의 국민경제상 비중 (%)

	'81	'85	'90	'91	'92
출하액	39.7 (29.4)	40.2 (30.2)	35.0 (27.1)	38.2 (30.5)	39.3 (31.6)
부가가치	30.8 (20.4)	33.1 (24.1)	30.0 (22.8)	35.1 (27.5)	35.7 (28.0)
유형고정 자산	36.7 (23.2)	39.6 (27.9)	32.2 (23.6)	42.0 (33.0)	43.1 (33.8)
고 용	19.8 (12.1)	17.6 (11.7)	16.0 (11.6)	17.5 (13.0)	17.2 (13.0)

자료: 「연합통신」 1994. 8. 8.
주: ()는 10대 기업집단 기준임.

이같이 출자 총액 규제를 강화하는 배경에는 同規制가 경제력 집중 완화 수단으로 도입된 1987년 이래 그 성과가 충분치 않다는 정부의 인식이 깔려 있다. 또한, 계열 기업 수의 계속적인 증가와 비관련 사업 영역의 확대로 業種 專門化가 제대로 추진 안되고 있다는 정부의 시각도 놓여 있다.

이러한 인식 하에서 정부는 同法 改正으로 계열 기업 수와 비관련 사업 다각화의

확대를 억제하고 나아가서 경제력 집중을 완화할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 또한 차입 자금에 의한 타회사 출자 억제를 통한 재무 구조 개선과 기업 공개, 유상 증자 등을 통한 所有 分散의 추진도 기대하고 있다.

<표 2> 30대 기업집단의 평균 계열기업 수와 영위 업종 수

	87.4	92.4	93.4	94.4
평균 계열 기업 수	16.8	19.2	20.1	20.5
영위 업종 수	-	17.9	18.3	19.1

자료: 「연합통신」 1994. 8. 8.

둘째, 대규모 기업집단의 지정 기준인 기업집단별 資産 總額 외에 内部 持分率과 自己資本 比率을 추가로 고려(施行令 개정 사항)하여 이들 기준을 충족하는 기업집단은 대규모 기업집단에서 제외하도록 한다. 또한 대규모 기업집단 소속 계열 회사 중에서도 자기자본 비율이 높고 내부 지분율이 낮은 기업에 대해 출자 총액 제한 규정을 적용하지 않기로 함으로써(施行令 개정 사항) 기업의 재무구조 개선과 소유 분산을 유도하고자 한다.

이상의 각각의 경우에 정부가 예시한 기준은 同一人과 特殊 關係人의 지분율이 5% 미만이고 여기에 系列 會社의 지분율을 포함한 내부 지분율이 10% 미만이면서

자기자본 비율이 20% 이상인 경우이다. 그러나, 소유 분산 및 재무 구조가 우량한 기업에 대해서도 相互 出資 및 債務 保證 制限은 계속 적용할 방침이다.

셋째, 업종 전문화를 촉진하기 위해 非主力 企業이 主力 企業에 출자하는 경우는 5년 이내에서 출자 총액에서 예외로 인정한다. 정부는 이 조치가 경제력 집중을 강화시키지 않으면서 기업의 국제 경쟁력 강화에 기여할 것을 기대하고 있다.

정부와 재계간 쟁점

이하에서는 全經聯이 공정거래법 개정안에 대해 재계 차원에서 발표한 입장을 중심으로 쟁점을 정리하고자 한다.

출자 총액 한도 규제 강화의 논리

정부는 대규모 기업집단이 경제력 집중 및 사업 다각화에 주력하는 반면 경쟁력 제고에는 등한시해 왔다고 보고, 이러한 비효율을 제거하고 경쟁력 강화를 위해 同規制를 강화해야 한다는 입장이다.

이에 대해 재계는 계열사와 營業 業種 數의 증가는 기술 및 시장 분화에 따른 산업 구조조정의 결과이며, 출자 행위는 기업으로서 급변하는 산업 및 시장 환경 변화에 적응하는 행위로서 당연하다는 입장이다.

30대 그룹 평균 출자 비율 26.8%의 의미

정부는 94년 4월 1일 현재 30대 기업집단의 평균 출자 비율 26.8%를 근거로 출자 총액 한도를 25%로 축소하는 것은 기업에 부담을 주지 않으면서 정책 목표를 확보할 수 있는 현실적인 조치라고 보고 있다.

재계는 30대 그룹 전체의 平均 出資 比率를 개별 기업에 적용해 운용하는 것은 불합리하다고 보고 평균 개념의 기준을 적용하려면 기업별 관리를 그룹별 관리로 전환해야 한다고 주장한다. 또 계열사 중 실제 투자가 가능한 기업은 核心 企業이나 母企業이며 이들 기업의 출자 비율이 40%에 이르는 경우가 많은 점과 기업간 상호 출자 금지, 주력 기업의 타계열사 출자 금지 및 각종 출자 제한 규제를 고려하면 30대 그룹의 實際 出資 比率 평균은 35%를 넘을 것으로 추정하고 있다. 따라서, 정부의 주장과는 달리 기업집단의 입장에서 볼 때 26.8%는 출자 총액 한도 25%보다 1.8% 높다는 단순한 의미 이상의 무거운 압박을 가한다는 입장이다.

출자 초과분 해소에 대한 부담

정부는 출자 총액 한도를 25%로 인하하는 경우에 追加 解消分은 2조 6000억 원으로 현재 30대 기업집단 전체 순자산의 7.2%(87년 도입 당시 17.5%)에 불과하므로

초과분 해소에 큰 어려움이 없을 것으로 보고 있다. 또한 그동안의 높은 순자산 증가로 볼 때 25% 출자 한도 규제를 기업집단이 충분히 수용할 수 있고 오히려 98년에는 투자 여력이 있을 것으로 전망하고 있다.

재계는 출자 초과분을 해소하기 위해서 출자 한도 초과 기업들은 10조 4000억 원의 純資産 増加(추가 해소분 2조 6000억 원 ÷ 25%)가 필요한데, 이를 이익의 증가로 해소한다고 하면 세금 및 배당금까지 고려하여 이익이 19조 1544억 원이 되어야 하기 때문에 이는 현실적으로 불가능하다고 본다. 또한 자산 재평가 제약, 기업 공개 및 유상 증자의 제약, 95년 이후 WTO 체제하의 경쟁 격화에 따르게 될 이익 증가율 둔화 등으로 순자산 증가에 의한 출자 초과분 해소를 기대하기 어렵다고 한다.

계열사간 주식 이동에 의한 출자 초과분 해소의 문제

정부는 각 그룹 전체로는 3년후 출자 한도상 여유가 있을 것이며 개별 회사의 출자 초과분은 系列社間 株式 移動으로 해소할 수 있다고 보고 있다.

그러나 재계는 상호 출자 금지, 주력 기업의 타기업 출자 금지와 주거래은행의 사전 승인 및 자구 이행 의무 등으로 인해 주

식 이동에 제약이 따르기 때문에 출자 초과분 해소가 쉽지 않다고 보고 있다. 또 계열 기업간 株式의 讓・受渡에 의한 이동시 양도측은 장부가액으로 정리하지만 인수자 측은 시가를 취득가액으로 하기 때문에 자금 부담이 증가한다는 것이다. 더구나 非上場企業은 주식 평가의 어려움, 처분시 讓渡 差益 課稅 등으로 실제로 자본 이동에 제약이 따른다고 보고 있다.

계열사가 外國人 投資 企業인 경우에는 계열내 타기업이 출자 가능하고 자금 여력이 있어도 계열사 출자 초과분 해소에 참여가 불가능하다.

소유 분산 및 재무구조 우량 기업에 대한 출자 한도 적용 배제 기준

재계는 정부의 適用 排除 基準이 비현실적이어서 실질적으로 기업이 따라갈 수 있는 현실 가능한 수준이 되어야 한다는 입장이다. 현재 이 기준을 충족시킬 수 있는 회사는 30대 기업집단의 계열사 616개 중 6개사에 불과하여 내부 지분을 기준을 10.0% 미만에서 15~25%로 완화할 것을 요구하고 있다.

아울러 재계는 산업 합리화와 국가 경쟁력 강화를 위한 투자는 규제 대상에서 제외되어야 하고 주력 업체간 출자, 주력 업체의 관련 업종 기업 및 업종에의 출자는

예외로 인정해야 한다고 한다. 그 밖에 외국인 합작 투자에 대한 예외가 인정되어야 하고 비계열 관련 업체에 업계가 공동으로 출자한 경우는 규제 대상에서 제외할 것을 요구하고 있다.

쟁점의 해소 방안

全經聯에서 쟁점화하고 있는 사항들을 살펴보면, 대규모 기업집단의 출자 비율을 정부가 제시하고 있는 한도까지 낮추기 어렵다고 하는 현실적인 문제로 귀착된다. 출자 비율을 25%까지 낮추려면 사실상 출자 비율 초과 기업들의 자금 압박이 엄청날 것인데, 이를 해소할 수단이 마땅치 않다는 것이다.

재계는 기업간 상호 출자 금지, 주력 기업의 타계열사 출자 금지, 자산 재평가 제약, 기업 공개 및 유상 증자의 제약, 비상장 기업의 경우 처분시 양도 차익 과세 등을 그 이유로 제시하고 있다.

공정거래법의 취지를 살리면서 정부가 고려해 볼 수 있는 수단은 자산 재평가, 기업 공개 및 유상 증자 등을 보다 원활히 할 수 있게 하는 조치, 非上場企業의 경우 주식 처분시 양도 차익 과세에 대한 限時的 減免 조치 등으로 극히 제한되어 있다. 그러나 이러한 조치들도 증시 상황이나 형평성 문제로 사실상 취하기 쉽지 않다.

결국 정부가 대규모 기업집단에게 암묵적으로 요구하고 있는 출자 초과분 解消方案은 두 가지로 요약될 수 있을 것으로 보인다.

하나는 더이상 다른 기업이나 업종에 出資하지 말고 기존 기업의 收益性을 높여 純資産을 늘릴 수 있는 투자 자금을 확보하는 것이다. 그러나 이 방안은 재계의 주장에 따르면 사실상 불가능하다. 다른 하나는 앞의 수단으로 충분치 않으면 保有株式을 다양한 방법으로 매각하는 것이다. 계열사간 주식 이동은 主거래은행의 사전 승인과 자구 노력 의무로 주식 인수 기업이 보유 주식, 지분, 부동산을 처분하거나, 소속 기업체간 합병으로 상호 출자를 감소시켜야 가능하다. 부동산 처분에 의한 주식 인수는 순자산의 불변으로 企業集團全體의 측면에서는 출자 비율을 감소시킬 수 없다. 합병으로 인한 상호 출자 감소도 상호 출자 규제가 엄격히 시행되어 왔기 때문에 사실상 실효성이 없을 것이다. 결국 보유 주식의 처분은 그룹 외의 기업이나 특수 관계인 이외의 자에게 賣却하는 방법 외에 별다른 길이 없다.

정부의 직접적인 정책 목표

공정거래법 개정案에서 정부가 제시하고 있는 目標은 대규모 기업집단의 경제력 집중 완화와 소유 분산 및 재무 구조의 개선

이다. 前者는 출자 총액 제한 강화로, 後者는 대규모 기업집단 적용 배제 또는 출자 총액 제한 적용 배제라고 하는 유인책으로 실현하고자 한다. 따라서 정부는 출자 총액 제한 강화라는 수단으로 기업집단의 경제력 집중 완화와 소유 분산 및 재무 구조 개선이라는 목표를 동시에 겨냥하고 있음을 알 수 있다.

우선 출자 총액 제한이 경제력 집중 완화에 유효한 수단이 될 수 있는지 살펴보기로 하자.

금번 공정거래법 개정안에서 출자 총액 규제를 강화하게 된 배경은 이미 언급했듯이 기업집단이 전문화를 통해 경쟁력을 배양하기보다는 계열 기업 수나 영위 업종 수를 늘리는 데 주력함으로써 기대한 수준의 경제력 집중 완화를 이룩하지 못했다는 정부의 인식이다. 앞의 <표 1>에서도 나타나듯이 30대 기업집단의 國民經濟上比重이 분야별로 별 변동이 없거나 증가하였고, 특히 10대 기업집단의 경우 그 비중이 상당히 증가한 것이 그러한 인식을 뒷받침한다.

이와는 대조적으로 대기업집단의 出資比率은 대폭 감소했다. 출자 총액 제한을 경제력 집중 완화 수단으로 도입한 1987년 당시와 7년이 지난 1994년을 비교해 보면, 출자 비율이 44.8%에서 26.8%로 18.0%나 줄었다.

이상의 사실로 보면 출자 총액 제한이 과연 대규모 기업집단의 경제력 집중 억제에 효과가 있는 수단인지 의문을 갖게 된다. 목표 달성에 부적합한 수단을 사용하고 있다는 의문이다. 따라서 공정거래법 개정안대로 出資 比率을 낮춘다고 해도 대규모 기업집단의 경제력 집중 완화를 기대하기는 어렵다.

더욱이 이러한 예상을 어렵지 않게 도출할 수 있다고 하는 점에서 출자 총액 강화로 정부가 意圖하고 있는 直接的인 目標은 무엇인가 하는 문제가 제기된다. 재계가 제기하고 있는 쟁점의 解消 方案에서도 살펴 보았듯이 결국 기업집단의 出資 持分을 그룹 이외의 기업이나 특수 관계인 이외의 자에게 매각하도록 하는 것이 정부의 직접적인 목표가 아닌가. 생각된다.

다음에 소유 분산과 재무 구조의 개선을 위한 유인책도 결국 出資 持分을 외부에 매각하도록 유도하는 것에 다름 아니다.

30대 기업집단별로 볼 때, 동일인 및 특수 관계인의 지분율이 5% 未滿인 기업집단은 6 개에 불과하고 내부 지분율이 20% 미만인 기업집단은 극동건설 하나뿐이다. 그러나 이 두 가지 기준을 모두 충족하고 있는 그룹은 전무하기 때문에 현재로서 대규모 기업집단 적용이 배제되는 기업집단은 하나도 없다. 계열사별로 보아도 출자

총액 적용을 배제받을 수 있는 기업은 총 616 계열사 중 6 개사에 불과하다.

더구나 30대 기업집단의 内部 持分率이 94년 4월 1일 현재 평균 42.7%이고, 극동건설과 기아를 제외하고는 모두 30%를 넘는다. 이러한 상황에서 정부가 요구하고 있는 내부 기준을 충족 기준 10%는 무리이고 그 정책적 의도가 출자 지분의 상당한 매각 유도에 있음이 명백하다.

이상을 종합해 볼 때 공정거래법 개정안에서 의도하고 있는 정부의 直接的인 目標은 경제력 완화보다는 출자 지분의 매각에 의한 소유의 분산에 있다고 결론지을 수 있다.

결론 - 정부의 정책 재검토 요망

공정거래법의 개정안에 담겨진 정부의 1차적인 政策 目標은 대기업집단의 소유 분산에 초점이 맞추어져 있다. 그것이 정부가 표명하고 있는 대기업집단의 경제력 집중 완화로 연결되려면 계열 기업 수의 축소로 이어져야 한다. 계열 기업 수가 그대로 있으면 경제력 집중의 완화를 기대하기 어렵기 때문이다.

계열 기업 수의 축소에 의한 경제력 집중의 완화는 세 가지 조건을 충족해야 한다. 첫째는 競爭力이 떨어지는 가운데 유망

성이 없는 기업을 매각, 폐쇄 등의 방법으로 처분하는 것이고, 둘째는 산업 및 시장 환경 변화에 따라 新規事業을 추진하는 과정에서 새롭게 설립될 기업의 수가 처분되는 기업의 수보다 적어야 한다는 것이다. 셋째는 신규 사업의 수행에 따르는 출하액 또는 부가 가치액의 증가분에서 기존 기업의 처분으로 인한 감소분을 뺀 나머지의 増加率이 국민 경제 전체의 출하액 또는 부가 가치액의 평균 증가율을 밑돌아야 한다는 점이다.

대기업집단이라고 해도 산업 및 시장 환경의 변화에 따라 새로운 有望事業에 뛰어드는 것은 장래 기업의 생존과 발전을 위해서 불가피한 일이다. 아울러 신규 유망 사업의 빠른 성장으로 발생하는 대규모 기업집단의 경제력 집중 증대도 국민 경제적 입장에서는 저지해야 할 대상이 아니다. 이러한 상황이 발생하면 두번째와 세번째의 조건이 반드시 충족된다고 보장할 수 없게 된다. 더구나 電子 및 情報技術의 발달로 산업 간의 구분이 점점 더 불명확해져 갈 것이기 때문에 신규 사업이 關聯多角化나 아니냐의 문제를 따지는 것도 의미가 줄어들게 된다.

이상의 논의는 대규모 기업집단의 경제력 집중 완화에 대한 정부의 視覺에 문제를 제기한다. 대규모 기업집단의 출하액, 부가가치액, 유형 고정 자산 등이 국민 경

제에서 차지하는 비중이나 계열 기업 수의 증가라는 잣대로 단순히 경제력 집중의 得失 문제를 판단할 수 없다는 점이다. 이제 대규모 기업집단의 경제력 집중 문제를 단순히 규모나 비중과 같은 量的인 측면에서 보다는 효율성이나 폐해라고 하는 質的인 측면에서 좀더 면밀히 파악해야 한다.

내년부터 WTO 체제가 출범하게 되면 국내 시장이 거의 완전히 개방되어 갈 것이기 때문에 거의 모든 분야에서 전세계 기업들과 競爭해야 한다. 그렇게 되면 과거에 대규모 기업집단이 다양한 業種 參與로 누릴 수 있었던 이점을 계속 갖게 되리라는 보장도 없다. 정부의 보호나 지원이라고 하는 장벽이 제거되기 때문에 경쟁력이 없는 기존 사업은 물론이고 경쟁력을 갖추고 있던 사업도 어려운 경쟁 상황에 놓이게 된다. 종래 경쟁력이 없던 사업도 경쟁력이 있는 사업에서 벌어들인 이익으로 유지될 수 있었으나 앞으로는 점점 더 그렇게 할 수 있는 여지가 축소될 것이다. 계열사 각각이 國內 競爭企業은 물론이고 국내 시장에 진입하려는 世界の 모든 기업과 경쟁을 벌여야 하기 때문이다.

치열한 경쟁 속에서 생존을 지속하기 위해 事業을 효과적으로 구성하고 효율적으로 수행하는 것은 企業의 몫일 수밖에 없다. 기업집단도 규모 확대로 얻는 利益, 즉 거래의 내부화로 인한 거래비용 절감 효과,

규모의 경제 및 범위의 경제 효과, 시너지 효과, 경기 변동이나 수요 감소에 대한 위험 감소 효과, 자원의 집적 효과 등보다 규모 확대에 의해 발생하는 追加費用이 더 커지게 되면 쇠퇴의 길을 걷게 된다. 이러한 효과와 비용을 면밀히 분석하면서 사업의 확대를 결정하는 것은 生存問題가 걸린 기업가가 가장 잘 판단할 수 있다.

다만 정부는 기업 운영의 효율성을 높이고 피해를 줄이도록 하는 環境을 조성해주면 된다. 불공정한 가격 설정 행위, 부당한 공급 조절 행위, 타사업자의 사업 방해 행위, 경쟁 사업자의 진입 방해 행위 등의 경제력 남용 해위를 금지시키고 부당한 가격 조작·공급 조절·거래 조건 설정 행위, 타사업자의 투자 활동 제한 행위 등의 부당한 공동 행위를 제한하는 것이 그것이다. 또 각종 不公正 去來 行爲, 즉 각종 거래 조건을 통해 거래 상대방을 부당하게 차별하는 행위, 부당하게 경쟁자를 배제하기 위한 거래 행위, 우월적 지위를 남용한 부당한 거래 행위 등의 금지도 포함된다. 아울러 기업의 경영 성과와 유망성을 기초로 하는 金融 調達 環境의 조성, 가공적 자본 증액을 위한 상호 출자의 규제, 부실 기업의 퇴출을 막는 채무 보증 행위의 규제, 企業 公開의 유도 등도 정부의 몫이다.

이상과 같은 정부의 역할은 건전한 경쟁 환경과 금융 환경, 부실 기업의 퇴출 환경,

富의 分配 改善 환경 등을 조성할 것이다. 이는 기업의 공정한 경쟁을 촉진하고, 규모가 크다는 이유만으로 중소기업에 비해 손쉽게 또 유리하게 얻을 수도 있는 資金 調達, 부실 기업의 유지 용이성, 비공개로 인한 부의 편재 등 대기업집단의 폐해를 억제할 것이다.

이제 대규모 기업집단에 대한 정부의 政策 對應도 재검토되어야 한다. 출자 총액 제한 강화와 같은 인위적 조치에 의한 기업집단의 사업 구성 변화를 꾀하는 것은 또다른 政府의 失敗를 가져올지 모른다. 정부는 대규모 기업집단의 경쟁 저해 행위 등을 비롯한 폐해를 규제하고 효율적인 사업 운용 환경을 조성하는 데 역할을 한정할 것이 요망된다. 기업의 흥망성쇠는 기업에게 전적으로 맡기되, 정부는 은행의 부실 기업 인수, 同銀行에 대한 정부의 지원 등과 같은 실패 기업에 대한 보호 장치를 철저히 제거하면 될 것이다.♣