

특집

반영하지 못함으로써 궁극적으로 국익을 저해할 가능성도 있기 때문이다. OECD의 경우 '98년 4월까지 경성카르텔을 금지하고, 회원국간의 양자협정 체결을 유도하는 권고를 채택할 예정으로 있는 등 이미 OECD와 WTO 등을 중심

으로 경쟁정책의 국제규범화 논의가 활발히 전개되고 있다. 따라서 향후 경쟁정책의 국제규범화 논의에 적극적으로 참여하여 우리의 입장을 반영해 나가는 노력이 절실히 요구된다고 할 것이다.■

한국공정경쟁협회는 이런 일을 합니다

발족

민간업계의 자율적인 공정경쟁 질서 확립을 도모하고, 공정거래 정책에 관한 대정부건의 등 업계와 교량 역할을 수행할 민간 단체의 필요성이 업계와 정부에서 제기되어 '94년 11월 18일 대한상공회의소, 전국경제인연합회, 한국무역협회, 중소기업협동조합중앙회 등 경제 4단체와 주요 기업체 대표들이 중심이 되어 협회 설립 발기위원회를 구성, '94년 11월 23일 창립총회를 통하여 사단법인 한국공정경쟁협회를 발족하였습니다. 한국공정경쟁협회는 회원 총회와 이사회를 중심으로 운영되며, '94년 11월 28일 헌관식을 한 후 업무를 시작하였습니다.

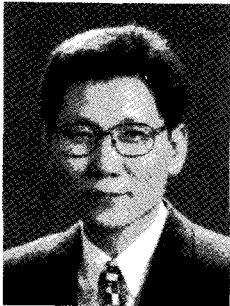
주요사업

(1) 공정경쟁관련 출판 및 홍보사업 • 공정거래제도 해설집 발간 • 공정거래 심결집 발간 • 배포 • 기타 각종 자료 발간 (2) 공정거래제도에 관한 이해 제고 • 교육 연수(강좌, 설명회 등) • 세미나 개최 • 상담사업 (3) 공정거래 관련 동향과 정보서비스 사업 • 정보지 월간 「공정경쟁」 발간 • 배포 • 기타 공정거래위원회의 각종 제도와 정책 운용 방향에 관한 정보 제공 (4) 공정거래법 자율준수 프로그램 개발 • 자율준수 프로그램 개발 및 재정지원 • 프로그램의 보급사업 (5) 회원의 권익 보호 및 공정거래제도 개선 사업 • 회원의 권익 보호를 위한 건의 • 외국의 공정거래제도 동향 연구 (6) 공정경쟁 제약 및 규제의 완화 • 경쟁 추진을 제한하는 각종 제도 개선 • 경쟁 라운드에의 사전 대비

'98년도 주요사업

(1) 공정거래법 주요내용과 운용 방향을 포함한 공정거래제도에 관한 교육 및 연수 (2) 공정거래 제도에 관한 논문, 심결의 내용 분석, 경쟁정책에 관한 학계 • 재계 등 각계의 논단 및 해의 동향 등을 수록한 월간 「공정경쟁」지 발간 (3) 공정거래법에 관한 해설집 발간

공정거래제도의 운영성과와 앞으로의 과제



신 광 식

한국개발연구원 연구위원

I. 공정거래제도의 운영성과

지난 수년에 걸쳐 공정거래정책의 대내외 환경은 크게 바뀌어왔다. 대내적으로는 규제완화와 시장개방을 통해 민간자율의 폭과 경쟁의 범위가 넓어지면서 공정하고 자

유로운 경쟁규범의 중요성이 한층 커지게 되었다. 대외적으로는 세계경제가 하나의 시장으로 통합되고 기업활동이 세계화되면서 WTO와 OECD 등을 중심으로 국제경쟁규범을 확립하려는 움직임이 구체화되고 있다. 이러한 국내외 환경의 변화에 대응하여, 정부는 공정거래위원회의 위상제고, 공정거래법제의 개선, 공정거래법 집행의 강화 등을 통해 선진국 수준의 시장경쟁환경을 조성하기 위한 노력을 경주해 왔다.

1995년부터 공정거래위원회가 장관급 중앙독립행정기관으로 확대 개편됨으로써 공정거래정책이 독립성과 전문성을 확보할 수 있는 제도적 틀이 마련되었다. 이를 기반으로, 공정거래당국은 경쟁촉진의 전담기구로서 정부 내에서 적극적으로 경쟁을 주창하는 역할을 담당해왔다. 구체적으로, 경쟁제한법령의 정비 등 규제완화작업을 주도하고 공정거래법 제63조의 '경쟁제한적 법령 제정·처분 등의 사전협의' 규정을 활용해 경쟁제한적 규제의 신설이나 강화를 억제함으로써 경제 전반의 경쟁기반을 확충하는 데 기여하였다. 법개정을 통해 공정거래정책의 합리성과 실효성

을 제고하기 위한 제도의 개선도 꾸준히 이루어졌다. 공정거래법 제4차 개정(1994년 12월)을 통해 담합행위에 대한 과징금의 상한이 대폭 상향조정되었고, 제5차 법개정(1996년 12월)에서는 대기업집단의 채무보증한도 축소, 공동행위 자진신고자에 대한 면책제도 도입, 부당 내부거래 규제범위의 확대, 기업결합 규제의 개선 등이 이루어졌다. 경쟁제한행위에 대한 법집행도 강화되어 공정거래사건 처리실적이 크게 증가하였다.

II. 공정거래제도의 향후 과제

최근의 외환·금융위기를 배경으로 공정거래정책은 새로운 국면을 맞이하고 있다. IMF는 구제금융 제공의 조건으로 경제 전반에 걸친 구조조정과 정책개혁을 요구하였고, 이를 계기로 대기업집단의 지배·사업구조와 방식 및 경영행태의 문제점들이 부각되면서 '재벌 개혁'을 이루기 위한 정책대안들이 모색되고 있다. 대기업들의 사업구조조정, 재무구조개선, 경영의 투명성·책임성 제고 등을 도모하기 위한 조치들이 추진되고 있으며, 기업집단간의 업종교환, 한계기업 정리 등을 통한 자율적 구조조정의 필요성도 강조되고 있다. 이러한 상황에서 공정거래정책의 기본 원칙과 방향의 설정은 우리 경제의 회생에 있어 결정적인 중요성을 가질 뿐만 아니라 향후 우리 경제의 작동양식과 발전경로에 지대한 영향을 미치게 될 것이다. 공정거래정책의 전개양상에 따라 기업구조조정의 폭과 내용, 기업의 조직과 행태, 산업구조와 경쟁의 구도 등이 결정될 것이며, 그 결과에 따라 우리 경제의 장래 모습과 성

장잠재력이 크게 달라질 것이다.

여기서 우리는 시장경쟁의 과정을 최대한 보호·촉진함으로써 시장의 힘이 발휘되도록 하는 것이 재벌을 개혁하는 가장 효과적인 방법이라는 점을 인식할 필요가 있다. 과도한 차입금융, 방만하고 불투명한 경영, 중복·과잉투자, 지배대주주의 전횡 등 재벌기업들의 문제점으로 지적되고 있는 현상들은 궁극적으로 상품시장에서의 경쟁압력의 결여 및 기업지배권 시장의 부재에서 기인하는 것이다. 공기업의 방만한 경영과 비효율성이 경쟁압력의 결여에 따른 폐해와 문제점들을 단적으로 보여주는 예일 것이나, 경쟁의 압력을 받지 않는 사기업의 경우도 이와 다를 바 없다. 시장경쟁의 여건과 구조를 획기적으로 개선하여 시장의 힘이 원활히 작동하도록 하지 않고서는 재벌기업들의 실제적인 경제적 유인과 행태를 변화시키기가 어렵다.

공정거래정책은 경쟁의 압력에 의해 기업들이 규율되도록 한다는 원칙하에 경제 전반에 걸쳐 경쟁의 기반을 확충하고 경쟁과정을 보호·강화하는 데 주력해야 한다. 이는 공정거래정책이 독점력의 창출·유지·남용을 막고 경쟁과정을 보호함으로써 경제효율을 극대화한다는 경쟁정책 본연의 역할에 충실해야 한다는 것을 의미한다. 시장경쟁이 억압·저해되는 것은 기업의 반경쟁적 행위나 경쟁제한적 정부규제에 의해 경쟁에 대한 장벽이 구축되기 때문이다. 그렇다면, 공정거래정책은 경쟁제한법령의 축소·철폐(경쟁주창), 기업결합규제의 활성화, 담합규제의 강화 등을 핵심과제로 삼아 시장의 힘에 의한 구조조정을 촉진해야 할 것이다.

1. 경쟁주창기능의 강화

지금까지의 규제개혁 노력에도 불구하고 여전

히 경쟁제한적 법령·제도가 상존하고 있어 경쟁의 압력과 시장의 역할을 제약하고 있는 상황이다. 따라서 정부규제에 의한 공적 경쟁제한요소의 제거가 경쟁 압력을 높여 경제적 비효율과 부조리를 줄이기 위한 핵심과제가 된다.

세계적인 자유화·개방화의 추세를 배경으로 규제완화가 인기있는 정책구호로 등장하였고 많은 사람들이 규제개혁의 필요성과 논리에 대하여 '충분적'으로 공감하고 있다. 하지만 개별·구체적 규제의 개혁 노력은 규제자(정부내 소관부처)와 피규제자(규제대상사업자)들의 집단적인 반대에 부딪쳐 제대로 실행되지 못하거나 무산되는 과정을 반복해왔다. 규제자 집단은 규제의 유지·강화를 통해 조직, 예산, 영향력 등을 확대하기를 원하며, 피규제자 집단은 규제과정과 절차를 포획하여 경쟁을 억압함으로써 이익을 극대화하고자 한다.

이러한 상황을 극복하기 위해서는 정부내의 규제정책 수립·집행과정에서 체계적으로 규제의 내용과 효과를 감시·평가하고 경쟁과정의 보존·강화를 주장하는 조직이 있어야 한다. 경쟁정책당국은 부여된 임무와 역할의 성격상 이 일을 가장 효과적으로 수행할 수 있는 기구인 바, 정부내에서 경쟁주창의 기능을 더욱 강화하여 규제개혁을 주도해나가야 한다.

무엇보다도 인허가, 사업영역제한, 외국인투자와 수입의 제한 등 각종 진입장벽을 철폐하고 기술변화 등으로 자연독점적 성격이 소멸된 분야에 경쟁을 도입하는 것이 중요하다. 진입제한은 잠재 경쟁의 위협을 제거하고 실제 경쟁을 억압함으로써 심각한 경제적 비효율을 초래한다. 또한, 정부가 어떤 형태로든 진입이나 투자결정에 개입하게 되면 진입기업의 도산이나 투자사업의 실패는 규제의 실패로 비판받게 되는 바, 이를 피하기 위해 정부는 또다른 규제나 지원을 통해 경쟁의

강도와 양상을 조절하고 수익성을 확보해주고자 한다. 협소한 국내시장규모 등으로 대부분의 시장이 독과점 구조로 되어 있는 우리의 상황에서 진입규제의 철폐는 잠재 경쟁을 활성화하고 '시장경합성(market contestability)'을 제고하여 시장성과를 개선할 수 있는 유일한 수단이다.

2. 기업결합규제의 활성화

출자총액제한제도는 대기업집단의 과도한 사업다각화를 방지하려는 것이나, 기업구조조정이 시급한 현 상황에서 대기업들의 기업인수·합병, 사업교환 등을 어렵게 할 우려가 있고 국내기업에만 적용되는 비대칭적 규제라는 점에서 폐지하는 것이 바람직하다. 지주회사의 설립은 경영권 장악이 어려운 계열기업의 분리를 촉진하고 경영의 투명성을 높일 수 있다는 점에서 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이러한 조치들과 더불어, 기업인수·합병을 제한하는 자본시장 규제의 완화·철폐로 기업결합이 증가할 것이므로 공정거래정책은 구조조정이 원활히 이루어지도록 하되 경쟁제한성의 관점에서 기업결합을 철저히 심사·평가해 시장이 독과점화되는 것을 사전에 방지해야 할 것이다. 이를 위해서 공정거래법상의 기업결합 규제기준과 절차를 개선할 필요가 있다.

첫째, 기업결합 심사에 있어 관련시장의 확정, 시장집중을 산정, 진입장벽의 평가 등 구체적인 기준과 방법을 제시하여 심사의 투명성과 예측가능성을 제고해야 한다. 둘째, 합병, 영업양수 및 회사설립의 경우에 대규모기업집단 소속회사, 시장지배적 사업자 및 기타 대규모 회사에 대해서만 사전신고의무가 부과되어 있는데, 원상회복 곤란 등 사후규제의 어려움을 감안할 때 자산총액 또는 매출액이 일정규모를 넘는 회사에 대하

여 사전신고를 의무화하는 것이 바람직하다. 셋째, 조건부 기업결합 승인제도의 도입이 요구된다. 기업결합이 효율제고와 독점력 형성·강화의 가능성을 모두 가지고 있는 경우에, 독점력의 형성·강화를 막을 수 있는 조건을 붙여 이를 허용한다면 결합의 긍정적 효과를 얻으면서 부정적 효과를 제거할 수 있다. 예컨대, 다제품 생산기업이 관련된 기업결합에 대하여 독과점 품목의 생산·판매를 분리시킨다는 조건으로 이를 허용하거나, 수입선다변화 대상품목에 대하여 해외경쟁을 도입·강화하는 조건으로 기업결합을 승인할 수 있을 것이다. 넷째, 현 공정거래법은 '새로운 회사설립에의 참여'를 기업결합 규제대상으로 하고 있고 대규모 기업이 기업결합을 통해 중소기업 점유율이 2/3 이상인 분야에 진출하는 경우에 경쟁저해성을 추정하도록 하고 있는데, 이는 구조조정을 저해할 우려가 있는 우리 나라 특유의 규정으로서 철폐하는 것이 바람직하다. 다섯째, 장기적 독점구조의 개선을 위한 경쟁정책적 조치로서 기업분할 및 계열분리 명령제도를 도입할 필요가 있다.

공정거래법에 의거한 기업결합규제가 기업구조조정에 걸림돌이 된다는 이유를 들어 일시적으로 기업결합규제를 완화 또는 유보할 필요가 있다는 견해가 있다. 그러나 '경쟁의 실질적 제한'이 기업결합규제의 유일한 기준은 결코 아니며, 공정거래법에서 산업합리화 또는 국가경쟁력의 강화를 위하여 필요하다고 인정되는 경우를 예외로 하고 있기 때문에 기업결합규제가 합리적으로 이루어지는 한 구조조정을 저해하지는 않을 것이다.

3. 카르텔 규제의 강화

우리 경제는 전반적으로 시장집중도가 매우 높고 거의 모든 업종에 사업자단체가 조직되어 있

어 카르텔행위가 확산되어 있다. 이는 고물가의 구조적 요인이 되고 있을 뿐만 아니라 기술적 비효율, 한계기업의 존속, 구조조정의 지연 등 다양한 형태의 비효율을 초래한다. 한편, 1998년 중에 OECD에서 '中核 카르텔(hard core cartel)'의 국제적 금지·억제를 위한 권고가 채택될 것이 확실시되고 있는데, 그렇게 되면 카르텔에 대한 경쟁법의 국제적 집행이 크게 확대될 것이다. 중핵 카르텔이란 가격고정, 입찰담합, 생산량 제한·배분, 시장분할 등을 내용으로 하는 경쟁자들 간의 합의나 협약을 말한다.

이러한 변화에 대응하여 공정거래정책은 카르텔에 대한 법집행을 강화해 우리 경제의 담합성향과 체질을 불식시켜야 할 것이다. 무엇보다도 각종 개별법령에 의거해 공정거래법 적용이 배제되어 있는 '적용제외 카르텔제도'들을 국제규범과 기준에 따라 정비하는 것이 시급한 과제이다. 적용제외 카르텔제도의 운용방식을 획기적으로 개선할 필요가 있는바, 개별법상의 카르텔 근거규정을 모두 폐지하고 공정거래법상의 공동행위 인가제로 적용제외 카르텔제도를 통합함으로써 경쟁정책적 차원에서 동 제도가 종합적으로 운용·관리될 수 있도록 해야 할 것이다. 개별법상의 적용제외제도를 경쟁정책체계내로 수용하기 위해서는 공정거래법상의 공동행위 인가제를 신축적으로 운용하여 경제효율을 창출·제고하는 공동행위들이 원활히 인가되도록 해야 할 것이며, 인가요건과 절차를 보다 명확히 하여 제도운용의 투명성과 예측가능성을 제고할 필요가 있다.

4. 유통·거래질서의 합리화

유통·거래질서의 합리화와 유통효율의 제고가 물가안정 및 경쟁력 강화의 차원에서 중요한 과제로 대두되고 있다. 유통업체의 대형화, 유통

방식의 혁신, 유통업태의 다양화는 유통부문의 생산성 제고를 위해 불가피한 변화로서, 새로운 유통수요에 부응하여 유통업태의 다양화가 이루어지고 경쟁이 활성화되어야 유통체계의 개선과 유통효율의 증대를 이룰 수 있다. 이를 위해, 유통·거래부문에서의 공정거래정책은 유통조직·활동의 효율화를 도모하면서 독점유지·강화행위를 엄격히 규제하여 다양한 유통경로와 업태의 출현·발전을 조장하는 데 주력해야 한다.

논증가능한 경제적 효과에 의거하여 위법성을 판단하는 합리原則의 적용을 확대·발전시켜 기업의 효율적 유통체계 구축노력을 조장·촉진하고 소비자후생을 극대화하려는 정책적 노력이 필요하다. 소규모 하위기업, 신규진입기업, 파탄기업 등에 대해서는 원칙적으로 수직적 제한을 허용해 브랜드간 경쟁이 촉진되도록 하되, 독점적 기업이나 고집중 산업의 선도기업들에 의한 유통계열화에 대해서는 법집행을 강화하여 경쟁자들의 시장접근비용을 낮추고 유통조직의 변화·발전을 촉진해야 할 것이다. 독과점 산업에서의 배타적 대리점 유통체제는 독점을 유지·강화하고 담합을 촉진하는 진입장벽이 될 수 있으며, 제조업자들에 의한 수직적 제한의 공통적 채택은 제조단계로의 진입과 유통조직의 변화·발전을 억압할 가망이 많은 것이다. 또한, 유통업자 단체를 중심으로 한 담합 등의 경쟁제한행위를 철저히 시정하여 기존의 유통경로가 고정되거나 다양한 유통업태의 출현·발전이 저해되지 않도록 하는 것이 중요하다. 특히, 경쟁제한행위가 빈발하였던 거래분야에 대한 법집행을 대폭 강화하여 의약부외품, 건강식품, 도서 등의 유통경로를 소비자 편의를 제고하는 방향으로 확대할 필요가 있다.

공정거래정책과 소비자정책은 불가분의 관계에 있으므로 공정거래정책의 소비자정책기능을