

공정거래제도 30년의 운영성과와 평가

공정거래위원회 경쟁정책국장 | 지 철 호

독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “공정거래법”이라 한다)이 1980년 12월 31일 제정, 다음해 4월 1일부터 시행되어 30주년을 맞이하였다. 이를 계기로 그동안의 공정거래제도 운영성과를 정리하고 평가하는 여러 시도가 이루어지고 있다.¹⁾

그런데 이런 연구결과들은 대부분 경쟁법²⁾의 집행이라는 측면에 초점을 맞추고 있다. 그래서 범위만 유형별로 사건의 처리 건수나 주요 내용, 절차법적 개선 내용 등에 많은 관심이 있다. 연구기간이나 범위, 자료의 제약 등을 감안하면 이러한 접근은 불가피한 측면이 있다고 하겠다.

그러나 지난 30년간 공정거래제도의 성과는 법집행 측면뿐만 아니라 경쟁정책 분야에서의 운영성과까지도 함께 살펴보는 것이 보다 바람직한 접근법이라고 판단된다. 왜냐하면 공정거래제도가 도입된 초기에는 법집행보다 경쟁정책 추진에 집중하였고, 다른 기간 동안에도 여러 정책 추진에 많은 노력을 기울였기 때문이다. 여기서 ‘경쟁정책 추진’이란, 법집행을 포함하면서도 그보다 넓은 의미에서 공정거래제도를 전담하는 기구, 즉 공정거래위원회(이하 “공정위”라 한다)가 수행하였던 전반적인 기능과 역할을 의미한다.

이러한 제도 운영은 초창기 공정거래제도가 경제 현실에 연착륙하는데 크게 기여하였고, 후기로 갈수록 강력한 법집행을 할 수 있는 밑바탕이 되었다고 생각한다. 그러므로 우리나라 공정거래제도의 운영성과를 주요 경쟁정책 추진에 초점을 맞추어 정리하고 개략적인 평가와 시사점을 살펴보기로 한다.³⁾

1) 공정거래위원회, ‘공정거래 30주년 공동학술 심포지엄’(서울 팔레스호텔, 2011. 4. 4.)이 대표적이고, 이 밖에 허선, ‘한국 공정위 30년의 성과 평가와 향후 결정과제’, 한국경쟁포럼 발표자료, 2010. 12. 4, 주순식, ‘30년 역사 공정거래위원회 평가’, 한국경쟁포럼 발표문, 2011. 3. 3, 김병일, ‘공정거래위원회, 지나온 30년과 앞으로의 30년’, <경쟁저널> 제155호(2011년 3월, 공정경쟁연합회), 2~7쪽 등이 있다. 한국경제 60년사에서 공정거래 분야를 정리한 내용은 한국경제 60년사 편찬위원회, ‘한국경제 60년사 1’, 747~899쪽 참조.

2) 공정위가 운영하는 모든 법을 편의상 “경쟁법”으로 지칭하고, 이하에서도 동일한 의미로 사용한다. 2011년 현재 12개이고, 공정거래법, 하도급법, 약관법, 카르텔일괄정리법, 표시·광고법, 방문판매법, 할부거래법, 가맹사업법, 전자상거래법, 소비자기본법, 제조물책임법, 소비자생활협동조합법(이상 모두 약칭)을 의미한다.

3) 이하의 내용은 공정위의 입장이 아니라 필자 개인의 입장임을 밝힌다.

I. 법집행 30년의 성과와 특징

공정위는 지난 30년간 법집행을 통하여 총 4만3,152건을 경고 이상으로 시정조치하였고, 과징금으로 3조826억 원(부과금액 기준)을 부과하였다. 이처럼 위법행위를 적극 시정함으로써 자유롭고 공정한 경쟁을 촉진하고 시장질서를 확립하는데 중요한 역할을 수행하였다.

그러나 <표 1>에서와 같이 시기별로 법집행 결과는 많은 차이가 있다. 즉, 초기의 10년(1981~1990년) 동안의 법집행 실적은 전체의 6.9%에 불과하였고 과징금 부과 또한 1건에 21억 원이 전부였다. 1991~2000년에는 전체 법집행의 21.9%가 이루어졌고 총 과징금의 17.4%가 부과되었으며, 2001~2010년에는 전체 법집행의 71.2%, 총 과징금 부과의 82.6%가 이루어졌다.

<표 1> 시기별 경쟁법 집행의 개요

(단위 : 건, 억 원, %)

구 분	1981~1990년	1991~2000년	2001~2010년	합 계	비 고
사건 처리 (%)	2,971 (6.9)	9,464 (21.9)	30,717 (71.2)	43,152 (100.0)	경고 이상 조치 기준
과징금 (%)	21 (-)	5,351 (17.4)	25,454 (82.6)	30,826 (100.0)	위원회 의결 기준

위와 같은 경쟁법 집행에서의 두드러진 특징은 초창기 10여 년 동안은 상대적으로 법집행이 활발하지 않았고, 조치수준도 과징금 부과와 같은 경제적인 제재 없이 문서 위주로 시정조치하였다는 점이었다. 그리고 최근 10여 년 동안에 대부분의 사건이 처리되었고, 과징금 부과 등 법집행의 강도도 높아졌다는 특징을 보이고 있다.

<표 2>에서와 같이 공정위의 정원이나 기능이 초기에는 상대적으로 미약하였다가 시간이 지날수록 대폭 확대된 점을 감안하면 이는 당연한 결과라고 하겠다. 그리고 경제기획원 소속기관이라는 조직상의 한계와 공정거래법의 제정부에서 반대해온 경제계로부터 예상되는 반발, 과징금 제도와 같은 집행수단의 미비, 사실상 거의 전무한 집행경험 등의 요인도 초기의 비교적 느슨한 법집행에 영향을 미쳤다고 할 수 있을 것이다.

〈표 2〉 공정위 정원 및 기능(운용 법률) 변천

구 분	1980년대	1990년대	2000년대
정원 (시기)	65명 → ('81.4)	221명 → 343명 → 422명 → ('90. 4.) ('94. 12.) ('97. 8.)	→ 465명 → 504명 → 493명 ('05. 7.) ('07. 8.) ('08. 2.~)
기능 (운용 법률)	■ 2개 공정거래법, 하도급법	■ 7개(5개 추가) 약관규제법, 표시·광고법, 방문판매법, 할부거래법, 카르텔일괄정리법	■ 12개(5개 추가) 가맹사업법, 전자상거래법, 소비자기본법, 제조물책임법, 소비자생활협동조합법

이러한 이유로 1980년대의 공정위는 경우 공정거래제도의 주요 내용과 필요성을 설명하고 홍보하며, 불공정거래행위를 시정하는 등의 활동에 주력하였다. 그리고 다른 한편으로 후술하는 바와 같은 여러 가지 정책과제들을 적극 추진하거나 심층적으로 연구·분석하여 향후 추진에 필요한 기반을 튼튼하게 마련하였다. 대표적인 정책과제를 예시하자면 산업 전반으로의 경쟁촉진 유도, 과도한 경제력 집중의 방지, 중소기업의 경쟁력 보강, 사업자단체의 기능 재정립, 경쟁제한적 법령이나 행정관행의 개선 등을 들 수 있다.⁴⁾

II. 공정위의 주요 정책 추진성과와 평가

1. 과도한 경제력 집중의 방지

경제력 집중문제는 1960년대 이후 정부 주도의 발전과정에서 계열기업의 무분별한 확장 등으로 발생하였다. 이 문제는 공정거래법의 제정과 변천에 큰 영향을 미쳤는데, 최초 법제정 시에는 이를 구체적으로 입법화하지 못하였다. 왜냐하면 재벌규제조항이 공정거래법에 도입되면 재계의 반대가 거세져 입법 자체가 불가능할 것이라는 의견 때문이었다.

이에 따라 최초 공정거래법에서는 제1조(목적)에 “과도한 경제력의 집중을 방지하고”를 명기하여 추후 기회가 무르익으면 관련 조항을 개정할 수 있는 근거만을 마련하였다.⁵⁾ 이처럼 초기에 공정거래법 도입론자들은 재벌문제가 경제의 비효율을 초래하는 것은 물론 경제의 민주화에도 바람직하지 못한 결과를 초래하는 것으로 보고 이에 대한 대책 마련에 고민하였던 것이다.

경제력 집중 관련 조항이 신설된 것은 1986년 제1차 공정거래법 개정 때이다. 즉, 지주회사 설

4) 경제기획원, ‘공정거래백서’, 260~285쪽.

5) 한국경제 60년사 편찬위원회, ‘한국경제 60년사 I’ 787쪽.

립 금지, 대규모기업집단 소속회사의 출자총액제한제도, 금융보험회사의 의결권 제한제도가 도입되었다. 그 후 1992년 제3차 법개정으로 채무보증제한제도가 도입되는 등 관련 제도가 보완·발전되면서 재벌의 선단식(船團式) 경영행태를 개선하기 위한 제도가 갖추어졌다.

1997년 외환위기 이후에는 경제력 집중의 폐해를 개선하는데 국민적 공감대가 확산되면서 재벌의 불합리한 경영행태와 총수 중심의 기업지배구조를 개선하는데 역점을 두었다. 이에 따라 기업구조조정 기본 틀인 '5+3' 원칙에 따라 시장원리에 맞도록 법과 제도의 틀을 마련하고 구조조정을 추진하는 한편, 기존의 계열사간 채무보증을 대폭 해소하고 신규 채무보증을 금지하는 등의 제도 개선이 이루어졌다. 그리고 1988년 이후 부당한 내부거래에 대하여 총 4,700억 원의 과징금을 부과하는 등의 엄중한 조치를 통하여 계열사 간의 부당한 연결고리를 차단하기 위하여 노력하였다.

이처럼 강력하게 추진하여온 경제력 집중 방지대책은 글로벌 경쟁체제로의 전환에 맞추어 새로운 방향으로 점차 변화하였다. 1987년 이후 금지되던 지주회사의 설립·전환을 1999년부터 제한적으로 허용하였고, 2003년 12월 '시장개혁 3개년 로드맵'을 통하여 기업집단 소유지배구조 개선, 투명·책임경영 강화, 시장경쟁 촉진을 위한 과제들을 추진하였다. 그리고 2009년에는 출자총액제도 폐지 등으로 사전규제를 축소하는 대신 기업집단 현황에 대한 공시제도를 도입하는 등 사후적인 시장 감시를 강화하는 방향으로 개선하였다.

경제력 집중 방지대책은 우리나라의 현실에서는 통상적인 경쟁촉진시책 만으로는 공정한 경쟁환경과 거래질서를 확립하기 어렵다는 근본적인 문제의식에서 추진되었다. 그리고 부당내부거래에 대해서는 강력히 법을 집행하면서도 다른 분야에서는 주요 정책과 제도를 개선하는 노력을 계속하였다. 이를 통하여 넓은 의미에서 경쟁기반을 확대하고 시장환경과 질서를 개선하는 것은 물론 재벌의 구조와 행태를 개선하여 전문화와 독립경영을 촉진하는 성과를 거두었다고 할 수 있다.

2. 사업자단체의 기능 재정립

사업자단체는 2 이상의 사업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 결합체 또는 연합체를 의미하는데, 협회, 조합, 사단(社團), 재단(財團), 중앙회, 연합회와 같은 단체가 여기에 포함된다. 사업자단체는 민간경제에 대한 정부의 개입이 증대됨에 따라 정부와 기업 간의 연결기구로 등장하면서 활발하게 결성되었다.⁶⁾

사업자단체는 종종 '카르텔의 온상(溫床)'이라고 하는데, 그만큼 구성사업자들의 부당한 공동

6) 공정거래위원회·한국개발연구원, '공정거래 10년', 136쪽, 한국경제 60년사 편찬위원회, '한국경제 60년사 I', 755~756쪽.

행위를 조장한다는 의미이다. 특히, 정부 주도의 경제개발시대에 정부로부터 위임을 받은 업무를 수행하면서 회원사의 이익 활동에 몰두하거나 회원사 또는 비회원사에게 다양한 압력을 행사하게 되었다. 사업자단체들은 이와 같은 경쟁제한행위를 통하여 자유로운 시장기능을 저해할 뿐만 아니라 정부 위임업무의 집행 등을 이용하여 단체 가입을 강제하고 활동실적에 비하여 과다한 가입비나 회비를 징수하는 경우도 있었다.⁷⁾

그러므로 사업자단체들이 본래의 기능이라고 할 수 있는 기술개발, 시장 개척, 기획조사, 정책 개발 건의 등에 집중하고, 카르텔과 같은 경쟁제한행위를 하지 않도록 유도하는 것이 중요한 정책과제 중 하나였다. 이를 위하여 공정위는 사업자단체의 설립신고를 받아 정관에서 가격담합 등의 가능성이 높은 사항을 변경·삭제하는 것은 물론, 강제가입제도를 개선하고 사업자단체가 불합리하게 운영하고 있던 수출입 추천, 원료 배정 등의 정부 위임업무를 중립적인 기관으로 이관시켰다. 이로써 기업들은 과도한 가입비와 회비 부담, 단체로의 강제 가입 등과 같은 여러 가지 고충에서 벗어나게 되었다.

아울러 공정위는 사업자단체의 금지행위를 보다 구체적으로 규정하고 법에 저촉되지 않는 활동 범위를 정하는 등 사업자단체의 합리적 기능을 조장하면서 공정거래법에 위반되는 행위를 하지 않도록 유도하였다. 이를 위하여 1986년 6월 '사업자단체 활동지침'을 제정하였다.

결국, 공정위는 초창기에 여러 기득권 단체나 관련 부처들의 거센 반대에도 불구하고 사업자단체의 기능 재정립을 역점과제로 추진하였다. 이 과정에서 경제계는 공정거래법 제정이나 집행에는 반대하였지만, 이처럼 과도하거나 불합리한 정부의 개입을 개선하는 공정위의 정책을 지지하였다. 결과적으로 공정위는 카르텔의 온상이었던 사업자단체의 활동을 획기적으로 개선하면서 공정거래제도가 초기에 경제·사회 전반에 광범위하게 인식되도록 하는 성과를 거둘 수 있었다.

3. 경쟁제한적 법령 및 관행의 개선

공정거래제도의 도입과 함께 기존의 경제 관련 법령에 경쟁을 제한하거나 기업 활동에 과도하게 개입하는 규정이나 행정관행을 개선하는 것이 새로운 과제로 대두되었다. 왜냐하면 이러한 법령이나 관행을 근원적으로 제거하지 않으면 공정하고 자유로운 경쟁여건이 조성될 수 없었기 때문이다. 이에 따라 기존의 경쟁제한 법령 등을 개선하면서 동시에 새로운 경쟁제한적 법령이나 처분이 생겨나지 않도록 사전 예방적 제도를 마련하게 되었다.

최초 공정거래법은 제51조에서 관계 행정기관의 장(長)이 경쟁제한적 법령을 재·개정하거나

7) 경제기획원, 「공정거래백서」, 270~271쪽.

행정처분 등을 할 경우는 경제기획원장관⁸⁾과 사전에 협의하도록 규정하였다. 이 조항은 1986년 개정에서 사전협의는 물론 관계 행정기관의 장이 행정처분 등을 실제로 행한 경우는 그 내용을 통보까지 하도록 보완되었다. 그리고 1996년 개정에서는 제63조에서 경쟁제한적 예규·고시의 제·개정시 이를 공정위에 통보하도록 하는 내용을 추가하고, 필요시 공정위가 관계 행정기관의 장에게 의견을 제시할 수 있도록 더욱 보완되었다.

공정위가 경쟁제한적인 법령에 대하여 체계적으로 대응하는 것은 산업정책이 경쟁촉진시책의 범위 내에서 수립되도록 확실한 토대를 구축하는 것이었다. 그동안 이 제도는 <표 3>에서와 같이 활발히 운용되어 사전에 경쟁을 제한할 소지가 있는 경쟁저해요소를 미리 제거하여 왔다. 이 제도가 정착되면서 각 부처 차원에서 경쟁제한적 법령을 입안하려는 시도가 점차 줄어들게 되었다. 그리고 이 제도에 대해서는 현재나 과거를 막론하고 외국에서 유사한 사례를 찾기 어려운 것으로, 수많은 개발도상국에게 모범적인 입법례를 제공하고 있을 뿐만 아니라, 소위 선진국에서도 공정거래법의 기능을 강화하는 방법을 제시한 것이라고 평가되기도 한다.⁹⁾

<표 3> 경쟁제한적 법령 등 협의

(단위: 건수, %)

시 기	총 협의 건	의견 제시	의견 반영 여부	
			반 영	미반영
1981~1990년	403	자료 없음	127	자료 없음
1991~2000년	3,222	714(22.2)	534(74.8)	180(25.2)
2001~2010년	6,633	429(6.5)	345(80.4)	84(19.6)

4. 하도급거래 질서 확립과 대·중소기업 동반성장 추진

국민경제의 건전한 발전을 도모하는 차원에서 중소기업을 보호하기 위한 정책적 고려는 공정거래제도 도입시점부터 시작되었다. 정책방향의 중점은 대기업에 대한 교섭력 강화, 중소기업 영역의 보호, 중소기업간 경쟁 촉진을 통한 자주적인 발전기반을 마련하는 데 두었다.¹⁰⁾ 이에 따라 중소기업이 대등한 지위에서 대기업과 거래할 수 있도록 대기업의 불공정거래행위를 규율하는 제도적 장치를 마련하였다. 즉, 1983년부터 불공정하도급거래행위의 유형을 지정·고시하였고, 이

8) 1990년 1월 13일 제2차 공정거래법 개정에서 공정거래위원회로 변경되었다.

9) 한국경제 60년사 편찬위원회, '한국경제 60년사 1', 787쪽.

10) 경제기획원, '공정거래백서', 266쪽.

를 발전시켜 1985년 하도급거래 공정화에 관한 법률(이하 “하도급법”이라 한다)을 제정하기에 이르렀다.

하도급법은 표준하도급 계약서, 건설하도급대금 지급 보증, 하도급대금 직접 지급제도 등을 도입하고, 시정조치를 다양화하면서 제재를 강화하는 내용으로 계속 개정되었다. 그리고 1999년부터 하도급업체에 대한 대규모 서면조사를 실시하였는데, 조사대상을 최초 3,000개에서 매년 확대하여 2010년에는 10만 개 업체로 증가시켰다.

2000년을 전후하여 하도급거래 질서 확립은 불공정행태를 시정하는 방식에서 제도·행태·문화 등 다방면에 걸쳐 대·중소기업간 동반성장문화를 확산하는 방식으로 전환되었다. 제도 개선 내용으로는 2005년 하도급법 적용대상을 서비스업으로 확대하고 2009년 납품단가 조정협의의 무제를 도입하였으며, 2010년 하도급계약 추정제와 기술 탈취 및 유용행위 금지제도 도입 등이 이루어졌다.

그리고 법위반 행태를 방지하기 위한 서면조사를 이미 서술한 바와 같이 계속 확대하였고, 2005년부터 상습 법위반업체 조사와 벌점 누진제 도입 등을 실시하였다. 아울러 대·중소기업간 공정경쟁문화를 확산하기 위하여 2007년 9월부터 동반성장협약 체결을 확산하고 협약 이행을 평가하여 우수기업에게는 직권조사 면제 등의 인센티브를 제공하고 있다.

그동안의 정책에 대해서는 공정위가 경제적 효율보다 중소기업 보호하는데 치중한다는 비판이 있지만, 중소기업이라는 이유만으로 효율이 낮은 기업을 보호하는 것이 아니라 중소기업이 본연의 기능을 할 수 있도록 하려는 불가피한 정책이었다고 하겠다. 특히 행태 개선뿐만 아니라 제도·행태·문화를 변화시키는 방향으로 추진방식을 전환하면서 더욱 많은 성과가 나타날 것으로 예상된다.

5. 소비자정책의 추진

초창기 공정위의 소비자 보호업무는 개별적인 사건에 대한 법집행을 통하여 거래질서를 확립하는 방식으로 추진되다가, 1996년 소비자보호국이 설치되면서 경쟁정책과 소비자정책의 연계를 강화하는 쪽으로 보다 체계화되었다. 이러한 변화는 공급자 중심의 성장시대에 상대적으로 소홀히 취급되었던 소비자가 그 권익을 보호받고 주권을 확립하여 경쟁압력의 주체가 되어야 한다는 변화를 반영한 결과였다.

한편, 공정위는 1993년 경제기획원으로부터 약관규제법을 이관 받은 후부터 불공정약관의 지속적인 시정노력과 함께 소비자 피해의 사전 예방을 위한 표준약관제도를 도입하여, 2011년 현재

26개 거래분야에서 66개의 표준약관을 제정하여 보급 중이다. 불공정한 표시·광고는 기존에는 공정거래법상 불공정거래행위의 한 유형으로 취급되었지만, 1999년 표시·광고법 제정을 통하여 체계적으로 규율하게 되었다.

1999년에는 산업자원부로부터 방문판매법과 할부거래법을 이관 받아 소비자정책의 업무영역을 크게 확대하였고, 2002년에는 전자상거래와 통신판매를 별도로 규율하는 전자상거래소비자보호법을 제정하였다. 2006년 9월에는 소비자보호법이 소비자기본법으로 전면 개정되어 사실상 소비자 안전 및 교육 분야까지 전담하게 되었고, 2008년에는 소비자정책의 종합·조정기능까지 재정경제부로부터 넘겨받아 경쟁정책과 소비자정책을 통괄하는 기관이 되었다.

이처럼 공정위의 소비자정책 분야는 그동안 엄청난 변화와 발전을 거듭하여 왔다. 이제 소비자는 과거의 보호대상이 아니라 소비자의 선택이 기업의 성패를 결정짓는 시장경제의 주도로 지위가 격상되었다. 그동안 소비자정책의 양적 성장은 매우 성공적이라고 평가할 수 있고, 향후의 과제는 다양한 시책을 개발하여 소비자의 실질적인 권익 향상을 도모하는 것이라고 할 수 있다.

6. 경쟁제한적 규제 개혁 추진

공정위는 경쟁정책을 전담 추진하면서 특정산업을 담당하지 않는 제3자적이고 중립적인 위치에서 규제 개혁 추진 등을 통하여 경쟁주장자(Competition Advocacy)의 역할을 담당하였다. 특히 범위반행위가 빈번한 산업에서 개별 위반행위에 대한 시정조치나 단편적인 제도 개선만으로는 근본적인 시정에 한계가 있다는 인식 하에 산업 전반에 대한 규제 완화를 추진하게 되었다.¹¹⁾

1988년부터 국민경제적 비중이 크고 경쟁제한적 요인이 많은 10개 산업을 대상으로 규제 완화를 추진하였고, 1989년에는 8개 산업을 추가하였다. 1990년부터는 '경제행정규제완화실무위원회'에서 산업별 규제 완화를 계속 추진하였다. 1997년에는 규제개혁 추진체계를 전면 개편하여 공정위가 경제규제 개혁의 총괄기능을 담당하면서 1998년까지 주요 분야 및 주제별로 11개 분야 40개 과제와 11개 핵심 분야의 개선방안을 마련하였다. 그리고 1999년에는 18개 법령에 근거하여 허용되었던 20개 카르텔을 획기적으로 폐지하는 카르텔일괄정리법을 제정하기도 하였다.

2001년부터는 주요 산업·분야에서 정부규제는 물론 시장구조와 기업행태 등에 대한 경쟁정책 차원의 종합적인 개선대책을 마련하는 '포괄적 시장개선대책'(Clean Market Project) 방식으로 개편하였다. 2003년 이후에는 각종 법령과 예규·고시 등 하위규정에 대한 규제 개혁을 추진하

11) 지철호, '공정거래위원회의 규제완화 추진 20년', <공정경쟁> 제67호(2001년 3월, 한국공정거래협회), 26쪽. 공정위가 소위 '규제 완화(Deregulation)'라는 용어를 처음으로 사용하면서 규제 완화 추진의 효시기관이라는 내용에 대해서는 24~25쪽 참조.

였다. 그리고 2007년부터 지방자치단체의 자치법령에 존재하는 규제를 개선하고, 2008년부터는 경제 각 분야의 진입규제 개선작업을 진행하고 있다. 또한 2009년부터 신설·강화 규제에 대한 경쟁영향평가를 실시하고 있다.

이처럼 공정위는 특정 이해집단이나 기득권층의 반발을 극복하면서 주요 산업·분야별로 경쟁 제한적인 핵심 규제를 성공적으로 개선하였다. 특히 시기별로 추진방식이나 추진 내용 등을 달리 하면서 법령·고시·지침은 물론 자치법규 등을 포함하여 광범위하게 추진한 것도 두드러진 특징이자 성과라고 하겠다.

7. 경쟁정책 분야의 국제협력 추진

공정위는 초창기에 선진국의 관련 제도를 벤치마킹하는 차원에서 주요 국가와의 국제협력을 추진하였다. 1990년부터 일본을 필두로 1994년 프랑스, 1996년 미국 등과의 양자협력을 시작하여 2010년까지 12개국과 총 74회의 양자 회의를 개최하였다. 그리고 EU, 캐나다 등 7개국과 협력약정(MOU 등)을 체결하는 수준으로 발전하였다.

1996년 우리나라가 OECD에 가입하고, 2002년 ICN(International Competition Network)이 출범한 것을 계기로 경쟁정책의 국제적 조화와 수렴을 위한 다자간 논의에 적극 참여하고 있다. 2001년 공정거래제도 출범 20주년을 기념하여 '서울국제경쟁포럼'을 개최하고 2002년부터 이를 격년제의 국제행사로 발전시켰으며, 2004년 4월에는 ICN 총회를 서울에서 개최하는 등 국제 논의를 주도하기도 하였다.

또한 우리나라는 1990년대부터 공정거래법 집행경험을 개발도상국 등에게 전수하기 위하여 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 1996년부터 2010년까지 국제경쟁정책 워크숍, KOICA 연수, OECD 경쟁센터 연수 등을 통하여 50여 개 국가의 1,000여 명 이상에게 기술 전수가 이루어졌다. 우리나라는 경제발전과정에서 공정거래법을 도입하여 성공적으로 집행한 경험이 있기 때문에 많은 국가에서 이러한 경험을 공유하기를 희망하고 있다.

한편, 2002년 흑연전극봉 카르텔사건을 시발점으로 외국사업자에 대한 공정거래법 집행을 확대하면서 범위반 사건의 조사 및 처리를 위하여 주요 국가의 경쟁당국과 협력할 기회도 증가하고 있다. 경제의 글로벌화와 경쟁법 도입 및 집행 강화와 수렴화 추세가 계속되는 가운데, 이러한 차원의 국제협력이 갖는 의미는 더욱 커질 수밖에 없다고 판단된다.

경쟁정책 분야의 국제협력이 주요 선진국의 정보를 일방적으로 수용하던 소극적인 입장에서 우리나라의 경험을 전수하는 수준으로 발전한 것은 놀랄만한 성과라고 하겠다. 그리고 국제 논의에

적극 참여하는 것은 물론 국제 논의를 주도할 정도로 성장한 점 또한 커다란 성과라고 할 것이다.

Ⅲ. 공정거래제도 발전방향의 시사점

많은 전문가들이 공정거래제도 30년의 역사를 ‘성공’이라고 규정하는 데 큰 이견이 없을 것으로 판단된다.¹²⁾ 특히 이런 입장은 경쟁법 집행이라는 측면보다는 경쟁정책 추진이라는 측면에서 살펴볼 때 더욱 분명해진다고 생각한다.

공정거래제도는 일부 경제계의 반대와 학계의 시기상조론 등에 따라 20여 년 동안 도입되지 못하고 우여곡절을 겪은 후에 도입되었다. 그리고 공정위는 경제기획원의 부분 조직으로 출범하여 경제전문가들을 중심으로 10년 이상 운영된 후 독립된 기관이었다. 이러한 상황이었으므로 공정위가 초창기에 강력한 법집행에 치중하기 보다는 다양한 경쟁정책 추진에 관심을 집중한 것은 당연하다고 하겠다. 이는 결과적으로 우리의 공정거래제도가 우리 경제에 큰 충격을 주지 않고 연착륙할 수 있게 한 요인이 되었으며, 공정거래제도가 성공한 가장 중요한 요인이었다고 생각한다.

한편, 2000년대 이후 국내·외적으로 경쟁법 집행이 대폭 강화되고 있다. 이에 따라 일부에서는 우리나라도 세계적인 추세에 맞추어 경쟁법 집행을 더욱 강화하여야 한다고 주장한다. 반면에 다른 일부에서는 강력한 법집행을 비판하고 더 나아가 공정거래제도 자체에 대한 비판을 제기하기도 한다. 경쟁법 집행의 강약에 대한 상반된 비판에 부분적인 타당성만이 있으므로 공정위는 어느 입장을 선택하는 것보다는 경쟁정책 추진에 더욱 역점을 두는 것이 바람직하다고 생각한다. 법집행의 문제도 중요하지만, 경쟁정책 추진이라는 제3의 길을 모색하는 것이 공정거래제도가 새로운 발전방향으로 더욱 성공할 수 있는 중요한 요인이라는 점을 30년의 역사가 시사해주고 있기 때문이다. **하**

12) “공정거래위원회 30년 역사는 Success Story”라고 규정하는 대표적인 입장은 주순식, ‘30년 역사 공정거래위원회 평가’, ‘한국경쟁포럼 발표문’, 2011. 3. 3. 참조