



2002년도 공정거래사건 처리실적과 향후 과제

김길태 | 공정거래위원회 심판관리1담당관

I. 개요

공정거래위원회는 시장원리의 주창자로서, 기업의 경쟁력 향상을 기함과 아울러 소비자후생 증대를 위하여 많은 노력을 기울여 오고 있다. 시장에서 경쟁원리가 제대로 작동하도록 하기 위한 환경을 조성하기 위하여 경제 구석구석에 자리잡고 있는 반경쟁적인 제도와 관행을 발굴하여 개선하는 한편, 독과점적 시장구조를 경쟁적인 구조로 전환시키기 위한 정책과 법 집행을 강화하고 있으며, 대기업과 중소기업간의 공정경쟁 기반을 확충하기 위하여 중소하도급업체의 보호 장치를 내실화하고, 공정거래정책이나 제도를 수요자인 소비자를 중심으로 하여 운영함으로써 실효성을 제고시키는 노력을 더 한층 강화해 오고 있다.

이에 따라 2002년도에는 「고객중심의 맞춤형정책」을 통한 성숙한 시장경제시스템의 정착에 중점을 두고, 국민생활과 밀접하거나 경쟁이 미흡한 6개 분야를 선정하여 산업별 시장개선대책을 추진함과 아울러 노인계층 등 소비자 그룹별로 피해가 많이 발생하는 6개 계층에 대한 그룹별 소비자시책을 추진하였다. 그 결과 다수의 소비자에게 피해를 주거나 중소기업에게 불이익을 주는 불공정거래행위나 부당한 표시광고, 불공정약관조항에 대한 시정조치 실적이 2001년에 비하여 증가하였다.

이를 좀더 세부적으로 살펴보면, 대기업이 중소기업 등에게 비정상적인 방법으로 비용을 전가하거나 다수의 소비자에게 불이익을 주는 행위 등과 같은 불공정거래행위에 대한 조치건수가 2001년도에 비하여 24% 정도 증가하였으며, 사채업자들이 소비자들에게 일방적으로 불리한 불공정한 약관을 사용하거나, 노인을 대상으로 한 실버타운에서 불공정한 약관을 사용하는 등 다수의 소비자를 상대로 하는 약관의규제에관한법률(이하 “약관법”이라 함) 위반사항에 대한 조치건수도 2001년도에 비하여 75%나 증가하였다. 그리고 홈쇼핑사업자들의 허위·과장 표시광고행위 등과 같은 부당한 표시광고행위에 대한 조치건수도 2001년도에 비하여 증가한 것으로 나타나고 있다.

한편, 2002년도에는 경제력집중을 억제하기 위한 제도의 위반여부에 대한 조사를 강화함에 따라 2001년 4월에 부활된 출자총액제한규정 위반행위를 조사하여 11건에 대해 시정조치를 한 바 있으며, 2000년 4월부터 시행된 대규모내부거래 공시제도의 이행여부에 대한 대규모 직권조사를 최초로 단행하여 57억원의 과태료를 부과하는 등 경제력집중을 억제하기 위한 시정조치도 대폭 강화하였다. 그 밖에 중소기업의 공정경쟁기반을 확충하기 위한 일환으로 실시하고 있는 하도급 서면실태조사를 2001년도에는 25,000개 사업자를 대상으로 실시하였으나, 2002년도에는 30,000개 사업자로 확대하여 실시하였다.

이와 같이 공정거래위원회는 시장경제질서를 확립하기 위하여 정책과 제도를 일관성과 실효성을 제고시키는 방향으로 운영함에 따라 2002년도에는 총 3,296건의 사건을 접수¹⁾하여 그 중 2,635건에 대해 경고 이상의 시정조치를 하였으며, 이 중에서 시정권고이상의 시정조치를 취한 건수는 2001년도에 비하여 36% 증가하였으나, 경고건수는 2001년도에 비하여 42% 감소한 것으로 나타나고 있다.

II. 사건접수 및 처리실적

1. 사건접수실적 분석

2002년도에 공정거래위원회에 접수된 사건은 총 3,296건으로서, 이 중에서 신고에 의해 사건화²⁾된 사건은 1,087건으로 33%를 차지하고, 직권조사를 통하여 사건화한 사건은 2,209건으로 67%를 차지하고 있다. 2000년도까지만 해도 신고로 인해 사건화된 건수가 공정거래위원회가 직권조사를 통하여 사건화한 건수보다 많았으나, 하도급 서면실태조사가 본격적으로 이루어지고 또한 산업별 시장개선타개책이라든가 그룹별 소비자시책 등을 추진하면서 직권인지 한 사건 수가 신고에 의해 사건화된 건수를 초과하게 되었다.

1) 접수건수는 인터넷 질의와 같이 공정거래위원회가 사건화하지 않고 질의·회신한 것은 제외된 것으로서, 여기서는 공정거래위원회가 사건번호를 부여받아 사건화한 사건의 접수건수만을 의미한다. 따라서 인터넷 질의와 같은 질의·회신건수를 포함할 경우에는 접수건수는 이를 훨씬 초과하게 된다. 이하 같다.

2) '사건화'란 공정거래위원회가 신고나 직권조사에 의해 알게 된 사실이 공정거래위원회가 운영하는 독점규제및공정거래에관한법률(이하 "공정거래법"이라 한다) 등의 관할 법률의 적용대상이라고 인정하여 공정거래위원회 위원장에게 사건 착수보고를 하고 사건번호를 부여받은 것을 의미한다. 사건번호를 부여받은 경우에는 당해 사건의 처리동향이나 결과 등과 같은 일련의 과정이 공정거래위원회 내부전산망을 통하여 일괄하여 관리하게 된다.



2002년도에 접수된 사건 수는 2001년의 4,791건에 비하여 31% 정도 감소한 것으로 나타나고 있는데, 이의 주된 원인은 하도급 서면실태조사에 있다고 하겠다. 하도급 서면실태조사를 포함한 하도급거래공정화에관한법률(이하 "하도급법"이라 한다) 위반과 관련한 사건접수 건수가 대폭 감소한데 있다고 볼 수 있는데, 2001년도 불공정하도급거래로 접수된 사건 수가 3,362건임에 비하여 2002년도에 접수된 사건 수는 1,883건으로서 44% 감소한 것으로 나타나고 있다. 하도급 서면실태조사는 공정거래위원회가 조사표를 발송하여 사업자들이 작성·제출한 자료를 기초로 하도급법에 위반되는 행위의 유무를 점검하는 조사기법 중의 하나로서, 2002년도에는 서면실태조사 대상기업을 2001년에 비하여 5,000개를 추가³⁾하여 실시하였으나, 그 동안의 서면조사실시 등으로 하도급거래질서가 어느 정도 개선됨에 따라 사건화된 사건 수는 감소했기 때문인 것으로 보인다.

〈표1〉 연도별 사건접수실적 분석

(단위 : 건, %)

구 분		2001	2002
총 접수건수 ¹⁾ (증감율)		4,791	3,296(-31.2)
인지 수단별	신 고(구성비)	3,571	1,087(32.9)
	직권조사(구성비)	1,220	2,209(67.1)
위 반 유 형 별	시장지배(증감율)	9	4(-55.6)
	기업결합(")	57	37(-35.1)
	경제력집중(")	15	84(560.0)
	부당공동행위(")	81	79(-2.5)
	사업자단체(")	154	116(24.7)
	불공정거래(")	382	352(-7.9)
	부당표시광고(")	452	434(-4.0)
	불공정하도급(")	3,362 ²⁾	1,883(-44.0)
	불공정약관(")	234	229(-2.1)
기타(")	45	78(173.0)	

주 1) 인터넷 질의 등을 제외하고 사건화한 건수만을 기준으로 작성

2) 2000년도에 조사하여 2001년에 사건화한 1,067건이 포함됨

3) 2002년도에는 대기업과 중소기업이 함께 발전하는 튼튼한 산업조직의 구축을 위해 하도급 서면실태조사 대상사업자를 2001년도 25,000개 사업자에서 5,000개 사업자를 추가한 30,000개 사업자로 확대하여 서면실태조사를 실시하였다.



하도급법 위반사건을 제외한 사건의 접수건수도 앞의 <표1>에서 보는 바와 같이 2001년도에 비하여 대부분 감소한 것으로 나타나고 있으나, 그 중에서 경제력집중억제와 관련한 위반행위와 사업자단체금지행위와 관련한 위반행위는 큰 폭으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 경제력집중억제와 관련한 위반행위 접수건수의 증가는 2001년 4월에 부활된 출자총액제한제도에 의한 위반행위가 2002년도부터 지적되기 시작했기 때문이고, 또한 대규모내부거래 공시제도의 운영실태에 관한 조사가 2002년도에 처음으로 실시되었기 때문이다. 그리고 사업자단체금지행위의 경우는 포괄적 시장개선대책 및 그룹별 소비자보호정책을 추진하는 과정에서 사업자단체들이 위반행위에 관여한 사례가 많이 지적되었기 때문인 것으로 분석되고 있다.

2. 사건처리실적 분석

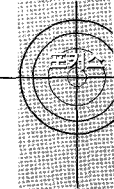
가. 주요 과제별 사건처리실적

(1) 산업별 시장개선대책 추진실적

산업별 시장개선대책은 공정거래위원회가 경쟁정책의 집행효과를 극대화하기 위하여 고객중심의 맞춤형정책의 일환으로 추진하는 과제로서, 부분적으로 외형상 나타나는 위반행위를 그때그때 시정조치 하는 것만으로는 경쟁질서를 확립하는데 한계가 있다고 판단하고, 산업별로 경쟁을 저해하는 불합리한 제도와 관행을 종합적으로 조사·분석하여 개선 또는 시정하기 위하여 2001년도부터 추진하고 있는 시책이다.

2001년도에는 6개 산업분야 15개 업종에 속하는 197개 사업자 또는 사업자단체를 상대로 조사·분석을 실시하여 불공정한 관행에 대하여 이를 시정하도록 시정조치 함과 아울러 400억원에 상당하는 과징금을 부과하였으며, 교복의 공동구매 활성화 등 13개의 불공정한 제도를 발굴하여 개선을 추진한 바 있다.

2002년도에는 학원·학습지 등의 교육분야와 LPG·LNG 등의 에너지분야, 신용카드·손해보험 등의 금융분야, TV홈쇼핑 등의 유통분야, 부동산 중개·주택관리 등의 부동산분야, 인적서비스업·회원제업 등의 기타 서비스분야 등 총 6개 산업분야 10개 업종에 속하는 181개 사업자 및 44개 사업자단체를 상대로 조사·분석을 실시하여 이들의 불공정한 관행을 발굴하여 시정조치 하는 한편, 356억원에 상당하는 과징금을 부과하였으며, LPG 판매지역 제한 폐지 등의 경쟁을 저해하는 11가지의 제도개선 과제를 발굴하여 그 개선작업을 추진하고 있다.



〈표2〉 산업별 시장개선대책 추진실적

2001년도			2002년도		
관련산업	추진분야	조치실적	관련산업	추진분야	조치실적
정보통신	이동통신, 유선통신, 회원설비임대, 초고속인터넷	시정조치, 과징금 약 7억원 제도개선	에너지	LNG, LPG	시정조치, 과징금 약 36억원, 제도개선
의료·제약	의료서비스, 의약품	시정조치, 제도개선	금융	신용카드, 손해보험	시정조치, 과징금 약 260억원, 제도개선
예식·장례	예식장, 장례식장	시정조치, 제도개선	유통	TV홈쇼핑	시정조치, 과징금 약 9억원
건설	도급·건설자재, 아파트, 임대상가	시정조치, 과징금 약 45억원 제도개선	부동산	부동산 중개, 주택관리	시정조치, 과징금 약 35억원
신문·방송	신문, 방송	시정조치, 과징금 약 241억원, 제도개선	기타서비스	인적서비스, 회원제	시정조치, 과징금 약 16억원
교육	교복, 학원	시정조치, 고발, 과징금 약 115억원, 제도개선	교육	학원, 학습지	시정조치, 제도개선
계		과징금 약 408억원	계		과징금 약 356억원

(2) 그룹별 소비자정책 추진실적

공정거래위원회는 국민들에게 소비자를 위한 기관으로 인식될 수 있도록 소비자 취약그룹에 대한 소비자 중심의 맞춤형 서비스를 제공함으로써 경쟁정책의 지지기반을 확산시키고 소비자 후생을 극대화하기 위하여 그룹별 소비자정책을 추진하고 있다.

2002년도에는 농어민 계층, 부녀자 계층, 청소년 계층, 학생 계층, 유아 계층 등 5개 계층 7개



업종을 상대로 조사·분석을 실시하여 4개 계층 6개 업종에 속하는 49개 사업자와 1개 사업자 단체에 대하여 시정조치와 함께 과징금 약 9억원을 부과하였으며, 농수산물 유통관련 제도 등 7개 제도개선을 추진하였다.

농어민 계층과 관련해서는 6개 농수산물 도매법인의 위탁상장수수료 및 장려금 요율 담합행위를 발견하여 시정조치와 함께 2억원 상당의 과징금을 부과하였으며, 부녀자 계층과 관련해서는 14개 다이어트식품 판매업체의 제품의 효능·효과에 대한 허위·과장 광고행위와 5개 화장품 제조사 및 화장품 수입판매사의 재판매가격유지행위, 그리고 8개 화장품 제조사의 부당공동행위를 발견하여 시정조치와 함께 7억원 상당의 과징금을 부과하였다.

또한 유아 계층과 관련해서는 유아복 제조 6개사의 부당경품제공 등의 불공정거래행위와 6개 유아영어학원의 부당광고행위 및 불공정약관조항에 대해 시정조치 하였으며, 학생 계층과 관련해서는 유학협회가 수속비 가이드라인을 준수하도록 강제하는 등의 사업자단체 경쟁제한행위에 대해 시정조치 하는 한편, 해외유학 및 어학연수업체가 공정경쟁 실천강령을 제정하도록 하였다.

(3) 경제력집중억제시책 추진실적

출자총액제한제도 및 대규모내부거래 공시제도 등 경제력집중을 억제하기 위한 제도의 위반 여부에 대한 조사를 강화함에 따라 경제력집중을 억제하기 위한 시정조치 건수가 2001년도의 16건에 비하여 2002년도에는 80건으로 5배 증가하였다.

경제력집중억제와 관련한 대기업집단정책을 시장여건의 변화에 따라 개편하였다. 우선 대기업집단 지정기준을 자산순위에서 자산규모로 변경하고, 행태별 규율방식으로 개편하였는데, 출자총액제한기업집단은 자산총액 5조원 이상인 기업집단으로, 상호출자제한 및 채무보증제한기업집단은 자산총액 2조원 이상인 기업집단으로 지정하였으며, 공기업집단을 지정대상에 포함하여 민간집단과의 차별을 해소하고, 결합재무제표상 부채비율이 낮은 기업집단은 출자총액제한기업집단에서 제외하였다.

또한 기업경영여건 개선 등을 위하여 출자총액제한제도를 개편하였다. 기업의 지배력확장을 위한 출자는 계속 억제하되, 경쟁력강화 및 핵심역량집중을 위한 출자(예: IT 등 신산업에 대한 출자, 동종·밀접관련 업종 출자 등)는 자유롭게 허용하여 경영여건을 개선하고, 출자한도초과 주식에 대한 해소부담을 완화하기 위하여 의결권제한제도를 도입하는 한편, 의결권제한주식에 대한 공시기준을 마련하였다.

이와 같이 개편된 출자총액제한제도의 착실한 운용을 통한 지배력확장을 차단하기 위하여 출



자총액제한규정을 적용 받는 기업집단에 대한 감시활동을 강화하였으며, 그 결과 출자총액제한 규정을 위반한 11개 기업집단 소속회사에 대해서는 의결권제한 및 과징금 부과 등의 제재조치를 하였다. 2001년 4월 출자총액제한규정의 부활 당시에 출자한도를 초과한 주식에 대한 해소시한인 2002년 3월 31일 이내에 출자한도초과 주식을 해소하지 못한 34개사(2조9,064억원)에 대해서는 의결권행사를 금지하였으며, 2001년 4월 1일 이후 출자한도를 초과한 신규출자로 인한 법 위반 회사에 대해서는 주식처분명령(89억원)과 48억원의 과징금을 부과하였다.

그리고 위장계열사를 통한 탈법적 행위도 조사하여 시정하였는바, 현대자동차그룹의 위장계열사에 의한 부당내부거래 및 채무보증금지규정 위반행위를 발견하고 시정조치와 함께 6억원의 과징금을 부과하였으며, 대규모기업집단의 지정과 관련한 허위자료제출행위에 대하여 고발조치한 사례도 1건⁴⁾이 있다.

아울러 대규모내부거래 공시제도가 2000년 4월에 도입되어 시행된 이후에 최초로 삼성, LG, SK, 현대, 현대자동차 기업집단 소속 51개 계열사를 대상으로 이 제도의 이행여부에 대한 대규모 직권조사를 실시하여 57억원의 과태료를 부과하였다.

(4) 경쟁제한적인 기업결합의 규제실적

독과점으로 인한 피해가 우려되는 경쟁제한적인 기업결합에 대해서는 이를 면밀히 심사하여 시정할 필요가 있으며, 이를 위하여 2002년도에는 602건의 기업결합에 대하여 경쟁제한성 등을 심사하였다. 이 중에서 계열회사간 기업결합이 165건으로서 27.4%를 차지하고, 계열회사와 비 계열회사간 또는 비계열회사간 기업결합이 437건으로서 72.6%를 차지하고 있다. 그리고 상호출자기업집단 등의 소속회사의 기업결합은 174건으로서, 2002년도 총 602건의 기업결합심사 사건 중에서 28.9%를 차지하고 있으며, 이러한 174건 중에서 상호출자기업집단 등의 소속계열회사간 기업결합은 64건으로서 36.8%를 차지하고, 상호출자기업집단 등의 소속계열회사와 비 계열회사간 기업결합은 110건으로서 63.2%를 차지하고 있다.

2002년도에 총 602건의 기업결합심사를 통하여 2건⁵⁾에 대하여는 시정조치를 하고, 44건에 대하여는 과태료를 부과하거나 경고조치를 하는 등 총 46건에 대하여 경고 이상의 조치를 하였

4) (주)대우 및 김우중(구, 대규모기업집단 「대우」 동일인)의 허위자료제출행위에 대한 건

5) 현대자동차(주) 등의 위아(주) 인수에 대하여 자동차부품 및 완성차시장에서의 경쟁제한효과를 차단하기 위한 시정조치 등 2건이다.



는데, 이는 2001년도의 45건에 비하여 다소 증가한 것이다.

(5) 중소하도급업체의 공정경쟁기반 구축

중소기업의 대부분이 대기업과의 하도급거래에 크게 의존하고 있는 까닭에 원사업자⁶⁾의 보복이나 거래중단 등의 불이익을 우려하여 공정거래위원회에 신고를 기피하는 경향이 있다. 이에 따라 공정거래위원회는 하도급대금의 지급지연 등 불공정하도급관행을 개선함으로써 중소기업의 자금난을 완화하고 중소기업과 대기업간의 공정경쟁기반을 확충하기 위하여 1999년부터 매년 대규모 하도급거래 서면실태조사를 실시하고 있다.

2002년도에는 조사대상 수급사업자⁷⁾ 수를 2001년도 25,000개에서 30,000개로 확대하였으며, 8,000개의 원사업자를 대상으로 인터넷방식에 의한 서면조사를 실시하였다. 서면조사 결과 하도급대금의 현금성 결제비율이 2001년도에 64.3%에서 77.1%로 증가함에 따라 어음결제비율이 그만큼 낮아져 중소기업의 연쇄부도방지에 크게 기여한 것으로 나타났으며, 대금지급조건에 있어서도 하도급대금을 법정지급기일⁸⁾ 이내에 지급한 업체 비중이 2001년도 83.7%에서 88.0%로 크게 개선되었고, 어음결제에 있어서도 60일 이내의 단기어음 지급 비중이 2001년의 46.8%에서 62.2%로 크게 개선된 것으로 나타나고 있다.

이러한 결과로 범위만 건수도 감소한 것으로 나타났다. 경고 이상의 조치를 한 건수가 2001년도에 3,130건에서 1,632건⁹⁾으로 감소했는데, 2001년도 실적에는 2000년도에 조사하여 2001년도에 조치한 1,067건이 포함되어 있음을 고려하더라도 상당한 감소가 있었다.

나. 제재조치 유형별 사건처리실적

공정거래위원회에 접수된 사건에 대하여는 조사를 실시하여 그 결과를 분석한 후 그에 상응한

6) 원사업자란 대기업이 중소기업자에게 제조 등의 위탁을 한 경우에 제조 등의 위탁을 한 대기업을 말한다. 중소기업자인 경우에도 매출액이나 상시고용종업원수가 2배를 초과하는 중소기업자가 다른 중소기업자에게 제조 등의 위탁을 한 경우에는 원사업자에 해당된다.

7) 수급사업자란 원사업자로부터 제조 등의 위탁을 받은 중소기업자를 말한다.

8) 하도급대금은 목적물 수령일로부터 60일 이내에 지급하도록 규정하고 있는데, 이를 법정지급기일이라 한다.

9) 서면실태조사 결과를 제외하면 경고 이상의 조치를 한 건수가 2001년도에는 135건이었으나, 2002년도에는 158건으로서 17% 증가한 것으로 나타나고 있다.



조치를 취하게 된다. 조사결과 위반혐의가 발견되지 아니한 경우에는 무혐의 조치를 하게 되고, 위반혐의가 있는 경우에는 경고¹⁰⁾, 시정권고¹¹⁾, 시정명령, 과징금 부과, 고발¹²⁾ 등의 조치를 하게 된다.

2002년도에 사건접수 건수는 2001년도에 비하여 감소하였으나, 시정권고 이상의 시정조치를 취한 건수는 622건으로서 36% 증가하였으며, 경고건수는 하도급 서면실태조사 결과에 영향을 받아 2,013건으로서 42% 감소한 것으로 나타나고 있다. 과징금 부과건수는 91건으로서 2001년의 82건에 비하여 증가하였으나, 과징금액은 879억원으로서 45.2% 감소한 것으로 나타나고 있다.

경제력집중의 억제와 관련해서는 14건에 89억원의 과징금을 부과함으로써 2001년도 2건의 과징금 3억원에 비하면 대폭 증가하였고, 부당공동행위의 경우에도 14건에 531억원의 과징금을 부과함으로써 2001년도 8건에 267억원의 과징금을 부과한 것에 비하면 대폭 증가한 것이다. 경제력집중억제와 관련된 과징금 부과실적이 증가한 것은 출자총액제한제도가 도입된 2001년 4월 1일 이후 신규출자로 인하여 출자한도를 초과한 범위만 회사에 대한 제재를 강화한데서 비롯되는 것이며, 부당공동행위와 관련해서는 신고도 많이 접수되었으나 산업별 시장개선대책과 그룹별 소비자시책을 추진하는 과정에서 위반행위가 다수 인지됨에 따라 과징금 부과건수와 함께 과징금액도 증가한 것으로 분석되고 있다.

또한 부당표시광고행위와 관련해서는 2001년도에는 과징금 부과실적이 없었으나, 2002년도에 고객중심의 맞춤정책에 중점을 두고 소비자 취약부문에 대한 법 집행을 강화함에 따라 2002년도에는 9건의 부당표시광고행위에 대하여 51억원 상당의 과징금을 부과한 것으로 분석되고

-
- 10) 경고는 공정거래법 등에 위반한 정도가 경미한 경우나 사건의 심사 또는 심의과정에서 당해 위반행위를 스스로 시정하여 시정조치의 실익이 없다고 인정되는 경우에 취할 수 있는 조치이다.
 - 11) 시정권고는 일반적으로 공정거래위원회의 심의 및 결정·의결을 거쳐 위반행위를 시정할 시간적 여유가 없다고 인정되는 경우에 범위만 사업자에게 시정방안을 정하여 이에 따를 것을 권고하는 조치를 말한다. 그러나 약관의규제에관한법률의 경우에는 시정권고를 할 수 있는 경우가 법률에 규정되어 있다.
 - 12) 고발은 공정거래법상의 벌칙규정에 해당되는 경우, 즉 법에 위반되는 행위를 했거나, 범위만 행위에 대한 공정거래위원회의 시정명령을 이행하지 않은 경우에 행하게 된다. 이러한 고발은 공정거래법 등의 실효성을 확보하기 위한 최후수단으로 활용되고 있으며, 일반적으로는 공정거래위원회의 시정명령을 이행하지 않는다면, 범위만의 정도가 중대한 경우에 시정명령과 함께 고발조치가 이루어지고 있다.

공정거래법의 고유한 범익침해에 관한 죄(제66조, 제67조)에 대해서는 공정거래위원회의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있는데, 이를 전속고발제도로 한다. 이러한 전속고발제도와 관련해서는 일정한 요건에 해당되는 때에는 의무적으로 고발하도록 하는 의무적 고발규정이 있다. 즉 공정거래위원회는 제66조 및 제67조의 죄 중 그 위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁질서를 현저히 저해한다고 인정하는 경우에는 검찰총장에게 고발하여야 하며, 이와 같은 요건에 해당하는 사실이 있는 때에는 검찰총장이 그러한 사실을 공정거래위원회에 통보하여 고발을 요청할 수도 있다.

〈표3〉 조치유형별 시정실적

(경고이상, 건)

	2001	2002
총 조치건수 ¹⁾	3,934 (939)	2,635 (1,161)
과징금액/건수	1,605억원/82건	879억원/91건
시정권고 이상	376	531
경고	3,476 (481)	2,013 (539)

주 1) 경고 이상의 조치를 한 건수임

* ()안의 숫자는 하도급 서면실태조사 결과를 통해 조치한 건수를 제외한 건수임

있다. 반면에 불공정거래행위의 경우에는 2002년도에 35건에 대해 205억원의 과징금을 부과함으로써 2001년도 1,214억원에 비하여 83.1%가 감소한 것으로 나타나고 있는데, 이는 그 동안 집중적으로 실시한 부당내부거래행위에 대한 조사 대신에 대규모내부거래 공시제도에 대한 이행실태를 점검한데서 비롯된 것으로 분석된다.

다. 위반유형별 사건처리실적

공정거래위원회가 2002년도에 공정거래법 등에 위반되는 행위에 대하여 경고 이상의 조치를 한 건을 위반행위 유형별로 분석해 보면 다음과 같다. 먼저 기업결합제한규정 위반행위와 경제력집중억제와 관련한 위반행위에 대하여 살펴보면, 이들 위반행위는 앞의 주요 과제별 사건처리 실적에서 살펴본 바와 같이 엄밀한 심사를 통한 법 집행의 강화로 인하여 2001년에 비하여 사건처리실적이 증가한 것으로 나타나고 있다.

부당한 공동행위에 대한 조치내용을 보면, 시정명령 34건(이 중 14건은 과징금 병과)과 경고 13건을 포함하여 총 47건에 대하여 조치를 하였다. 세부유형별로 보면 47건 중 가격결정 관련 공동행위에 대한 조치건수가 31건으로서 65.9%를 차지하고 있고, 거래지역 및 거래상대방 제한 공동행위와 공동회사 설립 공동행위가 각각 5건으로서 10.6%씩을 차지하고 있으며, 기타 공동행위가 12.9%를 차지하고 있다.

사업자단체금지행위에 대한 조치내용을 보면, 시정명령 65건(이 중 19건은 과징금 병과), 경고 35건 등 총 100건에 대하여 조치를 하였다. 이를 보다 세부적으로 살펴보면, 100건 중에서

가격제한 등 경쟁제한행위에 대한 조치실적이 59건으로서 59%를 차지하고 있고, 구성사업자의 사업내용이나 사업활동을 부당하게 제한하는 행위가 31건으로서 31%를 차지하고 있으며, 기타 일정한 거래분야에서 사업자수를 제한하는 행위와 불공정거래행위를 하게 한 행위에 대한 조치 실적이 10건으로서 10%를 차지하고 있다.

불공정거래행위에 대해서는 고발 2건¹³⁾, 시정명령 159건, 경고 49건 등 총 210건을 조치하였는데, 이는 2001년의 169건에 비하여 75.8%가 증가한 것이다. 그리고 부당한 표시광고행위에

〈표4〉 위반유형별 시정실적(경고 이상)

(단위 : 건)

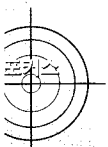
유형	연도	2001					2002				
		계	고발	시정명령	시정권고	경고 등	계	고발	시정명령	시정권고	경고 등
공정거래법 위반	시장지위남용	4	-	3	-	1	0	-	-	-	
	기업결합	45	-	1	-	44	46	-	2	-	44
	경제력집중	16	2	6	-	8	80	1	18	-	61
	공동행위	43	4	29	-	10	47	-	34	-	13
	사업자단체	88	1	57	-	30	100	-	65	-	35
	불공정거래	169	7	92	-	70	210	2	159	-	49
	소계	365	14	188	-	163	483	3	278	-	202
부당표시광고	328	-	96	-	232	338	1	135	-	202	
불공정하도급거래	3,130 (135)	-	51	-	3,079	1,632 (158)	2	23	-	1,607	
불공정약관	100	-	12	88	-	175	-	60	115	-	
기타	11	9	-	-	2	7	5	-	-	2	
계	3,934 (939)	23	347	88	3,476	2,635 (1,161)	11	496	115	2,013	

주 1) ()안의 숫자는 하도급 서면실태조사를 통해 조치한 건수를 제외한 건수임

2) 기타는 자료 미제출, 조사거부, 시정조치 불이행 등

13) 한국까르프(주)의 대규모소매점업에 있어서의 특정불공정거래행위에 대한 건과 (주)포스코의 사업활동방해행위에 대한 건이다.

14) 에이치원개발(주) 등의 부당광고행위에 대한 건이다.



대해서도 고발 1건¹⁴⁾, 시정명령 135건, 경고 202건 등 총 338건을 조치함으로써 2001년에 비하여 3% 증가한 것으로 나타나고 있다. 이와 같이 불공정거래행위와 부당표시광고행위에 대한 조치실적이 증가한 것은 2002년도에 고객중심의 맞춤형정책의 추진을 강화함에 따라 상당한 영향이 있었던 것으로 분석된다.

불공정하도급거래행위의 경우에는 고발 2건¹⁵⁾, 시정명령 23건, 경고 또는 조정¹⁶⁾ 1,607건 등 총 1,632건에 대하여 조치하였는데, 이와 같이 경고실적이 많은 것은 하도급거래 서면실태조사 결과 자진시정 한 사업자에 대해서는 경고조치를 했기 때문이다. 그리고 사업자가 불공정한 약관조항을 사용하고 있는 약관에 대해서는 시정명령 60건, 시정권고 또는 시정요청 115건 등 총 175건에 대하여 조치를 하였는데, 이는 2001년의 100건에 비하여 75%가 증가한 것이다. 이 역시 그룹별 소비자정책의 추진을 강화함에 따라 소비자들이 많이 이용하는 시설사용과 관련한 약관에서 불공정한 약관조항이 많이 발견되었기 때문인 것으로 보인다.

III. 앞으로 추진할 과제

시장에서 경쟁이 자유롭고 공정하게 이루어지도록 하기 위해서는 진입장벽 등과 같은 시장참여를 가로막는 제도나 관행을 개선함과 동시에 시장에서 경쟁력 없는 기업이 자유롭게 퇴출할 수 있도록 퇴출을 저해하는 제도나 관행을 개선해 나가야 할 것이며, 아울러 시장참여자들이 가격 등의 경쟁수단을 가지고 공정하게 경쟁할 수 있도록 여건을 조성하는 한편 공정거래위원회가 시장경제의 파수꾼으로서 꾸준히 시장감시활동을 강화해 나갈 필요가 있다.

공정거래위원회는 시장감시활동을 수행하기 위하여 공정거래법 등과 같은 여러 가지 법률적 수단들을 가지고 있다. 기업들이 시장에서 경쟁력을 가질 수 있도록 하고, 동시에 소비자가 보호 받을 수 있게 하기 위해서는 이러한 법률적 수단들을 가지고 엄정하게 집행하는 한편, 제도개선도 병행해 나가야 할 것이다. 시장이 공정한 경쟁을 할 수 없는 독과점적 구조로 형성된 경우에는 이를 경쟁적인 구조로 전환하도록 하여야 할 것이며, 불공정한 관행을 조사·발굴하여 이를 지속적으로 시정시켜 나가야 한다. 이를 위해서는 이미 공정거래위원회가 2003년도 업무계획을

15) (주)동양고속건설의 불공정하도급거래행위에 대한 건 등을 말한다.

16) 하도급거래분쟁조정협의회에서 분쟁조정이 성립된 경우로서, 이와 같이 조정이 성립된 때에는 공정거래위원회가 시정 조치 한 것과 동일한 법률효과가 발생한다.



통화여 밝힌 바와 같이 다음과 같은 점에 중점을 두고 추진해 나갈 필요가 있다고 본다.

첫째, 독과점적 시장구조를 개선하기 위하여 도입된 경제력집중억제시책을 꾸준히 일관성 있게 추진해 나가야 한다. 먼저 출자총액제도는 계열사간 순환출자를 억제하여 총수중심의 소유지 배시스템을 개선하기 위한 최소한의 장치이므로, 이 제도의 실효성을 높이는 방향으로 개선할 필요가 있다. 현행 제도하에서는 전체 출자액 중 40% 이상이 적용제외 또는 예외인정 되고 있는 실정이며, 재무구조우량기업집단도 복잡한 순환출자구조를 갖고 있으나 대상에서 제외되는 문제 등이 있다. 다음으로 지주회사제도는 단점도 있으나 장점도 가지고 있다. 지주회사체제를 통하여 대기업집단의 복잡한 순환출자구조가 단순·투명하게 될 경우에는 소유· 지배구조가 개선되고, 개별기업경영의 독립성이 제고되는 하나의 대안이 될 수 있다. 그러므로 경제력집중의 폐해를 초래하지 않는 범위 내에서 현행 지주회사제도를 보완할 필요가 있다고 본다. 아울러 기업집단 소유지배구조와 관련한 시장규율을 강화하기 위해서는 기업집단 소유지배구조를 투명하게 공개하는 방안도 검토·추진할 필요가 있다.

둘째, 원인금지주의 원칙을 지향하고 있는 기업결합심사제도를 정비할 필요가 있다고 본다. 기업결합은 생산효율을 높일 수 있는 장점이 있으나, 독과점을 심화시킬 우려가 있어 경쟁당국이 전문적 심사를 통하여 규율할 필요가 있다. 따라서, 앞으로는 시장점유율 등을 기준으로 안전지대(Safety zone)를 설정하여 그 기준 이상의 기업결합에 대해서는 경쟁제한성을 중점 심사하는 방안을 강구하고, 특히 사후신고시 원상회복이 어렵고 경쟁제한의 폐해가 큰 기업결합은 원칙적으로 사전신고 대상으로 전환할 필요가 있다.

셋째, 부당내부거래를 지속적으로 차단할 필요가 있다. 부당내부거래의 차단은 기업의 경영투명성을 제고시키고 독립경영체제의 확립으로 경쟁력을 제고시키는 결정적인 역할을 한다.¹⁷⁾ 그러나, 이러한 부당내부거래는 대부분 금융기관을 매개로 하여 이루어지고 있고, 특히 금융회사가 부당내부거래의 지원주체 또는 매개체로 악용되는 사례가 많고, 역외펀드 이용 등 수법도 날로 지능화 되는 관계로 조사의 실효성을 제고하기 위해서는 공정거래법상 금융거래정보요구권을 지속적으로 가질 필요가 있다. 그러므로 현재 2004년 2월에 시한이 만료되는 금융거래정보요구권의 상설화 또는 시한연장을 추진할 필요가 있다.

넷째, 경쟁제한 효과가 매우 지대한 부당한 공동행위를 차단하기 위해서는 실효성 있는 조사

17) 최근 제3회 아시아 기업지배구조 학술회의(2003. 5. 15)에 참석했던 미국 예일대학교 경영대학원 로페즈 데 실라네스 교수는 “한국 재벌이 국제 경쟁에서 살아남으려면 경영현황을 투명하게 공개하고, 특히 부당내부거래를 반드시 근절해야 한다”고 말했다.



가 이루어지도록 공정거래위원회의 조사권한을 보완할 필요가 있다. 현행 공정거래법상 조사권한으로는 매우 은밀하게 자행되는 부당한 공동행위를 조사하는데 한계가 있으므로, 사법경찰권 제도를 도입할 필요가 있다. 부당한 공동행위의 효과적인 차단을 위해서는 이와 같은 실효성 있는 조사권한의 강화와 함께 과징금의 상향조정과 자진신고자에 대한 면책제도 확대 등의 제도적 접근도 병행하여 추진할 필요가 있다.

다섯째, 경쟁제한적인 정부규제를 개선해 나가야 한다. 시장경쟁의 활성화를 위해서는 불필요한 정부개입을 축소하는 경쟁제한적 규제개혁이 필수적이라 할 수 있다. 지금까지 공정거래위원회가 부처간 사전협의 과정을 통하여 지난 5년간 288건의 경쟁제한적인 법령의 신설을 차단하고, 또한 규제개혁위원회 등을 통하여 167건의 기존 규제를 개선한 바 있는데, 앞으로도 업계의 이익 보호, 과당경쟁 방지 등의 명목으로 운용되는 각종 진입제한, 가격규제 등 경쟁제한의 폐해가 큰 규제를 선별하여 일괄개선을 추진할 필요가 있다고 본다.

여섯째, 공정거래법상 손해배상청구제도를 활성화하는 방향으로 정비하고, 공익소송제도의 도입을 추진하는 등 소비자보호시책을 종합적으로 추진할 필요가 있다. 현재 공정거래법 위반행위에 대한 손해배상청구제도가 있으나 실제 소 제기 사례는 몇 건에 불과하다. 그러므로 소비자 피해의 내실 있는 구제와 반경쟁행위에 대한 사회적 감시기능을 높이기 위해 손해배상청구제도를 활성화하는 방향으로 개선할 필요가 있다. 그리고 카르텔, 허위광고 등 불공정행위로 인한 소비자피해는 피해자는 많지만 개개인의 피해는 소액인 경우가 많아 개별소송뿐 아니라 집단소송으로도 피해구제에 한계가 있으므로 소액다수 피해자를 구제하기 위해 국가기관이 소송을 제기하여 배상금을 받아낸 후 피해자에게 배분하는 이른바 공익소송제도의 도입을 검토·추진할 필요가 있다. 