1980년대 主要産業政策 決定과 競爭政策 : 役割과 限界

崔 鍾 元

本稿의 目的은 지난 1980년대의 主要産業政策 決定過程에서 나타난 競爭政策의 役割과 役割限界의 原因을 고찰함에 있다.

1980년대의 주요산업정책 결정인 1986년의 工業發展法制定, 1986~87년 기간중 同法에 근거한 合理化業種指定, 그리고 1986~88년 기간중 租稅減免規制法에 근거한 不實企業整理의 세 과정에서 競爭政策은 극히 제한된 역할밖에 하지 못하였다.

競爭政策의 役割限界의 原因에 대하여 本 硏究는 政策執行論의 다섯가지 假說—法令上의 問題, 資源不足, 職務態度 및 動機上의 問題, 專門性 不足, 그리고 不利한 政策執行環境—을 중심으로 살펴보았다. 分析結果, 競爭政策 擔當機關의 制限된 專門性과 競爭政策의 효율적인 집행을 저해하는 政策環境上의 要因이 가장 의미있는 변수로 나타났다.

이러한 競爭政策의 役割限界의 原因에 대한 分析을 토대로, 本稿는 현재 논의가 진행중인 우리나라 公正去來制度의 制度改善方案을 評價한 후, 不利한 政策執行環境의 改善을 위한 制度的 裝置와 專門性提高를 위한 經濟企劃院의 循環補職制度의 合理的 調整方案 및 公正去來委員會의 內部組織 改編方案을 提示하였다.

I. 序

1. 硏究의 目的 및 範圍

競爭政策은 資本主義體制下에서 市場機構의 競爭性과 個別 經濟主體間의 去來行態의 公正性을 확보함으로써 資源配分의 效率性增進과 견제되지 않는 經濟力의 출현을 억제시키고자 하는 經濟政策이다. 이러한 競爭政策의 具體的 發現形態는 각국의 政治·經濟的 상황에 따라 각기 상이한 형태의 公正去來制度로서 나타난다. 결국 競爭政策의 제도적 장치인 公

筆者 : 本院 專門硏究員

* 本 硏究는 筆者의 博士學位論文인 "Policy-Making and Policy Implementation: The Origin and the Behavior of the Antitrust System in Korea"의 一部를 本稿의 硏究主題에 맞추어 全面的으로 修正·補完한 것이다. 本 硏究의 草稿에 대하여 귀중한 論評을 주신 本院의 李奎億, 劉承旻 博士께 깊이 감사드린다. 그리고 資料整理에 도움을 준 孫혜레나 硏究員과 原稿整理에 수고한 任贊順 主任硏究助員께도 감사드린다. 끝으로, 本 硏究에 나타난 어떠한 見解나 誤謬도 筆者 個人의 것임을 밝힌다.

正去來制度는 競爭政策의 수단인 동시에 兩者는 서로 表裏의 관계에 있다고 하겠다[1].

1991년 4월 1일로서 우리나라 公正去來制度의 基本法인 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」(制定 1980. 12. 31, 施行 1981. 4.1, 이하 公正去來法으로 略稱)이 시행된 지 만 10년이 되었다. 공정거래법의 제정 및 시행은 開發年代의 官主導에 의한 경제정책으로부터 市場機能을 중시하는 경제정책으로의 전환을 의미하는 중요한 계기가 되었다[2]. 그동안 公正去來制度의 運用實績에 대한 논의는 公正去來法上의 諸制度—市場構造의 改善(시장지배적 사업자의 관리, 기업결합의 제한, 경제력 집중의 억제)과 去來行態의 公正化(부당한 공동행위의 시정, 불공정거래행위의 규제, 하도급거래의 공정화, 경쟁제한적 국제계약의 감시 등)—에 대한 개별적인 是正實績만을 다루었을 뿐이다[3]. 그러나 본 연구에서는 시행 10년을 경과한 공정거래제도의 운용실적을 논함에 있어 그간의 평가시각과는 달리 競爭政策이 1980년대의 主要產業政策 決定過程에서 어떠한 역할을 하였는가를 政策學的인 관점에서 다루고자 한다.

公正去來制度의 運用實績에 대한 자체평가에서 公正去來委員會는 "…그러나 아직도 競爭制限 法令이나 行政慣行이 적지 않아 公正去來制度 發展이 제약받고 있으며 制度運用에 있어서도 紛爭事件 등에 치중되어 구조적인 競爭與件造成에는 미흡하였다"[4]라고 하였다. 產業政策이라는 구실하에 각종의 경쟁제한적인 法令과 行政處分이 政府에 의하여 남용된다면 公正去來法上의 制度的 裝置들은 무력화될 수밖에 없을 것이다. 그런데 그러한 公正去來委員會의 자체평가에도 불구하고 그동안 주요산업정책 결정과정에서 競爭政策의 役割과 限界가 무엇이었는가에 대한 연구는 거의 이루어지지 못하였다.

競爭政策이 競爭制限的인 產業政策 決定過程에 관여할 수 있는 법적 근거는 現行 公正去來法 第63條(舊法 第51條)의 「競爭制限的인 法令制定·處分등의 協議」에서 찾을 수 있다. 즉, 公正去來法 第63條는 관계행정기관의 長이 競爭制限事項을 내용으로 하는 法令의 制定·改正이나 行政處分, 命令 또는 承認을 하고자 할 때에는 미리 公正去來委員會와 협의하여야 한다고 규정하고 있다. 同條는 미국, 일본, 독일 등 어느 나라의 獨占禁止法體系에서도 찾아볼 수 없는 우리나라 고유의 규정으로서 政府에 의한 경쟁제한적 행위를 제한하고자 한 조항이다. 우리나라와 같이 官主導下의 開發年代를 경험한 나라에서는 그 잠재적 영향력 및 파급효과는 매우 크다고 할 것이다.

그러나 <表 1>에서도 잘 나타나고 있듯이 지난 1980년대 동안 법령에 대한 협의는 그런대로 잘 지켜지고 있으나 법령보다 훨씬 많을 것으로 예상되는 行政處分의 경우, 협의건수는 法令의 경우보다 훨씬 못 미치고 있는 기이한 현상을 볼 수 있다. 또한 공정거래위원회와의 사전협의의 대상이 되었던 행정처분들을 자세히 살펴보면 대부분의 경우 그 처분들

1) 競爭政策과 公正去來制度의 기본이념 및 상호관계에 대해서는 李奎億(1988), 吳斗鉉(1989) 참고.
2) 公正去來法制定에 관한 政策決定過程에 대하여는 Choi(1989) Chapter 2~4 참고.
3) 個別 公正去來制度의 運用實績評價 및 향후 政策課題에 대하여는 公正去來委員會·韓國開發硏究院(1991) 참고.
4) 經濟企劃院(1988) p.8.

〈表 1〉 競爭制限 法令 및 處分의 協議·是正實績

(단위 : 件數)

		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	計
法令	協議	16	18	35	55	35	37	58	65	51	370
	是正	2	1	12	25	14	18	16	5	6	99
行政處分	協議	2	2	4	7	22	20	22	—	1	80
	是正	2	2	4	7	19	10	1	—	1	46
計	協議	18	20	39	62	57	57	80	65	52	450
	是正	4	3	16	32	33	28	17	5	7	145

資料 : 經濟企劃院 公正去來室, 『公正去來統計資料』, 1990. 2.

은 과학기술처의 국내신기술보호를 위한 행정처분이었으며 他 經濟部處와의 競爭制限的 行政處分 등에 대한 協議는 매우 적었음을 알 수 있다.

本稿의 목적은 〈表 1〉에서 나타나는 公正去來法 第63條의 운용성과에 대한 피상적, 수량적 분석이 아니라 실제적인 정책결정과정에 초점을 맞추어 보다 심층적, 질적 분석을 시도하고자 한다. 즉 1980년대의 主要産業政策決定 중 특히 중요하다고 생각되는 1986년의 工業發展法 制定, 同法에 근거한 1986년 및 1987년의 8개 産業에 대한 合理化業種指定 및 施行, 그리고 1985년 개정된 租稅減免規制法(이하 租減法)에 근거하여 1986년부터 1988년 기간중에 실시된 44개의 不實企業整理過程에서의 경쟁정책 담당기관의 역할을 그 限界와 原因을 중심으로 고찰하고자 한다.

本稿의 本論에 들어가기 전에 불필요한 오해의 소지를 없애기 위하여 '競爭政策 擔當機關'이라는 용어에 대하여 간략히 설명하고자 한다. 시행 초기 공정거래제도의 담당기구는 공정거래법 위반사항에 대한 經濟企劃院長官의 決定·處分에 앞서 審議·議決하는 필수적 諮問機關인 公正去來委員會와 경제기획원장관의 補助機關인 公正去來室로 二元化되어 있었다. 따라서 공정거래실은 공정거래위원회의 하부기관이 아닌 경제기획원장관의 직접적인 지휘·감독을 받는 行政補助機關이었다. 그런데 1990년 1월 13일 第2次 公正去來法 改正으로 공정거래위원회는 경제기획원장관 산하의 合議制 獨立行政機關으로, 그리고 公正去來室은 委員會 事務處로 흡수·통합되었다. 本稿의 연구대상은 1980년대의 경쟁정책의 역할이므로 그 당시 공정거래제도의 일차적인 담당기관은 公正去來室이라고 할 것이다. 따라서 이하에서는 달리 지칭하지 않는 한 競爭政策 또는 公正去來制度의 담당기관은 公正去來室을 의미하며 만약 특별한 설명이 필요한 부분에서는 그 기관을 명시하도록 하겠다.

本稿의 構成은 다음과 같다. 우선 다음 節에서는 본 연구에서 채택한 硏究方法 및 資料에 대하여 논의한 후, 第II章에서는 앞서 언급한 세가지의 1980년대의 주요산업정책 결정과정에서 공정거래제도의 역할과 한계를 살펴본 후, 第III章에서는 공정거래담당기관의 역할한계의 원인에 대하여 政策執行論(policy implementation)의 諸假說을 통하여 고찰하고자 한다. 그리고 맺음말에서는 본 논문의

결론을 요약한 후, 현재 논의되고 있는 公正去來制度 改善方案들에 대한 評價 및 政策提言을 하고자 한다.

2. 研究方法 및 資料

本稿는 경제학적인 模型定立 및 檢證을 위한 연구는 아니다. 또한 本稿는 制度論에 중점을 두고 있는 法學的 研究 또한 아니다. 본 연구는 政策決定 및 執行過程에 대한 정책현상을 政策學的인 관점에서 파악하고자 하며, 실제적인 연구방법은 參與的 觀察(participatory observation)과 정책담당자들과의 面談을 통한 政策過程에 대한 事例研究에 기초하고 있다. 本稿의 第III章에서 주요산업정책 결정과정에서 나타난 競爭政策의 역할한계에 대한 원인을 살펴보기 위하여 政策執行論의 諸假說을 韓國의 事例에 비추어 검토하고자 한다. 그러나 그러한 시도의 일차적인 목적은 政策執行論의 假說들의 檢證이기보다는 우리나라의 政策過程을 일관된 틀에 의하여 說明하고 理解하고자 하는 목적이 더 크다고 하겠다.

事例研究와 理論發展의 밀접한 관련[5]에도 불구하고 그동안 우리나라의 정책과정에 대한 의미있는 事例研究는 行政過程의 폐쇄성으로 인한 자료획득의 어려움 때문에 이루어지지 못하였다. 그리고 模型定立 및 理論의 內的一貫性(internal consistency)만을 중시하는 입장에서는 의도적으로 事例研究의 중요성을 과소평가한 감이 없지 않다.

本 研究의 資料는 필자의 학위논문 집필시 이루어졌던 일련의 資料蒐集過程의 副產物이다. 筆者는 1988년 6월부터 1988년 8월 기간중 경제기획원 공정거래실에서 근무시 參與的 觀察을 통하여 公正去來業務의 一般現況 및 他 部處와의 관련을 파악하였으며, 同 期間 및 1989년 2월과 3월 期間中 약 25명의 前·現職 공정거래실 근무자 및 관련전문가들과의 면담을 통하여 公正去來制度의 運用成果와 問題點들에 대한 심층적인 조사를 할 수 있었다. 본 연구는 그 밖에도 타 연구자의 논문 및 각종의 정부보고서를 이용하고 있으나 앞서 언급한 참여적 관찰과 면담자료가 가장 중요한 資料源이었음을 부인하기 어렵다. 그러나 아직도 그 당시 면담대상자들의 대부분이 經濟企劃院 內·外의 현직에 재직중이므로 그들과의 면담내용의 引用時 人的事項은 밝히지 않고자 한다. 또한 자료수집과정에서 公正去來室 內·外의 수많은 內部資料에 접할 기회가 많았으나 공정거래실에 근무하였던 필자에게는 公正去來法 第62條에 의한 '秘密嚴守의 義務'가 부과되므로 그 자료의 이용시 개별사업자 또는 사업자단체에 관한 사항은 이미 신문지상 등을 통하여 공표된 경우를 제외하고는 직접적인 인용을 하지 않도록 하겠다.

II. 1980년대 主要產業政策 決定과 競爭政策

1. 工業發展法 制定

工業發展法 制定의 배경은 1970년대의 무리

5) Eckstein(1975)은 理論成立過程(theory building process: questions→problems or puzzles→hypothesis→test)의 각 단계에서 事例研究의 중요성을 언급하고 있다.

한 重化學工業投資의 후유증에 대한 정부의 産業支援體制의 全面的인 再檢討 노력에서 찾을 수 있다. 1973년 이후 朴正熙 大統領은 중화학공업육성을 통한 성장위주정책을 본격적으로 시행하였다. 정부는 이를 위해 鐵鋼, 化學, 非鐵金屬, 機械, 電子, 그리고 造船의 6개 戰略産業을 선정한 후, 이 산업들에 資金支援, 租稅減免, 輸入規制, 進入障壁(entry barrier), 工場敷地提供 등 각종의 특혜를 주어 정부주도하의 집중적인 개발을 시도하였다. 裝置産業인 重化學工業은 막대한 시설투자재원 및 운용자금을 필요로 하였다. 1973년 5월과 6월 경제기획원과 재무부는 각각 「重化學工業開發을 위한 外資誘致原則」과 「重化學工業推進을 위한 長短期內資動員方案」을 마련하였다. 실제로 1973년부터 1979년 기간중 정부는 약 38억달러의 外資를 重化學部門에 투자하였으며 각종의 政策金融을 통하여 부족재원을 충당하였다. 총 은행대출 중 政策金融이 차지하는 비중을 살펴보면 1971년 40% 미만에서 1976년~77년 기간중에는 55% 수준을 유지하였으며, 1978년에는 68.7%로 급격히 상승하였다[6]. 또한 1973년 10월에는 租稅減免規制法을 개정하여 중화학공업부문에 각종의 稅制上의 特惠를 부여하였는데, 造船工業의 경우 향후 5년간 法人稅 및 營業稅의 부과를 면제하도록 하였다.

이러한 정부주도하의 급격한 대기업 중심의 重化學工業育成策은 우리 경제의 量的 成長을 주도하게 되었으나 심각한 부작용을 수반하게 되었다. 즉 극심한 인플레이션과 부동산 등에 대한 실물투기, 소수재벌에 의한 과도한 경제력집중, 그리고 산업부문간의 불균형심화 등이 그것이었다. 그러한 經濟構造的인 문제는 1979~80년 기간중의 「第2次 石油波動」과 「10·26 사태」 등 일련의 政治·經濟的 시련을 통하여 더욱더 심각하게 대두되었다.

産業支援體制의 整備問題는 1980년의 「國家保衛非常對策委員會(國保委)」 經濟分科委員會에서 제기되어[7] 경제기획원에 의하여 「産業支援法」制定을 위한 노력이 추진되었으나 경제기획원의 政策調整機能强化에 대한 재무부·상공부의 강력한 반발에 부딪혀 결실을 보지 못하였다. 경제기획원의 주도하에 제기되었던 産業支援體制 再整備方案은 그후 1985년 상공부가 자신의 소관하에 있었던 7개의 個別工業育成法(기계공업진흥법 1967.3.30 制定, 조선공업진흥법 1967.3.30, 전자공업진흥법 1969.11.28, 섬유공업근대화촉진법 1969.12.28, 철강공업육성법 1970.1.1, 석유화학공업육성법 1970.1.1, 비철금속제련사업법 1971.1.22)을 하나의 법체계로 통합하려는 시도에서 다시금 대두되었다. 상공부는 7개 개별육성법들의 문제점으로서 育成對象이 지나치게 포괄적이며, 공업합리화를 위한 체계적인 기준 및 절차가 미흡하여 部處間 또는 施策間의 유기적인 연관성이 부족하였으며, 형식적인 수립 이후 실제활용이 적어 실제로는 주로 문제가 발생할 때마다 수시 '特別對策'형식으로 운용되었다고 지적하였다. 따라서 상공부는 이러한 문제점을 극복하기 위하여 7개의 개별육성법을 폐지하는 대신 「工業發展法」

6) Nam(1984) p.10.

7) 당시 國保委 經濟分科委員會가 주력한 문제는 産業支援體制 整備問題 이외에 公正去來法의 制定과 銀行民營化 문제가 있다. 그 중에서 단기적으로 가시적인 결실을 본 문제는 1980년말에 이루어진 공정거래법 제정이었다. 자세한 내용은 경제기획원(1982) 참고.

을 새로이 제정하여 산업지원체제를 재정립하고자 하였다. 상공부가 주장하였던 工業發展法 제정의 기본목표는 ① 民間部門의 自律性 提高 ② 工業에 대한 支援計劃의 合理化 ③ 工業別 硏究·分析體系의 制度的 强化 및 各界의 總意收斂節次의 制度化였다[8].

그러나 상공부의 工業發展法案은 "市場經濟原理에 대한 예외가 아니라 市場機能의 보다 완전한 발휘를 촉진"[9]한다는 논리하에 일부 필요한 공업분야에 대한 合理化業種 選定 및 合理化計劃 樹立을 포함하고 있었다. 合理化業種은 크게 두가지의 선정기준이 있는데 競爭力 補完分野(有望幼稚産業)와 競爭力 喪失分野(構造的 不況産業)가 그것이다. 前者는 현재 경쟁력은 없으나 여러가지 여건으로 보아 조만간 경쟁력을 갖출 수 있으며, 공업발전과 국민경제의 건전한 발전을 위하여 國際競爭力 提高의 필요성이 인정되는 산업이며, 後者는 국내·외 경제여건의 변화로 사업자의 경영규모, 생산규모 또는 생산방법의 부적당한 상태가 장기간 지속될 우려가 있는 산업이다. 工業發展法案에 의하면 상기 두 경우에 상공부장관은 그 산업에 참여하고 있는 대다수의 사업자의 신청이 있거나, 상공부장관의 직권으로, 일정기간을 정하여 合理化業種으로 지정할 수 있도록 하였다. 合理化計劃內容으로는 競爭力 補完分野의 경우에는 필요한 기술의 내용 및 개발촉진에 관한 사항, 생산규모의 적정화, 사업의 공동화, 생산품목의 전문화에 관한 사항, 그리고 공동행위 및 기타 공업의 합리화를 추진하기 위한 사항이 포함되며, 競爭力 喪失分野의 경우에는 시설·설비의 처리에 관한 사항, 신·증설제한사항, 생산규모의 적정화를 위한 합병, 공동행위, 영업의 양도·양수에 관한 사항 등이 포함되었다. 또한 事業者間 共同行爲에 대하여는 公正去來法 適用을 배제할 수 있도록 하였다.

이러한 상공부의 法案에 대하여 공정거래실은 크게 세가지의 측면에서 反論을 제시하였다. 첫째, 構造的 不況産業의 경우에는 施設 및 人員의 감축이 필요하고, 이러한 조치는 사업자들간의 自發的 參與에 의하여 이루어질 가능성이 매우 낮다. 또한 불황산업의 방치로 인한 현실경제에의 악영향 발생이 비교적 객관적 근거에서 예측 가능하다. 그러나 有望幼稚産業의 경우에는 애로부문 타개로 이익이 공동창출되므로 사업자의 자발적 참여동기가 존재하며, 또한 산업의 미래에 대한 예측에 주관성이 높아 획일적 예측이 극히 곤란하다. 따라서 合理化業種指定의 對象은 構造的 不況産業에만 국한하여야 하며 有望幼稚産業에 대하여는 민간부문이 자신의 판단 아래 독자적으로 애로부문을 타개하도록 하여야 한다. 그리고 만약 정부가 개입하더라도 그 범위는 사업자의 자율적 의사가 최대한 존중되도록 최소한에 그쳐야 한다고 주장하였다.

둘째, 有望幼稚産業의 選定基準에 대하여 商工部案은 '國際競爭力의 提高가 필요한 부문'이라는 모호한 표현을 하고 있으나 국제경쟁력의 제고는 모든 업종에 필요한 것으로서 그러한 기준을 보다 명료화하지 않으면 정부개입의 과도화를 초래할 우려가 있다고 하였다.

셋째, 有望幼稚産業의 경우와 構造的 不況産業의 경우 합리화업종지정 및 운용을 二元

8) 商工部(1985) 참고.
9) 上揭書, p.9.

化시켜 有望幼稚産業의 경우 업종선정은 사업자의 신청이 있는 경우로 국한하여 상공부장관의 직권에 의한 지정을 삭제하고자 하였다. 또한 事業者間 共同行爲에 대하여 유망유치산업의 경우는 공정거래법상 産業合理化를 위한 경우의 예외규정으로서 共同行爲가 인정될 수 있으므로 法案에서 미리 공정거래법 적용을 배제시키는 것은 불필요한 조치라고 하였다[10].

상공부의 法案에 대한 공정거래실의 반론에도 불구하고 工業發展法은 상공부가 의도한 대로 1986년 1월 8일 法律 第3806號로 제정되었다. 공정거래실은 同法에 의한 상공부장관의 合理化業種指定計劃의 內容에 合併, 營業의 讓渡·讓受 및 共同行爲에 관한 사항이 포함되는 경우 공정거래법의 적용을 배제시키는 대신 그러한 계획을 수립하고자 할 때 經濟企劃院長官과 事前協議를 하여야 한다는 조항을 얻어내는 것으로 만족하여야 했다[11]. 이러한 法制定過程에서의 공정거래실의 制限的 役割의 원인에 대하여는 다음 章에서 자세히 고찰하고자 한다.

2. 合理化 業種指定

工業發展法에 의한 合理化業種의 指定節次와 指定後의 合理化計劃 樹立過程은 〔圖 1〕과 같다.

상공부는 1986년 7월 工業發展法에 의한 第1次 合理化業種計劃을 '業種別 國際競爭力', '輸入自由化 程度', '總需要 중 輸出比重'의 세 가지 선정기준하에 競爭力 補完部門에는 자동차, 건설중장비, 선박용디젤엔진, 重電機器의 네 산업을, 그리고 競爭力 喪失部門으로는 직물과 합금철을 각각 지정·계획하였다[12]. 각 부문별 商工部案의 計劃 및 措置理由는 〈表 2〉와 같이 요약될 수 있다.

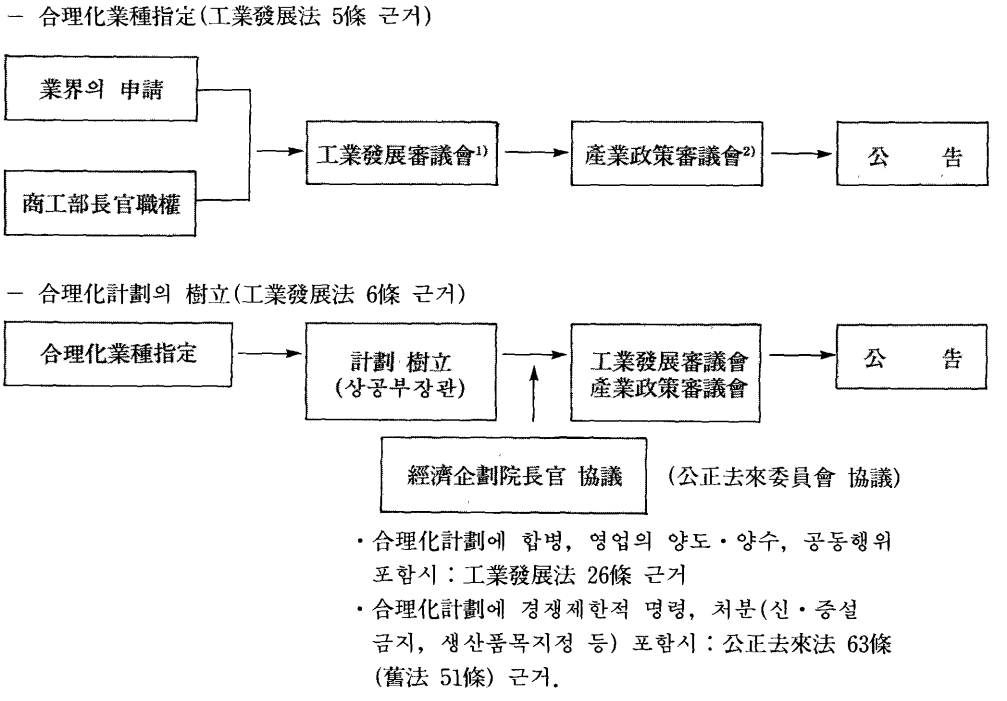
상공부의 이러한 案에 대하여 공정거래실은 앞서 살펴본 工業發展法制定時와 비슷한 논거로써 반대의 의견을 개진하였다. 즉 競爭力 喪失部門에서의 新規進入規制 및 시설감축 등의 경쟁제한적 조치는 그 나름대로의 의미가 있으나, 競爭力 補完部門에서의 정부의 과도한 市場介入은 정당화될 수 없다는 논리였다. 즉 競爭力 補完部門에서의 정부개입의 전제는 미래의 불확실한 産業與件에 대한 정부의 예측이 있어야 하는데, 그러한 정부의 예측이 반드시 정확하다는 보장이 없으며, 만약 정부의 미래여건에 대한 예측이 틀렸을 경우에는 또 다른 인위적인 보호와 지원을 해줘야 하는 惡循環을 초래할 우려가 크다고 주장하였다. 따라서 이 部門에서 경쟁력을 향상시키기 위해서는 新規進入制限 또는 施設의 新·增設禁

10) 현행 공정거래법 제19조(舊法 第11條)에서는 산업합리화, 불황극복, 산업구조의 조정, 중소기업의 경쟁력 향상 또는 거래조건의 합리화를 위한 共同行爲의 경우, 공정거래위원회의 認可를 條件으로 당해 행위에 대한 公正去來法上의 規制를 배제시키고 있다. 그러나 同條의 例外規定 중 특히 문제가 되는 '産業合理化'의 해석여하에 따라 公正去來法上 不當共同行爲規制의 運用은 크게 제한을 받을 소지가 크다. 따라서, 이때의 産業合理化는 廣義로 해석되어서는 안되며 日本 公正去來法 第24條의4와 같은 '企業合理化'의 의미로 좁게 해석되어야 할 것이다.

11) 1990년 1월 13일 第2次 公正去來法 改正으로 經濟企劃院長官과의 事前協議는 公正去來委員會와의 事前協議로 代替되었다.

12) 商工部(1986), p.7. 競爭力 補完部門 4개 업종은 1980년초 國保委에 의한 7개 投資調整 對象業種이기도 하였다. 7개 업종 중 전자교환기, 동제련, 발전설비 부문은 제외되었다.

〔圖 1〕 合理化業種 指定과 合理化計劃樹立 節次



註 : 1) 工業發展審議會는 工業發展法 第21條에 근거하여 설치된 商工部長官 諮問機關으로서 委員長 1人을 포함한 30人 이내의 委員으로 구성되어 있다. 공업발전심의회는 민간인으로 구성되어 있으며 주로 대학교수, 언론인, 업계대표, 경제단체의 임원 등이 참여하고 있다.

2) 產業政策審議會는 大統領令인 產業政策審議會規程에 의하여 經濟企劃院內에 설치된 審議·調整機關으로서 委員長은 부총리이며 委員은 10개 경제부처의 장관들과 대통령비서실 경제수석비서관, 총리실 행정조정실장으로 구성되어 있다.

止 등의 競爭制限的 政府介入 대신 경쟁력미확보의 원인을 개별적으로 규명하여 그 원인에 대한 대책을 강구하여야 한다고 주장하였다. 예를 들어, 경쟁력 미확보의 원인이 기술 등 品質競爭力의 低下에 있다면 技術 및 資金의 支援을 하여야 하며, 需要不足으로 稼動率이 저하되었을 때에는 國內外 需要振作策을 강구하여야 한다고 하였다.

個別的인 產業別 計劃에 대하여 공정거래실은 합금철, 직물 등 競爭力 喪失部門에 대하여는 큰 異見을 제시하지 않았으나, 나머지 競爭力 補完部門의 네 산업에 대하여는 수출비중이 낮고 가동률이 극히 저조한(46.5%) 重電機器를 제외하고는 모두 상공부의 신규진입제한조치 및 품목별 생산업체 제한을 반대하였다. 이러한 公正去來室의 반대에도 불구하고 合理化業種指定計劃은 상공부의 原案대로 工業發展審議會와 產業政策審議會를 통과하여 확정되었다.

그 이후 상공부에 의한 合理化業種運用은 1986년 12월과 1987년 12월의 染色加工業 및 肥料產業의 지정, 1989년 織物產業에 대한 기간연장을 들 수 있다. 그런데 염색가공업과 직물산업은 構造的 不況產業인 관계로, 그리

〈表 2〉 第1次 合理化業種計劃-商工部案

	業 種	計劃內容 및 措置
競爭力補完部門	建設重裝備	-計劃 ・期間：86.7~88.6(2년) ・重裝備部門 新規進入制限 ○굴삭기：삼성, 대우 二元化 ○로다, 불도자, 크레인 등：삼성중공업으로 一元化 -理由 ・가동률이 낮아(61.3%) 新規進入許容時 投資過剩問題 발생
	自動車	-計劃 ・期間：86.7~89.6(3년) ・新規進入制限 및 既存 4個社 生產體制 유지 -理由 ・輸出產業으로 육성 ・適正生產規模 실현(차종별 연간 30만대)
	船舶用디젤엔진	-計劃 ・期間：86.7~89.6(3년) ・新規進入制限 ○대형(6,000HP이상)：韓重, 現代엔진 ○중형(150~6,000HP)：쌍용중공업 -理由 ・造船不況으로 중형엔진 가동률 저조：50% ・쌍용중공업 경영정상화 필요
	重電機器	-計劃 ・期間：86.7~89.6(3년) ・超高在・重電機器部門의 新・增設 및 新規進入 억제 -理由 ・生產專門化 및 經營正常化 미흡 (효성중공업 누적적자：493億원)
競爭力喪失部門	合金鐵	-計劃 ・期間：86.7~89.6(3년) ・業體別 生產品目은 조정하고 新增設 및 新規進入制限 ○인천제철：硅素鐵만 생산 ○기타 3社：硅素鐵 생산 중단하고 망간鐵, 硅素망간鐵로 생산전환 ・設備合理化 -理由 ・高價의 電力費로 競爭力 취약
	織物工業	-計劃 ・期間：86.7~89.6(3년) ・施設의 登錄 및 新規業體登錄 不許 ・老朽織機의 정비 감축 ・限界企業 轉廢業 유도 -理由 ・生產業體의 亂立 및 老朽施設 過多 ・先進國 輸入規制 강화

資料：商工部.

고 비료산업에 대한 합리화조치는 생산업체 민영화, 판매의 자유화, 그리고 비료 원료의 관세인하를 내용으로 하였으므로 공정거래실의 큰 반대는 없었다.

상공부의 第1次 合理化業種 指定·計劃過程時 두가지의 특징적 국면을 볼 수 있다. 첫째, 〈表 3〉에서 잘 나타나듯이 政策過程이 초

〈表 3〉 第1次 合理化業種指定計劃 日程

- 1986.6.20~6.30 : 産業別 民間協議會 討論
- 1986.7. 1~7. 2 : 業界申請
- 1986.7. 3~7. 8 : 工業發展審議會
- 1986.7. 9~7.11 : 産業政策審議會

단기간에 걸쳐 이루어졌으며, 비록 형식적으로는 업계의 신청이라는 방식을 취했으나 실질적으로는 상공부의 정책의지가 그대로 반영된 장관의 직권지정이었다는 점이다. 工業發展法制定의 가장 큰 이유 중의 하나로서 상공부는 과거의 個別工業育成法에는 관계부처 및 이해관련인들의 總意收斂을 위한 계획수립절차가 미비되었으므로 새로운 法에는 그러한 절차적 합리성을 최대한 보장하겠다는 점을 강조하였다. 그러나 그 법에 의한 최초의 合理化業種指定은 비록 形式的인 法節次는 거쳤으나 관계부처나 관련인의 충분한 의견수렴이 불가능한 초단기간동안에 이루어졌다. 또한 본래의 立法目的인 民間自律基調의 確立은 상공부의 정책의지에 밀려 퇴색될 수밖에 없었다.

두번째로는 경제기획원 政策調整局과 公正去來室과의 관계이다. 産業政策審議會의 主務局으로서 정책조정국은 상공부의 第1次 合理化業種指定時 重電機器産業을 제외하고는 큰 異見을 제시하지 않았다. 더구나 政策調整局의 重電機器産業에 대한 異見은, 重電機器産業은 이미 가동률이 매우 낮고 설비특성상 合理化指定을 하지 않더라도 신규진입이 억제되므로, 지정의 必要性과 實益이 없다는 것이었다. 결국 第1次 合理化業種指定은 상공부의 주도로 경제기획원 정책조정국의 협조하에 확정되었으며 공정거래실의 의견은 그러한 과정에서 묻혀 버리게 되었다. 이러한 공정거래실의 合理化業種指定過程에서의 消極的인 役割의 原因은 다음 章에서 자세히 논의하도록 하겠다.

3. 不實企業整理

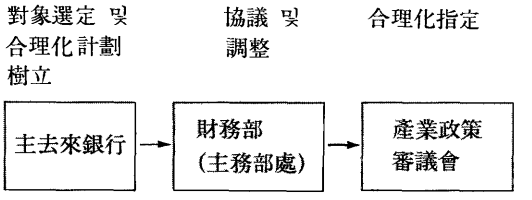
정부에 의한 市場介入은 흔히 '産業合理化'라는 명분하에 이루어진다. 産業合理化란 우리 산업 또는 기업이 대내외 여건변화로 인하여 시장기능에 의해서는 바람직한 방향으로 발전할 수 없는 애로에 봉착해 있고, 이를 방치할 경우 國民經濟에 상당한 충격과 혼란을 줄 것으로 예상될 때, 정부가 당해 산업 및 기업의 활동에 직접적으로 개입함을 의미한다. 政府의 産業合理化措置는 크게 두가지로 분류된다. 그 하나는 정부가 業種別로 産業構造調整 次元에서 하는 業種別 産業合理化이며, 다른 하나는 個別企業 또는 企業群을 대상으로 金融機關 不實債權의 원활한 整理를 위한 不實企業整理가 그것이다. 業種別 産業合理化措置의 대표적인 경우는 앞 節에서 살펴본 工業發展法에 의한 구조적 불황산업과 유망유치산업에 대한 합리화업종 지정이다. 구체적인 정책수단으로는 新規進入制限, 老朽施設改替資金支援, 主力業種專門化 등을 들 수 있으며 租稅減免支援은 매우 예외적인 경

우에만 채택되었다[13]. 그러나 不實企業整理 次元의 産業合理化措置는 租減法에 근거하여 1986년부터 1988년 기간중 정부가 실시한 44개 不實企業整理가 있으며(表 4 참조), 구체적인 정책수단은 前者와 달리 租稅減免支援과 金融支援이다[14].

資本主義體制下에서 수많은 기업이 시장에서 새로 생겨나고 기존의 수많은 기업이 도산하여 시장에서 사라지는 것은 극히 자연스러운 일로서 정부가 기업의 도산에 관여한다는 것은 예외적인 일이 아닐 수 없다. 그러나 정부는 1980년대 不實企業整理에 대해 다음과 같은 점에서 예외상황을 찾고자 하였다. 첫째, 不實의 원인이 個別企業主의 경영상 잘못 이외에도 過去 政府主導의 무리한 特定戰略産業育成과 國內外 經濟與件의 變化에 있으며, 둘째, 은행의 부실기업에 대한 不實債權이 워낙 커서 不渡處理를 하면 은행의 정상적인 경영이 어려울 정도이며, 그리고 셋째, 巨大不實企業의 倒産에 따르는 대량실업 등 국민경제적 악영향이 매우 클 것이라는 점이었다.

政府의 不實企業整理를 위한 事前整地作業은 1985년 12월 31일에 단행된 租稅減免規制法 改正이다. 특히 同法 第46條, 第46條의2, 第46條의3, 第46條의4, 그리고 第47條의 改正 또는 新設을 통하여 不實企業整理의 원활화를 이루도록 하였다. 그 주요 내용으로는 合理化企業의 資産讓受·渡 및 合併과 관련, 양도세·취득세·등록세의 면제, 合理化企業의 資産處分으로 인한 缺損金의 移越控除期間延長(3년→5년), 債務引受金額의 損費處理 및 負債減少額의 益金不算入, 그리고 整理企業 資産不足額에 대한 所得稅 源泉徵收義務 免除 등을 들 수 있다.

〔圖 2〕 不實企業整理節次



不實企業整理節次는 産業政策審議會에서 정한 「産業合理化支援基準」에 의거 〔圖 2〕와 같이 요약될 수 있다. 主去來銀行은 당해 부실기업을 정리하기 위하여 引受企業을 선정하여 인수조건을 협의한 후 整理計劃을 재무부에 제출하며, 재무부는 해당업종의 주관부처와 협의후 산업정책심의회에 상정하여 확정토록 되어 있다.

1986~88년 기간중 이루어진 정부의 不實企業整理는 두가지의 특징을 갖고 있다. 첫째, 〈表 4〉에서 잘 나타나듯이 대부분의 인수기업은 당해 업종 또는 관련업종의 대기업들이었다. 이는 주거래은행이 인수기업선정시 企業引繼·引受에 따른 經營空白 등의 부작용을 최소화시키기 위하여 業種上 類似性과 引受能力을 가장 중요한 기준으로 삼았기 때문이다. 즉, 막대한 부실채무를 안고 있는 기업을 인

13) 海外建設과 海運産業 合理化는 租減法에 의한 業種別 産業合理化措置였다(1987. 4).

14) 1986~88년 기간중의 租減法에 근거한 不實企業整理 對象企業은 44개였다. 그러나 국제그룹과 관련된 아래의 5個社도 같은 기간중 不實企業整理 次元에서 제3자에게 인수되었다. 그러나 그 5개 기업의 경우, 政府의 産業合理化指定에 의거하지 않고 정리되었으므로 〈表 4〉에서 제외시켰다. 대상기업 및 인수자는 다음과 같다. 경남은행→마산상공인, 동해투금→부산상공회의소, 신한투금→제일은행, 동서증권→극동건설, 국제상선→서주해운.

〈表 4〉 44個不實企業整理 對象企業 및 引受企業

	指定日時	整理對象企業	引受企業
・1次整理	86.5.9	대한중기	기아산업
(2)		풍만제지	계성제지
・2次整理	86.5.31	국제제지(국제그룹)	아세아시멘트공업
(9)		국제방직(〃)	(주)동방
		조광무역(〃)	서우산업
		동우산업(〃)	대양물산
		성창섬유(〃)	동양고무
		(주)삼호(삼호그룹)	대림산업
		삼호유통(〃)	〃
		삼호개발(〃)	〃
		동광기업(〃)	〃
・3次整理	86.6.27	국제상사(국제그룹, 건설부문)	극동건설
(4)		연합철강(국제그룹)	동국제강
		원풍산업(〃)	우성건설
		국제기술개발(〃)	〃
・4次整理	86.9.22	국제상사(국제그룹, 무역・생산부문)	한일합섬
(28)		남주개발(국제그룹, 제주도하야트호텔)	〃
		신남개발(〃 , 해운대호텔)	〃
		원효개발(〃 , 양산통도사골프장)	〃
		연합물산(국제그룹)	〃
		국제종합기계 (〃)	동국제강
		국제통운(〃)	〃
		경남기업(경남그룹)	대우그룹
		경남금속(〃)	〃
		남광토건	쌍용건설
		한양유통(한양그룹)	한국화약
		대한준설공사(〃)	상업은행
		삼익가구	거성산업
		동양고속(우창건설)	우성건설
		대성목재	유원건설
		미진금속	해태상사
		영흥철강(남선물산그룹)	동양철관
		남선방직(〃)	삼일염직
		보성섬유(〃)	〃
		남선직물공장(〃)	〃
		정아레저타운(명성그룹)	한국화약
		정아건설(〃)	〃
		정아관광(〃)	〃
		정아컨트리클럽(〃)	〃
		(주)명성(〃)	〃
		서울교통공사(〃)	〃
		반도목재	성창기업
		성창임원개발	〃
・5次整理	88.2.16	덕수종합개발	동산토건
(1)			

資料：「每日經濟」, 1986.5.9, 5.31, 6.27, 9.22, 1988.2.16에서 정리.
( )안은 整理對象企業數를 나타냄.

수할 수 있는 능력을 가진 기업은 不實企業의 經營正常化를 위하여 반드시 필요한 당해업종에 대한 노하우와 資金力을 갖고 있는 동일시장 또는 관련시장에서의 대기업뿐이었기 때문이다. 따라서 政府의 不實企業整理는 當該產業의 市場集中 및 大企業의 經濟力集中을 가속화시켰다. 둘째, 앞서 언급한 공식적인 부실기업 정리절차와는 달리 실제적인 부실기업 정리는 당시의 大統領, 副總理, 財務部長官, 大統領經濟首席秘書官 등 극소수의 最高政策決定者들만이 참여하였던 지극히 폐쇄적인 정책과정을 통하여 이루어졌다. 공정거래실의 高位政策決定者들조차 不實企業整理에 대하여 그 주요 내용을 알 수 없었다고 한다. 競爭制限的인 企業合併, 營業의 讓渡·讓受를 주내용으로 하는 不實企業整理에 대하여 재무부는 공정거래실과 한번도 사전협의를 하지 않았으며, 공정거래실 역시 사전협의를 요구하지 못하였다.

III. 公正競爭政策의 役割限界의 原因

1. 理論的 背景

前章에서 우리는 1980년대의 주요산업정책 결정과정에서 競爭政策의 役割과 限界에 대하여 살펴보았다. 工業發展法制定과 合理化業種指定의 경우에 공정거래실은 상공부와의 사전협의과정에서 경쟁의 원리에 기초한 반대의견을 개진하였으나 최종 결정과정에서 번번이 소외당하는 한계를 보였다. 또한 不實企業整理의 경우, 주무부처인 재무부는 공정거래실과의 사전협의과정 없이 44개의 부실기업을 정리하였다. 本章에서는 이러한 1980년대의 주요산업정책 결정과정에서의 競爭政策의 역할한계의 원인이 무엇인가에 대하여 政策執行論의 諸理論을 도입하여 살펴보기로 한다.

美國에서 1970년대초부터 政策執行(policy implementation)에 관한 연구가 급격히 증가하기 시작하였다. 「존슨」 대통령의 야심적인 국가사회 재개발계획인 'Great Society Programs'가 정책결정자의 의도와는 달리 지지부진한 집행을 보이자 학자들은 정책집행에 대한 사례연구를 본격적으로 추진하게 되었다(Derthick, 1972 ; Pressman and Wildavsky, 1973 ; Bardach, 1974). 'Great Society Programs'의 執行失敗(implementation failure)에 대한 사례연구를 토대로 Hargrove (1975)는 政策決定과 政策執行 사이에는 乖離(missing link)가 존재한다는 결론을 도출하였으며, 그후 학자들은 그러한 괴리의 실체를 규명하기 위하여 다양한 執行失敗의 原因變數를 제시하였다.

학자들에 의하여 제시된 요인들 중 가장 빈도가 높은 변수들은 불확실하고 상호모순적인 法令上의 問題(Browne and Wildavsky, 1984 ; McLanahan, 1980), 效率的인 執行에 필요한 資源과 正當性의 결여(Chase, 1979 ; Majone and Wildavsky, 1978), 執行擔當 組織構成員들의 能力 및 專門性不足(Kelman, 1984), 構成員들의 態度나 動機上의 問題(Davis, 1972 ; Edwards, 1980), 政治的 또는 經濟的 政策環境의 問題로서 여기에는 불합리한 外部介入(McLanahan, 1980 ; Mueller, 1984), 비능률적인 의사소통체계(communication channel)의 問題(Edwards, 1980 ;

Nakamura and Smallwood, 1980) 등이 포함된다.

本稿에서는 이러한 政策執行論上의 諸要因을 고려하여 ① 法令上의 問題 ② 資源不足의 問題 ③ 組織構成員의 態度 및 動機上의 問題 ④ 專門性 不足의 問題, 그리고 ⑤ 政策執行環境上의 問題 등 다섯가지 요인을 중심으로 어떠한 변수들이, 우리나라의 競爭政策 擔當機關이 1980년대의 주요산업정책 결정과정에서 제한적 역할밖에 하지 못하였던 정책현상을 보다 잘 설명하여 주는지를 검토하고자 한다.

2. 法令上의 問題

本 假說은 競爭政策의 역할한계의 원인을 불충분하고, 불명확하며, 상호모순적인 관련 法體系에서 찾고자 한다. 이러한 주장은 前章에서 살펴본 일련의 政策過程의 原因을 규명함에 있어 한편으로는 의미있는 측면을 제시하고 있으나 다른 한편으로는 일정한 한계가 있다. 本 假說이 갖는 긍정적인 부분은 다음과 같다. 美國, 日本, 또는 獨逸의 獨占禁止法과는 달리 우리나라 公正去來法 第63條(舊法 51條)에는 事前協議規定이 있어 공정거래담당기관이 경쟁제한적 산업정책결정에 관여할 법적근거가 있다. 그러나 個別法에 競爭制限的 法令의 制定·改正 또는 處分時 公正去來委員會와의 사전협의가 명시되어 있지 않아 公正去來法 第63條의 實效性 있는 운용이 어렵다. 환언하면, 公正去來法에 의한 사전협의 조항 위반에 대한 制裁措置가 존재하지 않은 상황에서(예컨대, 公正去來委員會와의 事前協議를 거치지 않은 競爭制限的 法令 또는 處分의 無效化 등), 관련 행정기관의 착오, 고의, 또는 '競爭制限的'이라는 용어의 해석에 대한 견해차이로 사전협의를 거치지 않고 競爭制限的 法令의 制定·改正 또는 處分을 할 경우, 이를 막을 제도적 장치가 없다. 또한 이러한 가능성을 보다 크게 만드는 것은, 사전협의에 대한 公正去來法 第63條는 公正去來委員會의 消極的 權限만을 규정하였을 뿐, 경쟁제한적 법령이나 처분에 대하여 관련 행정기관에 事前協議를 요구할 수 있는 積極的 權限을 부여하지 않고 있다는 점이다. 따라서 이러한 견해에 따르면 ① 관련 행정기관이 競爭制限的 行政行爲를 할 가능성이 있는 부분에 대하여 公正去來委員會와의 事前協議를 거치도록 하는 조항을 각각의 개별법에 明文化시켜야 하며 ② 事前協議를 거치지 않은 法令이나 處分의 효력을 다룰 수 있는 근거와 公正去來委員會가 관련 행정기관에 협의를 요구할 수 있는 事前協議要求權의 근거를 公正去來法에 명시하여야 한다는 제도개선방안을 도출할 수 있다.

이러한 주장은 그 나름대로의 설득력을 가지고 있으나 政府內의 실제적인 政策形成過程을 고려할 때 지나치게 형식논리에 치우친 감이 있다는 상반된 주장도 있을 수 있다. 이러한 견해의 논리적 근거는 다음과 같다. 第1章 第1節의 〈表 1〉에서 우리는 1981~89년 기간중 競爭制限 法令 및 處分의 協議·是正實績을 살펴보았다. 법령의 경우는 事前協議가 잘 이루어지나 法令의 制定·改正보다 훨씬 건수가 많을 行政處分의 경우 그 실적은 극히 저조하였다. 그 이유는 무엇인가? 法令의 경우 法律, 施行令 그리고 施行細則까지도 그 내용이 여러 부처의 업무와 관련된 사항일 경우

經濟企劃院 長·次官이 각각 議長이 되는 經濟長官協議會 그리고 經濟次官協議會의 심의대상이 된다. 그리고 經濟關聯 法令을 제정·개정하고자 하는 행정기관은 그 협의회의 심의 이전에 관련 경제부처의 法務官室을 통하여 事前協議를 거치도록 되어 있다. 결국, 법령의 경우 公正去來室과 事前協議가 잘 지켜진 이유는 관련부처가 公正去來法 第63條를 잘 준수하였다기보다는 행정부처내에 존재하는 업무처리에 관한 慣行(routine 또는 standard operating procedures)에서 찾을 수 있다. 마찬가지로 관련법령에 産業政策審議會의 심의를 거치도록 되어 있는 主要産業政策次元의 行政處分(예를 들어, 合理化業種指定 및 計劃)의 경우, 심의회의 심의이전에 관련부처와의 충분한 사전협의를 거치도록 되어 있으므로 그러한 협의과정에서 공정거래 담당기관과의 협의도 거치게 된다. 따라서 이러한 주장에 따르면, 주요산업정책 결정과정에서 공정거래실은 第63條 규정의 유무에 불구하고 사전협의를 할 수 있으므로 주요산업정책 결정과정에서 競爭政策의 역할한계에 대한 원인으로서 法令上의 문제는 그리 중요한 변수가 될 수 없다는 결론이 도출된다.

이러한 두가지 상반된 입장은 그 나름대로의 합리성을 갖고 있기는 하나 다음과 같은 점에서 相互補完되어야 할 것이다. 우선 後者의 경우, 法令의 制定 및 改正, 또는 산업정책심의회의 심의대상이 되는 行政處分의 경우 公正去來 擔當機關과의 사전협의가 公正去來法 第63條에 관계없이 이루어질 수 있다는 점은 인정된다. 그러나 산업정책심의회의 심의대상이 되지 않은 수많은 競爭制限的 行政處分들은 실제로 公正去來室과의 사전협의 없이 시행되었음을 고려할 때, 특히 행정처분에 대하여는 前者의 입장과 같은 사전협의 관련조항의 보강이 필요하다고 판단된다. 또한 個別法에 競爭制限的 行政處分의 사전협의 의무조항을 첨가할 때 公正去來 擔當機關이 충분한 심의를 할 수 있도록 일정한 심의기간을 보장하여 주는 것이 바람직할 것이다. 前章의 商工部의 합리화업종 지정사례에서도 잘 나타나듯이 관계부처가 公正去來室과 사전협의를 하였더라도 지극히 짧은 기간을 정하여 줄 경우 형식적인 협의에 그칠 우려가 크기 때문이다. 다음으로 前者의 경우에 대하여 살펴보면, 公正去來法에 의한 사전협의를 거치지 않은 競爭制限的 行政處分의 효과를 다룰 수 있는 조항의 公正去來法에의 첨가는 公正去來法 第58條의 「法令에 따른 정당한 行爲」에 대한 公正去來法 적용제외규정의 기본정신이나 「法的安定性」의 측면에서 문제가 있다고 판단된다.

本節에서 우리는 '法令上의 問題'에 초점을 맞추어 競爭政策의 역할한계의 원인을 살펴보고자 하였다. 그런데, '法令上의 問題'는 관련 행정기관으로 하여금 競爭政策 擔當機關과의 事前協議를 제도화시키는 데 주안점을 두고 있을 뿐이며 협의의 결과 競爭政策的인 사고방식이 산업정책의 결정내용에 얼마나 반영될 수 있는지에 대하여는 그리 큰 비중을 두고 있지 않다는 決定的 限界를 갖고 있다. 즉, '法令上의 問題'는 정책현상을 설명함에 있어 지나치게 제도론적인 측면에 초점을 맞추어 정책과정에 대한 행태론적 분석에는 일정한 한계가 있다. 이러한 점에 대하여는 앞으로 살펴볼 네가지의 가설들을 검토하는 단계에서 좀더 자세히 다루어질 것이다.

3. 資源制約의 問題

본 가설은 公正去來室의 역할한계의 원인을 豫算과 人力上의 제약에서 찾고자 한다. <表 5>와 <表 6>은 각각 公正去來 擔當機關의 1985~91년 기간중의 예산추이와 1988년의 經濟企劃院의 각 室·局의 예산 및 인력배분이다. 미국의 경우 1985년에 法務部 獨占禁止局은 4,450만달러의 예산과 740명의 인원을 갖고 있었으며, 聯邦去來委員會(FTC : Federal Trade Commission)는 6,700만달러의 예산과 1,300명의 인원을 갖고 있었다[15]. 미국의 경우와 비교하여도, 또한 經濟企劃院內의 他室·局과 비교하여 보아도 公正去來室의 인원과 예산은 결코 많은 숫자라고 할 수 없다. 그러면 이러한 資源上의 제약이 公正去來室이 主要産業政策 決定過程에서 소극적인 역할밖에 할 수 없도록 하였는가? 이러한 질문에 대하여 필자는 다음과 같은 두가지 이유를 근거로 反論을 제기하고자 한다.

첫째, 필자의 두차례에 걸친 前·現職 공정거래실 근무자들과의 면담결과, 공정거래실의 역할한계의 원인에 대하여 資源制約要因을 제시한 경우는 극히 드물었다. 생각컨대, 미국의 경우는 獨占禁止法 위반여부에 대한 최종적이며 실질적인 判斷過程으로 시간과 자원이 많이 소요되는 司法府의 재판과정을 채택하고 있으나, 우리나라의 경우 競爭沮害性에 대한 실질적인 판단을 行政府內의 公正去來 擔當機關에 두고 있으므로 경쟁정책의 집행비용이 상대적으로 작을 것으로 판단된다[16].

둘째, 공정거래 담당기관의 기구변천과 예산추이를 살펴보면 公正去來室은 필요에 따라 계속적으로 運用機構와 豫算을 증가시켜 왔음을 알 수 있다. 우선 公正去來 機構變遷을 살펴보면, 1981년 4월 출범당시 공정거래실은 실장 아래 1심의관, 2심사관, 5課(총괄과, 기업 1,2과, 단체과, 거래과)로 구성되었으나, 1981년 11월 2일 기획원 직제개정시 제도운영과가 추가되었고, 1987년 4월 10일 거래과가 거래 1,2과로 분리되었으며 하도급과가 신설되었다. 그리고 1990년 4월 7일 공정거래위원회 직제가 전면적으로 개정되어 公正去來室이 公正去來委員會의 사무처로 바뀌면서 사무처에 1처장, 국장 3인, 심판행정관 1인 및 13個課와 부산, 광주, 대전에 地方公正去來事務所를 두도록 하였다. 1990년 4월 7일 이후 공정거래위원회의 정원은 221명으로 늘어나 이전의 105명에 비해 倍 이상의 증원이 있었다.

또한 <表 5>에서도 잘 나타나듯이 공정거래실의 예산은 계속적인 증가를 하였다. 1989년의 예산은 1985년에 비하여 倍 이상 증가하였으며 1990년 1월 13일 公正去來委員會 獨立以後, 공정거래위원회 및 사무처의 예산은 과거에 비하여 엄청난 증가를 보이고 있다. 생각컨대, 政府豫算編成權이 경제기획원의 豫算室에 주어져 있으며, 공정거래위원회와 공정거래실(사무처) 모두 경제기획원장관 산하에 위치하고 있으므로 공정거래 담당기관의 업무수행을 위한 예산증액의 어려움은 다른 부처에 비하여 상대적으로 작을 것으로 예상된다. 따라서 이상의 논의에 기초하여 볼 때, 競爭政策의 1980년대 주요산업정책 결정과정에서의 소극적 역할의 원인으로서 資源制約의 問

15) Meier(1985) p.233.
16) 公正去來法 第54條 및 第57條 참고.

〈表 5〉 公正去來擔當機關 豫算推移(1985~91)

(단위 : 千원)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990[2]	1991
豫算額[1]	182,427	209,049	241,528	306,535	401,650	3,404,172	1,932,464

註 : 1) 공정거래위원회 예산이 포함된 액수이며, 인건비는 제외되었음.
2) 1990년도 예산은 3개 지방사무소 임대차비용 등 공정거래위원회 독립에 따른 일시적인 비용이 포함된 수치임.

資料 : 經濟企劃院.

〈表 6〉 1988년도 經濟企劃院 각 室·局 人員 및 豫算

(단위 : 千원)

	人 員	豫 算[1]
經濟敎育企劃局	11	351,886
政策調整局	46	332,901
審査評價局	48	305,412
物價政策局	49	577,755
經濟企劃局	65	341,958
對外經濟調整室	66	819,383
公正去來室	105	306,535
豫算室	126	654,730
統計局	981	6,082,603
其 他	122	490,220

註 : 1) 공정거래실은 공정거래위원회 예산이 포함된 액수이며, 모든 실·국 예산은 인건비가 제외된 액수임.

資料 : 經濟企劃院.

題는 다른 변수들에 비하여 상대적으로 중요성이 크지 않다고 판단된다.

4. 職務態度 및 動機上의 問題 : 捕獲理論(capture theory)

本 假說은 公正去來制度를 운용하는 공무원 자신들의 직무에 대한 태도(attitude), 동기(motivation), 또는 행동규범(norms) 등의 요인들에 초점을 맞추어 경쟁정책의 역할한계를 설명하고자 한다. 여기서는 미국의 規制機關의 規制行態에 대한 假說 중 크게 주목을 받고 있는 捕獲理論(capture theory)을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

規制機關이 規制對象産業을 효율적으로 규제하지 못하고 오히려 그 産業에 의하여 捕獲(capture)되어 많은 특혜를 주었던 政策現象에 대하여 그 원인을 규명하기 위하여 捕獲理論이 등장하였다. 포획이론의 흐름을 개관하면, 1900년대초 政治學에서의 利益集團理論(interest group theory)[17]에서 시작되어 Kolko(1965) 등의 경제사학자들에 의하여 주목을 받다가 진정한 의미에서의 理論化는 Stigler(1971), Peltzman(1979) 등 시카고學派 경제학자들에 의하여 이루어지게 되었다.

捕獲理論은 다음과 같은 論據를 가지고 있다. 政府의 公權力은 特定한 經濟的 利益을 特定 利益集團에게 부여할 수 있는 힘을 가지고 있다. 따라서 政府規制 역시 그러한 특수한 힘을 갖고 있으며, 政府規制의 均衡은 '政府規制市場'에서 '수요·공급의 법칙'에 의하여 그 가격과 수혜자가 결정된다. 즉 수요측면에서 보면 受惠的인 政府規制에 대하여 가장 높은 가격을 지불하고자 하는 利益集團이 그 규제를 획득할 것이며, 마찬가지로 공급측면에서 보면 정부의 공무원들은 자신들에게 가장 높은 利益을(그가 정치인이면 선거에서

17) Bentley(1908), Truman(1951) 참고.

가장 많은 표를, 그리고 만약 임명직 공무원이면 공직재임시 높은 경제적 이득 및 퇴임후 관련산업에서 좋은 조건으로 재취업할 수 있는 기회를)[18] 제공하는 利益集團에게 그 規制를 제공하고자 할 것이다.

이러한 捕獲理論을 우리가 현재 관심을 갖는 정책현상에 맞춰 재구성하면 다음과 같다. 우리나라의 競爭政策이 1980년대 주요산업정책 결정과정에서 제한적인 역할밖에 하지 못한 이유는, 그 산업정책의 결과 경제적 이익을 받을 관련업계가 자신의 이익을 극대화시키기 위하여 경쟁정책 담당자들에게 행한 로비활동의 결과이다. 동시에, 이는 정책담당자들이 공직을 이용해 재임중 경제적 이득 획득 또는 퇴임후 관련산업에의 재취업을 위한 노력의 결과이기도 하다. 이러한 捕獲理論에 근거한 설명에 대하여 筆者는 다음과 같은 두가지 측면에서 反論을 제기하고자 한다.

첫째, 관련산업에서 규제기관에 대하여 강도 높은 로비활동을 할 수 있는 능력과 필요성을 가질 경우는 대체로 그 규제기관이 하나의 산업을 規制할 경우이다. 예를 들어, 미국의 경우 ICC(Interstate Commerce Commission), FMC(Federal Maritime Commission), CAB(Civil Aeronautics Board), 그리고 미국의 各州에 있는 公益事業規制委員會(public utility commissions) 등의 규제기관과 관련산업과의 관계가 그러하였다. 規制에 의한 利益이나 損失이 하나의 산업에만 국한되어 집중되어야만 그 산업을 구성하는 기업들 사이에서 관련규제기관에 대한 로비를 위한 집단행동시 무임승차문제(free rider problem)를 보다 쉽게 극복할 수 있기 때문이다[19]. 이러한 관점에서 볼 때, 公正去來法의 規制對象은 하나의 산업에만 국한되어 있는 것이 아니라 거의 全產業에 걸쳐 있으므로 관련산업계에서 공정거래실에 대해 적극적인 로비활동을 할 動機나 能力이 작다고 할 것이다. 실제로 主要產業政策 決定過程에서 관련업계에서 공정거래실을 상대로 영향력을 행사하려던 시도도 찾기 힘들었으며, 공정거래실은 관련산업에 대해 受惠的인 產業政策的 措置에 대하여 지속적인 反對立場을 견지하였다.

둘째, 捕獲理論의 供給側面에 대한 假說인 回轉門假說(revolving door hypothesis)에 대하여 살펴보겠다. 回轉門假說은 規制擔當者들이 일정기간동안 규제기관에서 재직중 관련산업에 대하여 特惠를 베푼 후 퇴임한 다음 마치 회전문을 통하여 빠져나가듯 관련산업계에 좋은 조건으로 다시 취업하는 경우를 의미한다. 이러한 가설이 확인되기 위해서는 공정거래실에서 근무하였던 공무원들의 現職을 조사하여 관련 私企業에 근무하고 있는 사람들의 비율을 알아야 할 것이다.

1991년 3월 10일 현재, 공정거래위원회와 공정거래실(공정거래사무처, 1990. 4. 7 이

18) Peltzman(1979), Niskanen(1971) 참고.

19) Wilson(1980)은 規制機關의 成立過程을 規制에 의하여 利益과 損失을 받는 두 집단에서 그 이익과 손실이 어떻게 분포되는가를 기준으로 다음과 같이 네가지로 분류하였다. 즉, majoritarian politics(규제에 의한 이익과 손실이 두 집단에서 모두 넓게 분포할 때), interest group politics(규제에 의한 이익과 손실이 두 집단에서 모두 좁게 분포할 때), client politics(규제에 의해 이익을 받는 집단에서는 그 이익이 좁게 분포하나, 손해를 받는 집단에서는 그 손실이 넓게 분포할 때), 그리고 entrepreneur politics(규제에 의해 이익을 받는 집단에서는 그 이익이 넓게 분포하나, 손해를 받는 집단에서는 좁게 분포할 때) 등이 그것이다.

후)에서 서기관급 이상의 직위에 있었던 前職 공정거래 담당자들 중 현재 취업중인 사람은 45명에 이르고 있다[20]. 그들의 분포는 4명의 공정거래위원장, 3명의 공정거래실장, 4명의 공정거래위원회 상임위원, 11명의 국장급 공정거래심의관 또는 심사관, 그리고 23명의 서기관급 과장들로 구성되어 있다. 이들 45명 중 19명은 현재 경제기획원 내의 他 室·局에서 재직중(12)이거나, 경제기획원에 籍을 두고 他 行政機關이나 海外機關에 派遣中(7)이다. 또한 14명은 他 部處로 자리를 옮겼으며, 6명은 銀行 등 정부투자기관에서, 그리고 1명은 국회전문위원으로 근무중이다. 그리고 1명은 대학교수가 되었다. 45명 중 4명만이 사기업(3) 또는 민간단체(1)의 임원이 되어 근무중이다. 그런데 4명의 현직 사기업 또는 민간단체 임원 중 2명은 공정거래위원회 재직후 타 부처의 장관 또는 정부투자기관의 長으로 근무한 후 민간부문으로 轉職하였으므로, 공정거래위원회 재직후 산업계로 직접 轉職한 경우는 결국 45명 중 2명에 불과하다.

이상의 논의를 종합할 때, 우리나라에서 競爭政策 擔當者들과 關聯産業界間에 構造的인 顧客關係(clientele relationship)가 있다는 주장은 현실성이 크지 않다고 판단된다. 이러한 현상의 이유는 여러가지가 있을 수 있으나 가장 큰 이유는 경쟁정책 담당자들의 직무동기에서 찾을 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 공정거래위원회 또는 공정거래실은 경제기획원내의 직업관료들로 충원되어 왔다. 부처마다 직업관료들의 勤務目的(career goal)에 차이가 있겠으나 경제기획원내의 직업관료들의 가장 큰 職務動機는 승진을 통한 고위공직으로의 진출에 있다고 생각된다. 따라서 자신의 경력관리 내지는 공무원으로서의 평판에 위험을 줄 소지가 큰 관련산업계와의 밀착을 자제할 경우가 많을 것이다.

5. 專門性의 不足

同 假說에 의하면 競爭政策이 1980년대의 주요산업정책 결정과정에서 제한적 역할밖에 하지 못한 이유는 경쟁정책 담당자들이 경쟁제한적 산업구조합리화 조치에 대하여 경쟁이념에 입각한 합리적이며 설득력 있는 대응을 하지 못한 결과이며, 이는 정책담당자들의 공정거래제도와 대상산업구조에 대한 制限的 知識과 專門性에 기인하다는 입장이다.

競爭制限的 産業合理化措置에 대하여 競爭原理에 근거한 논리적인 대응을 하기 위하여 필요한 知識 및 專門性은 크게 두가지로 분류될 수 있다. 첫째로는 合理化對象 産業의 構造 및 그 産業內에서 통용되는 企業慣行 등 당해 산업전반에 대한 지식 및 전문성을 들 수 있다. 이에는 個別企業의 市場占有率은 물론 産業全體의 平均利潤率, 新規進入難易度, 國內外市場需要의 추이, 稼動率, 損益規模, 輸入依存度, 輸出比重 그리고 앞으로 예상되는 國內外環境變化 등이 포함된다. 그 밖에도 당해 산업과 前·後方聯關을 갖는 部品 및 原料市場과 加工市場의 現況과 미래에 대한 예측이 필요하다.

둘째로는 당해 산업에 대한 정부의 시장개

20) 公正去來委員會·韓國開發硏究院(1991) 附錄 4(pp.522~540)를 이용하여 정리하였음. 공정거래비상임위원의 경우는 제외되었다. 4명의 前任委員은 퇴임후 모두 본래의 직위(교수 혹은 변호사)로 복귀하였다.

입의 경제적 효과를 추정할 수 있는 産業組織論的인 知識과 專門性이 요구된다. 즉 政府의 進入制限, 新·增設制限, 또는 生産品制限 등의 조치가 당해 산업에서 생산되는 製品에 대한 수요자 및 關聯産業의 생산자들에게 어떠한 經濟的 效果를 갖는가에 대한 分析이 필요하다. 결국 경쟁제한적 조치에 대한 競爭政策擔當機關의 合理的 對應可能性은 관련산업 전반에 대한 지식을 산업조직론적인 이론에 결합시킬 수 있는 전문성의 정도와 밀접한 관계를 갖는다고 하겠다.

앞서 언급하였듯이 우리나라의 공정거래 담당기관은 1981년 4월 1일 공정거래법 시행 이래 지속적으로 경제기획원의 직업관료들로 충원되어 왔다. 그리고 흔히 경제기획원의 직업관료들은 政府部處內에서 가장 수준 높은 資質을 가진 官僚集團으로 평가되고 있다. 실제로 필자의 조사에 따르면 1988년 8월 현재, 公正去來室內의 全體 事務官 35명 모두 學士學位 이상의 학력을 갖고 있으며 그들의 학부배경은 대체로 경제학, 경영학, 법학, 행정학 등이었다. 특히 전체 35명의 60%인 21명은 行政高等考試出身이었으며 17명은 碩士學位를 소지하였다. 이러한 공정거래 담당기관의 수준 높은 人的 資源은 우리나라 公正去來制度가 짧은 기간동안에 많은 제도운용성과를 얻는 데 결정적인 공헌을 하였다. 그러나 다음과 같은 세가지 점에서 우리나라의 競爭政策擔當者들이 競爭制限的 産業合理化 措置에 적극적으로 대응하는 데 필요한 專門性의 開發과 蓄積에 일정한 한계가 있었다.

첫째, 경제기획원내의 많은 고위정책담당자들은 開發年代인 지난 1960,70년대에 직업관료로서의 訓練과 實務經驗을 쌓았다. 따라서 '公正競爭'이나 '有效競爭' 등은 아직도 그들에게는 생소한 槪念이 아닐 수 없다. 또한 많은 職業官僚들의 학부배경이 경제·경영학이지만 産業組織論이라는 과목은 그들의 학부시절에는 학사과정에 포함되어 있지 않았고 오히려 經濟成長論과 發展論的인 사고의 배양이 더욱 중시되었었다.

둘째, 그러한 학문적, 실무적 경험을 갖고 있는 직업관료들이 효과적인 競爭政策의 執行을 위한 專門性의 축적에는 상당기간동안의 훈련과 실무경험이 필요할 것이다. 그런데 경제기획원의 각 실·국간 循環補職制의 영향으로 공정거래실에서의 근무연수는 극히 짧은 실정이었다. 실제로 筆者의 조사결과를 보면, 1988년 8월 현재, 공정거래실에 근무하고 있는 전체 사무관 35명의 평균근무연수는 2년 1개월이었다. 35명 중 16명만이 2년 이상의 공정거래실 근무경력을 갖고 있었다. 職業公務員들의 人事停滯에 따라 승진에 소요되는 기간이 급격히 늘어난 현실을 고려할 때, 그리고 여러가지 다양한 성격의 업무수행을 통하여 직업관료들에게 능력개발을 할 기회를 준다는 점을 고려할 때, 순환보직제의 長點은 크다고 하겠다. 그러나 지나치게 잦은 직업관료의 자리바꿈은 行政의 專門性 向上에 장애를 초래할 소지가 크다. 더구나 公正去來業務는 經濟企劃院內의 他 室·局의 業務(예를 들어, 물가정책국)와 때로는 상반된 論理를 필요로 할 경우가 있으므로 순환보직제의 기계적인 운용은 공정거래업무의 효율적 수행에 지장을 줄 가능성이 높다. 또한 公正去來業務는 경제기획원의 본래의 업무인 企劃·豫算·調整 등의 업무와는 달리 事業者들의 利害關係에 직접적인 개입을 통하여 이루어지는 執

行業務이므로 다른 업무보다 높은 專門性과 公正性이 요구된다.

셋째, 美國의 경우 聯邦去來委員會(FTC)의 活動은 辯護士들로 구성된 競爭局(Bureau of Competition)과 經濟學者들로 구성된 經濟局(Bureau of Economics)의 分業과 協力에 의하여 이루어진다. 經濟局은 事件과 관련된 산업의 구조와 관행 등 산업전반적인 조사와 經濟的 分析을 하며, 실제적인 審決은 競爭局의 변호사들이 맡고 있다. 즉 競爭局의 事件에 대한 法律的 判斷은 經濟局의 관련산업에 대한 조사와 분석에 근거하여 이루어진다[21]. 이러한 미국의 경우와는 달리 우리나라 공정거래 담당기관의 조직은 公正去來法上의 여러 制度的 裝置別로 局·課의 구성이 이루어진다. 즉, 현재 공정거래위원회의 13個課 중에서 공정거래정책 및 제도의 개선과 공정거래위원회의 서무업무를 맡고 있는 政策企劃課, 制度改善課, 그리고 庶務課를 제외한 나머지 課들은 個別 公正去來制度를 중심으로 업무분장이 이루어지고 있다. 예를 들어, 시장지배적 사업자관리는 獨占管理課에서, 經濟力集中抑制 및 企業結合制限은 企業管理課에서, 그리고 부당한 공동행위제한과 사업자단체 관련업무는 共同行爲課와 團體指導課에서 각각 담당하도록 되어 있다. 이러한 우리나라의 공정거래 담당기관의 조직체계하에서는 하나의 事件과 관련된 산업조사 및 경제적 분석과 그 事件에 대한 法律的 判斷이 한 사람의 정책담당자에게 귀속되어 과중한 業務負擔을 줄 가능성이 높다. 또한 個別 課內에서는 비록 産業別로 업무분장이 되어 있으나 3~4명의 사무관들이 全産業을 담당하여야 하므로 사무관 1인이 맡아야 할 異質的인 産業數가 지나치게 많다. 예를 들어, 사업자들간의 부당한 공동행위를 규제하기 위한 공정거래위원회의 共同行爲課의 3명의 사무관 중 1명이 맡고 있는 산업은 纖維, 衣服, 製造業, 小賣業, 運輸·倉庫業, 그리고 通信業 등이다. 이러한 상황에서 競爭政策 擔當者들에게 관련산업에 대한 높은 수준의 知識 및 專門性을 요구하기가 매우 어려운 상황이다.

이상에서 우리는 우리나라 경쟁정책 담당자들이 경쟁제한적 산업합리화 조치에 적극적으로 대응하는 데 필요한 專門性의 內容과 그러한 專門性의 開發 및 蓄積을 제한하는 요인들에 대하여 살펴보았다. 그런데 職業官僚의 專門性의 蓄積과 發揮는 政策環境에 의하여 크게 영향을 받는다. 정책환경이 정책담당자들에게 큰 기대와 관심을 가지고 고도의 전문성을 요구할 때, 정책담당자들의 전문성은 보다 빠른 속도로 축적되며, 축적된 전문성은 政策執行過程에서 최대한 발휘될 수 있을 것이기 때문이다. 이러한 點에서 볼 때 우리나라의 공정거래 담당기관은 그동안 매우 불리한 입장에 있었다고 판단된다. 자세한 논의는 다음 節에서 하도록 하겠다.

6. 政策執行環境上의 問題

앞에서 살펴본 네가지의 변수—法令, 資源, 職務態度 및 動機, 그리고 專門性—는 組織內的인 要因들이나 本節에서 다룰 政策執行環境은 組織外的인 要因이다. 同 假說에 의하면 競爭政策이 主要産業政策 決定過程에서 적극

21) 미국 聯邦去來委員會의 競爭局과 經濟局間의 相互關係에 대하여는 Katzman(1980) 참고.

적인 역할을 하지 못한 이유는 불리한 政策環境上의 要因에 기인한다고 본다. 公正去來室의 政策執行은 진공 속에서 이루어지는 것이 아니라 政府內·外의 다양한 組織體 또는 經濟主體들과 상호관련 속에서 이루어진다. 公正去來室의 政策執行에 영향을 미치는 외부환경으로는 經濟企劃院內의 他 室·局 및 副總理, 關聯經濟部處, 大統領의 政策意志 등 다양한 要因들이 있다. 또한 政策執行環境으로는 이와 같은 可視的인 外部 行爲主體들뿐만 아니라 行政府內나 그 外部에 존재하는 公正去來室에 대한 일반적인 役割認知(role perception)나 役割期待(role expectation) 등의 非可視的인 환경 역시 중요한 변수이다. 本節에서는 이러한 政策環境의 영향이 競爭政策의 役割限界를 어떻게 설명하여 주는지를 살펴보도록 하겠다.

組織의 行態에 영향을 미치는 변수는 무수히 많다. 그 중에서도 外部人들이 그 組織의 存在意義 또는 役割에 대하여 갖는 認知 및 期待의 영향은 극히 광범위하며 지속적이다. 즉 組織은 外部環境의 기대에 부응하는 방향으로 행동하게 된다. 보다 더 중요한 것은 그 組織이 비록 다른 방향으로 행동하더라도 환경은 이미 확립된 그 조직의 역할에 대한 期待나 認知에 근거하여 그 행동을 과거와 같은 방향의 행동으로서, 또는 그 아류로서 解釋한다는 사실이다. 社會라는 맥락(context)하에서 조직의 행동은 그 자체로서 존재하는 것이 아니라 外部環境의 解釋에 의한 意味로서 존재하기 때문이다. 마찬가지로 組織의 役割이란 외부인의 그 조직에 대한 이미지(image)에 따라 정의되고 解釋된다. 組織革新을 위한 노력이란, 많은 경우 외부환경의 그 조직의 역할에 대한 기대나 이미지의 변화를 유도하기 위한 노력이며, 조직혁신의 成敗 역시 외부환경이 갖는 기존의 기대 및 이미지의 변화가 그 조직이 바라는 방향으로 바뀌었는가에 따라 판단된다. 이러한 시각에서 본다면 우리나라 競爭政策의 政策環境은 공정거래실에게 매우 불리하게 작용하였다. 공정거래실에서 근무한 경력이 있는 經濟企劃院 書記官이 筆者와의 面談過程에서 지적한 아래의 사실은 이 점에서 매우 示唆的이었다.

"내가 公正去來室에서 근무할 때 나는 「公正去來法」이라고 하는 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」의 축약호칭에 문제가 있다는 생각을 항상 하였다. 우리는 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」이라는 용어를 公式文書에서나 보지 일상적으로는 그냥 「公正去來法」이라는 용어를 사용한다. 이것은 겉으로 보기에는 사소한 문제 같으나 실제는 그렇지 않다. 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」을 지속적으로 「公正去來法」이라고 부름으로써 외부인들은 이 法의 構造規制인 獨占規制部門은 마치 이 法의 일부분이 아니고 行態規制인 公正去來部門만이 이 法의 전부라는 인식을 하게 된다. 따라서 그들은 공정거래실의 역할을 표시광고규제와 같은 거래부문에만 국한시켜 생각하게 된다. 아마 많은 사람들은 공정거래실에 企業結合規制나 競爭制限的 法令, 處分에 대한 사전협의권이 있다면 놀랄 것이다. 우리는 이 法을 「公正去來法」이라고 부르지 말고 「獨占規制法」 또는 「競爭促進法」이라고 불렀어야 했을 것이다."

또한 筆者와의 면담 당시 공정거래실의 심

사관으로 재직하였던 經濟企劃院 副理事官은 다음과 같이 公正去來法 執行上의 어려움을 나타내었다.

"公正去來室이 主要產業政策 決定過程에서 큰 역할을 하지 못한 것은 공정거래실 외부의 주요정책결정자들로부터 강력한 支援을 받지 못하였기 때문이다. 정책결정자들은 아무런 정책현안이 없는 평화시에는 모두 獨占規制나 公正競爭의 基本理念에 수긍하는 듯하나 정작 급박한 產業政策上의 정책현안이 발생하면 아무도 競爭을 최우선의 정책목표로 삼지 않았다."

이와 같은 競爭政策의 政策環境은 크게 보아 세가지의 요인에 기인한다고 판단된다. 첫째, 앞 節에서도 언급하였듯이 公正競爭이나 有效競爭 등의 槪念은 우리나라의 주요정책결정자들에게는 매우 생소한 것들이어서 그들은 그러한 개념들에 대한 올바른 이해 없이 각자 나름대로 피상적인 추측을 하였기 때문이다. 市場構造改善이나 消費者厚生增加의 槪念보다는 불공정한 企業慣行是正 및 去來行態規制가 훨씬 더 가시적이며 현실감 있는 개념정의였을 것이다. 둘째, 정책집행담당자의 입장에서도 새로운 제도를 빠른 시간 내에 국민들에게 알리고 자신들의 制度運用實績을 홍보하기 위해서는 상대적으로 많은 시간, 지식, 그리고 전문성을 요하는 構造的인 競爭促進施策보다는 個別企業의 行態規制에 큰 비중을 두기 마련이다. 그리고 세번째 요인으로는 정부내의 고위정책결정자들의 사고방식이 아직도 開發年代였던 지난 1960, 70년대의 정부주도에 의한 경제운용방식에서 벗어나지 못하였다는 점이다. 고위정책결정자들은 비록 경쟁촉진이나 유효경쟁논리에 수긍은 하나 아직도 그 論理에 맞추어 행동을 하거나 정책을 결정할 정도는 아니었다고 여겨진다.

이상에서 우리는 政策執行의 일반적 환경에 대하여 언급하였다. 다음으로 살펴볼 문제는 執行環境으로서의 個別 高位政策決定者의 行態 및 影響을 고찰하고자 한다. 지난 1980년대에 公正去來室 外部人士로서 공정거래실의 결정에 가장 큰 영향을 미칠 수 있었던 사람은 공정거래실에 대해 직접적인 指揮·監督權을 가졌던 副總理와 最高政策決定權者인 大統領일 것이다. 우선 副總理와 公正去來室과의 관계를 살펴보도록 하자. 政府의 經濟政策을 綜合調整하는 副總理는 政府內의 各種 經濟關聯委員會의 議長으로서 그리고 經濟部處의 팀장으로서 강력한 실질적인 권한을 행사할 수 있는 위치에 있다. 豫算, 公正去來를 제외하고는 뚜렷한 소관업무가 없는 經濟企劃院의 각 실·국은 자신들의 정책아이디어를 실현시키기 위해서는 부총리의 영향력과 지지에 크게 의존할 수밖에 없다. 우리나라의 經濟政策決定過程에서 경제기획원의 위상은 부총리 개인의 성향 및 타 부처에 대한 영향력과 일치하는 것도 이 때문일 것이다. 그런데 국민경제 전반의 정책조정을 주임무로 하는 副總理의 입장에서는 成長, 物價, 國際收支, 賃金, 產業構造調整, 金利, 通貨供給 등 巨視經濟政策에 보다 많은 관심과 시간을 할애하여야 했다. 獨占規制 및 公正去來問題가 부총리의 관심을 끌었을 경우도 그 자체로서가 아니라 그 문제가 物價, 賃金, 國際收支 등 他 巨視經濟政策問題와 맞물려 있을 경우가 많았다.

副總理의 본래의 役割과 그의 역할에 대한 外部期待는 지난 1980년대에 부총리로 하여금

경쟁촉진, 유효경쟁, 또는 독점규제 등의 문제에 대하여 간헐적인 관심과 지원밖에 주지 못하도록 하였을 것이다. 이러한 부총리의 공정거래실에 대한 인식 및 지원 부족은 공정거래실로 하여금 여러 부문에서 제한적인 역할밖에 하지 못하도록 하였다. 예를 들어, 公正去來法上 중요한 構造規制 중의 하나인 市場支配的 地位의 濫用禁止의 핵심적 부문인 市場支配的 事業者의 價格濫用行爲에 대한 규제는 공정거래법상의 여러 관련 條項[22]에도 불구하고 法施行 이후 한 件의 規制實績도 없었다. 그 이유는 市場支配的 事業者의 價格規制는 공정거래실이 아닌 물가정책국의 소관으로 경제기획원의 業務分掌이 이루어졌기 때문이다. 獨寡占事業者가 대부분인 市場支配的 事業者에 대하여는 물가정책국에서 독과점품목 가격관리차원에서 규제가 이루어졌다. 이에 대하여 어떠한 기관에 의하든 정부의 감시를 받으므로 별 문제가 없을 것이라는 견해도 있을 수 있다. 그러나 物價政策과 競爭政策의 政策目標가 前者는 독과점품목의 가격안정화 그 자체에 있고, 後者는 시장지배적 사업자의 가격동향의 감시를 통하여 경쟁을 촉진시킴에 있다고 볼 때, 同一規制對象이라고 할지라도 각기 다른 規制論理가 적용될 수 있기에 문제가 있다고 생각된다. 또한 1980년대의 주요산업정책 결정과정에서도 부총리는 경쟁제한적 산업구조합리화조치에 대하여 공정거래실의 의견보다는 정책조정국의 시각에 보다 큰 비중을 두었다.

다음으로 살펴볼 지난 1980년대 大統領과 公正去來室의 關係는 매우 흥미롭다. 논의에 앞서 두가지의 전제를 제시하고자 한다. 그 하나는, 흔히 정부내의 의사결정과정을 갈등해소과정으로 보고 그러한 과정은 권력관계(power relationship)에 의하여 결정된다는 것이다[23]. 따라서 만약 하나의 정부기관의 목소리가 정책과정에서 지속적으로 소외되었다면 그 기관의 정부내 권력관계에서의 무력함(powerlessness)에 그 원인이 있다고 할 것이다. 또 하나의 前提는 大統領中心制下에서, 특히 우리나라의 第5共和國과 같은 권력집중적 大統領中心制下에서는 권력의 근거(power base)는 대통령의 지지가 가장 큰 변수일 것이라는 점이다. 이러한 두가지의 前提를 우리의 분석에 도입하면, 경쟁정책을 담당하는 公正去來室의 役割限界는 공정거래실의 정책기관으로서의 무력함과 대통령의 낮은 지지에 그 원인이 있다고 할 것이다. 그런데 이러한 논리적 추론은 실제와 상당한 괴리가 있었다.

全斗煥 大統領은 그의 재임기간중에 제정된 公正去來法의 執行에 상당한 관심을 갖고 있었다고 한다. 政府의 慣行上 異例的으로 全大統領은 때때로 공정거래실의 정책집행실적에 대한 특별보고를 받고, 그 자리에서 공정거래위원회와 공정거래실 근무자들의 효율적인 정책집행에 대한 노고를 치하하였다고 한다. 이러한 사실은 다음과 같은 의문을 제기시킨다. 대통령의 강력한 지원에도 불구하고 왜 공정거래실은 산업정책 결정과정에서 미미한 역할밖에 하지 못하였는가? 대통령은 그의 공정거래제도에 대한 관심에도 불구하고 왜 競爭制限的인 主要 産業政策決定을 승인하였는가?

22) 公正去來法 第3條~6條, 第66條와 同法 施行令 第5條~第10條.

23) Allison(1971)의 Governmental Politics Model (Model III)이 그러하다.

이에 대한 대답은 공정거래실에서 근무하였던 기획원 서기관과의 면담과정에서 밝혀질 수 있었다.

"大統領의 公正去來業務에 대한 관심은 전반적인 시장경쟁촉진과 독과점적 시장구조개선이 아니라 대기업에 의한 不公正去來의 是正이었다. 그가 가장 중요시 여긴 공정거래업무는 下都給去來 公正化問題였다."

이러한 全大統領의 公正去來業務에 대한 偏向的인 관심은 그의 재임기간중 있었던 「下都給去來 公正化에 관한 法律」의 제정과 공정거래실 직제개정에서 확실히 나타났다. 본래, 下都給去來 公正化는 공정거래법상 불공정거래행위의 하나의 유형으로서 규제되었으나 보다 규제를 강화시키기 위하여 별개의 法律로서 1984년 12월 31일 제정되었다. 또한 앞서 언급하였듯이, 1987년 4월 10일의 직제개정시 不公正去來 規制業務를 맡았던 去來課가 去來 1, 2課로 분리되고 下都給課가 신설되었다. 즉, 全大統領의 공정거래업무에 대한 관심은 제5공화국의 국정지표인 '正義社會具顯'을 위한 하나의 도구로서 경제적 약자인 중소기업의 보호와 대기업의 횡포를 저지한다는 去來行態規制에 국한되었으며 構造的인 問題에 대하여는 큰 관심을 보이지 않은 듯하다.

IV. 맺음말 : 要約과 政策提言

시행 10년을 경과한 公正去來法의 制度運用成果를 評價함에 있어 本 硏究는 個別制度에 대한 運用實績分析을 위주로 하였던 旣存硏究와 달리 競爭政策이 1980년대 主要産業政策決定過程에서 어떠한 역할을 하였는가, 그리고 역할한계의 원인이 무엇인가에 대하여 살펴보았다. 지금까지의 논의를 요약하면, 1980년대의 主要 産業政策決定인 1986년의 工業發展法制定, 1986~87년 기간중 同法에 근거한 合理化業種指定, 그리고 1986~88년 기간중 租減法에 근거한 不實企業整理의 세 과정에서 競爭政策은 제한된 역할밖에는 하지 못하였다. 이러한 역할한계의 원인에 대하여 本 硏究는 政策執行論上의 다섯가지 假說—法令, 資源, 職務態度 및 動機, 專門性, 그리고 政策執行環境—을 중심으로 살펴보았다.

本稿 第III章의 分析結果, 競爭政策의 役割限界의 原因으로서 資源不足의 問題와 職務態度 및 動機上의 問題는 그 중요성이 크지 않음을 밝힐 수 있었다. 그리고 法令上의 問題는 競爭政策의 役割限界를 설명함에 있어 일면 수긍이 가는 측면을 제시하고 있기는 하나 지나치게 제도론적인 문제에 초점을 맞추어 정책과정중심의 행태론적인 설명을 하지 못하고 있다. 즉, 法令上의 問題는 관련행정기관이 경쟁정책 담당기관과의 사전협의를 하지 않은 경우 역할한계의 원인을 제시하고 있으나, 사전협의를 거친 경우에 왜 경쟁정책적인 사고방식이 경쟁제한적 산업정책의 내용에 큰 영향을 주지 못했는가에 대하여 설득력 있는 설명을 하지 못한다.

결국 本 硏究는 競爭政策의 役割限界의 原因에 대하여 競爭政策 擔當機關의 제한된 專門性과 불리한 政策執行環境上의 要因을 가장 중요한 변수로서 제시하고 있다. 양자 중 어떠한 요인이 보다 중요한 것인지에 대한 판단은 양변수의 상호관련성 때문에, 그리고 本

研究의 方法論으로는 변수들간의 상대적 중요성을 精緻하게 분석함이 어렵기 때문에 명쾌한 答을 찾기 힘들다. 다만, 筆者 個人의 판단으로는 政策執行環境上의 要因이 경쟁정책의 역할한계에 보다 큰 원인을 제공하였으며, 專門性의 不足은 불리한 정책집행환경의 결과적 현상이라고 생각된다. 第III章에서도 언급하였듯이, 정부부처내에서 가장 수준 높은 資質을 갖는 經濟企劃院의 職業官僚들로 充員된 우리나라 공정거래 담당기관에서 업무수행에 필요한 전문성이 문제된다면 이는 정책담당자들 개개인의 능력부족의 문제라기보다는 專門性의 蓄積 및 發揮를 저해하는 組織 및 制度上의 問題일 가능성이 크기 때문이다.

本稿의 맺음말로서 필자는 본 연구의 분석에 기초하여 현재 논의되고 있는 公正去來制度의 制度改善方案에 대한 評價 및 政策提言을 시도하고자 한다. 制度改善 또는 組織改革을 위한 처방이 의미를 갖기 위해서는 두가지의 논의가 先行되어야 한다. 첫째, "무엇을 바꿔야 한다"는 주장은 "무엇이 왜 문제인가"의 인식에 기초하여야 하며, 둘째, "무엇을 하여야 한다"의 주장은 "무엇을 할 수 있을 것인가"에 대한 分析에 기초하여야 한다. 前者는 制度改善은 올바른 問題認識下에 이루어질 수 있음을 의미하며, 後者는 구체적인 制度改善方案은 組織의 刷新能力(ability to reform) 또는 刷新可能性(reform possibility)을 고려하여 모색되어야 함을 의미한다. 이러한 두가지 前提에서 볼 때, 현재 논의되고 있는 우리나라 공정거래제도에 대한 제도개선방안은 問題認識의 側面에서나 組織의 刷新能力考慮의 側面에서나 일정한 한계가 있다고 여겨진다.

公正去來制度의 制度改善에 대하여는 관련 전문가들 사이에 그동안 꾸준히 논의가 진행되어 왔다. 그러나 그러한 논의가 현실적인 제도개선의 場인 國會에서 포괄적으로 논의되었던 것은 第2次 公正去來法 改正과 관련된 지난 1989년 2월의 臨時國會에서였다. 당시 各 政黨의 公正去來法 改正에 관한 주장은 크게 보아 세가지로 요약될 수 있는데, 獨寡占的 市場構造의 改善과 經濟力集中을 억제하기 위한 混合結合規制 및 企業分割命令權의 新設, 公正去來委員會의 獨立性 提高, 그리고 公正去來法 運用의 實效性을 보장하기 위해 法違反行爲에 대한 罰則强化 등이 그것이다. 당시의 짧은 국회 일정으로 말미암아 法律改正이 이루어지지 못하고 1990년초에 공정거래법 개정이 이루어졌다. 改正 法律의 주요내용은 크게 두가지로서 法違反行爲에 대한 罰則强化와 앞서 언급한 바 있는 공정거래 기구개편을 통한 公正去來委員會의 위상 강화에 중점이 두어졌다.

公正去來制度의 制度改善에 관한 현재의 논의는 지난번 공정거래법 개정시 포함되지 못하였던 방안을 중심으로 이루어지고 있다. 즉 構造規制强化를 위한 混合結合規制의 實施 및 企業分割命令權의 新設 등이 그것이다. 이와 아울러 앞서 「法令上의 問題」에서 살펴본 競爭制限的 法令, 處分에 대한 事前協議制度의 强化 등의 문제도 새롭게 언급되고 있다. 또한 현재 본격적인 논의가 이루어지고 있지는 않으나 계속적인 관심사인 公正去來委員會의 獨立性問題(즉 단순한 法令上의 獨立이 아니라 公正去來委員會가 장기적으로 政府內의 어디에 위치하여야 하는가의 문제) 역시 공정거래부문이 당면한 主要政策課題라고 할 수 있다.

이러한 制度改善方案들에 대하여 우리는 本稿의 硏究結果에 기초하여 다음과 같은 評價를 할 수 있다. 첫째, 지금까지 公正去來法上의 規制對象이 되지 않았던 混合結合規制와 企業分割命令權의 新設, 그리고 競爭制限的 法令 및 處分 등에 대한 事前協議要求權의 부여는 우리나라 公正去來制度의 完備를 위하여 바람직한 일일 것이다. 그러나 그러한 權限의 부여만으로 현재 문제되고 있는 獨寡占的 市場構造 및 經濟力集中, 그리고 우리가 살펴보았던 競爭政策의 경쟁제한적 산업합리화 조치에 대한 제한적 역할이 단기간내에 크게 개선될 것이라는 기대는 지나치게 낙관적이며 단편적이다. 공정거래제도의 운용성과에 대한 일반적인 평가인 構造規制의 相對的 不在[24]나 競爭政策의 主要 產業政策決定에서의 制限的 役割의 原因은 관련제도의 미비에 있는 것이 아니라 경쟁정책의 역할에 대한 주요정책결정자들의 偏向된 認識과 消極的인 支援, 그리고 效率的인 競爭政策執行에 필요한 專門性의 開發과 蓄積을 저해하는 組織 및 制度上의 問題에 있다.

둘째, 公正去來委員會의 獨立性 問題에 대하여 언급하고자 한다. 1989년 2월 野黨의 公正去來法 改正案 중 가장 중요한 내용은 공정거래위원회의 독립성보장 문제였다. 이러한 주장은 앞서 살펴보았듯이 1990년 1월 13일의 法改正時 반영되어 공정거래위원회는 경제기획원장관 소속의 合議制 獨立行政機關으로, 그리고 공정거래실은 위원회의 사무처로 흡수·통합되었다. 여기서 두가지의 의문이 제기된다. 현재 형태의 공정거래위원회의 合目的性에 대한 評價와 앞으로 제기될 공정거래위원회의 정부조직내에서의 위치문제가 그것이다. 현재의 공정거래위원회의 조직형태에 대한 심도 있는 평가는 조직개편 이후 현재까지의 짧은 제도운용기간에 비추어 매우 어려운 일이다. 다만, 단순한 法令上의 독립 자체가 경쟁정책의 효율적이고 공정한 집행을 보장하는 것은 아니라는 점을 강조하고자 한다.

公正去來業務는 기획·예산·조정 등 경제기획원의 고유업무와 그 성격상 상당한 괴리가 있는 執行業務로서 장기적으로 經濟企劃院外部로 독립되어야 할 것이라는 지적이 많다. 아직은 구체적인 논의가 이루어지고 있지는 않으나 앞으로 중요한 정책문제가 될 가능성이 있기에 간단히 언급하고자 한다. 公正去來委員會를 경제기획원내에 둘 것인지, 아니면 외부로 독립시킬 것인지의 논의는 공정거래위원회가 경제기획원 내부에 있음으로써 얻게 되는 정책집행상의 利益과 損失에 대한 파악에서부터 출발하여야 한다. 먼저 利益의 측면은 公正去來委員會와 事務處가 비록 경제기획원으로부터 法令上 獨立되었으나 계속적으로 경제기획원 소속 직업공무원들로 충원되고 있으므로 良質의 人的 資源을 이용할 수 있다는 점이다. 또한 경제기획원장관의 타 부처 및 민간부문에 대한 공식·비공식적인 영향력에 의하여 公正去來委員會의 政府部處內에서의

24) 本稿의 硏究範圍는 1980년대의 주요산업정책 결정과정에서의 경쟁정책의 역할한계 및 그 원인에 한정되어 있다. 따라서 본 연구의 결과를 우리나라 공정거래제도의 構造規制問題에까지 확대적용시키는 것은 일정한 한계가 있다. 그러나 필자는 다른 연구를 통하여 構造規制의 相對的 不在現象과 公正去來 擔當機關의 專門性不足問題 및 不利한 政策執行環境과의 相關關係를 논의하였다. 자세한 논의는 Choi(1989) Chapter 6, 7 참조.

位相이 提高될 수 있으며, 外部의 不合理한 압력으로부터 상대적으로 자유로울 수 있다는 점을 들 수 있다. 反面, 損失의 측면은 公正去來委員會나 事務處의 職員들이 경제기획원의 직업관료들로 충원되므로 經濟企劃院의 循環補職制度에 의하여 짧은 재직기간밖에 갖지 못하여 專門性 提高에 어려움이 있을 수 있다는 점이다. 또한 法令上의 獨立에도 불구하고 주요산업정책에 대한 公正去來委員會의 결정이 경제기획원장관의 政策性向에 간접적인 영향을 받을 우려가 있다는 점을 들 수 있다.

아직도 制度施行의 歷史가 선진국에 비하여 극히 짧은 우리의 입장에서 위에 열거한 이익과 손실 중 어느 측면이 더 비중이 큰 것인지의 결정은 쉬운 일이 아니다. 그러나 만약 公正去來委員會의 獨立이 현실적인 문제로 대두된다면 새로운 공정거래위원회 위치의 기준으로서 단순한 法令上 또는 組織上의 獨立性만이 강조되어서는 아니될 것이다. 오히려 公正去來委員會의 位置選定時에는 새로운 위치가 관련외부환경에게 얼마나 균형있는 경쟁정책의 역할인식을 심어줄 수 있으며, 또한 그 환경으로부터 얼마나 적극적인 지지를 획득할 수 있을 것인가를 고려하여야 한다. 또한 정부조직내의 새로운 공정거래위원회의 위치가 경쟁정책의 집행담당자들의 전문성 제고에 어떠한 기여를 할 수 있는지를 살펴야 한다.

끝으로, 競爭政策의 效率的인 執行을 저해하는 요인으로 지적된 불리한 政策執行環境上의 問題와 專門性 不足의 問題를 개선하기 위한 몇가지의 政策提言을 하고자 한다. 첫째, 제7차 경제사회발전5개년계획의 公正去來部門의 計劃試案은 競爭政策이 政策環境으로부터 보다 큰 지지를 획득할 수 있는 수단으로서, 또한 공정거래 담당기관의 정부부처내에서의 位相을 제고시킬 수 있는 방안으로서, 다음과 같은 정책제언을 하고 있다. 즉 공정거래위원장의 지위를 장관급으로 격상시키고, 產業政策審議會 등 政府의 主要經濟政策 決定過程에 公正去來委員長이 공식적으로 참여·협의함으로써 경쟁정책의 시각에서 경제정책을 조정할 수 있도록 한다. 그리고 公正去來委員會의 과중한 업무부담을 고려할 때, 審判官制度를 도입하여 일상적인 사건은 심판관이 처리하며, 委員會는 보다 중요한 사건, 제도와 정책의 도입과 개선, 그리고 他 經濟政策과의 조화에 관한 업무 등에 역점을 두도록 한다. 이러한 公正去來委員會의 機能强化를 위한 조치들은 경쟁정책의 역할 활성화의 측면에서 볼 때, 매우 중요한 의미를 갖는다.

다만, 本稿에서 강조하고자 하는 점은 公正去來 擔當機關의 位相强化 또는 競爭政策의 役割에 대한 外部環境의 認識提高는 公正去來委員會 內部의 組織改革만으로는 일정한 限界가 있다는 점이다. 美國의 경우에도, 지난 1970년대와 80년대의 政府規制緩和(deregulation)過程에서 가장 중요한 政策變數는 大統領의 강력한 政策意志와 議會指導者들의 강력한 支援이었다[25]. 특히, 「포드」, 「카터」, 그리고 「레이건」 大統領은 정부부처에서 競爭制限的인 새로운 規制를 도입하고자 할 경우에는 그 규제가 消費者, 企業, 政府部門에 새로이 부과하는 費用 및 市場競爭에 미치는 影響(economic impact statements)을 대통령 직속의 委員會에게 보고하도록 하였다[26]. 우리

25) Derthick & Quirk(1985) 참고.

26) 大統領直屬의 委員會의 명칭은 「포드」 대통령 때에는 「賃金 및 物價安定委員會」(Council on

나라의 경우에도 관련부처가 경쟁제한적인 政府規制를 도입하고자 할 경우, 公正去來委員會와의 事前協議 以前에 그러한 정부규제의 費用 및 시장경쟁에 미치는 效果를 스스로 推定하여 공정거래위원회에게 제출토록 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 그러한 제도적 장치는 불필요한 政府規制增加를 自制토록 하는 효과 이외에도 공정거래위원회와의 事前協議制度의 實效性을 증진시킬 것이다.

둘째, 競爭政策 擔當機關의 專門性提高 問題에 대하여 제7차 5개년계획의 공정거래부문의 計劃試案은 外部의 關聯硏究機關과의 유기적 補完關係形成과 公正去來關聯 行政 및 政策資料의 電算化, 그리고 外國의 公正去來當局 및 硏究機關과의 交流擴大를 제시하고 있다. 이러한 조치들과 아울러 특히 강조되어야 할 점은 현행 경제기획원의 순환보직제도의 合理的 調整과 公正去來委員會 內部의 組織改編問題이다. 循環補職制度의 合理的 調整이란 앞서 언급한 순환보직제도의 長點을 충분히 살리면서 公正去來委員會의 職業官僚들의 公正去來業務에 대한 專門性提高를 위하는 방안을 의미한다. 이러한 방안 중의 하나는 현재 同一 室·局에서 2~3년 계속 근무한 직원들에 대하여 每年 실시하고 있는 경제기획원의 순환보직제도를 一部 修正하여 公正去來委員會 勤務者에 대하여는 근무기간을 일정기간 연장시키는 방안이 있다. 다만, 이러한 경우에 우수한 人力이 공정거래위원회 근무를 기피할 가능성이 크므로 공정거래위원회 근무자에 대하여는 海外訓練機會를 보다 많이 주며, 또한 昇進 등 人事措置時 우대하는 방안도 고려할 수 있다.

다음으로 專門性 開發을 위한 公正去來委員會의 內部組織 改編方案을 살펴보도록 하겠다. 第III章 第5節에서도 언급하였듯이, 현재의 公正去來委員會 事務處에서는 대체로 個別公正去來制度別로 局·課의 업무가 분장되어 있다. 또한 個別 課內에서는 全產業을 3~4명의 사무관들이 나누어 산업별로 공정거래업무를 집행하도록 되어 있다. 이에는 크게 두가지의 문제가 있는데, 첫째, 個別事件에 대한 法律的 判斷과 產業調査 및 經濟的 分析이 한 사람의 실무담당자에게 귀속되므로 과중한 업무부담이 문제시된다. 둘째, 課別로 全產業을 대상으로 業務分掌이 이루어지므로 개별산업에 대한 담당이 중복될 수 있으며, 또한 한 사람의 실무자가 담당하여야 할 異質的인 產業의 數가 지나치게 많아 產業調査 및 經濟的 分析에 대한 專門性 蓄積에 어려움이 있다.

이러한 현실적인 문제들을 개선하기 위한 하나의 방법은 우리나라의 공정거래 담당조직에서도 미국의 聯邦去來委員會(FTC)와 마찬가지로 法律的 判斷 및 審決에 관련된 업무와 產業調査 및 經濟的 分析業務를 二元化시키는 것이다. 즉 聯邦去來委員會의 經濟局과 같이 전반적인 산업조사와 경제적 분석을 전담하는 조직을 新設하여 개별 공정거래제도의 시행을 보완시키는 방안이 강구되어야 할 것이다.

Wage and Price Stability), 「카터」 대통령 때에는 「規制分析委員會」(Regulatory Analysis Review Group), 그리고 「레이건」 대통령 때에는 「規制緩和委員會」(Presidential Task Force on Regulatory Relief)로 각각 변하였다. 그러나 각 委員會의 구성은 대체로 「대통령 경제자문위원회」(Council of Economic Advisers)의 구성요원 및 관계부처의 장관으로 구성되었으며, 管理豫算室(Office of Management and Budget)이 실무적인 업무를 맡았다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

經濟企劃院, 『開發年代의 經濟政策 : 經濟企劃院 20年史』, 1982. 12.

_____, 「公正去來法 運用成果와 앞으로의 方向」, 1988. 4. 19.

公正去來委員會・韓國開發硏究院, 『公正去來 10年 : 競爭政策의 運用成果와 課題』, 1991. 4.

商工部, 「工業政策體制의 再整備 方案」, 1985. 8.

_____, 「工業發展法에 의한 合理化計劃運用方針」, 1986. 6.

李奎億, 「市場機構의 論理와 倫理—政府規制의 合理化를 위한 理念의 摸索」, 『韓國開發硏究』, 第10卷 第3號, 1988. 12.

吳斗鉉, 「競爭政策과 他經濟政策과의 調和」, 『公正去來』, 第2號, 1989. 12.

Allison, Graham T., *Essence of Decision*, Boston: Little, Brown and Company, 1971.

Bardach, Eugene, *The Implementation Game*, Cambridge, M.A.: MIT Press, 1974.

Berman, Paul and Milbrey McLaughlin, "Implementation of Educational Innovation," *Educational Forum*, Vol. 40, 1976, pp.347~370.

Bentley, Arthur B., *The Process of Government,* Chicago: University of Chicago Press, 1908.

Bowman, Ann O. M., "Intergovernmental and Intersectional Tensions in Environmental Policy Implementation: The Case of Hazardous Waste," *Policy Studies Review*, Vol. 4, 1984, pp.230~244.

Browne, Angela and Aaron Wildavsky, "Implementation as Mutual Adaptation," in Jeffery L. Pressman and Aaron Wildavsky (eds.), *Implementation*, 3rd., Berkeley: University of California Press, 1984, pp. 206~231.

Bunker, Douglas R., "Policy Science Perspectives on Implementation Processes," *Policy Science*, Vol. 3, pp. 385~435.

Choi, Jongwon, "Policy-Making and Policy Implementation: The Origin and the Behavior of the Antitrust System in Korea," Ph. D. Thesis, University of Michigan, 1989.

Davis, David H., *How the Bureaucracy Makes Foreign Policy*, Lexington, M.A.: Lexington Books, 1972.

Derthick, Martha, *New Towns—In Town*, Washington D.C.: Urban Institute, 1972.

Derthick, Martha and Paul J. Quirk, *The Politics of Deregulation*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1985.

Dougherty, Jr. Alfred, "Concentration, Conglomertion, and Economic Democracy: A Concurrent Divestiture Proposal," *Antitrust Law and Economics*, Vol. 1, 1979, pp. 29~54.

Eckstein, Harry, "Case Study and Theory in Political Science," in F.I. Greenstein and N.W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol.7, Reading, MA: Addison-Wesley, 1975, pp.79~137.

Edwards, George C.III, *Implementing Public Policy*, Washington, D.C.: CQ Press, 1980.

Hargrove, Erwin C., *The Missing Link: The Study of Implementation of Social Policy*, Washington, D.C.: Urban Institute, 1975.

Katzman, Robert A., *Regulatory Bureaucracy: The Federal Trade Commission and Antitrust Policy*, Cambridge: MIT Press, 1980.

Kelman, Steven, "Using Implementation Literature in Solving Implementation Problems: The Case of Energy Emergency Assistant," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 4, 1984, pp. 75~91.

Kolko, G., *Railroads and Regulation,* 1877–1916, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1965.

Majone, G. and A. Wildavsky, "Implementation as Evolution," in Howard Freeman (ed.), *Policy Studies Review Annual*, Beverly Hills, Calif.: Sage, 1978, pp. 103~117.

McLanahan, Sara, "Organizational Issues in U.S. Health Policy Implementation: Participation, Discretion, and Accountability," *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 16, 1980, pp. 354~369.

Mechling, Jerry, "Analysis and Implementation: Sanction Policies in New York City," *Public Policy,* Vol. 26, 1978, pp. 263~284.

Meier, Kenneth J., *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*, New York: St. Mrtin's Press, 1985.

Mueller, Keith J., "Local Implementation of National Policy," *Policy Studies Review*, Vol. 4, 1984, pp. 86~98.

Nakamura, Robert T. and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, New York: St. Martin's Press, 1980.

Nam, Sang-woo, "Korea's Stabilization Efforts Since the Late 1970's," Korea Development Institute, Working Paper 8405, March 1984.

Niskanen, William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Press, 1971.

Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, M.A.: Harvard University Press, 1965.

Peltzman, Sam, "Toward a More General Theory of Regulation," *Journal of Law and Economics*, Vol.19, 1979, pp. 211~248.

Posner, Richard A., "Theories of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.5, 1974, pp. 335~358.

Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky, *Implementation,* Berkeley: University of California Press, 1973.

Stigler, George J., "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.2, 1971, pp. 3~21.

Truman, David B., *The Government Process: Political Interest and Public Opinion,* New York: Knopf, 1951.

Wilson, James Q.(ed.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books, 1980.