

공정거래 30년, 아직도 가야 할 길



법무법인 광장 고문 | 조 학 국

내년 4월이면 공정거래법이 시행된 지 30년이 된다. 그동안 공정거래법 집행이 우리나라 경제 발전에 얼마나 도움이 되었는지, 지금 공정거래위원회는 얼마나 잘 하고 있는지, 앞으로 경쟁정책 및 소비자정책이 추구해나가야 할 도전과 과제는 무엇인지 등을 살펴볼 때가 되었다.

우리는 우선 지금까지 해온 일들을 돌아보고 앞으로도 어떤 점들을 계속 발전시켜 나아가야 할 것인지 찾아볼 필요가 있다. 그리고 현재 우리가 처한 상황과 앞으로 일어날 변화의 방향을 살펴봄으로써 보다 나은 미래를 준비해야 한다.

공정거래위원회가 창립 30주년 기념사업으로 <30년사> 발간을 준비하고 있는 것은 전자(前者)를 위한 것일 것이다. 그리고 후자(後者), 즉 앞으로 경쟁정책이 나아가야 할 새로운 방향에 대해서도 경쟁법·정책 전문가 그룹의 집중적인 토론과 연구가 필요한 시점이라고 생각하는 것이다.

이렇게 주기적인 점검이 필요하다고 특별하게 생각하는 이유는, 우리나라 공정거래법과 같은 경쟁법의 성격이 여러 가지 점에서 다른 법과 다르다는 것에 있다. 그 추구하는 정책 목표나 처리하는 사건의 위법성 및 부당성 판단 기준이 그 당시 경제여건이나 시장 상황, 기술 및 경제발전 정도에 따라 유연하게 바뀔 수밖에 없는 성격을 가지고 있기 때문이다.

1. 시장경제만이 살 길이다

그렇다면 그동안 우리나라 공정거래법은 그 추구하는 목표를 얼마나 이루었을까? 공정거래법은 제1조에서 이 법의 목적을 “사업자의 시장지배적 지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정 거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업 활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형 있는 발전을 도모”하는데 있다고 규정하고 있다.

요약컨대 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진해 시장경제를 바로 세우는 것이 공정거래법의 목적이다. 정부가 직접 물가를 관리하는 방식의 한계를 인식하고, 물가 불안의 근원적 해결과 경제효율 달성을 위해, 나아가 정부주도형이 아닌 민간 자율의 경제질서에 대한 국민적 요구에 의해 공정거래법이 제정되었다고 하는, 법 제정 당시의 의도와 배경에서 그 입법 취지가 잘 드러난다. 시장경제만이 우리경제가 살 길이라고 보았던 것이다.

시장경제의 정착을 위한 그동안의 노력을 살펴보자. 우선 시장에 대한 정부의 개입을 줄이려는 노력이 관민(官

民) 협조 하에 끊임없이 이뤄졌다. 그 대표적인 예로 들 수 있는 것이 1999년에 제정·시행된 일명 '카르텔일괄정리법'이다. 전문직 서비스 수수료에 대한 정부인가 카르텔, 수출입 관련 카르텔, 보험료를 공동산출제도 등 18개 법령에 규정된 20개 카르텔을 한꺼번에 없애버린 것이다. 비살균(非殺菌) 탁주의 공급구역에 대한 제한을 2001년부터 폐지하기로 정한 것도 이 법에 의한 것으로, 지금 일고 있는 '막걸리 붐'은 그 당시 막걸리 지역독점제도가 폐지되어 경쟁이 가능해졌기 때문이다.

공정거래법 제63조에 따르면 "관계행정기관의 장(長)은 경쟁제한사항을 내용으로 하는 법령 등을 제·개정하는 경우 공정위와 사전 협의하여야 하며, 공정위는 경쟁제한사항에 대해 시정의견을 제시"할 수 있도록 규정하고 있다. 이 규정을 근거로, 공정위는 경쟁제한적 정부 규제에 대한 심사 및 규제 개선 노력을 꾸준히 해오고 있다. 특히, 1997년과 1998년에는 공정거래위원장이 직접 '경제규제개혁위원회'의 위원장이 되어 경제분야 규제 개혁을 전담 추진하기도 했다.

공정위는 최근에도 LPG 수입업, 경비업, 항공업 등의 진입 문턱을 낮추고, 정밀안전진단 등 공적독점분야를 민간에 개방하는 등 20가지 진입 규제를 개선한 바 있다. 지난 3월에는 각 부처가 법령등을 제·개정할 때 지켜야 할 사항과 경쟁제한성 심사기준 등에 대해 사례를 들어 규정한 「공정거래법 제63조에 의한 법령 등의 경쟁제한사항 심사지침」을 제정·시행했다.

이 지침은 'OECD 경쟁영향평가 매뉴얼'을 많이 참고했다고 한다. 이외에도, 사실 우리나라는 선진국의 여러 가지 모범사례들을 참고로 제도를 발전시키는데 매우 적극적인 노력을 경주했다. 예를 들면, 카르텔(담합행위) 적발이 어려운 점을 감안, 자진신고를 유도하기 위해 미국, EC 등에서 매우 효과적으로 활용되고 있던 자진신고자 감면제도인 소위 '리니언시 프로그램'(Leniency Program)을 1997년부터 도입해 카르텔 조사에 아주 효과적으로 활용하고 있다.

또한, 경쟁제한적 기업결합의 제한을 위해서도 선진국의 가이드라인을 벤치마킹함으로써, 이미 우리도 선진국 수준의 기업결합심사지침을 제정·운영하고 있으며, 정부나 당사자인 기업들도 경제분석 등의 선진화된 분석기법을 적절하게 활용하고 있다.

이처럼 시장경제를 정착시키기 위한 지속적인 제도 개선 노력과 함께, 독과점 폐해를 줄이고 시장경제질서를 바로 잡기 위해 카르텔 등 법 위반행위에 대한 조사와 시정조치도 강도 높게 추진됐다.

그간의 사건처리실적을 보면, 부당공동행위에 대한 과징금 부과가 1981년부터 1991년까지 2건에 24억 원에 불과했지만, 1992년부터 2000년 사이에는 74건에 2,852억 원으로 증가하더니, 2001년부터 2009년 동안에는 158건의 부당공동행위에 1조 1,407억 원의 과징금이 부과됐다. 근래에 와서 시장지배적 사업자의 지위 남용행위에 대한 시정조치가 강화되면서, 최근 5년 동안의 총 과징금 규모는 1조 5,015억 원으로 늘어났다. 이는 1981년부터 2000년까지 20년 동안에 부과한 총 과징금 5,380억 원의 3배 가까이 되고, 연 평균으로 보면 11배가 넘게 늘어난 것이다.

이런 실적의 배경에는 역대 정부가 공정거래위원회의 역할과 기능을 중요시해, 정부가 바뀔 때마다 공정거래위원회의 위상을 계속 재고해 왔다는 점도 빼놓을 수 없다. 공정거래위원회가 처음에는 옛 경제기획원의 한 부서로 출발했지만, 곧 차관급 위원회, 장관급 중앙행정기관으로 위상이 격상되고 그 기능도 계속 확대되어, 이제는 경쟁정책, 소비자정책, 대기업과 중소기업간 협력정책 등 시장경제의 원활한 작동을 위한 핵심기능을 모두 수행하게 됐다.

II. 공정거래에 관한 한 'G7' 국가가 되었다

영국의 권위 있는 경쟁법 전문지인 <GCR(Global Competition Review)>은 매년 각국의 경쟁당국을 평가해 순위를 부여하고 있다. 이 조사에서 우리나라 공정거래위원회는 2007년 이후 세계 7위권으로 평가받고 있다. 참고로 이런 GCR 평가는 각 경쟁당국이 제출한 자료와 경쟁법 관련 전문가 인터뷰, 개별국가 방문, GCR에 게재된 기사 내용 등을 종합 분석해 이뤄진다고 한다.

이 조사에 따르면, 우리나라는 공정거래분야에 관한 한 미국, 영국, 호주, 프랑스, 독일, 이탈리아 등과 더불어 'G7' 국가에 속한다. 아시아에서는 가장 좋은 평가를 받고 있는 것이다. 우리나라가 공정거래법을 도입한지 30년에 불과한데 비해, 미국은 1890년 셔먼법(Sherman Act)을 제정한 지 120년이나 됐고, 유럽공동체(EC)는 1957년 제정된 로마조약에 경쟁법 근거조항을 두어 집행한지 53년이나 된다. 그리고 일본의 경우도 1947년 당시 연합군 총사령부의 강한 압력 하에 공정거래법을 도입함으로써 63년의 역사를 갖게 됐다.

이처럼 우리나라가 상대적으로 짧은 역사를 갖고 있음에도 불구하고 좋은 평가를 받게 된 것은 어떤 이유에서일까? GCR에 따르면 강도 높은 카르텔 척결, 시장지배적 지위 남용행위 시정노력, 경제분석을 통한 심도 있는 기업 결합심사 등이 좋은 평가를 받게 된 것이 주요한 요인이라고 한다.

그러나 이런 성과를 거두게 된 보다 근본적인 원동력은, 이미 살펴본 것처럼 시장경제에 대한 강한 신뢰와 공정거래위원회의 전문성, 그리고 선진국의 모범관행과 글로벌 스탠더드를 수용하려는 의지 등에 있었다고 할 수 있다.

따라서 우리는 이러한 장점들을 살려 앞으로도 계속 이어나가려고 노력해야 한다. 경쟁법이 대상으로 하고 있는 시장경제 상황은 수시로 바뀌며, 해결해야 할 과제도 우리 앞에 항상 새로운 모습으로 다가온다. 따라서 우리가 지금 좋은 성과를 내고 있다고 자만에 빠져서는 안 된다.

한편, 공정거래위원회의 국제적 위상이 높아진 것은, 나름대로 관련 국제기구활동에 적극적으로 참여하면서 국가간 협력에 노력한 결과이기도 하다. OECD 경쟁위원회의 부의장국으로 10년째 활동하고 있으며, 제3차 국제경쟁네트워크(ICN) 연차총회가 2004년 4월 서울에서 개최되기도 했다. 또한 국제경쟁정책워크숍, 한국국제협력단(KOICA) 경쟁정책연수과정, OECD 아시아지역 경쟁센터 개설 등을 통해 개발도상국가들을 대상으로 적극적인 기술 지원을 전개하고 있다. 국제행사인 '서울경쟁포럼'은 2001년 처음 개최된 이후 격년마다 개최해 글로벌 경쟁정책 이슈를 논의하면서, 법과 제도의 운용경험을 상호 공유하는 장(場)으로 활용하고 있다.

이제 공정거래위원회가 이만큼 성장하고 국제적으로도 높은 평가를 받고 있는 만큼, 앞으로도 개발도상국에 대한 기술 지원과 경험 전수를 더욱 확대하고, 나아가 나라마다 다른 경쟁법과 정책의 통합과 일치를 위해서도 보다 적극적으로 기여해야 할 것이다. 경쟁법 및 경쟁정책의 국제적 조화는 우리 기업들이 적극적으로 해외 영업활동을 확대해 나가는데 있어서 부담해야 하는 여러 가지 비용과 리스크를 줄여주는 효과도 가져올 수 있을 것이다.

III. 아직도 가야 할 길

미국 연방거래위원회(FTC)는 2014년 창립 100주년을 앞두고 'The Federal Trade Commission at 100: Into Our Second Century' 라는 자체 연구보고서를 2008년 발표했다. 이 보고서는 경쟁당국이 얼마나 효과적인가를 판단하는 나름의 기준을 제시하고 있는데, 그 내용은 창립 30주년을 앞두고 있는 공정거래위원회에도 참고가 될 것이다.

몇 가지 예를 요약해서 들어보자. 첫째, 조직 목표를 분명히 해야 한다. 둘째, 단순하게 관례나 요구에 따르는 경향이 있는데, 이를 지양하고 새로운 전략과 프로그램을 선택하려는 의식적인 과정이 있어야 한다. 셋째, 인적자본에 대한 투자가 적절히 이뤄져야 한다. 넷째, 경제이론과 법적 분석능력 등의 전문적인 지식을 향상시켜야 한다. 다섯째, 사건 개시 이전에 논리나 사실관계가 잘 파악되었는지 등의 질적 수준에 대한 내부통제절차가 필요하다. 여섯째, 규제 당국간, 부처간, 국가간 협력 네트워크가 효과적으로 구성되어야 한다. 일곱째, 프로그램과 집행절차의 효과에 관한 정기적인 평가가 있어야 한다는 것 등이다.

모든 정부가 공정거래위원회와 경쟁정책을 중요시하는 이유는, 시장경제가 제대로 작동할 때만이 소비자가 원하는 좋은 품질의 상품을 싸게 공급될 수 있고, 기업 간의 공정한 경쟁이 이뤄질 때 기술혁신과 기업의 경쟁력 강화가 가능하기 때문이다.

마찬가지로 우리 경제가 선진화 되기 위해서는 향후에도 시장경제와 공정거래위원회의 역할에 대한 신뢰가 계속 확대되어야 한다. 이를 위해서는 공정거래위원회 직원들의 전문성도 지속적으로 제고되어야 한다. 법조문(法條文)의 적용과 개별 사건의 심사에 지나치게 치중할 경우, 사건 처리에 있어서의 우선순위나 경중(輕重)을 제대로 가리지 못하고 시정조치내용이나 과징금 등에서의 제재 수준의 적정성을 상실할 우려가 있다. 따라서 공정거래위원회가 그 역할을 효과적으로 수행해 나가기 위해서는 법적 분석능력과 함께 경제분석능력을 계속 제고해야 한다.

더욱이 시장상황이나 기술발전에 따라 같은 유형의 법 위반행위라고 할지라도, 경쟁에 미치는 영향의 정도와 그 경제적 효과가 달라질 수 있다. 따라서 경제가 발전하고 선진화될수록 보다 더 세련된 경제분석기법과 활용능력을 개발해야 할 것이다.

마지막으로, GCR도 우리나라 공정거래위원회에 대해 지적했던 바와 같이 공정거래법의 집행절차에 대한 개선이 좀 더 이뤄져야 한다. 피심인의 방어권 보장을 위해 의견 진술 기회가 충분히 보장되어야 하고, 심사관이 근거로 삼고 있는 자료에 대해 피심인이 좀 더 쉽게 접근할 수 있어야 한다. 그리고 이해관계자 및 전문가 의견수렴절차가 광범위하게 이루어지고, 조치결과에 대한 정보가 충분히 공개되는 것이 바람직하다. 즉, 심사 및 심결절차의 공정성과 투명성 확보를 위해 우리 모두가 함께 더욱 노력해야 한다.

결론적으로 말하자면, 공정거래위원회의 지난 30년의 성과는 우리 경제의 발전정도를 앞서가는 것이었다. 그러나 아직도 가야 할 길이 남아 있다. 이제는 성숙한 나이의 공정거래위원회가 시장경제를 돌보는 '지킴이' 역할을 잘 수행해냄으로써, 경쟁의 장이 공평하게 마련되어 경쟁질서가 바로 섬으로써 시장경제가 꽃피고 풍성한 열매를 맺을 수 있기를 바란다. 아울러 우리 기업의 공정거래 자율규제 역량이 충분히 제고되어 정부의 감시나 규제 없이도 시장경제가 건전하게 작동될 수 있는 시기가 빨리 올 수 있기를 희망해 본다.