

# IMF 시대의 공정거래제도



서헌제

중앙대 교수

## 1. 시작하면서

모든 사물은 보는 시각에 따라서는 정반대의 의미를 가질 수 있다. IMF시대를 맞는 현재 우리나라의 상황도 보기에 따라서는 많은 사람들이 직장을 잃고, 사업이 망하고, 물가가 치솟는 등 절망적인 어려움에 빠져 있지만 또 다른 측면에서는 우리나라가 앓고 있던 난치병을 치료하는 수술을 받고 조만간 더 건강한 상태로 나올 것이라는 시각도 존재한다. 이러한 격랑의 소용돌이 속에서도 우리는 이 땅에서 역사상 처음으로 정권교체를 통한 정통성 있는 정권이 출범한다는 사실과 새 정부의 시각이나 방향이 비교적 오늘날 우리의 문제점과 개혁방향을 제대로 잡고 있다는 데에 한가닥 희망을 걸어볼 수 있을 것이다. 만일 YS 정권의 중간쯤에 IMF사태가 도래하였다면 어쩔뻔 하였는지 오싹할 뿐이다.

신정권은 '민주주의와 경제'를 함께 이룩하겠다고 일성(一聲)을 발하였다. 기실 오늘날 우리가 겪고 있는 이 어려움은 경제를 위해 민주주의를 저버린 것이 오히려 '경제'마저도 망쳐버린 데서 왔다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그러나 경제적 효율성과 경제적 민주주의는 이율배반적인 것이 아니라 오히려 상호 보완적인 것이다. 우리의 정책실패는 이러한 간단한 원리를 망각한 데서 온 것이다. 따라서 그 처방은 경제적 효율성을 도모하여 생산성을 높이는 데 주력하는 동시에 효율성으로 획득한 과실을 제주체(諸主體)간에 공정하게 나누는 지혜를 짜내는 데 모아져야 할 것이다. 그리고 이러한 과제의 가장 중심에는 경제적 민주주의

의 보루인 공정거래제도가 있는 것이다.

## 2. IMF시대의 의미

오늘날 우리 사회에서 가장 많이 듣는 말중의 하나가 'IMF시대' 라는 말과 '구조조정'이라는 말일 것이다. 그러나 원래 IMF(국제통화기금)는 국제경제의 기본축이라고 할 수 있는 환율의 안정과 이를 위협하는 국제수지불안을 해소시키는 것을 주된 목적으로 하는 기구이다. 이를 위해 일시적인 국제수지 불안으로 외환위기에 몰린 국가들에게 단기적으로 융자함으로써 위기를 벗어날 수 있도록 도와주는 역할을 한다.

그런데 IMF의 융자자금은 어디까지나 각 회원의 출자로 조성된 기금을 바탕으로 하기 때문에 그 자원이 한정적일 수밖에 없고 따라서 제한된 기금을 가지고 이를 효율적으로 분배해야 하는 어려움이 있다. 이에 따라 속칭 IMF구제금융으로 불리우는 긴급구조조정융자는 융자대상국의 경제상황, 특히 외환위기가 일정기간내에 극복될 수 있다는 판단이 선 경우에만 제공된다. 나아가 채권자로서 IMF의 가장 중요한 관심사는 융자의 원리금을 제대로 상환받을 수 있는가에 있기 때문에 IMF는 융자대상국이 가장 빠른 시간내에 외환위기를 극복하고 융자금을 상환할 수 있도록 강도높은 구조조정을 요구하는 것이다.

그러면 IMF가 우리에게 요구하는 구조조정の内容은 무엇이고 공정거래제도와 어떠한 관계가 있는가. IMF의 요구는 간단하다. 오늘날 우리가 겪는 외환위기는 한국에 대한 외국투자자들의 신뢰성 상실에서 비롯된 것이기 때문에 신뢰를 회복하라는 것이다. 우리가 잃어버린 신뢰란 다음

아닌 우리 경제의 지속적인 성장가능성에 대한 믿음이다.

잘 알다시피 우리는 불과 30년의 짧은 기간동안에 극빈상황을 극복하고 선진국진입 문턱에 와 있다고 자타가 인정하여 왔다. 그리고 이러한 세계에서 그 유래를 찾아볼 수 없는 고도성장의 원동력은 무모하리만큼 과감한 재벌의 투자와 경영, 유능하고 강력한 관료조직, 그리고 헌신적인 노동력에 있었다는 것은 부인할 수 없는 사실이었다. 그러나 어느때부터인가 재벌의 과다한 경제력집중은 우리 경제의 비효율성을 나타내는 대표적인 표징이 되어버렸고, 부패하고 무능한 관료 조직은 경제를 조이는 족쇄가 되어 버렸으며, 독선적이고 투쟁적인 노조는 경영판단에 따른 노동 시장의 유동성을 상실시켜 외국투자자들의 발길을 한국에서 돌리게 만든 가장 직접적인 요인이 되었다. 우리 경제의 이러한 비능률과 왜곡된 모습이 총체적으로 집결된 곳이 바로 금융권인 것이다. 관치금융에 길들여진 우리의 은행과 금융계는 재벌편중여신, 비합리적이고 무사안일한 경영, 근시안적인 투자등이 복합적으로 작용하여 총체적 금융외환위기로 치닫게 된 것이다.

이제 이러한 한국병을 치유하지 않으면 우리 경제는 희망이 없다는 것은 명약관화하다. 한국병을 치유하기 위한 대수술은 IMF의 요구인 동시에 우리자신이 하지 않으면 안 될 개혁과제인 것이다. 따라서 일부에서는 IMF 신탁통치니 경제적 주권상실이니 하는 비판론이 있고, 또 IMF가 여러 가지 무리한 요구를 하는 것도 사실이지만 어찌보면 국가 부도의 절박한 상황이 개혁에 대한 추진력을 더해줄 수 있는 좋은 계기가 되었다고 하겠다. 개혁을 위해서는 어차피 강력한 기득

권 세력인 재벌, 관료, 노조의 힘을 분쇄해야 하는데 40% 안팎의 지지밖에는 얻지 못한 차기정권으로서 IMF사태는 위기이자 기회인 셈이다.

IMF시대가 우리에게 주는 의미는 간단 명료하다. 개혁과 개방만이 우리의 살길이라는 것이다. 만일 우리가 각자의 기득권에 매달려 이러한 시대적 소명에 따르지 아니하면 파멸밖에는 남는 것이 없을 것이다. 그러면 지난 30여년간 피땀 흘려 이룩한 질살기 위한 노력이 거품이 될 것이며 식량과 의약품을 구하지 못해 방황하는 북한의 참상이 휴전선 넘어 남의 일이 아닌 우리의 현실로 도래할지도 모른다.

### 3. 개혁과제와 공정거래제도

IMF시대에 있어 공정거래제도의 최대 과제는 우리 경제의 파행적 구조의 근원인 재벌을 개혁하는 것이다. 이제까지도 공정거래제도를 통해 재벌의 경제력집중을 억제해 보려는 노력을 하지 않은 것은 아니다. 이미 1987년도에 공정거래법 개정을 통해 재벌들의 경제력집중의 수단이었던 지주회사의 설립을 금지시켰고, 상호출자를 제한하였으며 출자총액제한제도를 도입하였다. 이후에도 계속적인 법개정을 통해 부당내부거래규제, 상호지급보증해소 등의 방안이 도입되었다. 이외에도 정권이 바뀔 때마다 주력업종제도, 업종전문화제도, 재벌의 여신관리제도 등 헤아리기도 어려운 많은 재벌처방들이 내려졌다. 이러한 노력들은 부분적인 성과가 없었던 것은 아니지만 결국 재벌들의 집요한 로비에 밀려 전체적으로는 재벌들에 의한 경제력집중 현상은 날로 심화되어 왔다. 이리하여 재벌들은 자동차에서부터 반도체,

석유화학 등 기간산업은 물론이고 금융, 신문, 학교, 병원 급기야는 각종 놀이마당(리조트)에 이르기까지 돈되는 것이면 손 안대는 것이 없을 정도가 되었다. 심지어는 xx 라이온즈, xx 타이거즈 등 프로스포츠에도 재벌들의 이름이 등장해야 장사가 되는 가히 재벌공화국이 되어버렸다.

이토록 재벌들이 경제력을 키울 수 있었던 힘은 내부적인 경영성과라기보다는 주로 금융의 독점과 정격유착을 바탕으로 하는 것이었다. 이리하여 재벌에 의한 독점의 심화는 금융의 파행을 불러오고 정치적, 관료적 부패와 직결되면서 오늘과 같은 위기상황을 불러온 것이다. 이제 재벌을 개혁하지 않고는 기업경쟁력이나 금융제도개혁은 물론이고 나아가서는 행정규제개혁이나 정치개혁도 공염불이 되게 되었다.

현재 정권인수팀 내부에서 숨가쁘게 돌아가는 상황을 종합하면, 재벌개혁의 방향은 크게 결합재무제표 작성의무화와 상호지급보증해소에 집중되고 있다. 전자는 재벌내부의 투명성을 제고시켜 외부에서 감시가 용이하도록 하자는 것이고 후자는 재벌들의 금융독점의 주된 수단을 차단하자는 것이다. 결합재무제표는 재벌그룹의 오너가 실질적으로 지배력을 미치는 계열기업을 전체적으로 하나로 묶어 재무제표를 작성하게 하려는 것이다. 즉, 계열회사는 형식적으로는 여러 회사로 분리되어 있지만 실질적으로는 오너의 지배 아래 하나의 회사로 기능하는 것이기 때문에 이를 한 회사로 취급하여 하나의 재무제표를 작성하게 한다는 것이다. 이렇게 함으로써 계열사내 부간의 자본결합관계라든가 내부거래 등을 손바닥 들여다 보듯이 파악하여 자본이나 매출규모상

의 거품을 제거할 수 있게 된다. 그러나 문제는 결합재무제표의 작성범위에 포함될 계열사를 어떻게 파악하며 그 기준을 어떻게 정하는가, 또 국제적인 회계기준과는 차이가 있는 결합재무제표를 어떻게 조기에 정착시킬 것인가에 있다고 할 것이다.

상호지급보증은 '재벌계열회사간 채무보증'을 말하는 바 금융기관으로부터 대출이나 지급보증을 제공받을 때 동일 재벌그룹내의 다른 계열회사가 지급보증하는 것을 말한다. 이러한 지급보증은 종래 기업대출시 부동산담보나 연대보증에 과다하게 의존하던 데서 탈피하여 신용대출관행을 정착시켰다는 점에서는 긍정적인 역할을 한 것도 사실이다. 그러나 계열회사간 채무보증행위는 재벌그룹내에 속한 기업에 대하여만 금융자원의 활용기회가 편중되도록 할 뿐 아니라 재벌계열회사는 경쟁력이 없는 경우에도 단지 재벌에 속해 있다는 사실만으로 채무보증을 받을 수 있기 때문에 기술과 경쟁력을 가진 다른 중소기업의 금융기회를 빼앗는다는 문제성을 가지고 있다. 나아가 재벌계열사간의 상호지급보증은 다른 계열회사의 부도시 그 부실경영이 그룹 전체에 파급되어 연쇄도산의 원인이 될 수 있음은 한보, 기아 등의 사태에서 여실히 보아온 터이다.

이러한 채무보증제한제도는 1993년말에 도입 당시 30대그룹의 자기자본 대비 채무보증비율이 342%이었던 것을 1996년도에는 56%까지 감소 시킴으로써 큰 성과를 거두었다. 이에 힘입어 1996년도에는 공정거래위원회가 상호지급보증을 1998년 3월말까지 100%로 축소하고, 2001년까지는 완전 해소시키기 위한 법 개정을 추진하였으나 재벌들의 강한 반대에 부딪쳐 후퇴하고 말

았다.

상호지급보증과 관련하여 현재 논의되고 있는 채무보증해소 시한의 단축과 위반시 벌칙부과 이외에도 예외조항의 축소가 중요하다. 현행법상 예외로 인정되고 있는 국제경쟁력, 구조조정 등을 계속 예외사유로 들 것인가는 의문이다. 다만 계약이행보증, 입찰보증 등 기업의 정상적인 활동에 관련된 채무보증에 대하여는 예외를 인정함으로써 지급보증을 축소가 정상적인 기업활동에 제약으로 되어서는 안 될 것이다. 또 이왕에 상호지급보증을 축소하는 마당에 30대 재벌로만 한계를 정할 것이 아니고 금융독점의 소지가 있는 일정 규모 이상의 대기업은 모두 포함시켜야 할 것이다.

나아가 결합재무제표와 상호지급보증 축소에만 집중되어 있는 현재와 같은 재벌처방은 너무나 미흡하지 않은가 하는 생각이 든다. 물론 외환 위기상황이 급박하고 IMF의 요구사항 및 노동시장 개편문제와 묶여 이 두 가지 문제에 관심이 집중되고는 있으나 보다 근원적인 재벌문제 해결은 재벌지배구조의 개선, 재벌총수인 대주주의 책임추궁, 부의 세습제한, 전문경영체제의 확립, 노동자의 경영참여 등이 병행되어야 해결될 수 있는 것이다.

단지 재벌총수가 선호한다는 이유 하나만으로 자동차사업에 수조원에 달하는 계열사와 금융기관의 자금을 끌어다가 날려버린 모재벌의 경우, 그로 인해 막대한 손해를 본 군소주주와 채권자들이 재벌총수의 책임을 묻는다는 소리를 들어보지 못하였다. 이는 현행법 체제가 회사의 대주주(재벌총수)로 하여금 회사에 대해 아무런 책임을 지지 않는 주주유한책임제도에 입각하고 반면 아

무런 실권이 없는 애꿎은 이사들만 모든 경영책임을 지도록 하고 있기 때문이다. 따라서 진정한 의미에서의 재벌개혁을 위하여는 공정거래제도뿐 아니라 기업지배구조에 관련한 상법, 증권거래법 그리고 부의 세습을 차단하기 위한 상속세법, 소득세법 및 노동자의 경영참여를 위한 노동법, 회사법 등의 전면적인 개편이 동시에 이루어져야 할 것이다.

워낙 재벌문제가 크기 때문에 현재는 여기에 온통 매달려 있지만 경제적 민주주의의 확립을 위하여는 이외에도 많은 과제가 쌓여있다. 우선 우리 사회에 만연되어 있는 각종 비합리적인 요소를 제거하여 경쟁질서를 정착시키는 것이 무엇보다 급선무이다. 이를 위하여는 경쟁의 사각지대에 방치되어 있는 공기업이나 정부투자기관의 민영화를 조속히 추진하고 전기, 통신, 철도, 우편사업과 같은 정부독점사업에도 경쟁체제의 도입폭을 넓혀야 한다. 나아가 기득권 세력만을 비호해 주는 각종 진입장벽도 해소해야 한다. 우리 사회는 단 한 번의 승부에는 강하지만 지속적인 경쟁에는 약하다는 지적을 받고 있다. 가령 변호사들만해도 젊은 시절 사법고시에 합격만 하면 그 희소가치 때문에 평생 간판만 걸어 놓고도 먹고 산다. 전직예우를 받는 판사 출신 변호사는 1년에 10억을 못 벌면 바보라는 소리도 들린다. 대학교수도 한번 되면 능력이 있든 없든 정년까지 보장된다. 이러한 비경쟁적인 체제가 유지되는 한 우리 사회의 발전은 기대할 수 없는 것은 당연하다.

### 4. 개방과제와 공정거래제도

IMF시대에 공정거래제도의 두번째 과제는 개방시대에 대비한 경쟁질서의 확립이다. 현재 우

리에게 절대적으로 필요한 것은 달러이며 달러를 들여오기 위하여는 수출을 많이 하든가 아니면 외국인의 국내투자를 유치하는 수밖에 없다. 그러나 외국인들에게는 한국시장이 대단히 폐쇄적이라고 하며 실제로 우리가 해외여행을 하면서도 이러한 불만이 사실임을 알 수 있다. 동남아 어디를 가나 외제자동차와 외국회사 간판이 눈에 들어오지만 우리 나라만은 대부분이 국산차에 외국회사 간판도 거의 눈에 띄지 않는다. 또 걸핏하면 외제 안사기 운동이 벌어지곤 한다. 이러한 우리 사회의 배타적 성향은 민족자본 형성에는 큰 기여를 한 것은 사실이지만 요즈음과 같은 외환위기 시대에서는 자승자박(自乘自縛)이 되고 있다. 외국투자자들의 외면으로 제때에 필요한 달러자금의 공급이 고갈되고 있으며 이는 어찌보면 이제까지 외국인들에 대한 개방에 인색하였던 대가를 톡톡히 치르고 있는 것이다. UR협상과 OECD가입을 거치면서도 대외개방에 지나치게 경직적인 자세로 일관함으로써 점진적이고 '준비된 개방'의 시기를 놓쳐버린 것이다.

이리하여 IMF위기를 맞아 우리의 자본금융시장은 주식시장개방, 채권시장개방, 적대적 M&A의 허용 등 일거에 백기를 든 상황이 되어버렸다. 소탐대실(小貪大失)이라고나 할까. 이리하여 환율폭등과 주가하락으로 쓰레기 값이 되어버린 국내기업들은 별거벗은 채로 외국 기업사냥꾼들 앞에 내팽개쳐진 꼴이 되었다. 앞으로 환율이 진정되고 주식시장이 안정되면 한국기업을 노리는 많은 외국투자자본들이 무주공산(無主空山)인 한국시장을 무차별 공략하리라는 것은 불을 보듯 뻔한 이치이다. 한국의 재벌보다도 월등히 규모가 큰 외국 대기업들이 국내에 진출하여 경영권

을 장악하고 경제력을 남용하지 말라는 법이 없다. 그런데 우리에게도 국내자본과 국내기업의 경영권을 방어할 효과적인 수단이 사실상 사라진 것이다. 다만 공정거래제도만이 유일한 대안으로 남아 있는 셈이다.

그러나 현행 공정거래제도는 이러한 급격한 대외개방을 고려하지 않은 채 제정되고 주로 국내기업의 국내활동을 주된 대상으로 하여 시행되어 왔다. 따라서 개방시대의 도래는 공정거래제도의 근본적인 변화를 요구하고 있다. 즉, 국내의 경쟁질서는 국내에서 활동하는 국내기업 뿐 아니라 국내에서 활동하는 외국기업 및 외국에서 활동하는 외국기업에 의해서도 왜곡될 가능성이 커지고 있다. 또한 이러한 왜곡가능성은 국내기업과 외국기업간의 거래에서뿐 아니라 외국기업간의 거래에서도 발생할 소지가 크다고 할 수 있다.

그러나 앞으로 국내에서 국내기업과 직접적인 경쟁관계에 서게되는 외국기업에게 공정거래법이 적용되지 않는다면 국내기업은 불공정한 대우를 받게될 것이다. 특히 출자총액제한, 상호보증제한 등 엄격한 규제를 받고 있는 30대 재벌의 경우에는 심한 역차별 문제가 생기게 된다. 따라서 대외개방으로 증대되는 경쟁질서의 왜곡가능성과 역차별문제에 대비하기 위하여 공정거래제도를 국제적 수준에 맞게 향상, 개선시키는 노력과 함께 섭외적인 공정거래사건을 적절하게 규제할 수 있는 체제를 정비하는 방향으로 공정거래제도가 변화해야 한다.

## 5. 마치면서

이와 같이 IMF시대에 시대적 소명인 개혁과

개방과제의 상당부분을 공정거래제도가 떠맡아야 한다. 이러한 취지에서 차기정권에서도 공정거래위원회의 위상을 높임과 동시에 그 역할에 대한 기대도 크게 하고 있는 것 같다. 그러나 새정권 출범시마다 의례히 그러했듯이 이번에도 개혁의 변죽만 울리다가 위기가 어느 정도 가라앉게 되면 슬그머니 꼬리를 내리는 우를 또다시 되풀이 해서는 안 될 것이다. 무엇보다도 최고통치자의 결단이 뒷받침 되어야겠지만 공정거래위원회도 스스로 시장경제의 파수꾼이요 경찰로서의 변신을 꾀해야 할 것이다. 그러기 위하여는 무엇보다도 공정거래위원회의 독립성과 전문성이 확립되어야 한다. 그러나 현재 합의체의결기구인 공정거래위원회의 구성이 지나치게 국가공무원 위주로 되어있어 그 독립성이 그만큼 약화되고 있다. 따라서 공정거래위원회의 독립성을 강화하기 위하여는 그 성격을 법원과 유사한 합의체 심리기구로 개편하고 위원회의 위원은 정치적 영향력을 많이 받는 공무원의 비중을 줄이고 대신 각 분야의 전문가들로 임명하는 것이 바람직할 것이다.

나아가 경쟁질서의 확립을 공정거래위원회가 독점하겠다는 생각은 버려야 한다. 결국 경쟁질서의 정착은 기업의 자발적인 참여가 없이는 불가능할 것이기 때문에 기업들이 이를 위한 교육과 프로그램을 개발하는 데 조력을 하여야 할 것이다. 또한 공정거래제도의 운영도 공정거래위원회가 주도하는 데에서 기업과 시민이 함께 참여하는 시장기능에 많은 부분을 할애하여야 한다. 이를 위하여는 일반시민들의 참여를 제한하는 손해배상청구권의 제한 등 불합리한 점들이 개선되어야 한다.■