

공정거래법 개정배경과 주요 내용

강대형 / 공정거래위원회 총괄정책과 과장

머릿말

정부는 작년 말 범정부 차원으로 추진하고 있는 국가경쟁력강화시책을 뒷받침하고, 대규모 기업집단의 경제력 집중 억제시책을 강화하는 것을 주요 내용으로 하는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률을 改正·公布하고, 금년 4월 1일 시행을 목표로 하고 있다.

금번 공정거래법 개정은 1981년 4월, 공정거래법이 시행된 이후 네번째로 개정되는 것으로서 이번 법 개정의 특징은 경제력 집중 억제 시책에 대한 정부의 지를 부각시키면서 전반적으로 경쟁정책의 운영을 강화한 점이다.

WTO體制의 出帆으로 지금 우리 경제는 국내외 시장의 구분이 없어진 무한경쟁 시대에 놓이게 되었다. 이제 더이상 국가는 自國企業을 위해 외국 기업으로부터 보호막이 되어 줄 수가 없게 되었으며, 규제와 認·許可 등으로 정부가 시장에 개입할 여지도 대폭 줄게 되었다.

우리 정부도 금년을 세계화의 元年으로 정하고 각 분야에 걸쳐 제도를 과감히 정비하여 자유로운 기업 활동을 저해하는 각종

요인들을 제거하는데 총력을 기울이고 있다.

國境概念을 초월하는 세계화 무대에서 지구촌의 경제 논리는 경쟁 원리일 수밖에 없다. 이런 점에서 시장에서 자유롭고 공정한 경쟁을 촉진시키는 것을 목적으로 하는 공정거래법이 금번 법 개정을 통하여 운영이 강화되도록 한 것은 시의적절한 것이라고 판단된다.

공정거래법 개정 배경

국가 경쟁력 強化施策의 지원

개방화 시대에는 국가이건, 기업이건, 경쟁력 확보가 생존과 발전의 관건이 되고 있다. 정부도 경쟁력 제고를 국가경제정책의 최우선 과제로 정하고 행정규제 완화, 사회간접 시설 확충을 위한 民資유치, 업종 전문화 시책을 적극 추진하고 있다. 공정거래위원회도 경쟁정책의 수립 및 운영을 전담하는 부서로서 국가경쟁력 강화시책을 뒷받침하기 위해 공정거래 제도를 보완하게 되었다.

그동안 도로·항만 등 사회간접자본시설의 부족으로 유통 비용이 증가해서 제품의 원가를 상

승시키고 이러한 가격 상승이 우리의 국제 경쟁력을 약화시킨다는 지적이 줄곧 제기되었지만, 국가의 투자 재원이 한정되어 제대로 사회간접자본 부족을 해결하지 못하고 있었다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 정부는 민간자본을 유치시켜 사회간접자본 시설을 확충할 수 있도록 '사회간접자본시설 확충을 위한 민간자본 유치촉진법'을 시행하고 있다. 그러나 막대한 투자 자금을 감당할 기업들이 대규모 기업집단을 중심으로 한 대기업일 수밖에 없어 불가피하게 공정거래법상 대규모 기업집단에 대하여 적용하고 있는 他會社 出資制限制度의 적용을 한시적으로 배제할 수 있는 方案을 마련하게 되었다.

대기업들이 소위 그룹을 형성하여 백화점식으로 기업을 경영하는 것도 경쟁력 약화의 요인이 된다. 재계에서는 도산 위험을 분산시키기 위해서는 업종의 다변화가 불가피하다고 주장하지만 국제 시장에서 해외의 우수기업들과 경쟁하기 위해서는 主力業種을 중심으로 경쟁력을 키워나가는 것이 유효한 戰略이라는 것이 전문가들의 공통된 견해이다.

공정거래 제도 해설

따라서 정부의 업종 전문화 정책을 공정거래 차원에서 뒷받침하기 위해 비주력 기업이 주력 기업에 출자하는 경우에 출자총액제한의 예외를 인정할 수 있는 내용을 공정거래법 시행령 개정안에 포함시켰다.

경제력 집중 抑制施策의 지속적 추진

경제력집중 抑制問題를 공정거래 제도권으로 끌어들이는 것은 86년 말에 실행된 제1차 법개정으로서 대규모 기업집단의 계열회사에 대하여 출자총액 제한, 상호출자 금지 등을 적용하면서 부터이다. 그후 계속되는 법개정마다 경제력집중 抑制策을 강화하였으나 <표 1>에서 보듯이 30대 대규모 기업집단이 차지하는 국민 경제상의 비중이 높은 점 등 아직 만족할 만한 수준에 이르지 못하고 있다.

또한 대규모 기업집단 소속 계

기업공개 비율이 회사수 기준으로 26.6%에 불과한 점에서도 잘 나타나고 있다.

그룹 중심의 船團式 경영 방식을 통한 계열기업 확장과 사업

에서의 경쟁 압력이 높아지고 있으나 아직도 상위 3사의 시장 점유율 합계가 70% 이상이 되는 獨·寡占型 市場이 품목수 기준으로 64.6%나 되고 있으며, 이

대규모 기업집단의 내부지분율

<표 2> (%)

구분 \ 연도	87. 4.	92. 4.	93. 4.	94. 4.
내부지분율	56.2 (15.1)	46.1 (12.6)	43.4 (10.3)	42.7 (9.7)

주 : () 속은 동일인 및 특수 관계인 지분

영역 다변화로 기업집중이 심화되고 있다. 급변하는 경제여건에 맞추어 기업이 부단히 변신하는 노력은 조장되어야 하겠지만, 사업 영역 확장이 자기 능력 이상의 금융 차입이나 채무보증을 통해 이루어 짐으로써 재무구조를 악화시키고 있다. <표 3>에서 보는 바와 같이 우리 기업의 자기 자본비율이 미국, 일본, 대만에 비하여 현저히 떨어지는 것은 우리 기업들의 무리한 기업확장

들 품목의 대부분을 대규모 기업 집단 소속회사가 생산·판매하는 등 시장집중이 지속되고 있다.

이러한 대규모 기업집단을 중심으로 한 경제력 집중 현상의 지속은 富의 편중으로 인한 사회적 형평성의 문제와 함께 자원의 비효율적 배분에 의한 국민경제 전체의 효율성을 저하시키는 결과를 초래하게 된다.

또한 대규모 기업집단들이 계열사를 우대하기 위해 비계열사에 대한 가격 차별화 등 부당한 내부 거래 및 비효율적 계열 기업에 대한 상호채무보증 등을 함으로써 한계기업의 퇴출을 막고, 경제력 집중을 심화시키고 있다.

경제력 집중이 이러한 문제점을 야기시키므로 공정거래법 차원에서 경제력집중 억제시책을

대규모 기업집단의 광공업부문 점유율 추이

<표 1> (%)

구분 \ 연도	85	90	92
출하액	40.2(30.2)	35.0(27.1)	35.7(29.3)
부가가치	33.1(24.1)	30.0(22.8)	31.6(25.4)

주 : () 속은 10대 기업집단 기준

열회사에 대하여 <표 2>에서와 같이 소수의 대주주가 직접 또는 계열회사를 통하여 높은 지분을 보유함으로써 모든 계열기업에 대하여 소유와 경영을 지배하는 상태가 지속되고 있다. 이러한 개인 및 가족 중심의 소유 형태는 대규모 기업집단 계열회사의

을 보여주는 예이다. 한편 시장개방등에 따라 시장

우리기업의 자기자본 비율

<표 3> (%)

구분 \ 연도	87년 말	90년 말	92년 말	93년 말
자기자본비율	19.8	20.8	19.0	20.1

미국 : 40.4%, 일본 : 31.2%, 대만 : 50.5%

강화할 필요성이 있을 뿐 아니라 여신관리 제도상 기업투자 및 부동산 취득 승인제도가 10대 계열 기업군으로 축소되는 등 여신 관리 규정의 단계적 폐지에 따른 경제력 집중 억제장치의 약화를 공정거래법에서 보완할 필요성도 있는 것이다.

法執行上の 실효성 확보 및 法運用上の 미비점 보완

공정거래법에서는 위반 행위에 대한 행정적 제재로서 시정조치 이외에 과징금을 부과하고 있으나 상습적으로 법을 위반하는 사례가 증가하고 있으며 경제여건의 변화로 기존의 법규정과 현실 경제가 부합되지 않는 경우도 발생하였다.

개정 법률에서는 이러한 점을 감안하여 법운영의 실효성 확보와 법운영의 탄력성을 높이기 위한 방향으로 내용을 개정하였다.

개정 법률의 주요 내용

출자총액 한도액의 인하

경제력 집중 억제시책을 지속적으로 추진하기 위해 30대 기업집단 소속회사의 국내 타회사 출자 한도를 현행 순자산의 40%에서 25%로 인하하였다(법 10조 1항). 25%로 설정한 근거는 대규모 기업집단의 평균출자 비율이 94년 4월 현재 26.8%로 낮아졌고, 금번 법 개정으로 25%로 인하하더라도 대규모 기업집단의 90~94년의 연평균 순자산 증가

율과 출자액 증가율을 고려할 때 기업들이 수용할 수 있다고 판단됨에 따른 것이다.

이 경우도 25%를 넘는 초과출자분을 일시적으로 해소하는데 따르는 기업의 부담 등 경제에 미치는 영향을 최소화하기 위해 3년간의 경과기간을 둠으로써 탄력적인 법운영을 도모하였다(부칙 2조).

출자한도를 종전의 40%에서 25%로 떨어뜨린 것에 대하여 財界一部에서는 일시적으로 큰 폭으로 떨어뜨려 기업의 투자의욕을 저하시킨다는 의견을 나타내기도 하였다.

그러나 대규모 기업집단의 비관련 업종으로의 무리한 계열기업 확장이 경제력 집중을 심화시키고 있고, 업종 전문화를 저해하며, 개정 공정거래법에서 국가경쟁력 제고 차원에서 SOC 민자 유치 및 업종 전문화 추진을 위해 출자한도 규정의 적용을 배제시키는데서 오는 經濟力集中 深化要因을 상쇄시키기 위해서는 불가피한 조치로 이해되어야 할 것이다.

그렇지만 출자 한도를 순자산의 25%로 인하하더라도 대규모 기업집단의 SOC 참여에 대하여 출자 한도 적용을 배제시키는 것이 경제력 집중의 요인이 될 소지가 여전히 남아 있다. 그러므로 개정법은 '사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법'에서 소유권이 국가에 귀속되도록 규정하고 있는 도로·철도·항만 등 제1종 시설 영위사업자에 대한 출자규제의 적용을 한시적

으로 배제키로 하였다.

다만 이러한 시설에 대한 투자는 투자비가 많이 들고 투자에 대한 회임기간이 긴 점을 감안하여 적용배제기간을 원칙적으로 20년으로 하되 불가피한 경우 10년 이내에서 연장이 가능하도록 하였다(법 10조 2항).

所有分散 및 재무구조 개선을 위한 유인장치 마련

종전의 공정거래법은 자산총액 기준으로 대규모 기업집단을 지정한 후 그 소속 계열회사에 대하여는 일률적으로 출자총액 한도를 적용함으로써 所有分散 및 재무구조 개선에 대한 적극적인 유인장치가 없었지만 이번에 출자총액 한도 적용 제외를 통해 그 유인장치를 마련하였다.

즉, 대규모 기업집단 소속회사 중 주식 소유의 분산 및 재무구조와 관련하여 일정 요건을 충족시키는 회사에 대하여는 출자총액제한규정을 배제키로 하고 그 구체적 기준은 시행령에 위임하였다(법 10조 3항).

따라서 경제력 집중 억제시책의 중점 과제인 所有分散을 적극적으로 유도하고 우리 기업의 취약한 재무구조를 개선하도록 하는 길을 마련하였다.

정부는 所有分散 및 재무구조 개선을 위한 유인장치가 실효를 거둘 수 있도록 시행령 개정에도 그 기준을 설정하였다.

공동행위의 규제 범위에 구매관련 공동행위의 추가

공동행위의 규제범위에 구매 관련 공동행위를 포함시킨 것도 이번 개정의 법률의 특징중의 하나이다(법 19조 1항). 종전법은 상품 또는 용역의 거래에서 판매자 또는 공급자의 힘의 우위를 전제로 공급측의 共同行爲만을 규제대상으로 하고 있었다.

그러나 산업구조의 고도화 등 경제여건의 변화에 따라 공급측에 대하여 구매자인 수요측이 우위에 있는 상황이 발생함에 따라 구매관련 공동행위도 규제할 필요가 발생하였다.

예컨대 백화점 등 대규모 유통업체가 납품하는 제조업체를 대상으로 가격의 결정, 부당한 거래 거절, 판매 지역의 제한 등 공동행위를 하는 경우이다.

국제 계약에 대한 신고 의무제의 폐지

기술도입 계약 등 국제 계약 체결시에 적용되는 신고 의무제를 폐지하고 자율적인 심사청구제를 도입하였다. 종전법에서는 기술도입 계약, 저작권도입 계약, 수입대리점 계약 등 국제계약을 체결할 경우에는 계약 체결 후 30일 이내에 공정거래위원회에 신고하도록 하여 계약 내용의 불공정 여부를 심사받도록 되어 있었으나, 계약심사 기간중에는 계약에 따른 사업 시행이 사실상 어렵기 때문에 기업이 원활하게 기술을 도입하는데 애로가 있었다.

또한 국내 계약과 달리 국제 계약에 대해서만 신고제를 취한다는 법형평성 문제도 지적되었

다. 따라서 기업의 부담을 줄이고 외국의 선진 기술 도입을 원활히 할 수 있도록 신고 의무제를 폐지하고 기업이 자율적으로 계약의 위법성 여부를 공정거래위원회에 심사 요청할 수 있도록 하는 한편(법 33조), 신고제 폐지에 따른 제도의 법 집행의 실효성 확보를 위해 불공정 국제 계약에 대한 과징금 제도를 신설하였다(법 34조의 2 제1항).

과징금 조정 및 신설

이번 법개정의 특징은 법의 실효성 확보에 큰 신경을 쓴 점이다. 이는 공정거래법을 상습적으로 위반하는 업체들이 많을 뿐 아니라 경우에 따라서는 위반 내용이 국가 경제에 심대한 영향을 주는 사례가 발생하기 때문이다.

특히 종전까지는 위반 행위에 대한 과징금의 최고 상한액을 정하여 위반 행위의 내용에 따라 상한액 내에서 공정거래위원회가 결정하였으나 대형 위반업체들의 경우 課徵金 最高上限額이 부과되더라도 경제적으로 크게 부담이 되지 못하는 경우가 종종 있었다. 개정법에서는 과징금 산정 기준을 매출액 기준으로 전환하여 매출액이 큰 업체들은 과징금을 무겁게 물릴 수 있는 근거를 마련하였다.

또한 위반 유형에 따라서는 법규정의 미비로 課徵金 附課條項이 없었던 경우가 있어서 법 적용의 형평 및 실효성 확보에도 문제가 있었으므로 금번에 법을 개정하면서 과징금 부과조항을 신

설하였다.

종전의 공동 행위에 대한 課徵金은 86년 제1차 법개정시에 도입된 것으로서 매출액의 1%를 상한으로 하고 있기 때문에 그 한도가 낮아 談合抑制側面에서 한계가 있었다. 뿐만 아니라 매출액의 1%는 EU의 10%, 일본의 6% 등과 비교할 때 국제적 기준에도 훨씬 못 미치는 수준이었다.

이러한 낮은 과징금 수준은 경우에 따라서는 위반업체에게 적발시 받는 制裁보다 談合行爲로 인한 이익이 큰 경우를 발생하게 할 수도 있을 뿐 아니라, 현실적으로는 대형업체들의 價格談合위반 등 국민 경제에 파급 영향이 큰 공동행위가 계속되고 있으므로 개정법에서는 과징금을 매출액의 5% 이내로 강화하였다(법 22조의 1항).

불공정거래 행위에 대한 課徵金도 법 실효성 확보 측면에서 종전의 3천 만원 이하의 과징금에서 매출액의 2% 이내로 변경하였으며(법 24조 2 제1항), 재판매가격 유지행위에 대한 課徵金 부과조항을 신설하였다(법 31조의 2 제1항).

재판매가격 유지행위란 생산업자 또는 판매업자가 자기제품을 재판매하는 유통업자에게 판매 가격을 미리 지정해 주는 것으로서 유통 단계에서 가격 경쟁을 제한하는 것이므로 일반 불공정거래 행위와 구별되어질 이유가 없는 것이다.

종전법은 일반 불공정거래 행위의 위반 사업자와 달리 재판매

가격 금지 위반업체에 대하여 課徵金 부과조항이 없어서 제재수단이 미흡하였으므로 이번에 불공정거래 행위와 동일하게 매출액의 2% 이내로 課徵金 條項을 신설한 것이다.

또한 앞서도 언급하였듯이 불공정한 국제계약 체결 행위에 대하여도 불공정거래 행위로 취급하여 동일한 수준의 과징금을 부과할 수 있게 하여(법 34조의 2) 비록 신고 의무제는 폐지하였지만 사후적인 불공정 국제계약에 대한 감시를 강화토록 하였다.

공정거래법 적용 대상 사건의 제한

공정거래법 적용 대상 범 위반 사건을 제한하여 법 위반 행위가 종료된 날로부터 5년이 경과된 사건에 대하여는 시정조치 및 課徵金 부과 대상에서 제외하였다(법 49조 3항). 오래된 사건의 경우에는 위법상 여부를 가리기 위한 증거 자료의 확보가 곤란하고, 법위반행위가 상당 기간 경과하여 시정조치의 실익이 없는 경우가 대부분이기 때문이다.

기타 법규정의 보완

개정법은 경제 현실을 감안하여 종전의 규정중 일부를 개정·보완하였다. 먼저 대규모 기업집단의 계열회사가 산업의 국제경쟁력 강화를 위한 출자를 하는 경우에 출자 한도 적용을 배제하는 기간을 종래의 5년에서 7년으

로 연장하여 기업의 국제 경쟁력 제고를 위한 투자를 지원하고 있다(법 10조 1항 5호).

또한 이미 출자하고 있는 회사에서 자본금을 증자하는 경우 既出資持分에 의해서 신주를 배정받게 되는 경우에는 종전법은 1년의 출자 한도 적용제외 기간을 인정하였으나, 개정법에서는 이를 2년으로 연장하여 초과 출자로 인한 解消負擔을 완화하였다(법 10조 1항 2호).

회사의 경영이 악화되어 순자산이 감소되는 경우에는 적극적인 출자 행위가 없어도 출자 한도액이 초과되는 경우가 발생하게 된다. 이 경우에도 출자 한도 적용배제 기간을 종전의 1년에서 3년으로 연장함으로써 경영이 부실한 기업의 자금 사정을 고려하였다(법 10조 5항 및 6항).

맺음말

이상에서 금번의 개정 법률의 배경과 내용에 대하여 알아보았다. 이번의 개정법은 WTO體制에 대비하여 경쟁 제한적인 법령 및 관행을 정비하여 민간의 자율성을 신장토록 한다는 분위기가 확산되는 가운데서 오히려 공정거래 제도를 강화하였다는데 주목할 필요가 있다.

이는 정부가 각종 규제를 풀다 고 해서 정부가 민간기업의 활동에 대해 傍觀者的 입장에 머물러 있어야 한다는 것을 의미하는 것이 아니다. 공정거래제도는 환경·보건관련 행정과 같이 '작은 정부'안에서도 오히려 커져야 할 분

야이기 때문이다.

공정거래제도는 경제 현실을 바탕으로 운영되는 것이므로 경제 여건이 변화되면 운영 방향도 바뀌어야 한다. 지금까지의 공정거래정책이 주로 국내 시장의 경쟁질서 확립에 주안점을 둔 것이라면 앞으로 전개될 공정거래정책은 국경이 없는 세계화 시대에 대응하여 자유롭고 공정한 경쟁질서확립에 초점을 두고 검토해 나가야 할 것이다.

특히 무역장벽이 제거 내지 대폭 완화되는 WTO體制下에서는 각국간의 경쟁정책의 차이가 경쟁력 차이를 가져온다는 인식하에 각국의 경쟁정책을 통일시켜야 한다는 의견이 OECD를 중심으로 논의가 진행되고 있다.

이러한 경쟁정책의 국제규범화 논의 동향은 각국간의 경제발전의 차이, 각국의 이해 관계 때문에 본격적으로 논의되고 있지는 않지만 계속 주시하면서 대비책을 마련해야 할 것이다. 이를 위해서는 우리의 제도를 선진화시키기 위한 노력을 계속해야 할 것이고, 雙務間 혹은 多者間 국제회의에 참석하여 우리의 입장을 선진 외국에 알리고, 필요한 정보를 수집하는 노력도 게을리 하지 말아야 한다.

또한 공정거래 제도의 정착은 법 집행의 엄격한 집행 등의 타율적인 방법보다는 업계 스스로가 자율적으로 공정거래 제도를 준수하려는 분위기를 조성하는 것이 더욱 효과적이므로, 한국공정경쟁협회를 통한 自律遵守 雰圍氣를 확산시키는 것도 필요하다. ■