

공정거래제도와 대기업



유한수

전경련 전무

1. 시론

정부의 국정지표인 시장경제를 정착시키자면 시장 내에서의 경쟁이 공정해야 한다. 이런 인식이 확산되면서 최근 공정거래질서의 중요성이 부각되고 있다. 공정거래질서의 확립이라는 정책의지 외에 국제적으로도 경쟁정책에 대한 공통규범이 만들어지면서 우리도 따라야 한다는 압력이 들어오고 있다. 따라서 이제 지속적으로 선진국의 사례를 연구하고 국제기준에 맞는 각종 제도를 만들어 나가야 한다. 이같은 국제적 압력이 중장기적 과제라면 경제위기에 따른 각종 개혁은 공정거래가 중시되는 단기적 요인이다. 특히 대기업의 구조조정과 관련해서 공정거래의 필요성이 더욱 강조되고 있다.

한편 참여연대등 시민단체들도 기업들의 불공정행위 사례를 찾아내서 정부기능을 보완하는 역할도 하고 정부를 견제하기도 한다. 원칙적으로 이야기 한다

면 공정거래는 꼭 대기업만의 문제는 아니다. 정부기관도 경우에 따라 공정거래법의 대상이 될 수도 있으며 중소기업이라 할지라도 공정거래와 무관하다고 할 수는 없다. 그러나 최근의 추세를 보면 정부는 공정거래 규정의 강화를 통해 글로벌 스탠다드를 정착 시키기보다는 빅딜등 대기업의 구조조정을 뒷받침하는 데 더 비중을 두고 있다는 인상을 주고 있다. 공정거래 관련제도가 대기업의 잘못된 관행을 고치기 위해 작동되는 것을 비판할 수는 없다. 하지만 대기업의 활동이 공정거래법의 중요한 내용인 양 오도되는 것은 바람직하지 않다.

이런 시각에서 본고에서는 공정거래제도가 대기업 정책과 관련된 문제에 대해 논의하기로 한다.

2. 공정거래법의 적용대상 문제

미국의 경우를 보면 독점금지법등을 적용할 때 “누가 독점적 행위를 하고 있는냐”를 따지기보다 시장내에서 “어떤 행위가 경쟁을 제한하고 있는냐”에 주목한다. 그래서 그런 행위를 금지하는 것이 독점금지법 적용의 목적이다. 그런데 우리 나라나 일본에서는 어떤 불공정 행위가 있었을 때 “누가 그런 행위를 했냐”에 주목한다. 따라서 규제대상은 사업자이다. 그래서 해당사업자의 일정행위를 금지하는 방식으로 규제한다. 얼핏 보기에는 결과적으로 차이가 없는 것 같지만 사실은 그렇지 않다. 미국식으로 제도를 운영하면 공정거래법의 적용이 일종의 판례처럼 작용된다. 따라서 개인이든, 사업자든, 국가기관이든 그런 “판례”가 하나의 행동준칙이 되는 것이다. 그러

나 우리처럼 특정 사업자의 행위를 규제하면 다른 사업자의 공정거래 위반행위에 대해서는 다시 조사, 심사, 결정이라는 절차를 밟을 수밖에 없다. 효율성이라는 점에서 훨씬 떨어진다.

더욱이 “어떤 행위는 공정거래 질서에 어긋난다”는 메시지를 주지 못하고 “어떤 사업자들이 주로 위반을 하고 있다”는 인식을 주어 사회갈등을 야기시킬 우려도 있다. 그러므로 우리 나라의 경우도 과도를 거쳐 미국식 접근방법으로 가야 할 것으로 생각된다.

3. 기업집단의 문제

기업에 대한 기본법은 상법과 회사법이다. 상법과 회사법은 개별기업을 전제로 각종 규정을 두고 있다. 그러나 현실에서의 기업은 그룹으로 활동하는 경우가 많다. 그룹으로 활동하다보니 독과점문제, 부당내부거래 문제들이 발생한다. 이것은 회사법이 생각치 못한 현상이다. 그래서 공정거래법은 현실적으로 존재하는 기업집단을 따로 규율하고 있다. 이것은 규제 목적으로는 편리할지 모르나 법체계상으로는 부조화라고 생각한다. 먼저 상법과 회사법에 집단으로서의 기업(독일의 콘체른)을 규정할 필요가 있다.

기업집단과 관련해 제기되는 현실적 문제는 기업집단의 기준이다. 공정위나 금감위는 그때 그때의 필요에 따라 64대, 30대, 5대 등 기준을 적용한다. 이것은 지극히 자의적인 법적용이다.

기업집단과 관련된 문제점은 다음과 같은 몇가지로 요약된다. 첫째, 매출액이나 자산기준으로 볼 때 1위 집단과 64위 집단은 50배 이상 차이가 난다. 이런 차이를 무시하고 집단이라는 외형에 집착해 동일한 규제를 하는 것은 불합리하다. 둘째, 30대로 범위를 좁히는 경우 최근 절반 가까이가 부도를 내 적용대상이 현저하게 줄었다. 적용의 실익이 반감한 셈이

다. 부도난 그룹을 제외하고 굳이 30대를 찾아내면 외국계 기업이 포함된다. 외국계 기업도 한국법에 의해 설립된 한국기업이긴 하지만 금감위나 공정위의 규제대상으로 하기에는 여러 가지 문제가 있을 것이다. 셋째, 5대 그룹으로 범위를 좁히는 경우도 문제다. 5개 그룹만을 상대로 적용되는 법규정은 이미 보편타당성을 잃는다. 세계 어느 나라에서 몇 개 그룹만을 상대로 법적용을 한단 말인가. 넷째, 현재 정부가 추진하는 기업 구조조정 목표 중 하나는 선단식 경영해체이다. 이를 위해 상호지급보증금지, 상호출자제한 등 여러 가지 제도가 도입되었다. 이런 제도가 정착되면 그룹내 각 기업들은 사실상 독립기업처럼 경영될 것이다.

제도는 이같이 만들어놓고 실제로는 그룹으로 묶어 관리한다는 것은 모순이 아닐 수 없다. 그룹으로 인정한다면 그룹경영을 인정해야 하며 그룹을 해체하기로 했다면 기업집단 규정을 없애야 할 것이다.

4. 기술발전과 전문화 문제

정보통신 기술이 발전하고 여타 기술도 융합 접목 현상을 일으키면서 특정 기업의 사업분야를 딱부러지게 규정하는 것이 곤란하게 되고 있다. 일반적으로 산업을 분류할 때는 한국표준산업분류를 이용한다. 그러나 기본적으로 산업생산통계 작성을 위해 만들어진 한국표준산업분류체계를 공정거래법 규제를 위한 법적용대상 사업자를 판단하는 데 사용하는 것이 타당치 않다는 지적이 자주 제기된다.

예컨대 보험과 증권은 같은 금융업이지만 사실 업무내용은 판이하다. 앞으로 파생상품의 거래만 전문으로 하는 회사가 탄생할 경우 이는 금융업이라기보다 서비스업이라고 보아야 할 것이다. 정보통신분야도 마찬가지다. 케이블 TV회사가 인터넷 서비스를 제공할 수도 있다. 또는 인터넷 서비스회사가 방송사

업을 할 수도 있을 것이다. 현재는 방송분야와 통신 분야는 별개의 것으로 보고 업종별로 주무부처에 의해 규제하고 있다. 방송의 경우 문화관광부가 주관이며 통신의 경우 정보통신부가 주관부서이다. 이제 이 같은 업종별 구분은 무의미해지고 있다. 조만간 인터넷이 동화상과 음성을 전달할 수 있게 될 터인데 이렇게 되면 인터넷이 TV와 다를 바가 없어진다. 선진국에서는 심지어 인터넷을 이용한 금융업도 이미 영업을 개시했다. 이런 업종의 공정거래 여부는 누가 어떤 기준으로 판정할 것인가.

특히 인터넷을 이용한 전자상거래는 급속도로 성장할 것으로 전망되는데 우리는 아직 인프라도 제대로 못갖추고 있으니 공정거래 여부는 아직도 먼나라의 이야기일 수밖에 없다. 인터넷을 이용해 업종간 진입장벽이 사실상 무너지고 기업간 거래가 복잡하게 얽히면 부당내부거래같은 문제도 해결하기 곤란할 것이다. 따라서 21세기형 산업분류표를 빨리 만들어야 하고 전자상거래 시대에 대비한 공정거래 질서를 연구해야 한다.

5. 구조조정의 뒷받침 문제

최근 공정위는 기업 구조조정의 장애가 되는 “행위”는 불공정거래 차원에서 시정을 요구하고 있다. 과거 우리 나라 대기업들이 여러 가지 불공정 행위를 해온 것은 사실이다. 그래서 개선해야 할 점이 많다는 것은 기업들도 인정하고 있다.

공정위가 불공정행위의 일반적 기준을 만들고 그 기준을 기업의 행위를 재 본 후 기준을 위반한 기업을 벌을 주거나 시정을 요구한다면 누구도 이의를 제기하기 어려울 것이다. 그렇지 않고 기업구조조정의 방향을 정하고 그런 방향과 어긋나는 행위는 불공정행위로 규정하고 단속하겠다면 어떻게 되나. 이 경우 공정거래의 개념을 개혁 여부와 결부시키는 잘

못을 저지르게 된다.

예를 들어 상호채무보증의 경우를 보자. 우리 나라 대기업들이 상호채무보증을 이용해 선단식 경영을 하고 이에 따라 과다차입, 중복과잉투자 문제가 빚어진 것은 사실이다. 그러나 그렇다고 해서 앞으로 상호채무보증은 전부 해소하라고 요구하는 것은 과연 타당한 것인가. 과다차입과 중복과잉 투자가 가능했던 데는 돈을 빌려준 은행의 책임도 크다. 그리고 과잉투자를 해 실패했다면 경영실패에 대한 책임을 물어야 하는데 과거에는 책임을 물을 방법이 없었기에 과잉투자가 계속된 것이다. 따라서 중복과잉투자 문제의 핵심은 은행의 경영감시와 경영자의 책임추궁이지 상호채무보증 그 자체는 아니다. 무엇보다 상호채무보증은 선진국의 경우에도 널리 이용되고 있는 금융기법이다. 다른 것은 모두 글로벌 스탠다드를 따르자고 하면서 글로벌 스탠다드와 관계없는 제도를 요구하는 것은 옳지 않다고 본다. 무엇보다 상호채무보증은 그 자체로는 불공정 행위가 아니다. 그러나 현실적으로 상호채무보증금지는 이제 국가정책의 차원으로 중시되고 있다. 공정위는 채무보증이 구조조정의 최대장애요인으로 작용하고 있는 점을 감안할 때 이의 조기해소가 필요하다고 보고 채무보증해소 실적의 분기별 점검 등 관리, 감독을 강화할 방침을 밝힌 바 있다.

구조조정과 관련된 또 다른 사례로 분사화를 들 수 있다. 공정위는 기업의 분사화가 시장에 참여하는 경쟁사업자의 수를 증가시킴으로서 시장경쟁을 촉진시키고 비주력사업의 분리를 통해 주력기업의 핵심역량을 집중시키고 기업의 재무구조를 개선시킴으로서 대기업의 구조조정을 가속화하는 바람직한 효과를 가지고 있다고 본다. 그래서 향후 공정거래법 운용시에 이러한 경쟁촉진효과를 고려함으로써 분사화가 원활히 이루어지도록 지원할 방침이다. 이와 동시에 분사화 과정에서 부당하게 기존 독립기업과의 경쟁

을 저해하거나 공정거래법을 회피하는 행위에 대하여는 공정거래법을 엄격히 적용하여 규율할 방침이라고 발표하였다. 그러나 생각컨대 공정위는 불공정 행위를 억제해서 결과적으로 시장경쟁이 촉진되도록 해야지 특정제도 또는 행위가 시장경쟁을 촉진할 수 있으므로 적극 지원하겠다는 것은 공정위의 활동범위를 벗어나는 것이 아닌지 우려된다. 이 경우 공정위가 새로운 시장질서를 창조할 가능성도 있다. 공정위는 심판자에의 역할에 만족해야지 정부정책을 뒷받침하기 위해 적극적인 행위를 할 경우 그 행위의 공정성에 대해서는 누가 판단할 것인가.

6. 지주회사 문제

대기업의 지배구조와 관련해서 지주회사의 허용문제가 논란이 되고 있다. 정부는 기업의 구조조정이 마무리되면 지주회사를 허용해 줄 방침이라고 한다. 그러나 일부에서는 아직 지주회사제도의 도입을 반대하고 있다. 대기업들이 지주회사제도를 이용해 선단식 경영을 재현할 것이라는 우려 때문이다. 그래서 정부는 지주회사의 설립요건을 아주 엄하게 규정하고 있다. 지주회사의 부채비율은 100% 미만이어야 하며 자회사에 대한 지분율은 50% 이상이 되어야 한다는 등이다. 요컨대 지주회사의 설립 자체가 대기업에 대한 특혜가 될 가능성이 커 결국 공정한 경쟁에 저해요인이 된다는 생각에서 허용하더라도 실익이 없도록 규제하는 것이다. 지주회사제도의 장단점이나 설립필요성을 이 자리에서 논의할 생각은 없다. 다만 주요국가 중 지주회사제도를 허용하지 않는 나라는 우리 나라 뿐이라는 것이 무엇을 말하는지 생각해 볼 필요가 있다. 이런 주장에 대해 재벌도 우리나라에만 있지 않느냐고 말할지 모른다. 그러나 대기업집단은 어느 나라에도 다 존재하고 있다.

선진국의 경우 연결납세제도와 지배구조의 개선을

통해 경쟁을 촉진함으로써 지주회사의 부작용을 최소화하고 있다. 따라서 공정거래법만 강화하면 되는 것이지 굳이 여러 가지 조건을 달아 가급적 허용하지 않는 방향으로 가는 것은 공색한 정책에 지나지 않는다.

7. 공기업의 문제

국가 또는 지방자치단체도 사경제의 주체로서 타인과 거래행위를 하는 경우에는 그 범위 내에서 공정거래법상의 사업자에게 해당할 것이다. 물론 공권력 주체로서의 국가행위는 법적용대상에 포함되지 않는다. 그런데 공기업의 경우는 어떻게 되는지 궁금하다. 외견상 공기업이 생산하는 상품이나 서비스의 가격은 자율적으로 결정하는 것으로 되어 있다. 그러나 실제로는 정부가 가격결정에 깊이 개입해서 이른바 행정지도를 하고 있다. 정부가 대주주이면서 가격결정에 개입한다면 사실상 정부가 사업주체로 거래행위를 하는 것이나 다름 없다.

이같은 정부의 개입 때문에 수요자들은 상당한 혜택을 보는 경우가 많다. 그 결과 수요자는 원가를 낮출 수 있어 국제경쟁력이 강화된다. 그러나 엄격히 말한다면 공정한 거래는 아니다. 그래서 가끔 외국정부가 덤핑이라고 제소를 한다. 국내적으로도 정부가 가격을 통제하면 간접적 경쟁관계에 있는 사업자들이 피해를 볼 수 있다. 해당상품의 대체재나 보완재의 생산자는 직간접으로 영향을 받는다. 사정이 이런데 공정위는 공기업제품에 대해서는 상대적으로 관대한 조치를 취하고 있다. 공정위는 엄격한 조치도 취해서는 안 되며 관대한 조치도 바람직하지 않다. 엄격이나 관대함 자체가 자의적인 법집행을 의미하는 것이기 때문이다.