

2003년도 공정거래위원회 주요 정책방향

조학국 | 공정거래위원회 사무처장

I. 서언

시장경제가 효율성이 높은 이유는 바로 '경쟁' 때문이며 경쟁이 없는 시장경제는 생각할 수 없다. 근대 경제학의 아버지 아담스미스는 국가의 경제적 번영을 위해 필요한 사회적 장치로서 경쟁의 확립을 누구보다 역설한 사람이다. 그에 의하면 경쟁이란 선택이 존재한다는 것이며, 선택의 여지가 존재하면 부당하게 이익을 채우려는 개인이나 집단은 선택에서 제외되어 도태된다는 것이다.

미국, EU 등 선진국들은 오래 전부터 시장의 경쟁을 촉진시킴으로써 기업들의 생산성을 높이고 경제의 효율성과 지속적 성장을 유도해 왔고, 이 가운데 경쟁정책이 경제운영의 핵심원리로 작용해 왔으며, 우리나라도 1980년 공정거래법이 도입된 이래 규제·보호·공급자중심의 경제운영에서 자율·경쟁·수요자중심의 시장경제시스템으로 패러다임이 점차 바뀌어 가고 있다.

2001년도 노벨경제학상 수상자인 Joseph Stiglitz 교수의 지적과 같이 강력한 경쟁정책은 부유한 국가의 사치품이 아니라 민주적 시장경제를 만들고 싶어하는 국가들의 필수품이며, 우리 경제가 지속적으로 성장하기 위해서는 경쟁정책이 경제운영의 핵심원리로 기능하여야 하는 것은 분명하다. 이러한 맥락에서 새 정부의 경제철학 중 자유롭고 공정한 시장경제시스템의 구축은 공정거래위원회의 경쟁정책이 추구하는 이념과 그 뜻을 같이한다고 볼 수 있다.

본 고에서는 대내외 경제여건과 2003년도의 공정거래위원회의 주요업무 정책방향에 대해서 기술하고자 한다.

II. 대내외 경제여건과 경쟁정책방향

1. 대내외 경제여건

세계시장의 통합에 따른 무한경쟁이 한층 격화되고 있는 가운데 세계경제는 연간 3%내외로 성장하고 교역도 6~7% 증가하여 작년보다는 다소 나아질 것이라는 전망이 있으나 북한 핵문제, 미-이라크 전쟁발발 가능성 등으로 불확실성이 매우 큰 실정이다.

한편, 우리경제는 부동산가격상승과 가계대출급증으로 불안요인이 있었으나, 작년에 물가상승률 연평균 2.7%로 안정되고 6%대 수준의 성장을 하여 점차 안정되어 가는 모습을 보이고 있고, 금년에는 최근의 내수둔화·수출호조의 패턴이 이어지는 가운데 상반기보다는 하반기의 경기가 나아질 것이라는 전망도 있다. 다만, 대내외적인 경쟁의 심화로 인해 상대적으로 열악한 지위에 있는 중소기업과 서민의 어려움은 더욱 더 가중될 것으로 생각된다.

따라서 선진국 수준의 시장경제의 틀이 갖추어지지 않고는 세계경쟁에서 낙후될 우려가 있으며, 기업과 정부의 상시적인 혁신노력 없이는 무한경쟁압력과 급속한 기술변화에 능동적으로 대응하기는 곤란한 상황이다. 또한 대기업집단의 시스템 리스크를 완전히 해소하지 못하면 우리경제는 또다시 외부충격에 노출될 위험이 있고, 대기업과 중소기업간에 공정한 경쟁기반이 조성되지 못하면 중소기업의 생존기회마저 박탈될 가능성 있으므로 건실한 대비가 필요하다고 본다. 아울러 반경쟁행위로 인해 피해를 보는 소비자와 기업에게 실질적인 피해구제수단과 함께 피해의 사전예방장치의 마련도 중요하다.

2. 경쟁정책방향

이러한 대내외 여건변화에 효과적으로 대응하고 선진경제로 도약하기 위한 발판을 마련하기 위해서는 시장경제원리가 우리경제 전반에 살아 숨쉬도록 경쟁촉진적 시장경제시스템의 구축이 필요하다.

따라서 금년도 경쟁정책방향은 첫째, 독과점과 불공정행위를 차단하고 경쟁제한적인 제도·관행을 개선하여 경쟁적 시장환경을 조성하는 것이다. 둘째, 선진화된 경영관행이 정착될 수 있도록 대기업집단 지배시스템을 개선하는 것이다. 셋째, 중소기업이 대기업과 공정한 기반 위에 경쟁력을 확보할 수 있도록 여건을 조성해 나가고, 넷째, 소비자가 기업간 경쟁을 유도하고

그 이익을 향유할 수 있도록 적극적으로 소비자보호시책을 추진해 나가면서 마지막으로 기업과 소비자가 스스로 만들어 가는 경쟁문화 조성에 노력할 것이다.

III. 2003년도 주요업무 추진계획

1. 경쟁적 시장환경의 조성

가. 카르텔(담합)의 차단

원천적으로 시장경쟁을 저해하고 소비자이익을 직접 침해하는 카르텔의 차단에 행정역량을 집중하기 위하여 시정조치·과징금을 감면해주고 있는 카르텔 자진신고자에 대한 면책제도를 확대하고 2천만원이 한도로 되어있는 카르텔 제보자의 보상금 상한을 상향조정하여 카르텔에 대한 감시기능을 강화해 나갈 것이다.

또한, 확인된 카르텔에 대해서는 미국(부당이득의 2배), EU(전체 매출액의 10%이내)와 같이 부당이득보다 많은 과징금을 부과함으로써 카르텔을 할 경제적 인센티브를 제거해 나갈 것이다.

한편, 공공건설공사 등 카르텔이 빈번하게 발생하는 취약분야에 대하여는 상시감시체계의 가동과 직권조사를 병행하고, 특히 은밀하게 이루어지는 담합행위를 효율적으로 조사하기 위해 사법경찰관제도를 공정거래분야에도 도입하는 방안을 추진해 나갈 것이다.

'99. 2월 "카르텔일괄정리법"을 제정하여 회계사·세무사 보수기준 등 20개 카르텔을 정비하였으나, 아직도 법무사협회의 법무사 보수기준 등 일부 사업자단체가 서비스가격을 결정함으로써 소비자들이 높은 수수료를 부담하고 있는 등 법적으로 용인된 제도적 카르텔이 남아있다. 따라서 제2차 '카르텔일괄정리법'을 제정하여 이러한 경쟁제한적 카르텔을 정비해 나갈 계획이다.

나. 산업별 시장개선대책 지속적 추진

경쟁제한적인 행태와 제도가 상존하거나, 국민생활과 밀접한 에너지·금융·유통 등 6개 부문에 대해 산업별 시장개선대책을 지속적으로 추진해 나갈 것이다.

〈관련산업 및 추진분야〉

관련산업	에너지	금융	유통	건설	기타서비스	사업서비스
추진분야	전력	은행·할부금융	인터넷쇼핑몰	주상복합건물공사	광고	전문자격사

관련산업에 대해서는 생산·유통 등 단계별로 경쟁제한 요인과 소비자불만 요인을 종합 점검한 후, 경쟁제한적 거래행태 및 제도를 개선하여 경쟁적인 시장환경을 조성해 나갈 계획이다.

다. 기업결합심사제도의 선진화

기업결합심사제도를 개선하여 독과점형성과 관련된 실체적인 심사는 강화하는 반면, 절차적인 부담은 완화해 나갈 것이다. 사후신고시 원상회복이 어렵고 경쟁제한폐해가 큰 기업결합은 원칙적 사전신고대상으로 전환해 나갈 것이다.

한편, 시장점유율 등을 기준으로 안전지대(Safety zone)를 설정하고 그 기준 이상의 기업결합에 대해서만 경쟁제한성을 중점 심사하는 제도를 도입할 계획이며, 소규모 기업을 취득하는 경우에는 신고의무를 면제하는 등 기업부담의 완화를 위해 신고 및 심사절차를 개선해 나갈 것이다.

2. 대기업집단 지배시스템 개선

선진화된 기업경영 및 시장규율이 완전히 정착될 때까지 대기업집단의 상호출자, 상호채무보증 및 순환출자에 대한 현행 시책을 착실히 시행해 나갈 것이다. 이를 위해 '02. 4월부터 본격 시행된 출자총액제한제도를 내실있게 운용하는 한편, 제도 운용성과 및 예외인정의 부작용 등을 면밀히 검토하여 제도의 실효성을 제고하는 방안을 강구해 나갈 것이다. 또한 계열사간 채무보증을 철저히 막고 탈법보증에 대한 감지도 강화하여 금융자원편중을 시정하고 동반부실화 위험을 축소해 나갈 것이다. 그리고 내부거래공시 이행실태 점검 등을 통해 부당내부거래 징후가 있는 경우에는 이를 철저히 조사·시정해 나갈 것이다.

아울러 산업자본에 의한 금융지배에 따른 폐해를 차단하기 위해 관계부처와 전문가그룹, 시민단체 등이 참여하는 합동작업단을 구성·운영하고, 금융보험사 계열분리 청구제, 금융보험사 의결권제한 방안 등 계열 금융회사가 총수의 지배력 확대에 이용되지 않도록 여러 가지 방안을 검토해 나갈 것이다.

한편, 대기업집단의 왜곡된 지배구조에 대한 시장감시 강화를 위해 대기업집단의 총수·친인척, 계열회사 등 기업집단 소유지배구조를 알기 쉽도록 공개하는 방안을 강구할 것이다. 이 경우 계열사간 복잡한 거미줄식 출자가 투명하게 공개됨으로써 주주와 채권자가 용이하게 지배관계를 파악할 수 있기 때문에 효율적인 경영감시가 가능할 것으로 생각된다.

3. 중소기업의 경쟁기반 확보

가. 불공정 하도급거래 관행의 개선

중소기업이 대기업과 공정한 기반 위에서 스스로 경쟁력을 키워나갈 수 있는 여건을 조성하기 위하여 하도급거래 관련 대금지불체제 및 관행의 지속적 개선을 통해 중소하도급업체의 경영불안을 해소해 나가고, 하도급대금의 현금성 결제비율을 계속 높여나가기 위해 실적우수업체에게 현장조사 면제, 포상 등 인센티브를 제공해 나갈 것이다.

또한, 보복을 우려하여 신고를 기피하는 수급사업자를 고려하여 하도급 서면실태조사를 '02년의 3만개 업체에서 '03년에는 3만5천개로 확대할 계획이다.

나. 대기업의 불공정한 횡포 방지

22만개 영세가맹점 보호를 위해 작년에 제정된 가맹거래법이 조기에 정착되도록 고시를 제정하는 등 제도를 정비하고, 백화점, 할인점등 대형유통업체의 입점·납품업체에 대한 불공정 행위 실태점검도 지속적으로 추진해 나가면서 대기업의 불공정횡포를 근절하여 중소기업자의 자립기반을 확보해 나갈 것이다.

다. 사업자단체의 제도·관행의 개선

현재 파악한 바로는 면허·등록 신고접수, 공사실적 확인 등 정부위탁업무를 수행하는 단체는 155개 정도이며, 이들 단체는 가입강제 및 탈퇴제한, 과도한 수수료 징수, 비회원에 대한 서비스 거부 등 각종 경쟁제한행위를 하고 있는 것으로 추정된다. 따라서 정부위탁업무 수행을 빌미로 영세·중소기업에 부담을 주는 사업자단체의 각종 경쟁제한행위를 시정해 나갈 것이다. 또한, 중소기업의 경쟁력 저하, 예산낭비, 각종 부조리 등 폐해가 많은 단체수의계약 품목을 축소하고 중소기업간 경쟁품목으로 전환을 유도하여 중소기업간 경쟁을 활성화해 나갈 것이다.

4. 소비자주권의 확보를 위한 기반 확충

가. 소비자에 대한 정보제공 확대와 피해방지 강화

합리적인 소비를 통해 가계의 건전성을 높이고 기업에게 품질제고를 위한 경쟁압력도 가하도록 소비자정보의 확충에 총력을 경주해나가면서 소비자의 선택에 영향이 큰 핵심적인 정보를 반드시 공개토록 하는 중요정보공개제도의 이행실태를 점검하고 그 대상도 더욱 확대해 나갈 것이다.

한편, 최근 시장규모가 급격하게 커지고 있는 홈쇼핑, 유선방송 등 신홍시장분야와 건강식품, 학원·학습지 등 소비자피해가 빈발하는 분야의 허위·과장광고를 적극 시정해 나갈 것이다. 그리고 소비자분쟁이 자주 일어나는 4~5개 분야 13~15개 업종에 대해 표준약관을 보급하고, 현재 사업자(단체)에게만 국한되어 있는 “표준약관 심사제청권”을 소비자단체에게도 부여할 계획이다.

특히, 비대면거래, 원격지거래 등의 특성으로 인해 소비자피해가 빈발하는 전자상거래 및 다단계판매 등 특수거래분야의 소비자피해 예방장치가 정착되도록 노력해 나갈 것이다.

나. 소비자피해 구제제도의 개선(공익소송제 도입)

허위광고 등 불공정행위로 인한 소비자피해의 경우, 피해자는 다수인 반면 개개인의 피해는 소액인 경우가 많아 현행제도로는 피해구제에 한계가 있고, 분쟁조정도 강제력이 없어 다수 피해자의 구제에 본질적인 한계가 있기 때문에 피해규모가 작아 개별소송을 통한 구제가 곤란한 문제가 있었다. 따라서 국가기관이 다수 피해자를 대신하여 사업자에 대해 소송을 제기하여 배상금을 받아낸 다음, 이를 피해자에게 배분하는 공익소송제를 도입 추진할 것이다. 다만, 공익소송의 대상은 소비자에게 직접적인 피해를 입히는 위법행위로 국한하여 남소의 가능성을 차단해 나가겠다. 동 제도는 2003년중 충분한 법리검토와 각계의 의견을 수렴하여 2004년 이후에 입법작업을 추진할 계획이다.

다. 그룹별 소비자시책의 지속적 추진

지난해에 이어 올해에도 소비자의 불만·피해가 빈발하는 6개 소비자그룹의 8개 추진분야를 선정하여 소비자이익을 저해하는 거래행태를 점검·시정하고 제도개선을 병행 추진해 나갈 것이다.

〈 그룹별 추진분야 및 주요 불만내용〉

그룹	추진분야	주요 불만내용
청 소 년	· 마일리지카드	· 서비스내용의 일방적 축소· 변경 · 할인혜택 허위· 과장광고
부 녀 자	· 여성의류 · 먹는샘물	· 할인율 허위· 과장광고 · 허위정보제공
영세상인	· 자판기	· 방판후 반품거부, 책임전가 · 해지시 과다 위약금 요구
도시서민	· 자사브랜드제품	· 부당한 반품요구 · 하도급업체에 대한 부담 강요
자가운전자	· 자동차 수리 · 대여	· 정비요금 과다청구 · 미사용 렌탈요금 반환거부
학 생	· 프린트 소모품	· 리필 잉크카트리지 사용방해 · 부당한 특허권 행사

* 2002년 추진그룹 : 노인, 청소년, 부녀자, 농어민, 유아, 학생

5. 기업과 소비자가 스스로 만들어 가는 경쟁문화 조성

기업 스스로 공정거래질서를 지키는 자율준수문화 확산을 위해 우수사례 벤치마킹을 통해 자율준수프로그램(CP) 도입기업(2002년말 70여개)의 CP운영 내실화를 유도하고, 업종별 표준편람 배포 등 교육·홍보를 통해 CP도입을 확산해 나갈 것이다.

그리고 반경쟁행위에 대한 손해배상청구제도를 피해자들이 실질적으로 활용할 수 있도록 공정거래법을 개정할 것이다. 무과실 손해배상청구권의 재판상 주장을 공정위의 시정조치 확정 이후로 제한하는 규정을 폐지하고, 공정거래법 위반행위로 인한 손해액을 법원이 재량으로 인정할 수 있도록 법적 장치를 마련할 계획이다.