

# IMF 시대의 경쟁정책 방향



조희갑

공정거래위원회 정책국장

## 1. 問題의 提起

최근 세계경제는 WTO체제 출범, OECD 다자간투자협정의 진전 등으로 '하나의 시장(Global Market)'으로 통합이 가속되고 있다. 한편 정보통신 기술의 발달은 대량생산 방식(Fordism)보다는 소비자가 선호하는 상품·용역의 공급능력이 경쟁력을 좌우하는 소비자 중심 경제구조로의 전환을 촉구하고 있다. 이러한 환경변화는 모든 경제체제가 서로의 영향력에서 벗어날 수 없음을 의미한다. 이제 한 국가의 국경을 절대적인 것으로 상정한 폐쇄적인 경제정책은 그 의미를 상실해 가고 있으며, 개별 경제주체도 국내적인 경쟁압력이 아닌 국제적인 무한경쟁의 압력에 처하고 있는 것이다.

이러한 추세에 맞추어 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 등 선진국들은 이미 80년대에 들어 경쟁정책을 중심으로 하는 무역자유화, 규제완화, 민영화를 강력하게 추진함으로써 국가경쟁력 강화를 위한 노력을 경주해 왔다. 공공부문에 있어서는 작고 효율적인 정부로 개편을 위해 정부조직과 기능을 축소하며 공기업 민영화를 추진해 왔다. 또한 시장경쟁원리의 원활한 작동을 위해 과감한 규제개혁이 이루어져 왔다. 정책기조가 개입에서 자율로 전환되어 왔으며, 금융서비스의 경쟁을 촉진하는 금융빅뱅이 추진되고, 경쟁과 효율을 기본이념으로 하여 보호·지원시책을 최소화해 왔다. 한편 이러한 추세속에 기업들은 과감한 사업구조조정, 경영혁신을 추진함으로써 무한경쟁하에서 살아남기 위한

노력을 지속적으로 전개해 왔고, 최근들어 이러한 노력의 결실을 맺고 있는 상황이다.

반면 우리 경제는 지난 60~80년대 정부주도의 불균형 성장정책의 추진을 통해 '96년말 GDP 규모로 세계 11위의 경제대국으로 성장해 왔으나, 최근 외채 누증과 이에 따른 외환부족 사태로 '97년 12월 3일 마침내 IMF와 자금지원 협약을 체결하기에 이르렀다. 이러한 경제위기는 직접적으로는 대기업의 도산과 금융기관의 부실화에서 야기되었다고 볼 수 있으나, 근본적으로는 우리 경제 시스템의 취약성에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다.

과거 정부가 주도해 온 경제개발 전략은 경제 전반에 대한 규제와 보호를 중심으로 수행되어 왔으며, 이러한 경제운영의 큰 틀은 냉전체제의 붕괴, WTO의 출범과 우리 나라의 OECD 가입 등 전반적인 개방화 추세속에서도 큰 변함이 없었다. 문민정부 출범 이후 규제완화를 꾸준히 추진해 왔으나 이러한 경제운영의 패러다임을 바꾸어 놓기에는 충분치 못하였다.

이러한 우리 경제의 성장전략은 개방화와 국제 경제의 통합이 이루어지지 않던 시절에는 상당한 성과가 있었던 것이 사실이나, 급변하는 경제환경과 세계시장을 무대로 한 무한경쟁의 압력하에서는 더이상 유효하지 않다는 것이 최근의 경제위기를 통해 증명되고 있다. 규제와 보호 위주의 경제정책은 시장의 정상적인 경쟁압력을 저하시켜 경제 전 부문에 걸쳐 인허가 등을 통한 무임승차를 추구하는 프리미엄 체질을 형성해 왔다. 이러한 속에서 기업은 경쟁력 강화보다 부채에 의한 외형확대에 치중함으로써 부실과 도산을 초래하였다. '96년말 기준으로 우리 나라 대기업 중 특히 30대 기업집단의 부채비율은 무려 386.5%에 이르는 바,

이는 미국의 159.7%(95년), 일본의 206.3%(95년), 대만의 85.7%(95년)에 비해 대단히 높은 수준이다. 또한 금융·노동시장의 경직화로 대내외 환경변화에 대한 신속적 대응이 어렵게 되었다. 그 결과 자유시장경제의 가장 큰 장점인 경쟁원리가 제대로 작동되지 못하고, 고비용·저효율구조가 고착화되어 국가 경쟁력 약화를 초래하였으며, 경제정책의 일관성·투명성 결여로 대외 신인도를 크게 떨어뜨리는 원인이 되고 결국 외환위기를 자초하게 된 것이다.

## 2. 경쟁정책의 방향

우리 경제의 시급한 과제인 구조조정을 촉진하고, 경제운영의 패러다임을 시장중심적으로 전환해 나가기 위해서는 모든 경제부문에 규제완화, 민영화 등을 통해 경쟁원리를 적극 도입하는 등 경쟁정책의 강력한 추진이 절실히 필요하다. 우리 경제의 각종 문제점은 급변하는 경제환경에 정부가 보다 신속히 대응하고, 경쟁정책이 적절히 시행되었다면 사전 예방이 가능하였을 것이다. 세계시장이 통합화되고, 모든 경제체제의 개방화가 가속화되는 상황에서 종전의 산업정책이나 거시정책 등 경제정책은 본질적으로 한계가 있기 때문이다.

경쟁정책은 경제 전반의 구조조정이 원활하게 이루어질 수 있도록 각종 경쟁제한적 제도의 개선을 추진하는 데 역점을 두어야 할 것이다. 기업활동 활성화를 통한 경쟁력 회복을 위해 시장경제 원리에 반하는 경제규제개혁을 본격적으로 추진하는 한편 현재의 경제력집중억제시책도 규제적

인 시책에서 벗어나 앞으로는 대기업집단 문제를 보다 근본적으로 개선하는 방향으로 개편하여야 할 것이다.

또한 중장기적으로는 시장구조의 근본적 개선을 위해 경쟁정책의 역할을 강화할 필요가 있다. 대기업과 중소기업의 균형적 발전을 위해 중소기업보호시책을 합리적으로 개선·보완하여야 할 것이다. 또한 소비자 중심의 경제구조로의 이행에 맞추어 소비자의 합리적 선택권 보장을 통한 시장경쟁의 효율성 증대를 위해 소비자정책과 경쟁정책의 연계 추진이 필요하다. 아울러 개방화 추세에 맞추어 경쟁정책의 국제규범화 논의에도 적극 대응해 나가야 할 것이며, 불공정거래행위 시정을 위한 시장감시 활동도 더욱 강화해 나갈 필요가 있다.

### 3. 주요 과제

#### 기업활동 활성화를 위한 경제규제개혁의 본격 추진

향후 경쟁정책의 가장 중요한 과제는 경제규제개혁이 될 것이다. 그동안 정부는 '97년 4월부터 공정위가 경제규제개혁을 전담하도록 추진체계를 개편한 바 있으며, '97년 8월에는 행정규제기본법을 제정하여 규제등록제, 신설규제영향분석제도, 규제일몰제를 도입하는 등 규제개혁을 추진하기 위해 힘써 왔다. 그러나 그 동안의 규제개혁은 추진체계가 미흡하고 수도권 집중억제대책, 중소기업보호시책 등 경제정책에 대한 재검토 없이 기업의 고충처리적 성격의 과제 위주로 추진

된 데다 부처이기주의와 이익집단의 반발 등으로 성과가 미진했다. 앞으로 국민경제적 파급효과가 크고 이익집단이 많은 '기존규제'에 대하여 새정부 출범을 계기로 단기간내에 강력한 개혁을 추진할 필요가 있다. 아울러 '신설규제'는 새로 제정된 '행정규제기본법'에 도입된 규제영향평가나 일몰제 등을 통해 최대한 억제해 나가야 한다.

규제개혁 작업을 경쟁정책의 한 부분으로 추진해야 하는 것은 규제개혁 과제의 핵심이 경쟁을 제한하는 경제적 규제이며, 경쟁당국은 개별 산업을 관장하지 않기 때문에 이익집단의 영향 등으로부터 중립적 위치에 있어 규제개혁을 주도적으로 추진하기에 적합하기 때문이다. OECD나 IBRD도 경쟁당국이 규제개혁의 중심적 역할(Competition Advocacy Role)을 담당토록 권고하고 있다. 규제개혁은 우리 경제의 투자환경을 획기적으로 개선하여 장기적이고 안정적인 외국인 직접투자를 유치할 수 있는 여건을 마련함으로써 당면한 외환위기를 극복하는 데도 도움이 될 수 있다. 이와 같이 규제개혁 작업을 경쟁정책의 일환으로 추진하기 위해서는 행정규제기본법에 의한 경제부문의 규제개혁은 경쟁정책의 주무부서인 공정위가 담당해야 할 것이다.

#### 경제력집중억제시책을 경쟁촉진형으로 개편

그간 정부는 경제력집중 폐해를 시정하기 위해 대기업집단의 출자제한·채무보증제한 등 다양한 제도를 운영해 왔다. 그러나 이러한 직접적 규제는 대기업집단 문제의 근본 원인이 되는 기업 지배구조나 경영 투명성 등의 문제 해결에는 미흡했던 것이 사실이다.

향후 대기업집단 정책은 차입의존형 경영구조의 개선과 함께 지배구조 개선 및 경영 투명성 제고에 초점을 두어야 할 것이다.

우선 대기업집단 부실의 주요 원인이 된 계열사 간 채무보증 관행의 해소를 위한 제도개선이 조기에 추진될 필요가 있다. 아울러 지배구조 개선과 경영 투명성 제고를 위해 결합재무제표의 도입과 외부 회계감사제도의 강화, 사외이사 및 감사제 등 기업경영 감시체제 강화 등이 이루어져야 한다. 결합재무제표의 도입이나 투명성 문제는 지금까지 경쟁법의 영역에서는 다루어지지 않았으나, 기업 지배구조(corporate governance)와 밀접한 관련이 있다는 점에서 경쟁정책의 역할이 중요하다고 볼 수 있다. 기업 지배구조에 관한 논의는 주로 기업의 경쟁력 강화와 관련되어 발전되어 왔으나, 최근에는 이러한 지배구조와 시장경쟁간에 밀접한 관련이 있는 것으로 인식되고 있다. IMF 자금지원 조건 이행 과정에서 이러한 정책이 실효성 있게 추진될 경우 기존의 대기업집단에 대한 직접 규제방식의 경제력집중억제시책은 단계적으로 폐지될 수 있을 것이다.

### 중소기업 보호시책의 합리적 개선

대기업 위주의 우리 경제여건 하에서는 대기업과 중소기업의 공정한 경쟁풍토를 조성하는 것이 경쟁정책의 중요한 과제이다. 중소기업 보호를 위해 공정한 하도급 질서를 확립함과 아울러 대기업의 내부거래, 우월적 지위 남용에 대한 규제가 강화되어야 한다.

반면 현행 중소기업보호시책 중에는 중소기업간 경쟁을 제한하여 장기적으로 오히려 중소기업의

발전을 저해하는 제도가 있다. 예컨대 중소기업고유업종 제도는 중소기업에 대한 과보호로 중소기업의 경쟁력을 오히려 약화시키는 측면이 있고, 단체수계약 제도 역시 나눠먹기식 물량할당, 신규업체의 조합가입 제한 등으로 공정한 경쟁을 저해하고 있다. 향후 경쟁정책은 중소기업 보호뿐 아니라 경쟁력 강화 차원에서 이러한 제도들을 개선하는 문제에도 관심을 가져야 할 것이다.

### 소비자보호시책과 경쟁정책의 연계 추진

21세기 소비자주권의 시대를 맞아 소비자정책은 공급자와 수요자간의 정보력의 차이에 기인하는 시장실패를 치유하는 데 초점을 두어야 한다. 이런 측면에서 소비자정책은 경쟁정책과 불가분의 관계에 있다. 시장경쟁을 고려하지 않는 소비자정책은 경쟁제한적인 요소를 내포함으로써 경제의 효율성을 저하시킬 가능성이 있으며, 수요측면의 시장실패를 고려하지 않는 경쟁정책은 소비자잉여를 직접적으로 감소시킬 수 있다. 반면 소비자정책과 경쟁정책이 연계하여 추진될 경우는 이러한 위험을 감소시키는 반면 양 정책 상호간에 시너지 효과를 극대화할 수 있다.

그러나 지금까지 우리 나라의 소비자정책은 물가안정 수단이나 소비자 피해구제 중심으로 추진되어 적극적인 정책개발에 한계가 있었다. 또한 소비자 관련법도 공정거래법, 할부판매법 등 다양한 법령에 의해 다수 소관부처에서 분산 수행됨으로써 일관성이 결여되어 있다. 따라서 미국 FTC, 영국 공정거래청, 프랑스 경쟁·소비·위조방지총국, 호주 경쟁소비자위원회 등과 같이 경쟁정책과 소비자정책을 연계 추진할 수 있는 추진체계를 갖

추는 것이 필요하다. 이를 위하여 현재 재경원이 담당하고 있는 소비자보호법을 공정위에 이관할 필요가 있다.

**경쟁정책의 국제규범화에 대한 대응**

WTO 체제 출범으로 세계경제가 통합되어 감에 따라 OECD, WTO 등을 중심으로 경쟁정책의 국제규범화 논의가 활발히 전개되고 있다. OECD 경쟁정책위원회는 '97년 10월 경쟁정책 국제규범화의 첫단계로 가격담합 등 경성카르텔(Hard Core Cartel) 금지권고안을 마련한 바 있으며, '98년 4월에 회원국간의 양자협정 체결을 유도하는 권고를 채택할 예정이다. WTO도 '96년 12월 싱가포르 각료회의 결정에 따라 '무역과 경쟁 작업반(working group)'을 구성하여 경쟁정책의 국제규범화에 대한 본격적인 활동을 벌이고 있다.

이에 따라 경쟁정책의 국제규범화가 우리 경제에 미치는 충격을 최소화하고 현행 제도 및 관행을 국제규범에 맞게 개선해 나가는 것도 향후 경쟁정책의 주요 과제가 될 것이다. 경쟁정책의 국제규범화에 대한 대응을 위해 공정위는 지난 '97년 2월 이미 10개 관련부처 및 민간 전문가들로 구성된 경쟁정책국제규범화 대책반을 설치하여 운영중이며, 개별법상으로 카르텔 금지규정의 적용을 제외하는 59개 법령 72개 규정에 대한 개선 방안을 관계부처 협의 및 연구용역 등을 통해 마련중이다. 향후에도 경쟁법 적용이 배제되거나 축소적용되는 분야에 대한 경쟁법 적용을 확대하고, 카르텔 인가조항, 재판매가가격유지제도 등 국제규범과 부합되지 않는 제도를 개선해 나가야 할 것이다. 아울러 경쟁정책의 국제규범화 논의

에 적극 참여하고, 국제 협력체제를 강화해 나가기 위한 노력도 계속되어야 할 것이다.

**불공정거래행위 시정을 위한 시장감시 활동 강화**

시장경제 시스템으로의 전환이 진전될수록 시장의 정상적인 작동을 보장하기 위한 감시 활동이 더욱 강화될 필요가 있다. 향후 경쟁정책은 경쟁법 적용대상을 확대하고 법적용이 미비했던 공공부문 등에 대한 감시를 강화하는 등 경쟁정책의 실효성 확보에 주력할 필요가 있다. 또한 단기적으로도 IMF 자금지원 조건과 관련, 경기침체 등으로 증가할 가능성이 있는 기업간 담합, 부당 내부거래, 경쟁제한적 M&A 등에 대한 철저한 감시가 필요할 것이다. 아울러 독과점사업자의 부당한 가격인상과 출고조절 행위에 대한 감시를 강화함으로써 경쟁정책의 집행을 불가안정과 연계시키는 것도 요구된다.

**4. 결 어**

IMF 이행조건의 조기 완수를 기하고 현재의 경제난국을 극복하기 위해서는 근원적인 경제구조의 개혁이 필요하다. 그리고 개방화·통합화된 경제환경하에서 이러한 개혁정책은 경쟁정책이 중심이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 따라서 향후 경쟁정책은 단순한 공정거래법의 집행에 국한되지 않고, 모든 경제정책 운영의 기본이 되어야 할 것이다.

한편 정부뿐 아니라 민간부문도 이러한 새로운 경제운영의 패러다임에 맞도록 조속히 변신하여야 할 것이다.■