

# 한국의 경쟁정책 경험과 비전

## - 시장경제의 창달과 국가적 과제로서의 경쟁정책 추진 -

이 남 기  
공정위 위원장

### I. 도입

한국 공정거래위원회는 작년에 창립 20주년을 맞았다. 비교적 짧은 기간이었지만 엄정한 법집행과 과감한 경쟁정책을 통해 한국경제에 경쟁원리를 확산시키는 상당한 성과를 거두었다. 이러한 경험과 그 성과는 개도국 및 체제전환국의 경쟁당국이 관심을 가져볼 만한 충분한 가치가 있다고 생각한다. 개도국과 체제전환국에게 한국의 경쟁정책 추진경로는 적절한 참고모델이 될 수 있을 것이다. 한국이 그간 경쟁정책을 운영해오면서 직면해왔던 경제환경들과 경쟁정책상의 이슈들이 대부분의 개도국들과 체제전환국들도 현재 겪고 있거나 앞으로 겪을 것으로 예상되는 것들이기 때문이다.

그러나, 현재 한국 공정거래위원회는 보다 큰 틀의 개혁을 추진해야 할 필요성에 직면하고 있다. 한국경제를 둘러싼 대내외 환경의 변화는 한국경제시스템의 생산성과 유연성을 한 단계 업그레이드 시켜야만 대처할 수 있는 강력한 도전이 되고 있다. 이에 따라 한국 공정거래위원회는 그간에 추진해오던 경쟁정책의 틀을 전면 재구축하는 방안을 검토하고 있다. 경제정책의 한 부분으로 추진되어 오던 경쟁정책을 국가적 과제

로 한 단계 격상시키는 작업을 고려하는 것이다. 경쟁원리를 단순히 미시적인 거래질서를 유지하는 틀이 아니라 국가정책 전반을 입안하고 추진하는 과정에서 고려해야 하는 최고 정책결정 원리의 하나로 자리매김 하고자 하는 것이다. 이는 한국경제를 둘러싸고 전개되고 있는 대외적 환경의 변화와 한국경제의 내부적 상황이 강력하게 요구하는 바이다.

한국이 현재 새롭게 모색하고 있는 경쟁정책의 재구축 방안은 많은 국가들에게 의미 있는 시사점을 제공할 것으로 생각된다. 특히, 한국처럼 선진국의 길목에서 경제시스템의 생산성을 한 단계 높여야 하는 국가들과는 함께 고민하고 그 해법도 공유해야 할 과제이기도 하다.

### II. 한국의 경쟁정책 추진 경험

#### 1. 한국 경쟁정책의 특징

한국의 경쟁법 집행경험으로부터 의미 있는 교훈을 얻고자 한다면 한국의 경험을 다양한 각도에서 조명해볼 필요가 있다. 한국이 경쟁법을 도입하려고 시도한 배경과 도입당시의 경제환경에

대한 이해가 필요하고 나아가 산업정책이 주도하는 경제시스템 속에서 경쟁정책을 발전시켜온 전략을 살펴보아야 한다.

**개도국 단계에서 경쟁법을 경제개혁의 핵심수단으로 도입**

한국이 경쟁법을 도입한 것은 1980년이다. 이 때는 한국의 1인당 GDP가 1,598불에 불과했던 시기였다. 그 당시에는 서구의 일부 선진국과 일본 등에서만 경쟁법이 도입되어 있었다. 한국의 경제규모나 경제발전단계로 보아 파격적인 선택이 아닐 수 없었다.

이 당시 한국은 그간의 정부주도 성장전략을 수정하여 자율·안정·개방으로 정책기조를 전환하려고 노력하고 있었다. 이에 앞서 1960~70년대는 한국의 경제성장 1기라고 할 수 있는데 정부주도의 강력한 경제개발전략이 주효했던 시기였다. 그러나, 같은 기간동안 한국경제에서는 산업부문간의 불균형이 확대되었고 만성적 인플레이와 시장기능 왜곡, 독과점 시장구조, 재벌체제의 등장과 경제력집중의 심화 등 여러 가지 부작용도 함께 나타났다. 시장기능을 무시한 산업정책의 추진이 초래한 불가피한 폐해라고 하겠다. 특히, 1970년대말에 닥친 석유위기는 그간 누적된 구조적 비효율과 맞물리면서 한국경제에 심각한 충격을 주었다. 경쟁법은 바로 이러한 병폐들을 치유하고 시장경제시스템으로 경제구조를 전환하는 데 핵심적인 수단의 하나로 이해되었던 것이다.

**경쟁법 운용 초기부터 광의의 경쟁정책을 추진**

한국은 경쟁법의 도입 초기부터 선진국의 모델을 대폭적으로 수용하였다. 경성카르텔과 경쟁제한적 기업결합의 금지는 물론이고 배타적 거

래, 재판매가격 유지와 같은 각종 수직적 거래제한 등 선진국 경쟁법에서 규정하고 있는 내용들을 대부분 답았다. 경쟁법의 궁극적 목표도 다른 선진국 경쟁법들과 마찬가지로 경제효율의 달성을 통한 소비자후생의 극대화에 두었다. 그리고 이러한 법의 틀 내에서 법집행의 강도를 점차 높여왔다.

그러나 지난 20년간 한국 공정위는 경쟁정책이와 같은 경쟁법의 집행에만 국한시키지 않고 경제구조 전반에 경쟁원리를 확산시키기 위해 노력해왔다. 이는 정부주도의 경제시스템을 시장시스템으로 전환하기 위해 경쟁법을 도입하게 된 시대적 배경에 비추어 볼 때 공정거래위원회에 당연히 기대되는 역할이었다.

경쟁정책의 목표는 경쟁을 보호하고 확산시키는 것이다. 이러한 목표는 비단 민간의 기업부문에만 국한되는 것이 아니다. 경제시스템 전반에 적용되어야 하는 것이다. 이러한 차원에서 시장의 룰을 만들고 경우에 따라 시장의 참여자가 되기도 하는 정부에 대해서도 적용되어야 한다. 민간 기업 또는 정부가 시장의 참여자가 되어 경쟁을 위협하거나 저해한 경우에는 경쟁법의 직접적인 집행이 불가피하다. 그러나 정부가 각종 규제나 정책을 통해 경제시스템의 경쟁을 축소시킬 때에는 경쟁법을 바로 적용하기는 어렵다. 정책의 입안이나 실행단계에서 경쟁원리가 도입될 수 있도록 정책입안자와 국민들의 경쟁에 대한 인식을 높이고 경쟁원리가 정책결정과정에서 체계적으로 고려될 수 있도록 절차를 확보하는 것이 중요할 것이다. 전자와 같은 경쟁법의 집행을 좁은 의미에서의 경쟁정책이라고 한다면 광의의 경쟁정책은 바로 후자와 같이 경제시스템 전반에 경쟁원리를 확산시키는 것이다. 공정거래위원회는 바로 이러한 광의의 경쟁정책

을 추진하기 위해 노력해왔다. 사실 공정위는 정부내에서 최초로 규제완화를 주창한 장본인이다. 경제개발계획이 여전히 시행되고 있던 1988년에 경쟁제한적 요인이 많은 주요산업을 대상으로 경쟁제한실태를 조사하여 경쟁촉진방안을 구체적으로 강구하였던 것이다. 공정거래위원회의 규제개혁작업은 사전, 사후적으로 이루어져왔다. 즉, 정부규제가 형성되는 단계는 물론, 완성되어 실행되고 있는 규제에 대해 경쟁원리를 투입해왔던 것이다.

사전적 규제개혁작업은 사전 법령협의제도를 통해 제도적 기반을 마련하였다. 공정거래법 제63조에서는 각 행정기관의 장이 경쟁제한을 내용으로 하는 법령을 제정하거나 정책을 집행하고자 할 때 사전에 공정거래위원회와 협의토록 의무화하여 공정거래위원회에 법령협의권한을 부여하고 있다. 이러한 메카니즘을 활용하여 공정거래위원회는 2001년중 432건의 법령을 협의하였고, 이 가운데 47건에 대해 공정거래위원회의 의견<sup>1)</sup>을 반영시켰다. 이러한 사전점검제도는 정부규제가 일단 신설되면 이해관계자들의 저항으로 사후개혁이 어렵다는 점을 고려할 때 매우 효과적인 제도라고 하겠다. 다른 나라에서는 보기 힘든 한국만의 독특하고 중요한 경쟁주장수단이라고 하겠다.

또한, 행정부내에서 독립성과 높은 위상을 가지고 있는 공정거래위원회는 국무회의 등에 참석하여 경쟁당국의 입장을 강력하게 제시해왔다. 국무회의는 사회경제에 대한 문제가 발생할 때마다 다양한 형태로 개입을 시도하려 하는 각 부처의 최고 책임자들에게 경쟁원리를 인식시키는 중요

한 커뮤니케이션 통로로서 작용하고 있다.

특히, 공정거래위원회는 규제개혁위원회의 주요 멤버로 참여하고 있다. 1998년 4월 대통령소속 하에 민관 합동의 범정부적 규제개혁위원회를 설치하여 규제개혁추진체계가 일원화되었다. 공정거래위원장은 규제개혁위원회의 당연직 위원으로 참여하고 있는데 이를 통해 규제심사과정에서 경쟁원리가 필수적으로 고려될 수 있도록 활발하게 의견을 제시함으로써 규제개혁과 경쟁정책이 상호 긴밀히 연계되어 추진될 수 있도록 하고 있다. 한편, 규제개혁위원회는 신설 또는 강화되는 규제에 대해서 뿐만 아니라 기존규제에 대한 개선작업도 병행하고 있어 동 기구를 통해 사후적인 경쟁주장역할도 함께 담당하고 있다.

사실, 공정거래위원회는 규제개혁위원회가 창설되기 이전에 경제규제완화를 주도해왔다. 1997년 4월부터 1998년말까지 공정거래위원회에 경제규제개혁위원회가 설치됨으로써 공정거래위원회는 약 1년반 동안 경쟁당국인 동시에 경제분야 규제개혁당국으로서 역할을 수행해왔다. 공정거래위원회는 이 기간동안 각 산업별 진입규제, 가격규제 등 경쟁제한적 규제에 대한 개혁뿐만 아니라 기업창업, 산업입지 및 공장설립, 건설 및 물류, 유통, 주류 등 경제분야 전반에 걸쳐서 규제개혁을 수행해 왔다. 공정거래위원회에 의한 경제규제개혁위원회는 최초의 의미 있는 규제개혁조직이라는 평가를 받았으며, 또한 규제개혁의 성과에 있어서 뿐만 아니라 개입주의적 사고를 지닌 규제부처에게 경쟁제한적 규제 신설을 억제토록 하는 교육적 효과도 상당하였다고 평가받고 있다.

1) 2001년중 공정거래위원회는 총 432건의 법령협의를 위해 53건(12.3%)의 의견을 제시하였고, 이 중 47건(88.7%)이 반영됨으로써 매우 높은 의견반영비율을 보이고 있다.

**경쟁정책과 소비자정책을 연계 추진**

경쟁당국이 소비자정책을 함께 추진하는지 여부는 각 국가마다 제도가 다르지만 한국의 경우 경쟁당국이 소비자정책의 상당부분을 함께 추진하고 있다. 이는 경쟁정책과 소비자정책간에 상호 연계를 통한 시너지효과를 극대화하기 위해서이다.

그러나 소비자정책이 경쟁정책과 보다 유기적으로 연계되기 위해서는 소비자에 대한 후견적인 보호보다는 소비자의 상품선택 기능을 강화하는 방향으로 정책이 강화될 필요가 있다. 까다로운 소비자는 기업의 옥석을 가리고 경쟁력을 높이고 유인하는 역할을 하기 때문이다. 공정위는 이러한 방향에서 소비자정책에 각별한 노력을 기울이고 있다. 우선, 소비자와 기업간에 존재하는 정보의 비대칭성을 해소하기 위한 제도적 장치를 획기적으로 강화하였다. 공정위는 소비자의 상품선택에 큰 영향을 미치는 표시·광고에 관하여 별도의 법률을 제정·운영하고 있다. 소비자를 오인시킬 우려가 있는 표시·광고를 금지할 뿐만 아니라 소비자의 구매선택에 영향을 미치는 중요한 사항은 사업자가 표시·광고에 반드시 포함시켜 공개토록 하였다.<sup>2)</sup> 소비자의 합리적 선택을 위해서는 정확한 정보가 충분히 제공되어야 하기 때문이다. 또한, 객관적 사실에 관해 광고할 경우에는 그 사실을 입증하도록 하는 광고실증제도도 운영하고 있다.

한편, 수많은 거래관계에 사용되고 있는 약관의 경우 사업자가 일방적으로 작성하고 소비자는 취사·선택할 자유가 없기 때문에 공정위가 적극적으로 나서서 불공정약관을 시정하고 있다. 아울러, 불공정약관으로 인한 피해의 사전예방

을 위하여 표준약관을 보급하고 있다.

**시대적 현안과제에 적절히 대처**

한국경제는 지난 40여년간 성장과정을 거쳐오면서 각 단계별로 또는 시대별로 다양한 과제들에 당면하였다. 공정거래법이 도입된 1980년은 한국경제가 만성적인 인플레이에 시달리던 때였다. 그러나 종전에 주로 구사하였던 직접적인 물가관리방식으로는 더 이상 물가를 효율적으로 안정시킬 수 없었다. 통화, 금리 등 다양한 거시변수들을 안정화시키는 것과 동시에 시장독과점을 깨뜨리는 미시적 접근도 병행될 필요가 있었다.

1980년대 중반에는 재벌에 의한 과도한 경제력 집중이 중요한 경제문제로 대두되었다. 희소한 금융자원이 소수재벌로 집중되고 재벌들은 이를 바탕으로 과도하게 사업을 확장하고 국민경제에서의 비중을 늘려나갔다. 이를 가능케 하는 계열사간 복잡한 거미줄식 출자, 상호채무보증에 대한 규율필요성이 제기되어 1987년에 경쟁법에 이에 관한 시책을 담게 되었다.

외환위기 이후 한국은 기업의 경쟁력 제고뿐만 아니라 경제구조 자체를 개혁하여 할 필요성에 직면하였다. 외환위기 이후 공정위는 한국경제에 시장경제시스템을 구축하기 위해 총체적인 개혁노력을 추진해왔다. 재벌구조의 개혁, 독과점시장의 개혁 및 경제전반의 규제개혁을 위해 총력을 기울였던 것이다.

**경제발전에 맞추어 경쟁법의 추진강도를 계속 강화**

한국경제의 발전과정은 정부주도의 개발경제시스템에서 시장기능이 주도하는 진정한 의미의

2) 1999년 도입된 동법에 따라 공정위는 현재까지 부동산중개업, 의료업, 금융업 등 21개 업종에 대해 38개 항목의 중요정보를 공개하도록 의무화하였다.

시장경제시스템으로 전환되는 과정이라고 할 수 있다. 공정위는 개발경제에서 시장경제로 정책 기조가 전환되는 시점에 창설되어 시장경제시스템을 성숙시키는 데 중요한 역할을 해왔다. 개발 시대의 관행을 차단하고 시장시스템을 발전시키기 위해 경쟁정책의 추진강도도 점차 높아왔다. 지난 2년간 한국 공정위는 카르텔을 찾아내어 바로잡는데 혼신의 노력을 기울여 왔다. 카르텔일괄징리법의 제정을 통해 제도적 카르텔을 정리하는 반면 담합행위에 대한 조사시정노력도 대폭 강화하였다. 카르텔에 대한 시정조치 건수는 과거 연평균 31건에서 2000년 이후 연평균 45건으로 증가하였다. 지난 2년 동안 교복, 정유, 신용카드, 보험시장 등 104건의 카르텔을 적발하여 2,235억원의 과징금을 부과하였다. 이는 카르텔에 대해 과징금 부과규정이 신설된 지난 1988년 이후 14년 동안 부과된 과징금 총액 3,143억원의 71%에 해당되는 것이다.

한국 공정위는 구조적인 독과점의 문제를 보다 효과적으로 해소하기 위해 문제에 대한 접근방식 자체를 개혁하였다. 과거에는 주로 반경쟁행위가 발견되면 이를 시정조치 하는 수동적이고 일회적인 대응에 머물러왔으나 최근 공정위는 반경쟁행위가 발생하는 근본요인을 제거하기 위해 체계적으로 접근해 들어가고 있다. 지난 97년에는 주요 독과점시장을 선정<sup>3)</sup>하여 구조적인 개선시책을 추진하였다.<sup>4)</sup> 독과점의 폐해가 구조적으로 존재하는 시장을 조사대상으로 선정하고 선정된 산업에 대해서는 당해 시장뿐만 아니라

전후방 시장까지도 함께 조사하였다. 즉, 당해 품목의 생산·유통뿐만 아니라 원재료 조달에서부터 완제품 공급에 이르기까지 포괄적으로 조사하였다. 조사대상에는 시장참여자들의 반경쟁행위는 물론이고 진입규제 등 경쟁제한적인 제도들도 함께 발굴하여 시정하였다.

특히, 지난 2년간은 이러한 독과점시장구조 개선시책을 Clean Market Project로 더욱 발전시켰다. 기존의 개별사건 위주의 단편적 접근방식에서 산업별로 종합적인 접근방식을 시도하게 되었다. 즉, 위법행위가 빈발하거나 소비자불만이 많은 업종 또는 독과점적 구조가 고착화된 업종을 대상으로 불공정행태 시정뿐만 아니라 관련 경쟁제한적 제도를 종합적으로 개선하였다.

## 2. 그간의 성과에 대한 평가

### *지난 20년간의 경쟁정책 추진은 상당히 성공적*

한국 공정위가 지난 20년간 경쟁정책을 추진해 온 성과는 성공적이었다고 할 수 있다. 한국경제가 시장경제시스템을 향하여 지속적으로 나아가고 있다는 것이 이를 입증한다. 물론 한국경제가 시장시스템으로 갈 수밖에 없는 내부적·외부적 환경이 중요한 요소로 작용하였을 것이다. 그러나, 경쟁정책이 없었더라면 한국경제에서 시장경제시스템의 구축이 상당히 지연되었을 것이 분명하다. 이런 차원에서 공정위가 지난 20년간 거둔 성과는 대체로 4가지 분야로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 한국경제구조 전반에 경쟁원리를 확산시

3) 대상품목의 선정기준은 다음과 같다. 첫째, 정부정책에 의해 진입규제가 존재하는 시장. 둘째, 국내가격이 외국가격보다 높은 것으로 보아 수입품의 경쟁압력이 제대로 작동하지 않는 것으로 판단되는 경우. 셋째, 최근 2년간 사업자간의 가격인상률이 동일하여 사업자간 유효경쟁이 존재하는지 의심스러운 경우. 넷째, 수익률이 제조업 평균보다 높아 독과점 이윤을 시현하고 있다고 추정되는 경우 등

4) 동시책에 따라 자동차 타이어, 철강, 에어컨, 세탁기 등 36개 품목에 대한 조사 및 시정노력이 추진되었다.

키고 정부, 소비자, 기업 등 각 경제주체에 경쟁 마인드의 고취에 기여하였다. 한국은 동양사회의 유교적 전통으로 인해 경쟁이 별다른 미덕으로 인식되지 않았었다. 또한, 개발연대부터 정부에 대한 의존적 태도 역시 관행화 되어 있었다. 그러나 그간 경쟁제한적 관행을 철저히 시정하고 규제를 개혁함으로써 이제는 경쟁이라는 개념이 정부정책이나 기업의 의사결정시 가장 중요한 고려요소로 뿌리내리게 되었다. 즉, 경제의 작동양식 자체는 물론이고 경제주체의 사고방식까지도 바뀌는 문화적 변혁을 가져온 것이다.

둘째, 시장구조를 보다 경쟁적으로 개선해 나가고 있다. 80년대 중반부터 정부 최초로 규제완화라는 케치프레이즈를 내걸고 시장개입적인 정부규제 철폐작업을 선도하고 독과점시장에 대한 구조적인 개선시책을 추진한 성과라고 하겠다. 실제로 광공업부문의 산업집중도<sup>5)</sup>는 지난 1980년 62.4%에서 지난 99년 45.4%로 현저하게 개선되는 추세를 보이고 있다.

셋째, 재벌에 의한 경제력집중의 심화를 막는데 상당한 기여를 하였다. 외환위기 이후 30대재벌에 대해 33.6조원에 달하는 상호채무보증을 2000. 3월말 완전히 해소하였다. 또한, 1998년 이후 총 9차례의 부당내부거래 조사를 통하여 약 3천억원의 과징금을 부과하였다. 이러한 강력한 법집행을 통해 기업경영관행의 변화가 가시적으로 나타나고 있다. 선단식 경영의 수단으로 이용되어 오던 채무보증이 근절되고 부당내부거래가 억제됨에 따라 계열사별 독립경영관행이 자리잡으려고 하고 있다.

넷째, 과거 공급자 중심의 성장시대에 상대적으

로 소홀히 취급되었던 소비자의 권익보호를 위한 기틀이 마련되었다. 과거 고성장시대에 외면되었던 소비자 주권을 되찾아 주고 소비자가 경쟁압력의 주체로 자리잡을 수 있도록 지원하였다.

### 그러나, 경쟁원리가 정착되기 위해서는 아직도 많은 노력 필요

한국 공정거래위원회는 그간 효과적인 경쟁정책의 추진을 위해 최선을 다해왔지만 몇 가지 부분에서는 앞으로 보다 많은 노력이 경주될 필요가 있다. 무엇보다 한국 공정거래위원회는 법령협의 또는 규제심사 과정에서 경쟁주창 역할을 강력하게 추진해 왔으나 모든 분야의 정책결정 과정에 경쟁원리의 주입이 충분히 이루어진 것은 아니다. 과거 개발시대의 경제운영관행과 의식이 아직도 각 부문에 일부 남아 있기 때문이다. 경쟁당국 혼자서 만의 경쟁주창에는 한계가 있을 수밖에 없으며 정부정책을 책임지는 각 부처가 모두 경쟁원리를 정책결정의 원리로 활용하는 것이 중요하다고 하겠다. 또한, 각종 정책과 제도가 수립되는 과정에서 경쟁원리가 보다 체계적으로 도입되기 위해서는 경쟁당국이 보다 효과적으로 정책결정과정에 참여할 수 있는 장치가 마련될 필요가 있다.

한편, 공정거래위원회의 조직과 기능이 시장구조적인 문제에 보다 집중적으로 투입될 필요가 있다. 시장경쟁에 미치는 영향이 적은 단순한 불공정거래사건이 보다 신속하고 효율적으로 처리될 수 있도록 시스템을 구축하는 한편 이를 통해 확보된 인력과 자원을 시장구조적 문제에 접목해 들어가는 노력에 더 투입할 필요가 있다.

5) 통계청 자료를 바탕으로 한국개발연구원에서 분석한 결과로서 광공업부문의 4500개 품목을 대상으로 각 품목시장별로 상위 3개 사업자의 집중율을 도출하였음.

### Ⅲ. 국가적 과제로서 경쟁정책 추진

#### 1. 국가적 과제로서 경쟁정책 추진 필요성

##### 한국경제에 대한 대내외적 도전

한국경제는 지난 97년말 외환위기를 극복하는 과정에서 많은 구조적 변화를 경험하였다. 무엇보다도 이전 30여년간 활용되어 오던 정부주도의 개발경제체제를 청산하고 경제구조 전반에 시장경제시스템을 본격적으로 정착시키기 위한 노력이 강력하게 추진되었다. 기업부문에서는 회계의 투명성을 높이고 주주의 권한을 강화하기 위한 제도개혁이 이루어졌다. 금융기관은 상업성과 수익성에 바탕을 둔 대출관행이 정착되고 있으며 기업에 대한 채권자로서의 감시기능도 강화되고 있다. 노동시장 역시 근로자, 기업 및 정부가 다함께 참여하여 노사문제를 해결하는 협력적 틀이 정착되면서 유연성이 높아지고 있다. 공공부문에서도 과감한 규제개혁과 공기업 민영화를 통해 정부의 개입이 축소되고 있으며 이 자리를 시장이 메워나가고 있다.

이와 같이 경제구조 전반에 걸쳐 강력하게 추진된 개혁에 힘입어 한국경제는 외환위기 직후인 지난 98년 GDP 성장률이 마이너스 6.7%로 추락하였다가 99년, 2000년 연속하여 10%내외의 높은 성장률로 반전되었다. 또한, 외환위기 직후 투자부적격으로 추락하였던 국가신용등급도 A등급으로 상향조정되었다. 그러나, 이와 같이 경제가 회복세에 있다고 해서 한국경제에 대한 도전이 모두 사라진 것은 아니다. 한국경제가 지속적인 안정성장체도에 안착하기 위해서는 더 힘든 작업이 남아 있다. 앞으로의 과제는 하드웨어에 관한 것보다는 의식과 관행의 개혁, 생산성 향상, 경영기술의 발전 등 소프트웨어에 관한 것

들이 많기 때문이다.

무엇보다도 그간 외환위기를 극복하는 과정에서 한국경제의 시스템이 상당부분 개혁되는 성과를 거두었지만 개혁된 시스템이 정착되기 위해서는 아직도 많은 노력이 필요한 상태이다. 시장의 자율기능에 대한 경제주체들의 믿음이 아직 충분하지 못하다. 이에 따라 무슨 이슈가 있을 때마다 정부의 역할을 기대하는 의식과 관행이 되살아나곤 한다.

한국경제는 개발시대의 고도성장기를 벗어나 이제 안정적이고 완만한 성장률의 시대로 접어들고 있다. 과거의 같은 노동, 자본과 같은 투입요소를 양적으로 증가시키는 것에서 벗어나 같은 량의 노동과 자본이라도 보다 효율적으로 조합할 수 있는 생산기술과 경영기법의 혁신이 필요하게 되었다. 또한, 특정산업의 보호와 지원을 통한 정부주도의 발전전략 역시 한계가 있을 수밖에 없다. 시장여건이 급격히 변화하는 상황에서 정부가 전략적인 산업을 선별하는 것 자체가 항상 올바른 결과를 가져오는 것이 아니며 국제무역의 원칙상 가능하지도 않기 때문이다.

디지털경제에 대응한 혁신노력도 더 필요하다. 디지털 기술은 공급측면에서 기업의 생산·판매·조달 등에 획기적인 변화를 가져오고 있기 때문에 급격한 시장변화에 적절히 대응하고 오히려 시장변화를 선도해 나갈 수 있는 기술혁신 노력이 중요하다. 수요측면에서도 소비행태와 시장구조의 변화를 초래하고 있다. 기업·시장 및 소비자가 네트워크로 연결되는 디지털 경제에서는 상품 정보가 신속히 확산됨에 따라 살아남기 위한 아이디어와 속도의 경쟁이 더욱 가속화될 것이다.

한국이 처한 이러한 대내외적 도전은 현재 전 세계적으로 진행되고 있는 세계화의 물결속에서 선명하게 부각되고 있다. 기업은 시장의 확대라

는 기회와 동시에 무한경쟁의 압력 속에 놓이게 되었다. 국가 역시 경제시스템의 효율성 제고라는 과제를 두고 다른 나라와 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 생산요소의 이동이 자유로운 상태에서 기업은 보다 나은 여건을 좇아 이동할 수밖에 없게 되었기 때문이다. 자본의 자유로운 이동은 지난 외환위기에서 입증되었듯이 세계경제의 불안정성을 높이기도 하였다. 이제 한 국가의 경제시스템과 그 성과에 대한 국제시장의 평가가 그 경제의 사활에 중요한 영향을 미치게 된 것이다.

이러한 내외부적 개혁의 압력에 직면해 있는 한국의 좌표는 IMD가 매년 발표하는 국가경쟁력 지수에서 잘 드러난다. 한국은 외환위기 직후 지속적으로 순위가 상승하기는 했지만 2002년의 경우 여전히 27위에 불과하다. 또한, 세계경제포럼(WEF)이 발표하는 경쟁력지수에서도 종합순위 23위에 머무르고 있다. 특히, 동 지표 중에서 공공제도의 지수순위가 44위에 머무르고 있는 것은 경제시스템의 개혁과 관련하여 주목할 부분이다.

### 경쟁은 국가경제시스템의 생산성 제고를 위한 핵심요소

한국이 대내외적으로 제기되는 도전을 극복하고 선진국으로 도약하기 위해서는 경제시스템의 생산성과 유연성을 획기적으로 제고할 수 있는 강력한 개혁이 요구된다. 그리고 그 개혁의 방향은 효과적으로 작동하는 시장경제시스템을 확고하게 구축하는 것이다.

시장경제시스템은 이제 세계경제의 주류시스템으로서 자리를 잡았다. 그러나, 시장경제시스템의 효과적인 작동을 확보하는 일은 결코 쉬운 일이 아니다. 많은 나라들이 시장시스템을 도입하고 있지만 제각기 그 내용이 다를 뿐만 아니라 효과도 매우 상이하다. 결국 시장시스템이라고 하더라도 그 디자인과 추진방식에 따라 경제적 성공을 가져오는 효과가 다른 것이다. 이런 의미에서 본다면 한국에서의 시장시스템은 경쟁을 중심지표로 재편되고 개혁되어야 할 것이다. 즉, 개별시장의 산업조직을 효율화시키는 차원이 아니라 국가의 경제시스템 전반에 경쟁원리가 제대로 작동하도록 할 필요가 있는 것이다. 시장시스템을 구성하고 있는 제도, 정부의 정책과 기능, 그리고 나아가 시장구조와 거래행태가 경쟁이라는 패러다임에 따라 재구성되어야 하는 것이다.

경쟁이 국가경제의 경쟁력을 높인다는 것은 이미 실증적으로 증명이 되고 있다. 경쟁정책의 효과성(effectiveness of antitrust)은 선후진국을 막론하고 국가의 1인당 GDP 수준과 강한 정의 상관관계를 보여주고 있어 반독점법을 통한 경쟁법의 활성화가 국민경제의 성장에 있어서 중요한 역할을 하고 있음이 입증된 것이다.<sup>6)</sup> 또한, 국내 경쟁의 강도 역시 1인당 GDP 수준과 높은 정의 상관관계를 보여 국내경쟁 및 경쟁정책은 국가의 경제적 번영과 밀접한 관계가 있음이 실증되었다.<sup>7)</sup> 경쟁의 근본적인 효용은 경제주체의 혁신을 촉진하여 생산성의 향상을 가져오는 것이다. 상시적인 혁신이 확보되지 않고서는 지속적인 고도

6) M. E. Porter(2000) "The Current Competitiveness Index : Measuring the Microeconomic Foundations of Prosperity," *Global Competitiveness Report(2000-2001)*, World Economic Forum  
 7) Sakakibara, M & M. E. Porter(2001), "Competing at Home to Win Abroad : Evidence form Japanese Industry," *Review of Economics and Statistics*



의 생산성 증가도 어렵기 때문이다. 경쟁이 혁신을 가져온다는 것은 이론적으로 자명하지만 실증적으로도 광범위하게 입증되고 있다.

## 2 국가경쟁정책의 개념과 추진전략

국가경제시스템을 경쟁원리에 입각하여 재구성하기 위해서는 현재의 경쟁정책을 전면적으로 재편할 필요가 있다. 경쟁정책은 보통 경쟁법의 집행이라는 좁은 의미에서 이해되는 경우가 많다. 그러나 보다 넓게 보면 경쟁정책은 시장경제시스템의 근간을 창출하고 유지하는 기능을 담당하고 있다. 경쟁 없이는 시장시스템이 작동될 수 없기 때문이다. 이러한 넓은 의미의 경쟁정책에는 단순한 경쟁법의 집행뿐만 아니라 경쟁원리를 확산시키는 모든 정책기능-경쟁주창기능이 포함된다. 각종 진입장벽이나 영업활동 규제를 제거하는 경쟁제한적 규제의 개혁, 공기업 민영화를 포함한 공공부문에의 시장원리 도입, 시장기능의 강화를 위한 각종 제도적 장치의 마련 유도, 경제주체들에게 경쟁마인드를 심어주기 위한 교육·홍보활동 등이 전형적인 예가 될 것이다.

그러나, 광의의 경쟁정책이라고 하더라도 현재와 같은 경쟁정책 추진체계로는 경쟁원리의 확산이 효과적으로 이루어지기 어렵다. 특히, 개발시대의 관행이 관성처럼 남아있는 상황에서는 경쟁당국 혼자 힘으로는 과거의 관행으로 돌아가려는 압력을 물리치기가 어려운 것이다. 따라서, 경쟁원리를 단순히 경쟁당국의 정책운용원리로 간주할 것이 아니라 국가운영의 기본 틀이자 시장경제의 guiding principle로 격상시켜야 할 것이다. 그리고 경쟁원리가 이러한 역할을 수행할 수 있도록 경쟁정책의 추진체계를 국가적 차원에서 재편 - 소위 국가경쟁정책 - 할 필

요가 있다.

### 국가경쟁정책의 추진전략

국가의 경제시스템이 경쟁이라는 패러다임에 입각하여 재구축 되기 위해서는 우선 정부분야부터 경쟁원리를 정착시킬 수 있는 시스템이 마련되어야 한다. 이를 위해 첫째, 정부정책은 입안, 수립 및 집행의 모든 단계에서 경쟁정책적 시각에서 평가될 필요가 있다. 경쟁이란 기준에서 점검되어야 할 대상은 비단 경제정책에 국한되어서는 안 된다. 교육, 문화, 복지정책 등과 같은 사회정책도 경제시스템을 뒷받침하는 중요한 작용을 하므로 경쟁의 시각에서 조명될 필요가 있다. 또한, 정책의 효과가 전국적으로 미치는 중앙정부의 정책뿐만 아니라 지방자치단체의 정책에도 경쟁원리가 확산되어야 한다. 둘째, 정부정책을 담당하는 각부처가 자체적으로 경쟁원리에 입각하여 정책결정을 할 수 있어야 한다. 광범위한 정부정책을 경쟁당국이 입안단계에서 실행단계에 이르기까지 일일이 평가하고 점검하는 것은 사실상 불가능하다. 또한, 소관분야의 정책담당자가 경쟁정책적 시각을 능동적으로 가지지 않는 이상 그 정책은 출발부터 경쟁을 왜곡하기 쉽고 또한, 경쟁당국과의 협의도 쉽지 않을 것이다. 셋째, 이와 같이 정부정책의 모든 단계에서 전면적으로 경쟁원리가 적용되기 위해서는 이를 담보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

이러한 제도적 장치를 마련하기 위해서는 경쟁당국이 정부내에서 차지하는 위상을 재정립하고 경쟁당국의 내부조직과 기능도 재편될 필요가 있다. 우선, 경쟁당국이 국가적 차원에서 경쟁정책을 추진할 수 있는 위상을 확보하여야 한다. 정책의 수립과 집행 과정에서 경쟁원리가 제약되는 사례를 효과적으로 차단하고 더 나아가 적극

적으로 경쟁원리를 확산시킬 수 있는 메카니즘이 구축될 필요가 있다. 둘째로, 경쟁정책과의 상호 연계를 통해 경쟁정책의 효과를 극대화시킬 수 있는 제반정책들이 “경쟁”이라는 이념을 중심으로 재조명될 필요가 있다.

셋째, 경쟁당국과 분야별 규제위원회와의 관계를 재정립해야 한다. 국가독점으로 운영되던 공공부문에 경쟁원리가 확산되면서 분야별 규제위원회들이 생겨나고 있으나 이들의 역할범위와 경쟁당국과의 관계에 일부 모호한 부분이 있다. 산업에 관계없이 무차별적으로 적용되어야 할 경쟁원리가 산업별로 차별화되고 왜곡됨으로써 경쟁체제의 도입효과를 반감시키는 일이 있어서는 안 될 것이다. 분야별 규제위원회는 원래의 도입취지에 맞게 보편적 서비스의 제공 확보, 기술적 규제 등을 담당하고 경쟁질서 확립은 경쟁당국이 중심이 되어야 한다. 넷째, 경쟁당국의 내부 조직과 기능도 대폭 정비할 필요가 있다. 국가경쟁정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 정책에 대한 분석능력과 이를 뒷받침할 실물경제와 시장에 대한 연구조사능력이 획기적으로 강화될 필요가 있다. 또한, 사건심사를 통해 확보된 분석자료가 경쟁주창으로 이어질 수 있도록 하여야 할 것이다. 강화된 분석기능을 통해 확보된 정보도 다시 카르텔, 기업결합 등 보다 구조적인 영향을 미치는 사건의 조사와 유무형의 진입장벽 철폐 등 제도적 개선을 위해 활용될 수 있어야 할 것이다.

#### IV. 맺음말

국가경쟁정책은 국가의 경제시스템을 경쟁이란 패러다임에 따라 전면 재편하는 것이다. 경쟁

원리를 명실상부하게 국가운영의 기본 틀로 격상시키는 것이다. 그러나, 이러한 작업은 대부분의 개혁작업이 그렇듯이 이해당사자의 입장에서는 수용하기 어려운 것일 수도 있다. 보호와 지원 속에서 기득권을 누리던 측에게 경쟁은 특권의 박탈을 의미하기 때문이다. 따라서, 국가경쟁정책은 국민적 합의를 도출해내고 이러한 컨센서스의 바탕위에서 지지세력을 확보하는 작업이 우선되어야 할 것이다.

경쟁의 결과 승자가 출현하지만 패자도 나타나게 마련이다. 패자에 대한 사회정책적 배려는 시장경제시스템의 안정적 유지를 위한 필요불가결한 요건이다. 그런데 이 과정에서 경쟁의 원리가 사회적 약자의 보호 또는 형평의 원리에 상충되는 사례가 발생할 수 있다. 그러나 이러한 원리들도 국가의 통합과 발전을 위한 중요한 정책원리라는 점에서 볼 때 이들을 무시하고 일방적으로 경쟁을 강요하는 것은 곤란할 것이다. 다만, 복지정책이나 교육정책과 같이 형평의 논리가 강조될 수 있는 분야라고 하더라도 경쟁의 원리와 접목됨으로써 오히려 소망스러운 결과를 가져오는 사례는 대단히 많다. 즉, 경쟁원리 못지 않게 중요한 정책결정원리가 있다면 이를 전면 무시하기보다는 적절한 조화방안도 찾아내야 할 것이다.

현재 한국경제가 처한 대외적인 경쟁압력과 대내적인 성장잠재력의 한계를 고려할 때 국가적 차원의 경쟁정책은 반드시 추진되어야 할 과제이다. 즉, 국가경쟁정책을 통해 한국의 경제시스템을 보다 생산성 높고 경쟁력 있는 시스템으로 한 단계 업그레이드시키는 것이 시대적 현안과제인 것이다. 한국 공정거래위원회는 지금까지 그래왔던 것처럼 현재의 한국경제가 제기하는 현안과제의 해결을 위해 최선을 다할 것이다. **공정**