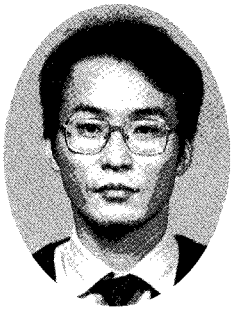


지식산업과 공정거래제도



박 동 철

현대경제연구원 기업정책연구실장

I. 머리말

최근 OECD 를 중심으로 하는 선진 각국은 산업 및 기업 차원에서 급속히 무형투자를 증대시키고 있다. 이는 세계 경제

의 중심축이 지식기반경제(Knowledge-based Economy)로 광범하게 이행하고 있음을 의미한다.¹⁾

20세기 산업사회에서는 주로 토지, 노동, 자본과 같은 유형생산수단에 의해 가치가 창출되었다. 이에 반해 지식기반경제에서는 지식이나 정보 혹은 지력과 같은 무형생산수단(intangibles)이 가치 창출의 핵심 원천이다. 따라서 무형자산을 생산하고 유통시키거나, 이를 자본화하여 부가가치를 생산하는 제조업 및 관련 서비스업 등 지식기반산업이 경제의 중추산업으로 부상한다.

가치창출의 원천 및 산업구조가 바뀔에 따라 산업조직과 기업의 경영행태, 그리고 이를 규정하는 경쟁제도와 공정거래정책도 변하지 않을 수 없다. 따라서 산업사회에서 만들어지고 유효했던

경쟁정책이나 제도는, 전체적으로든 부분적으로든 새로운 환경변화에 적응할 수 있도록 변해야 한다. 한편 지식기반경제로 이행하는 데 있어 경쟁 정책·제도는 주요한 역할을 수행할 수 있으므로, 이러한 기능은 더욱 강화될 필요도 있다.

최근 선진 주요국에서는 지식산업의 발전과 경쟁정책의 관계, 예컨대 지식산업의 발전과 경쟁정책의 발전은 상호모순적인가 아니면 보완적인가, 경쟁정책은 어느 정도의 범위와 강도로 지식산업에 적용되어야 하는가 등에 관한 논의가 한창이다. 우리 나라에서도 21세기를 대비하는 차원에서 지식산업에 관한 관심이 높아지고 있다. 또 시장 경제로의 이행을 통한 경제위기의 극복과 선진경제의 창출이라는 발전전략과 맞물려 경쟁정책이 중시되고 있다. 그렇지만 지식기반경제로의 이행과 경쟁정책의 관계에 관한 이론적·실천적 논의는 거의 없는 실정이다.

이렇게 볼 때, 지식기반경제로의 이행과 경쟁정책의 중요성 증대라는 새로운 세기의 변화에 적응하기 위한 다양한 논의의 개진, 그리고 이를 통한 경쟁정책 및 제도의 변화가 요청되는 시점에 있다고 하겠다.

II. 지식산업의 발전과 경쟁정책의 중요성

1) OECD에서는 지식기반경제를 지식 및 정보의 생산, 분배, 그 이용에 직접적으로 기반을 둔 경제(economies which are directly based on the production, distribution and use of knowledge and information)로 정의한다.

지식기반경제로의 이행과 경쟁정책의 중요성 증대라는 새로운 세기의 변화에 적응하기 위한 다양한 논의의 개선, 그리고 이를 통한 경쟁정책 및 제도의 변화가 요청되는 시점에 있다고 하겠다.

지식산업은 그 자체로 고부가가치를 생산할 뿐만 아니라, 산업간 후방연관효과가 매우 크며, 세계적으로도 막 성장하고 있는 산업이다. 그런 점에서 과거 특정산업을 육성하기 위해 고안·실현되었던 산업구조정책이 효과적일 수 있을 지도 모른다. 그러나 대내외 경제환경의 변화 속에서 기존의 산업구조정책이 가졌던 유효성이나 타당성은 점차 상실되고 있다.²⁾ 뿐만 아니라 지식산업의 발전을 지향하는 경우에는 경쟁정책의 효과적인 이용 여부가 더욱 중요하게 대두된다.

◆ 산업구조정책의 변화

고성장기에 정부는 재정금융자금의 집중지원, 외국자본에 대한 보호주의, 독과점의 의도적 허용(공기업 포함) 등과 같은 수단을 사용하여 특정 전략산업을 발전시켜 왔다.³⁾ 그렇지만 이러한 산업구조정책이 국제적으로 용인되거나 유효하던 시대는 지나고 있다.

우선 세계 경제의 규정성에 의해 국내 산업정책의 자율성이 크게 축소되고 있다.⁴⁾ WTO나

OECD 등에서의 다자간 혹은 쌍무적협상 등을 통해 정부의 재정금융적 지원 및 보조금정책의 범위가 한정되고 있으며, 국내산업의 이익을 보장하기 위한(상대적으로 외국자본에게 불이익이 될 가능성이 있는) 보호주의정책의 허용 폭도 크게 줄어들고 있다. 그리고 일국내 독과점 용인의 범위나 정도 역시 자유로운 무역과 자본 이동에 걸림돌이 된다고 간주되어 국제적으로 제한받고 있다.

한편 국내경제규모가 점점 커지고 기업들이 열린 경제하에서 글로벌 전략을 채택함에 따라, 일국적 차원에서 산업구조정책이 지녔던 유효성도 상실되고 있다. 다시 말하면 대내외 경제환경의 변화로 인해 정부의 '보이는 손'이 미치는 범위가 상대적으로 크게 줄어들고 있을 뿐 아니라, 오히려 정부의 실패가능성이 훨씬 커지고 있는 것이다.

이러한 환경 변화를 감안할 때, 산업구조정책의 방향이나 방식, 대상은 수정되지 않으면 안된다.⁵⁾ 우선 방향은 선진 주요국에서 이미 나타나고 있는 바와 같이 산업구조정책에서 산업경쟁력(Industrial Competitiveness) 강화정책으로 나가야 하며, 정

2) 그렇지만 지식기반산업보다는 유형자산 위주의 제조업 건설에 집중할 필요가 있는(예컨대 WTO체제에서 예외 규정을 많이 인정받고 또 국제분업구조상 열위의 지위에 있는) 후진국들의 경우 과거와 같은 방식의 산업구조정책이 더 효과적일 수도 있다. 그런 점에서 자국의 경제발전 수준이나 생산수단의 동원력 등 주변 여건을 고려한 산업정책이 필요하다고 하겠다.

3) 이는 금세기 세계 각국에서 일반적이었던 산업구조정책의 특징이라 할 수 있다. 19세기 자본주의 발전 초기의 독일, 그리고 20세기 중반 이후 대부분의 신흥독립국들이 실시한 유치산업보호 정책이 그 대표적인 예다. 그러나 이러한 동시대에 있어서의 후발국에서 뿐만 아니라 시장경제 원리에 충실한 선진국에서도 정부는 자국 혹은 지역 경제의 발전, 고용의 확대 및 안정, 국제수지 개선 및 기술혁신 고무 등과 같은 목표를 위해 특정 산업에 대한 직접적인 지원 정책을 실시해 왔다. 특히 불황기에는 정도의 차이는 있지만 선후진국 할 것 없이 정부가 광범위한 산업구조조정 정책을 실시하는 것이 일반적이었다.

4) 이는 대부분의 나라에 해당하는 것으로, WTO의 경쟁라운드, 미국이나 EU 등에 의한 독점금지법의 역외적용 등이 그 대표적인 예이다.

5) 20세기의 중화학공업 등은 장치 및 기술의 도입, 그리고 대량의 실물자원의 투입 등을 통해 발전될 수 있었지만, 지식기반 산업의 경우 이러한 방식의 개발이 거의 불가능하다는 점도 기존 산업구조정책을 한계지우는 요인이다.

지식기반경제에서는 누가 더 빠르게 지식 및 정보를 생산하는가가 무엇보다도 중요하다. 지식의 창출은 기본적으로 인적자본에 의해 이루어지므로, 지식 및 정보의 신속한 생산을 위해서는 인간의 자율과 창의가 충분히 보장될 수 있는 경제사회적 여건이 마련되어야

책대상은 특정 전략산업이 아니라 연구 및 개발 지원, 환경보호 등과 같이 경제 전반의 성과를 높일 수 있는 부문이어야 한다. 그리고 그 방식은 정부의 직접적인 경제개입을 통해서가 아니라, 시장에서의 경쟁수준 제고를 통해 경쟁력을 높이는 것으로 전환되어야 한다.

◆ 지식산업의 발전에 있어 경쟁정책의 효과

자본주의사회에서 경쟁은 자원의 낭비성, 파괴성 등과 같은 부정적인 면을 갖는다. 그렇지만 아무래도 본질적인 기능은, 혁신을 촉진함으로써 효율적인 생산을 가능하게 하고 그 혜택을 소비자에게 확산시키는 데 있다고 할 것이다. 다른 산업에서도 그렇지만, 특히 지식산업의 발전에 있어 경쟁 그리고 이를 촉진하는 경쟁정책은 결정적인 역할을 수행한다.

첫째, 지식기반경제에서는 누가 더 빠르게 지식 및 정보를 생산하는가가 무엇보다도 중요하다. 지식의 창출은 기본적으로 인적자본에 의해 이루어지므로,⁶⁾ 지식 및 정보의 신속한 생산을 위해서는 인간의 자율과 창의가 충분히 보장될 수 있는 경제사회적 여건이 마련되어야 한다. 지금까지 고안된 경제체제 중 이러한 여건에 가장 합치되는 것은 경쟁적 시장경제 내지 경쟁체제(기업내 포함)이다. 그런 점에서 경쟁성의 창출 및 유지는 지식의 생산에 있어 가장 근본적인 여건이라 할 수 있다. 결국 시장내 경쟁성의 제고 및 유지를 목적으

로 하는 경쟁정책은 지식기반경제로의 이행에 있어 가장 중요한 정책의 하나인 것이다.

둘째, 지식산업이 발전하고 성숙하기 위해서는, 창출된 지식 및 정보가 광범위하게 확산되고 다수에 의해 공유되며, 생산적으로 활용되어야 한다. 그럼으로써 생산의 궁극적 목적인 인간의 정신적·물질적 만족도가 증대될 수 있을 것이다. 그런 점에서 이러한 지식 및 정보의 확산과 공유를 방해하는 모든 규제들, 예컨대 정부의 규제나 간섭으로 인한 정보흐름의 제한, 생산·유통된 지식 및 정보활용의 독점화 가능성 등은 철저히 배제될 필요가 있다. 이를 위해서는 지식 흐름의 장애요인을 제거하고 그 누수 현상을 막으며, 지식 및 정보의 독점화를 억지하기 위한 경쟁정책이 절대적으로 중시되어야 한다.

◆ 지적재산권과 경쟁정책

이렇게 경쟁체제는 지식산업의 발전에 필수적인 여건이며, 경쟁정책 및 제도는 지식기반경제로의 이행을 촉진시키는 데 중요한 역할을 담당한다. 그렇지만 경쟁체제의 형성은 지식 및 정보의 생산극대화가 이루어지기 위한 필요조건인 하나일 뿐 결코 충분조건은 아니다. 이를 위해서는 지식창출의 경제사회적 유인이 제공되어야 한다. 이를 법제도적으로 보장하는 것이 바로 지적재산권(Intellectual Property Rights)이다.⁷⁾

지적재산권이란 생산된 지식이나 정보에 배타

6) 기업이 보유하는 무형의 지식자본을 인적 자본, 구조적 자본, 고객 자본 등으로 구분할 때, 인적 자본은 기업의 구조적 자본이나 고객 자본에 의해 영향을 받는다. 예를 들면 기업내 인적 자본이 자신의 창의성과 소질을 충분히 발휘할 수 있기 위해서는 기업내 조직 체계나 여건이 마련되어 있어야 한다.

지적재산권과 경쟁정책의 조화에 대한 세계적 추세는 지식이나 정보의 생산·유통·이용 등과 관련하여 지적재산권이라는 형태로 배타적 독점권을 인정하되, 경쟁법은 그것의 남용 혹은 그로 인한 불공정거래 등을 규제하기 위한 것으로 설정·집행

적인 권리를 부여하는 것이다. 이는 지적생산물에 대한 독점적 경제이익을 기대시켜 주고, 배타적 소유권을 타인의 불법적인 사용 혹은 무임승차로부터 보호함으로써 산업정책의 차원에서 지식산업의 발전을 촉진하기 위한 것이다.⁸⁾ 그런데 여기서 몇가지 문제점이 발생한다.

첫째, 지식산업의 발전을 위해 경쟁성을 제한(배타적 독점권의 인정)할 필요가 있다는 것과 경쟁정책이 지식산업의 발전을 촉진한다는 명제의 상충 가능성이다. 이는 법제도상으로 지적재산권이 제도적으로 경쟁제한을 합법화하고 독점창출을 조장하는 것이어서 독점 등 경쟁제한행위를 규제하는 경쟁정책의 정신과 모순적인 면을 띠는 점과 관련된다.

둘째, 배타적 독점권으로 인해 독점적 대기업이 생기거나 혹은 배타적 독점권이 기존의 독점적 대기업에 집중될 경우 오히려 지식 및 정보산업의 발전에 부정적인 영향을 미칠 가능성도 있다는 점이다. 사실, 지식 및 정보의 생산이나 유통과정에서도 그렇지만 그 이용의 경우 대규모생산설비와 자본을 갖춘 독점적 대기업들이 지식 및 정보 혹은 그 이용권을 집중하기가 쉽다. 현실적으로 첨단지식과 정보를 가진 벤처기업들이 끊임없이 탄생하지만, 많은 경우 기존의 독점적 대기업에

게 매수되거나 합병되는 사례는 쉽게 찾아볼 수 있다. 이렇게 될 경우 기존의 독점적 대기업은 시장지배적지위를 더욱 강화할 수 있게 되고 따라서 경쟁질서를 침해할 가능성이 더욱 커진다.

이상과 같은 점들 때문에 지적재산권과 경쟁정책을 어떻게 조화시킬 것인가에 관한 논의가 선진 각국은 물론 세계기구에서도 한창 논의되고 있다. 어쨌든 세계적 추세는 지식이나 정보의 생산·유통·이용 등과 관련하여 지적재산권이라는 형태로 배타적 독점권을 인정하되, 경쟁법은 그것의 남용 혹은 그로 인한 불공정거래 등을 규제하기 위한 것으로 설정·집행되고 있다.

III. 경쟁정책 변화의 필요성

지식산업의 발전에 있어 경쟁정책이 아무리 중시되어야 한다고 해도, 경쟁정책 혹은 반독점정책이 지금까지의 다른 산업과 동일하게 지식산업에 대해서도 적용되어야 하는가는 또 다른 문제이다. 최근 선진국에서는 이와 관련하여 다양한 견해가 개진되고 있다. 예컨대 지식산업에 대해서는 경쟁정책이 적용될 필요가 없거나 적용되어서는 안된다는 견해(적용불가론), 변화하고 있는 환경이나 지식산업의 산업적 특성 등을 고려하여 경쟁정책

7) 지적재산권은 세계적으로도 널리 확산되고 있으며, 그 대상 범위도 확대되고 있다. 예컨대 우루과이라운드 지적재산권 협정(TRIPs, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)에서는 기존에 일반적이었던 특허, 의장, 상표, 저작권 외에 컴퓨터 프로그램, 데이터 베이스, 반도체 칩 배치 설계권 및 영업비밀 등 새로운 분야까지 보호의 범위를 확대하고 있다.

8) 대부분의 나라들과 같이 우리 나라에서도 지적재산권(혹은 무체재산권)은 개별법으로 보호되고 있는데, 공정거래법 제59조에 의하면, 저작권법, 특허법, 실용신안법, 의장법 또는 상표법에 의한 권리의 행사라고 인정되는 행위에 대해서는 공정거래법을 적용하지 않는다고 되어 있다. 물론 이 지적재산권은 특별법 등 개별법이 정한 범위 내에서만 보호되며, 지적재산권의 남용 혹은 지적재산권을 이용하여 불공정거래행위를 할 경우에는 공정거래법의 적용을 받는다.

지식산업의 발전에 따른 경쟁정책 변화의 불가피성 측면에서든 지식기반경제로 이행함에 따라 경쟁정책의 대상 및 적용방식 등은 변하지 않을 수 없는 것

이 조정되어야 한다는 견해(조정적용론), 지식산업도 하나의 산업인만큼 과거의 산업에 대한 경쟁정책의 적용범위와 강도가 지식산업에도 그대로 유지되어야 한다는 견해(동등적용론) 등이 있다. 각 견해가 나름대로의 타당성을 견지하고는 있다.

하지만 지식산업의 발전 및 성숙이 향후 국가경쟁력을 좌우하는 관건이 된다는 점, 지식 및 정보산업은 매우 다이나믹하여 시장지배력을 지속하기가 상대적으로 어렵다는 점 등 특수성을 감안할 때 경쟁정책 및 그 적용방식 등은 조정될 필요가 있을 것이다. 다만 시장의 경쟁수준을 높여 자원배분의 효율성을 제고하고, 나아가 소비자후생을 극대화한다는 경쟁정책의 궁극적인 본질에는 아무런 변화가 없어야 한다는 점은 분명하다.

한편 지식산업의 발전은 우선 경제환경은 물론 산업구조나 기업조직 및 경영행태를 변화시키게 된다. 예컨대 지식산업의 발전으로 인한 새로운 산업(예컨대 인터넷관련사업, 지식집약적 서비스 등)의 출현, 기존산업의 지식기반화 등으로 업종간 경계가 모호하게 되며, 따라서 기존의 업종구분의 유효성이 축소된다. 또한 지식산업간, 지식산업과 기존 성숙산업간 다양한 기업결합 혹은 제휴형태가 발달하고, 기업간 결합관계도 주로 인적·물적 관계 중심에서 지식 및 정보의 결합관계로 변하게 될 것이다. 기업의 경영활동에 있어서도 인터넷을 이용한 기업간 거래, 생산자와 소

비자간 거래가 활발하게 되며, 기업경쟁에서도 기존의 가격 및 품질 경쟁에 더하여 시간 경쟁이 더욱 중요하게 될 것이다.

이러한 변화들은 크게는 정부의 역할, 작게는 기업조직이나 경영행태를 규정하는 경쟁정책 및 제도의 변화를 촉진한다. 예컨대 지식산업의 발전에 따른 새로운 형태의 독점이나 불공정거래의 발생, 기업간 결합관계의 변화, 전자상거래의 발전, 새로운 경쟁요소의 대두 등으로 인한 거래관계의 복잡성 증대와 추적 어려움 증대 등으로 경쟁정책의 대상, 그 적용 능력이나 방식이 변화될 수밖에 없는 것이다.⁹⁾ 요컨대 지식산업의 발전에 대한 경쟁정책의 역할이라는 측면에서든, 지식산업의 발전에 따른 경쟁정책 변화의 불가피성 측면에서든 지식기반경제로 이행함에 따라 경쟁정책의 대상 및 적용방식 등은 변하지 않을 수 없는 것이다.

IV. 경쟁정책의 변화 방향

다가올 새로운 밀레니엄에 어울리는 경쟁정책의 방향, 이를 위해 수행되어야 할 최소한의 과제는 다음과 같다.¹⁰⁾

첫째, 경쟁법 혹은 경쟁정책 고유의 목적 내지 본질에 충실해야 한다. 경쟁정책은 생산자와 소비자간의 거래관계를 공정하게 하여 소비자 후생의

9) 예를 들면 과거에는 주로 생산요소의 독점 등이었지만, 이제는 정보 독점의 문제가 발생한다. 정보도 생산요소의 하나라는 점에서 근본적인 차이는 없다고 할 수 있지만, 그럼에도 불구하고 지식이나 정보는 쉽게 복제하거나 불법 유통하기가 쉽지만, 이들 거래관계가 매우 복잡하고 비밀리에 이루어질 수 있기 때문에 제대로 추적하기가 어려운 점 등 특성을 갖는다.
10) 더불어 경쟁정책이 이러한 방향으로 개선됨으로써, 그것이 지식기반산업의 발전에 미치는 긍정적인 영향력은 극대화될 수 있을 것이다.

다가올 밀레니엄에서 경쟁력의 우열은 누가 더 선도적으로 지식기반산업을 발전시키며, 효율적으로 운용하는가 등에 달려 있으며, 지식기반산업을 발전시키고 효율적으로 운용하는 데는 경쟁정책의 역할이 무엇보다도 중요

극대화를 지향하며, 생산자간의 관계를 조정하여 경쟁적 시장구조를 창출·유지함으로써 자원배분의 효율성을 제고하기 위한 것이다. 여기서 특히 후자에 주목할 필요가 있는데, 경쟁정책이나 제도는 자원배분의 효율성을 지향하는 것이지, 산업구조를 변화시키거나 특정생산자의 생산적·기술적 효율성을 높이려는 것은 아니다.¹¹⁾ 그런 점에서 경쟁정책이 정부의 산업구조정책 등 정책적 목적에 종속되어서는 곤란하다. 지식산업의 발전은 산업구조정책의 대상일 수 있다. 그렇지만 이 경우에서조차 지식산업의 발전에 있어 경쟁정책의 역할이 매우 크다는 점을 간과해서는 안된다. 이와 더불어 지적재산권과 경쟁정책의 모순적인 면을 최대한 완화하지 않으면 안된다.

둘째, 경쟁정책의 대상도 획기적으로 변화되어야 한다.

또 자산규모를 기준으로 한 30대 대규모기업집

단의 차별적 규제도 시정해야 한다. 후자와 관련해서는, 규모를 기준으로 법 적용의 차별성을 둔다는 것 자체도 문제거니와 유형자산의 상대적 중요성이 떨어지는 시대에 어울리지도 않는다.¹²⁾ 물론 무형생산수단의 가치를 측정하기란 쉬운 일이 아니다.¹³⁾ 그렇지만 굳이 규모를 기준으로 차별적 적용을 한다면, 상장기업의 경우 주식가치 등 다른 대안이 적극적으로 모색되어야 한다.

다가올 밀레니엄에서 경쟁력의 우열은 누가 더 선도적으로 지식기반산업을 발전시키며, 효율적으로 운용하는가 등에 달려 있다. 이는 산업 차원에서나 기업 차원 모두에 해당한다. 지식기반산업을 발전시키고 효율적으로 운용하는 데는 경쟁정책의 역할이 무엇보다도 중요하다. 그런 의미에서 경쟁정책 및 제도를 미래지향적이고 능동적으로 개선하려는 자세가 필요하다. **정**

11) 물론 경쟁적 시장구조가 창출·유지됨으로써 간접적으로 특정 생산자의 생산적·기술적 효율성이 제고될 수는 있지만, 경쟁법 및 정책의 직접적인 대상은 될 수 없다.

12) 예를 들면 GM의 자산가치는 마이크로소프트사의 10배 이상이지만, 기업의 가치(총시장가치)는 마이크로소프트사가 훨씬 크다.

13) intangible이라는 말 그대로, 무형자산의 가치를 현실적으로 파악하기는 매우 어렵다. 그렇지만 OECD는 '96년부터 인적자본지수와 국가지식자본을 개발하고 있으며, 네덜란드의 경우 정부가 지식가치 측정 기준을 만들어 기업 평가에 사용하고 있고, 뉴질랜드도 정부 및 교육개혁의 일환으로 인적 자본투자를 회계제도에 반영하고 있다는 점 등을 염두에 둘 필요가 있다.