

규제연구 제11권 제1호 2002

# 전자상거래시대의 공정거래정책\*

한 현 옥

(한국경제연구원 연구위원)

새로운 경제환경의 등장으로 인해 가장 두드러진 영향을 받을 것으로 예상되는 전통적인 경쟁정책 이슈는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 기업간 협력과 관련된 이슈이며 또 다른 하나는 시장력 남용행위와 관련된 이슈이다.

이와 관련된 공정거래정책의 대응방향은 우선 경쟁정책의 개념적인 기반 재정립이며, 다음은 이를 토대로 각 경쟁정책 이슈별 가이드라인이라 할 수 있는 심사기준을 좀 더 유용하고 ‘친절’하게 개선하고 경쟁정책 수행절차를 명확하게 정비하는 것이다.

핵심주제어 : 전자상거래, 공정거래정책, 시장획정, 기업결합, 불공정거래행위

\* 본고는 한국경제연구원에서 발간한 『e-비즈니스와 경쟁정책』 중 「e비즈니스의 특성과 경쟁정책」과 「e비즈니스의 확산과 공정거래정책」을 통합·수정·보완한 것임.

## I. 들어가는 글

최근 경제전반에 일어나고 있는 변화들을 총칭하여 디지털경제, 네트워크경제, 정보화경제 등 다양한 용어로 표현하고 있다. 이러한 경제환경 변화에 대한 기업의 대응과정을 e비즈니스화라 할 수 있다. 즉 기업의 e비즈니스화란 기업활동과 관련된 전 영역에서 정보통신 기술과 정보재(information goods<sup>1)</sup>)를 적극적으로 활용하여 기업의 효율성을 제고하고, 새로운 가치창출을 이루는 과정이라 할 수 있다. 이러한 과정을 이루는 대표적인 수단이 전자상거래다.

전자상거래의 확산은 거래비용을 감소시키고 보완성의 중요성을 증대시키는 등 일련의 변화를 가져오고 있다. 이러한 변화가 기업활동 전 분야에 영향을 미침으로써 기업행태의 변화를 초래하고 있다. 특히 기업간 전자상거래 확산은 기업의 경영 및 경쟁수단에 변화를 가져오고 있다. 이에 따라 경쟁정책 수행에도 변화가 필요할 것으로 예상된다.

본고는 전자상거래를 중심으로 한 일련의 변화를 e비즈니스의 확산으로 보고, 새로운 경제환경에서 발생 가능한 경쟁정책 이슈별로 현행 공정거래정책을 검토하고자 한다. 이러한 검토를 토대로 공정거래정책의 개선방향을 제시하고자 한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서 e비즈니스의 특성을 추출하고 이에 따른 일반적인 경쟁정책 이슈를 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 앞에서 도출된 경쟁정책 이슈별로 현행 공정거래정책을 검토한다. 이를 바탕으로 공정거래정책의 개선방향을 제시한 후 제Ⅳ장에서 결론을 맺는다.

## Ⅱ. e비즈니스의 특성과 경쟁정책 이슈

최근의 경제환경 변화를 주도하고 있는 것은 정보통신기술의 발달과 이를 기반으로 한 전자상거래의 발전이라고 요약될 수 있다. 이러한 환경변화가 가져오는 경제적 효과는 보완성의 중요도 증대, 거래비용의 변화, 연구개발(R&D) 및 혁신(innovation)의 중요도 증대, 네트워크 효과 증대라는 형태로 나타나고 있다. 이러한 경제적 효과는 기업의 유인(incentive) 구조와 기업의 행태를 변화시키고, 결과적으로 경쟁정책과 관련된 새로운 이슈를 등장시키고 있다.

이 장에서는 공정거래정책에 대한 논의를 시작하기에 앞서 새로운 경제환경이 유발하는 각각의 경제효과가 기업의 유인구조에 미치는 영향을 살펴보고 이를 토대로 경쟁정책 이슈를 도출한다. 그러나 e비즈니스 확산이 기업의 유인구조에 미치는 모든 가능성에 대해 논의하

1) 여기에서 정보재라 함은 Varian(1999)의 정의에 따라 디지털화된 형태로 저장되어 있고, 배포될 수 있는 재화를 뜻한다. 이러한 정보재의 예로 전자문서, e-book, MP3, Web pages 등을 들 수 있다.

기보다는 경쟁정책 이슈와 연결될 수 있는 분야를 중심으로 살펴보고자 한다.

## 1. e비즈니스의 특성

### (1) 보완성의 중요도 증대

최근에 일어나고 있는 기업의 가치창출 근거에는 보완성complementarity이라는 개념이 자리잡고 있다. 예를 들어 전자상거래를 통한 가치창출도 정보통신기술, 솔루션, 사업아이디어라는 보완적인 요소들의 결합을 통하여 나타난다. 또한 널리 사용되는 OS의 발전과정을 보더라도 수많은 보완적 기능들이 추가되고 있음을 알 수 있다. 과거에는 별도의 소프트웨어로 판매되었던 워드프로세서나 스프레드시트 등이 하나의 소프트웨어로 통합되었으며, 향후에는 캠코더로 촬영한 영상을 편집할 수 있는 무비 메이커 기능이 추가되는 등 보완적 기능이 지속적으로 추가될 것으로 예상된다.

다수의 보완적 기능을 갖춘 상품을 좀 더 수월하게 생산할 수 있는 기술의 활용이 가능해짐에 따라 기업들은 묶음판매bundling, 복합기능 상품 생산 등 보완성에 기반한 가치창출 전략을 추구하는 한편, 보완적 요소가 결합된 시스템에 의한 가치창출을 증대하기 위해 보완재에 대한 수요를 증대시키는 전략을 추구할 유인이 증대된다.

이러한 경영전략의 예로는 시스템 구성요소 중 하나의 가격을 낮게 책정함으로써 다른 구성요소의 수요 확대를 도모하는 횡적보조cross-subsidy를 생각할 수 있다. 예를 들면 게임기와 게임프로그램을 모두 생산하는 기업이 게임기에 대한 수요를 증대시키기 위해 게임프로그램을 의도적으로 낮은 가격에 판매하는 경우가 이에 해당된다. 또한 휴대폰의 단말기 보조금도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 보조금을 통해 단말기를 낮은 가격에 많이 공급함으로써 휴대폰사용 서비스에 대한 수요를 증대시키고자 하는 것이다.

상품간 보완성의 중요성 증대와 관련된 또 다른 경영전략으로는 특정 시장에서 시장력market power을 가지고 있는 기업이 이러한 시장력을 다른 관련 제품시장으로 확대시키고자 하는 지렛대효과leveraging effect활용 증대도 예상할 수 있다.

보완성은 개별 기업행태뿐만 아니라 기업간 관계에도 영향을 미친다. 즉 보완성의 중요도 증대는 관련 기업들간의 협력유인을 증대시킬 것이다. 가치창출에 필요한 모든 보완적 요소들을 독자적으로 공급하기보다는 많은 경우 다른 기업과의 협력을 통해 공급해야 할 필요성이 증대하게 될 것이다. 새로운 e비즈니스 사업을 시작하는 경우 소프트웨어나 하드웨어 지원업체와 협력관계를 맺는 사례들은 현재도 흔히 발견된다.

### (2) 거래비용의 변화

정보통신기술의 발전은 디지털화 증대, 인터넷의 확산, 전자상거래 활용 등을 촉진시키며, 이를 통해 많은 양의 정보가 시간과 공간의 제약없이 빠른 속도로 전달될 수 있게 되었다. 이러한 정보교류의 증대는 거래비용에 영향을 미친다.

거래비용이란 거래에 수반되어지는 비용으로 가격 이외에 적절한 거래상대자를 찾기 위한 탐색비용, 계약서 작성 및 계약수행 등 계약체결과 관련된 비용 등을 포함한다. 이러한 거래비용은 기업간 협력이라는 측면에서 볼 때 두 가지 유형의 비용을 포함하고 있다. 하나는 거래조정비용coordination costs으로 거래대상자 탐색, 계약 체결에 수반되는 비용 등 거래를 성사시키기 위한 조율과정에서 발생하는 비용이다. 또 다른 유형의 비용은 거래에 수반되는

위험비용costs of transaction risk으로서 자산전속성asset specificity에 따른 억류hold-up문제, 계약체결 후 거래상대방의 기회주의적 행위opportunistic behavior로 인해 발생하는 비용, 계약내용의 올바른 수행여부를 감시하기 위한 감시비용monitoring costs, 기업이 독자적으로 보유하고 있던 정보나 know-how와 같은 주요한 자원에 대한 통제권 손실 등이 포함된다.

인터넷 등 정보통신기술의 발달은 거래비용 중 조정비용을 감소시킨다. 따라서 거래의 조율과 관련된 직접적인 조정비용만을 고려한다면 과거에 비해 기업들이 시장을 통해 외부자원을 활용하고 다른 기업과의 거래를 증진시키고자 하는 유인이 증대될 것이다.

즉 조정비용의 감소는 기업들이 내부에서 수행하던 업무들을 시장을 통해 수행하고자 하는 유인을 증대시키며, 소비자와의 관계에 있어서도 과거에는 중개인을 통해 행하던 거래를 소비자와의 직거래로 바꾸고자 하는 유인이 증대된다.

기업간 협력관계를 유지함에 있어 중요한 요소가 감시비용의 크기일 것이다. 감시비용이 높지 않다면 높은 경우와 비교하여 상대적으로 협력관계가 좀 더 원활하게 유지될 것이며 더 많은 협력관계가 나타날 것이다. 정보의 양과 교환속도의 증대로 특징지어지는 새로운 경제환경은 이러한 감시비용을 감소시킬 것이며 이에 따른 기업들의 협력유인도 증대될 것이다.

그러나 자산전속성의 문제나 정보에 대한 통제권 손실 등 시장거래에 따른 위험수반 비용의 존재는 기업들의 협력유인을 감소시킬 수 있다. 일반적으로 자산전속성이 높은 자산거래의 경우 억류hold-up문제로 인해 시장거래의 유인이 낮다. 정보통신의 발전이 자산의 전속성에 따른 거래비용을 감소시킨다는 연구결과가 있기는 하지만(Picot, Ripperger & Wolff(1996)), 전통적인 생산수단의 자산전속성을 낮추는 데는 한계가 있으며, 정보통신시스템의 통합과 같은 매물투자는 또 다른 자산전속성 문제를 유발하기도 한다. 또한 정보통신기술의 발달은 정보재라는 무형자산intangible asset의 이전과 획득을 용이하게 함으로써 시장거래에 따른 위험비용을 상승시켜 시장거래나 협력관계 형성에 대한 유인을 감소시킬 수도 있다.

거래비용과는 약간 다른 성격의 비용이지만 정보통신기술의 발달이나 디지털화는 기업내부의 관리비용management costs을 감소시킬 것이다. 정보통신기술의 발달은 기업간 거래에 수반되는 조정비용뿐 아니라 기업내부에서 이루어지는 여러 가지 영업활동간 조정비용을 감소시킨다. 이러한 관리비용의 감소는 과거와 비교하여 한 기업이 효율적으로 관리할 수 있는 기업의 절대규모가 증대될 수 있음을 의미한다. 따라서 과거에는 관리능력의 미흡으로 인해 억제되었던 M&A가 이제는 기업내부 관리비용의 감소로 말미암아 가능해질 것이다.

새로운 경제환경변화가 거래비용에 미치는 영향이 기업간 결합이나 공동행위와 같은 기업간 협력을 증진시키는 방향으로만 작용한다고 할 수는 없을 것이나, 전반적으로 기업간 협력에 대한 유인은 증대될 것으로 보인다.

### (3) 연구개발(R&D) 및 혁신innovation의 중요도 증대

최근 경제환경 변화의 근간을 이루는 것이 정보통신기술의 발달이라는 사실에서도 볼 수 있듯이 기업의 활동과 생존에 있어서 연구개발과 혁신의 중요성은 아무리 강조되어도 지나치지 않을 것이다. 연구개발의 특징은 초기 투자비용이 막대하다는 사실과 기술/상품개발에는 항상 실패라는 위험이 따른다는 데 있다. 이러한 연구개발의 특징으로 인해 단일 기

업보다는 여러 기업이 협력하여 연구개발을 수행함으로써 비용과 위험을 분산시키는 것이 사회적으로 보다 효율적일 수 있다. 따라서 연구개발의 중요성 증대는 기업간 협력유인을 증대시킬 것이다.

연구개발의 중요성 증대는 기업의 협력유인을 제고할 뿐만 아니라 기업의 경영전략에도 영향을 미친다. 활발한 연구개발과 혁신을 바탕으로 새로운 상품이 빈번하게 출현하는 상황에서 정태적 경영전략은 기업을 위험에 빠뜨릴 수 있다. 지속적인 기술개발이 이루어지지 않으면 시장에서 도태될 가능성이 증대되고 언제 자신의 제품을 대체할 신상품이 등장할지 알 수 없으므로 항상 미래지향적인 시각을 가지고 동태적인 경영전략을 수립하게 될 것이다.

다양한 기술과 상품의 등장 및 발전으로 가격경쟁은 더 이상 상품간 경쟁의 주요소가 아니다. 가격 이외에도 제품의 성능, 맞춤customization의 용이성 정도 등 다양한 변수들이 경쟁에서 중요한 전략변수로 등장하게 되었다.

이와 더불어 등장하는 또 한 가지 중요한 전략변수가 전환비용switching costs이다. 고객의 전환비용을 높이는 전략을 추구함으로써 고객들이 쉽게 거래선을 변경하지 못하도록 하고자 하는 유인도 증대된다.

#### (4) 네트워크 효과

네트워크에 가입되어 있는 사람의 수가 증대할수록 그 네트워크를 사용함으로써 얻어지는 효용이 증대되는 현상을 의미하는 네트워크 효과는 사실상 보완성에 그 기반을 두고 있다. 그렇기 때문에 네트워크 효과에 대한 관심의 증대는 앞에서 언급되어진 보완성에 기반을 둔 가치창출의 증대에 포함되는 내용이라고 볼 수 있다. 그러나 이 부분을 별도로 언급하는 이유는 보완성과는 달리 네트워크 효과로 인해 발생가능한 기업전략과 유인이 존재하기 때문이다.

네트워크 효과가 존재하는 산업에서 개별 기업들은 자신이 통제하는 네트워크 규모를 가능한 큰 규모로 확대하고자 한다. 특히 그 산업이 신생산업인 경우에는 잠재적인 경쟁자보다 먼저 일정규모 이상의 네트워크 규모를 형성하고자 하는 유인이 더욱 강하게 나타난다. 이처럼 선점preemption하고자 하는 강한 유인은 초기에 치열한 가격경쟁으로 나타날 수 있다. 뿐만 아니라 네트워크 형성과정에서 가입자들의 전환비용을 증대시키는 전략을 사용하여 일정 규모의 네트워크를 계속적으로 유지하고자 하는 유인도 존재한다.

하지만 혼자 힘으로 충분한 네트워크를 형성할 수 없는 경우라면 경쟁자와 협력관계를 형성할 유인도 존재한다. 이러한 경우 경쟁자간 협력은 단일 기업의 힘으로는 달성할 수 없었던 규모의 네트워크를 형성할 수 있도록 함으로써 사회 전체 후생수준을 증대시킬 수 있다.

네트워크의 형성이 주요 경쟁요인으로 작용하는 상황에서 기업들은 고객들의 기대 expectation를 고려한 동태적인 경영전략을 수립하게 된다. 어떤 이유에서든 고객들이 경쟁자의 네트워크 규모가 더 증대될 것으로 기대하면 단지 그 기대 때문에 경쟁자의 네트워크로 쏠림tipping현상이 일어나 경쟁에서 뒤쳐질 수 있다.

네트워크 효과와 관련된 또 다른 기업전략은 표준standard, 호환성compatibility, 상호가동성 interoperability을 어떻게 결정하느냐 하는 문제이다. 예를 들어 전략적으로 경쟁사와 호환성을 높일 수도 있고 아니면, 의도적으로 호환이 되지 않도록 하는 전략을 구사할 수도 있다. e마켓플레이스를 예로 든다면 개방형으로 구축할 것이냐 폐쇄형으로 구축할 것이냐 하

는 것과 같은 문제이다.

연구개발유인 측면에서 본다면 네트워크 효과의 존재는 다양한 연구개발에 대한 유인을 저해할 수 있다. 다양한 기술에 기반한 다양한 네트워크가 동시에 생존할 수 없는 여건이라면 소수 기술에 기반한 소수의 네트워크로 수렴해 가게 될 것이기 때문이다.

이상의 논의를 정리해 보면 <표 1>과 같다.

**<표 1> 경제환경 변화가 기업의 유인구조에 미치는 영향**

경제적 효과	변화	기업의 유인구조에 미치는 영향
보완적 가치창출	증대	보완성 기반 가치창출 유인증대(bundling) 보완재에 대한 수요확대 유인(cross-subsidy), 지렛대 효과(leveraging)
거래비용	감소	내부거래 유인 감소, 시장을 통한 거래유인 증대, 중개인을 거치지 않는 직거래 유인 증대, 기업간 협력유인 증대
거래위험비용 transaction risk	?	기업간 협력유인 감소, 기회주의적 행위opportunistic behavior 를 막기 위한 계약체결 유인 증대
조정비용 coordination cost	감소	기업간 협력유인 증대
관리비용	감소	M&A 유인 증대
R&D 중요도	증대	기업간 협력유인 증대, 동태적 경쟁전략 유인 증대, 가격 이외 경쟁변수 도입유인 증대
네트워크 효과	증대	선점유인 증대, 보완재 생산자간 협력유인 증대, 경쟁자간 협력유인 증대, 전환비용 증대 유인, 표준화 유인 증대, 동태적 경영 전략 유인 증대, 다양한 기술개발 유인 감소

## 2. 경쟁정책 이슈

### (1) 시장획정market definition

시장획정은 시장력의 존재여부를 판단한다든가 기업행태의 경쟁제한성 여부를 판단할 때 가장 기초가 된다. 시장을 어떻게 획정하느냐에 따라 시장력의 존재여부나 기업결합의 경쟁제한성 여부가 상이하게 판정될 수 있다.<sup>2)</sup> 따라서 시장을 올바르게 획정하는 것이 효과적인 경쟁정책 수행을 위한 출발점이라 할 수 있다.

전자상거래를 통해 거래상의 지리적 제약이 약화되고 정보재의 거래가 증가함에 따라 상품의 특성과 지리적 구분에 기반한 기존의 시장획정 방식은 한계를 노출할 가능성이 높다. 또한 보완적인 요소들로 이루어진 시스템간 경쟁이 증대됨에 따라 개별 품목 중심의 시장 획정이 적절하지 않은 상황도 많이 나타날 수 있을 것으로 예상된다.

기업간 경쟁이 전통적인 형태의 가격경쟁이 아니라 제품의 기능performance이나 맞춤 customization의 용이성 등 다양한 차원에서 이루어짐에 따라 SSNIP와 같은 가격변화를 기준으로 한 전통적인 시장획정 방식이 적절하지 않을 수도 있다. 이에 따라 multi-attribute small but significant and non-transitory increase in price(SSNPP)<sup>3)</sup> 등 가격 이외 변

2) 시장획정이 중요한 역할을 했던 사례로 Staples-Office Depot(1997)를 들 수 있다.

수를 고려한 시장획정 방법이 제시되고 있기도 하다. 또한 급속한 기술변화에 따른 새로운 상품의 등장은 시장획정에 있어 수요대체재나 공급대체재를 결정하는데 어려움을 유발할 수도 있다.

동태적 경제환경의 중요성이 증대됨에 따라 동태적인 경쟁정책 수행이 요구되고 있다. 이러한 상황에서 시장획정 경우에도 현재 존재하고 있는 수요대체재나 공급대체재 외에도 가까운 미래에 등장할 수 있는 제품도 고려하는 동태적 시각이 요구된다.

## (2) 시장력 market power

시장력의 보유는 해당 사업자가 자신에게 유리하게 가격을 올리거나 수량을 제한할 수 있음을 의미한다. 이러한 시장력을 가지고 있는지 여부를 판정하기 위해서는 우선 시장을 올바르게 확정하는 것이 필요하다. 일단 시장이 제대로 확정되었다는 가정하에 그 다음에 필요한 절차는 이 확정된 시장에서 해당 사업자가 시장력을 보유하고 있는지 여부를 판단하는 것이다. 가장 일반적이고 기초적인 방법은 시장점유율을 살펴보는 것이다. 물론 시장력 보유여부를 시장점유율만을 기준으로 판단한다는 것은 아니지만 그 판단의 첫 단계로서 시장점유율 기준이 일반적으로 사용된다.

경제환경이 역동적으로 변화하는 상황에서는 시장력의 존재여부를 판정함에 있어서도 동태적 개념의 도입이 요구된다. 예를 들어 현재의 높은 시장점유율과 시장력 존재간의 상관관계는 감소될 것이다. 우월한 기술에 기반한 경쟁제품이 빠른 속도로 시장에 유입된다면 현재의 높은 시장점유율이 가까운 미래에도 계속 유지될 것이라고 보기는 어렵다. 뿐만 아니라 높은 시장점유율을 계속 유지할 수 있을지라도 위협적인 경쟁자의 존재는 높은 시장점유율에 근거한 시장력을 제대로 행사하지 못하게 할 수 있다. 따라서 전통적인 기준에 근거하여 현재의 시장점유율을 시장력 존재여부 판정의 중요한 기준으로 사용한다면 역동적인 시장환경에 접하고 있는 기업활동에 대한 불필요한 개입이 발생할 수도 있다.

시장력 남용행위 여부의 판정이 시장력 존재여부를 판단하는 것보다 더 중요할 것이다. 왜냐하면 사실상 시장력 존재자체가 문제되는 것이 아니라 이러한 시장력을 어떻게 사용하느냐가 경쟁정책 측면에서 주 관심사이기 때문이다.

일반적으로 시장력을 가지고 있는 사업자가 ‘높은’<sup>4)</sup> 수준의 가격을 설정하면 시장력 남용행위가 발생한 것으로 본다. 그러나 높은 연구개발 비용의 존재와 네트워크 효과 등으로 대규모 기업의 존재가 유리할 수 있는 시장에서 이러한 기준은 적절하지 않을 수 있다. 예를 들어 소프트웨어산업처럼 초기 투자비용이 크고 한계생산비가 낮은 특징을 가지는 시장에서 ‘높은’ 수준의 가격이 가지는 의미는 다른 시장과 다를 수 있다. 초기 투자비용이 높은 경우 ‘높은’ 수준의 가격은 초기 투자비용을 회수하기 위해서 책정된 가격수준일 수 있다. 막대한 투자지출 이후 이러한 투자비용을 미래에 회수할 수 없다면(즉 ‘높은’ 가격책정 억제) 새로운 기술에 대한 투자유인이 감소할 것이고 이는 다시 사회적으로 바람직한 기술/상품의 등장을 저해할 수 있다. 따라서 시장력 남용의 판단에 있어서도 전통적인 기준의 개선이 요구된다.

## (3) 경쟁제한행위

3) Teece and Coleman(1998)

4) 여기에서 ‘높은’ 수준의 가격이란 한계생산비 이상으로 과도하게 책정된 가격을 의미한다.

경쟁정책에 있어 주 규제대상은 경쟁을 제한하는 행위이다. 이는 많은 경우 경쟁을 저해하는 것이 시장의 효율성을 떨어뜨려 사회후생을 감소시키기 때문이다. 그러나 특정 행위가 경쟁을 제한하는 효과보다 효율성 증진효과나 소비자후생 증진효과가 더 큰 경우가 있을 수 있다. 따라서 특정 행위의 경쟁제한성 평가는 이 두 효과를 모두 고려하여 판단되어야 할 것이다.

새로운 경제환경 속에서 이러한 원칙이 적용된다는 것은 변함이 없다. 그러나 특정 행위의 경쟁제한성을 판단하는 구체적인 방법에 있어서는 차이를 가져올 수 있다. 예를 들어 전통적인 경쟁정책 수행방식에 의하면 약탈적 가격설정으로 판단되는 행위가 새로운 경제환경 하에서는 경쟁제한적이지 아닐 수 있다. 특히 네트워크 효과가 지배적인 시장에서 초기에 이 시장을 선점하기 위해서 원가 이하로 가격을 책정하는 경우를 생각해 보자. 또한 이러한 가격 설정을 통해 시장선점에 성공하여 높은 시장점유율을 가지게 되고 네트워크의 규모가 일정 수준을 넘어서자 대부분의 경쟁자는 사라지고 가격은 올라가고 있다고 하자. 이러한 일련의 현상은 전통적인 기준에 의한 약탈적 가격의 특징(낮은 가격, 경쟁자 배제)을 모두 가지고 있다.

하지만 초기 낮은 가격이 치열한 경쟁 때문이며 다른 경쟁자를 물리치고 높은 시장점유율을 달성할 수 있었던 배경이 해당 사업자의 효율성에 기인하는 것이라면 초기 낮은 가격을 약탈적 가격이라고 할 수 있을까? 또한 미래의 가격인상이 경쟁자의 배제로 인한 것이 아니라 네트워크 규모의 증대로 인해 소비자들의 편익이 증가된 결과라면 더욱 약탈적 가격이라고 결론짓기는 어려울 것이다. 뿐만 아니라 경쟁자의 감소로 인한 네트워크 규모의 증대는 네트워크 효과를 통해 소비자에 대한 편익을 증대시켜 사회후생 증대로 이어질 수도 있다.

경쟁제한성 여부를 판단함에 있어 신기술이 미치는 영향, 동태적 환경변화 등도 고려되어야 할 것이다. 예를 들어 e마켓플레이스를 운영하면서 회원들에게 다른 e마켓플레이스에는 가입하지 못한다는 내부규정을 두었다고 하자. 이로 인해 다른 e마켓플레이스가 충분한 회원을 확보할 수 없어 운영상에 어려움을 가져왔다면 이러한 내부규정은 경쟁을 제한하여 사회후생을 감소시킨 것일까? 반드시 그렇다고 볼 수만은 없을 것이다. 만약 e마켓플레이스 시장이 초기 단계에 있어 두 개의 e마켓플레이스를 동시에 유지할 수 있을 만큼 충분한 유동량liquidity을 확보할 수 없는 상황이고, 이러한 배타적 내부규정을 통해 e마켓플레이스 중 하나라도 충분한 유동량을 확보할 수 있어 효율적인 운영이 가능했다면 결과적으로 사회적으로는 득이 되었다고 볼 수도 있다.

따라서 전통적인 경쟁정책 수행의 경우와 법 적용의 원칙은 동일하나 실제적인 수행과 적용에 있어서는 새로운 환경변화와 이에 따른 기업의 유인구조에 대한 이해가 바탕이 되어야 올바른 정책수행이 가능할 수 있을 것이다.

#### (4) 기업간 협력collaboration

여기에서 기업간 협력은 독립적인 두 기업이 하나의 기업으로 합쳐지는 기업결합과 여러 기업이 한시적으로 수행하는 공동행위를 모두 포함하는 개념으로 사용하고자 한다. 보완성에 의한 가치창출이 증대되고 네트워크 효과가 중시되는 한편, 기업간 의사소통에 소요되는 조정비용의 감소는 이러한 기업간 협력의 유인을 증대시킬 것으로 예상된다.

기업간 협력행위의 유인 증대는 수직적 및 수평적 관계에 있는 사업자들 모두에게 적용된다. 생산에서 판매에 이르는 수직적 관계에 있는 사업자들이 경제활동을 통합함으로써 효율

성을 높이하고자 하는 인센티브가 있다. 한편, 네트워크 효과 등을 고려하면 경쟁적 관계에 있는 기업들간 협력유인도 증대될 것이다. 경제활동의 통합이 용이해지고 있는 상황에서 생산, 판매, 연구개발 등 다양한 단계에서 경쟁자들이 협력하여 기업의 효율성 증대를 도모할 수 있다. 예를 들어 공동구매사이트나 B2B e마켓플레이스가 성공적으로 운영되기 위해서는 여기에 참여하는 구매자와 판매자가 많아야 한다. 따라서 초기에 필요한 규모의 사용자 기반(installed base)을 단시간내 형성하기 위해서는 기업간에 협력을 하는 것이 독자적인 e마켓플레이스를 운영하는 경우보다 더 효율적일 수 있다. 더불어 수직적 및 수평적 관계에 있는 모든 사업자들의 협력이 증대할 수도 있다. 예를 들어 B2B e마켓플레이스는 생산단계에 있는 공급자와 수요자는 물론 경쟁 사업자들이 참여하여 one-stop 서비스를 통해 거래비용을 감소시킬 수도 있다.

효율성 증대가 기업간 협력 이외의 방법으로 달성될 수 없는 것이라면 이러한 기업간 협력은 경쟁정책 당국이 우려해야 할 대상이 아닐 수도 있다. 그러나 기업들간의 협력은 중복 투자 방지, 규모의 경제 실현을 통한 가격인하 등 효율성 증대를 통해 사회후생이 증대될 수 있는 반면, 경쟁을 저해하는 행위로 인해 사회적 폐해를 유발할 수도 있다. 예를 들어 효율성 증대를 달성하는 과정에서 기업간 협력이 담합의 수단으로 활용된다거나, 특정 경쟁자를 배제하였다거나 배타적인 거래를 강요하였다면 이러한 행위에 따른 폐해와 효율성 증대효과를 비교·평가해야 할 것이다.

따라서 기업간 결합에 대한 결정이나 공동행위의 경쟁제한성 여부를 판단함에 있어 기업간 협력을 통한 효율성 증대효과와 경쟁제한효과를 비교분석하여 평가해야 한다.

## 〈표 2〉 경쟁정책 수행에 주는 시사점

관련분야	유발요인	발생가능한 어려움	시사점	
시장획정	네트워크, R&D	· 경제의 동태성 고려, 새로운 수요 또는 공급대체재 결정에 따른 어려움	가격 이외 변수 고려 동태적 접근	
	보완성	시스템 경쟁		· 개별 품목 중심 시장획정 한계
		차별화		· 가격 이외의 변수를 고려한 시장획정 필요성
R&D	· fusion 상품(복합재) 등장으로 전통적 재화간 관계 변화 · 동태적 속성의 중요성 증대			
기업간 협력	보완성, 네트워크	· 수직적 협력유인 증대	경쟁제한효과, 효율성 증대효과 비교평가	
	네트워크	· 경쟁자간 협력유인 증대에 따른 담합		
시장력	네트워크	· 현재 높은 시장점유율이 시장지배력이 높음을 의미하지 않을 수 있음 · dominant network가 꼭 높은 시장지배력을 가진 것이 아닐 수 있음 · 높은 가격에 대한 공급탄력도(low MC)	동태적 접근 시장특성 고려	
	R&D	· 예측불가능한 기술변화 고려시 잠재적 경쟁에 대한 판단 어려움 · 초기 투자회수 목적으로 한계비용 이상으로 가격을 책정했는지에 대한 판단 어려움 · 대체재 판단 어려움		
경쟁제한 행위	보완성	· leveraging, bundling, exclusive dealing에 대한 평가	전통적인 경쟁제한행위에 대한 분석틀의 정교화, 동태성 도입	
	R&D	· 약탈적 가격과 진입가격간 구분 어려움		

이상과 같이 전자상거래 등의 확산이 가져오는 경제변화가 경쟁정책 수행에 있어 어떤 어려움을 가져올 수 있는지, 전통적인 경쟁정책 수행방식에 어떤 문제점을 유발할 수 있는지 살펴보았다. 이제 다음 장에서는 이러한 분석을 토대로 현행 공정거래정책을 검토하고 개선방향을 도출하고자 한다.

### Ⅲ. 공정거래정책 개선방향

새로운 경제환경 변화와 이에 따른 경쟁정책 이슈에 대한 경쟁정책 당국의 관심은 높은 것으로 판단된다. 그러나 아직 미국이나 EU처럼 관련 규제를 개선하거나 독자적인 관련 보고서를 발간하는 등 새로운 환경변화에 대한 경쟁정책 당국의 인식과 대응방안을 구체적으로 제시하지 못하고 일반론적인 접근에 머물고 있다.

지금까지 경제환경 변화와 이에 따른 경쟁정책에 대한 공정위의 입장은 새로운 경제환경하에서 나타나는 경쟁정책 이슈도 기존의 틀에서 해결이 가능하다는 것이다.<sup>5)</sup> 그러나 현행

5) 경쟁정책 당국의 구체적인 대응내용은 한현옥 외(2002) 참조.

공정거래제도의 분석틀 자체가 경쟁정책을 원활하게 수행할 수 있도록 잘 짜여져 있다고 보기 어렵다. 따라서 새롭고 역동적인 경제환경에서 실제적인 정책수행에 따른 여러 가지 문제점이나 어려움이 발생할 가능성이 높다. 이에 전장에서 제시된 경쟁정책 이슈에 따라 현행 공정거래법을 검토하고 문제점 및 개선방향을 제시하고자 한다.

## 1. 시장획정market definition

관련시장을 정의하는 것은 시장지배력의 존재여부나 기업결합에 따른 경쟁제한성 여부를 판단하기 위한 출발점이 된다. 뿐만 아니라 관련시장을 어떻게 획정하느냐에 따라 그 결과가 달라질 수 있다. 따라서 시장획정이 제대로 이루어져야만 경쟁정책 수행이 올바르게 수행될 수 있다.

공정거래법에서는 관련시장을 ‘일정한 거래분야’라고 표현하고 있으며, “거래의 객체별·단계별 또는 지역별로 경쟁관계에 있거나 경쟁관계가 성립될 수 있는 분야를 말한다”고 정의되어 있다. 또한 시장지배적 지위 남용행위 심사기준과 기업결합심사기준에서 좀 더 구체적으로 ‘일정한 거래분야’를 판단하는 기준을 제시하고 있다.

이들 심사기준에 의하면 “일정한 거래분야는 경쟁관계에 있거나 경쟁관계가 성립될 수 있는 거래분야를 말하며, 거래대상, 거래지역, 거래단계, 거래상대방 등에 따라 구분될 수 있다”라고 명시되어 있다. 그리고는 거래대상, 거래지역 등에 따라 일정한 거래분야가 무엇을 뜻하는지 정리하고 있다. 그러나 일정한 거래분야가 시장지배적 지위나 기업결합의 경쟁제한성 판단을 위한 중요한 출발점임에도 불구하고 심사기준만 보았을 때 일정한 거래분야가 어떻게 결정되어지는지 분명하게 알 수가 없다.

거래대상, 거래지역, 거래상대방에 따라 거래분야를 구분한다는 것이 각각의 구분에 따른 일정한 거래분야를 결정한 후 이들의 합집합 또는 교집합을 심사에서 사용하는 것인지, 여러 기준에 의한 일정한 거래분야를 상황에 따라 필요하거나 사용하기에 용이한 것을 골라서 결정하는 것인지, 아니면 심사자의 종합적인 판단능력을 통해 심사기준에 열거되어 있는 모든 사항을 고려한 후 가장 적절하다고 판단되어지는 일정한 거래분야를 심사시 사용하는 것인지 심사기준을 통해서 알 수 없다. 요약하면 심사에 실제로 사용되는 ‘일정한 거래분야’가 무엇이 될지는 심사기준에 의해서는 객관적으로 예측하기 어렵다는 것이다. 이는 심사대상이 될 수 있는 사업자들의 정책에 대한 예측능력을 저해하여 미래에 대한 불투명성을 높이는 작용을 할 것으로 판단된다.

이와 유사한 문제는 일정한 거래분야의 판단기준에 대한 좀 더 세분화된 내용에서도 발견된다. 거래대상에 따른 일정한 거래분야를 ‘특정 상품의 가격이나 용역의 대가가 상당기간 어느 정도 의미있는 수준으로 인상(인하)될 경우 동 상품이나 용역의 대표적 구매자가 이에 대응하여 구매(판매)를 전환할 수 있는 상품이나 용역의 집합’으로 정의하고 있다. 여기에 더해 거래분야를 판단함에 있어 상품(용역)의 기능 및 효용의 유사성, 수요대체성, 공급대체성 그리고 표준산업분류를 고려한다고 명시되어 있다. 이러한 고려항목들이 일정한 거래분야를 결정하기 위해서 반드시 거쳐야 할 검토항목인지 아니면 필요에 따라 사용할 수 있는 판단기준을 열거한 것인지 분명하지 않다.

또한 일정한 거래분야를 정의하고 있는 ‘특정 상품의 가격이나 용역의 대가가 상당기간 어느 정도 의미있는 수준으로 인상될 경우 대표적 구매자가 이에 대응하여 구매를 전환할 수 있는 상품이나 용역의 집합’이라는 표현도 애매모호한 측면이 있다. 예를 들어 가격의 변화에 따라 구매를 전환할 수 있는 상품으로 A, B, C가 있다고 하자. 이 경우 만약에 A와 B를

관련시장으로 정의하고 C를 제외했다고 할 때 이 정의에 따르면 아무런 문제가 없다. 왜냐하면 C를 꼭 포함시켜야 할 근거가 여기에는 없기 때문이다. 즉 일정한 거래분야에 포함되는 상품의 특징은 정의되어 있으나 어느 수준까지 포함시켜야 할지에 대해서는 언급되어 있지 않다. 따라서 상품이나 용역의 최대 집합이라든가 모든 상품이나 용역이라는 표현과 같이 포함시켜야 할 상품의 범위를 분명하게 밝히는 것이 적절할 것으로 판단된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 현행 공정거래법에 나타나 있는 시장획정은 그 기준이 분명하지 않다. 그러나 전자상거래가 거래수단으로 널리 사용되고 다수의 디지털화된 상품의 출현은 지역에 의한 시장획정과 상품특성에 의한 시장획정에 많은 변화와 어려움을 유발할 것으로 예견되고 있다.

또한 첨단산업과 같은 동태적인 산업에서 가격이 미치는 영향만을 고려할 경우 관련시장이 지나치게 좁게 획정되어 시장력이 과대계산될 수 있고, 그밖에도 복합재fusion goods의 등장 등에 따른 수요대체재 또는 공급대체재 판단의 어려움, 현재는 존재하지 않으나 가까운 미래에 출현하게 될 대체재를 어떻게 고려할 것인가 등 관련시장획정에 따른 여러 어려움이 발생할 수 있음을 제II장에서 살펴보았다.

이처럼 새로운 경제환경의 도래는 시장획정시 새로운 어려움을 유발할 것으로 보임에도 불구하고 현행 공정거래법은 앞에서 살펴본 바와 같이 시장획정에 대한 기준을 분명하게 제시하지 못하고 있다. 따라서 디지털경제의 도래에 따른 경쟁정책의 일차적인 대응은 현재 사용되고 있는 시장획정에 관련된 조항을 검토하고 재정비하여 관련 시장획정에 분명한 원칙을 제시하는 것이다.

## 2. 시장지배적 지위의 남용<sup>6)</sup>

일반적으로 시장지배적 지위의 남용행위에 관한 심사는 2단계로 이루어진다. 첫 번째 단계에서 단독 사업자나 다수의 사업자가 시장지배력을 가지고 있는지에 대한 심사가 이루어진다. 시장지배력의 존재여부를 판정한 후 다음 단계에서 시장지배적 지위 남용행위의 발생 여부를 판단하고 이러한 행위가 사회후생을 감소시켰는지 결정한다. 시장지배적 지위 남용행위 심사에 있어 두 단계 모두 중요하지만 첫 번째 단계에서 시장지배력이 존재하는 것으로 판정되었다고 하더라도 시장지배력을 이용한 경쟁제한적 행위로 인해 사회후생이 감소되었는지 여부가 경쟁정책 수행에 있어 좀 더 중요하다.

공정거래법은 시장지배적 사업자를 판단함에 있어 단독 사업자의 시장점유율이 50% 이상이거나 셋 이하의 사업자들의 점유율 합계가 75% 이상인 경우 시장지배적 사업자로 추정하고 있다. 그밖에 「시장지배적 지위 남용행위의 유형 및 기준」에서 시장지배적 사업자를 판단하는 기준으로 시장점유율 외에 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모, 경쟁사업자간의 공동행위의 가능성, 유사품 및 인접시장의 존재, 시장봉쇄력, 자금력 등을 제시하고 있다.

공정거래법 제3조의 2에 의하면 시장지배적 지위 남용행위로 가격을 부당하게 결정, 유지 또는 변경하는 행위, 상품의 판매나 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위, 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위, 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나

6) 여기에서 시장지배력은 앞에서 논의한 시장력(market power)과 거의 동일하게 취급하고 있다. 시장력 대신 시장지배력을 사용한 이유는 공정거래법상 용어를 사용하고자 함이다. 그러나 필자는 개인적으로 시장지배력보다 시장력이라는 용어의 사용을 더 선호한다.

소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위를 열거하고 있으며, 시장지배적 사업자는 이러한 행위를 해서는 아니된다고 규정하고 있다.

이러한 행위들 중에서 첫 번째와 두 번째는 가격과 수량을 부당하게 결정하는 행위에 해당된다고 볼 수 있다. 여기에서 '부당하게'가 어떤 의미로 사용되고 있는지 알 수는 없으나 결정된 수준의 가격이나 수량이 시장지배력을 행사하지 않고는 가능하지 않은 수준임을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 또한 이렇게 결정된 가격이나 수량으로 인해 사회후생이 감소된다는 것이 부당성 판단의 근거에 깔려 있다고 볼 수 있다. 즉 시장지배력 없이는 가능하지 않은 가격이나 수량 수준이었다는 전제하에 이 두 가지 경우는 시장지배력 남용행위에 해당되는 것으로 볼 수 있다.<sup>7)</sup>

그밖에 열거된 행위들은 다음에서 살펴볼 불공정거래행위와 별 차이가 없는 것으로 보인다. 법령이나 심사기준을 보아도 이러한 행위가 불공정거래행위와 차이를 갖는 것은 단지 행위자가 시장지배적 사업자로 판단된다는 사실뿐이다. 그러나 시장지배력이 없는 상태에서 불공정거래행위를 유발한다는 것도 사실상 가능하지 않음을 고려할 때 시장지배적 남용행위와 일반 불공정거래행위 금지는 사실상 큰 차이가 없다. 따라서 시장지배적 남용행위를 일반 불공정거래행위에 포함시키는 것이 타당할 것이다.

현행 공정거래법에서 시장지배적 남용행위와 불공정거래행위가 가지는 차이는 행위자와 위반에 따른 과징금 규모 차이로 보인다. 즉 동일한 불공정거래라고 할지라도 시장지배적 사업자가 행한 경우에는 더 많은 과징금을 부과할 수 있다는 것이다.<sup>8)</sup> 그러나 과징금의 규모는 특정 행위가 유발한 피해의 크기에 따라 결정되어야지 행위자에 의해 차별을 둔다는 것은 논리적 근거가 희박하다.

e비즈니스의 확산이 시장지배적 지위남용과 관련된 경쟁정책에 미치는 가장 큰 영향은 시장지배력의 존재여부를 판정하는 데 따른 어려움의 증대이다. 새로운 경제환경 변화는 과거에 비해 기업의 규모확대 유인을 증대시키고 있다. 규모확대 유인의 증대는 경제환경이 규모의 확대를 통한 효율성 증대가 더 많이 나타나는 방향으로 재편되고 있음을 의미한다. 따라서 특정 시장에서 시장점유율이 높거나 규모가 큰 사업자가 존재한다는 사실이 사회효율이라는 측면에서 볼 때 더 바람직할 수 있는 여지도 크다.

여기에 더해 역동적인 시장의 특성은 장기간 독점력을 유지하기 어려운 환경을 만들어 가고 있으며, 이러한 시장환경에서 독점적 지위 남용행위의 잘못된 적용은 사회적 효율성을 저해할 수 있는 여지를 더욱 증대시키고 있다. 따라서 독점적 지위 존재여부를 판정함에 있어 지금까지 사용되어 왔던 기준을 좀 더 신중하게 적용하거나 기준을 변화시켜야 할 필요성이 발생한다. 또한 독점력의 소유여부보다는 사업자가 이러한 독점력을 사용하여 잠재적인 경쟁을 어떻게 저해하고 있는가가 더 중요한 이슈이므로 이에 초점을 맞추어 독점기업의 존재에 따른 효율성 측면에서의 편익과 잠재적인 경쟁배제를 통한 비용측면을 비교하여 판단할 수 있는 분석능력을 증진시켜 나가야 한다.

시장지배적 사업자를 판정함에 있어 가장 손쉽게 사용되는 방법은 시장점유율이다. 그러나 최근의 경제환경 변화 속에서 시장점유율에 따른 기준은 그 의미가 약화되고 있다. 네트워

7) 시장지배력(시장력)을 가진 기업이 그렇지 않은 경우보다 가격을 높게 책정하는(또는 수량을 낮게 책정) 것은 경제이론에 의하면 당연하다고 할 수 있다. 또한 이윤을 극대화하는 독점기업은 독점가격 이상으로 가격을 책정하지는 않을 것이다. 그렇다면 '가격을 부당하게 결정'한다는 것은 무엇을 의미하는가?

8) 공정거래법 제6조에 의하면 시장지배적 사업자가 남용행위를 한 경우에는 매출액의 3%를 초과하지 않는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있으며, 동법 제24조의 2에 의하면 불공정거래행위의 경우 매출액의 2%를 초과하지 않는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다.

크 효과와 같이 수요측면에서의 규모의 경제가 크게 지배하는 시장에서는 시장점유율에 의한 기준이 별 유용성을 갖지 못할 것이다. 또한 지속적인 혁신과 기술개발(R&D)이 이루어지고 있는 시장에서는 한 시점에서 결정된 시장점유율이 해당 기업의 시장지배력 존재여부를 판단하기에 충분하지 못할 것이다. 그러므로 시장지배적 사업자 여부를 판단함에 있어 이러한 동태적 요인을 고려할 수 있어야 한다. 그러나 현행 심사기준은 판단기준으로서의 시장점유율에 대해 시장지배적 사업자의 추정요건만을 언급하고 있으며 시간에 따른 시장점유율의 추이나 해당 시장의 특성에 따른 시장점유율이 가지는 그 의미의 차이를 고려하지 않고 있다. 따라서 시장지배적 지위남용 여부를 판정하기 위한 첫단계인 시장지배력 존재 여부 판정에 있어서 동태적 시장환경의 고려가 필요하다.

### 3. 불공정거래행위<sup>9)</sup>

공정거래법 제23조는 ‘공정한 거래’를 저해할 우려가 있는 행위를 불공정거래행위라 명명하고 이에 해당되는 행위를 열거하고 있다. 여기에서 ‘공정한 거래’가 무엇을 뜻하는지는 명확하지 않다. 하지만 공정거래법이 경쟁법임을 고려할 때 반경쟁적인 행위 또는 경쟁제한적인 행위를 뜻하나 경쟁제한성의 의미를 넘어 형평성과 같은 개념도 포함하는 것으로 추정해 볼 수 있다.

여기에서 ‘공정성’여부는 다분히 주관적이고 가치판단이 내재되어 있는 개념이며, 공정성이 저해되었는지 여부를 판단할 객관적인 기준을 제시하기는 어렵다. 이처럼 객관적인 기준을 제시하기 어렵다는 것은 경쟁정책을 수행함에 있어 불공정거래행위에 대한 체계적이고 투명한 심사기준을 제시하기도 어렵다는 것을 의미한다.

경쟁촉진을 주요 수단으로 삼고 있는 경쟁정책의 기능을 고려할 때 불공정거래행위에 대한 경쟁정책 당국의 감시기능이 중요한 역할을 한다. 이러한 역할이 올바르게 수행될 수 있게 하기 위해서는 우선 불공정거래행위보다는 경쟁제한적 행위 내지는 반경쟁적 anti-competitive 행위를 금지하는 것으로 그 규제대상을 바꾸는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이는 경쟁제한성 여부를 판단하는 것이 공정성 저해여부를 판단하는 것보다 가치중립적이고 객관적인 기준하에서 행해질 수 있으며, 경쟁제한성에 따른 순효과를 따지는 것이 경쟁정책 수행 취지에도 좀 더 잘 부합되는 것으로 판단되기 때문이다.

즉 ‘공정한 거래’를 저해할 우려가 있는 행위를 금지시키기보다는 ‘실질적으로 경쟁을 저해할’ 우려가 있는 행위를 금지하는 것으로 바꾸는 것이 바람직할 것으로 보인다. 실질적 경쟁저해 여부에 의한 판단기준은 이미 시장지배적 지위의 남용이나 기업결합의 경쟁제한성을 판단할 때 사용되고 있으므로 공정거래법 전체의 일관성을 갖춘다는 측면에서도 바람직할 것으로 판단된다.

불공정거래행위의 개념적 기반에 대한 재검토와 더불어 현행 불공정거래행위에 대한 공정거래정책이 가지는 문제점을 검토하고 개선하는 노력도 필요하다. 현행 공정거래법 제23조는 불공정거래행위를 열거하고 있으며, 시행령 별표 1에서 「불공정거래행위의 유형 및 기준」을 제시하고 있다. 그러나 시장지배적 지위의 남용행위나 기업결합처럼 별도의 심사기준을 마련하고 있지는 않다. 단지 대규모기업집단이나 가맹사업, 대규모소매점업 등 특정 분야에서의 불공정거래행위의 유형 및 기준에 대한 심사기준이 마련되어 있을 뿐이다. 경쟁을 제한하는 행위에 대한 심사는 원칙적으로 그러한 행위가 가져오는 경쟁촉진적인 측

9) 전장에서 논의된 경쟁제한행위에 해당되는 공정거래법상 용어라 할 수 있다.

면(개별 기업의 효율성 향상)과 경쟁제한적인 측면을 모두 고려하여 판단하여야 할 것이다. 그러나 현행 공정거래법에서는 이러한 원칙이 제시되어 있지 않다.

시행령 별표 1에 의한 「불공정거래행위의 유형 및 기준」을 살펴보면 거래거절, 차별적 취급, 경쟁사업자배제, 부당한 고객유인, 거래강제, 거래상지위의 남용, 구속조건부거래, 사업활동 방해, 부당한 자금자산인력의 지원 등 단순히 불공정거래행위의 유형을 열거하고 있을 뿐이다. 왜 그러한 행위가 문제가 되는지에 대한 설명이 없음은 물론이고, 단지 ‘부당하게’라는 단어가 반복사용됨을 볼 때 이러한 행위자체가 문제가 되는 것은 아니지만 ‘부당하게’ 행하였기 때문에 불공정거래행위가 된다고 짐작할 수 있을 뿐이다. 예를 들어 ‘부당하게 거래지역에 따라 현저하게 유리한 가격으로 거래하는 행위’는 불공정거래행위에 해당된다. 이 내용에 의하면 부당하지 않게 거래지역에 따라 현저하게 유리한 가격으로 거래하는 행위는 불공정거래행위라고 볼 수 없다. 따라서 ‘부당하게’ 행하여진 경우가 어떤 경우를 의미하는지 알 수 있어야 한다. 하지만 ‘부당하게’라는 의미가 어떻게 사용되고 있는지에 대한 설명은 찾아볼 수가 없다.

이상과 같이 현행 공정거래법의 불공정거래행위 규율이 가지고 있는 객관적인 불공정성 여부 판정의 어려움, 심사원칙의 부재 등과 같은 문제점은 e비즈니스가 확산됨에 따라 첨예하게 노정될 것으로 예상된다.

새로운 환경의 도래는 과거와는 다른 방식의 경제행위를 유발하기도 하며, 외관상 동일하게 보이는 행위가 과거와는 다른 의미를 가질 수 있다. 예를 들어 전통적인 경쟁정책 기준에 의하면 약탈적 가격절정으로 판단되는 행위가 네트워크 효과가 강하게 나타나는 시장에서는 반드시 경쟁을 제한하여 사회후생을 감소시킨다고 볼 수 없을 수도 있다.<sup>10)</sup> 따라서 일관된 원칙과 객관적 심사기준이 세워져 있지 않은 상태에서 이처럼 새롭게 등장하는 다양한 경제행위의 불공정성(경쟁제한성)을 판단하기란 쉽지 않을 것이다.

지금의 체제와 같이 일반적인 원칙과 심사기준을 제시함 없이 불공정거래행위를 열거하는 방식의 접근에서 탈피하여 경쟁을 제한하는 행위 또는 공정성을 해치는 행위가 발생하였을 때 이를 규율한다는 일반적인 원칙이 제시되어야 한다. 또한 이러한 행위의 발생 그 자체를 규율하는 것이 아니라 이로 인해 발생하는 경쟁제한효과에 따른 폐해가 효율성 증대를 증가하는 경우를 문제삼는다는 기준을 밝혀 특정한 행위에 대하여 경쟁정책 당국이 개입하는 근거를 합리적이고 용이하게 이해할 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 4. 공동행위

공정거래법 제19조는 다른 사업자와 공동으로 ‘부당하게’ 경쟁을 제한하는 법에서 열거하고 있는 행위를 합의하여서는 아니된다고 명시하고 있다. 법 제19조에 열거된 행위로는 가격결정, 거래조건, 거래의 제한, 거래지역 또는 거래 상대방 제한, 설비의 신설 제한, 상품의 종류나 규격 제한, 영업의 주요 부문을 공동으로 수행하기 위한 회사 설립, 기타 다른 사업자의 사업을 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위를 들 수 있다.

이 조항에 의하면 우선 부당한 공동행위는 실제 실행여부와는 상관없이 합의하였다는 사실만으로도 공정거래법을 위반한 것이 됨을 알 수 있다. 또한 부당하게 경쟁을 제한하는 행위에 합의하여서는 아니된다는 것으로 보아 경쟁을 제한하는 공동행위라도 부당성에 문제가 없다면 허용되는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 ‘부당하게’ 경쟁을 제한하는 행위와 단

10) 제II장 참조.

순히 경쟁을 제한하는 행위간에 차이를 두고 있는지는 주어진 법조항과 시행령만으로는 판단할 수 없다.

또한 법 제19조 제1항 8호를 보면 ‘기타 다른 사업자의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위’라고 되어 있는데 이는 법 제19조에 의하면 ‘부당하게 경쟁을 제한하는 경쟁을 실질적으로 제한하는 공동행위’를 하지 말아야 한다는 뜻으로 해석되어야 한다. 여기에서 부당하게 경쟁을 제한한다는 것과 경쟁을 실질적으로 제한한다는 것에 차이를 두고 있는 것인지, 아니면 동일한 개념으로 취급하고 있으나 조문화 과정에서 우발적으로 발생된 불필요한 동의어 반복 tautology인지 알 수 없다. 따라서 이와 같이 그 의미가 분명하지 않은 조항은 개선되어야 한다.

법 제19조 제2항에 열거되고 있는 산업합리화, 연구·기술개발, 불황의 극복, 산업구조의 조정, 거래조건의 합리화, 중소기업의 경쟁력향상 등을 목적으로 한 경우 부당한 공동행위 적용에서 제외된다는 것과 이 조항과 관련된 시행령을 살펴보면 법 제19조 제1항에서 금지하고 있는 ‘부당한 공동행위’라도 발생하는 효율성 증진효과가 명백한 경우 이 조항을 적용하지 않는 것으로 판단된다. 공동행위로 인한 효율성 증진효과가 명백한 경우는 엄밀하게는 효율성 증진효과와 명백성뿐만 아니라 경쟁제한성으로 인한 폐해를 능가하는 경우라고 하여야 할 것이다. 또한 적용제외에서 열거되어 있는 목적들에 해당되지 않더라도 특정 공동행위로 인한 효율성 증진효과가 경쟁제한성에 따른 폐해보다 크다면 부당한 공동행위로 보지 않는 것이 타당할 것이다. 따라서 적용제외 조항을 두기보다는 공동행위를 심사함에 있어 효율성 증진효과와 경쟁제한에 따른 폐해를 비교하여 판단한다는 원칙을 세우는 것이 바람직할 것이다.

만약 이러한 원칙으로의 전환이 어렵다면 적어도 부당한 공동행위의 의미를 분명하게 하여야 할 것이다. 공동행위와 관련된 현행 공정거래법의 내용을 간단하게 요약한다면 시장지배적 지위 남용행위를 하기 위한 공동행위나 불공정거래행위를 하기 위한 공동행위를 합의하지 말아야 한다는 것을 의미하는 것으로 보인다. 그러므로 설사 현행 공정거래법체계를 그대로 유지한다고 할지라도 최소한 시장지배적 지위남용이나 경쟁제한행위(경쟁제한행위에 대한 기준이 정립되었다는 전제하에)를 통해 해당 사업자들의 이익만을 증진시키고 사회적 후생증대가 없는 공동행위에 합의하는 것을 금지한다는 식으로 현행 공정거래법이 개선되어야 할 것이다.

현재 공동행위와 관련된 심사지침은 존재하지 않는다. 하지만 2001년말 공정위가 경쟁제한효과와 경쟁촉진효과를 종합적으로 고려하여 위법성을 판단하는 내용을 담은 공동행위 심사기준 제정을 추진할 것이라는 계획을 발표했다. 이는 바람직한 정책방향으로 판단되며 이러한 과정에서 현행 공정거래법 조항을 재검토하여 좀 더 체계적인 틀 안에서 공동행위를 심사할 수 있는 제도적 여건이 마련되어야 할 것이다.

최근에 일어나고 있는 경제환경 변화는 보완적인 요소에 의한 가치창출을 증대시키고 있다. 예를 들어 전자상거래를 통한 가치창출이 일어나기 위해서는 인터넷 등 통신망, 거래를 구현할 수 있는 솔루션 등 소프트웨어 등 보완적인 요소들이 어우러져야만 한다. 뿐만 아니라 e마켓플레이스와 시장이 그 가치를 최대한 발휘하기 위해서는 여러 업체들이 함께 협력하는 것이 유리하다. 이처럼 경제환경 변화가 기업행태에 미치는 가장 두드러진 영향은 기업간 협력의 유인이 증대되고 있다는 것이다. 즉 사업자간 공동행위로 인해 창출되는 가치가 과거보다 증대되고 있다는 것이다.

이러한 환경변화 속에서 공동행위와 관련된 공정거래법이 가지는 가장 근본적인 문제는 어떠한 원칙에 의해 법이 적용되는지 분명하게 보여주지 못함에 있다. 기업간 공동행위에 따른 편익증대로 공동행위에 대한 유인이 증대되어가는 경제환경 속에서 법의 적용원칙이 뚜렷하게 보이지 않는다는 것은 경쟁정책을 수행해 나감에 있어 혼란과 어려움을 유발시킬 가능성이 높다.

공동행위는 기업결합과 마찬가지로 경쟁제한효과를 가져올 수도 있지만 기업간 협력을 통한 효율성 증진효과를 가져오기도 한다. 따라서 공동행위에 대한 판단은 해당 공동행위에 따른 경쟁제한적 효과와 효율증진 효과를 비교하여 이루어져야 한다는 원칙을 밝히는 것이 바람직할 것으로 보인다.<sup>11)</sup> B2B 등 기업간 공동행위의 유용성이 증대되어가는 상황에서 이러한 원칙에 입각하여 공동행위와 관련된 법조항을 정비하고 공동행위에 관련된 심사지침을 마련하는 것은 기업들이 직면하는 경영환경의 불확실성을 줄여주므로 정책수행에 따른 비용절감 효과와 더불어 활발한 기업활동을 유도할 수 있을 것이다.

## 5. 기업결합

최근 기업결합의 중요성이 증대됨에 따라 우리나라에서도 기업결합 처리건수는 계속적으로 증대되고 있다. 그러나 실제적으로 1981년부터 2000년까지 총 5,506건의 기업결합 중에서 단 12건만이 경쟁제한적 기업결합으로 인정되어 시정조치를 받았다. 물론 사전상담을 통해 경쟁제한적 기업결합이 억제되었을 수도 있지만 경쟁정책당국이 적극적으로 경쟁제한적인 기업결합에 대처할 수 없었던 여건도 무시할 수 없다. 우리나라의 이러한 여건은 경쟁정책 당국이 경쟁제한적인 기업결합에 대한 정책집행의 경험 축적을 통한 심사역량의 강화가 이루어져 오지 못했음을 시사한다. 또한 우리나라 기업결합심사제도는 아직 그 단계적 절차를 분명하게 밝히고 있지 못하며, 그 정책집행의 일관성이나 투명성이 부족한 것으로 판단되어 디지털 경제의 도래에 따른 개선의 여지가 많은 것으로 보인다.

공정거래법 제7조는 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합과 강요, 기타 불공정한 방법으로 행해진 기업결합을 제한하고 있다. 또한 기업결합을 하고자 하는 기업들의 시장점유율 합계가 시장지배적 사업자의 추정요건<sup>12)</sup>에 해당하고, 당해 거래분야에서 1위이며, 2위와의 시장점유율 차이가 시장점유율의 합계의 25% 이상인 경우 ‘경쟁을 실질적으로 제한하는 것으로 추정’한다고 밝히고 있다. 경쟁을 제한하는 것으로 추정되는 또 다른 경우로 중소기업의 시장점유율이 2/3 이상인 시장에서 당해 기업결합으로 인해 5%의 시장점유율을 가지게 되는 경우를 제시하고 있다.

이처럼 공정거래법에서 명시하고 있는 ‘경쟁을 실질적으로 제한하는 것으로 추정’되는 행위가 기업결합심사에서 가지는 의미가 무엇인지 분명하지 않다. 만약에 이 조항이 기업결합 중에서 경쟁제한성이 높은 기업결합을 선별하기 위한 기준으로 제시된 것이라면 기업결합심사기준과 같은 가이드라인에서 이를 분명하게 밝히는 것이 적절할 것이다. 예를 들어 가이드라인과 같은 곳에서 기업결합으로 인해 법에서 명시된 ‘실질적 경쟁제한 추정’요건에 해당되는 기업결합은 경쟁제한성 심사대상이 된다고 하는 내용을 포함시킬 수 있을 것이다. 그러나 현행 가이드라인에는 실질적 경쟁제한 추정행위라는 표현이 전혀 포함되어

11) 이러한 원칙은 이미 적용제외 조항이라 시행령에 어느 정도 반영되어 있는 것처럼 보이기도 한다.

12) 1개 사업자의 시장점유율이 50% 이상이거나 셋 이하의 사업자의 시장점유율의 합계가 75% 이상인 경우 시장지배적 사업자로 추정한다.

있지 않다. 따라서 법 제7조가 왜 존재하는지 알 수 없다.

그러나 경쟁을 실질적으로 제한하는 것으로 추정되는 행위가 기업결합 중에서 심사대상을 선별하기 위한 일차적인 수단으로 사용된다는 식으로 그 용도를 명문화한다고 할지라도 그 기준의 유용성에 대해서는 여전히 의문이 남는다.

우선 그 기준이 시장점유율에 근거하고 있는데 이는 수평적 기업결합의 경우에만 적용될 수 있는 것으로 보인다. 또한 일정 시장점유율 이상을 문제삼기보다는 일정 수준 이하의 시장점유율을 갖게 되는 경우에는 무조건 경쟁성 심사에서 제외시키는 방법이 더 효과적이며 신속한 심사대상 선별방법이 아닐까 싶다.

추정기준이 적절하다고 할지라도 앞서도 언급되었듯이 현행 기업결합심사기준에서는 실질적 경쟁제한성 추정행위에 대한 내용을 발견할 수 없다. 따라서 적어도 현행 기업결합심사기준에서 실질적 경쟁제한성 추정기준을 언제 사용하는가를 명문화한다든가, 아니면 현행 심사기준에서 실질적 경쟁제한성 추정기준을 사용하지 않는 이유가 불필요하기 때문이라면 공정거래법에서 실질적 경쟁제한성 추정 관련조항은 삭제시키는 방법도 생각해 볼 수 있다.

현행 기업결합심사기준은 기업결합의 유형에 따라 경쟁제한성 판단기준을 제시하고 있다. 여기에서 열거하고 있는 항목들은 비교적 경쟁제한성 존재여부를 판단하는데 필요한 사항을 잘 포함하고 있는 것으로 보인다. 하지만 역시 여러 항목들의 열거이상의 내용을 제시하고 있지는 못하다. 열거되어 있는 항목들을 어떻게 사용하여 경쟁제한성 존재여부를 판정하는가에 대한 원칙이 제시된다면 심사기준으로서의 유용성을 더 높일 수 있을 것이다. 공정거래법에서 경쟁제한적 기업결합의 적용제외 중 하나로 효율성 증대효과가 경쟁제한성으로 인한 폐해보다 큰 경우를 제시하고 있다. 그러나 이러한 경우를 적용제외로 처리하여야 하는가에 대한 의문이 든다. 경쟁정책 당국에 의한 기업결합에 대한 심사가 필요한 이유는 단순히 해당 기업결합이 경쟁을 제한하는 효과가 있는지 여부를 보고자 함에 있는 것이 아니다. 기업결합을 통한 사회후생감소가 발생하는지 여부를 보고 사회후생을 감소시키는 기업결합을 사전에 막고자 하는 것이다. 따라서 효율성 증대효과가 경쟁제한성 폐해보다 더 큰 경우를 적용제외로 두는 방법 대신에 규제대상이 되는 기업결합을 효율성 증대효과가 경쟁제한효과보다 적은 경우로 바꾸는 것이 더 적절한 것으로 보인다.

특정 기업결합이 경쟁을 제한하는 효과가 있다고 해서 그 기업결합이 반드시 사회후생을 감소시키는 것이 아니라고 할 때, 이러한 기업결합을 경쟁제한성에 근거하여 제한한다면 이는 사회후생을 증진시킬 수 있는 방법 중 하나를 경쟁정책 당국 스스로가 제약하는 것이라고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 경쟁제한성의 우려가 있는 기업결합을 하고자 하는 사업자들은 효율성 증대효과에 따른 적용제외를 받고자 효율성 증대효과를 증명하고자 할 것이다. 즉 효율성 증대효과가 경쟁제한성 폐해보다는 크다는 것으로 보이게 하고자 하는 노력은 예외적으로 발생하는 것이 아니라 잠재적인 경쟁제한성으로 인해 심사대상이 될 수 있는 거의 모든 기업결합에서 발생될 것이다. 따라서 어차피 경쟁제한효과와 효율성 증대효과를 비교검토하여야 한다면 차라리 기업결합이 제한되는 경우가 경쟁제한효과가 더 큰 경우라고 그 원칙을 정하는 것이 기업결합심사 목적에 더 부합되는 것으로 보인다.

기업결합심사와 관련된 제도는 우선 경쟁제한효과가 효율성 증진효과보다 적은 기업결합은 사회후생을 감소시킨다는 전제하에 경쟁제한효과가 더 큰 기업결합을 제한함에 있다고 기업결합심사의 원칙을 정하고, 이러한 원칙에 따라 심사가 실시되는 절차적 단계를 분명히 밝히며 각 단계에서 어떤 기준에 의해 심사가 이루어지는가를 분명하게 재정비하는 것이 필요할 것이다(예를 들어

시장점유율에 의거해 기업결합 후 일정 수준 이하의 시장점유율을 갖게 되는 경우에는 무조건 경쟁제한성 심사에서 제외시킨다든가). 경쟁제한성 판단도 단순히 고려할 항목을 열거하는 것이 아니라 경쟁제한성 효과와 효율성 효과를 동시에 고려할 수 있는 기준을 마련하여야 할 것이다. 또한 경쟁제한성 판단기준으로 제시되는 항목들이 어떠한 방식으로 경쟁을 제한하여 사회후생을 감소시킬 수 있는가에 대한 분석을 추가시켜 나가는 것도 새로운 경제환경 변화에 신속하고 적절한 대응을 할 수 있는 역량을 축적해 나가는 방법이 될 것이다.

디지털경제의 특성은 기업간 결합의 유인을 증대시키고 있으며 경영환경의 변화 속도도 증대시키고 있다. 따라서 기업의 경쟁력 향상을 저해하지 않으면서 사회후생을 증대시키기 위해서는 경쟁정책 당국의 신속한 대응이 그 어느 때보다도 절실하게 요구된다. 이는 기업결합심사의 목적과 절차, 수행방식을 좀 더 명료하게 밝히는 작업이 필요함을 의미한다. 기업결합은 시장구조의 독과점화에 따른 경쟁제한에 대한 우려와 함께 기업의 생산성 및 자원배분의 효율성 제고를 통한 기업의 경쟁력 강화라는 서로 상충되는 효과를 유발한다. 특히 네트워크 효과가 강하게 나타나고 보완성에 기초한 가치창출이 크게 나타나는 환경에서 기업결합에 대한 유인은 더욱 증대될 것이다. 따라서 기업결합심사의 단계적 절차와 원칙을 분명하게 밝힘으로써 기업결합심사가 어떠한 방식으로 이루어지는지를 분명하게 보여줌으로써 기업결합을 고려하고 있는 해당 기업들의 불확실성을 제거해 줌으로써 법의 집행에 따른 비용을 감소시킬 수 있을 것이다. 또한 기업결합에 따른 경쟁제한성 여부를 신속하게 판정함으로써 급변하는 경제환경 속에서 역동적으로 대응하는 기업활동을 경쟁정책이 저해하는 일이 없도록 하여야 할 것이다.

## 6. 경쟁정책의 국제규범화

세계화의 확산에 따라 국내법의 성격을 가지고 있는 경쟁법에 기반한 경쟁정책의 수행에 어려움이 증대되고 있다. 이에 대해 각국은 자국 경쟁법을 일방적으로 역외적용한다든가 양자협정 체결을 한다든가 하는 방식으로 대응해 오고 있다. 최근에는 OECD, WTO 등 국제기구에서 다자간 협력에 대한 논의가 이루어지고 있다. 금년 11월 도하에서 열린 제4차 WTO각료회의에서 경쟁정책에 관한 이슈는 우선 규범에 포함될 핵심요소에 대한 협의를 진행한 후 제5차 각료회의에서 협상방식에 대해 결정하기로 합의하였다. 제5차 각료회의 전까지 핵심원칙(투명성, 무차별대우, 절차적 공정성 등), 경성카르텔 관련 규정, 자발적 협력방식, 능력배양을 통한 개도국 경쟁기구의 점진적 강화지원 등을 명확하게 하는 작업을 진행해 나가기로 했다.

다자간 경쟁규범은 국제교역에 있어서 법적 안정성과 예측가능성이 제고되어 이에 따라 기업의 거래비용을 감소시킬 수 있다. 국제기업합병 분야의 경우 통일된 통보양식 사용, 합병심사과정에서 경쟁당국간 협력 등으로 중복신고, 경쟁당국간 상이한 결정을 방지할 수 있어 기업의 거래비용을 감소시킬 것이다. 또한 국제카르텔에 대한 효과적인 제재가 이루어질 경우 관련제품 가격의 인하 등으로 소비자후생 증대를 도모할 수도 있다. 또한 우리나라의 경우에는 다자간무역기구를 통해 경쟁규범이 설정되는 것이 선진국과의 양자협상보다 유리하며, 미국, EU 등의 일방적인 역외적용<sup>13)</sup>을 억제할 수 있다.

전자상거래 증가, 디지털 상품의 증대는 세계화의 확산을 더욱 촉진시킬 것이며 경쟁정책의 국제

13) 우리나라 기업들은 지금까지 미국, EU 등에서 경쟁법 위반으로 5차례 걸쳐 약 990억원의 벌금을 부과받은 경험이 있다(공정위, 2001).

규범화 논의는 더욱 활발해질 것으로 예측할 수 있다. 지금까지 우리나라 경쟁정책 당국의 국제 업무는 주로 거래상의 지위가 우월한 외국사업자의 부당한 행위로부터 국내 사업자를 보호하기 위한 국제계약심사제도의 운영에 집중되어 왔다. 하지만 이제는 앞에서 논의되어진 것처럼 경쟁정책의 개념적인 틀을 재정비하고 정책을 집행해 나가는 원칙과 절차를 투명하게 제시하여 국제 규범에 뒤지지 않는 선진화된 경쟁정책 제도를 갖추도록 노력하여야 할 것이다. 예를 들어 기업 결합이나 경쟁제한 행위에 대한 국제기준과 일관된 가이드라인을 마련하여 기업활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 물론 향후 활발하게 이루어질 경쟁정책의 국제규범화 논의에도 적극적으로 참여하며, 외국 경쟁당국과의 협력도 증진시켜 나가야 할 것이다.

## IV. 맺는 글

경쟁정책은 우선적으로 경쟁을 보호하는 역할을 해야 한다. 장기적인 관점에서 소비자의 이익을 저해하고 사회적 후생을 감소시키는 경쟁제한적인 특정 기업행위나 관행을 규율할 수 있어야 한다. 그러나 다른 한편으로는 경쟁정책이 효율성에 근거한 성공적인 기업활동을 방해하는 방식으로 수행되어서는 안된다. 새로운 경제환경하에서도 경쟁정책은 이러한 원칙에 입각해 수행되어야 함에는 변화가 없다.

새로운 경제환경 등장으로 인해 가장 두드러진 영향을 받을 것으로 예상되는 전통적인 경쟁정책 이슈는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 기업간 협력과 관련된 이슈이며 또 다른 하나는 시장력 남용행위와 관련된 이슈이다.

기업간 협력의 경우 새로운 경제 패러다임의 근간이 되는 보완성이나 연구개발의 중요성 등으로 인해 기업간 협력을 통해 달성될 수 있는 효율성 증대효과가 과거에 비해 더 클 것으로 예상된다. 또한 이러한 효율성 증대가 전자상거래 또는 과거에는 존재하지 않았던 방법으로 달성되기도 한다. 따라서 과거에 축적된 구체적인 사례 없이 판단을 내려야 하는 경우가 종종 등장할 것이다.

시장력 남용행위와 관련된 문제는 시장력 평가시 직면하게 되는 어려움이다. 우선 시장을 확정함에 있어 전통적인 방식이 적절하지 않고 새로운 방식을 도입해야 할 필요성이 발생할 수 있다. 이러한 문제점을 극복하고 관련시장을 확정하고 난 후에도 해당 시장에서의 시장력 또는 독점력을 판단하기는 쉽지 않다. 특히 동태적 특성이 중요한 역할을 하므로 과거 또는 현재의 시장점유율을 기준으로 판정하는 것이 부적절할 수 있다.

이처럼 새로운 환경변화에 따라 경쟁정책을 수행함에 있어 과거와는 다른 방식으로 접근하여야 하는 경우가 많이 발생할 것으로 예상된다. 새로운 경험이 충분히 축적되기까지 경쟁정책 당국은 기업환경에 일어나고 있는 변화들을 예의주시하면서 실제적인 정책수행 시기가 도래하면 기존의 경쟁정책의 원칙을 준수하되 수행에 있어서는 혁신적이며 동태적인 사고로 접근하여야 할 것이다.

정보통신기술의 발달을 기반으로 한 일련의 경제적 변화들은 e비즈니스화, 네트워크 경제, 디지털경제, 지식기반경제 등 다양한 의미를 갖고 있다. 이러한 변화의 물결속에서 경쟁정책이 어떻게 대응하여야 하는가는 각국 경쟁정책 당국의 공통적인 관심사이다. 아직도 진행형으로 이루어지고 있는 변화 속에서 그 누구도 확실한 답을 갖고 있을 수는 없을 것이다. 하지만 지속적인 노력이 요구된다.

본고는 이러한 변화들에 대해 공정거래정책이 어떻게 대응해 나가야 할 것인가를 살펴보았

다. 결론은 주어진 공정거래정책을 재정비하는 데서 시작되어야 한다는 것이다. 이를 위해 우선 공정거래정책의 목적을 경쟁정책 본연의 기능 수행에 맞게 개선하여 현재 가지고 있는 다수의 목적과 수단을 경제효율증진을 통한 사회후생증대로 단순명료화하는 것을 제안하였다.

일단 목적을 설정한 후 목적에 따른 경쟁정책 수행원칙과 절차를 체계적인 틀 안에서 정비하는 것이 필요하다. 가장 중요한 원칙은 경쟁을 제한하는 행위를 방지하나 특정 행위가 경쟁제한성 효과와 효율성 증진효과 모두를 유발하는 경우 두 효과를 비교하여 정책을 수행한다는 것이다. 또한 가이드라인을 사용자 입장에서 작성하여 경쟁정책에 의해 사업활동에 영향을 받을 수 있는 사업자들이 자신의 행위가 경쟁법에 저촉되는지 여부를 판단하기에 유용한 자료가 되도록 하여야 할 것이다.

이러한 측면에서 살펴본 현행 공정거래법은 전체적인 개념적 기반을 재정립한 후 이를 토대로 가이드라인이라고 할 수 있는 심사기준을 좀 더 유용하고 ‘친절한’ 자료가 되도록 개선할 여지가 많은 것으로 판단된다.

특히 기업간 협력유인이 증대되어 가는 환경변화 속에서 기업간 결합이나 공동행위에 관한 공정거래법 체제의 정비는 더욱 필요한 것으로 보여진다. 경쟁제한성과 효율성 증대라는 두 가지 측면을 동시에 고려한다는 원칙이 분명하게 제시되어야 하며 경쟁제한성이나 부당성 여부에 대한 심사기준과 절차도 정비되어야 할 것으로 보인다.

K C I

## 참 고 문 헌

- 고동수·강신일, 『21세기의 경쟁정책과 규제정책』 산업연구원, 2000.
- 공정거래위원회, 「B2B 전자상거래 분야에 대한 공정거래법 운용 방향」, 공정위보도자료, 2001. 11. 15.
- 공정거래위원회, 『시장경제 창달의 발자취 : 공정위 20년사』, 공정위, 2001.
- 공정거래위원회, 「디지털 경제시대에 있어서 공정위의 정책방향」, 공정위 보도자료, 2001. 5. 9.
- 권명중, 『디지털시대의 경쟁정책 개편과제』, 전국경제인연합회, 2001.
- 서정환·한현옥·손동원·권영민, 『네트워크시대의 기업환경』, 한국경제연구원, 2001.
- 신광식 외, 『시장분석과 경쟁지표 개발』, 한국개발연구원, 1999.
- 신광식, 『경쟁정책의 국제비교 : 미국, 일본, 독일』, 한국개발연구원 1994.
- 이규억, 『세계화·정보화 시대의 경쟁정책』, 한국경제연구원 2001.
- 한현옥·서정환·이인권, 『e-비즈니스와 경쟁정책』, 한국경제연구원, 2002.
- 한현옥, 「기업간 전자상거래와 기업행태변화」, 대외경제전문가풀 토의자료 2001-19, 대외정책연구원 2001.
- [법률 제6651호 일부개정 2002. 01. 26.] 독점규제및공정거래에관한법률.
- [대통령령 제17564호 일부개정 2002. 03. 30.] 독점규제및공정거래에관한법률 시행령 (고시 : 1999-02) 기업결합심사기준.
- (고시 : 2000-6) 시장지배적 지위 남용행위 유형 및 기준.
- Adams, W. and J. W. Brock, "Revitalizing a Structural Antitrust Policy," *Antitrust Bulletin*, Spring, 1994, pp.235-272.
- Audretsch, D. B., W. J. Baumol and A. E. Burke, "Competition Policy in Dynamic Markets," *International Journal of Industrial Organization*, 2001, pp.613-634.
- Bailey, D., *Antitrust Implications of B2B : Covisint-A Competitive Collaboration?*, 2001.
- Bork, Robert H., *The Antitrust Paradox : A Policy at War with Itself*, New York : Basic Books, 1978.
- Bucking-Reiley, D. and D. F. Spulber, "Business-to-Business Electronic Commerce," *Journal of Economic Perspective*, Vol.15, 2001, pp.55-68.
- Church, J. and R. Ware, *Industrial Organization : A Strategic Approach*, McGraw-Hill, 2000.
- Clemons, E. K. and M. C. Row, "Information Technology and Industrial Cooperation : The Changing Economics of Coordination and Ownership," *Journal of Management Information Systems* 9, 1992, pp.9-28.
- Cotter, T. F., "Intellectual Property and the Essential Facilities Doctrine," *Antitrust Bulletin*, 1999.
- Dyer J. H., "Effective Interfirm Collaboration: How Firms Minimize Transaction Costs and Maximize Transaction Value," *Strategic Management Journal* 18(7), 1997, pp.535-556.

- FTC, *Entering the 21st Century : Competition Policy in the World of B2B Electronic Marketplaces* , 2000.
- Gilbert, R. and S. Sunshine, "Incorporating Dynamic Efficiency Concerns in Merger Analysis : The Use of Innovation Markets," *Antitrust Law Journal* 63, 1995, pp.569-601.
- Liebowitz, S. and S. E. Margolis, "Path Dependence, Lock-in and History," *Journal of Law and Economics and Organization*, 1990.
- McKenzie, R. B., and D. R. Lee, "How Digital Economics Revises Antitrust Thinking," *The Antitrust Bulletin*, 2001, pp.253-298.
- Minda, Gary, "Antitrust Regulability and the New Digital Economy : a Proposal for Integrating 'Hard' and 'Soft' Regulation," *The Antitrust Bulletin*, 2001, pp.439-511.
- OFT and Oftel, *Competition in E-Commerce : a Joint OFTEL and OFT Study*, 2000.
- OFT, *E-Commerce and its Implication for Competition Policy*, 2000.
- \_\_\_\_\_, "Market Definition," Office of Fair Trading, 1999.
- \_\_\_\_\_, "Assessment of Market Power," Office of Fair Trading, 1999.
- \_\_\_\_\_, "Assessment of Individual Agreements and Conduct," Office of Fair Trading, 1999.
- \_\_\_\_\_, "The Major Provisions," Office of Fair Trading, 1999.
- Picot, Arnold, Ripperger, Tanja, and Wolf, Birgitta, "The Fading Boundaries of the Firm; The Role of Information and Communication Technology," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* , Vol.152, No.1, 1996, pp.65-79.
- Pleatsikas, Christopher and David Teece, "The Analysis of Market Definition and Market Power in the Context of Rapid Innovation," *International Journal of Industrial Organization* 19, 2001, pp.665-693.
- Rapp, R., "The Misapplication of the Innovation Market Approach to Merger Analysis," *Antitrust Law Journal* 64, 1995, pp.19-48.
- Rubinfeld, D. L., "Antitrust Enforcement in Dynamic Network Industries," *The Antitrust Bulletin*, 1998, pp.859-882.
- Schmalensee, Richard, "Antitrust Issues in Schumpeterian Industries," *AEA Papers and Proceedings* , Vol.90, No.2, 2000, pp.192-196.
- Teece, D. J. and M. Coleman, "The Meaning of Monopoly : Antitrust Analysis in High-Technology Industries," *The Antitrust Bulletin*, 1998, pp.801-857.
- Varian, H. and Karl S., *Information Rules*, The MIT Press, 1999.

## Competition Policy in the e-Commerce Economy

Han, Hyun-Ok

The advent of new economic age can be characterized by growing e-business and dynamic business environments. These changes require two major improvements on the current competition policy in Korea.

First, it is necessary to clarify the purpose of Korean competition law, called "Monopoly Regulation and Fair Trade Act" and to show the consistent principle and procedure of carrying out the policy. Secondly, the current law and guideline related to M&A and collaborations among firms should be closely examined and improved as a response to the increasing importance of M&A and collaborations among firms in the new economic age. In deciding the illegality of M&A or collaboration case, comparing anti-competitive effects with efficiency-enhancing effects caused from the case should be explicitly adopted as a basic principle.

Key Words : e-Commerce, Competition Policy, Market Definition, M&A.