

공정거래위원회의 독립성과 전문성



권 오 승
서울대 법대 교수, 경제법

공정거래위원회의 독립성과 전문성이라는 관점에서 그 문제점을 진단하고 개선방안을 모색해 보기로 하고, 논의의 순서는 우선, 공정거래위원회의 구성을 살펴 본 뒤에 공정거래위원회의 독립성과 전문성에 대하여 차례로 검토해 보기로 한다.

I. 머리말

독점규제법은 동 법에 의한 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 국무총리 소속하에 공정거래위원회를 두고 있다(법 제35조제1항). 그리고 그 소관사무로서 ① 시장지배적지위의 남용행위 규제, ② 기업결합의 제한 및 경제력집중의 억제, ③ 부당한 공동행위 및 사업자단체의 경쟁제한행위 규제, ④ 불공정거래행위 및 재판매가격유지행위 규제, ⑤ 부당한 국제계약의 체결제한, ⑥ 경쟁제한적인 법령 및 행정처분의 협의·조정 등 경쟁촉진정책, ⑦ 기타 법령에 의하여 공정거래위원회의 소관으로 규정된 사항을 들고 있다(법 제36조).

따라서 공정거래위원회는 정부조직법 제2조에 의한 중앙행정기관으로서, 입법적 기능과 사

법적 기능 및 정책적 기능을 동시에 수행하도록 되어 있다. 위원회는 독점규제법에 규정된 사무를 수행하기 위하여, 시장지배적지위남용행위심사기준, 기업결합심사기준, 부당한지원행위심사지침, 대규모기업집단의 불공정거래행위에 대한심사지침 및 경품류제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준 등을 제정하는 입법적 기능(委任立法)을 수행하는¹⁾ 동시에, 동 법을 위반한 혐의가 있는 사업자의 행위²⁾를 조사하여 동 법에 위반되는지 여부를 심의·의결하고, 나아가 위법행위를 한 자에 대하여 시정에 필요한 조치를 명하거나 시정권고를 할 수 있으며, 또 필요한 경우에는 과징금을 부과하거나 검찰에 고발하여 형사적 제재를 받게 하는 등 사법적 기능도 담당하고 있다. 그리고 공정거래위원회는 경쟁제한적인 법령 및 행정처분에 관하여 관계행정기관의 장과 협의·조정하거나, 독과점적 시장구조가 장기간 유지되고 있는 상품이나 용역의 공급 또는 수요시장에 대하여 경쟁을 촉진하기 위한 시책을 수립하여 시행하는 정책적 기능도 담당하고 있다.

이와 같이 공정거래위원회가 독점규제법의 집행을 전담하고 있는 동시에 경쟁촉진정책을 추진할 수 있는 권한까지 보유하고 있는 점에 비추어 볼 때, 공정거래위원회가 이러한 업무를 효과적으로 수행하기 위해서는 독립성과 아울러 전문성을 확보하지 않으면 안 된다. 그런데 현재 공정거래위원회의 조직이나 구성을 살펴보면, 그 독립성이나 전문성에 있어서 미흡한 점이 상당히 많은 것으로 지적되고 있다.

따라서 이 글에서는 공정거래위원회의 독립성과 전문성이라는 관점에서 그 문제점을 진단하고 개선방안을 모색해 보기로 한다. 논의의 순서는 우선, 공정거래위원회의 구성을 살펴 본 뒤에(II), 공정거래위원회의 독립성(III)과 전문성(IV)에 대하여 차례로 검토해 보기로 한다.

II. 공정거래위원회의 구성

1. 공정거래위원회라는 명칭이 가지는 두 가지 의미

독점규제법상 공정거래위원회에 관한 규정을 자세히 살펴보면, 공정거래위원회라는 명칭이 반드시 동일한 의미로 사용되지 않고 있다는 사실을 발견할 수 있다. 한편에서는 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 9인의 위원으로 구성되는³⁾ 합의제 기구를 가리키는 의미로 사용되

1) 독점규제법은 그 동안 10여 차례 개정되었는데, 그 때마다 공정거래위원회가 주도적인 역할을 해왔다. 이러한 점에 비추어 보면, 실제로 공정거래위원회의 입법기능은 단순히 위임입법에 그치지 않는다고 할 수 있다.
 2) 누구든지 동 법에 위반되는 사실이 있다고 인정할 때에는 그 사실을 공정거래위원회에 신고할 수 있다(법 제49조제2항).
 3) 공정거래위원회의 위원 수는 당초 5명(그 중에 2명은 비상임)이었으나, 그 후 7명으로 증가했다가 다시 9명(비상임 4명)으로 증가하였다.

고 있는 반면에, 다른 한편에서는 이러한 합의제 기구와 사무처를 포함하는 중앙행정기관을 가리키는 의미로 사용되고 있다. 예컨대 독점규제법 제37조와 제37조의2, 제37조의3, 제43조와 제45조 등은 이를 전자의 의미로 사용하고 있지만, 제35조와 제36조 및 제38조는 후자의 의미로 사용하고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 혼란이 발생하는 이유는 독점규제법상 공정거래위원회의 위상이 경제기획원장관의 자문기구에서 독립규제기관으로 발전해 오는 과정에서 입법자가 그 위상의 변화에 대하여 충분한 주의를 기울이지 않았기 때문이라고 생각된다. 그리고 일반적으로 공정거래위원회라는 이름은 전자의 의미보다는 주로 후자의 의미로 사용되고 있는데, 이 점에 대해서는 공정거래위원회의 성격과 관련하여 진지하게 재검토할 필요가 있다.

2. 공정거래위원회의 구성

공정거래위원회의 위원은 ① 독점규제법에 관하여 경험이 있는 2급 이상의 공무원의 직에 있던 자, ② 판사, 검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 있던 자, ③ 대학에서 법률학, 경제학 또는 경영학을 전공한 자로서 대학이나 공인 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 15년 이상 있던 자,⁴⁾ ④ 기업경영 및 소비자보호활동에 15년 이상 종사한 경력이 있는 자 중에서, 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로, 기타의 위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다(법 제37조제2항).

그리고 위원장은 공정거래위원회를 대표하며(법 제38조제1항), 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다(법 제38조제2항). 위원장, 부위원장 및 다른 위원의 임기는 3년으로 하고 1차에 한하여 연임할 수 있다(법 제39조). 그리고 위원은 금고 이상의 형의 선고로 받거나 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 않는다(법 제40조). 그러나 위원은 정당에 가입하거나 정치운동에 관여할 수 없다(법 제41조).

3. 공정거래위원회의 회의

공정거래위원회의 회의는 위원 전원으로 구성하는 전원회의와 상임위원 1인을 포함한 위원 3인으로 구성하는 소회의로 구분한다(법 제37조의2). 전원회의는 ① 공정거래위원회 소관의 법령이나 규칙, 고시 등의 해석적용에 관한 사항, ② 동 법 제53조의 규정에 의한 이의신청, ③

4) 제3호에서 “대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 15년 이상 있던 자”라고 규정하고 있는 것은 제2호 또는 제4호와 비교해 볼 때 균형을 상실한 것으로서 타당하지 않다고 생각된다. 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 이를 “대학이나 공인된 연구기관에서 조교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 15년 이상 있던 자”로 개정하는 것이 바람직할 것이다.

소회의에서 의결되지 아니하거나 소회의가 전원회의에서 처리하도록 결정한 사항, ④ 규칙 또는 고시의 제정 또는 변경, ⑤ 경제적 파급효과가 중대한 사항 기타 전원회의에서 스스로 처리하는 것이 필요하다고 인정하는 사항을 심의·의결하고, 소회의는 그 밖의 사항을 심의·의결한다(법 제37조의3).

4. 사무처

공정거래위원회는 그 사무를 처리하기 위하여 동 위원회에 사무처를 둔다(법 제47조). 사무처에는 총무과, 정책국, 독점국, 경쟁국, 소비자보호국, 하도급국 및 조사국을 두고 있으며, 위원장 밑에 공보관과 감사담당관을 각 1인씩 두고, 사무처장 밑에 기획관리관 및 심판관리관을 각 1인씩 두고 있다. 그리고 공정거래에 관한 사무를 지역별로 관장하기 위하여 부산, 광주, 대전 및 대구에 지방공정거래사무소를 두고 있다(공정거래위원회 직제, 대통령령 제17373호 참조).

Ⅲ. 공정거래위원회의 독립성

1. 공정거래위원회의 성격

현행법상 공정거래위원회는 입법적 기능과 사법적 기능 및 정책적 기능을 수행하고 있는 중앙행정기관으로 되어 있는데, 그러한 기능들 중에서 주된 기능이 무엇인지에 대하여는 견해의 차이가 있다. 독점규제법 제3조에서 공정거래위원회는 독과점적 시장구조가 장기간 유지되고 있는 상품이나 용역의 공급 또는 수요시장에 대하여 경쟁을 촉진하기 위한 시책을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있는 점이나, 제35조제2항에서 공정거래위원회를 정부조직법 제2조에 의한 중앙행정기관이라고 규정하고 있는 점, 또는 제38조제2항에서 위원장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다고 규정하고 있는 점 등에 비추어 보면, 공정거래위원회의 주된 기능은 정책적 기능을 포함하는 행정기능이라고 할 수 있다. 그러나 동 법 제43조 이하에 규정되어 있는 공정거래위원회의 사건처리 절차나, 동 법에 위반한 자에 대하여 법 제5조, 제16조, 제21조 및 제24조 등에 기하여 시정조치를 명령하거나, 법 제51조에 기하여 시정권고를 할 수 있게 한 것과 법 제6조, 제17조, 제22조 및 제25조 등에 기하여 과징금을 부과할 수 있는 것에 비추어 보면, 공정거래위원회의 주된 기능은 사법적 기능이라고 할 수 있다.

이와 같이 독점규제법상 공정거래위원회의 기능 중에서 어떤 기능이 주된 기능인지에 대하여 다소 명확하지 않은 측면이 있긴 하지만, 공정거래위원회의 조직을 다른 행정부처와 달리

독립규제위원회로 구성하고 있는 점이나 공정거래위원회의 처분에 대한 불복의 소는 공정거래위원회의 소재지를 관할하는 서울고등법원을 전속관할로 하고 있는 점 등에 비추어 볼 때, 공정거래위원회의 주된 기능이 사법기능이라는 점은 부인할 수 없을 것이다.

2. 공정거래위원회의 독립성

공정거래위원회의 주된 기능이 사법적 기능이라는 점을 인정하게 되면, 공정거래위원회가 그 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 공정거래위원회가 당사자는 물론이고 정치권이나 행정부로부터 독립되어야 한다. 그런데 공정거래위원회의 구성이나 조직에는 외부적인 측면에서는 물론이고 내부적으로도 독립성을 확보하기에 어려운 측면이 있다.

우선, 공정거래위원회의 외부적 독립성을 저해할 우려가 있는 요소로는 첫째로, 공정거래위원회 위원의 구성과 임명절차에 관한 문제를 들 수 있다. 공정거래위원회 9인의 위원 중에서 4인이 비상임으로 구성되어 있는 점과, 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로, 다른 상임위원들은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하게 되어 있는 점, 그리고 위원의 임기가 3년으로 되어 있는 점 등이 위원회의 독립성을 저해할 우려가 있다. 따라서 공정거래위원회의 독립성을 강화하기 위해서는 공정거래위원회의 위원을 모두 상임위원으로 전환할 필요가 있으며, 이를 전제로 하여 위원의 수를 5 내지 7인으로 줄이고, 위원의 임명은 위원장과 부위원장 및 일반위원을 구별하지 말고 일률적으로 대통령이 국회의 동의를 얻어서 임명하도록 하고, 위원의 임기는 5년 이상으로 연장하여 이를 철저히 보장하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

둘째로, 위원장이 국무회의에 출석하여 발언할 수 있게 되어 있는 규정도 공정거래위원회의 독립성을 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 있다. 이 제도는 공정거래위원회가 경쟁제한적인 법령의 개정이나 폐지를 제안하거나 다른 부처의 정책이나 행정관행 중에서 반경쟁적인 것들을 저지하고 모든 정책의 집행을 친경쟁적인 방향으로 유도하기 위하여 마련한 것으로서 넓은 의미의 경쟁정책을 집행하는 데에는 상당한 도움이 될 것이 분명하지만, 공정거래위원회가 구체적인 사건을 처리하는 과정에서 정치권의 압력이나 다른 행정기관의 영향력을 배제하기 어렵게 만들 소지가 될 수 있다. 따라서 공정거래위원회의 독립성을 강화하기 위해서는 아예 위원장이 국무회의에 출석하여 발언할 수 있게 한 제도를 폐지하거나, 아니면 공정거래위원장은 공정거래위원회를 대표하고 국무회의에 출석하여 발언할 수 있게 하되, 구체적인 사건의 처리에는 관여하지 못하도록 하는 방안을 강구하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 공정거래위원회의 독립성을 보장하기 위해서는 위원회 내부에서 각 위원들이 서로 독립적으로 업무를 수행할 수 있어야 하는데, 현행법상으로는 위원장과 부위원장은 정무직으로 보하고,⁵⁾ 다른 상임위원들은 1급 상당의 별정직 국가 공무원으로 보하도록 되어 있는데다가

(법 제37조제3항), 위원장이 일반위원의 임명절차에 관여하도록 되어 있을 뿐만 아니라 위원장의 지휘·감독을 받는 사무처장이 구체적인 사건에 대한 심사절차의 개시를 지휘하도록 되어 있는 점 등에 비추어 볼 때, 공정거래위원회의 심의·의결과정에서 일반 위원들이 정치적으로 민감하거나 경제적으로 중대한 사안에서, 그 상급자인 위원장이나 부위원장 또는 그 인사권자인 위원장의 눈치를 보지 않고 그들과 대등한 입장에서 독립적으로 그 업무를 수행하기는 매우 어려울 것으로 생각된다. 따라서 이러한 우려를 근본적으로 해소하기 위해서는 위원들을 위원장과 부위원장 및 일반위원으로 구별하지 말고, 모두 정무직으로 보하되, 위원장은 임명된 위원들 중에서 호선하도록 하는 등 위원장이 위원들의 임명절차에 관여하지 못하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

3. 공정거래위원회의 조직

독점규제법은 공정거래위원회의 조직을 합의체 조직인 위원회와 그 사무를 처리하기 위한 기구인 사무처로 구성하고 있다. 따라서 공정거래위원회의 핵심은 합의체 조직인 위원회이고 사무처는 어디까지나 그 보좌기구에 지나지 않는다. 그런데 그 동안 공정거래위원회가 실제로 운영되는 것을 보면, 그 무게의 중심이 위원회보다는 사무처 쪽에 놓여 있는 것 같은 느낌을 준다. 왜냐하면, 현행법상 사무처가 합의체인 위원회의 사무를 처리하는 보좌기구로 되어 있음에도 불구하고 공정거래위원회가 실제로 개별사건을 처리하는 과정을 살펴보면, 사무처는 법 위반사실에 대한 조사와 사전심사를 거쳐서 그 사건을 위원회에 부의할 것인지의 여부를 결정할 수 있는 권한을 가지고 있는데 반하여, 위원회는 오로지 사무처가 심사보고서를 제출한 사건에 대해서 사후적인 심리만을 할 수 있게 되어 있다. 따라서 사무처와 위원회의 관계가 마치 형사사건의 처리에 있어서 검찰과 법원의 관계로 대비되는 경향이 있다. 그리고 종래 공정거래위원회의 인사의 관행을 살펴보면, 사무처의 국장들이 승진하여 상임위원으로 임명되기도 하고, 반대로 상임위원이 다시 사무처의 장⁵⁾으로 전보되기도 하는 등 위원회와 사무처는 마치 하나의 행정조직처럼 운영되고 있는 것이 사실이다. 이러한 관점에서 보면, 공정거래위원회의 운영은 위원장을 조직의 정점에 두고 그 밑에 부위원장과 사무처장 및 각 국장과 과장들이 마치 장관-차관-차관보-국장-과장 등으로 이어지는 피라미트 형태의 독임제 행정기관처럼 운영되고 있다는 점을 부인하기가 어렵게 되어 있다. 그 결과, 일반 국민들의 눈에는 공정거래위원회가 경제질서의 기본법인 독점규제법을 집행하는 준수법적인 기능을 담당하는 독립규제

5) 위원장은 장관급이고, 부위원장은 차관급이다.

6) 사무처의 장은 위원장 및 부위원장과 더불어 정부위원이 된다(법 제37조제4항).

기관이라기 보다는 오히려 재정경제부나 산업자원부 등과 같은 경제부처 중의 하나로서 경쟁 정책을 수립하여 시행하는 행정기관으로 비치거나, 아니면 검찰청이나 국세청과 같은 사정기관의 하나로 인식되고 있는 것⁷⁾이 아닌가 생각된다.

그런데 공정거래위원회를 이와 같이 독임제 행정기관처럼 운영하게 되면, 그것은 동 위원회를 합의제 규제기관으로 구성한 독점규제법의 입법취지에 반하는 것으로서 공정거래위원회의 독립성을 확보하기가 매우 어렵게 될 우려가 있다. 따라서 공정거래위원회가 그 주된 기능인 사법적 기능을 제대로 수행할 수 있도록 하기 위해서는, 무엇보다 먼저 공정거래위원회의 독립성을 철저히 확보할 필요가 있으며, 그 구체적인 방안으로서는 다음과 같은 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 하나는 공정거래위원회의 조직을 미국의 연방거래위원회처럼 대통령으로부터 독립된 진정한 의미의 독립규제위원회로 개편하는 것이고,⁸⁾ 다른 하나는 독일의 연방카르텔청과 같이 법원의 합의부와 유사한 합의제 심결기구로 개편하는 것이다. 그런데 우리나라에서는 아직 권위주의적인 정치풍토나 행정문화가 해소되지 않고 있기 때문에, 이러한 여건 하에서 미국식 독립규제위원회가 성공적으로 기능할 수 있을지는 매우 의심스럽다. 따라서 필자는 공정거래위원회를 독일의 연방카르텔청처럼 합의제 심결기구로 개편하고 각 심결부가 개별 산업분야를 나누어서 담당하도록 하는 것이 바람직할 것이라고 생각한다. 그리고 이를 위해서는 우선, 현재 합의체인 위원회와 보좌기구인 사무처로 이원화되어 있는 공정거래위원회의 조직을 하나의 조직으로 통합한 뒤에 이를 다시 각 심결부로 개편하는 것이 바람직할 것이다.

그런데 여기서 한 가지 반드시 짚고 넘어가야 할 점은, 우리나라에서 독점규제법이 시행된 지 벌써 20여년이 지났음에도 불구하고, 아직도 독과점적인 시장구조가 개선되지 않고 있는 산업분야가 상당히 많은데다가 경쟁제한적인 법령이나 정부규제 또는 행정관행 등이 상존하고 있고 또 경제력이 소수의 재벌에 과도하게 집중되어 있는 점 등을 감안할 때, 시장경제가 경제질서의 기본으로서 제자리를 잡도록 하기 위하여 넓은 의미의 경쟁정책을 추진하는 정책 기능은 여전히 매우 중요한 의미를 가질 수밖에 없다는 점이다. 그런데 공정거래위원회의 조직을 이상과 같이 개편할 경우에는 현재 동 위원회가 담당하고 있는 정책기능을 어느 기관에 맡길 것인가 하는 문제가 제기되는데, 우리나라 경제관련 부서의 현황을 살펴볼 때 이를 재정경제부로 이관하는 방안을 고려해 볼 수 있지만, 재정경제부는 종래의 경제기획원과는 달리 은행이나 보험 등과 같은 금융산업을 관할하고 있는 현업부서이기 때문에, 국민경제 전체적인 측면에서 경쟁정책을 추진하기에는 적합하지 않은 측면이 있다. 따라서 현재의 정부조직을 전

7) 공정거래위원회를 경제검찰이라고 부르는 것은 이러한 인식의 표현이라고 할 수 있다.

8) 이 경우에는 미국처럼 행정심판관 제도를 도입하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

제로 할 경우에는 경쟁정책을 추진하는 기능을 공정거래위원회에 맡겨서 동 위원회가 사법적 기능과 경쟁정책을 주창하는 기능을 동시에 수행하도록 할 수밖에 없을 것이다. 다만, 이 경우에는 경쟁정책의 추진이 구체적인 사건의 처리에 영향을 미치지 않도록 공정거래위원회의 조직을 심결파트와 정책파트로 엄격히 분리하는 것이 바람직 할 것이다. 그리고 심결파트에서는 마치 법원처럼 정치권이나 정부의 영향을 받지 않고 오로지 주어진 법률을 해석하여 적용하는 사법기능에만 전념하도록 하고, 정책파트에서는 구체적인 사건의 해결에는 절대 관여하지 말고, 오로지 장기적인 관점에서 독과점적인 시장구조를 경쟁적인 시장구조로 개편하고, 경쟁제한적인 법령이나 관행을 시정하기 위하여 필요한 법령을 개정하거나 정책을 개발하는 등의 업무를 수행하는 동시에, 경제력집중을 억제하고 국내외의 관련 부서들과 협력을 추진하는 등의 업무만을 수행하도록 하는 것이 바람직할 것이다.⁹⁾ 그리고 심결파트는 독일의 연방카르텔청과 같이¹⁰⁾ 7~9개의 심결부로 나누어서 각 산업분야를 담당하게 하고, 현재의 위원들은 이를 모두 상임위원으로 전환하여 각 위원들이 심결부의 장을 맡고(심결부장), 그 밑에 2~4명의 심사관(현재 사무처에 소속되어 있는 국장이나 과장 또는 서기관)을 배석으로 배치하는 것이 바람직할 것이다. 각 심결부에서 행하는 개별 사건에 대한 심리는 법원의 합의부처럼 1명의 부장과 2명의 배석이 합의하여 심의·의결하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

IV. 공정거래위원회의 전문성

공정거래위원회가 그 주된 기능인 사법기능과 아울러 정책기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 유능한 인재, 즉 독점규제법과 산업조직론에 정통한 전문가를 대거 확보, 충원할 필요가 있다.¹¹⁾ 왜냐하면 공정거래위원회의 주된 기능이 독점규제법을 해석하여 적용하는 사법기능과 경쟁정책을 수립하여 시행하는 정책기능이라고 한다면, 그 인적 구성도 마땅히 이 분야에 정통한 법률가들과 경제전문가들로 구성되어야 할 것이기 때문이다. 그런데 현재 공정거래위원회의 인적 구성을 살펴보면, 상임위원이나 고급 공무원들은 대체로 종래 경제부처에서 근무해 오다가 동 위원회로 이전해 온 경제관료 출신들이고, 법률가나 경제전문가의 수는 절대적으로 부족한 실정이다. 특히 각 산업의 시장구조나 행태 및 성과를 분석할 수 있는

9) 권오승, 경제법, 393~394면 참조.

10) 독일 연방카르텔청의 조직에 관한 자세한 사항은 권오승, 기업결합규제법론, 법문사, 1987, 85면 참조.

11) 유럽과 미국의 경우에는 법 집행기구에 법률전문가와 경제전문가가 거의 같은 비율로 참여하고 있다.

경제전문가는 거의 없고, 법정에 나가서 공정거래위원회의 견해를 대변할 수 있는 경쟁법 전문변호사도 매우 부족한 실정이다.¹²⁾ 그 결과, 동 법의 위반행위를 조사하여 심리하고 시정명령을 내리는 등 일련의 법집행과정에서 심사관이나 위원들은 법리적인 검토나 경제적인 분석보다는 정책적 내지 정치적인 고려나 상식적인 판단에 의존하여 결정을 내리는 경향이 있으며,¹³⁾ 그러한 심결들 중에서는 경쟁법적으로나 산업조직론적 관점에서 도저히 납득할 수 없는 것들도 상당수 발견되는데,¹⁴⁾ 이러한 현상은 공정거래위원회의 심결에 대한 구체적 타당성은 물론이고 예측가능성을 떨어뜨리는 동시에 공정거래위원회에 대한 신뢰를 크게 해칠 우려가 있고, 나아가 독점규제법이 경제질서의 기본법으로서 제 역할을 다하지 못하도록 하는 장애요인이 될 우려가 있다.

그런데 문제가 되는 것은 현재 우리나라에는 아직 이러한 전문가들의 수가 절대적으로 부족하다는 점이고, 그보다 더욱 심각한 문제는 우리나라 공무원의 인사구조나 관행에 비추어 볼 때, 공정거래위원회가 이러한 전문가들을 대거 채용하기가 매우 어렵다는 점이다. 그 결과, 최근에 사법연수원을 수료한 젊은 변호사들 중에서 경쟁법에 관심을 가지고 공정거래위원회에서 근무하기를 희망하는 변호사들이 상당수에 달하고 있음에도 불구하고 공정거래위원회는 이들을 대거 채용할 수 없는 것이 사실이다.

따라서 공정거래위원회가 이러한 문제점을 극복하고 그 주된 기능인 사법기능과 정책기능을 원만히 수행할 수 있도록 하기 위해서는, 공정거래위원회가 경쟁법 전문가와 산업조직론 전문가를 대거 충원하여, 그들이 전문지식과 풍부한 경험을 토대로 구체적인 사건에 대하여 경제적인 분석과 법리적인 검토를 통해 합리적인 해결책을 모색할 수 있도록 배려할 필요가 있다. 특히 사법적 기능을 제고하기 위해서는 법원의 역할도 매우 중요하다고 생각된다. 왜냐하면 법원이 만약 공정거래위원회의 심결이나 시정조치를 철저히 검토하여 구체적 타당성이 없거나 합리성이 결여된 것에 대하여는 과감히 공정거래위원회에 패소 판결을 내리게 되면, 공정거래위원회는 이에 대응하기 위하여 관련분야의 전문가들을 대폭 충원하지 않을 수 없기 때문이다. 그렇게 되면 독점규제법의 적용이 단순히 공정거래위원회의 자의적인 판단이나 재

12) 공정거래위원회에는 현재 경제학 박사가 11명이 있고, 법학 박사가 2명이 있다. 그러나 이들이 모두 산업조직론이나 경쟁법을 전공한 사람들은 아니다. 그리고 변호사 자격을 소지하고 있는 자가 24명, 법무부에서 파견되어 온 현직 검사 2명으로서 법률가의 수는 모두 26명이다.

13) 同旨: 김영갑, "경제법학의 현황과 발전방향", 경제법의 제문제(전문분야법관세미나 자료), 사법연수원, 1999, 74면 참조.

14) 그 대표적인 심결로서 2000년 5월 16일의 SK 텔레콤과 신세기의 결합에 대한 공정거래위원회의 심결(공정거래위원회 의결 제2000-76호)을 들 수 있다.

량에 의하여 좌우되지 않고, 구체적으로 타당하면서도 예측가능성이 높은 심결이 집행될 것이며, 이를 통하여 자유롭고 공정한 경쟁질서를 법질서로 정착시켜 나갈 수 있게 될 것이다. 따라서 정부는 이러한 점을 고려하여 단기적으로는 공정거래위원회의 전문성을 높이고, 장기적으로는 경쟁질서의 유지에 절대적으로 필요한 인적 자원을 확보한다는 차원에서 공정거래위원회가 경쟁법과 산업조직론의 전문가를 대폭 충원할 수 있는 방안을 강구하도록 노력해야 할 것이다.

V. 맺는 말

독점규제법이 경제질서의 기본법으로서 제 기능을 다하지 못하고 있는 데에는 여러 가지 이유가 있지만, 그 중에서 가장 중요한 것은 동 법의 집행을 담당하고 있는 공정거래위원회의 독립성과 전문성이 충분히 확보되지 못하고 있기 때문이다. 따라서 무엇보다 먼저 공정거래위원회가 대내외적으로 독립성을 확보하도록 노력할 필요가 있으며, 이를 위한 구체적인 방안으로는 합의체 조직인 위원회와 사무처로 이원화되어 있는 공정거래위원회의 조직을 하나의 조직으로 통합한 뒤에, 이를 다시 심결파트와 정책파트로 기능적으로 분리하여 운영할 필요가 있다. 그리고 심결파트는 법원과 유사한 조직인 심결부로 개편하여 구체적 사건을 처리함에 있어서 정치적인 고려나 정책적인 영향을 받지 않고, 법원과 같이 오로지 주어진 법을 해석하여 적용하는 사법기능만을 수행하도록 하고, 정책파트는 구체적인 사건에는 전혀 관여하지 말고 오로지 경쟁정책을 추진하는 업무만 수행하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 공정거래위원회의 전문성을 제고하기 위해서는 독점규제법과 산업조직론에 정통한 전문가를 대거 확보, 충원할 필요가 있는데, 현재의 공정거래위원회에는 그러한 전문가가 매우 부족한 실정이다. 따라서 공정거래위원회는 스스로 이러한 전문가들을 대폭 충원하기 위하여 노력할 필요가 있으며, 정부는 공정거래위원회의 이러한 노력을 적극 지원하도록 배려할 필요가 있다. 