

# Hansun Brief

발행일: 2018년 8월 8일(통권69호) / 발행인: 박재완 / 발행처: 한반도선진화재단 / 서울 중구 퇴계로 197, 407호 / 전화: 02-2275-8391 / email: hansun@hansun.org / www.hansun.org



## 공정거래법상 경제력집중과 대기업집단 억제 문제

주진열

부산대학교 법학전문대학원 교수

목 차

1. 경쟁법은 시장경제의 헌법
2. 경쟁법으로 대기업집단을 규제하는 세계유일국가
3. 대기업집단 억제가 아니라 부당한 정경유착 단절이 관건

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

### 1. 경쟁법은 시장경제의 헌법

오늘날 전 세계에서 100여 개가 넘는 국가가 경쟁제한행위, 즉 시장경쟁을 제한하는 행위를 금지하는 경쟁법(competition law)을 집행하고 있다. 경쟁법은 자유민주주의와 불가분의 관계인 시장경제의 헌법이라고까지 불릴 정도로 중요한 법이다. 이 때문에 시장경제를 부분적으로 받아들인 중국, 러시아, 베트남, 니카라과와 같은 사회주의 국가들도 경쟁법을 만들어 집행하고 있다. 우리나라에서 흔히 공정거래법으로 알려진 '독점규제 및 공정거래에 관한 법률'이 바로 경쟁법에 해당된다.

그런데 한국 공정거래법에는 전 세계 경쟁법에서 찾아볼 수 없는 특이한 규제가 있는데, 경제력집중 억제라는 이름으로 대기업집단을 규제하는 것이다. 오늘날 자유주의 국가들은 물론이고 사회주의 국가들조차 경제력집중 억제를 이유로 대기업집단을 경쟁법으로 규제하지 않는다. 그 이유는 경제력집중이나 대기업집단 그 자체가 경쟁제한

행위는 아니기 때문이다. 즉 아무리 기업집단이 크다고 하더라도 구체적인 경쟁제한행위를 하지 않는 이상 경쟁법으로 규율할 이유가 없기 때문이다. 경제력집중과 관련해서 보면 오늘날 세계 경쟁법은 경쟁제한적 기업결합 행위만 규제할 뿐이고, 일반집중이나 소유집중을 경쟁법으로 억제하는 국가는 찾아보기 어렵다.

## 2. 경쟁법으로 대기업집단을 규제하는 세계 유일국가

과거에는 급진 사회주의자들이 시장경제 자체를 정경유착 자본주의(crony-capitalism)라고 비판하며 정부와 대기업 모두 노동자 착취 기구라고 비난하였다. 그러나 오늘날 현실에서는 북한을 제외한 사회주의 국가들이 정도의 차이만 있을 뿐 시장경제를 도입하였고 경제성장 전략으로 산업집중을 택하고 있다. 최근 중국 공산당은 대한민국 1년 예산의 절반에 가까운 200조 원을 투자하여 반도체 산업을 육성하기로 하였다. 중국 정부가 육성한 자동차, 전자, 조선 분야의 대기업도 한국 대기를 무서운 속도로 따라 잡고 있다.

한국에서 지배구조 문제로 온갖 비난을 받아온 삼성그룹, 현대자동차그룹 전체가 만약 중국, 러시아, 베트남, 쿠바와 같은 사회주의 국가로 영구 이전하겠다고 하면, 이들 정부와 국민은 아마 두 손 들고 환영할 것이다. 그런데 한국 정부는 대기업집단을 왜 그토록 억제하려고만 하는가? 한국 대기업의 글로벌 시장 점유율이 높아질수록 경제력집중도 같이 높아질 수밖에 없다. 삼성전자와 현대자동차의 글로벌 시장 점유율이 폭락하면 경제력집중도 그만큼 낮아질 것이다. 대기업집단이 모두 사라지면 경제력집중도 낮아지겠지만, 협력업체들도 모두 사라질 것이고 실업자는 대폭 증가할 것이다. 반대로 삼성그룹과 같은 대기업집단이 10개, 20개 더 생겨나면 경제력집중이 커지겠지만, 고용과 국민소득도 대폭 늘어날 것이다. 그래도 경제력집중이

나쁜 것인가? 이론적으로나 가능한 완전효율시장 모델을 상정하고 경제력집중이 비효율적이므로 나쁘다는 인식은 경제력집중이 발생할 수밖에 없는 현실세계와 그 장점을 무시하고 있다.

한국에서 널리 알려진 인식과 달리 경제력집중이 높다고 해서 나쁜 것이 아니고, 반대로 낮다고 해서 좋은 것도 아니다. 그렇기 때문에 경제력집중의 구체적 내용인 시장집중(또는 산업집중), 일반집중, 소유집중 그 자체를 나쁘다고 억제하는 나라가 없는 것이다. 세계은행, 세계무역기구 등 국제경제기구의 종합 데이터베이스인 World Integrated Trade Solution에 나타난 허쉬만·허핀들 지수를 보면, 2016년 기준으로 한국의 시장집중도(0.16)는 캐나다(0.5), 호주(0.17)보다 낮고, 네덜란드(0.1), 오스트리아(0.1), 일본(0.1) 보다는 높다. 우간다(0.04), 파키스탄(0.04)의 시장집중도는 네덜란드, 오스트리아보다 훨씬 낮다. 그렇다고 해서 우간다, 파키스탄의 경제가 한국 경제보다 좋다고 말할 수 있겠는가?

## 3. 대기업집단 억제가 아니라 부당한 정경유착 단절이 관건

한편 대기업집단의 정치적·사회적·경제적 영향력을 의미하는 '일반집중'(general concentration)은 객관적 측정지수가 없기 때문에 각 나라의 일반집중도를 비교한 데이터 자료 자체를 찾아보기 어렵다. 일반집중에서 '정치력 영향력' 문제는 결국 부당한 정경유착 문제인데, 이 차원에서 보면 대기업집단보다 오히려 정치권력이 훨씬 더 위협하다. 경제력이 아무리 큰 기업집단이라고 해도 정치권력 앞에서는 고양이 앞의 쥐에 불과하다. 이 때문에 일반집중 문제는 대기업집단 억제가 아니라 부당한 정경유착 단절로 해결해야 한다. 즉 정경유착 문제는 기업의 불법로비는 물론이고 기업에 대한 정치권력의 부당한 간섭도 엄격히 금지되어야 해결될 수 있는 것이다. 제2차 세계대

전 종전 후 미국은 패전국인 일본과 독일에겐 침략전쟁을 일으킨 전체주의 정권과 결탁하여 막대한 이익을 챙긴 대기업집단과 카르텔을 해체하고 미국과 유사한 경쟁법을 만들도록 하였는데, 이것이 경제민주화(economic democracy)의 원래 의미이다. 즉 경제민주화는 전체주의 정부와 대기업집단의 결탁을 단절시키고 시장경쟁을 유지하도록 하는 것이지 경제력집중과 대기업집단을 무조건 억제하라는 것이 아니다.

지금까지 살펴본 것처럼 경제력집중 자체가 나쁜 것이 아니기 때문에, 공정거래법상 경제력집중 억제책을 강화할 것이 아니라 오히려 그 폐지 여부를 심각하게 고민해 보아야 할 시점이다. 경제력집중을 이우만으로 대기업집단을 규제하는 것은 전혀 타당하지 않으므로, 구체적인 해약을 초래하는 실제 행위가 있어야 규제도 정당화될 수 있을 것이다. 1932년 미국에서 Berle과 Means가 현대 주식회사 제도에서 소유와 지배의 괴리가 문제라고 지적한 이래 지금까지 전 세계에서 기업지배구조와 기업성장을 연구한 온갖 문헌들이 수 없이 많이 쏟아져 나왔지만, 아직까지도 무엇이 가장 좋은 지배구조인지 정답을 찾지 못하고 있다. 더욱이 오늘날 미국과 유럽에서는 Berle과 Means의 인식에서 벗어나 소유와 지배의 괴리 그 자체를 더 이상 문제점으로 보지도 않는다. 순환출자의 경우도 경영권 방어와 리스크 분산이라는 장점이 있고 미국과 유럽에서도 인정되는 지배구조임에도 불구하고, 한국에서는 순환출자 그 자체가 마치 악처럼 잘못 인식되어 왔다. 미국의 제네럴 일렉트릭(General Electric) 그룹은 전 세계 2,100개 글로벌 기업 중에서 최고의 지배구조를 가진 집단으로 평가받은 바 있으나(10점 만점에 10점), 최근 경영실적 악화로 다우(Dow) 지수에서 퇴출되었다. 한국에서 지배구조 때문에 온갖 비난을 받아 온 삼성전자와 현대자동차는 자타공인 세계 최고의 글로벌 기업으로 성장하였다. 그러나 불합리한 대기업집단 억제책이 계속 강화되면 작금의 경제위기에서 한국을 대표하는 글로벌 기업도 언제 어떻게 사라질지 누

구도 모를 일이다.

**이 자료가 도움 되셨다면 수신번호  
'#7079-4545'로 ☒ 문자후원 보내주세요.^^  
(한 통 2,000원)**