

# 공정거래위원회, 지나온 30년과 앞으로의 30년



김·장법률사무소 고문,  
공정동우회 회장  
김병일

## I. 머리말

오는 4월 1일은 우리나라에서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 “공정거래법”이라 한다)이 처음 도입·시행되고, 이의 운영을 담당하는 공정거래위원회(이하 “공정위”라 한다)가 출범한지 30주년이 되는 뜻 깊은 날이다. 지난 30년간 공정위는 양적으로나 질적으로도 크게 발전하여 오늘날 국제사회에서도 높은 평가를 받고 있다.

공정거래법 시행과 공정위 출범 30주년을 맞이하는 현 시점에서 그 동안의 발자취를 더듬어 보고, 앞으로 나아가야 할 방향과 과제를 제시해 보고자 한다.

## II. 지난 30년의 발자취

### 1. 공정위 업무영역 확대

1981년 공정위 출범 이래 업무영역이 지속적으로 확대되어, 현재는 공정거래법 이외에도 「소비자기본법」과 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 등 총 12개 법률을 운영하고 있다.

#### (1) 소비자 정책의 주무부처로서의 역할 정립

공정거래법은 경쟁촉진을 통해 궁극적으로 소비자 권익을 증진시키는 것을 목적으로 하고 있으므로 공정거래법 운영 자체가 소비자 권익 증진에 기여하지만, 보다 직접적으로 소비자 권익 증진에 기여하는 제도로서 부당한 표시·광고 규제, 불공정 약관 규제, 다단계·방문판매 및 전

자상거래 규제 등을 위한 법령을 각각 운영하고 있다. 또한 2008년 2월 현 정부 출범 이후 「소비자기본법」 등 종전에 재정경제부가 운영하던 3개 법률과 관련 조직을 공정위로 이관함으로써 공정위가 명실상부한 소비자 정책의 주무부처로서 그 역할을 정립하게 된 것은 매우 획기적인 일이라고 할 수 있다.

## (2) 대·중소기업간 공정한 거래질서 확립

대기업과 중소기업간 공정한 하도급 거래질서 확립을 도모하기 위하여 1985년 4월부터 「하도급거래 공정화에 관한 법률」을 제정·시행하게 되었다. 공정위는 1999년부터 하도급거래 서면실태조사를 실시하고 있는데, 최근에는 매년 10만여 개의 사업자를 대상으로 서면조사를 실시하여 법 위반행위가 적발될 경우에 제재를 가하고 있다. 또한 가맹사업자들의 피해 예방 및 구제를 위한 법률도 제정·시행하고 있다.

## (3) 경제력 집중 억제제도 도입 및 시행

소위 ‘재벌’에 의한 경제력 집중의 폐해를 시정하기 위하여 경제력 집중 억제를 위한 제도를 도입하여 1987년 4월부터 시행해 왔는데, 그 주요 내용은 매년 법적용대상 기업집단을 공정위가 지정하고 이들 기업집단에 대해서는 상호출자 금지, 출자총액 제한(2009년 폐지), 계열사에 대한 채무보증 금지 금융·보험사의 의결권 제한 등의 규제를 적용하고 있다. 특히, 1997년 발생한 외환위기 이후 1998년부터 수년간 공정위는 대규모기업집단에 대해 대대적인 부당지원행위 조사를 실시하여 위반업체에 대해 제재를 가함으로써 그 이후 대기업들의 고질적인 부당지원행위 관행이 크게 줄어든 것은 특기(特記)할만한 일이라고 생각된다.

## 2. 제도의 발전과 적극적인 법 집행

1981년 공정거래법 시행 이후 공정위는 17차례에 걸친 법 개정을 통해 제도의 발전을 이룩했고, 적극적인 법 집행을 통해 경쟁질서의 확립을 도모했다.

### (1) 공정거래제도의 개선

공정거래법 시행 이후 1998년까지는 공정위가 매년 시장지배적 사업자를 지정·고시했으나

1999년 2월 법 개정으로 지정·고시제도가 폐지되고 추정제도가 도입되었다. 당초에는 공동행위 등록제를 실시했으나 1986년 법 개정시 현재와 같은 부당한 공동행위의 금지제도로 전환했고, 위반행위에 대한 과징금 부과제도를 도입해 관련 매출액의 1%에서 1996년 법 개정시 5%로, 다시 2004년 법 개정시 10%로 인상을 했다. 카르텔 자진신고자에 대해 처벌을 감경해주는 리니언시(Leniency) 제도를 도입해 카르텔 조사에 적극적으로 활용하고 있으며, 2002년 이후부터는 외국사업자들이 국외에서 행한 카르텔이 국내시장에 영향을 미칠 경우에는 우리 법을 적용해 처벌하는 소위 '역외적용(域外適用)'도 실시하고 있다. 그리고 경쟁제한적 기업결합의 예외인정요건을 효율성 증대와 회생 불가능한 회사와의 결합으로 명확히 규정했고, 2007년 이후 외국기업 간의 기업결합이 일정 요건에 해당될 경우는 공정위에 신고하도록 하고 있다.

### (2) 경쟁제한적 법령 협의와 규제 개혁

정부 각 부처가 경쟁제한적인 내용의 법령·고시·예규 등을 제정 또는 개정할 때 사전에 공정위와 협의하도록 의무화한 법 규정에 따라 매년 1,000건 이상의 법령 협의회가 이루어지고 있으며, 공정위는 정부의 규제개혁위원회에 참여해 경쟁제한적인 규제를 개혁하는데 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 1999년 2월, 소위 '카르텔 일괄정리법'을 제정해 전문자격사 보수기준 작성, 비살균 탁주의 공급구역 제한 등 20여개의 법률에 규정된 카르텔을 한꺼번에 폐지 또는 개선하기도 했다.

### (3) 법 위반 사건 처리

1981년 공정거래법 시행 이후 2010년 말까지 공정위가 처리한 사건 수(경고 이상)는 총 41,999건이었다. 이를 행위유형별로 살펴보면 하도급법 위반사건이 20,399건으로 가장 많고 그 다음으로 불공정경쟁행위 6,090건, 부당한 표시·광고 5,815건, 부당공동행위 790건이었으며, 시장지배적 지위 남용행위는 97건에 불과하다. 기간별로 보면 2001년부터 2010년까지 10년간 총 사건 처리 건수가 30,793건으로 전체의 73%를 차지해 최근 10년간 처리 건수가 크게 늘어났음을 보여주고 있으며, 이는 연평균 3,000여 건으로 공정위 직원 1인당 평균 60건을 넘는 숫자이다.

### 3. 공정위의 조직·인력 확충과 위상 강화

1981년 4월 출범 당시 공정위는 당시 공정거래법 운영책임자인 경제기획원 장관의 결정 및 처분에 앞서 심의·의결하는 필수적 심의기관으로 차관급 위원장 1인을 포함한 5인의 위원(1급 상당)으로 구성되었고, 사무기구로서 경제기획원 내에 공정거래실을 설치해 실장(1급, 심의관, 심사관(2명) 및 5개과 정원 65명으로 출발했다. 1990년 법 개정으로 공정거래법 시행 주체가 경제기획원에서 공정위로 전환되었고 공정거래실은 공정위 사무처로 개편되었다. 공정위는 위원장을 포함한 7인의 위원(2명은 비상임)으로 구성되었고, 사무처는 3개 국(局) 13개 과(課), 부산·광주·대전 등 3개 지방사무소로 구성되었으며, 공정위 총 정원은 221명이었다. 1992년에는 대구지방사무소가 신설되었고, 1994년 12월 정부조직 개편에 따라 공정위는 종전 경제기획원 산하에서 국무총리 소속의 중앙행정기관으로 분리·독립되었으며, 1996년 3월에는 차관급이었던 위원장이 장관급으로 격상되고 위원 수도 차관급 부위원장 1명을 포함해 종전의 7명에서 9명(이 중 4명은 비상임)으로 늘어났으며 정원도 385명으로 늘어났다. 2005년 12월에는 서울사무소가 신설되면서 현재는 총 정원 493명으로 운영되고 있다.

또한 2007년 9월 한국소비자원이 공정위 산하로 이관되었으며, 2007년 12월 분쟁조정과 조사연구기능을 담당하는 공정거래조정원을 설치해 산하에 두고 있다.

### 4. 국제협력 강화와 국제적 위상 제고

공정위는 OECD(경제협력개발기구), ICN(국제경쟁네트워크), WTO(세계무역기구), UNCTAD(국제연합무역개발회의), APEC(아시아태평양경제협력체) 등 국제기구에서 진행된 경쟁정책 논의에 적극적으로 참여해 왔고, 미국·EU·일본·중국·프랑스·독일·러시아·호주·캐나다·이탈리아·멕시코·루마니아·칠레, EFTA(유럽자유무역연합) 등의 경쟁당국과 양자간 협의를 통해 협력관계를 강화하고 있다. OECD 아시아지역 경쟁센터를 서울에 설치해 개발도상국 공무원을 대상으로 교육을 실시하고 있으며, '서울경쟁포럼'이나 '국제경쟁정책 워크숍' 등을 지속적으로 개최함으로써 국제적인 위상을 높여왔다.

### Ⅲ. 앞으로의 과제

앞에서 살펴본 바와 같이 공정위는 지난 30년 동안 업무영역을 크게 확충했으며 제도의 발전과 적극적인 법 집행을 통해 국내외적으로 그 위상을 드높였고, 조직과 인력도 대폭 확대되어 왔다. 여기서는 앞으로 30년을 향해 발걸음을 내딛는 공정위가 더욱 발전하기 위한 몇 가지 과제를 생각해 보고자 한다.

#### 1. 경제력 집중 억제 관련 별도 입법

현행 공정거래법에 규정되어 있는 경제력 집중 억제 관련 규정들은 우리나라 공정거래법에만 존재하는 내용으로, 일반적인 경쟁법 내용과는 이질적인 요소가 많으므로 이 부분을 분리해 별도의 법률로 제정하는 것이 공정거래법의 선진화에 부합할 것으로 생각된다. 또한 법 제23조에 규정된 부당지원행위 관련 규정을 삭제해 경제력 집중 억제 관련 법률에 규정하되, 특히 최근 관심의 대상이 되고 있는 재벌 계열사들의 '일감 몰아주기'에 대한 법 위반기준을 구체적으로 명시하는 것이 바람직할 것이다.

#### 2. 리니언시 제도의 개선

현행 리니언시 제도는 일단 공정위가 조사에 착수한 후에 리니언시를 신청하더라도 그 지위를 인정해 형사고발 면제(1, 2순위)와 과징금 감경혜택을 부여하고 있다. 이는 카르텔 조사시 조사관들이 리니언시에 지나치게 의존하게 하는 현상을 초래하고 있는 것이 사실이다. 리니언시 제도의 취지를 감안할 때 공정위가 조사에 착수하기 전에 신청한 경우에만 리니언시를 인정해 처벌 면제혜택을 부여하고, 조사 착수 이후에 신청한 경우에는 조사협조자로서 일부 감경혜택을 부여하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 또한 명백한 카르텔 주도자에 대해서는 리니언시 자격을 부여하지 말아야 할 것이다.

#### 3. 형벌규정의 대폭 축소

현행 공정거래법은 대부분의 법 위반행위에 대해 과징금 등의 행정벌(行政罰)과 아울러 형사벌(刑事罰)을 규정하고 있는데, 이는 경쟁제한성 여부에 따라 법 위반 여부가 결정되는 공정거

래법의 성격에도 부합하지 않으며 국제적인 기준에도 부합하지 않는 것으로 보인다. 따라서 당 연위법 원칙을 적용하는 부당공동행위와 시정명령 불이행을 제외한 여타 법 위반행위에 대한 형벌조항은 폐지하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

#### 4. 공정위의 독립성 및 조직 역량 강화

법 위반행위에 대한 심결기능을 담당하는 경쟁당국의 특성 때문에 국제적으로 경쟁당국의 독립성이 매우 중요하게 인식되고 있다. 이제 30세 장년(長年)이 된 우리 공정위도 독립성을 보다 강화해 선진화된 공정위로 발전해야 하는 과제를 안고 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 위원장을 비롯한 위원들의 임기가 철저히 보장되어야 하며, 현행 3년의 임기는 독립성을 보장하기에는 짧기 때문에 4~5년으로 연장하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 또한 위원회 심결의 충실성 및 전문성 제고를 위해서는 비상임위원 제도를 없애고 위원 수를 다소 줄이더라도 전원을 상임위원으로 전환하고 위원들의 직급을 차관급으로 격상하되, 부위원장 제도를 없애는 대신 사무처장을 차관급 사무총장으로 격상하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

또한 현재와 같은 방대한 업무를 제대로 수행하기에는 공정위의 인력이 턱없이 부족한 실정 이므로 공정위 인력을 대폭 확충하되, 특히 경제·법률 전문가들의 채용을 확대하는 한편, 조사 전문가도 집중적으로 양성할 필요가 있다. 그리하여 현장조사를 하고 나서 1년 이상 아무런 조치도 취하지 않고 방치해 두었다가 잊어버릴 즈음에 다시 꺼내어 조사를 재개하는 일은 없어야 할 것이다.

#### 5. 조사 및 심판절차의 선진화

공정위 조사 및 심판절차는 과거에 비해 상당히 개선된 것이 사실이지만, 앞으로도 개선할 점이 남아 있다. 현장조사에 있어서 법령에 규정된 조사권을 일탈한 무리한 방식의 조사가 이루어 지지 않도록 '현장조사 행동준칙'을 제정해 철저히 주지시킨 후 현장조사에 임하게 해야 할 것이다. 또한 심사보고서 작성단계와 그 후의 심판절차도 투명하게 이루어지고 피심인들의 방어 권이 충분히 보장될 수 있도록 운영해야 할 것이다. 아울러 심판정 회의는 실질적인 공개를 원칙으로 운영되어야 한다. 만일 심결과정의 투명성과 방어권이 충분히 보장되지 않을 경우, 공정위의 심결이 1심 재판으로 인정받지 못하고 다른 행정소송과 같이 법원의 3심 단계를 거치게 될 가능성이 크다는 점을 명심할 필요가 있다.