

K D I 政策 研究

제 20 권 제 1, 2 호

1998. I · II

經濟危機와 競爭法 · 政策 申光湜... 3

論 評 : 李承哲 / 趙成旭

韓國教育의 失敗와 改革 李周浩... 79
禹天植

論 評 : 尹建永 / 金大逸

韓國의 分配問題 : 現況, 問題點과 李廷雨... 153
政策方向 黃晟鉉

論 評 : 權純源 / 高英先

人的資本과 製造業 貿易構造變化 :
핵서올린 驅逐假說을 중심으로 韓震熙... 231

論 評 : 李鍾和 / 曹東徹

編 輯 陣

委員長 薛光彥

幹 事 林暎宰

委 員 金東石 金承煥

辛仁錫 李惠薰

曹東昊 洪基錫

編 輯 柳世熙

編輯問議 : 編輯委員會 (958-4176)

購讀問議 : 發刊資料相談室 (958-4326~8)

KDI 政策研究

『KDI 政策研究』는 우리나라 經濟·社會의 發展과 관련되어 제기되는 政策的·理論的 問題에 대한 연구결과를 논문형태로 수록하여 年 4回 發刊됩니다. 本誌의 發刊 目的은 大學 및 研究機關의 專門家들은 물론 정부정책담당자들이나 일반 독자들에게 本 研究院의 研究結果를 널리 紹介하는 데에 있습니다.

本誌에 실리는 論文 中 「政策研究」는 주로 懸案政策課題에 대한 分析과 政策代案을 제시하기 위한 연구로서 2人 이상의 院內外 專門家の 指名論評과 함께 게재되고 있습니다. 한편 「研究論文」은 本院의 政策研究過程에서 생산되는 새로운 지식과 정보를 체계적으로 소개하거나 또는 政策研究를 위한 새로운 해석과 접근방법을 모색하기 위한 연구로서 2人 이상의 院內外 專門家の 논평을 거쳐 수록되고 있습니다.

그러나 諸般 政策建議를 포함하여 이들 論文에 報告되는 一切의 內容은 執筆者 個人的 意見이며, 本院이나 編輯委員會의 公式意見과 같지 않을 수도 있습니다. 本誌의 內容은 出處 및 執筆者를 明示하는 한 자유로이 引用할 수 있습니다.

本誌는 발표되는 論文에 대한 讀者들의 솔직하고 생산적인 論評을 환영합니다.

經濟危機の競争法・政策

申 光 湜

(本院 研究委員)

◇ 要 約 ◇

경제위기 극복의 핵심과제는 '시장기구의 원활한 작동에 의존하는 경제의 틀'을 마련하는 것이며, 이를 위해서는 경쟁적 시장경제체제를 구축해야 한다. 이러한 견지에서 공정거래법·정책의 위상, 역할, 과제, 방향 등을 새로이 정립할 필요가 있다.

공정거래법·정책의 기초개념이 되어온 경제력(집중)과 경쟁의(불)공정성은 지나치게 포괄적이고 주관적이며 이에 대한 분석의 틀이 되는 이론체계도 없어 정책의 개념적 기반이 되기 어렵다. 공정거래법·정책은 독점력과 효율성의 개념 위에서 경제효율 증진이라는 목적을 추구해야만 정책의 일관성과 실효성을 높일 수 있다. 이는 대기업들의 독점력이 경제력집중 및 재벌구조와 행태상 제 문제의 根源이며, 독점력은 경제이론에 의해 정책방향과 기준이 제시되는 개념이기 때문이다.

공정거래법·정책은 시장구조와 행태를 실질적으로 경쟁화함으로써 경제효율을 극대화하는 데 주력해야 한다. 무엇보다도 경쟁제한적 법령·제도·관행을 철폐하기 위한 규제개혁을 주도하고 경제구조조정과 재벌개혁의 기본원칙과 방법이 시장기능과 경쟁을 강화하는 방향으로 설정·시행되도록 하는 것이 필요하다. 특히 대기업간 사업교환이나 인수·합병에 대하여 엄격한 경쟁정책적 검토와 규율을 적용해야 하며, 시장의 독과점화를 방지하면서 구조조정을 촉진하는 방향으로 기업결합 규제기준을 개선해나가야 할 것이다. 가격담합 등에 대한 당연위법 원칙의 확립, 입찰조작의 감시·적발체제 구축 등 카르텔 규제를 강화하고, 유통조직·활동의 효율화를 도모하면서 독점유지·강화행위를 엄격히 금지하여 다양한 유통경로와 업태가 출현·발전하도록 해야 한다. 산업조직적 조사·분석능력을 확충하여 경쟁정책적 시각에서 주요 사건을 선별·조사하고 법집행에 있어 私訴의 역할을 확대하기 위한 노력도 필요하다.

I. 序 論

우리 경제는 외환·금융위기를 계기로 경기불황이 가속화되면서 기업도산과 실업이 크게 증가하고 있는 등 심각한 어려움에 처해 있다. 현 경제위기의 직접적인 원인은 기업들의 국내외 차입금융에 의한 투자의 실패로 기업 및 금융부문의 부실이 대폭 확대되면서 국가경제의 대외신인도가 하락하여 외국자본의 대규모 이탈이 발생하였다는 것이지만, 위기의 근원은 정부주도·규제 위주의 경제운영과정에서 고착화된 관치경제체제이다. 정부의 직접적인 금융·기업통제와 광범위한 시장개입은 시장기능을 억압·왜곡하면서 정부·은행·기업간 유착관계를 만들어냈고, 이는 민간부문의 정부의존을 심화시키고 도덕적 해이를 조장하여 대규모 부실투자와 비효율적 자원배분을 초래한 것이다.

지금의 경제위기가 일시적인 경기하강이나 외부충격으로 야기된 것이 아니라 관치경제의 구조적 폐해들이 장기간 누적되어 나타난 결과인 만큼, 과거와 같은 대중요법적 정부지원과 산업정책적 개입으로는 결코 이를 극복할 수 없다. 경제난국을 헤쳐나가기 위해서는 기업부실화-금융부실화의 악순환 고리를 빨리 끊어 국민경제적 피해와 부담을 최소화하면서, 정책·제도·관행의 전반적 개혁을 통해 '시장기구의 원활한 작동에 의존하는 경제의 틀'을 마련해야 한다. 시장기구는 경쟁적 시장에서 가장 효율적으로 작동하게 되는데, 세계 각국의 경험은 경쟁적 시장의 힘이 자원의 효율적 이용과 지속적 경제발전을 위한 가장 효과적이고 비차별적인 수단이 된다는 것을 보여준다.

이렇게 볼 때, 현재 진행중인 경제구조조정과 시장질서의 재편 노력에 있어 경쟁법·정책의 위상, 과제와 역할, 원칙과 방향 등의 설정은 매우 중요한 의미를 갖는다. 부실기업 및 금융기관 처리, 기업지배구조, 외국인투자, 재벌, 민영화, 노사관계 등 여러 분야에서의 정책수립과 집행은 시장경쟁과 경제효율에 큰 영향을 미치는바, 구조조정 관련정책들이 어떠한 비전과 원칙하에 수립·집행되고 구조조정과정에서 경쟁법·정책이 어떠한 역할을 하는가에 따라 구조조정의 폭과 내용, 기업 및 산업의 조직과 행태, 경쟁의 구도와 양상 등이 달라질 것이며 이는 다시 우리 경제의 회생가능성과 성장잠재력을 좌우하게 된다. 나아가, 경쟁법·정책의 위상과 역할 및 전개양상은 직접적인 경제적 효과의 문제를 넘어 자본주의 시장경제의 성격과 양태를 규정하게 된다. 경쟁법·정책은 기업의 구조와 행태, 시장의 작동 등을 규율하는 과정에서 정부와 시장의 역할, 정부·기업 관계, 경제적 형평과 자유 등에 대한 국민의 인식과 태도에 강력한 교육적 영향을 미치게 되는바, 경쟁적 시장경제체제의 구축은 경쟁법·정책의 전개양상과 밀접히 관련되어 있다.

경제위기 및 그 극복을 위한 구조조정을 거치면서 공정거래법·정책의 환경이 크게 바뀌고 있다. 외환·금융·자본·노동시장 관련 규제와 정책, 기업지배구조 관련 법제 등의 개정을 통해 기업과 금융기관을 둘러싼 규제·정책환경이 달라지고 있고, 시장에서의 퇴출, 매각, 인수·합병 등을 통해 기업과 금융기관의 구조와 행태, 양자간 관계, 산업조직 등이 재편되고 있다. 이러한 변화에 대응하여 공정거래법·정책의 역할, 과제, 방향 등이 새로이 모색·정립되어야 할 것인바, 여기서 절실히 요구되는 것은 경쟁법·정책이 갖는 정책적 유용성과 한계, 역할과 기능에 대한 올바른 인식이다.

本稿에서는 경제 전반에 걸친 구조조정과 정책개혁을 통해 경제의 틀과 질서를 재정립해야만 경제위기를 극복할 수 있다는 인식하에 경쟁법·정책의 바람직한 위상과 역할 및 방향을 모색하고자 한다. Ⅱ장과 Ⅲ장에서는 공정거래법·정책을 중심축으로 한 기존 재벌정책의 개념적 기반과 목적에 대하여 그 내용, 지적 기반, 정책적 유용성과 귀결 등을 검토한 뒤, 정책의 실효성 제고를 위해 기초개념과 목적을 재정립할 필요가 있음을 논증하였다. Ⅳ장에서는 경제위기 극복을 위한 공정거래법·정책의 과제와 역할 및 전개방향을 제시하였으며, 마지막 장에서는 本稿의 주요 논점을 요약하였다.

Ⅱ. 競爭法·政策의 概念的 基盤

1. 問題의 提起

대개 경쟁법·정책은 市場力(독점력) 또는 市場支配力이라는 개념에 기초하고 있으며, 이러한 힘의 창출·강화 또는 남용을 막으려는 의도로 시행된다.¹⁾ 이에 대하여 우리의 공정거래법·정책은 시장력이나 시장지배력보다 훨씬 광범위한 개념인 ‘經濟力’ 및 ‘競爭의 (不)公正性’에 기초하고 있으며, ‘경제력집중의 완화’와 ‘경쟁의 공정화’를 핵심주제로 삼아왔다. 이는 미국의 반트러스트법, 독일의 경쟁제한금지법 등 경쟁법에 상응하는 법률이 ‘공정거래법’으로 불리면서 재벌의 ‘무분별한 확장’을 억

1) 예컨대, 미국의 반트러스트법은 시장력에 기초하고 있는 반면에 독일, 영국, 프랑스, 호주, EU 등의 경쟁법은 시장지배의 개념에 기반을 두고 있다고 볼 수 있다. 경쟁법·정책의 국제비교는 Boner and Krueger(1991), 신광식(1994) 등 참조.

제하고 ‘횡포’를 막는 제도로 인식되고 있다는 점에서도 알 수 있다.

경제력과 경쟁의 불공정성이라는 개념은 공정거래법·정책의 근간이 되고 있을 뿐만 아니라 금융, 산업, 무역 등 여러 정책영역에도 상당한 영향을 미쳐왔으며, 대기업정책 또는 재벌정책이라는 ‘우리나라 특유의’ 정책분야를 만들어냈다. 현실적으로, 대기업정책이란 재벌에 의한 경제력의 집중을 억제하고 남용을 막는다는 목적하에 일정 대기업(집단)들만을 대상으로 소유·지배구조, 경영방식, 사업영역, 투자, 금융, 거래활동 등을 규제하는 일단의 정책수단들로 이루어져 있으며, 재벌과 경제력집중이 우리나라 특유의 문제라는 주장에 의거하여 옹호되고 있다.

지금까지 경제력의 집중을 완화하고 남용을 막기 위한 조치들이 재벌정책 내지 경제력집중 억제정책이라는 이름하에 도입·시행되어왔다. 공정거래법상의 경제력집중 억제제도, 업종전문화시책, 각종 소유분산유도시책, 여신한도관리, 개별산업별 진입·투자·지분제한 등이 그러한 정책수단들이다.²⁾ 하지만 기존의 대기업정책은 경제력집중을 억제하고 재벌의 구조와 행태를 개선한다는 목적의 달성에 있어 만족할만한 성과를 거두지는 못하였다(표 1).

30대 기업집단 계열사의 출자총액과 채무보증액에 대한 법적

2) 유승민(1996, pp.18~19)은 “1987년 공정거래법상 출자규제제도가 도입·시행되고, 1974년의 여신관리제도가 1980년대에 들어 자기자본비율, 투자승인, 자구노력 등의 규제와 함께 여신한도관리(소위 바스켓 관리)를 대폭 강화함으로써, 이 양대 축을 중심으로 재벌규제가 하나의 정책 패키지로 형성되기 시작하였다”고 하였으며, 또한 채무보증제한, 각종 소유분산시책과 지배·경영구조 관련 규제, 업종전문화시책 등도 넓은 의미의 재벌정책에 포함될 수 있고, “공기업민영화, 사회간접자본 민자유치, 산업별 진입·소유·투자규제 등의 산업정책, 공정거래법의 기업결합규제, 시장지배적 지위남용규제, 내부거래규제, 하도급법의 규제, 자본시장 관련규제 등도 모두 재벌정책과 밀접한 관계를 갖는 것으로 보아야 한다”고 하고 있다.

〈표 1〉 경제력집중지표의 변화추이(1987~97)

	1987	1993	1994	1995	1996	1997
출자비율(%)	43.9	28.0	26.8	26.3	24.8	27.5
채무보증비율(%)	-	469.8	258.1	161.9	107.3	92.2
제한대상	-	342.4	169.3	95.2	55.9	47.7
자산총액(조원)	-	178.4	199.5	233.4	286.9	348.4
광공업 비중(%)						
출하액	37.3	38.1	39.6	40.7	-	-
부가가치	-	33.6	36.9	40.2	-	-
내부지분율(%)	47.2	43.4	42.7	43.3	44.1	43.0
가족	14.7	10.3	9.7	10.5	10.3	8.5
계열사	32.5	33.1	33.1	32.8	33.8	34.5
평균 계열사수	16.4	20.1	20.5	20.8	22.3	27.2
평균 영위업종수	-	18.3	19.1	18.5	18.8	19.8
총계열사수	509	604	616	623	669	819
자기자본비율(%)	-	22.2	21.9	22.3	20.6	-
부채비율(%)	-	402.6	349.7	355.7	347.5	386.5
부채금액(조원)	-	137.0	148.5	174.9	216.1	269.9

주 : 1) 1987년은 32대 기업집단(광공업출하액 비중 제외), 1993년 이후는 30대 기업집단에 대한 것임.

2) 자기자본비율, 부채비율, 부채금액은 사업연도말 및 비금융·보험회사 기준이며, 나머지 수치(광공업출하액 비중 제외)는 각년도 4월 1일 기준임.

3) 평균 영위업종수는 한국표준산업분류의 중분류(60개 업종) 기준, 매출액 1억원 미만인 경우 제외.

자료 : 공정거래위원회.

한도가 설정됨으로써³⁾ 이들의 純資産 대비 출자비율은 1987년 4월의 43.9%에서 1997년 4월에는 27.5%로, 그리고 제한대상 채무

3) 출자총액한도는 1987년 4월 도입 당시 會社 純資産의 40%로 설정되었다가 1994년 12월 법개정에 의해 25%로 축소되었고 1998년 2월 법개정시 폐지되었다. 1993년 4월 도입 당시 자기자본의 200%로 설정되었던 채무보증한도는 1996년 12월 법개정에 의해 100%로 축소되었다. 1998년 2월에 개정된 공정거래법은 신규 채무보증을 원칙적으로 금지하였고 기존 채무보증을 2000년 3월 말까지 완전 해소토록 하였다.

보증비율은 1993년 4월 자기자본의 342.4%에서 1997년 4월에는 47.7%로 줄었다.⁴⁾ 하지만 1993년에 604개이던 30대 재벌의 계열사수는 1997년에 819개로 늘었고, 이들의 광공업출하액 비중은 1987년의 37.3%에서 1995년에는 40.7%로 높아졌다. 30대 재벌의 평균 영위업종수는 1993년의 18.3개에서 1997년에는 19.8개로 늘었으며 내부지분율은 42~44%대에 머물러 있다. 부채비율(부채총액/자본총액)은 1993~94년중에 감소하였다가 다시 증가해 1997년에는 386.5%에 이르고 있고 부채금액은 1993~97년중에 137조원에서 270조원으로 거의 2배 가량 늘었다. 반면에 자기자본비율(자본총액/자산총액)은 1993~96년중에 22.2%에서 20.6%로 낮아졌는데, 이는 제조업 전체를 기준으로 한 1995년 미국의 38.5%, 일본의 32.6%, 대만의 53.9%보다 크게 낮은 수준이다.

이러한 상황에서 우리 경제는 기업과 금융부문의 부실이 맞물려 증폭되면서 심각한 위기를 맞게 된바, 대기업들의 연이은 도산과 부실화를 초래한 방만하고 불투명한 경영, 과도한 사업확장, 취약한 재무구조 등이 중요한 구조적 원인으로 지적되면서 재벌에 대한 비판적 인식이 증폭되고 있다. 그리하여 재벌과 경제력집중의 문제를 해소한다는 목적하에 이미 다양한 규제들이 도입·시행되어왔음에도 불구하고 대기업들의 사업·지배·경영구조와 행태를 개선하기 위한 재벌개혁의 필요성이 새삼 강조되고 있다. 이러한 현실은 기존 대기업정책의 한계를 반증하는 것인바, 이는 經濟力과 競爭의 不公正性이라는 기존 정책의 개념적

4) 공정거래법은 출자총액 및 채무보증 제한의 대상이 되지 않는 경우를 규정하고 있다. 제한대상에서 제외되는 채무보증은 ① 공업발전법 또는 조세감면규제법에 의한 합리화계획 또는 합리화기준에 따라 인수되는 회사의 채무와 관련하여 행하는 보증, ② 국내금융기관의 해외지점여신에 대한 보증(1996년 12월 법개정시 삭제), ③ 기업의 국제경쟁력 강화를 위하여 필요한 경우 기타 대통령령이 정하는 경우의 채무에 대한 보증 등이다.

기반이 갖는 본래적 결함과 제약에 기인하는 바가 크다.

2. 概念的 基盤의 問題點

1996년 4월 현재, 우리나라의 30대 재벌은 평균 22.3개의 계열 기업을 가지고 18.8개 업종(KSIC 중분류 60개 업종 기준)에 참여하면서 광공업 총출하액의 39.6%, 고용의 17.7%, 자산의 45.0%, 부가가치의 36.9%를 점하고 있다. 이들의 평균 内部持分率은 가족 지분을 10.3%와 계열회사 지분을 33.8%를 합하여 44.1%에 이르며, 이러한 소유집중에 기초하여 특정인을 정점으로 한 그룹집중식(선단식) 경영체제가 확립되어 있다. 이것이 재벌이라는 우리나라 특유의 기업집단 조직에 따른 우리나라 특유의 문제로 간주되어온 경제력집중의 현상이다.

경제력집중의 구체적인 개념정의는 논자에 따라 다소 차이가 있다: 예컨대, 李奎億·李成舜은 경제력집중을 “여러 시장에 걸친 다수의 대규모 독과점적 기업들이 1인 또는 그 가족에 의해 실질적으로 소유·지배되는 企業集團, 이른바 재벌에 의한 經濟資源 및 活動의 支配力”의 집중으로 파악하고 있으며,⁵⁾ 강철규·최정표·장지상은 우리나라의 경제력집중이 “시장집중과 총괄집중이 재벌을 중심으로 중층적으로 얽혀 있는 상태”라고 보고 있다.⁶⁾ 경제력집중을 소유·경영의 문제와 개념적으로 분리하여 파악하는 시각도 있다. 丁炳然·梁英植은 재벌에 의한 일반 집중, 시장집중의 기여, 과도한 다각화 등을 경제력집중 문제로 규정하면서, 재벌의 경제적 문제는 경제력집중의 증대, 소수자연인에 의한 산업지배와 부의 집중을 야기하는 소유구조, 소유

5) 李奎億·李成舜(1985), pp.89~90.

6) 강철규·최정표·장지상(1991), p.26.

경영체제의 세 측면으로 요약될 수 있는데 “소유구조와 경영체제가 문제로 되는 근본적 원인은 재벌의 規模의 巨大性에 있으므로, 재벌부문의 경제적 문제는 궁극적으로 경제력집중의 문제로 귀착된다”고 보고 있다.⁷⁾

어떠한 경우이든 우리나라에서 경제력집중의 개념은 재벌들을 대상으로 매우 포괄적으로 정의되고 있다. 즉, 재벌을 일반집중, 시장집중, 업종다변화, 소유집중 등 여러 유형의 경제력집중의 결집체로 보고, 재벌의 경제 전반에 대한 지배력이라는 관점에서 경제력집중을 파악하는 것이다. 이에 따라, 통상 “재벌문제는 바로 재벌에 의한 경제력의 집중 문제이며 재벌문제의 해결은 바로 경제력집중 문제를 해결하는 것”이라고 인식되었으며,⁸⁾ 경제력이라는 힘의 존재와 남용에 따른 경제·정치·사회적 피해와 부작용들—경제효율과 분배적 형평의 저하, 경쟁의 공정성 저해, 정경유착 및 정부·기업 관계의 왜곡, 경제민주화 저해 등—이 재벌구조와 행태상의 문제로 부각되어왔다.

가. 經濟力集中의 概念的 問題點

경제력집중은 단지 다수의 기업들이 소유·지배관계로 결합되어 있는 기업집단의 여러 현상들을 포괄적으로 기술하는 용어일 뿐이며 이 현상들의 심층적 이해를 위한 分析的 概念이 아니기 때문에 이에 의거해 일관성 있고 예측가능한 정책을 수립·집행하기는 어렵다.⁹⁾

7) 丁炳然·梁英植(1992), p.26.

8) 최정표(1993), p.351. 기존 연구들은 대개 경제력집중을 재벌의 핵심문제로 인식·정의함으로써 양자를 동일시하고 있지만, 유승민(1996, p.17)은 재벌이 “경제의 다양한 측면에 걸쳐 존재하기 때문”에 “재벌문제는 이러한 경제력집중 자체뿐만 아니라 매우 포괄적인 의미를 지니고 있다”고 본다.

9) 丁炳然·梁英植(1992, p.17)은 재벌에 대한 과학적 분석이 미진함을 지적하면서 그 단적인 예로 “재벌문제의 대명사라고까지 할 수 있을 정도로 광범

먼저, 경제력(집중)을 과학적으로 측정하고 경제력과 경제적 효율성 및 형평성간의 有意한 關係를 합리적으로 추론하여 정책을 수립·집행하기는 불가능에 가깝다. 이는 經濟力이 獨占力보다 훨씬 광범위하고 모호한 개념이며, 경제력과 경제적 효율성 및 형평성간의 관계를 밝혀주는 이론적 기반이 없기 때문이다. 우리가 경제분석에 의거하여 그 정도를 측정하고 효율성 및 형평성과의 관계를 추론할 수 있는 것은 시장집중 내지 독점력뿐이다. 독점력 형성과 결정의 요소, 독점력과 생산적·배분적 효율간의 관계 등은 경제이론적 분석과 실증연구를 통해 상당히 규명되어 있지만, 사업다각화나 소유·지배구조의 결정요인 그리고 이 두 현상과 효율성 및 형평성간 관계의 성격과 방향에 관해서는 우리의 지식과 이해가 매우 한정되어 있다. 따라서 ‘적정’ 다변화나 소유·지배구조라는 개념을 상정할 수는 있겠지만, 사전적으로 업종다변화나 소유·지배구조 변화의 비용과 편익을 비교·평가하여 최적의 상태를 판단하고 이를 달성하기 위한 정책을 수립·집행하기는 극히 어렵다. 이러한 상황에서 일반집중, 시장집중, 사업다각화, 소유·지배권 집중 등을 모두 포괄하는 경제력(집중)을 체계적으로 측정하고 효율성 및 형평성과의 관계를 추론한다는 것은 그저 불가능할 뿐이다. 이에 따라 경제력 집중에 대한 정책대응은 재벌의 국민경제적 비중, 업종다변화, 소유·지배권 집중, 그룹집중식 경영 등 경제력집중의 제 현상을 억제하려는 대증요법적 차원의 백화점식 규제로 나타나게 된다.

둘째, 경제적 효율성 및 형평성의 차원에서 경제력집중의 구성 개념들간에 상충관계가 존재하기 때문에 경제력집중의 완화를

위한 논의의 대상이 되고 있는 「경제력집중」의 개념이 학계에서조차도 정립되지 않은 채 분석의 기초개념으로서의 기능이 상실된 복합적 개념으로 사용되고 있는 현실”을 들고 있다.

목적으로 한 정책들이 목표, 수단 등에서 충돌하는 혼란상을 보일 수밖에 없다. 일반적으로, ‘과도한’ 다변화와 일반집중의 억제 또는 소유집중의 완화라는 목적은 시장집중과 독점력의 완화라는 목적과 상충관계에 있는바, 다변화나 소유집중을 억제하려는 정책들은 빈번히 진입, 사업영역, 투자 등에 대한 직·간접적 규제의 형태로 나타나 기존 독점을 보호하고 경쟁을 억압하는 역효과를 초래하게 된다. 예컨대, 전문화·대형화를 통한 경쟁력 강화를 명분으로 한 업종전문화 시책은 산업정책적 진입규제나 업종차별적 정책으로 나타나 경제적 기회의 자의적 배분, 기업집단간의 市場分占, 경쟁제한 등의 부작용을 야기할 가망이 많다.

셋째, 경제력집중의 개념적 문제점 때문에 많은 정책들이 교착상태에 빠지거나 혼란한 양상을 보이게 된다. 공기업 민영화, 사회간접자본 민자유치, 규제개혁 등은 경제의 작동양식과 성장잠재력에 영향을 미치는 중요한 정책과제들이다. 이미 오래 전에 민영화와 경쟁도입을 통해 공기업의 경영효율을 제고하고 규제 완화를 통해 자유로운 기업활동을 보장한다는 정책방향이 설정되었지만, 구체적 정책방안이 논의될 때마다 경제력집중이 심화될 것이라는 우려와 반론이 표출되면서 이에 관한 논쟁은 공전을 거듭해왔다. 경제력집중에 대한 우려로 중소기업정책, 산업·무역정책, 금융정책 등도 왜곡되고 있다. 경제력집중 완화를 명분으로 한 정책들이 경쟁의 억압·제거를 통해 經濟的 弱者를 보호하는 방식을 취함으로써 경제적 자유와 효율을 저해하고 경제적 형평에 부정적인 영향을 미치는 경우도 있다. 예컨대, 중소기업 고유업종제도나 단체수의계약제도는 대기업의 시장진입을 막아 중소기업을 보호·육성하고 경제력집중을 억제한다는 목적으로 시행되고 있지만, 경쟁의 억압을 통해 소비자들로부터 기존 사업자들로 富를 이전하는 결과를 가져올 뿐 중소기업부문의 경

쟁력 강화에는 별로 기여하지 못한 것으로 평가되고 있다.

나. 經濟力集中의 認識上 問題點

경제력집중 현상에 대한 일반적 인식이 현실과 괴리되어 있거나 이에 관한 문제인식이 이론적 기반을 결여하고 있는 부분이 있다.

1) 一般集中

소수의 대기업집단들이 경제 전반을 지배하고 있는 것이 우리나라 특유의 문제로 지적되고 있지만, 一般集中의 국제비교는 우리나라 대기업들의 국민경제적 비중이 선진국들에 비해 결코 높은 수준이 아님을 보여주고 있다. 우리나라 상위 100대 기업의 일반집중률은 선진국들에 비해 높지 않으며, 이는 30대 기업집단을 외국의 30대 기업과 비교하는 경우에도 마찬가지이다. 黃仁鶴이 1993년도 제조업 100대기업의 일반집중을 비교한 결과를 보면,¹⁰⁾ 고용집중도는 미국(40.2%), 일본(22.2%), 한국(18.3%)순으로, 매출집중도는 미국(53.6%), 한국(45.0%), 일본(43.1%)순으로, 그리고 자산집중도는 한국(47.8%), 일본(35.8%), 미국(31.8%)순으로 나타나고 있다. 우리나라 30대 재벌을 선진국의 30대 기업과 비교해보면, 30대 재벌의 고용집중도는 18.5%로서 일본(15.0%)보다는 높으나 미국(22.9%), 독일(31.7%), 영국(32.6%)보다 낮으며, 매출집중도는 42.5%로서 미국(34.6%), 일본(25.8%), 독일(38.8%)보다 높지만 영국(48.6%)보다는 낮다. 우리나라 30대 기업의 고용집중도와 매출집중도는 각각 11.3%와 31.1%로서 매출집중도에서 일본보다 높을 뿐이다.

10) 黃仁鶴(1997), pp.123~145.

2) 經濟力の 濫用

우리나라의 기업집단은 여러 업종에서 활동하는 다수 기업들이 특정인에 의해 지배·경영되는 ‘대규모 복합기업’으로서 다변화된 사업구조와 그룹집중식 경영체제를 기반으로 상품·용역·자산·자금 등의 系列去來(內部去來)를 광범위하게 행하고 있다.¹¹⁾ 기업집단의 이러한 사업·경영구조와 거래행태에 대하여 시장경쟁의 측면에서 많은 비판이 제기되고 있는바, 그 대부분은 복합기업에 고유한 힘의 존재 및 남용의 가능성에 기초하고 있다: 동일 소유·지배하에 계열 내지 집단을 이루고 있는 기업들은 複合力(conglomerate power), 즉 다변화된 대기업 특유의 힘을 기반으로 독립적 비계열기업들에 대하여 ‘효율과는 무관한’ 경쟁상 우위를 확보함으로써 경쟁자들을 축출하고 진입을 저지하여 시장을 지배할 수 있다는 것이다.

李奎億·李在亨은 사업다각화의 긍정적 효과를 광범위하게 인정하면서 동시에 기업집단이 “가공적인 근거에 입각하여” 독립기업을 배제할 수 있고 우세한 자금력을 통해 중소기업을 도태시킬 수 있다는 점을 우려하고 있다. 이들은 기업집단을 경쟁상 유리하게 만드는 비실질적 요인으로서 기업집단 계열사들의 상호출자, 광범위한 금융거래 등에 따른 受信上 利點, 직장의 社會的 信認과 활동영역의 다양성 등에 따른 인력시장에서의 우월한 지위, 판촉활동상의 규모경제와 이미지 효과 등을 들고 있으며, “경쟁을 저해하고 공정한 거래질서를 교란할 가능성”이 있는 기

11) 1989년도 상위 50대 기업집단의 계열사간 매출액(80조2,029억원)은 총매출액의 22.5%에 이르며, 4대 기업집단의 상호매출비중은 모두 이를 상회하고 있다. 증권감독원이 1996년 8~9월간의 상장기업 계열사간 채무보증, 출자, 담보제공, 유가증권 및 부동산 매매, 부동산 임대차 등 거래내역을 집계한 결과, 366개사가 2,578회에 걸쳐 11조3,947억원 규모의 거래를 하였고 이 가운데 10대 기업집단 소속 상장사의 계열사간 거래가 619회에 걸친 5조3,823억원인 것으로 나타났다.

업집단 특유의 시장행동으로서 시장봉쇄, 가격압착, 상호거래, 참호효과, 횡적보조, 상호자제 및 잠재경쟁의 제거 등을 들고 있다.¹²⁾

강철규 · 최정표 · 장지상은 재벌이 “독점화를 용이하게 해주는 경제적 조직체”로서 경제력을 기반으로 ‘불공정한 경쟁방법’을 사용해 더 효율적인 비재벌기업들을 배제하고 시장을 독점화할 가능성이 매우 높은바, 이들이 “독점 내지 과점적 시장구조를 창출해내거나 이러한 시장으로 진출하게 될 것은 거의 필연적 사실”이라고까지 말하고 있다. 여기서 ‘독점화를 용이하게 해주는 요소’ 내지 ‘불공정한 경쟁방법’이란 계열기업들간의 상호 지원 · 보조이다. 즉, 재벌기업은 계열사들의 지원을 받아 더 효율적인 비재벌기업들을 누르고 독점기업이 될 수 있으며, 중소기업의 영역과 위상을 위축시켜 “힘을 가진 재벌과 힘을 가지지 못한 중소기업 사이에 경제구조의 양극화가 일어난다”는 것이다. 여러 재벌들이 참여하고 있는 과점시장의 경우에는 모두 자금력을 가지고 있어 한 재벌기업이 시장을 독점적으로 지배하기는 어려우나, “재벌들끼리의 경쟁이 극도로 자제되고 있기 때문에 ... 결국은 독점시장과 마찬가지로 되어버리고 있다”고 하고 있다.¹³⁾

이처럼 사업다각화와 複合力의 생성 · 남용으로 인한 경쟁제한의 폐해가 강조되고 있지만, 복합 및 수직결합의 경제적 유인과 효과에 대한 경제학적 분석들은 다각화에 따른 부정적 효과가 일반적으로 주장 · 인식되는 것보다 훨씬 제한적이라는 것을 시사한다.

먼저, 자산 · 자금의 내부거래가 가한다는 競爭的 威脅은 재벌기업이 소속 집단의 자금력을 바탕으로 비용 이하의 저가판매를

12) 李奎億 · 李在亨(1990), pp.71~73.

13) 강철규 · 최정표 · 장지상(1991), pp.190~194.

행함으로써 경쟁자들을 몰아내고 진입을 막아 시장을 지배할 수 있다는 것이다. 그러나 경제학적 분석은 이러한 약탈가격책정행위가 효율적인 독점화 전략이 될 가망성이 희박하며 진정한 약탈이 일어나는 경우도 드물다는 것을 보여주고 있다.¹⁴⁾ 자금력에 의거한 저가판매가 독점화 전략으로서 성공할 수 있으려면 적어도 자금지원을 받는 계열사가 어느 정도 독점력을 가지고 있고 소속 집단이 약탈가격책정에 따른 손해를 장기간에 걸쳐 지속적으로 보전해줄 수 있어야 하며, 자본시장이 매우 비효율적으로 작동하고 있고,¹⁵⁾ 관련시장으로의 진입도 어려워야 한다. 이런 조건들이 충족되어야만 경쟁자들을 몰아내고 가격을 올려 저가판매로 입었던 손실을 회복할 수 있는 것이다. 금융부문이 취약하고 상당수의 재벌 계열사들이 독점력을 가지고 있는 우리의 상황에서 자금력을 이용한 경쟁자 배제의 가능성을 배제할 수는 없겠지만, 공정거래법상의 不當廉賣事件이 극소수에 불과할 뿐만 아니라 장기간에 걸친 조직적 저가판매가 이루어진 경우는 없었다는 사실은 실제로 진정한 약탈이 일어나는 일이 거의 없음을 시사한다고 하겠다.

상품·용역의 내부거래는 質的 및 量的 供給遮斷¹⁶⁾ 또는 市場

14) McGee(1958)는 Standard Oil 사건이 掠奪價格策定の 전형으로 인식되어왔지만 실제로 Standard Oil 트러스트는 경쟁기업 인수전략을 따랐다는 것을 논증하였고, 미국 FTC의 9개 대규모 복합기업에 대한 調査報告書(1972)는 이들이 약탈행위를 하였다든 어떤 증거도 발견하지 못하였으며 “이들이 그렇게 할 어떤 합리적 유인”도 없었다고 밝히고 있다. 이 밖에 Elzinga(1970), Lorie and Halpern(1970), Burns(1986), 이주선(1998) 등 참조.

15) 자본시장이 어느 정도 효율적으로 움직인다면, 금융기관들이 약탈가격책정에 대해 퇴출과 재진입으로 대응하는 것이 합리적이라는 것을 인지하여 약탈 대상기업에게 그러한 전략수행에 필요한 자금을 공급해줄 것이기 때문에 풍부한 자금력이 성공적 약탈에 도움이 되기는 어렵다.

16) 질적 공급차단이란, 값이 최종재 X에 투입되는 중간재 A의 최저비용 생산자이고 계열사 을이 X를 생산하는 기업인 경우에, 값이 을의 경쟁자들에 대하여 A의 공급을 거절하거나 고가격을 부과해 생산비용을 높이는 것을 말한다. 양적 공급차단이란, 값이 A의 총공급량의 상당부분을 점하고 있고

構造의 獨占化¹⁷⁾ 등을 통해 잠재 및 실제 경쟁자들의 비용을 높임으로써 시장을 독점하는 수단이 될 수 있다는 우려가 제기된다. 잠재 경쟁자의 비용상승은 진입장벽의 구축·강화를 의미하며 실제 경쟁자의 비용상승은 시장에서의 배제를 의미한다. 내부거래가 시장차단을 통한 경쟁자 배제수단이 될 수 있다는 주장에 대하여 아직 많은 論難이 있고 실증적 중요성도 확립되지 않았지만, 차단을 통한 경쟁자 배제의 논리는 수직계열화 구조에만 적용될 수 있는 것으로서 비관련 다각화와는 무관하다. 또한 기업집단이 내부거래를 통해 경쟁자들을 배제하고 독점력을 확보할 수 있으려면 적어도 다음의 두 조건이 충족되어야 한다; 첫째, 중간재 A의 내부거래에 의해 최종재 X를 생산·판매하는 실제 또는 잠재 경쟁자들의 비용이 상당히 높아져야 하며, 둘째 경쟁자들의 비용을 높인 뒤에 기업집단 계열사가 최종재 X의 가격을 올릴 수 있는 힘을 가질 수 있어야 한다. 예컨대, 수직계열화되어 있는 경쟁 기업집단들은 내부거래에 의해 배제될 가망이 적은바, 실제 경쟁자들이 남아 있거나 X생산으로 쉽게 진입할 수 있는 잠재 경쟁자들이 있다면 가격을 올리기는 어렵다.

기업집단은 相互去來—거래상대방이 자기 또는 계열사의 상품을 구매한다는 조건하에 그로부터 구매하는 행위—를 통해 독립적 경쟁자들을 배제하고 진입을 저지할 수 있으며, 이것이 사업다각화의 유인을 제공한다고 주장되기도 한다. 하지만 기업집단이 상호거래를 하는 경제적 동기와 효과는 매우 다양하다.¹⁸⁾

타생산자들의 공급확대능력이 제한되어 있는 경우에, 갑이 계열사 을의 경쟁자들에게 공급을 거절하거나 차별적 고가격을 부과함으로써 A의 공급량을 줄여 가격(비용)을 높이는 것을 말한다.

17) 투입물 A의 생산자인 갑은 계열사의 경쟁자들에 대하여 공급을 거절·축소함으로써 A의 공급시장구조를 독점적으로 만들어 간접적으로 A의 시장가격을 높일 수도 있다.

18) 예컨대, 기업들은 각기 가장 효율적인 생산자이기 때문에 相互購買를 할 수

상호거래의 動機가 무엇이든, 이로 인해 초래되는 경쟁적 폐해는 거래결정과정에서 ‘무관하고 이질적인 요소’를 끌어들이며 시장차단을 통해 산출량 제한과 가격상승을 가져오게 된다는 것이다. 하지만 경쟁적 시장구조하에서는 상호거래가 경쟁을 저해하지 않는다. 독점력이 없는 기업은 상호거래를 강제할 수 없으며, 상호거래는 동일가격에서의 판매를 확보해줄 수 있을 뿐이다. 경쟁자들은 동일가격에서의 판매에서 차단되나, 모든 기업이 상호거래를 할 수 있으므로 문제가 되지 않는다. 상호거래는 그 요구자의 공급자들이 판매증대의 유인이나 구매거절의 위협에 저항할 능력이 없고 상호거래 요구자의 경쟁자들이 보복·대응할 능력이 없는 경우에 시장차단의 효과를 갖는다. 경쟁자들도 동일조건 하의 상호거래를 할 수 있다면 차단은 생기지 않을 것이나, 기업의 상호거래 시행능력은 다변화의 정도에 따라 다르다. 다변화된 대기업은 특히 과잉생산설비가 있는 경우에 상호구매를 요구하여 판매량을 늘릴 수 있으며, 이는 경쟁자들을 차단하게 된다.

相互自制理論은 복합기업들이 여러 시장에서 서로 마주치는 경우에 ‘나도 살면서 남도 살게 하고(live and let live)’ 협력정신을 배양하는 등 서로 경쟁을 자제하려는 유인을 갖는다는 것이다. 참호구축(entrenchment)이론은 미국 법무부가 Occidental社와 Mead社의 결합을 막으려고 내세웠던 주장으로서, 당해 결합으로 Mead社가 기존 고객들과의 거래를 늘리고 신규고객을 확보할 능력이 커져 시장지위가 견고해진다는 것이다. 이 논리는 시장에 진입하는 어떠한 대규모 기업에게도 자동적으로 생기는 규모에 따른 利點이 있음을 암시하고 있는바, 생산능력 및 거래

있으며, 여타 기업들이 제시하는 가격과 동일한 가격에 상호구매를 할 수도 있다. 또한 기업은 독점구매력을 직접 행사할 수 없는 경우에 상호거래를 하게 될 것이다.

의 증대가 참호구축이 의미하는 바라면 이를 더 많이 하게 하는 것이 바람직할 것이다.

‘잠재경쟁의 제거’는 기업인수를 통한 업종다변화에 대하여 흔히 제기되는 反論으로서, 기업이 내부확장을 통해 신규 진입하지 않고 기존 기업을 인수해 진입하게 되면 그만큼 잠재경쟁이 제거된다는 것이다. 하지만 기업인수에 의한 진입을 막는 것은 비효율적으로 활용되고 있는 자산이 효율적인 경영자로 이전되는 것을 막게 된다. 또한 ‘잠재경쟁 제거’의 반론은 기업인수에 의한 다각화를 막으면 신규진입이 일어날 것임을 전제하고 있으나, 기업인수의 금지는 오히려 진입을 막을 수 있다. 기존 기업을 인수해 진입하려는 기업은 그렇게 하는 것이 생산설비, 유통망 등을 새로 구축해 진입하는 것보다 비용면에서 유리하다고 판단하고 있는 것이다. 진입비용의 절감이 기업인수의 주된 동기이자 목적이라면 이를 금지하는 것은 진입을 저해할 수 있다.¹⁹⁾

요컨대, 사업다각화를 통한 복합력의 생성 및 남용에 관한 가설들은 이미 1970년대에 이론적·실증적 분석을 통해 거의 모두 설명력을 결여하고 있음이 논증되었다. 이에 따라, 미국의 경쟁정책당국은 1968년 「기업결합 가이드라인」에서 복합결합의 규제 논거로 참호구축이론과 상호거래이론 등을 명시하였으나, 그 뒤에 공표한 가이드라인과 정책성명에서는 이 이론들을 언급하지 않고 있으며 오히려 다변화가 심각한 경쟁손상의 우려를 제기하지 않는다는 견해를 표명하고 있다. 또한 기업집단의 내부거래는 속성상 시장차단을 가져오지만 그로 인해 경쟁이 저해될 수 있는 상황은 매우 제한되어 있는 반면, 다양한 형태의 효율을 창출·제고할 수 있다. 이러한 이유로 일본 기업집단의 계열거래는

19) Markham(1955)의 조사결과는 기업들이 신규투자에 의한 진입을 기업인수를 통한 진입의 현실적 대안으로 간주하는 경우가 드물다는 것을 보여준다.

美日 構造調整協議에서 구조적 무역장벽의 문제로 부각되었으나 일본에서 독점금지법 위반으로 취급되지는 않으며, 미국 판례법에서도 이에 관한 법이론은 확립되어 있지 않다.

미국기업들의 복합결합 경험은 사업다변화에 따른 시너지 효과가 기대에 미치지 못하였을 뿐만 아니라 그에 따른 경쟁제한 효과도 우려할 바가 되지 않는다는 것을 시사한다. 미국에서는 1960년대 후반부터 많은 기업들이 인수·합병을 통해 사업다각화를 추구하였다가 1970년대 중반 이후 비핵심사업을 대대적으로 매각하였고, 1980년대에도 주력사업 중심의 기업인수와 재편이 빈발하였다. 이는 사업다변화의 競爭上 利點이나 시너지 효과가 그리 크지 않았음을 보여주는 것이다.²⁰⁾

재벌들의 경제력 남용으로 인해 경제 전반의 시장구조가 점점 더 독점화되고 중소기업이 위축될 것이라고 하지만, 우리나라 광공업부문의 집중도가 증가하지는 않았으며 중소기업의 국민경제적 비중은 꾸준히 증가해왔다. 李在亨은 1984~94년중에 광공업 부문 전체 품목수가 50% 가까이 증가했지만 품목시장의 구조분포가 큰 차이를 보이지 않았다는 점을 지적하면서, 이는 시장의 경쟁화를 의미하는 것일 수 있다고 보고 있다.²¹⁾ 또한 1985~93년중에 전체 제조업에서 중소기업(종업원 5~299인 업체)이 차지하는 비중은 업체수에서는 97.5%에서 98.9%로, 종업원수에서는 56.1%에서 68.9%로, 그리고 부가가치에서는 36.6%에서 50.3%로 크게 증가하였다.

20) Schliefer and Vishny(1988)는 “미국 제조업의 비관련 다각화로의 대규모 움직임은 이제 많은 논평자들에 의해 ... 성공적이지 못하였던 것으로 간주되고 있다”면서, “1970년대 중반에 시작된 복합기업들의 비핵심사업의 빈번한 매각은 이러한 실패에 대한 대응인 것이 거의 확실하다”고 말하고 있다.

21) 李在亨(1997), pp.84~85.

3) ‘과도한’ 事業多角化

국내 재벌들은 ‘과도하게’ 업종을 다각화함으로써 다양한 경제적 비효율과 폐해를 초래하고 있는 것으로 비판받고 있다; 먼저, 한정된 가용자원과 경영능력을 여러 업종으로 분산시켜 경영 효율, 기술개발능력 등의 저하를 초래함으로써 국제경쟁력을 갖춘 세계적 기업으로 성장하지 못하고 있다. 둘째, 부채에 의존한 급속한 외형확대를 추구해온 결과 계열사간에 채무보증 등의 자본적 결합관계가 발생한 위에 재무구조가 취약해짐으로써 한계 계열사의 퇴출 저해, 기업집단 전체의 연쇄도산 등의 문제가 야기되며, 연쇄도산시의 국민경제적 충격이 퇴출장벽으로 작용하게 되는 결과가 초래되고 있다. 셋째, 다변화된 사업구조와 선단식 경영을 기반으로 내부거래를 통한 계열사간 지원·보조가 이루어짐으로써 한계기업 존속, 중소기업 위축 등의 폐해가 생긴다. 이러한 문제인식을 배경으로 기업집단의 전문화·대형화 및 전문독립경영체제의 확립 필요성이 강조되면서 다변화억제시책들이 도입·시행되어왔으며 ‘부당 내부거래’도 규제되고 있다.

사업다각화에 대한 반론들은 거래 내부화의 효율창출·증대 가능성을 과소평가하면서 부정적 효과를 강조하는 경향이 있다. 예컨대, 재벌의 내부거래는 기술적 효율성을 높이지 못하고 경쟁적 시장구조를 깨뜨릴 뿐만 아니라 “시장작용이 아닌 소수 재벌가의 독단적인 의사결정에 의해” 거래조건이 정해지기 때문에 “시장을 통하지 않는 거래가 많으면 많을수록 경제 전반의 효율성은 떨어질 수밖에 없다”고 한다.²²⁾ 이는 기업규모가 작을수록 경제 전반의 효율이 높아진다는 것을 시사하는 주장으로서, 거래비용과 기술적 효율성은 별개라는 그릇된 인식에 따른 것이다.

22) 강철규·최정표·장지상(1991), pp.214~217.

예컨대, 자동차 조립이나 제철의 경우에 연관 생산과정들을 수직 통합하면 수송·취급·가동비용 등을 절감할 수 있지만, 시장거래를 통해 관련 생산단계들을 조정·통합하기는 극히 어렵다. 이는 관련 사업자들의 높은 資産專屬性(asset specificity)을 악용한 기회주의적 행동의 개연성이 커 계약교섭·체결·집행의 비용이 너무 높기 때문이다.²³⁾ 또한 내부거래를 통해 달성하는 사적 효율성의 증진은 사회적 효율성과 괴리될 수 있다고 하나, 정당한 규제나 조세의 회피 등 불법행위를 목적으로 하는 경우를 제외하고는 그러한 상황을 상정하기가 쉽지 않다.

기업의 본질이 거래 내부화를 통해 시장거래의 비용을 피하는 것이라면, 기업집단은 거래를 내부화하기 위해 사업영역을 확대하는 것이라고 볼 수 있다. 사실, 기업집단의 사업다각화에 따른 효율창출·증대의 효과가 있다면 이는 내부거래를 통해 실현될 수 있는 것이다.

일반적으로 사업다각화의 긍정적 동기나 효과로서 자원의 효율적 배분·활용, 範圍經濟의 실현, 위험분산 등이 거론된다.²⁴⁾ 즉, 단일 경영진이 다양한 자산의 이용을 전체적으로 통제함으로써 시너지 효과나 경영기법의 부문간 이전에 따른 이익을 얻을 수 있으며 위험을 분산시켜 자본수익률을 안정적으로 유지할 수 있다는 것이다.²⁵⁾

23) 거래비용과 기술적 효율성간의 관계에 관한 논의는 Williamson(1985), Klein et al.(1978) 등 참조.

24) 기업집단의 이점에 관한 논의는 李奎儁·李在亨(1990), Hill, Hitt, and Hoskisson(1992), Kim and Hoskisson(1996), Ghemawat and Khanna(1998) 등 참조.

25) 이에 대하여 강철규·최정표·장지상(1991, pp.173~189)은 계열기업을 통한 생산영역 확장인 '재벌화'를 대규모화나 다변화 논리로 옹호하는 것은 규모 및 범위의 경제를 잘못 해석한 것에 따른 오류라고 주장한다. 이들에 따르면, "계열기업수를 늘리면서 확장을 해나가는 재벌화"로는 "단일업종을 기준으로 그리고 단일기업을 기준으로 생산규모가 증대될 때 나타나는 효

시장이 잘 발달해 있는 선진국에서는 사업다각화의 이점이 기술, 브랜드, 유통망, 시장정보 등의 공유에 따른 시너지효과로 제한되어 있을 가능성이 많은데, 자원공유와 기술이전 등을 통한 이런 범위의 경제는 관련 다각화를 통해 더 잘 실현될 수 있다. 이에 대하여, 우리나라와 같이 시장의 不完全性和 歪曲이 큰 경제에서는 선진국보다 상품·자산·자금 등의 거래를 내부화하여 실현할 수 있는 경제효율이 상당히 클 것이다. 시장기능이 미약한 개도국에서는 기업들이 집단을 구성해 상품, 자본, 인력 등의 거래를 내부화함으로써 외부시장의 이용에 따른 왜곡과 비효율을 피할 수 있는 경우가 많은데, 특히 자본거래의 내부화에 따른 이점은 비관련 다각화를 통해 실현할 수 있다.

먼저, 많은 시장들이 독과점 구조로 되어 있고 정부규제도 많은 상황에서 기업집단은 거래를 내부화함으로써 시장거래의 비용을 절감할 수 있고, 연속독점에 따른 二重 獨占價格策定(double marginalization), 공급독점이나 수요독점 또는 가격규제에 따른 비효율적 요소결합 등의 왜곡을 해소하여 경제효율을 높일 수 있다. 또한 자본·금융시장이 매우 불완전하고 취약한 상황에서 기업집단은 새로운 사업기회를 포착·실현하거나 사업실패의 위험을 줄이는 데 유리한 조직형태일 수 있다. 외부 자본·금융시장에서 자금이 효율적으로 배분되지 못하는 것은 사업·투자 관련 정보의 생산·전달비용에 따른 기업과 금융기관간의 정보 비대칭, 정부의 자의적 금융통제 등에 기인하는바, 기업집단은 내부 자본시장을 활용해 시장거래에 따른 왜곡과 비용을 피할 수 있다. 예컨대, 기업집단은 자금, 채무보증 등의 내부거래를 통해

울성인 규모의 경제"를 실현할 수 없고, "단일기업이 생산영역을 확장시킬 때 나타나는" 범위의 경제도 달성할 수 없다. 별도 회사를 만들어 업종을 늘리는 재벌화는 범위의 비경제를 반영하는 것으로서 경제적 효율을 저하시킨다.

신규사업 진출에 필요한 자원과 자금을 동원할 수 있으며, 일정 부문에 신규진입한 계열사, 사업전망은 밝으나 일시적 자금압박에 처한 계열사, 수요증대에 대응해 신속히 설비확장을 해야 할 계열사 등을 지원할 수 있다. 나아가, 기업지배권 시장이 제대로 발전하지 못한 상황에서 기업집단의 내부시장은 경영 효율성을 감시하는 기능을 할 수 있다.

이론적으로 사업다각화 및 거래의 내부화는 단일 기업 내에서 이루어질 수 있다. 그러나 기업의 규모가 커지면서 기업 내부의 감시·관리·조정비용은 증가하게 마련이다. 기업의 집단화 및 선단식 경영방식은 경영, 인력, 자본, 상품, 정보 등 여러 면에서 계열사간의 유기적 통합과 거래를 통해 얻을 수 있는 이익을 확보하면서 기업규모의 증대에 따른 비용증가를 억제하려는 기업 조직과 경영형태라고 볼 수 있다.

지금까지 기업집단의 사업다각화가 ‘과도하게’ 이루어졌다는 판단하에 재벌기업의 전문화·대형화가 산업정책 및 재벌정책의 기본방향으로 제시되어왔다. 대기업집단 계열회사들의 收益率이 비계열 독립기업들보다 낮음을 보여주는 실증연구결과들도 있다. 하지만 기업집단의 사업다각화에 대한 평가 및 정책대응과 관련하여 우리는 다음의 몇 가지 점에 유의할 필요가 있다.

첫째, 기업집단의 사업다각화가 ‘과도하다’는 평가와 사업다각화 및 기업집단 조직의 경제적 기능에 대한 평가는 구별되어야 한다. 전자는 사업다각화 정도의 적정성에 관한 판단이며, 후자는 사업다각화 자체 및 기업집단 조직의 존재논거에 관한 판단인 것이다. 기업집단들이 ‘과도하게’ 사업을 다각화하였을 수 있다. 하지만 기업집단들의 그간의 생존·성장 경험은 기업집단 조직과 다변화전략이 동태적 경쟁력 확보에 기여하였다는 것을 시사하며, 그 경쟁력은 경영, 인력, 자본, 유통 등 여러 면에서 기

업간 협력·조정을 통해 창출한 효율에 기반을 두고 있다.²⁶⁾ 기업집단의 다각화와 경영방식에 대한 평가는 여전히 논란의 여지가 많은 사항이다.

둘째, 우리가 ‘적정’ 다각화 내지 기업규모의 개념을 상정할 수는 있지만, 기업 회계자료 등을 이용한 다각화의 적정성 판단에는 심각한 제한이 따른다. 이는 회계정보가 경제적 비용과 가치를 올바르게 반영하지 못하기 때문이다. 적정 다변화나 전문화의 정도를 판단할 객관적 근거가 없는 상황에서, 다변화억제시책들은 기업의 투자, 진입, 퇴출 등에 대한 정부의 재량적 평가·심사에 의거한 산업정책적 개입과 통제로 나타나게 되며, 이는 경쟁을 제한하고 정부·기업 관계를 왜곡시키는 부작용을 낳기 쉽다.

셋째, Adam Smith가 지적한 바와 같이, 전문화(분업)의 정도는 본질적으로 시장의 크기, 즉 경쟁의 강도에 의해 결정된다. 즉, 사업다각화는 시장상황에 대응한 기업의 투자전략으로서 다변화에 따른 이익과 비용의 비교형량을 반영하는 것인데, 다변화의 비용과 편익은 기본적으로 시장의 크기에 따라 달라지는 것이다. 이는 우리 경제가 세계시장으로 통합되어 시장과 경쟁의 범위와 확대되면서 다변화 유인은 약화될 것이며, 개발도상국의 기업집단은 폐쇄경제에서 세계시장에 통합된 경제로 이행하는 과정에서 나타나는 기업조직일 가망성이 크다는 것을 의미한다.²⁷⁾

26) Stigler(1968)가 제시한 ‘生存原則(survivorship principle)’의 기본명제는 경쟁과정을 통해 효율적인 규모와 조직의 기업들만이 생존·성장하게 된다는 것이다. 이렇게 볼 때, 최적의 기업규모란 현실 세계에서 당면하는 모든 문제에 적절히 대처하여 생존·발전해온 기업들의 규모이다. 물론 기업의 생존·성장은 私的 費用의 측면에서의 효율성을 반영하는 것으로서 기업이 정부와의 유착, 독점력 남용, 부당한 노사관계 등을 통해 성장하였다면 사회적 효율성은 사회적 효율성과 괴리되어 있을 것이다.

27) Leff(1978)는 기업집단이 개도국에서 흔히 발견되는 현상임을 지적하면서 그 원인을 시장의 불완전성에서 찾고 있다.

4) 所有 · 支配權의 集中

기업집단의 소유 · 지배권 집중에 대한 비판은 분배적 형평의 저하와 지배주주 중심의 소유경영체제의 비효율성에 집중되어 있다. 소유집중으로 인해 소수의 지배주주들이 기업활동과 성장의 과실을 대부분 차지함으로써 부의 분배의 불균등이 심화되고 재벌의 경제력이 증대된다는 비판이 제기되어왔으며, 지배주주를 중심으로 한 소유경영체제는 권위주의적 경영의 비효율과 관료주의의 폐해를 가져오고 경영부실과 노사문제의 격화를 야기하는 것으로 지적되고 있다. 이러한 문제인식하에 다양한 소유분산 시책이 경제력집중 억제정책의 일환으로 실시되어왔으며, 최근에는 기업지배구조의 개선이 중요한 정책과제로 부각되고 있다.

경제활동의 효율성 등 다른 조건들이 일정하다면 소유집중의 완화가 형평성 측면에서 바람직할 것이나, 사유재산권을 기반으로 하는 자본주의 시장경제체제에서는 조세제도를 통한 富의 再分配 이외에 달리 公權力을 행사하여 직접적으로 소유분산을 달성할 수 있는 방법은 없으며, 소유분산과 기업공개를 통해 분배적 형평성을 제고하는 데는 한계가 있다. 또한 소유집중은 기업 지배구조, 기업지배권 시장 등의 차원에서 중요한 문제이나, 시장경쟁의 차원에서 소유집중 자체가 제기하는 문제는 없으며 소유 · 지배권 집중과 경영효율간의 관계를 명확히 제시해주는 경제이론적 · 실증적 기반도 없다.

기업집단의 소유 · 지배권 집중이 재벌과 경제력집중 문제의 근원이자 핵심이라는 인식하에 소유와 지배가 분리되고 전문경영체제가 확립된다면 기업규모의 확대는 문제가 되지 않는다고 보는 견해가 있다.²⁸⁾ 실제로 1995년 4월부터 “주식소유의 분산

28) 최정표(1996, p.205)는 소유 · 지배권 집중을 재벌과 경제력집중 문제의 성립요건으로 간주하면서, 기아그룹과 같이 소유가 분산된 전문경영인 지배하

및 재무구조가 우량한 기업집단”(소유분산 우량기업집단)은 대규모기업집단 지정에서 제외되어 공정거래법상의 출자총액 및 채무보증 제한을 받지 아니하였고, “대규모기업집단에 속하는 회사로서 주식소유의 분산 및 재무구조 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 회사”(소유분산 우량회사)에 대해서는 출자총액 제한이 적용되지 아니하였다. 이는 재벌과 경제력집중 문제의 핵심이 규모의 거대함이 아니라 소유·지배·경영의 일치에 있다고 보는 것이나, 시장력이나 복합력에 기인하는 경제적 폐해가 있다면 이는 소유집중이나 소유·경영의 분리와 무관하게 발생하는 것이라는 점에서 정당화되기 어렵다.

다. 競爭의 (不)公正性的 概念的 問題點

대기업들의 경제력을 기반으로 ‘불공정한’ 경쟁·거래관계가 형성되어 있어 경제력집중이 유지·심화되고 경제적 형평이 저하된다는 인식하에 많은 정책과 법령들이 ‘공정한 경쟁·거래질서의 확립’을 표방하고 있다. 경쟁의 공정성이라는 관념은 당위성을 부인하기 어려운 규범적 가치로서 매우 인기 있는 구호가 되어왔지만 정책의 기초개념이 되기에는 심각한 문제점을 내포하고 있다.

먼저, 경쟁의 공정성에 대한 국내적 인식과 국제적 인식간에 상당한 괴리가 존재하고 있다. 우루과이라운드 이후에 국제적으로 본격 논의·추구되기 시작한 공정경쟁이란 어느 나라의 기업이든 시장접근 및 활동의 기회에 있어 국내정책·제도·관행 등에 의해 부당한 제약이나 불리한 취급을 받지 않는 상태를 의미한다. 이러한 개념은 무역자유화와 기업활동의 세계화가 진전됨

의 기업은 규모가 크다는 이유로 제재할 필요가 없으며 따라서 공정거래법상의 대규모기업집단 지정에서 제외되어야 한다고 주장한다.

에 따라 경쟁법·정책, 해외투자정책, 환경정책, 기술개발정책, 지적재산권 법제, 제품기준, 통관제도 등을 위시한 ‘국내적’ 정책·제도의 국가간 차이로 야기되는 경쟁조건과 무역 및 투자의 왜곡이 커지고 있다는 인식에 따른 것이다. 그리하여 ‘더 공통적인 경쟁조건을 가진 더 개방된 세계경제’를 이룬다는 차원에서 ‘국내적’ 정책·제도의 국제규범화 내지 국제적 수렴·조화를 통해 ‘公正한 競爭의 場(level playing field)’을 확보하려는 노력이 강화되고 있다. 이에 대하여, 국내적으로는 경제력이라는 힘의 격차 또는 남용이라는 관점에서 경쟁 및 거래관계의 (불)공정성이 논의·파악되고 있으며, 그로 인해 공정한 경쟁·거래질서의 확립을 지향하고 있는 정책들은 국내적 문제에 초점을 둔 국내정책적 목적과 성격을 강하게 띠고 있다.

힘의 차이라는 관점에서, 어떠한 경쟁자도 유리한 경쟁조건을 갖지 않는 상태에서의 경쟁을 공정한 경쟁이라고 보는 시각이 있다. 최정표는 “권투경기와 같은 여러 가지 운동경기에서 선수들을 체급별로 나누어서 경쟁시키는 것”처럼 경제에서의 경쟁도 “경쟁 가능한 상대와 이루어져야 그 경쟁이 제 기능을 발휘할 수 있고 동시에 최선의 경제성과를 달성할 수 있다”고 하면서, “경쟁이란 경쟁을 하면서도 결코 승패의 판가름이 날 수 없는 경쟁이어야 하는데, 그러기 위해서는 반드시 공정한 경쟁이 보장되어야 한다”고 주장한다. 이러한 관점에서 보면, 그의 말대로 재벌들은 이미 경제 내에서 강력한 경제지배력을 확보한 슈퍼헤비급 선수이기 때문에 재벌과 비재벌간에는 공정경쟁이 성립될 수 없으며, 따라서 정부는 공정경쟁을 만들어내기 위해 재벌을 통제, 조정해나가야 한다. 이렇게 하여 공정경쟁의 여건이 성숙되면 그때는 자유경쟁을 실행할 수 있다. “공정경쟁이 이루어질 수 없는 상황에서 자유경쟁에만 내맡겨두면... 결국 독점적 재벌

이 지배하는 경제가 될 수밖에 없다.”²⁹⁾

힘의 남용이라는 관점에서 경쟁의 공정성을 파악하는 견해도 있다. 유승민은 재벌이 기업집단 특유의 시장행위들을 통해 유효 경쟁을 제한할 수 있을 뿐만 아니라 “금융, 인력 등 요소시장에서 재벌의 힘이 경제적 기회의 불공정성을 야기하는 경우가 많다”고 지적한다. 그는 “재벌이 효율성이나 경쟁력과 같은 실질적 요인에 기초하지 않고 단순히 경제력, 시장지배력, 우월한 교섭력 등을 남용하여 경쟁을 제한한 결과” 여타 경제주체들의 경제적 기회가 제약되는 것을 공정성의 훼손이라고 보면서, 그러한 사례가 “재벌과 중소기업, 재벌과 소비자, 재벌과 근로자, 심지어 상위재벌과 하위재벌 사이에서 항상 발견되고” 있는 만큼 “재벌 문제는 공정성 차원에서 심각하다”고 평가하고 있다.³⁰⁾

上述한 두 공정성의 개념은 힘의 차이나 남용에 의한 경쟁자 배제를 문제시하고 있는데, 경쟁자는 힘만이 아니라 우월한 효율에 의해서도 배제될 수 있다. 따라서 힘의 차이나 남용에 기초한 공정성 개념의 정책적 유용성은 실제로 ‘힘’과 ‘우월한 효율’을 유의하게 구별할 수 있는지의 여부에 달려 있다.

힘의 차이라는 관점에서 경쟁의 불공정성을 정의하는 것은 처음부터 힘과 우월한 효율을 구별하지 않는 것으로서, 이 개념하에서 우월한 효율은 힘으로 간주되어 규제 대상이 될 수밖에 없다. 그리하여 공정성 확보를 위한 정부개입은 경제적 강자의 경제적 활동과 자유를 제한하여 경제적 약자를 보호하려는 경쟁

29) 최정표(1993), pp.316~317, 강철규·최정표·장지상(1991, pp.211~212)도 그룹으로부터 여러 가지 지원을 받을 수 있는 재벌기업과 그렇지 못한 비재벌기업간의 경쟁은 ‘公正한 競爭’이 아니며, 재벌기업은 타계열사들의 지원을 받아 생산의 효율성 측면에서 불리하지 않은 비재벌기업들을 누르고 독점기업이 될 수 있다고 주장한다.

30) 유승민(1996), pp.59~66.

제한적 규제로 나타나게 되며, 힘의 차이가 항시 존재하기 마련인 현실 세계에서 이러한 규제들은 자유경쟁의 전제로서 공정경쟁 여건의 확립이 필요하다는 주장에 의해 옹호되면서 지속되게 된다. 결국, 경쟁의 공정성이라는 명분하에 경쟁 자체가 억압·제거될 뿐만 아니라, 우월한 힘이 우월한 효율성에 기인하는 만큼 경제효율이 상실·저해되는 역설적 결과가 초래될 수밖에 없다.

이 공정성 개념의 또다른 정책적 함의는 국내산업의 보호·육성이다. 최정표는 “개방화와 더불어 국내기업들이 국내시장에서 외국기업과 경쟁하여 이기기 위해서는 각 부문별로 효율성 있는 전문적 대기업이 많이 출현해야 한다”고 하면서, 선진국에는 경쟁력이 높은 전문적 대기업들이 많은데 “어중간한 규모의 기업들이 그룹화되어 있는 재벌체제로는 전문화된 국제적 대기업과 경쟁할 수 없다”는 점을 지적하고 있다.³¹⁾ 만일 그러하다면, 외국의 전문대기업과 국내 재벌기업간의 경쟁은 ‘불공정한’ 경쟁일 것이므로 정부가 수입과 외국인투자 등을 통제하고 재벌을 보호·지원하여 이를 ‘공정한’ 경쟁으로 만들어야 할 것이다.

힘의 남용에 입각한 불공정성의 개념은 “효율성이나 경쟁력과 같은 실질적 요인에 기초하지 않은” 경쟁자 배제행위만을 ‘불공정한’ 경쟁방법으로 분류하려는 것이다. 문제는 이 개념하에서 재벌의 복합력 남용의 개연성이 과대평가되고 있다는 것이다. 이는 경쟁자 배제가 경쟁의 제한과 동일시되면서 효율창출·증대행위들이 경쟁자 배제효과를 갖는다는 이유로 힘의 남용으로 취급되는 경향이 있기 때문이다. 하지만 모든 경쟁·거래행위는 경쟁자의 배제를 전제로 하며 효율을 창출·증대시키는 행위일수

31) 최정표(1993), p.337.

록 경쟁자들의 경제적 기회를 제한하게 되는바, 어떤 행위가 단지 경쟁자를 배제하는 효과를 갖는다고 해서 경쟁을 저해하는 불공정한 행위라고 볼 수는 없다.

공정경쟁의 확립 필요성이 많은 정책과 규제의 논거가 되고 있지만, 공정성의 구체적 기준과 개념이 제시되어 있는 경우는 공정거래법·정책뿐이다. 여기서 다양한 거래활동의 (불)공정성은 거래결정의 자주성, 경쟁수단의 공정성 그리고 경쟁의 증감내용으로 하는 ‘公正競爭阻害性’의 기준에 입각하여 판단된다.

거래결정의 자주성이라는 기준은 판매가격, 지역, 상대방의 선택 등은 사업자 스스로 결정하는 것으로서 이에 대한 제한은 공정한 경쟁질서의 촉진이라는 관점에서 볼 때 원칙적으로 부당한 구속이라는 것이다. 그러나 이는 경쟁을 ‘완전한 거래의 자유’와 동일시하는 경우에만 뜻이 통하는 것으로서, 경쟁을 경제효율이나 소비자후생과는 무관하게 정의하는 것이다. 사실, 사업자의 거래자유라는 기준을 극단적으로 적용한다면 모든 거래는 그 효율적 귀결에 관계없이 ‘불공정’한 것이 될 것이며, 이는 주어진 경제여건하에서 일정한 경제적 목표를 달성하려는 계약적 통제 의 유용성을 파괴할 것이다. 거래계약을 체결한 어떤 사업자도 아무 제한없이 마음대로 사업활동을 할 수 있다는 의미에서 독립적일 수는 없다.

경쟁수단의 공정성이라는 개념은 가격, 품질, 서비스만이 순수·능률경쟁을 가져오는 공정한 경쟁수단이며, 배타적 거래, 연계판매, 경품제공 등은 경쟁자를 배제하여 경쟁을 해칠 우려가 있는 ‘불공정한’ 경쟁수단이라는 것이다. 이러한 관점에서 배타적 거래, 연계판매, 저가판매, 경품제공 등이 유통망을 장악하거나 부당하게 고객을 유인하는 ‘불공정한’ 경쟁수단으로 규제되고 있다. 하지만 경제분석은 소위 ‘불공정한’ 경쟁수단들의 경제

적 동기와 효과가 시장상황에 따라 다양하며 실제로 경쟁자가 배제될 수 있는 시장상황은 매우 제한적임을 시사한다. 배타적 거래, 연계판매 등에 대한 반론은 시장차단에 의해 경쟁자들의 비용이 높아지고 진입장벽이 구축된다는 것이다. 또한 이 행위들은 사회적 후생효과가 불분명한 가격차별의 시행수단이 될 수도 있다. 어떤 경우이든 이들이 시장력을 강화하거나 더 효과적으로 활용하는 수단이 되려면 그 행위자(들)에게 독점력이 있어야 한다.

경쟁의 증감은 거래행위의 경쟁저해 여부를 판단하는 당연한 기준이 되나, 문제는 경쟁의 범위가 좁게 파악되고 있다는 것이다. 그리하여 재판매가격유지, 판매지역·상대방제한 등 거래계약상 제한들은 흔히 효율적 거래·유통을 달성하여 브랜드간(제조업자간) 경쟁을 강화하지만 브랜드내(유통업자간) 경쟁을 억압한다는 이유로 불공정한 행위로 취급되고 있다. 표면적으로 수직적 제한은 독립적 유통업자의 자유로운 판매활동을 구속하여 유통단계의 경쟁을 봉쇄하는 경쟁제한적 행위로 보이지만, 제조업자가 단독으로 자진하여 자기 제품의 재판매경쟁을 제한한다면 그 목적이 판매량 제한일 수는 없다. 경제분석은 수직적 제한이 흔히 외부성, 무임승차, 정보제한 등 시장의 불완전성에 대처하여 효율적 유통을 도모함으로써 제품수요를 확대하려는 제조업자의 노력이라는 것을 보여주고 있다.

경쟁의 (불)공정성이라는 개념이 지닌 근본적인 문제는 이것이 거래행위의 경제적 목적이나 효과와 무관한 주관적이고 모호한 개념이기 때문에 객관적·분석적인 판단기준을 제시할 수 없다는 것이다. 우리가 각종 거래행위에 대해 염려해야 할 바는 행위의 경제적 기능과 경쟁적 효과, 즉 가격, 품질, 거래량, 서비스 등에 미치는 영향이며, 이는 경제분석을 통하여 논증될 수 있다.

그러나 거래결정의 자주성과 같은 기준은 거래행위의 경제적 기능이나 경쟁적 효과와 괴리되어 있기 때문에 이에 근거한 정책도 객관적 판단기준을 결여할 수밖에 없으며, 따라서 비효율적 사업자의 보호와 공권력의 부적절한 행사를 초래할 위험이 크다.

3. 概念的 基盤의 再定立

공정거래법·정책의 기초개념이 되어온 경제력과 경쟁의 (불)공정성은 지나치게 포괄적이고 주관적이며 이에 대한 분석의 틀이 되는 확립된 이론체제도 없어 합리적 정책의 개념적 기반이 될 수 없다. 공정거래법·정책은 獨占力과 效率性의 개념적 틀 내에서 실제적 기준과 원칙들이 확립되어야만 합리성과 실효성을 가질 수 있으며, 경제력집중의 완화와 경쟁의 공정화라는 정치·사회적 성격의 목적에서 벗어나 경제효율의 증진이라는 목적을 추구해야만 정책의 일관성, 신뢰성 및 예측가능성을 확보할 수 있다. 이는 경제력집중의 여러 측면 가운데 경제이론에 의해 정책의 방향과 기준이 제시되는 개념은 독점력뿐이며, 대기업집단에 대하여 제기되고 있는 많은 문제점들이 경쟁압력의 결여에서 오는 것이기 때문이다.

우리나라에서는 전반적으로 개별시장의 집중도가 매우 높아 대기업들이 상당한 독점력을 향유하고 있다고 볼 수 있다. 1994년 현재 광공업부문 총 3,168개 품목의 시장구조를 살펴보면, 상위 3사 출하점유율(CR₃)이 30% 미만인 경쟁형 시장은 239개(7.5%)에 불과한 반면 CR₃>70%인 고집중형 및 완전독점형 시장은 1,858개(58.7%)에 이르며 완전독점품목도 296개나 된다. 시장규모가 큰 품목일수록 집중도가 낮게 나타나고 있지만, 시장규모가 5천억원 이상인 품목에서는 고집중형 및 완전독점형 품목

수의 비중이 49.5%에 달한다. 광공업부문의 3,168개 품목 중 30대 기업집단이 참여하고 있는 품목은 896개로서, 이 가운데 기업집단 계열사가 시장점유율 1위를 점하고 있는 시장이 565개(63%), 점유율 1, 2, 3위가 모두 기업집단 계열사인 시장도 81개(9.0%)나 되고 있어 기업집단들이 많은 상품시장에서 지배적 지위에 있음을 알 수 있다.

그러면 우리나라의 대기업들은 어떻게 독점적 지위를 갖게 되었는가? 기업이 독점력을 확보·유지할 수 있는 방법은 많다. 기업은 경쟁자들보다 우월한 효율을 달성하여 규모를 확대하고 시장을 장악할 수 있으며, 정부규제, 담합, 경쟁자에 대한 약탈행위 등 ‘효율과는 무관한’ 방법으로 시장을 지배할 수도 있다. 시장이 어떤 방법으로 독점이 되든 그 과정에서 경쟁자들은 피해를 입을 수밖에 없지만, 그 방법에 따라 소비자들이 받는 영향은 크게 달라진다. 우리나라의 대기업들은 우월한 효율과 기업가 능력으로 독점력을 얻기도 하였지만 대개는 정부의 경쟁제한적 산업정책을 통해 독점적 지위를 확보하였고 경제력을 축적해왔다.

대기업들의 독점력이 어떻게 획득되었든, 그 독점력이 경제력의 집중과 남용의 根源이 되고 있다. 기존 사업에서 지속적으로 이윤을 확보하고 富를 축적하는 기업만이 새로운 사업분야로 진출하고 규모를 확대해갈 수 있다는 점에서 기업집단의 사업다각화나 규모확대의 능력 및 소유집중은 궁극적으로 기업집단의 독점력에서 나오는 것이다. 또한 수직적 제한, 내부거래, 가격책정 등 거의 모든 기업행위가 경쟁제한효과를 가지려면 행위자의 독점력이 전제되어야 한다.

독점력은 자원배분의 비효율을 초래할 뿐만 아니라 기업의 비용 자체를 높여 생산적 효율성을 떨어뜨리게 된다.³²⁾ 독점력이

32) 독점력이 비용상승을 초래할 수 있다는 것은 가격-비용 마진으로 독점력의

비용상승을 초래하게 되는 한 가지 이유로 지대추구행위에 의한 ‘獨占利潤의 消失(rent dissipation)’을 들 수 있다. 기업들은 독점적 지위를 확립하고 방어하는 것이 가능하다면 그렇게 하기 위해 장래독점이윤의 현재가치만큼 비용을 쓰려고 한다. 그러한 비용지출은 다양한 형태를 취할 수 있는바, 광고, 연구개발, 진입 저지를 위한 과잉 설비투자나 브랜드 확산, 인·허가 획득을 위한 로비 등이 몇 가지 예이다.

“최상의 독점이윤은 조용한 삶”이라는 Hicks(1935)의 지적이 시사하는 바와 같이, 독점력을 가진 기업의 경영자와 근로자들은 비용절감의 노력을 게을리할 소지가 많다. 경쟁적 상황에 처한 기업은 경쟁압력에 의해 비용을 최소화할 수밖에 없으며 그렇게 하지 못하는 경영자와 근로자들은 시장에서 축출될 것이나, 독점적 지위에 있는 기업의 경영자와 근로자들은 주주의 이윤극대화를 위해 노력하기보다는 비용을 부풀리려는 강한 유인을 갖게 되며 고비용의 형태로 독점이윤의 일부를 은폐·확보할 수 있다. 그렇게 되면 고정비용뿐만 아니라 한계비용도 경쟁적 시장에서 보다 높아져 시장가격과 독점의 사회적 비용이 증가할 것이다.³³⁾

경쟁압력의 결여에 따른 경제적 폐해와 문제점들을 단적으로 보여주는 경우가 바로 公企業의 방만한 경영과 비효율성이다. 공기업은 독점적 지위를 보장받고 있는 한편 이윤극대화 동기는 결여되어 있어 경영혁신, 연구·기술개발 등을 통해 비용을 절감

존재와 크기를 파악할 수는 없다는 것을 의미한다. 가격-비용 마진이 작다는 사실이 가격이 당해 기업이 경쟁의 압력하에 있을 경우의 비용보다 높다는 사실을 은폐하는 것일 수 있기 때문이다.

33) 독점력에 기인한 기업의 비용상승 가운데 어느 정도가 사회적 낭비인지를 예단하기는 어렵다. 비용상승의 일부는 경영자나 근로자들로의 단순한 독점이윤의 이전으로서 비효율적 자원활용을 수반하지 않을 수 있지만, 기존의 연구는 그런 경우에도 흔히 생산요소 사용상의 왜곡이 발생한다는 것을 보여준다.

하고 경쟁력을 강화하려는 유인을 갖지 못하며 그렇게 해야만 할 경쟁의 압력도 받지 않는다. 독점력이 생산비용을 높이는 정도를 실증적으로 추정하기는 어려우나 경쟁의 도입·강화로 생산적 효율이 크게 향상되었음을 보여주는 연구결과들은 많다.³⁴⁾

우리나라에서는 大株主(오너) 經營體制가 확립되어 있는 상황에서 기업경영의 효율성을 오로지 오너 경영자의 주주로서의 이윤추구동기에 의존해옴으로써 경영상의 전횡, 태만, 지배권 남용 등의 문제가 발생하고 있다. 현대적 주식회사에 있어 소유분산 및 소유·경영의 분리는 代理人 問題를 야기하는바, 이 문제의 정도는 주주들이 경영성과를 감시·평가하고 경영권을 회수해 재할당할 수 있는 능력에 달려 있으며, 기업인수·합병은 비효율적 경영자들에 대한 징벌수단으로서 대리인 문제의 해소에 있어 중심적인 역할을 한다. 하지만 우리나라에서는 기업내 경영감시·견제장치가 제 기능을 발휘할 수 있는 법적 기반이 마련되지 못하였고 기업인수·합병에 대한 각종 제약과 정부의 개입으로 기업지배권 시장이 작동하지 못하여 경영권이 과잉보호되어 왔다. 각종의 자본시장 규제, 진입·사업영역·소유지분의 제한, 산업정책적 개입 등으로 기업인수·합병이 억압되었고 외국인투자도 엄격히 규제되었다. 1996년까지 외국인투자자에 의한 우호적 인수·합병조차 허용되지 않았으며, 1997년부터 우호적 인수·합병이 허용되었지만 총자산 2조원 이상의 기업에 대해서는 외국인이 총지분의 15% 이상을 취득하거나 제1대주주가 되는 경우에 재경부장관의 허가를 받도록 되어 있었다.

결국, 경제력집중의 제 현상 및 대기업집단의 지배·경영·사업구조와 행태상의 문제들은 시장기능 강화를 위한 법제의 미비

34) 독점력에 기인한 비용상승 및 생산효율의 저하에 관한 증거들은 대개 공익 산업 또는 1980년대에 걸쳐 경쟁이 도입되었던 분야들에 대한 것이다.

와 경쟁압력의 미흡에 기인하는 바가 크다. 그러한 만큼, 공정거래법 · 정책을 위시한 대기업정책이 경쟁촉진을 통해 독점을 제거 · 축소하고 독점적 행태를 개선하지 않는 한 정책적 유효성에는 한계가 있을 수밖에 없으며, 비효율적 기업은 도태될 수밖에 없는 경쟁적 시장환경을 조성하지 않은 채 기업집단의 규모, 사업영역과 활동 등을 제한하는 것으로는 기업의 지배 · 경영 · 사업구조와 행태의 실제적 개선을 기대할 수 없다.

경제력집중과 대기업집단의 지배 · 경영 · 사업구조와 행태상의 제 문제들은 정부의 규제와 간섭이 아니라 시장의 효율적 작동을 뒷받침하는 법제의 확립과 경쟁압력의 제고를 통한 ‘시장의 힘’에 의해 해소될 수 있다. 이에 더하여 上述한 경제력집중 개념의 문제점과 한계를 감안해볼 때, 이 개념에 기초한 우리나라 특유의 재벌정책은 정책적 기능과 유용성의 측면에서 심각하게 재검토될 필요가 있다. 재벌정책은 공정거래법 · 정책으로 대체 · 통합되어야 하며, 공정거래법 · 정책은 독점력과 효율성이라는 경제적 개념을 기반으로 삼고 경쟁적 시장의 힘에 의해 기업집단이 규율되도록 한다는 원칙을 따라야 한다.

Ⅲ. 競爭法 · 政策의 目的

경쟁법 · 정책의 역할과 방향을 모색함에 있어서 우리는 먼저 이 정책을 통해 해결하려는 문제와 달성하려는 바가 무엇인지에 대하여 명확한 입장을 정리할 필요가 있다. 이는 경쟁법 · 정책이 지향하는 목적 내지 가치에 의해 정책의 실제적 원칙, 내용과 기능, 집행양상 등이 모두 결정되기 때문이다.

경쟁법·정책은 다양한 목적이나 가치를 추구할 수 있는바, 경쟁법·정책이 어떠한 목적과 가치를 정당하고 유익하게 추구할 수 있는가에 관하여 많은 논란이 있다. 경쟁법·정책은 경제효율(생산자 후생과 소비자 후생의 합 = 총후생)의 극대화를 추구할 수 있다. 이 목적하에서 경쟁법·정책은 配分的 效率과 生産的 效率을 향상시키기 위한 조치들을 결정·시행하는 것으로 구성된다.³⁵⁾ 경쟁법·정책이 소비자들로부터 독점적 대기업으로의 부의 이전을 막는다는 분배적 목적을 추구해야 한다는 견해도 있다. 여기서 분배적 목적이란 소비자들이 경쟁적 가격에 상품을 구매할 수 있도록 함으로써 소비자 잉여를 보호한다는 의미이다.³⁶⁾

경쟁법·정책은 경제적 목적 이외에 소규모 사업자의 보존 및 사업기회의 창출, 산업집중의 방지, 대기업의 정치적 영향력의 억제 및 개인적 자유의 신장 등과 같은 정치·사회적 목적을 추구할 수 있다. 예를 들어, Pitofsky(1979)는 경쟁법·정책의 수립·집행에 있어 고려해야 할 세 가지 정치적 가치로서 경제력 집중의 완화, 사적 재량권의 제한, 정치적 통제의 방지·회피 등을 제시하고 있다.

경쟁법·정책은 대개 경제적 목적과 정치·사회적 목적에 모두 이바지할 수 있다. 예컨대, 독점 및 반경쟁적 행위의 제거, 독점화 방지, 진입장벽 철폐 등은 경제효율을 제고할 뿐만 아니라 경제력집중을 완화하고 사적 재량의 범위를 제한하며 경제활동에 대한 국가통제의 위협을 줄이는 데 기여할 수 있다. 그러나

35) Bork(1978)가 이 견해를 주창하는 대표적 학자로서, 그는 경제효율의 제고가 경쟁법·정책의 유일한 목적이 되어야 한다고 보고 있다.

36) 예컨대, Lande(1982, 1989)는 기업들이 독점력을 획득·행사하여 소비자들에게 고가격을 부과하지 못하도록 하는 것이 경쟁법·정책의 목적이라고 주장하고 있다.

기업결합이 효율을 창출·제고하는 동시에 경제력집중을 높이는 경우와 같이, 종종 경제적 목적과 비경제적 목적간에 피할 수 없는 상충과 갈등이 생기기도 한다. 이런 경우에 경쟁법·정책의 일관성, 신뢰성, 예측가능성에 부정적 영향을 미치지 않은 채 비경제적 가치들이 고려될 수 있는가?

Pitofsky(1979)는 경제적 고려사항들이 중시되어야 하지만 정치·사회적 가치들도 제2차적 요소로서 명시적으로 취급되어야 하며, 정책원칙들이 분명하다면 이로 인해 정책집행상의 불확실성과 혼란이 야기되지는 않는다고 주장한다. 그에 따르면, 非經濟的 價値의 도입을 반대하는 사람들이 경제적 분석에 의거한 정책수립·집행의 확실성과 엄밀성을 강조하고 있지만, 실제로 경제학자들은 수직계열화나 사업다변화의 동기와 효과, 광고와 진입장벽간의 관계 등 중요한 정책이슈들에 관하여 이론적 차원에서 의견을 달리하고 있으며, 경제이론이 분명한 답을 제시한다고 하더라도 기업행위의 효과를 확실히 결정하기 어려운 경우가 많기 때문에 경제분석에 따른 정책집행은 육감, 신념, 직관 등을 내포할 수밖에 없다. 예컨대, 10개 기업이 활동하는 시장에서 6위 기업과 8위 기업간의 결합이 초래할 경제적 효과를 알아낼 믿을만한 방법은 없으며, 어떤 가격이 ‘약탈적’인지의 여부를 사실적으로 파악하기도 쉽지 않다.

그렇다면, 기업결합의 경제적 효과를 측정하기도 어려운 상황에서 기업결합의 정치·사회적 효과를 예측하여 이를 경제적 효과와 견주어보고 정치·사회적 가치와 경제적 가치의 적정 조합을 결정할 수 있겠는가? 정치·사회적 가치들을 의미있게 정의하고 측정하기가 불가능에 가까운 만큼, 기업결합을 허용하는 경우의 경제적 효과와 불허하는 경우의 정치·사회적 효과를 比較衡量하고자 하는 한 기업결합 규제의 구체적인 원칙과 기준은

존재할 수 없으며 기업은 기업결합이 허용 또는 금지될 것인지를 예측할 수 없게 된다. 경쟁법·정책에 정치·사회적 목적들이 도입되면 일관성 있게 집행될 수 있는 實體的 原則들을 도출할 수 없으며, 정책집행자들이 정치·사회적 요소의 부차적 역할을 망각하고 자의적으로 정책을 수립·집행할 위험이 많기 때문에 정책집행의 신뢰성과 예측가능성을 확보하기는 극히 어렵다.

경쟁법·정책은 그 성격이 禁止的, 受動的이어서 기업들이 스스로 취하는 행위를 규제하는 데는 효과적이지만 기업들이 하려 하지 않는 행위를 요구 또는 유발하여 실현해야 하는 가치에는 이바지할 수 없다. 경쟁법·정책은 富를 파괴하는 경쟁제한행위들을 잡아내면서 효율창출행위들은 빠져나가도록 하는 올가미의 구실을 하게 되어 있다. 이 때문에 경쟁법·정책은 경쟁저해행위를 금지하여 國富의 증진에 기여할 수 있지만, 중소기업자의 보호·육성과 같은 목적을 추구하는 데는 부적절하다. 예컨대, 경쟁법·정책은 기업결합, 카르텔, 가격차별, 배타적 거래 등의 행위에 의해 배제되는 중소기업에게 도움을 줄 수 있으나, 중소기업이 경쟁자의 우월한 효율과 혁신에 의한 低價格, 정확한 수요 예측 등에 의해 배제되는 경우에는 어찌할 수 없다. 중소기업의 보호·육성은 기술 및 인력의 개발, 마케팅 등을 뒷받침해주는 지원정책에 의해 효과적으로 달성될 수 있는 것이다. 경쟁의 압력으로부터 중소기업자를 보호한다는 관념은 차별적 정책집행을 통해 경쟁자 보호를 경쟁과정 자체의 보호보다 우선시하는 결과를 초래한다. 미국의 로빈슨-패트만法(Robinson-Patman Act)의 집행경험이 이를 예시하고 있다. 이 법률은 대형 유통업체들의 경쟁으로부터 중소기업자를 보호할 목적으로 대량구매자에 대한 부당한 가격할인 등을 금지하고 있는데, 동법은 경쟁자 보호를 위해 경쟁 자체를 억압함으로써 유통혁신을 저해하고 소비

자후생의 손실을 초래한 惡法이라는 비난을 받아왔다.

경쟁의 보존·촉진이 경쟁법·정책의 유일한 목적이 되어야 하는가? 아니면 고용확대, 수출증진, 국제경쟁력 제고, 지역발전 등 여타의 경제적 목적들도 고려되어야 하는가? 선진국들의 경험은 일반적으로 다양한 목표를 지향하는 경쟁법·정책에서는 상당한 정치적 재량이 개입·허용되어 집행이 엄격하지 못하며 경쟁정책과 산업정책의 혼돈의 위험이 존재하게 된다는 것을 시사한다. 예컨대, 일본의 독점금지법은 미국 반트러스트법을 모델로 하여 제정되었으나 산업·무역정책적 목적들을 추구하기 위해 빈번히 경쟁법 적용제외를 허용해왔다.

지금까지 공정거래법·정책은 경제효율의 증진 이외에 경제력의 분산과 경쟁의 공정화라는 목적도 중시해왔다. 하지만 경쟁법·정책의 테두리 내에서 상충가능한 정치·사회·경제적 가치들을 유의하게 정의·측정하고 조화시키기는 사실상 불가능하다. 또한 다수 목적의 설정·추구는 정책의 일관성, 신뢰성, 예측가능성에 매우 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 다양한 이해집단들의 로비활동을 유발하고 경쟁의 희생 위에 경쟁자들을 보호하는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 위험과 오류를 피하기 위해서는 경제효율의 증진을 위한 경쟁의 보존·촉진이 경쟁법·정책의 지배적 목적이 되어야 한다.

Ⅳ. 競爭法 · 政策의 役割 및 方向

공정거래법·정책의 구체적인 역할과 방향을 설정함에 있어 우리는 다음과 같은 점을 유념할 필요가 있다. 첫째, 우리나라에

서는 산업정책적 시장개입과 기업·금융통제가 광범위하게 이루어져 온 결과 경쟁의 범위와 영역이 크게 제한되어 있으며, 이에 따른 가격구조와 인센티브 체계의 왜곡으로 상당한 비효율이 초래되고 있다. 이는 競爭主唱(competition advocacy)이 공정거래법·정책의 최우선 과제가 되어야 함을 시사한다. 둘째, 정부규제에 의한 경쟁제한, 고집중 시장구조, 취약한 금융·자본시장 등은 독점적 대기업들의 반경쟁적 행위에 유리한 상황을 제공한다. 따라서 경쟁의 보존·강화를 위해서는 독점력의 창출·유지·남용행위에 대한 공정거래법·정책의 엄정한 집행이 필요하다. 셋째, 경제 전반에 걸친 원활한 구조조정을 유도·촉진하는 방향으로 공정거래법·정책을 집행하되, 구조조정이 독과점의 심화를 초래하지 않도록 해야 한다.

1. 競爭主唱

公的 競爭制限의 요소들을 제거하기 위해서는 정부 내에 정책 수립·집행의 내용과 효과를 감시·평가하고 경쟁의 보존·강화를 주창하는 조직이 있어야 한다. 경쟁정책당국은 부여된 임무와 역할의 성격상 이 일을 가장 효과적으로 수행할 수 있는 기구인바, 세 가지 측면에서 경쟁주창의 기능을 강화해야 한다; 첫째, 기존의 경쟁제한적 법령·제도·관행을 철폐하기 위한 규제개혁을 주도하고 공정거래법의 '경쟁제한적 법령제정·처분 등의 사전협의' 규정에 의거해 경쟁제한적 규제의 신설이나 강화를 방지해야 한다. 둘째, 현재 추진중인 금융·기업 구조조정, 재벌개혁 등이 시장 기능과 경쟁을 강화하는 방향으로 이루어지도록 해야 한다. 셋째, 경쟁의 효능과 유용성, 경쟁법·정책의 목적과 역할 등에 대한 국민의 이해를 높이고 지지기반을 창출하기 위

한 연구·교육·홍보노력을 강화해야 한다.

가. 경쟁제한적 규제의 철폐

우리나라는 오랫동안 정부주도하에 경제성장을 추구해온 결과 시장경제활동에 대한 정부규제와 개입이 일반화되어 있다. 김재홍(1994)이 진입규제 현황을 조사한 결과를 보면, 1992년말 현재 총 1,195개의 세세분류산업 가운데 44.6%인 533개 산업이 법률적인 진입규제를 받고 있다. 1997년 통상산업부의 조사에서도 총 325개 업종(표준산업분류상 세분류 기준) 가운데 205개 업종(63%)에서 진입규제가 있는 것으로 나타나고 있다. 한편, 이승철·홍성중(1994)의 1990년을 기준으로 한 가격규제실태 조사결과에 따르면, 총 1,047개 세세분류산업 중 27.5%인 288개 산업에서 가격규제가 이루어지고 있는데 이 산업들의 생산액 비중이 전체 산업의 50%를 넘고 있다. 법령에 의거하지 않은 행정지도와 간섭이 비공식적 규제수단으로서 빈번히 행해지고 있는 현실을 감안하면, 진입, 가격 등에 대한 규제의 범위는 상기 조사결과들이 시사하는 것보다 훨씬 넓다고 보아야 할 것이다. 시장경쟁은 수입선다변화 제도와 같은 무역제한조치, 각종 법령에 의거해 합법적으로 시행되는 카르텔 등의 경쟁제한행위에 의해서도 억압되어왔다.

우리나라의 고집중 산업구조와 기업집단의 독점력은 부분적으로 규모의 경제를 반영하기도 하나, 경제적 규제에 의해 많은 산업들이 국내외 경쟁의 압력으로부터 절연되어왔다는 사실에 기인하는 바가 크다. 정부는 경쟁력 강화, 과당경쟁 방지, 소비자보호 등 다양한 명분하에 시장에 빈번히 개입하였고, 대기업들은 정부의 규제와 보호를 통해 경제력을 축적하였으며 경쟁자와 소비자들에 대하여 그 힘을 구사함으로써 경제효율과 형평을 저해

하고 있다.³⁷⁾ 기존 대기업들은 국내외 경쟁자들의 진입과 경쟁을 저지하려는 강력한 유인을 가지고 있으며, 바로 이 점에서 그들의 화려한 말과는 달리 진정한 자유시장경제의 커다란 장애가 되어왔다.

진입제한, 가격통제, 사업영역제한 등의 경제적 규제는 흔히 경쟁력 확보, 과당경쟁지양, 거래질서확립, 소비자보호 등을 명분으로 이루어지지만, 실제적으로 경쟁을 억압하여 기존 사업자들에게 獨占地代를 제공하는 수단이 되고 경제효율과 소비자후생에 부정적 영향을 미치는 경우가 많다. 경제적 규제이론이 시사하는 바와 같이,³⁸⁾ 정부규제는 공적 강제력을 배경으로 집행되기 때문에 정치적 과정에 영향력을 행사하는 독과점 기업이나 이익집단들에게 경쟁을 억압하는 효율적 수단이 될 수 있으며, 규제과정과 절차가 피규제 경제주체들에 의해 포획됨으로써 조직되지 않은 다수의 경제적 약자(소비자)들로부터 조직된 이익집단으로富를 이전하는 결과를 가져오기 쉽다. 예컨대, 진입을 저지하는 효율적인 수단은 과잉·중복투자나 과당경쟁의 방지라는 명분을 내세워 정부가 진입장벽을 쌓도록 하는 것이다.

정부규제의 사회적 비용이 커지면서 규제완화가 주요 정책과제로 추진되어왔지만, 민간경제활동에 대한 정부의 영향력은 크게 줄어들지 않은 것으로 보인다. 이는 경쟁제한적 규제를 제거하기보다는 규제절차의 간소화를 통해 기존 기업들의 규제준수 비용을 줄이고 사업활동상의 애로를 해소하기 위한 규제완화가

37) 강명헌(1991)은 우리나라 제조업에서의 전통적 독점후생손실(배분적 비효율)이 GNP의 0.5~1.0%이며 총수입의 6.5%에 해당하는 X-비효율이 발생한다는 가정하에 독점력에 따른 비용상승까지 포함하면 독점의 사회적 비용은 6~8%에 이른다고 추정하였고, 黃仁鶴(1998)은 전통적 독점후생손실이 GNP의 0.2% 정도, X-비효율을 포괄한 비용은 1.4~1.6%, 지대추구론에 따른 후생손실비용은 3.9~4.1% 정도라고 추정하였다.

38) Stigler(1971), Peltzman(1976).

주류를 이루었기 때문이다. 행정절차적 규제의 완화는 잠재적 진입기업이 아니라 기존 기업을 수혜대상으로 삼는 것이기 때문에 시장경쟁의 기본 틀과 성격을 변화시킬 수 없다. 경쟁제한적 규제의 철폐를 통해 자원배분에 있어서의 경쟁의 역할을 확대하는 것이 규제개혁의 요체가 되어야 한다.

경쟁의 활성화를 위한 규제개혁의 핵심과제는 인허가, 사업영역제한, 외국인투자 및 수입의 제한 등 정부가 설치한 진입장벽을 철폐하는 것이다. 진입제한은 잠재 경쟁의 위협을 제거하고 실제 경쟁을 억압함으로써 배분적 및 생산적 효율성을 저하시키며, 경제주체들에게 왜곡된 가격 및 이윤신호를 보내 사회적으로 비효율적인 투자와 소비행태를 유발하게 된다. 또한 정부가 어떤 형태로든 기업의 진입이나 투자결정에 개입하게 되면, 당해산업에서의 기업도산이나 투자사업 실패는 규제정책의 실패로 비판받기 때문에 정부는 이를 피하기 위해 또다른 형태의 규제와 지원을 통해 경쟁의 강도와 양상을 조절하고 ‘적정한’ 수익성을 확보해주고자 한다. 독점이윤의 획득 가능성 및 정부의 진입기업에 대한 보호·지원 유인으로 인해 사업인가의 취득은 특혜로 간주되게 되며, 기업들은 이 특혜를 얻기 위해 자원을 투입한다.

협소한 시장규모 등으로 많은 시장이 고집중되어 있는 상황에서, 진입규제를 철폐하는 것은 잠재경쟁을 활성화하고 市場競爭性(market contestability)을 제고하여 기업집단을 규율하고 시장성과를 개선할 수 있는 최선의 방법이다. 재벌들의 과도한 확장을 막고 전문화를 유도한다는 등의 이유로 진입규제나 사업영역 제한이 이루어지는 경우가 많으나, 이는 오히려 기존 기업들의 독점력을 보호해줌으로써 경제력집중을 유지·심화시키게 된다. 경합시장이론은 실제 시장구조가 경쟁적이지 않더라도 진입장벽이 존재하지 않아 잠재 경쟁자의 진입 가능성이 존재하는 경우

에는 경쟁적 시장성과를 얻을 수 있다는 것을 시사하는바, 이는 진입장벽 철폐의 중요성을 뒷받침해준다. 시장이 고집중되어 있더라도 진입장벽이 제거되면 기업의 행위는 진입위협에 의해 적절히 규율될 수 있으며, 이는 대개 경제효율을 제고한다.

법령에 의거한 진입규제를 없애고 산업정책적 관점에서 기술도입신고서 수리, 공장설립허가 등의 비공식적 수단을 통해 진입을 통제하는 관행을 철폐하여 경쟁압력을 높임으로써 독과점적 구조 속에서 경쟁적 시장성과를 이끌어내야 한다. 또한 진입과 경쟁을 제한하여 중소기업이나 영세사업자 등 경제적 약자를 보호하는 방식에서 탈피하여 기술개발지원, 정보제공 등의 경쟁중립적 수단을 통해 경제효율을 제고하는 방향으로 관련정책을 개선해야 할 것이다. 진입규제의 철폐는 경제적 기회의 자의적 배분과 이에 따른 정경유착을 막고 경제적 성과와 보상간의 연계를 강화함으로써 경쟁력 강화와 소비자후생의 증진에 기여할 것이다.

나. 構造調整과 財閥改革

경제위기를 극복하기 위한 핵심과제로서 금융·기업 구조조정, 재벌개혁 등이 추진되고 있다. 구체적으로, 부실 금융기관 및 기업의 정리가 이루어지고 있고, 재벌기업들의 사업구조조정, 재무구조개선, 경영 투명성·책임성 제고 등을 도모하기 위한 조치들이 도입되고 있으며, 이들간의 사업교환, 한계기업정리 등을 통한 자율적 구조조정도 촉구되고 있다. 경쟁정책당국은 기업의 구조조정과 재무구조개선을 유도·촉진하기 위하여 공정거래법상의 출자총액제한제도를 폐지하는 한편, 신규 채무보증을 원칙적으로 금지하면서 기존 채무보증을 2000년 3월 말까지 완전 해소하도록 하였고, '부당 내부거래'에 대한 규제를 강화하고 있으

며, 지주회사 설립을 허용할 방침이다.

채무보증의 완전해소 방침은 계열사간 채무보증이 기업 및 금융기관 부실화의 한 원인이 되었고 기업구조조정을 저해한다는 판단에 따른 것으로서 경제위기 극복을 위한 주요 과제로 추진되고 있다. 하지만 지금까지 이 제도는 도입목적의 달성에 있어 한계를 노정하였다. 채무보증제한제도의 시행으로 30대 기업집단의 제한대상 채무보증비율은 1993년 4월의 342.4%에서 1997년 4월에는 47.7%로 낮아졌지만, 이들의 부채규모가 줄어들거나 재무구조가 개선되지는 않았으며 기업집단 전체의 도산도 빈발하였다. 이는 채무보증제한제도가 기업집단들의 채무보증을 통한 여신을 줄이는 데는 유효했으나 차입금융규모를 줄여 부채비율을 낮추는 데는 크게 기여하지 못하였다는 것을 보여주는 것이다.³⁹⁾ 사실, 우리나라 기업들의 채무구조는 채무보증제한제도가 도입되기 훨씬 전부터 '취약한' 것으로 문제시되어 왔으며 지금도 여전히 그러한바, 채무보증의 완전 해소만으로 이를 개선할 수 있다고 보는 것은 지나친 추론이다.

채무보증기업이 계열사 채무를 실제로 상환할 능력이 있다면 당해 계열사가 부실화되는 경우에 채무보증관계를 정리할 수 있을 것이므로 채무보증이 기업집단 전체의 도산을 초래하거나 부실 계열사의 퇴출에 대한 장벽이 되지는 않을 것이다. 채무보증이 한계기업의 퇴출을 저해하고 일부 계열사의 부실을 다른 계열사로 확산시키게 되는 것은 기업집단 전체에 대하여 과도한 여신이 이루어져 채무보증기업의 채무상환능력이 실제로는 결여되어 있기 때문이다. 여기서 중요한 점은 채무보증이 아니라 정

39) 1993~96년중에 30대 기업집단의 채무보증을 통한 여신규모는 99.7조원에서 39.2조원으로 줄어 그 비중이 69.5%에서 23.4%로 낮아졌지만 신용대출, 해외차입 등이 이 감소분보다 훨씬 많이 증가해 부채총액은 1995년의 232조원에서 1997년에는 약 348조원으로 늘어났다.

부의 금융통제 및 보험자적 역할에 따른 기업집단과 금융기관의 도덕적 해이로 기업집단에 대하여 과도한 여신이 이루어지며, 그러한 만큼 채무보증을 기업집단의 과도한 부채의 원인이라고 하기보다는 결과로 보아야 한다는 것이다.⁴⁰⁾ 채무보증제한제도의 시행경험은 정부·기업·금융기관간의 관계를 재정립하지 않는 한 채무보증의 해소만으로 기업집단의 과도한 채무의 문제를 해소하기 어렵다는 것을 시사한다.

경쟁정책당국은 구조조정과 재벌개혁 전반에 대하여 기본 원칙과 방법의 설정, 관련정책의 수립·집행 등이 시장의 기능과 경쟁을 강화하는 방향으로 이루어지도록 노력해야 한다. 기업구조조정 및 재벌개혁과 관련한 정책이슈 가운데 경쟁정책당국이 특히 주목해야 할 사항은 대기업간 사업교환과 기업인수·합병이다. 경쟁정책당국은 사업교환이나 기업인수·합병이 경쟁과 효율에 대하여 갖는 함의를 명확히 밝혀 의사결정이 합리적으로 이루어지도록 할 책임이 있다.

많은 기업들이 도산하였거나 도산의 위기에 처해 있는 현 상황에서 기업인수·합병의 활성화는 실업과 부실채권규모를 최소화하고 불황의 장기화를 막는 최선의 방법이다. 또한 인수·합병은 생산자원을 효율적 경영자로 이전하는 기능을 수행하며 비효율적 경영자들에 대한 징벌수단으로 작용한다. 기업인수·합병은 경쟁의 원리에 따라 이루어져야 하며 독점력 형성·강화의 방지라는 경쟁정책적 기준에 의해서만 규율되어야 한다. 이 원칙하에

40) 이병기(1998)는 실증분석을 통해 기업집단의 채무보증비율이 부채비율과 통계적으로 유의한 正의 關係를 보였다고 하면서, 이런 결과는 채무보증의 증가가 기업집단의 부채비율을 높인다는 것을 의미한다고 보고 있다. 그러나 이는 채무보증과 부채간의 인과관계를 입증한 것이 아니라 단지 양자가 연관되어 있음을 나타낼 뿐이다. 금융기관이 관례적으로 채무보증을 요구하였다면 이 두 변수간의 상관관계가 높은 것은 당연한 결과이다.

인수·합병을 제한하는 각종 규제를 철폐하고 인수·합병에 대한 정부개입을 배제하는 한편, 시장의 독과점화가 초래되지 않도록 경쟁정책적 심사와 규율을 활성화해나가야 할 것이다. 이를 위해서는 공정거래법상의 기업결합 심사·규제기준과 절차 등의 개선이 필요하다.

공정거래법에 의거한 기업결합 심사제도 및 ‘경쟁을 실질적으로 제한하는’ 기업결합의 금지규정이 기업 및 산업 구조조정에 걸림돌이 되며, 특히 동일 업종의 대기업간 결합을 불가능하게 한다는 이유를 들어 일시적으로 기업결합규제를 완화 또는 유보할 필요가 있다는 견해가 있다. 그러나 시장구조의 독과점화는 심각한 경제적 폐해를 초래할 뿐만 아니라 사후적으로 개선하기도 극히 어렵기 때문에 이러한 제안을 수용해서는 아니될 것이다. ‘경쟁의 실질적 제한’이 기업결합 규제의 핵심적 기준이기는 하나 유일한 기준은 결코 아니기 때문에 기업결합 규제가 합리적으로 이루어지는 한 구조조정을 저해하지는 않을 것이다. 공정거래법에 의거한 기업결합의 위법성 판단은 경쟁제한효과와 효율제고효과의 比較衡量을 통해 이루어지는 것이다. 따라서 경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합이라도 경쟁 외적인 이익이 크다면 허용될 수 있으며, 부실화된 대기업의 인수·합병은 소위 ‘파탄기업’ 항변에 의거해 허용될 수 있다.

기업의 전문화·대형화를 유도하고 과잉설비를 제거함으로써 경쟁력을 제고할 수 있다는 인식하에 5대 재벌에 대하여 소위 ‘빅딜’이 촉구되고 있다. 이에 따라 재계는 7개 중복·과잉투자 업종에서의 사업구조조정안을 내놓았다. 기업집단간의 사업교환이나 인수·합병에 있어 다음의 두 원칙은 반드시 지켜져야 할 것이다.

첫째, 사업교환이나 인수·합병은 경쟁의 구도와 양상, 기업

및 산업의 경쟁력 등에 지대한 영향을 미치게 된다는 점에서 엄격한 경쟁정책적 검토와 규율을 거쳐야 한다. 우리가 기대할 수 있는 빅딜의 이점은 규모경제의 실현이며, 이는 기업들이 최소효율규모를 달성하지 못하고 있다는 것을 전제로 한다. 따라서 기존 기업들의 규모가 최소효율규모에 미치지 못한다는 입증의 있어야 빅딜에 대한 규모경제의 논거가 인정될 수 있다. 이와 관련하여, 해외시장에서 이미 경쟁력을 입증한 기업들은 사업교환이나 결합을 통해 추가적으로 효율을 증진하기 어려우며 오히려 규모의 불경제를 유발할 가능성이 크다고 보아야 할 것이다. 기업이 이미 적정 규모에 이른 상황에서 이루어지는 빅딜은 독점력의 생성·강화만을 초래할 것이며, 이는 다시 자원배분의 왜곡, 비용증가, 혁신저해 등의 폐해를 낳아 산업 경쟁력을 약화시킬 우려가 크므로 금지되어야 한다. 기업규모가 작거나 수요의 감소로 규모경제의 이점을 확보하지 못하고 있는 경우에는 빅딜을 통해 효율을 높일 수도 있을 것이다. 하지만 이 경우에도 경쟁정책적 기준에 따라 효율증대효과가 독점력 생성·강화에 따른 경쟁제한효과와 비교형량되어야 한다.

둘째, 대기업들간의 사업교환이나 인수·합병에 대한 정부의 산업정책적 개입은 철저히 배제되어야 한다. 정부가 법적 근거 없이 대기업들의 사업구조개편에 관여하는 것은 특혜시비를 부르고 정책의 신뢰성과 예측가능성을 잠식할 뿐만 아니라 그 결과에 대해 책임져야 한다는 차원에서 정부가 규제와 개입을 계속 확대할 수밖에 없는 결과를 초래한다.

기업결합을 통한 효율증대의 가능성은 별로 없지만 수요에 비해 생산설비가 과도하다고 판단되는 경우에, 경쟁정책당국은 기업결합보다 덜 경쟁제한적인 대안으로서 엄격한 조건하에 한시적으로 불황카르텔을 허용해주는 방안을 검토해볼 수 있을 것이

다. 불황카르텔은 단기적 불황에 처한 산업이 긴급피난적으로 생산을 조정해 이에 대처하도록 하려는 것으로서 장기간 지속되면 산업구조조정을 저해할 우려가 있다. 일본의 경우, 경쟁정책당국은 수급이 현저히 균형을 잃어 상품가격이 평균생산비를 하회하고 당해 사업자의 상당부분의 사업계속이 곤란하게 될 우려가 있으며 기업합리화로는 사태를 극복하는 것이 곤란한 경우에 불황카르텔을 인가할 수 있다. 이 경우에 원칙적으로 생산·판매량 또는 설비의 제한에 관한 공동행위가 인정되나, 기술적인 이유로 생산량 제한이 현저히 곤란한 때에는 가격에 관한 공동행위가 인정된다. 하지만 불황카르텔의 가격협정이 허용된 경우는 한번 밖에 없었다. 독일의 경쟁제한금지법은 “수요변화의 장기화로 야기된 판매량 감소의 경우에” 위기카르텔을, 그리고 “특정 사업분야의 대다수 기업들의 지속적 활동에 대한 긴박한 위험이 있는 경우에” 長官(危急)카르텔을 허용할 수 있도록 하고 있다.

다. 研究 · 教育 · 弘報

우리나라에서는 자원의 전략적 이용이라는 명분하에 강력한 산업정책적 시장개입이 이루어져 온바, 이에 수반한 경쟁제한적 규제의 확산과 정부의 금융지배는 시장기능의 억압, 인센티브 체계의 왜곡 등과 같은 심각한 폐해를 유발하였으며 현 경제위기를 초래한 구조적 요인으로 작용하였다. 그러나 여전히 자유시장과 경쟁은 과잉설비와 기업도산 등의 자원 ‘낭비’를 초래하고 소위 전략산업으로의 자원투입을 유도하지 못하므로 정부가 시장을 선도하고 조정해야 한다는 반경쟁적·반시장적 관념이 뿌리깊게 자리잡고 있다. 이러한 견해는 우리나라나 일본이 산업정책적 시장개입과 규제를 통해 고속성장해왔다는 피상적인 인식에 의해 옹호되어왔으며, 경쟁적 시장체제로의 전환을 위한 정책·제도의 개

력과 경쟁법·정책의 위상강화에 중대한 장애요소가 되고 있다.

경쟁적 시장경제체제 확립의 성패는 경쟁법·정책의 이념이 관치경제의 뿌리이자 산물인 산업정책적 이데올로기를 얼마나 극복하는가에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 경쟁정책당국은 경쟁과 산업발전 및 경쟁력간의 관계, 경쟁제한적 규제의 비용 등에 대한 연구·교육·홍보에 많은 노력을 기울여 경쟁이 경제효율을 높이고 경제발전을 이루는 효과적 수단이 된다는 믿음을 확산시켜야 한다. 시장기구에 대한 신뢰, 경쟁의 효능, 규제개혁의 필요성 등에 대한 국민적 공감대가 형성되어야만 경쟁적 시장경제체제의 구축 노력이 성공할 수 있는 것이다.

2. 市場構造와 行態의 競爭化

가. 企業結合規制制度의 改善

향후 기업인수·합병이 증가할 것으로 전망되는바, 경쟁정책당국은 시장의 독과점화를 방지하면서 구조조정을 최대한 촉진하는 방향으로 공정거래법상의 기업결합 규제기준과 절차를 개선해야 할 것이다.

1) 企業結合 事前申告對象의 조정

공정거래법은 대규모회사와 시장지배적 사업자에 의한 합병, 영업양수 및 회사설립참여의 경우에 대하여 사전신고의무를 부과하는 한편, 그외의 '기업결합신고대상회사'(자산총액 또는 매출액 규모가 1천억원 이상인 회사)에 대해서는 사후신고를 하도록 하면서 자발적으로 사전심사를 요청할 수 있도록 하고 있다. 그러나 사전신고의무가 없는 기업결합신고 대상회사가 결합에 의해 독점력을 형성·강화하는 경우에는 사후규제를 통한 원상

회복이 사실상 불가능하므로 선진국과 같이 당사회사만의 자산 총액 또는 매출액을 기준으로 사전신고를 의무화하는 것이 바람직하다.

2) 外國企業에 대한 공정거래법 적용 확대

미국, EU 등 선진국들이 자국 경쟁법의 국제적 집행을 확대·강화하고 있어 국내 대기업들의 결합 또는 국내 대기업과 외국 기업간 결합이 외국 경쟁당국의 심사·검토대상이 될 수 있으나, 공정거래법의 적용범위는 사실상 국내기업들로 국한되어 있다. 공정거래법 적용범위를 국내거래나 대외교역을 제한하는 모든 행위로 확대하여, 외국기업에 의한 국내기업의 인수·합병이 국내시장에서의 독점력을 형성·강화할 우려가 있는 경우에 이를 심사·규제할 수 있도록 해야 할 것이다.

3) 制限對象 기업결합 유형의 축소

공정거래법은 '새로운 회사설립에의 참여'를 제한대상 기업결합의 한 유형으로 규정하고 있으나, 회사설립에 의한 신규 사업 진출은 거의 언제나 경쟁을 강화하고 소비자후생을 제고하므로 기업결합 제한대상에서 제외하는 것이 바람직하다.

4) 競爭制限性 추정조항의 삭제

공정거래법은 ① 기업결합 당사회사의 시장점유율 합계가 시장 지배적 사업자 요건에 해당하고 당해 거래분야에서 1위이며 2위 회사와의 점유율 차이가 그 점유율 합계의 1/4 이상인 경우, ② 자산총액 또는 매출액의 규모가 2조원 이상인 '대규모회사'가 중소기업의 점유율이 2/3 이상인 거래분야에서 기업결합을 하여 5% 이상의 점유율을 가지게 되는 경우에는 경쟁의 실질적 제한을 추정하도록 규정하고 있다. 경기침체로 중소기업들의 도산이

빈발하고 있는 상황에서 중소기업분야에서의 '대규모회사'에 의한 기업결합을 엄격히 제한하는 것은 중소기업의 매각, 대기업의 자본참여 등을 어렵게 할 우려가 있으므로 이 추정조항은 삭제하는 것이 바람직하다.

5) 競爭制限的 企業結合의 허용기준·요건·절차의 정비

공정거래법은 경쟁을 제한하는 기업결합이라도 공정거래위원회가 '산업합리화 또는 국가경쟁력의 강화'를 위한 것으로서 시행령에서 정한 요건에 해당한다고 인정하면 허용된다고 규정하고 있다. 그러나 시행령에 규정된 산업합리화 및 국제경쟁력 강화를 위한 기업결합요건이 경제위기 극복에 필요한 구조조정을 충분히 수용하지 못할 가능성이 있으며, 요건 자체가 피상적·추상적으로 규정되어 있고 「기업결합에 관한 심사요령」에서도 이에 관한 언급이 전혀 없어 명확하고 구체적인 지침을 제공하지 못하고 있다. 따라서 현 경제위기 상황에서 발생가능한 기업인수·합병의 폭과 유형을 충분히 감안하여 구조조정의 필요성이 충분히 반영된 예외인정의 기준과 요건을 만들고, 기업결합규제의 예측가능성과 투명성을 최대한 확보함으로써 구조조정을 촉진해야 한다.

이를 위해서는 법과 시행령을 개정하여 기업결합의 경쟁제한성 평가에 있어 명시적으로 '파탄기업 항변'을 도입하여 부실대기업의 인수·합병이 허용될 수 있는 법적 기반을 마련하고, '산업합리화 또는 국가경쟁력의 강화'라는 예외인정 기준을 '경제효율의 창출·증진'으로 단순화하면서 인정되는 경제효율의 구체적 유형을 밝히며, 「기업결합에 관한 심사요령」을 개정하여 '파탄기업 항변'의 인정기준 및 '경제효율의 창출·증진'의 평가기준을 제시해야 할 것이다.

6) 조건부 企業結合 承認制度 도입

기업결합에 의해 경쟁이 제한될 가망이 많지만 효율증진도 클 것으로 기대되는 경우에, 경쟁제한의 여지를 최대한 축소·제거할 수 있는 조건을 붙여 기업결합을 허용할 수 있도록 함으로써 기업결합을 통한 구조조정을 촉진하는 동시에 결합의 부정적 효과를 최소화할 수 있을 것이다. 예컨대, 대규모의 다제품 생산기업이 관련된 기업결합의 경우에 독점력이 강화될 품목의 생산·판매사업은 분할 또는 매각한다는 조건하에 기업결합을 허용할 수 있으며, 진입, 수입, 외국인투자 등에 대한 규제가 있는 경우에 규제철폐를 통해 진입과 경쟁을 도입·강화하는 조건으로 기업결합을 승인할 수 있을 것이다.

7) 金融業에서의 기업결합 규제기준 및 절차 확립

금융업에서의 기업결합을 효율적으로 규제하기 위하여 경쟁정책당국과 금융당국이 협의하여 「금융업에서의 기업결합 심사지침」을 제정·공표할 필요가 있다. 금융규제당국이 이 지침의 집행책임을 맡도록 하되 경쟁정책당국이 경쟁제한성의 관점에서 이의를 제기하고 협의할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

8) 企業結合과 관련한 부당행위의 규제

공정거래법은 ‘강요 기타 불공정한 방법’에 의한 기업결합을 금지하면서 「기업결합에 관한 심사요령」에서 이에 해당하는 행위유형을 예시하고 있으나, ‘다른 법령의 규정에 위반되는 방법 또는 절차’를 ‘강요 기타 불공정한 방법’의 범주에 포함시키고, 경쟁자 등 제3자가 ‘기업인수·합병을 방해하는 행위’도 금지할 필요가 있다.

9) 獨占的 市場構造의 개선조치 마련

공정거래법은 이미 형성된 독점적 시장구조를 개선할 수 있는 수단을 전혀 제공하고 있지 않다. 구조조정을 촉진하고 시장구조와 행태를 경쟁화하기 위해서는 장기 독점적 대기업에 대하여 分割 또는 系列分離를 명령할 수 있는 제도를 도입할 필요가 있다.

10) ‘破綻企業’ 예외의 인정

도산이 임박한 ‘파탄기업’의 경우에는, 그 기업이 시장에서 퇴출하는 것보다 인수·합병되는 것이 주주 등 이해관계자들의 피해를 최소화하는 방법이며 기업결합에 따른 경쟁제한효과도 별로 없을 것이므로 기업결합에 의해 시장구조가 독과점화되더라도 허용될 수 있다. 시장의 독과점화를 초래하는 대규모 부실기업의 인수·합병이 ‘파탄기업’ 예외로 인정받을 수 있으려면, ① 피인수기업의 재무상태, 자금흐름, 매출추이, 금융기관과의 관계 등을 검토해볼 때 도산이 임박하였고, ② 법정관리 등을 통해 회생할 가망이 없으며, ③ 인수기업보다 점유율이 낮은 여타 인수 희망기업이 없다는 세 요건이 충족되어야 할 것이다.

나. 카르텔 規制의 強化

우리 경제는 전반적으로 시장집중도가 매우 높고 거의 모든 업종에 사업자단체가 조직되어 있어 카르텔행위가 확산되어 있다. 이는 고물가의 구조적 요인이 되고 있을 뿐만 아니라 기술적 비효율, 한계기업 존속, 구조조정 지연 등 다양한 형태의 비효율을 초래한다. 한편 경쟁법·정책의 국제규범화가 진전되면서 카르텔에 대한 경쟁법의 국제적 집행이 이루어지는 경우가 많아질 것이다.

공정거래정책은 카르텔에 대한 법집행을 강화해 우리 경제의

담합성향과 체질을 불식시켜야 할 것이다. 무엇보다도 각종 개별 법령에 의거해 공정거래법 적용이 배제되어 있는 ‘적용제의 카르텔제도’를 정비하는 것이 시급한 과제이다. 적용제의 카르텔제도의 운용방식도 획기적으로 개선할 필요가 있는바, 개별법상의 카르텔 근거규정을 모두 폐지하고 공정거래법상의 공동행위 인가제로 적용제의 카르텔제도를 통합함으로써 경쟁정책적 차원에서 동 제도가 종합적으로 운용·관리될 수 있도록 해야 할 것이다.

담합에 대한 열거식 금지규정을 포괄금지규정으로 바꾸고 가격고정, 입찰조작, 시장분할 등의 ‘적나라한’ 담합에 대하여 당연위법 원칙을 확립하는 것도 필요하다. 현행 법규정은 부당한 공동행위의 유형을 열거하고 있어 이에 해당되지 않는 광고, 마케팅, 연구개발 등에서의 담합, 사업자간 정보교환, 담합촉진행위의 공동채택 등을 금지하기 어렵다. 경쟁자간 공모에 의한 적나라한 담합은 경쟁억압을 목적으로 의도적으로 이루어지고 경쟁제한효과도 명백하므로 행위자들의 시장점유율에 관계없이 승意的 立證만으로 위법성이 인정되어야 한다. 나아가 담합촉진·요청행위를 규제할 수 있는 법적 근거를 마련하여 묵시적 담합을 억제해야 할 것이다.

입찰조작에 대한 효율적인 감시·적발체제를 확립하여 범집행을 강화하여 공공조달사업의 효율성과 투명성을 제고해야 할 것이다. 구체적으로, 入札資料의 수집·분석프로그램을 개발·시행하여 입찰담합을 체계적으로 감시·적발하고, 共謀企業들을 처벌하는 외에 관련개인들을 형사기소한다는 원칙을 확립할 필요가 있다.

課徵金이 위법행위에 대한 억제효과를 갖기 위해서는 과징금이 위법행위에 따른 부당이득보다 훨씬 커야만 한다. 필자(1993)가 1981~92년중에 시정권고 이상의 조치가 취해진 공동행위 및

사업자단체금지행위 사건을 조사한 바에 따르면, 33건의 공동행위사건에 있어 평균 가격인상률은 18%, 중위 가격인상률은 12.1%(최저 3.4%, 최고 84.2%)였고, 17건의 사업자단체사건에서는 평균 가격인상률이 19.1%, 중위 가격인상률이 17.5%로 나타났다. 담합의 적발·처벌확률이 낮다는 점을 감안할 때, 담합행위에 대한 과징금의 상한이 1995년부터 담합기간 매출액의 1%에서 5%로 높아졌지만 여전히 적절한 억지효과를 확보하기 어려운 적은 금액이라고 하겠다. 따라서 과징금을 상향조정하여 부당이득환수의 기능은 물론 행정제재적 기능을 발휘하도록 하고, 적나라한 담합에 대해서는 반드시 과징금과 형사벌을 부과함으로써 이에 대한 적절한 억지효과를 확보해야 할 것이다. 손해배상청구소송의 유인을 높여 담합에 대한 私的 執行도 강화할 필요가 있다.

각종 경쟁제한행위의 온상이 되어온 사업자단체들을 정비하고, 행정편의 등을 위해 사업자단체에 위임·부여되어 있는 정부의 다양한 규제업무와 권한(예컨대, 각종 기준의 설정, 인허가, 수입추천 등)을 대폭 축소·조정하여 사업자단체가 시장정보의 수집·교환 등과 같은 본연의 기능만을 수행하도록 해야 할 것이다. 또한 사업자단체가 업계의 자율규제나 조정이라는 명분으로 행하는 경쟁제한행위를 면밀히 감시하여 담합으로 인정되는 행위를 엄격히 규제해야 한다.

다. 流通·去來秩序의 合理化

유통업체의 대형화, 유통방식의 혁신, 유통업태의 다양화는 유통부문의 생산성 제고를 위해 불가피한 변화로서, 새로운 유통수요에 부응하여 유통업태의 다양화가 이루어지고 경쟁이 활성화되어야 유통체계의 개선과 유통효율의 증대를 이룰 수 있다. 따

라서 유통·거래부문에서의 공정거래정책은 유통조직·활동의 효율화를 도모하면서 독점유지·강화행위를 엄격히 규제하여 다양한 유통경로와 업태의 출현·발전을 조장하는 데 주력해야 한다.

논증 가능한 경제적 효과에 의거하여 위법성을 판단하는 合理原則의 적용을 확대·발전시켜 기업의 효율적 유통체제 구축노력을 조장·촉진하고 소비자후생을 증진하려는 정책적 노력이 필요하다. 소규모 하위기업, 신규진입기업, 파탄기업 등에 대해서는 원칙적으로 수직적 제한을 허용해 브랜드간 경쟁이 촉진되도록 하되, 독점적 기업이나 고집중 산업의 선도기업들에 의한 유통계열화에 대해서는 법집행을 강화하여 경쟁자들의 시장접근비용을 낮추고 유통조직의 변화·발전을 촉진해야 할 것이다. 독과점 산업에서의 배타적 대리점 유통체제는 독점을 유지·강화하고 담합을 촉진하는 진입장벽이 될 수 있으며, 제조업자들에 의한 수직적 제한의 공통적 채택은 제조단계로의 진입과 유통조직의 변화·발전을 억압할 가망이 많은 것이다. 또한 유통업자 단체를 중심으로 한 담합 등의 경쟁제한행위를 철저히 시정하여 기존의 유통경로가 고정되거나 다양한 유통업태의 출현·발전이 저해되지 않도록 하는 것이 중요하다. 특히, 경쟁제한행위가 빈발하였던 거래분야에 대한 법집행을 대폭 강화하여 의약부외품, 건강식품, 도서 등의 유통경로를 소비자 편의를 제고하는 방향으로 확대할 필요가 있다.

공정거래정책과 소비자정책은 불가분의 관계에 있으므로 공정거래정책의 소비자정책기능을 강화해야 할 것이다. 시장이 경쟁적일수록 사업자들은 소비자의 기호와 선택에 따라 행동하게 되며, 소비자들이 원하는 상품을 싸 값에 공급하지 못하면 시장에서 축출될 수밖에 없다는 점에서 소비자 이익은 경쟁촉진을 통

해 가장 잘 보호된다. 다른 한편으로, 소비자정책이 달성하고자 하는 상품·시장정보의 효율적 생산·전달은 소비자의 가격·품질 등의 비교를 용이하게 하여 구매선택의 효율을 높이며 사업자간 가격·품질경쟁을 강화하게 된다.

라. 政策의 專門性·透明性·實效性 提高

경쟁법·정책은 다양한 시장구조와 기업행위가 경쟁과 경제효율에 미치는 영향을 분석·평가하고, 이를 바탕으로 시장구조와 행태에 대한 개입 및 기업행위의 위법성 판단에 적용할 實體의 原則들을 도출·집행하는 방식으로 전개된다. 따라서 경제분석의 전문성 및 정책집행의 투명성과 실효성이 확보되어야 경쟁법·정책이 본연의 기능을 효과적으로 수행할 수 있다.

우리의 공정거래정책은 집행체제와 방식 및 실제적 집행에 있어 선진외국에 비해 전문성·투명성·실효성이 미흡한 것으로 판단된다. 심층적 산업조사 및 경제분석기능이 취약하여 정책의 전문성이 부족하고, 공정거래위원회가 전속 조사·고발권을 바탕으로 법집행을 독점하고 있으나 정책기능, 사건조사기능, 사건심결기능 등이 분리되어 있지 않아 사건선별·처리·심결의 기준 및 절차의 투명성 확보가 미흡한 실정이다. 또한 선진외국에 비해 훨씬 많은 사건들이 다루어지고 있지만, 거의 모든 사건이 시정명령·권고 또는 경고로 처리되고 위법행위자에게 형사벌, 과징금 등의 실질적 제재가 부과되거나 손해배상청구소송이 제기되는 경우는 드물어 법집행의 실효성 및 위법행위에 대한 억지력이 미약하다.

정책집행의 전문성이 확보되어야만 공정거래정책이 사업자간 분쟁의 해결이나 거래관계의 공정화에 그치지 않고 시장구조와 행태를 경쟁화하여 실질적으로 시장성과를 개선하는 정책이 될

수 있다. 이를 위해 경쟁법·정책의 전문인력을 확충하고 산업조직적 조사·분석능력을 확충하여 정책적 시각에서 중요한 사건을 선별·조사하고 경제적 분석결과와 증거에 의거해 정책을 집행해야 할 것이다. 법집행의 기준과 절차를 개선하고 위법행위에 대한 제재수단과 강도를 합리적으로 조정하여 정책집행의 실효성과 투명성을 제고하는 노력도 필요하다. 주요 사건에 대하여 경쟁효과의 평가기준과 위법성 판단원칙 등을 상세히 밝히는 심결서를 작성·공표하고, 기업으로부터 특정 행위계획에 대한 검토신청을 받아 이에 대한 정책집행의 기준과 원칙을 알려주는 ‘사전 상담·권고’를 제도화한다면 법집행의 투명성과 예측가능성이 제고될 수 있을 것이다. 법집행의 실효성을 제고하여 競爭制限行爲에 대한 억지효과를 확보하기 위해서는 과징금과 형사벌제도를 적극 활용해야 할 것이며, 경쟁법 집행에 있어 私訴의 역할도 확대해나가야 한다.

V. 要約 및 結論

작금의 경제위기를 극복하기 위해서는 ‘시장기구의 원활한 작동에 의존하는 경제의 틀’을 마련해야 하는바, 그 핵심과제는 경쟁적 시장경제체제를 구축하는 일이다. 이러한 견지에서 볼 때, 공정거래법·정책은 경제정책 영역에서 중심적 위치를 부여받아야 하며, 경쟁의 과정을 최대한 보호·촉진함으로써 경제효율을 극대화하는 데 주력해야 한다. 경제위기를 초래한 기업구조와 행태상의 문제들이 경쟁압력의 미흡 내지 결여에 따른 것인 만큼, 시장경쟁의 힘이 원활히 작동하도록 하지 않고서는 경제주체들

의 경제적 유인과 행태를 변화시킬 수 없다.

공정거래법·정책은 경제력집중과 경쟁의 (불)공정성이 아니라 독점력과 효율성을 개념적 기반으로 삼아야 하며 시장구조와 행태의 실질적 경쟁화를 통한 경제효율의 증진을 지향해야 한다. 경제력과 경쟁의 불공정성이라는 개념은 知的 基盤의 결여로 유용하고 합리적인 정책의 개념적 기반이 될 수 없다. 경제력집중의 구성개념 가운데 경제이론에 의해 정책의 방향과 기준이 제시되는 개념은 독점력뿐인바, 경쟁법·정책은 독점력과 효율성의 개념에 기초하여 실제적 기준과 원칙들이 확립되어야만 합리성과 실효성을 가질 수 있는 것이다. 또한 경제력집중의 폐해와 부작용 및 대기업집단의 지배·경영·사업구조와 행태상의 제 문제는 궁극적으로 독점력과 경쟁압력의 결여에서 기인하는 것인 만큼, 기업의 규모확대, 사업영역과 활동 등에 대한 직접적인 정부규제와 간섭이 아니라 경쟁적 시장의 힘에 의해 해소될 수 있다.

정부주도·규제 위주의 경제운영의 결과로 경쟁의 영역과 범위가 크게 제한되어왔으며 이에 따른 가격구조, 인센티브 체계 등의 왜곡이 경제위기의 주요 원인이라는 점을 감안할 때, 競爭 主唱이 공정거래법·정책의 최우선 과제가 되어야 한다. 경쟁정책당국은 규제개혁, 경제구조조정과 재벌개혁, 경쟁과 경쟁법·정책에 관한 연구·교육·홍보의 세 측면에서 경쟁주창의 기능을 강화해야 한다. 또한 기업결합규제제도의 개선, 담합규제의 강화, 유통·거래질서의 합리화, 정책의 전문성·투명성·실효성 제고 등도 실질적으로 시장구조와 행태를 경쟁화하여 저효율 경제구조를 개혁하기 위한 중요한 정책과제들이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 강명헌, 『경제력집중과 한국경제』, 매일경제신문사, 1991.
- 강철규 · 최정표 · 장지상, 『재벌』, 비봉출판사, 1991.
- 김재홍, 『한국의 진입규제』, 한국경제연구원, 1994.
- 申光湜, 『市場去來의 規制와 競爭政策』, 한국개발연구원, 1992.
- _____, 「談合規制의 效率化를 위한 競爭政策方向」, 『韓國開發研究』, 제15권 제2호, 한국개발연구원, 1993.
- _____, 『競爭政策의 國際比較: 美國, 日本, 獨逸』, 연구보고서 94-08, 한국개발연구원, 1994.
- 유승민, 『나누면서 커간다』, 미래미디어, 1996.
- 李奎憶 · 李成舜, 『企業結合과 經濟力集中』, 한국개발연구원, 1985.
- 李奎憶 · 李在亨, 『企業集團과 經濟力集中』, 한국개발연구원, 1990.
- 이승철 · 홍종성, 『한국의 가격규제』, 한국경제연구원, 1994.
- 이병기, 『한국 기업집단의 채무보증』, 한국경제연구원, 1998.
- 李在亨, 「韓國財閥의 特徵과 成果」, 성균관대학교 박사학위논문 1997.
- 이주선, 『가격경쟁과 공정거래법』, 한국경제연구원, 1998.
- 丁炳然 · 梁英植, 『韓國 財閥部門의 經濟分析』, 한국개발연구원 1992.
- 최정표, 『재벌해체』, 비봉출판사, 1993.
- _____, 『선진화를 위한 재벌의 선택』, 고원, 1996.
- 黃仁鶴, 『경제력집중: 한국적 인식의 문제점』, 한국경제연구원 1997.

_____, 『시장구조와 경쟁 효율』, 한국경제연구원, 1998.

Bittlingmayer, G., "Decreasing Average Cost and Competition: A New Look at the Addyston Pipe Case," *Journal of Law and Economics* 25, October 1982, pp.201~230.

Blake, H.M. and W.K. Jones, "In Defense of Antitrust," *Columbia Law Review* 65, March 1965, pp.377~400.

Boner, R.A. and R. Krueger, *The Basics of Antitrust Policy*, World Bank Technical Paper No.160, Washington, D.C.: World Bank, 1991.

Bork, R.H., *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, New York: Basic Books, 1978.

Burns, M.R., "Predatory Pricing and the Acquisition Costs of Competitors," *Journal of Political Economy* 94, 1986, pp.266~296.

Chang, Sea Jin and Jaebum Hong "Economic Performance of the Korean Business Groups: Intra-Group Resource Sharing and Internal Business Transaction," Manuscript, May 1998.

Elzinga, K., "Predatory Pricing: The Case of the Gunpowder Trust," *Journal of Law and Economics*, April 1970, pp.223~240.

Feinberg, R.M., "Sales-at-Risk: A Test of the Mutual Forbearance Theory of Conglomerate Behavior," *Journal of Business* 58, 1985, pp. 225~241.

Ghemawat, P. and T. Khanna, "The Nature of Diversified Business Groups: A Research Design and Two Case Studies," *Journal of Industrial Economics* 46, 1998, pp.35~61.

Hicks, J., "Annual Survey of Economic Theory: The Theory of Monopoly," *Econometrica* 3, 1935, pp.1~20.

- Hill, C., M. Hitt and R. Hoskisson, "Cooperative versus Competitive Structure in Related and Unrelated Diversified Firms," *Organization Science* 3(4), 1992, pp.501~521.
- Kester, W.C., "Industrial Groups as Systems of Contractual Governance," *Oxford Review of Economic Policy* 8(3), 1992, pp.24~43.
- Khemani, R.S., "Competition Policy and Economic Development," *Policy Options*, October 1997, pp.23~27.
- Kim, H. and R. Hoskisson, "Japanese Governance Systems: A Critical View," *Advances in International Comparative Management* 11, 1996, pp.165~189.
- Klein, B., R.A. Crawford, and A.A. Alchian, "Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process," *Journal of Law and Economics* 21, October 1978, pp.297~326.
- Kreps, David and Robert Wilson, "Reputation and Imperfect Information," *Journal of Economic Theory* 27, 1982, pp.253~279.
- Krattenmaker, T.G. and S. Salop, "Anticompetitive Exclusion: Raising Rivals' Costs to Achieve Power Over Price," *Yale Law Journal* 96, December 1986, pp.209~293.
- Lande, R.H., "Wealth Transfers as the Original and Primary Concern of Antitrust: The Efficiency Interpretation Challenged," *Hastings Law Journal* 34, September 1982, pp.67~151.
- _____, "Chicago's False Foundation: Wealth Transfer (Not Just Efficiency) Should Guide Antitrust," *Antitrust Law Journal* 58, 1989, pp.631~644..
- Leff, N., "Industrial Organization and Entrepreneurship in the Developing Countries: The Economic Group," *Economic Development and Cultural Change* 27, 1978.

- Lorie, J.H. and P. Halpern, "Conglomerates: The Rhetoric and the Evidence," *Journal of Law and Economics*, April 1970, pp.149~166.
- Markham, J.W., "Survey of the Evidence and Findings on Mergers," *Business Concentration and Price Policy*, NBER, 1955.
- Marvel, H.P., "Conglomerates in Economics and U.S. Law," KERI Working Paper, March 1990.
- McGee, J.S., "Predatory Price Cutting: The Standard Oil (N.J.) Case," *Journal of Law and Economics* 1, October 1958, pp.137~169.
- Peltzman, S., "Toward a More General Theory of Regulation," *Journal of Law and Economics* 14, August 1976, pp.211~240.
- Pitofsky, R., "The Political Content of Antitrust," *University of Pennsylvania Law Review* 127, 1979, pp.1051~1075.
- Schliefer, A. and R.W. Vishny, "Value Maximization and the Acquisition Process," *Journal of Economic Perspective* 2, Winter 1988, pp.7~20.
- Stigler, G., *The Organization of Industry*, Homewood, IL: Richard D. Irwin, 1968.
- _____, "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, Spring 1971, pp.3~21.
- Telser, L.G., "Cutthroat Competition and the Long Purse," *Journal of Law and Economics*, 1968, pp.259~277.
- U.S. Federal Trade Commission, *Staff Report: Economic Report on Conglomerate Mergers*, 1969.
- _____, *Staff Report: Conglomerate Merger Performance—An Empirical Analysis of Nine Corporations*, 1972.
- Weston, J.F., "The FTC Staff's Economic Report on Conglomerate Merger Performance," *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1973, pp.685~689.

_____ and S.K. Mansinghka, "Tests of the Efficiency Performance of Conglomerate Firms," *Journal of Finance* 26, September 1971, pp.919~936.

Williamson, O.E., *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press. 1985.

■ 論 評

李 承 哲

(한국경제연구원 연구위원)

연구의 가치

우리 경제는 외환·금융위기를 계기로 기업도산이 이어지고 경제성장률이 마이너스를 기록하는 등 경제위기를 맞이하고 있으며, 실업증가에 따른 가정경제의 붕괴와 노숙자문제가 심각해지는 등 사회적 갈등의 양상이 전개되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 경제위기의 원인을 규명하려는 노력이 이루어졌고, 그 결과 정부, 기업, 그리고 금융 등 경제주체들의 도덕적 해이가 부실경제를 초래하였다고 생각하게 되었다. 그러나 구체적인 정책대안을 제시하기 위해서는 그러한 도덕적 해이의 본질과 근원을 찾아내야 한다.

그러나 불행하게도 위기극복의 방법을 원인에 대한 처방에서 찾으려 하지 않고 나타난 현상을 덮으려 하거나 임기응변식으로 해결하려는 경향이 나타나고 있다. 예를 들어 정부와 경제전문가들은 위기극복의 방법으로 외자유치, 대기업집단의 사업교환, 부실기업 퇴출, 인플레이정책, 공적자금의 투입과 합병을 통한 금융부실해결 등에 관심을 가지고 있다. 이러한 조치들은 경제주체들의 반발이 적고 당장 가시적 효과를 낼 수 있어서 정치적으로 대단히 매력적인 정책이 될 수 있다. 그러나 이러한 정책들은 경제의 구조적 문제를 장기화시켜 회복할 수 없는 낙후된 경제체질을 만들 수 있다. 기업부실, 금융부실, 정부부실을 근본적으로 치유하는

구조적 체질개선 없이는 결코 경제의 장기적 회복을 기대할 수 없을 것이다.

이러한 차원에서 이 연구는 경제위기의 원인이 경쟁부재와 정부개입에 따른 경쟁질서의 왜곡에 있다는 것을 밝히고, 경쟁법의 엄격한 집행을 통한 경제체질의 개선이 가장 효과적인 정책대안이라는 논리를 제시하고 있다. 특히 경제위기가 일시적인 경기하강이나 외부충격으로 야기된 것이 아니라 관치경제의 구조적 폐해들이 장기간 누적되어 나타난 결과로 인식하고, 과거와 같은 대중요법적 정부지원과 산업정책적 개입으로는 결코 이를 극복할 수 없다는 사실을 분명하게 설명하고 있다.

경쟁법과 재벌개혁

경쟁정책 중에서 현재의 위기극복과 관련하여 재벌개혁이 가장 중요한 이슈로 떠오르고 있다. 특히 재벌의 사업다각화와 복합력의 생성·남용이 비판의 대상이 되었고, 이를 규제하기 위해 상호채무보증규제와 내부거래규제가 대폭 강화되었다. 이 연구는 산업조직이론을 이용하여 복합 및 수직결합의 경쟁제한성과 다각화의 부정적 효과가 매우 제한적이라는 것을 보여주었다.

재벌의 구조와 행위에 대한 비판은 대부분 재벌의 효율성을 과소평가 내지는 무시하면서 그 부정적 효과를 강조하는 방향으로 왜곡되어 있다. 예를 들어 우리나라와 같이 시장기능이 취약한 상황에서는 시장거래를 내부화하는 기업결합과 그 속에서의 내부거래가 상당한 효율성이 있음에도 불구하고 내부거래의 부당성기준은 이러한 효율성은 고려하지 않고 오로지 그 폐해만을 고려하고 있다. 편익보다 비용을 중시하는 정책은 효율을 감소시킬 가능성이 매우 높다. 이러한 차원에서 이 연구가 제시하는 기업집단의 구조와 행태의 편익과 비용에 대한 분석은 경쟁당국이 보다 균형

잡힌 정책을 집행하는 데 매우 유용한 도움이 될 것으로 보인다.

경쟁법의 목적과 공정성 기준

경쟁법의 목적을 규명하는 것은 거래의 공정성을 판단하는 기준을 결정하므로 매우 중요하다. 가장 핵심적이고 본질적인 목적은 경쟁촉진과 이를 통해 사회후생을 증진시키는 것이다. 그러나 이외에도 이해관계자의 이익을 추구한다는 이익집단규제론에 입각한 사익목적, 관료·사법부·정치인의 이익추구목적, 중소기업 보호, 경제적 약자보호, 사회적 형평의 추구, 국내산업 보호육성 등 정치·사회적 목적이 있다. 우리나라의 경쟁법과 집행에는 이러한 매우 다양한 목적이 혼재되어 있기 때문에 거래의 공정성을 판단하는 기준이 일관성 있게 정립되어 있지 않고 정책집행상의 혼란이 야기되고 있다. 이 연구는 이러한 문제를 극복하고 정책의 일관성, 신뢰성 및 예측가능성을 확보하기 위해 경쟁의 보존·촉진이 경쟁법의 지배적 목적이 되어야 한다는 주장을 경쟁법의 여러 분야에 걸쳐 자세히 분석·추구하고 있다.

경쟁법에서 가장 논란이 되고 있는 경제력집중 분야에서도 저자는 이러한 논리에 입각해 분명한 해결책을 제시하였다. 즉, 경제력집중의 제 현상 및 대기업집단의 지배·경영·사업구조와 행태상의 문제들은 비효율적 기업이 도태될 수밖에 없는 경쟁적 시장환경을 조성하지 않은 채 기업집단의 규모, 사업영역과 활동 등만을 제한하는 것으로는 결코 개선할 수 없다고 경고하고 있다. 정부는 이러한 정책제언을 현재의 위기극복을 위한 매우 귀중한 교훈으로 받아들여야 할 것이다.

이 연구는 경쟁을 보존·촉진하는 경쟁법의 목적을 가장 효율적으로 달성하는 것은 공적 경쟁제한의 요소들을 제거하고 카르텔 규제를 강화하는 것이라고 설명하면서, 요즘 논란이 되고 있

는 구조조정과 재벌개혁도 이러한 맥락에서 추진되어야 한다고 주장하였다. 이러한 주장은 이 연구가 일관되게 주장하는 경쟁법의 목적과 부합하는 것이다. 또한 이러한 정책방향은 1980년대 이후 수평적 담합과 규제완화를 통한 경쟁촉진에 경쟁정책의 초점을 맞추어온 미국의 공정거래개혁과도 일맥상통한다.

경쟁법의 중요성

경쟁법은 경제헌법, 경제의 틀, 게임의 규칙 등과 같은 용어로 수식된다. 이는 경쟁법이 경제질서를 결정짓는 매우 중요한 위치를 부여받고 있다는 것을 나타낸다. 이처럼 경쟁법이 경제정책의 영역에서 중심적 위치를 부여받고 있다고 하여 경쟁법이 경제의 모든 문제를 다루거나 모든 수단을 동원할 수 있다는 것을 의미하는 것은 아니다.

경쟁법이 경쟁의 과정을 최대한 보호·촉진함으로써 경제효율의 극대화를 달성할 수 있는 가장 효과적인 수단이기 때문에 그러한 위상을 차지하고 있는 것이다. 따라서 경쟁법·정책은 경쟁의 불공정성이 아니라 효율성을 개념적 기반으로 삼아야 하며, 경제의 제 문제는 경제활동에 대한 직접적인 규제와 개입보다는 경쟁적 시장의 힘에 의해 해소되어야 한다는 이 연구의 논리는 위기극복에 관한 정책기조로서뿐만 아니라 우리 경제가 지속적으로 추진해야 할 경제체질개선을 위한 기본이념을 제시하고 있다고 할 수 있다.

趙 成 旭

(본원 연구위원)

이 논문은 우리 경제가 직면한 현위기의 근본적 원인이 정부

가 주도하는 규제 위주의 경제운영과정에서 고착화된 관치경제에 있다라는 인식에서 출발하고 있다. 관치경제를 대신할 '시장기구의 원활한 작동에 의존하는 경제의 틀' 마련이 경제위기를 극복할 수 있는 과제이며, 시장경제의 효율을 높이기 위해서는 경쟁의 활성화가 필요하다고 주장한다. 이 논문은 이를 위한 방안으로 기존의 경쟁법, 경쟁정책의 문제점을 살펴보고 바람직한 경쟁법과 경쟁정책의 역할 및 방향을 살피고 있다.

기존의 경쟁정책은 '경제력 집중억제 및 경쟁의 공정화'라는 정책목적에 위하여 경제력 집중억제제도, 업종전문화시책, 소유분산유도시책, 여신한도관리, 개별산업별 진입, 투자, 지분제한과 같은 공정거래법상의 정책수단을 사용해왔다. 이러한 경쟁법·정책의 성과가 부진하고 정책목표와 수단간의 상충관계가 존재하는 등의 문제점이 있다고 저자는 비판하고 있다.

구체적으로 보면, 경쟁법이 (암묵적으로 또는 명시적으로) 추구한 정책목적에 달성했는가를 기준으로 평가할 때, 기존의 경쟁법의 성과는 만족스럽지 못하다. 채무보증 등에 대한 규제에도 불구하고 30대재벌기업의 자기자본대비 부채비율이 1997년에는 387%에 이르는 등 고부채의 재무구조를 가지고 있으며, 사업다각화에 대한 규제에도 불구하고, 평균계열사수(1987년의 16개에서 1997년에는 27개) 및 평균영위업종수 등으로 평가할 때, 재벌의 업종전문화라는 목적을 달성하지 못한 것으로 나타난다. 또한 정책수단과 목표간의 혼란 및 상충이 발생한다. 예를 들면, 경제력 집중과 사업다각화를 억제하고자 하는 목적으로 업종진입에 대한 규제 및 인허가 등을 도입한 결과 기존의 업체를 보호하고 경쟁을 저해하는 진입장벽의 역할을 한다.

이와 같은 현상은 기존의 경쟁법 및 경쟁정책이 경쟁의 활성화를 근본목표로 하지 않고 현실적인 근거가 약하거나 이론적인

개념이 모호한 경제력집중 억제 내지 업종전문화를 목표로 하기 때문이라고 저자는 주장한다. 구체적으로는, 경제력집중의 경우 재벌에 의한 국민경제상의 고용집중도 및 매출집중도와 같은 일반 집중의 정도는 선진국과 비교할 때 높지 않다. 사업다각화를 통한 내부거래가 비재벌 독립기업의 경쟁을 제한한다는 주장은 이론적 기반이 약하며, 사업다각화의 부정적 효과는 지나치게 강조된 반면에 내부거래가 가지는 경제적 유인이 인정되지 않고 있다는 것이 저자의 주장이다. 또한 경쟁의 공정성이라는 목표는 우리 경제의 개방의 정도가 심화됨에 따라 경쟁상대가 전세계의 기업으로 확장됨으로써 의미가 상실되었다.

저자의 주장처럼 우리의 공정거래법은 ‘경제력’ 및 ‘경쟁의 공정성이라는 개념’에 기초함으로써 이론상 문제점 및 집행상의 문제점을 야기한다는 지적에 기본적으로 동의한다. 그러나 이 논문이 경제위기의 해소과제로서 경쟁법 및 정책의 역할을 분석하는 것이 목표라면 우리나라와 같은 경제여건에서 경쟁법·정책이 시장기구의 원활한 작동에 미치는 효과 및 한계를 논의하면 훨씬 좋은 논문이 되었을 것이다. 그리고 경쟁법 및 경쟁정책의 대상인 재벌에 대한 논의에 재벌에 관한 기존의 실증적 연구결과를 적극 이용하여 저자의 논의를 뒷받침했다면 독자들의 재벌에 대한 이해에 도움이 되었을 것으로 생각된다.

경제학에 관한 기존의 이론적 연구 및 서구시장에서의 실증적 연구결과를 이용하여 저자는 재벌에 관한 많은 논의가 설명력을 갖지 못한다고 주장한다. 그러나 저자도 인정하듯이 시장원리가 원활하게 작동하는 서구의 시장과는 달리 우리나라 경제는 재화시장, 요소시장, 그리고 금융시장의 불완전성과 왜곡이 크다. 이들 시장의 불완전성을 고려할 때 이론의 시사점 및 실증적 연구의 결과가 어떻게 달라지는지에 대한 논의가 필요하다.

예를 들면, 저자의 주장처럼 기업집단에서 기업간의 내부, 상호거래가 부정적 효과보다도 거래비용을 낮추고 이중독점가격에 따른 비효율을 감소시키는 등 효율성을 높이는 경제적 유인을 제공하는 것이라면, 재벌구조가 비재벌 독립기업보다 더 효율적이고 이에 따라 수익성이 더 높을 것으로 예상된다. 그러나 Chang and Hong(1998)의 실증적 연구는 재벌의 수익성이 비재벌 독립기업에 비하여 낮은 것으로 나타난다. 이는 기업간 내부거래에서 발생하는 경제적 유인이 이론적으로 존재함에도 불구하고, 재벌의 구조나 실제 관행에 있어 이를 상쇄하는 부정적 효과나 요인이 존재함을 의미한다. 이에 대한 설명이 부족하다.

또한 채무보증을 해소하는 것만으로는 재벌의 과도채무를 해소할 수 없으며 기업의 과도채무는 정부, 기업, 금융기관의 관계가 새로이 정립되어야 가능하다는 저자의 주장에는 동의하지만 채무보증이 재벌의 과도한 부채의 원인이라기보다는 결과로 보는 저자의 견해는 실증적 설명이 부족하다. 이병기(1998)에 의하면 기업집단의 채무보증과 부채규모는 양의 상관관계를 보이고 있다. 또한 공정거래위원회의 발표에 의하면 2~3개의 상대적으로 우량한 재벌의 계열사들이 전체 채무보증의 70~80% 이상을 제공하고 있는 것으로 나타난다. 채무보증이 금융기관의 대출심사유인을 약화시키고 도덕적 해이를 악화시켜 부실기업에 대한 대출을 가능케 한 것으로 보인다. 따라서 채무보증의 남용이 부실한 계열기업들도 채무를 증가시키는 것을 가능하게 하였고 결과적으로 재벌의 채무를 과도하게 증가시킨 것으로 보인다.

또한 저자의 주장에 의하면 재벌의 지배·경영·사업구조상의 문제와 행태상의 문제는 전반적으로 독점적 구조를 갖고 있는 우리 경제에 경쟁압력을 제고함으로써 해결될 수 있다. 각종 인·허가, 사업영역제한, 외국인 투자 및 수입제한 등 정부가 설

치한 진입장벽을 철폐함으로써 경쟁이 활성화된다는 주장이다. 이런 정책이 필요하다는 저자의 주장에 전적으로 동감하지만, 경제시스템의 변화없이 이런 정책만을 사용했을 때의 효과에 대해서는 의문을 제기할 수 있다.

저자가 주장하듯이 경쟁적 시장경제를 구축하는 과정에서 요구되는 경쟁법 및 경쟁정책의 역할에 대해서는 동의하나 이를 충분조건이라고는 볼 수 없을 것 같다. 한국의 재벌구조가 재화 시장에서의 독점력을 유지하는 데 도움이 되는 구조이고 금융시장의 불완전성을 낮추기 위한 기업의 대응이라면 금융시장을 포함한 요소시장의 불완전성이 지속되는 한 위에서 언급한 재화시장의 경쟁정책만으로 재벌구조를 변화시키거나 경쟁을 활성화시키는 것에는 한계가 존재할 것이다.

저자의 주장처럼 관치경제가 경제위기의 근본적 원인이라면 경제위기를 극복하기 위한 우리 경제의 과제는 시장력(독점력) 또는 시장지배력의 개념에 기초한 경쟁법·정책을 통한 경쟁의 활성화로 시장경제의 효율성을 제고하는 것뿐만 아니라 관치경제를 해소하기 위한 보다 직접적이고 구조적인 접근이 필요하다고 생각된다.

● 참고문헌

- 이병기, 『한국기업집단의 채무보증』, 한국경제연구원, 1998.
- Chang, Sea Jin and Jaebum Hong, “Economic Performance of the Korean Business Groups: Intra-Group Resource Sharing and Internal Business Transaction,” Conference on Corporate Governance Restructuring 발표논문, 1998.