

강화해야 할 것이다. 시장이 경쟁적일수록 사업자들은 소비자의 기호와 선택에 따라 행동하게 되며, 소비자들이 원하는 상품을싼 값에 공급하지 못하면 시장에서 축출될 수밖에 없다는 점에서 소비자 이익은 경쟁촉진을 통해 가장 잘 보호된다. 다른 한편으로, 소비자정책이 달성하고자 하는 상품·시장정보의 효율적 생산·전달은 소비자의 가격·품질 등의 비교를 용이하게 하여 구매선택의 효율을 높이며 사업자간 가격·품질 경쟁을 강화하게 된다.

5. 정책의 전문성·투명성·실효성 제고

공정거래정책은 다양한 시장구조와 기업행위가 경쟁과 경제효율에 미치는 영향을 분석·평가

하여 위법성 판단원칙을 도출·집행하는 방식으로 전개되어야 한다. 그래야만 공정거래정책이 사업자간 분쟁의 해결이나 거래관계의 공정화에 그치지 않고 시장구조와 행태를 경쟁화하여 실질적으로 시장성과를 개선하는 정책이 될 수 있다. 이를 위해 경제적 조사·분석기능을 강화하여 정책적 시각에서 중요한 사건을 선별·심사하고 경제적 분석결과와 증거를 기반으로 정책을 집행해야 할 것이다. 위법행위에 대한 제재수단과 강도를 합리적으로 조정하고 私訴의 역할을 확대하여 정책집행의 실효성을 제고하는 노력도 필요하다. 주요 사건에 대하여 경쟁효과의 평가기준과 위법성 판단원칙 등을 상세히 밝히는 심결서를 작성·공표한다면 정책의 투명성과 예측가능성이 크게 제고될 수 있을 것이다.■

**공정거래 제도에 관한
여러분의 원고를
기다립니다**

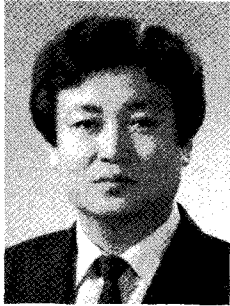
공정한 경쟁질서를 확립하고, 공정거래제도가 국민의 각계각층에 확산될 수 있도록 하기 위해 사단법인 한국공정경쟁협회에서는 월간 「공정경쟁」(공정협회보)지를 발행하고 있습니다. 「공정경쟁」지는 공정경쟁 사회의 위상을 새롭게 하고 관계 전문가들과 함께 공정거래 제도에 관한 문제들을 여러분들과 함께 토론하고자 합니다. 참신하고 의욕적인 여러분의 글을 다음의 요령대로 보내 주십시오.

사단법인

한국공정경쟁협회

- 분 야
공정거래와 관련된 내용이면 어떤 형식이든 좋습니다.
- 원고매수
수필은 3매, 논문은 5매 내외(A4용지 기준)
(주소, 전화번호, 주민등록번호를 원고 표지에 반드시 기재하십시오)
- 원 고 료
내용심사 후 게재된 원고는 본 협회에서 정한 원고료를 드립니다.
- 마 감
마감일은 따로 없습니다.
- 보 낼 곳
(100-743)서울특별시 중구 남대문로4가 45 상의회관 621호
사단법인 한국공정경쟁협회 「공정경쟁」출판 담당자 앞
- 전 화 : (02)775-8870~2 •팩스 : (02)775-8873
- PC통신 : kfca2000(hitel, 천리안)

공정거래제도의 운영성과와 앞으로의 과제



최동규

중소기업연구원 부원장

지난 2월 25일 출범한 신정부의 경제철학은 「경제민주주의」로써 경제발전과 민주주의를 병행하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 “작금의 경제위기는 민주주의를 제쳐놓고 경제발전만을 추구해 독재와 권위주의 정치, 정경유착, 관

치금융, 관료주의, 부의 소수집중 등을 낳아 경쟁력을 상실했기 때문에 겪는 좌절이다(1월 25일 국민회의 시무식에서).”라고 밝힌 김대중 대통령의 경제기본틀이기도 하다.

이를 바탕으로 신정부는 현재의 IMF체제하의 경제위기를 조속히 극복함과 동시에 국가경제 회생과 제도약을 위한 기반확충을 위해 규제와 보호의 경제시책을 지양하고, 경쟁촉진적 시장경제 시스템으로 전환할 것을 출범 초기부터 천명하고 나섰다. 그리고 구조조정이 원활하게 이루어질 수 있도록 제도개선을 추진하는 한편, 중장기적으로 시장구조의 근본적 개선을 위해 경쟁정책의 역할을 강화시키기로 했다.

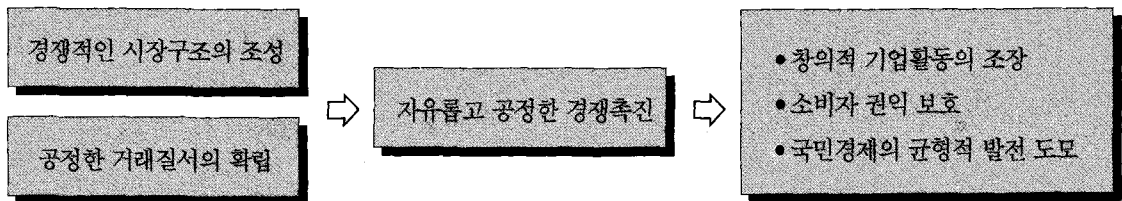
이와 같이 신정부가 경쟁촉진정책을 추진함으로써 공명정대한 경쟁질서에 관한 관심과 요구가 높아졌고, 결국 신정부의 「경제민주주의」를 실현하기 위해서 공정거래제도의 역할과 책임은 더욱 중대해졌다.

1. 공정거래제도의 도입과 의의

공정거래제도는 시장경제체제의 기본원리인 “기업간의 자유롭고 공정한 경쟁”을 보장하기 위해 마련된 경제활동의 기본질서규범이다. 다시 말해 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하기 위하여 이를 저해하는 요인들, 즉 독과점과 기업결합을 제한하고 부당한 공동행위와 불공정거래행위를 금지하는 것을 목적으로 시행되고 있으며, 이 제도는 지난 1980년에 ‘독점규제및공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법)’로 제정, 운영되면서 우리 나라 시장경제에 많은 기여를 해왔다.

1970년대 후반들어 우리 나라는 정부주도의 경제운영방식에 따른 시장기능의 왜곡과 이로 인한 비능률, 상품시장의 독과점화 등 부작용이 심화됨에 따라 “경쟁과 자율”의 시장경제원리에 충실한 새로운 경제질서형성이 필요하다는 인식이 확

〈그림 1〉 공정거래제도의 의의



산되었다.

이에 따라 경쟁원리를 바탕으로 가격기능이 증시되는 시장경제체제로의 발전을 도모하기 위하여 1980년 「독점규제및공정거래에관한법률」을 제정하게 되었고, 1992년 제3차 개정에 이어 1996년 5차개정에 이르게 되었다. 그리고 공정거래법의 운용과 함께 하도급거래에 있어서도 대기업과 중소기업간 상호보완적 균형발전 도모와 불공정 약관 규제를 통한 건전한 거래질서확립 및 소비자보호를 위하여 「하도급거래공정화에관

한법률」이 1984년 제정, 1995년 제2차 개정을 거쳐 1996년 제3차 개정되었고, 「약관의규제에 관한법률」은 1986년에 제정되어 오늘에 이르고 있다.

이 중 가장 핵심적인 공정거래법의 내용을 살펴보면 두 가지 목적을 담고 있는 것을 알 수 있다. 우리 나라 공정거래를 위한 하나는 시장구조의 개선으로 경쟁적인 시장환경의 조성이 목적이고, 다른 하나는 거래행태의 개선을 통한 시장에서의 공정한 거래질서의 확립이 목적이다.

〈표1〉 공정거래법의 주요내용

시장구조의 개선	거래행태의 개선
<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제규제 완화 <ul style="list-style-type: none"> • 시장에서의 경쟁을 제한하는 제도의 개선 ○ 주식회사의 설립 금지 <ul style="list-style-type: none"> • 다른 회사를 지배하기 위한 회사의 설립 금지 ○ 기업결합의 제한 <ul style="list-style-type: none"> • 경쟁을 제한하는 기업결합의 금지 • 강요·불공정한 방법에 의한 기업결합의 금지 등 ○ 경제력집중의 억제 <ul style="list-style-type: none"> • 대규모기업집단의 지정·관리 <ul style="list-style-type: none"> · 상호출자의 금지 · 다른회사에 대한 출자총액의 제한 · 계열회사간 채무보증의 제한 · 금융·보험회사의 의결권 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장지배적 지위의 남용금지 <ul style="list-style-type: none"> • 가격남용 • 출고조절 • 영업방해 • 진입방해 등 ○ 부당한 공동행위의 금지 <ul style="list-style-type: none"> • 가격, 거래조건의 결정 • 생산·출고, 거래 등의 제한 • 시설투자 제한 • 상품제한 • 공동회사 설립 • 타사업자 방해 ○ 사업자단체의 경쟁제한행위 금지 <ul style="list-style-type: none"> • 부당한 공동행위 • 구성사업자의 사업활동 제한 • 구성사업자에 대한 불공정거래행위 및 재판매가격유지행위의 강요 • 허위·과장광고행위 등 ○ 불공정거래행위의 금지 <ul style="list-style-type: none"> • 일반불공정거래행위 유형 • 특수불공정거래행위 ○ 재판매가격유지행위의 제한 ○ 불공정한 국제계약의 체결 금지

자료 : 공정거래위원회

2. 공정거래제도의 운영성과

그러나 기업간의 자유롭고 공정한 경쟁을 위하여 제정, 시행되어 온 공정거래제도는 그 운영성과면에서는 그리 만족스럽지 못하였다고 할 수 있다. 그것은 과거 우리 정부가 주도해 온 성장위주의 경제개발전략에 의한 결과로, 대기업 중심의 규모주의 경제전략은 경제전반에 대한 규제와 보호를 중심으로 수행되어 진정한 의미의 기업간 공정경쟁의 걸림돌이 되어왔다.

사실 우리 경제의 성장전략은 개방화와 국제경제의 통합이 이루어지기 이전에는 상당한 성과를 거두었다. 그러나 급변하는 경제환경과 세계시장을 무대로 한 무한경쟁의 압력하에서는 더이상 유효하지 않게 되었다. 그런데도 정부주도의 성장위주 경제개발전략은 냉전체제의 붕괴와 WTO의 출범속에서도 큰 변함이 없었고, 문민정부에서도 OECD 가입 등의 전반적인 개방화 추세속에서 규제완화를 위한 지속적인 노력은 있었지만 근본적인 경제운영의 패러다임까지는 바꾸어 놓지 못했다.

그런 가운데에서도 지난 17년간의 우리 나라의 공정거래제도의 운영성과를 들자면 다음의 네가지 정도를 들 수 있을 것 같다.

첫째, 자유롭고 공정한 경쟁의 중요성에 대한 인식 제고의 성과를 들 수 있다. 이는 공정거래제도의 시행을 통해 얻은 성과 중에서 가장 큰 성과 중의 하나라고 할 수 있는데, 자유롭고 공정한 경쟁없는 시장경제가 정상적인 기능을 수행할 수 없다는 사실을 기업인들에게나 정부부처에 널리 인식시켰다.

산업화가 본격화된 60년대초부터 우리 정부는 정부주도의 경제개발정책을 추진함으로써 기업의 성패가 정부의 지원이나 규제에 의해 좌우되는 경우가 많았다. 그러나 세계경제환경이 정부주

도에서 민간주도로, 규모가 큰 정부에서 작고 효율적인 정부를 필요로하게 되면서 시장의 기능은 더욱 중요시되고, 이러한 시장이 정상적으로 기능하기 위해서는 자유롭고 공정한 경쟁이 필요하게 되었다. 그리고 공정거래법을 통해 독과점이나 기업결합 또는 부당한 공동행위 등에 관한 규제가 이루어지면서 경쟁질서의 중요성에 대한 인식이 제고되기 시작하였고, 이는 우리 정부의 공정경쟁정책의 기반이 되었다고 볼 수 있다.

둘째, 불공정 거래관행 시정의 성과를 들 수 있다. 사실 공정하지 못한 거래가 성립된다는 것은 한 쪽이 다른 한 쪽에 비해 상대적으로 불리하다는 것을 전제로 한다. 기업들간의 거래에서 불리한 입장의 약자는 중소기업이 될 것이고, 기업과 소비자간의 거래에서는 경제적 약자가 소비자가 될 것이다. 이들의 불공정한 관계에서 이루어지는 불공정 거래관행을 시정하고, 공정한 거래질서를 확립하기 위해 정부는 공정거래법에 의한 불공정거래행위의 규제와 약관규제법에 의한 불공정한 약관의 규제를 실시해왔다. 그리고 공정거래제도 도입 이래 17년간 많은 성과를 거두었다.

셋째, 독과점적 시장구조의 개선을 들 수 있는데, 이는 다분히 회의적 수준의 성과라 하겠다. 우리 나라에서는 경제개발정책을 추진하는 과정에서 정부가 오랫동안 소수의 능력있는 기업을 집중적으로 지원해 왔기 때문에, 대부분의 산업분야가 소수의 기업에 의하여 독과점화되어 있다. 따라서 이미 독과점화되어 있는 시장구조를 경쟁시장으로 전환하기 위해서는 독과점을 원인으로 금지하고, 기업결합과 부당한 공동행위를 엄격히 규제하지 않으면 안 된다. 그러나 우리 나라 공정거래법은 이 부분에 한해서는 철저한 규제를 펼치지 못해왔다. 당시 우리의 경제사정은 독과점을 일시에 원인으로 금지하게 되면 우리 경제전체가 마비될 우려가 있었기 때문에 공정

거래법은 이를 원인적으로 금지하지 못하고 그 폐해만을 규제해왔던 것이다. 하지만 기업간 공정거래를 위해 마련된 법률이 불공정거래가 될 수밖에 없는 부분을 예외로 두었다는 것은 불가피한 아이러니일 수밖에 없다.

넷째는 경제력집중의 억제 성과로서, 공정거래법은 과도한 경제력의 집중을 억제하기 위하여 1986년에 일반집중의 수단으로 활용되고 있는 지주회사의 설립을 금지하고, 대규모기업집단에 속하는 회사의 상호출자를 금지하는 동시에, 출자총액과 채무보증을 제한했다. 그런데 이 제도는 일반집중의 심화를 억제하는 데에는 다소 기여한 것이 사실이나, 경제력집중 그 자체를 억제하는 데에는 그다지 큰 기여를 하지 못하였고, 결국은 한 국가경제가 IMF체제에까지 이르게 되는 대규모집단의 비효율성을 방치해온 결과를 낳게 되었다.

3. 앞으로의 과제

앞에서 살펴본 공정거래제도의 성과에서도 알 수 있듯이 우리 나라의 공정거래질서확립은 기대와는 달리 다분히 불완전하고, 불공정하며, 불균형적으로 이루어져 왔다고 할 수 있다. 이러한 불합리함으로 인해 우리 경제가 작금의 위기상황이 초래되었다는 주장도 있듯이 우리는 하루빨리 공정경쟁체제를 갖추어 이러한 불합리함을 줄여나가야 할 것이다.

더구나 지난해말 IMF지원을 받으면서 우리 경제는 구조조정의 필요성을 절감하게 되었고, 실제로 IMF에서도 우리에게 금융기관의 과다한 부실대출과 기업의 과도한 차입경영의 문제를 경쟁정책을 중심으로 한 구조개혁과 기업지배구조의 개선, 경영투명성 제고 등을 통하여 해결할 것을 요구해 오고 있다. 우리는 이러한 IMF의 요구에 의해서만이 아니라, 우리 경제가 하루 속히

회생, 발전하여 국제적 수준의 경제로 거듭나기 위해 선진국 수준의 시장경제의 틀을 갖추고, 국제규범에 걸맞는 경제정책을 운영해 나가야 한다. 그리고 이를 위해 경제운영의 패러다임을 보다 경쟁 촉진적 시장경제 시스템으로 전환해야 한다.

이처럼 다른 어느 때보다도 경쟁정책이 요구되는 지금, 다음과 같은 과제해결을 통해 그동안 추진했던 공정거래제도의 효율적 운영과 그 성과를 기대해 본다.

우선, 기업활동의 활성화를 위해 경제규제개혁의 본격적인 추진이 이루어져야 할 것이다. 정부는 그동안 광범위하게 규제완화를 추진해 왔으나, 기업과 일반국민의 체감규제는 크게 개선되지 않고 있다. 실질적이고 구체적이면서 파급효과가 큰 분야의 핵심적인 이른바 덩어리 규제가 완화되어야 기업활동이 활성화될 수 있다. 사실 그동안 기업的高층처리 차원의 규제개혁이 추진되어 온 결과 국민경제적 파급효과가 큰 분야에 대한 체계적 개혁에는 미흡하였다. 아울러 규제개혁 추진과정에서 부처 이기주의와 기득권 보호를 위한 이익집단의 저항과 반발에 대한 효과적 대응도 미흡하였다. 따라서 국민경제적 파급효과가 크고 이익집단이 많은 '기존규제'에 대해서는 새정부 출범초기에 단기 간내로 강력한 개혁이 필요하다.

둘째, 경제력 집중에 관한 억제시책을 공정경쟁 촉진방향으로 지속적으로 추진해야 한다. IMF 자금지원조건의 충족을 위해 제도개선(채무보증관행의 원칙적 금지, 기업경영의 투명성 제고와 지배구조 선진화를 위한 제도 도입 등)이 추진되어야 하고, 기업활동에 대한 직접적 규제를 지양하며, M&A 활성화를 위한 여건을 조성해야 할 것이다. 그리고 향후 자금지원조건의 이행과정에서 대규모 기업집단의 지배구조개선과 경영투명성 제고, 금융시장의 개혁 추이 등을 감안하여 기존의 경제력 집중 억제시책은 공정경쟁을

촉진함으로써 경제의 동태적 효율성을 높이는 방향으로 추진되어야 한다.

셋째, 중소기업 보호정책의 합리적 개선이 요구된다. 다시 말해 다양한 중소기업 지원정책이 현재 추진중이나 중소기업간 경쟁을 제한하는 요소가 많아 중소기업의 장기적 발전을 저해하고 있으므로 이의 개선이 필요하다는 것이다. 그리고 불공정 하도급거래의 근원적 차단과 분쟁조정을 원활하게 하기 위하여 표준하도급계약서 사용을 권장하고, 중소기업의 자금난 완화와 연쇄부도방지를 위하여 '97년 4월부터 시행중인 하도급 대금지급보증제를 조기에 정착시키는 등의 중소기업 보호를 위해 공정한 하도급 거래질서의 확립도 요구된다. 아울러 대기업의 내부거래 및 계열사간 상호지원행위에 대한 규제와 감시를 강화하고 대기업의 부당한 거래거절, 강제구매, 판매목표의 강요 등 우월적 지위 남용을 규제하는 등의 대기업과 중소기업간의 바람직한 협력관계가 설정되어야 할 것이다.

넷째, 소비자보호정책이 강화되어야 한다. 경쟁정책과 소비자정책 상호간의 시너지효과를 극대화하기 위하여 이들 정책을 연계하여 추진할 필요가 있다. 그리고 IMF자금지원과 관련하여 나타날 수 있는 소비자문제(부실금융기관 정리, 외국 금융사 진입 등 경쟁심화로 금융, 보험상품의 수익률 등에 관한 과장광고나 경기침체에 따른 실업 등으로 부업관련 허위, 과장광고가 성행)에 대해서도 적극 대응할 수 있어야 할 것이다.

다섯째, 경쟁정책 규범화를 위한 국제적 논의에 적극 대응하는 태도가 요구된다. 다시 말해서 경쟁정책의 국제규범화가 우리 경제에 미치는 영향과 대응방안에 대한 심층연구가 추진되어야 한다는 것이다. 그리고 현행 제도 및 관행을 경쟁정책의 국제규범에 맞게 개선하고, 경쟁정책의 국

제규범화 논의에 적극 참여하고 국제간 협력체제의 강화도 요구된다.

여섯째, 불공정거래행위 시정을 위한 시장감시 활동의 강화가 필요하다. IMF 자금지원조건에 따라 기업구조조정 과정에서 나타날 가능성이 큰 경쟁제한행위에 대한 감시를 강화해야 할 필요가 있다. 예를 들어 독과점력을 형성·강화할 가능성이 있는 M&A에 대해서는 심사를 강화하고, 경제침체시 증가할 수 있는 기업간 담합이나 부당 내부거래에 대해서도 감시와 규제를 강화해야 할 것이다. 그리고 경쟁법 적용대상 영역의 확대와 법집행의 강화가 필요한데, 특히 자율화가 확대되어가는 금융분야와 법적용이 미비했던 공공사업자에 대하여 공정거래법의 적용을 확대할 필요성이 있다. 정부투자기관, 지방자치단체 등 공공사업자의 불공정거래행위의 시정도 아울러 강화되어야 할 것이다.

최근의 우리 경제사정을 한마디로 요약하면, 앞으로 가야할 길은 멀지만 한데 계속 험준한 산맥과 사막이 가야할 길을 가로막고 방해를 하고 있는 형세이다. 이런 경우 포기하고 주저않는 사람이 있는가 하면, 위기를 기회로 여겨 이를 극복해 내는 사람이 있다. 요즘 우리 나라가 꼭 이런 처지에 놓여 있다. 물론 후자를 선택해야 하겠지만, 우리는 후자를 위해 얼마나 준비하고 계획하고 있는가? 그리고 과연 우리 산업사회의 공정한 경쟁은 어느 정도 수준에 있는가? 모든 경제주체들이 자유와 자율을 만끽하고 있고, 혁신을 향한 경쟁의욕에 충만해 있는가? 정부가, 대규모 기업집단이 또는 중소기업내에 경제주체들의 자율과 자유를 제약하고 있는 것은 없는가? 우리는 항상 이와 같은 화두를 염두에 두어야 한다. 그리고 그 정답을 향해 공정거래제도는 더욱 발전되어야 한다.■