

※ 본 기고는 공정경제 제98호 「금융기관의 합병심사에 있어서 공정거래위원회의 역할(Ⅰ)」에 이어지는 글입니다.

금융기관의 합병심사에 있어서 공정거래위원회의 역할(Ⅱ)

신 영 수 ■ 법학박사, 중앙대 강사

Ⅳ. 공정거래위원회는 독점규제법에 따른 심사절차를 개시할 수 있는가?

1. 총설

금융기관의 경쟁제한적 행태에 대해서 공정거래위원회가 조사하고 시정조치를 취할 수 있다는 점에는 의문이 없다. 실제로 1996년에 독점규제법이 개정되면서 금융·보험업이 적용제외 영역에서 해제됨에 따라 이후 공정거래위원회에 의한 금융업에 대한 시정조치 실적도 상당히 축적되어 있다.

하지만 이를 합병에 대해서도 공정거래위원회가 심사관할권을 가진다는 직접적인 근거로 보기에는 곤란하다. 금융기관들의 경쟁제한적 행태는 일반 사업자들의 그것과 구별하여 볼 필요성이 적지만, 금융기관의 건전성이나 시장의 구조변화와 직결되는 사안인 합병문제는 일반적인 사업자들간의 기업결합과는 다른 의미를 가지기 때문이다.

따라서 독점규제법이 금융기관의 합병사건에 대해서도 적용되며, 그 결과 공정거래위원회가 심사관할권을 가지는지는 별개의 문제로 분석되어야 한다.

2. 공정거래위원회의 심사관할권에 대한 해석론

(1) 공정거래위원회의 독자적인 심사권이 인정된다고 볼 수 있는 근거

1) 이론적 근거

경제질서로서 시장경제시스템을 채택한 체제에서는 정부규제가 가해지는 산업분야일지라도

시장과 경쟁의 원칙이 배제되는 것은 아니며 독점규제법에서 명시적으로 적용제외로 규정하고 있지 않는 한 원칙적으로 적용된다고 보아야 한다. 특히 금융업의 경우는 다른 규제산업과는 달리 시장의 성질상 규제보다는 경쟁이 여전히 중요한 원칙으로서 보호되어야 하는 산업분야이다. 이 점은 일찍이 미국의 1963년 Philadelphia 판결을 통해서도 확인된 바가 있다.¹⁾ 동 판결에서는 은행규제법이 은행합병을 독점금지법의 적용에서 완전히 면제시킬 의도였다고 한다면 그 의도가 동 법에 명백히 표명되었을 것이라고 하였다.²⁾ 법에 독점금지법의 적용을 배제한다는 명시적인 규정이 없는 만큼 동 사건에 대한 경쟁당국의 독점금지법 위반 주장은 충분히 가능하다는 것이다.³⁾ 이에 더하여 금융산업구조개선법의 심사조항이 경쟁관련기준만 다루고 있는 것이 아니기 때문에 독점규제법과 개별산업규제법의 관계를 일반법과 특별법으로 보기에 곤란하다는 점도 지적할 수 있다.

2) 법적 근거

금융기관의 합병에 대해 공정거래위원회가 심사권을 가진다는 법적 근거는 독점규제법에서는 물론이고 금융산업구조개선법에서도 발견된다. 먼저 독점규제법은 과거에 금융업의 기업결합에 대해 독점규제법을 적용제외 시켰다가 1996년 12월 법을 개정하면서(법률 제5235호), 금융 및 보험업에 대해 독점규제법상 기업결합 금지규정을 적용받지 않는다고 한 종전의 규정을 삭제한 바가 있다. 따라서 금융기관의 합병에 대해서도 1996년 법 이후에는 공정거래위원회의 관할권이 인정된다고 볼 수 있다.⁴⁾

또한 독점규제법 제58조에서는 “사업자 또는 사업자단체가 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대하여는 동 법을 적용하지 않는다”고 규정하고 있는데, 이 규정을 넓게 해석하면 일견 독점규제법이 금지하고 있는 행위들 중에서 다른 법령에 근거가 있

1) United States v. Philadelphia National Bank, et al., 374 U.S. 321(1963).

2) Id. at 321, 349-51 (1963).

3) 이에 대하여, 클레이튼법 제7조의 개정법안을 제출했던 당사자인 Celler 의원은 클레이튼법 제7조에 대한 1950년 개정법이 은행에는 적용되지 않는다는 근거를 들어 1959년 은행합병 법령을 지지하는 증언을 하였다. 그는 Philadelphia 판결이 나온 뒤, 자신이나 Kefauver 상원의원 모두 자신들의 개정법이 은행합병을 포섭하게 될 것이라는 점을 인식하지 못했다고 밝혔다(Amend the Bank Merger Act of 1960: Hearings on Senate 1698 Before a Subcommittee of the Senate Committee on Banking and Currency, 89th Cong., 1st Sess., at 327-328 (1965)).

4) 종전에는 금융 및 보험업자들은 기업결합금지규정 이외에 시장지배적지위 남용행위 규제(제3조), 출자총액제한(구법 제10條), 계열회사에 대한 채무보증(제10條의2 第1項), 기업결합신고(제12條) 및 재판매가적용유지행위(제29條)에 대해서도 독점규제법의 적용이 면제되었다. 한편 금융·보험업은 법 제정 당시에는 사업자의 범위에 포함되지 않았으나, 1984년 7월 21일 동 법 시행령 개정(대통령령 제11475호)에서 구법 제2조 1항의 “대통령령이 정하는 사업”의 범

는 행위는 모두 독점규제법의 적용범위에서 벗어나는 것으로 볼 수도 있다. 하지만 동 규정에서 정당한 행위일 것을 적용제외의 전제로서 규정하고 있는 만큼, 타 법령에 의거하여 행해지는 행위들이라도 합리적인 근거가 있는 행위만 독점규제법의 적용이 면제된다고 좁게 해석하는 것이 바람직하다.⁵⁾ 다른 법령에 근거가 있는 행위라고 하여 이를 모두 법령에 따른 정당한 행위로 보아 독점규제법의 적용을 제외하게 되면, 독점규제법의 실효성은 저하될 수밖에 없을 것이기 때문이다. 특히 독점규제법이 제정될 당시의 사정 등을 종합적으로 고찰해 볼 때 다른 법령에 근거가 있는 행위라고 하여 무조건 독점규제법의 적용을 제외할 것이 아니라, 그 중에서 특히 합리적인 근거가 있는 행위에 대해서만 독점규제법의 적용을 제외하는 것이 바람직하다고 하겠다.⁶⁾ 따라서 금융산업구조개선법에 따라 합병을 인가받은 행위라 할지라도 정당한 행위인지 여하에 따라 공정거래위원회의 심사권한은 여전히 유효하다고 할 수 있다.

아울러 전술한 바와 같이 금융감독위원회에 합병인가를 위한 절차를 밟으면 독점규제법에 의한 기업결합신고의무가 면제되는데 이 근거를 독점규제법 제12조 3항으로 보면, 금융기관의 합병이 독점규제법이 적용되지만 신고만 면제해 준 것이라고 해석될 수 있다. 뿐만 아니라 금융산업구조개선법상의 기업결합관련 규제조항들은 그 위반에 대한 제재조치가 충분하지 못하여 그 실효성이 의문시된다. 이렇게 볼 때 금융업분야의 기업결합에 특별한 배려는 필요하지 않고, 독점규제법이 전면적으로 적용되어도 무방하다고 해석된다.⁷⁾

한편 금융산업구조개선법은 전 금융기관을 대상으로 하고 있다는 점도 금융기관의 합병이 독점규제법의 적용을 받는다는 논리의 근거가 될 수 있다. 금융기관들간이라도 경제 전체에서 차지하는 역할과 기능은 조금씩 다른데, 특히 은행이 수행하는 기능 가운데 지급결제기능은 다른 금융기관에서는 취약한 부분이다. 따라서 금융기관이 지급결제기능을 수행하기 때문에 특별히 시장의 안정성과 기관의 건전성을 고려해야 한다는 주장은 은행에 대해서는 몰라도 다른 금융기관에서는 동일한 수준으로 적용시킬 수 없다. 그런 점에서 보면 은행 이외의 여타 금융기관들에 대해서는 경쟁법리가 축소 내지 수정될 필요성이 그만큼 적다고 하겠으며, 가급적 일반적인 경쟁법리에 따른 기준을 적용해도 무방하다. 그런데 현행법에서는 이와 같은 금융기관간의 차별성을 세부적으로 반영하지 않고 모두 하나의 법제에서 규제하는 방식을 취하고 있기 때문에, 설령 은행에 대해서는 경쟁법의 적용이나 경쟁당국의 역할이 축소될 필요가 있다고 하

위에 포함되었다. 이후 1986년 12월 31일 제1차 법개정시(법률 제4198호)에 제2조 1항의 사업자의 하나로 열거되었다(제2조 1항 4호).

5) 권오승, 경제법, 법문사, 2002, 152-153면.

6) 同旨 대법원 1997.5.16 선고 96누150.

7) 양명조, 金融業과 獨占規制法, 韓國金融法研究(제4집), 韓國經濟法學會(1991), 215면.

더라도 다른 금융기관과 함께 규율되도록 되어 있는 법체계에 비추어 독점규제법과 공정거래위원회의 역할이 동일하게 행사된다고 보아야 한다는 것이다.

(2) 공정거래위원회에게 독자적인 심사권한이 없다고 보는 근거

1) 이론적 근거

독점규제법과 금융산업구조개선법의 관계를 일반법과 특별법의 관계로 보아야 한다는 주장도 가능하다. 규제산업분야는 경쟁법의 적용영역에서 배제되는 것이 일반적이며, 독점규제법이 시장과 관련된 모든 영역에 걸쳐 적용될 수 있다고 볼만한 명확한 근거가 없기 때문이다.

시장경제를 채택하고 있는 체제에서도 정부가 규제하는 산업분야에 대해서는 일반적인 경쟁원칙을 그대로 적용하는 것은 무리인 것이 사실이다. 이런 분야에 대해서는 시장의 경쟁상태 유지만으로는 포섭할 수 없는 또 다른 보호법익들이 존재하며, 따라서 정부와 규제가 시장과 경쟁을 일정정도 대신하게 된다. 그런 점에서 비록 규제산업법에서도 경쟁이 주요한 보호가치이며 개별산업규제법에서 경쟁관련 규정을 두고 있다고 하더라도, 여기서의 경쟁은 일반적인 시장시스템하에서의 경쟁과 동일한 역할을 수행하는 것은 아니라고 할 수 있다. 독점금지법이 미치지 못하는 경쟁규범이라는 것이다. 이러한 견해는 광의의 경쟁법을 일반적인 산업분야에서 적용되는 독점금지법과 개별규제산업법에 내재한 경쟁법으로 나누려는 시각에 기초한다.

또 한가지 이유로는 독점규제법이 기초하고 있는 경쟁관념은 주로 제조업 중심으로 되어 있어서 다른 시장에서 적절하지 않다는 점을 들 수 있다.⁸⁾ 특히 금융산업에 대해서는 일반적인 산업분야에서 요구되는 시장경쟁만으로는 포섭할 수 없는 여러 가지 고려요소가 존재하므로 이러한 측면을 반영하기 위해서는 기술적 전문성이 요구된다고 할 수 있다.

2) 법적 근거

금융산업구조개선법 제4조 3항에서는 금융기관의 합병에 대해 금융감독위원회가 인가 및 심사권한을 가진다는 점을 명확히 하고 있다. 또한 동 법 제24조의2는 금융기관의 합병 및 전환, 부실금융기관에 대한 조치, 금융기관의 청산 및 파산 등에 관하여 이 법에서 정하는 것을 제외하고는 당해 금융기관의 영업의 인가·허가 등의 근거가 되는 법률과 상법·비송사건절차법 기타 관계법령의 규정에 따른다고 규정하고 있다. 따라서 이를 적극적으로 해석하면 금융산업구조개선법이 적용되는 합병행위에 관해서는 동 법이 배타적으로 적용되는 것으로 볼 수 있다.

8) 이상은/이명호/전영섭/조신, 정보통신산업의 공정경쟁과 규제정책, 서울대학교 출판부 (1999.8) 348-353면 참조.

한편 독점규제법에서 금융업에 대한 기업결합규제 규정의 적용면제 조항(구법 61조)을 삭제한 것을 들어 금융기관간의 합병사건에 대해 독점규제법이 적용될 수 있다고 주장할 수 있으나, 원칙적으로 기업결합규제 규정이 금융기관합병사건에 대해 적용될 수 있으나, 합병에 대해서만큼은 금융산업구조개선법이 적용되며, 나머지 임원겸임이라든지 신설회사 설립 등은 독점규제법이 적용된다고 해석될 수도 있다.

또 전술한 바와 같이 공정거래위원회에의 기업결합신고의무 면제의 근거를 독점규제법 제12조 3항이 아니라고 보거나, 공정거래위원회와의 사전협의에 대한 근거규정인 동 법 제63조의 취지를 보면, 오히려 독점규제법이 적용되지 않는 영역에서도 시장경제의 원칙을 최대한 반영하기 위해 경쟁전문당국인 공정거래위원회의 의견을 반영하도록 한 것이기 때문에, 규제산업에서 독점규제법이 적용되지 않는다는 반대해석도 가능하다.

한편 은행법상 규제조항을 근거로 금융업분야에서는 경쟁제한적이거나 불공정한 방법에 의한 기업결합이 나타날 가능성이 적고, 재벌 등의 금융지배는 동일인의 주식소유제한으로 금지되고 있으므로, 독점규제법의 기업결합규제 규정을 금융분야에 적용할 여지가 없다는 주장도 제기된 바가 있다.⁹⁾

3. 공정거래위원회의 입장

금융기관의 합병 문제에 대한 공정거래위원회의 역할에 대해 위와 같은 두 가지 상반된 해석이 가능함에도 불구하고, 현재로서는 합의된 견해는 물론 적절한 의견개진이 없었다. 결국 어느 쪽으로도 명쾌한 해결이 되지 않기 때문에 이 문제는 입법적으로나 유권해석으로 해결되는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

그런데 금융기관의 합병에 관한 공정거래위원회의 역할에 대하여 정부는 1999년 OECD 경쟁법/정책위원회에 제출한 보고서를 통해 입장을 제시한 바가 있다. 당시 정부가 OECD에 제출한 보고서¹⁰⁾는 금융기관의 합병에 대해서 기업결합사건과 동일하게 독점규제법이 적용된다고 밝히고 있다. 따라서 금융감독위원회가 공정거래위원회의 견해를 고려하지 않는 경우에는, 공정거래위원회가 자체적으로 심사절차를 개시할 수 있다고 보고 있다. 다만 1998년 5개 은행 퇴출에 이은 흡수합병의 경우에 독점규제법에 따라 공정거래위원회의 심사가 이루어지지 않았

9) 이준근, 獨占規制法과 銀行業, 경제법연구 제2호, 53-54면.

10) OECD, Mergers in Financial Services (DAFFE/CLP(2000)17), p.189 (2000).

던 것은 독점규제법 58조에 기한 적용제외에 해당하는 사안이었기 때문이라는 것이다.¹¹⁾ 이와 같은 공정거래위원회의 해석은 현행 규제체계에서 가능한 여러 가지 해석론 가운데 공정거래위원회의 역할을 가장 극대화한 해석이라고 할 수 있다. 특히 공정거래위원회의 입장은 규제산업에 대해서도 경쟁법이나 경쟁당국의 역할이 배제 내지 제한되지 않는다는 원칙을 제시한 것으로 매우 중요한 의미를 가지는 유권해석이라고 할 수 있다.

4. 공정거래위원회의 해석에 대한 비판

공정거래위원회의 해석대로라면 공정위가 심사권한을 잃지 않기 때문에 독점규제법 제12조 3항에 따라 금융기관의 합병을 공정거래위원회에 사전신고 해야 할 의무가 면제되는 것으로 해석된다. 또한 금융감독위원회가 공정거래위원회와 사전협의하도록 한 것은 금융감독위원회의 경쟁제한성심사에서 공정거래위원회와의 의견조율을 위한 것이고 그것이 곧바로 공정거래위원회의 역할을 배제한 것으로 해석해서는 안 될 것이다. 여기서 공정위가 사전협의 외에도 심사권한을 갖는다고 해서 사전협의조항의 의미가 퇴색되는 것으로 볼 필요는 없다. 왜냐하면 경쟁제한성심사에서 공정거래위원회의 의견을 반영하고 절충하는 과정이 양 기관의 견해차이를 조정하고 합병안이 인가 이후에 공정거래위원회로부터 제소 당할 가능성을 줄이는 역할을 하기 때문이다.

그런데 이와 같은 공정거래위원회의 유권해석은 몇 가지 점에서 무리한 해석으로 지적될 수 있다. 왜냐하면 현행체계상으로는 합병당사자들이 공정거래위원회에 신고할 필요가 없기 때문에 논리상 금융감독위원회가 사전협의단계에서 의견개진을 의뢰한 이후에 심사를 할 수밖에 없는데, 이처럼 공정거래위원회가 처음부터 심사하지 않고 금융감독위원회의 인가결정 이후에 절차를 개시할 수 있다는 근거가 명확치 않기 때문이다.

또한 비록 공정거래위원회가 독자적으로 심사를 개시할 수 있다고 하더라도, 이는 금융산업 구조개선법을 통해 신속화, 일원화하려는 입법취지를 부인하는 결과가 된다. 비록 금융감독위원회로부터 인가를 받았더라도 합병이 완료된 것으로 볼 수 없고 다시 공정거래위원회의 승인을 받아야 하는 불완전한 상태에 놓이게 되기 때문이다. 이것은 합병주체에게 이중적 규제를 받도록 함으로써 절차적 편이와 법적 안정성을 크게 훼손하는 것일 뿐만 아니라 행정력의 낭비이기도 하다.

11) Ibid.

그런데 주요국의 법집행 사례를 볼 때, 금융기관의 합병 문제에 대해 경쟁당국에 적극적인 역할을 부여하게 되면 경쟁당국에 의한 경쟁법의 엄격한 집행이 보장되기보다는 오히려 대형 합병의 현실적 필요성으로 인해 경쟁당국이 경쟁법을 편법적으로 적용해서 합병을 승인하는 방향으로 운용하기 때문에 오히려 경쟁법의 법리를 훼손하는 결과를 낳을 수도 있다. 일본이나 EU의 금융기관의 합병에 대한 경쟁법 집행사례가 그러한 양상을 잘 보여주고 있다.

따라서 금융산업과 같은 규제산업에서도 경쟁법의 적용과 경쟁당국의 심사권한을 인정해야 한다는 전제하에, 그 행사는 현실적합하게 이루어지도록 조정할 필요가 있다. 공정거래위원회의 역할을 적극적으로 부여하는 것이 최선이 아니라 현실적으로 경쟁제한성을 정확하게, 그리고 적절하게 규제할 수 있도록 하는 것이 더욱 중요한 문제라고 보기 때문이다.

V. 맺으며 - 공정거래위원회의 적절한 역할을 위한 제안

1. 공정거래위원회의 역할 개선을 위한 모색

이상에서 현행 금융산업구조개선법상의 규제체계상으로 금융기관 합병의 경쟁제한성을 심사하는데 구조적인 문제가 있으나, 그렇다고 해서 공정거래위원회의 해석과 같이 금융감독위원회에의 절차와는 상관없이 공정거래위원회가 필요하다면 언제든 독점규제법에 따른 기업결합 심사절차를 새로이 개시할 수 있다고 보는 것도 바람직하지는 않음을 지적하였다.

결론적으로 금융감독위원회의 인가여부의 결정과정에서 공정거래위원회의 의견이 반영되지 않았을 경우에는, 공정거래위원회가 처음부터 다시 합병안의 경쟁제한성 심사를 개시하기보다는 일단 금융감독위원회의 합병인가 이후에 공정거래위원회가 독점규제법 제12조에 의거하여 합병금융기관을 상대로 법원에 합병무효의 소를 제기할 수 있도록 하는 것이 보다 현실적일 것으로 생각된다. 즉 경쟁당국과 금융당국간의 견해차이를 법원에서 최종적으로 판단토록 하는 것이 바람직하다고 본다. 이를 위해서는 금융산업구조개선법에 “금융감독위원회의 결정은 공정거래위원회의 합병무효의 소를 제한하지 아니한다”는 규정을 신설, 삽입하면 될 것이다. 다만 우리나라의 법원이 경쟁법리와 규제산업법리가 충돌하는 상황에 대해 최종적인 판단을 할 만한 충분한 역량을 갖추고 있으며 그렇지 않다고 할 때 이를 어떻게 담보할 것인지는 향후 새로운 문제로서 고려되어야 한다.

아울러 기존의 제도의 운용과 관련해서도 제도개선이 필요한 몇 가지 항목이 발견된다. 우선

금융감독위원회의 사전협의의무는 금융감독위원회가 합병안을 인가하고자 하는 경우에 한하여 발생한다. 그런데 이 경우에는 사실상 최종단계에서, 잠정결정이 내려진 상태에서 공정거래위원회와 사전협의를 하도록 되어 있기 때문에 공정거래위원회가 실무상 경쟁제한성을 제대로 분석, 파악할 만한 충분한 시간을 확보할 수 없다는 문제가 있다. 금융감독위원회의 입장에서도 일차적으로 인가하기로 잠정결정 한 상태에서 공정거래위원회와 사전협의를 한다고 하더라도 이를 반복하기가 쉽지 않을 것이다. 따라서 사전협의조항을 두려면, 인가하기로 한 결정상태에서가 아니라 공정거래위원회가 충분한 분석을 할 수 있는 시간적 여유를 갖도록 초기의 심사단계에서 사전협의 할 수 있게 조정할 필요가 있다.¹²⁾

또한 현재 금융기관에 대한 합병심사는 공정거래위원회 독점국의 기업결합과가 아닌 독점정책과에서 담당하고 있다. 독점정책과는 금융산업과 아울러 일부 산업분야의 합병행위를 관장하고 있는데, 이는 공정거래위원회내에서 기업결합사건에 관한 업무를 분장하려는 의도와 아울러 담당부서로 하여금 금융기관의 합병문제를 전담토록 하기 위한 취지이다. 따라서 금융산업에서의 합병심사전문성을 도모한다는 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있겠지만 이러한 취지를 보다 장기적인 관점에서 살려내기 위해서는 현재와 같이 상호관련성이 없는 일부 산업을 획일적으로 분리하는 것보다는 점진적으로 공정거래위원회 내부에 개별산업분야의 특수성에 대한 전문성을 제고할 수 있도록 제도적 뒷받침을 강구할 필요가 있다고 본다.

2. 심사주체의 일원화 필요성

우리나라의 현행 규제체계상 금융기관간의 합병심사는 금융규제당국인 금융감독위원회가 일차적인 심사와 인가권한을 가지며 경쟁제한성에 관한 심사에 한해서만 공정거래위원회와 사전협의하도록 하고 있다. 이것은 금융기관의 합병을 일반 기업결합사건에서처럼 경쟁제한성만을 가지고 합병인가 여부를 판단하지 않고 금융산업의 특수성에 따라 금융고객의 안정성이나 금융기관의 건전성을 경쟁제한성과 함께 고려하도록 하려는 취지라고 할 수 있다. 하지만 엄연히 경쟁제한성을 심사하도록 되어 있는 만큼 이러한 취지가 달성되기 위해서는 금융감독위원회가 이들 요소를 제대로 심사할 만한 역량을 갖추고 있을 것이 전제되어야 한다.

그런데 우리나라에서는 금융기관 합병의 경쟁제한성을 엄연히 금융감독위원회가 심사하도록 되어 있음에도 불구하고, 실제로는 공정거래위원회 사전협의절차를 이용하여 금융감독위원

12) 미국의 경우도 은행합병법에 따라 합병신청서의 접수단계에서 곧 바로 심사기관이 법무부와 여타 은행규제기관들에게 경쟁제한성에 대한 검토를 요청하도록 되어 있다. 12 U.S.C. 1828(c)(4).

회가 공정거래위원회에 이를 일임하고 있는 것으로 알려져 있다.

이렇듯 당초의 취지와는 달리 금융감독위원회가 경쟁제한성 판단부분에 대한 심사직무를 유기하는 현실을 개선하기 위해서는 우리나라의 규제현실에서 어느 기관이 금융기관의 경쟁제한성 부분을 심사토록 해야할 지에 대한 근본적인 대책이 모색되어야 한다.

이를테면 원론적으로 금융기관간의 합병의 심사에 있어서 경쟁제한성을 금융당국이 담당토록 하는 것이 바람직한가 아니면 경쟁당국이 일반 기업결합사건과 같은 기준으로 심사토록 하는 것이 바람직한가 하는 점이다.

실제로 현재 EU나 독일, 영국에서는 금융기관의 합병이 일반 기업결합사건과 동일하게 경쟁당국에 의해 심사되고 있다. 결국 이 문제는 금융업의 특수성에 더 비중을 두고 금융규제당국에게 심사권한을 위임할 것인지, 아니면 경쟁제한성에 더 비중을 두고 경쟁당국에 모든 심사권한을 위임할 것인지의 선택의 문제라고 할 수 있다. 이 선택은 결국 금융고려요소와 경쟁고려요소 중 어느 것이 비전문기관에 이전하기 용이한가의 문제와 직결된다.

그런데 위의 국가 중 영국의 경우는 다른 규제산업의 결합행위에 대해서는 규제당국이 합병심사와 승인을 담당하도록 하고 있는데 반해, 금융기관합병에 대해서만큼은 규제당국이 아닌 경쟁당국이 금융기관의 건전성과 합병의 경쟁제한성을 포함한 모든 심사를 수행토록 하고 있다.¹³⁾ 금융규제당국이 경쟁제한성 심사기법을 전수 받아서 경쟁법을 집행하는 것보다 경쟁당국이 금융시장 건전성 심사기법을 전수 받아서 금융규제법을 집행하는 것이 더 용이하다고 판단한다는 의미라고 하겠다.¹⁴⁾ 이런 점에서 보면 현행 독점규제법에서도 금융기관간의 합병이 경쟁제한적이더라도 예외적으로 인정할 만한 사유가 충분한가 하는 점이 관건이라고 할 수 있다. 만일 독일의 경우처럼 경쟁법내에 산업정책적 고려를 할 여지를 둔 경우에는 금융기관의 합병을 경쟁법에서 다루어도 별 무리가 없을 것이다.¹⁵⁾

그러나 우리 독점규제법이 금융기관의 합병에 대한 전반적인 심사를 담당할 수 있을 지는 다소 의문이다. 특히 금융기관합병에 있어서는 예외인정이 중요한 항목의 하나인데 종전의 법과 같이 산업합리화나 국제경쟁력 강화 차원에서 기업결합의 예외를 인정했던 경우에는 비교적 금융기관합병에 대한 예외를 인정하기 쉬웠던 것으로 생각되지만, 현재의 효율성이나 희생불

13) OECD, op.cit., p.36.

14) Ibid.

15) 독일의 경쟁제한방지법(GWB) 제42조 1항은, 기업결합을 통해 예상되는 경쟁제한이 '그 기업결합이 전체 경제에 미치는 이익에 의해 상쇄되는 경우' 또는 그 기업결합이 '공공의 우월적인 이익에 의하여 정당화될 수 있는 경우' 연방경제부장관이 승인할 수 있도록 규정하고 있다.

가기업 항변만으로는 정부의 금융산업정책에 따른 합병에 대한 예외를 인정하기에 어려움이 있을 것으로 보인다. 반면 금융감독위원회로 하여금 경쟁제한성을 포함한 모든 심사를 담당하도록 하는 것은 현재로서도 그 실효성에 의문이 제기되고 있는 실정이다.

따라서 현실성 없이 금융감독위원회에 경쟁제한성 심사를 맡기기보다는, 사실상 사문화 되어 있는 금융감독위원회의 경쟁제한성 심사조항을 삭제해서 경쟁제한성 부분은 공정거래위원회가 심사하도록 하되 금융감독위원회가 이를 건전성 심사와 종합적으로 고려하여 합병여부를 결정하도록 하는 방안이 보다 현실적일 것으로 생각된다. 