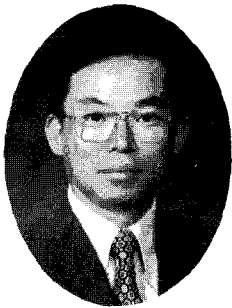




신정부의 공정거래제도 운용성과와 과제



이 승 철

전국경제인연합회 기획본부장

I. 경제위기와 공정거래제도의 변화

경 제 위 기
가 최고
조에 달한 시기
에 출범한 신정
부는 경제, 사
회, 정치의 모든

분야에서 국정운영의 목표를 경제위기의 조기극복에 초점을 맞추었다. 이는 외환위기와 이에 따른 국가신인도 하락에서 시작된 기업도산, 생산감축, 대량실업이라는 건국 이래 최악의 상황에 직면한 한국경제로서는 경제를 조기에 정상화시키는 것이 급선무였기 때문이었다.

이러한 맥락에서 공정거래제도도 급격한 변화를 겪었다. 그중 대표적인 변화를 살펴보면 우선 경제력집중억제책 중 출자총액제한제도가 폐지되었고, 상호채무보증이 금지되었으며, 내부거래규제가 대폭 강화되었고, 지주회사의 설립이 허용되었다. 독과점시장 규제분야에서는 기업결합의 기준이 완화되었으며, 시장지배적사업자 사전지정제도가 폐지되었다. 담합행위 규제분야에서는 카르텔에 대한 당연위법의 원칙이 명문화되었고, 카르텔 일괄정리법이 제정되었다. 또한 효과적인 소비자보호를 위해 표시광고에 관한 법률이 제정되

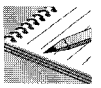
었다.

이처럼 신정부가 추진한 공정거래제도의 운용 내용은 과거 어느 때보다도 개혁적이었다. 따라서 이러한 내용을 중심으로 신정부의 공정거래제도 운용성과를 검토해 보고 새로운 정책과제를 모색해 보기로 하자.

II. 제도변화의 내용과 성과

외환위기와 경제위기의 원인을 규명하는 과정에서 기업집단들의 경영부실이 지적되었는데, 경영부실의 원인을 제거하고 기업구조조정을 원활하게 하기 위해 공정거래위원회(이하 '공정위'라 칭함)는 공정거래제도를 대폭 손질하게 되었다. 첫째, 경제력집중억제책이 대폭 손질되었다. 우선 기업구조조정을 촉진하기 위해 출자총액제한제도가 폐지되었다. 출자총액제한제도는 경제력집중억제책의 가장 핵심적인 부분이었기 때문에 전문가들 사이에 반대의견이 있었지만 경제위기를 극복하기 위한 제도개혁을 위해 불가피하게 폐지되었다. 동 규제의 폐지에도 불구하고 기업들의 투자유인부족 때문에 당초에 우려되었던 무분별한 기업확장은 이루어지지 않았다.

출자총액제한제도가 폐지되는 대신 독립경영을 유도하고 연쇄도산을 방지하기 위해 상호채무보증규제가 대폭 강화되었다. 채무보증해소를 촉진하기 위하여 '98년 4월부터 신규 채무보증을 전면



외환위기와 경제위기의 원인을 규명하는 과정에서 기업집단들의 경영부실이 지적되었는데
 경영부실의 원인을 제거하고 기업구조조정을 원활하게 하기 위해
 공정거래위원회는 공정거래제도를 대폭 손질

금지하고 기존 채무보증은 2000년 3월말까지 완전 해소하도록 공정거래법이 개정되었다. 공정위가 금융기관으로 하여금 중복·과다보증을 해소하도록 유도하는 등 상호채무보증을 해소하도록 노력한 결과 채무보증금액이 대폭 감소하였다.

공정위는 계열사간 독립경영과 구조조정을 촉진하기 위해 내부거래규제를 대폭 강화하였다. '98년 한해동안 5대 기업집단에 대한 2차례 조사를 통해 113개 업체에서 총 5조5,190억원의 지원성 거래를 적발하여 914억원의 과징금을 부과하였다. 또한 6대 이하 기업집단 중 내부거래규모가 큰 5개 집단에 대한 조사를 통해 35개 업체에서 약 2조5천억원 규모의 지원성 거래를 적발하였다. 또한 금융기관을 매개로 한 우회적인 부당내부거래를 조사하기 위해 2년간 한시적으로 금융거래정보요구권이 공정위에 부여되었다.

종래 원칙적으로 금지되어 오던 지주회사의 설립이 제한적으로 허용되었다. 이는 외국인과의 합작지주회사의 설립 등을 통한 외자유치 및 비주력 사업부문의 분리매각 등을 유도하여 기업구조조정을 원활히 하기 위해 이루어졌다. 다만, 지주회사의 부채비율을 100%로 제한하여 지주회사가 경제력집중의 수단으로 사용되는 것을 방지하였다.

둘째, 독과점규제가 완화되었다. 구조조정 과정에서 늘어날 것으로 예상되는 기업결합에 대한 심사를 투명하고 신속하게 처리하기 위해 기업결합 규제제도가 개선되었다. 기업결합 규제대상을 축소하여 기업의 신고부담이 완화되었고, 종래 기업결합의 예외인정 기준인 산업합리화와 국제경

쟁력 강화는 그 입증이 어려워 기업구조조정을 촉진하는 데 제약이 되고 있어 효율성 증대 및 부실기업으로 대체되었다. 시장지배적사업자 사전지정제도를 사후추정제도로 전환하여 실질적 시장지배력을 기준으로 시장지배적사업자를 규율하도록 개선되었다.

셋째, 담합규제가 강화되었다. 우리 경제에 만연해 있는 담합구조를 시정하기 위해 카르텔에 대한 당연위법 원칙이 보다 확실히 법에 명시되었고, 법에 근거한 카르텔을 정비하기 위해 카르텔 일괄정리법이 제정되었다. 동법은 전문자격사의 보수결정, 주류판매의 공급구역제한, 중소기업제품에 대한 단체수의계약제도 등 19개 법률에 근거한 각종 카르텔제도를 일괄 정비하였다.

넷째, 소비자보호시책이 강화되었다. 과거 공정거래법 하에서 불공정거래행위 규제차원에서 시행되던 표시·광고규제를 정보공공차원으로 개선하기 위해 중요정보공개, 임시중지명령 등을 내용으로 하는 표시·광고의공정화에 관한법률이 제정되었다.

III. 정책평가와 앞으로의 과제

경제력집중억제책의 개선 중 출자총액제한의 폐지, 지주회사의 허용, 기업결합규제의 개선은 기업들의 요구나 경제논리와 합치하므로 큰 무리없이 이루어졌다. 특히 이러한 규제개선은 국제적 규범이나 OECD의 권고와도 합치하여 바람직한 정책으로 평가된다. 또한 상호채무보증의 금지는



**공정거래법을 통해 기업구조조정에 압박을 가한다는 것은 법체계상 정상적인 방법이라고 할 수는 없는데,
기업구조조정이 특정 기업의 경쟁력을 강화시키는 것이기는 하지만 그 기업이 독과점기업이라면
오히려 경쟁을 제한하여 거래공정성을 저해할 가능성이 있기 때문**

금융기관이 협조하고 기업들이 약간의 추가금리를 부담함으로써 순조롭게 집행되고 있다.

반면에 내부거래규제는 기업들의 심한 반발에 부딪혀 지금도 일부 사건에 대해서는 기업들이 소송을 제기하여 놓은 상태로 법원의 최종판결을 기다리고 있다. 내부거래규제에 대해 기업들이 반발하는 가장 큰 이유는 기업집단이 기본적으로 내부거래를 하기 위해 형성된 조직이기 때문이다. 특히 수직계열화와 전문화가 잘 되어있는 기업집단일수록 더욱 그렇다. 이 때문에 내부거래는 우리나라 기업집단 특유의 문제가 아니라 전 세계적으로 일반화된 현상이고, 실제로 경쟁정책 차원에서 내부거래를 규제하는 나라도 없다.

기업결합규제의 개선이나 시장지배적사업자 사전지정제도의 폐지는 학계에서 그 동안 줄기차게 주장해 온 내용들을 반영한 것으로서 독과점시장에 대한 보다 합리적인 규제를 기대할 수 있게 되었다. 특히 기업결합의 예외인정요소이던 산업합리화나 국제경쟁력강화 같은 산업정책적 요소를 공정거래법에서 제거함으로써 공정거래법이 보다 경쟁촉진에 충실할 수 있게 되었다.

개별법에 규정되어 있어서 공정거래정책의 사각지대로 남아있던 담합법령을 일괄 정비한 것도 높이 평가받아야 할 것이다. 마지막으로 표시·광고를 규제적 관점에서 통제하던 과거의 입장에서 완전히 탈피하여 정확한 표시·광고를 권장함으로써 경쟁을 촉진하고 소비자를 보호하는 입장으로 선취한 것은 소비자보호정책에 새로운 전기를 마련한 것으로 평가되어야 한다.

이처럼 신정부가 추진한 공정거래제도의 운용 내용과 성과를 살펴보면 그 동안 기업계나 학계에서 주장해 오던 내용들이 상당 부분 반영되어 있어서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 그러나 제도운용의 기본배경과 정신에 대해서는 다소 부정적인 평가를 내릴 수밖에 없다. 이는 제도 운용의 많은 부분에 있어서 경쟁촉진보다는 기업구조조정에 초점을 맞추고 있기 때문이다. 기업구조조정은 우리 경제가 초기에 정상적인 성장궤도에 진입하기 위한 필수적인 요소임에는 의심의 여지가 없다. 따라서 정부가 기업구조조정을 위해 각종 규제를 개선하고 유인책을 개발하는 것은 지극히 바람직한 정책방향이라고 할 수 있다. 또한 공정거래법의 일부 조항이 기업구조조정을 가로막고 있다면 그러한 법체계를 개선하는 것도 바람직하다.

문제는 과연 공정거래법이 기업구조조정을 주도하기 위한 적절한 법체계인가 하는 것이다. 기업구조조정이라는 것은 기업의 체질강화를 목적으로 하는 것으로 독과점폐해를 방지하고 경쟁촉진을 목적으로 하는 공정거래법의 기본성격과 반드시 일치한다고 볼 수는 없다. 따라서 공정거래법을 통해 기업구조조정에 압박을 가한다는 것은 법체계상 정상적인 방법이 아니라고 할 수 있다. 그 이유는 기업구조조정이 특정 기업의 경쟁력을 강화시키는 것이기는 하지만 그 기업이 독과점기업이라면 이는 오히려 경쟁을 제한하여 거래공정성을 저해할 가능성이 있기 때문이다.

기업구조조정을 가로막는 각종 규제를 개선하는 정책은 바람직한 것이지만 그렇다고 하여 기

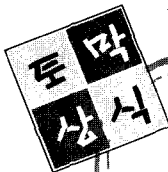


공정거래제도의 장기적인 발전을 위해서는 일관성 있는 경쟁촉진에
보다 많은 정책적 비중을 두고 산업정책이나 기업정책은
이를 보다 효율적으로 추진할 수 있는 관련 법체계에 맡기는 것이 바람직

업구조조정을 강요하는 정책은 바람직하지 않다. 예를 들어 구조조정이 미진한 기업을 중심으로 내부거래조사를 강화하여 기업 자율에 의해 추진되어야 할 구조조정에 압박을 가하는 정책은 바람직하지 않다.

작년까지만 해도 공정위가 제도개선을 하면서 내세운 명분은 전통적인 경쟁촉진정책, 산업정책, 기업정책 등 이질적인 정책목표를 혼합한 것이었다. 그러나 최근에는 경쟁촉진보다는 기업구조조정을 더욱 명시적으로 정책목표로 내세우고 있고,

정책집행이 실제로 경쟁촉진보다는 산업정책이나 기업정책에 가까운 방향으로 흘러가고 있다. 산업정책이나 기업정책은 때때로 경쟁정책과 본질적으로 상충되는 정책이기 때문에 이러한 정책경향은 전통적인 관점에서 보면 대담한 정책전환이라 할 수 있다. 따라서 공정거래제도의 장기적인 발전을 위해서는 일관성 있는 경쟁촉진에 보다 많은 정책적 비중을 두고 산업정책이나 기업정책은 이를 보다 효율적으로 추진할 수 있는 관련 법체계에 맡기는 것이 바람직하다고 여겨진다. **공정**



시정조치 是正措置

공정거래위원회가 공정거래법, 하도급법 및 약관법을

위반한 사업자 또는 사업자단체에게 당해 법 위반 사실의 시정을 위해 필요한 조치를 취하는 행정처분의 일종임. 공정거래위원회가 법 위반행위자에게 취하는 조치에는 고발, 과징금 부과, 시정조치(시정명령·시정권고), 경고 등이 있으나, 시정조치에는 원칙적으로 시정명령과 시정권고만이 해당됨. 시정명령(是正命命)은 당해 법 위반행위에 대해 공정거래위원회의 심의·의결을 거쳐 당해행위의 중지, 법 위반사실의 공표, 정정광고, 주식의 전부 또는 일부의 처분, 임원의 사임, 영업의 일부 양도 등 위반행위 유형에 따라 필요한 조치를 취하는 것을 말하며, 시정명령시에는 공정거래위원들의 기명·날인이 있는 의결서로 하도록 하고 있음. 시정권고(是正勸告)는 위반행위에 대해 시정권고 요건에 해당될 경우 공정거래위원회의 의결절차를 거치지 아니하고 시정방안을 정하여 이에 따를 것을 권고할 수 있는 제도를 말함. 공정거래위원회는 시정명령 및 시정권고 등 시정 조치를 이행한 경우에는 당해 사건을 종결처리하고 불이행자에 대해서는 고발 등 필요한 조치를 취하고 있음. 한편 경고는 공정거래법, 하도급법 및 약관법의 시정조치는 아니지만, 위반행위자에 대한 공정거래위원회의 행정처분행위에는 포함됨.

