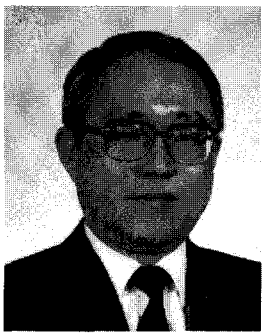
세계 경제환경 변화와 공정거래 제도의 과제



이규억

산업연구원 원장

글 머리에

지금의 세계 경제 전체의 큰 흐름은 WTO의 출범으로 대표되는 자유무역주의로 볼 수 있다. 이것은 세계가 하나의 거대한 단일시장의 형성을 향해 나아가고 있는 것을 의미하는 것으로, 경쟁의 장이 국가라는 울타리를 벗어나 세계로 확산되는 무한경쟁 시대의 도래를 의미한다.

이와 같은 세계 경제 환경하에서 우리나라의 정책 패러다임도 변혁되어야 할 시점에 이르렀다. 국내산업의 효율화만을 중심으로 이루어져 왔던 경제·산업 정책이 그 목표와 수단에 있어 국제적인 규범과 일치되지 않으면 안되며, 기업도 더 이상 국내 제도의 틀 속에서 안주하기가 불가능해지게 되었다. 즉 모든 산업 정책은 경쟁 정책의 틀 위에서 이루어져야 하는 시대에 이른 것이다.

우리나라는 1981년의 공정거래법 시행으로 경쟁정책이 본격적으로 도입되어 이의 정착을 위한 노력이 지속되어 왔다. 그러나 그동안 산업정책의 추진에 있어 경쟁정책적인 측면의 배려가 소홀하였던 점을 부인할 수 없다. 문민정부 출범 이후에도 규제완화 등을 지속적으로 추진하고 있으나 아직 가시적인 성과는 나타나지 않고 있지만, 세계화의 추진 등 기존의 틀을 깨기 위한 노력은 꾸준히 지속되고 있다.

금년으로 공정거래법의 시행 15년에 접어들었다. 앞으로 그동안의 성과와 시행착오를 바탕으로 이 법을 더욱 보완하고 경쟁의 원리를 일층 확산시켜 우리 경제의 계속적인 발전을 기하여야 하며, 이 점에서 공정거래 제도는 중요한 과제를 안고 있다.

산업·통상 정책과 경쟁 정책

새로운 세계 경제 질서 하에서는 기존의 산업정책의 성격과 내용 및 효과에 있어서도 큰 변화가 예상된다. 우선 지원·육성 제도, 보조금 지급 등과 같은 차별적이고도 제한적인 정책 수단의 채택이 극히 제약되며, 이러한 정책

적 수단이 가능한 경우에 있어서도 그 효율은 현저히 낮아지게 된다.

왜냐하면, 산업정책의 실시에 있어서 국내에서 사업 활동을 영위하는 내국 및 외국 기업에 무차별적으로 적용되어야 하며, 이에 따라 외국기업의 국내 활동이 증가함에 비례하여 정책 효과가 해외로의 유출되는 결과를 가져오게 되기 때문이다.

이러한 세계 경제 질서의 새로운 흐름에 따라 우리나라의 산업 및 통상정책에 대해서도 전면적인 재검토가 필요한 시점에 이르렀다. 우리가 지향해야 할 산업정책의 새로운 패러다임은 지금까지의 생산자 중심의 정책 목표를 생산자 및 소비자를 모두 고려하는 균형잡힌 목표로 조정해야 하며, 정책 수단도 보호·육성보다는 경쟁의 촉진 및 제도의 확립에 중점이 두어져야 할 것이다.

그리고 앞으로 전개될 통상협상에서는 기존의 국내 정책을 무조건 유지하려는 폐쇄적인 자세보다는 개별 정책이 우리 산업 및 경제에 주는 효과는 물론, 세계 통상룰과의 관계 등을 백지 상태에서 새로이 분석하여 적절한 대응책을 수립하여야 할 것이다.

그러기 위해서는 현재 시행되고 있는 산업 및 통상과 관련한 모든 개별 정책을 다음과 같은 기준에서 재분류할 필요가 있다.

(1) 국제 통상룰에 어긋날 뿐만 아니라 앞으로 국내 산업의 효율화를 위해서도 폐지가 바람직한 정책·제도

(2) 국제 통상룰이라는 측면에서는 문제가 있지만, 국내 산업의 경쟁력 강화 등을 위해 당분간은 유지하는 것이 바람직한 정책·제도

첫번째 경우에 해당하는 정책·제도는 외부로부터의 요구가 있기 전이라도 우리 경제의 효율화를 위해 적극적으로 개선을 서둘러야 한다. 이러한 제도의 개선에 있어서는 기득권 집단의 반발이 강할 것이지만, 세계 경제 질서의 변화가 국내 경제의 개혁을 촉진시키는데 힘을 실어 줄 것이다.

두번째 경우에 해당하는 정책들에 대해서도 개개의 정책이 우리 산업에 미치는 득실을 고려하지 않을 수 없지만, 그 보다는 전반적인 제도 개혁에 따른 경제 전체적인 상승 효과를 감안하여 불가피한 경우를 제외하고는 조기에 개선하도록 노력하여야 할 것이다.

앞으로는 산업정책에 대한 발상의 전환이 필요하며, 산업정책과 경쟁정책이 일체화되는 방향으로 나아가야 한다. 산업정책을 산업구조정책과 산업조직정책으로 대별한다면, 산업조직정책은 바로 경쟁정책이며, 우리나라 경쟁정책의 기본법제인 공정거래법은 부분적으로 문제가 지적되기도 하지만, 전반적으로 볼 때 잘 정비된 법제라고 평가할 수 있다. 그러나 산업구조정책을 위해 성립된 많은 법·제도가 공정거래법의 적용에서 제외되고 있으며, 여기에 관해 이미 많은 선진국들이 그 개선을 요구하고 있다.

산업정책(산업구조정책)은 시장 기능에만 위임하여서는 일정한 경제적 목표를 달성하기 어려운 경우에 시장기구를 보완한다는 취지에서 시행되어 왔다. 따라서 지금까지 우리나라의 산업정책은 특정 산업을 보호·육성하기 위해 실시되었으며, 시장 기구에 대한 개입 내지는 자유로운 경쟁을 억제·간섭하는 형태로서 행해져 왔던 것이다.

그러나 앞에서 논의한 바와 같이 자유로운 시장 기능에 개입하는 경쟁 억제적이고 선택적·차별적인 산업정책적 수단은 새로운 세계 경제의 룰 하에서 국제적으로 더 이상 용인되지 않으며, 국내산업의 효율화란 측면에서도 바람직하지 않다.

그러므로 지금까지의 산업정책이 시장 기구

에 대한 개입, 경쟁 기능을 억제하는 성격을 가졌다면, 앞으로 새로운 산업정책은 이를 원상회복하는 방향, 즉 시장 기구를 활성화하고, 경쟁을 창달하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

다시 말하면 지금까지의 산업정책이 경제 규제의 도입이라는 방법을 통해 이루어진데 대하여, 앞으로의 산업정책은 규제완화·철폐, 경쟁촉진을 주요 수단으로 채택하여야 한다는 의미이며, 이는 바로 공정거래법의 법정신과도 상통하는 것이다.

경쟁정책의 국가간 조화

WTO체제가 세계 경제 활동에 있어서 '법의 지배'의 도입을 의미한다고 할 때, 이러한 체제가 유지되기 위해서는 국가간 정책 및 법제의 조화가 필수적이라 할 수 있다. 즉 개별 국가의 법제가 가능한 한 WTO의 룰에 부합하는 방향으로 바뀌어야 한다는 것이다.

이러한 이유에서 WTO를 중심으로 국가간 제도의 조화가 각 분야에 걸쳐서 활발히 논의되고 있다. 이미 지적 재산권 제도에 관하여서는 국제적인 룰이 확립되어 개도국 등 이를 구비하지 못한 국가들은 새로운 법제의 도입을 서두르고 있으며, 선진국들도 국제 룰과 국내 제도를 가능한 한 일치시키기 위해 노력하고 있다.

지적 재산권 제도에 이어 경쟁법, 환경보전, 노동조건, 세제 등에 걸쳐서도 국가간 제도의 조화를 위한 움직임이 이미 시작되었다. 그러나 이러한 제도중 많은 부분이 국가마다의 고유한 전통과 환경, 발전 단계, 국가 경제정책에 있어서 이념의 차이 등으로 합의점을 도출하는데에는 난항이 예상되고 있다.

그러나 경쟁정책과 관련하여서는 모든 국가의 지향하는 목표가 거의 일치하고 있기 때문에 논의가 상당히 진전되고 있다. 특히 카르텔의 규제, 약관, 기업결합의 절차 등에 대해서는 각국의 제도간에 큰 차이가 없고, 지향하는 바도 비슷하기 때문에 이 분야에서부터 합의가 이루어질 가능성이 크다. 경쟁법의 국제적 조화는 일괄 타결되기 보다는 합의가 쉬운 분야부터 단계적으로 진전되리라고 예상되고 있다.

경쟁법의 국제적 조화와 관련하여 우리나라는 이미 공정거래법이 잘 정비되어 있기 때문에 경쟁법 그 자체에 대해서는 크게 문제가 될 것이 없다고 판단된다. 그러나 공정거래법의 적용 제외, 예외 조항, 여타 특별법 및 관행에 의한 실질적으로 이루어지고 있는 경쟁제한적 행위에 대해서는 이의 개선을 촉구하는 압력이 강화되리라고 전망된다.

공정거래법 자체의 개선과 관련하여서는 카르텔 규제에 대한 예외 조치가 가장 큰 문제로 부각될 것이며, 기업결합의 절차 및 이에 대한 규제의 예외 조치, 출자 제한 제도 등에 대해 약간의 논란이 있으리라고 예상된다.

앞으로 진행될 경쟁라운드에 있어서 우리나라는 특히 개별 산업관련법이나 정부 혹은 민간 관행에 의해 이루어지는 카르텔, 수직적 제한, 각종 인·허가 등 진입 장벽, 통상 관련법에 의한 무역 제한 조치 등에 대해 집중적인 압력이 예상된다.

이에 대해서는 대부분의 경우 제도의 존속을 위한 적절한 대응 논리를 찾기가 어려우며, 국내 산업의 효율화란 측면에서도 존속의 필요성이 의문시되므로 능동적으로 개선을 도모해 나갈 필요가 있다.

경쟁정책의 국제적 조화에 있어 또 하나의 중요한 이슈는 경쟁법의 역외적용 문제이다. 경쟁법의 역외적용과 관련하여서는 국가 주권의 문제 등이 걸려 있어 아직 WTO 수준에서는 논의가 지지부진한 상태이나 미국이 이 문제를

주도적으로 들고 나오고 있다.

이 문제는 비단 경제적 측면 뿐만 아니라 국가적 위신과도 관련한 문제인 만큼 신중한 접근이 필요하다. 경쟁법의 역외적용은 아직 다자간의 문제가 아니라 쌍무적 차원에서 거론되고 있으나 이는 우리에게 유리하지 못한 접근 방식이다. 우리로서는 이를 다자간 문제로 부각시켜 세계적인 일반적 룰을 만드는 방향으로 접근할 필요가 있다.

우리나라는 경제 발전 단계에 비해서는 상대적으로 오랜 경쟁정책의 도입이 빨랐으며, 그만큼 운영 경험이 축적되어 있다. 지금 세계경제가 통합의 방향으로 나아가고, 제도 또한 수렴되고 있는 상황에서 우리나라의 공정거래법의 운영 경험은 우리나라보다 뒤진 국가들에게 유익한 모델이 될 수 있다.

특히 우리나라는 경제 발전 단계의 측면에서도 개도국 단계를 벗어나 OECD 가입을 눈앞에 둔 선진국 진입에의 문턱에 서 있다. 이로 인해 개도국의 입장에서는 선진국의 제도보다는 우리나라의 제도가 더욱 적합할 수 있으며, 우리가 경험한 공정거래법 운영의 성과와 시행착오는 개도국의 경쟁법 도입·운영에 참고가 될 수 있다.

국제 협력의 차원에서 우리나라의 공정거래법의 체제와 운영 경험을 개도국에 적극 전파할 필요가 있으며, 이는 경제 제도의 수출로서 우리나라의 국제적 위상 제고에 큰 도움이 될 것으로 생각한다.

공정거래 정책의 과제

공정거래 제도는 금년으로서 출범 15년째를 맞이하였다. 그러므로 제도의 시험 단계, · 적응 단계는 이미 경과하였으며, 앞으로의 과제는 법의 엄정한 실행에 있다고 할 것이다.

공정거래법은 우리 경제의 기본 질서를 정하고 있는 경제헌법인 만큼 여타의 모든 경제법이 공정거래법의 정신과 부합하는 방향에서 제정·운용되어야 한다. 이것은 경쟁의 활성화를 통한 우리 경제의 한 단계 높은 발전으로 향하는 길임과 동시에 국내 제도의 국제화를 지향하는 방향이기도 하다.

이러한 점에서 경제의 모든 분야에 대해 일반적인 규범으로써 공정거래법의 적용을 확대할 필요가 있다. 공정거래법 제58조에 규정된 타법령에 의한 행위에 대한 공정거래법의 적용제외 조항을 엄격하게 운용할 필요가 있다. 또한 제63조에 규정된 경쟁제한적인 법령의 제정·처분 등의 협의 규정과 관련하여 이 규정의 실효성을 높임과 아울러 새로운 법령 및 처분 뿐만 아니라 기존의 법령 및 처분에 대해서도 전반적인 재검토가 있어야 할 것이다.

이는 현재 진행중에 있는 규제완화 작업과도 맞물린 문제인 것이다. 이와 함께 아직 공정거래법의 적용이 불분명한 정보, 통신, 금융 등의 분야에 대해서도 공정거래법의 적용을 확대해 나가야 할 것이다.

우리나라가 안고 있는 경쟁 정책상의 과제에 대해서도 이 시점에서 전반적인 검토가 필요하다. 경제력 집중의 억제와 관련하여 공정거래법상의 상호출자 금지, 출자 제한, 지주회사 설립 금지 등의 제도와 함께 여타 산업 정책에 있어서도 정책의 집행에 있어 경제력 집중 억제라는 것이 중요한 기준으로 작용하고 있다.

경제력 집중 현상은 선진 제국에서는 찾아볼 수 없는 우리 경제의 독특한 특징으로서 이를 억제하기 위한 당위성은 인정되나, 그 수단으로서 새로운 규제를 도입·남용하는 것은 바람직하지 못하다. 경제력 집중에 대해서는 기존의 공정거래법상의 수단과 함께 경쟁 도입을 통해 시장기능에 의해 이를 해소하는 방향으로 나아

가야 할 것이다.

이와 함께 최근 외국의 제도 변화에 영향을 받아 자사주 보유 확대, 상호출자 및 지주회사 금지 제도의 검토 등이 제기되고 있는데, 경제 여건이 변화하는 만큼 제도의 변화도 필요하지만, 경제력 집중이라는 문제 자체가 이미 사라진 외국의 사례를 국내의 여건을 고려치 않고 그대로 도입하려는 것 또한 타당치 못하다 할 것이다.

카르텔에 대해서는 앞으로 더욱 엄격한 대응이 필요하다. 과거 정부 주도형 산업정책을 추진하는 과정에서 행정 편의를 위해 사업자단체 등에 의한 관제 카르텔을 양산하였는데, 이에 대한 기능 정비 등이 불가피하다. 그리고 학연, 혈연 등 복잡한 인간 관계 및 과거로부터의 타성에서 비롯된 기업 활동에 있어서의 상호 의존성, 암묵적 담합, 의식적 평행 행위 등도 하루빨리 타파되어야 할 관행이라 할 것이다.

또한 '담합=단결=善, 경쟁=분열=惡'이라는 전통적 가치관이 지배하는 가운데 형성된 카르텔 성향의 사회 구조 및 공동체 인식도 불식하지 않으면 안 될 것이다.

그 외에도 국내에서의 다국적 기업의 활동 증대 및 개방화에 따른 '일정한 거래 분야'(시장의 범위)에 대한 재검토, 독과점 시장에 있어서 경쟁촉진 방안, 정보화와 기업간 네트워크의 활성화에 따른 경쟁정책상의 새로운 과제, 혼합결합의 규제 여부, 당연위법(per se illegal)과 합리성의 원칙(rule of reason)의 확립 등에 대해 폭넓은 검토가 이루어져야 할 것이다.

그리고 전통적인 거래 관행과 거래 규범에서 비롯된 비경쟁적 구조 및 불투명한 거래 관계, 경제 활동 속에 숨어 있는 불법·부정·부조리 등을 청산하지 않으면 안될 것이다.

세계 경제 환경과 질서의 변화, 그리고 우리 산업의 발전과 고도화와 이와 관련된 새로운 성장 전략의 측면에서 기존의 산업정책에 대한 전면적인 검토가 필요하다. 그 나아가야 할 방향은 앞에서 논의한 국내 기준의 국제화이며, 이것은 결국 제도간의 국제적 조정을 의미하기도 한다. 이러한 정책의 개편에 있어서 그 축은 경쟁정책이어야 하며, 경쟁정책은 새로운 산업정책의 이념임과 동시에 수단이기도 한 것이다.

공정거래위원회가 장관급 기관으로 격상하고 위원장이 국무회의에 참석하는 등 공정거래위원회의 위상은 최근 크게 강화되었다. 이러한 외형적인 모습뿐만 아니라 공정거래 정책은 더욱 내실을 다질 필요가 있다. 공정거래 정책은 경제 및 법률의 양부문에 걸쳐 깊은 지식을 요구하는 분야이므로 정책 당국자들의 자질 및 전문성의 향상이 불가결하다.

또한 위원회의 권위를 유지하기 위해서는 엄정하고도 불편 부당한 제도의 운영이 요구되며, 심결의 전문성을 높이기 위해 민간인 위원도 상임위원화할 필요가 있다. 특히 앞으로 공정거래법 위반 사건에 있어서 위원회의 처분에 대해 민간으로부터의 정당한 이의 제기가 늘어날 것이다. 이에 대비하여 공정거래위원회 뿐만 아니라 검찰, 사법부에서도 공정거래 제도에 관한 전문 지식의 배양이 필요하다.

공정거래 제도의 외형적 확산에도 불구하고 그동안 정책의 실효성에 대해서는 여전히 의문을 갖는 사람들이 적지 않다. 지금까지 공정거래법의 제재를 받은 사건은 극히 일부분에 지나지 않으며, 상습적인 위반 업체가 있는가 하면, 동일한 위반 사건이 반복되고 있는 실정이다.

공정거래법의 실효성을 강화하기 위해 이미 앞에서 언급한 공정거래법의 적용 제외 및 예외 규정을 축소함과 아울러, 위반 행위에 대한 벌칙을 더욱 강화할 필요가 있다. 과징금의 현실화, 형사상의 처벌 강화는 물론, 민사상의 손

해배상 청구 제도를 더욱 활성화하여야 할 것이다. 그리고 공정거래 제도의 운영 및 절차를 투명화함과 아울러 법률 운영에 관한 가이드라인을 더욱 개발하여야 할 것이다.

이와 아울러 공정거래 제도에 대한 민간기업 관계자들의 이해를 높이고, 제도의 자발적인 준수를 위하여 '공정거래법 자율준수 프로그램'의 작성을 적극 권장할 필요가 있다.

공정거래법의 주요 적용 대상은 민간 기업이지만, 소비자보호에 관해서도 공정거래 제도의 적극적인 역할이 있어야 할 것이다. 새로운 유통기구 및 기법의 출현, 서비스 거래의 증대 등에 따라 이와 관련된 약관의 정비가 필요하며, 표시·광고, 경품, 바겐세일 등에 대한 운용지침의 개선이 있어야 할 것이다.

맺는 말

앞으로의 경제는 세계화, 무국경화, 무국적화가 가속되는 가운데 각국의 기업이 세계 시장을 대상으로 하는 무한경쟁의 시대에 돌입하게 될 것이다. 이러한 시대에 있어서 경쟁정책은 세 가지 측면에서 중요하다.

무한경쟁 시대에서 살아남을 기업의 생존력은 국내 시장에서부터 치열한 경쟁의 과정을 통해 얻어진다. 이러한 점에서 경쟁정책은 국내에 경쟁적인 시장 환경을 조성하는데 기여함으로써 기업의 체질을 강화함과 동시에, 기업에게 공정한 기회를 보장하여 창의적이고 혁신적인 기업에게는 무한한 가능성을 제공하고, 비효율적이고 퇴영적인 기업은 가차없이 시장에서 도태시키게 된다. 이러한 과정을 통하여 우리 경제의 동태적인 발전이 기대될 것이다.

두 번째 측면은 세계시장에서 경쟁하는데 있어서는 기업은 물론 국가도 경쟁의 공정한 룰을 체득할 필요가 있으며, 이것은 앞으로의 세계경제의 기본적인 룰인 것이다. 국내의 경쟁제도의 정비가 됨으로써 비로소 타국의 경쟁 여건에 대해서도 정당한 요구를 할 수 있고, 이것은 결과적으로 국내 기업에 대해 세계 시장에서 공정한 경쟁 환경을 부여함으로써 새로운 기회를 제공하는 효과를 가져온다.

세 번째 측면은 앞으로 전개되는 세계경제의 룰의 도출에 있어서 배경에 흐르는 기본적인 사고방식은 경쟁 정책상의 고려이며, 국내 정책의 개선 및 정책간의 상충의 조정 역시 경쟁정책의 바탕 위에서 이루어 질 수밖에 없다. 이러한 점에서 경쟁정책은 국내 정책간의 정합성을 도모하고, 국내 정책과 국제 질서간의 조화를 이루는데 있어 기본 원리인 동시에 연결고리인 것이다.

지금까지 우리나라에서는 선택적이고 보호적·규제적인 산업정책으로 인하여 기업 및 산업의 성패가 공정한 경쟁의 결과가 아니라 경제 외적인 요인에 의해 결정되는 경우가 많았다. 즉 기업간의 경쟁이 본질적 의미의 시장경쟁보다는 배타적 독점권을 따내기 위한 퇴영적인 이익 다툼의 형태를 갖는 경향이 있었다. 그리하여 경제적 효율성에 입각한 경쟁보다는 로비 등에 치중하였고, 기업이나 일반 국민 모두 그 결과에 승복할 수 없게 되는 부작용을 초래하였다.

앞으로 무한경쟁 시대에서 우리 경제의 한 단계 높은 발전을 도모하기 위해서는 모든 기업에게 평등한 사업 및 경쟁의 기회를 부여함으로써 국내외에 걸쳐 효율과 창의성에 입각한 경쟁이 이루어 질 수 있는 환경을 조성하는 것이 무엇보다 중요하며, 이것이 바로 금후 공정거래 정책의 과제일 것이다. ■