

# 공정거래정책이 나아가야 할 방향



김기태  
성균관대 국제협력과 교수

## 1 머리말

우리 나라의  
공정 거래 제도  
또는 독점금지  
제도는 1981년  
부터 본격적으  
로 도입된 이래  
내년이면 20년  
의 연륜을 갖는

기본적인 경제정

책의 하나로 자리잡게 되었다. 우리 나라의 공정 거래제도는 시장지배적 지위남용 규제와 기업결합규제 및 경제력 집중억제 등의 구조규제와 공동행위규제, 불공정거래행위규제 및 재판매가격유지행위규제와 부당한 국제계약규제 등의 행동규제로 구성되어 있음은 주지하는 바이지만, 외환위기 이후 부각된 재벌개혁 정책과 관련하여 공정 거래위원회의 위상과 역할이 크게 제고되었고 이에 대한 국민의 관심과 기대가 그 어느때보다도 커지고 있음은 공정거래제도의 발전과 개혁을 위해서 매우 다행스러운 일이 아닐 수 없다. 이러한 의미에서 여기에서는 우리 나라의 공정거래제도의 구조와 운영에 있어서 노출된 문제점과 개선 방향에 대하여 간단히 검토해 보기로 한다.

## 2 시장구조규제의 강화가 필요

우리 나라의 시장구조규제제도는 시장지배적 지위의 남용규제와 같은 독점의 폐해규제와 기업결합규제로 표현되는 새로운 독점의 형성을 규제하는 정책으로 구성되어 있다. 일정한 독점적 지위요건을 충족하는 상품과 사업자를 시장지배적 상품과 사업자로 지정하고(99년도부터 지정폐지) 이들에 대하여는 엄격한 법제도로 집중관리해오고 있다. 그러나 독점의 폐해만 규제하겠다는 이 제도의 도입 당시부터 예상되었던대로 시장지배적구조가 개선되기는 커녕 독점구조가 강화 또는 장기간 고착화하는 양상을 보여주고 있다. 정부도 이를 간파하여 1996년에 있었던 공정거래법 제5차 개정 때에 독점적 시장구조의 개선을 위해 독과점적 시장구조가 장기간 유지되고 있는 상품이나 용역의 공급 또는 수요시장에 대하여 공정거래위원회는 경쟁을 촉진하기 위한 시책을 수립·시행해야 한다는 규정을 신설하였으나 아직까지는 어떠한 시책도 수립·시행된 바가 없다.

지난 20여 년간의 시행결과를 미루어 보더라도 독점의 폐해만을 규제하는 제도를 가지고서는 독점구조를 해소 또는 개선할 수 없다는 것은 분명하다. 아울러 폐해규제의 효과도 의문시된다. 따라서 이제는 우리도 독점 그 자체를 규제하는 정책을 도입해야 할 시점에 와 있다고 생각한다. 미국은 셔먼법 도입당시부터 주식 및 자산분할 등 기업분할제도를 시행함으로써 과도한 독점에 대한 단호한 조치를 취하고 있으며 그 성과도 다대하다.

한편 영국도 기업분할제도를 시행하고 있으며

재벌의 소유분산과 소유와 경영의 분리와 관련된 정책이  
 독점제도를 다루는 공정거래위원회의 소관 업무는 아닐는지 모르나  
 거대기업의 출자금지 등과 같은 제도를 통해서 재벌개혁을 뒷받침할 수 있을 것이다.

일본은 우리 나라 공정거래법 제3조보다 더 강화된 조항을 두어 자산분할 등 기업분할을 가능케 하는 제도를 도입하고 있다. 물론 기업분할제도가 국민재산권에 대한 개입이라는 점을 감안하여 공정거래당국의 조치로 끝나지 않고 국회의 동의를 얻어야 하는 등의 제도적 견제장치가 있기는 하나 우리 나라에서도 기업분할제도를 도입하여 독점적시장구조를 개선하려는 적극적 노력이 절실하게 필요하다 하겠다.

우리 나라의 기업결합규제제도는 그간 여러 번의 개정을 통해 개선·발전되어 왔다. 일정규모 이상의 기업결합만 규제하던 것을 일반화하였고, 혼합결합의 규제를 강화하였으며, 기업결합시정명령 이행을 확보하기 위한 이행강제금제도, 그리고 경쟁제한성이 미약한 기업결합에 대한 간이심사제도를 도입하는 등 제도개선이 이루어지고 있다.

그러나 우리 나라는 아직도 기업인수(M&A) 시장이 발달하지 못하고 있기 때문에 기업결합 절대건수가 적을 뿐만 아니라 재벌의 계열기업간 기업결합의 비중이 대단히 커서 진정한 의미의 규제대상 기업결합은 적은 편이다. 이를 반영하여 금지된 기업결합 건수는 실로 미미한 편이다. 그리고 기업결합규제제도는 재벌규제와 연결되어 있기 때문에 관심을 끌지 못하는 면도 있다. 그러나 앞으로 기업결합규제제도는 재벌개혁의 강력한 수단으로 이용되어야 하며 이를 위해 제도의 강화가 요망된다.

우리 나라 공정거래제도의 특징은 경제력집중 억제정책과 관련하여 재벌을 규제하는 제도를 세계에서 유일하게 도입하고 있다는 것이다. 독점규제 및 공정거래법에서도 우리 나라 재벌의 가족 중심적 특성을 감안하여 지주 회사의 설립금지(99년부터 부분허용), 재벌 계열기업간 직접상호출자금지, 출자총액제한(현재는 폐지중), 그리고 계열기업간 상호채무보증제한 등의 제도를 도입 시행하고 있다.

이러한 재벌규제제도가 도입될 당시에는 재벌들이 이 제도가 요구하는 요건을 충족하거란 거의 불가능할 것으로 생각되었고, 만일 이 제도가 정책목표를 달성한다면 우리 나라의 재벌 문제는 크게 개선될 것으로 기대하였다. 그러나 재벌들의 이 제도에 대한 대응은 정부의 의도와는 동떨어져 변칙적인 것이었다. 재벌들은 정부가 제시한 일정보다도 더 빨리 재벌규제요건을 변칙적으로 충족하였다. 이를테면 출자액을 줄이는 것이 아니라 자산을 늘리는 방법 등을 동원하였다.

여기서 우리가 안타깝게 생각하는 것은 재벌규제제도의 효과가 없다는 것이 판명되면 제도개혁이 이루어지는 것이 아니라 동일한 제도를 정간에 경쟁적으로 강화하는 악순환을 되풀이하고 있다는 것이다. 1986년 도입된 이래 지난 15년간 강화의 길을 걸어온 재벌규제제도의 시행결과, 재벌 문제는 해결 또는 개선되었는가? 지난 15년간 30대 재벌의 계열기업 수는 오히려 꾸준히 증가하여 왔으며 자산규모도 크게 증가하였다. 특히 10대 재벌, 더 나아가 5대 재벌의 매출액, 자산 등의



### 재벌개혁과 공정거래제도

우리 나라의 상품 및 서비스의 수입규모와 자본도입규모는 세계 10위권 정도이며, 특히 자본제도입선이 편중되어 있는 현실에서는 불공정하고 부당한 국제거래에 근본적으로 대처하기 위해서 우리 독금법의 역외적용을 서두를 때이다.

비중은 현격히 증가하여 우리 나라의 경제력 집중은 국민경제가 감내할 수 없을 만큼 심화되었다.

이로 미루어 볼때 우리 나라의 재벌규제제도는 재벌구조를 개선하기는 커녕 국민경제의 재벌경제화의 길을 촉진하였다는, 또는 막지 못하였다는 책임을 면치 못할 것이다. 물론 우리 나라의 재벌 문제는 정치·경제·사회·문화 등 전 분야에 걸쳐 막대한 영향을 미치는 전방향적 문제이다. 따라서 재벌문제 해결이 독점금지법상의 재벌규제 제도만으로 달성되리라고 기대할 수는 없다.

그러나 작금의 재벌개혁정책에서도 보듯이 기업의 지배구조개혁, 소유와 경영의 분리, 비도덕적인 변칙상속·증여에 대한 조세제도의 강화 그리고 부실대출의 출자전환 등 실로 다방면에 걸쳐 전개되고 있다.

재벌개혁정책의 요체는 재벌의 경영지배구조의 개선에 있는 것이 아니라 재벌의 소유지배구조의 개선에 있다고 필자는 생각한다. 소유지배구조의 변화가 없는 상태에서 경영지배구조를 아무리 인위적으로 바꾼다 해도 그것은 아무런 의미도 없는 것이며 오히려 기업구조만 왜곡시킬 뿐이기 때문이다. 재벌의 소유분산과 소유와 경영의 분리와 관련된 정책이 독금제도를 다루는 공정거래위원회 소관 업무는 아닐는지 모르나 거대기업의 출자금지 등과 같은 제도를 통해서 재벌개혁을 뒷받침할 수 있을 것이다.

독금정책에서 다루어야 하는 재벌개혁정책은 재벌의 계열구조를 해소하는 일이다. 우리 나라

재벌은 종적계열구조와 횡적계열구조를 동시에 가지고 있는 그야말로 세계에서 하나밖에 없는 재벌구조를 가지고 있다. 우선 독금정책은 재벌의 횡적연결관계를 단절시키는 것으로부터 출발해야 한다. 우리 나라의 독금제도는 그간 이러한 횡적연결관계를 단절하기 위해 위에서 열거한 여러 제도를 시행하여 왔으나 모두 실패로 끝나고 말았다. 그러면 그 이유는 무엇인가? 필자는 재벌의 소유구조 개혁에 대한 정책이 없이, 환언하면 전 근대적이고 비자본주의적인 재벌의 횡적계열관계만을 해소하려 노력했기 때문이라고 생각한다. 따라서 재벌문제를 해결하기 위해서는 독금정책차원에서도 재벌의 소유구조를 개혁할 수 있는 제도적 장치가 필요하다고 본다. 앞에서도 언급한바와 같이 재벌의 소유구조개혁에 대한 정책이 결여된 여한한 재벌정책도 무의미하다는 것을 역사가 증명하고 있기 때문이다. 외환위기의 책임자가 누구라는 것은 대우재벌의 해체를 통해서도 자명하게 나타나지 않았는가!

지주회사 설립금지제도는 1986년 도입되었으나 외환위기의 극복방안의 하나로 1999년부터 그 설립이 제한적으로 허용되게 되었다. 원래 지주회사 설립금지제도는 2차 대전 이후 일본에서 재벌해체의 후속조치로 도입된 것이었다. 즉 해체된 족벌재벌이 부활하는 것을 막기 위하여 종적연결관계인 지주회사의 설립을 금지하였고 이 제도는 성공을 거두어 일본에서는 전쟁전의 재벌은 완전히 자취를 감추게 되었다. 부연한다면 일본은 전후 경제전반 특히 시장에 경쟁체제를 도입·확산

독점규제제도와 공정거래제도가 분리되어야 하는데, 개별규제제도 등 경제력집중억제제도를 분리하여 독립법 제도로 강화하고 공정거래법제도는 전통적인 경쟁촉진의 역할을 계속 담당해 나가야 할 것이다.

시킴으로써 경제강국으로 부상하였음은 자타가 인정하는 바이며 50여년간의 시행을 거친 후 외국자본과의 원활한 경쟁을 위해 1998년부터 지주회사제도를 부분적으로 허용하고 있다. 환언하면 자본의 횡적계열관계가 없는 상태에서 지주회사가 제한적으로 허용된 것이다. 그러나 우리나라는 겨우 15년간의 시행경험밖에 없는 상태에서, 그리고 재벌의 횡적계열관계가 더욱 강화되고 있는 상태에서 외국자본의 진출을 돕는 기반을 마련한다는 미명하에 일본과 거의 유사하게 지주제도를 부분허용하는 것은 시기상조라 생각한다.

그렇지 않아도 우리나라의 재벌은 종적 및 횡적계열관계가 복잡하게 얽혀 있는데 여기에 정부가 종적관계를 공식적으로 허용한다는 것은 재벌의 계열관계를 더욱 강화시켜 재벌문제해결을 더욱 어렵게 할 것이다. 우리나라도 재벌의 횡적계열관계가 해소된 후에 지주제도를 허용하는 것이 타당하다고 본다.

### 4 경쟁규범의 국제화 대책

경쟁규범의 국제화 논의가 활발하게 진행되고 있으며 우리나라도 이에 적극 참여하고 있는 것으로 알고 있다. 국제간에 인적·물적 이동의 자유가 강화되면 자연히 경쟁규범의 통일도 이룩될 수밖에 없을 것이다. 따라서 이에 능동적이고 주도적으로 참여하는 것은 바람직한 일이라 하겠다. 그러나 우리나라의 역사적·제도적 특수성을 훼손하지 않는 방향에서 경쟁규범의 국제화논의가

진행되어야 한다.

한편 미국과 EU가 주도하고 있는 독금법의 역외적용에 대한 대책도 미리 마련되어야 한다. 아직 우리나라에는 미국과 EU가 독금법을 역외적용한 사례는 없으나 조만간 역외적용사례가 발생할 것으로 보는 것이 합리적일 것이다. 독금법의 역외적용에 대처하기 위하여 대응입법이나 쌍무협정체결 등의 노력이 필요하고 예방규정의 활용도 고려해야 할 것이다. 우리는 이와 같은 수동적 대처에 그치지 않고 우리의 독금법을 역외적용하는 조치가 시급히 이루어져야 한다고 생각한다. 우리나라의 상품 및 서비스의 수입규모와 자본도입규모는 세계 10위권 정도이며, 특히 자본제도입선이 편중되어 있는 현실에서는 불공정하고 부당한 국제거래에 근본적으로 대처하기 위해서 우리 독금법의 역외적용을 서두를 때이다. 외국 독금법의 역외적용을 우리가 막을 수 없다면 우리 독금법을 역외적용하는 것이 최선의 대응일 수도 있다.

한편 외국기업의 국내진출과 관련하여 독금법상 국내기업의 역차별문제가 발생할 가능성이 항상 존재하고 있다. 이러한 역차별문제를 방지하기 위한 제도의 도입은 본 제도의 입법취지를 훼손할 수도 있기 때문에 신중을 기해야 할 것이다. 현 제도하에서도 세심한 배려와 주권국가로서의 공평한 법제로의 운영이 어느때보다도 요청되는 시점이다.

### 5 독점규제형에서 경쟁촉진형으로

독점금지및공정거래제도는 경제헌법으로서 그 위상과 범위가 일반경제법과는 크게 다르고 대통령중심제를 고수하고 있는 우리 나라에서는 당연히 공정거래위원회는 대통령직속기관으로서의 위상제고가 필요하다.

우리 나라의 공정거래법은 경제력집중억제제도를 함께 포괄하는 통합법의 성격을 띠고 있다. 그러나 전술한 바와 같이 경쟁규범의 국제화가 진행된다면 각국의 법제도의 구성과 성격도 통일되어 갈 수밖에 없을 것이다. 다시 말하면 독점금지법 체계에서 경쟁법체제로 이행해가게 될 것으로 예상된다. 따라서 우리 나라의 법제도의 구성도 달라져야 할 것으로 생각되는데 이를 위해 우선 독점규제제도와 공정거래제도가 분리되어야 할 것이다. 재벌규제제도 등 경제력집중억제제도를 분리하여 독립법 제도로 강화하고 공정거래법제도는 전통적인 경쟁촉진의 역할을 계속 담당해 나가야 할 것이다. 재벌개혁을 위한 법제도를 특별법으로 제정하여 경쟁법의 토대를 마련하고 이를 굳건히 유지해 나가는 것이 시장에서 경쟁질서가 하루라도 빨리 확립되는 환경이 될 것이라 믿는다.

## 7. 공정거래위원회의 위상제고

현재 공정거래위원회는 국무총리 직속 독립행정기관으로 승격되어 최근에 들어 그 역할이 크게 강화되었다. 그러나 각국의 사례를 보면 내각책임제를 갖고 있는 나라에서는 경쟁정책기관이 총리직속으로 되어 있는 경우가 대부분이나 미국과 같이 대통령중심제하에 있는 나라에서는 대통령 직속으로 두는 것이 당연하고 자연스럽다.

독점금지및공정거래제도는 경제헌법으로서 그 위상과 범위가 일반경제법과는 크게 다르다. 그리고 대통령중심제를 고수하고 있는 우리 나라에서

는 당연히 공정거래위원회는 대통령직속기관으로서의 위상제고가 필요하다. 이래야만 각종 경쟁저해적인 기존제도를 시정하고 새로운 제도의 도입을 막을 수 있는 실질적인 권한을 갖게 될 것이다. 공정거래위원회는 감사원과 같은 위상의 대통령직속기관이 되어야 한다. 아울러 공정거래정책의 시행이 선진국으로 가는 바른길임을 모든 국민이 인식할 필요가 절실하다.

## 7. 맺는말

지금까지 우리는 경제위기를 극복하고 밖으로부터 밀려오는 거센 물결을 헤쳐 나가면서 한국경제를 선진경제로 이끌어 올려야 하는 현시점에서 독점금지및공정거래제도가 나아가야 할 방향을 검토하여 보았다. 독점금지제도는 자본주의체제를 유지하면서 자본주의체제의 모순을 시정할 수 있는 유일한 제도이다. 독점금지제도가 제대로 시행된다면 독금정책의 궁극적 목적인 소비자의 후생을 크게 증진할 수 있다. 그러나 위에서도 지적한 바와 같이 우리 나라에서는 독금제도가 제대로 기능할 수 있는 토대가 아직 마련되어 있지 못하다. 전근대적인 특혜에 안주하고 집착하면서 현대판 원시축적에 매달려 있는 비도덕적이고 비문화적인 한국형 족벌재벌을 근본적으로 개혁하지 않는 한 그 토대는 마련될 수 없을 것이다.

결론적으로 우리가 선진국으로 발돋움하기 위해서는 재벌문제는 반드시 해결되어야 한다. **공정**