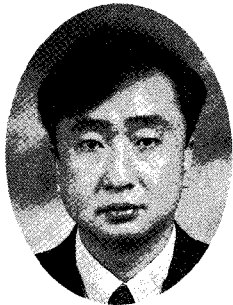


# 현행 공정거래 정책의 문제점과 과제



박 옹 주  
현대경제연구원 연구위원

## 머리말

한국 경제는 지난 20여년 동안 대내적으로 자본주의 시장 경제의 발달, 대외적으로 경제의 범세계화와 개방화의 진전 등 급속한 변화

를 겪어 왔다. 그로 인해 외연적으로 경제규모가 확대되었을 뿐 아니라, 내포적으로도 그 복잡성이 크게 증대하였다. 이러한 변화 속에서 기업의 조직이나 구조 혹은 그 행태를 규정하는 반독점법 내지 공정거래제도의 중요성이 증대되어 왔으며, 또 시대적 요구에 대응하여 그 내용을 변화시켜 왔다.

한편 최근 들어 경제의 지식기반화가 진전되고, 사이버 경제 등 새로운 경제현상이 전개되면서, 한편으로는 과거의 경쟁정책이 가졌던 유효성이 상실되고 있다. 그리고 다른 한편으로는 새로운 경제현상에 적응하기 위해 경쟁정책의 대상이나 내용이 변화될 필요성도 점점 커지고 있다. 더욱이 다가올 21세기가 지식·정보 경제로 특징지어지는 한, 기존의 산업사회에서 마련되고 적용되었던 공정거래제도도 크게 쇠퇴할 필요도 있다.

이러한 보편적인 변화의 흐름과 함께, 지금 우리 나라는 구조적 전환기에 놓여 있다. 그리고 우

리 나라는 기본적으로 자유시장경제질서를 지향하고 있으며, 구조 전환기에 경제 구조조정을 효과적으로 이루고, 그것을 통해 중장기적인 성장기반을 재구축해야 하는 당면 과제를 안고 있다. 이렇게 당면 과제를 효율적으로 달성하고 선진적인 자유시장경제질서를 구축하기 위해서는, 자유시장경제질서의 기본이념인 자유롭고 공정한 경쟁질서의 확립이 무엇보다 중요하다고 하겠다. 그런 점에서 공정거래정책 및 제도의 효과성 내지 효율성이 강조되고 있는 것이다.

지난 2년 동안의 경제위기 상황에서 당면한 경제위기를 극복하고 21세기 선진경제를 창출하기 위한 공정거래정책상의 변화가 크게 이루어져 왔다. 경제력집중억제의 일환으로 규제되어 왔던 지주회사설립및전환금지조항이 완화되었고, 금융·보험업 영위 기업에도 공정거래제도가 적용되는 등 공정거래제도의 적용범위가 확대되어 왔다. 또 공정한 경쟁질서를 구축하기 위해 부당내부거래 조사가 강화(금융거래정보요구권 신설 등)되었다. 이러한 변화들은 자유롭고 공정한 경쟁질서의 구축이라는 면에서 대체로 바람직하다고 생각된다.

하지만 제도 혹은 그 적용의 변화 과정에서 혼란도 없지 않았다. 예를 들면 출자총액제한 제도의 경우 적대적 M&A의 방어 수단으로 폐지되었다가 최근 다시 부활되었다. 이는 물론 운용 목적이 달라진 데 기인하지만, 제도 운용의 단전성을 적나라하게 보여준 예이다. 그런 점에서 공정거래 정책이나 제도는 더 많은 변화를 필요로 하고 있

다가올 21세기가 지식·정보 경제로 특징지어지는 한, 기존의 산업사회에서 마련되고 적용되었던 공정거래제도는 크게 쇠신될 필요가 있다.

다. 특히 선진경제, 그리고 21세기 경제환경 변화에 어울리는 공정거래정책이나 제도가 확립되기 위해서는 경제의 현실과 미래방향성을 정확히 진단하고, 그에 걸맞는 제도 및 정책 운용방식이 마련되어야 할 것이다.

### ● 공정거래정책 개선의 필요성

1980년 공정거래제도가 마련되어 적용된 이후 지금까지 수차례의 법개정이 이루어졌다. 그런데 모든 제도나 그 적용이 그렇듯이, 환경의 변화 혹은 요구에 따라 제도 및 그 적용대상이나 방식은 변화되어야 한다. 당면한 환경 및 미래 지향성을 감안할 때 현행 공정거래정책 혹은 제도가 개선되어야 하는 이유는 다음과 같다.

우선 경제위기의 근본원인을 해소함으로써 위기를 조기에 극복하기 위해서이다. 당면 경제위기의 원인은 다양하겠지만, 이를 경쟁정책의 시각에서 보면, 대내외 환경 변화 속에서 정부 주도의 규제위주정책에 따른 부작용이 폭발적으로 드러난 것이다. 즉 경쟁촉진이라기보다는 경쟁제한적인 정부의 금융 및 산업정책, 그리고 그 속에서 개별 경제주체들의 불공정하고 경쟁억압적인 행태가 위기를 야기한 근본원인인 것이다. 은행 등 금융기관들은 관치금융 속에서 자생력을 키우기 보다는 정부에 의존하는 도덕적 해이를 갖게 되었다. 또 기업들은 정보의 보호 및 규제의 산업정책 속에서 자유경쟁에 의하지 않은 채 규모를 확대해왔다. 그리고 공정거래당국의 규제 역시, 경쟁

촉진의 면이 없었던 것은 아니지만, 경제력집중억제에 과도하게 집착한 나머지 경쟁촉진이라는 면에서 소홀했던 것도 사실이다.

결국 금융기관이나 개별기업들은 정부 주도적인 규제 환경 속에서 규모 확장에만 급급했으며, 자연스럽게 상대적으로 그 내실, 즉 경쟁력이 취약할 수 밖에 없었던 것이다. 이는 급격한 세계화 및 개방화 시대에 개별 경제주체들의 적응능력을 떨어뜨리게 되었다. 그런 점에서 자유롭고 공정한 경쟁 여건을 형성하고, 치열한 경쟁과정 속에서 개별 경제주체들의 경쟁력은 강화될 수 있고, 경제위기의 근본원인은 해소될 수 있는 것이다.

대내외 환경 변화의 흐름을 감안할 때, 시장지향형 구조개혁이 현 위기를 극복할 수 있는 유일한 대안이다. 시장지향형 구조개혁의 핵심은 자유롭고 공정한 경쟁여건의 형성이므로, 효과적인 경쟁정책의 채택, 효율적인 경쟁질서의 형성이 무엇보다 중요하다. 또한 단기적으로도 공정경쟁의 여건을 조성함으로써 대외신인도가 제고될 수 있으며, 구체적으로는 외국인투자를 유인하여 경제위기의 극복에도 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 21세기 선진경제질서 구축 및 21세기 경제환경에 대한 효과적인 대응을 위해서도 공정거래정책 및 제도의 개선은 필수적이다. 대내적으로는 자유시장경제체제의 형성에 따라 효율적이고 공정한 경쟁의 필요성이 점점 증대하며, 수요자 중심의 경제체제로 이행하면서 소비자 권리의 보호가 중시되고 있다. 대외적으로는 경제의 범세계화 과정에서 경쟁라운드 형성 등 글로벌 스탠

경제위기의 근본원인을 해소함으로써 위기를 조기에 극복하고,  
21세기 선진경제질서 구축 및 21세기 경제환경에 대한 효과적인 대응을 위하여  
공정거래정책 및 제도의 개선은 필수적이다.

다드화로 자유롭고 공정한 경쟁질서 및 정책에 대한 대외적 요구가 강화되고 있다.

21세기에는 기업간 무한경쟁이 특히 심화될 것이다. 특수한 분야를 제외하고는, 규모별, 국적별 등 경쟁조건 차별성은 인정되지도 않고 또한 인정되어서도 안된다. 그런 점에서 모든 경제주체에 동등한 경쟁조건 형성의 필요성이 필요한 것이다.

## 이행 공정거래정책의 문제점

당면한 경제위기의 극복과 선진적 자유시장경쟁질서의 구축을 위해 현행 공정거래정책 및 제도는 변화될 필요가 있다. 그렇다면 현재의 공정거래정책이나 제도는 구체적으로 어떠한 문제점을 지니고 있는가. 한마디로, 과거 수차례 제도 변경이 있었고 최근에 특히 크게 변화했지만, 공정거래정책의 목표나 대상의 면에서 과거의 경우와 크게 달라진 바 없다는 점, 그리고 보다 중요하게는 21세기 새로운 경제환경에 대한 대응방안이 미흡하다는 점 등을 들 수 있다.

우선 공정거래정책의 목표 및 대상의 문제를 들 수 있다. 세계화·개방화 시대에 일국적 차원에서의 경제력집중이 갖는 의미는 퇴색하고 있다. 이는 선진국의 경우, 일반 기업은 물론 금융기관들도 이른바 대형합병(mega-merger)으로 대형화하고 있으며 세계시장에서의 지배력을 강화하고 있다는 사실로부터 잘 드러난다. 그리고 한 예로서 개방으로 수입경쟁에 직면하게 되는 경우, 국내 대기업 또는 독점기업일 경우라도 세계시장에

서의 경쟁압력에 직면하게 되므로 인위적 경쟁도입이 필요한 것은 아니며 오히려 전환기에 국내 산업을 보호할 필요성이 생기기도 한다.

또 구조조정 과정에서 경제력집중현상은 상당 정도 해소될 수밖에 없다. 이미 상당수의 대규모 기업집단들이 해체되었거나 소그룹화 등으로 경제적 지배력을 줄이고 있다. 그럼에도 불구하고 현행 공정거래제도에는 과거 경제력집중을 억제하기 위한 조치들이 여전히 남아 있으며, 새로이 시행되는 정책들 중 상당 부분이 기본적으로 경제력집중억제라는 인식하에서 이루어지고 있다. 예를 들면 지주회사의 조건부 허용 방침 등이다.

이 외에도 경제력집중억제정책과 경쟁정책은 상호모순적인 면도 띠고 있다. 예컨대 경제력집중을 억제한다는 명분으로 대기업의 타사업 진출을 봉쇄하는 경우, 이는 해당 산업의 경쟁 수준을 떨어뜨릴 가능성이 있는 것이다.

한편 세계경제가 무한경쟁시대로 이행함에 따라, 각국의 경쟁법은 경제적 효율성을 중시하는 방향으로 변화하고 있다. 예컨대 미국의 경우, 시카고 학파의 견해(경쟁법의 목적은 경제적 효율성의 증대에 있다는 견해)가 하버드 학파의 견해(효율성 못지않게 도덕성이나 형평성도 중요하다는 견해, 예컨대 경제력 분산이나 중소기업 보호 등)를 대체하여 1970년대 후반 이후 지배적으로 된 것을 상기할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 우리의 공정거래정책은 상대적으로 형평성이나 도덕성 등을 강조하고 있다. 예컨대 30대 대규모기업 집단에 대한 차별적 법 적용 등이다. 이런 점에서

우리의 공정거래정책은 경제적 효율성보다 형평성이나 도덕성 등을 강조하고 있으며, 21세기 새로운 경제 환경에 대한 대응 방안이 미흡하다.

현행 공정거래정책은 여전히 과거지향적인 목표를 갖고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 21세기 새로운 경제 환경에 대한 대응 방안이 미흡하다. 경제의 글로벌화뿐만 아니라 전자상거래의 발달, 지식경제로의 이행 등으로 인해 기존의 경쟁개념 혹은 경쟁의 본질이 변화할 가능성이 증대하고 있다. 예컨대 가격 및 품질경쟁에서 시간경쟁으로의 변화 등이다. 그렇지만 이러한 변화에 맞는 새로운 경쟁법의 모색 노력은 별로 보이지 않는다. 선진국의 경우 전자상거래 등과 관련, 수많은 이론적 논의와 제도적 수용 등 노력이 활발한 데 반하여, 우리의 경우 과거의 폐해를 적절하게 데 지나치게 집착하고 있는 듯한 느낌이다.

## 공정거래정책의 개선 방향

이제 공정거래정책이나 제도는 변화하는 새로운 시대에 맞게 조정되어야 한다. 그 기본 방향은 첫째, 경쟁유지 및 촉진을 통한 경제의 효율성 제고에 맞추어져야 한다. 즉 재벌규제조항을 공정거래법에서 분리하여 공정거래법을 순수한 경쟁촉진법 및 유지법으로 기능하도록 해야 한다. 둘째, 규제개혁을 통한 기업경영 활동의 촉진 기능을 강화해야 한다. 기업의 자유로운 경영 활동을 보장하고, 규제는 최소화하되 시장경제원리(경쟁)의 부작용, 즉 경쟁의 낭비적·파괴적 가능성, 독과점 폐해, 불공정 경쟁으로 인한 경제적 약자의 피해 등은 최소화하는 데 주력해야 한다. 셋째, 새로운 경영환경에 대한 대비책이 마련되어야 한다. 자유

화시대, 무한경쟁시대, 지식경제시대에 맞는 시장경제의 헌법으로서의 공정거래정책이 이루어져야 한다. 예컨대 전자상거래가 발달하면 사실상 업종간 진입장벽이 무너지고 기업간 거래가 복잡하게 얽혀 부당 내부거래같은 불공정거래행위를 규제하기가 힘들게 되므로, 이에 대비한 공정거래질서 연구 등이 필요한 것이다. 그리고 새로운 경제현상으로 인해 경쟁의 본질이 어떻게 변화할 것인가, 경제여건의 변화에 맞는 경쟁법은 어떤 것인가에 관한 연구 또한 필요하다.

## 공정거래정책 개선 과제

구체적으로 공정거래정책 내지 제도는 다음과 같이 보완될 필요가 있다.

첫째, 공정거래법의 목적과 관련하여, 공정거래법은 경쟁촉진법으로 재설정되어야 한다. 현행 공정거래법은 경제력집중억제정책(재벌정책)과 경쟁촉진정책(경쟁정책)이라는 두개의 정책기조로 이루어져 있는데, 전자의 필요성이 축소되는 만큼 향후 후자(경쟁환경의 조성 및 유지)에 집중될 필요가 있는 것이다.

예컨대 부당 내부거래는 모든 계열기업군에 적용되어야 하며 불공정거래행위의 하나로 규제할 수 있다. 또한 상호출자제한도 공정거래법보다는 상법 등에 포함시켜 포괄적으로 규제하는 방식으로 전환될 필요가 있다.

둘째, 공정거래정책의 운용과 관련하여, 공정거래정책은 세계적 흐름에 부응해야 하며, 공정하고

개선 방향은 첫째, 경쟁유지 및 축진을 통한 경제 효율성이 제고되어야 하고,  
둘째, 규제개혁을 통한 기업경영 활동의 촉진 기능을 강화해야 하며,  
셋째, 새로운 경영환경에 대한 대비책이 마련되어야 한다.

투명하게 운용되어야 한다. 모든 정책이 그렇듯이, 경쟁정책의 목표나 수단 혹은 경쟁당국의 역할 등은 환경에 따라, 시대에 따라 변하기 마련이다. 예컨대 기업의 사업 구조조정에 대해서와는 달리 재무 구조조정이나 지배구조 개선 등과 관련된 경쟁정책의 영역은 극히 제한적이다. 산업정책보다는 경쟁정책의 관점에서 공정거래정책 운용이 이루어져야 할 것이다.

이를 위해 우선 구조 규제에서 행위 규제로 전환될 필요가 있다. 과거 자본주의 시장경제가 발달하지 못한 폐쇄경제하에서는 국내시장에서의 경제력 집중 혹은 독과점의 폐해가 발생할 가능성이 매우 커, 경쟁당국이 직접 시장구조에 개입하여 경쟁적 시장구조를 창출할 필요성이 있었다. 그러나 민간경제 부문이 비대해지고 완전개방경제로 이행함에 따라 시장구조에 직접 개입하는 정책은 오히려 시장구조를 독과점화하거나 기업경영의 자율성을 훼손시킴으로써 효율성을 떨어뜨릴 가능성이 있다. 실제로 경쟁당국이 시장구조에 직접 개입하는 정책은 점차 폐기되고 있다. 예컨대 경제적 효율성을 높이는 방향이라면 과거에 금지 대상이었던 기업결합도 용인하는 것이다. 최근 공정거래당국의 미 질레트사의 로켓트 전기인수 허용도 이러한 점에서는 긍정적이라 할 수 있다. 더불어 지주회사 설립 및 전환 조건을 대폭 완화하고, 불공정거래행위가 발생할 경우 그 폐해를 규제하는 방식으로 전환되어야 한다.

그리고 당연위법(per se illegal)보다는 합리의 원칙(rules of reason) 중시로 전환되어야 한다. 예

컨대 불공정거래행위에 속한다 하더라도, 합리적으로 판단한 결과 그 행위가 경쟁을 저해할 우려가 없는 경우 위법성을 적용하지 않는 것이다.

셋째, 공정하고 투명한 정책 운용이 필요하다. 이를 위해서는 규제 기준의 명료화가 필요한데, '부당성', '경쟁 제한성' 등에 관한 명확하고 객관적인 기준을 마련하여 개념 및 그 적용여부 등을 둘러싼 비용을 최소화해야 할 것이다. 그리고 기업경영활동의 위축을 최소화해야 한다. 예컨대 부당 내부거래의 경우, 내부거래가 갖는 장점이나 필요성을 감안할 필요가 있으며, 또 기업경영활동을 위축시키는 결과를 초래해서는 곤란하다. 그러기 위해서는 정책의 형평성과 공정성을 유지해야 하며, 투명성도 보장되어야 한다. 이와 관련하여 제도 적용의 남용도 금지되어야 한다. 부당내부거래를 차단하기 위한 수단으로서의 제외추적권의 경우, 자칫 남용될 가능성이 없지 않다. 따라서 이에 대한 사전·사후 규제 장치도 동시에 마련될 필요가 있다. 그리고 역차별적 규제도 해소되어야 한다.

넷째, 공정거래법 적용범위를 국내거래나 대외 교역을 제한하는 모든 행위로 확대하여, 외국기업에 의한 국내기업의 인수·합병이 국내시장에서의 독점력을 형성·강화할 우려가 있는 경우에 이를 심사·규제할 수 있어야 한다. 내부거래의 경우, 외국기업의 현지 계열사에 대한 본사의 지원 등이 있을 수 있으나, 이에 대한 명확한 규제는 없고 현실적으로는 다만 대규모 기업집단에 대한 규제만 있을 뿐이다.

공정거래법은 경쟁촉진법으로 재설정되어야 하며, 공정거래정책은 세계적 흐름에 부응해야 하고, 공정하고 투명하게 운용되어야 함. 그 적용범위를 국내거래나 대외교역을 제한하는 모든 행위로 확대하고 공정위의 역할 강화 및 전문화가 필요

끝으로 공정거래위원회의 위상과 관련하여 공정위의 역할 강화 및 전문화가 필요하다. 그러기 위해서는 우선 경쟁당국의 독립성이 강화되어야 한다. 즉 준사법적인 독립기구로서의 위상이 강화되어야 하는 것이다. 공정위가 단순히 정부 경제정책의 한 부분의 담당자로서 기능하는 경우, 경쟁정책의 입지는 매우 좁아질 수밖에 없다. 또한

전문화가 필요하다. 자유시장경제원리가 보편적 세계질서로 되면서 대내외 할 것 없이 경쟁법의 집행 영역이 확장되고 그 기준도 엄격해질 것이므로 고도의 규제 기술이 필요하다. 따라서 경쟁이론이나 실무에 정통한 전문인력으로 확충되어야 한다. **공정**

투 목 상 시

경품(景品)

사업자가 자기가 공급하는 상품이나 용역의 거래에 부수하거나, 거래에 부수하지 아니하더라도 광고 등의 방법에 의하여 그 거래상대방 또는 일반소비자에게 제공하는 경제상의 이익을 말함. 경제상 이익이란 물품, 금전, 알인권, 상품권, 기타 유가증권, 연극·영화 초대권, 기타 편익 등의 용역 등 일체의 이익을 포함함. 공정거래위원회는 부당경품제공행위를 금지하기 위해 「경품류 제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준」을 지정, 고시하고 있음

경품고시(景品告示)

공정거래법상 부당한 고객유인에 해당되어 금지되는 경품류 제공행위의 범위와 기준을 정하기 위하여 공정거래위원회가 지정, 고시한 「경품류 제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준」의 약칭임. 동 고시는 경품류의 종류를 다음의 2가지로 구분하고, 경품류별 가액한도 등을 설정하여 동 한도를 초과하는 경품류 제공행위에 대하여는 부당한 경품류 제공으로 보아 이를 금지하고 있음. ① 소비자경품 : 사업자가 상품이나 용역의 거래에 부수하여 일반소비자에게 제공하는 경품, ② 소비자연상경품 : 사업자가 상품이나 용역의 거래에 부수하여 연상의 방법에 의하여 일반소비자에게 제공하는 경품. 동 경품류 제공행위는 불공정거래행위의 한 유형인 「부당고객유인」에 해당하는지 여부에 따라 위법성을 판단하고 있음