공정거래정책 20년의 평가 및 향후 정책과제와 방향

신 광 식
KDI선임연구위원

향후 공정거래정책의 핵심과제는 공정거래법의 경쟁법으로서의 역할과 기능을 대폭 강화하는 것이다. 먼저, 정책의 개념적 기반과 목적을 정립하는 것이 중요하다. 또한, 기업결합에 대한 경쟁정책적 심사를 강화하여 독점력의 창출 유지 강화를 막는 것은 경쟁적 시장환경의 조성을 위해 매우 중요한 과제이다.

1. 머리에

1980년 말 공정거래법 제정과 더불어 시작된 공정거래정책은 올해로 시행 20주년을 맞게 되었다. 정부의 시장개입과 규제가 광범위하게 이루어져 온 우리 나라에서 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진을 표방한 법제의 도입은 우리 경제의 발전과정에서 큰 획을 긋는 변화가 아닐 수 없다.

공정거래정책은 경제의 작동양식과 발전경로에 지대한 영향을 미친다. 이 정책에 따라 기업조직과 행태, 산업구조, 경쟁의 구도와 양상 등이 바뀌게 된다. 나아가 이 정책은 기업행위와 시장작동을 규율하는 과정에서 정부와 시장의 역할, 정부 · 기업간 관계, 경제적 자유와 형평 등에 대한 국민의 인식과 태도에 강력한 교육적 영향을 미치는바, 그 전개양상은 직접적인 경제적 효과의 문제를 넘어 우리 경제의 성격과 양태를 규정하게 된다. 이러한 점에서 지난 20년의 정책경험을 평가하고 향후 방향을 모색하는 것은 큰 의의가 있다.

2. 공정거래정책 20년의 평가

한국 공정거래제도의 가장 큰 특징은 재벌이라는 한국적 기업집단 조직의 문제에 대한 인식이 공정거래법의 제정과 변천에 지대한 영향을 미쳐 왔다는 점이다. '재벌문제=경제력집중'이라는 인식하에 공정거래법은 제정시부터 경제력집중의 완화를 주요 목적으로 삼았으며, 1986년 말 제1차 법 개정시 이를 위한 규제조치들(지주회사금지, 상호출자금지, 출자총액제한 등)을 도

입하였다. 그 결과, 공정거래법은 시장경제의 작동원리인 경쟁을 보존 강화하기 위한 경쟁법이면서 동시에 재벌의 확장과 경제력집중을 억제하기 위한 재벌규제법이 되었다. 이는 재벌들이 독점력과는 별도로 다변화된 대규모에서 생기는 특별한 이점을 갖고 있으며, 따라서 일반적인 경쟁법 정책만으로는 공정한 경쟁환경과 거래질서를 확보할 수 없고 재벌의 규모와 사업다변화를 직접 제한할 필요가 있다는 판단에 따른 것이다.

그간 공정거래정책은 경제력집중 완화 및 경쟁거래의 공정화를 추구해 왔으며, 위기 이후에는 재벌개혁 차원에서 계열사간 출자, 재무, 거래상 연계를 축소 · 단절하여 전문화와 독립경영을 유도하는데 주력하였다. 이러한 노력을 통해 공정거래정책은 경쟁기반을 확대하고 시장환경과 질서를 개선하는 성과를 거두었으며 재벌구조와 행태의 개선노력을 통해 위기극복에도 기여하였다. 하지만 재벌과 경제력집중의 문제에 대하여 주로 직접규제적 방식으로 대처하고 대기업 등 경제적 강자의 부당행위로부터 (소비자보다는) 중소사업자를 보호한다는 '공정경쟁 · 거래'의 개념에 기반을 둠으로써 공정거래법의 경쟁법으로서의 역할과 기능이 잠식 · 제약되는 결과를 초래하였다.

먼저, 재벌의 시장지위와 계열구조는 경쟁자 배제, 독점화 등 심각한 경쟁 정책적 문제를 야기할 수 있으나 재벌의 독점적 지위와 행태에 대한 경쟁법의 적용은 엄격하지 못하였다. 기업결합 규제도 여러 가지 정책적 고려로 인해 엄격히 이루어지지 않았다. 1981~1999년 중에 처리된 총 4,803건의 기업결합 중에 수평결합 2건과 수직결합 1건 등 3건만이 금지되었을 뿐이며, 1990년대에는 법정 경쟁제한성 추정요건을 충족하는 12건의 기업결합이 모두 허용되었다.

둘째, 사업자들의 반경쟁적 행위와 독점으로부터 소비자 이익을 보호하는 것이 경쟁정책 본연의 역할이나, 공정거래정책은 대기업들의 횡포나 불공정행위로부터 중소사업자들을 보호하는데 주력하였다. 공정위의 사건처리실적을 살펴보면, 법 집행이 사업자들간의 관계에서 우월적 지위의 남용을 막고 교섭력의 불균형을 시정하기 위한 불공정거래행위 규제로 치우쳐 있음을 알 수 있다.

셋째, 이러한 법 집행 패턴은 공정거래법이 경제적 약자의 이익을 보호해 주는 법이라는 인식을 널리 확산시켰고, 이는 다시 경쟁정책적 중요성이 미미한 사건들의 과다처리라는 결과를 낳아 정책의 실효성을 저해하는 요인이 되고 있다. 공정위의 연간 처리 사건수를 미국 등 선진국과 비교해 보면 너무 많은 사건을 다루고 있음이 뚜렷이 드러나는바, 과중한 사건처리 부담으로 인해 대다수의 사건에서 엄밀한 경제분석에 의거한 법 집행이 이루어지지 못하고 있다.

3. 향후 정책과제와 방향

지난 20년간 공정거래법 · 정책은 꾸준히 진화해 왔지만, 외환위기를 겪고 난 후의 국내외 경제상황과 여건은 종전과는 너무나 달라져 있다. 공정거래정책의 향후 방향과 과제를 모색함에 있어 우리는 특히 다음의 변화에 유념할 필요가 있다.

첫째, 경제위기를 계기로 국내시장 개방, 외국인투자 자유화, 금융감독 강화, 기업지배구조 개선 등 시장기능의 활성화에 긴요한 많은 조치들이 취해졌다. 이제는 재벌정책이 규제에 의해 시장을 대체하는 것이 아니라 시장의 기능과 힘을 보완

조성하는 방향으로 나가야 할 때이다. 그래야만 시장 및 이를 뒷받침하기 위해 도입된 법제가 그 기능을 발휘할 기회와 여지가 확대될 수 있다.

둘째, 정부의 역할 및 정부 · 기업간 관계가 크게 바뀌고 있다. 특히, 공정거래제도 운영에 있어 공정위의 제재조치가 엄격해지자 기업들의 이의신청과 행정소송이 급증하고 있다. 기업들이 종전의 정부조치에 순응하는 자세에서 벗어나 법적 권리를 적극 주장하면서 정부와의 법적 다툼도 불사하고 있는 것이다. 이러한 기업의 태도와 인식의 변화는 향후 공정거래법제 및 그 집행에 있어 일관성, 일체성 및 예측가능성을 제고하는 것이 매우 중요한 과제임을 시사한다.

셋째, 세계경제통합 및 기업활동의 세계화를 배경으로 경쟁법 · 정책의 국제규범화 및 국제적 집행이 대폭 강화되고 있다. 이는 공정거래관련 법제 및 그 집행이 더 이상 국내적 문제가 아니라는 것을 시사한다. 국내 기업들은 이미 외국법제의 집행에 노출되어 있으며, 우리도 공정거래법제를 외국기업들에 대해 적용해야 할 필요성이 커지고 있다. 이러한 추세는 우리에게 공정거래법제를 'global standard'에 맞추고 국제적 수준에 맞는 경제적 논리와 법 이론 체계를 갖출 것을 요구하고 있다.

넷째, IT의 발전, 전자상거래 확산 등으로 정보의 불완전성 · 비대칭성에 따른 시장실패와 왜곡을 해소하기 위한 정책적 노력이 더욱 중요해지고 있다.

위의 사항들을 고려할 때, 향후 공정거래정책의 핵심과제는 공정거래법의 경쟁법으로서의 역할과 기능을 대폭 강화하는 것이다.

먼저, 정책의 개념적 기반과 목적을 정립하는 것이 중요하다. 경제력(집중)과 경쟁거래의 불공정성 개념은 각각 독점력과 경쟁제한성의 개념으로, 경제력집중 완화와 경쟁거래의 공정화라는 목적은 경제효율 내지 소비자후생의 증진이라는 목적으로 대체되어야 한다. 그래야만 경제분석에 의거한 합리적인 정책수립 집행이 가능해지며 정책의 실효성과 예측가능성을 확보할 수 있다.

재벌정책은 경쟁정책 중심으로 재편되어야 하며, 경쟁정책당국은 재벌에 대해 경쟁법 원칙과 규범을 엄정히 적용하고 경쟁의 압력과 과정을 강화하는데 주력해야 한다. 특히 구조적 경쟁정책을 활성화하여 다변화보다는 시장지배와 독점화를 방지, 시정하는 것이 중요하다. 행태규제만으로 재벌의 제 문제를 해결할 수는 없다. 위기 이후 구조조정과정에서 독점적 구조가 심화되어 소비자후생과 경쟁력의 저하가 심히 우려되는 바, 향후 이런 분야에서 국내외 경쟁이 활성화되지 못하는 경우 독점의 폐해를 막기 위한 수단으로서 엄격한 기준하에 계열분리 또는 기업분할 조치를 취할 수 있는 제도를 도입할 필요가 있다. 이와 더불어 경쟁정책적 논거가 취약한 경제력 집중억제 차원의 재벌규제는 축소 폐지되어야 할 것이다.

기업결합에 대한 경쟁정책적 심사를 강화하여 독점력의 창출 유지 강화를 막는 것은 경쟁적 시장환경의 조성을 위해 매우 중요한 과제이다. 기업결합에 대한 산업정책적 발상과 개입을 배제하여 경쟁정책적 기준과 목적에 충실한 기업결합 심사가 이루어지도록 해야 한다. 경쟁제한적 기업결합은 원칙적으로 금지되어야 하며 효율성 증대효과가 큰 경우와 회생이 불가한 회사에 대한 예외 인정은 엄격한 기준하에 예외적으로 이루어져야 한다. 경쟁제한의 우려가 큰 기업결합의 조건부 승인에 있어서는 시장점유율이나 공급가격 등에 대한 지속적 행태규제를 피하고 독

점력의 생성 강화 자체를 억제할 수 있는 조건을 부과해야 한다.

어떤 공공정책이든 그 집행에는 비용이 소요되므로 비용 편익분석에 의거해 정책개입의 우선순위를 결정하고 가용 정책자원을 배분해야만 정책성과를 극대화할 수 있다. 공정거래위원회가 인지하게 되는 위법혐의 사실을 모두 조사 처리해야 하는 것은 결코 아니며, 그리 해서도 아니 된다. 경쟁과 소비자후생에 미치는 영향의 관점에서 사안의 중요성을 판단해 사건을 선별하고 정책자원을 배분하여 활용해야만 정책의 실효성을 높일 수 있다. 이러한 관점에서 거래상 분쟁이나 경쟁자간 갈등의 해결을 위한 사건처리를 지양하고 경쟁을 보존 강화하여 시장성과를 높이기 위한 사건처리에 정책자원과 노력을 집중시켜야 한다. 정부규제에 의한 경쟁제한, 고집중 시장구조, 취약한 자본시장 등 반경쟁적 행위에 유리한 여건이 갖추어진 우리의 상황에서 대기업들은 지배적 시장지위와 계열구조를 기반으로 경쟁을 제한하고 독점력을 유지 강화할 수 있는 능력을 갖고 있으며, 이들의 사업활동과 행태는 다양한 경쟁적 우려를 제기한다. 엄정한 법 집행을 통해 실질적으로 시장구조를 개선하고 대기업들의 독점력 유지 · 강화 남용을 막는 것이 공정거래정책의 제1차적 기능이 되어야 한다.

사소를 활성화하여 정책당국의 한정된 법 집행능력을 보완하고 위법행위에 대한 감시 억지효과를 제고하는 것도 필요하다. '손해배상청구권의 재판상의 주장제한' 조항을 폐지하고, 집단소송제를 도입하여 소송의 인센티브를 높이며, 위법행위로 인한 피해의 우려가 있는 경우에 행위의 금지를 청구하는 소송을 제기할 수 있도록 하는 것이 사적 집행을 유도하는 방안이 될 것이다. 공정