

우리나라 카르텔의 現況과 對策

李 奎 億

▷ 目 次 ◁

- I. 序 言
- II. 共同行爲의 經濟的 效果
- III. 不況「카르텔」과 合理化「카르텔」
- IV. 事業者團體의 實態와 問題點
- V. 「카르텔」의 事例：洋灰産業
- VI. 現行法規·制度·政策의 改善方向

I. 序 言

資本主義 經濟體制의 眞髓가 自由市場競爭이라고 한다면 競爭을 制限하는 「카르텔」行爲는 市場의 構造·行態·成果를 歪曲시키는 基本的 要因이 될 것이다. 우리나라는 종래 短期間에 高度成長을 達成하기 위한 手段의 하나로 企業間의 共同行爲를 默認 내지 助長하

여 오다가 이에 따른 弊害가 漸增하자 1976年 3月에 「物價安定과 公正去來에 관한 法律」(이하 “公正去來法”으로 略稱)을 施行하기에 이르렀다. 이 法律은 物價安定·不公正去來 및 競爭行爲의 規制를 目的으로 하고 있지만, 아직 本格的인 施行段階에 도달하지 못하고 있을 뿐 아니라 法律의 內容·構成·執行에 있어서 補完해야 할 餘地가 많다. 本稿에서는 「카르텔」을 중심으로 한 競爭制限行爲에 국한하여 理論的 分析和 아울러 우리나라에 있어서 「카르텔」의 現況·規制政策 및 對策方向을 論議함으로써 今後 同法의 改正과 競爭促進政策의 立案·施行에 參考가 되도록 하고자 한다.

「카르텔」은 企業間에 聯合(coalition)을 형성하여 市場分占의 狀態를 유지하면서 集團의 獨占力을 행사함으로써 參加企業의 利益增大를 도모하려는 裝置로¹⁾, 明文協約·暗默의 談合(tacit collusion) 및 事業者團體(trade association)의 형태를 가지며²⁾ 企業間에 直接的 協約이 없더라도 相對方의 市場行動을 意識적으로 추종하는 意識的 平行行爲(conscious

筆者：韓國開發研究院 首席研究員

1) 聯合에 관한 최근의 遊戲論的 分析은 Rapoport(1970)와 Friedman(1977)을 參照.

2) 「카르텔」의 定義·形態·構成要件에 관한 古典的인 文獻은 Liefmann(1932)이지만 그 이후의 論議는 Hexter(1971)를 參照.

parallelism)는 狹意의 「카르텔」에는 속하지 않지만 市場效果面에서는 같으므로 競爭政策의 관점에서 다른 형태의 共同行爲와 마찬가지로 취급되어야 할 것이다. 결국 「카르텔」은 去來制限(restraint of trade)을 內包하므로 自由競爭의 原理에 위배될 뿐 아니라 共同行爲를 통한 企業의 私益增大가 公共利益(public interest)에 背馳되는 결과를 초래하기 쉬우므로 各國에서는 정도의 차이는 있지만 이를 規制하고 있다³⁾. 예로서 '獨禁法の 嚆矢인 美國의 「셔먼」法(Sherman Act, 1890年)은 모든 종류의 共謀(conspiracy)를 禁止하고 있다. 이를 해석함에 있어서 大法院은 애초에 條理의 原則(rule of reason)을 적용하여 競爭을 현저하게 沮害하지 않는 한 共同行爲를 인정하였으나 점차 當然違法主義(per se rule)를 채택하여 현재 모든 共同行爲는 動機나 效果를 불문하고 禁止되어 있다. 이에 비하여 日本 및 西歐에서는 共同行爲의 效果가 共益에 符合하면 許容한다는 完화된 입장을 취하며, 英國의 경우에는 制限의 去來行爲法(Restrictive Trade Practices Act, 1956年, 1968年)에서 共益要件(gateways)을 구체적으로 지정하고 있다.

우리나라에서는 公正去來法の 第8條第1項에 “事業者는 契約·協定·決議·其他 어떠한 方法으로도 다른 事業者와 共同으로 公共의 利益에 反하여 一定한 事業分野에서 競爭을 實質적으로 制限하는……行爲를 하여서는 안된다”고 規定하고 2項에서는 不況克服과 産業合理化를 위해서는 「카르텔」을 承認할 수 있도록 免除條項을 두고 있다. 그러므로 이 條文은 일견 條理의 原則을 함축하는 듯하지만 公

益의 概念이나 「카르텔」의 承認要件이 未備하고 더우기 아직까지 競爭制限禁止의 違反事件에 관한 審理 및 判例가 없었으므로 規準이 설정되어 있지 않으며, 특히 組合等 事業者團體는 다른 法律과 政策에 의하여 設立과 運營이 보장되고 있어 法體系上의 矛盾을 갖고 있다.

이러한 觀點에 입각하여 本稿에서는 먼저 Ⅱ節과 Ⅲ節에서 각각 共同行爲의 經濟的 效果, 不況 및 合理化 「카르텔」에 관한 理論과 우리나라의 現行規定을 논하고, Ⅳ節에서는 事業者團體의 實態와 問題點, Ⅴ節에서는 우리나라의 唯一한 承認「카르텔」인 洋灰 「카르텔」의 性格을 지적하고, Ⅵ節에서는 本稿의 論議結果를 要約하면서 公正去來法の 改正方向과 關聯政策의 再編成에 관한 소견을 피력코자 한다.

Ⅱ. 共同行爲의 經濟的 效果

우리나라에서 原則的 禁止對象으로 지정하고 있는 競爭制限行爲에는,

- ① 價格을 決定·維持 또는 引上하는 行爲
- ② 商品의 販賣條件·用役의 提供條件 또는 그 代價의 支給條件을 결정하는 行爲
- ③ 商品의 生産·販賣·出庫를 制限하거나 用役의 提供을 制限하는 行爲
- ④ 去來地域 또는 去來 상대방을 制限하는 行爲

등 네가지가 있지만 이는 다시 ①의 價格「카르텔」(price cartel) ②의 條件「카르텔」(condition cartel) ③과 ④의 割當「카르텔」(quota cartel)로 分類할 수 있다. 다음에는 이것들을 차례로 간략하게 논하며 그 밖에 指定되어야 할

3) 海外 主要國의 關係法規는 OECD(1978)에 수록되어 있으며 이에 관한 比較法的 研究은 Edwards(1967).

다른 형태의 共同行爲도 지적하고자 한다.

1. 價格「카르텔」

「카르텔」結成의 가장 중요한 원인은 價格競爭의 排除로서 이에는 同業者間의 水平的 價格設定(horizontal price fixing)과 流通過程에 걸쳐 生産者와 分配者間에 시행하는 再販賣價格維持가 있으며⁴⁾, 이의 規制政策은 背景理念에 따라 두가지로 大別할 수 있다.

當然違法主義에 의하면, 價格競爭은 市場經濟의 本來的 機能으로서 價格의 自動調節作用을 억제하면 經濟의 效率性(efficiency)이沮害되므로 共同行爲에 의한 價格設定을 금지하고자 하며, 條理의 原則을 基底로 하는 選別的 規制主義는 價格의 經濟的 機能보다도 分配의 機能을 증시하여 價格의 公平性(fairness)을 判斷基準으로 하고 있다⁵⁾.

우리나라에서는 規制의 理念的 背景은 분명치 않지만 實地의 價格管理政策에서 類推한다면 選別的 規制主義라고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 經濟에서는 아직까지 獨寡占의 生成·維持가 容易하고 企業間의 相互行動關係가 定型의이므로 「카르텔」이 長期間 지속될 가능성이 클 뿐만 아니라, 經濟規模의 擴大가 진행됨에 따라 競爭構造를 바탕으로 한 內生的 成長潛在力을 배양하지 않는다면 長期的으로 成長 자체가 沮害될 단계에 왔으므로, 原則的

으로 當然違法主義의 입장에서 市場의 競爭性을 높여야 할 것으로 생각된다.

2. 條件「카르텔」

가. 販賣條件協約(terms of sale agreement)

商品配達の 場所와 方法, 運送費 負擔, 各種危險 負擔, 支拂時期와 方法, 現金購買, 割引, 返品 등에 관하여 모든 競爭的 供給者가 같은 條件을 제시한다면, 消費者는 各供給者와의 去來를 직접적으로 비교할 수 있으므로 市場의 透明性(transparency)이 높게 되어 가장 유리한 供給者를 선택할 수 있으며, 供給者의 입장에서는 販賣條件의 變化보다 價格과 品質을 통한 競爭에 치중하게 되므로, 販賣條件이 公正한 商去來慣習에 부합하며 모든 購買者에게 公平하게 적용된다면 이를 許容하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 관점에서 보면 우리나라의 경우 條件「카르텔」을 確立적으로 禁止시키고 있는 것은 融通性을 결여하고 있다고 하겠다.

나. 割引協約

割引을 받는 中間商이 割引額의 일부나 전부만큼 消費者價格을 引下하여 다른 中間商과 競爭한다면 消費者에게 유리하겠지만, 割引協約을 통하여 生産者集團이 割引의 對象과 程度를 공동으로 결정한다면 競爭誘因效果가 없으며, 生産者들로서는 割引額을 보전하기 위하여 出荷價格을 높이려고 할 것이다. 한편 大量購入이나 購買者의 「서비스」 提供등으로 순수한 經費節減이 이루어질 경우⁶⁾ 中間商에는 市場機能 때문에 機能的 割引(functional discount)을 부여하면서 同一量을 구입하거나 같

4) 오스트리아의 「카르텔」法(Cartel Act, 1959年)을 예의로 일반적으로 再販賣價格維持協約은 狹意의 「카르텔」에서 分離하여 別도의 規定으로써 規制, 이에 관해서는 拙稿(1979)를 參照.

5) 資本主義體制에서도 이와 같은 差異가 발생하게 된 歷史的·社會的 背景에 관해서는 拙著(1977)에서 詳論.

6) 大量購入에 따른 割引이 어느 限度內에서 妥當한 것인지에 관한 分析的 論議는 筆者의 近刊豫定 論文「不正去來行爲規制의 理論과 實際」를 參照.

은 「서비스」를 제공하는 小賣者 내지 消費者集團에게 이를 거절한다면 公平性을 결여할 뿐만 아니라 流通構造의 改善에도 逆行하게 된다. 그러므로 機能的 割引에 관한 協約은 禁止시키는 것이 바람직하며 條件「카르텔」에 관한 우리나라의 規定을 割引協約에 관하여 구체적으로 明示하는 것이 필요하다.

3. 割當「카르텔」

各企業의 生産·出庫·販賣量만을 調整·割當한다면 割當量의 범위내에서는 競爭이 존재할 가능성이 있으므로 割當「카르텔」은 대체로 價格의 設定이나 販賣地域·品目·消費者階層·工程·技術要素 등의 割當을 병행하게 된다. 이것은 실질적으로 市場을 分割하여 各기업에 局部的 獨占을 허용하는 것으로서 「카르텔」이 解體되더라도 이미 확보한 獨占의 市場力 때문에 競爭을 다시 도입하기가 어려우므로 다른 「카르텔」에 비하여 弊害가 한결 심하다고 하겠다.

4. 其他의 共同行爲

위에서 검토한 것 이외에 우리나라의 公正去來法에서 明示적으로 禁止하고 있지 않는 주요한 共同行爲에는 排除와 情報協約이 있다.

가. 排除(exclusion)

몇개의 企業이 該當産業에 필요한 主要原料·施設·制度的 裝置 및 기타 有形 無形의 要

素를 排他的으로 占有하고 潛在的 競爭者가 이러한 要素의 이용없이는 進入이 곤란한 狀況이 존재할 때 既存企業은 소위 隘路協約(bottleneck agreement)으로 聯合하여 競爭者를 排除할 수 있다.

대표적인 排除手段에는 交互的 集團的 排他的 去來(reciprocal collective exclusive dealing)를 지적할 수 있는데 이는 垂直的 關係에 있는 事業者團體間(예로서 製藥會社團體와 藥品商團體)에 賣買協約을 체결하여 非會員을 市場에서 排除하려는 목적을 가지며 이 경우에 事業者團體에 加入하지 못한다면 市場에 참여할 수 없게 된다. 다른 手段으로서는, 會員要件을 排他的으로 설정하여 加入者數를 제한하거나 또는 새로운 企業들이 市場에 진출하게 되던 去來中止名單(stop list)을 통하여 「카르텔」 會員 全部가 이들을 集團排斥(collective boycott)함으로써⁷⁾ 市場에서 고립시킬 수 있다.

이러한 排除는 直接的인 競爭抑制 또는 市場去來秩序의 維持 및 既存企業의 品位保全을 목적으로 하지만, 後者에 해당하는 排除行爲는 언제나 競爭抑制手段으로 이용될 수 있다. 더욱이 새로운 企業이 참여하여 去來行態나 「서비스」면에서 不良하다면 自然淘汰될 것이며, 비록 經驗·資本 등이 부족하더라도 새로운 企業은 革新機能을 발휘할 수 있으므로 排除行爲를 인정해야 할 이유가 없으며, 우리나라에서도 이러한 共同行爲를 구체적인 禁止對象으로 포함시켜야 할 것이다.

나. 情報協約(information agreement)

이상에서 논의한 여러가지 「카르텔」行爲가 不法化되더라도 事業者團體는 價格·數量 및

7) 우리나라 公正去來法에서는 集團排斥을 “不公正去來行爲”로 指定하고 있는데 이것은 당연히 「카르텔」行爲이므로 “競爭制限行爲”의 범주에 포함시켜야 할 것임.

기타 市場活動에 관한 企業間의 情報交換을 통하여 迂廻의으로 競爭을 제한할 수 있다. 典型的인 예는 價格申告(price filing)로서 비록 公開의으로 價格을 設定하지는 않더라도 各企業이 價格을 事前 또는 事後에 事業者團體에 申告하고 이것이 同業者들에게 傳播됨으로써 暗黙의이지만 實質的으로 競爭을 沮害시키는 효과를 갖게 된다. 이러한 行爲는 價格「카르텔」에 비하여 拘束力이 적지만 같은 결과를 招來할 수 있으므로 그밖의 競爭制限의 「카르텔」과 마찬가지로 規制해야 할 것이다.

Ⅲ. 不況「카르텔」과 合理化「카르텔」

우리나라의 公正去來法에서 허용하는 競爭制限行爲에는 不況「카르텔」(depression cartel)과 合理化「카르텔」(rationalization cartel)이 있지만 이것은 「카르텔」形式의 目的에 따른 분류에 불과하며, 실제로는 앞의 Ⅱ節에서 言及한 각종 「카르텔」行爲 및 기타의 共同行爲를 承認하기 위한 形式에 불과하다. 그러므로 問題는 不況克服과 合理化를 위한 手段으로서 「카르텔」이 필요한지의 여부와 이에 따른 競爭制限의 範圍에 관한 것이라 할 수 있겠는데 다음에서는 이를 具體的으로 다루어 보고자 한다.

8) 不況의 영향이 특히 심한 産業은 需要가 非彈力的이며 固定費用의 부담이 큰 産業으로서 需要가 減퇴하면 可變費用만 増大되어도 生産을 계속하는 것이 유리하므로 價格引下競爭이 深化되는 반면 需要가 硬直的이므로 收入은 오히려 減소하게 됨.

9) 公正去來法施行令 第16條2項 不況 및 合理化를 위한 「카르텔」에 公認으로 적용.

1. 不況「카르텔」

不況은 競爭狀態下에서, 需要가 持續的으로 減退하므로 商品價格이 效率的 企業의 平均生産費 이하로 低落하여 상당수의 企業이 倒産 내지 生産中止의 위협에 처하게 되는 狀況을 指稱하며⁸⁾, 不況「카르텔」은 各企業이 生産性向上·經費節減 등 合理化手段만으로는 不況克服이 어려울 때 景氣回復後의 競爭性維持와 限界의 企業의 保護를 目的으로 하여 生産·販賣·設備制限에 관한 共同行爲와, 경우에 따라서는 價格設定行爲를 하는 것을 말한다.

그러나 모든 産業에 있어서 景氣變動은 언제나 있을 수 있으며 또한 一時的 需要減退를 堪耐할 수 없는 限界의 企業이 淘汰되는 것이 經濟的 效率性의 觀點에서 바람직하다면 不況「카르텔」의 허용은 慎重을 기해야 할 것이다. 즉, 一時的 景氣後退로 인한 企業運營上의 難點은 다른 手段으로 해결토록 하는 것이 妥當하며, 不況「카르텔」은 需要構造의 永久的 變化로 産業이 衰退하는 경우에 殘存企業을 整理하기 위한 産業再編成 手段으로만 허용되어야 하며 따라서 施設의 統廢合 내지 縮小調整을 前提로 해야 한다.

우리나라의 경우 「카르텔」承認에 필요한 一般的 審査要件은⁹⁾,

① 競爭制限行爲의 內容 및 그 정도가 不可避한 最小限의 것인가의 與否

② 競爭制限行爲를 하고자 하는 期間의 適正與否

③ 一般消費者와 關聯事業者의 利益을 不當하게 害할 憂慮가 없는가의 與否 등이며,

不況「카르텔」을 申請할 때에는,

① 當該商品的 需給이 顯著히 均衡을 잃고 있는지의 與否

② 當該商品的 販賣價格과 事業者別 生産原價

③ 企業合理化에 의해서는 不況克服이 곤란한지의 與否 등을 說明事項으로 提出해야 한다¹⁰⁾.

이상의 要件을 보면, 우선 不況의 定義가 없으며, 構造的 不況보다는 産業의 現狀을 維持시키면서 一時的 景氣變動에 따른 需給不均衡에 對處하게 하는 企業保護의 性格이 짙을 뿐 아니라¹¹⁾ 위의 說明事項에 관한 補充基準이 마련되어 있지 않으므로 恣意性이 介在될 여지가 많다¹²⁾.

一時的 景氣後退로부터 企業을 保護하기 위하여 價格設定을 통한 「카르텔」行爲를 허용하더라도 이에 는 몇가지 理論的 問題가 隨伴된다. 즉, 需要가 變動하는 市場에서 價格「카르텔」이 競爭體制보다 企業에 유리하려면, 平均的인 市場均衡點에서 供給의 彈力性이 적고 不況期에 需要의 彈力性이 減少해야 한다¹³⁾. 過當競爭의 경향이 있는 産業은 대체로 固定費用의 比重이 크므로 供給이 非彈力的이지만 需要의 彈力性이 景氣變動에 따라 어떻게 변화할 것인지는 一般化하기가 곤란하다. 그러므로 景氣變動의 全局面에 걸쳐 價格을 維持한

다면 企業에게 반드시 유리한 것만은 아니며 더우기 均衡價格으로부터의 乖離가 長期化됨으로써 市場機能이 持續적으로 攪亂되므로 一時的 不況克服을 위한 「카르텔」을 허용하더라도 需要 및 供給의 彈力性을 勘案하여 協定價格의 수준과 「카르텔」의 存續期間을 設定해야 할 것이다.

2. 合理化「카르텔」

合理化「카르텔」은 參加企業의 經濟的 行爲를 調整하여 技術·經營·組織·生産 및 販賣의 觀點에서 「카르텔」全體로서의 效率性을 향상시키려는 共同行爲로서 特定生産單位의 閉鎖나 稼動率 調整, 標準化 혹은 特化, 共同分配, 生産 및 販賣量의 調整, 共同研究 및 情報交換 등과 경우에 따라서는 價格設定까지도 포함할 수 있다.

그러나 「카르텔」을 통한 效率性의 향상이 競爭制限의 惡影響을 相殺해야만 하며 合理化를 위하여 「카르텔」이 不可缺少하다는 것이 立證되어야 할 것이므로 우리나라에서도 公正去來法施行令 第16條 2項의 「카르텔」承認 要件外에 前記한 告示 第5號에서 “産業의 合理化를 遂行하기 위하여 특히 競爭制限의 行爲가 필요하다는 事由 및 그 制限行爲에 의하여 期待되는 效果에 대한 說明”을 요구하고 있다. 아울러 合理化「카르텔」은 일반적으로 企業間的 施設調整·品目調整을 포함하므로 商品多樣화가 존재하는 産業에 있어서 合理化「카르텔」을 통하여 特定企業에게 一部品目を 集中시킨다면 「카르텔」解體後 市場分占을 招來할 憂慮가 많으므로 이에 대한 주의가 필요하다.

企業間的 生産量 調整을 통하여 結合利潤

10) 經濟企劃院告示 第3號(1975. 4.), 「競爭制限行爲의 承認申請 및 報告要領」

11) 실제로 1976~77년에 承認한 洋灰「카르텔」은 一時的 需給 不均衡을 克服하기 위한 것인, 이에 관한 상세한 論議는 本稿 V節에서 言及함.

12) 日本에서도 不況「카르텔」을 허용하지만 審査에 필요한 事項을 구체적으로 自제하게 要求하고 있다. 즉, 需給不均衡, 價格이 平均 生産費 以下로 低落, 倒産 危險, 合理化의 不可能 等 네가지에 關하여 각각 상세한 說明事項을 規定하고 있다.

13) 이에 관한 理論的 分析은 拙著(1977)의 第9章을 참조.

(joint profit)을 增大시키려는 목적을 갖는 合理化「카르텔」의 경우에 消費者에게도 유리한 결과를 가져다 주려면 各企業의 限界費用이 遞減해야 되므로¹⁴⁾ 現代産業의 技術狀態로 보아 이 條件이 일반적으로 充足되겠지만, 一部企業은 生産을 減少 내지 中斷해야 하므로 結合利潤이 增大하더라도 그 配分은 지극히 不安定한 遊戲論的 狀況을 招來하며 더욱이 「카르텔」이 解體되면 市場占有率을 높여 온 低費用企業이 獨占力을 強化시키게 될 것이다. 그러므로 合理化「카르텔」을 허용할 때에는 단순한 結合利潤의 增大보다도 潛在的 競爭關係를 維持시키면서 費用節減 등 效率性과 生産性의 향상을 圖謀하도록 해야 할 것이며 이와 관련된 실제적인 問題를 간략히 考察하여 본다.

가. 重復의 回避

여러 生産者의 分配經路가 重復될 경우에 이를 單純化함으로써 費用을 節減할 수 있다. 重復配達을 피하기 위한 直接的手段은 市場分割이지만 이것은 合理化에 필요한 정도를 넘어서는 行爲이다. 다른 方法으로는 分配業者의 數를 制限하는 것인데, 이는 生産者와 分配者間의 垂直的 排他的 契約을 內包하므로 競爭制限의 효과가 커지게 된다. 따라서 重復을 回避하면서 競爭的 構造를 보존시키려면 共同運送配達, 즉 同一地域에 대한 供給·保管體系를 單一化하여 經費를 節減시키는 것이 바람직하다.

나. 共同營業活動

여러 企業이 共同으로 原料等を 購入한다면

14) 이와 같은 厚生論的 條件은 拙著(1977)의 第9章에 導出되어 있음.

交渉力の 增大로 價格引下나 「서비스」提供增大를 기할 수 있으며 運送費의 比重도 減少시킬 수 있다. 共同販賣에 있어서도 直接的인 競爭的 販賣費用이 節約되고 共同在庫管理로 在庫費用이 低下될 뿐 아니라 販賣條件도 유리하게 設定할 수 있다. 또한 市場情報의 共同蒐集·交換을 통하여 需要變化에 대한 供給適應을 圓滑히 할 수 있다.

그러나 이러한 費用의 節減은 순수한 社會的·經濟的 費用의 節減이기보다 交渉力の 增大에 따른 所得再分配의 효과에 불과한 것이 많으므로 이를 구별하여야 하며, 規模의 社會的 經濟를 실현하는 重復回避단을 인정해야 한다는 점에서 위의 結論과 같게 된다.

다. 特化·標準化·單純化

個別企業의 品目別 生産量이 적기 때문에 勞動特化도가 극히 낮거나 效率的 生産에 필요한 特化裝備가 經濟的 妥當성이 없을 때 企業은 製品特化로써 利得을 높일 수 있다. 그러나 勞動力과 機械裝備에 가능한 特化는 일반적으로 大量生産에 依存하는 것이 아니며 特化에 따른 大量生産은 最小效率의 特化單位의 단순한 重復에 불과한 경우가 많은 반면, 需要의 不足, 市場의 地域의 分散 등 市場接近上의 難點으로 販賣機會가 제한되어 있다면 單一品目の 生産者는 規模의 經濟를 最大 가능한 정도로 達成할 만큼 쉽게 成長하지 못할 가능성이 클 것이다.

또한 特化企業은 多樣化企業에 비하여 需給變動이나 施設의 反復的 運休에 의한 충격이 훨씬 크며, 特化는 이미 確立된 技術의 效率的 사용에 적합할 뿐 새로운 生産方式의 開發과 사용에는 부적당하므로 特화된 裝置·技術

等은 代替財의 出現, 購買者 嗜好의 變化에 대한 適應에 障礙要因이 될 수 있다.

따라서 特化企業은 市場 및 技術與件 變化에 대한 適應不足의 위험을 갖고 있으며, 規模의 經濟에 의해 特化의 利點이 正當化되고 持續化된다고 하더라도 이를 消費者와 均霑하지 않거나 오히려 特化企業別로 分割된 準獨占力을 培養할 憂慮마저 있게 되므로 特化를 위한 合理化「카르텔」은 政府의 規制機能이 뒤따라야 한다.

標準化와 單純化도 商品의 多樣性을 除去한다는 점에서는 特化와 동일한 經濟性을 갖지만 市場의 透明性이 높아지므로 오히려 競爭

이 強化될 수 있는 素地가 있다. 다만 商品의 多樣性이 적어짐에 따라 消費者의 欲求가 劃一的으로 充足될 것이므로 이로 인한 消費者 效用의 減退가 심하지 않은 範圍내에서 이루어지도록 하는 것이 필요하다.

Ⅳ. 事業者團體의 實態와 問題點

우리나라에서 明示的 定款에 의한 事業者團體에는 特別法에 의하여 設立된 法定團體와 民

〈表 1〉 所管部處別 事業者團體現況(1978)

	計	內 務	財 務	文 教	農水產	商 工	動 資	建 設	保 社	交 通	遞 信	文 公	科 技
法 定	134 (302)	2	12 (180)		6	83	2	4	11	11	1	1	1
任 意	137	13	10	1	37	34	7	4	17	10		4	
計	271 (436)	15	22 (190)	1	43	117	9	8	28	21	1	5	1

註：()안의 숫자는 國稅廳所管 誠實報告會員組合을 포함한 것임.
資料：各部處

〈表 2〉 鑛工業 業種別 事業者團體

	事業者團體數			加入者數 (1978)	設 立 根 據		
	1962	1970	1978		協 同 組 合法	民 法	其 他 法 律
鑛 業	1	4	4	2,294	2	1	1
製 造 業	49	91	126	20,892	67	53	6
第 1 次 金 屬	2	4	7	1,989	3	4	—
金屬製類·機械·裝備	10	14	22	3,605	13	8	1
化學, 石炭, 고무 및 플라스틱製類	11	17	25	1,612	14	10	1
衣服, 衣類 및 皮革	7	14	15	4,365	10	5	—
製紙, 印刷 및 出版	5	8	10	2,348	4	6	—
飲 食 料 品	6	16	24	2,613	6	14	4
非金屬鑛物製品	5	8	10	2,023	6	4	—
木材 및 木材製類	1	4	4	1,086	2	2	—
其他製造業	2	6	9	1,251	9	—	—

註：産業分類는 中小企業協同組合法 施行令의 分類에 따름.
資料：各事業者 團體.

法에 의한 任意團體가 있으며 法定團體에는 中小企業協同組合·輸出組合 및 其他 特別法組合 등이 있다. 이들 가운데에서 事業을 행하지 아니하거나 親睦活動을 하는 것을 除外하여 全國規模의 團體를 所管行政部處別로 보면 <表 1>과 같으며 여기서 다시 鑛工業에만 局限하여 產業別로 보면 <表 2>와 같다.

우리나라의 事業者團體는 1918년에 設立된 大韓鑛業會¹⁵⁾를 비롯하여 1961年末까지 14개의 任意團體가 있었지만 本格的으로 組織되기 시작한 것은 第1次 經濟開發5個年計劃의 첫째인 1962년부터이다. 政府의 經濟計劃을 行政指導下에서 推進하기 위한 一環策으로 各產業別 中小企業의 團體化 및 輸出增進을 위한 共同行爲를 助長하기 위하여 1961年末에 中小企業協同組合法과 輸出組合을 制定하였고 이에 따라 各各 35個와 5個의 組合이 結成되었다.

그 이후 經濟의 規模가 擴大되고 產業의 內

容이 多岐化하면서 事業者團體를 통한 政府의 對業界施策 및 業界의 對政府接觸을 促進하기 위하여 法定團體뿐만 아니라 協會등 任意團體의 數가 急增하여 1978년에는 製造業의 경우 126個의 團體에 2萬餘個의 企業이 參與함으로써 同一企業이 2個以上の 團體에 加入한 것을 勘察하더라도 地方組合員數를 加算한다면 실제로 製造業體의 대부분이 共同行爲를 한다는 사실을 看破할 수 있다. 다음에서는 이들을 形態別로 자세히 檢討함으로써 그 弊害의 可能性과 改善方向을 論議해 보기로 한다.

1. 中小企業協同組合

中小企業協同組合(이하 “組合”이라 略稱)에는 <表 3>과 같이 組合·聯合會·中央會가 있다. 이들간의 關係는 [圖 1]로 표현할 수 있으며 各形態別 組合의 組織推移는 <表 4>에 要

<表 3> 中小企業協同組合의 種類와 性格

	業 務 區 域	組合員(또는 會員)의 資格
中小企業協同組合	서울特別市·釜山直制市·道(2個 以上の 地域·全國·特定地域可能)	中小企業者: 組合區域內 同一業種 事業者 中小企業以外的 者: 同一業種의 事業者, 主務官廳의 事前承認
中小企業協同組合聯合會	全 國	聯合會區域의 一部를 業務區域으로 하는 同一業種의 組合
中小企業協同組合中央會	全 國	聯合會·全國 또는 特定地域을 業務區域으로 하는 協同組合

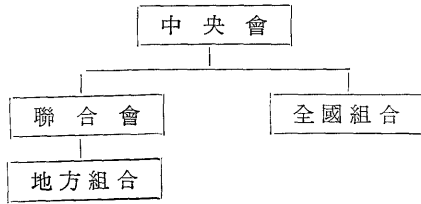
<表 4> 中小企業協同組合의 組織推移

	協 同 組 合 數				組合員(또는 會員)數			
	聯合會	全國組合	地方組合	計	聯合會	全國組合	地方組合	計
1 9 6 2	2	33	75	110	75	1,164	3,960	5,124
1 9 6 6	15	57	112	184	112	2,290	5,487	7,777
1 9 7 0	13	61	101	175	101	2,658	4,924	7,582
1 9 7 4	15	56	112	183	112	3,189	6,957	10,146
1 9 7 8	13	56	109	178	109	5,286	9,746	15,032

資料: 中小企業協同組合中央會

15) 法的으로는 우리나라의 民法이 制定된 1948년이 됨.

〔圖 1〕 中小企業 協同組合의 組織



約되어 있다. 中央會는 全國에 1個가 있으며全體 中小企業의 利益을 代辯하는 機關으로서 特定産業의 市場에는 影響을 주지 않으므로 우리의 觀點에서 중요한 것은 聯合會와 全國組合이지만 실제의 活動이나 諸般規定에서 差異가 없으므로 本稿에서는 組合만을 중심으로 論議하기로 한다.

組合員의 外形의 資格要件은 <表 5>에 明示되어 있는 常時 從業員數 또는 資産總額의 두 가지 基準中 어느 하나에 符合하며 各組合의 定款에서 정하는 施設基準과 出資條件을 充足하는 것으로서, 總會의 議決이나 理事會의 承認을 얻어야 하므로 II節에서 舉論된 排除의 가능성이 있으며 大企業이라도 主務官廳과 該當組合의 許可가 있으면 加入할 수 있다.

外形의 要件의 問題點은 産業部門別 特性의 차이에 관계없이 一定數의 雇傭을 基準으로 大企業과 中小企業을 구분하는 것으로 製造業에

<表 5> 業種別 中小企業의 要件

業 種	常時從業員數	資産總額
工業 및 其他製造業	300人 以下	5億원 以下
鑛 業	300人 以下	5億원 以下
運 送 業	300人 以下	5億원 以下
建 設 業	50人 以下	5億원 以下
商業 및 「서비스」業 (都 賣 業)	20人 以下	5千萬원 以下 (2億원 以下)

註: 運送業·建設業·商業 및 「서비스」業에서도 中小企業 協同組合을 組織할 수 있지만 이 業種의 既存組合은 다른 法律에 의하여 組織된 것임.

있어서 技術 및 資本集約的 産業에서는 300人 이하의 雇傭으로도 生産規模面에서 大企業이 될 수 있으며 반대로 勞動集約的 産業에서는 300人 이상을 雇傭하더라도 企業의 성격상 中小業體인 경우가 있게 된다. 또한 資産規模의 要件은 雇傭要件에 대한 附加的 制限條件이 아니라 擇一的 要件이므로 이러한 矛盾을 더욱 擴大시킨다.

組合이 遂行할 수 있는 事業은 法定定 次에 數次에 걸쳐 改正되어 현재는 다음 10가지로 되어 있다.

① 生産·加工·受注·販賣·保管·運送·其他 「서비스」等 共同事業, 團地 및 共同施設의 造成과 管理運營

② 組合員間의 事業調整에 관한 企劃 및 調整, 中小企業 아닌 者가 當該組合의 事業分野를 侵害한 경우 主務部長官에 대한 調整申請

③ 中小企業 系列化促進法에 의한 母企業體와 組合員인 都給企業體間의 系列化斡旋과 이에 따른 調整

④ 組合員의 生産品의 規格統一과 共同檢査 및 試驗研究

⑤ 組合員에 대한 事業資金의 貸付 또는 貸付의 斡旋(事業資金의 貸付는 自體資金에 한함), 組合自體事業을 위한 資金의 借入

⑥ 組合員의 事業에 관한 經營指導와 技術의 改善向上 및 教育·情報의 提供

⑦ 組合員의 經濟的 利益을 圖謀하기 위한 團體的 契約의 締結

⑧ 組合員에 대한 福利厚生

⑨ 國家 또는 自治團體로부터 委囑받은 事業

⑩ 組合員이 生産하는 製品의 輸出 및 組合員의 生産에 필요한 原資材의 輸入

이상의 事業에서 ①의 一部 ② 및 ⑤의 事業은 組合의 「必須事業」으로 되어 있으며 ④에 관련된 業務에서도 規格의 制定, 規格의 檢査, 檢査의 表示는 다른 規定에 의하여 組合의 「義務」로 되어 있다.

이와 같은 共同活動 가운데 ④⑥⑧ 및 ⑨는 앞서 지적한 바와 같이 競爭制限의 弊害가 輕微한 것으로 判別되지만 나머지 事業活動은 大企業에 대한 抵抗의 「카르텔」(countervailing cartel)의 機能을 갖는 協同組合의 中小企業 保護의 性格을 그대로 반영하고 있다.

必須事業인 ①의 共同事業 및 ②의 組合員間 事業調整은 一見 法制定의 精神에 비추어 合理化 手段으로도 해석이 될 수 있겠지만 실제로 28個의 組合을 상대로 標本調査한 결과¹⁶⁾ 이것은 대체로 生産比率 및 生産量의 調整·品目配定·出庫 및 販賣調節·生産施設調整·販賣地域割當·原料購買地域割當·原料購買價格 調整 및 其他 適當競爭行爲防止를 의미하는 것으로 나타나며 그 밖에도 組合員의 生産量·價格·施設·販賣對象 등을 報告하도록 하고 있는 반면 技術·情報의 開發·交換 및 其他의 순수한 合理化 活動은 별다른 實績이 없는 형편이다. 따라서 현재의 組合은 競爭制限을 통한 現狀維持와 會員業體의 保護를 目的으로 할 뿐 合理化를 통한 效率性의 提高는 별다른 重要性을 갖고 있지 않다.

②의 두번째 活動은 大企業이 中小企業分野에 浸透하는 것을 抑制하려는 獨禁法的 規定으로서, 이에 관한 調整을 소위 主務長官(中小企業協同組合法에 의하여 商工部長官)에게

申請할 수 있게 한 것은 產業組織에 대한 중요한 基本政策을 별다른 法的 根據나 制度的 裝置가 없이 商工部長官의 獨自의 判斷으로 決定할 수 있다는 것을 뜻하므로 獨占의 本源的 規制를 위한 法이 없는 우리나라 실정에 비추어 볼 때 自家撞着的 矛盾이 아닐 수 없다.

한편 組合이 본래의 拮抗의 「카르텔」로서의 機能을 수행하기 위해서는 우선 絕對規模가 크거나 市場支配力이 우세한 相對的 大企業의 參與를 排除해야 할 것이다. 위에서 列擧한 각종 競爭制限行爲가 中小企業 保護에 必須의 手段이라고 일단 假定하더라도 組合內 大企業이 參與하여 있다면 이는 오히려 大企業의 優越的 支配力을 強化시키는 결과를 自招하게 된다. 中小企業의 定義를 全產業에 걸쳐 劃一的으로 정하는 것은 다른 政策의 觀點에서 妥當할지도 모르지만 競爭促進政策의 立場에서는 相對的 市場力이 問題視되므로 <表 5>와 같은 絕對的 基準보다도 이미 言及한 바와 같이 市場占有率에 의한 相對的 基準을 設定해야 하며 아울러 基準을 超過하더라도 加入할 수 있도록 但書條項을 原則적으로 廢棄해야 한다.

現在, 各組合員 가운데 <表 5>의 基準을 超過하는 業體는 323個로 判明되고 있는데¹⁷⁾ 全體組合員에서 相對的 大企業을 逐出함으로써 과거의 集團의 獨占狀態로부터 寡占의 狀態로 市場構造의 競爭性을 높일 수 있을 것이다.

다음으로 ①과 ②의 事業은 현실적으로 合理化와는 거리가 먼 競爭制限行爲로 解釋·運用되고 있으므로 이를 「必須事業」으로 規定한 것은 市場에 대한 政府의 越權的 干涉이라고 하겠다. 오히려 大企業에 의한 中小企業의 合併·引受를 規制하며 技術的 條件으로 보아 中小企業으로서도 충분히 效率的 生産을 할 수 있

16) 1975年 4~5월에 經濟企劃院을 통하여 調査實施. 對象組合의 名單과 回信內容은 생략함.

17) 各組合 提出資料에서 調査

는 分野에 대한 大企業의 進入을 抑制하면서 中小企業相互間的 競爭을 통한 生産性向上과 限界의 企業의 自然淘汰를 유도하는 것이 바람직하며, 大企業에 대한 拮抗에 있어서도 生産 및 價格의 調整과 같은 競爭制限行爲가 先驗的으로 必須的인 것이 아닌 바에는 이를 義務事項으로 規定하는 것은 中小企業의 落後性을 濫存시키는 결과를 招來할 것이다. 따라서 組合은 中小企業活動의 促進과 能率向上을 위한 裝置로서 활용하되 競爭制限行爲가 필요한 경우에는 이를 公正去來法과 연결시켜 申告·許可토록 하는 것이 올바른 政策方向이라고 생각된다.

2. 輸出入 事業者團體

中小企業協同組合도 輸出入에 관한 活動을 할 수 있지만 아래에서는 輸出을 主業務로 하여 團體名에 이를 明記한 事業者團體의 性格을 논의하기로 한다. 이에 1978年 現在 輸出組合法에 의한 17個의 組合(1,417加入者)과 民法에 의한 7個(393 加入者) 및 藥事法에 의한 1個(151 加入者) 등 8個의 任意團體로 도합 25個團體에 1,961業體가 加入되어 있다. 任意團體는 각각의 定款에 따라 事業을 수행하지만 그 내용에 있어서 輸出組合과 차이가 없으므로 本項에서는 輸出組合에 국한하기로 한다. 輸出組合의 事業機能은 다음과 같이 規定되어 있다.

- ① 不公正한 輸出去來의 防止
- ② 共同利益을 增進하기 위한 海外宣傳·市場調査·輸出調査·紛爭의 仲裁·共同施設

③ 融資의 斡旋

④ 輸出品의 共同 또는 委託에 의한 輸出 및 購入

⑤ 輸出去來 또는 國內去來에 관한 協定

⑥ 其他 輸出去來秩序 確立에 필요한 事業
여기에서 ⑤에 있어서는 組合이 輸出品物의 價格·數量·品質·決濟方法·輸出方法 등 輸出去來條件에 관하여 外國의 輸入業者와 協定을 締結할 수 있지만 이러한 外國相對의 共同行爲는 相對方 輸入國에서 輸入이 실질적으로 제한되어 있을 경우 그에 對備하거나 또는 새로운 市場에 대한 輸出에 있어서 適當競爭을 防止하기 위하여 「필요한 範圍內」에 局限하도록 되어 있다.

따라서 이 法の 性格을 보면 輸出去來秩序 確立과 研究·調査 등 合理化 手段으로서의 共同行爲를 促進시키며 基本的으로 海外市場에 있어서 우리나라 輸出業體間的 競爭을 維持시킨다는 立場을 밝히고 있어 中小企業協同組合法에 비하여 훨씬 競爭指向的이라고 하겠다.

이것은 대부분의 外國法이 國內市場에서의 共同行爲는 철저히 規制하지만 海外市場을 상대로 한 共同行爲는 相對國의 法律이나 兩國間的 國際協定에 抵觸되지 않는 한 對外 交涉力의 增大라는 側面에서 許容의 範圍를 넓히는 것과는 좋은 對照를 이루고 있다¹⁸⁾. 물론 우리나라의 輸出振興政策은 輸出組合法에 暗示되어 있는 競爭主義와는 상당한 乖離가 있으며 輸出組合의 活動에는 실제로 輸出價格의 設定·輸出入 推薦이 포함되어 있지만 적어도 形式論理的으로 볼 때 特異한 면이라 아니할 수 없다.

또한 ⑤에서는 國內去來에 관한 共同行爲를 認定하고 있는 바, 이 條項이 具體的으로 무

18) 輸出「카르텔」에 대한 外國의 規制法律과 政策은 OE CD(1974)를 참조.

엇을 의미하는지曖昧하지만 國內市場에서의 競爭制限行爲를 容認하는 것으로 본다면 이것은 輸出組合을 國內外市場에 걸쳐 共同行爲를 할 수 있는 混合型 輸出「카르텔」(mixed export cartel)로서 規定하는 것이라고 하겠다. 그러므로 輸出組合員의 대부분이 순수한 貿易業體보다 生産業體이며 協同組合에서도 輸出에 관한 業務를 할 수 있다는 점을 감안한다면 兩者間에는 事業對象地域에 대한 重點의 차이만 있을 뿐이므로 協同組合에 관한 論議의 결과가 그대로 輸出組合에도 적용된다.

결국 公正去來法의 理念과 競爭促進政策의 精神에 따른다면 輸出組合을 國內市場에서는 競爭秩序를 維持하며 海外市場에서 共同行爲를 하되 國內市場에의 波及效果가 없도록 하는 純粹型 輸出「카르텔」로 전환시켜야 할 것이며, 이러한 方向設定은 協同組合에 관해서도 마찬가지이다.

3. 餘他の 事業者團體

特殊法에 의하여 設定된 事業者團體는 運送分野等 대부분 「서비스」業種이 많지만 競爭促進의 側面에서는 앞서 검토한 協同組合의 共同行爲에 관한 論議가 그대로 適用되므로 敷衍할 필요가 없을 것이다. 國稅廳에서 管掌하는 180個의 誠實報告會員組合은 稅務資料의 誠實報告와 正直記帳을 促求하여 根據課稅와 流通秩序의 確立에 寄與함과 동시에 自律的인 稅務協力團體로서의 機能을 발휘하게 한다는 目的 아래 國稅廳 訓令 第667號(1978年 5月 8日)에 의하여 設立된 것이다. 會員의 任務는 製造에서 小賣에 이르기까지 모든 流通經路에 걸쳐 納稅의 根據가 되는 각종 計算書를 漏落없

이 확보하는 것이지만, 問題는 이를 위하여 「會員인 製造業者는 會員인 都賣業者에게 販賣함을 原則으로 하고 國稅廳長이 정하는 基準比率以上으로 小賣 또는 實需要자에게 販賣하지 아니함을 原則」으로 하되, 「證憑에 의하여 小賣가 확인되는 去來는 예외로 한다」는 데에 있다.

이와 같은 措置는 비록 稅務行政上의 目標達成에는 도움이 될지 모르지만 去來制限·集團排斥과 아울러 機能的인 價格差別과 같은 競爭制限行爲를 내포하고 있으므로, 公正去來法과의 調整을 無視하고 國稅廳長의 訓令으로 市場의 去來秩序와 流通組織의 展開過程에 介入한다는 것은 一個部署의 立場만을 고려한 獨斷的 過剩措置라고 하겠다. 脫稅는 本質적으로 法以前의 問題로서 納稅者의 意識構造에 의하여 좌우된다고 한다면, 誠實報告는 다른 手段으로 誘導하여야 하며 競爭制限行爲를 내포하는 硬直的인 裝置를 통하여 企圖한다는 것은 止揚해야 할 것이다.

끝으로 民法에 의한 任意團體中 製造業分野의 事業者團體는 여러 產業에 걸쳐 53個(5,054加入業體)가 結成되어 있다.

대부분 協會라고 불리는 이들 團體는 組合보다 훨씬 적은 會員數를 갖고 있는 것이 많은데 이는 協會가 일반적으로 大企業中心의 團體로서 組合에 비하여 寡占業體間의 集團의 競爭制限行爲의 可能性이 더욱 크다고 하겠다.

이들의 定款과 事業計劃書를 검토하여 보면 價格과 數量의 調整에 관한 事業活動을 明示한 것이 많으며, 특히 모든 團體가 共同行爲에 관한 理事會의 결정을 遵守하도록 義務條項을 두고 있으므로 強制에 의한 競爭制限行爲를 할 수 있게끔 되어 있다. 물론 機械·電子·石油

化學協會 등에 있어서는 協會員의 製品間에 代替性이 적고 通念的인 品目分類에 따른 產業別 團體로서 單一品目市場에서의 共同行爲의 範圍가 적지만 대부분의 協會는 同種品目的 同業者團體이므로 競爭制限行爲의 可能性이 훨씬 크다.

따라서 協會가 대체로 大企業 爲主의 團體라는 것을 고려한다면 協同組合에 대한 保護的 政策과 態度를 그대로 適用해서는 안될 것이며, 原則的으로 單一品種業體의 協會는 解散시킴으로써 「카르텔」의 制度的 根據를 除去시키고 共同行爲가 필요한 경우에는 合理化 및 不況「카르텔」의 免除條項에 準하여 規制當局에서 許可를 얻도록 하는 것이 妥當할 것이다.

V. 「카르텔」의 事例：洋灰產業¹⁹⁾

우리나라의 公正去來法에 의하여 현재까지 승인된 集團의 競爭制限行爲는 洋灰(cement) 業界의 「카르텔」뿐이다. 1976年初부터 生産過剩이 계속되어 3月에는 同年度 總生産量의 10%에 해당하는 1.1百萬톤의 在庫가 누적되었고 施設稼動率도 65% 수준으로 下落하자 業界에서는 이를 不況으로 간주하여 政府에 不況「카르텔」의 형성을 申請, 7月에 承認을 받았다. 「카르텔」은 76年 1月에 설립된 洋灰共同輸送專擔業體인 瑞韓實業을 增資 擴張하여 共販

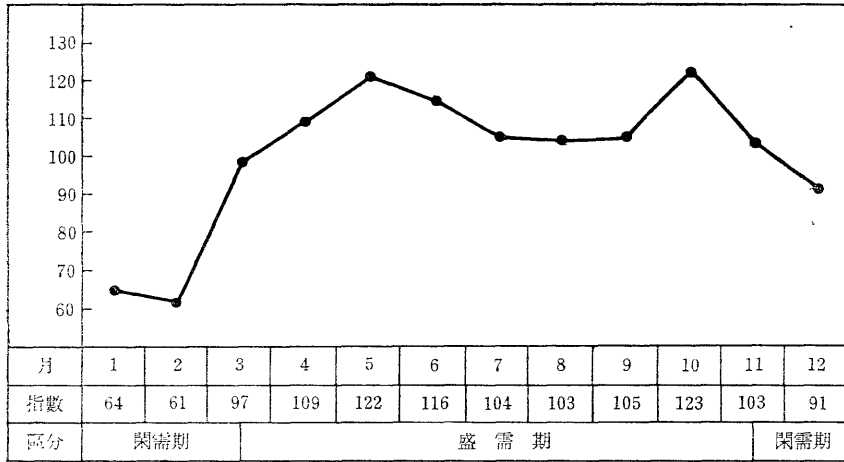
〈表 6〉 洋灰業界 競爭制限行爲의 承認內容

區 分	1, 2次	3, 4次
制限內容	<ul style="list-style-type: none"> • 販賣價格의 維持 • 販賣條件의 協定 • 生産·販賣·出庫의 調節 	<ul style="list-style-type: none"> • 販賣價格의 維持 • 販賣條件의 協定 • 生産·販賣·出庫의 調節
承認事由	不況克服	需給安定 및 産業合理化
承認期間	<ul style="list-style-type: none"> • 1次：1976. 7. 1. ~1977. 6. 30. • 2次：1977. 7. 1. ~1978. 6. 30. 	<ul style="list-style-type: none"> • 3次：1978. 7. 1~1979. 1. 31. • 4次：1979. 2. 1~1979. 12. 31.
附帶條件	<ul style="list-style-type: none"> • 1次： <ul style="list-style-type: none"> ① 適正價格維持 및 需給圓滑化 ② 會社別 輸出義務量 履行 ③ 共販機構의 運營方法과 輸出缺損의 補償方法에 관한 協約을 事전에 主務部長官이 承認 ④ 競爭制限行爲 實施狀況의 每月報告 • 2次： <ul style="list-style-type: none"> ① 競爭制限行爲로 인한 生産 및 需給上의 弊害가 없도록 自體調整 ② 延長滿了 1個月前에 競爭制限 行爲의 廢止 또는 實施期間의 再延長與否의 事前檢討 ③ 其他는 1次承認時의 條件과 同一 	<ul style="list-style-type: none"> • 3次： <ul style="list-style-type: none"> ① 競爭制限行爲 實施狀況의 月別報告 ② 需給安定을 위한 主務部長官의 命令遵守 ③ 社別 消費地 備蓄計劃의 樹立 ④ 輸出缺損補償制의 廢止 • 4次： <ul style="list-style-type: none"> ① 需給安定을 위한 主務部長官의 命令遵守 ② 競爭制限行爲 實施狀況의 月別報告

資料：經濟企劃院 物價政策局, 『物價便覽』, 1979.

19) 〈表 7〉부터 〈表 11〉까지의 母資料는 韓國洋灰工業協會에서 提供.

〈表 7〉 洋灰需要의 季節性



會社로 전환시킨 형태를 취하였으며 이에는 高麗시멘트를 제외한²⁰⁾ 雙龍·東洋·韓一·現代·亞細亞·星信의 나머지 6個 業體가 전부 참여하였다. 그러나 7月에는 이미 在庫가 60萬톤 이하로 감소하였으며 稼動率도 正常化되어 不況의 要因이 소멸되었음에도 불구하고 政府는 「카르텔」을 承認하였으며 1977年 7月에는 이를 다시 1年間 연장하였고 1978年 7月에는 需給安定과 輸送效率의 提高를 목적으로 하는 合理化「카르텔」로 變更 承認하여 1979年 2月에 이를 연장함으로써 1979年末까지 共販活動이 保障되어 있다. 이와 같이 4次에 걸친 「카르텔」의 承認內容은 〈表 6〉에 요약되어 있으며 다음에서는 洋灰業界의 特성과 이에 따른 「카르텔」의 問題點을 검토하기로 한다.

1. 洋灰業界의 特殊性

가. 洋灰産業은 裝置産業으로서 固定資產의

20) 高麗시멘트는 全南 長城郡에 위치하고 있으므로 地域의 特性으로 보아 加入의 利點이 없음.

21) 韓國銀行, 『企業經營分析』, 1978.

比重이 他産業에 비하여 상당히 높다. 즉, 1977年을 예로 보면, 製造業 全體의 固定資產比率이 47.4%인 데 비하여 洋灰産業은 72.4%이므로²¹⁾ 앞서 Ⅲ節에서 言及한 바와 같이 需要 減退에 따른 過當競爭의 可能性이 상대적으로 높으며 이것은 1976年 1/4分期에 단적으로 示顯된 바 있다.

나. 洋灰産業은 建設景氣와 直結되어 있으므로 〈表 7〉에서 볼 수 있듯이 閑需期인 12月~3月の 月平均指數는 78이며 盛需期인 4月~11月에는 月平均指數가 110으로서 需要變動의 兩局面間에 큰 차이를 나타내고 있다. 특히 最盛需期(peak)인 6月과 最閑需期(trough)인 2月은 2배에 가까운 차이를 볼 수 있는데 이와 같이 심한 需要의 季節的 變動은 洋灰의 保管·貯藏施設이 미비하므로 加重된다고 할 수 있다.

다. 洋灰는 다른 商品에 비하여 單位(袋)當 價格에서 運送費가 차지하는 비율이 크다. 運送手段과 販賣地域에 따라 運賃의 隔差가 심하지만 業界全體의 平均値를 보면 占有率이 15%에 달하고 있다. 더우기 鐵道와 陸送의 運

賃差異가 대체로 2~3배나 되므로 <表 8>에서와 같이 生産者는 鐵道輸送을 選好하며 그나마 遠隔地 配達을 기피하게 되어 僻地에는 品貴現象이 야기되기도 한다. 이와 같은 隘路의 주요한 원인은 輸送手段의 不足外에도 洋灰의 販賣價格이 거리에 관계없이 전국적으로 일정하게 유지되기 때문이다.

<表 8> 輸送手段別 構成比

	(단위: %)			
	1975	1976	1977	1978
鐵道	55.2	56.9	49.1	49.9
陸送	14.0	10.0	19.6	22.4
海送	30.8	33.1	31.3	27.7

註: 海送은 東海·三陟地域에 工場을 保有하고 있는 東洋과 雙龍에 의한 것임.

라. 洋灰生産工場은 石灰石의 埋藏地域을 중심으로 寧越·丹陽·堤川地域과 三陟·東海地域에 집중되어 있다. <表 9>에서와 같이 中部地域에서는 78年度 總生産量의 53.4%, 東海地域에서는 39.3%를 점유하여 전체의 93.7%가 두地域으로부터 出荷되므로 輸送難을 가중시키며, 또한 이地域의 無煙炭 輸送需要와 경쟁해야 하므로 貨車輸送의 隘路가 더욱 심하게 된다.

<表 9> 洋灰生産의 地域的 分布(1978)

地 域	業 體	生産量 (千噸)	構成比 (%)
寧越·丹陽· 堤川	雙龍·韓一·現代 ·亞細亞·星信	8,395	53.4
三陟·東海	東洋·雙龍	6,171	39.3
聞慶	雙龍	568	3.6
長城	高麗	587	3.7
計	—	15,721	100.0

2. 「카르텔」의 必要性

洋灰業界의 構造의 特性을 요약하면, 需要의 季節的 變動이 심하고, 固定費用의 부담이 크므로 景氣變動에 脆弱하며 원활한 輸送에 隘路가 있다는 것이다. 그러므로 問題의 要諦는 이러한 構造의 要因을 제거시키는 것인데, 당초에는 일시적 不況克服이라는 명목 아래 價格維持를 承認하였다더라도 不況이 소멸된 이후에는 輸送難 打開의 需要의 季節性調整을 유도하도록 조치했어야 할 것이다. 그러나 政府는 洋灰에 대한 獨寡占價格規制를 계속하여 왔으므로 실질적으로 政府에서 價格「카르텔」을 부과한 결과가 되었으며 이로 인하여 오히려 위에서 지적한 構造의 要因을 長期化시키는 모순을 招來하였다.

즉, 需要의 季節性에 대처하려면 備蓄施設의 擴大와 價格의 變動이 필요한데 價格을 固定시킨다면 生産者나 消費者 모두가 需給調節의 誘因을 찾을 수 없다. 또한 全國的으로 價格이 一定하므로 近距離輸送에 치중하게 되어 輸送難 解決에 도움을 주지 못하고 있다. 더우기 運送費는 당연한 費用임에도 불구하고 거리에 관계없이 一定한 價格을 維持한다면 費用과 價格의 乖離가 非體系的으로 되어 經濟的 效率性을 阻害함과 아울러 결국 近距離消費者가 遠距離消費者를 補助하는 價格差別을 誘發한다. 다른 商品에 있어서 產地價格과 遠隔地價格간의 차이가 費用의 차이에 立脚하여 당연한 것으로 인정된다면, 비록 洋灰의 경우에 運送費의 比重이 크더라도 이를 反映하는 것이 原則적으로 妥當하며, 이에 따라 발생하는 消費者負擔의 地域別 차이를 經濟外的 관

점에서 除去하고자 한다면 다른 수단을 講究하는 것이 바람직하다.

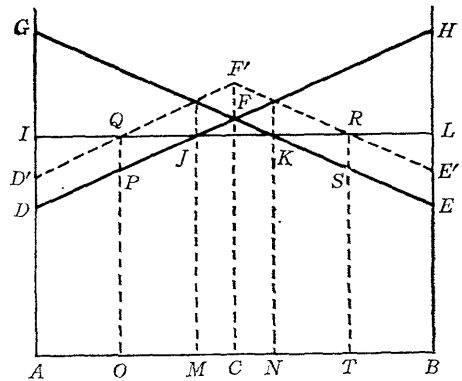
이와 같은 여러가지 관점에서 볼 때 重複輸送의 回避와 輸送手段의 確保를 위한 合理化措置는 인정해야 하겠지만, 이를 위하여 價格維持와 數量調節이 필요하지는 않으며, 季節性 克服을 위해서는 오히려 價格에 어느 정도 彈力性을 부여해야 함과 아울러 共同貯藏·保管 및 流通의 合理化方案을 추구해야 할 것이다. 그러므로 瑞韓實業은 運送과 保管에 관한 共同行爲단을 시행하도록 하며, 價格과 數量은 현재의 規制方針을 바꾸어 原則적으로 市場機能에 委任하는 것이 바람직하다.

3. 價格設定의 問題點

生産者가 地域적으로 分散되어 있고 運送費의 比重이 큰 品目(예컨대 洋灰)은 비록 各生産製品의 質에 차이가 없더라도 消費者의 입장에서서는 遠隔地 製品과 近距離 製品을 同一視할 수 없는 空間的 差別化(spatial differentiation)²²⁾가 발생한다. 이 때에는 消費者價格에 있어서 運送費의 처리가 중요한 市場戰略으로 등장하는데 현재 우리나라의 洋灰業界에서 시행하는 價格은 政府의 獨寡占 指定價格으로서 全國적으로 모든 購買者에게 劃一的으로 적용되는 소위 郵票式 體系('postage stamp' system)를 갖고 있다.

본래 이러한 價格設定은 價格에 비하여 運送費가 적거나 또는 全國적으로 廣告·宣傳되어 있는 消費財의 경우에서 볼 수 있는 것이 常例인데 洋灰에 있어서는 이와 正反對로서 費用의 差異가 큼에도 불구하고 同一한 價格을 유지함으로써 결국 地域的 價格差別를 招來하고 있다²³⁾. 그러므로 現體系에서는 이미 指摘하였듯이 生産者가 당연히 遠隔地 供給을 忌避하게 되며 遠隔地에는 品貴·二重價格의 弊端이 발생한다. 따라서 經濟原理에 입각한다면 生産者 價格은 一定히 運送費는 購買者가 負擔하는 劃一的 工場渡 價格設定(uniform F.O.B. mill pricing)을 採擇하는 것이 妥當하며, 그럼으로써 購買者間的 價格補助를 除去할 수 있다. 이를 좀 더 具體적으로 論議하기 위해 [圖 2]에 模型화된 상황을 검토하기로 한다.

[圖 2] 地域的 價格差別



點 A와 B는 두 生産者의 地域的 位置를 나타내고 購買者가 負擔하는 運送費는 單位當 거리에 비례하며 두 生産者의 單位當 生産費用이 같고 投賣가 없다고 하면 $AD=BE$ 는 工場渡價格(適正利潤包含), DFH 와 EFG 는 두 生産者로부터의 地域別 購買單價(工場渡價格+運送費)가 될 것이다. 따라서 生産者 A는 AC

22) 空間的 距離가 중요하지 않은 同一地域 市場이나 運送費 比重이 微小한 廣域市場에 있어서 品質이나 形態를 변화시킴으로써 消費需要를 擴張·充足시키는 商品差別化(product differentiation)와는 區別해야 함.

23) 價格差別은 恒用 費用差異가 없을 때 價格을 差別적으로 設定하는 경우를 指稱하지만 費用差異를 무시하는 모든 價格設定行爲를 價格差別로 간주해야 할 것이다.

間의 地點, 生産者 B 는 BC 間의 地點에서 각각 相對方보다 價格面에서 優位를 保有하므로 C 地點을 分岐點으로 하여 地域的 獨占을 구축하고 市場을 兩分하게 된다. 만일 이때 生産者 A 가 工場渡價格을 DD' 만큼 引上하고 生産者 B 는 EB 를 維持한다면 運送費의 體系의 構造에는 變化가 없는 한 A 의 市場은 AM 地域이 될 것이므로 A 가 市場縮小를 원하지 않는 한 AD 價格을 維持할 것이다. 이것은 B 에 있어서도 마찬가지이므로 결국 購買價格은 DFE 를 따라 형성될 것이다.

그러나 運送費를 生産者가 負擔하면서 販賣價格(運送費포함)을 生産者가 非體系의 策定하는 경우에는, 예로서 A 는 AC 地域에 있어서 B 의 價格 GF 를 超過하지 않는 한 여전히 獨占力을 행사할 수 있으므로 需要가 非彈力的이라면 A 는 販賣價格을 GF 를 따라 設定할 것이며, 이것은 B 로부터도 期待할 수 있으므로 販賣價格은 GFH 로 될 것이다.

끝으로, A 와 B 가 함께 全國에 걸쳐 同一價格, 예컨대 $AI=BL$ 에서 販賣한다면, 각각 MC 와 NC 地域에서는 販賣價格이 販賣原價에 未達하는 반면, AM 과 BN 地域內에서는 購買者가 실제의 運送費보다 많은 架空運賃(phantom freight), 예컨대 地點 O 와 T 에 있어서 각각 QP 와 RS 를 支拂하므로 生産者는 이에 相應하는 超過利潤(A 는 DIJ , B 는 EKL)을 얻게 된다. 따라서 두 生産者는 각각 AM 과 BN 地域에 대한 販賣를 優先하며, MN 地域內의 購買者는 여타의 購買者로부터 價格補助를 얻는 結果가 되는 바 이는 우리나라의 洋灰市場이 명백하게 立證하고 있다.

이상의 세가지 價格設定方法을 검토함으로써 얻을 수 있는 結論은 現在의 洋灰價格體系

인 $IJKL$ 을 購買者의 運送費 負擔條件下에 D FE 로 轉換시켜야 한다는 것이다. 그러나 이때에 A 와 B 가 談合하여 工場渡價格을 똑같이 ($DD'=EE'$) 引上한다면 두 生産者의 市場占有에는 變化가 없으면서 利潤增大를 기할 수 있는 기회가 있으므로 工場渡價格의 談合의 設定可能性은 規制해야 할 것이다. 購買者價格을 낮추기 위해서는 DH 와 GE 의 기울기, 즉 運送費의 負擔을 輕減할 수 있도록 輸送의 效率化를 추구해야 하는바 이 점에서만 瑞韓實業의 合理化機能이 필요한 것이다.

Ⅵ. 現行法規·制度·政策의 改善方向

이제까지 本稿에서는 競爭制限行爲의 類型·效果 및 規制에 관하여 논의하였는데 아래에서는 이를 통하여 浮現된 문제를 중심으로 우리나라의 現行法規·制度·政策의 改善方向을 제시하고자 한다.

1. 法體系·機構 및 節次

우리나라의 規制法인 「物價安定과 公正去來에 관한 法律」은 문자 그대로 物價安定과 公正去來의 두가지 目的을 갖는 二重構造의 法律이다. 그러나 物價安定은 短期的·顯示의 問題임에 반하여 公正去來는 長期的·構造的·行態의 問題이므로 法의 體系와 運用目的으로 볼 때 이를 분리시키는 것이 타당하다.

더우기 同法律에 의하여 設치된 「物價安定委員會」는 事後決濟의 形式要件을 충족시키는

粧飾의 機構에 불과하며 實務行政은 經濟企劃院의 公正去來課에서 소수의 職員이 담당하고 있는 설정이다.

그러므로 본격적인 公正去來政策을 시행하려면 法の 整備와 아울러 公正去來 專擔部署를 新設 내지 擴充하여 實務行政을 효과적으로 수행토록 하며, 公正去來委員會를 獨立的 常設機關으로 設립하되, 우리나라의 公正去來政策이 萌芽期를 벗어나지 못하고 있으며 設立初期의 決定內容이 嚆矢의 判例의 重要性을 갖는 점을 감안하여, 公正去來委員은 權威主義 내지 行政의 便宜主義에 입각한 人選보다도 利害關係에 中立的인 專門人으로 해야 할 것이다.

公正去來政策은 獨立機關이 現業部署와는 다른 長期的·構造的 次元의 觀點에서 競爭秩序를 확립하는 方向으로 전개하여야 하지만, 현재의 執行節次를 보면 예로서 競爭制限의 共同行爲를 承認받으려면 우선 主務部에 申請해야 하며, 違反者에 대한 處罰은 「主務部」長官의 告發이 있어야 하므로 소위 「主務部」의 權限이 強化되어 있다. 그러나 「主務部」의 定義가 모호할 뿐만 아니라 이들 現行部署가 公正去來政策的 觀點에서 所管事業者團體나 關聯業體의 市場活動을 判別規制할 것을 기대하는 것은 무리한 일이라고 하겠다. 品目이나 서비스의 物理化學的 性格은 예컨대 保社部·商工部 또는 農水產部 등과 관계가 있더라도 그 「市場」活動에 관한 事案이 이들 部署의 固有事務라고 할 수는 없다. 더욱이 各部署의 政策指針과 關聯業界와의 利害關係가 다르므로 政策的 統一성과 一貫성을 유지하기가 어렵다. 그러므로 위에서 주장하듯이 行政機能을 公正去來專擔機構에 集中시켜야 할 것이다.

2. 餘他法律 및 措置와의 關係

現行 公正去來法이 團體의 競爭制限行爲를 規制對象으로 하고 있음에도 불구하고 各種 事業者團體에 대해서는 아무런 效力을 갖고 있지 못하다. 즉, 公正去來法 第12條에 의하면, 「特定の 事業에 관하여 特別한 法律이 있는 境遇에 그 事業者가 當該法律에 의하여 행하는 行爲」에 대하여는 法適用을 免除하도록 되어 있으므로, IV節에서 調査하였듯이 民法에 의한 任意團體를 제외하고는 모든 組合이 이에 該當되며, 行政的 觀點에서 組合과 協會의 類似性, 大企業의 重複加入을 고려한다면 실제로는 모든 事業者團體가 免除對象이 된다고 하여도 過言이 아닐 것이다.

그러나 위의 但書條項에서 言及된 特別法은 현재까지 모두 公正去來法이 制定된 1976年 12月以前에 制定施行된 것이므로 法の 目的이 競爭秩序의 確立과는 거리가 멀며, 이에 의한 團體行爲를 그대로 認定한다는 것은 公正去來法 制定의 動機로 보아 矛盾이라고 하겠다. 위의 但書는 公正去來法以後의 法律이 公正去來法의 精神을 충분히 고려하면서 필요한 最小限의 예외를 規定하였을 때에만 意義를 갖게 되며, 이미 制定된 法律 가운데 競爭制限行爲를 認定 내지 保障하는 規定은 公正去來政策의 立場에서 새로이 검토하여 廢棄할 것은 우선 公正去來法 改正過程에서 經過措置로서 處理해야 할 것이다. 구체적인 예를 든다면, 이미 지적하였듯이 中小企業協同組合法에서는 大企業의 參與 및 義務條項, 輸出組合法에서는 國內市場에서의 共同行爲, 誠實報告組合法에 관한 訓令에서는 集團排斥等を 除去토

록 해야 할 것이다.

競爭制限에는 다수의 事業者가 共同行爲를 통하여 施行하는 경우도 있지만, 既存業體를 위하여 政府가 制度的 進入障壁(institutional barriers to entry)을 構築함으로써 新規參與者에 의한 潛在的 競爭性을 制禦하는 경우도 있다. 우리나라에서는 특히 重點育成産業에 대한 參與條件으로 該當市場이나 既存品目市場에서 競爭排除를 保障하는 事例가 많았으며, 各産業別 特別法(例: 纖維工業施設에 관한 臨時措置法, 石油化學工業 育成法), 外資導入時의 附帶的 制限條件, 投資審査·金融特惠 등을 통하여 既存大企業을 위주로 競爭制限을 保障하여 왔다.

그러므로 公正去來法은 事業者間의 共同行爲만을 規制對象으로 하고 있음에 비추어, 競爭體制를 培養하기 위해서는 政府에 의한 各種 制度的 政策的 進入障壁을 除去시키는 것이 緊要하며, 이와 관련하여 各部處에서 散發的·即興的·獨立的으로 施行하는 産業政策은 일단 巨視的 차원에서 公正去來當局과 事前에 政策內容과 方向을 協議해야 할 것이다.

3. 公正去來法の 補完

現行 公正去來法에서 規制對象으로 하고 있는 것은 市場行態(market conduct)인 競爭制限 및 不公正去來行爲와 市場成果(market performance)로 볼 수 있는 價格에 불과한데 이들이 대부분 根源的으로 市場構造(market structure)의 성격에 基因한다면 弊害規制와 아

울러 獨占 및 企業의 合併·引受·新設에 의한 獨占化(monopolization)에 대한 原因規制²⁴⁾로 併行해야 할 것이다.

그러나 政府가 私經濟活動에 개입하여 市場의 構造·行態·成果를 規制하려면 規範的 概念으로서 「公益」이 등장하기 마련인데 누차 지적한 바와 같이 「共益」은 各國의 社會的·經濟的·歷史的 特性에 따라 公平性 또는 效率性에 중점을 두게 된다. 따라서 우리나라에서 公正去來法을 補完하여 특히 原因規制를 도입하려면 이러한 經濟哲學의 理念에 관한 문제를 먼저 검토해야 하며, 國家經濟發展의 發展方向을 충분히 고려하지 않고 모든 條件과 社會的 力學關係가 다른 外國의 法律과 制度를 무분별하게 모방하거나 彌縫策에 불과한 短期的 效果에 置重해서는 안될 것이다. 우리나라의 경우에 公平성과 效率성을 어떻게 調和하는 것이 바람직한가 하는 문제는 本稿의 論議對象을 超越하므로 여기서는 問題의 提起만으로 그치고자 한다.

現行 公正去來法에는 本節에서 이미 거론된 問題點 외에도 補完 내지 修正해야 할 事項이 많지만, 競爭制限行爲에 局限하여 몇가지만 例示한다.

먼저 同法에서는 競爭制限과 不公正去來를 구별하여, 대체로 前者는 集中, 後者는 個人에 의한 行爲를 지칭하고 있다. 이러한 구별은 外國에서는 별로 사용되지 않는데 실제로 不公正去來行爲로 지정된 것에서 去來拒絕·差別價格·去來強制·再販賣價格維持·生産制限등 거의 모든 것이 集團의으로나 個別的으로 시행될 수 있으며 集團排斥은 구태여 말하자면 競爭制限의 범주에 속한다고 하겠다. 이와 같이 兩大類型으로 분류하는 것은 法的 包

24) 이에 관한 理論的·實證的 分析은 近刊豫定인 拙稿 「韓國産業의 獨寡占構造와 獨占化 過程」을 參照.

括性和 融通性を 제거시키며 規制對象行爲를 구체적으로 설명하거나 法을 適用하여 處理하는 과정에서 어느 경우에도 해당 안되어 漏落되는 것이 생기게 된다. 그러므로 兩者를 구별하지 말고 「集團의 또는 個別的으로 競争을 沮害하거나 去來秩序를 攪亂하는 一切의 行爲」를 原則的 規制對象으로 하고 現在의 指定된 行爲는 「例示」로서 規定하되 Ⅱ節 및 Ⅲ節에서 본 바와 같이 모든 行爲는 상황에 따라 經濟的 利益과 不利益을 수반하므로 이를 選別할 수 있도록 여유를 주어야 한다. 아울러 現行法은 國內市場에서의 國內企業의 活動단을 대상으로 하고 있지만, 우리나라 經濟의 對外關係深化에 따라 貿易·外國의 特許·資本·技術導

入·多國籍企業이 國內市場이 미치는 競争制限效果를 相殺할 수 있도록 새로운 規定을 도입하는 것을 검토해야 한다.

끝으로 「카르텔」에 관해서는 團體結成의 自由(freedom of association)는 인정하되 모든 事業者間의 共同行爲를 申告케 함으로써 當局이 이를 判別하여 規制與否를 결정하고 계속적으로 監視할 수 있게 하는 것이 바람직하다. 「카르텔」의 定款·計劃·成文 및 口頭協約뿐 아니라 同調的 價格引上和 같은 意識的 平行行爲까지도 포함해야 이러한 申告·許可制를 실시함으로써 業界에 대하여 競争制限行爲를 未然에 防止시키는 自體淨化效果(self-sanitation effect)를 거둘 수 있게 될 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 經濟企劃院, 『物價便覽』, 1979.
- 李奎億, 『市場構造와 獨寡占規制』, 韓國開發研究院, 1977,
- _____, 「再販賣價格維持」, 『月刊經濟動向』, 經濟企劃院, 1979. 4.
- 日本 公正取引委員會, 『獨占禁止政策三十年史』 1978.
- Areeda, P., *Antitrust Analysis: Problems, Texts, Cases*, Boston: Little Brown, 1967.
- Armentano, D.T., *The Myths of Antitrust*, New Rochelle, New York: Arlington House Publishers, 1972.
- Edwards, Corwin D., *Control of Cartels and Monopolies*, New York: Oceana, 1967.
- Edwards, Corwin D., *Maintaining Competition: Requisites of Governmental Policy*, Westport, Connecticut, Greenwood, 1973.
- Friedman, J. W., *Oligopoly and the Theory of Games*, Amsterdam: North-Holland, 1977.
- Hexner, E., *International Cartels*, Westport, Connecticut, Greenwood, 1971.
- Liefmann, R., *Cartels, Concerns and Trusts*, New York: Dutton, 1932.
- Miller, J. P., ed., *Competition, Cartels and Their Regulation*, Amsterdam: North-Holland, 1962.
- OECD, *Export Cartels*, Paris: OECD, 1974.
- OECD, *Guide to Legislation on Restrictive Business Practices*, Paris: OECD, 1978.
- OECD, *Annual Reports on Competition Policy in OECD Member Countries*, Paris: OECD
- Posner, Richard C., "Oligopoly and the Antitrust Laws: A Suggested Approach",

- Stanford Law Review*, Vol. 21. 1969.
- Rapoport, A., *N-Person Game Theory: Concepts and Applications*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1970.
- Shepherd, William G., *The Treatment of Market Power: Antitrust, Regulation, and Public Enterprises*, New York: Columbia University Press, 1975.
- Scherer, F. M., *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Chicago: Rand McNally, 1971.
- Walsh, A. E. and Paxton, J., *Competition Policy: European and International Trends and Practices*, New York: St. Martin, 1975.