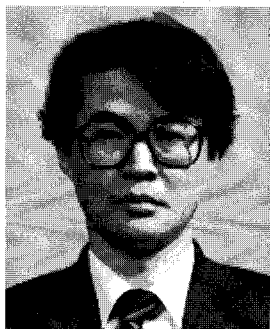


경쟁정책과 산업조직의 조화



박병형

동아대학교 경제학과 교수

산업조직 이론의 현실적 의의는 경쟁정책의 목적, 수단, 효과 등에 관한 이론적 근거를 제공하고 강화하는 것이라고 하겠다. 경쟁정책에서 선도적인 미국의 예를 보면 산업조직 이론의 전개 과정에 따라 경쟁정책의 기본 입장과 접근방식도 변화하여 왔음이 비교적 뚜렷하게 나타난다.

이같은 정책변화는 역사적 맥락에서 정치, 사회, 문화적 환경의 변화에 비추어 이해되어야 하겠지만, 이론과 정책의 상호작용이라는 관점에서는 산업조직 이론의 발전이 정책변화를 이끌고 정책적 입장이 이론에 의해 비판되거나 뒷받침되는 과정으로 파악할 수 있다.

경쟁정책의 기본목표가 경쟁촉진임에는 논란의 여지가 없겠지만, 실제로는 정책의 성격과 목표, 방향과 범위, 구체적 수단과 그 효과들을 둘러싸고 많은 논쟁이 있어 왔다. 그것은 경쟁개념의 의미, 경쟁과 경제적 효율성과의 관계, 나아가서 시장구조 요인과 기업행동의 상대적 중요성 및 상호관계 등에 대해 논자마다 상당히 다른 견해를 갖고 있기 때문이다. 이런 광범위한 논쟁들을 간단히 정리함은 불가능하겠지만, 여기서는 주로 산업조직 이론의 발전이 경쟁정책의 변화와 어떤 관계를 갖는가를 시카고 학파와 이른바 '포스트-시카고(post-Chicago) 분석'을 중심으로 개관하고, 경쟁정책의 관점에서 바람직한 산업조직 이론의 발전방향을 모색한다.

시카고 학파와 경제정책

1970~80년대에 걸쳐서 미국을 중심으로 한 선진제국에서는 '기업행동은 경제적 합리성의 관점에서 판단되어야 하며 궁극적 정책목표는 경제적 효율성이어야 한다'는 시카고 학파의 입장이

기존의 구조주의적 전통이론(하바드 학파)을 압도하여 경쟁정책을 주도해 왔다고 해도 과언이 아니다.

양자의 이론과 정책입장의 비교는 여러곳에서 다루어진 만큼 생략하겠지만, 이런 추세는 시카고 학파의 단순하고도 견고한 논리가 산업조직론 분야에서 득세하게 된 바와도 밀접하게 연관된 것으로, 경쟁정책에서 경제분석의 역할이 확대·강화되는 결과를 가져왔다. 시카고 학파의 정책 입장을 다소 정형화하면, 경쟁정책의 (유일한) 목적은 효율성의 추구이며 신고전파 가격이론의 시장모형이 가장 적절한 분석도구라는 것이다.

경쟁정책의 목적이 경제적 효율성이라고 보는 것은 근년에는 거의 일반화되었다고 하겠다. 그러나 효율성 개념 자체가 매우 포괄적이어서 분명하지 않으며, 예컨대 정태적 차원을 벗어나 동태적 관점을 포함하게 되면 정책적 판단은 시카고 학파의 일반적 결론보다 훨씬 복잡하게 될 것이다.

또, 효율성이 경쟁정책의 유일한(또는 주된) 목적이 아니라는 주장들도 설득력 있다. 이 글의 주제를 다소 벗어나지만, 경쟁정책목적에 대한 논쟁의 일부를 보자. 미국 서면법의 경우, 입법 배경에 비추어 볼 때 효율성만이 아니라 '시장지배력(market power)의 해악', 특히 그로 인한(소비자로부터 기업으로의) '부의 이전(wealth transfer) 또는 후생이전을 방지함'이 중요한 관심사였다는 견해가 있다. 그렇다면 소비자후생이 아니라 생산효율성을 더한 전체후생을 판단기준으로 하는 것은 곤란하다.

기업이익이 간접적으로 또는 '장기적으로는' 일반소비자의 이익이 된다는 논리도 현실적 타당성은 의심스러우며, 적어도 양자를 같은 차원에

서 고려함은 문제가 있다.

분배문제는 적어도 경쟁정책이 아닌 다른 정책에 맡겨야 한다는 것이 일반의(신고전파적) 경제논리이지만 이것도 합의된 바는 아니다. 후생이전과 같은 정치적 요소까지 포함하게 되면 정책의 실효성이 크게 손상될 우려가 있음은 사실이지만, 효율성효과와 분배효과가 명확히 구분되는 정책이란 완전한 가치중립적 사회과학 이론처럼 상상하기 어렵다.

또다른 비판은 시카고 학파는 신고전파 가격이론의 단순화된 정태적 모형에 입각하고 있으며 장기적 결과에만 관심을 가진다는 주장이다. 따라서 수직적 거래관계에서의 기회주의나 경쟁자를 불리하게 하는(경쟁자의 비용을 높이는) 행위, 시장 봉쇄, 진입저지, 가격억탈과 같이 불완전정보하에서 다양하게 나타나는 기업의 전략적 행동의 가능성이 시카고적 논리로는 다루기 어렵다는 것이며, 여기서 포스트-시카고 분석이 대두하게 된다. 또, 시카고적 관점은 시장기능에 대한 강한 신뢰를 바탕으로 기업행동의 합리성을 강조하고 있지만, 이것은 효율성을 추구한다기보다 사적(기업) 행동의 자유를 추구하는 것일 뿐이라는 지적도 있다.

한편, 정책시행 차원에서는 '유해한(반경쟁적) 행동을 규제하지 못함으로 인한 피해보다 효율적(경쟁촉진-중립적) 행동을 잘못 규제함으로써 야기되는 피해의 위험이 더 크다'는 것이 시카고적 입장이다. 이것은 사법 및 규제 일반에 적용되는 원칙이겠지만, 그렇다고 자유방임이 정당화되지는 않을 것이다. 모든 것을 시장경쟁에 맡기는 것은 결국, '거래제한도 경쟁의 한 수단(따라서 시장력이 입증되지 않는 한 합법적)'이라든가, "가격억탈은 비합리적이므로 있을 수 없다"

라든가, “독점도 장기적으로는 항상 자기교정적 (self-correcting)”이라는 등 미학적 호소력은 강하지만 극단적인 ‘구호’로 귀결될 수 있다.

경쟁정책은 하나의 규제이지만 모든 법제도가 규제인데, 그렇다고 거래(계약)의 보호도 계약법 대신에 시장경쟁에 맡겨야 할 것인가? 경쟁정책도 결국 시장 불완전성의 인식에서 출발하는 것인데, 그렇다면 현실에서 어떤 요소들이 어느 정도로 시장을 불완전하게 하는가에 대한 논의가 논쟁의 핵심이 된다. 사회-정치 철학으로서 시카고식 견해에 의하면 ‘대부분 법(제도)의 기능은 효율성의 촉진이며, 경제적 후생을 감소시키는 행위는 비효율적인 반면 산출을 제한하지 않는 행위는 모두 효율적인 만큼 합법적’이라는 극단적 결론이 나올 수 있다.

한 경제의 동태적 활력은 자유방임이 아니라 경쟁참여자들의 독립적 경쟁기회의 보호에서 나온다고 하겠지만, 이 점은 ‘경쟁정책의 관심은 경쟁의 보호이지 경쟁자의 보호가 아니다’라는 경구와 상충되지 않는다. 정부의 힘이 해악을 초래할 수 있음도 사실이나 집중된 사기업들의 힘도 못지않게 위험한 것이 될 수 있다.

이러한 관심을 경쟁정책의 영역으로부터 굳이 배제하고자 하는 일련의 주장들은 부자연스럽다.

포스트-시카고 이론과 경쟁정책

여하간 1970~80년대에 걸쳐 경쟁정책 분석을 주도했던 시카고 학파 이론도 1980년대 후반부터는 많은 부분이 부정되거나 수정받고 있다. 이런 비판적 흐름에는 전통적 구조론자의 반격도 포함되지만 아마도 포스트-시카고 분석이 주류를 이룬다고 하겠다.

경제적 진화론의 위협을 강조하면서 구조적 경쟁정책의 부활을 주장하는 입장에 의하면, 예컨대 규모가 경제적 효율성의 원천이라는 사고방식은 선진국 주요산업들의 경험에서 오류임이 확인된다. 또 국내 시장집중은 세계시장에서의 해외 경쟁에 의해 무력화된다는 일반의 상식도 국제적 합병-합작-담합 및 각국의 보호주의에 비추어 볼 때 근거가 약하다는 것이다.

주로 게임이론을 통하여 경쟁정책 이론들을 재검토하고 분석영역을 심화·확대하는 움직임은 이론적 차원에서는 1980년대에 이미 상당수준으로 체계화된 바이지만, 이른바 ‘포스트-시카고 경쟁정책 분석’으로 본격화된 것은 대체로 1990년대에 접어들면서이다. 아직은 발전단계에 있으며 하나의 체계화된 정책분석틀로 보기에 어려움도 있지만, 굳이 도식화하면 ‘고전적 구조주의 산업조직론→시카고 학파 신이론(new learning)’을 잇는 ‘새로운 신이론(new-new learning)’의 성격을 가진다고 하겠다.

시카고가 연역적·보편적(deductive, universal) 성격의 이론모형에 입각하고 있는데 비해, 포스트-시카고는 귀납적·탐사적(inductive, exploratory) 성격을 가진다.

전자가 고도로 추상화된 모형에서 나타나는 일련의 공리들에 근거하여 연역적 분석에 의존하는데 반해, 후자는 고전적 가격이론과 특정한 관련 시장의 현실 사이에 격차를 인식하고 경험적 사실들(facts)의 고려를 강조하는 것이다. 따라서 필연적으로 가격이론 모형의 정교화 및 특수화를 수반하게 된다.

여기서 흔히 강조되는 개념은 불완전정보 등에 기인하는 시장불완전성(market imperfections), 경쟁자비용 높이기(raising rivals' costs), 및 전



략적 기업행동 등이며, 서로 밀접한 관계에 있는 이들 요소에 착안하는 것이 포스트-시카고 분석의 특징적 측면이다. 여기서 몇가지 예를 살펴본다.

먼저 경쟁기업간의 수평적 협조, 특히 암묵적 담합(collusion)은 그것을 형성하고 유지하는데 내재적인 한계가 있다는 것이 기존 입장이지만, 그것은 비협조적 균형상태로 가능하며 가격 전쟁은 담합유지의 한 과정일 수 있다. 또 다수 시장에서 동시에 경쟁관계에 있는(multi-market contact) 복합기업들은 상호간에 경쟁

을 자제하게 된다는 전통이론도 일방적 경쟁행위에 대한 타시장에서의 보복위협 가능성을 체계적으로 고려하여 보다 정교화 된다. 또 수평합병의 경우에 합병이 혁신경쟁을 감소시켜 하방시장(downstream) 경쟁에 악영향을 미칠 수 있다는 이른바 '혁신시장(innovation market) 분석'의 중요성도 강조된다.

다음으로 전략적 진입저지(strategic entry deterrence)이론에서, 예컨대 규모경제성이 비가역적 투자와 관련될 때 진입장벽이 형성될 수 있으며, 진입 후의 경쟁위협은 잉여설비, 품목확

대, 광고투자, 거래계약 등에 의해 다양하게 뒷받침될 수 있다. 여기서 구체적인 진입저지 전략은 관련산업의 산업특유적 요인들에 크게 의존할 것이다.

또 '시카고 동물원에서 가격약탈(predation)이란 극히 보기 드문 백호이거나 아니면 신화상의 일각수일 뿐'으로, 약탈적 행위는 대부분 비합리적인 만큼 찾아보기 어렵고 그것이 성공한 경우는 더욱 드물다는 것이다. 그러나 기술적 정합성(technological compatibility) 또는 연결망의 외부성(network externalities)의 경우처럼 현재의 행동이 장래의 수요나 비용조건을 변화시킨다면 가격약탈도 합리적 행동일 수 있으며, 나아가 'Areeda-Turner'의 기준에서처럼 약탈가격이 반드시 비용 이하일 필요도 없다. 또 자본시장이 불완전한 경우에 '두둑한 주머니(deep pocket, long purse)'를 가진 우월적 기업의 약탈행위가, 보다 일반적으로 불완전 정보하에서는 평판구축 또는 신호기능으로서의 약탈행위가 가능하다.

수직제한(vertical restraints)은 경제이론의 진화와 정책변화가 아마도 가장 확연한 영역이며, 또한 시카고와 포스트-시카고의 견해차이가 부각되는 분야이기도 하다. 시카고적으로는 기존의 독점력에 의해 새로운 독점력이 창출될 수는 없으며, 모든 수직적 거래제한이 효율성을 제고하기 위한 것으로, 혹은 당연합법까지 주장한다. 그러나 예컨대 '경쟁자의 비용 높이기'를 통한 경쟁배제적 시장력의 가능성이 다양하게 제시된다. 수직결합도 수직제한의 한 형태로 볼 수 있어 대체로 효율성 효과를 강조하는 추세이지만, 시장봉쇄 등 반경쟁적 효과의 가능성이 보다 정교하게 보여지고 있다.

근년의 코닥사건(Kodak, 1992) 판결은 '마쯔시타 사건(Matsushita, 1986)에서 최고조에 달했던 시카고 학파의 밀물이 썰물로 바뀌고' 포스트-시카고의 등장을 예견하게 하는 것이라는 지적도 있듯이 여기서 언급할 만하다. 코닥사가 복사기 보수용 부품을 판매하면서 구매자에게 보수서비스도 함께 구매하도록(끼워팔기) 요구한 것이 제소되었는데, 복사기 설비시장에서 시장력을 갖지 않는 만큼 부품 및 서비스의 '후방시장(after-market)'에서 시장력을 가질 수 없다는 코닥의 항변은 기각되었다. 특히 '중대한 정보비용 및 변경비용(switching costs)의 존재'의 인식이나 '시장불완전성 때문에 소비자행동에 대한 경제이론이 현실을 반영하지 못한다'는 판시, 그리고 마쯔시타 사건 판결에서와는 달리 연역논리에 의한 경제학적 추정을 버리고 신중한 사안별 사실 분석을 중시한 법원의 입장은 포스트-시카고적 경향으로 해석된다.

끝으로 유의할 점은 포스트-시카고 경제분석은 연역적 모형에 입각하여 보편적 추론을 이끌어내는 시카고식 접근에 대한 회의에서 출발하여 특정한 관련시장의 구체적 요인들의 분석을 강조하는 만큼, 같은 사실을 두고도 논자들간에 논쟁의 여지가 많은 것이 사실이다. 즉 시카고는 주어진 상황에 대한 경쟁정책적 결론에서 누구든 서로 유사한 경향이 강하지만, 특수화된 분석을 주로 하는 포스트-시카고는 서로간에 상당한 차이를 보일 수 있는 것이다.

특히 경쟁법 사건에서 각기 양측의 자문을 맡은 경제학자들간에는 입장파 논리가 극적으로 상반되는 경우가 종종 있는데, 자문을 구하는 '고객'의 입장이 옳아서 지지하는 것인지, 변호를 위해 적합한 논리를 짜내는 것인지 의심스러운

부분도 없지 않다.

결언

이상에서 산업조직 이론의 발전이 경쟁정책에 어떤 영향을 미쳐왔는가를 시카고 및 포스트-시카고 분석을 중심으로 조망하였다. 시카고 학파는 복잡하고 모호한 정책기준들에 명확성과 일관성을 부여하는 한편, 정책판단에 있어 경제분석의 역할을 크게 넓혔다고 하겠다. 즉, 경쟁정책의 기본목적은 경제적 효율성을 추구하는 것이고, 기업행동은 대체로 효율성을 추구하고 있으며 시장경쟁의 힘은 강력하므로, 정책개입은 신중하고 소극적이어야 한다는 것이다. 그러나 시카고 학파의 접근방식은 정책분석 도구로는 유용하겠지만 하나의 이념적 세계관으로 변하게 되면 위험하게 된다는 지적도 설득력이 있다.

배분적 효율성 외에도 중요한 정책목적이 있을 수 있고 효율성 개념 자체에 문제가 많다는 비판 외에도, 정보 실패 등 시장 불완전성의 문제를 비롯하여 동태적 관점이나 경쟁자 비용 높이기 또는 전략적 행동의 가능성을 강조하여 시카고 학파의 정책결론을 수정 또는 보완하는 움직임이 강해지고 있다.

경쟁정책 분석에 폭과 심도를 더하고 있는 포스트-시카고 경제분석은 수평제한과 수직제한, 전략적 진입저지 및 약탈행위 등 많은 분야에서 정책판단의 수정을 제시하고 있다.

특히 복잡한 현실에서는 가격이론의 단순모형으로 다루기 어려운 요소들이 많이 존재하며, 적절한 정책판단을 위해서는 이들이 충분히 고려되어야 한다는 것이다.

따라서 이론모형에 의한 일반화된 연역적 추정

보다는 구체적 사실요소들에 대한 사안별 분석이 강조된다. 그러나 그런 이유에서 주어진 사실을 두고도 논자에 따라 상반되는 결론이 제시되는 경우도 있다.

분석 및 정책결론에서의 다양성은 현실을 보다 정확히 다루고자 함에서 초래되는 것으로 사안별 분석의 필요성을 반영하는 것이기도 하지만, 정책시행의 유효성을 위해서는 단순명료성 또는 예측가능성이 무엇보다 중요하다. 이론적 다양성이 정책적 취약성이 될 수 있다. 즉 사실에 대한 이해를 넓혀 보다 정확한 판단을 가능하게 하는 반면, 분석의 일관성을 약화시키고 결과의 예측가능성도 상당히 손상하게 된다.

경쟁정책에서 당연원칙(per se rule)과 합리원칙(rule of reason)이 모두 장단점을 가지며, 합리원칙에서도 가급적 체계성 또는 구조성을 도입하려는 노력이 요청된다. 그것은 정책판단의 명확성과 일관성 및 결과의 예측가능성이 현실세계에서의 경제주체의 의사결정과 행동에 틀을 제공하기 때문이다.

또 경쟁저해성이 압도적인 경우에도 복잡한 현실요인들에 대한 다양한 분석 도구들을 사용하여 입장을 합리화하게 될 가능성도 다분히 있다. 즉 '경쟁배제를 목적으로 한 경쟁정책의 남용'이 우려된다.

요컨대 연역적 일반론적 접근과 귀납적 사안별 접근의 장단점에 대한 명확한 인식과 상호보완의 모색이 경쟁정책면에서 기대하는 산업조직론의 발전방향인 한편, 이론의 새로운 전개로부터 정책적 효용을 부단히 창출해 내는 것이 경쟁정책의 과제일 것이다. ■