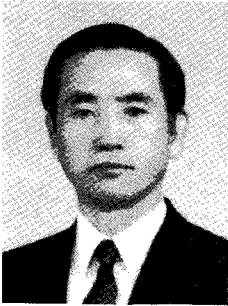


# 공정거래제도의 운영성과와 앞으로의 과제



조희갑

공정거래위원회 정책국장

## I. 서론

지난 2월 25일 전국 이  
래 유례가 없는 경제위기  
상황 속에서 마침내 문민  
정부가 막을 내리고 새  
정부가 출범하였다. 새로  
출범한 정부는 민주적 시  
장경제를 표방하고 있다.

민주적 시장경제는 공정

거래제도를 한 축으로 하는 것이다. Booz-Allen & Hamilton의 한국경제 보고서는 자유롭고 공정한 경쟁환경 조성을 통한 시장주도의 경제운동을 향후 한국 경제의 필수 임무의 하나로 부각시키고 있다. 이러한 시점에서 그간의 공정거래제도 운영실적을 돌아보고, 경제위기 타파와 우리 경제의 재도약을 위한 공정거래제도의 과제를 살펴보는 것은 매우 의미있는 작업이 될 것이다.

## II. 공정거래제도 운영 실적

1975년 “물가안정및공정거래에관한법률” 제정으로 물가정책을 보완하는 수단으로서 도입된 공정거래제도는 1980년 “독점규제및공정거래에관한법률(공정거래법)” 제정을 계기로 가격기구의 왜곡방지 및 독과점 문제에 대한 대응수단으로 정립되었다. 이렇게 시작된 우리 나라의 공정거래제도는 1980년대 중반 많은 변화가 있었다. 1984년 “하도급거래공정화에관한법률”이 제정되어 중소 수급사업자에 대한 별도의 보호체계를

형성하였으며, 1986년에는 “약관의규제에관한법률”이 제정됨으로써 거래분야에서 소비자보호를 위한 기능이 강화되었다. 한편 1987년에는 공정거래법에 경제력집중억제시책이 도입됨에 따라 우리 경제의 불균형 압축성장 과정에서 초래된 대기업집단에 대한 경제력집중의 시정이 공정거래제도의 주요한 영역으로 편입되게 되었다. 뿐만 아니라 1997년에는 경제규제개혁 작업을 총괄하면서 규제개혁 업무를 공정거래제도 내지 경쟁정책의 한 부분으로 다루기 시작하였다.

이 과정에서 공정거래제도를 담당하고 있는 공정거래위원회의 조직과 위상도 비약적으로 발전하였다. 1976년 구 경제기획원 물가정책국에 1개 과(공정거래과)로 시작된 조직은 1981년 공정거래법 제정을 계기로 공정거래위원회로 확대되었으며, 1994년에는 구 경제기획원으로부터 독립하여 중앙행정기관이 되었고, 1996년에는 위원장의 직급이 차관급에서 장관급으로 상향조정됨으로써 명실상부한 경쟁정책의 주무기관으로서의 위상을 갖추게 되었다.

이러한 공정거래제도의 발전, 공정거래위원회 조직 및 위상 강화는 공정거래위원회의 운영실적에도 나타난다. 위원회 발족 당시인 1981년 연간 142건(경고 이상)에 불과하던 불공정거래행위 시정 실적이 1997년에는 1,328건으로 늘어났다(표 참조). 불공정거래행위 시정 실적이 증가한 것은 경제활동이 복잡화되어 감에 따라 사건 발생이 증가한 데도 기인할 것이나, 공정거래의 제도적 발전과 동 제도에 대한 인식의 확산, 그리고 소비자 권리의식의 제고 등에 따른 영향도 큰 것으로 생각된다.



개혁이 예측가능한 가운데  
지속적으로 이루어지기 위해서는  
시장원리에 바탕을 둔  
법과 제도가 구축되어야 하며  
경쟁정책과 공정거래제도는  
경제개혁작업이 올바른 방향으로  
이루어지도록 하기 위한  
나침반 되어야



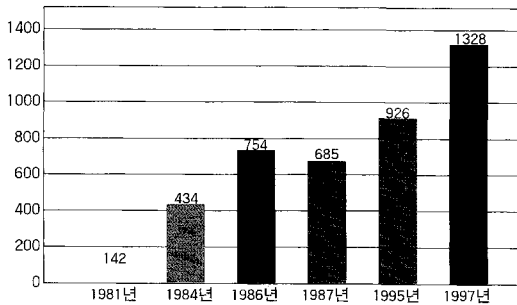
습니다. 그것은 바로 市場經濟 원리가 될 것입니다. 모든 개혁이 豫測可能한 가운데 지속적으로 이루어지기 위해서는 市場原理에 바탕을 둔 법과 제도가 우선적으로 구축되어야 합니다. 이것은 참으로 자명한 이치인 것 같으나 현실에서는 잘 지켜지지 않는 원칙이기도 합니다. 아마도 政府 主導의 經濟成長의 오랜 역사가 우리 모두에게 市場經濟를 오히려 부자연스러운 것으로 받아들여지게 한 원인이 된 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 激變期에 우리는 이와 같이 市場原理를 존중한다고 하면서도 실제로는 이를 무시하는 사례를 많이 목격하고 있습니다.

정부의 정책 담당자들까지도 궁극적인 정책 결정 단계에서 市場原理를 무시하게 되는 경우도 나타나고 있습니다. 우리 사회에서는 지금 “構造調整”이라는 용어가 유행어가 되어 있습니다. 경제위기 극복을 위해서는 構造調整이 필요한 것이 사실입니다. 그러나 일부에서 構造調整의 特效藥인 것처럼 논의되는 소위 “Big Deal”의 경우 자칫 市場原理를 무시하는 결과를 낼 가능성이 있습니다. “Big Deal”로 獨寡占事業者가 형성될 경우 長期的으로는 오히려 우리 경제의 競爭力을 더욱 악화시킬 가능성이 있는 것입니다. 해외에서는 이미 한국경제의 구조조정이 시장경제를 오히려 왜곡시킬 가능성도 있다는 점을 경고하고 있습니다. World Bank 등 우리에게 긴급 차관을 공여하는 國際 金融機關들 역시 이러한 점에 우려를 표하고 있는 실정입니다.

改革의 指導原理를 市場經濟라고 규정할 때 競爭政策과 公正去來制度는 우리 경제의 개혁 작업이 올바른 방향으로 이루어질 수 있도록 하기 위한 나침반의 구실을 해야 한다고 생각합니다. 公正去來制度가 과거 20여년간 괄목할 만한 발전을 해 왔다 하더라도 市場經濟의 정착이 미흡하여 우리 경제가 현재의 위기를 맞게 되었다면 公正去來制度 자체나 그 運營에 관하여 우리 스스로 냉철한 반성을 해 볼 필요가 있을 것입니다. 그리고 이러한 반성을 토대로 당면한 經濟危機 극복을 위한 競爭政策 및 公正去來制度의 발전방향을 깊이 고민해 보아야 할 것입니다.

이러한 시점에서 韓國公正競爭協會가 이번에 우리 公正去來制度의 지난 발자취를 돌아보고 앞으로의 競爭政策 방향을 논하는 特輯을 마련한 것은 매우 시의 적절한 것으로 생각됩니다. 市場經濟 原理를 改革의 指導原理로 삼는 경우에도 논자에 따라서 그 具現 方法에 대해서는 다양한 의견이 있을 수 있을 것입니다. 이는 정부만이 독단적으로 결정할 수 없는 것이며, 수많은 討論과 檢證을 거쳐 Consensus를 형성해 나가야 한다고 생각합니다. 아무쪼록 이번 特輯을 통해서 市場經濟를 통한 우리 경제의 根本的인 改革 方案에 대한 논의가 활성화되고, 구체적인 정책방안에 대한 共感帶를 형성해 나가는 계기가 되기를 기원합니다. ■

〈표 : 공정거래위원회 사건처리 실적(보고 이상)〉



그러나 그 동안의 공정거래제도의 운영성과를 돌이켜 보면 몇가지 보완해야 할 점이 발견된다. 첫째, 그동안 공정거래제도가 중점적으로 다루어 온 경제력집중억제시책의 개편 필요성이다. 1987년 경제력집중억제제도가 도입된 이후 대기업집단의 구조개선 문제는 공정거래제도의 주요 관심사가 되어 왔으며, 이에 따라 출자총액제한제도, 채무보증제한제도 등이 운영되어 왔다. 그 결과 대기업집단의 무분별한 출자나 채무보증은 상당히 개선되어 온 것이 사실이다. 그러나 최근 금융·외환위기 극복 과정에서 국제통화기금, 세계은행 등과의 협정체결로 인하여 사외이사제 도입, 대표소송 요건 완화 등 경영 투명성 제고 장치의 도입이 추진되고 있고, 금융산업의 구조개편이 예상되고 있으며, 외국인의 적대적 M&A의 허용 등 자본시장의 완전개방을 눈앞에 두고 있어 더이상 기업경영을 직접적으로 규제하는 종전의 경제력집중억제제도의 유지 실익이 감소하고 있는 실정이다. 이에 따라 1998년초 공정거래법 개정으로 출자총액제한제도는 이미 폐지된 바 있으며, 앞으로 경제력집중억제시책을 경쟁촉진형으로 개편할 필요성이 대두되고 있다.

둘째, 그 동안 독과점에 대한 규제가 주로 시장 지배적사업자의 행태규제에 집중하다 보니 기업 결합심사 등을 통한 독과점시장의 구조적 개선에는 상대적으로 미흡하였던 측면이 있다. 1997년

들어 장기적으로 독과점 구조가 고착화된 26개 품목을 우선개선 대상 품목으로 선정하고 이에 대한 구조개선 대책을 펴고 있으나 아직 그 성과가 미미한 실정이다.

셋째, 1997년 4월 규제개혁작업을 재경원에서 이관받은 후 의욕적으로 규제개혁 작업을 추진하여 가스, 전력산업 등에 있어서의 경쟁도입 방안을 마련하는 등 성과를 올렸으나, 부처이기주의나 이익집단의 반발로 개혁이 다소 지연되거나 중도에 포기되는 사례도 있었다. 특히 새 정부의 정부조직 개편 과정에서 규제개혁 총괄 업무가 총리실로 이관되어 공정위의 규제개혁 업무에 관한 정체성의 문제가 제기되고 있다.

넷째, 불공정거래행위에 대한 사업자 및 소비자의 의식 제고 등으로 신고 및 사건처리 건수가 대폭 늘어나고 있으나, 폭증하는 사건으로 사건심리의 전문성이 떨어지는 문제점도 발생하고 있다.

마지막으로 소비자보호 업무와 관련하여 그동안 소비자보호정책을 재경원이 총괄해 오며 따라 소비자보호와 관련한 공정거래제도의 영역은 거래와 관련된 소비자보호에 치중해 왔는 바, 소비자 정책이 경쟁정책과 분리 운영됨에 따른 효율성 등에 문제가 제기되어 왔다.

### III. 앞으로의 공정거래제도 운영 과제

#### 1. 경제 구조개혁 과정에서의 제도운영 강화

현재 우리 경제는 심각한 경제위기에 직면하고 있다. 이에 따라 경제 각 부문의 구조개혁 방안이 심도있게 논의되고 있다. 이와 같은 경제구조 개혁 과정에서 공정거래제도의 역할은 어느 때보다 강조되어야 하며, 제도 운영이 더욱 강화될 필요가 있다.

우선 구조개혁 과정에서 시장이 독과점화되는 것을 철저히 방지하여야 할 것이다. 최근의 구조조정 논의는 대기업집단이 방만하게 다각화된 사

업구조를 단순화하고, 특정 분야에 전문화할 것을 요구하고 있다. 그러나 M&A, 사업교환 등을 통한 전문화는 경우에 따라서는 시장의 독과점화를 심화시킬 우려가 있다. 시장원리에 의해 치열한 경쟁을 통해 산업조직이 자연스럽게 독과점화 되는 것과 달리 M&A로 독과점화가 이루어지는 것은 장기적으로 국가 경쟁력을 약화시킬 가능성이 더 크다고 할 수 있다. 대기업집단의 업종전문화를 통해 경쟁력을 강화시키려고 한 정책은 80년대 초반 투자조정, 1991년에 도입된 주력업체 제도, 1993년 업종전문화유도 시책과 그 줄기를 같이 하는 것인데 이들 제도는 대체로 성공하였다는 증거가 없다. 특히 인위적인 투자조정은 80년대초에 그러하였던 것과 같이 대기업집단의 시장지배력만 강화시켜 경제력집중을 더욱 심화시키는 결과를 낳을 수도 있다. 따라서 향후 공정거래시책은 구조조정의 촉진을 위해 기업결합 심사 제도 등 관련 제도를 탄력적으로 운영하되, 원칙적으로 독과점을 심화시키는 경쟁제한적 기업결합은 엄격히 규제하고, 다만 경쟁제한의 폐해보다 국민경제의 효율성 제고 효과가 더 큰 기업결합(부실기업의 인수, 대외 개방으로 수입의 비중이 증대되고 있는 분야의 기업결합 등)에 한해서만 예외를 인정하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 시장에서의 진입과 퇴출장벽을 제거하고, 구조적으로 시장경쟁을 제약하는 요소를 발굴하여 시장기구가 원활히 작동할 수 있도록 하는데 주력하여야 할 것이다. 한국 경제의 구조조정은 시장경제의 활성화로만 달성할 수 있다. 이를 위하여 규제개혁에 지속적인 노력을 기울일 필요가 있다. 또한 경쟁제한적인 요소가 상존하고 있는 공공부문에 대한 경쟁법 적용도 더욱 강화해 나가야 할 것이다.

아울러 구조조정기에 크게 증가할 수 있는 불공정거래행위에 대한 대응체제를 더욱 강화하여

야 할 것이다. 경제 구조조정은 상당 기간의 불황을 수반할 가능성이 큰 바, 선진국의 경험에서도 볼 수 있는 것처럼 불황기일수록 불공정거래행위의 가능성이 커진다고 볼 수 있다. 최근 이미 담합 등에 의한 가격인상 등 불공정거래행위의 징후가 여러 군데에서 나타나고 있다. 따라서 불공정거래행위에 대한 시장감시 기능을 강화하고, 신속하게 대처할 수 있는 체제를 만들고 아울러 불공정거래행위에 대한 제재를 더욱 강화해 나갈 필요가 있다.

## 2. 대기업집단 구조개혁 시책의 추진

앞에서 언급한 것처럼 최근 급변하는 경제여건에 따라 대기업집단에 대한 출자총액제한 제도가 폐지되는 등 대기업집단 정책의 기초가 직접적 행태 규제로부터 보다 근본적인 구조개선 정책쪽으로 옮겨가고 있다. 이에 따라 공정거래제도도 대기업집단 정책을 경쟁촉진형으로 전환시켜 나가야 한다. 이를 위해 공정거래제도도 기업지배구조 개선, 기업경영 투명성 제고 등 대기업집단의 구조개선쪽으로 정책을 전환해 나가야 한다. 최근 OECD 등을 중심으로 기업지배구조가 시장경쟁에 미치는 영향에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 특히 우리나라의 경우는 대기업집단 지배주주를 중심으로 한 독특한 선단식 경영구조로 인하여 기업집단 자체의 재무구조 악화 등의 문제 뿐만 아니라 시장의 경쟁수준에도 상당한 영향을 미치고 있는 실정이다. 소위 계열사간 부당내부거래가 이러한 지배구조와 낮은 경영 투명성으로 인하여 나타나는 대표적인 경쟁제한적 행태라고 볼 수 있다. 향후 공정거래제도는 이러한 대기업집단 문제의 원인이 되는 구조를 개선하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다.

아울러 대기업과 중소기업간에 시장 원리를 바탕으로 한 수평적 관계를 조성하는 것도 앞으로의 대기업 정책의 근간이 될 것이다. 중소기업 보호를 위한 공정한 하도급거래 질서를 확립하고, 대

기업의 부당한 거래거절, 구매강제, 판매목표 강제 등 우월적 지위 남용에 대한 규제를 강화해 나갈 것이다. 한편 중소기업 체질 강화를 위해 각종 중소기업 지원시책이 경쟁제한적인 요소로 작용하지 않도록 합리적으로 개선하는 방안도 모색해 나가야 할 것이다.

### 3. 소비자보호 시책의 체계적 추진

21세기는 소비자주권의 시대라고 한다. 이에 따라 향후 소비자정책의 중요성이 강조되고 있다. 그러나 소비자정책의 효율적인 추진을 위해서는 소비자정책과 경쟁정책을 연계하여 추진할 필요가 있다. 경쟁정책의 궁극적인 목표가 소비자 후생의 극대화라는 차원에서 뿐 아니라 소비자의 합리적인 선택권이 보장되지 않을 경우 시장경제의 효율적 작동이 보장될 수 없기 때문이다.

소비자보호 시책의 적극적 추진을 위해 첫째 소비자피해의 사전 예방기능을 강화해 나갈 것이다. 이를 위하여 사업자가 준수하여야 할 "표시·광고지침"을 제정하여 부당 표시·광고를 사전에 방지해 나가고, 주요 거래분야의 표준약관 보급을 확대하며, 최근의 경기 불황 등으로 인하여 소비자피해가 예상되는 분야를 적극 발굴하여 사업자의 부당행위에 대한 감시를 강화해 나가야 할 것이다. 둘째, 소비자의 합리적 선택권 보장을 위해 관련 법령을 제정하여 소비자에게 중요한 정보의 공개를 의무화하고, 광고실증제 등을 도입해 나가는 방안을 검토할 필요가 있다. 셋째, 소비자 피해 구제를 원활히 하기 위해 소비자보호원 등 피해 구제기관의 분쟁조정 절차와 공정위의 심사절차의 연계를 강화해 나가야 할 것이다. 아울러 기타 소비자 관련 업무에 있어서도 소비자보호원이나 기타 소비자단체와 공정위의 업무협조 체제를 강화해 나가야 할 것이다.

### 4. 공정거래 제도의 국제화 추진 및 투명성 제고

최근의 경제위기를 겪으면서 정부의 정책 운영과 관련하여 제기되는 가장 시급한 문제점은 정부정책의 투명성과 각종 제도의 국제화 문제라고 할 수 있다. 제도의 투명성과 국제화 정도가 떨어질 경우 결국 우리 경제의 대외 신인도를 하락시키는 원인이 될 수 있으며, 이러한 신인도 하락은 글로벌한 경제체제하에서 심각한 문제를 야기할 수 있음이 증명되었다.

이러한 맥락에서 공정거래제도 역시 그 운영과정을 투명화하고, 각종 제도를 국제적 기준에 맞게 개선해 나가는 것이 앞으로의 공정거래제도 운영에 있어 중요한 과제가 될 것이다.

우선 공정거래제도 운영과 관련된 각종 가이드라인을 설정하고, 이를 공표해 나가는 것이 필요하다. 최근 구조조정 과정에서 이슈가 되고 있는 M&A와 관련된 공정위의 구체적인 심사기준이 우선 검토대상이 될 것이다. 아울러 공정위의 사건 심사 과정에 있어서의 피심인의 의견 제시 기회를 적절히 제공하고, 심사결과를 외부에 상세히 공표함으로써 투명성을 제고하는 것이 필요하다. 또한 이러한 가이드라인을 제정하고, 심사결과를 외부에 공표하는 데 있어서 국제적인 기준에 맞도록 하여야 할 것이다. 국제적 기준에 맞지 않는 제도는 개방된 경제체제하에서 국제적인 분쟁을 야기할 소지가 있으며, 앞에서 지적한 바와 같이 우리 제도의 대외 신인도를 추락시킬 수 있는 것이다.

각종 가이드라인 제정 및 공정위 심사결과와 공표와 아울러 경쟁정책의 국제규범화 논의에 대해서도 적극적인 입장에서 대응해 나가야 할 것이다. 이러한 논의에 적극적으로 대응하지 아니한 채 우리 제도만을 국제적 기준에 맞추어 나간다면 결국 우리 제도가 우리의 실정을 제대로