# 변화하는 경제환경과 공정거래제도의 운용방향

송 장 준
중소기업연구원 연구위원

***산업구조의 개선과 기업행태의 개선 중 어디에 공정거래제도의 역점을 두어야 할 것인지는 그 시대의 경제환경 그리고 그에 따른 경제논리의 정립방향에 따라 달라진다고 할 수 있겠다. 공정거래제도의 향후 운용방향에 영향을 미칠 수 있는 경제환경의 변화 중 중요한 것으로는 개방화의 급진전, 기술의 급변, 유통산업의 대형화, 네트워크 경제의 확산 등이 있다.***

## 1. 머리에

우리 나라에서 공정거래제도가 시행되기 시작한 지 어느덧 20년이 되었다. 초창기의 공정거래제도는 산업정책과의 조화를 모색해야하는 어려움에 직면하기도 하였다. 그것은 공정거래제도가 자유로운 경쟁을 통한 효율적인 시장경제의 창달을 추구하는 반면 산업정책은 어느 정도의 독과점을 용인하면서도 급속한 산업발전을 통한 경제성장의 견인을 추구하기 때문이다. 산업정책이 우선시되는 시대적 상황속에서도 공정거래제도는 꾸준히 발전을 하여 그간 독과점적 재벌확장의 견제, 불공정한 거래행위의 개선, 소비자보호 등의 역할을 담당하여 왔다.

지난 1997년 말의 외환위기 이후 우리 경제는 그간 외형적 성장을 추구해 오는 가운데서 내부적으로 축적된 모순과 병폐를 떨쳐버리기 위한 경제전반에 걸친 구조조정이 가장 지대한 과제로 등장하였다. 이에 따라 외환위기 이후 작년까지의 공정거래제도는 재벌의 순환출자 억제, 부당내부거래 감시, 재벌기업에서의 분사활성화 등을 통해 우리 경제의 구조조정을 돕는 데 많은 역량을 기울여 왔다. 그 결과 시장경쟁 촉진의 두 축인 산업구조의 개선과 기업행태의 개선 중 전자에 더 치중한 듯한 느낌을 주고 있다.

산업구조의 개선과 기업행태의 개선 중 어디에 공정거래제도의 역점을 두어야 할 것인지는 그 시대의 경제환경 그리고 그에 따른 경제논리의 정립방향에 따라 달라진다고 할 수 있겠다. 경제환경은 최근 몇 년 동안 급변하고 있다. 이에 따라 공정거래제도의 운용방향도 달라져야 할 것이다. 아래에서는 공정거래제도와 관련하여 최

근의 변화하는 경제환경을 살펴보고 공정거래제도의 운용방향은 변화하는 경제환경에 대응하여 어떻게 바뀌어야 할 지를 살펴보겠다. 공정거래제도의 향후 운용방향에 영향을 미칠 수 있는 경제환경의 변화 중 중요한 몇 가지는 개방화의 급진전, 기술의 급변, 유통산업의 대형화, 네트워크 경제의 확산 등으로 요약할 수 있겠다.

## 2. 개방화의 급진전과 공정거래제도의 역외적용

현재 우리 경제는 실물시장과 자본시장의 양 시장에서 급속한 개방의 길로 나아가고 있다. 실물시장의 개방으로 인해 실물경제부문이 큰 변화를 경험하고 있다. 해외기업들이 우리 나라 시장에 진출하고 있고 우리 나라 기업들이 해외시장으로 진출하고 있다. 이러한 진출의 양상은 직접투자, 국내 대리점의 설치, 상품의 수출입 등 다양한 형태를 띄고 있다. 이러한 전통적인 방법에 의한 실물시장에서의 외국인의 진출 외에 해외거대기업 또는 자본에 의한 국내기업의 인수와 합병의 사례가 증가하고 있고 이러한 추세는 우리 경제의 구조조정과 맞물려 더욱 더 증가할 것으로 예상되고 있다. 결국 외국인이 우리나라 실물시장에서 차지하는 영향력은 그만큼 증가하고 있는 것이다.

실물시장뿐만 아니라 우리 나라의 자본시장도 급격하게 개방되고 있다. 보험, 은행 등에 해외자본이 진출하는가 하면 증권시장에서의 외국인들의 영향력이 급속히 커지고 있다. 뿐만 아니라 외환자유화에 따라 외국투기자본에 의한 우리 나라 외환시장이 교란될 소지가 한층 높아져 있는 상태이다. 이러한 자본시장에서의 외국인들의 영향력 증대는 다시 우리 나라 실물시장에 영향력을 미친다. 결국 개방화의 급진전으로 과거와는 달리 우리 경제는 외국인의 영업전략과 행태에 따라 크게 영향을 받는 상태로 접어들고 있는 것이다. 이와 같은 외국인의 영향력 증대는 곧바로 우리 나라 공정거래제도를 외국인의 행위에 대해 어떻게 적용해야 하느냐의 문제와 이로 인해 공정거래제도의 적용에 있어서 우리 나라 기업과 외국기업에 대한 역차별의 문제를 제기한다.

### (1) 공정거래제도의 역외적용의 문제

우리 나라와 같은 작은 개방경제에 있어서는 외국인의 담합, 부당경쟁행위 등의 불공정거래행위에 대한 대응책의 마련은 향후 공정거래당국의 업무 중 중요한 업무중의 하나가 될 것으로 예상된다. 현재 미국과 EU 등의 선진국에서는 자국의 경제에 영향을 미치는 외국인들의 외국에서 행한 행위에까지 자국의 공정거래규율을 확대 적용하는 추세에 있다. 문제는 우리 나라의 공정거래규율의 역외적용 강화는 곧바로 강대국들과의 마찰을 불러일으키기 쉽고 따라서 약자인 우리 나라는 선진국들처럼 역외적용을 강화하기가 쉽지 않다는데 있다. 따라서 공정거래 당국은 공정거래규율의 역외적용에 있어서 외국과의 공조를 강화하여 공정거래규율의 역외적용에 대한 다자간 국제협약의 발효를 위해 노력하여야 할 것으로 생각한다.

### (2) 공정거래제도 적용에 있어서 역차별의 문제

현재 우리 나라 공정거래법은 자산규모 기준으로 30대 대규모기업집단, 즉 재벌에 대해서는 출자제한, 기업결합, 상호보증, 내부거래 등 여러 가지 면에서 기업의 행태를 제한하고 있다. 물론

이러한 제도는 재벌로의 자원과 시장지배력 집중을 규제함으로써 재벌들의 무차별 확장과 반경쟁적 행위를 사전에 차단하여 시장에서의 경쟁구도를 강화하고 그 결과 시장경제의 효율성을 높이려는 취지에서 시행되고 있다. 따라서 이러한 제도는 적어도 우리 경제의 개방수준이 낮을 때는 상당한 공감을 얻는 제도였음이 분명하였다. 그러나 현재 개방이 급진전됨에 따라 우리나라 재벌보다 훨씬 규모가 큰 해외의 거대기업들이 우리 나라에 진출하여 시장을 유린할 수 있는 상황에 처해 있다. 상황이 이러함에도 재벌들의 활동을 계속 규제하는 것은 재벌을 외국기업에 대해 역차별하는 것이라는 논리가 성립될 수 있다. 따라서 향후의 공정거래제도의 운용은 이러한 재벌에 대한 역차별의 문제를 슬기롭게 해결하면서 재벌의 경쟁력 강화와 시장에서의 경쟁구도를 동시에 강화시키는 운영의 묘를 찾아내어야 할 것이다.

## 3. 기술의 급변과 독과점에 대한 인식의 변화

현재 진행되고 있는 경제환경의 변화 중 소비자들이 가장 크게 느낄 수 있는 것들 중의 하나가 기술의 급변일 것이다. 인텔이 1971년 처음 개발한 404 마이크로프로세스는 트랜지스터 2,300개를 집적하고 있었으나 1985년의 386은 275,000개, 1989년의 486은 1,000,000개, 1995년의 펜티엄프로는 5,500,000개, 1997년의 펜티엄Ⅱ는 7,500,000개를 집적시켜 26년만에 3,200배 이상의 놀라운 집적기술의 증가를 보이고 있다. 이러한 급속한 기술의 변화는 정보통신, 컴퓨터, 전자, 소재, 생명공학 등의 광범한 분야에서 발생하고 있다. 기술의 급변은 공정거래제도의 향후 운용방향과 관련하여 다음 몇 가지의 문제를 제기하고 있다.

### (1) 독과점구조보다는 독과점행태에 초점

기술의 변화속도가 늦은 산업의 경우 현재 뛰어난 기술로 시장지배력을 형성하고 있는 기업은 상당한 기간동안 독점력을 행사할 수 있어서 소비자후생이 감소될 수 있을 것이다. 그러나 기술의 변화가 빠른 산업의 경우에 있어서 현재의 독점기업은 항상 잠재경쟁을 의식하여야 하고 끊임없이 새로운 제품의 개발 및 원가절감을 통한 가격인하 노력을 기울여야 할 것이다. 따라서 기술의 변화가 빠른 산업에서의 독과점은 독과점기업 자체의 가격인하 노력으로 전통적인 독과점기업의 폐해가 최소화될 수 있을 것이다. 따라서 오늘날과 같이 기술의 변화가 빠른 경제환경에서는 공정거래제도를 독과점구조의 교정보다는 끼워팔기 등과 같은 독과점기업의 행태에 대한 감시를 강화하는 방향으로 운용하여야 할 것이다.

뿐만 아니라 기술변화가 급속히 일어날 경우, 상품의 생명주기가 단축되어 독과점이익을 확보하지 못하면 기술개발의 실익이 발생하지 못하는 경우도 흔히 발생할 수 있을 것이다. 이 경우 독과점에 대해 전통적인 공정거래제도의 적용은 오히려 기술개발 의욕을 저하시켜 궁극적으로 소비자후생의 감소를 초래할 소지도 충분히 있게 된다. 따라서 기술이 급변하는 분야에서의 공정거래제도의 운용은 전통적인 방법에서 벗어나 새로운 그리고 탄력적인 운용방식이 요구된다고 할 수 있다.

### (2) 기술제휴의 반경쟁성

일반적으로 기술개발에는 규모 및 범위의 경제가 작용한다. 개발비를 많이 투입할수록 그리고

관련 기술을 많이 보유한 기업일수록 기술개발의 속도와 질에서 우위를 획득할 수 있다. 이러한 이유로 오늘날의 첨단기술의 개발에는 그 분야에서 앞서가는 기술을 보유한 기업들이 공동으로 기술을 개발하는 경우가 허다하다. 이러한 기술개발에서의 전략적 제휴를 공정거래의 차원에서는 어떻게 보아야 할 것인가? 두 개의 앞서가는 기술을 보유한 기업이 공동으로 기술을 개발한다면 다른 기술개발자를 따돌려 새로운 기술을 개발하고 그 결과 독과점적 사업자가 될 가능성이 높다. 이러한 시장지배적 사업자를 탄생시키는 기술제휴는 경우에 따라서는 처음부터 두 사업자가 시장지배적 사업자가 되려는 목적으로 성립되었을 수도 있고 순수히 기술개발에서의 규모의 경제를 얻기 위하여 성립되었을 수도 있을 것이다. 전자의 경우는 공정거래제도에 의한 규제의 대상이 되겠지만 후자의 경우에는 그러하지 않을 것이다. 그러나 전자의 경우, 공정거래당국에서 사전에 기술개발자들의 반경쟁성의 의도를 파악하기란 쉽지가 않을 것이다. 따라서 기술개발이 급변하고 기술개발에 규모의 경제가 작용하는 산업에서의 기술개발 제휴에 대한 공정거래법을 어떻게 효과적으로 적용할 수 있을 것인가에 대한 연구가 있어야 할 것이다.

### (3) 기술보유 기업의 합병

미국의 경우, Microsoft, IBM, Cisco 등의 기업들은 중소 기술벤처기업을 합병하여 새로운 사업을 하는 경우가 허다하다. 한 기업이 새로운 사업을 하기 위해 유사한 기술을 보유한 경쟁기업을 합병하는 경우, 그 기업은 경쟁자를 M&A를 통해 제거함으로써 시장지배적 사업자가 될 수 있을 것이다. 전통적인 공정거래제도의 입장에서 보면 이러한 M&A는 일단 소비자후생을 감소시키는 것으로써 규제의 대상이 될 가능성이 높다. 그러나 기술이 급변하고 기술개발에 많은 비용이 드는 경우에는 새로운 사업을 추진하려는 기업이 기술을 보유한 기업을 인수하는 것이 보다 합리적인 경영전략일 수도 있다. 따라서 이러한 종류의 M&A를 공정거래확립의 차원에서 규제를 하여야 할 것인가의 문제가 발생한다. 향후 공정거래제도는 이러한 종류의 M&A에 대한 입장을 명확히 하여 운용되어야 할 것이다.

## 4. 대규모 유통사업자의 진출

이미 미국과 같은 선진국에서는 오래 전부터 K-mart, Sears, JC Penny 등과 같은 대규모 유통업체들이 납품업체들과의 거래에서 우월적 지위를 형성하고 있었다. 우리 나라에서도 최근 기존의 백화점 외에 대규모 할인점 등이 유통사업에 진출하여 유통구조에 커다란 변혁을 가져오고 있다. 이러한 대규모 유통사업자의 진출은 중소납품업체는 물론 동네슈퍼와 같은 소규모 유통업체들에게 적지 않은 타격을 입히고 있다. 그러나 소비자후생이란 측면에서 대규모 유통업체의 등장은 긍정적인 면도 많이 가지고 있음을 부인할 수 없다.

이러한 대규모 유통사업자의 등장은 공정거래당국에 새로운 일거리를 제공하고 있다. 즉, 우월적 지위에 있는 대규모 유통사업자들이 중소납품업체를 대상으로 불공정행위를 할 경우가 높기 때문이다. 뿐만 아니라 대규모 유통사업자들의 부당한 판촉행사로 동네슈퍼가 많은 피해를 보고 있다. 이 경우 공정거래규율의 기준을 어디에 두어야 할 것인지를 분명히 하여야 할 것이다. 흔히 있을 수 있는 일로 대규모 유통업체가 납품

업체에게 가격인하를 강요하여 값싼 가격으로 판매한다고 하자. 이 경우에는 중소납품업체와 동네슈퍼가 모두 피해를 입게 되지만 소비자들은 값싸게 구입할 수 있다. 이 경우 소비자후생을 우선시하면 대규모 유통업체의 그러한 우월적 지위의 행사는 공정거래규율의 대상이 될 수 없겠지만 중소납품업체와 동네슈퍼를 생각하면 공정거래규율의 대상이 될 것이다. 그러한 이중적 성격을 가진 대규모 유통업체의 거래행위를 어디까지 규제할 것인가에 대한 입장의 정리가 공정거래제도의 운용방향을 결정하게 될 것이다.

## 5. 네트워크경제의 확산

흔히 오늘날의 사회를 지식정보사회라고 한다. 이 지식정보사회에서 새롭게 등장한 것이 전자상거래와 같은 가상공간을 통한 경제주체들의 활동이라고 할 수 있다. 이러한 경제주체들의 가상공간에서의 활동을 더욱 빠르게, 더욱 폭넓게, 그리고 더욱 생산적으로 만드는 것이 네트워크라고 할 수 있다. 흔히 말하는 닷컴기업들의 경우 거대한 네트워크를 형성하기 위해 무료로 계정을 나누어주고 그를 통해 될 수 있는 한 많은 사용자를 끌어들이려고 하고 있다. 네트워크경제의 특징은 네트워크가 크면 클수록 보다 적은 비용으로 더 많은 매출을 올릴 수 있다는 것이다. 즉, 네트워크에는 규모의 경제가 있는 것이다. 이러한 네트워크의 경제는 궁극적으로 자연독점을 가능하게 한다.

이러한 네트워크의 경제가 작용하는 산업에서 공정거래제도를 어떻게 운용할 것인가가 새로운 관심사가 아닐 수 없다. 본질적으로 자연독점인 네트워크의 경제에서는 한계비용가격을 책정하면 이윤을 남길 수 없기 때문에 이윤을 남길 수 있는 가격은 항상 한계비용보다 높을 수 밖에 없다. 이러한 가격을 독점가격으로 보아 독과점규제 차원에서 네트워크 소유기업을 규제하여야 할 것인가의 문제가 발생한다. 그러나 네트워크는 그 성질상 한 사회에서 네트워크의 수가 적어 그 네트워크가 크면 클수록 생산자와 소비자 모두에게 보다 효율적인 것이다. 따라서 향후 공정거래제도는 이러한 네트워크경제에 대한 이해와 함께 새로운 운용방향을 결정하여야 할 것이다.

## 6. 독과점구조보다는 행태에 대한 규제

위에서 최근의 변화하는 경제환경을 설명하고 그에 따른 공정거래제도의 운용방향이 전통적인 방법과는 달라져야 된다는 것을 설명하였다. 이러한 경제환경의 변화는 독과점구조에 대한 공정거래의 규율적용의 의미를 점차 희석시키고 있다. 따라서 향후 공정거래제도의 운용방향의 초점은 독과점구조의 교정보다는 기업의 행태에 대한 규율을 위주로 하여야 할 것이다. 그러나 기업의 행태가 공정거래의 규율을 받아야 할 것인가는 다시 행태의 의도와 그 효과 등을 파악하여 판단하기 때문에 대단히 어려운 과제로 남게 된다. 공정