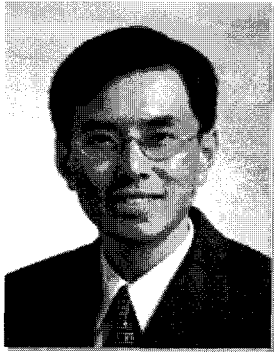


## 경쟁정책의 올바른 정립을 위한 제언



이 인 권  
한국경제연구원 전문연구원

**원칙적으로 경제력집중 억제 및 지배구조 개선 등은 시장외부규율기능의 강화에 맡기고 공정거래법의 입법체계와 경쟁당국의 역할을 정상화하여야 한다.**  
**기업의 거래행태를 공정하고 자유로운 거래의 질서유지라는 차원이 아닌 경제력집중 억제 차원에서 다루는 것은 정상적인 내부거래를 위축시킬 수 있으므로 경제력집중 억제와 내부거래 문제를 원칙적으로 분리해야 한다.**

### ● 들어가는 말

공정거래법은 시장경제질서를 유지하고 보호하는 하나의 외부규율이며, 자유롭고 공정한 경쟁을 촉진하고 유지하는 규칙이다. 시장경제가 정상적인 기능을 수행하고 국가경제가 발전하기 위해서는 시장에 자유롭고 공정한 경쟁이 유지되고 촉진되어야 한다. 공정거래법 제1조는 “사업자의 시장지배적 지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여, 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써, 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다”고 명시하고 있다. 공정거래법상 다양한 규제수단을 통하여 경제력집중을 억제하고, 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진을 꾀하며, 이를 통하여 궁극적으로 창의적인 기업활동의 조장, 소비자의 보호 및 국민경제의 균형있는 발전을 도모하려 하고 있음을 알 수 있다. 현행 공정거래법의 주 골격은 경제력집중을 직·간접적으로 억제하는 수단인 지주회사의 제한적인 설립 허용, 출자총액의 제한, 신규 상호지급보증의 금지 및 기존 지급보증의 조기 해소, 금융기관의 의결권 제한 및 한시적 금융거래정보요구권(이하 계좌추적권)을 통한 계열사간 부당지원행위 조사 등 대기업집단 관련 규정과 일반적인 경쟁과정을 보호하고 경쟁을 촉진하는 규정의 두 부분으로 구성되어 있다.

특히 IMF 경제위기 이후 공정거래위원회는 계열회사간 신규 채무보증의 전면 금지 및 조기해소, 30대 기업집단에 대한 매년 일련의 부당지원 행위 조사 실시, 한시적 계좌추적권 확보, 지주회사의 제한적 허용, 일정규모 이상의 내부거래를 이사회 의결사항으로 하고 공시 의무화를 추진하는 등 기업의 구조조정 촉진 및 계열사의 재무적 연결고리를 차단하기 위한 일련의 정책과제를 추진해 왔다. 공정한 시장경쟁을 유지하고 촉진하기 위한 일반적인 구조규제나 행태규제에 초점이 맞추어진 공정거래법 본연의 목적과 취지를 고려할 때, 기업구조조정 촉진이라는 산업정책적인 내용과 계열사별 독립경영의 확보를 위한 기업조직구조 및 일반적 경영행태에 대한 직접적인 규제는 공정거래법의 영역에서 크게 벗어나고 있으며 선진국들의 경쟁정책과 비교해 볼 때 그 질과 내용에 있어서 큰 차이를 보이고 있다. 기업집단의 경쟁력집중 억제에 위해서 공정거래법상 동원된 수단들이 실제로 소유집중, 시장집중, 일반집중 및 복합집중 측면에서 경제력집중을 어느 정도 억제해 왔는가에 대해서 많은 전문가들이 의문을 제기하고 있다. 그리고 이러한 법적 규제들이 기업집단의 효율성 제고에 긍정적 효과를 주어왔는가에 대해서도 명백한 증거를 찾기가 어렵다. 결론적으로 법적 규제들이 법의 내용으로는 살아 있으나 그 효과와 기능 면에서는 사문화되고 있는 실정이다. 기업집단의 과도한 다각화를 억제하고 경제적 효율성을 제고하기 위해서는 기업집단 스스로 소유구조, 지배구조, 경영조직구조, 사업구조 및 재무구조 측면에서 지속적인 구조개혁을 할 수 밖에 없는 시장규율을 조속히 확립하는 것이 더욱 효과적이다. 기업집단에 대한 시장규율이 제대로 작동되기 위해서는 진입 및 퇴출 장벽의 제거, 상품시장 및 생산요소 시장의 경쟁압력 제고, CEO시장

및 적대적 M&A시장 활성화, 자본시장의 육성 및 금융중개기관의 역할 증대 및 소액주주권 보호 등이 제대로 이루어져야 할 것이다. 본 글에서 부당지원행위 규제, 지주회사 설립요건 및 기업결합정책 등의 이슈에 대하여 경쟁당국이 원칙적으로 해야 할 일과 하지 말아야 할 일들을 검토하고 현 상황에서 고려할 수 있는 가능한 대안들을 제시해 보고자 한다.

## II. 쟁점 이슈들

### 1. 부당지원행위 규제

수직계열화를 통한 내부효율성 제고 등 거래비용을 최소화하기 위한 시장의 내부화는 내부거래의 순기능으로서 기업의 정상적인 경영활동이다. 그러나 때로는 계열사간 내부거래가 우월적 지위를 이용하여 가격이나 거래조건에서 비계열기업을 차별하는 불공정한 거래행위로써 경쟁을 제한할 수 있다. 내부거래는 순기능 및 역기능을 동시에 포함하고 있기 때문에 위법성 판단은 내부거래의 순기능 및 역기능의 상대적 비중을 고려하여 판단하여야 한다. 즉 내부거래의 위법성 판단은 합리의 원리(rule of reason)에 의거하여야 한다. 기업의 거래행태를 공정하고 자유로운 거래의 질서유지라는 차원이 아닌 경제력집중 억제 차원에서 다루는 것은 정상적인 내부거래를 위축시킬 수 있으므로 경제력집중 억제와 내부거래 문제는 서로 분리하여 다루어야 한다. 경쟁정책당국이 경쟁의 촉진 및 유지라는 시각에서 경쟁제한적인 부당내부거래를 규제한다면 자산 대비 계열기업 수가 많거나 내부지분율이 높은 기업집단을 선정하여 내부거래 실태조사를 하는 것은 바람직하지 않다. 오히려 수직계열화를 통해 이루어지는 내부거래의 비중을 고려하여 기업들이 영위하는 업종의 경쟁자 수, 시장점유율

분포, 시장진입 용이도, 유효경쟁의 정도, 과거 부당내부거래 규제실적 등 시장환경에 대한 전반적인 조사를 고려하여 표본집단을 선택하여 내부거래 실태조사를 하여야 한다.<sup>1)</sup>

기술조건과 수요조건 변화에 따른 산업구조 조정차원에서 이루어지는 사업부문의 퇴출과 진입시 내부거래가 수반된다. 경영자원의 계열사 간 이동이 이러한 동태적인 성격을 띠는 경우 정태적인 내부거래규제의 한계가 있다. 특히 상품·용역의 상당부분이 수출되는 업종에 대해서는 국제시장에서의 경쟁력 제고를 고려하여 내부거래규제를 탄력적으로 운용할 필요가 있다. 경쟁을 제한하는 사실에 관계없이 일정규모 이상의 지원행위를 당연위법으로(per se illegal) 상정하여, 내부거래행위 그 자체를 규제하는 것은 법적 적용의 일관성·객관성을 저해할 소지가 크다. 그러므로 자산, 자금, 인력부문의 내부거래가 시장에서 명백히 경쟁을 제한하는 경우에 한하여 부당한 내부거래로 규정해야 한다.

심사지침은 피지원회사 등이 속하는 일정한 거래분야에 있어서 경쟁관계에 있는 사업자가 배제될 우려가 있는 경우, 즉 예를 들어 피지원회사 등이 지원으로 받은 경제상 이익을 가지고 당해 상품 또는 용역의 가격을 경쟁사업자보다 상당기간 낮게 설정하여 경쟁사업자가 당해 시장에서 탈락할 우려가 있는 경우에는 부당한 지원행위로 규정하고 있다. 경제학자들은 국내 계열사 간 부당한 지원행위의 대표적인 예로 약탈적 가격책정행위(predatory pricing)를 흔히 거론한다. 그러나 본 심사지침의 운용시 약탈적 가격책정행위에 대한 정확한 개념규정과 법 적용시 다음과 같은 한계가 있음을 인식하여야 한다. 이 문제에 대한 다양한 경제학적 연구는 약탈적 가

격책정 행위가 효과적인 경쟁자 배제수단이 되지 못하며 진정한 약탈이 일어나는 경우는 드물다는 것을 보여주고 있다. 실질적으로 약탈가격 책정이 합리적인 경쟁자 배제전략이 되지 못한다. 왜냐하면 약탈자는 대개 대기업으로서 시장 점유율이 높기 때문에 약탈가격 판매에 따른 손실이 그 경쟁자들보다 크기 때문이다. 따라서 보다 합리적인 독점화 수단은 독점지대의 일부가 포함된 가격에 경쟁자의 자산을 인수하는 것이다. 이론적으로 기업집단의 경우 계열사간 횡적 보조는 한 계열회사의 축적된 두둑한 여유자금의 타계열회사로의 이전을 의미한다. 이때 횡적 보조를 수단으로 하여 경쟁자를 시장에서 퇴출시키거나 새로운 잠재적 경쟁자의 시장진입을 막는 약탈행위 등이 부당내부거래행위로 간주될 수 있다. 이러한 관계사간 자산·자금거래가 경쟁자를 배제하기 위한 약탈적 가격인하의 수단으로 사용될 때 이 과정에서 누적된 손실 혹은 이익의 상실분을 경쟁사업자의 배제 후 독점적 이윤으로써 보전할 수 있는가가 위법성 판단의 주요기준이 된다. 이러한 횡적보조를 매개로 일어나는 약탈적 가격인하가 장기적으로 경쟁을 제한하는가에 대한 여부는 상당히 어려운 경제적·법리적 해석을 요구한다. 미국의 저명한 법경제학자인 이스터부룩 판사는 기업의 전략적인 가격인하가 약탈적 가격인지 혹은 경쟁적인 가격인지 현실적으로 판단하기가 어렵기 때문에 약탈적 가격인하의 위법성판단이 법정에서 현실적으로 불가능하다고 말할 정도로 위법성 판단 기준의 설정은 논란의 여지가 많다. 때문에 관계사간 자산·자금거래의 결과가 가격인하로 이어지고 이것이 경쟁을 제한하는 약탈적 가격으로 판단되기 위해서는 공정위의 투명하고 명료한

1) 이인권(Oct. 1997), "부당한 지원행위의 심사지침에 대한 정책 제언," 공정경쟁, 한국공정거래협회.

심사기준 운용이 전제되어야 한다.

## 2. 지주회사 설립허용 요건

공정거래법상 지주회사 설립허용 요건은 매우 까다롭다. 주요 내용은 다음과 같다. 부채에 의한 과도한 자회사의 지배를 방지하기 위해 부채비율은 순자산 대비 100% 이하로 제한하되, 사업 부문 등 현물을 다른 회사에 출자하고 지주회사로 전환하는 경우에는 예외적으로 1년 동안 부채비율이 100%를 넘는 것을 허용한다. 그리고 소액자본에 의한 계열기업 확장 방지 및 소수주주 보호를 위해 지주회사는 자회사의 지분을 50% 이상 소유해야 하지만, 지주회사 설립허용 이전에 증시에 상장된 자회사의 경우에는 지분을 30% 이상만 소유해도 된다고 규정하고 있고, 자산을 다른 회사에 현물출자하고 지주회사로 전환하기 이전에 소유하고 있는 주식에 대해서는 50%에 미달하더라도 2년간 예외를 인정하고 있다. 이 밖에 30대 기업집단의 경우 상호채무보증을 완전히 해소한 계열사들에 대해서는 그룹 전체가 채무보증을 해소하지 못했더라도 지주회사를 설립할 수 있도록 허용키로 했다. 법률 내용을 살펴보면 제한적 지주회사 설립 허용이 기업의 구조조정을 촉진하고 유도하기 위한 것보다는 상대적으로 경제력집중의 폐해 방지에 더욱 무게가 실린 듯하다. 과도한 자회사 지배를 방지하기 위해 부채비율을 순자산 대비 100% 이하로 제한한 것은 금융기관의 책임경영이 확립되고 대출심사기능이 제대로 작동되기까지 한시적으로 제한하는 것이 합리적이다. 우리 기업의 평균 배당률은 실제금리에 크게 못미치는 현실이다. 배당만으로 유지되는 지주회사가 차입금이자를 갚을 수 없을 정도의 자기자본을 초과하는 무리한 부채조달은 지주회사 스스로 하지 않을 것이다. 지주회사는 자회사의 지분을 50% 이상 소유

해야 한다고 규정하고 있는데 이미 존재하는 계열사간 주식소유를 고려하여 50% 계산시 다른 자회사의 지분도 합산하는 것이 바람직하다. 50% 지분 계산시 타자회사의 소유지분을 합산하는 경우 자회사간 순환형 상호출자를 조장할 수 있고 이는 자회사의 장점인 자회사간 위험차단벽을 약화시킬 수 있다는 점은 인정이 된다. 그러나 실제로 계열사간 위험차단벽을 무력화시키는 것은 주로 상호채무보증에 기인한 것이지 계열사간 순환형 상호출자는 아니다. 이미 존재하는 계열사간 주식소유를 고려하여 50% 계산시 다른 자회사의 지분의 합산을 고려해주시 않을 경우, 이미 순환형 상호출자를 하고 있는 기존의 기업들이 지주회사로 전환할 인센티브가 어느 정도 있는지 의문이다.

지주회사는 중요한 경영기법의 수단이며 조직 구조 선택대안 중 하나이다. 그러므로 지주회사의 선택은 원칙적으로 기업경영자가 판단할 문제이다. 따라서 규제기관이 이러한 경영자의 권한을 침해하려면 지주회사의 설립허용에 따른 구체적이고 검증할 수 있는 폐해를 지적해야 한다. 만약 구체적이고 검증할 만한 폐해가 없다면 지주회사의 제한적인 설립허용에 대한 규제는 보다 완화되어야 한다. 정부는 지주회사제도 자체가 현재 기업이 당면한 구조조정 문제를 해결할 수 있는 유효한 대안의 하나라고 판단한다면, 실질적으로 기업의 구조조정이 촉진될 수 있도록 지주회사 설립허용 요건을 보다 현실화할 필요가 있다. 기업이 지주회사제도를 도입하여 현재 당면하고 있는 구조조정 문제를 보다 효율적으로 해결하려고 해도 엄격한 지주회사 설립허용 요건을 충족시키지 못해 지주회사를 활용할 수 없다면, 현행 지주회사의 제한적 설립허용에 관한 공정거래법 규정은 과거의 지주회사 설립 혹은 전환의 원칙적인 금지규정과 크게 다를 바

가 없다. 시장에서 의도된 입법목적이 실질적으로 실행되지 못하는 범규정은 사문화될 수밖에 없다. 기업은 끊임없이 변하는 새로운 환경에 능동적으로 대처할 수 있는 유연성을 갖추어야만 생존할 수 있다. 시장의 수요와 공급 조건이 수시로 변화하면서 새로운 산업이 성장하고 또 다른 산업은 쇠퇴하게 된다. 산업의 부침과 구조가 변하면 기업 혹은 기업집단은 새로운 기회 창출을 위해서 조직과 경영방식을 바꿔야 한다. 경영기법의 하나로서 지주회사는 조직설계의 다양한 대안들을 제공한다. 신속한 한계기업의 정리, 신규사업 진출, 효율적인 리스크 관리, 리스트럭처링의 활성화 등 기업집단 내부의 자원을 부가가치가 높게 창출되는 부문으로 자연스럽게 흘러가게 한다. 지주회사는 갈등조정 코스트가 큰 합병이나 자본참가를 통한 자회사 설립과 같은 기업결합방식에 비해 기업구조를 신속적으로 가져갈 수 있다. 또한 지주회사는 경영자가 일상적인 경영판단에서 벗어나 중·장기적 시각에서 경영전략을 수립하는 등 전략적 의사결정을 수행하는 전략기획 부문으로서 기능할 수 있다. 특히 빠른 속도로 성장할 것으로 예상되는 시스템통합 산업, 벤처산업, 전문업종간의 시너지 창출을 바탕으로 한 첨단사업의 진출과 같은 대규모 복합 프로젝트 참가 등의 핵심사업을 효과적으로 수행하기 위하여 전체 조정자로서의 기능도 발휘할 수 있다. 선진기업들은 지주회사를 통하여 글로벌하면서 로컬한 조직, 대규모이면서도 소규모 운영이 가능한 조직, 분권화와 동시에 중앙의 전략적 조정기능이 가능한 조직을 운영하는 방식으로 조직 내에 치열한 경쟁과 자율관리를 정착시키고 있다.<sup>3)</sup> 지주회사의 도입이 산하기업에 대한 지배만을 목적으로 하는 것이 아니라 경영

의 효율성을 제고하기 위한 것이고, 기업의 내·외부통제장치의 개선에 따른 민주적인 공개지주회사여야 한다는 시대적 요청을 감안할 때 지주회사 설립허용 요건은 대폭 완화되어야 한다.

### 3. 기업결합정책

IMF 경제위기 이후 공정거래위원회는 공정거래법상 종전의 기업결합 예외인정 기준인 산업합리화 또는 국제경쟁력 강화라는 포괄적 기준을 삭제하는 대신 기업결합시 효율성 증대효과가 경쟁제한으로 인한 폐해보다 큰 경우이거나, 기업결합 당사회사가 자본잠식 상태 등으로 회생이 불가능한 부실기업인 경우로 그 기준을 변경하였다(법 제7조제2항). 종전 예외인정기준인 산업합리화나 국제경쟁력 강화는 포괄적 개념으로서 기업결합 당사자가 이를 입증하기 어려워 원활한 기업구조조정을 촉진하는데 제약이 되고 있다는 지적이 있었기 때문이다. 이러한 법개정으로 경쟁제한적인 기업결합도 경쟁제한의 폐해보다 국민경제적 효율성이 더 크다는 판단하에 빅딜의 추진과정에서 일어나는 기업결합들을 예외로 인정하였고, 시장퇴출이 불가피한 부실기업의 인수나 적정규모의 확보로 효율향상 및 수출증대에 현저히 기여하는 기업결합 등에 대한 심사를 투명하고 신속하게 처리함으로써 기업의 구조조정 노력을 지원하고자 하였다. 그러나 빅딜의 수단으로 등장한 경쟁사업자간 사업교환 및 기업결합 혹은 컨소시엄에 의한 단일기업의 설립 등 관련시장에서 실질적으로 경쟁을 제한하고 소비자의 후생을 줄일 수 있는 기업 인수·합병에 대해 합리의 원리에 입각한 엄격한 심사 기능이 제대로 발휘되지 못하였다. 경쟁정책이 산업정책의 보조수단으로 전략하여 경쟁의 유

3) 이인권 (June, 1998), "지주회사 허용과 기업구조조정," 공정경쟁, 한국공정거래협회.

지, 촉진 및 경쟁과정의 보호라는 경쟁정책 본연의 기능이 크게 흔들리면서 기업결합심사 관련 경쟁정책의 부재 현상이 두드러졌다. 특히 공정거래당국에서 공정거래법을 동원하여 경제력집중의 중요한 지표의 하나인 시장집중을 심화시킬 수 있는 합병 및 사업교환을 압박하는 본말전도현상도 발생하였다. 기업결합에 대한 이러한 비정상적인 법 집행은 정부주도의 성장과정을 거치면서 진입장벽, 산업보호, 수출증대, 구조조정 및 산업합리화 등의 이유로 기업의 대형화, 합병 및 인수가 정당화되어온 데 기인한다. 빅딜 추진과정에서 거대합병이나 사업교환에 따른 독과점 문제가 도외시되는 현상도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

기업간 수평결합으로 인한 공동효과와 학습효과는 경영자원의 최적배분과 투자자본의 생산성 제고 등으로 경영의 효율성을 증대시키며, 그 결과로 상품 및 용역의 질 향상과 원가절감으로 인한 가격인하 효과는 기업의 이윤뿐만 아니라 소비자후생을 증대시킬 수 있다. 반면에 기업결합을 한 기업의 시장지배력 강화와 경쟁기업 수의 감소로 인한 실질적인 경쟁제한 가능성은 재화나 용역의 가격 혹은 품질면에서 소비자뿐만 아니라 사회 전체의 후생에 부정적인 결과를 초래할 수 있다. 기업결합에 내재되어 미래에 발생하게 될 사회적 후생과 관련된 경제적 명암의 경중을 기업결합 시점에서 판단하는 것은 고도의 경제력 분석을 요구한다. 동일업종에서 경쟁하는 기업간 수평결합은 그 성격에 따라 시장구조와 시장성교에 결정적인 영향을 끼친다. 그렇기 때문에 공정거래위원회의 기업결합심사 기능은 시장의 경쟁과정을 보호하고 유지하는 경쟁당국의 중요한 역할의 하나임에 틀림없다. 공정거래위원회의 기업결합심사 기능이 중요함에도 불구하고 지금까지 이 분야에 대한 공정거래위원회의

역할은 사실상 매우 미흡하였다. 공정거래위원회의 기업결합심사 역할이 미흡한 근본적인 이유는 기업의 국제경쟁력 강화 혹은 산업합리화라는 명분을 내세워 기업결합을 승인하는 관료들의 산업정책 논리가 시장경쟁을 유지하고 촉진하는 경쟁정책의 논리를 압도해온 데 기인한다. 더불어 공정거래위원회 내부에 고도의 기업결합심사 분석을 체계적으로 수행할 수 있는 전문가의 부재를 그 이유로 들 수 있다. 빅딜의 결과로 이어진 관련시장에서 경쟁을 제한하는 일련의 기업 인수·합병에 대한 공정거래위원회의 승인도 구조조정정책의 대경쟁정책 우위와 공정위 내부의 전문가 부재와 무관하지 않다.

향후 제2단계 기업구조조정을 추진하는 과정에서 한계부실기업의 퇴출이 일어날 것이다. 이러한 한계기업 퇴출의 한 경로로 기업결합의 건수도 크게 증가하리라 예상된다. 이 경우 회생불가기업원칙(failing firm doctrine)이 정확히 준수되어야 한다. 과거에는 회생불가기업원칙이 제대로 적용되지 못했다. 그 한 예가 현대자동차의 기아자동차 인수다. 공정거래법 제7조제2항제2호의 규정대로 기아자동차는 회사의 재무구조가 극히 악화되어 지급불능의 상태에 처해 있거나 가까운 시일 내에 지급불능의 상태에 이를 것으로 예상되는 회사로서 회생이 불가능한 회사에 해당한다. 기업결합이 없을 경우 기아의 생산시설은 관련시장에서 퇴출될 것으로 판단되며, 기아는 법정관리상태에서 자생적으로 회생하기 곤란하다고 판단되어 기업결합 이외에는 기아의 회생을 위한 다른 방법이 있다고 보기 어렵다는 공정위의 판단에는 동의한다. 그러나 원칙적으로 법 적용시 회생불가기업원칙이 올바르게 적용된다면 당해 기업결합보다 경쟁제한성이 적은 다른 기업결합이 이루어지기 어려운 상황이었는가를 먼저 고려해야 한다. 기아자동차가 지급불능

의 부실기업이고, 자체의 구조조정을 통해 경영 정상화가 어렵고, 인수합병이 이루어지지 않는 경우 해당 부실기업의 자산이 관련시장에서 퇴출될 수 있다는 판단은 옳다고 본다. 그러나 시장 구조를 보다 경쟁적으로 유지할 수 있는 현대사 동차 이외에 다른 대안을 충분히 검토했는지에 대해서는 명확하지 않다. 본 사안에 합리의 원리를 적용해 보면 효율성 논거에 비해 시장의 독과점화에 따른 경쟁제한의 폐해를 과소 평가한 측면이 있다.<sup>4)</sup> 경쟁당국은 기업결합 당사회사의 효율성 논거를 중시하는 만큼 기업결합으로 인한 독과점구조의 심화로 관련시장에서 발생할 수 있는 경쟁제한의 폐해도 기업결합 심사시에 똑같은 비중을 두고 고려해야 한다. 기업결합에 내재되어 미래에 발생하게 될 사회적 후생과 관련된 경제적 명암의 경중을 기업결합 시점에서 판단할 경우 원칙적으로 산업정책적 고려는 배제되어야 한다. 경쟁정책이 산업정책의 하위개념으로 인식되어 산업정책의 보조수단으로 전락할 때 시장의 경쟁과정을 보호, 유지, 촉진하는 경쟁정책의 본래의 취지는 크게 훼손될 뿐만 아니라 향후 기업결합과 관련한 경쟁정책의 실행편의는 더욱 증대될 것이다.

### III. 맺음말

1986년도 공정거래법 개정으로 도입된 대규모기업집단 지정제도를 포함한 경제력집중 억제 관련 규제들은 꾸준히 강화되었다. 이러한 규제들은 공정거래법의 입법체계와 공정거래위원회의 본연의 역할을 왜곡시켜 왔다. 개략적 통계를 살펴보면 이러한 법적 규제들이 시장집중, 일

반집중, 복합집중 등 경제력집중 억제 효과에 대한 근본적인 의문이 제기된다. 혹자는 이러한 규제가 없었다라면 경제력집중은 더욱 심화되었을 것이라는 주장을 하고 있으나, 법적 규제의 정당성을 주장하기에는 공색한 논리다. 원칙적으로 경제력집중 억제 및 지배구조 개선 등은 시장의 부규율기능의 강화에 맡기고 공정거래법의 입법체계와 경쟁당국의 역할을 정상화하여야 한다. 내부거래는 순기능 및 역기능을 동시에 포함하고 있기 때문에 위법성 판단은 내부거래의 순기능 및 역기능의 상대적 비중을 고려하여 판단하여야 한다. 즉 내부거래의 위법성 판단은 합리의 원리(rule of reason)에 의거해야 한다. 기업의 거래행태를 공정하고 자유로운 거래의 질서유지라는 차원이 아닌 경제력집중 억제 차원에서 다루는 것은 정상적인 내부거래를 위축시킬 수 있으므로 경제력집중 억제와 내부거래 문제를 원칙적으로 분리해야 한다. 정부는 지주회사제도 자체가 현재 기업이 당면하고 있는 구조조정 문제를 해결할 수 있는 유효한 대안의 하나라고 판단한다면, 실질적으로 기업의 구조조정이 촉진될 수 있도록 지주회사 설립허용 요건을 대폭 완화할 필요가 있다. 더불어 기업결합에 내재되어 미래에 발생하게 될 사회적 후생과 관련된 경제적 명암의 경중을 기업결합 시점에서 판단할 경우 원칙적으로 산업정책적 고려는 배제되어야 한다. 앞으로도 2단계 기업구조조정 과정에서 부실기업의 퇴출경로로서 다수의 기업결합이 일어날 것이다. 경쟁당국은 당해 기업결합의 효율성 논거와 경쟁제한의 폐해 정도를 공정하게 비교衡量하여 일관성 있는 기업결합심사를 해야 한다. **공정**

4) 이인권(2000), 「산업정책의 한계와 경쟁정책의 역할」, 한국경제연구원.