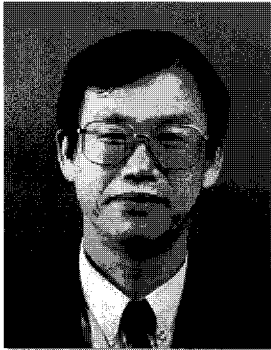


국내외 환경변화와 경쟁정책



이 수 복
아주대학교 사회과학부(경제학) 교수

경쟁정책의 목표는 경쟁을 둘러싼 국내외 경제환경의 변화에도 불구하고 경쟁을 정태적으로 또 동태적으로 지속적으로 추진하는 것이어야 한다.

그러나 경쟁정책의 내용은 동태적인 환경변화에 부응하는 신속성을 가지고 있어야 한다. 정부는 경쟁이 모든 산업에서 실질적으로 이루어질 수 있도록 우선적으로 경쟁의 환경을 조성해야 한다.

1. 문제의 제기

21세기에 접어들면서 한국경제를 둘러싼 국내외 환경이 급격히 변화하고 있다. 국제적으로는 WTO 체제가 시작된 이후 세계경제의 지구촌화가 진행되고 있으며 정보통신기술산업의 발전과 이에 따른 정보화가 급속히 확산되고 있다. 대내적으로는 한국경제가 IMF 관리체제에 들어간 이래 재벌기업과 금융산업을 중심으로 한 구조조정이 정부의 주도로 활발하게 진행되고 있다. 이러한 가운데 상품시장을 독과점화하고 시장집중률을 증가시키는 기업간 대규모의 수평적 합병이 여러 산업들에서 이루어졌으며 앞으로 더욱 진행될 것으로 예상된다. 또한 정보기술산업과 이를 이용한 정보서비스 산업의 발전을 근간으로 한 경제의 디지털화는 종래와는 다른 독점의 문제와 불공정거래의 문제들을 발생시킬 것으로 예상된다.

국내외 경제환경이 급속히 변화하면서 경쟁정책의 방향을 분명히 해야 할 필요성이 있다. 공정거래위원회가 현재 공정거래정책의 기본방향의 하나로 「기업구조조정의 지속적 추진」에 역점을 두고 있는데¹⁾ 이는 경쟁정책의 주된 목표가 어디에 있는지를 파악하기 어렵게 하고 있다. 정부가 추진하고 있는 기업구조 개혁에 부응하기 위하

1) 공정거래위원회, 공정거래백서 2000년판, pp.5~10

여 동종 업종 내에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 대규모 합병을 승인하고 구조조정의 수단으로써 지주회사제도를 도입한 것은 경쟁정책의 이념을 희석시키는 것으로 보인다. 국내외 환경이 변화함에 따라 경쟁정책의 내용은 달라져야 하지만 경쟁정책은 그럼에도 불구하고 경쟁을 유지하고 촉진하는 데 목표를 두고 힘을 기울여야 한다.

2. 산업조직의 패러다임과 경쟁정책

경쟁정책 수립의 기초가 되고 있는 산업조직의 패러다임은 기초여건, 시장구조, 시장행동, 그리고 시장성과로 구성되어 있고 각 구성요소간에는 서로 직접적으로 또 간접적으로 영향을 미치는 관계에 있다. 경쟁정책은 시장이 바람직한 성과를 가지고 올 수 있도록 산업조직의 각 구성요소에 영향을 미치는 정책으로서 특히 시장구조 및 기업행동의 개선에 정책의 역점을 두고 있다. 기초여건은 수요 및 공급면에서 단기에는 어쩔 수 없이 시장에게 주어질 수 있는 환경이지만 장기에는 변화한다. 소비자 수요의 크기와 구조는 단기에는 주어질 있으나 경제가 발전하고 국민경제가 세계화 함에 따라 시장수요는 확장되고 수요구조는 소비자의 선호변화에 부응하여 변화하게 된다. 정보화가 진행됨에 따라 구매자의 수가 증가하고 소비자들이 제품들에 대한 새로운 정보를 접함에 따라 선호도 변화한다.

공급의 크기와 구조도 단기에는 주어질 있으나 장기적으로는 변화한다. 산업 각 부문에서의 기

술 발전은 생산비용을 낮추고 기업의 적정규모를 줄이며 새로운 산업을 창출한다. 특히 정보통신부문에서의 기술혁신은 다른 어느 산업들보다 빠르게 일어나고 있으며 이 부문 및 관련 서비스 산업을 확대시킴으로써 산업구조의 변화와 경제 발전을 주도하고 있다. 세계시장의 통합은 기업의 활동무대를 해외로 넓히며 정보화의 확대는 시장기구를 이용하는데 따르는 기업의 거래비용 또는 상호작용비용을 절감시킴으로써 기업조직 보다는 시장조직을 보다 유용하게 만든다. 이는 수직 및 혼합 다각화를 통한 기업의 대형화를 억제하고 기업분할을 촉진하는데 기여할 것이다²⁾.

이러한 기초여건의 변화는 필연적으로 시장구조와 기업행동 및 시장성과에 직접 또는 간접적으로 영향을 미치게 되며 따라서 경쟁정책의 내용변화를 초래하게 된다. 시장의 확대는 기업의 경쟁력 강화를 요구하게 되고 이는 기존 기업들의 수평적 통합을 수반하게 되며 경쟁정책당국이 이를 인정할 가능성이 커지게 된다. 또한 기술의 발전은 기존 기업의 창조적 파괴를 통하여 새로운 독과점을 창출하는데 경쟁정책당국은 동태적 경쟁의 입장에서 이를 인정할 가능성이 커지게 된다.

3. 국제환경의 변화

WTO체제가 출범한 이후 각 국민경제간에는 국경이 없어지고 지구촌화가 가속화되고 있다. 국제무역과 국가간의 자본이동을 제약하는 각종 장벽들이 낮아지거나 제거되었다. 따라서 국내

2) 로웰 브라이언 맥켄지 이사는 매일경제신문이 주관한 세계지식포럼에서 세계가 온라인화 한 신경제는 상호작용비용(interaction cost)의 절감을 통하여 경제학, 시장구조, 산업구조, 그리고 기업구조를 새롭게 바꾼다고 주장하였다. 매일경제신문, 2000년 10월 24일자 p.10

시장은 외국의 기업들에게 그대로 열릴 뿐만 아니라 해외시장이 또한 개방됨으로써 국내기업과 외국기업간에 경쟁이 치열하게 되었다. 세계의 시장이 하나로 통합되어 가면서 국내기업들은 국내시장을 뺏길지도 모르는 위기와 동시에 해외시장을 확보할 수 있는 기회를 맞게 되었다. WTO 체제하에서 개별기업의 경쟁력에 직접적으로 영향을 미치는 정부의 보조금 지원은 사라지게 되었으며 적자생존의 법칙이 지배하는 이른바 무한경쟁의 시대가 도래하였다.

이에 따라 세계시장에서는 특히 1990년대 중반기부터 대규모 기업들간의 합병이 자국 내에서 그리고 국가간에 활발하게 이루어졌다. 미국을 중심으로 기업합병이 과거와는 비교할 수 없는 규모로 크게 증가하고 있다. 자동차에서는 다임러-크라이슬러, 포드-볼보, 르노-닛산이 대규모 합병의 결과로 나타났으며 기타 석유화학, 통신, 금융 등의 부문에서 대규모의 합병이 이루어졌다.

이와 함께 세계의 생산구조는 미국, 일본 등 선진국들의 주도하에 정보기술산업 중심으로 발전하고 있으며 인터넷과 전자상거래를 중심으로 정보화가 급속히 확산되고 있다. 이러한 변화는 선진국 경제를 지속적으로 이끌어 가는 힘이 되고 있으며 세계의 통합과 시장 확대를 가속시키고 있다.

또한 OECD, WTO 등 국제기구는 각국의 경쟁정책들을 국제적으로 조율하는 노력을 하고 있다. 각국의 경쟁정책이 서로 차이가 날 경우에는 이는 세계무역과 투자의 확대에 걸림돌이 될 수 있기 때문에 국제기구는 경쟁정책에 대한 국제적 기준을 설정하여 각 국으로 하여금 이를 따르도록 권고하고 있다. 만일 어떤 국가가 독점이나 카르텔을 인정한다면 이는 이 국가와 거래하

는 상대방 국가의 후생을 감소시키고 이는 결국 세계무역의 확대를 저해하게 될 것이다. 이에 따라 OECD는 1998년에 경쟁제한성이 큰 「경성 카르텔 금지 권고안」을 낸 바 있으며 1999년에는 「전자상거래 소비자보호지침」을 채택하였다. 또한 WTO도 국제경쟁규범을 제정하는 노력을 계속하고 있다.

4. 국내 경제환경의 변화

한국경제가 1997년 12월의 외환위기로 IMF 관리체제에 들어간 이후 재벌, 금융, 공기업 그리고 노동부문에서의 개혁이 한국경제의 미래를 좌우하는 가장 중대한 사안으로 자리잡았다. 특히 재벌과 금융부문의 양대 개혁은 개혁의 핵심으로서 한국경제를 위기에서 구할 수 있는 관건으로 보였다. 정부는 재벌개혁의 핵심을 1) 기업 경영의 투명성 제고, 2) 상호보증 해소, 3) 재무구조의 획기적 개선, 4) 핵심부문의 육성, 그리고 5) 경영의 책임성 제고에 두었다. 이러한 재벌정책들은 기업경영을 투명하게 하고 건실하게 하여 기업의 경쟁력을 높이기 위한 것으로 재벌의 비효율적인 계열회사들을 퇴출시키거나 통폐합 또는 국내의 매각을 통하여 핵심부문 중심으로 기업구조를 조정해 나가고자 하는 것이다. 이러한 정책하에서 현대자동차의 가이자동차 인수, 오비맥주의 진로쿠어스 인수, 현대중공업 및 대우중공업과 한진중공업간의 철도차량사업 합병, 현대전자의 LG반도체 인수, SK텔레콤과 신세계통신의 합병 등 대규모 합병이 모두 최근에 이루어졌다. 또한 현재 한보철강과 대우자동차의 해외매각이 진행되고 있으며 이른바 워크아웃 대상 기업들의 정리가 진행중에 있다.

금융개혁에서는 금년 8월말까지 11개 은행의

퇴출을 비롯하여 증권사 6개, 보험사 13개, 증권사, 투신사 등 기타에서 458개의 퇴출이 있었다³⁾. 정부는 1차 구조조정이 미진하였던 점을 감안하여 2차 금융구조조정을 추진하고 있으며 우량은행을 중심으로 대규모 은행간 합병 및 비은행 금융기관에서의 구조조정이 예상되고 있다. 또한 은행지주회사법이 국회를 통과하였으므로 향후 금융부문의 합병이 더욱 가속화될 것으로 전망된다.

외환위기 이후에 한국의 자본시장은 자유화되어 외국기업들의 국내 시장진입이 확대되고 있다. 주식시장의 시가총액에서 외국인이 차지하고 있는 비중은 30%로 확대되었으며 국내기업 및 금융기관에서도 외국인의 소유와 경영에 대한 지배가 점점 높아지고 있다.

5. 경쟁정책의 현실과 방향

우리나라의 공정거래법은 모든 시장에서 경쟁을 유지하고 촉진하며 모든 거래에서 공정한 거래를 유지하는 것을 그 목적으로 하고 있으며 이는 경쟁정책의 근본이 되는 법규이다. 경쟁정책의 핵심은 상품시장 내에서 경쟁을 유지하며 거래 상대방에게 불리한 영향을 주는 각종 불공정 거래행위를 금지하는 것이다. 공정거래법은 특히 경쟁을 실질적으로 제한하는 기업간의 결합을 원칙적으로 금지하고 있으며 다만 예외조항을 두어 신중하게 사안별로 인정하고 있다. 대외적으로는 세계화와 정보화가 진행되고 있고 대내적으로는 IMF 사태 이후 외국 기업들과 투자

자들의 국내시장에 대한 진출이 확대되고 재벌과 금융산업의 구조조정이 이루어지고 있는 가운데에서도 경쟁정책은 그 본래의 목적을 수행하는데 흔들림이 없어야 한다.

우선 무엇보다도 재벌과 금융산업의 구조조정은 경쟁의 유지 및 촉진과 조화를 이루어야 한다. 현대자동차와 기아자동차의 합병을 비롯한 최근의 대형 수평적 합병사례들은 구조조정과정에서 발생한 것인데 이는 IMF 이전에는 전혀 생각할 수 없었던 것이었다. 모든 합병사례는 독과점을 형성하는 것이어서 공정거래위원회의 심결에서 경쟁제한성의 추정요건에 해당하였으며 해외경쟁 도입 수준이 매우 미약하였고 진입장벽이 현실적으로 매우 높은 것으로 판단되었다. 최근에 급속히 증가하는 수평결합 현상에서도 볼 수 있듯이 구조조정의 과정에서 대형의 수평결합이 자율적으로 이루어지고 지금이 이를 인정받을 수 있는 적절한 시기로 판단될지도 모른다⁴⁾. 따라서 합병 후에 규모의 경제가 실현되고 생산효율성이 증가한다고 하여도 합병이 독과점을 형성하고 이를 고착화시킬 때 이는 효율성 효과가 아주 크지 않는 한 장기적으로는 시장지배력을 증대시키고 소비자후생을 오히려 감소시킬 우려가 크다. 그러므로 구조조정과 부실기업의 정리 차원에서의 수평결합을 인정하더라도 독과점화의 허용은 매우 신중하여야 하며 진입장벽을 명실상부하게 제거하고 해외경쟁을 적극적으로 조속히 도입하는 것이 전제되어야 한다. 정부가 여러 산업에서 대형의 수평통합을 유도하고 공정거래위원회가 이를 인정한 것은 경쟁정책이 독

3) 금융감독위원회, 제2단계 금융구조조정 추진계획, 2000. 9

4) IMF의 관리하에 들어간 1998년은 기업결합에 있어서 획기적인 변화가 일어난 해이다. 이 해는 전년도에 비하여 기업결합의 건수가 418건에서 486건으로 대폭 증가하였으며 특히 수평결합의 비중은 18.7%에서 35.4%로 급격히 증가하였고 혼합결합의 비중은 62.2%에서 42.6%로 급격히 낮아졌다. 공정거래백서 1999년판, p.392

과점화를 사전에 방지하는 구조규제주의에서 독과점화를 인정하고 대신에 남용행위를 규제하는 행위규제주의로 방향을 바꾼 것으로 볼 수 있다.

재벌의 계열기업들간에는 불가피하게 내부거래가 발생하는데 생산물의 부당한 거래나 자금이나 인력 등 자원의 부당한 지원은 개별시장 내에서 중소기업 등 경쟁상대방에게 불리하게 영향을 줄 수 있다. 따라서 공정거래법은 불공정거래의 차원에서 부당내부거래행위를 규제하고 있다. 그러나 공정거래위원회는 부당내부거래의 규제를 재벌의 사업구조조정 수단으로써 활용하고 있다. 부당내부거래의 규제는 계열기업에 대한 부당한 지원을 차단함으로써 비효율적인 기업을 퇴출시키는 데 도움을 준다. 기존 기업의 퇴출과 신규 기업의 진입을 원활하게 하는 것은 경쟁정책의 중요한 임무이다. 그러나 이 제도의 본래의 목적이 공정한 경쟁의 유지에 있는 만큼 계열기업간 부당내부거래가 있을 경우에 이것이 경쟁상대방에게 불리한 영향을 얼마나 미치는지에 대한 검토가 있어야만 한다. 부당내부거래의 규제는 경제력의 집중을 억제하고 한계기업의 퇴출을 유도하는 수단으로 쓰이고 있는데 이를 불공정거래의 입장에서 보는 시각으로 전환하는 것이 본래의 입법취지를 살리는 것이다.

정보통신기술의 발전과 이에 따른 정보화는 종래와는 다른 새로운 형태의 독점과 불공정거래의 문제를 제기하기 때문에 공정거래위원회는 이를 새로운 시각으로 대처할 필요가 있다. 새로

운 네트워크, 기술, 지식 그리고 정보를 가진 기업은 기존의 기업들을 창조적으로 파괴하고 새로운 독점자가 된다. 이러한 기업은 시장지배력을 가지며 이윤을 극대화하기 위하여 그 지위를 유지하고 신규 기업의 진입을 저지하려는 여러 가지 노력을 하게 된다. 그러나 기존 기업은 새로운 제품을 생산하는 잠재적 기업에 의하여 대체될 수 있는 동태적인 경쟁하에 직면해 있으며 지속적인 기술혁신이 없이는 기존의 시장지배력을 유지하기 어렵다. 따라서 치열한 동태적인 경쟁하에 있는 산업에서 시장지배적인 사업자를 지정하고 행동을 규제하는 것이 바람직한지를 검토해야 한다. 그러나 동태적 독점기업이라 하더라도 각종 불공정한 방법과 수단을 이용하여 신규시장의 확장과 신규기업의 진입을 저해함으로써 독점적 지위를 장기간 유지할 수 있으므로 이러한 행위들은 철저히 규제되어야 한다. 경쟁정책의 목표는 경쟁을 둘러싼 국내외 경제환경의 변화에도 불구하고 경쟁을 정태적으로 또 동태적으로 지속적으로 추진하는 것이어야 한다. 그러나 경쟁정책의 내용은 동태적인 환경변화에 부응하는 신축성을 가지고 있어야 한다. 정부는 경쟁이 모든 산업에서 실질적으로 이루어질 수 있도록 각종 진입 및 사업내용 규제를 완화함과 동시에 경쟁을 제한하는 법령을 철폐하고 이러한 법령이 제정되지 않도록 우선적으로 경쟁의 환경을 조성해야 한다. **공정**