

KERI Brief

대기업집단 순환출자 규제의 문제점과 정책과제

이우성

한국기술교육대학교
MOT 대학원 겸임교수
(leews@kut.ac.kr)

최 근 대기업집단의 순환출자를 둘러싼 논의가 확산되고 있다. 순환출자에 대한 비판은 이를 통해 소유지분에 비해서 지배권(의결권)을 강화한다는 주장이다. 소유지분에 비해 의결권의 확대를 가져오는 법적수단들은 차등의결권과 피라미드 출자 등의 다양한 수단들이 존재하며 선진 19개 국가에 대한 EU의 조사결과를 보면 가장 강력한 수단인 차등의결권도 53%의 국가에서 허용되고 다른 수단들도 대부분 절반 이상의 국가에서 허용되고 있다. 기업집단의 순환출자 현황에 대한 기존 연구결과들을 보면 전세계 다국적 기업들을 대상으로 소유지배 네트워크를 분석한 논문에서 환상형 고리의 순환출자 관계가 상당수 발견되고 있다. 순환출자구조의 사례는 프랑스, 스웨

덴, 독일의 대표적 기업들에서도 나타난다. 소유와 지배를 과도하게 괴리시킨다는 이유로 순환출자를 규제하는 것은 바람직하지 않다. 대기업집단 정책은 시장 경쟁 촉진에 중점을 두어야 하며, 대규모 기업집단에 대한 사전적 출자규제보다는 금융시장의 자율적 감시 기능 활성화가 필요하다.

1. 문제제기

□ 경제민주화에 대한 지난 대선 관련 논의에서부터 최근까지 대기업집단의 순환출자 규제의 문제점에 대한 사회적 논란이 높아지고 있음.

- 공정거래법 개정안의 경우에 순환출자 규제와 금산 분리 강화에 대하여 세부적인 개정방향이 어떻게 전개될지 확실하지 않은 상황이며 새누리당이 신규 순환출자에 대해서만 규제한다는 입장인 반면 민주당은 기존의 순환출자도 규제해야 한다는 입장을 제시하고 있음.

□ 공정거래위원회는 2013년 대기업집단 주식소유현황에 대한 보도자료를 통해서 상호출자제한기업집단의 주식소유 현황 및 순환출자 현황에 대해서 발표하면서 순환출자 논란을 가속화하였음.

- 공정거래위원회(2013.5)는 우리나라 62개 그룹의 주식소유현황에 대한 출자현황을 발표하였으며 총수 있는 기업집단(43개)의 내부지분율(54.7%)은 전년(56.11%)보다 감소하였다고 제시

- 특히, 계열회사 간 순환출자가 형성(지분율 1% 이상)되어 있는 대기업집단은 14개 집단 124개이며, 순환출자 고리는 2008년 이후 9개 집단에서 신규로 69개 발생하였으며 동기간 동안 롯데, 동양 그룹 등에서 신규 순환출자 고리가 발생하였다고 지적하고 있음.

- 공정거래위원회는 이러한 현상에 대해서 신규 순환출자는 규제회피, 총수의 지배력 강화, 부실 계열사 지원 등을 목적으로 한 것이 많았다고 지적하면서 신규 순환출자의 문제점에 대해서 지적하고 있음.

[표 1] 순환출자 고리 현황 (62개 상호출자제한기업집단 중 14개 집단)

(단위: 개)

	삼성	현대 지동차	롯데	현대 중공업	한진	동부	대림	현대	현대 백화점	영풍	동양	한라	현대 산업개발	한솔	합계
순환출자 고리수	16	2	51	1	2	5	1	4	3	10	17	1	4	7	124
'08년 이후 신규 생성	0	0	32	0	0	3	0	2	2	8	14	1	1	6	69

주: 하나의 출자로 인해 다수의 순환출자고리가 형성될 수 있음.

자료: 공정거래위원회 (2013.5.30) "2013년 대기업집단 주식소유현황 및 소유지분도" 분석결과

□ 대기업집단의 순환출자에 대한 기존의 학계와 여론에서의 비판과 더불어 경제민주화에 대한 정치권의 논의가 확산되어 가고 있는 상황에서 대기업집단의 소유지배구조에 대한 중립적인 시각에서의 fact finding이 중요하다고 할 수 있음.

- 우리나라 대기업집단에서 나타나고 있는 피라미드 출자구조와 순환출자구조의 소유지배구조 형태가 객관적인 측면에서 선진국들의 소유지배구조에서 보편적으로 나타나고 있는 현상인지 아닌지에 대한 진단을 통해서 우리나라 대기업집단의 소유지배구조를 비교하는 것이 필요함.

- 이는 우리나라 대기업집단의 소유지배구조 형태가 바람직한가 그렇지 않은가에 대한 논의에 있어서 국제비교를 통하여 회사 간의 자본출자가 허용되기 시작한 이래로 상호출자와 순환출자 고리의 형성이 현재 어떠한 현황을 이루는지 비교를 통해 우리나라의 상황을 조명

□ 본 분석에서는 순환출자와 같이 기업집단에서 소유권과 지배권의 격차를 가져오는 CEMs(Control Enhancing Mechanism)에 대해서 살펴보고 각 국가의 순환출자에 대한 규제현황과 해외 기업집단의 순환출자 현황과 사례에 대해서 살펴봄.

- CEMs는 기업에 대한 소유권(소유지분)을 넘어서서 의결권(지배권)을 높여주는 수단들을 의미하며 대표적으로는 차등의결권¹⁾, 피라미드 출자구조 등이 있음.

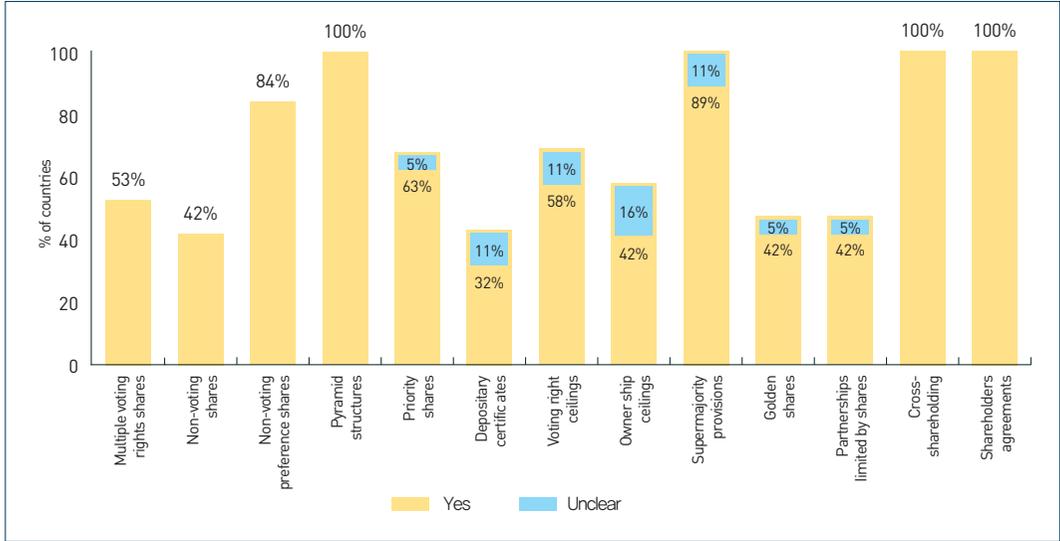
○ EU(2007²⁾의 유럽선진국의 소유권 및 의결권 관련 규제현황에 대한 조사보고서에서는 이러한 수단들로서 13가지 수단들(Multiple voting right shares, Non-voting shares, Non-Voting preference shares, Pyramid structures, Cross-shareholdings, priority shares, depository certificates, voting rights ceilings, ownership ceilings, supermajority provisions, partnerships limited by shares, golden shares)을 구분하여 제시하였음.

1) 복수의결권, 다중의결권 등으로 불리며 소유지분 대비 의결권이 1:2, 1:10 등으로 소유지분 대비 차등적인 의결권을 부과
 2) EU(2007) "Report on the Proportionality Principle in the European Union", Sherman & Sterling LLP

2 순환출자 비판의 주요 내용과 문제점

- 순환출자에 대한 비판은 우리나라의 대기업집단이 순환출자를 통해서 소유권 대비 의결권(지배권)을 강화하는 수단으로 작용한다는 점에 있음.
- 손창완(2013)의 논문에서는 순환출자를 회사 간 상호 보유관계에 속하는 것으로 파악하면서 주식의 상호 보유는 일반적으로 회사 간 협력관계를 형성하는 수단으로 사용되지만 우리나라의 순환출자는 기업집단의 지배구조와 관련하여 문제가 되어 왔다고 지적
- 특별히 순환출자의 형성이유로서 대기업집단의 총수가 핵심계열사에 대한 경영권(지배권)을 확보하기 위한 수단으로 사용되었다고 주장함.
- 손창완(2013)은 “...순환출자관계는 대기업집단의 총수가 대기업집단의 지배력을 확대하기 위한 지분구조라고 할 수 있다.”라고 주장함.
- 그러나 기업이나 기업집단에서 소유권 대비 의결권(지배권)을 강화하는 수단은 순환출자만이 아니라 매우 다양한 형태의 CEMs가 국가별로 법체계에 따라 존재하며 활용되고 있음.
- EU(2007) 보고서는 유럽 16개 선진국과 미국, 일본, 호주의 CEMs 구조에 대해서 조사한 가장 광범위한 연구로서 CEMs에 대한 법적규제 현황과 CEMs의 활용비율 현황을 조사하여 제시
- 보고서에서는 CEMs를 13개 수단으로 정의, 조사하였으며 피라미드 출자, 상호출자의 경우 100% 모두 허용, 차등의결권은 53%의 국가에서 허용되었고 대부분의 국가들에서 절반 이상의 CEMs가 활용가능한 것으로 나타남.

[그림 1] EU 16개국가, 미국, 일본, 호주에서의 CEMs 허용 법제도 현황



자료: EU(2007) "Report on the Proportionality Principle in the European Union", Sherman & Sterling LLP

□ 기업 간 출자관계에 있어서 피라미드 출자와 상호출자 등은 모든 국가에서 허용되고 있는 반면 일부 제한사항들이 존재하는 것으로 나타나지만 순환출자에 대한 직접적인 규제나 제한사항은 없음.

- EU(2007) 보고서는 피라미드 출자구조에 대한 제한사항으로는 순수지주회사에 대해 일부 제한사항을 두고 있는 이탈리아와 영국이 있다고 지적

- 상호출자에 대해서는 모자관계에 있는 계열회사의 경우 의결권 제한 등의 제한사항이 존재하고 있고, 모자관계에 있지 않은 경우에는 상호출자가 일정한 한도를 넘어선 경우 의결권이 제한된다고 지적(이탈리아 2%, 벨기에, 스페인, 프랑스, 핀란드의 경우 10%, 독일, 일본, 헝가리 25%)

- 이는 상호출자의 경우 모자관계에 있는 계열회사에 대해서 의결권의 제한사항을 두고 있는 것이 일반적이지만 그렇지 않은 기업 간 출자의 경우 직접적인 상호출자에 대해서 의결권의 한도를 두고 있는 것으로 나타나지만 순환출자의 경우에는 관련한 규제가 없는 것으로 보임.

□ 최준선(2012³)의 연구에서는 순환출자 규제에 대하여 미국과 일본 등을 중심으로 해외입법사례를 살펴보면 순환출자에 대한 입법사례가 없다고 보고 있음.

- 델라웨어주 회사법과 판결을 순환출자에 대한 금지로 제시한 견해에 대하여 해당 판결은 “오로지 자회사를 지배하기 위한 목적으로 자회사에 투자를 하고 있는 상황”의 조건에 해당하고, 이 경우 순환출자인 C회사가 가진 A회사의 주식은 A회사의 자기주식에 해당하므로 의결권이 없다는 판결이라고 제시하였고, 해당 판례는 순환출자구조에 수반되는 의결권 제한보다는 자기주식에 대한 의결권 제한을 주된 쟁점으로 다루었다고 제시함.

- 일본 회사법에 대한 법률해석에 있어서도 주식회사가 총주주의 4분의 1 이상을 소유하거나 기타의 사유로 주식회사가 그 경영을 실질적으로 지배할 수 있는 관계에 있는 것으로 법무성령이 규정하고 있는 주주는 의결권이 없다고 규정하고 있으며 이는 현행 우리나라 상법에 있어서 모자관계에 있는 A회사와 B회사가 합하여 다른 회사(C)의 발행주식총수의 10분의 1을 초과하여 소유하고 있는 경우 C회사가 소유한 A회사의 주식에 대하여는 A회사의 주주총회에서 의결권을 행사할 수 없는 것과 구조가 유사하다고 볼 수 있으며 이는 미국 델라웨어주 회사법 160(C)에서 규정한 간접소유구조와도 유사하다고 판단하여 이를 순환출자금지의 당위성으로 보기 어렵다고 결론을 내리고 있음.

- 결론적으로 저자는 고리형 상호소유금지는 고리형 상호출자라고 할 수 있는 순환출자에 대해서 입법 기술상 어려움이 많아 정면으로 이 법을 실현한 국가는 없다고 제시

○ 특별히 순환출자를 전면 금지하거나 상호주의 의결권을 제한하게 되면 적대적 M&A에 무방비로 노출될 가능성이 있어 그 방어방법에 대한 사전적인 보완이 필요하다고 주장

○ 순환출자를 금지하면 경영권 방어에 보다 많은 비용이 투입되면서 경제의 활력과 대규모 투자가 위축될 가능성이 있고 외국기업에 대해 오히려 역차별적 요소가 있기에 정책당국이 해외에서의 동일 사례가 있는 경우에 한해 규제를 실시하여야 할 것이라고 제시

□ 순환출자의 경우 기업 간 출자관계가 복잡한 유럽국가들에서 많이 나타나고 있으며 금융기관의 기업소유가 허용되는 국가들에서 더욱 많이 나타나고 있음.

- Vitallie et al. (2011⁴)의 연구에서는 전세계 TNCs(Trans-National Companies)의 소유지배구조 네트워크를 분석하면서 이들 TNCs들이 맺고 있는 소유지배구조들 가운데 고리형 순환출자구조에 대해서도 통계를 제시하고 있음.

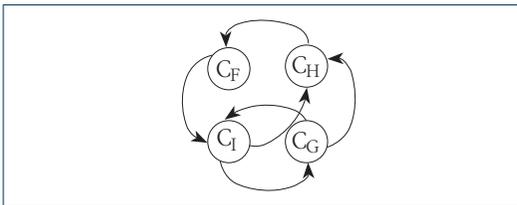
3) 최준선, 2012, “순환출자기업 간의 의결권제한문제에 관한 고찰: 미국 Delaware주 회사법 및 판례를 중심으로”, 국제거래법 연구 제21권 제2호.

4) Vitallie S., J.B. Glatfelter and S. Battiston, 2011, “The network of global corporate control”, PLoS ONE 6(10): e25995. doi:10.1371/journal.pone.0025995.

- 본 연구에서는 43,060개의 TNCs를 Orbis 2007 데이터의 3,000만 개 기업들에서 뽑아서 소유지배 네트워크를 분석하였으며 이들 간에 1,006,987개의 소유

관계를 분석하였음. 이들 가운데 환산형 고리출자 관계인 SCC(Strongly Connected Component)는 12,191개 소유지배 관계를 가지고 있는 것으로 나타남.

[그림 2] 회사 간 출자관계 형태

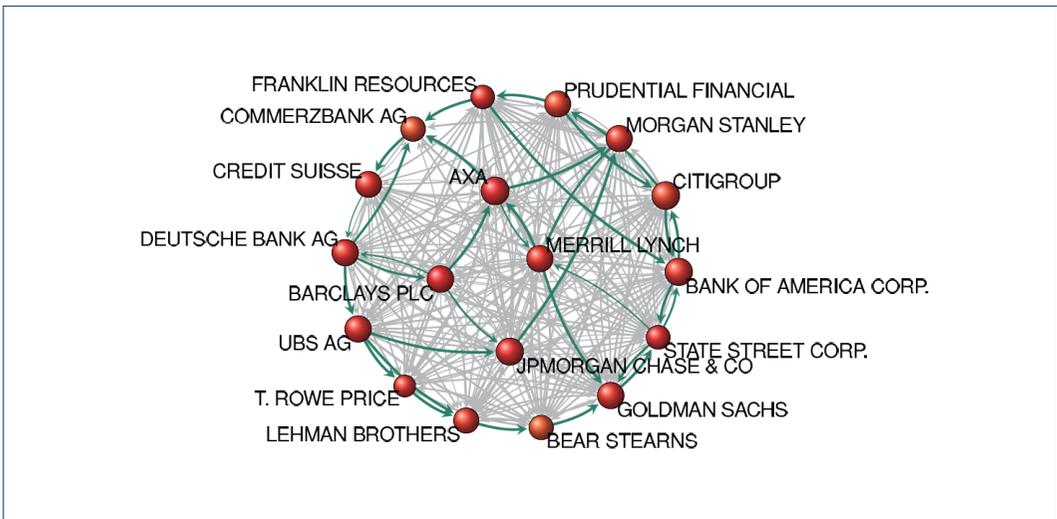


자료: Vitallie et al. (2011)

[그림 3] 회사 간 출자관계 형태

- 829 of the type: A → B → C → A;
- 4,395 of the type: A ↔ B → C → A;
- 8,963 of the type: A → B → C → A;
- 3,129 of the type: A ↔ B → C → A.

[그림 4] 금융산업에서의 주요 기관 간 소유관계 네트워크 Zoon-in

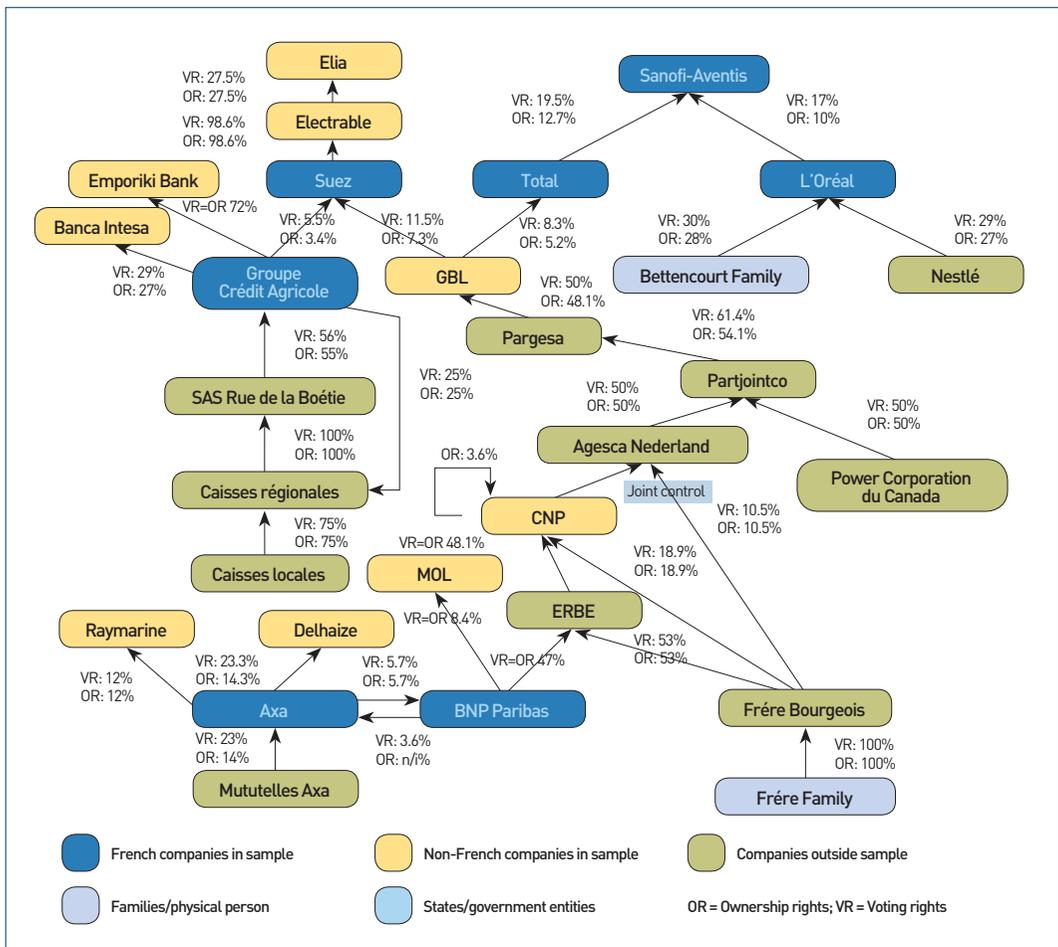


자료: Vitallie et al. (2011)

- 순환출자 구조는 상호출자가 활용되고 있는 프랑스, 스웨덴, 일본 등에서 발견되고 있으며 기업집단별 사례들이 존재하고 있음 (EU, 2007).

○ 프랑스의 경우, AXA는 BNP Paribas와 상호출자. Groupe Credit Agricole는 Caisses regionales와 SAS Rue de la Boetie를 통해 순환출자 구조 형성

[그림 5] 프랑스의 대표적인 기업 소유지배구조 네트워크

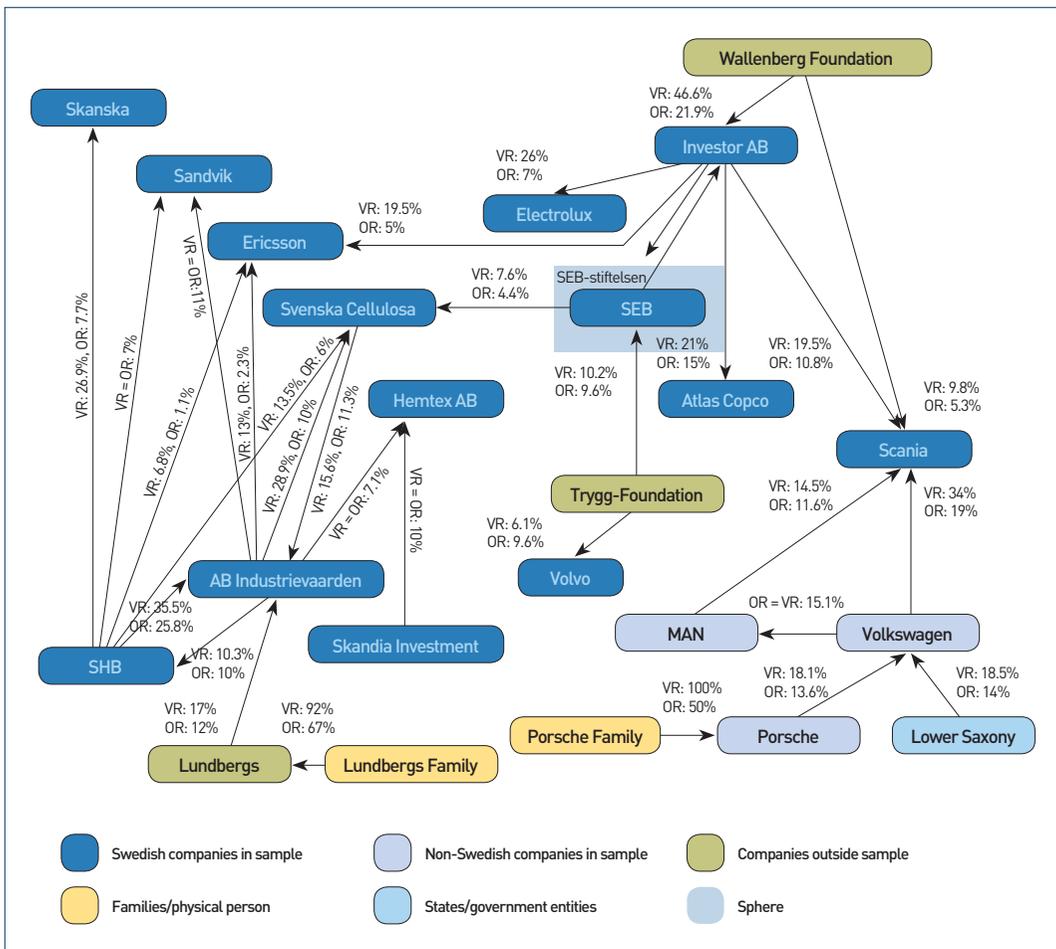


자료: EU(2007) "Report on the Proportionality Principle in the European Union", Sherman & Sterling LLP

대기업집단 순환출자 규제의 문제점과 정책과제

○스웨덴의 경우, AB Industrievaarden, SHB, Svensak Cellulosa의 세 개 회사가 상호출자와 순환출자 구조 형성

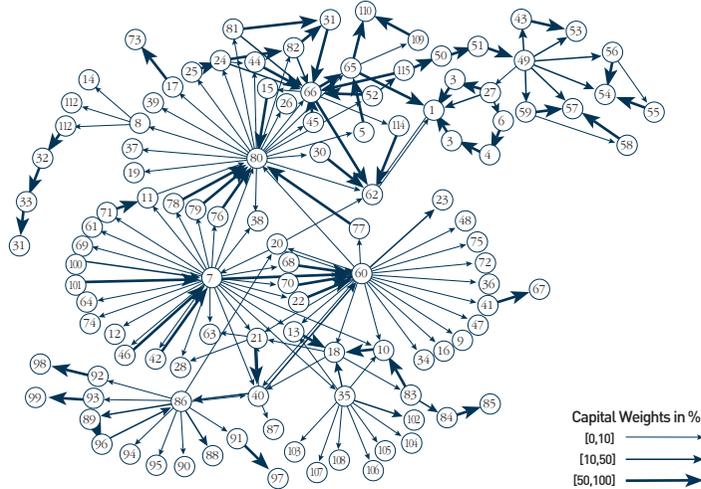
[그림 6] 스웨덴의 대표적인 기업 소유지배구조 네트워크



자료: EU(2007) "Report on the Proportionality Principle in the European Union", Sherman & Sterling LLP

[그림 7] 독일 금융기관 AMB Generali의 소유지배 구조도와 업체명

Network Figure 6: AMB Generali



AMB Generali

- | | | |
|--|---|--|
| 1 Allianz Aktiengesellschaft | 40 Fondiaria - SAI S.p.A. | 79 Unicredit Private Banking S.p.A. |
| 2 Allianz Deutschland AG | 41 GAN S.A. | 80 UniCredito Italiano S.p.A. |
| 3 Allianz Finanzbeteiligungs GmbH | 42 Generali Vita S.p.A. | 81 VICTORIA Lebensversicherung Aktiengesellschaft |
| 4 Allianz Lebensversicherungs-Aktiengesellschaft | 43 Grisfonta AG | 82 VICTORIA Versicherung Aktiengesellschaft |
| 5 Allianz Subalpina Società di assicurazioni e riassicurazioni | 44 Hamburg-Mannheimer Sachversicherungs-AG | 83 Roma Vita S.p.A. |
| 6 Asopos Vermögensverwaltungsgesellschaft | 45 Hamburg-Mannheimer Versicherungs-Aktiengesellschaft | 84 Toro Assicurazioni S.p.A. |
| 7 Assicurazioni Generali S.p.A. | 46 Ina Vita S.p.A. | 85 DE AGOSTINI S.p.A. |
| 8 AVIVA Plc. | 47 Italcementi Fabbriche Riunite Cemento S.p.A. | 86 Premafin Finanziaria - S.p.A. Holding de Partecipazioni |
| 9 B and B Investissement S.C. Immobilière | 48 Italmobiliare S.p.A. | 87 Finadin - S.p.A. Finanziaria di Investimenti |
| 10 Banca di Roma S.p.A. | 49 KARSTADT QUELLE Aktiengesellschaft | 88 Compagnia Fiduciaria Nazionale S.p.A. |
| 11 Banca d'Italia S.p.A. | 50 KARSTADT QUELLE Kunden-Service GmbH | 89 Banca del Gottardo S.A. |
| 12 Banca Mediosim Banca della Rete S.p.A. | 51 KARSTADT QUELLE Service GmbH | 90 Sinergia Terza S.p.A. |
| 13 Banco di Sicilia S.p.A. | 52 KarstadtQuelle Lebensversicherung Aktiengesellschaft | 91 Canoe Securities S.A. |
| 14 Barclays PLC | 53 Leo Hert | 92 Hike Securities S.A. |
| 15 Bayerische Hypo- und Vereinsbank Aktiengesellschaft | 54 Madeleine Schickedanz | 93 Limbo Invest S.A. |
| 16 Caisse Centrale des Assurances Mutuelles A.S.M. | 55 Madeleine Schickedanz Vermögensverwaltungs B. GmbH | 94 Immobiliare Costruzioni IM.CO. S.p.A. |
| 17 Capital Research & Management Company | 56 Madeleine Schickedanz Vermögensverw. GmbH & Co. KG | 95 SAIFIN - SAI Finanziaria S.p.A. |
| 18 Capitalia S.p.A. | 57 Martin Dedi | 96 Schweizerische LV- und Rentenanstalt |
| 19 Carimonte Holding S.p.A. | 58 Martin Dedi Vermögensverwaltungs Beteiligungs GmbH | 97 Giulia Maria Ligresti |
| 20 COMMERZBANK Aktiengesellschaft | 59 Martin Dedi Vermögensverwaltungs GmbH & Co. KG | 98 Jonella Ligresti |
| 21 Compagnia di Assicurazione di Milano S.p.A. | 60 MEDIOBANCA Banca di Credito Finanziario S.p.A. | 99 Giocchino Paolo Ligresti |
| 22 Compass S.p.A. | 61 Merrill Lynch Investments Managers Group Ltd. | 100 AMB Generali Holding AG |
| 23 Consortium S.r.l. | 62 Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft AG | 101 Generali Beteiligungs-GmbH |
| 24 D.A.S. Deutscher Automobil Schutz Allgemeine R.-V. AG | 63 Novara Vita S.p.A. | 102 F. Mandori |
| 25 D.A.S. Deutscher Automobil Schutz Versicherungs-AG | 64 Po Vita Compagnia di Assicurazioni S.p.A. | 103 M. Ardesi |
| 26 DKV Deutsche Krankenversicherung Aktiengesellschaft | 65 RAS Riunione Adriatica di Sicurtà S.p.A. | 104 Familie Schickedanz |
| 27 DRESDNER BANK Aktiengesellschaft | 66 RB Vita S.p.A. | 105 Putnam Investments. LLC |
| 28 EFFE Finanziaria S.p.A. | 67 Republik Frankreich | 106 Soc. Reale Mutua di Assicurazioni |
| 29 ERGO Versicherungsgruppe Aktiengesellschaft | 68 Sade Finanziaria S.p.A. | 107 C. Gestioni |
| 30 Europäische Reiseversicherung Aktiengesellschaft | 69 SIAT - Società Italiana Assicurazioni e Riassicurazioni - p.A. | 108 A. Spaggiari |
| 31 Fidelity International Limited | 70 Società per Amministrazioni Fiduciarie SPAFID S.p.A. | 109 Crédit Industriel d'Alsace et de Lorraine S.A. |
| 32 Fidelity Investments International | 71 Società per la Bonifica dei Terreni F. e per le I. A. - S.p.A. | 110 Crédit Industriel et Commercial (CIC) |
| 33 Fidelity Investments International Limited | 72 Société der Participation Financière Italmobiliare S.A. | 111 Legal & General Group PLC |
| 34 Financière du Perguet S.A.S. | 73 The Capital Group Companies Inc. | 112 Fidelity Investments Ltd. |
| 35 FinecoGroup S.p.A. | 74 The Lawrence Re Ireland Ltd. | 113 ERGO Achte Beteiligungsgesellschaft mbH |
| 36 FINSAI INTERNATIONAL S.A. | 75 Tradinglab Banca S.p.A. | 114 MR ERGO Beteiligungen GmbH |
| 37 Fondazione Cassa di Risparmio di Torino | 76 Unicredit Banca d'Impresa S.p.A. | 115 KarstadtQuelle Finanz Service GmbH |
| 38 Fondazione Cassa di Risparmio Verona. Vicenza. B. e A. | 77 Unicredit Banca Mobiliare S.p.A. | |
| 39 Fondazione Cassamarca -Cassa di Risparmio della M. T. | 78 Unicredit Banca S.p.A. | |

자료: EU(2007) "Report on the Proportionality Principle in the European Union", Sherman & Sterling LLP

- Moebert and Tybecks(2007)⁵⁾는 독일의 소유관계 네트워크 분석을 실시

○독일 25만 개 기업 소유구조 DB인 Hoppenstedt Konzernstrukturdatenbank를 활용하여 2006년도 소유구조 현황에 대해서 조사. 대상기업은 1억 유로 이상 규모의 모든 독일 산업기업 597개를 선정하고 이들과의 소유지배구조 관계에 있는 기업들 총 2,784개 기업을 조사

○논문은 독일의 소유지배구조를 분석하면서 독일의 기업집단들이 피라미드 출자구조와 상호출자구조를 기본적인 구조로 하면서 순환출자 등의 구조가 보통 정도로 활용되고 있다고 평가

3. 향후 대기업집단 출자규제 관련 정책 과제

□ **소유지분 대비 지배권(의결권)이 과도하다는 이유로 순환출자 등을 규제하는 것은 바람직하지 않음.**

- 순환출자를 규제해야 한다는 논리의 핵심은 상호출자 금지를 우회하여 자본의 공동화(空洞化)를 가져와 주식회사제도의 근간을 흔든다는 것과 소유권과 지배권의 괴리를 가져온다는 것임.

○그러나 주식회사제도의 본질을 훼손할 정도의 순환출자는 우리나라를 포함해 대부분 나라들의 상법(회사법)에서 규제

5) Moebert, Jochen and Patrick Tydecks, 2007, "Power and Ownership Structures among German Companies: A Network Analysis of Financial Linkages", Darmstadt Discussion Papers in Economics . 179 (2007-02).

- 또한 소유권과 지배권의 괴리도 기업의 타기업에 대한 출자가 허용되기 시작한 이래로 필연적으로 나타나는 현상이며 우리나라는 1주 1의결권의 법전 통으로 기업 내의 차등의결권에 의한 지배권 강화 수단이 없는 상황에서 출자규제를 강화하는 것은 바람직하지 않음.

○ 우리나라는 이미 상호출자제한 기업집단을 지정하고 해당 기업집단에 대한 상호출자를 제한하는 강력한 출자규제를 하고 있음.

○ 또한 상법에서도 이미 상호출자에 있어서 10% 이상 출자에 대하여 의결권을 제한하는 규제를 시행하고 있어서 이미 다른 국가들에서 시행하고 있는 상호출자에 대한 의결권 제한이 시행되고 있는 상황임.

□ 대기업집단 정책은 시장경쟁 촉진에 중점을 두어야 하며, 대규모 기업집단에 대한 사전적 출자규제보다는 금융시장의 자율적 감시기능 활성화가 필요

- 소유권과 지배권의 괴리현상은 현대 회사체제에서 필연적인 것이지만 이를 통해 나타나게 되는 대리인 문제에 대한 해결은 금융시장의 선진화를 통해 민간시장의 자율적 감시기능 활성화에 초점을 두어야 함.

○ 기존의 상호출자제한 규제나 순환출자 규제에 대한 최근 논의들은 규제 선진화에 역행하는 것이라고 보여지며, 주주와 대리인이 존재하는 현대 회사체제에서 필연적으로 나타나는 대리인 문제를 해결하는 근본적인 해결책이라고 보기 어려움.

○ 기업의 회계기준의 선진화 등을 통한 정보공개의 강화, 금융시장의 기업가치 평가 역량 강화 등을 통해 금융시장의 선진화로 기업집단의 내외부 통제시스템을 강화하여 나가는 지배구조 개선이 필요함.

- 대기업집단 정책은 시장경쟁 촉진에 중점을 두어야 하며 우리 사회의 지대추구행위를 감소시킬 수 있는 시장진입규제의 완화, 가격규제완화, 공시제도의 강화, 내외부 통제시스템의 강화 등 규제완화와 투명성, 책임성의 강화를 통한 경쟁촉진이 필요