공정거래정책의 새로운 환경과 도전

성 소 미
KDI 기업정책팀장

새로운 환경에 부응하는 공정거래정책의 향후 방향과 과제를 모색함에 있어 첫째, 경제위기 이후 구조조정과정에서 제도적 환경, 산업조직, 정부 · 기업간 관계 등이 변화하면서 공정거래정책의 일관성과 예측가능성 제고가 주요과제로 대두하고 있고, 둘째, 세계화의 진전에 따라 시장지배력 남용, 경쟁제한적 기업결합, 카르텔 등에 대한 경쟁법의 국제적 집행이 새로운 도전이 되고 있으며, 셋째, 정보혁명 및 지식산업의 부상과 더불어 시장특성, 경쟁의 방법과 양상 등이 변화하면서 새로운 형태의 경쟁상 문제가 발생하고 있음을 유념할 필요가 있다.

경제위기를 겪고 난 후 국내외 경제상황과 여건은 과거와는 비교할 수 없을 만큼 달라져 있다. 외부적 환경의 부단한 변화 속에서 한국경제는 내부적으로도 경제위기 및 그 극복을 위한 구조조정과정을 거치면서 큰 변화를 경험하고 있다. 새로운 환경에 부응하는 공정거래정책의 향후 방향과 과제를 모색함에 있어 우리는 특히 다음의 변화에 유념할 필요가 있다.

우선, 경제위기 이후 구조조정과정에서 제도적 환경, 산업조직, 정부 · 기업간 관계 등이 변화하면서 공정거래정책의 일관성과 예측가능성 제고가 주요과제로 대두하고 있다. 둘째, 세계화의 진전에 따라 시장지배력 남용, 경쟁제한적 기업결합, 카르텔 등에 대한 경쟁법의 국제적 집행이 새로운 도전이 되고 있다. 셋째, 정보혁명 및 지식산업의 부상과 더불어 시장특성, 경쟁의 방법과 양상 등이 변화하면서 새로운 형태의 경쟁상 문제가 발생하고 있다.

1. 경쟁정책 중심의 공정거래정책 운용

경쟁정책은 궁극적으로 독점력 내지 시장지배력(market power)에 관한 정책이라고 할 수 있다. 기업들이 독점력을 추구하는 것은 이윤을 추구하는 기업의 특성상 자연스러운 일이므로 기술혁신이나 시장경쟁을 통한 독점적 지위의 확보는 합법적인 것이다. 그러나 경쟁과 기술혁신을 저해하고 소비자의 선택을 제한함으로써 독점력을 획득, 유지, 확장하는 것은 불법이며 이러한 불법적 행위와 구조를 규제하는 것이 전통적

경쟁법의 근간을 이루고 있다.

한국의 공정거래법은 전통적 경쟁정책의 틀 위에 경제력집중에 대한 규제를 포함한 모습으로 진화되어 왔다. 이러한 배경에는 과거 대기업 위주의 성장전략으로 인해 재벌에 의한 생산집중, 과도한 업종다각화, 소유 · 지배 · 경영권의 집중이 심화되었고 이러한 현상의 복합개념으로서 경제력집중이 다양한 사회경제적 폐해를 초래한다는 인식이 자리잡고 있다.

대규모기업집단에 대한 규제는 1987년 시행 이후 핵심문제에 대한 인식의 변화와 더불어 정책의 초점도 바뀌어 왔다. 제도도입 초기에는 주로 대규모기업집단의 높은 국민경제적 비중이 문제시되었고, 이후 다각화와 선단식 경영이 경쟁력 저하의 요인으로 간주되면서 전문화, 대형화, 소유분산, 전문독립경영 등에 초점이 맞추어졌다. 경제위기 이후에는 지배구조의 왜곡과 직 · 간접 금융시장의 감시 및 규율 미흡 등의 문제를 완화하기 위한 정책수단으로 변화하면서 경영투명성과 책임성이 강조되었다. 이에 따라 재벌의 내부거래 규제가 공정거래정책의 최우선 과제로 부상하면서 부당지원행위에 대한 과징금이 경제위기 이후 2년간 부과된 전체 과징금의 2/3 이상을 차지하기도 하였다.

경제위기 이후 재벌의 문제를 기업지배구조의 실패라는 시각에서 접근하면서 경영투명성과 책임성을 보장하기 위한 제도적 틀이 상당히 개선되었다. 1998년 상법 및 증권거래법 개정을 통해 대표소송제기권, 이사 및 감사의 해임청구권, 회계장부열람권 등 소수주주권의 행사요건이 대폭 완화되었다. 또한 상장법인과 30대 기업집단에 대해 사외이사, 채권자, 주주 대표 등이 참여하는 감사인 선임위원회 설치를 의무화하고 회계기준을 국제기준에 부합하도록 개정하는 한편 기업회계자료에 대한 공시를 강화하였다. 물론 기업지배구조 개선을 위한 일련의 제도개선에 의해 기업 내외부의 감시가 완전한 실효성을 확보하였다고 판단하기는 어렵다. 그러나 향후 지속적으로 시행되는 과정에서 대규모기업집단의 지배구조 개선에 크게 기여할 수 있는 제도적 여건이 마련되었다고 평가할 수 있다.

경제력집중을 공정거래법으로 규제하는 이유는 현행의 시장메커니즘, 법률구조 및 관행만으로는 재벌의 행태와 구조가 치유될 수 없다는 판단에 근거하고 있는 것이다. 그러나 재벌규제는 시장규율을 대체하는 것인 만큼 장기간 지속되면 시장의 발전과 역할을 저해할 우려가 있다. 장기적으로 볼 때 재벌의 불법행위는 회사법 및 상법의 엄격한 적용, 공정거래법의 경쟁정책적 규제(시장지배적지위의 남용규제, 경쟁제한적 기업결합 규제 등), 금융시장 및 기업지배권 시장의 시장규율을 통해 치유되어야 할 것이다.

공정거래정책이 궁극적으로 추구해야 할 바는 시장의 힘에 의한 기업규율의 확립이다. 공정거래정책은 경쟁법으로서의 원칙과 규범을 엄정하게 적용하여 경제 전반에 걸쳐 경쟁의 압력과 과정을 강화하는 정책으로 정립되어야 한다. 경제위기 이후 부당공동행위와 사업자단체의 경쟁제한행위 등 시장경쟁을 제한하고 가격을 왜곡하는 카르텔에 대한 규제가 강화된 것은 매우 바람직한 일이다. 이와 더불어 독점적 지위의 형성 및 강화를 막는데 기여하는 기업결합규제, 이미 형성된 독점에 대해 사후적으로 이를 시정하기 위한 시장지배적지위의 남용규제 등 경쟁정책적 법집행을 지속적으로 강화할 필요가 있다.

2. 경쟁정책과 소비자정책의 연계

시장기구의 작동 원리는 사업자간 경쟁과 소비자의 선택이다. 소비자의 선택에 의해 사업자간 경쟁의 양상과 결과가 결정되고 사업자간 경쟁에 의해 소비자의 선택권과 후생이 결정된다는 점에서 경쟁촉진과 소비자의 합리적 선택은 불가분의 관계에 있다. 따라서 시장기능의 활성화를 위해서는 사업자간의 경쟁을 촉진하는 것뿐만 아니라 시장 및 상품정보의 효율적 생산, 전달, 이용을 도모함으로써 소비자의 합리적인 선택을 확보해야 한다.

경쟁정책과 소비자정책은 소비자후생을 극대화하는 공통목표를 추구하고 있으며 상호보완적인 정책수단을 사용한다. 즉, 경쟁정책은 독과점적 시장구조, 경쟁제한행위 등에 따른 공급측면에서의 시장실패를 치유함으로써 소비자후생을 증진하고 소비자정책은 상품 및 시장정보의 부족에 따른 수요측면에서의 시장실패를 치유함으로써 소비자후생을 증진한다.

특히 거래관련 소비자정책은 경쟁정책과 불가분의 직접적 관계를 가지고 있다. 예를 들면 부당표시광고, 할부거래, 통신 및 방문판매상의 불공정행위, 위계나 경품제공 등에 의한 부당고객유인 등은 소비자에게 피해를 입힐 뿐만 아니라 사업자간의 공정한 경쟁도 저해하게 된다. 따라서 경쟁정책당국이 사업자와 소비자간의 거래관계를 규율한다면 경쟁촉진과 소비자보호가 동시에 달성될 수 있다.

그런데 현행 정책체계에서는 경쟁정책과 소비자정책이 연계, 추진되지 못하여 소비자정책의 실효성이 제약되는 기능상의 문제점을 안고 있다. 현재 소비자정책은 재정경제부에서 총괄조정 기능을 수행하고 있으나 실질적인 역할이 기본정책의 심의, 소비자보호원 감독, 소비자단체의 관리 및 지원으로 국한되어 있어서 실효성 있는 소비자정책의 추진이 어렵다. 소비자보호원의 품질 · 안전검사, 개별적인 피해구제 등은 공정거래위원회의 사건처리와 밀접한 관계가 있으나 연계추진이 곤란하다. 특히 소비자피해를 유발하는 불공정거래행위들이 대부분 공정거래위원회가 관할하는 표시 · 광고법, 약관법, 방문판매법, 할부거래법 등에 의해 규제되고 있으나 공정위가 소비자에 대한 직접적인 피해구제를 하지는 못하고 있다. 한국의 공정거래위원회는 선진국의 공정거래위원회와는 달리 소비자피해에 대해 손해배상을 위한 직권소송 등을 수행할 수 없게 되어 있기 때문이다.

경쟁정책 당국은 기업결합, 공동행위, 수직적 제한 등 다양한 기업행위를 조사 · 검토하면서 축적한 시장정보에 의거해 소비자피해를 초래하는 시장실패를 효과적으로 탐지하고 그 원인을 파악하여 체계적으로 소비자이익보호를 위한 노력을 경주할 수 있다. 이러한 이유로 소비자정책을 활발하게 수립, 집행하고 있는 미국(연방거래위원회), 프랑스(경쟁소비사기방지총국), 호주(경쟁소비자위원회), 영국(공정거래청) 등의 선진국에서는 경쟁정책 당국이 소비자정책도 함께 수행하고 있다.

시장기능 활성화를 위해서 공정거래 당국의 소비자정책기능 강화가 필요하다. 상품선택의 폭이 확대되고 상품의 복잡성이 증가하면서 합리적인 구매선택에 필요한 상품 · 시장정보가 크게 증가하고 있으며, 새로운 정보전달기술과 유통 · 판매기법들이 계속 도입 · 확산되고 있다. 이러한 변화에 대응해 정보의 불완정성 · 비대칭성에 따른 시장실패와 왜곡을 적극 시정하고 사업자들의 기만 · 오도적 행위를 적극적으로 처

벌 · 억제할 수 있는 정책체제와 집행수단을 갖추어야 한다. 거래관련 소비자정책은 경쟁정책과 불가분의 직접적 관계를 가지고 있는 만큼 공정거래정책의 틀 속에서 소비자정책이 종합적으로 수립 · 집행되도록 하는 것이 바람직할 것이다.

3. 공정거래법제의 세계화

한편 세계경제통합 및 기업활동의 세계화를 배경으로 경쟁법 및 경쟁정책의 국제적 집행이 강화되고 있다. 미국은 1995년부터 다수의 대규모 국제카르텔을 적발 · 기소해 사상최대의 벌금을 부과한 바 있으며, 미국, EU 등 선진국들은 M&A에 대한 역외적용을 강화하고 있다. 자국의 신고요건에 부합하는 해외 M&A에 대해서 신고의무를 부과할 뿐 아니라 경쟁제한성이 있는 기업결합에 대해서 금지명령까지 부과하고 있다.

우리 나라 기업들도 1990년대 후반부터 국내 기업결합을 외국의 경쟁당국에 신고하고 있으며, 일부 기업은 신고위반으로 상당액의 벌금을 납부하기도 하였다. 현대자동차가 기아자동차를 인수할 때, 그리고 현대전자가 LG반도체를 인수할 때 미국 및 EU 경쟁정책 당국에 신고한 바 있다. EU는 삼성전자가 1997년 미국 소재 AST Research Inc.를 인수한 후 신고를 지체하였다고 3만 3천 유로의 벌금을 부과하였다. 이는 공정거래관련 법제 및 그 집행이 더 이상 국내적 문제가 아니라는 것을 시사한다. 국내기업들은 이미 외국법제의 집행에 노출되어 있으며, 우리도 공정거래법제를 외국기업들에 대해 적용해야 할 필요성이 커지고 있다.

세계화의 진전과 더불어 한국의 공정거래법 및 정책집행도 세계적 구도와 추세에 부응하는 방향으로 적극 개선해 나가지 않을 수 없게 되었다. 카르텔 관련 원칙, 기업결합의 심사규칙, 공공독점기업의 경쟁제한행위에 관한 규칙, 경쟁법 집행체제와 절차 등이 국제적으로 수용되는 규범과 조화되도록 개선하는 것이 중요하다. 외국에 피해를 가하는 카르텔 및 외국기업과 상품의 국내시장접근을 저해하는 배제적 행위들이 국제규범화의 핵심대상이 되고 있다. 외국기업 상품의 국내시장접근을 저해하는 경쟁제한행위를 적극 시정하고 사업자단체활동의 투명성과 공정성을 제고함으로써 경쟁법의 미온적 집행을 이유로 한 외국의 경쟁법 역외적용 시도나 무역제한조치의 동원을 방지해야 할 것이다.

한편 국내기업으로 국한되어 있는 공정거래법 적용범위를 국내거래나 대외교역을 제한하는 모든 행위로 확대하고 이를 위한 실체규정과 집행절차를 확립해 나가야 한다. 특히 국내시장에서의 경쟁이나 대외교역에 악영향을 미치는 국제적 기업결합 및 제휴, 외국사업자들의 수출카르텔, 전략적 제휴를 통한 시장분할 등에 대해 공정거래법을 적용할 수 있는 기반을 마련하고, 국내시장의 경쟁을 실질적, 직접적으로 억압하는 행위에 대하여 관할권을 행사할 수 있도록 해야 할 것이다.

4. 지식 정보화 시대의 경쟁정책

지식산업의 성장과 정보화는 경쟁정책에 대한 새로운 도전으로 등장하고 있다. 급격한 기술변화로 인해 시장의 경계가 끊임없이 변화하고 있으며, 기술이나 정보의 본연의 특성으로 인해 경쟁제한성을 평가하는 것이 상당히 복잡하고 어려운 과제가 되고 있다. 기술혁신 상황에서 시장

력을 평가해야 하는 경쟁정책의 과제는 바람직한 기술혁신을 방해하지 않으면서 기술진보를 늦추는 시장력을 허용하지도 않는 것이다.

현재 공정거래법에서 기술, 노하우 등의 국제적인 거래는 '부당한 국제계약의 체결제한' 조항에 의거해 법 적용대상이 되나, 국내 사업자들간의 기술거래는 저작권법, 특허법, 실용신안법 등에 의한 권리의 행사라고 인정되는 행위에 대한 적용제외 규정에 의해 사실상 법 적용이 배제되어 있다. 그러나 한국경제에서 기술개발경쟁의 중요성이 커지고 지적재산에 있어서 기업자산에서 가장 큰 비중을 점하는 첨단기술산업이 부상함에 따라 국내적으로도 연구개발, 지적재산권 등과 관련한 반경쟁적 행태가 증가할 것으로 예상된다. 이에 대응해 기술개발 · 거래상의 경쟁제한행위에 대한 보편적인 경쟁법 적용이 가능하도록 법체계를 개선 · 보완할 필요가 있다.

미국의 경쟁당국은 지적재산권의 보유자가 실제 혹은 잠재적 경쟁자이면서 공동 라이센싱을 하거나 지적재산권 보유자가 자신들의 법적 보호범위나 기간을 확대하는 효과가 있는 조건으로 라이센싱을 하는 경우 독점금지법 위반여부를 조사할 가능성이 높다. 이때 비록 라이센스 협정이 상당한 제약을 가지고 있더라도 라이센싱을 안하는 것보다 경쟁을 촉진하는 경우에는 관대한 결정을 내린다. 이런 경우가 아니라면 경쟁당국은 대개 라이센스 계약의 제약조건이 갖는 경쟁촉진적 효과와 반경쟁적 효과를 비교형량하게 된다. 한편 가격을 고정하거나 시장을 분할하기 위해 지적재산권 협정을 사용하는 경우는 허용하지 않는다.

한국에서도 '지적재산권의 부당한 행사에 대한 심사지침'을 통해 지적재산권제도의 취지를 벗어나는 행위유형들을 제시하고 이러한 행위들은 공정거래법 적용에서 제외되지 않는다고 규정하고 있으나 한 걸음 더 나아가 미국의 '지적재산권 가이드라인'에서 보는 바와 같이 기술변화와 지적재산권의 특질을 반영한 경제분석적 기준을 제시하는 보다 포괄적인 내용으로 개선하는 것이 바람직하다.

한편 정보산업에서는 네트워크 효과가 매우 중요하므로 표준의 설정이 중요해 지는데 표준의 설정은 순경쟁적인 효과와 반경쟁적인 효과의 양면을 지니고 있다. 표준화된 기술을 사용하면 네트워크 외부성을 누릴 수 있고 표준기술과 관련된 제품과 서비스의 생산으로 인해 외부성은 더욱 커지게 된다. 그런데 전환비용이 증가하여 잠김(lock-in)을 당하므로 표준이 아닌 제품이나 서비스의 사용이 힘들어지고 혁신을 퇴보시키거나 퇴보한 기술을 보호하게 되기도 하며 표준과 관련된 사업자들간의 담합 가능성도 생기게 된다. 따라서 각 행위별로 시장지배력, 진입장벽, 전환비용, 네트워크 외부성 등을 반영한 반경쟁성의 기준을 마련할 필요가 있다.

또한 전자상거래의 폭발적인 증가에 따라 전자상거래 인프라와 관련된 경쟁정책적 관심과 소비자사기나 사생활보호와 관련된 소비자문제가 급증하고 있다. 전자상거래는 상거래 범위를 국제적 수준으로 쉽게 확대할 수 있으며, 또 소비자와 사업자간의 대면 없이 이루어지기 때문에 사업자들이 소비자를 속이기 쉽고, 소비자정보가 소비자 모르게 쉽게 악용되기 쉽다는 특징이 있다. 미국에서는 전자상거래와 관련한 일인당 평균 손실액이 1999년 310달러에서 2000년 427달러로 크게 증가하고 있는 것으로 미루어 볼 때 한국의 경우도 전자상거래 관련 소비자피해가 크게 증가하고 있을 것으로 추정된다.

인터넷 사기에 대처하기 위해 현재 한국에서는

전자거래법이 제정되어 있고, 공정거래위원회에서 전자거래 소비자보호지침을 운용하고 있다. 또 전자상거래 불공정거래행위나 소비자피해에 능동적으로 대처하기 위하여 각 소비자단체 및 관련 기관 등을 통합한 "전자상거래 불공정행위 통합감시시스템"을 구축중에 있다. 소비자보호에서 최선의 정책은 사후적인 피해구제보다는 사전적인 예방이라 할 수 있다. 이를 위한 소비자 교육과 정보확산이 중요하므로 이러한 측면에서의 노력이 중요하다.

이상에서 환경변화에 부응한 공정거래정책의 새로운 과제를 시장경쟁(market competition), 세계화(globalization), 정보화 및 기술변화(technological change)의 세 가지 축을 중심으로 검토해 보았다. 이와 같은 환경변화에 따른 경쟁정책적 도전에도 불구하고 여전히 변하지 않은 진리는 경쟁과 기술혁신을 저해하고 소비자의 선택을 제한함으로써 독점력을 획득, 유지, 확장하는 것은 불법이며, 이를 규제하는 경쟁법과 경쟁정책의 역할이 어느 때 보다 긴요하다는 사실이다. 공정

회원사에 알립니다

회원사 2001년도 공정거래 관련 업무계획

자율적인 공정거래 준수를 위한 각 회원사의 2001년도 공정거래 관련 업무계획이나 변동사항이 있으시면 전화나 팩스를 이용하여 1월 10일까지 본 협회로 알려주시기 바랍니다.

공정거래법 자율준수편람 작성

본 협회에서는 각 회원사의 자율적인 공정거래 준수를 위한 공정거래 관련 자율준수편람을 업종에 맞게 작성해 드리고 있으니, 공정거래 자율준수편람 작성 계획이 있으신 각 회원사는 상담 및 문의해 주시기 바랍니다.

TEL:(02)775-8870~2
FAX:(02)775-8873