

OECD 가입과 산업조직정책

이재형

한국개발연구원 전문연구원

머리말

21세기를 목전에 두고, 우리 경제는 대외적으로 세계무역기구(WTO)체제의 출범과 경제협력개발기구(OECD)에의 가입이라는 두가지 큰 사건을 맞이하였다. WTO와 OECD는 구성원의 범위, 규율내용에 있어서는 상당한 차이가 있지만, 이 기구들이 지향하는 기본이념은 동일하다고 볼 수 있다. 그것은 회원국 상호간의 경제적 협력을 증진하는 동시에 회원국 상호간의 포괄적인 의미에서의 경제적 거래를 자유롭게 함으로써 공동의 이익을 도모하고자 하는 것이다.

WTO나 OECD가 지향하는 기본이념이 같은 면서도, 구체적인 실천방법에서 차이가 나는 것처럼, 우리 나라의 경우 이 두 기구에의 참여가 갖는 의미도 다르다. WTO가 국제적인 보편적인 룰을 설정하되, 세계 121개국이라는 다양한 회원국을 거느린 만큼 여러 가지 예외규정을 두고 있는 반면, OECD는 회원국으로서의 걸맞는 수준의 경제력 및 제도적 기반과 함께 가입희망국의 적극적 의사를 가입조건으로 하고 있으므로, 회원국으로서의 의무 또한 엄격하다고 할 것이다. 우리 나라가 OECD에 가입한 것은 OECD가 지향하는 목적과 그를 위한 룰을 받아들인다

는 의지를 표시한 것으로 이해하여야 하며, 그러한 만큼 앞으로 국내 경제정책의 수행에 있어서도 OECD의 룰과의 정합성이 중요한 제약요건이 될 것이다.

지난번의 노동법 파문에 대하여, OECD 및 그 회원국들이 큰 우려와 관심을 표명한 것이 그 좋은 사례가 될 것이다. 우리 나라는 지금까지 산업정책 등 여러 가지 형태로 시장에 대한 정부의 개입이 강도 높게 이루어져 왔다. OECD의 가입은 정부와 시장간의 기능을 재정립하는 결정적으로 중요한 계기가 될 것이며, 앞으로의 정책의 채택은 물론 기존의 정책에 대해서도 자유경쟁의 원칙에 입각한 전면적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

산업조직정책적 과제

1. 정책기조의 변화 필요성

OECD가 지향하는 기본목표는 자유로운 시장 경제의 창달을 통해 회원국간 경제교류를 촉진함으로써 회원국 공동의 이익을 증진하는 데 있다고 할 수 있다. 이를 위해서는 국가간 자유로운 경제교류를 촉진하기 위한 회원국 공동의 규

범의 작성과 함께, 자유로운 경쟁을 저해하는 회원국들의 국내 정책·제도의 개선을 도모하고자 하고 있다. 그러나 국제공동의 규범은 회원국간의 문화나 법제의 다양성 등으로 가까운 장래에 성립을 기대하기 어려우며, 그 대신 정책수행과정에서 회원국이 지켜야 할 최소한의 기준을 설정하고 이를 준수하도록 하고 있다. 이러한 기준들은 바로 OECD가 지향하는 자유시장경제라는 기본이념을 충실히 하기 위해 필요한 조치들인 것이다.

우리 나라는 경제개발 수행과정에서 다양한 산업정책을 실시하여 왔다. 이러한 산업정책의 내용을 일일이 거론할 필요는 없겠으나, 이는 크게 산업 혹은 기업에 대한 지원과 각종 규제라는 두 가지 수단을 통해 이루어져 왔다고 할 수 있다. 그러나 산업 혹은 기업에 대한 조세, 금융상의 지원은 결국 기업에 대한 보조금의 지급을 의미하므로 동등한 경쟁조건의 원칙에 위배되기 때문에 OECD에서는 이를 불공정한 행위로 규정하고 있다. 정부규제 역시 시장에서 새로운 경쟁자의 출현 혹은 경쟁자의 시장진입에 제한을 가하기 때문에 그 축소를 권고하고 있다.

이러한 점에서 우리는 그 동안의 산업정책을 포함한 전반적인 경제운영방식을 재검토하지 않을 수 없는 시점에 왔으며, 차별적·특혜적인 산업지원정책과 각종 정부규제에 대해 대폭적인 수술을 단행하여야 할 것이다. 국내의 정책·제도를 개선함에 있어서는 OECD가 지향하는 원칙과의 조화를 위해 적극적인 국제협상도 필요하다. 그러나 그보다 더욱 중요한 것은 앞으로 우리 경제가 지속적인 발전을 도모하기 위해서 지향하여야 할 경제운영의 방향을 설정하고 그것을 가능하게 하도록 제도를 개선하는 것이다. 따라

서 OECD 차원에서 국제적인 문제제기가 있기 이전이라도 불합리한 정책·제도는 우리 스스로의 이익을 위하여 능동적으로 개선해 나가고자 하는 자세가 필요할 것이다.

우리 경제의 장기적인 발전을 도모함과 아울러 국제규범에도 부합하는 경제운영은 결국 자유시장경제의 창달이며, 이를 위한 두 개의 축은 경쟁정책과 규제완화라 할 수 있다. 이 두 정책은 비록 수단의 차이는 있지만 지향하는 목표는 같으며, 이 두 정책의 저변에 흐르는 “자유시장경제의 실현”이라는 원리는 앞으로 우리 경제운영의 기본 원칙이 되어야 할 것이다. 물론 이 원칙은 OECD 및 그 산하의 각종 기구·위원회에서 이루어지는 논의의 출발점이기도 하다. 이러한 점에서 산업조직정책은 앞으로 우리 경제정책의 중요한 부분임과 동시에 전체 국가경제운영의 기본 흐름이 되는 것이다.

2. 공정거래정책의 강화

시장에 대한 정부의 산업정책적 개입이 극히 제약되는 상황에서, 경제의 활력과 장기적 발전은 민간 기업들간의 자유로운 경쟁을 통해 기대될 수 밖에 없으며, 민간기업들간의 자유롭고 공정한 경쟁여건을 정비하고자 하는 경쟁정책은 이러한 점에서 그 중요성이 부각된다.

우리 나라는 1980년 공정거래법 제정 이후 이미 16년간의 경쟁정책의 시행경험을 갖고 있으며, 그 동안 제도 자체에도 많은 개선이 있었다. 그러나 공정거래법은 부분적인 문제에도 불구하고 전체적으로는 경쟁법제가 갖추어야 할 내용을 포괄적으로 담고 있지만, 지금까지 운영경험을 고려할 때 두 가지 점에서 문제가 지적될 수 있다.

첫째는 공정거래법의 실효성과 관련된 문제로서, 공정거래법은 경쟁제한 및 불공정거래행위를 포괄적으로 규제하고 있으나, 예외 및 적용제외가 지나치게 많은 느낌이 있다. 예컨대, 타법령에 따른 정당한 행위(법 제58조), 무체재산권의 행사행위(법 제59조), 일정한 조합의 행위(법 제60조) 등에 대해 공정거래법의 적용이 제외되고 있다. 또한 경쟁제한적인 기업결합에 대해서도 산업합리화 또는 국제경쟁력의 강화를 위해 필요한 경우는 예외적으로 허용할 수 있으며, 공동행위에 대해서도 산업합리화, 연구·기술개발, 불황극복, 산업구조의 조정, 중소기업의 경쟁력 강화 또는 거래조건의 합리화를 위한 경우에는 예외적으로 인정할 수 있도록 하고 있다.

적용제외의 경우 법 조항에서는 그 요건을 비교적 엄격히 규정하고 있으나, 시행과정에서 포괄적 적용제외로 흘러가는 듯한 느낌이 있다.

예를 들면 법 제58조(법령에 따른 정당한 행위)의 경우, 법 조문상으로는 “법률 또는 법률에 의한 명령에 따른” “정당한” 행위만을 법 적용에서 제외토록 하고 있으나, 실제 운용에 있어서는 “타법률에 따른 행위”를 일괄적으로 적용제외하는 경향이 있었던 것이다. 기업결합 및 공동행위에 대한 예외적 허용과 관련하여서는, 실제로 그 조항이 적용되어 기업결합이 허용 또는 공동행위가 인가된 경우는 많지 않다. 따라서 이 조항이 갖는 문제는 실제의 법률내용 및 시행실적보다는 기업결합 및 공동행위에 대한 경쟁정책당국의 안이한 인식과 예외적 허용의 가능성을 폭넓게 규정된 데 있다고 보아야 할 것이다.

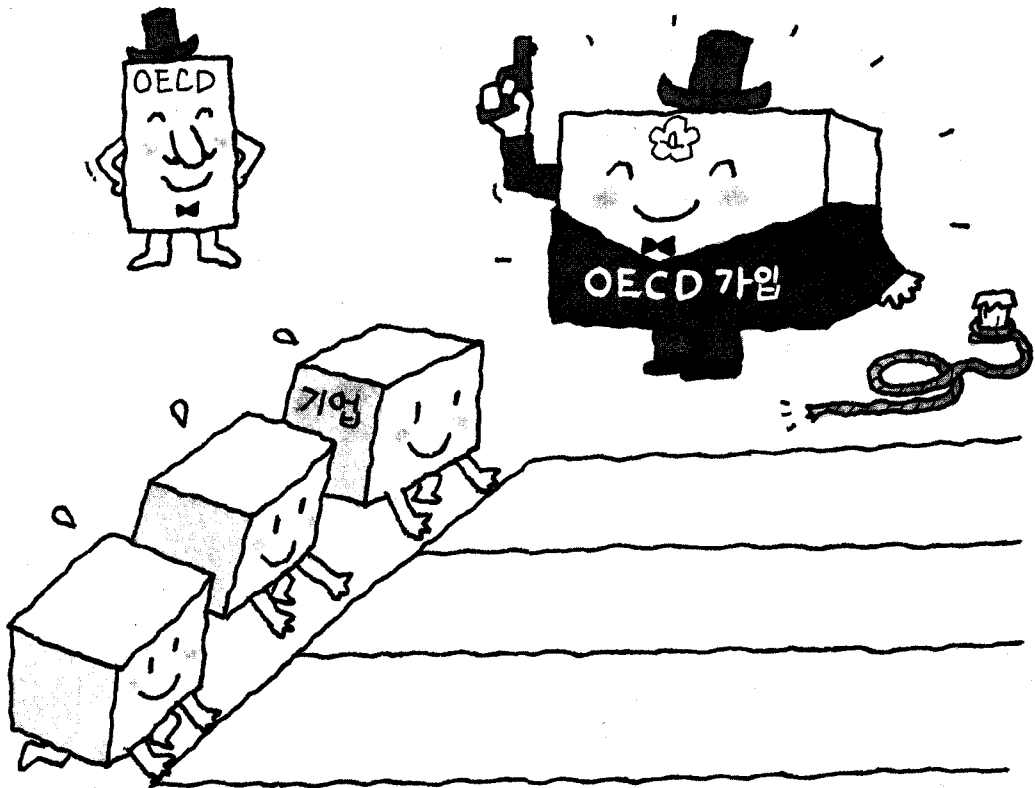
둘째는 공정거래법의 집행력 제고와 관련된 문제이다. 공정거래법에서 금지하는 경쟁제한적인 기업결합, 부당한 공동행위, 불공정거래행위 등

은 법률적으로 과징금은 물론, 징역 또는 벌금이라는 형사벌까지 부과될 수 있는 “범죄”행위인 것이다. 공정거래법 시행 이후 1995년까지 공정거래법 위반사건은 총 8,974건에 이르는데, 대부분이 비교적 가벼운 조치인 경고, 시정권고, 시정요청, 시정명령 등이 내려졌으며, 비교적 무거운 처벌에 해당하는 과징금 납부와 고발조치는 각각 160건 및 33건에 지나지 않았다. 이는 그동안 공정거래위원회가 처벌보다는 지도와 교정에 중점을 둔 탓도 있겠으며, 또 경쟁질서의 훼손행위를 범죄로서 인식하지 않는 국민전반의 의식과도 무관하다고 할 수는 없을 것이다.

이러한 점에서 앞으로 공정거래법의 운용에 있어서는, 먼저 작년말의 공정거래법 제5차 개정에서도 반영되었지만, 적용제외에 대해 좀더 엄격한 기준을 설정하여야 할 것이며, 산업정책의 수립 및 집행과정에서 공정거래위원회의 적극적인 역할이 강화되어야 할 것이다. 그리고 공정거래법의 엄정한 집행을 위해서는 위반행위에 대한 처벌이 강화되어야 할 것이며, 이를 위해서는 기업 및 국민일반의 공정거래법에 대한 이해를 높이기 위한 노력이 필요할 것이다.

3. 규제개혁

공정거래정책이 시장의 경쟁도를 높이기 위한 제도적 장치라면, 규제완화는 정부의 법·제도에 의해 가해지고 있는 자유경쟁에 대한 제약을 해제하는 작업이다. 우리 경제가 소규모·폐쇄적이었던 과거에는 여러 산업정책적 이유에서 규제가 일정부분의 타당성을 가졌을지 모르겠으나, 경제가 대형화·복잡화·개방화된 현시점에서 규제는 창의적인 새로운 기업의 출현과 기



업간 활력있는 경쟁을 저해함으로써 경제전체의 효율을 떨어뜨리게 된다. 정부규제가 가져올 수 있는 폐해는 최근의 “한보부도사태”가 잘 말해주고 있다. 산업정책적 규제, 금융에 대한 정부의 개입이 없는 한 이러한 사건은 나타날 수 없으며, 설사 이와 유사한 규모의 도산이 있었다고 하더라도 지금까지처럼 정부가 부담을 가져야 할 이 유도 없는 것이다.

자유경쟁에 따른 성과는 효율적이고 창의적인 기업에게 배분되며, 이는 국가전체의 이익으로 파급된다. 그러나 정부규제는 제도에 의해 인위적으로 이익을 구획하게 되므로, 특정한 경제적 이해관계 구도를 사전적으로 형성하게 하는 결과를 가져온다. 정부규제에 따른 이익은 기존 기업을 중심으로 하는 피규제집단, 관련 정부부처 등에 국한되지만¹⁾, 규제폐지에 따른 이익은 추상적

1) 추조 우시오(中條潮)는 이를 政官經勞癒着(정치, 관료 그리고 <피규제기업의> 기업 및 노동자간의 유착관계)라고 표현하였다(規制破壞, 1995에서).

인 의미의 국가사회 혹은 국민전체에 파급된다. 그러므로 규제에 따른 이익집단은 소수인 반면 그 이익이 현실적이므로 규제의 존속에 비상한 노력을 기울이는 반면, 피해집단은 불특정 다수로서 규제에 따른 손실을 체감화하지 못하고 있으므로 규제완화에 적극적이지 못하다. 이러한 점에서 규제완화의 어려움이 있으며, 선진제국들 역시 규제완화 추진과정에서 진통을 겪고 있는 것이다.

우리 나라의 경우 “규제의 양” 자체가 선진국과 비교할 수 없을 정도로 많으며, 그 강도 또한 높다고 할 수 있다. 우리 나라가 OECD에 가입한 이상 이러한 규제들이 특히 외국기업의 활동을 제한하거나 차별적으로 적용될 경우에는 즉각적으로 개선요구가 제기될 것이다.

그러나 이러한 외국의 요구가 있기 이전에 우리 경제의 지속적인 발전을 위해 자유로운 시장 여건을 정비한다는 의미에서 규제완화작업에 능동적으로 임하는 자세가 필요할 것이다. 이러한 과정에서 한가지 유의하여야 할 점은 민간기업은 규제의 피해자인 동시에 수혜자인 입장에 있으며, 정부부처 또한 규제의 이익을 향유하고 있는 집단이라는 점이다. 따라서 규제완화가 기업이나 정부주도로 이루어질 경우에는 지엽적인 절차간소화 수준에서 그칠 가능성이 적지 않으므로 규제와 특별한 이해관계를 가지지 않는 중립적인 기구에 의한 발본적인 개혁이 필요할 것이다.

맺는 말

우리 나라가 OECD에 가입하기까지 그리고 가입 이후에도 그 특실에 대해 많은 논쟁이 있었

다. OECD에 가입함으로써 얻어진 우리 경제의 국제적 위상과 그에 따른 이익이 주장되는가 하면 경제의 개방화와 세계시장에의 편입에 따른 부작용에 대한 우려가 제기되기도 하였다.

우리 나라의 OECD 가입은 한마디로 우리가 국제경제사회에서 성인으로서 인정받는 것이라 할 수 있다. 사회생활에서 성인이 되면 여러 가지 권리와 함께 의무가 동시에 부여되는 것처럼, OECD 가입은 우리 경제의 위상과 대외적인 신인도를 높이는 한편, 성인에 걸맞는 행동과 경제운영을 요구하게 된다.

OECD 가입에 따른 득실을 계산하기 이전에 우리 경제의 규모와 국제사회에서의 위치를 감안한다면 OECD 가입은 단지 시기의 문제이며, 설사 시기가 조금 앞당겨 졌다고 하더라도 OECD가 지향하는 “자유시장경제의 창달”이 우리 경제가 나아가야 할 방향과 합치하는 이상 경제운용 및 제도개혁의 좋은 계기로 활용하여야 할 것이다.

우리 경제가 나아가야 할 진정한 의미의 자유시장경제의 창달을 위해서 가장 중요한 것은 정부와 시장간의 기능분담과 함께 시장경쟁이 가져오는 성과를 최대한으로 발현시키는 조건을 정비하는 일이다.

앞으로의 모든 경제정책의 기초는 자유롭고 공정한 경쟁이라는 틀 내에서 성립될 수 밖에 없으며, 이러한 점에서 경제활동의 기본질서를 규정하는 산업조직정책은 더욱 중요한 의미를 가질 것이다. ■