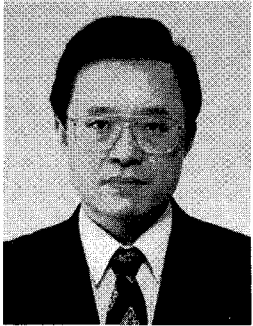


2001년도 공정거래제도 운영방향 및 정책 제언



서 정 대
중소기업연구원 원장

2001년도 공정거래제도의 효율적 운영과 성과를 위해 기업구조 개혁을 더욱 가속화하고, 독과점 구조 및 경쟁제한적 제도와 관행의 명백하고 강력한 개선책이 요구되며, 디지털 경제의 활성화를 위한 여건 조성 과 글로벌화에 따른 역외적용 사례에 대응할 수 있는 정책 마련이 필요하다.

1 들어가며

진정한 의미에서 21세기의 출발점이라 할 수 있는 2001년은 지식정보혁명이 본격화되는 해로 볼 수 있다. 21세기 들어 세계의 경제환경은 하나의 거대시장으로 통합되면서 갈수록 경쟁이 더욱 본격화되고, 지식과 정보가 가치창출의 주요 원천으로 자리매김하며, 기업의 성패를 소비자가 결정짓는 소비자중심시대로 전개되고 있다.

이러한 환경변화는 국내 경제환경에도 그 영향력이 크게 미쳐 국내에서는 IMF사태 이후 재벌기업과 금융산업을 중심으로 한 구조조정이 정부주도로 활발하게 이루어지고 있으며, 이 과정에서 상품시장을 독과점화하고 시장집중률을 증

가시키는 기업간 대규모 합병이 활성화되고 있으며 앞으로 더욱 가속화될 것이다. 더구나 정보기술산업과 이를 이용한 정보서비스산업의 디지털 경제는 기존과는 다른 개념과 형태로 독점과 불공정거래의 문제들을 발생시킬 것으로 예상된다.

이처럼 국내외 경제환경이 급속히 변화하면서 그 필요성이 더욱 강조되고 있는 공정거래제도는 그 경쟁정책의 방향을 명확히 해야 할 필요가 있다. 이하에서는 이런 관점에서 세계경제환경의 변화와 이의 한국경제에의 시사점 및 그 동안의 공정거래제도의 운영성과와 문제점을 살펴보고 이를 토대로 2001년도 공정거래제도의 운영 방향을 생각해보고자 한다.

2 세계경제환경의 변화와 한국경제에의 시사점

(1) 21세기 세계경제의 변화와 특징

우선 21세기는 세계화가 급격히 확산되는 가운데 지식정보혁명이 본격화될 전망이다. 이에 대해 대경제학자이자 미래학자인 앨빈 토플러는 지난 「APEC 서울포럼」(2000. 3. 31~4. 1)에서 “교육, 지식 및 인적자원이 경제발전에 필수적인 요소가 되었으며, 한국도 이미 제3의 물결(The Third Wave)인 정보화 사회의 중심부에 진입했다”고 지적한 바 있다.

그리고 지구촌 전체를 하나의 거대한 시장으로 하는 무한경쟁이 가속화될 것이다. 미국과 구소련간의 이념의 양극대립현상이 '90년대초에 종식되면서 사회주의와 자본주의 경제체제간의 갈등과 반목의 적대관계는 화해와 통합의 관계로 전환되었고, 이와 함께 국경없는 무한경쟁의 경제질서가 태동¹⁾되었다. 즉 세계경제는 경제적 의미의 국경 소멸로 국민국가의 개념이 퇴조하고 있고, WTO나 OECD와 같은 국제기구의 영향력이 더욱 증대되고 있으며, 미국식 정책과 규범이 전세계적인 기준(Global Standard)으로 확산되는 등 글로벌 경제체제의 특징을 보이고 있다.

또한 과거의 비교우위(比較優位)가 쇠퇴하고

절대우위(絶對優位)만이 통하는 적자생존(適者生存)의 법칙이 기업의 운명을 좌우하고 있다. 그리고 이러한 대경쟁(Mega-Competition)에서 살아남기 위해 거대기업간에 국경을 초월한 대형합병과 전략적 제휴²⁾가 확산되고 있다.

승자독점화(勝者獨占化) 사회(The Winner-Take-All Society)가 확산되는 것도 21세기 세계경제환경의 큰 변화라 할 수 있다. 1등과 2등간에 별 차이가 없음에도 1등은 모든 것을 가지는 반면 2등은 아무 것도 가질 수 없는(All or Nothing) 상황을 우리는 곳곳에서 볼 수 있다. 특히 컴퓨터산업과 같은 첨단산업일수록 이들 현상은 더욱 두드러지고 심화³⁾되는 경향을 보이는데, 이에 대해 미국 코넬대의 프랭크(Frank)와 듀크대의 필립 쿡(Phillip Cook) 교수는 “승자독점시장(勝者獨占市場)은 운송·물류비 하락, 정보화 확산, 생산방식의 혁신 등에 따라 더욱 가속화될 것으로 전망된다”고 말한다.

정보기술(IT)의 발달로 세계경제가 디지털경제·지식기반경제로 이행되고 있다는 것은 이미 잘 알려진 사실이며 21세기 세계경제환경 변화의 가장 두드러진 특징이라 할 수 있다. 전세계적으로 인터넷을 근간으로 정보가 전달되고, 가상공간에서 경제행위가 이루어지는 디지털경제가 급속히 전개되고 있으며, 이러한 디지털경제의 도래는 단순한 기술발달이 아닌 경제·사회·문

1) 베를린 장벽이 붕괴되고(89. 11), 구소련이 해체된(91. 12) 이후 WTO 경제체제가 대두(95)되면서 세계경제는 국경없는 무한경쟁의 시대를 맞이하게 되었다.

2) 이러한 주요 거대합병 및 전략적 제휴의 사례로는 ① 보다폰에어터치(통신, 영국) + 만네스만(통신, 독일) : 1,920억달러, ② GM(미국)과 피아트(이탈리)의 지분공유를 통한 전략적 제휴, ③ AOL(인터넷서비스) + TimeWarner(미디어) 합병 : 1,840달러, ④ MCI-Worldcom(통신) + Sprint(통신) 합병 : 1,430억 달러 등이 있다.

3) 인텔(CPU-펜터엄 프러세서)과 마이크로소프트(OS-Windows)의 “WINTEL” 진영은 세계 PC시장의 90%를 장악하고 있다.

화 등 총체적인 문명사적 대변혁이라는데 그 의의가 있다. 인터넷혁명, 지식혁명은 이미 일상생활에서부터 산업구조에 이르기까지 커다란 변화를 초래하고 있는데, 전자상거래가 급속히 발달⁴⁾하고, 정보·상품·용역의 직거래로 지점, 대리점 같은 유통조직의 중간조직이 생략되고 있으며, 정보수집 및 전달비용 등의 거래비용 감소로 시장의 규모와 범위가 확대⁵⁾되고 있는 것이 이를 잘 말해주고 있다. 또한 산업구조도 제조업 중심에서 정보·서비스 중심으로 변화하고 지식이 경제성장의 동인(動因)이 되고 있으며, 국내에서도 전자·정보분야의 벤처기업의 수가 폭발적으로 증가하는 등 지식기반산업이 새로운 성장동인으로 등장하고 있다. 부가가치 창출의 원천도 산업사회의 '자본과 노동'에서 '지식과 정보'로 급속히 대체되고 있다. 한편 정보격차(Digital Divide)로 인한 소득격차 심화, 해킹·바이러스·개인정보 오남용 등의 어두운 면도 부각되고 있는 것도 부정할 수 없는 현실이다.

끝으로 생산자 중심에서 소비자 중심의 시대로 전환하고 있다는 특징이다. 21세기는 소비자의 다양한 욕구 충족이 기업경쟁의 새로운 과제(New Frontier)로 부상하면서 'Anti-Site' 등 사이버공간에서의 소비자피해 고발 및 정보제공운동이 활발하게 전개되고 있다. 특히 시애틀 WTO 뉴라운드 협상을 결렬시킨 NGO 운동에

서 보듯이 국내외적으로 시민사회의 이해와 협력이 정부정책 및 기업경영에 현저한 영향을 미치는 시대로 전환되고 있음을 보여주고 있다. 즉 이제는 정부·소비자·시민사회가 상호협력하는 '상생(相生)의 시대'가 도래한 것으로 볼 수 있다.

이와 같이 세계경제의 환경변화는 시간이 갈수록 그 변화의 폭과 속도가 더욱 크고 빨라져 일종의 「무어의 법칙(Moore's Law)」이⁶⁾ 적용된다고 볼 수 있는데, 이러한 변화에 대한 예측보다 변화에 대한 적응력을 키우는 것이 더욱 중요하다. 결국 21세기에 펼쳐질 경제환경의 변화는 우리에게 패러다임의 전환을 요구하고 있다.

(2) 한국경제에의 시사점과 정책과제

이러한 세계경제환경의 급속하고도 다양한 변화가 한국경제에 주는 시사점과 정책과제는 다음의 세가지로 요약될 수 있다.

첫째, 한국경제는 경쟁력 강화를 위한 기업구조개혁의 지속적 추진을 전개시켜 나가야 한다는 것이다. 우리 경제가 빛의 속도로 변화하는 21세기 무한경쟁시대에 적응하고 살아남기 위해서는 그동안 한국 대기업의 고질적인 문제점으로 지적되어온 비관련 다각화와 순환출자, 상호채무보증, 부당내부거래와 같은 선단식 경영의

4) Wharton 계량경제연구소에 의하면 전세계 전자상거래 규모는 매년 70%씩 성장하여 2003년경에는 1조 달러를 넘어설 것으로 전망된다.
 5) 미국 상무성 발표에 의하면 미국기업의 온라인 매출의 30% 이상이 새로운 고객 또는 기존고객으로부터의 추가매출인 것으로 나타나고 있다.
 6) 고든 무어는 인텔(Intel)의 창업자로, 「무어의 법칙」은 본래 메모리 반도체 칩이 매 18개월마다 집적도는 2배로, 가격은 1/2로 하락하는 현상에서 유래되었으며, 인터넷기업의 이익과 주가가 시간에 대한 지수함수 형태로 증가하는 현상을 지칭한다.

폐해를 개혁함으로써 개별기업단위로 세계 초일류의 경쟁력을 갖춘 전문기업으로 거듭나야 할 것이다. 아울러 디지털시대에 걸맞게 창의력과 기술력을 바탕으로 '혁신적 전문기업'이 성장의 한 축으로 자리잡을 수 있도록 경제환경을 조성해 나가야 할 것이다.

둘째, 사회기반에 시장경제 시스템을 확고히 정착시켜야 한다는 것이다. 경제운용의 기본틀을 기존의 '규제·보호·공급자 중심'에서 '자유·경쟁·수요자 중심'의 시장경제체제로 전환하고, 기업, 소비자, 정부 등 경제주체의 의식과 관행까지도 시장경제 시스템에 걸맞도록 혁신하는 노력을 계속해야 할 것이다.

셋째, 본격적으로 도래하고 있는 디지털 시대에 적극 대응해 나가야 할 것이다. 디지털 시대는 인터넷을 통한 경쟁 심화, 거래비용 절감 등으로 가격경쟁 활성화 등 경쟁정책상 긍정적 요인이 많다. 물론 새롭게 제기되는 과제도 많지만, 이에 대한 적극적인 대응이 필요할 것이다.

3 그동안의 공정거래제도의 운영성과와 문제점

현 정부 출범 후 공정거래위원회는 독점규제 및 공정거래에 관한 사항을 대폭 보완·개선해 왔다. 특히 기업결합 제재수단 개선, 금융거래정보 요구권 도입, 신규채무보증 금지 등 공정거래 및 재벌계열사의 구조조정 수단이 되는 각종 제도가 많이 도입되었다. 구체적으로 기업구조개혁의 지속적 추진을 위해 출자총액제한제도의 차질없는 시행과 상호채무보증의 해소, 부당내부거래의 근절, 금융기관의 사금고화 방지 및 경

쟁촉진에 힘썼으며, 독과점 구조 및 경쟁제한적 제도나 관행의 개선을 위해서는 기업결합에 의한 독과점 형성의 방지, 관행화된 담합관행의 근절, 경쟁제한적 규제 개혁에 많은 노력을 기울였다. 그리고 디지털 경제의 활성화를 위한 여건 조성을 위해서는 벤처기업의 활성화 지원과 전자상거래 발전을 위한 시장환경 조성, 소비자주권 확보를 위한 기반 확충을 위해서는 소비자에 대한 정보제공 확대, 소비자 피해 방지 강화방안을 전개해 나갔으며, 공정한 하도급거래질서의 확립과 세계경제 통합추세에 따른 경쟁법 통상영역 확대작업에 착수하기도 했다.

그러나 이러한 제도의 도입이 본래의 목적에서 벗어나 이용되거나 지나치게 남용될 경우 관치경제의 수단으로 활용될 수 있는 만큼 제도운영에 신중을 기해야 할 것으로 보인다.

또한 금융기관 계좌추적이나 대규모기업집단 제도는 금융감독위원회와 업무가 중복되어 양 기관이 경쟁적으로 운영함으로써 여러 문제점을 유발시키고 있다.

현재 공정거래제도에 대한 세계적인 추세는 기업결합을 통한 독점적 지위를 억제하고, 불공정 행위를 막음으로써 소비자를 보호하는데 중점을 두고 있다. 그러나 우리나라의 경우 아직까지도 지나치게 재벌집중적 정책을 펴고 있는게 현실이고, 정치적 수단으로서 공정거래제도를 악용한다는 비난도 면하지 못하고 있는 실정이다. 그리고 이러한 비난은 공정위의 활동이 원칙과 기준에 의한 엄격한 법 집행을 요구함에도 불구하고 실상은 편의에 따라 지나친 예외를 인정한다거나 정치적 판단을 앞세움에 따라 받게되는 것이라 할 수 있다.

최근 공정거래위원회의 국정감사에서 제기된 안건들을 살펴보면, 이러한 문제점들은 최근 공정거래위원회가 추진한 일련의 업무 중 기업결합제도의 운영행태에서만도 쉽게 찾아볼 수 있다. SK텔레콤의 신세기통신 인수, 현대자동차의 기아자동차 인수, OB맥주의 진로쿠어스 인수, 롯데음료의 해태음료 인수 그리고 P&G의 쌍용제지 인수는 모두 경쟁제한성을 지닌 것이지만 예외적 규정의 확대적용으로 기준과 원칙이 각각 다르게 적용되었다는 것이다. 현행 공정거래법에는 ① 한 회사의 시장점유율이 50% 이상이거나, ② 3개 회사의 점유율이 75% 이상인 경우, ③ 1위와 2위의 점유율 격차가 25% 이상인 경우 경쟁제한성이 있는 독과점으로 규정하여 기업결합 승인을 거부하도록 되어 있다. 그러나 앞서 언급한 회사들의 기업결합은 구조조정으로 인한 산업합리화 효과가 더 크다는 이유로, 또는 시장점유율 제한, 가격인상 제한, 사업부문 매각 등 갖가지 조건들을 붙여 승인되었다. 무엇보다도 이러한 판단은 객관적 자료에 근거하기보다는 지나치게 주관적 판단에 의해 결정됨으로써 보는 관점에 따라 형평성의 문제가 제기될 수도 있다는데 문제의 심각성을 더하다고 하겠다.

이외에도 경제의 글로벌화가 진행되고 세계시장이 통합되고 있는 가운데 국내시장만을 대상으로 하는 경쟁법의 집행효과에 대한 한계 문제와 전자상거래 활성화에 따른 인터넷상의 공정거래질서 확립 문제, 지주회사 설립요건의 현실화 문제, 벤처기업에서의 부당내부거래 문제 등도 최근 들어 자주 제기되고 있는 문제들이다.

4 2001년도 공정거래제도 운영방향 및 정책 제언

공정거래제도는 시장경제체제의 기본원리인 '기업간의 자유롭고 공정한 경쟁'을 보장하기 위해 마련된 경제활동의 기본질서규범이다. 다시 말해 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하기 위하여 이를 저해하는 요인들, 즉 독과점과 기업결합을 제한하고 부당한 공동행위와 불공정거래행위를 금지하는 것을 근본목적으로 하여 현재 시행되고 있다.

이러한 근본취지 및 목적을 살리고 더욱 계승·발전시키기 위해서는 지금까지의 공정거래제도의 실적 중에서 성과는 더욱 지속 발전시켜 나가고, 시행과정중에 문제점으로 나타난 여러 사례 및 안건들은 좀더 구체적이고 체계적인 분석과 연구과정을 통하여 개선·발전시켜나갈 것이다.

먼저 개별기업의 측면에서는 합리적 독립경영 관행의 정착이 무엇보다 필요하다. 한계기업에 지원·유지하는 과거의 선단식 경영구조를 탈피하여 개별기업단위로 국제경쟁력을 갖추어야 할 것이다. 그리고 이를 위해서는 무분별한 순환출자를 자제하고 지배구조 왜곡을 개선하려는 노력이 필요한데 부당내부거래와 탈법적인 채무보증을 중지하고 핵심역량을 집중할 것이 요구된다.

그리고 시장측면에서는 공정한 경쟁이 제대로 이뤄질 수 있는 여건이 조성되어야 한다는 것이다. 과거 성장위주의 시대에 양산되었던 각종 규제가 경쟁제약요건으로 여전히 존재하고 있는 가운데, 이제는 시장경제원리가 제대로 작동하

기 위한 '경쟁의 틀'을 바로 세우는 작업이 필요하다. 아울러 과거 정부주도의 산업정책을 추진한 결과 많은 부분에서 독과점적 시장구조가 고착화되어 왔던 것에 착안하여, 앞으로는 이러한 고착화된 제도와 관행을 개선하여 자유경쟁 속에서 합리적인 자원배분과 효율 극대화가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

앞에서도 살펴보았듯이 21세기 세계경제환경은 갈수록 치열해지고 있어 다른 어느 때보다 공정경쟁정책이 절실히 요구되고 있는 바, 다음과 같은 몇가지 정책제언을 통해 2001년도 공정거래제도의 효율적 운영과 그 성과를 기대해 본다.

첫째, IMF 이후 정부가 가장 소신껏 그리고 공들여 진행시켜오고 있는 기업구조 개혁을 더욱 가속화해야 할 것이다. 지난 '98년 2월 출자총액 제한제도 폐지 이후 대기업집단의 순환출자가 대폭 증가하고 적은 지분으로도 다수계열사를 지배하는 구조가 대기업뿐만 아니라 벤처기업에서도 다수 나타나고 있어 이에 대한 대응이 필요하다 하겠다. 물론 금년 4월 1일부터 출자총액 제한제도가 시행될 예정이나 이에 대한 보다 구체적인 실현가능한 시행계획과 과정, 그리고 사후평가가 더욱 중요할 것이다.

그리고 최근 2년간 공정거래위원회가 30대 기업집단의 부당내부거래를 총 7차에 걸쳐 조사하고, 부당거래행위에 대해 과징금을 부과하는 등 각종 제재조치를 취하고 있으나 그 실효성이 나타나지 않고, 오히려 갈수록 부당내부거래의 유

형이 다양화되고 있는데 이에 대한 적극적인 대응책 마련이 필요하다. 특히 이제는 부당내부거래가 일반기업뿐만 아니라 벤처기업⁷⁾, 공기업에서도 적발되고 있어⁸⁾ 충격을 주고 있는데 이에 대한 정책적 대응책이 요구된다.

한편, IMF 이후 기업구조조정과 외자유치의 촉진을 위해 공정거래법의 전면적인 개정을 통해 제한적으로 허용한 지주회사제도의 경우, 공정위의 개정안의 대상이 여전히 지주회사 설립 이전에 상장된 자회사, 지주회사로 전환될 때로 각각 제한하고 있어 이 제도의 활성화로 이어지기를 기대하기 힘든 상황이다. 게다가 현실적으로 지주회사의 설립에 적극적인 대기업의 경우 상장자회사보다는 비상장자회사를 더 많이 보유하고 있는 경우가 대부분이어서 지분을 완화로 인한 실익도 크지 않으며, 더 나아가 기업들의 지주회사 설립시점을 주요 비상장 자회사의 상장 이후로 연기시킬 가능성마저 있어 신속한 구조 조정에 오히려 걸림돌로 작용할 수도 있다. 이처럼 현실적이지 못한 지주회사 설립요건의 개선과 규제 완화가 필요하다.

둘째, 독과점 구조 및 경쟁제한적 제도와 관행의 보다 명백하고도 강력한 개선책이 요구된다. 그동안 정부는 이를 위해 기업결합에 의한 독과점 형성의 방지, 관행화된 담합실행의 근절, 경쟁제한적 제도의 개혁작업을 공정위를 중심으로 꾸준히 시행해왔다. 이제는 정부기능 분석에 기초한 규제개혁으로 수량보다는 질 위주의 규제

7) 최근에 와서는 벤처기업에서도 부당내부거래 행위가 심각하게 일어나고 있는데, 문제는 그동안 이들 기업들은 정부의 제대로 된 제재를 받지 않았다는 데 있다.

8) 지난해 공정거래위원회가 8개 공기업을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 한국전력 1,354억원, 통신공사 1,276억원 등 총 3,933억원의 부당내부거래가 있었음이 적발되었다.

개혁을 추진하고, 시장의 기존 사업자 애로사항 해결보다는 진입제한 철폐 등 경쟁촉진적 관점에서 검토하며, 특히 우리경제의 디지털화와 전자상거래법의 발전에 맞게 '디지털'이라는 새로운 잣대로 기존규제를 과감하게 개선할 필요가 있다. 예를 들어 전자상거래 발전에 중요한 물품 운송시스템의 원활한 작동을 위해 물류분야 관련 규제의 개선이 필요한데 구체적으로 화물자동차운송업의 등록기준을 대폭 완화하는 것도 좋은 개선방안이 될 것이다.

그리고 공정위는 지난 '97년부터 독과점시장 구조가 장기적으로 고착화된 20여개 품목에 대해 독과점요인이 되는 제도와 관행을 개선하는 시책을 추진중인데, 이들 품목의 지속적 발굴과 지속적이면서도 강도 높은 개선책의 실행이 요구된다. 아울러 앞으로는 국민생활과 밀접한 관련이 있는 통신, 신용카드 등의 서비스산업에 대해서도 시장구조 개선시책을 발굴, 추진해야 할 것으로 생각된다.

셋째, 디지털 경제의 활성화를 위한 여건 조성이 필요하다. 디지털 경제시대의 도래에 따라 인터넷을 통한 전자상거래 시장은 급성장하고 있으며, 국내 시장규모도 '99년 1천억원 수준에서 2001년 올해는 5천억원 수준으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 그러나 이러한 전자상거래는 경

제운용의 틈과 기업경영의 패러다임을 근본적으로 바꾸어 놓고 있기 때문에 과거의 법과 제도로서는 대처할 수 없는 새로운 소비자문제를 발생시키고 있는데 이에 대한 대응책 마련이 시급한 것으로 생각된다. 특히 인터넷을 통해 국가간 전자상거래가 활발해지면 부가세나 판매세 등의 부과소재지(국가)의 문제와 법률적용 문제, 지적재산권 문제 등 여러 가지 복잡하고 다양한 문제들이 제기될 것이다. 하루 속히 이에 대한 구체적이면서도 실용가능한 대안이 마련되어야 할 것이다.

끝으로 글로벌화에 따른 역외적용 사례에 대응할 수 있는 정책마련이 요구된다. 최근 미국과 EU는 외국기업에 대해 자국의 공정거래법을 적극적으로 역외적용⁹⁾하는 추세이다. 실제로 90년대 후반 이후 역외적용의 건수 및 벌금규모가 크게 증가하고 있으며, 이로 인한 우리 기업의 피해사례도 늘어나고 있다. 이에 따라 우리기업도 외국 경쟁법에 주위를 기울여야 할 것으로 생각되며, 외국기업의 경쟁제한적 행위로 인한 국내 소비자의 피해를 방지하기 위한 적극적 대처방안 및 외국사업자의 불공정행위에 대한 우리나라의 공정거래법 적용 여부도 생각해 보아야 할 것이다. **공정**

9) 최근의 우리기업의 역외적용 사례로는 '96년 8월 미국에서 제일제당이 세원아메리카에 대해 라이선스 담합혐의로 13억원의 벌금을 부과받은 바 있고, '98년 9월에는 EU에서 국내 해운 3사에 대한 운송료 담합혐의로 739억원의 벌금을 부과받은 적이 있다.