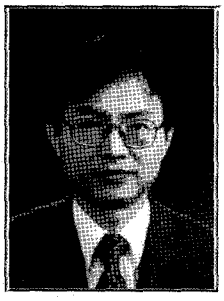
경쟁정책당국에 바라는 글



윤 세 리
법무법인 율촌 변호사

공정거래법의 새로운 도약을 위한 체제정비 중에서도 가장 시급히 요청되는 것은 공정거래위원회의 조직과 절차의 정비라고 할 것이다. 공정거래위원회가 오늘과 같이 발전할 수 있었던 데는 정부가 과감하게 공정거래위원회를 경제기획원에서 분리하여 독립부처로 만들었다는 점이 크게 작용하였다고 생각된다. 왜냐하면 공정거래위원회가 독립부처가 됨으로써 산업정책의 논리나 정치논리에 휘말리지 않고 경쟁의 논리를 일관성 있게 적용할 수 있었기 때문이다.

금년에는 한국 최초의 법조인 대통령의 취임과 함께 새로운 행정부가 들어선다. 한국 정치사에 새로운 이정표를 제시하는 사건이라 할 수 있다. 또한, 이제 우리 공정거래법이 제정, 시행된지도 20년이 넘었다. 사람으로 따지면 성년(成年)에 이른 것이다. 이러한 뜻깊은 때를 맞아 우리 경쟁정책당국에 바라는 바를 두 가지만 간단히 적어 본다.

I 정책의 초점 : 시장경쟁의 규제

지금까지 우리 국민들이나 정치인들은 공정거래법을 재벌규제에 대한 법으로 인식해온 경향이 있다. 특히 지난 국민의 정부 5년간에는 대규모기업집단의 부당지원행위(소위 '부당내부거래')에 대한 규제가 강화되면서 여기에서 한 걸음 더 나아가 기업지배구조에 관한 규제법으로 생각하는 경향이 생겨났다. 두 가지

인식 모두 공정거래법을 시장의 경쟁을 규제하는 법으로 생각하기보다는 개별기업집단의 소유구조나 지배구조에 대한 규제로 본다는 공통점을 가지고 있다. 이러한 인식은 우리나라에서는 "독점규제및공정거래에관한법률"을 다른 나라와 같이 "독점규제법" 또는 "경쟁법"이라고 부르지 않고 굳이 법명의 뒷부분을 따서 "공정거래법"이라고 통칭하는 데서도 엿볼 수 있다.

문제는 경쟁당국도 이러한 정치적 수요를 무시할 수 없어 공정거래법의 입법이나 집행에 있어서 시장 내지 경쟁의 규제보다는 개별기업집단(이른바 '재벌')의 규제에 더 많은 자원을 배분하는 경향이 있었다는 점이다. 이러다 보니 자연히 경쟁법 본연의 영역인 경쟁의 규제는 상대적으로 우선순위에서 밀려나 시장구조의 조사, 연구나 부당한 공동행위(이른바 '카르텔')와 경쟁제한적 기업결합과 같은 경쟁제한적 행태에 대한 규제가 충분하지 못하지 않았나 하는 감이 든다.

물론 신정부에서도 재벌개혁에 대한 요구가 높겠지만 재벌개혁 문제는 공정거래법 본연의 영역이라기 보다는 기업지배구조에 관한 회사법상의 문제이거나 상속, 증여에 관한 세법상의 문제이므로 회사법이나 세법의 관점에서 접근하는 것이 온당하지 않을까 생각된다. 왜냐하면 공정거래법의 핵심 관심사는 시장 전체의 경쟁이지 개별기업이나 기업집단은 아니고 개별기업집단인 재벌이 공정거래법의 관심사가 되는 이유는 그것이 시장 전체의 일부인 까닭이지 시장 전체보다 더 중요한 까닭은 아니기 때문이다. 따라서 경쟁당국에서는 시장의 일부로서의 재벌의 경쟁제한적 측면에 대한 규제보다는 재벌 자체에 대한 규제 때문에 경쟁당국 본연의 업무인 시장경쟁의 촉진과 경쟁제한적 행위의 규제가 뒤로 밀려나지 않도록 해 주기를 바란다.

Ⅱ 정책의 수립, 집행, 심판 기능의 분리와 조정

그 동안 우리나라의 공정거래법이나 공정거래위원회는 비약적으로 발전하였다고 하지 않을 수 없을 것이다. 이는 필자가 작년에 ICN (International Competition Network)과 Fordham International Antitrust Conference에 참석하여 피부로 느낀 일인데, 경쟁법에 관한 한 우리나라는 아시아에서 가장 앞선 나라로 인식되고 있었다. 이러한 공정거래법의 발전에는 무엇보다도 경쟁당국인 공정거래위원회의 기여가 가장 컸다고 하지 않을 수 없을 것이다.

그런데 다른 한편, 이제 20년을 넘어 성년에 이른 공정거래법으로서는 새로운 도약을 위한 체제정비를 할 때가 되었다고 할 수도 있다. 이러한 체제정비 중에서도 가장 시급히 요청되는 것은 공정거래위원회의 조직과 절차의 정비라고 할 것이다. 공정거래위원회가 오늘과 같이 발전할 수 있었던 데는 정부가 과감하게 공정거래위원회를 경제기획원에서 분리하여 독립부처로 만들었다는 점이 크게 작용하였다고 생각된다. 왜냐하면 공정거래위원회가 독립부처가 됨으로써 산업정책의 논리나 정치논리에 휘말리지 않고 경쟁의 논리를 일관성 있게 적용할 수 있었기 때문이다.

그런데 현재 공정거래위원회의 조직과 사건처리절차에서 가장 큰 문제점으로 지적되는 것은 공정거래위원회 내의 정책수립, 조사 및 심판이라는 세 가지 기능이 분리되어 독자적으로 견제와 균형을 이루면서 수행되지 못하고 있다는 점

이다. 사건당사자인 기업인들이나 그 대리인인 법조인들은 물론 일반 시민들까지도 공정거래위원회의 조사와 (원심결과 이의신청에 대한 재결을 포함한) 심판이 모두 동일한 기관장의 권한사항에 속하고 그 산하의 동일한 사무처에 의하여 수행되고 있다는 데서 그 공정성과 신뢰성에 의문을 표시하고 있다. 왜냐하면 이는 동일기관이 스스로 조사하고 심판하고 나아가 이의신청까지 처리하는 셈이기 때문이다. 이러한 조직과 절차에서는 아무리 내용상 공정하고 합리적 결정을 하더라도 절차적 합리성이 보장되었다고 보기 어려워 사건관계자들을 납득시키기 어려울 것이다.

비근한 예로서 조세사건에 관하여 살펴보면, 조세에 관한 정책수립은 세제실에서, 조사 및 집행은 국세청에서, 불복절차에 대한 심판은 국세심판원에서 독자적으로 수행함으로써 기능의 분리를 통한 견제와 균형을 꾀하고 있다. 물론, 세 기관 모두 재정경제부 장관 소속으로 되어 있어 재정경제부 장관의 종합적 조정은 받겠지만 이는 오히려 행정부 내의 조세정책의 일관성을 유지하기 위하여 필요한 일이라 할 수도 있을 것이다.

그렇다면, 이와 비슷한 체제를 공정거래위원회에 도입할 수는 없을까? 그렇게 하지 못할 이유는 없을 것 같다. 우선 공정거래위원회를 행정각부의 하나인 경쟁부 형태로 바꾸어 이를 사무처와 심판위원회로 분리한 다음, 현재의 사무처를 크게 일반적 정책수립 및 개별사건의 조사를 담당하는 부서(가칭 "사무처")와 심판보좌를 담당하는 부서("심판실")의 둘로 나누어 심판실은 심판위원회 소속으로 바꿀 수 있을 것이다. 그리고 사무처에는 차관급의 사무처장을 두고 이를 다시 일반적 정책수립을 담당하는 정책부서와 개별사건의 조사를 담당하는 심사부서로 나누어 서로 협조체제를 유지하게 할 수 있을 것이다. 한편, 심판기능은 심판위원회에 부여하되 차관급의 심판위원장 및 1급의 심판위원들은 경쟁부 장관이나 사무처의 관여 없이 독자적으로 심판실의 보좌를 받아 심판을 할 수 있도록 하는 것이다. 심판위원들을 효과적으로 보좌하기 위하여 심판실에 법률가와 경제학자와 같은 전문인력으로 구성된 연구관들을 두는 것이 좋을 것이다. 다만 일반적 경쟁정책수립이나 경쟁부의 행정업무 일반에 관하여는 사무처와 심판위원회가 협조관계를 유지하게 함으로써 원활한 인사교류와 업무의 유기적 수행을 기할 수 있을 것이다. 경쟁부 장관은 사무처와 심판위원회를 통할하되 심판위원회의 개별사건의 심리와 의결에는 관여할 수 없게 해야 할 것이다.

그리고 심판절차도 원심결절차와 이의신청절차로 2원화하여 원심결사건은 상임위원 2인과 비상임위원 1인으로 구성되는 3개 정도의 소위원회에서 처리하고 이의신청사건은 심판위원장을 의장으로 하는 전원회의에서 처리한다면 사건처리의 전문화와 신속을 기함과 아울러 불복기관의 동일성에서 오는 불합리를 피할 수 있을 것이다.

위에 간단히 언급한 것은 단순한 생각을 적어본 것에 불과한 것이지만 중요한 것은 공정거래사건에 있어서도 절차적 적법성 내지 합리성은 필수적 요소이므로 이를 보장할 수 있는 절차를 반드시 갖추어야 한다는 점이다. 앞으로 이러한 관점에서 공정거래위원회의 조직 및 사건처리절차를 더욱 연구해서 개선한다면 우리 공정거래법과 공정거래위원회도 다음 단계로 비약적 성장을 할 수 있을 것이라고 믿는다.