

공정거래법 심결사례 해설 및 평석

정호열 / 성균관대 법대 교수

현대자동차(주)와 기아자동차의 기업결합 사건

1999. 4. 7 공정거래위원회 전원회의 의결 제99-43호/사건번호 9901기결0126

1. 사실 개요

1. 피심인(취득회사)과 피취득회사

피심인 현대자동차주식회사는 자동차를 생산·판매하는 자로서, 공정거래법 제2조 제1호 소정의 제조업을 영위하는 사업자에 해당된다.

현대자동차(주)는 이 건 기업결합의 취득회사로서, 피취득회사는 기아자동차주식회사(1944년도 설립, 1973년 상장)와 아시아자동차주식회사(1965년 설립, 1988년 상장)로서 양자 모두 자동차를 생산, 판매하는 회사이다. 피취득회사의 재무상황은 다음의 표1과 같다.

[표1] 피취득회사의 재무상황

(1998. 6. 30. 기준, 단위 : 억원)

구 분	기아자동차(주)	아시아자동차(주)
자산총액	61,691	15,033
부채총액	94,815	33,561
자본총액	-33,124	-18,528
매출액(1998.1.1. ~ 1998.6.30)	23,471	2,990
당기순이익('98.1.1. ~ 6.30)	-42,352	-18,828

2. 피심인의 행위

현대는 기아자동차와 아시아자동차가 발행하는 주식취득을 통하여 기아를 인수하기 위한 계약을 1998년 12월 1일에 체결하고, 1999년 1월 18일에 공정거래법 제12조에 따라 이 계획을 공정위에 신고하였다. 1999년 3월 30일

에 피심인과 계열회사인 인천제철(주), 그리고 현대캐피탈(주)와 함께 기아의 지분 51%에 해당하는 신주를 1주당 5,500원, 총액 11,781억원에 인수하였다.

3. 자동차제조, 판매시장의 상황

가. 시장의 구조와 점유율

1998년도 국내 자동차시장 규모는 총 78만대로서, 현대(피심인과 현대정공을 포함. 이하 같음), 대우(대우자동차주식회사와 대우중공업주식회사, 그리고 쌍용자동차주식회사를 포함. 이하 같음), 그리고 기아 등 3개사가 지배하는 전형적인 과점시장의 구조를 보이고 있다.

[표2] 1998년도 각사의 국내시장 점유율

(단위 : %)

회 사 명	승용차	버 스	트 렉
현 대	39.1	58.3	50.3
기 아	16.5	15.9	44.3
대 우	36.8	25.8	4.6
삼 성	7.3	-	0.5
수 입	0.3	-	0.1
합 계 (괄호안은 총판매대수)	100 (570,056대)	100 (75,185대)	99.8 (136,511대)

[표3] 1998년도 자동차 수급구조

구 분	총 공 급			합 계	총 수 요	
	생 산	재 고	수입		내 수	수출
승용차	1,625	172	1	1,798	570	1,228
버 스	160	5	-	165	75	90
트 렉	170	9	2	181	137	44
합 계	1,954	187	3	2,144	782	1,362

나. 산업가동율과 자동차 가격현황

1997년 이후로 생산시설의 확장과 수요 감퇴가 겹쳐 자동차산업 가동률은 매우 낮아 1998년의 가동율은 47.3%에 지나지 아니하고 IMF 환란의 타격으로 인하여 2002년까지 내수가 1996년 수준으로 회복되기 어려울 것으로 예측된다. 다만 국내 자동차 보급률이 선진국에 비해 낮은 편이므로, 국내의 경기가 회복될 경우 수요의 증대가 있을 것으로 예상된다.

자동차의 가격상황을 보면, 최근의 내수가격은 변동이 거의 없고, 환율의 변동으로 내수가격이 수출가격에 비해 낮다. 다만 중대형 트럭의 경우 내수가격이 수출가격보다 높다.

다. 세계 자동차시장의 상황

1998년도 세계시장 규모는 5,200만대 수준이고, 앞으로 연평균 3% 정도의 수요증가를 보여, 2000년에는 5,300만대 그리고 2002년에는 5,700만대 수준으로 규모가 커질 것으로 전망된다. 그러나 범세계적으로 공급과잉 상태를 보이고 있어 자동차 제조업체간의 경쟁은 더욱 치열해질 것으로 예측된다.

II. 공정위의 시정조치

1. 피심인은 1999년 4월 1일부터 2002년 3월 31일까지 피심인과 피심인이 인수하는 기아자동차와 아시아자동차 주식회사(이하 "피심인 등"이라 함)가 생산, 판매하는 적재량 1톤 이상 5톤 이하의 화물운송용 차량의 국내가격 인상률을 피심인 등이 외국에 수출하는 동일 규격 차량의 외화표시 가격인상률 이하로 유지하여야 한다.
2. 위의 기간 중에 피심인 등이 시정명령의 대상이 되는 화물운송용 차량에 대한 연식변경(Model Year Change) 등 경미한 개선을 한 경우에도 같다.
3. 위의 1, 2의 시정명령은 경쟁사업자가 시정명령의 대상이 되는 화물운송용 차량과 동일하거나 유사한 규격의 화물운송용 차량을 생산 또는 수입하여 국내에서 판매하는 경우 당해 규격의 차량에 대해서는 이를 적용하지 아니한다. 다만 그 경쟁사업자의 국내시장 점유율이 5%에 달하여야 한다.
4. 환율의 급격한 변동, 파업, 천재지변 등 이 시정명령 당시에는 예측하기 어려운 경제적 사정의 변화가 있을 경우 피심인은 공정거래위원회와 이 시정명령의 이행에 관하여 사전에 협의할 수 있다.
5. 피심인은 1999년 4월 1일부터 2002년 3월 31일의 기간 동안 매반기 별로 이 시정명령의 이행결과와 그 증빙자료를 당해 반기 종료 후 60일이 경과하기 전까지 공정거래위원회에 보고하여야 하며, 최초의 보고는 1999년 9월 30일 이후 60일 이내에 하여야 한다.

III. 이유 요지

1. 일정한 거래분야, 즉 관련시장의 획정

동종 상품을 취급하는 경쟁사업자 사이에 상호 경쟁관계가 성립될 수 있는 승용차, 버스, 트럭의 3개 국내시장으로 획정한다.

2. 경쟁의 실질적 제한 여부

가. 이 기업결합은 시장집중도 측면에서 공정거래법 제7조제4항 소정의 경쟁제한성 추정조항에 해당되는 점



(당사회사의 1998년 기준 시장점유율의 합계는 승용차시장은 55.6%, 버스시장은 74.2%, 트럭시장은 94.6%에 해당하여, 각각 당해 거래분야에서 1위임. 그리고 점유율 2위 사업자와의 격차가 승용차는 18.8%, 버스는 48.4%, 트럭은 90.0%로 기업결합의 당사회사의 점유율 합계의 100분의 25 이상으로서 법 제7조 제4항 제1호에 해당됨), 신규사업자의 시장진입이 곤란한 점(설비투자비용이 큰 장치산업으로서, 국내시장이 공급초과상태임), 해외경쟁의 도입정도가 미약한 점(수입차의 시장점유율은 1995년 0.8%, 1996년 1.5%, 1997년 1.3%, 1998년 0.3%임. 관세율은 8 내지 10%로서 단기적으로 관세율을 인하할 계획이 없음) 등을 종합적으로 고려할 때, 이 기업결합은 각 시장에서 경쟁을 실질적으로 제한한다.

나. 승용차와 버스시장의 경우 경쟁사업자인 대우가 각각 36.8%, 25.8%의 점유율을 차지하고 있고, 수출비중도 각각 68.4%와 54.4%에 달하고 있어 이 기업결합이 가지는 경쟁제한의 폐해를 어느 정도 억제하는 요인이 될 수 있다. 그러나 트럭시장의 경우 당사회사의 시장점유율이 94.6%(최대적재량 1톤 이상 5톤 이하 트럭은 99.7%)에 달하고, 수출비중도 24.5%로 그다지 높지 않아 이 기업결합으로 인한 경쟁제한의 폐해가 승용차, 버스시장에 비해 더 크다.

3. 기업결합규제의 예외조항 해당 여부

가. 산업합리화¹⁾

1) 기아의 부실기업 여부

기아는 1998.6.30. 현재 대차대조표상의 자본총계가 -51,652억원이고 1994년부터 1997년까지의 경상적자 누계가 45,947억원에 이른다. 지급불능상태에 처하여 1997.7.15.부터 2개월간 금융기관간 부도유예협약의 적용을 받다가, 1997.10.24. 채권단이 법정관리신청을 하였다. 기아는 부실기업에 해당된다.

2) 보충성 요건 - 기업결합 이외의 대안의 존재 여부

현대와의 기업결합이 없다고 가정할 경우 기아의 생산시설은 관련시장에서 퇴출될 것으로 판단된다. 법정관리상태에서 자생적으로 회생하기 곤란할 것으로 보여 제3자의 신주인수방식으로 국제경쟁입찰에 부처졌다는 사실을 고려할 때, 피심인 현대와의 기업결합 이외의 방법으로는 기아의 회생을 위한 다른 방법이 없다.

3) 현저한 효율성의 증대 여부

첫째, 규모의 경제의 확보의 측면이 문제된다. 이 기업결합으로 당사회사는 총 260만대의 생산능력을 갖추게 되고, 관련지역시장의 세계화를 배경으로 할 때 자동차산업이 국제적인 경쟁력을 확보하기 위해서는 연간 200

1) 공정거래법 제7조제1항 단서에서 기업결합제한의 예외로 인정하는 「산업합리화」에 관해서는 동법 시행령 제13조가 산업활동의 능력증대 및 경영합리화를 위하여 산업구조 및 조직개편이 불가피한 경우, 시설투자 및 운영에 자금이 필요하거나 통상적 방법으로는 그 자금의 조달이 곤란한 경우, 공공의 이익을 위하여 필요한 경우 등으로 구체화하고 있다.

이 사건 기업결합에 있어서는 산업활동의 능력증대 및 경영합리화를 위하여 산업조직 및 조직의 개편이 불가피한 경우가 문제로 되고, “기업결합심사기준(공정위 고시 제1998-6호, 1998.6.15.) VIII 1. 산업합리화 판단기준의 부실기업요건에 해당되는지 여부 그리고 효율성 증대효과가 발생하는지 여부가 문제된다.

만대 이상의 생산규모가 필요하다는 인식에 미루어 이 기업결합은 규모의 경제의 실현에 기여한다.

- **생산비 절감** : 상호 중복되는 차급의 플랫폼을 통합함으로써 개발비 등을 절감할 수 있고, 부품을 공용화 하고 부품공급업체를 대형화함으로써 부품조달비용 등 생산비용의 절감을 도모할 수 있다.
- **기타** : 기술의 상호보완, 공동활용에 의한 생산성 증대효과가 인정되고, 물류비용과 기타 간접비용을 절감 하는 효과도 예측된다.

나. 국제경쟁력 강화

국제경쟁력 강화를 위한 기업결합(공정거래법 제7조제1항 단서)이란 기술개발의 촉진, 적정경영규모의 확보 등으로 가격 및 품질 면에서 현저하게 국제경쟁력을 강화하거나 해외시장에서 정보수집, 판매활동 등 기업활동을 촉진시킴으로써 수출증대에 현저하게 기여하는 경우를 말한다.

현대와 기아의 결합으로 각자 해외에서 상대적 우위를 점하고 있는 지역의 판매조직을 상호간에 활용하고, 상대적으로 기술력이 우위에 있는 차종의 기술을 상호 활용함으로써 당사회사의 국제경쟁력을 강화할 수 있다.

다. 비교영량의 필요

경쟁제한적 기업결합에 대해 산업합리화 또는 국제경쟁력 강화의 예외를 인정하기 위해서는 산업합리화 또는 국제경쟁력 강화의 효과가 경쟁제한으로 인한 폐해보다 더욱 커야 한다.

4. 결론

가. 승용차시장과 버스시장

이 기업결합은 당해 시장의 경쟁을 실질적으로 제한한다. 그러나 경쟁사업자인 대우의 국내시장 점유율을 고려할 때, 기업결합 당사회사가 이들 시장에서 완전한 지배력을 행사할 수 없다. 또한 승용차와 버스의 수출비중이 내수보다 더 크고, 해외시장에서의 활발한 경쟁은 국내시장에서의 가격인상을 억제하는 효과를 가진다.

또한 산업합리화와 국제경쟁력 강화의 예외사유에 해당될 소지가 있다. 지급불능에 빠져 법정관리하에 있고, 기업결합 이외의 방법으로는 회생이 곤란하여 제3자 매각을 위한 국제입찰에 부쳐져 두 번의 유찰을 거친 후 세 번째 입찰의 결과가 이 기업결합이다. 현대와 기아의 기업결합은 당사회사의 경영효율을 증대시키고 국제경쟁력을 강화하는 효과가 상당하다.

요컨대 승용차와 버스시장의 경우 이 기업결합은 국제경쟁력 강화 효과가 경쟁제한의 폐해보다 더욱 커서, 법 제7조제1항 단서에 의한 기업결합의 예외에 해당된다.

나. 트럭시장

기업결합으로 인해 당사회사의 시장점유율은 94.6%로 증가하며, 특히 적재량 1톤 이상 5톤 이하 트럭의 경우 시장점유율이 99.7%로 증가하여 향후 트럭시장의 완전독점이 가능해지는 등, 트럭시장의 경쟁제한성은 매우 크다. 더구나 트럭시장은 수입선다변화 제도의 적용대상이 아니어서, 경쟁제한성 완화요인도 없고, 트럭의 수출 비중은 24.5%로서 해외에서의 경쟁도 활발하지 않다.



한편 산업합리화와 국제경쟁력 강화의 효과가 트럭시장에서도 발생할 수 있으나, 이러한 효과가 승용차와 버스시장에서보다 더 크게 나타나지 않는다.

요컨대 트럭시장의 경쟁제한성은 매우 크고, 향후의 완화요인도 보이지 않으므로, 산업합리화 등의 효과가 경쟁제한의 폐해보다 더 크지 않아 트럭시장은 예외인정의 요건에 해당되지 않는다. 다만 기업결합의 추진경위로 보아 트럭부문의 분리매각 등의 방법보다는 독과점의 폐해를 시정할 수 있는 다른 보완조치를 강구하는 것이 옳다. 여기에서 공정거래법 제16조를 적용하여 주문과 같이 의결한다.

IV. 논평

1. 머리말

이 심결은 우리 나라 핵심산업의 하나인 자동차시장의 현주소를 그대로 보여 주는 점에서 대단히 흥미롭다. 법리적 측면에 있어서도 이 심결은 공정거래법의 핵심적 규율사항임에도 불구하고 그동안 주목할 만한 심결례가 없었던 기업결합법 부분에 있어 리딩 케이스가 되기에 충분하리만큼 수평적 기업결합에 관한 주요 쟁점들을 기업결합심사기준과 관련하여 조목 조목 정리하고 있어, 긍정적인 평가를 충분히 내릴 수 있다.

지난 10여년 간 우리 국민은 들끓는 여론에도 불구하고 삼성그룹이 과연 승용차 생산시장에 진출할 것인가, 삼성의 진출이 허용된 후에는 국내 자동차시장이 4사체제로 유지될 것인지 혹은 삼성이 기아를 인수하여 3사체제로 귀착할 것인가 등에 대해 지대한 관심을 가진 바 있다. '97년 초 이래의 금융시장의 교란을 거쳐 기아가 지급불능상태에 빠지자 많은 국민들은 종전의 정서와는 상반되는 태도로 현실적인 유일한 해법은 삼성의 인수라는 식의 시각을 가지기도 했던 바 있다. 그러나 IMF 환란 하에서 등장한 신정부가 내놓은 해법이 결국 기아 그룹의 현대 인수와 대우의 삼성인수이다. 그리하여 이 심결은 현정부의 정책, 특히 자동차산업에 대한 공정위의 경쟁법리에 입각한 해명으로 볼 수 있다. 이 심결은 그냥 지나칠 수 없는 의미를 가질 수 있고, 또 공정거래 위원회로서도 국민적 관심사에 대한 자신의 견해를 표명할 수 있는 중요한 기회를 잡은 셈이다.

한편 경제력집중억제라는 우리 나라 특유의 정책과제와 관련하여, 많은 사람들은 기아그룹을 주목해 온 바 있다. 대규모기업집단으로서 유일하게 문어발 체제가 아닌 수직적 기업결합 위주의 기업집단지자, 대다수의 지분을 소유한 총수의 봉쇄적 지배가 아니라 전문경영인 체제를 가졌기 때문이다. 이제 기아가 무너지면서, 우리나라에서 재벌이 아닌 대규모기업집단은 전혀 찾아볼 수 없게 되었다. 우리 나라 경쟁정책의 가장 핵심적인 포인트가 재벌문제이라는 점, 공정거래법이 경제력집중억제의 과제를 가지고 있으며 공정거래위원회는 동법 집행을 위한 거의 전속적 권한을 가졌다는 점에서, 이 심결에서 경제력집중억제의 문제가 전혀 언급되지 않은 점에 대해서 평자는 아쉽게 생각한다.

2. 경쟁제한적 기업결합의 면

가. 개관

이 기업결합은 시장에 미치는 효과를 기준으로 할 때는 수평적 기업결합에 해당되고, 기업결합의 수단 면에서는 주식취득에 의한 기업결합에 해당된다. 그리고 기업결합의 결과로 현대그룹은 자동차부문에 있어서 통상 거론되는 규모의 경제, 즉 연산 200만대의 수준을 초과하는 기업규모를 얻었으나, 재계순위 1위인 현대그룹의 덩치를 엄청나게 키우는 결과로서 공정거래법 소정의 경제력집중억제 면에서는 법의 취지와 전혀 상반되는 결과를 가져왔다.

이 기업결합은 국민적 관심사이자, 우리 나라 산업계의 판도를 재획정하는 그야말로 빅딜(기업의 맞교환은 아니지만)에 해당된다. 정부의 관심과 개입 또한 만만치 않았을 뿐만 아니라 기아의 현대로의 귀속은 정부의 의사에 의한 것으로 보아도 무방할 것이다. 기아인수조건에서 막대한 공금융권의 부채담감이 전제로 되었고, 또 실제로 약 8조원에 이르는 부채가 탕감되었다. 이는 우리 나라 은행 등의 엄한 시어머니이자 대주주인 대한민국 정부의 의사와 무관하게 추진될 수 없는 일이기 때문이다.

나. 절차적인 면

자산총액 또는 매출액의 규모가 1,000억원을 초과하는 사업자가 다른 회사의 발행주식 총수의 100분의 20(피취득회사가 상장사인 경우에는 100분의 15) 이상을 취득하는 경우 기업결합일로부터 30일 이내에 공정거래위원회에 이를 신고하여야 하고(법 제12조, 령 제18조제1항), 이 경우 기업결합일은 주권이 발행된 때에는 주권교부시 그리고 주권미발행의 경우에는 주식대금을 지급한 날을 말한다(령 제18조제5항제1호 참조). 다만 이러한 신고²⁾는 관계중앙행정기관이 장이 다른 법률의 규정에 의하여 미리 공정거래위원회와 협의한 경우에는 필요하지 아니하다(법 제12조제2항).

이 건 기업결합에 있어 피심인 등의 기아지분 인수계약은 1998년 12월 1일에 체결되었고, 공정위에의 신고는 1999년 1월 18일에 있었고, 피심인 등의 대금지급과 주권인수는 1999년 3월 30일에 있었다. 공정거래법의 절차규정은 사전적인 신고를 통해 준수되었다.

다. 실체적인 면

첫째, 이 심결은 경쟁제한적 기업결합의 사법상의 효력에 대해 하나의 시사를 준다. 경쟁제한적 기업결합의 효력에 관해서는 당연무효설³⁾, 제한적 무효설, 결합수단에 따른 개별결정설, 유효설 등으로 나뉘어 있음은 주지하는 바와 같다. 이 심결은 트럭분야의 이 건 기업결합이 경쟁제한적임을 인정하면서도 당해 주식취득이 당연무효가 아니라 유효임을 전제로 시정조치를 내리고 있다. 그리하여 공정거래위원회는 경쟁제한적 기업결합의 사법상의 효력에 대해 소위 개별결정설에 따르고 있다고 평가할 수 있다.

둘째, 행정적인 구제수단면에 있어서도 이 심결은 이례적인 조치를 내리고 있다. 즉 트럭부문에 관하여 장차의 가격인상과 인상률에 대한 포괄적 통제를 가하고 있는 바, 이는 대단히 이례적이며 또 현명한 선택이라는 생각이 든다. 앞으로 공정거래위원회는 범위반행위에 대한 시정조치에 있어서 보다 다양하고 탄력적인 행정적 구제수단을 더욱 많이 활용하여 법의 취지와 금지청구의 실질을 충분히 거둘 수 있기를 희망한다(법 제16조제1

2) 합병이나 영업양수 등의 경우에는 달리, 주식취득에 의한 기업결합에 대한 신고는 엄밀하게 말해 사후신고라고 할 수 있다. 이남기, 경제법, 박영사, 1998, 109면 참조.

3) 권오승, 경제법, 법문사, 1999, 224면.



항제7호 ‘기타 범위반상태를 시정하기 위하여 필요한 조치’ 참조).

그리고 장차의 가격인상물에 대한 통제라는 제재수단의 선택과 관련하여, 우리 공정거래법의 독점규제의 체제를 다시 생각하게 된다. 흔히 현행 공정거래법은 독점문제에 관해 기본적으로 폐해규제주의의 입장, 즉 독점적 지위 자체는 허용하되 이로 인한 폐해만을 규제하는 입장을 취하되, 다만 인위적 기업결합에 대해서는 그것이 관련시장의 경쟁을 실질적으로 제한하는 것일 때에는 원인금지주의를 채택하고 있다고 설명한다. 이러한 입론에 의할 때에는 인위적인 기업결합이 경쟁제한성을 지니는 경우 이는 전면적으로 금지되는 것이고, 당해 기업결합이 경쟁제한성이 없어 허용될 경우 당사회사의 독점적 가격형성 등에 대해서는 법 제3조 소정의 시장지배적 지위남용행위에 대한 규제가 적용되어야 하는 것이다.

이 점에 관해서도 공정위의 명시적인 입론과 판단이 있었다면 더욱 좋았을 것으로 생각된다. 일단 이 심결을 놓고 결과적으로 평한다면 우리 법은 경쟁제한적 기업결합에 대해서 원인금지를 중심으로 그 효과를 정하되 폐해규제도 가능한 것으로 볼 수도 있을 것이다. 여하튼 기업결합의 경쟁제한성을 인정하면서, 당해 기업결합을 허용하고 장차의 지위남용에 대한 예방책을 도입하였다는 점에서 이 심결은 주목할 가치가 있다. 차체에 공정거래법의 관련규정도 독과점규제의 장 아래, 기존의 독점사업자에 대한 규제와 기업결합에 대한 통제로 나누어 양자의 관계를 합리적으로 조율하는 것도 생각될 수 있을 것이다.

3. 경제력집중 억제 의 면

재벌로의 사회경제적 세력의 집중 혹은 일반집중의 문제는 세력의 분산과 균형이라는 인간사회의 일반적 지혜에 미루어 볼 때, 반드시 짚고 넘어가야 할 문제이다. 특히 이 건 기업결합이 막대한 금융지원하에 이루어졌고, 재계서열 1위인 현대그룹에 대한 대단한 특혜로 비추어질 수 있기 때문에 더욱 그러하다.

통계상 소수의 대규모기업으로의 경제력집중 현상은 미국이나 독일, 일본도 마찬가지이고⁴⁾, 경우에 따라서는 소위 일반집중이 우리보다 더 심화되어 있는 예도 있다. 그러나 금융과 제조업 그리고 전통산업으로부터 첨단 정보산업까지 망라하는 대규모의 혼합적 기업결합체는 우리 나라를 제외하고는 없다. 그리고 우리 나라 재벌처럼 지분의 소유집중도가 높고, 총수 일가가 전단적인 경영권을 행사하는 예도 없다. 특히 독점적 지휘권을 가진 재벌 총수의 비합리적 정책판단에 대해 전문경영인들이 합리적인 대안을 제시하기는 구조적으로 어렵다.

흔히 경제력집중억제는 독점금지법 내지 경쟁법의 고유과제가 아니고, 이는 공정거래법에서 배제할 필요가 있다고 말한다. 그러나 필자는 생각을 달리한다. 특히 ‘개별 단위기업에 의한 가격경쟁’이라는 전통적인 독점금

4) 줄고, 회사법의 현대적 과제, 한국법학 50년 - 과거, 현재, 미래(1)「제1회 한국법학자대회 논문집」, 855면 이하.

5) 이에 대해 현재 미국 산업조직론에서 비판적인 시각이 많은 주지하는 바와 같다. 예컨대 Thomas Jorde 등은 가격경쟁 모델 대신에 기술경쟁(내지 성능경쟁) 체제로 바뀌어야 한다고 주장하고(Jorde/Teece, "Innovation and Cooperation: Implications for Competition and Antitrust", Journal of Economic Perspectives, 4:3, 1990), Coase나 Williamson 등은 기업의 본질을 독점을 목적으로 하는 생산단위로 볼 것이 아니라 효율화(economizing)를 목적으로 하는 관리단위 내지 관리조직으로 보아야 한다면서 소위 거래비용경제학(transaction cost economics)의 체계를 주장하고 있다(Oliver E. Williamson, Antitrust Lenses and the Uses of Transaction Cost Economics, 'Antitrust, Innovation, and Competitiveness', p.137 이하). 이러한 주장이나 독점금지문제에 대한 정태적 분석 대신에 동태적 분석(dynamic analysis)을 주장하는 견해들은 대체로 독점금지법의 운용을 완화하는 방향으로 전개되면서 상당한 설득력을 가지고 있으나, 표준적인 독점법 운용체계를 상당히 대체할 만큼 충분한 이론의 체계가 마련된 것으로 보이지 아니한다.

지법의 암묵적인 운용모델⁶⁾에서 미루어 볼 때, 교차지원과 내부거래를 배경으로 한 기업집단 상호간의 경쟁 혹은 기업집단과 개별 기업 사이의 경쟁은 우리 나라의 경우 가장 중요한 경쟁법적 이슈가 될 수 있다. 그리고 현대의 기아인수 문제를 다루면서, 공정위가 경제력집중억제의 면에서 전혀 언급을 하지 않은 것을 대단히 아쉽게 생각한다.

그리고 입법론으로서는 공정거래법의 경제력집중억제에 관한 장에서 상호출자의 금지나 계열사를 위한 채무 보증의 금지와 같은 단편적인 규제만 둘 것이 아니라, 재벌로의 경제력집중억제에 관한 포괄적 선언규정을 두면서, 이를 위해 총수와 일가의 소유분산을 위해 노력할 의무를 공정거래위원회에 부과하는 규정을 도입할 필요가 있다고 생각한다. 업종다각화나 경제력집중은 총수 일가의 소유분산이 이루어지지 않는 한 시장기능에 따른 일반집중 해소나 업종전문화는 현실적으로 불가능하기 때문이다. 당면한 과제로는 재벌의 동일인 관련자로 분류되는 비영리법인이 소유하는 계열사 주식에 대한 의결권휴지 규정을 도입하는 일이라고 생각된다.

그리고 30대 대기업집단에 대한 일률적인 규제는 문제가 있다고 생각한다. 경제력집중억제는 4대 재벌 내지 5대 재벌만을 표적으로 하고, 기타의 기업집단의 경우는 오히려 그들이 덩치를 키우는 일을 거들어 줄 필요가 있기 때문이다. 혼합결합으로 인한 시장붕쇄 기타 경쟁저해적 효과에 대해서는 이를 부인하는 것이 현재 일반적인 경향이고, 또 1980년 레이건 정권 출범 이래 미국 독금법 운용에 있어서 혼합결합이 규제된 사례도 없다. 5대 재벌 이외의 기업집단의 덩치키우기를 도와주는 것은 사회경제적 세력분산에 직접적으로 기여할 수 있기 때문이다.

4. 맺는말

가. 프랑스혁명과 부르봉왕가

프랑스대혁명 당시의 부르봉 왕조를 가리켜 혁명을 통해 새로이 깨우친 바도 전혀 없고, 또 혁명 이전의 악습을 하나도 버리지도 못했다고 비판한 역사가를 기억한다. 우리 나라 정부와 국민은 부르봉 왕가와 비슷하다. IMF 환란으로 인해 단두대에 버금가는 고통을 서민들과 중산층에게 가하고도, 우리 나라 정부는 과거로부터 빠져린 교훈을 얻을 줄도 모르고 또 과거의 악습과 단절하지도 못하고 있기 때문이다. 정치자금을 고리로 한 정치권과 재벌의 유착하에서 소수의 재벌은 특혜와 로비를 통해 시장을 선점하거나 독식하고, 공공용을 독식하다시피 하여 차입경영을 심화시켰고, 또 재벌이 앞장 선 해외단기자금의 무분별한 도입 등으로 인해 IMF 환란이 초래되었다는 것이 일반적인 인식이기 때문이다.

나. 지역적, 정파적 이해로부터 자유로운 경쟁정책

여기서 우리는 경쟁정책을 포함한 산업정책의 결정에 관한 사항을 누구에게 어느 정도로 부여할 것인가의 문제를 다시 생각하게 된다. 광범한 재량권을 가진 정부기관이나 행정위원회에 경쟁정책에 관한 판단권을 독점시킬 경우 지역적, 정파적 이해될 우려가 너무 크다고 말하면서, 미국의 연방 독점금지법의 110년의 역사가 성공적이었고 또 향후 100년의 전개도 긍정적으로 기대되는 것은 재량권도 없으며 산업조직론을 포함한 경제학적 지식

6) Philip Areeda, "Antitrust Law as Industrial Policy: Should Judges and Juries Make it?", *Antitrust, Innovation, and Competitiveness*(Oxford Press, 1992), pp. 32~35.



이 결여된 사법부가 경쟁정책의 궁극적 결정권자라는 데 있다는 Philip Areeda의 지적은 많은 것을 시사한다.⁶⁾ 정파적, 지역적 이해를 떠나, 객관적으로 또 합리적 일관성을 가지고 경쟁정책을 결정하는 것이 경쟁법 운용의 관건임을 Areeda는 강조하는 것이다⁷⁾. 기아그룹의 운명을 바라보는 필자는 씩씩한 생각을 지울 수 없다. 국민과 현정권의 기아에 대한 시각도 하루 아침에 변하여 기아는 당연히 소멸되어야 할 집단이라는 인식을 보였고, 또 이를 실행하였다. 기아사태에 관한 일년치 이상의 신문기사를 정리하면서 필자는 현재의 집권세력을 포함한 정치권의 거둬들인 태도표변을 본다. 잇을 준비가 늘 되어 있고 너무 잘 잇을 뿐만 아니라, 종전의 생각을 180도 전환해도 항상 정당화된다는 점에서 오늘의 한국은 부르봉 왕가가 가진 최소한의 미덕조차 가지지 못하지 않으나 하는 생각이 든다. 신속한 결단을 요구하는 이 거대한 기아문제에 대해 처음부터 끝까지 정파적 이해의 충돌로 그 해결을 미루다가 IMF 환란에 직접적 원인을 제공한 후, 결국 정파적 이해에 따른 최종 해결책을 맞이한 것이라고 생각한다.

다. 소위 신자유주의와 경쟁당국의 적극적 개입

재벌구조조정 of 구호가 요란함에도 불구하고 5대 재벌로의 사회경제적 세력의 집중은 더욱 심화되고 있다⁸⁾. 결과적으로 특정한 재벌을 비호하는 결과를 가져오고 있을 뿐만 아니라, 시장에서의 자율적인 조정 대신에 정부는 빅딜을 주선, 강제하고, 심지어는 특정한 기업집단의 회장퇴진을 요구하기도 하였다. 문제가 있는 기업집단의 회장과 사장을 퇴임시킴으로써 국민들에게 일시적인 청량감을 줄 수는 있을 망정, 이는 시장의 자율적인 기능을 중심으로 경제를 운영한다는 정부의 기본방향과는 너무나 거리가 있는 것이다. 지분의 소유가 총수 일가에 집중된 상황에서 경영자회장이 인사 기타 경영상의 판단에 관해 자율성을 가질 수 있다고는 그 누구도 생각할 수 없다.

그리고 IMF와의 각서하에서 운용되는 현정부의 산업정책은 신자유주의적이라는 인상을 떨치기 어렵다. 신자유주의가 전제로 또는 모델로 하는 시장의 구조는 완전경쟁시장이고, 정글의 법칙을 통해 서민대중을 특히 옥죄는 체제이다. 우리 나라의 경우 시장의 규모 자체가 작고 주요 거래분야는 독과점적 구조로 되어 있다. 요컨대 우리 시장은 신자유주의의 기반과는 큰 거리가 있는 것이다. 게다가 국민들도 기회균등에 만족하는 것이 아니라, 무조건적인 평등을 향한 정서가 대단히 강하다. 우리의 경우 전통 산업조직론에서 거론하는 유효경쟁(workable competition) 또는 가쟁시장(可爭市場; contestable market)⁹⁾의 조건을 확보하는 일이 선결과제가 된다. 여기에서 시카고학과 등 수정주의자들이 내세우는 신자유주의와는 거리를 두고, 우리의 경쟁당국은 대국적 관점에서 시장에 적극적으로 개입할 필요가 있고, 특히 소수 재벌의 소유분산을 유도하기 위한 강력한 장치, 예컨대 재벌산하의 공익법인의 지분에 대한 의결권정지 등의 조치를 도입하고, 이를 지속적으로 집행할 필요가 있다고 생각한다. **공정**

7) 이러한 점에서 금년 공정거래법 개정에서 공정위의 이의제결을 거치지 않고, 원처분에 대해 바로 법원에 제소할 수 있는 길을 열고, 손해배상청구시 당해 사건기록에 대한 법원의 송부요구권의 신설은 옳은 방향이라고 생각된다(개정법 제54조, 제56조의2 참조).

8) 공정경쟁협회간, 공정경쟁 44호('99년 4월호), 59면 이하 참조. 그리고 한국일보 5월 16일자 기사는 재벌을 가리켜 이제는 문어발이 아닌 공룡발로 표현하고, 금융업과 정보통신업의 진출 그리고 한국중공업과 가스공사 등의 인수준비를 전하면서, 5대재벌로의 경제력집중이 작년 이래로 더욱 심화됨을 전하고 있다.

9) Baumol/Ordover, Antitrust: Source of Dynamic and Static Inefficiencies, "Antitrust, Innovation, and Competitiveness", pp.85~86.