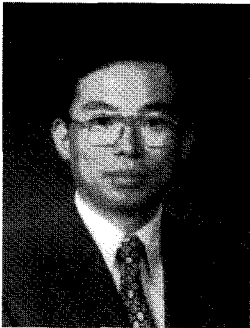


# 2001년을 공정거래정책 선진화의 원년으로 삼자



**이 승 철**

전경연 기획본부장, 경제학박사

공정거래 개혁의 방향은 경쟁 촉진이라는 기본 목적에 충실하여 기업투자, 구조조정, 금융관행 등 경쟁과 관련이 없는 행위들은 다른 관련 법 체계에 맡기고, 경쟁을 직접적으로 제한하여 소비자후생을 감소시키는 행위에 정책적 초점을 맞추어야 한다.

## 1 서언

올해로 공정거래법 시행 20주년을 맞게 되었다. 불과 20년의 기간 동안 우리 나라처럼 공정거래법과 공정거래당국이 빨리 발전한 나라도 드물 것이다. 그 동안 한국경제는 괄목할 만한 성장을 이룩하였고, 외환위기라는 사상 초유의 경제위기를 맞기도 하였다. 이러한 불안정한 경제 흐름 속에서도 공정거래제도는 꾸준한 발전을 거듭해 왔다.

그 결과 과거 선진국의 경험을 기반으로 하여 발전시킨 한국의 공정거래제도는 이제 개도국의 공정거래제도의 참고모델이 되고 있다. 또한 경쟁정책의 세계화가 급속히 확산될 것으로 보이는 21세기에는 한국의 공정거래제도도 더욱 글로벌 스탠다드에 맞게 선진화되어야 할 것이다.

이러한 차원에서 시행 20주년을 맞이한 한국 공정거래제도에 대한 평가와 21세기의 세계경제조류에 맞는 새로운 공정거래제도의 모색이 필요하다.

## 2 정책 제언

### (1) 공정거래정책의 세계적 흐름에 동참하자

세계 각국의 공정거래법의 모태가 된 미국의 공정거래정책은 1980년대 이후 철저히 개혁되었다. 그 개혁의 방향은 기본적으로 단일기업에 의한 독점에 대해서는 관대한 입장을 취하는 반면, 다수기업의 공모에 의한 독점화는 보다 엄격히 규제하는 것이다. 70년대 말 미국 법원과 공정거래당국은 독점이 경쟁을 제한하는 효과는

있지만 소비자후생을 증진시키는 효과가 더 크다는 사실을 깨닫기 시작했다. 이에 따라 그들은 기업의 시장력, 시장구조, 경쟁행위보다는 소비자후생에 더 많은 관심을 두기 시작하였다.

그 결과 80년대 이후 과거에는 금지되었을 대규모 기업결합이 허용되고 있고, 수직적 거래제한행위에 대해 합리의 원칙이 적용되면서 매우 관대한 결정이 내려지고 있다. 어떤 기업이 단지 시장점유율이 높다는 이유만으로 공격대상이 되지 않는다. 지난 20년간 미국 정부가 제기한 공정거래사건 실적을 보면 독점과 수직적 거래행위 사건은 급격히 감소한 반면 담합사건은 급격히 증가하고 있다.

이처럼 지금의 미국 공정거래정책은 과거와는 전혀 다른 모습을 띄고 있지만 그러한 개혁이 법 개정보다는 행정부와 사법부의 법 집행의 변화에 의해 이루어져 왔기 때문에 법률만 보면 별로 달라진 것이 없다고 보일 수 있다. 공정거래정책을 가장 강력하게 집행해 왔고 국제무대에서 가장 큰 영향력을 행사해 왔던 미국의 정책기조가 전환됨에 따라 세계적인 흐름도 미국의 변화를 따르고 있다.

그러나 우리 나라 공정거래법의 지난 20년간 역사를 돌이켜 보면 이러한 세계적 흐름과는 반대로 변화하고 있다는 것을 알 수 있다. 정작 정책의 핵심이 되어야 할 담합보다는 대기업집단, 단일기업에 의한 독점, 그리고 수직적 거래제한에 더 큰 관심을 기울이고 있다.

## (2) 독점구조에서 기업효율 중심으로 변화한 경쟁 이론을 수용하자

미국 공정거래개혁의 기초는 경쟁정책에 관한 경제이론의 변화이다. 80년대 이전에는 독점구

조가 경쟁제한행위를 낳고, 그러한 행위가 독점이윤을 낳는다는 소위 구조-행위-성과 패러다임 혹은 일명 구조주의 이론이 지배적이었다. 이러한 이론은 독점이윤의 원천이 독점시장구조라고 보기 때문에 공정거래정책도 시장구조의 경쟁화에 초점을 맞출 것을 요구한다. 또한, 같은 행위라도 시장구조가 독점화 되어 있으면 불공정한 것으로 판단하는 반면, 경쟁화되어 있으면 공정한 것으로 판단한다.

1970년대 이후 주로 시카고학파에 의해 주도된 새로운 공정거래이론은 구조주의 이론을 부정하였다. 그들은 효율적인 기업은 초과이윤을 낳고 당연히 독점적 지위를 가지게 되므로 그러한 산업은 독점구조를 가질 수밖에 없다고 주장했다. 이 이론의 논지는 독점의 원인이 기업의 효율에 있다는 것이다.

이러한 이론적 변화가 미국 공정거래 개혁의 기초가 되었고, 80년대 이후 공정거래법 집행에서 구조주의 이론의 위상을 크게 축소시켰다. 그러나, 우리 나라 공정거래정책은 아직도 구조주의 이론에 주로 의존하고 있기 때문에 공정성 기준을 기업효율 혹은 소비자보호보다는 시장구조에서 찾는 경우가 많다.

## (3) 일관된 거래공정성 기준을 확립하자

공정거래법의 적용에 있어서 가장 중요한 문제는 현재 적용되고 있는 공정성 혹은 부당성 판단 기준이 매우 불분명하다는 점이다. 우리 나라 공정거래정책은 특정이익집단의 이익, 총 사회후생 등 공익, 소비자로의 부의 재분배, 경제적 형평, 기업개혁, 구조조정 등 산업정책, 물가안정, 그리고 정치적인 목적 등 다양한 목적을 가지고 있다. 이처럼 공정거래정책의 목적이 불분명하

기 때문에 우리 나라의 공정거래정책은 대기업보다는 중소기업, 독점기업보다는 경쟁기업을, 거래상의 강자보다는 약자를, 경쟁보다는 경쟁자를 보호하기 위해 사용되는 경우가 많다.

그러나 공정거래법의 분명하고 유일한 목적은 경쟁촉진을 통한 경제효율의 증진이다. 이것이 공정거래법의 세계적인 추세에도 부합한다. 그러나, 우리 나라의 공정거래법은 이러한 추세에서 이탈하고 있으며 그 정도가 점차 심해지고 있다.

#### (4) 경쟁정책 본연의 모습으로 돌아가자

공정거래정책이 IMF위기를 극복하기 위해 국민의 정부가 추진하고 있는 4대 부문 개혁의 하나인 기업개혁의 중요한 수단이 되고 있다. 이에 따라 공정거래당국은 재벌개혁이라는 명분하에 기업의 경제적 자유를 제한하고, 산업정책에서 다루어야 할 기업구조조정 정책을 추구하고 있으며, 기업금융의 문제인 부채비율, 지급보증, 타기업출자를 규제하고 있다.

정부가 기업구조조정을 위해 각종 규제를 개선하고 유인책을 개발하는 것은 바람직한 정책방향이다. 그러나 문제는 과연 공정거래법이 기업구조조정을 주도하기 위한 적절한 법률인가 하는 것이다. 기업구조조정은 기업이 자율적으로 수행하는 것이지 경쟁촉진을 목적으로 하는 공정거래법의 규제대상이 아니다. 예를 들어 구조조정이 미진한 기업을 중심으로 내부거래조사를 강화하여 구조조정에 압박을 가하는 정책은 정상적인 방법이 아니라고 할 수 있다.

대기업들의 구조조정을 통한 경쟁력 강화는 대기업의 경쟁능력을 강화하는 것으로 시장경쟁을 촉진한다는 공정거래법의 취지와 배치된다. 만

약 공정거래당국이 경쟁을 촉진하려 한다면 오히려 중소기업의 구조조정을 도와주는 것이 더 나을 것이다. 세계 어느 나라에서도 기업개혁을 통한 기업경쟁력 강화의 수단으로 공정거래법을 사용하는 사례를 찾기는 어려울 것이다.

#### (5) 대규모기업집단규제에 대한 근본적인 검토가 필요하다

IMF경제위기를 겪으면서 한국의 30대 기업집단 중 상당수가 워크아웃에 들어갔다. 공정거래위원회가 재벌규제를 하면서 그 논거로 내세운 것이 대기업집단이 특정 개인에 의해 소유되고 있다는 사실이었다. 그렇다면 이제는 30대 기업집단 중에서도 특정 개인의 영향력이 사라진 기업집단은 규제대상에서 제외해야 할 것이다. 또한 30대 기업집단이라 할지라도 실제적으로 소유집중, 일반집중, 산업집중 등과 같은 경쟁력집중의 문제를 야기할 수 있는 기업집단은 많지 않다.

30대 기업집단 지정제도의 보다 큰 문제는 일단 30대 기업집단으로 지정되면 다른 수많은 법률에서 자동 규제대상이 된다는 점이다. 지금은 30대 기업집단으로 규제하여 수많은 법률에 의해 규제할 때가 아니라 오히려 그들의 경쟁력을 제고하기 위해 규제완화를 추진해야 할 때이다. 이러한 차원에서 30대 기업집단 지정제도를 폐지하거나 그 적용범위를 대폭 축소해야 할 것이다.

#### (6) 수직적 거래제한규제는 대폭 완화해야 한다

지역제한, 재판매가격유지, 연계판매, 거래거절, 배타적 거래, 약탈가격, 가격차별 등 수직적

거래제한에 속하는 거래행위는 행위 그 자체의 불공정성에 초점을 맞추는 것은 낡은 방식이다. 세계적인 흐름은 그러한 행위가 소비자에게 미치는 효과를 고려하여 소비자후생을 증진시키면 설사 거래를 제한하는 경우에도 공정한 것으로 간주하는 것이다.

**(7) 담합규제는 대폭 강화해야 한다.**

담합규제는 이론적으로나 역사적으로 공정거래규제의 핵심으로 인식되어 왔다. 현재 미국의 공정거래정책의 핵심과 세계적으로 부각되는 공정거래이슈도 담합규제이다. 우리 나라에서는 담합이 일반적인 관행으로 사용되고 있는 경우가 많음에도 불구하고 담합규제가 다른 공정거래규제에 비해 느슨하게 이루어지고 있다. 따라서, 담합규제를 대폭 강화하여 공정거래정책의 초점을 담합규제에 맞추어야 한다.

경제성장과정에서 건전한 경쟁질서를 확립한다는 취지 하에 정부가 담합을 조장한 경우가 많았으므로 이를 시정해야 한다. 예를 들어, 사업자단체에 부여한 단체수의계약권, 정부규제사무의 위임위탁 등 규제대행권, 사업자단체를 통한 정부지원 등 사업자단체의 위상을 강력하게 만들고 이를 통해 담합을 유지하는 제도를 폐지해야 한다.

세계 각국의 공정거래당국의 관심이 시장을 상당한 수준으로 독점화 시키는 카르텔에 모아지고 있다. 공정거래법을 가장 강력하게 집행하였던 미국이 이러한 방향으로 공정거래정책을 개혁함에 따라 국제적 이슈도 독점이 아니라 카르텔로 변화하였다.

**(8) 인터넷과 디지털시장에서의 경쟁이슈에 관심을 갖자**

인터넷은 정보가 원활하게 흐르도록 하는 네트워크이므로 경쟁의 기본조건인 완전정보에 근접하는데 기여한다. 인터넷을 통해 불완전경쟁의 요소였던 정보불완전의 문제가 상당부분 해결됨에 따라 시장실패의 가능성도 대폭 축소된다. 시장실패의 가능성이 줄어들면 그만큼 정부개입의 필요성도 축소되고 따라서 시장에서 공정경쟁이 달성될 가능성도 커진다. 따라서 인터넷은 기본적으로는 경쟁촉진에 상당히 기여할 것이다.

그러나 인터넷이 때로는 시장경쟁을 제한하는 수단으로 사용될 수도 있다. 인터넷시장 중 현재 가장 경쟁제한의 가능성 있는 시장이 전자상거래시장 특히 e-Marketplace일 것이다. e-Marketplace는 같은 시장에서 경쟁적으로 판매와 구매를 하므로 규모의 경제를 달성시키고 거래비용과 유통비용을 획기적으로 절감하여 기업의 경쟁력을 제고시킬 수 있다. 또한, e-Marketplace에서는 시장경합성이 높고, 전통시장에 비해 진입과 퇴출이 훨씬 자유롭다.

e-Marketplace가 공정거래상의 문제를 발생시킬 가능성이 있다고 지적 받는 이유는 많은 e-Marketplace들이 경쟁사업자들에 의해 공동으로 설립되기 때문이다. 경쟁기업들이 공동으로 운영하는 e-Marketplace는 전형적인 공동판매 혹은 공동구매의 역할을 담당할 수 있기 때문에 담합의 가능성이 매우 높다. e-Marketplace에서는 경쟁자들의 행동을 실시간으로 파악할 수 있기 때문에 정보교환이 용이하게 이루어져 명시적, 묵시적 담합의 가능성이 더욱 증가할 수 있다.

문제는 e-Marketplace를 통한 판매자들의 정

보교환을 구매자도 파악하고 있고, 구매자들의 정보교환을 판매자들도 파악하고 있다는 점이다. 이처럼 거래쌍방이 모두 정보를 교환하는 시장에서는 판매자 혹은 구매자가 은밀한 담합을 하기는 대단히 어려울 것이다.

현재 활성화 초기 단계에 있는 e-Marketplace의 설립은 그 의도가 대부분 거래비용 축소에 의한 거래효율화이고 이는 경쟁을 촉진하므로 생산량 증가와 가격하락을 가져온다. 따라서 현재로서는 e-Marketplace에 대한 공정거래법 적용은 시기상조일 것이다. 그러나, 향후 대부분의 거래가 e-Marketplace를 통해 이루어지고 특정 e-Marketplace가 시장의 상당부분을 장악하는 경우에는 해당 e-Marketplace에서의 담합 가능성 여부를 고려해 볼 수 있을 것이다.

### 3 결어

우리 나라의 공정거래정책에는 다른 나라에서는 거의 찾아 볼 수 없는 독특한 정책목표가 많다. 그러한 것들에는 기업지배구조의 개선, 기업 재무구조의 개선, 소유와 경영의 분리, 계열사간 독립경영, 금융기관의 사금고화 방지, 경영투명성, 소액주주 보호, 기업집단 동반부실화 방지, 조세정의의 실현 등이 있다. 이러한 이슈에 대한 정부개입의 정당성 여부를 떠나서 공정거래정책이 이러한 문제를 해결하려고 노력하는 것은 매우 이례적인 것이라 할 수 있다.

이러한 다양한 정책목표를 실현하려고 하다 보니 다른 나라에서는 거의 찾아 볼 수 없는 독특한 규제도 많다. 그러한 규제에는 상호출자금지, 출자총액제한, 채무보증금지, 금융기관의 의결권

제한, 내부거래규제, 지주회사규제 등이 있다. 거의 전 산업에 걸쳐 실질적 개방이 이루어진 현 시점에서 과연 그러한 규제를 계속해야 할 것인지에 대해 심각하게 검토해 보아야 할 것이다. 세계 경제전쟁시대에 우리의 공정거래정책은 기업들에게 도움을 주는 것인지 아니면 외국의 경쟁자들만 유리하게 하는 것인지 다시 한번 생각해 볼 때이다.

현재 우리 나라 공정거래정책의 가장 큰 문제는 공정거래정책이 그 본질을 벗어나고 있다는 사실이다. 산업정책이나 기업정책은 때때로 경쟁정책과 본질적으로 상충되는 정책이기 때문에 이러한 정책을 모두 혼합한 현재의 정책경향은 매우 혼란스럽다고 할 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 우리 나라도 미국이 추진했던 개혁과 같은 공정거래 개혁이 필요하다. 개혁의 방향은 물론 공정거래정책이 기본 목적에 충실해지는 것이다. 그러한 차원에서 공정거래정책이 기업투자, 구조조정, 금융관행 등 경쟁과 관련이 없는 행위보다는 경쟁을 직접적으로 제한하여 소비자후생을 감소시키는 행위에 정책적 초점을 맞추어야 한다.

경제난국에 처한 올해 초에 많은 지식인들이 '기본으로 돌아가자' (Back to the Basic)라는 주장을 하였다. 공정거래정책도 이제 기본으로 돌아갈 때가 된 것이다. 따라서 공정거래제도의 장기적인 발전을 위해서는 경쟁촉진이라는 기본에 보다 충실하고 산업정책이나 기업정책 등 다른 정책들은 이를 보다 효율적으로 추진할 수 있는 관련 법체계에 맡기는 것이 바람직하다고 여겨진다. **공정**