

# 카르텔 논리에 의한 단체수의계약제도 폐지 문제 있다!

류재원 / 중소기업연구원 동향분석실장

공정거래위원회는 「카르텔일괄정리법」으로 단체수의계약제도를 폐지하려 하고 있다. 그러나 단체수의계약은 결코 카르텔행위가 아니다. 또 설령 카르텔행위라고 해서 전부가 불공정하고 부당하고 비효율적이라고 보는 시각은 위험하다. 오히려 선부른 완전경쟁주의에 함정이 있을 수 있다.

## 1. 단체수의계약제도 폐지 과정상의 문제점

1965년 이후 단체수의계약이 도입된 이래 동 제도는 국가경제 발전과 성장, 중소기업의 발전에도 많은 기여를 해 왔으리라 짐작된다. 그러나 자칭 경제전문가가 남아도는 속에서도 그것이 국민경제에 득이 되었는지 해가 되었는지 아무도 실증적 입증을 해 보려고 시도조차 해보지 않았다.

그래놓고는 WTO의 시대가 왔고 OECD가 경성카르텔(Hard Core Cartel)금지 권고(勸告)를 했다고 해서 단체수의계약을 카르텔로 몰아 폐지하려 하고 있다(사실, OECD는 “비용 절감이나 생산성 제고와 합리적으로 관련된 것”, “각국 법령에 의해 인정된 것”은 경성카르텔의 범주에 포함되지 않는다”고 하여 각국의 경제정책적 자율성을 충분히 인정하고 있고, 경성 카르텔 금지 자체가 기본적으로 권고에 그치고 있다. 또 자유시장주의를 주창하는 WTO조차도 단체수의계약제도를 정부조달협정 대상에서 제외시켰으며, 그것은 곧 경제선진국도 중소기업제품구매지원제도를 그들의 실정에 맞게 시행하고 있는 증거라고 해석할 수 있다).

단체수의계약이 도입된 이래 운영과정상의 비합리적 문제가 있었고 각종 잡음이 많았던 것은 사실이다. 따라서 공정거래위원회의 1998년 단체수의계약 운영실태 조사는 시의적절했고 그 지적도 상당부분 정당했다. 그러나 제도운영상의 문제가 있었다고 해서 제도 자체를 폐지할 수는 없고, 그것도 카르텔의 논리로는 곤란하다.

## 2. 완전경쟁주의의 문제점

자본주의 경제체제는 장점도 있고 단점도 있다고 한다. 일면 보아서 자본주의 경제체제의 장점은 이윤동기에 기반하여 시장에서 자유경쟁을 함으로써 풍요로운 물질생활을 향유할 수 있다는 것이고, 단점이라면 부익부 빈익빈, 자본 집중이 초래되어 독·과점의 횡포, 불로소득, 각종 착취 등이 가능하다는 것이다. 그러나 이 극단적인 장단점은 동전의 양면과 같아서 서로 분리되는 듯하면서도 불가분의 관계에 있기도 하다.

독점방지 및 공정거래의 정신은 자유경쟁을 방해하는 장벽이나 활동에 제한을 가함으로써 자원과 부를 효율적으로 분배하고 각 소비자가 풍요로운 물질생활을 향유할 수 있도록 하는 것으로 보인다. 다시 말해 특별한 경우를 제외하고는, 가능한 한 완전경쟁시장을 유도하여 기업의 초과이윤은 최소한으로 줄이고 소비자잉여는 최대한 늘여 경제적 후생을 증대시키고자 하는 것이다. 그 취지는 아주 이상적이고 바람직하다.

대부분의 사람들은 이 완전경쟁의 논리가 바람직하다고 생각하지만 여기에 막연하나마 회의를 가지는 사람들도 많다. 명쾌하게 분석해내지는 못하지만 뭔가 문제가 있다고 생각하고 있는 사람도 있고, 동태적 분석이란 개념으로 스스로의 모순을 해결해보려고 시도하고 있기도 하다.

### 카르텔이라고 해서 모두, 완전히 비효율적인가?

예를 들어 옷이나 자동차 생산자 카르텔을 생각해 보자. 생산자들이 담합을 못하게 하고 완전경쟁을 하여 가격은 낮을대로 낮아져서 소비자들이 값싸게 대량소비를 하면 일면 후생이 증대하여 그것이 효율적이라고 할 수 있다. 그러나 너무나 값이 싸서 3년 입을 수 있는 옷을 1년 입고 버리고, 10년 탈 수 있는 차를 5년 타고 버린다면, 그것이 과연 효율적인가에 대해서는 장담할 수 없는 것이다.

국내에 항공기제작 5개사가 경쟁하고 있다고 가정하자. 그중 3개사는 자본력이 취약하여 경쟁에서 뒤쳐질 위험이 있다고 스스로 판단하고 있다. 3개사가 담합하여 엔진개발은 공동으로 하기로 하고 각자 소형기, 중형기, 대형기로 분할 생산하기로 합의했다. 이것도 담합이라서 비효율적이라고 단정할 수 있을까?

카르텔이 일반적으로 경제적 효율성을 저해하는 것은 사실이지만 그렇다고 해서 전부가 비효율적이라고 장담할 수는 없는 것이다.

### 국제 자유경쟁주의의 문제

국제자유경쟁주의에도 문제는 있다. 국제자유거래이론에 있어 비교우위론이란 것이 있는데, 예를 들어 미국이 한국보다 비행기를 생산하는데 상대적으로 적은 양의 생산요소를 투입하면서 싸게 생산할 수 있고, 한국은 미국보다 베를 짜는데 상대적으로 저렴하게 생산할 수 있어, 양국이 비행기와 베를 자유교역하면 서로에게 이익이 된다는 이론이다. 거의 완벽하게 타당한 이론으로 보인다. 이런 논리에서 자유교역, 시장개방, 글로벌 아웃소싱, 정부조달시장개방, WTO 등등이 실행되고 있다.

경제이론을 잘 모르는 사람도 다음과 같은 의문을 가질 것이다. 비교우위가 있는 상품

을 각각 생산하면서 자유교역하는 것이 각자에게 모두 이익이 된다면 우리는 영원히 배만 짜아되는 것이 아닌가? 하고 말이다. 따라서 자유교역주의 나아가 국제 완전경쟁이 장기(長期)에 있어서 모두에게 이익이 된다고도 장담할 수 없다. 미국, 일본 등은 그렇게 주장할 수 있겠지만.

### 경제적 효율성과 제도의 선택

일반적으로 독·과점은 기업의 불로소득적 초과이윤을 확보하게 하여(최소한 그 만큼은 소비자의 후생으로부터 기업이 뺏아온 것으로서) 소비자 등 사회전체의 후생이 완전 경쟁하의 그것보다 작아 경제적 비효율성을 초래한다고 한다. 따라서 공정거래법 등은 독·과점을 방지하려고 한다. 우리가 가정할 수 있는 주어진 조건하에서 단기, 단편적으로는 그것이 맞는지 모른다. 그러나 우리가 원하지 않는 조건 내지 우리가 생각해 낼 수 없는 조건하에서, 혹은 장기, 종합적으로도 그럴까?

경제적 효율성이란 단순하게는 최소의 비용으로 최대의 생산을 하는 것이라 할 수 있다. 예를 들어, 만약 수력발전이나 화력 발전을 포기하는 대신 원자력 발전을 선택하기로 했다면 그것은 최소한 하나의 전력을 생산하는데 원자력 발전의 비용이 더 저렴하거나, 하나의 비용으로 원자력 발전이 더 많은 전력을 생산할 수 있기 때문일 것이다. 우리가 계산할 수 있는 한 말이다.

그런데 예기치 못한 요인으로 원자력 발전소가 파괴되는 등의 사고가 나 버리면, 모르긴 몰라도 우리가 원자력 발전을 선택함으로써 절약했던 비용의 수백배를 지불해야 할 지도 모른다.

따라서 지금 현재 우리의 계산으로 이것보다 저것이 더 효율적이라고 말할 수 있을지는 몰라도 우리가 예기치 못한 변수가 등장할 수 있음을 염두에 둔다면, 효율성을 쉽게 장담할 수는 없는 것이다. 두 제도 중 하나를 선택할 때, 혹은 기존에 채택했던 제도를 폐기할 때 최소한 그 효율성은 장기 종합적으로 조심스럽게 고려되어야 하는 것이며, 단체수의계약제도의 경우도 마찬가지이다.

## 3. 단체수의계약이 카르텔 행위인가?

### 단체수의계약이란?

선풍기를 예로 단체수의계약을 설명해보자(단체수의계약대상품목은 매우 다양하여 그 경제적 효과나 운영과정을 일률적으로 설명하기 곤란하나 일반적인 경우를 가정해 본다).

예를 들어, 연간 1만대의 선풍기시장이 형성되어 있고 생산자는 대기업 5개, 중소기업 100개로 구성되어 있다고 하자. 소비자는 불특정 다수로 구성되어 있고 정부는 그 중 가장 강력한 지배력을 갖는 소비자이다. 1년에 정부나 공공단체가 선풍기를 100대 구매하는데 50대는 대기업으로부터 사고 50대는 중소기업으로부터 산다. 중소기업에게 사는 50대 중 10대를 선풍기를 제조하는 중소기업체의 모임인 '선풍기 협동조합'을 통해 수의계약

으로 구매한다. 이때 납품 계약을 한 협동조합은 20개 회원사 중소기업 중 10개의 회원사에게, 예를 들어 각1대씩 총 10대의 물량을 적정한 기준에 의해 할당, 수집하고 그것을 정부나 공공단체에 납품한다. 제품의 납기나 품질 등에 문제가 있으면 조합이 대표하여 책임지며, 선풍기제조중소기업은 누구나 마음대로 협동조합에 가입하거나 탈퇴할 수 있다.

**선풍기시장(연간 1만대)**

정부조달시장(연간 100대)	
	대기업으로부터 구매(50대)
	중소기업으로부터 구매(50대)
	단체수의 계약(10대)

정부는 선풍기 10대를 구매함에 앞서 시장을 통해 선풍기의 품질과 가격을 조사할 것이며 이때 당연히 정부는 싸게 구매하려 할 것이고 조합은 비싸게 팔려고 할 것이다. 조합은 차마 시장가격보다 비싸게 사 줄 것을 요구할 수는 없고(비싼 가격을 요구하면 정부는 다른 시장에서 싸게 사 버릴 것이다) 원가계산서를 들고 가서 적정가격에 구매해줄 것을 부탁하게 될 것이고, 정부는 최소한 시장가격이하의 적정한 가격에서 구매하게 될 것이다. 만약 구매담당 공무원이 시장가격이상에서 구매하게 된다면 그것은 그 공무원이 임무를 게을리 한 것이 되고 정부의 내부 규정은 그것을 용납하려하지 않을 것이다.

또 너무 비싸게 사달라고 요구하면 정부는 그냥 시장에서 사 버리면 그만인 것이지의 무적으로 사 줄 필요도 없다.

**카르텔이란?**

카르텔은 “주로 동종제품을 생산하는 과점기업들이 특정시장의 지배를 목적으로 결성하는 기업연합체”(조순, 경제원론)라고 한다. 일반적으로 생산자 카르텔이란 재화의 공급자로서의 생산자간 연합행위가 시장 메카니즘에 결정적 영향을 미치는 경우로서, 담합을 통해 가격고정, 생산량조절, 시장분할 등을 결정해 담합에 참가한 기업의 이윤을 증대시키고자하는 기업결합의 한 유형이라 할 수 있다. 다시 말해 동일한 산업에 속하는 기업들이 서로 모여, 경쟁시장이라면 얻을 수 없었던 이윤을 추구하기 위해 가격고정, 생산량조절, 입찰담합, 시장분할 등의 행위로 시장경쟁을 방해하여 소비자 후생을 침해하는 등 시장에 영향력을 행사하는 것을 말한다.

공정거래법이 제한하는 카르텔이 성립하기 위해서는 최소한 다음과 같은 요건이 필요하다.

첫째, 기업간 연합이 시장지배력이 있어야 하고 가격고정, 수량제한, 시장분할, 입찰담

합 등으로 시장에 실질적 영향력을 행사하여 과점이윤을 추구하려 해야 한다. 따라서 단순히 기업간 경영편의를 도모하기 위한 친목모임이나 공동구매, 공동판매, 경영정보공유 등 규모의 경제를 추구하여 생산의 효율성을 달성하려는 기업의 모임은 카르텔로 볼 수 없다.

둘째, 카르텔은 다른 기업이 시장에 진입하는 것을 방해해야 한다. 만약 그렇게 하지 못한다면 신규시장진입자가 카르텔이 고정한 가격 이하로 시장에 제품을 공급하게 되고 최소한 그 짝 제품이 먼저, 다 팔릴 것이므로 카르텔은 경제적으로 아무런 의미가 없어지고 말기 때문이다. 이런 진입장벽의 수단으로는 다음과 같은 것이 있다. 진입자격심사, 정부의 인·허가, 원재료 독점 등이 그것이다.

셋째, 만일 시장에 수요 독·과점이 존재한다면 이에 대응하는 기업의 모임은 카르텔로 볼 수 없다. 경쟁시장은 불특정다수의 소비자를 전제로 하고 있고, 만약 소비자가 수요독점 혹은 수요를 과점하고 있다면 이에 대항하기 위한 공급자로서의 기업의 모임은, 평등한 관계로서의 거래를 위한 하나의 경쟁행위로 볼 수 있다. 따라서 그런 모임은 카르텔로 볼 수 없다.

이상의 요건에 해당하는 카르텔의 전형으로는 공정거래위원회가 1998년에 지적한 바와 같이 다음과 같은 것이 있다. 변호사회, 공인회계사회, 관세사회, 세무사회, 변리사회, 법무사회 등에 의한 각종 수수료 및 보수 결정, 증권회사를 회원사로 하는 증권거래소의 매매수수료 및 위탁증거금 요율 결정, 주류업단체의 주류가격·규격 등의 통일, 비살균탁주의 공급구역 제한 등이 그것이다.

살펴보건대 위의 각 회(會) 내지 협회는 각 회원 내지 회원사를 거의 강제로 협회에 가입시키는 물론 각종 수수료, 보수 등을 결정하거나 시장을 분할하여 불특정다수의 소비자에 대고 그 조건하에서의 거래를 사실상 못하게 제한함으로써 시장에 막강한 영향력을 행사하는 것이다. 소비자는 협회에서 담합한 수수료율에 의해 항거불능의 상태로 거래할 수밖에 없고 그런 카르텔의 구성원은 독·과점 이윤을 향유하는 것이다.

변호사 수수료는 법에 대해 무지몽매한 법률소비자가 사실상 결정할 수 없었고, 증권회사 협회가 결정하는 수수료율에 의해 일반국민들은 거래할 수밖에 없었으며, 이쪽 지역은 무슨 술 저쪽 지역은 무슨 술을 소비자는 마셔야 했던 것이다. 그런 것이 바로 카르텔인 것이다.

### 단체수의계약은 카르텔과 관계 없다!

이상에서 살펴보면 저절로 알 수 있듯이 단체수의계약을 결코 카르텔행위가 아니다. 시장에서 막강한 수요자로서의(경우에 따라 독·과점적 수요자) 정부 및 공공단체의 계약상대로서의 협동조합은, 정부 및 공공단체의 구매의 효율성(만약 개별기업으로부터 각각 선풍기를 구매한다면 모르긴 몰라도 정부계약의 효율성은 떨어질 것이며, 그렇다고 정부가 대기업 하나를 지정하여 필요한 선풍기 전부를 구매할 순 없을 것이다), 중소기업 공동판매의 효율성을 달성하기 위해 조직된 단체이지 결코 카르텔 단체가 아닌 것이다. 위에서

예를 들었던 바와 같이 선풍기 구매량, 선풍기 가격, 거래조건 등은 전적으로 막강한 수요자로서의 정부나 공공단체가 결정하는 것이지 결코 협동조합이 결정하는 것이 아니다.

선풍기협동조합은 선풍기시장에서 경쟁제한적 지배력을 행사할 힘도 없고 그런 행위를 할 의사도 없다. 대기업이 막강한 영향력을 행사하는 1만대의 선풍기시장에 협동조합이 카르텔 가격을 고정했다간 모르긴 몰라도 1대의 선풍기도 팔지 못할 것이다. 또 협동조합은 선풍기시장에 신규진입하려는 기업에 어떠한 장벽도 쳐 놓지 않고 있으며 심지어 협동조합에 가입하려는 선풍기제조기업에(그것이 중소기업이기만 하다면) 어떤 장벽도 쳐 놓고 있지 않다.

시비(是非)거리가 있다면, 공동구매, 공동판매, 기술정보교환 등의 공동사업을 추구하는 것이 목적인 협동조합의 '규모의 경제' 추구가 자연적인 시장진입장벽이 될 수 있다는 것이다. 그러나 규모의 경제라는 자연적인 장벽은 경제의 효율성 추구하고 정(+의) 관계에 있는 것이어서 카르텔 시비의 대상이 되지도 않을 뿐더러, 조합가입·탈퇴의 자유가 보장되어 있기 때문에 원천적으로도 규제대상으로서의 카르텔 논의와는 거리가 먼 것이기도 하다.

#### 4. 단체수의계약제도 유지·존속의 필요성

단체수의계약제도는 경제개발과정상의 대기업주의가 몰고 온 중소기업의 상대적 소외 문제, 중소기업 자체의 규모의 경제부족, 기술부족, 자본부족 등을 보완하기 위해 헌법상 보장된 중소기업 조직화 지원제도이다. 동 제도는 중소기업의 조직화와 경쟁력 향상, 국민경제의 균형적 성장, 정부조달의 효율화 등 부연 설명이 불필요할 정도로 다목적 용도를 가진 우수한 제도이다. 과거, 제도 운영과정상의 문제점은 분명히 있었지만 그것이 제도 자체를 폐지할 근거는 되지 못한다. 그것은 국회의원에게 문제가 있고 국회 운영과정에 문제가 있다고 하여 국회제도 자체를 폐지할 수 없는 것과 마찬가지로이다.

제도를 폐지하기 위해서는 제도 자체의 효율성에 대한 실증적 검증이 있어야 하고 대안으로서의 제도가 장기적으로, 국민경제 전체적으로 더 효율적이라는 것이 증명되어야 한다. 그 증명과정에는 한국경제의 '현실적' 조건 내지 세계 자본주의의 결과 속을 고려한 현실적 조건이 분명히 반영되어야 하고 철저한 이론적 검증이 필요하다. 또 우리가 예측할 수 없는 변수가 있을 수 있다는 것도 감안되어야 한다.

경쟁이 반드시 효율적이라는 단정, 단체수의계약 내지 협동조합이 경쟁을 제한하는 카르텔이라는 단정은 위험하다. 단체수의계약을 폐지하고 중소기업간 경쟁입찰로 제도를 변경하였을 때 나타날 문제점은 반드시 검토되어야 한다. 경쟁입찰은 원하던 원치 않든 독·과점화를 조장할 위험이 있다. 거대수요자로서의 정부조달입찰에서 낙찰 받기 위해 우리나라는 미국처럼 로비스트 천국이 될 지 모르고 따라서 중국적으로 로비스트가 합법화 될지도 모른다.

그것이 천연자원이 극히 부족하고, 있는 것이라곤 기술과 사람밖에 없는 우리 경제의 물적 토대를 고려했을 때 지금 현재 적합한 제도인지 감히 장담해서는 안되는 것이다. **공정**