

## 2002년 경제환경의 변화와 경쟁정책의 방향



신 현 운  
연세대학교 법대 교수

일각에서 우리 경제현실을 감안하지 않은 재벌에 대한 과도한 규제 및 이로 인한 외국기업과의 역차별성을 강조하는 반론도 만만치 않았던 것이 사실이나, 무엇보다도 간과할 수 없는 것은 이러한 재벌규제의 논리는 자본주의 경제의 부패를 방지하기 위한 불가피한 선택으로서, 결코 재벌기업에 대한 자유의 구속이 아니라 오히려 그 동안 자유방임에 의한 구속으로부터의 모든 경제주체의 경제적 자유와 자율성 보장을 위한 것이며, 장기적으로 우리 경제의 체질을 강화하는데 기여하게 될 것이라는 점이다.

### 1. 들어가며

금년은 경쟁정책의 수립과 제도운동에 있어서 그 어느 때보다도 주변환경의 커다란 변화가 예상되고 있다. 국제적으로 경제글로벌화가 가속화되어 가고 있는 가운데 WTO 뉴라운드 출범으로 다자간 경쟁규범의 준비과정에서 자국이익의 관철을 위한 움직임이 본격화될 것으로 예상되고 있으며, 국내적으로는 지자체 선거, 월드컵 개최, 대통령 선거 등 국가적 차원의 대규모 행사가 예정되어 있다. 특히 재벌정책 및 소비자보호정책과 직·간접적으로 관련 있는 법률이 제·개정되거나 시행될 예정이다. 즉, 그 동안 많은 논란이 끊이지 않았던 대기업집단에 대한 규제완화를 내용으로 하는 공정거래법 개정과 전자상

거래소비자보호법, 가맹사업거래공정화법의 제정이 추진 중에 있으며, 소비자보호에 획기적인 의미를 가지는 제조물책임법이 금년 7월부터 시행될 예정이다.

이하에서는 금년도에도 경쟁정책의 화두로 등장하게 될 대기업집단정책과 소비자보호정책을 중심으로 그 운용방향에 관하여 살펴보기로 한다.

### 2. 대기업집단정책

#### (1) 시장구조 개선으로서의 재벌정책

시장경제 체제하에서 공정하고 자유로운 경쟁 질서를 유지하기 위해서는 무엇보다도 시장구조가 경쟁적이어야 하며, 이를 위한 경쟁정책의 출발점은 독과점이 고착된 시장구조를 개선하고,

시장구조가 새로이 독과점화 되지 않도록 이를 사전에 방지하는 것이다. 그러나 소위 재벌기업에 의해 시장의 독과점화가 심화되어 있는 우리나라의 경우 그 동안 공정거래위원회의 시장구조 개선을 위한 정책의 우선 순위는 대기업집단의 경제력집중 억제에 두어져 왔으며, 일반인은 아직도 경쟁정책=재벌규제정책이라는 인식을 강하게 갖고 있음을 부인할 수 없다.

이와 같은 지속적인 재벌규제정책에도 불구하고 유감스럽게도 우리 경제의 고도의 성장과정에서 각종 편법수단을 동원한 재벌의 경제력집중 현상은 오히려 심화되었고, 재벌기업의 무모한 중복·과잉투자의 실패가 결국 IMF 외환위기의 주요원인으로 작용하게 되었다. 따라서 국민의 정부에 들어서 강력한 기업구조조정과 함께 재벌기업의 개혁작업을 추진하여 상호채무보증을 완전히 해소하고, 계좌추적권 등을 통해 부당내부거래를 차단하는 등의 성과를 거양한 바 있다.

## (2) 재벌규제의 완화

1986년 공정거래법에 최초로 대규모기업집단에 대한 규제가 도입된 이후 그 동안 재벌에 대한 규제폐지론과 지속론이 팽팽히 대립하여 왔으며, 경쟁정책당국의 정책의지에 따라 법규정의 내용에 상당한 변화를 거듭해 왔다.

현재 국회에 제출되어 있는 공정거래법 개정안은 두 가지 입장을 절충하여 기존의 규제정책의 틀을 그대로 유지하면서 대내외적인 경제여건의 변화를 부분적으로 수용하고 있다. 즉, 그 동안 자산순위에 의해 일률적으로 규제하던 대규모기업집단 지정제도를 개선하여 각각의 규제형태별로 규제가 적용되는 기업집단의 범위를 설정·운영하는 방식으로 개선하였다. 특히 출자총액

제한제도와 관련하여 자산 규모 5조원 이상의 기업집단에 한정하여 적용하고, 경쟁력강화와 핵심역량 집중을 위한 출자는 자유롭게 허용하는 한편, 지배력확장과 관련이 적은 출자는 예외인정 대상으로 추가함으로써 대기업의 경영여건을 마련하고 있다.

이는 무엇보다도 IMF 외환위기 이후 소수주주권의 강화, 사외이사제의 도입, 집중투표제도의 도입 등 기업지배구조 개편작업의 지속적인 추진과 함께 결합재무제표제도의 도입 등 기업경영의 투명성 확보를 위한 제도적 장치가 마련되었고, 그 동안 우려되었던 변칙적인 수단을 동원한 경제력집중이 상당한 정도 해소되었다는 판단에 근거한 것으로 보인다. 또한 외국인 투자한도 제한이 폐지되면서 대형 우량기업마저도 외국인투자의 비중이 급격하게 증가하여 경영권을 위협하는 수준에 이르는 경우도 생기게 되었을 뿐 아니라 신기술 분야 등에 대한 출자요구가 증대됨에 따라 불가피하게 요구되는 측면도 고려한 것으로 보인다.

## (3) 정책방향

급변하는 대내외 경제여건의 변화 속에서 우리 기업들의 경쟁력을 확보하기 위해서는 제도적 측면에서 중장기적으로 재벌기업에 대한 개별적 규제에 치중하기보다는 시장중심의 감시체제로 전환할 필요가 있으며, 그 동안 경제력집중 억제에 치중해왔던 공정거래정책도 경쟁촉진정책으로 전환해 가는 것이 바람직하다는 점에 대해서는 재론의 여지가 없다.

그러나 다른 한편으로 재벌에 대한 공정거래정책은 경제적 효율성과 함께 기업경영의 투명성을 담보할 수 있는 주변여건의 변화와 연계하여 이루어질 때 그 정당성이 확보될 수 있을 것이다.

즉 재벌에 대한 규제완화의 정당성은 기업경영의 투명성과 지배구조 개선을 위한 제도적 장치가 정상적으로 작동하고 시장의 힘으로 경제력 집중의 폐해를 극복할 수 있을 때 비로소 긍정될 수 있을 것이다.

그 동안 정책당국은 기업지배구조 개선을 위해 많은 제도를 도입하였으나 정착단계에 이르기까지는 아직 시일을 요할 것으로 보인다. 대부분의 기업이 정관으로 집중투표제도를 배제하고 있고, 사외이사의 선임이 여전히 지배주주에 의해 이루어지는 경향이 있으며, 소수주주권 행사가 아직 본격적으로 이루어지지 않고 있어 그 실효성에 대한 의문이 제기되고 있는 실정이다. 또한 그동안 상당히 개선되었다고는 하나 아직도 소규모 지분을 가지고 있는 재벌총수가 다단계출자를 통해 계열회사 전체를 피라미드식으로 지배하는 관행이 여전히 유지되고 있으며, 부당내부거래의 관행도 없어지지 않고 있다. 이와 관련 일각에서는 내부거래의 효율성과 정당성을 주장하기도 하나, 공정거래법에서 문제로 삼는 것은 “부당한” 내부거래로서 이는 경쟁정책적인 문제를 넘어 당해 기업을 둘러싼 주주·채권자의 이해관계 측면에서도 법적 문제를 안고 있는 것이다.

더구나 과거 재벌들의 불합리한 경영행태와 왜곡된 지배구조로 인하여 엄청난 규모의 공적자금이 투입되었고, 아직 그 회수가 불투명한 상태에서 결국 국민부담으로 남게 될 수밖에 없다는 점을 감안한다면 성급한 규제완화는 자칫 더 큰 규모의 국민부담을 불러올 우려도 없지 않다.

### 3. 소비자보호정책

#### (1) 경쟁정책과의 관계

시장에 있어서 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진

하기 위한 경쟁정책은 1차적으로 사업자간의 경쟁관계를 전제로 하는 것이나, 사업자간의 경쟁은 소비자의 선택을 둘러싸고 이루어지기 때문에 소비자가 올바른 판단을 내릴 수 있어야 비로소 사업자간의 경쟁의 룰이 효율적으로 기능할 수 있게 된다.

그러나 오늘날 경제의 글로벌화, 기술혁신의 급속한 진전 등에 따라 소비자의 정보의 처리능력 및 이해력을 훨씬 넘어 상품·서비스가 전문화·다양화되고 있고, 새로운 거래방법·계약 등이 출현하고 있기 때문에 소비자가 경쟁사업자에 관한 적절한 선택을 행할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 이러한 의미에서 오늘날 경쟁적 환경을 창출해야 하는 경쟁정책과 소비자가 적절한 선택을 행할 수 있는 주변여건을 마련해야 할 소비자정책은 상호 밀접한 보완관계에 있으며, 경쟁당국으로서 공정거래위원회가 경쟁정책과 함께 소비자정책도 적극적으로 담당해 나가야 할 필요성이 제기된다.

이 점에 착안하여 오늘날 상당수 국가의 경쟁당국은 그 업무를 단지 시장에서의 경쟁촉진에만 한정하지 않고, 소비자보호정책에까지 적극적으로 관여하는 것이 일반적이며, 이로써 양정책의 시너지 효과를 극대화할 수 있게 된다.

#### (2) 소비자보호정책의 성과

그 동안 공정거래위원회는 소비자의 합리적 선택을 위한 제도적 장치로서 「표시·광고공정화법」의 제정을 통해 소비자보호정책과 경쟁정책을 연계하는 한편, 소비자피해가 많은 분야를 중심으로 관련지침 마련과 표준약관의 보급에 심혈을 기울여 왔다. 또한 상거래의 패러다임이 온라인상의 거래로 변화해감에 따라 「전자거래소비자보호지침」을 제정하였다.

특히 지난해부터 공정거래위원회는 경쟁정책의 실질적 혜택이 일반서민과 소비자에게 돌아갈 수 있도록 소비자보호를 위한 획기적인 사업을 의욕적으로 추진해오고 있다. 그 예로서 소비자피해 일괄구제시스템 도입을 통하여 공정거래위원회가 시정조치한 사건 중 소비자피해의 범위와 정도가 큰 사건에 대하여 관련 소비자피해를 소비자보호원, 소비자단체 등을 통해 일괄 구제하고 있다. 또한 소비자종합홈페이지 개선, 소비자신문고 설치 등을 통해 소비자들의 좋은 반응을 얻고 있다. 그 밖에 전자상거래가 활성화됨에 따라 방문판매법 중 통신판매 관련규정을 인터넷 상거래에 적용할 수 있도록 별도의 전자상거래소비자보호법 제정을 추진하는 한편, IT 기술과 네트워크 기술을 활용하여 온라인으로 전자상거래 사업자의 부당 표시·광고 등 부당행위를 감시할 수 있는 웹 에이전트 및 관련시스템 개발을 지속적으로 추진해오고 있다.

### (3) 정책방향

공정거래위원회의 소비자보호정책은 그 동안 사업자규제 위주로부터 소비자에 대한 정보제공의 확대를 통해 소비자의 합리적인 선택을 보장하는 방향으로 나아가고 있다. 이로써 소비자의 정보부족에서 발생하는 경쟁의 왜곡현상을 바로 잡고, 궁극적으로 사업자간의 경쟁을 촉진하는 결과를 얻을 수 있게 될 것이다. 그러나 소비자보호가 경쟁정책과의 관계에서 그 본래의 목적을 달성하기 위해서는 소비자가 독점규제절차에 참가할 수 있도록 정책적 검토가 요망된다.

첫째, 공정거래위원회 업무의 전문성 및 특수성을 감안하더라도 인원과 예산에 한계가 있는 공정거래위원회로만은 공정거래법 위반행위를 모두 적절하게 적발·배제하는 것은 대단히 어

려운 일이다. 따라서 법 운영의 효율성을 제고하기 위해서는 공정거래위원회의 절차독점을 지양하고, 법 위반 사업자에 대해 폭넓은 감시기능을 수행할 수 있는 일반 소비자 또는 소비자단체가 독점규제절차에 참가할 수 있도록 「열린 시스템」의 도입이 요구된다.

이를 위해 예컨대 공정거래위원회가 전속고발권을 행사하지 않는 경우 검찰총장의 고발요청권 이외에도 일정한 범위의 공신력 있는 소비자단체가 소비자이익을 대변하여 고발을 요청할 수 있도록 보장하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이와 같이 공정거래법을 단지 다스리는 수단으로서 이용하지 않고 법의 실현에 있어서 위법행위 감시자로서의 소비자의 적극적인 참여를 유도하고 법 운영상 조화를 이룰 때 공정거래법의 존재의의는 더욱 커질 수 있을 것이다.

둘째, 현행 공정거래법은 사업자의 법 위반행위를 전제로 사후적인 구제에 중점을 두고 있으나 소비자보호의 측면에서 본다면 사후적인 피해구제보다 위법행위가 발생하지 않도록 사전에 방지하는 것이 효율적이다. 따라서 소비자 자신이 이니셔티브를 가지고 피해발생을 사전에 방지할 수 있도록 위법행위 유지청구권(留止請求權)제도의 도입을 신중히 검토할 필요가 있다. 그러나 이 제도가 사업자의 정상적인 사업활동을 방해하거나 거래상대방과의 교섭을 유리하게 진행시키기 위한 수단으로 남용되지 않도록 제 소권자를 제한하는 등 그 남용방지를 위한 대책을 강구할 필요가 있다.

## 4. 맺음말

금년은 민주주의와 시장경제의 병행발전을 기치로 내걸었던 국민의 정부가 이제까지 추진해

왔던 정책을 마무리하는 해이다. 그 동안 공정거래위원회는 경쟁정책의 중심을 국민의 정부 출범 초기에는 재벌규제에, 후기에는 소비자보호에 두고 일관성 있게 추진함으로써 시장경제의 정착에 크게 기여해 왔다.

이에 대해 일각에서 우리 경제현실을 감안하지 않은 재벌에 대한 과도한 규제 및 이로 인한 외국 기업과의 역차별성을 강조하는 반론도 만만치 않았던 것이 사실이다. 그러나 기업의 구조조정의 성과가 아직 본격적으로 가시화 되지 않은 상태에서 경제적 효율성을 강조한 나머지 성급하게 재벌규제정책의 당위성이 부정되어서는 안 될 것이다. 이와 함께 무엇보다도 간과할 수 없는 것은 이러한 재벌규제의 논리는 자본주의 경제의 부패를 방지하기 위한 불가피한 선택으로서, 결코 재벌기업에 대한 자유의 구속이 아니라 오히려 그 동안 자유방임에 의한 구속으로부터의 모든 경제주체의 경제적 자유와 자율성 보장을 위한 것이며, 장기적으로 우리 경제의 체질을 강화하는데 기여하게 될 것이라는 점이다.

한편 금년도에는 전자상거래소비자보호법이 제정되어 전자상거래로 인한 소비자보호가 강화될 것이다. 또한 제조물책임법이 금년 7월부터 시행됨에 따라 소비자피해구제를 위한 소비자의

입증책임이 크게 완화되어 원활한 피해구제가 이루어질 것으로 기대되고 있다. 이러한 소비자보호를 위한 제도적 환경의 정비와 함께 공정거래위원회가 소비자정책에 대한 정체성을 확보하기 위해서는 그 동안 공정거래위원회가 강력한 국민의 공감대 형성의 바탕 위에서 힘있는 경쟁정책을 수행해온 바와 마찬가지로 국민들의 이해와 지지를 확보하여야 할 것이다. 이를 위해 공정거래위원회는 항상 열려있는 조직으로서 업무 운영의 투명성을 유지하고 부단히 조직의 활성화에 노력해 나가야 할 것이며, 그 일환으로서 사업자에 대해 폭넓은 감시기능을 수행할 수 있는 일반 소비자 또는 소비자단체가 독점규제절차에 참가할 수 있는 채널을 개방하는 시스템의 도입을 고려할 필요가 있다.

끝으로 금년도 경쟁정책을 효율적으로 추진해가기 위해서는 한편으로 그 동안 시행착오를 거듭하면서 정착되어온 제도를 지속적으로 보완하면서, 다른 한편으로는 대내외적인 주변여건의 변화를 우리 실정에 맞게 제도적으로 수용할 수 있도록 끊임없이 노력해야 할 것이다. 이를 통해 우리의 경쟁정책과 경쟁법이 글로벌 스탠다드와 조화를 이룰 수 있을 때 비로소 우리 경제의 선진화도 이룩될 수 있을 것이다. **공정**