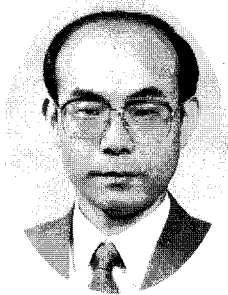


신정부의 공정거래제도 운용성과와 과제



조 학 국
공정위 독점국장

I. 머리말

IMF관리 체제는 유례없는 경제적 어려움 속에서 신정부가 출범한지 1년이 지났다. 경제위기 극복을 위한 국민과 정부의

노력으로 우리 경제의 대외신인도가 향상되는 등 가시적인 성과가 나타나고 있다. 이에 따라 출범 당시의 급박했던 위기상황도 이제 안정국면으로 접어들고 있고 불안요인이 다소 잠재해 있지만 각종 지표는 우리 경제의 조기회복 가능성을 예고하고 있다.

신정부는 경제운용의 기본원리로서 '민주주의와 시장경제의 병행발전'을 제시하고 IMF사태를 통해 노출된 우리 경제의 구조적 비효율을 근원적으로 제거하는 데 정책역량을 집중해 왔다. 법과 제도의 개혁을 통해 글로벌경쟁 시대에 맞는 투명하고 개방된 경제시스템을 구축하고 나아가 이러한 제도 개혁이 경제주체의 의식과 관행의 변화로 이어지도록 함으로써 우리 경제에 시장경제의 효율성과 역동성이 뿌리내릴 수 있는 전기를 마련하였다.

공정거래위원회는 이러한 신정부의 개혁작업의 핵심축으로서 경제시스템 전반에 경쟁원리를 확산하고 공정한 시장질서를 확립하기 위하여 노력하였다. 시장경제 원리의 원활한 작동을 저해하는 비효율적인 제도의 틀을 개혁함으로써 경쟁원리를 적극적으로 확산시켜 나가는 한편 경쟁제한적인 행태와 관행은 철저히 시정함으로써 시장기능을 보완해 왔다.

II. 공정거래제도 운용성과

첫째, 공정거래위원회는 IMF체제의 조기극복을 위하여 대기업의 구조개혁이 시급하다는 인식하에 대기업 분야에 경쟁당국의 역할을 대폭 강화하였다. 작년 2월 24일 공정거래법을 개정하여 30대 기업집단의 신규채무보증을 금지하고 기존채무보증도 2000년 3월말까지 해소하도록 의무화하였다. 채무보증이 법에 정해진 시한내에 해소될 수 있도록 해소실적을 점검하고 과다·중복보증 등 금융기관의 불합리한 채무보증 관행이 자율적으로 해소되도록 유도하였다. 이러한 해소노력의 결과 '97년 12월말 현재 33.6조원의 채무보증금액이 '98년 12월말에는 12조원으로 대폭 감소되었다. 또한, 대기업의 핵심역량 위주로의 구조조정을 저해하고 독립 중소기업의 공정한 경쟁기회를 훼손하는 부당내부거래를 철저히 조사하여 엄중히 시정하였다. 5대 기업집단에 대한 2차례의 조사를



공정위는 IMF체제의 조기극복을 위하여 대기업의 구조개혁이 시급하다는 인식하에 대기업 분야에 경쟁당국의 역할을 대폭 강화

통하여 914억원의 과징금을 부과하고 6대 이하 기업집단에 대하여도 조사를 확대하였다. 한편 조사과정에서는 부실계열사의 CP를 우량계열사가 특정금전신탁계정을 통해 대량매입해 주는 등 금융기관을 매개로 한 우회적인 자금·자산 지원사례가 발견되었으며 이러한 행위에 대하여도 실효성 있는 조사가 가능하도록 금년초 공정거래법 개정시 금융거래정보요구권을 한시적으로 도입하였다.

한편, 대기업의 구조조정 노력은 원활히 추진될 수 있도록 제도적으로 뒷받침하였다. 「부당지원행위 심사지침」을 개정하여 계열회사 정리, 분사화 촉진 등 구조조정을 위하여 불가피하게 이루어지는 내부거래에 대하여는 중점조사대상에서 제외하도록 하였다. 특히, 지주회사는 비주력사업의 분리매각, 외자유치 등 구조조정을 촉진시키는 긍정적 기능이 있기 때문에 경제력집중의 문제가 없는 범위 내에서 그동안의 전면금지제도를 완화하여 제한적으로 허용하는 방향으로 전환하였다.

이러한 정책노력의 결과 재벌의 오랜 경영관행인 선단식 경영이 퇴조하고 있으며 기업의 조직과 구조도 국제경쟁력을 제고하는 방향으로 재구축되고 있다. '98년 4월 이후 30대 기업집단의 804개 계열사중 147개가 정리되고 53개 계열사로부터 277개 회사가 분사화되었다. 타업종으로의 신규진출을 통한 방만한 사업확장이 줄어들고 경쟁력 강화를 위한 수평적 M&A가 증가하였으며 재무구조 개선을 위하여 수익성있는 사업도 해외에 매각되는 사례가 발생하고 있다.

다만, 이러한 M&A과정에서 공정거래위원회는 경쟁제한적 폐해가 심화되지 않도록 당해 기업결

합으로 인한 효율성 증대효과와 경쟁제한적 효과를 면밀히 비교하여 실효성있는 시정조치를 강구하였다. 예컨대, 미국 P&G의 독일자회사인 P&G GmbH가 쌍용제지를 인수한 것에 대하여 공정거래위원회는 관련시장을 종이생리대, 종이기저귀 등 4개로 나누어 분석한 결과 종이생리대 시장에서는 인수기업의 시장점유율이 63.8%에 달하는 등 독과점이 심화될 우려가 있다고 판단하여 당해 기업결합은 승인하되 쌍용제지의 종이생리대 관련영업은 제3자에게 양도하도록 조치하였다.

둘째, 공정거래위원회는 우리 경제에 경쟁적 시장구조가 뿌리내릴 수 있도록 경쟁제한적 제도를 개선하고 불공정한 거래행태를 시정하였다. 장기간 독과점구조가 고착화되어 온 철강산업에 대한 구조개선시책을 통해 전속거래관행을 제도적으로 개선하는 한편 실태조사 과정에서 밝혀진 각종 담합행위, 불공정거래행위 등을 시정하였다. 공공공사의 고질적인 입찰담합 관행을 근절하기 위하여 조달청등 대형발주기관과 협조하여 입찰정보를 상시 입수하고 이를 바탕으로 적극적인 직권 조사를 실시하였다. 특히, 「서해안 고속도로 군산-무안간 건설공사」등의 입찰건에서는 들러리에 대하여도 과징금을 부과하는 등 강력한 시정조치를 취하였다. 한편, 한국통신 등 14개 공기업에 대하여도 집중적인 조사를 실시하여 자회사에 대한 부당지원행위등 각종 불공정거래행위를 시정하였으며, 정부의 공기업 민영화 추진과정에서는 공공독점의 폐해가 단순히 사적독점으로 전환되는 것을 방지하기 위하여 경쟁당국의 입장을 개진하였다.

한편, 개별법에 근거하여 합법화되어 온 카르텔



5대 그룹의 구조조정을 저해하는 부당지원행위 철저히 근절,
상호채무보증 2000년 3월말까지 차질없이 해소,
투명하고 책임지는 경영풍토 확립

제도를 「카르텔일괄정리법」의 제정을 통해 대폭 정비하였다. 이에 따라 변호사, 공인회계사 등 전문자격사의 보수결정, 주류판매의 공급구역 등에 대한 제한이 폐지되고, 현재 258개인 단체수의 계약품목이 3년에 걸쳐 매년 20%씩 축소되도록 하였다. 아울러 하도급 대금의 결제방식을 획기적으로 개선하는 하도급법 개정안을 금년초 통과시켰다. 이에 따라 수급사업자는 원사업자가 발주자로부터 현금을 받을 경우 그 비율 이상으로 현금을 지급받을 수 있고 원사업자의 부도·파산시 발주자로부터 직접 지급받을 수 있게 되었다.

셋째, 공정거래위원회는 소비자의 선택과 압력에 의해 시장경쟁이 촉진될 수 있도록 소비자보호 시책을 적극 추진하였다. 국민생활과 밀접히 관련되는 분야의 허위광고를 중점적으로 시정하는 한편 다수인과 관련되고 분쟁이 많은 콘도미니엄 이용과 은행거래분야의 표준약관을 보급하였다. 특히, 금년초 「표시·광고의공정화에관한법률」을 제정하여 중요정보공개제, 임시중지명령제 등을 도입함으로써 소비자의 합리적 선택에 필요한 시장정보가 원활히 제공될 수 있는 제도적 틀을 마련하였다.

III. 앞으로의 과제

(1) 대기업 구조조정의 내실있는 마무리

우리 경제가 IMF관리체제를 완전히 극복하고 선진경제로 도약하기 위하여는 대기업 구조조정이 내실있게 마무리되는 것이 무엇보다도 중요하

다. 특히, 5대 기업집단의 구조조정은 대기업 구조조정의 성패와 우리 경제의 대외신인도를 좌우하는 척도로 작용한다는 점에서 매우 중요하다. 그러나 지난 1년간을 돌이켜 보면 대기업집단의 전체적인 구조조정 성과에 비해 5대 기업집단의 구조조정 노력은 미흡하였다.

IMF 이후 신용경색이 심화된 상황하에서도 5대 기업집단은 '98년중 회사채 발행금액의 71.9%, 유상증자금액의 47.8%를 차지하는 등 자금확보에 치중하였고, 이러한 자금여력을 바탕으로 구조조정에 소극적인 모습을 보여왔다. 이러한 실태는 6대 이하 기업집단과 비교해보면 확연히 드러난다. '98년 4월 이후 6대 이하 기업집단이 116개의 계열사를 정리한 반면 5대 기업집단은 31개에 불과하다. 특히, 그간의 정리실적도 매각이나 청산보다는 합병등을 통해 추진됨으로써 핵심역량 강화나 재무구조 개선 등의 실질적인 효과가 있었다고는 보기 어려운 실정이다.

이러한 문제인식에 따라 작년 12월 7일 정부, 재계, 채권금융기관은 5대 기업집단의 구조조정을 촉진하기 위한 20개 실천사항에 대하여 합의하였는 바, 5대 기업집단이 핵심역량 위주로 내실있게 구조조정을 추진해 나가도록 법과 제도의 틀 속에서 12. 7. 합의사항의 철저한 이행을 확보해 나가야 할 것이다. 이를 위해 첫째, 5대 그룹의 구조조정 이행상황을 내실있게 점검하고 구조조정을 저해하는 부당지원행위를 철저히 근절하여야 한다. 특히, 한계기업 또는 비주력기업에 대한 부당지원행위와 계열분리된 기업에 대한 부당지원행위는 핵심역량 위주의 구조조정을 저해하므로 중



**공정한 경쟁질서 확립 필요,
고질적이고 관행화된 불공정행위 근절,
경쟁원리의 작동을 저해하는 제도와 관행의 지속적인 개선**

점적으로 조사할 필요가 있다. 조사과정에서는 필요시 금융거래정보요구권을 활용하되 조사목적에 부합하는 범위내에서 투명한 절차에 따라 발동함으로써 예금자 비밀이 철저히 보호되도록 해야 할 것이다.

둘째, 상호채무보증이 2000년 3월말까지 차질없이 해소되어야 한다. 기업의 분기별 해소계획을 파악하여 점검하는 등 기업의 채무보증 해소노력을 적극 독려하고 금융기관도 중복·과다보증, 포괄근보증 등 불합리한 채무보증을 조기에 해소하도록 유도해야 할 것이다. 아울러, 신규채무보증의 금지의무도 제대로 지켜지고 있는지 철저히 감독하여야 할 것이다.

셋째, 투명하고 책임지는 경영풍토가 조속히 뿌리내려야 한다. 30대 기업집단에 대하여 의무화된 결합재무제표가 1999회계연도부터 차질없이 작성되도록 하고 회계관행도 개정된 회계기준에 따라 투명하고 국제기준에 부합되도록 바뀌어야 한다. 사외이사가 기업경영의 감시자로서 충분히 제 기능을 발휘하도록 독립성과 전문성을 제고해 나가고 소액주주의 역할도 단순한 사회운동 차원에서 벗어나 경제적 인센티브에 따라 활성화될 수 있도록 할 필요가 있다.

(2) 공정한 경쟁질서의 정착

우리 기업들이 경쟁의 압력속에 끊임없이 자기 혁신을 추구해 나가고 글로벌경쟁 환경에 맞는 국제경쟁력을 확보할 수 있도록 하기 위하여는 우리 경제에 시장경쟁의 활력이 살아숨쉬고 공정한 경

쟁질서가 확립될 필요가 있다. 이를 위하여는 무엇보다도 고질적이고 관행화된 불공정행위를 근절하는 한편 경쟁원리의 작동을 저해하는 제도와 관행은 지속적으로 개선해 나갈 필요가 있다.

우선 브라질 경제위기가 시사하는 바와 같이 공공부문의 개혁이 무엇보다도 시급하므로 공기업의 불공정거래행위를 철저히 근절할 필요가 있다. 작년의 조사결과에서 밝혀진 바와 같이 공기업부문에 불필요한 자회사 설립, 부실자회사에 대한 지원 등 민간부문 못지 않은 비효율이 산재하고 있으므로 이에 대한 중점적인 시정이 필요하다.

사업자간에 판매가격이나 공급물량 등을 공동으로 결정하는 담합행위는 경쟁질서를 파괴할 뿐만 아니라 가격인상을 통해 소비자에게 직접적인 피해를 가져오므로 강력히 대응하여야 한다. 특히, 공공건설분야의 담합은 고질적이고 관행화되어 있으므로 상시 정보수집체계를 구축하고 직권조사를 강화하는 등 체계적이고 강력한 대응조치가 필요하다. 아울러 관계부처와 협력하여 담합을 방지할 수 있는 제도적인 장치도 마련해 볼 필요가 있다.

우리 나라는 상위 3사의 시장점유율이 50%를 넘는 집중형시장이 70%를 초과하는 등 독과점적 구조가 계속되고 있어 이에 대한 적극적인 정책 대응이 필요하다. 특히 장기간 독과점이 고착화된 품목의 경우 여러 거래단계에 걸쳐 불공정한 거래행태가 관행화되어 있거나 진입규제등 경쟁제한적인 제도가 존재하는 것이 일반적이다. 따라서, 이러한 장기독과점시장에 대하여는 불공정한 거



소비자정책은 단순한 소비자보호 차원에서 벗어나 소비자의 선택능력 제고를 통해
기업에 대한 경쟁압력으로 작용할 수 있도록 유도하는 것이 중요하므로
소비자중심의 거래관행 확립을 위해 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」의 차질없는 시행이 필요

래행태를 시정하는 외에 제도개선을 병행할 필요가 있다. 현재 추진중인 26개 우선개선대상품목에 대한 구조개선시책을 금년 상반기중에 마무리하는 한편 산업구조 변화로 중요성이 증대되고 있는 정보통신, 도시가스 등 서비스 산업분야로 확대해 나갈 필요가 있다.

또한, 우리 경제는 하도급거래의 비중이 높고 대기업에 대한 전속도가 심화되어 있으므로 대기업과 중소기업간에 동반자적 협력관계를 구축하는 한편 공정한 하도급거래 질서 정착과 중소 하도급업체의 피해방지가 긴급하다. 특히, 원사업자의 보복, 거래거절 등을 우려하여 신고를 기피하는 하도급거래의 특성을 고려하여 직권실태조사를 강화해 나갈 필요가 있다.

(3) 소비자중심의 거래관행 확립

21세기는 소비자주권의 시대라고 한다. 생산기술의 발전에 따라 공급이 풍부해지고 정보화의 확산에 따라 소비자의 선택능력이 획기적으로 제고됨으로써 과거의 공급자위주 시장이 소비자위주 시장으로 급속히 바뀌어 가고 있다. 이에 따라 소비자정책의 중요성이 날로 더해지고 있다. 그러나, 소비자정책은 단순한 소비자보호 차원에서 벗어나 소비자의 선택능력 제고를 통해 기업에 대한 경쟁압력으로 작용할 수 있도록 유도하는 것이 중요하다. 이를 위해 우선 연초에 제정된 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」이 차질없이 시행될 필요가 있다. 사업자의 표시·광고시 소비자가 알아야 할 중요한 정보가 반드시 포함되도록 하여

야 할 것이다. 또한, 현재의 약관은 깨알같이 작은 글씨와 너무 많은 분량으로 인해 소비자가 내용을 읽기 어려워 피해가 많이 발생하고 있고 불공정 약관에 대한 시정조치도 미흡한 실정이므로 약관법 개정을 통해 이를 개선해 나가야 할 것이다. 한편 상품권 이용약관 등 소비자피해가 많이 발생할 것으로 예상되는 분야에는 표준약관의 보급을 확대해 나갈 필요가 있다.

(4) 공정거래제도의 국제화 추진

글로벌경쟁 시대가 도래함에 따라 경쟁정책의 국제규범화 논의가 활발히 전개되고 있다. OECD는 이미 '98년 3월 「경성카르텔금지권고」를 채택한 바 있고 현재 기업지배구조와 전자상거래 등에 관한 가이드라인 제정을 추진중이다. WTO에서도 새로운 다자간 무역협상인 밀레니엄 라운드 의제에 경쟁정책을 포함시키는 문제를 논의중이다. 공정거래위원회는 이와 같은 경쟁정책의 국제규범화에 능동적으로 대응함으로써 우리의 입장을 이러한 논의과정에 적극 반영시킴과 동시에 우리의 제도와 정책을 선진화하는 계기로 활용할 필요가 있다. 특히, 금년 10월로 예정된 OECD의 우리 나라 경쟁정책 분야에 대한 국별검토(Country Review)에 철저히 대비하여 대기업 구조조정의 성과등을 적극 홍보하고 국제사회에서 우리 경제의 대외신인도를 높이는 계기로 활용해야 할 것이다. 아울러 미국, EU 등의 경쟁법 역외적용 확대추세에 대응하여 이들의 동향을 계속 점검하고 대응방안을 내실있게 준비할 필요가 있다. **공정**