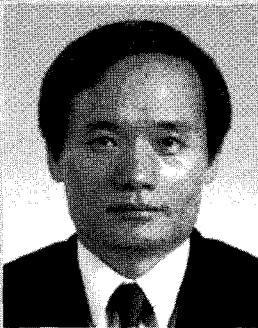


공정거래 제도는 국민에게 편리하고 이익이 되는 제도



이남기

공정거래위원회 상임위원

서설

1996년 4월 1일은 우리나라에 공정거래 제도가 도입되어 실시 된지 만 15년이 되는 날이다. 이 제도는 도입 단계에서부터 여러 가지 우여곡절을 겪은 뒤에 태어났고, 또한 태어날 때의 산고도 유달리 컸지 않았나 생각된다.

정부가 이 제도의 도입을 검토하기 시작한 것은 1966년으로 거슬러 올라간다. 제1차 경제개발 5개년 계획의 실시로 경제개발이 본격적으로 추진되기 시작하면서 1964년 이후부터 우리 경제에는 이른바 '개발 인플레이션'의 조짐이 서서히 나타나기 시작하였고 일부 공산품의 공급 부족, 수출진흥시책에 따른 유동성의 증가 등으로 물가가 급등하게 되었다.

물가의 직접적인 관리에 한계를 느낀 정부는 기업간의 자유경쟁을 통한 자율조정 기능에 기대해 보자는 취지에서 1966년 처음으로 공정거래법안이 국무회의에서 의결되어 국회에 제출되기에 이른다.

그러나 이 법안의 효율성을 그다지 느끼지 못한 국회는 타법률안에 밀리면서 제대로 토의도 해보지 못하고 있다가 다음 해 6월, 제6대 국회의 회기 만료에 따라 자동 폐기되는 운명을 맞게 되었다. 그 뒤 1969년에 재차 시도한 입법기도 역시 시기상조라는 이유로 불발되었다가 1975년에 그 내용이 약간 변형된 형태로 「물가안정 및 공정거래에 관한 법률」로 입법되어 1976년 3월 15일부터 시행되게 되었다.

물가안정법은 그 취지가 어디까지나 물가의 안정에 있었기 때문에 정부 주도하의 경제운용에 많은 부작용이 나타나기 시작하여 1979년에 작성된 '공정거래 제도의 개선 방안'에 기초해 물가안정법과는 별개인 '독점규제 및 공정거래에 관한 법률'을 제정하여 1980년 12월 23일 국회 본회의 의결을 거쳐 1981년 4월 1일부터 시행하게 되었다.

공정거래법은 그 입법 과정을 보면 정상시에는 입법되기 어려운 성격을 가지고 있어 비상시에 입법된 예가 많다. 이웃 나라 일본의 예를 보

면 세계 제2차 대전이 끝나고 맥아더사령부가 들어서면서 미군정 포고령에 의해 타의적으로 공정거래법이 입법되어 시행하게 되었다. 우리나라 역시 수차례의 입법시도 끝에 1980년 국보위 시절에 국회를 대신한 비상국무회의에서 의결되는 곡절을 겪으면서 태어나게 되었다.

그동안 공정거래법은 시행 과정에서 4차례의 개정을 거치면서 그 공과에 대한 여러 가지 견해가 분분한 가운데 어느덧 우리 경제의 기본틀을 짜고 방향을 제시하는 가히 경제헌법으로서의 위치를 굳건하게 해왔다는 것은 누구도 부인할 수 없을 것이다. 이제 공정거래 제도 시행 15년간을 뒤돌아 보면서 앞으로의 발전을 위한 몇 가지 제언을 하고자 한다.

지난 15년간의 운용 실적

(1) 제도의 정비

공정거래위원회는 공정거래법 시행 후 불공정거래 행위 유형의 하나로 운용해 오던 불공정하도급거래는 '하도급 공정화에 관한 법률'이라는 특별법으로 제정하여 많은 성과를 올리게 되었고, 구 경제기획원 물가당국에서 운용하던 약관법을 공정거래위원회가 운용하게 됨에 따라 공정거래위원회는 3개의 법률을 직접 운용하는 경쟁정책의 주무부서로서의 지위를 튼튼히 하게 되었다고 볼 수 있겠다.

(2) 기구의 독립성 보장

1994년 12월 말, 정부조직법 개정에 따라 그때까지 경제기획원에 소속되었던 공정거래위원회는 국무총리 소속으로 그 지위가 격상되면서 그 직무수행도 독립적인 중앙행정기관으로서 완전히 독자적으로 수행하도록 되었고, 그 기능과 인력, 조직 또한 한층 강화된 모습을 보이게 됨으로써 미국이나 일본의 공정위와 마찬가지로 독

립규제위원회의 면모를 갖추게 되었다.

(3) 경쟁촉진을 위한 법령 정비

공정거래법은 기존의 경쟁제한적인 제도는 운용 과정에서 그 폐해를 최소화 시켜가지만, 새로운 법령이나 행정처분에 의해 경쟁제한적인 조치가 나오는 일이 없도록 하기 위해 모든 부처의 장에 대해 경쟁제한적인 내용의 법령을 제정하거나 처분을 하고자 할 경우에는 사전에 공정거래위원회와 협의의를 가지도록 하고 있다.

그러나 지난 15년 동안 이 규정은 그다지 활발하게 운용되어 오지 못하다가 최근 문민정부가 들어서면서 각종 행정규제의 완화 작업과 맞물려 상당히 활발한 움직임을 보이고 있다.

이에따라 1995년의 경우 건설업, 전기공사업 등의 도급한도제 개선 등 총 30개 법령에 포함된 36가지의 경쟁제한 조항을 정비하였으며, 각 부처의 새로운 법령 제정 또는 개정시 총 106건의 경쟁제한 내용을 조정하거나 삭제토록한 바 있다.

또한 각종 사업자단체들의 단체 가입, 탈퇴의 제한, 사업활동의 방해를 내용으로 하는 정관, 내부규정, 관행 등 총 218개 단체 369건의 사례를 시정하는 등 팔목할만한 실적을 거양한 바 있다.

(4) 경제력 집중 억제시책의 추진

공정거래법은 날로 심화되는 경제력 집중의 억제를 완화하기 위하여 1987년 4월 1일부터 대규모 기업집단에 대해 상호출자의 금지, 출자총액의 제한 및 상호지급보증의 제한 등 몇 가지 제도를 새로 도입하여 시행하고 있다. 그리고 1993년부터는 대규모집단 내부의 계열회사 지원 목적의 내부거래를 강도높게 조사·시정하고 있다.

그러나 이러한 조치들에도 불구하고 경제력 집중 현상은 개선됨이 별로 눈에 보이지 않아

가끔 언론 등으로부터 비판의 대상이 되고 있지만, 경제력 집중의 억제 내지 완화 문제는 단계적으로 추진하되 장기적인 관점에서 성과를 기대하여야 할 것이다.

(5) 시장지배적 사업자의 남용 행위 감시·시정

공정거래위원회는 매년 시장에서 그 지배력을 남용할 가능성이 큰 시장지배적 사업자를 지정하여 집중적인 감시를 해오고 있는 바, 비록 지정 작업의 어려움에 비해 남용행위 규제 실적은 적다고 할지라도 그 일방적 예방 효과는 매우 컸다고 생각한다(1996년에는 140개 품목, 326개 사업자 지정).

(6) 불공정거래 행위 감시·시정

지난 15년간 공정거래법 시행 과정에서 가장 효과가 컸던 분야가 있다면 불공정거래 행위의 지속적인 감시와 시정이라 하겠으며, 아마 일반 국민들도 공정거래 제도에 대한 이야기를 보고 들었다면 이 분야가 가장 많았으리라 생각한다.

법시행 초기에는 불공정거래 행위의 시정과 동시에 국민에 대한 교육·홍보 효과가 컸던 이 제도는 최근들어 국민생활과 밀접한 관계가 있는 음식점, 장례식장, 백화점 등에 대한 집중적인 감시 활동으로 많은 성과를 거두었다고 하겠다.

(7) 불공정한 하도급거래의 시정

최근 전국민의 관심이 높아지고 있는 부실공사의 예방 차원에서 공정거래위원회는 지하철, 터널, 교량, 가스 배관 등 주요 공공 공사를 대상으로 직권조사를 실시하여 95년에만도 76개 업체에서 913건의 부당한 하도급거래를 적발하여 시정조치하고, 제조업 분야에서도 총 67개 업체를 조사하여 135건의 부당행위를 시정조치한 바 있

다.

특히 불공정한 하도급의 시정문제는 대기업들이 당연히 주어야 될 대금을 자기의 우월적인 힘을 이용하여 중소기업자에 지급하지 않는 경우가 많아 중소기업에 대한 보호차원에서 많은 실적을 올린 제도중의 하나라고 하겠다.

(8) 부당한 공동행위 및 사업자단체의 경쟁제한 행위 감시·시정

공정거래법의 '제일의 적'은 담합행위라 하겠다. 특히 우리나라와 같이 시장구조가 2~3개의 과점시장 형태를 취하고 있는 경우에는 거의 모든 가격 결정이 공동 행위에 의해 이루어진다고 해도 과언이 아닐 것이다.

이 과정에서 각종 사업자 단체(조합, 협회) 등의 개입이 두드러지고 있어 이에대한 시정조치는 지난 15년간 꾸준히 이루어지고 있다. 특히 최근에는 건설업계의 오랜 관행이라 할 수 있는 입찰 과정에서의 담합행위에 대해 사직당국에의 고발 등 강력한 조치로 건설업계에 새로운 분위기를 조성해 가고 있음은 바람직한 현상이라 하겠다.

(9) 부당한 국제계약의 감시·시정

공정거래법은 우리나라의 사업자가 외국 사업자들로부터 기술 도입, 차관, 합작투자, 저작권 도입 등 국제계약의 체결시 일방적으로 불리한 조건을 수락하면서 피해를 보는 경우를 방지하기 위해 모든 국제 계약은 체결 후 30일 이내에 공정거래위원회에 신고토록하여 불공정 조항의 유무를 심사하여 오다가 1995년 4월 1일부터 법제정으로 사전 신고제를 완전히 철폐하고 업계의 자율적인 심사요청에 따르기로 개선하였다.

그동안 이 제도에 대해서는 그 공과를 놓고 찬반이 많았으나 국제적으로 열위에 있는 우리 업

체들의 협상력을 향상시키는 데 크나큰 힘이 되었음은 누구도 부인하지 못하리라 생각한다.

(10) 부당한 약관의 시정

약관은 그 사업자가 불특정 다수라는 특성 때문에 이해 관계인이 많고 그 효과 또한 매우 큰 분야라 하겠다. 공정거래위원회는 최근 주택 임대, 헬스클럽 및 골프장 약관, 항공기, 기차, 버스의 운송약관 등 국민의 일상생활에 밀접한 관련이 있는 약관에 대한 심사를 강화하여 부당한 조항을 시정조치함으로써 많은 호응을 얻고 있으며, 아마 국민들이 공정거래위원회의 활동에 대해 피부로 느낄 수 있는 분야중의 하나라고 생각한다.

(11) 업계 자율 분위기의 조성

공정거래 제도는 조장 행정이 아닌 일종의 규제 행정에 속하기 때문에 법집행의 형평성이 언제나 문제될 수 있다. 그러나 인력과 시간의 제약 때문에 정부가 모든 불공정 사례를 적발하여 시정한다는 것은 거의 불가능할 뿐만 아니라 의사, 약사, 세무사 등 전문직 분야에 대해서는 업계 스스로 자율적인 규약을 정하여 실시하면서 자율적인 감시 활동에 맡기는 것이 더 효율적인 경우가 많다고 하겠다.

이에 따라 공정거래법은 업계 스스로 허위·과장 광고 및 부당한 고객의 유인 행위에 해당하는 분야에 대해서 자율적인 규정을 정하여 실시할 수 있도록 하고 있어 많은 효과를 거두고 있는 바, 이는 보다 그 범위를 확대하여 나가야 할 것이다.

운용 실적에 대한 평가

(1) 경쟁의 이익에 대한 의식 확산에 기여

사실 경쟁에 의한 자율적인 시장 조정 기능 보다는 정부의 일방적인 통제와 지시 등에 익숙해 있었고, 각 부처의 행정 지도에 따라 가격을 최소한으로 올리는 일종의 관제 카르텔에 익숙해 있었던 우리 국민들에게 가격이나 판매조건 등을 사업자가 알아서 정하고 같은 물건이 판매 지역에 따라 값이 다를 수 있다는 공정거래 제도는 무척 생소한 제도 같이만 느껴졌던게 사실이었다.

실제로 왜 백화점의 가격과 남대문이나 동대문시장의 물건값이 그렇게 크게 차이가 나느냐고 따지는 사람이 많았고, 동네 구멍가게에서 한장에 똑같은 값으로 복사해 주던 복사료가 어느날 5원씩 내려서 복사해 주는 사람이 생겨 공정거래 질서가 문란하게 되었다고 찾아와 항의하는 할아버지의 설득에 애를 먹던 일이 엇그제 같다.

그러나 지난 15년간의 공정거래 제도 시행은 무엇보다도 경쟁과 자율에 대한 국민의 의식구조를 크게 바꾸어 놓았다고 할 수 있으며, 이는 매년 천문학적으로 늘어가고 있는 공정거래 상담실의 창구에 비친 상담 내용에서도 확인할 수 있다.

(2) 법체계 및 집행기구의 확립

당초 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 한 가지로 시작했던 공정거래 제도는 이 법률 외에 하도급 공정화에 관한 법률, 약관규제에 관한 법률 등 3개의 법률을 기본 골격으로 하여 여기에 따른 시행령 및 각종 고시나 지침 등 법체계를 완전 정비하게 되었으며, 기구 역시 독립규제위원회로서 손색이 없도록 완전 독립적인 중앙행정기관으로 발돋움하게 되었다. 이는 공정거래 제도의 장기적인 발전을 위해 중요한 성과라 아니할 수 없다.

(3) 경제력 집중 억제정책의 지속적인 추진

경제력 집중 문제는 소유집중, 기업집중 및 산업집중 등으로 나누어 그 대안을 생각해 볼 수 있다. 그 대책도 금융재정정책, 세제, 산업정책, 부동산대책, 그리고 공정거래정책등이 종합적으로 추진될 때 효과적인 대응책을 마련할 수 있는 사안으로 단순히 공정거래정책만으로는 일부의 미미한 성과만을 기대할 수 있을 뿐이다. 성과도 또한 아주 서서히 나타나게 되어 국민이 직접 피부로 느끼기에는 많은 시간이 지나가야 할 것이다.

그러나 지난 15년간 공정거래 제도는 경제력 집중 현상이 더 이상 악화되지 않도록 방과제 역할을 충실히 수행해 온 것만은 높게 평가하지 않을 수 없다.

(4) 중소 하도급업체의 보호

아마 공정거래 제도중 일반 중소기업자들에게 가장 실감있게 느껴지는 분야가 있다면 하도급 질서 확립을 위한 지난 15년간의 공정거래 제도 운용이 아니겠느냐 하고 생각해 본다.

특히 60일 이내의 가능한 짧은 기간내에 납품이나 건설 하청대금의 지급 의무와 동기간을 어겼을 경우 지연 연체 이자, 어음 할인료 지급 의무 등은 열악한 지위에 있는 중소하도급업체들에게는 정말 믿음직한 제도임에 틀림없으리라 생각한다.

특히 일반 건설업체의 모임인 건설협회로부터 하도급업체들만의 모임인 전문건설협회를 분리·독립시키는 등 하도급사업자의 지위 향상에 큰 도움이 되었다고 본다.

(5) 전문 인력의 양성과 저변 확대

공정거래 제도의 불모지 상태에서 지난 15년간의 공정거래 제도 시행은 많은 인적 자원을 훈련시킬 수 있는 중요한 계기가 되었을 뿐만 아니

라, 국민 생활과 직결된 분야에 대한 집중적인 불공정거래 행위의 근절과 다중 불특정다수가 이용하는 다중약관에 대한 무효판정 등으로 이제 대부분의 국민들에게 공정거래에 대한 인식을 새롭게 하고, 앞으로의 범집행에 크나큰 밑거름이 되도록 하였다고 본다.

향후 좀더 발전이 필요한 과제

우리나라의 공정거래 제도는 비록 15년의 짧은 기간 동안에 미국의 100년, 일본의 50년 동안에 이루어온 성과에 못지않은 많은 발전을 하고 있음이 사실이나 이제 15주년을 맞아 다음 사항에 대한 보다 발전적인 방향의 정립이 필요하다고 본다.

(1) Global시대에 걸맞는 공정거래법 체계 정비

WTO 출범으로 이제 지구촌은 거대한 하나의 시장이 될 수밖에 없다. 이런 상황 하에서는 어느 특정 국가 내의 공정 거래 제도는 국경이 무너지면서 큰 의미를 상실하게 되는 경우를 상상해 볼수 있다.

예를 들면 외국의 자동차가 물밀듯이 밀려오는 경우 국내 자동차 회사에 대해서만 여러 가지 규제조치를 취할 경우, 국내업체들만 본의 아니게 피해를 보게 되며, 국내 시장만 빼앗기게 될 것이다.

일정 소득 이상의 소비자에게는 최고급 승용차와 강릉 경포대가 바라다 보이는 최고급 별장은 완전히 다른 상품이면서도 그 선택 과정에서 승용차나 별장이냐를 놓고 경쟁관계가 성립하게 되는 등 복잡한 양상을 띠게 될 수밖에 없게 된다.

이에따라 현재 매년 지정하여 감시하고 있는 시장지배적 사업자의 지정 제도는 그 존속 여부를 진지하게 재검토해 보아야 할 때가 되었다고 생각한다.

(2) 긴급정지명령 제도의 도입

불공정거래 행위중 특히 허위·과장 광고의 경우, 소비자에 미치는 영향이 너무 크기 때문에 조사와 위원회 결정 등에 필요한 2~3개월 뒤에 시정명령을 해 보았자 이미 일반 소비자는 허위·과장 광고에 현혹되어 많은 소비를 해버렸기 때문에 별 효과를 얻을 수 없게 된다.

이 경우 허위·과장 광고 행위가 있는 즉시 더 이상의 광고 행위를 중지시키는 긴급 정지명령 제도의 도입이 절실하다 할 것이다.

(3) 법집행력의 보강을 위한 대집행 제도 도입

공정거래위원회의 시정명령을 받고 이에 불복하여 법원에 소송을 제기하면서 계속적으로 불공정거래 행위를 하는 경우 현재의 법체계로는 사직당국에 고발조치 외에는 아무런 방법이 없다.

그러나 사직당국에 대한 고발도 결국 법원에서 최종 결정해야 되기 때문에 대법원까지 갈 경우 최소한 1년 이상의 기간이 필요하고 그동안 불공정거래 행위는 계속된다면 법집행의 엄정성면에서 큰 문제가 되지 않을 수 없다.

따라서 이러한 경우 현행 행정 대 집행법과는 별도로 공정거래법에 대집행 방법을 규정하여 법집행의 효율성을 확보하는 것이 바람직하다고 하겠다.

(4) 중소기업자 법률 구조장치 마련

대부분의 중소기업자는 공정거래 제도에 대해 전혀 알고 있지 못할 뿐만 아니라 구체적인 사건이 있을 경우 시간, 비용 등의 제약 때문에 변호인의 신속한 도움을 받는데도 큰 부담과 한계를 느끼고 있는 것이 현실이다. 따라서 사건의 초기 단계에서부터 중소기업자들에게 법률 구조를 원활하게 해줄 수 있는 대책이 절실하다.

실제로 지난 15년간의 운용실적을 보면 대기업

들의 경우, 변호사가 심판정에 출두하여 효과적인 변론을 한 반면, 대부분의 중소기업들은 제대로 진술도 못하는 사례가 허다했다. 따라서 공정거래 사건을 전담해서 해결할 수 있는 가칭 '공정거래사' 제도의 도입이 절실하다고 본다.

만일 이 제도의 도입이 빠른 시일 내에 어려울 경우 중소기업에 한해 중소기업진흥법에 의한 법과대학 출신 경영지도사에게 이러한 역할을 할 수 있도록 하는 방안도 검토해 보아야 할 것이다.

(5) 경쟁정책의 주무부처로서의 역할 정립

공정거래위원회는 불공정거래 행위의 규제도 중요하지만 이에 못지않게 경쟁정책의 주무부처로서의 역할을 정립해야 될 때라고 생각한다. 따라서 기획과 정책 수립 기능을 보다 보강하고 경제정책 수립시 언제나 경쟁 정책과의 연계 내지 조화가 될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

결 어

지금까지 공정거래 제도 15년간의 실적과 평가, 그리고 나름대로 생각한 향후 발전 과제에 대해 기술하였다. 우리 모두가 잘 아는 바와 같이 공정거래법은 잘 지켜지면 국민 모두가 편리하고 모든 소비자에게 이익이 돌아가는 제도이지만, 기업체 특히 시장에서 힘이 있는 대기업체 입장에서 보면 눈에 가시같이 생각될 경우도 있을 것이다.

그러나 이제 더 이상 시장에서의 칸막이식 보호가 불가능하고 선진 제국의 일류기업들과 어깨를 나란히 하면서 싸워야 하는 우리 기업으로서서는 우선 자발적으로 국내에서부터 경쟁이란 무기로 단련하여 국제경쟁력을 키워나가는 현명함을 가진 기업만이 이 어려운 시대에도 계속 성장할 수 있는 자격이 있다. ■