

이 글은 지난 97년 9월 25일에 본 협회에서 주관한 전윤철 공정거래위원회 위원장 초청 간담회에서 각 회사사 임원들에게 강연한 내용을 요약 정리한 것이다.

동 연설에서 전위원장은 오늘날의 무한경쟁시대에 우리 정부와 기업이 경제여건의 어려움을 극복하고 살아남을 수 있는 전략에 대해 정부는 기업이 경영혁신을 할 수 있도록 정부의 규제를 획파하고 기업은 그동안 인가 등 보호의 틀 속에서 과감히 탈출하여 개방과 경쟁 중심으로 전환함으로써 고비용, 저효율을 제거하고

세계의 일류화 상품 생산으로 전문화하고 정부의 규제와 보호 시스템에서 시장 중심의 경제 시스템으로 전환해야 한다고 강조하였다.

세계화시대의 경쟁정책방향

I. 머리말



전윤철
공정거래위원회 위원장

지금 한국 경제는 과거와는 질적으로 다른 환경변화에 직면하고 있다. 밖으로는 WTO 체제의 출범으로 경제적 국경이 사라지고 세계가 하나의 시장으로 통합되어 가는 등 바야흐로 전 세계는 국경없는 무한경쟁시대로 돌입하고 있다. 전 세계적으로 1~2등이 아니면 제대로 생존조차 할 수 없는 철저한 적자생존의 시대가 전개되고 있는 것이다. 안으로는 개발년대에 형성된

정부주도의 경제운용방식과 종래의 기업경영방식이 그 유효성을 상실하고 한계를 드러내고 있다. 대기업 부도사태가 잇따르면서 경제적 위기감이 고조되는 상황이다. 이러한 대내외 환경변화에 대하여 우리 정부와 기업이 어떻게 대응하느냐 하는 것은 앞으로 우리 경제의 장래를 결정짓는 중요한 가름길이 될 것이다. 이와 관련하여 아래에서는 최근 경제환경변화가 우리 경제에 던지는 의미 그리고 경쟁정책이 나아가야 할 방향에 대해 경쟁당국의 최고책임자로서 평소에 가지고 있던 생각을 간략하게 언급하고자 한다.

될 것이다.

금후 산업구조조정을 위한 M&A 활성화를 주요한 정책과제로 추진함에 있어서 관련정책(재벌 정책, 경쟁정책, 산업정책 등)과의 정합성을 유지하면서 구조조정의 효과를 극대화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이는 작금의 현실에서 구조조정 내지 M&A가 절실한 과제임에는 틀림없으나 이것만이 유일·최상의 정책목표는 아니라는 점에 서 있다. 또한 기업간 M&A를 촉진하고 지원하는 시책은 단순히 최근의 불황국면을 타개하기 위한 한시적 조치로서가 아니라 앞으로도 기업들이 환경변화에 대응하여 시장메카니즘을 통해 구조조정을 지속적으로 전개할 수 있도록 여건을 정비하고 게임의 룰을 만드는 데 중점이 두어져야 한다.

M&A를 통한 산업구조조정 촉진과 관련하여 몇가지 정책적인 고려사항을 적시하고자 한다. 첫째, Weston / Chung / Hoag(1990)이 지적하듯이 기업의 다양한 리스트럭처링 활동 중에서 M&A는 가장 보편적이면서도 핵심적인 전략대안으로서 금후 우리 나라 기업이 시장과 기술 환경의 급격한 변화를 맞이하여 탈성숙화(dematurization)를 추진하는 데 있어서 그 필요성이 더욱 증대될 것임에 틀림없다. 더욱이 과거 개발연대의 산업간(inter-industry) 구조조정을 대신하여 산업내(intra-industry) 구조조정의 비중이 증대됨에 따라 M&A가 점차 유력한 정책수단으로 대두되고 있다는 점을 잊어서는 안 될 것이다.

물론 M&A에는 여러 가지 부작용이 있다는 점도 무시하지 않는다. 즉 해당기업이나 사람에

체화되어 있는 기업특수자산(firm-specific assets) 내지 조직자본(organization capital)이라고 하는 무형의 투자가 M&A로 인해 기업의 경영권이 바뀌거나 인원조정이 이루어짐에 따라 일거에 가치를 상실할 수도 있는 것이다. 그러나 산업구조조정의 관점에서 볼 때 대체로 시장의 조정기능(소위 "picking the winner")에 의해 경쟁이 촉진되고 효율성이 제고됨으로써 예상되는 부작용을 상쇄하고도 남는 순효과가 있다는 점이 여러 연구에서 밝혀지고 있다.

둘째, 기업구조조정의 원활화 그 중에서도 핵심적인 수단이 되는 M&A의 활성화에 관련된 시책은 경쟁력 강화와 경쟁촉진이라고 하는 상이한 정책목표간에 때로 부조화와 마찰을 초래할 소지가 있다는 점이다. 경쟁력 강화의 차원에서는 계열기업간 또는 경쟁기업과의 M&A로 기업 규모가 커지고 시장내의 경쟁주체(player)가 줄어들음으로써 과당경쟁을 회피하고 경영의 효율성을 제고할 수 있다는 점이 강조되고 있다. 반면에 경쟁촉진의 관점에서는 동일 내지 유사업종내의 M&A로 특정기업에 경제력이 집중하고 공정경쟁을 저해할 수도 있다는 측면에 주목하고 있다.

그러나 본래의 정책취지나 운용실태를 감안해 볼 때 이 두 가지 정책이 반드시 충돌하는 것은 아니며 조화와 균형의 여지가 있다고 하겠다. 먼저 정책취지에 있어서 경쟁력 강화가 주로 세계시장에서 선진기업을 대상으로 경쟁우위를 확보하는 것을 상징하고 있다면 경쟁촉진은 본래 국내시장에서의 공정경쟁을 유도하는 것을 주안으로 하고 있다. 따라서 향후 글로벌화하에서의 동태적 경쟁을 전제로 제도개선이 이루어지는 경우 경쟁력

강화와 경쟁촉진의 정책목표가 일맥상통할 수도 있을 것이다. 또한 운용실태에 있어서 합병 등 구조조정방안이 언제나 경쟁을 제한하고 경제력집중에 연결된다고는 할 수 없다. 사안에 따라 업계의 원활한 구조조정이 오히려 경쟁을 촉진하는 경우도 있는 것이다.

셋째, 기업경쟁력의 강화를 목적으로 M&A를 활성화하고 M&A에 따른 각종 장애요인을 해소하는 시책은 경영권보호라고 하는 정책목표와 때로 상충을 일으킬 수도 있다는 점을 들 수 있다. 이는 최근 들어 한화중금, 미도파 등의 사건을 통해 우리에게 매우 현실적인 문제로 등장하고 있다.

M&A를 활성화함으로써 자원을 좀더 효율적으로 사용할 수 있는 주체에게 경영권이 이전되고 경영활동에 대한 견제가 이루어질 수 있는 반면, 과도 내지 무리한 M&A 시도로 대상기업들이 경영효율성을 추구하기보다 경영권 안정장치를 마련하는 데 시간과 노력을 뺏기게 되는 경우도 있다. 경쟁력 강화 및 자원배분의 효율성을 위해 원칙적으로 M&A는 활성화되어야 한다. 그렇다고 하더라도 공정경쟁의 틀을 벗어난 무분별한 또는 불공정한 M&A는 철저히 차단되어야 할 것이다.

넷째, 산업구조조정을 위한 M&A 활성화라는 명제하에 M&A의 구체적인 형태인 적대적 M&A와 우호적 M&A, 국내기업간 M&A와 외국인에 의한 M&A를 구분하는 경우가 많이 있는데 이는 별로 실익이 없다는 점이 강조되어야 한다. 우호적, 적대적의 구분은 오로지 당사자간 합의여부에 따른 것이며 목적이나 동기의 순수성, 합병 후의 기대효과 등과 상관없이 이루어

지게 되는 것이다.

또한 경제의 글로벌화와 MAI 협정(1998년 4월 타결 예정) 등에 따라 인수자의 국적을 따지는 것이 별 의미를 갖지 못하게 될 것이며 90년대 초 미국에서 벌어진 "Who is Us?" 논쟁에서 보는 바와 같이 결국은 자국경제에 실질적인 도움을 주는 기업이 우리 기업이라는 인식이 확산될 것이기 때문이다. 특히 외국기업에 의한 M&A는 그간 안정된 소유구조하에서 경영을 해 온 우리 기업에게 적당한 긴장감과 위기의식을 초래할 것이며 결과적으로 건전한 경쟁풍토가 조성될 수 있는 효과도 기대되고 있다.

산업구조조정을 위한 M&A 활성화의 대책으로서 관련 법·제도의 다양한 개선방안이 논의되고 있다. 여기서는 이를 공정거래법, 증권거래법, 세법 및 상법상의 세제와 절차, 기타 기업분할제도·지주회사제도 등 네가지로 나누어 살펴보기로 하자.

(1) 공정거래법 및 동 시행령상 기업결합 제한 규정과 출자총액 제한규정이 논의의 대상이 된다. 최근 구조조정 원활화를 위해 공정거래법상의 기업결합 내지 출자총액 제한규정을 완화해야 한다는 주장이 제기되고 있는데 이에 관해서는 현재 상반된 정책기조하에서 각각의 입장차이가 나타나고 있다.

먼저 산업구조조정을 위해서는 경쟁제한의 판단 기준을 완화하여 대내외 여건상 필요한 경우 M&A를 인정토록 하며 이를 위해 출자총액한도 25%를 일시적으로(예를 들어 3년간) 초과하도록 허용해주시는 입장이다. 이러한 주장의 근거는 다음 세 가지이다. 첫째, 현실적으로 덩치가 큰

재벌계 기업을 인수할 수 있는 것은 다른 재벌기업(동종업종 또는 이업종)밖에 없다.

둘째, 그러나 당해 기업결합이 실질적으로 경쟁을 제한하지 않거나 산업합리화 및 국제경쟁력 강화를 위해 필요하다는 점을 입증하기 어렵고 해당기업이 출자총액 한도의 근처에 있거나 이미 초과하여 여력이 없는 경우가 대부분이다. 셋째, 따라서 이대로 두면 설사 당사자간의 의사가 있다 하더라도 M&A가 성사되지 않게 되고 결과적으로 구조조정이 지연될 것이다.

반면에 산업구조조정이 절실한 과제이기는 하지만 이를 빌미로 경제력 집중이나 무리한 계열사 확장이 더욱 진전되어서는 곤란하다는 입장이 있다. 여기서는 다음의 논리로 기업결합·출자총액 규제의 완화를 반대하고 있다. 첫째, 산업합리화나 국제경쟁력 강화를 위해 경쟁제한적 기업결합을 허용할 수 있으나 이를 남용하면 기존의 정책기조가 크게 흔들리게 된다. 둘째, 구조조정을 위해 출자총액 규제가 문제가 된다면 'build and scrap'의 원칙에 따라 자그룹의 다른 계열사나 사업을 매각하고 그 여력으로 필요한 타그룹의 사업부문을 인수해야 할 것이다. 셋째, 예외 또는 한시적이라 하더라도 기업결합을 허용하고 출자총액의 한도초과를 인정해주면 과도한 다각화와 차입경영체질을 시정해 나가기 어렵다.

기업결합·출자총액 제한의 완화문제는 그 타당성 내지 개정범위 등에 대해 확연한 결론이 내려져 있지 않고 좀더 심도있는 논의가 필요하다. 그러나 획일적인 수치기준을 적용하는 현 제도를 탄력화하여 특수한 상황에 있어서는 기간과 범위를 정해 기업집단에게 선택의 여지를 제공하는

방안을 검토할 수 있을 것이다.

(2) 증권거래법 및 시행령상으로 의무화 된 강제공개매수제도가 원활한 구조조정에 장애가 되고 있으며 이를 개선해야 한다는 의견이 업계를 중심으로 제기되고 있는 바, 이에 관해서도 찬반 양론의 입장에서 검토할 필요가 있다.

제도개선에 적극적인 입장에서는 다음과 같은 현실논리를 제시하고 있다. 첫째, 구 증권거래법 200조(대량주식 취득제한)의 폐지에 따른 경영권 분쟁에 대비하기 위해 만들어진 이 조치로 구조조정을 하려 해도 M&A의 소요자금이 많아지고 신속한 실행에 지장을 주고 있다. 둘째, 실제로 의무조항 시행 이후 M&A 시장이 급격히 위축되었고 지난 몇개월 동안 상장사간 M&A가 한건도 이루어지지 않고 있다. 셋째, 따라서 시행령상으로 "25% 이상을 취득하고자 할 때"를 30% 또는 33% 이상으로 상향조정하는 방안을 생각해볼 수 있다.

한편 제도개선에 소극적인 입장에서는 다음의 논리를 강조하고 있다. 첫째, 구조조정 원활화 뿐만 아니라 투자자보호 및 경영권안정도 중요한 정책목표이기 때문에 적대적 M&A 방어벽을 쉽사리 제거하기 어렵다. 둘째, 특히 외국인에 의한 국내기업 인수(합법 혹은 편법으로)가 늘어날 것에 대비하여 경영권보호장치를 유지할 필요가 있다. 셋째, 강제공개매수제도가 시행 후 얼마 지나지 않은 시점에서 객관적인 파급효과를 판단하기 어렵고 향후 증권시장의 동향이나 전반적인 경제상황을 보아가면서 보완여부를 결정할 수 있을 것이다.

이런 관점을 종합하여 증권거래법 관련제도의

개선여부가 결정되어야 할 것이다. 기본적으로는 경영을 더 잘할 수 있는 주체에게 경영권이 이전 되도록 M&A를 활성화하는 것이 마땅하나 불공정한 절차에 의한 M&A는 규제되어야 한다는 원칙 또한 지켜져야 할 것이다.

(3) M&A의 활성화를 위해 세제 및 절차상의 제도개선이 절대적으로 요망되고 있다. 현재 주식취득(지분확보를 수반)이나 자산구입 및 영업양수(전부 또는 일부, 지분확보를 수반하지 않음)에 의한 법인간 합병이 과도한 세금부담으로 그 실효성이 저하되고 있다. 따라서 양 당사자간의 의사가 있다 하더라도 실익이 없어 M&A가 성사되지 않는 문제를 해결하기 위해 피합병법인의 이월결손금 이월 내지 승계인정, 합병차익에 대한 과세이연, 합병 후 중복자산 매각시 특별부가세 감면 등 획기적인 조치가 마련되어야 한다.

M&A에 따른 세제상의 제도개선에 대해서는 조세의 형평성, 중립성 관점에서 일부 반론도 있을 수 있으나 비교적 문제가 덜 심각한 것으로 보인다. 또한 상법상 주주총회 특별결의·채권자보호조치·정보공시제도, 증권거래법상 상장·비상장법인간 합병요건 등 절차를 간소화하고 요구되는 기간도 단축할 필요가 있다. 일본도 최근 상법개정에서 합병절차를 간소화 하였다.

(4) 이밖에도 M&A를 촉진하는 수단으로 또는 M&A와는 다른 구조조정 방안의 일환으로 기업분할제도, 지주회사제도의 도입여부가 논의되고 있다.

기업분할에는 여러 가지가 있으나 확장전략의 수단으로 사업의 일부분을 별도 계열회사로 분리하는 분사화(spin-off)와 구조조정차원에서 기업

의 일정부분을 떼어내서 타기업에 매각하는 분할매각(divestiture)의 경우가 대표적이다. 어떤 경우에도 상법 등에 분할관련제도가 명시적으로 마련되어 있지 않고 세금부담이 과중하다. 향후 기업전체 단위가 아닌 일부사업 단위로 구조조정을 원활화하기 위해 제도를 도입하는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다. 제도도입이 어려운 경우 자산양·수도에 따른 특별부가세, 등록세 등을 경감해야 할 것이다. 기업분할제도는 조직형태의 선택지를 넓게 하는 대신 경제력 집중이나 경쟁저해의 폐해가 적다는 점에서 제도도입을 전향적으로 검토할 수 있을 것이며 관계부처간에 도입의 타당성에 대한 컨센서스가 확대되고 있는 것으로 보인다.

한편 그룹내 복잡한 기업간 관계하에서 구조조정을 원활히 하기 위해 지주회사제도를 도입하는 문제가 업계를 중심으로 거론되고 있다. 지주회사(금융 및 일반)의 도입으로 환경변화에 따라 용이하게 구조조정을 할 수 있고 기초실, 비서실 등 이미 존재하는 본사기능(Chandler, 1991)을 양성화한다는 점에서 제도도입의 타당성이 주장되고 있다. 반면에 지주회사는 운용여하에 따라 사업지배력의 과도한 집중으로 연결될 수 있다는 점에서 제도도입에 신중한 입장이 있을 수 있다. 일본의 경우 지주회사의 규모 및 유형에 따라 해금범위를 설정하였다. 우리 나라 기업집단이 일본과는 성격이 다르지만 사업지배력의 과도한 집중문제만 해결될 수 있다면 일본의 예를 참고로 조건부로(규모 또는 형태) 제도도입을 긍정적으로 검토할 수도 있을 것이다.■