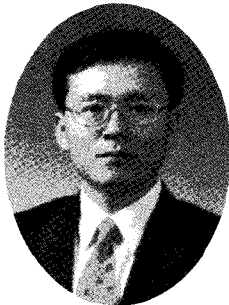


경쟁적 시장구조 확립을 위한 독과점시장 구조개선시책의 추진



주 순 식
공정위 독점정책과장

1. 우리 나라 의 독과점 현황

일반적으로 독과점은 시장 경쟁 과정에서 일부 사업자가 기술혁신과 자본축적을 통해

시장점유율을 확대해 감에 따라 형성되는데, 우리나라의 경우는 과거 개발연대에 정부가 특정산업의 성장을 촉진하기 위하여 자원의 직접배분과 산업보호를 핵심으로 하는 불균형성장 전략을 추진하는 과정에서 독과점사업자가 형성된 경우가 많았다는 특징이 있다. 즉, 정부가 제한된 자원이 과잉·중복투자되는 것을 막기 위해 각종 인·허가제도를 통한 제도적 진입장벽을 구축하는 한편, 유치산업의 국내시장 확보를 지원하기 위하여 수입제한조치를 추진하였던 것이 그 예이다.

우리 나라에서의 독과점의 형성요인을 산업별로 구분해 보면, 우선 시장진입을 제한하는 정부정책, 즉 사업의 인·허가 등 정부의 정책 및 관련 법령에 의해 참여사업자의 수가 제한되어 독과점이 형성된 경우인데, 공기업에 의한 공공산업이 이에 해당된다고 볼 수 있다. 둘째로, 규모의

경제가 작용하는 자본집약적 장치산업으로서 비용구조상 독과점구조가 형성되는 경우로서, 자동차·철강 등 대규모설비산업이나 통신·전력 등 배선망 설치에 대규모 설비투자가 소요되는 산업, 그리고 반도체, 정보·통신기기 등 기술혁신속도가 빠르고 제품수명 주기가 짧아 신규진입시 위험부담이 큰 산업 등이 이에 해당된다. 셋째로, 기존 제조업체가 판매유통망 및 납품업체를 장악하고 있어 유통망을 확보하는 데 많은 비용이 소요되는 등 배타적 유통구조, 납품업체 전속화(專屬化) 등으로 인해 다른 사업자의 시장진입이 곤란하여 독과점구조가 형성된 경우로서, 전자산업, 제과·음료산업 등이 이에 해당된다.

이상의 논의내용을 우리 나라 시장현황의 변화 추이를 통해 보다 구체적으로 살펴보면, 우선 시장구조의 측면에서 완만하게 경쟁형으로 변화하고 있지만 여전히 독과점적 구조가 상당한 것으로 나타나고 있다. 상위 3사의 시장점유율이 50% 미만인 품목시장을 “경쟁형 시장”, 50%이상인 품목시장을 “집중형 시장”으로 구분하여 그 비중을 보면 집중형 시장의 비중이 '96년 현재 전체시장의 72.9%를 차지하고 있다. 집중형 시장이 전체시장의 87.8%를 차지하던 '81년보다는 시장구조가 개선되었지만 여전히 시장의 집중도가 높은 편에 속한다.

구조규제방식이란 독과점 그 자체를 위법한 것으로 인식하여 해당기업에 대해 기업분할명령을 내리는 등 시장구조를 직접 규제하는 방식으로서, 시장지배력 남용행위에 대한 근원적 해결을 도모할 수 있으며, 현재 미국과 일본이 채택

< 시장구조의 유형별 비중변화 추이 >

구 분	'81	'85	'91	'92	'93	'94	'95	'96
집중형 (3사점유율 50% 이상)	87.8%	85.1	80.4	78.8	73.3	75.8	71.6	72.9
경쟁형 (3사점유율 50% 미만)	12.2%	14.9	19.6	21.2	26.7	24.2	28.4	27.1

- * 품목수 기준에 의한 광공업분야 시장집중도임
- * 광공업 통계조사결과는 2년여의 시차가 있으므로, '96년통계가 최근 통계임

< 시장지배적 품목·사업자 지정 추세 >

구 분	'81	'85	'90	'94	'96	'97	'98	'99
품 목	42개	85	135	140	140	129	128	129
총사업자	102개	216	314	332	326	306	311	324

- * '93, '97년의 경우 국내총공급액기준을 상향조정함으로써 일부품목이 지정제외됨('93 : 300억원 → 500억원, '97 : 500억원 → 1,000억원)

또한, 시장지배적사업자 및 품목은 경제성장으로 인하여 시장규모가 확대됨에 따라 계속 증가되고 있는 것으로 나타나고 있다. '81년도 시장지배적 사업자의 경우 42품목·102사업자에 불과하였으나, '99년도의 경우 129품목·324사업자로서 품목수 및 사업자수에 있어서 3배이상으로 증가하였다.

특히, 일부 업종에서는 독과점 시장구조가 장기화·고착화되는 현상을 보이고 있다. '99년도 시장지배적품목 129개중 최근 5년이상 시장지배적 품목으로 계속 지정된 품목이 99개로 전체 품목의 76.7%, '81년 이후 계속 지정된 품목은 18개로 14.0%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

2. 독과점규제정책의 방향

경제학에서의 독과점에 대한 폐해논쟁을 접어

두더라도, 독과점은 경제적 형평 측면뿐만 아니라 효율성 측면에서도 장점보다는 폐해가 큰 시장구조이므로 정부가 이에 대해 적절히 규제하여야 한다는 데 큰 이견이 없다.

세계 주요국가는 독과점에 대해 나름대로 규율을 하고 있는데, 이를 크게 구조규제방식과 행위규제방식으로 분류해 볼 수 있다. 구조규제방식이란 독과점 그 자체를 위법한 것으로 인식하여 해당기업에 대해 기업분할명령을 내리는 등 시장구조를 직접 규제하는 방식으로서, 시장지배력 남용행위에 대한 근원적 해결을 도모할 수 있으며, 현재 미국과 일본이 채택하고 있다. 행위규제방식은 이미 형성된 독과점시장구조는 인정하면서 독과점사업자의 각종 경쟁제한행위 등 시장지배력 남용행위만을 규제하는 방식이다. 실효성이 낮은 반면, 생산의 효율성을 저해하지 않는다는 장점이

우리 나라는 그동안의 독과점 규제정책의 추진에도 불구하고 시장집중 현상이 크게 개선되지 못하고 특정업종은 독과점 시장구조가 오히려 심화되고 있는 것으로 나타나고 있다.

있으며 현재 우리 나라를 비롯한 대부분의 나라가 채택하고 있다.

위에서 본 바와 같이 우리 나라는 그동안의 독과점 규제정책의 추진에도 불구하고 시장집중 현상이 크게 개선되지 못하고 특정업종은 독과점 시장구조가 오히려 심화되고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이는 그동안의 독과점규제정책이 주로 시장지배적사업자의 범위반행위에 대한 개별적 사건처리에만 치중하여 독과점 시장구조를 체계적으로 분석하고 독과점 요인을 근본적으로 개선하기 위한 노력이 상대적으로 미흡했다는 점에도 상당한 원인이 있다.

이에 따라 독과점사업자의 불공정거래행태를 시정함과 동시에 독과점시장구조 자체를 보다 경

쟁적인 구조로 개선하기 위한 노력을 강화하기 위하여, '96년 12월 공정거래법 개정시 장기간 독과점시장구조가 유지되어온 시장에 대한 경쟁촉진시책을 수립·추진하고, 필요시 관계부처에 경쟁도입 등을 위한 의견을 제시할 수 있도록 하는 법적근거(공정거래법 제3조)를 마련하였다.

아울러 10년이상 계속하여 시장지배적품목으로 지정된 품목 중에서 아래 기준에 중복하여 해당되는 등 장기간 독과점 시장구조가 고착화된 품목 26개를 「우선개선대상품목」으로 선정하여 이들 시장에 대한 경쟁촉진시책을 추진하고 있다.

독과점 시장구조 개선시책의 추진방향은 크게 두가지로 요약된다. 첫째는 시장에 참여할 수 있는 잠재적 경쟁자를 증가시키는 것이다. 법령·사

우선개선대상품목 선정기준

- ① 산업정책, 수입선다변화 등 정부정책에 의해 진입이 규제되고 있는 경우
- ② 국내가격이 외국가격보다 높아 수입품의 경쟁압력이 제대로 작동하지 않는 것으로 추정되는 경우
- ③ 최근 2년간 사업자간의 가격인상율이 동일하여 사업자간 유효경쟁이 존재하는지 의심스러운 경우
- ④ 수익율(경상이익율, 영업이익율)이 제조업 평균보다 높아 독과점 이윤을 시현하고 있다고 추정되는 경우

26개 우선개선대상품목

정당, 커피, 맥주, 중질지, 내의류, 탄산나트륨, 화약류, 합성세제, 자동차용타이어, 고로시멘트, 석면슬레이트, 판유리, 열연광폭대강, 석도강판, 선재, 주철관, 아연도강판, 굴삭기, 룸에어컨, 엘리베이터, 전기세탁기, 승용차, 버스, 화물자동차, 모터싸이클, 카메라

독과점 시장구조 개선시책의 추진방향은 크게 두가지로 요약되는데 첫째는 시장에 참여할 수 있는 잠재적 경쟁자를 증가시키는 것이고, 둘째는 참가사업자간 자유롭고 공정한 경쟁이 보장되도록 하는 것

업자단체에 의한 신규진입제한, 수입승인제 등 수입장벽, 기존 독과점사업자에 의한 진입장벽 구축 등은 진입규제로 작용할 수 있는 요소들이다. 그동안 이러한 진입관련 규제들이 정부의 규제완화 노력으로 상당히 해소되었지만, 아직도 시설기준, 품질, 안전, 환경 등과 관련하여 명시적·묵시적 형태로 존재하고 있다. 이러한 진입관련규제는 나름대로 타당성이 있는 경우도 있지만 시장의 경쟁 촉진 가능성을 봉쇄한다는 측면에서 경쟁제한성이 큰 요소라 하겠다. 그러므로 이러한 진입규제를 조사·검토하여 폐지하는 것은 독과점 시장의 경쟁을 촉진하는 데 있어 중요한 요소가 된다. 독과점시장구조 개선시책의 두번째 방향은 참가사업자간 자유롭고 공정한 경쟁이 보장되도록 하는 것이다. 이는 독과점 사업자들의 시장경쟁에 대한 왜곡된 시각을 바로잡고 불공정한 거래관행을 체계적으로 개선함으로써 가능한 작업이라 하겠다.

이에 따라, 상기 우선개선대상품목에 대해서는 원재료 수급단계에서부터 최종 유통단계에 이르기까지 각 거래단계별로 경쟁제한요소를 발굴하여 경쟁제한요소 중 행태적인 요인은 시정조치하고 제도적인 요인은 관계부처와 협의하여 제도개선을 추진하고 있다.

3. 독과점시장 구조개선시책 추진

공정거래위원회는 '97년 6월 26개 우선개선대상 품목중 첫번째 품목으로서 자동차산업에 있어서의 경쟁촉진방안을 마련하였다. 부품업체가 완성차업체와 대등한 관계에서 사업활동을 독자적

으로 영위할 수 있도록 완성차업체와 부품업체간의 진속거래 관행을 시정하고, 완성차업체외에 부품업체도 보수(A/S)용 부품을 판매할 수 있도록 시정하는 한편, 부품납품가격을 부당하게 1~7개월 소급인하하는 관행을 시정하였다. 또한, 협력업체에 대한 자사차의 판매강요행위, 사원들에 대한 자사차의 판매강요행위, 타사차량의 자사공장 출입제한행위에 대해 시정조치하였다.

'97년 12월에는 두번째 품목으로 타이어산업분야에 있어서의 경쟁촉진 방안을 마련하였다. 타이어업체들의 물량배분행위, 공급량조절행위 등의 부당한 공동행위, 권장소비자가격을 실제 판매가격보다 현저히 높게(30~40%) 표시한 행위에 대해 시정조치하였다. 또한, 가격경쟁을 제한할 소지가 있는 권장소비자가격표시제도를 개선하고, 수출업자간의 경쟁을 제한하는 수출추천승인제도의 개선방안을 마련하기로 하였으며, 폐타이어 수거·처리업에 있어서 경쟁을 제한하는 관련 근거조항을 수정 또는 삭제토록 하였다.

'98년에는 철강산업에 대한 경쟁촉진방안을 마련하였다. 철강산업은 원재료 구매단계, 판매·유통단계 등 철강산업 전반에 걸쳐 불공정행위가 만연해 있었다. 원재료인 고철을 구매하는 철강업체들은 고철공급업체들을 전속화하여 자사와만 거래하도록 하고 있었을 뿐만 아니라 고철을 싸게 구매하려는 목적으로 고철 구매가격 가이드라인 설정, 국내고철 구매비율 설정 등의 담합행위를 하고 있었다. 고철 공급업체들은 고철에 새로운 사업자가 진입하려 하자 전체업계차원에서 고철납품 중단 결의를 하는 등 방해행위를 하기

독과점의 폐해가 누적되고 있는 시장에 대하여 원재료 수급에서부터 최종 판매까지의 불공정 관행·행태, 경쟁제한적인 규제의 개선을 추진하는 독과점시장 구조개선시책은 단기적으로 공정거래질서를 확립하고 장기적으로는 시장구조를 경쟁형으로 개선토록 유도함으로써 우리 산업의 경쟁력 강화에 크게 이바지하리라 기대

도 하였다. 또한 유통단계에서는 독점사업자가 다수 유통업체의 지분을 상당히 확보하여 유통업체를 종속화하고 이들 유통업체가 타사제품 및 수입제품을 취급하는 행위를 제한하고 있었으며, 제품판매단계에서는 독과점사업자들이 가격뿐만 아니라 운송비, 시장점유율까지 수년동안 담합행위를 하고 있었다. 이에 대하여 공정거래위원회는 포항제철의 독점적 유통구조를 개선하기 위하여 포항제철이 취득하고 있는 대리점의 지분(대리점별로 19%씩 취득)을 가능한 한 조속한 기한내(예 : 2년내)에 해소토록 하고, 철강사업자간의 관행화된 공동행위, 불공정거래행위 등을 시정하기 위하여 18개 철강사업자, 2개 협회에 거액의 과징금을 부과하는 한편, 그동안 묵시적인 형태로 존재해 온 철강산업에 대한 정부의 신규진입제한제도를 철폐하도록 하는 의견을 관계부처에 제시하였다.

최근에는 에어컨·세탁기산업의 경쟁촉진방안을 마련 중에 있으며, 에어컨사업자간의 가격·입

찰·생산수량·거래조건 등 뿌리깊은 담합행위 및 다양한 불공정거래행위를 적발하여 처리중에 있다.

한편, 금년 하반기에는 독과점시장 구조개선시책의 추진성과를 점검하고 향후 추진계획을 마련할 예정이다. 이 과정에서 그간의 시정조치 및 제도개선 사항의 효과를 면밀히 분석하여 향후 추진과정에 반영하는 한편, 제조업 이외에 국민생활과 밀접한 통신 등 서비스업을 향후 개선대상품목에 포함시킬 계획이다.

이와 같이 독과점의 폐해가 누적되고 있는 시장에 대하여 원재료 수급에서부터 최종 판매까지의 불공정 관행·행태, 경쟁제한적인 규제의 개선을 추진하는 독과점시장 구조개선시책은 단기적으로 공정거래질서를 확립하고 장기적으로는 시장구조를 경쟁형으로 개선토록 유도함으로써 우리 산업의 경쟁력 강화에 크게 이바지하리라 기대된다. **공정**

토막상식

손실률 금융감독위원회에서 발표하는 손실률이란 기업이 회생할수 있도록 채권금융기관들이 채무를 적정수준으로 조정할 경우 떠안아야 하는 손실비율을 말한다.

손실률에 대한 금감위의 정의는 일반적인 자산실사 손실률과는 다른 개념이다. 자산실사에서는 회수할수 없거나 부실해진 자산금액을 회계장부의 자산가액(실사전)으로 나눈 손실률(자산손실률)이나 실제 자산가액과 부채금액을 비교해 산출하는 손실률(채권손실률)등이 사용된다.

금감위가 정의한 '손실률'은 해당기업이 계속 영업활동을 해나간다는 전제를 두고 있다. 기업의 미래현금흐름을 따진 후 채무조정액을 확정하기 때문에 회계상 청산가치를 말할 때와는 차이가 있다.