

일본 경쟁정책의 최근 동향



신 현 윤
연세대 법대 교수

I. 경쟁정책의 주변여건

일본 경제는 1990년대 이후 소위 거품경제가 붕괴하면서 그 후유증으로 경기침체가 장기화되고 실업

률이 증가하는 등 주변 경제여건이 악화되어 왔다. 일본 정부당국은 불황인 지금이야말로 자유로운 경쟁을 통하여 경제를 활성화하는 것이 중요하다는 인식 하에 이미 수년 전부터 경제·사회 전반에 걸쳐 규제완화정책을 추진해 오고 있으며, 세계경제 속에서 일본경제가 진정한 경쟁력을 갖출 수 있도록 구조개혁작업을 지속적으로 진행해 오고 있다.

한편 경쟁정책당국으로서 공정취인위원회도 경쟁정책의 중요성과 필요성에 대한 일반 국민의 합의를 바탕으로 대내적으로는 정부의 규제완화정책의 커다란 틀 속에서 독점금지법을 비롯하여 관계법령의 개폐(改廢) 및 정비작업을 활발히 전개하고 있으며, 규제완화 이후 새로운 형태의 경쟁저해 요인을 제거하고 시장에서의 공정하고 자유로운 경쟁제도를 정착시키는 데 노력을 경주하고 있다. 이와 함께 대외적으로 경제의 글로벌화

에 따른 국제적인 협조관계의 구축과 함께 최근 정보화와 기술혁신에 따른 시장의 경쟁상황의 변화에 대처하고 일본경제의 국제경쟁력을 강화하는 데 중점을 두고 있다.

II. 경쟁정책의 기본방향

1. 규제완화정책의 follow up

일본 정부는 1998년 3월말 각의(閣議)에서 「새로운 규제완화추진 3개년 계획」을 결정한 바 있다. 이 계획은 그동안 지속적으로 추진되어 온 규제완화계획을 더욱 강화·발전시키기 위한 것으로 일본의 경제사회를 근본적으로 구조개혁하고, 국제적으로 개방하여 자기책임의 원칙과 시장원리에 입각하여 자유롭고 공정한 경제사회로 발전시켜 나가는 데 중점을 두고 있다.

한편 규제완화 추진계획의 이념과 목적은 경쟁정책의 목적과도 일치하는 것이기 때문에 공정취인위원회는 이미 규제완화의 추진을 위해 정부규제에 관하여 구체적인 분야별로 실태조사를 행하고 경쟁정책의 관점으로부터 문제점 등을 지적하여 관계기관에 권고적 의견을 제시하고 있다. 그 일환으로서 1998년도에는 규제완화를 내용을 한 각종 경제법령(지주회사의 설립 등의 금지의 해제에 따른 금융관계법률의 정비 등에 관한 법률안, 금융시스템개혁을 위한 관계법률의 정비 등에

공정취인위원회는 대내적으로 정부의 규제완화정책의 커다란 틀 속에서 관계법령의 개폐(改廢) 및 정비작업을 활발히 전개, 대외적으로 경제의 글로벌화에 따른 국제적 협조관계 구축과 함께 정보화와 기술혁신에 따른 시장의 경쟁상황의 변화에 대처하고 일본경제의 국제경쟁력을 강화하는 데 중점

관한 법률안, 손해보험요율산정단체에 관한 법률의 일부개정, 대규모소매점포입지법안 등)의 제정·개정시 관계부처와의 협조관계를 유지하면서 진입(進入)의 확보, 경쟁의 촉진이라는 관점에서 조정업무를 수행하기도 하였다. 또한 정부규제와는 별도로 금년도에는 지방규제(地方規制), 즉 지방공공단체가 행하고 있는 진입규제에 대하여도 마찬가지로의 대응을 계속해 나갈 계획으로 있다.

이와 함께 정부규제가 완화·폐지된 이후 대상 업종·시장에 있어서 시장원리가 작동하고, 경쟁제한행위가 나타나지 않도록 독점금지법을 엄정하게 운용할 것을 천명하고 있으며, 완화·폐지되었던 규제 대신에 경쟁제한적인 효과를 가져오는 행정지도 및 사업자단체 등에 의한 경쟁제한적인 민간관행, 즉 소위 민민규제(民民規制) 등이 행하여지지 않도록 실태조사와 함께 경쟁정책상의 문제점을 파악해 나가고 있다. 그 예로서 최근 수년간 규제완화를 추진해왔던 보험업 분야의 생존보상조입 및 손해보험요율산정단체의 제도개혁을 중심으로 한 규제완화의 효과를 측정하여 경쟁정책의 관점에서 의견을 제시한 바 있다. 또한 작년에는 공익법인에 의한 인증제도 등에 관한 실태조사와 함께 경쟁정책상의 문제점을 파악하여 관계기관에 개선을 요청하였다. 그밖에 규제완화 이후 시장에서의 공정한 경쟁을 확보하기 위해 특히 사업활동상의 열위에 있는 중소기업자 등이 부당하게 불이익을 받지 않도록 우월적인 지위의 남용행위, 부당염매 및 소비자의 적정한 상품선택을 방해하는 부당표시 등의 배제도 중요한 과제로 추진하고 있다.

2. 국제협력체제의 구축

오늘날 기업활동이 점차 국제화됨에 따라 각국의 경쟁법에 저촉하는 사례가 증가하게 되고, 경쟁당국의 집행활동의 국제화 내지 경쟁당국간의 협력의 강화의 필요성이 커지고 있다. 경쟁정책당국으로서 공정취인위원회도 이러한 점을 인식하여 이미 오래 전부터 다자간 및 양자간 국제협력체제의 구축을 경쟁정책의 중요한 과제로 추진해 오고 있다.

다자간 협력체제에 관하여는 OECD 및 WTO와의 관계를 중시하여 경쟁정책에 관계되는 중요문제의 심의 등에 적극적으로 참가하는 한편, OECD 권고에 의한 통보절차에 기해 공정취인위원회가 외국기업에 대하여 법적 조치를 취한 때에는 관계국에 통보하고, 모든 외국으로부터도 마찬가지로의 통보를 받고 있다. 특히 APEC에서의 경제·기술협력을 더욱 효과적으로 추진하기 위하여 '전진을 위한 파트너(PEP)' 계획을 제창한 바 있으며, 그 일환으로서 타일랜드와의 공동개최로 APEC 각국·지역 및 국제기관의 경쟁정책관계자가 참가하는 연수 프로그램을 1996년부터 5개년 계획으로 실시하고 있다.

이와 함께 공정취인위원회는 1998년도에도 오스트레일리아(3월), 뉴질랜드(3월), 한국(9월), 프랑스(10월), 영국(11월), 미국(11월), EU(11월) 등 주요국의 경쟁당국과 개별적으로 경쟁정책상의 문제에 관한 의견교환을 행한 바 있다. 특히 일본은 아직까지 외국의 경쟁당국과 경쟁법의 운용을 위한 개별적인 협력협정을 체결하고 있지 않으나

주식소유보고서제도와 관련하여 개정법에서는 주식소유회사가 직접의 국내 모·자회사와의 총자산합계액이 100억원을 초과하는 경우에만 보고하도록 대상범위를 감축

1998년 10월 처음으로 미국과 경쟁분야의 협력에 관한 협정(가칭)을 체결하기 위한 교섭을 개시하였다. 이 협정은 ① 집행활동에 관한 상호통보, ② 집행상의 협력·조정, ③ 적극적 예양 및 ④ 소극적 예양 등의 내용을 포함하게 될 것으로 예상되고 있다. 그밖에 개발도상국의 경쟁법·정책의 도입을 지원하기 위하여 APEC/PEP 프로그램과 별도로 아시아 각국, 러시아 등의 경쟁당국을 대상으로 하는 연수를 실시하고 있으며, 전문가를 타일랜드, 리투아니아 등에 파견하여 경쟁법의 제정 및 운용을 지원하고 있다.

III. 독점금지법의 개정 및 개정논의

1. 기업결합

기업결합을 보다 효율적으로 규제하고 기업의 부담을 경감시키기 위해 1998년 5월 주식소유·합병 등의 신고·보고 대상범위의 감축 및 합병심사절차의 정비 등을 주요 내용으로 하는 독점금지법 일부 개정안이 국회를 통과하여 공포되었고, 금년 1월 1일부터 시행되고 있다(단 임원겸임 신고제도 및 회사 이외의 자의 주식소유보고서제도의 폐지는 공포일로부터 시행).

우선 합병의 신고제도와 관련하여 종전에는 모든 합병을 사전신고대상으로 하였으나, 이번 개정으로 대규모 합병에 대해서만 신고의무를 과하고 있다. 즉 합병 당사회사 가운데 일방의 회사의 총자산합계액(외국회사의 경우 국내 매출액)이 100억원을 초과하고, 타방의 회사의 총자산합계액이

10억원을 초과하는 경우에만 신고의무를 과하고 있다(시행령 참고). 더욱이 총자산합계액에 관계없이 모·자회사간의 합병 및 공동의 모회사를 가진 회사간의 합병에 대하여 신고를 면제하고 있다. 그 결과 신고건수가 8할 이상 감소할 것으로 전망되고 있다. 영업양수의 경우에도 기본적으로 합병의 패턴에 따라 신고의무를 과하고 있으며, 다만 영업의 입차, 경영의 수입 및 손익공동체계약의 체결에 관하여는 신고를 면제하고 있다.

또한 주식소유보고서제도와 관련하여 개정 전에는 금융업 이외의 사업을 영위하는 총자산액 20억원을 초과하는 국내회사 또는 외국회사가 다른 국내회사의 주식을 소유하고 있는 경우 주식소유보고서를 제출하도록 의무를 과하고 있었으나, 개정법에서는 주식소유회사가 직접의 국내 모·자회사와의 총자산합계액이 100억원을 초과하는 경우에만 보고하도록 그 대상범위를 감축하였다(시행령 참고). 이와 함께 보고의 대상으로 되는 주식발행회사의 범위도 모든 국내회사로부터 총자산액(외국회사의 경우 국내 매출액)이 100억원을 초과하는 경우로 감축하였다(시행령 참고). 또한 개정 전에는 주식취득과 관련하여 회사에 대하여 년 1회 주식소유상황 일반에 관하여 보고의무를 과하고 있었으나, 개정법에서는 결합관계를 가져오는 일정한 주식소유비율(예컨대 100분의 10, 100분의 25, 100분의 50)을 초과하여 취득할 때마다 보고하도록 하였다.

그밖에 임원겸임신고제도 및 그동안 재벌가족의 주식보유를 규제하기 위하여 제정되었던 회사 이외의 자의 주식소유보고서의 제출제도는 법인

경제의 국제적 상호의존관계가 높아짐에 따라 국내 기업이 외국에서 합작회사를 설립하고 제품을 국내에 수입하는 등 국외에 있어서 기업결합이 국내시장의 경쟁에 영향을 미칠 가능성이 높아지는 점을 고려하여 국외에서의 주식보유, 합병 등의 기업결합도 규제대상에 포함

에 의한 주식보유가 일반화되고 있는 현실을 감안하여 폐지하였다. 특기할 만한 것은 이번 개정으로 독점금지법 제정 이후 이제까지 규제대상에서 벗어나 있던 외국회사의 합병 및 주식보유의 무에 관하여도 국내회사의 경우와 마찬가지로 규제되는 것으로 하고 있는 점이다. 뿐만 아니라 종전에는 주식보유, 합병의 규제대상으로 되는 행위는 국내에서의 행위에 한정하였으나 개정법에서는 경제의 국제적 상호의존관계가 높아짐에 따라 국내 기업이 외국에서 합작회사를 설립하고 제품을 국내에 수입하는 등 국외에 있어서 기업결합이 국내시장의 경쟁에 영향을 미칠 가능성이 높아지는 점을 고려하여 국외에서의 주식보유, 합병 등의 기업결합도 규제대상에 포함시켰다.

2. 적용제외

그동안 국제경쟁력의 강화, 중소기업의 보호 등의 이유에서 독점금지법 적용제외제도가 적지 않게 인정되어 왔으나 이는 시장원리에 대한 예외적 제도라는 비판이 제기됨에 따라 1997년도에는 사업법 등의 개별법에 의한 적용제외제도(20개 법률, 35개 제도)를 일괄하여 정리하는 법률을 제정하는 외에 6개 법률, 6개 제도에 관하여는 개별적으로 개정이 이루어졌다. 이에 따라 1997년 3월말 현재 28개 법률, 47개 제도가 존재하였던 적용제외제도는 1998년 3월말 현재 12개 법률, 17개 제도로 감소되었다.

또한 남아있던 적용제외제도에 관하여도 1998년 3월 각의에서 결정한 「새로운 규제완화추진 3

개년 계획」에 의해 이를 폐지·감축하는 방침이 정해짐에 따라 공정취인위원회는 특정 사업에 관하여 특별법이 존재하는 경우 당해 법률에 기한 정당한 행위에 관하여 적용을 제외한다는 독점금지법 제22조의 규정을 전면 삭제하고, 제23조의3의 소위 불황카르텔, 제24조의4의 합리화카르텔 규정도 폐지하기로 확정하는 한편 독점금지법 적용제외에 관한 법률에 기한 적용제외에 관하여는 이 법률 자체를 폐지하기로 하였다. 또한 이 가운데 입법조치가 필요한 것에 관하여는 금년도 통상국회에 개정법안을 제출할 예정으로 있다.

3. 주요 연구·검토사항

(1) 민사적 피해구제의 충실

공정취인위원회는 독점금지법 위반행위에 의한 민사적 피해구제를 충실히 하고 법 위반행위를 억제하기 위한 방안으로서 손해배상소송제도의 충실 및 유지소송제도의 연구를 위하여 그 동안 「독점금지법 위반행위에 관계되는 민사적 구제제도에 관한 연구회」에 그 검토를 의뢰하여 왔다. 이에 따라 동 연구회는 1998년 12월말 우선 유지소송제도의 도입에 관한 중간보고서를 발표한 바 있다.

이 보고서에 따르면 공정취인위원회가 공정하고 자유로운 경쟁의 확보에 주안점을 두고 법 운용을 행하고 있기 때문에 피해자의 구제의 관점에서 피해자 자신이 이니셔티브를 가지고 피해구제를 받을 수 있도록 유지소송을 제기할 수 있도록 하는 것이 바람직하다는 견해를 피력하고 있

일본 경쟁정책당국의 향후 주요과제는 그 동안 광범위하게 진행되어 온 정부의 규제완화정책을 경제 전체의 구조개혁에 착실히 결부시켜 나가기 위해 규제완화 및 적용제외의 폐지가 이루어진 분야에서의 경쟁구조에 미치는 영향을 평가하고 이러한 평가를 바탕으로 독점금지법과 관계법령의 정비작업을 지속적으로 추진해 나가는 것

다. 또한 구체적으로 유지소송제도를 도입함에 있어서 피해자 개인의 유지청구권의 요건, 유지의 대상으로 되는 행위유형, 공정취인위원회와 법원과의 관계를 검토하고, 이 제도가 경쟁사업자의 정상적인 사업활동을 방해하거나 거래상대방과의 교섭을 유리하게 진행시키기 위한 수단으로 이용되는 등 본래의 취지가 손상되지 않도록 제소권자를 거래의 당사자로 제한(단체소송 불허)하는 등 그 남용방지를 위한 대책에 관하여도 언급하고 있다.

이와 함께 위 연구회는 금년도에는 독점금지법 위반에 대한 손해배상제도의 충실화 방안에 관하여 집중적으로 검토할 계획으로 있다. 그 연구의 주안점은 손해배상제도와 유지소송제도가 현행 민사법 및 독점금지법의 체계와 조화되면서 동법 위반행위의 피해자에 대한 적절한 구제방안을 마련하는 데 있다.

(2) 저작물에 대한 재판매가격유지제도의 폐지

재판매가격유지행위의 금지와 관련하여 공정취인위원회는 이미 1997년 4월 1일 적용제외 대상으로 지정되어 왔던 모든 상품(화장품 14개 품목, 일반용 의약품 14개 품목)의 지정고시를 폐지함으로써 그 동안 예외적으로 재판매가격유지행위가 허용되어 왔던 상품의 지정은 모두 취소되었다.

이와 함께 공정취인위원회는 독점금지법상 재판매가격유지행위가 허용되어 왔던 저작물에 대해서도 1998년 3월말 「재판(再販)문제 검토를 위한 정부규제 등과 경쟁정책에 관한 연구회」 및 행정개혁위원회의 검토 결과를 기초로 저작물의 재

판매가격유지제도에 관한 결론을 공표하였다. 주요 내용은 첫째, 경쟁정책의 관점에서는 폐지의 방향에서 검토되어야 할 것이나 문화의 진흥·보급이라는 측면도 있기 때문에 이를 폐지할 경우의 영향을 염두에 두면서 계속 검토하고, 일정기간 경과 후에 제도 자체의 존폐에 관하여 결론을 얻는 것이 적당하며, 둘째, 최종결론을 내릴 때까지는 독점금지법 제24조의2 제2항에서의 저작물 대상품목을 현재와 마찬가지로 서적·잡지, 신문, 레코드판, 음악용 테이프·CD에 한정하여 해석·운용하여야 하며, 셋째, 유통거래상의 폐해에 관하여 신속하고 정확한 시정을 도모하기 위하여 필요한 대응을 실시할 것 등이다.

IV. 경쟁정책의 향후 과제

앞에서 살펴 본 바와 같이 일본 경쟁정책당국의 향후 주요과제는 무엇보다도 그 동안 광범위하게 진행되어 온 정부의 규제완화정책을 경제 전체의 구조개혁에 착실히 결부시켜 나가기 위해 규제완화 및 적용제외의 폐지가 이루어진 분야에서의 경쟁구조에 미치는 영향을 평가하고 이러한 평가를 바탕으로 독점금지법과 관계법령의 정비작업을 지속적으로 추진해 나가는 것이다. 이와 함께 오늘날 국제적인 대형합병 및 전략적 제휴 등 국내·외에서 산업재편이 급속히 진행되고 외 국사업자간 또는 외국사업자와 국내사업자간의 경쟁제한행위가 확산되는 등 경제활동의 글로벌화과정에서 발생하는 국가간의 마찰을 최소화하고, 다자간 또는 양자간 국제협력체제를 구축하는

기술혁신이 네트워크를 활용한 재화 및 서비스의 공급의 경쟁기반으로 되고 있다는 점에서 정보화와 기술혁신은 앞으로 경쟁정책의 주요 관심대상으로 부각될 것으로 보인다.

것도 경쟁정책당국이 해결해 나가야 할 중요한 과제로 남아 있으며, 특히 작년 10월에 개시된 미국과의 상호협력협정 체결협상은 현안과제로 제기되고 있다.

그밖에 이미 작년도 일본에서의 마이크로소프트사의 독점금지법 위반사건에서 나타나는 바와 같이 기술혁신의 성과가 그 기능 및 표준화·호환화를 통한 외부성을 가진 네트워크의 형성으로

이어질 경우 그 사업자는 강력한 시장지배력을 가지게 되고, 단기간 내에 시장의 경쟁상황에 커다란 변화를 가져오게 된다. 이와 같이 기술혁신이 네트워크를 활용한 재화 및 서비스의 공급의 경쟁기반으로 되고 있다는 점에서 정보화와 기술혁신은 앞으로 경쟁정책의 주요 관심대상으로 부각될 것으로 보인다. **공정**

한국공정경쟁협회는 이런 일을 합니다 ...

발족

민간업계의 자율적인 공정경쟁질서의 확립을 도모하고, 공정거래정책에 관한 대정부건의 등 업계와 교량역할을 수행할 민간단체의 필요성이 제기되어 '94년 11월 18일 대한상공회의소, 전국경제인연합회, 한국무역협회, 중소기업협동조합중앙회 등 경제 4단체와 주요 기업체 대표들이 중심이 되어 협회 설립 발기위원회를 구성, '94년 11월 23일 창립 총회를 통하여 사단법인 한국공정경쟁협회를 발족하였습니다.

주요사업

- (1) 공정경쟁 관련 출판 및 홍보사업 공정거래제도 해설집 발간·배포 / 기타 각종 자료 발간
- (2) 공정거래제도에 관한 이해 제고 교육연수, 강좌, 설명회, 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 및 보급
- (5) 회원의 권익보호 및 공정거래제도 개선사업 회원의 권익보호를 위한 건의 / 외국의 공정거래제도 동향 연구
- (6) 공정경쟁 제약 및 규제의 완화 경쟁촉진을 제한하는 각종 제도 개선 / 경쟁라운드에서의 사전 대비

'99년도 주요사업

- (1) 공정거래법의 주요내용과 운용 방향을 포함한 공정거래에 관한 업종별·분야별 교육 및 연수
- (2) 공정거래제도에 관한 논단, 공정거래위원회의 업무활동과 심결사례, 주요심결사례 해설 및 평석, 공정거래정책에 관한 학계 및 업계 등 관련전문가의 정책 제언 및 해외 경쟁정책 동향 등을 수록한 전문지인 월간 「공정경쟁」지 발간
- (3) 「'97 공정거래관련법규집」 발간 이후 제·개정된 공정거래관련 법령, 고시 및 기준, 지침 내용 등을 보완·수록한 「'99 공정거래관련법규집」 발간
- (4) 공정거래제도에 대한 이해를 제고하고 제도운영 내용 및 개선방향에 관한 공정거래 정책당국과 민간업계와의 의견교환을 위한 공정거래세미나 및 간담회 개최
- (5) 회원사에 대한 공정거래 관련 상담