

경제 재도약을 위한 경쟁정책의 과제



유 승 민

KDI 연구위원

1. 한국경제에서 경쟁법의 독특한 의미

건국 이후로만 따져도 한국경제는 반세기의 역사를 가진다. 흔히 세계적으로 유례 없는 고속성장을 자랑하지만 반세기는 결코 짧은 시간은 아니다. 거기에다 반세기가 지난 지금 한국경제는 그동안 누적된 피로 때문에 위기를 맞고 있다. 이번 위기는 경기변동에다 국제금융시장의 교란과 우리의 시스템이 갖고 있던 문제점이 합병증을 유발하여 전례 없이 그 폭이 크다. 반세기의 한국경제에서 공정거래법은 18년의 역사를 가진다. 우리 나라가 서양의 제도를 본따서 자본주의와 시장경제를 시작한 이래 경쟁법이라는 장치에 맞추어 경제질서를 세우고자 한 것이 20주년을 목전에 두고 있다.

한국경제의 지난날을 회고해보면 수많은 경제법, 경제정책 중에서 공정거래법, 경쟁정책은 참으로 독특한 의미를 가진다. 지난날의 행정부 중에서 이승만 행정부만이 자유시장경제를 추구했을 뿐, 박정희 행정부 이후 한국정부는 자유시장경제와는 거리가 먼 모델을 통하여 경제발전을 추구해 왔다. 1980년대 이후 한국정부는 비록 말로는 시장경제, 민간주도경제를 외쳤지만, 이 시점까지도 한국경제는 결코 시장경제로 볼 수 없다는 것이 국내외 학자들의 중론이다. 한국경제의 성장을 가능케 한 동시에 그 문제를 잉태했던 모델은 시장경제가 아니라, 산업정책 관치금융 정부개입이 점철된 한국식 모델이었던 것이다. 신고전학파(neoclassical school)와 국가주의자(statists)는 각각 상이한 시각에서 한국식 성장모델의 본질을 설명하고 있지만, 양자 모두 한국경제를 시장경제라고 보지는 않는다.¹⁾

그 와중에 경제위기가 왔고 현 정부는 시장경제의 발전을 내세우고 있지만 위기하에서 단기적 문제해결을 위한 정부개입은 너무나 손쉽게 정당화되는 현실을 경험하고 있는 중이다.

요컨대 한국경제가 결코 시장을 중시하는 경제가 아니라면 경쟁을 보호하기 위한 경쟁법은 무슨 의미를 갖는가? 이 의문에 대해서는 두가지 답이 있다. 첫째, 장기적으로 보면 시장경제 이외의 대안이 없다는 것이다. 2010년의 우리 경제를 그려볼 때 현재와 같은 관치경제가 지속된다면 경제발전에 심각한 장

1) 한국을 비롯한 동아시아의 고성장국가의 경제발전을 설명하는 신고전학파와 국가주의자들의 의견에 대해서는 Yoo, Seong Min("Evolution of Government-Business Interface in Korea: Progress To Date and Reform Agenda Ahead," Working Paper 9711, Korea Development Institute, 1997) 참조할 것.

애가 있을 것이므로 시장의 효율성을 이용하여 발전을 도모하는 것 외에는 별다른 대안이 없을 것이다. 따라서 지금 당장은 경쟁이 보호받는 시장경제가 아니라 10년 이후를 생각할 때 경쟁법이 중요하다. 둘째, “시장이나, 아니면 정부개입이나?”라는 오래된 의문에 대하여 한가지 대답만을 인정하려는 흑백논리는 당초부터 문제가 많았음을 인정하고, 시장도 아니고 정부도 아닌 효율성이 중요함을 인식할 필요가 있다. 경제발전을 달성함에 있어 가장 효율적인 방법만이 정당화될 것인데, 과거에는 정부가 효율적인 적도 있었으나 이제는 시장을 통한 효율을 무시하기 어렵게 되었다는 점이 중요하다. 시장을 통한 효율을 추구하기 위해서는 시장의 핵심이라고 할 수 있는 경쟁이 보호되어야 할 것이며 이에 따라 법까지 만들어가면서 경쟁을 보호하자는 것이 바로 경쟁법이다.

2. 경제위기하에서의 경쟁법 이슈

좀더 단기적인 시야에서 현재의 위기와 관련하여 경쟁법의 의미와 역할을 살펴보다도, “과연 경쟁은 국가경제의 경쟁력과 효율성을 제고하는가?”라는 의문에 대답할 준비가 되어 있는지에 대하여 우리는 스스로에게 물어볼 필요가 있다. 한국경제의 목표는 경제발전이며, 시장경제란 결코 궁극적인 목표가 될 수 없다. 이와 마찬가지로 경쟁도 궁극적인 목표가 아니기 때문에, [경쟁을 위한 경쟁]이란 있을 수 없는 정책목표이다. 우리에게 가장 중요한 의문은 “한국경제의 현실을 객관적으로 따져볼 때, 경제발전을 위하여 경쟁이 가장 바람직한 방법인가?”일 것이다. 경제발전에 있어서 경쟁의 역할에 대해서는 OECD, World Bank 등의 국제기구는 물론 선진자본주의국가들이 모두 경제발전을 위한 경쟁의 긍정적인 역할을 강조하고 있다.

그러나 위기를 겪고 있는 한국경제의 경우 지금 당장은 경제발전을 위한 경쟁의 역할이 강조되기보다는 위기극복을 위한 정부의 자의적 개입 혹은 경쟁이 정당화되고 있다. 우선 위기극복을 위한 정부개입에는 분명히 불가피한 측면이 있다고 인정된다. 금융구조조정의 경우에서 확인할 수 있듯이 엄청난 규모의 부실채권을 정리할 수 있는 재원은 국민의 돈밖에 없으며, 국민의 돈이 투입되는 이상 한국정부의 적극적 권리행사는 불가피한 측면이 있음을 인정해야 한다.

“현재의 위기하에서 정부개입과 시장(혹은 경쟁) — 이 두가지 중에서 무엇이 바람직한 방법인가?”라는 의문에 답하기가 가장 어려운 분야는 기업부문의 일 것이다. 소위 빅딜과 같이 정부개입의 흔적이 역력한 기업구조조정이 추진되는 한 경쟁원리가 존중된다고 보기는 어려울 것이며, 이러한 상황은 최소한 경쟁정책당국인 공정거래위원회에게 고민을 안겨주고 있다. 위기를 극복하기 위하여 한국정부가 개입적인 방법을 동원할수록, 경쟁정책당국으로서의 정부의 전반적인 경쟁정책 방향 속에서 경쟁법을 어떻게 운용할 것인지 고민이 되는 것이다.

위기상황하에서 경쟁정책 방향과 경쟁법의 갈등이 가장 첨예하게 드러나는 경쟁법상의 이슈는 기업결합과 카르텔이라고 판단되며, 이와 관련된 기업부문의 제현상은 빅딜과 같은 대기업의 사업구조조정, 퇴출경쟁 등일 것이다. 우선 빅딜은 기업결합 및 카르텔과 직결되는 경쟁법상의 이슈를 제기하는데, 빅딜로 인한 시장구조의 독과점화 및 그에 따른 독점력의 남용, 빅딜과정을 통하여 이루어질 수 있는 기업간의 공동행위(소위 제휴라는 명분을 빙자한 공동행위) 등에 대하여 공정거래위원회가 어떻게 경쟁법을 적용해야 하는지가 고민이다. 퇴출경쟁의 경우 부실화로 인하여 퇴출이 발생하면 그 부실기업 전체 혹은 그 자산만을 인수하는 과정에서 기업결합의 이

수가 제기되기도 하고 때로는 불황카르텔과 같은 공동행위의 이슈가 제기되기도 한다.

이러한 고민에 대하여 아직까지도 경쟁정책당국이 분명한 목소리를 내지 못하고 있는 근본적인 이유는 무엇인가? 많은 이유가 있겠지만, 경쟁정책당국이 “위기하에서 경쟁은 국가경제의 경쟁력을 제고하고 경제발전에 도움을 주는가?”라는 의문에 대한 확고한 마인드가 부족하다는 점이 근본적인 이유라고 판단된다. 만약 경쟁정책당국조차도 소위 중복 과잉투자의 존재를 믿고 이 문제를 빅딜과 같은 방법을 통하여 해결할 수밖에 없다는 생각을 가지고 있다면, 빅딜이라는 기업결합에 대하여 경쟁법이 적용되기를 기대할 수는 없을 것이다.

요컨대 위기하에서 위기극복과 경제발전을 위하여 (시장과 경쟁)을 추구하는 것이 효과적이지 못하다면 경쟁법의 역할을 적극적으로 제한하는 것은 당연한 귀결이나, 문제는 경쟁의 장·단기적 효과가 충분히 검증되지 못한 상황에서 경쟁정책당국까지 경쟁법이 정한 바와 거리가 먼 상황인식을 가지고 있다면 경쟁법의 발전을 통한 시장경제로의 이행은 요원하다.

3. 경쟁법이 경제발전에 기여하려면

단기적으로는 비록 상황논리 때문에 경쟁법의 발전이 퇴보하고 있더라도, 한국경제를 장기적 시야로 내다볼 때 경쟁법이 경제발전에 기여하기 위해서는 몇가지 해결해야 할 과제가 있다.

첫째, 우리 경제의 글로벌화와 정보화 등 경제의 새로운 추세에 대응하는 경쟁법의 발전이 필요하다. 새로운 경제현상 때문에 경쟁의 본질이 어떻게 변화하는가를 인식함으로써 경쟁법이 경제여건 변화에 뒤쳐진 법이 되지 않도록 하는 노력이 필요할 것이다. 경쟁법의 실제규정과 각종 가이드라인이 글로벌

화와 정보화의 추세를 과장하지도 않고, 무시하지도 않는 현실적합성이 필요한 것이다.

둘째, 재벌정책과 경쟁정책의 상호관계를 분명히 설정해야 할 필요가 있다. 이는 일부 법학자가 주장하듯이 재벌규제와 경쟁법이 상호 일관성을 갖느냐의 차원을 넘어서, 앞으로 재벌정책이 가야 할 방향이 무엇이며, 그 속에서 경쟁법과 경쟁정책당국의 역할은 무엇인지를 검토해야 함을 의미한다. 현재 재벌정책에 특화하여 공정거래법이 가진 수단은 상호출자의 금지, 지주회사의 설립제한, 상호채무보증의 금지, 내부거래의 규제 등이며, 앞서 지적했듯이 빅딜과 같은 재벌의 사업구조조정이나 퇴출재벌의 피인수에 대하여 기업결합규제를 어떻게 적용하느냐의 이슈가 있다.

이러한 제반 이슈에 대한 경쟁정책당국의 정책의지는 지난 18년 동안 계속 변화를 거듭해왔으며, 이러한 변화는 정부 전체의 재벌정책 변화와 궤를 같이 하고 있다. 공정거래위원회가 사실상 정부의 일개 부처로서 기능을 수행하는 한 재벌정책이 경쟁법의 실제규정과 운용에 영향을 미치는 현상은 불가피할 것이나, 이러한 독립성 이슈와 정부조직 기능의 차원을 떠나서 경쟁정책당국으로서는 재벌문제의 본질, 경쟁과의 관계, 경쟁법과의 관계 등에 관하여 나름대로 타당한 이론을 가지고 이를 경쟁법의 장기운용방향에 적용해야 할 것인데, 현재로서는 그러한 이론이 무엇인지 의문이 제기된다.

통상 관료와 정치인이 만들어온 재벌경제학의 가설 중에는 학문적으로 입증하기 힘든 무리한 주장이 많은데, 경쟁정책당국은 스스로의 재벌경제학 및 경쟁이론의 단기적 현실적합성과 장기적 방향성을 점검할 의무가 있는 것이다. 현재 미국 정부와 신용평가기관 등이 한국경제를 보는 시각은 “기업구조조정에 있어서 한국정부는 무엇이든 할 수 있으며, 해야 한다”는 것인데, 이는 한국경제에서 시장과 경쟁의

동태적 발전을 무시한 발상으로서, 만일 미국을 위시한 선진시장경제에서 유사한 현상이 발생한다면 결코 용인될 수 없는 이론을 한국에 적용하려는 이중적 태도를 보여주고 있다.

재벌정책과 경쟁법의 관계를 설정함에 있어서 경쟁정책당국이 고민해야 할 부분은 기업의 재무구조와 지배구조에 대하여 경쟁법이 모종의 역할을 갖느냐일 것이다. 기업의 사업구조조정에 대한 경쟁법의 역할은 상대적으로 분명하지만, 재무구조와 지배구조에 대한 경쟁법의 역할은 매우 애매함에도 불구하고 경쟁법은 재무구조, 지배구조와 관련된 규제를 그대로 가지고 있다. 채무보증, 상호출자, 자산과 자금의 내부거래, 지주회사 등의 이슈가 왜 경쟁법의 이슈가 되어야 하는지가 경쟁정책당국이 밝혀야 할 새로운 이론의 핵심이슈가 된다.

셋째, “장기적으로 한국경제에서 경쟁정책당국은 누구인가?”에 대하여 고민할 필요가 있다. 현재로서는 공정거래위원회가 유일한 경쟁정책당국이지만 검찰과의 관계는 항상 예민한 잠재이슈였다. 이는 정부조직의 이슈인 동시에 경쟁정책당국의 독립성에 관한 이슈인데, “경쟁정책당국의 독립성은 왜 필요한가?”라는 근원적인 의문에 대하여 먼저 답할 수 있어야 한다. 경쟁법 및 경쟁정책이 전반적인 경제정책의 일환으로 추진되어야 한다면 경쟁정책당국의 독립성이 왜 강조되어야 하는지 의문이 제기된다. 실제로 그동안 공정거래위원회의 독립성이 이론적인 차원에서 강조되었을 뿐, “왜 독립되어야 하는가?”에 대해서는 아무도 답하지 않은 채 현실적으로는 전혀 독립적이지 못한 상황이 계속되고 있다. 검찰이 경쟁법의 일부를 책임진다고 하더라도 독립성의 이슈는 여전히 남는다. 독립성의 차원에서 본다면 공정거래위원회와 검찰 모두 정치권력으로부터 독립적이지 못한 점은 유사하기 때문이다.

넷째, 경쟁정책당국의 경제분석기능 제고는 오래된 과제이면서 아직도 요원한 과제이다. 경쟁법이 여타의 단순한 법과 결정적으로 다른 측면은 실제규정을 적용함에 있어서 엄청난 경제분석노력이 필요하다는 점이다. 일개 법을 운용하는 데 많은 수의 공무원을 채용하면서 공정거래위원회를 만든 이유는 경제분석이 충분히 이루어진 법적용을 기대하기 때문이다. 선택과 집중이란 기업에게만 요청되는 과제가 아니라 경쟁정책당국에게도 반드시 필요하며 그 방향은 경제논리에 필요한 경제분석을 강화하는 것이다.

다섯째, 소비자보호와 하도급거래규제에 대한 장기방향이 설정되어야 한다. 소비자잉여를 제고하는 것은 경쟁법의 목적과 부합되지만 경쟁법은 기업간 경쟁을 촉진함으로써 그 결과로서 소비자의 이익을 제고하는 데 초점이 있다. 기업과 소비자의 관계에서 발생하는 문제는 기술적인 사항을 많이 갖기 때문에 경쟁정책당국이 소비자보호까지 담당하려면 별도의 노력이 필요하다. 하도급거래의 경우 장기적으로는 경쟁법에 흡수하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다. **공정**