

공정거래 20년의 회고와 나아갈 길



조 학 국
공정거래위원회 사무처장

경쟁법 적용의 세계화 시대를 준비해야 한다. 디지털 경제의 등장과 더불어 경제활동에 있어 국경개념은 그 의미를 상실하고, 기업활동은 물론 소비자보호문제도 그 규모와 범위가 더욱 국제화되고 있다. 공정위는 이를 위해 우리 경쟁법의 역외적용을 추진하는 한편, 국제 협력활동에도 보다 적극적으로 참여하려 한다.

1. 들어가며

2001년 4월 1일로 공정거래위원회가 이 땅에 시장경제원리를 뿌리내리기 위해 첫 초석을 세운지 20주년이 된다. 공정위는 국민과 함께 이를 기념하기 위해 서울경쟁포럼 개최, 「공정거래 20년사」 발간, 공정거래 정착을 위한 대국민 수필공모, 유공자 포상 등 다양한 행사를 준비하고 있다.

'81년 제정된 공정거래법은 총 9차례의 개정을 거쳐 경제헌법으로서의 위상을 다져왔고, 조직적 측면에 있어서도 경제기획원내 5개과로 출범 하였던 공정위는 '95년 국무총리 소속 차관급 중앙행정기관으로 독립하고, '96년에는 장관급으로 격상되었다. 이는 과거 산업정책적 패러다임에 입각한 성장 우선시대에 불가안정을 위한 보

조정책으로 시작되었던 경쟁정책이, 우리 경제의 발전과 더불어 시장경제의 활성화와 국가경쟁력 강화를 위한 경제정책의 중심으로 위상을 강화해 온 역사를 반영한다.

지난 20년은 경제질서의 기본규범이라 할 수 있는 공정거래제도가 우리 경제 각 분야에 뿌리를 내린 시기였다. 앞으로의 21세기는 시장경제의 자율성이 지속적으로 확대되고, 세계화·정보화가 가속화되며, 그 가운데 시장경제의 주창자로서 공정위의 역할과 위상도 더욱 강화될 것으로 전망된다. 이러한 시점에서 공정거래제도 운용 20년의 성과를 평가하고, 앞으로 공정위에 주어진 소명이 무엇인지 살펴보는 일은 매우 뜻깊은 일이라 여겨진다.

2. 공정거래제도 운용 20년의 성과

(1) 시장구조의 개선을 위한 독과점 규제

정부주도의 경제개발계획은 압축성장의 달성에는 기여하였으나 한편으로 각종 인허가제도와 수입제한조치를 통한 진입장벽 등으로 상대적으로 독과점적인 시장구조를 형성하는 부작용을 낳았다. 이러한 독과점시장에서 초래되는 문제점을 해결하기 위해 공정거래법은 '81년부터 '99년까지 매년 시장지배적 사업자를 지정하고 동 사업자의 시장지배적지위 남용행위를 규제하여 왔다. 그러나, 독과점사업자의 시장지배적지위를 인정하면서 그 남용행위만을 규제하는 폐해 규제방식만으로는 시장집중현상의 개선에 한계가 있었다. 이에 따라 공정위는 폐해규제방식과 원인규제방식을 병행할 수 있도록 '96년 공정거래법 제5차 개정시 독과점시장구조 개선시책을 도입하였고, '97년 자동차, 타이어, '98년 철강 품목, '99년 에어컨, 세탁기 등 가전제품 분야에서 각종 진입장벽 및 경쟁제한요소를 분석·시정함으로써 자유롭고 공정한 경쟁질서를 확립하는데 성과를 거두었다. 향후에는 제조업 분야뿐만 아니라 국민생활과 보다 밀접한 관련이 있는 통신업, 금융업 등 서비스산업으로 범위를 확대할 계획이다.

기업결합은 주식취득, 임원겸임, 합병, 영업양수, 합작회사설립 등을 통한 기업구조조정과 효율성 증대에 목적이 있으나, 때로는 독과점시장구조를 형성하고 경제력집중을 심화시키는 등의 역기능을 초래할 수도 있다. 특히, 미·일 등 외국과 비교하여 시장집중도가 높은 우리나라의 경우 이러한 역기능 발생소지가 크며, 이미 독과점화된 시장에서 사후적 행위규제를 하는 것보다 기업결합규제를 통해 시장의 독과점화를 사

전에 방지하는 것이 보다 효율적이다. 이러한 시각에서 공정위는 그동안 총 14건의 경쟁제한적 기업결합에 대하여 시정조치를 내린 바 있다. 특히 '98년 이후 시정조치 사례가 증가하는 추세로, 이는 외환위기 이후 기업구조조정이 활발해지고 있다는 점 외에도 기업결합규제제도가 더욱 적극적으로 집행되고 있다는 점을 반영한다. 앞으로도 소비자후생을 저해할 우려가 있는 기업결합에 대하여는 적극적으로 이를 금지해 나갈 것이다.

(2) 경제력집중억제시책

60년대 이후 우리 경제의 고도성장과정에서 생성·심화되어 온 재벌에 의한 경제력집중의 폐해를 시정하고 균형있는 국민경제 발전을 도모하기 위해 '86년 공정거래법 제1차 개정시 지주회사 설립금지, 대규모기업집단 소속회사의 출자총액제한제도, 금융보험회사의 의결권제한제도를 도입함으로써 경제력집중억제시책의 기본틀을 형성하였다. 그 후 '92년 공정거래법 제3차 개정시 채무보증제한제도를 도입하는 등 공정거래위원회는 경제력집중억제를 위한 각종 제도를 보완·발전시켜 오면서 대규모기업집단의 선단식 경영행태를 개선하기 위해 노력하여 왔다.

과다한 순환출자를 억제함으로써 핵심역량의 집중을 통해 독립경영체제로 전환토록 하였고, 계열사간 채무보증 및 내부거래로 얽혀있던 연결고리를 차단하여 개별 기업별 책임경영체제가 정착되도록 하였다. 또한 채무보증을 금지함으로써 외부차입에 의존한 무리한 팽창경영이 억제되고 금융자원의 대기업집단으로의 편중이 시정되어, 경제의 혈액인 금융자원이 효율적으로 배분되고 국민경제 균형발전의 기반이 마련되도록 하였다.

특히 '97년 외환위기 이후 출범한 국민의 정부는 외환위기가 대규모기업집단의 경제력집중에 따른 폐해와 도덕적 해이로부터 초래되었다고 판단하고 대규모기업집단의 불합리한 경영행태 및 총수중심의 기업지배구조를 개선하는데 역점을 두고 경제력집중억제시책을 추진하였다. 기업구조조정의 기본틀인 5+3원칙에 따라 시장원리에 맞는 법과 제도의 틀을 마련하고 강도 높은 구조조정을 추진한 결과, 계열사간 채무보증이 완전 해소되고 재무구조가 대폭 개선되었으며, 자금·자산·인력 관련 부당지원행위금지제도, 내부거래 이사회 의결 및 공시제도 등 부당내부거래의 제도적 보완 및 지속적인 조사에 따라 투명하고 독립적인 책임경영체제가 정착될 수 있는 토대가 조성되었다.

(3) 시장질서 확립을 위한 거래행태의 공정화

시장질서 확립을 위한 거래행태의 공정화 수단에는 부당한 공동행위의 금지, 사업자단체행위 규제, 불공정거래행위 규제 등이 있다. 불공정거래행태에 대한 사업자 및 소비자의 의식제고 등으로 불공정거래행태의 시정실적은 양적으로 크게 늘어났으며, 비중에 있어서도 공정위 전체 사건처리 건수의 50%정도를 차지하고 있다.

부당한 공동행위에 대한 20년 간의 시정실적을 살펴보면 시정명령 이상이 182건이나 되는데, 이는 선진 외국의 사례에 비추어 보더라도 엄청난 규모로서 우리 경제에 만연한 공동행위를 근절하는데 크게 기여하였다. 사업자단체의 법위반행위도 90년대 이후 급증하고 있는 바, 사회 전반의 민주화 분위기에 편승한 단체이기주의에 기인한 것으로 보인다. 거래거절이나 경쟁사업자배제 등 불공정거래행위에 대한 규제는 공정거래제도 운영에서 국민의 피부에 직접 외닿는

가시적 성과를 거두고 있는 분야라고 생각된다.

불공정거래행태 사건처리 건수와 시정실적의 증가는 비단 시정조치를 통해 경쟁원리가 적용된 개별사안이 증가하였다는 점 외에도 우리 경제에서 공정경쟁원리의 중요성에 대한 인식을 확산시켰다는 점에서 높이 평가할 수 있다.

(4) 소비자주권의 확보

주로 개별 사건처리를 통한 거래의 적정화 관점에서 이루어졌던 소비자보호업무는 '96년 소비자보호국 설치 이후 경쟁정책과 소비자보호정책의 연계를 강화하며 체계적으로 추진되었다.

표시광고 분야에 대한 규율은 기존에 공정거래법상 불공정거래의 한 유형으로 다루어지다 '99년 표시·광고법이 제정됨으로써 활성화되었다. 약관규제와 관련하여서는 '92년 약관규제법의 개정으로 약관심사업무가 공정위로 이관되었으며, 이때 표준약관제도도 도입되어 현재까지 총 25개의 표준약관이 승인되었다. 한편, 전자거래상 소비자보호업무는 '99년 방문판매법의 주관부서가 공정위로 이관되고, 2000년 6월 전자거래를 포함한 비점포판매 관련 소비자보호업무를 전담할 부서로 전자거래보호과가 발족되면서 본격화되었다.

이제 소비자는 과거의 보호대상에서 벗어나, 소비자의 선택이 기업의 성패를 결정짓는 시장경제의 주도자로 그 지위가 격상되었다. 이러한 환경변화에 대응한 실질적인 소비자권익향상을 위해서는 경쟁정책과 소비자정책의 보다 확고한 연계가 요구된다.

(5) 하도급 거래질서의 확립

불공정 하도급거래에 대한 규제는 「불공정하도급거래유형지정고시」를 시행한 '83년부터 본격화

되었으며, '85년 하도급법 제정과 더불어 체계가 확립되었다. 그 후 4차에 걸쳐 하도급법을 개정하여 표준하도급계약서, 건설하도급대금지급보증, 하도급대금지급지급제도 등을 도입하는 한편, 시정조치를 다양화하고 제재를 강화해 왔다.

이와 같이 제도를 개선하고 제재수단을 강화해 왔음에도 불공정 하도급거래 시정조치건수는 지속적으로 증가해 왔는데, 이는 우리 나라 중소기업의 대기업에 대한 의존도가 높고 원사업자의 우월적 지위남용 가능성이 상존하기 때문이다. 다만, 서면조사방식을 도입하여 대규모 직권조사를 실시한 '99년부터는 시정조치건수가 다소 감소하고 있는데, 이는 동 방식을 도입할 때 기대했던 사전예방효과가 나타난 것으로 보인다.

(6) 경쟁제한적 규제완화

공정위는 80년대 후반부터 경쟁당국으로서 규제개혁을 적극 추진하여 왔다. '88~'92년에는 「경제행정규제완화실무위원회」를 통해 경제행정규제완화작업의 주관기관으로서 그 역할을 하였고, '95년에는 통관업, 여행업 등의 영업구역제한 폐지 등 36개 과제를 개선하였으며, '96년에는 시내전화경쟁체제 도입 등 41개 과제를 개선하였다.

'97년 정부는 규제개혁추진체계를 전면 개편하여 경제규제개혁의 총괄기능을 공정위로 이관하여 규제개혁작업단을 설치하였고, 규제개혁작업단은 이때부터 '98년까지 23개 분야 169개 과제를 개선하고 카르텔일괄정리법을 제정하는 등의 성과를 거두었다. 특히, 카르텔일괄정리법의 제정은 담합을 통상적인 관행으로 여겨왔던 사업자들의 인식을 바꾸는 계기가 되었으며 경제체질 개혁의지를 천명함으로써 대외신인도 개선에도 크게 기여하였다는 점에서 의미가 크다.

한편 정부는 '98년 규제개혁을 단기간에 보다

강도 높게 추진하기 위해 대통령소속으로 규제개혁위원회를 신설하여 규제개혁추진체계를 일원화하였다. 이후 공정위는 규제개혁위원회 운영에 참여하면서 경쟁제한적 규제에 대한 개선안을 마련하여 상정하는 체계로 규제개혁업무를 추진하여 오고 있다.

3. 시장경제 정착을 위한 향후 공정위 역할

(1) 시장경제 확산을 위한 경쟁주창 기능

경쟁을 제한하는 경제규제완화와 경쟁제한적 법령 정비는 시장경제 정착의 가장 기본적인 전제조건이다. 경쟁제한적 규제 철폐는 경쟁촉진을 본령으로 하는 공정위 본연의 업무로서 앞으로 적극 추진할 계획이다. OECD도 '97년 「규제개혁권고」를 통해 경쟁주창자(competition advocacy)기능을 갖는 경쟁당국이 규제개혁을 선도해야 한다고 권고하였다. 특히 지식기반경제의 새로운 경제적 특성에 맞는 경쟁정책 운용이 긴요하다는 기본적 사고 위에, 지식정보화, 전자상거래 활성화 등 디지털경제의 인프라를 구축하는데 장애가 되는 각종 규제의 정비를 추진할 것이다.

다음으로, 경쟁촉진적인 시장여건 조성에 주력할 것이다. 정부의 구조조정이 일단락 됨에 따라, 시장기능에 의한 상시적 구조조정체제 구축이 새로운 과제로 등장했다. 경쟁력이 없는 기업은 자동적으로 시장에서 퇴출시키는 시장의 힘(rule)에 의해 기업의 자기혁신 노력이 지속되도록 해야하는 바, 공정위는 시장경쟁의 준칙 수립자 및 사후 감시자로서 시장경제시스템 작동의 여건 조성에 더욱 힘을 쓸 것이다.

또한, 경쟁법·정책의 집행방식에도 변화가 요

구된다. 기존의 개별 사건별 접근방식에서는 유사 위반행위가 반복되는 문제점이 있었는데, 이러한 관행을 개선하기 위해 산업·시장별 종합처방책제시 방식을 병행하여야 한다. 이러한 관점에서 당해 산업의 생산에서 유통까지 모든 단계에서 발생하는 경쟁제한요인을 포괄하여 그에 대한 개선을 일괄추진하는 포괄적 시장개선대책(Clean Market Project)을 지속적으로 추진할 것이다.

(2) 디지털 경제시대에 맞는 경쟁정책 방향 정립

우선, 디지털 경제의 활성화를 위한 여건을 조성하는 역할이 중요하다. 이를 위해 공정위는 우리 경제의 새로운 성장엔진으로 등장한 벤처기업이 디지털 경제를 주도하고 대기업과 함께 우리 경제의 양 축을 담당할 수 있도록 제반 정책을 수립·추진해 나갈 것이다. 이를 위하여 전통산업을 기반으로 대기업이 빠른 시일 내에 디지털화될 수 있도록 유도함과 동시에 신흥 벤처기업의 발전을 저해하는 대기업의 우월적 지위남용, M&A, 차별적 취급, 기타 불공정거래행위를 철저히 규율할 것이다. 또한, 벤처기업 상호간에 규모의 경제를 통한 효율성 추구가 가능하도록 공동연구개발이나 전략적 제휴에 대한 경쟁정책상의 고려도 확대할 필요가 있다.

다음으로 전자상거래 시장에 있어서 공정한 경쟁여건이 조성되도록 전자상거래를 통한 불공정거래행위를 엄격히 규율하고 쇼핑물간의 경쟁을 촉진함으로써 시장경쟁과 전자상거래의 발전을 도모해야 할 것이다. 한편 전자상거래 과정에서 소비자를 보호하기 위한 입법조치를 강화해야 하며, 전자상거래에 따른 새로운 유형의 불공정거래행위와 소비자피해에 대한 체계적인 예방과 시정수단도 마련해야 한다.

(3) 세계화 추세에 적극 동참

경쟁법 적용의 세계화 시대를 준비해야 한다. 디지털 경제의 등장과 더불어 경제활동에 있어 국경개념은 그 의미를 상실하고, 기업활동은 물론 소비자보호문제도 그 규모와 범위가 더욱 국제화되고 있다. 이에 따라 각국 경쟁당국간의 협력 없이는 국제적 반경쟁행위를 효율적으로 규율할 수 없게 되었다. 공정위는 이를 위해 우리 경쟁법의 역외적용을 추진하는 한편, 국제협력 활동에도 보다 적극적으로 참여하려 한다.

4. 맺음말

21세기에는 세계를 무대로 한 경쟁이 더욱 격화될 것이다. 경제환경의 빠른 변화에 부응하여 경제위기의 발생가능성을 근본적으로 해소하고 새로운 도약을 이루기 위해서는 「경쟁·자율·책임」을 근간으로 하는 시장경제원리를 경제운용의 기본 틀로 정착시켜야 한다.

창립 20주년을 맞아 성년(成年)이 된 공정위는 그동안 어려운 여건 가운데 시장경제의 주창자로서 나름대로 그 역할을 수행해 왔다고 자부한다. 앞으로도 투명하고 공정한 시장경제질서가 우리경제에 확고히 뿌리내리도록 국민과 함께 노력할 것이다.

20년을 회고하는 글을 쓰다보니, 십년 후 다음 30주년 이즈음에는 누가 어떤 내용으로 글을 쓰고 있을지 자못 궁금해진다. 강산도 변한다는 10년이 지나면 공정위도 그만큼 성숙하고, 또 그만큼 시장경제와 경쟁질서가 국민 경제 안에 더욱 확고해져 있기를 바란다. 다시 한번 공정위 창립 20주년을 국민과 함께 지축하며 글을 줄인다. **공정**