

# 기업결합정책에 대한 小考

이 인 권

한국경제연구원 연구위원

## 1. 기업구조조정과 기업결합정책

IMF 경제위기 이후 공정거래위원회는 계열회사간 신규채무보증의 전면 금지 및 조기 해소, 부당지원행위 조사, 한시적 계좌추적권 확보, 지주회사의 제한적 허용 등 기업의 구조조정을 촉진하기 위한 일련의 정책과제를 추진해왔다. 공정한 시장경쟁을 유지하고 촉진하기 위한 일반적인 구조규제나 행태규제에 초점이 맞추어진 공정거래법 본연의 목적과 취지를 고려할 때, 기업구조조정 촉진이라는 산업정책은 공정거래법의 영역에서 크게 벗어나고 있으며 선진국들의 일반적인 경쟁정책과 비교해 볼 때 그 질과 내용에 있어서 큰 차이를 보이고 있다. 특히 공정거래법상 증진의 기업결합 예외인정 기준인 산업합리화 또는 국제경쟁력 강화라는 포괄적 기준을 삭제하는 대신 기업결합시 효율성 증대 효과가 경쟁제한으로 인한 피해보다 큰 경우가거나, 기업결합 당사회사가 자본잠식 상태 등으로 회생이 불가능한 부실기업인 경우로 그 기준을 변경하였다(법 제7조제2항). 증진 예외인정기준인 산업 합리화나 국제경쟁력 강화는 포괄적 개념으로서 기업결합 당사자가 이를 입증하기 어려워 원활한 기업구조조정을 촉진하는데 제약이 되고 있다는 지적이 있었기 때문이다. 이러한 법 개정으로 경쟁제한적인 기업결합도 경쟁제한의 피해보다 국민경제적 효율성이 더 크다는 판단하에 빅딜의 추진과정에서 일어나는 기업결합들을 예외로 인정하였고, 시장퇴출이 불가피한 부실기업의 인수나 적정 규모의 확보로 효율향상 및 수출증대에 현저히 기여하는 기업결합 등에 대한 심사를 투명하고 신속하게 처리함으로써 기업의 구조조정 노력을 지원하고자 하였다. 그러나 문제는 빅딜추진 과정에서 드러난 경쟁정책의 부재현상이다. 빅딜의 수단으로 등장한 경쟁사업자간 사업교환 및 기업결합 혹은 콘소시엄에 의한 단일기업의 설립 등 관련시장에서 실질적으로 경쟁을 제한하고 소비자의 후생을 줄일 수 있는 기업인수합병에 대해 합리의 원리에 입각한 엄격한 심사기능이 제대로 발휘되지 못하였다는 점이다.

경쟁정책이 산업정책의 보조수단으로 전락하여 경쟁의 유지, 촉진 및 경쟁과정의 보호라는 경쟁정책 본연의 기능이 크게 흔들리면서 기업결합심사 관련 경쟁정책의 부재 현

상이 두드러졌다. 기업결합에 대한 이러한 비정상적인 법 집행은 정부주도의 성장과정을 거치면서 진입장벽, 산업보호, 수출증대, 구조조정 및 산업 합리화 등의 이유로 기업의 대형화, 합병 및 인수가 정당화 되어온 데 기인한다. 빅딜 추진과정에서 거대합병이나 사업교환에 따른 독과점 문제가 도의시되는 현상도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

## 2. 기업결합규제 실적

기업결합이라 함은 기업간의 자본, 인적자원, 조직의 경제적 통합을 통하여 기업활동을 단일한 관리체제하에 두고 개별기업의 경제적인 독립성을 소멸하는 기업간 결합의 과정과 형태로서 기업의 성장이나 지배를 위한 대표적 수단이 된다. 공정거래법상 기업결합을 금지하고 있는 대상은 크게 두가지 경우로 구분된다. 한가지는 일정한 규모 이상의 회사가 행하는 기업결합은 '일정한 거래분야에 있어서 경쟁을 실질적으로 제한' 하는 경우에 금지되며, 다른 한가지 경우는 회사규모나 형태에 상관없이 '강요 또는 기타 불공정한 방법'에 의한 기업결합이다(공정거래법 제7조). 그러나 '일정한 거래분야에 있어서 경쟁을 실질적으로 제한' 하는 기업결합에 대한 집행실적은 상당히 미흡하여 사실상 사문화되어 왔다고 말할 수 있다. 이는 경쟁제한을 이유로 매년 50~100건의 인수합병에 제동을 거는 미국의 경우와 큰 대조를 이룬다. 1981년 공정거래법이 제정된 이후 1998년까지 실행된 총 4,246건의 기업결합 가운데 공정거래위원회가 공식적으로 이의를 제기하여 시정조치한 사례는 6건에 불과하다. 이 중에서 3건은 1998년도에 시정명령을 받았다. Proctor & Gamble의 쌍용제지(주) 주식취득건에 대하여는 해당 기업결합으로 종이생리대 시장의 경쟁을 제한한다고 판단하여 종이생리대 부문의 기계설비 일체와 산업재산권을 제3자에게 매각하도록 명령하였다. 한솔제지, Abitibi Consolidated(캐나다), Norskeskog Industrier(노르웨이) 등 3개사가 합작투자를 통하여 한솔제지(주)와 신호제지(주)의 신문용지 사업을 인수하는 건에 대해서는 부분적으로 경쟁제한의 가능성을 들어 신문용지의 수입관세가 폐지되는 2003년까지 국내시장 점유율을 50% 미만으로 유지하도록 명령하였다. 또한 The Gillette Company의 로케트코리아(주) 주식취득건에 대해서는 일부 건전지 시장의 경쟁을 제한할 가능성이 있으므로 향후 5년간 로케트사의 건전지 제품의 가격이 일정 수준을 초과하지 않도록 하였다. 시정실적의 대부분을 차지하는 511건의 경고조치도 주로 신고기간 위반에 관한 것으로 경고 후 모두 원안 접수되었다.

〈표 1〉 한국의 기업결합심사 위반

연 도	1981~89	1990~93	1994	1995	1996	1997	1998	누계
시정조치	2	-	-	-	1	-	3	6
예외인정	-	2	1	-	-	1	1	5
경 고	291	77	13	23	35	46	26	511

자료 : 공정거래위원회, 「공정거래백서」, 1999년판.

경쟁제한적인 기업결합에 대한 예외 인정 건수도 1998년까지 5건에 불과하다. 포항제철(주)의 정우석탄화학(주) 인수와 삼미특수강(주)의 영업양수(봉강·선재·강관부문), 한화기계(주)의 삼미정공 인수, 럭키소재(주)의 동부전자통신(주) 인수 및 1998년의 두산전자(주)의 코오롱전자(주) 인수건 등에서 효율성 논거와 산업정책 차원에서 예외로 인정한 바 있다. 시정조치 사례나 예외인정 건수가 적은 것은 부분적으로 사전상담제도나 임의신고제도를 통하여 경쟁제한의 소지가 큰 경우는 자발적으로 계획을 변경하거나 포기하는 사례가 많은데 기인한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이것이 기업결합규제 실적의 미미함을 설명하기에는 충분하지 못하다. 규제실적의 미흡은 우리 나라 공정거래법이 기본적으로 독과점에 대한 원인규제 혹은 구조규제 방식보다는 우월적 지위 남용과 같은 불공정거래행위를 문제삼는 피해규제방식인 점에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 또한 과거 공급자 위주의 성장전략하에서 기업의 규모를 키우기 위해 제한된 자원을 집중시키는 기업결합에 대한 관대한 정책적 배려, 부실기업정리정책 및 산업합리화정책 차원에서 이루어진 기업합병·매수의 영향 등 외생적인 환경과 신고된 기업결합이 일정한 거래분야에서 경쟁을 제한하는가에 대하여 구체적인 경제적 분석을 할만한 전문가 집단이 공정거래위원회 내부에서 형성되지 못한데서도 기인한다. 이러한 전문가 집단의 부재는 사안별 기업결합의 공동효과(synergy effect)와 학습효과(learning by doing effect)로 나타나는 경제적 효율성 증대와 시장지배력 강화로 나타나는 독과점 폐해의 이중성(duality)을 경제적 원리에 기초하여 엄격한 분석을 할 여지를 남겨두지 않았다.

특히 1999년 들어와 공정거래위원회는 기업구조조정을 추진한다는 명분하에 기업결합 관련 법조문을 개정하여 명백하게 경쟁제한적인 일련의 대형 기업결합을 효율성 증대효과가 경쟁제한의 폐해보다 크다며 예외적으로 대거 승인하였다. 심지어 공정거래당국에서 공정거래법을 동원하여 시장집중을 심화시킬 수 있는 합병 및 사업교환을 압박하는 본말전도 현상도 발생하고 있다.

이에 비하여 미국의 결합규제 집행은 엄격하다. 1997년에 3,438건의 기업결합 가운데 연방거래위원회는 45건, 법무성 독점금지국은 77건의 기업결합에 대해 사실상 수사에 착수했고 이들 사건에 대해서는 정밀자료를 추가로 요구하였다.<sup>1)</sup> 기업결합에 대한 사안별 법리적 해석외에 해당 시장의 구조, 시장 전략, 시장성과와 관련된 종합적 분석이 이루어질 수 있도록 미국의 연방거래위원회와 법무부 독점금지국은 경제분석 전문가 집단을 보유하고 있다. 미국의 경쟁당국은 과거 독점적 지위를 누리기 위한 기업결합으로 형성된 Standard Oil과 American Tobacco사가 셔먼(Sherman)법 제1조와 제2조의 위반으로 기업분할된 사례도 있고, 이미 관련시장에서 독점적 지위를 누리고 있던 AT&T사를 강제분할한 바 있으며, 최근에는 소프트웨어 시장에서 강력한 시장지배력을 행사하고 있는 Micorsoft사의 강제 기업분할(운영체제, 소프트웨어, 인터넷사업 등으로)을 검토하고 있

1) 이재우, 『기업결합과 공정거래정책』, 1999, p. 133 인용.

다. 경쟁정책당국의 기업결합정책은 기업의 효율성과 소비자후생에 직접적인 영향을 끼치므로 타 경쟁정책에 비해서 그 중요성이 클 수밖에 없다. 미국의 연방거래위원회의 총 예산의 약 2/3 정도가 기업결합정책과 관련되어 집행되고 있는 실정이다. 이러한 통계치들은 미국과 비교해 볼 때 한국의 기업결합규제에 대한 관심이나 집행 실적이 매우 미흡함을 시사하고 있다.

### 3. 기업결합심사 검토

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 소비자 뿐만 아니라 사회 전체 후생에 부정적인 결과를 초래할 수 있다. 기업결합에 내재되어 미래에 발생하게 될 사회적 후생과 관련된 경제적 명암의 경중을 기업결합 시점에서 판단하는 것은 고도의 경제적 분석을 요구한다.

Williamson(1968)은 수평결합으로 인한 원가절감 효과와 시장지배력 증대로 인한 가격 상승 및 생산량 감소 효과간에 상쇄(tradeoff)관계가 있음을 단순상쇄모형(naive tradeoff model)을 통해 예시하고 있다.<sup>2)</sup>

단순상쇄효과 모형으로부터 기업결합으로 인한 효율성 제고가 미미하지 않은 경우 순배분효과가 부(-)로 나타나려면 상당한 정도의 시장지배력 증대와 상대적으로 큰 가격상승이 있어야 한다는 추론을 이끌어 낼 수 있다. 즉 기업결합으로 인한 효율성 증대 효과가 어느 정도 존재한다면 이를 상쇄하는데 시장지배력 제고로 인한 상당한 정도의 가격상승이 있어야 하기 때문에 독점금지당국이 기업결합 규제에 대하여 좀 더 유연한 입장을 보여야 한다는 것이다. 이러한 Williamson의 효율성 논거 중시의 논지는 미국의 기업결합물결 제3기(1945~1968년)에 해당하는 기간에 Celler-Kefauver(1950년)법이 제정되어 상대적으로 소규모인 시장점유율을 포함하는 수평적·수직적 기업결합도 불법으로 간주하는 등 엄격한 기업결합규제를 시행해 온 것에 대한 비판으로 해석된다. 그러나 기업결합 당사자들의 효율성 항변(efficiency defense)이 경쟁당국의 기업결합규제에 대한 방어 수단으로 인정되기 위해서는 그 논거는 엄격히 검증되어야 한다.

이와 관련하여 Lawrence White(1987)는 “효율성 논거는 쉽게 제시될 수 있으나 그 실현은 어렵다. 모든 기업결합 제안은 이론적인 비용절감을 주장하고, 시너지 효과를 과

2) Oliver E. Williamson, "Economocs as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs," American Economic Review, vol. 58, 1968, pp. 18-36.

대선전하는 경향이 있다.”고 기술하고 있다.

Franklin Fisher(1987)도 “기업결합에 의한 효율성 논거의 저증부담을 기업결합 당사 회사에 엄격하게 부과하여야 한다. 왜냐하면 효율성 논거의 주장은 쉽게 펼 수 있고, 또한 쉽게 받아들여지는 경향이 있기 때문이다.”는 의견을 제시하며 White의 견해에 동조하고 있다.

빅딜업종 중 공정위가 공식적인 심사과정을 거쳐서 기업결합을 승인한 업종은 자동차, 반도체, 정유, 철도차량 및 우주항공 등 5개 업종이다. 그리고 석유화학, 발전설비·선박엔진 업종의 기업결합도 구조조정 차원에서 모두 기업결합을 승인할 것으로 예상된다. 기 승인된 기업결합 중 반도체와 정유업종의 경우는 경쟁제한적인 효과가 상대적으로 작다. 문제는 자동차, 철도차량, 우주항공 업종의 기업결합건이다. 현대자동차(주)에 대한 기아자동차(주) 인수합병, 철도업종 3개 기업인 한진중공업(주), 대우중공업(주)와 현대정공(주)의 단일 기업으로의 결합에 대한 공정거래위원회의 승인은 경쟁정책 시각에서 보면 향후 여러 가지 논란이 제기될 수 있다.

반도체의 경우 현대전자산업(주)의 LG반도체 인수로 인한 시장점유율의 합계가 98년도 국내 매출액 기준으로 20%에 머물고 있고, 반도체 업종의 매출액 중 90% 이상이 수출부문의 외국업체들의 국내시장 접근이 용이하기 때문에 기업결합으로 인한 시장지배력 제고와 가격인상을 주도하기 어렵다. 또한 관심의 대상이 된 반도체 빅딜의 해외 독점금지법의 역외적용 대상 가능성에 대한 논의도 일단락되었다. 반도체 빅딜과 관련하여 EU 집행위원회의 경쟁당국으로부터 자국의 독점금지법을 역외적용할 뜻이 없다는 최종입장이 공정거래위원회에 전달된 바 있고, 미국의 연방거래위원회도 한국의 반도체 빅딜에 대한 외국의 독점금지법 역외적용 가능성이 없음을 공식적으로 밝힌 바 있다. 정유업종의 경우 한화에너지(주) 인수로 인한 현대정유(주)의 시장점유율이 '98년 기준으로 20.9%에 머물고 있으며, SK(36.6%), LG칼텍스정유(주)(24.5%), 쌍용정유(주)(18.1%) 등 유효 경쟁자들의 존재로 경쟁적 과점시장구조를 유지하고 있어 현대정유(주) 독자적으로 가격인상을 실행하기가 용이하지 않다. 이들 두 시장의 경우는 경쟁제한적인 효과가 약하기 때문에 해당 기업결합 회사가 설득력 있는 효율성 논거를 제시할 부담이 상대적으로 적다.

자동차시장의 경우 기업결합 당사회사의 시장점유율의 합계가 1998년 판매수량 기준으로 승용차시장은 66.3%, 버스시장은 78.8%, 트럭시장은 94.9%에 해당하여 시장점유율의 합계가 시장지배적 사업자의 추정요건에 해당하며, 당해 거래분야에서 제1위이고 시장점유율이 제2위인 회사와의 격차가 승용차시장은 32.7%, 버스시장은 56.6%, 트럭시장은 90.8%로 당사회사 시장점유율 합계의 100분의 25 이상이어서 법 제7조제4항제1호에 해당되므로 위 기업결합은 경쟁을 실질적으로 제한하는 것으로 추정된다. 법 제7조제2항제2호의 규정대로 기아자동차(주)는 회사의 재무구조가 극히 악화되어 지급불능의 상태에 처해 있거나 가까운 시일 내에 지급불능의 상태에 이를 것으로 예상되는 회사로서 회

생이 불가한 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 회생불가기업원칙(failing firm doctrine)이 올바르게 적용되려면 당해 기업결합보다 경쟁제한성이 적은 다른 기업결합이 이루어지기 어려운 상황이었는가를 먼저 고려해야 한다. 실제로 Ford 등 외국업체, 현대 이외의 국내 자동차회사와 자동차업종을 영위하지 않고 있던 그룹이 인수여사가 있었기 때문이다. 자동차시장이 2사 체제로 개편되어 복점시장구조로 고착되는 것보다는 시간이 다소 더 걸리더라도 3사 혹은 4사의 경쟁구조를 유지시킬 수 있는 대안을 찾을 필요가 있었다. 특히 수입차의 시장점유율은 1995년 0.8%, 1996년 1.5%, 1997년 1.3%이었으며 외환위기 이후 수입차에 대한 수요가 대폭 감소하여 1998년에는 0.3%로 하락하였고 외국인이 우리 나라 자동차시장에 투자하여 직접 경영하고 있는 업체도 현재까지는 없어 해외경쟁의 도입수준은 매우 미흡하다. 현행 관세율은 8~10%로서 단기적으로 관세율을 인하할 계획이 없으므로, 국내시장에서 수입차의 가격경쟁력은 현행 수준을 유지할 것으로 전망된다. 1999년 6월말 승용차에 대한 수입선 다변화제도 폐지로 일본 승용차의 국내진출이 가능해질 것이나 외국산 자동차들이 국내시장에서 유효경쟁자로서의 역할을 제대로 수행하기 위해서는 국내시장의 점유율이 적어도 20% 이상은 되어야 한다. 그러나 이는 상당히 오랜 시간이 걸릴 것이다. 일본의 예를 보더라도 자동차시장 개방 이후 수십년이 지났지만 외국산자동차의 국내시장의 점유율이 10%에도 못 미치고 있는 실정이다. 또한 자동차산업은 설비투자비용이 큰 장치산업으로 신규진입이 용이하지 않아 시장경합성(market contestability)이 낮은 상황이다. 특히 트럭시장의 경우 당사 회사의 시장점유율이 94.9%(최대적재량 1톤 이상 5톤 이하 트럭은 99.7%)에 달하고 있고, 수출비중도 24.5%로 그다지 높지 않아 당해 기업결합으로 인한 경쟁제한의 폐해가 승용차, 버스시장에 비해 더 크다. 이러한 경쟁제한의 폐해는 버스와 트럭시장에서 바로 나타났다. 현대자동차(주)가 기아자동차(주)를 인수한 뒤 양사가 트럭과 버스 가격을 3~11%씩 인상했다. 현대자동차는 1999년 1월 2.5t 트럭인 마이티 등 2개 차종과 25인승 버스인 카운티 가격을 3.0~4.4% 인상했다. 또한 기아자동차도 같은 시기에 1t 트럭인 세레스 등 4개 차종과 25인승 버스인 콤비 가격을 3.1~11.3% 올린 것으로 나타났다. 1999년 9월 공정위는 양사가 다른 회사와 경쟁중인 승용차부문 가격은 올리지 않고 다른 회사와 경쟁하지 않는 트럭·버스 부문을 중심으로 가격을 인상하였고, 특히 해외시장에서는 값을 안 올린채 준독점력을 행사하는 국내시장에서만 가격을 올리는 등 시장지배력을 남용했다는 이유로 11억 4,000만원의 과징금을 부과한 바 있다.

기업결합 당사회사의 효율성항변(efficiency defense)의 주 내용은 플랫폼 통합, 부품공용화, 부품공급업체의 대형화 등이 이루어질 경우 생산비용을 절감할 수 있고, 기업결합을 통한 기술의 상호보완 및 공동활용에 의한 생산성증대, 물류비용 및 간접비용의 절감

등의 효과이다. GM과 Ford 등 선진업체들도 플랫폼통합, 부품공용화를 통해 가격경쟁력을 유지하려는 전략을 일반적으로 추진하고 있다. 플랫폼 통합, 부품공용화, 부품공급업체의 대형화를 추진하면서 현재와 같이 오히려 시장지배력을 남용하여 가격을 인상한다면 공정위의 기업결합 승인 취지와도 거리가 있다. 자동차시장의 경우 시장지배력이 크게 강화되어 승용차, 버스, 특히 트럭의 수요탄력도는 더욱 비탄력적으로 변했으리라 예측된다. 수요가 더욱 비탄력적으로 변한다면 사중손실(死繩損失)은 더욱 증가될 것이다. 시장에서 관찰된대로 가격상승이 이루어져 소비자들의 구입물량이 크게 줄어들면 소비자후생은 감소한다. 따라서 기업결합 당사자 기업은 이윤이 증대하나 그 규모가 사회후생 손실 규모보다 작을 가능성이 크다. 시장지배력의 증대로 시장성과가 약화되고 사중손실이 크게 증가될 경우에는 기업결합이 승인되기 위해서는 상대적으로 큰 비용절감과 이로 인한 기업결합 당사회사의 이윤이 크게 증가되어야 하기 때문에 효율성 논거는 보다 엄격히 검증되어야 한다.<sup>3)</sup>

본 기업결합 승인을 통해 파생된 또 한가지의 문제점은 규제개혁의 추진의 주요 부처로서 자임하고 있는 공정거래위원회가 규제기관의 역할을 수행하게 되었다는 것이다. 기업결합을 승인하는 조건으로 1999. 4. 1부터 2002. 3. 31까지 현대자동차(주), 기아자동차(주)와 아시아자동차공업(주)가 생산·판매하는 적재량 1톤 이상 5톤 이하의 화물운송용 차량의 국내가격 인상율을 피싱인 등이 외국에 수출하는 동일규격 차량의 외화표시 가격인상율을 이하로 유지토록 하였다. 자동차시장이 유효경쟁이나 시장경합성이 유지되도록 기업결합정책을 실행하였다면 굳이 공정위가 사후적으로 가격규제를 할 필요가 없을 것이다.

공정위는 1999년 7월, 한진중공업(주), 대우중공업(주)과 현대정공(주) 등 3개사의 철도차량사업부문 통합에 대해 기업결합을 심사한 결과 통합에 따른 경제효율성 증대 효과가 경쟁제한의 폐해보다 크다는 판단하에서 당해 기업결합을 승인하였다. 3개사 철도차량 부문은 재무구조가 크게 악화되어 독립회사일 경우 지급불능상태에 이를 것으로 판단되는 반면 통합 이후에는 과잉설비의 해소, 인건비 절감, 고속철도 및 R&D 중복투자 방지, 수출 증대 등의 효율성 증대효과를 기대할 수 있어 경쟁제한적 기업결합의 예외인정이 될 수 있다는 것이다. 공정위는 3개사의 철도차량부문이 통합될 경우 관련시장에서 공급독점이 발생하지만 국내 총수요의 대부분을 차지하는 조달청이 있어 쌍방독점이 되기 때문에 공급자가 시장지배력을 행사하는 데 한계가 있다고 밝혔다. 공정위는 1999년 10월에 유사한 논리에 근거하여 삼성항공산업(주)와 대우중공업(주) 및 현대우주항공(주) 등 3사간 통합법인인 한국우주항공산업(가칭)의 설립을 승인했다. 공정위는 한국우주항공산업이 시장점유율의 51.72%를 차지하게 되지만 정부가 수요를 독점하고 있어 경

3) 기업결합 이후 공동효과와 학습효과에 힘입어 절약되는 비용의 규모와 소비자후생의 감소분과 사중손실의 크기를 실증분석을 통해 비교형량을 해야 최종적인 판단을 내릴 수 있다는 점에서 본 논의의 한계가 있음을 밝혀둔다.

쟁제한성이 없는 것으로 판단했다. 그러나 쌍방독점이라 공급자의 시장지배력 행사는 그 한계가 있다는 공정위의 예상과는 달리 현대·대우·한진간의 빅딜의 산물로 태어난 한국철도차량은 최근 인천신공항 진입철도에 공급하는 철도차량 값을 종전의 1량당 7억원 보다 26배나 올린 18억원을 요구한 것으로 확인됐다. 건설교통부 관계자는 국내 경쟁사의 부재로 가격을 낮추기가 어려워져 신공항 철도사업 예산의 대폭 증액이 불가피한 상황을 지적하고 있다.<sup>4)</sup> 일방 공급독점인 경우보다 쌍방독점의 경우 상호 협상력(bargaining power)에 따라 시장지배력의 행사에는 분명 한계가 있다. 그러나 국내 공급업자의 해외 구매선의 존재, 국제경쟁력, 수요자인 정부의 협상력, 해외공급선의 확보 용이성 등 시장지배력 행사에 영향을 끼칠 요인은 다양하다. 이러한 구체적인 시장분석이 되지 않은 상황에서 쌍방독점이라 공급자의 시장지배력 행사에 한계가 있다는 단순 논리는 재고되어야 한다.

#### 4. 결론

동일업종에서 경쟁하는 기업간 수평결합은 그 성격에 따라 시장구조와 시장성과에 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 역할 미흡의 근본적인 이유는 기업의 국제경쟁력 강화 혹은 산업 합리화라는 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 전문가 부재를 그 이유로 들 수 있다. 빅딜의 결과로 이어진 관련시장에서 경쟁을 제한하는 일련의 기업인수합병에 대한 공정거래위원회의 승인도 구조조정정책의 대경쟁정책 우위와 공정위 내부의 전문가 부재와 무관하지 않다.

자동차산업 관련 기업결합심사 보고서에 대한 검토에서 지적하였듯이 부실기업의 회생불가원칙 적용이 미흡하였다. 기아자동차(주)가 지급불능의 부실기업이고, 자체의 구조조정을 통해 경영정상화가 어렵고, 인수합병이 이루어지지 않는 경우 해당 부실기업의 자산이 관련시장에서 퇴출될 수 있다는 판단은 옳다고 본다. 그러나 시장구조를 보다 경쟁적으로 유지할 수 있는 현대자동차(주) 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.

어느 업종이든 경기침체로 시장의 공급과잉이 존재하여 당해 업종의 경쟁기업들이 재

4) 한겨레신문 1999년 12월 17일 경제면 참조.



무적으로 부실해질 수 있다. 이런 경우 산업구조조정 차원에서 인위적인 기업결합을 유도해 시장구조를 독과점화 시키기보다는 산업별로 일시적으로 경쟁업체간 물량이나 가격조정 등 불황카르텔을 인정해 장기적으로 시장구조를 경쟁적으로 유지하는 것이 더 합리적인 대안일 수 있다. 빅딜 종결에 따른 새로운 산업재편 후 독과점화가 심화된 산업에서 경쟁가능시장 내지 유효경쟁이 이루어질 수 있는 방안, 즉 시장에서 경쟁의 긴장을 유지시킬 수 있는 경쟁정책의 현실적 방안을 모색해야 한다. 무엇보다도 빅딜은 정부의 시장에 대한 원샷(one shot) 개입이며 빅딜 이후 모든 산업구조조정은 원칙적으로 시장규율에 맡길 것임을 천명할 필요가 있다. 기존기업의 독과점 이윤 향유시 시장경합성을 제고하기 위해서 잠재적 경쟁자의 신규진입의 가능성을 항시 열어놓아야 한다. 또한 시장에서 실질적으로 경쟁을 제한하는 기업결합 시도에 대한 엄격한 규제와 더불어 회생 불가능한 기업과의 경쟁제한적인 기업결합의 예외 인정시 해당 인수기업 이외의 대안이 없는가의 심사요건을 보다 엄격하게 적용하여야 한다. 기존기업의 신규진입 저지가격, 혹은 경쟁자를 시장에서 배제하거나 신규진입을 억제하기 위한 약탈가격에 대한 규제도 강화할 필요가 있다.

자발적인 기업간 인수합병은 시장기구 작동의 한 일면으로서 가용 자원의 재조합으로 자원의 부가가치를 높일 수 있다. 원료구입, 생산, 유통, R&D 측면에서 경영자원의 공동이용을 가능하게 하여 시너지 효과 및 학습효과를 통하여 원가를 절감시킬 수 있다. 즉 기업결합은 경영자원의 최적배분, 투자자본의 생산성 제고 등 경영의 효율성을 증대시키며, 그 결과로 상품 및 용역의 품질향상과 원가절감으로 인한 가격인하 효과는 기업의 이윤뿐만 아니라 사회적 후생을 증대시킬 수 있다. 또한 자본이나 기술면에서 한계상황에 놓여 있는 기업에 대하여 효율적인 퇴출경로를 제공해 줌으로써 경제전반의 체질개선과 경쟁력 강화를 도모할 수 있다. 연구 대상이 된 8개 업종에 속한 경쟁기업간 기업결합으로 경제적 효율성이 제고될 수 있다는 효율성 논거는 부분적으로 타당하다. 그러나 결합된 기업의 시장 지배력 강화와 경쟁기업수의 감소로 인한 실질적인 경쟁제한 가능성은 재화나 용역의 가격 혹은 품질면에서 시장성과를 악화시킬 수 있다. 이는 결국 소비자 뿐만 아니라 전체 사회적 후생을 크게 떨어뜨릴 수 있다. 경쟁당국은 기업결합 당사회사의 효율성 논거를 중시하는 만큼 기업결합으로 인한 독과점구조의 심화로 관련시장에서 발생할 수 있는 경쟁제한의 폐해도 기업결합심사시에 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 실행편의(implementation bias)는 더욱 증대될 것이다. 앞으로도 시장에서 기업결합은 끊임없이 일어날 것이다. 경쟁당국은 지금부터라도 효율성 논거와 경쟁제한의 폐해 정도에 대하여 공정하고 일관성 있는 기업결합심사를 해야한다. **공정**