

# ‘공정거래제도 30주년’ 기념 간담회

## 공정거래 30년, 주요 성과와 향후 과제

### ▣ 간담회 개요

- ▷ 일시 : 2011년 5월 4일 (수) 11:00 ~ 13:00
- ▷ 장소 : 한국공정경제연합회 회의실 (서울시 여의도동 소재)
- ▷ 참석자
  - 사회 : 김학현 공정거래위원회 상임위원
  - 토론자(가나다 순)
    - 온기운 매일경제신문사 논설위원
    - 이재형 한국개발연구원(KDI) 전문위원
    - 이호영 한양대학교 법학전문대학원 교수
    - 조학국 법무법인 광장 고문
    - 주순식 법무법인 율촌 고문
- ▷ 주최 및 주관 : 한국공정경제연합회, 공정거래위원회

### 간담회를 시작하면서 ...

1980년 12월 31일 제정되어 1981년 4월 1일부터 시행된 공정거래법은 올해 4월 1일로 시행 30주년을 맞이하였다. 돌이켜 보면 1960~70년대 소위 ‘개발연대’의 정부 주도 경제운영방식을 민간 주도방식으로 전환하면서, 그 전제가 되는 ‘효율적인 시장’, 즉 ‘자유롭고 공정한 경쟁이 이루어지는 시장’을 확보하기 위해 도입된 공정거래제도는 지난 30년간 양적·질적으로 크게 발전하였다. 이번 간담회는 공정거래제도의 지난 30년에 대한 평가보다는 그간 공정거래제도를 운용하면서 나타난 문제점과 이에 대한 비판을 정리해 보고, 향후 예상되는 제도 운영 여건의 변화를 염두에 두면서 그간 제기된 문제점이나 예상되는 도전과제에 대한 바람직한 대응방향을 논의하고자 마련되었다.



**김학연** 바쁘신 외중에도 간담회에 참석해주신 패널 여러분들께 감사합니다. 이번 간담회에서는 공정거래제도 30년에 대한 평가보다는 그동안 공정거래제도를 운용하면서 나타났던 문제점을 정리해보고자 합니다. 이에 대한 발전적인 비판을 통해 그동안 제기됐던 문제점과 예상 가능한 도전과제에 대한 바람직한 대응방향과 대안을 논의해보고자 합니다.

논의에 앞서 공정거래제도 30년에 대한 간략한 평가가 있어야 할 것으로 보입니다.



**조학국** 1980년대 초반의 경제개발단계에서 비교적 일찍 공정거래제도를 도입해 경제운영방식을 정부 주도의 개발방식에서 민간 자율의 시장경쟁체제로 전환하는 데 선도적 역할을 함으로써 우리경제 내에 경쟁개념을 확산시키고 시장경제를 정착시켜 나가는 데 큰 기여를 했습니다. 특히 시대적 요구에 따라 정부규제제도의 개선, 대규모기업집단 정책, 부당내부거래 금지, 담합행위 근절, 시장지배적 사업자 남용행위 규제, 하도급거래 정상화 등을 통해 시장경제를 정착시키고, 경쟁의 장을 공평하게 하기(Level Playing Field) 위한 그동안의 노력, 그리고 리니언시 프로그램의 도입, 기업결합제도의 선진화, ICN과 OECD 경쟁위원회 등 국제기구와의 협력 등을 통해 우리 경쟁법과 정책에 글로벌 스탠더드를 적극 수용하려고 했던 의지는 높이 평가할 만합니다. 따라서 이런 장점들은 앞으로도 계속 이어나가도록 노력해야 할 겁니다. 경쟁법이 대상으로 하고 있는 시장경제 상황은 가변적이어서 해결해야 할 과제도 새로운 모습으로 다가오기 때문에 지금 좋은 성과를 내고 있다고 해서 자만에 빠져서는 안 될 겁니다. 기술혁신이 빠르게 진행되고 시장도 더 글로벌화 되는 상황에서 이에 발 빠르게 대응해 나가지 않으면 안 될 겁니다.



**주순식** 공정거래위원회의 지난 30년은 한마디로 'Success Story'였다고 평가할 수 있겠습니다. 그간 시장경제가 활성화되면서 한국경제가 괄목할 정도로 발전했는데 공정위가 시장경제 활성화에 가장 큰 기여를 했다고 평가할 수 있습니다. 그만큼 공정위의 조직과 기능도 꾸준히 성장하고 발전해왔습니다. 시장경제가 활성화된다는 것은 국민들의 시장경제 마인드가 발전하고 국가경제의 운영이 시장경제원칙에 보다 충실하게 운용되고 있다는 것을 의미합니다. 한국의 시장경제가 발전했다는 것은, 언론에서 시장경제원칙을 강조하거나 정부 부처 회의 시에도 시장경제를 무시하는 대책에 대한 많은 비판이 제기되고 있다는 데서도 나타납니다. 공정위의 30년이 성공적일 수 있었던 요인을 크게 세 가지로 보고 있습니다. 첫째, 공정위가 경제기획원의 한 조직으

로 출발했기 때문에 공정위의 구성원들이 독점금지법을 경제법으로 인식하고, '독점금지법은 시장경제를 통해 경제를 발전시키는 것'이라는 인식이 초기부터 뚜렷했었기 때문이라고 봅니다. 그래서 제도 시행 초기에는 계몽활동을 열심히 했고 규제 완화에 주력해 시장경제 활성화에 기여했던 것입니다. 두 번째로는 1997년 아시아의 경제위기, 소위 'IMF 위기' 당시 국민들의 시장경제에 대한 인식이 크게 제고되었다는 점입니다. IMF는 공정거래법 집행 강화를 요구하기도 했지요. 세 번째로는 공정위가 시장경제의 중요성에 대한 국민의 인식 제고에 노력하고 인식이 높아지는 속도에 맞춰 공정거래법의 집행을 강화했기 때문에 범위반 사업자의 법집행에 대한 반발이 여론에서 받아들여지지 않고 제도가 잘 정착될 수 있었다고 봅니다. 1995년 공정위가 경제기획원으로부터 독립해 별도 행정기관이 된 이후부터 점진적으로 법집행을 강화해오다가, 1998년 IMF 경제 위기 이후 부당내부거래에 대해 강력한 시정조치 등을 하면서 법집행이 강화됐었거든요.



**이재형** 잘 아시다시피 공정거래제도는 시장에 대한 신뢰에 바탕을 둔, 그리고 시장경제체제를 지탱하는 제도적 기반인 동시에 운영준칙이라고 할 수 있습니다. 이런 공정거래제도가 시장경제체제를 채택하고 있는 다른 어떤 국가보다도 경제운영에 대한 정부 개입이 강력했던 우리나라에 도입됐던 것은 30년이 지난 지금에 와서 볼 때, 그 자체가 하나의 큰 사건이자 우리나라 경제운영의 기초를 바꾼 경제의 크나큰 진보였다고 볼 수 있습니다. 시장에 대한 정부의 개입이 크고 광범위하였기 때문에 그만큼 그에 따른 부작용도 커졌고, 이것이 다른 한편으로 공정거래제도를 도입할 수 있게 되었던 동력의 하나로 작용하지 않았나 하는 생각도 해봅니다. 공정거래제도가 도입된 이후 30년이 지난 이 시점에서 공정거래제도가 우리 경제에 가져온 가장 큰 성과는 정부나 국민들이 시장경제체제를 이해하고, 그 속에서 '경쟁'의 의미를 알게 되었다는 점이라고 할 수 있겠습니다. 즉 '경쟁주창기능'이 활성화됐다는 것입니다. 개발연대 내내 정부규제에 의해 경제가 운영되면서 모든 경제주체들이 그런 체제에 익숙해졌습니다. 그렇지만 지금은 정부나 기업인들은 물론 소상공인들이나 소비자들도 경쟁을 당연한 것으로 받아들이고 있고, 경제활동의 자유에 대한 인식도 높아졌습니다. 그동안의 어려움에도 불구하고 선진국들에 비해 우리 경제가 지속적으로 활력을 유지할 수 있었던 것은 경쟁의 활성화로부터 출발한 것이 아닌가 생각해봅니다.



**이호영** 지난 30년 동안 공정거래제도는 어려운 여건 속에서도 우리나라의 시장경제질서를 발전시키는데 크게 기여한 것이 사실입니다. 무엇보다도 오랫동안 정부 주도의 개입주의적 경제성장정책이 지배해온 상황에서 헌법이 선언

하고 있는 시장경제질서를 현실에서 확인시켜 왔다는 점에서 중요한 공헌을 했다고 봅니다. 특히, 공정위를 중심으로 실제법적 측면에서나 절차적 측면에서 지속적으로 제도와 법집행 관행을 개선해온 점을 높이 평가할 수 있겠습니다.



**은기운** \_ ‘시장경제의 파수꾼’ 역할을 하는 공정위가 그동안 한국의 건전한 시장경제 창달에 지대한 역할을 해 온 것이 사실입니다. 경제·사회 전반에 경쟁원리를 확산시키고 불합리한 규제를 개선하며 독과점과 경제력 집중 억제에 많은 힘을 기울여 온 것 역시 사실입니다. 2000년대 이후에는 대·중소기업 동반성장과 소비자 권익 강화에도 정책의 주안점을 두고 있는 것으로 보입니다.



**‘경쟁’ 이 시장경제 기본 작동원리로 사회 전반에 뿌리내린 것이 최대 성과 >>>**

**김학연** \_ 양적 성장보다 더욱 중요한 지난 30년의 성과는 공정거래제도의 기본정신인 ‘경쟁’ 이 시장경제의 기본 작동원리로서 사회 전반에 뿌리내리게 된 것이라고 정리할 수 있겠습니다. 이런 경쟁에 대한 믿음은 담합이나 독과점을 초래하는 기업결합 등의 경쟁제한행위를 금지하는 공정거래법의 집행을 통해 자연스럽게 확산되기도 했지만, 공정위의 경쟁주창활동, 즉 다른 정부기관을 설득해 경쟁제한적인 제도를 경쟁친화적이거나 경쟁중립적인 제도로 개선하고, 국민들에 대해서도 ‘경쟁은 피곤하지만 생존을 위한 불가피한 선택’ 이라는 이해를 넓혀 가는 등의 활동을 통

해서도 확산되었다고 할 수 있습니다. 이와 같이 공정거래제도가 우리 경제에 성공적으로 정착될 수 있었지만, 여전히 풀어야 할 난제들도 존재하고 있습니다.

**이재형** \_ 먼저 공정거래제도와 다른 경제정책 간의 관계설정 문제를 언급할 수 있겠습니다. 공정거래제도가 가져온 가장 큰 성과가 경쟁우위창기능이었음에도 불구하고 공정거래제도 시행 30년이 지난 이 시점에서조차 여전히 과거 개발연대의 관성으로부터 자유롭지 못한 면이 있습니다. 아직도 많은 부처들이 명확한 법적 근거가 없이 관할 산업분야의 활동에 개입하는 등 정부 주도의 경쟁제한행위가 적지 않게 발견되고 있습니다. 이런 행위들이 공정거래제도를 무력화시키고 있습니다. 선진국들도 정부의 행위에 의한 경쟁제한행위는 공정거래법의 적용이 제외되고 있습니다. 다만, 정부 주도의 경쟁제한행위는 그 요건이 엄격히 제한되고 있습니다. 이와 비교해볼 때 우리나라는 그 적용 제외의 범위나 요건이 명확히 규정되어 있지 못하고, 그 운영도 지나치게 느슨한 느낌이 있습니다. 이에 대한 제도나 운영상의 보완을 검토할 필요가 있을 것 같습니다.

**주순식** \_ 한국경제가 높은 성장률을 유지할 수 있었던 것은 수출산업의 고도성장이 기여한 바가 크다고 하겠습니다. 그렇지만 제조업에 비해 서비스산업의 성장 지체나 수출기업의 국내시장 독과점구조는 개선이 필요한 분야로 보입니다. 또한 내부거래로 대규모기업집단 소속회사가 아닌 독립기업이 성장하기 어려운 상황 역시 개선이 필요하다고 보입니다. 그러나 무엇보다도 시장경제 마인드를 잃지 않아야 할 겁니다. 시장의 효율성을 굳게 믿어야 한다는 것이죠. 독과점사업자의 횡포로 시장경제의 효율성이 침해받을 때만 시장경제의 효율적 작동을 위해 독과점사업자의 횡포를 규제한다는 경쟁당국의 역할을 명심해야만 합니다. 약한 사업자의 과도한 보호는 소비자 이익이나 시장경제의 효율적 작동 모두를 저해하게 될 것입니다. 일례를 들어 대규모유통업분야에서 납품업체의 보호를 강화할 경우에 유의할 만한 내용 한 가지를 말씀드리고 싶습니다. 지난 2008년 2월 개최된 OECD 회의에 참석한 바 있습니다. 당시 논제 중에 “대규모 수요자가 수요독점이 아니라 단순히 구매력이 강해 납품업체와의 관계가 협상력이 강한 정도의 관계라면, 경쟁당국이 개입하면 오히려 소비자 후생을 저해할 우려가 있기 때문에 신중하게 접근해야 한다. 이는 대규모 수요자들이 경쟁하는 과정에서 최종 소비자들에게 더 저렴한 가격으로 공급하게 될 것이기 때문이다”라는 말을 다시 한 번 새겨봅시다.

**온기운** \_ 공정위가 정권 교체에 따른 이념적 성향 변화에 쉽게 흔들려서는 안 될 것입니다. 그동

안 정권이 바뀔 때마다 '좌파정부냐 우파정부냐' 하는 논란들이 공공연하게 제기됐었습니다. 이를테면, 과거 김대중 정부와 노무현 정부는 '좌파정부' 내지 '진보적 정부' 라는 얘기가 많이 회자됐고, 성장보다는 분배, 대기업보다는 중소기업에 우선권을 두는 정권이었던 평가가 주류를 이루고 있습니다. 이 시기에 공정위는, 특히 재벌의 경제력 집중 억제와 카르텔 및 시장지배적 사업자 지위 남용행위 등을 엄격히 규제했었습니다. 그러나 2008년 소위 '보수정권' 으로 바뀌면서 출자총액제한제도가 폐지되고 사전적 경제력 집중 억제방식이 사후적 규율 강화로 바뀌는 등 사실상 대기업 규제가 완화되는 모습을 보여주고 있습니다. 정부의 '기업 프렌들리' 정책과 궤를 같이 하는 것이죠. 정권이 바뀐다고 공정위가 지향하는 근본적인 철학이 바뀌어서는 안 된다고 봅니다.

**김학연** \_ 그럼 이제 본격적으로 그동안 제기된 도전과제와 대응방향 등에 대해서 이야기를 나눴으면 합니다. 도전과제와 대응방향은 크게 두 가지 측면, 즉 제도적 측면과 집행적 측면으로 나누어 볼 수 있다고 생각합니다만, 그 경계가 명확한 것은 아닐 겁니다. 먼저 제도적인 측면에서의 과제를 짚어보도록 하겠습니다. 배타조건부 거래와 같은 동일한 단독행위 유형에 대한 규제가 시장지배적 지위 남용행위와 불공정거래행위로 중복되어 있는 한편, 위법성 요건은 이와는 다르기 때문에 이런 행위를 규제하는 이유가 명확치 않고 법 집행에 있어서도 혼란과 모순을 유발하고 있다는 문제 제기가 있습니다. 그리고 다른 단독행위와 달리 볼 이유가 없는 재판매가격유지행위를 특별히 엄격하게 규제하고 있는 것에 대해서도 논란이 있는 것으로 압니다.

**이오영** \_ 누차 제기된 쟁점입니다만, 공정거래법상 시장지배적 지위 남용행위나 불공정거래행위 및 재판매가격유지행위 등 단독행위의 규제체계를 전면적으로 재검토해야 한다고 봅니다. 이 문제는 단독행위의 규제체계만의 문제가 아니라 공동행위의 규제와도 관련되는 것인데, 특히 수직적 공동행위를 명시적으로 규제할 필요가 있고, 필요하다면 입법적 보완도 검토할 필요가 있다고 봅니다. 그렇게 되면 최근 대법원 판결에서 논란이 된 재판매가격유지행위는 수직적 공동행위로서, 전적으로 경쟁제한성에 초점을 맞추어 평가할 수 있게 됩니다.

**김학연**\_ 현행 공정거래법은 형벌 부과가 적절하지 않은 규제에도 형벌을 부과하고 있는데, 이는 국제적인 정합성이 떨어지므로 형벌조항을 정비할 필요가 있다는 의견이 있습니다.

**조학국**\_ 형사처벌 대상을 축소할 필요가 있습니다. 우리나라 공정거래법은 법위반행위에 대한 제재수단으로 시정명령과 과징금 등 행정적 제재와 함께 형사처벌을 할 수 있는 규정을 두고 있습니다. 다른 나라의 경우는 행정적제재와 형벌을 병과하는 국가가 거의 없는 데 반해, 우리나라는 거의 모든 공정거래법 위반행위에 대해 형사처벌을 병과할 수 있도록 되어 있습니다. 따라서 중복·과잉제재 논란의 소지가 있고, 국제적인 기준에도 맞지 않는 측면이 있습니다. 따라서 부당공동행위처럼 위법성이 명백하고 국민경제와 소비자에게 미치는 영향이 큰 경우에 한정해 형벌규정을 존속시키는 것이 바람직할 것으로 보입니다.

**이재영**\_ 공정거래법 위반행위에 대한 처벌을 보완할 필요가 있습니다. 특히 지금의 형사처벌대상과 민사처벌대상이 타당한지 여부의 검토와 카르텔 행위와 같은 중대한 법위반행위에 대한 처벌을 강화할 필요가 있습니다. 그 일환으로 법인에 대한 처벌과 동시에 개인에 대한 처벌을 적극 활용하는 방안을 모색해볼 수 있겠습니다. 카르텔 사건의 경우는 위반행위가 상습적으로 나타나는 업계가 있습니다. 법인에게 부과되는 과징금은 해당 법위반행위에 대한 책임 소재가 분산되는 결과를 가져와 위반행위 억제효과가 상대적으로 크지 못한 경우가 많습니다. 카르텔에 직접 책임이 있는 개인에 대한 처벌은 위반행위에 대한 강력한 억제효과가 있을 것으로 보입니다. 이는 미국의 사례를 통해서도 잘 알 수 있습니다.

**주순식**\_ 형벌조항의 광범위한 적용에 신중할 필요가 있습니다. 지난 4월에 개최된 IBA/KBA 회의에서 참가국 발표자들 역시도 카르텔에 대한 형사처벌에 대해서 신중한 접근이 필요하다는 발언을 많이 했습니다. 카르텔에 대한 형벌조항을 2009년 도입한 호주의 경우는 사안이 중대한 카르텔에 대해서만 경쟁당국이 검찰에 고발조치하고 있다고 합니다.

**이오영**\_ 형벌부과가 적절하지 않은 위법행위에 대한 형벌조항을 폐지하는 문제 역시 적극적으로 검토할 필요가 있다고 생각합니다.



**형벌부과에 있어서 대상 축소와 신중함 고려해야** >>>

**김학연** \_ 이밖에 공정거래제도 선진화를 위해 개선하거나 새롭게 도입할 것 등 고민해야 할 과제로 어떤 것들이 있을까요?

**이오영** \_ 사인에 의한 범위반행위 금지청구소송의 도입 역시 적극적으로 검토되어야 한다고 생각합니다. 이 역시 공정거래법상 단독행위 규제체계의 문제와 연관되는데, 처음에는 문제가 된 범위반행위로 인한 피해자가 특정되고 피해 발생 사실이 명백한 행위에 대해서 인정하고 법원의 전문성과 판례의 발전을 기다려서 그 범위를 확대할 수 있다고 봅니다.

**조학국** \_ 공정거래법 위반행위로 피해를 본 소비자나 사업자가 법원에 손해배상을 청구하는 사적 집행은 현재도 가능하도록 규정되어 있습니다만, 아직까지는 사인에 의한 금지청구제도에 대해서는 명시적인 규정이 없습니다. 그렇지만 사적 분쟁 성격의 공정거래사건에 대한 신고도 줄이고 공적집행에만 의존함에 따른 경쟁당국의 부담을 줄여서 보다 중요한 사건에 역량을 집중할 수 있도록 하기 위해서, 사인의 금지청구제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있습니다.

**은기운** \_ 한편으로는 공정위의 권한이 위협받는 조짐이 나타나고 있는 것에 대해 주목할 필요가 있습니다. 대표적으로 1997년 외환위기 이후 대기업의 부당내부거래를 근절하기 위해 도입됐던



공정위의 제재추적권(금융거래정보요구권)이 지난해 말 일몰조항으로 연장되지 못하고 만료됐습니다. 담합 등의 불공정거래행위에 대해 공정위의 고발이 있어야만 검찰이 수사에 나설 수 있는 전속고발권도 정치권이 폐지 움직임을 보이고 있는 상황입니다. 한나라당 김영선 의원이 2008년에 이어 전속고발권 폐지를 위한 공정거래법 개정안을 대표 발의해 놓은 상태입니다. 공정위가 갖고 있는 전속고발권과 같은 권한이 권력기관들끼리의 영역 다툼 대상이 되어서는 곤란합니다. 특히 현 정부가 들어서면서 출자총액제한제도 폐지나 금산분리 완화, 그리고 중소기업 고유 업종제도 폐지 등으로 대기업집단의 영향력이 확대되고 있는 점을 비춰볼 때, 이를 견제하기 위한 공정위의 역할이 필요하다고 봅니다.

**조학국** \_ 제도적인 측면에서 앞으로 개선해야할 도전과제 중 하나로 동의명령제의 도입에 대해 언급해보고자 합니다. 동의의결제라고도 하지요. 동의명령제와 같은 합의해결제도가 나름대로 갖고 있는 장점 때문에 미국에서는 오래전부터 이 제도를 활용했고, 그동안 공정거래사건의 60% 이상을 동의명령방식으로 처리해왔다고 합니다. 그리고 지금은 일본, EU, 독일 등 여러 선진국에서도 이 제도를 도입해 활용하고 있습니다. 동의명령제도가 도입될 경우에 기업으로서는 경쟁당국에 의한 일방적인 제재조치를 받기 전에 스스로 문제를 신속하게 해결함으로써 사건조사와 심의과정에서 발생하는 위험과 비용을 줄일 수 있습니다. 또 범위반 판정에 따른 기업 이미지 실추를 방지하고 소송비용도 절감할 수 있습니다. 소비자 입장에서도 그동안 공정위의 시정조치로는 구제 받을 수 없었던 소비자 피해를 동의명령에 의해 구제 받을 수도 있게 됩니다. 정부로서도 동의명령이 성립되면 복잡한 위법성 입증과 판단과정을 생략할 수 있습니다. 더욱이 요즘처럼 기술변화가 급격히 이루어지는 시장에서 사건 처리의 실효성과 적시성을 확보하려면 동의명령제를 활용하는 것이 바람직할 수 있습니다. 이런 여러 가지 장점에도 불구하고 동의명령제에 대해 일부 부정적인 인식이 있는 것 또한 사실입니다. 따라서 동의명령제가 '기업친화적' 인데서 더 나아가 '시장친화적' 인 제도로 제대로 정착되기 위해서는 이런 우려를 해소시켜야 할 필요가 있습니다. 이를 위해서는 사건 처리에 있어서 투명성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하고, 그 다음으로는 동의명령제가 실질적으로 소비자 보호에 기여하도록 운영되어야 할 겁니다. 소비자 피해가 주장되는 사건의 경우는 동의명령 안에 소비자 피해 보상방안이 최대한 반영될 수 있도록 해야 할 겁니다. 끝으로 동의명령의 이행을 효율적으로 확보하는 일이 필요합니다. 동의명령안을 만들 때는 그 이행을 확보하는데 따르는 비용도 충분히 고려해야 하고, 상황 변화에 따라 동의명령을 수정할 필요가 있을 때를 대비한 절차도 적절히 마련할 필요가 있다는 겁니다.

**온기운** \_ 근래 제기되고 있는 경제력 집중문제에 대해서도 관심을 가져야 한다고 봅니다. 10대 그룹 계열사 자산총액은 올해 4월 1일 현재, 886조 7,000억 원으로 3년 전 564조 9,000억 원보다 56.9%나 증가했습니다. 이들 그룹의 계열사 수 역시 같은 기간 동안 434개에서 649개로 늘어났습니다. 상위 20대 그룹의 자산총액도 같은 기간 54.2%, 계열사 수는 36%나 늘어났습니다. 특히 주목할 만한 것은 5대 그룹의 자산총액이 59.1%, 계열사 수가 51%가 늘어났다는 것으로, 상위 그룹일수록 몸집이 더 크게 늘어났다는 사실입니다. 10대 그룹 자산이 전체 명목 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 2008년 55%에서 지난해에는 75.6%로 높아졌습니다. 경제규모가 커지는 가운데 10대 그룹의 자산규모가 더 빠르게 증가한 셈이죠. 광업과 제조업에서 상위 100대 기업의 경제 일반집중도는 2008년에 이미 처음으로 50%를 넘어선 51.1%를 기록했습니다. 따라서 지금은 경제력 집중현상이 다시 심화되고 있는 상황이라고 보입니다. 외환위기 이전에 성행했던 재벌의 '문어발식' 확장이 재현되는 것이 아니냐는 우려가 일각에서 제기되고 있는 것도 무리가 아닙니다. 실제로 대기업들이 하도급 업체들을 수직 계열화하거나 주력사업과 무관한 영역에 까지 진출하는 사례가 비일비재한 상황임을 볼 수도 있습니다. 이 점에서 공정위는 SSM이나 MRO와 같은 것에 대한 분명한 입장을 취할 필요가 있다고 봅니다. '경쟁촉진을 통한 소비자 후생 증대'라는 공정위의 목표에 비춰볼 때 이를 어떻게 처리해야 바람직한지 좀 더 분명히 할 필요가 있다는 것입니다.

**김익연** \_ 제도적 측면에서의 논제들은 보다 많은 연구와 집중적인 논의의 활성화가 필요한 부분인 것 같습니다. 이제 집행적 측면으로 논의의 중심을 옮겨보고자 합니다. 합리적인 법 집행과 적극적인 경쟁주창활동을 위해 공정위의 경제분석능력을 제고해야 한다는 목소리가 내외부에서 힘을 얻어가고 있습니다. 즉, 기업결합에 있어서의 시장획정 등의 경제분석과 카르텔 등에 있어서 공정위의 전문적인 조사능력을 확충하고 조사의 실효성을 제고해야 한다는 것이지요.

**주순식** \_ 공정위의 고위직이나 중간간부로 경제전문가를 지속적으로 확충하는 것이 중요하다고 봅니다. 공정위 내부에서도 시장경제 마인드를 지속해서 유지할 수 있어야 한다는 점 역시 매우 중요합니다. 이를 바탕으로 규제 개혁과 새로운 규제의 도입 역기능력을 제고하는 한편, 지자체 치단체에 의해 공공건물 건설이 과도하게 이루어지는 것과 같은 시장경제가 가능한 영역에서의 공공부문의 비중 확대 문제에 대한 대처가 필요할 것입니다.

**조학국** 공정위 직원들의 경제분석능력과 전문성은 계속 제고되어야 합니다. 개별 사건의 심사와 법조문 적용에 치중할 경우에 사건 처리의 우선순위와 경중을 제대로 가리지 못하고, 시정조치의 내용이나 과징금 등 제재수준의 적정성을 상실할 우려가 있기 때문입니다. 시장상황이나 기술 발전에 따라서는 같은 범위반행위라고 하더라도 경쟁에 영향을 미치는 정도와 경제적 효과가 달라질 수 있습니다. 따라서 경제가 선진화될수록 시장상황에 대한 이해를 높이고 더욱 세련된 경제분석기법과 활용능력을 개발해야 합니다. 기술혁신과 상품시장의 융합, 그리고 글로벌화에 따른 지리적 시장의 확대 등 빠르게 변화하는 시장상황에 적절하게 대응하지 못한다면 공정위의 전문성과 독립성을 인정받을 수 없을 겁니다.



### 공정위의 심사·조사능력의 전문성 지속적으로 고양시켜야

>>>

**김학연** 공정위 조사에 대한 기업들의 조사방해 사례가 발생하고는 하는데, 이런 문제를 방지하기 위해 공정위의 조사권한을 명확히 하고 공정위의 조사능력도 개선되어야 한다는 주장이 오래전부터 제기되고 있습니다.

**이오영** \_ 경쟁당국의 조사능력을 확충하는 것 역시 중요한 과제입니다만, 그 전제로 우선 현행 공정거래법상 불명확한 조사권한의 행사요건과 절차 및 불복방법 등을 정비할 필요가 있습니다. 최근 공정위의 조사관행에 관해 사업자들 사이에 부정적인 인식이 확대되고 있는 것으로 보이는데, 이는 향후 경쟁정책이나 공정거래법 집행에 있어서 상당한 저해요소로 작용할 수 있습니다. 따라서 먼저 관련 규정상 공정위의 조사권한의 범위와 한계, 절차 및 불복방법을 명확하게 규정하고, 조사관행상 이를 준수하려는 노력을 더욱 기울여야 한다고 생각합니다. 이를 바탕으로 충실한 법집행을 위해 법으로 부여된 조사권한이 미흡하다면, 이를 제도적으로 해결하기 위한 전면적인 검토도 필요할 것입니다.

**조학국** \_ 조사절차에 대한 개선이 꾸준히 이뤄져야 할 겁니다. 피심인의 방어권 보장을 위해 의견 진술기회를 충분히 보장하고, 심사관 조치의견 등 심사관이 근거로 삼고 있는 자료에 더 쉽게 접근할 수 있도록 해줘야 합니다. 이와 더불어 이해관계자나 전문가 의견 수렴절차가 광범위하게 이뤄지고, 조치 결과에 대한 정보가 충분히 공개되는 것이 바람직해 보입니다. 특히 직권조사의 경우는 조사 개시요건을 좀 더 명확히 할 필요가 있다고 봅니다. 직권조사의 경우도 조사 개시 이후 지체 없이 사건 착수를 보고하도록 의무화해 조사근거를 분명히 하고, 조사기간이 한정 없이 늘어나는 것 역시 방지해야 할 겁니다.

**김학연** \_ 공정위 위원의 독립성과 자격, 그리고 임기 등을 강화해야 한다는 논의가 꾸준히 제기되고 있습니다. 공정위의 독립성 문제에 대해서 어떻게 생각하십니까?

**이재영** \_ 공정거래제도의 목적과 공정위의 임무(Mission)와 관련된 것입니다. 세계적으로 공정거래제도 만큼 그 목적이 분명히 정의되어 있는 경제제도도 없다고 할 정도로 공정거래제도가 지향하는 목적은 분명하고, 또한 그 집행기관인 공정위의 임무도 명확히 규정되어 있다고 생각합니다. 공정거래제도의 유일한 목적은 경쟁을 저해하고 제한하는 인위적인 요인을 제거하고, 경쟁기능이 원활하게 작동할 수 있는 환경을 조성하는 것입니다. 이런 목적을 넘어서거나 또 다른 정책적 목적을 위해 공정거래제도가 갖고 있는 정책수단을 남용하게 된다면, 이는 자유시장경제에 위해를 가할 뿐만 아니라 공정거래제도와 공정위의 신뢰를 손상시키는 결과를 초래합니다.

**주순식**\_ 공정위의 독립성에 있어서는 행정부 중 하나인 한 대통령의 영향권 내에서 임기를 준수하도록 하는 것이 독립성 확보에 있어서 가장 중요한 사항이라고 생각합니다. 공정거래위원장과 위원 모두 해당 임기 중에 소신대로 업무를 처리하는데 문제가 없을 때야 독립성이 보장될 수 있기 때문입니다. 이를 위해서는 대통령의 공정위에 대한 인식이 매우 중요하다고 봅니다. 공정위를 '시장경제의 수호자'로 인식해야 한다는 것이죠. 향후 치뤄질 대통령선거에서 공정위의 역할에 대한 대통령 후보들의 인식과 공정위를 통해 이룩하려는 시책들이 선거공약에 포함될 수 있다면 매우 바람직할 것입니다.

**조학국**\_ 공정위의 독립성을 제고하기 위해서는 먼저 위원장과 위원의 임기를 최대한 보장해야 합니다. 그렇지 않아도 우리나라의 법상 공정거래위원장과 위원의 임기가 너무 짧습니다. 외국의 경우는 위원의 임기가 보통 5~6년이고 7년인 경우도 있습니다. 일본의 경우는 5년이고 미국은 7년입니다. 실제로 연임하는 경우도 많은 것으로 알고 있습니다. 일본의 다케시마 공정취임위원장은 2002년에 임명된 이후 5년 임기를 마치고, 다시 재임되어 지금까지 위원장직을 수행하고 있습니다. 우리나라처럼 법상 임기가 3년인 경우는 상당히 드물죠. 게다가 그 임기를 다 채우지 못하는 경우가 너무 많았습니다. 공정위의 전문성은 존중되어야 합니다. 따라서 위원 임면에 관한 정치적 개입은 바람직하지 않다고 생각합니다.

**이오영**\_ 공정위의 조직이나 사건처리절차적 측면에서 위원회가 정부내 다른 부처와 협력관계를 유지하면서도 경쟁정책의 독자성을 강화할 수 있는 구성과 임명절차에 관한 깊이 있는 검토가 필요합니다. 먼저, 연혁적으로 경제기획원이라는 부처 내의 위원회로부터 출발했던 공정위의 위원 구성과 직급, 임명절차에 관한 재검토가 필요합니다. 공정위의 업무의 전문성, 난이도, 중요도에 비춰 위원 숫자를 감소시켜서 전원 상임위원회를 추진하고, 직급 역시 상향 조정할 필요가 있습니다. 현재와 같은 여건에서 비상임위원들에게 실질적인 역할을 기대하기는 무리일 겁니다. 위원의 임명절차와 관련해 방송통신위원회나 국가인권위원회의 경우를 참고해서 일정 인원에 대해 국회나 대법원의 추천을 받아 임명하는 방안도 검토해 볼 필요가 있습니다. 이 경우에 사건처리 과정이 정치화될 우려가 제기될 수도 있지만, 사건처리절차와 관련해서 심판관 제도를 도입하는 방법 등으로 사법절차적 요소를 강화한다면 상당 부분 해소될 수 있을 것으로 생각합니다.

**조학국**\_ 법 집행절차와 관련된 규정이 다른 나라에 비해 우리 법에는 불충분하다고 할 수 있습니다. 공정거래법에는 집행절차에 관한 규정이 아주 적고 하위규정으로 위임되어 있는 경우를 많

이 볼 수 있습니다. 선진국의 관련 법에는 실제적인 규정보다는 오히려 절차적인 규정을 더 상세하게 담고 있는 것과는 대조적이지요. 따라서 법규정을 보완해 조사권의 범위, 조사절차, 증거조사, 사건처리 및 심결절차 등에 관한 원칙을 법에 명확히 규정하고, 법집행절차의 공정성과 투명성을 제고해야 할 것입니다. 그렇게 해야만 법집행에 대한 신뢰와 수용 폭이 넓어지고 공정위의 독립성과 지지도 확대될 수 있다고 생각합니다. 글로벌 다국적기업들은 각국의 법집행기준이 동일하게 수렴되기를 바라는 동시에, 그렇지 못한 경우는 각국의 법집행절차만이라도 공정하고 투명하기를 바라고 있다는 점도 염두에 둘 필요가 있습니다.

### 공정위 독립성 확보되어야 공정성과 투명성 담보될 수 있어

>>>

**김학연** \_ 이밖에도 대·중소기업간 자율적인 동반성장을 촉진하는 여건을 실효성 있게 조성해 나가는 것과 같이 시장경제에 있어서 선진적인 공정거래문화를 공고히 하고 보다 활성화 시켜나가기 위해 고려해야 할 점들이 있다면 어떤 것들이 있을까요?

**주순식** \_ 공정위가 중소기업 보호와 소비자 보호에 점차 많은 노력을 기울이고 있습니다. 그러나 중소기업을 위한 배분에 경쟁당국이 직접 개입하는 것은 조심할 필요가 있습니다. 부품 규격화를 통해 중소기업이라도 대량 생산과 판매가 가능한 시장환경을 만든다든지, 부당한 기술 탈취가 적발될 경우에 시정하는 방법 등으로 시장질서를 확립하는 것은 바람직하다고 봅니다. 경쟁당국의 역할은 시장이 잘 작동하도록 문제가 있는 부분을 부분적으로 치유해나가는데 있기 때문에 자원 배분에 직접적으로 개입하는 것은 곤란하기 때문입니다.

**이재영** \_ 최근 다른 단기적인 경제정책목표를 위해 공정거래제도가 동원되는 것이 아닌가 하는 우려를 갖게 하는 몇 가지 일들이 있었습니다. 물가 안정이나 대·중소기업 동반성장과 같은 사항들이 공정위가 다루어야 할 문제인지 다시 한 번 검토해 볼 필요가 있을 겁니다. 물론 공정거래제도가 잘 운영되면 간접적인 물가 안정효과나 대·중소기업의 동반성장과 같은 효과가 있다는 것은 부정할 수 없습니다. 그렇지만 직접적으로 이를 목적화해 공정거래법을 운영할 수는 없습니다. 카르텔 규제를 엄격히 함으로써 물가 안정효과를 가져오는 것과 물가 안정을 위해 카르텔 규제를 엄격히 하는 것은 분명히 다른 차원의 문제라고 생각합니다.

**온기운** \_ 최근 동반성장위원회가 중소기업 적합업종 가이드라인을 만든 것은 대기업의 무차별적인 영향력 확대와 관련이 있다고 볼 수 있을 겁니다. 공정위는 대기업의 일방적인 납품단가 인하 요구와 기술 탈취, 구두 발주 등 불공정한 관행을 청산하기 위한 노력을 지속적으로 기울여 나가야 한다고 생각합니다.

**이오영** \_ 공정위의 경쟁주창활동은 그 동안 상당한 성과를 거뒀지만 향후에도 여전히 강조되어야 합니다. 특히 전기산업, 가스산업, 제약 등 보건산업 등의 규제산업에서 더욱 적극적으로 경쟁주창활동을 전개해야 한다고 봅니다. 단순히 경쟁의 도입을 주창하는데 그치지 말고, 각 산업의 특수성을 고려한 구체적인 경쟁정책을 설계해 추진할 수 있어야 할 것입니다.

**조학국** \_ 그동안의 성과에도 불구하고 아쉬움이 없는 것은 아닙니다. 특히 시장집중도나 일반집중도 등 우리경제의 독과점구조가 결과적으로 얼마나 개선되었는지 구조적인 문제에 좀 더 관심을 기울여야 할 겁니다. 앞으로도 많은 논의가 필요한 것들입니다.

**주순식** \_ 이제 우리나라의 1인당 국민소득이 2만 달러 이상이 됐지만 우리가 주로 경쟁하는 국가들 역시 1인당 국민소득이 2만 달러 이상입니다. 이들과의 경쟁에서 살아남기 위해서는 이에 걸맞은 높은 효율성을 갖추고, 효율성이 높은 기업들이 살아남을 수 있는 경제환경을 조성해야 합니다. 기업은 살아남기 위해 다른 기업과 경쟁하기 마련이기 때문에 효율성, 가격, 품질로 경쟁하는 여건을 만들지, 아니면 리베이트나 비방으로 경쟁하는 여건을 만들지는 정부의 역할이라고 봅니다. 궁극적으로는 효율성, 가격, 품질로 경쟁하는 시장여건을 견고하게 만들어야 나가야 할 것입니다. 부당내부거래에 대한 감시 강화도 이렇게 시장경제 활성화 차원이나 경쟁 활성화 차원에서 추진해야 할 일이라고 봅니다.

**온기운** \_ 국제적인 역할에 대해서도 나름의 역할이 필요하다고 봅니다. 공정위의 국제적인 위상이 높아진 만큼 경제의 글로벌화 추세에 맞추어 국제적인 독과점 규제에도 힘을 기울여야 할 겁니다. 그런 점에서 볼 때 최근 호주의 대표적 철광석 생산업체인 리오턴토와 BHP빌리톤의 합병 움직임에 주요국들의 경쟁 당국이 공동보조를 취해 썩기를 박은 것은 좋은 사례로 평가될 수 있을 듯합니다.

**김학연** 우리나라 공정거래제도는 짧은 역사에 비해서는 다른 어떤 나라에 비해서도 성공적인 성과를 보여줬습니다. 그렇지만 많은 성과에도 불구하고 앞으로 극복해야 할 과제도 적지 않다는 것을 다시 생각해볼 수 있는 시간이었습니다. 이런 점들을 보완해 나가야만 공정거래제도 30년을 넘어 50년, 100년을 맞이하게 될 공정위의 존재 의의는 더욱 고양될 수 있을 것이라고 생각합니다. 시장경제의 기본 작동원리로 정착된 경쟁에 대한 믿음은 앞으로 공정거래제도가 계속 발전해 나가는 밑거름이 될 것입니다. 공정거래제도의 30년을 평가해보고 향후의 과제들을 논하기에는 찰나와도 같은 시간이었습니다. 그러나 이번 간담회를 통해 논의한 내용이 또 다른 화두가 되어 보다 치열하게 고민할 수 있는 발전적인 계기가 되었기를 희망합니다. 바쁘신 와중에도 이 자리에 참석해주시고 활발한 논의를 전개해주신 참석자 여러분에게 감사의 말씀을 전합니다. 

