

8. 부당내부거래 문제

우리 나라에서는 법제도와 일상생활 사이에 상당한 괴리가 있다. 그래서 법이란 무언가 어렵고 지키기 힘든 것으로 인식되고 있다. 그래서인지 많은 경우 법을 지키기보다 회피하려는 노력을 하게 된다. 사정이 이러다 보니 “털어 먼지 안 나는 사람”이 없게 된다. 바로 이 때문에 표적 수사나 표적 사정이나 하는 말들이 나오게 된다.

공정거래법의 경우도 마찬가지다. 선진국과 비교해서 우리 나라는 아직 기업의 역사가 짧고 공정거래법의 역사는 더욱 짧다. 그래서 현재 여러 분야에서 사례가 모아지고 판례가 쌓이고는 있으나 정책집행부서와 기업간 마찰이 불가피한 경우가 많이 생기고 있다. 부당내부거래를 둘러싼 논쟁도 그런 것 중 하나이며 계좌추적권 문제도 마찬가지다.

부당내부거래의 경우 판정기준이 명확하지 않고 국제기준에도 부합되지 않는다는 기업측의 불평이 있다. 또 과거 관행을 갑자기 바꾸기 어려운 문제, IMF라는 특수한 상황에서 발생한 문제라는 변명도 있다. 또 다른 지적은 국내에 진출한 외국기업은 본사나 계열사와 지원성 거래를 하는데 이들 기업은 심사대상에서 제외함으로써 여차별 문제가 생겼으며 공정거래법 제23조의 취지와는 달리 대기업집단만 중점 심사를 한 것도 불공평하다는 것이다. 그래서 내부거래 동기 중 경쟁사업자 배제만을 공정거래법에서 규정하고 나머지 문제는 회사법, 세법, 증권거래법에서 다루어야 한다고 재계에서는 주장하고 있다.

공정위는 부당내부거래를 적발해 사상 최대규모의 과징금을 부과한 실적에 만족하기보다는 업계에서 지적한 사항을 개선하는 방안도 연구할 필요가 있다고 본다. 그렇지 않으면 불복에 따른 소송등으로 정책집행의 효율성이 떨어지는 것은 물론 정부기관의 권위도 손상될 가능성이 있다.

9. 몇가지 제언

재계의 입장에서 공정거래제도에 대해 몇가지 제언을 한다면 다음과 같다.

첫째, 회계의 투명성등 이른바 글로벌 스탠다드를 지켜야 하는 분야의 경우 한시바빠 선진국의 제도를 도입해 우리 기업들이 적응해 나가도록 해주어야 한다. 둘째, 공정위의 조치에 대해 기업들이 자유롭게 이의를 제기할 수 있어야 한다. 심지어 재판을 청구하는 것도 당연한 권리행사로 인정해야 한다. 그런 과정을 거쳐 우리 나름의 기준이 정립되는 것이다. 그런데 공정위의 조치에 대해 기업들이 이의를 제기하면 “왜 정부 정책에 저항하느냐” 혹은 “집단 반발은 용납할 수 없다”는 식으로 대응하는 경우도 있다. 이런 태도는 바람직하지 않다. 공정위는 논리를 보강하여 재판에 이기면 되는 것이다. 셋째, 만고불변의 기업정책은 없는 법이다. 시대적 상황, 국제여건, 지도자의 철학에 따라 국가의 기업정책은 변하게 된다. 그러나 공정거래에 대한 기본 개념은 그리 크게 변해서는 안 될 것 같다. 정부기관으로서 공정위가 정부의 정책을 충실히 구현하는 것은 당연하지만 업무가 너무 시류에만 부합하는 경우 공정거래질서가 아니라 “입맛에 맞는” 거래질서를 만들게 될 위험도 있다. 넷째, 공정위가 만든 규정만으로 시장질서를 잡을 수는 없다. 공정위 규정과 타 법규와의 조화나 상충문제를 더 검토해 보아야 한다. 외국의 사례도 참조해야 하지만 우리 기업들의 관행도 무조건 배척해서는 안 된다고 본다.

공정위는 힘이 있는 기관이다 보니 자칫하면 “우리가 새질서를 만들 수 있다”는 생각에 빠지기 쉽다. 이 경우 다시 현실과 법이 괴리하면서 모두 법을 피할 궁리를 하게 된다. **공정**

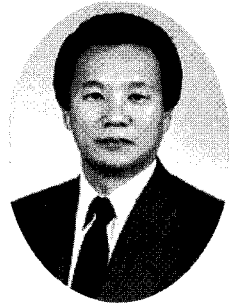
공정거래법 개정 주요 내용

I. 개정배경

우리 경제가 당면 경제위기를 빠른 시일내에 극복하고 재도약의 발판을 마련하기 위해서는 기업의 구조조정을 조속한 시일내에 마무리하고 경제 각 분야에 시장경제원칙을 확립하는 것이 시급한 과제이다. 이를 위해 시장경제의 정착을 위한 기반을 마련하고 기업의 구조조정이 법과 제도의 틀내에서 원활히 추진될 수 있도록 여건을 조성하는 작업은 시장경제의 창달을 본연의 임무로 하는 공정거래위원회가 중심적 역할을 담당해야 하는 것이 시대적 요청이다.

그러나 금융기관을 매개로 복잡·다양하게 이루어지고 있는 부당지원행위를 효과적으로 차단하고 시장경제로의 이행과정에서 증가할 것으로 예상되는 각종 위법행위를 효율적으로 감시·규율하기에는 제도적 장치가 미비한 것이 현실이다. 또한, 그동안 경제력집중에 대한 우려 때문에 금지해 오던 지주회사의 설립문제도 기업내외의 감시체제가 마련됨에 따라 이를 제한적으로 허용하여 기업구조조정 과정에 지주회사 제도가 지닌 장점을 활용할 수 있도록 해 줄 필요성이 대두되었다.

이와 관련, 구조조정차관을 제공하는 세계은행(IBRD)도 공정거래위원회의 기능과 역할을 강화



이 병 주
공정위 총괄정책과장

하는 방향으로 공정거래법 개정을 권고한 바 있다. 이에 따라 '98년 4월말 정부관계부처, 학계, 법조계 등의 관련전문가가 공동으로 참여하는 「공정거래법 개정을 위한 민관합동위원회」가 구성되었고, 동 위원회는 수차례의 회의를 거쳐 '98년 8월초 공정거래법 개정권고안을 확정하여 이를 공정거래위원회에 제출하였다.

금번 법개정은 법적용영역 확대, 법집행력 강화 등 경쟁정책의 역할 강화를 내용으로 하는 민관합동위원회의 개정권고안을 토대로 하고, 여기에 기업구조조정의 지원을 위해 지주회사를 제한적으로 허용하고 금융거래정보요구권을 한시적으로 도입하는 방안을 추가하여 이루어졌다.

II. 개정방향

금번 법개정은 기본적으로 공정거래법이 시장경제 창달의 기본법으로서 제 역할을 충실히 수행할 수 있도록 제도적 미비점을 보완함과 아울러 기업의 구조조정이 차질없이 추진될 수 있도록 관련제도를 개선·정비하는 데 중점을 두었다. 우선, 경쟁질서가 경제활동 각 영역에 확산될 수 있도록 법적용이 배제되는 사업자범위와 행위유형을 축소하였다. 둘째, 기업들이 지주회사의 장점을 활용하여 구조조정을 보다 원활히 추진할 수

있도록 지주회사의 설립을 제한적으로 허용하고, 기업의 구조조정에 장애가 되는 30대 기업집단 계열사간 부당지원행위를 효과적으로 차단하기 위해 금융거래정보요구권을 2년간 한시적으로 도입하였다. 셋째, 시장경제로 이행하는 과정에서 증가할 것으로 예상되는 담합행위, 시장지배적지위 남용행위 등 범위반행위를 효과적으로 감시·규율하기 위해 관련조항을 개선하였다. 넷째, 공정거래사건 관련자의 권리구제를 원활히 하도록 이의신청 절차를 개선하고 이해관계인의 자료열람요구권을 신설하였다. 마지막으로, 구조조정과정에서 증가하고 있는 기업결합에 대한 심사를 보다 효과적으로 처리하기 위해 예외인정기준을 명확히 하는 등 기업결합 심사제도를 보완·개선하였다.

III. 개정배경

1. 법적용 범위 확대

모든 산업에 경쟁법을 적용하는 국제적 기준에 맞추어 원칙적으로 업종 구분없이 모든 사업자가 법적용대상이 되도록 하였다. 종전까지는 법적용대상 사업자를 한국표준산업분류에 따라 12개 대분류산업에 해당하는 사업을 영위하는 자로 규정하고 있어 광업 등 5개 산업은 법적용대상에서 제외되었다. 일례로 건축용 자갈생산은 광업으로 분류하여 자갈생산업자들이 가격담합을 하더라도 법적용이 원칙적으로 불가능하였다. 이에 따라 금번 법개정에서는 원칙적으로 경제활동을 하는 모든 사업자가 법적용대상이 되도록 한 것이다(법 제2조제1호). 다만, 농업협동조합, 수산업협동조합 등 1차산업 생산자 조직의 경우에는 법 제60조(일정한 조합의 행위)에 의거 계속해서 법적용제외가 가능할 것으로 본다.

한편, 앞으로 금융·보험사업자의 시장지배적지위 남용행위도 규제하기로 하였다. 그간 금융·보험사업자의 경우에는 시장지배적남용금지 조항의 적용이 배제되어 왔으나, 일반사업자와 달리 취급할 합리적인 사유가 없을 뿐 아니라, IMF 관리체제이후 금융산업의 구조조정이 급격히 이루어지면서 금융산업에서의 독과점 형성 및 남용가능성이 크게 증대하였다는 점을 감안하였다(법 제2조 제7호).

2. 기업구조조정의 촉진

가. 지주회사의 제한적 허용

기업들이 지주회사의 장점을 최대한 활용하여 구조조정을 원활히 추진할 수 있도록 지주회사의 설립을 제한적으로 허용하였다. 그동안은 경제력 집중의 심화에 대한 우려 때문에 외국인투자사업을 위한 목적 이외에는 지주회사의 설립을 금지해 왔었다. 그러나 최근 시장개방의 가속화로 경쟁압력이 제고되고 결합재무제표의 도입 등 기업경영에 대한 감시체제가 갖추어짐에 따라 지주회사의 설립을 허용하더라도 경제력집중이 심화될 소지는 크게 축소된 것이 사실이다. 이에 따라 기업들이 구조조정과정에서 비주력회사의 분리·매각, 외자유치 촉진 등 지주회사가 가지는 순기능을 충분히 활용할 수 있도록 그 설립을 허용한 것이다(법 제8조). 다만, 지주회사의 폐해가 나타나지 않도록 그 설립요건을 엄격하게 제한하였다. 우선, 지주회사가 과도한 외부차입으로 자회사를 확장해 나가는 것을 방지하기 위해 지주회사의 부채비율을 100% 이내로 제한하고, 개별 자회사에 대한 지분율을 50% 이상으로 유지토록 하였다. 그리고 대기업이 금융기관을 사금고화 하는 것을 막기 위해 하나의 지주회사에 금융회사 및

비금융회사를 동시에 두지 못하도록 하였다. 또한 지주회사가 다단계에 걸친 출자방식으로 많은 회사를 거느리는 것을 방지하기 위해 원칙적으로 손자회사를 두지 못하도록 하였다(법 제8조의2 신설).

나. 부당지원행위 조사를 위한 금융거래정보 요구권 한시적 부여

또한, 기업의 구조조정에 장애가 되는 계열사간 부당지원행위를 효과적으로 차단하기 위하여 30대 기업집단 계열사간 부당지원행위에 국한하여 2년간 한시적으로 공정거래위원회가 금융기관의 장에게 금융거래정보의 제출을 요구할 수 있도록 하였다. 이는 계열사간 부당한 자금·자산 지원행위가 대부분 금융기관을 매개로 하여 우회적으로 이루어지고, 갈수록 그 수법이 교묘해지고 있어 금융거래정보가 없이는 사실상 부당지원행위 조사가 불가능하다는 현실 인식에 기초한 것이다. 실제 5대그룹 부당지원행위 조사과정에서도 금융기관을 매개로 한 우회적인 계열사 지원혐의를 포착하고도 금융기관이 금융실명법의 규정을 들어 자료제출을 거부하는 바람에 더이상 조사를 진행할 수 없는 사례가 빈번하였다. 그러나 새로 도입되는 금융거래정보요구권은 금융실명법의 금융거래 비밀보호라는 취지를 최대한 존중하기 위해 극히 엄격한 요건하에 운용토록 하였다. 우선, 금융거래정보를 요구할 수 있는 대상을 30대 기업집단 계열사간 부당지원행위가 상당한 혐의가 있는 경우에 한정하고, 절차적으로도 거래자의 인적 사항, 사용목적, 요구하는 거래정보의 내용을 기재한 문서에 의하도록 하였다. 또한, 금융기관이 공정거래위원회에 금융거래정보를 제공하는 경우에는 10일 이내에 제공한 정보의 주요내용, 사용목적 등을 명의인에게 서면으로 통지하도록 하는

한편, 금융거래정보를 제공받은 자가 그 자료를 타인에게 제공 또는 누설하거나 그 목적외의 용도로 이용하는 경우에는 3년 이하 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다(법 제50조제5항~제8항, 제69조제1항 신설).

3. 경쟁촉진을 위한 시장효율성 제고

가. 시장지배적사업자 지정고시제도 개선

시장지배적사업자 지정고시제도를 폐지하고 일정요건에 해당하는 사업자를 시장지배적사업자로 추정하는 제도를 도입하여 개별사안별로 실질적인 시장지배력 행사여부를 판단토록 개선하였다. 지금까지는 독과점사업자의 시장지배적지위 남용행위를 규제하기 위해 매년 시장지배적사업자를 지정·고시해 왔으나, 지역독과점이나 수요독점사업자와 같이 지정에서 누락되는 사업자는 규제대상에서 원천적으로 제외되는 점 등이 문제점으로 지적되어 왔었다(법 제2조제7호, 제4조). 한편, 시장지배적사업자 지정고시제도를 폐지하더라도 일정규모 이상의 시장에 대한 시장구조를 조사·공표토록 하여 산업별 연구에 필요한 기초데이터를 계속 제공하는 한편, 독과점시장에 대한 시민의 감시기능도 도모할 계획이다(법 제3조제3항~제5항 신설).

나. 경성카르텔에 대한 당연위법원칙 적용 등

한편, 공동행위의 위법성 요건을 “부당하게 경쟁을 제한하는”으로 수정하여 경성카르텔에 대하여 당연위법의 원칙을 적용할 근거를 마련하였다. 지금까지는 “일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는” 공동행위를 위법으로 규정하고 있어 부당한 공동행위가 위법임을 입증하기 위해서는 개별사안마다 경쟁저해성 여부를 엄격하게

검토해야 했었다. 그러나 가격담합, 입찰담합 등 경성카르텔의 경우에는 경쟁에 끼치는 해악이 매우 크므로 이를 국제적 기준에도 부합하도록 다른 공동행위와 달리 당연위법의 원칙을 적용하여 강력하게 규제하기 위해 개정한 것이다(법 제19조제1항).

그리고 한정적으로 열거하고 있는 불공정거래 행위유형에 기타 조항을 추가적으로 신설하였다. 지금까지는 공정한 거래를 저해하는 행위로서 7가지 유형의 행위만이 열거되어 있어 새로운 유형의 불공정거래행위가 발생하는 경우 이에 탄력적으로 대응하기 어려운 측면이 강하였다(법 제23조제1항제8호).

4. 권리구제의 원활화

피해자의 권리구제에 기여하고 사건처리의 투명성을 제고하기 위해 당사자 또는 이해관계인이 공정거래법의 규정에 의한 처분에 관련된 자료의 열람 또는 복사를 요구할 수 있도록 하였다. 이 경우 공정거래위원회는 자료를 제출한 자의 동의가 있거나 공익상 필요하다고 인정할 때에는 이에 응하도록 하였다(법 제52조의2 신설).

종전까지는 행정소송을 제기하기 전에 반드시 이의신청절차를 거치도록 하였으나, 개정법에서는 공정거래위원회의 심결에 불복하는 당사자의 권리구제를 원활하게 하기 위하여 이의신청 없이도 곧바로 행정소송을 제기할 수 있도록 하였다(법 제54조).

또한 민사소송을 통한 피해구제를 실효성 있게 하기 위해 손해배상청구의 소가 제기된 때에는 법원은 필요한 경우 공정거래위원회에 대하여 당해 사건의 기록(사건관계인, 참고인 또는 감정인)에 대한 심문조서 및 속기록 기타 재판상 증거가

되는 일체의 것을 포함한다)의 송부를 요구할 수 있도록 하였다(법 제56조의2 신설).

5. 기업결합심사제도의 개선

가. 기업결합 예외인정기준의 합리화

종전 기업결합 예외인정기준인 산업합리화 또는 국제경쟁력강화 요건을 삭제하는 대신 기업결합시 효율성 증대효과가 경쟁제한으로 인한 폐해보다 큰 경우이거나, 기업결합 당사회사가 자본잠식상태(자본총계<납입자본금)등으로 회생이 불가능한 부실기업인 경우로 그 기준을 명확히 하였다. 종전 예외인정기준인 산업합리화나 국제경쟁력 강화는 포괄적 개념으로서 기업결합 당사자가 이를 입증하기 어려워 원활한 기업구조조정을 추진하는데 제약이 되고 국제적 기준에도 부합하지 않는다는 지적이 있어 왔다(법 제7조제2항).

나. 기업결합 심사대상 축소

지금까지 기업결합의 유형으로 주식취득, 임원겸임, 합병, 영업양수, 회사신설에의 참여 등 5가지 유형을 열거하고 있었다. 그러나 이중 임원겸임은 통상 주식취득에 수반되는 행위로서 독립적인 기업결합유형이라고 보기 어렵고, 1개 회사 또는 기업집단 단독으로 새로운 회사설립에 참여하는 경우에는 경쟁촉진효과가 있기 때문에 규제대상의 기업결합이라고 보기 어려운 측면이 강하였다. 이에 따라 금번 법개정에서는 대규모회사 이외의 자의 임원겸임 및 1개 기업 또는 기업집단의 단독 회사신설은 기업결합유형에서 제외하였다(법 제7조).

다. 경쟁제한적 기업결합에 대한 제재수단의 합리적 개선 등

경쟁제한적 기업결합에 대한 시정조치 이행의 실효성을 확보하기 위해 과징금제도 대신에 이행 강제금 제도를 도입하였다. 경쟁제한적인 기업결합에 대한 시정조치는 주식매각, 일부 사업양도 등 작위명령의 형태로 이루어지므로, 부당이득 환수 또는 징벌적 성격이 강한 1회성의 과징금을 부과하는 것만으로는 시정조치의 이행을 확보하는 수단으로서 그 실효성이 미약하다는 문제점이 제기되어 있었다. 앞으로는 시정조치 이후에 당해 조치를 이행하지 않는 당사자에 대해서는 일별로 이행강제금을 부과하게 된다(법 제17조의2 신설).

또한, 직접금지방식의 시정조치를 부과하기 명백히 곤란한 경우에는 기업결합에 따른 경쟁제한의 폐해를 방지하기 위하여 가격변경금지, 원료구매시 경쟁입찰방식 채택 등 영업방식 또는 영업범위를 제한하는 방식의 시정명령을 발할 수 있도록 하였다. 지금까지는 경쟁제한적인 기업결합의 경우 주식매각, 영업양도, 당해 결합행위의 금지 등 직접금지방식의 시정조치만 가능하여, 직접금지방식의 시정조치를 내리더라도 이를 인수할 기업이 없는 경우에는 현실적으로 그 이행을 확

보하기가 사실상 불가능하였다(법 제16조제1항제7호 신설).

그리고 종전에는 기업결합 신고위반에 대하여 1억원 이하의 벌금을 부과하도록 되어 있었으나 절차규정위반에 대해 형벌을 부과하는 것은 과잉규제라는 논란이 있어, 이를 행정제재인 과태료제도(법인 1억원 이하, 개인 1천만원 이하)로 전환하였다(법 제69조의2제1항제2호 신설).

IV. 맺음말

금번 공정거래법 개정으로 경쟁질서를 확산하고 기업의 구조조정을 뒷받침하기 위한 법적기반은 마련되었다고 하겠다. 그러나 시장경제질서와 기업의 구조조정은 법과 제도의 틀만 정비된다고 해서 정착되는 것은 아니고, 잘못된 관행과 행태를 엄정히 바로잡을 때 제대로 확립되는 것이다. 앞으로 공정거래위원회는 법개정의 취지가 충분히 달성될 수 있도록 시장의 심판자로서 역할, 기업구조조정을 위한 여건 조성자로서의 역할을 수행함에 있어 배전의 노력을 기울이고자 한다. **공정**

공정거래제도에 관한 여러분의 원고를 기다립니다.

공정한 경쟁질서를 확립하고 공정거래제도가 국민 각계각층에 확산될 수 있도록 하기 위해 사단법인 한국공정경쟁협회는 공정거래전문지인 월간「공정경쟁」지를 발행하고 있습니다.

「공정경쟁」지는 공정경쟁 사회의 위상을 새롭게 하고 관계전문가들과 함께 공정거래 제도에 관한 문제를 여러분과 토론하고자 합니다.

참신하고 의욕적인 여러분의 글을 다음의 주소로 보내주세요.

- 보 날 곳 : (100-743) 서울시 중구 남대문로 4가 45 상의회관 621
사단법인 한국공정경쟁협회 「공정경쟁」출판담당자 앞
- 전 화 : (02)775-8870~2 • PC통신 : kfca2000(hitel·천리안)

