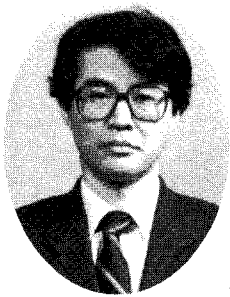


국제경제환경변화에 따른 주요국의 기업결합 규제 동향



박 병 형

동아대 경제학부 교수

구조정책으로서 기업결합 규제가 주요 선진국들에서 핵심적인 경쟁정책이 된 것은 그리 오래 되지는 않지만, 최근에는 경쟁정책 당국들의 가장 중요한 정책과제가 되고 있다.

미국에서는 정책당국의 전체 업무량에서 기업결합 심사 및 규제가 차지

하는 비중이 절반을 크게 상회하는 것으로 알려져 있다. 폐해규제에 한정된 경쟁정책운용의 한계를 인식한다면 적절한 기업결합규제의 중요성은 새삼 강조할 필요가 없겠다.

세계화가 진전되고 있는 국제경제환경에서 각국의 기업결합 규제에 어떤 변화가 나타나고 있는지를 살펴보는 것은 우리의 기업결합규제정책의 위치를 재검토하고 앞으로의 발전방향을 모색하는 데 필요할 것이다. 해외의 기업결합 및 규제 사례들을 검토하면서 주목하게 되는 것은, 기업결합 및 제휴관계의 다국적화, 기업결합 심사에서의 효율성 효과 및 해외경쟁 요소의 증시 경향, 외국 기업간 결합에 대한 적극적 정책개입 등이 있다.

기업결합 및 제휴의 다국적화(多國籍化)

최근 해외의 기업결합 사례들에서 두드러지는 점은 국제적인 기업결합 또는 제휴관계가 많아졌다는 것이다. EU역내 기업들간의 경우는 물론 미국과 EU 기업간에도 대형 결합·제휴사례가 적지 않다. 최근에도 Daimler-Benz와 Chrysler의 결

합계획('98.7.29. FTC 인가)을 비롯하여 Seagram의 Polygram 취득('98.7.9. FTC 인가)이나, British Airways와 American Airlines 간의 제휴('98.7.8. EU 조건부인가) 등 주목되는 사례가 계속되고 있다. 또 세계 6대 회계법인 중 4개가 들썩 결합하려는 계획에 대해 미국과 EU 경쟁당국이 동시에 조사중에 있다(The Economist, '98.1.31. p.20 논평 참조).

이것은 기업결합규제 역시 국내적 차원에 한정되어 이루어지기 어렵다는 것을 시사한다. 예를 들어 다국적 결합기업은 특정국내시장에서 점유율이 작은 경우에도 그 시장에서 상당한 영향력을 가질 수 있으며, 반면에 국내기업이 높은 점유율을 가진다고 해도 그것에 비례하는 정도의 시장력을 행사하지 못할 가능성이 많다. 기업의 활동영역이 다국적화된다는 것은 곧바로 특정국내 시장여건만을 고려한 경쟁정책운용은 상당한 오류를 초래할 수 있음을 의미할 것이다.

효율성 효과의 증시

기업결합 심사에서 효율성 효과를 중요시한다는 것은 70년대 중반 이후 일반적인 정책입장의 변화와 같은 맥락이지만, 특히 최근에는 보다 명시적이고 체계적으로 효율성을 고려하는 정책운용이 강화되고 있다.

미국 FTC는 "21세기에의 전망: 새로운 하이테크-글로벌시장에서의 경쟁정책"('96.5.)이라는 보고서에서 앞으로의 정책운용방향을 제시하고 있는데, 기업결합규제와 관련해서는 효율성, 파탄회사 및 불황산업, 지리적시장의 확정 등의 문제를

다루면서, 결합심사에서 효율성의 고려를 명시적으로 지적하였다. 과거 미국의 결합규제에서 효율성 요인의 고려가 전혀 배제되었던 것은 아니지만, 판례법의 대체적인 입장은 경쟁저해성이 큰 결합이 효율성 효과를 이유로 허용될 수는 없다는 것이었다.

한편 미국 정책당국은 DOJ/FTC 합병지침 '제4장 효율성' 부분을 개정하였는데('97.4.8.) 이는 위의 정책제안을 구체화한 것으로 볼 수 있다. 개정지침의 주요 내용은 다음과 같다: 결합심사에서 효율성이 갖는 중요성은 그것이 당해기업의 경쟁적 행동을 통해 가격인하·품질개선·서비스향상·신제품개발 등으로 연결되는 정도에 따름; (다른 수단으로는 달성 불가능한) 결합에 의한 효율성만이 고려될 것임; 효율성을 주장하기 위해 당해기업이 충족해야 할 사항들; 결합의 경쟁효과 분석에서 효율성이 갖는 의의 및 효율성 효과의 실현이 지연될 경우의 대처방안 등.

근년에는 결합으로 인하여 경쟁저해가 우려되는 경우에는 조건부승인(條件附承認) 및 동의판결(同意判決)로 해결되는 것이 일반적이라는 사실도 이런 시각에서 이해될 수 있겠다. 즉 (잠재적인) 경쟁저해효과는 가급적 해소하면서도 결합에 의한 효율성의 추구를 적극적으로 배려하겠다는 취지일 것이다.

효율성의 고려를 특히 강조하는 움직임은 자국기업의 국제경쟁력 확보에 대한 정책적 관심이 결합규제에서도 작용하고 있음을 반영하는 것으로 볼 수도 있다. 예컨대 Boeing과 McDonnell Douglas[MD]의 합병과 관련하여('97.7.1. FTC 인가: '97.7.30. EU 조건부 인가), EU측에서는 미국이 효율성을 이유로 시장과점을 정당화함으로써 미국기업의 국제경쟁력을 강화하고자 한다는 주장이 강하게 제기되기도 했다.

해외경쟁(foreign competition)의 중요성

국제경제환경의 변화와 가장 밀접한 관련을 갖는 정책동향은, 정책당국들이 결합심사에서 해외경쟁 요소를 중요시하게 된 점일 것이다. 각국 경제의 개방화 및 국제경제활동의 세계화와 더불어 경쟁의 장(場)이 국내시장 차원에서 벗어나 국제적 영역으로 확장되어 가는 것은 자연스러운 것이다. 이에 따라 기업결합에 대한 심사에서도 예컨대 관련시장이 넓게 확장되는 경향이 나타나고 있다. 해외경쟁 요소를 강조하는 것 역시 각국이 자국기업의 국제경쟁력 확보를 명시적 혹은 암묵적 정책목표로 염두에 두고 있음을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

이런 동향의 배경으로는, 한편으로 해외로부터의 경쟁압력이 충분히 작용하고 있다면 국내시장 구조에 집착할 필요가 없으며, 다른 한편으로 자국기업이 해외시장에서 경쟁력을 갖기 위해서는 적어도 규모에서 일정한 수준을 달성할(따라서 국내적으로 어느 정도 독과점화의 경향을 용인할) 필요가 있다는 점 등이 지적되고 있다. 일부에서는 개방되는 시장여건에서 국내시장점유율 등 국내시장구조에 주로 의존하는 정책접근은 더 이상 의미가 없다고 단언하기도 한다.

그러한 결론이 옳은 것인지는 확실하지 않다. 해외경쟁의 가능성이 결합심사에서 중요성을 더해 갈 것임은 예상할 수 있지만, 적어도 현 단계에서 해외경쟁 압력이 실제로 국내시장에 충분히 작용할 것인가 하는 점은 거의 별개의 문제이기 때문이다. 이런 판단은 미국이나 EU 경쟁당국의 근년의 정책운동에서도 확인할 수 있다.

예컨대 국제경제의 세계화와 함께 국제적 카르텔들이 여러 부문들에서 적지 않게 발견되고 있는데, 여기서 국내독과점이 해외경쟁에 의해 충분히 상쇄되기 어려울 것임을 예상할 수 있다. 또 다국적기업들의 확장 추세나 빈번하게 나타나는

국제적인 합병 또는 합작사업 사례들도 해외로부터의 경쟁적 압력이 국내시장에 항상 원활하게 작용하기 어렵게 할 수 있다. 또한 현실적으로 각국 정부의 (적어도 비공식적인) 보호주의적 성향이 (정치적 이유등으로) 불식되기를 기대하기는 어려운 만큼, 해외경쟁이 국내경쟁을 충분히 대체할 수 있기까지는 적지 않은 시간과 여건 변화가 필요할 것이다. 특히 시장의 특성상 경쟁이 국지화되는 경향이 강하거나 상품의 문화적 성격이 강한 부문들에서는 해외경쟁 압력의 효과는 한계가 있을 수 밖에 없다(예를 들면 DOJ는 지역신문사들간의 합병을 금지하였음, '95.5.28.).

요컨대 시장개방 및 국제경제의 세계화는 해외경쟁 요소의 상대적 중요성을 크게 증대시키는 경향이 있지만, 그것을 지나치게 강조하여 국내시장여건은 무시해도 좋다거나 해외경쟁 압력이 국내 독과점을 상쇄시키기에 충분하다는 주장은 시기상조일 것이다. 그런 주장은 경험적으로 확인되어야 하는 하나의 가설에 지나지 않으며, 만일 그것이 선형적인 명제로 변한다면 상당히 위험한 결과를 초래할 수도 있음에 유의해야 한다.

역외적용(域外適用)의 확대

외국기업간 결합에 대한 적극적인 개입은 특히 미국과 EU의 정책당국의 입장에 뚜렷하게 나타나고 있다. 국내업체와 외국업체간의 결합에는 당해국들의 정책당국이 각기 개입하는 것이 당연하지만, 외국업체들간의 결합에 대하여도 그것이 국내시장에 영향을 미칠 것으로 예상되는 경우에는 국내 경쟁법을 역외적용하게 된다는 것이다. 예를 들면 미국 FTC는 스위스 제약회사들인 Ciba Geigy와 Sandoz가 Novartis라는 기업으로 결합하는 계획을 심사하여 조건부로 인가한 바 있으며('96.12.18.), 한때 미국과 EU간의 통상마찰을 우려할 정도로 문제가 있었던 Boeing과 MD의

합병계획도 우여곡절 끝에 EU에 의해 조건부 인가를 받았다(97.7.30.). 후자의 경우에 주된 견해차이는 민간여객항공기분야에서 MD사의(잠재적) 경쟁력을 어떻게 평가할 것인가에 기인한 것이다(MD의 당해분야 경쟁력이 크게 약화되어 장래에 실질적인 경쟁주체가 될 수 없다고 본 FTC의 판단에는 논란의 여지가 있다는 것임).

최근에 일본 공정취인위원회(公正取引委員會)도 국제적 과점화에 따라서 수입가격의 상승 등을 통해 일본시장에 악영향을 미칠 수 있다는 점에 주목하여, 외국기업끼리의 기업결합에 대하여도 심사할 방침을 밝힌 바 있다('97.7.28.). 국내 기업들간의 결합이라도 경우에 따라서는 미국이나 EU 등의 정책당국에서 제재를 가해올 가능성이 있음은 유의할 필요가 있다.

최근 관련법제의 개정

미국의 경우, '97년 4월에 DOJ/FTC 합병지침을 개정한 사실은 앞서 지적한 바이다. 다른 중요한 변화는 없고, 합병심사에서 효율성 효과를 보다 체계적이고 중요하게 다룰 것을 명확히 한 것이다. 독일은 최근 경쟁제한금지법(GWB)의 제6차 개정에서('98.5.29.) EU경쟁법과의 조화를 기하기 위해서 기업결합의 정의에 '지배의 획득'이라는 개념을 도입하고, 신고대상 매출액기준을 10억 DM(←5억DM)으로 높이면서 사후규제를 폐지하고 사전신고제로 전환하였다('99.1.1. 시행).

EU도 97년 6월에 합병규제규칙을 개정하였는데('98.3. 시행), 몇가지 부수적인 개정도 있었지만 주요한 것은 규제대상범위의 변경이다. 즉 세계시장에서의 총매출액 25억[←50억]ECU 이상이고, 관련사업자 중 둘 이상이 각기 역내(域內) 매출액 1억[←2억5천만]ECU 이상이며, 3개국 이상 각국에서 총매출액 1억ECU 이상이고(이들 각국에서 2,500만ECU 이상인 사업자가 둘 이상), 각 사업

자의 역내 매출액의 2/3 이상이 단일국내 매출액이 아닐 것이 요건으로 되었다. 즉 규제대상 결합 규모기준이 낮아짐으로 규제대상범위가 확대된 것이다.

전망

개방화 및 세계화라는 국제경제환경의 변화는 경제정책 일반을 변모시키고 있는데, 경쟁정책 특히 기업결합규제에서도 마찬가지일 것이다. 다만 그 변화의 내용이 명확하고 일관적이라고는 하기 어려운 만큼, 확실한 전망이나 뚜렷한 정책방향을 제시하기는 어렵다. 기업결합이든 그에 대한 규제정책의 운용이든, 국가간의 경계가 갖는 의미가 상대적으로 약화되고 있고, 국내시장경쟁에 해외 경쟁의 압력이 작용하고 있으며 그 정도가 증대하리라는 것은 확실하다. 단순히 경쟁정책 강도의 일관적인 변화로 해석하는 것은 곤란하다고 하겠다.

일본의 경우를 보면, 최근 공취위가 기업결합심사에서 시장개방 및 규제완화 등의 요인들을 중시하는 방향으로 나아갈 것을 명확히 한 바 있는데, 이는 결합심사에서의 신축성을 시사하는 것으로 볼 수 있다. 예를 들면, 최근 금융산업에서의 합병사례들에서는 규제완화와 더불어 예상되는 업체간 상호경쟁등이 고려되고 있으며, 석유화학산업의 결합사례에서는 석탄산시장 점유율 57%를 형성하게 되는 경쟁업체간 결합에 대해 수입 경쟁압력을 중시하여 조건없이 인가한 예가 있다('97.4.9.). 또 시멘트산업에서는 1위 업체와 3위 업체간의 기업결합(결합점유율은 40%)을 조건부로 인가하였는데('98.4.23.), 비록 일부자산의 양도등을 조건으로 한 것이기는 하지만 역시 규제입장의 강도에 변화가 있는 것으로 보인다.

이러한 정책판단에서의 신축성의 동향은 주요국들에서 공통적인 것이라 하겠으나, 경쟁정책적

개입정도의 약화라고 보기는 어려운 것 같다. 특히 최근 EU의 경우에는 관점에 따라서는 정책운용이 강화되고 있는 것으로 이해될 수 있는 면도 없지 않다. 또 결합규제의 대상영역도 확대되고 있다고 하겠는데, 그것은 정치환경의 변화, 규제완화의 확산, 기술혁신의 가속화 등에 수반되는 당연한 현상이기도 하겠으나, 예를 들어 정보통신, 운수, 방위산업, 제약·생화학, 유통, 방송·매체, 은행, 병원 등 제산업들에서 경쟁정책의 적극적인 운용이 주목된다. 이들 분야는 기업결합이 활발한 영역이기도 하며, 따라서 앞으로의 규제정책의 진전을 주시할 필요가 있다.

<미국 및 EU의 최근 기업결합 규제 추이>

구 분		'92	'93	'94	'95	'96	
미 국	DOJ	신고수리	1,589	1,836	2,301	2,816	3,094
		심사개시	52	72	57	88	186
		제소	4	5	10	8	9
		결합포기	5	6	12	16	29
	FTC	동의심결	6	10	17	32	21
정식심결		1	2	3	2	2	
EU	예비심사 승인	47	53	80	102	120	
	정식심사 승인	1	1	5	2	0	
	조건부승인	3	2	0	3	2	
	금지	0	0	1	2	3	

(EU의 경우는 위원회 결정건수만 산정)

미국 및 EU 경쟁당국의 정책집행 상황을 살펴 볼 때, '90년대에 와서(특히 정책개입의 강도에서) 과거와 확연히 달라진 점은 찾기 어렵다. 통계적으로 확인하기는 어렵겠지만, '80년대에 현저하였던 상대적으로 완화적인 정책접근이 '90년에는 오히려 다시 강화되고 있다는 감도 없지 않다. 미국의 정책개입 강화는 '90년대의 합병붐도 원인의 하나일 수 있겠지만(신고수리건수가 '91년 1,451건에서 '97년에는 3,702건으로 늘어남) 민주당의 집

권과 국내경제의 호황 및 국제경쟁력에 대한 자신감 등이 그 배경이 되는 것 같다. EU의 강화된 정책집행에 대하여는 완성단계에 들어선 경제통합이나 현집행당국의 강력한 의지가 주목할 만한 요인이다(Boeing-MD 결합이나 독일의 digital-TV 합작사업의 경우처럼 당해국 정부와 마찰을 초래하기까지 하는 사례도 적지 않음).

최근 미국 정부는 일련의 대형 기업결합 및 취득이 미국경제에 미치는 영향을 조사하기 위한 검토회의를 백악관에 설치한 바 있다('98.5.). 근년에 빈번하게 이루어지고 있는 대형 기업결합 사례들에 대하여 꾸준히 지속되어 온 소비자단체, 주정부, 변호사협회 등 일반의 비판에 대한 대응으로 보인다. 대형 기업결합이 금지된 최근 사례가 많지는 않지만(예컨대 '97.3.11. Staples + Office Depot, '98.3.23. Lockheed Martin + Northrop Grumman 등) 허용되는 경우에도 경쟁

제한성을 배제하는 조건이 부과되고 있다.

일반적으로 경쟁정책의 방향이나 강도에 대한 견해 차이는, 근본적으로 시장기능의 작용에 얼마큼의 신뢰를 두는가, 바꾸어 말해서 시장기능의 원활한 작용을 저해할 수 있는 시장불완전성 요인들을 얼마큼 중요시 할 것인가, 나아가서 독과점의 폐해가 시장기능에 의해 시정되기까지(그것의 궁극적인 필연성은 인정하더라도) 얼마큼의 기간까지 용인해야 하는가 하는 점(정책적 시간 선호)에 달려있을 것이다. 그렇다면 결국은 정도의 차이로 볼 수도 있겠으나 가급적 그 차이를 좁히려는 논쟁은 불가피할 것이다. 다만 이 과정에서, 자칫 독단적이기 쉬운 선협론은 그것이 비록 논리적 설득력은 갖춘 것이라 하더라도 도움이 되지 못하고, 정작 필요한 것은 현실에 대한 인내심있는 관찰과 검토일 것이다. ■

공정거래제도에 관한 여러분의 원고를 기다립니다.

공정한 경쟁질서를 확립하고, 공정거래제도가 국민 각계각층에 확산될 수 있도록 하기 위해 사단법인 한국공정경쟁협회는 공정거래 전문지인 월간 「공정경쟁」을 발행하고 있습니다.

「공정경쟁」지는 공정경쟁 사회의 위상을 새롭게 하고 관계전문가들과 함께 공정거래제도에 관한 문제를 여러분과 토론하고자 합니다. 참신하고 의욕적인 여러분의 글을 다음 주소로 보내주시시오.

보 낼 곳 : (100-743) 서울특별시 중구 남대문로4가 45 상의회관 621호

사단법인 한국공정경쟁협회 「공정경쟁」 출판담당자 앞

전 화 : (02)775-8870~2

PC통신 : kfca2000(hitel, 전리안)

