制度的 競爭制限要因 硏究*
- 共同行爲 審決事例 分析을 中心으로 -

李 栽 雨**

논 문 초 록 :

사업자들에게는 원초적으로 담합을 선호하는 욕구가 있다. 그러나 담합이 가능하기 위해서는 대체적으로 담합의 합의·이행·감시가 원활하게 이루어져야만 하는데, 이 조건들이 모두 충족되기는 쉽지 않다. 기업에게는 항상 이탈유인이 내재하여 카르텔은 자체적으로 와해메커니즘이 작동하기 때문이다. 반면에 기업들이 정부규제나 행정지도에 편승하여 '정부를 끼고' 카르텔을 추진할 경우 카르텔은 보다 쉽게 이루어질 수 있다. 정부는 진입장벽이나 反경쟁적 규제로 경쟁을 제한하기도 하며, 가격규제·행정지도·표준화정책을 통해 묵시적 담합의 초점(focal point)을 제공하기도 한다. 본 연구는 공정거래위원회의 심결사례(1991-1995년)를 집중분석하여 정부규제와 사업자단체의 準정부규제가 어떻게 카르텔형성과 유지에 기여하고 있는지를 밝히고 있다. 공정거래위원회의 카르텔심결사례를 분석한 결과 적어도 상당 비율의 카르텔에서 정부 및 準정부기구(사업자단체 등)가 직·간접으로 개입하여 이른바 담합촉진행위(cartel-facilitating practice)를 하고 있음을 확인하였다. 이 연구결과는 카르텔을 근절하기 위해서는 정부가 경쟁제한적·담합촉진적 법령과 규제를 근원적으로 개혁하는 것이 중요함을 시사한다.

핵심주제어 : 규제, 담합, 경쟁제한
경제학문헌목록 주제분류 : L5

Ⅰ. 序 論

기업에게는 담합이나 카르텔(cartel)의 유혹은 항상 존재한다. Adam Smith는 "상인들은 오락이나 기분전환을 위해서도 잘 모이지 않는다. 하지만 일단 만나면 그들의 대화는 항상 소비자를 우롱할 술수나 가격상승의 결의 따위로 끝맺는다"

* 이 논문은 李栽雨(1997), 『競爭과 談合: 制度的 競爭沮害要因에 대한 分析』의 일부를 修訂·補完한 것이다. 논문을 쓰는 동안 유익한 토론자가 되어 준 한국경제연구원 이승철 박사와 건설적이고 적절한 논평을 해 주신 익명의 심사자께도 감사드린다.
** 한국경제연구원 연구위원

고 주장하면서 기업가와 상인들이 공모유혹을 피하기 어렵다고 지적하고 있다.[1] 산업조직에 관한 기존 연구들도 카르텔이 쉽게 발생할 수 있다는 전제하에 카르텔행태를 설명하고 있다.[2]

이런 연구들은 대개 카르텔에 따른 사회적 비용과 폐해만 강조할 뿐 카르텔 발생의 환경적 요인에 대한 분석에는 크게 관심을 기울이지 않았다. 그러나 일반적으로 기업 간 카르텔이 성공적으로 지속되기 위해서는 시장조건이나 생산자조건, 제도적 환경들이 모두 충족되어야만 한다. 대개는 기업들이 담합이나 카르텔에 쉽게 안주할 수 있도록 시장구조와 제반조건들이 충족되는 경우가 드물다. 오히려 치열하게 경쟁에 몰입할 수밖에 없는 조건들이 더 보편적이다. 설사 일시적으로 성공했다 하더라도 카르텔은 내재적 붕괴메커니즘에 의해 와해될 가능성이 높다. 기업 간의 담합도 철저한 비용편익 분석을 통과하지 못하면 성사되기 어려운 것이다.

그러나 정부가 직·간접으로 담합에 개입하고 있는 경우 카르텔은 상당한 생명력을 가지고 지속할 수 있다. 공익보호라는 명분하에 법과 제도로서 정부가 카르텔의 붕괴를 차단할 수 있기 때문이다. 물론 기업들이 자생적으로 담합을 성공적으로 운영하고 있는 경우도 많다. 그러나 각종 인·허가제도 및 경쟁제한 법령을 통해 정부가 제도적으로 담합환경을 조성하는 경우도 적지 않다.

직접적인 진입제한이 아니더라도 간접적인 경쟁제한요소도 적지 않다. 또한 정부가 기업들이 수월하게 담합에 합의할 수 있도록 묵시적 담합의 초점(focal point)을 제공하는 경우도 많다. 각종 가이드라인, 지침, 표준가격 등 가격규제는 물론 규격화·표준화정책 등 비가격규제 등도 기업들이 행동을 일치시키는 토대(basing point)를 제공한다.

정부가 이런 식으로 담합형성과 유지에 기여하고 있다면 처벌강화와 같은 카르텔정책만으로는 부분적인 성과밖에 얻을 수 없다. 정부 내에 온존하는 경쟁제한적인 법령이나 규제를 철폐하지 못하면 독점규제정책의 효과는 크게 반감하게 된다. Demsetz(1989)는 기업의 담합구조나 카르텔을 장기간 유지할 수 있도록 하는 '唯一하고, 가장 強力한 요인은 정부'라고 주장한다. 이러한 주장은 정부제도와 규제 등을 기업행태 분석에 적극 반영하는 시카고학파, 新오스트리아학파의 산업조직론에서 일관되게 발견되는 접근법과 가깝다.

---

1) 토드 부크홀츠, 『죽은 경제학자의 살아 있는 이야기』, 이승환 역, 김영사, 1995, p.65.
2) Stigler(1964); Scherer(1980); Posner(1986); Jacquemin and Slade(1989).

이 논문에서는 이런 관점에 입각하여 정부가 제공하는 담합의 원인들, 정부가 조장하는 제도적 담합요인들은 어떤 것이 있는지 살펴보고, 이런 관점에서 카르텔정책에 대한 시사점을 찾고자 한다.

이를 위해 우선 기존의 산업조직 연구들을 정리하여 담합이 성공하거나 실패하는 여건적 특성이 무엇인지를 살펴볼 것이다. 그런 다음 공정거래위원회의 심결사례를 이용하여 카르텔의 배후에 정부가 어떤 형태로, 얼마나 개입하고 있는지를 파악하여, 정부의 경쟁제한 규제들이 이른바 '카르텔촉진장치(cartel facilitating device)'가 되고 있음을 밝힐 것이다. 이런 분석결과는 제도적 경쟁제한요인에 대한 강력한 규제개혁의 정당성을 강화할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 담합형성의 제반 메커니즘

이 논문에서 우리는 담합 등 기업의 경쟁제한 행동에[3] 있어서 정부규제의 배후적 역할을 찾아보고자 한다. 그러나 정부가 담합을 조장하더라도 카르텔이나 공동행위를 하는 주체는 결국 기업이다. 따라서 제도와 시장환경이 기업의 담합행태에 어떤 영향을 미치는지, 어떻게 담합을 조장하는지 파악하지 않고서는 효과적인 카르텔정책을 도출하기 어렵다. 이런 점에서 기업의 경쟁과 담합이 어떤 메커니즘하에서 작동하는지 살펴보는 것이 필요하다.

일반적으로 공동행위는 묵시적이든 명시적이든 그 시행과정에서 여러 난관에 봉착한다. 처음 단계에서는 우선 기업끼리 공동행위를 하기로 하는 합의나 약속이 성립되어야 한다. 다음 단계에서는 참가기업들의 합의이행 여부를 탐지·적발할 수 있어야 한다. 만약 한 기업이라도 합의를 깨는 경우 나머지 기업들도 합의를 준수할 동기가 사라지기 때문이다. 다음 단계로는 합의를 파기한 기업에게는 반드시 처벌이 따라야 한다. 이처럼 합의, 감시, 이탈업자 처벌 등의 과정들이 모두 순조롭게 이루어져야만 기업 간 공모행위는 성공적으로 지속된다. Stigler (1964)를 필두로 하여 산업조직의 많은 연구들이 담합의 저해요인과 촉진요인이 무엇인가를 규명해 왔으며 연구결과를 정리해 보면 아래와 같다.

3) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서는 공동행위라는 법률적 표현을 사용하고 있으나, 본 연구에서는 약간의 의미차이에도 불구하고 공동행위(collaborative acts), 카르텔(cartel), 담합(collusion), 협조적 행동(cooperative acts)을 사실상 혼용할 것임을 밝혀 둔다.

1. 카르텔의 합의

첫째, 카르텔의 이윤배분메커니즘이 담합형성에 영향을 미친다. 카르텔에 대한 기존의 연구들은 대개 카르텔을 하나의 다공장 독점기업(multiplant monopoly)으로 보는 견해가 많다.[4] 즉, 카르텔을 마치 '여러 개의 공장을 가진 하나의 독점기업'처럼 파악하고 공장별 생산을 효과적으로 조정·통제하는 조직으로 파악하는 것이다. 당연히 여기서는 카르텔이윤이 기업 간에 쉽게 배분되는 것을 전제로 한다.[5]

그러나 이익금배분은 노출되기 쉬우며 공동행위 가운데서도 금품수수는 대개 가중처벌되기 때문에 대개의 공동행위는 이익금의 배분 없이 이루어진다. 이윤배분이 불가능한 조건하에서 기업들의 생산량조절이나 공동행위는 이윤배분이 가능한 순수독점에 비해 경쟁제한의 효과와 사회적 후생손실이 상대적으로 적다(Bain, 1948; Schmalensee, 1987; 이재우, 1993).

둘째, 카르텔의 형성에 크게 영향을 주는 것은 기업 간의 차이, 즉 비대칭성(asymmetry)의 문제이다. 생산하는 상품의 이질성, 생산자 간의 비용구조와 미래선호에 대한 차이, 법령의 준수에 대한 태도의 차이 등 업자들 사이에 여러 가지 이질적 요소가 많다. 이러한 기업 간 격차가 커질수록 카르텔에 이르는 합의가 더욱 어려워진다.

예를 들어, 상품이 차별화되어 있는 경우 카르텔합의가 매우 어렵다. 제품차별화가 극심할수록 상품단위와 품목수가 달라 업자들끼리 합의해야 할 변수가 너무 많아지기 때문이다. 만약 제품차별화가 극단적으로 나타난다면 사실상 독점으로 분류할 수 있으므로 애초부터 공동행위의 유인도 없을 것이다. 또한 기업 간 생산비용의 차이가 심한 경우도 공동행위의 장애요인이 된다. 비용조건이 열위에 있는 기업은 카르텔결성시 생산을 중단해야 할지도 모르고, 담합이윤을 배분하는 문제에 대한 협상과 합의도 쉽지 않다.

한편 기업 간 選好(preference)의 차이가 존재하는 경우도 합의가 매우 어렵다.

---

4) Patinkin(1947)은 담합이나 카르텔을 하나의 多工場 獨占企業으로 간주한다. 기업들이 이윤을 극대화하는 생산량조합이 있으면 이들의 궤적을 이윤가능곡선(profit possibility frontier)이라고 할 수 있다. 만약 이들 기업 간 이윤배분이 가능하면 기업들은 이 곡선상에서 독점이윤을 극대화하는 수준에서 산출량을 결정할 수 있을 것이나 이윤배분이 불가능하면 이 곡선상의 이윤달성은 어려울 것이다.

5) 이윤배분이 가능한 경우와 불가능한 경우의 기업의 입찰전략(game strategy)은 분명히 달라진다(이재우, 1993).

우선 기업들은 대개 미래기간에 대한 중요성, 즉 할인율에 대한 선호가 다르다. 예를 들어, 현금유동성 부족으로 부도위기에 직면한 기업처럼 당장의 단기수익이 급한 기업이 있는가 하면, 장기적으로 더 큰 수익을 선호하는 기업도 있다. 이 경우 전자의 기업은 후자의 기업보다 단기수익에 급급할 가능성이 높아 공동행위를 깰 가능성이 높다. 이 밖에 기업인들의 법률준수태도도 서로 다른데, 범법행위에 대한 거부감이 높은 사업자가 있으면 담합은 합의되기 어렵다.

셋째, 不確實性이 높아질수록 공동행위는 더욱 어려워진다. 수요 및 생산조건의 변화, 신규진입여건 등이 변화할 때마다 카르텔에 소속된 기업들은 담합조건에 대한 재협상을 해야 하며 이에 따른 거래비용도 크게 높아지게 마련이다. 상품에 대한 수요변동이 심한 경우 생산이나 판매량할당은 지켜지기 어렵다. 시장수요가 감소한 경우 경쟁기업의 과잉생산 때문인지 시장수요 자체가 감소한 것인지 정확히 분별하기 쉽지 않아 '촉발가격(trigger price)'전략을 채택하기도 한다(Porter, 1983; Green and Porter, 1984). 생산조건이 급변하는 경우도 카르텔이 성립하기가 매우 어렵다. 기술개발의 속도가 빠른 산업의 경우 신기술·신공정이나 신상품이 등장할 때마다 카르텔조건을 갱신해야 한다면 이에 따른 '재계약비용(renegotiation costs)'은 담합의 이점을 능가할 만큼 증가하기 때문이다.

넷째, 기업들이 행동을 합치시킬 수 있는 意思의 焦點이나[6] 기준이 없을수록 담합은 어려워진다. 만약 공정거래법이 강력하게 시행된다면 명시적인 의사교환에 의해서는 공동행위는 어렵다. 그러나 명시적인 의사교환이나 정보전달이 불가능하더라도 여러 가지 信號(signal)를 통해 합의에 이르는 방법이 있다. 예를 들면, 선도기업이 가격인상을 발표하거나 가격정책의 중대한 변화 등을 일반에 공표하는 것은 사실상 공동행위를 촉진시키는 행위로 볼 수도 있다. 이른바 가격선도를 함으로써 그 가격이 바로 카르텔가격이 되는 경우이다. 이 경우 담합가격을 결정하는 데는 사실상 기준가격, 즉 '의사의 초점'이 있어야 한다. 선도가격과 같은 가격의 초점뿐만 아니라 다양한 초점들이 존재한다. 특히 다음 장에서 논의하게 될 각종 가격규제, 품질규제, 기준 등이 바로 기업들이 공동행위에 쉽게 합의하도록 만드는 초점이 된다. 즉, 비용과 상품의 이질성, 각종 불확실성 애로들을 정부규제가 해결해 줌으로써 역설적으로 정부가 기업의 공동행위를 도와 주는 셈이다.

---

6) 둥근광장에서 일행을 잃은 경우 사전에 약속이 없었더라도 광장의 중심으로 모이는 현상을 상상하면 초점이 형성되는 과정을 이해할 수 있다(Schelling, 1980).

다섯째, 非價格競爭의 정도가 카르텔성사를 결정하는 주요한 요인이 되기도 한다. 단순하고 표준화된 상품거래를 제외하고는 경쟁이 가격만을 중심으로 이루어지는 경우는 드물다. 오히려 광고, 품질, 생산설비, 연구개발(R&D)투자, 서비스 등 비가격분야에서 경쟁을 치열하게 하는 것이 일반적이다. 따라서 이들 비가격경쟁은 기업들의 담합동기를 좌절시키는 광범위하고 강력한 억제수단이 된다(Ginsberg, 1993). 나아가 설사 가격경쟁에 합의했다 하더라도 독점이윤이 소진될 때까지 비가격경쟁은 계속된다(Posner, 1976).

이런 사례는 미국의 항공산업에서 발견할 수 있으며, 규제로 항공요금을 고정시킨 결과 서비스 등 다양한 비가격경쟁이 촉발되었으며 이윤수준은 경쟁시장의 수준에 불과하였다.[7] 우리 나라에서는 아파트의 가격규제가 대표적인 사례이다. 정부가 분양가격을 규제한 상태에서 기업들이 경쟁적으로 주택구입자금의 알선, 옵션설치 무료, 사후서비스 강화, 경품제공 등 혜택을 소비자에게 제공하여 결과적으로 이윤수준은 가격규제가 없을 때와 그다지 다르지 않다.

2. 이탈의 유혹

한편 카르텔에 합의하였다 하더라도 그 이행이 자동적으로 이루어지는 것은 아니다. 합의한 가격수준이 높고 생산량이 적을수록, 이를 이탈하면 이탈기업에 귀속되는 이윤도 증가한다. 카르텔에서 개별기업의 한계이익은 항상 한계비용을 초과하기 때문에 카르텔은 '자기파괴의 씨앗'을 내재하고 있다.

카르텔을 이탈하고자 하는 유혹의 강도는 상품의 수요탄력성이 얼마나 높은가에 달려 있다. 이 탄력성은 산업 전체의 탄력성, 해당 산업의 업체수,[8] 기업규모의 분포에 따라 달라질 것이다. 만약 탄력성이 낮다면 특정 기업이 카르텔을 깨고 가격인하를 단행하더라도 매출증가효과가 크지 않다. 예를 들어 지역별로 시

7) 이 밖에도 법적으로 카르텔을 허용하고 있음에도 수익률이 경쟁가격과 별로 차이가 없는 사례는 많다. 가격카르텔이 합법적으로 이루어지고 있는 국제해운동맹에서도 海運社들의 수익률은 평균에 불과하다. Ginsberg(1993)에서 사례인용.

8) 우리 나라의 경우 1990-1995년간 카르텔자료를 사용하여 사업자수와 카르텔의 존속기간을 비교해 본 결과 사업자단체의 공동행위는 평균 2년 6개월을 지속하였으며, 사업자 공동행위는 1년 2개월을 존속하였다. 사업자수와 카르텔 존속기간의 상관관계에서는 사업자수가 많을수록 카르텔 존속기간이 짧아지는 것으로 나타났다. 사업자단체 카르텔에서는 두 변수의 상관계수가 −0.94, 사업자 카르텔은 −0.36으로 나타났다. 이 결과는 사업자수와 카르텔의 인지시차와의 상관관계가 음(−)의 관계를 보인다는 신광식(1993)의 연구결과와 비슷하다.

장이 분할된 경우 소비자들의 이동이나 가격정보의 전달에 한계가 있어 담합을 깨더라도 매출이 크게 늘지 않는다. 반대로 전국시장을 놓고 경합하고 있는 경우 가격인하는 즉각적으로 전국적인 수요 및 매출증가로 반영되기 때문에 담합이탈의 욕구가 그만큼 강해진다. 수요탄력성뿐만 아니라 공급탄력성도 담합의 중요한 결정요인이 된다. 제품의 특성이 주문자별로 차별화되어 단기간 내 생산증가가 어렵다면 담합을 이탈하는 기업의 실익은 크지 않을 것이다.[9] 생산을 늘릴 때 한계비용이 급격히 증가한다면 그렇지 않은 경우보다 카르텔에서 이탈하더라도 이윤증가폭이 높지 않기 때문이다. 반대로 공정비용이 큰 산업에서 유휴설비가 남아 있다면 카르텔에서 이탈할 욕구는 매우 높아진다. 생산을 늘려도 한계비용이 상승하지 않거나 더욱 낮아져 이윤증가폭이 더욱 커지기 때문이다.

이 밖에 거래가 대규모이고 비정기적으로 이루어질수록 카르텔을 유지하기가 쉽지 않다. 예를 들어, 특정 지하철 공구를 수십 개로 분할해서 입찰하는 경우와 단 한 개의 거대프로젝트로 입찰하는 경우를 비교해 보면 후자의 경우 담합이 훨씬 어려운 것은 당연하다. 예를 들어, 엄청난 잠재력을 지니고 있는 이동통신이나 통신사업자 선정과정에서 업자들이 담합이나 공동보조를 취했다는 증거는 찾아보기 어렵다.

또한 이탈사실을 경쟁자들이 포착하여 대응하는 데 걸리는 시간이 길수록 카르텔을 유지하기는 더욱 어려워진다. 이탈을 포착하는 데 걸리는 시간이 길어지면 보복이 지체되어 그만큼 이탈기업은 이익이 증가하기 때문이다.

3. 이탈의 감시 및 제재

카르텔을 이탈하려는 유혹이 강력하기 때문에 이탈사실을 탐지하거나 적발하는 것이 카르텔의 유지에 또 다른 중요변수이다. 카르텔이탈 여부를 가장 빨리 알아낼 수 있는 분야가 入札분야이다. 개찰 즉시 낙찰자와 낙찰률이 공개되기 때문이다. 입찰담합이 깨지지 않고 쉽게 이루어지는 이유의 하나에는 개찰과 동시에 담합을 깬 업체가 노출되기 때문이다.[10]

---

9) 치과의사들이 주로 사용하는 치과용 보철의 경우 환자별로 사실상 제품이 차별화되어 있어 특정 치과기공소가 카르텔을 이탈하여 가격을 싸게 하더라도 매출증대로 전환시키기 어렵다. 공급의 탄력성이 매우 낮기 때문이다(공정위 의결 제 95-265호).

10) 담합하기로 합의해 놓고 입찰장에서 합의된 가격 이하보다 낮게 응찰하여 공사를 따내는 경우도 있는데, 이런 행동을 일본에서는 '우라기리(배반)'라고 한다.

일반적으로 만약 카르텔준수 여부를 기업들이 직접 관찰할 수 없는 경우 자기 판매량의 감소가 훌륭한 감시장치가 된다. 특히 카르텔의 참가기업수가 많지 않고 시장수요도 안정되어 있는 경우 이러한 자기상품의 판매변화는 더욱 확실한 감시수단이 된다. 또한 제품에 대한 구매자가 많거나 구매횟수가 빈번할수록 위반행위의 적발가능성도 함께 높아진다.[11]

한편 구매자나 소비자를 이용하여 타 사업자의 카르텔위반을 탐지하는 장치도 있다. 다른 업자로부터 더 저렴한 가격에 물건을 구입했다면 자기도 그만큼 가격을 낮추어 주는 이른바 '대응계약'전략이 그런 유형이다. 경쟁업체가 협정가격 이하로 팔았다면 소비자들은 이 사실을 금방 자기에게 알려 준다.

카르텔을 이탈한 경우 반드시 제재가 따라야만 담합이 유지된다. 이 경우 제재는 단지 제재할 것이라는 위협만으로는 부족하며 실제로 제재한다는 확신을 주는 이른바 '신뢰가능한 위협(credible threat)'이라야 효과적이다. 신뢰가능한 위협 수단으로 자기구속적인 계약장치가 동원되기도 한다. 최혜고객대우(most favored customer)조항이나 契約解除附 대응계약(meet or release clause), 가격맞대응전략 등은 경쟁기업이 더 유리한 조건으로 고객과 거래한 경우 즉각적으로 동일한 조건으로 거래하겠다고 고객과 약정함으로써 담합을 공고히 한다. 계약조항, 가격변경의 사전공고, 가격공표 등이 있을 때와 없을 때를 비교한 결과, 이 조항들이 중복적으로 제공되는 경우 가격을 상당히 높이는 것으로 나타났다(Grether and Plott, 1981).

자기구속장치 이외에도 카르텔 참가업체들에게 담보를 요구하여 받아놓고 이탈시 담보를 처분한다는 위협도 동원되기도 한다(구체적 사례는 제Ⅲ절을 참조).

Ⅲ. 제도적 담합조장 요인분석: 심결사례 분석

1. 정부의 담합촉진 행위

제Ⅱ절에서 카르텔 자체는 내재적인 자기파괴의 유인을 가지고 있음을 확인하였다. 따라서 정부나 제3자의 개입이 없다면 기업들 자체의 담합기도는 성공 확률이 크게 낮아질 것이다. 우리 나라의 독과점적인 시장구조 형성과 담합적 관행에

11) 구매횟수가 n인 경우 적어도 한 번은 포착될 확률은 $1-(1-\rho)^n$가 되나 n이 증가할수록 1에 수렴한다.

는 정부의 강력한 산업정책(industrial policy)과 진입제한 등이 중요한 원인으로 작용하고 있다. 공동행위나 담합의 발생원인을 추적해 보면 사실상 독점력 행사의 근원이 정부나 공공부문의 직·간접적인 규제와 개입 때문인 경우가 적지 않다.

Demsetz(1989)은 담합이나 독점의 발생근원에 대해 두 가지 대립되는 주장을 정리하고 있다. 하나는 자생론(self-sufficiency theory)으로서 독점은 정부의 도움없이 기업이나 산업에 의해 야기된다는 것이고, 다른 하나는 정부개입론(interventionism theory)으로 독점력을 정부개입의 산물로 본다. 정부가 법적인 독점이나 경쟁제한을 유지하는 것은 사실상 기업의 요청으로부터 이루어진다고 보면 정부개입론은 자생론의 분파로 해석하기도 한다.

그러나 실체적 구분은 상당한 의미가 있다. 즉, 자생론입장에서는 시장집중도, 진입에 대한 높은 자본비용, 과도한 광고, 약탈적 가격행위 등을 경쟁에 대한 중요한 장애로 간주하는 반면, 정부개입주의에서는 이런 것들은 정부가 강제력을 동원해서 유지시키지 않는 한 경쟁에 중대한 장애는 아니며, 오히려 교통규제, 관세부과, 특정 산업의 지원, 면허제도 시행, 가격통제, 진입과 경쟁수단에 대한 법적 제한 등을 보다 심각한 독점의 근원으로 간주한다.

특히 정부가 개별법령에서 규정하고 있는 경쟁제한규정은 기존 사업자들의 독점적 지위를 보호해 줌으로써 공동행위의 원인을 제공하고 있다. 직접적인 진입제한뿐만 아니라 상품가격 및 품질·기준 등 영업과 관련한 규제들이 사실상 기업들의 의사합치를 도와 주는 기능을 함으로써 이른바 '카르텔 친화적인' 환경을 조성하고 있다.

여기서는 공정거래위원회에서 지난 5년간 공동행위로 판결받은 심결사례를 분석하여 정부부문에서 어떻게 카르텔과 경쟁제한을 촉진하고 있는지를 심층적으로 살펴보고자 한다.

2. 정부개입 카르텔의 비중

개별법에서 승인한 公的 카르텔을 논외로 하더라도 사실상 정부가 개입하고 있는 공동행위의 사례는 수없이 많다. 정부가 물가안정이나 다른 정책의도를 가지고 시행하는 각종 價格規制나 製品規格化 및 標準化, 사업자단체의 위탁업무 등이 사실상 기업의 공동행위를 조장하고 있다. 여기서는 공정거래위원회가 적발하여 조치한 공동행위의 유형을 발생원인별로 분석하여 공동행위의 발생이 자생

〈표 1〉 정부개입에 의한 공동행위

정부부문 개입	42건(32.8%)
비 개 입	86건(67.2%)
합 계	128건(100%)

주: 정부개입이 있는 것으로 분류한 사건은 피심인들이 적용제외의 근거로서 법령, 행정지도, 정부중재, 표준가격 등을 제시한 것임.
자료: 『공정거래위원회 심결집』, 각 연도(1990~1995년).

적인 것인지, 정부개입에 의한 것인지를 분석하고자 한다.

1991년부터 1995년까지 공정거래위원회에서 적발한 공동행위의 내용을 분석한 결과 정부개입에 의한 담합건수가 전체의 32.8%를 차지하고 있다(구체적 개별 사례분석은 이하 참조). 즉, 이 기간에 적발된 공동행위 128건 가운데 42건이 사실상 정부의 각종 법령이나 명령, 행정지도 심지어는 정부의 중재에 근거해서 공동행위를 하다 적발된 것으로 나타났다.

이 가운데 기업 간 공동행위는 12건으로 전체의 12%이며, 사업자단체 공동행위는 30건으로 전체의 23.4%를 구성하고 있다. 정부가 조장한 카르텔(government facilitating cartel)이 상당한 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다.

한편 기업의 공동행위와 사업자단체의 공동행위를 구분해 살펴보면 기업의 경우 전체 44건의 27.3%인 12건의 사건에서 여러 가지 형태의 정부개입이 있었고, 사업자단체의 경우 84건 가운데 정부가 개입했던 공동행위는 54건으로 35.7%를 차지하고 있다. 기업보다는 사업자단체의 공동행위에서 정부개입의 비율이 더 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 사업자단체가 대부분 법정단체성격을 띠고 있으며 정부가 부여한 위임업무나 추천업무를 처리하고 있는 점을 이용하여 사실

〈표 2〉 행위자별 공동행위

기업의 공동행위 44건(100%)	정부개입	12건(27.3%)
	비개입	32건(72.7%)
사업자단체 공동행위 84건(100%)	정부개입	30건(35.7%)
	비개입	54건(64.3%)

자료: 『공정거래위원회 심결집』, 각 연도(1990~1995년).

상 공공기관처럼 강제력을 행사하고 있음을 시사한다. 공정거래위원회가 1996년 10월 현재 60개 단체를 대상으로 조사해 본 결과 약 134개의 규정 등이 경쟁을 제한하고 있다.[12]

그러나 심결집에 나타난 공동행위는 이미 공정거래위원회가 적발한 사건을 대상으로 한 것이므로 공공부문이 조장하는 공동행위의 전모를 파악하기에 미흡하다. 다른 정책목적을 가지고 개별법에서 공동행위를 허용하고 있는 경우는 셀 수 없이 많다.

설령 개별법에서 공동행위를 공식적으로 승인하지 않았다 하더라도 정부의 행정지도나 개입이 깊이 이루어지는 경우는 공정거래위원회에서 정상을 참작하여 적발하지 않는다. 이 점을 감안한다면 정부나 공공부문에 의한 카르텔의 촉진행위는 이보다 훨씬 광범위하게 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

한편 법정단체인 사업자단체를 통한 공동행위는 심결례에서도 많이 적발되고 있으나 대부분 정부의 위임업무임을 이유로 법적인 규제대상에서 제외되고 있다. 정부가 이들 단체에 부여하고 있는 수량 및 가격조정에 관한 권한 등이 상당수 존재하며 회원사업자에 대한 영업한도 설정이나 감시, 추천권행사 등 사업자에게 부담을 주는 권한도 상존한다. 이러한 정부위임업무를 통하여 사실상 사업자단체는 半정부적인 성격을 띠면서 각종 공동행위나 카르텔의 주요한 원천으로서 기능하고 있다.[13] 따라서 정부개입에 의한 공동행위를 사업자단체까지 확대하면 그 규모가 더욱 커진다.

공정위의 심결사례를 중심으로 정부의 담합촉진행위를 구체적으로 살펴보자.

(1) 진입 및 사업규제

공동행위는 구조-행태-성과의 전통적인 산업조직 분석틀에서 보면 행위변수이다. 따라서 산업의 구조적인 특성이 담합형성에 중요한 영향을 미치며, 이런 점에서 광범위하게 존재하는 각종 競爭制限법령과 규제를 주목할 필요가 있다.

정부의 경쟁제한 행위는 다양하게 이루어지지만 우선 법률에 근거하고 있는 카르텔이 있다. 대표적인 것으로 법률이나 하위규정에서 공식적으로 생산량제한이나, 가격의 공동결정을 인정하는 이른바 인가카르텔이 있으나, 이는 본 연구에서 다루지 않기로 한다. 이런 유형의 합법적 카르텔은 불법행위를 다루는 공정위

12) 한국경제신문, 1996년 10월 14일자.
13) 「공정위 보도자료」; 한국경제신문, 1996년 12월 6일자.

의 심결사례에도 나타나지 않으므로 본 연구의 분석대상이 아니다.

이 논문에서 분석하고자 하는 경쟁제한 행위는 정부가 법률에서 허가하지 않으나 제도나 법규로 인해 사실상 담합을 조장하거나 촉진하는 행위이다. 일반적으로 면허 등 인·허가제도, 가격통제, 진입과 경쟁수단에 대한 제한, 교통관련규제, 관세부과, 농업 및 중소기업 지원프로그램 등이 사실상 경쟁을 제한할 수 있는 대표적인 형태라고 할 수 있다(Demsetz, 1989).

특히 진입규제는 경쟁업체의 참가를 막거나 진입비용을 높여 기존 업자를 보호하여 시장의 경합성(contestability)을 낮추는 중요한 요인이 된다. 김재홍(1994)의 연구에 따르면 우리 나라에서 전체 산업(세세분류) 1,195개 가운데 43.6%인 533개 산업이 법률적인 진입규제를 받고 있는 것으로 나타난다. 우리 나라의 경우 대표적으로 가스, 석유, 전력, 수도 등 공익서비스산업, 방송 및 통신, 각종 기간산업 등이 대표적으로 정부의 진입장벽과 법적인 보호 아래 독점과 카르텔을 영위하고 있다.

정부가 법령을 통해 경쟁을 제한하는 산업에서는 정부규제가 없을 때보다 담합이 쉬울 수밖에 없다. 정부의 사업인·허가를 받은 사업자들은 잠재적 진입위협에 대한 불안이 없기 때문에 담합을 유지하는 데 유리한 점이 많다. 정부가 산업정책적으로 진입장벽을 설치한 경우 신규진입의 잠재적 위협이 없어지지 때문에 카르텔이 수월하게 이루어진다. 또한 제도적인 진입장벽하에서는 이 기업들의 카르텔형성 및 유지비용도 크게 낮아져 공동행위의 가능성이 더욱 높아진다.

만약 정부가 법적으로 신규진입을 막지만 않으면 담합의 형성이 결정적으로 타격을 받게 된다. 설령 담합이 성공적으로 유지된다고 하더라도 가격책정이나 이윤율을 일정한 수준에서 자제할 가능성도 높아 경제적 비효율성도 낮아진다. 이른바 제한가격책정(limit pricing)이 불가피하기 때문이다. Asch and Seneca (1976)의 연구에 의하면 신규진입의 위협 때문에 담합기업의 이윤율이 오히려 더 낮아지는 경우도 있다.[14]

공정거래위원회의 심결사례를 분석하면 담합행위로 적발되는 사업(산업)은 예

14) Asch and Seneca(1976)는 물론 담합기업의 이윤율 저하현상에 대해 다른 두 가지 가능성도 제시하고 있다. 기업이 수요감퇴 등 불만스러운 시장상황을 개선하기 위해 담합을 시도했을 수도 있다. 또 이 연구에 사용된 담합사건들이 실제로는 실패한 담합이며, 적발도 쉽게 이루어진 담합사례일 수도 있다. 진짜로 독점이윤을 누리면서 성공한 담합은 적발하지 못한 자료선택의 편의가 아닌가 하는 의문을 던지고 있다.

외없이 정부가 면허, 허가, 등록, 신고 등으로 관리하고 있는 사업들임을 확인할 수 있다. 〈표 3〉, 〈표 4〉, 〈표 5〉에 나타나듯이 공동행위 적발사례는 대부분 인허가 사업들에 집중되어 있으며, 제도적인 진입규제나 인·허가가 필요없는 산업이나 사업에서는 공동행위 적발사례가 상대적으로 드물다. 제Ⅱ절에서 확인하였듯이 진입장벽이 거의 없는 독점적 경쟁시장이나 경합적 시장조건이 충족되는 사업에서는 기업 간 공동행위가 쉽지 않을 것이다.

공정거래위원회의 심결사례를 구체적으로 분석해 보면 기업들이 공동행위를 추진하면서 어떻게 법령이나 제도적 장치를 이용하고 있는지를 쉽게 알 수 있을 것이다.

(2) 사업자단체와 단체수의계약

다음으로 정부의 법령을 근거로 사업자단체가 경쟁을 제한하는 사례가 많다. 사업자단체는 일반적으로 정부의 관련 사업인·허가를 취득하면 자동적으로 가입하도록 되어 있는 경우가 많다. 이들 단체가 법에 정식으로 근거를 두고 설립된 경우도 있고, 법적 근거는 없으나 정부위탁업무를 빌미로 경쟁을 제한하거나 회원업체 간 담합을 후원하는 역할을 한다.

정부가 물자나 서비스조달을 사업자단체를 통해 단체수의계약을 하는 경우도 있어 관련 단체는 회원업자에 대한 물량배정권까지 행사하는 경우가 많다. 이들은 정부가 위임한 수요독점적(monopsony) 지위를 충분히 발휘하여 경쟁을 제한하고 담합을 주도하는 경우가 많다.

중소기업협동조합법(이하 중기법)에 의거한 사업자단체의 공동행위를 살펴보자. 중기법에 의하여 설립된 각 협회나 사업자단체 등이 법적으로 부여된 각종 위탁업무나 공동사업배정권을 무기로 신규사업자의 진입을 방해하거나 공격적이고 경쟁적인 영업을 하는 업자를 제재하는 사례들이 많다.

예를 들면, 서울特別市 印刷工業協同組合은 조달청 등의 단체수의계약의 물량을 배정하면서 이를 이용하여 임의적인 조합가입기준을 정하여 신규업체의 가입을 거부하였다.[15] 韓國電氣工業協同組合은 중기법에 의해서 설립된 단체로서 단체수의계약사업에 있어 공공관서의 수요물량을 배정하는 권한을 이용하여 독점력을 행사하였다.[16] 실제로 이들은 새로운 업체의 시장진입을 제한하고 신규업체

15) 서울특별시 印刷工業協同組合의 경쟁제한행위의 건(공정위 의결 93-225호).
16) 韓國電氣工業協同組合의 경쟁제한행위에 대한 건(공정위 의결 93-259호).

〈표 3〉 정부의 인·허가, 단체수의계약 사례

의결번호	사 건 명	주요 행정근거 및 개입내용
의결 제90- 44호	서울연식품공업협동조합의 경쟁제한행위에 대한 건	농림수산부 장관의 국가위탁
의결 제90- 62호	(주)동아출판사 등 6개 출판사의 부당한 공동행위에 대한 건	저작권법, 문교부 장관 검정획득
의결 제90- 8호	전북연식품공업협동조합의 경쟁제한행위에 대한 건	농림수산부장관의 국가위탁
의결 제91- 37호	화운출판사 등 2개 출판사의 이의신청에 대한 건	문교부 행정지도
의결 제91- 37호	형설출판사 등 2개 출판사의 시정규칙 불이행에 대한 건	저작권법, 문교부 장관 검정획득
의결 제92-146호	한국착화탄공업협동조합의 구성사업자의 사업활동제한행위 및 경쟁제한행위에 대한 건	중소기업협동조합법
의결 제92-154호	경기도건축사복지회의 경쟁제한행위에 대한 건	등록건축사의 회원가입 강제
의결 제92-157호	대구·경북 아스콘사업협동조합의 사업자 전체금지행위에 관한 건	관수아스콘 물량배정 권한
의결 제92- 55호	한국골판지포장공업협동조합의 경쟁제한위에 대한 건	중소기업협동조합법
의결 제92- 56호	서울특별시 의사회의 경쟁제한행위 및 구성사업자의 사업활동제한행위에 대한 건	서울 시장, 서울시 교육위원회와 협의
의결 제92- 98호	(주)제주도 관광협회의 경쟁제한행위 등에 대한 건	관광진흥법
의결 제93-115호	경북수퍼마켓협동조합 영주지부의 부당한 경품류 제공 강요행위에 대한 건	중소기업협동조합법
의결 제93-169호	(주)대륙상사 등 4개 주류도매사업자의 부당한 공동행위에 대한 건	주세사무처리규칙
의결 제93-212호	경기도 사진앨범인쇄협동조합의 경쟁제한행위에 대한 건	단체수의계약, 중소기업협동조합법
의결 제93-225호	서울특별시 인쇄공업협동조합의 경쟁제한행위에 대한 건	단체수의계약, 중소기업협동조합법
의결 제93-256호	(주)한국세차협회 광주직할시지회의 경쟁제한행위에 대한 건	환경부 인가사단법인
의결 제93-259호	한국전기공업협동조합의 경쟁제한행위에 대한 건	단체수의계약, 중소기업협동조합법
의결 제94-292호	(사)한국윤활유공업협회의 경쟁제한행위에 대한 건	폐기물관리법, 환경처 고시
의결 제94-300호	한국소방기구공업협동조합의 경쟁제한행위 및 구성사업자에 대한 사업활동제한행위에 대한 건	단체수의계약
의결 제95-132호	(사)한국서점조합연합회 대구광역시 서점조합의 거래거절강요행위에 대한 건	서적재판매가격 유지
의결 제95- 18호	(사)대한출판문화협회의 재판매가격유지행위에 대한 건	공정거래법의 서적 재판매가격 유지허용
의결 제95-208호	진주지역 3개 LPG 충전업체의 부당한 공동행위에 대한 건	충전업허가
의결 제95-331호	전라북도 사진앨범인쇄협동조합의 경쟁제한행위에 대한 건	단체수의계약

자료: 『공정거래위원회 심결집』, 각 연도(1990-1995년)

에게 기존업체에 비해 물량배정에 불리하게 차별을 하는 등 경쟁을 제한하였다. 京畿道寫眞앨범協同組合은 가격인하를 시행하는 회원업소에게 제재를 가했는가 하면 韓國아스콘工業協同組合의 경우는 관수아스콘 물량배정권을 이용하여 신규업체의 영업지역을 특정 지역으로 한정하기도 하였다.[17] 이 밖에도 韓國消防器具協同組合, 서울軟食品工業協同組合, 全北軟食品공업협동조합도 정부가 부여한 관급수요 배정권을 이용하여 사실상 기존 업체끼리의 경쟁을 억제하고 신규업체의 진입을 제한하는 행위로 공정거래위원회로부터 제재조치를 받았다.[18]

관급수요의 배정권은 없지만 중소기업협동조합법에 의거 설립된 사업자단체들이 法定團體임을 활용하여 사실상 경쟁을 제한하거나 회원들에게 부당한 경품을 강요한 등의 위반행위를 하였다. 京畿道 建築士福祉會는 건축사법에 의해 건축사사무소는 반드시 건축사등록을 받도록 되어 있는 규정을 이용하여 건축사사무소 등록을 마친 자는 반드시 회원이 되도록 강제로 규정하였다. 특히 설계용역을 저가로 수주하지 못하도록 하기 위해 구성사업자가 도건축사회에 설계도서를 제출할 때 (합의된) 정상적인 설계보수액을 예치하지 않으면 설계도서의 접수를 거부하는 사례까지 있다.[19] 경기도뿐만 아니라 다른 지역별 건축사복지회에서도 담합가격 이하로 거래했을 경우 그 차액만큼을 일정기간 은행에 예치토록 하여 이들 건축사에게 불이익을 강요한 사실이 적발되었다.[20]

이 사례들처럼 사업자단체가 담합을 강제하기 위하여 담보(colleteral)를 제공하도록 강요하는 경우는 한국소방기구공업협동조합의 담합사건에서도 발견된다. 이 단체는 회원사들이 카르텔을 위반할 경우 보복할 수 있도록 백지어음을 카르텔에 예치토록 하였다.[21]

---

17) 京畿道 寫眞앨범協同組合의 경쟁제한행위에 대한 건(공정위 의결 93-212호), 韓國아스콘工業協同組合의 경쟁제한행위에 대한 건(공정위 의결 94-9호).

18) 韓國消防器具協同組合, 서울軟食品工業協同組合, 全北軟食品工業協同組合의 경쟁제한행위에 대한 건(각각 공정위 의결 94-300호, 공정위 의결 90-41호, 공정위 의결 90-8호).

19) 京畿道 建築士福祉會의 경쟁제한행위에 대한 건(공정위 의결 92-154호).

20) 서울건축사복지회 등 4개 지방건축사복지회의 경쟁제한행위의 건의 경우 건축설계가격의 덤핑을 막기 위해 종류별 표준가격을 설정한 다음, 회원들이 설계도서 신고시 실제 거래한 금액에 상관없이 표준설계보수액을 일정기간 이상 지정은행에 예치토록 하였다. 만약 표준가격보다 낮게 수주한 경우는 건축사 자신이 차액만큼을 얹어서 신고해야 하므로 가격인하를 제어하는 제도적 장치를 운용한 셈이다(공정위 의결 제93-12호, 93-13호, 93-14호, 93-15호, 93-16호).

21) 한국칼러현상업협회의 경쟁제한행위의 건에서는 가격협정을 위반할 경우 해당 업소에 부과할 벌금조로 500만 원을 예치토록 하였다가 적발되었다(공정위 의결 제 90-10호). 한국소방기구공업협동조합의 경쟁제한의 건에서는 입찰담합을 유도하면서 위반에 대비하여 백

이 밖에도 법정단체임을 기화로 기존의 사업자들에게 경쟁제한적인 행위를 강요한 사례들도 많다. 韓國골板紙包裝工業協同組合은 원단단가의 인상에 따라 공동으로 골판지가격을 인상하기로 합의하고 비슷한 시기에 공동으로 인상하였으며,[22] 韓國着火炭工業協同組合은 업체회의를 통해 착화탄(일명 번개탄)의 공급과잉을 해소하기 위하여 일부 업체의 조업을 중지시키고 공동으로 運營委員會를 조직하여 이를 통해 생산과 판매를 조절하고 가격을 결정하도록 한 사실도 있다.[23]

(3) 비공식적인 행정지도에 의한 경쟁제한

법률에 명시되지 않았지만 관례적으로 정부부처가 개입하여 공동행위를 조장한 사례도 많다. 이처럼 행정지도나 권고, 비공식적인 개입 등을 통해 정부가 공동행위를 사실상 주도한 경우를 살펴보자.

행정지도의 대표적인 사례는 韓國非鐵金屬工業協同組合의 경쟁제한 사건[24]이다. 당시 기존 업체들의 경쟁업체 시설확장을 막기 위한 노력에 상공부가 정부차원에서 적극 개입한 기록들이 심결집에 나타난다. 商工部가 기존 신동 생산업체를 대변하여 '경쟁자 간의 판매지역을 제한하는 내용의 각서에 합의하도록 종용'하는 한편 '공문을 발송하여 풍산으로 하여금 각서이행을 하도록 촉구하는' 등 적극적인 행정지도를 편 사실도 있다.

또한 大韓法務士協會 사건은 카르텔을 깬 법무사를 법원이 나서 처벌까지 함으로써 정부가 담합을 보호하는 대표적인 사례로 등장한다. 이 사건에서 법무사들은 집단등기수임에 있어 경쟁을 하는 대신 순번으로 담당법무사를 지정하자는 내용의 공동행위에 합의하였다. 문제는 이 합의를 어기고 단독으로 수임한 법무사를 관할법원에서 징계까지 한 사실이다. 담합을 깨고 경쟁을 촉진한 법무사를 공공기관이 처벌함으로써 정부가 적극적으로 경쟁을 제한한 사례라고 할 수 있다.[25]

이러한 非공식적인 사업규제의 사례는 실제 잘 드러나지 않지만, 공식적 진입

지어음을 제출하게 해 놓고 실제로 위반업체가 발생하자 47억 2,500만 원의 백지어음을 보충하여 유통시킨 사실도 있다(공정위 의결 제 94-300호).

22) 韓國골板紙包裝工業協同組合의 경쟁제한행위에 대한 건(공정위 의결 92-55호).

23) 韓國着火炭工業協同組合의 구성사업자의 사업활동제한행위 및 경쟁제한행위에 대한 건(공정위 의결 92-146호).

24) 韓國非鐵金屬工業協同組合聯合會의 경쟁제한행위에 대한 건(공정위 의결 90-11호).

25) 大韓法務士協會의 구성사업자에 대한 사업활동제한행위에 대한 건(공정위 의결 94-263호).

〈표 4〉 정부의 적극적 행정지도 사례

의결번호	사 건 명	주요 행정근거 및 개입내용
의결 제90- 11호	한국비철금속공업협동조합연합회의 경쟁제한행위에 대한 건	상공부 장관이 공문으로 직접 행정지도
의결 제91- 1호	롯데칠성음료(주) 8개 청량음료제조업체들의 부당한 공동행위에 대한 건	국세청 고발위협
의결 제91- 3호	한국목욕업중앙회 및 서울지역 22개 지회의 경쟁제한행위 및 구성사업자에 대한 사업활동제한행위에 대한 건	30% 인상폭은 정부당국자가 제시
의결 제94-263호	대한법무사협회의 구성사업자에 대한 사업활동제한행위에 대한 건	지방법원장이 카르텔위반자 징계
의결 제95-100호	5개 철근 제조업체의 부당한 공동행위에 대한 건	정부의 행정지도(1994년 말까지)

자료: 『공정거래위원회 심결집』, 각 연도(1990-1995년).

규제보다 빈번하며 실질적인 폐해도 더 크다. 법률에 명시된 진입제한은 까다롭기는 하지만 일단 법적 기준만 충족하면 인·허가를 취득할 수 있다. 정부에서 인허가를 거부할 수 있는 재량권을 행사할 수 없기 때문이다. 정부의 재량적 판단에 전적으로 의존하는 비공식적인 경쟁제한은 이런 점에서 폐해가 더 크다.

최근 산업정책의 이름 아래 비공식적인 진입규제가 늘고 있다. 三星그룹은 日本으로부터의 기술도입 신고를 정부가 수리하지 않아 자동차사업 진출에 상당한 애로를 겪은 바 있다. 現代그룹은 제철사업에 진출하면 공장건립이나 기타 토지이용에서 정부지원이 없을 것이라는 정부의 경고 때문에 제철소건설을 무기 연기하였다.[26]

(4) 가격규제

물가안정 등 여러 목적으로 정부는 여러 유형의 각종 가격규제를 실시하고 있다. 이승철·홍성종(1994)이 분석한 우리 나라의 가격규제실태에 따르면 총 1,047개 산업 가운데 전체의 27.5%인 288개 산업이 각종 가격규제를 받고 있는 것으로 나타났다. 가격고시, 승인인가, 정기점검, 가격신고 등과 같은 直接規制가 전체의 94.4%를 차지하고 있다. 직접적 가격규제 이외에 자료관리, 행정지도, 수

26) 현대그룹의 제철소 건립에는 법률적으로 아무런 문제가 없다. 그러나 정부의 의지에 반하여 제철소건설을 강행할 때는 공장입지, SOC시설에 따른 법적 지원, 기타 유무형의 인·허가 과정을 통하여 불이익을 줄 수 있다. 한국경제신문, 1996년 11월 14일자.

〈표 5〉 정부의 직·간접 가격규제 사례

의결번호	사 건 명	주요 행정근거 및 개입내용
의결 제91- 2호	대한숙박업중앙회 및 부산직할시지회 등 34개 지회의 경쟁제한행위 및 구성사업자의 사업활동 제한행위에 대한 건	보사부 장관의 신고에서 자율요금제 전환
의결 제91- 22호	사단법인 한국목욕업중앙회 부산직할시지회 등 14개 지방지회의 경쟁제한행위 및 구성사업자에 대한 사업활동제한행위에 대한 건	보사부 장관의 신고제에서 자율요금제로 전환
의결 제92- 93호	청주지역 10개 레미콘제조업체의 부당한 공동행위에 대한 건	충북지역 경제국 인상폭 협조요청
의결 제92-155호	(주)한국볼링경영자협회 대전직할시지부의 경쟁제한행위에 대한 건	관할구청 신고요금
의결 제93-272호	충북볼링경영자협회의 경쟁제한행위에 대한 건	신고수리요금
의결 제93- 27호	(주)제일은행 등 32개 은행의 부당한 공동행위에 대한 건	한국은행의 창구지도
의결 제94-191호	(사)대한약사회 대구직할시지부의 경쟁제한행위에 대한 건	표준소매가격
의결 제94-220호	(사)한국농수산물도매시장법인협회의 경쟁제한행위 및 구성사업자의 사업활동제한행위에 대한 건	법정최고한도 6%
의결 제95-265호	대전광역시 40개 치과기공소의 부당한 공동행위 및 대전치과의사회의 경쟁제한행위에 대한 건	대전시 가이드라인
의결 제95-266호	부산광역시 치과의사회 및 치과기공사회의 경쟁제한행위등에 대한 건	생산성본부 원가
의결 제95-312호	(주)녹십자 및 동신제약(주)의 부당한 공동행위 및 재판매가격유지행위에 대한 건	고시가격
의결 제95- 61호	한국레미콘공업협회 대구·경북지부의 경쟁제한행위에 대한 건	대구시 중재

자료: 『공정거래위원회 심결집』, 각 연도(1990-1995년).

급조절 등 間接規制가 있는 경우도 전체의 59.7%나 차지하고 있다.

중요한 사실은 다양한 가격규제들이 사실상 기업 간 담합을 조장하는 원천이 된다는 것이다. 각종 규제가격은 기업들이 가격덤핑을 회피하고 공동으로 가격을

설정하는 토대가 되는 경우가 많다. 일반적으로 적자라는 업자들의 주장과 반대로 규제가격은 통상적인 한계가격보다 높게 설정된다. 버스요금 허가제는 물가안정을 명분으로 내세우고 있으나 사실상 업자들의 가격공동인상을 정부가 추인해 준 결과를 낳는다.[27]

실제로 가격규제가 사업자 간 공동행위를 조장한 사례를 심결사례에서 살펴보자. (사)韓國볼링經營者協會 大田直轄市支部와 忠北볼링經營者協會[28]는 볼링요금이 '관할구청의 신고수리요금임을 빙자하여' 사실상 관할구청의 최종 신고수리요금 이상으로 볼링가격을 인상하였다.

(사)大韓藥師會 大邱市支會[29]는 「의약품가격표시 및 관리기준」(보사부 고시 제90-58호)하에서 69개 의약품이 '행정관리품목의 가격규제를 받는다'는 사실을 이용하여, 의약도매상들이 약국에 공급하는 가격보다 20% 높게 보건소에 약품을 판매하도록 강권하는 등 실질적으로 타 사업자의 사업활동이나 사업내용을 방해 또는 제한한 바 있다. 약사회의 이런 가격담합행위는 전국적으로 관행화되어 있으며 공정위 심결사례에도 가장 빈번하게 나타나는 유형이며, 가격담합의 근거로 한결같이 정부의 가격규제를 들고 있다.

유사한 사례는 제약회사의 경쟁제한행위에서도 발견된다. 綠十字 및 2개 제약회사[30]는 약품도매상들에게 보건복지부 장관에게 신고하는 이른바 신고가격 이상으로 판매하도록 재판매가격을 유지하도록 강요하여 경쟁을 제한하였다.

지방정부나 정부기관이 가격지침을 업자들에게 제시하는 경우도 있었다. 대전에서는 치과기공소 업주 및 치과의사회[31]가 치과技工酬價를 상호 합의하여 가이드라인을 정하는 관례를 유지해 왔다. 이 가격합의과정에서 '大田市에서 중재안을 제시하는' 등 지방정부가 카르텔가격 결정에 중요한 역할을 해 온 경우도 있다. 이와 유사한 사례는 부산광역시에서도 발견된다.

---

27) 가격규제를 받고 있었던 버스운송사업자들은 적자라고 항상 주장해 왔지만 실제로는 규제가격과 영업노선할당 시스템 등 카르텔구조하에서 사실상 상당한 흑자를 내고 있었다. 한국일보, 1996년 10월 31일자.

28) (사)韓國볼링經營者協會 大田直轄市支部와 忠北볼링經營者協會의 경쟁제한 행위에 대한 건(각각 공정위 의결 제 92-155호, 93-272호).

29) (사)大韓藥師會 大邱市支會의 경쟁제한 행위 및 구성사업자에 대한 사업활동제한행위에 대한 건(공정위 의결 93-221호).

30) 綠十字 및 동신제약의 부당한 공동행위 및 재판매가격유지행위에 대한 건(공정위 의결 95-312호).

31) 대전광역시 40개 치과기공소의 부당한 공동행위 및 대전치과의사회의 경쟁제한행위에 대한 건(공정위 의결 95-265호).

가격규제나 가격지도를 통해 정부가 업자들에게 단일의 가격기준을 제시해줌으로써, 공동행위의 형성에 결정적 단서를 제공하고 있다. 가격규제는 직접적으로 가격을 고시·지정함으로써 기업들에게 경쟁기회를 차단한다. 또한 가격규제는 가격의 최고 및 최저한도를 제시함으로써 사실상 이들 규제가격이 바로 담합의 초점 역할을 하게 된다. 정부의 가격규제는 기업들의 담합가격 결정을 쉽게 해주는 촉매기능을 하는 것이다.

가격규제의 다른 폐해는 규제가 폐지된 이후에도 그 효과가 장기간 유지된다는 점이다. 가격규제가 폐지된 이후에도 관행상 가격조정과 담합관행은 쉽게 사라지지 않는다. 대표적으로 은행들은 반복적으로 수수료 및 이자율결정에서 담합행위를 하고 있다. 은행들은 과거 '한국은행의 창구지도'에 따라 정해지던 수수료 결정방식이 폐지되었는데도 불구하고 현재까지도 수수료율을 담합적으로 결정하는 관행을 버리지 못하고 있어, 공정거래위원회에 자주 고발되고 있다.[32] 철근업계는 담합행위에 대한 위법성 조각사유로 과거 '정부의 행정지도로 동일한 철근가격을 유지해 왔다'는[33] 점을 주장하기도 했다.

(5) 표준화 등 비가격규제

가격규제뿐만 아니라 非價格規制를 통해서도 정부는 카르텔을 조장할 수 있다. 비가격규제는 제품의 표준화(standardization) 및 품질 및 기준설정 등의 형태로 나타난다. 물론 표준화는 거래비용의 절감 등 효율성을 증대할 수도 있다. 예를 들면, 기계에 범용으로 널리 사용되는 볼트와 너트의 경우 이를 제조업체마다 다르게 만들 경우 적합한 볼트와 너트를 구하기 위한 거래비용은 엄청난 사회적 비용을 초래할 수 있다.[34] 이런 경우는 사실상 표준화를 함으로써 거래의 효율성 증진에 크게 기여할 수도 있다.

그러나 표준화 자체가 기업 간 가격고정이나 담합행위를 촉진하는 훌륭한 도구가 될 수도 있다. 앞의 제Ⅱ절에서 살펴보았듯이 상품이 동질적일수록 담합의 성사 가능성은 더욱 올라간다. 상품의 규격이나 단위가 異質的이면 담합시 합의해야 할 변수가 늘어나고 담합에 따른 합의비용이나 감시비용은 크게 높아져 담

32) (주)제일은행 등 32개 은행의 부당한 공동행위에 대한 건(공정위 의결 93-27호).
33) 5개 철근제조업체의 부당한 공동행위에 대한 건(공정위 의결 95-100호).
34) 실제로 영국의 제한적 관행법원(Restrictive Practice Court)에서 구매자의 구매비용을 삭감하기 위하여 볼트 및 너트의 표준화와 가격고정을 효율적인 관행으로 승인하였다(Frazer, 1988).

〈표 6〉 표준화 등 비가격규제 사례

의결번호	사 건 명	주요 행정근거 및 개입내용
의결 제91- 66호	사단법인 대한화장품공업협회의 사업자단체금지행위에 대한 건	건설부 장관 중기법, 표준품셈
의결 제95-203호	1995년도 소방차량류 일반경쟁입찰 참여 8개업체의 부당한 공동행위에 대한 건	내무부의 소방차규격 표준화

자료: 『공정거래위원회 심결집』, 각 연도(1990-1995년).

합은 더욱 어렵다.

실제로 공정거래위원회의 공동행위 심결례에는 정부가 표준화정책을 시행하고, 이를 이용하여 담합을 공모한 사례도 나타난다. 정부가 소방차량류 규격을 표준화할 방침을 밝히자, 기업들은 표준화할 상품을 업체별로 할당하여 이른바 '업체별·품목별 생산전문화 계획'을 작성하고, 조달청 입찰시에 전문화계획대로 입찰하되 피심인에게 배정된 품목은 다른 피심인들이 들러리로 높게 응찰하도록 한 사례이다.[35] 이는 표준화를 기회로 입찰가격을 공모한 경우에 해당한다. 대개 정부는 브랜드별, 규격별, 기타 단위별로 표준화를 하며, 여기에 가격을 규제하는 경우가 많다. 이러한 기준설정이나 표준화는 카르텔기업 간에 담합유지에 따른 감시비용을 줄이고 효과적으로 의사의 합치를 가능하게 한다.

이처럼 정부의 가격규제나 품질·표준 등 비가격규제는 사실상 기업들이 담합을 쉽게 할 수 있는 초점이 된다. 기업 간 담합이나 공모가 이루어지기 위해서는 서로간에 "의사의 합치(meeting of the minds)"가 있어야 한다.[36] 독점당국의 감시 때문에 명시적으로 카르텔을 의논하거나 협의하는 것이 불가능한 대신에 이러한 규제가 기업 간 의사전달의 훌륭한 신호로서 역할을 발휘하는 것이다. 명시적인 의논 없이도 정부의 지침이나 가이드라인에 의거해 기업들은 묵시적으로 가격인상이나 제품규격에 합의할 수 있는 것이다.

정부의 가격고시나 행정지도, 표준가격이나 기준들은 사실상 기업의 가격이나 상품특성을 단일화하는 경향이 많다. 이러한 경향은 곧바로 기업 간 공동행위의 성사를 위한 기준점역할을 하게 되는 것이다. 이런 의미에서 정부의 최고가격,

35) 1995년도 소방차량류 일반경쟁입찰 참가 8개 업체의 부당한 공동행위의 건(공정위 의결 95-203호).

36) Posner(1976), pp. 71-72.

최저가격, 표준가격, 신고가격 등 각종 가격규제는 형태는 다르지만 결국 해당 사업자들에게는 공동으로 가격을 인상하거나 인하하는 근거가 된다.

Ⅳ. 정부개입과 카르텔정책

1. 정부개입 공동행위의 폐해

우리는 앞에서 정부가 유무형의 규제를 통해 사실상 공동행위의 토대를 제공하는 '촉진행위(facilitating practice)'를 하고 있음을 확인하였다. 여기서는 정부가 공동행위나 카르텔에 개입한 경우 야기되는 폐해를 알아보고 담합을 근절하기 위해 경쟁제한적 법령과 규제의 철폐가 중요함을 지적할 것이다.

정부개입에 의한 공동행위는 여러 측면에서 사회적 비용을 발생시킨다. 첫째로 정부개입에 의한 공동행위는 공정거래위원회에서 적발하더라도 적극적으로 처벌하지 않는다. 정부가 법으로 승인하였든지 행정지도를 하였든지, 정부가 개입한 경우는 법집행과정에서 공동행위를 면책시켜 주고 있다. 그러나 정부가 개입하지 않고 민간에서 자발적으로 비슷한 행위를 한 경우는 경쟁제한으로 처벌될 가능성이 높다. 따라서 사업자들은 가능한 한 정부를 개입시켜 공정거래법 처벌의 '도피처(shelter)'를 마련하려는 노력을 하게 된다.

비철금속협동조합에서는 상공부 장관의 '행정지도'를 근거로 공동의 경쟁제한행위를 면책하려 하였으며,[37] 이 밖에도 중앙정부나 지방정부의 행정지도를 공동행위 위반에 대한 항변논리로 이용한다. 예를 들어, 목욕업중앙회가 '가격인상폭 30%가 정부당국이 제시한 것'이라고 항변하면서 경쟁제한행위를 부인한 사례나,[38] 철근제조업체들이 정부의 행정지도를 이유로 공동행위 위반혐의를 부인하려 한 행위 등이 그런 유형에 속한다.[39]

다른 예로 現代의 제철소건설을 정부가 나서지 않고 기존 사업자들만 진입저지 노력을 했다면 경쟁제한 행위로 공정거래법 위반조사를 피할 수 없었을 것이다. 그러나 정부가 산업정책이나 경제력집중억제를 이유로 사실상 신규진입을 봉쇄함으로써 기존사업자들은 공정거래위원회의 제재 없이 합법적으로 신규업체

37) 한국비철금속협동조합의 경쟁제한행위에 대한 건(공정위 의결 90-11호).
38) 한국목욕업중앙회 및 서울지역 22개 지회의 경쟁제한행위 및 구성사업자에 대한 사업활동제한행위에 대한 건(공정위 의결 91-2호).
39) 5개 철근업체의 부당한 공동행위에 대한 건(공정위 의결 95-100호).

진입을 방어하게 된 셈이다.[40]

이처럼 동일한 공동행위에 대해 기업이 '정부를 끼고' 추진하는 경우는 적법하게 처리하는 데 반해, 기업이 독자적으로 경쟁제한을 시도하는 경우는 처벌하게 되어 법적용의 일관성이 문제가 된다. 기업이 정부를 끼고 경쟁제한 행위를 추진하는, 사실상의 '변형진입장벽(hybrid barrier)'은 다른 나라에서도 발견된다(Calvany, 1985). 엄격한 독점금지전통을 자랑하는 미국에서도 정부와 국회의원에게 특정 산업의 생산제한행위, 독점행위를 허용하게 해 달라고 로비를 벌인 업자들에게 셔먼법 위반이 아니라고 선고한 판례도 있다.[41] 이처럼 정부개입이 이루어지면 위법과 적법의 기준이 모호해진다. 그 결과 담합을 깨고 가격인하를 도모한 동료사업자를 오히려 공정거래법 위반혐의로 제소하는 사례도 있다.

둘째로 정부개입으로 이루어진 카르텔은 담합의 관성(inertia)이 오래도록 지속된다. 정부의 행정지도가 폐지된 이후에도 카르텔에 익숙한 사업자들이 가격인하 등 경쟁보다는 관성에 따른 공동행위를 도모하는 사례가 많다.

은행들이 과거 '한국은행 창구지도를 빌미로' 창구지도가 없어진 이후에도 관행적으로 수수료를 담합하는 사례나 숙박업자들이 과거 '신고요금 제도'를 빌미로 자율요금제로 바뀐 이후에도 담합을 지속하는 사례 등이 대표적이다. 이는 정부가 완전히 카르텔에 손을 뗀 이후까지 정부개입의 부작용이 지속되는 경우라고 할 수 있다.

셋째로 정부개입으로 카르텔의 성공을 정부가 보장하게 된다. 앞에서 살펴본 대로 카르텔은 내재적으로 항상 와해의 위협에 직면한다. 즉, 카르텔 생산수준에서 한계수익이 한계비용을 초과하기 때문에 기업은 항상 생산량증대의 유혹이 있다. 다만 카르텔을 배반할 경우 경쟁업자의 보복을 우려한 나머지 카르텔에 동조하고 있을 뿐이다. 그런데 여기에 정부가 나서서 공동행위를 승인하고 보호한다면 카르텔붕괴에 대한 우려는 훨씬 줄어든다. 만약 정부가 카르텔을 위반하는 사업자에게 제재나 불이익을 준다면 카르텔은 더욱 공고해질 수밖에 없다. 법무사들이 등록업무를 수임하면서 공동행위로 적발된 사례가 대표적이다. 법무사들이 순번제로 등록업무를 맡는 등 공동행위를 합의하였으며, 이 과정에서 등록업

40) 이 경우 경제력집중억제는 재벌의 일반집중(aggregate concentration)을 규제하는 것이며 실제 철강산업의 시장집중(market concentration)은 현대가 진출함으로써 더욱 완화되어 경쟁은 촉진되는 것이 자명하다.

41) 1961년의 Noerr사건에서 독점이나 경쟁제한을 하는 법령을 통과시켜 주도록 시도한 것만으로는 셔먼법 위반이 아니라고 판시하였다(Demsetz, 1989, pp.108-109).

무를 경쟁적으로 유치한 법무사를 지방법원장이 징계토록 한 사실이 있다. 여기서는 정부가 담합을 방조하는데서 나아가 적극적으로 보호할 수도 있음을 알 수 있다.[42]

독점의 형성원인에 대한 여러 연구에서도 독점의 정부기원론을 주장하는 견해가 많다. Demsetz(1989)는 장기적으로 지속되는 독점의 유일한 근원은 정부라고 주장한다.[43] 그에 따르면 정부는 민간이 가지지 못한 강제력을 보유하고 각종 규제를 설정하고 있으며, 정부보호 아래 이루어지는 교통, 공익산업, 통신, 농업, 인·허가보호 등 각종 규제, 관세부과에 의한 국내업자 보호 등이 결국 민간의 독점을 보호하는 원인이 된다는 것이다. 越後和典(1990)은 카르텔 금지정책이 존재하지 않더라도 카르텔이 성공하는 것은 극히 예외적인 경우에 불과하다고 지적하였으며, Rothbard(1962)도 정부에 의해 비호되지 않는 시장에서는 카르텔은 장기적으로 성립할 수 없음에 동조하고 있다. 물론 新오스트리아학파 이론이 카르텔의 정부책임론을 지나치게 강조하는 경향이 없지는 않다. 그러나 시카고학파와 신고전파적 산업조직론 모두 담합형성에 정부제도(진입장벽 등)가 중요한 영향을 미친다는 사실에는 동조하고 있다(Stigler, 1964).

넷째로 카르텔이 기업에게 유리한 경우는 신규진입이 제한된 시장에 한정될 뿐이며, 진입장벽의 설정에 정부가 중요한 역할을 한다.[44] Selten(1984)은 카르텔이 기업에게 유리하다는 통설에 쐐기를 박았다. 그에 따르면 카르텔이 기업에게 유익한 유일한 경우는 정부가 카르텔의 신규진입을 봉쇄해줄 때밖에 없다.[45] 카르텔이 이루어지면 카르텔이 없을 때보다 이윤수준이 높아져 신규기업의 과도한 진입을 유발하게 되고 이는 결국 시장집중도를 저하시켜 이윤을 감소시킨다는 것이다. 그의 논지는 신규진입이 봉쇄되지 않는 한 카르텔은 기업에게 오히려 불리할 수 있다는 것이다.[46]

---

42) 대한법무사회의 구성사업자에 대한 사업활동제한에 대한 건(공정위 의결 94-263호).

43) "The only important source of long-lasting monopoly is the government," Demsetz, 1989, p. 222.

44) 물론 카르텔업체들만이 생산요소를 배타적으로 소유하는 경우도 잠재적 진입이 없기 때문에 카르텔이윤을 장기간 확보할 수 있을 것이나 이는 예외적인 상황이므로 다루지 않기로 한다.

45) Asch and Seneca(1976)는 "담합으로 기소된 기업들의 이윤수준이 오히려 담합혐의가 없는 기업들보다 낮았다"고 주장하여 Selten(1984)의 주장대로 카르텔企業有害論의 타당성을 뒷받침하고 있다. 우리 나라의 경우 실증연구는 없으나 공동행위로 적발되는 심결사례를 분석하면 불황산업이 많은 점을 고려할 때 '담합=고이윤'이라는 결과를 도출하기 쉽지 않을 것이다.

여기에 대한 실증적 사례는 우리 나라의 건설분야에서 쉽게 발견할 수 있다. 중소규모 공사의 입찰에서 사용하고 있는 제한적 최저가낙찰제는 건설업체들의 지나친 덤핑을 막기 위해 입찰하한선(현재는 예정가격의 88%선)을 법으로 규제하고 있다.[47] 업체들은 그 하한선을 추정하여 입찰하고 있으며 낙찰은 사실상 추첨에 의해 결정되는 것과 마찬가지이다. 업체들은 이윤증대를 위해 사실상의 담합가격인 저가하한선을 인상해 달라고 주장해 왔다.

그러나 과거의 경험에 비추어 보면 이러한 하한선 인상은, 예를 들면 가령 85%에서 88%로 인상한 조치는 건설업에 대한 기대이윤을 높이게 되어 신규업체의 증가를 더욱 가속화시켰고 그 결과 기존 업체들의 이윤은 오히려 더욱 낮아졌다.[48] 정부가 건설분야의 진입장벽인 건설업 면허를 1989년에 전면 개방한 이후 담합전략은 오히려 기업이윤을 떨어뜨렸다는 사실은 Selten의 논지와 정확히 일치한다. 만약 정부가 건설업면허를 동결한 상태에서 담합구조를 가진 제한적 최저가제도를 유지했다면 카르텔은 기업에 유리하게 전개되었을 것이 확실하다. 이처럼 정부규제는 카르텔구조가 자체적으로 붕괴되는 자기교정 기능을 억제한다. 다섯째로 정부가 직간접적으로 카르텔에 개입하는 경우 이를 위한 이른바 지대추구행위(rent-seeking)가 관행화된다. 카르텔유지를 위해서는 이른바 지대추구비용은 지출될 수밖에 없다. 진입규제, 가격 및 비가격규제, 표준화 등 담합촉진적 규제가 늘어날수록 여기에 지출되는 지대추구비용도 동시에 늘어난다(Tullock, 1967).

정부개입에 의한 '제도화된 카르텔(institutionalized cartel)'에서는 반드시 이를 유지·확대하기 위한 로비수요가 발생한다. 법령이나 정부규제를 신설하거나 유지함으로써 카르텔이 합법화되고 운영이 더 수월해진다면 그 이득만큼 관련사업자들은 비용지출을 아끼지 않을 것이다. 이러한 지대비용은 실제 생산에 투입되는 비용이 아니기 때문에 정부개입이 심화될수록 사회적 비용도 더욱 늘어나는 문제점이 있다.

---

46) 한편 카르텔이 기업에게 나쁜 것이라면 왜 카르텔이 존재하는가? 기업의 近視性(myopia)으로 인해 경쟁원칙에 자기 스스로를 구속하지 못하기 때문이다. 눈앞에 보이는 당장의 경쟁회피와 담합이 단기적으로 이윤을 증대시키기 때문에 이를 위해 로비를 한다.

47) 입찰제도 변화와 기업의 경쟁전략 변화에 대해서는 이재우(1993) 참조.

48) 가령 제한적 최저가제하에서 입찰하한선이 85%에서 88%로 약 3.5% 인상되었다. 그러나 이 조치로 얼마 안 가서 건설업 신규업체가 10% 더 늘어났다면 낙찰확률을 감안한 기대이윤은 오히려 7.5% 감소한다. 이러한 예는 실제 최근 건설시장에서 벌어지고 있는 현상이다.

2. 경쟁제한적 법령 및 규제철폐

(1) 카르텔근절을 위한 정책수단

담합행위는 일반적으로 가격인상과 생산량제한을 수반하여 소비자의 후생을 감소시키는 행위로 인식되고 있다. 미국은 셔먼법(Sherman Act)으로, 일본은 私的 獨占의 禁止 및 公正去來確保에 관한 法律 등으로 엄격하게 카르텔을 규제하고 있다. 우리 나라도 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」로서 카르텔을 규제하고 있으며 적발건수도 최근 크게 늘고 있다. 1981-1995년 기간 동안에 175건이 공동행위로 적발되었으며, 1995년 한 해에만 39건이 적발되었다. 카르텔행위에 부과하는 처벌도 크게 강화되어 1996년에는 제지회사 3사의 담합행위에 대해 무려 100억원이 넘는 과징금을 부과하기도 하였다.

그러나 과연 처벌강화만이 효과적이고 충분한 담합 억제대책이 될 수 있을까? 담합의 배후에 있는 경쟁제한적 정부규제를 해소하지 못하는 한 기업에 대한 처벌만으로는 카르텔억제에 한계가 있다.[49]

(2) 경쟁제한적 법령의 철폐

이상의 분석을 종합해 보면 결국 '政府介入이 담합의 중요한 源泉'가운데 하나이다. 이는 담합을 억제하고 경쟁을 촉진하기 위하여 카르텔을 조장하는 정부개입을 과감히 철폐하는 것이 중요하며, 그런 의미에서 공정거래위원회의 역할이 매우 중요함을 시사한다.

공정거래법 제63조에는 공정거래위원회가 타 부처의 경쟁제한적인 법령의 제·개정시 의견을 제시할 수 있는 규정이 있다. 1981년 이후 공정거래위원회가 경쟁제한적인 법령과 행정처분과 관련하여 타 부처와 협의한 건수가 점차 늘고 있다. 1995년에는 총 205건 가운데 61건의 법령 및 행정처분에 대해 공정거래위원회가 협의, 시정조치하였으며, 1996년에는 293건의 법령 및 규칙가운데 77건을 관계부처와 협의하여 시정하였다(공정거래위원회, 1996).

---

49) Werden and Simon(1987)은 독점금지법 위반에는 징역형까지 부과해야한다고 주장한다. 이에 반해 Posner(1976)는 독점금위반의 정상적인 구제수단으로 금전적 처벌이 바람직하다고 주장한다. 공동행위와 관련한 공정거래법의 집행문제, 당연위법과 합리원칙의 적용, 포괄주의 대 열거주의, 과점적 가격결정과 의식적 동조주의 문제, 전속고발권 문제, 공동행위 처벌제도에 관한 상세한 논의는 이재우(1997) 참고.

그러나 현행 협의제도가 안고 있는 문제점도 적지 않다. 동조 제1항에 의한 협의제도가 문자 그대로 협의로만 그치는 사례가 많고 공정거래위원회의 의견을 타부처가 이행하지 않더라도 이를 강제할 수 있는 권한이 없다. 따라서 현재까지 공정거래위원회에서 발의한 경쟁제한법령의 철폐는 관계부처의 반발이 적었던 사항에만 제한된 한계가 있다.

특히 협의대상이 법령제정이나 개정에만 적용될 뿐 현행 법령에 대한 협의권한이 없는 것은 이러한 규제철폐 작업에 커다란 장애가 되고 있다. 따라서 법령의 제·개정시는 물론이고 기존 법령에 대해서도 경쟁제한성이 현저한 것은 공정거래위원회에서 시정을 협의할 수 있는 보다 강력한 법적 뒷받침이 필요하다.

그 동안 공정거래위원회는 경쟁제한적 규제와 법령철폐에 관심을 기울여 왔으나, 지금보다 한층 강력하고 일관되게 경쟁제한적인 법령의 철폐에 나설 필요가 있다. 이 경우 경쟁제한적 법령의 철폐는 법정 사업자단체까지 포함하는 광의의 정부까지 확대하여야 할 것이다. 1996년 이후 공정거래위원회는 경쟁제한법령에 대한 조사에 착수하여 부분적인 성과를 내고 있으나 아직은 성과가 크게 미흡한 상태이다.[50]

공정거래위원회가 경쟁제한법령의 철폐에 본격적으로 나서면 타 부처의 적지 않은 반발과 저항에 직면하게 될 것이다. 미국 등 선진국의 규제개혁과정에서도 비슷한 경험을 겪은 바 있다. Demsetz(1989)는 미국 공정거래위원회가 反경쟁적 규제에 대한 철폐작업에 적극 나설 것을 요구하면서 위원회가 만약 '기존의 사냥터'에 연연해 하면서 정부규제를 제대로 공격하지 못하면 부처예산의 정당성조차 인정받기 어려울 것이라고 지적하고 있다.[51]

특히 그는 공정거래위원회의 활동이 매우 사소하고 부적합한, 심지어는 위험한 분야까지 규제하는 데 많은 인력과 자원을 낭비하면서 정작 주요한 '反경쟁적 규제와의 전쟁'에는 소홀히 하고 있다고 비판한다. 이러한 비판은 우리 나라 공정거래위원회의 활동과도 무관하지 않으며 공정거래위원회의 향후 활동과 우선순위를 정하는 데도 시사하는 바가 크다.

---

50) '지금까지 절차적 개선에 치중했던 규제개혁 작업을 앞으로는 시장진입, 가격, 사업활동 등에 대한 경쟁제한적 규제의 완화에 중점을 두어 추진하겠다.' 김인호 공정거래위원장 한국표준협회 강연회 자료, 1996년 4월 24일; '카르텔 일괄정비법을 통하여 사적 담합은 물론 법에 근거한 공적 담합도 없애는 방향으로 추진하겠다' 공정거래위원회 · KDI 카르텔 일괄정리방안에 관한 공청회, 1997.7.23.

51) Demsetz, 1989, pp. 222-223.

V. 결 론

이상에서 우리는 카르텔의 형성메커니즘과 발생원인에 대해 살펴보았다. 카르텔의 사회적 폐해에 대해서는 新고전파의 독점이론뿐만 아니라 시카고학파와 Hayek(1979) 등 新오스트리아학파들도 동조하고 있다.[52] 그러나 카르텔의 정책방향에 대해서는 다소 다른 접근법을 보이고 있다. 이러한 차이는 기본적으로 카르텔이 원래 목적대로 효과적으로 기능하는가에 대한 인식의 차이에서 기인한다.

이 연구에서 우리는 카르텔이 작동(형성, 유지)하기 위하여 충족되어야 하는 필요조건이 무엇인가를 개략적으로 살펴보았다(제Ⅱ절). 이러한 조건이 실제 시장에서 얼마나 충족되는가의 문제는 실증적으로 더 많은 연구가 필요하다. 그러나 본 연구에서 확인할 수 있는 사실은 현재 발생하고 있는 불법카르텔 가운데 상당 비율이 정부를 매개로 이루어지고 있다는 점이다(제Ⅲ절). 이 결과는 정부의 제도적 보호가 없으면 담합은 지금보다 현저하게 줄어들 수 있다는 주장을 부분적으로 뒷받침하고 있다. 만약 공정거래위원회가 카르텔적발에만 행정자원을 과도하게 투입하고 있다면 경쟁제한적 규제개혁에도 적지 않은 자원배분이 이루어져야 한다(제Ⅳ절). 최근 경제협력개발기구(OECD)와 선진국에서 이른바 경쟁정책(competition policy)을 강력하게 추진하는 이유도 이런 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

Adam Smith가 지적하였듯이 카르텔의 원초적 욕구는 사업자로부터 나오는 것이다. 따라서 카르텔 형성에 있어서 기업의 책임을 면탈하려는 어떠한 시도도 용인되지 못한다. 그러나 의지만 가지고 담합은 이루어지기 힘들며, 기업들은 정부의 경쟁제한적 규제와 진입장벽 등에 편승하지 않으면 안 된다. 따라서 정부(구체적으로 공정거래위원회)가 反경쟁적 규제를 철폐하는 데 적극 노력한다면, 談合은 크게 줄어들게 될 것이다. 결론적으로 담합에 대한 제재를 강화하는 것도 중요하지만 담합이 구조적으로 어렵도록 경쟁환경을 조성하는 것이 더 효과적이다.

52) 카르텔을 사회적 후생을 감소시키는 사회적 악으로 생각하는 신고전파적 독점이론이 주류를 이루고 있으나, 이러한 카르텔관에 대해 비판하는 학자도 적지 않다. 오스트리아학파의 주관주의적 이론이 가장 급진적이며, 대표적으로 Armentano(1996)의 견해에 따르면 정부에 의해 방해받지 않는다는 의미에서 자유로운 시장에서 당사자 간의 모든 자발적 협정은 효율적이며, 카르텔도 여기에 해당한다.

參 考 文 獻

1. 공정거래위원회, 『공정거래 10년－경쟁정책의 운용성과와 과제』, 1991.
2. _____, 『공정거래년보』, 1996.
3. _____, 『공정거래제도의 운용실적 평가 및 개선방향』, 1996.
4. _____, 『공정거래위원회 심결집』, 10-15권, 각 연도.
5. 김재홍, 『한국의 진입규제』, 한국경제연구원, 1994.
6. 신광식, "담합규제의 효율화를 위한 경쟁정책방향", 『한국개발연구』 15권 2호, 1993.
7. 이규억, "우리 나라 카르텔의 현황과 대책", 『한국개발연구』 1권, 1979.
8. _____, "카르텔 규제와 산업정책(1)", 『한국개발연구』 4권, 1982.
9. 이규억 · 김재형, "사업자단체의 기능과 규제", 『한국개발연구』, 4권, 1982.
10. 이승철 · 홍성종, 『한국의 가격규제』, 한국경제연구원, 1994.
11. 이재우, 『경쟁과 담합: 제도적 경쟁저해요인에 대한 분석』, 한국경제연구원, 1997.
12. _____, "우리 나라 입찰경쟁의 경제적 분석", 『경제논집』 32권, 서울대학교 경제연구소, 1993.
13. 이재우 · 송병록, 『건설기업의 입찰행동에 관한 연구』, 국토개발연구원, 1992.
14. 谷原修身, 『獨占禁止法』, 中央經濟社, 1993.
15. 越後和典, 『競爭과 獨占－産業組織論 批判』, 公正去來委員會 譯, 1990.
16. Armentano, D.T., *Antitrust and Monopoly,* Okland: The Independent Institute, 1996.
17. Asch P. and J.J.Seneca , "Is Collusion Profitable?", *Review of Economics and Statistics* Vol. 58, 1976.
18. Axelrod, R., *The Evolution of Cooperation,* New York: Basic Books, 1984.
19. Bain, J.S., "Output Quotas in Imperfect Cartels", *Quartery Journal of Econo- mics*, Vol. 62, 1948.
20. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy,* Vol.76, 1968.

21. Bittlingmayer, G., "Decreasing Average Cost and Competition: A New Look at the Addyston Pipe Case", *Journal of Law and Economics*, Vol. 35, 1982.
22. Block, M.K., F.C. Nold, and J.G.Sidak, "The Deterrent Effect of Antitrust Enforcement", *Journal of Political Economy*, Vol. 89, No. 3, 1981.
23. Boldwin W.L., *Market Power, Competition, and Antitrust Policy*, Richard D. Irwin, Inc., 1987.
24. Bork, R., *The Antitrust paradox.*, New York: Basic Books, 1978.
25. Brozen, Y., *Concentration, Mergers, and Public Policy*, 1982.
26. Calvany, "Non-Price Predation: A New Antitrust Horizon", 54 *Antitrust Law Lournal* 409, 1985.
27. Cooper, T.E., "Most Favored Customer Pricing and Tacit Collusion", *Rand Journal of Economics*, 17, 1986, pp. 377-388.
28. Correia, E.O., "Antitrust and Liberalism", *Antitrust Bulletin*, Vol. 40, 1995.
29. D'Aspremont, C., A.Jacquemin, J.Jaskold-Gabszewicz and J.Weymark, "On the Stability on the Cartel Stability", *Canadian Journal of Economics*, 16, 1983.
30. Demsetz, H., "Industry Structure, Market Rivalry, and Price Policy", *Journal of Law and Economics*, 16, 1973, pp.1-10.
31. _____, *Efficiency, Competition, and Policy*, Basil Blackwell, 1989.
32. Dewey, D., "Information, Entry, and Welfare: The Case for Collusion", *The American Economic Review*, Vol. 69, No. 4, 1979.
33. Elzinga and Wood, *The Cost of the Legal System in the Private Antitrust Enforcement* in Private Antitrust Litigation: New Evidence and New Learning, L.White ed., 1988.
34. Frazer T., *Monopoly, Competition and the Law*, New York: MARTIN'S PRESS, INC., 1988.
35. Friedman, J.W., "A Noncooperative Equilibrium for Supergames", *Review of Economic Studies*, 38, 1971, pp.1-12.

36. Fudenberg, D., and E.Maskin "The Folk Theorem in Repeated Games with Discounting and Incomplete Information", *Econometrica*, 54, 1986, pp.533-554.
37. Ginsberg, D.H., "Nonprice Competition", *Antitrust Bulletin,* Vol. 38, 1993.
38. Gravelle, H. and R.Rees, *Microeconomics*., London: Longman, 1980.
39. Gray, C.S. and A.A.Davis, "Competition Policy in Developing Countries Pursuing Structural Adjustment", *Antitrust Bulletin,* vol. 38, 1993.
40. Green, E.J. and R.H. Porter, "Noncooperative Collusion under Imperfect Price Information", *Econometrica*, Vol. 52, 1984.
41. Grether, D.M. and, C.R.Plott "The Effects of Market Practices in Oligopo- listic Markets: An Experimental Examination of the Ethyl Case", California Institute of Technology, mimeo, 1981.
42. Grossman, P.Z., "The Dynamics of a Stable Cartel: The Railroad Express 1851-1913", *Economic Inquiry*, Vol. 34, 1996.
43. Harris, M., and A.Raviv, "Optimal Incentive Contracts with Imperfect Information", *Journal of Economic Theory*, 20, 1979, pp.231-259.
44. Hay, A.G. "Oligopoly, Shared Monopoly, and Antitrust Law", *Cornell Law Review*, 67, 1982, pp.439-481.
45. Hayek, F.A., *The Political Order of a Free People,* 1979.
46. Jacquemin, A., T.Nambu, and, I.Dewez, "A dynamic Analysis of Export Cartels", *Economic Journal*, 91, 1981, pp.685-696.
47. Jacquemin A. and M.E.Slade, "Cartels, Collusion, and Horizontal Merger", *Handbook of Industrial Organization* Vol. 1, New York: North Holland, 1989.
48. Kattan, J., "Beyond Facilitating Practices: Price and Price Protection Clauses in the New Antitrust Environment", *Antitrust Law Journal,* Vol. 63, 1994.
49. McCormick, R.E. and R.D.Tollison, "Crime on the Court", *Journal of Political Economy,* Vol. 92, 1984.
50. Mcgee, J.S., *Industrial Organization,* Prentice-Hall Inc., 1988.

51. Newmark, C.M., "Is Antitrust Enforcement Effective?", *Journal of Political Economy*, Vol. 96, No. 6, 1988.
52. Patinkin, D., "Multiple-plant Firms, Cartels, and Imperfect Competition", *Quarterly Journal of Economics*, 61, 1947, pp. 173-205.
53. Porter, R.H., "Optimal Cartel Trigger Price Strategies", *Journal of Economic Theory*, 29, 1983, pp.313-338.
54. _____, "A Study of Cartel Stability: The Joint Executive committee: 1880-1886", *Bell Journal of Economics*, 14, 1983b, pp.301-314.
55. Posner, R.A., *Antitrust Law-An Economic Perspective,* Chicago and London: The University of Chicago Press, 1976.
56. _____, *Economic Analysis of Law*, Little Brown and Company, 1986.
57. Rothbard, M.N., *Man, Economy, and State: A Treatise on Economic Principles*, 1962.
58. Salop, S., "Practices That Credibly Facilitate Oligopoly Coordination", in: J. Stiglitz and F. Mathewson, *eds.*, *New Developments in the Analysis of Market Structure,* Cambridge, Mass: M.I.T. Press, 1986.
59. Schelling, T.C., *The Strategy of Conflict*: New York, Oxford Press, 1980.
60. Scherer, F.M., *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Chicago: Rand Mcnally, 1980.
61. Schmalensee, R., "Competitive Advantage and Collusive Optima", *International Journal of Industrial Organization,* Vol. 5, 1987.
62. Selten, R., "Are Cartel Laws Bad for business?", in H.Hauptmann, W. Krelle and K.C.Mosler, *eds.*, *Operations Research and Economic Theory*. Berlin: Springer-Verlag, 1984.
63. Stigler, G.J., "A Theory of Oligopoly", *Journal of Political Economy*, 72, 1964, pp. 44-61.
64. _____, "The Economic Effects of the Antitrust Laws", *Journal of Law and Economics,* 1966.

65. Telser, L.G., "Cooperation, Competition, and Efficiency", *Journal of Law and Economics*, Vol. 28, 1985.
66. Tilton, M., "Trade Association, Cartels and Policy Making in Japan", *Japanese Public Policy Perspectives and Resources,* April 1995.
67. Tullock, G., "The Welfare Costs of Monopolies, Tariffs, and Theft", *Western Economic Journal*, Vol. 5, 1967.
68. Werden G.J. and M.J.Simon, "Why Price Fixers should Go to Prison?", *Antitrust Bulletin* 23, 1987.