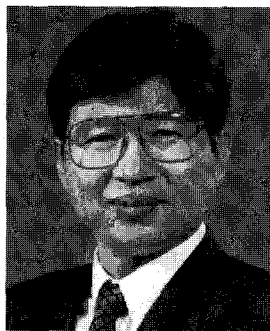


무한경쟁 시대의 산업조직 정책



정갑영

연세대학교 경제학과 교수

국가간 무역장벽이 해소됨에 따라 기업의 세계화와 세계경제의 통합화가 더욱 가속화되고 있다. 경제의 개방화가 본격화되면서 비약으로 경쟁의 장이 세계로 확산되는 무한경쟁시대의 돌입이 초읽기에 들어간 느낌이다.

무한경쟁이 갖는 궁극적 의미는 해외기업의 국내진출로 경쟁력있는 국내기업만이 생존하게 되고 소비자의 선택이 넓어진다는 것이다. 기업간 경쟁과 소비자의 선택과정은 결국 시장의 독과점화를 약화시키고 궁극적으로 소비자 후생을 높이는 효과를 가져올 것이다.

이와 같은 경제환경의 변화는 국내기업들에게는 긍정적 효과와 부정적인 효과를 동시에 안겨주고 있다. 따라서 긍정적인 효과를 극대화시키면서 우리 경제의 부담을 완화시키는 것이 우리 기업의 전략이자 정부가 해결해야 할 정책적 과제일 것이다. 그러나 이러한 문제를 풀기 위해서는 먼저 정부의 경제운영 방식과 정책기조의 전환이 필요할 것으로 보인다. 이러한 관점에서 무한경쟁의 시대로 표현되는 앞으로의 경제환경속에서의 산업조직정책 방향에 대해서 모색해보기로 한다.¹⁾

변화되는 국제적 경제규범의 틀

최근 서비스와 생산요소 등의 국가간 이동과 기업의 해외진출이 확대되면서 경제적 측면에서의 국경개념이 소멸되고 있다.

이에 따라 재화나 용역의 시장규모가 크게 확대되고 있으며 범세계적인 정보통신의 발달로 지역간 거리가 국제거래의 장애요인이라는 인식도 사라지고 있다. 개별 산업측면에서도 기술의 발전으로 새로운 산업이 출현하거나 기존산업이 질

적으로 변화하고 있다.

이러한 변화는 경쟁의 정도를 더욱 높일 것이고 재화 및 서비스 등의 국제적 이동을 가속화시킬 것이다.

재화 및 서비스 등의 국제적 이동성이 높아지면서 OECD는 상품 및 서비스의 자유로운 이동과 기업의 자유로운 진입, 상대국 시장에서의 직접투자 등에 관련된 새로운 국제규범의 틀을 마련하고자 하고 있다. 또한 WTO에서도 경쟁정책의 국제규범화에 대한 공식적인 논의가 있을 전망이다. 이와 같은 시장환경의 변화와 경쟁정책에 대한 국제적인 논의는 대외의존도가 높은 우리나라 경제구조에 큰 영향을 미치고 있으며, 정부의 정책선택에도 많은 제약요인이 되고 있다.

특히 미국이나 EU 등은 시장접근(market access)과 주재(presence)의 확보 차원에서 다양한 형태의 통상협상을 통해 우리나라의 경쟁정책과 제도 등에 있어서 구조적인 개혁을 요구할 것으로 전망되고 있다.

이러한 국제적인 움직임은 시장에 대한 정부개입의 영역 및 범위를 크게 축소시키고 효과도 크게 감소시킬 것으로 보인다. 따라서 기존 방식에 의한 정부의 시장개입 및 정책 등이 제약을 받게 되는 무한경쟁의 시대에 효과적으로 대처하기 위해서는 사전적인 법제 정비, 정책기조의 전환 등이 요구되고 있다.

경쟁체제의 확립이 우선되어야

우리 경제는 기업집단의 비중이 크고 대기업과 중소기업간 불균형이 심한 산업조직적 특성을 갖고 있다. 이와 같은 특성에 따라 경쟁정책의 방향은 기업집단에 의한 경제력집중을 억제하고 중소기업 보호를 위해 중소기업고유업종제도를 운영하는 데 초점을 두어왔다. 특히 경제력집중 억제정책은 1980년대의 공정거래법의 제정과 몇차례의 공정거래법의 개정을 통해 강화되어 왔으며, 규제완화의 추세속에서도 규제완화의 예외적인 영역으로 남아 있다. 그리고 정부의 방침에 따르면 경제력집중에 대한 규제의 정도는 더욱 높아질 것으로 보인다.

대체로 기업집단에 의한 경제력집중을 문제삼는 가장 큰 이유는 대기업과 중소기업간의 균형 발전에 역행하고 자유 시장경쟁을 통한 자원이용의 효율성 증대에 위배된다고 보기 때문이다. 그러나 우리나라 경제발전사를 돌아해보면 정부는 시장의 독점화를 안정적으로 유도해왔고 기업집단의 형성을 부추겨 경제력집중의 원인을 제공했던 것도 사실이다.

따라서 경제력집중의 해소책은 보다 근본적인 차원에서 인과관계에 대한 명확한 분석을 통해 모색되어지는 것이 바람직하다고 본다. 이러한 분석과 실증적 검증을 도외시키고 사회정서에 바탕을 둔 무리한 경제력 집중의 억제정책은 무한

1) 산업정책은 크게 산업구조정책과 산업조직정책으로 크게 나누어 볼 수 있다. 산업구조정책은 산업간 자원배분에 관한 정책을 의미하는 반면 산업조직정책은 경쟁정책을 주내용으로 하고 있다. 산업정책의 개념 및 분류에 대해서는 이규익, 「세계 경제환경 변화와 공정거래 제도의 과제」, 『공정경쟁』, 한국공정경쟁협회, (1996.6.25)와 伊藤元重 外, 『産業政策の經濟分析』, 東京大學出版會, (1988), 이병기, 『국제화시대의 산업정책』, 한국경제연구원, (1995.2) 등을 참고할 수 있다.

경쟁시대에 직면한 우리경제의 성장에 큰 제약요인이 될 수도 있다.

현 시점에서 무엇보다 중요한 경쟁정책 과제는 경쟁체제의 확립이다. 특히 경제의 개방화와 이로 인한 산업조직의 변화에 탄력적으로 적응하여 경제전반의 성과를 높이기 위해서는 경쟁적인 시장의 확보가 중요하다. 경쟁적 시장의 확보는 자원배분의 효율성을 달성한다는 점에서 그 중요성이 있지만 경제환경변화에 대한 적응력과 소비자의 다양한 욕구를 충족시켜줄 수 있다는 데도 큰 의미가 있다.

경쟁체제의 확립은 시장경쟁을 저해하는 각종 규제의 철폐를 통해서 가능하다고 본다. 그러나 앞서 거론한 바와 같이 정부는 우리나라가 안고 있는 경쟁정책적 과제인 경제력집중을 억제하는 정책을 추진한다고 하면서도 신규공급자의 시장 진입을 규제하거나 가격을 규제하는 경쟁제한적인 정책을 시행해왔다.

무한경쟁의 여건하에서 경쟁력을 유지하기 위해서는 시장개방이 가속화되기 이전에 상품시장 및 금융시장 등에 경쟁압력을 불어 넣음으로써 경쟁력 우위를 확보할 수 있는 적응기간을 마련해 줄 필요가 있다. 이를 위해서는 규제완화를 통해 정부가 아닌 시장의 자율적인 경쟁에 의해 자원배분이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 규제완화의 근본 목적은 시장경쟁을 저해하는 불필요한 정부의 개입을 지양하고 시장경쟁을 통해 자원배분의 효율성을 달성하는 데 있다는 점을 염

두에 둘 필요가 있다.

경쟁정책적 측면에서 볼 때 규제완화가 시급히 이루어져야 할 분야는 시장진입과 관련된 부문이다. 시장진입에 대한 규제는 경제력집중의 원인이자 경쟁체제의 확립에 장애요소로서 작용하고 있다. 그러므로 인위적인 진입규제를 폐지함으로써 특혜로 인식되던 각종 인·허가제도를 개선하고 시장경쟁이 활성화될 수 있도록 해야 한다. 진입규제의 철폐는 기업집단에 의한 시장집중이나 업종다각화가 가져올 수 있는 경제력집중의 문제를 원인치유적 차원에서 해결하는 데도 효과를 발휘할 수 있을 것으로 본다.²⁾

그리고 자연독점성을 가진 산업의 경우에도 기술혁신과 시장여건의 변화에 따라 경쟁가능성이 높아지고 새로운 공급체계에 의한 신규진입의 가능성이 높아지므로 진입규제 철폐의 대상으로 인식할 필요가 있다.

일부에서는 영세업체의 난립을 우려해 국내 진입장벽을 먼저 풀고 대외개방을 나중에 하자는 데에 대해 부정적인 시각을 갖고 있는 것 같다. 그러나 영세업체의 난립 문제는 경쟁을 통한 산업조직의 조정과정에서 나타날 수 있는 불가피한 현상이라는 점을 고려해야 할 것으로 본다. 정부정책의 궁극적인 목표는 소비자의 후생증대에 두어야 한다.

경쟁과정에서 나타나는 도산업체에 대한 대증요법적 지원과 같은 정치적인 해결을 통해 예전과 같이 인위적인 정부의 지원이 이루어지는 것

2) 김재홍(1994)의 연구에 따르면 세세분류에 의한 우리나라 총 1,195개 산업중 44.6%에 해당하는 산업에서 법률적인 진입규제를 받고 있으며 전제산업과 비교할 때 독과점 산업이 정부로부터 더 많은 진입규제를 받고 있는 것으로 분석되고 있다. 보다 자세한내용은 김재홍, 『한국의 진입규제』, 한국경제연구원, 1994.5를 참고할 수 있다.

은 더 이상 설득력을 갖기 어렵다.

뿐만 아니라 개방경제하에서 경제전반의 효율성을 제고하기 위해서는 시장원리에 입각하여 중소기업의 경쟁력을 향상시킬 필요가 있다. WTO 체제의 출범으로 이제 경쟁제한적인 방식을 통해 중소기업을 보호하는 정책에는 한계가 있다. 그렇다고 대단위투자가 가능한 대기업 우선지원, 대기업에 대한 부실기업의 인수강요 등과 같은 과거와 같은 시장기능을 저해하는 필요 이상의 개입을 해서는 안된다. 이와 같은 정부의 개입은 과거의 경험에서 볼 수 있는 바와 같이 중소기업과 대기업간의 관계를 악화시킬 뿐이다. 단지 정부는 경쟁의 규칙을 만듦으로써 세분화된 시장내에서 경쟁력이 강한 기업들이 생존할 수 있도록 시장의 경쟁환경을 조성하는 역할에 충실할 필요가 있다.

따라서 시장경쟁을 저해하는 제도적인 진입규제의 철폐와 더불어 퇴출규제를 철폐시키는 것도 중요하다. 경쟁의 가속화로 효율적이지 못한 기업은 사양화될 것이다. 비효율적인 기업은 경쟁과정을 거치면서 시장에서 자연스럽게 빠져나갈 수 있도록 여건을 마련해주어야 한다. 정부의 인위적인 개입에 의해 퇴출되어야 할 기업이 퇴출되지 않도록 하는 제도적 지원 및 규제는 시장경제의 활력을 잃게 할 뿐이다.

경쟁체제를 확립하기 위한 정책적인 노력은 공기업을 민영화할 때에도 반영되어야 한다. 공기업의 민영화하는 목적은 주인있는 경영을 통해 기업경영의 효율성을 높이는 데 있다. 그러나 주인있는 경영체제를 확립하는 공기업의 민영화만으로는 기업경영의 효율성을 높이는 데 한계가 있다. 보다 근본적으로는 시장경쟁의 원리를 도입해 민영화된 기업에 대해 경쟁압력을 높일 필

요가 있다. 경쟁압력이 없는 민영화는 기존의 독점력이 그대로 유지된 채 기업경영의 주체만 정부에서 민간으로 바뀐 것에 불과하기 때문이다. 이러한 관점에서 보았을 때 공기업의 민영화와 같은 맥락에 있는 사회간접자본 구축을 위한 민간자본의 유치도 기본적으로 경쟁압력을 높일 수 있는 방향에서 추진되어야 한다.

불공정경쟁에 대해서는 강력한 제재를

시장개방의 가속화와 시장경쟁체제의 구축으로 생산집중적인 시장구조는 점차 경쟁적인 시장구조로 변화될 것으로 예상되지만 공정거래질서를 조기정착시키기 위해서는 경쟁제한행위를 엄격히 규제할 필요가 있다. 따라서 공정거래법은 시장지배적 지위의 남용금지 및 부당한 공동행위 등 불공정거래 행위에 대해서는 강력한 제재가 가해져야 한다고 본다. 그러나 그간 시장지배적 사업자의 범위반 행위에 대한 시정실적을 보면 그 적용이 가급적 억제되어 왔음을 볼 수 있다.

정부는 경쟁여건의 조성자로서 경쟁의 규칙을 만드는 것도 중요하지만 경쟁의 규칙을 어겼을 때 강력한 제재를 가함으로써 시장참여자간에 공정경쟁이 될 수 있도록 해야 한다. 경제적 규제완화의 부작용을 막고 자유롭고 공정한 경쟁이 이루어지도록 하기 위해서는 공정거래법을 적극적으로 운영할 필요가 있다. 특히 카르텔에 대해서는 강력한 제재가 있어야 한다고 본다. 왜냐하면 카르텔 금지는 시장경쟁을 활성화시킬 수 있는 핵심적인 정책과제이기 때문이다.

그러므로 관행화 되어온 사업자단체의 경쟁제한적 공동행위, 기업활동에 있어서의 암묵적 담합, 전통적인 거래 관행에서 비롯되는 반경쟁적

이고 불투명한 거래관계 등에 대해서는 단호한 조치가 이루어져야 한다. 공정거래법의 적극적인 운영을 통한 카르텔 금지 강화는 미국과 EU 등이 자국법의 카르텔 금지원칙을 역외적용하려는 움직임에 대해 사전적으로 대처할 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것이다.

국제화된 법제도 개선으로 정책을 뒷받침해야

지금까지의 논의를 통해 언급한 바와 같이 앞으로의 경쟁정책은 시장경제의 기능이 원활히 작동할 수 있도록 각종 규제를 완화하고 경쟁적인 시장여건을 확립하여 공정경쟁을 유도하는 데에 초점을 두어야 한다. 그러나 경쟁체제를 확립하거나 공정경쟁을 유도하는 경쟁정책이 가능하기 위해서는 관련 법제도의 개선이 뒷받침되어야 한다. 특히 공정거래법이 경쟁체제를 확립하고 공정경쟁을 유도할 수 있도록 정비되어야 한다.

공정거래법은 정부가 경쟁정책을 시행하는 근거로서 시장구조와 기업행태를 규율하는 기본틀이기 때문이다. 시장구조와 기업행태를 규율하는 측면에서 현행 공정거래법의 특징은 크게 두가지로 지적될 수 있다.

첫째는 공정거래법이 기존의 독과점적 시장구조를 인정한 상태에서 주로 시장지배적 사업자의 지위남용을 금지하는 폐해주의적 특징을 갖고 있다는 점이다. 또 다른 특징은 불공정거래행태나 경쟁제한적 시장행태에 대한 나열식 금지규정으로 인하여 새로운 형태의 카르텔을 금지하는 데 한계가 있다는 점이다.

이와 같은 한계를 해결하기 위해서는 공정거래법에서 독과점적 시장구조를 개선할 수 있는 직접적인 근거를 규정하고 카르텔에 대해서는 포괄

적인 금지규정을 정하여 합리성(rule of reason)의 원칙을 적용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 그런데 경제의 개방화가 가속화될수록 국내의 산업조직이 국제적인 산업조직과 연동되어 변화될 가능성은 더욱 높아지고 있다.

따라서 공정거래법 및 경쟁정책의 근거가 되는 여타 법제도는 당연히 경쟁정책을 중심으로 한 국제적 규범화 논의의 흐름과 조화를 이루도록 정비할 필요가 있다. 그리고 시장접근 및 주재에 관해서 통상마찰의 소지가 있는 문제들은 불가피한 경우를 제외하고는 미리 개선하는 능동적인 자세를 취함으로써 협상의 주도권을 확보해야 할 것이다. ■

짧은 글 · 긴 생각 ①

크게 생각하세요

대학에서 경영학을 전공한 한 젊은이가 친구와 함께 백화점에 취직했습니다. 이 젊은이는 당연히 경영부서에 보직을 받을 줄 알았습니다. 그런데 친구와 함께 '엘리베이터 안내직'을 맡게 되었습니다. 친구는 크게 실망하고 백화점을 그만 두었습니다. 그러나 이 젊은이는 엘리베이터를 안내하면 고객들과 쉽게 만날 수가 있어 그들의 구매심리를 현장에서 파악할 수 있는 기회로 알고 즐겁게 그 일을 맡았습니다. 젊은이는 얼마 안 있어 부서 책임자가 되었고 니중에는 최고 경영자가 되었습니다. 세계적인 백화점왕 페니의 이야기입니다. 그는 말합니다. "신념과 인내는 성공의 계단이다."