

# 삼성항공의 1원 낙찰사건은 부당염매인가

남일총

한국개발연구원 연구위원

삼성항공의 1원 낙찰 사건에 대하여 최근 공정거래위원회가 내린 무혐의 판정이 논란의 대상이 되고 있다. 이 사건은 부당염매에 관하여 향후 우리나라의 공정거래위원회의 심결과 업체들의 관행에 큰 영향을 줄 수 있는 매우 중요한 사건임에도 불구하고 언론매체의 보도 등에서 이 사건의 본질을 제대로 파헤치지 못한 결과 이 사건이 주는 의미와 교훈이 제대로 알려지지 않고 있다. 필자는 이 자리를 빌어 산업조직론 및 독과점 규제이론과 외국의 판례에 입각하여 삼성항공 사건의 본질을 밝히고, 이 사건으로부터 우리가 얻어야 할 교훈을 제시하고자 한다. 우선 사건을 다시 한 번 정리해 보자.

## 사건의 배경

이 사건은 정부출연연구기관인 항공우주연구소(이하 항우연)이 TRW라는 미국의 인공위성

제작업체와 다목적 실용위성을 공동개발하는 계약을 체결하는 과정에서 시작되었다. 항우연과 TRW간에 체결된 계약은 인공위성의 제작에 관한 매우 복잡한 계약인데, 본 사건과 관련된 부분은 그 중 일부로서 인공위성에 장착될 저해상 카메라의 제작에 관한 것이다.

항우연은 인공위성에 장착될 저해상카메라의 부품을 제작하는 방식으로서 TRW가 국내업체에게 기술을 이전하여 국내업체로 하여금 제작하도록 하기로 하였으며, 그 대가로 TRW에게 340만 달러를 지불하기로 하였다.

물론 TRW에게 직접 카메라 부품을 제작, 납품하게 할 수도 있었음에도 불구하고 항우연이 이러한 계약방식을 택한 것은 국내업체에게 위성용 카메라 부품의 제작기술을 이전해주기 위해서였다고 판단된다. 만일 항우연이 TRW로부터 직접 제작, 납품받는 방식을 택했다면 340만 달러보다 저렴한 가격에 카메라를 구입할 수 있었을

것으로 추측할 수 있는데, 이는 정부가 선택한 방식이 결국 국내업체에게 주는 보조금을 포함하고 있음을 의미한다고 해석할 수 있을 것이다.

정부가 공공기관이 해외업체로부터 대규모 구매를 하면서 국내업체에게 기술이전을 조건으로 부과하는 행위는 조달시장에서 오프셋(offset)으로 불리우며 국내 업체의 기술력 향상을 위해 정부가 종종 사용하고 있다. 항우연과 TRW의 이러한 계약에 따라 항우연은 TRW로부터 기술을 이전받고 지도를 받아 카메라 부품을 제작할 국내업체를 선정하게 되었는데, 선정된 업체는 TRW에 파견할 직원의 출장비 등 경비를 자체적으로 지불하는 조건이었다.

따라서 낙찰받을 업체가 궁극적으로 얻는 것은 저해상카메라 부품의 제작기술 습득과 낙찰금액이며, 업체가 지불하는 것은 파견직원의 출장비와 출장기간중 이들을 다른 용도에 사용하지 못하는데 따른 기회비용으로 볼 수 있다. 물론 업체에서 저해상카메라의 기술 습득을 하는 것은 장차 인공위성 장착 카메라 시장에 진출하거나 기타 카메라와 관련된 시장에 참여할 가능성을 높여주기 때문에 업체에게 가치가 있다고 판단된다. 입찰에는 삼성항공과 현대가 참여하였으며, 이들은 각각 1원과 8,790만원에 입찰하여 결국 삼성이 낙찰받게 되었다.

현대도 삼성항공을 어떠한 혐의로도 제소할 바 없으나 공정거래위원회는 이 사건을 직권 인지하여 심사하였고, 심사 결과 무혐의 판정을 내린 것이다. 대부분의 언론에서는 이를 “1원 낙찰에 대한 무혐의”에 초점을 맞추어 보도하였다. 일부 언론에서는 1원으로 할 수 있는 일이 아무 것도 없기 때문에 1원 낙찰은 불공정 행위라고 주장하였으며, 부당염매의 기준이 모호하고 담당공무원이

자의적으로 해석하는 것이 문제라고 주장하였다.

그러나 어떠한 보도나 논평에서도 부당염매의 기준이 무엇이 되어야 하며, 이 사건의 내용이 기준에 비추어 어떻게 판정되어야 한다는 내용을 전혀 언급하지 않았다. 그 결과 보도나 논평을 보아서는 과연 현행 기준이 모호한지, 담당공무원이 자의적으로 해석하였는지, 이 사건에 대한 공정위의 판단이 부정확한지 등을 전혀 알 수가 없다. 따라서 이러한 의문점에 대한 답을 얻기 위해서는 부당염매의 의미, 부당염매를 가려내는 기준에 대한 논의가 선행되어야 하며, 이를 토대로 하여 이 사건을 분석해야 한다.

### 부당염매의 의미

많은 사람들이 1원이라는 숫자에 집착하고 있는데 1이라는 숫자는 다른 모든 숫자와 마찬가지로 그 자체로서는 아무런 특별한 의미를 가질 수 없으며, 1원이든 100만원이든 법에 특정 금액을 거래금액으로서 금지한다는 조항을 둔다면 오히려 문제가 될 것이다.

본 사건을 검토함에 있어서 중요한 것은 1원이라는 금액이 아니라 삼성항공의 입찰금액이 전후 사정을 고려해볼 때 부당염매인가의 여부이다. 그러면 본 사건에서 어떠한 가격 이하의 가격이 부당염매에 해당하는가? 이 문제에 대한 답을 얻기 위해서는 부당염매에 대한 이론을 살펴볼 필요가 있다.

대부분의 경우 기업들이 가격을 낮추는 것은 환경의 변화에 대한 반응이거나 경쟁이 심화된 결과로 볼 수 있다. 기술개발의 결과 비용이 싸지거나 산업 전반적으로 수요가 감소한 경우 기업은 이윤극대화를 위하여 가격을 낮추게 된다.

또한 다른 기업이 가격을 인하하는 바람에 자신의 상품에 대한 수요가 감소한 경우 가격을 인하하는 것이 이윤극대화에 부합하기 때문에 가격을 낮추게 된다. 이러한 가격 인하는 바람직한 것이며 정부로서도 이를 적극 장려해야 할 일이다. 특히 기업들간의 경쟁이 치열해져서 가격이 하락하는 것은 경쟁정책이 의도하는 가장 중요한 목표라고 할 수 있다.

그러나 가격의 인하가 궁극적으로 사회에 해를 주는 경우가 있는데, 이는 가격 인하의 목표가 시장내 경쟁사업자를 도산시킨 뒤 독점력을 이용하여 가격을 다시 과거보다 높게 끌어올려 장기적으로 독점이윤을 얻고자 하거나, 시장내에서 평소 저가 공세를 펴는 경쟁사업자를 길들여서 (암묵적) 담합에 동조시키고자 하는 의도하에 이 업체의 상품과 경쟁관계에 있는 상품의 가격을 원가 이하로 판매함으로써 문제의 업체에게 손실을 보게 하는 경우이다.

경제이론에서는 이러한 가격 설정을 약탈적 가격설정(predatory pricing)으로 부르고 있으며, 우리나라의 공정거래제도에서는 이를 부당염매로 표현하고 있다. 결국 약탈적 가격, 또는 부당염매는 이를 시행하는 업체 입장에서 볼 때 장기적인 독과점 이윤의 확보를 위하여 단기적으로 손실을 감수하는 행위이다.

소비자 입장에서 볼 때 약탈적 가격은 단기적으로는 낮은 가격에 따른 혜택을 주지만 장기적으로는 약탈적 가격이 시행되기 이전보다 높은 가격을 지불하는 원인이 된다. 경제효율 측면에서 약탈적 가격은 장기적으로 가격을 제대로 된 경쟁하의 시장가격에 비해 상승시키는 부정적 효과가 있으며, 단기적으로도 생산량이 균형생산량을 초과하는 비효율을 야기한다. 따라서 약탈적

가격은 대부분의 선진국에서 공정거래규제의 대상이 되는 것이다.

약탈적 가격에 대한 규제가 안고 있는 문제는 약탈적 가격과 자연스런 경쟁의 결과 일어나는 가격하락을 구별하는 것이 쉽지 않다는 점이다. 즉, 자유로운 기업활동과 기업간의 활발한 경쟁이 일반적으로 경제효율의 증진에 기여하기 때문에 이를 보장하는 한편 약탈적 가격을 선별적으로 규제해야 하는데 양자를 구별하는 것이 현실적으로 매우 어려운 것이다.

선진국에서는 약탈적 가격을 심사함에 있어서 주로 다음의 두 가지 점을 고려하고 있다. 첫째, 약탈적 가격을 통해 시장지배력을 얻고 장차 이를 악용하여 이윤을 증가시킬 수 있는가? 둘째, 실제로 원가 미만의 가격을 책정하여 경쟁 업체를 시장으로부터 도태시키거나 경쟁업체를 길들여 가격 상승을 유도하였는가? 어떤 업체의 가격 인하가 약탈적 가격으로 판정받기 위해서는 이 두가지 조건이 모두 만족되어야 한다.

첫째 조건은 사실상 얻을 바가 없음에도 불구하고 어리석게도 가격을 원가 미만으로 낮추는 행위는 규제 대상에서 제외함을 의미한다. 예를 들어 한 업체가 경쟁업체를 배제할 목적으로 원가 미만으로 가격을 책정했다 하더라도, 경쟁업체가 효율적인 생산구조를 갖추고 있거나 재정적으로 튼튼하여 시장에서 배제하기가 사실상 어렵다면 이를 약탈적 가격으로 보지 않는다는 것이다.

타 업체에 비해 낮은 비용으로 생산하는 업체가 경쟁상대의 평균비용 미만으로 판매하는 경우에도 자신의 평균비용 이상으로 판매하는 한 약탈적 가격으로 보기 어렵다. 이 경우는 효율적인 업체가 자신의 효율성에 입각하여 이윤을 추구하는 행위로 보기 때문이다.

둘째 조건은 대체로 다음과 같이 해석하는 것이 일반적이다. 약탈적 가격이 되기 위해서는 이를 시행한 업체가 실제로 원가 미만에 가격을 책정하였으며, 이를 통해 경쟁 업체를 배제하거나 경쟁업체의 행태를 변화시켰고, 이 과정에서 상당한 단기적 손실이 발생하였으며, 나중에 가격 인상을 통해 이를 만회하는 것이 비교적 쉽고, 약탈적 가격을 행하는 업체가 이의 대상인 업체에 비해 손실을 감내할 능력이 커야 한다.

약탈적 가격은 대부분 업체간에 손실을 감내할 재정적 능력의 차이를 필요로 하는데 그 이유는 다음과 같다. 약탈적 가격을 행하는 업체는 원가 미만으로 판매하기 때문에 손실이 발생할 수밖에 없는데 무한정 손실을 볼수는 없기 때문에 목표로 한 업체가 못건디고 시장에서 도태될 때까지 한시적으로 하게 된다.

그러나 대상 업체가 손실을 견딜 능력이 상대적으로 더 뛰어나다면 약탈적 가격은 성공하지 못하게 된다.

약탈적 가격은 오랫동안 현실적으로는 규제의 대상이 되면서도 이론적으로 그 존재 가능성이 입증되지 못하여 오던 중 1970년대 말에 와서 Kreps 와 Wilson에 의해 기업간에 비대칭 정보가 존재하는 경우 약탈적 가격이 가능하다는 것이 처음으로 입증되었고, 이어서 Bernheim 등에 의해 금융시장이 불완전한 것이 약탈적 가격의 중요한 원인이 된다는 것이 밝혀졌다. 그러나 약탈적 가격을 현실적으로 입증한다는 것은 미국에서도 아직 매우 어려운 일로 받아들여지고 있다.

1950년대에 있었던 유명한 Standard Oil 사건은 유죄로 결말이 났지만 이후 많은 학자들에 의하여 비난받아 왔으며, 1993년 미국 대법원에서 확정된 Legett & Myers와 Brown & Williams

와의 사건은 Brown & Williams가 약탈적 의도를 가지고 있었고, 실제로 가격의 대폭 인하가 이루어졌으며, 그 결과 산업 전반에 걸친 가격 상승이 초래되었음이 입증되었지만 결국 무죄 판결로 이어졌다. 이 논문에서 주제로 하고 있는 사건은 매우 특이하고 약탈적 가격에 관한 미국의 대부분의 사례와 상이한 점이 많아서 미국의 판례로부터 도움을 기대하는 것이 사실상 불가능한 사건으로 보여진다. 이하에서는 필자의 판단에 따라 삼성항공 사건을 평가해보고자 한다.

### 삼성항공의 입찰행위는 부당염매인가?

삼성과 현대가 입찰경쟁을 통하여 얻고자 했던 대상은 인공위성에 장착될 저해상 카메라 제작기술의 습득이다. 낙찰업체는 이를 습득하는 과정에서 직원의 출장비와 기회비용에 해당하는 비용을 지불해야 하기 때문에 업체의 입장에서 볼때 계약을 따내는 것의 가치는 기술습득의 가치로부터 출장비 등 경비를 뺀 금액이 될 것이다.

한 업체의 입장에서 이 금액이 영(零)보다 크다면 이 업체는 계약을 따내기 위해서 항우연에게 돈을 지불할 용의가 있다고 보아야 할 것이다. 반대로 이 금액이 영(零)보다 작으면 업체는 항우연으로부터 적어도 손실분에 해당하는 금액을 받아야 수지타산이 맞는다고 볼 수 있다. 물론 이 금액, 즉 계약을 따는 것의 가치는 업체에 따라 다를 수밖에 없다. 그 이유는 기술습득이 장차 가져다줄 이익이 업체의 사정에 따라 다르고, 또한 기술습득에 드는 비용도 업체에 따라 다를 수밖에 없기 때문이다. 저해상카메라 제작 기술을 습득하여 이를 활용할 여지가 많은 기업은 계약의 가치를 높이 평가할 것이며, 직원들의

자질이 우수하여 적은 비용으로 기술을 습득할 수 있는 기업은 계약의 가치를 높게 평가할 것이기 때문이다.

계약의 가치에 관하여 유의해야 할 점의 하나는 각 기업이 자신이 보는 계약의 가치에 대해서는 정확히 알고 있지만 다른 기업의 사정에 대해서는 정확히 알 수 없다는 점이다. 이러한 정보 불균형은 발주자 입장에서는 더욱 심각하다. 항우연은 각 업체의 내부사정을 정확히 알 수가 없기 때문에 각 기업이 부여하는 계약의 가치를 정확히 알 수가 없는 것이다.

만일 삼성과 현대가 각각 계약에 부여하는 가치가 1억원과 2억원이고 이를 항우연이 알고 있다면 항우연은 현대를 선정하고 현대로부터 1억원 이상의 어떤 금액을 요구하는 조건으로 계약을 하게 될 것이다. 또한 삼성과 현대가 계약에 부여하는 가치가 각각 1억원과 2억원이라면 항우연은 삼성을 선정하고 삼성에게 1억원과 2억원 사이의 어떤 금액을 지불하는 조건으로 계약을 할 것이다.

그러나 위에서 말한 바와 같이 항우연은 각 업체가 계약에 부여하는 가치를 알 수 없기 때문에 이러한 형태의 계약을 할 수가 없으며, 각 업체가 입찰한 금액을 기준으로 하여 낙찰자를 선정하고 계약조건을 정할 수밖에 없는 것이다. 이번 입찰이 근본적으로 가지고 있었던 문제점의 하나는 업체가 계약에 부여하는 가치가 영(零)을 초과하기 때문에 업체로서는 항우연에 돈을 내고라도 계약을 딸 용의가 있을 가능성을 생각하지 못하고 입찰조건을 업체가 항우연으로부터 돈을 받는 것으로 한정한다. 따라서 마이너스 금액을 쓸수 없는 입장에 있는 업체로서는 1원에 입찰하는 것이 최선인 상황을 항우연이 제공한 것

이다.

이제 삼성의 1원 입찰이 부당염매(약탈적 가격)인지를 따져 보자. 약탈적 가격 여부를 따지기 위해서는 우선 관련 시장이 무엇인지를 정해야 한다. 이번 사건의 대상이 된 시장은 좁게 잡으면 인공위성용 카메라의 제작기술을 습득하는 것을 상품으로 하여 삼성과 현대가 구매자로 참여한 시장이며, 좀 더 넓게 잡을 경우 미래에 생길 가능성이 있는 인공위성용 카메라 시장으로 볼 수 있다. 약탈적 가격은 이미 존재하는 시장에서 판매자가 다른 판매자를 배제하기 위하여 단기적으로 원가 미만에 판매하는 것을 전제로 하는데, 시장의 개념을 기술습득시장으로 볼 경우 경쟁자를 배제하여 독점력을 악용한다는 의미조차 불분명해지며 약탈적 가격을 논의하는 것 자체가 불가능하다.

시장의 개념을 미래에 형성될 시장으로 보면 삼성의 행위가 부당염매가 되기 위해서는 삼성의 입찰가격이 현대를 인공위성용 카메라 시장으로부터 배제할 수 있어야 하고, 이를 이용하여 장차 인공위성용 카메라 시장에서 독점력을 얻어 가격을 비정상적으로 인상할수 있어야 한다. 또 삼성이 독점력 없는 상태에서 미래에 얻을 가치에 비해 입찰가격이 작아야 하며, 현대로서는 삼성이 제시한 가격을 제시했을때 큰 손실을 입기 때문에 이를 제시할 수 없어야 한다.

그러나 이번 계약의 결과 현대가 미래의 카메라 시장에서 완전히 배제되고, 삼성이 독점적 위치를 확보한다는 보장이 없을 뿐 아니라 그 가능성이 매우 희박하다고 판단된다. 또한 만일 이번 계약을 떠 업체가 향후 형성될 시장에서 독점적 위치를 얻게 되는 것이 확실하다면 삼성에게 낙찰되던 현대에게 낙찰되던 마찬가지이며 이 경

우 입찰가격이 미래의 독점력의 원인이 되는 것이 아니라 시장상황 및 한 업체를 선정하기로 한 항우연의 결정이 그 원인이 된다. 따라서 어떠한 입찰가격도 부당염매로 보기 어렵다.

이 경우 이번 계약은 사실상 미래에 형성될 시장의 독점영업권을 주는 효력을 갖게 되기 때문에 정부로서는 향후의 독점이 예상되는 시장에 참여할 (예비)독점업체로부터 가능한 한 많은 금액을 받아내는 것이 당연할 것이다.

이번 사건에서 유의할 점의 하나는 현대가 9,000만원 미만의 금액 때문에 재정적 어려움에 처할만큼 삼성에 비해 재정적 능력에 있어서 열등하지 않다는 점이다. 또 한가지 주목할 점은 삼성뿐 아니라 현대도 기술습득에 직접 소요되는 비용에 못미치는 금액에 입찰했다는 점이다.

현대가 제시한 8,790만원은 항우연이 작성한 예정가격 3억원에 크게 미달하며 기술습득에 소요되는 모든 기회비용에 미달한다고 판단된다. 따라서 현대 또한 본 계약의 가치를 영(零)보다 크게 보았다고 결론지을 수 있다. 현대와 삼성의 입찰액수의 차이가 8,790만원에 불과한 것은 두 업체가 계약에 부여하는 가치가 매우 근접하고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

이 사건은 항우연이 오프셋 계약의 국내 수혜자를 선정하는 계약방식을 잘못 선택하여 발생한 것이다. 만일 항우연이 입찰가능 액수로서 마이너스 금액(즉 입찰 업체가 정부에게 권리금을 지불하는 것)까지 허용했다면 삼성이나 현대나 마이너스 금액을 써냈을 것으로 추정된다. 위에서 밝힌 바와 같이 삼성의 행위는 여러 측면에서 부당염매의 조건을 충족시키지 못하고 있다. 따라서 이 사건을 무혐의 처리한 공정거래위원회의 판단과 동위원회가 제시한 판단의 근거는 합당하

다고 판단된다.

## 이 사건의 교훈

이 사건으로부터 얻을 수 있는 교훈은 무엇인가? 첫째는 이 사건을 포함하여 대부분의 공정거래 관련 사건은 궁극적인 사회적 효율의 극대화를 목표로 하여 전문적 분석에 입각하여 논의가 이루어져야 한다는 점이다. 이 사건을 보도하거나 논평한 어느 언론매체에서도 부당염매의 개념과 판별방식에 관한 경제학적 내용을 다루지 않았다는 것은 심각한 문제로 생각된다. 문제의 본질은 제쳐둔 채 '1원'이라는 금액에 초점을 맞추어 문제와 관계가 없는 단순논리를 가지고 비판하는 것은 올바른 정책의 수립과 집행에 도움을 줄 수 없으며 우리 사회의 후진성을 지속시키는 원인이 될 뿐이다.

반대로 일부 언론의 주장과는 달리 이 사건에 대한 공정위의 판단은 적절했다고 판단된다. '1원 입찰'이기 때문에 무조건 부당염매라는 식으로 처리한 것이 아니라 내용을 분석하고 이에 입각하여 결정한 것이며 이를 자의적 판결로 보기는 어렵다는 것이 필자의 판단이다.

만일 1원 입찰은 무조건 부당하다면 오프셋 계약을 위시하여 업체로서 오히려 정부에게 돈을 주고라도 얻고 싶은 기술습득건에 대한 계약에 있어서 효율적인 업체를 선정 하는 것이 불가능해지고 입찰담합 등을 조장할 위험성이 크다. 현대가 좀 더 낮은 가격에 입찰하지 못한 이유중의 하나로 1원을 사실상 하한선으로 규정한 입찰 절차를 염두에 두고 부당염매에 저촉되지 않기 위해서라고 추측해 볼 수 있다. 이 사건을 계기로 하여 1원 입찰이 무조건 부당염매가 아니라는 점

이 확립되었기 때문에 현대나 다른 기업이 향후 입찰에 응할 때 좀더 합리적인 의사결정을 할 수 있게 된 점도 이 사건이 갖는 의미의 하나로 사료된다.

이 사건에서 얻을 수 있는 두 번째 교훈은 조달계약방식을 전면 재검토할 필요가 있다는 점이다. 위에서 본 바와 같이 오프셋 계약 등 일견 낙찰자에게 부담이 되기 때문에 정부가 업체에게 대가를 지불해야 하는 것으로 보이는 계약이 사실은 업체에게 큰 가치를 주기 때문에 업체로서

는 정부에게 대가를 지불하고서라도 계약을 맡 용의가 있는 경우가 빈번하며 이 경우 바람직한 계약방식은 업체로 하여금 마이너스 금액을 입찰할 수 있도록 하는 것이다.

조달계약은 이 밖에도 많은 문제점이 있어서 효율적인 자원배분을 가로막고 있을 뿐 아니라 이번 사건에서 나타나듯이 공정거래 차원의 문제를 야기하고 있다. 차체에 조달계약방식을 선진화시키기 위한 노력이 필요하다고 사료된다. ■

## 「공정거래법 심결해설 및 평석」



공정거래제도의 변천사를 아시나요?

공정거래위원회 제도 운영이 15여년 동안 어떤 경향으로 변천되어 왔는지를 알기 위하여 1981년부터 1994년까지의 공정거래위원회의 심결사례 중에서 유형별로 대표적이고 중요한 의미를 갖는 심결사례 100건을 정선하여 사건의 배경, 외국의 사례와 학설의 해설 및 평석을 수록한 해설집입니다.

본 책자에는 경제력집중의 억제, 불공정 거래행위와 부당한 공동행위, 시장지배적사업자의 우월적지위 남용행위 및 재판매가격 유지행위에 대한 사례 등이 수록되어 있어 공정거래법을 쉽게 이해할 수 있는 안내서도 될 것입니다.

· 구입 안내전화 775 - 8870~2 / 팩스 775 - 8873