

글로벌 경쟁력과 공정거래정책



정갑영

연세대 교수, 동서문제연구원장

세계의 경제환경이 어떤 방향으로 변화해도 공정거래의 핵심은 역시 경쟁을 통한 시장기능의 활성화이며, 불공정한 거래를 규제하여 사회후생의 증대를 도모하는 것이다. 자칫 공정거래제도의 목표가 형평을 개선시키는 사회정책의 도구나 국제적인 시각을 도외시한 폐쇄적인 국내 대기업의 규제정책으로 변질되어서는 안될 것이다. 공정거래의 본질적 목표인 시장의 경쟁기능도 기업이라는 생산주체의 활성화가 전제가 되어야 하기 때문이다.

I. 머리말

최근 우리 경제는 개혁과 구조조정의 험겨운 과도기를 거치고 있다. 97년의 외환위기에서 3년만에 겨우 벗어나는 듯 했으나, 대우차 매각전망이 불투명해지고, 미국과 일본경제의 침체 가능성이 다시 등장하면서 우리 경제에 다시 어두운 그림자가 드리워지고 있다. 그동안 국내기업은 구조조정과 개혁과정에서 가장 심각한 타격을 받았고, 이미 3년 전의 30대 기업집단 중 절반 이상이 부도나 법정관리, 또는 워크아웃 상태에 있다. 과감한 구조조정을 통해 경쟁력을 확보한 일부 기업도 사업구조를 단순화시키고, 계열기업을 감축하는 등 축소 지향적인 전략을 선택하여 왔다.

이 과정에서 정부는 기업부문의 개혁정책으로

서 부채비율의 축소와 상호채무보증의 금지를 통한 재무구조의 개선, 지배구조의 선진화를 통한 경영투명성의 제고, 기업 인수 및 합병의 원활화 등을 집중적으로 추진하여 왔다. 실제 이러한 개혁정책의 결과 지배구조의 선진화와 부채비율의 축소 등 불투명한 경영행태와 부실한 재무구조 등이 상당히 개선된 것이 사실이다. 또한 공정거래제도의 운용에서는 부당한 내부거래를 엄격히 규제하고, 부실계열사의 정리를 적극 추진해 왔으며, 계열기업간의 상호채무와 보증의 해소에 집중적인 노력을 해왔다. 이 결과 최근 몇 년 사이에 부당내부거래로 적발되어 과징금을 부과 받은 기업집단의 숫자와 절대규모도 엄청난 규모로 증가하였다. 또한 많은 대기업집단이 핵심기업 중심으로 재편되는 현상이 두드러지게 나타나고 있다.

이와 같은 기업부문의 개혁정책과 공정거래제도의 운용은 과연 우리 기업의 글로벌 경쟁력에 어떤 영향을 미치고 있는가? 공정거래제도가 추구하는 궁극적 가치가 효율성보다는 형평성과 공정성에 더 무게를 두는 것은 사실이지만, '소규모 개방경제(small open economy)'의 구조적 특성을 갖고 있는 우리 경제로서는 경쟁력 확보가 가장 중요한 관건이 아닐 수 없다. 특히, 글로벌화와 경제의 디지털화, 지식정보화 등 세계경제환경의 급격한 변화 속에서 공정거래제도가 어떤 방향으로 발전하고, 국내기업의 글로벌 경쟁력은 어떻게 확보해야 하는가가 매우 절실한 과제가 아닐 수 없다. 이런 관점에서 본 고는 최근 실시되고 있는 기업부문의 개혁정책과 공정거래정책을 평가하면서 글로벌 경제환경에 대응할 수 있는 공정거래정책의 개선 방향을 한두가지 제시해보고자 한다.

II. 세계화와 공정거래

우리 경제는 90년대 후반부터 빠른 속도로 글로벌화 되고 있다. 국내시장이 개방되었을 뿐만 아니라 금융과 산업정책도 국제규범에 따라서 제한적으로 실시할 수밖에 없으며, 증권시장에서는 국내투자자보다도 오히려 해외투자자의 영향력이 더욱 크게 나타나고 있다. 이러한 환경변화는 그동안 공정거래제도의 중요한 목표의 하나였던 경제력집중의 억제에 대한 새로운 접근의 필요성을 제기하고 있다. 이 목표를 달성하기 위해 공정거래위원회는 매년 30대 기업집단을 지정하고, 대기업집단에 대한 여러 형태의 규제를 실시해 오고 있다. 이것은 당연히 대기업에 의한 경제력집중과 이로부터 발생하는 각종 폐해를 제거하기 위해 도입된 정책이다. 그동안 우리

경제에서 대기업집단이 차지하는 비중이 컸고, 정경유착과 불투명한 경영관행 등으로 재벌에 대한 비판적 시각이 많았던 현실에 비추어 보아 이러한 규제는 지난 20년 동안 너무나 당연한 정책으로 받아들여져 왔다. 실제로 재벌의 횡포와 경제력집중에 의한 폐해가 심각했던 과거의 경험에서 보면, 대기업집단의 지정제도는 매우 중요한 정책수단이 되어 왔던 것도 사실이다.

그러나 경제의 글로벌화는 기업집단의 경쟁환경을 근본적으로 변화시키고 있다. 우선 해외시장은 물론 국내시장에서도 세계의 초일류 기업과 경쟁하게 되었다. 경쟁의 상대방은 규제를 받지 않는데, 우리 기업만이 국내시장에서 규제를 받는 상황이 나타날 수 있게 된 것이다. 그렇다고 해외의 대기업에게 우리의 공정거래법이 역외적용될 수 있는 입장도 아니다. 이것은 우리 경제가 세계화되기 이전에 국내시장이 폐쇄적인 경우에만 의미가 있었던 정책이라고 할 수 있다.

국내기업은 규모면에서도 외국의 거대기업과 비교가 되지 않는다. 매출규모로 본 세계최대 기업은 2000년도에는 미국의 Exxon이었는데 무려 2천억 달러를 넘는 실적을 올렸다. 2위인 Wal Mart도 1861억 달러의 실적을 나타냈다. 한 기업의 매출액이 오히려 우리 나라 전체의 수출실적보다도 많다. 이런 기업과 경쟁해야 하는 국내 기업을 경제력집중이라는 이유로 기업집단으로 묶어 획일적으로 규제하는 것은 바람직하지 않다. 특히 30대 기업집단의 지정은 한시바빠 개선되어야 할 것이다. 30번째 기업집단과 1위 재벌과의 자산규모가 얼마나 차이가 나는가를 보면 바로 알 수 있다. 지난 해 자산총액 기준으로 우리 나라 최대 기업으로 발표되었던 현대의 경우 자산총액이 88조 6490억 원에 이르렀던 반면, 30위 기업인 영풍의 자산총액은 2조 6200억 원

세계경제환경의 변화와 경쟁정책

에 불과했다. 20위 이하에 해당되는 기업집단은 분명히 국제적 기준에서 보면 중소기업에 해당되는데, 우리는 30대 기업집단으로 분류하여 규제하고 있는 셈이다. 당분간 기업집단의 지정제도를 폐지할 수 없다면, 적어도 5대 집단을 지정하는 수준 정도에서 신축적으로 운용하고, 단계적으로 폐지해 나가야 할 것이다. 기업집단의 지정제도를 폐지할 경우에도 부당한 내부거래나 불공정행태는 개별 기업 차원에서도 규제할 수 있기 때문에 크게 우려할 필요가 없을 것이다.

대기업집단을 규제하는 또 다른 이유는 시장의 경쟁을 촉진시키기 위한 것이다. 그러나 글로벌화된 경제에서는 수입이 자유롭기 때문에 수입 개방을 통해 시장의 경쟁화가 자연적으로 이루어질 수 있다. 따라서 경제력집중억제의 목표가 시장경쟁의 촉진에 있다면, 그것은 오히려 기업집단에 대한 규제보다는 수입개방을 통해 훨씬 더 효율적인 성과를 거둘 수 있다. 이러한 현상은 국내시장에서도 이미 실증적으로 증명되고 있다. 수입개방이 이루어지면 국내기업과 외국기업과의 치열한 경쟁이 당연하게 나타나는 것이다. 이 과정에서 국내기업에 대해서만 대기업집단의 지정을 통해 규제가 이루어진다면, 그것은 바로 국내기업에 대한 역차별적인(逆差別的) 규제가 되는 것이다.

대기업집단에 대한 규제가 재검토되어야 하는 또 다른 이유는 글로벌 경제에서는 상위 소수 기업집단에 의한 경제력집중이 더 심화되는 경향이 나타날 수 있기 때문이다. 글로벌 경제의 특성인 불확실성과 역동성이 높아질수록 기업의 안정성은 더욱 더 취약하게 된다. 경쟁력을 갖춘 기업은 세계시장을 석권하고, 그렇지 못한 기업은 틈새시장에서 생존하거나 사라지는 무한경쟁이 펼쳐지고 있는 것이다. 글로벌 경쟁에서는 시장

규모가 확대되고, 치열한 경쟁을 통해 시장점유율을 높인 기업이 시장을 독과점화 하는 경향이 더 많이 나타난다. 소비자들도 오히려 경쟁력과 신뢰도가 높은 일류기업에 더 의존적인 경향을 보이게 된다. 또한 정보통신산업의 발달과 더불어 소비의 외부성과 네트워크의 외부성이 확대되면서 선점기업에 의한 시장확대가 필수적으로 수반되었다.

이와 같은 현상은 국내시장에서도 이미 나타나고 있다. 자동차, 보험, 통신 등에서 선두기업에 의한 경제력집중은 더욱 심화되고 있는 것이다. 이와 같은 시장력(market force)의 변화추세에도 불구하고 '소규모 개방경제'라는 구조적 제약을 가진 우리 경제에서 30대 기업집단을 무리하게 규제하는 제도는 재검토되어야 한다. 이런 환경에서는 대기업집단을 지정해도 5개 내외면 충분하며, 30대 기업집단의 규모는 5대 집단에 비해 규제대상이 되지 않을 정도로 적은 것이다.

III. 정보통신기술과 규제기관의 정비

세계경제환경의 또 다른 축은 정보통신기술(IT)에 의해 주도되고 있다. IT기술의 발전과 더불어 방송과 통신, 정보산업이 모두 융합되는 추세를 나타내고 있다. IMT 2000은 산업의 융합을 총체화한 종합적인 서비스 형태가 된다. 이러한 변화의 추세에 따라 경제에서 IT관련 분야가 차지하는 비중이 크게 높아지고 있고, 성장의 원동력도 상당 부분 IT분야에서 나타나고 있다. 벤처산업도 대부분 IT분야에서 이루어지고 있는 것이 이러한 사실을 잘 뒷받침한다. IT기술이 경제전반에 미치는 영향으로 인하여 디지털 경제라는 새로운 패러다임도 등장하고 있다.

그러나 이러한 변화에도 불구하고 정부의 제도

는 아직도 전통적인 형태를 그대로 유지하고 있다. 공정거래 분야에서 IT관련 사안은 정보통신부의 통신위원회와 산업자원부 등에 중복되어 있으며, 사안에 따른 명백한 구별이 되지 않고 있는 상태에 있다. 또한 방송과 통신의 융합이 빠른 속도로 나타나고 있음에도 불구하고, 통신위원회와 방송위원회가 독자적으로 움직이고 있다. 따라서 국민경제의 관점에서 보면, 공정거래제도 자체가 국민을 위한 서비스이고, 경쟁촉진을 통한 효율성의 증대를 목표로 하고 있기 때문에 당연히 변화하는 환경에 적절하게 규제기구도 변화되어야 할 것이다. 어떤 형태로든 IT기술의 발전을 공정거래제도에도 반영하여 규제기구를 효율화시켜야만 할 것이다.

IV. 공기업의 민영화와 공정거래

공기업의 민영화는 최근 세계적인 추세가 되고 있다. 우리 경제에서도 전력과 통신, 가스 등 많은 공기업 분야의 민영화가 추진되고 있다. 공기업의 서비스는 공공성과 기업성을 동시에 보유하고 있어서, 공공의 수요를 '공정하게' 뒷받침하는 역할이 매우 중요하다. 공기업의 민영화도 서비스의 효율화를 통해 공공 서비스의 비용을 줄이고, 국민경제의 후생을 높이기 위해 이루어지고 있다. 그럼에도 불구하고, 공기업 분야는 그동안 우리의 공정거래제도에서 사각지대처럼 방치되어 왔던 것이 사실이다. 모든 공기업은 각기 주무부처가 있어서 규제와 감독을 받아왔지만, 시장독점을 통한 불공정한 거래행태에 대해서는 실질적인 규제가 거의 없었다고 할 수 있다.

물론 최근야야 공기업 부문에 대한 불공정거래를 집중적으로 단속하고, 민간기업과 같은 차원에서 공정거래법규를 적용시키려는 움직임이 나

타나고 있는 것이 사실이다. 그러나 공기업이라는 이유로 적용이 제외되는 공정거래법규가 있어서는 안될 것이다. 공기업은 오히려 시장을 합법적으로 독점하는 경우가 많기 때문에 민간기업보다도 더 솔선수범하여 공정성을 유지해야 하는 의무가 주어진 것이다. 공기업에 대한 공정거래법규의 유연한 적용은 공기업의 민영화 취지에도 역행하며, 경제의 효율성이나 경쟁촉진의 차원에서도 논리가 취약하다고 할 수 있다. 따라서 공기업에 대한 공정거래법규의 엄격한 적용은 앞으로 더 강화되어야 하며, 불공정거래는 물론이고 기업집단의 지정 등 현행 법규의 적용에 예외를 인정해서는 안될 것이다. 민간기업과는 다른 차원에서 공기업에 대해 공정거래제도를 적용하는 것은 명백히 불공정한 공정거래제도 운용이 될 것이다.

V. 산업조직에 대한 비전

모든 정책은 미래에 대한 비전과 정책목표가 분명히 제시되어야 한다. 이것은 독과점 규제와 공정거래제도에서도 예외가 될 수 없다. 현재의 정책수단이 제대로 집행되었을 경우 달성하고자 하는 목표와 비전이 과연 무엇인가? 그동안 공정거래에서 가장 비중있게 다루어졌던 기업집단문제에 대해 미래지향적 관점에서 다시 평가해 볼 필요가 있는 것 같다. 지난 3년간 구조조정과정에서 추진된 기업집단정책의 핵심은 다각화 구조에서 탈피하여 소수 주력업종에 집중투자하고, 상호출자와 보증으로 얽힌 재벌구조의 고리를 끊겠다는 것으로 인식되고 있다. 일부 고위 당국자는 우리의 재벌이 몇 년 뒤에는 어떻게 와해되고, 몇 개의 기업만이 남을 것인지에 대한 견해를 주저 없이 밝히고 있다. 이것은 산업정책과도

세계경제환경의 변화와 경쟁정책

관련된 정책과제이지만 경제력집중의 역제를 목표로 하는 공정거래정책의 핵심부분인 것도 사실이다. 그렇다면 이러한 재벌정책 이후에 나타날 국내 산업조직의 비전은 과연 무엇인가? 그동안 산발적으로 나타난 정부의 정책에서 보면 이는 개별기업의 홀로서기와 중소기업 및 지식집약적인 벤처산업으로의 이행인 것 같다. 그러나 과연 이러한 정책이 과거 대기업집단 중심으로 유지되어 왔던 산업조직의 대안으로 바람직한 것인가? 고용문제와 개방체제에서의 경쟁력 확보, 국제사회에서의 신인도 제고, 여러 업종을 연계시키는 패키지 달의 장점들을 어떻게 확보할 수 있겠는가? 다각화 구조는 과연 경쟁력을 외해시키고, 전문 계열화만이 가장 바람직한 산업조직의 모형이 될 수 있는가? 이러한 불확실한 미래에 대한 비전이 제시되지 않은 채 산업조직의 틀을 전환시키려는 시도는 상당한 모험을 감수할 수 밖에 없을 것이다.

실제 산업조직의 이상적 형태는 인위적으로 만들어질 수 없다. 그것은 시장상황에 의해 자율적으로 만들어질 뿐이다. 과거 기업집단의 행태는 사회적으로 지탄의 대상이 되어왔고, 정경유착, 경영의 불투명성과 부당한 내부거래 등 불공정한 사례가 수없이 많았던 것이 사실이다. 그렇다고 상호계열관계를 이루는 산업조직이 경우에 따라 효율성을 높이고, 불확실한 미래 시장의 개척에 상당한 우위를 갖는다는 논리를 부정할 수는 없다. 역설적으로 보면 우리가 갖고 있는 재벌이라는 산업조직도 주어진 정치·경제적 환경과 엄격한 규제와 산업보호 속에서 가장 효율적으로

로 생존해 갈 수 있는 조직으로 탄생되어진 것이다. 외부시장이 불완전한 경우 내부계열기업과의 관계를 통해 효율성을 추구하려는 인센티브가 크게 주어졌던 것이다. 따라서 기업의 사업구조와 관련된 경쟁력은 시장환경에 따라 자율적으로 생성될 수 있게 해야 한다. 선진국의 경험에서도 때로는 다각화된 기업구조가, 또는 전문업종을 중심으로 하는 대형조직이 번갈아가며 큰 흐름을 형성했던 것이 사실이다. 정부의 역할은 시장을 경쟁화시켜, 경쟁력 있는 기업만이 생존할 수 있게 하고, 불공정한 행태를 규제하는 데 중점을 두어야 한다.

세계의 경제환경이 어떤 방향으로 변화해도 공정거래의 핵심은 역시 경쟁을 통한 시장기능의 활성화이며, 불공정한 거래를 규제하여 사회후생의 증대를 도모하는 것이다. 자칫 공정거래제도의 목표가 형평을 개선시키는 사회정책의 도구나 국제적인 시각을 도외시한 폐쇄적인 국내 대기업의 규제정책으로 변질되어서는 안될 것이다. 공정거래의 본질적 목표인 시장의 경쟁기능도 기업이라는 생산주체의 활성화가 전제가 되어야 하기 때문이다. 공정거래정책이 형평과 규제를 강조하는 형태로 전개된다면, 자칫 효율적인 기업조직의 생성을 제약하고, 오히려 효율성이 낮은 변형된 형태의 기업조직을 탄생시킬 우려가 있게 된다. 특히 모든 분야가 열려있는 글로벌 체제에서 '작은 개방경제'가 살아남기 위해서는 우리 기업의 글로벌 경쟁력이 대전제가 되어야 한다. **공정**