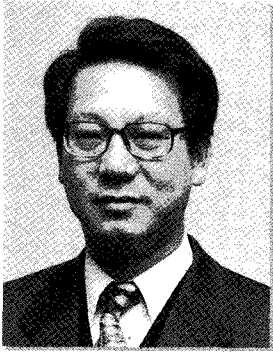


정보화 및 네트워크화 시대의 경쟁정책



심 영 섭
KIET 선임연구위원

序

정보화 시대의 도래는 다 아는 바와 같이 기술혁명, 특히 정보통신기술의 비약적인 발달에 힘입은 것이다. 이러한 기술혁명은 경제와 사회의 디지털화와 네트워크

화를 촉진시킴으로써 경제활동과 사회구조의 패러다임을 근본적으로 바꾸어 나가고 있다.

여기에서 관심이 가는 것은 두가지이다. 하나는 기술혁명 그 자체이고, 다른 하나는 기술혁명이 초래하는 정보화 사회이다. 경쟁정책적인 측면에서도 기술혁명 그 자체에 대한 것과 기술혁명이 초래하는 사회, 즉 정보화·네트워크화·디지털화 사회에 대한 것이 구별될 필요가 있다.

기술혁명과 경쟁정책

기술혁명 그 자체에 대해서는 기술보호 차원의 정책과 상용기술의 시장경쟁을 촉진하기 위한 정책이 존재한다. 지적재산권 차원에서 보호하는 기술정책은 기술개발의 경쟁을 촉진하는 데에 유용하고, 경쟁정책은 응용기술의 시장경쟁을 촉진한다는 데에 유용하기 때문에 이 두 정책은 각각의

정책목표가 있는 것이다. 문제는 이 두 정책이 제각기 집행되다 보면 때때로 충돌할 수도 있다는 데에 있다. 오늘날처럼 기술개발의 속도가 빠르고 응용기술의 상용화가 급속히 이루어지는 때에는 충돌의 빈도가 더욱 잦아질 수밖에 없다.

개발된 기술을 보호하지 않으면 새로운 기술개발의 인센티브가 없어지고, 지나치게 보호하여 개발된 기술의 활용도가 떨어지면 이 또한 기술개발의 동기가 약해질 수 있다. 기술개발의 인센티브가 떨어지거나 기술개발의 동기가 약해지면 소비자는 그만큼 선택의 폭이 좁아지게 된다. 그렇게 되면 이는 산업혁명시대에 제품의 선택을 제약하는 것 이상으로 기술혁명시대에는 중요한 사건이 될 수 있다. 기술보호정책과 기술경쟁정책이 상충되는 목표의 절충을 통하여 시장경제의 테두리에서 조화롭게 연계할 수 있는 방향을 모색하여야 하는 이유가 바로 여기에 있다. 경쟁당국은 좀 더 넓은 의미에서 기술시장과 기술이용시장의 경쟁을 촉진하여 기술혁신과 기술이용이 활성화 되는 경쟁구조를 찾아야 하는 것이 바람직한 책무이다. 이것이 바로 미래의 경쟁정책 방향이라고 할 수 있다.

지금처럼 지식의 전파(knowledge spillover)가 빠르고, 창조적 파괴(creative destruction)가 지속적으로 이루어지며, 네트워크 외부효과(network externality)가 존재하는 사회환경 하에서는 경쟁의 여건에 따라서 기술개발의 동기가 좌우되기 마련이다. 그러한 상황에서는 경쟁조건이 불안정

하면 기술개발이 사회적 최적수준보다 과소개발 되는 경향이 없지 않다. 그러므로 이를 방지한다는 측면에서의 경쟁정책 역할이 요구되기도 한다.

또 한편으로는 기술구조가 첨단화 될수록 이를 이용한 제품의 수명주기가 짧고 기술표준의 선점을 둘러싼 시장에서의 경쟁이 치열해질 것이라는 점을 지적할 수 있다. 기술표준의 선점 노력은 주로 구조적 독점화(structural monopoly)의 가능성을 전제로 하거나 진입규제를 전제로 하는 것이다. 기술선점의 경쟁을 너무 방치하면 이로 인한 독점의 악순환이 진행될 수가 있고, 그렇다고 해서 너무 억제하면 기술개발 자체를 억제하는 역효과가 발생할 수도 있는 일이다. 경쟁정책이 기술정책과 조화해 나갈 필요성과 중요성이 여기에서도 부각되는 것이다.

최근 시장을 둘러싼 기업들의 경쟁양태는 과거와 같은 단순한 시장점유율 쟁탈로부터 기술혁신에 바탕을 둔 경쟁으로 바뀌어가고 있다. 기술혁신의 경쟁은 확실히 동태적인 시장성과를 결정하는 가장 중요한 요인이다. 기술경쟁의 결과는 시장구조를 동태적으로 변화시켜 때로 전략적인 진입장벽을 형성하기도 한다. 그러므로 경쟁정책은 기술혁신이 초래하는 결과뿐만 아니라 기술혁신을 촉발할 동기와 기술혁신의 과정까지도 다함께 주시할 필요가 있는 것이다.

정보화·네트워크화와 경쟁정책

정보통신기술이 변화를 주도해 가는 시대에는 필연코 정보화와 네트워크화 사회로 발전해 갈 것이다. 따라서 21세기에는 정보 네트워크의 가치를 무한히 극대화해야만 부가가치가 높아지고 경쟁력도 커진다. 여기에서 네트워크라 함은 하드웨어적인 측면과 소프트웨어적인 측면이 함께 존재

최근

시장을 둘러싼 기업들의 경쟁양태는 과거와 같은 단순한 시장점유율 쟁탈로부터 기술혁신에 바탕을 둔 경쟁으로 바뀌어가고 있다.

그러므로 경쟁정책은

기술혁신이 초래하는 결과뿐만 아니라

기술혁신을 촉발할 동기와

기술혁신의 과정까지도

다함께 주시할 필요가 있는 것이다.

한다.

하드웨어적인 측면에서는 이미 통신, 전력, 가스 등의 산업을 통해서 네트워크 산업의 특성이 어느 정도 파악되어 있고, 경쟁정책적인 이슈도 비교적 드러나 있다. 대부분의 경우 전통적인 네트워크 산업들은 자연독점적인 특성을 지니고 있기 때문에 이로 말미암아 발생할 개연성이 높은 이슈들, 즉 시장독점력과 관련되는 이슈들이 주로 제기되곤 하였다. 기존의 시장지배적 사업자의 남용행위, 신규진입자에 대한 독점력의 남용행위와 비대칭규제문제, 필수적 설비에의 제3자 접근문제, 매몰비용(sunk cost)이 큰 사업의 약탈적 가격책정행위와 회계 및 사업분리문제 등이 바로 그것이다.

그러나 오늘날 새롭게 정보화와 네트워크화를 주도하는 소프트웨어 측면에 대해서는 경험이 많지 않고, 앞으로 그 전개 방향이 어떻게 될지도

**어느 한 기업이
 기술선점을 통해 시장을
 독점했다 하더라도 월등하게 탁월하고
 소비자들의 전환비용이
 저렴한 또 다른 기술체계가
 시장독점을 허물어뜨릴 수도 있다.
 그렇게 되면 시장은
 보다 경합적인
 조건을 갖추게 되어 폐쇄성을
 극복할 수 있는 것이다.**

현 시점에서는 잘 알 수가 없다. 다만 이러한 트렌드가 형성할 경제질서의 특성을 나름대로 유추해 보고 이에 대응하여 경쟁정책이 적용될 만한 영역을 찾아볼 수 있을 따름이다. 회소정보보다는 풍요의 법칙이 작용한다는 점, 네트워크의 외부효과가 작용한다는 점, 비경합성(nonrivalry) 및 배제불가능성(nonexcludability)이라는 정보재(情報財) 고유의 특성을 지닌다는 점, 수확체감이 아니라 수확체증의 법칙이 통용된다는 점, 물적인 부가가치보다는 가치의 극대화를 추구하려 한다는 점, 기술진보에 따라 규모의 경제 효과가 점점 작아지고 있다는 점, 시장의 구분이 명확하지 않고 네트워크의 환경은 언제든지 전세계로 확대될 수 있다는 점, 가격이 사용가치에 의해서 결정되지 않는다는 점 등이 소프트웨어적인 측면에서 미래를 유추해 볼 수 있는 근거들이다. 이러한 질서와 특성이 지배하는 미래의 시장에서는 과연 어떤

종류와 형태의 경쟁이슈들이 제기될 지 아직 분명히 드러나지 않은 것이 현실이다. 마이크로소프트사의 경우에서 보는 것처럼, 소프트웨어의 네트워크 특성을 활용하여 연관되는 타 시장으로까지 독점적인 기술체계를 무기로 독점력을 행사하는데 따른 문제가 발생할 소지가 다분히 있다. 소프트웨어적인 측면에서 네트워크화의 진전이 시장의 폐쇄성을 가속화하고 있는 것이다. 그러나 마이크로소프트사의 경우가 항구적으로 적용된다고 반드시 확인할 수만은 없는 일이다. 어느 한 기업이 기술선점을 통해 시장을 독점했다 하더라도 월등하게 탁월하고 소비자들의 전환비용(switching cost)이 저렴한 또 다른 기술체계가 시장독점을 허물어뜨릴 수도 있다. 그렇게 되면 시장은 보다 경합적(contestable)인 조건을 갖추게 되어 폐쇄성을 극복할 수 있는 것이다.

한편, 정보화와 네트워크화를 뒷받침하는 디지털 혁명은 빠른 속도로 사이버 환경을 촉진하고 있다. 단순히 기업환경뿐만 아니라 소비환경도 역시 사이버 공간으로 흡수하는 추세다. 이로 말미암아 소비자의 요구가 필연코 다양화되는 경향으로 치달을 것이 분명한데, 문제는 이러한 디지털화 현상에 따라 경쟁력의 요소가 변하고 있다는 점이다. 디지털 경제 시대에 가장 중요한 경쟁력 요소는 고객의 니즈(needs)를 리드하는 아이디어라고 할 수 있다. 종래에는 부존자원에 의한 물량의 갭(objects gap)이 경쟁력을 좌우하였지만, 디지털 시대에는 아이디어의 갭(idea gap)이 경쟁력을 좌우할 것이라는 뜻이다. 따라서 아이디어의 개발을 둘러싼 경쟁조건의 확보가 무엇보다도 절실하게 느껴진다. 시장에서 아이디어 갭의 우월한 경쟁력의 요소를 확보하는 데는 창의력의 바탕이 가장 중요하다. 전통산업의 방식처럼 산업정책적인 수단을 통한 지원이나 육성정책은 통하지

않을 것이다. 전통적인 방식의 경쟁정책을 통해서도 아이디어 경쟁을 촉진할 수도 없다. 그보다는 경제와 사회의 전 분야가 유기적으로 어우러져 발전할 수 있는 시스템의 마련이 더욱 필요하다. 이러한 시스템 하에서만 물적인 요소에 기반을 둔 기술과 지식에 문화적인 요소가 결합하여 새로운 가치와 콘텐츠를 지니는 경쟁력의 원천을 창출할 수 있게 될 것이다. 경쟁정책의 방향도 이를 뒷받침하고 활성화하는 데에 주안점을 두어야 한다고 본다. 무엇보다도 물량중심의 경쟁의 이론에서 벗어나 새로 전개되는 사회에 대응하는 개념의 경쟁정책 개발이 필요하다. 경쟁정책이 이제는 경쟁당국의 소관업무에만 국한될 수가 없고, 그렇게 되어서는 안 되는 이유이기도 하다.

새로운 경쟁정책의 모색

경쟁정책과 독점금지법의 과거 100여년 역사는 산업사회에 맞도록 고안된 것들이다. 뿐만 아니라 산업혁명 이후 누적된 폐해, 즉 독점화와 반경쟁적 행위를 규제하기 위한 것이었다. 말하자면 산업혁명 이후 이미 충분히 경험했고, 눈에 보이는 반경쟁적 행위에 대항하는 정책이라고 할 수 있다. 어떤 의미에서는 사후적 처방에 해당된다.

그러나 지금 겪고 있는 정보화 및 네트워크화, 디지털화로의 이행은 앞으로 그 모습이 어떻게 전개될 지 아무도 예측할 수가 없다. 뿐만 아니라, 변화의 속도도 매우 빨라서, 여기에 맞는 경쟁정책의 틀을 모색한다는 일은 현시점에서 매우 어렵다. 현시점은 정보화 시대의 초입에 불과할 뿐이며, 따라서 앞으로 전개될 미래사회는 불확실한 요소가 너무 많다.

더구나 산업혁명의 연장선상에서 진행되던 시대에 통용된 과거의 틀과 잣대로 미래를 재단할

경제와 사회의 전 분야가

유기적으로 어우러져 발전할 수 있는
시스템의 마련이 더욱 필요하다.

이러한 시스템 하에서만

물적인 요소에 기반을 둔 기술과
지식에 문화적인 요소가 결합하여
새로운 가치와 콘텐츠를 지니는
경쟁력의 원천을 창출할 수

있게 될 것이다. 경쟁정책의 방향도
이를 뒷받침하고 활성화하는 데에
주안점을 두어야 한다고 본다.

수는 없는 일이다. 수확불변 또는 수확체감을 기본 전제로 하는 고전과 경제모형이 지배하던 시기에도 학자들 사이에서는 시장원리에 의존하여 효율적인 자원배분을 위한 필요조건으로서의 경쟁정책 그 자체의 필요성에 대해 의견이 분분하였다. 하물며 네트워크의 외부효과로 인한 수확체증(increasing returns to scale)의 현상이 경제활동에 일반화되고 있는 상황하에서는 경쟁정책의 존재 이유는 새롭게 해석될 필요가 있는 것이다.

앞으로 경쟁당국은 새로 전개되는 사회에서 이제까지 경험해 보지 못하고 예상하지 못한 수많은 이슈에 직면하게 될 수밖에 없을 것이다. 뿐만 아니라 경쟁정책의 집행에 있어서도 딜레마에 빠질 수 있다. 이는 기존의 경쟁정책 틀이 새로운 사회에서는 많은 도전을 만나리라는 것을 시사한다. 그렇기 때문에 현 단계에서는 미래의 경쟁정책에 관해서 구체적인 이슈를 점검하기보다는 정

**앞으로 경쟁당국은 새로 전개되는
사회에서 이제까지 경험해 보지 못하고
예상하지 못한 수많은 이슈에
직면하게 될 수밖에 없을 것이다.
뿐만 아니라 경쟁정책의 집행에 있어서도
딜레마에 빠질 수 있다.
그렇기 때문에 현 단계에서는
미래의 경쟁정책에 관해서
구체적인 이슈를 점검하기보다는
정책이 나아가야 할 큰 방향의 설정이
더 중요한 시점이라고 보는 것이
타당하다.**

책이 나아가야 할 큰 방향의 설정이 더 중요한 시점이라고 보는 것이 타당하다.

오늘날 기술경쟁이 심화되고 있는 영역에서는 기술개발에 나서거나 개발된 기술을 들고 마케팅에 나서는 사람들은 전통적인 의미의 경쟁정책과 경쟁당국을 그다지 의식하지 않는 경향을 보이고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이러한 경향은 경쟁정책의 의미와 경쟁당국의 역할이 이제는 과거와 다른 차원으로 바뀌어야 한다는 메시지가기도 하다. 경쟁정책이나 경쟁당국을 의식하지 않고 기술개발과 시장경쟁에 나서고자 할 때 적절하지 못한 경쟁정책 수단을 발동하게 되면, 그 효과는 경쟁의 촉진이 아니라 새로운 규제영역의 설정으로 나타나고 말 것이다. 아무리 어렵다고 하더라도 지금 경쟁정책의 미래 틀을 모색하지 않을 수 없는 이유가 바로 여기에 있다.

경쟁정책 앞에 놓인 과제

정보화 및 네트워크화, 디지털화 시대의 도래는 경제활동의 패러다임뿐 아니라 사회 시스템 전반에 큰 변화를 몰고 올 것으로 예상된다. 따라서 경쟁정책도 이러한 시대의 변화에 맞추어 나가야 한다는 과제를 안게 된다. 앞으로의 경쟁정책 방향을 보다 구체적으로 모색하기에 앞서, 경쟁정책과 이를 집행하는 경쟁당국이 직면하게 될 과제들을 미리 짚어보는 일도 의미가 있을 것으로 보인다.

먼저 워낙 빨리 진행되는 기술혁신 속도와 공정경쟁제도의 정비 속도 사이에 시차가 발생할 수도 있는데, 그렇다면 새로운 사회로의 이행기에는 경쟁당국이 어떠한 입장을 취하는 것이 바람직한 것인지를 문제다. 새로운 패러다임으로 전개되는 경제의 틀 속에서는 전통적인 경쟁정책의 집행에 신중해야 하는 것인지, 새로 전개되는 이슈에 대해 제도가 정비될 때까지 외면하고 있어야 하는 것인지, 다소 시행착오가 있더라도 전통적인 틀을 기준으로 마련된 제도를 재해석하면서 적극적으로 나서야 하는 것인지에 대해서 좀더 신중한 논의와 검토가 필요하다는 것이다.

다음, 정보화 사회에서의 경쟁정책이 새로운 도전에 직면하더라도 경쟁당국은 경쟁정책의 전통적인 목표를 추구해야 하는가 하는 당위성에 대한 문제다. 위의 문제와 다소 연관이 되는 과제이기도 하지만, 또 다른 측면에서 보면 산업화 시대와는 다른 정보화·네트워크화 시대의 경쟁정책의 모습을 모색해 보는 근본적인 문제라는 면에서 또 다른 과제라 할 수 있다. 많은 전문가들은 하이테크 기술을 앞세워 시장을 선점하고 연관되는 산업을 종속화하여 독점화를 피하려 든다면 조기에 경쟁법과 제도가 개입하여 시장경쟁의 구

제에 나서야 할 것이라고 강조한다. 그러나 문제는 경쟁정책 및 관련 제도를 적용함에 있어 공정 경쟁의 논리가 전통적인 의미에서도 만병통치기 아니었다는 점이다. 공정거래나 공정한 경쟁질서란 개념은 명확한 의미를 갖고 있지 않을 뿐만 아니라, 어떤 행위는 경쟁자에게 불리하나 궁극적으로 소비자에게는 유리할 수 있으며, 경쟁제한적인 것처럼 보이지만 그렇지 않은 경우도 있을 수 있다. 더구나 하이테크가 주도하는 기술경쟁은 기존의 시장진입자가 아무리 독점화가 이루어진 시장을 형성하고 있다 할지라도, 신규진입자가 전혀 다른 기술체계를 들고 나와 기존의 독점화된 시장을 뛰어 넘어 얼마든지 새로운 시장을 형성할 여지를 확보할 수도 있을 것이다.

마지막으로는 정보화를 촉진하는 기술개발의 바탕을 이루는 지식기반사회와 관련되는 것이다. 지식 자체는 일반적인 물적 자원과 달리 무한히 존재한다. 그러나 이것이 경제적 자원으로 또는 실제 생산요소로서 실현된(revealed) 지식은 여전히 유한하다. 만일 지식이 무한자원이라면 경쟁정책의 필요성이 지식기반경제에서는 점점 줄어들 수밖에 없을 것이다. 그러나 지식이 유한한 자원인데다 지식의 영향력이 과거에 비해 월등하게 중요해진다면 지식기반경제하에서의 경쟁정책은

**새로운 사회로의 이행기에는
경쟁당국이 어떠한 입장을 취하는 것이
바람직한 것인지의 문제와
정보화 사회에서의 경쟁정책이
새로운 도전에 직면하더라도 경쟁당국은
경쟁정책의 전통적인 목표를
추구해야 하는가에 대한 문제, 그리고
지식기반경제에 유효한
새로운 도구를 마련해야 하는 일이
과제라고 할 수 있을 것이다.**

그 필요성이 더 커질 수도 있지 않느냐 하는 문제이다. 다만 물적인 요소를 중심으로 하는 전통적인 의미의 경쟁정책 수단만으로는 지식기반경제에 유효하지 않을 수도 있으므로 새로운 도구를 마련해야 하는 일이 과제라면 과제라고 할 수 있을 것이다. **공정**

공정거래제도에 관한 원고를 기다립니다.

본 협회에서는 대학교수, 연구기관의 연구원 및 업계담당자와 공정거래관련 전문가들의 공정거래 논란과 기고문을 수시로 모집합니다. 회원사 제언은 수필, 소설, 공트, 만화 등 소재를 불문합니다. 여러분의 참신하고 의욕적인 글을 보내주십시오.

보내실 곳

주 소 : (100-743) 서울특별시 중구 남대문로4가 45 상외외관 621호

사단법인 한국공정거래협회 「공정경쟁」 출판담당자 앞

전 화 : (02)775-8870~2

E-mail : kfca2000@netsgo.com(인터넷), kfca2000(천리안)