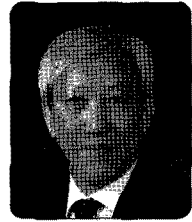


경제학적 경쟁정책 입문



이인호

서울대학교 경제학부 교수
한국산업조직학회 회장

우리나라의 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 “공정거래법”이라 한다)은 제1조 목적조항에서 “이 법은 사업자의 시장지배적 지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다”고 밝히고 있다. 공정거래법은 경쟁정책을 집행하는 데 있어서 그 토대를 제공하는 법령으로, 위의 목적조항은 우리나라의 경쟁정책 집행이 어떤 원칙 하에 이루어져야 하는지를 명백히 밝히고 있다. 경쟁정책은 근본적으로 경제주체들의 경제행위에 대한 규제정책이다. 따라서 공정거래법의 내용은 경제학적으로 설명이 되어야 한다.

공정거래법은 시장지배적 지위의 남용, 과도한 경제력의 집중 방지, 부당한 공동행위, 그리고 불공정행위 등 몇 가지 행위를 규제하여 자유로운 경쟁을 촉진한다고 하는데, 우선 이 법이 촉진하고자 하는 경쟁의 의미를 살펴보자.

경제이론에서 우리가 가장 먼저 배우는 모형은 완전경쟁 모형이다. ‘완전경쟁’이란 경제의 상황에 대한 가정으로, 기업과 개인을 포함하는 경제주체들이 가격을 외생변수(外生變數)로 받아들인다는 것을 의미한다. 그리고 후생경제학 제1법칙에 의하면 완전경쟁 균형은 파레토 최적(Pareto Optimum) 배분이다.

그러나 완전경쟁 모형에서 상정하는 경쟁은 경쟁정책에서 촉진하고자 하는 경쟁과는 거리가 있다. 경쟁정책에서는 경제주체들이 가격을 전략변수로 사용하는 것을 고려하므로 완전경쟁에서와 같이 가격을 주어진 대로 받아들이는 것을 경쟁으로 간주하지 않는다. 오히려 경쟁정책에서는 경제주체의 경쟁적 행위가 가격에 영향을 주거나 가격 자체를 결정할 때 그 경제적 효과가 어떻게 나타나는가를 분석한다. 경쟁정책에서 촉진하고자 하는 경쟁이란, 경제주체들의 행위로서 다른 사람이나 기업보다 더 효율적이고자 하는 행위를 의미하고, 그 결과는 효율성의 증대이므로 그를 촉진하는 것이 의미가 있다. 달리 말하면, 경쟁정책은 경쟁이 시장에서 효율적 자원배분을 가져오지 않을 가능성이 있는 경우에 그를 규제하는 정책이라고 할 수 있다.

그렇다면 경쟁적 행위가 어떻게 효율성을 증대시키고, 그 '효율성'이란 어떤 의미를 갖는가를 생각해보자. 우선 시장에서 소비자는 동일한 품질의 제품 중에서 싼 가격을 선호하고 가격이 같다면 좋은 품질을 가진 제품을 선호한다. 한 기업이 생산하는 제품이 다른 기업에서 생산하는 제품에 비해 품질이 좋다면, 이 기업은 같은 가격에 이 제품을 팔더라도 다른 기업과의 경쟁에서 이기게 된다. 혹은 이 기업이 생산하는 제품이 같은 품질이더라도 싼 가격에 생산된다면, 이 기업은 시장에서 이 제품의 가격을 싸게 할 수 있으므로 경쟁에서 이길 수 있다. 이 예에서 품질이 좋은 제품을 생산하거나 같은 품질의 경우에 보다 싸게 생산하는 기업을 '효율적 기업'이라고 하는데, 이는 이 기업이 생산 활동을 하는 경우가 그렇지 않은 기업이 하는 경우에 비해 소비자들에게 더 큰 후생을 제공하므로 시장의 배분이 효율적이 된다는 의미이다.

이런 경쟁촉진의 효과는 단순히 효율적인 제품 생산을 넘어서 경제주체들이 생산 활동을 위해 최선을 다할 유인이 있는가 하는 보다 근본적인 문제부터 영향을 끼친다. 모든 경제주체는 자신의 창조적 행동에 대한 대가를 받을 때 최선의 노력을 경주하게 된다. 그리고 경쟁정책은 창조적 행동을 통해 효율적이 된 기업들이 그렇지 않은 기업들을 경쟁에서 이기도록 함으로써 경제 전반의 효율성을 제고시켜준다.

시장경제 하에서는 경제주체들이 그들의 노력에 대한 대가를 제대로 받을 때 열심히 일할 유인이 있는데, 그러한 노력에 대한 대가가 성공적인 경제주체에게 '시장지배력'이란 형태로 주어지는 경우가 많다. 기업의 제품이 가진 우수성으로 인해 가지게 된 시장지배력이 보호되어야 기업들이 최선의 노력을 경주할 유인이 발생함은 이미 살펴 본 바와 같다. 그러나 자신의 제품이 가진 우수성으로 인하지 않은 시장지배력을 형성하는 행위는 규제대상이 되어야 한다.

통상 경쟁적 행위가 시장의 배분을 효율적으로 만드는 것은 보다 효율적인 기업이 그렇지 않은 기업을 시장에서 배제하는 과정을 통해 이루어지는데, 이 점이 경쟁정책의 집행에서 주의 깊게 관찰되어야 하는 부분이다. 보다 효율적인 기업이 그렇지 않은 기업을 배제하는 경쟁적 행위는 시장의 효율성을 위해 장려되어야 하지만, 오히려 비효율적인 기업이 효율적인 기업을 배제하는 행위는 경쟁정책의 규제대상이 되어야 한다. 얼른 보기에는 시장에서 비효율적인 기업이 오히려 효율적인 기업을 배제시킨다는 것은 타당성이 없다고 생각할 수 있지만, 이러한 비효율적인 배제행위는 가능하고 이에 대한 규제가 경쟁정책의 커다란 부분을 차지한다.

시장에서 자신의 우수성을 토대로 하지 않고 시장지배력을 얻는 방법은, 대략 불법적인 계약에 의한 방법과 자신이 이미 가진 시장지배력을 다른 시장에 전이시키는 방법 등 두 가지가 있다. 우리나라의 공정거래법은 이 두 가지 행위에 대한 규제를 앞서 설명한 목적조항에 명시적으로 포함하고 있는데, 부당한 공동행위와 시장지배적 지위의 남용에 대한 규제가 바로 그것이다. 이에 더하여 과도한 경제력의 집중을 방지하는 것 역시 같은 이유를 가진 것으로 설명할 수 있는데, 이는 기

업들이 부당한 공동행위를 하는 대신 공동행위의 대상인 기업과 수평적 합병을 할 수 있기 때문이다. 이들 세 가지 유형의 반경쟁적 행위에 대해 좀 더 자세히 알아보기로 한다.

첫 번째로, 담합은 공동행위를 통한 착취(Extortion)행위이다. 담합의 경우는 그 행위의 부정적인 경제적 효과 입증이 쉽다. 여러 기업들이 자신들이 생산하는 제품이 우수하지 않음에도 불구하고 서로 가격을 높이 받기로 불법적인 공동행위를 한 결과가 담합이다. 이러한 공동행위는 담합에 참가한 기업들이 정당하게 소비자들에게서 받아야 하는 가격보다 높은 가격을 받고, 그에 따라 제품의 생산비용보다 더 높은 효용을 얻을 수 있는 소비자들을 시장에서 배제하므로 그의 부정적인 효과가 명백하다.

담합의 경우, 경쟁정책 집행에 있어서의 어려움은 이를 적발하기가 어렵다는 것에 있다. 담합에 참가한 기업들은 자신의 불법적인 공동행위를 규제당국에게 은폐하려는 유인이 크기 때문에 담합에 대한 증거 확보가 가장 중요한데, 최근 국내에 도입한 자진신고자 감면제도(Leniency Program)는 담합에 참가한 기업들의 이탈 유인을 이용한 규제정책이다.

두 번째로, 합병은 과도한 경제력 집중을 가져올 수 있다. 특히, 수평적 합병의 경우는 공동행위를 통한 담합과 동일한 효과가 발생할 수 있기 때문에 경쟁당국의 규제대상이 된다. 합병기업들의 경우는 경쟁당국의 합병심사를 거쳐야 하는데, 수직적 합병의 경우에는 합병시 발생할 수 있는 긍정적 시너지 효과가 있기 때문에 합병심사 당시에는 미래의 경제효과에 대한 비교형량이 어려워진다. 기업간 합병에 있어서 경쟁당국은 우선 합병대상 기업이 동일한 시장에 속하는지 아닌지를 가리고, 동일한 시장에 속하는 수평적 합병의 경우에는 합병 이후 그 시장의 경쟁구조가 심하게 훼손될 가능성이 있으면 합병을 불허하거나 구조의 변화를 조건으로 합병을 승인한다. 따라서 합병기업과 피합병기업이 동일한 시장에 속하는가 아닌가에 대한 판단에 따라서 결정기준이 다르므로 합병심사시 시장획정이 매우 중요한 분석단계가 된다.

마지막으로, 시장지배적 지위 남용은 배제(Foreclosure)를 통한 독점화(Monopolization) 가능성을 주요 문제로 삼는다. 시장지배적 지위 남용은 배타적 거래, 거래거절, 결합판매, 충성할인, 약탈적 가격 등 다양한 행위를 포함하는데, 이들 행위들의 공통점은 이미 한 시장에서 시장지배력을 가진 사업자가 다른 시장과 관련하여 이를 사용할 경우, 마치 이 기업이 새로운 시장에서도 시장지배력을 보유하고 있는 효과를 갖게 되어 경쟁기업을 시장에서 배제시킬 수 있다는 점이다. 이런 시장지배적 지위의 남용은 자신의 우수성을 토대로 하지 않고 시장지배력을 획득하는 방법이므로 규제의 대상이 된다.

시장지배적 지위 남용의 배제 원리는 한 시장에서 시장지배력을 가진 기업이 자신의 지배력을 이용하여 시장지배력을 갖지 않은 다른 시장에서 지배력을 획득하고자 하는 것으로, 학계에서는 이러한 주장을 소위 '지렛대 효과' (Leverage Effect)라고 불렀다. 한때 이에 대한 학문적 반박이

주로 미국 시카고대학의 경제학자들을 중심으로 제기되었으나, 최근에는 이러한 시카고학파의 반론에 대한 재반박이 이루어졌고 마이크로소프트사(Microsoft Corporation)의 사례 등에서 인용되었다.

최근의 기술 발전은 높은 고정비용과 낮은 가변비용 등 시장지배적 지위를 가진 대기업의 출현을 용이하게 하는 특성이 있고, 기술 발전의 속도가 매우 빨라 기존 시장지배적 사업자의 지배력 남용을 통한 경쟁 배제가 매우 중요한 의제로 대두될 전망이다.

한편, 시장지배적 지위 남용행위로 적시된 행위의 대부분은 일반 불공정행위로도 규제를 받을 수 있지만, 시장지배적 지위 남용행위로 규제받는 경우는 규제의 강도가 높아지게 된다. 경쟁당국은 시장지배적 지위의 남용으로 규제를 받게 되는 기업의 경우, 어떤 시장에서 이미 시장지배력을 가지고 있다는 것을 입증해야 한다.

시장지배적 지위 남용 규제에 있어서, 어떤 기업이 시장지배력을 가진 것을 입증하기 위해서는 시장획정이 필요하다. 또한, 앞서 살펴본 합병심사에 있어서도 합병기업들이 속한 시장이 동일한 시장인지를 가리기 위해서라도 시장획정분석이 필요하다. 그렇다면 시장획정분석은 어떤 원리로 이루어지는지를 살펴보자.

시장획정에서 '동일한 시장'이란, 단순히 같은 성격을 가진 상품을 거래하는 시장보다는 넓은 개념을 사용한다. 시장획정에 있어서 가장 중요한 요소는 상품 간의 대체성으로, 대체성이 큰 상품들은 동일한 시장에 속하는 것으로 판단한다. 예를 들어, 코카콜라와 펩시콜라는 당연히 같은 콜라 음료이므로 동일한 시장에 속한다는 것을 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 다른 청량음료 혹은 생수들도 콜라와의 대체 가능성이 큰 경우, 동일한 시장에 속하는 것으로 획정될 수 있으면 그 판단은 궁극적으로 실증적인 자료를 분석해 이루어지게 된다.

마지막으로 유념해야 하는 것은, 경쟁정책은 경쟁을 촉진하는 것을 목적으로 하지만 경쟁자를 보호하는 것을 목적으로 하지는 않는다는 점이다. 즉, 시장 내에 명목적인 경쟁상태를 유지하기 위해 열등한 기업을 보호하는 것은 경쟁정책의 목적이 아니라는 점을 유념해야 한다. 왜냐하면, 열등한 경쟁자를 억지로 보호하는 경우에는 비효율적인 생산이 계속 이루어지고, 이러한 비효율적인 생산비용은 효율적인 생산에 비해 높으므로, 궁극적으로 소비자가 지불하는 가격이 상승되어 사회적 후생에 기여하지 못하기 때문이다.