

공정거래위원회 30년사

2010. 11. 30

공정거래위원회

<목 차>

제1편 개관

제1부 개설	1
--------------	---

제2부 공정거래위원회의 현황

제1장 법적 지위

제1절 법적 성격과 권한	6
---------------------	---

제2절 소관사무	7
----------------	---

제2장 공정위의 구성

제1절 위원회	7
---------------	---

제2절 사무처	8
---------------	---

제3절 산하기관	18
----------------	----

제3장 소관법령	23
----------------	----

제3부 소관법령의 변천 개요

제1장 공정거래법	27
-----------------	----

제2장 하도급법	38
----------------	----

제3장 약관법	40
---------------	----

제4장 표시광고법	42
-----------------	----

제5장 할부거래법	43
제6장 방문판매법	44
제7장 전자상거래법	46
제8장 가맹사업법	46
제9장 소비자기본법	49

제4부 각 부문별 운영성과와 그 의미

제1장 경쟁정책의 운영성과

제1절 독과점시장의 경쟁촉진	52
제2절 경쟁제한적 기업결합에 대한 규제	58
제3절 카르텔에 대한 규제	61
제4절 불공정거래행위에 대한 규제	70
제5절 경쟁제한적 규제의 개선	76
제6절 공정거래자율준수 문화 풍토 조성	81
제7절 경쟁정책의 국제협력	82

제2장 대규모기업집단시책의 운영성과

제1절 상호출자제한기업집단 등 지정	88
제2절 출자규제제도	85
제3절 채무보증제한제도	87
제4절 지주회사제도	88
제5절 비상장회사 등 공시제도 및 주식소유현황 등 정보공개제도	90
제6절 금융보험사 의결권제한제도 운영	92
제7절 부당내부거래의 시정	98

제3장 대중소기업 거래질서정책의 운영성과

제1절 공정한 하도급거래질서 확립	95
제2절 대형유통업체의 불공정거래관행 개선	98
제3절 가맹사업분야에서의 공정한 거래질서 확립	101

제4장 소비자정책의 운영성과

제1절 소비자기본법의 운영	106
제2절 부당 표시광고에 대한 규제	107
제3절 불공정약관에 대한 규제	108
제4절 특수거래분야에 있어서의 소비자의 권익보호	108
제5절 전자상거래분야에 대한 소비자보호강화	109
제6절 소비자정책의 국제협력	110

제5장 기타 공정위의 업무

제1절 범위반사건 처리실적 및 평가	110
제2절 사건처리절차의 개선	113
제3절 행정소송사건의 처리	113
제4절 산업별 시장개선 사업의 추진	114
제5절 경제분석 강화	115
제6절 지방공정거래사무소의 운영	116
제7절 민간차원의 경쟁문화 조성 노력	117

제2편 시대별 경쟁정책 및 소비자정책의 변천과 운영성과

제1부 제1기(1981년~1986년) 경쟁정책의 탄생

제1장 개설

제1절 시대적 배경	119
제2절 공정거래제도의 태동	122
제3절 법령의 제·개정과 제도의 변천	130
제4절 공제도 운영의 특징	155
제5절 공정거래위원회 기구의 변천	159

제2장 경쟁정책의 운영성과

제1절 시장지배적사업자의 지정과 규제	162
제2절 경쟁제한적 기업결합 심사제도의 도입과 시도	165
제3절 카르텔 규제의 도입과 제도적 변화	167
제4절 불공정거래행위 규제의 강화	173
제5절 경쟁제한적 규제 개선의 시발	180
제6절 경쟁정책 초기의 국제 업무	181

제3장 대·중소기업 거래질서정책의 운영성과

제4장 소비자정책의 운영성과

제5장 기타 공정위의 업무

제1절 사건처리 실적 및 평가	195
제2절 사건처리절차 및 법집행수단 정비	197
제3절 행정소송사건의 처리	199
제4절 교육·홍보	199

제2부 제2기(1987년~1997년) : 제도의 보완 및 강화

제1장 개설

제1절 시대적 배경	203
제2절 법령의 제·개정과 제도의 변천	210
제3절 제도 운영의 특징	230
제4절 공정거래위원회 기구의 변천	235

제2장 경쟁정책의 운영성과

제1절 시장지배적사업자규제와 독점적 시장구조 개선 추진	245
제2절 경쟁제한적 기업결합 심사제도의 변화와 시정노력	257
제3절 카르텔 규제제도의 보완과 활성화	260
제4절 불공정거래행위(재판매가격유지행위 포함) 규제제도의 정비와 본격화	291
제5절 경쟁제한적 규제 개선의 본격적 추진	304
제6절 경쟁정책의 국제협력 강화	326

제3장 대규모기업집단시책의 운영성과

제1절 제도의 도입과 그 주요 내용	349
제2절 제도 운영의 성과	353

제4장 대·중소기업 거래질서정책의 운영성과

제5장 소비자정책의 운영성과

제6장 기타 공정위의 업무

제1절 범위반사건 처리 실적 및 평가	400
제2절 사건처리 절차의 개선	403
제3절 행정소송사건의 처리	407

제4절 지방공정거래사무소의 운영	407
제5절 교육·홍보	409

제3부 제3기[1998년 - 2007년] 대기업집단시책의 변화 및 소비자정책의 인수

제1장 개설

제1절 시대적 배경	411
제2절 법령의 제·개정과 제도의 변천	418
제3절 제도 운영의 특징	489
제4절 공정거래위원회 기구의 변천	499

제2장 경쟁정책의 운영성과

제1절 시장지배적사업자 규제의 패러다임 변화와 독과점시장의 경쟁 촉진	511
제2절 경쟁제한적 기업결합 심사제도의 실효성 제고와 강화	542
제3절 카르텔 규제 활성화를 위한 제도보완과 국제카르텔 사건의 등장 ...	565
제4절 불공정거래행위(재판매가격유지행위 포함) 규제의 합리화와 적극적 시정	652
제5절 경쟁제한적 규제 개선의 지속적 추진	669
제6절 경쟁정책의 국제협력 확대	678
제7절 공정거래 자율준수문화 풍토조성	721

제3장 대규모기업집단시책의 운영성과

제1절 대규모기업집단시책의 변화	736
제2절 제도 운영의 성과	749

제4장 대·중소기업 거래질서정책의 운영성과

제1절 공정한 하도급거래질서를 위한 규제의 개선	786
----------------------------------	-----

제2절 대형유통업체의 불공정거래관행 개선 추진	813
제3절 가맹사업 분야에서의 공정한 거래질서 확립	828
제5장 소비자업무의 운영성과	
제1절 소비자정책의 인수	837
제2절 부당한 표시·광고 규제 강화	840
제3절 불공정약관 규제 실효성 확보	847
제4절 특수거래분야에서의 소비자 권익보호	851
제5절 전자상거래분야에서의 소비자보호 강화	861
제6절 소비자정책의 국제협력 강화	870
제7절 기타 소비자업무	873
제6장 기타 공정위 업무	
제1절 범위반사건 처리 실적 및 평가	879
제2절 사건처리절차의 개선	884
제3절 행정소송사건의 처리	888
제4절 산업별 시장개선 사업의 추진	892
제5절 지방공정거래사무소의 운영	894
제4부 제4기[2008년 - 현재] 경쟁정책의 선진화	
제1장 개설	
제1절 시대적 배경	899
제2절 법령의 제·개정과 제도의 변천	902
제3절 제도 운영의 특징	918
제4절 공정거래위원회 기구의 변천	924
제2장 경쟁정책의 운영성과	

제1절 디지털경제에서의 독과점시장 감시강화	931
제2절 경쟁제한적 기업결합 심사제도 절차의 개선	938
제3절 카르텔 규제의 선진화와 국제카르텔 대응	947
제4절 불공정거래행위(재판매가격유지행위 포함) 규제의 발전과 공정한 시장질서의 확립	971
제5절 경쟁제한적 규제개선을 통한 시장구조의 선진화 추진	983
제6절 경쟁정책의 국제화에 적극 대응	997
제7절 공정거래 자율준수 문화 조성	1007
제3장 대규모기업집단시책의 운영성과	
제1절 규제패러다임의 전환	1011
제2절 제도의 선진화	1013
제4장 대·중소기업 거래질서정책의 운영성과	
제1절 공정한 하도급거래질서 확립	1023
제2절 대형유통업체의 불공정거래관행 개선	1039
제3절 가맹사업 분야에서의 공정한 거래질서 확립	1046
제5장 소비자정책의 운영성과	
제1절 소비자정책의 완전한 일원화	1054
제2절 부당 표시·광고의 사전예방시책 추진	1056
제3절 국민생활 밀접분야 불공정약관 규제 강화	1060
제4절 상조업 등 특수거래분야에서의 소비자 권익보호	1065
제5절 전자상거래분야에 대한 소비자보호 강화	1068
제6절 소비자정책의 국제협력 주도	1073
제7절 기타 소비자업무	1079
제6장 기타 공정위의 업무	
제1절 범위반사건 처리 실적 및 평가	1082
제2절 사건처리절차 및 법집행수단의 정비	1086

제3절 행정소송사건의 처리	1088
제4절 경제분석 강화	1091
제5절 지방공정거래사무소의 운영	1096

제3편 향후 경쟁정책 및 소비자정책의 방향

제1부 미래의 정책환경

제1장 외부적 환경	1101
제2장 내부적 환경	1109

제2부 향후 경쟁정책 및 소비자정책의 방향

제1장 반독점정책의 강화	1116
제2장 통상적 경쟁정책들에서의 차별규제	1124
제3장 경쟁정책과 소비자정책의 연계강화와 맞춤형 소비자정책의 추진	1125
제4장 불공정거래행위규제를 통한 중소기업 보호	1135
제5장 대중영합주의와 개입주의적 사고의 견제	1139

참고: 소속기관과 공정경쟁연합회의 업무

제1절 한국소비자원	1149
제2절 한국공정거래조정원	1172
제3절 한국공정경쟁연합회	1204

제1편 개관

제1부 개설

1980년 12월 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 ‘공정거래법’이라 한다)이 제정된 이후 공정거래위원회는 지난 30년 동안 시장경제의 지킴이로서 자본주의 시장경제의 원동력인 경쟁질서를 보호하고 촉진하는데 온 노력을 기울여 왔다.

돌이켜보면 1945년 8·15 광복과 함께 독립국가로 새 출발하게 된 우리나라는 축적된 자본 없이 자본주의 시장경제를 이끌어 나가야 하는 어려운 과제를 떠맡게 되었다. 그나마 곧 이은 6·25동란으로 대부분의 산업시설마저 폐허화되어 자본주의 국가로의 출발을 위한 최소한의 기반마저 붕괴되었다. 우리나라에서 자본주의의 밑거름인 자본의 축적이 본격적으로 이루어지기 시작한 것은 1960년대 이후부터이다. 이 시기 자본과 자원이 절대적으로 부족한 상태에서 추진된 정부주도의 불균형 성장우선전략은 우리 경제의 압축성장을 가능하게 한 원동력이 되었으나, 다른 한편으로는 산업간 불균형의 확대와 독과점 시장구조의 심화 등의 폐해가 나타나게 되었다.

1960년대 중반부터 독과점의 폐해가 사회문제화할 때마다 공정거래법의 도입이 논의되어 왔으나, 업계의 반대와 압축고도성장을 위해서는 다소간 독과점을 감수할 수밖에 없다는 시기미성숙론에 밀려 번번이 무산되었다. 그러던 중 1979년 제2차 오일쇼크로 물가가 급등하게 되자 기존의 직접적 물가관리 방식의 한계를 인식하고 물가불안의 근원적 해결과 경제효율 달성을 위해 공정거래제도 도입을 더 이상 미룰 수 없다는 사회적 분위기가 확산되었다. 아울러 당시 10·26 사태라는 정치적 격변기 속에서 기존의 정부주도형이 아닌 민간 자율의 경제질서에 대한 국민적 요구가 더해져 1980. 12. 31 시장경제질서의 기본법으로서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 ‘공정거래법’이라 한다)이 제정되었다.

1981. 4. 1 동법이 시행되면서 4월 3일 경제기획원 내에 공정거래위원회가 신설되었다. 이로써 우리 경제에 경쟁을 촉진하고 공정한 거래질서를 확립하기 위한 노력이 본격화되었다. 공정거래법 제정 이후에도 경제상황의 변화에 대처하여 공정거래법 개정 등 제도 보완이 지속적으로 이루어졌다. 1984년 하도급법이 제정되었고, 1986년 공정거래법 제1차 개정을 통해 경제력집중억제시책의 기본틀이 형성되었다. 경제력집중억제시책은 고도성장과정에서 심화된 재벌에 의한 경제력집중의 폐해를 시정하고 균형 있는 국민경제 발전을 도모하기 위한 것으로, 제1차 개정시 지주회사금지·상호출자금지·출자총액제한제도·금융보험사의 의결권제한 제도가 도입되고, 이후 1990년대 들어 경제력 집중의 폐해가 심화됨에 따라 1993년 채무보증제한제도가 도입되는 등 지속적으로 제도보완이 이루어져 왔다.

1990년대 중반 이른 바 ‘세계화시대’를 맞아 글로벌스탠다드에 부합하도록 경제체질을 개선할 필요성이 부각됨에 따라 공정거래위원회의 역할과 위상은 한층 강화되었다. 1994년 경제기획원의 해체와 더불어 공정거래위원회는 중앙행정기관으로 독립하고, 1996년 장관급 기관으로 격상되었다. 1997년 경제규제개혁의 총괄기능을 재정경제원으로부터 이관 받으면서 공정거래위원회는 규제개혁 작업에서 주도적 역할을 수행하였고, 독과점 품목의 시장구조 개선시책도 크게 강화하였다. 1997년 말 IMF 경제위기를 겪으면서 시장경제질서의 필요성·중요성에 대한 인식이 확산되었고, 시장경제질서 창달을 위한 공정거래위원회의 역할이 더욱 중요해졌다. 이 시기 IMF와 외국의 투자자들은 금융지원의 전제조건으로 지배구조와 재무구조 개선을 비롯한 기업구조개혁을 요구하였다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 1998년 1월 정부와 재계는 재무구조 개선, 핵심부문 설정, 경영책임 강화, 상호채무보증 해소, 그리고 경영투명성 제고 등 5대 원칙을 설정하였다. 이 원칙에 따라 공정거래위원회는 경제 각 분야에 시장질서가 확립되도록 노력을 강화하는 동시에 기업구조조정 등 경제위기 극복에 앞장 서 왔다. 또한 이 무렵부터 공정거래위원회의 소비자보호정책도 비약적으로 발전하였다. 1999년 표시광고법의 제정으로 중요정보공개제도 및 광고실증제도가 도입되어 소비자 정보정책이 체계화되었고, 산업자원부로부터 방문판매법·할부거래법 업무를 이관 받아 전자거래보호과를 발족하면서 공정거래위원회의 소비자보호 업무는 그 영역과

질에 있어서 한층 성숙되었다.

2000년대를 전후로 공정거래정책의 중심은 소위 재벌이라고 불리는 대기업집단의 경제력집중 억제로 옮겨가기 시작하였다. 정부는 재벌기업의 불투명한 경영구조와 차입에 의한 과도한 사업확장을 경제위기의 주요 원인 중 하나로 파악하였다. 특히 재벌은 지분율이 5%도 채 안 되는 총수가 계열회사 간 출자를 통해 전체 계열회사의 경영권을 행사하는 독특한 소유지배구조를 가지고 있었다. 이로 인해 도덕적 해이가 만연하게 되고, 일부 계열회사가 부실화할 때 전체 계열회사가 동반부실해지는 현상이 나타났다. 2003년 정부는 “자유롭고 공정한 시장질서 확립”(시장개혁)을 경제분야 핵심 국정과제로 제시하였고, 공정거래위원회는 민관합동으로 구성된 「시장경제선진화 T/F」에서의 논의를 거쳐 12월 30일 시장개혁의 비전과 목표, 단계별 정책방안과 추진일정을 담은 “시장개혁 3개년 로드맵”을 발표하는 한편, 여기에서 검토된 공정거래정책과 제도 전반에 대한 선진화 방안을 2006년 12월 “시장경제 선진화 보고서”로 종합하여 발표하였다.

이와 함께 시장의 주도권이 생산자에서 소비자로 이동하고, 정보화·세계화로 대표되는 소비환경의 급격한 변화로 새로운 소비자문제가 출현함에 따라 이에 효과적으로 대응하기 위해서는 소비자정책의 방향을 전환하기 시작하였다. 우선 정책추진체계를 효과적으로 개선하기 위한 후속조치로서 소비자보호법을 소비자기본법으로 법령을 변경하고 소비자정책의 패러다임이 ‘소비자보호’ 위주에서 ‘소비자주권 실현’으로 전환하는 한편, 공정거래 위원회의 소비자정책 담당기능을 강화하고 경쟁정책과 소비자정책의 연계추진 기반을 구축하였다.

2008년 새 정부의 출범과 함께 공정거래위원회는 시장친화적 경쟁정책의 추진이라는 목표를 설정하고 시장경제의 선진화를 위해 투명하고 예측가능한 시장을 겨냥하면서, 모든 시장참여자에게 최대한으로 자유롭고 공정한 경쟁의 틀을 제공하기 위해 지속적인 노력을 기울여 오고 있다. 또한 2008년 하반기 미국의 서브프라임모기지 사태로부터 시작된 글로벌 경제위기로 인해 우리 경제가 큰 어려움을 겪는 가운데 공정거래위원회는 위기 이후 제도약을 위해 개방과 자율, 그리고 창의라는 기치아래 저탄소 녹색성장을 위한 인프라 구축, 정부규제 완화, 공공부문 개혁

등 시대적 소명을 다하기 위해 경쟁당국으로서의 기본적 책무를 다해 나가고 있다.

구체적인 정책집행에 있어서 대기업과 중소기업, 공급자와 수요자, 기업과 최종소비자로서의 가계가 동적으로 균형을 이루는 시장질서를 가꾸기 위해 역량을 결집하고, 특히 대기업과 중소기업이 상생 협력할 수 있는 시장문화를 확산시키는데 정책목표의 주안점을 두고 있다. 이를 위해 하도급거래 공정화법을 개정하여 납품단가조정협의 의무제도와 하도급계약 추정제도를 도입하였다. 대기업정책의 기본방향도 대기업집단 체제의 장점을 살리되 그 부작용은 최소화하는 역할, 즉 시장의 균형추 역할을 충실히 수행하는데 두어졌다. 또한 정부의 사전규제를 억제하고 시장을 통한 자율감시 체제로의 전환을 시도하였다. 이를 위해 2009년 3월 공정거래법상 출자총액제한제도를 폐지하는 대신 우리 경제의 시스템 리스크를 줄이고 건전한 시장작동에 도움이 되는 상호출자, 채무보증 금지, 금융보험사 의결권 제한 등의 규제는 그 기본 틀을 계속 유지하도록 하였다.

그밖에 소비자 권익의 증진 및 경쟁법 집행의 국제화 추세에 대한 대응에도 중점을 두고 업무를 추진하였다. 공정거래위원회는 정부 전체의 소비자 정책을 총괄하는 기관으로서 소비자 권익을 증진시키기 위한 각종 입법의 제·개정 작업과 함께 소비자정책을 추진하였다. 무엇보다 그동안 제도권의 사각지대에 있어 많은 가입자 피해를 야기하던 상조업을 선불식 할부거래로서 규율하고 신용카드사용 보편화 등 할부거래 방식의 변화에 대응하여 소비자권익 보호장치를 마련하기 위하여 할부거래법을 개정하였다. 경쟁법 집행의 국제화 추세에 대응하여 외국 경쟁당국과의 협력을 강화하고, 국내시장에 영향을 미치는 글로벌 기업들에 대한 법집행도 강화하고 있다.

이하에서는 지난 30년간 시행되어온 공정거래제도의 발자취를 연혁적으로 살펴보고자 한다. 제1편 개관에서는 공정거래위원회의 현황과 공정거래정책(법령)의 변천을 개관하고, 각 부문별 운영성과를 요약한다. 그 대상으로 되는 부문을 크게 경쟁정책, 대규모기업집단시책, 대중소기업 거래질서정책, 소비자정책으로 구분하였다. 제2편에서는 공정거래정책(법령)의 변천과 운영성과를 시기별로 구분하여 기술하였다. 그 시기는

제1기(1981년~1986년), 제2기(1987년~1997년), 제3기(1998년~2007년) 및 제4기(2008년~현재)로 구분하여 각 시대적 배경과 공정거래법령의 제·개정 및 제도운영 특징, 그리고 공정거래위원회 기구의 변천을 살펴보고, 각 정책부문별 운영성과를 상세히 기술하였다. 마지막으로 제3편에서는 향후 경쟁정책 및 소비자정책의 방향을 제시하였다. 여기에서는 정보화·세계화 시대의 미래의 정책환경을 살펴보고, 경쟁정책 및 소비자정책의 과제로서 반독점정책의 강화, 통상적 경쟁정책들에서의 차별규제, 경쟁정책과 소비자정책의 연계강화와 맞춤형 소비자정책의 추진을 위한 정책과제 및 불공정거래행위규제를 통한 중소기업 보호를 제시하였다.

제2부 공정거래위원회의 현황

제1장 법적 지위

제1절 법적 성격과 권한

공정거래위원회는 공정거래법에 의한 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 국무총리 소속 하에 설치된 정부조직법 제2조의 규정에 의한 중앙행정기관이다. 또한 공정거래위원회는 공정거래법의 시행과 관련하여 행정·사법·입법권을 모두 갖춘 독립한 규제위원회로서의 성격을 지니고 있다. 무엇보다 기본적으로 각종 인가사무, 신고의 접수 및 보고의 징수 등 시장에서의 경쟁질서 유지를 위해 광범위한 권한을 가지며, 법 위반행위에 대하여 그 사실관계를 조사하고 행정처분으로서 시정조치를 내리고, 과징금을 부과함으로써 법 위반상태를 배제한다. 그러나 법 위반행위에 대한 행정상 규제와 관련하여 공정거래법은 일반 행정절차와 달리 조사에서 행정처분에 이르기까지 적정한 심결구조와 절차를 보장하고, 심결을 위한 의사결정 자체를 준사법화(準司法化)함으로써 사안의 공정한 판단과 당사자 및 이해관계인의 권리보호를 도모하고 있다.

우선, 사전절차로서 피심인에 대한 고지와 청문의 기회를 충분히 부여하고 있다. 또한 재판절차에 준하여 법령을 해석·적용하고 심결의 공정성 유지를 위해 제척·기피·회피제도 및 대심구조형의 쟁송절차를 도입하고 있다. 심결에 불복할 경우에는 이의신청 및 불복의 소를 제기할 수 있도록 하는 한편, 공정거래위원회 심결의 전문적 판단을 존중하여 불복의 소를 서울고등법원 전속관할로 하고 있다. 이는 공정거래위원회의 심결에 대해 사실상 제1심 판결의 지위를 인정하고 있는 것으로 볼 수 있다.

그밖에 공정거래위원회는 공정거래법의 시행에 필요한 규칙과 고시를 제정하고, 공정거래법상 금지되는 행위에 대한 예외를 인정하는 준입법적 권한도 가지고 있다.

제2절 소관사무

공정거래법 제36조에서 규정하고 있는 공정거래위원회의 소관 사무에 속하는 것으로는 다음과 같은 것이 있다.

- ① 시장지배적지위의 남용행위 규제에 관한 사항,
- ② 기업결합의 제한 및 경제력집중의 억제에 관한 사항,
- ③ 부당한 공동행위 및 사업자단체의 경쟁제한행위 규제에 관한 사항,
- ④ 불공정거래행위 및 재판매가격유지행위 규제에 관한 사항,
- ⑤ 부당한 국제계약의 체결제한에 관한 사항,
- ⑥ 경쟁제한적인 법령 및 행정처분의 협의, 조정 등 경쟁촉진정책에 관한 사항,
- ⑦ 기타 법령에 의하여 공정거래위원회의 소관으로 규정된 사항이 있다.

공정거래위원회의 소관사항에 속하는 기타 법령으로는 소비자 보호를 위한 「약관규제법」, 「표시광고법」, 「할부거래법」, 「방문판매법」, 「전자상거래소비자보호법」과 독립한 중소기업 보호를 위한 「하도급법」, 「가맹사업법」이 있다.

제2장 공정위의 구성

공정거래위원회는 의사결정기구인 위원회와 실무기구인 사무처로 구성되어 있다.

제1절 위원회

위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 위원 9인으로 구성되며, 그 중 4인은 비상임위원으로 한다(공정거래법 제37조 제1항). 위

위원장과 부위원장은 정무직으로 보하고, 위원장과 부위원장을 제외한 상임위원 3명은 고위공무원단에 속하는 별정직공무원으로 보한다. 위원장은 공정거래위원회를 대표하며, 위원장이 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다. 위원장과 부위원장이 모두 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 선임 상임위원의 순으로 그 직무를 대행한다.

위원회의 회의는 전원회의와 소회의로 구분된다. 전원회의(全員會議)는 공정거래위원회의 위원 전원으로 구성되며, ① 공정거래위원회 소관 법령이나 규칙·고시의 해석적용에 관한 사항, ② 법 제53조(이의신청)의 규정에 의한 이의신청, ③ 소회의에서 의결되지 아니하거나 소회의가 전원회의에서 처리하도록 결정한 사항, ④ 규칙 또는 고시의 제정 또는 변경, ⑤ 경제적 파급효과가 중대한 사항 기타 전원회의에서 스스로 처리하는 것이 필요하다고 인정하는 사항을 심의·의결한다. 전원회의의 의사는 위원장이 주재하며, 의결은 재적위원 과반수의 찬성으로 한다. 소회의(小會議)는 상임위원 1인을 포함한 위원 3인으로 구성한다(법 §37의 2). 공정거래위원회에 5 이내의 소회의를 둔다. 소회의는 전원회의의 관장 사항 이외의 비교적 경미한 사안에 해당하는 사항을 심의·의결한다. 소회의의 분장업무는 위원장이 지정하며, 필요한 경우에는 분장업무를 변경할 수 있다. 소회의의 의사는 상임위원이 주재한다. 그리고 소회의에서의 의결은 구성위원의 전원출석과 출석위원 전원의 찬성에 의한다.

제2절 사무처

공정거래위원회의 사무를 처리하기 위하여 공정거래위원회에 사무처를 둔다(공정거래법 제47조). 공정거래위원회직제에 관한 규칙에 따라 하부조직으로서 사무처에 운영지원과·종합상담과·경쟁정책국·소비자정책국·시장감시국·카르텔조사국 및 기업협력국을 두며, 위원장 밑에 대변인, 부위원장 밑에 감사담당관 및 심판관리관, 사무처장 밑에 기획조정관 각 1명을 둔다. 사무처장은 위원장의 명을 받아 사무처 사무를 처리하며 소속직원을 지휘·감독한다. 또한 공정거래위원회의 지역적 사무를 처리하기 위하여 따로 대통령령이 정하는 바에 따라 지방사무기구를 둘

수 있다. 이에 근거하여 공정거래위원회의 소관 사무를 분장하기 위하여 공정거래위원회 소속으로 현재 서울·부산·광주·대구 및 대전에 지방공정거래사무소를 두고 있다. 2010년 8월말 현재 공정거래위원회의 전체 정원은 493명이다.

공정거래위원회 정원

(2010년 8월말 기준, 단위 : 명)

구분	정무직	고위 공무원	3·4급	4급	4·5급	5급	6급 이하	기능직	계
정원	2	14	10	31	39	157	188	52	493
현원	2	14	10	31	39	156	188	49	489

대변인

대변인은 다음 사항에 관하여 위원장을 보좌한다.

- ① 홍보업무
- ② 정책과정에서의 홍보계획 및 전략의 수립·조정과 그 협의·지원
- ③ 공정거래 정책과 관련된 각종 정보와 상황의 관리
- ④ 보도 내용의 확인 등에 관한 사항
- ⑤ 위원회 정책의 대외 발표사항 관리와 브리핑 지원에 관한 사항
- ⑥ 전자브리핑 운영과 지원에 관한 사항

감사담당관

감사담당관은 다음 사항에 관하여 부위원장을 보좌한다.

- ① 사정업무에 관한 사항
- ② 위원회와 그 소속기관과 산하단체에 대한 감사
- ③ 소속 공무원의 재산등록·심사, 선물신고 및 퇴직공직자 취업제한에 관한 사항
- ④ 진정과 비위사항의 조사·처리
- ⑤ 고객만족 행정업무에 관한 사항
- ⑥ 감사에 관한 통계의 유지와 비위사항의 요인에 대한 분석

- ⑦ 그 밖에 부위원장이 감사와 관련하여 지시한 사항의 처리

심판관리관

심판관리관은 다음 사항에 관하여 부위원장을 보좌한다.

- ① 위원회 전원회의·소회의 상정 안건의 종합관리와 의사일정 수립
- ② 위원회 전원회의·소회의 상정 안건에 대한 심결 보좌
- ③ 위원회 전원회의·소회의 상정 안건에 대한 심판의결서의 작성, 심판결과의 통지 및 회의의 기록과 그 보존
- ④ 위원회 회의의 운영과 사건처리절차에 관한 내부 규정의 제정·개정과 운영
- ⑤ 위원회 소관 법률에 관한 국내외 심판절차·심결사례와 제도 등에 관자료의 수집·분석
- ⑥ 이의신청사건과 집행금지신청에 대한 검토와 심사보고서의 작성
- ⑦ 위원회 소관 과징금 관련 고시의 제정·개정 등 과징금 부과제도의 수립·운영
- ⑧ 위원회 소관 법률 위반사실 공표제도의 수립·운영
- ⑨ 위원회 소관 법률 관련 사건통계의 관리
- ⑩ 위원회의 기능과 사건처리에 관한 홍보
- ⑪ 위원회 소관 법률 위반행위에 대한 고발 관련 규정의 제정·개정과 관계 기관 협조 등 고발 제도의 운영
- ⑫ 위원회 소관 사건의 조사 관련 법령과 내부 규정의 제정·개정 등 조사 제도의 운영
- ⑬ 위원회 소관 법령에 관한 공적 집행수단의 다양화·효율화 방안의 수립·운영
- ⑭ 위원회 소관 업무와 관련하여 제기되는 소송과 과태료 부과 사건의 총괄
- ⑮ 위원회 소관사건 및 질의에 관한 법적 지원·조정
- ⑯ 위원회 소관소송 관련 고시·지침 등 내부 규정의 제정·개정과 관련 제도의 수립·운영

- ⑰ 위원회 소관 법률에 관한 판례, 국내외 법이론 등의 수집·분석
- ⑱ 그 밖에 위원회 소관 법률에 관한 심판행정 및 소송과 관련된 사항

기획조정관

기획조정관은 다음 사항에 관하여 사무처장을 보좌한다.

- ① 예산의 편성과 집행의 조정
- ② 국회 관련 업무의 총괄·조정
- ③ 위원회 소속 기관의 업무수행에 관한 지도·조정
- ④ 성과평가를 통한 예산사업의 구조조정
- ⑤ 업무처리절차의 개선, 조직문화의 혁신 등 행정혁신업무의 총괄·지원
- ⑥ 혁신과제의 발굴·선정 및 관리
- ⑦ 혁신학습·교육과 연구에 관한 사항
- ⑧ 행정제도 개선계획의 수립·집행
- ⑨ 자체제안제도의 운영
- ⑩ 조직진단과 평가를 통한 조직과 정원의 관리
- ⑪ 「공정거래위원회 위임전결규정」의 개정
- ⑫ 총액인건비제 운영에 관한 사항
- ⑬ 직무성과관리 기본계획의 수립과 총괄·조정
- ⑭ 통합성과관리 시스템의 운영
- ⑮ 정부업무관리 시스템의 운영 총괄
- ⑯ 위원회 관련 정부업무평가 총괄
- ⑰ 자체평가 기본계획의 수립과 추진
- ⑱ 경쟁제한사항을 내용으로 하는 법령의 제정·개정 또는 처분 등에 대한 관계 부처와의 협의와 시정의견 제시
- ⑲ 위원회 소관 법령안의 자체 규제심사, 위원회 소관 법령 질의에 대한 회신 등 법무 관련 사항의 총괄

- ㉑ 규제개혁위원회와 규제개혁위원회 경제1분과위원회 상정 안건 검토
- ㉒ 국무회의·차관회의 상정 안건 검토
- ㉓ 위원회 소관 규제개혁사항의 발굴과 총괄·조정
- ㉔ 위원회 소관 법규집의 편찬과 발간
- ㉕ 정보화 기본계획과 시행계획의 수립·시행
- ㉖ 위원회 정보화 업무의 총괄·조정 및 평가
- ㉗ 위원회 정보화 예산의 사전 검토와 조정
- ㉘ 정보화시스템의 구축·관리 및 운영
- ㉙ 정보보안과 개인정보보호에 관한 사항
- ㉚ 지식정보와 전산자원의 관리
- ㉛ 정보화교육 등 정보화역량 강화에 관한 사항
- ㉜ 정보통신망의 구축과 운영

경쟁정책국

경쟁정책국에 국장 1명을 두고, 국장 밑에 시장구조개선정책관 1명을 둔다. 국장은 다음 사항을 분장한다.

- ① 독점규제 및 공정거래에 관한 기본정책의 수립·종합 및 조정
- ② 주요업무계획과 중·장기 경쟁정책의 수립·종합 및 조정
- ③ 공정거래 관련 법령의 제정·개정에 관한 사항
- ④ 경쟁정책과 산업·금융·무역 등 다른 경제정책과의 조정
- ⑤ 경쟁촉진을 위한 시책의 수립·종합·조정 및 평가
- ⑥ 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 한국공정거래조정원의 지도·감독
- ⑦ 독점규제 및 공정거래에 관한 교육·홍보계획의 수립·추진
- ⑧ 공정거래제도와 관련된 교육·홍보 자료의 발간과 관련 프로그램의 개발·보급
- ⑨ 공정경쟁 자율준수 문화의 확산 유도과 지원제도의 개발

- ⑩ 위원회 소관 법령에 따른 비영리법인에 대한 설립허가, 지도·감독
- ⑪ 행정자료의 유지·관리, 자료실의 운영
- ⑫ 국제 경쟁정책에 관한 다음 각 목의 사항
- ⑬ 경제력집중억제 시책의 수립·종합 및 조정
- ⑭ 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 상호출자제한기업집단 및 채무보증제한기업집단(이하 "대규모기업집단"이라 한다)과 관련된 사항
- ⑮ 지주회사(持株會社)와 관련된 시책의 수립·운영, 위반행위에 대한 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행 확인
- ⑯ 독과점 시장의 구조 개선을 위한 기본정책의 수립·시행 등 독과점과 관련된 사항
- ⑰ 시장상황과 기업·기업집단 등에 관한 자료의 수집·분석 및 관리
- ⑱ 시장상황과 기업·기업집단 등에 관한 정보공개정책의 수립·운영
- ⑲ 기업결합 관련 시책의 수립·운영 등 기업결합과 관련된 다음 각 목의 사항
- ⑳ 경쟁제한적인 법령·관행 및 제도에 대한 조사와 개선방안의 수립·시행
- ㉑ 위원회 소관사건, 산업 및 관련 제도 등에 대한 경제 분석 지원

시장구조개선정책관은 제3항 제16호부터 제21호까지의 사항에 관하여 경쟁정책국장을 보좌한다.

소비자정책국

소비자정책국장은 다음 사항을 분장한다.

- ① 소비자정책의 수립·총괄 및 조정
- ② 소비자 피해 구제에 관한 시책의 수립과 제도의 운영
- ③ 국제 소비자정책에 관한 사항

- ④ 「소비자기본법」에 따른 한국소비자원의 지도·감독
- ⑤ 소비자단체의 등록·지원
- ⑥ 소비자생활협동조합의 인가·육성 및 지원
- ⑦ 소비자 안전에 관한 시책의 수립·시행 및 제도의 운영, 관련 법령의 제정·개정
- ⑧ 소비자 교육에 관한 시책의 수립·시행
- ⑨ 지역 소비자에 관한 시책의 수립·시행
- ⑩ 소비자에 대한 정보 제공을 위한 시책의 수립·시행
- ⑪ 표시·광고와 관련된 표시·광고 분야의 소비자보호시책의 수립·시행 등의 사항
- ⑫ 전자상거래·통신판매 분야의 소비자보호 시책의 수립·시행
- ⑬ 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 위반사항의 조사, 시정조치, 영업정지, 등록취소, 과징금 부과 및 이행 확인
- ⑭ 전자상거래·통신판매 분야의 소비자보호를 위한 교육·홍보의 실시
- ⑮ 「방문판매 등에 관한 법률」 위반사항의 조사, 시정조치, 영업정지, 등록취소, 과징금 부과 및 이행 확인
- ⑯ 방문판매·다단계판매 등에서의 소비자보호를 위한 교육·홍보의 실시
- ⑰ 할부거래에 관한 기본정책의 수립·시행
- ⑱ 약관심사제도에 관한 기본정책의 수립과 연구·발전 등 약관과 관련된 사항

시장감시국

시장감시국 국장은 다음 사항을 분장한다.

- ① 경쟁촉진 및 거래공정화 시책의 수립·운영
- ② 시장지배적사업자 관련 시책의 수립·운영
- ③ 시장지배적사업자의 지위 남용행위에 대한 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행 확인

- ④ 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제11조의2에 따른 대규모 내부거래와 관련된 사항
- ⑤ 불공정거래행위의 유형 및 기준의 설정·운영
- ⑥ 재판매가격유지행위에 대한 심사기준의 설정·운영
- ⑦ 사업자의 불공정거래행위·재판매가격유지행위에 대한 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행 확인
- ⑧ 독점적·배타적 영업구조, 방식 및 권리행사 등과 관련된 사업자의 불공정거래행위에 대한 거래공정화 시책의 수립·운영
- ⑨ 독점적·배타적 영업구조, 방식 및 권리행사 등과 관련된 사업자의 불공정거래행위에 대한 심사기준의 설정·운영
- ⑩ 산업별·분야별 구조개선과 행태 시정을 위한 기본정책의 수립·추진 및 이행실태 점검
- ⑪ 업종별 거래행태와 소관 법령 위반행위에 관한 정보의 수집·분석, 직권 실태조사 계획의 수립, 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행 확인
- ⑫ 조사의 기획·종합 및 조정 등 조사와 관련된 사항
- ⑬ 정부투자기관·지방공기업 등 공공사업자의 경쟁여건 개선 시책 수립·운영
- ⑭ 공정경쟁규약의 심사·관리
- ⑮ 신문 발행·판매 사업자의 불공정거래행위 등에 대한 심사기준의 설정·운영
- ⑯ 불공정한 국제계약의 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행 확인
- ⑰ 신고포상금제도 운영

카르텔조사국

카르텔조사국 국장은 다음 사항을 분장한다.

- ① 사업자 사이의 공동행위와 사업자단체의 금지행위에 대한 규제시책의 수립과 심사기준의 설정·운영
- ② 사업자 사이의 공동행위와 사업자단체의 경쟁제한행위에 대한 인

가·관리

- ③ 사업자 사이의 공동행위와 사업자단체의 금지행위에 대한 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행 확인
- ④ 국제카르텔 사건의 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행 확인
- ⑤ 사업자단체의 경쟁제한적 정관 등 내부규정의 조사·시정
- ⑥ 사업자단체 활동지침의 제정·운영
- ⑦ 업종별 가격 동향 파악 등 부당한 공동행위에 대한 상시 감시 체제의 구축·운영

기업협력국

기업협력국장은 다음 사항을 분장한다.

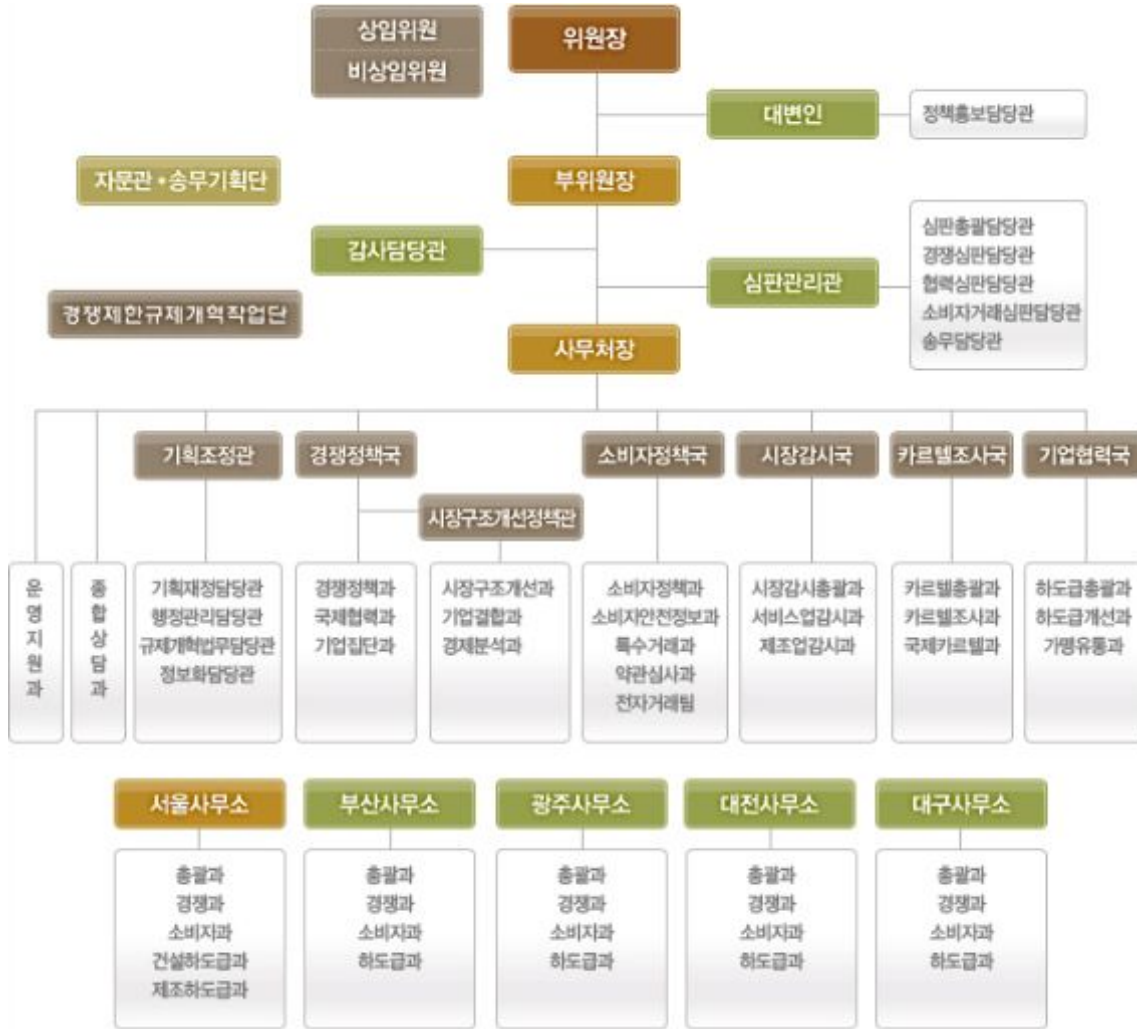
- ① 하도급거래 공정화에 관한 시책의 종합·수립 등 하도급거래와 관련된 사항
- ② 가맹사업거래의 공정화를 위한 종합 시책의 수립·운영
- ③ 가맹사업거래의 공정화에 관한 법령과 고시·지침 등 내부 규정의 제정·개정 및 운영
- ④ 가맹사업거래의 공정화를 위한 교육·홍보 계획의 수립·추진
- ⑤ 경품류 제공에 관한 공정화 시책의 수립과 심사기준의 설정·운영
- ⑥ 대규모소매점, 유통·가맹사업 및 이와 비슷한 형태의 사업자의 불공정거래행위에 대한 심사기준의 설정·운영
- ⑦ 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 위반사항의 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행 확인
- ⑧ 제6호에 따른 사업자의 불공정거래행위와 재판매가격유지행위에 대한 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행 확인
- ⑨ 부당한 경품류 제공행위에 대한 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행 확인
- ⑩ 경품류 제공에 관한 공정경쟁규약의 심사·관리

지방공정거래사무소

지방공정거래사무소는 다음 사무를 분장한다.

- ① 경쟁촉진·거래공정화 및 소비자보호에 관한 교육·홍보
- ② 위원회 소관 법령 질의에 대한 회신 및 상담
- ③ 사업자단체의 경쟁제한적 정관 등 내부규정의 조사·시정
- ④ 사업자와 사업자단체의 공정경쟁규약 심사·관리
- ⑤ 불공정거래행위·재판매가격유지행위·불공정가맹사업거래행위 및 불공정하도급거래행위의 실태조사
- ⑥ 불공정거래행위·재판매가격유지행위·불공정가맹사업거래행위 및 불공정하도급거래행위의 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행 확인
- ⑦ 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조에 따른 부당한 공동행위 및 같은 법 제26조에 따른 사업자단체의 금지행위에 대한 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행 확인
- ⑧ 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제3조의2에 따른 시장지배적 지위 남용행위에 대한 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행 확인
- ⑨ 표시·광고, 전자상거래, 통신판매 및 특수판매 분야의 실태조사
- ⑩ 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 위반행위의 조사, 시정조치, 과징금 부과 및 이행 확인
- ⑪ 「방문판매 등에 관한 법률」 및 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 위반행위의 조사, 시정조치, 영업정지, 등록취소, 과징금 부과 및 이행 확인
- ⑫ 그 밖에 사무소의 운영에 관한 사항

공정거래위원회 조직도



제3절 산하기관

1. 한국소비자원

가. 연혁

한국소비자원은 국가 소비자정책의 종합적인 추진기관으로서 소비자의 권익을 증진하고 소비생활의 향상을 도모하며 국민경제의 발전

에 이바지하기 위하여 1987년 7월 1일 소비자보호법에 의하여 ‘한국소비자보호원’으로 설립되었으며, 2007년 3월 28일 소비자기본법 개정에 의해 ‘한국소비자원’으로 개편되었다. 설립 당시에는 재정경제부 산하기관으로 출발하였으나, 2007년 9월 시장환경 변화에 맞게 소비자정책의 집행기능을 공정거래위원회로 이관하도록 함에 따라 한국소비자원의 관할도 공정거래위원회로 이관되었다. 이로써 공정거래위원회와 한국소비자원의 보다 입체적이고 다양한 소비자정책 추진이 가능해지게 되었고, 이와 동시에 경쟁정책과 소비자정책의 연계를 통해 소비자주권 실현과 소비자 후생증진을 위한 토대가 구축되었다.

나. 소관 업무

한국소비자원의 업무로는 다음과 같은 것이 있다(소비자기본법 제35조 제1항).

- ① 소비자의 권익과 관련된 제도와 정책의 연구 및 건의
- ② 소비자의 권익증진을 위하여 필요한 경우 물품등의 규격·품질·안전성·환경성에 관한 시험·검사 및 가격 등을 포함한 거래조건이나 거래방법에 대한 조사·분석
- ③ 소비자의 권익증진·안전 및 소비생활의 향상을 위한 정보의 수집·제공 및 국제협력
- ④ 소비자의 권익증진·안전 및 능력개발과 관련된 교육·홍보 및 방송사업
- ⑤ 소비자의 불만처리 및 피해구제
- ⑥ 소비자의 권익증진 및 소비생활의 합리화를 위한 종합적인 조사·연구
- ⑦ 국가 또는 지방자치단체가 소비자의 권익증진과 관련하여 의뢰한 조사 등의 업무
- ⑧ 그 밖에 소비자의 권익증진 및 안전에 관한 업무

2. 공정거래조정원

가. 연혁

공정거래조정원은 2007년 8월 제13차 공정거래법 개정에서 다른 법 위반행위에 비해 사적 분쟁의 성격이 강한 불공정거래행위로 인해 발생하는 피해구제의 실효성과 법집행의 효율성을 높이기 위하여 분쟁조정제도를 도입함에 따라 2007년 12월 공정거래위원회 산하 공익법인으로 설립되었다. 이로써 불공정거래행위로 인하여 발생하는 분쟁의 당사자들은 자율적인 합의를 통해서 신속하게 피해구제를 받을 수 있는 길이 열리게 되었으며, 이를 촉진하기 위해 공정거래법은 한국공정거래조정원에 설치된 공정거래분쟁조정협의회에서 조정이 이루어진 사건에 대하여는 시정 조치를 하지 아니하도록 하였다. 이와 함께 공정거래조정원은 급격하게 변화하는 경제환경에 대응하면서 새로이 발생하는 산업분야 및 거래행태에 대한 조사·분석 등을 통해 법집행의 효율성을 지원하고 있다.

나. 소관 업무

한국공정거래조정원의 업무로는 다음과 같은 것이 있다(공정거래법 제48조의2)

1) 분쟁조정기능

가) 공정거래분쟁조정협의회

공정거래법 위반사건의 대부분을 차지하고 있는 불공정거래행위는 다른 위반행위에 비해 시장경쟁에 미치는 영향이 비교적 적은 편이고, 사적 분쟁의 성격이 강한 것임에도 행정상의 제재조치(시정명령·과징금 등)만으로는 불공정거래행위로 인한 피해자의 실질적인 권리구제에는 한계가 있다. 즉, 정작 피해를 입은 중소기업이 손해를 배상받기 위해

서는 소송을 제기하여야 하나 소송 진행과정에서 발생하는 과도한 비용(변호사수임료, 인지대 등)과 시간소요로 인해 손해배상이 사실상 어려운 실정이다. 따라서 피해를 신속하고 실질적으로 구제하기 위해 공정거래조정원에 공정거래분쟁조정협의회를 설치하였다.

공정거래분쟁조정협회가 분쟁조정을 할 수 있는 대상은 공정거래법 제23조(불공정거래행위의 금지) 제1항을 위반한 혐의가 있는 행위로써, ① 단독의 거래거절행위, ② 차별적 취급행위, ③ 경쟁사업자 배제행위, ④ 부당한 고객유인행위, ⑤ 거래강제행위, ⑥ 거래상 지위의 남용행위, ⑦ 구속조건부거래, ⑧ 사업활동 방해행위 등이 해당된다. 그러나 부당 내부거래행위, 공동의 거래거절행위, 계열회사를 위한 차별, 집단적 차별행위, 계속적 부당 염매로 인한 경쟁사업자 배제행위는 조정신청대상에서 제외된다.

나) 가맹사업거래분쟁조정협의회

가맹사업(franchise)의 계속적 발전으로 인하여 민사적 분쟁의 성격이 강한 가맹사업거래분쟁조정은 보다 중립적인 기구에서 담당해야 할 필요성에 따라 한국공정거래조정원에서 담당하도록 「가맹사업거래의 공정화에 관한법률」(이하 “가맹사업법”이라 약칭)을 개정하였다. 이에 따라 가맹사업 당사자 간 분쟁을 조정하기 위해 가맹사업거래분쟁조정협의회가 설치되었다. 그 조정의 대상으로 되는 것은 가맹본부의 허위 과장된 정보제공, 부당한 계약해지 및 종료, 영업지역의 침해 등 가맹사업과 관련한 분쟁이다.

2) 시장·산업의 분석 및 거래행태 조사·분석기능

신경제출현, 기술발전, 서비스 융합 등 급변하는 경제환경의 변화에 대응하기 위해 각 나라의 연구기능이 외부 연구용역을 통해 이루어져야 하나 이에 관한 충분한 연구가 미흡하였다. 더구나 국민경제에 파급효과가 큰 기업결합, 카르텔, 시장지배적지위의 남용 등 중요사건의 경제

분석을 담당하는 전문인력이 부족하여 피심인의 방어에 대해 충분히 대응하지 못할 경우 공정거래법 위반행위에 대한 법집행에 큰 차질이 우려될 수밖에 없었다. 이 점을 고려하여 새로운 시장 등 주요산업에 대한 경쟁이슈의 조사·분석, 개별사건에 대한 경제분석 지원 등의 업무를 한국공정거래조정원에서 수행하도록 하였다. 연구분야로서는 시장분석, 업종별 거래관행 분석, 경쟁정책 효과분석 및 개별사건에 대한 경제분석이 있다.

가) 시장분석(Industry Analysis)

전자상거래·방송통신융합 분야 등 신산업에서의 경쟁이슈, FT A 타결로 인해 변화될 경쟁상황에 대한 시장분석

나) 업종별 거래관행 분석

조정신청이 많고 불공정거래행위가 만연된 업종에 대해 거래관행 및 제도개선 방안을 제시하여 공정거래위원회 정책수립시 반영

다) 경쟁정책 효과분석

공정거래위원회가 수행한 각종 정책과 법집행이 구체적으로 시장경쟁에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고 그 분석결과를 정책에 반영하는 피드백기능을 보완하여 경쟁정책 추진체계를 개선

라) 개별사건에 대한 경제분석

위원회는 예산 및 인력문제로 인해 적절한 대응을 하지 못해 법집행에 어려움이 있었으나 향후 공정거래위원회 차원에서 수행이 곤란한 개별사건의 경제분석을 지원하여 법집행의 효율성을 제고

3) 기타 공정거래위원회로부터 위탁받은 사업수행

기타 공정거래위원회로부터 위탁받은 사업을 조정원이 수행하도록 함으로써, 사회 전반의 경쟁원리 확산, 대·중소기업간 거래질서 개

선, 소비자 주권실현을 위한 다양한 업무를 보조하여 시장에서의 자유롭고 공정한 경쟁질서를 확립해나가는 데 중요한 역할을 담당하고 있다.

제3장 소관법령

1. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률

이 법은 한국의 일반 경쟁법으로서 시장에서의 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 법에는 다른 나라의 일반 경쟁법이 규율하고 있는 경쟁제한적 기업결합, 카르텔, 재판매가격유지행위, 독점화, 독점화 기도, 연계판매, 경쟁자 배제, 배타적 거래 등 전통적인 경쟁정책 수단이 모두 망라되어 있다. 이외에도 불공정한 거래관행, 대기업집단 계열사 간의 부당한 지원, 채무보증, 출자에 관한 규정 등이 있다. 또한 이 법은 공정거래위원회에 현장조사권, 자료의 보고 및 제출 명령권, 자료영치권 등 범위반 사실에 대하여 조사할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

2. 하도급거래 공정화에 관한 법률

이 법은 공정한 하도급거래질서를 확립하여 중소 하도급업체의 경쟁기반을 확립하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 하도급 대금의 부당한 감액이나 물품의 부당한 수령거부·반품 등을 금지하고, 하도급 대금도 60일 이내에 지급하도록 하고 그 기일을 넘기면 일정한 지연이자를 지급하도록 하는 등 하도급업체들이 거래과정에서 당할 수 있는 각종 불공정한 대우를 막을 수 있는 규정을 두고 있다.

3. 약관규제에 관한 법률

이 법의 목적은 사업자에 의하여 일방적으로 작성되어 통용되는 불공정한 내용의 약관을 규제함으로써 소비자들의 거래조건 선택권이 원천적으로 봉쇄되는 것을 막는 것이다. 이를 위하여 사업자에게 약관의 교부 및 설명의무를 부과하고 고객의 권리행사를 부당하게 침해하는 조항은 무효로 하는 등의 규정을 두고 있다.

4. 표시·광고의 공정화에 관한 법률

이 법의 목적은 소비자에게 올바른 정보가 제공되어 소비자가 합리적인 선택을 할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위하여 사업자가 소비자를 속이는 허위 또는 과장의 표시·광고를 하는 경우는 이를 일시중지 또는 시정하도록 하고 있다. 또한 소비자의 선택에 꼭 필요한 중요정보는 반드시 공개하도록 하고 사실과 관련된 표시·광고에 대해서는 실증자료를 제출하도록 명할 수도 있다.

5. 할부거래에 관한 법률

이 법의 목적은 할부계약에 의한 거래 분야에서의 소비자의 이익이 침해되는 것을 방지하는 것이다. 이를 위하여 고객의 계약철회권(7일 이내)을 인정하고, 사업자가 고객의 계약불이행으로 계약을 해지할 때에도 14일 이상의 기간을 정하여 미리 통지하도록 하는 등 소비자의 이익을 보호하는 내용을 규정하고 이에 위배되어 소비자에게 불리한 계약조항은 그 효력을 인정하지 않고 있다.

6. 방문판매 등에 관한 법률

방문·다단계 판매는 계약철회의 거부 등 소비자의 피해가 빈

번히 발생하는 대표적인 유형의 거래이다. 이 법의 목적은 이러한 분야에서의 소비자의 이익을 보호하고 상품의 유통과 용역의 제공을 원활하게 하는 것이다. 이를 위하여 다단계 판매업자의 소비자피해보상보험 또는 공제조합 가입 의무화, 판매원에게 불법행위를 금지하도록 고지하는 것을 의무화, 방문·다단계 판매의 경우 14일내에는 조건없이 청약철회할 수 있도록 하는 등의 내용을 규정하고 있다.

7. 전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률

전자상거래 및 통신판매는 비대면 거래의 특성상 사업자의 소재 파악과 상품의 실체 확인이 어려워 소비자가 일방적으로 피해를 볼 가능성이 크다. 이 법의 목적은 이러한 분야에서의 소비자 권익을 보호하고 시장의 신뢰도를 제고하는 것이다. 이를 위하여 소비자의 전산조작 실수를 방지할 수 있는 장치 마련, 소비자 정보의 도용에 대비한 보호규정의 마련, 조건 없는 청약철회기간(7일)의 도입, 전자화폐 등 전자결제수단발행자의 소비자피해보상보험 가입의무화 등을 규정하고 있다.

8. 가맹사업거래 공정화에 관한 법률

이 법의 목적은 가맹사업의 공정한 거래질서를 확립하고, 가맹본부와 가맹점사업자가 대등한 지위에서 상호보완적으로 균형있게 발전할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위하여 가맹본부의 정보공개서 제공·갱신·수정의무, 허위 또는 과장된 정보의 제공 금지, 가맹금반환의무, 가맹계약서 교부의무 등 가맹본부와 가맹점사업자가 준수하여야 할 기본적인 사항을 규정하고, 가맹사업과 관련된 각종 불공정거래행위를 금지하고 있다.

9. 소비자기본법

이 법은 소비자의 권익을 증진하기 위한 소비자의 권리와 책

무, 국가·지자체 및 사업자의 책무 등을 명시하고 있다. 또한 소비생활의 향상과 국민경제의 발전 토대를 구축하기 위해 소비자정책의 종합적 추진을 위한 사항을 규정하고 있다. 주요내용으로 소비자의 권리와 책무, 국가·지방자치단체 및 사업자의 책무, 소비자정책위원회 등 소비자정책 추진체계, 소비자단체의 등록 및 업무, 한국소비자원의 기능, 소비자안전, 피해구제, 소비자분쟁조정, 소비자단체소송 등의 규정을 두고 있다.

10. 소비자 생활협동조합법

이 법은 상부상조의 정신을 바탕으로 소비자의 복지향상을 목적으로 설립되는 자발적 비영리 민간단체인 생활협동조합의 설립과 운영, 출자금의 관리, 사업내용 등과 이에 대한 시·도지사의 감독사항을 규정하고 있다.

11. 제조물책임법

이 법은 제조물의 결함으로 발생하는 손해에 대한 제조업자 등의 배상책임을 규정함으로써 피해자를 보호하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 동 법에서는 제조물 결함책임이 성립하는 요건을 정하고, 사업자의 면책사유를 제한하는 등 피해자의 보호를 위한 내용을 규율하고 있다.

12. 카르텔 일괄정리법

이 법은 1999년 2월에 제정되어 변호사, 회계사, 관세사, 세무사, 변리사, 건축사, 노무사, 수의사, 행정사 등 9개 전문 자격사들의 법령에 의한 보수카르텔 및 수출입 관련 카르텔을 폐지하고, 중소기업제품에 대한 단체수의계약 제도를 개선하는 등 법령에 규정된 20여 가지 경쟁제한적 규제를 일괄적으로 개선하였다.

제3부 주요 법령의 변천개요

제1장 공정거래법

1. 공정거래법의 제정(1980. 12. 31.)

1970년대까지 한국 경제는 비약적인 발전을 이루었다. 그러나 다른 한편으로 정부주도형 경제성장정책의 한계와 부작용을 인식하게 되었고, 이를 극복하기 위하여 경제운영의 기본방식을 정부주도에서 민간주도로 전환하는 것을 모색하게 되었다. 민간주도의 경제방식은 결국 시장기능의 활성화를 의미하며, 시장경제질서의 확립을 위한 독점규제법의 제정 필요성이 대두하였다. 이러한 필요성에 따라서 1980. 12. 31. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 공정거래법)이 제정되었으며, 1981. 4. 1.부터 시행되었다.

새로이 제정된 공정거래법의 주요 내용은 다음과 같다. ① 기존 독과점기업의 횡포를 규제하기 위해 시장지배력이 있는 사업자의 가격 및 출고조절 등의 남용 행위를 규제하였다. ② 새로운 독과점의 출현을 억제하기 위하여 일정수준이상의 기업에 의한 기업결합행위를 제한하고, 신규 기업결합 시 그 내용을 신고하도록 하였다. ③ 사업자 간의 가격, 수량, 설비제한 등의 카르텔은 이를 등록하여야만 할 수 있도록 하고, 등록내용을 위반하는 경우에는 이를 시정하되, 불황극복이나 산업합리화를 목적으로 하는 카르텔의 경우에는 이를 예외적으로 허용하였다. ④ 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 6가지의 불공정거래행위 유형을 정하여 사업자 스스로 또는 계열회사나 다른 사업자로 하여금 이를 행하게 하지 못하도록 금지하였다. ⑤ 사업자단체의 설립 및 해산신고를 받고 이들에 의한 각종 경쟁제한 행위와 상품을 판매시 재판매가격유지행위를 금지하였다. ⑥ 차관이나 합작투자 등 국제계약의 경쟁제한성 여부를 검토하여 이를 수정 또는 변경할 수 있도록 하였다. ⑦ 법의 운영을 위해 공정거래위원회를 설치하였다.

2. 공정거래법의 개정

가. 제1차 개정(1986. 12. 31.)

1980년대 중반 정치·경제의 민주화가 급속히 확산되기 시작하면서 국민들의 균형성장과 배분에 대한 관심이 높아졌다. 따라서 1986년 제1차 개정에서는 균형성장의 최대 장애로 인식되고 있었던 대규모기업집단(재벌)에 대한 경제력집중 억제에 초점이 모아졌다.

개정의 주요 내용은 다음과 같다. 우선 경제력집중 억제와 관련하여 ① 지주회사의 설립을 금지하고, ② 대규모기업집단에 속하는 계열회사 간 상호출자를 금지하고, 계열회사의 출자총액을 순자산의 40%로 제한하였다. ③ 시장지배적 지위 남용금지와 관련하여 가격의 동조적 인상을 남용행위 유형으로부터 삭제하는 대신, 종래 시장점유율이 50% 이상인 사업자에만 한정하던 가격남용행위 규제 대상자를 모든 시장지배적 사업자로 확대하였다. ④ 기업결합에 있어서 주식취득 신고기준을 10%에서 20%로 상향하고, 대규모기업집단에 의한 경쟁제한적 기업결합의 감시를 강화하였다. ⑤ 불공정거래행위 규제에 있어서 계열회사 등 다른 회사를 통한 불공정거래행위와 내부거래 등 계열회사에 대한 차별적 취급을 규제 대상에 포함시켰다. ⑥ 기존의 공동행위 등록제를 인가제로 전환하여 부당 공동행위에 대한 관리를 강화하였고, 인가 없이 행한 공동행위에 대한 조치로서 과징금 제도를 신설하였다. ⑦ 사업자단체의 활동에 대한 감시를 강화하기 위하여 사업자단체 활동지침의 제정·운영 근거를 마련하였으며, 공정거래법을 상습적으로 위반하는 단체에 대해서는 경제기획원 장관이 이를 해산할 수 있도록 하였다.

나. 제2차 개정(1990. 1. 13.)

1990년 제2차 개정은 공정거래법상 규제조항을 정비하고, 또한 법 운영의 실효성 확보를 위한 공정거래기능 강화와 공정거래운영기구의 독립성·전문성을 확충하기 위한 공정거래기구의 개편에 중점을 두었다.

개정의 주요 내용은 다음과 같다. ① 상호출자 규제의 대상에서 제외되었던 금융·보험업을 적용대상에 포함시키고, 상호출자 및 출자총액제한 위반행위에 대한 과징금제도를 신설하였다. ② 종전과 달리 법에 포괄적으로 열거된 불공정거래행위 유형에 해당되면 모두 규제 대상이 되도록 변경함으로써 불공정거래행위에 대한 규제를 강화하였다. ③ 법위반행위에 대한 제재의 실효성을 높이기 위하여 벌칙을 강화하고, 법위반사실 공표 등을 명시하였으며, 사업자단체의 부당 공동행위에 대한 과징금제도를 신설하였다. ④ 감정인의 지정 및 감정위촉, 조사공무원의 자료제출명령 및 제출된 자료의 영치권 신설 등 법위반행위에 대한 조사권을 보장하였다. ⑤ 공정거래위원회를 경제기획원 장관 소속 독립행정기관으로 개편하였고, 공정거래위원회 사무처를 신설하였으며, 공정거래위원회 위원을 7인으로 확대하였다.

다. 제3차 개정(1992. 12. 8.)

1992년 제3차 개정에서는 경제력집중 억제와 실효성을 제고하기 위한 개정이 중심이 되었다. 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

① 대규모기업집단에 속하는 계열회사 간 채무보증제한제도를 신설하여 채무보증 총액이 자기자본의 200%를 초과하지 못하도록 하였다. ② 출자총액제한제도의 엄격한 운영이 기업의 국제화·개방화 추세에 장애요인이 되지 않도록 부품생산 중소기업과의 기술협력관계의 유지를 위한 출자 기타 산업의 국제경쟁력 강화를 위하여 필요한 경우 등에는 5년간 한시적으로 출자총액제한의 예외를 인정하였다. ③ 사업자간 공동행위의 합의와 경쟁제한성의 2가지 요건을 충족하면 부당한 공동행위가 성립하는 것으로 하여 규제의 실효성을 높였다. ④ 사업자단체 금지행위 위반에 대한 시정조치 대상을 확대하고 불공정거래행위에 대한 과징금제도를 도입하였으며, 사업자단체 이외에 구성사업자에 대하여도 시정조치를 명할 수 있도록 하였다.

라. 제4차 개정(1994. 12. 22.)

1994년 제4차 개정에서도 출자총액한도 기준을 강화하는 등 경쟁력집중 억제에 대한 정책 의지를 부각시키면서, 또한 국가경쟁력 강화 시책을 공정거래 차원에서 뒷받침하고자 하였다. 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

① 출자총액한도를 순자산의 40%에서 25%로 인하하였다. ② 대규모기업집단 소속회사 중 주식 소유의 분산 및 재무구조와 관련하여 일정 요건을 충족하는 회사에 대하여는 출자총액제한 규정의 적용을 배제하여 소유분산 및 재무구조 개선에 대한 적극적인 유인장치를 마련하였다. ③ 사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치를 위해 출자총액제한규정의 예외를 인정하는 규정을 두었다. ④ 부당 공동행위의 규제 범위에 구매관련 공동행위를 포함시켰다. ⑤ 국제계약체결에 대한 자율적인 심사청구제를 도입하고(신고제 폐지), 과징금제도를 신설하였다. ⑥ 과징금 산정 기준을 매출액 기준으로 전환하여 대형업체의 중대한 위반행위에 대해서는 과징금을 무겁게 부과할 수 있는 근거를 마련하였고, 국민경제에 파급 효과가 큰 공동행위에 대해서는 매출액의 5% 이내까지 과징금을 부과할 수 있도록 하였다. ⑦ 범위반 행위가 종료된 날로부터 5년이 경과된 사건은 시정조치 및 과징금 부과대상에서 제외하였다.

마. 제5차 개정(1996. 12. 30.)

1996년 제5차 개정은 1995년 1월 WTO 체제 출범 이후 경쟁정책의 국제 규범화를 위한 경쟁라운드에 대비하기 위하여 경쟁제한적 요소를 제거하고, 공정거래제도를 국제적 기준에 일치시킬 필요성에 따른 것이었다. 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

① 경제 각 부문에 공정거래법의 적용을 확대하기 위하여 경쟁제한 법령·예규·고시의 제정, 개정 및 각종 처분에 대한 사전협의·사전통보 및 사후통보제도를 도입하고, 종전 금융·보험사업자에 대한 특례조항을 삭제하여 공정거래법의 적용제외를 축소하였다. ② 남용행위의 감시·적발 등 폐해규제 위주의 독과점 관리제도를 지양하고, 장기간 유지

되고 있는 독과점 시장구조의 근본적인 개선시책을 추진할 수 있는 근거를 마련하였다. ③ 채무보증한도 기준을 자기자본의 200%에서 100%로 축소하였다. ④ 경제력집중을 심화시키는 요인으로 지적되어 온 부당내부거래를 불공정거래행위 유형으로 추가하였다. ⑤ 기업결합 규제에서 규모에 상관 없이 모든 사업자를 적용대상으로 하였고, 다만 기업결합 신고대상 회사의 규모를 자산총액 또는 매출액의 규모가 1천억 원 이상인 것으로 확대하여 기업의 부담을 덜게 하였다. ⑥ 부당 공동행위에 있어서 자진신고자 감면제도를 도입하였다. ⑦ 사업자단체의 불공정거래행위에 대한 규제를 강화하여, 사업자단체가 일부 사업자들의 담합 등을 적극적으로 유도하였거나 그에 필요한 정보와 자료를 제공하는 경우 등 비공식적으로 경쟁제한행위를 유도하는 행위도 제재할 수 있게 하였고, 사업자단체 금지행위 위반의 경우 참가사업자뿐만 아니라 위반 사업자단체에 대해서도 과징금을 부과할 수 있도록 하였다. ⑧ 법 집행의 실효성 확보를 위해 매출액이 없거나 매출액 기준으로 과징금을 부과하는 것이 곤란한 경우에 정액과징금을 부과할 수 있도록 보완하고, 중대한 법 위반행위에 대한 공정거래위원회의 고발 강제 및 검찰총장 고발 요청권을 신설하였다.

바. 제6차 개정(1998. 2. 24.)

제6차 개정은 1997년 말 IMF 관리체제에 놓이게 된 우리 경제의 위기를 극복하기 위한 노력과 관련된다. 경제위기를 조속히 극복하고 경제 재도약의 발판을 마련하기 위하여 시장경제원리를 강화하고 기업들의 강도 높은 구조조정이 가능하도록 하기 위한 목적에 따라서 동 개정이 이루어졌다. 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

① 계열사 간 신규 채무보증이 전면적으로 금지되고, 기존의 채무보증도 일정 기한에 해소하도록 하였다. ② 기업의 구조조정이 용이하게 이루어질 수 있도록 기존의 출자총액제한제도를 폐지하였다.

사. 제7차 개정(1999. 2. 5.)

1997년 말부터 시작된 IMF 관리체제를 조속히 벗어나서, 기업 구조조정을 마무리하고 또한 경제 각 분야에 시장경제원칙을 확립하는 것이 중요한 과제가 되었고, 동 개정은 이를 실현하기 위한 제도적 기반을 마련하는데 중점을 두었다. 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

① 법적용 범위를 확대하여 법적용이 배제되는 사업자이 범위와 행위 유형을 축소하였다. ② 기업들이 지주회사의 장점을 활용하여 기업집단의 지배구조를 구축할 수 있도록 하기 위하여 지주회사를 원칙적으로 허용하고, 경제력집중의 우려 등이 있는 경우에 이를 제한할 수 있는 규정을 두었다. ③ 시장지배적 사업자의 지정·고시 제도를 폐지하고, 시장지배적 지위를 추정할 수 있는 규정을 두었다. ④ 기업결합 심사제도를 개선하여 종래 예외 인정요건인 산업합리화나 국제경쟁력 강화 요건을 삭제하고, 효율성 증대 효과나 회생기업과의 기업결합의 경우에 예외를 인정하는 것으로 변경하였다. 또한 5가지 기업결합 유형 가운데 대규모회사 이외의 자의 임원겸임 및 단일한 기업 또는 기업집단에 의한 회사신설은 기업결합의 유형에서 제외하였다. ⑤ 공동행위의 위법성 요건을 '부당하게 경쟁을 제한하는'으로 하여 공동행위의 위법성 판단의 근거를 명확히 하였다. ⑥ 한정적으로 열거하고 있는 불공정거래행위 유형에 기타 조항을 신설하여 새로운 유형의 불공정거래행위에 탄력적으로 대응할 수 있도록 하였다. ⑦ 부당지원행위의 효율적 감시를 위하여 금융거래정보요구권을 도입하였다. ⑧ 공정거래사건 관련자의 권리구제를 원활히 할 수 있도록 공정거래위원회의 심결에 불복하는 자는 이의신청 없이도 곧바로 행정소송을 제기할 수 있도록 하였다.

아. 제8차 개정(1999. 12. 28.)

출자총액제한제도의 폐지 이후 순환출자를 통하여 기업을 지배하는 현상이 심화됨에 따라서, 이를 억제하기 위하여 동 제도를 재도입하게 되었다. 또한 부당지원행위에 대한 사전적 억제수단을 도입하여 규제의 실효성을 높이기 위한 개정이 이루어졌다. 동 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

① 출자총액제한제도가 재도입되어 순자산액의 25% 이상의 출자가 금지되었다. 한편 동 제도는 2001. 4. 1.부터 시행되었으며, 또한 시행 후 1년간의 해소 유예기간을 둠으로써 기업의 부담을 경감하려는 보완도 이루어졌다. ② 대규모내부거래에 대한 이사회 의결 및 공시의무를 부과하였다. ③ 사회간접자본시설에 대한 민간투자를 촉진하기 위하여 민간투자사업 법인이 국내 금융기관에 대해 지고 있는 채무에 대하여 당해 민간투자사업 법인의 출자자가 채무보증을 하는 경우 이를 채무보증 금지대상에서 제외하는 조항을 신설하였고, 채무보증 제한과 관련하여 교차보증행위를 탈법행위의 유형으로 새로이 규정하였다.

자. 제9차 개정(2001. 1. 16.)

대규모기업집단에 의한 부당지원행위에 대한 규제의 실효성을 제고하는 한편, 기업들이 지주회사 체제를 수용하는 것을 권장하기 위하여 지주회사 규제의 내용을 정비하는 것에 개정의 초점이 모아졌다. 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

① 부당내부거래 규제의 실효성을 높이기 위하여 금융거래정보 요구권의 시한을 3년 연장하였다. ② 지주회사제도의 효율적 운영을 위해 지주회사의 자회사 지분을 요건을 보완하고, 벤처지주회사에 대한 자회사 지분을 요건을 20%로 완화하였다. ③ 부당공동행위 자진신고감면제도의 실효적으로 기능할 수 있도록 하기 위하여 공정거래위원회의 조사에 협조한 자도 감면 대상이 될 수 있도록 하였다. ④ 공정거래위원회 조사를 거부·방해한 자에 대한 과태료 부과한도를 상향조정하였다. ⑤ 재판매가격 유지행위의 개념 정의를 정비하여 포괄하는 범위를 넓혔다.

차. 제10차 개정(2002. 1. 26.)

출자총액제한제도는 유지하면서 동 제도가 지배력 확장을 위한 출자만을 규제 대상으로 할 수 있도록 하는 제도의 정비가 이루어졌고,

대규모기업집단의 지정 방식에 있어서도 중요한 개정이 이루어졌다. 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

① 30대 기업집단 일괄지정제도를 폐지하고 행태별 규율방식으로 전환하기 위하여 상호출자제한, 출자총액제한 및 채무보증제한 대상 기업집단에 관한 규정을 개정하였다. ② 사회간접자본시설에 대한 민간투자사업을 위한 출자, 공기업 민영화 대상회사의 인수를 위한 출자 등에 대하여 출자총액제한규정 적용의 예외를 인정하였다. ③ 상호출자제한기업집단에 속하는 회사로서 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사가 소유하고 있는 국내 계열회사 주식에 대하여 의결권을 행사할 수 있는 요건으로서 임원임면 등 경영권을 방어하기 위하여 필요한 경우를 추가하였다. ④ 출자총액제한기업집단 소속회사 또는 그에 편입된 회사가 편입일부터 1년이 경과된 후에도 출자한 도액을 초과하는 주식을 계속 소유하고 있는 경우에 그 초과분에 대한 처분 명령을 내리는 대신 의결권을 제한할 수 있는 규정을 신설하였다. ⑤ 기업구조조정 촉진을 위하여 구조조정관련 출자에 대한 출자총액제한 예외인정 시한을 2년간 연장하였다.

카. 제11차 개정(2004. 12. 31.)

당시 정책의 기초로서 채택된 ‘시장개혁 3개년계획’에 따라서, 시장경쟁을 촉진하고, 기업집단 시책을 개편하며, 시장자율규제를 강화할 것을 목표로 하여 공정거래법 전 분야에 걸친 광범위한 개정이 이루어졌다. 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

① 역외적용에 관한 근거 규정을 마련하였다. ② 지주회사의 설립·전환이 원활히 이루어질 수 있도록 지주회사 부채비율에 대한 1년의 유예기간을 2년으로 연장하고, 지주회사의 건실한 소유지배구조를 유도하기 위하여 지주회사의 자회사간 출자를 금지하며, 자회사의 사업관련손자회사에 대한 최소지분율을 사업관련손자회사 발행주식총수의 100분의 50 또는 100분의 30으로 하였다. ③ 내부건제시스템을 잘 갖춘 기업, 계열회사의 수가 적고 소유구조가 단순한 기업집단 및 소유와 지배간 괴리가 작은 기업집단을

출자총액제한 대상에서 제외하였다. ④ 2003. 3. 31. 유효기간이 만료된 기업구조조정관련 출자에 대하여 필요한 범위 내에서 예외를 인정하는 근거를 마련하고, 중소기업과의 기술협력, 산업의 국제경쟁력 강화 또는 기업의 경쟁력 강화를 위한 기업구조조정을 위한 출자 등의 경우에는 예외인정 기한을 두지 않는 것으로 하였다. ⑤ 계열금융보험회사를 통한 지배력 확장을 방지하기 위하여 상호출자제한 기업집단 소속 금융보험사의 의결권 행사한도를 30%에서 매년 5%씩 단계적으로 15%까지 축소하기로 하였다. ⑥ 시장감시를 통한 소유지배구조 개선 및 투명성 제고를 유도하기 위하여 상호출자제한기업집단 소속 비주권상장회사·비코스닥상장회사에 대하여 소유지배구조·재무구조·경영활동 관련 중요사항에 대한 공시의무를 부과하였다. ⑦ 금융기관을 통한 부당내부거래의 조사를 위하여 금융거래정보요구권을 3년 시한으로 제도입하기로 하고, 대신 발동 요건을 강화하였다. ⑧ 범위반 행위에 대한 국민의 신고를 적극 유도하기 위하여 신고자 등에 대한 포상금 지급규정을 마련하였다. ⑨ 손해배상 청구에 있어서 시정조치전치주의를 폐지하고, 손해액인정제를 도입하여 손해의 발생은 확실하나 손해액의 입증에 곤란한 경우 법원이 변론의 전취지와 증거조사 결과를 감안하여 손해액을 인정할 수 있도록 하여 법원에 의한 피해구제가 용이하게 이루어질 수 있도록 하였다.

타. 제12차 개정 (2005. 3. 31)

제10조 제6항 제5호를 신설하여 「남북교류협력에 관한 법률」 제16조(협력사업자)에 의하여 협력사업자로 승인된 회사로서 매출액 비중 등 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 회사의 주식을 취득 또는 소유하는 경우 출자총액제한에 관한 규정을 적용하지 아니하도록 하였다.

파. 제13차 개정(2007. 4. 13.)

대규모기업집단 정책을 합리적으로 개편하면서, 기업활동에 대한 사후규제 및 시장에 의한 자율감시 기능을 보완하는 것에 개정의 초점이 모아졌다. 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

① 지주회사가 자본총액의 2배까지 부채를 보유할 수 있도록 하고, 지주회사의 자회사 주식보유기준 및 자회사의 손자회사 주식보유기준을 각각 100분의 50(상장회사는 100분의 30) 이상에서 100분의 40(상장회사는 100분의 20)으로 완화하였다. ② 출자총액제한기업집단의 규모 기준을 자산총액 6조원 이상에서 10조원 이상으로 상향하였고, 출자한도액 기준을 순자산액 100분의 25에서 100분의 40으로 완화하였다. 또한 동 기업집단에 속한 회사 중 직전 사업연도의 자산총액이 2조원 미만인 회사의 경우에는 출자총액제한 적용대상에서 제외되었다. ③ 기업집단의 투명성을 높여서 시장의 자율감시 기능이 발휘될 수 있도록 하기 위하여 공정거래위원회가 상호출자제한기업집단의 회사현황 등에 대한 정보를 공개할 수 있도록 하였다. ④ 자산총액 2조원 이상인 기업집단에 속하는 회사의 대규모내부거래행위시 요구되는 이사회 의결 및 공시 대상의 거래행위 유형에 소위 재벌 총수 측의 지분율이 높은 계열회사를 상대방으로 하거나 계열회사를 위하여 상품 또는 용역을 제공하는 행위를 추가하였다. ⑤ 상품·용역 거래를 통한 부당지원행위를 명시적으로 규정함으로써, 이에 관한 해석상의 논란을 불식시켰다. ⑥ 금융거래정보요구권의 존속기한을 3년간 추가 연장하였다.

하. 제14차 개정(2007. 8. 3.)

동 개정은 기업부담의 완화와 경쟁정책의 효율적 수행을 위한 중요한 개선 사항을 포함하고 있다. 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

① 종래 매출액 또는 구매액이 10억 원 미만인 경우 시장지배적 사업자로부터 제외되었으나, 매출액 또는 구매액이 40억원 미만인 사업자를 시장지배적 사업자 추정으로부터 제외하였다. ② 불공정한 방법에 의한 기업결합 금지 규정을 삭제하였고, 관할이 중복되는 기업결합의 경우에 주무관청과 공정거래위원회 어느 한 곳에 관련서류를 제출하면 결합 신고 또는 허가 신청을 한 것으로 보는 규정을 둬으로써, 절차적 번거로움을 해소하였다. ③ 부당한 공동행위와 관련하여 입찰담합을 별도의 유형으로 규정하고, 관계부처, 발주기관 등에게 입찰관련 자료 제출을 의무화하는 규정을 신설하였다. 또한 제19조 제5항의 추정조항을 개정하여 공동행위의 외관과 함께 정황사실이 있는 경우에 합의를 추정하도록 하였다. ④ 지주회사제도와 관련하여

손자회사의 완전증손회사(100%지분 소유) 소유를 허용하되, 증손회사의 계열회사 주식 취득을 금지하였다. 또한 손자회사의 사업관련성 요건을 폐지하였다. ⑤ 대기업집단 소속 계열회사의 대규모 내부거래의 이사회 의결 의무화와 관련하여 법 적용 대상거래 발생시마다 기업이 수시로 이사회를 개최하여야 하는 부담을 완화하기 위하여 상법상 이사회 내 위원회 의결을 이사회 의결로 인정하고, 상호출자 탈법행위조사를 위해 금융거래정보요구권을 행사할 수 있도록 하였다. ⑥ 불공정거래행위에 있어서 분쟁 당사자 간의 자율적인 조정을 통해 해결하는 분쟁조정제도를 신설하고, 동 제도를 운영하는 한국공정거래조정원을 설립하였다. ⑦ 장기채납으로 징수가능성이 없는 과징금, 과태료 등이 계속 증가하는 추세에 있고, 이로 인해 행정력의 낭비 및 미납수율이 계속 증가함에 따라 이를 결손처분 할 수 있도록 불납결손조항을 신설하였다.

가. 제15차 개정 (2007. 10. 17)

지방경제활성화 차원에서 지방에 설립되거나 지방으로 이전하는 법인에 대한 주식취득을 출자총액제한제도에 대한 예외인정 대상에 추가하였다.

나. 제16차 개정(2009. 3. 25.)

동 개정에서 대기업집단에 대한 사전적이고 직접적인 규제 방식에서 시장의 자율적 통제를 중시하는 시장친화적 방식으로 전환이 이루어졌다. 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

① 출자총액제한제도를 폐지하였으며, 이를 대신하여 상호출자제한기업집단 소속 회사에 대한 시장감시기능의 활성화를 위하여 대기업집단의 일반현황 및 출자현황 등을 공시하도록 하는 규정을 두었다. ② 대규모회사의 기업결합 (사전)신고의무에 대한 부담을 완화하고자 종래 신고기한을 기업결합행위일로부터 30일 이내로 제한하였으나, 이러한 제한을 폐지하여 실제 기업결합일 이전에는 언제든지 신고할 수 있도록 하였다.

제2장 하도급법

구 경제기획원은 1980년대 초부터 하도급거래에 있어서 원사업자의 우월적 지위를 이용한 관행화된 불공정거래행위를 시정하기 위하여 다양한 노력을 기울였는데, 당초에는 독립된 법률이 아니라 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 ‘공정거래법’이라 한다) 시행령 제21조에 근거한 「하도급거래상의 불공정거래행위 지정 고시」(경제기획원고시 제59호, 1982. 12. 31))에 근거를 두었다.

그러나 위 고시가 시행된 이후 하도급거래와 관련한 사건 수가 대폭 증가함에 따라 공정거래법상 불공정거래행위 규정에 근거를 둔 고시 체계보다는 독립적인 법률로 운영해야 할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 종전 고시의 미비점을 보완하여 하도급거래공정화정책의 준거로서의 지위를 가지는 「하도급거래공정화에 관한 법률」(법률 제3779호, 1984. 12. 31)(이하 ‘하도급거래법’이라 한다)을 별도로 제정하여 1985. 4. 1부터 시행하게 되었으며, 그 후 10차례에 걸쳐 개정(다른 법령에 의한 개정 제외)되어 현재에 이르고 있다. 특히 중요한 개정 내용을 간략히 설명하면 다음과 같다.

1992년 원사업자가 일정기한을 초과하여 선급금 또는 하도급대금을 지급하는 경우 그 초과기간에 대하여 지연이자를 부담시키는 등 내용으로 하는 비교적 경미한 개정이 있는 후(법률 제4514호, 1992. 12. 8), 1995년 동법의 적용범위를 확대하는 법 개정이 이루어졌다. 즉, 1995. 1. 15 하도급거래법 개정(법률 제4860호)을 통하여 중소기업자중 하도급계약체결 직전 년도의 연간매출액 또는 상시고용종업원수가 제조 등의 위탁을 받은 다른 중소기업자의 연간 매출액 또는 상시고용종업원수의 2배를 초과하는 사업자로서 다른 중소기업자에게 제조 등의 위탁을 한 자로 범위를 확대하는 등 중소기업간 하도급거래의 경우 법 적용 사업자의 범위를 확대하였고, 적용대상 거래업종도 일부 용역업 분야까지 법 적용대상에 포함하였으며, 거래 종료 후 3년 이내에 신고된 사건에 대해서도 조사가 가능토록 하는 등 법 적용 대상 범위를 대폭 확대하였다. 또한 공정거래위원회가 사업자 또는 사업자단체에 대하여 표준하도급계약서의 작성 및 사용을 권장할 수 있는 근거를 마련하였다.

다시 1996년 법 개정(법률 제5234호, 1996. 12. 30)으로 원사업자가 하도급계약금액의 일정 비율에 해당하는 대금지급보증서를 수급사업자에게 교부하도록 하는 하도급대금 지급보증제도를 도입하였고, 서면 미교부, 하도급대금 미지급 등 일반적인 하도급거래법 위반행위에 대해서도 과징금을 부과할 수 있는 근거를 마련하였다.

또한 1999년 법 개정(법률 제5816호, 1999. 2. 5)을 통하여 원사업자가 수급사업자에게 제조 등의 위탁을 하는 경우에는 일정한 사항을 기재한 서면을 사전에 수급사업자에게 교부하도록 의무화하고, 원사업자가 부도 등의 사정으로 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우 등 일정한 사유가 발생하면 발주자가 원사업자를 거치지 않고 직접 수급사업자에게 당해 수급사업자가 하도급계약에 의하여 제조, 수리 또는 시공한 부분에 상당하는 하도급대금을 지급하도록 하는 하도급대금 직접지급제도를 도입하였다.

2004년에도 선급금·하도급대금 등을 지연지급하는 경우에 지연이자 산정의 기준이 되는 이자율을 종전에는 구체적인 범위를 정하지 아니한 채 공정거래위원회가 정하여 고시하도록 한 것을 40% 이내에서 은행법에 의한 금융기관이 적용하는 연체대출금리 등 경제사정을 고려하여 정하도록 하는 등의 법 개정이 이루어졌다(법률 제7107호, 2004. 1. 20).

그 후 특히 2005년에 중요한 법 개정이 이루어졌다. 즉, 2005. 3. 31. 법 개정(법률 제7488호)으로 광고, 화물운송 등 서비스분야의 용역위탁거래를 하도급거래의 범위에 포함시키고, 용역의 정의를 지식·정보성과물을 작성하거나 역무를 공급하는 것으로 규정하였다. 또한 부당한 하도급대금결정행위와 하도급대금의 부당감액행위의 유형을 추가하고 경제적 이익의 부당요구를 새로운 유형의 불공정거래행위로 금지하였다.

또한 2007년, 2008년, 2009년 및 2010년 법 개정을 통하여 각종 하도급거래 관련 제도들을 지속적으로 개선하였다. 우선 2007년 법 개정(법률 제8539호, 2007. 7. 19)을 통하여 법정지급기일을 초과하는 어음대체결제수단(기업구매전용카드, 외상매출채권담보대출, 구매론 등)으로 결제할 경우 추가적으로 수수료를 지급하도록 하는 규정을 신설하였고, 하도

급대금 직접지급제도를 보완하여 하도급대금 직접지급에 발주자, 원사업자 및 수급사업자가 합의한 경우에는 수급사업자가 별도로 요청하지 않더라도 합의시점에 발주자의 직접지급 의무가 발생하도록 규정하였다.

또한 2008년 법 개정(법률 제9085호, 2008. 3. 28)으로 하도급거래에 있어서 불공정거래행위 및 피해의 정도를 고려하여 대통령령으로 정하는 벌점을 부과하고 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 입찰참가자격의 제한, 영업정지 그 밖의 조치를 요청하도록 하였고, 2009년 법 개정(법률 제9616호, 2009. 4. 1)을 통하여 하도급계약 체결 이후 원재료의 가격 변동으로 하도급대금의 조정(調整)이 불가피한 경우 수급사업자가 원사업자에게 하도급대금의 조정을 신청할 수 있도록 하고, 이 경우 원사업자는 정당한 이유 없이 조정 신청에 대한 협의를 거부하거나 게을리 하지 못하도록 하였으며, 상호간에 합의가 이루어지지 아니하는 경우 등에는 하도급분쟁조정협의회에 조정(調停)을 신청할 수 있도록 하였다.

마지막으로 2010년 하도급거래법을 다음과 같이 대폭 개정하였다(법률 제9971호, 2010. 1. 25). 즉, 하도급거래에서 근절되지 않고 있는 구두위탁 관행으로부터 수급사업자를 보호하기 위하여 하도급사업자가 서면을 교부받지 못한 경우 위탁 받은 작업의 내용을 원사업자에게 서면으로 확인을 요청할 수 있고 원사업자가 15일 이내에 서면으로 회신하지 않을 경우 확인 요청한 내용대로 계약이 존재하는 것으로 추정하는 하도급계약 추정제도를 도입하고, 기술탈취·유용으로 인한 수급사업자의 피해를 방지하기 위하여 정당한 사유 없이 기술자료 제공을 요구하는 행위를 금지하는 한편, 상습적으로 법을 위반하는 사업자의 명단을 공표하는 제도를 도입하고, 설계변경 등에 따라 발주자와 원사업자 간 대금이 조정된 경우에 반드시 원사업자가 조정내역을 하도급사업자에게 통지하도록 의무화하였으며, 서면실태조사에 대한 별도의 근거규정을 마련하고 이에 불응하거나 허위자료를 제출하는 자에 대해서 과태료를 부과할 수 있도록 규정하였다.

제3장 약관법

구 경제기획원은 대량생산·대량소비가 특징인 현대사회에서 소비자보호를 위해 약관규제법(안)을 마련하였고 이 법안은 의원입법으로 국회에 제출되어 1986. 12. 31 법률 제3922호로 공포되었고, 그 후 시행령이 확정되어 1987. 7. 1부터 우리나라에서도 불공정한 약관을 규제할 수 있는 법률인 「약관의규제에관한법률」(이하 ‘약관규제법’이라 함)이 시행되었다. 동 법의 목적은 사업자가 그 거래상의 지위를 남용하여 불공정한 내용의 약관을 작성·통용하는 것을 방지하고 불공정한 내용의 약관을 규제하여 건전한 거래질서를 확립함으로써 소비자를 보호하고 국민생활의 균형있는 향상을 도모하는 것이었다. 법에서는 “약관”이라 함은 그 명칭이나 형태 또는 범위를 불문하고 계약의 일방 당사자가 다수의 상대방과 계약을 체결하기 위하여 일정한 형식에 의하여 미리 마련한 계약의 내용이 되는 것을 말한다고 정의하였다. 당시 정부의 시정권고는 비록 법률적으로는 비권력적 사실행위로서 행정지도의 일환에 불과하지만 사실상으로 시정명령과 같은 효과가 있었기 때문인 것으로 생각된다.

그러나 경제·사회가 점차 민주화되면서 시정권고 제도로는 불공정약관을 실질적으로 규제하기가 어렵게 되었다. 이러한 한계를 시정하여 약관규제의 실효성을 확보하고 소비자를 보호하기 위하여 1992년에 약관법을 개정하였다. 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 약관심사업무의 책임성과 전문성 제고를 위하여 시정조치의 주체를 경제기획원에서 공정거래위원회로 변경하고 약관심사위원회는 폐지하였다. 이로써 공정거래위원회가 약관심사업무의 중심에 서게 되었다. 둘째, 약관규제의 실효성을 제고하기 위하여 시정명령제도를 신설하여 불공정한 약관을 사용한 사업자에 대하여 당해 약관조항의 삭제·수정 등 강제력 있는 조치를 명할 수 있도록 하였다. 시정명령에 불응하는 경우에는 2년 이상의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하고, 시정명령에 대한 사업자의 이의신청 및 행정소송제기권을 인정하는 등 불복 제도를 신설하였다. 셋째, 사업자 또는 사업자 단체의 자율적인 표준약관제도를 신설하였다.

새로운 유형의 상거래등장에 대처하고 약관규제의 실효성 확보를 위해 2001년에 약관규제법을 다시 개정하였다. 우선 불공정약관 사용 금지 원칙이 규정되었다. 기존의 규정은 불공정약관 사용 금지 대상 사업자를 시정명령의 대상이 되는 5가지 유형으로 규정하여 이에 해당하

지 않는 사업자는 불공정약관을 사용해도 되는 것으로 오인될 소지가 있었다. 이에 모든 사업자가 불공정한 약관을 사용해서는 안 된다는 원칙을 분명히 하였다. 또한 불공정약관 규제의 실효성을 확보하기 위하여 정당한 사유없이 시정권고를 불이행하는 사업자에 대한 시정명령을 추가하여 공정거래위원회가 시정명령을 할 수 있는 사업자의 범위를 확대하였다.

2003년에는 표준약관의 보급 및 사용확대와 표준약관의 허위 사용 제재를 주요 골자로 한 약관규제법 개정안이 국무회의에서 심의·의결되어 정부안으로 확정되어(2003. 6. 11) 2004. 1월 개정되었다. 이 개정안은 종전 사업자측만 표준약관을 마련하여 심사를 청구할 수 있었던 제도를 보완하여 소비자단체 등도 표준약관의 제정을 요청할 수 있도록 하였고, 표준약관의 표지를 사용, 동 표지의 허위사용 등에 대한 제재 근거 등을 마련함으로써 표준약관인 것처럼 허위사용하는 경우에는 5000만원 이하의 과태료와 불리한 내용의 무효화를 규정하고 있다. 이후에도 몇 차례 개정이 있었으나 주로 단편적인 내용의 개정이고 기본적인 틀은 2004년 법이 체계를 유지하고 있다.

제4장 표시광고법

표시광고는 당초 공정거래법에서 불공정거래행위의 한 유형으로 규제하여 왔다. 그러나, 표시광고사건의 비중이 높아지면서 1999. 2. 5.에 독립된 법률로서 「표시광고의 공정화에 관한 법률」(이하 ‘표시광고법’이라 함)을 제정하였다.

2005. 12. 29에 주요한 개정이 이루어졌는데 동 개정에서는 중요정보를 고시함에 있어서 소비자, 사업자등 이해관계인에게 종합적인 정보를 제공하기 위하여 다른 법령에서 표시·광고를 하도록 한 사항 및 표시·광고를 제한하거나 금지하고 있는 사항을 공정위가 통합하여 공고(통합공고)할 수 있게 하였다. 또한 표시광고실증제의 운영과 관련하여 제출기간 내에 실증자료를 제출하지 아니한 채 계속하여 표시·광고를 하는 때에는 실증자료를 제출할 때까지 공정위가 그 표시·광고행위의 중지를 명할 수 있게 되었다. 그리고, 사업자들의 표시·광고가 법 제3조제1항 또는 자율규약에 위반되는지의 여부 등을 심의하는 등 부당한 표시·광고를 방

지하기 위한 조직인 자율심의기구 등을 설치할 수 있는 근거를 마련하였다.

2010. 3. 22일 제2차 개정에서는 각 부처가 표시·광고 규제 관련 제·개정 사항을 공정위에 원활히 통보할 수 있도록 통합공고와 관련하여 통보할 사항, 세부절차 및 방법 등을 마련하고, 부당 표시·광고와 관련한 소비자 피해구제의 활성화를 위해 손해배상청구권의 재판상 주장제한 조항 삭제하고, 입증책임 전환 및 손해액 입증책임을 완화하였다.

제5장 할부거래법

할부거래는 소비자측면에서는 구매부담이 감소되는 반면 사업자측면에서는 구매촉진의 장점이 있어 현대사회에서 활성화되고 있으나 충동구매나 정보의 불균형등으로 인해 소비자피해가 빈발하자 1986년 도소매진흥법을 제정하여 규제하여왔다. 그러나, 법의 중점이 소비자보호보다는 산업진흥에 두어져 있어 소비자보호를 강조하기 위해 1991. 12. 31. 「할부거래에 관한 법률」(이하 ‘할부거래법’이라 함)이 제정되었고 1999년 산업자원부에서 공정거래위원회로 법의 주관부서가 이관되었다.

2005.3.31. 체1차 개정에서는 매수인은 매매계약의 내용이나 목적물에 대하여 불만이 있을 때 또는 매도인이 채무를 이행하지 않을 때 매수인이 잔여 할부금의 지급을 거절할 수 있는 항변권이 법적으로 부여되어 있다는 사실을 인식하지 못하고 있어 항변권을 행사하지 못하고 있는 경우가 많으므로, 할부계약서상 법정기재사항에 소비자의 항변권과 그 행사방법을 기재하도록 법정화하였다.

2005.12.29. 제2차 개정에서는 지연손해금에 관한 사항을 매도인이 계약전에 매수인에게 표시 및 고지하도록 의무화하고 계약서상 법정기재사항으로 함으로써 매도인의 일방적인 지연손해금 인상으로부터 소비자를 보호하는 한편, 사적자치의 원칙을 제한하는 할부수수료의 실제연간요율 및 지연손해금 산정시 적용하는 율의 최고한도를 법률에 명시하였다.

2008.3.28. 제3차 개정에서는 할부거래의 매수인은 목적물의 인도가 계약서를 교부받은 때보다 늦게 이루어진 경우에는 목적물의 인도를 받은 날부터, 주소가 기재되지 아니하여 철회권을 행사할 수 없는 경우도 주소를 안 날 또는 알 수 있었던 날부터 7일 이내에 할부계약에 관한 청약을 철회할 수 있도록 하여 할부거래 매수인의 철회권 행사를 보장하였다.

이후 우리사회에 상조업분야의 불공정거래행위가 빈발하고 사회문제화 되자 공정위에서는 상조업과 관련한 소비자 피해를 방지하기 위해 2008년부터 할부거래법 개정을 추진하였다. 그 과정에서 의원입법을 거쳐 2009년 하반기부터 국회에서 본격적인 논의가 이루어진 끝에 제4차 개정이 2009년 12월 30일 정무위원회를, 2010년 2월 16일 국회 본회의 통과를 거쳐 2010년 3월 17일 공포되었다.

개정법률의 주요 내용은 상조업과 같이 장례·혼례 등을 위한 재화·용역 대금일부를 선불하고, 나머지 부분을 나누어 지급하는 거래형태를 ‘선불식 할부거래’로 정의하고, 선불식 할부거래업자는 시·도지사에게 등록하도록 의무를 부여하는 한편, 소비자피해 방지를 위해 선수금에 대하여 소비자피해보상보험계약 등을 체결하도록 하는 등으로, 하위법령을 마련하여 2010년 9월부터 본격 시행에 들어갔다.

제6장 방문판매법

「방문판매등에관한법률」(이하 ‘방문판매법’이라 함)이 제정(1991년)된 것은 외국계 다단계판매업체가 국내에 진출하고 급성장함에 따라 소비자피해가 증대하고 이에 따라 비점포거래(방문·통신·다단계판매)를 총괄하는 법률 제정의 필요성이 점증하였기 때문이다. 이후 주관부서가 산업자원부에서 공정거래위원회로 변경(1999년)됨에 따라 공정거래위원회의 법 집행체계에 일치시킬 필요가 있었다.

한편, 인터넷상거래 확산 등 디지털경제 시대에 대응하기 위해 통신판매 관련 규정을 별개의 법률로 입법하는 것이 바람직하다는 의견과

전화권유판매, 계속거래, 사업권유거래 등 소비자피해가 빈발하는 거래유형에 대하여 소비자보호장치를 강화하자는 의견이 대두되었다. 이에 2000년부터 통신판매 및 전자상거래를 규율대상으로 하는 「전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률」의 제정과 방문판매 및 다단계판매 이외에 전화권유판매, 계속거래, 사업권유거래를 새로운 법 적용 대상으로 하는 방문판매법의 개정이 동시에 추진되어 2002년 3월에 「전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률」 및 방문판매법이 각각 제·개정되었다.¹⁾ 2002년 개정 방문판매법에는 소비자피해 분쟁조정제도, 소비자보호지침, 특수판매업자에 대한 평가인증의 공정화 등 새로이 도입된 제도가 많다.

2002. 3.30. 제1차 개정에서는 소비자의 합리적 구매결정에 필요한 정보제공의무를 강화하기 위하여 계약체결시 계약내용 및 거래조건에 대한 정보제공의무를 세부적으로 규정하였으며 사후적인 소비자피해 구제제도를 강화하여 소비자피해를 보상 보험 및 공제사업의 근거를 마련하였다.

2005. 3.31. 제2차 개정에서는 방문판매업자는 시장, 군수, 자치구의 구청장에게 신고하여야 하며 폐업신고를 하지 않은 상태에서 파산선고를 받는 등 실질적으로 영업을 할 수 없는 것으로 판단되는 경우에는 시장, 군수, 자치구의 구청장이 직권으로 방문판매업 등의 신고사항을 말소할 수 있도록 하였다.

2005. 12.29. 제3차 개정에서는 시행령에서 규정하고 있던 공제조합관련 업무상황을 공정거래위원회가 조사하는 근거규정을 법률로 상향하였다.

2차례의 의원입법을 거쳐 2007. 1. 9.에 방문판매법이 개정되었는데, 이 개정에서는 소비자 보호 강화, 사업자에 대한 정보공개, 불명확한 규정의 명확화 등 기존 제도의 미비점 및 운영과정에서 나타난 문제점을 개선·보완하였다.

2007.7.19. 제5차 개정에서는 고시에서 위임할 수 있도록 한 소비자의 청약철회에 따른 대금환급 지연이자율 규정을 개정하여 법률에

1) 2000년 12월에 최초로 발의(대표발의 김부겸의원)되었으나 폐기되고 2001.4.17에 수정 발의되었으며, 2002.2.28에 국회본회의에서 의결되고 3.30에 공포됨(시행일 2002. 7. 1).

서 연 100분의 40 이내에서 대통령령이 정하는 이율을 곱하여 산정한 지연배상금을 지급하도록 상한을 정하였다.

제7장 전자상거래법

인터넷상거래 확산 등 디지털경제 시대에 대응하기 위해 통신 판매 관련 규정을 별개의 법률로 입법하는 것이 바람직하다는 의견에 따라 2000년부터 통신판매 및 전자상거래를 규율 대상으로 하는 「전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률」의 제정이 추진되어 2002년 3월에 「전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률」(이하 ‘전소법’이라 함)이 제정되었다.

2005년 3월에 동법이 개정되었는데 주요 내용은 다음과 같다. 우선, 통신판매의 안전성 강화를 위해 결제대금예치제도를 도입하였다. 통신판매는 물품인도와 대금지급의 동시행이 원칙인 오프라인 거래와는 달리 대부분 선불거래방식으로 거래위험을 소비자에게 모두 전가한다는 문제점이 있기 때문에 판매자의 부도, 사기후 잠적 등의 사고로부터 소비자를 보호할 필요성이 제기되었다. 그리고, 선불식 통신판매업자는 소비자가 원하는 경우 소비자에게 결제대금예치제²⁾를 이용할 수 있게 하거나 소비자를 수익자로 하는 소비자피해보상보험계약을 체결하도록 규정하였다. 한편 통신판매사업자의 부담경감과 거래원활화 등을 위해 인터넷 사기발생 가능성이 적은 신용카드로 구매하는 거래³⁾, 대통령령이 정하는 소액거래, 배송이 필요하지 않는 재화등을 구매하는 거래에서는 적용을 제외했다.

2007.7.19. 제2차 개정에서는 고시에서 정하도록 되어있던 지연배상금 산정시 사용되는 지연이자율을 대통령령에 정하도록 하였다.

제8장 가맹사업법

-
- 2) 결제대금예치제도(Escrow) : 은행 등 믿을 수 있는 제3자가 소비자의 결제대금을 예치하고 있다가 상품배송이 완료된 후 그 대금을 통신판매업자에게 지급하는 거래안전장치이다.
- 3) 신용카드 거래는 전체 전자상거래 중 68%를 차지('04년 7월 기준)하고, 대형홈쇼핑업자의 경우 80~90%를 차지한다.

공정거래위원회는 1997년부터 ‘가맹사업에 있어서의 불공정거래행위의 기준 지정고시’를 제정하여 시행하였으며, 특히 2000년 이후 가맹사업거래가 급속히 확산되고 이에 관련된 불공정거래행위가 빈발하여 가맹점사업자의 피해가 광범위하게 발생함에 따라 2002년 가맹사업 분야에서의 공정한 거래질서의 확립과 가맹점사업자의 피해 예방 및 구제를 실효성 있게 실현하기 위하여 ‘가맹사업거래의 공정화에 관한 법률’(법률 제6704호, 2002. 5. 13)(이하 ‘가맹사업법’이라 한다)을 제정하여 2002년 11월 1일부터 시행하고 있다.

가맹사업법의 주요 내용은 가맹점사업자를 모집하려는 가맹본부로 하여금 가맹희망자에게 계약체결 전에 정보공개서를 제공하도록 하는 한편, 가맹희망자에게 가맹계약을 가맹금을 최초로 수령하기 전에 미리 교부하도록 함으로써 가맹점 모집 과정에서의 투명성을 확보하는 것이다. 또한 가맹사업거래와 관련한 가맹본부의 부당한 공급중단, 거래상 지위남용 등 불공정거래행위의 유형을 구체화하는 한편, 가맹본부에 의한 자의적 가맹계약 해지로부터 가맹점사업자를 보호하기 위하여 가맹계약종료사실의 통지의무, 가맹계약해지의 제한 등에 관한 규정을 두었다. 그밖에 가맹사업거래 과정에서 발생하는 분쟁해결절차와 관련하여 가맹사업거래의 계속적 거래로서의 특성상, 공정거래위원회가 곧바로 개입하는 것보다는 우선 당사자간 조정을 통한 분쟁해결을 유도하고자 가맹사업거래분쟁조정협의회를 설치하여 분쟁조정을 시도하도록 하고, 조정이 성립되지 않을 경우에는 공정거래위원회에 이첩되어 사건처리절차에 따라 분쟁을 해결하도록 규정하고 있다. 가맹사업거래분쟁조정협의회는 당초에는 한국프랜차이즈협회에 설치하였다. 그 후 가맹사업법은 현재까지 모두 3차례에 걸쳐서 개정되었는데(다른 법률의 개정에 의한 것 제외), 그 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

먼저 2004년 법 개정(법률 제7109호, 2004. 1. 20)으로 가맹사업거래상담사의 자격요건을 명확하게 하고 자격시험 및 실무수습의 업무를 민간에 위탁할 수 있는 근거를 마련하였다.

또한 가맹사업법은 2007년 대폭 개정되었는데(법률 제8630호, 2007. 8. 3), 특히 가맹사업 분야의 구조적 문제인 가맹본부와 가맹점사

업자간 정보의 비대칭 문제를 해결하기 위한 것이었다. 먼저, “정보공개서를 서면으로 신청한 자”로 한정하였던 가맹희망자의 범위를 ‘가맹본부와 상담·협의하는 자’로 확대하고, 정보공개서등록제와 가맹금 예치제를 도입하였다. 즉, 가맹본부는 의무적으로 정보공개서를 등록하고 반드시 등록된 정보공개서를 가맹희망자에게 제공하여야 하며, 가맹희망자가 영업을 개시하거나 계약을 체결한 후 2개월이 되는 시점까지 가맹금을 제3자에게 예치하거나 이를 대신하여 가맹점사업자피해보상보험계약 또는 공제계약을 체결하도록 하였다.

나아가 종전에는 가맹희망자 또는 가맹점사업자가 가맹본부로부터 허위·과장된 정보를 제공받거나 정보공개서 기재내용 중 중요한 사항이 누락된 경우 가맹금의 반환을 요구할 수 있었으나 정보공개서를 적기에 제공받지 못한 경우에는 가맹금의 반환을 요구할 수 있는 근거규정이 없었는데, 가맹희망자나 가맹점사업자가 가맹본부로부터 가맹금의 최초 지급일 또는 가맹계약 체결일 중 빠른 날부터 14일 전(변호사 등의 자문을 받은 경우에는 7일 전)까지 공정거래위원회에 등록된 정보공개서를 제공받지 아니한 경우에도 가맹금의 반환을 요구할 수 있도록 규정하였다.

그밖에도 가맹본부는 계약기간 중에 가맹점사업자의 영업지역 안에서 가맹점사업자와 동일한 업종의 자기 또는 계열회사의 직영점이나 가맹점을 설치하지 못하도록 함으로써 가맹점사업자가 가맹본부로부터 부당하게 영업구역을 침해당하는 것을 방지하고, 안정적으로 영업을 수행할 수 있도록 하였다.

마지막으로 종전에는 가맹본부가 가맹계약 만료일 90일 전에 가맹계약의 갱신 거절의 통지를 하는 경우 그 가맹계약은 종료되고, 가맹점사업자가 가맹본부에 가맹계약의 갱신을 요구할 수 있는 권리가 없어 가맹점사업자가 투자자본을 회수하기 곤란하였는데, 가맹점사업자가 가맹계약상의 가맹금 등의 지급의무를 지키지 아니하거나 가맹사업의 유지를 위하여 필요한 가맹본부의 중요한 영업방침을 지키지 아니한 경우 등을 제외하고는 가맹본부가 가맹점사업자의 가맹계약 갱신 요구를 거절하지 못하도록 하고, 종전에는 가맹사업거래분쟁조정협의회가 가맹본부사업자 단체에 설치되어 그 분쟁조정결과에 대한 신뢰성과 관련하여 논란이 제기

될 소지가 있다는 지적에 따라 가맹사업거래분쟁조정협의회를 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따라 설립되는 한국공정거래조정원에 설치하도록 하였다.⁴⁾

한편 2010년 법 개정(법률 제10168호, 2010. 3. 22)에서는 가맹사업법상 양벌규정과 관련하여 책임주의 원칙을 관철하기 위하여 법인이나 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면함을 명확하게 규정하였고, 기타 ‘질서위반행위규제법’의 시행으로 불필요해진 과태료 부과·징수절차 관련 규정들을 정비하였다.

제9장 소비자기본법

1980. 1. 4.에 소비자보호법이 제정되었는데, 1986년 및 2006년에 전면 개정되었고 2006년에 소비자보호법에서 소비자기본법으로 법 명칭이 변경되었다. 이 법은 소비자보호를 위한 기본법으로서 “소비자의 기본권익을 보호하고 소비생활의 향상과 합리화를 기하기 위하여 국가·지방자치단체 및 사업자의 의무와 소비자의 역할 등을 규정함”을 목적으로 하였다. 공정위는 수년 전부터 소비자정책의 방향을 소비자보호 위주에서 소비자주권이 실현될 수 있는 시장환경 조성에 역점을 두는 방향으로 전환해야 하며, 소비자정책 추진기관간의 효과적인 역할분담을 통해 소비자정책 추진의 효율성을 제고해야 한다는 점을 강조하여 왔다.

이러한 변화요구에 부응하여 정부는 2004년 9월부터 정부혁신 지방분권위원회를 중심으로 범정부 차원의 소비자정책 추진체계 개편과제를 검토하기 시작하였으며, 공정위·재정부 등 관계부처 협의를 거쳐 2005년 6월 1일 국무총리 주재 국정현안정책조정회의에서 정부안을 최종 확정하였다. 이후 후속조치로 소비자정책의 패러다임 전환 및 정책추진체계 개편에 관한 정부의 소비자보호법 전면개정안이 국회에 제출되었으며, 오랜 심의과정을 거쳐 2006년 9월 27일 대통령 공포절차를 마지막으로 개정작업이 마무리되었다. 소비자기본법으로 명칭이 변경된 동 개정 법률안

4) 더불어 위 법 개정으로 가맹사업거래상당사의 명칭을 가맹거래사로 변경하고, 그 업무범위에 가맹사업거래 분쟁조정신청의 대행과 정보공개서 등록신청의 대행 업무를 추가하였다.

은 6개월의 경과기간을 거쳐 2007년 3월 28일부터 발효되었다.

하지만, 소비자정책 추진체계를 일원화하는 방식의 운영체제는 동일한 소비자정책 영역내의 상호 연관된 기능을 인위적으로 분할·분산 수행하게 됨으로써 발생하는 비효율과 갈등을 초래하게 되었다. 즉, 상위차원의 조정(기획재정부)과 하위차원의 조정(공정위)을 분리한다는 것은 운영상 현실적으로 불가능하고, 실질적인 정책수행을 담당하는 공정위는 정책경험을 제도개선 및 기본계획 수립에 반영시킬 수 있는 수단을 갖지 못하는 반면, 법령 제·개정권 및 장단기 계획수립 권한을 보유한 기획재정부는 정작 정책실무와 유리되어 현실성 있는 제도운영에 한계를 갖게 되었다. 특히 양 부처간에 정책 마인드의 차이 등으로 시행령 및 직제개편과정에서 비효율적이고 소모적인 논쟁이 지속적으로 발생하는 문제점이 노출되었다. 이에 따라, 2008년 소비자정책 추진체계 개편이 다시 추진되게 되었는데, 일원화되어 있는 소비자정책 추진체계를 일원화하여 부처별 업무중복을 제거하고 소모적인 논쟁을 극복할 수 있도록 하는데 두었다. 아울러, 미국, 영국, 호주 등의 경우에서 볼 수 있듯이 소비자후생 증대라는 궁극적 목적을 공유하는 경쟁정책과 소비자정책은 한 기관에서 담당하도록 하는 세계적인 추세를 감안하여 개편 작업을 진행하였다. 이에 따라, 기재부가 가지고 있던 소비자정책위원회 운영 권한과 소비자기본법·제조물책임법·소비자생활협동조합법을 공정위로 이관하여 소비자정책 추진체계를 일원화함으로써 공정위가 명실상부하게 소비자정책 총괄·조정 기능을 수행할 수 있도록 정부조직을 개편하기에 이르렀다.

2008.3.21. 제1차 개정에서는 한국소비자원에 설치되어 있는 소비자안전센터가 제한 없이 소비자들에게 교정정보를 제공하기 위해서는 한국소비자원에 검사권을 위탁할 수 있는 기관 및 위탁사유를 확대할 필요에 따라 공정거래위원회 외에 소비자안전과 관련된 업무를 수행하고 있는 중앙행정기관의 장도 검사권 등을 한국소비자원에 위탁할 수 있도록 하였으며, 2008.12.26. 제2차 개정에서는 현행 양벌규정이 문언상 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다하였는지 여부에 관계없이 영업주를 처벌하도록 하고 있어 책임주의 원칙에 위배될 소지가 있으므로, 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면하게 함으로써 양벌규정에도 책임주의 원칙이 관철되도록 하였다. 2010.3.22. 제3차

개정에서는 「질서위반행위규제법」의 제정(법률 제8725호, 2007. 12. 21. 공포, 2008. 6. 22. 시행)으로 불필요해진 과태료의 부과·징수 절차 등에 관한 내용을 정비하였다.

제4부 각 부문별 운영성과와 그 의미

제1장 경쟁정책의 운영성과

제1절 독과점시장의 경쟁촉진

1. 시장지배적사업자에 대한 규제와 그 변천

공정거래법이 제정되어 시행되기 시작한 1981년부터 1999년까지는 시장지배적사업자의 지정·고시제도가 운영되었다. 이러한 지정·고시 제도는 수범자의 범위에 관한 논란을 사전에 배제하고, 당시 공정거래법의 규범 내용이 수범자들에게 널리 인식되어 있지 아니한 상황에서 스스로 시장지배적사업자로 지정되었다는 점을 주지시키고 남용행위를 하면 제재를 받게 된다는 점을 상기하게 하여 위반행위를 억제하려는 취지에서 도입되었던 것이다.

당초 지정요건은 연간 국내총공급액 300억 원 이상의 시장규모를 가진 관련시장에서 현행 공정거래법상 시장지배적사업자의 추정요건에 해당하는 시장점유율을 가진 사업자로 규정되어 있었다. 1993년에는 500억 원, 1997년에는 1천억원으로 연간 국내총공급액 요건이 인상되었다. 다만 1997년부터는 충분히 개방되어 있고 진입제한이 없는 시장이고, 시장지배적사업자 지정·고시일이전 2년간 실질적으로 가격인상을 한 사실이 없으면서, 시지남용, 부당공동행위 또는 불공정거래행위로 시정조치를 받은 사실이 없는 사업자에 대해서는 지정제외하였다.

지정·고시된 시장지배적 품목 및 사업자는 1981년에는 42개 품목에 102개 사업자이던 것이 1992년에는 144개 품목에 352개 사업자로 증가하였고, 지정·고시제도가 유지된 마지막 해인 1999년에는 129개 품목에 324개 사업자가 지정·고시되었다.⁵⁾

5) 1999년에 품목수 및 사업자수가 감소한 이유는 1997년부터 지정기준이 500억 원에서 1,000억 원으로 증가함에 따른 것이다.

<표>연도별 시장지배적사업자 변동추이

연도별	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89
품목수 (전년비증감)	42 (-)	48 (6)	58 (10)	71 (13)	85 (14)	100 (15)	106 (6)	122 (16)	131 (9)
사업자수 (전년비증감)	102 (-)	115 (13)	142 (27)	179 (37)	216 (37)	266 (50)	240 (△26)	286 (46)	305 (19)

연도별	'90	'91	'92	'93*	'94	95	96	97**
품목수 (전년비증감)	135 (4)	136 (1)	144 (8)	140 (△4)	140 (-)	138 (△2)	140 (2)	129 (△11)
사업자수 (전년비증감)	314 (9)	320 (6)	352 (32)	335 (△17)	332 (△3)	316 (△16)	326 (10)	306 (△20)

출처: 공정거래연보 및 공정거래백서(각 년도)

* : '93년의 경우 300억 원 기준으로 당초 140개 품목(사업자수 355)이 지정되었으나, 국내총출하액 기준이 500억 원으로 상향조정됨에 따라 '93.4월 18개 품목(사업자수 44)을 지정제외하였고, 이후 7월에는 18개 공공사업품목(사업자수 24)을 다시 추가로 지정하였음.

** : '97년의 경우 당초 166개 품목, 386개 사업자가 지정되었으나, 지정기준이 500억 원에서 1,000억 원으로 증가함에 따라 37개 품목, 80개 사업자를 지정 제외함.

1999년 2월 공정거래법 개정시 시장지배적사업자 (사전)지정·고시제도가 폐지되고 추정제도가 도입되었다. 이유는 시장지배적사업자 지정과정에서 많은 행정비용이 소요될 뿐만 아니라 과거의 자료를 기준으로 시장지배력 여부를 판단하므로 실질적인 시장지배력을 가지는 사업자도 미지정되는 경우가 있을 수 있다는 문제점 때문이었다.

따라서 1999년 4월부터는 시장지배적사업자가 사전에 지정·고시되지 아니하고, 어떤 사업자의 공정거래법 위반여부가 문제되면 당해 사업자에 대하여 시장지배력을 가지고 있는가 하는 실체적 기준⁶⁾에 의하

6) 시장지배력(market power)은 현대적 정의로는 본질적으로 “산출을 줄임으로써 가격을 올릴 수 있는 능력”이다. E. Thomas Sullivan and Herbert Hovenkamp, Antitrust Law: Policy And

여 판단되게 되었고, 종래 시장지배적사업자의 지정기준으로 법정되어 있던 것과 동일한 수준의 시장점유율을 구비하면 일단 시장지배적사업자로 추정하도록 하여 시장지배력의 존재에 대한 입증책임을 전환하는 추정제도(공정거래법 제4조)를 도입하였다.

또한 1999년 2월의 공정거래법 개정시 시장지배적사업자의 정의를 종전의 공급자만이 아니라 수요자까지로 확대(제2조 제7호)하였고, 이에 앞서 1996년 12월 공정거래법 개정시에는 금융·보험업에 대한 시지남용 적용제외규정을 삭제하였다.

2. 시장지배적지위 남용행위의 시정

1980년 공정거래법 제정 이래 시장지배적지위 남용행위 규정을 최초로 적용하여, 1983년에 서울미원(주) 및 제일제당(주)의 ‘다른 사업자의 사업활동 방해행위’에 대하여 시정권고가, 1984년에 동서식품의 같은 행위에 대한 시정명령이 각각 내려졌다.

1990년에 (주)대한항공의 ‘다른 사업자의 사업활동 방해행위’에 대하여 시정권고가 내려졌고, 1992년에는 시장지배적사업자인 해태제과(주), 롯데제과, 크라운제과의 ‘가격남용행위’에 대하여 시정명령이 내려졌다. 1993년에는 대한전선(주)의 ‘다른 사업자의 사업활동 방해행위’에 대하여 시정명령이 내려졌다.

1993년부터 공공사업자가 시장지배적사업자로 지정·고시되기 시작하였는바, 1994년에는 한국방송광고공사의 ‘부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위한 거래행위’에 대한 시정명령, 1995년에는 한국전력공사와 한국전기통신공사의 ‘소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위’에 대한 시정권고가 각각 내려졌다.

Procedure, (The Michie Co., 1984), pp. 431-432. 시장지배력은 현대적 정의로는 본질적으로 “산출을 줄임으로써 가격을 올릴 수 있는 능력”이다. Richard A. Posner, Antitrust Law-An Economic Perspective, (The University Of Chicago Press, 1976), p. 8.

공정거래법은 시장지배적사업자를 판단함에 있어서는 기본적으로 “시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려”하도록 하고 있으며(공정거래법 제2조제7호제2문), 공정거래위원회는 당해 사업자가 시장지배적사업자인지 여부를 판단함에 있어서 이들 요소외에 “경쟁사업자간의 공동행위의 가능성, 유사품 및 인접시장의 존재, 시장봉쇄력, 자금력” 등을 종합적으로 고려하고 있다(시장지배적지위 남용행위 심사기준, III).

1996년에는 (주)한화의 ‘다른 사업자의 사업활동 방해행위’에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령이 내려졌다.

1999년 공정거래법 개정으로 시장지배적사업자의 지정·고시제도가 폐지되고 추정제도가 도입된 후의 시지남용의 시정실적은 다음의 [표]와 같이 2006년까지는 대체로 한 해에 한 건도 없거나 1, 2건에 불과(2001년(4건)은 예외)하여 큰 변화를 보이지 않았다. 일단 이처럼 1999년의 제도변화 전후에 큰 변화가 없는 것은 적어도 사전지정·고시 없이도 전과 같은 정도의 법집행이 가능하다는 점에서 일단 이 제도의 폐지 자체에는 문제가 없음을 반증하는 것이라 하겠다. 다른 한편 세계적으로도 지배적 기업의 남용이라는 일방적 행위(unilateral acts)를 규율하는 사례는 반경쟁적인 기업의 양면적 행위나 다면적 행위의 그것에 비하여 많지 않다는 점을 감안하더라도 2006년까지 우리의 경우에 시지남용의 시정실적은 현저히 적은 편인데, 이에 대해서는 사전지정·고시제도의 폐지후 바뀐 환경하에서 공정거래위원회가 공정거래법상 시장지배적사업자로 추정되는 경우에만 소극적으로 법을 집행한 점에서 그 하나의 원인을 찾을 수 있다.

<표> 행위유형별 시정 실적

(단위:경고 이상, 건)

연도 \ 유형	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07*	'08	'09
시장지배적 지위남용행위	3	1	2	5	2	0	4	0	1	0	0	2	38	5	2

* 2007년에는 종합유선방송사업분야의 MSO의 지위남용행위가 다수 적발된 것에 기인하여 시정실적이 급등하였다.

공정거래위원회는 1998년에 남양유업(주)의 조제분유의 ‘출고량조절행위’에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령을 내리고, 법인 및 행위자를 고발하였다.

2001년에는 BC카드(주) 및 12개 회원은행, LG캐피탈(주), 삼성

카드(주)의 현금서비스 평균 수수료율, 할부수수료율 및 연체이자율의 결정행위에 대하여 가격남용행위로서 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다.⁷⁾ 또한 포항종합제철(주)의 냉연용 열연코일의 공급거절행위에 대하여 ‘다른 사업자의 사업활동 방해행위’로서 시정명령 및 과징금납부명령을 하였는데, 이 처분에 대한 불복의 소에서 대법원은 시장지배적지위의 남용행위로서의 거래거절이 부당성을 갖기 위해서는 주관적으로 시장에서의 독점을 유지·강화할 의도나 목적을 갖고, 객관적으로 경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려가 있는 행위로 평가될 수 있는 행위로서의 성질을 갖는 거래거절행위를 하였어야 한다고 하여, 공정위의 처분을 취소하였다.

2006년 이래 근년에는 마이크로소프트, 인텔 등 글로벌기업의 배제남용행위에 대한 법집행, 케이블방송사, 이동통신사, 인터넷 포털 사업자와 같은 첨단기술산업의 시장지배적사업자들에 대한 법집행이 이루어졌다.

2006년의 마이크로소프트사건에서 공정거래위원회는 피심인이 PC 운영프로그램인 윈도우에 메신저·윈도우미디어플레이어·윈도우미디어 서버 등을 끼워팔기한 것에 대하여 ‘다른 사업자의 사업활동 방해행위’ 및 ‘소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위’에 해당한다고 보아 시정명령 및 과징금납부명령을 내렸고, 시정명령 이행사실의 확인을 위하여 ‘이행감시 자문기구’를 구성하기도 하였다. 또한 이 해에 로얄정보기술(주)의 터널 감지기 공사 입찰에서의 ‘다른 사업자의 사업활동 방해행위’에 대하여 시정명령을 하였다.

2007년에는 농협중앙회의 화학비료 구매납품계약에서의 ‘부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위한 거래행위’에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령을 내렸는데, 공정거래위원회는 이 사건에서 남용행위의 부당성을 시장독점의 목적 및 효과라는 기준으로 판단하였다. 그리고 에스케이텔레콤(주)의 MP3파일 다운로드서비스시장에서의 ‘다른 사업자의 사업활동 방해행위’에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다. 또한 (주)티브로드 기남방송 등 케이블방송업체의 TV홈쇼핑 프로그램 송출을 중단한 행위와 TV홈쇼핑 프로그램 채널의 변경행위 등의 ‘다른 사업자의

7) 그러나 불복의 소에서 법원은 BC카드와 BC카드의 12개 회원은행을 하나의 시장지배적사업자로 볼 수 없다고 하는 것을 근거로 공정위의 처분을 취소하였다.

사업활동 방해행위'에 대하여 시정명령을 하였고, (주)티브로드동남방송 등 14개업체가 단체계약상품의 공급을 중단한 행위에 대하여 '소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위'로서 인정하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다. 그밖에 (주)현대자동차 및 기아자동차(주)의 자사 판매대리점에 대한 '다른 사업자의 사업활동 방해행위'에 대하여 각각 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다.

2008년에는 (주)에이치씨엔충북방송의 단체계약상품의 채널편성 변경 및 일부채널 송출 중단행위에 대하여 '소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위'로서 시정명령을 하였고, NHN(주)의 동영상공급 업체와의 동영상 콘텐츠에 대한 색인 데이터베이스 제공 계약에서 동영상 내 광고를 금지한 행위에 대하여 '다른 사업자의 사업활동 방해행위'로서 시정명령을 하였으며, PC용 CPU를 제조하는 인텔의 국내 PC 제조업체에 대한 경쟁사(AMD)의 CPU의 구매를 중단하거나 제한하는 조건부의 로열티 리베이트를 제공한 행위에 대하여 '부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위한 거래행위'로서 인정하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다.

2009년에는 코드분할다중접속방식(Code Division Multiple Access: CDMA) 이동전화 단말기에 대한 시장지배적사업자인 퀄컴의 단말기 제조사들에 대한 차별적 로열티부과행위 및 조건부 리베이트행위에 대하여 '부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위한 거래행위'로서 인정하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다. 그리고 현대모비스의 독립부품 대리점들에 대한 순정품 취급강제행위에 대하여서도 '부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위한 거래행위'로서 인정하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다.

3. 공기업 분야의 경쟁촉진

1993년 7월에는 공공산업부문의 규제완화 및 경쟁원리의 도입에 의하여 이전까지는 시장지배적사업자로 지정·고시하지 않던 18개 품목 24개 공공사업자를 처음으로 시장지배적사업자로 지정하였다.

1997년말 외환위기후 공기업 분야의 경쟁촉진은 더욱 가속화되

어, 공기업민영화 및 경영혁신프로그램을 중심으로 공공부문 개혁이 추진되었는데, 공정거래위원회는 내부적으로 「민영화검토 실무작업단」을 구성하여 운영하면서, 공기업별 경쟁촉진방안을 마련하여 정부지분매각·시장구조개편방안 등에 대하여 범정부적 기구인 「공기업민영화추진위원회」를 통해 의견을 개진하였다. 결국 2000년 12월말까지 포철, 한국중공업, 대한송유관공사, 국정교과서, 한국종합기술금융, 한국종합화학 등 6개사는 정부지분을 민간에 매각함으로써 민영화를 완료하였고, 한국전력은 발전/송·배전부문을 분리하되, 발전부문은 6개 자회사로 분할하였으며, 2000. 12월말까지 61개 민영화대상 자회사중 한국송유관공사, 한국통신카드, 한양산업, 한국물산(청산)등 20개 자회사가 민영화되거나 통·폐합되었다. 이와 병행하여 공기업 경영혁신프로그램이 진행되어 2000년말까지 공기업 중 모기업 및 산하기관 인력 총 6만여명의 인력을 감축하고, 정부이사제 폐지, 경영공시제도 도입, 퇴직금누진제 폐지 등 운영시스템을 개혁하였다.

4. 독과점시장구조 개선시책의 수립·추진

정부는 1996년 12월 공정거래법 개정을 통해 독과점시장구조 자체를 보다 경쟁적인 구조로 개선하기 위하여, 독과점시장구조 개선시책의 수립·추진에 관한 법적 근거(공정거래법 제3조)를 마련하였다. 공정거래위원회는 1996년 말에 10년 이상 계속하여 시장지배적 품목으로 지정된 장기 독과점 품목 중에서 설탕, 커피, 맥주 등 26개의 시장구조 「우선개선대상품목」을 선정하였는데, 독과점시장구조 개선시책은 1997년부터 매년 선정된 우선개선대상품목 중 3~4개 품목에 대해서 이러한 품목시장에 참여하고 있는 사업자들의 원재료 수급단계에서부터 최종소비단계까지 거래단계별 각종 경쟁제한요소를 심층분석하여 시장구조를 차례로 개선하는 방식으로 운영되었다.

제2절 경쟁제한적 기업결합 심사제도

1. 기업결합 규제 의의

기업결합의 복수의 기업이 단일한 지배관계를 형성하는 과정 내지 그 결과를 말한다. 기업결합은 자연적 성장에 대비되는 기업 규모의 인위적 확대를 의미하며, 시장에 새로운 독점화를 초래함으로써 경쟁제한적인 영향을 미칠 수 있다. 공정거래법은 제정시부터 경쟁제한적 기업결합을 규제하였는데, 제7조에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 ① 주식의 취득, ② 임원의 겸임, ③ 다른 회사의 합병, ④ 영업의 양수, ⑤ 새로운 회사의 설립 등의 기업결합을 금지하고, 또한 기업결합의 현황을 사전에 규제기관에서 알 수 있도록 신고제를 운영하였다.

2. 규제 범리의 개선

법제정 이후 기업결합 규제에 있어서 근본적인 변화는 없었지만, 1996. 12. 30. 제5차 개정에서 실질적 경쟁제한성을 추정할 수 있는 규정을 도입하고(법 7조 4항), 1999. 2. 5. 제7차 개정에서 효율성 증대에 기한 항변과 희생이 불가한 회사와의 기업결합 항변을 명문으로 받아들인 것은(법 7조 2항) 규제 범리의 개선으로 평가받을 만한 것이다. 특히 동 개정에서 도입된 항변사유는 종래 산업합리화나 국제경쟁력 강화에 의한 항변에 비하여, 법리적으로 타당할 뿐만 아니라 경쟁정책적으로 바람직하다는 평가를 받았다. 한편 희생이 불가한 회사와의 기업결합 항변은 당시 전세계적으로 진행되고 있었던 falling company에 관한 논의를 적극적으로 수용한 의미가 있다.

제7차 개정에서는 기업결합의 제제 측면에서 법리적 타당성에 의문이 있었던 과징금 제도를 폐지하는 대신에 기업결합 규제의 실효성을 높이기 위하여 이행강제금 제도를 도입하였고, “기업결합에 따른 경쟁제한의 폐해를 방지할 수 있는 영업방식 또는 영업범위의 제한”을 시정조치의 내용으로 추가함으로써, 경제현실에 맞게 기업결합 규제를 탄력적으로 운영할 수 있는 법적 근거를 마련한 것도 의미 있는 제도개선으로 볼 수 있다. 또한 2007. 8. 3. 공정거래법 개정에서 공정거래법에서 규제하는 것이 타당한지에 의문이 있었던 불공정한 방법에 의한 기업결합의 규제를(7조 3항) 폐지하였는데, 경쟁제한적 기업결합 규제의 본질에 보다

충실할 수 있는 방향으로의 개정으로 평가할 수 있다.

한편 1998년 7월 「기업결합 심사기준」의 개정을 통하여 규제 기준을 개선하였다. 동 기준의 개정은 미국이나 EU의 선진적인 기업결합 규제법리를 참고하여 관련시장 확정, 경쟁제한성 판단기준, 기업결합 예외 인정 등의 기준을 합리적으로 개정하는 방향으로 이루어졌는데, 이후 기업결합에 대한 합리적이고 적극적인 규제의 기초가 되었다.

3. 법집행의 강화

공정거래법상 기업결합 규제가 도입된 이후 초기에는 기업결합에 대한 규제 사례가 많지 않았다. 1980년대에는 동양화학공업(주)와 송원산업(주)의 주식취득 행위에 대한 2건의 규제 사례가 있었을 뿐이다.

1997년 외환위기 이후 공정거래법의 적극적인 집행이 이루어지면서 기업결합에 있어서도 실질적인 규제가 나타나기 시작하였다. 무엇보다 시장경제질서의 확립에 대한 요구가 커지면서 기업결합에 있어서도 보다 실질적인 규제가 이루어지기 시작하였다. 특히 1997년 이후 눈에 띄는 대형 기업결합이 발생하였고, 이에 대한 공정거래위원회의 심사 과정이 주목을 받았다. 비록 문제된 기업결합의 전면적인 금지가 아닌 행태적 제한조치가 부과되었지만, 현대자동차와 기아자동차의 기업결합에서 자동차 시장을 승용차시장, 버스시장, 트럭시장으로 삼분하고, 각각의 시장에서 경쟁제한성을 판단한 것이나(1999. 4. 7.), SK텔레콤과 신세기통신의 기업결합에서 다양한 관점에서 효율성 증대 효과의 가능성을 검토한 것은 의미 있는 심결 사례로 평가할 수 있다(2000. 5. 15.).

경쟁제한성 심사에 정교한 분석 기법이 활용되기 시작한 것도 주목할 만하며, 하이트-진로 기업결합 사건(2006. 1. 24.)은 공정거래위원회가 관련시장 확정과 관련하여 소주시장과 맥주시장의 관계를 정함에 있어서 임계매출감소분석을 최초로 사용한 사건으로 기록되고 있다. 또한 이랜드디테일과 한국까르푸의 기업결합(2006. 11. 6.) 그리고 신세계(이마트)와 월마트코리아의 기업결합에서(2006. 11. 4. 및 2009. 7. 2. 재의결) 유통산업에서 전국시장(national market)과 구분되는 지역시장(local market)

의 가능성을 인정하고 각 지역시장에서 중첩원적 분석 방식을 동원하여 관련시장을 획정한 것 역시 시장획정의 정교한 분석 방식을 사용한 예로서 중요한 선례가 될 것이다.

4. 국제적 기업결합에 대한 능동적 대처

기업결합 규제의 운영 측면에서, 글로벌 차원에서의 경쟁 상황에 대한 이해가 점점 더 중요해지고 있으며, 공정거래위원회는 이러한 상황에 적극적으로 대처하고 있다. 공정거래위원회는 유리강화섬유사업을 영위하고 있는 미국의 오웬스코닝과 프랑스의 상고방베트로텍스의 기업결합에 대하여 경쟁제한성을 인정하고 지분이나 기본설비를 제3자에게 매각하도록 하는 시정조치를 내렸는데(2007. 12. 5.), 이는 공정거래위원회가 외국 기업 간의 기업결합을 규제한 첫 번째 사례로 의미가 있다.

또한 2010년 호주의 철광성 생산업자인 BHP-Biliron과 Rio Tinto의 기업결합에 대해서도 공정거래위원회는 전세계 2위와 3위 사업자인 결합 당사자들의 지위와 시장상황을 분석하여 경쟁제한성을 인정하는 방향으로 심사를 진행하였으며, 양사가 기업결합 신고를 철회함으로써 사건이 종결되었는데, 이는 시정조치를 내린 것과 동일한 효과를 갖게 된 것이라는 점에서 공정거래위원회 기업결합 심사제도 운영의 성과로 볼 수 있다.

제3절 카르텔에 대한 규제

1. 카르텔에 대한 규제의 변화

공정거래법은 1980년 제정시에는 경쟁당국에 공동행위의 내용을 등록하지 않고서는 행할 수 없도록 하는 등록제를 취하였으나 이 제도는 불필요한 등록부담, 법 집행당국의 입증책임 등 많은 문제점을 내포하고 있었다. 따라서 정부는 1986. 12월의 공정거래법 개정시 경쟁제한적

공동행위 인가제를 도입하였다.

한편 공정거래법은 제정시부터 “불황극복·산업합리화 등 부득이한 사유가 인정되는 경우”에는 예외적으로 카르텔의 등록을 허용하였는데, 1986년 개정법에서는 “산업구조의 조정, 중소기업의 경쟁력향상 또는 거래조건의 합리화”목적의 공동행위에 대한 인가가 허용되었고, 1992년 개정법에서는 “연구·기술개발”이 각각 인가사유로 추가되었다. 그간 벨브 제조사업자간의 카르텔 1건, 사업자단체의 카르텔 6건, 합계 7건의 카르텔이 1980년대에 인가되었었다. 그러나 근래에는 인가제도의 활용사례는 없다.⁸⁾

2. 부당공동행위의 추정조항과 과징금의 도입

1986년 개정 공정거래법은 부당공동행위의 입증곤란을 해소하기 위하여 추정제도를 도입⁹⁾하고, 과징금을 제재수단으로서 추가하였다. 또한 법상 과징금의 부과한도는 제도 도입시는 관련매출액의 100분의 1이었으나, 실효성 제고 차원에서 1994년 개정시 100분의 5로, 다시 2004년 개정시 100분의 10으로 상향조정되었다.¹⁰⁾

2004년 공정거래위원회는 공정거래법 시행령과 과징금 고시를 개정하여 과징금 부과 여부를 판단할 수 있는 구체적 기준을 마련하고, 범위반의 내용과 정도 등 공정거래법상 의무적 참작사유를 단계적·순차적으로 반영하여 과징금이 산출되도록 부과체계를 객관화·계량화 하였다.

8) 다만 공정거래위원회는 레미콘 업계가 ① 원재료 공동구매, ② 영업의 공동수행(공동수주, 물량배분, 공동운송 등), ③ 공동의 품질관리 및 연구개발 등을 인가신청한 사안에서 이 가운데 ①과 ②에 대해서는 불허하고 ③에 대해서만 2년간(2010.2.1.~2012.1.31.) 허용하기로 결정한 바 있다(2010.1.20.). 그러나 이 사건 신청인들은 위원회 결정을 통지받기 전에 신청을 철회하여 인가의 효력은 발생하지 않았다.

9) 후술하는 바와 같이 다수설과 판례는 이 추정조항의 효과 또는 추정의 성격을 증명책임의 전환을 가져오는 법률(민사법)상 추정으로 보아서, 공정거래위원회가 여러 사업자의 외형상 행위의 일치를 증명하면 ‘합의의 존재’ 내지 ‘의사의 연락’(행위의 공동성)이 추정되어 해당사업자는 경쟁을 제한하는 효과가 있는 공동행위가 합의의 결과로서 이루어진 것이 아님을 입증해야 하는 책임을 부담하는 것으로 보았다.

10) 2004년 공정거래법 개정시 과징금 부과기준을 개정하면서 부칙에 경과규정을 두어서 개정법 시행 전의 행위로서 이 법 시행 전에 종료되거나 이 법 시행 이후에도 그 상태가 지속되는 행위에 대한 과징금의 적용에 있어서는 종전의 규정에 의하도록 한 바 있다(2004.12.31 개정 법률 제7315호 부칙 제8조).

3. 부당공동행위 성립요건의 변천

1992년 11월 공정거래법 제3차 개정시에 복수의 사업자간에 경쟁을 회피하기 위한 각 사업자의 사업활동의 제한에 대하여 합의만 있으면, 종래와 달리 실행행위를 요하지 아니하고 규제대상이 되도록 개선되었다.

1999년의 공정거래법 개정시에는 종래 카르텔의 성립요건의 하나이던 “경쟁의 실질적 제한성”이 “부당한 경쟁제한성”으로 변경되었다. 다만 ‘다른 사업자의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위’나 제5항의 공동행위의 추정조항이 적용되는 경우에는 종전과 마찬가지로 경쟁의 실질적 제한성이 요구되었다.

4. 부당공동행위의 시정

공정거래법이 제정되어 시행된 1981년부터 2009년까지 30년간 부당한 공동행위의 경고 이상 시정실적을 살펴보면, 다음 <표1>에서 보이듯이 총 613건의 공동행위가 시정조치되었다. 또한 시정실적 건수에서 1981년에서 1992년까지 12년간 총 94건(한 해 평균 7.8건)이었으나, 2008년 한 해에만 65건, 2009년에만 63건에 달하여 큰 폭으로 증가하였다. 이것은 경제규모의 성장에 따른 카르텔의 발생건수 자체의 증가 이외에 카르텔의 위법성에 대한 수범자들의 인식의 제고와 경쟁문화의 확산 이외에 입증곤란을 피하기 위한 합의의 추정조항의 도입과 자진신고자 감면제도 및 포상금제도 등의 도입 및 개선도 크게 한 몫을 한 것으로 평가된다.

<표1>부당한 공동행위의 시정 실적

(경고 이상, 건)

연도 유형	'81 ~ '92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
	부당한 공동행위 (과징금 부과건수)	94 (2)	16 (1)	19 (2)	26 (6)	36 (13)	22 (6)	37 (19)	34 (15)	47 (13)	43	47	23	35	46	45	44	65

주 : 부당한 공동행위에 대한 과징금부과는 1986. 12월 제1차 공정거래법 개정시 도입되었음.

주: 경고 건수에는 조정 및 과태료부과 건수 포함.

1981년에는 공정거래법이 적용된 최초의 사업자단체금지행위 사건으로서 남가좌동 메리야쓰 친목회의 가격협정에 대하여 시정명령이 내려졌다.

1988년에는 6개 정유회사의 휘발유 등 11개 석유제품의 국내 민수 및 한국군납시장에서의 부당공동행위에 대하여 과징금이 부과되었다. 이 사건이 1986년 부당공동행위에 대한 과징금이 도입된 후 최초로 실제 부과된 사건이었다.

1991년에는 7개 바나나수입업체들의 수입바나나의 법정도매시장 상장적정가격 결정행위에 대하여, 1993년에는 32개 은행의 은행수수료에 대한 부당공동행위에 대하여 각각 과징금이 부과되었다. 후자는 최초로 금융부문에 공정거래법이 적용된 사건이기도 하다. 1993년에는 12개 일간신문사의 신문 구독료에 대한 부당공동행위에 대하여 시정명령이 내려지기도 하였다.

1994년에는 LPG용기제조 5개사의 영업의 공동수행 회사의 설립, 상품의 생산·판매 제한행위, 그리고 가격결정행위에 대하여 시정명령이 내려졌고, PC제조 5개업체와 축전지제조 5개 회사의 입찰담합에 대하여 각각 시정명령 및 과징금납부명령이 내려졌다.

1995년에는 고압가스제조 4개사의 산소, 질소, 알곤 등의 최저

가격결정행위에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령이 내려졌고, 강화군 13개 방조제보수공사관련 38개 전문건설업체의 입찰담합에 대하여 시정명령이 내려졌다. 철도제조공사전문건설 3개 업체의 입찰담합, 평택시하수처리장건설공사 입찰관련 11개 건설업체의 입찰담합에 대하여 각각 시정명령 및 과징금납부명령이 내려졌다. 그리고 8개증권사들의 채권인수수료 인상 공동행위에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령이 내려졌다.

1996년에 공정거래위원회는 한국전력공사 충북지사 입찰관련 6개 전기공사업체의 입찰담합에 대하여, 철도차량 제작3사의 입찰담합에 대하여, 그리고 경상남도 남해교육청 산하 초등학교 교실보수 등 7개 공사 관련 6개 건설업체의 입찰담합에 대하여 각각 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다. 그리고 부산지역 21개 레미콘제조업체들의 가격결정행위에 대하여 시정명령을 하였다. 종이제조 3개사의 신문용지 및 중질지의 가격 결정행위, 합성수지제조 6개사의 합성수지제품의 가격결정행위 및 출고조절행위, 17개 아스팔트대리점들의 아스팔트 단가 및 시장점유율 공동결정행위, 5개 정유사 및 1개 석유대리점의 아스팔트 가격결정행위, 거래조건 공동결정행위 등에 대하여 각각 시정명령 및 과징금납부명령이 내려졌다.

1997년에 남대문시장 7개 상가운영회의 사업자단체금지행위에 대하여 시정명령이 내려졌고, 황산 제조 3개사의 가격결정행위, 11개 복합운송주선업체의 수입항공화물취급수수료 결정행위, 3개 석고보드 생산업체의 가격결정행위 등에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령이 내려졌다. 5개 강관 제조업체들의 입찰담합, 서울지역 37개 건설사의 입찰담합 등에 대하여 각각 시정명령 및 과징금납부명령이 내려졌고, 정부종합청사 신관 신축공사관련 17개 건설사의 입찰담합, 5개 신용카드 VAN사업자의 단말기 및 매출전표 판매가격결정행위 등에 대하여서는 시정명령이 내려졌다. 또한 공정거래위원회는 24개 설계·감리업체의 입찰담합에 대하여서는 시정명령을 하고 행위자들을 고발하였다.

1998년에는 황동봉제조·판매 2개사의 황동봉 가격인상행위, 4개 철근제조업체들의 철근판매 가격결정행위, 비씨카드주식회사 및 13개 회원은행들의 전문계카드사와의 업무제휴를 제한하는 행위, 9개 손해보험사의 자동차부품 대리점들과의 부품공급계약 공동체결행위, 가스누출경보

차단장치 제조5개사의 공동 가격결정행위, 11개 신문사의 월간구독료 및 1부당 가격 결정행위, 울산광역시 산업로확장공사 입찰관련 8개 건설사의 입찰담합, 10개 시도 전세버스운송사업조합의 사업자단체금지행위, 대한법무사협회 및 13개 지방법무사회의 가입비징수행위 등에 대하여 시정명령을 하였다. 그리고 전동차 제작3사의 입찰담합, 타이어 제조·판매 5개사의 군납용 및 트럭·버스용 타이어의 물량배분을 통한 공동행위, 16개 은행의 전신환매수수료율의 공동결정행위, 13개 항공사의 해외여행 항공요금 공동결정행위, LPG용기용 밸브제조3개사의 가격결정행위, 14개 시도건축사회 등의 사업자단체금지행위, 3개 칼라강판 제조업체의 가격결정행위, 포스틸등 4개 석도강판 제조업체의 가격결정행위, 원자력발전소 방사선관리용역입찰참가 6개사의 입찰담합, 등에 대하여 시정명령과 과징금납부명령을 하였다.

또한 화장지 제조 4개업체의 두루마리화장지의 공장도가격 결정행위¹¹⁾, 종이컵 원지 제조4개사의 종이컵원지의 판매가격결정행위, 커피제조 2개사업자의 커피 가격결정행위¹²⁾, 강관제조 4개사의 가격결정행위, 맥주제조 3사의 출고가격결정행위¹³⁾, 농약제조 11개사의 가격결정행위, 등에 대하여 합의의 추정조항에 근거하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다.

2000년에는 7개 신용카드사의 신용카드가맹점 수수료율결정행위 및 한국여신전문금융협회의 사업자단체금지행위, MDF 제조 5개 사업자의 가격결정행위, 전국자동차운전전문학원연합회 서울특별시협회 등 12개협회의 수강료 및 교육부제에 관한 결정행위, 12개 폴리에스터원사 제조업체의 원사가격결정행위, 등에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다. 그리고 1998년도, 1999년도 및 2000년도에 시행된 군납유류구매입찰 참가 5개 정유사들의 입찰담합에 대하여 시정명령과 과징금납부명령을 하고, 법인 및 실질적 책임자들을 고발하였다.

또한 철근제조 8개 전기로제강사들의 철근 가격결정행위¹⁴⁾, 4

11) 그러나 대법원은 문제의 행위를 의식적 병행행위로 인정하여 공정거래위원회의 처분을 취소하였다.

12) 그러나 불복의 소에서 대법원은 국내 커피시장의 특이한 상황을 고려하여 추정의 요건인 '경쟁제한상'이 결여된다고 판시하였다.

13) 불복의 소에서 법원은 국세청 등의 행정지도에 따라 이루어진 점 등에서 추정이 복멸된다고 판시하였다.

14) 불복의 소에서 법원은 사업자들의 합의가 추정되는 시기를 과징금산정의 기준이 되는 위반행위의 시기로 보았다.

개 이동통신사업자들의 단말기보조금 지급규모 축소행위, 11개 손해보험회사의 자동차보험종목의 자동차보험료(기본보험료) 결정행위 등에 대하여 합의의 추정조항에 근거하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다.

2001년에는 4개 나일론원사 제조업체의 가격결정행위에 대하여 시정명령과 과징금납부명령을 하였다.

2002년에는 14개 감염성폐기물처리업체의 감염성폐기물처리비 결정행위, 서울시 지하철9호선 909공구 건설공사 입찰참가 2개건설사의 입찰담합, 8개 음반제작업체의 음반판매회사 설립행위, 10개 손해보험회사 및 대한손해보험협회의 자동차종합보험 무료긴급출동서비스의 폐지행위, 19개 감정평가 사업자의 입찰담합, 조달청 철근구매입찰 참가 9개 철근제조사업자의 입찰담합, 12개 컴퓨터 및 전산장비사업자의 입찰담합 등에 대하여 시정명령과 과징금납부명령을 하였다. 7개 시멘트제조업체의 시멘트공급량조절행위 및 경쟁사업자에 대한 슬래그분말사업진입 방해행위에 대하여서는 시정명령과 과징금납부명령을 하고, 고발조치하였고, 한국방송공사 전산장비 입찰 참가 3개 전산장비업체의 입찰담합에 대해서는 법인과 실무책임자를 고발하였다.

또한 4개 신용카드사업자의 현금서비스·할부판매 수수료율, 연체이자율 결정행위, 6개 제지사의 백상지 가격결정행위, 7개 철근제조사업자의 가격결정행위, 등에 대하여 합의의 추정조항에 근거하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다.

2004년에는 6개 광고회사의 영상광고 구매단가 및 지급조건인 공동결정행위에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다. 공정거래위원회는 용인 동백지구 아파트 분양가 담합 사건에서 10개 건설사의, 용인 죽전지구 아파트 분양가 담합 사건에서는 6개 건설사의 아파트 분양가 결정행위에 대하여 각각 합의의 추정조항에 근거하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다.¹⁵⁾

2005년에는 굴삭기 및 휠로다 제조 3개 사업자의 민수용 굴삭기 및 휠로다, 지게차의 가격담합 및 정부기관발주 입찰담합에 대하여 시

15) 불복의 소에서 대법원은 용인 동백지구의 경우 행위의 실질적 일치에 반하는 사정이 있다는 이유에서 공정거래위원회의 처분을 취소하였다. 반면 용인 죽전지구의 경우 법원이 공정거래위원회의 처분을 지지하였다.

정명령 및 과징금납부명령을 하였다.¹⁶⁾ 또한 비씨카드와 회원은행 11개사의 신용카드 가맹점 업종별 발급사보전수수료를 공동결정행위, 2개 시내전화 사업자의 시내전화 요금 및 점유율에 관한 합의, 3개 국제전화 사업자의 국제전화 할인상품 요금에 관한 합의, 5개 가성소다 제조업체의 가격 및 출고량 결정행위 등에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다.

2006년에는 8개 밀가루 제조·판매업체의 밀가루의 공급물량 및 기준가격 합의행위와 3개 이동통신사업자의 무제한 요금상품 등 상품 또는 용역의 종류·규격제한행위에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였고, 5개 세탁·주방세제 제조업체의 가격결정행위 및 거래조건 결정행위 등에 대하여 시정명령, 과징금납부명령을 하고 고발하였다.

2007년에는 4개 정유사의 석유제품 가격 공동결정행위, 8개 고밀도폴리에틸렌 제조·판매사업자들의 고밀도폴리에틸렌 가격 및 출고량에 관한 합의, 2개 합성고무 제조사업자의 합성고무 판매가격결정행위, 서울지하철7호선 연장 건설공사 입찰 참가 6개 건설사의 입찰담합, 10개 손해보험사의 각종 손해보험의 순율·부가율·할인율·할증율에 관한 합의 등에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다. 또한 4개 빙과류 제조업체의 빙과제품 가격의 결정행위, 3개 설탕 제조·판매 업체의 가격결정행위, 등에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하고 고발하였다.

2008년에 공정거래위원회는 10개 신용카드 부가통신(Value Added Network: VAN)사업자의 대리점에 대한 수수료에 관한 합의, 7개 신용카드사업자의 VAN사업자에 대한 신용판매 청구데이터 생성 및 매출전표 매입업무 등의 수수료에 관한 합의, 17개 은행의 지로수수료 관련 부당공동행위 및 농업협동조합중앙회 및 수산업협동조합중앙회의 사업자단체 금지행위, 지하철7호선연장 705공구공사 입찰관련 지에스건설과 삼호의 입찰담합 등에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다.¹⁷⁾ 또한 석유화학산업의 기초원료, 중간원료, 합성수지, 합섬원료, 합성고무에 이르기

16) 이 사건 불복의 소에서 대법원은 기본적 원칙에 관한 합의 없이 장기간에 걸쳐 여러 차례의 합의를 해 온 경우에도 그 각 합의가 단일한 의사에 기하여 동일한 목적을 수행하기 위하여 계속 실행되어 왔다면 전체적으로 1개의 부당한 공동행위로 볼 수 있다고 판시하였다.

17) 이는 2007년의 서울지하철7호선 연장 건설공사 입찰 참가 6개 건설사의 입찰담합 사건에 대하여 검찰고발 요청으로 인하여 다시 6개 공구별 들러리 입찰담합을 적발시정한 사건이다.

까지 전 분야에 걸쳐 3년 내지 11년의 장기간 동안 발생한 일련의 담합 행위에 대해 조사를 실시하여, 저밀도폴리에틸렌(LDPE), 선형저밀도폴리에틸렌(LLDPE), 모노에틸렌글리콜(MEG), 디에틸렌글리콜(DEG), 에틸렌옥사이드(EO), 스티렌모노머(SM), 톨루엔(TL), 자일렌(XL) 등의 8개 품목의 석유화학제품 카르텔에 대해 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다.

2009년에 공정거래위원회는 5개 음료 제조·판매사업자의 가격결정행위에 대하여 시정명령과 함께 과징금을 부과하고, 행위자 2명을 고발하였다.

2010년에는 6개 LPG 공급회사의 가격결정행위¹⁸⁾, 11개 소주 제조·판매사업자의 출고가격 인상 및 경품 지급조건, 판촉활동 기준 등의 합의, 3개 설탕 제조 판매업체의 가격결정행위 등에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다.

근래의 부당공동행위 사건들에서의 특징은 장기간 유지된 카르텔들이 적발된 사건이 많았고, 사건 처리에 자진신고자 감면제도(leniency program)가 주효한 기능을 한 것들이 많았다는 점이다. 자진신고자 감면 제도는 은밀하게 이루어지는 카르텔의 적발 및 증거수집에 큰 몫을 하고 있으며, 제도의 투명성과 유인의 제고에 의하여 오랜 기간 동안 적발되지 않고 있던 장기적·만성적인 카르텔들이 처리될 수 있고, 다시 적발된 카르텔에 대한 제재 및 처벌의 확실성은 부당공동행위에 가담하고 있는 사업자들에게 자진신고의 유인으로 작용하는 선순환이 이루어지고 있는 것이라 평가된다.

5. 국제카르텔에 대한 공정거래법의 역외적용

2002년 공정거래위원회가 6개 흑연전극봉 생산업체의 수출가격결정행위에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령을 한 사건은 6개 외국사업자들의 국제카르텔에 대하여 위반행위의 국내시장에의 영향을 근거로 하여 우리나라 공정거래법을 최초로 역외적용(Extraterritorial Application)한 사건이자 미국·EU 등 선진국을 제외한 개발도상국 중 최초로 외국에

18) 이 사건의 과징금부과액은 총 6,689억 원에 달하였다.

서 행해진 외국사업자의 반경쟁적 행위에 대해 자국의 공정거래법을 적용한 사례로서의 의미를 가진다. 이어서 2003년의 6개 비타민 생산업체의 부당공동행위 사건에서는 비타민의 제조·판매업을 영위하는 6개 외국사업자들의 국제카르텔에 대하여 공정거래법을 역외적용하여 조치하였다. 이들 사건은 입법자로 하여금 공정거래법에 역외적용의 근거조항(제2조의 2)을 명문화하는 계기가 되었다.

2009년에는 4개 외국 복사용지 제조·판매 업체들의 한국시장을 대상으로 한 복사용지 국제카르텔 사건에 대하여 공정거래법을 역외적용하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였고, 6개 마린호스 제조업체들의 국제카르텔 사건에서 공정거래법을 역외적용하여 시정명령 및 과징금납부명령을 하였다. 전자는 공정거래위원회가 자체조사를 통해 처리한 최초의 국제카르텔 사건이었고, 후자는 공정거래위원회가 적발·제재한 최초의 국제 입찰담합 사례라는 의의가 있다.

2010년에는 26개 항공화물운송사업자의 한국발 전세계행 노선과 외국발 한국행 노선에서의 항공화물운임을 공동결정한 행위에 대하여 시정명령과 함께 총 1,200억 원의 과징금을 부과하였다. 항공화물운임담합 사건은 가담 업체 수, 외국인 진술조사 건수, 관련매출액, 과징금 등 규모 면에서 공정거래위원회가 처리한 최대 국제카르텔 사건이었다.

제4절 불공정거래행위에 대한 규제

1. 제도의 정비 및 개선

1981년 시행될 당시 공정거래법은 불공정거래행위와 관련하여 6가지 행위 유형을 열거하고(법 제15조), 세부적인 불공정거래행위의 유형 및 기준은 당시 경제기획원장관이 제정한 ‘불공정거래행위지정고시’(경제기획원 고시 제40호)가 정하고 있었다. 이에 따라 당시 경제기획원장관은 불공정거래행위의 유형 및 기준을 지정함에 있어 모든 사업분야에 공통적으로 적용되는 불공정거래행위(일반지정)와 특정분야 또는 행위에만

적용되는 불공정거래행위(특수지정)로 구분하여 지정하였다.

또한 1981년 ‘유통업계의 할인특별판매행위에 대한 불공정거래행위 지정고시’(소위 ‘할인특매고시’)¹⁹⁾와 ‘국제계약상의 불공정거래행위 등의 유형 및 기준’²⁰⁾을, 다시 1982년에 경품류의 제공 등을 통한 부당한 고객유인을 규제하기 위하여 ‘경품류제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시’(소위 ‘경품고시’)를, 1985년에 백화점 등의 거래상 지위의 남용행위 등을 규제하기 위하여 ‘백화점에 있어서의 특수불공정거래행위 지정고시’(소위 ‘백화점고시’)²¹⁾를 제정·시행하였다.²²⁾

그 후 1980년대 말부터 불공정거래행위에 대한 규제가 본격적인 궤도에 올랐다고 할 수 있는데, 1990년대 후반에 이르러서는 불공정거래행위의 규제와 관련하여 중요한 제도적 정비가 이루어졌다. 특히, 1996년 법 개정을 통하여 종전에 공정거래위원회의 고시로 정하고 있던 ‘일반불공정거래행위의 유형 및 기준’을 법시행령 별표로 규정하도록 하였으며, 경제력집중의 억제를 입법취지로 하는 부당한 지원행위를 불공정거래행위의 유형으로 포함시켰고, 1997년 ‘가맹사업(프랜차이즈)에 있어서의 불공정거래행위의 기준 지정고시’(공정거래위원회 고시 제1997-4호, 1997. 2. 1)(이하 ‘가맹점 고시’라 한다)와 ‘신문업에 있어서의 불공정거래행위 및 시장지배적지위 남용행위의 유형 및 기준’(공정거래위원회 고시 제1997-25호, 1997. 5. 27)(이하 ‘신문고시’라 한다)을 제정하였다.²³⁾

1990년대 말 이후에도 공정거래법상 불공정거래행위의 규제는 법집행의 측면뿐만 아니라 제도개선의 측면에서도 지속적으로 발전해 왔다. 먼저 1998년 종전의 ‘백화점고시’의 명칭을 ‘대규모소매점업에 있어서의 특정불공정거래행위의 유형 및 기준’으로 변경하고, 실제 백화점

19) 위 고시는 1990년 적용대상 사업자가 확대됨에 따라 그 명칭이 ‘할인특별판매행위에 대한 불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시’로 변경되었다.

20) 위 고시는 근래 사실상 집행실적이 없고, 우리나라를 포함한 다수의 나라가 자국의 경쟁법을 역외적용함에 따라 독자적인 의미가 없다는 지적에 따라 2009. 8. 20 폐지되었다.

21) 위 고시는 1998년에 ‘대규모소매점업에 있어서의 특정불공정거래행위의 유형 및 기준’으로, 다시 2008년에는 ‘대규모소매업에 있어서의 특수불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시’로 명칭이 변경되었다.

22) 그밖에 1981년 12월 공정거래법상 부당한 표시·광고행위의 금지에 관한 세부적인 사항을 정하기 위해 ‘표시·광고에 관한 공정거래지침’이 제정되었으나, 1999년 ‘표시·광고의 공정화에 관한 법률’이 별도로 제정됨에 따라 동법 시행령에 근거를 두고 ‘부당한 표시·광고행위의 유형 및 기준 지정고시’가 제정되어 운영되고 있다.

23) 그밖에 1996. 1. 1부터 시행되던 ‘병행수입에 있어서의 불공정거래행위 유형에 관한 지침’을 고시로 변경하여 ‘병행수입에 있어서의 불공정거래행위의 유형고시’(1997. 7. 29)(이하 ‘병행수입고시’라 한다)를 제정하였다.

등에서 이루어지고 있는 소위 ‘특정매입거래’²⁴⁾의 개념을 도입하는 등 그 내용을 보완하였다. 또한 1998년 규제개혁 차원에서 ‘경품고시’를 개정하여 소비자경품 및 소비자현상경품 제공행위의 허용기준을 단순화하고, 특히 점차 그 규제를 완화해 오던 ‘할인특매고시’를 폐지하기에 이르렀다.

또한 이 시기에 공정거래법상 재판매가격유지행위의 규제와 관련하여 중요한 변화가 있었다. 먼저, 종전에는 저작권법 제2조의 저작물(문학·학술 또는 예술의 범위에 속하는 창작물을 말함) 전부에 대하여 재판매가격유지행위가 허용되었으나, 1999. 3. 31 법시행령 개정을 통하여 시행령 제43조를 개정하여 저작권법 제2조의 저작물 중 관계중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 공정거래위원회가 정하는 출판된 저작물(전자출판물을 포함)에 한하여 재판매가격유지행위가 허용되도록 규정하였다. 그런데 이러한 법 시행령 제43조의 개정규정은 2003. 1. 1 이후에 적용되고 2002. 12. 31까지는 개정되기 전의 시행령 제43조의 규정을 적용하므로(부칙 제2항), 2002. 12. 31까지는 종전과 같이 저작권법 제2조의 저작물, 즉 문학·학술 또는 예술의 범위에 속하는 창작물 전부에 대하여 재판매가격유지행위가 허용되었다.

그밖에도 2001년 공정거래법 개정을 통하여 재판매가격유지행위의 정의규정과 그 금지규정을 각각 개정하였다. 즉, 종전에는 재판매가격유지행위의 개념정의를 “상품을 생산 또는 판매하는 사업자가 그 상품을 판매함에 있어서 재판매하는 사업자에게 거래단계별 가격을 미리 정하여 그 가격대로 판매할 것을 강제하거나 이를 위하여 규약 기타 구속조건을 붙여 거래하는 행위”로 규정하고 있었는데, 2001. 1. 16 개정된 공정거래법(법률 제6371호, 2001. 4. 1 시행)은 “사업자가 상품 또는 용역을 거래함에 있어서 거래상대방인 사업자 또는 그 다음 거래단계별 사업자에 대하여 거래가격을 정하여 그 가격대로 판매 또는 제공할 것을 강제하거나 이를 위하여 규약 기타 구속조건을 붙여 거래하는 행위”로 규정하였고(제2조 제6호), 종전에는 상품만을 대상으로 하였으나, 용역도 대상에 포함되도록 규정하였다.

또한, 종전에는 재판매가격유지행위의 금지규정을 “상품을 생

24) 이는 대규모소매업자가 납품업자로부터 납품을 받아 자기의 책임 아래 판매한 후 재고품에 대해서는 반품하는 것을 조건으로 하는 거래형태이다.

산 또는 판매하는 사업자는 재판매가격유지행위를 하여서는 아니된다”(제29조제1항)라고 규정하고 있었으나, 단서를 추가하여 “다만, 상품이나 용역을 일정한 가격 이상으로 거래하지 못하도록 하는 최고가격유지행위로서 정당한 이유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다”(제29조제1항)라고 규정하였다.

마지막으로 2009년 공정거래위원회는 경제활성화를 위해 범정부적으로 추진하는 규제완화 방침에 부응하여 기업의 창의적인 마케팅 활동을 촉진하고, 소비자 선택의 폭을 넓히기 위해서 경품규제를 대폭 개선하였다. 즉, 2009. 6. 17. 규제개선 차원에서 ‘경품류제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준지정고시’를 개정하여 소비자경품 규제를 폐지하고, 다만, 소비자현상경품 규제는 폐지할 경우 사행심을 조장하여 공정거래를 저해할 우려가 있어 현행대로 유지하되, 5년 주기로 규제의 타당성을 재검토하여 존속 여부를 결정하기로 하였다.

2. 불공정거래행위의 시정

그 동안 불공정거래행위(재판매가격유지행위 포함)에 대한 공정거래위원회의 법집행 실적을 시대별로 구분하여 살펴보면 아래 표에서 보는 바와 같다. 먼저, 시정조치의 유형별로 살펴보면 아래 <표 1>에서 보는 바와 같은데, 법 시행 초기인 1981년부터 1986년까지(제1기)는 시정명령보다는 주로 경고를 많이 사용하였고 고발이 이루어진 사례는 찾아볼 수 없다. 그 후 공정거래위원회는 1980년대 말부터 각종 불공정거래행위를 적극적으로 적발하여 시정조치를 내렸다. 1987년부터 1997년까지(제2기) 역시 경고가 가장 많았지만, 시정명령도 상당수 내려졌고, 이전 기간과는 달리 고발 역시 상당수 이루어졌다. 이 기간 동안 불공정거래행위에 대한 공정거래위원회의 법집행활동은 지속적으로 증가하였는데, 특히 1990년 이후에는 매년 50건 이상의 시정명령이 이루어졌고, 1993년 이후에는 매년 100건을 훨씬 상회하는 시정명령이 이루어졌다.

공정거래위원회는 1990년대 말 이후에도 지속적으로 각종 불공정거래행위를 적극적으로 적발하여 시정조치를 내렸다. 특히, 1998년부터

2007년까지(제3기)는 이전 기간과는 달리 경고(963건)보다 시정명령(2,076건)이 훨씬 많았고, 불공정거래행위에 대해서도 과징금을 적극적으로 부과하였으며, 고발 역시 이전 기간보다는 감소하였지만 여전히 종종 사용되었다. 이에 비하여 시정권고는 1999년 이후에는 더 이상 사용되지 않았다.

2008년 이후에도 특히 서민생활에 직접·간접적으로 영향을 미치는 거래분야를 중심으로 지속적으로 각종 불공정거래행위를 적발하여 시정조치를 내렸다. 2008년부터 2009년까지(제4기)는 경고와 시정명령이 많았고, 상당수의 사건에서 과징금을 부과하였다. 이에 반하여 고발은 단 한 건도 이루어지지 않았으며, 1999년 이후에 사용되지 않았던 시정권고가 2009년도에 9건 내려졌다.

<표1> 불공정거래행위 조치유형별 시정실적

(단위:건)

	'81-'86 (제1기)	'87-'97 (제2기)	'98-'07 (제3기)	'08-'09 (제4기)	합계
고 발		58	19		79
시정명령	166	1,001	2,076	426	3,639
시정권고	127	815	8	9	744
경고	433	1,624	963	576	2,927
계	726	3,498	3,066	1,011	7,389

한편, 불공정거래행위에 대한 법집행 실적(시정권고 이상)을 행위 유형별로 살펴보면 아래 <표 2>에서 보는 바와 같은데, 제1기에는 1999년 이후 공정거래법이 적용되지 않는 부당한 표시·광고행위가 가장 많았고, 그밖에 경품제공 및 부당한 할인판매와 같은 부당한 고객유인행위, 그리고 재판매가격유지행위가 상당수 적발·시정되었다.

제2기 동안에도 제1기와 마찬가지로 부당한 표시·광고행위가 가장 많았고, 과다 경품제공, 부당한 할인판매 및 기타 고객유인 등의 부당한 고객유인행위에 대한 집행실적 역시 여전히 많았다. 특기할 것은 거래상 지위의 남용행위가 급격하게 증가하였고, 부당한 거래거절 및 구속

조건부 거래 역시 대폭 증가하였다. 또한 이전 기간에는 그다지 활발하게 집행되지 않았던 재판매가격유지행위 역시 상당수가 적발되어 시정조치가 내려졌다. 참고로 이 기간 동안 ‘경품고시’가 적용되는 과다 경품류제공행위의 시정실적이 대폭 증가하였는데, 특히 1993년 이후에 종전에는 경품류제공행위에 부과하지 않았던 과징금을 적극적으로 부과하였다. 이에 반하여 ‘할인특매고시’가 적용되는 할인특별판매행위에 대해서는 1991년과 1992년에는 적극적으로 법집행이 이루어졌으나 1993년부터는 시정실적이 점차 감소하여 1997년에는 전체적인 시정실적이 매우 적을 뿐만 아니라 시정명령을 내린 사례가 한 건도 없다.

제3기의 법집행 실적을 살펴보면, 특히 2004년 이후 경품고시를 위반한 부당한 과다 경품류제공행위 및 신문고시를 위반한 과도한 무가지 등의 제공행위 등 부당한 고객유인행위에 대한 집행실적이 압도적으로 많았고, 거래상 지위의 남용행위 역시 이전 기간과 마찬가지로 다수가 적발되어 시정조치를 받았다. 그밖에 부당한 거래거절행위, 재판매가격유지행위, 부당한 거래강제행위, 차별적 취급행위 및 구속조건부 거래행위 역시 지속적으로 시정되었고, 다만 사업활동방해행위의 시정실적이 감소하였으며, 부당한 임대행위 등의 경쟁사업자 배제행위는 점차 감소하다가 2002년 이후 시정실적이 단 1건에 불과하였다.

제4기의 법집행 실적은 우선, 경품고시를 위반한 부당한 과다 경품류제공행위, 신문고시를 위반한 과도한 무가지 등의 제공행위 및 제약사의 의료기관 종사자에 대한 음성적 리베이트 제공 등 부당한 고객유인행위에 대한 집행실적이 여전히 많았고, 거래상 지위의 남용행위 역시 이전 기간보다 증가하여 다수가 적발되어 시정조치를 받았다. 그밖에 구속조건부 거래행위, 부당한 거래강제행위, 사업활동방해행위, 부당한 거래거절행위, 재판매가격유지행위 등에 대한 법집행이 지속적으로 이루어졌다. 다만, 차별적 취급행위에 대한 시정조치는 3건에 불과하였고, 부당 임대행위 등 경쟁사업자 배제행위에 대한 시정실적은 없다.

<표2> 불공정거래행위 유형별 시정실적

(단위:시정권고 이상, 건)

	'81-'86 (제1기)	'87-'97 (제2기)	'98-'07 (제3기)	'08-'09 (제4기)	합계
부당한 거래거절	4	118	136	7	265
차별적 취급	2	107	67	3	179
경쟁사업자배제	2	13	16	0	31
부당한 고객유인	16	609	1,675	783	3,083
거래강제	3	102	85	16	206
거래상지위 남용	25	570	570	148	1,313
구속조건부거래	11	106	62	20	199
사업활동방해	0	6	37	15	58
재판매가격유지행위	27	71	104	6	208
기타 불공정거래행위	119	1,394	186	0	1,699
계	209	3,096	2,938	998	7,241

1. 1개 사건 당 위반유형은 2개 이상 해당될 수 있음
2. 불공정하도급거래행위에 대한 시정실적 제외
3. 기타 불공정거래행위는 부당한 국제계약 등이고, 1998년까지는 부당한 표시·광고행위 포함

제5절 경쟁제한적 규제의 개선

1. 경쟁주창 기능의 수행

1980년 제정당시부터 공정거래법은 관계행정기관의 장이 경쟁 제한을 내용으로 하는 법령을 제정 또는 개정하거나 사업자 또는 사업자 단체에 대하여 경쟁제한을 내용으로 하는 명령 또는 처분 등을 하고자 할 때에는 미리 경쟁당국(당시는 경제기획원장관)과 협의하여야 한다(제51조)는 경쟁주창(competition advocacy) 기능을 명시하였다.

그리고 1996년에는 공정거래법을 개정하여 제63조에서 다른 행정기관의 경쟁제한적 법령 제·개정 및 처분에 대한 공정거래위원회의 관

여권을 보다 구체화하는 한편, 개입수단을 보충하였다. 이에 따라 공정거래위원회는 본격적으로 규제완화와 경쟁주장에 주력하기 시작하였다. 특히 2010년에는 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제63조에 의한 법령 등의 경쟁제한사항 심사지침’을 제정하여 관계행정기관의 법령 또는 처분이 경쟁제한적인지를 판단하는 구체적 기준을 마련함으로써 경쟁을 불필요하게 제한하는 정부규제의 신설·강화를 사전에 효과적으로 방지할 수 있는 계기가 마련되었다.

근래의 공정거래위원회의 정부 입법에 관한 협의 건수를 보면 2004년에 총 430건이던 것이 2005년(658건), 2006년(634건), 2007년(635건), 2008년(827건), 2009년(1,097건)으로 점증하고 있다. 2009년도에 공정위는 전체 정부입법 법령협의 1,097건 중 2.6%에 해당하는 29건에 대하여 의견을 제시하였고, 이 가운데 약 65.5%에 해당하는 19건에 있어서 공정위의 의견이 반영되었다.

2. 규제완화 정책의 추진

1990년에 정부는 행정규제완화위원회를 설치하고 그 산하에 경제행정규제완화실무위원회와 일반행정규제완화실무위원회를 구성하여 종래 공정거래위원회를 중심으로 추진해 오던 경제행정 규제완화시책을 경제행정규제완화실무위원회를 통하여 추진하게 되었다.

1994년에는 경제행정규제완화위원회의 22개 중점추진과제중의 하나로서 공정거래위원회 소관과제로 지정된 ‘각종 협회·단체관련 규제완화’를 추진하였다.

1995년에는 경제관련 법령중 인·허가 등에 의한 시장진입제한 등의 경쟁제한적 요소를 검토하여 1차로 30개 법령상의 36개 과제를 선정, ① 건설업·전기공사업·전기통신공사업의 도급한도제한, 통관업·국내여행업·전기공사업·전기통신공사업의 영업구역제한, 부동산중개업의 허가제, 농수산물수출지정품목의 계약·수량·규격 제한 등을 폐지하였고, ② 16개 사업자단체와 관련된 단체설립 및 가입이 법률로 의무화된 규제를 개선하였다.

1996년에는 건설업분야, 통신서비스분야, 에너지분야에서의 진입규제 폐지·개선으로 경쟁을 도입하였다. 한편 이 해에 재정경제원에 경제행정규제개혁위원회를 설치되어 경제규제개혁을 수행하다가, 1997. 4월 규제개혁추진체계를 전면 개편하여 경제규제개혁의 총괄기능을 공정거래위원회로 이관하였다. 이에 따라 공정거래위원회내에 경제규제개혁위원회가 설치되고, 이의 사무국 역할을 수행하는 규제개혁작업단이 설치되었다.

1997년에는 기업창업 및 공장입지 관련규제 완화, 건축관련 각종 심의제도의 간소화, 환경·교통·재해 등 개별영향평가절차의 통합, LNG 수출입승인제도의 폐지, 전기소매시장에의 경쟁 도입, 산업단지내 물류시설업체의 입주제한 및 녹지지역내의 창고시설 건폐율·용적을 제한의 완화, 사업자단체의 설립·가입·회비납부를 강제하는 법규정의 폐지, 회사채발행물량제도의 폐지 등의 과제를 마무리하였고, 1998년말까지 정보통신, 건설, 전문자격사 등 11개 핵심분야에 대한 개혁방안을 마련하였다.

1998. 3월 정부는 대통령소속으로 규제개혁위원회를 신설하여 규제개혁 추진체계를 일원화하였다. 공정거래위원회는 규제개혁위원회(공정거래위원장이 당연직 위원임) 운영에 참여하면서 경쟁제한적 규제에 대한 개선안을 마련, 규제개혁위원회에 상정하는 체계로 규제개혁업무를 추진하게 되었다.

1998년에 산업입지 및 공장설립, 정보통신, 유통산업, 항공운송산업, 해운·항만, 주류산업, 환경분야, 전문자격사제도, 수출입규제, 품질인증제도 등 10개 분야에 대한 규제개혁방안을 마련하였다.

2003년에는 먹는 샘물, 자동차 수리·대여, 전력, 주상복합건물 건설 등 15개 취약분야의 경쟁제한제도와 행태를 일괄 점검하여 24건의 제도개선 과제를 발굴하였다.

2004년에는 가격규제, 진입제한, 부당한 사업활동 제한 등 법령에 의한 경쟁제한적 규제 개선을 추진하여 56개 규제를 폐지 또는 개선하기로 관계부처와 합의하였다.

2005년에는 예규·고시 등 하위법령을 대상으로 하여 경쟁제한

적 규제의 발굴·개선작업을 중점과제로 추진하여, 방송, 통신, 금융, 의료, 건설 등 9개 분야의 136개의 경쟁제한적 고시·예규를 발굴하고, 관계부처 및 이해관계자 등을 참여시켜 개선을 추진함으로써 총 51건의 경쟁제한적 규제를 폐지 또는 개선하기로 합의하였다.

그리고 2009년부터는 경제 각 분야에 존재하는 시장경쟁을 제한하고 소비자후생을 저해하는 진입규제의 개선작업을 추진해오고 있다. 그리고 2009년 9월에는 1단계 진입규제 개선사업으로서 ① LNG 충전소 운영사업자 범위 확대 등 공적 독점영역을 축소하고 민간 사업영역을 확대하기 위한 4개 과제, ② 도선사 진입규제 완화 등 장기간 지속되어 온 독점적 기득권을 해소하기 위한 3개 과제, ③ 자유무역지역의 입주자격 완화 등 불합리한 진입요건 완화를 위한 5개 과제 등을 확정 추진하였고, 2010년 4월에는 2단계 진입규제 개선사업으로서 ① LPG수입업 등록요건 완화 등 일자리 창출 효과가 큰 서비스산업의 진입장벽 완화를 위한 13개 과제와 ② 정밀안전진단 실시기관 확대 등 공적 독점영역의 축소와 민간 사업영역의 확대를 위한 7개 과제를 개선기로 관계부처와 최종 합의하였다.

3. 공공사업 및 공기업 부문의 경쟁촉진

공정거래위원회는 1997년에 지역제한경쟁입찰제도의 폐지 등 경쟁제한적인 제도나 불합리한 계약관련 조항 등 공공사업 계약제도 개선사항을 발굴하여 해당기관에 개선을 요청하였다. 1999년에는 공공사업자와 자회사간의 수의계약관행의 근본적인 개선을 위하여 정부투자기관회계규칙 제185조(수의계약집행기준)를 개정하여 수의계약범위를 축소하였다.

공정거래위원회는 1998년 9월 설치된 공기업민영화추진위원회에 위원으로 참여하여 민영화정책수립 초기단계에서부터 적극적 경쟁주창 역할을 수행하였다. 1998년 한국통신 등 민영화 대상 11개 공기업을 선정·발표한 이래 국정교과서(1998.11), 한국종합기술금융(1999.11), 포항제철(2000.10), 대한송유관공사(2000.11), 한국중공업(2000.12) 등의 정부지분 민간매각이 완료된 것이 공기업 부문에서의 괄목할 만한 경쟁촉진 성과였다.

이처럼 공기업 부문에의 경쟁원리 도입과 함께, 종래 시지남용 금지의 적용범위 밖에 있던 공공사업자를 1993년부터 시장지배적사업자로 포함시키기 시작하였고, 1999년에는 공기업의 불공정거래행위 예방과 공정경쟁질서에 대한 공기업 종사자의 의식향상을 위하여, 「공공사업자의 불공정거래행위에 대한 심사기준」을 제정하기도 하였다.

4. 카르텔일괄정리법의 제정

1999년 2월에는 이른바 카르텔일괄정리법을 제정하여 변호사, 행정사 등의 전문가격자의 보수 규제 폐지, 탁주의 공급구역제한제도 등의 폐지, 보험요율산출에 있어서의 제한 폐지, 해외건설업자 상호간의 수주경합조정제도 의 폐지 등을 통하여 법령에 의하여 제도화되어 있던 일련의 카르텔을 일괄 정리하고 이들 분야의 경쟁을 제고하였다.

5. 경쟁제한적 조례·규칙 개선과 경쟁영향 평가제도 도입

공정거래위원회는 2007년부터 지자체의 자치법규 내에 존재하는 경쟁제한적 규제를 개선하고자 노력해왔으며, 2008년에는 광역자치단체 조례·규칙 내에 존재하는 경쟁제한적 규제 중 74건을 선정하여 해당 지자체와 개선작업을 추진하였고, 2009년에는 지방자치단체의 경쟁제한적인 조례·규칙을 개선하기 위하여 230개 기초자치단체의 조례·규칙을 검토하여 타 지역업체의 견인대행업 영업제한 등 850개 조항을 개선하기로 합의하였다.

또한, 2009년에는 경쟁제한적인 규제 신설 방지를 위한 노력으로 각 부처의 경쟁제한적 법령 제·개정에 대해 OECD 권고에 의해 2008년부터 시범 실시한 경쟁영향평가 제도를 정식 제도화하여 통한 심사를 강화하였다. 이를 통하여 공정거래위원회는 2009년 총 330건의 법령 제·개정안에 대한 경쟁영향평가를 실시하여 그 중 10.6%인 35건의 경쟁제한적인 법령안에 대해 시장친화적인 대안을 제시함으로써 경쟁에 부정적인

영향을 끼치는 규제에 신설·강화를 방지하였다.

제6절 공정거래자율준수 문화 풍토 조성

1. 공정거래자율준수 문화의 중요성

경쟁시스템의 원활한 작동은 공정거래위원회의 노력만으로 부족하며, 정부와 기업, 소비자 등 모든 경제주체들이 공정한 경쟁질서의 중요성에 대한 확고한 인식과 자율적으로 경쟁규범을 지키려는 의지를 갖고 있는 경우에 가능할 것이다. 즉 공정하고 효율적인 경쟁시스템에 대한 확고한 믿음이 소비자, 기업, 노동자, 정부 등 사회저변으로 확산될 때 비로소 시장경쟁질서가 제대로 구축될 수 있다.

2. 자율준수프로그램의 도입

공정거래위원회는 2001년 경쟁법·정책의 운영방식을 성숙하고 선진화된 방향으로 전환하기 위하여 기업들의 자발적 협력에 의해 경쟁질서를 구축하는 방안을 모색하였고, 대표적으로 기업 스스로 경쟁규범을 지키는 풍토를 조성하기 위해 기업 스스로 범위반행위를 예방할 수 있는 시스템, 즉 기업자율준수프로그램(Compliance Program : CP)의 도입 및 확산 프로젝트에 착수하였다. 자율준수프로그램이 성공적으로 정착될 경우 기업 스스로 경쟁규범을 지키는 문화풍토가 조성되어 법집행에 따른 사회적 비용도 줄이고, 우리기업의 대외신인도도 제고할 수 있기 때문에 정부와 기업 모두에게 큰 이익을 가져다 줄 수 있는 것으로 판단하였다. 이러한 관점에서 공정거래위원회는 공정거래 자율준수프로그램(CP) 확산을 위해 프로그램 도입방법 등에 관한 교육·홍보 활동에 주력하였으며, 그 운영의 내실화를 위해 도입 기업에 대한 제재수준 경감제도를 마련하여 운영하였다.

3. 공정거래 정책의 홍보

또한 공정거래위원회는 자유롭고 공정한 경쟁이 이루어지는 시장환경을 조성하기 위하여 공정거래법 운영에 대한 적극적인 홍보정책을 수행하여 오고 있다. 특히 사회 환경의 변화에 따라서 블로그나 UCC와 같은 새로운 통신수단을 적극적으로 활용하여 공정거래정책에 대한 일반인의 이해를 제고하는데 많은 노력을 기울이고 있다. 이 외에도 사전심사 청구제도를 운영함으로써 공정거래법 위반에 대한 예방적 차원에서의 활동도 병행하고 있으며, 또한 공정거래법 위반 사실을 제때에 인식하고, 이에 대한 실효성 있는 조치를 취할 수 있도록 하기 위하여 모니터 제도를 시행하였다.

제7절 경쟁정책의 국제협력

1. 국제협력의 중요성

공정거래위원회가 경쟁정책의 운영에 있어서 국제적 협력의 중요성이 크다는 것을 인식하기 시작한 것은 1990년대 이후이며, 이 시기부터 우리나라는 경쟁정책의 국제적 협력과 증진에 주도적인 역할을 수행하였다. 1990년대부터 우리나라는 경쟁정책에 관한 다자간 또는 양자간 국제협력에 적극적으로 참여하였으며, ‘서울 경쟁포럼’이나 ‘국제경쟁정책 워크숍’과 같은 프로그램을 진행함으로써 경쟁정책의 국제협력의 기반을 갖추어 나갔다. 또한 국제적으로 합의된 경쟁정책을 국내에 수용함에 있어서 적극적인 자세를 취하였고, 외국 사업자에 대한 역외적용도 실행하였다.

2. 국제협력의 내용

공정거래위원회는 다자간 국제협력으로서 OECD, ICN, WTO, U NCTAD, APEC 등에서 전개된 경쟁정책에 관한 논의에 적극적으로 참여하였다. 또한 양자간 국제협력의 차원에서, 미국, EU, 일본, 중국, 프랑스, 독일, 러시아, 호주, 캐나다, 이태리, 멕시코, 루마니아, 칠레, 싱가포르, E FTA 등의 경쟁당국과 지속적으로 양자협의회를 개최하는 등의 노력을 경주함으로써 경쟁정책의 동향과 구체적인 사건의 처리에 관한 정보를 교환하고, 긴밀한 상호 협력을 이루는 관계를 구축하였다. 또한 ‘서울경쟁포럼’이나 ‘국제경쟁정책워크숍’ 등을 정기적으로 개최하고, OECD 아시아지역 경쟁센터를 서울에 설치하고, 동 센터를 통하여 각 나라의 경쟁정책 실무자를 대상으로 한 교육 프로그램을 진행하였으며, KOICA의 개도국 지원 프로그램의 일환으로 경쟁정책에 관한 연수 프로그램도 운영하였다.

한편 경쟁정책에 관한 국제적 합의의 내용을 국내에 제도화하는 노력도 계속되었으며, 카르텔일괄정리법과 같은 입법은 대표적인 예가 될 것이다. 또한 흑연전극봉 카르텔 사건(2002. 4. 4.)이나 비타민 카르텔 사건(2003. 4. 29.)에서 우리 공정거래법의 역외적용을 외국 사업자들에게 실행한 것도 국제 관계에서 공정거래위원회의 경쟁법 집행의 의의를 높인 것으로 평가할 수 있다.

제2장 대규모기업집단시책의 운영성과

제1절 상호출자제한기업집단 등 지정

1. 대규모기업집단의 의의

경제력집중 억제를 위한 규제는 다수의 기업으로 구성된 재벌에 의한 경제력집중 현상에 초점을 맞춘 것이므로 이에 상응하는 규제대상을 정할 필요가 있으며, 과거 재벌로 통칭되던 기업그룹을 ‘기업집단’이라는 법개념으로 수용하고 이를 규율대상으로 삼았다. 공정거래법

상 기업집단이라 함은 동일인(법인 또는 자연인)이 사실상 사업내용을 지배하는 2개 이상의 기업을 뜻하며, ‘사실상 지배’ 여부는 주식의 소유 관계 등 시행령이 정하는 몇 가지 기준에 의하여 판단한다.

기업집단이라 하더라도 그 규모가 영세한 것은 경제력집중의 관점에서 규제의 의미가 적고, 경제력의 집중이 현저하거나 우려되는 대규모의 기업집단만이 규제의 대상이 된다. 따라서 공정거래법은 기업집단에 소속된 회사들의 자산총액이 일정 기준에 해당하는 기업집단을 대규모 기업집단이라 하고, 이러한 기업집단만을 규제 대상으로 하고 있다.

2. 대규모기업집단 지정방식의 변화

대규모기업집단의 지정방식에는 많은 변화가 있었는데, 1986년 입법 당시 대규모기업집단 기준은 자산총액 4천억원 이상으로 하였다. 이후 경제 변화와 무관하게 대규모기업집단의 수를 일정하게 유지하여 관리의 효율성을 기하기 위하여, 1993년부터 자산총액 합계 순위가 30위안에 포함되는 기업집단을 대기업집단으로 하고, 공정거래위원회는 이 기준에 따라 매년 4월 1일 대규모기업집단을 지정하였다. 그러나 상대적 규모에 의한 지정은 대규모기업집단에 포함되거나 포함되지 않기 위한 기업의 자의적 활동이 개입할 여지가 있었고, 또한 상호출자금지와 출자총액제한은 규제의 정도에 있어서 상당한 차이가 있는데, 일률적으로 동일한 기업집단을 대상으로 하는 것은 문제가 있다는 지적이 있었다. 이러한 문제의식을 받아들여 2002년 3월 공정거래법 시행령 개정에 의하여, 상호출자제한기업집단과 출자총액제한기업집단을 자산총액의 절대적 기준에 따르도록 하였으며, 양자의 기준도 다르게 설정되었다. 즉 상호출자제한기업집단(채무보증제한기업집단에 준용)은 기업집단에 속한 국내 회사의 자산총액의 합계가 2조원 이상, 출자총액제한기업집단은 5조원 이상에 해당하는 기업집단으로 정하게 되었다.

한편 출자총액제한기업집단의 자산총액 기준은 몇 차례에 걸쳐 상향조정되어, 규제 대상의 범위가 지속적으로 축소되었는데, 결국 2009년 3월 공정거래법 개정으로 출자총액제한제도가 폐지되었기 때문에, 상

호출자제한의 기준에 따른 대규모기업집단의 지정이 이루어지게 되었다. 현행 법령상 상호출자제한기업집단의 규모 기준은 자산총액 5조원 이상이며, 2010년 53개의 기업집단이 대규모기업집단으로 지정되었다.

제2절 출자규제제도

1. 상호출자금지

상호출자란 두 개의 회사가 서로의 주식을 인수하거나 취득하여 소유하는 것을 말하며, 회사법상 자본충실원칙의 관점에서 문제가 되지만, 과거 대규모기업집단들은 상호출자를 이용하여 출자 없이 기업을 지배하고 경제력을 집중 장악하는 양상을 보여 왔다는 점에서 경제력집중의 관점에서든 문제가 된다.

따라서 공정거래법은 대규모기업집단의 상호출자를 전면적으로 금지하고 있으며, 이에 위반한 경우에 주식의 처분 등의 시정조치를 명할 수 있고 시정될 때까지 상호출자된 주식은 의결권의 행사가 정지된다. 아울러 위반행위에 대해서는 벌칙이 적용되며 과징금을 병과할 수 있다. 대한해운(주)계열 5개사의 상호출자금지규정 위반행위나(1992. 4. 25.), 동양종합금융증권(주)의 상호출자금지규정 위반행위(2002. 10. 28.) 등에 대한 규제 사례가 있다.

2009년 3월 공정거래법 개정으로 출자총액제한제도가 폐지된 이후 대규모기업집단에 대한 출자규제로서 상호출자금지만이 남아 있는 상황이다. 비록 간접적이거나 순환적인 출자관계를 규제할 수 없는 제도적 한계가 있지만, 상호출자는 직접적으로 가공자본을 형성하여 가장 용이하게 계열 확대를 이룰 수 있는 수단이기 때문에, 이에 대한 규제는 여전히 실질적인 의의가 있다.

2. 출자총액제한

상호출자금지는 직접적 상호출자만을 규제 대상으로 하기 때문에, 간접적 상호출자 또는 순환적 출자에 대해서는 규제가 이루어지지 않으며, 이를 보완하는 의미에서 1986년 경제력집중 억제법 제정 당시 출자총액제한제도가 도입되었다.

그러나 출자총액제한제도는 출자의 목적이나 내용을 묻지 않고 일정한 기준에 따라서 출자총액을 형식적으로 제한하는 것이기 때문에, 규제의 타당성이나 실효성에 많은 의문이 제기되었고, 제도의 존폐가 거듭되고 적용 범위나 기준 측면에서 변화가 이어지면서 입법상의 부침이 극심하였다. 결국 동 제도는 2009년 3월 법개정에 의하여 최종적으로 폐지되었다.

<표>출자총액제한제도 변천

구분	내용
1986. 12. 31. 법개정	- 출자총액제한제도 시행(출자한도: 순자산 40%)
1994. 12. 12. 법개정	- 출자한도: 순자산의 40%에서 25%로 인하
1998. 2. 24. 법개정	- 출자총액제한제도 폐지
1999. 12. 28. 법개정	- 출자총액제한제도 재도입(출자한도: 순자산 25%)
2002. 3. 30. 시행령 개정	- 출자총액제한기업집단 자산총액 5조원 이상(영 17조 2항)
2005. 3. 31. 시행령 개정	- 출자총액제한기업집단 자산총액 6조원 이상(영 17조 2항)
2007. 4. 13. 법개정	- 적용 범위 축소 출자총액제한기업집단 자산총액 10조원 이상 출자한도 25%에서 40%로 상향
2007. 7. 13. 시행령 개정	- 출총제 적용대상 회사 축소(소속 모든 회사 → 자산 2조원 이상 회사)
2009. 3. 25. 법개정	- 출자총액제한제도 폐지

제3절 채무보증제한제도

1. 규제의 의의

채무보증제한제도는 대규모기업집단 소속 계열회사가 은행 및 제2금융권을 포함한 국내금융기관의 여신과 관련하여 국내 자기 계열회사에 대하여 행하는 지급보증액수를 제한하는 제도이다. 채무보증제한제도는, 1) 상호채무보증에 의해 채무구조가 불건전하게 될 가능성을 방지하고, 2) 채무보증의 교환으로 인해 계열사 간의 상호의존관계가 심화되는 것에 따른 동반부실의 위험을 축소하고, 3) 신용도나 사업성에 상관없이 금융시장에서 대기업집단 계열회사로의 여신집중현상을 심화시켜 중소기업의 여신이용을 제약하는 부작용을 제거하기 위해, 1992년 법개정에 의하여 도입되었다.

2. 규제의 변화

동 제도의 입법 시에는 채무보증의 한도가 자기 자본의 200%이였으며, 1996년 법개정에 의하여 자기 자본의 100%로 인하됨으로써, 규제의 내용이 강화되었다. 그러나 1997년말 외환위기에 따른 대기업집단의 연쇄도산이 거미줄같이 얽혀있는 계열사 간 채무보증에 기인하였다는 인식과 기업구조조정의 중요한 장애요소가 되어 온 계열사간 채무보증의 완전해소 필요성에 따라서 1998년 2월 입법에 의하여 1998. 4. 1. 부터 신규 채무보증을 전면 금지하고, 기존 채무보증은 2000. 3월말까지 해소토록 하였다. 이후 채무보증 규제의 내용은 큰 변화 없이 유지되고 있다.

대규모기업집단에 속한 계열사 간 채무보증을 전면적으로 금지하는 내용의 채무보증제한제도는 실효성 있게 운영된 것으로 볼 수 있으며, 금융자원의 편중완화, 신용위주의 대출관행 정착 및 동반부실화 위험의 축소 나아가 기업의 재무건정성을 제고하는데 기여한 것으로 평가할 수 있다.

제4절 지주회사제도

1. 지주회사의 의의

지주회사(holding company)란 일반적으로 타회사의 주식을 주된 자산으로 소유하면서 그 회사를 지배하는 것을 주된 사업내용으로 하는 회사를 말한다. 공정거래법은 다른 회사를 지배할 목적으로 소유하는 주식이 자산총액의 100분의 50 이상인 회사를 지주회사로 규정하고 있다.

지주회사는 통상 기업의 경영효율성을 높일 수 있는 유용한 기업조직의 형태라고 한다. 지주회사는 실제 사업을 영위하는 자회사가 수행하기 어려운 장기적이고 전략적인 의사결정을 담당할 수 있고 유사계열사를 통합관리함으로써 시너지효과를 제고할 수 있다고 한다. 다수 사업부문을 분사화하여 지주회사로 전환하는 경우 비주력 사업부문을 용이하게 분리매각할 수 있는 장점도 있다. 이와 같이 지주회사는 여러 장점을 가지고 있기 때문에 외국투자자로부터의 자본유치에도 유리하다. 반면 지주회사는 소액자본으로 다수 기업을 용이하게 지배할 수 있어 경제력집중을 급속히 심화시킬 우려도 있다.

2. 지주회사 규제의 변화

이와 같이 지주회사는 순기능도 있으나 대규모기업집단에 의한 경제력집중문제가 심각한 우리경제의 현실에서 역기능에 대한 우려도 컸다. 이러한 문제인식에서 공정거래위원회는 1986년 12월 공정거래법 개정을 통해 대규모기업집단에 대한 규제제도와 함께 지주회사의 설립금지 제도를 도입하였다. 그러나 1997년 말 외환위기가 발생한 이후 기업구조조정을 추진하는 과정에서 지주회사의 순기능이 부각되었고, 이러한 이해에 기초하여 1999년 2월 지주회사를 원칙적으로 허용하되 일정한 제한을 부과하는 방향으로 개정이 이루어졌다.

지주회사의 설립이 허용된 이후 지주회사제도가 기업집단의 분사화나 핵심역량 집중 등 기업구조조정 수단으로 활용되면서, 지주회사 제도를 일부 보완할 필요성이 제기 되었다. 이에 따라 2001년 1월 기본적으로 경제력 집중억제의 틀 내에서 지주회사제도를 기업구조조정 수단으로 원활히 이용할 수 있도록 자회사지분율 요건을 상장법인과 협회등록 법인에 대해서 30% 이상 그리고 벤처회사를 자회사로 하는 경우 20% 이상으로 하는 등의 제도 보완이 이루어졌다. 2002년 1월 개정에서는 지주회사를 설립·전환하는 경우 자회사 주식보유비율 등의 행위제한 규정의 적용을 1년간 유보하는 규정을 둬으로써 지주회사 설립·전환을 용이하게 할 수 있는 근거를 마련하였다. 이러한 취지는 2004년 12월 개정에도 반영되었는데, 지주회사 요건 충족을 위한 유예기간을 신설·확대하여, 금융(일반)지주회사가 될 당시 소유하고 있던 비금융(금융)회사 주식에 대해서는 2년간의 처분유예기간을 신설하고, 부채비율(100%) 충족을 위한 유예기간을 현행 1년에서 2년으로 연장하였으며, 지주회사로의 전환유형중 일부에 대해서만 인정하고 있는 유예기간을 모든 유형에 대해 인정하고, 비상장 합작자회사에 대한 자회사 지분율 요건을 현행 50%에서 30%로 완화하였다. 한편 동 개정에서는 지주회사체제의 투명성 제고를 위하여 자회사 간 출자를 금지하고, 지주회사의 비계열회사 주식 5% 초과소유를 원칙적으로 금지하는 개정이 이루어졌으며, 손자회사의 예외적 증손회사 주식보유에 관하여 규정함으로써 지주회사체제를 수직적으로 확대한 것도 주목할 만한 변화라 할 수 있다.

2007년 4월 개정은 ‘시장경제선진화 방안’에서 제시한 규제 완화의 목적이 반영되고, 또한 지주회사 설립·전환을 보다 촉진하려는 입법 취지에 따른 것으로 볼 수 있다. 즉 자회사 및 손자회사에 대한 최소 지분율 요건을 상장회사 30%, 비상장회사 50%에서 각각 상장회사 20%, 비상장회사 40%로 완화하고, 지주회사의 부채비율 한도를 100%에서 200%로 상향하였으며, 지주회사 행위제한의무에 대한 유예기간을 현행 2년에서 주식가격의 급격한 변동 등 불가피한 사유로 공정위의 승인을 얻은 경우 추가로 2년을 연장할 수 있도록 완화하였다. 지주회사체제를 촉진하기 위한 입법취지는 2007년 8월에 이루어진 개정에도 이어졌는데, 동 개정에서는 손자회사의 사업관련성을 폐지하고 또한 증손회사의 예외적 주식보유를 인정함으로써, 지주회사의 수직적 체제를 보다 확대하는 내용의

입법이 이루어졌다.

공정거래위원회는 지주회사의 존립이 제도적으로 허용된 이후 지속적으로 지주회사의 설립·전환을 촉진하는 정책을 추진하여 왔다. 특히 2008년 이후 지주회사의 증가세가 커지고 있는데, 최근에 이루어진 일련의 지주회사 규제의 완화가 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 2007년 8월 40개사였던 지주회사는 2008년 9월 60, 2009년 10월 79, 2010년 5월 92로 증가하였으며, 2010년 5월 기준으로 일반지주회사는 82개사, 금융지주회사는 10개사이다.

제5절 비상장회사 등 공시제도 및 주식소유현황 등 정보 공개제도

1. 대규모내부거래 이사회 의결 및 공시

1996. 12. 20. 공정거래법 개정에 의하여 대규모기업집단에 속하는 회사는 당해 회사의 주식소유현황·재무상황 및 다른 국내회사 주식의 소유 현황을 공정거래위원회에 신고하여야 하는 규정이 도입되었다. 기업에 대한 신고의무의 부과도 간접적인 규제로서 의미가 있지만, 기업 또는 기업집단에 관련된 일정한 사항의 공시와 절차적 요구는 시장의 자율적인 통제가 가능할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이라는 점에 의의가 있으며, 내용적으로 공시 대상이 확대되어 왔다.

1999. 12. 28. 공정거래법 개정에 의하여 대규모기업집단에 속한 회사는 대규모내부거래를 하는 경우 사전에 이사회 의결 및 공시를 하여야 하는 규정이 도입되었다. 이를 시행하기 위한 2000년 4월 개정된 동법 시행령의 세부적 규정에 따라서(영 17조의8), 처음 규제 대상은 10대 그룹에 한정되었지만, 이후 상호출자제한기업집단 일반으로 확대되었다. 이사회 의결 및 공시의 대상이 되는 대규모 내부거래는 거래금액이 당해 회사 자본금의 10/100 이상이거나 100억원 이상인 경우이며, 공시내용은 거래의 목적 또는 이유, 거래의 목적물, 거래의 상대방, 거래의 금액 및 조건 등을 포함하여야 하는 것으로 규정되었다.

2. 비상장회사 등의 중요사항 공시

2004. 12. 31. 공정거래법 개정으로 공시의무의 부과가 확대되었는데, 동 개정에서 신설된 제11조의3에 의하여 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사를 제외한 대규모기업집단에 속하는 비상장회사는 1) 최대주주와 주요주주의 주식보유현황 및 그 변동사항, 임원의 변동 등 회사의 소유지배구조와 관련된 중요사항, 2) 자산·주식의 취득, 증여, 담보제공, 채무인수·면제 등 회사의 재무구조에 중요한 변동을 초래하는 사항, 3) 영업양도·양수, 합병·분할, 주식의 교환·이전 등 회사의 경영활동에 중요한 변동을 초래하는 사항 등에 대하여 공시할 의무를 부담하게 되었다.

3. 기업집단 현황 공시

출자총액제한제도의 폐지는 시장의 자율적 감시 기능을 통하여 효율적인 대규모기업집단 운영을 기할 수 있다는 정책적 판단이 전제가 된 것이다. 이와 같은 시장 감시에 의한 통제는 기업집단의 정보가 충실히 제공될 경우에 보다 실효성 있게 기능할 수 있기 때문에, 정보의 제공이 매우 중요한 의미를 갖게 된다. 물론 종래 공시제도를 통한 정보제공이 이루어져 왔지만, 기업집단 전체를 일목요연하게 파악할 수 있는 정보의 제공이 부족하다는 지적이 있었고, 2009. 3. 25. 공정거래법 개정은 이러한 점을 반영하여 기업집단 현황 등에 대한 공시제도를 도입하였다(법 11조의4). 새로운 기업집단 공시제도는 상호출자제한기업집단에 속하는 회사가 기업집단 전체에 대하여 일정한 사항을 공시할 것을 의무화 하였다. 구체적으로 동법 시행령 제17조의11 제2항은, 상호출자제한기업집단에 속하는 회사의 명칭, 사업내용, 재무현황, 계열회사의 변동 내역, 그 밖에 공정거래위원회가 정하여 고시하는 일반현황(1호), 상호출자제한기업집단에 속하는 회사의 임원현황(2호), 상호출자제한기업집단에 속하는 회사의 소유지분현황(3항), 상호출자제한기업집단에 속하는 회사 간 출자현황(4호), 상호출자제한기업집단에 속하는 회사와 그 특수관계인 간 자금·자산 및 상품·용역을 제공하거나 거래한 현황(5호) 등을 기업집단 현황의

공시 대상으로 규정하고 있다.

한편 공시제도의 효율성을 높이기 위하여 기존의 대규모내부거래에 대한 공시제도와 비상장회사 중요사항 공시제도를 새롭게 입법된 기업집단 현황 공시제도와 통합하는 방안이 공정거래위원회에 의하여 추진되고 있는 상황이다.

제6절 금융보험사 의결권제한제도 운영

1. 규제의 의의

금융 및 보험업을 영위하는 대기업집단 소속 계열사는 취득 또는 소유하고 있는 국내계열사 주식에 대하여 의결권을 행사할 수 없다. 이 규제는 금융기관의 공공성이 재벌에 의해서 훼손되는 것을 막고 금융기관이 재벌의 계열 확장에 이용되는 것을 차단하는데 취지가 있다.

2. 규제의 내용

국내 주요 재벌은 대체로 하나 이상의 금융 또는 보험회사를 소유하고 있으면서 이들 회사의 자금력을 바탕으로 계열회사의 주식을 집중적으로 소유하고 있다. 2009년 4월 기준으로 동일인이 자연인인 31개 대규모기업집단 중 21개 기업집단에서 78개의 금융보험사를 보유하고 있고, 이 중 15개 대규모기업집단에 속한 37개 금융보험사가 96개 계열회사에 출자하고 있으며, 평균지분율은 17.40%로 나타나고 있다. 원래 금융·보험회사는 일반대중이 예탁한 자금을 운영하는 기관이므로 이러한 타인의 예탁자금이 기업집단의 확장이나 강화를 위한 수단으로 이용되는 것은 문제가 있다. 그러나 주식투자는 금융보험회사의 주요한 자산 운영수단이고, 또한 계열회사의 주식이라 하더라도 자산운영의 대상에서 제외시킬 수는 없으므로, 다만 금융·보험회사가 소유하는 계열회사의 주식에 대해 의결권을 박탈함으로써 금융·보험회사가 기업집단의 확장이나 강화의 수단이 되는 것을 방지하는 규정을 두게 되었다.

제7절 부당내부거래의 시정

1. 부당지원행위의 의의

부당지원행위는 회사가 그 특수관계인이나 다른 회사에 대하여 상품, 용역, 자금, 자산, 인력 등을 무상으로 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래함으로써 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 말한다. 부당지원행위는 반시장적 형태로서 시장경제를 지향하는 우리 경제에 많은 폐해를 끼쳤다. 1) 우선 지원받는 회사가 속한 시장의 경우에, 그 기업이 활동에 필요한 자원을 시장에서의 거래가 아니라 회사조직 내부 또는 계열집단 내에서 생산하여 조달하는 이른바 상품거래시장의 내부화를 유도한다. 이에 따라 시장참여자의 수가 줄고 잠재적 경쟁자의 출현을 어렵게 하여 유효경쟁의 촉진이 제약된다. 2) 그리고 부당내부거래 당사자인 기업의 경우 지원회사는 핵심역량의 유출로 경쟁력이 저하되고, 지원을 받은 회사도 경쟁력 향상의 노력을 등한시하게 됨에 따라서, 그 기업이 한계기업이더라도 퇴출되지 않거나 퇴출이 지연된다. 이에 따라 필요한 구조조정이 지연되고 한정된 경제자원이 낭비되며, 또한 기업의 경영실적이 정확히 드러나지 않기 때문에 경영자의 자질이나 책임에 대한 비교·평가가 곤란하고 경영자의 충원이 경영능력보다는 총수와의 혈연관계나 총수에 대한 충성심을 기준으로 이루어짐에 따라서 전근대적 지배구조를 고착시키게 된다. 3) 나아가 이러한 부당내부거래의 폐해는 국민경제적 차원에서 더욱 증폭된다. 부당내부거래는 계열유지·확대를 통한 경제력 집중심화·집단 전체의 부실화를 가져오고 경쟁제한성으로 인한 소비자후생의 감소를 초래하게 된다. 특히 거시경제차원에서 국민경제적 비중이 큰 대규모기업집단이 시장원리에 역행하는 부당내부거래로 부실·몰락할 경우 그 피해의 파급효과는 막대하다. 시장기능에 의하여 부실기업이 적시에 퇴출되지 않고, 그룹자원의 소모를 통하여 계속 연명하기 때문에 그룹차원의 위기로 확산되고, 다시 그룹의 비중상 국가경제적 위기로 연결될 가능성이 크다.

2. 부당지원행위 규제

공정거래위원회에 의한 부당내부거래 규제는 불공정거래행위 유형인 ‘계열회사를 위한 차별’에 해당하는 행위로서 시작되었는데, 1992. 7. 1. 공정거래위원회 내부지침인 「대규모기업집단의 불공정거래행위에 대한 심사기준」을 제정하여 상품·용역거래에 의한 부당지원에 대한 규제 기준을 마련하였다. 그러나 이러한 규제만으로 부당내부거래에 대한 규제로서 충분치 않다는 인식에 따라서 1996년 공정거래법 개정에 의하여 제23조 제1항에 제7호를 신설하여 자금, 자산, 인력의 부당지원을 규제할 수 있는 근거를 규정하게 되었고, 이에 따라서 1997. 7. 29. 「부당한 지원행위의 심사지침」을 제정하였다.

공정거래법 제23조 제1항 제7호는 “부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위”를 불공정거래행위로서 규정하고, 동법 시행령 별표1 제10호는 부당지원행위의 세부 유형을 부당한 자금지원, 부당한 자산지원, 부당한 인력지원으로 3분하여 규정하였다.

한편 공정거래위원회는 1997. 7. 29. 「부당한 지원행위의 심사지침(내부지침)」의 제정을 통하여 실제 운영의 기준을 마련하였고, 집행의 실효성을 높이기 위하여, 1999. 2. 5. 공정거래법 개정으로 공정거래위원회에 3년 시한의 금융거래정보요구권을 부여하였다. 이후 2001. 1. 16. 법개정으로 동 금융거래정보요구권은 이후 3년간 연장되었는데, 이는 그동안 공정거래위원회의 부당내부거래 규제 노력과 동 권한의 신중한 행사에 대한 긍정적인 평가에 따른 것으로 볼 수 있다. 이후 각각 3년간 유효기간을 설정한 2004. 12. 31.과 2007. 4. 13. 법개정으로 금융거래정보요구권 제도는 지속되고 있다.

공정거래위원회는 부당지원행위에 대한 규제 초기에 일괄조사를 수행하였는데, 1998년부터 9차례에 걸친 부당내부거래를 조사하여 총 29조2,000억원의 지원성거래를 적발하고 공표명령 등의 시정명령과 함께 총 2,955억원의 과징금을 부과하였다. 이러한 조사 방식은 2004년 2월부터

법위반 혐의에 대한 공정거래위원회의 직권적 판단에 의한 선별적 조사 방식으로 변경되었는데, 특히 부당지원행위 규제는 대규모기업집단 시책에 있어서 사전적·획일적 규제 방식을 지양하고, 시장 중심의 사후적 규제 방식으로 전환함에 있어서 핵심적인 역할을 수행하고 있다.

제3장 대중소기업 거래질서정책의 운영성과

제1절 공정한 하도급거래질서 확립

1980년대 초 하도급거래에 있어서 원사업자의 우월적 지위를 이용한 관행화된 불공정거래행위를 시정하기 위한 정책적 노력이 이루어졌다. 먼저 별도로 하도급거래법이 제정되기 이전에 1982. 12. 31 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 ‘공정거래법’이라 한다) 시행령 제 21조에 근거한 「하도급거래상의 불공정거래행위지정고시」(이하 ‘하도급고시’라 한다)를 제정하여 1983. 4. 1부터 시행하였다. 그 후 1984. 12. 31 위 고시의 미비점을 보완하여 하도급거래공정화정책의 기본 준거의 지위를 가지는 「하도급거래공정화에 관한 법률」(이하 ‘하도급거래법’이라 한다)을 제정하여 1985. 4. 1부터 시행하였다.

먼저, 그 동안 공정거래위원회가 불공정하도급거래행위를 시정한 실적을 조치유형별로 살펴보면 아래 <표1>에서 보는 바와 같다. 하도급고시가 시행된 1983년 5월부터 하도급거래법이 시행된 이후 1986년까지(제1기)의 불공정하도급거래행위에 대한 시정실적은 시정명령과 경고가 압도적으로 많았고, 조정성립 및 시정권고, 그리고 고발 순이었는데, 특히 고발은 매우 드물게 이루어졌다. 그 후 1987년부터 1997년까지(제2기)의 기간 동안은 경고가 점차 증가하다가 특히 1995년을 기점으로 급격하게 증가하였고, 분쟁조정위원회의 조정이 비교적 활발하게 이루어져서 시정명령보다 훨씬 많았으며, 또한 고발과 시정권고는 이전과 마찬가지로 그다지 빈번하게 이루어지지 않았으나, 1992년부터 고발이 비교적 적극적으로 이루어진데 반하여 시정권고는 1990년대 들어서 더욱 이용되지 않았다.

또한 1998년부터 2007년까지(제3기)의 기간 동안은 특히 압도적인 다수를 차지하는 경고가 2000년부터 더욱 급격하게 증가하였는데, 그 이유는 2000년도부터 서면실태조사결과에 의한 주의촉구가 다수 포함되었기 때문이다. 이에 반하여 분쟁조정위원회에 의한 조정은 1998년을 기점으로 지속적으로 감소하여, 2003년 이후에는 시정명령보다 적다. 또한 시정권고는 1998년 1건이 이루어진 이후 찾아볼 수 없고, 고발 역시 그다지 빈번하게 이루어지지 않았으나 1998년 및 2006년에는 비교적 많은 고발이 이루어졌다.

마지막으로 2008년 및 2009년(제4기)에도 다수의 불공정하도급 거래행위가 시정되었는데, 고발건수가 2008년 16건, 2009년 24건으로 그 이전 기간에 비하여 다소 증가하였고, 시정명령 건수는 역시 비하여 점차 증가하였는데 특히 과징금부과 건수가 상당한 정도로 증가하였다. 또한 조정건수 역시 2008년 236건, 2009년 311건으로 그 이전에 비하여 대폭 증가하였다. 이에 반하여 경고건수는 점차 감소하고 있다고 할 수 있다.

<표1> 불공정하도급거래행위 조치유형별 시정실적('83~'86)

(단위:건)

	'83-'86 (제1기)	'87-'97 (제2기)	'98-'07 (제3기)	'08-'09 (제4기)	합 계
고발	3	59	124	40	226
시정명령	148	421	612	284	1,465
시정권고	49	36	1	0	86
경고	127	1,373	13,356	1,952	16,808
조정	56	842	753	547	2,198
계	383	2,731	14,846	2,823	20,783

1. 2000년도부터는 서면실태조사결과 포함

한편, 불공정하도급거래행위에 대한 시정실적을 위반행위 유형별로 살펴보면 아래 <표2>에서 보는 바와 같다. 하도급거래법이 본격적으로 시행된 제2기의 경우 하도급대금미지급이 1,308건(39%)과 어음할인료 미지급이 946건(30%)으로 가장 많아서 양자가 약 70%에 이르고, 서면미교

부가 354건(11%), 대금미지급이 228건(7%), 선급금미지급이 77건, 수령거부가 35건, 부당감액이 32건 등이다.

또한 제3기의 경우에는 그 이전과는 달리 어음할인료 미지급이 9,592건(66%)으로 압도적으로 많고, 지연이자 미지급이 2,129건(14%), 하도급대금 미지급이 1,316건(9%), 선급금 미지급이 363건, 부당감액이 114건, 서면미교부가 101건, 하도급대금 지연지급이 37건, 수령거부가 30건 등이다.

마지막으로 2008년 및 2009년 동안 여전히 어음할인료 미지급이 931건으로 압도적으로 많고, 다음으로 이전 기간과는 달리 대금미지급이 711건으로 지연이자미지급(484건) 보다 훨씬 많았다. 그밖에 서면미교부 168건, 부당감액 41건, 선급금 미지급 29건, 수령거부 22건, 하도급대금 지연지급 11건 등이었다.

<표2> 불공정 하도급 거래 행위 위반 유형별 시정 실적

(단위: 경고 이상, 건)

	'87-'97 (제2기)	'98-'07 (제3기)	'08-'09 (제4기)	합 계
대금미지급	1,308	1,316	711	3,335
대금지연지급	228	37	11	276
어음할인료 미지급	946	9,592	931	11,469
서면미교부	354	101	168	623
부당감액	32	114	41	187
선급금미지급	77	363	29	469
수령거부	35	30	22	87
지연이자 미지급		2,129	484	2,613
기타	311	720	428	1,459
계	3,291	14,402	2,825	19,059

1. 하도급분쟁조정실적 포함
2. '87-'92는 1개 사건 당 위반행위 유형이 2개 이상 될 수 있음('93부터

는 1개 사건 당 대표 위반행위 1개로 분류)
3. 기타는 관세미환급, 내국신용장 미개설 등

공정거래위원회는 위에서 살펴본 불공정하도급거래행위에 대한 시정조치 이외에도 사전에 불공정하도급거래행위를 차단하고 자율적 하도급거래질서의 정착을 유도하기 위한 다양한 정책적 노력을 기울여왔다. 먼저, 1999년도부터 실시한 서면실태조사를 점차 확대하여 실시하고 있는데, 그 결과를 바탕으로 직권조사를 실시하여 중요한 불공정하도급거래행위를 시정하였다. 또한 2008년 12월 대내외 정보망에 산재한 불공정거래정보를 연계·통합하고, 이를 바탕으로 하도급거래법 위반 가능성이 높은 업체를 선별·관리하기 위하여 ‘불공정하도급거래 통합정보시스템’(USIS: Unfair Subcontract Information System)을 구축하였다.

또한 일찍이 1987년부터 지속적으로 표준하도급계약서를 제정하여 2009년 말 현재 25개 업종의 표준하도급계약서가 제정되어 있는데, 2009년 하도급 서면실태조사결과 표준하도급계약서 사용비율은 약 65%에 이르고 있는 것으로 나타났다. 그밖에 2007년부터 자율적 하도급거래질서의 정착을 유도하기 위해 하도급거래협약제도를 지속적으로 실시하여 2010년 4월말 현재까지 25개 기업집단 소속 131개 대기업이 약 5만 3천 개 협력사와 협약을 체결하였다.

제2절 대형유통업체의 불공정거래관행 개선

1. 제도의 정비 및 개선

공정거래위원회는 1985년 백화점 등의 거래상 지위의 남용행위 등을 규제하기 위하여 공정거래법상 불공정거래행위 규정에 근거를 두고 ‘백화점에 있어서의 특수불공정거래행위 지정고시’(소위 ‘백화점고시’)를 제정·시행하였는데, 1998년 개정을 통하여 위 고시의 명칭을 ‘대규모소매점업에 있어서의 특정불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시’로 변경하고,²⁵⁾ 시장상황에 맞추어 그 적용대상을 확대하는 등 미비점

을 보완하였다. 특히, 대규모소매업자가 납품업체로부터 납품을 받아 자기의 책임 하에 판매한 후 재고품에 대해서는 반품하는 조건으로 거래하는 형태인 ‘특정매입거래’의 개념을 고시에 도입하였고, 모든 납품업체 및 입점업체와 거래시 거래조건에 관한 서면계약을 체결하도록 하였으며, 계약기간 중 정당한 이유 없이 일방적으로 거래조건의 변경을 강요하는 행위를 금지하는 조항을 신설하였다.

다시 공정거래위원회는 2008년 및 2009년에도 위 고시의 집행 과정에서 노출된 미비점을 보완하기 위해 동 고시를 개정하였다. 먼저, 2008년 대규모소매업고시 적용 대상에 종전 면적기준(3,000㎡ 이상 동일점포를 소유한 사업자) 외에 매출액 기준(연 매출액 1,000억원 이상)을 추가하고, 대규모소매업자가 납품업체에게 계약기간 중 수시로 판매장려금을 부당하게 요구하는 행위를 금지시키되 연간거래기본계약을 통해 당사자간 합의에 의해 합리적인 기준을 명시하고 이에 따르는 경우에는 허용하였으며, 판촉비용의 분담에 관한 사항을 명확하게 규정하였다.

또한 2009년에도 위 고시를 개정하여 신선농산물 선물세트의 반품을 명시적으로 금지하였고, 납품업자의 중요한 경영자료를 부당하게 취득하여 판촉행사 참여를 강요하는 등의 경영간섭행위 금지규정을 신설하였다.

그밖에도 2005년 대형유통업체의 불공정거래행위에 대한 납품업자 및 종사자들의 제보나 신고를 활성화하기 위해 신고포상금제를 도입하였고, 대형유통업체의 납품업자에 대한 불공정거래행위를 효과적으로 감시하고 공정한 거래관행을 정착시키기 위하여 2006년부터 종전에 실시하던 제한적 설문조사를 대신하여 대형유통업체와 납품업자를 대상으로 대규모 서면실태조사를 실시하고 그 결과를 토대로 현장 직권조사를 실시하고 있다.

2. 불공정거래행위의 시정

25) 위 고시는 다시 2008년 그 명칭이 ‘대규모소매업에 있어서의 특정불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시’ (공정거래위원회 고시 제2008-1호, 2008. 1. 31.)로 변경되었다.

공정거래위원회는 1985년 이후 백화점고시 및 대규모소매(점)업 고시를 위반한 행위에 대하여 지속적으로 시정조치를 내렸다. 먼저, 2000년도 이후 시정실적을 조치수단별로 살펴보면 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 2000년 1월부터 2009년 12월까지의 기간 동안 총 174건의 시정조치(시정명령 89건, 경고 85건)를 내렸고, 6,594백만 원의 과징금을 부과하였다. 이를 다시 법위반행위 유형별로 살펴보면, 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 서면계약체결의무 위반 및 부당한 계약변경(70건), 관촉비용 부당강요(63건), 부당한 지급지연(26건), 부당반품(26건), 부당감액(16건) 순으로 많았다.

<표1>조치수단별 사건처리 실적

(단위 : 건수, 백만 원)

연 도		'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	합계
조치 건수	시정 명령	16	8	11	1	8	8	2	13	14	8	89
	경고	2	3	6	4	0	10	8	21	19	12	85
	합계	18	11	17	5	8	18	10	34	33	20	174
과징금	부과 건수	2	2	2	0	0	5	1	5	4	3	24
	금액	332	692	1,342	0	0	458	1,390	906	1,415	59	6,594

* 통계기준 : 피조사인(피심인), 조치일자(2000년~2009년)

<표2>법 위반행위 유형별 사건처리 실적

(단위 : 건수, %)

위 반 유 형(고시 규정)	조치건수	비 율
부당반품(제3조)	26	11.9
부당감액(제4조)	16	7.3
부당한 지급지연(제5조)	26	11.9
부당한 강요행위(제6조)	9	4.1
부당한 수령거부(제7조)	1	0.5
관측비용 등의 부당강요(제8조)	63	28.8
부당한 경제상 이익수령(제9조)	4	1.8
사업활동방해(제10조)	4	1.8
서면계약체결의무 위반 및 부당한 계약변경행위(제11조)	70	31.9
총 계	219	100

* 통계기준 : 피심인이 하나라도 두 개 이상의 법위반 유형이 있는 경우 위반유형 개수 기준, 조치일자(2000년~2009년)

제3절 가맹사업분야에서의 공정한 거래질서 확립

1. 제도의 정비 및 개선

2002년 ‘가맹사업거래의 공정화에 관한 법률’(이하 ‘가맹사업법’이라 한다)이 제정되어 가맹점을 모집하려는 가맹본부로 하여금 가맹희망자에게 정보공개서를 계약체결 전에 제공하도록 하고, 가맹점 모집 과정에서의 투명성을 확보하기 위해 가맹희망자에게 가맹계약서를 가맹금의 최초 수령일 전에 미리 교부하도록 하였다. 또한 동법은 가맹사업거래와 관련한 가맹본부의 부당한 공급중단, 거래상 지위남용 등 불공정거래행위의 유형을 구체화하는 한편, 가맹본부에 의한 자의적 가맹계약 해지로부터 가맹점사업자를 보호하기 위하여 가맹계약종료사실의 통지의무, 가맹계약해지의 제한 등에 관한 규정을 두고 있다. 그밖에 가맹사업거래 과정에서 발생하는 분쟁해결절차와 관련하여 가맹사업거래분쟁조정협의회를 설치하여 분쟁조정을 시도하도록 하고, 조정이 성립되지 않을 경우에는 공정거래위원회에 이첩되어 사건처리절차에 따라 분쟁을 해결하도록

규정하였다.

그 후 2007년 법 개정을 통하여 가맹희망자의 범위를 종전의 “정보공개서의 제공을 서면으로 신청하는 자”에서 가맹본부와 상담·협 의하는 자로 확대하고, 정보공개서등록제와 가맹금예치제를 도입하였다. 또한 가맹사업법 시행령을 개정하여 개정법이 규정하고 있는 정보공개서 등록제 및 가맹금 예치제의 세부 절차를 정하는 한편, 가맹희망자에게 실 질적으로 도움이 될 수 있도록 정보공개서의 내용을 대폭 확대하였다.

나아가 2008년 개정 법령의 내용에 따라 ‘가맹사업거래상 정 보공개서 표준양식에 관한 고시’를 개정하여 정보공개서의 기재사항 범위를 크게 확대하였고, 2009년 ‘가맹사업거래상담사 자격제도의 운영에 관한 규정’을 개정하여 가맹거래사시험 응시수수료 문제 등 기존의 고시 운 영과정에서 나타난 문제점을 개선하였다.

또한 공정거래위원회는 2008년 5월 이후 정보공개서 등록 및 공개 업무를 지속적으로 추진하고 있는데, 2009년 말까지 등록된 정보공 개서는 브랜드 기준 1,901개에 달하며 「가맹사업정보제공시스템」(<http://franchise.ftc.go.kr>)을 통하여 일반인에게 공개되고 있다.

2. 서면실태조사 및 자진시정의 유도 등

공정위는 2006년부터 가맹사업거래 서면실태조사를 실시하여 가맹사업거래 분야의 구조적인 문제인 가맹본부의 우월한 거래상 지위로 인한 불공정거래행위 관행을 시정하고, 가맹본부에 대한 자진시정을 유도 하였다. 또한 서면실태조사의 후속조치로 조사결과를 분석하여 범위반 혐 의가 나타난 가맹본부에 대해서는 자진시정을 촉구하는 한편, 서면실태조 사에 불응하거나 범위반 혐의 항목이 높은 가맹본부에 대하여 현장조사를 실시하였다.

또한 개정 가맹사업법의 시행으로 도입된 정보공개서 등록제 조기 정착 및 등록을 제고를 위해 미등록 가맹본부에 대한 현장조사를 실 시하였고, 정보공개서 미등록 상태에서 가맹계약을 체결하거나 가맹금을

수령한 가맹본부에 대해 시정조치 등을 내렸으며, 가맹금예치제 운영실태를 조사하여 가맹금 미예치행위를 한 가맹본부에 대해 시정조치를 내렸다.

그밖에도 가맹본부 및 가맹점사업자를 대상으로 한 교육 및 홍보를 활발하게 진행하는데, 개정 법률의 내용에 대한 설명회를 개최하고, 리플릿 등을 제작하여 지자체 등 유관기관에 배포하였으며, 정보공개서 표준양식 이용 및 등록 요령 교육 등을 실시하였다. 또한 프랜차이즈협회, 서울시 등에서 주관한 프랜차이즈 박람회에 참여하여 가맹본부 및 가맹점사업자 무료 상담을 진행하는 한편, 정보공개서 미등록 가맹본부에 대한 정보를 수집하여 조사시 참고자료로 활용하였다.

마지막으로 공정위는 2005년부터 가맹사업거래 홈페이지를 운영하여, 프랜차이즈 관련 이해당사자에게 관련 법령 및 정책 정보를 신속하게 제공하고, 묻고 답하기 코너를 이용하여 민원 처리를 병행하고 있다.

3. 가맹사업거래관련 분쟁의 조정

2003년 1월 21일부터 업무를 개시한 가맹사업거래분쟁조정협의회는 당초에는 사업자단체인 한국프랜차이즈협회에 설치되었다가 2008년부터 한국공정거래조정원으로 이관하여 가맹사업거래관련 분쟁을 조정하고 있다.

그 동안의 조정실적을 살펴보면, <표1>에서 보는 바와 같이 총 1,721건 중 1,316건에 대하여 조정절차를 종료하였고, 그 중 801건에서 조정이 성립되어 61%의 조정성립율을 나타냈는데, 2008년 이후 점차 증가하고 있다.

<표1>가맹사업거래분쟁조정협의회 조정실적

(단위 : 건, 2009. 12. 31. 현재)

연도	처리사건					총계
	조정완료			기각*	조정절차 중단**	
	조정성립	불성립	소계			
2003	110(65%)	59	169	17	0	186
2004	132(67%)	64	196	26	0	222
2005	62(36%)	111	173	94	2	269
2006	74(51%)	72	146	40	1	187
2007	68(47%)	77	145	42	1	188
2008	154(65%)	81	235	26	41*	302
2009	201(80%)	51	252	34	81	367
합계	801(61%)주」	515	1,316	279	126	1,721

주」 조정성립률 : 조정성립(801)/조정완료(1,316), * 기각: 분쟁조정신청 이유 없음.

** 조정절차중단 : 소제기, 신고취하, 가맹본부의 소재불명 및 폐업 등

이를 다시 분쟁조정 신청취지별로 살펴보면, 아래 <표2>에서 보는 바와 같이 가맹계약해지 및 가맹금반환 청구건이 920건(전체 1,721건의 53.5%)으로 압도적으로 많으며, 부당한 계약해지 및 갱신거절의 철회건이 177건, 일방적인 계약변경의 철회건이 140건 등의 순이다.

<표2>가맹사업거래분쟁조정협의회 신청취지별 조정실적

(단위 : 건, 2009. 12. 31. 현재)

유 형 별	조정절차 완료		이유 없음	조정절차중단	계
	조정성립	조정불성립			
가맹계약해지 및 가맹금 반환	431	320	104	65	920
일방적 계약변경의 철회	39	32	63	6	140
부당한 갱신거절의 철회	83	45	38	11	177
계약이행의 청구	33	38	18	3	92
부당이득반환	38	23	15	1	77
영업지역의 보장	31	8	8	3	50
상표 및 의장권 침해	3	1	0	0	4

기타	143	48	33	37	261
합 계	801	515	279	126	1,721

4. 가맹사업법 위반행위의 시정

가맹사업법이 제정·시행된 이후 2009년까지 가맹사업거래분쟁 조정위원회가 아닌 공정거래위원회가 처리한 가맹사업법 위반행위의 시정 실적을 조치유형별로 살펴보면 아래 <표3>에서 보는 바와 같다. 그 동안 공정거래위원회가 처리한 가맹사업법 위반사건은 모두 617건으로서 그 중 조정을 포함한 경고 등이 551건(89.3%)으로 압도적으로 많고, 시정명령이 66건(10.7%)건 있을 뿐, 기타 고발이 이루어지거나 과징금을 부과한 사건은 없다.

특히, 2008년 및 2009년 처리한 사건이 각각 95건 및 365건으로서 이전 기간에 비하여 급격하게 증가하였다.

<표3>가맹사업법 위반사건 조치유형별 시정실적

(단위: 건)

	고발 (고발 및 과징금)	시정명령 (시정명령 및 과징금)	시정권고	경고 등(조정)	합계
2002	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	1	0
2004	0	2	0	18 (11)	20
2005	0	5	0	38 (29)	43
2006	0	14	0	33 (17)	47
2007	0	7	0	39 (17)	46
2008	0	11	0	84 (0)	95
2009	0	27	0	338 (0)	365
합계	0	66	0	551 (74)	617

이를 다시 위반유형별로 살펴보면 아래 <표 4>에서 보는 바와

같이 정보공개서 제공에 관한 것이 320건(51.9%)으로 가장 많았고, 가맹계약서 교부와 관련된 것이 96건, 기타 불공정행위가 89건, 정보공개서 갱신, 수정과 관련된 것이 47건, 허위과장 정보제공과 관련된 것이 33건, 가맹금반환에 관한 것이 23건, 2008년부터 시행된 개정 가맹사업법에 신설된 가맹금예치에 관한 것이 9건 순이었다.

<표4>가맹사업법 위반유형별 시정실적

(단위: 건)

	가맹금 예치 (08년 시행)	정보공개서 제공	정보공개서 갱신, 수정	허위과장 정보제공	가맹금 반환	가맹 계약서 교부	불공정 행위	합계
2002		0	0	0	0	0	0	0
2003		0	0	0	0	0	1	1
2004		1	0	0	10	3	6	20
2005		0	0	7	2	16	18	43
2006		1	0	5	8	4	29	47
2007		8	5	8	0	14	11	46
2008		11	42	9	0	16	17	95
2009	9	299	0	4	3	43	7	365
합계	9	320	47	33	23	96	89	617

제4장 소비자정책의 운영성과

제1절 소비자기본법의 운영

1980. 1. 4.에 소비자보호법이 제정되었는데 1987년 개정법에서 국가는 약관에 의한 거래, 방문판매, 할부판매 등 특수한 형태의 거래에 관하여 법률의 제정 등 소비자보호를 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다고 규정하여 이에 따라 1986. 12. 31에 약관규제법, 1991. 12. 31에 방문판매법과 할부거래법이 제정되게 되었다.

2006년에 전면 개정되어 ‘소비자보호법’에서 ‘소비자기본법’으로 법 명칭이 변경되었고 단체소송과 집단분쟁조정제도 등 새로운 제도들이 도입되었으며 소비자정책의 실질적인 주관부서가 구 재정경제부에서 공정거래위원회로 변경되었다. 이 법은 소비자보호를 위한 기본법으로서 “소비자의 기본권익을 보호하고 소비생활의 향상과 합리화를 기하기 위하여 국가·지방자치단체 및 사업자의 의무와 소비자의 역할 등을 규정함”을 목적으로 하였다. 동 소비자보호법 전면개정이 갖는 가장 큰 의미는 무엇보다도 우리나라 소비자정책의 패러다임이 ‘소비자보호’ 위주에서 ‘소비자주권 실현’으로 전환되는 계기가 마련되었다는 점이다.

공정위는 2008년 10월에 소비자기본법의 개정취지를 반영하여 국가 소비자정책의 마스터플랜인 ‘소비자정책 기본계획’을 수립하게 되었다. 6대 분야(소비자안전의 강화, 사업자와 소비자 사이의 거래의 공정화 및 적정화, 소비자교육 및 정보제공의 촉진, 소비자 피해의 원활한 구제, 소비자정책 추진체계의 효율화, 맞춤형 소비자정책 추진)에 걸쳐 10대 정책목표를 제시하였다.

제2절 부당 표시광고에 대한 규제

공정거래법상 불공정거래행위로 규제되어 왔던 표시광고가 1999년부터 독립된 별도의 법인 표시광고법으로 규제가 되면서 법집행의 효율성이 크게 제고되었다. 소비자가 단순히 피동적인 보호의 객체가 아니라 능동적인 권익실현의 주체로 부각되면서 정확하고 객관적인 정보의 제공을 통한 소비자의 합리적 선택권 보장이라는 측면에서 표시광고의 공정화는 시장에서의 공정한 거래질서확립을 위해 대단히 중요한 기능을 하게 된다.

특히, 자기가 행한 표시·광고중 사실과 관련한 사항에 대하여는 이를 실증하도록 하는 표시광고실증제, 상품등이나 거래분야의 성질에 비추어 소비자의 보호 또는 공정한 거래질서의 유지를 위하여 필요한 사항으로서 일정한 경우 사업자등이 표시·광고에 포함하여야 하는 사항을 정하는 중요정보 고시제 및 통합공고제는 표시광고법 집행에 있어서 대단

히 중요한 역할을 하여 왔다.

사건처리실적을 살펴보면 공정거래법에서 규제하던 것을 포함하여 1981년부터 2009년까지 총 5,506건(경고 이상 건수임)을 처리하였다.

제3절 불공정약관에 대한 규제

대량생산·대량소비가 특징인 현대사회에서 불공정한 약관으로부터 소비자보호를 위한 약관규제는 공정거래위원회의 업적으로서 가장 성공적인 분야 중의 하나인 것으로 평가된다. 불공정한 약관조항을 심사하여 무효임을 선언하면 많은 경우 추가적인 사법절차의 도움이 없이 분쟁이 해결되는 효과를 거두었고, 하나의 약관에 관련된 소비자가 다수인 경우가 많아 대단히 저렴한 비용으로 사회의 분쟁을 해결함으로써 눈에 보이지 않는 커다란 편익을 거둔 것으로 볼 수 있다. 구체적 분쟁해결로서의 사법절차와 비교해 본다면 공정거래위원회에 의한 약관규제는 시간이나 금전적 비용에 있어서 상당히 효율적인 제도로 기능해 왔다.

1987년부터 2009년까지 총 1,768건(경고이상 건수임)을 처리하였는데 그 중 시정명령이 377건, 시정권고가 1,308건이었다. 약관사건은 다른 사건에 비해 시정권고의 비중이 높는데, 시정권고는 강제적인 효력은 없지만 사업자의 입장에서는 약관심사자문위원회라는 전문가 집단의 자문을 거친 결정으로서 시정권고 불이행시 시정명령이 가능하기 때문에 사실상 따르지 않을 수 없는 특징이 있다. 또한 2009년 말 현재 64개의 표준약관을 승인하여 보급해 주었다.

제4절 특수거래분야에 있어서의 소비자의 권익보호

특수거래분야의 거래들은 전통적인 거래방식과 차이가 있고 소비자들이 정확한 정보없이 충동적인 구매를 하는 경우가 많아 특별히 보호를 하고 있다. 방문판매, 전화권유판매, 다단계판매는 무점포방식으로 직접 소비자와 대면하여 적극적인 마케팅을 한다는 점이 특징이다. 계속

거래는 1개월 이상 거래관계가 유지되는 것이 특징이고, 사업권유거래는 통상적인 재화 등이 아닌 사업기회를 알선·제공한다는 것이 특징이다. 이러한 거래들의 공통점은 소비자들이 사업자들에 비해 정보나 지식이 부족한 상태에서 거래에 들어감으로써 불의의 피해를 입을 수 있다는 점이다.

그래서, 2002년에 공정거래위원회에 이를 전담하는 부서를 신설하고 2003년부터 본격적으로 법을 집행하게 되었는데, 2003년부터 2009년까지 총 84건(경고이상 건수임)의 사건을 처리하였는데 이 중 7건을 고발하였다.

최근 상조업시장이 팽창하면서 소비자피해가 빈발하게 되었다. 상조업은 전통적인 후불식 할부거래와 달리 여러 차례에 나눠 대금을 지급한 후 나중에 서비스를 받는 특징이 있어 종전의 할부거래법으로 규제하기 어려웠다. 그래서, 2010년에 할부거래법을 개정하여 선불식 할부거래도 규제할 수 있게 하였다.

제5절 전자상거래분야에 대한 소비자보호강화

전자상거래는 의사소통의 신속성과 정확성, 시간적·공간적 제약의 극복 등 거래상의 많은 장점에도 불구하고, 비대면 거래, 원격지간 거래, 선불거래 등 전자상거래의 특성상 사기, 허위 과장광고, 미성년자보호 등에서 심각한 문제가 야기되고 보안 및 신상정보 누출 등으로 인해 소비자보호업무의 중요성이 점점 크게 부각되고 있다.

이에 공정위는 이와 같은 특수한 거래분야에서의 실효성 있는 소비자보호를 위하여 제도적 장치를 보강하기 위해 노력하였다. 「전자상거래소비자보호법」의 제정을 추진하여 2002년 동법이 제정됨에 따라 소비자가 신뢰할 수 있는 전자상거래 환경이 구축될 수 있는 제도적 기반이 마련되었다. 하프플라자 사건은 가전제품 등 정상물품을 시중가의 반값에 판매한다고 광고하는 등 기만적인 방법으로 소비자를 유인하여 대금을 선수령한 후 배송 및 환불 지연하여 약 9만 6천 명의 소비자에게 약 330억

원의 피해를 입혔다. 선불식 통신판매업자는 소비자가 원하는 경우 소비자에게 결제대금예치제를 이용할 수 있게 하거나 소비자를 수익자로 하는 소비자피해보상보험계약을 체결하도록 규정하였다.

2006년에서 2009년까지 총 767건(경고이상 건수임)의 사건을 처리하였는데, 이 중 시정명령은 55건에 그치고 대부분은 경고였다. 경고가 많은 것은 업종의 성격상 영세사업자가 많고 대부분은 경미한 범위반으로서 법률규정에 대한 인식부족에 기인한 것이기 때문이다.

제6절 소비자정책의 국제협력

시장의 세계화, 정보통신기술의 발달 등 소비환경의 변화에 따라 국내 소비자정책을 수립하고 집행하는 데 있어서 국제사회의 정책 동향을 반영하고 관련국과 공조해 나가는 것이 점차 중요해지고 있다. 특히 국경간 거래가 증가하여 국제적인 소비자 피해 및 분쟁도 증가하고 있는 상황에서 국제적인 협력의 필요성은 점점 더 커지고 있다.

공정위는 소비자분야 국제협력을 위해 OECD 소비자정책위원회(CCP: Committee on Consumer Policy)와 국제소비자보호집행기구(ICPEN: International Consumer Protection Enforcement Network), 그리고 한·중·일 소비자정책협의회 활동에 참여하였다.

제5장 기타 공정위의 업무

제1절 법위반사건 처리실적 및 평가

공정거래위원회가 1981년 법집행부터 2010년까지 처리한 사건 수는 ...건이다. 이 중 시정명령 건수가 ...건, 시정권고 건수가 ...건, 고발 건수가 ...건이다.

<표>조치유형별 사건처리 실적

(단위:경고 이상, 건)

연도 유형	1981	1987	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	- 1986	- 1997													
고 발 (과징금)	7	138 (3)	37 (5)	11 (-)	22 (3)	23 (9)	11 (1)	18 (4)	22 (2)	12 (2)	47 (3)	48 (11)	33 (9)	43 (8)	
시정명령 (과징금)	350	1,746 (181)	534 (59)	620 (99)	442 (46)	347 (72)	493 (87)	447 (31)	478 (89)	754 (270)	644 (154)	928 (315)	737 (132)	487 (70)	
과징금	-	-	5	3	-	-	3	2	-	2	-	-	77 (1)	85 (0)	
시정권고	149	1,059	57	149	36	84	110	102	100	163	178	124	2,223	2,469	
시정요청	-	24	5	4	-	4	5	2	1	-	1	-	1	-	
경 고1」	-	3,642	652	487	527	3,475	2,014	2,132	2,397	2,435	2,531	2,200	2,223	2,469	
계	506	6,609	1,290	1,274	1,027	3,933	2,636	2,703	2,998	3,366	3,401	3,300	3,070	3,084	

주 1」 조정 및 과태료 부과건수 포함.

<표> 행위유형별 시정 실적

(단위:경고1」 이상, 건)

연도 유형	1981	1987	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	- 1986	- 1997													
시장지배적지위남용	4	17	5	2	0	4	0	1	0	0	2	38	5	2	
기업결합제한규정위반	3	193	29	19	48	45	46	43	36	17	60	53	27	23	
경제력집중억제위반	-	90	12	27	19	16	80	29	149	108	24	44	116	41	
부당한 공동행위	19	180	37	34	48	43	47	23	35	46	45	44	65	63	
사업자단체금지	53	392	101	93	117	88	100	91	62	57	58	58	98	107	
불공정거래 행위2」	64	2,009	408	172	121	169	210	123	298	481	370	715	565	446	
소 계	143	2,881	592	347	353	365	483	310	580	709	559	952	876	682	
부당한 표시·광고3」	102	1,096	(186)	345	311	328	339	558	436	513	425	304	327	300	
불공정한 약관	-	359	112	255	57	100	175	114	79	144	119	93	77	43	
불공정하도급거래	261	2,233	584	316	295	3,130	1,632	1,582	1,649	1,741	1,947	1,527	1,438	1,386	
전자상거래법 위반4」	-	-	-	-	-	-	-	98	96	125	170	207	189	197	
방문판매법 위반4」	-	-	-	-	-	-	-	24	125	68	84	65	44	84	
가맹사업법 위반4」	-	-	-	-	-	-	-	1	20	54	63	118	95	366	
기 타5」	-	-	2	11	11	10	7	16	13	12	34	34	0	26	
계	506	6,609	1,290	1,274	1,027	3,933	2,636	2,703	2,998	3,366	3,401	3,300	3,070	3,084	

- 주 1」 조정 및 과태료부과 건수 포함.
 2」 부당한 국제계약, 재판매유지행위 포함
 3」 ()는 표시·광고법 제정 이전 공정거래법상 불공정거래행위에 속한 건수임.
 4」 2002년 이후 시행한 범위반행위임.
 5」 자료미제출, 조사거부, 시정조치불이행 등

<표>이의신청 처리현황

(단위 : 건)

연 도	제기건수	처 리 결 과					계류중
		기 각	일부인용	인 용	각 하	소 계	
1981-1986	6	5	1	0	0	6	0
1987-1997	152	108	20	3	12	143	9
1998	109	81	6	0	3	91	28
1999	87	53	16	2	6	77	38
2000	54	46	11	1	10	68	24
2001	64	55	17	1	2	75	13
2002	46	32	4	2	3	41	20
2003	27	26	4	0	2	32	24
2004	39	33	5	0	2	40	12
2005	42	10	5	1	0	16	38
2006	31	30	15	8	2	55	14
2007	41	36	4	1	2	45	10
2008	48	31	6	1	1	49	9
2009	30	31	3	1	1	36	3
2010							
합계							

제2절 사건처리절차의 개선

제3절 행정소송사건의 처리

공정거래위원회의 행정소송 수행방식에 있어서 커다란 변화가 일어난 시기는 2001년이다. 기존에는 행정소송 건수가 많지 않았고 소송 업무의 중요성이 크게 부각되지 않았으나, 1998년부터 부당내부거래 조사가 시작되면서 대규모 과징금이 부과되고 공정거래업무의 저변이 확대되면서 행정소송 제기건수가 증가하고 법원판결의 중요성이 인식되게 되었다. 보다 직접적인 원인은 1999년과 2000년에 들어 공정거래위원회 행정소송 고법판결에서 패소건수가 일시적으로 증가하게 되었다. 그래서, 2001년에 처음으로 소송업무만을 전담하는 조직인 송무팀이 임시조직형태로 신설되었다는 점이다.

행정소송의 의의라고 한다면 승소·패소 여부를 떠나 공정거래법 집행과정에서 제기되었던 수많은 사실상 혹은 법률상의 쟁점이 소송과정을 통해 정리되었고 이를 통해 법률집행의 방향성이 정립되어 갔다는 점이다.

공정거래위원회 행정소송의 통계를 살펴보면 2009년까지 총 건의 소송이 제기되었고 그 중 전부승소 건, 전부패소 건, 일부승패소 건이다.

<표> 행정소송 결과(확정판결기준)

(단위:건)

구 분	전부승소	일부승·패소	전부패소	소 계
1997	5(45.5)	3(27.3)	3(27.3)	11(100)
1999	15(71.4)	3(14.3)	3(14.3)	21(100)
2000	22(78.6)	4(14.3)	2(7.1)	28(100)
2001	27(71.1)	4(10.5)	7(18.4)	38(100)
2002	28(68.3)	8(19.5)	5(12.2)	41(100)
2003	31(66.0)	5(10.6)	11(23.4)	47(100)
2004	35(74.4)	6(12.8)	6(12.8)	47(100)
2005	26(57.8)	11(24.4)	8(17.8)	45(100)
2006	50(60.2)	14(16.9)	19(22.9)	83(100)
2007	34(59.7)	12(21.0)	11(19.3)	57(100)
2008	52(69.3)	17(22.7)	6(8.0)	75(100)
2009	70(74.5)	15(15.9)	9(9.6)	94(100)
2010				
합 계				

제4절 산업별 시장개선 사업의 추진

1981년 공정거래법 제정 이후 법 적용방식은 주로 신고 또는 직권조사를 통하여 단편적으로 이루어졌다. 그러나 매년 증가되는 범위반 사건의 처리 수요로 인하여 단편적인 방식보다 더욱 효율적인 법집행 방식을 모색할 필요성이 제기되었다. 또한 범위반행위의 시정과 경쟁제한적인 제도개선이 각각 별개로 추진되어 경쟁법 집행의 목적인 ‘경쟁적인 시장’을 구현하는데 효과적이지 못했다는 문제점도 지적되었다.

이러한 문제점을 극복하고 경쟁법 집행의 효율성을 제고하기 위한 방안으로, 기존의 개별 사건위주의 단편적 접근방법에서 산업별로 종합적인 접근 방식을 시도하게 되었다. 즉, 위법행위가 빈발하거나 소비자불만이 많은 업종 또는 독과점적 시장구조가 고착화된 업종을 대상으로

불공정 행태 시정뿐만 아니라 관련 경쟁제한적 제도를 종합적으로 개선하는 「산업별 시장개선사업」을 2001년도부터 추진하게 된 것이다. 공정위가 2001년도부터 추진한 특정 산업단위 시장개선시책을 『산업별 시장개선시책(CMP : Clean Market Project)』이라고 한다.

산업별 시장개선사업을 통한 법집행은 현행 기능별 조직을 보완하는 산업별 접근을 통해 산업별 이해도를 높임으로써 문제발굴 가능성을 제고할 수 있으며, 위법행위 시정외에 관련 제도도 함께 개선하는 종합적인 대책마련으로 경쟁정책의 실효성을 제고할 수 있고, 산업별·종합적 접근을 통해 공정위 직원의 업무역량 제고와 한정된 인력의 효율적 활용에도 기여하여 경쟁정책 집행의 효과를 극대화할 수 있는 방안이라 할 수 있다.

제5절 경제분석 강화

경제현상이 고도화되고 복잡해짐에 따라 공정거래법 집행에 있어 시장구조, 경쟁제한효과, 효율성 등에 대한 보다 심층적인 경제분석이 요구되고 있다. 공정거래법 사건에 있어 경제분석은 피심인 행위의 경쟁제한성 여부 등에 대한 합리적이고 객관적인 분석을 통해 사건처리의 전문성과 신뢰성을 제고할 수 있다. 또한 피심인에 대하여 적절한 제재조치를 부과하는데 있어서도 엄밀한 경제분석을 통하여 문제된 행위로 인한 소비자피해 규모 및 부당이득액을 정확하게 산정하여 과징금을 부과함으로써 처분의 신뢰성을 제고하고 불필요한 분쟁을 최소화할 수 있다.

공정거래법 집행에 있어서 경제분석의 중요성을 인식한 공정위는 2005년 12월 19일 경제분석팀을 신설한 이후 중요한 기업결합건, 시장 지배적지위 남용행위건 및 담합건 등에서 경제분석을 적극 활용하고 있다.

공정거래위원회는 중요사건 등에 대한 경제분석 관련 연구용역을 통하여 사건처리 및 소송과정에서 피심인의 주장에 대하여 적극 대응하여 왔다. 2006년에는 유통·은행산업 등 지리적 시장범위가 주요 쟁점으로 부각되는 사건에 대비하여 지리정보시스템(Geographic Information S

system)을 개발하였으며, 2008년에는 eBay와 G마켓간의 기업결합 사건에서의 시장획정 및 경쟁제한성의 판단과 관련한 주요 쟁점들에 대하여 연구용역을 통하여 피심인의 주장을 반박할 수 있는 논리적 근거를 마련하였고, SKT의 시장지배적지위 남용행위 사건에 대한 대법원 소송건에서 연구용역을 통한 경제분석을 실시하여 SKT의 행위로 인한 경쟁제한의 폐해 및 소비자 피해액의 규모를 계산하여 법원에 제출함으로써 소송과정에서 피심인의 주장에 적극 대응하였다.

한편으로 경제분석을 지원하는 인프라 구축방안도 추진하여 지난 수십년간 산업조직론과 경쟁법 분야에 축적된 경제분석 노하우를 벤치마킹 할 수 있는 토대를 강화하였다. 경제분석과 내부직원만으로는 부족한 경제분석 역량을 보완하기 위하여 산업조직론 관련 교수들로 구성된 전문가 네트워크를 구축·활용함으로써 중요 사건에 대하여 전문가들의 의견을 수렴하였다. 공정거래조정원의 LEG(법경제전문가그룹) 소속 경제학·법학 전문가들과 지속적인 교류를 통하여 학제간 연구 활성화 및 새로운 경제분석이론 등을 공유할 수 있는 기회로 활용하였다.

하지만 미국, EU 등 선진경쟁당국 수준의 경제분석 역량을 갖추기 위해서는 여전히 경제분석 조직규모 확대 및 전문인력의 확보가 필요하며 이에 대한 지속적인 노력이 필요하다. 더불어 공정거래법 사건의 관련 당사자중의 하나인 법원 판사 및 로펌의 변호사들에 대한 경제분석 이해 및 인식의 제고도 필요하므로 경쟁당국으로서는 이들 기관과의 커뮤니케이션을 활성화하여 사회전반의 경제분석 이해를 제고하는데 노력해야 할 것이다.

제6절 지방공정거래사무소의 운영

1990년 공정거래법 제2차 개정으로 공정거래위원회가 경제기획원장관 소속의 독립행정기관으로 개편되었고, 1990.4.14 공정거래법 시행령 개정을 통해 공정거래 지방사무기구의 설치 근거가 마련되어 대전·광주·부산에 지방공정거래사무소가 설치되었다. 그리고 1992년 부산지방공정거래사무소의 관할구역이던 대구직할시와 경상북도를 분리하여 대구사무소를 신설하였고 2005년 서울지방사무소를 신설함에 따라 총 5개의 지

방사무소가 설치되었다.

각 지방사무소는 신고사건뿐만 아니라 지역특성 산업에 대한 시장실태조사를 실시하여 해당 업종의 특성과 시장의 문제점 등을 파악하여 불공정거래행위 근절방안을 모색하는 한편 조사과정에서 밝혀진 불공정거래행위에 대해서는 시정조치를 하였다. 1997년부터 한·일 양국 경쟁당국의 지방사무소는 지역차원에서의 공정거래법 집행 등에 대한 관심사항 논의와 상호협력 강화를 위해 매년 한국과 일본에서 번갈아 가면서 한·일 공정거래지방사무소 간 회의를 개최해 오고 있다.

제7절 민간차원의 경쟁문화 조성노력

경쟁원리 확산과 기업의 공정거래역량 강화 지원, 공정거래정책에 관한 정부·업계간 교량 역할을 수행하기 위해 비영리법인체로 1994년 11월 23일 한국공정경쟁연합회가 설립되었고 당초 명칭은 ‘한국공정경쟁협회’였다.

한국공정경쟁협회는 공정거래위원회의 지원하에 대한상공회의소가 주관이 되고, 전국경제인연합회, 대한무역협회, 중소기업협동조합중앙회 등 경제단체와 5대그룹(삼성, 현대, 대우, LG, SK)대표들이 중심이 되어 협회 설립위원회를 구성('94.11.18)한 것이 근간이었다.

1995년 06월 제1회 회원 정기총회를 개최하였고, 동년 9월 감독권한이 경제기획원에서 공정거래위원회로 이관되었다.

1999년 6월에 ‘한국공정거래협회’로 명칭이 변경되었으며 2004년 5월 현재의 명칭인 ‘한국공정경쟁연합회’로 명칭이 변경되었다.

한국공정경쟁연합회의 주요 사업을 살펴보면, 우선 교육사업으로서 회원사를 위한 공정거래법령 및 사례교육뿐만 아니라 공정거래법 위반사업자 교육, 하도급법 위반사업자 대상 교육, 표시·광고법 위반사업자 교육 등 다양한 교육을 실시하고 있다. 특히 2001년 10월 제1기 공정거래전문연수과정의 실시된 이후 지금까지 지속되고 있다.

또한 공정거래위원회로부터 공정거래법 위반시 교육이수명령을 받은 사업자들에 대한 교육 위탁기관으로 지정되어 있으며, 대한변호사협회로부터 변호사 연수과정에 대한 위탁을 받아 법조인들의 공정경쟁 역량 강화에도 일조를 하고 있는 등 명실상부한 우리나라 최고의 공정거래관련 전문교육기관이라고 할 수 있다.

특히 가맹상담사 실무수습교육을 통한 전문가 양성교육과 고등 학교 학생들을 대상으로 한 공정거래교육은 미래 시장경제의 주체가 될 학생들에게 시장경제원리와 경쟁정책의 필요성을 인식시키는 계기를 제공 하기도 하였다.

다음으로는 공정거래 자율준수프로그램(CP)의 개발 및 보급, 평가사업이다. 이를 통해 각 기업은 법 준수를 위한 명확한 행동기준을 제시 받을 뿐 아니라 법위반 행위를 조기에 예방할 수 있다. 이를 위해서 2001년 7월 공정거래 자율준수프로그램(CP) 지원사무국이 설치되었다. 2001년부터 2010년까지 370여개의 기업체에 공정거래자율준수프로그램 도입을 지원해 오고 있으며, 2005년에는 자율준수프로그램 평가모델을 개발하였고 이에 기초해 자율준수프로그램 평가 용역을 2006년부터 2009년까지 4회에 걸쳐 수행하였다. 이러한 사업은 기업들이 법위반이전에 자율적으로 공정거래법을 준수하도록 하는데 큰 기여를 하였다.

1999년 7월부터는 사업자들간 사적 분쟁의 성격이 강한 하도급분쟁조정업무를 맡게 되었는데 이를 위해 ‘하도급분쟁조정협의회’가 설치되었다.¹⁾ 공정거래위원회로부터 조정의뢰를 받거나 분쟁당사자가 하도급분쟁조정협의회에 직접 신고한 경우 이에 대한 사실관계를 조사하고 조정절차를 진행한다. 하도급분쟁조정협의회에서 이루어진 조정은 특별한 사유가 없는 한 공정거래위원회의 시정조치와 동일한 효력을 가지는 것으로 간주된다(하도급법 제25조 제2항).

1) 하도급거래공정화에관한법률 제24조(하도급분쟁조정협의회) 및 동법 시행령 제7조(하도급분쟁조정협의회 설치단체)의 규정에 의거하여 총 13개 사업자단체에 설치되어 있다.

제2편 시대별 경쟁정책 및 소비자정책의 변천과 운영 성과

제1부 제1기(1981년~1986년) 경쟁정책의 탄생

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」이 제정·시행된 1981년부터 1차 개정을 통하여 경제력집중억제시책이 도입된 1987년 이전까지를 경쟁정책이 태동한 시기로 볼 수 있다. 1980년의 비상상황에서 우여곡절 끝에 국보위에서 기본골격이 마련되고 1980. 12월 25일 입법회의에서 통과가 되었지만, 이는 그동안 여러차례의 입법시도와 공정거래법제정에 대한 사회적 요구가 자연스럽게 분출되어 나타난 결과였다. 우리나라에서 공정거래법의 제정은 60~70년대를 거치면서 형성된 정부주도의 경제운영에서 탈피하여, 본격적으로 시장경제를 창달하겠다는 의지의 표현이었으며, 우리경제의 패러다임전환을 의미하는 상징적 사건이었다.

동 시기에 공정거래위원회 발족을 통해 비로소 우리 경제에 경쟁을 촉진하고 공정한 거래질서를 확립하기 위한 본격적인 노력이 시작되었으며, 공정거래법뿐만 아니라 1984년 하도급법, 1986년 약관법이 제정됨으로써 우리나라 공정거래제도의 기틀이 마련되었다.

제1장 개설

제1절 시대적 배경

우리나라 경제는 1950년대까지 자본주의 시장경제의 기초를 유지하고 있었지만, 자본주의가 출발하기 위한 전제조건으로서 축적된 자본이 부족하였고, 건국 초기부터 국가는 주요 기간산업을 비롯하여 자연독

점산업을 공기업화 하였다. 그나마 6·25 전쟁(1950년~1953년)으로 말미암아 거의 모든 산업시설이 폐허화되어 자본주의 시장경제는 제 기능을 발휘하기 어려웠다. 이 시기에 국가는 각종 인·허가권의 행사 등을 통해 민간기업 활동을 지원하거나 제한하였다. 또한 만성적인 물자부족에 기인하는 가격·생산량·유통형태 등의 규제로 인하여 국가의 국민경제에 대한 개입이 일상화되었다.

우리나라가 자본주의의 동력인 자본의 축적을 위해 본격적으로 노력하기 시작한 것은 1960년대 이후부터이다. 이 시기에 국가는 자본과 자원이 절대적으로 부족한 상태에서 낙후된 경제를 재건하고 자본축적과 고도성장을 병행하기 위해 1950년대까지 역점을 두어왔던 전후복구와 경제안정화정책을 포기하고 공업화를 통한 고도성장전략으로 방향을 전환했을 뿐만 아니라 공업화전략도 수입대체 위주에서 수출주도형 전략으로 전환하였다. 1962년의 화폐개혁에 이어 예산제도·조세제도와 외환관리제도의 부분적인 개혁을 시도하였으며, 특수은행의 설립 및 전국 규모의 상업은행들을 정부소유로 환원하였다. 무엇보다 경제개발 5개년계획²⁾을 수립하고, 소수의 능력 있는 기업에 대한 정책적 배려를 통하여 집중적으로 지원하는 이른바 「불균형 성장정책」을 채택하였고, 자본과 자원의 배분을 광범위하게 통제하였다. 그 결과 국민경제는 질적·양적으로 괄목할 만한 성장을 거듭하였다. 이 시기 국내에서 부족한 자본, 기술, 자원을 외국으로부터 도입하고, 수출증대 및 경제성장에 따른 부작용을 억제하기 위해 각종 경제정책이 수립·시행되었으며, 성장위주의 경제개발정책을 수행하는 과정에서 각종 경쟁제한적 법령과 행정관행이 일반화되었다. 그러나 다른 한편으로는 불균형 성장정책의 결과 독과점 시장구조 내지 경제력집중이 심화되었고, 산업간·지역간·계층간 불균형이 드러나기 시작하였다.

이러한 과정에서 대기업의 확장이 다양하게 진행되었다. 첫째, 정부는 제1차 5개년 계획기간(1962~66년)에 시멘트·비료·정유·화학·섬유공업 등의 육성에 주력하였으며, 제2차 5개년 계획기간(1967~71년)에 주요수입대체산업을 비롯한 7개의 특정 공업(기계, 조선, 섬유, 전자, 석유

2) 경제개발5개년계획은 1962년 이후 총 6차례 30년간에 걸쳐 추진되어 '한강의 기적'이라고 불릴 정도로 우리나라의 경제성장에 획기적인 역할을 하였다. 1차는 주로 농업생산량 증대, 2차는 공업화추진과 농업근대화, 3차는 중화학공업 증진과 수출증대, 4차는 경제의 자립화와 산업 구조의 중화학 공업화, 5차는 신도시 건설산업 구조개선과 산업균형 조절, 마지막 6차는 물가안정책과 첨단산업증진 산업균형조정 등이다.

화학, 철강, 비철금속제철공업)의 선별적 육성책을 계속하였으며, 특히 석유화학단지과 종합제철공장의 건설에 집중적으로 지원하는 과정에서 새로운 대기업이 형성되었다. 둘째, 일부 차관기업의 부실화로 인하여 인수와 합병이 진행되었고 일부 기업은 이 같은 움직임을 잘 포착하여 차관의 혜택으로 인한 원활한 자금운영으로 부실기업을 헐값에 인수하여 이를 근거로 다시 정부지원을 받는 방식으로 대기업으로 성장하게 되었다(대우, 현대, 한진, 동아, 효성 등). 셋째, 조선육성법, 전자공업진흥법, 철강공업육성법, 석유화학공업법 등 개별 산업진흥법을 배경으로 기업확장·경영다각화·기술혁신에 노력한 기업들은 1970~80년대까지 지속적으로 성장할 수 있었다(대우의 섬유, 한진의 월남하역, 국제·삼화·금호·진양의 신발 등). 넷째, 토지개발붐의 영향으로 건설 및 시멘트를 중심으로 한 대기업이 성장할 수 있었다(현대, 동아, 쌍용 등). 이같이 성장한 대기업들은 엄격한 인허가제도를 통해 강력한 진입장벽을 형성함으로써 시장구조를 조기에 독점화 하였다. 독점기업들은 독점이윤을 유지하기 위해 유통부문에 개입하여 재판매가격 설정과 시장통제를 가능케 하는 각종의 협회조직을 강화하였고, 중소기업의 진입을 저지하였으며 가격담합 등을 통해 독점가격을 설정하는 형태를 보였다. 1961년 이후의 고도성장과정에서 발생한 독과점 문제에 대해 사회 일각에서 비판이 제기되었으나, 불균형 경제성장의 시책에 밀려 크게 주목받지 못하였다.

1960년대 말 경영부실로 도산 위기에 처한 차관기업의 정리과정에서 1970년대 산업정책의 근간이 된 중화학공업육성정책이 구체화되었다. 세계적인 보호무역조치가 확대되면서 수출시장에서 애로가 발생하기 시작하였고 자본재·중간원자재의 수입의존에서 벗어나고 경공업 중심의 수출구조를 중화학공업 중심의 수출구조로 전환할 필요가 제기됨에 따라 1973. 1월 석유화학, 철강, 기계, 조선 등의 육성에 박차를 가하겠다는 내용의 이른바 ‘중화학공업선언’이 발표되었다.

중화학공업육성시책에 따라 장기금융자금 공급의 증대와 조세유인의 제공 등 다양한 투자유인책이 도입되면서 중화학공업에 대한 대기업의 투자가 효과적으로 유인되었으나, 대기업들은 투자사업의 수익성을 분석하기보다는 정부의 새로운 유인제도에서 기대되는 단기적인 이득에만 급급하여 중화학공업투자를 서둘렀다. 이렇듯 무차별적인 특혜적 지원을 통해 대기업의 독점력이 공고해지고 대기업의 업종다변화가 가속화되는

과정에서 계열회사들이 크게 늘어나 제조·유통·건설·금융업 등 대부분의 업종에 참여하는 복합적인 대규모기업집단으로 성장하였으며, 계열회사 간의 상호출자를 통해 가족중심의 소유·지배·경영이라는 특징을 갖는 재벌구조도 고착화되었다. 즉, 다변화된 사업구조와 수많은 계열회사를 거느린 기업집단으로 성장한 재벌은 상호채무보증이란 독특한 방법으로 기업집단에 속한 계열기업들이 금융기관으로부터의 대출에서 상대적으로 유리한 입장에 설 수 있었으며, 상호출자를 통하여 가공적인 자본을 창출함으로써 가족의 적은 지분으로도 기업집단을 지배할 수 있게 되었다.

30대 재벌의 계열기업수는 1970년에 126개에 불과하였으나, 중화학공업 육성정책이 본격화된 1970년대 중반이후 크게 늘어나 1979년에는 429개에 달하였다. 광공업부문 총출하액에서 100대 기업이 점하는 비중도 1970년의 29%에서 1980년에는 46%로 증가하였다. 이러한 재벌 계열기업수 확대 및 개별 계열기업의 성장에 따라 1980년에는 46대 재벌의 부가가치가 전체 GDP에서 점하는 비중이 1973년 수준의 2배인 20%에 이르게 되었다.

한편 1970년대 말에서 1980년대 초까지 지속된 정치적 격변기를 겪으면서 국민의 사회적 인식은 크게 바뀌었다. 그 동안 절박한 경제현실 속에서 사회적 형평은 국민의 관심을 끌지 못하였다. 그러나 민주화 과정에서 고도성장의 폐해와 부작용이 공개되면서 사회적 형평이 새로운 경제질서에 반영되어야 한다는 국민여론이 확산되었다. 이러한 시대적 상황을 배경으로 정부는 제5공화국의 헌법 개정작업에 착수하면서, 새 헌법에는 기업의 독점금지조항을 신설하기로 결정하였다. 1980년 10월 새로운 독과점 형성의 방지와 국민경제의 균형발전을 추구하는 「독점규제및공정거래에관한법률」(이하 ‘공정거래법’)이 제정되었다.

제2절 공정거래제도의 태동

1. 공정거래법의 입법화 노력

가. 1964년의 입법시도

1961년 이후의 고도성장과정에서 발생한 독과점 문제에 대해 비판이 제기되면서 공정거래법 제정을 위한 시도가 4차례(1964년, 1966년, 1969년 및 1971년)나 있었으나 번번이 좌절되었다. 최초로 공정거래법의 제정이 추진된 때는 1964년이였다. 1950년대까지는 갖가지 정치적·사회적 혼란으로 국민 일반에게 독과점의 폐해에 대한 문제가 논의될 여유가 없었다. 그러다가 경제개발 5개년 계획이 추진되면서 독과점문제가 처음으로 국민의 관심과 비판을 불러일으키게 되었는데, 그 계기는 1963년에 발생한 이른바 ‘삼분 폭리사건’이라는 경제과동이었다. 이 사건은 시멘트, 밀가루 및 설탕을 생산하는 소수의 대기업들이 독점시장을 형성하고 담합을 통해 공동으로 가격과 시장을 조작한데서 비롯되었다. 당시 그렇지 않아도 물가가 급등세를 보이고 있었는데, 이러한 독과점의 폐해가 노출되자 정치·사회적으로 그 규제의 필요성에 대한 여론이 높아졌다. 그리하여 정부는 ‘삼분’ 제조업체들에게 카르텔 행위를 즉시 중지하도록 지도하는 한편, 독과점의 폭리를 억제하고 공정거래를 보장하기 위한 방안을 강구하게 되었다.

경제기획원 종합계획국 물가과를 중심으로 소비자보호와 물가 억제 및 부당거래규제 등을 위한 독과점규제방안을 모색해 오다가 1964. 3월 당시 서울대학교 상과대학의 「한국경제연구소」에 공정거래제도에 관한 연구를 위촉하였다. 동 연구소는 주로 네덜란드의 경쟁법을 참고로 하여 공정거래법 시안을 작성하여 그 해 7월에 보고하였고, 이를 토대로 경제기획원은 「공정거래법 기초위원회」를 구성하여 9월 24일에 공정거래법초안을 발표하였다. 그러나 당시 우리 사회는 경제건설에 대한 의욕이 사회전반에 확산되어 특정전략산업을 우선적으로 발전시키자는 불균형 성장주의가 우세하였으며, 소비자 후생증진을 궁극적인 목표로 하는 공정한 경제질서에 관한 인식이 부족하였던 경제상황에서 업계를 중심으로 한 공정거래제도 반대론이 우세하였기 때문에 국무회의에 상정되지도 못하고 무산되었다.

나. 1966년의 입법시도

제1차 경제개발 5개년계획의 실시로 경제개발이 본격적으로 추

진되면서 1964년부터 이른바 ‘개발인플레이션’의 조짐이 나타나기 시작하였다. 1963년부터 실시된 재정안정계획과 외화의 중점적 배정 등과 같은 정부의 물가대책에도 불구하고 일부 공산품의 공급부족, 수출진흥책에 따른 유동성 증가 등의 요인에 의해 물가가 급등하였다. 이에 따라 정부는 독과점품목에 대한 규제를 강화하는 등 물가관리정책을 추진하였으나, 곧 그 한계를 느끼고 가격기구를 통한 자유가격형성에 의존하는 가격현실화 쪽으로 정책방향을 전환하였다. 이에 대하여 민간에서도 국내 주요기업인들이 자율적으로 「경제윤리강령」을 채택하는 등 외견상으로는 정부의 시책에 적극 호응하였다. 그러나 민간기업의 자율적인 윤리강령은 그 실효성이 거의 없는 것으로 나타났고, 이에 따라 독과점의 폐해방지를 기업의 도덕성에만 의존하는 것은 무리이므로 이를 제도적으로 확보할 수 있는 공정거래법제의 존립이 필요하다는 논의가 다시 본격화되었다.

정부는 이러한 여론을 반영하여 1966. 4월에 다시 전문 44조의 공정거래법안을 작성하여 국무회의를 거쳐 국회에 제출하였다. 이 법안은 공정하고 자유로운 경쟁을 확보하여 일반소비자의 이익을 보호함과 동시에 국민경제의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 하고 있는데, 폐해규제 원칙에 원인금지주의를 가미한 성격이었다. 그리고 이 법안에 의하면 공정거래위원회의 기능을 대폭 축소시켜 동 위원회를 경제기획원장관의 자문적 심의기관으로 하고, 경제기획원장관이 행정적인 권한을 갖고 동법을 운영한다는 것이었다.

이 법안의 주요내용은 다음과 같다. ① 규제대상을 경쟁제한적 계약행위, 독과점의 남용행위, 기업결합, 불공정거래 등으로 구체화하였으며, ② 경쟁제한적 사업자단체와 카르텔을 등록하도록 하고 인가받지 않은 카르텔행위를 금지하였고, ③ 시장지배적 지위의 남용을 금지하였으며, ④ 동법에 대한 업무는 경제기획원장관이 그의 산하에 설치되는 공정거래위원회의 자문을 받아 수행하도록 하였다. 이와 같이 당시 공정거래법안은 원인금지주의를 채택하였는데, 이에 대한 반론이 제기되었다. 특히 업계에서는 동 법안이 너무 광범위한 기업통제를 목적으로 하고 있으며 이로 인하여 기업활동이 저해될 우려가 있다고 하여 동법의 제정을 강력히 반대하였다. 이 법안은 우여곡절을 겪으면서 1966. 7. 14에 국회에 제출되었는데, 다른 현안 법안에 걸려 거의 논의가 이루어지지 않다가 1967년 6월에 6대국회의 회기만료로 자동적으로 폐기되어 버렸다. 정부는 그 해 8

월에 다시 거의 동일한 내용의 법안을 제출하였으나 그 역시 업계의 강력한 반대활동 등으로 좌절되었다.

다. 1969년의 입법시도

제1차 경제개발5개년계획이 성공리에 끝나고 제2차 5개년계획이 착수되던 시점에 있어서 우리 경제는 고도성장과 수출증대를 통해 경제의 규모가 상당히 확대되었고, 경제구조의 근대화 및 재정자립도 면에서도 큰 개선이 있었다. 그러나 분배·형평 등 질적인 면에 있어서는 오히려 새로운 도전에 직면하였다. 도농격차·빈부격차·대기업과 중소기업 간의 격차 등이 확대되었으며, 인플레이션의 만연으로 자원배분의 왜곡, 기업체질의 약화 등이 심각한 문제로 등장하기 시작한 것이다.

1968년 국회의 '외자도입특별국정감사' 실시과정에서 차관업체의 폭리문제가 거론되었는데, 특히 신진자동차공업(주)의 코로나 승용차를 둘러싼 독과점횡포문제가 주요 현안으로 등장하였다. 1968. 10. 14 박정희 대통령이 박충훈 부총리로부터 당면 경제동향에 관한 보고를 듣는 자리에서 당시에 큰 물의를 일으키고 있던 독과점업체의 폭리문제와 관련하여 "독과점규제법안을 마련하여 국회에 제출하여 통과시키도록 하라"는 지시를 내림으로써 독점규제를 위한 입법화 노력이 활발하게 진행되었다. 그리하여 경제기획원은 그 해 12월 19일에 이른바 「독점규제법시안」을 성안하였고, 1969. 2. 10에 공청회를 개최하였으며 이를 토대로 일부 수정한 「독점규제법안」을 4월 8일에 국회에 제출하였다.

전문 29조 및 부칙 3항으로 구성된 독점규제법안은 원인금지주의를 채택한 1966년의 공정거래법안과는 달리 독과점폐해만을 규제하자는 폐해규제주의를 채택하였는데, 그 주요내용으로는 ① 사업자 또는 사업자단체가 가격, 생산 또는 유통을 실질적으로 제한할 목적으로 계약·협정·결정·담합 또는 기타행위(경쟁제한행위)를 한 때에는 이를 경제기획원장관에게 신고하여야 하며(제3조), ② 이상의 사업에서 경쟁제한행위가 공익에 반하여 경쟁을 실질적으로 제한하는 경우에는 경제기획원에 설치된 「독점규제위원회」의 심의를 거쳐 경제기획원장관이 시정을 명할 수 있으며(제4조), ③ 경제기획원장관은 「독점규제위원회」의 심의를 거쳐 독

점사업자를 지정하고 지정된 독점사업자는 판매가격 및 원가, 생산, 판매, 거래조건, 판매조직 등을 경제기획원장관에게 신고해야 하며(제6조), ④ 독점사업자의 부당한 가격조작행위 등 독점사업자에 금지되는 일정한 행위유형을 규정하고(제7조), ⑥ 판매상품에 대한 가격표시제를 실시하도록 하였으며(제10조), ⑦ 경제기획원장관에 대해서는 독과점 및 카르텔행위에 대한 강제조사권을 부여하였다(제17조).

정부의 「독점규제법안」이 국회에 상정되자 이를 둘러싼 각계의 논의가 활발히 전개되었으나, 우리 경제의 당면과제는 기업자본의 축적과 재화공급의 촉진에 있으며 독점규제입법은 아직 시기상조라는 업계의 적극적인 반대에 밀려 7대 국회가 만료되는 1971년 6월까지 제대로 심의도 못한 채 회기종료로 자동 폐기되어 버렸다.

라. 1971년의 입법시도

1970년대 초에 들어서면서 세계경제는 스태그플레이션이 계속되는 가운데 미국이 월남전 전비조달을 위해 통화증발을 계속하자 이에 따른 달러가치의 불안 등으로 국제통화질서의 동요가 심화되는 한편, 자원보유국들이 카르텔 결성을 통하여 가격과 공급량을 자의적으로 조절하려는 움직임이 나타났다. 이와 때를 같이 하여 그 동안 순탄한 고도성장을 지속해 오던 우리 경제도 1971년에 들어서면서 상당한 물가불안의 조짐을 보였다. 이에 대해 정부는 강력한 물가안정책을 발표했으나 그 해 6월 28일 대폭적인 환율인상과 국내유가 인상조치를 단행함으로써 경제의 안정 기조는 근본적으로 흔들리게 되었다.

이러한 물가충격에 대처하기 위하여 정부는 물가안정책의 일환으로 1969년 국회에 제출되었다가 회기만료로 자동적으로 폐기되었던 「독점규제법안」을 근간으로 보완한 새로운 「공정거래법안」을 성안하여 9월 29일 공청회를 거쳐서 10월 15일 국회에 제출하였다. 이 법안은 공식적으로는 원인금지와 폐해규제의 절충주의를 취했다고 설명되었지만 사실은 폐해규제주의로 일관하였다는 평이 일반적이었다. 전문 30조와 부칙으로 구성된 이 법안은 ① 독과점사업자의 부당행위와 거래행위자를 지정·규제하며, ② 카르텔 등 경쟁제한행위를 등록케 하고 등록된 경쟁제한행위

가 부당한 경우 제재조치를 취할 수 있도록 하며, ③ 이러한 업무의 집행을 위하여 경제기획원장관 관할 하에 공정거래위원회를 설치하되 위원구성에 있어서는 당연직 위원규정을 두지 않음으로써 전부를 민간위원으로도 구성할 수 있도록 하였다. 이 법안 역시 1972년의 10. 17 비상조치로 국회가 해산될 때까지 별다른 진전을 보지 못하고 폐기되었다.

이상에서 보듯이 정부는 1970년대 초반에 이르기까지 독과점의 폐해로 인해 사회적 물의가 빚어지거나 물가가 불안할 때마다 독과점 규제와 소비자 보호를 위하여 공정거래법의 제정을 추진하는 움직임을 보여왔다. 그러나 그것은 근본적인 경제질서의 확립이나 경제 전반에서 경쟁의 제고라는 공정거래법의 본래적 취지와는 달리 물가안정을 도모하기 위한 하나의 정책대안으로서의 의미밖에는 없었다. 공정거래법 제정의 필요성에 대한 정부의 의지도 그렇게 확고하지 않았으며 정부 내에서도 공정한 경쟁을 지향하는 공정거래법의 도입이 경제여건상 시기상조라는 견해가 지배적이었다. 또한 물가억제라는 목적을 위해서는 기존의 제도나 행정지도의 테두리 내에서도 충분히 가능하다는 것이 당시의 일반적인 생각이었으므로 공정거래법의 제정은 정책의 우선 순위에서 밀리게 되었던 것이다.

마. 물가안정법의 입법화 노력

1) 제정 배경

1970년대 초반부터 세계경제는 국제통화질서의 불안 등으로 차츰 동요되기 시작했다. 특히 1973년 10월의 중동전 발발로 제1차 석유 파동을 겪게 되면서 비산유국들의 국제수지가 악화되고 보호무역주의가 확대·강화됨으로써 스태그플레이션현상이 더욱 심화되었다. 우리경제도 1974년에 들어서면서, 이러한 국제경제정세의 영향으로 생산의 위축, 물가의 양등, 국제수지의 악화 등 매우 어려운 시련을 맞게 되었다.

이처럼 물가불안이 가시지 않은 가운데 1975년 후반으로 들어서면서, 그 동안 간혹 물의를 일으켜 왔던 독과점의 폐해에 대한 논의가

일부 언론 등에서 고개를 들었다. 즉, 독과점기업들은 제품개발·포장·광고·선전·판매확장 등 시장점유율 확대를 위한 비가격경쟁을 하면서도 제품가격결정에 있어서는 정부의 가격통제에 따르는 등 실질적으로 동일 보조를 취하면서 가격인상을 일삼고 있었기 때문에 이들 제품가격이 전체 물가를 자극하는 주요 요인이 되고 있었다. 이러한 상황 하에서 정부는 그 해 9월에 종전의 공정거래법 제정방침을 다소 변경하여 물가통제를 탄력적으로 운영할 수 있도록 함과 동시에 경쟁제한행위 및 불공정거래행위를 구체적으로 규정하여 보다 효과적으로 물가안정을 도모하고자 하였다. 그리하여 물가당국은 당시 시행되고 있던 「물가안정에관한법률」과 1963년 이후 10여 년 동안 빛을 보지 못했던 공정거래법안들의 내용을 참고하여 「물가안정및공정거래에관한법률안」이 작성되었고 1975. 12. 18 국회본회의에서 통과되어 12월 31일에 공포되었고, 1976. 3. 15부터 시행되었다.

2) 물가안정법의 주요내용

「물가안정및공정거래에관한법률」(이하 ‘물가안정법’이라 함)은 물가안정과 경쟁질서의 확립에 목적을 두고 전문 32조와 부칙 4조로 구성되어 있는데 그 내용은 크게 ① 직접적 가격규제에 관한 규정, ② 공정거래에 관한 규정, ③ 운영기구 및 절차에 관한 규정 등 3가지로 대별할 수 있다. 먼저 가격규제에 관한 규정을 보면, 물가안정법 제2조에서 정부가 국민생활과 국민경제의 안정을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 특히 긴요한 물품의 가격, 부동산 등의 임대료 또는 용역대가의 최고가격을 거래단계별 또는 지역별로 지정할 수 있도록 하였다. 이는 국민생활 또는 국민경제상 중요한 재화와 서비스의 가격이 폭등하는 경우에 공급자가 받을 수 있는 가격의 상한을 정함으로써 국민생활과 국민경제의 안정을 도모하고자 하는 임시적 조치라고 할 수 있다. 주무부 장관이 공공요금을 결정하고자 할 때에는 물가안정위원회의 심의와 국무회의 의결을 거쳐 대통령의 승인을 얻도록 하였다. 이는 공익사업에 대한 독점상태를 인정하되 공공의 이익을 위하여 그 가격을 일정한 원칙에 따라서 정부가 직접 결정하려는 것을 의미한다. 그리고 동법 제6조에서는 긴급 수급조정조치를 규정하여 물가의 급격한 양등과 물품의 공급부족으로 국민생활의 안

정 및 국민경제의 원활한 운영이 현저하게 저해될 우려가 있는 경우에 정부가 관련사업자들에게 5개월 이내의 기간을 정하여 생산계획의 수립 및 실시, 공급 및 출고, 수출입 등에 관하여 지시할 수 있게 하였다.

공정거래에 관한 규정은 크게 독과점가격의 신고 및 지정, 불공정거래행위 금지, 경쟁제한행위의 금지 등 3가지로 구분된다. 동법 제5조에서는 일정한 사업분야의 시장을 지배함으로써 실질적으로 경쟁을 제한하는 단독 또는 소수의 사업자로서, 대통령령으로 정하는 총출하액과 시장점유율의 기준에 해당하는 기업을 독과점사업자로 지정케 하였다. 독과점사업자로 지정된 기업이 당해 물품의 가격이나 용역의 대가를 결정 또는 변경하는 경우에는 이를 주무부 장관에게 신고하여야 하며, 주무부 장관은 신고된 독과점가격이 부당하다고 인정될 때에는 물가안정위원회의 심의를 거쳐 그 가격의 변경을 명할 수 있도록 하였다. 이와 관련하여 동법 시행령 제2조에서는 독과점사업자의 지정대상을 1년간 총출하액이 300억 원 이상인 제품에 있어서 1사 점유율이 50% 이상인 사업자와 2사 점유율이 60% 이상인 경우에 1사 점유율이 30% 이상인 사업자, 또는 이 기준에는 해당되지 않지만 국민경제에 긴요한 원자재를 공급하는 사업자로써 물가안정위원회의 심의를 거쳐 정부가 지정하는 사업자로 하였다.

동법 제7조에 의하여 금지되는 불공정거래행위는 ① 부당한 차별적 취급, ② 고객에 대한 부당한 거래의 강제, ③ 거래상 지위의 부당한 이용, ④ 구속조건부 거래, ⑤ 허위과장광고 또는 기만행위, ⑥ 매점매석 행위, ⑦ 부당한 생산조절 또는 출고제한 등에 해당되는 행위로, 경제기획원장관이 공정한 거래를 저해할 우려가 있다고 인정하여 불공정거래행위로 지정한 사업자의 행위를 의미하는 것이다. 그리고 경제기획원은 불공정거래행위에 대한 일반지정으로서 ① 부당한 거래거절, ② 차별가격, ③ 집단배척, ④ 거래강제, ⑤ 거래상의 우월적 지위의 남용, ⑥ 거래처의 제한, ⑦ 재판매가격유지행위, ⑧ 허위·과장광고, ⑨ 매점·매석, ⑩ 부당한 생산 및 출고조절 등 10개 유형을 지정하였다. 이 밖에 동법 제3조에서는 가격표시제를 도입하여 주무부 장관이 소비자의 보호 또는 공정한 거래를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 사업자에게 물품의 가격 또는 용역의 대가를 표시할 것을 명령할 수 있게 하였는데, 이것은 소비자에게 가격정보를 제공하여 공정한 거래질서를 확립하는데 목적이 있었다.

경쟁제한행위에 대하여 동법 제8조 제1항에서는 사업자는 계약, 협정, 결의, 기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 공공의 이익에 반하여 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위를 금지하도록 규정하였다. 그 구체적인 행위유형에는 공동으로 ① 가격을 결정·유지 또는 인하하는 행위, ② 상품의 판매조건, 용역의 제공조건 또는 그 대가의 지급조건을 정하는 행위, ③ 상품의 생산·판매나 출고의 제한 또는 용역의 제공을 제한하는 행위, ④ 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위 등이 포함된다. 이어서 제2항에서는 불황극복이나 산업합리화 등을 목적으로 하고 그 행위의 내용과 기간 등에 관하여 정부의 승인을 얻은 불황카르텔과 합리화카르텔은 인정하며, 법 제21조에서는 특별한 법률에 의하여 특정한 사업자들이 행하는 경쟁제한 및 불공정거래행위는 동법의 적용에서 제외되도록 하였다.

제3절 법령 제·개정과 제도의 변천

1. 공정거래법의 제정

가. 제정배경

1975년 제정된 「물가안정및공정거래에관한법률」은 실제 운영 면에서 공정거래보다는 물가안정에 역점을 두었고, 독점화 등 독과점의 형성에 대한 규제가 아니라 독과점의 폐해를 규제하는 입장이었으며, 사업자의 공동행위는 금지하면서도 규정미비를 이유로 사업자단체의 공동행위는 제대로 규제하지 못하는 등 문제점이 있었다. 이에 따라 정부는 법체계의 명확성과 제도운영의 실효성을 제고하기 위하여 새로이 공정거래법을 제정하고, 「물가안정및공정거래에관한법률」은 공공요금 등의 규제를 목적으로 하는 「국민생활안정법」으로 전환시키고자 하였다.

나. 입법과정

공정거래법은 1979년 경제위기가 도래되면서 준비되기 시작하였다. 1979년부터 정부주도 고도성장에 따른 여러 가지 부작용 - 인플레이션 심리의 만연, 정부의 빈번한 시장개입에 따른 자원배분기능의 왜곡, 특정사업 육성에 따른 독과점의 심화 등 - 이 경제·사회문제로 부각되어 이에 대한 근본대책이 요구되었다. 이와 같은 상황에서 물가불안 요인의 근원적 해결과 경제효율의 증대를 위해 경쟁촉진을 통해 시장기능을 활성화시켜야 한다는 주장이 대두되면서 공정거래법의 제정이 불가피하다는 여론이 점차 형성되었다. 따라서 대통령에게 보고하기 위하여 1979. 10월에 한국개발연구원에서 「재벌대책」이란 보고서를 작성하였으며, 경제과학심의회에 요청으로 서울대학교 정병휴 교수팀이 「한국산업의 독과점구조와 규제방안에 관한 연구」란 보고서를 1979년 12월에 작성·제출하였다.

당시 정치여건도 공정거래제도 도입에 유리한 방향으로 전개되었다. 1980년에는 10·26 사태 이후 정치적 변환기로 새로운 입법을 신속하게 추진할 수 있었다. 민간업제도 공정거래제도의 도입·시행 자체를 반가워하지 않았지만 정부주도의 경제운영이 아닌 좀 더 자율적인 경제체제로의 변환을 기대하고 있었다. 1980. 6. 18에 경제기획원의 물가관리실에 소속된 공정거래정책과에서 「독점규제및공정거래에관한법률안」을 작성하여 김재익 국보위 경제과학위원장을 설득시켜 국보위 운영위원회(전문위원 문희갑)에 보고하였으며, 9월에 이르러 대통령의 최종결재를 얻어내게 되었다.

정부는 1980년 공정거래법의 제정방침을 발표하면서 앞으로 제정될 공정거래법은 ① 새로운 독과점의 출현을 억제하기 위하여 일정수준 이상의 기업의 주식취득·기업합병 등 기업결합행위를 제한하고 신규기업결합 때 그 내용을 신고토록 하며, ② 기존 독과점기업의 횡포를 규제하기 위하여 시장 지배력이 있는 독과점 업체의 가격 및 출고조절 등의 행위를 금지시키고, ③ 사업자간의 가격, 수량, 설비제한 등의 카르텔을 금지시키고 사업자 단체의 설립·해산신고를 받고 이들에 의한 각종 경쟁제한 행위를 금지하며, ④ 합작투자 등 국제계약의 경쟁제한 여부를 검토하고, ⑤ 법운영을 위하여 공정거래위원회를 설치하는 것을 주요골자로 할 것이라고 밝혔다.

정부는 업계 및 관련부처의 의견을 종합하여 새로이 마련한 법률시안을 가지고 1980년 11월에 세종문화회관에서 학계, 언론계, 업계, 경제주체, 법조계, 소비자보호단체를 초청하여 공청회를 개최하였다. 공청회에 참석한 인사들은 대부분 법 제정에 대하여는 원칙적으로 찬성하였다. 그러나 시행시기에 대하여 경제단체 및 업계는 현재의 경제여건이 좋지 못한 점을 감안하여 시행시기를 늦추고 그 동안 경쟁제한적인 성격을 갖고 있는 제 요인을 개선하자고 종전의 주장을 되풀이한 반면, 학계 및 언론계 참석인사들은 법 제정이 때늦은 감이 있다고 주장하고 각종제도 등의 개선은 법의 제정·시행 후에도 늦지 않다는 의견을 제시하였다. 그리고 공청회 참석자들은 한결같이 공정거래위원회의 독립성과 중립성이 강화되어야 한다고 지적하였다. 참석자들은 공정거래법의 성패는 동법에 따라 설치될 공정거래위원회의 조직, 권한, 성실성에 좌우될 것이라고 지적하고 차관급을 위원장으로 하는 공정거래위원회를 대통령 또는 국무총리 직속의 중립적인 독립기구로 격상시켜야한다고 주장하였다.

정부는 공청회에서 제시된 의견을 종합·수정하여 1980년 11월 경제장관회의에 상정하였다. 이 회의에서는 동 법안을 수정하여 통과시켰는데 주요 수정내용은 기업결합의 내용에 회사의 신설을 추가하고 공정거래위원회를 경제기획원장관이 겸직할 수 있는 위원장을 포함한 5인 이내의 위원으로 구성되는 필수적 심의기구인 상설위원회로 설치토록 하였으며, 공정한 심사를 위하여 심사관제도를 도입하는 한편, 물가안정법의 물가관련 조항은 그대로 두되 공정거래 및 경쟁촉진에 관련되는 조항을 삭제하도록 하였다.

이 법안은 그 후 법제처의 심의를 거쳐 공정거래위원장의 임명 등과 관련하여 약간의 수정을 가한 후 국무회의에서 무수정으로 의결되었으며, 국회가 아닌 '국가보위입법회의'에 상정되어 그 해 12월 23일 본회의에서 의결되었다. 1980. 12. 31 공정거래법이 법률 제3320호로서 공포됨으로써 1980년대 우리 경제의 새로운 장이 열리게 되었다. 동법 시행령이 1981. 4. 1에 공포됨에 따라 공정거래정책관이 공정거래실로 확대 개편되었고 1981. 5. 7에 공정거래위원회가 발족되었다.

1979년 초 신현확 경제팀이 등장하자 공정거래법의 정착을 위한 개혁론은 새로운 전기를 맞는 듯 했다. 반독점 여론 정책이 시장경제의 신봉자였던 신현확 부총리에 의해 수용되기 시작한 것이다.

경제기획원 보사예산 과장이었던 나에게 급거 귀국을 명하는 전문이 도착한 것은, 국제 개발처(AID)가 미국에서 주최한 지역사회 개발 관련 세미나에 참석 중이던 1979년 1월 이었다.

나는 귀국 즉시 무엇인가 분위기가 달라지고 있음을 감지하였다. 그것은 바로 경제환경의 일대 전환을 위한 안정화·자유화 시책의 태동으로, 박정희 대통령에 의해 인플레이션 진압이라는 당면과제가 신현확 부총리에게 맡겨졌던 것이다. 1977-1978년의 과열경제 부작용이 정치적 위기감마저 내포한 고압인플레이션 현상으로 분출하고 있던 것이 당시의 상황이었다.

당시의 나는 관권에 의한 물가 진압에는 한계가 있다는 것을 절감하였다. 보이지 않는 경쟁제한적 행위, 즉 카르텔이 거미줄 처럼 얽혀 있는 것이 한국경제의 실상이었기 때문이다. 특히 각 부처마다 보호와 지원을 명분으로 경쟁제한을 조장하는 제도와 입법이 산재해 있어서 '물가 안정 및 공정거래에 관한 법률'만으로는 물가안정을 구조적으로 정착시킬 수 없다는 판단을 내렸다.

나는 당시 이양순 국장(예산심의관)과 함께 부지런히 공정거래법 제정을 위한 기반을 조성하기 위해 시안을 만드는 한편, 이를 반대하는 동료들과 상관들을 설득하기 위해 동분서주하였다. 그러나 1979년의 정치·사회적 혼란과정에서 공정거래법 제정 논의는 지지 부진한 상태를 벗어나지 못하고 있었다. 온갖 우여 곡절 끝에 '독점 규제 및 공정 거래에 관한 법률'시안이 완성된 것이 1980년 7월 이었다.

시안이나마 공정 거래법이 제정될 수 있었던 배경은 새로운 정치 세력의 등장과 함수 관계가 있었다. 1980년 5월 정치의 전면에 등장한 신군부는 국가 위기 관리 대책을 강구하는 한편, 새 시대 전개에 따른 장기적인 국가 운영 계획을 검토하기 시작했다. 이들은 개혁적인 청사진을 제시함으로써 국민적 지지를 얻고자 노력했으며, 이러한 새 통치 세력의 철학은

문제 의식을 갖고 있던 우리 경제 관료들에게 묵은 과제의 해결을 위한 동기를 강하게 부여하였으며, 새로운 환경을 조성하였다.

그 해 9월 새 경제 총수로 등장한 신병현 부총리의 적극적인 지원을 받으며, 독점 규제 법안을 들고 나는 예의 여기저기 들쭉시고 다니기 시작했다. 정치·사회적인 분위기가 이미 전 시대의 풍토와 관행이 먹혀들 수 없을 정도로 변해 있었으므로, 대기업을 주축으로 한 입법 반대 세력의 예봉은 꺾여 있는 듯 했다. 그러나 재계는 입법화가 정식으로 거론되자 불황임을 상기시키면서, 독점 규제가 궁극적으로는 경쟁 촉진을 유발시켜 경제 활성화를 목표로 하고 있음에도 불구하고, 입법안을 또다른 간섭으로 오해하여 끈질긴 거부 반응을 보였다. 그러한 반론들은 고개를 들자 다시 하나의 저항 세력권을 형성해 갔다. 특히 복잡한 법 체제에 대한 이해 부족과 불황이라는 현실은 입법 반대론자들의 기세를 올려주었다.

과도기적으로 의회 기능을 담당하던 입법 회의에서조차 “원칙은 좋지만 시행과정상 부작용이 생길 가능성이 많다.”라는 비판이 우세하였다. 그러나 일부에서는 독점 규제법이 구제라는 의미보다는 그 반대 측면, 즉 경쟁 촉진이 목표라는 사실을 이해하고 있었다. 또한 국보위 안에서도 차출된 전문 위원들 사이에 독점 금지법을 놓고 찬반 양론이 엇갈려 있었다. 점차 시간이 흐르면서 “동남아 국가인 홍콩, 대만과의 경쟁에서 저임금 체제로 싸우던 시대는 갔다. 이제는 안정된 경제 체제 속대가 온다. 이 같은 시대 전환에의 대응은 오직 경쟁 체제의 확립을 통해서만 가능하다.”라는 기획원측 주장에 점차 인식을 같이하게 되었다.

이러한 진통을 겪은 뒤 국보위는 드디어 법을 제정한다는 원칙을 확정하였다. 법 제정이 기정 사실화하자 전경련은 법을 제정하기는 하되, 시행은 2년 후로 미루자는 마지막 카드를 제시하였다. 2년은 거센 로비에 밀려 법의 본질이 훼손되기에 충분한 시간이었다. 결국 정부와 재계가 밀고 당기는 담판을 벌인 결과 법 공포 4개월 후 시행으로 발효 시점이 결정되었다. 그러면서 이 법을 두고 정부 각부처간의 이견을 좁혀가는 작업을 서둘렀다.

1980년 12월 8일 국무 회의는 경제 풍토의 일대 쇄신을 겨냥하고 기업들의 기존 인식을 바꾸기 위한 법률안 한 건을 의결하였다. 그것이 바로

‘독점 규제 및 공정 거래에 관한 법률’이다. 이어 이듬해인 1981년 4월, 새 법이 발효되었다. 법 제정이 본격적으로 시도되기 시작한 지 실로 3년 만에 경제 개혁적 의미를 내포한 이 법이 한국 경제에 출현한 것이다. 입법 과정에서 신현확·이한빈·김원기·신병현 순서로 경제 총수가 4명이 교체되었다. 한 시대가 닫히고 또 한 시대가 열린 역사의 전환점에 뒷날 한국 경제를 깊어지고 나갈 옥동자가 탄생한 것이다.

-전윤철, 「경쟁이 꽃피는 시장경제」 중에서

다. 특성

공정거래법은 1980. 10. 27에 개정된 헌법 제120조³⁾ “우리 경제가 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중하면서 국가가 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위 안에서 경제에 관한 규제와 조정을 하고, 독과점의 폐단을 적절히 규제·조정한다”는 조항에 근거를 두고 있다.

헌법에서 규정하고 있는 균형 있는 국민경제의 발전을 위한 경제에 관한 규제·조정 수단으로서의 공정거래법은 “사업자의 시장지배적 지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 균형 있는 발전을 도모”함을 목적으로 하고 있다. 그 구체적인 내용으로 시장지배적 지위의 남용금지, 경쟁제한적 기업결합의 제한, 부당한 공동행위의 제한, 불공정거래행위의 금지, 사업자단체의 경쟁제한행위의 금지, 재판매가격유지의 제한 및 경쟁제한적 국제계약의 체결 등을 규정하고 있다. 제1조에 “과도한 경제력의 집중을 방지하고”라는 선언은 있으나, 경제력 집중을 억제하는 제도적 장치는 아직 구비되지 못했다.

공정거래법의 모든 조항은 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진을 내용으로 하고 있는데, 이것은 바로 동법이 시장경제원리를 추구하고 있음을 나타내고 있다. 공정하고 자유로운 경쟁이 이루어지기 위해서는 시장에서의 참가와 탈퇴의 자유가 보장되어야 하고, 이미 시장에 속해있는

3) 대한민국 헌법의 제120조 (경제질서의 기본, 독과점의 규제)

① 대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

② 국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위 안에서 경제에 관한 규제와 조정을 한다.

③ 독과점의 폐단을 적절히 규제·조정한다. (제8차 개정, 1980. 10. 27)

사업자의 영업활동의 자유가 구속을 받지 않아야 한다. 그러나 그 자유로운 사업활동은 경제적 강자가 자유방임적으로 무엇이든지 할 수 있다는 것은 아니며, 공정한 경쟁을 통하여 이루어져야 한다. 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하기 위해서는 정부가 시장에 개입하지 않는 것도 중요하다. 정부는 시장의 직접개입보다는 각 기업들이 공정거래제도와 같은 ‘행동준칙’(rule of the game)을 지키도록 조장하는 감시자 기능을 강화하고, 행정편의위주로 되어 있는 인·허가제 등과 같은 각종 경쟁제한적인 관행, 제도 및 법령 등을 정비하여 공정하고 자유로운 경쟁이 촉진될 것을 요구하고 있다. 독과점적 대기업이 경쟁자, 거래상대방, 일반소비자 등에 대하여 부당한 압력을 가하는 것을 배제시키려는 것은 이것이 경쟁을 제한하는 행위이기도 하겠으나 궁극적으로 국민경제의 균형 있는 발전을 저해하기 때문이다.

공정거래법은 경제행위에 관한 법이므로 경제행위의 윤리성에 대한 가치관과 경제여건, 경제정책목표, 경제발전정도에 따라 나라마다 그 내용을 달리하고 있다. 공정거래법에 관한 입법례는 일반적으로 원인금지주의와 피해규제주의로 대별되는데, 전자는 독과점시장구조 자체를 규제하는 입장이며, 후자는 소비자의 이익을 침해하여 피해를 수반하는 경우에만 규제하는 입장이다. 이러한 분류는 각 법의 제정연혁이나 국가 간의 법 집행 강도 등의 차이에서 기인된 것이나, 각국의 경쟁법은 이러한 두 가지 입장을 절충하고 있는 것이 일반적이며 우리나라 공정거래법도 절충주의 입장을 취하고 있다.

라. 주요내용

1) 시장지배적사업자의 지정 및 남용행위의 규제(제2장)

공정거래법은 일정한 기준에 해당하는 사업자를 시장지배적사업자로 지정하고 이들이 시장지배력을 남용하는 것을 금지하고 있다. 시장지배적사업자는 경쟁사업자가 존재하지 아니하는 경우, 경쟁사업자와의 관계에서 압도적인 지위를 점하고 있는 경우 또는 소수의 사업자가 당해 시장에서 압도적인 지위를 점하고 있는 경우로서 1사의 시장점유율이 5

0% 이상이거나 3 이하 사업자의 시장점유율 합계가 70% 이상인 경우에 해당하는 사업자로 정의되었다. 또한 시장지배적사업자 지정·고시제도를 도입하여 일정한 기준에 해당하는 사업자를 매년 시장지배적사업자로 지정하고 이들이 시장지배력을 남용하는 것을 금지하였다.

시장지배적사업자의 다음에 해당하는 행위는 남용행위로서 금지되며, 이를 위반하는 경우에는 가격의 인하, 당해 행위의 중지, 기타 시정을 위한 필요한 조치를 명할 수 있고, 시장지배적사업자가 공정거래위원회의 가격인하 명령에 응하지 아니한 때에는 과징금을 부과한다.

- ① 시장지배적사업자의 부당한 가격의 결정·유지 및 변경행위, 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위, 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위, 부당한 가격의 동조적 인상행위를 엄격히 규제하고 있다.
- ② 시장구조상의 새로운 독과점화를 방지하기 위하여 기업합병, 주식 취득, 임원겸임, 영업의 양수 등에 의한 기업결합이 경쟁을 저해하는 경우에는 이를 규제한다.
- ③ 사업자간에 이루어지는 가격·수량·설비의 제한이나 거래지역 분할 등에 관한 담합행위는 이를 등록하여야만 할 수 있도록 하고, 등록 내용을 위반하는 경우에는 이를 시정하되, 불황극복이나 산업합리화를 목적으로 하는 카르텔의 경우에는 이를 예외적으로 허용하고 있다.
- ④ 사업자단체에 대하여는 그 활동이 경쟁제한적일 경우에 이를 금지 하도록 하였으며 이를 위하여 설립 및 해산에 관한 신고의무를 부과하고 있다.
- ⑤ 관계부처가 경쟁을 제한하는 법령을 제정·개정하는 경우나 경쟁을 제한하는 행정명령 또는 처분을 하고자 할 때에는 경제기획원 장관과 사전협의를 거치도록 하고 있다.
- ⑥ 외자도입법에 의한 차관, 합작투자 및 기술도입계약과 기타 수입 대리점계약 등 국제계약에 있어 불공정거래행위 또는 경쟁제한을 내용으로 하는 경우에는 이를 수정 또는 변경토록 하고 있다.
- ⑦ 재판매가격유지행위와 거래거절·차별가격 등 불공정거래행위를 금지하고 있다. 여기서 불공정거래행위는 모든 사업자에게 공통적으로 적용되는 일반불공정거래행위와 특정사업 또는 특정행위

에만 적용되는 특수불공정거래행위로 구분되며, 후자에는 경품류 제공에 관한 불공정거래행위, 하도급거래상의 불공정거래행위, 유통업계의 할인특별판매행위에 대한 불공정거래행위 등이 지정·고시되어 있다.

- ⑧ 동법의 운영기구로 공정거래위원회를 두고 있고, 위반사건의 조사 및 사건심사를 전담하기 위하여 심사관제를 두고 있다. 공정거래위원회는 공정거래법에 규정된 중요 사항과 이 법에 위반되는 사항에 대하여 경제기획원장관의 결정, 처분에 앞서 심의, 의결하는 필수적 심의기관으로, 위원장 1인을 포함한 5인의 위원으로 구성되는데, 3인은 상임으로 2인은 비상임으로 되어 있다. 공정거래위원회는 위반사건을 조사하고 시정조치할 뿐만 아니라, 적용제외법률의 제정, 불공정거래행위 등의 범위 및 기준을 정하는 점에서 준입법적 기능을 담당하고 있다. 또 위반사건 조사를 전담하기 위해 동법에 심사관제를 도입한 것은 위반사건에 대하여 심사와 의결을 이원화시켜 위반사건을 공정하고 신중하게 처리하려는 데 그 목적이 있다.

2) 기업결합의 제한(제3장)

공정거래법 제7조는 일정한 거래분야에 있어서 경쟁을 실질적인 제한하는 ① 주식의 취득, ② 임원의 겸임, ③ 다른 회사의 합병, ④ 영업의 양수, ⑤ 새로운 회사의 설립 등 기업결합을 금지하고 있다. 납입자본금이 10억 원 이상이거나 총자산이 50억 원 이상인 회사(주식을 취득 또는 소유하는 경우에는 회사이외의 자도 포함)가 직접 또는 계열회사를 통하여 ① 다른 회사 발행주식 총수 또는 출자총액의 100분의 10 이상을 취득 또는 소유하는 경우, ② 회사 이외의 자가 상호 경쟁관계에 있는 2 이상의 회사 주식을 각기 100분의 10 이상 취득 또는 소유하는 경우 ③ 회사의 임원 또는 종업원이 경쟁관계에 있는 다른 회사의 임원을 겸임한 경우 ④ 다른 회사의 합병 및 영업양수 또는 새로운 회사를 설립한 경우에는 이를 경제기획원 장관에게 신고하도록 하였다(법 제8조).

이상의 다섯 가지 유형의 기업결합을 규제하기 위하여 공정거래법은 신고를 의무화하고 있으나, 유형별로 신고의 시점과 신고사항이

다르다. 주식취득과 임원겸임의 경우에는 사유발생일로부터 30일 이내에 신고하면 되나, 합병·영업양수·새로운 회사 설립의 경우에는 사전신고할 의무가 부과되고 신고 후 30일이 경과할 때까지 당해 행위를 할 수 없도록 하였다. 기업결합 규제대상 회사는 일정한 기업결합행위를 신고할 의무가 있으나 그러한 모든 기업결합이 금지되는 것은 아니다. 금지대상이 되는 것은 ‘일정한 거래분야에 있어서의 경쟁을 실질적으로 제한하는’ 기업결합에 국한되어 있다. 한편, 강요 또는 기타 불공정한 방법에 의한 기업결합은 회사의 규모나 행태에 관계없이 금지되어 있다(법 제9조).

공정거래법 제7조제3항에서는 산업합리화와 국제경쟁력 강화를 위하여 기업결합이 필요하다는 것을 당사자가 입증할 때에는 공정거래위원회가 주무장관과 협의하여 금지규정의 적용을 제외시킬 수 있는 단서 조항을 마련하고 있다. 산업합리화의 요건은 산업능률의 증대 및 경영합리화를 위하여 산업구조 및 조직의 개편에 불가피한 경우, 시설투자 및 운영에 거액의 자금이 필요하지만 통상적인 방법으로는 그 자금의 조달이 곤란한 경우, 그리고 공공의 이익을 위하여 필요한 경우로 제한하였다(시행령 제14조).

3) 부당한 공동행위의 제한(제4장)

사업자간 공동행위에 대한 규제는 거래행태의 공정화를 위한 규제로서 우선 부당한 공동행위를 정의하고, 이에 근거하여 금지하고 있다. 공정거래법의 ‘부당한 공동행위’라 함은 사업자가 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법에 의해서든 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 다음 각 호의 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의하는 것으로 규정되어 있다(법 제11조제1항). 한편 공동행위는 등록을 의무화하고 경쟁을 제한하는 부당한 공동행위에 대하여는 등록을 거부하거나 변경을 가할 수 있도록 하였다.

① 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위(가격 카르텔), ② 상품의 판매조건 또는 용역의 제공조건이나 그 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 행위(거래조건 카르텔), ③ 상품의 생산·출고 또는 판매의 제한이나 용

역의 제공을 제한하는 행위(수량 카르텔), ④ 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위(시장분할 카르텔), ⑤ 생산 또는 용역의 거래를 위한 설비의 신설 또는 증설이나 장비의 도입을 제한하는 행위(설비제한 카르텔), ⑥ 상품의 생산 또는 판매시에 그 상품의 종류 또는 규격을 제한하는 행위(상품의 종류 및 규격제한 카르텔) 등이다.

공정거래법은 부당한 공동행위를 원칙적으로 금지하고 있으나, 불황극복이나 산업합리화 또는 산업구조조정을 위하여 필요한 경우나 중소기업의 경쟁력향상과 거래조건을 합리적으로 개선하려는 경우에는 예외적으로 카르텔을 인정하였다(법 제12조단서).

4) 불공정거래행위의 금지(제5장)

불공정거래행위는 거래행태의 공정화를 위한 규제에 속하며 주어진 시장구조 하에서 개별기업의 행위가 경쟁질서를 저해하는 경우 이를 시정함으로써 공정한 경쟁질서를 유지·확보하려는 것이다. 공정한 경쟁질서란 거래주체가 거래승낙여부나 거래조건 등을 자유로이 결정하는 자유경쟁기반이 확립되어 가격, 품질, 서비스 등 공정한 경쟁수단에 의한 효율적인 경쟁이 이루어지고 경쟁이 직접적으로 제약되거나 감소되지 않고 자유로운 경쟁이 확보되는 상태를 말한다. 따라서, 거래결정의 자주성, 경쟁수단의 공정성 그리고 경쟁의 증진이라는 관점에서 공정경쟁을 저해한다고 판단되는 거래행위를 금지함으로써 독점화를 미연에 방지하고 순수능률경쟁을 보장하는 거래질서를 확립하여 소비자와 경쟁자를 보호하려는 불공정거래행위의 규제는 우리나라와 같은 비경쟁적인 유통구조 하에서 특히 중요한 의미를 가지고 있다.

이러한 불공정거래행위를 규제하기 위하여 공정거래법은 제15조에서 ① 부당하게 거래상대방을 차별적으로 취급하는 행위(차별적 취급), ② 부당하게 경쟁자를 배제하기 위하여 거래하는 행위(경쟁사업자 배제), ③ 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 행위(고객유인), ④ 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위(우월적 지위 남용), ⑤ 거래상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위(구속조건부거래), ⑥ 상품 또는 용역

에 관하여 허위 또는 과장된 광고를 하거나 상품의 질 또는 양을 속이는 행위(표시광고) 등 6가지의 불공정거래행위의 유형을 정하여 ‘사업자로 하여금 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 하거나 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다’고 규정하고 있다.

5) 사업자단체 금지행위의 규제(제6장)

사업자단체란 ‘그 형태여하를 불문하고 2 이상의 사업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 결합체 또는 연합체’를 의미한다(법 제2조). 이 정의에 의하면 사단, 재단, 협회, 조합, 협의회, 중앙회, 연합회와 같은 단체는 모두 사업자단체에 해당되지만, 공동의 이익 즉, 경제적 이익을 목적으로 하지 않는 친목, 종교, 학술, 조사, 연구, 사회활동을 목적으로 하는 사업자단체는 해당되지 않는다.

사업자단체가 주체가 되어 경쟁제한적인 행위를 하는 경우에는 개별 사업자들이 모여서 카르텔을 행할 때와 마찬가지로의 효과를 가져 올 수 있으며, 경우에 따라서는 사업자들 간의 경우보다도 경쟁제한의 정도가 더욱 클 수도 있다. 이러한 사업자단체의 경쟁제한행위를 규제하기 위하여 공정거래법 제18조에서 사업자단체가 행하여서는 아니 되는 행위의 4가지 유형을 열거하고 있다: ① 사업자간의 부당한 공동행위의 8가지 유형에 해당되며 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위, ② 일정한 거래분야에 있어서 현재 또는 장래의 사업자수를 제한하는 행위, ③ 구성사업자의 사업내용 또는 활동을 부당하게 제한하는 행위, ④ 구성사업자에게 불공정거래행위 또는 재판매가격유지행위를 하게 하는 행위 등이다. 법 제19조에서 사업자단체가 열거된 행위를 하였을 경우에는 시정명령 등 시정에 필요한 조치를 명할 수 있도록 규정하고 있다.

6) 재판매가격유지행위의 제한(제7장)

재판매가격유지행위란 사업자가 상품을 판매함에 있어서 재판

매하는 사업자에게 거래단계별 가격을 미리 정하여 그 가격대로 판매할 것을 강제하는 행위를 말한다. 공정거래법 20조에서는 “상품을 생산 또는 판매하는 사업자는 재판매가격유지행위를 하여서는 아니 된다”고 규정하여 원칙적으로 재판매행위를 금지하였다. 재판매가격유지행위를 금지하는 주된 이유는 동 행위가 독립적 유통업자들의 자유로운 가격결정을 구속하여 가격경쟁을 감소시키며 결국에는 시장전체에 걸친 수평적 가격협정을 조장하여 가격상승을 초래하고 유통조직의 효율성 증대를 저해하게 된다는 것이다.

그러나 대통령령이 정하는 저작물 및 일정 요건을 갖춘 상품으로서 미리 공정거래위원회의 지정을 받은 상품에 대해서는 이를 예외적으로 허용하였다. 출판물 등 대통령령이 정하는 저작물에 대한 재판매가격유지행위는 문화정책적 관점에서 허용되고 있으며, 품질의 동일성이 용이하게 식별되고 일반소비자에 의해 일상 사용되고 자유로운 경쟁이 행하여지는 상품에 대한 재판매가격유지행위는 유인염매의 방지와 브랜드 상품의 신용보호 등을 목적으로 허용되었다.

7) 부당한 국제계약의 체결 제한(제8장)

공정거래법 제23조에서는 사업자 또는 사업자단체는 부당한 공동행위, 불공정거래행위 및 재판매가격유지행위에 해당하는 사항을 내용으로 하는 국제적 협정이나 계약을 체결해서는 아니 된다고 규정하고 있으며, 이러한 국제계약을 체결한 때에는 당해 계약을 체결한 날로부터 30일 이내에 경제기획원장관에게 신고하여야 하며(법 제24조), 경제기획원장관은 이를 위반하거나 위반할 우려가 있는 국제계약이 있는 때에는 당해 사업자 또는 사업자단체에 대하여 계약체결의 신고를 명하거나, 계약의 취소, 계약내용의 수정·변경 기타 시정을 위한 필요한 조치를 명할 수 있다(법 제25조). 국제계약의 내용이 일정한 거래에 있어서 경쟁에 미치는 영향이 경미하거나 기타 부득이한 사유가 있다고 경제기획원장관이 인정하는 경우에는 예외를 인정하고 있다.

8) 전담기구(제9장)

공정거래법은 동 법의 운영기구로서 공정거래위원회를 두고 있고, 위반사건의 조사 및 사건심사를 전담하기 위하여 심사관제를 두고 있다. 공정거래위원회는 공정거래법에 규정된 중요 사항과 이 법에 위반되는 사항에 대하여 경제기획원장관의 결정, 처분에 앞서 심의, 의결하는 필수적 심의기관으로, 위원장 1인을 포함한 5인의 위원으로 구성되는데, 3인은 상임으로 2인은 비상임으로 되어 있다. 공정거래위원회는 위반사건을 조사하고 시정조치할 뿐만 아니라, 적용제외법률의 제정, 불공정거래행위 등의 범위 및 기준을 정하는 점에서 준입법적 기능을 담당하고 있다. 또 위반사건 조사를 전담하기 위해 동법에 심사관제를 도입한 것은 위반사건에 대하여 심사와 의결을 이원화시켜 위반사건을 공정하고 신중하게 처리하려는데 그 목적이 있다.

2. 하도급법의 제정

가. 제정배경

우리 경제에서 하도급거래 비중이 크게 증가하고 있음에도 불구하고 원사업자(原事業者)와 수급사업자(受給事業者)간에는 상호 호혜적 관계가 정립되지 못하고 원사업자 위주의 거래가 이루어지고 있는 실정이었다. 수급사업자는 원사업자로부터 하도급거래를 함에 있어 하도급대금을 장기간 지급받지 못하거나 부당하게 감액 당하는 등의 불이익을 당하여도 거래중단의 위험 등 거래상의 불리한 지위 때문에 이를 감수할 수밖에 없었고, 또 달리 자신의 지위확보를 위한 어떠한 조치나 교섭을 하기가 사실상 어려웠다. 당시 중소기업협동조합중앙회의 조사에 따른 하도급거래실태를 보면 원사업자가 계약서를 교부하지 않고 구두로 발주하는 경우가 30%를 넘고 있어 수급사업자는 불안정한 가운데 생산을 하게 되며, 후일 발주내용에 관하여 이견이 있는 경우에는 권익보호를 위한 주장을 할 수 없는 형편이었다. 그리고 계약서를 교부하는 경우에도 그 내용이

대금지급방법 또는 검사방법 등의 주요한 규정이 없거나 원사업자에게 일방적으로 유리하게 된 것이 많은 실정이었다. 하도급대금의 결정에 있어서도 원사업자가 일방적으로 결정하는 경우가 대부분이고, 낮은 수준에서 결정된 단가조차도 추후 경제여건의 변화 또는 원사업자의 경제악화를 이유로 재차 값을 깎는 사례도 많이 발생하고 있었다. 이와 같이 적정 수익 확보를 위한 하도급사업자의 의견이 반영되지 않으므로 하도급사업자의 경영기반은 약해지지 않을 수 없게 되었다. 이는 단기적으로는 원사업자가 수급사업자의 희생 위에 대외 경쟁에 임하는 데 유리하게 작용할 수 있으나, 궁극적으로는 수급사업자의 채산성 악화와 품질저하로 이어져 원사업자 자신에게도 불리한 결과를 초래한다. 대금지급에 있어서도 현금결제는 30% 정도에 불과한 수준이고, 외상결제의 경우 결제기간이 2개월을 넘는 경우가 대부분이어서 규모가 영세하고 상대적으로 금융혜택을 받기 어려운 수급사업자의 자금사정을 더욱 곤란하게 하는 요인이 되고 있었다. 이외에도 검사지연, 수령증 미교부, 부당감액 등의 불공정거래행위가 나타났다.

하도급 거래규모는 크게 증가하였음에도 불구하고 중소하도급업체의 입장은 매우 열악한 상황이었는데, 이러한 현상들은 기본적으로 원사업자가 거래상의 우월적 지위를 부당하게 이용하는 것에서 연유하였다. 이러한 문제를 해소하기 위해 원사업자의 불공정한 하도급거래행위를 규제함으로써 원사업자와 수급사업자가 서로 대등한 지위에서 상호보완적으로 균형 있게 발전하고 국민경제의 건전한 발전을 도모하기 위해 불공정 하도급거래 규제가 필요하게 되었다.

나. 입법과정

정부는 공정거래법 제15조 제4호 및 동법 시행령 제21조의 규정에 의해 하도급거래상의 불공정거래행위 지정고시를 1982년 12월 경제기획원고시 제59호로 고시하여 1983. 4. 1부터 시행하여 왔다. 고시 시행 이후 하도급거래와 관련하여 경제기획원이 처리한 사건건수는 1983년 48건(제조 14건, 건설 34건)에서 1984년 211건(제조 84건, 건설 127건)으로 대폭 증가하여 고시체계보다는 독립법률로서 운영해야 할 필요성이 대

두되었다. 이에 따라 고시의 미비점을 보완하여 하도급거래공정화의 기본 준거인 「하도급거래공정화에관한법률」 (이하 ‘하도급법’이라 한다)을 기존의 공정거래법과는 별개로 1984. 12. 31 제정·공포하여 1985. 4. 1부터 시행하였다.

다. 목적 및 적용대상

하도급법은 공정한 하도급거래질서를 확립하여 원사업자와 수급사업자가 대등한 지위에서 상호보완적으로 균형 있게 발전할 수 있도록 함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하는 바, 입법 목적인 수급사업자의 원사업자에 대한 대등한 지위의 확보는 하도급거래의 의존도가 매우 큰 한국경제에서 대기업과 중소기업 간의 질적 협력관계의 네트워크를 구축하여 궁극적으로 국가경쟁력을 제고하는데 있어 핵심적인 전제라고 할 수 있다.

법적용 대상이 되는 거래는 제조하도급거래와 건설하도급거래로 대별할 수 있는데 제조하도급(“제조위탁”)이라 함은 물품의 판매, 주문에 의한 물품의 제조, 자기가 사용 또는 소비하는 물품의 제조, 물품의 수리를 업(業)으로 하는 사업자가 그 업(業)에 따른 물품의 제조를 다른 사업자에게 위탁하는 것을 말하며, 건설하도급(“건설위탁”)은 건설업자가 「건설업법」 제2조제1항의 규정에 의한 건설공사, 「전기공사업법」 제2조 제1호의 규정에 의한 전기공사, 「전기통신공사업법」 제2조제2호의 규정에 의한 공사, 「소방법」 제42조의2제1항제2호의 규정에 의한 소방시설공사, 기타 시행령으로 정하는 공사의 전부 또는 일부를 다른 건설업자에게 위탁하는 것을 말한다.

라. 주요내용

1) 서면의 교부 및 서류의 보존

원사업자에게 서면의 교부의무를 부과한 것은 구두계약의 경우

에는 계약내용이 불분명하여 수급사업자가 불이익을 당하게 되는 수가 많으므로 하도급거래 내용을 명확히 함으로써 이를 사전에 방지하자는 데 있었다. 그리고 서류의 작성·보존은 원사업자가 하도급거래에 관한 서류를 작성·보존함으로써 하도급거래 상황을 정확히 파악하여 스스로 불공정 거래행위를 하지 않도록 함과 동시에 하도급거래 내용의 기록을 일정기간 보존시킴으로써 관계기관이 하도급관련 자료를 신속·정확하게 조사할 수 있도록 하기 위하여 규정한 것이었다. 따라서 원사업자는 수급사업자에게 제조 등의 위탁을 하는 경우에는 하도급대금과 그 지급방법 등을 기재하고 원사업자와 수급사업자가 기명 날인한 서면을 수급사업자에게 교부하여야 하고, 하도급거래에 관한 서류는 3년간 보존토록 규정하였다.

2) 부당한 하도급대금의 결정

원사업자가 수급사업자에게 제조 등의 위탁을 하는 경우에 부당한 방법을 이용하여 목적물과 동종 또는 유사한 것에 대하여 통상 지급되는 대가보다 현저하게 낮은 수준으로 하도급대금을 결정하지 않도록 규정하였다. 이에 해당하는 유형의 예시로서

① 정당한 이유 없이 일률적인 비율로 단가를 인하하여 하도급대금을 결정하는 행위, ② 협조요청 등 명목여하를 불문하고 일방적으로 일정금액을 할당한 후 당해 금액을 감하여 하도급대금을 결정하는 행위, ③ 정당한 이유 없이 특정 수급사업자를 차별 취급하여 하도급대금을 결정하는 행위, ④ 수급사업자에게 발주량 등 거래조건에 대하여 착오를 일으키게 하거나 다른 사업자의 견적 또는 거짓 견적을 내보이는 등의 방법으로 수급사업자를 기만하고 이를 이용하여 하도급대금을 결정하는 행위, ⑤ 원사업자가 일방적으로 부당하게 낮은 단가에 의하여 하도급대금을 결정하는 행위 등 5가지를 규정하였다.

3) 선급금의 지급의무

통상 하도급대금은 목적물을 납품하거나 공사를 완료한 후에 지급되지만 어떤 경우에는 발주자가 위탁을 하면서 제조 또는 공사의 착

수를 쉽게 하기 위해 원재료를 구매하거나 노무자를 고용할 수 있도록 하도급계약금액중의 일부를 미리 선급금으로 지급하는 경우가 있다. 그런데 이를 원사업자가 독식함으로써 영세한 수급사업자는 그 혜택을 받지 못하는 경우가 많았다. 그래서 수급사업자에게 제조 등의 위탁을 한 원사업자가 발주자로부터 선급금을 받은 때에는 수급사업자가 제조·수리 또는 시공에 착수할 수 있도록 그가 받은 선급금의 내용과 비율에 따라 선급금을 지급 받은 날(제조 등의 위탁을 하기 전에 선급금을 받은 경우에는 제조 등의 위탁을 한날)로부터 15일 이내에 선급금을 수급사업자에게 지급하도록 규정하였다.

4) 내국신용장(Local L/C)의 개설

원사업자는 수출할 물품을 수급사업자에게 제조위탁한 경우에는 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 위탁한 날로부터 15일 이내에 내국신용장을 수급사업자에게 개설하여 주어야 하며, 정당한 사유가 있는 경우라 함은 수급사업자가 내국신용장의 개설을 원하지 아니한 경우 또는 원사업자가 개설한도부족 등으로 인하여 내국신용장개설이 불가능한 경우를 말하며 이와 같이 내국신용장을 개설할 수 없는 경우에는 원사업자는 목적물수령일로부터 60일 이내에 하도급대금을 지급하도록 규정하였다.

5) 검사 및 검사결과 통보의무

검사방법이 정하여져 있지 않거나 검사방법이 부당하게 정하여진 경우에는 수급사업자가 납품한 물건에 대하여 원사업자가 자의적으로 합격여부를 결정하거나 검사를 지연함으로써 수급사업자에게 불이익이 생길 수 있으므로 이를 사전에 방지할 필요가 있다. 따라서 원사업자는 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 수급사업자로부터 목적물을 수령한 날로부터 10일 이내에 검사결과를 서면으로 통지하여야 하며 동기간 내에 통지하지 않는 경우에는 검사에 합격한 것으로 본다. 이는 고시규정이 제조위탁의 경우 3일 이내에 서면으로 통지하도록 한 것을 현실화하여 규정

하였다.

6) 관세 등 환급액의 지급의무

원사업자가 수출용 원자재에 대한 「관세등환급에관한특례법」에 의하여 관세 등을 환급 받은 때에는 그 받은 날로부터 15일 이내에 받은 내용에 따라 이를 수급사업자에게 지급하여야 하고 수급사업자에게 책임을 돌릴 사유가 없는 한 목적물의 수령일로부터 60일을 초과할 수 없도록 규정하였다.

7) 하도급대금 지급의무

원사업자가 수급사업자에게 제조 등의 위탁을 하는 경우에는 목적물의 수령일로부터 60일 이내의 가능한 짧은 기한으로 정한 지급기일 까지 하도급대금을 지급하여야 하며, 하도급대금의 지급기일이 정하여져 있지 않은 경우에는 목적물의 수령일을, 목적물의 수령일로부터 60일을 초과하여 하도급대금의 지급기일을 정한 경우에는 목적물의 수령일로부터 60일째 되는 날을 각각 하도급대금의 지급기일로 규정하였다.

원사업자가 건설위탁을 한 경우에 원사업자가 발주자(재하도급)로부터 준공금을 받은 때에는 하도급대금을, 기성금을 받은 때에는 수급사업자가 시공한 분에 상당한 금액을 그 지급 받은 날로부터 15일 이내에 수급사업자에게 지급하도록 하였다. 하도급대금을 어음으로 지급하는 경우에 그 어음은 법률에 근거하여 설립된 금융기관에서 할인이 가능하여야 하며, 하도급대금의 지급기일로부터 어음의 만기일까지 기간에 대한 할인료는 원사업자가 부담하고 하도급대금을 목적물의 수령일로부터 60일을 초과하여 지급할 경우에는 이자제한법 제1조제1항에서 정하는 이자율에 의한 지연이자를 지급토록 규정하였다.

8) 설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정 및 지급의무

원사업자가 제조 등의 위탁을 한 후에 발주자로부터 설계변경 또는 경제상황의 변동 등의 이유로 추가금액을 지급 받는 경우 동일한 사유로 목적물의 완성에 추가비용이 소요되는 때에는 그가 받은 추가금액의 내용과 비율에 따라 하도급대금을 증액하여야 하며, 발주자로부터 감액을 받은 경우에는 그 내용과 비율에 따라 감액할 수 있도록 규정하였다.

9) 부당한 수령거부, 부당반품, 부당감액의 금지

원사업자가 물품을 수령하면 그 때부터 대금지급의무가 발생할 뿐만 아니라 보관비용도 들어가므로 원사업자는 대금지급을 지연시키고 보관비용도 줄이기 위해 수급사업자가 납품하고자 할 때 이를 즉시 수령하지 않거나 아예 수령을 거부하는 경우가 있으며, 목적물을 수령한 후에 판매부진에 따른 재고부담을 줄이기 위해서 또는 대금지급을 기피하기 위한 수단으로서 수급사업자의 귀책사유가 없는데도 불구하고 이를 반품하는 경우가 많았으며, 여러 가지 이유를 들어 부당한 방법으로 하도급대금을 감액하는 경우가 많았다. 따라서 원사업자는 수급사업자에게 귀책사유가 있는 경우를 제외하고는 제조 등의 위탁을 임의로 취소 또는 변경하거나 목적물의 납품에 대한 수령 또는 인수를 거부 또는 지연하여서는 안 되고, 수급사업자의 납품 목적물을 수령한 후 원칙적으로 이를 수급사업자에게 반품시켜서는 안되며, 수급사업자에게 귀책사유가 없음에도 불구하고 제조 등의 위탁시 정한 하도급대금을 부당하게 감액하지 않도록 규정하였다.

10) 법 위반 행위에 대한 처벌규정

하도급법 제정 이전의 고시에 없었던 처벌규정을 보완하였는데, 주요 처벌규정으로는 시정조치(시정명령, 시정권고, 경고 등), 과징금 부과, 법 위반사실의 공표, 고발 및 과태료 부과 등을 규정하였다.

11) 기타 규정

그밖에 하도급법은 수급사업자를 보호하기 위해 물품구매대금 등의 조기결제청구의 금지, 부당한 대물변제행위의 금지, 부당한 경영간섭의 금지, 보복조치 또는 탈법행위의 금지, 물품 등의 구매강제금지 등의 규정을 두고 있다.

3. 약관법의 제정

가. 제정배경

1970년대 이후 급속한 경제성장으로 경제규모가 확대됨에 따라 거래가 점차 대량·신속하게 이루어지기 시작하였고, 약관을 이용한 거래가 보편적인 거래방식으로 자리 잡기 시작하였다. 즉, 계약당사자 사이에 거래조건에 관해 개별적으로 흥정하기 보다는 사업자가 미리 마련한 약관(계약조건)에 따라 계약이 체결되는 경우가 흔하게 되었다. 그러나 많은 기업들이 이기적 동기에서 불공정한 약관을 이용하여 고객들의 경제적 이익의 희생을 바탕으로 자신들의 부당한 이익을 추구하는 경향이 나타나게 되었다. 또한 거래업종도 매우 다양한 형태로 개발되자, 종전의 민법이나 상법의 제정만으로는 도저히 규율할 수 없게 되었고, 할부판매, 방문판매 등 특수판매방식의 거래가 다양하게 개발되고 보급되고 이들 거래가 대부분 약관에 의해 이루어짐에 따라 소비자의 피해가 급증하게 되었다. 1980년대 이후에는 상품의 매매에 국한하지 않고 여행계약, 숙박계약 등 서비스의 제공에 대해서도 공정치 못한 거래조건으로 소비자 피해가 사회문제화 되기에 이르렀다.

이들 소비자계약의 공통된 문제는 소비자에게 일방적으로 불리한 약관이 공공연히 통용되고 있음에도 이를 규제할 법적 근거가 없다는 점이었다. 즉 약관은 계약자유의 원칙이란 미명 아래 법의 규제 밖에 방치된 채 독버섯처럼 퍼져나가 건전한 거래질서의 심각한 저해요인으로 작용하였다. 1980년 이후부터 법학자, 법조인, 소비자단체들을 중심으로 현행법의 한계를 지적하고 불공정약관을 효율적으로 규제하기 위해서는 근

대 사법의 기본원칙을 수정 또는 재해석하여 당사자 간의 권리·의무관계를 합리적으로 재조정해야 하며, 보다 근본적으로는 약관규제를 위한 입법이 마련되어야 한다는 주장이 설득력을 얻게 되었다. 약관법은 거래질서의 파괴를 시정하고 그동안 사업자에 의해 무시되어왔던 당사자의 실질적 이익형평의 법이념을 재수립할 수 있는 법률의 입법 필요성의 결과 제정된 것으로 그동안 사법의 기본이념이었던 계약자유를 제한하여 공정한 내용의 약관이 통용되도록 법이 당사자에 의해 무시되어 왔던 당사자의 실질적 이익형평의 법이념을 재수립할 것을 목적으로 하였다. 이 약관법은 약관을 자기거래에 이용하는 사업자는 자기의 이익뿐만 아니라 고객의 이익도 고려하여 공정한 계약내용을 마련할 사회적 의무가 있음을 전제로 하고 있다.

나. 입법과정

약관의 규제를 위한 입법논의는 1980년대 초부터 있어 왔으나, 1985년에 경제기획원의 후원 아래 약관규제의 특별법제정을 위한 연구위원회가 발족되어 실태조사와 초안 작성에 착수함으로써 본격적인 입법 작업이 시작되었다.

1985년 10월경 경제기획원(물가정책국)은 불공정한 약관의 통용에 따른 소비자의 피해를 방지하고 공정한 거래를 확보할 수 있는 법률을 마련하기로 하고, 법 제정을 위하여 「소비자문제를 연구하는 시민의 모임」(회장 김동환 변호사)에 법률 시안 작성을 의뢰하였다.

동 모임에서는 법률안을 마련하기 위하여 법률학 교수, 변호사 등을 포함하여 7명을 위원(손주찬 연세대 법대교수, 김동환 변호사, 황적인 서울대 법대교수, 김홍규 연세대 법대교수, 박길준 연세대 법대교수, 이은영 외국어대 법대교수, 김재옥 소비자문제를 연구하는 시민의 모임 사무처장)으로 「약관법제정위원회」(위원장: 손주찬 교수)를 구성하였으며, 동 위원회에서는 법안 마련에 앞서 입법의 필요성 및 구체적인 입법사항 등에 관한 각계의 의견을 설문조사(법조계, 학계, 관계공무원, 사업자 및 소비자단체 대표 406명을 대상으로 실시한 결과, 약관법을 제정할 필요성이 있다는 의견이 98.2%를 차지함)에 의하여 분석하는 한편, 국내외 논문

등을 검토하고, 각종 약관의 실태조사를 정리하여 약관법의 시안을 작성하였다. 입법과정에서 독일 약관법을 비롯한 각국의 법제를 참고하였다.

약관법제정위원회는 1985. 12월부터 1986. 5월까지 11회의 연구모임(약관법연구회)과 2차례의 토론을 거쳐 이 시안에 대한 학계·조계·업계·의견을 수렴하여 초안을 작성하였으며, 이 초안은 여러 차례에 걸쳐서 검토를 되풀이하면서 수정을 거듭하는 과정에서 제2수정안까지 작성하여 「약관의규제에관한법률(안)」을 마련하였다.

경제기획원에서는 이 안을 토대로 입법하기로 하고 민주정의당의 입법정책당국과 협의하여 1986. 7. 30.에 당정책위원회의 주최로 공청회를 열고 법조계·학계·업계·소비자단체 등의 대표자들의 의견을 수렴하여 다시 수정하였으며, 그 후 당정협의를 거쳐 재수정한 것을 민정당안으로 채택하여 정기국회에 제출, 1986. 12. 18. 본회의에서 통과되어 1986. 12. 31. 법률 제3922호로 공포되었고, 그 후 시행령이 확정되어 1987. 7. 1.부터 우리나라에서도 불공정한 약관을 규제할 수 있는 법률인 「약관의 규제에관한법률」이 시행되었다.

다. 특징

1) 포괄적 규제방법의 채택

우리나라는 원칙적으로 모든 약관을 적용대상으로 하는 약관의 규제에 관한 일반법의 성격을 갖는 약관법을 별도 제정·운영함으로써 포괄적 입법규제제도를 채택하고 있다.

'86년 법 제정 당시 약관법제정위원회에서는 우리 현실에 맞으며 효과적인 법률은 어떠한 형태의 것인가를 검토하였다. 입법방법에 관하여는 모든 약관을 적정한 수준으로 끌어올리는 것을 목적으로 하는 「포괄적 규제법」과 개개의 특수한 거래형태(예를 들면 할부매매·신용카드거래·방문판매 등)의 내용을 규율하는 「개괄적 규제법」의 두 가지 형태로 분류되어 논의되었다. 약관법제정위원회는 우리의 약관거래실태, 외국의 입법례, 전문가의 의견서, 학설, 판례 등을 분석한 결과 당시의 여

건 아래에서는 포괄적 규제방법이 바람직하다는 결론을 내렸다.

포괄적 규제방법의 채택이유는 다음과 같다. 첫째, 약관의 이용 실태를 분석한 결과, 약관의 이용이 몇몇 업종에 국한되지 않고 거의 모든 거래형태에 보급되어 있다는 점 그리고 이들 약관 속에는 상당수의 불공정한 조항이 포함되어 있다는 점이 밝혀졌다. 만약 불공정약관의 횡포를 그대로 방치한다면 그 과급효과로 인하여 앞으로 거래질서가 더욱 교란될 것으로 우려되었다. 포괄적 규제방식을 통해 모든 약관의 내용을 어느 정도의 적정선으로 끌어올려 거래질서를 조금씩 개선해 나감으로써 지속적인 경제성장 및 거래량 증가에 따른 부작용을 감소시킬 수 있다고 판단하였다. 둘째 개별적 규제방법은 특정업종에 대해서는 강력한 규제효과를 노릴 수 있지만 당시 거래의 형태 및 내용이 확립되지 않았고(할부매매·신용카드거래 등의 거래종목에서는 매년 그 모습이 변하고 있었다) 업계현황의 파악도 제대로 되어 있지 않아 입법에 어려움이 있었다. 그리고 각 업종별로 선진국의 소비자보호제도(계약체결 후 재고해 보고 철회할 수 있는 제도 등)를 급속히 도입하는데 따른 부작용도 염려되었다. 셋째, 각종의 계약에 대해 각각의 특별법을 설치할 경우 법률문제의 해결이 매우 복잡하게 되므로, 전문가가 아니고는 그러한 복잡한 법제도를 이해하기 어렵다. 이는 국민을 법으로부터 멀게 만들 뿐 아니라, 법률의 통일성을 꾀하기 어려우므로 바람직하지 못하다. 포괄적 규제방법을 취할 경우 약관에 대한 모든 법률문제가 하나의 법률로 해결되므로 앞으로의 법시행에 편리하며 국민에게도 친근한 법이 될 수 있다. 넷째, 1970년 이후 소비자운동이 본격화되자 현행법의 맹점 때문에 소비자 피해가 늘고 있다는 비판을 받기에 이르렀다. 이러한 소비자의 요청을 감안할 때 개개의 업종에 대한 미봉책만으로는 부족하고 전반적인 거래분야에 법률이 관여하여 소비자피해를 구제할 수 있는 길을 열어 주어야 했다.

포괄적 규제방법은 개별입법에 따른 규제법의 누적과 복잡화를 피하고 법의 통일적 운영이 용이하며 새로운 형태의 거래를 일일이 새로 규정할 필요 없이 규제가 가능하다는 장점을 가지며, 사전적·예방적 효과를 가지므로 약관분쟁의 사전방지의 역할과 구체적 쟁송에서의 법적 기준이 될 수 있다는 점에서 가장 효과적인 구제수단의 역할을 수행한다.

2) 행정규제형의 채택

약관법은 실체법적 제정에 있어서는 독일 약관법의 규정과 대체로 비슷하지만 규제절차에 있어서는 현격한 차이를 보이고 있다. 독일 약관법은 단체소송제도를 도입하였고 사법규제형을 원칙으로 하고 있는데 반하여, 우리의 약관법은 경제기획원에 약관심사위원회를 설치하여 동위원회의 심의·의결을 거쳐 시정조치를 하도록 하는 행정규제형을 채택하였고, 1992년 법 개정시 공정거래위원회로 담당기관을 이관하여 현재에 이르고 있다.

불공정약관에 대한 행정적 규제로는 공정거래위원회에 의한 행정규제 이외에 행정관청에 의한 약관의 사전인가제도가 있다. 즉 국민생활과 밀접한 사업에 있어서는 이를 규율하는 개별 근거법이 있으며 이 법에 근거한 사업인가시 약관도 인가를 받도록 하는 경우가 있다. 전기 및 전화이용약관, 보험약관 등이 그 예이며 이러한 인가에 의한 약관규제는 소비자보호라는 약관내용의 공정성 측면보다는 사업의 육성과 행정적 감독의 성격이 강하며, 업계와의 유착 등으로 인하여 소비자를 위한 엄격한 심사를 기대하기 어렵다.

사법적 규제는 사업자와 고객 간의 약관에 관한 구체적인 분쟁이 발생하여 소송사건화한 경우 법원이 분쟁의 전제가 된 약관조항을 심사하여 판결을 내림으로써 약관분쟁을 해결하는 방법이다. 사법적 규제는 소송을 통해 직접 그 피해를 구제받고 강제집행력도 있기 때문에 실효성은 매우 크나 소송을 제기한 사람에게만 그 효과가 미치게 되므로 불특정 다수의 소비자피해를 예방하기에는 근본적인 문제가 있다. 즉 약관거래를 통해 구체적인 분쟁이 발생한 이후에 개입이 이루어지게 되는 것이며, 판결의 효력도 당사자 사이에서만 적용되는 것이라는 한계를 갖고 있다. 법 제정 당시 법원에 의한 약관심사제도(사법적 규제)를 검토한 바 있으나 약관의 효율적 규제를 위해서는 현행 민사소송제도를 대폭 개선하는 것이 필요하고 또 그 작업이 너무 방대하여 현실적으로 어렵다는 판단 하에 약관심사의 담당기관을 약관심사위원회로 하고 행정부 내에 설치하기로 한 것이다. 법원에 의한 심사제도의 문제점은 약관분쟁의 전문성을 고려할

때 판결의 통일성을 도모하기 위해서는 전담특별법원의 설치가 필요하나 이는 법원조직에 관계되는 문제로서 단기간에 해결되기는 어려울 것으로 보인다. 다만, 2008년 부터는 약관으로 인한 다수 소액피해자들은 일정단체를 통해 소비자 권익 침해행위 금지·중지를 구하는 소송(소비자단체소송)을 제기할 수 있도록 하였다.

3) 추상적 심사제도의 채택

불공정한 약관으로 인한 피해에 대해 민사소송제기를 통한 구체적 분쟁해결 방식(사법적 규제)으로는 충분한 약관피해구제 및 공정한 약관질서의 확립을 기대하기 어렵다. 사법적 규제인 구체적 심사제도는 사후적이고 개별적인 것으로서 민사소송의 당사자주의 원칙에 의해 피해를 입은 자가 그 피해의 구제(손해배상의 청구, 법률관계의 확인 등)만을 청구하고 법원은 판결의 선결문제로서 당해 약관조항의 유·무효만을 판단하며 판결의 효력도 당사자 사이에서만 적용되는 한계가 있다. 이에 대한 해결방안으로 약관법은 특정 고객의 피해여부에 관계없이 당해 약관조항 자체의 불공정 여부 및 이에 따른 유·무효를 판단하고 당해 약관의 무효선언은 그 약관에 의해 거래관계를 맺고 있는 모든 고객에 대해 대세적 효력을 가지는 추상적 제도를 채택하였다. 약관분쟁은 그 피해규모가 소액이고 동일약관으로 인한 피해가 계속 발생되기 때문에 개별적인 피해에 대한 쟁송수단으로는 피해구제에 충분치 못하므로 이러한 추상적 심사제도를 각국이 채택하고 있으며 우리나라의 경우 약관에 대한 추상적 내용통제는 공정거래위원회에서 담당하고 구체적 내용통제는 법원이 담당하는 이원적 구조로 되어 있다. 그러나 이러한 추상적 심사제도는 무효로 선언된 약관으로 인한 피해를 구제받기 위해서는 별도의 민사소송을 제기하여야 하는 데 법원의 구체적 심사 시 무효 선언된 약관이 유효로 결정될 수 있는 등의 한계를 가지고 있다.

라. 주요내용

약관법은 제1장 「총칙」, 제2장 「불공정약관조항」, 제3장 「약관의 규제」, 제4장(약관심사위원회의 조직과 권한 규정인 제24조 내지 제29

조는 법 개정시 삭제), 제5장 「보칙」, 제6장 「벌칙」등 총 5개장, 32개조, 부칙 등으로 구성되었다.

1) 총칙(제1장)

총칙 제1조에서 불공정한 약관을 규제하여 건전한 거래질서를 확립하고자 하는 약관법의 목적을 설정하고, 제3조에서 계약체결에 있어서 고객에 대한 약관의 명시·설명 의무의 규정하였다. 제4조에서는 약관에서 정하고 있는 사항에 관하여 사업자와 고객이 약관의 내용과 다르게 합의한 사항이 있을 때에는 당해 합의사항은 약관에 우선한다는 개별약정의 우선의 원칙을 규정하고, 제5조에서는 약관을 해석함에 있어서 신의성실의 원칙, 통일적 해석의 원칙 및 작성자 불이익의 원칙을 천명하였다.

2) 불공정약관조항(제2장)

제2장에서는 사업자가 일방적으로 작성한 약관이 불공정한 경우에는 직접적인 통제방식의 일환으로서 그 사법적 효력을 부인하고 있다. 제6조에서는 일반원칙으로서 신의성실의 원칙에 반하여 공정을 잃은 약관을 무효로 포괄적으로 규정하고 있다. 또한 일반원칙을 구체화한 8가지의 개별적인 무효사유목록을 열거하고 있다(제7조에서 제14조). 개별적인 무효사유목록으로 약관규제법이 규정하고 있는 것은 ① 자기의 법률상의 책임을 면하거나 제한하는 조항(제7조), ② 고객에게 과중한 손해배상을 정하는 조항(제8조), ③ 계약의 해제, 해지를 제한하거나 고객에게 불리한 해제의 효과를 정하는 조항(제9조), ④ 급부의 결정·변경·중지, 제3자에의 대행의 권한을 사업자에게 주는 조항(제10조), ⑤ 법률에 정해진 권리를 박탈하는 조항(제11조), ⑥ 고객의 의사표시를 의제하는 조항(제12조), ⑦ 대리인의 책임을 법률보다 무겁게 정하는 조항(제13조), ⑧ 고객에게 불리한 부제소 또는 재판관할의 합의를 정하는 조항(제14조) 등이 있다.

3) 약관의 규제(제3장)

제3장에서는 경제기획원장관은 사업자가 제6조 내지 제14조의 규정에 위반한 약관조항에 의하여 거래를 한 경우에는 당해 사업자에게 당해 약관조항의 삭제·수정등 시정에 필요한 조치를 권고할 수 있도록 규정하고(제17조), 관청인가약관등이 불공정한 경우에는 당해 행정관청에 그 사실을 통보하고 그 시정에 필요한 조치를 요청할 수 있도록 하고 있다(제18조). 또한 경제기획원장관에 대한 위반약관의 심사청구(제19조), 위반사실 조사권한(제20조), 위반약관의 공개(제23조) 등에 관하여 규정하고 있다.

4) 약관심사위원회의 조직과 권한(제4장)

제4장에서는 약관법에 규정된 중요사항을 심의·의결하게 하기 위하여 경제기획원에 위원장 1인을 포함한 위원 7인으로 구성된 약관심사위원회를 두도록 하고(제24조, 제25조), 이 위원회는 시정권고, 시정요청, 과태료부과 및 경제기획원장관이 중요하다고 인정하여 위원회에 부의한 사항에 대하여 심의·의결하도록 하고 있다(제27조).

5) 보칙(제5장) 및 별칙(제6장)

보칙에서는 약관이 상법 제3편, 근로기준법 기타 대통령령이 정하는 비영리사업의 분야에 속하는 계약에 관한 것일 때에는 이를 적용하지 아니하도록 하고(제30조), 사업자와 사업자간의 거래에 이용되는 약관으로서 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 적용을 받는 약관에 대하여는 제3장과 제4장의 규정이 적용되지 않도록 하고 있다. 또한 별칙에서는 약관의 명시·설명 의무에 위반한 사업자에 대하여 500만 원 이하의 과태료에 처하도록 하고 있다(제32조)

제4절 제도 운영의 특징

1. 개관

공정거래법 제정과 공정거래위원회 발족을 통해 비로소 우리 경제에 경쟁을 촉진하고 공정한 거래질서를 확립하기 위한 본격적인 노력이 시작되었다. 공정거래법이 시행된 1981년 첫 해는 주로 법률과 시행령 이외의 각종 고시와 운영지침을 제정하여 제도운영의 기반을 마련하고, 새로운 제도에 대한 국민의 이해를 돕기 위해 취지와 배경중심의 교육 실시, 위반사건도 처벌보다는 계몽위주로 처리하고자 하였다. 그 이후에도 공정거래위원회는 주로 제도수용의 폭을 넓히기 위한 공감대 형성 및 확산을 위해 노력하는 한편, 경제단체나 소비자단체 등과의 유기적 협조체제 구축·강화 및 제도개선 노력을 지속하였다.

2. 불공정거래행위 중심의 공정거래제도 운영

1981. 4. 1부터 공정거래법이 시행된 이래 1986년까지 공정거래법을 위반하여 시정조치의 대상이 된 사건은 총 2,554건에 이르렀다(<표> 참조). 이를 사건 유형별로 보면 특히 빈번히 발생하고 있는 것은 불공정거래행위와 부당한 국제계약의 체결로서 이들 두 유형이 전체 사건수의 약 90%에 가까운 비중을 차지하고 있다. 반면 시장지배적 지위의 남용, 기업결합제한 등에 대한 규제 실적은 미흡하였다.

<표> 1981~86년의 공정거래제도 운영실적

(단위: 건, 경고 이상)

유형 \ 연도	1981	1982	1983	1984	1985	1986	계
시장지배적사업자남용행위	-	-	2	1	1	1	5
기업결합	22	51	24	43	27	22	189
사업자공동행위	-	-	-	7	10	4	21
사업자단체경쟁제한행위	5	9	11	5	8	37	75
불공정거래행위	37	37	149	135	279	417	1054
(하도급)	(1)	-	(4)	(85)	(141)	(153)	(384)
(시장지배적사업자)	(10)	(8)	(14)	(29)	(32)	(31)	(124)
국제계약	78	169	212	244	234	273	1210
계	142	266	398	435	559	754	2554

우선 시장지배적지위의 남용과 관련하여 시장지배적사업자 지정대상 품목수와 사업자수는 1981년 42개 품목 102개 사업자에서 1986년에는 100개 품목 266개 사업자로 크게 늘어났다. 그러나 1980년 전반에 걸쳐 상품시장의 집중도가 낮아지는 추세인데 반해, 시장지배적사업자 지정대상 품목수 및 사업자수가 증가한 것은 지정대상품목의 선정기준이 변화하지 않아 산업발전과 경제규모 확대에 대상품목수가 급속히 늘어났기 때문이다. 이러한 지정대상 품목수 및 사업자의 증가에도 불구하고 법률위반사건은 1981~86년 총 5건에 불과하였다.

기업결합과 관련된 범위반행위는 매년 20~40건 정도가 발생하고 있다. 그러나 이들 중 대다수가 경쟁제한적인 효과를 가진 기업결합이 아니라 신고기간 위반 등 절차위반이고, 실질적인 의미에서 기업결합 자체에 대한 규제가 행해진 사례는 1981년 2건의 수평결합에 대해 주식매각명령을 내린 것뿐이다. 이는 공정거래법상 기업결합규제가 비교적 강도 있게 규정되고 있음에 비하여 그 예외규정이 지나치게 광범위하고 동시에 실질적 의미의 경쟁제한적 기업결합의 사례가 많지 않았기 때문이다.

불공정거래행위의 규제, 재판매가격유지행위의 제한, 그리고 불공정하도급거래의 규제시 불공정상거래관행과 경쟁제한적 행위에 대하여 강력한 규제를 하였으나, 행위의 동기나 경제적 효과보다는 행위의 형식과 유형을 중심으로 위법성을 판단한 측면이 있다.

3. 공정한 하도급 거래질서 확립 노력

경제규모가 커지고 구조가 복잡·다양해지면서 필연적으로 기업 간의 분업과 전문화에 의한 상호보완적 협조체제의 유지가 불가피하다. 그러나 대기업 의존적 경영을 하고 있는 중소기업의 경우는 수직적인 분업활동의 일환으로 이루어지는 하도급거래관계에서 하도급대금을 제때 받지 못하는 등 불이익을 당하면서도 대기업과 정면으로 다투어 볼 수 있는 대등한 교섭력을 가지고 있지 못하였다.

공정거래위원회는 이로 인하여 중소기업은 건전한 발전을 지속하기가 어려울 뿐 아니라 장기적 성장에 대비한 기술개발과 설비·인력투자 등에 관심을 가질 수가 없게 되고, 국민경제의 균형발전을 저해하는 결과를 초래하게 되는 점을 염두에 두고, 경제적 약자인 수급사업자(주로 중소기업)의 이익이 부당하게 침해되는 것을 방지하고, 대기업과 중소기업이 대등한 지위에서 상호보완적으로 균형있게 발전할 수 있도록 하기 위해 공정거래법 및 동법 시행령에 의해 「하도급거래상의 불공정행위지정고시」를 1983년부터 시행하였다. 그럼에도 불구하고 중소기업(수급사업자)는 대기업(원사업자)로부터 하도급거래를 함에 있어 하도급대금을 장기간 지급받지 못하거나 부당하게 감액 당하는 등의 불이익을 당하여도 거래중단의 위험 등 거래상의 불리한 지위 때문에 이를 감수할 수밖에 없었고, 또 달리 자신의 지위확보를 위한 어떠한 조치나 교섭을 하기가 사실상 어려웠다. 이에 따라 공정거래위원회는 공정한 하도급 거래질서 확립을 위해 1984년 12월 하도급거래 공정화의 기본법인 「하도급거래공정화에 관한 법률」을 별도로 제정하였다.

4. 불공정 약관거래로부터의 소비자 보호

많은 기업들이 이기적 동기에서 불공정한 약관을 이용하여 고객들의 경제적 이익의 희생을 바탕으로 자신들의 부당한 이익을 추구하는 경향이 나타나게 되었다. 그러나 현실적으로 소비자에게 일방적으로 불리한 약관이 공공연히 통용되고 있음에도 이를 규제할 법적 근거가 없어 소

비자 보호가 미흡한 결과가 되었다. 따라서 불공정약관을 효율적으로 규제하기 위해서는 근대 사법의 기본원칙을 수정 또는 재해석하여 당사자 간의 권리·의무관계를 합리적으로 재조정해야 하며, 보다 근본적으로는 약관규제를 위한 입법이 마련되어야 한다는 사회적 요구에 따라 1985년 10월부터 경제기획원은 불공정한 약관의 통용에 따른 소비자의 피해를 방지하고 공정한 거래를 확보할 수 있도록 약관규제법안을 준비하여 1986년 12월 제정하였다.

제5절 공정거래위원회 기구의 변천

1. 물가안정법상의 기구

1975년 10월 경제기획원은 물가안정을 도모하기 위하여 물가를 탄력적으로 통제하며, 경쟁제한행위와 불공정거래행위를 규정한 「물가안정및공정거래에관한법률안」을 입안하였는데, 동 법률안은 당시에 시행하고 있던 「물가안정에관한법률」과 그 동안 논의만 해왔던 「공정거래법(안)」을 참고로 작성되었다. 1976. 3. 15부터 「물가안정및공정거래에관한법률」이 시행되면서 동 법에 의해 물가안정위원회가 설치되었으며, 이 위원회는 경제기획원장관을 위원장으로 하고 재무부장관·상공부장관·농수산부장관·건설부장관·보건사회부장관·체신부장관 및 대통령이 임명·위촉하는 위원을 포함하여 모두 17인 이내로 구성하도록 하였다. 물가안정위원회는 물가안정법의 집행을 위한 실질적인 행정기능을 수행하기 어려웠기 때문에 실제 실무행정은 경제기획원에서 담당하였고 마침내 물가안정법의 주무부서인 경제기획원 물가정책국에 1976년 2월 공정거래과가 최초로 설치되어 주로 경쟁제한행위에 대한 규제를 담당하게 되었다. 다만, 독과점가격 규제에 대해서는 물가안정법 제정 이전부터 있었던 물가정책국의 원가조사과가 담당하였다.

1979년 들어 다시 공정거래법 제정 논의가 이루어지고 1979. 6. 26에 경제기획원의 물가관리국을 물가관리실(실장: 관리관)로 확대·개편(총8개과)하여 이중 물가정책관의 지휘를 받는 5개과는 물가안정에 관한 업무를, 공정거래정책관의 지휘를 받는 3개과는 공정거래에 관한 업무를

취급하게 되었다. 공정거래정책관은 물가억제를 위한 긴급대책반의 성격으로 물가행정의 보장을 위해 경제기획원차관 소속 하에 1979. 4. 6에 유통조정관을 신설한 것이 변모·발전된 것으로 그 밑에 공정거래담당관, 유통조정담당관, 소비자행정담당관 등 3개과를 두고 공정거래법 제정을 위한 실무작업을 추진하였다.

2. 공정거래법상의 기구

1980. 12. 31 공포된 「독점규제및공정거래에관한법률」(법률 제 3320호)은 1981. 4. 1부터 시행되었고, 1981. 4. 3 「공정거래위원회직제령」(대통령령 제10272호)이 제정되고 같은 날 「경제기획원직제령」이 개정되면서 경제기획원 산하에 공정거래실이 신설되었다.

1981. 5. 7 공정거래위원회의 위원 임명 및 현판식을 거행하면서 공정거래위원회라는 독립기구가 최초로 창설되었다.

「독점규제및공정거래에관한법률」 제37조의 규정에 따라 경제기획원 차관이 1981. 4. 3 대통령령 제10272호에 의해 신설된 공정거래위원회 위원장을 겸임하도록 하였다⁴⁾. 위원회는 위원장을 포함하여 상임위원(별정직 1급에 상당) 2명과 비상임위원 2명 등 총 5명의 위원으로 구성(정원은 상임위원 2명과 고용원 4명으로 총 6명)되어 공정거래법에 규정된 중요한 사항과 법 위반사항에 대한 경제기획원장관의 결정 및 처분에 앞서 심의·의결하는 필수적인 심의기관의 성격을 띠고 있었다. 즉, 당시의 공정거래위원회는 의사의 내부결정 및 대외표시권한이 있는 행정청이 아니기 때문에 지금처럼 법 위반행위에 대한 시정조치를 위원회 명의로 할 수는 없었으며, 경제기획원장관의 명의로 할 수밖에 없어 경제기획원장관의 행정처분권과 위원회의 심결내용이 서로 다를 경우에 문제가 발생할 소지가 있었다.

당시의 공정거래위원회는 정부조직법상 독립행정청이 아니어서 경제기획원장관이 위원회의 심결내용을 변경시켜 다른 처분을 할 수도 있

4) 초대 공정거래위원회 위원장은 최창락 경제기획원 차관이 겸임하였으며, 위원으로는 이규찬 상임위원 1명과 2명의 비상임위원(정병휴 교수와 김동환 변호사)이 선임되었다.

었지만 현실적으로 이러한 문제는 발생되지 않았고, 당시 법 규정에도 위원회의 기능을 심의·의결로 명백히 하고 있는 점을 볼 때 경제기획원장관은 위원회의 의결내용을 존중하여 일관된 행정처분을 하여야 할 책임이 있었다. 1981. 10. 30 대통령령 제10495호에 의해 경제기획원차관이 겸임하던 위원장을 정무직(차관급)으로 보하였으며⁵⁾, 정원은 6명에서 위원장 1명, 비서관(별정직 5급에 상당) 1명, 고용직 2명이 추가되어 총 10명이 되었다. 1982. 10. 13 대통령령 제12271호에 의하여 상임위원 1명을 감축하면서 상임위원 중 1명은 경제기획원의 공정거래실장이 담당하도록 함으로써⁶⁾ 정원은 10명에서 9명이 되었다. 그러나 공정거래실장의 상임위원 겸임 규정은 1987년에 삭제되었다.

한편, 경제기획원 내에 공정거래위원회의 행정업무를 담당하는 공정거래실을 경제기획원직제령을 개정(대통령령 제10271호)하여 1981. 4. 3에 신설하였다. 공정거래실장은 관리관(1급)으로 보하였고, 실장의 하부조직으로는 실장을 보좌하는 심의관(1명)과 공정거래법 위반사건의 조사와 사전심사 등의 업무를 담당하는 심사관(2명)을 두었으며, 실무과로는 공정거래총괄과(17명), 기업1과(10명), 기업2과(10명), 단체과(12명), 거래과(12명) 등 5개과를 두었다. 당시의 정원은 65명이었다. 이 중 공정거래총괄과는 공정거래제도에 관한 각종 정책의 수립·조정 및 위원회운영 등 업무를 맡았고, 기업1·2과는 시장지배적사업자의 남용행위심사기준 수립 및 기업결합신고수리 등의 업무를, 단체과는 사업자단체의 설립신고, 사업자단체금지행위, 부당공동행위 등 업무를, 거래과는 일반불공정거래행위, 부당표시·광고행위, 불공정하도급거래행위 등의 업무를 맡았다.

공정거래법 시행에 따른 행정수요가 증가하자 1981. 11. 2 대통령령 제10497호에 의해 공정거래정책의 기초적인 운영기준 등을 연구하는 제도운영과(10명)를 신설함으로써 정원은 65명에서 10명이 증원되어 75명이 되었다. 당시의 공정거래실은 경제기획원장관의 보조기관으로서 공정거래위원회직제에 따라 그 행정업무를 담당하였다.

5) 1981. 10. 30 대통령령 제10495호에 의하여 한봉수 공정거래위원장이 임명되었다.

6) 1982. 10. 13 대통령령 제12271호에 의해 진념 공정거래실장(사무처장)이 상임위원을 겸임하게 되었다.

제2장 경쟁정책의 운영성과

제1절 시장지배적 사업자의 지정과 규제

1. 시장지배적 사업자의 지정

각국의 독점규제에 관한 입법례는 독점의 존재 자체에 대한 규제를 하는지 여부를 기준으로 원인금지주의(구조적 접근방법)와 폐해규제주의(규제적 접근방법)로 대별할 수 있는데,⁷⁾ 예컨대 원인금지주의를 취하는 미국법에서는 시장지배적 지위 자체를 획득하거나 유지하려는 행위가 반경쟁적 관행의 형태로 행해지면 위법한 것으로서 금지되고 구조적 제재에 의하여 그 독점적 지위 자체가 해체될 수 있다. 반면 우리나라는 1981년 공정거래법 도입 이래 현재까지 폐해규제주의를 취하고 있어서 시장지배적 지위의 구조 자체는 규제하지 않고 그 지위의 남용만이 금지된다.

가. 시장지배적사업자 지정·고시제도

시장지배적사업자의 지정·고시제도는 1981년 공정거래법 시행 당시부터 도입되어 1999년까지 시행된 우리나라만의 독특한 제도로써 시

7) 원인금지주의(Verbotsprinzip)는 독점의 존재 자체를 원칙적으로 광범위하게 금지하고 거래제한행위를 광범위하게 당연위법으로 보면서 위반 사업자에 대하여 행태적 제재(behavioural remedies) 내지 구조적 제재(structural remedies)를 모두 활용하는 입장이며, 따라서 이를 원칙금지주의라고도 한다. 미국, 캐나다, 일본 등이 원인금지주의의 입장을 취하고 있다고 말할 수 있다. 폐해규제주의(Mißbrauchsprinzip)는 독점이 당연히 위법시되지 아니하고 공익을 침해하여 폐해를 수반하는 경우에만 규제하여 주로 행태적 제재만을 활용하는 입장이다. 대체로 EU, 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴 등이 폐해규제주의의 입장을 취하고 있다고 말할 수 있다. 다만 이러한 원인금지주의나 폐해금지주의는 당해 법역의 경쟁당국이 그간 실무상 조치를 하면서 취하여온 기본적 입장을 말하는 것이고 제도상 경쟁당국이 취할 수 있는 조치의 범위와는 다를 수 있다. 예컨대 EC조약상으로는 시장지배적 지위의 남용행위를 금지하는 규정(제102조)을 두고 있고 종래 경쟁당국의 실무상 행태적 제재만을 활용하여 왔기 때문에 일반적으로 독과점규제에 관하여 폐해금지주의로 분류되는 EU의 경우에도 제도상으로는 EC조약 제101조 및 제102조에 대한 위반행위의 종료를 위하여 다양한 형식의 적절한 행태적 제재 또는 구조적 제재를 부과할 수 있도록 되어 있다(이사회규칙 제1/2003호).

장에 대하여 영향력이 큰 사업자를 공표함으로써 남용행위의 발생을 미리 예방하는데 주 목적이 있으나, 시장의 범위를 사전에 확정함으로써 규제 대상 사업자에게 법적용의 예측가능성을 부여하는 효과도 동시에 가진 제도이다. 이를 위해 일정한 기준에 해당하는 사업자를 매년 시장지배적사업자로 지정하였다. 즉 해당상품 또는 용역의 연간 국내총공급액 300억 원 이상의 시장에서 1사업자가 50/100이상의 시장점유율을 가지고 있거나 3이하의 사업자가 75/100이상의 시장점유율을 가지고 있는 경우(단, 이 때 시장점유율이 10/100미만 사업자는 제외)에 이들 사업자를 매년 4월 1일에 당해 관련시장의 시장지배적사업자로 지정하였다. 그리고 이렇게 지정·고시된 시장지배적사업자들이 관련시장에서 시장지배력을 남용하는 공정거래법 제3조에 위반되는 행위를 하면 단속하였다.

여기서 당해 상품 또는 용역의 국내총공급액은 최근 1년간의 동종 또는 유사한 상품이나 용역의 국내총공급액을 의미하며, 최근 1년간이란 시장지배적사업자를 고시하는 직전년도가 아니라 정부 통계 등의 자료에 의해 시장점유율과 국내총공급액이 명백히 파악가능한 최근 1년간⁸⁾을 뜻한다.

나. 시장지배적 사업자 지정

공정거래법상의 지정기준에 따라 제1기의 각연도별로 지정·고시된 시장지배적 품목 및 사업자 현황은 다음과 같다.

연도별 시장지배적사업자 변동추이

연도별	'81	'82	'83	'84	'85	'86
품목수 (전년비증감)	42 (-)	48 (6)	58 (10)	71 (13)	85 (14)	100 (15)
사업자수 (전년비증감)	102 (-)	115 (13)	142 (27)	179 (37)	216 (37)	266 (50)

출처: 공정거래연보 및 공정거래백서(각 연도)

8) 이러한 한계가 1999년 시장지배적사업자 사전 지정·고시제도를 폐지하게 된 배경이기도 하였다.

2. 시장지배적지위 남용행위의 시정

□ 서울미원(주) 및 제일제당(주)의 시장지배적지위 남용행위 (1983.11.3)

조미료 제조·판매회사로서 시장지배적사업자로 지정된 피심인 서울미원(주)와 제일제당(주)는 백화점, 슈퍼마켓 등 공동매장에 판촉직원을 파견하여 허위 또는 불확실한 내용으로 경쟁사를 비방하고, 매장소속 판매원이 제3자의 입장에서 상품정보를 전달하는 양 오인시킴으로써 경쟁사업자의 사업활동을 방해하였다.

공정거래위원회는 피심인들에게 이러한 시장지배적지위 남용행위를 하지 말도록 시정권고하였다. 동 사건은 공정거래법상 시장지배적지위 남용행위 규정을 적용한 최초의 사건이라는 의의가 있다.

□ 동서식품의 시장지배적지위 남용행위(1984.10.31)

커피류 생산·판매사로서 시장지배적사업자로 지정·고시된 피심인 동서식품(주)는 경쟁사업자인 미주산업(주)의 커피제품을 취급하고 있던 서울지하철공사 소비조합이 상품의 구색을 갖추기 위해 동서식품(주)의 제품도 취급하고자 공급을 요청하자, 미주산업(주) 제품의 취급을 중단하지 않으면 자사제품을 공급할 수 없다는 배타적 조건을 제시함으로써 다른 사업자의 사업활동을 방해하였다.

공정거래위원회는 피심인에 대해 이러한 남용행위를 하지 말 것과 사과광고를 명령하였다. 동 사건은 시장지배적지위 남용행위에 대하여 시정명령을 내린 최초의 사건이었다.

□ (주)금성사의 시장지배적지위 남용행위(1986.5.28)

엘리베이터, 에스컬레이터 등의 승강기와 각종 가전제품 제조·판매 분야에서 시장지배적사업자로 지정·고시된 피심인 (주)금성사는 경쟁사업자를 배제하기 위하여 1986. 1. 9 무역센타의 승강기 납품 입

찰시 원가에 비해 현저히 낮은 가격으로 입찰한 이래 1986. 4월까지 20여 회에 걸쳐 제조원가에 훨씬 못 미치는 낮은 가격으로 염매를 계속하였다. 또한 1986. 1월 경쟁관계에 있는 다른 사업자인 동양에레베이터(주)로부터 에스컬레이터를 공급받기로 이미 계약을 체결한 (주)동호양행에 원가에 비해 현저히 낮은 가격조건을 제시함으로써 (주)동호양행으로 하여금 동양에레베이터(주)와의 납품계약을 파기하게 하는 등 경쟁사업자의 사업활동을 부당하게 방해하였다. 공정거래위원회는 피심인에 대하여 시정명령을 하였다.⁹⁾

제2절 경쟁제한적 기업결합 심사제도의 도입과 시도

1. 제도의 내용

경쟁제한적 기업결합에 대한 규제는 공정거래법 제정시부터 도입되었다. 공정거래법 제7조는 시장구조상의 새로운 독과점화를 방지하기 위하여 일정한 거래분야에 있어서 경쟁을 실질적인 제한하는 ① 주식의 취득, ② 임원의 겸임, ③ 다른 회사의 합병, ④ 영업의 양수, ⑤ 새로운 회사의 설립 등 기업결합을 금지하였다.

또한 기업결합의 현황을 사전에 규제기관에서 알 수 있도록 하기 위하여 신고제도가 마련되었는데, 납입자본금이 10억원 이상이거나 총자산이 50억원 이상인 회사(주식을 취득 또는 소유하는 경우에는 회사이외의 자도 포함)가 직접 또는 계열회사를 통하여 ① 다른 회사 발행주식 총수 또는 출자총액의 100분의 10 이상을 취득 또는 소유하는 경우, ② 회사 이외의 자가 상호 경쟁관계에 있는 2이상의 회사 주식을 각기 100분의 10 이상 취득 또는 소유하는 경우 ③ 회사의 임원 또는 종업원이 경쟁관계에 있는 다른 회사의 임원을 겸임한 경우 ④ 다른 회사의 합병 및 영업양수 또는 새로운 회사를 설립한 경우에는 이를 경제기획원 장관에게 신고하도록 하였다(법 제8조). 이와 같이 다섯 가지 유형의 기업결합을 규

9) 이 사건과 관련하여 경쟁사업자인 동양에레베이터(주)와 현대에레베이터(주)도 (주)금성사의 염매행위에 대응하여 염매를 실시한 사실을 적발하였지만, 공정거래위원회는 가격대비 원가비율이나 염매규모, 빈도 등을 감안하여 (주)금성사에 대해서만 시정명령을 내렸다.

제하기 위하여 공정거래법은 신고를 의무화하였는데, 유형별로 신고의 시점과 신고사항은 다르게 규정되었다. 즉, 주식취득과 임원겸임의 경우에는 사유발생일로부터 30일 이내에 신고하면 되었으나, 합병·영업양수·새로운 회사 설립의 경우에는 사전 신고할 의무가 부과되고 신고 후 30일이 경과할 때까지 당해 행위를 할 수 없도록 하였다.

기업결합 규제대상 회사는 일정한 기업결합행위를 신고할 의무가 있으나 그러한 모든 기업결합이 금지되는 것은 아니었다. 금지대상이 되는 것은 ‘일정한 거래분야에 있어서의 경쟁을 실질적으로 제한하는’ 기업결합에 한정되었다. 한편 강요 또는 기타 불공정한 방법에 의한 기업결합은 회사의 규모나 경쟁제한적 효과와 무관하게 금지되었다.(법 제9조).

공정거래법 제7조 제3항에서는 산업합리화와 국제경쟁력 강화를 위하여 기업결합이 필요하다는 것을 당사자가 입증할 때에는 공정거래위원회가 주무장관과 협의하여 금지규정의 적용을 제외시킬 수 있는 단서조항을 마련하고 있다. 산업합리화의 요건은 산업능률의 증대 및 경영합리화를 위하여 산업구조 및 조직의 개편에 불가피한 경우, 시설투자 및 운영에 거액의 자금이 필요하지만 통상적인 방법으로는 그 자금의 조달이 곤란한 경우, 그리고 공공의 이익을 위하여 필요한 경우로 제한하였다(시행령 제14조).

2. 경쟁제한적 기업결합의 시정

1981년 4월에 공정거래법이 시행된 이후 경제기획원에 신고된 기업결합은 1986년까지 1,254건으로 매년 약 200건에 이르고 있으나, 기업결합을 실질적으로 규제한 사례는 1982년에 2건이 있을 뿐이다. 1981년부터 1986년까지 기업결합 관련 법위반행위로서 경고 이상의 조치가 취해진 사건은 189건이지만¹⁰⁾, 위에서 언급한 1982년 2건의 사건에 대해서만 기업결합 자체에 대한 규제로서 주식매각명령이 내려졌다. 이는 공정거래법상 기업결합규제가 비교적 강도 있게 규정되어 있음에 비하여 예외

10) 공정거래위원회, 공정거래20년사, 2001, 제1편 제3장 <표3-1> 참조.

규정이 지나치게 광범위하고 동시에 기업결합의 실질적 경쟁제한성에 관한 규제기관의 인식이 충분히 성숙하지 못했던 측면도 있을 것이다.

시정명령의 대상이 된 기업결합은 동양화학공업(주)과 송원산업(주)의 주식취득행위로 당사회사들은 모두 산업합리화 또는 국제경쟁력 강화를 위해 타당한 기업결합이 필요하다고 주장하였으나, 공정거래위원회는 타당한 이유가 없다고 하여 주식매각명령을 내렸고, 그 후 2건은 모두 시정·완료되었다. 주요한 위반사건은 다음과 같다.

□ 동양화학공업(주)의 한국과산화공업(주) 주식취득(1982. 1. 13)

동양화학공업(주)은 과산화수소 등의 생산판매업체로서 경쟁업체인 한국과산화공업(주)의 주식 50%를 취득하였다. 과산화수소시장은 2사 복점체제로서 동 결함으로 인해 완전 독점화가 가능하고 수입관세율이 30%에 달하여 향후 수입품과의 경쟁 가능성도 없으므로 경쟁제한성이 인정되었다. 피심인은 원가절감 및 수출증대 가능성 등을 이유로 산업합리화 및 국제경쟁력 강화를 위한 기업결합의 예외인정을 주장하였으나 받아들여지지 않았다. 위원회는 피심인에게 기취득한 주식을 1982. 12. 31까지 계열회사의 범위에 속하지 아니하는 제3자에게 양도할 것을 명령하였고 피심인은 이를 이행하였다.

□ 송원산업(주)의 대한정밀화학(주) 주식취득(1982. 12. 15)

송원산업은 PVC안정제 생산판매업체로서 경쟁회사인 대한정밀화학의 주식을 100% 취득하였다. 동 결함으로 PVC원료 시장에서 1위 사업자인 송원산업(시장점유율 54%)과 2위 업체인 대한정밀화학(시장점유율 19.3%)이 결합하여 양사의 시장점유율 합계가 73.3%에 달하고, 수입관세율이 20~30%에 이르러 수입을 통한 해외경쟁력의 도입이 사실상 어려운 점등을 고려하여 경쟁제한성이 인정되었다. 위원회는 송원산업에 대하여 대한정밀화학에 대한 소유주식비율이 100분의 10미만이 되도록 소유주식을 1983. 12. 31까지 매각하도록 명령하였고 피심인은 이를 이행하였다.

제3절 카르텔 규제의 도입과 제도적 변화

1. 카르텔 규제 제도의 도입과 변화

가. 카르텔에 대한 규제의 변화

카르텔 또는 기업연합으로 불리는 공동행위는 시장에서 경쟁을 통해 결정되어야 할 경쟁조건을 직접적으로 제약하는 것이므로 경쟁제한 행위 중에서도 경쟁저해성이 가장 명백한 것이다. 개별 사업자별로 자신의 경쟁관계 등을 고려하여 각자 결정하여야 할 가격 등을 공동으로 결정하는 것은 시장에서의 자유로운 경쟁활동을 방해함으로써 시장경쟁원리의 원활한 작동에 저해요인이 될 뿐만 아니라 경제·사회적으로 비효율을 초래하게 된다. 즉, 단기적으로 공동행위에 의한 산출량의 제한과 가격의 결정이 가능해지고 장기적으로 볼 때 한계사업자의 퇴출을 막음으로써 당해 분야에서의 자원배분에 비효율을 초래하게 된다. 또한 공동행위 참가사업자간에 협정을 통해 높은 가격을 형성·유지하여 소비자가 누려야 할 이익을 생산자로 이전시킨다는 면에서도 비난가능성이 높다.

공정거래법은 1980년 제정시에는 모든 공동행위에 대하여 등록주의를 채택하여 당시의 경쟁당국인 경제기획원에 공동행위의 내용을 등록하지 않고서는 행할 수 없도록 하였다. 이는 카르텔에 대하여 원인금지주의를 취하지 아니하고 ‘폐해규제주의’의 원칙에 따른 것이었다. 이러한 공동행위 등록제는 불필요한 등록부담, 법 집행당국의 입증책임 등 많은 문제점을 내포하고 있었다. 따라서 1986. 12월의 공정거래법 개정시 공동행위 등록제를 인가제로 변경하였다.

나. 카르텔의 예외적인 인가제도

전술한 것처럼 1980년 제정 당시의 공정거래법은 공동행위에 대하여 등록제를 취하고(제11조 제1항), 공공의 이익에 반하여 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하게 되는 경우에는 이의 등록을 거부하거나 신청인의 동의를 얻어 그 신청사항에 변경을 가하여 등록하게 하였

다(같은 법 제12조 본문). 다만, “불황극복·산업합리화 등 부득이한 사유가 인정되는 경우”에는 예외적으로 카르텔의 등록을 허용하였다(법 제12조 단서). 이 카르텔에 대한 예외적인 허용사유는 인가제로 전환한 1986년 개정법에서는 “산업합리화, 불황극복, 산업구조의 조정, 중소기업의 경쟁력향상 또는 거래조건의 합리화를 위한 경우로서 대통령령이 정하는 바에 의하여 경제기획원장관의 인가를 받은 경우”로 확대되었다(공정거래법 제11조 제1항 단서).

이러한 적용제외카르텔 제도의 운영상황을 보면 <표 1>에서 보듯이 그동안 밸브제조사업자간의 카르텔 1건, 사업자단체의 카르텔 6건, 합계 7건의 카르텔이 인가되었다. 사업자단체의 카르텔은 전부 1981년 또는 1982년부터 장기간에 걸쳐 인가되었고, 사업자간의 카르텔도 장기간 계속되었다.

<표1> 공동행위 인가현황

구분	인가대상	공동행위 인가내용	인가기간	인가일자
사업자간 공동행위	밸브제조업자	청동 및 황동 단조밸브 생산품목 및 규격의 제한 생산품목별 생산물량의 배정 원자재 공동구매	'88.9.7 ~ '93.9.8	'88.9
사업자 단체의 경쟁제 한행위	한국항공화물협회	항공화물 취급수수료의 결정	'81.10.12 ~ '96.7.1	'81.10.
	한국선박대리점협회	외국국적 선박수출항시의 용역 수수료의 결정	'81.10.12 ~ '97.7.31	'81.10.
	부산항업협회	선박관련 서비스요금의 결정	'81.10.12 ~ '96.7.1	'81.10
	인천항업협회	선박관련 서비스요금의 결정	'82.9.15 ~ '94.4.1	'82. 9
	한국예부선협회	예부선 사용료의 결정	'81.10.12 ~ '93.11.1	'81.10
	인천예부선협회	예부선 사용료의 결정	'81.10.12 ~ '96.7.1	'81.10

출처: 공정거래위원회

다. 부당공동행위의 추정조항과 과징금의 도입

1) 부당공동행위의 추정조항의 도입

사업자들간의 명시적 합의의 존재를 입증하기는 어려우며, 특히 묵시적 합의인 경우에는 그 입증은 불가능에 가깝다. 따라서 공정거래법은 이러한 입증곤란을 해소하고 공동행위에 대한 규제의 실효성을 제고하기 위하여 공동행위의 추정제도를 마련하였다. 1986년 12월 개정 공정거래법은 제11조제3항에 부당공동행위에 대한 추정조항을 새로 도입하였는데 동 조항은 “2이상의 사업자가 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 제1항 각호의 1에 해당하는 행위를 하고 있는 경우 동사업자간에 부당한 공동행위의 수행을 약정한 명시적인 계약이 없는 경우에도 부당한 공동행위를 행하고 있는 것으로 추정한다.”라고 규정되었다. 이후 1990년 개정 공정거래법에서는 추정조항을 “2 이상의 사업자가 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 제1항 각호의 1에 해당하는 행위를 하고 있는 경우 동 사업자간에 그러한 행위를 할 것을 약정한 명시적인 합의가 없는 경우에도 부당한 공동행위를 하고 있는 것으로 추정한다”(제19조 제3항)라고 약간 개정하였다.

다수설과 판례는 이 당시의 추정조항의 효과 또는 추정의 성격을 증명책임의 전환을 가져오는 법률(민사법)상 추정으로 보았다.¹¹⁾ 즉, 동조항은 사업자간의 의사의 연락을 통한 합의의 사실을 현실적으로 입증하기 어려운 점을 구제하기 위하여 도입된 것으로서 사업자들간에 경쟁을 실질적으로 제한하는 외형상 행위의 일치가 증명되는 경우에는 그 결과 합의를 법률상 추정하여 입증책임이 전환되는 것으로 보았다. 따라서 명시적인 합의가 있는 경우에는 그것과 경쟁제한의 효과를 입증하면 부당공동행위로서 규제되지만, 명시적인 합의를 증명하지 못하는 경우에도 이 추정조항에 의하여 공정거래위원회가 사업자들의 행위의 외형적 일치와 경쟁제한성을 증명하면 부당공동행위로 추정되므로 해당사업자는 공동행위가 없었음을 입증해야만 공정거래법의 규제를 피할 수 있었다. 이와 달리 추정조항의 효과를 형식적인 입증책임의 전환은 없이, 사업자는 공정

11) 신현윤, 「경제법 제3판」(2010, 법문사) 240면; 이호영, 「독점규제법-쟁점과 판례-」(홍문사, 2005) 150면; 대법원 2002.3.15. 선고 99두6514 판결.

거래위원회가 증명을 위한 노력을 기울였음에도 불구하고 아직 불분명한 부분이 남아 있는 경우에 그 추정을 복멸할 실질적 입증책임이 있다고 보는, 행정법상 추정설¹²⁾도 있었다.

또한 추정조항의 적용을 위하여 별도로 정황증거의 입증을 요하지 아니하는 것으로 보는 것이 그간 대법원 판례의 일관된 입장이었다.¹³⁾ 즉, 공정거래위원회가 여러 사업자의 외형상 행위의 일치를 증명하면 해당사업자는 경쟁을 제한하는 효과가 있는 공동행위가 합의의 결과로서 이루어진 것이 아님을 입증해야 하는 책임을 부담하는 것으로 되었다. 통설은 동 추정조항에 의하여 사업자들의 경쟁제한적 행위의 외형상 일치만으로 추정이 되는 점에서 사업자에 대한 과도한 규제에 작용하지 않도록 하기 위하여 여기에서 추정되는 것은 ‘합의의 존재’ 내지 ‘의사의 연락’(행위의 공동성)이며, ‘행위의 부당성’(경쟁제한성)은 추정되는 것이 아니라고 해석하였다.¹⁴⁾

2) 부당공동행위에 대한 과징금제도의 도입

1980년 제정당시의 공정거래법에서는 등록하지 않은 카르텔에 대한 제재방법으로서 “당해 행위의 중지, 등록의 취소 기타 시정을 위한 필요한 조치” 등을 명하는 시정명령만을 규정(제14조)하였으나 1986년 12월 개정 공정거래법은 위반기간에 있어서의 “매출액에 100분의 1을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위안에서 과징금을 부과”(제14조)할 수 있도록 제재수단을 추가하였다.

라. 기타의 카르텔 규제 내용의 변화

부당한 공동행위의 유형으로서 가격카르텔, 수량조절카르텔, 거

12) 권오승, 「제8판 경제법」(2010, 법문사) 248면(이 입장은 법률상 추정설에 의한다면 사업자에게 과도한 부담을 주게 되는 측면을 비판한다).

13) 대법원 2002.3.15. 선고 99두6514 판결; 대법원 2002.5.28. 선고 2000두1386 판결; 대법원 2003.12.12. 선고 2001두5552 판결 등.

14) 권오승, 전게서, 246~247면; 신현윤, 전게서, 240면; 양명조, “부당한 공동행위에 있어서 ‘부당성’ 판단기준”, 「공정거래법강의」(법문사, 1996) 268면; 정호열, 「경제법 제3판」(2010, 박영사) 334면.

래조건카르텔, 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 시장분할 등에 대해서는 제정당시부터의 공정거래법에 규정이 되어 있었으나, 1986년 개정 공정거래법은 여기에 “영업의 주요 부문을 공동으로 수행하거나 관리하기 위한 회사를 설립하는 행위”, 즉 관리회사를 설립하는 행위 유형을 추가하였다(제7호). 그리고 “다른 사업자의 사업내용 또는 활동을 제한하는 행위”이라는 추상적이고 포괄적인 행위유형을 추가하여(제8호) 사업자들에 영업장소의 수 또는 위치의 제한, 직원채용의 제한, 기술의 개발이나 이용의 제한, 광고행위의 제한 등을 통해 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 공동행위를 하는 것에 대하여 규제하게 되었다. 여기에서 ‘다른 사업자’는 당해 카르텔에 참가하는 사업자가 아닌 자, 아웃사이드를 의미한다는 견해도 있으나, 당해 카르텔의 참가사업자도 포함된다고 보는 것이 타당하며 그동안 공정거래위원회의 심결도 후자의 입장이다.

2. 카르텔의 시정

공정거래법이 제정된 1981년부터 1986년까지 1981년부터 1986년까지의 제1기에는 부당한 공동행위의 시정실적(시정명령, 고발, 과징금)이 없었다. 다만 사업자단체의 구성원간의 카르텔이 적발된 건이 있었을 뿐이다. 부당한 공동행위의 금지는 원래 경쟁관계에 있는 사업자간의 카르텔을 규제대상으로 하는 것이지만 사업자단체를 통한 구성원간의 공동행위도 이에 포함시킬 수 있음은 물론이다.

□ 남가좌동 메리야스 친목회의 사업자단체금지행위(1981. 9. 21.)

이 사건에서 피심인 서울시 서대문구 남가좌동 메리야스 소매상 7명은 친목회를 조직하고 그 정관에 판매가격 협정과 그 준수 의무, 의무반자에 대한 벌칙으로서 손해배상 의무를 규정하였고, 동친목회는 제조사로부터 배부된 가격표와 별도의 협정가격을 정하여 동가격을 지키기로 서약하여 이를 실시하였다.

공정거래위원회는 이러한 행위가 법 제18조제1항제1호의 일정

한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위라고 판단하였으며, 동친목회에 대하여 정관상의 협정가격 준수에 관련한 조항을 삭제하고, 서약서에 의한 가격협정을 파기하고, 회원들에 대하여 위 정관 삭제와 동협정이 무효임을 주지하고 그 결과를 경제기획원장관에게 보고하도록 조치하였다. 이 사건은 공정거래법이 적용된 최초의 사업자단체금지행위 사건이라는 의의가 있다.

제4절 불공정거래행위 규제의 강화

1. 규제강화의 주요 내용

공정거래법상 불공정거래행위의 금지는 사업자간 경쟁여건의 조성을 위한 ‘시장구조 개선을 위한 규제’라고 할 수 있는 기업결합의 규제나 시장지배적지위의 남용행위의 금지와는 달리 사업자간 거래과정에서 일어나는 경쟁제한적 행위나 불공정한 거래행위를 규제하는 ‘거래행태의 개선을 위한 규제’라고 할 수 있다. 즉, 불공정거래행위에 대한 규제는 주어진 시장구조 하에서 개별기업의 행위가 경쟁질서를 저해하는 경우 이를 시정함으로써 공정한 경쟁질서를 유지·확보하려는 것이다. 구체적으로 불공정거래행위의 규제는 거래결정의 자주성, 경쟁수단의 공정성 그리고 경쟁의 증진이라는 관점에서 공정경쟁저해성이 있다고 판단되는 거래행위를 금지함으로써 독점화를 미연에 방지하고 능률경쟁을 보장하는 거래질서를 확립하여 소비자와 경쟁과정을 보호하려는 데 그 취지가 있다고 할 것이다.

1981년 공정거래법이 시행될 당시 불공정거래행위의 규제체계는 현재와는 달리 불공정거래행위의 세부 유형을 당시 경제기획원장관이 지정·고시하는 형태를 취하고 있었다. 시행될 당시 불공정거래행위의 금지는 현재와는 상이한 규제 체계를 가지고 있었다. 즉, 제정 당시 공정거래법(법률 제3320호, 1980. 12. 31)은 불공정거래행위와 관련하여 “사업자는 다음 각 호의 1에 해당하는 행위로서 경제기획원장관이 공정한 거래를 저해할 우려가 있다고 인정하여 불공정한 거래행위로 지정·고시한 행위

(이하 ‘불공정거래행위’라 한다)를 하여서는 아니된다”라고 규정하면서 6가지 행위 유형을 열거하고(법 제15조), 세부적인 불공정거래행위의 유형 및 기준은 당시 경제기획원장관이 제정한 ‘불공정거래행위지정고시’(경제기획원 고시 제40호)가 정하고 있었다.¹⁵⁾

종전에 공정거래위원회(또는 경제기획원장관)는 불공정거래행위의 유형 및 기준을 지정함에 있어 모든 사업분야에 공통적으로 적용되는 불공정거래행위(일반지정)와 특정분야 또는 행위에만 적용되는 불공정거래행위(특수지정)로 구분하여 지정하였다. 즉, 1981년 4월 모든 사업 분야에 공통적으로 발생하기 쉬운 불공정거래행위의 유형과 기준을 정하는 ‘일반불공정거래행위의 유형 및 기준’¹⁶⁾을 제정·고시하였고, 아울러 1981년에 ‘유통업계의 할인특별판매행위에 대한 불공정거래행위 지정고시’(소위 ‘할인특매고시’)¹⁷⁾와 ‘국제계약상의 불공정거래행위등의 유형 및 기준’¹⁸⁾을, 다시 1982년에 경품류의 제공 등을 통한 부당한 고객유인을 규제하기 위하여 ‘경품류제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시’(소위 ‘경품고시’)를, 1985년에 백화점 등의 거래상 지위의 남용행위등을 규제하기 위하여 ‘백화점에 있어서의 특수불공정거래행위 지정고시’(소위 ‘백화점고시’)¹⁹⁾를 제정하였다.²⁰⁾

2. 불공정거래행위의 시정

공정거래위원회가 공정거래법이 시행된 1981년부터 1986년까지 재판매가격유지행위를 포함한 불공정거래행위를 적발하여 시정조치를 내린 것은 모두 726건으로, 아래 <표1>에서 보는 바와 같이 경고가 433건으

15) 현재는 법률에 8가지 불공정거래행위 유형이 규정되어 있고, 법시행령 [별표 1의2]에서 법률상 불공정거래행위의 유형을 보다 구체적으로 정한 28개 세부적인 불공정거래행위 유형을 규정하고 있다.

16) ‘일반불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시’는 1981년 제정 당시 12개 유형에서 출발하여 ‘86년 7월에는 19개 유형, ‘90년 7월에는 25개 유형, ‘93년 11월에는 26개 유형으로 확대·보완되었다.

17) 위 고시는 1990년 적용대상 사업자가 확대됨에 따라 그 명칭이 ‘할인특별판매행위에 대한 불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시’로 변경되었다.

18) 위 고시는 근래 사실상 집행실적이 없고, 우리나라를 포함한 다수의 나라가 자국의 경쟁법을 역외적용함에 따라 독자적인 의미가 없다는 지적에 따라 2009. 8. 20 폐지되었다.

19) 위 고시는 1998년에 ‘대규모소매점업에 있어서의 특정불공정거래행위의 유형 및 기준’으로, 다시 2008년에는 ‘대규모소매업에 있어서의 특수불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시’로 명칭이 변경되었다.

20) 그밖에도 1981년 12월 공정거래법상 부당한 표시·광고행위의 금지에 관한 세부적인 사항을 정하기 위해 ‘표시·광고에 관한 공정거래지침’이 제정되었으나, 1999년 ‘표시·광고의 공정화에 관한 법률’이 별도로 제정됨에 따라 동법 시행령에 근거를 두고 ‘부당한 표시·광고행위의 유형 및 기준 지정고시’가 제정되어 운영되고 있다.

로 가장 많고, 시정명령이 166건, 시정권고가 127건이다. 불공정거래행위에 대한 법집행이 시작된 초기임을 고려하여 상대적으로 경고가 많았다고 할 수 있고, 고발이 이루어진 사례는 찾아볼 수 없다.

<표1> 불공정거래행위 조치유형별 시정실적(1981~1986)

(단위:건)

	'81	'82	'83	'84	'85	'86	계
고 발							
시정명령	11	14	16	19	32	74	166
시정권고	4	10	11	13	59	30	127
경고	21	13	118	18	57	206	433
계	36	37	145	50	148	310	726

* 불공정하도급거래행위에 대한 시정실적 제외

공정거래위원회로부터 시정권고 이상의 시정조치를 받은 불공정거래행위 사건들을 행위유형별로 살펴보면 1999년 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」이 별도로 제정됨에 따라 이제는 공정거래법이 적용되지 않는 부당한 표시·광고행위가 100건으로 가장 많았고, 그밖에 과다 경품제공(34건) 및 부당한 할인판매(63건)와 같은 부당한 고객유인행위가 많았고, 재판매가격유지행위(28건) 역시 상당수 적발되었다.

<표1> 불공정거래행위 유형별 시정실적('81~'86)

(단위:시정권고 이상, 건)

	'81	'82	'83	'84	'85	'86	계
부당한 거래거절	2	1	1		1		5
부당한 표시·광고	6	12	16	14	22	30	100
과다 경품제공	1	5	2	2	13	11	34
부당 할인특매	1	2	1		41	18	63
거래상지위남용				3		11	14
구속조건부 거래	3	1	1			10	15
재판매가격유지	1	2	5	6	4	10	28
기타 불공정거래행위	1	1	1	7	10	14	34
계	15	24	27	32	91	104	293

1. 1개 사건 당 위반유형은 2개 이상 해당될 수 있음
2. 불공정하도급거래행위에 대한 시정실적 제외
3. 기타 불공정거래행위는 거래강제, 집단배척, 부당한 국제계약 등임

가. 거래거절

□ 대한약사회 부산지부의 공동의 거래거절행위(1983. 5. 18)

사업자단체인 대한약사회 부산지부가 의약품소매가격(약국판매가)을 결정하고, 소속 회원들이 이를 유지하도록 여러 가지 경쟁제한행위를 하였을 뿐만 아니라, 의약품 제조업체 및 의약품 도매상 등으로 하여금 약국판매가를 위반한 약국들에 대하여 의약품 공급을 중단하도록 요청하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 사업자단체의 경쟁제한행위 및 집단적 거래거절에 해당한다고 인정하고, 약사회 부산시지부에 대하여 위와 같은 경쟁제한행위를 즉시 중지하고 그 행위가 무효임을 소속 회원들에게 주지시키고, 나아가 의약품소매가격을 위반하여 판매하였다는 이유로 의약품 제조업체 등으로 하여금 의약품 공급을 중단하도록 하는 행위를 하지 말도록 명하였다.

□ 송천문화사 등 8개 만화출판사의 공동의 거래거절행위(1985.

7. 31.)

송천문화사 등 만화출판사들은 1984년 12월부터 만화출판업에 신규로 진입하는 사업자의 거래를 방해하기 위하여 자기의 거래상대방인 총판에게 도서출판 현일, 도서출판 창작, 백조문고, 한국출판문예 등이 발행하는 만화를 구입하지 말도록 하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 만화출판업에 신규로 진입한 경쟁사업자의 거래를 방해하기 위하여 자기의 거래상대방에게 경쟁사업자와의 거래를 거절하도록 한 행위로서 공동의 거래거절에 해당한다고 인정하고, 피심인 등이 시정의 의사를 밝히고 있으며 현재 대부분의 지역에서 별도의 총판이 구성되어 공동의 거래거절의 가능성이 감소된 점을 감안하여 시정권고를 내렸다.

나. 경쟁사업자 배제

□ (주)럭키의 치약 군납 부당염매행위(1983. 6. 15)

(주)럭키는 국방부의 치약구매입찰에 참여하면서 소비자시장에서 개당 210원 하는 치약을 개당 1원으로 응찰하여 낙찰받은 후, 그 가격으로 330만개를 공급하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 피심인이 입찰한 가격은 피심인이 시중에 공급하는 가격보다 현저히 낮은 가격으로서 정상적인 거래과정에서는 성립될 수 없는 대가이며, 피심인이 종전에 군납 치약을 독점해오다가 국방부가 처음으로 경쟁입찰에 의해 구매하기로 결정함에 따라 피심인이 신규 진입하는 경쟁사업자를 배제하고 종래의 독점적 지위를 유지할 목적으로 1원에 입찰하였다고 판단, 부당한 염매행위에 해당된다고 인정하고 시정명령을 내렸다.

다. 고객유인

□ (주)소시에떼 엘레강스 컨티넨탈의 부당한 고객유인행위 등 (1985. 10. 17)

위 회사는 취급상품의 가격을 월등하게 높게 책정한 뒤, 대리점이 소비자에게 직접 판매하면 40%의 판매마진을, 회원으로 가입시키면 20%의 마진을, 회원이 또 다른 회원을 가입시키면 20%의 마진을 지급하고, 3개월 단위로 자기와 자기의 조직이 판매한 금액의 일정 비율을 리베이트로 지급하는 등의 방법으로 고객을 유인하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 판매활동의 직접적이고 통상적인 대가 이외에 조직확대에 따른 별도의 이익을 제공할 것을 제의하거나 무료해외여행 등 부당한 이익을 제공할 것을 제의함으로써 자사와 거래하도록 고객을 유인하는 행위 등을 하지 말 것을 명하였다.

라. 거래강제

□ 동양맥주(주)의 거래강제 및 거래거절행위(1984. 11. 21)

동양맥주(주)는 슈퍼마켓, 연쇄점 본부 등에 자사의 OB 맥주를 공급하면서 자사의 계열회사인 오비씨그램(주)가 생산한 위스키류를 강제로 끼워서 판매하고, 거래상대방이 이를 구입하지 않은 경우 자사의 맥주를 공급하지 않았다. 이에 대하여 공정거래위원회는 피심인의 행위가 부당한 거래강제 및 부당한 거래거절에 해당한다고 인정하고, 다만 피심인이 불공정거래행위를 한 것이 처음이고 거래상대방과 다툼이 없는 점 등을 감안하여 스스로 이 사건 행위를 중지하도록 시정권고하였다.

마. 거래상 지위의 남용

□ (주)금성사의 우월적 지위 남용행위(1984. 12. 31)

(주)금성사는 대리점에게 컬러TV 등 자사의 제품을 공급함에 있어서 대리점의 자발적 의사에 관계없이 주문량을 초과하여 공급하는 등 제품의 구입을 강제하였고, 결국 대리점은 구입한 상품을 재고과잉 및 대금결제의 압박으로 할인매장에서 염매로 처분하게 되었다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 피심인이 산하

대리점에 대하여 사업상 우월한 지위를 남용하여 대리점의 제고상황과 주문의사에 관계 없이 과다한 물량을 공급한 것으로서 우월적 지위의 남용에 해당된다고 인정하고, 다만 피심인이 시정조치에 따를 것임을 확약하고 이미 그러한 현상이 상당 부분 자율적으로 시정되거나 순화되었음을 감안하여 시정권고를 내렸다.

바. 구속조건부 거래

□ 샘표식품공업(주)의 구속조건부 거래행위(1982. 3. 16)

위 회사는 간장, 된장 등의 식품을 생산하여 판매소에 제공하면서 자신이 지정해준 동일한 가격으로 판매하도록 하고 이를 지키지 않는 판매소에 대하여 불이익을 주는 등 이를 준수하도록 하였을 뿐만 아니라, 서울시의 경우 인구비례로 관할구 및 주요 동별로 지역을 구분하고(17개소), 지방의 경우에는 인구수를 고려하여 판매소를 설치하는 등(27개소) 1지역 1판매소의 원칙을 철저히 적용하여 각 판매소의 판매지역을 정하여 이를 준수하도록 하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 공정거래법상 재판매가격유지행위 및 부당한 구속조건부 거래행위에 해당한다고 인정하고, 다만 법시행 초기인 점과 자진 시정의사를 밝히는 점을 감안하여 당해 행위를 중지하고 그와 같은 행위가 범위반행위라는 사실을 각 판매소에 주지시키도록 하는 내용의 시정조치를 권고하였다.

□ 전국서적상조합연합회 강남지역위원회의 배타조건부 거래행위(1983. 3. 23)

위 지역위원회는 서울시 강남구 일원에서 서적도매상들에게 비회원 서적소매상에 대한 서적의 공급을 중단하도록 하고 이를 위반한 도매상에 대해서는 자신의 구성사업자들에게 연락을 취하여 미수금을 지불하지 말도록 하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 비회원 서적소매상 등에 대한 서적공급이 원활하게 이루어지지 못하도록 한 행위로서

사업자단체의 경쟁제한행위에 해당함과 아울러 배타조건부 거래행위에 해당한다고 인정하고 시정명령을 내렸다.

사. 재판매가격유지행위

□ 동양맥주(주)의 재판매가격유지행위(1981. 6. 8)

위 회사는 1980. 11부터 전국 814개 가맹점인 OB베어 체인을 조직하여 이들과 거래하면서 가입약정을 통하여 실내장식과 안주 등을 특정업체로부터 구입하도록 하고 안주의 판매가격을 지정하여 이를 지키게 하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 각각 공정거래법상 부당한 구속조건부 거래행위 및 재판매가격유지행위에 해당한다고 판단하고, 가맹점 가입약정상 해당 조항을 삭제하고 이를 시정할 것을 권고하였다. 이는 공정거래위원회가 최초로 공정거래법상 재판매가격유지행위에 해당한다고 인정한 사건이다.

제5절 경쟁제한적 규제 개선의 시발

1. 근거규정의 마련

1980년 제정당시부터 공정거래법은 관계행정기관의 장이 경쟁제한을 내용으로 하는 법령을 제정 또는 개정하거나 사업자 또는 사업자단체에 대하여 경쟁제한을 내용으로 하는 명령 또는 처분등을 하고자 할 때에는 미리 공정거래위원회(당시는 경제기획원장관)와 협의하여야 한다(제51조)고 선언하였다. 이는 공정거래위원회의 경쟁주창(competition advocacy)기능을 명시한 것이었다. 이는 시장경제의 원활한 작동을 보장하기 위해서는 정부의 경쟁제한적 규제(이른바 정부의 실패)를 개선하는 것이 필요하다는 판단을 전제한 것이며 이러한 경쟁주창권한에 근거하여 공정거래위원회는 지속적으로 경제제한적 법령이나 관행을 경쟁촉진적인 방향

으로 전환시켜 나갔다.

2. 추진 성과

우리나라의 경우 1980년대 이후 경제규모가 대형화되고 산업구조도 고도화됨에 따라 민간부문의 역량이 크게 성숙되어 과거 6,70년대의 개발연대와 같은 정부주도의 경제운영방식은 민간의 경제활동을 위축시키고 효율성을 저하시키는 것으로 평가되었다. 이러한 상황에서 경제의 운영기조를 자율화·자유화·개방화로 전환하고 시장에서의 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하고 사업자의 자율적이고 창의적인 기업활동을 조장하는 것을 목적으로 하는 1981년 공정거래법이 제정·시행된 것 자체가 경쟁주창의 제도적 기반을 마련한 성과로 볼 것이다. 또한 제1기에 정부는 수입자유화, 관세율인하, 금융자율화, 외환 및 자본자유화 등을 단계적으로 추진하고 공기업 민영화 등 일련의 자율화·개방화시책을 다각적으로 추진하기도 하였다.

그러나 본격적인 경쟁당국의 경쟁주창기능이 발휘되어 민간부문에 대한 각종 규제완화의 성과가 나타나는 것은 후술하는 제2기, 특히 1988년부터 시작된 제도개선작업에서, 주류, 정유 등 10개 산업을 규제완화 대상산업으로 선정하고 경쟁촉진방안에 대한 구체적인 검토작업을 시작한 때에 이르러서였다.

제6절 경쟁정책 초기의 국제 업무

공정거래법이 제정된 초기에는 경쟁정책 분야의 국제협력과 국제적 논의가 활발히 진행되지 않았다. 1980년대까지는 자본주의·사회주의의 체제대립, 개도국의 미약한 경제발전수준 등으로 인해 경쟁법·정책을 도입한 국가의 수가 그리 많지 않았고,²¹⁾ 경쟁당국간 협력을 필요로 하는 경쟁법 위반사안이 발생하는 사례도 드물었다. 따라서 국제경제질서

21) 1980년대 아시아에서 경쟁법을 제정·운영한 나라는 일본(1946), 인도(1969) 그리고 우리나라 등 세 나라에 지나지 않았다.

에 관한 논의는 무역자유화 및 개방화에 초점이 맞추어졌을 뿐, 경제활동 과정에서의 불공정행위 시정 및 경쟁촉진은 순전히 국내적 차원의 정책집행으로 여겨졌었다.

이러한 이유에서 경쟁정책에서 국제업무의 비중도 높지 않았는데, 경제기획원의 공정거래실에서 공정거래법을 운영하던 1980년대 초부터 1990년 4월 공정거래사무처가 신설될 때까지 공정거래총괄과가 다른 업무와 함께 국제업무도 담당하였다.

이 시기 경쟁정책에서 국제업무의 중요성이 크지 않았지만, 경쟁정책의 초기 집행 과정에서 외국의 선진법제와 국제적인 논의 동향을 받아들이는데 노력을 경주하였고, 이러한 노력은 이후 국제적인 경쟁정책 협력의 장에서 우리나라가 주도적으로 참여하는데 기초가 되었다.

제3장 대·중소기업 거래질서정책의 운영성과

1. 공정한 하도급 질서의 필요성 인식

가. 하도급거래의 개념 및 국민경제적 의의

1981년 공정거래법이 시행되면서 불공정하도급거래에 대한 관심과 규제의 필요성 역시 대두되었다. 어떤 재화를 생산하기 위해서 필요한 모든 공정을 기업 내부의 위계질서(Hierarchy)를 통한 명령체계를 사용하여 생산과정을 조정할 수도 있으나, 시장거래를 이용하여 일부 생산부품을 조달하여 완제품을 생산하거나 제3의 선택으로서 상호 협동을 수반하고 지속적 관계를 유지하는 관계적 계약(relational contracting)을 통해서 일부 생산부품을 조달하여 완제품을 생산하는 것이 보다 효율적일 수 있기 때문에 이러한 기업 간 수평적·수직적 분업체계에 의한 생산방식은 자본주의 경제의 발전과 함께 계속 확대되어 왔던 것이다.

따라서 하도급거래는 본질상 기업 간의 수직적·기능적 분업관

계가 상당기간 지속적으로 일어나게 되는 관계적 계약이라고 할 수 있다.

종래 우리의 경제구조는 하도급거래에 의존하는 비중이 커지는 추세를 보여 왔다. 80년대 초 우리 경제의 하도급거래 비중을 살펴보면 하도급거래에 종사하는 중소기업체수는 1976년에는 전체 중소기업체 중 19.7%에 불과하였으나 1981년에는 34.7%로 늘어났으며, 이에 비례하여 중소기업체의 출하액 중에서 하도급거래액이 차지하는 비중도 1976년에는 20.4%에서 1981년에는 28.8%로 늘어났다.

하도급거래비중의 증가는 국민경제내의 분업의 심화에 따라 중소기업의 대기업 의존도가 증대된 것을 나타내는 것이며, 동시에 대기업과 중소기업간 상호협조에 의한 보완발전 등 하도급거래에 대한 보다 많은 정책적 관심이 요구된다는 것을 의미하는 것이었다. 이러한 측면에서 불공정한 하도급거래를 규제하여 공정한 하도급거래질서를 정착시키는 것이 중소기업의 경쟁력을 제고하고 나아가 국민경제의 균형있는 발전을 위한 중요한 관건으로 대두되었다.

나. 80년대 초의 불공정하도급거래 실태 및 규제 필요성

1980년대 초 당시 우리 경제에서 하도급거래의 비중이 증가하고 있음에도 불구하고 원사업자와 수급사업자간에는 상호 호혜적 관계가 정립되지 못하고 원사업자 위주의 거래가 이루어지고 있는 실정이었다.

1981년 중소기업협동조합중앙회의 조사에 따른 하도급거래 실태를 보면 원사업자가 계약서를 교부하지 않고 구두로 발주하는 경우가 30%를 넘고 있어 수급사업자는 불안정한 가운데 생산을 하게 되며, 후일 발주내용에 관하여 이견이 있는 경우에는 권익보호를 위한 주장을 할 수 없는 형편이었다. 그리고 계약서를 교부하는 경우에도 그 내용이 대금지급방법 또는 검사방법 등의 주요한 규정이 없거나 원사업자에게 일방적으로 유리하게 된 것이 많은 실정이었다.

하도급대금의 결정에 있어서도 원사업자가 일방적으로 결정하는 경우가 대부분이고, 낮은 수준에서 결정된 단가조차도 추후 경제여건의 변화 또는 원사업자의 경제악화를 이유로 재차 값을 깎는 사례도 많이

발생하였다. 이와 같이 적정 수익 확보를 위한 하도급사업자의 의견이 반영되지 않으므로 하도급사업자의 경영기반은 약해지지 않을 수 없게 되었다. 이는 단기적으로는 원사업자가 수급사업자의 희생 위에 대외 경쟁에 임하는 데 유리하게 작용할 수 있으나, 궁극적으로는 수급사업자의 재산성 악화와 품질저하로 이어져 원사업자 자신에게도 불리한 결과를 초래한다.

대금지급에 있어서도 현금결제는 30% 정도에 불과한 수준이고, 외상결제의 경우 결제기간이 2개월을 넘는 경우가 대부분이어서 규모가 영세하고 상대적으로 금융혜택을 받기 어려운 수급사업자의 자금사정을 더욱 곤란하게 하는 요인이 되고 있었다. 이외에도 검사지연, 수령증 미교부, 부당감액 등 불공정거래행위가 나타났다.

하도급거래규모는 크게 증가하였음에도 불구하고 중소하도급업체의 입장은 매우 열악한 상황이었는데, 이러한 현상들은 기본적으로 원사업자가 거래상의 우월적 지위를 부당하게 이용하는 것에서 연유한 것이라 할 수 있는 것이었다. 이러한 문제점의 해소를 위해 원사업자의 불공정한 하도급거래행위를 규제함으로써 원사업자와 수급사업자가 서로 대등한 지위에서 상호보완적으로 균형있게 발전할 수 있도록 하여 국민경제의 건전한 발전을 도모하기 위해 불공정하도급거래 규제의 필요성이 대두되었다.

2. 불공정하도급거래행위 규제의 제도화

1980년대 초 하도급거래에 있어서 원사업자의 우월적 지위를 이용한 관행화된 불공정거래행위를 시정하기 위한 정책적 노력이 이루어졌다. 별도의 하도급거래법이 제정되기 이전에 수급사업자의 이익을 보호하고 공정한 하도급거래질서를 유도하기 위한 지침으로서, 1982. 8. 23 공청회를 거쳐 같은 해 12. 31 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 ‘공정거래법’이라 한다) 시행령 제21조에 근거한 「하도급거래상의 불공정거래행위지정고시」(경제기획원고시 제59호)를 제정하여 1983. 4. 1부터 시행하였다.

물론 당시에 하도급거래상의 불공정거래행위는 공정거래법에 의하여 지정·고시된 일반 불공정거래행위 중의 하나인 우월적지위의 남용행위 조항이나 「중소기업계열화촉진법」 과 「건설업법」 상의 관련 조항으로 규제하는 것이 불가능한 것은 아니었다.

그러나 공정거래법상 일반 불공정거래행위의 우월적지위 남용행위조항은 일반적·포괄적 규정이어서 구체적 기준의 제시를 통한 사전지도적 기능을 기대할 수 없었으며, 또한 여타 관련 법령은 일부 유형만을 규정함으로써 전반적인 하도급거래의 공정화를 추진하기 위한 장치로서는 미흡하였기 때문에 불가피하게 이를 일원화하여 보다 구체적이고 총괄적인 규정으로 발전시킬 필요성이 대두되었다.

고시가 시행된 이후 하도급거래와 관련하여 당시 경제기획원이 처리한 사건 건수는 1983년 48건(제조 14건, 건설 34건)에서 1984년 211건(제조 84건, 건설 127건)으로 대폭 증가함에 따라 공정거래법상 불공정거래행위 규정에 근거를 둔 고시 체계보다는 독립적인 법률로 운영해야 할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 종전 고시의 미비점을 보완하여 하도급거래공정화정책의 기본 준거의 지위를 가지는 「하도급거래공정화에 관한 법률」(이하 ‘하도급거래법’이라 한다)을 기존의 공정거래법과는 별개로 1984. 12. 31 제정·공포하여 1985. 4. 1부터 시행하였으며 그 후 법률과 시행령은 각각 10차례에 걸쳐 개정(다른 법령에 의한 개정 제외)되어 현재에 이르고 있다.

※ 외국의 불공정 하도급거래 규제제도

□ 일 본

일본의 경우 1956년부터 「하도급대금지불지연등방지법」(이하 ‘하청법’이라 함)을 제정·시행하고 매년 서면실태조사를 실시하고 있으며 부당감액 등 새로운 범위반유형이 나타남에 따라 원사업자에 대한 조사만으로는 적발이 곤란하여 1973년부터 수급사업자도 조사대상에 포함하고 있다. 그런데 하청법은 우리나라 하도급거래법과는 달리 법 적용대상에

있어서 제조하도급에 한정하고 있으며, 시정조치에 있어서도 권고와 공표로 단순하다.

한편, 불공정 하도급거래 규제를 종전처럼 공정거래법으로 일원화하자는 주장이 제기되고 있으며 하도급거래도 기술혁신, 경제의 글로벌화, 정보화 등 경제환경의 변화에 따라 종전의 지배·종속적인 하청구조에서 전문적·효율적인 생산분업형태로 전환되는 추세에 있다.

그러나 종전의 하청구조가 여전하며 매년 범위반 건수가 1,300건 이상 발생되고 있는 점을 감안할 때 하청법의 계속 운영이 필요하다는 의견이 상당하다.

□ 서구 등 선진국

미국 등 계약문화가 발달한 서구에서는 원사업자와 수급사업자 간의 하도급거래는 계약자유의 원칙을 존중하여 정부개입을 자제하고 있으며, 이에 따라 우리나라나 일본처럼 하도급관련 특별한 법령은 없다. 다만, 하도급대금 지급보증제, 하도급대금직불제, 표준하도급계약조건 등 바람직한 하도급관계의 설정을 위한 제도적인 노력을 강구하고 있으며 특히 영국의 경우 하도급관련 법령의 제정을 추진하려 했으나 현재 진전사항은 없고, EU는 상거래에 있어서 지불기간에 관한 권고(1995. 5월) 규정이 있다.

3. 하도급거래실태 합동조사

불공정하도급거래에 대한 초기 법집행으로서 중요한 의미를 가지는 것으로 하도급거래실태 합동조사를 들 수 있다. 하도급거래실태 합동조사는 최초의 현장직권실태조사의 형태로 불공정 하도급규제업무를 담당하는 독자적인 조직이 제대로 형성되어 있지 않은 상태에서 관계부처와 합동으로 고시가 제정된 이듬해에 3차례에 걸쳐 실시하였다.

1차 조사는 1983. 2. 3부터 3. 5까지 11일간에 걸쳐 건설하도급 분야의 10개 원사업자와 25개 수급사업자를 대상으로 실시하였으며 감사원, 건설부와 합동으로 실시하였다. 조사과정에서 나타난 주요 불공정사례

는 하도급대금 결정에 있어서는 견적제출자를 차례로 불러 단가인하를 종용하는 등의 방법으로 부당하게 결정하는 행위가 대부분이었고, 발주자로부터 선급금을 받고도 수급사업자에게는 지급하지 않는 사례가 다수 있었으며, 또한 원사업자의 장비를 반드시 사용하도록 계약을 체결하는 것이 일반화되어 있었다. 조사결과와 건설부에 이첩하였으며 건설부는 자체시정토록 함과 동시에 경고조치하였다.

2차 조사는 1983. 5. 23부터 6. 19까지 27일간 제조하도급분야 17개 원사업자를 대상으로 상공부, 국세청, 은행감독원과 합동으로 조사를 실시하였다. 주요 불공정거래 사례는 납품단가를 인하하면서 기 계약한 물량까지 소급하여 인하하는 행위, 발주취소를 이유로 반품하는 행위, 물품을 수령한 후 검사를 지연시키거나 원사업자의 일방적 사정에 의하여 납기를 지연시키는 행위, 발주자로부터 선급금을 받고도 수급사업자에게는 지급하지 않는 행위, 대금지급을 지연하는 행위 등이었다. 조사결과를 처리함에 있어서는 조사의 목적이 실태파악이었던 점과 위반행위가 고시 시행 이전에 이루어진 점을 감안하여 위반업체에 통보하여 자체적으로 시정토록 함과 동시에 금후 위반행위를 하지 않도록 경고조치 하였다.

3차 조사는 1983. 10. 17부터 10. 29까지 13일간 1차 조사와 마찬가지로 감사원, 건설부와 합동으로 1차조사시 대상업체 10개업체를 포함하여 20개 업체를 대상으로 조사를 실시하였다. 3차 조사는 1차 조사 후 시정에 따른 효과를 측정하고 위반행위의 재발여부를 점검하기 위함이었다. 조사결과 도급액 대비 하도급금액 수준이 재조사업체 평균치가 66.8%에서 79.6%로 증가되었고 신규 조사업체의 평균치는 73.9%로 전반적으로 개선된 상태를 보여주었다. 불공정사례에 있어서도 1차조사시의 40건에서 재조사결과 총 58건으로 늘어났으나 신규 조사한 10개사의 불공정사례를 제외할 경우 20건으로 1차 조사의 경우보다 감소한 것으로 나타났다.

4. 하도급분쟁조정협의회의 설치

가. 조정제도의 도입과 변천

하도급분쟁조정제도는 하도급거래에서 발생한 분쟁을 업계 스스로가 신속하고도 자율적으로 해결할 수 있도록 하는 제도이다. 실제로 하도급거래법이 제정되기 이전부터 중소기업협동조합중앙회와 건설협회는 하도급거래공정화협의회를 설치하여 스스로 하도급거래 관련 분쟁사건을 조정해왔다. 그 후 하도급거래법이 제정되면서 동법 제24조에 하도급분쟁조정협의회(이하 ‘협의회’라 한다)의 설치를 명문화하였으며, 「전기공사업법」에 의한 한국전기공사협회, 「정보통신공사업법」에 의한 정보통신공사협회, 「소방법」에 의한 한국소방안전협회 등 3개 사업자단체가 1985. 5월부터 설치·운영되고 있다.

그 후 1995년도에 엔지니어링활동, 소프트웨어산업개발, 건축설계가 하도급거래법 적용대상으로 확대됨에 따라 한국엔지니어링협회, 한국소프트웨어산업협회, 대한건축사협회가 협의회를 설치하였고, 1999년 7월에 사단법인 한국공정거래협회도 협의회를 설치하였으며, 2005년 하도급거래법 개정으로 서비스하도급이 법적용대상에 포함됨에 따라 광고단체연합회 등 4개 분야 하도급분쟁조정협의회를 설치할 수 있도록 하는 등 현재 총 16개 단체 13개 협의회가 협의회를 설치하여 하도급분쟁조정 기능을 담당할 수 있다. 법시행령상 협의회를 설치할 수 있는 사업자단체와 각 사업자단체에 설치된 협의회가 분장하는 하도급거래의 분야는 아래 <표1>과 같다.

<표1> 하도급분쟁조정협의회 설치현황

(기준: 년, 월)

사업자단체	하도급거래분야
1. 중소기업협동조합법에 의한 중소기업협동조합중앙회	제조위탁 및 수리위탁(다만, 소프트웨어개발업·엔지니어링활동업·건축설계업 및 건설업에 있어서의 제조위탁을 제외한다.)
2. 건설산업기본법에 의한 건설협회 및 전문건설협회(공동설치)	법제2조(정의)제9항제1호 및 제5호의 규정에 의한 건설업자의 건설위탁과 제조위탁
3. 전기공사업법에 의한 한국전기공사협회	건설위탁중 전기공사업법에 의한 전기공사의 위탁
4. 정보통신공사업법에 의한 정보통신공사협회	건설위탁중 정보통신공사업법에 의한 전기통신공사의 위탁
5. 소방법에 의한 한국소방안전협회	건설위탁중 소방법에 의한 소방시설공사의 위

6. 한국엔지니어링진흥협회	탁
7. 한국소프트웨어산업협회	엔지니어링활동의 위탁
8. 대한건축사협회	소프트웨어사업의 위탁
9. 민법 제32조에 따라 설립된 사단법인 한국 공정경제연합회	건축설계위탁 제조위탁·수리위탁 및 건설위탁
10. 민법 제32조에 따라 문화체육관광부장관의 허가를 받아 설립된 광고단체의 연합회	광고제작의 위탁
11. 한국방송협회 및 민법 제32조에 따라 문화 체육관광부장관의 허가를 받아 설립된 방송프 로그램의 방송영상독립제작사의 단체(공동 설 치)	방송프로그램 제작의 위탁
12. 화물자동차 운수사업법에 따라 설립된 전 국화물자동차운송주선사업연합회 및 전국화물 자동차운송사업연합회(공동 설치)	화물운송과 관련된 위탁
13. 민법 제32조에 따라 국토해양부장관의 허 가를 받아 설립된 운송·하역 등을 하는 자들 의 물류단체	물류분야의 위탁(항만물류 및 화물운송과 관련 된 사항은 제외한다)

협의회는 당사자로부터 분쟁조정을 요청 받은 때에는 즉시 그 내용을 공정거래위원회에 보고하여야 하고, 위원회는 보고를 받은 경우 당해 분쟁에 대한 조정절차가 종료될 때까지는 당해 분쟁의 당사자인 원사업자에 대하여 하도급거래법 제25조제1항(시정조치)의 규정에 의한 시정조치를 권고하거나 명하여서는 아니된다.

협의회는 조정이 성립된 경우에는 조정에 참가한 위원과 분쟁 당사자가 기명날인한 조정서를 작성한 후 그 사본을 첨부하여 조정결과를 공정거래위원회에 보고하여야 하며 조정의 요청을 받은 날로부터 60일(1999년 4월 이전까지는 30일) 이내에 조정이 성립되지 아니한 경우에는 조정경위와 관계서류를 첨부하여 공정거래위원회에 보고하여야 한다.

협의회는 조정을 하기 위하여 필요한 경우에는 당해 분쟁사실의 확인에 필요한 범위 안에서 조사를 하거나 분쟁당사자에 대하여 관계자료의 제출이나 출석을 요구할 수 있으며, 분쟁당사자는 협의회의 회의에 출석하여 의견을 진술하거나 관련 자료를 제출할 수 있다.

공정거래위원회에서는 제조업인 경우 원사업자의 직전사업년도 연간매출액이 2,500억 미만(1999. 12. 15 이전은 500억 미만)인 제조·수리

위탁 관련 분쟁사건과, 건설업의 경우 원사업자의 당해 연도 토건시공능력평가액 순위가 100위 미만(1999. 12. 15 이전은 150위 미만)인 건설위탁 관련 사건은 분쟁조정협의회에 조정의뢰하고 있다.

다만, 원사업자가 대규모기업집단 소속 계열회사인 경우, 원사업자의 중대한 법위반사항이 있는 사건, 당사자간 조정이 성립될 가능성이 없다고 판단되는 사건, 피조사인이 과거 1년간 법위반실적이 있고 과거 3년간 조치유형별 점수누계가 4점 이상인 사건과 기타 위원회가 직접 처리 할 필요성이 있다고 판단되는 사건은 직접 처리할 수 있다. 분쟁조정 효과로서 각 분쟁조정협의회의 조정이 이루어진 경우에는 특별한 사유가 없는 한 협의회가 조정한대로 공정거래위원회가 시정에 필요한 조치를 한 것으로 본다.

나. 조정 성과

하도급거래법이 제정되어 시행되기 이전(1984. 2월~1985. 4월)에 건설협회와 중소기업협동조합중앙회의 하도급분쟁조정 실적은 아래 <표2>에서 보는 바와 같이 조정성립 48건, 조정불성립 16건, 기각 3건이었다.

<표2> 하도급거래법 시행 이전 하도급분쟁 조정실적 현황

(단위 : 건)

	조정성립	조정불성립	기 각	계
건 설 협 회	32	15	-	47
중소기업협동조합중앙회	16	1	3	20
계	48	16	3	67

하도급거래법이 시행된 이후 분쟁조정협의회 조정실적은 아래 <표 3>에서 보는 바와 같이 2009년 말까지 총 3,544건(제조: 1,119건, 건설: 2,359건, 서비스: 66건) 중 2,210건에서 조정이 성립되어 조정성립율은 약 62%였다.

일반적으로 계속적인 거래를 속성으로 하는 제조업의 경우에는

거래중단의 위험 때문에 신고를 기피하는 경우가 많은데 반하여 건설업은 1건의 계약으로 거래가 종료되고 추가공사 등의 분쟁의 소지가 많은 속성으로 말미암아 제조업에 비하여 건설업의 조정건수가 압도적으로 많다.

<표3> 하도급거래법 시행 후 연도별 분쟁조정협의회 조정실적
(단위 : 건)

조정 여부	년도 구분	'85.5 ~'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	계
		조정 성립	제조	281	37	24	47	22	12	13	12	16	6	39	70
	건설	617	144	100	69	57	36	17	15	7	24	61	152	146	1,445
	서비스											7	14	27	48
	계	898	181	124	116	79	48	30	27	23	30	107	236	311	2,210
조정 불성립	제조	71	18	14	18	42	25	16	22	23	23	38	48	44	402
	건설	323	105	44	36	50	54	38	43	37	47	38	54	45	914
	서비스												5	13	18
	계	394	123	58	54	92	79	54	65	60	70	76	107	102	1,344
계	제조	352	55	38	65	64	37	29	34	39	29	77	118	182	1,119
	건설	940	249	144	105	107	90	55	58	44	71	99	206	191	2,359
	서비스											7	19	40	66
	계	1,292	304	182	170	171	127	84	92	83	100	183	343	413	3,544

다. 조정제도의 평가

하도급거래법이 시행되기 이전인 1984년부터 건설협회와 중소기업협동조합중앙회 산하 협의회로 출발하여 현재 13개의 조정협의회가 하도급관련 분쟁에 있어 공정거래위원회가 처리하기 전에 조정업무를 수행하고 있으며, 현재 공정경쟁연합회, 중소기업협동조합중앙회, 건설협회 및 전문건설협회, 전기공사협회 등 4개 협회 산하 협의회만 활성화되어 있으나 타 협의회는 조정실적이 거의 없는 실정이다.

6. 주요 성과

먼저, 하도급거래법이 제정·시행되기 이전에 ‘하도급거래상

의 불공정거래행위 지정고시'(경제기획원 고시 제59호)가 시행된 1983년 5월부터 1985년 5월 하도급거래법이 제정·시행된 이후 1986년까지 공정거래위원회가 시정한 불공정하도급거래행위는 각 분쟁조정협의회에서 조정된 사건을 포함하여 <표5>에서 보는 바와 같이 총 383건이었다. 이를 분야별로 살펴보면 건설하도급이 제조하도급보다 현격하게 많았다.

<표5> 불공정하도급거래행위 시정실적('83~'86)

(경고이상 또는 조정성립,건)

		'83	'84	'85	'86	계
공정위	제조 하도급		38	44	40	122
	건설 하도급	4	47	87	67	205
	서비스 하도급					
소계		4	85	131	107	327
분쟁 조정위	중기협회			6	29	35
	건설협회			4	17	21
소계				10	46	56
계		8	85	141	153	383

이를 다시 조치유형별로 살펴보면, 아래 <표 6>에서 보는 바와 같이 시정명령과 경고가 압도적으로 많았고, 조정성립 및 시정권고, 그리고 고발 순이었는데, 고발은 매우 드물게 이루어졌다.

<표6> 불공정하도급거래행위 조치유형별 시정실적('83~'86)

(건)

	'83	'84	'85	'86	소계 (1기)
고발			1	2	3
시정명령		35	59	54	148
시정권고	3	13	15	18	49
경고	1	37	56	33	127
조정			10	46	56
계	4	85	141	153	383

□ (주)노아의 하도급거래상 불공정거래행위(1983. 11. 2)

공정거래위원회가 하도급거래법이 시행되기 이전의 행위에 대하여 공정거래법을 적용하여 최초로 하도급거래상 불공정거래행위로 인정하여 시정권고를 내린 사례에 해당된다. 이 사건에서 (주)노아는 하도급업체로부터 폴리에스터 원단을 납품받으면서 하도급대금, 지급방법 기일 등이 기재된 서면을 교부치 않고, 하도급업체로부터 납품받은 물품에 대하여 내국신용장을 발급해 주지 않음으로써 수령일로부터 60일이 경과하도록 하도급대금을 지급하지 않았다.

공정거래위원회는 (주)노아의 위 행위가 당시 시행되던 ‘하도급거래상의 불공정거래행위 지정고시’(경제기획원 고시 제59호)의 관련 규정을 위반함으로써 그 근거법인 공정거래법상 불공정거래행위에 해당한다고 인정하였다. 나아가 공정거래위원회는 이 사건 시정조치와 관련하여, 비록 이 사건 행위가 공정거래법에 위반하여 동법상 시정명령 또는 벌금 부과 대상이 되지만 서면을 작성하지 않은 이유가 당해 하도급업체와 계속적으로 거래를 하기 때문이었고, 피심인이 처음으로 공정거래법을 위반한 것임을 감안하여 다음과 같은 내용의 시정권고를 하는데 그쳤다. 즉, (1) 하도급업체와의 거래에 있어서 제조위탁한 물품을 수령한 후 발급하지 않고 있는 내국신용장을 지체 없이 발급하거나 지급하지 않고 있는 하도급대금을 지체 없이 지급할 것, (2) 향후 하도급거래에 있어서 하도급거래상의 불공정거래행위 지정고시에서 규정한 하도급대금, 지급방법, 지급 기일 등이 기재된 서면을 작성하여 하도급업체에게 교부할 것을 권고하였

다.

□ 삼성중공업(주)의 하도급대금 지급 지연행위(1985. 12. 7)

1985년 4월 하도급거래법이 시행된 이후 공정거래위원회가 최초로 하도급거래법을 적용하여 불공정하도급거래행위를 시정한 사례 중 하나에 해당한다. 당시 공정거래위원회는 삼성중공업(주)를 포함한 8개 사업자의 하도급대금 지급 지연행위를 적발하여 하도급거래법에 위반된다고 인정하고 하도급업체에게 지연이자를 지급하도록 하는 내용의 시정명령을 내렸다.

이 사건에서 공정거래위원회는 하도급거래법에 따르면 원사업자가 수급사업자에게 제조 등을 위탁하는 경우에는 목적물의 수령일로부터 60일 이내의 가능한 짧은 기한으로 정한 지급기일까지 하도급대금을 지급하여야 함에도 불구하고 피심인인 삼성중공업(주)가 7개 수급사업자에게 콘트롤·레버 등을 제조위탁함에 있어서 목적물을 수령하였음에도 수령일로부터 60일을 초과하여 결제되는 어음으로 하도급대금을 지급한 행위는 하도급대금의 지급을 지연한 행위로서 위법하다고 인정하고 해당 하도급업체들에게 지연이자를 지급할 것을 명하였다.

제4장 소비자정책의 운영성과

제1기의 소비자업무는 약관규제법을 통한 소비자보호가 전부였다. 약관규제법에서는 불공정약관을 사용하는 사업자에게 법적 강제력이 없는 시정권고 제도를 두고 있었는데, 이는 근본적으로 약관이 사적자치의 원칙에 의해 제정되는 점을 감안한 것이었다. 하지만, 당시 정부의 시정권고는 사실상 시정명령과 같은 효과가 있었기 때문인 것으로 생각된다. 그러나 불특정다수인을 대상으로 사업자에 의해 일방적으로 정해지는 약관의 특성상 사적 자치를 가감없이 인정하기에는 소비자에게 불리한 점이 많을 수밖에 없다. 뿐만 아니라 경제·사회가 점차 민주화되면서 시정권고 제도로는 불공정약관을 실질적으로 규제하기가 어렵게 되었다.

제5장 기타 공정위의 업무

제1절 사건처리 실적 및 평가

1. 사건처리실적

이 기간은 공정거래법이 처음 집행된 시기이기 때문에 절대적인 사건처리 건수가 많지는 않다. 하지만, 향후의 범집행을 위한 준거가 되었다는 의미에서 사건 하나하나가 의미있다 할 수 있다. 이 기간 동안 처리된 사건 수는 총 506건인데, 조치유형별로 보면 다음의 <표>와 같이 시정명령이 350건으로 가장 많고 시정권고도 149건에 이른다. 고발은 총 7건으로 그다지 많지는 않다.

<표> 조치유형별 사건처리실적

구분	고발	시정명령	시정권고	경 고	계
1981-1986	7	350	149	0	506

행위유형별로 살펴보면 다음의 <표>와 같이 불공정하도급거래 행위가 261건으로 가장 많고 부당한 표시광고행위가 102건으로 그 다음이다. 공정거래관련 사건은 불공정거래행위와 사업자단체 금지행위가 각각 64건 및 53건으로 사건처리건수가 많은 반면 시장지배적지위 남용행위와 기업결합제한규정위반 행위는 각각 4건 및 3건으로 그다지 많지 않다.

<표> 행위형별 사건처리실적

(경고1」 이상, 건)

구분	공정거래법					소비자관련법		계
	시장지배적 지위남용행위	기업결합 제한규정 위반행위	부당한 공동행위	사업자단체 금지행위	불공정거래행위2」	부당한 표시·광고 3」	불공정 하도급 거래행위	
1981-1986	4	3	19	53	64	102	261	506

주 1」 조정 및 과태료부과 건수 포함.

2」 부당한 국제계약, 재판매유지행위 포함

3」 ()는 표시·광고법 제정 이전 공정거래법상 불공정거래행위에 속한 건수임.

공정위 처분에 대한 불복제도의 일종인 이의신청도 일단 제기 건수 자체가 6건에 불과한 실정이다. 다음의 <표>와 같이 그 중 전부인용된 사건은 없고 일부인용이 1건 기각이 5건이었다.

<표> 이의신청 처리실적

구분	제기건수	처리결과					계류중
		기각	일부인용	인용	기타	소계	
1981-1986	6	5	1	0	0	6	0

이 시기의 사건 중 주목할 만한 사건으로는 정유6사의 부당한 공동행위건을 들 수 있다. 이 사건은 1986년 과징금제도가 도입된 이후 최초로 과징금이 부과된 사건이라는 점에서 의미를 지니고 있다. 국내 석유시장을 지배하고 있는 정유6사는 11개 석유제품에 대하여 과거의 실적을 토대로 회사별, 유통수단별 시장점유율을 정하여 시장을 분할하였다. 이에 공정거래위원회는 1987년부터 1988년까지 약 21억원의 과징금을 부과하였다.

2. 평가

이 기간은 공정거래법 집행경험이 부족하였기 때문에 오늘날과 같은 깊이 있는 법률검토나 경제분석이 이루어지지 못하였고 주로 행위의 형식과 유형을 중심으로 위법성을 판단한 측면이 강하였다. 사건의 건수 자체도 그다지 많지가 않았고 선진외국과 같이 시장지배적지위 남용행위나 경쟁제한적 기업결합 사건이 중심이 아니었고 불공정거래행위나 불공정하도급, 부당한 표시광고 위주였기 때문에 시장의 경쟁상황에 대한 깊이있는 경제적 분석이나 법률적 검토에 대한 필요성이 상대적으로 높지 않았다고 볼 수 있다. 하지만, 이 시간의 가장 큰 의미라고 한다면 행위유형이나 조치유형 별로 각 분야에서 최초의 사례들이 축적되어 가면서 향후 법집행의 주요한 선례가 형성되어 갔을 뿐만 아니라 우리사회에서 그동안 생소하였던 공정거래제도가 각인되기 시작하였던 시기라는 점이다. 비록 오늘날과 같은 수준의 본격적인 경쟁법집행으로 자리매김하기에는 한계가 뚜렷하였던 것이 사실이지만 당시 우리사회의 현안이었던 불공정하도급이나 불공정거래행위를 중심으로 다수의 법집행이 이루어졌고 우리나라의 독특한 경쟁법 및 소비자관련법 집행의 토대를 형성하였다는 점은 주목할 만하다.

제2절 사건처리절차 및 법집행수단 정비

1. 사건처리절차의 정비

법 제정 당시부터 공정거래위원회가 오늘날과 같이 독자적인 의사결정권을 가진 독립성 있는 기구로서 발족된 것은 아니었다. 발족 당시의 공정거래위원회는 경제기획원 소속의 심의·의결기관에 불과하였고 결정 및 처분권한은 경제기획원 장관에게 있었다. 1980년에 제정된 공정거래법을 살펴보면 공정거래위원회는 위반사건을 조사하고 시정조치할 뿐만 아니라, 적용제외법률의 제정, 불공정거래행위 등의 범위 및 기준을 정하는 점에서 준입법적 기능을 담당하고 있다. 공정거래법 제정 당시 공정거래위원회는 위원 5인으로 구성하도록 되어 있었고 그 중 3인은 상임위원, 2인은 비상임위원으로 구성되도록 하였다.²²⁾ 위원의 임명은 일정한

22) 공정거래법(1980.12.31 제정, 법률 제3320호)

요건을 갖춘 자 중에서 경제기획원장관의 제청으로 대통령이 행하였다.²³⁾

당시 공정거래법 제26조(공정거래위원회의 설치)에서는 “경제기획원장관이 이 법에 규정된 중요사항과 이 법에 위반되는 사항에 대한 결정·처분을 하기에 앞서, 이를 심의·의결하기 위하여 경제기획원에 공정거래위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.”고 규정하고 있었다. 즉 공정거래위원회는 의사의 대외표시권한이 있는 행정청이 아니라 경제기획원 장관의 필수적인 자문기관에 불과하였다. 그래서, 심사관의 조사 및 피심인의 의견을 청취한 후 위원회가 재적위원 3인 이상의 찬성으로 의결하면²⁴⁾ 실제 처분은 경제기획원 장관이 행하였다.²⁵⁾ 만약 공정거래위원회의 판단과 경제기획원 장관의 판단이 상이한 경우 문제가 발생할 소지를 안고 있었으나 다행히 실제로 그러한 일이 발생한 적은 없었다. 공정거래위원회와 경제기획원 장관의 판단이 상이한 경우에 대비한 논의들은 있었다. 경제기획원 장관이 공정거래위원회의 결정에도 불구하고 그 내용과 다른 처분을 할 수 있다고 보는 견해와 경제기획원 장관은 공정거래위원회의 결정에 구속되며 대외적인 표시행위의 편의상 경제기획원 장관이 명의를 빌려 줄 뿐이라는 견해가 있었다.

당시 공정거래법의 규정에 위반된 사항의 조사 및 사전심사 등을 전담하기 위하여 경제기획원에 심사관을 두도록 하고, 심사관은 독점규제 및 공정거래에 관한 실무경험이 있는 일반직 국가공무원으로 보하도록 하여 합의제 기구를 보좌할 수 있도록 제도적인 기틀을 마련해 두었다.²⁶⁾ 위반사건 조사를 전담하기 위해 동법에 심사관제를 도입한 것은 위반사건에 대하여 심사와 의결을 이원화시켜 위반사건을 공정하고 신중하게 처리하려는데 그 목적이 있다. 이들 심사관은 경제기획원 직제에 의해 공정거래실 소속으로 되어 있었다. 하지만, 이 당시 사건처리절차는 오늘날과 유사한 형태의 대심구조라기보다는 심사관의 조사결과에 대하여 피심인의 의견을 청취하여 보는 형태에 가까웠다.

제27조 (委員會의 構成等)

①委員會는 委員長 1人을 포함한 委員 5人으로 構成하되, 3人은 常任으로, 2人은 非常任으로 한다.

23) 공정거래법(1980.12.31 제정, 법률 제3320호), 제28조 제1항

24) 공정거래법(1980.12.31 제정, 법률 제3320호), 제32조

25) 공정거래법(1980.12.31 제정, 법률 제3320호), 제5조, 제6조, 제16조 등.

26) 공정거래법(1980.12.31 제정, 법률 제3320호), 제38조

2. 공정시정·제재수단의 정비

공정거래법 제정 당시에는 시장지배적사업자의 가격남용행위에 대해서만 과징금제도를 두고 있었다. 그러나, 부당공동행위의 폐해가 커지게 되자 1986년 제1차 법개정에서 부당한 공동행위에 대하여서도 과징금제도를 도입하여 범위반행위 실행기간 중 매출액의 1% 범위 이내에서 과징금을 부과할 수 있게 되고 과징금 부과에 있어서도 공정거래위원회의 재량이 인정되었다.

3. 사적집행의 활성화

공정거래법은 법 제정 당시부터 손해배상에 대하여는 무과실책임을 규정하고 있었다. 하지만, 무과실책임을 재판상 주장하기 위해서는 공정거래법에 의한 시정조치가 확정된 이후여야 하고, 행사할 수 있는 날로부터 1년 이내에 행사하여야 한다는 제한이 있었다.

제3절 행정소송사건의 처리

이 시기만 하더라도 정부주도 경제운영의 전통이 강하게 남아 있었고 권위주의 정치체제였기 때문에 공정거래위원회의 처분에 대하여 행정소송을 제기하는 것은 쉽지 않은 분위기였다. 1981년과 1985년에 행정소송이 각 1건씩 제기되기는 하였으나 모두 소취하로 종결이 되었기 때문에 이 시기 중 확정판결이 난 것은 단 한 건도 없다.

제4절 교육·홍보

1. 필요성

공정거래제도는 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진시켜 시장기능이 최대한 발휘되게 함으로써 경제의 능률화와 민주화를 도모하는 경제활동의 기본준칙이다. 그러나 과거 고도 성장기에 축적되었던 여러 가지 부작용은 시장기능이 제대로 작동하지 못하게 하였으며 당시 우리사회에는 시장기능 자체에 대한 인식도 상당히 부족한 형편이었다.

또한, 제5공화국의 출범과 함께 1980년 12월에 입법의 결실을 본 공정거래제도에 대한 인식도 상당히 부정적인 것이었다. 예를 들면, 입법과정에서도 나타났던 것이지만, 많은 기업들은 공정거래법이 자유방임의 제한 내지는 시장기능의 촉진을 통하여 경제체질을 강화시킨다고 생각하기 보다는 여타 경제 관련법률과 같은 또 하나의 새로운 규제법이 추가되는 것으로 생각하기도 하였다. 또 소비자들은 공정거래법이란 정부와 기업간의 관계를 규제하는 것으로 경쟁의 결과 소비자의 이익이 보호될 수 있다거나 이 법의 궁극적인 목적이 소비자 보호에 있다는 사고가 약하였다.

이러한 현실을 감안하여 1981년에는 새로운 제도의 취지와 배경중심의 교육이 처음으로 이루어졌으며 특히 식자층을 교육·홍보의 중점대상으로 선정하여 파급효과가 제고되도록 하였다. 제도목적에 대한 어느 정도의 이해가 이루어진 2차년도인 1982년부터는 사례를 중심으로 한 알기 쉬운 홍보자료와 다양한 홍보매체를 활용함으로써 범국민적인 공감대 형성에 주력하였다. 그리고 3차년도인 1983년에는 업계나 소비자가 스스로 자율적인 공정경쟁 분위기를 조성하도록 유도하는 노력이 제고되었다.

2. 추진 성과

교육·홍보의 가장 궁극적인 수단은 직접 얼굴을 맞대고 의견을 교환할 수 있는 강의와 토론 방법이다. 이에 공정거래실에서는 각종의 교육자료를 준비하여 직원들이 직접교육에 임하도록 하였으며, 그 대상도 정당, 공무원, 기업, 경제단체, 소비자단체 등으로 다원화되었다. 정당인과 공무원이 우선이었고 다음으로는 사회의 경제적 기능을 담당하고 있는 기

업과 경제단체의 관련종사자가 많았으며, 소비자들에 대한 교육은 그 다수분산성 때문에 직접적인 강의보다는 반상회, 매스컴 등 타수단이 이용되어 강의식 교육인원이 가장 적었다.

이와 같은 강의식 교육은 서울지역에만 국한되었던 것은 아니었으며, 1982년부터는 대한상공회의소와 합동으로 매년 1회 이상 지방의 주요도시를 순회하면서 지방공무원, 상공인 및 소비자를 대상으로 교육을 실시하였다. 또한 중앙공무원교육원 등 각종의 전문교육기관과도 협조체제를 구축하여 교육을 실시하였으며, 일반시민을 대상으로 한 공정거래강좌도 1981년 9월 신문회관에서 개최하였다.

한편 직접적인 강의에 따르는 교육대상의 한정이나 시간·비용상의 제한 요인을 해소하고 교육의 효과를 높이기 위하여 다양한 홍보매체를 활용하였다. 1981년 7월에는 반상회를 통하여 공정거래법의 필요성을 설명하였고, 1982년에는 대한뉴스 부록의 제작·상영, 지하철이나 기차 등 교통수단의 안내방송 활용 및 표어 부착, TV특집의 활용, KBS의 “소비자 정보” 정규방송의 활용 등 홍보매체를 적극 활용하였다. 그리고 1984년부터는 중고등학교의 사회 교과목에 공정거래제도의 필요성에 대한 내용을 담도록 함으로써 공정거래제도에 대한 조기교육을 통하여 경제윤리의 확립에 이바지 하도록 하였다.

홍보자료의 제작에 있어서도 일반국민이 고루 활용할 수 있는 자료뿐만 아니라 특정층을 대상으로 하는 자료도 제작·활용하였다. 시청각 효과가 높은 「슬라이드」는 매년 제작하여 중앙정부와 지방자치단체 등 각급 행정단체, 경제단체, 유통업체, 소비자단체 등 70여 기관에 배포하여 교육·홍보에 활용토록 하였다. 또 「독점규제 및 공정거래법 해설」 책자와 2차례의 위반사건심의집 등 공정거래제도 관련책자를 발간하였으며, 공정한 국제계약의 결실을 유도하기 위하여 기업인을 상대로 한 「국제계약안내」 책자를 발간하는 등 총11종의 책자를 발간·배포하였다. 위반사건에 대한 처리결과는 보도자료의 형식으로 발표되었으며, 일반홍보자료를 제작함에 있어서도 사례 중심으로 알기 쉽게 제작하였다.

특히 1983년에는 시행 2주년을 맞아 각종 행사를 시행하였다. 1983년 4월을 「공정거래의 달」로 설정하는 한편, 각급 경제단체들과의

협조를 통하여 공정거래질서 확립을 위한 표어, 포스터 부착 등 각종 행사를 실시하였다. 또 제도운영과 발전에 기여한 7개 유공기관과 유공자 5인에게 감사패를 수여하였으며, 공정거래제도 2주년기념 리셉션이 이루어졌다.

부산상공회의소와의 협조하에 1983년 4월에 열린 공정거래 세미나는 기업, 학계, 일반소비자 등 200여명이 참석한 큰 규모로 개최되었는데, 동 세미나는 시행 2년간의 성과에 대한 각계의 반응을 수렴하고 새로운 과제를 개발하는데 많은 도움이 되었다.

세미나에 이어 제89차 공정거래위원회를 부산지역에서 개최함으로써 제도운영에 대한 지역주민의 참여 의식을 제고하고 범국민적이며 전국적인 공정거래정신의 확산을 기하기도 하였다.

1983년 2월부터는 공정거래실에 공정거래상담실을 설치함으로써 공정거래제도에 대한 기업과 소비자의 문제를 해결하였으며, 동 상담실은 서면질의뿐만 아니라 방문 또는 전화를 통한 질의에도 응함으로써 국민의 편익을 도왔다. 또 상담내용을 상담자의 비밀이 보장되는 범위내에서 서울신문에 보도하도록 하는 한편, 서울신문사에 접수된 고발이나 동정사항이 공정거래상담실을 통해 해결되도록 연계 운영함으로써 홍보효과를 높이고자 하였다.

제2부 제2기(1987년~1997년) : 제도의 보완 및 강화

70~80년대 고도경제성장을 통하여 급성장한 재벌의 경제력 집중에 대한 우려가 공감대를 형성하면서 공정거래법 1차 개정을 통하여 대기업의 경제력집중에 대한 규제를 도입되어 시행되기 시작하였고, 국가와 기업의 경쟁력강화를 위한 규제개혁의 요구가 확산되면서 공정거래위원회의 기능이 본격적으로 주목을 받기 시작하는 시기였으며, 세계화가 진행되면서 국제질서로서의 경쟁정책이 태동하는 시기였다. 한편으로는 1994년 공정거래위원회의 독립, 1996년 장관급기관으로 격상되면서 제도와 조직측면에서 공정거래제도를 본격적으로 운영할 수 있는 법적 기초가 마련되었다. 이러한 대내외적 변화 속에서 공정거래제도는 우리나라 경제시스템에서 시장경제의 파수꾼으로써 그 중요성이 크게 각인되기 시작하였다. 제2기는 경쟁당국으로서의 공정거래위원회가 성숙되고 현재 운영되는 제도로써 공정거래제도가 완비된 시기이다.

제1장 개설

제1절 시대적 배경

1. 정치적 민주화의 달성

1987년은 권위주의 체제가 끝나고, 새로운 민주질서가 태동하는 시점이었다. 1987년 초부터 차기 대통령선거가 다가옴에 따라 대통령 선출방식을 놓고 여야 대립은 격화되고 있었다. 5공화국 정부는 이른바 '4·13 호헌조치'를 발표하여 대통령 선출방식을 둘러싼 헌법 개정논의를 금지하였으나, 대통령직선제에 대한 국민들의 요구는 점점 거세지고 있었다. 1987년 6월 국민들이 대통령을 직접 선출하자는 주장을 하며 전

국에서 시위를 하자 집권당인 민정당은 이 요구를 받아들여 대통령 직선제 개헌과 평화적 정부이양, 대통령선거법 개정 등 8개항을 주요 내용으로 하는 ‘6·29 선언’을 발표하였고, ‘4·13 호헌조치’ 또한 철회됐다. 그 결과 1987년 10월에는 국민투표에 의하여 새로운 헌법이 제정되었고, 이 헌법에 의하여 국민이 직접 대통령과 국회의원을 선출하였다. 이로써 수십 년 동안 분단과 전쟁 속에서 유지되어왔던 한국 권위주의 체제는 비로소 민주주의 체제로 이행할 수 있었고, 이를 통해 이룩된 민주화 이행은 우리나라 민주주의 발전의 일대 전환의 계기가 되었다.

2. 신경제의 도입과 규제완화

지난 30년간 개발시대의 경제발전은 양질의 풍부한 노동력과 저렴한 외국자본 및 기술을 효과적으로 동원할 수 있었기 때문에 가능하였다. 또한 정부주도의 발전전략이 경제발전의 초기에 큰 도움이 되었다. 경제발전 초기단계에는 부족한 자본과 기술을 정부주도 하에 외자를 도입하여 소수의 기업에 빌려주는 관치금융을 통하여 경제개발을 추진하였다. 그러나 1980년대 이후 경제규모가 대형화되고 산업구조가 고도화됨에 따라 민간부문의 역량이 크게 성숙되어 과거 개발연대와 같은 정부주도의 경제운영방식으로는 더 이상의 경제성장은 기대하기 어려웠다. 이에 따라 정부주도 통제시스템에 의한 발전은 더 이상 불가능하게 되고 민간자율의 시장경제로의 이행이 불가피한 상황이 되었다.

이러한 국내외 여건 변화로 우리 경제는 과거 경제발전을 이끌어 왔던 정부의 지시·통제를 대신할 새로운 ‘발전메커니즘’을 만들지 않고는 지속적인 발전이 불가능하게 되었다. 즉, 과거 개발시대에는 정부주도 방식의 경제발전이 가능하였으나, 이제는 민주화·개방화시대에 맞는 새로운 발전방식의 도입이 필요하게 되었다. 한편, 1987년 이후 민주화 과정에서 국민 각계 각층의 욕구분출과 집단이기주의가 확산됨에 따라 성장잠재력이 크게 악화되었다.

이에 따라 우리 경제의 국제경쟁력이 크게 약화되면서 국민들은 우리 경제의 장래가 밝지 못하다고 생각하게 되었으며, 불안감과 불확

실성을 제거해 줄 새로운 변화가 필요하다는 인식이 점점하게 되었다. 민주체제, 시장경제체제, 개방경제체제에서 가장 효율적인 ‘발전메커니즘’은 국민의 자발적인 참여와 능동적인 창의력을 이끌어내는 것이어야 한다는 시대적 요청에 따라 문민정부는 1993년 출범과 함께 새로운 ‘발전메커니즘’으로서 ‘신경제’를 계획·추진하였다. 참여와 창의를 바탕으로 생산성을 높이고 발전과정에서의 고통과 성장의 결실을 함께 나누려는 것이 ‘신경제’의 요체였던 것이다.²⁷⁾

‘신경제’ 계획에서 정부가 해야 할 가장 중요한 역할은 우리나라 경제를 전통적인 의미의 시장경제원리가 작동될 수 있게 만드는 것이었다. 시장경제의 활성화를 위해서는 무엇보다도 시장경제가 정착할 수 있는 인프라를 구축하여야 한다. 시장경제로 나아간다고 해서 완전한 자유방임주의(laissez-faire)로 나가는 것을 의미하지는 않는다. 과거의 직접규제는 과감히 풀되 각 경제주체들이 시장질서 속에서 자율적으로 경제활동을 영위할 수 있는 여건을 조성하는데 정부의 역할이 있어야 하는 것이다. 이렇게 될 때 기업들은 시장질서 하에서 경쟁을 통해서 이윤을 추구할 것이며 개발연대에서도와 같이 보호와 규제 속에서의 프리미엄을 추구하는 지대추구활동은 사라지게 된다.

그동안 복잡다기한 행정규제로 인하여 위축되어 왔던 기업의욕을 되살리고 깨끗하고 투명한 정부를 구현하기 위해서 경제행정규제를 대폭 완화할 필요성이 커졌다. 이러한 인식하에서 문민정부는 규제완화 문제에 관심을 기울이면서 ‘규제개혁’을 가장 중요한 국정목표의 하나로 설정하였다. 규제완화의 목적은 진입장벽을 제거하고, 기업에 대해서 관여해야 할 역할과 관여해서는 안 되는 역할을 분명히 해서 국민경제에서의 정부의 역할에 대한 기본틀을 바꾸는 것이다. 또한 규제개혁은 국가경쟁력 및 기업의 경쟁력을 강화시키는 방향으로 전개되어야 하고, 그 중심에는 종래의 산업정책이 아닌 경쟁정책이 중심이 되어야 한다는 분위기가 지배적이었다.

규제완화는 민간부문에 대한 각종 규제를 완화하여 자율적인

27) ‘신경제’란 과거와는 다른 경제로서 첫째, 정부의 지시·통제 대신에 국민의 참여와 창의가 바탕이 되는 경제이다. 둘째, 기업에 대한 규제가 대폭 줄어들어 기업활동이 자유로운 경제이다. 셋째, 땀 흘린 만큼 열매를 거둘 수 있고 사회정의를 실현되는 경제이다. 넷째, 모든 국민이 함께 일하고 함께 보람을 느끼는 경제를 의미한다.

시장기능을 활성화하려는 목적에서 추진되었다. 더욱이 1988년 서울올림픽 개최 이후 개방화와 국제화가 급속히 진전됨에 따라 우리의 산업정책도 보호와 규제위주에서 벗어나 자율화 추세에 능동적으로 대응해야 할 필요성이 점점증되어 왔다. 이에 따라 민간부문의 자율성과 창의성을 제고할 수 있는 규제완화가 추진되었다.

규제완화는 공정거래위원회에 의해서 주도되었다. 1988년 공정거래위원회는 국민경제상 비중이 크고 경쟁제한적 요인이 많은 23개 산업을 대상으로 경쟁제한실태 예비조사를 실시하여 주류, 정유 등 10개 산업을 규제완화 대상산업으로 선정하였다. 이듬해 해운, 버스여객운송 등 8개 산업을 추가하여 이들 18개 산업에 대한 규제완화 방안을 수립하기 위한 공청회를 개최, 학계와 업계, 소비자단체 등의 의견을 광범위하게 수렴하는 한편 관계부처와의 협의를 진행하였다.

3저 경기가 퇴조한 1990년에는 경제활성화 종합대책의 일환으로 국무총리를 위원장으로 하는 「행정규제완화위원회」가 한시적으로 설치되었고, 그 밑에 경제행정분야의 규제완화를 담당하는 「경제행정규제완화실무위원회」와 「일반행정규제완화실무위원회」가 구성되어 규제완화는 범정부적인 차원에서 광범위하게 추진되기 시작하였다. 1990. 5. 31 행정규제완화위원회에서 주류·석유산업 등 21개 산업에 있어서 신규로 생산활동에 참여하는 것을 제한하거나 판매지역 제한으로 경쟁을 제약하는 등의 각종 불합리한 정부규제들을 대폭 축소하였다. 이에 따라 이제까지 공정거래위원회를 중심으로 추진하여 오던 경제행정규제완화 시책은 「경제규제완화실무위원회」에 의해 추진되게 되었다.

3. 재벌개혁 요구의 확산

공정거래법 제정 이후에도 재벌의 팽창은 지속되었고, 이에 따라 재벌의 경제력집중을 보다 효과적으로 억제할 수 있는 제도적 장치가 필요하게 되었다.

더구나 민주화 과정에서 고도성장의 폐해와 부작용이 공개되면서 재벌의 경제력집중을 보다 효과적으로 억제해야 한다는 여론이 점차

국민적 호응을 얻기 시작하였다. 이에 따라 제1차 공정거래법 개정에서 재벌의 출자를 규제할 수 있는 경제력집중억제시책을 도입되기도 하였다. 이 시책은 기업으로 하여금 무리한 기업확장 보다는 내실 있는 기업성장에 주력하게 함으로써 재벌의 과도한 경제력집중을 억제하고 국민경제의 활력을 제고하며, 균형발전을 도모하려는 취지에서 도입되었다. 제9차 헌법 개정에서는 헌법적 논란을 불식시키기 위해서 ‘경제력의 남용 방지’가 헌법 제119조에 구체적으로 명시되었다.²⁸⁾ 이리하여 경제력집중억제시책은 헌법상 근거를 갖고 있는 제도로써 자리 잡게 되었다.

그러나 재벌규제에 대한 국민적 요구가 확산되는 중요한 사건이 발생하였다. 현대그룹 총수인 정주영 회장이 막강한 경제력을 바탕으로 1992년 12월 14대 대통령 선거에서 대통령 후보로 나섰던 것이다. 그러나, 재벌총수의 정치참여에 대한 국민의 심판은 단호했고 상당한 선거후유증이 나타나게 되었다. 더욱이 불법적인 선거지원이 밝혀지면서 재벌에 대한 국민여론은 극도로 악화됐다. 재벌해체를 외치는 극단적인 주장이 등장하기에 이르렀다. 재벌해체까지는 아니더라도 재벌에 대한 과도한 지원과 지배구조를 개혁해야 한다는 주장이 설득력을 얻기 시작했다. 당시 금융기관으로부터 대출을 받을 때 일반기업의 경우 부동산을 담보로 내놓아야 했으나, 재벌의 경우 계열회사들이 서로 지급보증을 하면 그 자체가 담보를 대신했다. 이런 관행으로 인해 재벌기업들은 중소기업들에 비해 더 많이 대출을 받을 수 있었다. 당시 30대 재벌이 은행대출에서 차지하는 비중은 전체 은행대출금 1백33조 원의 30%에 달했다.

다른 한편 1993. 2. 25 ‘변화와 개혁 그리고 전진을 통한 신한국 창조’를 기치로 내건 문민정부가 출범하였다. 문민정부는 대대적인 개혁작업을 추진하였다. 무엇보다 금융실명제를 전격 도입하여 불건전한 자금거래의 수단인 비실명거래를 금지하는 한편, 산업구조 고도화를 추진하였다. 무엇보다 지속적인 성장을 위해서는 중국과 동남아국가들이 1990년 이후 급부상해 일부 노동집약 분야에서 이미 경쟁력을 상실해가는 경공업산업을 대체할 수 있는 수출산업이 필요했다. 이는 특히 1988~90년 임금이 무려 78.9%나 상승했던 우리나라에서 너무나 당연한 결과였다. 따

28) 제119조 ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. ② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다(제9차 개정 헌법, 1987. 10. 29).

라서 산업구조의 고도화가 필요하다는 공감대가 형성됐고, 정부는 산업구조개혁에 나섰다. 그러나 우리나라 경제에서 절대적인 비중을 차지하고 있는 재벌의 개혁 없이 산업구조 고도화는 생각할 수 없었다.

재벌개혁은 두 방향으로 추진되었다. 하나는 문어발식 확장을 억제하고 전문화를 유도하기 위한 업종전문화 시책이고, 다른 하나는 소유분산 및 재무구조개선 시책이었다. 업종전문화 시책은 산업자원부에 의해 주도되었는데 문어발식 경영으로는 전문화된 세계적인 기업과 경쟁할 수 없다는 정책적 판단에서 추진되었다. 전문화업종 기업으로 지정되면 그 기업은 여신관리의 혜택과 함께 기술·공업입지 측면의 도움을 받을 수 있었다.

4. WTO 체제의 출범과 개방경제 체제의 본격화

냉전체제의 종식과 정보통신기술의 발달로 인해 교역과 개방이 확대되고, 동시에 서비스와 자본거래의 확대 및 다국적기업과 생산의 세계화로 국제교역의 상호의존성은 심화되어 왔다.

무엇보다 교역이 세계화함에 따라 기업간 경쟁은 이제 국경의 테두리를 벗어나 세계시장의 차원에서 이뤄져, 일국의 소비자를 다른 나라에서 발생한 경쟁제한적 행위로부터 보호해야 할 필요성이 증가하게 된 것은 주지의 사실이다. 국제무역이 증가하고 초국경적인 경쟁이 활발하지만 이를 관장하는 법률의 내용과 집행은 각국마다 상이하다. 이처럼 국제거래를 규율하는 법률 자체가 각국마다 다른 점은 글로벌 경영을 시행하려는 글로벌기업에게 있어서 거래비용을 증가시켜 결국, 고비용 저효율의 기업환경으로 작용하여 교역으로 인한 세계 후생증대에 장애물로 등장하게 되었다.

1995년 1월 1일 세계자유무역질서를 신장시키고 세계경제 발전에 중심 역할을 할 WTO 체제의 출범은 UR협상 타결로 국제교역에 있어 광범위한 무역자유화가 실현되고 이를 감시하는 강력한 국제기구가 탄생했음을 의미한다. 종전의 GATT가 국제협정에 불과하기 때문에 제한적인 국제기구의 역할을 맡아온 데 반하여, WTO는 명실공히 국제기구로서 세

계교역질서를 규율하게 되었다. 또한 WTO의 출범은 모든 회원국으로 하여금 자국의 국내법규를 WTO협정에 합치시키도록 의무화하는 한편, WTO협정과 상치되는 기존의 국내조치는 철폐토록 함으로써 세계가 하나의 시장으로 통합되는 세계화과정을 가속화하고 있다.

GATT 체제는 UR를 통해 서비스, 무역관련 투자조치 및 지적재산권 등으로 그 영역을 넓혔다. GATT의 뒤를 이은 WTO 체제에서는 경쟁정책과 무역의 상호작용, 무역과 환경의 연계, 다자간 투자규범 등이 새로운 통상이슈로 등장하고 있다. WTO는 출범 당시부터 무역환경위원회를 설치하여 무역조치와 환경조치간의 관계를 검토해왔으며, 1996. 12월 제1차 각료회의에서 무역과 투자의 관계에 대한 검토를 개시하고 무역과 경쟁정책의 상호작용 이슈를 연구할 작업반을 두기로 합의하였다. 한편 OECD는 1990년대 무역의제로 경쟁정책, 환경, 투자 등을 선정하여 이 이슈들에 관한 논의를 전개해왔으며, 특히 국제적 카르텔 금지에 관한 권고의 채택, 다자간 투자규범의 제정 등을 적극 추진하였다.

국제통상 의제가 이처럼 확대되고 있는 이유는 무역자유화와 시장개방이 지속적으로 이루어진 결과이다. 이제는 국경무역장벽의 추가적인 축소·제거보다는 무역에 영향을 미치는 국내정책·제도의 국제적 조화와 수렴이 더 중요하고 필요하다고 인식되고 있기 때문이다. 관세, 수량제한 등의 전통적 무역장벽이 대폭 완화·제거되고 기업활동이 세계화되면서 세계경제는 하나의 시장으로 통합되어가고 있다. 이러한 지구촌 경제에서는 기업들이 어느 나라의 시장이든 자유롭게 접근하고 활동할 수 있는 ‘공정한 경쟁의 장’이 확보되어야 하지만, 경쟁법·정책, 국제투자정책, 환경정책 등을 위시한 국내적 정책·제도의 국가간 차이에 의해 경쟁의 조건과 무역 및 투자의 흐름이 왜곡되고 있다. 따라서 ‘공정한 교역’ 및 ‘평등한 경쟁의 기회’를 보장하기 위해서 국내정책·제도의 국제적 수렴이 필요하였다.

한편, WTO의 출범으로 국경에서의 무역장벽이 낮아지고, 통신 및 교통의 발달로 경제적 거리가 단축됨에 따라 세계 경제는 하나의 시장으로 통합되고 있다. 그에 따라 지역적으로나 거래 대상에 있어서나 비교적 제한된 범위 내에서 이루어지던 ‘소경쟁’의 시대가 지나가고, 세계의 모든 나라들이 상품·용역·자본·기술·인력 등 거의 모든 분야에서

치열한 경쟁을 벌이는 무한 경쟁의 시대, 즉 ‘대경쟁(Mega-Competition)’의 시대가 도래하였다. 이러한 ‘대경쟁’의 시대에서 기업들의 경쟁 제한행위가 외국기업의 시장접근을 방해할 수 있으며, 국경 개념이 없어지면서 어느 한 국가에서의 경쟁제한행위가 다른 나라의 이익에 영향을 미칠 수 있다는 인식이 확대됨에 따라, 경쟁정책은 국제적 관심의 대상이 되었다.

제2절 법령의 제·개정과 제도의 변천

1. 공정거래법 개정

가. 제1차 공정거래법 개정 (법률 제3875호, 1986. 12. 31)

1) 개정 배경

1986년 공정거래법 1차 개정에 의해 등장한 경제력집중억제제도는 재벌의 팽창 수단이 될 수 있는 거래나 관행에 제약을 가하는 것이었다. 과거에도 재벌에 대한 비난은 지속되어 왔지만 제도화되지는 못했다. 따라서 이 시기에 경제력집중억제제도의 도입은 당시의 경제·사회적 상황과 무관하지 않다.

당시는 정치·경제의 민주화가 급속히 확산되기 시작하는 시기였다. 이에 따라 국민들은 균형성장과 배분에 대한 관심이 높았고, 정부도 이러한 국민적 관심에 부응하여 균형성장을 정책목표로 삼았다. 재벌이 균형성장의 최대 장애가 되어왔다는 인식하에 정부는 경제력 집중억제에 초점을 맞추었고, 외형팽창의 주요수단이었던 무분별한 계열회사 확장을 제한하기 위하여 상호출자를 규제하였다. 그리하여 공정거래법은 그동안 혼돈상태에 있던 재벌의 경제력집중에 대한 사회일반의 비판과 문제해결의 시도에 있어 보다 이성적인 접근을 가능케 하는 법적 제도를 제공하게 되었다.

2) 개정 내용

공정거래법 1차 개정에서 가장 중요한 부분은 경제력집중 억제
를 위한 제도를 신설한 것이다. 우리나라의 경제력집중은 대규모기업집단
들이 자기자본의 뒷받침 없이 부채에 의해 무분별하게 기업을 확장함에
따라 심화되어 왔다. 이로 인해 기업채무구조가 매우 악화되었으며, 특정
대주주가 계열회사 전체를 사실상 지배하고 있어서 자본주의적인 건전한
기업활동 및 소유와 경영의 분리를 기대할 수 없었다. 따라서 1차 개정
에서는 기업집단이 자기자본의 뒷받침 없이 기업을 확장하는 주요 수단을
제한하는 규정을 도입하였는데 이는 구체적으로 다음과 같다.

첫째, 지주회사의 설립을 금지하며, 기존회사가 지주회사로 전
환하는 것도 금지하는 조항을 신설하였다. 왜냐하면 지주회사는 다른 회
사의 사업지배를 목적으로 하고, 소액의 자본으로 다수의 기업을 소유할
수 있기 때문에 불합리한 경제력집중의 수단이 될 가능성이 크기 때문이
다.

둘째, 대규모기업집단의 계열회사간 직접상호출자를 전면 금지
하는 조항을 신설하였다. 현행 상법에 의하면 자기회사의 주식 40% 이상
을 소유하고 있는 회사에 출자하는 것을 금지하고 있으나 실효성이 거의
없었으며, 특히 상법의 경우 기업집단의 개념을 도입하는 것이 사실상 불
가능하기 때문에 공정거래법에서 이를 제도화하였다.

셋째, 대규모기업집단 계열회사가 타회사에 출자할 수 있는 총
액을 순자산의 40%로 제한하는 규정을 신설하였다. 이는 우리나라의 대부
분의 기업집단들이 직접상호출자보다는 행렬형, 환상형 등 복잡한 형태의
출자구조를 갖고 있으므로 직접상호출자 규제만으로는 간접상호출자에 의
한 불합리한 기업확장을 억제하기가 곤란하기 때문이다.

넷째, 기존의 기업결합의 제한규정을 보완하여 개별기업의 주
식취득 신고기준을 10%에서 20%로 상향조정하고, 대규모기업집단에 의한
경쟁제한적인 기업결합의 감시를 강화하였다. 주식취득신고기준의 상향은
과도한 행정수요를 줄임과 동시에 실질적인 기업소유관계의 변화는 최소

한 20% 이상의 지분으로써 가능하다는 현실적 인식에 바탕을 둔 것이다. 그리고 기존 공정거래법에서는 개별회사별로 경쟁제한적인 기업결합을 규제하였으나 제1차 개정을 통해 기업집단별로 경쟁제한적인 기업결합을 규제하고자 하였다.

다섯째, 공동행위 제도를 개선하였다. 기존에는 공동행위 등록제를 인가제로 전환하여 부당한 공동행위에 대한 관리를 강화하였다. 인가 없이 행한 공동행위에 대해서는 경제기획원장관이 시정조치를 내릴 수 있도록 하고, 부당공동행위를 통해 참여사업자들이 부당이득을 취한 경우 이를 환수할 수 있도록 과징금제도를 신설하였다. 한편 예외대상인 공동행위 범위를 확정하여, 기존의 불황극복 또는 산업합리화 사유 이외에 중소기업의 경쟁력 향상, 산업구조조정, 거래조건의 합리적 개선을 위해 필요한 경우에도 공동행위를 허용할 수 있도록 하였다.

여섯째, 시장지배적 지위남용금지 규정과 관련하여 종래에는 시장점유율이 50% 이상인 사업자만이 가격남용행위 규제대상자이었으며, 나머지 시장지배적사업자는 가격의 동조적 인상 규제 대상자였다. 제1차 개정에서는 가격의 동조적 인상 규제조항을 삭제하는 대신, 모든 시장지배적사업자를 가격남용행위 규제대상으로 포함시켰다.

일곱째, 사업자단체 활동에 대한 감시를 강화하기 위해 사업자단체 활동지침의 제정·운영 근거를 마련했으며, 공정거래법을 상습적으로 위반하는 단체에 대해서는 경제기획원장관이 이를 해산할 수 있도록 하였다.

나. 제2차 공정거래법 개정 (법률 제4198호, 1990. 1. 13)

1) 개정 배경

1988년 제6공화국 출범 이후 경제의 공정성·자율성에 대한 국민 각계 각층의 인식이 높아져 공정거래법의 시행에 대한 국민적 관심이 높아졌으며, 국회에서도 여야의 구분없이 재벌에 의한 경제력집중의 억제, 공정거래질서 확산을 위한 공정거래기능의 강화와 공정거래조직의 확대개

편을 내용으로 하는 공정거래법 개정을 주장하였다. 한편 1988년 제6공화국의 경제정책방향에 대한 의견집약을 위하여 한시적으로 구성·운영된 경제구조조정자문회의에서도 경제력집중완화와 경쟁촉진을 위해 공정거래위원회의 지위격상과 권한강화를 대통령에게 건의하였다. 이러한 상황에서 1989년 1월 전국 10개 대형 백화점들의 부당표시 및 허위과장광고행위 등(소위 “사기세일”)에 관해 공정거래정책면에 있어서 처벌규정이 미흡하다는 여론이 각계에서 강력히 제기되었다.

이러한 각계의 의견에 따라 여야 정당 모두가 공정거래법의 강화와 공정거래조직개편을 내용으로 하는 법 개정을 논의하게 되었다. 1989년 초반 여야 각 정당이 각각 공정거래법 개정안을 제출한 것은 극히 이례적인 일로서 당시의 공정거래정책에 대한 관심을 상징적으로 보여주는 것이었다.

2) 개정 내용

1990년의 제2차 법 개정은 지난 1차 개정이 정부제안방식을 취하였던 것에 비해 의원제안 입법형식을 취하였다. 그 동안 공정거래법의 운영은 전반적으로 그 성과가 인정되어 왔지만, 법집행에 있어서의 실효성에 대해 각계에서 비판적 시각이 있었으며, 경제정책을 종합적으로 수립·조정하는 경제기획원장관이 공정거래정책을 수행함으로써 여타 경제정책에 비해 공정거래정책의 우선순위가 떨어지고 기구의 전문성·독립성이 미흡하다는 점이 지적되어 왔다. 따라서 제2차 개정은 그 내용에 있어서는 법체계 전반에 걸친 개정으로서 법운영의 실효성을 확보하기 위한 공정거래기능강화와 공정거래운영기구의 독립성·전문성을 확충하기 위한 공정거래기구의 개편에 중점을 두었다. 제2차 개정은 규제조항의 변화와 기구의 개편으로 구분될 수 있다.

첫째, 경제력집중억제시책의 강화를 위하여 대규모기업집단소속 금융·보험회사간 상호출자를 추가로 금지시키고 상호출자 예외허용항목을 축소시켰으며, 대규모기업집단소속 계열회사의 상호출자 및 출자총액제한 위반행위에 대한 과징금 제도를 신설하였다.

둘째, 종전에는 경제기획원장관이 지정·고시한 불공정거래행위유형에 한하여 규제할 수 있었으나, 법에 포괄적으로 열거된 불공정거래행위유형에 해당되면 모두 규제대상이 되도록 변경함으로써 불공정거래행위에 대한 규제가 강화되었다. 또한 표시·광고규제기준에 ‘소비자 기만 및 오인 가능성’을 추가보완하고, 상호에 대한 규제근거 및 사업자단체의 허위·과장광고행위에 대한 규제근거도 마련하였다.

셋째, 범위반에 대한 제재의 실효성을 높이기 위하여 벌칙을 크게 강화하고, 시정조치수단으로 정정광고, 범위반 사실의 공표 등을 명시하였다. 또한 사업자단체의 부당한 공동행위에 대한 과징금제도를 신설하였다. 여기서 과징금부과 대상은 부당한 공동행위에 참가한 사업자이며 과징금산정기준 및 방법은 부당한 공동행위규정을 준용하도록 하였다.

넷째, 감정인의 지정 및 감정위촉, 조사공무원의 자료제출명령 및 제출된 자료의 영치권 신설 등 범위반행위에 대한 조사권을 보장하였다.

다섯째, 감시대상 국제계약에 기술용역도입계약을 포함하였으며 신고대상 국제계약의 범위를 대폭 축소하여 시행령에 위임하였다.

이 법 개정은 상기한 규제내용의 변화 이외에도 공정거래시책의 강력한 추진과 준입법·준사법적 기능 수행에 필요한 전문성의 유지·확보를 위한 공정거래기구의 개편을 포함하였다.

종전에는 공정거래위원회가 경제기획원장관의 처분을 위한 법 운영 사항의 심의·의결기관이었으나 금번 법 개정으로 경제기획원장관소속 독립행정기관이 되었다. 따라서 공정거래위원회는 공정거래제도운영에 관한 모든 권한을 지니게 되었으며 독립적으로 그 기능을 수행할 수 있게 되어 명실상부한 공정거래제도의 전담기구가 된 것이다.

또한 공정거래위원회는 종전에 5명의 위원으로 구성되었으나 법 개정으로 2명이 추가되어 위원장 1명을 포함한 5명의 상임위원과 2명의 비상임위원으로 구성되며 위원의 임명도 과거에는 경제기획원장관의 제청으로 대통령이 임명하였으나 이제는 위원장과 부위원장을 제외한 기타 위원을 공정거래위원장의 제청으로 대통령이 임명하게 되었다.

공정거래시책을 추진함에 있어서 종전에는 공정거래위원회와 별도로 경제기획원장관의 보조기관이 공정거래실이 이를 담당하였으나 법 개정으로 공정거래위원회의 사무를 처리하기 위하여 공정거래위원회 사무처를 신설하고 그 조직은 종전의 공정거래실을 이관 받아 구성 및 인력을 대폭적으로 보강하고 있다.

다. 제3차 공정거래법 개정 (법률 제4513호, 1992. 12. 8)

1) 개정 배경

공정거래법은 경제의 기본질서규범으로서 지난 80년 제정·시행된 이래 그 동안 우리경제 전반에 걸쳐 공정경쟁에 대한 인식의 확산과 독과점 시장구조의 개선, 경제력집중의 완화 및 거래행태의 공정화촉진 등에 기여하여 왔다.

그러나 여전히 한국경제는 독과점 시장의 비중이 높고 경제력 집중 문제가 해소되지 못하고 있으며 경쟁제한적인 제도와 관행이 상존하고 개방화·국제화 등 대내외 여건도 크게 달라질 것으로 전망되어 지속적인 제도개선이 필요한 실정이었다.

특히 우리 경제가 개방화·국제화 추세에 대응하여 국제경쟁력을 확보하기 위해서는 산업조직과 기업경영을 효율화하고 내실화해야 하며 이를 위해서는 과도한 기업소유집중의 분산을 촉진시켜 나가면서 기업의 전문독립경영체제를 확립할 필요성이 제기되었다. 이를 위해서는 우선 기업집단 경영방식의 연결고리가 되고 있는 계열회사간 상호채무보증을 축소해 나가는 것이 시급하다는 판단아래 공정거래위원회는 대규모기업집단소속 계열회사간 채무보증제한제도를 도입하고 출자규제제도를 보완하는 것을 골자로 한 3차 법 개정을 추진하게 되었다.

1990년대 들어 국제화 개방화가 급속히 진전됨에 따라 치열한 국제경쟁 속에서 살아남기 위해서는 경제력집중 억제를 보다 효과적으로 추진하고 공정한 경쟁질서를 정착·확산시킬 필요가 있었다. 이에 따라

정부는 경제력집중억제시책의 효과적인 추진을 위해 상호채무보증제한제도의 도입과 국제 경쟁력 강화를 위한 출자규제제도의 보완을 주요 골자로 한 공정거래법 제3차 개정을 추진하였다. 동법 개정안은 재계와 학계뿐만 아니라 국민 각계각층의 지대한 관심 속에 의견수렴을 거쳐 1992. 11. 11 국회를 통과해 1992. 12. 8 공포되었다.

2) 개정 내용

제3차 법 개정의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 대규모기업집단 계열회사간의 채무보증제한제도를 도입하였다. 이는 대규모기업집단 소속 계열회사가 국내금융기관의 여신과 관련하여 국내 계열회사에 대하여 행하는 채무보증의 총액을 당해 회사 자기자본의 200%를 초과하지 못하도록 제한하는 것으로, 시행 당시 200%를 초과한 계열회사 채무보증은 3년간 해소유예기한을 부여하였다.

둘째, 출자총액제한의 예외인정대상을 확대하였다. 출자총액제한제도는 대규모기업집단이 순환출자 방식에 의해 계열기업을 무리하게 확장하여 경제력집중을 심화시키는 것을 방지하기 위한 제도이나, 경우에 따라서는 산업경쟁력 강화를 위하여 불가피한 투자가 제약되거나 부득이하게 출자한도를 초과하는 사례가 발생하는 사례가 있는 것으로 지적되었다. 이에 따라 출자총액제한제도의 엄격한 운영이 우리 기업이 국제화·개방화 추세에 대응하는데 장애요인이 되지 않도록 부품생산중소기업과의 기술협력관계의 유지를 위한 출자 기타 대통령령이 정하는 산업의 국제경쟁력 강화를 위하여 필요한 경우에는 5년간 한시적으로 출자총액제한의 예외를 인정하였다.

셋째, 부당한 공동행위 규제제도를 보완하였다. 부당한 공동행위의 성립요건에서 행위의 실행요건을 제외하여 사업자간 공동행위의 합의와 경쟁제한성의 2가지 요건만 갖추면 부당한 공동행위로 규제할 수 있도록 부당한 공동행위의 성립요건을 개선하였다. 이에 따라 공동행위의 합의사실이 인지될 경우 공동행위를 실행에 옮기지 못하도록 사전적으로 제재할 수 있게 되어 부당한 공동행위를 보다 효과적으로 방지할 수 있게

되었다.

넷째, 사업자단체 금지행위 위반에 대한 시정조치 대상을 확대하고 불공정거래행위에 대한 과징금제도를 도입하였다. 사업자단체의 금지행위 위반은 실질적으로 구성사업자간의 의사의 합치에 따라 행해지고 있으나 종전에는 구성사업자가 시정조치대상에서 제외되고 있어 시정조치의 실효성이 미흡하였다. 3차 개정에서는 이를 개선하여 사업자단체 이외에 구성사업자에 대하여도 시정조치를 명할 수 있도록 하였다.

라. 제4차 공정거래법 개정(법률 제4790호, 1994. 12. 22)

1) 개정 배경

4차 개정의 특징은 경제력 집중 억제에 대한 정부의지를 부각시키면서 국가경쟁력강화시책을 공정거래차원에서 뒷받침한 것이라고 할 수 있다. 1986년 1차 개정에 의해 출자총액 제한, 상호출자 금지 등의 경제력 집중 억제 시책이 공정거래법에 도입된 이래 30대 대규모기업집단이 차지하는 국민경제상의 비중이 점차 하락하였으나 만족할 만한 수준에는 이르지 못하였다. 또한 소수의 대주주주가 직접 또는 계열회사를 통하여 높은 지분을 보유함으로써 기업의 소유와 경영을 지배하는 상태가 지속되고 있었다. 대규모기업집단소속회사의 내부지분율이 점차 낮아지고는 있었으나 1994년 4월 현재 42.7%에 달하고 있었다. 이러한 개인 및 가족중심의 소유형태는 대규모기업집단 계열회사의 기업공개 비율이 회사 수 기준으로 26.6%에 불과한 점에서도 잘 나타났다. 이러한 대규모기업집단을 중심으로 한 경제력집중 현상의 지속은 부의 편중에 따른 사회적 형평문제와 함께 자원의 비효율적 배분으로 국민경제 전체의 효율성을 저하시키는 결과를 초래하게 된다. 경제력집중에 따른 이러한 문제점뿐만 아니라 여신관리 규정상 기업투자 및 부동산 취득 승인제도가 10대 계열 기업군으로 축소되는 등 여신관리제도의 완화에 따른 경제력집중 심화가능성에 대비할 필요도 있었던 것이다.

또한, 그 동안 도로·항만 등 사회간접자본시설의 부족으로 유

통비용이 증가해서 제품의 원가를 상승시키고 이러한 가격상승이 우리의 국제경쟁력을 약화시킨다는 지적이 줄곧 제기되었지만, 국가의 투자재원이 한정되어 제대로 사회간접자본 부족을 해결하지 못하고 있었다. 막대한 투자자금을 감당할 기업들은 대부분 대규모기업집단을 중심으로 한 대기업들이므로 이들 기업의 사회간접자본시설 확충사업관련 출자에 대해 타회사 출자제한제도의 적용을 한시적으로 배제할 수 있는 방안을 마련할 필요성이 제기되었다.

2) 개정 내용

제4차 법 개정의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 경제력집중 억제시책을 지속적으로 추진하기 위해 대규모기업집단 소속회사의 타회사 출자한도를 현행 순자산의 40%에서 25%로 인하하였다.

둘째, 대규모기업집단 소속회사 중 주식 소유의 분산 및 재무구조와 관련하여 일정 요건을 충족시키는 회사에 대하여는 출자총액제한 규정을 배제키로 하고 그 구체적 기준은 시행령에 위임하였다. 종전의 공정거래법은 자산총액 기준으로 대규모기업집단을 지정한 후 소속 계열회사에 대하여는 일률적으로 출자총액한도를 적용함으로써 소유분산 및 재무구조 개선에 대한 적극적인 유인장치가 없었다는 점을 보완하기 위한 것이었다.

셋째, SOC 민자유치사업을 뒷받침하기 위하여 개정법은 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」에서 소유권이 국가에 귀속되도록 규정하고 있는 도로·철도·항만 등 제1종 시설 영위사업자에 대해서는 출자규제의 적용을 한시적으로 배제키로 하였다. 사회간접자본시설에 대한 투자는 거액의 투자비가 소요되고 투자비 회수에 대한 회임기간이 긴 점을 감안하여 적용배제기간을 원칙적으로 20년으로 하되 불가피한 경우 10년 이내에서 연장이 가능하도록 하였다.

넷째, 공동행위의 규제범위에 구매관련 공동행위를 포함시켰다.

종전에는 상품 또는 용역의 거래에서 판매자 또는 공급자의 힘의 우위를 전제로 공급측의 공동행위만을 규제대상으로 하고 있었다. 그러나 산업구조의 고도화 등 경제여건의 변화에 따라 공급자보다 구매자가 우위에 있는 상황이 발생함에 따라 구매관련 공동행위도 규제할 필요가 있었던 것이다.

다섯째, 기술도입계약 등 국제계약 체결시에 적용되는 신고의 무제를 폐지하고 자율적인 심사청구제를 도입하였다. 종전에는 기술도입계약, 수입대리점계약 등 국제계약을 체결할 경우에는 계약체결 후 30일 이내에 공정거래위원회에 신고하여 계약내용의 불공정 여부를 심사 받도록 되어 있어 계약심사 기간 중에는 계약에 따른 사업시행이 사실상 어렵기 때문에 기술도입에 애로가 있을 수 있음을 감안한 것이다.

여섯째, 법의 실효성 확보를 위해 과징금을 조정·신설하였다. 종전에는 대형 위반업체들의 경우 과징금 최고상한액이 부과되더라도 경제적으로 크게 부담이 되지 못하는 경우가 있었다. 개정법에서는 과징금 산정기준을 매출액 기준으로 전환하여 대형업체의 중대한 위반행위에 대해서는 과징금을 무겁게 물릴 수 있는 근거를 마련하였다. 공동행위에 대한 과징금의 경우 매출액의 1%를 상한으로 하고 있어 경우에 따라서는 위반업체에게 적발시 받는 제재보다 담합행위로 인한 이익이 크다는 판단을 하게 할 수 있고, 현실적으로도 대형업체들의 가격담합인상 등 국민경제에 파급영향이 큰 공동행위가 계속되고 있으므로 과징금을 매출액의 5% 이내로 강화하였다.

불공정거래행위에 대한 과징금도 법 실효성 확보측면에서 종전의 3천만 원 이하의 과징금에서 매출액의 2% 이내로 변경하였다. 또한 위반유형에 따라서는 법 규정의 미비로 과징금 부과조항이 없는 경우가 있어서 법 적용의 형평 및 실효성 확보에도 문제가 있어 과징금 부과조항을 신설하였다. 재판매가격유지행위의 경우 가격경쟁을 제한한다는 측면에서 일반 불공정거래행위와 다를 바 없음에도 불구하고 이에 대한 과징금 부과조항이 없어 제재수단이 미흡하였으므로 매출액의 2% 이내로 과징금 조항을 신설하였다. 또한 시장지배적사업자의 경우 종전에는 가격남용행위에 대해서만 가격인상으로 인한 차액수입을 과징금으로 징수하도록 되어 있었으나 개정법에서는 비가격남용행위에 대해서도 매출액의 3% 이내

에서 과징금을 부과하도록 하였다.

마지막으로, 공정거래법 적용대상 사건을 제한하였다. 법 위반 행위가 종료된 날로부터 5년이 경과된 사건은 시정조치 및 과징금 부과대상에서 제외하도록 공정거래법이 적용되는 사건을 제한하였다. 오래된 사건의 경우에는 위법성 여부를 가리기 위한 증거자료의 확보가 곤란하고, 법 위반 행위가 상당기간 경과하여 시정조치의 실익이 없는 경우가 대부분이기 때문이다.

마. 제5차 공정거래법 개정 (법률 제5235호, 1996. 12. 30)

1) 개정 배경

WTO체제 출범 이후 본격화되고 있는 경쟁정책의 국제규범화 논의, 즉 경쟁라운드(CR)에 대비하기 위해 국내의 경쟁제한적 요소를 미리 정비하는 한편, 우리나라 공정거래제도를 국제적 기준에 일치시킬 필요성이 증대하였다. 법 개정을 추진하게 된 기본적인 배경은 개방화·국제화 시대를 맞이하여 우리 경제를 보다 경쟁촉진적인 구조로 전환시키는 것이었다. 우리 기업과 국가 전체의 경쟁력을 강화하고, 기업결합의 활성화, 자본·금융시장의 개방 등 경제자유화 조치의 확대에 의하여 야기될 수 있는 경제력집중의 심화현상을 방지하기 위한 제도적인 장치의 보완이 시급하였다. 또한 공정거래제도에 대한 국제적 논의의 본격화, 즉 경쟁라운드에 대비하여 국내제도를 정비하는 등 국내 대응태세의 정비가 필요하였다. 이 밖에도 공정거래제도에 대한 국민들의 관심이 높아지고 공정거래사건이 증가함에 따라 위원회 운영의 투명성과 효율성을 제고하기 위한 제도적 보완책을 마련할 필요성이 제기되었던 것이다.

2) 개정 내용

가) 경제 각 부문에 공정거래법의 적용확대

제5차 법 개정에서는 경쟁제한적인 법령을 제정 또는 개정하거나, 사업자 또는 사업자단체에 대하여 경쟁제한사항을 내용으로 하는 승인 및 기타의 처분 등을 하고자 하는 때에는 미리 공정거래위원회와 사전 협의하도록 하고, 경쟁제한사항을 내용으로 하는 예규·고시 등을 제정 또는 개정하고자 하는 때에는 미리 공정거래위원회에 통보하도록 하였다. 또한 종전까지는 금융·보험사업자에 대해서는 경쟁제한적 기업결합제한 규정의 적용을 배제하여 왔으나, 금융자율화, 금융기관의 대형화, 금융시장의 개방화 등 환경이 급변함에 따라 금융기관을 이용한 경쟁제한적 기업결합의 가능성이 높아지고, 특히 대규모기업집단이 계열 금융기관을 이용하여 계열기업을 확장하는 등의 문제점이 발생할 가능성이 높아짐에 따라 금융·보험사업자도 경쟁제한적인 기업결합금지 및 신고대상에 포함하였다.

나) 독과점적 시장구조의 개선시책의 추진근거 마련

그 동안의 독과점관리제도는 남용행위의 감시·적발 등 사건위주의 폐해규제방식으로 운영됨에 따라 독과점적 시장구조의 개선에는 미흡한 점이 있는 것이 사실이었다. 그에 따라 독과점적 시장구조가 장기간 유지되고 있는 시장에 대하여 경쟁을 촉진하기 위한 시책을 수립·추진할 필요성이 증대하게 되었다. 이를 위하여 제5차 개정에서는 “공정거래위원회는 독과점적 시장구조가 장기간 유지되고 있는 상품이나 용역의 공급 또는 수요시장에 대하여 경쟁을 촉진하기 위한 시책을 수립·시행하여야 한다”는 제3조를 신설하였다. 또한 시책추진을 위해 필요한 경우 관계행정기관의 장에게 경쟁의 도입이나 시장구조의 개선 등에 관한 의견을 제시할 수 있도록 규정하였다.

이와 함께 대규모기업집단 계열회사 간 채무보증은 금융기관의 편중여신을 초래하고, 한계 계열기업의 퇴출을 저해하며, 계열기업의 연쇄도산의 위험성이 높아지는 등 그 폐해가 크다는 지적에 따라 채무보증한도를 대폭 축소 내지 폐지하였다. 하지만 기업에 미치는 충격 등을 감안하여 일단 1998년 3월말까지 자기자본의 100% 이내로 축소하도록 하고 완전해소 일정은 다음 번 법 개정시 반영하기로 하였다.

그러나 실제로는 1997년 말 IMF 외환위기 발생 후 채무보증을 더 급속히 해소하게 되었다. IMF와의 구조조정 협의 결과 재벌의 금융지원 독점, 선단식 경영의 폐해를 완화하기 위해서는 그룹계열회사 간 채무보증 해소가 시급하다는 판단에 따라 법이 재개정되었다. 즉, 계열회사 간 신규채무보증은 1998. 4. 1부터 금지하였고, 기존채무보증은 원칙적으로 2000년 3월말까지 모두 해소토록 하였다.

다) 부당내부거래 규율의 확대

종전까지는 부당내부거래의 규제대상이 상품 및 용역거래에 한정되어 있어 지원효과가 훨씬 더 크고 직접적인 자산 및 자금을 통한 부당한 지원행위에 대해서는 그 규율을 할 수 없었으나, 이러한 현상을 효과적으로 방지하기 위해 부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위를 불공정거래행위의 한 유형으로서 추가하여 이를 규제토록 하였다.

라) 기업기업결합제한 제도의 정비

기업결합 신고대상회사의 규모를 자산총액 또는 매출액의 규모가 1,000억 원 이상인 회사로 확대함으로써 기업의 부담을 감소시키는 한편, 자산총액이나 매출액이 2조 원 이상인 회사는 대규모 회사로 정의하여 사전신고 등 의무를 부과하였다. 종전에는 일정한 규모 이상의 회사만을 기업결합 금지대상으로 하였으나, 1996년 법 개정을 통하여 “누구든지 직접 또는 특수관계인을 통하여 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합 행위를 하여서는 아니 된다”고 규정함으로써 새로운 법은 회사규모에 관계없이 경쟁제한적 기업결합을 금지하게 되었다. 또한, 시장점유율이 일정 규모에 해당될 경우 경쟁제한성을 추정하는 조항을 신설하였다.

신고시기와 관련하여서는 원칙적으로 기업결합일부터 30일 이내에 신고하도록 하였고, 대규모회사 또는 시장지배적사업자가 합병, 영업양수, 새로운 회사의 설립에 참여하는 경우에는 각각 합병계약 체결, 영업

양수계약 체결 또는 회사설립 참여에 대한 주주총회(이사회)의 의결이 있은 후 30일 이내에 신고하도록 하였다. 사전신고한 경우에는 신고 후 30일이 경과할 때까지 각각 합병등기, 영업양수계약의 이행행위 또는 주식인수행위를 할 수 없도록 하였다. 또한, 대규모회사 및 시장지배적사업자 외의 자가 기업결합을 하고자 하는 경우에는 미리 당해 행위가 경쟁을 실질적으로 제한하는지 여부에 대해 임의적 사전심사 요청을 할 수 있도록 하였다.

마) 부당한 공동행위 및 불공정거래행위 규제 강화

부당한 공동행위는 대부분 참여사업자간에 은밀하고 교묘하게 이루어지며, 특히 최근 들어 공동행위에 대한 조사가 강화되면서 과거와 같이 공개적이거나 물증을 남기는 사례가 거의 없어 부당한 공동행위의 조사에 한계가 있었다. 이에 따라 부당한 공동행위를 효율적으로 규제하기 위해 부당한 공동행위에 참여하였더라도 이를 최초로 신고한 자에 대하여는 시정조치, 과징금 등 행정제재를 완화 또는 면제해 줌으로써 공동행위의 단서나 증거를 용이하게 확보하는 방안을 도입하였다.

중전의 법 규정으로는 사업자단체의 직접적인 경쟁제한행위를 규제할 수 있어, 사업자단체가 구성사업자들로 하여금 경쟁제한행위를 하도록 간접적으로 유도하는 행위는 규제하기가 곤란하였으나, 개정법에서는 사업자단체가 일부사업자들의 담합 등을 적극 유도하였거나 그에 필요한 정보와 자료를 제공하는 경우 등 비공식적으로 경쟁제한행위를 의결 내지 행사한 경우에도 제재할 수 있게 하였다. 또한 사업활동방해행위의 제한대상 범위를 확대하여 경쟁사업자에 대한 사업활동방해행위도 불공정거래행위의 한 유형으로 규제토록 하였다. 종전까지는 사업자가 거래 상대방의 사업활동을 방해하는 행위는 규제할 수 있었으나, 경쟁사업자 등 거래가 없는 타사업자의 사업활동을 방해하는 행위는 규제가 곤란하였다. 이 같은 문제점을 보완하기 위하여 규제대상을 종전의 “거래상대방의 사업활동을 방해하는 행위”에서 “다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위”로 변경하였다.

바) 법집행의 실효성 확보를 위한 제도 보완

과징금제도를 합리적으로 개선하여 매출액이 없거나 매출액 기준으로 과징금을 부과하는 것이 곤란한 경우에는 일정액(5억~10억 원)의 범위 내에서 과징금을 부과할 수 있는 근거를 마련하였다. 시장지배적사업자의 가격남용행위의 경우 과징금 부과기준을 가격인상차액에서 매출액의 3%(또는 10억 원) 이내로 변경하였고, 형벌만을 부과할 수 있도록 되어 있던 기업결합 제한규정 위반행위에 대해서도 과징금을 부과할 수 있도록 제도를 보완하였다. 또한 범위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁질서를 현저히 저해하는 중대한 범위반 행위에 대해서는 공정거래위원회가 검찰총장에게 고발해야 한다는 조항과 검찰총장이 공정거래위원회에 고발을 요청할 수 있다.

2. 하도급법

가. 제1차 하도급법 개정 (법률 제4514호, 1992. 12. 8)

1) 개정 배경

원사업자가 일정기한을 초과하여 선금금 또는 하도급대금을 지급하는 경우 그 초과기간에 대하여 지연이자를 부담시키는 등 하도급거래에 있어서 수급사업자의 권리를 확대하고, 기타 현행 규정의 운영상 나타난 미비점을 보완하고자 하였다.

2) 개정 내용

첫째, 대규모기업집단 소속계열회사의 경우 중소기업자에 해당하더라도 하도급거래에 있어서는 중소기업자가 아닌 사업자로 보아 원사업자의 범위에 포함되도록 하였다.

둘째, 원사업자가 선금금 또는 관세등 환급액을 수급사업자에게 일정기한을 초과하여 지급하는 경우에는 그 초과기간에 대하여 이자제

한법에서 정하는 최고이자율에 의한 이자를 지급하도록 하였다.

셋째, 종전에는 원사업자가 하도급대금을 어음으로 지급하는 경우 어음을 교부한 날부터 어음만기일까지의 할인료를 부담하였으나, 앞으로는 목적물 수령일부터 60일 이내에 하도급대금을 어음으로 지급하는 경우에는 목적물 수령일부터 60일을 초과하는 날 이후 어음만기일까지의 할인료를 부담하도록 하고, 그 할인율은 시중은행의 상업어음할인율을 참작하여 공정거래위원회가 고시하도록 하였다.

넷째, 공정거래위원회가 이 법 위반행위에 대한 조사를 하는 경우 그 조사대상이 되는 하도급거래는 그 거래종료 후 3년이 지나지 아니한 것으로 한정하였다.

다섯째, 시정조치를 받은 원사업자가 수급사업자의 사정등에 의하여 시정조치를 이행하기 곤란한 경우에는 공탁을 함으로써 그 이행의무를 면할 수 있도록 하였다.

나. 제2차 하도급법 개정 (법률 제4860호, 1995. 1. 5)

1) 개정 배경

공정거래위원회는 1995. 1. 15 「하도급거래공정화에관한법률」을 개정하여 중소기업간 하도급거래의 경우 건설업과 제조업에서 법적용사업자의 범위를 확대하였으며, 적용대상 거래업종도 일부 용역업 분야까지 법적용대상에 포함하고, 거래 종료후 3년 이내에 신고된 사건에 대해서도 조사가 가능토록 하는 등 법적용 대상 범위를 대폭 확대하였다.

2) 개정 내용

가) 원사업자의 범위 조정

제조위탁(가공위탁 및 수리위탁을 포함)에 있어서 개정전 법률에서는 중소기업자의 원사업자범위를 상시고용종업원이 100인을 초과하는

사업자가 상시고용종업원 100인 이하인 사업자에게 제조 또는 수리위탁을 한 자로 한정하였으나, 개정 법률(법률 제4860호, 1995. 1. 5)에서는 중소기업자 중 하도급계약체결 직전 년도의 연간매출액(관계 법률에 의하여 도급한도액의 적용을 받는 거래의 경우에는 당해 연도의 도급한도액의 합계액을, 연간매출액이나 도급한도액이 없는 경우에는 자산총액) 또는 상시고용종업원수가 제조 등의 위탁을 받은 다른 중소기업자의 연간 매출액 또는 상시고용종업원수의 2배를 초과하는 사업자로서 다른 중소기업자에게 제조등의 위탁을 한 자로 범위를 확대하였다.

그러나 이 경우 경제력이 약한 영세사업자까지도 법적용이 확대되는 문제가 있어 시행령 개정시 일정 규모 이하의 중소기업자인 경우 원사업자 요건에서 제외토록 하여 법운영의 경제성과 실효성을 확보하였다.

또한 건설위탁을 할 수 있는 건설업자의 범위를 기존의 건설관계(「건설업법」, 「전기공사업」, 「전기통신공사업」, 「소방법」, 「주택건설촉진법」)에 의한 건설업자 외에 실질적으로 건설공사를 하는 5개 환경관계법(「수질환경보전법」, 「소음·진동규제법」, 「대기환경보전법」, 「폐기물관리법」, 「오수분뇨및축산폐수관리법」) 및 에너지관계법(「에너지이용합리화법」, 「도시가스사업법」), 「액화석유가스의안전및사업관리법」)에 의한 등록업자도 건설업자의 범위에 포함토록 하였고 「건설업법」이나 「전기공사업법」에 의한 면허 없이도 시공할 수 있는 경미한 공사를 위탁하는 경우도 하도급법을 적용할 수 있도록 시행령에 근거규정을 신설함으로써 수급사업자보호에 철저를 기하였다.

나) 일부 용역분야 법적용 확대

개정전 법률에서는 일정규모 이상의 제조·수리업과 건설업만을 법적용대상 사업자로 한정하였으나, 개정 법률에서는 비제조업 분야인 건축설계업과 용역업 분야인 엔지니어링활동과 소프트웨어업 분야까지 법적용대상 업종을 확대하여 이러한 신산업분야에서도 공정한 하도급거래질서가 확산되도록 하였다.

다) 제조위탁물품의 범위 고시 제정

하도급법 제2조 제6항에서 제조위탁이라 함은 물품의 제조, 물품의 판매, 물품의 수리, 건설에 해당하는 행위를 업으로 하는 사업자가 그 업에 따른 물품의 제조를 다른 사업자에게 위탁하는 것을 말한다고 규정하고 있어, 이 경우 그 업에 따른 물품의 범위를 명확히 함으로써 업무처리의 일관성을 유지하고 법집행의 형평성을 도모하기 위하여 제조위탁의 대상이 되는 물품의 범위를 공정거래위원회가 1995. 3. 28 제정·고시하였다.

라) 표준하도급계약서 도입

중소기업자가 대기업과 하도급계약을 체결함에 있어 불공정한 계약조항으로 인하여 불이익을 받거나 분쟁이 발생하는 경우 사후적으로 구제받기가 어렵고 분쟁의 해결에 많은 시간과 비용이 소요되는 사례가 허다하였다. 공정거래위원회는 이러한 문제를 예방하는 차원에서 거래상의 약자의 지위에 있는 중소하도급업체가 대등한 지위에서 하도급거래를 할 수 있도록 관련부처, 단체 등의 의견을 수렴하여 업종별 표준하도급계약서를 작성·보급하게 되었다.

건설업에 있어서는 1987년 3월부터 대한건설협회와 대한전문건설협회가 공동으로 표준하도급계약서를 작성하여 보급·사용하였고, 제조업의 경우도 1993년 3월부터 하도급거래가 빈번한 자동차, 전자, 조선업종에서 표준하도급계약서를 작성하여 보급·사용하였으며, 기계, 전기, 섬유업종에 대해서는 1994년도 상반기에 보급이 이루어졌다. 1995. 4. 1부터 시행된 개정법(법률 제4860호)에서는 표준하도급계약서의 사용을 권장할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다.

다. 제3차 하도급법 개정 (법률 제5234호, 1996. 12. 30)

1) 개정 배경

건설공사의 하도급에 따른 하도급대금에 대한 지급보증제도를

신설하여 수급사업자를 보호하고, 이 법을 위반한 사업자에 대한 과징금 제도를 도입하여 법위반행위를 방지하고 시정조치의 실효성을 높임으로써 공정한 하도급거래질서를 확립하고자 하였다.

2) 개정 내용

가) 건설하도급대금 지급보증제 도입

종래 하도급법상 원사업자의 부도, 파산 등 대금지급불능 사유 발생시 수급사업자를 실질적으로 보호하는 제도적 장치가 미흡하였다. 발주자가 수급사업자 보호를 위해 하도급대금을 직접 지급할 수 있는 규정은 임의규정으로 되어 있고, 일반적으로 원사업자는 수급사업자로부터 공사계약이행보증을 받고도 수급사업자에게는 하도급대금 지급보증을 해주지 않은 경우가 많아 계약당사자간 형평성 문제가 제기되었을 뿐만 아니라, 원사업자의 부도나 파산시 수급사업자의 연쇄부도가 불가피하였다.

이러한 문제점을 사전에 방지하기 위하여 원사업자는 하도급계약금액의 일정비율에 해당하는 대금지급보증서를 수급사업자에게 교부하도록 하도급대금 지급보증제도를 도입하였다. 이로써 원사업자의 부도 등에 기인한 수급사업자의 연쇄도산 방지가 가능하게 되어 실질적인 중소건설하도급업체 보호가 강화되었다.

다만, 하도급계약금액이 3,000만 원 이하인 공사이거나 건설공제조합, 전문건설공제조합 등에서 실시하는 원사업자의 재산상태 등에 대한 평가에서 공정거래위원회가 정하여 고시하는 기준 이상(현행 '최상위 등급')의 경우에는 대금지급 보증의무를 면제할 수 있도록 하고 있다.

나) 시정조치수단의 다양화 및 제재강화

하도급법 위반시 원사업자에 대한 제재수단으로 시정명령, 입찰참가자격제한요청, 벌금 등이 있었으나 하도급법의 이행을 효과적으로 강제할 수 있는 경제적 수단이 미흡한 것으로 지적되어 왔다. 따라서 서면 미교부, 하도급대금 미지급 등 일반적인 하도급법 위반행위에 대해서도 과징금을 부과할 수 있는 근거를 마련하였다.

그리고 상습위반자에 대한 제재수단을 효과적으로 활용할 수 있도록 과징금부과기준, 입찰참가자격 제한요청 및 영업정지요청기준, 하도급법 위반사업자에 대한 심사기준을 마련하는 한편 자진시정하는 경우에도 일정한 경우 시정명령을 할 수 있도록 하였다. 특히 1998년 9월에는 과징금을 원칙적으로 모든 위반사업자에게 부과할 수 있도록 과징금부과기준을 강화하였다.

3. 약관법 개정

가. 제1차 약관법 개정 (법률 제4515호, 1992. 12. 8.)

1) 개정 배경

약관법이 1987. 7. 1.부터 시행됨에 따라 경제기획원에 약관심사위원회를 설치하여 동 법령을 운영하였고, 운영상 나타난 일부 미비점을 조정·보완하기 위하여 제정된 지 6년 후인 1992년 12월 대폭적인 개정이 행해졌다.

2) 개정 내용

첫째, 제정 당시의 약관심사제도는 경제기획원장관이 약관심사위원회의 심사를 거쳐 법적 구속력이 없는 시정권고를 하였으나 사업자가 이에 불응한 경우 시정이 곤란하다는 점에서 약관규제의 실효성을 확보하고 소비자를 보호하기 위하여 법적 구속력이 있는 시정명령제도를 도입하였고, 이에 불응한 사업자에 대하여는 벌칙을 과할 수 있도록 하였다.

둘째, 불공정한 약관에 대한 개별적이고 사후적인 시정으로는 그 효과가 상대적으로 미흡하다는 문제점을 개선하고, 약관거래에 따른 소비자의 피해를 사전에 예방하기 위하여 표준약관제도를 새로 도입하였

다.

셋째, 전문성과 책임성을 제고하기 위하여 법 운영을 경제기획원 산하 약관심사위원회에서 공정거래위원회로 이관하여 공정거래위원회가 약관심사 업무를 운영하도록 하였다. 또한 1993년의 법 개정 이전에는 법 제30조 제2항이 사업자와 사업자간의 거래에 이용되는 약관으로서 공정거래법의 적용을 받는 약관에 대하여는 법 제17조 내지 제29조를 적용하지 아니한다고 규정하였으나 위 법 개정으로 위 조항이 삭제되었다.

제3절 제도 운영의 특징

1. 개관

공정거래법이 1차 개정을 통하여 경제력집중에 대한 규제가 시작되고, 1990년대 들어 경제력 집종의 폐해가 심화됨에 따라 1993년 채무보증제한제도가 도입되는 등 지속적으로 제도보완이 이루어져 왔다. 1990년대 중반 이른 바 ‘세계화시대’를 맞아 글로벌 스탠다드에 부합하도록 경제체질을 개선할 필요성이 부각됨에 따라 공정거래위원회의 역할과 위상은 한층 강화되었다. 1994년 경제기획원의 해체와 더불어 공정거래위원회는 중앙행정기관으로 독립하고, 1996년 장관급 기관으로 격상되었다. 이로써 제도와 조직 측면에서 공정거래제도를 본격적으로 운영할 수 있는 기초가 마련되었으며, 이에 따라 우리나라 경제시스템에서 공정거래제도의 기능과 역할이 크게 팽창하였다.

2. 경제력집중억제시책의 도입 및 추진

정부주도경제 하에서 재벌은 우리경제 성장의 견인차 역할을 수행하였으나 시장경제체제로의 전환이 이루어지면서 재벌은 경쟁원리의 확산과 사회적 형평을 저해하는 것으로 인식되기 시작하였다. 공정거래법 제정 이후에도 재벌의 팽창은 지속되었고, 이에 따라 재벌의 경제력집중을 보다 효과적으로 억제할 수 있는 제도적 장치가 필요하게 되었다. 경

경제력집중억제시책은 다시 크게 전기(1987년~1992년)와 후기(1993년~1997년)로 나누어 볼 수 있다. 균형성장과 새로운 경제정의에 부합하는 경제질서를 추구하기 위해서는 재벌기업을 중심으로 하는 경제력 집중을 억제하여야 한다는 국민적 여론에 부응하여 공정거래법이 제정되고 6년이 경과한 1986년 12월 지주회사의 설립 금지, 상호출자금지, 출자총액제한, 대규모기업집단의 지정 등을 내용으로 하는 경제력집중 억제에 관한 제도가 공정거래법에 새로이 도입되었고, 1987년 4월부터 시행되었다. 이 제도는 기업으로 하여금 무리한 기업확장보다는 내실 있는 기업성장에 주력하게 함으로써 재벌의 과도한 경제력집중을 억제하고 국민경제의 활력을 제고하며 균형발전을 도모하려는 취지에서 도입되었다.

1992년 12월 공정거래법 개정에서는 대규모기업집단 계열회사간의 채무보증제한제도를 도입하여 국내금융기관의 여신과 관련하여 국내 계열회사에 대하여 행하는 채무보증의 총액을 당해 회사 자기자본의 200%를 초과하지 못하도록 제한하였다. 1994년 12월 공정거래법 개정에서는 재벌개혁의 정책적 방향과 그 궤를 같이 하였으나, 경제력억제시책을 기업의 규모규제 보다는 소유분산에 중점을 두어 소유분산 및 재무구조 등이 우량한 기업에 대한 구체적 기준 마련하여 이에 해당하는 기업은 출자총액제한의 적용제외를 허용하는 등 여러 가지 혜택을 부여하였다. 즉, 업종전문화와 소유분산을 유도하기 위해 출자한도가 순자산의 40%에서 25%로 하향 조정되었다. 출자한도초과분에 대해서는 1998. 3. 31까지 해소유예기간이 부여되었다. 소유분산 및 재무구조 개선을 위해서 소유분산 우량기업에 대해서 출자총액제한 규정을 배제키로 하였고, 산업의 국제경쟁력 강화를 위한 출자에 대해서는 예외인정기간이 부여되었다. 이로써 1980년 도입 당시에 시장의 독과점의 폐해를 시정하는 데 머물렀던 공정거래법은 대규모기업집단의 소유지배구조에도 관심을 기울이게 되었다.

3. 독과점 시장구조의 완화 및 경쟁제한 행태규제의 강화

공정거래위원회는 1993년 시장지배적사업자 지정기준을 연간 국내총공급액 300억원 이상에서, 500억원 이상으로 상향조정하였다. 또한 법 운영에 있어 민간과 정부간의 형평을 유지하기 위하여 1993년부터

는 KBS·MBC·SBS 등 3개 방송사와 한국방송광고공사·한국통신 등 공공부문 24개 공공사업자도 시장지배적사업자 지정에 포함하였다. 더 나아가 공정거래위원회는 독과점적인 시장구조가 장기화·고착화된 분야에 대하여 체계적인 분석과 근본적인 개선방안을 마련하기 위해 1996년 11월 독과점 시장의 구조개선시책을 수립하고, 1996년 12월에는 10년 이상 계속적으로 시장지배품목으로 지정된 정당, 커피, 맥주 승용차 등 26개 장기독과점 품목을 우선개선대상품목으로 선정하여 생산에서 최종판매에 이르는 각 단계별로 경쟁제한 요소를 분석하여 독과점 사업자의 경쟁제한적 행태를 개선함과 동시에 제도 개선을 통한 경쟁촉진방안을 마련하였다. 또한 초기에는 개별사업 분야를 대상으로 구조개선시책을 추진하였으나, 경쟁제한적 기업결합에 대한 제한제도를 정비하고 시장구조를 개선토록 함으로써 구조적인 측면에서 경제력집중이 이루어지는 것을 방지하였다.

불공정거래가 자주 발생하는 취약분야에 대하여 기획조사를 실시하여 불공정거래행위를 시정하는 한편, 법집행의 실효성 제고를 위한 과징금 제도 강화하여 재판매가격유지행위, 부당한 국제계약, 시장지배적 사업자의 비가격남용행위에 대해서도 과징금을 부과하고 과징금 액수도 전반적으로 상향하였다. 특히 중소기업의 활동여건 개선과 국민생활에 밀접한 관계가 있는 분야에 역점을 두어 추진하였다. 이를 위해 하도급법을 개정하여 법의 적용범위를 확대하고, 수급사업자의 권익 강화, 하도급 대금의 현금결제비율 제고 등을 통하여 공정한 하도급 거래질서 확립을 위해 노력하였다. 특히 1995년 1월 하도급법 개정에서는 산업의 정보화, 소프트웨어로 관련산업의 하도급거래가 증가하고 있는 업계의 추세를 반영하여 컴퓨터 프로그램 제작 및 기술용역분야를 법적용 대상에 포함시켰다. 또한 건설공사가 종래의 현장시공 중심에서 주문제조에 의한 조립식 공법으로 바뀌는 추세를 고려하여 건설업자의 자재 제조위탁의 경우에도 법이 적용되도록 하였다. 한편 하도급거래 분쟁이 사전에 예방될 수 있도록 표준하도급계약서 사용을 권장하는 근거규정을 신설하였다. 1996년 12월 개정에서는 경기불황시 대기업의 부도, 파산에 따라 중소기업이 연쇄적으로 부도를 당하는 사례를 예방할 수 있도록 제도적 장치를 마련하였다. 건설공사 하도급계약 체결시 원사업자가 수급사업자에게 건설공제조합 등이 발행하는 보증서를 교부하는 방법으로 하도급대금의 일정금액을 지급 보증하도록 하였다. 또한 수급사업자도 하도급계약금액의 10%에 해당하

는 금액을 계약이행·보증하도록 함으로써 건설공사의 하도급거래 당사자가 대금지급 및 계약이행의 상호보증을 의무화하도록 하였다.

4. 경제분야 규제개혁의 추진

문민정부가 들어선 1993년 이후 규제개혁을 최우선과제로 추진하여 민간부문의 자율성과 창의성 제고를 위한 규제완화가 추진되어 왔으나, 핵심내용보다 절차간소화에 치중하였고 규제담당기관이 규제완화를 추진함에 따른 한계 및 규제완화 추진기구의 다원화 등으로 기업과 일반 국민의 체감규제는 여전하다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다.

이러한 문제점을 극복하고 규제개혁을 경제활력 회복을 위한 구조개혁차원에서 강력히 추진하기 위해 1997년 4월 정부는 종전에 재정경제원 장관이 운영하던 「경제행정규제개혁위원회」를 공정거래위원회로 이관하여 「경제규제개혁위원회」(위원장: 공정거래위원장)로 개칭하고 경제분야 규제개혁을 전담하여 추진하게 하는 한편 규제개혁의 최고 심의기구로서 국무총리와 민간위원이 공동위원장인 「규제개혁추진회의」를 설치·운영하여 전체 내각차원에서 강력한 의지로 추진토록 하였다. 공정거래위원회는 1997년 상반기에는 기업활동에 제약이 커 개선이 시급한 8개 분야 28개 과제를 우선추진과제로 선정하여 개혁방안을 마련, 「경제규제개혁위원회」의 심의를 거쳐 「규제개혁추진회의」에서 확정하였다. 또한 1997년 10월 경제단체, 기업, 지방자치단체 등으로부터 건의된 과제 중 국민생활 및 중소기업자들에게 불편과 부담이 큰 3개 분야 12개 민생관련 과제의 개혁방안을 「경제규제개혁위원회」의 심의를 거쳐 「규제개혁추진회의」에서 확정하였다. 경제규제개혁작업 초기에는 단기간에 규제개혁의 가시적 성과를 내기 위하여 고충처리적 성격의 개별 단위과제 위주로 접근하였으나, 1997. 11월부터는 경제구조의 선진화와 국가경쟁력 강화에 직결되는 분야와 산업의 규제개혁을 체계적이고 종합적으로 추진하였다. 공정거래위원회는 규제개혁과제의 발굴 및 개선방안 마련을 위해 「규제개혁작업단」(단장: 공정위사무처장)을 설치·운영하여 동 작업단에서 과제별로 규제개혁방안을 마련하고 경제장관간담회 등을 통한 관계부처간 사전조율과정과 「경제규제개혁위원회」의 심의를 거쳐 「규제개혁

추진회의」에 상정하여 최종 확정토록 하였다. 공정거래위원회 규제개혁 작업단은 경제규제개혁위원회 폐지 이후에도 신설 규제개혁위원회 사무기구의 일부로 역할하면서 경제분야 규제개혁작업을 추진해 오다가 1998년 말에 해체되었다.

5. 소비자보호 기능의 강화

시장경제의 확산과 소비자 시장의 글로벌화에 따라 시장구조는 종래의 공급자 위주에서 까다로운 소비자의 요구에 신속하게 반응하는 기업만이 살아남는 소비자중심의 경제구조로 전환되었다. 소비자의 선택이 시장에서 경쟁의 압력으로 작용할 수 있도록 소비자의 합리적인 선택을 보장할 수 있는 기반을 마련하고 소비자 주권을 강화하는 것이 경쟁질서의 건전화를 본연의 업무로 하고 있는 공정거래위원회의 주요과제가 되었다.

공정거래위원회는 산업정책의 부작용을 교정하거나 일부 소비자의 불만을 무마시키고자 하는 종래의 단편적·후견적 보호위주의 소비자 정책에서 벗어나 소비자의 합리적 선택을 지원하는 방향으로 전환하고 경쟁정책과의 연계를 강화하여 왔다. 이에 따라 소비자 선택의 기본전제가 되는 정보제공을 촉진하고 부당한 표시·광고를 효과적으로 시정해왔으며, 불공정한 약관으로 인한 피해를 최소화하기 위해 노력하였다. 공정거래위원회의 소비자보호 분야에 대한 관심과 노력의 경주는 1996년 소비자보호국이 신설되면서 새로운 전기를 맞이하여 부당한 표시광고 규제와 부당한 약관 규제의 업무능력이 한층 향상되었다. 또한 기존의 경쟁정책의 수립이나 시행에 있어서도 소비자 정책적 배려를 충분히 할 수 있게 되면서 소비자 보호에 있어서 공정거래위원회의 역할에 더욱 무게가 실리게 되었다.

이와 함께 1986년 제정된 약관법상 불공정한 약관의 시정이 경제기획원에 설치된 약관심사위원회의 시정권고에 의존함으로써 부당한 약관의 효과적인 시정에 한계가 나타남에 따라 1992년 12월 약관법을 개정하여 시정권고제도를 시정명령제도로 전환하고, 시정조치의 주체를 경제기획원에서 공정거래위원회로 변경하고 약관심사위원회는 폐지하였다.

이로써 공정거래위원회가 약관심사업무의 중심에 서게 되었다.

6. 경쟁정책 국제규범화에 적극대응

1995년 1월 WTO 체제의 출범 이후 관세인하 등 국가간 무역장벽은 상당히 해소되었으나, 국가간의 상이한 경쟁제한적인 제도와 관행이 시장접근의 실질적인 장애요인으로 작용함에 따라 WTO의 「무역과 경쟁작업반(Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy)」이나 OECD 내에 설립된 「경쟁법·정책위원회(Committee on Competition Law and Policy)」를 중심으로 경쟁정책의 국제규범화 논의가 활발히 전개되었다.

이에 공정거래위원회는 경쟁정책의 국제규범화가 우리 산업에 미치는 충격을 최소화하기 위해 1997년 2월부터 관계부처 국장급 공무원과 민간전문가 등으로 구성된 「경쟁정책 국제규범화 대책반」을 구성하여 경쟁라운드 사전준비작업을 추진하는 한편, 개별법상 공정거래법의 적용이 제외되고 있는 카르텔(59개 법령, 72개 규정)에 대해서는 관계부처와의 협의 및 용역 결과를 반영하여 각종 카르텔 제도의 축소·폐지 등 개선방안을 마련하였다. 또한 OECD, WTO, APEC 등이 주관하는 경쟁정책 관련 국제회의에 참가하여 우리나라의 입장을 적극 반영하는 한편, OECD와 공동으로 1996년부터 매년 국제 경쟁정책 워크숍을 개최하여 APEC 지역을 중심으로 하는 개도국의 경쟁정책 담당 실무자를 초청, 경쟁정책 분야의 주요내용을 전수하였다. 그밖에 미국, 일본, 호주, 프랑스, 뉴질랜드의 경쟁당국과 연례협의회를 개최하여 국제협력을 강화하거나 국제 경쟁정책 심포지움을 개최하여 각국 경쟁당국 고위관계자, 국제기구 경쟁정책 담당자, 경쟁법 분야 학계 인사 및 연구자들과 함께 경쟁정책 분야의 주요 이슈에 대해 논의하는 장을 마련하였다.

제4절 공정거래위원회 기구의 변천

1. 공정거래기구의 확대

1987. 12. 31 정원이 94명으로 늘어나고 조직은 심의관 2인, 심사관 2인 및 총 8개과로 확대되는 직제개편이 이루어졌다. 변동내용은 일반불공정거래 행태에 대한 조사업무가 늘어나 당초의 거래과를 거래1과, 거래2과로 분리·확대하였고 하도급 관련업무를 전담하도록 하도급과를 새로이 신설하였다. 그러나 당시의 공정거래담당기구는 경제기획원내의 한 실국으로서 공정거래실 체제를 계속 유지하였다.

1989년에 들어서면서 3저 현상이 퇴조함에 따라 경제는 크게 흔들리기 시작하는 가운데 이 시기에 공정거래에 관한 사회적 관심을 불러일으키는 사건이 발생했다. 전국 10개 대형백화점들이 세일가격을 속인 소위 사기세일사건(1989년 1월)이 그것이었다. 이 사건에서 백화점들은 파격세일을 한다면서 실제보다 과장된 할인가격을 표시하여 소비자를 속였다. 재발방지를 위해서 불공정거래행위에 대한 처벌을 강화하여야 한다는 여론이 강력히 제기되었다. 여야 정당들은 앞 다투어 공정거래법 개정안을 국회에 제출하였다. 집권당인 민자당은 벌칙강화, 과징금의 상향조정 등 제재 수단의 확보에 중점을 두었고, 야당인 평민당은 경제력집중 억제 제도의 대폭 강화에 중점을 두었으며, 또 다른 야당인 민주당은 독과점 시장구조의 개선과 법 집행의 실효성 확보에 중점을 두었다. 1990년에 의원제안 입법형식으로 제2차 공정거래법 개정안이 국회를 통과하였다. 개정의 주요 내용은 법 운영의 실효성을 확보하기 위한 공정거래기능 강화와 공정거래운영기구의 독립성과 전문성을 확충하기 위한 공정거래기구의 개편이었다.

법 개정에 따라 공정거래업무를 전담하는 합의제 독립행정기관인 공정거래위원회 조직이 새롭게 탄생되었다. 종래 경제기획원장관이 수행하던 공정거래법 운영을 공정거래위원회가 독립적으로 관장·수행하게 되었고, 공정거래실은 위원회의 사무처로 흡수·통합되었으며 공정거래기능의 지역적 사무를 위하여 지방사무기구를 둘 수 있게 되었다. 따라서 공정거래위원회는 경제기획원장관 소속 독립행정기관으로서 공정거래제도 운영에 관한 모든 권한을 지니게 되었으며 독립적으로 그 기능을 수행할 수 있게 되었다.

2. 공정거래위원회사무처 운영

1990년 1월 공정거래법 제2차 개정과 1990. 4. 7 공정거래위원회직제 개정(대통령령 제12969호)에 의해 공정거래위원회의 기구와 기능이 대폭 확대·강화되었다. 기존의 공정거래실이 폐지되어 공정거래위원회 사무처조직으로 개편되고 처음으로 지방조직이 신설되는 등의 개편이 있었고, 정원도 지방 57명을 포함하여 총 221명으로 늘었다.

당시 위원회는 위원장 1인(차관급 정무직)과 부위원장 1인(정무직) 및 상임위원 3인(1급 상당 별정직)과 비상임위원 2인 등을 포함하여 총 7인 이내의 위원으로 구성되었으며, 위원장은 경제기획원 장관의 제청으로 위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하였고 임기는 3년이며 1회에 한하여 연임이 가능하였다.

또한 공정거래업무의 중요성에 대한 인식이 확산되면서 조직이 확대되어, 위원회 사무처리를 전담하기 위한 사무처에 행정전반에 대한 책임을 지는 사무처장(관리관) 1인과 국장 3인, 행정심판관 1인 및 12개 과와 3개 지방사무소가 설치되었다.

이를 기능별로 살펴보면, 심판행정관은 위원회에 부의되는 안건의 종합 및 의사결정 수립과 회의의 기록·보존 등 위원회 운영을 보조하는 업무를 담당하고, 공정거래에 관한 실무행정 업무는 총괄정책국·독점관리국·거래국 등 3개국이 담당하였다. 총괄정책국은 정책기획과·제도개선과·국제업무과로 구성되어 공정거래정책의 종합수립·조정업무와 경쟁제한업무의 제도개선 및 국제계약과 관련된 업무를 처리하고, 독점관리국은 독점관리과·기업관리과·공동행위과·단체지도과의 4개과로 구성되어 경제력집중 억제시책, 시장구조개선, 대규모기업집단 지정, 공동행위나 사업자단체 관련업무를 담당하였다. 거래국은 일반거래과·특수거래과·표시경품과·하도급과의 4개과로 구성되어 각종 일반 및 특수불공정거래행위, 표시·광고행위, 경품류 제공행위와 하도급거래관련 업무를 담당하였다.

1993년에는 총괄정책국 직원 10명이 사망·실종하는 사건이 발

생하였다. 국정감사 후 휴일을 이용하여 휴식과 단합을 위해 전북 부안군 위도 부근의 왕등도로 낚시여행을 떠난 이들은 돌아오는 길에 배가 침몰하는 비운을 맞았으며, 이로 인해 한동안 총괄정책국의 정상적인 업무가 마비될 정도였다.

1994. 2. 21 직제 개정(대통령령 제14176호)시에는 각국과의 명칭을 관장업무의 기능과 내용을 그대로 나타내면서도 간단하고 부르기 쉽게 대폭 손질하여 정책국·독점국·경쟁국·조사국의 4국과 18개과 4지방사무소 체제로 바뀌었으며, 정원은 총 278명으로 늘어났다.

기존의 총괄정책국을 정책국(5개과)으로 변경(정책기획과 → 총괄정책과로 변경)하여 경제기획원에서 맡고 있던 약관심사업무를 이관 받아 약관심사과를 설치하고, 다자간 국제경쟁정책 협력 필요성이 제기되면서 국제업무과를 1·2과로 분리·확대하였으며, 독점관리국을 독점국(4개과)으로 변경(독점관리과 → 독점정책과, 기업관리과 → 기업집단과, 단체지도과 → 단체과)하고, 거래국을 경쟁국(4개과)으로 변경(일반거래과 → 경쟁촉진과, 특수거래과 → 경쟁촉진과, 표시경품과 → 광고경품과)하였다. 지방사무소에 두는 과 이름도 거래과를 경쟁과로, 광고경품과를 표시경품과로 각각 변경함으로써 국과 명칭의 조정을 통해 조직정비의 기틀을 마련한 시기였다고 할 수 있다.

3. 지방사무소의 설치

공정거래제도가 1980년대 초 시행된 이후 공정거래위원회는 지방에서 발생하는 각종 공정거래업무를 대부분 직접 처리하고, 일부 할인 특별판매행위나 경품류제공행위 등에 대한 규제업무는 시·도지사에게 위임하여 처리케 하였다. 그러나, 이와 같은 방식으로는 신속한 업무처리가 어렵고, 위임에 따라 사건처리절차의 공정성과 객관성을 확보하기 어려운 문제 등이 나타났다. 이에 따라 지방에 공정거래업무 전담조직을 설치하는 것이 필요하다는 의견이 관계전문가나 소비자보호단체 등으로부터 제기되었다.

1990년 초 공정거래법 제2차 개정으로 공정거래위원회가 경제

기획원장관 소속의 독립행정기관으로 개편되었고, 1990. 4. 14 공정거래법 시행령 개정을 통해 공정거래 지방사무기구의 설치 근거가 마련되어 대전·광주·부산에 지방공정거래사무소가 설치되었다. 그리고 1992년 부산 지방공정거래사무소(이하 '부산사무소'라 함)의 관할구역이던 대구직할시와 경상북도를 분리하여 대구사무소를 신설함에 따라 총 4개의 지방사무소가 설치되었다.

지방사무소는 공정거래 질서를 지역 경제권내에 정착시키는 역할을 수행하기 위하여 설치된 조직으로서 공정거래제도의 운영방법에 새로운 변화를 가져오는 계기가 되었다. 지방사무소의 기능을 활성화하여 해당지역에서 발생하는 각종 불공정행위를 시정하고 경쟁질서를 확립함으로써 지역경제 발전과 소비자 보호 등에 획기적으로 기여할 수 있는 기반이 마련된 것이다.

지방사무소 설치현황

명칭	관할구역	위치	직원수	개소일
부산지방 공정거래 사무소	부산·울산·경남 (부산·대구·경남·경북)	부산시 중구 중앙동 3가 부산우체국빌딩 8층 (부산시 동구 초량1동 1203의 3 중후빌딩 4층)	20(21)	1990.8.2.
광주지방 공정거래 사무소	광주·전남·전북·제주	광주시 동구 대인동 7-12 광주은행 본점빌딩 9층 (광주시 북구 중흥동 655-4)	19(18)	1990.8.1.
대전지방 공정거래 사무소	대전·충남·충북	대전시 중구 오류동 187-1 동아생명빌딩 3층 (대전시 중구 대사동 218-364 오성빌딩 3층)	18(18)	1990.7.31.
대구지방 공정거래 사무소	대구·경북	대구시 수성구 범어동 177-4 교원공제회관 6층 (대구시 수성구 범어동 559-10 보은빌딩 12층)	18(17)	1992.4.1.

주 : ()안은 개소당시의 관할구역·위치·직원수임

지방사무소는 서기관급의 소장 1인과 3개 과로 구성되고, 각 사무소별 정원은 17명 내지 22명 수준으로 유지되었다. 그리고 최초 3개

지방사무소의 개소 당시 총 정원은 57명이었으나, 1992. 2. 13 72명(4개 사무소), 1997. 8. 12 82명, 1998년 2월 28일 79명, 1999. 5. 24 75명 등으로 변천되었다.

지방사무소는 지도과·거래과(또는 경쟁과)·표시경품과(또는 광고경품과·소비자보호과)의 3개 과로 구성되며, 해당 사무소의 관할구역 내에서 담당해야 할 공정거래 관련업무를 분담하여 처리하였다.

<표>지방사무소의 조직 및 주요업무

사 무 처		
지방사무소 【부산,광주,대전,대구】		
지도과	경쟁과(거래과)	소비자보호과 (표시경품과, 광고경품과)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 공정거래제도의 교육·홍보 ○ 법령질의에 대한 회신 및 상담 ○ 부당한 공동행위 및 사업자단체 금지행위에 대한 조사·시정조치 및 이행확인 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불공정거래행위(표시·광고 및 경품류 제공행위 제외)에 대한 조사·시정조치 및 이행확인 ○ 불공정하도급거래행위에 대한 조사·시정조치 및 이행확인 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부당한 표시·광고행위에 대한 조사·시정조치 및 이행확인 ○ 불공정한 경품류제공행위에 대한 조사·시정조치 및 이행확인 ○ 공공사업자의 불공정거래행위에 대한 조사·시정조치 및 이행확인

주 : ()안은 현행과 같이 변경되기 이전의 명칭임

4. 공정거래위원회의 독립

세계화시대의 도래와 함께 국내에서는 경제기획원이 해체되어 재무부와 축소·통합한 재정경제원이 되었고 공정거래위원회가 독립되었다. 경제기획원 해체를 초래한 것은 단지 정치·사회적 민주화 때문만이 아니었다. 경제기획원이라는 한 부처가 용의주도하게 끌고 가기에는 우리 경제의 규모가 너무 커지고 복잡해진 것이다.

경제기획원 체제는 1960년대에 골격을 잡은 것으로 정부주도에 의한 경제개발에 기능적인 초점이 맞춰져 있었다. 이러한 강력한 기능 때문에 그 동안의 경제개발 과정에서 경제기획원이 견인차 노릇을 한 것은 사실이다. 그러나 과거와 같이 ‘경제개발5개년계획’을 중심으로 한 정부주도 경제개발이 한계를 보이고 있는 상황이므로, 경제민주화에 맞춰 경제운영방식도 바뀌어야 한다는 생각이 대두되었던 것이다. 무엇보다 기획기능과 예산기능이 한곳에 있으면 목표를 위한 무리한 세입예산이 편성되어 팽창 예산을 짤 우려가 있으므로 경제기획원으로부터 예산기능을 분리해야 한다는 생각이 지배적이었다. 또한 경제기획원의 기능 중 물가와 통화정책 조정기능은 한국은행의 통화신용정책으로 흡수, 총수요 조절에 의해 운영토록 하고, 금융관련 부분은 재무부에, 예산기능은 총리실이나 청와대 예산국장 산하에 각각 이관하는 방안이 구체적으로 검토되었다.

경제기획원 해체와 공정거래위원회의 독립이 완전하게 이루어지기 전인 1994년 1월말 경제기획원의 조직이 부분적으로 축소되기도 하였다. 타부처와의 업무중복에 대한 지적이 많던 대외경제조정실을 국단위로 축소하고, 경제교육기획국을 폐지시켰다. 대신 방위예산 심의를 강화하기 위해 방위예산심의관을 신설하고, 또 경제질서 확립을 위해 공정거래위원회를 강화하는 것이 기본 골격이었다. 쉽게 말해서 경제기획원 고유 업무 쪽으로 업무를 전문화하는 내용의 개편이었다.

복잡해지고 다양해지는 경제환경에 부응하고 공정거래업무의 영역확대에 따른 독립적인 업무수행의 필요성이 커지는 가운데 1994년 12월 ‘작지만 효율적인 정부’라는 목표아래 특히 경제부처를 대상으로 대대적인 조직개편이 있었다. 많은 부처들이 통폐합되고 축소 개편되는 가운데서도 유일하게 공정거래위원회는 확대 개편되었다. 공정거래위원회가 소속되었던 경제기획원이 재무부와 통합되어 재정경제원으로 되고 공

정거래위원회는 시장경제의 파수꾼으로서 그 중요성에 대한 각계의 공감대가 형성되어 오히려 경제기획원에서 분리·독립되었다. 따라서 국무총리실 소속하의 중앙행정기관인 독립부처로서의 위상을 갖추게 되었는데, 1994. 12. 23 공정거래위원회 직제개정(대통령령 제14453호)으로 독립적인 조직으로의 그 면모를 갖추게 되었다. 이로써 33년간 한국경제의 발전과 맥을 같이해 온 경제기획원은 문을 내리고 공정거래위원회는 경쟁정책에 대한 독립 주무기관으로서 여타 부처와 대등한 입장에서 기능을 수행하게 되었다.

이렇게 공정거래위원회의 위상이 높아지고 기능이 강화된 것은 정부의 경제정책방향이 산업에 대한 보호·지원·규제보다는 자율과 경쟁에 더 큰 비중을 두는 쪽으로 바뀌었다는 중요한 의미를 내포하고 있다. 또한 공정거래위원회가 국무총리 직속의 독립기관이 되어 시장경제의 ‘심판관’으로서의 기능을 보다 강력히 행사할 수 있게 됐다. 특히 각종 불공정행위를 다루는 조사국을 확대하고 법무심의관을 신설해 준사법적 기능을 강화함으로써 공정거래위원회의 위상이 높아지게 됐다. 경제전반에 걸친 불공정사태나 기업의 경제력집중을 강력히 감시할 기반을 마련한 것이다.

공정거래위원회는 종전의 4국 18개과 4지방사무소 체제에서 5국 1심의관 24개과 4지방사무소 체제로 기구가 확장되어 경쟁정책에 관한 제반업무를 독립적으로 수행할 수 있게 되었다. 기구도 직권조사를 담당하는 조사국이 1개국에서 2개국으로 늘어나는 등 2개국 6개과가 증설되고, 인원도 278명에서 343명으로 65명 증원되었다. 또한 공정거래위원장이 국무회의와 경제장관회의에 참석하여 법령의 제·개정 등 주요 정부정책 결정시 경쟁정책당국의 의견을 반영할 수 있게 되었다. 그 내용을 살펴보면, 1992년에 신설되었던 조사국을 조사1국·2국으로 분리하여 조사기능을 대폭 보강하였다. 그 배경은 공정거래제도 위반사건이 점차 지능화·복잡화되어 전문조사인력을 적정하게 확보할 필요성이 증대되었을 뿐만 아니라 위반사건으로 인해 피해를 입은 사업자들이 기존거래관계의 중단 등 보복을 우려하여 신고를 꺼리는 경향이 많아 신고에만 의존하여서는 효과적으로 공정거래제도를 정착시킬 수 없게 되었기 때문이다. 또한 국민경제생활과 밀접한 분야에 대하여는 집중적인 계획조사를 실시하는 것이 효과적이라는 측면 등 직권실태조사 기능의 중요성이 부각된 데 따른

것이다.

그리고 사무처장 밑에 법무심의관을 두어 그 아래 법무담당관을 둠으로써 법령안 심사 및 행정처분에 관한 협의, 공정거래에 관한 행정소송업무의 수행 등을 보좌하도록 하였다. 법률적 전문지식과 경험이 풍부한 전문가가 각종 법령과 국무회의 등에 상정되는 안건에 대해 경쟁제한성 여부를 검토하도록 하여 공정거래법 운영의 실효성을 제고시키게 되었던 것이다. 그밖에 독립된 부처에 걸맞게 위원장을 보좌하는 공보담당관을 신설하고 사무처장 밑에 기획예산담당관을 두어 위원회 조직·정원의 관리, 예산편성, 심사분석, 국회·감사관련 업무를 관장하도록 하였다. 또한 종전의 서무과를 총무과로 개칭하여 중앙행정기관 고유의 총무과 업무를 맡도록 하였다.

5. 장관급기관으로 격상

1996년에 들어서는 공정거래위원회의 위원장 직급이 차관급에서 장관급으로 격상되고 소비자보호국과 하도급국이 신설되는 등 위원회의 조직과 기능이 대폭 보강됨으로써 명실상부한 경쟁정책 주무당국으로서의 위치를 확고히 하였다. 당시 ‘작은 정부’의 취지에 맞추어 조직확대를 피하지 못하고 있다가 공정거래업무의 특수성과 중요성이 인정되어 마침내 일부 기능보강을 위한 조직개편이 있었다. 1996. 3. 8 공정거래위원회직제 개정으로 종전 5국 1심의관 24개과 4지방사무소에서 6국 1심의관 1관 27개과 4지방사무소로 기구가 확대되어 경쟁정책을 독립적으로 수행하게 되었다.

먼저 독점국의 경우 경제력집중억제 및 시장감시기능의 강화를 위해 종전의 2개과 외에 불법적인 M&A 증가에 대비하고 경쟁제한적인 기업결합을 방지하기 위한 기업결합과를 신설하고 대기업(공공사업자 포함)의 각종 불공정거래행위의 감시·시정을 위한 독점관리과를 신설하였다. 한편 각종 불공정거래행위를 효과적으로 시정하기 위하여 종전 경쟁국내 경쟁정책과와 경쟁촉진과의 기능을 일부 조정하여 경쟁촉진과와 유통거래과로 개편하고, 독점국내에 있던 공동행위과와 단체과를 업무내용

에 맞게 경쟁국으로 이관하여 각종 담합행위에 대한 시정업무를 맡도록 하였다.

특히, 소비자보호국을 신설하여 국민생활의 불편해소 및 소비자의 권익보호차원에서 부당표시·광고와 불공정 약관의 효율적 시정 등 소비자보호기능을 대폭 강화하였다. 소비자정책을 총괄하는 기획과와 종전 경쟁국의 광고경품과를 이관받은 표시광고과를 두었으며 정책국에서 맡고 있던 약관심사업무를 이관받아 약관심사1·2과로 확대하여 그 밑에 두었다.

이와 함께 종전 경쟁국내에 있던 하도급과를 하도급국으로 개편하여 그 밑에 하도급기획과, 하도급1과, 하도급2과 등 3개과를 신설하여 불공정하도급거래방지 등의 중소기업보호기능을 강화하였다. 반면에 기획조사업무의 효율화를 꾀하기 위하여 조사1·2국을 조사국(4개과)으로 통합·개편하였다. 그 밖에 위원장의 직급격상에 따른 부수조직으로 공보담당관(4급)을 공보관(3급)으로 직급조정하고 정부의 공통조직인 감사담당관(4급)과 위원장 비서관(4급)을 함께 신설하였다.

이후 1997. 8. 12 직제 개정시 공정거래위원회의 구성인원을 확대하여 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 총9인 이내의 위원을 두되 4인은 비상임위원으로 하였다. 또한 중앙부처에 걸맞게 사무처장 밑에 기획관리관을 신설하여 그 밑에 기획예산담당관, 행정관리담당관, 법무담당관을 두었다. 한편 법무심의관과 심판행정담당관을 통합하여 심판관리관으로 개편하여 그 밑에 심판관리업무와 송무업무를 담당하는 3·4급 4인을 두는 대신, 조사국의 조사3과를 폐지하고 지방사무소의 광고경품과를 소비자보호과로 명칭을 변경하였다.

6. 예산운영 현황

공정거래위원회는 1981년 4월 공정거래법 시행과 함께 구경제기획원 공정거래실로 출발하여 1990년 4월 공정거래실이 독립된 소속기관인 공정거래위원회로 확대 개편되면서 공정경쟁질서의 전국적인 확산을

위해 부산, 광주, 대전 등에 지방사무소가 설치되었다. 이에 따라 1991년부터는 인건비도 공정거래위원회 소관으로 별도 편성함으로써 적은 규모의 예산이나마 독립적인 모습을 갖추게 되었다. 1981년 2억 6,300만 원이 1994년 75억 원으로 대폭증가 되었고, 동 기간 동안 정원은 75명에서 261명으로 크게 늘어났다.

구경제기획원 소속하의 공정거래예산 변동추이

(백만원, 명)

구 분	1981	1988	1990	1991	1992	1993	1994
정 원	75	94	221	221	221	265	261
총예산	263	307	456	4,215	4,765	6,365	7,590(442)
인건비		-	-	2,941	3,423	4,567	5,087
기본사업비		307	456	1,274	1,342	1,798	2,503

주 : 1. 당초예산 기준 ()내는 예비비이고 모수에 미포함
 2. 1988년 ~ 90년까지는 인건비 제외금액

제2장 경쟁정책의 운영성과

제1절 시장지배적사업자 규제와 독점적 시장구조 개선 추진

1. 주요 내용

가. 시장지배적 사업자 지정요건의 개정 등

우리나라 경제규모의 증대에 맞추어 시장지배적 사업자의 지정 기준이 1993년 4월부터는 연간 국내총공급액 500억 원 이상의 시장규모를 가진 관련시장에서 1사업자가 50/100이상의 시장점유율을 가지거나 3이하의 사업자가 75/100이상의 시장점유율을 가진 경우(단, 10/100미만 사업자는 제외)의 사업자로 개정되었다.

아울러 종전에는 공공사업자부문은 자연독점성·공익성이 크다는 점과 서비스제공과 관련하여 관련법률에 의한 규제를 받고 있다는 점에서 공정거래법 적용제외 영역이라는 인식이 크게 작용하였고, 공기업의 설립목적 및 운영주체가 갖는 공공성 때문에 그 운영 역시 적법하게 이루어질 것이라 기대하에서 공공사업자에 대해서는 시장지배적사업자 지정대상에서 일률적으로 제외하여 왔으나 90년대 이후 규제개혁 및 공기업민영화 등 공공부문 개혁과 공기업부문에의 시장원리의 확산 등에 따라 전술한 조건들이 변화함에 따라 1993년부터는 공공사업자도 공정거래법상 지정요건을 충족하면 시장지배적사업자로 지정하게 되었다. 또한 1996년 12월 공정거래법 개정시에 금융·보험업에 대한 적용제외규정(제61조)을 삭제함으로써 동 업종에서의 시장지배력 남용행위를 규율할 수 있게 되었다.

나. 시장지배적 사업자의 지정

공정거래법상의 지정기준에 따라 제2기의 각 연도별로 지정·고시된 시장지배적 품목 및 사업자 현황은 다음과 같다.

연도별 시장지배적사업자 변동추이

연도별	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93*	'94	95	96	97
품목수 (전년비증감)	106 (6)	122 (16)	131 (9)	135 (4)	136 (1)	144 (8)	140 (△4)	140 (-)	138 (△2)	140 (2)	129 (△11)
사업자수 (전년비증감)	240 (△26)	286 (46)	305 (19)	314 (9)	320 (6)	352 (32)	335 (△17)	332 (△3)	316 (△16)	326 (10)	306 (△20)

출처 : 공정거래연보 및 공정거래백서(각 연도)

* : '93년의 경우 300억 원 기준으로 당초 140개 품목(사업자수 355)이 지정되었으나, 국내총출하액 기준이 500억 원으로 상향조정됨에 따라 '93.4월 18개 품목(사업자수 44)을 지정제외하였고, 이후 7월에는 18개 공공사업품목(사업자수 24)을 다시 추가로 지정하였음.

** : '97년의 경우 당초 166개 품목, 386개 사업자가 지정되었으나, 지정기준이 500억 원에서 1,000억 원으로 증가함에 따라 37개 품목, 80개 사업자를 지정 제외함.

다. 독과점시장구조 개선시책의 수립·추진

정부는 1996년 12월 공정거래법 개정을 통해 독과점시장구조 자체를 보다 경쟁적인 구조로 개선하기 위하여, 독과점시장구조 개선시책의 수립·추진에 관한 법적 근거(공정거래법 제3조)를 마련하고 독과점시장구조 개선시책을 본격적으로 추진하였다. 이러한 독과점시장구조 개선시책의 시행은 종래 독과점규제시책의 추진에도 불구하고 시장집중현상이 크게 개선되지 못하고 있을 뿐 아니라²⁹⁾ 일부업종의 경우 독과점구조가 더욱 고착화되고 심화된 것으로 나타났는바, 이러한 현상은 그동안의 독과점규제정책이 주로 시장지배적 사업자의 법위반행위에 대한 개별적 사건처리에만 치중하여 독과점 시장구조를 체계적으로 분석하고 독과점요인을 근본적으로 개선하기 위한 노력이 상대적으로 미흡한데 주요한 원인이 있다는 판단하에 이를 타개하기 위한 정책이라고 평가할 수 있다.

독과점시장구조 개선시책은 기존의 독과점규제정책과는 구분되는 다음과 같은 몇 가지 특징을 가지고 있다.³⁰⁾

첫째, 과거 독과점지위 남용행위에 대한 시정시책이 주로 신고에 의존한 데 비해서 독과점시장구조 개선시책은 공정거래위원회가 능동적으로 문제업종을 발굴하고 심층조사를 통해 적극적으로 문제점을 시정하는 것을 목적으로 하였다.

둘째, 종전의 독과점정책이 기왕에 형성된 독과점구조는 일단 인정하고 그 상황에서 문제 있는 기업의 행태를 시정하려는 데에 비해서 독과점시장구조 개선시책은 독과점 시장구조 자체를 개선하는데 주안점을 두었다.

셋째, 독과점시장구조 개선시책은 문제가 큰 업종을 ‘우선개선 대상 품목’으로 지정하여 원재료 조달단계부터 최종소비단계까지 모든 단계의 행태를 정밀 분석하여 전반적으로 개선함으로써 독과점시장의 잠재적 경쟁압력을 경쟁형시장에서의 수준 이상으로 제고시켜 시장성과가 최

29) 1996.12.30 시장지배적사업자 지정·고시 당시 시장지배적 품목으로 지정된 166개중 5년 이상 장기지정된 품목은 79개로서 무려 47.6%에 달한 것으로 나타났다.

30) 20년사, 247면.

대한 발휘되도록 하는데 그 목적이 있다.

2. 주요 성과

가. 시장지배적지위 남용행위의 시정

□ (주)대한항공의 시장지배적지위 남용행위(1990. 7. 6.)

국내 및 국제항공운송업 시장에서 시장지배적사업자인 피심인 대한항공(주)의 대구지점은 피심인과 대리점계약을 맺고 국내선 및 국제선 항공권 판매업무를 하고 있던 대구지역 8개 여행사가 1988.10월~1990.4월중 (주)아시아나항공과 복수대리점계약을 맺게 되자, 일부여행사에 대하여 대구지점장 및 동지점 직원이 대한항공 또는 아시아나 항공중 양자택일토록 종용하는 한편, 1990.5월초 대구지점장 명의로 동 대리점에 대하여 “일부대리점에 대한 적절한 조치가 불가피 함”을 통보하는 서한을 발송하여, 결과적으로 일부대리점(3개여행사)이 (주)아시아나항공에 대해 대리점계약을 해약 요청하였다.

공정거래위원회는 이러한 피심인의 행위가 시장지배적 지위를 이용하여 '88년12월 이후 항공사업에 신규참여(국제선의 경우 '90년부터)하고 있는 경쟁사업자인 (주)아시아나항공의 사업활동을 부당하게 방해하고, 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위으로써 당해시장에서의 공정한 경쟁을 저해할 우려가 있는 행위라고 인정하여 그러한 행위를 하지 말 것과 공정거래위원회로부터 시정권고를 받았다는 사실을 대구지점 산하 전대리점에 통지할 것을 시정권고하였다.

□ 해태제과(주), 롯데제과, 크라운제과의 시장지배적지위 남용행위(1992. 1. 15)

비스킷류 시장에서 시장지배적사업자인 피심인 롯데제과(주), 해태제과(주) 및 크라운제과(주) 등 비스킷 제조3사 사건은 시장지배적지위 남용행위 중에서도 가격남용으로 적발된 최초의 사건이다. 이 사건에

서 피심인들은 1991년 2월경 비스킷 제품의 가격은 그대로 둔 채 용량을 변경하기로 결정하고 내부결재과정을 거쳐 각 비스킷 제품의 용량을 감소시켜 생산·출고하였다.

공정거래위원회는 피심인들 3개사가 합쳐 78.1%의 시장점유율을 차지하고 나머지 중소기업체들로 구성된 시장상황에 비추어 3개사가 모두 시장지배적지위에 있다고 판단하였으며, 원가상승요인 및 도매물가상승율 등에 비추어 과다하게 제품의 용량을 감소시킨 것은 실질적인 가격인상과 동일한 행위로 보아 피심인들에 대하여 가격인하 또는 제품의 용량증가 명령을 내리고 범위반 사실을 일간지에 공표하도록 조치하였다. 이는 공정거래위원회가 규제한 최초의 가격남용사건이었다.

□ 동양맥주(주)의 시장지배적지위 남용행위(1993. 7. 22)

피심인 동양맥주(주)는 국내맥주시장에서의 시장점유율이 70%에 달하는 시장지배적사업자로서 1993년 5월 자기와 경쟁관계에 있는 조선맥주(주)가 인천 소재 혼판도매장³¹⁾에 하이트 맥주를 공급하자, 인천 소재 도매상 중 하이트맥주를 공급받은 거래처에 대해서 자기의 제품공급을 중단하는 한편 이미 공급받은 하이트맥주는 반품하도록 요구하고 반품을 증명할 수 있는 서류를 제출하면 동양맥주(주)의 제품을 공급하겠다고 하였다.

공정거래위원회는 동양맥주(주)의 이러한 행위가 시장지배력을 이용하여 자신의 요구에 응할 수 밖에 없는 혼판도매상의 사업활동을 부당하게 방해한 행위일 뿐만 아니라 이로 인해 경쟁사업자인 조선맥주(주)의 신제품판매가 어렵게 되었다는 점에서 조선맥주(주)의 사업활동도 부당하게 방해하였다고 판단하여 피심인에 대해 시정명령과 신문공표명령을 부과하였다.

□ 대한전선(주)의 시장지배적지위 남용행위(1993. 9. 15)

피심인 대한전선(주)은 국내통신선 및 케이블시장에서 시장지배적사업자로 지정·고시된 자이다. 피심인은 자신으로부터 케이블을 공급

31) 동양맥주와 조선맥주를 함께 취급하는 주류도매장을 말한다.

받아서 한국도로공사로부터 발주받은 고속도로 터널내에 설치되는 라디오 지하재방송장치시설 공사를 하는 다른 사업자에 대하여 불량케이블 교체 를 거부하고 자기의 거래업체인 중앙엔지니어링으로 하여금 그 다른 사업 자에 대하여 케이블을 공급하지 말도록 하였다.

공정거래위원회는 피심인의 이러한 행위는 자기의 시장지배적 지위를 남용하여 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위라고 판단하여 시정명령과 신문공표명령을 부과하였다.

□ 한국방송광고공사의 시장지배적지위 남용행위(1994. 10. 5)

1993년 4월부터 공공사업자도 시장지배적사업자로 지정하게 되 었고, 피심인 한국방송광고공사는 텔레비전방송 및 라디오방송 시장에서 시장지배적사업자로 지정·고시된 사업자이며, 한국방송광고공사법에 의 거 광고회사로부터 의뢰를 받아 KBS, MBC 방송국에 광고를 의뢰하는 방 송광고대행을 독점적으로 수행하고 있다.

피심인은 ① 한국방송광고공사 정관에서 광고회사에 지급하는 대행수수료를 방송광고대행수수료를 계열사신탁분보다 비계열사신탁분을 높게 차등지급하도록 정하고, ② 광고회사와 체결한 방송광고업무대행계 약에서 광고주들이 계약기간동안 3개이상의 광고회사와 광고대행계약을 체결할 수 없도록 하였다.

공정거래위원회는 위의 ①은 전문성이 떨어지고 경쟁력이 약한 비계열광고회사를 보호하여 광고업무대행시장에서의 퇴출을 제한한 행위 이고, ②는 광고주가 다양한 전문광고회사를 선택할 수 있는 자유를 원천 적으로 봉쇄하고 광고회사간의 자유로운 경쟁을 제한한 행위로서 피심인 이 자기의 시장지배적지위를 남용하여 방송광고시장에서의 경쟁을 실질적 으로 제한하는 행위라고 판단하고, 시정명령과 모든 광고회사에 대한 통 지명령을 부과하였다.

□ 한국전력공사의 시장지배적지위 남용행위(1995. 4. 4)

공공사업자인 피심인 한국전력공사는 전기수요자들과의 전기공 급계약에 적용하는 약관인 전기공급규정에 고객의 변동으로 인한 명의변

경시 신고객이 구고객의 채무를 승계하고, 요금을 납기내 납부를 하지 못하거나 연체요금 및 연체료를 연체납기일까지 납부하지 아니한 경우 수급계약을 폐지할 수 있고, 요금이 정당하게 계산되지 아니한 기간이 확인되지 아니할 경우 6개월이내에서 피심인이 결정한 기간에 대하여 3배의 위약금을 받고, 요금의 납부지체시 요금의 5%에 해당하는 연체금액을 부담하도록 하고, 수급계약폐지후 동일 명의인이 전기를 다시 사용하는 경우 6개월 경과후 1년이내에는 공사비의 50%, 1년 경과후에는 공사비의 100%를 부담하도록 하는 내용을 규정하고 집행하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이러한 행위를 시장지배적지위를 남용하여 전기수요자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위로 보아 시정을 권고하였다.

□ 한국전기통신공사의 시장지배적지위 남용행위(1995. 4. 4)

역시 공공사업자인 피심인 한국전기통신공사는 일반전화이용약관중 역무를 제공하지 아니한 요금 등을 반환하도록 하고, 전화가입자의 요금 납부지체시 요금의 5%에 해당되는 가산금을 부과할 수 있도록 하고, 계약자의 책임없는 사유로 통화를 하지 못한 경우 3일이상 계속통화가 되지 않은 경우에만 해당 일수의 기본료와 부가사용료를 반환하도록 규정하고 이를 집행하였다. 이에 따라 공정거래위원회는 이러한 행위를 행위는 시장지배적지위를 남용하여 전화수요자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위로 보아 시정을 권고하였다.

□ (주)한화의 시장지배적지위 남용행위 등(1996. 3. 5.)

화약류 제조·판매업 분야에서 86.4%의 시장점유율을 가지고 있는 피심인 (주)한화는 경쟁사업자인 고려화약(주)가 시장에 신규진입하자, ① 1994. 1월 화약판매상들과 고려화약(주)과 거래하지 않는다는 조건을 달아 대리점계약을 체결하는 한편 자기의 지점을 통해 경쟁사업자의 제품을 취급하는 대리점에 대한 제품공급을 현저히 감축하였고, ② 1994. 5.31 화약류 수요자인 대림엔지니어링(주)와의 물품공급계약시 타사제품을 사용하지 않는다는 조건으로 정상공급가에 비해 현저히 낮은 가격으로 공급하는 계약을 체결하였으며, ③ 대리점들과의 거래약정을 체결하면서 다

른 대리점을 신설하는 경우에는 인근에 있는 기존 대리점의 동의를 받는다는 조건을 설정하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 (주)한화가 ①, ②의 행위를 통해 경쟁사업자 및 경쟁사업자와 거래관계에 있는 대리점의 사업활동을 부당하게 방해하였고, ③의 행위를 통해서는 화약판매상의 대리점 신설을 제한하고 기존 대리점의 지역독점을 조장하여 화약류 시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하였다고 판단하여 시정명령, 범위반 사실 공표명령과 함께 10억400만 원의 과징금납부명령을 내렸다.

나. 독과점시장구조 개선시책의 추진

1) 추진방향

독과점시장구조 개선시책의 추진방향은 크게 두 가지로 요약된다.

첫째는 진입규제를 제거함으로써 시장에 참여할 수 있는 잠재적 경쟁자를 증가시키는 것이다. 진입규제에는 법령·사업자단체에 의한 신규진입제한, 수입승인제 등 수입장벽, 기존 독과점사업자에 의한 진입장벽 구축 등 다양한 유형이 있다. 그동안 이러한 진입관련 규제들이 정부의 규제완화 노력으로 상당히 해소되었지만, 아직도 시설기준, 품질, 안전, 환경 등과 관련하여 명시적·묵시적 형태로 존재하고 있다. 이러한 진입관련규제는 나름대로 타당성이 있는 경우도 있지만 시장의 경쟁촉진 가능성을 봉쇄한다는 측면에서 경쟁제한성이 큰 요소라 하겠다. 그러므로 이러한 진입규제를 조사·검토하여 폐지하는 것은 독과점 시장의 경쟁촉진에 있어 중요한 요소가 된다.

독과점시장구조 개선시책의 둘째 방향은 참가사업자간의 자유롭고 공정한 경쟁이 보장되도록 하는 것이다. 이는 독과점 사업자들의 불공정한 거래관행을 시정하여 시장경쟁의 왜곡요소를 바로잡는 작업이다.

2) 시장구조 「우선개선대상품목」의 선정

공정거래위원회는 위와 같은 기본방향에 따라 1996년 말에 시장구조 「우선개선대상품목」을 선정하였다. 선정기준은 1996년 당시 10년 이상 계속하여 시장지배적 품목으로 지정된 장기 독과점 품목 중에서 아래 기준에 중복하여 해당되는 품목이었다.

첫째, 산업정책·수입다변화 등 정부정책에 의해 진입이 규제되고 있는 경우

둘째, 국내가격이 외국가격보다 높은 것으로 보아 수입품의 경쟁압력이 제대로 작동하지 않는 것으로 판단되는 경우

셋째, 최근 2년간 사업자간의 가격인상율이 동일하여 사업자간 유효경쟁이 존재하는지 의심스러운 경우

넷째, 수익률(경상이익율, 영업이익율)이 제조업평균보다 높아 독과점이윤을 시현하고 있다고 추정되는 경우

이 기준에 따라 다음과 같은 26개 품목이 우선개선대상품목으로 지정되었다.³²⁾

정당, 커피, 맥주, 중질지, 내의류, 탄산나트륨, 화약류, 합성세제, 자동차용타이어, 고로시멘트, 석면슬레이트, 판유리, 열연광폭대강, 석도강판, 선재, 주철관, 아연도강판, 굴삭기, 룸에어컨, 엘리베이터, 전기세탁기, 승용차, 버스, 화물자동차, 모터싸이클, 카메라
--

3) 우선개선대상품목 시장구조 개선시책의 추진

독과점시장구조 개선시책은 1997년부터 매년 선정된 우선개선대상품목 중 3~4개 품목에 대해서 시장구조를 차례로 개선하는 방식으로 운영되었다. 1997년에는 자동차(3개 품목), 타이어, 판유리 등 5개 품목에 대해 이러한 품목시장에 참여하고 있는 사업자들의 원재료 수급단계

32) 단, 이중 고로시멘트, 내의류, 합성세제, 화약류, 석면슬레이트 등 5개 품목은 독과점품목 지정에서 제외되어 시책이 추진되지 아니하였다.

에서부터 최종소비단계까지 거래단계별 각종 경쟁제한요소를 심층분석하였다. 거래단계별로 기존 독과점 사업자가 자기의 우월적 지위를 계속 유지하기 위하여 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하거나 신규진입을 저해하는 행위, 독점 제조업자가 국내유통구조를 독점함으로써 수입물품의 유통을 어렵게 하는 행위, 원재료 독점사업자가 독점품목의 공급조절을 통해 다음 단계 제품시장을 독점하는 행위 등 경쟁제한 행위를 적발하여 시정하였다. 또한 새로운 사업자의 진입을 제한하는 정책이나 제도에 대해서는 존치 필요성을 확인하고 관계부처와의 협의를 통해서 이를 개선하였다.

주요품목별 독과점시장구조 개선시책의 추진실적은 다음과 같다.

가) 자동차제조업

공정거래위원회는 시장구조개선의 첫 번째 대상산업으로 자동차산업을 선정하여 1996년 12월부터 1997년 3월까지 완성차업체와 자동차부품업체와의 관계를 중심으로 경쟁정책상 문제가 있고 자동차 산업의 경쟁력을 저해하는 관행·제도 등에 대한 실태조사를 실시하였다.

먼저 자동차산업의 부품조달과 관련하여 자동차산업의 바람직한 발전방향을 크게 세 가지로 잡았다.

첫째, 부품업체가 대형화될 수 있는 여건을 조성하는 것이다. 부품업체가 독자적인 기술개발능력을 갖추기 위해서는 대형화가 바람직하고 부품업체가 대형화하면 완성차업체가 소수의 1차 부품업체만을 상대함으로써 관리비 절감이 가능하게 된다. 둘째, 완성차시장에서 유효경쟁이 촉진되어야 경쟁속에서 완성차업체의 경쟁력이 제고될 수 있을 것이다. 셋째, 완성차업체와 부품업체 간에 대등한 협력관계가 형성될 필요가 있다.

이와 같은 기본방향하에 자동차업종에 관련된 제도와 업계의 행태를 조사한 결과를 다음과 같이 조치하였다.

우선, 자동차 부품조달단계에서 부품단가를 부당하게 1~7개월

을 소급하여 인하하는 행위, 부품을 납품하는 협력업체에 자기가 생산한 차량의 구입을 강요하는 행위, 부품을 납품하는 협력업체의 차량이 자기가 생산한 차량이 아닌 경우 공장에 들어오지 못하도록 하는 행위를 적발하여 시정명령을 내리고 과징금을 부과했다. 아울러 부품업체가 완성차업체와 대등한 관계에서 사업활동을 독자적으로 영위할 수 있도록 완성차업체와 부품업체간의 전속거래 관행을 시정하였다.

자동차 판매단계에서는 자기회사 임·직원에게 자동차판매량을 할당하고 계열회사에 대해 자동차 판매를 요청하는 행위, 자동차판매대리점계약서에 불공정한 조항(다른 회사차량판매제한, 판매목표할당, 재판매가격 지정)을 설정하는 행위에 대해서도 시정조치하였다.

정비·부품단계에서는 완성차업체만 A/S(After Service)용 부품을 판매할 수 있고 부품업체는 A/S용 부품을 판매할 수 없도록 하는 관행에 대해서 부품업체도 A/S부품을 판매할 수 있도록 시정했다.

나) 타이어제조업

1997년 12월에는 두번째 품목으로 타이어산업분야에 대해서 실태조사를 하고 경쟁촉진 방안을 마련하였다.

타이어 산업에 대한 실태조사결과 국내 타이어시장은 3개 업체만 생산에 참여하고 있으며 상위2개 사업자가 90%이상의 시장점유율을 차지하고 있는 과점시장의 형태가 장기간 지속되고 있었다. 그리고 타이어 시장에서의 신규진입을 위해서는 초기설비투자 및 유통망구축에 많은 자금이 소요되어 사업자의 신규진입이 제한되고 있으나, 신규진입에 대한 제도적 정책적 규제는 없는 것으로 나타나 소수업체에 의한 공동행위 및 불공정행위에 대한 시정이 필요한 것으로 나타났다.

먼저 타이어 판매단계에서 타이어 제조사업자의 군납에 있어서의 물량배정행위, 트럭·버스용 타이어에 대한 공급량조절행위 등의 공동행위, 타이어제조업자가 권장소비자가격을 실제 판매가격보다 현저히 높게(30~40%) 표시하는 부당한 표시·광고행위에 대해서 시정명령을 내리고 한국타이어제조(주), 금호타이어(주) 및 우성타이어(주) 등 3개사에 대하여 총 1억500만 원의 과징금을 부과하였다. 그리고 완성차업체의 타이어구

매방식을 과거 물량배분방식에서 공개경쟁입찰방식으로 전환, 타이어를 권장소비자가격표시품목에서 제외, 그리고 수출업자간의 경쟁을 제한하는 수출추천 승인제도 폐지 등 경쟁제한적 제도의 개선을 추진하였다.

폐타이어 처리단계에서는 폐타이어 수거·처리 사업자수를 제한한 대한타이어공업협회의 사업자단체 금지행위에 대해서 시정명령하는 한편, 「폐타이어 수거·처리업자 지정에 관한 방침」 상의 관련조항을 수정 또는 삭제하도록 하였다.

적발된 공동행위의 주된 내용은 다음과 같다.

1992년에 조달청의 패키지에어콘 단가압찰에서 기종별 낙찰자 선정방법에 합의한 후 낙찰자를 미리 선정하고 낙찰가격을 높이기 위해 고의로 유찰시키는 등의 행위를 지속적으로 행하고 조달청입찰물량을 배정받지 못한 사업자에 대해서 시중입찰물량을 할당하는 행위 등 입찰공동행위

1994년 이후 패키지에어콘이 과잉생산이 되지 않도록 각사가 생산할 규모에 합의하는 등의 생산수량공동행위

1994년과 1995년 패키지에어콘 권장소비자가격을 3%이상 인상하기로 합의한 행위, 1998년 원격제어에어콘의 판매가격을 권장소비자가격의 50%로 하고 룸에어콘 및 패키지에어콘의 마진율을 각각 22%와 23%로 하기로 합의한 행위 등 가격공동행위

1998년 룸에어콘 설치비와 관련된 경쟁이 심화되자 제품가격과 별도로 징수하던 설비비를 제품가격에 포함시키기로 합의하고, 1996년 이후 에어컨예약판매의 할인율 등을 공동으로 정하는 등 거래조건에 대한 공동행위

그 외에도 버스용에어콘 제조사업자의 버스제조업자에 대한 납품가격결관련 공동행위, 유통·판매과정에서 가전업체들이 대리점에 대해서 판매가격을 제시하고 이의 준수를 강요하는 재판매가격유지행위, 판매목표를 강제하거나 과도한 담보 요구하는 등의 거래상지위남용행위, 저가판매를 제한하는 등의 사업활동방해행위 등에 대해서도 시정명령을 하였다.

또한, 입찰담합과 관련하여 조달청의 에어컨 단가입찰 참가자격을 제조업체뿐만 아니라 비제조업체에 대해서도 개방할 것, 권장소비자가격이 재판매가격유지행위 및 공동행위의 수단으로 활용되는 폐해를 방지하기 위해 에어컨·세탁기를 권장소비자가격 표시품목으로부터 제외할 것, 품질보증제도가 신규제품·수입품의 시장진입을 제한하고 사업자에게 부담을 주고 있으므로 품질보증제도를 장기적으로 사업자자율보증방식으로 전환할 것, 형식승인제도가 신규진입이나 수입제한이 되지 않도록 개선할 것 등의 제도개선사항에 대한 의견을 관련부처에 제시함으로써 시장구조가 근본적으로 개선될 수 있도록 하였다.

<표>제2기 독과점시장구조개선시책의 추진실적

품목	제도개선	행태개선	제재내용
자동차	<ul style="list-style-type: none"> - 완성차업체와 부품업체의 전속거래관행 개선유도 - 부품업체의 보수용부품 공급을 확대하도록 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 부품가격소급인하행위 - 자동차구입강제행위 - 불공정한 약관조항설정행위 	시정명령
판유리	-	- 가격공동행위	7천3백만원
타이어	<ul style="list-style-type: none"> - 완성차업체의 타이어구매방식을 경쟁입찰방식으로 개선유도 - 권장소비자가격제도 개선 - 협회의 수출승인제도 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 군납관련 입찰공동행위 - 부당한 표시광고행위 - 사업자단체의 금지행위 	1억5백만원
철강	<ul style="list-style-type: none"> - 고로분야 신규진입제한 해소 - 고철분야 전속거래관행 개선유도 - 포항제철의 독점적 유통구조개선유도 및 대규모기업집단 지정방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 가격, 거래조건 공동행위 - 배타조건부 거래행위 - 사업자단체 금지행위 	163억 원

* 주 : 과징금은 시정명령과 함께 부과

제2절 경쟁제한적 기업결합 심사제도의 변화와 시정노력

1993년 4월 신고기관이 경제기획원에서 공정거래위원회로 이관되었고 1997년 4월 대규모회사 중소기업 시장진입시 추정요건, 대규모회사개념 도입, 대규모회사의 합병, 영업양수, 회사설립시 사전신고, 임의적 사전심사요청제도가 도입되었다.

1. 제도의 변화

이 시기에 기업결합 규제에 관한 제도적 변화로서, 규제 대상이 되는 기업의 규모 기준을 삭제하여 모든 경쟁제한적 기업결합을 금지하도록 한 것은 기업결합 규제를 강화하는 의미가 있었다. 그러나 실제 경쟁제한적 기업결합의 규제 실적은 미흡한 편이다.

1987년부터 1997년까지 기업결합으로 규제된 사건은 300건이지만,³³⁾ 이들은 대부분 기업결합의 신고기간에 위반한 사건이며, 기업결합의 경쟁제한성이 문제되어 시정조치가 내려진 사례는 드물다. 1995년부터 1997년까지 3년간 기업결합의 신고건수가 총 1,136건이었던 것에 비추어³⁴⁾(수평결합 211건, 수직결합 193건, 혼합결합 732건), 기업결합의 수가 적었던 것으로 보기는 어려우며, 기업결합 규제실무가 적극적이지 못했던 것으로 볼 수 있다.

2. 경쟁제한적 기업결합의 시정

1987년부터 1997년까지 경쟁제한적 기업결합에 대한 실질적인 규제 사례는 드물다. 그러나 1995년 이후 이러한 경향에 약간의 변화가 있었는데, 1995년부터 1997년 기간에 공정거래위원회의 정식 심결절차를 거친 것은 아니지만,³⁵⁾ 실무적 검토가 진행되는 동안 기업결합을 중도에 중지한 4건의 사례들은 주목할 만하다.

애경이 포철의 계열사인 포스코켄과 정우석탄화학을 매입하려는 계획을 공정거래위원회가 사전 검토한 결과, 동 결합이 있을 경우 애경과 포스코켄의 PA(무스푸탈산)에 대한 시장점유율이 58.3%에 달하게 됨으로써 경쟁제한성이 인정되어 동 결합을 중지할 것을 회신하였으며, 포

33) 공정거래위원회, 공정거래 20년사, 2001, 제1편 제4장 <표 4-1> 및 제5장 <표 5-1> 참조.

34) 동 기간의 신고된 기업결합 유형을 보면, 수평결합 211건, 수직결합 193건, 혼합결합 732건이었다. 수단별로 보면, 주식취득, 회사신설, 합병, 영업양수, 임원겸임의 순이었다.

35) 동양나이론(주)의 한국카프로락탐(주) 주식취득건의 경우 위원회의 금지의결이 있었다.

철은 이에 따라 동 매각계획을 취소하였다.

□ 농심켈로그(주)의 (주)퓨리나코리아 영업양수(1995. 12)

농심켈로그는 퓨리나코리아의 씨리얼 사업부문을 인수하고자 동 계획을 1995. 11. 1. 사전 신고하였다. 씨리얼 시장은 3사 과점체제를 형성하고 있었으며, 시장점유율은 1위 동서식품 38.5%, 2위 농심켈로그 37.9%, 3위 퓨리나코리아 23.6%로서 당해 기업결합은 2위와 3위 업체의 결합이었다. 결합 후 양사는 60.9%의 시장점유율을 갖게 되는 등 시장지배력을 형성하고 시장구조가 복잡화되므로, 공정거래위원회는 당해 기업결합이 경쟁을 제한할 소지가 있다고 판단하였다. 위원회는 이러한 내부검토결과를 농심켈로그(주) 측에 공문으로 통지하였고, 이에 따라 당사회사는 기업결합을 중단하였다.

□ 동양나이론(주)의 한국카프로락탐(주) 주식취득(1996. 4)

동양나이론이 한국카프로락탐의 주식을 인수하고 이를 공정거래위원회에 신고하였다.³⁶⁾ 한국카프로락탐은 나이론의 원료인 카프로락탐을 생산하여 자신의 주주이며, 나이론을 생산하는 국내 3개사(동양나이론, 고려합섬, 코오롱)에 50 : 25 : 25의 비율로 공급하고 있었다. 카프로락탐 시장의 시장점유율은 한국카프로락탐 34%, 수입 66%이고, 나이론 시장의 시장점유율은 동양나이론 48%, 코오롱 21%, 고려합섬 17%, 태광산업 13%이었다. 이 결합은 수직결합에 해당되며 이 결합이 있을 경우 한국카프로락탐은 계열사인 동양나이론에 유리하게 원료를 배분할 것이 우려되었으며 이 점에서 경쟁을 제한할 가능성이 있다고 인정되었다. 다만 공정거래위원회의 금지의결이 있기 전에 동양나이론이 동 주식을 자진 매각함으로써 이 기업결합은 중단되었다.

□ 조선내화(주)의 포철로재(주) 주식취득(1997. 12)

공정거래위원회는 조선내화가 경쟁업체인 포철로재의 주식 100%를 인수하는 계획에 대한 심사를 하였다. 내화물시장의 시장점유율은 1위 조선내화 36.2%, 2위 포철로재 17.9%로 양사는 결합 후 내화물시장에

36) 기업결합신고서 소유비율이 20.38%인 것으로 신고하였으나 추후 조사에서 30.14%로 확인되었다.

서 점유율 54.1%를 갖게 되었다. 동 건에 대하여 공정거래위원회는 경쟁 제한적인 기업결합임을 통보하여 기업결합 계획을 금지시켰다.

제3절 카르텔 규제제도 보완과 활성화

1. 제도의 변화

가. 카르텔 성립요건의 개선

1) 실행요건의 삭제

종래 부당한 공동행위가 성립하기 위해서는 공정거래법상 “사업자는 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 다음 각호의 1에 해당하는 행위(이하 “부당한 공동행위”라 한다)를 하여서는 아니된다”(법제19조 제1항 본문)고 규정되어 있음에 따라 사업자들간의 합의 이외에 실행행위로 나아갈 것도 요하였다.

그러나 이에 대해서는 첫째, 공동행위는 사업자들간의 자발적인 합의로서 그것이 성립되면 곧 실행되는 것이 보통이며, 실행가능성이 없다고 판단되면 합의가 아예 성립되지 않을 것이라는 점, 둘째, 만약 실행행위를 부당한 공동행위의 요건으로 하게 되면 공정거래위원회가 사업자들이 공동행위를 하기로 한 합의를 적발하더라도 그것이 실행되기 전에는 규제할 수 없게 되어서 모순이라는 점 등이 문제점으로서 지적되어 왔다.³⁷⁾ 따라서 1992년 11월 공정거래법 제3차 개정시에 복수의 사업자간에 경쟁을 회피하기 위한 각 사업자의 사업활동의 제한에 대하여 합의만 있으면, 그것이 아직 실행되지 않았다고 하더라도 규제대상이 되도록 개선되었다.

37) 권오승, 「제4판 경제법」(법문사) 273 - 274면.

2) 공동행위 인가요건의 추가

아울러 1992년 개정시에 사업자들이 공정거래위원회에 공동행위의 인가를 신청할 수 있는 사유의 하나로서 제19조 제1항 단서에 “연구·기술개발”이 추가되었다.

나. 카르텔에 대한 과징금 부과한도의 인상

1994년 12월 공정거래법 개정시 부당한 공동행위에 대한 시정조치수단을 강화하여 실효성을 제고하기 위하여 법상 과징금의 부과한도가 상향조정되었다. 이에 따라 종전에 1990년 4월의 공정거래법 개정시 부당공동행위에 대한 제재수단으로서 과징금이 도입된 이래 부당공동행위 위반기간에 있어서의 “매출액에 100분의 1을 곱한 금액의 범위내에 해당하는 금액을 초과하지 아니하는 범위”(공정거래법 제22조)로 정해져 있던 공정거래법상 과징금 부과한도가 “매출액에 100분의 5를 곱한 금액의 범위내에 해당하는 금액을 초과하지 아니하는 범위”(공정거래법 제22조 제1항)로 상향 개정되었다.

2. 카르텔 시정의 급증

제2기의 1988년은 공정거래법이 제정된 후 처음으로 사업자단체의 구성원이 아닌 사업자들간의 부당공동행위가 3건 적발된 해이다. 이후 2기의 끝인 1997년까지 10년간 부당한 공동행위의 시정실적을 살펴보면, 다음 <표1>에서 보이듯이 시정명령 이상(과징금 부과 포함)이 75건, 고발 4건으로 위 2개 부문만 합치더라도 총 79건의 공동행위가 시정조치되었다. 이같은 시정조치 건수는 전혀 시정실적이 없던 제1기와 비교하면 비약적인 규모 증가이다.

또한 1981년에서 1987년까지는 부당공동행위의 시정실적이 없었고(사업자단체의 금지행위로서의 적발 건수 제외), 제2기의 1988년부터 10년간 적발된 건수가 79건인 이유는 주로 우리나라의 비약적인 경제발전

의 효과가 본격적으로 나타나 사업자들간 경쟁이 심화되면서 사업자들간에 경쟁회피의 심리가 자연스럽게 증가된 것과 공정거래법에 대한 사회전반의 관심이 제고되어 경쟁문화가 확산되면서 소비자들 사이에서도 담합에 대한 견제심리로 신고건수 자체가 상당히 늘었던 데에서 원인을 찾을 수 있다. 또한 부수적으로는 1990년의 공정거래법 개정으로 부당한 공동행위에 대한 추정조항이 도입됨에 따라 적발이 훨씬 용이해진 효과도 있었다고 평가된다.

<표1> 부당한 공동행위의 시정 실적

(시정명령 이상, 건)

구 분	'81 ~'87	88	89	90	91	92	93	'94	'95	'96	'97	계
고 발	-	-	-	-	1	-	-	2	-	-	1	4
시정명령	-	3	4	5	7	4	4	5	13	19	11	75
계	-	3	4	5	8	4	4	7	13	19	12	79

주: 부당한 공동행위에 대한 과징금부과는 1986. 12월 제1차 공정거래법 개정시 도입되었음

한편, 제2기까지의 부당공동행위 시정실적을 위반행위 유형별로 살펴보면 다음 <표2>와 같이 가격의 공동결정·유지행위가 103건, 거래지역이나 거래상대방 제한행위가 26건, 출고조절 등 생산량 제한이 21건의 순으로 나타나고 있어 가격과 관련된 공동행위가 대부분을 차지하고 있다. 이와 함께 2, 3위에 해당하는 위반유형도 경쟁제한성이 큰 이른바 경성카르텔(hard core cartel)³⁸⁾에 해당되어 우리 경제에 있어서 담합행위의 내용이 경쟁제한효과 측면에서 볼 때 심각한 수준이었음을 알 수 있다. 또한 개개 건별로 볼 때 국가경제적 관점에서 영향이 큰 분야의 적발 실적은 1990년대 이후 들어 현저히 늘고 있다.

38) 1998.3.25. 경제협력개발기구(OECD)는 경성카르텔금지권고(Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels)를 채택하였다. 여기에서는 경성카르텔을 “사업자간에 가격고정(price fixing), 입찰담합(bid-rigging), 생산량제한, 시장분할 등을 내용으로 하는 구매자, 공급자, 대리점주 또는 거래선 등의 경쟁자간의 반경쟁적 합의(agreement), 공동행위(concerted practice) 또는 협약(arrangement)”으로 정의하였다(I.A.2.a).

<표2> 부당한 공동행위의 유형별 조치건수

(건)

구 분	'81-' 92	'93	'94	'95	'96	'97	계
가격의 공동결정·유지	45	11	13	20	27	14	103
판매조건등의 공동결정	8	-	1	1	1	1	12
생산·출고등의 제한	16	1	2	1	-	1	21
거래지역·거래상대방 제한	14	2	2	2	3	3	26
상품 종류·규격의 제한	8	-	-	1	-	-	9
공동회사 설립	-	1	-	1	2	1	5
사업활동·내용의 제한	-	1	1	-	3	2	7
계	91	16	19	26	36	22	183

- 주: 1. '81~'92년은 1개 사건당 위반유형이 2개 이상이 될 수 있음
('93년부터는 1개 사건당 대표위반유형 1개로 분류)
2. '81~'92년까지는 시정권고이상, '93년 이후는 경고이상

위 <표2>의 위반행위 유형별 조치실적에서 가격관련 부당공동행위가 다른 유형에 비해 많은 이유는 가격인상은 수량제한보다 즉각적인 효과를 가져오고 또한 가격을 일정 수준으로 유지함으로써 참가자 모두에게 직접적인 이익을 주기 때문으로 짐작된다. 더욱이 가격카르텔은 수량카르텔 등 기타의 카르텔과 같이 기업간 조정이 곤란한 생산 또는 판매비중에 대한 합의를 필요로 하지 않고 단지 일정 수준의 가격인상폭에 대한 합의를 도출하면 되기 때문에 기타의 카르텔보다 성립되기 쉬운 면이 있다.

수량카르텔과 시장분할카르텔도 상당수 있었는데, 주로 과점산업에서 이루어지는 수량카르텔의 경우, 판매비율에 관한 협정은 실제로 준수되기가 쉽지 않을 뿐 아니라 그 기준을 생산비율이나 생산능력으로 할 것인지 또는 과거의 판매비율실적을 기준으로 할 것인지에 대한 기업간 합의가 어려움에도 불구하고 상당수 적발된 것은 당시의 산업구조상 불황 등 특수요인이 상당히 작용했던 것으로 보인다.

□ (주)유공 등 6개 정유회사의 부당공동행위(1988. 4. 13)

피심인 (주)유공, 호남정유(주), 경인에너지(주), 쌍용정유(주) 및 극동석유(주)는 석유정제 및 석유제품의 판매에 종사하는 사업자들이며, 여수에너지(주)는 프로판, 부탄등 LPG제품을 수입·판매하는 사업자로서, 이들 6개사는 국내석유 제품의 대부분을 공급하는 사업자들이다. 피심인들은 석유제품중 휘발유, 등유, 경유, 경질중유, 중유, 방카-C유, 프로판(일반용), 프로판(도시가스용), 부탄, Jet-1, Jp-4등 11개 석유제품의 국내 민수 및 한국군군납시장에서의 판매경쟁을 제한할 목적으로 1981. 1. 1.부터 1982. 6. 30.까지 18개월간의 판매실적을 토대로 회사별, 유종별 기준 시장점유율을 정하였고, 1982. 7. 1.부터 동 기준시장점유율에 따라 판매물량을 유지하기로 합의하고 이를 시행하였다. 피심인들은 위와 같이 합의한 기준시장점유율을 상호준수토록 하기 위하여 ① 매달 25일에 전월의 판매실적을 집계하여 합의된 유종별 기준시장점유율보다 초과하여 판매한 자는 미달하여 판매한 자로부터 초과판매한 물량만큼을 정산구매(Buy-Back)하고 그 대금을 동력자원부에서 고시하는 유종별 공장도 가격에 따라 현금지급하고, ② 1985년 3월부터는 경질유(휘발유, 등유, 경유)의 초과판매분에 대하여 동력자원부에서 고시하는 균일수송비의 2배 상당액을, 동년 10월부터는 LPG(프로판, 부탄)의 초과판매분에 대하여 동수송비의 1배 상당액을 벌과금으로 정하여 초과하여 판매한 자가 미달하여 판매한 자에게 위 사후정산구매시 벌과금으로 지급키로 하고 이를 시행하였다.

공정거래위원회는 이러한 행위는 부당공동행위에 해당하는 것으로 판단하고 피심인들에 대하여 시정명령과 각자의 판매실적을 시정명령을 받은 날로부터 1년동안 경제기획원장관에게 보고하도록 명하고 과징금을 병과하였다. 이 사건은 부당공동행위에 대하여 최초로 과징금을 부과한 사건이라는 의의가 있다.

□ (주)두송사 등 7개 바나나수입업체들의 부당공동행위(1991. 3. 8.)

피심인 (주)두송사, (주)그린월드, 태주상사(주), 현진복무(주), 영성상사(주), (주)삼주유통, (주)화남인터내셔널 등 7개 회사는 바나나를 수입판매하는 사업자들이며, 1990년중 피심인 7개 회사의 수입실적이 우리나라 전체 바나나 수입물량의 87.3%를, 1991. 1. 1 ~ 1991. 2. 20 기간중에

는 90.0%를 점하고 있었다.

피심인들은 바나나 수입판매제도가 변화됨³⁹⁾에 따라 1991. 1. 8 수입바나나의 법정도매시장 상장적정가격을 정하고 이를 초과하지 않는 선에서 판매하기로 합의하고, 1991. 1. 15 다시 합의를 재의결하여 집행하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 이러한 행위는 상품의 가격을 공동으로 결정하는 행위로서 수입바나나시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 부당한 공동행위에 해당한다고 판단하여 시정명령과 언론공표명령을 내리고 피심인 각자의 공동행위 실행기간 동안의 매출액에 100분의 1을 곱한 금액에 해당하는 금액의 과징금납부명령을 내렸다.

□ 제일은행 등 32개 은행의 부당공동행위에 대한 건(1993. 4. 20.)

피심인 (주)제일은행, (주)조흥은행, (주)한국상업은행, (주)한일은행, (주)서울신탁은행, (주)한국외환은행, (주)신한은행, (주)한미은행, (주)동화은행, (주)동남은행, (주)대동은행, (주)하나은행, (주)보람은행, (주)평화은행, (주)대구은행, (주)경기은행, (주)강원은행, (주)충북은행, (주)충청은행, (주)부산은행, (주)경남은행, (주)전북은행, (주)광주은행, (주)제주은행, (주)국민은행, 한국산업은행, 중소기업은행, 한국주택은행, (주)한국장기신용은행, 농업협동조합중앙회, 축산업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회 등 32개 은행은 국내은행업을 영위하는 사업자들이며, 국내은행업시장에 있어서 100%(총예수금기준)를 점하고 있는 사업자이다.

은행수수료는 1984. 7. 21 금융업이 공정거래법 적용대상이 됨에 따라 1984. 7. 23자로 금융단협정이 폐지되고 각 은행이 자율적으로 결정하도록 되어 있었으나, 실제로는 그 동안 한국은행 등의 창구지도에 의하여 사실상 규제되어 오던중, 재무부가 1992. 10. 12자로 '금융규제완화계획'을 발표하면서 실질적으로 자율화가 되는 상황이었다.

피심인들은 1992. 10. 13. 종합기획부장들 모임, 1992. 11. 12.

39) 1991.1.1부터 바나나가 수입자유화품목이 되었으며 수입된 바나나는 1991.1.10부터 법정도매시장에 상장하여 경매토록 의무화되었다.

종합기획부장들 모임 등을 통하여 공동으로 은행수수료를 인상하거나 신설하기로 결정하고, 이를 시행함으로써 국내은행업분야에서의 경쟁을 실질적으로 제한하였다.

공정거래위원회는 이러한 행위가 부당공동행위에 해당한다고 판단하고, 시정명령과 과징금납부명령을 하였다. 한편 제일은행에 대해서 4. 20 과징금납부명령에서 부과한 과징금액 32,988천원은 4.20의 의결시점에서, 공동행위관련 은행수수료총액의 확인이 가능한 1993. 3. 27을 과징금산정을 위한 종기로 보고 과징금액을 산정한 것이었다. 따라서 공정거래위원회는 8. 18 의결서에서 1993. 3. 28 이후 본건 공동행위가 실제로 없어진 날을 과징금산정을 위한 종기로 보고 과징금액을 추가로 산정하여 제일은행에 대하여 14,852,040원을 추가로 납부할 것을 명하였다.

이 사건은 최초로 금융부문에 공정거래법을 적용한 사건이다.

□ 12개 일간신문사의 부당공동행위(1993. 12. 31)

피심인 (주)조선일보사, (주)한국일보사 등 12개 신문사는 서울특별시에 본사를 두고 전국을 대상으로 하여 일간신문을 발간 및 판매하는 업을 영위하는 사업자(이하 “재경신문사”)들이다. 재경신문사들은 1992. 10. 28 간담회를 개최하고 이 자리에서 각 피심인 별로 구독료를 1993. 1. 1부터 6,000원으로 인상할 것에 공동의 인식을 같이하고 그 인상계획⁴⁰⁾을 밝혔다. 또한 재경신문사들은 1992. 11. 25 간담회를 개최하고 이 자리에서 1992. 12. 20 이후부터 구독료 인상에 관한 사고를 내기로 하는 한편, 1992. 12. 4에 개최된 한국신문협회판매협의회⁴¹⁾ 이사회에서 대부분의 재경신문사가 구독료를 1993년초에 월 6,000원(일반 및 특수일간신문) 내지 7,000원(외국어일간신문)으로 인상하기로 한 계획을 발표하였다. 이에 따라 재경신문사들은 1992. 12. 30~같은해 12. 31 사이에 각 사업자별로 자기의 신문에다 구독료인상에 관한 사고를 게재하고, 1993. 1. 1부터 구독료를 인상하였다.

40) 1993.1.1자 인상: (주)조선일보사등 10개사,

1993.3.1자 인상: (주)세계일보,
인상계획미정: (주)현대문화신문사.

41) 한국신문협회판매협의회는 한국신문협회의 산하기구로서 구성사업자는 이 사건 피심인인 12개 재경신문사와 18개 지방신문사로 구성되어 있다.

공정거래위원회는 피심인 12개사의 판매국장들이 한국신문협회 판매협의회에서 수차례에 걸쳐 모임을 갖고 구독료인상에 관한 논의를 거쳐 구독료를 동일한 시기에 동일한 금액으로 인상하기로 하는데 의견을 같이한 것이 피심인들이 구독료를 공동으로 인상하기로 한 합의로 인정하고, 부당공동행위로 인정된다고 판단하였다. 이에 대하여 피심인들은 구독료인상에 관한 합의가 없었다고 주장하였으나, 공정거래위원회는 설령 피심인들의 주장대로 구독료인상에 관한 합의가 없었다 하더라도 피심인들이 1993. 1. 1부터 실제로 구독료를 같은 금액으로 인상하였으므로 이는 공정거래법상의 부당공동행위의 추정조항(당시 제19조 제3항)에 따라 부당공동행위로 인정된다고 판단하였다. 이에 따라 피심인들에 대하여 시정명령과 언론공표명령을 내렸다.

□ LPG용기제조 5개사의 부당공동행위(1994. 3. 23)

피심인 경희강재(주), 신산기계공업(주) 등 5개 사업자는 LPG용기 등의 제조업을 영위하는 사업자로서 1993. 10월 중순경 모임을 갖고 LPG용기 판매의 창구일원화에 대해 토의한 후, 1993.11.26(금) 12:00에 모임을 갖고 자신들이 생산한 제품의 공동판매 등을 위하여 공동출자에 의한 방법으로 공동판매회사인 (주)한국용기를 설립하기로 하는 등 구체적인 공동판매방법에 대하여 토의하였다. 피심인들은 1993. 12. 1(수) 12:00 다시 모임을 갖고 공동판매회사의 설립을 위한 자본금 출자비율의 확정, 출자지분의 납부방법 등에 합의하고 판매회사설립을 위한 법적절차를 시행하기로 하였으며, 이에 따라 피심인들은 1993. 12. 6자로 설립자본금 전액을 공동출자하여 공동판매회사인 (주)한국용기를 설립한 후, 1993. 12. 17 (주)한국용기를 통하여 규격별로 생산량이나 판매량을 제한하고 판매가격도 일정한 수준으로 결정·유지하도록 하고, 합의사항의 준수를 확보하기 위해 피심인별 생산량 2개월분에 해당하는 금액의 약속어음 1매와 피심인별 생산량 1개월분에 해당하는 금액의 당좌수표 2매를 위약담보금으로 하며, 위약시 (주)한국용기의 자산에 귀속한다는 등의 내용으로 공동협약서를 작성하고, 법률사무소에서 공증을 하였다. 피심인들은 위 공동협약서 내용을 바탕으로 하여 개별적으로 (주)한국용기와 납품계약을 체결하는 한편, 공동협약서 등이 정하는 바에 따라 (주)한국용기를 통하여 피심인별로 생산량 및 판매량을 제한하였고, (주)한국용기를 통한 판매가격을

규격별로 결정하여 시행함으로써 개별적으로 판매할 때의 가격보다 높은 수준에서 가격을 유지하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 이러한 행위는 영업의 주요부문을 공동으로 수행하거나 관리하기 위해 회사 등을 설립하는 행위, 공동으로 상품의 생산 또는 판매를 제한하는 행위, 그리고 공동으로 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위로서, 국내 LPG용기 생산·판매 시장에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 부당공동행위로 판단하였고, 이에 따라 합의 사항 파기를 포함하는 시정명령과 언론공표명령을 내렸다.

□ PC제조 5개업체의 부당공동행위(1994. 8. 31)

피심인 삼성전자(주), (주)금성사 등 5개사는 전산기기인 컴퓨터등을 제조하여 판매하는 사업자들로서 1993년도 행정전산망용 PC 시장에서 82.7%의 점유율을 차지하고 있다. 피심인들은 1993년 소요분 행정전산망용 PC 입찰과 관련하여 286XT의 경우 4차, 286AT 및 386SX의 경우는 각 2차에 걸쳐 입찰에 참여하면서 여러 업체의 입찰가격이 동일하거나 근소한 차이밖에 없었고,⁴²⁾ 286XT, 286AT 및 386SX의 각 기종별로 낙찰가격은 예정가격과의 차이가 0.09~0.25%에 불과하였다. 또한 286XT, 286AT 및 386SX 등 각 기종별로 낙찰된 업체의 입찰수량의 합계가 구매예정수량과 동일하고 낙찰된 업체의 업체별 입찰수량을 보면 286XT의 경우 낙찰된 3개업체 모두 500대씩, 286AT의 경우 낙찰된 5개업체 모두 900대씩, 386SX의 경우 낙찰된 5개업체가 1,800대씩으로 동일하였다.

공정거래위원회는 조달청의 행정전산망용 PC 입찰참가자격이 있는 행정전산망용 다기능 사무기기 인증기종 제조업체는 1993년도의 경우 피심인 5개업체 등 총 7개업체에 불과하여 본건 행정전산망용 PC의

42) 286XT의 경우 대우통신(주), (주)삼보컴퓨터, 현대전자산업(주)등 3개업체가 4차에 걸쳐 입찰에 참가한 바, 제1차(1992.12.1), 제3차(1993.1.27) 입찰시 대우통신(주) 및 현대전자산업(주)등 2개업체의 입찰가격이 동일하고 나머지 1개체인 (주)삼보컴퓨터의 입찰가격도 2개 업체의 1, 3차 입찰가격에서 각각 1,000원, 500원의 근소한 차이밖에 없으며 4차(1993. 2.4) 입찰시 3개업체의 입찰가격도 572,000원 기준 110원~200원의 근소한 차이밖에 없었다. 286AT의 경우 7개업체(제1차 입찰의 경우 6개업체 참가)가 2차에 걸쳐 입찰에 참가한 바, 제1차(1992.12.1) 입찰에서는 입찰에 참가한 모든 6개업체의 입찰가격이 854,000원으로 동일하고, 제2차(1992.12.9) 입찰에서는 낙찰된 피심인 5개업체의 입찰가격이 760,100원으로 모두 동일하였다. 386SX의 경우 7개업체(제1차 입찰의 경우 6개업체 참가)가 2차에 걸쳐 입찰에 참가한 바, 제2차(1992.12.9) 입찰에서 낙찰된 피심인 5개업체의 입찰가격이 1,100,000원으로 모두 동일하였다.

입찰방식인 ‘희망수량 제3자 연간단가입찰’에 따르면 각 피심인은 모두 낙찰자가 될 수 있는 지위에 있으므로, 일반경쟁입찰에서와 같이 최저입찰액을 제시한 자가 낙찰되는 경우와는 달리 치열한 경쟁을 할 필요가 없으므로 피심인간에 담합에 의해 입찰에 응할 가능성이 크다고 전제하고, 최초입찰에서부터 최종낙찰시까지의 입찰가격이 피심인들간에 동일하거나 근소한 차이밖에 나지 않는 점, 입찰수량 역시 조달청의 구매예정수량과 피심인들의 입찰수량합계가 같고 피심인들의 낙찰수량이 같은 점 등을 감안하여 당시 공정거래법 제19조 제3항의 추정조항에 따라 부당공동행위로 추정되어 같은 조 제1항 제1호 및 제3호에 위반된다고 판단하고, 시정명령과 언론공표명령을 내리고, 각 피심인이 1993년도 행정전산망용 PC 입찰에서 낙찰되어 최초로 계약한 계약일부터 납품마감일까지를 부당공동행위의 실행기간으로 하여 실행기간동안 피심인의 행정전산망용 PC의 총매출액에 100분의 1을 곱한 금액에 해당하는 금액을 과징금으로 납부하도록 명령하였다.

□ 축전지제조 5개 회사의 부당공동행위(1994.10.17)

피심인 경원산업(주), 제원전지(주) 등 5개사는 축전지를 제조하여 판매하는 사업자로서 국방군수본부의 입찰참가등록업체들이다. 국방군수본부는 축전지(6TN)를 ‘희망수량단가제입찰’방식을 통하여 구매하고 있다.

피심인들은 1994.5.24 국방군수본부에서 실시한 축전지(6TN) 희망수량단가 경쟁입찰과 관련하여 11차에 걸쳐 입찰에 참여하였는데, 피심인들의 입찰가격을 보면, 1차 응찰가격이 42,000원에서 42,700원으로 거의 동일할 뿐만 아니라, 2차에서 7차까지 각각 100원 내지 600원씩을 낮추어 응찰하여 8차에 경원산업(주)와 제원전지(주)가 각각 39,800원에 낙찰되었고, 9차에 한국전지(주)와 유니온전지(주)가 각각 39,800원에 낙찰되었으며, 11차에 가서 세방전지(주)가 39,800원에 낙찰됨으로써 피심인들 모두가 39,800원에 낙찰되었다. 피심인의 입찰수량을 보면, 경원산업(주)가 10,800개, 제원전지(주)가 7,000개, 한국전지(주)가 11,100개, 유니온전지(주)가 8,000개, 세방전지(주)가 9,000개를 희망하여 피심인들간의 입찰희망수량차이가 크게 나지 않을 뿐만 아니라 피심인들의 입찰희망수량의 합계 45,900개와 국방군수본부의 구매예정수량 45,219개가 거의 일치하였으며, 이러한

입찰결과에 따라 세방전지(주)를 제외한 나머지 피심인들은 39,800원에 당초 희망수량대로, 그리고 세방전지(주)는 국방부 예산부족으로 39,800원에 6,273개로 희망수량을 조정하여 각각 1994. 6. 21자로 납품계약을 체결하였다.

공정거래위원회는 위의 PC제조 5개업체의 부당공동행위 사건에 서와 같은 이유로 이 사건 축전지(6TN) 희망수량단가입찰에 따르면 각 피심인은 모두 낙찰자가 될 수 있는 지위에 있으므로, 일반경쟁입찰에서와 같이 최저입찰액을 제시한 자가 낙찰되는 경우와는 달리 치열한 경쟁을 할 필요가 없으므로 피심인간에 담합에 의해 입찰에 응할 가능성이 크다고 전제하고, 최초 입찰에서부터 최종 낙찰시까지의 입찰가격이 피심인들간에 동일하거나 근소한 차이밖에 나지 않는 점, 입찰수량 역시 국방군수본부 구매예정수량과 피심인들의 입찰희망수량합계가 사실상 같다는 점 등을 감안하여 당시 공정거래법 제19조제3항의 추정조항에 따라 부당공동행위로 추정되어 같은 조 제1항 제1호 및 제3호에 위반된다고 판단하고, 시정명령을 내리고, 각 피심인이 국방군수본부 축전지입찰에서 낙찰되어 계약을 체결한 날인 1994.6.21부터 1994.9.30까지를 부당공동행위의 실행기간으로 하여 실행기간 동안 각 피심인의 군수용축전지(6TN)의 매출액에 100분의 1을 곱한 금액에 해당하는 금액을 과징금으로 납부하도록 명령하였다.

□ 고압가스제조 4개사의 부당공동행위(1995.3.28)

피심인 한국산업가스(주), 대성산소(주), 유니온가스(주), (주)대한BOC가스 등은 산소, 질소, 알곤(이하 “본건제품”이라 한다)을 주로 생산하는 고압가스제조업을 영위하는 사업자들로서 1994년도 국내고압가스시장에서 82.5%의 시장점유율을 차지하고 있다. 피심인들의 영업책임자들은 고압가스시장의 공급초과 및 경쟁심화로 가격이 지속적으로 하락하던 중 저가판매로 가격경쟁을 주도하던 태창가스(주)가 1994. 4. 부도를 내고 도산하자 1994. 5. 피심인들이 생산, 판매하는 본건제품의 최저판매가격을 인상하기로 결정하여 1994. 6. 1.부터 전국적으로 시행하기로 합의하고, 일부충전소가 부산가스(주)와 거래를 하고 있으면서 피심인들의 직판거래처 및 기존충전소의 거래지역을 침범한다는 이유로 부산가스(주)의 협조를 통하여 위 일부충전소에 대한 고압가스공급을 통제하기로 합의하

고, 피심인들의 기존거래처를 상호인정하고 보호하기로 합의하였다.

또한 피심인들은 1994. 6. 27. 피심인들의 가격인상에 소극적인 충전소사업자들의 협조를 유도하기 위해 6개 경인지역 충전소사업자와 합동모임을 갖고 가격인상시기를 1994. 9. 1.로 하며 가격을 인상하지 않는 충전소를 제재하며, 신규충전소를 억제한다는 것을 합의하였다. 피심인들은 1994. 6. 29. 경인지역 21개 충전소사업자중 13개 사업자와 합동모임을 갖고 본건제품의 충전소 최저판매가격을 결정하여 1994. 9. 1.부터 공동인상하고, 각 충전소의 판매업소를 상호인정하고 복수거래판매소에 대하여는 거래충전소간 협의하여 조정한다는 것을 합의하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 이러한 행위는 가격을 결정하는 행위(공정거래법 제19조 제1항 제1호), 상품의 거래를 제한하는 행위(동항 제3호), 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위(동항 제4호), 다른 사업자의 사업활동이나 사업내용을 방해하거나 제한하는 행위(동항 제8호)로서 부당공동행위에 해당하는 것으로 보고, 시정명령과 언론공표명령을 내리고, 부당공동행위의 실행기간의 매출액에 100분의 1을 곱한 금액에 해당하는 금액을 과징금으로 납부하도록 명령하였다.

□ 강화군 13개 방조제보수공사 입찰관련 38개 전문건설업체의 부당공동행위(1995. 6. 5)

피심인 남선건설(주), 청룡건설(주), 경동토건(주),(주)창익건설, 강일건설(주), 고봉순, 신광희(이하 “강화군 지역소재 7개 업체”라 한다)는 강화군지역에 소재한 건설업체 또는 건설업자로서, 1995. 2. 3부터 2. 10.까지 실시된 강화군 13개지구방조제보수공사 입찰에서 강화군 지역소재 7개 업체가 분할하여 전부 낙찰을 받기 위하여 1995. 2. 3. 12:00 강화군청 구내식당에 모여 협의를 하고 각 공사지구별로 낙찰예정업체를 미리 결정하였다. 또한 피심인 두원개발(주), 석림건설(주) 등 31개 건설업체는 입찰기간동안(1995. 2. 3 ~ 2. 10) 입찰현장에서 강화군지역 소재 7개 업체로부터 동 피심인들이 낙찰되도록 협조하여 달라는 부탁을 받고 이를 승낙한 후 떡값 명목으로 각 2,000천 원씩 총 62,000천 원을 받은 다음 입찰미등록, 등록 후 불참, 무효처리 등의 방법으로 사실상 입찰을 포기하여 줌으로써 예정된 강화군 지역소재 7개 업체가 낙찰되도록 협조하여 주었

다.

공정거래위원회는 피심인들의 이러한 행위는 공동으로 입찰가격을 결정한 행위로서 법 제19조 제1항 제1호에 해당하는 것으로 판단하여 시정명령과 언론공표명령을 내렸다.

□ 철도제조공사전문건설 3개업체의 부당공동행위(1995. 7. 5)

피심인 궤도공영(주), 철도공업(주), 한국궤도공업(주) 등은 철도궤도공사업을 영위하는 사업자들이다.

5개 지방철도청 발주 궤도공사 및 서울시지하철건설본부·서울시지하철공사·대구시지하철건설본부 발주 궤도공사와 관련하여, 피심인들은 상호 합의된 공사분담안에 따라 밀어주기식 담합입찰 방법, 즉 입찰참가시 낙찰예정업체가 낙찰가격을 미리 들러리업체에 알려주고 들러리업체는 그 보다 높은 가격으로 응찰하는 방법으로 담합입찰을 하여 왔으며, 피심인들은 위와 같은 담합입찰에 의해 지방철도청 발주 궤도공사에서는 궤도공영(주)가 10건, 철도공업(주)가 11건, 한국궤도공업(주)가 4건의 공사를 낙찰받아 도급계약하였고, 지하철 궤도공사에서는 궤도공영(주)가 23건, 철도공업(주)가 10건, 한국궤도공업(주)가 4건의 공사를 낙찰받고 도급계약하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 이러한 공사업역 분담에 의한 담합입찰행위는 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위(공정거래법 제19조제1항제4호), 가격을 결정 유지 또는 변경하는 행위(동항 제1호), 다른 사업자의 사업활동이나 사업내용을 방해하거나 제한하는 행위(동항 제8호)에 해당한다고 판단하고, 시정명령과 언론공표명령을 내리고, 부당공동행위의 실행기간의 각 피심인의 매출액에 1000의 5를 곱한 금액에 해당하는 금액을 과징금으로 납부하도록 명령하였다.

한편 피심인들은 철도 및 지하철 궤도공사에 대한 입찰에 있어서 시장규모의 영세성과 함께 시공능력있는 회사가 2~3개에 불과하였고, 철도공사의 경우는 자갈, 침목, 레일등 대부분의 자재가 관급되고 노무비만으로 운영하는 실정으로 채산성이 없으며, 공사특성상 현장인력확보가 관건으로 지역연고가 있는 회사의 특화가 필요하였으며, 지하철공사의

경우는 서울시지하철 5, 7, 8 호선이 한꺼번에 발주되어 기존회사의 수주 능력을 초과하는데다 개통시점까지 완공하여야 한다는 조건이어서 발주처의 일부 암묵적인 양해아래 지역 또는 지구별로 담합조정이 불가피하였다고 항변하였으나, 공정거래위원회는 이러한 주장을 받아들이지 않았다.

□ 평택시하수처리장건설공사입찰관련 11개건설업체의 부당공동행위(1995. 8. 7)

피심인 (주)미도파, 현대건설(주) 등 11개 건설업자들은 1993. 2. 15. 평택시에서 실시한 평택시하수처리장건설공사의 입찰을 담합하여 (주)미도파를 낙찰예정자로 결정하기로 합의하고, 이에 따라 (주)미도파는 나머지 10개 건설업체의 입찰내역서 10부를 자사의 예정입찰가격보다 높은 가격으로 대신 작성하여 입찰당일인 1993. 2. 15. 09:00 평택관광호텔 커피숍에서 임광토건(주)를 포함한 10개업체의 입찰참가자에게 직접 배부하여 인감날인케 한 후 동 내역서 금액대로 응찰케 함으로써 공사에서 낙찰받았다.

공정거래위원회는 피심인들이 피심인 (주)미도파를 낙찰예정자로 결정하기로 합의한 행위는 건설공사분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 공정거래법 제19조 제1항 제8호를 위반한 것으로, 이에 따라 들러리 입찰을 한 행위는 입찰가격경쟁을 실질적으로 제한하는 행위로서 같은 법 제19조 제1항 제1호를 위반한 것으로 각각 판단하여 시정명령과 언론공표명령을 내리고, 피심인 (주)미도파에 대해서 본건 공사계약이 1995. 7. 25. 해지된 시점까지의 기성금액 중 수령한 기성금액 3,405,598천 원을 기준으로 부가가치세 해당금액을 공제한 금액에 1000분의 5를 곱한 금액에 해당 하는 금액을 과징금으로 납부하도록 명령하였다.

□ 8개증권사들의 채권인수수료 인상공동행위(1995. 12. 23.)

피심인 LG증권(주), 대우증권(주) 등 8개 증권회사들은 유가증권매매·위탁매매·인수 등의 증권업을 영위하는 사업자들로서 1994. 4월~1995. 3월 기간 중 국내 채권인수시장에 있어서 총 채권물량의 64%를 인수하고 있다. 피심인들은 LG증권(주)의 요청에 따라 1995. 9. 26 음식점에서 모여 인수담당 임원모임을 갖고 채권인수 과당경쟁방지와 채권인

수수료율 최저한도 설정에 대하여 논의한 사실이 있으며, 이 모임에서 피심인 LG증권(주)의 인수담당 임원이 자사의 채권인수수료율 최저한도 설정과 이에 관한 사규(사규)작성계획을 설명하자, 여타 피심인들도 이에 뜻을 같이 하였고, 이후 피심인들의 실무자들은 정보교환을 통하여 채권종류별로 동일하게 채권인수수료율 최저한도를 정하고⁴³⁾ 1995.10월 중순부터 1995. 10월말까지 이를 사규 또는 지침으로 작성하였고⁴⁴⁾, 한편 피심인들의 채권인수담당 임직원들은 사규작성과 병행하여 각 피심인들의 주요 거래회사에 대하여 유선 또는 섭외방문을 통하여 자사의 채권인수수료율 최저한도 설정계획을 통보하고 협조를 구하였다.

이에 따라 피심인들은 1995. 11. 1부터 최저 채권인수수료율을 적용하여 영업을 하고 있으며, 그 결과 1995.11.1 이후로는 채권인수수료를 저가로 하여 인수하는 비중이 현저히 감소하였고, 특히 회사채의 경우에는 1995. 11. 1 이후에 인수하는 모든 물량에 대하여 피심인들이 정한 최저 채권인수수료율(0.2%)을 적용함에 따라 채권인수수료율이 0.2%이상 유지되었다.

공정거래위원회는 피심인들의 이러한 행위는 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위(공정거래법 제19조 제1항 제1호)에 해당한다고 판단하여 당해 행위의 중지 및 각 피심인별로 사규등으로 정한 채권인수수료율 최저한도를 지체없이 파기하도록 시정명령을 내리고, 부당공동행위의 실행기간의 각 피심인의 매출액에 1000의 3을 곱한 금액에 해당하는 금액을 과징금으로 납부하도록 명령하였다.

□ 한국전력공사 충북지사 입찰관련 6개 전기공사업체의 부당공동행위(1996.1.23)

피심인 병광전기(주), (주) 동양전업공사 등 6개 전기공사업체는 충청북도 충주지역에 주된 영업소를 두고 제1종 전기공사업을 영위하는 사업자이다. 1993년 12월 현재 충주지역에서 제1종 전기공사업면허를 소지하고 전기공사업을 영위하고 있었던 업체는 피심인들 6개 업체뿐이었다. 한국전력공사 충북지사가 1993년 12월에 전기공사를 ‘연간단가계약

43) 회사채(보증) 0.2%, 회사채(무보증) 0.3%, 특수채(공사채) 0.2%, 카드·리스채 0.1%으로 정하였다.

44) 다만 피심인 삼성증권(주)는 사규를 작성하지 않았다.

입찰방식'으로 발주하면서, 입찰조건으로 제1종 전기공사업면허를 소지하고 충주시에 주된 영업소를 둔 사업자로 제한함에 따라 동 입찰에 참여할 자격이 있는 사업자는 피심인 6개 업체뿐이었고 피심인 6개 업체는 모두 동 입찰에 참여하였다.

1993년 12월에 한국전력공사 충북지사가 충청북도 충주시 관내 1994년도 제1종 전기공사를 발주함에 있어, 공사지역을 제1지역(교현동 등 13개 읍,면,동)과 제2지역(문화동 등 13개 읍,면,동), 제3지역(목행동 등 13개 읍,면,동)으로 분할하여 연간단가계약 입찰방식으로 발주하자, 피심인들의 대표이사들은 동 입찰에 참가하기에 앞서, 모임을 갖고, 3개 공사지역별로 2개 업체가 1조가 되어 각 지역마다 조(組)를 이룬 2개 업체만 응찰하되 각 지역별 낙찰예정업체를 사전에 결정하고, 결정된 낙찰예정업체가 높은 금액으로 낙찰받을 수 있도록 낙찰률을 94.0%이상 유지하기로 합의하였다. 이후 피심인들은 합의한 대로 1993.12.21.10:00 한국전력공사 충북지사가 실시하는 1994년도 제1종 전기공사 연간단가계약입찰에 참가함으로써 당초 합의한 낙찰예정업체가 낙찰률 94.0% 이상 수준으로 낙찰되어 계약을 체결하였으며, 낙찰받은 피심인들이 1994.1.1~12.31 기간중 공사를 시행하여 공사비를 지급 받았다.

공정거래위원회는 피심인들의 행위는 입찰가격을 결정한 행위로서 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위(공정거래법 제19조 제1항 제1호)에, 사전에 공동으로 합의하여 공사지역과 공사지역별 응찰업체, 그리고 낙찰예정업체를 지정한 행위는 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위(동항 제4호)에 해당하는 것으로 판단하여, 시정명령과 언론공표명령을 내리고, 병광전기, 동양전업공사, 관동전기공사에 대해서는 본건 공사비 수령액(1994. 1. 1. ~ 12. 31)에 100의 1을 곱한 금액에 해당하는 금액을 과징금으로 납부하도록 명령하였다.

□ 철도차량 제작3사의 부당공동행위(1996.6.18)

피심인 현대정공(주), 대우중공업(주), 한진중공업(주) 등은 철도차량을 제작하여 판매하는 사업자들인바, 철도청에서 실시한 6건의 전동차량 구매입찰에 참가함에 있어, 수주할 의사가 있는 입찰건의 경우에 자기가 낙찰받기 위하여 입찰장에 들어가기 전에 자기가 응찰할 금액을

경쟁사업자에게 미리 알려줌으로써 경쟁사업자로 하여금 자기가 응찰할 금액보다 높은 금액으로 응찰하도록 유도하여 낙찰받기도 하고, 입찰공고 규격의 특성상 특정회사(수주예정회사) 이외에는 입찰에 참여하더라도 해외부품공급사로부터 부품공급 또는 기술제휴가 사실상 불가능하여 계약을 이행할 수 없기 때문에 입찰에 참여할 필요가 없음에도 불구하고, 수주예정회사가 일반경쟁입찰의 형태로 낙찰받을 수 있도록 들러리로 입찰에 참여하기도 하고, 수주예정회사가 높은 가격으로 낙찰받을 수 있도록 하기 위하여 의도적으로 예정가격보다 월등히 높은 가격으로 응찰하여 여러차례 유찰시키는 방법으로 철도청이 예정가격을 상향조정하여 재입찰을 하도록 유도한 후, 수주예정회사가 상향조정된 예정가격과 거의 같은 가격으로 낙찰받을 수 있도록 밀어주기 역할을 하기도 하였다.

공정거래위원회는 이에 대하여 이와 같은 피심인들의 행위는 입찰가격을 결정·유지한 행위로서, 이는 공동으로 가격을 결정·유지하는 행위에 해당하는 것으로 판단하여 시정명령과 언론공표명령을 내리고, 과징금납부명령⁴⁵⁾을 내렸다.

□ 부산지역 21개 레미콘제조업체들의 부당공동행위(1996. 6. 25)

이 사건에서 공정거래위원회는 관련상품인 레미콘의 특성상 부산지역 이외의 원거리에 위치한 레미콘 제조업체가 부산지역에 레미콘을 공급하는 것이 사실상 불가능하다는 점 등을 감안하여 관련지역시장을 부산광역시지역으로 확정하였다. 피심인 부산산업(주), (주)미릉레미콘, 쌍용양회공업(주) 등 21개 레미콘제조업체들은 부산광역시지역에서 건설자재인 레미콘 등을 제조·판매하는 전체 22개 사업자 중 대부분이고 이들이 부산지역 레미콘판매시장에서 95%의 시장점유율을 차지하고 있다.

피심인들은 1991년 이후 레미콘의 판매단가(m³당)를 46,860원으로 하는 기준단가표를 작성하여 건설업체 등의 수요자들에게 통보하고,

45) 공정거래법의 개정에 따라 과징금의 부과한도가 변경됨에 따라, 1992.12.8, 일부개정되어 1993.4.1 시행된 법률 제4513호가 적용되는 기간 동안의 부당공동행위와 관련해서는 매출액에 100분의 1을 곱한 금액의 범위내에 해당하는 금액으로 하고, 1994.12.22, 일부개정되어 1995.4.1. 시행된 법률 제4790호가 적용되는 기간 동안의 부당공동행위와 관련해서는 매출액에 100분의 5를 곱한 금액의 범위내에 해당하는 금액으로 하여 과징금을 각각 산정하였다.

실제로 거래를 할 때는 거래조건 등을 고려하여 기준단가표상 단가 대비 92%에 상당하는 43,111원 상당의 가격으로 판매(이를 “실거래판매가격”이라 한다)해 왔으나, 그동안 레미콘의 주요원자재인 시멘트, 골재 등의 가격인상과 인건비, 수송비 등의 비용인상에 따라 경영이 어렵게 되자, 이를 타개하기 위한 방안의 일환으로 피심인 중 16개 사업자의 이사 또는 과장급 영업책임자들은 1996. 1. 10. 11:00 한국레미콘공업협회 부산·경남지부에서 모임을 갖고, 그 자리에서 실거래판매가격을 8.4% 인상(m³당 43,111원에서 46,740원으로)하기 위하여 기준단가표상의 단가를 5% 인상하는 것과 함께 실거래판매가격도 기준단가표상 단가 대비 95% 수준에서 결정하여 판매하기로 하고, 또한 그 인상시기에 대하여도 1996. 4. 1.부터 5. 1.사이에 각 피심인별로 결정하도록 합의하였다. 한편, 나머지 피심인 5개 사업자는 1996년 1월 내지 3월경 위의 모임에 참가했던 피심인 쌍용양회공업(주) 등으로부터 적극적으로 합의내용을 전화 등을 통해 확인한 후 동 가격인상합의에 동참하였다. 이후 피심인 21개 사업자들은 1996. 4. 1.부터 5. 1.사이에 합의한 내용대로 작성된 별지 기준단가표를 주요 수요처인 현대건설(주) 등에 문서로 통보하였다.

공정거래위원회는 이와 같은 피심인들의 행위는 레미콘 판매가격을 공동으로 결정·유지·변경한 행위(공정거래법 제19조 제1항 제1호)에 해당하는 것으로 판단하고 시정명령과 언론공표명령을 내렸다.

□ 종이제조 3개사의 부당공동행위(1996. 7. 11)

피심인인 한솔제지(주), (주)세풍, 대한제지(주)(이하 한솔제지, 세풍, 대한제지라 한다) 등은 종이제품을 제조·판매하는 사업자들로서 한솔제지와 세풍은 신문용지 품목에 관하여, 그리고 한솔제지와 대한제지는 중질지 품목에 관하여 각각 1996년도 시장지배적사업자로 지정된 사업자이다.

피심인들은 사전에 모임을 갖고 판매가격인상에 관한 의견을 조정 한 후, 한솔제지가 제지업계의 대표로 나서서 수요자측 단체인 한국신문협회와 가격협상을 하여 1995. 1. 1.자로 동일하게 9%씩 인상(이를 “1차인상”이라 한다)하였고, 이어서 1995. 4. 1.자로 동일하게 16%씩 인상(이를 “2차인상”이라 한다)하였으며, 1995. 9. 1.자로 동일하게 8%씩

인상(이를 “3차인상”이라 한다)하였다. 또한 피심인들은 중질지 판매가격을 1995. 4. 1.자로 동일하게 9%씩 인상(이를 “1차인상”이라 한다)하였고, 이어서 1995. 9. 1.자로 동일하게 9.5%씩 인상(이를 “2차인상”이라 한다)하였으며, 1996. 4. 1.자로 중질지판매가격을 인하함에 있어서도 동일하게 3%씩 인하(이를 “1차인하”라 한다)하였다. 피심인들은 1995. 10월 이후 국제원자재(펄프, 고지)가격이 큰 폭으로 하락(약 40~50% 수준)함에 따라 판매가격 인하요인이 발생하였음에도 불구하고, 신문용지의 경우는 3차인상 가격을, 그리고 중질지의 경우는 1차인하가격을 유지하였다.

공정거래위원회는 신문용지의 판매가격 1차인상은 피심인들의 사전모임, 회의결과로 작성한 문서 등을 증거로 하여, 피심인들의 명시적인 합의에 의하여 가격인상이 이루어진 것으로서 이는 공정거래법 제19조 제1항제1호에서 규정한 부당한 공동행위로 판단하고, 신문용지의 판매가격 2차 및 3차인상, 그리고 중질지의 판매가격 1차 및 2차인상과 1차인하에 대해서는 신문용지의 경우 가격인상률과 인상시기에 있어서 피심인들이 모두 일치하고 있다는 점, 그리고 중질지의 경우는 인상률과 인상시기 양자 모두 수요처 통보내용과 실제 적용내용이 일치하고 있다는 점 등을 근거로 하여 피심인들간의 묵시적인 합의에 의하여 이루어진 것으로서 공정거래법 제19조 제3항의 추정조항에 따라 법 부당공동행위로 추정되는 것으로 판단하였고, 이에 따라 시정명령과 언론공표명령을 내렸다.

과징금 산정과 관련해서는 이 사건 부당공동행위의 실행기간은 피심인들이 합의하여 신문용지 및 중질지의 판매가격을 인상한 증거가 있는 날인 1995. 1. 1.(중질지의 경우는 1995. 4. 1.)부터 부당공동행위가 실제로 없어진 날까지이나, 본건 부당공동행위가 진행중에 있으므로 의결시점에서 부당공동행위로 인한 매출액의 확인이 가능한 1996. 5. 31.까지의 매출액을 기준으로 하였다.⁴⁶⁾

□ 합성수지제조 6개사의 부당공동행위(1996.7.26)

피심인들은 합성수지 제조·판매업 등을 영위하는 사업자들이다. 피심인 (주)엘지화학, (주)미원유화, 제일모직(주), 효성바스프(주), 신호

46) 공정거래법의 개정에 따라 과징금의 부과한도가 변경됨에 따라, 법률 제4513호와 관련해서는 매출액에 100분의 1을 곱한 금액의 범위내에 해당하는 금액으로 하고, 법률 제4790호와 관련해서는 매출액에 100분의 5를 곱한 금액의 범위내에 해당하는 금액으로 하여 과징금을 각각 산정하였다.

유화(주)는 석유화학제품인 에이비에스수지, 피에스수지, 이피에스수지를, 그리고 피심인 동부화학(주)는 피에스와 이피에스를 각각 제조하여 플라스틱 가공업체 등에 판매하는 사업자들이다.

이상 세 가지 석유화학제품시장은 1989년 이전에는 모두 3, 4개의 사업자만이 시장에 참여하는 과점시장이었으나, 1988년 11월에 정부의 석유화학산업분야에 대한 투자자유화조치가 시행되면서 신규 사업자가 진입하고 생산시설의 신·증설이 이루어지면서 공급과잉시장으로 변화하였다. 이에 따라 에이비에스시장에 참여하고 있는 엘지화학(주) 등 피심인 5개사는 업계 임원회의를 개최하여 1992. 5. 1.부터 1993. 12. 31.까지 판매가격, 피심인별 판매물량, 거래상대방 등을 제한하는 것과 이러한 합의사항을 위반할 경우에 대비하여 피심인별로 위약예치금을 배정하여 예치하고, 위반시 당해 위반합의사항별로 일정한 벌과금을 부과하기로 합의한 후 이를 실행하였다. 이후 피심인 5개사는 1993년말경 새로운 합의가 타결될 때까지 잠정적으로 동 합의사항을 1994. 1. 1.부터 같은 해 3.31.까지 그대로 유지하기로 합의하였다.

피에스시장에 참여하고 있는 피심인 6개사는 에이비에스시장에서와 유사하게 합의한 후 이를 실행하였고, 합의사항의 연장문제에 대해서도 유사하게 합의하였고, 이들은 이피에스시장에서도 마찬가지로 합의한 후 이를 실행하였다.

공정거래위원회는 이상과 같은 피심인들의 행위는 에이비에스, 피에스 및 이피에스 판매와 관련하여 공정거래법 제19조 제1항 제1호에서 규정하고 있는 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위, 그리고 같은 항 제3호에서 규정하고 있는 상품의 출고 또는 거래의 제한 행위, 같은 항 제4호에서 규정하고 있는 거래상대방을 제한하는 행위에 해당된다고 판단하고, 시정명령과 언론공표명령을 내렸다.

한편 피심인들은 위의 사실과 관련하여, 로칼수출은 최종적인 용도가 해외수출시장과 관련된 것으로서 국내시장에 속하지 아니하므로 법적용이 제외되어야 한다고 주장하였으나, 공정거래위원회는 첫째, 로칼수출거래는 국내생산자와 국내수요자간에 이루어지는 거래라는 점, 둘째, 로칼수출거래가 이루어지는 지역이 국내라는 점, 셋째, 수출거래의 직접당

사자는 피심인과는 독립적인 로칼수출업자라는 점, 네째, 피심인들은 국내 사업자인 로칼수출업자를 상대로 경쟁관계에 있다는 점 등에 비추어 볼 때, 로칼수출거래는 국내거래로 보아야 할 것이라는 이유에서 이러한 주장을 배척하였다.

□ 경상남도 남해교육청 산하 초등학교 교실보수 등 7개 공사
입찰관련 6개 건설업체의 부당공동행위(1996. 9. 9)⁴⁷⁾

피심인 대동건설(주), 정남개발(주), (합자)대경종합건설, (주)대명철골 등 6개 건설업체는 경상남도지역에 주된 영업소를 두고 건축업을 영위하는 사업자들이다.

피심인들은 경상남도 남해교육청이 1994. 6. 3.~1995. 11. 18. 기간 중 실시한 산하 초등학교 교실보수 등 7개 공사의 입찰에 참가함에 있어 대동건설(주) 등 공사의 연고권이 있는 피심인 4개사가 각각 낙찰받게 되면 다른공사의 입찰에서 협력해 주겠다고 약속하거나 경쟁업체의 임원을 겸직하는 지위를 이용하여 경쟁업체의 입찰담당직원에게 합의에 의한 낙찰예정업체의 응찰예정가를 알려주면서 다른 사업자들이 위의 응찰예정가를 상회하는 금액이나 현저한 저가로 입찰하는 방법을 통하여 낙찰예정업체가 낙찰되도록 협조하기로 합의하고 이를 실행하였다.

공정거래위원회는 이러한 피심인들의 행위는 각 사업자가 자율적으로 판단하여 응찰하여야 할 일반경쟁 또는 지역제한경쟁입찰에서 상호합의하여 입찰가격을 결정·유지하는 행위로서 법 제19조제1항제1호에 위반되는 것으로 판단하고 시정명령과 언론공표를 명하고, 이 건 공동행위와 관련하여 각 피심인이 당해 입찰에서 낙찰하여 발주자와 도급계약한 공사금액을 과징금 산정의 기초가 되는 매출액으로 보고 과징금납부명령을 내렸다.

□ 17개 아스팔트대리점들의 부당공동행위(1996. 11. 13)

피심인 (주)흥국상사, 인성산업(주), 안국석유산업(주) 등 17개

47) 같은 날짜에 의결된 지역건설업체들의 입찰담합 심결례로서 경상남도 창원교육청 산하 초·중등학교교실보수 등 5개 공사 입찰관련 21개건설업체의 부당공동행위(과징금); 경상남도 사천교육청 산하 초등학교 교실보수 등 8개 공사입찰관련 10개 건설업체의 부당한 공동행위(과징금) 등이 있다.

아스팔트대리점은 아스팔트를 비롯한 석유류 제품을 정유사로부터 공급받아 아스콘 제조업체 등 실수요자에게 판매하는 사업자들이다.⁴⁸⁾

피심인들중 (주)흥국상사, 인성산업(주) 등 11개 대리점은 1994. 3. 16. 모임을 갖고 아스팔트 시장 정상화 및 도로공사 입찰 건에 대하여 논의하면서 일부 대리점의 연매행위에 대한 자제를 촉구하였으며, 1994. 3. 28. 실시예정인 도로공사의 아스팔트 입찰과 관련하여 입찰 대리점 수를 각 정유사별 2개로 한정하며, 입찰물량은 각 정유사별 1993년 관급실적에 따라 배정하기로 합의하였으나, 위 입찰건은 도로공사의 예정가격과 피심인들의 응찰가격의 차이로 인하여 유찰되었다. 또한 피심인들 중 LG정유유통(주) 및 범아석유(주)는 1996. 4. 1.에, 나머지 피심인들은 1996. 3. 1.에 각각 아스팔트 판매 기준가격을 종전의 킬로그램당 125원에서 135원으로 일제히 인상하였다.

그리고 피심인 인성산업(주), 한국석유공업(주), 범아석유(주), (주)동남유화, 보광산업(주)은 1996. 3. 19. 모임을 갖고 대구·경북지역 소재 거래처에 대하여 1996. 3. 1. 인상한 바 있는 아스팔트 판매가격을 계속 유지키로 합의하였다.

공정거래위원회는 피심인들간의 합의의 존재에 관해서는 피심인중 인성산업(주) 등 5개 대리점이 1996. 3. 19. 모임을 갖고 가격유지에 대하여 논의한 사실, 피심인들이 자신들의 모임인 “역청회”를 통하여 수시로 아스팔트 단가 및 시장점유율 협상을 해온 사실 등을 정황증거로 하여 인정하였고, 그러한 경쟁의 실질적 제한성에 관해서는 관련시장에 참여하고 있는 사업자의 거의 전부(1994. 3. 16. 모임) 또는 전부에 해당(1996. 3. 1. 가격인상)하거나 1995년말 기준으로 58.4퍼센트의 시장점유율을 가지고 있는(1996. 3. 19. 모임) 사업자들이 참여하였다는 점을 근거로 하여 인정하였고, 이에 따라 해당 피심인들에게 시정명령과 언론공표명령을 내리고, 각 피심인에 대하여 아스팔트의 판매가격을 인상한 때부터 공동행위가 실제로 없어진 날(실제로는 의결 시점에서 공동행위관련 매출액의

48) 아스팔트는 원유를 가열할 때 생기는 탄화수소의 화합물로서 도로포장 재료인 아스콘의 주원료로 사용되며, 아스팔트 유통경로는 정유사→대리점→실수요자(아스콘제조업체등)이다. 정유사와 대리점은 계열회사로서 전속적 거래관계에 있으며, 대리점과 아스콘업체는 거의 대부분 복수거래를 유지하고 있고, 대리점은 아스콘업체등에 일단 기준가격을 통보하나 실거래시에는 가격할인, 장려금지급 형태로 기준가격보다 킬로그램당 5원 내지 10원 정도 낮게 판매하고 있었다.

확인이 가능한 날)까지의 당해 부당공동행위와 관련한 아스팔트의 매출액(수출액, 관급액, 장려금지금액, 1개 회사만이 공급하고 있는 특정지역의 매출액은 제외)에 1,000분의 5를 곱한 금액을 과징금으로 납부하도록 명하였다.

□ 5개 정유사 및 1개 석유대리점의 부당공동행위(1996.11.13)

피심인 (주)유공, 엘지-칼텍스정유(주), 한화에너지(주), 쌍용정유(주), 현대정유(주)(이하 유공, 엘지정유, 한화에너지, 쌍용정유, 현대정유라 한다)는 석유제품의 제조·판매업을 영위하는 사업자들이고, 현대정유판매(주)(이하 “현대정유판매”라고 한다)는 피심인 현대정유의 직영 대리점으로서 석유제품을 주유소 등에 판매하는 사업자이다. 이 사건의 관련상품은 도로포장에 쓰이는 아스콘의 원료인 아스팔트(asphalt)인바 정유사가 원유의 정제과정에서 생산되는 아스팔트를 대리점으로 공급하고, 대리점은 이를 다시 실수요자인 아스콘 제조업체로 공급하는 유통체계이다.⁴⁹⁾

피심인 유공, 엘지정유, 한화에너지, 쌍용정유, 현대정유의 아스팔트담당 영업과장들은 1996. 1. 11. 모임을 갖고 1995년말 논의를 한 후, 1995. 5. 31.(1차인상)과 1996. 3. 1. 및 1996. 4. 1.(2차 인상) 아스팔트의 기준가격을 인상하였고, 피심인 유공, 엘지정유, 쌍용정유, 현대정유판매의 판촉담당직원들은 1996. 3. 21. 모임을 갖고 주유소에 지원하던 각종 판촉물을 1996. 4. 1.부터 일체 중단하기로 합의하였다.

공정거래위원회는 1차 인상 및 2차 인상에서의 사업자들과의 행위의 외형상 일치(인상시기, 인상률) 외에 ① 피심인들이 1996. 1. 11. 각사의 실무자 모임을 갖고 아스팔트 가격인상에 대하여 논의한 사실, ② 피심인들이 1988. 11. 아스팔트의 판매가격이 자율화된 이래로 정유사간의 협의로 아스팔트 가격을 결정한 사실, ③ 피심인들 스스로 기준가격을 “정유사간 협의(또는 협정)가격”으로 부르고 있는 사실 등의 정황증거를 보강증거로 하여, 피심인들의 두 차례의 가격인상행위는 부당공동행위의 추정조항(당시 공정거래법 제19조 제3항)을 경유하여 “가격을 결정·

49) 1996.10.말 현재 국내 정유사는 피심인 5개사이고, 아스팔트 대리점은 17개, 실수요자인 아스콘 제조업체는 약 260개이었다.

유지 또는 변경하는 행위”(같은 법 제19조 제1항 제1호)에 해당한다고 보았고, 한편 피심인들의 판촉물 지원중단행위는 1996. 3. 21. 모임을 직접증거로 하여 “상품의 거래조건을 정하는 행위”(같은 항 제2호)에 해당한다고 보았다. 따라서 가격인상행위에 관해서는 해당 피심인들에 대하여 시정명령과 언론공표명령을, 판촉물 지원중단행위에 관해서는 해당 피심인들에 대하여 시정명령을 각각 내렸고, 양 행위에 관해서 각 피심인들에게 부당공동행위의 시기(아스팔트의 판매가격을 인상한 때)부터 종기(아스팔트의 판매가격을 인하한 때)까지의 매출액(수출액, 관급액, 장려금지금액, 1개 회사만이 공급하고 있는 특정지역의 매출액 및 아스팔트 수송비 관련 매출액 등은 제외)에 100분의 1을 곱한 금액을 과징금으로 납부하도록 명하였다.

□ 남대문시장 7개 상가운영회의 부당공동행위(1997.2.18)

남대문시장(주)의 부르뎡 아동복상가운영회, 마마 아동복상가운영회, 서울원 아동복상가운영회 등의 남대문시장 7개 상가운영회인 이 사건 피심인들은 아동복 제조 및 도·소매업을 영위하는 사업자들이 결성한 임의단체이며, 사업자단체에 해당된다. 피심인들은 1996년 7월 중순경 개최된 7개 아동복 회장단 회의에서 8월 추석부터 동대문상권 등과의 거래를 하지 않기로 결의하였고, 남대문시장(주)는 1996. 7. 25. 대표, 피심인 7개 아동복상가 회장 및 남대문지역의 지주들을 포함한 22명을 위원으로 하여 「남대문시장상권수호추진위원회(이하 “상권수호추진위원회”라 한다)」를 결성하여 이중가격판매행위와 동대문상권 등으로의 상품판매를 금지하기로 하는 내용의 「합의결의서」를 작성한 후, 그 내용을 피심인을 통하여 각 구성사업자에게 배포하였으며, 이중가격 및 창고할인판매를 금지한다는 내용의 리본착용, 결의내용의 수시방송 및 단속반 편성, 그리고 동대문상권 및 창고할인판매업자 명단 부착 등의 업무를 상권수호추진위원회 위원장 명의로 피심인들에게 지시하였고, 이 과정에서 일부 피심인은 금지위반 구성사업자에 대하여 폐점조치를 취하였다. 피심인들은 이후 판매금지를 더욱 강화하기로 하고 이를 1996. 12. 6.부터 시행하였다.

공정거래위원회는 피심인이 동대문상권 및 창고할인업자에게는 제품을 판매하지 않기로 하고 이를 각 구성사업자에게 강요한 행위는 거래상대방을 제한함으로써 국내 아동복도매업분야에서의 경쟁을 실질적으

로 제한하는 행위로서 공정거래법 제26조 제1항 제1호, 제19조 제1항 제4호에 위반되고, 모든 할인판매를 금지하기로 하고 이를 구성사업자에게 강요한 행위는 구성사업자의 사업내용 또는 사업활동을 부당하게 제한하는 행위로서 같은 법 제26조 제1항 제3호에 위반된다고 판단하고 시정명령과 구성사업자에 대한 통지명령을 내렸다.

한편 피심인들은 일부 구성사업자들이 정상가격보다 지나치게 낮은 가격으로 제품을 판매하는 과정에서 제품의 품질이 하락하고 이로 인해 공동으로 소유하는 상표가치가 저하될 우려가 있기 때문에 이를 방지하기 위하여서는 불가피하게 구성사업자들의 할인판매를 금지하고 과도한 할인판매를 유도하는 동대문상인 등에 대한 판매금지조치를 취할 수밖에 없었으며, 이는 공정거래법 제59조에 의한 상표법에 의한 '권리의 행사'에 해당되므로 법 적용 대상이 아니라고 주장하였으나, 공정거래위원회는 원가절감을 통하여 양질의 제품을 낮은 가격으로 판매하거나, 거래의 규모나 빈도 등을 감안하여 할인하여 주거나, 재고상품을 처리하기 위한 할인판매는 정당한 상거래상의 관행이라 할 것이므로 이러한 할인판매까지 금지하는 것을 상표법상의 정당한 권리행사로 볼 수는 없다고 하여 피심인들의 주장을 배척하였다.

□ 황산 제조 3개사의 부당공동행위(1997. 3. 17)

피심인들 중 (주)영풍과 고려아연(주)는 아연광을 채련하여 아연 피와 황산, 카드뮴 등 부산물을 제조하는 사업자이고, (주)엘지금속은 동광석을 채련하여 전기동과 황산, 금 등 부산물을 제조하는 사업자이다. 이 사건 관련상품인 황산은 비료제조, 폐수처리, 정수약품, 식품첨가물, 일반공업용 원료로 사용되고 있고, 1995년 기준으로 시판용 황산에 대하여 피심인 3사가 70.2%를 공급하고 있다.

피심인들 중 (주)엘지금속은 황산의 대리점판매가격(공장상차도 가격기준)을 1996.4.1.부터 51,000원에서 55,000원으로, (주)영풍과 고려아연(주)는 경인지역의 경우 1996.5.1.부터 46,000원에서 50,000원으로 인상하는 등 각각 4,000원씩 인상하였다.

공정거래위원회는 황산의 수요자인 남해화학(주)의 관계자가

“1996년 3월경에 경쟁사인 (주)엘지금속, 고려아연(주) 등의 영업팀이 남해화학을 방문하여 국내외 황산 수급현황, 원가문제에 대하여 의견을 교환한 적이 있으며, 가격인상문제는 기업의 특성에 따라 조정하는 것이 바람직하다고 말하였다”고 진술한 점과 피심인들이 가격인상방침을 사전에 문서 또는 구두로 자기의 대리점 등에 통보하여 상호간에 가격인상 사실을 인지할 수 있게 하고, 위와 같이 유사한 시기에 동일한 인상폭으로 가격을 인상한 점 등을 정황증거로 들어서 공정거래법상의 부당공동행위의 추정조항(당시 제19조 제3항)에 따라 피심인들이 가격인상행위에 관하여 사전에 합의하였음을 추정할 수 있다고 판단하고, 하나의 의결서로 시정 명령과 언론공표명령 및 과징금납부명령을 내렸고, 해당 부당공동행위 기간의 관련황산의 매출액(수출액, 장려금 지급액 등은 제외)에 100분의 1을 곱한 금액을 과징금으로 산정하였다.

□ 5개 강관 제조업체들의 부당공동행위(1997. 3. 24)

피심인 동부제강(주), 동양철관(주), (주)세아제강, 한국주철관공업(주) 및 현대강관(주) 등의 5개 강관 제조업체들은 수도용 도복장강관⁵⁰⁾ 등을 제조·판매하는 사업자로서 관급시장에서 50% 이상의 시장 점유율을 차지하고 있다.

피심인들은 한국수자원공사가 1995. 11. 9. 실시한 수도권광역상수도 5단계 도복장강관 구매입찰(이하 “제1입찰”이라 한다)과 1996. 2. 23. 실시한 수도권광역상수도 5단계 도복장강관 구매입찰(이하 “제2입찰”이라 한다)⁵¹⁾에 다른 강관제조업체들과 함께 참여하여 낙찰된 업체 이외의 업체들은 모두 예정가격을 상회하는 금액으로 투찰하여 제1입찰에서는 동부제강(주)이, 제2입찰에서는 한국주철관공업(주)이 각각 낙찰을 받았고, 피심인들 중 동양철관(주)와 한국주철관공업(주)는 1996.6.부터 1996.9. 사이에 실시된 서울 상수도사업본부 도복장강관 입찰에 참여하였는 바 2번째 입찰부터는 양사만이 입찰에 참여하여 양사 모두 예정가보다 높게 투찰하여 유찰되었고 3번째 입찰(이하 “제3입찰”이라 한다)에서 한국주철관공업(주)는 예정가격을 상회하는 금액으로 투찰한 반면 동양철관

50) 수도용 도복장강관이란 지하에 수도용으로 매설하는 강관으로서 부식을 방지하기 위하여 원관에 아스팔트나 타르 등을 덧씌운(도복장) 강관을 말한다.

51) 제1입찰에서 낙찰받은 동부제강(주)은 입찰하지 않았다.

(주)는 예정가격의 99.5%에 해당되는 금액(810백만 원)으로 투찰하여 낙찰받았다.

공정거래위원회는 1995년 6월부터 1996년 2월의 기간동안 실시된 한국수자원공사의 도복장강관 입찰시 피심인이 아닌 중소기업체가 낙찰된 건(3건)의 경우 평균 낙찰율이 예정가격의 80.8% 수준인데 비하여 위 2건은 낙찰률이 각각 예정가격의 96.7%(제1입찰) 및 100%(제2입찰)인 점, 한국수자원공사의 예정가격은 과거 실거래(계약)가격 위주로 산정되어 동 업계에 속한 사업자는 누구나 그 예정가격 추정이 가능한 상황에서 피심인들이 낙찰자를 제외하고 모두 예정가격 이상으로 투찰한 점, 제1입찰건의 경우 낙찰자인 동부제강(주)이 동 입찰에 참여한 다른 피심인들에게 계약물량의 25% 상당 물량을 하도급을 준 점, 피심인들이 매월 1회꼴로 영업팀장들 모임을 갖고 입찰예정가격을 높이는 방안을 협의하는 등 피심인들간의 담합이 관행화된 점 등을 정황증거로 하여 공정거래법상의 부당 공동행위의 추정조항(당시 제19조제3항)에 따라 피심인들이 수주예정자결정에 관하여 사전에 합의하였음을 추정할 수 있다고 보았다. 이에 따라 공정거래위원회는 시정명령과 언론공표명령 및 과징금납부명령을 내렸다.

□ 서울지역 37개 건설사의 부당공동행위(1997.5.16)

피심인 거야토건(주)는 1996. 7. 23. 실시한 서울특별시 양천구청 발주 「목동 중심축 재정비공사 제3,4공구」 입찰건(이하 “제3, 4공구 입찰건”이라 한다)에 자기 또는 자기가 지정한 피심인들 중 1개 업체가 낙찰받을 수 있도록 하기 위하여 라마종합건설(주), 대일종합건설 등 36개 건설업체들의 입찰서(법인의 인감도장만 날인된 입찰서)를 자기가 지정한 자들에게 입찰금액을 대신 기재하도록 한 후, 발주처에 설치되어 있는 투찰함에 직접 투찰하도록 하였고, 제3공구는 거야토건(주), 제4공구는 라마종합건설(주)가 낙찰자로 선정되어 계약(예정가격의 88%인 408,053,037원, 274,625,912원) 공사를 시공하였다. 공정거래위원회는 이러한 입찰담합에 대하여 건설업분야에서의 가격경쟁을 실질적으로 제한하는 행위로 판단하여 시정명령과 언론공표명령 및 과징금납부명령을 내렸다.

□ 광주지역 40개 주유소의 부당공동행위(1997. 5. 23)

피심인 동화석유(주) 광송주유소, 동신주유소 등 광주지역 40개 주유소 업주들은 1997. 2. 21 상아식당에서 대표자 30여명이 참석한 가운데 「광주광역시 주유소자동세차기운영협회」 창립총회를 개최하고, 세차료 징수에 대한 논의를 한 결과 그 동안 일정금액 이상의 주유를 한 이용고객에게 해주던 무료세차를 유료화하되 1,000원씩을 받기로 하고 시행시키는 각 주유소 자체적으로 결정하여 시행하기로 하고 회의에 참석하지 않는 회원에 대해서는 협회의 결정사항을 전화 통보한 후 1997. 3. 1부터 결정된 대로 시행하였다. 공정거래위원회는 이러한 행위가 공정거래법 제19조제1항제2호에 규정된 「상품 또는 용역의 거래조건이나 그 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 행위」에 해당하는 것으로 판단하고 시정권고하고 시정명령을 받은 사실을 사업장에 게시하도록 하였다.

□ 11개 복합운송주선업체의 부당공동행위(1997. 7. 21)

피심인 대한통운국제운송(주), 범한종합물류(주) 등 11개 복합운송주선업체들은 복합운송 중 항공화물을 취급하는 사업자들로서 1996년말 현재 수입항공화물 취급실적이 있는 업체수는 모두 114개사이고 이중 피심인들의 비중은 취급건수비중으로 38.5%를 차지하고 있었다.

피심인들은 관세청이 1996년 7월부터 수입항공화물 적하목록전산시스템(EDI)을 시행하자 전산입력인원 인건비, 프로그램 사용료 및 회선 사용료등 수입항공화물 취급에 따른 추가비용 발생을 이유로 수입항공화물취급수수료(이하 “취급수수료”라 한다) 인상을 추진하였다. 공정거래위원회는 일부 피심인이 합의사실을 시인한 점, 피심인들이 1996년 12월 중순 서교호텔 모임 후인 1997년 1월 내지 2월 중 12,000원으로 취급수수료 인상을 추진한 점 등을 정황증거로 하여 공정거래법의 추정조항의 적용에 의하여 피심인간 묵시적 합의가 있었다고 추정된다고 판단하여 시정명령과 언론공표명령 및 과징금납부명령을 내렸다.

□ 정부종합청사 신관 신축공사관련 17개 건설사의 부당공동행위(1997. 8. 25)

피심인 선정건설(주)는 조달청이 발주한 정부종합청사 신관건축

공사 주출입구가 자기가 시공한 세종로 지하주차장 구조물 안전진단 및 보강시설물 이설에 대한 합의가 선행되어야 한다는 이유로 현장설명시 연고권을 주장하였고, 1997. 3. 입찰등록업체들에 전화 또는 면담 등을 통하여 상기 연고권 내용을 설명한 후 협조요청을 하였다. 이에 대하여 피심인 국제종합토건(주)는 협조를 계속 거절하다가 입찰장에서 선경건설(주)이 계속 협조요청을 하자 선경건설(주) 직원에게 565억 원 상당의 내역서를 보여 주며 내역서 금액대로 투찰하겠다고 한 후, 선경건설(주)로부터 금번 공사 입찰에 협조해 주면 차기 공사를 공동도급하여 추진하기로 약속하는 각서를 받았으나 입찰장에 들어가서는 내역서를 530억 원으로 수정하여 투찰, 낙찰 예정자로 선정되었다. 나머지 일부 피심인들은 선경건설(주)가 주최한 모임에 참여하여 선경건설(주)의 금번 공사에 대한 설명을 듣고, 금번 공사가 실익이 없을 것으로 판단하여 관심없다 또는 실행가격이 상당히 높게 나오더라 등의 의사표시를 하거나, 아무 의사표시를 하지 않은 후 예정가격의 96.01~99.51% 수준으로 높게 응찰하였고, 나머지 다른 일부 피심인들은 선경건설(주)의 전화를 받고 실행가격대로 응찰한다고 하거나, 아직 실행가격이 나오지 않았다는 등의 답변을 한 후 예정가격의 99.51~99.58% 수준으로 높게 응찰하였다.

① 피심인 선경건설(주)은 합의가 파기되어 담합이 실행되지 않았다고 주장하였고, 국제종합토건(주)은 합의를 파기하고 최저가로 응찰하여 낙찰예정자로 결정되었기 때문에 담합에 참여하지 않았다고 주장하였으며, ② 나머지 피심인들은 선경건설(주)의 협조요청에 응한 것이 아니라고 주장하였으나, 공정거래위원회는 위 ①에 대해서는 실행을 요하지 아니하고 사업자들간의 합의만으로 부당공동행위의 성립을 인정하는 공정거래법의 내용에 비추어서, ②에 대해서는 예정가격의 96.01~99.51% 수준으로 높게 응찰한 것은 통상의 낙찰율에 비추어 볼 때 사실상 낙찰이 불가능한 금액에 해당한다는 점 등을 근거로 하여 피심인들이 입찰가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위(공정거래법 제19조 제1항 제1호)에 해당하는 묵시적 합의를 한 것으로 판단하고 시정명령과 언론공표명령을 내렸다.

□ 3개 석고보드 생산업체의 부당공동행위(1997. 10. 15)

피심인 (주)벽산, (주)금강, 동부한농화학(주) 등은 건축자재인

석고보드 등을 제조·판매하는 사업자들이다. 이 중 금강과 벽산은 석고보드 품목에 관하여 1997년도 시장지배적사업자로 지정되어 있다.

피심인들 중 (주)금강 및 (주)벽산은 석고보드의 대리점 출고가격을 1997.6.16.부터 각각 2,563원, 2,230원에서 모두 같은 수준인 3,600원으로, 동부한농화학도 같은해 6.18.부터 1,622원에서 역시 같은 수준인 3,600원으로 인상하였다.

공정거래위원회는 ① 1997. 6월초에 석고보드 출고가격이 인상된다는 정보를 피심인들의 영업사원을 통하여 사전에 각 대리점에 유포한 점, ② 석고보드 원자재 가격인상이나 수요의 급격한 변화가 없음에도 불구하고 거의 같은 시기에 출고가격을 인상한 점, ③ 석고보드 출고가격을 공동으로 인상하기 전인 1995 ~ 1997. 5. 기간 중에도 현저한 가격차이가 있었을 뿐만 아니라, 공동인상을 실시한 6월중에도 1일부터 15일 및 17일까지 석고보드 출고가격이 동부한농화학은 금강에 비해 58.0%(941원), 벽산도 금강보다 14.9%(333원)가 각각 낮았음에도 불구하고 6.16. 및 6.18.자에 피심인들의 석고보드 출고가격이 평당 3,600원으로 동일하게 형성된 점, ④ 피심인들 중에서 벽산의 담당이사가 공정거래위원회의 심의당일에 출석하여 가격인상에 관한 정보를 사전교환한 사실을 시인한 점 등을 근거로 하여 공정거래법 제19조 제5항의 추정조항을 적용하여 피심인들이 위와 같은 가격인상 행위에 관하여 사전에 합의하였음을 추정할 수 있다고 판단하고, 하나의 의결서에 의하여 시정명령과 언론공표명령 및 과징금납부명령을 내렸다.

□ (주)도화종합기술공사등 24개 설계·감리업체의 부당공동행위 (1997. 10. 27)

피심인 (주)도화종합기술공사, (주)삼안건설기술공사 등 24개 설계·감리업체는 엔지니어링활동 및 감리업무를 영위하는 사업자들이다.

피심인들은 자신이 연고권이 있다고 주장하는 공사에서는 다른 업체들에게 자신의 응찰금액 보다 더 높은 금액으로 응찰하게 하는 등의 방법으로 낙찰을 받은 후 그 대가로 사례금을 지급하고, 그 밖의 특정 용역입찰에서는 다른 응찰업체에 연고권이 있음을 인정하여 미리 통지받은

그 연고권 있는 업체의 응찰금액 보다 더 높은 금액으로 응찰해 주는 방법으로 그 연고권 있는 업체가 낙찰받을 수 있도록 협조하여 주고 그 대가로 사례금을 제공받았다.

공정거래위원회는 피심인 24개 설계·감리업체의 위와 같은 행위는 공정거래법 제19조 제1항 제1호가 규정하고 있는 부당공동행위로 인정된다고 판단하여, 피심인들에 대하여 시정명령을 내리고 각각 해당 소속업체에서 부당공동행위를 주도한 실질적인 행위자들에 대해서는 고발하였다.

□ 5개 신용카드 VAN사업자의 부당공동행위(1997. 12. 8)

피심인 한국정보통신(주), 한국부가통신(주) 등 5개 신용카드 VAN사업자들은 신용카드 가맹점과 신용카드사를 통신네트워크를 통해 연결하여 카드사용 거래에 대한 신용카드사의 거래승인을 중개하는 사업을 영위하였고, 당시 피심인들의 국내 단말기 시장 점유율은 100%에 달하였다.

피심인들은 1996. 7. 31. BC카드(주)사옥 뒤 음식점에 모여 카드조회업협의회를 구성하고, 각 사업자별로 대당 40 내지 50만 원에 판매하던 단말기를 1996. 8. 19.부터 최저 50만 원 이상의 가격으로 판매하기로 합의하였고, 1996. 12. 24. 카드조회업협의회를 개최하여 ① 1997. 1. 3.부터 대리점의 단말기 덤핑행위를 방지하기 위하여, 각 회원사는 자사대리점으로부터 타회원사가 덤핑가격으로 매입한 자사단말기를 이유불문하고 50만 원에 재구입하고, ② 신용카드 가맹점에 종전 무료로 공급하던 신용카드매출전표(이하 “매출전표”라 한다)를 1997. 2. 1.부터 유료화(장당 5원)한다는 것을 합의하였다. 피심인들 중 (사)금융결제원을 제외한 나머지 4개 사업자는 1997. 3월경 카드조회업협의회를 개최하여 단말기의 최저판매가격을 당초50만 원에서 45만 원으로 하향조정하기로 합의하고, 이를 (사)금융결제원에 통보하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 이러한 행위는 이들이 단말기 및 매출전표 판매가격에 대하여 합의한 것으로서 공정거래법 제19조 제1항 제1호가 규정하고 있는 부당한 공동행위에 해당한다고 판단하고, 시정명

령 및 언론공표명령을 내렸다.

제4절 불공정거래행위(재판매가격유지행위 포함)규제 제도의 정비와 본격화

1. 제도의 정비

1980년대 말부터 불공정거래행위에 대한 규제 역시 본격적인 궤도에 올랐으며, 1990년대 후반에 이르러서는 불공정거래행위의 규제와 관련하여 상당한 제도적 정비가 이루어졌다. 특히, 1996년 법 개정을 통하여 국민의 권리와 의무에 중요한 영향을 미치는 사항을 고시로 정하는 것이 바람직하지 않다는 지적에 따라 종전에 공정거래위원회의 고시로 정하고 있던 ‘일반불공정거래행위의 유형 및 기준’을 범시행령 별표로 규정하도록 하였다.

또한 1996년 공정거래법 개정시 경제력집중의 억제를 입법취지로 하는 부당한 지원행위를 불공정거래행위의 유형으로 포함시켰고, 1997년 ‘가맹사업(프랜차이즈)에 있어서의 불공정거래행위의 기준 지정고시’(공정거래위원회 고시 제1997-4호, 1997. 2. 1)(이하 ‘가맹점 고시’라 한다)와 ‘신문업에 있어서의 불공정거래행위 및 시장지배적지위 남용행위의 유형 및 기준’(공정거래위원회 고시 제1997-25호, 1997. 5. 27)(이하 ‘신문고시’라 한다)을 제정하였다. 그밖에도 1996. 1. 1부터 시행되던 ‘병행수입에 있어서의 불공정거래행위 유형에 관한 지침’을 고시로 변경하여 ‘병행수입에 있어서의 불공정거래행위의 유형고시’(1997. 7. 29)(이하 ‘병행수입고시’라 한다)를 제정하였다.

마지막으로 1997년 ‘할인특별판매행위에 대한 불공정거래행위의 유형 및 기준’(소위 ‘할인특매고시’)에 중요한 개정이 이루어졌다. 즉, 유통시장의 개방에 따라 대형할인점 등 유통환경이 급격하게 변화되고 종전의 세일기간의 규제가 주로 백화점과 의류제조업만을 대상으로 운영됨으로 인하여 다른 업종에 대해서는 적합하지 않은 측면이 있는 등 본질적인 개선이 필요한 상황이었다. 이에 따라 공정거래위원회는 각계의 의견

수령을 통하여 위 고시를 개정하여 종전의 연간 60일, 1회 실시기간 15일 이내의 기간제한을 폐지하되, 종전 거래가격 유지기간 20일은 유지하였고, 종전의 인하율 표시·광고의 금지와 광고기간의 제한 역시 폐지하였다.⁵²⁾

2. 불공정거래행위의 시정

공정거래위원회는 1980년대 말부터 각종 불공정거래행위를 적극적으로 적발하여 시정조치를 내렸다. 공정거래위원회가 1987년부터 1997년까지 재판매가격유지행위를 포함한 불공정거래행위를 적발하여 시정조치를 내린 것은 모두 3,498건으로서, 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 경고가 1,624건으로 가장 많고, 시정명령이 1,001건, 시정권고가 815건이고, 이전 기간과는 달리 고발 역시 58건으로 상당수 이루어졌다고 할 수 있다. 이 기간 동안 불공정거래행위에 대한 공정거래위원회의 법집행활동은 지속적으로 증가하였는데, 특히 1990년 이후에는 매년 50건 이상의 시정명령이 이루어졌고, 19993년 이후에는 매년 100건을 훨씬 상회하는 시정명령이 이루어졌다.

<표1> 불공정거래행위 조치유형별 시정실적('87~'97)

(단위:건)

	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	소계	누계
고발	2	2		5	3			4	22	1	19	58	58
시정명령	28	59	49	58	78	93	153	144	115	122	102	1,001	1,168
시정권고	84	60	117	40	43	31	42	52	82	89	175	815	942
경고	126	154	154	74	211	168	125	137	134	127	214	1,624	2,001
계	240	275	320	177	335	292	320	337	353	339	510	3,498	4,169

이를 다시 불공정거래행위 유형별로 살펴보면, 아래 <표 2>에

52) 할인특매고시는 결국 1999년 1월 규제개혁 차원에서 폐지되었다.

서 보는 바와 같다. 우선, 이전 기간과 마찬가지로 1999년 이후 별도의 법률로 규제되고 있는 부당한 표시·광고행위가 882건으로 가장 많았고, 과다 경품제공(407건), 부당한 할인판매(260건) 및 기타 고객유인(42건) 등의 부당한 고객유인행위에 대한 집행실적 역시 여전히 많았다. 특기할 것은 종전에는 집행실적이 미미하였던 거래상 지위의 남용행위가 급격하게 증가하였고(581건), 부당한 거래거절(116건) 및 구속조건부 거래(115건) 역시 대폭 증가하였다. 또한 이전 기간에는 그다지 활발하게 집행되지 않았던 재판매가격유지행위 역시 상당수가 적발되어 시정조치가 내려졌다(108건).

<표2> 불공정거래행위 유형별 시정실적('87~'97)

(단위:건)

	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	소계	누계
부당한 거래거절	4	7	2	1	3		10	20	15	18	36	116	122
부당한 표시·광고	14	24	37	29	52	25	100	142	97	130	232	882	982
과다 경품제공	11	11	38	43	36	28	63	25	45	56	51	407	441
부당 할인판매	64	27	40	15	7	20	28	17	12	18	12	260	323
기타 고객유인							4	5	3	5	25	42	42
거래강제							5	28	22	7	31	93	93
거래상 지위 남용	12	35	60	7	23	45	59	37	118	86	99	581	595
구속조건부 거래	4	1	15	11	14	17	11	12	20	4	6	115	130
기타 불공정 거래행위	2	14	16	4	2	5						43	77
재판매 가격유지	3	2	11	8	14	16	12	3	1	5	5	80	108
계	114	121	219	118	151	157	320	337	353	339	510	2,619	3,034

1. 92까지는 1개 사건당 위반유형은 2개 이상 될 수 있음(93부터는 1개 사건

당 대표위반유형 1개로 분류)

2. 92까지는 시정권고 이상, 93 이후는 경고 이상

참고로 이 기간 동안 ‘경품고시’가 적용되는 과다 경품류제 공행위의 시정실적이 대폭 증가하였다. 이를 상세히 살펴보면 아래 <표 3>에서 보는 바와 같은데, 1990년 이후 시정명령이 증가하였음을 알 수 있고, 특히 1993년 이후에 종전에는 경품류제공행위에 부과하지 않았던 과징금을 적극적으로 부과하였음을 알 수 있다.

<표3> 경품류제공행위의 시정실적('81~'97)

(단위:건)

	위임전 (81~84)	위임처리 (84.10~90.3)	위임 회수처리 (90.4~90.말)	91	92	93	94	95	96	97	계
고 발		1	1					1			3
시정명령 (과징금)	3	6	20	15	28	41 (6)	11 (4)	17 (11)	13	13 (1)	167 (22)
시정권고	7	90 <11>	11	21			1	2	6	12	150
경고	6	90 <3>	9	10	44	22	13	25	37	26	282
계	16	187 <14>	41	46	72	63	25	45	56	51	602

1. 경품고시의 조사 및 시정권고 권한은 84.10부터 90.3까지 시·도지사에게 위임되었으나 90.4부터 위임업무가 회수되었음. < >는 지방자치단체에서 처리한 실적

이에 반하여 점차 규제의 강도를 완화하고 있는 ‘할인특매고시’가 적용되는 할인특별판매행위에 대한 시정실적을 살펴보면 아래 <표 4>에서 보는 바와 같은데, 1990년대 들어서 1991년과 1992년에는 적극적으로 법집행이 이루어졌으나 1993년부터는 시정실적이 점차 감소하여 1997년에는 전체적인 시정실적이 매우 적을 뿐만 아니라 시정명령을 내린 사례가 한 건도 없음을 알 수 있다.

<표4> 할인특별판매행위의 시정실적('81~'97)

(단위:건)

	위임전 (81~84)	위임 처리 (84.10~90.3)	위임 회수처리 (90.4~90.말)	91	92	93	94	95	96	97	계
고 발			1								1
시정명령	2		1	6	20	8	5	2	10		54
시정권고	2	202 <12>	1	1					6	9	221
경고		396 <7>	10	48	24	20	12	10	2	3	525
계	4	598 <19>	13	55	44	28	17	12	18	12	801

1. 할인특매고시의 조사 및 시정권고 권한은 84.10부터 90.3까지 시·도지사
에 위임되었으나 지방공정거래사무소가 개설됨에 따라 90.4부터 위임업무가
회수되었음. < >는 지방자치단체에서 처리한 실적

가. 거래거절

□ 굿이어코리아(주)의 거래거절행위 등(1994. 6. 21)

위 회사는 부산·경남지역 대리점인 (주)대성실업과 거래를 하
던 중 자사의 직원과 위 대리점 사이에 이루어진 금품제공 여부와 관련하여
서로 물품공급을 줄이고 타이어 구입대금으로 지급한 어음을 지급정지
하는 등 분쟁이 발생하자, 위 대리점과 그 분쟁을 해결하기 위해 거래를
정상화하기로 합의한 후, 특별한 이유 없이 계약기간 내에 일방적으로 계
약해지를 통보하였다. 또한 대리점과 체결한 계약서에 대리점의 판매지역
제한, 자신이 제시하는 판매가격의 준수, 판매목표설정 조항 및 일한 조항
들을 준수하지 않을 경우 계약을 해지할 수 있는 조항을 규정하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 위 회사의 계약해지 행위는 부
당한 거래거절행위에 해당되고, 기타의 행위들도 부당한 거래지역 제한,
재판매가격유지행위 및 부당한 판매목표 강제행위에 해당된다고 인정하고

이 사건 행위의 중지 및 대리점 계약서 조항의 수정 또는 삭제 등의 시정 조치를 내렸다.

□ 한국코카콜라(주)의 거래거절행위(1997. 8. 27)

위 회사는 미국 코카콜라 본사의 자회사로서 본사로부터 음료 원액을 공급받아 국내 회사와 코카콜라 제품을 독점적으로 제조·판매할 수 있는 소위 ‘보틀러계약’을 체결하고 음료원액을 공급해 왔다. 동 회사는 1974. 5. 27 미국 코카콜라 측과 보틀러계약을 체결한 범양식품(주)에 대하여 약 23년간 음료원액을 공급하였으나, 이후 코카콜라의 국내시장 직접 진출과정에서 범양식품(주)에게 적어도 97년 말까지는 원액공급이 계속될 것처럼 하다가, 음료사업관련 자산인수 협상 중 자산인수가격에 대한 이견을 좁히지 못하자 1997. 4. 1 부터 원액공급을 중단하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 위 회사의 이 사건 행위는 계속적 거래관계에 있는 특정사업자에 대하여 부당하게 거래를 중단하는 행위로서 부당한 ‘기타의 거래거절’에 해당된다고 인정하고 시정명령을 내렸다. 그러나 위 회사는 공정거래위원회의 시정명령에 불복하여 행정소송을 제기하였고, 결국 대법원은 이 사건 거래거절의 상대방에게 위 회사에게로 자산을 매각하는 것 이외에 달리선택의 여지가 없었다고 단정할 수 없고, 오로지 상대방 회사의 사업활동을 곤란하게 할 의도로 거래거절행위를 하였다거나 그로 인하여 상대방 회사의 거래기회가 배제되었다고 단정할 수 없으므로 부당한 거래거절행위라고 인정할 수 없다고 하면서 공정거래위원회의 처분을 취소하였다(대법원 2001. 1. 5. 선고 98두17869 판결).

나. 차별적 취급

□ 두산음료(주)의 가격차별행위(1993. 10. 28)

위 회사는 자신과 단독으로 거래하는 편의점과는 일정량 이상 판매시 판매가격을 할인해 주는 물량별 거래가격체계를 약정하여 적용하는 반면, 자신의 경쟁사와도 거래하는 복수거래 편의점에게는 위 가격 체계에 따른 가격보다 높은 가격으로 공급하였다. 이에 대하여 공정거래위

원회는 복수거래업체에 대한 불리한 가격으로의 공급은 동업계의 경쟁에서 불리하게 작용하고 이는 결국 당해 거래처의 경쟁기능을 직접적으로 저하시킬 수 있게 될 것인바, 이는 부당하게 거래상대방에 따라 현저하게 불리한 가격으로 거래하는 차별적 취급행위에 해당된다고 인정하여 시정 명령을 내렸다.

□ (주)제주교역의 차별적 취급행위(1997. 4. 15)

위 회사는 외국산 오렌지 및 기타 감귤류를 수입·판매하는 사업자로서 제주도지사로부터 불성실업체에 대해서는 수입입찰참가를 제한할 것을 권고 받고 신고인 등에 대하여 수입입찰참가를 제한하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 과거 거래상 불성실하게 행동한 다른 업체는 입찰참가가 제한되지 않았음에 반하여 신고인에 대해서만 차별적으로 수입입찰참가를 제한하는 행위는 부당하게 특정사업자에 대하여 거래조건이나 거래내용에 관하여 현저하게 불리한 취급을 하는 행위로서 거래조건차별에 해당한다고 인정하여 시정권고를 내렸다.

다. 경쟁사업자 배제

□ 한국석유공업(주)의 부당염매행위(1994. 7. 28)

위 회사는 자신이 공급하는 방수시트판매가 부진하고 타생산업체와의 경쟁이 심화되자 이를 타개하기 위해 염가판매를 실시하였고, 그 결과 시장점유율은 염매를 실시하기 전 18% 수준에서 염매기간 중 30% 수준으로 크게 증가하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 피심인의 행위가 자기의 상품을 공급함에 있어 정당한 사유 없이 그 공급에 소요되는 비용보다 현저히 낮은 대가로 계속 공급하여 자기의 경쟁사업자를 배제시키거나 배제시킬 우려가 있는 행위에 해당된다고 인정하여 시정명령을 내렸다.

□ (주)안국상사의 부당염매행위(1994. 11. 9)

위 회사는 1994. 6. 16 한국중공업이 실시한 태안화력발전소 1, 2호기의 발전설비용 터빈유 초도물량 입찰(입찰물량 : 1,032드럼, 예정가

격 1억8,536만원)에 경쟁사업자인 경인에너지(주) 등 4개 사업자와 함께 참가하여, 1원에 낙찰받은 사실이 있으며, 이에 따라 1994. 6. 20 한국중공업과 1원에 물품공급계약을 체결하였다.

공정거래위원회는 피심인이 터빈유 1,032드럼을 1원에 공급하기로 계약한 행위에 대하여, 피심인이 제조업체인 (주)유공으로부터 터빈유를 매입하는 가격이 1억 8,761만 7000원임에 비추어 볼 때, 구입원가에도 훨씬 못 미치는 현저히 낮은 가격일 뿐만 아니라, 터빈유의 발주처인 한국중공업의 입찰당시 예정가격 1억 8,536만원에 비교해 볼 때도 현저히 낮은 가격에 해당된다는 점, 그리고 발전소의 터빈유는 초도물량으로 사용된 터빈유를 발전소 가동기간인 20년 이상 계속 사용해야 하므로 향후 20년간 독점공급체제를 확보하여 경쟁사업자를 배제시키고 물품공급상 장기독점적 지위를 구축하게 된다는 점에서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위로 인정하여 시정조치 및 신문공표명령과 함께 2,000만원의 과징금을 부과하였다.

□ (주)캐드랜드의 부당염매행위(1996. 2. 23)

위 회사는 1995. 10. 10 한국전력공사의 배전설비 자동화시스템 개발을 위한 GIS 소프트웨어 구매입찰에 응찰하면서 응찰가격을 1원으로 제시하여 낙찰예정자로 결정되었다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하는 행위에 해당한다고 판단하고, 다만 위 회사가 당시 낙찰예정자로만 선정되어 있고 아직 계약이 체결되어 실제 공급이 이루어지기 전에 시급히 시정할 필요가 있는 점을 고려하여 먼저 시정권고를 내렸으나, 위 회사가 이를 수락하지 않자 시정명령을 내렸다.

라. 부당한 고객유인

□ 빙과사업자들의 고객유인행위(1993. 7. 5)

빙과류, 유제품 등을 제조하여 판매하는 (주)빙그레, 해태유업(주), 매일유업(주) 등이 도매사업자 및 소매점에 대하여 자신과의 독점적인 거래 등을 조건으로 판촉지원금을 지급하였다. 이에 대하여 공정거래

위원회는 이 사건 행위는 상품의 가격, 품질 및 서비스 등의 경쟁수단에 의하지 않고 거래처로 하여금 자사의 상품만을 구입하여 판매하도록 한 후, 이를 이행시키기 위하여 판촉지원금을 지급한 행위는 정상적인 거래 관행에 비추어 부당할 뿐만 아니라, 거래처에 지급된 판촉지원금은 과도한 이익의 제공으로서 고객의 합리적인 상품선택을 왜곡시켜 고객을 유인하기 위한 수단으로 사용된 것에 해당된다고 판단하고 부당한 고객유인행위로 인정하여 시정명령을 내렸다.

□ 현대정유(주)의 고객유인행위(1994. 9. 28)

위 회사는 (주)유공과 대리점 계약을 체결하고 계약기간 중에 있던 미륭상사와, 역시 유공 및 (주)유공가스와 대리점계약을 체결하고 계약기간 중에 있던 (주)수인가스와 1994. 7. 18 대리점계약을 체결하면서, 미륭상사와는 주유소 보수 및 영업활동 지원금으로 무이자로 35억원, 유이자(연리12%)로 150억 원을 지급한다는 조건 등을 제시하여 대리점계약을 체결하였다. 또한 별도의 합의를 통해 유공 및 (주)유공가스와의 기존 거래관계를 종료함에 따라 발생될 채무상환을 위하여 무이자로 20억 원을 지급하였으며, 수인가스와는 충전소의 보수 및 영업활동 지원금으로 무이자로 15억 원, 유이자로 35억원을 지급한다는 조건으로 대리점 계약을 체결하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 위 회사의 미륭상사 및 수인가스에 대한 자금 지원행위가 정상적인 거래관행에 비추어 과도한 이익을 제공하거나 제공할 제의를 하여 경쟁사업자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위라고 판단하고 당해 행위의 중지명령, 과징금 납부명령, 시정명령을 받았다는 사실의 신문공포 등의 시정조치를 내렸다.

마. 거래강제

□ 주류사업자들의 끼워팔기행위(1992. 10. 22)

주류를 제조하여 판매하는 오비씨그램(주) 및 (주)베리나인은 주류도매업체에 대하여 소비자의 선호도가 높은 제품을 공급하면서 선호도가 낮은 다른 제품을 끼워서 공급하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는

이 사건 행위는 거래상대방이 자신들의 요구를 거절하기가 사실상 어려울 것이라는 거래현실을 이용하여 인기 주류를 공급하면서 거래상대방의 의사와는 관계없이 비인기주류를 사실상 강제적으로 끼워판 행위로서 부당한 거래강제에 해당한다고 인정하여 시정명령을 내렸다.

바. 거래상 지위의 남용

□ 삼양식품공업(주) 대전지점의 경영간섭행위(1991. 6. 18)

위 회사는 라면, 인스턴트 면류, 대두유, 간장 등을 제조·판매하는 사업자로서 관할 영업구역인 대전지역에서 자사 제품의 판촉을 위하여 1990년 6월부터 관할 대리점인 영신상사 등 5개 대리점에 대해 판매차량의 증차를 요구하고, 이에 응하지 않는 경우 대리점을 교체한다는 내용의 판매전략회의의 결정사항에 따라 판매차량을 증차한다는 내용의 합의서를 대리점들로 부터 받아냈다.

이에 대하여 공정거래위원회는 대리점이 판매차량을 증차하여 상품의 매출을 증가시키는 경우 당해 대리점의 수익이 증대될 것은 예상할 수 있으나 대리점과 위 사업자는 서로 독립된 사업자로서 판매차량을 구입하는 문제는 대리점의 영업비용으로 충당해야 하는 대리점주의 경영에 관한 고유한 사항이므로, 이 사건 행위는 자신의 거래상 우월한 지위를 이용하여 정상적인 거래관행에 비추어 부당하게 거래상대방인 대리점의 경영활동을 간섭하는 행위에 해당한다고 인정하여 시정명령을 내렸다.

□ (주)아이의 구입강제행위(1994. 2. 2)

위 회사는 자신의 대리점인 36개 전문점에 대하여 당해 전문점이 주문하지도 않은 화장용품 및 화장품 등을 임의로 공급하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 거래상대방이 주문하지도 않은 상품을 일방적으로 공급한 행위로서 자신의 거래상 우월적 지위를 이용하여 거래상대방이 구입할 의사가 없는 물품을 구입토록 사실상 강제한 구입강제에 해당한다고 인정하여 시정명령을 내렸다.

□ (재)천주교 서울대교구 유지재단의 이익제공강요(1994. 3. 3)

위 재단은 포교구료, 자선사업, 교육사업 등을 실시하기 위하여 설립·운영되는 재단법인으로서 카톨릭대학교 의과대학 소속의 8개 소속 병원을 통하여 의료사업을 영위하고 있는데, 이들 소속병원들은 직영약품 도매상을 통하여 국내 제약업체들로부터 수의계약 방식으로 약품을 간접 구입하였다. 그런데 위 재단은 약품거래와 관련하여 동아제약 등 13개 제약회사로부터 기부금을 제공받아 이를 재단에 전입하였고, 또한 보험삭감 보상금을 제공받았다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 자신의 거래상 우월적 지위를 이용하여 기부금 및 보험삭감액에 상당하는 경제적 손실의 보상을 제약업체에게 전가시킨 행위로서, 정상적인 거래관행에 비추어 부당하게 경제적 이익을 제공받은 행위에 해당된다고 인정하여 시정명령을 내렸다.

사. 구속조건부 거래

□ (주)진로의 배타조건부 거래행위(1994. 3. 23)

위 회사는 국내 제1의 소주 제조·판매업자로서 경쟁사업자인 동양맥주(주)가 신제품인 경월그린소주를 시판함에 따라 예상되는 자사 제품의 판매량감소를 막기 위하여 거래처인 주류도매상중 경월그린소주를 취급하던 일부 주류도매상에게 자기가 공급하는 인기주류인 진로소주의 출고지를 교통여건이 좋지 않은 타 출고지로 변경하는 한편, 일정한 기간 동안 진로소주의 공급을 중단하거나 감량하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 위 회사가 국내 소주시장에서 1위의 시장점유율을 지닌 사업자임을 감안할 때, 거래처인 주류도매상이 경쟁사업자의 제품을 취급하였다는 이유로 자사의 인기제품의 출고지를 교통여건이 불편한 곳으로 변경하고 자사의 인기제품의 공급을 일정기간 중단하거나 감량한 행위는 주류도매상으로 하여금 경쟁사업자의 제품을 취급하지 못하도록 한 행위로 인정된다고 하고, 이러한 행위는 경쟁사업자를 소주시장에서 배제하거나 거래기회를 감소시킴으로써 동종제품간 경쟁을 감소시키는 경쟁저해성이 있는 것으로서 거래상대방이 자기의 경쟁사업자와 거래하지 아니하는 조건으로 그 거래상대방과 거래하는 행위에

해당된다고 인정하여 시정명령을 내렸다.

□ (주)모닝글로리의 거래지역제한행위(1994. 3. 10)

위 회사는 종합문구류 등을 제조·판매하는 사업자로서 전국 34개 대리점과 체결한 대리점계약에서 대리점의 판매지역을 일정한 지역으로 한정하고, 자신의 사전동의가 없는 한 지정된 판매지역을 제외하고는 상품을 직접 또는 간접으로 판매할 수 없으며 영업장소도 변경할 수 없도록 규정하고, 판매지역 이외의 지역을 침범하여 영업행위를 할 경우에는 계약의 해지 또는 상품의 공급을 중단할 수 있도록 규정하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 대리점의 거래지역을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위에 해당한다고 인정하여 시정명령을 내렸다.

아. 사업활동방해

□ 한국출판협동조합의 거래처이전방해행위(1997. 4. 12)

위 조합이 자신의 조합원으로서 자신과 일원화공급계약을 체결하여 거래하던 2개 출판사가 다른 출판유통기구로 거래처를 이전하고자 업무편의상 장부이체방식에 의한 정산을 요청하자, 정산절차에 대한 사전 논의 없이 무조건 각 서점에 기 출고된 출판사들의 서적을 일시에 전량 반품하도록 조치함으로써 당해 출판사 및 서점에 상당한 손실을 초래하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 정당한 이유 없이 거래상대방의 정상적인 거래처이전을 방해함으로써 거래상대방의 사업활동을 심히 곤란하게 할 정도로 방해한 행위에 해당된다고 인정하여 시정명령을 내렸다.

□ 현대자동차(주)의 사업활동방해교사 및 (유)현대오토엔지니어링의 사업활동방해행위(1997. 12. 8)

현대자동차(주)는 1995년 12월 상용차부문을 울산공장에서 전주공장으로 이전하면서 자기의 전주공장 상용제품개발연구소 내의 인력지원업체로 입주한 리빙인력개발과 계약을 체결하고 거래해 왔다. 그러던 중 (유)현대오토엔지니어링의 설립을 추진하면서 동 회사와의 거래를 중단하

는 한편, 1997. 7. 2 신설된 (유)현대오토엔지니어링에 사내공고 등을 통해 직원 모집공고를 내고 공박한 처지에 있던 리빙인력개발의 직원들을 개별 접촉해서 결국 (유)현대오토엔지니어링이 리빙인력개발의 직원 대부분을 흡수·채용하도록 적극적으로 관여하였다. 또한 (유)현대오토엔지니어링은 현대자동차(주)의 계획에 동조하여 회사설립을 추진하면서 동 회사의 지시에 따라 리빙인력개발의 직원 대부분을 유인·채용하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 특정사업자의 인력을 부당하게 유인·채용하여 당해 사업자의 사업활동을 심히 곤란하게 할 정도로 방해한 행위에 해당한다고 인정하여 시정조치 및 신문공포 명령을 내렸다.

자. 재판매가격유지행위

□ 미원통상(주)의 재판매가격유지행위(1993. 10. 21)

위 회사는 가맹점과 MINISTOP 가맹계약을 체결하면서 가맹점 계약서에 자기가 일괄적으로 구입하여 가맹점에 판매하는 상품(가맹점 취급상품의 약 50%)에 대하여 판매가격을 추천하고 이를 준수하지 않은 경우에는 계약해제 및 위약금을 부과할 수 있도록 규정하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 위법한 재판매가격유지행위에 해당한다고 인정하여 시정명령을 내렸다.

□ (주)엘지화학의 재판매가격유지행위(1997. 5. 29)

위 회사는 1993년 12월 ~ 1995년 4월 기간을 전후로 자신이 취급하는 상품의 거래단계별 판매가격 등이 기록된 '제품가격표'를 작성하여 대리점과 거래약정을 체결하면서 이를 배포하고, 신상품 출시에 앞서 소매점의 입점가격(대리점의 공급가격)을 자신의 영업소 및 영업팀 등에 통하여 거래 중인 대리점들에게 이를 사전 안내하도록 협조요청하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 대리점에 자신의 상품을 공급하면서 거래단계별 가격이 기재된 가격표를 배부하거나 영

업소 등을 통하여 소매점 입점가격을 사전 안내하는 등의 방법으로 재판매사업자에게 거래단계별 가격을 정하고 그 가격대로 판매할 것을 사실상 강제하는 재판매가격유지행위에 해당한다고 인정하여 시정명령을 내렸다.

차. 부당한 국제계약의 체결

□ (주)인켈피에이의 부당한 국제계약체결행위(1991. 8. 30)

위 회사는 미국의 Electric-Voice 사와 수입대리점 계약을 체결하였는데, 당해 계약은 (1) 대리점이 공급받는 제품과 경쟁하거나 할 수 있는 제품을 제조하거나 판매하는 회사에 대하여 직접·간접적 통제력을 획득하는 경우에 Electric Voice 사가 서면통지로 대리점계약을 종료시킬 수 있고, (2) 직접적으로 또는 제3자를 통하여 계약지역의 밖으로 제품을 판매 또는 유통하기 위하여 지점을 설치하거나 창고를 유지하거나 고객을 찾을 수 없으며, (3) 공급회사의 사전 승인 없이 하위 대리점이나 판매대리점을 둘 수 없다고 규정하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 국제계약 체결행위는 불공정거래행위에 해당하는 내용으로 하는 수입대리점계약을 체결한 것으로서 부당한 국제계약의 체결에 해당한다고 인정하여 시정조치를 내렸다.

제5절 경쟁제한적 규제 개선의 본격적 추진

1. 제도의 강화

1996년 전문개정된 공정거래법은 제63조에서 다른 행정기관의 경쟁제한적 법령 제·개정 및 처분에 대한 공정거래위원회의 관여권을 보다 구체화하고 개입수단을 보충하였다. 즉 제정 당시의 공정거래법에서는 관계행정기관의 장이 “경쟁제한을 내용으로 하는 법령을 제정 또는 개정하거나 사업자 또는 사업자단체에 대하여 경쟁제한을 내용으로 하는 명령 또는 처분등을 하고자 할 때”에 미리 경쟁당국과 협의하도록 규정하던 것을, “사업자의 가격·거래조건의 결정, 시장진입 또는 사업활동의 제

한, 부당한 공동행위 또는 사업자단체의 금지행위 등 경쟁제한사항을 내용으로 하는 법령을 제정 또는 개정하거나, 사업자 또는 사업자단체에 대하여 경쟁제한사항을 내용으로 하는 승인 기타의 처분을 하고자 하는 때”에는 미리 공정거래위원회와 협의하여야 한다고 하여(같은 조 제1항) 개입요건을 보다 구체화하였으며, 공정거래위원회는 협의 없이 제정 또는 개정된 법령에 경쟁제한사항이 포함되어 있다고 인정되는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 당해 경쟁제한사항의 시정에 관한 의견을 제시할 수 있다(제4항 제2문)고 하여 협의없이 제정 또는 개정된 법령에 관한 사후적인 관여권을 추가하였다.

이처럼 공정거래위원회가 법률의 제·개정 또는 처분시에 경쟁제한적 내용에 관하여 의견을 제시하여 사전에 봉쇄하거나 사후적으로 시정을 유도할 권한을 갖게 된 것은 경쟁정책 주관기관으로서 갖는 당연한 기능의 하나인 경쟁주창기능을 보장하기 위한 것이다. 물론 입법과정에서 공정거래위원회가 반대하더라도 제·개정하려고 하는 특정 법률의 내용이 경쟁제한적이지만 경쟁법의 적용제외법률로서의 이론적 정당성을 갖추고 다른 국가정책적 필요성이 인정된다면 공통상위기관의 조정 또는 입법기관의 결단을 통하여 입법될 수 있다고 해석되며 따라서 공정거래법 제63조의 규정에 의한 공정거래위원회의 입법관여권의 범위는 그러한 정당요건이 결여된 법률의 제·개정을 봉쇄하는 권한으로 해석하여야 할 것이다.⁵³⁾

2. 추진 성과

가. 주요 내용

공정거래위원회는 1988년에 국민경제상 비중이 크고 경쟁제한적 요인이 많은 23개 산업을 대상으로 경쟁제한 실태에 대한 예비조사를 실시하여 주류, 정유 등 10개 산업을 규제완화 대상산업으로 선정하고 경쟁촉진방안에 대한 구체적인 검토작업을 시작하였다. 이 과정에서 중앙행정부처의 보고서에서 최초로 ‘규제완화’라는 용어를 사용하기 시작하였

53) 김두진, “독점규제법 적용제외법률의 입법심사”, 법제 제554호, 2004. 2, 19- 20면.

다. 또한 1989년에는 해운, 버스여객운송 등 8개 산업을 추가하여 이들 18개 산업에 대한 규제완화 방안 수립을 위하여 공청회를 개최하는 한편 관계부처와 협의하였다.

한편 정부는 1989년에 부총리를 위원장으로 하는 경제난국극복위원회를 설치하고 그 산하에 경제자율화 및 경쟁촉진대책반을 구성하였다. 1990. 4월에는 국무총리를 위원장으로 하는 행정규제완화위원회를 설치하였고 그 산하에 경제행정분야의 규제완화를 담당하는 경제행정규제완화실무위원회와 일반행정분야의 규제완화를 담당하는 일반행정규제완화실무위원회를 구성하였다.

1990. 5월 행정규제완화위원회에서 주류, 석유산업 등 21개 산업에 있어서 신규로 생산활동에 참여하는 것을 제한하거나 판매지역을 제한하는 등의 각종 불합리한 정부규제를 축소하기로 하고, 1991년에 들어서도 20개 산업에 있어서 정부규제완화를 추진하게 됨에 따라 종래 공정거래위원회를 중심으로 추진해 오던 경제행정 규제완화시책을 경제행정규제완화실무위원회를 통하여 추진하게 되었다.

1991. 9월에는 민간부문의 의견을 광범위하게 수렴하기 위해 국무총리 자문기관으로 행정규제완화 민간자문위원회를 한시적으로 설치하였다. 그리고 1992. 4월에는 관계부처 합동으로 기업단위 현장실태조사를 실시하여 이를 기초로 공장설립 절차, 의무고용, 산업안전, 환경규제 등 기업활동에 대한 규제완화를 추진하였다.

1993년 정부는 신경제5개년계획 수립을 계기로 재정·금융·경제 관련 제도의 개혁과 더불어 행정규제개혁을 4대 경제개혁 과제의 하나로 선정하여 추진해 나가기로 하였다. 규제완화를 추진하기 위하여 행정쇄신위원회, 경제행정규제완화위원회, 기업활동규제심의위원회, 행정규제합동심의회의 등이 설치되었다. 또한 규제완화를 위한 법적 장치로 「기업활동규제에관한특별조치법」(1993.6.11.)과 「행정규제및민원사무기본법」(1994.1.7.)이 공포되었다.⁵⁴⁾

1994. 12월 정부조직개편으로 공정거래위원회가 국무총리 소속

54) 전자는 창업 및 공장설립 부문, 고용의무 부문, 수출 및 각종 기계 검사부문과 기업활동 규제 심의위원회 규정을 골자로 하였다.

의 독립행정기관으로 개편되고 1996. 3월 공정거래위원장이 장관급으로 격상되어 위상이 강화됨으로써 명실상부한 경쟁당국으로서 규제개혁 추진에 새로운 전기가 마련되었다. 1996년 재정경제원에 경제행정규제개혁위원회를 설치하여 경제규제개혁을 수행하다가, 1997. 4월 경제규제개혁의 총괄기능을 공정거래위원회로 이관하였다. 이에 따라 공정거래위원회내에 경제규제개혁위원회가 설치되고, 이의 사무국 역할을 수행하는 규제개혁작업단이 설치되었다. 이와 같은 업무이관은 규제담당기관이 규제개혁을 추진함에 따른 한계를 극복하고 경쟁촉진을 본연의 업무로 하면서 중립적 위치에 있는 공정거래위원회가 경제규제개혁을 담당하는 것이 보다 효율적이라는 정부내부의 합의에 기초한 것이다.

1998. 3월 정부는 대통령소속으로 규제개혁위원회를 신설하여 규제개혁 추진체계를 일원화하였다. 규제개혁위원회 설치이후 공정거래위원회는 규제개혁위원회(공정거래위원장이 당연직 위원임) 운영에 참여하면서 경쟁제한적 규제에 대한 개선안을 마련, 규제개혁위원회에 상정하는 체계로 규제개혁업무를 추진하게 되었다.

나. 주요산업별 규제완화 추진

1) 규제개혁도입기(1988 - 1992)

정부는 1990. 5월 제1차 행정규제완화위원회를 개최하여 「1990년도 경제규제완화 추진계획」을 확정하였다. 동 계획에 의하면 주류, 정유, 연탄, 의약품, 농약산업 등 10개 산업, 해운, 관광, 기술용역업 등 8개 산업, 은행, 증권, 보험의 3개 산업 등 총 21개 산업에 대하여 주무부처가 구체적인 규제완화 대상과제, 과제별 추진시기 및 방안을 마련하여 경제행정규제완화 실무위원회에 상정하여 확정하였다.

이와 같은 규제완화 추진계획에 따라 1990. 6월 이후 6차에 걸쳐 경제행정규제완화 실무위원회를 개최하여 총 106개 과제의 구체적인 규제완화 추진방안을 수립하였다. 다만, 당초 추진기로 하였던 석유산업은 걸프사태의 발발로 추진이 보류되었다.

또한, 1991. 6월에는 제7차 경제행정규제완화 실무위원회를 개최하여 「1991년도 경제행정규제완화 추진계획」을 확정하였다. 우선 중점추진대상분야로서 대외개방과 관련하여 국내산업의 대내 경쟁체제의 확립이 시급한 분야, 시장참입제한 등 유효경쟁 제약으로 가격·품질 및 서비스경쟁이 이루어지지 않아 소비자의 불만소지가 있는 분야, 민간기업의 사업활동에 과도하게 개입·간섭하거나 행정절차의 중복·복잡화로 민간의 자율성을 저해하고 불필요하게 과중한 부담을 주는 분야, 지방자치제의 본격적 시행에 따라 지방자치단체에 권한을 위임하는 것이 바람직한 분야로 설정하였다. 그리고 추진대상과제로 1990년 규제완화 추진대상산업으로 선정되었으나 걸프사태로 추진이 보류된 석유산업, 추가로 규제완화추진이 필요한 주류, 화물자동차 등 7개 산업과 신규로 규제완화추진이 필요한 건설, 항만운송, 항공, 가스업 등 13개 산업 등 총 21개 산업의 56개 개선과제를 확정하였다.

이후 3차에 걸친 「경제행정규제완화 실무위원회」에서 총 65개 과제(일부 과제 추가)에 대한 구체적인 규제완화를 추진하였다. 이 과정에서 행정규제완화작업이 규제권한을 갖고 있는 부처 중심으로 추진되어 실질적으로 기업활동에 대한 불편해소에는 미흡하다는 지적이 많아 1992. 4월 관계부처 합동으로 기업단위 현장실태조사를 실시하기도 하였다.

<표1> 주요 산업별 규제완화 추진실적(1990~1992. 4월)

해당업종	규제개선사유	주요내용
주류산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소수기업에 의한 시장지배 및 시장점유율 고착 ○ 지역간 수급불균형 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주류도매업 신규면허요건 완화 ○ 소주 자도주 의무구입비율 완화 ○ 주정배정제도 개선 ○ 일반주류도매상과 양주도매상 구분 폐지 ○ 주류도매상의 판매지역제한 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 시·군단위제한을 직할시·도로 광역화
정유산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존기업의 기득권유지에 따른 경영개선노력이 약화 ○ 주유소 거리제한등은 자가용운전자에 대한 불편 초래 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 나프타 및 고급휘발유 가격자율화 ○ 주유소 거리제한 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 서울지역 : 1km → 700m ○ 임가공원유등 도입승인제 폐지

		<ul style="list-style-type: none"> ○ 시설개선 및 증설허가제개선 ○ 상표표시제의 확대등 유통구조의 개선
연탄산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현재의 연탄초과공급상황에 맞지않는 판매구역제한으로 소비자불만이 고조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연탄공급구역을 63개에서 23개로 광역화
농약산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 진입제한에 따른 원가상승 요인 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농약제조허가제 완화 ○ 농약상표사용제한 완화 ○ 농약원제업체의 농약제조업 및 원제수입업 참여 허용
의약품산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의약품에 대한 판매가격규제로 가격인하요인 발생시 소비자에 불리 ○ 의약품 수출입제한 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 표준소매가격제도 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 적용대상품목 축소 : 18,000개 → 72개 ○ 의약품 수출입업의 허가제도 폐지
화물자동차운송업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업구역위반 영업행위가 일반화되고 저수익노선의 포기, 무단결행 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구역화물운송사업자의 허가제 개선 ○ 노선의 신설, 변경기준 완화
정보통신산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수요자들의 다양한 서비스요구에 부응 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정보검색·처리·교환사업 민간참여 허용 ○ 사업영역의 규제완화 ○ 통신회선 사용제한 완화

해당업종	규제개선사유	주요내용
자동차관리업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 점검·검사제도가 유사 ○ 자동차수의 증가에 따라 정비업체가 절대 부족 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정기점검과 계속검사제도의 개선 ○ 정비업의 시설기준 완화 ○ 정비, 매매업의 허가제의 개선
버스여객운송업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고속·시외버스 업종구분의 실익이 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고속·시외버스운송사업을 시외버스운송사업으로 통합 ○ 사업계획변경인허가제도 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 공동운수협정, 승계등 일부인가사항의 신고제 전환
화장품산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 업종의 경쟁력 저하 ○ 소비자에 대한 정보전달 및 마케팅 활동에 저해 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 화장품 허가제도 개선 ○ 용기·포장의 표시사항 규제 및 광고규제 개선 ○ 원료사용규제의 개선
원양어업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 원양어업자의 보호장치화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원양어획물 수입제한 전면폐지

		○ 원양어업 허가기간을 5년으로 확대
해운업	○ 국제경쟁력향상 저해	○ 구역, 항로별 면허제도 개선
항만운송사업	○ 면허제로 인한 신규진입 제한으로 면허의 이권화 초래 및 경쟁제한	○ 항만운송사업 면허 확대 - “신규사업자수 산정기준” 개정 ○ 항만운송부대사업(용역업) 허가 확대
관광산업	○ 관광호텔의 경영에 대한 정부개입 과다	○ 관광호텔업의 경신등록제 및 등급결정제 개선
금융산업	○ 불공정 약관으로 인한 소비자의 피해 구제 곤란 ○ 보험사업의 자율성 저해 ○ 보험가입자의 보험회사 선택권 제한	○ 금융업의 이용약관중 고객에게 불공정한 약관 조항의 시정 및 불명확한 약관의 명확화로 은행의 임의성 배제 ○ 보험사업자의 상호협정을 축소·보완 ○ 화재보험의 공동인수(Pool)제 폐지 - 보험회사의 공동인수협정 개정
가스산업	○ 거리제한으로 인한 경쟁제한	○ 액화석유가스 및 고압가스판매업의 허가기준중 업소간 거리제한 및 판매량 기준 폐지

2) 규제개혁의 착수기 (1993 - 1995)

1994년에는 경제행정규제완화위원회의 「1994년도 경제행정규제완화 추진계획」에 포함된 22개 중점추진과제중의 하나로서 공정거래위원회 소관과제로 지정된 ‘각종 협회·단체관련 규제완화’를 추진하였다. 개선대상은 정부위탁업무를 수행하고 있거나 법령에 규정된 자격증 소지자로 구성되어 국민생활에 영향이 큰 69개 중앙단위의 사업자단체였다.

개선대상은 단체가입 의무화, 가입·탈퇴 제한, 사업활동제한, 시장진입제한 등 14개 규제유형이며, 시정조치대상 단체는 48개(9개 부처소관)로서 해당단체의 시정대상 규제사항은 총 79개에 이르며, 유형은 공정거래법상의 사업자단체의 금지행위와 이와 유사한 사업자에 대한 경쟁제한 또는 사업활동방해 우려가 있는 행위와 관련된 규제, 회원사에게 불합리한 절차 또는 과도한 부담을 주는 것을 내용으로 하는 규제 등이었다.

1995년에는 「주요업무계획」에 의한 경쟁제한적 법령의 정비 계획에 따라 세부추진계획을 수립하고 각 부처가 운영중인 296개에 달하는 경제관련 법령중 인·허가 등에 의한 시장진입제한 등의 경쟁제한적 요소를 검토하여 1차로 30개 법령상의 36개 과제를 선정, 개선작업을 추진하였다.

개선된 과제의 주요규제유형은 ① 산업 및 특정업종과 관련된 20개 과제로서 건설·통관·운수·보험분야의 시장참입제한, 영업구역제한, 최고가격지정, 공동행위 허용 등과 ② 16개 사업자단체의 단체설립 및 가입이 법률로 의무화된 규제였다.

주요 개선과제는 산업 및 업종에 관련하여 건설업·전기공사업·전기통신공사업의 도급한도제를 폐지하고, 통관업·국내여행업·전기공사업 및 전기통신공사업의 영업구역제한을 폐지하여 전국을 영업구역으로 하도록 하였고, 화물자동차운송업의 진입요건을 완화하였다. 그리고 외항화물운송업에 인정된 공동행위의 범위를 축소하였으며, 한국방송광고공사가 독점적으로 운영하고 있는 광고영업대행을 단계적으로 개선하고, 부동산중개업에 대한 허가제를 폐지하였으며, 농수산물수출에 있어 수출지정품목의 계약·수량·규격 등에 대한 제한을 폐지하였다. 한편 금융산업에서의 규제 중 보험업법에 의해 재정경제원장관의 인가를 받아 할 수 있는 보험사업자간의 공동행위범위를 축소하였으며, 신용협동조합의 경우 총리령으로 규정되어 있는 이자율 최고한도를 폐지하였다.

3) 규제개혁 본격추진기(1996 - 1997)

1996년에는 1차로 건설·통신·에너지·금융 등 4개 분야를 대상으로 개선작업을 추진하였다. 전문가와 업계 등의 자문을 얻어 개선방안(시안)을 마련한 후 1996. 6월부터 10월까지 관계부처와의 협의를 거쳐 1996. 12월 경제행정규제개혁실무위원회의 심의를 거쳐 1997. 1월 경제규제개혁위원회에서 최종 의결되었다.

첫째, 건설분야에서 건설업 면허요건인 자본금·시설·장비보

유기준을 완화하고 면허발급회수 제한을 폐지하였으며 업종간의 중복면허 제한을 완화하였다. 그리고 건설업자에 대한 공제조합 출자강제의무를 완화하거나 폐지하였으며, 전문건설공사의 의무하도급 대상공사의 범위를 단계적으로 축소하였고, 재하도급 범위를 확대하는 방안을 마련하였다. 감리전문업의 진입제한을 완화하고, 감리전문회사의 책임감리 대상공사의 범위를 당해 공사의 난이도·전문성 등을 기준으로 조정하였다. 또한 설계업무의 위탁수수료 기준을 주무부처, 시공업체, 학계 및 관련협회의 대표 등으로 구성된 협의회에서 결정하도록 하였으며, 여러 법률에 분산되어 있는 건설활동규제를 정비하였다.

둘째, 통신서비스분야에서 기간통신사업의 사전공고방식에 의한 허가제를 정기적 허가신청제로 전환하고 허가신청절차·방법 및 세부 심사기준을 법령에 명시토록 하였고, 한국통신이 독점적으로 운영하던 시내전화부문에 경쟁을 도입하였으며, 공기업을 지분제한을 완화하였고, 기간통신사업자의 휴지·폐지에 대한 정보통신부장관의 승인제를 신고제로 전환하도록 하였으며, 요금 및 약관의 인가제를 원칙적으로 신고제로 전환하고 적정보수율방식에 의한 요금제도를 개선하여 경영합리화, 기술개발 등에 대한 인센티브를 부여하였다. 중요전기통신설비의 설치·변경 승인제 및 자가전기통신설비의 설치·변경의 허가제 또는 신고제 그리고 전기통신설비 상호접속 등의 협정체결 인가제 등을 신고제로 전환하고 전화번호체계상의 불형평성을 개선하였으며 정보통신사업에 대한 정보공개제도를 개선하였다.

셋째, 에너지분야에서 발전사업 참여에 있어 허가기준을 구체적으로 설정하고 허가를 제한하는 규정을 개선하였고, 민자발전사업을 확대하였으며, 발전전력의 일반판매 금지제도를 재검토하였으며, 가스도매사업을 등록제로 전환하고, 배관망공동이용제를 도입하였으며 소매시장에서의 지역독점제도를 개선하였고 주택용 도시가스사용시설 공사상의 수탁공사제도에 있어 불공정거래행위를 방지할 수 있도록 보완방안을 마련하였다.

<표2> 주요 산업별 규제완화 추진실적(1993 - 1995)

해당업종	과제명	주요내용
------	-----	------

사업자 단체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업자단체의 쟁제한적인 정관 및 내부규정 ○ 사업자단체의 설립 및 가입의무화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업자단체에 대한 신규가입을 제한하는 정관규정 삭제 ○ 신규사업자에 대한 시장참여 제한 규정 삭제 ○ 회비 연체회원에 대한 규제 개선 ○ 회원사의 사업활동 제한 규정 삭제 ○ 보수기준 준수 의무 폐지 ○ 증명발급 및 자료제출 관련 규제 개선 ○ 회비 등 반환청구 인정 ○ 불합리한 회원징계 제도 개선 ○ 사업자단체의 설립 및 가입 자유화
금융업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신용협동조합의 금전대차에 관한 이자율 최고한도 지정 ○ 보험사업자간의 광범한 공동행위 인정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이자율 최고한도 폐지 ○ 재정경제원장관은 공동인수관련 상호협정을 인가할 경우 공정거래위원회와 사전협의 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 보험사업자간 상호협정중 2개협정의 보험대상 물건범위를 축소 조정
농수산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농수축산물 수출진흥품목의 계약, 수량, 품목규격 등 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농수축산물 수출진흥품목에 대한 제한제도 폐지
토지등 감정평가 업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 표준지가 사·평가업무의 취급기관 제한 ○ 감정평가협회의 신규법인 진출에 대한 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 표준지가 조사업무에 합동사무소까지 참여 허용 ○ 협회의 「감정평가법인 설립인가에 관한 심사기준」 폐지
방송광고 대행업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국방송광고공사의 방송광고영업 대행의 독점 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송광고의 고정판매방식 폐지 ○ “방송광고요금협의회” 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 방송사·광고주·광고회사 등이 참여하여 광고요금 결정

해당업종	과제명	주요내용
화물자동차운송업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 화물자동차운송사업의 면허제 ○ 기존화물운송업자에 대한 소화물 일괄수송업(택배업)에 대한 별도 허가제 ○ 화물자동차사업 관리위탁제도 ○ 특수화물운송업자에 대한 뺨형자 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 화물자동차운송업(3개업종)의 면허제를 등록제로 전환하고, 등록요건을 객관화 ○ 기존 화물운송업자에 대한 소화물일괄수송업(택배업)에 대한 별도 허가제 폐지 ○ 현행 엄격한 조건하에 운영되고 있는 사업 관리위탁제도를 면허제의 등록제 전환에 따

	동차의 톤급규제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 른 신규면허개방에 맞추어 자율화 ○ 특수화물운송사업자에 대한 뱀형자동차의 톤급규제 폐지
해운업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외항화물운송사업자간의 공동행위 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부정기선의 경우 운임은 공동행위 허용대상에서 제외 ○ 항만하역요금 및 부대운송비의 경우 국제관행을 감안하여 공동행위를 허용하되, 부당한 요금인상 및 운항감축등 공동행위남용에 대한 시정조치제도 도입 ○ 운임·운송조건등에 관하여 하주단체와의 협의제도 신설
통관업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관세사의 영업구역 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관세사의 영업구역제한을 단계적으로 폐지
전기통신공사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전기공사업 및 전기통신공사업의 영업구역 제한 ○ 전기공사업자 및 전기통신공사업자에 대한 수급한도액의 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영업구역제한을 폐지하여 전국으로 확대 ○ 수급한도액 제한 폐지
부동산중개업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부동산중개업의 허가제 및 허가제한 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부동산중개업의 허가제를 신고제로 전환하고, 허가제한은 폐지
건설업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건설업자에 대한 도급한도액 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도급한도액 폐지
여행업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영업구역 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영업구역 제한을 폐지하여 전국으로 확대
제염업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 염업조합의 조합원에 대한 계약체결 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 염업조합의 조합원에 대한 계약체결 제한제도 폐지

<표3> 주요 산업별 규제완화 추진실적(1996~1997. 3월)

해당업종	과제명	개선방안
건설업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건설업면허 발급제도 ○ 업종간 중복면허제한 ○ 공제조합 출자 강제 ○ 전문건설공사 의무하도급제도 ○ 건설공사의 재하도급 금지 ○ 감리전문업 진입제한 ○ 감리전문회사의 책임감리대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 면허요건인 자본금, 시설·장비보유 기준 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 면허발급회수(연1회) 제한 폐지 ○ 겸업제한의 완화 ○ 출자의무를 단계적으로 완화 내지 폐지 ○ 의무하도급 대상공사의 범위를 단계적으로 축소 ○ 실제 건설공사에 참여한 자를 하수급인으로 인정하여 양성화 ○ 감리전문회사 등록기준 완화

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상 공사감리 범위 제한 ○ 설계업무 위탁수수료기준의 협회 결정 ○ 시공자격제도 관련법률의 다원화 	<ul style="list-style-type: none"> - 기술인력 및 사무실보유기준 완화 ○ 책임감리대상공사의 규모를 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 당해 공사의 난이도·전문성등을 기준으로 규모 조정 ○ 주무부처, 시공업체, 학계 및 관련협회의 대표로 구성된 협의회를 통해 결정 ○ 도시가스시설공사업등 5개업종을 건설업에 포함 <ul style="list-style-type: none"> - 환경설비등 기타업종은 현행대로 개별법에 두되, 개별법에 규정되지 아니한 사항은 건설업법 적용
전기통신	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사전공고방식에 의한 허가제 ○ 시내전화부문은 한국통신에 의해 독점 ○ 공기업에 대한 차별적 지분제한 <ul style="list-style-type: none"> - 민간·외국인은 33%, 공기업은 10% ○ 기간통신사업 휴·폐지에 대한 승인제 ○ 요금 및 이용약관에 대한 인가제 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사전공고제 폐지 <ul style="list-style-type: none"> - 세부기준은 부령등에 명시 ○ 시내전화부문에 경쟁도입 ○ 공기업을 포함한 지분제한문제는 WTO협상 타결후 일괄반영 ○ 기간통신사업 휴·폐지 승인제를 신고제로 전환 ○ 원칙적으로 신고제로 전환 <ul style="list-style-type: none"> - 단, 지배적 사업자는 인가제 유지

해당업종	과제명	개선방안
전기통신	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적정보수율방식에 의한 요금 인가제 ○ 중요 통신설비 설치·변경 승인제 ○ 자가통신설비 설치 및 이용 규제 <ul style="list-style-type: none"> - 설치시 승인 또는 신고제 - 1/3범위내에서 설비제공 허용 ○ 상호접속등의 협정체결·변경 인가제 ○ 전화번호체계상의 불형평성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가격상한제 방식 도입 ○ 원칙적으로 신고제로 전환 <ul style="list-style-type: none"> - 단, 주요사업자는 승인제 유지 ○ 자가통신설비 설치 및 이용규제 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 승인 또는 신고를 신고로 일원화 - 설비제공 용량제한(1/3이내) 폐지 ○ 원칙적으로 신고제로 전환 <ul style="list-style-type: none"> - 단, 지배적 사업자만 인가제 유지 ○ 이용사업자 사전지정제 도입

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정보제공제도의 불명확성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법령상 정보제공제도 시행근거를 명확히 규정
에너지 산업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 발전사업참여의 허가제 운영 및 허가기준 ○ 민자발전사업의 추진 ○ 발전전력의 일반판매 금지 ○ LNG 도매사업에 있어서의 진입규제 ○ LNG 소매시장에서의 지역독점 ○ 주택용 도시가스 사용시설공사상의 수탁공사제도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추상적인 허가기준과 진입제한성이 강한 허가기준 폐지 또는 보완 ○ 민자발전의 시장점유율이 더욱 높아지도록 민자사업발전을 대폭 확대 ○ 발전사업자의 발전전기 및 자가발전자의 잉여전기에 대한 일반판매(전기소매)금지의 폐지를 전력산업의 구조개편과 연계하여 검토 ○ 가스도매사업 허가제를 등록제로 전환하고, 신규진입자가 배관망을 공동으로 사용할 수 있도록 배관망 공동이용제도를 도입하는 문제에 대해 전국배관망 구축과 연계하여 검토 ○ 경쟁의 원리를 도입, 도시가스회사별 효율성을 비교·평가하고 이를 가스요금산정시 반영 <ul style="list-style-type: none"> - 배관망 공동이용제도의 도입을 추진하고, 일정규모이상의 대량수요자에 대한 공급에 경쟁도입 ○ 수탁공사업체선정에 있어 객관성·공정성을 확보하고, 관련 불공정거래행위를 방지할 수 있도록 수탁공사제도의 보완방안 마련·시행

해당업종	과제명	개선방안
금융	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생보사의 소유규제 ○ 종금사의 전문화에 대한 정부개입 ○ 리스사의 업무영역 제한 ○ 보험·투금사의 부수업무제한 ○ 생보·손보사간 제3보험분야에서의 경쟁제한 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5대이내 대규모기업집단의 생보사 주식소유 금지제도 폐지 ○ 종금사 업무전문화와 관련된 규정 삭제 ○ 단기적으로 리스사의 업무영역제한 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 장기적으로 여신전문기관간 업무영역 제한을 완전히 폐지 ○ 부수업무의 인허가제도 폐지 <ul style="list-style-type: none"> - 단, 인허가 필요한 경우 별도로 열거 ○ 생보·손보사 모두 질병, 상해등 제3보험분야를 주계약으로 취급할 수 있도록 함 ○ 각종 준칙 등에 대한 재검토 <ul style="list-style-type: none"> - 업무방법서에 대한 인가제 폐지

<ul style="list-style-type: none"> ○ 각종 준칙 및 업무방법서에 의한 규제 ○ 보험사의 신상품개발제한 ○ 은행·투신사의 신상품개발 제한 ○ 은행의 점포신설 등에 대한 인가제 ○ 증권사의 점포신설 등에 대한 인가제 ○ 투금·리스·종금사·상호신용 금고 등 제2금융권의 점포신설 인가제 ○ 지방은행의 영업구역 제한 ○ 투신사의 영업구역 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보험상품개발에 대한 인가제를 원칙 신고제·예외 인가제로 전환 ○ 은행·투신사의 약관 사전보고 또는 승인제를 사후보고제로 전환 ○ 인가제를 사후보고제로 전환 ○ 인가제를 사후보고제로 전환 - “증권회사의신설및폐지등에관한규칙”폐지 ○ 제2금융권에 대해서도 당해 금융기관의 경영상태와 경영성과에 따라 선별적으로 점포설치 허용(자율화) ○ 법령상 시중은행에 요구되는 업무 및 요건을 갖춘 경우 영업구역 제한 폐지 ○ 서울·지방투신사간 타지역 점포설치 제한 폐지
---	---

1997년에는 8개 분야 28개 과제를 우선추진과제로 선정하여 개혁방안을 마련, 「경제규제개혁위원회」의 심의를 거쳐 「규제개혁추진회의」에서 확정하였다. 그 주요내용을 보면, 기업창업 및 공장입지 관련규제를 완화하고, 건축관련 각종 심의제도를 대폭 간소화하고, 기업부담경감을 위해 환경·교통·재해 등 개별영향평가절차를 통합하여 하나의 영향평가제도로 일원화하는 작업을 추진하였고, 입찰보증금 면제범위를 최대한 확대하고, LNG 수출입승인제도의 폐지, 민자발전사업자 및 자가발전자의 전기 직공급 범위의 확대 및 특정전기사업제도의 도입, 축산업의 허가·등록제의 폐지, 국적항공사의 복수취항 허용기준의 개선 등 진입제한을 완화하였다. 또한 산업단지내 물류시설업체의 입주제한 완화, 녹지지역내의 창고시설에 대한 건폐율과 용적을 제한 완화, 농수산물 물류센터 설치규제 완화, 물류시설용 토지에 대한 종합토지세의 감면, 물류시설에 대한 교통유발금 면제 등 물류·유통관련 규제를 완화하고, 사업자단체의 설립·가입·회비납부를 강제하고 있는 법규정을 폐지하여 사업자단체의 설립을 자율화하고, 협회에 위탁된 업무 중 영업활동에 대한 과도한 제한의 소지가 있는 업무를 폐지하거나 행정기관이 직접 관장하도록 하였다. 그리고 자동차검사 등 각종 인증·검사제도를 개선하고, 회사채발행물량제도의 폐지와 유상증자 물량제한대상을 5대 계열기업군으로 완화하는 등 기업의 자금조달 관련규제를 완화하였다. 1997년 하반기에는 중소기업의 근저당 설정시 국민주택채권의 매입의무를 면제하고, 전기공사사업자와 전

기통신공사업자의 공제조합 의무출자제도를 임의출자제도로 전환하도록 하고, 인쇄소 등록요건의 완화, 자동차운수사업의 신규면허 및 증차시 충당되는 자동차의 차령제한 폐지 등 중소기업자 관련규제를 완화하고, 공동주택 하자보수보증제도의 개선, 건축물철거관련 절차의 개선, 장애인 자녀에 대한 학비지원절차의 간소화 등 국민불편관련 각종 규제를 완화하였다.

<표4> 1997년 주요 규제완화 추진실적

과제명	주요내용
1. 기업창업 및 공장입지관련 규제의 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주거지역에 비공해 소규모공장 설치 허용범위의 확대 ○ 수도권 자연보전지역내 첨단산업 신·증설에 대한 규제 완화 ○ 개별공장 입지규모 제한 완화
2. 건축관련 규제의 완화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건축관련 심의제도의 완화 ○ 공장 구내 가설건축물 설치 완화
3. 기업부담관련 규제의 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각종 영향평가제도의 개선 ○ 입찰보증금제도의 개선
4. 진입규제의 완화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전력산업의 진입규제 완화 ○ LNG 수출입승인제도 폐지 ○ 전기공사업 면허제도 개선 ○ 축산업의 허가·등록제 개선 ○ 양곡도정업 등록제도 개선 ○ 항공산업 노선진입제한 완화 ○ 시공업체소속 건축사의 설계업무 허용
5. 물류시설관련 규제 완화 (유통관련 규제완화) * '97.6.5 경제규제개혁위원회심의의 사항으로 의료개혁위원회 검토결과와 연계하여 추진키로 함	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산업단지내 물류시설업체 입주제한 완화 ○ 녹지지역내 창고시설 건축제한 완화 ○ 농수산물물류센타의 설치규제 완화 ○ 물류시설용 토지에 대한 종합토지세 감면 ○ 물류시설에 대한 교통유발부담금 면제 <ul style="list-style-type: none"> ○ 단순의약품(OTC)의 약국의 판매허용 ○ 의약품의 표준소매가격제도 개선 ○ 제약회사의 종합병원에 대한 의약품 직거래 허용

6. 사업자단체관련 규제 완화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업자단체의 설립·가입 및 회비납부의 자율화 ○ 가격·사업물량·광고규제의 개선 ○ 사업자의 영업활동에 대한 감시 폐지 ○ 기타 사업자단체에 의한 규제 완화
7. 품질인증·검사제도의 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자동차 안전검사제도 개선 ○ 자동차 배출가스 인증제도 개선 ○ 열사용기자재 검사제도 개선
8. 자금조달 원활화 관련규제 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 회사채발행제도의 개선 ○ 유상증자 물량제한 규제완화
9. 국민 불편 관련 규제완화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자치단체가 운영하는 각종 회관의 사용료 등 징수제도 개선 ○ 장애인 자녀의 학비지원절차 개선 ○ 공동주택 하자보수보증제도 개선 ○ 공동주택복리시설 증축절차 간소화

1997. 11월부터는 종래 개별 단위과제 위주로 접근하던 것을 지양하고 분야별 산업별 규제개혁을 체계적이고 종합적으로 추진하였다. 산업입지 및 공장설립, 물류·운수 등 11개 핵심분야를 선정하고 깊이있는 개혁방안 마련을 위해 KDI, 국토개발연구원 등 전문연구기관에 용역을 실시하였다. 1997년에는 산업입지 및 공장설립, 정보통신 등 2개 분야에 대하여, 1998년에 나머지 9개 분야에 대하여 규제개혁방안을 마련하였는데 그 주요 내용은 다음과 같다.⁵⁵⁾

첫째, 「산업입지 및 공장설립」 분야에서는 농지를 공장용도로 전용할 때 농지관리위원회의 확인절차를 생략하고, 보전임지의 공장용도 전용에 대한 시장·군수의 허가권한 위임면적을 확대(1만→5만㎡)하고 산업단지 분양 및 관리와 관련한 각종 규제를 완화하였다. 또한 공업배치법과 건축법이 달리 정하고 있는 공장분류가 일치되도록 하였다.

둘째, 「정보통신」 분야에서는 시외전화·국제전화·무선호출요금을 인가제에서 신고제로 전환하였으며, 기간통신사업자에 대한 겸업규제를 단계적으로 폐지하였으며, 정보통신공사업의 허가제를 등록제로 변경하고 분류제도를 폐지하였으며, 시공능력평가제를 시공능력공시제로

⁵⁵⁾ 이 가운데 환경분야, 전문가격사분야, 수출입분야, 품질인증제도분야는 규제개혁작업단이 1998. 12월 해체됨에 따라 국무조정실(규제개혁위원회 사무기구)에 송부한 규제개혁 시안이다.

전환하였다.

셋째, 「유통산업」 분야에서는 대규모점포의 업태별 매장면적기준·분양제한기준을 폐지하고 유통산업발전법에 의한 대규모점포 등록시의제처리 대상을 확대하고, 자연녹지 지역내 대형할인점 개설시 토지형질변경 가능면적을 상향조정(1만㎡미만→2만㎡미만)하고 일반 주거지역에 건축할 수 있는 판매시설의 매장면적을 2천㎡이하로 상향조정하였다.

넷째, 「항공운송산업」 분야에서는 정기 및 부정기 항공운송사업의 면허기준 중 수급균형, 경영능력, 공익성 등의 면허기준을 삭제하고 인력 및 시설기준을 최소한으로 완화하고, 국내 정기 및 부정기 항공운송사업의 운임 및 요금에 대한 사전신고제를 사후신고제 또는 항공사에 의한 사전신고제로 전환하고 사업자단체를 통한 운임신고를 개별사업자의 직접신고제로 전환하였다.

다섯째, 「해운·항만」 분야 도선업의 경우 도선운영협의회 구성에 있어 이용자 대표수를 확대하고, 수급애로가 발생하지 않도록 향후 5년간 도선사 수를 100명 이상 선발토록 하고, 예선업의 경우 자본금 요건을 폐지하고 항만별 예선보유 기준을 완화하며 국제해운대리점업 등록시 기존 국내 총대리점계약 체결자의 동의요건을 폐지하고, 항만 입출항처리절차 및 관련서류를 간소화하였으며 접안료·정박료산출 및 부과방법을 개선하였다.

여섯째, 「주류」 분야에서 주정의 신규 제조면허 및 도매면허를 단계적으로 허용하고, 주류제조 및 판매면허 제한사유의 객관화, 주류제조시설기준의 완화, 주류제조 방법의 사전신고제 폐지, 주류제품별 규격제한의 개선, 국산 주류상표 기재내용과 리큐류 원액의 제조 및 사용규제의 완화, 납세병마개 제조자 지정제도의 개선, 주조사 의무고용제도를 개선하는 방안을 마련하였다.

일곱째, 「환경」 분야에서 배출부과금이 오염물질 배출량에 비례하여 부과되도록 하고, 폐기물의 특성에 따라 예치금 또는 부담금의 부과대상품목이나 부과시기를 합리적으로 조정하는 한편 예치금 반환대상자를 확대하는 방안을 검토하였다. 이밖에도 폐기물처리업자에 대한 영업구역 제한을 폐지하고, 폐기물수집운반업의 허가요건인 관련 사업자단체의

폐기물공급계약서 제출제도를 폐지하였다.

여덟째, 「전문자격사」 제도와 관련하여 자격사 선발방식을 원칙적으로 자격사시험제도로 전환하고 경력직 공무원에 대한 자동자격 부여제도를 폐지하고, 비자격자의 법인대표 허용범위를 확대하고 사무소 보유직원수 제한, 광고활동에 대한 과도한 규제, 전문자격사수에 따른 수입 한도 제한 등을 완화하는 개선안을 마련하였다.

아홉째, 「수출입규제」와 관련하여 농약수입업자의 등록요건 완화, 담배수입업자에 대한 진입 및 영업활동 규제 폐지, 석유수출입업자의 등록요건 완화 및 수입석유제품 품질검사제도 개선, 한약재 수급조절 및 수입제한제도를 개선하고 대한타이어공업협회의 타이어 수출승인제도 등 사업자단체에 의한 경쟁제한적 규제에 대한 개혁방안을 마련하였다.

열째, 「품질인증제도」 분야에서 전기용품 형식승인제도 등 16개 강제인증제도를 검토하여 강제인증대상 분야 및 품목의 축소·폐지, 인증·시험평가기관의 통합 및 경쟁도입, 품질인증절차의 간소화 및 보험제도의 활용, 품질인증제도의 국제화, 개별법에 분산된 품질인증제도에 대한 통합관리체제 도입 등의 방안을 마련하였다.

<표5> 경제선진화를 위한 규제완화 추진실적(1997년말~1998년)

(산업입지 및 공장설립 분야)

과제명	주요내용
1. 공장취득 및 개발 관련 규제 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지 및 산지 전용허가 절차 개선 ○ 농지전용목적사업의 용도변경 승인제도 개선 ○ 지방산업단지 지정절차 간소화 ○ 산업입지 대행개발사업자의 입주계약 체결제도 개선
2. 산업입지분양 및 관리 관련 규제개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 준공인가전 토지사용 등 허가절차 개선 ○ 산업단지내 용지처분시 위약금 납입제도 개선 ○ 민간기업의 산업단지 분양가격 산정방식 개선 ○ 경미한 사항에 대한 입주계약 변경제도 개선
3. 공장설립 및 건축관련 규제 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시형공장 및 공해공장 제도 개선 ○ 공장설립 승인시 업종구분 단순화

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공장설립 승인 및 창업사업계획 승인 일원화 ○ 아파트형공장 공급활성화를 위한 각종제한 완화
--	---

(정보통신 분야)

과제명	주요내용
1. 정보통신서비스 분야 규제 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통신서비스 요금 규제완화 ○ 기간통신사업자에 대한 겸업규제 완화
2. 정보통신공사업 관련분야 규제개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공사업 진입규제의 완화 ○ 정보통신공사업자 분류제도 폐지 ○ 공사업자에 대한 시공능력 평가제도 개선 ○ 정보통신기술자의 현장 의무배치제도 폐지 ○ 정보통신공사업자에 대한 감독제도 개선

(유통산업 분야)

과제명	주요내용
1. 진입관련 규제의 개혁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모점포의 업태·시설기준·직영비율 등에 대한 규제 폐지 ○ 대규모점포 개설에 수반되는 각종 영업의 허가·신고·등록절차 간소화 ○ 담배소매인 지정시 거리제한 폐지
2. 토지이용관련 규제의 개혁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자연녹지 지역내 대형할인점 개설관련 규제완화 ○ 일반주거지역내 설치가능한 판매시설 면적의 상향조정
3. 영업활동 관련 규제의 개혁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모점포 개설자의 업무규정 완화 ○ 상품권의 위탁판매 허용
4. 병행수입관련 규제의 개혁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 화장품 병행수입관련제도 개선

(항공분야)

과제명	주요내용
1. 진입관련 규제의 개혁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내항공운송사업의 진입규제 완화 ○ 항공기취급업의 진입규제 완화
2. 운임 및 요금규제의 완화 등	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내항공운송 운임 및 요금규제 완화 ○ 비공공용 비행장에 대한 각종 점검 및 검사제도 일원화

(해운·항만분야)

과제명	주요내용
1. 진입규제 완화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도선사 진입규제의 완화 ○ 예선업의 시장진입규제 완화 ○ 국제해운대리업에 대한 진입규제의 완화
2. 사업자활동에 대한 규제의 완화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예선 강제사용 규제의 완화 ○ 사업자단체의 예선요율 신고제도 폐지 ○ 예·도선서비스 이용방법의 개선 ○ 도선사 책임범위의 명확화 ○ 검역관련 규제의 완화 ○ 항만 입출항 처리절차 및 관련서류의 간소화 ○ 접안료 및 정박료 산출 및 부과방법의 개선

(건설분야)

과제명	주요내용
1. 건설업 진입분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문건설업종 분류의 단순화 및 겸업제한 폐지 ○ 건설업 면허제도 및 갱신제도 폐지
2. 입찰참가자격 심사 및 설계·감리분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입찰참가 적격업체수 제한제도 폐지 ○ 책임감리의무제도 완화 ○ 설계·감리용역 입찰 참가자격수 제한 폐지
3. 시공능력 공시제도 폐지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시공능력 공시제도 폐지
4. 기타과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건축·토목공사와 전기·통신공사 분리발주제도 개선 ○ 지역제한입찰제도 개선 ○ 지역의무공동도급제도 개선 ○ 부대입찰제도 개선 ○ 제한최저가 낙찰제도 개선 ○ 저가하도급 심사제도 개선 ○ 의무하도급제도 개선 ○ 정밀안전진단실시기관 제한제도 개선

(주류분야)

과제명	주요내용
1. 주정산업분야 규제개혁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신규면허 허용 ○ 주정판매제도 개선 및 가격고시제 폐지 ○ 생산 및 원료사용 제한 폐지
2. 주류생산분야 규제개혁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 탁주 신규면허 허용 및 공급구역 제한 철폐 ○ 제조 및 판매면허 제한 사유

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주류 제조시설기준 완화 ○ 주류제조방법의 사전신고제 폐지 ○ 주류제품별 규격제한 개선 ○ 국산주류상표 기재내용 규제 완화 ○ 리큐르원액의 제조 및 사용규제 대폭 완화 ○ 납세병마개 제조자 지정제도 개선 ○ 주조사 의무고용제도 개선 및 활동규제 폐지
3. 주류수입 및 판매분야 규제 개혁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주류판매업 면허요건 합리화 ○ 주류판매업 면허 통합 ○ 주류통신판매의 금지 개선 ○ 주류제조자 등의 제조장 이전시 사전신고 및 허가제 개선 ○ 주류판매업자의 주류판매가격 신고제 폐지 ○ 전통주 판매제한 완화
4. 사업자단체분야 규제개혁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업자단체의 공동행위제도 폐지 ○ 사업자단체 설립 및 가입 제한제도 폐지

(환경분야)

과제명	주요내용
1. 환경관련 각종 부담금 규제의 효율화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 배출부과금제도의 개선 ○ 폐기물예치금 및 부담금의 개선
2. 환경산업체의 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경산업의 진입규제 완화 ○ 폐기물처리업에 대한 영업구역 제한제도의 개선
3. 규제기준의 합리화 및 절차 완화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경기준의 적정화 ○ 산업단지의 사후환경영향조사 기간 단축 ○ 폐기물 수집·운반사업시 사업자단체와 공급계약서 첨부제도의 개선 ○ 휘발성 유기화합물질(VOC)에 대한 규제제도의 개선

(전문자격사 관련 규제개혁방안)

과제명	주요내용
검토대상 전문자격사(총 15종) (공인회계사, 세무사, 관세사, 변호사, 법무사, 행정사, 건축사, 공인중계사, 감정평가사, 의사, 약사, 안경사, 공인노무사, 변리사, 수의사)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자격사 선발방식을 자격시험제도로 전환 ○ 경력직 공무원에 대한 자동자격부여제도 폐지 ○ 비자격자의 법인대표 허용 ○ 법인 진입조건의 자격사보유수 제한 완화 ○ 법인의 분사무소 설치제한 폐지 ○ 겸업제한 완화(변호사 등 7개자격사) ○ 사무소 보유직원수 완화 ○ 광고제한 및 수입제한 완화

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업자단체의 설립·가입강제 임의화 ○ 사업자단체의 회원징계권 완화 ○ 보수제한완화(카르텔일괄정리법제정시 반영)
--	---

(경쟁제한적 수출입규제 개혁방안)

과제명	주요내용
1. 개별법령상 경쟁제한 수출입 규제 개혁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농약수입업자에 대한 등록제 완화 ○ 담배수입업자에 대한 진입 및 영업활동 규제 폐지 ○ 석유수출입업의 등록요건 완화 ○ 석유품질검사소의 수입석유제품 품질검사제 개선 ○ 한약재의 수급조절 및 수입제한 제도 폐지
2. 사업자단체에 의한 경쟁제한적인 수출입규제 개혁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대한타이어공업협회의 타이어 수출승인제도 폐지 ○ 농림수산물수출입조합의 사과, 배의 수출승인제도 개선 ○ 한국의약품수출입조합의 약품 등의 수입요건 확인제도 개선 ○ 대한염업협회의 수입염의 품질검사 및 신고제도 개선

(품질인증제도 개혁방안)

과제명	주요내용
검토대상 제도(총 16개제도) <ul style="list-style-type: none"> ○ 전기용품 형식승인 ○ 공산품 사전 안전검사 ○ 압력용기 사전 안전검사 ○ 가스용품 사전안전 검사 ○ 자동차 형식승인 ○ 건설기계 형식승인 ○ 항공기 형식승인 ○ 유선기기·무선기기·전자파장해기기의 형식승인 ○ 환경측정기기 형식승인 ○ 선박 및 선박용물건 형식승인 ○ 해양오염방지설비 등 형식승인 ○ 의료용구 사전검사 ○ 정수기 품질검사 ○ 보호구 검정제도 개선 ○ 유해·위험기계·기구 성능검사 ○ 소방용 기계·기구 형식승인 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 강제인증 대상분야나 품목의 축소·폐지 ○ 인증제도에 있어서 정부의 역할을 재정립하고 인증·시험평가기관의 통합 및 경쟁도입 ○ 품질인증 절차의 간소화 및 보험제도 활용 ○ 품질인증제도의 국제화 <ul style="list-style-type: none"> - 국제규격의 기술수준을 국내기술수준에 적극적으로 인용·조정 ○ 개별법에 분산된 품질인증제도에 대한 통합관리체제 도입

제6절 경쟁정책의 국제협력 강화

1. 통상·무역정책과 경쟁정책에 관한 인식의 전환

기업활동의 범세계화 현상의 진전으로 시장진입에 장애가 되는 장벽, 즉 투자장벽 또는 영업과 관련된 장벽 등의 제거 문제가 중요한 이슈로 제기되었다. 기업의 다국적화와 생산, 기술, 마케팅의 무국경화가 진전됨에 따라 상품과 요소시장의 경쟁이 심화되고 있으며, 종래에 주로 국내정책이나 규제영역(regulatory domains)에 속하는 것이라고 여겨졌던 분야들이 시장접근의 차원에서 점차 중요한 의미를 가지게 되었다. 이러한 현상은 범세계적으로 활동영역을 구축하고 있는 기업들의 관심이 상품의 국경이동이라는 차원을 넘어서 서비스와 투자, 아이디어, 자본, 기술, 인력 등 생산요소의 자유로운 이동과 설치 그리고 활용으로 옮겨감을 의미한다. 이에 따라서 자유화의 대상도 단순한 국경장벽(cross-border barrier s)보다는 시장 내에서의 구조적인 장벽(behind the border obstacles)을 제거하는 방향으로 점차 바뀌고 있다.

무역과 투자의 보완관계가 점점 부각되고 있는 이상 무역과 투자문제를 분리하여 다룰 수만은 없는 상황이 전개되었다. 이 같은 보완적인 인식은 무역의 개념을 투자와 관련하여 보다 복잡하게 재정립하기를 요구하였으며, 종래 투자를 대체하는 단순한 상품의 이동만을 의미하던 무역의 개념에서 훨씬 벗어나는 것이었다. 즉 기업의 영업관행과 시장구조에 의한 시장접근 장애가 국경장벽보다도 더 중요한 장애로 작용한다는 인식이 확산되었다. 재화와 용역의 자유로운 이동뿐만 아니라, 이들의 생산 및 유통, 판매, 그리고 이를 위한 투자 등의 경제활동의 범세계화가 급속도로 진행되고 있는 현실에서 이에 대한 공정한 경쟁조건을 형성하기 위한 논의가 본격적으로 이루어져야 한다는 주장이 점점 더 설득력을 갖게 된 것의 이면에는 이러한 인식이 기초가 되었다.

WTO 체제의 출범으로 국내시장을 보호하던 정부에 의한 장벽, 즉 공적인 국경장벽을 제거하는 노력이 어느 정도 실효를 거둔데 이어, 이제는 한 걸음 더 나아가 기업들의 반경쟁적인 영업관행에서 비롯된 사

적인 무역장벽을 제거하려는 데에 관심이 모아졌다. 우루과이라운드 협정으로 전통적인 무역규제의 상당 부분이 무력화되자 이를 투자나 경쟁규제라는 새로운 정책수단으로 대신하려는 경향도 없지 않았다. 이를 반영하여 정부에 의한 반경쟁적인 행위뿐만 아니라 사기업에 의한 경쟁제한적 또는 반경쟁적 행위로 공정한 경쟁조건이 왜곡되는 것에 대하여, 이를 포괄적으로 규율하기 위한 논의가 우루과이라운드 이후의 새로운 통상이슈의 틀 속에서 모색되기에 이르렀다.

세계화를 지향하는 기업의 입장에서 볼 때, 효율적인 투자활동을 위해서라면 각 나라 간의 제도, 관행, 정책의 조화가 필수적이나, 잘못된 제도와 정책을 조화시키기보다는 차라리 그대로 두는 것이 더 나을 수도 있다. 따라서 경쟁정책의 국제간 조화문제가 보다 신중하면서도 적극적으로 다루어져야 한다는 요구가 커졌다. 경쟁정책의 국제적 논의는 경쟁조건을의 평준화 또는 평준화된 '경쟁의 장(level playing field)'을 통해 공정하고 개방적인 시장구조를 확보함으로써 실질적인 시장접근을 보장하려는 데에 초점이 맞추어졌다. 단순한 시장개방이나 내국민대우의 수준을 넘어서 국내기업에 유리하게 형성된 시장구조와 기업관행을 바꾸어 공정한 경쟁조건을 보장하도록 하는 문제를 다루는 것이 중요한 과제가 되었다.

경쟁조건을의 평준화를 도모하기 위한 논의가 지니는 의의는 크게 두 가지로 살펴볼 수 있다. 하나는 경쟁정책과 무역정책이 서로 상호작용을 미치고 있는 만큼 별개의 차원으로 분리해서 생각하기보다는 상호간의 충돌을 해소하고 서로 조화할 수 있는 방안을 모색해 보자는 것이다. 종래 통상이슈가 단순히 자유롭고 공정한 시장접근(market access)에만 머물러 있던 데에서 한 걸음 더 나아가, 시장 내에 존재하는 기업에 대해 공정한 활동기회를 부여하고 특정 시장에 자유롭게 진입(market entry)할 수 있는 기회를 보장하게 함으로써 유효한 시장접근이 가능하도록 하는 적극적 의미의 경쟁조건을 요구하고 있는 것이다. 무역규범에서 경쟁규범으로 발전해 나가고 있다고 하여도 과언이 아니라 할 수 있다.

또 다른 하나는 전통적으로 경쟁정책이 자국시장만을 대상으로 하고 다른 나라의 경쟁정책과는 별개인 것으로 간주하는 이른바 「고립된 정책」에 기초하고 있었으나, 경쟁정책이 무역정책과 밀접하게 연관되어

있다는 인식이 확산되면서 더 이상 고립된 정책으로만 존재하기가 불가능한 것이 되었다. 무역자유화의 진전과 경쟁의 광역화 또는 세계적인 확산(globalization of competition)으로 경쟁정책은 무역정책과 피할 수 없는 연관성을 갖게 되었다. 따라서 양 정책의 연계는 물론이고 한 나라의 경쟁정책이 다른 나라의 경쟁정책과도 조화를 이루어 나갈 수밖에 없게 되었다.

국내정책을 통상문제와 연계시키는 것은 교역상대국 간에 정책상의 차이를 제거하거나 상쇄하는 데 그 궁극적인 목적이 있다고 할 수 있다. 결국은 국제적으로 통일된 기준의 집행이나 적어도 국가 간에 조화로운 정책집행을 지향하려는 것이다. 세계화로 상호의존성이 높아진 국제경제의 현실 속에서는 한 나라의 국내정책이 곧바로 다른 나라에 영향을 미칠 수 있다. 이로 인해 국가 간의 정책 차이가 무역분쟁이나 통상마찰의 원인을 제공할 수 있다는 점에서 상이한 국내법과 정책의 조화 노력은 매우 중요한 일이 아닐 수 없다.

2. 경쟁정책과 국제협력

가. 개관

경쟁법의 국제적 운영과 관련한 문제를 근본적으로 해결하기 위해 양자 및 다자간 차원의 다양한 노력이 전개되었다. 양자간 차원으로는 주요국의 경쟁당국이 상호 관할권이 중복되는 경쟁제한행위에 대한 경쟁법 집행활동에 있어 정보공유, 집행활동상의 협력 및 조율, 상대방 경쟁당국에 대한 적극적·소극적 예방, 취득정보의 비밀유지 등을 내용으로 하는 양자협력협정의 체결이 활발하게 이루어졌다. 한편 다자간 차원으로는 OECD, WTO, UNCTAD, APEC 등 국제기구에서의 주요 경쟁법 이슈에 대한 논의를 통해 회원국 경쟁법 내용의 수렴을 지향하는 한편, 궁극적으로는 대다수 국가의 합의와 지지를 바탕으로 국제경쟁규범을 창출하기 위한 노력이 진행되었다.

이에 대비하여 우리나라 공정거래위원회는 국제경쟁규범화 논

의를 우리의 제도와 정책을 개선하는 장으로 활용하는 한편, 제정된 다자간경쟁규범이 우리나라에 유리하게 될 수 있도록 적극적으로 논의에 임하였다. 이를 위하여 1997년 2월부터 관계부처 국장급 공무원과 민간전문가 등으로 구성된 「경쟁정책 국제규범화 대책반」을 구성하여 경쟁라운드 사전준비작업을 추진하였다. 한편 공정거래위원회는 OECD와 공동으로 1996년부터 매년 국제 경쟁정책 워크숍을 개최하여 APEC 지역을 중심으로 하는 개도국의 경쟁정책 담당 실무자를 초청, 경쟁정책 분야의 주요내용을 전수해 줌으로써 각국의 좋은 반응을 얻었다. 또한 국제 경쟁정책 심포지움을 개최하여 각국 경쟁당국 고위관계자, 국제기구 경쟁정책 담당자, 경쟁법 분야 학계 인사 및 연구자들과 함께 경쟁정책 분야의 주요 이슈에 대해 논의하는 장을 마련하였다.

나. 다자간 국제협력

1) OECD

OECD는 다양한 경쟁이슈를 논의하여 경쟁정책 분야의 모범관행(best practice)을 정립·확산하고 회원국 간 공감대가 형성된 분야에 대해 회원국 간 사실상 구속력이 있는 권고안을 제정하는 노력을 추진하고 있다는 점에서 우리 국내 경쟁법제도 및 분석기법을 선진화할 수 있는 중요한 원천이라고 할 수 있다. OECD에서 경쟁정책논의는 경쟁법·정책위원회(CLP)에서 활발히 이루어지고 있으며 본회의, 제2작업반(경쟁과 규제개혁), 제3작업반(경쟁정책과 국제협력), 무역·경쟁합동회의로 구성되어 있다.

본회의에서는 각국이 운영하고 있는 경쟁법의 내용을 국제적 수준으로 규범화하고, 장기적으로 국제경쟁규범의 토대를 마련하기 위한 논의를 주로 하고 있으며 제2작업반에서는 경쟁법·정책원리를 다른 피규제분야로 확대적용하기 위한 논의에 초점을 맞추고 있다. 그리고 제3작업반에서는 국가 간 마찰을 최소화하기 위한 국제협력강화방안을 다루고, 무역·경쟁합동회의에서는 무역정책과 경쟁정책 간 상호관계를 모색하기 위한 논의를 활발히 전개하고 있다. 이외에 경쟁정책과 관련 주요논의로

는 CLP를 포함한 OECD 분야별 위원회가 합동으로 추진하고 있는 '규제 개혁 국가별 검토 프로그램'이 있다. 공정거래위원회는 경쟁당국으로서 소비자보호기능도 담당하고 있기 때문에, CLP 외에 OECD/소비자정책위원회(CCP)에도 활발히 참가하고 있다.

우리나라는 1993년 7월 OECD 경쟁정책위원회에 옵서버 자격으로 가입한 후 같은 해 12월에 OECD 경쟁정책위원회 회의에 처음으로 참가하여 우리의 경쟁정책을 OECD 등 국제기구에 최초로 설명하는 기회를 가졌다. 동 회의에서는 경쟁정책과 무역정책의 상호관계, 수직적 경쟁제한 행위와 시장접근, 카르텔, 기업합병, 국제독점금지코드 등이 논의되었고, 우리 측은 공정거래법 제정배경, 기업결합규제, 경제력집중억제, 부당한 공동행위의 억제, 불공정거래행위의 억제, 국제계약심사제도 등 공정거래법상 주요시책을 설명한 후 경쟁정책과 무역정책의 조화, 규제완화, 경제력집중완화 등을 향후 정책과제로 제시하여, 우리의 경쟁법 집행경험을 국제사회에 알리는 계기가 되었다.

1994년 2월 회의에서는 반덤핑조치의 완화문제, 합병절차의 수렴, 국제적 반경쟁행위를 규율하기 위한 국제협력문제 등이 거론되었다. 1994년 4월 회의에서는 각료이사회에 제출된 「경쟁정책과 무역정책의 상호작용에 관한 보고서」 및 「경쟁정책의 국제적 수렴에 관한 보고서」 등이 검토되었고 경쟁정책위원회·무역위원회·국제투자 및 다국적기업위원회·공업위원회 등의 관계자들이 참석하여 UR타결 이후에도 각종 투자 제한조치, 반경쟁적 기업관행과 독과점적 시장구조, 각종 검사제도 등의 철폐를 위한 규범화 논의가 있었다.

1994년 12월에는 OECD회원국과 한국·대만·홍콩·싱가포르 등 경쟁정책논의에 활발하게 참여하고 있는 비회원국들(Dynamic Non-Member Countries)간의 경제협력관계를 강화하기 위한 워크샵이 개최되어 한국의 경제개발에 있어서 경쟁정책의 역할에 관해 발표할 기회를 가졌다.

공정거래위원회는 1995년 5월 개최된 OECD 경쟁정책위원회 본회의 및 실무작업반회의에 참가하였다. 동 회의에서는 1986년 제정된 「국제무역에 영향을 미치는 제한적 거래관행에 대해 회원국간 협력에 관

한 이사회 권고」의 내용이 강화되었다. 즉 타회원국의 조사활동에 대한 회원국들의 협조의무를 강화하여 국내법에 반하지 않는 한 피요청국가는 공공정보 및 자체보유 자료를 제공하고, 타회원국을 대신하여 증거자료 수집을 위한 강제력을 발동할 수 있도록 하였다. 한편 미국·EU 등은 비밀정보의 제공의무가 포함되어 강력한 형태의 국제규범이 마련되어야 한다는 입장이었다.

1995년 6월 개최된 OECD회의에서는 거의 완성단계에 있는 「경쟁과 반덤핑에 관한 OECD보고서」에 대한 논의가 활발히 벌어졌다. 동 보고서의 주요내용은 그동안 선진국들의 반덤핑규제가 수입국의 비효율적인 국내산업보호를 위한 반경쟁적 정책수단으로 남용되어 왔다는 점을 지적하고 향후 반덤핑제도 운영에 있어서 경쟁정책적인 고려가 이루어져야 하며, 전세계적인 후생증진을 위해 국내기업보호목적의 반덤핑조치를 철폐하는 것이 바람직하다는 것이었다. 이에 대해 미국·EU 등은 이 보고서의 내용이 전적으로 그 작성자의 개인적인 의견에 불과하다고 주장한 반면, 영국·뉴질랜드 등은 보고서의 결론을 보다 강한 톤으로 기술할 필요가 있다고 지적하였다.

1996년 2월 OECD 경쟁정책위원회 회의에서는 경쟁과 국제무역에 관한 제1작업반회의, 경쟁과 규제에 관한 제2작업반회의, 국제협력에 관한 제3작업반회의가 있었고, 자동차유통에 있어서 수직제한협정 및 새로운 무역질서 하에서 국제경쟁정책의 협력방향에 관한 EU보고서가 경쟁위 제1작업반과 무역위 작업반과의 합동회의에서 토의되었다. 1996년 4월 회의에서는 경쟁정책위원회 본회의와 무역위의 합동회의가 개최되어 OECD 각료회의의 결정을 통해 무역과 경쟁정책의 상호작용과 관련 작업내용을 WTO각료회의의 의제에 포함할 것을 합의하고, 특히 10월 본회의 연례 보고서 심층검토 대상국으로 우리나라가 지정되었다.

1996년 10월 회의는 본회의, 제2, 3작업반회의 및 무역위와 합동그룹회의가 진행되었는데, 우리나라 경쟁정책에 대한 심층분석(in-depth study)이 본회의에서 다루어져 주 검토국인 영국과 호주로부터 경쟁주창자로서의 역할을 높이 평가받았고, 일본은 약관법 집행이 소비자보호에 기여하는 경쟁당국의 기능으로 바람직한 것으로 평가하였다. 또한 미국이 제3작업반회의에서 제안한 「국제카르텔협정」 체결과 관련하여 우리 측은

경성카르텔의 구별이 실질적으로 어렵다는 우려를 표명하고, 카르텔 분야에 못지 않게 기업결합, 수직적 제한 등에 대해서도 함께 논의하는 것이 바람직하며, WTO작업과도 연계하여 고려할 것을 제안하였다. 특히 비밀정보의 교환까지 포함하자는 제안은 현재의 공정거래법 및 한국법령체계상 금지되고 있음을 감안하면 비밀정보교환을 제안한 본협정 제안에 동의하기 어렵다는 의사를 표명하였다.

미국 측의 경성카르텔에 대한 OECD차원에서의 협정 또는 권고 채택 제의에 대해 1997년 2월 및 6월 경쟁법정책위원회 회의에서 구속력이 있는 다자간 협정 보다는 권고로 함이 바람직하다는데 합의하였다. OECD사무국은 경성카르텔의 범위 등에 관한 회원국의 의견을 수렴하여 권고(안)을 제출하였고, 이에 대해 1997년 10월 회의에서 전 회원국이 지지를 표명함으로써 논의가 사실상 종결되었다(동 권고안은 1998. 2월 경쟁정책위원회와 1998. 3월 각료이사회에서 정식으로 채택되었다).

경성카르텔 금지권고의 주요내용은, 첫째 경성카르텔을 가격고정, 생산제한, 시장분할, 입찰담합을 위한 경쟁자 간 반경쟁적인 합의 또는 공동행위로 정의하고 각국이 경성카르텔을 효과적으로 금지할 수 있도록 적절한 처벌규정, 집행절차, 기구를 갖추어야 한다. 둘째 각국 법에서 인정하는 적용제외 카르텔은 투명하여야 하고 정기적으로 그 필요성을 검토하여야 하며, 권고채택 이후 새로이 인정하는 적용제외카르텔은 회원국이 연례보고서를 통해 OECD사무국에 통보하여야 한다. 셋째 각 나라 간 경성카르텔 조사협력을 위해 양자 또는 복수국가 간 협정체결을 권장하고, 조사를 위한 필요한 정보교환 등 협력을 추진하되 비밀정보를 요청할 경우 비밀보호 장치를 두도록 한다는 것이다.

한편 공정거래위원회는 경제의 세계화가 가속화되고 있는 상황에서 국제 경쟁정책 논의동향을 신속하게 파악하고 그에 대한 우리 입장을 정립·반영시키는 노력의 일환으로 주 OECD 한국대표부와 OECD사무국 본부에 직원을 파견하였다. 주 OECD대표부에는 1997년 2월부터 한국 대표단이 처음으로 상주하게 되었는데 OECD/CLP회의, OECD/공공관리위원회(PUMA)회의를 비롯하여 다른 OECD 분야별 위원회의 경쟁관련 회의, CLP 등이 개최하는 각종 국제 워크샵, 심포지엄 등에 참가하여 최신 국제 경쟁정책 동향을 파악하고 신속히 대처하여왔다. 이와 동시에 각 국 상주

대표단과의 공식·비공식 회담을 통해 타국의 입장을 파악하고 우리의 입장을 전달하여 우리나라의 협력기반을 공고히 하는 노력을 경주하였다.

2) WTO

WTO 출범이후 기업들의 반경쟁적인 영업관행에 의한 사적 무역장벽을 제거하기 위한 논의가 통상이슈로 부각되었는데, 이는 경쟁제한적 시장구조로 인해 외국기업의 국내시장참여 자체가 제한될 경우 외국기업뿐만 아니라 국내외 소비자의 경제활동에 영향을 미치게 되고 이는 결국 보호주의 수단으로 작용하게 되어 WTO의 근본정신에 위배되기 때문이었다. 또한 국가마다 경쟁법의 구비여부, 규정내용, 집행강도 등이 상이한 상황에서 국제교역의 법적 안정성과 예측가능성 제고와 기업들의 거래비용 축소를 위하여 동 분야에서의 국제협력 증진의 필요성이 제기되었다. 따라서 국내시장의 경쟁적구조 정착으로 사적장벽을 없애므로써 국제무역증대에 기여하고, 초국경적 경쟁제한행위에 대한 효과적인 협력 및 선진국의 일방적 역외적용 방지를 위해 경쟁정책의 국제규범화 논의가 전개되었다.

WTO에서의 경쟁정책 논의는 1996년 12월 싱가포르에서 개최된 제1차 WTO 각료회의에서 그 설치가 결정된 WTO 무역경쟁작업반을 중심으로 논의가 진행되기 시작하였는데, 동 작업반은 교육적 성격의 논의로 출발했지만 사실상 뉴라운드 의제에 경쟁정책을 포함시킬지 여부 즉 다자간 경쟁규범 제정에 관한 회원국 간 협상의 장으로 활용되었다.

우리나라는 WTO 제1차 각료회의에서 채택된 '무역과 경쟁작업반'에 1997년 7월 처음 참석하였다. 동 회의에서 미국은 무역정책분야 보다는 경쟁법·정책에 논의의 초점을 맞출 것을 주장하였고, 미국·EU·아르헨티나를 제외한 다른 나라들은 무역과 경쟁정책의 상호작용에 관한 균형 있고 포괄적인 연구가 필요함을 강조하였다. 1997년 9월 회의에서는 무역정책과 경쟁정책의 상호관계 및 경제개발과의 관계, 각국의 경쟁법·정책에 대한 현황과악이 의제였는데, 우리나라는 무역정책과 경쟁정책이 상호보완적인 동시에 상충적인 측면이 있다는 점과 세계경제의 통합시대

에 있어서는 양 정책의 조화가 중요함을 강조하였다. 양 정책의 조화를 위해 우선 무역정책이 경쟁에 미칠 수 있는 부정적 영향과 경쟁정책이 무역에 미칠 수 있는 영향을 포함하여 양 정책의 관계에 대한 종합적이고도 균형 있는 분석을 위해 먼저 WTO협정에 포함된 반경쟁적 규정에 대한 검토를 제안하고, 반덤핑규정은 이러한 검토대상이 될 수 있다는 의견을 피력하였다.

1997년 11월 회의에서는 WTO 일반이사회에 제출할 작업반보고서 채택과 관련하여 앞으로 작업반에서 논의할 의제, 특히 반덤핑 조치의 포함여부를 놓고 회원국 간의 의견이 첨예하게 대립하여 작업반의 권고문이 채택되지 못하였다. 미국, EU 등은 무역정책보다 경쟁정책에 초점을 두고 논의되어야 하고 반덤핑 조치에 대한 논의는 적절치 못하다는 입장인 반면에, 우리나라, 일본, 홍콩, 싱가포르, 뉴질랜드, 노르웨이 등 작업반에서 의견을 같이 하는 나라(LMC : like-minded country) 등 대다수 회원국에서는 반덤핑조치를 경쟁정책적 관점에서 검토해야 한다고 주장하였다.

3) UNCTAD, APEC, 기타

UNCTAD는 개도국 경제발전 지원에 중점을 두는 국제기구이며, 경쟁정책에 관한 회의는 1년에 1회 개최되기 때문에 경쟁정책에 관한 심도 있는 논의가 이루어지지 않는다. 다만 개도국 위주의 기구라는 점에서 의장단진출, 한국의 경제발전과 경쟁법 집행경험 홍보 등 선진국과 개도국 간 교량역할을 수행하는 것이 용이할 수 있으며, 개도국 지원차원에서 공정거래위원회가 개최하고 있는 국제경쟁정책 워크숍 및 심포지엄을 통한 경쟁법 기술지원을 강화하여 국제사회에서의 위상을 제고할 수 있는 기회로 삼을 수 있다.

1978. 12. 20. UN총회는 국제무역의 증진과 개도국의 무역 및 경제발전 촉진방안의 일환으로 제한적거래관행(RBP)의 규제를 위한 「제한적 거래관행규제를 위한 다자간 합의된 일반원칙과 규칙」(The Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for Control of Restri

ctive Business Practices)을 제정하기로 결의함에 따라서 1979년 11월 및 1980년 4월 UNCTAD회의에서 구체적인 내용을 작성하고, 1980년 12월 제 35차 UN총회에서 '경쟁규범(The Set)'을 채택하여 각 회원국에게 이행을 권고하기로 하였다. 이후 정기적으로 그 이행실적을 평가하기 위하여 매년 「경쟁법·정책에 관한 정부간 전문가회의」 및 5년마다 「UN경쟁규범검토회의」를 개최해 오고 있다.

1991년 10월 회원국 57개국과 국제통화기금(IMF) 등 국제기구 대표가 참가한 가운데 개최된 제10차 회의에서는 UNCTAD 사무국이 제출한 「국제무역 특히 개발도상국의 무역 및 경제발전을 저해하는 제한적 거래관행(RBP) 실태연구」, 경쟁법에 관한 표준모델(Model Law) 초안 개정안, 각국 간 정보교환 및 협의를 위한 체크리스트가 제시되었고, 1990년 11월 제2차 「UN경쟁규범검토회의」(Review Conference)의 결의에 따라 카르텔행위의 적발 및 규제, 경쟁법의 집행과 벌칙적용에 관해 다자간 비공식협약이 있었는데 우리나라도 참가하여 의견을 피력하였다.

1992년 11월 스위스 제네바에서 개최된 「경쟁법·정책에 관한 정부 간 전문가회의」에서 경쟁규범에 관한 구체적인 적용과 이행실적에 대한 주요국의 발표가 있었고, UNCTAD사무국이 제출한 「개발도상국의 산업화와 관련한 경쟁정책과제」에 대해 연구사업계획서, 표준모델 개정안 등에 대한 논의가 있었다. 동 회의에서 우리나라는 1981년부터 공정거래법을 시행한 이후 경제력집중 완화, 불공정거래행위규제 등 경쟁정책을 지속적으로 추진하고 있고, 주요산업부문에 대한 정부규제완화로 시장개방을 추진하여 시장경쟁여건을 조성하고 있음을 설명하고, 수출카르텔로 연결될 수 있는 선진국의 수출자율규제(Voluntary Export Restraints) 등 국제간 이루어지고 있는 경쟁제한적 거래관행에 대하여 UNCTAD차원에서의 대책이 필요함을 주장하였다.

1994년 10월에 개최된 「경쟁법·정책에 관한 전문가회의」에서는 개도국·동구권국가들에 대한 경쟁정책의 기술지원·자문·훈련사업, 표준모델 제정문제, 제3차 UN/RBP점검회의 준비문제 등이 논의되었으며, 우리나라는 국제계약신고제폐지, 출자총액한도인하, 범위반에 대한 처벌강화 등을 내용으로 법률개정을 추진 중임을 설명하였다.

우리나라는 UNCTAD가 매년 5년마다 SET규범을 개정하기 위해 1995년 11월 개최한 고위정책당국자 검토회의(Review Conference)에 참석하였다. 동 회의에서는 경쟁정책의 역할증대, 전문가가 참석하는 세미나 개최, 개도국에 대한 기술지원 등 국제협력의 활성화, SET 및 Model Law의 개선·보완 등 향후 논의방향에 대해 선진국과 개도국 간에 상당한 의견접근이 있었다.

동아시아·태평양 연안 21개국을 회원국으로 하는 「아시아·태평양 경제협력체」(APEC)는 역내의 실질적인 무역자유화 및 원활화를 도모하기 위한 협의체로서, 경쟁정책에 관한 논의는 1994년 정상회의시 「보고르 선언」을 통해 경제의 효율성 증진을 위해 역내 경쟁정책을 도입·확산키로 합의함으로써 시작되었다. APEC에서의 주요 논의사항은 무역·투자의 자유화 및 원활화와 경제기술협력으로 대별될 수 있는데, 이중 전자에 관한 논의를 담당하는 것이 무역투자위원회(CTI: Committee on Trade and Investment)이고, 경쟁-규제완화와 관련된 사항도 여기에서 다루고 있다.

APEC은 경쟁정책 분야의 최선진국은 물론, 경쟁정책 관련제도 조차 갖고 있지 않은 국가들까지 포괄하고 있기 때문에, 각국 경쟁정책의 수렴이나 실질적인 경쟁정책 집행상의 상호조율문제 등에 대한 본격적인 논의의 장은 아니다. 다만 각 회원국의 경쟁정책 관련 현황을 투명하게 공개하고, 경쟁법·정책의 핵심적 요소에 대한 이해를 제고하기 위해 APEC 경쟁정책 및 규제완화 워크숍 개최, APEC 경쟁정책 데이터베이스 구축, 개도국을 위한 기술지원 등의 사업을 추진하였다.

공정거래위원회는 1995년 7월 CTI 작업계획에 처음으로 포함된 경쟁정책 분야의 이슈 발굴 및 작업방향 설정을 위한 CTI 회의에 처음으로 참석한 이래, 「CTI 회의」 및 CTI 산하 「경쟁정책/규제완화 워크숍」에 참석하여 논의에 적극 참여하였다. 1997년 5월 캐나다에서 개최된 워크숍에서는 ① 규제완화에의 접근방법 ② 전문직업서비스 분야에 대한 규제 ③ 자연독점 분야의 규제 ④ 경쟁정책과 규제완화, 무역자유화 사이의 상호관계 ⑤ 효과적이고 적절한 경쟁법의 확보 등을 의제로 회원국 간에 다양한 의견교환이 있었다.

베를린 국제독금정책회의는 1982년부터 독일연방 카르텔청이 시장의 세계화(Globalization) 추세에 따른 경제블럭화 현상의 가속화와 주요 경제주체 간의 협력강화 등으로 인한 경쟁제한 요인을 제거하기 위하여, 공정거래당국 간 국제적 협력증진을 목적으로 격년으로 개최하는 회의이다.

1992년 5월 개최된 제6차 회의에서 미국, 일본, 영국, 프랑스 등 주요선진국, OECD, UNCTAD 등 국제기구 관련인사 등 30개국 250여 명이 참석한 가운데 「전략적 동맹-경쟁정책에 대한 새로운 도전」이란 주제로 토의가 있었고, EC통합과 관련 각국이 어떻게 경쟁정책을 추진하고 상호 협력할 것인가에 대한 방향모색 등이 중점 논의되었으며, 우리나라도 공정거래위원장을 비롯한 대표단이 참석하여 논의에 적극 참여하였다.

1997년 10월 개최된 제8차 베를린 국제경쟁정책회의에 공정거래부위원장을 단장으로 하는 대표단을 파견하여 경쟁정책의 논의동향을 파악하고, Wolf 독일 연방카르텔청장을 방문하여 Wolf청장의 한국방문·경쟁당국 간의 인사교류·국제협력 등을 협의하여 상호 만족스런 결과를 얻었다. 이에 따라 Wolf청장이 1997. 11. 24. 공정거래위원회를 방문하여 한·독 경쟁당국 간 정례협의회 개최 등을 협의하여 만족스러운 결과를 얻었고, Wolf청장이 두 차례에 걸쳐 위원회 직원들과 민간기업인들에게 독일의 경쟁정책과 국제 경쟁정책동향을 설명하였다.

다. 양자간 국제협력

1) 개관

1980년대까지만 해도 경제의 세계화 정도가 상대적으로 미약하여, 경제활동 과정에서 발생하는 경쟁제한 행위의 시정이나 경쟁촉진의 문제는 주로 국내적 차원의 정책집행 과제에 불과하였기 때문에 각국의 경쟁당국이 자국의 경쟁법 집행과 관련하여 외국의 경쟁당국과 협력할 사안도 많지 않았다. 그러나 1990년대 들어 동서냉전 체제의 붕괴와 WTO체

제의 출범으로 경제의 세계화가 급속히 진행되면서, 외국에서 발생한 경쟁제한 행위가 곧바로 국내시장이나 국내 소비자에게 영향을 미치게 되는 등 경쟁정책이 더 이상 국내적 차원의 문제에 머물 수 없게 되었다. 이러한 정책환경 변화에 대처하기 위해 미국·EU·호주 등 선진국 경쟁당국을 중심으로 경쟁정책의 수립·집행과정에서의 협력과 조율을 도모하기 위해 양자협정을 체결하는 등 양자차원의 협력을 강화해 나가게 되었다.

특히 1990년대 중반이후 선진국들이 외국에서의 외국사업자에 의한 경쟁제한행위에 대하여 적극적으로 자국의 경쟁법을 역외 적용하는 추세가 확산되었고, OECD, WTO 등을 중심으로 국제 경쟁규범 제정 논의가 본격화됨에 따라 경쟁당국 간 양자협력은 그 중요성을 더해가고 있다.

공정거래위원회도 이러한 환경변화에 적극 대처하기 위하여 1990년대 초반에 일본과 처음으로 경쟁당국 간 협의회를 개최한 이래, 미국·프랑스·독일·호주 등 8개국과 양자협의회를 정기적으로 개최하였으며, EU와도 양자협의회를 개최하는 등 주요 국가와의 양자협력을 강화하기 위해 적극적인 노력을 전개하였다.

그 동안의 양자협력 노력은 협력대상 국가수의 증가나 협의회 개최 빈도수 측면에서 많은 성과를 낳았으며, 특히 양국 경쟁당국 기관장 간의 연례적인 접촉을 통해서 상호 협력관계의 기반을 구축하는 계기가 되었다는 점에 있어서 의의가 있었다.

2) 미국과의 양자협력

미국은 우리나라의 중요한 교역 대상국이며, 경쟁법 운영의 역사가 100년이 넘는 경쟁법 분야의 최선진국으로서 경쟁정책 분야의 국제 협력을 주도하고 있다. 특히 자국 경쟁법의 역외적용을 가장 활발히 하는 나라여서 우리로서는 양자협력 필요성이 매우 큰 나라였다.

1993년 7월 한·미 정상회담에 따라 양국 간 경제협력 방안 및 규제완화 문제 등을 협의하기 위해 「한·미 경제협력 대화회의」(DEC)가 개최되었고, 경쟁정책도 DEC의 4대 분야 중에 포함됨으로써 한·미간

통상협상의 주요 이슈로 제기되었다. 공정거래위원회는 DEC 제1차 회의(1993. 9. 7.~9. 8., 워싱턴) 및 제2차 회의(1993. 10. 20.~10. 21., 서울)에 참석하여 공정거래 관련사항에 대한 입장을 미국 측에 충분히 설명하였다. 이 과정에서 양측은 DEC 산하에 경쟁정책 실무작업반을 설치할 것에 합의하여 3차(1차: 1994년 2월, 미 법무성 회의실/ 2차: 1994년 4월, 공정위원회 회의실/ 3차: 1995년 3월, 미 법무성 회의실)에 걸쳐 실무작업반 회의를 개최하였다.

이 회의에서 우리 측은 그동안 미국 측이 요구하던 국제계약신고제의 폐지, 경품 및 할인특매규제의 완화, 카르텔에 대한 과징금 인상 등은 우리의 공정거래제도 개선작업과 방향을 같이 하므로 법령 및 고시 개정시 반영하고, 방송광고 제도개선에 대해서는 기존 광고주 위주의 고정물제도를 모든 광고주에게 공평한 기회를 부여하는 순환배정제로 전환하는 것 등을 추진하기로 하였다. 미국 측은 우리 측이 요구한 반덤핑규제에 있어 경쟁정책적인 요소의 고려, 미국 독점금지법 역외적용 개정안 초안에 대한 우리 측 의견 제출 등을 반영하기로 하는 등 양국의 경쟁당국이 서로 균형 있게 요구사항을 제도개선에 반영하기로 하였다. 1995. 3. 28. DEC 회의를 사실상 종결하는 의미를 갖는 DEC 전체회의에서 양측은 경쟁정책 실무작업반 회의가 매우 성공적이었다는 평가를 하였고 이로써 한·미 양국 경쟁당국은 긴밀한 협력기반이 마련되었다.

한편 1993년 7월 한미정상 간 합의에 의해 설치된 「한·미 경제협력대화회의(DEC: Dialogue for Economic Cooperation)」 산하의 경쟁정책 실무작업반 회의에서 「한·미경쟁정책협의회」를 개최하기로 합의함에 따라서 미국과의 양자협의회가 시작되었다.

제1차 회의는 1996. 1. 26. 우리 측 표세진 공정거래위원장 등 8인, 미국측 Robert Pitosfsky 연방거래위원장 등 3인 및 Joel Klein 법무성 독점금지국 신임 부차관보 등 3인이 참석한 가운데 공정거래위원회 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 양측은 최근 경쟁정책 추진상황, 사업자단체의 경쟁제한행위에 대한 규율제도 및 법집행 현황, 경쟁정책 분야의 국제협력동향, 소비자 보호정책에 있어서 경쟁당국의 역할, 경쟁법 위반행위에 대한 사법적 제재 등에 대해 각각 발표와 토론을 하였다. 미국 측은 풍부한 제도운영 사례 및 경험을 소개함으로써 우리에게 많은 시사점을

제공하였으며, 우리 측은 경품규제 제도에 대하여 충분히 설명하여 미국 측의 이해를 높이는 계기가 되었다.

제2차 회의는 1997. 2. 19.부터 이틀간 미 법무성과 연방거래위원회 회의실에서 우리 측 김인호 공정거래위원장 등 8인, 미국 측의 Robert Pitofsky 연방거래위원장 및 Joel Klein 법무성 독금담당 부차관보 등 10여명이 참석한 가운데 개최되었다. 이 회의에서는 최근의 경쟁정책 추진동향, 경쟁정책 분야에서의 국제협력, 양국의 규제개혁 추진동향 및 사례, 소비자보호정책 등을 주제로 양국의 제도 및 정책에 대하여 토론하는 한편, 미국 측이 관심을 표명한 우리나라 경품규제제도나 사업자단체 금지행위에 대하여 설명하였다. 회의 종료 후 미국의 관계, 학계, 법조계, 언론계 인사들을 대상으로 위원장이 한국에 있어서의 경쟁정책의 주요과제와 발전방향을 설명하였는데, 미국 내의 관계 인사들에게 우리의 경쟁제도를 알리는 좋은 계기가 되었다.

3) 일본과의 양자협력

일본은 우리나라와 교역·투자규모가 크고, 호주와 함께 아시아 지역의 경쟁정책 논의를 주도하고 있으며, 아시아 개도국에 대한 기술적 지원에 있어 우리와 경합관계에 있는 국가로서 양자협력의 필요성이 클 뿐만 아니라, 우리와 경쟁법 체제도 유사하여 양자협력의 효과가 매우 크게 나타날 수 있다는 측면에서 가장 먼저 양자협력을 추진한 국가이다.

일본과는 1990. 5. 31.~6. 2. 동안 일본 오오사카에서 「제1차 한·일경쟁정책협의회」를 개최하여 매년 양국이 번갈아 가며 협의회를 개최기로 합의한 이후 계속되었다. 제2차 회의는 1991. 6. 12.~6. 14.에 우리 측의 박유광 공정거래위원회 사무처장 외 4인, 일본측에서는 사토 공정취인위원회 위원 외 3인이 참석한 가운데 서울에서 개최되었다. 이 회의에서 양국은 ‘공정거래정책의 최근동향’, ‘기술이전거래와 공정거래정책 과제’, ‘공동행위에 대한 공정거래 정책과제’, ‘유통거래관행과 경쟁정책’을 의제로 심도 있는 의견교환을 하였다.

우리 측은 미일구조 협의의 진행상황에 대해 깊은 관심을 갖고

고발문제 협의회, 계열기업실태조사 등에 관해 문의하였으며, 일본 측은 대규모 기업집단에 대한 상호출자규제 및 출자총액제한 제도의 내용과 정부규제 완화의 추진 내용에 관심을 표명하였다. 이 회의에서는 양국 간 자료 및 정보교환의 공식창구 지정(우리 측은 국제업무과, 일본 측은 공정취인위원회 협의실을 지정) 및 양국 간 직원의 상호 파견제도를 적극 검토하기로 합의하였다.

제3차 회의는 1992. 6.17.~6.18.에 일본 동경에서 우리 측의 이창보 상임위원 등 4명과 일본 측에서는 사토 위원 등 6명이 참석한 가운데 ‘공정거래정책의 최근동향’(공통), ‘하도급 거래의 공정화 정책’, ‘경제력 집중억제제도 정책’(이상 한국), ‘적용제외 제도의 개선방안’, ‘기업합병 규제방안’, ‘국제계약신고 규칙 개정내용’(이상 일본)을 의제로 하여 개최되었다. 이 회의에서 양측은 자국이 추진 중인 다양한 분야의 시책에 대하여 상세하게 발표함으로써 양국의 경쟁정책에 대한 이해를 제고하였으며, 경쟁정책에 관한 자료, 정보 등을 상호 체계적으로 교환하는 세부방안에 대해 검토하기로 합의하였다.

제4차 회의는 1993. 6. 24~6. 25.에 우리 측 한이현 공정거래위원회 위원장 등 8명, 일본 측은 코가유 일본 공정취인위원회 위원장 등 6명이 참석한 가운데 한국 공정거래위원회 회의실에서 개최되었다. 양국 위원장이 주재한 본회의(6. 25.)에서는 ‘양국의 공정거래정책의 최근동향’, ‘정부규제완화’, ‘경쟁정책의 국제적 측면’ 등에 대하여 중점 논의하였고, 상임위원이 주재한 실무회의(6. 24.)에서는 ‘불공정거래관행과 공정경쟁정책’, ‘독과점 사업자 남용행위 감시제도의 발전방향’, ‘독점금지법 적용제외 제도’에 대하여 중점 논의하였다. 그 동안 제3차 회의까지는 사무처장 또는 상임위원을 수석대표로 양국 간 단순교류증진에 중점을 두어 회의를 진행하여 왔으나, 제4차 회의부터 양국의 위원장이 직접 참석하여 보다 실질적인 상호협력방안이 논의되었다는 점에서 의의가 있었다.

제5차 회의는 1994. 6. 22.~6. 23.에 우리 측 오세민 공정거래위원회 위원장 등 4명과 일본 측은 코가유 위원장 등 10여명이 참석한 가운데 일본 공정취인위원회 심판정에서 개최되었다. 양국 위원장이 참석한 본회의에서는 ‘제4차 회의 이후의 정책동향 및 제도운영실적’, ‘경제력 집

중 완화의 필요성 및 제도의 주요내용’, ‘최근 규제완화 추진실적의 주요 내용 및 향후 발전방향’ 등을 의제로 논의가 있었고, 실무회의에서는 ‘최근 입찰담합방지시책의 주요내용 및 향후 추진계획’, ‘약관규제제도 등 소비자보호시책의 주요내용 및 추진체계와 경품규제제도의 주요내용, 문제점 및 개선방향’, ‘각종 고시 및 가이드라인의 주요내용 및 교육·홍보현황’ 등에 대하여 논의하였다. 이 회의는 UR타결 이후 경쟁정책에 대한 국제적 논의가 빠른 속도로 진행되고 있는 시점에서 OECD회원국인 일본과 국제경쟁정책 동향에 관한 정보 및 주요국가와의 협력에 관한 경험을 상호 교환함으로써 경쟁정책의 국제적 논의에 공동대처하기 위한 양국 간 협력기반을 마련하였다는 점에서 큰 의의가 있었다.

제6차 회의는 1995. 6. 22.~6. 23.에 우리 측 표세진 공정거래위원장 등 8명, 일본 측은 코가유 위원장 등 6명이 참석한 가운데 한국 공정거래위원회 회의실에서 개최되었다. 양국 위원장이 참석한 본회의에서는 ‘경쟁정책의 최근동향’과 ‘경제력 집중에 대한 규제’를 의제로 양측의 발표와 토론이 있었고, 실무회의에서는 경쟁정책의 국제적 동향을 포함한 양국 경쟁정책에 대한 상호 관심사항의 토론이 있었다. 일본 측에서는 국내외 가격차 문제를 해결하기 위한 노력과 사업자단체 활동에 대한 독금법 지침(안)에 대해 우리 측에 설명하였다. 이 회의는 정부조직개편(1994. 12.)으로 공정거래위원회가 독립된 중앙행정기관으로 위상이 강화되었고 일본의 경우에도 규제완화의 추진 등으로 공정취인위원회의 역할이 더욱 중요해지는 상황에서 개최되었다. 일본 측은 독금법 위반행위에 대한 엄격한 법집행, 범위반 행위의 사전방지 및 법운영의 투명성 제고를 위한 각종 가이드라인의 제·개정, 정부규제 완화 및 독금법 역외적용, 경제의 글로벌화에 대응한 경쟁정책의 추진 등과 같은 역점시책에 대하여 자세히 설명함으로써 우리나라 제도개선 및 운영에 많은 참고가 되었다.

제7차 회의는 1996. 5. 28. 우리 측 김인호 공정거래위원장 등 7명과 일본 측 코가유 위원장을 비롯한 20여명이 의제별로 참석한 가운데 일본 공정취인위원회 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 양측은 양국의 공정거래기능 강화 및 규제완화 추진내용에 대하여 많은 의견을 교환하였으며, 독점금지법의 역외적용에 관한 일본 측의 설명이 있었다. 우리 측은 공정거래위원회가 장관급 기관으로 격상된(1996. 3.) 배경 및 내용에 대해

여 설명하였고, 일본도 사무국을 사무총국으로 확대하고 인원을 증원하는 등 공정거래당국의 기능강화에 대하여 설명하였다. 양측은 한·일 양국이 지리적으로 인접하여 있고, 유사한 공정거래제도를 운영하고 있는 등 공통적인 요소가 많기 때문에 상호 협력할 여지가 다른 나라에 비하여 크다는 점에 인식을 같이 하였다.

제8차 회의는 1997. 6. 26. 우리 측 전윤철 공정거래위원장 등 11명과 일본 측 네고로 야스치카 위원장 등 5명이 참석한 가운데 한국 공정거래위원회 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 양측은 양국의 공정거래기능 강화 및 규제완화 추진내용에 대하여 많은 의견을 교환하였으며, 최근 OECD에서 논의되고 있는 경성카르텔 금지 및 WTO 경쟁정책 분야 실무 작업반에서의 국제규범화 작업추진 등 경쟁정책 분야의 국제협력 동향에 관하여 많은 의견을 나누었다. 특히 경쟁정책 연수프로그램과 관련하여 한·일 공정거래당국 간에 긴밀히 협조 할 것을 서로 희망하였다.

4) 프랑스와의 양자협력

프랑스는 우리와 교역·투자규모는 상대적으로 작으나 OECD, UNCTAD 등 주요 국제기구에서의 경쟁정책 관련 논의를 주도하고 있기 때문에 국제기구에서의 활동강화 추진시에 프랑스의 지지와 협력이 필요하다는 측면에서 협력 필요성이 큰 국가이다. 프랑스와는 1994년 5월에 처음 회의를 개최하였다.

제1차 회의는 1994. 5. 8. 양국의 부위원장 및 관계관이 참석한 가운데 프랑스 파리에서 개최되었다. 이 회의에서 카르텔과 시장지배적 사업자의 남용행위 규제, 기업결합제도 운영, 경품규제 및 할인특매에 대한 규제, 조사권한의 범위 등에 대하여 상호 경험을 교환하고 양국 경쟁당국 간 협력증진을 위해 상호 정보교환과 인적교류를 활성화하기로 합의하였다.

제2차 회의는 1995. 3. 20. 우리 측 전윤철 부위원장과 프랑스 측의 Jenny 경쟁위 부위원장 및 양측 관계관이 참석한 가운데 한국 공정거래위원회 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 양측은 최근의 경쟁정책

동향, 경쟁정책의 국제동향 등에 대한 상호 경험을 교환하고 토론하였으며, 상호 관심사항에 대하여 질의·응답하였다. 우리 측은 1994년 12월 공정거래위원회가 중앙행정기관으로 격상된 배경 및 주요내용을 설명하였고, 프랑스 측은 프랑스 독점금지법의 발전과정과 OECD 경쟁정책 위원회 동향 등에 대하여 설명하였다. 한·불 양측은 이 회의에서 미국이 자국 독점금지법의 역외적용을 강화하는 움직임에 대하여 개별국가의 국내법에 의한 일방적 조치보다는 다자간 협력이 보다 바람직하다는데 공감하는 등 양국 경쟁정책 당국 간에 상호 이해를 증진시키고 협력을 강화하는 토대를 다지는 계기가 되었다.

제3차 회의는 1996. 3. 29. 우리 측 김선옥 부위원장과 프랑스 경쟁위의 Barbeau 위원장 및 양측의 관계관이 참석한 가운데 프랑스 경쟁위 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 양측은 양국 경쟁정책의 최근 동향, 제조업과 유통업간의 관계에 있어서의 경쟁당국의 역할, 규제완화에 있어서의 경쟁당국의 역할 등에 대해 상호 의견교환을 하였으며, 상대국 관심사항에 대해 질의·응답하였다. 프랑스 측은 프랑스 경쟁법 개정 및 국제협력강화를 위한 불·미간 협정체결을 추진하고 있음을 설명하였고, 양측은 경쟁라운드 등 경쟁정책에 관한 다자차원의 국제규범화가 다소 시간이 걸릴 것이라는 사실과 국제규범의 정립에 서로 협조하자는 것에 공감하였다.

제4차 회의는 1997. 8. 5. 우리 측 이강우 부위원장과 프랑스 경쟁위 Jenny 부위원장 및 양측 관계관이 참석한 가운데 한국 공정거래위원회 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 양측은 프랑스 경쟁법 개정(1996. 7.)을 포함한 양국 경쟁당국의 최근동향, OECD 등에서 논의되고 있는 국제카르텔금지 권고안 등 경쟁정책 규범화 논의에 관한 양국 입장, 규제완화에 있어서 경쟁당국의 역할 등에 대하여 상호 의견교환을 하였으며, 상호 관심사항에 대해 질의·응답하였다. 프랑스 측은 프랑스 경쟁법 개정의 주요내용이 대형유통업자로부터 중소유통업자를 보호하기 위한 대형유통업체의 부당염매 기준의 명시임을 설명하고 우리 법개정 사항 중 경쟁제한법령의 제·개정시 사전협의제도와 경제력 집중억제시책에 깊은 관심을 표명하였다. 또한 OECD 경성카르텔금지권고안에 따른 향후 전망, EU와 개별회원국 간의 경쟁법 상충문제, 보잉-MD간 합병에 대한 프랑스 경쟁당국의 의견을 피력하였다. 양측은 경쟁당국 간 협력강화를 위하여

직원과견문제, 프랑스 경쟁위원장의 방한문제 등에 대하여 의견을 교환하였다.

5) 러시아와의 양자협력

러시아는 우리와 교역·투자규모도 상대적으로 작고 자본주의 체제로의 전환과정에 머무르고 있어 우리나라 입장에서 협력 우선순위가 높은 국가는 아니다. 그러나 러시아 측에서 적극적으로 협력을 추진해 왔고 우리도 협력기반을 확대하는 차원에서 양자협력이 추진되어 왔다.⁵⁶⁾ 1997. 12. 4. Fonareva 러시아 독점금지위원장이 한국을 방문하여 향후 정례적인 양자협의회를 개최할 것 등을 내용으로 하는 제1차 협의회가 개최되었다.

6) 독일과의 양자협력

독일은 EU내 중심적 지위의 회원국으로서, EU 회원국 중 우리와의 교역규모도 가장 큰 국가이다. 특히 독일의 경쟁당국인 연방카르텔청(Bundeskartellamt)은 철저한 독립성 추구, 산업별 조직체계 등 우리 위원회가 참고할 만한 시사점이 많기 때문에 양자협력의 필요성이 컸으며, 지속적인 협의를 거쳐 1998년 5월 제1차 회의가 개최되었다.

7) 호주와의 양자협력

호주는 경쟁소비자위원회(ACCC)의 Alan Fels 위원장이 'OECD 무역·경쟁 합동회의'에서 경쟁위 대표(co-chairman)직을 수행하는 등 경쟁정책 분야 국제논의의 주도그룹 중 하나로서, 아시아·대양주 지역의 경쟁정책 논의를 주도하기 위해 다각적인 노력을 전개하고 있는 국가이

56) 러시아는 체제전환과정에서 민영화 등을 통해 사적 독점이 심화, 대형 콘체른(Konzern)이 형성된 바, 우리의 재벌과 흡사한 경제문제를 야기함에 따라 우리의 대규모 기업집단 관련 정책, 민영화 시책 및 규제완화 정책 등에 지대한 관심을 표명해 왔다.

다. 특히 호주 경쟁당국(ACCC)은 우리 직원의 장기과견 수용, 우리 측에 양자협력협정 체결 제안 등 우리와의 협력관계 강화에 매우 적극적인 입장이며 국제논의에서 반덤핑 제도의 개선 필요성 제기 등 우리와 입장을 같이하는 사안도 많기 때문에 양자협력의 실익이 매우 클 것으로 전망되었다. 상호 협력관계 증진을 위한 노력이 결실을 맺어, 1997. 9. 9. 한-호 양자협의회가 개최되었다.

3. 기타 국제활동

가. 경쟁정책의 개도국 지원

1994년 UR 타결이후 세계통상논의에서 경쟁정책이 중요한 이슈로 부각되고, WTO·OECD 등에서 활발히 논의되어 오는 상황에서 경쟁법조차 없는 개도국들은 경쟁정책의 국제규범화 논의가 시장개방 수단으로 작용할 것에 우려, 개도국으로서 15년 이상 경쟁법 운영경험이 있는 우리나라에 경쟁정책에 관한 기술적 지원을 요청하여 왔다. 이에 부응하여 우리나라는 개도국 등에 대한 기술지원 및 선진국과 개도국의 교량적 역할을 통해 OECD, WTO 등 다자간 협상에서의 지지기반 확보 등을 목적으로 1996년 경쟁법 시행경험이 일천한 APEC과 동구권지역 개도국 정책담당자들을 대상으로 한국의 경쟁법 운영경험을 전수하는 「국제 경쟁정책연수프로그램」을 개최하였다.

1996년 7월 제1회 행사시 강사로 참석했던 OECD측 인사들이 동 행사에 대한 OECD의 공동후원 문제에 관심을 표명하는 서신을 보내옴에 따라 1997년 제2회 행사는 해외강사지원비용을 OECD가 부담하고, 강의주제 선정 및 진행방법 등에서 OECD와 긴밀히 협의하여 결정하였다.

공정거래위원회는 동 행사에 대해 APEC/경쟁정책·규제완화워크샵, WTO/무역경쟁작업반, UNCTAD/경쟁법정책전문가회의, OECD/경쟁법정책위원회 등 관련 회의에서 적극 홍보하였고, 1999년 4월 개최된 WTO/무역경쟁작업반에서 OECD, UNCTAD, 세계은행 등은 동 워크샵이 APEC 지역 내 경쟁정책의 확산 등 많은 성과를 거두고 있다고 평가함으로써

우리 위원회의 국제적 위상을 높이는데 크게 기여하였다.

나. 「국제경쟁정책심포지엄」 개최

경쟁정책 이슈에 대한 논의 및 경쟁질서가 산업에 미치는 영향 등에 대한 국제적 토론의 장을 제공함으로써 경쟁정책의 중요성에 대한 국내적 관심으로 불리일으키고, 경쟁정책의 국제규범화 논의에 대비하며, 우리 기업에게 미칠 영향 및 대응방안 등에 대한 심도 있는 모색을 위해 1996년부터 심포지엄을 개최하기 시작하였다. 동 심포지엄에는 선진국 및 개도국 경쟁당국 최고 책임자, 국내 경쟁정책분야의 전문가 등이 참석하여 다양한 경쟁정책 이슈에 대한 활발한 논의가 있었으며, 국내적으로도 경쟁정책에 대한 관심을 제고하는 계기가 되었다.

<심포지엄 개최 내역: 1996-1997>

개최일자	장 소	회의주제	주요참석자
제1회 (1996. 9.)	인터컨티넨탈 호텔	세계경제통합과 경쟁정책	제니(프랑스 경쟁위) 필립스(OECD) 케마니(IBRD) 등
제2회 (1997. 9.)	상공회의소	카르텔 국제규범화의 영향 및 대응	쉐러(미국 하버드대) 윈슬로(OECD)

4. 공정거래법상 국제적 사건의 해결

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 제정 시에 부당한 국제계약의 규제에 관한 규정을 두었다. 입법 당시 개도국 수준에 있던 우리나라는 외국과의 계약에서 부당한 내용의 계약체결을 요구받는 경우가 많았으며, 이에 대한 규제로서 동 규정의 의의가 있었다. 그러나 우리 경제가 많은 발전을 이루면서, 국내사업자가 외국사업자에게 부당한 국제계약의 체결을 요구받거나 강제당하는 경우는 현저히 줄어들었으며, 따라서 동 규정의 적용 사례도 큰 폭으로 감소하였다.

1981. 4. 1.부터 1997년까지 공정거래위원회가 국제계약을 심사

한 사건 중에서 경고이상의 조치를 내린 부당한 국제계약체결행위는 총 2,347건으로 다음의 <표>는 연별 추이를 보여주고 있다.

<표>부당한 국제계약체결행위 연도별 시정실적: 1981 - 1997

(단위 : 건)

연도	1981~1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	계
시정실적	1,793	254	57	113	55	40	26	9	2,353

1995년까지 시정실적이 꾸준히 많은 것은 국제계약분야에서의 불공정거래관행을 시정하기 위해 실시한 무역 대리점협회 회원사에 대한 수입대리점계약 실태조사(1990. 6. 26.~10. 17.), 수입판매업자업자에 대한 수입품가격표시 실태조사(1992. 9. 17.~10. 10.) 및 국제계약제도의 사전신고제도의 운영에 따른 것으로 분석된다. 특히 국제계약심사제도가 1995. 4. 1.부터 사전 신고의무제도에서 사후 자율심사요청제도로 변경되면서 1996년에 수입관련 국제계약 직권조사(1996. 8. 5.~9. 14.)로 시정 조치한 것을 제외하면 이후 조치건수가 현저히 줄어들었다.

국제계약심사제도에 의해 시정조치가 내려진 주요사건으로는 공정거래위원회가 1992년 4월 MS-DOS 소프트웨어기술도입 계약행위에 대하여 조사·시정한 사건이 있다. 미국의 Microsoft사는 1993년 현재 MS-DOS(개인용 컴퓨터 운영시스템 소프트웨어)의 국내시장점유율이 80% 이상인 저작권소유자로서 국내시장에서의 독점체제를 유지하기 위해 1992년초 (주)큐닉스컴퓨터, (주)금성사, 삼성전자(주) 등 국내 주요업체와 기술도입변경계약을 체결하면서 기술료 부과방식을 통상 적용해오던 Per Copy방식(실제 사용량기준)에서 Per System방식(기술도입자가 생산한 모든 PC에 대해 기술료를 부과하는 방식)으로 변경하였다. Per System 방식은 기술도입자가 다른 DOS를 이용하더라도 Microsoft사에 기술료를 지불하여야 하기 때문에 불가피하게 MS-DOS를 이용하게 됨으로써 경쟁사제품의 시장진입을 제한하고 경쟁을 제한하게 된다. 이에 대해 공정거래위원회는 상공부(현 산업자원부)에 경쟁기술의 사용을 제한하거나 계약 기술을 사용하지 않은 제품에 대해 기술료를 부과하는 것은 불공정한 국제계약에 해당되므로 계약서 수정을 요한다는 의견을 통보하여 계약서 내

용을 수정토록 하였다.

제3장 대규모기업집단시책의 운영성과

제1절 제도의 도입과 그 주요 내용

1. 경제력집중 억제를 위한 제도의 도입

1986년 1차 개정에서 경제력집중 억제수단의 도입되었다. 그 이전의 공정거래법에도 경제력집중 억제는 중요한 정책목표의 하나였지만, 실제로 이를 구체화할 정책수단이 없었다. 경쟁제한적인 기업결합을 금지하는 조항이 있긴 하였으나 이는 독과점적인 시장구조의 출현을 방지하는데 목적이 있었던 것으로서 경제력집중의 규제에는 한계가 있었다.

경제력은 한 경제주체가 다른 경제주체의 자유의사에 따른 행동에 영향을 줄 수 있는 힘으로 정의될 수 있는데, 현대 자본주의경제에 있어서 가장 중요한 경제조직은 기업이므로 일차적으로 경제력집중은 일정한 경제적 영역에서 소수의 기업이 경제적 자원 및 수단의 상당 부분을 소유·지배하는 기업집중의 형태로 나타난다. 이것의 전형적 유형은 독과점으로 흔히 단일상품시장의 관점에서 시장집중의 형태로 논의되지만, 때때로 이와 같은 개별 시장이나 산업을 구별하지 않고 경제의 전체 또는 큰 부분에서 일정 수의 상위기업들이 차지하는 일반집중의 차원에서도 다를 수 있다. 또한 경제력집중은 기업의 소유권이 소수의 자연인에 집중되어 있는 소유집중의 의미로도 이해할 수 있다.

우리나라에서 경제력집중은 세 가지 차원, 즉 시장집중, 일반집중, 소유집중의 의미에서의 경제력집중이 유기적으로 관련되며, 대규모기업집단, 이른바 재벌의 조직형태로 구체화된다. 우리나라에서 경제력집중 문제의 핵심은 특정 개인 또는 그의 친족 및 그의 직접적 통제 하에 있는 자들이 실질적으로 소유·지배하는 다수의 독과점적 계열기업들이 여러 시장 내지 산업에 걸쳐 다각화되어 있으면서 다른 독립기업에 비하여 우

월한 총체적 시장력을 갖는 복합적 기업집단을 이루고 있다는 것에 있다. 기업집단의 성립에 있어서 계열기업간의 연결 내지 지배·통제 관계는 기업집단의 총수 내지 그 가족의 지분확보로 이루어지는 경우도 있지만, 보다 일반적으로는 계열기업 상호간에 타사의 주식을 교환 보유함으로써 계열기업 전체가 하나의 자본결합체로서 존재하고 있다.

과거 우리나라에서 경제발전을 위해 재벌이 필요하였다는 점을 부인하기 어렵다. 즉 한국전쟁의 폐허에서 국가를 재건하면서 의도적으로 재벌을 육성한 점이 있다. 경제의 삼대 요소인 토지, 노동, 자본 가운데 자본이 결정적으로 부족한 상태에서 정부는 국내외로부터 조성한 자본을 특정 재벌에 집중적으로 분배하였으며, 이들 재벌에게 특혜에 따른 개발 책임을 지웠다. 흔히 볼 수 있는 개발도상국에 특유한 성장중시의 산업정책의 뒷받침을 받으며 재벌은 반도체, 전자, 철강, 자동차, 석유화학 등 대규모 자본집약적 산업에서 비약적인 수출증대를 이루었고, 이는 우리 경제가 고도성장하는 원동력이 되었다. 그러나 이와 같은 기여 이면에 재벌이 우리경제에 드리운 그림자도 결코 작지 않다.

이와 같은 성장 위주의 정책을 통하여 한국 경제는 연평균 GDP 성장률이 10%를 상회하는 고도성장을 누렸지만, 경제규모가 일정 수준에 달하면서 경제 안정화와 시장경제의 내실을 추구하여야 하는 시대로 진입하게 되었다. 우리 경제는 이제 그 규모가 커지면서 연간 GDP 성장률이 10%를 상회하던 고성장시대를 마감하고 연간 6~7%의 성장에 만족해야 하는 저성장의 시대에 진입하게 되었다. 이러한 시대 변화에 따라서 재벌이 전통적으로 기업집단을 운영하던 방식도 한계에 부딪치게 되었다. 특히 재벌은 오랜 경영 관행으로서 선단식경영의 주요 수단인 계열사 간 부당내부거래와 상호 채무보증을 통하여 개별기업의 희생을 무릅쓰고 그룹전체의 외형확장을 추구해 왔다. 그러나 이러한 방만한 경영에 대해 불투명한 회계관행, 경영에 대하여 책임을 묻기 어려운 제도적 허점, 그리고 낙후된 금융산업 등으로 인하여 최소한의 견제와 감시도 이루어지지 못하였다. 이로 인하여 결국 재벌들은 과도한 부채 속에서 높은 금융비용에 시달려야 했고 대내외 금융시장의 변화에 민감할 수밖에 없는 취약한 재무구조를 갖게 되었다. 오늘날과 같이 자금이동이 국경을 넘어 초단기로 이루어지는 세계자본시장의 특성상 기업의 재무적 안전성은 더욱더 중요한 의미를 갖게 되는데, 이러한 환경에서 재벌들은 과도한 부채로 인하여

외부적 위험에 더욱더 노출될 수밖에 없었던 것이다.

1980년대에 들어 기업집단의 팽창은 더욱 현저하였고, 경제력이 이들 기업집단에게 과도하게 집중되는 데 대해 각계에서 우려의 목소리가 터져 나왔다. 따라서 정부는 공정거래법의 당초 취지를 살리면서 경제력집중억제의 필요성에 대한 국민적 여론에 부합하기 위해 1986년 공정거래법의 개정을 통해 경제력집중에 대한 억제수단을 도입하였다.

‘경실련과 전경련의 재벌논쟁’

재벌의 경제력 집중문제를 놓고 재계이익을 대변하는 전국경제인연합회(전경련)와 반재벌논리를 주장하는 경제정의실천시민연합(경실련) 관계자가 모여 격론을 벌였다.

경실련은 1991. 5. 29 상오 서울 반도유스호스텔에서 전경련 대표를 초청, 「재벌의 경제력집중 문제점과 대책은 무엇인가」에 대한 토론회를 가졌다. 경실련은 재벌이 그 동안 정부의 특혜 속에서 재벌총수 및 일가족이 계열기업을 소유 및 경영면에서 지배하는 경제독재현상을 초래했다고 비판했다. 이에 대해 전경련측은 경제성장과정에서 대기업의 역할이 컸음을 강조하고 개방화·국제화시대에 맞춰 정부규제보다는 각종 제도를 보완, 기업의 자율성을 확대해야 한다고 밝혔다. 토론에는 경실련측에서 강철규 정책연구위원장·최정표 건국대 교수·장지상 경북대 교수가, 전경련측에서 전대주 상무·이한구 대우경제연구소장·이승철 한국경제연구원 연구위원이 참가했다. 경제력집중의 현황과 문제점·대책에 대한 양측 주장을 요약한다.

▷현황◁

▲장지상 교수=30대 재벌은 88년말 기준 계열사 주식의 65%를 보유하고 있으며 총수들은 단지 자본금 5%로 40배에 달하는 계열사의 자본금을 소유하는 셈이다. 경영에 있어서도 인사권과 장기경영전략을 독점하는 한편 계열사 사장에게는 생산량·광고·가격 등에 한해 자율권을 부여하고 있는 실정이다. 은행여신비중은 지난해 27%에 달하며 보유토지는 법인소유분의 8.9%에 해당된다.

▲전대주 상무=소유집중은 자본시장 미발달과 정부의 자금할당에 따른 불가피한 측면이 있는 반면 삼성반도체나 현대자동차와 같이 효율적으로 활용한 성공사례도 있다. 개방이 가속화되는 시점에서 독과점의 장단점을 심도있게 논의해 봐야 하며 현재 공정거래법으로도 국내시장의 독과점 피해가

충분히 규제되고 있다. 정책자금 등의 특혜를 따지기 앞서 그 원인을 제도적 측면에서 고찰해야 봐야 한다.

▷문제점◁

▲최정표 교수=재벌은 민간기업들의 자유경쟁을 막아 공정경쟁이 성립되지 않고 문어발식 확장으로 인해 규모의 경제와 전문화를 저해한다. 재벌의 독점은 결국 가격인상을 떠안는 등 일반국민의 피해로 귀결되며 대기업·중소기업간의 부문별 불균형도 초래한다. 또 정경유착을 심화시켜 토지공개념 등 경제민주화를 가로막는 장애요인이 되며 계층간의 갈등폭을 더해주기도 한다.

▲이승철 연구위원= 재벌문제 해결은 정부규제정책 위주보다는 자유화조류에 맞춰 규제완화 및 시장경제체제 아래서 모색돼야 한다. 대기업의 내부거래비중은 적은 편이며 토지보유량도 총자산의 5.6%로 비재벌사의 6.2%보다 적다.

▷대책◁

▲강철규 교수=소유와 경영분리를 위해 전문경영인의 경영권을 보호하고 기업공개 확대와 상호간접출자 규제, 종업원주식지분율을 20%에서 30%까지 높여야 한다. 상속 및 증여세를 엄격히 적용,재벌의 세습화를 막고 금융산업지배를 억제하는 한편 금융실명제를 자본자유화 이전까지 시행해야 한다. 이를 위해 「경제력집중억제법」을 제정, 한시적으로 운영해야 할 것이다.

▲이한구 소장=부동산을 팔아 은행 빚을 갚으라는 등의 정부간섭은 자본자유화시 국내 은행의 경쟁력을 떨어뜨릴 뿐이다. 상속 및 증여세를 미일 수준과 비교, 높이라는 것은 각국의 발전단계 특성을 간과한 것이며 실명제는 사전의 충분한 준비로 구체적 실행에 옮겨야 하나 부작용이 심히 우려된다.

< 대한매일 1991. 5. 30자 요약 >

2. 경제력집중 억제 규제의 체계

1986년 공정거래법 개정을 통하여 도입된 경제력집중의 억제를 위한 제도의 규제체계는 크게 지주회사금지와 대규모기업집단의 규제로 나눌 수 있다. 경제력집중은 대규모의 기업집단에서 볼 수 있는 현상이므로 입법의 초점이었으나, 지주회사가 기업집단의 형성수단이 된다는 이유에서 함께 규제하게 된 것이다. 경쟁제한적 기업결합의 규제도 경제력집

중의 억제와 어느 정도 관련되지만, 기업결합 규제는 수범자에 제한이 없고, 또한 경제력집중의 억제를 위해 새롭게 도입된 규제는 경쟁제한 효과 유무에 관계없이 일정한 규모 이상의 기업집단을 규제대상으로 하고 있다는 점에서 차이가 있다.

1986년 도입된 경제력집중 억제를 위한 제도의 내용을 보면, 지주회사 금지는 설립을 금지하는 방식으로 규정하였고(8조), 대규모기업집단에 대한 규제는 제2조에서 기업집단과 계열회사의 개념을 정의하고, 제9조(상호출자의 금지), 제10조(출자총액제한), 제11조(금융보험회사의 의결권제한), 제13조(주식소유현황 등의 신고) 등의 규정을 중요한 규제 내용으로 하였다. 이상의 규정에 의하여 대규모기업집단으로 지정된 집단의 계열회사에 대해서는 상호출자가 금지되고, 회사별로 출자총액과 채무보증액이 제한된다. 그리고 금융·보험회사가 소유하는 계열주식은 기업 지배에 활용하지 못하도록 의결권행사가 제한된다.

제2절 제도 운영의 성과

1. 경제력 집중의 변화 분석

가. 일반 집중

1986년 법개정으로 경제력집중 억제를 위한 제도가 도입되었으나, 일반집중 차원에서 개선이 이루어진 것으로 보기는 어려우며, 오히려 일반집중도는 현상을 유지하거나, 다소 상승한 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 광공업부문 출자액을 기준으로 한 30대 기업집단의 국민경제상 비중이 1980년 36.0%, 1991년 38.8%, 1997년 40.0%를 차지하고 있다.

<표>광공업부문 출하액기준 30대 기업집단 점유율⁵⁷⁾

(단위: %)

연도	1980	1987	1991	1993	1994	1995	1996	1997
30대 (5대)	36.0 (16.9)	37.3 (22.0)	38.8 (23.4)	38.1 (23.0)	39.6 (24.6)	40.7 (25.9)	39.3 (24.7)	40.0 (25.6)

한편 대규모기업집단 내에서도 특히 5대 기업집단에의 집중현상이 심화되고 있다는 점은 일반집중 현상의 중요한 특징의 하나로 지적할 수 있다. 위의 <표>에서 알 수 있듯이 5대 기업집단이 차지하는 비중의 증가가 뚜렷하게 나타나고 있다. 다음의 <표>도 공정거래법상 자산총액 기준으로 30대 기업집단 중 5대 기업집단의 비중이 증가하고 있음을 보여주고 있다.

<표>30대 기업집단 중 5대집단의 자산총액 비중

(단위: 조원, %)

구 분		1986	1989	1994	1996
자산총액	전체(a)	56.6	96.6	233.4	435.3
	5대(b)	29.8	52.4	129.9	273.1
	5대비중(c=b/a)	52.6	54.2	55.7	62.7

나. 시장 집중

대규모기업집단의 계열사는 다수의 산업에 진출하여 있으며, 참여하고 있는 대부분의 시장 또는 산업에서 지배적인 지위를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 30대 기업집단에 속한 계열사는 1987년 이후 지속적으로 증가하였는데, 이는 대규모기업집단이 참여하는 산업 또는 시장이 확대되었음을 의미한다. 30대 기업집단의 계열사 수의 평균은 1987년 16.4개에서 1997년 27.3개로 증가하였다.

<표>30대 기업집단 계열사수 및 평균영위업종수 변동추이:

57) 통계청 광공업통계조사 결과를 활용하여 작성.

1987-1997

구 분	1987. 4.	1991. 4.	1993. 4.	1995. 4.	1997. 4.
계열사수 합계 (평균계열사수)	493 (16.4)	570 (19.0)	604 (20.1)	623 (20.8)	819 (27.3)
평균영위업종수	-	12.1	18.3	18.5	19.8

또한 1995년부터 조사된 자료에 의하면, 30대 기업집단은 시장 규모가 큰 품목에 집중적으로 진출해 있으며, 이들 품목에서 독과점적인 지위에 있다. 1997년 30대 기업집단은 884개 시장(광공업부문 3,367개 품목시장 중 26.3%)에 진출하여 737개 품목(83.4%)에서 3위 이내에 있었으며, 1997년에 30대 기업집단 계열사가 1~3위를 모두 차지하는 품목도 75개 품목에 달하고 있다.

<표> 광공업부문 품목별시장의 30대 기업집단 비중 1995-1997

(단위: 개, %)

시장지위	1995	1996	1997
1, 2, 3위	84(9.4)	69(8.3)	75(8.5)
1, 2위	92(10.3)	113(13.6)	116(13.1)
1위	363(40.6)	319(38.3)	362(41.0)
2 또는 3위	205(23.0)	189(22.7)	184(20.8)
소계	744(83.3)	690(82.8)	737(83.4)
3위 밖	149(16.7)	143(17.2)	147(16.6)
합계	893(100.0)	833(100.0)	884(100.0)

다. 소유 집중

경제력집중 억제 시책이 실시된 이후에도 소유집중의 측면에서 기업집단의 지배구조에 주목할 만한 변화가 나타나지는 않았다. 특히 총수가 적은 지분으로 기업집단 전체에 대한 지배를 가능하게 하는 높은 내부지분율이⁵⁸⁾ 유지되었는데, 다음의 표가 보여주듯이 1989년부터 1997년까지 30대 기업집단의 내부지분율은 40%를 넘는 수준에서 거의 변화

58) 내부지분율은 동일인, 친족, 계열회사지분율을 포함한다.

가 없었다.

<표>30대 기업집단 내부지분율 변동추이: 1989-1997

(단위: %)

연도	1989. 4.	1991. 4.	1993. 4.	1995. 4.	1997. 4.
내부지분율	44.8	47.0	43.4	43.3	43.0

라. 종합적 평가

경제의 경쟁압력이 커지고 자본주의가 발달할수록 소수기업이나 자연인에 의한 경제력 집중이 심화되는 것은 당연한 현상이라 할 수 있지만, 경제력 집중문제가 지속적으로 제기되었던 이유는 직·간접 상호출자 및 채무보증, 내부거래 등으로 특징 지워지는 대기업집단의 선단식 경영체제로 인한 폐해가 심각하였기 때문이다.

계열사 간 순환출자 및 상호채무보증은 적은 자본으로 계열확장을 해 가는 주요 수단이며, 이는 계열사에 대한 내부거래와 함께 한계기업의 퇴출을 지연시키고 독립기업과의 공정한 경쟁을 저해하며 나아가 시장에서의 독과점 구조를 심화시키는 원인으로 작용하였다. 특히 거미줄 같이 얽힌 채무보증과 순환출자로 인해 일부 계열사의 부실이 결국은 기업집단 전체의 부실을 초래하게 될 뿐만 아니라, 계열사 간 순환출자에 의한 가공자본형성·채무보증을 통한 차입경영 등이 재무구조를 악화시킴으로써 기업의 위험을 더욱 가중시키게 된다.

또한 소유집중의 측면에서 보면, 기업집단 전체에 대한 지배가 개인 또는 그 가족에 귀속됨으로써 경제력의 자의적인 행사와 조정, 비합리적인 의사결정이 가져올 수 있는 중복·과잉투자, 무리한 계열확장 등이 기업집단의 효율적 운영을 저해하고 나아가 국민경제에 심각한 부담으로 작용하였다.

이러한 문제점은 결국 1997년부터 연쇄적으로 발생한 대규모기업집단의 도산으로 현실화 되었는데, 이 시기에 한보그룹, 삼미그룹, 진로그룹, 기아그룹, 뉴코아그룹, 해태그룹 등의 도산이 이어졌다.

2. 경제력집중 억제 시책의 추진 내용

가. 지주회사 설립금지

1) 지주회사제도의 의의 및 효과

지주회사란 주식의 소유를 통하여 다른 회사를 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사를 말한다. 공정거래법상으로는 당해 회사가 보유하는 자회사 주식가액의 합계액이 자산총액의 50%이상일 경우 지주회사에 해당한다. 다만 자산총액이 300억원 이상인 지주회사만이 공정거래법의 적용 대상이 된다. 지주회사는 자회사의 경영·관리 외에 다른 사업을 영위하지 않는 순수지주회사(pure holding company)와 다른 다른 사업도 영위하는 사업지주회사(operating holding company)로 나뉜다.

지주회사는 통상 기업의 경영효율성을 높일 수 있는 유용한 기업조직의 형태라고 한다. 지주회사는 실제 사업을 영위하는 자회사가 수행하기 어려운 장기적이고 전략적인 의사결정을 담당할 수 있고 유사계열사를 통합관리함으로써 시너지효과를 제고할 수 있다고 한다. 다수 사업부문을 분사화하여 지주회사로 전환하는 경우 비주력 사업부문을 용이하게 분리매각할 수 있는 장점도 있다. 이와 같이 지주회사는 여러 장점을 가지고 있기 때문에 외국투자자로부터의 자본유치에도 유리하다.

반면 지주회사는 소액자본으로 다수 기업을 용이하게 지배할 수 있어 경제력집중을 급속히 심화시킬 우려도 있다. 예컨대 지주회사와 자회사의 부채비율이 각각 200%이고 지주회사의 자회사에 대한 지분율이 30%라고 가정할 경우 지주회사는 100억원의 자본으로 자산 300억원 규모의 자회사를 최대 10개까지 소유할 수 있게 된다. 만약 이러한 지주회사를 50%의 지분율로 지배하는 대주주가 있다고 가정하면, 그는 50억원을 출자하여 자산 300억원 규모의 지주회사를 거느리고 다시 지주회사를 통하여 10개의 자회사를 지배함으로써 자산규모가 총 3,300억원에 이르는 거대그룹을 지배할 수 있게 되는 것이다. 자회사가 다시 다른 회사(손자회사)를 지배할 경우에는 그 지배범위는 더욱 더 늘어나게 된다. 결국 대

주주는 적은 자본으로 과도한 지배권을 행사할 수 있게 되고 소수주주의 권리침해 가능성도 그 만큼 더 커지게 될 수 있다.

지주회사제도의 주요 효과

긍정적 효과	부정적 효과
<ul style="list-style-type: none"> · 전략적 의사결정과 일상적 의사결정의 분리, 유사업종 영위계열사의 통합적 관리 등에 의한 경영효율성 제고 · 분사화를 통한 사업의 분리매각 등 구조조정과 보다 유연한 사업의 진입·퇴출이 용이 	<ul style="list-style-type: none"> · 소액자본으로 다수 기업을 용이하게 지배할 수 있어 경제력 집중 수단으로 악용될 우려 ⇒ 지주회사 규제이유 * 기업경영의 투명성이 낮고 금융기관·소수주주 등의 경영감시가 취약한 경우 이러한 우려가 큼

2) 지주회사 규제의 변화

이와 같이 지주회사는 순기능도 있으나 대규모기업집단에 의한 경제력집중문제가 심각한 우리경제의 현실에서 역기능에 대한 우려도 컸다. 이러한 문제인식에서 공정거래위원회는 1986년 12월 공정거래법 개정을 통해 대규모기업집단에 대한 규제제도와 함께 지주회사의 설립금지제도를 도입하였다. 지주회사를 금지한 이유는, 지주회사를 통해서 경제력 집중이 심화될 수 있기 때문이다. 즉 지주회사는 다른 회사의 사업지배를 목적으로 하고, 소액의 자본으로 다수의 기업을 소유할 수 있어 불합리한 경제력집중의 수단으로 악용될 가능성이 있다는 점이 지주회사 설립금지에 주된 근거가 되었다. 대규모기업집단의 규제는 일정규모 이상인 기업집단의 계열사만을 대상으로 하지만, 지주회사의 설립금지는 기업집단의 여부, 회사의 규모여하에 관계없이 일체 금지되었다. 예외적으로 법률에 의해서 그리고 외자도입법에 의한 외국인이 투자사업을 영위하는 경우 다수의 내국인이 소유하는 지분의 의결권을 통일적으로 행사할 필요가 있으므로 내국인 지분을 소유하는 지주회사를 설립할 수 있게 하였다.

그러나 1997년 말 외환위기가 발생한 이후 기업구조조정을 추진하는 과정에서 지주회사의 순기능이 부각되었고, 이러한 이해에 기초하여 지주회사를 원칙적으로 허용하되 일정한 제한을 부과하는 방향으로 개정이 이루어졌다.

나. 대규모기업집단 규제

1) 대규모기업집단 지정

경제력집중 억제를 위한 규제의 입법은 다수의 기업으로 구성된 재벌에 의한 경제력집중 현상에 초점을 맞춘 것이므로, 이에 상응하는 규제대상을 우선 특정하여야 할 필요가 있다. 과거 재벌이라 통칭되던 기업그룹을 ‘기업집단’이라는 법개념으로 수용하고 이를 규율대상으로 삼았다. 공정거래법상 기업집단이라 함은 동일인(법인 또는 자연인)이 사실상 사업내용을 지배하는 2개 이상의 기업을 뜻하며, ‘사실상 지배’ 여부는 주식의 소유관계 등 시행령이 정하는 몇 가지 기준에 의하여 판단한다.

기업집단을 규제대상으로 하더라도 기업집단은 수 개의 기업이 단일한 지배력하에 결속되어 있다고 하는 현상에 불과하고, 그 자체가 법인격을 갖는 것이 아니므로, 기업집단을 겨냥한 각종의 구체적인 법적 구속은 그 소속기업을 대상으로 할 수밖에 없다. 따라서 공정거래법은 단일한 기업집단의 소속기업들을 계열회사라는 개념으로 규정하고 있다.

대규모기업집단에 대한 규제는 일부 기업집단에 경제력이 집중되는 현상을 시정하기 위한 것이므로 기업집단이라 하더라도 그 규모가 영세한 것은 규제할 가치가 없고, 경제력의 집중이 현저하거나 우려되는 대규모의 기업집단만이 규제의 대상이 된다. 따라서 공정거래법은 기업집단에 소속된 회사들의 자산총액(금융·보험회사는 자본총액과 자본금 중 큰 금액)이 일정 기준에 해당하는 기업집단을 대규모기업집단이라 하고, 이러한 기업집단만을 적용대상으로 하였다.

1986년 1차개정에서 대규모기업집단 기준은 자산총액 4천억원 이상이었으며, 이 기준에 해당하는 32개 기업집단이 대규모기업집단으로 지정되었다. 그러나 경제성장으로 기업집단의 자산이 증대함에 따라 대규모기업집단으로 지정되는 기업집단 수가 대폭 증가하여 1987년에는 32개 기업집단(509개 계열사)이었으나, 1992년에는 78개 집단(1,056개 계열사)이 대규모기업집단으로 지정되었다. 경제 변화와 무관하게 대규모기업집단의 수를 일정하게 유지하여 관리의 효율성을 기하기 위하여, 1993년부터 자산총액 합계 순위가 30위안에 포함되는 기업집단이 대기업집단

으로 지정되었다.

한편 대규모기업집단 중에는 금융업, 보험업을 영위하는 회사들만으로 구성된 집단이나 금융·보험회사가 지배주주인 집단도 있는데, 이들 집단을 다른 기업집단과 똑같이 취급하여 출자를 규제한다면 금융·보험회사의 자산운영이 심한 제약을 받거나 그 지배구조가 왜곡될 염려가 있다. 따라서 금융·보험회사만으로 구성된 대기업집단과 금융·보험회사가 지배주주인 대규모기업집단은 공정거래법상의 대규모기업집단에서 제외하였다. 대규모기업집단의 요건을 구체화함으로써 규제대상을 명확히 하였지만, 어느 기업집단이나 총자산의 규모는 수시로 변동하므로 법적용시마다 총자산의 규모를 파악하는 것은 용이하지 않으며, 또한 또 법적용시 어느 기업이 어느 집단에 속하느냐에 대한 분쟁의 소지가 있었다. 그러므로 공정거래법은 적용대상을 안정적으로 파악하기 위하여 대규모기업집단을 지정하고, 이를 상당기간(1년) 지속적으로 규율하는 방법을 사용하였다.

공정거래위원회는 위와 같은 기준에 따라 매년 4월 1일(부득이한 경우 4월 15일까지) 대규모기업집단을 지정하였다.

2) 상호출자금지

상호출자란 두 개의 회사가 서로의 주식을 인수하거나 취득하여 소유하는 것을 말한다. 상호출자를 하고 있는 기업 간에 서로 상계되는 지분만큼은 실제 자금의 도입이 없는 가공적인 출자이므로 회사법에서도 자본충실원칙의 관점에서 문제가 될 수 있다. 나아가 당해 회사들은 이 같은 가공의 출자에 근거하여 서로 기업의 지배력을 교환 소유함으로써 진정한 출자자들을 소외시키는 폐해를 야기한다. 과거 대규모기업집단들은 상호출자의 이러한 기능에 활용하여 출자 없이 기업을 지배하고 경제력을 집중 장악하는 양상을 보여 왔다.

1980년대 들어 우리 경제의 고도성장기에 형성된 재벌에 의한 경제력 집중의 폐해가 다양하게 노출되면서, 특히 재벌그룹 내의 상호출자를 통한 불합리한 계열확장문제가 학계와 언론에서 집중 비판되었다. 재벌기업들이 계열회사로부터의 출자와 외부차입을 통해 자금을 조성하여

이를 타회사에 출자하는 방식으로 무리한 계열확장을 하고, 이 같은 과정에서 재벌기업의 재무구조가 부실화되고 실질자금의 투입 없이 의결권을 확보함으로써 회사지배구조의 왜곡이 초래된다는 지적이었다.

당시 이러한 상호출자를 금지하여야 한다는 여론에 따라 1984년 상법 개정시 모자회사간 상호출자 금지와 비모자회사간 상호출자 주식의 의결권제한제도가 도입되기도 하였다. 그러나 상법상 상호출자 규제는 제한된 범위의 직접적 상호출자만을 규제하는 것이므로, 경제력집중 문제에 대처하는데 한계가 있었다. 이러한 문제의식을 받아들여 1986년 12월 공정거래법 개정에서 상호출자금지제도가 도입되었다. 한편 1990년 1월 제2차 법개정 전까지 금융·보험업을 영위하는 회사에 대해서는 다른 소속회사와의 상호출자가 허용되었으나, 법개정으로 다른 소속회사와 마찬가지로 상호출자가 금지되었다.

대규모기업집단의 상호출자가 전면적으로 금지됨으로써 새로이 대규모기업집단으로 지정된 재벌들의 계열사들에게는 1년간의 유예기간이 주어 상호출자분을 처분하도록 하였다. 대규모기업집단의 계열회사들이 이에 위반하여 상호출자를 한 경우에는 공정거래위원회가 주식의 처분 등 시정조치를 명할 수 있고 시정될 때까지 상호출자된 주식은 의결권의 행사가 정지된다. 아울러 위반행위에 대해서는 벌칙이 적용되며 과징금을 병과할 수 있다. 회사의 합병이나 영업의 양수에 의해 제3의 회사와 상호출자한 결과가 되거나, 채권의 실행을 위해 제3의 회사의 주식을 취득함으로써 상호출자한 결과가 생길 수 있는데, 이는 상호출자규제의 동기와 무관하므로 허용하되 6개월 내에 처분하도록 규정하였다.

동 규정상 상호출자의 최저지분율 등에 대한 제한이 없으므로 1주라도 상호보유하게 되는 경우 범위반으로 해석된다. 다만 예외적으로 회사의 합병 또는 영업의 양수, 담보권의 실행 또는 대물변제의 수령 등의 사유로 상호출자가 발생하는 경우에는 이를 허용하되 6개월 이내에 위반상태를 해소하도록 규정하고 있다. 또한 대규모기업집단으로 지정당시 소속회사 간에 상호출자를 하고 있는 경우에는 지정통지일부터 1년간은 경과기간으로 인정하고 있다.

공정거래위원회는 상호출자금지규정에 위반하거나 위반할 우려

가 있는 행위가 있는 때에는, 당해 사업자 또는 위반행위자에 대하여 당해 행위의 중지, 주식의 전부 또는 일부의 처분, 범위반 사실의 공표 기타 범위반상태를 시정하기 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다. 주식처분명령을 받은 자는 그 명령을 받은 날부터 당해 주식에 대하여는 의결권을 행사할 수 없다. 특히 상호출자를 한 주식에 대하여는 그 시정조치 명령을 받은 날부터 범위반상태가 해소될 때까지 당해 주식 전부에 대하여 의결권을 행사할 수 없다.

1986년 12월 제도 도입 당시 존재하던 상호출자에 대해서는 3년간의 유예기간을 부여하였는데, 29개 기업집단(총 148건)의 상호출자금액 693억원(작은 금액기준)은 법정기한인 1990년 3월말까지 대상회사들 중 어느 한 회사가 주식을 처분함으로써 완전 해소되었다. 또한 1990년 법개정으로 새로이 규제된 대규모기업집단소속의 금융·보험회사가 이미 상호출자를 하고 있는 경우에는 1년간 해소유예기간이 부여되었고, 현대, 럭키금성, 한국화약, 동부 등 4개 기업집단의 금융·보험계열회사의 상호출자금액 103억원(작은 금액기준)은 1991년 3월말까지 해소되었다.

1991년 이후 1997년까지 상호출자금지 규정을 위반하여 경고이상의 제재조치를 받은 경우는 1992년 이후 총 7건으로 위반건수는 많지 않은 편인데, 이는 상호출자금지제도 시행 이후 기존 대규모기업집단 소속회사 간 상호출자가 완전 해소되었기 때문으로 볼 수 있다.

<표>상호출자에 대한 조치유형별 시정실적: 1987-1997

구분	1987~1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	계
경고	-	1	-	1	-	1	-	3
시정명령 및 과징금부과	-	1	-	-	-	-	-	1

위반사례는 신규편입이나 합병시 기존 상호출자에 대한 해소유예기간이 경과한 이후에도 해소하지 못한 경우로 나타났다. 1970, 1980년대에 성행하던 직접 상호출자방식의 가공자본을 통한 계열확장 행태는 사실상 차단된 것으로 볼 수 있다.

3) 출자총액제한

출자총액제한제도는 간접적 순환출자방식에 의하여 대규모기업집단이 무분별하게 확장하는 것을 막으려는데 목적이 있다. 상호출자 규제는 직접적 상호출자만을 규제대상으로 하기 때문에, 순환적인 출자에 의한 기업집단의 확대를 막는데 한계가 있다. 출자총액제한제도는 대규모기업집단의 소속회사가 순자산액 대비 법이 정한 일정비율 이상을 초과한 다른 회사 주식의 취득·소유를 금지하는 것을 내용으로 한다. 여기서 다른 회사에는 계열회사뿐만 아니라 비계열회사도 포함된다. 순자산액은 총자산에서 부채와 다른 계열회사로부터 출자 받은 금액을 공제하는 방식으로 계산된다. 이는 부채와 다른 계열사로부터 조달한 자금으로 자기 능력에 벗어나 무리하게 계열사를 확장하는 것을 방지하기 위한 것이다. 동규제의 위반시 공정거래법상의 시정명령이 행해지고, 의결권의 행사가 제한되고, 벌칙이 적용되며, 과징금이 병과되는 등의 제재가 부과된다. 출자총액제한의 예외로서, 공업발전법·조세감면규제법에 의한 합리화계획·합리화기준에 의하여 주식을 취득한 경우, 신주발행·주식배당으로 주식을 취득한 경우, 담보권의 실행이나 대물변제의 수령에 의하여 주식을 취득하게 된 경우를 규정하였다.

출자총액제한제도는 대규모기업집단 규제가 입법화된 1986년 12월 공정거래법 개정 시부터 도입되었다. 기업집단의 상호주식 보유형태는 환상형 출자, 방사선형 출자, 복합형 출자 등 간접적 상호출자방식을 취하는 것이 일반적이는데, 직접적 상호출자만을 규제대상으로 하는 상호출자 금지제도만으로 대규모기업집단에 대한 출자규제를 행하는 것은 한계가 있으며, 이를 보완하기 위하여 출자의 총액을 일정 한도로 제한하는 제도가 입안되었다.

1987. 4. 1. 부터 1995. 3. 31. 까지 출자한도는 순자산의 40%로 운영되었다. 순자산 대비 출자비율은 1987년 4월 제도 시행 당시 43.6%에서 1994년 4월 26.8%로 지속적으로 감소하는 추세를 보였다. 이러한 출자비율의 감소는, 비록 동 기간 중 출자총액의 절대규모가 감소한 것은 아니지만 출자한도초과 해소를 위해 유상증자, 기업공개·합병·전환사채 전환 등이 이루어지고 주식매각 등으로 출자증가가 그만큼 둔화되

어 순자산증가율이 출자총액증가율을 상회하였기 때문에 나타난 현상으로 볼 수 있다.

출자한도초과 해소방법을 보면, 1987. 4. 1 출자한도초과분은 1조2,460억원으로 1992. 3. 31 까지 유상증자(32%), 주식매각(25%), 순이익 발생으로 인한 순자산증가 33%, 기업공개·합병·전환사채 전환 등 10%의 방법으로 해소되었다. 이러한 출자한도초과분의 해소는 상대적으로 기업신설이나 인수를 억제하는 효과를 발휘하여 대규모기업집단의 무리한 계열 확장을 방지하는데 기여했던 것으로 평가할 수 있다. 또한 출자한도 초과 해소를 위하여 유상증자, 순이익의 사내유보 등이 이루어져 재무구조 개선에도 기여한 측면이 있었다.

<표>대규모기업집단 출자현황: 1987~1994¹

(단위: 10억원, %, 건)

연도	1987. 4.	1988. 4.	1989. 4.	1990. 4.	1991. 4.	1992. 4.	1993. 4.	1994. 4.
출자총액(A)	3,257	3,569	4,401	5,890	6,747	7,435	8,158	9,683
순자산액(B)	7,476	9,430	13,460	18,334	21,248	25,820	29,146	36,100
출자비율(A/B)	43.6	37.8	32.7	32.1	31.8	28.8	28.0	26.8
출자한도초과	1,246	887	687	398	272	7		
예외인정금액		118	238	519	579	691 ²	653	732
한도초과해소		365	200	289	126	265		
· 유상증자		(127)	(110)	(108)	(43)	(16)		
· 주식매각		(128)	(36)	(50)	(5)	(94)		
· 순이익		(71)	(30)	(125)	(56)	(134)		
· 기타 ³		(39)	(24)	(6)	(22)	(21)		
내부지분율(%)	56.2	-	46.2	45.4	46.9	46.2	43.4	42.7
· 동일인			14.74	5.8	5.8	5.0	4.1	4.2
· 특수관계인				7.9	8.1	7.8	6.2	5.5
· 계열회사			31.5	31.7	33.0	33.4	33.1	33.1

주 1 : 1992. 4. 까지는 1997년 지정 29개 기업집단 기준, 1993. 4. 이후는 30대 기업집단을 기준으로 작성

2 : 「대우」의 대우조선공업에 대한 출자 5,020억원이 산업합리화 예외인정으로 포함

3 : 기업공개, 합병, 전환사채의 주식전환등임

4 : 동일인과 특수관계인의 지분을 합산

그러나 이와 같은 출자총액제한제도의 기대효과는 해소시한이 도래함에 따라 예외인정 출자규모가 해마다 증가하여 상당부분 제약될 수밖에 없었다. 즉 1987. 4. 1. 제도 시행 시점의 출자한도 초과분에 대하여 해소만기가 도래한 1992년의 경우 예외인정 출자금액은 6,910억원으로 이는 1992년 출자총액 7조4,350억원의 9%에 해당하였다. 1993-1994년 기간 중 예외인정 사유별 출자비중을 보면, 산업합리화(65.9%), 순자산 감소(12.6%), 유상증자 참여(11.7%)의 순으로 나타났다.

<표>예외인정 출자현황: 1993-1994

(단위: 10억원)

사유별	순자산 감소	유상증자 참여	주식배당	산업 합리화	보유주식 평가증	국제경쟁력 강화	기타	계
1993	86	62	2	4821	2	-	17	653
1994	87	98	-	4201	5	1082		732

주1 : 「대우」의 대우조선공업에 대한 출자

주2 : (주)유공(「SK」소속회사)의 한국이동통신에 대한 출자

내부지분율은 1987. 4. 1. 제도 시행 당시 56.2%에서 1994. 4. 1. 42.7%로 대폭 하락하였다. 이러한 내부지분율의 감소는 특히 동일인과 특수관계인의 지분율 하락을 통해 이루어지고 있으며, 계열회사 지분율은 지속적으로 33% 수준을 유지하였다. 동일인과 특수관계인의 지분율 하락은 기업공개와 유상증자 등을 실시하면서 나타난 현상으로 볼 수 있다.

1995. 4. 1. 부터 출자한도가 순자산의 40%에서 25%로 인하되고, 동 시점에서 이미 출자한도가 초과된 회사는 3년간의 해소유예기한이 부여되었다. 순자산 대비 출자비율은 1996년까지 24.8%까지 하락하다가 1997. 4. 1. 출자비율이 27.5%로 상승하였는데, 이는 당시 경기침체로 인해 자기자본 증가는 둔화된 반면 소유분산우량회사제도의 시행으로 소유분산우량회사에 의한 출자가 대폭 증가하였기 때문이다.

<표>대규모기업집단 출자현황: 1995-1998

(단위: 10억원, %, 건)

구분	1995. 4.	1996. 4.	1997. 4.
출자총액1(A)	11,292	13,572	16,876
순자산액 (B)	42,884	54,829	61,343
출자비율(A/B)	26.3	24.8	27.5
출자한도초과2 예외인정금액	2,202 (362)	1,955 (439)	2,388 (307)
적용제외 · 소유분산우량회사출자 · SOC출자	617 (617) (-)	1,271 (1,236) (35)	4,178 (4,086) (92)
내부지분율(%)	43.3	44.1	43.0
· 동일인	4.9	4.8	3.7
· 특수관계인	5.6	5.5	4.8
· 계열회사	32.8	33.8	34.5

주1 : 출자총액에는 소유분산우량회사의 출자총액과 SOC출자가 포함

2 : 출자한도초과에는 예외인정 금액이 포함

대규모기업집단 내 소유분산우량회사의 출자비중은 도입 첫해인 1995년 6.1%에 지나지 않았으나, 2년 후 1997년에는 24.2%까지 급속히 증가하였다. 이는 소유분산우량회사제도가 가공자본에 의한 계열확장을 억제하려는 출자총액제한제도의 회피수단으로 이용될 수 있음을 반증하는 결과로 판단되었고, 이러한 제도운영 경험으로 인해 출자총액제한제도 재도입시 소유분산우량회사제도는 부활되지 않았다.

<표>소유분산우량회사의 출자현황: 1995-1997

(단위: 개수, %, 10억원)

연도	기업집단수 (회사수)	기업집단내 출자비중	순자산 대비 출자비율(30대전체평균)	출자한도 초과액1
1995	3(6)	6.1	33.1(26.3)	171
1996	5(9)	9.1	43.4(24.8)	545
1997	10(20)	24.2	37.3(27.5)	1,433

주1 : 소유분산우량회사의 출자총액이 순자산의 25%를 초과한 금액

한편 출자한도초과분은 1995-1997년 기간 중 평균 2조1,816억 원에 달하고 있었다. 만일 출자총액제한제도가 1998. 2. 24. 폐지되지 않아 1998년 3월말까지 해소되었다면 1998. 4. 1. 기준으로 순자산 대비 출자비율은 26.1% 수준으로 감소되었을 것으로 추정된다.

1995-1997년 기간 중 예외인정 출자규모는 연평균 3,690억 원으로 동 기간중 출자총액의 2.6%에 해당한다. 이 기간 중 예외인정 사유별 출자비중은 유상증자 참여(47.0%), 산업합리화(36.8%), 국제경쟁력 강화(6.4%)의 순으로 나타나고 있어 1993-1994년 기간에 비해 유상증자 출자비중이 높아지고 산업합리화 출자비중은 낮아지는 경향을 보였다.

<표>예외인정 사유별 현황: 1995-1997

(단위: 10억원, %)

사유별	순자산 감소	유상증자 참여	주식 배당	산업 합리화	보유주식 평가증	국제경쟁력 강화	기타	계
1995	55	51	-	211	12	23	10	362
1996	14	210	5	168	18	24	-	439
1997	-	253	7	23	0	24	-	307
합계	69(6.2)	514(46.4)	12(1.0)	402(36.3)	30(2.7)	71(6.4)	10(0.1)	1,108 (100)

내부지분율은 1994년 42.7%에서 약간 상승하여 43.0-44.5%의 범위에서 안정화되는 경향을 보였다. 그러나 내부지분율 구성면에서는 동일인의 지분이 감소하는 반면 계열회사 지분율은 증가하는 추세를 보이고 있어 동일인이 적은 지분으로 계열사 출자를 통해 기업에 대한 지배력을 지속적으로 유지하고 있음을 보여주고 있다.

1988년 이후 1997년까지 출자총액제한규정 위반으로 경고 29건, 시정명령 14건, 과징금 14건, 고발 1건의 조치가 있었다.

<표>범위반에 대한 조치실적: 1987-1997

구분	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
경 고	-	-	-	5	2	15	3	1	-	2	1
시정명령	-	-	2	2	-	1	1	1	-	7	-
과 징 금	-	-	-	-	-	9	-	3	2	-	-
고 발	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-

주 : 과징금 및 고발은 시정명령과 병행조치

4) 채무보증제한

계열사 간 채무보증은 금융기관으로부터 여신을 제공받을 때 동일 기업집단 내 다른 계열회사가 보증하는 것을 의미한다. 이는 자금시장에서 보다 많은 자금을 쉽게 확보하려는 기업의 행태와 기업의 재무상태나 사업성등에 대한 평가보다는 담보나 연대보증에 근거하여 대출하는 금융기관의 관행이라는 상호작용에 의해 형성되었다.

이러한 계열사 간 채무보증은 국민경제에 다음과 같은 폐해를 야기했다. 첫째 대규모기업집단에 속하는 회사는 경쟁력이 없는 회사임에도 불구하고 채무보증을 통해 용이하게 자금을 차입할 수 있기 때문에 자금시장에서 독립기업 특히 중소기업과의 공정한 경쟁을 저해하고 여신접근기회를 제약함으로써 대기업집단으로의 여신 편중문제를 야기한다. 둘째 채무보증을 통한 계열관계의 공고화를 통해 선단식 경영구조가 고착화되고, 채무보증관계가 한계부실기업의 퇴출장벽으로 작용하여 원활한 기업구조조정의 걸림돌이 될 뿐 아니라 일부 계열회사의 부실경영이 그룹전체로 파급됨으로써 연쇄도산을 초래하여 국민경제에 막대한 피해를 야기시킨다. 셋째 채무보증을 통한 경쟁력 없는 기업의 적정수준 이상의 차입은 금융기관에게 부실채권을 발생시킴으로써 금융기관의 부실화를 심화시켜 국민경제 전체의 위기로 확산되는 주요요인이 된다. 이처럼 계열사 간 채무보증은 대기업집단으로의 편중여신을 초래하여 상호출자와 함께 경제력집중을 심화시키는 주요요인이라 할 수 있었다.

즉 채무보증제한제도는, 1) 상호채무보증에 의해 채무구조가 불건전하게 될 가능성을 방지하고, 2) 채무보증의 교환으로 인해 계열사 간의 상호의존관계가 심화되는 것에 따른 동반부실의 위험을 축소하고, 3) 신용도나 사업성에 상관없이 금융시장에서 대기업집단 계열회사로의

여신집중현상을 심화시켜 중소기업의 여신이용을 제약하는 부작용을 제거하기 위해, 1992년 법개정에 의하여 도입되었다.

동 제도가 도입된 이후 1993년 4월부터 1996년 3월까지 대기업집단 소속 계열기업들은 자기 자본의 200% 범위내로 지급보증을 축소하여야 했다. 채무보증제한제도의 도입으로 1993년 4월 자기자본 대비 342.4%에 달했던 30대 기업집단의 제한대상 채무보증이 경과기간이 종료된 1996년 4월에는 55.9%로 축소되었다. 1996년 법개정에 의하여 채무보증의 한도를 자기 자본의 100% 범위내로 축소함으로써, 규제의 내용을 강화하였다.

동 제도의 도입당시 채무보증은 담보와 연대보증을 요구하는 금융기관의 대출관행에서 비롯된 것이므로 기업에 대해서 이를 규제하기 보다는 금융기관을 규제해야 하며, 공정거래법이 아닌 금융관련법에서 규제해야 한다는 반론이 제기되기도 하였다. 그러나 개별 금융관련법령을 전부 개정하는 것은 현실적·시간적 제약과 집행 가능성의 문제가 있고, 선단식 경영구조로부터 독립경영체제로의 조속한 정착을 위해서는 기업을 규제대상으로 하는 것이 실효성 있는 정책방향이라는 판단 하에 공정거래법에서 계열사 간 채무보증을 규제하도록 하였다. 다만 금융기관 대출관행의 병행개선이 채무보증제한제도의 효율적 시행에 관건이므로 금융기관의 심사기법 발전 등의 노력도 경주하기로 하였다.

채무보증제한제도는 대규모기업집단 계열사 간 채무보증을 단계적으로 해소하는 방향으로 개편이 추진되어 왔다. 이는 채무보증관행이 지속되는 경우 과다차입과 기업확장에 따른 경제력집중의 문제가 본질적으로 해결되기 어렵다는 문제의식에 기인한 것이다. 동 제도 도입 당시 자기자본의 200%로 채무보증한도를 제한하면서 부여했던 3년의 경과기간이 1996. 4. 1. 끝남에 따라 1996. 12월 제5차 공정거래법 개정시 채무보증한도를 1998년 3월말까지 자기자본의 100% 이내로 축소하고, 2001년까지는 완전해소하는 내용의 입법예고가 있었다. 그러나 재계 및 관계부처와의 의견 수렴과정에서 채무보증한도를 1998. 3. 31. 까지 자기자본의 100%로 축소하도록 하고 2001년까지 완전해소하는 것은 기업들에게 과도한 부담을 줄 수 있다는 이유로 철회되었다

아울러 제한제외대상 채무보증범위를 조정하여 기존에 제한제외대상이었던 국내금융기관의 해외지점여신관련 채무보증을 제한대상에 포함하고 국내금융기관의 해외지점여신 중 해외직접투자 및 해외에서의 건설·용역관련 여신에 대한 보증만을 제외대상으로 하는 등 채무보증제한제도를 보다 강화하였다.

<표> 채무보증제한제도의 변천

구분	제도의 내용	제한제외대상
제도도입 (제3차 개정, 1993. 4. 1.)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 채무보증한도를 자기자본의 200%로 제한 ○ '96.3.31까지 유예기간 인정 (3년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 산업합리화관련 보증 - 국가경쟁력강화관련 <ul style="list-style-type: none"> · 수출입제작금융관련보증 · 해외건설관련보증 · 기술개발관련보증등
1차 변천 (제5차 개정, 1997. 4. 1.)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 채무보증한도를 자기자본의 100%로 제한 ○ '98.3.31까지 유예기간 인정 (1년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 제한제외대상 추가 <ul style="list-style-type: none"> · 국내금융기관의 해외지점여신중 해외직접투자·건설,용역관련보증 · 법정관리회사의 제3자 인수관련보증

공정거래법상 채무보증은 공정거래위원회가 지정하는 대규모기업집단에 속하는 회사가 국내금융기관의 여신(대출 또는 지급보증)과 관련하여 동일 기업집단소속 국내계열회사에 대하여 행하는 보증이므로, 금융기관이 여신의 한 형태로 소정의 보증수수료를 받고 고객의 채무를 보증하는 지급보증과는 구분된다. 또한 금융기관이 매개되지 않고 기업 간에 직접 행하는 인적 보증은 채무보증에 해당되지 않으며, 기업집단의 해외현지법인간 또는 해외현지법인과 국내법인 간의 보증도 공정거래법상 채무보증에 해당되지 않는다.

동 제도의 적용에 있어서 예외가 인정되는데, 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사에 대하여 보증업무가 본연의 업무라는 영위업종의 특성과 각 개별법령에서 이미 일정한 제한이 이루어지고 있는 점을 감안하여, 채무보증제한제도가 적용되지 않는다. 또한 제한대상 채무보증의 범위와 관련하여 채무보증의 대상이 되는 여신의 성격, 기업의 국제경쟁력 강화를 위한 필요성에 따라 일부 예외를 인정하고 있다. 즉 산업합리화에 따라 인수되는 회사의 채무, 해외건설입찰보증, 수출금융 등과 관련된 보

증은 채무보증제한제도의 적용을 받지 않는 제한제외대상 채무보증으로 분류된다.

채무보증제한제도의 운영결과 1993년 4월 제도 도입당시 120.6조원, 자기자본대비 342.4%에 달했던 30대 기업집단의 제한대상 채무보증이 제도 도입당시의 경과기간이 종료된 1996년 4월에는 35.2조원, 자기자본대비 55.9%로 대폭 축소되었다. 1996년 공정거래법 제5차 개정 에 의해 채무보증한도가 자기자본의 100% 이내로 축소됨에 따라 이후에 도 채무보증은 지속적으로 줄어들어 1998년 4월에는 26.9조원, 자기자본 대비 39.5%로 감소하였다.

<표>대규모기업집단 채무보증현황: 1993-1998

(단위: 조원, %)

구분	자기자본 (A)	채무보증금액			자기자본대비율	
		계(B)	제한(C)	제한제외(D)	B/A	C/A
1993. 4. 1.	35.2	165.5	120.6	44.9	469.8	342.4
1994. 4. 1.	42.8	110.7	72.5	38.2	258.1	169.3
1995. 4. 1.	50.7	82.1	48.3	33.8	161.9	95.2
1996. 4. 1.	62.9	67.5	35.2	32.3	107.3	55.9
1997. 4. 1.	70.4	64.9	33.6	31.3	92.2	47.7
1998. 4. 1.	68.1	63.5	26.9	36.6	93.1	39.5

한편, 채무보증제한규정을 위반하는 경우 공정거래위원회로부터 과징금 부과 등의 시정조치를 받게 되는데, 제도가 도입된 1992년부터 1997년까지 3건의 경고와 2건의 시정명령이 부과되었다.

<표>채무보증제한위반에 대한 조치유형별 시정실적: 1992~1997

구분	1992	1993	1994	1995	1996	1997	계
경고	-	-	1	-	1	1	3
시정명령 및 과징금부과	-	-	-	1	1	-	2

5) 금융·보험사의 의결권 제한

대규모기업집단 소속 금융·보험회사가 보유하는 국내계열회사 주식에 대하여 의결권 행사를 제한하는 제도는 경제력집중억제를 위한 방안의 일환으로 1986. 12. 31 공정거래법 개정시 지주회사 제도, 상호출자 금지제도, 출자총액제한제도와 함께 도입되었다. 금융 및 보험업을 영위하는 대기업집단 소속 계열사는 취득 또는 소유하고 있는 국내계열사 주식에 대하여 의결권을 행사할 수 없다. 이 규제는 금융기관의 공공성이 재벌에 의해서 훼손되는 것을 막고 금융기관이 재벌의 계열 확장에 이용되는 것을 차단하는데 취지가 있다. 즉 이 제도는 산업자본에 의하여 지배되는 금융자본이 산업자본의 계열확장 내지 계열강화의 확대재생산 통로로 이용되는 것을 차단하는 데 그 목적이 있다.

금융보험회사는 불특정다수의 고객으로부터 거대한 자금을 조성·운영하는 기관으로서 이들이 계열사 주식취득 등으로 계열확장이나 계열지배 강화에 동원되는 경우 심각한 경제력집중의 폐해를 야기할 수 있다. 따라서 금융보험회사의 과도한 계열회사 주식취득에 대한 규제의 필요가 있으나, 금융보험업의 특성상 주식의 취득·처분은 금융보험회사의 주요한 자산운영 수단인 점, 자본시장의 수급조절기능측면을 감안하여 주식보유 자체는 제한하지 않되, 국내계열회사 보유주식에 대해 의결권만을 제한하는 필요최소한의 규제방식을 택하게 되었다.

금융보험사의 의결권 제한제도는 1987. 4. 1. 시행 이후 형식면에서 약간의 변경이 있었으나, 실체적 내용면에서는 동일성을 유지하여 왔다. 구 공정거래법 제11조에 의하면 동 제도상 의결권 제한대상은 대규모기업집단 소속회사로서 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사이고, 제한 내용은 취득 또는 소유하는 국내계열회사주식에 대하여 의결권 행사를 할 수 없도록 하는 것이다.

동 제도의 예외규정으로 제도 도입 당시 시행령 제2조의2(기업집단의 범위)의 규정에 의해 “금융업·보험업을 영위하는 회사가 금융업·보험업을 영위하거나 보험자산의 효율적인 운영·관리를 위하여 관계법령에 의한 승인등을 얻어 주식을 취득 또는 소유하고 있는 회사의 경우”에는 의결권 행사가 허용되는 것으로 규정되었다. 그러나 동 예외규정은 입법체계상 시행령이 아닌 법률에서 정하여야 할 사항이라는 이유에서 1992.

12. 8. 제3차 공정거래법 개정시 "금융 및 보험업을 영위하는 회사가 금융 및 보험업을 영위하기 위하여서나 보험자산의 효율적인 운영·관리를 위하여 관계법령에 의한 승인 등을 얻어 주식을 취득 또는 소유하고 있는 경우"에는 의결권 행사가 허용되는 내용으로 법률에 상향 규정되었다. 이후 1996. 12. 30. 제5차 공정거래법 개정시 "금융 및 보험업"이라는 조문 표현이 "금융업 또는 보험업"으로 개정되었다. 의결권 제한규정에 위반하는 경우에는 시정조치로서 주식의 처분명령 및 범위반사실 공표명령 등이 내려질 수 있다.

1987년 제도 시행 이후 1997년까지 의결권 제한규정 위반사건으로는 1988년 럭키증권, 동서증권의 각 계열경제연구소에 대한 의결권 행사에 대하여 경고조치한 2건의 사례가 있을 뿐이다. 그러나 조치사례가 적다고 하여 동 제도의 중요성이 과소평가될 수는 없다. 우리나라의 비은행금융기관이 대부분 30대기업집단에 의해 소유되고 있고, IMF외환위기를 겪으면서 특히 5대 기업집단에 의한 금융시장 지배력이 급속도로 확대되고 있어 산업자본과 금융자본의 결합현상이 심화되는 추세에 있다. 또한 기업집단에 따라서는 계열금융보험사의 비금융계열사에 대한 소유지분율이 상당히 높은 경우도 있어 동 제도의 중요성을 간과할 수 없다.

물론 금융보험회사는 관련법령에서 동일회사 발행주식 총수의 일정 비율 이하로 보유한도가 제한되고 있으므로 계열금융기관을 통한 계열확장 내지 계열강화의 우려가 없다는 주장도 제기될 수 있다. 그러나 대규모기업집단은 여러 개의 계열금융기관을 소유하고 있어 개별법령에서 정한 한도 내에서 취득하더라도 동일인과 비금융보험회사, 그리고 복수의 계열금융기관이 합하는 경우에는 경영을 지배할 수 있는 지분을 확보하는 것이 가능하다는 점도 고려될 필요가 있다.

**<표>30대 기업집단 소속 금융보험사수 및 비금융계열사 출자:
1996~1998**

(단위: 개, 십억원)

	1996. 4.	1997. 4.	1998. 4.
금융보험회사 수	83	96	93
비금융계열회사에 대한 출자금액	909	980	1,171

6) 중소기업창업투자회사의 계열회사 주식취득 금지

중소기업창업투자회사의 계열회사 주식취득금지제도는 1986년 12월 공정거래법상 경제력 집중억제제도 도입시 출자총액제한제도 등과 같이 도입된 제도이다. 벤처캐피탈 기능을 수행하는 중소기업창업투자회사가 계열회사를 지배하는 지주회사화 하여 설립취지를 벗어나고, 탈법적인 방법으로 중소기업분야에 참여하는 것을 방지하여 궁극적으로 중소기업영역에서의 계열확장을 차단하여 경제력 집중을 억제하고자 하는 데 목적이 있다.

대규모기업집단 소속회사로서 중소기업창업지원법에 의한 중소기업창업투자회사는 국내 계열회사의 주식을 취득 또는 소유하는 것이 금지된다. 즉 대상 중소기업이 계열회사가 되지 않는 범위 내에서만 출자가 가능하므로 대규모기업집단 소속 중소기업창업투자회사는 타 회사에 출자하는 경우 30%이상의 최대출자자가 되지 않아야 하는 제약을 받게 된다.

다. 부당내부거래(부당지원행위) 규제

1) 부당내부거래의 의의

부당내부거래라 함은 회사가 그 특수관계인이나 다른 회사에 대하여 상품, 용역, 자금, 자산, 인력 등을 무상으로 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래함으로써 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 말한다. 부당내부거래는 그 목적이 계열회사가 다른 계열회사를 지원하기 위한 것이므로 부당지원행위라고도 한다.

부당내부거래가 기업의 고질적인 관행이 된 데는 여러 가지 원인을 들 수 있다. 첫째 대규모기업집단 소속 기업은 대체로 독과점적 시장에서 시장지배적 지위를 누리고 있으며 이러한 시장구조에서는 시장지배력을 이용하여 사업확장을 위해 필요한 자금을 조달하기가 용이하다. 특히 재벌은 생산활동 과정에서 독과점 이윤의 축적이 용이하고 계열 금

용기관 등을 이용한 금융자원의 독과점이 가능하여 부당지원을 통해 계열 유지 및 확장을 손쉽게 추구해왔다. 둘째 대규모기업집단 소속 기업에 대하여 시장메커니즘에 의한 견제가 미흡하다. 회계 등 경영실적이 불투명하여 정확한 경영평가가 이루어지기 힘들고, 기업외부에서 견제역할을 수행해야 할 금융기관도 오히려 대규모기업집단에 종속되는 경향이 있으며 부당지원행위를 견제해야 할 제2금융권을 이미 재벌이 지배하고 있기 때문에 이를 통한 부당지원행위의 견제는 사실상 불가능하였다. 셋째 대규모기업집단의 총수는 수익성 도모보다는 이른바 영향력 극대화(Influence Maximization)에 집착함에 따라 계열기업을 늘리고 외부경쟁자를 차단하기 위한 수단으로 부당지원을 활용하는 경향이 있다. 즉 핵심분야에 집중하여 수익성을 극대화하기 보다는 매출확대·차입확대·사세확대·계열확대를 지향하는 행태를 보여주고 있으며, 이러한 현상은 특히 총수를 정점으로 일사불란한 조직체계와 의사결정구조를 지닌 재벌집단에서 현저하다. 그리고 이러한 사정이 근본적으로 개선되지 않은 상황에서, 이를 개선하는 노력과 감시가 충분히 이루어지지 않을 경우 앞으로도 부당내부거래가 지속될 것이라고 예상이 유력하였다.

2) 부당내부거래의 폐해

부당내부거래는 반시장적 형태로서 시장경제를 지향하는 우리 경제에 많은 폐해를 끼쳤다. 구체적으로 지원받는 회사가 속한 시장의 경우에, 그 기업이 활동에 필요한 자원을 시장에서의 거래가 아니라 회사조직 내부 또는 계열집단 내에서 생산하여 조달하는 이른바 상품거래시장의 내부화를 유도한다. 이에 따라 시장참여자의 수가 줄고 잠재적 경쟁자의 출현을 어렵게 하여 유효경쟁의 축진이 제약된다. 그리고 부당내부거래 당사자인 기업의 경우 지원회사는 핵심역량의 유출로 경쟁력이 저하되고, 지원을 받은 회사도 경쟁력 향상의 노력을 등한시하게 됨에 따라서, 그 기업이 한계기업이더라도 퇴출되지 않거나 퇴출이 지연된다. 이에 따라 필요한 구조조정이 지연되고 한정된 경제자원이 낭비된다.

이러한 폐단은 다시 기업시스템의 왜곡을 가져올 수 있다. 즉 잘되는 기업이나 못되는 기업의 경영실적이 정확히 드러나지 않기 때문에

경영자의 자질이나 책임에 대한 비교·평가가 곤란하고 경영자의 충원이 경영능력보다는 총수와의 혈연관계나 총수에 대한 충성심을 기준으로 이루어짐에 따라서 전근대적 지배구조를 고착시키게 된다. 또 개별기업의 실제 영업실적과는 상관없이 경영실적이 실현되어 계열사 별로 임금이 획일적으로 결정되는 등 도덕적 해이(Moral Hazard)로 연결된다.

그리고 이러한 부당내부거래의 폐해는 국민경제적 차원에서 더욱 증폭된다. 부당내부거래는 계열유지·확대를 통한 경제력 집중심화·집단 전체의 부실화를 가져오고 경쟁제한성으로 인한 소비자후생의 감소를 초래하게 된다. 특히 거시경제차원에서 국민경제적 비중이 큰 대규모기업집단이 시장원리에 역행하는 부당내부거래로 부실·몰락화 할 경우 그 피해의 파급효과는 막대하다. 시장기능에 의하여 부실기업이 적시에 퇴출되지 않고, 그룹자원의 소모를 통하여 계속 연명하기 때문에 그룹차원의 위기로 확산되고, 다시 그룹의 비중상 국가경제적 위기로 연결될 가능성이 크다. 즉 실적자 양산, 납품중소기업부도, 지역경제마비, 금융기관 부실화 및 우리경제에 대한 대외신인도 추락으로 국가경제위기를 초래할 수 있다. 이러한 폐해는 1997년 이후 한보, 기아, 진로, 우성, 해태 등 대규모기업집단의 연쇄도산으로 구체화되었다.

3) 공정거래법상 부당내부거래 규제의 필요성과 도입과정

일반적으로 회사제도와 시장경제가 발전한 선진국에서 부당내부거래는 회사법상의 이해관계자인 주주의 의결권행사를 통한 통제나 금융기관, 소비자 등의 견제에 의해 시장메커니즘으로 자연스럽게 해결되므로, 이를 별도로 규제할 필요성이 크지 않을 수 있다.

그러나 시장경제가 충분히 성숙하지 못하고, 기업의 내부적·외부적 감시와 견제시스템이 경영권과 기업정보를 독점한 총수에 의해 무력화되어 부당내부거래에 대한 자율적 통제가 가능하지 못한 상황에서, 부당내부거래는 경쟁력이 소진된 기업이 시장에서 계속 영업활동을 가능케 하여 자원낭비를 지속시키는 반시장적 행태로서 중요한 의미를 갖게 된다. 특히 대규모기업집단의 부당내부거래는 경쟁저해성이 지대하고 경

제력 집중을 심화시키며 한정된 국가자원을 낭비하여 중국에는 시장경제 질서의 본질적 기능을 침해하는데 이를 수 있다. 이러한 논의는 공정거래법에서 부당내부거래를 별도의 위법행위로 규율하는 근거가 된다.

공정거래위원회에 의한 부당내부거래 규제는 불공정거래행위 유형인 ‘계열회사를 위한 차별’에 해당하는 행위로서 시작되었는데, 1992. 7. 1. 공정거래위원회 내부지침인 「대규모기업집단의 불공정거래행위에 대한 심사기준」을 제정하여 상품·용역거래에 의한 부당지원에 대한 규제 기준을 마련하였다. 그러나 이러한 규제만으로 부당내부거래에 대한 규제로서 충분치 않다는 인식에 따라서 1996년 공정거래법 개정에 의하여 제23조 제1항에 제7호를 신설하여 자금, 자산, 인력의 부당지원을 규제할 수 있는 근거를 규정하게 되었고, 이에 따라서 1997. 7. 29. 「부당한 지원행위의 심사지침」을 제정하였다.

공정거래법 제23조 제1항 제7호는 “부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위”를 불공정거래행위로서 규정하고, 동법 시행령 별표1 제10호는 부당지원행위의 세부 유형을 부당한 자금지원, 부당한 자산지원, 부당한 인력지원으로 3분하여 규정하였다.

3. 유형별 위반행위의 시정

가. 상호출자금지

□ 대한해운(주)계열 5개사의 상호출자금지규정 위반행위(1992. 4. 25.)

(주)해성총업, 해외선박(주), 한국선무(주), 동양선박(주), (주)오리온여행사 등 5개사는 1991. 4. 1. 대규모기업집단 「대한해운」에 속하는 회사로 지정됨에 따라 공정거래법(법률 제 4198호) 제14조 제3항 제1호의 규정에 의거하여 1992. 3. 31. 까지 동법 제9조 제1항의 규정에서 금지하고 있는 상호출자를 예외적으로 인정받아 왔으므로, 같은 날까지 상호출

자를 해소하여야 함에도 불구하고, 1992. 4. 1. 현재 (주)해성총업은 2억6천185만원, 해외선박(주)은 2억3천703만원, 한국선무(주)는 4천913만원, 동양선박(주)은 3천652만원, (주)오리온여행사는 2천200만원에 상당하는 상호출자를 해소하지 않았다.

공정거래위원회는 위 행위에 대하여 피심인들에게 계열회사와의 상호출자를 1992. 7. 31. 까지 해소하도록 시정명령하고, (주)해성총업, 해외선박(주), 한국선무(주), 동양선박(주), (주)오리온여행사에 대하여 각각 5809만원, 4709만원, 3217만원, 674만원, 220만원의 과징금을 부과하였다.

동 심결은 상호출자방식의 가공자본을 통한 계열확장 관행을 시정하고자 시정조치 및 과징금을 부과한 최초의 사례인 점에서 의의가 있다.

나. 출자총액제한

□ 화승계열 3개사의 출자총액제한규정 위반행위(1992. 4. 25.)

(주)화승, 화승산업(주) 및 (주)화승통상 등 3개사는 대규모기업 집단으로 지정된 「화승」에 속하는 회사로서 피심인들이 소유한 다른 국내회사주식의 장부가격의 합계액(이하 "출자총액"이라 한다)에 대하여 공정거래법(법률 제 4198호) 부칙 제4조제1항의 규정에 의거 1992. 3. 31. 까지 특례한도액으로 인정받았다. 그러나 피심인들은 동 특례인정기간 내에 동법 제10조 제1항의 규정에 의해 출자한도액 초과금액을 해소하여야 함에도 불구하고, 특례한도 인정기간이 경과한 1992. 4. 1. 현재 (주)화승은 주식장부가격 24억5088만4699원, 화승산업(주)은 주식장부가격 74억9424만479원, 피심인 (주)화승통상은 주식장부자격 1억5296만원에 상당하는 다른 국내회사주식을 각각 소유함으로써 (주)화승은 24억5088만4699원, 화승산업(주)은 69억9424만479원 (주)화승통상은 1억5296만원에 상당하는 금액만큼 출자한도를 초과하여 다른 국내회사의 주식을 소유하였다.

공정거래위원회는 위 행위에 대하여 피심인들에게 출자한도액을 초과하여 소유한 주식을 1992. 7. 31 까지 처분하여 해소하도록 시정명령하고, (주)화승, 화승산업(주) 및 (주)화승통상에 대해 각각 2억4508만800

0원, 6억9942만4000원, 1529만6000원의 과징금을 부과하였다.

동 심결은 출자총액제한규정 위반행위에 대하여 시정명령과 함께 과징금을 부과함으로써 범위반행위에 대한 제재의 실효성을 제고한 사례이다.

□ 대림엔지니어링(주)의 출자총액제한규정 위반행위(1996. 11. 8.)

대림엔지니어링(주)는 대규모기업집단으로 지정된 「대림」에 속하는 회사로서 공정거래법 제10조 제1항의 규정이 정하는 바에 따라 출자총액이 출자한도액을 초과하여서는 아니됨에도 불구하고, 1996. 4. 1. 현재 한일은행의 특정금전신탁을 통하여 타회사 주식(데이콤 보통주 25만 4100주)을 장부가액 기준으로 299억8800만원을 보유하여 출자총액이 318억900만원이 됨에 따라 출자한도액 113억3800만원을 204억7100만원 초과하게 되었다.

피심인은 특정금전신탁 운영이 적자타개를 위한 일시여유자금 활용을 위한 것이었으며, 특정금전신탁은 출자가 아닌 '예금'의 일종이라고 주장하였으나, 공정거래위원회는 첫째 특정금전신탁에 의한 주식취득은 위탁자가 신탁재산 운영방법을 지정하고 운영에 관한 모든 위험부담을 감수하면서 '자기의 계산'에 의하여 취득한 것으로 일반적인 주식취득과 다르지 아니하다는 점, 둘째 1994년 12월 이후에는 특정금전신탁과 금의 신탁업무 위탁자의 자사 또는 계열사 주식 취득을 금지함을 재정경제원이 금융기관에 공문으로 시행한 바 있을 뿐만 아니라 이와 같은 내용을 1996년 7월 「신탁업무운영요강」 제15조의2 제7호에 명문으로 포함시킨 점, 셋째 특정금전신탁을 통한 주식소유를 '출자'로 증권감독원이 1996. 7. 5. 유권해석을 내린 점 등을 이유로 특정금전신탁을 통한 타회사 주식취득도 출자에 해당된다고 판단하였다.

공정거래위원회는 피심인에 대하여 출자한도를 초과하여 보유한 장부가액 204억7100만원중 시정조치일 현재 기해소된 금액을 제외한 191만9700만원에 해당하는 출자에 대하여 시정명령을 받은 날부터 60일 이내에 해소하도록 시정명령하였다.

동 심결은 특정금전신탁을 통하여 타회사의 주식을 취득하는 행위도 공정거래법상 출자에 해당한다고 결정함으로써 특정금전신탁을 통하여 출자총액제한제도를 회피하고자 하는 행위를 시정조치한 사례이다.

다. 채무보증제한

□ 한보철강공업(주)의 채무보증제한규정 위반행위(1996. 8. 30.)

피심인 한보철강공업(주)는 채무보증제한 대규모기업집단으로 지정된 「한보」에 속하는 회사로서 1996. 3. 31.까지 계열사에 대한 채무보증액을 자기자본의 200%이내로 해소하여야 하나, 1996. 4. 1 현재 국내 계열회사에 7037억4900만원을 채무보증함으로써 공정거래법 제10조의2 제1항의 규정이 정하는 바에 따라 산출한 채무보증한도액인 6379억4200만원보다 658억700만원을 초과하여 국내계열회사에 대해 채무보증을 하였다.

공정거래위원회는 피심인에 대해 채무보증한도액을 초과한 보증액을 1996. 9. 30.까지 해소하도록 시정명령하고 6억5807만원의 과징금을 부과하였다. 이 사건은 대규모기업집단으로의 편중여신을 시정하고 기업집단 전체의 동반부실화의 연결고리인 채무보증 관행을 시정하였다는 점에서 의의가 있다.

제4장 대·중소기업 거래질서정책의 운영성과

1. 공정한 하도급거래질서 제도의 체계화

가. 지침 및 고시의 제정

1) 하도급거래공정화지침

하도급거래공정화지침은 하도급거래법과 동법 시행령에서 정한

하도급거래상 원사업자와 수급사업자의 구체적인 준수사항을 제시하여 법 위반행위를 예방하고, 법 집행기준을 명확히 하여 위반사건을 신속·공정하게 처리토록 하기 위하여 1987. 9. 9 제정되어 2010. 7. 26 까지 총 15 차례에 걸쳐 개정되었다.

주요내용으로는 ① 하도급거래법과 시행령에서 규정하는 상시 고용종업원수, 연간매출액 등에 대한 용어의 정의와 하도급거래법 적용대상(제조, 수리, 건설 및 용역위탁의 범위 등), ② 적법한 서면교부 여부 및 판단기준 예시, 서류보존, ③ 원사업자의 부당한 하도급대금의 결정을 예시한 부당한 하도급대금 결정의 판단기준, ④ 선급금 지연지급에 따른 지연이자 계산방법과 예시, ⑤ 원사업자가 수출할 물품을 수급사업자에게 제조위탁하면서 내국신용장을 미개설 하더라도 정당한 사유가 되는 예시, ⑥ 부당한 수령거부 및 부당반품이 되는 구체적 예시, ⑦ 원사업자의 경제적 이익 부당요구행위의 예시, ⑧ 하도급대금의 지급 여부판단기준, ⑨ 원사업자가 발주자로부터 받은 현금비율 만큼 수급사업자에게 지급토록 하는 현금비율유지 적용기준, ⑩ 원사업자가 발주자로부터 받은 어음의 지급기간보다 장기로 수급사업자에게 지급치 않도록 하는 어음만기일유지 적용기준 등 각 범위반행위에 대한 구체적인 해설과 실례를 들고 있다.

2) 어음할인율 고시

하도급거래법 제정 당시에는 어음할인율에 대하여 구체적인 고시규정이 없었으나 1992. 12월 하도급거래법 개정시 어음할인료의 할인율은 시중은행에서 적용되는 상업어음할인율을 참작하여 공정거래위원회가 정하여 고시하도록 하였다. 그 구체적인 내역은 아래 <표 1>에서 보는 바와 같은데, 2010년 8월 현재 어음할인율은 연 7.5%이며, 1998. 5월부터 12월 사이 어음할인율이 특별히 높았던 것은 1997년 말 외환위기의 영향으로 높았던 시중금리를 반영한 것이다.

<표1> 어음할인율 고시 조정현황

어음교부일 기준	어음할인율
○ 1998. 5. 11 이전	○ 연 12.5%
○ 1998. 5. 11 ~ 1998. 12. 31	
- 어음만기일이 90일 이내인 경우	○ 연 17.0%
- 어음만기일이 90일을 초과하는 경우	○ 연 19.0%
○ 1999. 1. 1 ~ 2000. 5. 31	○ 연 12.5%
○ 2000. 6. 1 ~ 2002. 6. 9	○ 연 9.0%
○ 2002. 6. 10 이후	○ 연 7.5%

나. 법적용대상 범위의 확대 조정

공정거래위원회는 1995. 1. 15 「하도급거래공정화에 관한 법률」을 개정하여 중소기업간 하도급거래의 경우 건설업과 제조업에서 법적용 사업자의 범위를 확대하였으며, 적용대상 거래업종도 일부 용역업 분야까지 법적용대상에 포함하고, 거래 종료후 3년 이내에 신고된 사건에 대해서도 조사가 가능토록 하는 등 법적용 대상 범위를 대폭 확대하였다.

1) 원사업자의 범위 조정

제조위탁(가공위탁 및 수리위탁을 포함)에 있어서 종전 법(법률 제4514호, 1992. 12. 8)에서는 중소기업자의 원사업자범위를 상시고용종업원이 100인을 초과하는 사업자가 상시고용종업원 100인 이하인 사업자에게 제조 또는 수리위탁을 한 자로 한정하였으나, 개정법(법률 제4860호, 1995. 1. 5)에서는 중소기업자중 하도급계약체결 직전 년도의 연간매출액(관계법률에 의하여 도급한도액의 적용을 받는 거래의 경우에는 당해연도의 도급한도액의 합계액을, 연간매출액이나 도급한도액이 없는 경우에는 자산총액) 또는 상시고용종업원수가 제조 등의 위탁을 받은 다른 중소기업자의 연간 매출액 또는 상시고용종업원수의 2배를 초과하는 사업자로서 다른 중소기업자에게 제조등의 위탁을 한 자로 범위를 확대하였다.

그러나 이 경우 경제력이 약한 영세사업자까지도 법적용이 확대되는 문제가 있어 시행령 개정시 일정 규모 이하의 중소기업자인 경우

원사업자 요건에서 제외토록 하여 법운영의 경제성과 실효성을 확보하였다. 이에 따라 업종별 특성과 하도급거래 실태를 감안하여 제조업 및 도소매업의 경우 연간매출액이 20억원 미만이거나 상시고용종업원수가 20인 미만인 중소기업자와 건설업·엔지니어링활동업·소프트웨어개발업 및 건축설계업의 경우에는 연간매출액이 30억원 미만이거나 상시고용종업원수가 30인 미만의 중소기업자를 원사업자 요건에서 제외하였다.

또한 건설위탁을 할 수 있는 건설업자의 범위를 기존의 건설관계(「건설업법」, 「전기공사법」, 「전기통신공사법」, 「소방법」, 「주택건설촉진법」)에 의한 건설업자 외에 실질적으로 건설공사를 하는 5개 환경관계법(「수질환경보전법」, 「소음·진동규제법」, 「대기환경보전법」, 「폐기물관리법」, 「오수분뇨및축산폐수관리법」) 및 에너지관계법(「에너지이용합리화법」, 「도시가스사업법」, 「액화석유가스의안전및사업관리법」)에 의한 등록업자도 건설업자의 범위에 포함토록 하였고 「건설업법」이나 「전기공사법」에 의한 면허 없이도 시공할 수 있는 경미한 공사를 위탁하는 경우도 하도급거래법을 적용할 수 있도록 시행령에 근거규정을 신설함으로써 수급사업자보호에 철저를 기하였다.

즉 건설업법에 의한 경미한 공사는 일반공사 및 특수공사에 있어서는 1건 공사의 금액이 3000만원(1997. 4. 1 이후 5000만원), 전문공사에 있어서는 700만원(1997. 4. 1 이후 1000만원)에 미달되는 공사를 말하며, 전기공사법에 의한 경미한 공사는 전압이 600볼트 이하이고 전기시설용량이 5킬로와트 이하인 단독주택 전기시설의 인수 공사 등을 말한다.

2) 일부 용역분야 법적용 확대

개정되기 이전 법(법률 제4514호)에서는 일정규모 이상의 제조·수리업과 건설업만을 법적용대상 사업자로 한정하였으나, 개정법(법률 제4860호)에서는 비제조업 분야인 건축설계업과 용역업 분야인 엔지니어링활동과 소프트웨어업 분야까지 법적용대상 업종을 확대하여 이러한 신산업분야에서도 공정한 하도급거래질서가 확산되도록 하였다.

3) 제조위탁물품의 범위 고시 제정

하도급거래법 제2조 제6항에서 제조위탁이라 함은 물품의 제조, 물품의 판매, 물품의 수리, 건설에 해당하는 행위를 업으로 하는 사업자가 그 업에 따른 물품의 제조를 다른 사업자에게 위탁하는 것을 말한다고 규정하고 있어, 이 경우 그 업에 따른 물품의 범위를 명확히 함으로써 업무처리의 일관성을 유지하고 법집행의 형평성을 도모하기 위하여 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 제조위탁의 대상이 되는 물품의 범위를 공정거래위원회가 1995. 3. 28 제정·고시하였다.

<표2> 제조위탁의 대상이 되는 물품의 범위 고시 내용

구 분	제조위탁 대상 물품의 범위
1. 사업자가 물품의 제조, 판매, 수리를 업으로 하는 경우	<ul style="list-style-type: none"> - 제조, 수리, 판매의 대상이 되는 완제품 - 물품의 제조·수리과정에서 투입되는 중간재로서 규격 등을 지정하여 주문한 원자재, 부품, 반제품 등. 단 대량 생산품목으로 샘플 등에 의해 단순 주문한 것은 제외 - 물품의 제조를 위한 금형, 사형, 목형 등 - 물품의 구성에 부수되는 포장용기, 라벨, 건본품, 사용안내서 등 - 상기 물품의 제조, 수리를 위한 (임)가공
2. 사업자가 건설을 업으로 하는 경우	<ul style="list-style-type: none"> - 건설공사에 소요되는 자재, 부품 또는 시설물로서 규격 또는 성능 등을 지정한 도면, 설계도, 시방서 등에 따라 주문 제작한 것(가드레일, 표지판, 밸브, 갑문, 엘리베이터 등) - 건설공사에 투입되는 자재로서 거래관행상 별도의 시방서 등의 첨부없이 규격 또는 품질 등을 지정하여 주문한 것(레미콘, 아스콘 등) - 건축공사에 설치되는 부속시설물로서 규격 등을 지정한 도면, 시방서 및 사양서 등에 의하여 주문한 것(신발장, 거실장, 창틀 등)
3. 사업자가 소프트웨어개발, 엔지니어링활동, 건축설계를 업으로 하는 경우	<ul style="list-style-type: none"> - 소프트웨어의 개발·생산, 프로그래밍과 시스템통합사업(SI) 및 자료처리나 데이터베이스 개발 등 - 사업 및 시설물에 관한 타당성조사, 설계, 시험, 감리 및 유지관리 등(단 소프트웨어와 건축설계는 제외) - 건축물의 건축 대수선을 위한 도면, 구조계산서, 시방

서 및 건축설비나 공작물설치공사에 필요한 도면, 시방서 등

다. 표준하도급계약서 도입

중소기업자가 대기업과 하도급계약을 체결함에 있어 불공정한 계약조항으로 인하여 불이익을 받거나 분쟁이 발생하는 경우 사후적으로 구제받기가 어렵고 분쟁의 해결에 많은 시간과 비용이 소요되는 사례가 허다하다. 공정거래위원회는 이러한 문제를 예방하는 차원에서 거래상의 약자의 지위에 있는 중소하도급업체가 대등한 지위에서 하도급거래를 할 수 있도록 관련부처, 단체 등의 의견을 수렴하여 업종별 표준하도급계약서를 작성·보급하게 되었다.

건설업에 있어서는 1987. 3월부터 대한건설협회와 대한전문건설협회가 공동으로 표준하도급계약서를 작성하여 보급·사용하였고, 제조업의 경우도 1993. 3월부터 하도급거래가 빈번한 자동차, 전자, 조선업종에서 표준하도급계약서를 작성하여 보급·사용하였으며, 기계, 전기, 섬유업종에 대해서는 1994년도 상반기에 보급이 이루어져 사용되고 있다. 1995. 4. 1부터 시행된 개정법(법률 제4860호)에서는 표준하도급계약서의 사용을 권장할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다.

라. 건설하도급대금 지급보증제 도입

종래 건설하도급거래법상 원사업자의 부도, 파산 등 대금지급 불능 사유 발생시 수급사업자를 실질적으로 보호하는 제도적 장치가 미흡하였다. 발주자가 수급사업자 보호를 위해 하도급대금을 직접 지급할 수 있는 규정은 임의규정으로 되어 있고, 일반적으로 원사업자는 수급사업자로부터 공사계약이행보증을 받고도 수급사업자에게는 하도급대금 지급보증을 해주지 않은 경우가 많아 계약당사자간 형평성 문제가 제기되었을 뿐만 아니라, 원사업자의 부도나 파산시 수급사업자의 연쇄부도는 불가피하였다.

이러한 문제점을 사전에 방지하기 위하여 하도급거래법을 개정하여(법률 제5234호, 1996. 12. 30) 원사업자는 하도급계약금액의 일정비율에 해당하는 대금지급보증서를 수급사업자에게 교부하도록 하도급대금 지급보증제도를 도입함으로써 원사업자의 부도 등에 기인한 수급사업자의 연쇄도산 방지가 가능하게 되어 실질적인 중소기업하도급업체 보호가 강화되었다.

다만 현재 건설위탁의 1건 공사의 공사금액이 4,000만원 이하인 경우이거나 원사업자가 2개 이상의 신용평가 전문기관에서 실시하는 회사채평가에서 공정거래위원회가 정하여 고시하는 기준 이상의 등급(현행 'A 등급')인 경우 또는 발주자가 하도급대금을 직접 지급하여야 하는 경우에는 대금지급 보증의무를 면제할 수 있도록 하고 있다.

2. 시정조치의 실효성 확보

가. 시정조치수단의 다양화 및 제재강화

하도급거래법 위반시 원사업자에 대한 제재수단으로 시정명령, 입찰참가자격제한요청, 벌금 등이 있었으나 하도급거래법의 이행을 효과적으로 강제할 수 있는 경제적 제재수단이 미흡한 것으로 지적되어 왔다. 따라서 1996년 법 개정을 통하여 서면 미교부, 하도급대금 미지급 등 일반적인 하도급거래법 위반행위에 대해서도 과징금을 부과할 수 있는 근거를 마련하였다(법률 제5234호, 1996. 12. 30).

그리고 상습위반자에 대한 제재수단을 효과적으로 활용할 수 있도록 과징금부과기준, 입찰참가자격 제한요청 및 영업정지요청기준, 하도급거래법 위반사업자에 대한 심사기준을 마련하는 한편 자진하여 시정하는 경우에도 일정한 경우 시정명령을 할 수 있도록 하였다.

나. 실효성확보를 위한 사건처리기준 마련

하도급거래질서를 조기에 정착시키기 위하여 제도를 개선하고 각종 제재수단을 도입하였으나 하도급거래법 위반사건은 지속적으로 증가하였다. 이에 따라 하도급거래법의 실효성을 확보하고 법위반사업자에 대한 사건처리의 형평성·일관성·객관성을 제고하기 위하여 「하도급거래법 위반사업자에 대한 심사기준」(1996. 11. 1), 「하도급거래법상 과징금부과기준」(1997. 6. 17), 「하도급거래법 상습위반자에 대한 정부입찰참가자격제한 및 영업정지 요청기준」(1997. 7월), 「하도급거래법 위반사건의 시정명령 이행확인 및 고발절차기준」(1997. 7월) 등 사건처리기준을 제정하여 운영하였다. 그러나 그 후 각종 사건처리기준이 중복규정되어 있거나 산재되어 있어 1999. 6. 30 「하도급거래 공정화지침」을 개정하면서 모든 사건처리기준을 동 지침에 통합하여 운영하고 있다.

1) 하도급거래법 위반사업자에 대한 심사기준

법위반사업자에 대한 시정조치의 형평성과 일관성 및 객관성을 확보함과 동시에 계속해서 법을 위반하는 사업자에 대해 다양한 제재수단을 활용함으로써 하도급거래법의 실효성을 확보하기 위해 「하도급거래법 위반사업자에 대한 심사기준」을 제정하였다(1996. 11. 1).

위 심사기준의 주요한 내용을 살펴보면 상습위반자에 대한 제재강화를 위하여 시정조치 수단별로 점수화하여 관리하고(조정 0.5점, 경고 1점, 시정권고 1.5점, 시정명령 2점, 과징금 2점, 고발 2.5점), 시정명령·공표명령·고발할 수 있는 경우를 구체적으로 명시하는 한편 법위반 사실을 자진하여 시정하더라도 일정한 위반점수에 달하는 경우에는 시정명령을 할 수 있도록 하였다.

그러나 모든 경우에 일률적으로 시정명령을 하는 것은 과중하다고 판단되어 법위반 내용, 법위반 동기 등을 종합적으로 감안할 때 시정명령이 과중하다고 판단되는 경우 경고조치할 수 있도록 일부 개정하였다(1997. 11. 15). 또한 그 후 선언적 시정명령은 시정명령의 법적 성질에 부합하지 않는다는 점을 고려하여 “법위반 사실을 자진시정한 경우에 시정명령할 수 있다”라고 한 규정을 삭제하였다(1998. 11. 1).

2) 하도급거래법상 과징금 부과기준

하도급거래법을 상습적으로 위반한 사업자 및 중대한 법위반 사업자에 대해 당해 법위반행위의 시정여부와 관계없이 금전적인 부가조치를 추가함으로써 상습적인 법위반을 사전에 예방하고 법준수 의식을 제고하기 위하여 하도급거래법 제25조의3에 과징금을 부과할 수 있는 근거 규정을 신설(1996. 12. 31)하였다. 이에 따라 과징금의 부과에 관하여 세부적으로 필요한 기준인 「하도급거래법 위반사업자에 대한 과징금부과기준」을 제정하였다(1997. 6. 17).

위 기준의 주요한 내용을 보면 상습적으로 위반한 사업자 및 중대한 법위반사업자에 대하여 과징금을 부과하되, 법위반행위, 위반금액 비율, 위반행위수, 과거 법위반실적 등을 감안하여 하도급계약금액의 2배를 한도로 부과할 수 있도록 하였다.

그 후에도 하도급거래법 위반행위에 대한 제재를 강화하기 위해 과징금부과기준상 부과기준을 점차 강화하였다. 즉, 1998년 9월에는 원칙적으로 모든 위반사업자에 대하여 과징금을 부과할 수 있도록 과징금 부과기준을 개정하였으며(1998. 9. 2), 다시 1999년 3월 하도급거래법시행령을 개정하면서 과징금부과기준은 국민에게 미리 알려야 할 사항으로서 법령에 포함시켜야 한다는 법제처의 의견에 따라 동 부과기준이 정하는 사항 중 중요한 것은 시행령에 규정하고(1999. 3. 31), 세부기준은 별도로 「하도급거래법 위반사업자에 대한 과징금부과지침」을 마련하여 시행하였다(1999. 4. 7).

3) 하도급거래법 위반사건의 시정명령 이행확인 및 고발절차 기준

1997년 하도급거래법 위반으로 공정거래위원회로부터 시정명령을 받은 사업자에 대하여 시정명령의 이행확인 및 불이행의 경우 고발절

차를 구체적으로 정함으로써 관련업무의 객관성 제고 및 사업자간 형평성을 유지하기 위한 세부기준을 마련하였다(1997. 8. 12).

위 기준의 주요한 내용을 살펴보면 ① 시정명령을 받은 사업자가 이의신청을 하지 않는 경우에는 시정명령 의결서를 송부받은 날로부터 30일 이내의 기간을 정하여 1차 이행독촉을 하고, 1차 독촉시 정한 기간이 경과한 후에도 시정명령을 이행하지 않을 경우에는 다시 30일 기간이내의 기간을 정하여 2차 이행독촉 후 불이행시 고발조치하고, ② 시정명령을 받은 사업자가 이의신청을 한 경우에는 이의신청에 대한 재결이 있었던 날로부터 30일 이내의 기간을 정하여 시정명령을 이행하도록 통보하고 불이행시 공정거래위원회의 의결을 거쳐 관계기관(검찰)에 고발할 수 있도록 규정하고 있다.

4) 하도급거래법 상습위반자에 대한 정부입찰자격 제한 및 영업정지 요청기준

하도급거래법을 상습적으로 위반하는 사업자에 대해서는 종래 시정조치를 하는 이외에도 입찰참가자격제한 요청, 당시 건설산업기본법상 영업정지 요청 등 부가적 조치를 하고 있었다. 1997년 이상과 같은 부가적 조치의 일관성·객관성 유지를 위하여 이에 대한 구체적인 업무처리 기준을 마련하였다(1997. 7).

위 기준의 주요한 내용을 살펴보면 ① 과거 3년간 하도급거래법을 상습적으로 위반한 원사업자 중 조치유형별로 부과하는 점수의 누계가 3년간 15점(시정명령 3회 이상 포함)이상인 경우로 하되 이 요건에 해당되지 않더라도 보복조치, 탈법행위 등 고의적으로 법위반행위를 하는 경우로서 과거 1년간 법위반회수가 3회이상인 경우에 정부입찰참가자격제한을 요청할 수 있도록 규정하고, ② 과거 3년간 당해 업체가 받은 시정조치유형별 부과점수의 누계가 20점(시정명령 5회 이상 포함)이상인 경우에는 영업정지를 요청할 수 있도록 규정하였다.

3. 불공정하도급거래의 시정

1987년부터 1997년까지 공정거래위원회가 시정한 불공정하도급거래행위는 아래 <표 3>에서 보는 바와 같이 각 분쟁조정협의회에서 조정한 사건을 포함하여 총 3,114건이었다. 이를 분야별로 살펴보면 공정거래위원회가 직접 시정한 사건은 건설하도급이 1,161건으로 이전과 마찬가지로 728건의 제조하도급보다 현저하게 많았고, 조정실적 역시 이전과 마찬가지로 건설협회가 596건으로 246건의 중소기업협동조합중앙회보다 압도적으로 많았다. 이 기간 동안 건설업 부문에 대한 시정실적이 제조업 부문보다 훨씬 많은 것은 한편으로 종래 건설업과 관련하여 불공정하도급거래행위가 많이 발생하였기 때문이라고 볼 수 있으나, 다른 한편으로 당시 제조업의 업종 특성 및 거래관행상 지속적인 거래관계로 인해 하도급거래 의존도가 건설업에 비해 상대적으로 높아서 제조업 부문의 수급사업자가 거래모기업과의 거래관계 단절을 우려하여 신고를 기피하는 경향이 강했기 때문으로도 해석된다.

<표3> 불공정하도급거래행위 시정실적('87~'97)

(경고 이상, 조정성립, 건)

	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	계	누계
제조하도급	36	56	62	29	74	37	70	29	106	97	132	728	850
건설하도급	56	47	45	36	73	62	58	107	163	245	269	1,161	1,366
소계	92	103	107	65	147	99	128	136	269	342	401	1,889	2,216
중소기업협동조합중앙회	27	15	13	11	11	14	29	22	26	48	30	246	281
건설협회	22	26	24	21	41	36	61	66	92	104	103	596	617
소계	49	41	37	32	52	50	90	88	118	152	133	842	898
계	141	144	144	97	199	149	218	224	387	494	534	2,731	3,114

이를 다시 조치유형별로 살펴보면, 아래 <표 4>에서 보는 바와 같이 특히 경고가 점차 증가하다가 1995년을 기점으로 급격하게 증가하였

고, 분쟁조정위원회의 조정이 비교적 활발하게 이루어져서 시정명령보다 훨씬 많았다. 또한 고발과 시정권고는 이전과 마찬가지로 그다지 빈번하게 이루어지지 않았으나, 1992년부터 고발이 비교적 적극적으로 이루어진데 반하여 시정권고는 1990년대 들어서 더욱 이용되지 않았다.

<표4> 불공정하도급거래행위 조치유형별 시정실적('87~'97)

(건)

	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	계	누계
고발	2	3			2	7	5	7	10	9	14	59	62
시정명령	34	29	38	7	75	26	37	23	32	75	45	421	569
시정권고	6	9	1					1			19	36	85
경고	50	62	68	58	70	66	86	105	227	258	323	1,373	1,500
조정	49	41	37	32	52	50	90	88	118	152	133	842	898
계	141	144	144	97	199	149	218	224	387	494	534	2,731	3,114

또한 위 기간 동안 불공정하도급거래행위 시정실적을 범위반행위 유형별로 살펴보면, 아래 <표 5>에서 보는 바와 같이 하도급대금 미지급이 1,308건(39%)과 어음할인료 미지급이 946건(30%)이 가장 많아서 양자가 약 70%에 이르고, 서면미교부가 354건(11%), 대금지연지급이 228건(7%), 선급금미지급이 77건, 수령거부가 35건, 부당감액이 32건 등이다.

<표5> 불공정하도급거래행위 행위유형별 시정실적

(경고 이상, 조정성립, 건)

	87~90	91	92	93	94	95	96	97	계
대금미지급	204	69	96	108	110	167	262	292	1,308
대금지연지급	112	65	36	6	3	1	1	4	228
어음할인료	188	145	61	35	65	120	163	169	946

미지급									
서면 미교부	85	66	35	49	23	72	17	7	354
부당감액	10	2	6	1	1	1	1	10	32
선급금 미지급	13	47	5		1	1	7	3	77
수령거부	7	7	8	3	1	3	4	2	35
기타	43	59	65	16	20	22	39	47	311
계	662	460	312	218	224	387	494	534	3,291

1. 하도급분쟁조정실적 포함

2. '87~'92는 1개 사건 당 위반행위 유형이 2개 이상 될 수 있음('93부터는 1개 사건당 대표 위반유형 1개로 분류)

3. 기타는 관세미환급, 내국신용장 미개설 등

□ 대륙토건(주)의 불공정하도급거래행위(1992. 10. 14)

공정거래위원회는 대륙토건(주)이 서두건설(주)에게 건설위탁한 (주)콘티넨탈호텔 및 레포츠시설 신축공사 중 '터파기 및 흙막이공사'와 관련하여 대륙토건(주)이 하도급대금(3억6098만원)과 동 대금에 대한 지연이자 미지급 및 어음할인료를 부담하지 아니한 행위를 적발하여 시정명령을 내렸는데, 대륙토건(주)이 이의신청을 제기하였다.

공정거래위원회는 위 회사가 제기한 이의신청을 기각하고 원심결대로 시정명령의 이행을 촉구한 후 동 회사가 시정명령을 이행하지 않자 그 불이행에 대하여 검찰에 고발하였으나 대륙토건(주)이 공정거래위원회의 시정명령에 불복하여 서울고등법원에 행정소송을 제기하여 이 사건 행위의 하도급거래법 위반 여부가 재판상 다투어졌다.

위 회사는 행정소송을 제기하면서 그 근거로서 첫째, 미지급대금이 정정(본공사: 2억8,370만원, 추가공사: 1,780만원)되어야 하고, 둘째, 미지급대금, 지연이자, 어음할인료는 민원보상비 및 지체상금과 상계하면 지급할 금액이(민원보상비: 3억3,234만원, 지체상금: 3억3,891만원) 없다고 주장하였다.

행정소송에서 서울고등법원은 하도급업체인 서두건설(주)의 부

실공사에 따른 민원발생 등 하도급업자의 과실을 인정하여 공정거래위원회의 시정명령을 취소하는 판결을 내렸는데, 그 근거로서 부실공사에 따른 민원보상비, 공사지체에 따른 지체보상금은 당사자간에 정한 계약에 따라 수급사업자가 부담해야 할 것으로 공정거래위원회가 당사자가 정한 사항을 무시하고 하도급대금만을 지급토록 하는 것은 부당하다고 판시하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 다음과 같은 사유를 들어 대법원에 상고하였다. 첫째, 민원의 발생과 공사지연에 대한 귀책사유가 불확실한 상황에서 기성이 확정된 부분의 하도급대금을 지급하지 않게 되면 중소기업자인 수급사업자의 경제적 어려움이 심화될 뿐더러 궁극적으로 수급사업자를 보호할 수 없게 되어 하도급거래법 제정취지에 어긋나게 되며, 둘째, 확정된 하도급대금은 하도급거래법에 따라 지급하고 민원문제 등 당사자간에 불확실한 내용의 분쟁에 대하여는 별도의 민사소송을 통하여 해결해야 할 것임이 주요 이유였다.

결국 대법원은 공정거래위원회의 상고를 받아들여 원심판결(공정거래위원회 패소)을 파기하여 서울고등법원에 환송하고 공정거래위원회에 대하여 전부 승소판결을 내렸다.

대법원은 이 사건을 통하여 원사업자가 하도급대금의 지급을 거절하거나 미루는데 대하여 상당한 이유가 있다고 주장하는 경우, 공정거래위원회로서는 목적물의 인수여부, 대금의 지급여부만을 판단하면 되지 피심인이 주장하는 기타의 여러 사정을 판단하여 결정할 필요가 없다고 판결하였다. 즉, 원사업자가 정산할 것이 있다는 등의 이유로 하도급대금의 지급을 거절하거나 미루는 사례가 발생하는 경우에, 일단 하도급대금은 공사가 완료되어 목적물이 인수되면 지급하도록 하고 그 밖의 채권채무관계는 별도로 해결하도록 함으로써 경제적 약자인 수급사업자보호 차원에서 판결하였다는 점에서 의의가 있다.

□ 대한제당(주)의 불공정하도급거래행위(1997. 3. 31)

대한제당(주)는 수급사업자와 하도급거래를 하면서 하도급대금이 확정되지 아니한 서면이나 원료제공 일시와 대금을 기재하지 아니한

서면을 교부하는 등 하도급거래법령에 따른 사항을 기재하지 아니한 서면을 교부하고, 본건 하도급거래와 관련이 없는 아몬드를 수급사업자에게 공급하고 그 대금을 하도급대금에서 공제함으로써 법정지급기일까지 하도급대금 및 그 지연이자를 지급하지 않았으며, 수급사업자에게 어음만기일이 법정지급기일을 초과하는 어음으로 하도급대금을 지급하면서 그 초과된 날에 해당하는 어음할인료를 부담하지 않았다.

공정거래위원회는 이 사건 행위들에 대하여 각각 하도급거래법령을 위반하는 불완전한 서면교부행위, 하도급대금 미지급 및 지연이자 미지급행위, 어음할인료 미부담행위에 해당한다고 인정하고 시정명령 및 수급사업자에 대한 통지명령과 함께 미지급한 하도급대금 및 지연이자와 어음할인료의 지급명령을 내렸다.

제5장 소비자정책의 운영성과

1. 불공정약관 규제 제도의 개선

1986년 약관규제법을 제정하고 경제기획원에 약관심사위원회를 설치하여 동 위원회의 심사를 거쳐 범위반 약관에 대하여 시정권고를 하도록 하였으나, 사업자가 시정권고에 불응하는 경우 시정이 곤란하다는 점에서 부당한 약관의 효과적인 시정에 한계가 있었다는 지적이 대두되었다.

이러한 한계를 시정하여 약관규제의 실효성을 확보하고 소비자를 보호하기 위하여 1992년에 약관법을 개정하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 약관심사업무의 책임성과 전문성 제고를 위하여 시정조치의 주체를 경제기획원에서 공정거래위원회로 변경하고 약관심사위원회는 폐지하였다. 이로써 공정거래위원회가 약관심사업무의 중심에 서게 되었다.

둘째, 약관규제의 실효성을 제고하기 위하여 시정명령제도를 신설하여 불공정한 약관을 사용한 사업자에 대하여 당해 약관조항의 삭제·수정 등 강제력 있는 조치를 명할 수 있도록 하였다. 시정명령에 불응하는 경우에는 2년 이상의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하고, 시정명령에 대한 사업자의 이의신청 및 행정소송제기권을 인정하는 등 불복 제도를 신설하였다.

셋째, 사업자 또는 사업자 단체의 자율적인 표준약관제도를 신설하였다. 이는 사업자 및 사업자단체가 일정한 거래분야에서 표준이 되는 약관(표준약관)을 제정하여 공정거래위원회에 표준약관의 내용이 약관법에 위반되는지 여부를 심사청구할 수 있도록 한 것이다. 표준약관은 심사과정에서 이해관계단체 및 전문가의 의견을 바탕으로 사업자와 고객 간에 있을 수 있는 분쟁 소지를 사전에 제거할 수 있다. 사업자는 표준약관을 사용함으로써 약관을 스스로 작성하는데 드는 비용과 노력을 절감할 수 있으며, 공정거래위원회도 동종 거래분야의 개별사건의 처리에서 오는 행정력 낭비를 막음으로써 약관심사업무의 효율성을 제고할 수 있다.

위와 같은 법제의 정비에 따라 공정거래위원회는 그간 불공정한 약관에 의한 소비자 피해를 줄이기 위해 많은 노력을 기울여왔다.

2. 불공정약관의 시정

불공정약관의 시정 건수는 아래 <표>에서도 볼 수 있듯이 1995년을 제외하고는 매년 증가하였다. 그리고 1993년 3월 약관심사업무가 공정거래위원회로 이관되기 이전 경제기획원 산하 약관심사위원회에서 약관심사업무를 수행한 5년 8개월 동안(1987.7.1-1993.2. 28) 35종의 약관 270개 조항을 심사하여 171개 조항이 무효로 결정되었다.

시정조치 유형으로는 약관법 제 17조의 각호에 해당하는 경우에 발하는 시정명령과 약관법 제17조 각호에 해당하지 않는 경우나 동종 사업자에 대하여 병행조치가 필요한 경우에 발하는 시정권고, 그리고 행정기관이 직접 작성하거나 인가한 약관이 불공정한 경우 당해 해당관청에

대하여 행하는 시정요청이 있다.

<표> 불공정약관 조치유형별 시정실적

(단위:건)

조치유형 \ 연 도	연 도							
	1987-1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	계
시정명령	-	-	8	14	14	8	46	90
시정권고	26	8	16	53	34	44	96	277
시정요청	9	-	3	4	3	4	10	33
계	35	8	27	71	51	56	152	400

1986년 약관법이 제정된 이래, 상당수의 약관들이 공정거래위원회에 의하여 무효로 선언되어 시정되었으며, 또한 언론보도 등의 홍보를 통하여 사업자나 소비자들의 약관에 대한 인식이 증대되었다. 이 결과, 소비자들의 대항력이 증대되어 소비자들은 사업자에 대한 종속적인 지위에서 벗어나 대등한 지위로 나아가고 있으며, 약관심사업무는 소비자주권의 확립에 크게 기여하였을 뿐만 아니라 소비자보호업무 중에서 중요한 축으로 자리매김하게 되었다.

그러나 이러한 사회적 관심증대 및 소비자 권리의식 향상 등으로 약관사건이 꾸준히 증가하고 표준약관 보급에 대한 수요가 급증하고 있음에도 불구하고, 심사인력의 부족으로 인하여 사건처리가 지연되고 있을 뿐만 아니라 표준약관 보급과 직권조사에 어려움이 따르고 있다. 또한 현행 약관법과 관련하여 법체계상·법집행상의 일부 문제점이 노정되고 있으며, 약관심사정보의 체계적 관리와 사업자와 소비자에 대한 정보제공 미비 그리고 유관기관과의 협력 결여 등이 보완되거나 개선되어야 한다고 지적되고 있다.

3. 표준약관의 승인 및 보급

가. 표준약관제도 개요

표준약관제도란 약관규제법 제19조의2에 따라 사업자 및 사업자단체가 건전한 거래질서를 확립하고 불공정한 내용의 약관이 통용되는 것을 방지하기 위하여 일정한 거래분야에서 표준이 되는 약관을 정하여 그 내용의 공정성 여부를 공정거래위원회의 사전심사를 거쳐 확인 받을 수 있는 심사절차를 말한다.

개별 사업자들이 작성한 불공정약관에 대한 개별적이고 사후적인 시정조치에 의한 약관규제방식으로는 동일한 내용의 소비자 피해가 계속 발생하는 등 그 효과가 상대적으로 미흡하다는 문제점을 개선하고, 특히 국민생활과 밀접한 관련이 있고 분쟁과 민원이 많이 발생하는 거래분야에 대하여는 불공정약관이 처음부터 통용되는 것을 차단하여야 한다는 취지에서 약관규제법 개정시 표준약관제도를 도입하였다. 즉 모든 약관의 사전적 심사는 위원회의 업무량 과중 등으로 사실상 불가능할 뿐 아니라 사업자를 지나치게 제약하는 등 자유경제질서에도 반하므로 사업자 및 사업자단체로부터 심사청구가 있는 표준약관에 한해 약관심사를 할 수 있도록 하였다.

공정거래위원회가 승인한 표준약관은 가급적 전문적인 표현의 사용을 억제하여 소비자들의 이해와 권리 주장이 용이하게 하였고, 사업자가 표준약관을 제시하는 경우 소비자들은 계약내용의 불공정성 여부에 대한 의심 없이 안심하고 거래할 수 있다는 장점이 있다. 사업자 입장에서도 표준약관을 사용함으로써 약관을 스스로 작성하는 데에 드는 전문가의 자문비용과 노고를 절감할 수 있으며, 자기가 사용하는 약관이 공정한가에 대해 의구심을 가질 필요 없이 표준약관을 자신있게 사용할 수 있다. 또한 공정거래위원회는 개개 사업자의 약관을 하나하나 심사하는 번거로움을 피할 수 있어 행정력을 절감할 수 있으며, 무엇보다 약관이 거래에 통용되기 전에 거래질서를 바로 잡을 수 있다는 장점이 있다.

이러한 장점에도 불구하고 표준약관의 사용여부는 사업자의 자유의사에 맡겨져 있으므로 사업자는 자기 판단으로 표준약관 사용 여부를 결정할 수 있다.

나. 표준약관의 심사 및 표준마크제

표준약관의 심사를 청구할 수 있는 자는 약관규제법 제19조의2 제2항에서 사업자와 사업자단체이다. 그러나 표준약관이 사업자나 사업자단체 등에 의해 작성된 단계를 지나 특정한 계약에 이용되거나 이용되고 하는 경우에는 약관규제법 제19조에 의해 법률상 이익이 있는 자, 소비자보호법에 의하여 등록된 소비자단체, 한국소비자보호원도 불공정 여부에 대하여 심사를 청구할 자격이 있다. 공정거래위원회는 필요하다고 인정하는 경우에는 표준약관을 사용하고 있는 사업자 또는 사업자단체에 대하여 당해 약관의 운영상황을 제출하게 할 수 있다(동법 시행령 제5조의2 제2항).

공정거래위원회는 직권 또는 청구인의 청구에 의하여 표준약관의 조항들이 약관규제법 제6조 내지 제14조에 위반되는지를 심사할 권한을 갖고 있으며, 공정거래위원회는 청구한 표준약관에 대하여 법 위반 여부를 심사한 후 위반되지 않을 경우 표준약관으로 승인하고 있다.

공정거래위원회는 표준약관의 사용을 활성화하고 동시에 표준약관을 널리 홍보하기 위하여 그 동안 공정거래위원회에서 승인한 23개 표준약관에 공정거래위원회의 로고와 등록번호를 부여한 마크를 약관에 표시하는 「표준약관 마크제」를 2000. 2월에 도입하고 사업자들이 표준약관을 사용하는 경우 약관 1면 우측 상단에 표준약관 마크를 사용하도록 하였다.

<표준약관 마크>



공정거래위원회
표준약관 제00000호

표준약관마크제의 도입은 소비자가 표준약관을 쉽게 식별하여 안심하고 거래할 수 있는 여건을 마련하고, 표준약관이 제정된 분야의 사

업자중 표준약관 미사용 사업자에 대한 표준약관 사용을 권장하며, 표준약관이 보급되지 아니한 타업종 사업자에게 표준약관 제정에 대한 관심을 촉구하기 위한 것이다.

다. 표준약관 개정 및 보급 성과

1992년 약관법의 개정으로 표준약관이 도입된 이후, 공정거래위원회는 1995. 12. 5 아파트분양 및 주택임대차거래에 사용하는 표준약관을 시작으로 병원이용 2개 약관, 은행여·수신거래 9개 약관, 상가분양약관, 주차장이용약관, 휴양콘도미니엄 3개 약관, 여행업 2개 약관, 상품권이용약관, 인터넷사이버몰이용 표준약관에 이르기까지 2007년까지 총 57개의 표준약관을 승인·보급하였다.

[표] 표준약관 제정 및 개정현황

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	계
제정수	2	8	3	6	3	1	9	18	4	-	-	-	3	57
개정수	-	-	-	-	1	-	-	6	2	-	-	2	1	12

3. 소비자보호정책의 국제협력

소비자 보호와 관련한 국제협력은 1996년 우리나라가 OECD에 가입하면서 본격화되었다. 공정거래위원회는 OECD 산하의 '소비자정책위원회'에 참가함으로써 회원국들과 소비자보호의 발전 등에 대해 지속적으로 논의하였다. 1996. 6. 13.부터 14.까지 제51차 OECD 소비자정책위원회 본회의가 프랑스 파리 OECD 본부에서 개최되었으며 공정거래위원회 소비자기획과장이 우리나라 정부 대표단의 일원으로 참석하였다. 이 회의에서는 소비자정책위원회 산하 '소비자시장 작업반' 및 '소비자안전 작업반'에서 각각 논의한 '소비자안전 기준'과 '환불제도(Charge-back)'에

관한 의제에 대해 토의하였다.

이와 더불어 1990년대 이래 인터넷과 같은 정보통신네트워크를 통한 전자상거래가 점차 증가하고 있는 상황에서 소비자의 후생을 증대시킴과 동시에 소비자 피해를 최소화하는 방안에 대해서도 논의가 이루어졌다. 이 회의에 앞서 우리나라 대표단은 1996. 6. 10.부터 사흘간 영국 런던(통상산업부 청사)에서 개최된 OECD 산하 ‘소비자시장 작업반회의’와 프랑스 파리(OECD 본부)에서 개최된 동 ‘소비자안전 작업반회의’에도 참석했다.

또한 공정거래위원회에서는 전자상거래의 확산과 더불어 상품과 용역의 국제거래에서 야기되는 소비자 문제에 공동대처하고 회원국 간 소비자보호 업무의 발전에 동참하기 위하여 1996년 국제거래감시네트워크(IMSIN : International Marketing Supervision Network)에도 참여하기 시작했다. IMSIN은 OECD 회원국과 옵서버국의 공정거래 담당기관 또는 소비자보호 담당기관의 실무자로 구성된 비공식 국제기구로서 1992년도에 영국 런던에서 처음 설치되었다. IMSIN은 사무국이 별도 설치되어 있지 않으며, 회의는 매년 2회 임기 1년의 의장국적 국가에서 OECD 소비자정책위원회 회의기간과 연계되어 (OECD 소비자정책위원회 회의기간 종료 직후나 회의기간 시작전) 개최되고 있다. 공정거래위원회 소비자기획과장이 IMSIN 회원국 간의 접촉창구 역할을 수행하고 있으며, 동 회원국들과 소비자 기만적 거래행위를 예방하기 위한 실무차원의 협력을 지속하였다.

제6장 기타 공정위의 업무

제1절 범위반사건 처리 실적 및 평가

1. 사건처리 실적

이 기간 동안 처리된 사건 수는 총 6,609건인데, 조치유형별로 보면 다음의 <표>와 같이 경고가 3,642건으로 가장 많고 시정명령(과징금)

이 1,746(181)건, 시정권고(시정요청)가 도 1,059(24)건에 이른다. 고발은 총 138건이다. 제1기와 비교해 본다면 사건처리 실적이 506건에서 6,609건으로 13배 이상 증가하였다. 물론 1기에 비해 기간이 더 길다는 점도 있지만 그보다는 공정거래법이 본격적으로 집행되면서 사건처리건수가 크게 증가한 것으로 볼 수 있다.

<표> 조치유형별 사건처리실적

(단위: 건)

구분	고발(과징금)	시정명령(과징금)	시정권고(시정요청)	경고	계
1987-1997	138(3)	1,746(181)	1,059(24)	3,642	6,609

행위유형별로 살펴보면 다음의 <표>와 같이 불공정하도급거래 행위가 2,233건으로 가장 많고 불공정거래행위가 2,009건, 부당한 표시광고가 1,096건으로 비중이 가장 높았다. 반면 시장지배적지위 남용행위건수는 17건으로 사건처리 건수가 그다지 많지가 않았다.

<표> 행위형별 사건처리실적

(단위:경고1」 이상, 건)

구분	공정거래법						소비자관련법			계
	시장지배적 지위남용행위	기업결합 제한규정 위반행위	경제력집중억제위반행위	부당한 공동행위	사업자단체금지행위	불공정거래행위2」	부당한 표시·광고3」	불공정약관	불공정하도급거래행위	
1987-1997	17	193	90	180	392	2,009	1,096	359	2,233	6,609

주 1」 조정 및 과태료부과 건수 포함.

2」 부당한 국제계약, 재판매유지행위 포함

3」 ()는 표시·광고법 제정 이전 공정거래법상 불공정거래행위에 속한 건수임.

공정위 처분에 대한 불복제도의 일종인 이의신청도 일단 제기 건수 자체가 152건으로 제1기의 6건에 비해서는 크게 증가하였다. 이 중 108건이 기각되었는데 각하되거나 취하된 건수와 합하면 전체의 83.9%가

원처분이 유지되었다. 일부인용을 포함하더라도 인용건수는 20건에 불과하여 16.1%에 불과하다. 하지만, 이의신청제도라는 것이 공정거래위원회가 처분한 것을 동일한 주체가 재검토하는 성격임을 감안한다면 인용율 16.1%는 결코 낮은 수준이 아니라고 볼 수 있다.

<표> 이의신청 처리실적

(단위: 건)

구분	제기건수	처리결과					계류중
		기각	일부인용	인용	기타	소계	
1987-1997	152	108	20	3	12	143	9

2. 주요 사건

이 시기에는 최초의 가격남용사건인 비스킷 사건(1992년), 공공사업자로서 최초로 시정명령을 받은 한국방송광고공사의 시장지배적지위 남용행위사건(1994), 대한약사회 등의 사업활동방해행위사건(1993년) 등 여러 가지 의미있는 사건들이 처리되었다. 1992. 1. 15. 비스킷 품목에서 시장지배적 사업자로 지정된 롯데제과, 해태제과, 크라운제과 등 3사가 가격은 그대로 둔 채 제품의 용량을 과도하게 줄임으로써 실질적인 가격인상을 도모하였다. 이에 공정거래위원회는 가격인하 혹은 용량증가의 시정명령을 내렸다. 1994. 10. 5. 공정거래위원회는 한국방송공사에 대해 광고대행사에 대한 차별적인 광고대행수수료 지급과 광고주의 이용가능한 광고회사 수를 제한하는 행위를 시정할 것을 명하였다. 대한약사회 등의 사업활동방해행위사건은 약사법 개정을 둘러싸고 (사)대한약사회 등이 '조제권수호비상대책위원회'를 개최하여 약국 휴·폐업을 결의한 후 1993. 9. 24부터 집단폐업에 들어간 사건이다. 대한약사회는 시정조치와 함께 검찰에 고발되어 서울지법에서 벌금 1,000만원, 회장은 징역 8개월에 집행유예 2년의 판결을 받았다. 이 사건은 대법원까지 상고되었으나, 1995. 5. 12 상고가 기각되어 대법원에서 위 판결이 확정되었다.

하지만 가장 사회적 관심을 끈 사건은 1988년의 백화점 사기세 일사건을 들 수 있다. 이 사건은 6개의 대형백화점들이 할인특매행사를 실시하면서 할인율을 사실과 다르게 광고하여 소비자를 기만한 사건이었다. 검찰은 이 사건에 대해 공정거래위원회에 고발을 요청하였으나 공정거래위원회가 고발을 거부하자 검찰은 백화점 담당자 6명을 사기혐의로 기소하여 대법원에서 사기죄가 확정된 사건이다.

3. 평가

이 시기도 2기와 마찬가지로 오늘날과 같은 본격적인 경쟁법으로서 공정거래법이 집행되었다고 평가하기는 어렵다. 하지만, 공정거래법의 중요성이 지속적으로 강조되었고 법집행의 경험이 축적되면서 향후의 본격적인 법집행을 준비하는 단계로서의 성격이 강하였다고 판단된다. 특히 이 시기에는 새로운 선례들이 축적되기 시작하였는데, 우선, 그 동안 집행이 되어 오지 않았던 가격남용규제의 첫 번째 사례가 나왔다. 또 하나의 선례는 1993.9.25.의 (사)대한약사회에 대한 사업활동 제한행위 시정 조치인데, 공정거래법의 적용범위와 관련하여 중요한 계기가 된 사건이다. 공정거래법 위반으로 최초로 징역형이 선고된 동 사건은 기득권 보호를 위한 이익집단의 집단행동이 구성사업자의 사업활동을 제한할 경우 공정거래법위반으로 처벌될 수 있다는 선례가 되었다.

제2절 사건처리 절차의 개선

1. 사건처리절차의 정비

1990년의 법 개정으로 인해 공정거래위원회는 독자적인 처분 권한이 있는 기관으로 발전하게 되었다. 동 개정은 공정거래위원회의 독립성과 전문성을 확충하기 위한 것이었는데 이 개정으로 인해 경제기획원 장관이 아니라 공정거래위원회가 독립적으로 법운명을 할 수 있게 되었다. 즉 공정거래위원회는 여전히 경제기획원 장관 소속으로 되어 있었으

나 심의·의결뿐만 아니라 독자적으로 처분을 하고 법집행을 할 수 있게 되었다.⁵⁹⁾ 1990년에 공정거래위원회가 심의·의결권뿐만 아니라 독자적인 처분권을 가지게 되면서 위원의 숫자가 5명에서 7명으로 늘어나게 되었고 이 중 2인은 비상임위원으로 하였다.⁶⁰⁾ 위원장과 부위원장은 경제기획원장관의 제청으로 대통령이 임명하고 기타 위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 하였다.⁶¹⁾ 1990년 법 개정으로 인해 공정거래위원회의 기구와 기능이 확대되면서 기존의 공정거래실이 공정거래위원회 사무처로 확대개편 되었고 사무처장 직제가 신설되었으며 사무처에는 총괄정책국, 독점관리국, 거래국 등 3개의 국을 두게 되었다. 이후에도 사무처 조직은 계속 확대되어 오늘에 이르게 되었다.

공정거래위원회가 경제기획원 장관 소속에서 벗어나 독립적인 중앙행정기관으로서의 위상을 갖게 된 것은 1994년 법 개정을 통하여서이다. 종래 경제기획원 장관 소속의 기관에서 국무총리 소속의 독립적인 중앙행정기관으로 1995년 재출발하게 되었다.⁶²⁾ 무엇보다도 개정법에서는 “이 법에 의한 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 국무총리 소속하에 공정거래위원회를 둔다”라고 규정함으로써 공정거래위원회 업무의 독립성을 강화하였다. 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 기타 위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 하였다.

1996년 법 개정으로 조직 및 절차적인 면에서 많은 정비가 이루어 졌다. 위원의 숫자가 9명으로 늘어났고 이 중 5인은 상임위원, 4인은 비상임위원으로 하였는데 지금까지 이 체제가 유지되고 있다. 공정거래위원회 위원장의 직급이 이전에는 차관급이었는데 동 개정으로 인해 장관급으로 격상됨으로써 다른 행정부처와 외형상 동급의 기관으로 발전하게 되었다.

법 제정 당시에는 사건 심의를 위한 회의가 위원 전원이 참석하는 전원회의 하나밖에 없었다. 그러나, 사건의 숫자가 늘어나면서 모든 사건을 전원회의가 담당할 수 없다는 현실적인 문제와 함께 선례가 있거

59) 공정거래법(1990.1.13 개정, 법률 제4198호), 제5조, 제6조, 제16조 등 참조

60) 공정거래법(1990.1.13 개정, 법률 제4198호), 제37조 제1항. 하지만 동 개정에서는 公正去來委員會 업무의 독립성에 대한 명시 없이 “이 법의 目的을 달성하기 위하여 經濟企劃院長官 소속하에 公正去來委員會를 둔다.”라고만 규정하고 있었다. 公正去來委員會 업무의 독립성이 법에서 명시된 것은 1994년 개정에서이다.

61) 공정거래법(1990.1.13 개정, 법률 제4198호), 제37조 제2항

62) 정부조직의 개편으로 1995년에는 그 동안 경제개발계획을 추진해 오던 경제기획원이 해체되었다.

나 사실관계나 법률관계가 분명하여 심의과정에서 별다른 쟁점이 없는 사건까지 전원회의가 모두 담당하는 것은 비효율적이라는 정책적 판단을 하게 되었다. 이에 따라 1996년 법 개정 때 소회의를 추가로 설치하여 회의를 두 개로 분화시켰다. 1996. 11. 19 국회에 제출된 정부제안문(의안번호 150310)에서는 “공정거래위원회의 회의를 효율적으로 운영하기 위하여 법령등의 해석적용에 관한 종전의 의견을 변경할 필요가 있거나 이의신청에 대한 재결을 하는 경우 등은 위원전원으로 구성하는 전원회의에서 심의·의결하도록 하고, 그 외에 일상적으로 발생하는 경미한 사건에 대하여는 위원 3인으로 구성하는 소회의에서 심의·의결하도록 함”이라고 하여 소회의 신설의 필요성을 밝히고 있다. 한편으로는 미국식의 행정법판사(ALJ) 제도의 취지를 우리 식으로 수용한 측면도 없지 아니하다.

또한, 이전에는 사건절차규칙을 운영할 수 있는 직접적인 위임 근거가 법률에 없었는데 1996년 법개정에서 사건절차규칙의 근거규정을 법률(제55조의2)에 삽입하여 위임의 근거를 분명히 하였다. 그 외에도 위원회가 조사한 사건의 경우에는 그 처리결과를 당사자에게 서면통지하게 하는 조항(제49조제3항)을 신설, 시정권고절차에 있어서, 종전에는 권고 받은 상대방이 그 수락여부를 지체없이 통보하도록 하던 것을 10일 이내 통보하도록 개정(제51조제2항), 이의신청을 제기한 경우로서 그 명령의 이행 또는 절차의 속행으로 인해 발생할 수 있는 회복하기 어려운 손해를 예방할 수 있도록 하는 집행정지신청제도도입(제53조의2) 등이 이루어졌다.

이 시기의 사건처리절차 개선 중 주목할 사항은 1997년에 심사관과는 독립적으로 위원들을 보좌하고 심판행정을 담당하는 심판관리관실이 신설되었다는 점이다. 종래 심판행정담당관실이 있었으나 단순한 심판행정기능에 머물렀었는데, 심판관리관실은 심판행정뿐만 아니라 위원들의 두뇌로서 사건국과 독립적으로 사건을 분석하고 위원들을 보좌하게 됨으로써 향후 본격적인 대심구조확립의 중요한 계기를 마련하게 되었다.

1996년 5월에는 사건절차규칙 개정을 통해 심사조정회의제도를 도입하였는데, 이는 부위원장과 상임위원 3인 전원으로 구성되며, 법상 의결기구는 아니고 사건절차규칙에 의거 위원회 내부에 설치한 내부 조정기구였다. 종래 심사관이 심사를 마친 사건에 대해 스스로 경고, 시정권고까

지 전결처리하고 사후 위원회에 보고하도록 하던 것을, 심사업무에 대해 사건별·심사관별로 불균형이 발생할 수 있는 위험성을 제거하고, 사건처리의 통일성·형평성·객관성을 확보하기 위한 것이었다.

제6차 개정법(1998. 2월)에서는 이의신청에 대한 재결기간 및 연장제도(제53조제2항)를 도입하였는데, 원칙적으로 30일 이내 처리하되, 부득이한 경우에는 30일 이내 연장할 수 있도록 하였다.

2. 공적시정·제재수단의 정비

이 시기에는 법집행강도가 계속 강화되어 갔다. 1990년 법 개정에서 상호출자금지와 출자총액제한 위반행위에 대해 과징금제도가 도입되었고, 사업자단체가 부당한 공동행위를 한 경우 이에 참가한 구성사업자에게도 위반행위 실행기간 매출액의 1% 범위내에서 과징금을 부과할 수 있게 되었다. 1992년 법 개정에서는 채무보증제한 위반행위에 대해서도 과징금 부과가 가능하게 되었고 불공정거래행위에 대해서도 3,000만원 이내에서 과징금을 부과할 수 있게 되었다. 시장지배적사업자의 비가격남용행위에 대해서도 매출액의 3% 이내에서 과징금 부과가 가능하게 되었다. 1994년 법개정에서는 불공정거래행위에 대해 실행기간매출액의 2% 이내에서 과징금을 부과할 수 있게 되었다. 부당한 공동행위 과징금은 실행기간 매출액의 5% 이내로 상향되었다.

과징금 관련 규정이 가장 큰 폭으로 개정된 것은 1996년 법개정에서이다. 기업결합제한규정 위반행위에 대해서 과징금제도가 도입되고, 부당한 공동행위에 대해서는 ‘실행기간 매출액’에서 ‘직전 3개 사업년도 평균매출액’으로 개정되었다.

3. 사적집행의 활성화

공정거래법은 법 제정 당시부터 손해배상에 대하여는 무과실책임 규정을 규정하고 있었지만 무과실책임을 재판상 주장하기 위해서는 행사할

수 있는 날로부터 1년 이내에 행사하여야 한다는 제한이 있었는데 1996년 법개정에서 이를 3년으로 연장하여 소제기가 보다 원활할 수 있게 개선하였다. 1999년에는 공정거래사건에서 민사소송을 통한 피해구제의 실효성을 강화하기 위해 손해배상소송이 제기된 경우 법원은 공정거래위원회에 대하여 당해 사건의 기록의 송부를 요구할 수 있게 하였다.

제3절 행정소송사건의 처리

이 시기도 행정소송 제기가 그 다지 활발하지는 않았다. 가장 큰 이유는 오늘날과 같이 거액의 과징금이 부과되는 강도 높은 처분이 많지 않았기 때문이기도 하지만 당시만 하더라도 정부의 처분에 대해 행정소송을 제기한다는 것은 기업의 입장에서조차 그다지 쉬운 일이었던 것은 아니었다. 하지만, 제1기와 비교해본다면 소송제기건수는 상당히 증가하였는데 다음의 <표>에서 보는 바와 같이 시기 중 총 62건의 소송이 제기되었다. 특히 1997년에 총 22건의 소송이 제기되어 행정소송제기 건수가 크게 증가하였다.

<표> 연도별 소 제기 현황

(단위 : 건)

구 분	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	계
소 제기건수	1	3	2	1	4	3	4	6	9	7	22	62

판결결과를 살펴보면 이 시기에 제기된 총 62건 중 38건이 승소(소취하 포함), 패소 8건, 일부승소·패소 3건으로 확정되었다.

제4절 지방공정거래사무소의 운영

1990년에 의원제안 입법형식으로 공정거래법 제2차 개정이 있

었는데, 개정의 주요 내용은 법 운영의 실효성을 확보하기 위한 공정거래 기능 강화와 공정거래운영기구의 독립성과 전문성을 확충하기 위한 공정거래기구의 개편이었다. 공정거래위원회는 공정거래에 관한 사무를 지역별로 관장하기 위하여 1990년 7월 대전지방공정거래사무소를 개설한 이래 부산·광주·대전·대구 등 4개 지방사무소를 설치·운영하였다.

1990년 공정거래법 제2차 개정으로 공정거래위원회가 경제기획원장관 소속의 독립행정기관으로 개편되었고, 1990. 4. 14 공정거래법 시행령 개정을 통해 공정거래 지방사무기구의 설치 근거가 마련되어 대전·광주·부산에 지방공정거래사무소가 설치되었다. 그리고 1992년 부산지방공정거래사무소(이하 '부산사무소'라 함)의 관할구역이던 대구직할시와 경상북도를 분리하여 대구사무소를 신설함에 따라 <표>과 같이 총 4개의 지방사무소가 설치되었다.

설치 당시 지방사무소는 서기관급의 소장 1인과 3개 과로 구성되고, 각 사무소별 정원은 17명 내지 22명 수준으로 유지되어 왔다. 그리고 최초 3개 지방사무소의 개소 당시 총 정원은 57명이었으나, 1992년 2월 72명(4개 사무소), 1997년 8월 82명, 1998년 2월 79명, 1999년 5월 75명, 2005년 1월 99명 등으로 변천되었다. 그 후 2005년 12월 서울지방공정거래사무소가 신설됨에 따라 2009년 5월 기준으로 132명에 이르고 있다.

지방사무소는 공정거래 질서를 지역 경제권내에 정착시키는 역할을 수행하기 위하여 설치된 조직으로서 공정거래제도의 운영방법에 새로운 변화를 가져오는 계기가 되었다. 지방사무소의 기능을 활성화하여 해당지역에서 발생하는 각종 불공정행위를 시정하고 경쟁질서를 확립함으로써 지역경제 발전과 소비자 보호 등에 획기적으로 기여할 수 있는 기반이 마련된 것이다.

<표> 지방사무소 설치현황(개소 당시 기준)

명칭	관할구역	위치	직원수	개소일
부산지방 공정거래 사무소	부산·대구·경남·경북	부산시 동구 초량1동 1203의 3 중후빌딩 4층	21	1990.8.2.
광주지방 공정거래 사무소	광주·전남·전북·제주	광주시 북구 중흥동 655-4	18	1990.8.1.
대전지방 공정거래 사무소	대전·충남·충북	대전시 중구 대사동 218-364 오성빌딩 3층	18	1990.7.31.
대구지방 공정거래 사무소	대구·경북	대구시 수성구 범어동 559-10 보은빌딩 12층	17	1992.4.1.

제5절 교육·홍보

공정거래법·제도가 궁극적으로 지향하는 바는 시장경제체제의 기본원리인 기업간의 공정하고 자유로운 경쟁을 보장하기 위한 경제활동의 기본질서를 확립하는 것이다. 따라서 공정거래법제가 효율적으로 운영되기 위해서는 범위반행위에 대한 엄격한 법집행도 중요하지만 각 경제주체들에게 경제헌법으로서의 공정거래법에 대한 인식을 제고시켜 사업자 스스로 공정거래법을 준수하도록 함으로써 범위반행위를 사전에 방지하는 것이 국가경쟁력제고와 소비자보호를 위하여 더욱 바람직하다고 할 것이다.

공정거래위원회는 시장에서의 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하고 범위반행위를 사전에 방지하기 위하여 기업체 임직원, 관련 공무원 및 일반소비자등을 대상으로 공정거래제도에 대한 교육을 지속적으로 실시하였다.

제3부 제3기[1998년 - 2007년] 대기업집단시책의 변화 및 소비자정책의 인수

공정거래위원회의 역사를 전반기와 후반기로 나눈다면 외환 위기가 본격화된 1998년이 그 기준점이라는 것이 일반적인 견해이다. 정부가 재벌기업의 불투명한 경영구조와 차입에 의한 과도한 사업확장을 경제위기의 주요 원인 중 하나로 파악하면서 대규모기업집단시책을 외환위기 극복 수단의 하나로 추진하기 시작하였다. 공정거래정책은 이때부터 그 무게중심을 대규모기업집단시책으로 선회하면서 정책의 변화가 거듭되었고, 시장경제창달을 위한 공정거래위원회의 역할이 강하게 부각되었다.

또한 제2기부터 진행되던 경제의 국제화, 세계화가 더욱 진전되고, 질적으로도 소위 디지털 경제가 본격화하기 시작하였다. 지식정보화로 특징지어지는 디지털 경제는 세계화를 더욱 촉진하고 세계화는 디지털 경제를 더욱 가속화하게 된다. 지식정보화·세계화 등으로 대변되는 경제환경의 변화로 말미암아 이제는 지식과 정보가 부가가치 창출의 가장 큰 원천이 되었으며, 세계가 하나의 시장으로 통합되면서 경쟁이 더욱 치열하게 전개되었다. 경쟁정책에 있어서도 시장확정 등에서 새로운 인식을 요구하고 있고, 법집행에 있어서 고도의 경제분석이 필요한 시대가 시작되었다.

이 시기에 또 하나의 중요한 변화는 소비자 정책에서 일어났다. 알려진 바와 같이 경쟁정책과 소비자 정책은 불가분의 관계에 있으며, 미국, 호주 등과 같이 양 업무가 동일한 기관에 통합되어 있는 경우는 물론이고 그렇지 아니한 경우에도 양 업무의 연계는 매우 중요하다. 이러한 정책적 기조하에서 그동안 약관규제를 시작으로 공정거래위원회의 소비자업무 영역이 하나씩 확대되어 왔는데, 2007년을 기점으로 소비자 업무를 공정거래위원회가 인수함으로써, 이제 명실상부하게 경쟁당국과 소비자당국으로서의 공정거래위원회의 위상을 갖추게 되었다.

제1장 개설

제1절 시대적 배경

1. 외환위기의 봉착

1997년 12월 우리나라는 극심한 외환유동성 부족으로 인한 외환위기로 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 받았으며, 이후 한국경제는 가히 격변기에 접어들었다. 1997년 한보(당시 재계순위 14위)사태로 시작하여 진로(19위)와 기아(8위)의 부도는 외환위기를 촉발하였다. 그 이후 한라(12위), 동아(13위), 해태(24위), 뉴코아(25위), 거평(28위), 신호(30위)의 연이은 부도로 인한 불황 속에서 대우(3위)의 부도는 마치 대형폭탄의 폭발과 같은 위력으로 한국경제를 강타하였다. 1998년 고금리, 기업 및 금융구조 조정으로 소비와 투자가 위축되어 경제성장률이 마이너스 6.7%를 기록하였다. 특히 1인당 국민소득은 환율의 급등으로 1997년의 10,307 달러에서 1998년의 6,742달러로 급감하였다. 실업자수는 1998년에 100만 명을 돌파하여 실업률이 6.8%로 급상승하였다.

우리나라가 처한 경제위기 요인은 외부적인 요인도 있지만 내부적이고 구조적인 요인이 컸다. 내부적 요인은 한마디로 시스템의 실패라고 단정할 수 있다. 정부, 금융기관, 기업을 움직이는 시스템이 항상 살아 움직이는 여건 변화에 맞추어 끊임없이 혁신되어야 함에도 불구하고, 우리 경제는 그 시스템을 개량하는데 실패했던 것이다. 오랜 시간동안 금융이 정부주도 경제성장의 수단으로만 기능함에 따라 금융억압이 심화되었고, 이러한 상황에서는 금융시장이 제대로 발달할 수 없었다. 노동시장 또한 과거의 억눌린 상태에서 민주화 이후 분출하는 근로자들의 새로운 요구를 수용하기에는 역부족이었다. 금융과 노동이라는 두 가지의 중요한 요소시장의 왜곡은 기업에게도 좋지 않은 영향을 미쳤다.

정부주도의 성장전략이 고도성장이라는 과실을 맺은 것은 분명하지만, 그 과정에서 많은 부작용을 양산하였다. 무엇보다도 자기책임과 자유경쟁의 원칙이 확립되지 못하여 시장경제가 제대로 작동하지 못하는

결과를 초래하였다. 경쟁보다는 특혜를 추구하는 프리미엄 체질이 고착화 되고, ‘대마불사’의 신화로 상징되는 기업-금융-정부 간의 도덕적 해이가 만연하게 되었다. 빚을 얻어서라도 사업규모를 키워 놓으면 부도위기가 있더라도 대량실업이나 금융부실 등을 우려하여 정부도 함부로 망하도록 방치하지는 못할 것이라는 믿음이 형성되었고, 금융기관도 재벌에 집중적으로 대출하는 관행에 집착해 왔다. 이는 재벌의 과도한 사업확장, 상호지급보증 및 저생산성으로 이어지고, 다시 금융기관의 부실로 연결되었던 것이었다.

우리나라의 경우 1997년 1월에 한보철강이 파산하고 이로 인하여 제일은행의 경영부실이 시장에 노출되면서 금융기관에 대한 투자자들의 신뢰가 급격하게 추락하기 시작하였다. 결과적으로 금융기관의 부실경영으로 인한 부실채권이 국내적인 외환위기의 주요 원인으로 작용한 것이다. 따라서 경제개혁의 중요한 한 축이 금융개혁인 것은 당연하다. 그러나 금융기관의 부실채권은 근본적으로 은행으로부터 자금을 대출받은 기업들이 만들어 낸 것이지 금융기관 자체의 비용과다로 발생한 것이 아니었다. 관치금융으로 인한 폐해와 금융기관 경영의 낙후성 등도 부실채권 발생의 중요한 원인으로 작용하였지만 근본적으로 부실채권의 대부분은 재벌과 같은 대기업들의 부실경영이 만들어 낸 것이었다.

한편, 재벌들이 부실하게 된 것은 생산물시장의 조건 때문만은 아니었다. 총수들이 자본시장에서 자본의 기회비용을 제대로 느끼게 하도록 하는 메커니즘 자체가 결여되어 있었다. 투자가 성공하면 총수의 업적이고, 실패하면 정부가 떠맡아주는 개발국가시절부터 익숙한 구도, 즉 ‘대마불사=도덕적 해이’를 제어할 메커니즘이 없었다. 원칙적으로 자본시장에서 기업을 규율할 주체는 투자하거나 대출한 기관이나 개인이다. 그러나 이들로부터의 규율기능은 작동하지 않게 되어 있었다. 기업의 투자재원은 증권시장으로부터의 조달, 계열회사 투자, 계열 금융기관으로부터의 차입, 상호지급보증을 통한 차입 등 내부 내지 준내부 금융시장을 통해 조달되었는데, 기업 내부이건 금융기관이건 총수의 의사결정을 점검하고 감시하는 메커니즘이 결여되었던 것이었다. IMF 관리체제를 배경으로 출범한 국민의 정부는 재벌개혁과 금융개혁을 추진하는 동시에 IMF 관리체제를 벗어나는 데 역량을 집중했다.

정부는 외환위기를 극복하기 위하여 IMF와 구제금융 합의의향서를 교환하고, 향후 3년 동안 수행할 정책들의 개요인 양해각서를 첨부하였다. 이것은 금융위기의 근본적인 원인을 밝히고, 시장의 신뢰를 회복하여 다시금 지속적인 성장의 길로 가기 위한 것이다. 외환위기는 정치적 개입으로부터 자유롭고 동시에 규칙과 선진산업국의 관행을 따르는 보다 튼튼하고 투명한 금융시스템을 만들기 위해 포괄적이고도 신속한 개혁이 필요하다는 사실을 명백히 보여줬다.

우리 금융산업이 겪고 있는 어려움은 시장경제 원리에 대한 금융기관의 인식부족과 취약한 건전성 감독의 결과다. 금융기관은 위험도에 대한 평가를 제대로 하지 못했으며, 민간기업의 과잉투자계획을 무리하게 지원했다. 동시에 주가폭락으로 은행 보유주식의 가치마저 하락했다. 이로 인해 국제 신용평가기관들이 우리 금융기관들의 신용등급을 잇따라 하향 조정했으며, 해외자금 조달이 급속히 어려워졌다. 정부의 외환보유고도 시중은행 해외지점에 대한 지원으로 급격히 고갈됐다. 외환위기에는 동남아의 사태도 일조하였으나, 위기의 규모와 속도는 상당부분 국내 금융 및 기업부문의 근본적인 결함에서 찾을 수 있다.

IMF 양해각서에 의하면 금융시장의 안정과 원화절하의 방지를 위해 우리 정부는 작금의 어려움을 발생시킨 근본적 원인과 구조적 취약점을 인식하고, 단호하고 신속하게 포괄적인 정책을 단행하라는 것이다. 첫째, 긴축통화정책과 재정긴축을 통해 경상수지의 적절한 조정과 함께 물가상승 압력을 막기 위한 강력한 거시경제틀을 만든다. 둘째, 금융산업의 구조조정과 자본확충, 그리고 좀더 투명하고 시장중심적이며 더 잘 감독되고 정치적인 간섭에서 자유로운 경제의사결정이 가능한 포괄적인 전략을 세운다. 셋째, 기업지배구조를 개선할 수 있는 조치를 마련한다. 넷째, 자본시장의 자유화를 가속화한다. 다섯째, 무역자유화를 더욱 추진한다. 여섯째, 투명하고 시의적절하게 경제통계가 공개될 수 있도록 한다.

이 프로그램의 핵심은 금융부문의 광범위한 구조조정 및 개혁이었다. 부실 금융기관의 문제점들이 고쳐지지 않으면 전체 금융시스템에 악영향을 끼치고, 한국 금융시스템의 신뢰도가 훼손되는 것은 자명하였다. 이에 따라 정부는 부실 금융기관의 문제를 해소하고, 금융산업의 시장개

방을 위하여 강력하고 단호한 행동을 취하였다. 금융기관의 건전성과 투명성 제고를 위해, 강력하고 독립적인 금융감독기관을 세우기 위한 법률을 제정하였다. 생존이 불능한 금융기관을 퇴출시키기 위한 실행계획, 취약하지만 자력갱생이 가능한 금융기관을 처리하기 위한 대책, 금융산업의 리스크관리를 촉진시킬 정책을 마련하였다.

정부는 IMF와 협의 하에 국제적 관행에 맞춰 재정감독과 규정을 강화하는 포괄적인 행동계획을 내놓았다. 이 같은 행동계획을 수행하기 위해 정부는 IMF와 다른 국제금융기관들로부터 기술적 지원을 받았다. 정부는 금융시스템 현안뿐만 아니라 국내 금융시스템의 기초를 다지기 위한 보다 근본적인 대책의 필요성을 인식하였다. 이를 위해 시장원리를 강화하고 국제기준에 맞는 규제와 효과적인 감독을 위한 인력확충 등의 노력이 이루어졌다. 회계기준과 공시에 관한 규정도 국제기준에 따라 강화되었으며, 대형 금융기관의 재무제표는 국제적으로 인정받은 회계법인의 감사를 받았다. 건전성 기준은 바젤협약 수준으로 상향조정하고, 금융기관들은 건전성 기준에 입각해서 위험평가, 대출심사 등을 강화하였다.

또한 정부는 기업의 구조와 지배구조를 개선할 필요성을 인식하고, 독립적인 외부감사, 완전공시, 재벌의 결합재무제표 공표 등 기업회계의 투명성을 제고하였다. 은행대출의 상업성을 존중하고 정부가 은행경영과 대출결정에 관여하는 관치금융을 금지하는 노력을 하였다. 또한 재무구조 개편안에는 기업의 높은 부채비율을 낮추고, 기업자금조달의 은행차입비중을 축소하고, 재벌 계열회사 간 상호채무보증 관행을 변화시킬 수 있는 조치들이 포함되었다.

한편 정부는 금융시스템의 경쟁과 능률을 향상시키기 위해 외국인의 국내 금융시장 진입을 허가하는 스케줄을 앞당기는 자본자유화 일정을 보다 앞당겼다. 외국 금융기관에 국내 금융기관들의 우호적 M&A를 내국인과 동등하게 허용하였다. 따라서 외국 금융기관은 은행 자회사나 증권사 현지법인을 설립할 수 있고, 외국 은행들이 자유롭게 국내 은행주식을 매입하도록 허용하였다. 외국인의 종목당 주식투자 한도를 훨씬 확대하고, 외국인 1인당 주식소유한도도 확대하였다. 또한 외국인의 국내 단기금융상품과 국내 회사채시장 투자를 허용하고, 외국인 직접투자 승인절차를 간소화해서 외국인의 직접투자 제한조치를 대폭 축소하였다.

2. 구조조정의 추진

IMF 관리체제라는 사상 초유의 경제위기 상황을 맞아 구조조정은 우리 경제의 사활이 걸린 절대과제로 부각되고 있다. 특히 그동안 무분별하게 돈을 빌려 외형적인 팽창을 추구해 온 대기업들의 구조조정이 핵심과제로 국내·외적으로 인식되고 있다. 기업구조조정은 IMF나 정부의 정책적 요구사항이기에 앞서 생존을 위한 기업의 선택일 수밖에 없다. 특히 재벌은 지분율이 5%도 채 안 되는 총수가 계열회사 간 출자를 통해 전체 계열회사의 경영권을 행사하는 독특한 소유지배구조를 보였다. 이로 인해 도덕적 해이가 만연하게 되고 일부 계열회사가 부실화할 때 전체 계열회사가 동시에 망하는 현상이 발생하였다.

경제위기는 실제로 재벌기업들의 연쇄적인 부도가 시작된 1997년 초부터 시작되었으나, 1997년 12월에 IMF로부터 구제금융을 받은 시점에서 정부가 공식적으로 경제위기임을 인정하면서 기업과 금융산업에 대한 구조조정이 본격적으로 시작되었다. 구조개혁의 핵심 정책목표는 부실 제거와 경쟁력 제고이었다. 단기적으로는 시급한 부실 요인을 제거하는 한편 시장기능을 통해 지속적으로 구조조정이 이루어질 수 있는 법과 제도적 장치를 마련하는 것이고, 중장기적으로는 경제의 투명성, 효율성, 공정성 제고로 자율적 시장기능에 의한 경쟁력 강화가 목표였다.

경제위기 이후 기업경영 전반에 걸친 구조개혁의 필요성이 제기되자, 정부는 재벌기업의 불투명한 경영구조와 차입에 의한 과도한 사업확장을 경제위기의 주요 원인 중 하나로 파악하였다. IMF와 외국의 투자자들도 금융지원의 전제조건으로 지배구조와 재무구조 개선을 비롯한 기업구조개혁을 요구하였다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 1998년 1월 정부와 재계는 재무구조 개선, 핵심부문 설정, 경영책임 강화, 상호채무보증 해소, 그리고 경영투명성 제고 등 5대 원칙을 설정하였다.

기업구조조정 추진의 기본원칙 중 하나는 기업규모에 따른 차별화였다. 손실부담능력이 큰 5대 재벌은 원칙적으로 기업 스스로 손실을 흡수하도록 하는 한편, 나머지 부실기업은 과감하게 퇴출시키고 회생가능한 기업은 기업개선작업(workout)을 통해 회생토록 한다는 것이었다. 이에

따라 그 후 진행된 기업구조조정은 상위 5대 재벌에 대해서는 자율적 사업구조조정(소위 ‘빅딜’) 및 채권금융기관과의 재무구조개선약정 체결을 통해서 추진되었으며, 6대 이하 재벌그룹 및 중견기업에 대해서는 기업개선작업 위주로 진행되었다. 또한 1999년 9월에는 위의 5대 원칙에 추가하여 변칙상속과 증여의 방지, 순환출자 및 부당 내부거래의 차단, 그리고 제2금융권의 지배구조 개선 등 재벌의 선단식 경영행태를 시정하기 위한 3대 보완과제를 설정하였다.

아울러 정부는 경제회생을 위해서 4대 부문 개혁 중 하나인 공기업 민영화를 추진하였다. 공기업 민영화의 목적은 공기업 소유지배구조의 변경과 경쟁도입을 통하여 공기업의 비효율성을 해소해 나가려는 것이었다. 하지만 공기업 민영화의 궁극적 목표는 시장기능의 활성화를 통한 효율성 제고에 있었다. 즉 민영화과정에서 관련시장을 경쟁적인 시장구조로 전환하고, 시장원리가 제대로 작동될 수 있는 여건을 마련하는 것이었다.

대부분의 공기업이 진입·투자규제, 가격규제, 해외경쟁도입의 제한 등 각종 규제에 의하여 독점력이 유지되어 왔으므로, 민영화를 통해 단순한 소유주체의 변동뿐 아니라 독점을 보호하는 다양한 규제장치를 제거하여 경쟁적인 시장구조로 전환하는 것이 필요하였다. 이를 위해 대상기업의 특성, 시장여건, 잠재적 경쟁자의 존재 등을 고려한 다양한 경쟁도입방안을 함께 강구함으로써, 공기업 민영화과정에 있어서 유효경쟁이 확보될 수 있는 시장구조로의 전환을 추진하였다.

3. 디지털 경제시대의 도래

정보통신기술의 비약적 발전과 경제의 네트워크화가 급진전됨에 따라 이른바 디지털 경제가 21세기의 새로운 경제 패러다임으로 부상하게 되었다. 디지털 경제에서 경제발전을 위하여 가장 중요한 요소는 지식과 정보이다. 20세기 경제성장의 원천은 기본적으로 노동, 자본, 자원, 그리고 기술이었다. 그러나, 20세기 후반부터 밀려오기 시작한 지식정보혁명은 그동안의 경제 패러다임을 근본적으로 변화시키기에 충분하였다. 지

식정보화·세계화 등으로 대변되는 경제환경의 변화로 말미암아 이제는 지식과 정보가 부가가치 창출의 가장 큰 원천이 되었다.

지식정보화·세계화 등으로 대변되는 경제환경의 변화로 말미암아 이제는 지식과 정보가 부가가치 창출의 가장 큰 원천이 되었으며, 세계가 하나의 시장으로 통합되면서 경쟁이 더욱 치열하게 전개되었다. 특히, 디지털 경제에서는 남보다 더 유용한 정보를 바탕으로 더 창조적인 지식을 갖는 것은 단순히 남보다 앞서 나가는 것에 그치는 것이 아니라 그 기업의 생존 여부를 판가름하기까지 한다. 디지털 경제에서는 1등이 모든 것을 갖는 경제이기 때문이다. 이러한 관점에서 본다면 디지털 경제에서 경쟁의 중요성은 더욱 커진다고 할 수 있다.

특히, 디지털 경제에서는 생산의 내용과 방법이 혁신적으로 바뀌는 기술혁신이 경제전반에 걸쳐서 매우 빈번하게 일어나므로 치열한 경쟁을 통하여 기술변화에 민감하게 대응하여 나갈 필요성이 더욱 커지게 되었다. 따라서 모든 경제주체들이 공정한 경쟁을 할 수 있는 경쟁시스템은 디지털 경제에서 경제발전을 위한 중요한 인프라 중 하나라 할 수 있을 것이다.

그러나 디지털 경제는 이제까지의 산업사회와는 여러 가지 면에서 다르므로 경쟁시스템도 다른 모습을 띄게 되었다. 과거 산업사회에서는 당연하게 받아들여졌던 시장구조, 각종 규제, 경제주체들의 의식 등이 디지털 경제에서는 경쟁을 저해하는 요인으로 작용할 수 있으며, 과거 산업사회에서는 존재하지 않았던 문제들이 디지털 경제에서는 경쟁의 관점에서 매우 중요한 문제로 대두되었다. 따라서 디지털 경제에서는 새로운 관점을 가지고 경쟁의 문제에 접근할 필요가 있었다. 과거의 구태의연한 관점으로 디지털 경제에서의 경쟁문제에 접근한다면 경쟁조건을 오히려 더욱 악화시킬 수 있기 때문이었다.

디지털 경제를 경쟁의 관점에서 보면 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 공존하고 있다. 디지털 경제에서는 누구나 인터넷을 통하여 풍부한 정보를 얻을 수 있고 상대적으로 시장진입이 쉬워 시장에서의 경쟁이 더욱 활발해질 수 있는 반면, ‘네트워크 효과’ ‘수확체증의 법칙’ 등 독점으로 가는 원동력이 내재되어 있어 거대 독점기업이 출현할 가능

성이 커져 시장의 독과점 정도를 악화시킬 수도 있다. 따라서 디지털 경제에 경쟁시스템을 정착시키기 위해서는 각 부문별로 특성에 맞는 시스템의 정착을 위한 보다 신중한 노력이 필요하게 되었다.

그밖에 인터넷 등 정보통신의 발달은 우리의 일상생활에서 산업구조에 이르기까지 총체적인 대변혁을 일으키고 있으며, 이를 매개로 소비자의 힘이 조직화되면서 기업의 성패를 소비자가 좌우하는 소비자 중심사회를 본격적으로 개막하기에 이르렀다.

또한, 정부의 지원이나 보호를 등에 업고 기업이 성장할 수 있던 시대는 가고, 이제는 오로지 시장으로부터 신뢰를 받는 기업만이 성장할 수 있는 환경이 만들어졌다. 글로벌스탠다드는 더 이상 특정기업에 대한 국가의 지원을 허용하지 않고 있어 모든 기업은 전세계 기업을 상대로 하여 실력에 의해 경쟁해야 하는 가혹한 시대가 열리게 되었다.

이러한 시대적 경제환경 변화와 함께 국내적으로는 1997년 말의 외환위기를 극복하고 경제체질을 개선하기 위해 ‘국민의 정부’ 출범 이후 구조개혁을 지속적으로 추진해 온 바, 구조개혁이 기업의 진정한 경쟁력 제고로 연결되기 위해서는 기업 스스로의 상시적인 내부혁신이 이루어질 수 있도록 경쟁환경을 조성하는 일도 매우 중요한 과제로 부각되었다.

제2절 법령의 제·개정과 제도의 변천

1. 공정거래법 개정

가. 제6차 공정거래법 개정(법률 제5528호, 1998. 2. 24)

1) 개정 배경

IMF 경제위기를 조속히 극복하고 경제제도약의 발판을 마련하

기 위해서는 시장경제원리의 작동과 기업들의 강도 높은 구조조정이 요구되고 있었다. 이와 관련하여 결합채무제표의 조기도입, 기업경영의 투명성 제고 및 기업지배구조의 선진화 그리고 M&A 활성화 등 대규모기업집단에 의한 무분별한 사업다각화를 억제하기 위한 제도개선책이 범정부 차원에서 마련되었다. 또한 대규모기업집단 계열회사를 연쇄도산시키고 금융기관도 함께 부실화시키며 기업들의 구조조정에 걸림돌로 작용하고 있는 계열회사간 채무보증이 조속히 해소되어야 한다는 인식이 널리 확산되고 있었다.

한편 출자총액제한도 신규유망사업으로의 진출, 기업분할 등 기업들의 자율적인 구조조정에 장애요인으로 작용하고, 적대적 M&A에 대한 방어수단으로 외국기업에 비해 국내기업을 역차별하는 문제가 제기되어 출자총액제한제도에 대한 재검토의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 1998. 2. 9 출자총액제한제도 폐지, 신규 채무보증의 금지 및 기존 채무보증의 2000년 3월 말까지 해소 등을 내용으로 한 개정 법률안을 발의하였고, 동 법률안은 1998. 2. 15 제188회 임시국회에서 통과되었다. 그러나 이후 적대적 M&A는 1건도 없었고 순환출자만 급증하는 부작용이 나타나 따라 출자총액제한제도를 부활해야 한다는 당위성이 제기되었다.

2) 개정 배경

가) 출자총액제한제도의 폐지

대규모기업집단 소속회사에 적용되고 있는 출자총액제한제도(당해회사 순자산의 25% 이내에서 타회사 주식의 취득 또는 소유)를 폐지하였다.

나) 신규채무보증의 금지 및 기존채무보증의 해소

계열회사간 신규채무보증을 1998. 4. 1부터 금지하였다. 다만, 전면금지에 따른 업계의 부작용을 최소화할 수 있도록 산업합리화 및 기

업의 국제경쟁력 제고를 위해 필요한 경우 등 불가피하거나 폐해가 적은 채무보증은 예외를 인정토록 하고 기존채무보증의 기한연장을 위하여 재약정하는 경우에는 2000년 3월 말까지 신규채무보증으로 보지 않기로 하였다. 채무보증을 완만하게 해소하는 도중에 경제위기를 맞게 됨에 따라 보다 강한 규제인 신규 채무보증이 원칙적으로 금지되고 기존 채무보증을 완전 해소해야 할 의무가 부과된 것이다.

또한, 기존채무보증의 해소에 대하여는 원칙적으로 2000년 3월 말까지 모두 해소토록 하되, 대통령령이 정하는 경우로서 금융감독원장이 해소시한의 연장을 요청하고 공정거래위원회가 이를 인정한 경우에는 2001년 3월말까지 해소토록 유예기간을 1년 더 부여하였다. 한편 1998년부터 2000년까지의 기간 중에 신규로 지정되는 기업집단에 대해서는 기존 기업집단과의 형평성을 고려하여 2001년 3월말까지 해소토록 해소기간을 1년 더 부여하였다. 2001년 이후에 신규로 지정되는 기업집단에 대해서는 지정일로부터 1년 내에 채무보증을 해소토록 하였다.

나. 제7차 공정거래법 개정(법률 제5813호, 1999. 2. 5)

1) 개정 배경

민주주의와 시장경제의 병행발전을 국정이념으로 하는 「국민의 정부」 출범 이후, 우리 경제가 당면한 경제위기를 빠른 시일 내에 극복하고 재도약의 발판을 마련하기 위해 기업구조 조정을 조속한 시일 내에 마무리하고 경제 각 분야에 시장경제의 원칙을 확립하는 것이 시급한 과제로 등장하였다.

이에 따라 공정거래위원회는 법률가, 교수, 시민단체 대표 등 민간전문가와 재경부, 법무부 등 관계부처 공무원으로 구성된 민관합동위원회를 구성하였다. 그 당시 금융기관을 매개로 복잡·다양하게 이루어지고 있는 부당 지원행위를 효과적으로 차단하고 시장경제로의 이행과정에서 증가할 것으로 예상되는 각종 위법행위를 효율적으로 감시·규율하기에는 제도적 장치가 미비한 것이 사실이었다. 또한, 그동안 경제력집중에

대한 우려 때문에 금지해 오던 지주회사의 설립문제도 기업내외의 감시체제가 마련됨에 따라 이를 제한적으로 허용하여 기업구조조정 과정에 지주회사 제도가 지닌 장점을 활용할 수 있도록 해 줄 필요성이 대두되었다. 이와 관련, 세계은행(IBRD)도 한국경제의 위기극복을 위해 구조조정차관(SAL)을 제공하면서 그 조건으로 구조조정과정에서 경쟁당국의 기능과 역할이 제고될 수 있도록 공정거래법의 개정을 권고한 바 있다.

민관합동위원회는 이러한 사정을 모두 고려하여 시장경제의 정착을 위한 기반을 마련하고 기업구조조정이 법과 제도의 틀 내에서 원활히 추진될 수 있도록 여건을 조성하는 개정안을 마련하는데 중점을 두었다. 동 위원회는 법 개정 건의안을 마련하여 공정거래위원회에 건의하였다. 공정거래위원회는 민관합동위원회의 개정건의안을 토대로 공정거래법 개정안을 마련하여 여당과의 협의를 통해 동 법률안을 개혁입법 차원에서 여당공동 발의의 의원입법으로 추진하게 되었다. 1998년 11월 초 국회에 제출된 동 법률안은 국회 심의를 거쳐 1999. 1. 6 국회를 통과하여 1999. 2. 5 공포되었다.

2) 개정 내용

가) 법 적용범위의 확대

종전까지는 법적용대상 사업자를 한국표준산업분류에 따라 12개 대분류산업에 해당하는 사업을 영위하는 자로 규정하고 있어 광업 등 5개 산업은 법적용 대상에서 제외되었으나, 모든 산업에 경쟁법을 적용하는 국제적 기준에 맞추어 원칙적으로 업종 구분 없이 모든 사업자가 법적용 대상이 되도록 하였다.

또한, 그동안 금융·보험사업자의 경우에는 시장지배적지위 남용행위 금지조항의 적용이 배제되어 왔으나, 금융보험사업자를 일반사업자와 달리 취급할 합리적인 사유가 없을 뿐 아니라, IMF 관리체제 이후 금융산업의 구조조정이 급격히 이루어지면서 금융산업에서의 독과점 형성 및 남용가능성이 크게 증대하였다는 점을 감안하여 금융·보험사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대해서도 규제대상에 포함시키기로 하였다.

나) 기업구조조정의 촉진

(1) 지주회사 설립·전환의 제한적 허용

기업들이 지주회사의 장점을 최대한 활용하여 구조조정을 원활히 추진할 수 있도록 지주회사의 설립을 제한적으로 허용하였다. 그동안 경제력집중 심화에 대한 우려 때문에 외국인투자사업을 위한 목적 이외에는 지주회사의 설립을 금지해 왔다. 그러나, 최근 시장개방의 가속화로 경쟁압력 제고 및 결합재무제표의 도입 등 기업경영에 대한 감시체제가 정비되고 있을 뿐 아니라 기업구조조정과정에서 비주력회사의 분리·매각, 외자유치 촉진 등 지주회사가 가지는 순기능을 충분히 활용할 수 있도록 그 설립을 허용하였다.

다만, 지주회사의 폐해가 나타나지 않도록 그 설립요건을 엄격하게 제한하였다. 우선, 지주회사가 과도한 외부차입으로 자회사를 확장해 나가는 것을 방지하기 위해 지주회사의 부채비율을 100% 이내로 제한하고, 개별 자회사에 대한 지분율을 50% 이상으로 유지토록 하였다. 그리고 대기업이 금융기관을 사금고화하는 것을 막기 위해 하나의 지주회사에 금융회사 및 비금융회사를 동시에 두지 못하도록 하였다. 또한 지주회사가 다단계에 걸친 출자방식으로 많은 회사를 거느리는 것을 방지하기 위해 원칙적으로 손자회사를 두지 못하도록 하였다.

(2) 계열회사간 부당지원행위 금지

또한, 기업구조조정을 가로막는 계열회사간 부당지원행위를 효과적으로 차단하기 위하여 대규모기업집단 계열회사간 부당지원행위에 국한하여 2년간 한시적으로 공정거래위원회가 금융기관의 장에게 금융거래정보의 제출을 요구할 수 있도록 하였다. 이는 계열회사간 부당한 자금·자산 지원행위가 대부분 금융기관을 매개로 하여 우회적으로 이루어지고, 갈수록 그 수법이 교묘해지고 있어 금융거래정보가 없이는 사실상 부당지원행위 조사가 불가능하다는 현실 인식에 기초한 것이다. 실제 5대 그룹 부당지원행위 조사과정에서도 금융기관을 매개로 한 우회적인 계열회사 지원혐의를 포착하고도 금융기관이 금융실명법의 규정을 들어 자료제출을 거부하는 바람에 더 이상 조사를 진행할 수 없는 사례가 있었다.

(3) 금융거래정보요구권 도입

새로 도입되는 금융거래정보요구권은 금융실명법의 금융거래 비밀보호라는 취지를 최대한 존중하기 위해 극히 엄격한 요건 하에 운영토록 하였다. 우선, 금융거래정보를 요구할 수 있는 대상을 대규모기업집단 계열회사간 부당지원행위의 상당한 혐의가 있는 경우로 한정하고, 절차적으로도 거래자의 인적사항, 사용목적, 요구하는 거래정보의 내용을 기재한 문서에 의하도록 하였다. 또한, 금융기관이 공정거래위원회에 금융거래정보를 제공하는 경우에는 10일 이내에 제공한 정보의 주요내용, 사용목적, 제공받은 자 및 제공일자 등을 명의인에게 서면통지하도록 하고, 공정거래위원회가 금융기관에 대하여 금융거래정보를 요구하는 경우 그 사실을 기록하고 금융거래정보를 요구한 날부터 3년간 동 기록을 보관토록 하는 한편, 금융거래정보를 제공받은 자가 그 자료를 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적 외의 용도로 이용하는 경우에는 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하였다.

다) 경쟁촉진을 위한 시장효율성 제고

(1) 시장지배적사업자 지정고시제도 폐지

시장지배적사업자 지정고시제도를 폐지하고 일정요건에 해당하는 사업자를 시장지배적사업자로 추정하는 제도를 도입하여 개별사안별로 실질적인 시장지배력 행사여부를 판단토록 개선하였다. 제7차 법 개정 때까지는 독과점사업자의 시장지배적지위 남용행위를 규제하기 위해 매년 시장지배적사업자를 지정·고시해 왔으나, 지역독과점이나 수요독점 사업자와 같이 지정에서 누락되는 사업자는 규제대상에서 원천적으로 제외되는 등의 문제점이 지적되어 왔다. 한편, 시장지배적사업자 지정고시제도를 폐지하더라도 일정 규모 이상의 시장에 대한 시장구조를 조사·공표하도록 하여 산업별 연구에 필요한 기초데이터를 계속 제공하는 한편, 독과점 시장에 대한 시민의 감시기능이 활성화될 수 있도록 하였다.

(2) 경성카르텔 규제강화

아울러, 공동행위의 위법성 요건을 “부당하게 경쟁을 제한하

는”으로 수정하여 경성카르텔에 대하여 당연위법의 원칙을 적용할 수 있는 근거를 마련하였다. 지금까지는 “일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는” 공동행위를 위법으로 규정하고 있어 부당한 공동행위가 위법임을 입증하기 위해서는 개별사안마다 경쟁저해성 여부를 엄격하게 검토할 필요가 있었다. 그러나, 가격담합, 입찰담합 등 경성카르텔의 경우에는 경쟁에 끼치는 해악이 매우 크므로 이를 국제적 기준에 부합하도록 당연위법의 원칙을 적용하여 강력하게 규제하기 위해 개정한 것이다.

(3) 불공정거래행위 유형 신설

그리고, 한정적으로 열거하고 있는 불공정거래행위유형에 기타 조항을 추가적으로 신설하였다. 지금까지는 공정한 거래를 저해하는 행위로서 7가지 유형의 행위만이 열거되어 있어 새로운 유형의 불공정거래행위가 발생하는 경우 이에 탄력적으로 대응하기 어려운 측면이 강하였다.

라) 권리구제의 원활화

피해자의 권리구제에 기여하고 사건처리의 투명성을 제고하기 위해 당사자 또는 이해관계인이 공정거래법의 규정에 의한 처분에 관련된 자료의 열람 또는 복사를 요구할 수 있도록 하였다. 이 경우 공정거래위원회는 자료를 제출한 자의 동의가 있거나 공익상 필요하다고 인정할 때에는 이에 응하도록 하였다. 또한, 종전까지는 행정소송을 제기하기 전에 반드시 이의신청절차를 거치도록 하였으나, 개정법에서는 공정거래위원회의 심결에 불복하는 당사자의 권리구제를 원활하게 하기 위하여 이의신청 없이도 곧바로 행정소송을 제기할 수 있도록 하였다.

그리고 민사소송을 통한 피해구제를 실효성 있게 하기 위해 손해배상청구소송이 제기된 때에는 법원은 필요한 경우 공정거래위원회에 대하여 당해 사건의 기록(사건관계인, 참고인 또는 감정인에 대한 심문조서 및 속기록 기타 재판상 증거가 되는 일체의 것을 포함한다)의 송부를 요구할 수 있도록 하였다.

마) 기업결합심사제도의 개선

종전 기업결합 예외인정기준인 산업합리화 또는 국제경쟁력강

화 요건을 삭제하는 대신 기업결합시 효율성 증대효과가 경쟁제한으로 인한 폐해보다 큰 경우이거나, 기업결합 당사회사가 자본잠식상태(자본총계가 납입자본금보다도 적어진 경우) 등으로 회생이 불가능한 부실기업인 경우로 그 기준을 명확히 하였다.

한편, 기업결합의 유형 중 임원겸임은 통상 주식취득에 수반되는 행위로서 독립적인 기업결합 유형이라고 보기 어렵고, 1개 회사 또는 기업집단 단독으로 새로운 회사설립에 참여하는 경우에는 경쟁촉진효과가 있는 점을 감안하여 대규모회사 이외의 자의 임원겸임 및 1개 기업 또는 기업집단의 단독 회사신설은 기업결합 유형에서 제외하였다.

아울러, 경쟁제한적 기업결합에 대한 시정조치 이행의 실효성을 확보하기 위해 부당이득 환수 또는 징벌적 성격이 강한 1회성의 과징금제도 대신에 시정조치 이후에 당해 조치를 이행할 때까지 매일 일정금액의 이행강제금을 부과하도록 하였다.(법 제17조의2 신설) 또한, 직접금지 방식의 시정조치를 부과하기 명백히 곤란한 경우에는 기업결합에 따른 경쟁제한의 폐해를 방지하기 위하여 가격변경 금지, 원료구매시 경쟁입찰 방식 채택 등 영업방식 또는 영업범위를 제한하는 방식의 시정명령을 발할 수 있도록 하였다.

그리고, 종전에는 기업결합 신고위반에 대하여 1억 원 이하의 벌금을 부과하도록 되어 있었으나 절차규정위반에 대해 형벌을 부과하는 것은 과잉규제라는 논란이 있어, 이를 행정제재인 과태료제도(법인 1억 원 이하, 개인 1천만 원 이하)로 전환하였다(법 제69조의2 제1항 제2호 신설). 한편 회사설립에 있어 당해 회사 또는 특수관계인만이 참여하는 회사설립 및 상법상 단순분할에 의해 회사가 설립되는 경우에는 신고대상에서 제외하였다. 또한, 시장지배적사업자 지정제도가 폐지됨에 따라 시장지배적사업자와 관련된 사전신고조항이 삭제되었다.

다. 제8차 공정거래법 개정(법률 제6043호, 1999. 12. 28)

1) 개정 배경

1999년 8·15 대통령 경축사에서 기업구조개혁을 위한 3대 과제⁶³⁾의 하나로 “계열회사간 순환출자 축소 및 부당내부거래 방지”가 제시되었다. 연이어 1999. 8. 25 대통령 주재 「재계-정부-금융기관 간담회」에서 동 과제의 실천방안이 합의⁶⁴⁾됨에 따라 공정거래법 개정(제8차 개정)을 추진하게 되었다. 개정 법률안은 1999. 11. 9 국무회의를 거쳐 동년 12. 2 국회에서 의결되어 2000. 4. 1부터 시행되었다.

2) 개정 내용

가) 순환출자의 억제를 위한 출자총액제한제도의 도입

1997년말 이후 외환위기 극복을 위한 4대 부문 구조조정 작업의 하나로 외국인의 적대적 M&A를 전면 허용함에 따라 국내기업에 대한 역차별을 해소하고 경영권 방어수단으로 1998년 2월 출자총액제한제도를 폐지하였다. 그 이후 대규모기업집단의 계열회사간 출자가 증가하고 내부지분율이 크게 높아졌다. 대규모기업집단의 출자액은 1998년 4월 17.7조원에서 1999년 4월 29.9조 원으로 12.2조 원이 증가하였는데 이는 전년 대비 68.9%가 증가한 것이었다. 특히, 계열회사의 유상증자에 참여한 것이 8.2조 원으로서 출자총액 증가분의 2/3를 차지하였다. 이러한 계열회사 유상증자 참여는 대부분 5대 기업집단의 유상증자(7.9조 원)에 기인하였다. 이에 따라 대규모기업집단의 평균 내부지분율은 1998년 4월 44.5%에서 1999년 4월 50.5%로 급격히 높아지게 되었다.

특히, 동일인과 특수관계인의 지분율은 감소한 가운데 내부지분율이 높아짐으로써 동일인이 적은 지분으로 계열회사간 순환출자를 통하여 많은 계열회사를 지배하는 구조가 심화되었다. 또한, 외부에서 유입되는 실질적 자본의 증가 없이 부채비율을 형식적으로 감축하였으며, 계열회사 유상증자 참여를 통해 한계기업을 지원함으로써 구조조정을 저해

63) 3대 과제는 ① 제2금융권 경영지배구조 개선, ② 순환출자 억제 및 부당내부거래 차단, ③ 변칙 상속 및 증여 방지이다.

64) 「재계-정부-금융기관 간담회」의 관련 합의내용은 ① 공정거래법을 개정하여 출자총액제한제도를 도입하되, 시행시기는 2001. 4월로 한다는 것과 ② 1~10대그룹 계열회사의 대규모 내부거래를 이사회 의결사항으로 하고 이를 공시토록 하는 제도를 도입한다는 것이다.

하는 부작용이 발생하였다. 이러한 문제를 해소하고 무분별한 계열확장을 억제하며, 핵심역량에 집중하도록 유도하는 등 구조조정 촉진을 위해서는 계열회사간 순환출자를 억제할 필요가 있어 불가피하게 출자총액제한제도를 다시 도입하였다. 이에 따라 대규모기업집단에 속하는 회사(금융·보험 회사, 지주회사 제외)는 당해회사 순자산액(자기자본에서 계열회사의 출자금을 뺀 금액)의 25%⁶⁵⁾를 초과하여 국내 다른 회사의 주식을 취득 또는 소유할 수 없게 되었다.

나) 대규모 내부거래 감시제도 도입

4차례에 걸친 부당내부거래 조사결과 관행적으로 이루어지는 부당지원행위가 광범위하면서도 뿌리 깊게 자리 잡고 있으며, 그 수법도 점차 지능화되고 있어 사후에 이를 조사·처벌하는 것만으로는 한계가 있어 이를 사전에 예방할 수 있도록 환경을 정비할 필요성이 대두되었다. 이해관계자에 의해 부당내부거래가 방지될 수 있도록 부당내부거래에 대한 이사들의 책임을 강화(내부 통제장치)하고, 소액주주나 채권자 등에 의한 감시를 유도(외부 통제장치)하기 위한 제도를 도입하게 되었다.

자산총액의 순위가 1위부터 10위까지인 기업집단에 속하는 모든 회사가 일정 규모 이상의 “대규모내부거래”를 하는 경우는 의무적으로 이사회 의결을 거친 후 이를 공시토록 하는 제도를 신설하였다. 대규모내부거래는 10대 기업집단 소속회사가 특수관계인을 상대방으로 하거나 특수관계인을 위하여 자금·유가증권·자산을 제공 또는 거래하는 행위로서 당해 회사 자본금(이사회 의결일의 직전일의 자본금)의 10% 이상이거나 100억 원 이상을 거래하는 행위로 규정하였다.

또한 종전에 부당지원행위에 대한 과징금 부과한도가 낮아 부당지원 내용 및 정도에 상응하는 과징금을 부과하지 못하는 사례가 발생함에 따라 과징금 부과의 형평성과 실효성 제고를 위해 과징금 한도를 상향조정할 필요가 발생하였다. 이에 따라 매출액의 2% 범위 안에서 부과하던 과징금을 매출액의 5% 범위 안에서 부과할 수 있도록 부과한도를 높였다.

65) 출자한도(순자산의 25%)는 제도의 실효성을 확보하고 전체 대규모기업집단의 순자산대비 출자총액 비중이 99년말 현재 32.4%인 점을 감안하여 결정하였다.

다) 채무보증금지 관련제도의 개선

사회간접자본시설(SOC)에 대한 민간투자를 촉진하기 위하여 민간투자사업법인이 국내금융기관에 대해 지고 있는 채무에 대하여 당해 민간투자사업법인의 출자자가 채무보증을 하는 경우 이를 채무보증금지대상에서 제외하는 조항을 신설하였다.

또한 채무보증 제한과 관련된 탈법행위를 엄중 차단하기 위해 ① 자기 계열회사의 금융기관에 대한 기존의 채무를 면하게 함이 없이 당해 채무를 인수함으로써 사실상 채무보증과 동일한 효과를 발생케 하는 행위(중첩적 채무인수)와 ② 비계열회사로 하여금 자기의 계열회사에 채무보증을 하게 하고, 대신 자기는 당해 비계열회사에 채무보증을 하는 행위(교차보증)를 탈법행위의 유형으로 새로이 규정하였다.

라) 대규모기업집단 지정제외범위 확대

대규모기업집단 지정 이후 소속회사의 변동으로 당해 기업집단의 자산규모가 최근 지정된 30위 기업집단 자산총액의 70% 이하로 대폭 감소한 경우에는 그 사유가 발생한 때에 당해 기업집단을 대규모기업집단에서 제외할 수 있도록 하였다.

라. 제9차 공정거래법 개정(법률 제6371호, 2001. 1. 16)

1) 개정 배경

2000년 하반기 부당지원행위 조사를 위한 금융거래정보요구권의 시한종료가 임박하였지만 여전히 부당내부거래는 줄어들지 않고 오히려 그 방법도 날로 지능화·고도화하는 추세를 보였다. 그동안 수차례에 걸친 재벌그룹에 대한 부당내부거래 조사결과에 의하면 재벌그룹이 비계열 금융기관을 경유한 우회적인 방법 등을 통해 범위반행위를 지속적으로 반복하고 있음이 확인되었다.⁶⁶⁾ 이에 부당지원행위에 대한 조사를 위한

금융거래정보요구권의 시한연장 등을 통하여 공정거래위원회 조사의 실효성을 높이는 것이 필요하다는 공감대가 형성되었다.

또한 금융 및 기업구조조정이 미진하다는 평가가 각계 각층에서 나오면서 지주회사의 설립요건을 일부 완화하여 기업들이 현행 경제력 집중억제원칙의 범위 안에서 지주회사를 구조조정의 수단으로 원활히 활용할 수 있도록 하는 것이 시급한 과제라고 인식되었다. 한편 부당내부거래를 근절하기 위한 적극적 수단으로 부당공동행위 조사에 협조한 자에 대한 면책규정 적용을 확대하여 부당공동행위를 효과적으로 감시할 필요성이 대두되었다.

2) 개정 내용

가) 금융거래정보요구권의 시한연장

그동안 지속적인 조사에도 불구하고 부당내부거래가 계속되고, 그 방법도 금융기관을 매개로 우회지원 하는 등 날로 지능화·고도화되고 있는 실정이었다. 이에 따라 부당내부거래 근절을 위해 2001년 2월 종료되는 금융거래정보요구권의 시한을 3년 더 연장하였다. 당초 정부안은 2년 더 연장하는 것으로 마련되었으나, 국회 심의과정에서 금융거래정보요구권 없이는 부당내부거래조사가 불가능하다는 점에 여야가 인식을 같이하여 3년 더 연장하기로 최종 의결되었다(법 부칙 제2항).

나) 지주회사제도의 효율적 운영

(1) 지주회사의 자회사 지분율 요건 보완

현행 규정상 지주회사는 원칙적으로 자회사에 대하여 발행주식 총수의 50% 이상을 보유하도록 하되, 자회사가 1999. 4. 1(지주회사제도 시행일) 현재 상장법인인 경우에 한해 30% 이상 소유할 수 있도록 하고 있었다. 이에 대해 모든 상장법인 및 코스닥등록법인에 대해 상장시점에 관계없이 자회사 지분율 요건을 30%로 완화하여 지주회사의 지분보유 의

66) 특히 1999년 현대그룹이 역외펀드를 이용하여 계열회사의 전환사채를 매입하는 방법으로 부당지원한 사례는 금융거래정보요구권의 발동이 없었다면 적발이 불가능하였다.

무를 경감하였다. 이에 더하여 벤처기업을 자회사로 두는 벤처지주회사에 대해서는 자회사지분을 요건을 20%로 더욱 완화하여 벤처기업에 대한 자금공급이 원활히 이루어지도록 하였다(법 제8조의2 제1항 제2호).

(2) 벤처지주회사에 대한 자회사 지분율 요건 완화

특히 벤처기업을 자회사로 두는 벤처지주회사에 대하여는 자회사 지분율 요건을 20%로 완화하였다. 이것은 벤처캐피탈 성격의 회사가 다양한 종류의 벤처기업에 투자하는 것을 용이하게 해 줌으로써, 신기술을 사업화하는 벤처기업의 활성화를 도모하기 위한 것이었다.

(3) 지주회사의 행위제한의무 유예기간 적용 대상 확대

기업구조조정 촉진을 위해 기존 현물출자 방식 외에 상법상 회사분할을 통해 지주회사로 전환·설립하는 경우에도 부채비율 제한 등의 규정 적용을 일정기간 유예하였다. 기존 상법에는 없었으나 1998년 상법 개정으로 회사분할제도가 도입되었기 때문에, 이 방법으로 지주회사가 설립되는 경우에는 현물출자와 기본적으로 같으므로 현물출자 방식과 마찬가지로 예외 인정하였다. 물적분할, 인적분할 및 분할합병 등을 통해 분사화하는 경우는 1년간 부채비율제한을 예외인정하고, 2년간 지분율 제한을 예외 인정하였다.

다) 부당공동행위 신고자에 대한 면책제도 적용 확대

2000년 9월 정유5사의 군납유류 입찰담합 사건의 예와 같이 경쟁을 원천적으로 배제하는 고질적인 담합행위가 아직 완전히 근절되지 않고 있는 실정이다. 이에 따라 부당공동행위의 감시를 용이하게 하기 위해 부당공동행위 신고자 외에 “증거제공을 통해 공정거래위원회의 조사에 협조한 자”도 시정조치 및 과징금 감면대상자로 추가하였다(법 제22조의 2).

라) 범위반행위 조사의 실효성 제고

공정거래위원회 조사의 실효성 제고를 위해 조사를 거부·방해한 개인과 법인에 대한 과태료 부과한도를 상향조정하였다. 즉, 개인에 대해서는 1천만 원이던 것을 5천만 원으로, 법인에 대해서는 현행 1억 원이

던 것을 2억 원으로 각각 상향조정하였다. 이는 조사에 협조하여 거액의 과태료를 부과받기 보다 조사에 불응하여 적은 과태료만 부과 받으려는 일부 기업의 움직임에 적극 대응하기 위한 조치였다(법 제69조의2 제1항).

마) 과징금 환급가산금 지급근거 규정 등 신설

과징금 체납시 가산금을 징수하는 것과의 형평을 맞추어 이의 신청 등이 받아들여져 과징금을 환급해 줄 경우에도 가산금을 지급할 수 있는 근거규정을 신설하여 법집행의 형평성을 제고하였다. 이와 함께 체납된 과징금 징수를 위해 필요한 경우 국세청장에 대하여 국세과세에 대한 정보제공을 요청할 수 있는 근거규정도 신설하여 과징금 징수의 실효성을 제고하였다(법 제55조의6 신설). 또한 경우 국세청장에 대하여 국세과세에 관한 정보제공 요청 근거를 신설하였다.

바) 재판매가격유지행위

종전에는 재판매가격유지행위의 개념정의를 “상품을 생산 또는 판매하는 사업자가 그 상품을 판매함에 있어서 재판매하는 사업자에게 거래단계별 가격을 미리 정하여 그 가격대로 판매할 것을 강제하거나 이를 위하여 규약 기타 구속조건을 붙여 거래하는 행위”로 규정하고 있었는데, 사업자가 판매하는 당해 상품의 다음 단계의 판매가격을 구속하는 행위만 해당되는 것으로 해석될 소지가 있었으며, 따라서 유통단계에서 동일한 당해상품에 대한 가격구속행위가 아닌 경우에는 공정거래법으로 규제하는데 어려움이 있었다.⁶⁷⁾ 제9차 공정거래법 개정에서는 “사업자가 상품 또는 용역을 거래함에 있어서 거래상대방인 사업자 또는 그 다음 거래단계별 사업자에 대하여 거래가격을 정하여 그 가격대로 판매 또는 제공할 것을 강제하거나 이를 위하여 규약 기타 구속조건을 붙여 거래하는 행위”로 개정하여 유통단계에서 동일한 당해 상품에 대한 가격구속행위도 규율할 수 있게 되었다(제2조 제6호). 또, 종전에는 상품만을 대상으로 하였으나, 용역도 대상에 포함되도록 개정하였다.

67) 예를 들어, 외식업 프랜차이즈(예: 햄버거 등)에서와 같이 가맹본부가 원재료를 공급하고 가맹점이 이를 가공하여 완제품을 판매하는 경우에 가맹본부가 완제품에 대해 가격유지행위를 한다 해도 재판매가 규정을 적용하는데 어려움이 있었던 것이다.

마. 제10차 공정거래법 개정(법률 제6651호, 2002. 1. 26)

1) 개정 배경

제10차 개정은 1997년 외환위기 이후 기업의 지배구조개선 및 경영투명성 제고 등을 위한 각종 제도가 도입되어 기업 내·외부의 감시 장치가 강화되는 등 그 동안 달라진 경제여건에 맞게 대기업집단정책을 합리적으로 개편하기 위해 추진되었다. 우선 자산순위에 의해 일률적으로 규제하던 대규모기업집단제도를 행태별 규율방식으로 전환하였다. 아울러, 지배력의 확장을 위한 과도한 출자행위는 계속 억제하되 기업의 경쟁력 강화 및 핵심역량으로의 집중을 위한 출자는 자유롭게 할 수 있도록 하는 한편, 기업구조조정을 촉진하기 위해 구조조정관련 출자의 예외인정 시한을 연장하는 등 출자총액제한제도를 개선하였다. 이와 함께, 대기업집단에 속하는 금융·보험회사가 경영권 방어가 필요한 계열회사의 중요사항에 대해서는 의결권을 행사할 수 있도록 하고, 불가피하게 지주회사로 전환되는 경우 행위제한의무에 대해 유예기간을 부여하는 등 현행제도의 운영 과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다.

2) 개정내용

가) 지주회사의 행위제한 의무 유예기간 부여 범위 확대

기업구조조정을 보다 원활히 추진할 수 있도록 1999년부터 허용해 온 지주회사의 설립 또는 전환에 따른 기업의 부담을 경감하기 위해 지주회사로의 전환시 행위제한의무에 대한 유예기간을 보완하였다. 즉 자회사 주식가액의 상승에 따라 지주회사로 전환되는 경우 부채비율 100% 초과금지 의무는 지주회사로 전환된 날부터 1년간, 자회사 지분율(50%) 충족 의무 및 자회사 이외에 지배목적의 다른 회사 주식소유 금지 의무는 지주회사로 전환된 날부터 2년간 유예하였다(법 제8조의2 제1항 제1호 내지 제3호 다목 신설). 이와 함께 벤처지주회사가 벤처자회사가액의 감소

로 인하여 일반지주회사로 되는 경우에는 자회사 지분율(50%) 충족 의무를 일반지주회사로 전환된 날부터 1년간 유예하였다.(법 제8조의2 제1항 제2호 라목 신설)

나) 대기업집단 지정제도 개편

그 동안 경제력집중에 따른 폐해를 시정하기 위해 자산규모를 기준으로 1위부터 30위까지 기업집단을 일률적으로 대규모기업집단으로 지정하여 상호출자금지, 채무보증 금지, 출자총액제한 등과 같은 경제력집중억제시책을 적용하였다. 그러나, 상·하위 집단간 경제력격차가 큼에도 불구하고 모든 기업집단을 획일적으로 규제하는 것은 형평성에 문제가 있으며, 자산순위에 의한 대규모기업집단 지정은 예측가능성이 낮아 기업경영에 부담으로 작용될 수 있다는 문제가 제기됨에 따라 2001. 8. 10 여·야·정 경제정책협의회에서 대규모기업집단 지정제도를 개편하기로 합의하였다. 이에 따라, 시장에 의한 기업감시체제로의 전환을 중장기 목표로 필요한 규제는 유지하고 과도한 규제는 합리적으로 개선한다는 기본방향하에 30대 기업집단 일괄지정제도를 폐지하고, 상호출자, 채무보증, 출자 등 행태별로 규율대상 기업집단을 차등화하여 지정하는 방식으로 전환하였다(법 제9조, 제10조 제1항, 제10조의2 및 제14조).

다) 출자총액제한제도의 개선

계열회사간 거미줄식 출자를 통해 총수 1인이 수많은 기업을 선단식으로 경영하는 폐해를 차단하기 위해 2001년 4월부터 재시행된 출자총액제한제도에 대해 재계가 경제여건의 어려움을 이유로 폐지를 요구함에 따라 정부와 재계는 2001. 5. 31 투자활성화 및 기업경영여건 개선 등을 위해 출자총액제한제도를 정비하기로 합의하였다. 정부와 재계는 수많은 논의와 토론을 거쳐 기업의 경쟁력 강화 및 핵심역량으로의 집중을 위한 출자는 자유롭게 하고 한도초과 출자의 해소부담은 완화하되, 기업의 경쟁력강화에 기여하지 못하는 무분별한 외형확장을 위한 출자는 제한하기로 제도의 개선방향을 마련하였다.

(1) 출자총액제한의 적용제외 신설 및 예외인정 보완

기업의 경쟁력 강화와 핵심역량집중을 위한 출자는 자유롭게 허용하고, 지배력확장과 관련이 적은 출자에 대해서는 예외를 확대하여 기업의 보다 자유로운 경영활동여건이 마련될 수 있도록 출자총액제한의 적용제외대상을 신설하고, 예외인정대상을 보완하였다. 먼저 종전 예외인정 대상이었던 사회간접자본시설에 대한 민간투자사업을 위한 출자를 적용제외대상으로 전환하였고, 공기업민영화 등 국가시책의 원활한 추진을 위해 공기업민영화대상회사 및 정부출자회사에 대한 출자를 적용제외대상으로 하였다(법 제10조 제6항 제1호·제2호 및 제4호). 또한 기업의 경쟁력 강화와 핵심역량집중을 유도하기 위해 동종의 영업을 영위하거나 밀접한 관련이 있는 회사에 대한 출자를 적용제외대상으로 하였으며, 회사정리·화의·관리절차가 진행중인 회사에 대해서는 출자총액제한제도의 적용을 배제하였다(법 제10조 제6항 제3호·제4호). 한편, 외국인투자촉진법에 의한 외국인투자기업에 대한 출자, 신산업의 국제경쟁력 강화를 위해 신기술을 기업화한 회사에의 출자 및 회사정리·화의·관리절차가 진행중인 회사에 대한 출자에 대해서는 일정기간 예외를 인정하는 등 예외인정대상을 보완하였다(법 제10조 제1항 제3호·제4호 및 제6호). 아울러, 구조조정관련 출자의 경우 종전에는 1998. 1. 1~2001. 3. 31 기간중에 발생한 출자에 대해서만 예외를 인정하였으나, 기업구조조정의 지속적인 추진을 독려하기 위해 2003. 3. 31 까지 2년간 예외인정시한을 연장하였다(법 부칙 제2조).

(2) 순자산액 산정방식 및 취득주식가액 산정기준 조정

자본잠식 등 부실기업의 경우 자본총액이 마이너스이기 때문에 순자산이 “0”이 되어 보유하고 있는 모든 주식을 처분해야 한다. 이러한 부담을 경감하기 위해 순자산액의 산정방식을 “자본총액-당해회사에 대한 계열회사의 출자금액”에서 “자본총액 또는 자본금중 큰 금액-당해회사에 대한 계열회사의 출자금액”으로 변경하였다(법 제10조 제2항 제1호). 아울러, 주식의 취득가격에 정부에 납부한 출연금이 포함된 경우에는 그 금액을 뺀 금액을 기준으로 출자총액을 산정하도록 하였다(법 제10조 제3항).

(3) 미해소 한도초과 출자에 대한 의결권 제한

종전에는 해소시한 내 미해소 한도초과 출자에 대해서는 주식의 처분을 명할 수 있도록 되어 있었으나, 한도초과 출자의 해소를 위해 기업들이 일시에 주식을 매각하는 경우 증시에 혼란을 야기시킬 우려가 있는 점을 감안하여 출자총액제한기업집단의 소속회사 또는 그에 편입된 회사가 지정일 또는 편입일로부터 1년이 경과한 후에도 출자한도액을 초과하는 주식을 계속 보유하는 때에는 그 초과분에 대하여 처분명령을 하는 대신에 의결권을 제한하기로 하였다. 그리고, 의결권제한 대상 주식은 기업이 선정하여 공정거래위원회에 신고토록 하는 한편, 의결권 행사여부에 대한 감시의 실효성을 제고하기 위해 의결권이 제한된 주식은 공시토록 하였다. 아울러, 의결권행사 금지명령에 위반하여 의결권을 행사한 경우 의결권 행사 주식 취득가액의 100분의 10 범위 내에서 과징금을 부과하고, 공시의무를 위반한 경우에는 1억 원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 하였다(법 제17조의2 신설).

라) 금융·보험사의 의결권제한 완화

산업자본에 의해 지배되는 금융기관이 산업자본의 계열확장 내지 계열지배 강화의 확대재생산 통로로 이용되는 것을 차단하기 위해 대규모기업집단에 속하는 금융·보험회사는 자기 계열회사에 대하여 의결권을 행사하지 못하게 하였으나, 외환위기 이후 대규모 우량상장사들의 외국인 지분이 계속 늘어남에 따라 경영권방어 목적의 중요 결정사항에 대해서는 의결권을 행사할 수 있도록 하였다. 다만, 의결권 제한 완화가 계열회사에 대한 지배력 강화수단으로 악용될 소지를 방지하기 위해 경영권방어와 직접적으로 관련되는 임원임면, 정관변경, 합병 및 영업양도에 관한 사항에 대해서만 동일인과 특수관계인의 지분과 합하여 30%까지만 행사할 수 있도록 하였다(법 제11조 제3호).

마) 채무보증해소의무의 탄력적 운영

채무보증해소에 따른 기업의 부담을 경감하기 위하여 채무보증 해소시한을 채무보증제한기업집단으로 지정된 날부터 1년 이내에서 2년

이내로 연장하고, 회사정리절차 또는 화의절차가 진행중인 회사는 동 절차가 종료될 때까지 채무보증해소시한을 유예하였다(법 제14조 제3항 제3호).

마) 과징금 납부기한 연장 및 분할납부 신청기한 조정

종전에는 과징금 납부기한 연장 및 분할납부의 신청이 과징금 납부부기한 10일전까지 가능토록 되어 있는 관계로 동 신청이 신청기한 종료일에 임박하여 제출되는 경우 촉박한 심의기간으로 말미암아 과징금 납부기한까지 심의가 종료되지 못하여 신청인이 연체가산금을 부담해야 하는 문제가 있었다. 따라서 신청인이 귀책사유없이 연체가산금을 부담할 수 있는 위험을 방지하기 위하여 과징금 납부기한 연장 및 분할납부의 신청을 과징금 납부를 통지받은 날부터 30일 이내로 조정하였다(법 제55조의4 제2항).

바. 제11차 공정거래법 개정 (법률 제7315호, 2004. 12. 31)

1) 개정 배경

제10차 법 개정 이후 기업경영의 투명성·책임성 강화, 기업집단의 소유지배구조 개선 및 시장경쟁의 촉진이 우리나라 시장개혁을 위한 중요한 명제로 등장하게 되었다. 이를 실현하기 위해 공정거래위원회는 2003년 5월~9월간 시장개혁계획 수립을 위한 민·관 합동 태스크포스를 구성하였고, 2003년 12월 30일 우리 기업과 시장상황에 대한 객관적 평가를 기초로 개선목표를 정하고 단계별 정책방안과 그 일정을 제시한 「시장개혁 3개년계획」을 확정 발표하였다. 2003년 12월 말 확정 발표된 『시장개혁 3개년 로드맵』에 따라 기업집단의 소유지배구조 개선, 기업의 투명·책임경영 강화 및 시장경쟁의 제고를 추진하기 위해 필수적인 법적 기반을 마련하는 것이 필요하였다.

또한, 법 위반행위를 신고한 자에 대한 포상금 제도를 마련하여 일반국민이 기업의 불공정행위를 감시하는 기능을 확대할 필요성이 제

기되었으며, 외국에서 발생한 가격담합 등 불공정행위로 피해를 입게 되는 국내 시장과 소비자 보호를 위해 외국기업에도 공정거래법을 직접 적용할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있었다. 이와 함께, 카르텔 발생을 억지하기 위해 카르텔 과징금을 상향조정하고, 법 위반행위의 피해자가 바로 법원에 손해배상을 원활하게 청구할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 보완할 필요성도 있었다.

2) 주요 내용

가) 출자총액제한제도의 합리적 개선

기업 및 기업집단의 소유지배구조 개선과 투명경영을 유도할 수 있도록 (i) 기업지배구조모범기업, (ii) 지주회사에 소속된 회사, (iii) 출자구조가 단순하고 계열회사수가 일정수 이하인 기업집단, (iv) 지배주주의 소유와 지배간 괴리가 작은 기업집단 등 4가지 졸업기준을 도입하였다.

또한, 출자총액제한제도의 적용제외 및 예외인정 제도를 보완하여, 민간이 소유권을 갖는 방식의 SOC투자법인 출자에 대한 적용제외를 신설하고, 2003년 3월 말 시한이 만료된 기업구조조정출자에 대한 예외인정을 부활하는 한편, 기업구조조정·중소기업과의 기술협력·신산업 등 출자의 경우에는 예외인정시한(최장 8년)을 폐지하였다.

나) 계열금융사의 의결권 행사한도 축소

자산 2조 원 이상 대기업집단 소속 금융회사의 계열회사주식에 대한 의결권행사 허용범위를 현행 30%에서 단계적으로 축소하여 2006년 4월 1일부터 25%, 2007년 4월 1일부터 20%, 2008년 4월 1일부터는 15%까지 축소되도록 하였다.

다) 지주회사제도 보완

지주회사 요건 충족을 위한 유예기간을 신설·확대하여, 금융

(일반)지주회사가 될 당시 소유하고 있던 비금융(금융)회사 주식에 대해서는 2년간의 처분유예기간을 신설하고, 부채비율(100%) 충족을 위한 유예기간을 현행 1년에서 2년으로 연장하였으며, 지주회사로의 전환유형중 일부에 대해서만 인정하고 있는 유예기간을 모든 유형에 대해 인정하고, 비상장 합작자회사에 대한 자회사 지분율 요건을 현행 50%에서 30%로 완화하였다. 또한, 지주회사체제의 투명성 제고를 위해, 자회사간 출자를 금지하고, 지주회사의 비계열회사 주식 5% 초과소유를 원칙적으로 금지하였다.

라) 금융거래정보요구권 재도입

2004년 2월 시한 만료된 부당내부거래조사를 위한 금융거래정보요구권을 3년 시한으로 재도입하되, 금융거래정보 요구대상을 금융기관의 특정점포로 한정하고, 요구권 발동시 공정거래위원회 의결을 의무화하며, 발동요건을 위반하여 정보를 요구한 자에 대한 벌칙규정을 신설하는 등 요구권행사에 대한 통제장치를 강화하였다.

마) 대기업집단소속 비상장·비등록 기업의 공시의무 강화

대기업집단소속 비상장·비등록 회사에 대해 기업집단의 소유 지배구조 개선 및 경영투명성 제고에 필요한 사항을 공시하도록 하였다.

바) 손해배상청구제도 활성화

법위반 피해자들이 쉽게 소송을 제기할 수 있도록 공정거래위원회 시정조치가 확정된 후 손해배상 소송제기가 가능하도록 되어있는 재판상 주장제한 규정을 삭제하여 피해자가 바로 법원에 소송을 제기할 수 있도록 하였으며, 피해의 발생은 확실하나 피해액의 입증이 곤란한 경우에 법원이 변론의 전체 취지와 증거조사결과를 감안하여 손해액을 인정할 수 있도록 손해액 인정제를 도입하였다.

사) 기업결합 심사제도 효율화

기업의 절차적 부담은 완화하되 독과점 폐해를 방지하기 위하여 실제적 심사를 강화하기 위해, 피취득회사의 규모가 소규모(자산총액 및 매출액 30억 원 미만)인 경우 기업결합 신고의무를 면제하는 규정을 신설하고, 대규모회사의 주식취득에 의한 기업결합을 사후신고에서 기업결합완료전 신고로 전환하였으며, 경쟁제한성이 있고 복잡한 기업결합의 경우 심도 있는 심사를 위하여 심사연장기간을 현행 60일에서 90일로 확대하였다.

아) 카르텔 과징금 상향조정

카르텔 억지력을 제고하기 위하여 과징금 최고한도를 현행 관련 매출액의 5%에서 10%로 상향조정하였다.

자) 공정거래법 역외적용제도 보완

국제카르텔 등 국외에서 이루어진 외국사업자의 불공정행위가 국내소비자 및 기업 등 국내시장에 영향을 미치는 경우 공정거래법을 적용할 수 있는 근거를 마련하기 위해 외국사업자가 국내에 대리인을 지정한 경우 동 대리인에게 문서를 송달하게 하는 등 문서 송달규정을 신설하였다.

차) 범위반행위 신고자에 대한 포상금 지급 근거 마련

사업자간 공정한 경쟁을 촉진하고 불공정행위를 사전에 억제하기 위하여 범위반행위 신고자에 대한 포상금 제도를 도입하였다.

사. 제12차 공정거래법 개정 (법률 제7492호, 2005.3.31)

1) 개정 배경

국내 기업들이 대북 경제협력사업에 자유롭게 투자할 수 있는

여건을 조성하여 남북간 경제교류를 활성화하고 침체된 국내 경제를 회복시키는 중요한 계기를 마련하기 위하여 남북경제협력사업에 대한 투자 시에 출자총액제한제도를 적용하지 않도록 하였다.

2) 개정 내용

제10조 제6항 제5호를 신설하여 「남북교류협력에 관한 법률」 제16조(협력사업자)에 의하여 협력사업자로 승인된 회사로서 매출액 비중 등 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 회사의 주식을 취득 또는 소유하는 경우 출자총액제한에 관한 규정을 적용하지 아니하도록 하였다.

아. 제13차 공정거래법 개정 (법률 제8382호, 2007.4.13)

1) 개정 배경

시장개혁의 지속적 추진으로 기업지배구조 및 회계투명성 관련 제도가 선진국 수준으로 정비되는 등 제도적 기반이 마련됨에 따라 기업 규제 완화를 통한 경제활성화를 도모하기 위하여 대규모기업집단정책을 합리적으로 개편하되, 기업활동에 대한 사후규제 및 시장에 의한 자율감시 기능을 보완하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다.

2) 개정 내용

첫째, 지주회사가 자본총액의 2배까지 부채를 보유할 수 있도록 허용하고, 지주회사의 자회사 주식보유기준 및 자회사의 손자회사 주식보유기준을 각각 100분의 50(상장회사는 100분의 30) 이상에서 100분의 40(상장회사는 100분의 20) 이상으로 완화하였다.

둘째, 출자총액제한기업집단의 범위를 자산총액 6조 원 이상에서 10조 원 이상으로, 동 기업집단에 속하는 회사의 출자한도액 기준을 당해 회사의 순자산액 100분의 25에 상당하는 금액에서 100분의 40에 상당하는 금액으로 각각 상향 조정하였다. 이와 함께 출자총액제한기업집단에 소속된 회사 중 직전 사업연도의 자산총액이 일정규모(2조 원) 미만의 회사인 경우에는 출자총액제한 적용대상에서 제외하였다.

셋째, 과도한 경제력 집중을 방지하고 기업집단의 투명성을 높이기 위하여 공정거래위원회가 상호출자제한기업집단의 회사현황, 지배구조, 계열회사간 출자 및 채무보증 등에 관한 정보를 공개할 수 있도록 하였다.

넷째, 자산총액 2조 원 이상인 기업집단에 속하는 내부거래공시대상회사의 대규모내부거래행위시 요구되는 이사회 의결 및 공시대상의 거래행위 유형에 소위 재벌총수 측의 지분율이 높은 계열회사를 상대방으로 하거나 계열회사를 위하여 상품 또는 용역을 제공하는 행위를 추가하였다.

다섯째, 상품·용역 거래를 통한 부당한 지원행위를 새로운 유형으로 추가하여 상품·용역의 제공 또는 거래라 하더라도 부당지원행위의 요건을 갖춘 경우에는 부당지원행위의 규제대상이 될 수 있도록 하였다.

여섯째, 금융거래정보요구권의 존속기한을 3년간 추가 연장하였다.

자. 제14차 공정거래법 개정 (법률 제8631호, 2007.8.3)

1) 개정 배경

기업부담의 완화와 경쟁정책의 효율적 수행을 위해 요구되는 중요한 제도적 개선을 추구하고 있다. 지주회사의 설립 및 전환을 촉진하

기 위하여 관련 제도를 합리적으로 완화하는 방향으로 개편하고, 부당한 공동행위나 불공정거래행위에 대한 효율적 규제방안을 마련함으로써 공정한 경쟁질서가 구축되도록 하였다. 또한 기업결합 신고제도를 합리적으로 조정하고, 불공정거래행위로 인해 발생하는 피해구제의 실효성과 법집행의 효율성을 높이기 위하여 분쟁조정제도를 도입하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다.

2) 개정 내용

첫째, 종전에는 매출액 또는 구매액이 10억 원 미만인 경우 시장지배적사업자로부터 제외하였으나, 매출액 또는 구매액이 40억 원 미만인 사업자를 단지 시장지배적사업자 추정으로부터 제외하였다.

둘째, 기업결합과 관련하여 강요 기타 불공정한 방법에 의한 기업결합 금지규정을 삭제하였다. 특히 종합유선방송사업자나 기간통신사업자에 대해서는 이제까지 하나의 기업결합에 대해 공정거래위원회에 대한 기업결합 신고와 타 법령상 인·허가신청을 별도로 해야 했으나, 공정거래위원회나 주무관청인 방송위원회 또는 정보통신부 어느 한 곳에 일괄하여 관련서류를 제출할 수 있도록 함으로써 결합당사회사가 2 이상의 정부부처에 중복적으로 신고 및 신청서를 접수하여야 하는 번거로움을 해소하였다.

셋째, 부당한 공동행위와 관련하여 입찰담합을 별도의 행위유형으로 분리 규정하고, 관계부처, 발주기관 등에 입찰담합 방지를 위한 자료제출 요구 기타 협조 요청 근거 및 발주기관의 입찰관련 정보 제출의 무조항 신설하였다. 또한 제19조 제5항의 카르텔 추정조항을 개정하여 공동행위의 외관과 함께 행위의 공동성을 나타내는 “정황사실”이 있는 경우에 ‘합의’를 추정하도록 하였다.

넷째, 지주회사제도와 관련하여 손자회사의 완전증손회사(100% 지분을 보유) 소유를 허용하되, 증손회사의 계열회사 주식 취득을 금지하였다. 또한 이제까지 자회사는 사업관련성이 있는 경우에만 손자회사를 보유할 수 있는 것으로 하였으나, 지주회사로의 설립·전환이 보다 용이

하도록 사업관련성 요건을 폐지하였다.

다섯째, 대기업집단 소속 계열회사의 대규모 내부거래의 이사회의결 의무화와 관련하여 법 적용 대상거래 발생시마다 기업이 수시로 이사회를 개최해야 하는 부담을 완화하기 위해 상법상 이사회 내 위원회(사외이사가 3인 이상인 동시에 위원 총수의 2/3 이상) 의결을 이사회 의결로 인정하고, 상호출자 탈법행위조사를 위해 금융거래정보요구권을 행사할 수 있도록 함으로써 그 발동범위를 확대하였다.

여섯째, 당사자 간 분쟁성격이 강한 불공정거래행위에 대해 사건처리의 효율성과 불공정거래행위로 인한 피해자 권리구제의 실효성 제고를 위해 분쟁당사자간 자율적인 조정을 통해 해결하는 분쟁조정제도를 도입하였다. 또한 공정거래분야에서 발생하는 사업자간 분쟁을 조정하고, 시장·산업에 대한 조사·연구 등을 수행하기 위한 한국공정거래조정원의 설립근거를 마련하였다. 한국공정거래조정원에 설치된 공정거래분쟁조정협의회에서 조정이 이루어진 사건에 대하여는 시정조치를 하지 아니하도록 하였다.

일곱째, 장기체납으로 징수가능성이 없는 과징금, 과태료 등이 계속 증가되는 추세에 있고, 이로 인해 행정력의 낭비 및 미납수율이 계속 증가함에 따라 이를 결손처분을 할 수 있도록 불납결손조항을 신설하였다.

차. 제15차 공정거래법 개정(법률 제8666호, 2007.10.17)

1) 개정 배경

출자총액제한을 받는 대기업의 지방기업에 대한 투자를 유도하고, 궁극적으로 낙후된 지방경제의 활성화 및 고용능력을 창출하기 위하여 법인등기부상 본점이 서울특별시, 인천광역시 및 경기도와 같은 수도권을 제외한 지역에 있는 기업(지방기업)에 출자하는 경우에는 출자총액제한의 예외로 인정하였다.

2) 개정 내용

제10조 제1항 제7호를 신설하여 법인등기부상 본점이 「수도권정비계획법」 제2조 제1호에 따른 수도권이 아닌 지역에 소재하는 회사의 주식을 취득하는 경우에는 출자총액제한의 예외로 인정하였다. 다만, 형식적으로만 법인의 본점을 지방으로 이전하는 등 탈법적인 방법으로 출자총액제한의 예외를 인정받을 수 있는 악용의 소지를 방지하기 위하여 법문상 법인등기부상 본점이 회사 설립 당시부터 계속하여 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권이 아닌 지역에 소재하는 회사의 주식을 취득하는 경우에 출자총액제한의 예외로 인정하였다.

2. 하도급법 개정

가. 제4차 하도급법 개정 (법률 제5756호, 1999. 2. 5)

1) 개정 배경

개정전의 하도급법에 의하면, 직접지급 여부가 발주자의 권리 사항으로서 발주자의 판단으로 발주자가 하도급대금을 수급사업자에게 직접지급하면 그 지급한 범위 내에서 발주자의 원사업자에 대한 대금지급채무와 원사업자의 수급사업자에 대한 하도급대금 지급채무가 소멸하는 것으로 규정되어 있었다. 그러나 이러한 해결방법은 원사업자가 부도 등의 사유로 하도급대금을 지급할 수 없는 경우에 있어 수급사업자는 자신의 비용으로 시공한 분에 대한 하도급대금을 받을 수 없게 되어 심각한 자금난에 빠지거나 연쇄도산할 우려가 있었다.

따라서 사적 계약질서에 다소 혼란을 주는 문제점이 있음에도 불구하고 직접 계약당사자가 아닌 수급사업자의 요청이 있을 경우 발주자는 반드시 대금을 직접 지급하도록 하는 직접지급의무제를 도입하게 되었다.

2) 개정 내용

하도급대금 직접지급제도란 수급사업자가 하도급계약에 의하여 제조, 수리 또는 시공한 분(分)에 상당하는 하도급대금은 원사업자가 수급사업자에게 지급하는 것이 원칙이나, 부도 등으로 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우 등 일정한 사유가 발생하면 발주자가 원사업자를 거치지 않고 직접 수급사업자에게 지급하는 제도를 의미한다.

직접지급 요건은 다음과 같다. 첫째, 원사업자의 파산·부도 및 사업에 관한 허가·인가·면허·등록 등이 취소되어 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접지급을 요청한 때이다. 둘째, 발주자가 하도급대금을 직접 수급사업자에게 지급한다는 뜻과 그 지급방법 및 절차에 관하여 발주자·원사업자 및 수급사업자가 합의한 때이다. 셋째, 원사업자가 하도급대금 지급보증의무를 이행하지 아니하고 지급하여야 할 하도급대금의 2회분이상을 지급하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접지급을 요청한 때이다.

발주자가 하도급대금을 수급사업자에게 지급할 수 있는 구체적 기준을 마련하여 직접지급사유가 발생한 때에 발주자와 원사업자의 채무가 소멸하는 것으로 하여 실질적으로 수급사업자에게 하도급대금이 지급되도록 제도화하였다. 즉, 발주자에게 수급사업자의 보호를 위해 하도급대금 지급에 관하여 후견적인 의무를 부여함으로써 원활한 자금 유동성을 확보하여 공정한 하도급거래질서가 정착되도록 하였다.

나. 제5차 하도급법의 개정 (법률 제7107호, 2004. 1. 20)

1) 개정 배경

하도급법에서 규정하고 있는 하도급대금 직접지급제도 및 지급보증제도는 원사업자가 부도 등으로 하도급대금을 지급할 수 없는 경우 발주자 또는 지급보증기관이 수급사업자에게 하도급대금을 지급하도록 하

는 제도로써 중소하도급업체인 수급사업자가 하도급대금을 지급받을 수 있도록 보장하는 역할을 수행하고 있었다.

그러나, 하도급대금 직접지급과 관련하여서는 직접지급사유가 발생하였음에도 원사업자가 비협조적인 경우가 많이 발생하였고, 지급보증과 관련하여서는 보증수수료 부담 등의 이유로 원사업자가 지급보증을 기피하는 경향이 있어 제도의 실효성을 강화할 필요가 있었다.

한편, 기존 하도급법은 하도급대금 등을 법정지급기일 보다 지연 지급하는 경우 원사업자가 부담하게 되는 지연이자의 산정기준이 되는 지연이자율을 고시로 위임하면서 위임의 구체적인 범위, 참작할 사유 등을 명시하지 아니하여 위헌소지가 있었으므로 이러한 위임규정의 위헌요소를 배제할 필요도 있었다.

2) 개정 내용

개정법에서는 하도급대금 직접지급제도의 실효성을 강화하였다. 이를 위해 첫째, 원사업자가 직접지급절차에 협조하지 않는 경우 과징금을 부과할 수 있도록 하여 직접지급제도의 실효성을 제고하고, 시행령에 규정되어 있던 직접지급사유를 법률에 규정하였다.

둘째, 지급보증 의무를 위반하여 지급보증을 하지 않는 경우에는 하도급대금의 2배 이내의 범위에서 벌금을 부과할 수 있도록 근거규정을 신설하였다.

셋째, 하도급법에 지연이자율의 상한(연 100분의 40범위 이내)을 명시하고, 시중은행의 대출연체금리 등을 참작하여 결정하도록 규정함으로써 위헌소지를 제거하고 동 규정의 규범력을 강화하였다.

다. 제6차 하도급법의 개정 (법률 제7488호, 2005. 3. 31)

1) 개정 배경

하도급법은 그동안 건설 및 제조위탁을 주요 적용대상으로 하고 있었다. 그러나 산업의 지식정보화, 소프트화가 진전됨에 따라 국민 경제에서 서비스산업이 차지하는 비중이 '02년 기준으로 GDP의 55.6%, 총 취업자 수의 63.3%, 총 사업체수의 86.7%를 차지할 정도로 중요하게 되었다. 공정거래위원회는 서비스산업의 중요성을 감안하여 광고, 화물운송 등 서비스분야의 불공정한 하도급거래행위를 시정하여 투명하고 공정한 하도급거래질서를 정착시키기 위하여 하도급거래의 적용범위에 용역위탁거래를 추가하는 한편, 원사업자의 수급사업자에 대한 부당한 하도급대금의 결정행위 및 감액행위의 유형을 추가하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하고자 하였다.

2) 개정 내용

가) 하도급법 적용대상을 제조·건설업에서 서비스업종으로 확대

현재 제조, 수리 및 건설위탁으로 제한된 하도급법 적용대상 업종을 확대하여 용역위탁을 하도급거래에 포함하고 용역위탁의 정의규정을 신설하였다.

나) 경제적 이익제공 요구행위 금지규정 신설

원사업자가 하도급거래를 함에 있어 우월적 지위를 이용하여 협찬금 등 수급사업자에게 법률상 의무 없는 부담을 강요하는 불공정거래 행위를 금지하려는 것인 바, 원사업자는 정당한 사유 없이 수급사업자에게 자신 또는 제3자를 위하여 금전, 물품, 용역 기타 경제상 이익을 제공하게 하는 행위를 금지하였다.

다) 부당한 하도급대금 결정행위 유형 보완 및 추가

원사업자가 수급사업자와 협의 없이 일방적으로 하도급대금을 결정하는 행위, 수의계약으로 하도급계약을 체결함에 있어 정당한 이유

없이 대통령령이 정하는 직접공사비 항목의 값을 합한 금액보다 하회하는 금액으로 하도급대금을 결정하는 행위, 경쟁입찰에 의하여 하도급계약을 체결함에 있어 정당한 이유 없이 최저가로 입찰한 금액보다 낮은 금액으로 하도급대금을 결정하는 행위를 하도급법에서 금지하는 부당한 하도급대금 결정행위 유형으로 추가하였다.

라) 부당감액행위 유형 추가

하도급대금 지급시점의 일반물가나 자재가격 등이 납품·용역 제공시점에 비하여 낮아진 것을 이유로 하도급대금을 감액하는 행위, 원사업자가 사업적자 또는 판매가 인하 등을 이유로 부당하게 하도급대금을 감액하는 행위, 관련법령 등에 의하여 원사업자가 부담하여야 하는 고용보험료, 표준안전관리비 기타 경비 등을 수급사업자에게 전가시키는 행위를 하도급법에서 금지하는 부당감액유형으로 추가하였다.

마) 수급사업자의 계약이행보증의무 이행거절권 명시

원사업자가 하도급대금 지급보증의무를 이행하지 않는 경우 수급사업자는 계약이행보증을 거절할 수 있도록 하였다.

라. 제7차 하도급법의 개정(법률 제8539호, 2007. 7. 19)

1) 제정 배경

최근 원사업자가 하도급 대금을 결제하는 수단으로 이용이 증가하고 있는 기업구매전용카드, 외상매출채권담보대출, 구매론 등을 어음 대체결제수단으로 명문화함으로써 하도급대금의 결제수단을 다양화하고, 발주자·원사업자 및 수급사업자 간에 발주자가 하도급 대금을 직접 수급사업자에게 지급하기로 합의한 경우에는 수급사업자의 별도 요청 없이도 합의시점에 발주자의 직접지급 의무가 발생하도록 함으로써 수급사업자의 재정적인 어려움을 완화하는데 기여하고자 하였다.

2) 개정 내용

가) 어음대체결제수단으로 지급시 수수료 지급 규정 신설

종전에는 원사업자가 결제기한이 법정지급기일(목적물 수령일로부터 60일)을 초과하는 어음대체결제수단(기업구매전용카드, 외상매출채권담보대출, 구매론 등)으로 결제할 경우 수급사업자에게 추가적으로 수수료를 지급하도록 하는 규정이 없었다.

이번 법 개정을 통해 결제기한이 법정지급기일을 초과하는 어음대체결제수단으로 하도급대금을 결제할 경우에는 원사업자로 하여금 초과기간에 대한 수수료를 수급사업자에게 추가로 지급하도록 하였다(제2조 제14항, 제13조 제7항, 제13조 제10항). 이에 따른 후속조치로 2007년 10월 공정거래위원회는 수급사업자에게 지급해야 하는 수수료율을 7%로 고시하였다. 다만 원사업자가 금융기관과 약정한 수수료율이 7% 이상인 경우에는 그 수수료율을 적용하도록 하였다.

나) 하도급대금 직접지급제도 보완

기존 규정은 발주자, 원사업자, 수급사업자가 하도급대금 직접지급에 합의를 하더라도 수급사업자의 지급요청이 있어야 발주자가 직접지급의무가 발생하는 것으로 되어 있었다. 이로 인해 제3채권자의 (가)압류가 우선하는 경우 수급사업자는 하도급대금을 받지 못하는 경우가 빈발하는 문제가 있었다. 이에 하도급대금 직접지급에 발주자·원사업자 및 수급사업자가 합의한 경우에는 수급사업자의 별도 요청 없이도 합의시점에 발주자의 직접지급 의무가 발생하도록 하도급법을 개정하였다(제14조 제1항). 이로써 수급사업자의 별도요청이 없어도 합의시점에 발주자의 직접지급의무가 발생하여 원사업자의 다른 채권자들의 가압류 또는 압류 등에 우선하게 되었다.

3. 가맹사업법 제·개정

가. 가맹사업법의 제정(법률 제6704호, 2002. 5. 13)

1) 제정 배경

가맹사업(프랜차이즈)은 가맹본부가 가맹점에게 상표·서비스표·상호·간판 등 영업표지를 사용하여 일정한 품질기준에 따라 상품 또는 용역을 판매하도록 함과 아울러 이에 따른 경영 및 영업활동에 대한 지원·교육과 통제를 하며 가맹점은 그 대가로 가맹금을 지급하는 지속적인 거래관계를 말한다.

프랜차이즈는 유통방식으로서의 우수성이 알려지면서 1990년대 이후 외식업, 소매업 등을 중심으로 급속히 확산되어 2002년말 현재 우리나라 프랜차이즈 산업현황은 가맹본부 1,600개, 가맹점 12만개, 종사자수 60만, 거래규모 44조 원 정도로 추산되는 등 국민경제 전체에서 차지하는 비중이 점차 커지게 되었다.

그러나 프랜차이즈의 확산 움직임에 편승하여 일부 가맹본부들에 의한 사기적 가맹점 모집, 가맹점에게 일방적으로 불리한 거래조건의 강제, 부당한 계약종료, 부당한 구속조건부 거래, 거래상 지위남용 등 불공정한 거래관행이 빈발하고 있다.

이에 대응하여 공정거래위원회는 「가맹사업에있어서의불공정거래행위의기준지정고시」를 제정·운영함으로써 일부 불공정한 거래관행을 시정하여 왔으나 프랜차이즈 거래에서 필수적인 것으로 인식되고 있는 정보공개의무의 부과 계약기간의 보장 등에 있어서 고시에 의한 대응에는 한계가 있었다. 또한 공정거래법이 금지하고 있는 불공정거래행위 유형중 일부는 프랜차이즈 거래관계에 그대로 적용하기 곤란하여 프랜차이즈 거래관계의 특성에 즉응한 불공정거래행위 유형으로 수정될 필요가 있었다. 이에 가맹사업거래과정에서의 불공정 거래관행의 시정을 위해서는 특별법의 제정을 통한 대응의 필요성이 제기되어 왔다.

이에 2년여의 준비기간을 거쳐 민주당 박병석 의원 등의 발의를 거쳐 2002년 5월 가맹사업거래의공정화에관한법률(이하 ‘가맹사업

법'이라 함)안이 국회를 통과, 공포됨으로써 가맹사업거래의 공정화를 위한 제도적 장치를 갖추게 되었다.

이 법률은 가맹본부에게 정보공개의무를 부과함으로써 가맹본부와 가맹희망자간의 정보의 비대칭성을 해소하여 공정한 계약체결을 유도하고 또한 계약이행 및 종료과정에서의 불공정거래행위를 근절함으로써 공정한 가맹사업 거래질서를 확립하고 가맹본부와 가맹점사업자가 대등한 지위에서 상호보완적으로 균형있게 발전하도록 함으로써 소비자 복지의 증진과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

2) 주요 내용

가) 신의성실의 원칙 및 당사자 준수사항의 선언

이 법률은 먼저 바람직한 가맹사업거래의 모델을 제시하고 있다. 당사자간 거래관계가 신의성실의 원칙에 따라 형성되고 유지될 수 있도록 신의성실의 원칙을 거래관계의 대원칙으로 선언하고(법 제4조), 가맹사업 거래 당사자가 준수하여야 할 사항을 규정하고 있다. 즉, 법 제5조에서 가맹본부의 준수사항을 규정하고 있고 제6조에서는 가맹점사업자의 준수사항을 규정하고 있다.

이들 규정에 대하여는 별도의 제재규정이 없으므로 이들 규정의 위반을 이유로 시정명령 등을 부과할 수는 없으나 당사자간 법률관계 및 권리의무에 관한 해석원리로서 중요한 기능을 하게 될 것이다.

나) 정보공개제도

다음으로 이 법률은 프랜차이즈 거래에 대한 규제의 가장 중요한 부분이라 할 수 있는 정보공개의무에 관하여 규정하고 있다. 가맹본부가 가맹계약체결전에 가맹희망자에게 가맹본부의 일반현황, 임원의 범위 반사실, 가맹점사업자의 부담, 영업활동의 조건 및 제한 등에 관한 정보를 담은 정보공개서를 제공하도록 함으로써 가맹희망자가 가맹본부의 신뢰가능성, 사업의 내용, 거래조건 등에 관하여 충분히 파악한 후 계약을 체결

할 수 있도록 하고 있다(법 제7조).

또한 정보공개서를 제공하거나 표시, 설명함에 있어서 허위 또는 과장된 정보제공을 금지하고 있고(제9조 제1항) 또한 매 사업년도 종료후 또는 정보의 내용중 중요한 사항에 변화가 있는 경우에는 90일 이내에 정보공개서를 갱신 또는 수정하도록 하고 있다(제8조).

정보공개서를 제공하지 않거나 허위 또는 과장된 정보를 제공하는 행위에 대하여는 시정권고, 시정명령 및 과징금을 부과할 수 있음은 물론 형벌까지도 부과할 수 있도록 하고 있고 또한 허위 또는 과장된 정보제공이 계약체결에 중대한 영향을 미친 것으로 인정된 경우에는 공정거래위원회가 가맹본부에 대하여 가맹희망자에게 가맹금을 반환할 것을 명할 수 있도록 규정하고 있다(제10조).

다) 가맹계약서의 교부의무

제11조에서는 가맹계약서에 필수적으로 기재하여야 할 사항을 법정하고 가맹본부가 가맹금을 수령하기 전에 가맹희망자에게 계약서를 교부하도록 규정하고 있다. 이는 당사자간 법률관계를 명확히 하고 또한 법률관계의 내용이 계약서에 규정되도록 함으로써 당사자간 분쟁의 소지를 줄이고 또한 막연하고 불분명한 계약조건에 의하여 가맹점이 피해를 입는 일이 없도록 하는 것을 그 취지로 한다.

라) 가맹사업거래관련 불공정거래행위

제12조에서는 가맹점사업거래와 관련하여 발생하는 불공정거래행위 유형을 규정하고 있고 시행령은 이를 구체화하고 있다.

먼저 공정거래법상 거래거절행위를 가맹사업 거래관계에서는 가맹본부의 가맹점에 대한 상품 또는 용역의 공급거절, 영업지원 거절행위 유형으로 수정하고 있다.

또한 공정거래법상의 재판매가격유지행위의 금지, 부당한 구속조건부 거래행위의 금지를 일부 완화하고 있다. 먼저, 재판매가격유지행위의 경우 재판매가격을 권장하는 행위, 재판매가격에 관하여 협의하도록

하는 행위는 허용하고 있다. 거래상대방의 구속, 가맹점사업자의 취급 제품 또는 용역의 제한 또한 가맹본부의 상표권을 보호하고 상품 또는 용역의 동일성을 유지하기 위하여 필요한 것으로 객관적으로 인정되고 당해 사실을 정보공개서를 통해 미리 알리고 계약을 체결하거나 또는 동의를 얻은 경우에는 허용되도록 하고 있다.

영업지역의 제한 또한 영업거점지역을 정하는 행위, 가맹점사업자가 자기의 영업지역에서 판매책임을 다한 경우에만 다른 지역에서 판매할 수 있도록 하는 행위, 자기의 영업지역외의 다른 지역에서 판매하고자 하는 경우 그 지역의 가맹점사업자에게 광고선전비 등 판촉비용에 상응하는 일정한 보상금을 지불하도록 하는 행위는 허용하고 있다.

공정거래법상 거래상지위남용행위로 규정되고 있는 행위 유형 또한 가맹본부의 상표권을 보호하고 상품 또는 용역의 동일성을 유지하기 위하여 필요한 것으로 객관적으로 인정되고 가맹점사업자에게 미리 정보공개서를 통하여 알리고 계약을 체결하거나 동의를 얻는 경우에는 허용하고 있다.

마) 계약갱신거절시의 통지의무

법률은 또한 계약종료과정에서의 가맹점사업자의 권익을 보호하기 위한 규정을 두고 있다. 가맹본부가 계약을 갱신 또는 연장하지 아니하는 경우에는 계약이 만료되는 날부터 90일전에 가맹점사업자에게 그 사실을 서면으로 통지하도록 하고 또한 위와 같은 통지를 하지 아니하는 경우 계약만료전의 가맹계약과 동일한 조건으로 다시 가맹계약을 체결한 것으로 봄으로써 갑작스런 계약관계의 종료로 인한 피해를 예방하고 있다 (제13조).

바) 계약해지의 제한

가맹본부는 가맹계약서에서 정한 가맹계약해지의 사유가 발생하여 가맹계약을 해지하고자 하는 경우에도 해당 가맹점사업자에게 계약을 해지하는 날로부터 2월 이상의 유예기간을 두고 3회이상 계약해지의 사유를 기재한 문서로서 그 시정을 요구하여야 하며 위의 절차를 거치지

아니한 가맹계약의 해지는 그 효력이 없다(제14조). 이는 가맹점의 사소한 계약위반에 대하여는 시정의 기회를 부여하여 가능한 한 거래관계를 지속시키고 다른 한편 가맹본부의 자의적인 계약해지로 인한 가맹점의 피해를 예방하기 위한 취지이다.

사) 자율규약

가맹본부 또는 가맹본부를 구성원으로 하는 사업자단체는 가맹사업의 공정한 거래질서를 유지하기 위하여 자율적으로 규약을 정할 수 있으며 자율규약을 제정하고자 하는 경우 그 규약이 법 제12조제1항의 규정에 위반하는 지에 대한 심사를 공정거래위원회에 요청할 수 있고 공정거래위원회는 60일 이내에 심사결과를 신청인에게 통보하여야 한다(제15조).

아) 분쟁의 조정

가맹사업거래의 계속적 거래로서의 특성상 당사자간 신뢰관계의 유지가 매우 중요한 의미를 갖는다. 따라서 거래중에 발생한 분쟁에 대하여는 공적 기관의 개입에 의한 일도양단의 해결보다는 당사자의 합의에 의한 원만한 분쟁해결방식이 더 바람직할 수 있다. 이에 법률은 가맹사업거래분쟁조정협의회를 설치하여 이를 통한 분쟁의 조정을 도모하고 있다(제16조내지 제26조). 가맹사업거래분쟁조정협의회는 사단법인 한국프랜차이즈협회에 설치하고 9인의 위원으로 구성된다. 이중 6인은 가맹점측의 이익을 대표하는 사람과 가맹본부측 이익을 대표하는 사람 각 3인을, 나머지 3인은 공익을 대표하는 사람을 선임하도록 하고 위원장은 공익대표위원중에서 선임하도록 하고 있다.

분쟁조정협의회에 의한 분쟁조정과정에서 조정이 성립할 경우에는 당사자간 화해계약이 체결된 것과 같은 효력이 있으며(제24조) 또한 조정이 성립될 경우에는 공정거래위원회는 특별한 사유가 없는 한 범위반사실이 발견되더라도 시정권고, 시정명령 등을 하지 않는다(제33조).

자) 가맹사업거래상담사

가맹점사업자들에 대한 컨설팅의 목적으로 가맹사업거래상담사 제도를 도입하였다(제27조 내지 제31조) 가맹점사업자들은 가맹본부와의 관계에서 자신의 권익보호를 위해 전문가의 조력이 필요하나 소자본 창업을 특징으로 하는 가맹사업거래의 특성상 변호사나 공인회계사 등의 조력을 받는 것을 기대하기는 힘든 상황이다. 이에 가맹사업거래 분야에 특화된 전문성을 보유하고 있으면서도 저렴한 비용으로 접근할 수 있는 컨설턴트의 필요성이 제기되었는 바, 이러한 수요를 충족하기 위한 것이 가맹사업거래상담사제도이다. 가맹사업거래상담사가 되기 위해서는 가맹사업거래상담사 자격시험에 합격한 후 소정의 실무수습을 마쳐야 한다.

나. 제1차 가맹사업법 개정 (법률 제7109호, 2004. 1. 20)

1) 개정 배경

가맹사업분야의 구조적 문제인 가맹본부와 가맹점사업자간 정보의 비대칭을 해결하여 공정한 거래질서를 확립하기 위하여 법 개정이 추진되었다. 2002년 제정된 가맹사업법은 가맹희망자의 개념을 “정보공개서를 서면으로 신청한 자”로 한정하여 대다수 창업희망자가 정보공개서를 제공받지 못하는 등 제도의 미비점이 적지 않았다. 따라서 가맹희망자 및 가맹점사업자의 권익을 보호하고 가맹본부의 무분별한 가맹점 모집 과정에서 발생하는 피해를 막는 방향으로 법 개정이 이루어지게 되었다.

2) 개정 내용

가) 가맹희망자의 범위 확대

가맹희망자의 범위를 종래 정보공개서의 제공을 서면으로 신청하는 자료부터 가맹본부와 상담·협의를 하는 자료 확대하였다.

나) 정보공개서 등록제도 도입

영세사업자를 제외한 모든 가맹본부가 의무적으로 정보공개서를 등록하고, 반드시 등록된 정보공개서를 가맹희망자에게 제공하도록 하였다.

다) 가맹금 예치제도 도입

가맹희망자가 영업을 개시하거나 계약체결 후 2개월이 되는 시점까지 가맹금을 제3의 기관에 예치하도록 하고, 가맹점사업자피해보상보험계약, 공제계약으로 대체할 수 있도록 하였다.

라) 가맹금 반환요건 확대

정보공개서 제공 후 14일 이내에는 원칙적으로 가맹계약 체결이나 가맹금 수령을 금지하고 위반시 가맹금 반환이 가능하도록 하였다.

마) 가맹점사업자의 영업지역 보호

가맹본부나 그 계열회사가 계약기간 중에 가맹점사업자의 영업지역 내에 동일한 업종의 직영점이나 가맹점을 설치하는 행위를 금지하였다.

바) 가맹계약 갱신요구권 도입

정당한 사유가 없는 한 계약체결후 10년간 가맹점사업자의 가맹계약 갱신을 보장하였다.

사) 기타

분쟁조정협의회를 한국공정거래조정원으로 이관하고, 가맹사업거래상담사를 가맹거래사로 변경하여 업무 범위 확대하였다.

나. 제2차 가맹사업법 개정 (법률 제8630호, 2007. 8. 3)

1) 개정 배경

가맹사업거래에 있어서 가맹본부와 가맹희망자 또는 가맹점사업자 간 정보의 불균형으로 인하여 발생할 수 있는 부작용을 예방하고, 상대적으로 불리한 지위에 있는 가맹희망자와 가맹점사업자의 권익을 보호하기 위하여 정보공개서 등록제, 가맹금 예치제 및 가맹계약 갱신 요구제도 등을 도입하는 한편, 가맹본부의 사업자단체에 설치되어 있던 가맹사업거래분쟁조정협의회를 공정거래법에 따라 설립되는 한국공정거래조정원으로 이관하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하고자 하였다.

2) 개정 내용

가) 가맹희망자의 범위 확대(법 제2조 제4호)

종전에는 가맹희망자의 범위가 가맹점을 운영할 목적으로 가맹본부에 정보공개서의 제공을 서면으로 신청하는 자로 한정되어 있어서 서면으로 정보공개서의 제공을 신청하지 아니한 자의 경우에는 이 법에 규정된 가맹희망자 보호규정을 적용받지 못하는 문제점이 있었다. 개정법에서는 가맹희망자의 범위를 정보공개서의 제공 신청 여부와 관계없이 가맹계약을 체결하기 위하여 가맹본부나 가맹지역본부와 상담하거나 협의하는 자로 규정하였다. 가맹희망자의 범위가 확대됨으로써 사실상 가맹점사업자가 되기 위하여 가맹본부와 상담하거나 협의하는 자는 누구든지 정보공개서를 반드시 제공받게 되고, 일정한 경우 가맹금의 반환을 요구할 수 있게 되었다.

나) 정보공개서 등록제도의 도입(법 제6조의2 신설 및 제7조)

종전에는 가맹본부가 정보공개서를 제공하는 경우 일정한 정보공개사항을 스스로 기재한 후 가맹희망자에게 이를 제공하도록 하고 있어서 정보공개서의 신뢰성과 투명성을 담보하는데 한계가 있었다. 개정법에

서는 가맹본부는 가맹희망자에게 제공할 정보공개서를 공정거래위원회에 등록하도록 하고, 등록된 정보공개서를 가맹희망자에게 제공하도록 하였다.

다) 가맹금 예치제도의 도입(법 제6조의5 신설)

종전에는 가맹본부가 가맹점사업자에 대한 영업지원능력이 부족하거나, 사기로 가맹점사업자를 모집하는 경우에는 가맹점사업자가 지급하는 가맹금의 안전성을 담보하기가 곤란하였다. 개정법에서는 가맹희망자 및 가맹점사업자로 하여금 가맹금을 대통령령으로 정하는 기관에 예치하도록 하고, 가맹희망자 및 가맹점사업자가 정상적으로 영업을 개시하거나 가맹계약 체결일부터 2개월이 경과한 경우에 가맹본부가 가맹금이 예치된 기관의 장에게 그 예치한 가맹금의 지급을 요청할 수 있도록 하며, 가맹본부가 가맹점사업자피해보상보험계약 등을 체결하여 가맹점사업자피해보상이 가능한 경우에는 가맹금 예치제의 적용을 배제하도록 하였다.

라) 가맹금 반환요구요건의 확대(법 제7조 제2항 신설 및 제10조 제1항)

종전에는 가맹희망자 또는 가맹점사업자가 가맹본부로부터 허위·과장된 정보를 제공받거나 정보공개서 기재내용 중 중요한 사항이 누락된 경우 가맹금의 반환을 요구할 수 있었으나, 정보공개서를 적기에 제공받지 못한 경우에는 가맹금의 반환을 요구할 수 있는 근거규정이 없었다. 개정법에서는 가맹희망자나 가맹점사업자가 가맹본부로부터 가맹금의 최초 지급일 또는 가맹계약 체결일 중 빠른 날부터 14일 전(변호사 등의 자문을 받은 경우에는 7일 전)까지 공정거래위원회에 등록된 정보공개서를 제공받지 아니한 경우에도 가맹금의 반환을 요구할 수 있도록 하였다.

마) 가맹점사업자의 영업구역 보호(법 제12조 제1항 제4호)

가맹점사업자가 가맹본부로부터 부당하게 영업구역을 침해당하는 것을 방지하고, 안정적으로 영업을 수행할 수 있도록 하기 위해 가맹

본부는 계약기간 중에 가맹점사업자의 영업지역 안에서 가맹점사업자와 동일한 업종의 자기 또는 계열회사의 직영점이나 가맹점을 설치하지 못하도록 하였다.

바) 가맹점사업자의 가맹계약 갱신요구(법 제13조)

종전에는 가맹본부가 가맹계약 만료일 90일 전에 가맹계약의 갱신 거절의 통지를 하는 경우 그 가맹계약은 종료되고, 가맹점사업자가 가맹본부에 가맹계약의 갱신을 요구할 수 있는 권리가 없어 가맹점사업자가 투자자본을 회수하는데 어려움이 있었다. 개정법에서는 가맹본부는 가맹점사업자가 가맹계약상의 가맹금 등의 지급의무를 지키지 아니하거나 가맹사업의 유지를 위하여 필요한 가맹본부의 중요한 영업방침을 지키지 아니한 경우 등을 제외하고는 가맹점사업자의 가맹계약 갱신 요구를 거절하지 못하도록 하였다.

사) 가맹사업거래분쟁조정협의회의 이관(법 제16조)

종전에는 가맹본부사업자단체에 설치된 가맹사업거래분쟁조정협의회가 가맹사업 관련 분쟁의 조정업무를 수행함에 따라 그 분쟁조정결과에 대한 신뢰성과 관련하여 논란이 제기될 소지가 있었다. 개정법에서는 분쟁조정기구를 가맹사업당사자가 아닌 제3의 기관에 설치함으로써 분쟁조정업무를 신뢰성을 높일 수 있도록 가맹사업거래분쟁조정협의회를 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따라 설립되는 한국공정거래조정원에 설치하도록 하였다.

아) 가맹사업거래상담사제도를 가맹거래사제도로 변경(법 제27조 및 제28조)

가맹사업당사자에 대한 전문적인 서비스 제공을 위하여 가맹사업거래상담사제도가 도입되었으나, 그 업무 범위가 지나치게 제한되어 있어 동 제도를 활성화하는데 어려움이 있었다. 따라서 가맹사업거래상담사의 명칭을 가맹거래사로 변경하고, 그 업무범위에 가맹사업거래 분쟁조정신청의 대행과 정보공개서 등록신청의 대행 업무를 추가하였다.

4. 표시·광고법 제정

가. 표시·광고법 제정 (법률 제5814호, 1999. 2. 5)

1) 제정 배경

표시·광고는 사업자가 소비자의 구매를 유인하기 위한 주된 판촉활동이며 소비자 입장에서는 상품정보를 얻는 중요한 수단이다. 따라서 소비자를 오인하는 부당한 표시·광고행위는 경쟁사업자의 사업활동에 직접 피해를 줄뿐만 아니라 소비자의 잘못된 상품선택을 유도함으로써 공정한 거래질서를 저해하게 된다.

이를 방지하기 위해 공정거래법은 사업자의 부당한 표시·광고행위를 불공정거래행위의 한 유형으로 규정하여 공정거래질서 확립차원에서 규제하여 왔다. 소비자를 오인시킬 우려가 있는 표시·광고로서 허위·과장, 기만, 부당비교, 비방 등 4가지 유형의 부당한 표시·광고를 규제하였다. 한편 부당한 표시·광고행위를 한 사업자에 대하여 당해 위반행위의 중지, 범위반사실의 공표, 정정광고 등 시정조치를 명하거나 매출액의 2%범위 내에서 과징금을 부과하였다.

그러나 경제사회여건의 변화에 따라 ‘공정한 거래질서의 확보’ 뿐만 아니라 ‘소비자의 합리적 선택보장’을 직접 목적으로 하는 종합적인 표시·광고정책의 필요성이 제기되어 왔다. 또한 정보통신기술의 발달로 소비자를 교묘하게 속이는 광고기법도 급속히 발전하고 있으므로 부당한 표시·광고를 효과적으로 방지할 수 있는 선진제도의 도입이 시급하다는 주장이 제기되어 왔다.

이에 따라 공정거래위원회는 1999년에 공정거래법의 표시·광고규정을 분리하여 별도의 법률로 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」을 제정하였다. 이를 계기로 소비자 보호행정은 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 동 법률은 부당한 표시·광고의 사후적 시정에 그치지 않고 중요정보공개제, 광고실증제, 임시중지명령제 등을 도입함으로써 소비자 주권

시대의 필수적 요소인 소비자에 대한 정보제공의 기본적인 법률이 된 것이다. 이로써 소비자 정책이 소비자를 보호하는 후견적 역할에서 벗어나 소비자가 자기책임하에 올바른 선택을 할 수 있도록 ‘정보제공’ 기능에 중점을 두게 되었다.

2) 주요 내용

가) 중요정보공개제도

중요정보공개제는 공정거래위원회가 소비자의 구매선택에 영향을 미치는 중요한 표시·광고사항을 관계부처와 협의, 공청회를 통해 의견을 수렴하여 고시하고, 사업자는 표시·광고에 이를 의무적으로 포함하도록 하는 제도이다. 이는 소비자의 정보부족에서 발생하는 시장실패를 치유함으로써 소비자를 보호하는 동시에 사업자간 경쟁을 촉진시켜 시장메커니즘이 제대로 작동하도록 하는 것이다. 공정거래위원회는 1999년에 소비자피해 사례가 많은 증권투자업, 학원운영업 등 10개 업종에 대하여 중요정보를 고시하였다.

나) 광고실증제도

광고실증제는 사업자로 하여금 자기가 표시·광고한 내용 중 ‘사실과 관련된 사항’에 대하여는 객관적인 근거에 의한 실증자료를 갖추도록 하는 제도이다. 이는 사업자의 사실에 바탕을 둔 광고 의무를 강조하고 부당한 광고를 예방하기 위한 것이다. 공정거래위원회는 부당한 표시·광고의 우려가 있는 경우 당해 사업자에게 실증자료의 제출을 요청할 수 있으며 소비자보호 또는 공정거래질서 확립을 위해 사업자의 실증자료를 공개할 수 있다.

다) 임시중지명령제도

임시중지명령제는 소비자 또는 경쟁사업자에게 중대한 피해를 줄 우려가 있는 부당한 표시·광고에 대하여 공정거래위원회의 정식절차에 의한 시정조치를 하기 전까지 이를 일시 중지토록 하는 제도이다. 이는 범위반이 명백한 광고로서 당해 광고로 인한 회복하기 어려운 손해발생을

사전에 예방하기 위한 것이다.

아울러 공정거래위원회는 인터넷 이용의 활성화를 감안하여 인터넷시대의 효과적인 소비자 정보제공방안으로서 소비자 정보영역에서의 포털사이트(portal site) 성격을 갖는 「소비자종합홈페이지」를 개설하였다. 여러 정부기관 및 소비자단체 등에서 생산하는 소비자정보를 소비자가 하나의 웹사이트에서 쉽게 검색·활용할 수 있도록 한 것이다. 종래에는 소비자가 필요한 정보를 얻으려면 관련 부서나 기관이 개설한 사이트를 개별적으로 검색하여야 했으나 공정거래위원회가 개설한 홈페이지를 이용할 경우 한 번의 클릭으로 소비자가 원하는 정보를 보다 쉽게 얻을 수 있게 되었다.

나. 제1차 표시·광고법 개정 (법률 제7794호, 2005. 12. 29)

표시·광고와 관련된 정보에 대한 소비자 및 사업자의 접근성을 높이고 소비자에게 유용한 정보의 제공을 촉진하기 위하여 공정거래위원회가 다른 법령에서 표시·광고를 하도록 하고 있는 사항 등을 통합하여 공고하도록 하고, 중요정보에 관한 사항을 협의·조정하기 위하여 공정거래위원회에 중요정보제공협의회를 설치·운영할 수 있도록 하는 한편, 사업자등의 부당한 표시·광고행위로 인한 피해의 확산을 방지하기 위하여 실증자료의 제출기간을 단축하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다.

5. 약관법 개정

가. 제2차 약관법 개정 (법률 제6459호, 2001. 3.28)

1) 개정 배경

1992년 법 개정시 불공정약관에 대한 시정권고만으로는 규제의 실효성이 미흡함에 따라 불공정약관을 사용하는 사업자가 시장지배적사업자이거나 우월적 지위가 현저한 사업자 등 5개 유형에 해당되는 경우에는 법적 강제력이 있는 시정명령을 할 수 있는 제도를 도입하였으나 법 시행 이후 공정거래위원회가 조치한 불공정약관에 대한 처리실적을 보면, 시정명령보다 시정권고가 다수를 차지(시정명령 : 246건, 시정권고 : 489건, 1999년 말 기준)하고 있어 시정권고를 받은 사업자가 법적 강제력이 없는 시정권고를 이행하지 않는 경우 현행법으로서는 아무런 조치를 할 수 없다는 점에서 약관규제의 실효성 확보에 문제점이 있었다. 따라서 약관규제의 실효성을 확보하고 소비자를 보호하기 위해서 시정권고 불이행 사업자에 대해서도 시정명령을 할 수 있는 근거규정을 마련하였다.

2) 개정 내용

가) 불공정약관 사용금지 원칙

우선 불공정약관 사용 금지 원칙이 규정되었다(법 제17조). 약관규제법의 목적이나 취지상 약관의 계약 내용을 제안한 자라면 누구나 불공정약관 조항을 사용해서는 아니 될 것임에도 불구하고, 기존의 규정은 불공정약관 사용 금지 대상 사업자를 시정명령의 대상이 되는 5가지 유형으로 규정하여 이에 해당하지 않는 사업자는 불공정약관을 사용해도 되는 것으로 오인될 소지가 있었다. 이에 새 법률에서는 모든 사업자가 불공정한 약관을 사용해서는 안 된다는 원칙을 분명히 하였다.

나) 시정명령 대상 사업자범위 확대

또한 앞에서 지적한 바와 같이 불공정약관 규제의 실효성을 확보하기 위하여 공정거래위원회가 시정명령을 할 수 있는 사업자의 범위를 확대하였다. 즉, 공정거래위원회가 불공정약관의 시정권고를 하였음에도 불구하고 이에 불응한 사업자에 대해서는 시정명령을 할 수 있도록 하였다.

나. 제3차 약관법 개정 (법률 제7108호, 2004. 1. 20)

1) 개정 배경

그동안 업종별 표준약관이 건전한 거래질서 확립에 이바지하고 사업자의 자율적인 참여를 도모할 수 있는 이점에도 불구하고 종전에는 사업자(단체)만 표준약관 심사청구(안)을 마련하여 심사청구할 수 있어서 사업자측이 청구치 않을 경우 표준약관의 제정이 불가능하였다. 따라서 소비자단체 등의 요청이 있거나 불공정약관이 사용되어 다수의 소비자 피해가 발생하는 분야에는 사업자측의 심사청구 없이도 표준약관을 보급할 필요성과 타당성이 제기되어 왔다. 더욱이 표준약관과 다른 약관을 쓰면서도 표준약관 마크를 허위로 사용하여 소비자의 피해를 유발하는 경우에도 적합한 제재수단이 없어 문제점으로 지적되어 왔다.

따라서 본 개정 법률에서는 이러한 불공정약관으로 인한 소비자의 피해와 분쟁을 예방할 수 있도록 표준약관의 보급을 확대하는 한편 표준약관의 허위사용 등의 제재를 통한 현행 표준약관제도의 운영상 문제점을 개선·보완하고자 하였다.

2) 개정 내용

첫째, 소비자단체 및 한국소비자보호원은 공정거래위원회에 대하여 표준약관의 제정을 요청할 수 있도록 하였다(제19조의2 제2항).

둘째, 공정거래위원회는 소비자단체 등의 요청이 있는 경우 또는 일정한 거래분야에서 다수의 고객에게 피해가 발생하는 경우에 이를 조사하여 약관이 없거나 불공정한 약관조항이 있는 경우 사업자 및 사업자단체에 대하여 표준이 될 약관을 마련하여 심사청구할 것을 권고하도록 하였다(제19조의2 제3항).

셋째, 사업자 등이 표준이 될 약관의 심사청구 권고를 받고도

4월이 지나도록 이에 따르지 않을 경우에는 공정거래위원회는 관련분야의 거래당사자 및 소비자단체 등의 의견을 듣고 관계부처의 협의를 거쳐 표준약관을 마련할 수 있도록 하였다(제19조의2 제4항).

넷째, 공정거래위원회가 마련한 약관 또는 공정거래위원회의 심사를 받은 약관을 표준약관으로 하여 그 사용을 권장하고, 표준약관과 다른 약관을 사용하는 경우에는 표준약관과 다르게 정한 내용을 고객이 알기 쉽게 표기하도록 하였다(제19조의2 제5항·제6항).

다섯째, 공정거래위원회는 표준약관 사용을 활성화하기 위하여 공정거래위원회 마크가 부착된 표준약관 표지를 사용할 수 있도록 하였다(제19조의2 제7항).

다. 제4차 약관법 개정 (법률 제7491호, 2005. 3. 31)

행정조사의 상대방은 공권력 행사로 인하여 자유나 권리를 침해받는 결과를 초래하게 되며, 특히 증표의 휴대 및 제시는 조사 공무원이 정당한 권한을 소지한 자임을 나타내기 위한 것이고 증표의 제시로 피조사자에게는 수인의무가 발생한다. 이러한 점에서 행정조사에 관해 규정한 대부분의 입법례를 보면, 조사공무원의 증표의 휴대 및 제시의무는 법률에서 직접 규정하는 것이 일반적이다. 이에 비해 약관법 제20조는 약관의 위법성 여부를 확인하는데 필요한 조사권한을 공정거래위원회에 부여하고 있으나 당해 조사에 있어서 조사공무원의 증표의 휴대 및 제시의무는 법률이 아닌 동법 시행령 제6조에서 규정하고 있었던 바, 시행령에 규정된 조사공무원의 증표의 휴대 및 제시의무를 법률에 명시적으로 규정하였다(제20조 제2항 신설).

라. 제5차 약관법 개정 (법률 제8632호, 2007. 8. 3)

대부분의 약관이 한자 및 전문용어를 많이 사용하고 있어, 고객이 약관의 내용을 이해하기 어려우므로, 사업자로 하여금 고객이 약관의 내용을 쉽게 알 수 있도록 한글 및 표준화·체계화된 용어를 사용하

고, 약관의 내용 중 중요한 내용(계약의 목적이 되는 상품 또는 용역의 종류·내용·인도시기 및 가격, 사업자의 면책사항, 고객이 계약내용을 위반할 경우의 책임 가중, 급부의 변경, 청약의 철회·계약해제·해지 및 그 효과 등)을 부호·문자·색채 등으로 명확하게 표시하여 약관을 작성하도록 하였다.

6. 전자상거래소비자보호법 제·개정

가. 전자상거래소비자보호법의 제정 (법률 제6687호, 2002. 3. 30)

1) 제정 배경

전 세계적인 디지털 혁명과 인터넷의 확산으로 전자상거래가 급속히 확대됨에 따라 기존의 제조업자-대리점-소비자 유통체계에 대변혁이 초래되었다. 전자상거래의 발달은 생산자와 소비자의 직접 연결로 중간유통조직이 대폭 감소되고 유통·재고비용이 획기적으로 절감되고 상품 가격이 인하되는 등 소비자 후생을 증대시키는 효과가 있다. 그 반면에 인터넷 유통업체(On-line 업체)와 대리점 등 기존 유통업체와의 갈등이 표출되고, 사업자 소재나 주문상품의 실체확인이 어려운 특성을 악용한 소비자 기만행위가 발생하고, 통신설비 등 정보인프라 접근방해행위 등이 나타나게 되었다.

이에 따라 공정거래위원회는 신중 불공정거래행위를 시정하고 전자상거래분야에 공정한 경쟁질서를 확립하며 전자상거래분야 소비자보호의 기반을 확충하기 위해 OECD 가이드라인과 소비자 의견을 반영하여 「전자거래 소비자보호지침」을 제정하였으며, 「인터넷 쇼핑몰 이용 표준약관」을 승인·보급하였다. 물론 전자상거래와 관련된 소비자문제를 다룰 수 있는 법률은 방문판매법의 통신판매와 관련된 규정이 있었으나 인터넷에 의한 온라인 거래가 실시간으로 이루어지는 전자상거래를 종래

의 카탈로그 통신판매의 연장선상에서 기존 방문판매법에서 방문판매 및 다단계판매와 함께 규율하기에는 한계가 있었다. 특히, 방문판매법은 인터넷의 보급 및 경제의 디지털화를 예상하지 못한 상태에서 제정된 관계로 급속하게 변화·발전하는 인터넷 상거래상의 소비자 보호기능을 다하기 어렵게 되었다.

이에 전자상거래에서의 공정거래질서를 확립하고 소비자피해를 예방함과 아울러 태동 단계에 있는 전자상거래가 소비자의 신뢰를 바탕으로 발전할 수 있도록 기존의 방문판매법으로부터 전자상거래와 통신판매 관련 사항을 별도로 분리하여 「전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률」(이하 ‘전자상거래소비자보호법’라 함)을 제정하게 되었다.

2) 주요 내용

첫째, 전자상거래환경에서의 소비자 보호를 위하여 사업자가 소비자와 사전에 약정하지 아니한 주소로 전자문서 송신시 당해 전자문서에 의한 권리를 주장하지 못하도록 하고, 특정 전자서명방법의 사용을 강제하지 못하도록 하며, 사업자로 하여금 전자상거래에서의 표시·광고 등 거래에 관한 기록을 보존할 수 있도록 하고 소비자의 열람요구시 제공하도록 의무화하였다(법 제5조 및 제6조).

둘째, 전자상거래에서 소비자의 조작실수 등으로 의사표시의 착오가 발생하여 피해가 발생하는 것을 방지하기 위하여 거래대금이 부과되는 시점 또는 청약에 앞서 그 내용의 확인 및 정정에 필요한 절차를 마련하도록 하였다(법 제7조).

셋째, 재화등의 거래에 있어서, 거래대금의 결제과정에 참여하는 자(전자결제업자 등)에 대하여 소비자의 진정의사표시여부 확인의무, 대금지급관련 정보의 보안유지의무, 당해 결제수단의 신뢰도 등에 대한 표시 또는 고지의무 등의 책임을 규정하였다(법 제8조).

넷째, 전자적 수단에 의한 거래대금 지급의 신뢰도를 높이기 위하여 “전자결제수단(예 : 전자상품권)발행자”로 하여금 소비자피해보

상보험 등 보험계약체결을 의무화하고, 전자상거래 또는 통신판매업자에 대하여는 공정거래위원회가 이를 권장할 수 있도록 하였다(법 제8조제4항 및 제24조).

다섯째, 전자상거래 또는 통신판매에 있어서 배송(전송 포함)과정과 관련한 사고 등 분쟁발생시 배송사업자의 분쟁해결시 협조의무를 규정하였다(법 제9조).

여섯째, 전자상거래 또는 통신판매에서 소비자에 관한 정보를 수집·이용하는 경우, 정보통신망이용촉진및정보보호에관한법률 등 관련 규정에 따라 공정하게 수집·이용하도록 하고, 소비자에 관한 정보가 도용되어 재산상 손해가 발생하는 경우 등에는 사업자가 피해의 회복 등의 조치를 취하도록 하였다(법 제11조).

일곱째, 전자상거래 및 통신판매에 있어 조건 없는 청약철회를 새로이 규정하고 그 기간을 7일로 하였다(법 제17조).

여덟째, 전자상거래 또는 통신판매에서의 건전한 거래질서 확립을 위하여 거래의 기준이 될 수 있는 소비자보호지침을 공정거래위원회에서 제정할 수 있는 근거를 마련하였다(법 제23조).

아홉째, 전자상거래 또는 통신판매에서의 소비자보호를 위하여 관련사업자에게 보험계약, 소비자피해보상금의 지급을 확보하기 위한 금융기관과의 지급보증계약 등을 공정거래위원회가 권장할 수 있도록 하였다(법 제24조).

이외에도 각종 위법행위를 공정거래위원회에서 직접 조사·제재할 수 있도록 하기 위하여 직권조사·시정명령·과징금 제도를 도입하고, 시·도지사의 처분에 대한 불복절차를 공정거래위원회의 관할로 이관하는 한편(법 제26조, 제31조 및 제32조) 전자상거래에 있어서 불공정거래행위를 상시 모니터링할 수 있는 검색체계 구축근거를 마련하고, 이를 통하여 수집된 위법행위를 공개할 수 있는 근거를 마련하였다(법 제27조 및 제28조).

또한 전자상거래 또는 통신판매업자의 소비자 보호와 관련된 평가·인증 등의 업무를 수행하는 기관 및 단체(평가·인증사업자)에 대

하여 그 평가 및 인증에 관한 기준 또는 방법 등을 공시하도록 하는 등 소비자보호관련 평가·인증업무의 공정화를 도모하면서(법 제29조) 전자상거래 또는 통신판매와 관련하여 사업자와 소비자간 분쟁이 있는 경우, 이 법에 의한 시정권고 또는 시정명령을 행하기 전에 소비자피해분쟁조정 기구에 분쟁의 조정을 요청할 수 있도록 하고 당사자가 수락한 경우에는 시정조치를 하지 아니하도록 하였다(법 제33조).

나. 제1차 전자상거래소비자보호법 개정 (법률 제7487호, 2005. 3. 31)

1) 개정 배경

통신판매는 물품인도와 대금지급의 동시이행이 원칙인 오프라인 거래와는 달리 대부분 선불거래방식으로 거래위험을 소비자에게 모두 전가한다는 문제점이 있기 때문에 판매자의 부도, 사기 후 잠적 등의 사고로부터 소비자를 보호하기 위한 거래안전장치 도입의 필요성이 꾸준히 제기되었다. 특히 대규모 소비자피해를 발생시킨 하프플라자 사건⁵⁾은 거래안전장치 도입 논의가 본격화되는 계기를 제공하였다⁶⁾.

따라서 전자상거래소비자보호법 개정은 통신판매의 안정성을 강화하기 위하여 결제대금예치제도 등 거래안전장치를 도입하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 이와 함께 운영 중에 있는 구매권유광고 수신거부 의사 등록시스템의 법적인 근거를 마련하고 2002년 7월 전자상거래소비자보호법 제정 이후 시행과정에서 나타난 일부 미비점을 개선 보완하였다.

2) 개정 내용

-
- 5) 하프플라자 사건은 가전제품 등 정상물품을 시중가의 반값에 판매한다고 광고하는 등 기만적인 방법으로 소비자를 유인하여 대금을 선수령한 후 배송 및 환불 지연하여 약 9만 6천명의 소비자에게 약 330억 원의 피해를 입혔다.
- 6) 16대 국회에서 결제대금예치제도 도입을 위한 전자상거래소비자보호법 개정안(박병석의원 등 12인, 2003년 4월)이 발의, 상정되었으나, 16대 국회의 임기만으로 폐기되었다.

가) 통신판매의 안전성 강화를 위해 결제대금예치제도 등 도입

법 개정을 통해 선불식 통신판매업자는 소비자가 원하는 경우 소비자에게 결제대금예치제⁷⁾를 이용할 수 있게 하거나 소비자를 수익자로 하는 소비자피해보상보험계약을 체결하도록 하였다. 한편 통신판매사업자의 부담경감과 거래원활화 등을 위해 인터넷 사기발생 가능성이 적은 신용카드로 구매하는 거래⁸⁾, 대통령령이 정하는 소액거래, 배송이 필요하지 않는 재화 등을 구매하는 거래에서는 적용을 제외했다. 통신판매사업자들의 사전준비를 위해 개정안 공포 후 1년간의 시행유예기간 설정하였다(2006년 4월 1일부터 시행).

나) 구매권유광고수신거부의사등록시스템 도입

현재도 구매권유광고 수신거부의사 등록시스템(www.nospam.go.kr)을 운영하고 있으나, 이번 법 개정을 통해 동 시스템에 대한 법적근거를 마련하였다. 즉 공정거래위원회는 소비자가 광고 수신거부의사를 쉽게 밝힐 수 있도록 시스템을 구축할 수 있으며, 통신판매사업자는 동 시스템에서 수신거부의사를 표시한 소비자에게는 구매권유광고를 발송하지 않도록 하였다. 그리고 위반시에는 시정명령 및 과태료를 부과(최고 1천만 원)하도록 하였다. 시스템 확충 등의 사전준비를 위해 개정안 공포 후 1년간의 시행유예기간을 규정하였다(2006. 4. 1.부터 시행).

다) 소비자 피해방지 제고

미성년자와의 거래시 법정대리인의 동의가 없는 경우, 법정대리인 및 미성년자가 사후에 이를 취소할 수 있음을 사업자가 고지하도록 하여 청소년과의 무분별한 거래가 일어나지 않도록 하였다. 또한 소비자의 청약철회가 제한되는 사유 중 청약제한사실을 명기하거나 試用商品(Sample)을 제공하는 등의 조치를 취하여야 하는 범위를 확대⁹⁾하여 청약철회

7) 결제대금예치제도(Escrow) : 은행 등 믿을 수 있는 제3자가 소비자의 결제대금을 예치하고 있다가 상품배송이 완료된 후 그 대금을 통신판매업자에게 지급하는 거래안전장치이다.

8) 신용카드 거래는 전체 전자상거래 중 68%를 차지('04년 7월 기준)하고, 대형 홈쇼핑업자의 경우 80~90%를 차지한다.

9) 개정 전 법률에서는 청약철회 제한사유 중 “소비자의 사용 또는 일부 소비에 의하여 재화 등의 가치가 현저

회와 관련된 사후분쟁 발생소지를 줄이고자 하였다.

라) 불필요한 규제의 완화로 사업자 부담경감

계약서와 실질적으로 내용이 중복되는 공급서¹⁰⁾ 교부의무를 삭제하고 문서에 의한 계약서 교부 외에 전자문서에 의한 계약서 교부도 인정하는 등 불필요한 규제를 완화하여 사업자의 부담을 경감시켰다.

다. 제2차 전자상거래소비자보호법 개정 (법률 제8538호, 2007. 7. 19)

현행법은 통신판매업자가 청약철회 등을 한 소비자에게 지급하는 지연배상금의 산정기준이 되는 지연이자율을 그 범위에 대한 구체적인 기준을 제시하지 아니한 채 공정거래위원회가 정하여 고시하도록 하고 있으나, 이는 거래당사자의 예측가능성을 저해하고 행정부의 자의적인 행정입법으로 인하여 국민의 재산권이 침해될 여지가 있으므로, 앞으로는 그 지연이자율을 연 100분의 40 이내의 범위에서 「은행법」에 따른 금융기관이 적용하는 연체금리 등 경제사정을 고려하여 대통령령으로 정하도록 하였다.

7. 방문판매법 개정

가. 제1차 방문판매법 개정 (법률 제6688호, 2002. 3. 30)

1) 개정 배경

히 감소한 경우"에 한하여 청약철회가 제한된다는 사실의 명기 등의 조치의무를 규정하고 있으나, 개정 법률에서는 "복제가 가능한 재화 등의 포장을 훼손한 경우" 등의 사유로 청약철회가 제한되는 경우에도 그러한 조치의무를 규정하였다.

10) 공급서는 물품공급시에 교부되는 공급자, 재화명칭, 가격 등에 관한 내용을 기재한 서면으로서 계약서 기재내용과 동일하다.

1991년 산업자원부 주관으로 제정되어 주로 비점포 판매방식(방문판매·통신판매·다단계판매)에 의한 '유통산업 건전화'에 중점을 두고 4차례의 개정작업이 이루어졌던 「방문판매등에관한법률」(이하 '방문판매법'이라 한다)이 「할부거래법」과 함께 1999년 5월 그 주관부서가 산업자원부에서 공정거래위원회로 이관됨에 따라 방문판매법을 공정거래위원회의 법 집행체계에 일치시킬 필요가 있었고, 더구나 '소비자 보호'라는 개념을 중심으로 비점포 판매를 규율할 필요성이 제기되었다.

2) 개정 내용

첫째, 소비자의 합리적 구매결정에 필요한 정보제공 의무를 강화하였다. 이를 위하여 계약체결시 계약내용 및 거래조건에 대한 정보제공의무를 더욱 세부적으로 규정하였고, 거래분야별 소비자보호지침을 제정하여 이와 다르게 정한 약관의 내용은 소비자에게 고지하도록 하였다. 또한, 사업자의 부당행위에 대한 정보공개 및 사업자에 대한 평가인증의 공정화 등 사업자의 신뢰도에 대한 정보를 소비자에 제공하는 장치를 도입하였다.

둘째, 사후적인 소비자피해 구제제도를 대폭 강화하였다. 이를 위하여 소비자피해를 보상하기 위한 보험 및 공제사업 등의 근거를 마련하고, 당사자간 자율적 분쟁해결 및 신속한 피해구제를 위하여 소비자단체 등 전문 피해구제기관에 의한 분쟁조정제도를 도입하였다. 또한, 신용카드 등 결제업자의 협력의무 및 소비자 침해정지청구권 등 소비자의 절차적 권리를 강화하였다. 이와 함께 종전에는 다단계판매업에서 피해발생시 위법행위자에 대한 형사처벌이나 영업정지 등에 제재는 가해졌으나 피해자에 대한 금전적 구제는 어려웠고 오히려, 형사처벌·영업정지 등에 의해 제재가 가해지는 경우 이미 피해를 당한 소비자·다단계판매원들은 더욱 피해를 보상받기 어려워지는 문제가 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 개정법은 소비자피해보상보험제도를 도입하였으며 동 제도에 따라 2003. 1. 1부터는 보험(공제조합) 미가입 업체는 영업을 할 수 없게 되었다.

셋째, 위법행위에 대한 효과적인 제재수단을 마련하였다. 영업 정지나 형사처벌 외에 시정권고·시정명령·과징금 등 위법행위에 대한 다양한 행정제재 수단을 신설하고 과징금 부과시 사업자의 소비자피해보상 노력도 감안하도록 하였다. 또한 종래 법·제도에 대한 해석, 지방자치단체의 법집행을 감독하는데 그치던 공정거래위원회의 역할은 직접 범위 반행위를 조사하고 시정하는데 까지 확대함으로써 위법행위의 신속한 시정·제재를 통한 소비자피해의 회복이 가능하도록 하였다.

넷째, 사업자에 대한 규제의 합리화에 노력하였다. 특히, 다단계판매에 대한 규제의 합리화에 치중하였다. 위탁·알선금지 조항을 폐지하고 상품가격상한을 상향조정하는 등 사업자의 영업활동 자유를 보장하는 한편, 다단계판매원 모집시 후원수당 등 중요정보를 고지하도록 하고 다단계판매원의 위법행위에 대한 다단계판매업자의 연대배상책임을 신설하는 등 사업자의 책임을 강화하였다.

나. 제2차 방문판매법 개정 (법률 제7490호, 2005. 3. 31)

방문판매업자 및 전화권유판매업자의 신고·변경신고 및 신고사항의 직권말소에 관한 시·도지사의 사무를 시장·군수·구청장으로 이양하고, 법 위반행위의 조사, 위반행위의 시정권고 등의 사무는 공동사무로 하는 등 사무의 성격에 따라 사무를 배분하여 행정의 효율성과 주민의 편의를 도모하고자 하였다.

다. 제3차 방문판매법 개정 (법률 제7795호, 2005. 12. 29)

공제조합에 대하여 업무에 관한 보고서의 제출 그 밖에 필요한 조치를 명하거나 소속 공무원으로 하여금 공제조합의 업무상황을 조사하거나 장부 그 밖의 서류를 검사하게 할 수 있도록 하고, 공제조합의 운영 및 업무집행 등이 법령이나 정관 등에 적합하지 아니하는 경우 이의 시정을 명할 수 있도록 하였다.

라. 제4차 방문판매법 개정 (법률 제8259호, 2007. 1. 19)

1) 개정 배경

소비자 보호 강화, 업자에 대한 정보공개, 불명확한 규정의 명확화를 통한 예측 가능성 제고 등 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다.

2) 개정 내용

첫째, 소비자의 청약철회권 제한시 판매자가 청약철회제한사실을 명기하거나 시용상품 제공 등의 조치의무를 취하여야 하는 범위를 '시간의 경과에 의하여 재판매가 곤란할 정도로 재화등의 가치가 현저히 감소한 경우' 및 '복제가 가능한 재화등의 포장을 훼손한 경우'까지 확대하였다(법 제8조 제2항 단서 신설, 같은 조 제6항).

둘째, 공정거래위원회는 공정거래질서 확립 및 소비자의 보호를 위하여 다단계판매업자에 대한 등록 정보 등을 공개할 수 있도록 하되, 다단계판매업자의 경영·영업상의 비밀에 관한 사항과 개인의 사생활의 비밀의 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보는 제외하였다(법 제13조 제4항). 공정거래위원회는 정보의 공개를 위하여 필요한 경우에는 다단계판매업자에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있도록 하였다(법 제13조 제5항).

셋째, 다단계판매원으로 등록할 수 없는 자에 미성년자를 추가 하되, 법정대리인의 동의가 있는 경우를 제외하도록 하였다(법 제15조 제2항 제1호의2).

넷째, 형사처벌의 구성요건이 되는 후원수당 지급총액을 법률에서 직접 정하고, 구체적인 산정방법은 대통령령으로 정하도록 하였으며(법 제20조 제3항), 재화 등의 거래를 가장하여 사실상 금전거래만을 하는

행위에 대한 구체적인 내용을 대통령령으로 정할 수 있는 근거 규정을 마련하였다(법 제23조 제2항).

다. 제5차 방문판매법 개정 (법률 제8537호, 2007. 7. 19)

1) 개정 배경

현행법은 방문판매자 등이 청약철회 등을 한 소비자에게 지급하는 지연배상금의 산정기준이 되는 지연이자율을 그 범위에 대한 구체적인 기준을 제시하지 아니한 채 공정거래위원회가 정하여 고시하도록 하고 있으나, 이는 헌법상의 포괄위임금지의 원칙에 위배될 여지가 있으므로, 앞으로는 그 지연이자율을 연 100분의 40 이내의 범위에서 「은행법」에 따른 금융기관이 적용하는 연체금리 등 경제사정을 고려하여 대통령령으로 정하도록 하였다. 이로써 국민의 예측가능성을 담보함과 동시에 법 조항의 위헌성 시비를 불식시켰다. 또한 다단계판매 임원에만 한정된 다단계판매업자의 등록 결격사유를 법인의 등록취소 당시 임원이나 지배주주이었던 자가 임원 또는 지배주주로 있는 법인 등으로 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하고자 하였다.

2) 개정 내용

첫째, 방문판매자 등이 소비자의 청약철회 등에 따른 대금환급을 지연한 경우에는 연 100분의 40 이내의 범위에서 금융기관이 적용하는 연체금리 등을 고려하여 대통령령이 정하는 이율을 곱하여 산정한 지연배상금을 지급하도록 하였다(법 제9조제2항 후단).

둘째, 정의 부분에 지배주주에 대한 사항을 추가하였으며(법 제2조 제11호 신설), 다단계판매업자의 등록 결격사유에 법인의 등록취소 당시 임원이나 지배주주이었던 자가 지배주주로 있는 법인 등을 추가하였다(법 제14조).

셋째, 다단계판매업자가 다단계판매원에게 유리한 후원 수당의 지급기준을 적용받게 할 조건으로 과도한 재화의 구입 등의 부담을 주지 못하도록 하였다(법 제22조).

8. 할부거래법의 개정

가. 타법 개정에 따른 할부거래법의 개정 (법률 제5982호, 1999. 5. 24)

21세기 신지식·정보화의 시대에 대비하여 정부기능을 핵심역량 위주로 재편하고, 경제정책조정기능·예산기능·국정홍보기능등의 수행체계를 개편·보완하며, 일부 부처간 기능을 조정함으로써 효율적인 국정운영체제를 구축하기 위해 정부조직법이 개정됨에 따라 「할부거래법」이 1999년 5월에 산업자원부에서 공정거래위원회로 이관되었다.

나. 제1차 할부거래법 개정 (법률 제7489호, 2005. 3. 31)

1) 개정 배경

경기침체가 장기화되면서 사업자의 부도나 폐업으로 소비자가 계약의 목적을 달성하지 못하여 발생하는 피해가 매년 증가하고 있음에도 대부분의 소비자는 매수인이 매매계약의 내용이나 목적물에 대해 불만이 있을 때 또는 매도인이 채무를 이행하지 않을 경우 매수인이 잔여 할부금의 지급을 거절할 수 있는 제도로써 항변권이 법적으로 부여되어 있다는 사실을 인식하지 못하였다.

2) 개정 내용

할부계약서상 법정기재사항에 「소비자의 항변권과 그 행사방법」을 기재하도록 신설(제4조 제1항 제11호)함으로써 할부거래로 인한 소비자의 피해를 줄이도록 하였다. 개정 법률안은 이계경 의원 등이 발의(2004. 11. 17.)하여 2005년 3월 31일자로 개정·공포되었으며 2005년 10월 1일부터 시행되었다. 매수인이 매매계약의 내용이나 목적물에 대하여 불만이 있을 때 또는 매도인이 채무를 이행하지 않을 때 매수인이 잔여 할부금의 지급을 거절할 수 있는 항변권이 법적으로 부여되어 있다는 사실을 인식하지 못하고 있어 항변권을 행사하지 못하고 있는 경우가 많기 때문에 할부계약서상 법정기재사항에 소비자의 항변권과 그 행사방법을 기재하도록 법정화하였다.

다. 제2차 할부거래법 개정 (법률 제7793호, 2005. 12. 29)

1) 개정 배경

매수인인 소비자들이 할부거래법 상의 지연손해금에 관한 사항을 잘 알지못하여 거래함으로써 매도인이 지나치게 높은 지연손해금을 부과함으로써 소비자피해가 발생할 우려가 있고 매도인이 지연손해금을 일방적으로 인상하는 경우도 있어 이를 방지하기 위한 필요성이 있었다.

2) 개정 내용

지연손해금에 관한 사항을 매도인이 계약전에 매수인에게 표시 및 고지하도록 의무화하고 계약서상 법정기재사항으로 함으로써 매도인의 일방적인 지연손해금 인상으로부터 소비자를 보호하는 한편, 사적자치의 원칙을 제한하는 할부수수료의 실제연간요율 및 지연손해금 산정시 적용하는 율의 최고한도를 법률에 명시하고자 하였다.

9. 소비자기본법 개정

가. 소비자기본법 개정 (법률 제7988호, 2006. 9. 27.)

1) 개정 배경

시장의 주도권이 생산자에서 소비자로 이동하고, 정보화·세계화로 대표되는 소비환경의 급격한 변화로 새로운 소비자문제가 출현함에 따라 이에 효과적으로 대응하기 위해서는 소비자정책의 방향을 전환하고 정책추진체계를 효과적으로 개선해야 한다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다.

공정거래위원회는 수년 전부터 소비자정책의 방향을 소비자보호 위주에서 소비자주권이 실현될 수 있는 시장환경 조성에 역점을 두는 방향으로 전환해야 하며, 소비자정책 추진기관간의 효과적인 역할분담을 통해 소비자정책 추진의 효율성을 제고해야 한다는 점을 강조하여 왔다. 이러한 변화요구에 부응하여 정부는 2004년 9월부터 정부혁신지방분권위원회를 중심으로 범정부 차원의 소비자정책 추진체계 개편과제를 검토하기 시작하였으며, 공정거래위원회·재경부 등 관계부처 협의를 거쳐 2005년 6월 1일 국무총리 주재 국정현안정책조정회의에서 정부안을 최종 확정하였다.

이후 후속조치로 소비자정책의 패러다임 전환 및 정책추진체계 개편에 관한 정부의 소비자보호법 전면개정안이 국회에 제출되었으며, 오랜 심의과정을 거쳐 2006년 9월 27일 대통령 공포절차를 마지막으로 개정작업이 마무리되었다. 소비자기본법으로 명칭이 변경된 동 개정 법률안은 6개월의 경과기간을 거쳐 2007년 3월 28일부터 발효되었다.

2) 특징

가) 소비자정책 패러다임의 변화

소비자보호법의 전면개정이 갖는 가장 큰 의미는 무엇보다도 우리나라 소비자정책의 패러다임이 ‘소비자보호’ 위주에서 ‘소비자주권 실현’으로 전환되는 계기가 마련되었다는 점이다.

우리나라는 1960~70년대의 개발연대 이후 상당기간 정부 주도 하에 각종 산업을 지원·육성하는 생산자 중심의 경제정책을 추진하여 왔으며, 그 부정적 유산으로 소비자정책은 독자성을 제대로 인정받지 못한 채 주로 소비자피해의 사후적 구제나 사업자에 대한 직접적인 규제 등 후견자적 시각의 정책을 중심으로 추진되었다. 그러나 이후 우리나라의 경제는 전반적인 생산능력이 수요를 초과하고, 소비자의 개성과 선호가 증시되는 단계로 진입하면서 시장의 주도권이 생산자에서 소비자로 이동하는 변화를 겪게 되었고,

이와 함께 경제성장의 패턴이 종래 국가주도의 지원·육성에서 시장 자체의 효율성을 제고하는 방향으로 전환됨에 따라 생산자간 경쟁의 최종적인 심판자로서의 소비자의 역할과 책임이 커지게 되었다. 이에 따라 소비자정책도 더 이상 보호의 대상이 아닌 자율적으로 행동하고 결과에 대해 책임지는 시장경제 주체로서의 소비자 위상을 정립하고, 소비자가 시장에서 합리적인 구매선택을 할 수 있도록 시장환경 조성과 역량 강화에 중점을 두는 방향으로 변화할 필요성이 시급하였다.

이번 소비자보호법 전면개정은 이상의 사회경제적인 배경 하에서 법률 명칭을 소비자보호법에서 소비자기본법으로 바꾸고, 소비자의 권리 이외에 ‘합리적인 소비행위를 해야 할 소비자의 책무’를 새로이 명시하는 등의 입법적 조치를 통해 소비자정책의 방향이 소비자 보호에서 소비자 주권 실현으로 전환하였음을 명확히 하였다.

나) 공정거래 위원회의 소비자정책 담당기능 강화

이번 법 개정이 갖는 두 번째 의미는 정부 등 공공부문의 소비자정책 추진체계를 보다 효율적으로 개편하고, 공정거래위원회의 소비자정책 담당기능이 대폭 강화되었다는 점이다.

그간 소비자정책은 품목별로 소관부처에 의해 분산 수행됨으로

써 개별법령상 소비자보호제도의 일관성·통일성이 부족하였고, 또한 종합·조정기능 수행이 미흡하여 국가적 차원의 종합적이고 체계적인 정책 추진에 한계가 있었다.

이러한 반성에서 이번 법 개정을 통해 재경부는 거시적인 차원의 종합·조정기능을 맡는 반면, 기존에 소비자거래 분야만을 담당하였던 공정거래위원회는 안전, 정보제공, 교육, 피해구제 등 각 분야별 소비자정책의 전반적 수행을 맡는 역할분담이 이루어졌으며, 이와 함께 재경부와 공정거래위원회 간의 원활한 기능연계를 위해 소비자정책의 최고 의사결정기구인 소비자정책위원회를 재경부·공정거래위원회 공동간사 체제로 개편하였다.

또한 소비자정책 실무기관인 소비자원 관할권과 민간 소비자단체 관련기능을 기능연계의 효율성 관점에서 분야별 소비자정책의 실질적 수행을 담당하는 공정거래위원회로 이관하였다.

이번 추진체계 개편의 초점은 거시경제정책을 담당하는 재경부가 국가 경제정책 차원의 최종적인 종합·조정을 담당하고, 조직·인력 측면에서 비교우위에 있는 공정거래위원회가 분야별 소비자정책의 실질적 수행을 담당함으로써 한정된 행정자원의 효율적 활용을 도모한 데 있다.

다) 경쟁정책과 소비자정책의 연계추진 기반 구축

이번 법 개정이 갖는 세 번째 의미는 공정하고 자유로운 경쟁 질서 구축을 위한 경쟁정책과 소비자의 합리적인 선택을 지원하기 위한 소비자정책을 연계하여 추진할 수 있는 제도적 기반이 구축되었다는 점이다.

소비자정책의 패러다임이 소비자문제를 사업자 규제적인 차원에서 접근하던 시각에서 시장원리의 틀 속에서 문제해결을 도모하는 주권론적 시각으로 전환되고, 경쟁정책을 담당하는 공정거래위원회가 소비자정책까지 담당할 수 있게 됨에 따라 동일한 시장원리에 기반을 두고 소비자후생 극대화라는 정책목적을 공유하는 양 정책의 연계추진이 가능하게 된 것이다.

시장경제의 효율성을 극대화하기 위해서는, 공급측면에서 창의적인 기업활동이 조장될 수 있는 자유롭고 공정한 경쟁환경의 조성과 수요측면에서 소비자가 합리적인 구매선택을 할 수 있는 거래기반과 역량강화가 함께 이루어져야 한다. 더 나아가 치열한 경쟁 메커니즘을 통해 생산성 향상에 성공한 기업이 소비자의 선택을 받고 이것이 다시 경쟁압력으로 작용하여 기업에게는 기술혁신을, 소비자에게는 후생증대를 가져오는 선순환 구조가 창출되어야 한다. 이런 관점에서 경쟁정책과 소비자정책의 상호 연관성에 기초한 연계추진은 시장경제정책의 완성을 의미하는 매우 큰 의의가 있다.

3) 개정 내용

가) 「소비자보호법」·한국소비자보호원의 명칭 및 입법목적의 변경

법 제명을 「소비자보호법」에서 「소비자기본법」으로 변경하고, 한국소비자보호원의 명칭을 한국소비자원으로 변경하는 한편, 법의 목적을 소비자의 보호에서 시장경제 주체로서의 소비자의 권익증진과 소비생활의 향상을 통한 국민경제의 발전으로 변경하였다(법 제1조 및 제6장).

나) 소비자의 기본적 책무, 소비자 개인정보의 보호에 관한 사항 등을 규정

소비자의 올바른 선택과 정당한 권리행사, 자원절약적·합리적 소비행동 등을 소비자의 책무로 규정하고, 국가 및 지방자치단체가 소비자를 교육함과 동시에 소비자의 개인정보보호시책을 강구하도록 하며, 국가·지방자치단체의 소비자능력향상 프로그램 개발 등을 통하여 소비자의 교육받을 권리를 제도적으로 뒷받침하는 한편, 디지털 소비생활 환경에의 정책적 대응을 강화하였다(법 제5조·제14조 및 제15조).

다) 소비자정책위원회 간사에 공정거래위원회 소속 공무원 1인 추가 및 재정경제부의 자료제출 요청권 신설

소비자정책 관련 총괄·조정 기능을 강화하고, 재정경제부와 공정거래위원회의 원활한 업무협력체계 구축을 위하여 공동간사 제도를 도입하며, 한국소비자원 이관으로 실제 소비생활 관련 정보취득이 어려워진 재정경제부 업무를 보강하고, 관계부처 평가기능 수행 등 소비자정책 위원회의 기능을 실질화하기 위하여 재정경제부장관이 관계행정기관에 대하여 자료제출을 요청할 수 있도록 하였다(법 제24조 제5항 및 제26조 제2항).

라) 한국소비자원 관할권 및 소비자단체 등록심사·취소권한의 공정거래위원회 이관

소비자정책 중 집행기능을 강화하기 위하여 소비자에 의하여 설립되고, 실제 소비자와 밀접한 관계가 있는 소비자단체 등록 및 등록취소 관련 권한을 공정거래위원회로 이관하며, 소비자의 피해구제를 활성화하기 위하여 한국소비자원의 인사·감독·예산·감사 등 제반사항을 공정거래위원회로 이관하였다(법 제29조·제30조·제38조 및 제42조).

마) 소비자 안전의 강화

어린이 등 안전취약계층에 대한 우선적 보호의무, 재정경제부장관의 보충적 시정조치요청권 및 한국소비자원에 설치된 소비자안전센터를 명문화하고, 위해정보의 수집, 소비자안전경보의 발령 등 소비자안전에 관한 사항, 중앙행정기관의 장의 위해물품 등에 대한 조사권을 규정하였다. 또한 시장감시활동 강화 및 위해요소의 조기 발견·대응으로 소비자의 피해확산을 예방하고 소비생활의 안전성을 확보함과 아울러, 사업자의 자발적인 결함시정을 유도하였다(법 제45조·제46조·제51조·제52조 및 제77조제2항).

바) 사업자의 소비자상담기구 설치 권장

사업자 또는 사업자단체가 소비자상담기구 설치 및 전담직원 배치에 노력하도록 하고, 재정경제부장관이 동 상담기구의 운영에 관한 권장기준을 고시할 수 있도록 하였다. 또한 소비자상담기구 설치·운영

권장으로 기업의 자발적인 소비자문제해결 등 소비자중심의 기업경영을 하도록 유도하였다(법 제53조 및 제54조).

사) 소비자분쟁조정위원회의 일괄적 분쟁조정 실시

소비자분쟁조정위원회가 다수의 소비자에게 발생하는 같거나 비슷한 유형의 피해에 대하여 일괄적인 분쟁조정을 실시할 수 있도록 하고, 분쟁조정 실시를 일정기간 이상 공고하도록 하는 등 기존 분쟁조정 절차의 특례를 규정하였다. 비용부담, 절차지연, 감정대립 등 소송으로 인한 부작용을 방지하고, 소액다수 피해발생이라는 특성을 지닌 소비자문제를 일괄적·효율적으로 해결하도록 하였다(법 제68조).

아) 소비자단체소송제도의 도입

일정한 요건을 갖춘 소비자단체·사업자단체·비영리민간단체가 소비자의 생명·신체·재산 등 소비자의 권익을 침해하는 사업자의 위법행위에 대하여 법원에 금지·중지를 청구하는 소비자단체소송을 도입하고, 소제기의 당사자요건, 소송허가신청 및 확정판결의 효력 등 소비자단체소송의 요건·절차에 관한 사항을 규정하였다. 또한 저질수입상품 등에 따른 소비자 안전위해, 악덕상술·과장광고 등 불공정거래행위로 인한 소비자 권익침해행위의 방지, 소 제기를 우려한 사업자의 자발적인 위법행위의 중지, 제품의 품질 및 안전성의 향상과 제품결함의 사후시정 등이 활성화될 수 있도록 하였다(법 제70조·제73조 및 제75조).

10. 카르텔일괄정리법 제정

가. 제정 배경

과거 개발연대에는 특정산업의 보호·육성, 수출지원 또는 소비자보호 등을 이유로 가격·생산량·판매지역 등에 대한 카르텔을 정부가 묵인하거나 법령에 의하여 허용하여 왔다. 그러나 그 중에는 당초의

도입목적이 달성되었거나 원래의 취지와 달리 운영되는 경우가 있을 뿐만 아니라 경제가 이미 상당수준의 발전단계에 올라 있는 당시 시점에서 볼 때에는 카르텔이 일시적으로 가졌던 효율성 증진효과는 크게 약화되고 있고 각종 부작용이 노정되어 오히려 기업과 산업의 경쟁력 제고를 통한 지속적인 경제발전에 걸림돌이 된다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다.

한편 국제사회에서는 그동안 UR을 비롯한 꾸준한 경제개방의 노력으로 관세·비관세 무역장벽은 어느 정도 완화되었으나, 이것만으로 자유로운 국제무역이 보장되기에는 아직 미흡하며, 담합 등 민간의 경쟁 제한행위가 자유로운 시장접근을 막는 또 하나의 중요한 요인이 된다는 인식이 남아 있었다. 이러한 인식을 바탕으로 OECD는 1991년부터 경쟁법 및 정책의 국제적인 통합문제를 거론하기 시작하였다. 수년간의 논의 끝에 1998년 4월 18일 OECD 각료이사회는 우선 경성카르텔 금지를 위한 권고를 채택함으로써 각국의 경성카르텔을 규제하기 위한 노력을 구체화 하였다.

이와 같은 대내외적인 여건을 고려하여 공정거래위원회는 경쟁 제한성이 크기 때문에 경제발전에 저해요소가 되거나 국제적 기준에 비추어 그 합리성과 정당성이 인정되기 어려운 카르텔의 정비작업을 추진하게 되었다. 이를 위해 「독점규제및공정거래에관한법률의 적용이 제외되는 부당한 공동행위등의 정비에 관한 법률」(이하 ‘카르텔일괄정비법’이라 한다)이 1999년 1월 6일 국회에서 통과되어 2월 5일 공포·시행되었다.

이 법률은 흔히 카르텔일괄정리법으로 불리는데, “종래 특정 산업의 보호·육성 등을 이유로 정부가 법령으로 허용하여 오던 공동행위 중에서 경쟁제한성이 크거나 국제적 기준에 비추어 정당성이 인정되기 어려운 공동행위 등을 폐지 또는 보완함으로써 시장경제를 활성화하고, 경쟁을 제한하는 제도를 폐지해 나가는 국제적 추세에 부응하려는” 취지로 제정된 것이다. 그 주된 내용을 보면, ① 전문자격제도와 관련하여서는 변호사, 행정사, 공인회계사, 세무사, 관세사, 변리사, 건축사, 수의사 및 공인노무사 등 사업자의 보수를 해당사업자단체가 정하는 제도와 주무부처 장관이 해당사업자의 보수기준을 승인 또는 인가하는 제도를 폐지하고, ② 장기보존이 어려운 탁주의 공급구역을 주류제조장이 소재하는 시·군·구로 제한하는 제도와 주류업단체가 주류의 가격이나 규격의 통일 및

공동판매에 관한 사업을 할 수 있도록 한 제도를 폐지하고, ③ 보험요율 산출기관이 종전에는 순보험요율과 부가보험요율을 합하여 산출하도록 하던 것을, 앞으로는 순보험요율만 산출하도록 하고 부가보험요율은 보험사업자가 자체적으로 결정하도록 하고, ④ 농림부장관이 수출진흥을 위하여 일정한 농수산물의 생산자, 수집·가공업자 및 수출업자를 지정하고 지정된 생산자등에 대하여는 농수산물의 생산수량·판매가격등을 조정할 수 있도록 하는 제도 등을 폐지하고, ⑤ 중소기업자가 생산한 물품의 구매를 증진하기 위하여 지정하는 단체수의계약을 체결할 수 있는 구매대상물품의 수를 1998년의 지정물품수를 기준으로 1999년부터 2001년까지 3년간 매년 20퍼센트씩 줄이도록 하고, ⑥ 산업자원부장관이 수출물품의 가격·수량등에 관하여 조정명령을 할 수 있는 경우를 무역에 관한 정부간 협정의 준수를 위하여 필요한 경우 등으로 한정하고, 수출입관련 조항이 물품의 수출·수입의 질서유지를 위한 사업을 할 수 있도록 한 제도를 폐지하고, ⑦ 건설교통부장관이 해외공사에서 해외건설업자 상호간의 수주경합을 조정할 수 있도록 하는 제도와 해외건설업자 상호간의 과당경쟁을 방지하기 위하여 국가별 또는 지역별로 진출업자를 지정할 수 있도록 한 제도 및 해외건설협회가 회원업체의 해외건설활동에 관한 자율규제를 할 수 있도록 한 제도를 폐지하였다.

<표> 카르텔일괄정리법의 내용 (1999.2.5 시행)

카르텔명	근거법령	정리내용
1. 관세사 보수결정	○ 관세사법 제11조제1항내지 제4항	○ 폐지
2. 세무사 보수결정	○ 세무사법 제15조제2항 및 제18조	○ 폐지
3. 공인회계사 보수결정	○ 공인회계사법 제14조	○ 폐지
4. 변리사 보수결정	○ 변리사법 제14조	○ 폐지
5. 건축사 보수결정	○ 건축사법 제26조	○ 폐지
6. 변호사 보수결정	○ 변호사법 제19조, 제62조, 제63조의2호	○ 폐지
7. 노무사 보수결정	○ 공인노무사법 제10조제3항	○ 폐지
8. 수의사회의 진료비 결정	○ 수의사법 제20조	○ 폐지

9. 행정사 수수료 결정	○ 행정사법 제19조제2항	○ 폐지
10. 주류업단체의 주류가격 및 규격 등의 통일에 관한 사업	○ 주세법 제45조제4항	○ 폐지
11. 비살균탁주이 공급구역 제한	○ 주세법 제5조제3항	○ 폐지
12. 보험요율산출기관에 의한 보험요율 공동산출	○ 보험업법 제198조의2	○ 축소(순보험료만 인정, 부가보험료는 자율화)
13. 중소기업에 대한 단체수의계약 제도	○ 중소기업진흥및제품구매촉진에 관한법률 제9조	○ 대상 감축 ('99부터 3년간 매20%씩 감축)
14. 영업조합의 소금판매 등에 관한 단체수의 계약 체결	○ 영업조합법 제27조	○ 폐지
15. 수출입질서 유지를 위한 산업자원부장관의 조정명령	○ 대외무역법 제43조	○내용 축소 (산업설비수출의 수주 시,외국의 국제입찰에 참가시 등 2가지 사유 삭제)
16. 건교부장관에 의한 해외공사수주 경합의 조정 및 해외건설 진출업자 지정	○ 해외건설촉진법 제14조 및 제15조	○ 폐지
17. 해외건설협회가 자율규제	○ 해외건설 촉진법 제24조	○ 폐지
18. 가축매매수수료 결정	○ 축산법 제40조	○ 폐지
19. 농수산물의 생산자 지정, 생산수량, 판매가격 조정 등	○ 농수산물수출진흥법 제5조내지 제12조	○ 폐지
20. 제주도 농·림·축·수산물 수급안정심의회 농수산물 수급 등 심의	○ 제주도개발특별법 제36조	○ 폐지

주 : 변호사 보수결정, 보험요율 공동산출카르텔 : 2000.1.1 시행
비살균 탁주의 공급구역 제한 : 2001.1.1시행

1999년 2월에는 여러 분야의 법령에 존재하여 오던 경쟁제한적 제도들을 일괄정리하기 위하여 독점규제및공정거래에관한법률의적용이제외되는부당한공동행위등의정비에관한법률(법률 제5815호 시행 1999. 2. 5.)을 제정하였다.

이 법률은 흔히 카르텔일괄정리법으로 불리는데, “종래 특정

산업의 보호·육성 등을 이유로 정부가 법령으로 허용하여 오던 공동행위 중에서 경쟁제한성이 크거나 국제적 기준에 비추어 정당성이 인정되기 어려운 공동행위 등을 폐지 또는 보완함으로써 시장경제를 활성화하고, 경쟁을 제한하는 제도를 폐지해 나가는 국제적 추세에 부응하려는” 취지로 제정된 것이다. 그 주된 내용을 보면, ① 전문자격제도와 관련하여서는 변호사, 행정사, 공인회계사, 세무사, 관세사, 변리사, 건축사, 수의사 및 공인노무사 등 사업자의 보수를 해당사업자단체가 정하는 제도와 주무부처 장관이 해당사업자의 보수기준을 승인 또는 인가하는 제도를 폐지하고, ② 장기보존이 어려운 탁주의 공급구역을 주류제조장이 소재하는 시·군·구로 제한하는 제도와 주류업단체가 주류의 가격이나 규격의 통일 및 공동판매에 관한 사업을 할 수 있도록 한 제도를 폐지하고, ③ 보험요율 산출기관이 종전에는 순보험요율과 부가보험요율을 합하여 산출하도록 하던 것을, 앞으로는 순보험요율만 산출하도록 하고 부가보험요율은 보험사업자가 자체적으로 결정하도록 하고, ④ 농림부장관이 수출진흥을 위하여 일정한 농수산물의 생산자, 수집·가공업자 및 수출업자를 지정하고 지정된 생산자등에 대하여는 농수산물의 생산수량·판매가격등을 조정할 수 있도록 하는 제도등을 폐지하고, ⑤ 중소기업자가 생산한 물품의 구매를 증진하기 위하여 지정하는 단체수의계약을 체결할 수 있는 구매대상물품의 수를 1998년의 지정물품수를 기준으로 1999년부터 2001년까지 3년간 매년 20퍼센트씩 줄이도록 하고, ⑥ 산업자원부장관이 수출물품의 가격·수량등에 관하여 조정명령을 할 수 있는 경우를 무역에 관한 정부간 협정의 준수를 위하여 필요한 경우등으로 한정하고, 수출입관련 조합이 물품의 수출·수입의 질서유지를 위한 사업을 할 수 있도록 한 제도를 폐지하고, ⑦ 건설교통부장관이 해외공사에서 해외건설업자 상호간의 수주경합을 조정할 수 있도록 하는 제도와 해외건설업자 상호간의 과당경쟁을 방지하기 위하여 국가별 또는 지역별로 진출업자를 지정할 수 있도록 한 제도 및 해외건설협회가 회원업체의 해외건설활동에 관한 자율규제를 할 수 있도록 한 제도를 폐지하였다.

나. 주요 내용

이번 정비작업의 대상인 카르텔은 사업자 간의 행위가 부당한

공동행위에 해당되지만 개별법령에 근거가 있기 때문에 공정거래법 제58조에 따라 공정거래법의 적용이 제외되는 행위들이다.

첫째, 전문직 서비스의 수수료를 해당 사업자단체가 정하여 주무관청의 인가를 받는 카르텔이다. 변호사, 공인회계사, 관세사, 세무사, 행정사, 변리사, 공인노무사, 의사, 건축사 등 9개 직종이 여기에 해당된다. 이러한 전문서비스에 대해서는 수요자가 해당 서비스에 관한 정보를 잘 알 수 없다는 정보의 비대칭성, 전문직 서비스는 준공공재적 성격을 갖는다는 인식 등이 카르텔의 논리적 근거였다.

둘째, 수출입과 관련된 카르텔이다. WTO출범을 전후하여 관세 인하, 수입제한 품목의 축소, 통관절차의 간소화 등 관세나 비관세 수단으로 형성되었던 국경장벽은 이미 상당한 수준으로 개선되었으나, 수출카르텔은 국내시장에서의 경쟁을 제한하지 않는다는 이유로 많은 국가에서 인정되는 등 무역정책적 측면에서 경쟁정책의 배제가 허용되는 경우가 있다. 이번 정비작업에는 대외무역법상의 수출입관련 카르텔과 해외건설촉진법에 근거한 해외건설활동 관련 카르텔이 포함되었다. 구체적으로는 종래 사업자들이 외국에서 행하는 국제입찰에 참가할 때 과당경쟁을 방지하기 위해서나 무역에 관한 각종 협정을 지키기 위해 필요한 경우 등 산업자원부장관이 특정 사업자들에게 입찰에 참가하지 못하도록 하거나 수출입가격을 조절하도록 명령할 수 있었으나 조정명령의 발동사유를 정부가 협정의 준수 또는 방산물자를 수출하는 경우 등 국제적으로 인정되는 경우로 한정하도록 하였다. 동시에 해외건설업자 상호간의 수주경합으로 인한 낙찰가격의 저하 등을 방지하기 위해 필요한 경우 건설교통부장관이 국가별·지역별로 진출할 해외건설업자를 지정할 수 있던 제도를 폐지하였다.

셋째, 비살균탁주의 공급구역에 대한 제한을 2001년부터 폐지하도록 하였다. 그동안 비살균탁주는 주류제조장 소재지의 시·군내에서만 공급할 수 있었으나, 이는 한정된 지역내 소주의 탁주 제조업체들에게 특정지역에서의 독과점을 허용하는 결과를 초래하여 탁주의 품질이 오랜 기간 동안 개선되지 못하는 상태를 야기했고, 소비자는 인근 시·군에서 질 좋은 탁주가 생산되더라도 이를 가까운 유통망을 통해 구할 수 없었다.

넷째, 보험료를 산출기관에 의한 보험료를 공동산출제도를 개선하였다. 보험사업자들은 지금까지 자신들이 공동설립한 보험개발원이 산출한 보험료기준에 따라 보험료를 공동으로 책정하여 왔다. 보험개발원이 그동안 산출하여 제공한 보험료는 보험금으로 지급되는 순보험료뿐 아니라 회사의 영업비용·이윤 등이 반영되는 부가보험료(보험료의 20~60% 차지)도 포함된 영업보험료였으며, 이에 따라 보험회사의 비효율적 경영으로 인하여 발생한 추가비용도 보험개발원의 보험료 산출기준에 포함되어 소비자에게 전가되어 왔었다. 그러나 2000년부터 보험개발원은 순보험료만을 산출하여 제공할 수 있고, 부가보험료는 보험회사들이 개별적으로 정하도록 하였기 때문에 각 보험회사들의 경영상태에 따라 부가보험료가 차별화되었다.

다섯째, 중소기업제품에 대한 단체수의계약제도를 개선하였다. 정부나 공기업등 공공기관이 중소기업청이 고시하는 물품을 구매할 때에는 중소기업협동조합과 단체수의계약을 체결하도록 사실상 강제되고 있었다. 이에 따라 해당 조합에 가입한 중소기업들은 경쟁 없이 계약물량을 확보하게 되어 기술개발·품질개선 등 경쟁력 제고 노력을 소홀히 하고 공공기관의 예산낭비와 각종 비리를 유발하는 결과를 초래하였으며, 일부 소수업체에 대한 물량편중배정, 연고배정, 신규회원 가입제한 등 불공정거래행위가 빈발해왔었다. 이 법의 시행으로 단체수의계약 대상물품의 수를 1998년 기준으로 향후 3년간 매년 20%씩 축소하도록 하였다.

제3절 제도 운영의 특징

1. 개관

IMF 외환위기가 본격화된 1998년은 공정거래위원회의 역사에서 매우 중요한 해이며, 이때부터 대규모기업집단시책을 중심으로 변화가 거듭되면서 시장경제 창달을 위한 공정거래위원회의 역할이 강하게 부각되었다. 공정거래위원회는 경제 각 분야에 시장질서가 확립되도록 노력을 강화하는 동시에 기업구조조정 등 경제위기 극복에 앞장 서 왔다. 한편으

로는 그 동안 부분적으로 맡아오던 소비자업무가 2007년부터 모두 공정거래위원회에 이관됨으로써 이 무렵부터 공정거래위원회의 소비자 보호정책도 비약적으로 발전하였고, 경쟁당국과 소비자당국으로서의 공정거래위원회의 면모를 갖추었다.

2. 기업구조조정의 지속적 추진

공정거래위원회는 1997년말 이래 겪고 있는 IMF 경제위기를 극복하고 새로운 도약의 발판을 마련하기 위해서는 과거 정부주도의 경제운영 시스템을 전면 개편하여 시장이 작동되도록 법과 제도를 개선하고, 기업 스스로 국제환경변화에 적응하여 경쟁력을 확보하는 것이 필수적인 것으로 보고 기업구조조정을 추진하였다.

기업구조조정은 주로 소위 재벌이라고 하는 대규모 기업집단의 고질적인 문제점인 상호채무보증, 부당내부거래, 순환출자 등과 같은 선단식 경영의 폐해를 시정하는데 주안점이 두어졌으며, 국민의 정부 출범이후 추진해 온 「5+3」 원칙을 기본틀로 하고 있다.¹¹⁾ 기업구조조정의 일환으로 공정거래위원회는 1998년 2월 공정거래법을 개정하여 30대 기업집단 계열회사간 신규 채무보증을 전면금지하고, 기존 채무보증(33조 6천억 원)은 2000년 3월말까지 완전 해소토록 하였다. 또한 금융기관을 매개로 한 우회적인 부당지원행위의 효과적 적발과 기업체 자료제출의 진실성 확보를 위해 1999년 2월부터 2년간 한시적으로 금융거래정보요구권을 도입하였다.

이와 함께 지주회사제도가 구조조정 수단으로 보다 원활히 활용될 수 있도록 우선 상장 자회사의 요건을 30%로 일원화 하였으며, 회사분할의 경우 지주회사 부채비율 등 행위제한의무 유예기간을 1년 또는 2년으로 부여하였다. 또한, 벤처산업 활성화를 위하여 벤처지주회사의 자회사 지분율을 20%로 완화하여 기술력 있는 벤처회사에 자금의 공급이 보다 원활히 이루어질 수 있도록 유도하였다. 아울러, 부당지원행위를 사전

11) 여기에서 5대원칙은 1998. 1. 13 대통령 당선자와 5대 그룹 간에 합의한 원칙으로 기업경영의 투명성 제고, 상호채무보증의 해소, 재무구조의 획기적 개선, 핵심부문의 설정과 중소기업과의 협력 강화, 지배주주 및 경영자의 책임성 강화로 요약된다. 3대 원칙은 1999. 8. 25 재벌개혁 후속조치로 추가 합의한 원칙으로 제2금융권 지배구조 개선, 순환출자 억제와 부당내부거래 차단, 변칙상속 및 증여 방지를 내용으로 하고 있다.

예방할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위해 1999년 12월 공정거래법을 개정하여 1~10대 집단 소속회사의 일정규모 이상 자금거래, 유가증권거래 등을 이사회 의결대상으로 하고 이를 공시토록 제도화하였다. 그 동안 외국인의 적대적 M&A 허용에 따른 국내기업에 대한 역차별을 해소하기 위해 출자총액 제한제도를 폐지한 바 있으나, 제도 폐지 이후 계열사 간 순환출자가 대폭 증가하고, 동일인이 적은 지분으로 다수 계열사를 지배하는 구조가 심화되자 출자총액 제한제도를 다시 도입하였다.

한편 종전에는 공정거래법령상 동일 기업집단 소속 국내회사들의 직전사업년도 대차대조표상의 자산총액 합계액이 30위까지인 기업집단을 대규모기업집단으로 일괄 지정하여 경제력집중 억제시책상 모든 제도의 적용을 받도록 하였으나, 2002년 1월 공정거래법을 개정하여 상호출자제한기업집단, 채무보증제한기업집단, 출자총액제한기업집단으로 각각 구분하여 행태별 규율방식으로 개편하였다. 이에 따라 동일 기업집단 소속 국내회사들의 직전사업년도 대차대조표상의 자산총액 합계액이 2조원 이상인 43개 기업집단을 상호출자제한기업집단 및 채무보증제한기업집단으로 지정하고, 동일 기업집단 소속 국내회사들의 직전사업년도 대차대조표상의 자산총액 합계액이 5조원 이상인 19개 기업집단을 출자총액제한기업집단으로 지정하였다. 2004년 12월 개정 공정거래법은 출자총액제한제도 졸업기준 도입, 계열금융사 의결권 행사범위 축소 및 공시강화 등 기업의 투명성·공정성 제고를 위한 사항을 도입하였다.

2007년도에는 과도한 기업부담을 경감하기 위해 2차례에 걸쳐 출자총액제한제도 및 지주회사 관련 규제를 완화하였다. 출자총액제한제도의 경우 적용대상 기업집단 자산총액기준을 6조원 이상에서 10조원 이상으로 상향조정하고, 출자한도를 순자산 대비 25%에서 40%로 확대하였다. 지주회사 관련 규제의 경우 자회사와 손자회사에 대한 지분을 요건을 상장회사 30%, 비상장회사 50%에서 각각 상장회사 20%, 비상장회사 40%로 완화하고, 지주회사의 부채비율 한도도 100%에서 200%로 상향조정하였다. 2차 개정에서는 지주회사가 손자회사를 보유하기 위해 필요한 사업관련성 요건을 폐지하고, 손자회사가 100% 지분을 보유한 경우 증손회사 보유를 허용하는 등 지주회사 관련 규제를 추가 완화하였다.

3. 독과점 시장구조 및 경쟁제한적 제도·관행의 개선

공정거래위원회는 개별적이고 단편적인 법 위반 사건처리나 부분적인 제도의 개선만으로는 시장구조 및 관행의 근본적인 개선에 한계가 있다는 인식하에 2001년부터 주요 산업분야에 대한 심층적인 시장구조 및 행태분석을 통해 불공정거래행위, 규제개혁 및 시장구조개선을 동시에 검토하여 2002년 종합적이고 구조적인 개선책을 마련하기 위한 「산업별 시장개선대책(Clean Market Project)」을 추진하였다.

2003년 출범한 참여정부가 「자유롭고 공정한 시장질서 확립」(시장개혁)을 경제분야의 핵심 국정과제로 제시함에 따라 공정거래위원회는 시장개혁의 비전과 목표 및 추진과제와 일정을 명확히 제시하기 위한 중장기 계획의 수립을 추진하여 12월 30일 「시장개혁 3개년 로드맵」을 정부안으로 확정·발표하였다. 시장개혁 3개년 로드맵은 투명하고 공정한 경제시스템 구축을 목표로 기업집단의 소유지배구조 개선, 기업의 투명·책임경영 강화 및 시장경쟁의 촉진을 위한 구체적인 정책방안을 내용으로 하였다. 첫째, 기업집단 소유지배구조를 개선하기 위하여 소유지배구조에 관한 정보공개를 확대하고, 출자총액제한제도 및 지주회사제도를 합리적으로 개선하기로 하였다. 둘째, 개별기업 차원에서 기업경영의 투명성·책임성을 제고하기 위하여 기업 내·외부 견제시스템 보완, 지배주주의 책임강화 및 산업자본의 금융지배에 따른 폐해 차단 방안을 마련하였다. 셋째, 시장경쟁을 촉진하기 위하여 경쟁제한적 규제 정비, 카르텔 차단, 기업결합 심사제도 효율화, 사소 활성화, 소비자 주권의 확립 방안 등을 마련하였다.

그러나 당초 기대했던 목표를 충분히 달성하지 못한 것으로 판단됨에 따라, 2006년에는 로드맵 이후의 시장개혁 방향을 제시하기 위하여 「공정거래법·정책」과 「대규모기업집단 시책」 등 2개 분과로 구성된 「시장경제선진화 TF」를 구성·운영하여 공정거래정책과 제도 전반에 대한 선진화 방안(시장경제 선진화 보고서)¹²⁾을 마련하였다. 이를 바탕으로 2

12) “시장경제 선진화 보고서”상의 정책방향은 크게 세 가지로 구분될 수 있는데, 첫 번째는 경쟁규범의 실제적 내용을 선진화하는 것으로서, 시지남용 금지규범의 내용과 집행을 보완하고, 기업결합 심사에서는 시장경쟁에 영향이 크지 않은 기업결합은 자유롭게 허용하되 경쟁제한 우려가 큰 기업결합에 대한 심사절차와 조치수단은 개선하며, 시장경쟁 제1의 적이라 할 수 있는 카르텔에 대해서는 금지대상행위·위법성 판단요건을 명확히

006년 11월 출자총액제한제도 적용범위 대폭 축소 및 출자한도 확대 등 사전적 규제를 최소화하고 시장감시장치 및 사후규제를 강화하는 방향으로 대규모기업집단 시책개편에 대한 정부안을 확정·발표하고, 이를 실현하기 위한 공정거래법 개정안을 마련하여 2007년 4월 공정거래법 개정에 반영하였다.

공정거래위원회는 일련의 포괄적인 대책과 함께 경쟁적인 시장 구조를 유지하기 위해 기업결합을 통해 독과점이 형성되는 것을 사전에 차단하고자 하였다. 또한 2001년 신고대상 기업결합의 지역적 범위를 확대하여 국내시장의 경쟁에 영향을 미칠 수 있는 ‘외국기업간 기업결합’ 및 ‘국내기업의 외국기업 결합’에 대해서도 공정거래위원회에 신고토록 제도를 개선하였다. 이와 함께 기업결합심사를 보다 합리적으로 개선하기 위한 제도개선작업도 추진하여 2006년 7월부터 기업결합 심사기준상의 간이심사대상 기업결합 유형에 소위 ‘안전지대(Safe Harbor)’ 규정을 추가하여 시장점유율 등 일정 요건 하에서는 경쟁을 실질적으로 제한하지 않는 것으로 추정하도록 하여 기업이 M&A 절차를 신속하게 추진할 수 있도록 하였다.

또한 과거 정부주도하의 경제성장 과정에서 관행적으로 행해져 왔고, 심지어 법률에 의해 허용되어 온 담합행위를 방지하기 위하여 1999년 2월 카르텔일괄정리법을 제정하여 특정 산업의 보호·육성 목적으로 허용된 가격의 공동결정, 판매물량 조정 등의 카르텔 행위 등 공정거래법 적용이 배제되는 개별법령상의 카르텔 정비를 추진하였다. 이로써 전문자격사의 보수결정, 주류판매의 공급구역 제한, 중소기업제품에 대한 단체수의계약제도 등 18개의 개별법에 근거한 20개 카르텔제도가 폐지되었다. 이와 병행하여 갈수록 은밀하게 이루어지는 담합적발을 용이하게 하기 위하여 2002년 ‘담합제보자에 대한 보상금지급제도’를 도입하고, ‘신고자 면책제도 운영지침’을 제정하였다. 이와 함께 우리경제에 성숙한 시

하고, leniency 활성화 및 입찰정보 수집 등으로 범위만 혐의정보의 수집·분석을 강화하는 것이다. 두 번째는 벌집행 패러다임을 업그레이드하는 것으로 시정조치 위주의 범집행방식에서 탈피한 다양한 사건처리절차를 마련하여 경쟁제한상태의 신속하고도 효율적인 회복을 추진하고, 경쟁당국에 의한 공적집행의 실효성을 제고하고 조사권한을 합리적으로 보완하며, 민간의 자율감시기능을 충분히 활용할 수 있도록 사적 집행을 활성화하기 위한 제도적 보완방안을 모색하는 것이다. 그리고 마지막 세 번째는 대규모기업집단시책을 합리적으로 보완하는 것으로서 출자총액제한제도 적용대상을 축소하는 등 사전규제는 최소화하고, 현재의 복잡한 순환출자구조에 비해 한 단계 진일보한 그룹체제로 볼 수 있는 지주회사체제로의 전환을 유도하며, 부당내부거래규율 등 사후적 규율 보완 및 시장감시 기반 확충을 동시에 추진하는 것이다.

장경제시스템이 정착될 수 있기 위해서는 경쟁당국의 엄격한 법집행 못지 않게 기업들의 자발적인 경쟁질서 준수 노력이 중요시됨에 따라 공정거래 위원회는 기업들이 공정거래자율준수 프로그램을 도입하여 운영하도록 적극적인 홍보와 지원을 하였다. 또한 2006년 이후 자진신고자 감면제도(Leniency)를 활성화 하는 등 카르텔을 효과적으로 적발·시정할 수 있는 제도적 장치를 확충하기 위한 노력도 병행하였다. 그밖에 2007년 8월 공정거래법을 개정하여 공동행위 외관과 그에 따른 경쟁제한성이 있으면 ‘부당한 공동행위(합의+부당성)’를 추정하던 것을 공동행위 외관과 사업자 간 회합 등 정황사실이 있는 경우에 한하여 사업자간 합의를 추정하도록 추정요건을 개정하여 사업자의 반증부담을 완화하였고, 자진신고자 감면제도를 활성화하기 위하여 소송상 필요한 경우 외에는 자진신고자의 신원·제보내용 등에 대한 비밀보호를 강화하였다.

그밖에 시장의 경쟁제한적 관행을 직접 시정하는 것 외에도, 시장경쟁을 제한하는 근본적 원인이 되는 정부의 경쟁제한적 규제를 개선하는데도 많은 역량을 집중하였다. 그 일환으로 2004년~2005년 기간 중 가격규제, 진입제한, 부당한 사업활동 제한 등 법령에 의한 경쟁제한적 규제 개선을 추진하여 56개 규제를 폐지 또는 개선하기로 관계부처와 합의하였다. 그밖에 2005년 12월에는 외국 거대기업인 마이크로소프트사(Microsoft)의 끼워팔기 등 시장지배적지위남용행위에 대하여 적극적인 시정조치를 내림으로써 우리나라 공정거래법 집행사에 새로운 이정표를 제시하였다. 마이크로소프트 사건은 외국 거대기업의 독과점력 남용행위에 대하여 광범위한 경제분석을 토대로 경쟁제한성을 판단하고 철저적인 면에서도 최대한의 공정성을 확보하는 등 향후 경쟁법 집행을 진일보 시키는 데도 기여하였다.

4. 대·중소기업 간 상생협력기반 조성

공정거래위원회는 대기업과 중소기업을 양대 축으로 하여 우리 경제가 건실하게 발전할 수 있도록 교섭력이 취약한 중소기업에 대한 대기업의 우월적 지위 남용 등의 불공정관행을 시정함과 동시에 중소기업간 건전한 경쟁을 통해 스스로 자생력을 기를 수 있는 여건을 마련하였다.

공정거래위원회는 공정거래법과 하도급법을 적극 운영하여 대기업과 중소기업간 관계에서 발생하는 불공정한 거래관행을 치유하기 위해 노력하였다. 중소하도급업체들이 거래중단, 보복 등 불이익을 우려하여 신고를 기피하는 문제를 해결하기 위해 1999년 이후 매년 하도급거래 서면실태조사를 실시하고, 현장직권조사를 통해 중소하도급업체에 대한 대기업의 횡포를 차단함과 아울러 제도적 장치도 정비하였다. 경영상 애로를 겪고 있는 중소하도급업체의 부도방지과 자금난 완화를 위해 2001년 9월 하도급법시행령과 고시를 개정하여 하도급대금의 직접지급 범위를 확대하였으며, 하도급거래공정화지침을 개정하여 원사업자의 현금결제비율을 제고하기 위한 각종 인센티브도 도입하였다. 또한, 상습적이면서 악질적인 범위반 사업자에 대한 제재의 실효성을 높이기 위해 하도급법상 과징금의 최고한도인 하도급대금의 2배까지 과징금을 부과할 수 있도록 과징금부과지침도 개정하였다. 2005년 3월에는 하도급법을 개정하여 제조 및 건설업에 국한된 하도급법 적용범위를 운송·광고 등 실제 불공정 하도급거래가 많이 일어나는 서비스업 분야까지 확대하여 중소 하도급업체를 보호할 수 있는 법적 기반을 마련하였다. 그밖에 하도급법 집행의 실효성을 강화하기 위하여 재경부, 산자부, 건교부 등 10개 부처가 참여하여 정책을 공조하는 ‘협력네트워크’를 구축하고 상습적인 하도급법 위반업체에 대한 제재와 하도급거래 우수기업에 대한 인센티브를 강화하였다.

우선 하도급 거래분야에서 대·중소기업간 자율적인 상생협력 관계를 촉진하기 위해 2006년 이후 3대 가이드라인¹³⁾을 보급하고, 대기업과 중소납품업자 간에 하도급 공정거래협약 체결을 유도하여 모범적인 기업에 대해서는 인센티브를 확대하기로 하였다. 아울러 중소기업의 경쟁기반 확충을 위한 교섭력 강화차원에서 기술자료 예치제도(Escrow)를 활성화하고, 중소기업을 대상으로 자신들이 거래하는 대기업에 대한 거래만족도 등을 조사·평가하여 공표하였다.

공정거래위원회는 가맹·유통분야에서의 대·중소기업간 공정한 거래질서 확립 정책을 실현하였다. 2002년 5월 IMF 외환위기 이후 확산추세에 있는 가맹사업(Franchise)분야에 있어 공정한 거래질서를 정착시

13) 대·중소기업간 협력적인 계약체결을 위한 가이드라인, 협력업체 선정·운영 가이드라인, 하도급내부심의위원회 설치·운영 가이드라인

김과 아울러, 가맹본부의 횡포로부터 영세한 가맹사업자를 보호하기 위해 우선 가맹사업자의 정보공개서 제공, 계약서 교부 의무화 및 가맹사업거래 관련 불공정거래행위의 규제를 주요 골자로 하는 '가맹사업거래의 공정화에 관한 법률'을 제정하고, 가맹본부의 불공정거래 행위에 대한 효과적인 감시체제 및 법위반 예방을 위해 서면실태조사를 실시하였다. 아울러 대형유통업체의 횡포로부터 중소 납품·입점업체를 보호하기 위해 대형유통업체와 납품업체에 대한 서면실태조사를 실시하고, 과도한 판매장려금 수령 등 대형유통업체의 불공정거래 관행 해소를 위해 '대규모소매점업에 있어서의 특정 불공정거래행위의 유형 및 기준 지정 고시'(이하 '대규모소매업고시'라 함)의 개정하였다.

그밖에 공정거래위원회는 가맹사업(Franchise) 및 유통분야에서의 불공정거래행위에 대해서도 지속적인 관심을 기울여왔다. 가맹본부와 가맹점사업자간 정보의 비대칭 문제 해결을 위해 2007년 8월 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률을 개정하여 가맹사업자 정보공개서 등록제도 및 가맹금 예치제도를 도입하였다.

5. 소비자주권 확립을 위한 시책의 추진

공정거래위원회는 인터넷으로 대변되는 지식정보시대의 도래로 소비자의 선택이 생산방식과 내용을 결정하고 기업의 경쟁력을 좌우하는 소비자중심시대가 전개됨에 따라 종전의 소비자에 대한 후견적 보호보다는 소비자가 합리적으로 선택할 수 있도록 정보제공 기능을 강화하고, 불특정 다수의 소비자가 관련되는 약관을 정비하는 등 보다 적극적인 측면에서 소비자보호시책을 추진하였다.

1999년 2월 시장구조가 공급자 위주에서 소비자 중심으로 변화함에 따라 소비자의 합리적인 선택이 경쟁압력으로 작용할 수 있도록 "표시·광고 공정화에 관한 법률"을 제정하였다. 동 법에서는 구매선택에 필수적인 정보를 공개토록 하는 중요정보공개제, 광고사실을 객관적으로 실증하도록 하는 광고실증제, 허위·과장 광고에 대한 임시중지명령제 등을 도입하였다. 더 나아가 2001년 1월부터 부당한 광고로 인한 소비자의 잘

못된 인식을 치유하기 위하여 부당한 표시·광고내용을 정정하여 광고토록 명령하는 정정광고제도를 시행하였다.

또한 공정거래위원회는 불특정 다수인이 관련되는 약관의 정비에도 힘을 기울여 우리나라에서 사용되고 있는 약관의 전체 현황을 파악하기 위한 실태조사를 실시하고, 다수의 소비자나 영세사업자가 관련된 전자상거래, 프랜차이즈 분야 등을 중심으로 표준약관을 승인·보급하였다. 이와 함께 공정거래위원회의 심사를 거친 약관인지의 여부를 구별할 수 있도록 표준약관 마크 부착제도를 시행하였다. 특히 2003년에는 항공사 마일리지 약관상 마일리지 사용기준 변경시 유예기간을 6개월에서 2년으로 연장하도록 함으로써 1,700만 회원의 권익을 보호하는 성과를 거두었다.

공정거래위원회는 특수판매 분야에서의 소비자보호에도 많은 노력을 경주하였다. 비점포 판매방식으로 연고성 및 거래관계의 계속성 등의 특징으로 인하여 소비자 피해가 빈발하는 방문판매, 다단계판매 등 특수거래와 할부거래 분야에 있어서 소비자보호를 강화하기 위해 2002년에 동 분야를 전담하는 특수거래보호과를 신설하여 공제조합 등 소비자피해 구제제도를 운영하고 동 분야와 관련된 소비자피해가 빈발하는 거래형태에 대한 시장감시활동을 수행하였다.

또한 디지털경제 시대에 있어서 인터넷 상거래가 확산되고 소비자피해가 급증함에 따라 2000년 1월부터 「전자거래 소비자보호지침」을 제정·시행한 데 이어, 이러한 노력을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 소비자보호국에 전자거래보호과를 신설하였으며, 전자상거래의 효율적인 감시를 위해 정보화지원사업의 일환으로 전자상거래 불공정행위 통합감시시스템 구축사업에도 착수하였다. 더 나아가 전자상거래분야에서의 종합적인 소비자보호체계를 구축하기 위해 2002년 3월 종전에 방문판매법 적용대상인 전자상거래·통신판매를 별도로 규율하는 「전자상거래등에서의 소비자보호에관한법률」을 제정하였다. 2005년 3월 부당한 전자상거래행위로 인한 소비자피해 방지를 위하여 전자상거래소비자보호법을 개정하는 등 전자상거래의 안전성을 강화하고, 결제대금예치제도(escrow) 등을 도입하여 인터넷 사기로 인한 소비자피해를 방지하는데 주력하였다. 이와 함께, 사업자의 자율적 소비자피해구제시스템(CCMS, Consumer Complaints Man

agement System)을 도입하여 연간 100만건 이상으로 추산되는 소액 다수의 소비자피해를 저비용으로 신속하게 해결하는 시스템을 구축하였다.

한편 2001년 이후 효과적인 소비자피해구제를 위해 사업자가 공정거래 관련 법령을 위반하여 다수의 소비자에게 피해를 야기시킨 경우 한국소비자보호원 및 각 소비자보호단체등과의 연계를 통해서 소비자피해를 일괄적으로 구제하는 「소비자피해일괄구제시스템」을 구축하였다. 2006년 9월 소비자기본법(구 소비자보호법 개정 법률)의 전면 개정으로 정부의 소비자정책 추진체계가 개편됨에 따라 공정거래위원회가 거래분야뿐만 아니라 소비자안전 및 교육분야 등 소비자정책 전 분야를 담당하는 주무부서가 되고, 한국소비자원에 대한 감독기능이 재정부에서 공정거래위원회로 이관되었다. 정부의 소비자정책 추진체계 개편작업이 마무리됨에 따라 공정거래위원회는 우리나라 전체의 소비자정책 추진동력을 극대화하고 소비자정책과 경쟁정책을 상호 유기적으로 연계함으로써 ‘소비자 주권’을 실질적으로 실현할 수 있는 기반을 확보하게 되었으며, 「소비자정책 발전방안」 수립 등 효율적이고 실효성 있는 소비자정책 추진을 위한 다양한 준비작업에 착수하였다.

6. 경쟁법·정책의 글로벌화

공정거래위원회는 국제적인 반경쟁행위로부터 국내기업 및 소비자를 보호할 수 있도록 공정거래법 적용의 제도적 기반을 마련함과 아울러 국내시장에 피해를 입힌 국제카르텔에 대한 조사를 추진하였다. 2000년 10월 국내 및 국외에서의 외국사업자의 공정거래법 위반행위에 대한 효율적인 조사 및 처리를 위하여 「외국사업자의 공정거래법 위반행위에 대한 조사 및 처리지침」을 제정하여 외국사업자에 대한 한국 경쟁법의 역외적용 방침을 명확히 하게 되었다. 또한 2년여에 걸친 장기간의 조사를 통하여 2002년 3월 아시아에서는 최초로 미국, 독일, 일본 등 6개 외국기업의 흑연전극 카르텔에 대해 공정거래법을 역외적용하여 112억 원의 과징금 부과하였다. 이어 1년여의 심사기간을 거쳐 2003년 4월 비타민 국제카르텔 사건에 가담한 스위스, 독일, 프랑스 등 5개 국적 6개 원료용 비타민 제조사들에 대하여 시정명령과 함께 총 39억원의 과징금을 부과하였

다. 이와 함께 외국기업에 대한 기업결합 심사기준을 마련하고 미국 마이크로소프트사의 메신저 프로그램 결합판매행위에 대해 조사하는 등 공정거래법의 역외적용을 확대하였다.

또한 2003년 7월 1일부터 외국기업간 기업결합에 대한 신고제도를 도입하여 13건을 처리하였는 바, 신고규정을 위반한 Globespan(미국)과 Intersil(미국)간의 영업양수건 등에 대해서는 과태료를 부과하였다.(아시아에서는 최초로 공정거래법을 역외적용하여 2002년 흑연전극봉 국제카르텔을 제재한데 이어 2003년 4월 비타민 국제카르텔에 가담한 5개국적 6개 외국사업자에 대하여 시정명령 및 34억원의 과징금을 부과하였다. 아울러, 7월부터는 외국사업자의 기업결합에 대한 신고 제도를 도입·시행함으로써 실질적으로 역외적용을 기업결합분야로까지 확대하였다.)

이와 함께 2003년 9월 러시아를 비롯한 체제전환국 13개국과 협력각서에 서명하는 등 양자협력을 확대하였고, 2004년 4월에는 멕시코와, 10월에는 EU와 양자협정을 체결하는 성과를 거두었다. 2006년 2월에 개시된 한-미 FTA 협상이 1년 2개월만인 2007년 4월에 타결되었는데, 17개 분과와 2개 작업반(자동차, 의약품·의료기기)으로 구성된 협상분과 중에서 경쟁분과가 2007년 3월 9일 최초로 타결되었다. 그밖에 공정거래위원회는 국제경쟁정책워크숍(International Workshop on Competition Policy), 경쟁정책 KOICA연수과정(KOICA's training program on competition policy), 그리고 2004년 4월에는 경쟁법·정책 교육훈련 등을 운영할 「OECD 아시아지역 경쟁센터」 등을 통한 교육프로그램(Educational program of OECD-KOREA Regional Center for Competition) 운영 등을 통해 아시아지역 개도국 및 체제전환국들이 경쟁정책 집행역량을 강화할 수 있도록 적극적으로 기술지원할 수 있는 체제를 구축하였다.

제4절 공정거래위원회 기구의 변천

1. 작고 효율적인 정부 지향

1998년 들어 새로운 ‘국민의 정부’ 출범과 함께 작고 효율적

인 정부를 지향하게 되자 공정거래위원회도 고등분담 차원에서 행정관리 담당관과 법무담당관을 통합하여 행정법무담당관으로 축소하고 기타 행정 지원인력 12명을 감축하였다. 그동안 경제규제개혁업무를 추진하기 위해 1997. 8. 7 한시적으로 설치하였던 「규제개혁작업단」을 1998. 12. 31 폐지하였다.

한편, 기획예산처 정부개혁실에서 민간 컨설팅기관(세동경영회계법인, 앤더슨컨설팅)에 의뢰하여 정부조직 경영진단을 실시하였다(1998. 11. 2~1999. 3. 15). 그 결과에 의하면 복잡하고 다양한 경제환경에 적극적으로 대처하고 재벌개혁과 기업구조조정의 촉진 등을 위해서는 시장분석기능의 강화를 통하여 경쟁주창자로서의 공정거래위원회의 역할이 한층 요구되어 이에 따른 조직강화의 필요성이 제기되었다. 그러나 1999. 5. 24 2차 정부조직 축소개편시 고등분담 차원에서 다시 5급 이하 8명을 감축할 수밖에 없었다. 그 대신 방문판매 및 할부거래관련 소비자보호 기능을 산업자원부로부터 이관받았으며 업무의 전문성을 높이기 위하여 5명 이내의 계약직 공무원을 둘 수 있도록 하였다.

구체적인 과별 변동사항으로는 1998년에 행정관리담당관과 법무담당관을 1개과로 통합하여 행정법무담당관을 신설하였다. 그리고 디지털경제시대로의 변화추세에 맞춰 전자거래분야에서 발생하는 각종 불공정 거래에 대처하기 위하여 소비자보호국에 전자거래보호과를 신설하고 대신 약관제도과와 약관심사과를 약관제도과로 통합하는 소폭의 내부 조직개편(2000. 5. 19)이 이루어졌다. 전자거래보호과에서는 전자거래분야의 부당한 표시·광고, 불공정 약관뿐만 아니라 전자상거래 감시망 구축·운영 등 전자거래분야의 소비자시책을 종합적으로 담당하도록 하였다.

2. 대국회업무 변천

공정거래위원회는 1994. 12. 23 경제기획원으로부터 국무총리소속 중앙행정기관으로 분리·독립되면서 국회관련 업무를 본격적으로 추진하게 되었다. 경제기획원으로부터 독립되기 전까지 공정거래위원회의 국회관련 업무는 경제기획원 기획관리실에서 경제기획원의 업무 일부로 수

행하였다. 한편 국회에서도 경제기획원이 소속된 상임위원회에서 공정거래위원회 업무에 대한 심의를 부수적으로 다루어 왔다.

공정거래위원회가 경제기획원으로부터 분리·독립되면서 국회 상임위원회에서도 공정거래위원회 소관업무를 별도로 심의하게 되었으며, 이에 따라 공정거래위원회에 대국회업무를 전담하는 기획예산담당관이 신설되었다. 또한, 1996년 3월 공정거래위원회 위원장의 직급이 차관급에서 장관급으로 격상된 후 이듬해 1997년 8월 직제 개정을 통해 기획관리관을 신설함으로써 명실상부한 독립 중앙행정기관으로서 대국회업무를 추진하는 체계를 갖추었다.

아래 표에서 보는 바와 같이 14대 이후 국회의 상임위원회 변천과정을 살펴보면 공정거래위원회가 독립되기 전에는 경제기획원이 소속된 경제과학위원회와 행정경제위원회에서 경제기획원 소관에 관한 사항의 일부로서 공정거래위원회에 관한 업무를 심의하였다. 공정거래위원회가 독립된 후에는 행정위원회와 정부위원회에서 공정거래위원회 소관에 관한 사항을 독립적으로 심의하게 되었다.

<표> 공정거래위원회 소관업무에 관한 상임위원회 변천현황

상임위원회	기간	대국회관계
경제과학위원회	1992.9~1994.5	경제기획원 소관에 관한 사항의 일부로 심의
행정경제위원회	1994.6~1994.12	경제기획원 소관에 관한 사항의 일부로 심의
행정위원회	1995.1~1998.2	공정거래위원회 소관에 관한 사항을 독립적으로 심의
정부위원회	1998.3~현재	공정거래위원회 소관에 관한 사항을 독립적으로 심의

공정거래위원회가 독립중앙행정기관으로서 국회 상임위원회에 별도로 배정되어 심의를 받게 됨에 따라 국회의원들의 공정거래위원회 업무에 대한 관심이 높아지게 되었다. 특히, 1998년 말 시작된 IMF경제위기가 발생한 원인의 하나가 재벌의 문어발식 확장경영에 있었다는 지적과 함께 경쟁정책 추진에 대한 국민들의 인식이 확산되었다. 따라서 공정거래위원회는 그동안 경제기획원의 일부 업무로서 수동적으로 대처해온 대국회업무방식에서 전환하여 국회의원들과 보좌진과 간담회 및 업무설명회 개최 등 접촉을 강화하였다. 이것은 공정거래제도에 대한 적극적인 설명

과 함께 공정거래정책 방향에 대한 이해·설득을 통해 공정거래위원회의 위상강화와 업무발전을 위해 적극 노력하는 일환이었다.

3. 공정거래위원회 조직의 재편성

가. 각 국·과의 직제 상 기능

2000년 말 현재의 공정거래위원회 조직은 6국, 3관, 23개과, 6담당관, 4개 지방사무소(정원 402명)로 구성되었다. 먼저 기획관리관의 기능 중 기획예산담당관에서는 각종 정책과 주요업무계획의 수립·조정, 예산편성 및 집행, 국회관련업무, 지방사무소관련 업무를 담당하였다. 행정법무담당관실에서는 조직·정원의 관리, 국정과제 및 심사평가업무, 행정제도개선, 법령협의 및 차관회의·국무회의 안전검토, 각종 전산관련업무, 법규집 편찬 등의 업무를 관장하였다.

심판관리관에는 3개의 담당관실이 있어, 1담당관실은 위원회 전원회의·소회의 안전상정 및 의사일정 수립, 회의록 작성, 심판의결서 작성, 법률적 지원 등의 업무를 수행하였다. 2담당관실은 심사조정회의의 관련업무와 이의신청 및 재결사건과 행정소송사건 등을 담당하고 있다. 3담당관실은 각종 이의신청 및 행정소송업무, 심의·의결사례집 발간 등의 업무를 관장하였다. 한편 공보관은 공정거래업무관련 대국민 공보업무를 감사담당관은 사정업무, 진정·비위사항 처리 등의 업무를 담당하고 있다. 총무과는 인사, 복무, 문서, 예산집행, 물품관리, 비상계획 등의 업무를 담당하였다.

정책국의 총괄정책과는 공정거래에 관한 기본정책의 수립조정, 경쟁촉진시책수립, 공정거래법 개정, 공정거래홍보 등의 업무를 수행하였다. 제도개선과는 경쟁제한제도개선, 법령협의검토, 시장구조 분석·평가 등 업무를 담당하였다. 국제업무1과는 국제경쟁정책의 기본계획수립, 국제계약의 심사·시정조치, 미국·OECD 등 국제기구협력업무 등을 관장한다. 국제업무2과는 다자간 경쟁정책의 협력·조정, WTO 및 UN관련 경쟁정책협력업무 등을 담당하였다.

독점국의 독점정책과는 독과점시장구조개선 기본정책수립·운영, 시장지배적사업자시책 및 조사·시정조치, 지주회사관련업무, 독과점관련지표개발 등의 업무를 수행한다. 기업집단과는 경제력집중억제시책의 수립·조정, 대규모기업집단의 지정, 상호출자 및 채무보증 관련 업무를 담당한다. 기업결합과는 지주회사관련업무, 기업결합심사업무를 관장한다. 독점관리과는 부당내부거래 심사기준수립 및 조사·시정조치, 공공사업자의 불공정거래행위 조사·시정조치업무를 담당하였다.

경쟁국의 경쟁촉진과는 경쟁촉진시책의 수립, 불공정거래행위 유형 및 기준의 제정, 일반불공정거래행위 및 재판매가격유지행위 조사·시정조치, 공정경쟁규약심사 등 업무를 수행한다. 유통거래과는 특정불공정거래행위 심사기준설정, 일반불공정거래행위 및 재판매가격유지행위 조사·시정조치, 경품류제공공정화시책의 수립 및 부당경품류제공행위 조사·시정조치 등을 담당한다. 공동행위과는 사업자간 공동행위 규제시책수립, 부당공동행위 조사·시정조치 등을 관장한다. 단체과는 사업자단체 규제시책 및 지침제정, 사업자단체금지행위 조사·시정조치 등의 업무를 담당하였다.

소비자보호국의 소비자기획과는 표시·광고 등 소비자보호시책의 수립, 중요표시·광고사항의 고시, 표시·광고 위반사건 조사 등을 수행한다. 표시광고과는 표시·광고심사기준의 설정, 표시·광고 위반사건 조사 등을 담당한다. 전자거래보호과는 전자거래분야의 소비자보호시책수립, 전자거래분야의 표시·광고 위반사건 조사 등을 관장한다. 약관제도과는 약관규제에 관한 기본시책수립, 표준약관 심사보급, 불공정약관 조사·시정조치 등 업무를 맡고 있다.

하도급국의 하도급기획과는 하도급거래공정화시책 수립 및 고시·지침제정, 하도급조사 계획수립 및 하도급관련 교육·홍보 등의 업무를 수행한다. 하도급1과는 건설하도급관련 시책수립 및 사건조사 등을 관장한다. 하도급2과는 제조·수리하도급관련 시책수립 및 사건조사 등 업무를 담당하였다.

조사국의 조사기획과는 직권실태조사의 기획·조정 및 내부거래조사 등의 업무를 수행한다. 조사1과 및 조사2과는 대규모기업집단의

내부거래조사 등 직권실태조사업무를 주로 담당하였다. 그리고 지방사무소는 관할지역내의 부당공동행위 등 각종 불공정거래행위를 조사·시정함으로써 지역사업자간의 경쟁촉진을 위한 업무를 담당하였다.

나. 전문인력 현황

시장경제의 창달과 경쟁정책의 국제규범화 추세에 적극 대처하고 복잡·다양한 범위반사건의 효율적 처리를 위해서는 법, 경제, 국제협력분야 등 관련업무의 전문인력 확보가 절실히 필요하게 되었다. 그 동안 위원회는 변호사 특채, 정부 내의 우수 전문인력 유치 등을 통하여 상당수의 전문인력을 확보하는데 많은 노력을 기울여 왔다. 공정거래위원회의 전문인력 현황을 살펴보면 변호사 12명(계약직 변호사 2명, 국제변호사 2명 포함), 공인회계사 2명, 법무행정직 9명, 국제통상직 4명 등이 있다.

공정거래위원회는 이러한 법률전문가 등을 각 국에 고루 배치하여 사건심사 단계에서부터 위원회 심결절차에 이르기까지 전 과정에 걸쳐 심도있는 법률적·경제적 검토를 통한 적법하고 타당한 사건처리가 이루어지도록 하였다. 이의신청 및 행정소송 절차에서도 전문인력을 적극 활용하여 효율적인 소송수행을 해 오고 있다. 또한, 기존 직원의 직무능력향상을 위하여 시장분석 및 조사기법, 법학·금융·회계분야 등의 이론과 실무교육을 계속 강화해 왔다. 또한 장·단기 해외훈련 역시 훈련과견인원을 대폭 증가하고 훈련지역을 미국 일변도에서 벗어나 유럽, 호주, 중국 등으로 다변화하여 직원들의 전문성을 지속적으로 제고하였다.

한편, 경쟁정책이 경제정책의 중심축으로 등장함에 따라 행정고시 합격자 중 상위 성적의 우수한 인재들이 앞 다투어 위원회를 지원하였다. 외부 전입자 선발시에도 전입심사위원회에서 3~5배수의 희망자 중 우수한 인재만을 엄선하여 선발하였다. 이러한 우수 인력들이 공정거래위원회의 정책개발 및 업무추진 능력향상에 크게 기여하였다.

다. 정책자문위원회 운영현황

공정거래위원회는 공정한 시장경제질서 확립차원에서 다양한 정책을 개발하고 이를 투명하게 집행하는 데 있어 지난 20여년 간 최선의 노력을 기울였다. 이 중 하나가 각종 자문위원회 및 협의회 등을 통하여 다양한 여론을 수렴하는 것이다. 이를 위해 공정거래위원회는 지난 1993년 약관심사자문위원회의 설치를 시작으로 경쟁정책자문위원회, 표시·광고자문위원회, 하도급자문위원회, 자체정책평가위원회 및 소비자정책협의회 등을 발족시켰다. 이러한 공정거래위원회의 자문위원회 및 협의회 설치의 한편으로는 공정거래위원회의 전문성을 배가시킴과 동시에 다른 한편으로는 국민의 다양한 의견 등을 적시에 수렴하는 공개행정의 전형을 보이는 효과를 나타냈다.

약관심사자문위원회는 약관법 제31조의2와 약관심사자문위원회의 위촉및운영에관한규정(고시1999-21호)에 의거 1993. 8. 1 설치되었다. 약관심사와 관련, 공정거래위원회가 요청한 자문에 응하거나 심의에 부의된 사항을 주로 심의한다. 위원은 대학의 법률학교수, 판사·검사 또는 변호사, 소비자단체가 추천하는 자, 사업자단체가 추천하는 자 등 10인 이내 범위에서 위촉하였다.

경쟁정책자문위원회는 경쟁정책자문위원회설치·운영에관한규정(위원회 훈령제30호)에 의거 1997. 2. 5 공정거래 관련제도의 개선이나 발전방향에 대한 각계각층의 의견을 수렴하여 공정거래제도의 발전에 기여하고자 설치되었다. 자문위원회는 50명 내외의 위원으로 구성하며 자문위원회 내에 시장구조·유통·국제협력 등 3개의 분과위원회로 구성하였다.

표시·광고자문위원회는 표시광고심사자문위원회설치및운영에 관한규정(위원회 훈령 제13호)에 의거 1997. 3. 28 설치되었다. 그 주요 목적은 표시광고의 심사에 관한 공정거래제도의 개선이나 발전방향 및 표시광고사건의 심사에 대하여 관련 전문가의 의견을 수렴하는 것이다. 또한 표시광고 심사분야 공정거래제도의 발전에 기여하기 위함이며, 회의는 월 1회 개최가 원칙이다. 위원은 위원장, 부위원장을 포함하여 9인 이내의 위원으로 구성하게 되었다.

하도급자문위원회는 하도급법 제24조의2 및 하도급자문위원회의

촉및운영에관한규정(위원회훈령 제14호)에 근거하여 1997. 4. 1 설치되었다. 주요기능은 하도급정책 및 제도개선·불공정하도급거래에 관한 자문 등이다. 위원은 학계, 법조계, 기타 하도급거래에 대하여 학식과 경험이 풍부한 자중에서 2년 임기로 위촉하게 되었다. 현재는 법조계 4명, 학계 및 연구기관 5명(경실련 1명 포함), 업계 8명(건설 : 4명, 제조 : 4명)등 총 17명이다. 위원회의 운영은 정기회의는 분기별로 1회 개최함을 원칙으로 하고 필요시에는 수시 개최할 수 있도록 하였다.

자체정책평가위원회는 정책평가위원회설치및운영에관한규정(위원회 훈령제40호)에 의거 1998. 4. 15 설치되었다. 설치목적은 공정거래위원회 주요업무 추진실적에 대한 집행과정·성과평가 및 공정거래관련 규제의 신설·강화에 대한 사전심의를 통하여 공정거래정책의 적정성을 제고함으로써 공정거래제도의 발전에 기여함을 목적으로 하였다. 정기회의는 연 2회(상·하반기), 수시회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 개최한다. 위원은 위원회 각 국장(당연직)과 민간위원으로 구성되었다.

또한 소비자정책협의회는 소비자정책협의회설치및운영규정(위원회훈령 제38호)에 의거 1999. 9. 1 설치되었다. 주요기능은 공정거래위원회와 소비자단체간에 상호협의를 통하여 소비자보호제도의 발전에 기여하는 것이다. 협의회 구성은 의장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성하도록 되었다. 현재는 공정거래위원장, 공정거래위원회 사무처장, 한국소비자보호원장, 12개 소비자단체장, 전문가 3인 등 총 19인으로 구성되었다.

5. 2007년도 대규모기업집단시책 개편 등에 따른 조직 개편

가. 조직 개편의 추진 배경

정부가 발표한 「대규모기업집단시책 개편 방안(2006. 11. 15.)」에 따라 기존의 사전적·획일적 규제가 사후적·개별적 규제로 전환되고, 대규모기업집단 관련 시장의 정교한 분석 및 각종 업무의 통합 추진 필요성이 증가하게 되었다. 대통령께서도 이와 관련하여 “공정거래위원회의

조직과 권한을 강화하는 방안을 마련하여 서면보고 후 추진할 것”을 지시(2006. 11. 14.)하였다.

한편, “소비자정책 추진체계 개편” 정부합의(2005. 6.)에 따라 소비자기본법이 개정(2006. 9. 27.)되어 한국소비자원을 2007년 3월 28일자로 구 재정경제부로부터 이관 받았으며, 이에 따라 소비자안전·정보제공 및 교육 등 분야의 정책추진을 강화하게 되었다. 아울러 정부의 특수형태 근로종사자(이하 “특고”라 함)보호대책(2006. 10. 25.) 추진 등을 위한 공정거래위원회 인력 및 기능 보강이 필요하여 조직개편을 추진하게 되었다.

나. 조직개편의 주요 내용

1) 조직의 재설계

공정거래위원회는 대규모기업집단 시책 개편, 소비자기본법 개정 및 특고보호대책 추진 등을 위한 공정거래위원회 조직 개편(안)을 마련(2007. 1.)하여 관계부처(행정자치부, 기획예산처 등) 협의를 거쳐 시장분석본부(고위공무원) 및 정보교육안전팀 신설 등 총 17명을 증원(총 정원 504명)하는 양호한 조직개편(안)을 확정하여 2007년 9월 3일자로 「2관 5본부 2단 / 36팀 1담당관 1실」 체제로 사무처조직을 전면 개편하였다.

<조직 개편(안) 주요내용>

- 시장분석본부 신설(시장분석팀 1팀 순증) : 11명(순증 9명)
- 소비자본부에 정보교육안전팀 신설 : 7명(순증 5명)
- 특고 관련 인력 증원 : 3명(5급 2, 6급 1)
- 시장감시본부의 산업별 조직재편 : 인력증원 없음

※ 증원인원 : 총 17명(고위공무원단 1, 4급 팀장 2, 5급 6, 6급 8)

※ 전환배치 : 5급 4명

- 소비자정책기획팀 → 정보교육안전팀(5급 2)
- 기업집단팀·시장조사팀(각 5급 1) → 시장분석팀(5급 2)

2) 기능의 재조정

가) 시장분석본부의 소관업무 조정

시장분석본부는 시장분석팀(총괄), 기업집단팀, 시장조사팀, 경제분석팀 총 4개팀(32명)으로 구성·운영하되, 신설된 시장분석팀은 시장정보의 수집·분석·관리, 기업 공시제도 운영, 기업·기업집단 정보 공개, 독과점시장구조 개선업무(기존에는 경쟁정책팀 및 독점감시팀의 담당업무)를 소관업무로 조정하였다.

나) 소비자본부의 소관업무 조정

소비자본부에 정보교육안전팀을 신설하여 소비자 안전·소비자 교육·소비자에 대한 정보제공·소비자 피해구제 등 분야별 소비자시책업무를 소관업무로 하고, 소비자정보팀에서 담당하던 소비자정보기능이 신설 팀으로 이관됨에 따라 팀의 명칭을 표시·광고팀으로 변경하였다.

다) 특고업무의 분장

특고 관련 업무는 배정인원(3명)을 감안하여 독점감시팀(5급 1명, 제도 및 직권조사업무), 약관제도팀(5급 1명, 표준약관 제정업무), 서울사무소(총괄과 6급 1명, 신고센터 운영 및 사건처리업무)에 각각 분장하였다.

라) 시장감시본부의 산업별 조직전환

시장개선효과의 극대화 및 법집행의 전문성 제고를 위해 시장감시본부를 산업별 조직으로 전환하여 담당산업별로 시지남용행위·기업결합(M&A)·불공정거래행위 등의 업무를 담당하도록 소관업무를 조정하였다. 또한, 산업별 조직의 원활한 운영을 위해 1팀을 신설하여 시장구조정책팀(총괄), 서비스 1·2팀, 제조1·2팀 총 5개팀(40명)으로 구성·운영하게 되었다.

시장감시본부의 산업별 조직 분장(안)

구 분	담당업무 · 산업	정원
시장구조정책팀 (총괄팀)	○ 시지남용, 기업결합, 불공정거래행위 관련 법령 · 제도 운영 등 총괄업무 ○ 금융	10명*
서비스 1팀	○ 방송, 정보통신, 사업서비스, 신문발행 · 판매	8명
서비스 2팀	○ 오락 · 문화, 건설업, 교육 서비스업, 도 · 소매업, 부동산 및 임대업, 숙박 · 음식점, 특고 관련 업무	7명**
제조 1팀	○ 자동차, 석유화학, 반도체, 광업 기타 제조업	7명
제조 2팀	○ 보건 · 의료, 물류 · 운송, 에너지, 식음료, 제지	7명***

* 본부장 비서요원 1명 포함,

** 특고 관련 순증 인원 1명 포함

*** 담당업무(보건 · 의료, 물류 · 운송 분야)의 연관성을 고려, 경쟁주창팀 인력을 배치

마) 민원기능의 일원화 등

대고객 행정서비스 향상 및 업무효율성 제고를 위해 부서별로 분산·처리하고 있는 모든 민원사무를 종합상담실로 일원화하여 통합·관리토록 조정하였다. 한편, 신문업 조사업무를 분담하여 본사는 시장감시본부(서비스1팀)에서 신문지국은 서울사무소(경쟁과)에서 각각 처리토록 소관업무를 조정하였다.

3) 정원의 재조정

시장감시본부 1개 팀 신설, 총액인건비제도 도입(직급조정), 본부·팀제 운영 개선방안(2007. 2.)에 따른 후속조치 등의 정원 증감요인을 감안하여 부서별 · 직급별 정원을 자체 조정하여 운영하게 되었다.

* 감원(총 9명) : 기업협력단 2명(5급 1, 6급 1), 서울사무소 4명(6급), 송무팀 2명(5급), 혁신성과팀 1명(5급)

* 증원(총 9명) : 시장감시본부 6명(5급 2, 6급 4), 감사담당관실 1명(5급), 종합상담실 1명(6급), 정보교육안전팀 1명(5급)

6. 예산운영 현황

IMF 외환위기를 극복하는 과정에서 정부의 긴축예산 편성에 따라 1998년-1999년간 공정거래위원회의 예산도 거의 전년도 수준에서 동결되었다. 다만 IBRD의 권고에 따라 기술지원차관 60만 8,000 불(유상 42만 불, 무상 18만 8,000 불)을 제공받아 1999년~2000년 기간 중 공정거래위원회의 기능과 역할강화를 위한 연구사업과 직원 전문성 제고를 위한 교육훈련사업에 사용하였다. 다만 예산에 주요사업비 명목의 항목을 삽입하여 공정거래위원회의 중점 사업추진에 투입하였다. 1999년에는 대규모기업집단소속 계열회사 간 부당지원행위 조사 2억2,900만 원, 경쟁정책 선진화를 도모하기 위한 정책연구개발사업 2억 1,100만 원 등 3개 분야에 걸쳐 주요사업비 17억 1,600만 원을 확보하여 부당내부거래의 근절과 경쟁정책의 발전에 역점을 두고 정책을 추진하였다. 2000년에는 소비자정책과 중소기업보호시책에 중점을 두어 실효성 있는 소비자정책 추진을 위한 소비자보호제도 운영 4억 8,000만 원, 하도급거래질서 확립을 위한 서면실태조사 및 분쟁조정지원 3억 2,000만 원 등 5개 분야 신규사업이 추가되어 주요사업비 19억 2,400만 원이 계상되었다. 2001년에는 디지털시대에 맞추어 급증하는 전자상거래분야에 대해 효율적으로 대응하고 지방사무소의 기능을 강화를 위한 사업 등에 역점을 두어 13개 사업에 24억 3,200만 원을 주요사업으로 편성함에 따라 전체적인 예산규모나 예산의 구성면에서 큰 발전이 있었다. 이러한 예산의 변화는 공정거래위원회제도가 처음 시행된 1981년 이후 20년을 거치면서 규모면에서 약 84배 이상 증가한 것으로 정원의 증가(75→402명, 5.4배) 추세를 훨씬 상회한 발전이다. 이는 경쟁정책이 우리나라 경제정책 전반에서 가장 중요한 부문으로 확고하게 위치하게 된 위상변화에 따른 것으로 평가된다.

2001년부터 2007년 간 공정거래위원회의 예산은 매년 7~14%의 증가를 보여 왔다. 이는 공정거래위원회의 조직과 권한이 강화됨에 따라 인원이 증가하였고, 우리나라 경쟁정책의 발전과 국제적 위상 제고 및 경쟁정책의 국제적 논의에서 우리나라가 주도적 역할을 하기 위하여 ICN (International Competition Network) 총회와 서울경쟁포럼 개최 등 국제회의 개최 경비 및 우리나라가 아시아지역 지역 국가들의 경쟁법·경쟁정책 관

런 역량 강화를 지원하기 위해 「OECD 아시아지역 경쟁센터」를 국내에 설치·운영하기 위한 경비가 반영되었기 때문이다. 이와 함께 이 기간 중 공정거래위원회는 그리고, 정보화 수요에 적극 부응하기 위해 「소비자 종합 홈페이지」 및 「해외 경쟁정책 시스템」을 지속적으로 유지·보수하고 외부의 해킹을 방지하기 위한 「행정정보 통합 보안시스템」 구축에 소요되는 경비를 확충하였다. 특히 2005년도 예산은 전년도 대비 25%의 대폭 증가세를 보였는 바, 이는 2004년 12월과 2005년 7월 직제개정 등으로 정원이 49명이 증가되어 인건비 증가요인이 발생하였고, 신규사업인 「공정거래법 위반행위 신고자포상금 제도」 예산이 신규 계상되었기 때문이다.

공정거래위원회 시절의 예산 변동추이

(단위: 백만 원, 명)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
정 원	422 (32)	410 (18)	402 (20)	416	416	416	416	465	465	504
총예산	16,903	17,032 (544)	19,067 (377)	22,071	25,194	26,998	28,690	36,191	38,689	39,489
인건비	12,675	11,358	12,913	15,181	17,818	19,016	19,989	23,181	24,477	25,994
기본 사업비	4,176	3,958	4,230	4,458	4,613	4,827	4,892	5,764	5,663	5,061
주요 사업비	52	1,716	1,924	2,432	2,763	3,154	3,808	7,246	8,549	8,434

주 : 당초 예산기준 ()내는 예비비 또는 별도정원으로 모수에 미포함

제2장 경쟁정책의 운영성과

제1절 시장지배적사업자 규제의 패러다임 변화와 독과점 시장의 경쟁촉진

1. 주요 내용

가. 시장지배적사업자 지정기준의 개정 등

1) 지정기준의 상향조정

공정거래법 제3조의 시장지배적사업자의 지정기준이 1997년 4월부터는 “동종 또는 유사한 상품이나 용역의 최근 1년간 국내에 공급된 금액(상품 또는 용역에 대한 간접세를 제외한 금액을 말한다. 이하 같다)이 1천억원이상인 시장에서 당해 상품 또는 용역을 공급하는 사업자”(공정거래법 시행령 제4조 제1항 본문)로서, “1사업자가 50/100이상의 시장점유율을 가지거나(CR1 50% 이상) 3이하의 사업자가 75/100이상의 시장점유율을 가진 경우(단, 10/100미만 사업자는 제외)(CR3 75% 이상)”(공정거래법 제2조 제7호 가목 및 나목)의 사업자로 수정되었다. 다만 “충분히 개방되어 있고 진입제한이 없는 시장에 상품 또는 용역을 공급”하고, “시장지배적사업자 지정·고시일 이전 2년간 실질적으로 가격인상을 한 사실이 없”으면서, “지정·고시일 이전 2년간 법 제3조의2(시장지배적지위의 남용금지), 법 제19조(부당한 공동행위의 금지) 또는 법 제23조(불공정거래행위의 금지)제1항제4호의 규정에 위반하여 시정조치를 받은 사실이 없는” 사업자는 지정대상에서 제외되었다(공정거래법 시행령 제4조 단서).

1980년 제정당시의 공정거래법에서는 시장지배적사업자의 지정요건은 “동종 또는 유사한 상품이나 용역의 공급에 있어서 최근 1년간의 국내총공급액이 300억원 이상”이며, “1사업자의 시장점유율이 50/100이상이거나 3이하의 사업자의 시장점유율의 합계가 70/100이상(시장점유율이 100분의 5미만인 자는 제외)”인 경우였고(공정거래법 시행령 제3조 제1항), 1987년에 시행령이 개정되어 “국내총공급액 300억원 이상”이며, “1사업자의 시장점유율이 50/100이상이거나 3이하의 사업자의 시장점유율의 합계가 75/100이상(시장점유율이 100분의 5미만인 자는 제외)”인 경우로 개정되었다가, 1993년 시행령 개정시 “국내총공급액 500억원이상”이며 “1사업자가 50/100이상의 시장점유율을 가지거나 3이하의 사업자가 75/100이상의 시장점유율을 가진 경우(단, 10/100미만 사업자는 제외)”(공

정거래법 제2조 제7호 가목 및 나목)로 규정되어 있다가, 다시 경제규모의 확대에 맞추어 사업자의 규모를 상향조정하고, 공급액 산정에 있어서 간접세 부분을 공제하며, 경쟁법적으로 문제가 없는 시장 및 그 안의 사업자에 대해서는 지정제외하도록 개정을 한 것이다.

2) 지정현황

제3기의 초반, 즉 시장지배적사업자지정제도가 유지된 1999년까지 각연도별로 지정·고시된 시장지배적 품목 및 사업자 현황은 다음과 같다.

<표1> 연도별 시장지배적사업자 변동추이

연도별	'95	'96	'97*	'98	'99
품목수 (전년비증감)	138 (△2)	140 (2)	129 (△11)	128 (△1)	129 (1)
사업자수 (전년비증감)	316 (△16)	326 (10)	306 (△20)	311 (5)	324 (13)

* 출처 : 공정거래연보 및 공정거래백서(각 연도)

* : '97년의 경우 당초 166개 품목, 386개 사업자가 지정되었으나, 지정기준이 500억 원에서 1,000억 원으로 증가함에 따라 37개 품목, 80개 사업자를 지정 제외함

1981년 제도도입 이후 1999년까지 시장지배적 사업자 지정내용을 업종별로 보면, 조립금속 및 기계장비, 화합물·석유·석탄·고무 및 플라스틱, 음식료품 등이 많은 비중을 차지한 것으로 나타나고 있다.

<표2> 업종별 시장지배적 사업자 지정현황

(품목수/업체수)

업종	년 도										
	'81	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97*	'98	'99	
음 식 료 품	12/33	25/61	27/71	24/62	23/57	21/56	22/56	23/56	19/49	20/53	

섬유의복 및 가죽	1/2	3/7	4/11	4/11	3/7	3/7	2/6	3/8	4/11	3/8
종이 및 종이제품	2/6	5/12	5/11	5/12	5/13	5/13	6/15	6/14	5/16	6/18
화합물·석유·석탄 ·고무 및 플라스틱	5/12	33/72	36/94	26/61	28/67	24/54	26/64	35/82	24/60	27/68
비금속 광물	2/4	7/14	5/12	4/8	3/7	6/12	5/11	7/15	3/6	3/6
제 1 차 금속	9/15	16/32	14/27	10/25	10/24	14/31	11/25	12/28	10/20	10/25
조립금속 및 기계장비	11/30	44/117	46/113	44/119	44/120	45/114	45/118	54/143	42/116	40/115
기타 제조업	-	1/2	5/10	4/10	4/10	1/2	1/2	2/5	1/2	1/2
항공운수업	-	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
차량전화 및 무선호출사업	-	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	2/2	2/4	2/4	2/5
공공사업	-			18/24	18/24	18/24	19/26	19/29	17/25	16/22
계	42/102	136/320	144/352	140/335	140/332	138/316	140/326	166/386 (129/306)	128/311	129/324

* 출처 : 공정거래백서(2000)

* : '97년의 경우 ()는 '97.4.1 시장지배적사업자 지정기준이 변경된 이후(국내총출하액 500억 원 → 1,000억 원)의 지정현황임

시장지배적 품목의 시장집중도별 분포를 보면 다음 <표3>에서 보듯이 1999년의 경우 1사 지배품목이 19%(24개 품목), 2사 지배품목이 30%(39개 품목), 3사 이상 지배품목이 51%(66개 품목)을 차지하고 있어 독점시장 보다는 복점 또는 과점시장이 주종을 이루고 있음을 알 수 있다.¹⁴⁾ 20년간 시장지배적 품목의 독과점별 형태분포를 보면 독점 시장의 비중은 1981년 17%에서 1999년 19%로, 복점시장 비중은 21%에서 30%로 다소 증가한 반면 과점시장 비중은 62%에서 51%로 감소하였다.

이러한 추세는 경제발전과정에서 다수의 새로운 상품이 출현하거나 기존 상품이 분화되어 별개의 독립적인 시장을 형성하는 경우에 있어 초기에는 독점 또는 복점으로 대표되는 고집중상태가 유지되다가 상품수 증가세의 둔화와 시장규모 확대에 따라 기존 시장이 점차 과점화되는

14) 여기에서는 시장지배적 사업자를 시장점유율에 따라 1사업자의 시장점유율이 50%이상인 경우에 독점, 2사업자의 시장점유율이 75%이상인 경우 복점, 3사업자의 시장점유율이 75%이상인 경우 과점으로 분류한 것이다.

현상으로 설명할 수 있다. 아울러 그동안 각종 제도적 요인에 의한 진입 규제 등이 점점 완화된 것도 중요한 원인의 하나로 볼 수 있을 것이다.

<표3> 시장지배적 품목의 집중도별 분포

(품목수/업체수)

연도 유형	'81	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
독 점	7/7	20/20	17/17	25/25	27/27	29/29	28/28	29/29	21/21	24/24
복 점	9/18	53/106	51/102	44/88	44/88	47/94	45/90	62/124	44/88	39/78
과 점	26/77	63/194	76/233	71/222	69/217	62/193	67/208	75/233	63/202	66/222
계	42/102	136/320	144/352	140/335	140/332	138/316	140/326	166/386 (129/306)	128/311	129/324

* 출처 : 공정거래백서(2000)

나. 시장지배적사업자 지정제도의 폐지와 추정제도의 도입

1) 시장지배적사업자 추정제도의 도입

1999년 2월 공정거래법 개정시 종래의 시장지배적사업자 (사전) 지정제도가 폐지되고 추정제도가 도입되었다.

시장지배적사업자 사전지정제도는 지정된 사업자들에게 주의를 환기시켜서 남용행위를 사전예방한다는 장점도 있지만, 지정과정에서 많은 행정비용이 소요될 뿐만 아니라 실질적 지배력에 따라 시장지배적사업자를 규율하지 못한다는 한계가 있었다. 즉 사전지정을 위해서는 평균적으로 7000여개에 달하는 다수의 사업자를 대상으로 방대한 조사를 하여야 하므로 정부와 기업 모두에게 많은 부담을 주었을 뿐 아니라, 과거의 자료를 기준으로 시장지배력 여부를 판단하므로 지정 당시에는 실제로 시장지배력을 갖지 않은 사업자가 시장지배적사업자로 지정될 우려가 있는 반면, 미지정된 사업자라 하더라도 실질적인 시장지배력을 가지는 경우가 있을 수 있음에도 이를 제대로 반영하지 못하였다는 문제점도 있었다.¹⁵⁾

따라서 1999년 4월부터는 시장지배적사업자가 사전에 지정·고시되지 아니하고, 어떤 사업자의 공정거래법 위반여부가 문제되면 당해 사업자에 대하여 시장지배력을 가지고 있는가 하는 실체적 기준에 의하여 판단되게 되었고, 종래 시장지배적사업자의 지정기준으로 법정되어 있던 것과 동일한 수준의 시장점유율을 구비하면 일단 시장지배적사업자로 추정하도록 하여 시장지배력의 존재에 대한 입증책임을 전환하는 제도를 도입하였다. 즉 해당거래분야에서 연간매출액 또는 구매액 10억 원 이상의 사업자로써 1사업자가 50/100 이상의 시장점유율을 갖거나 3이하 사업자가 75/100 이상의 시장점유율을 갖는 경우(단, 10/100미만 사업자는 제외)에는 시장지배적사업자로 추정(공정거래법 제4조)하였다.

이러한 패러다임의 변화에 의하여 지배적 지위의 남용사건이 발생한 소수의 특정시장에 대한 정밀조사가 가능하므로, 수요독과점, 지역 독과점을 포함한 시장지배적사업자의 구체적인 남용행위에 대해 실효성있는 규율이 가능하도록 되었다.

2) 시장구조의 추세

산업집중도¹⁶⁾는 1999년부터 2003년의 기간 동안 전반적으로 완화된 추세를 보이는 것으로 나타났다. 이러한 완화추세는 1980년대 이후 지속되어 온 것(KDI, 2003)이지만 2003년에 이르면서 약화되었다.

또한 이 기간 CR_k지표에 비해 HHI지표의 경우 상대적으로 완화 추세가 더욱 뚜렷이 나타났는데, 이는 상위 업체의 집중률이 떨어짐과 함께 기업 수의 증가 또는 업체 간 시장점유율 격차의 완화가 동반해서 일어난 것으로 해석될 수 있다. 또한 CR₃나 HHI 모두 단순평균집중률에 비해 가중평균집중률이 높게 나타났는데 이는 시장 규모가 큰 시장이 평균적으로 집중률이 높았다는 특징을 보이는 것이었다.

15) 시장지배적사업자 지정제도의 폐지와 추정제도의 도입을 입법론으로 주장한 것으로 김두진, “시장지배적지위의 남용에 대한 법적규제에 관한 연구”, 연세대학교 대학원 박사학위논문, 1997년 12월, 285~286면.

16) 산업집중도는 한국표준산업분류(KSIC)의 가장 기본이 되는 산업분류단위인 세세분류(5단위 자리 분류)를 기준으로 계산된다.

<표1> 산업집중도의 추이

(CR3 단위 : %, HHI* : HHI×1000)

연 도		1999	2000	2001	2002	2003
CR3	단순평균	49.0	44.6	45.3	43.0	42.9
	가중평균	56.7	53.9	52.8	50.8	50.9
HHI*	단순평균	177	155	165	145	149
	가중평균	203	186	184	173	172

시장 규모 기준에서 5조 이상인 상위 20대 산업의 개별적인 시장 집중도는, 2003년 제품출하액 기준으로 상위 8대 산업의 집중도가 대체로 매우 높게 나타났다.

	산 업 명	CR3(단위:%)		HHI×1000	
		2002	2003	2002	2003
1	승용차 및 기타 여객용 자동차 제조업	87.0	88.6	378	365
2	원유 정제처리업	82.8	80.8	256	241
3	방송 및 무선통신기기 제조업	66.0	69.1	212	229
4	열간 압연 및 압출제품 제조업	73.1	79.1	224	357
5	액정표시장치 제조업	76.4	72.4	198	182
6	강선 건조업	78.6	78.5	266	247
7	전자집적회로 제조업	89.6	89.9	496	494
8	방송수신기 및 기타 영상·음향기기 제조업	62.7	62.0	260	231
9	기타 자동차부품 제조업	13.6	14.3	12	13
10	합성수지 및 기타 플라스틱물질 제조업	40.7	42.2	82	85

1999년에 지정·고시제도가 폐지된 후 시장지배적사업자 추정 기준을 통해 고집중 시장의 추이를 고찰하면 2003년까지 CR1 50% 이상인 시장의 수는 점차 줄어들었으나, 이들 시장의 출하액 비중은 등락하는 것으로 나타났고, CR1이 50% 이하이지만 CR3는 75% 이상인 시장의 수도 줄어들었고 동시에 이들 시장의 출하액 비중도 줄어들었다.

<표2> 시장지배적사업자 추정 산업의 비중변화

(단위 : %)

연 도		1999	2000	2001	2002	2003
산업수 비중	CR3≥75%	6.9	5.1	6.4	5.1	4.7
	CR1≥50%	15.9	13.3	13.5	13.2	12.9
	합 계	22.9	18.4	19.9	18.3	17.5
출하액 비중	CR3≥75%	23.3	21.0	15.9	13.4	11.3
	CR1≥50%	14.0	14.9	20.1	15.7	18.2
	합 계	37.3	35.9	36.3	29.1	29.5

다. 기타 시지남용규제제도의 변화

1999년 2월의 공정거래법 개정시 시장지배적사업자의 정의를 종전의 공급자만이 아니라 수요자까지로 확대(제2조 제7호)하였다. 즉 공급독점(monopoly)외에 수요독점(monopsony)도 공정거래법의 적용대상이 되도록 분명히 법정하였고, 또한 일정규모이상의 시장에 대한 시장구조의 조사공표 제도(법 제3조 제4항)를 새로 도입하여 경제전체의 시장구조를 전반적으로 파악하고 독과점시장 구조개선시책에 반영될 수 있도록 함으로써, 시장지배적사업자 지정·고시제도 폐지에 따른 한계를 보완하였다. 그리고 남용행위의 유형 가운데 1980년 법 제정 이래 계속 규정되어 오던 “기타 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위”(공정거래법 제3조의2(1996년 12월 개정 이전에는 제3조) 제5호) 유형을 삭제하는 대신에, 그 자리에 제4호 후단의 “일정한 거래분야에서 경쟁사업자를 배제하기 위하여 시설을 신설 또는 증설하는 행위”의 문구를 수정하여 “부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위한 거래행위” 유형으로 규정하였다.

라. 독과점시장구조 개선시책의 수립·추진

정부는 1996년 12월 공정거래법 개정을 통해 독과점시장구조 자체를 보다 경쟁적인 구조로 개선하기 위하여, 독과점시장구조 개선시책

의 수립·추진에 관한 법적 근거(공정거래법 제3조)를 마련하고 독과점시장구조 개선시책을 본격적으로 추진하였다.

공정거래위원회는 독과점 시장구조개선시책을 보다 효율적으로 추진하기 위해 1999년부터 「시장구조 조사·공표」 제도를 도입하여 국내 시장의 경쟁상태를 객관적으로 계량화하는 한편 전반적인 시장구조를 조사하여 독과점 시장구조 개선시책의 수립·추진에 반영하여 오고 있다.

마. 공기업 민영화 추진 참여 및 공기업의 불공정거래행위 심사기준 제정

국민경제에서 큰 비중을 차지하는 공기업들은 그간 고도경제성장과정에서 상당한 기여를 한 것으로 평가되나, 민간부문의 역량이 급성장하고 경제규모와 성격이 과거와 근본적으로 달라진 현재에 이르러서는 공공부문의 과도한 시장참여가 시장왜곡을 초래하여 시장경제 활성화에 장애요인으로 작용하고 있다는 비판과 함께 운영상에 있어서도 주인의식의 결여로 인한 방만한 경영과 경쟁부재로 인한 비효율성이 문제점으로 지적되어 왔다.

이러한 공기업이 안고 있는 비효율성의 근본원인은 크게 소유 지배구조의 문제, 경쟁부재의 문제, 정부의 과도한 간섭과 규제에서 비롯된 것으로 분석되고 있으며¹⁷⁾, 이에 따르면 공기업 개혁과제는 소유구조의 개편을 위한 공기업민영화, 공기업분야의 경쟁원리의 도입 및 규제완화 등으로 집약될 수 있다.

공기업 민영화는 이전에도 1968년 한국기계, 해운공사, 조선공사, 1969년 대한항공 등이 민영화된 적이 있으나, 공정거래법이 제정된 이후 1980년대에는 한일은행·제일은행 등 시중은행주식의 일반매각으로 민영화에 대한 국민의 관심이 고조되었다. 1997년말 외환위기를 맞이하여 범 정부적인 공기업민영화 및 경영혁신프로그램이 추진되었는바, 공정거래위원회는 1998년 9월 설치된 공기업민영화추진위원회에 위원으로 참여하여 민영화정책수립 초기단계에서부터 적극적 경쟁주창역할을 수행하였다.

17) 20년사, 291면.

한편 1999. 10월에는 관행적으로 이루어지고 있는 공기업의 불공정거래행위 예방과 공정경쟁질서에 대한 공기업 종사자의 의식향상을 위하여, 조사과정에서 나타난 불공정거래행위의 유형을 세부적으로 분석·정리하여 「공공사업자의 불공정거래행위에 대한 심사기준」을 제정하였다. 동 심사기준에서는 적용대상 공공사업자의 범위를 6개의 형태¹⁸⁾로 분류하고 공기업과 민간 시공·납품업체간의 계약체결·이행 및 계약완료단계에서 공기업이 거래상지위를 남용하여 시공업체에게 불이익을 주는 행위 등 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 구체적인 예시와 함께 유형화하여 규정하였다.

2. 추진 성과

가. 독과점시장구조 개선시책의 추진

독과점시장구조 개선시책은 1997년부터 매년 선정된 우선개선 대상품목 중 3~4개 품목에 대해서 시장구조를 차례로 개선하는 방식으로 운영되었다. 1999년에는 에어컨, 세탁기, 엘리베이터 등 10개 품목에 대해 이러한 품목시장에 참여하고 있는 사업자들의 원재료 수급단계에서부터 최종소비단계까지 거래단계별 각종 경쟁제한요소를 심층분석하였다. 거래단계별로 기존 독과점 사업자가 자기의 우월적 지위를 계속 유지하기 위하여 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하거나 신규진입을 저해하는 행위, 독점 제조업자가 국내유통구조를 독점함으로써 수입물품의 유통을 어렵게 하는 행위, 원재료 독점사업자가 독점품목의 공급조절을 통해 다음 단계 제품시장을 독점하는 행위 등 경쟁제한 행위를 적발하여 시정하였다. 또한 새로운 사업자의 진입을 제한하는 정책이나 제도에 대해서는 존치 필요성을 확인하고 관계부처와의 협의를 통해서 이를 개선하였다.

18) ①정부조직법 및 기업예산회계법의 적용을 받는 정부기업, ②정부투자기관관리기본법의 적용을 받는 정부투자기관과 정부투자기관이 최다 출자한 자회사, ③정부출자기관과 정부출자기관이 최다 출자한 자회사, ④지방공기업법의 적용을 받는 지방직영기업과 지방공사, 지방공단 및 지방자치단체가 25%이상 출자한 법인, ⑤정부가 직접 출연하거나 그 임원의 과반수 이상을 임명하는 법인, ⑥기타 특정한 공공목적의 달성을 위해 특별법에 의하여 설립된 법인

다.

주요품목별 독과점시장구조 개선시책의 추진실적은 다음과 같다.

가) 철강제조업

1998년에는 열연광폭대강, 석도강판, 선재, 주철관, 아연도강판 등의 철강품목에 대한 시장구조개선시책의 추진을 위해 철강산업에 대한 실태조사를 실시하고 경쟁촉진방안을 마련하였다.

철강산업은 크게 고로(高爐) 분야 및 전기로 분야로 나뉘어 진다. 고로 분야에서 포항제철은 국내 유일의 고로업체로서 열연코일 등 중간재를 독점적으로 생산하고 있으며 다수의 가공품목 생산에도 참여하여 주요철강품목에 대해서 독점적 영향력을 행사하고 있었다. 그리고 전기로 분야의 경우 고로에 비해 설비가 상대적으로 간단하여 업체의 규모가 작고 13개 업체가 참여하고 있는 상황이었다. 따라서 고로분야의 경우 독점사업자의 시장지배적 지위를 남용하는 행위에 대한 시정 및 독점시장구조의 개선을 위한 제도개선의 필요성이 강조되었고, 전기로 분야의 경우 사업자간 공동행위가 문제점으로 나타나고 있었다.

이와 같은 실태조사를 바탕으로 경쟁을 제한하는 제도 및 행태에 대해서 다음과 같이 시정하였다.

고로분야의 암묵적 신규진입제한의 폐지, 포철의 양 제철소 분리를 통한 민영화 추진, 포항제철의 대리점지분 보유 등의 경쟁제한적 제도에 대한 개선안을 제시했다.

철강산업의 원재료 구매단계, 판매·유통단계 등 철강산업 전반에 걸쳐 불공정행위가 만연해 있어 이를 적발하고 시정명령과 함께 총 163억 원의 과징금을 부과하였다. 우선 원재료 구매단계에서 원재료인 고철을 구매하는 인천제철(주) 등 11개 전기로업체와 한국철강협회가 고철구매가격을 관리하기 위해 관행적으로 국내고철구매가격 가이드라인을 합의하여 설정한 행위, 고철가격의 상승을 막기 위해 고철전체수요중 국내고철을 일정비율이상 구매하지 않기로 합의한 행위 등의 공동행위와 고철납

품업자의 사업자단체인 한국철스크랩협회가 강원산업의 고철납품업 참여를 방해한 사업자단체 금지행위에 대해서 시정명령과 함께 과징금을 부과하였다.

유통단계에서는 (주)포스틸의 「대리점평가제도」를 통한 자사 대리점의 경쟁사업자 제품 취급을 제한한 구속조건부거래행위, 대리점에 대해서 연계(이관)판매 거래처와의 거래조건을 제시하고 이를 준수하도록 강제한 거래상지위남용행위 등에 대해서 시정명령과 과징금을 부과하였다.

제품판매단계에서는 (주)포스틸 등 4개 석도강판 생산업체들이 거래처로부터 징수하는 운임비, 시장점유율 등을 합의로 결정하는 행위와 동부제강(주) 등 3개 칼라강판 생산업체들이 가격인상율을 합의로 정하는 행위 등의 공동행위에 대해서 시정명령과 과징금을 부과하였다.

나) 가전제품(특히 에어컨·세탁기) 제조업

1999년에는 가전제품분야, 특히 에어컨·세탁기 분야에 대한 독과점시장구조 개선시책에 있어 주목할 만한 성과가 나타났다.

에어컨·세탁기 품목의 경우 삼성전자, 엘지전자, 대우전자 등 가전3사 위주의 시장구조를 가지고 있어 시장집중이 심화된 품목으로서 유통·판매단계에서 뿌리깊은 공동행위의 관행이 지속되고 있었으며 여러 가지 경쟁제한적 규제에 대한 검토의 필요성이 제기되었다.

조사결과 에어컨 제조업체와 한국냉동공조공업협회에 의한 광범위한 공동행위를 적발하여 시정명령을 내리고 총 266억 원의 과징금을 부과하였다. 과징금 266억 원은 대규모기업집단의 부당내부거래에 대한 직권조사의 경우를 제외하고는 그 이전까지 공정거래위원회에서 취급된 사건 중 과징금규모가 가장 큰 경우에 해당한다.

적발된 공동행위의 주된 내용은 다음과 같다.

1998년 원격제어에어컨의 판매가격을 권장소비자가격의 50%로 하고 룸에어컨 및 패키지에어컨의 마진율을 각각 22%와 23%로 하기

로 합의한 행위 등 가격공동행위

1998년 룸에어콘 설치비와 관련된 경쟁이 심화되자 제품가격과 별도로 징수하던 설비비를 제품가격에 포함시키기로 합의하고, 1996년 이후 에어컨예약판매의 할인율 등을 공동으로 정하는 등 거래조건에 대한 공동행위

그 외에도 버스용에어콘 제조사업자의 버스제조업자에 대한 납품가격결관련 공동행위, 유통·판매과정에서 가전업체들이 대리점에 대해서 판매가격을 제시하고 이의 준수를 강요하는 재판매가격유지행위, 판매 목표를 강제하거나 과도한 담보 요구하는 등의 거래상지위남용행위, 저가 판매를 제한하는 등의 사업활동방해행위 등에 대해서도 시정명령을 하였다.

또한, 입찰담합과 관련하여 조달청의 에어컨 단가입찰 참가자격을 제조업체뿐만 아니라 비제조업체에 대해서도 개방할 것, 권장소비자가격이 재판매가격유지행위 및 공동행위의 수단으로 활용되는 폐해를 방지하기 위해 에어컨·세탁기를 권장소비자가격 표시품목으로부터 제외할 것, 품질보증제도가 신규제품·수입품의 시장진입을 제한하고 사업자에게 부담을 주고 있으므로 품질보증제도를 장기적으로 사업자자율보증방식으로 전환할 것, 형식승인제도가 신규진입이나 수입제한이 되지 않도록 개선할 것 등의 제도개선사항에 대한 의견을 관련부처에 제시함으로써 시장구조가 근본적으로 개선될 수 있도록 하였다.

<표1> 제3기 독과점시장구조개선시책의 추진실적

품목	제도개선	행태개선	제재내용
철강	- 고로분야 신규진입제한 해소 - 고철분야 전속거래관행 개선유도 - 포항제철의 독점적 유통구조개선유도 및 대규모기업집단 지정방안 제시	- 가격, 거래조건 공동행위 - 배타조건부 거래행위 - 사업자단체 금지행위	163억 원
맥주	- 주류제조 시설기준 완화, 주류판매업자와 주류판매가격신고제 폐지 등 주류분야 16가지 규제개선	-	-
모터싸이클	-	- 거래상지위남용행위 - 계열회사를 위한 차별적 취	시정명령

		급행위	
증질지	- 2종 도서에 대한 지질기준 폐지의견 제시	-	-
굴삭기	- 사업자부담 완화를 위해 형식승인기관과 확인검사기관을 일원화 - 형식신고관련 불필요한 서류제출 폐지 - 매 2년마다 실시하는 확인검사제도 폐지 - 건설기계 제작회사에 대한 사후관리시설 및 기술확보관련 규제 완화	- 재판매가격유지행위 - 거래상지위남용행위	경고
엘리베이터	- 승강기 검사제도 개선	- 거래상지위남용행위 - 불공정한 하도급행위 - 불공정한 약관조항설정행위	5천만원
세탁기, 에어컨	- 형식승인제도중 경쟁제한적인 부분을 개선 - 세탁기·에어콘 품목에 대한 권장소비자가격, 형식승인제도, 품질보증제도 폐지의견 제시	- 공동행위(입찰, 가격, 생산수량, 거래조건) - 재판매가격유지행위 - 거래상지위남용행위	266억 원

* 주 : 과징금은 시정명령과 함께 부과

나. 공기업 민영화 추진 참여

1997년말 외환위기는 한국경제의 압축성장과정에서 누적된 여러가지 문제점을 한꺼번에 노출시킴으로써 경제전반에 걸쳐 구조조정의 물결을 불러일으키는 계기가 되었다. IMF등 국제금융기구에서는 자금지원의 전제조건으로 금융·기업부문을 포괄하는 강력한 경제개혁 프로그램을 요구하였고, 정부에서도 경제구조개혁의 필요성을 인식하여 금융·기업구조조정 등 4대부문 구조개혁프로그램을 마련하여 추진하였다.

공공부문 개혁은 공기업민영화 및 경영혁신프로그램을 중심으로 추진되었다. 당시 기획예산위원회(현 기획재정부)는 1998. 4월 대통령 업무보고시 공기업을 포함한 정부산하단체 정비원칙을 보고한 후, 1998. 7, 8월 두 차례에 걸쳐 5가지 민영화 추진원칙¹⁹⁾하에 「1차 공기업 민영화계획」 및 「2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획」을 각각 확정·발표하였으며, 범정부적인 기구로서「공기업 민영화추진위원회」를 설치하는 한편,

19) 5가지 원칙은 ① 기업성이 강한 공기업은 원칙적으로 민영화, ② 조기 민영화가 곤란한 경우는 강도높은 구조조정 추진 후 단계적인 민영화, ③ 매각가치 극대화를 위한 매각방법과 시기를 조정, ④ 방법과 절차는 공개, ⑤ 종업원 및 국민참여를 위한 우리사주 및 국민주기회를 제공 등이다.

관계부처별로 「공기업 민영화실무추진팀」을 운영하며, 추진실적을 정기적으로 기획예산위원회에 보고하여 점검토록 함으로써 본격적으로 공기업 민영화를 추진할 수 있는 토대를 마련하였다. 공정거래위원회는 민영화추진체계와 관련하여 「공기업민영화추진위원회」에 공정거래위원회 부위원장이 위원으로 참여하며, 민영화 대상 공기업 주무부처는 세부추진계획 수립시에 경쟁도입방안에 대하여 공정거래위원회와 사전에 협의토록 1차 민영화추진위원회시에 건의하였다. 내부적으로는 공기업민영화추진위원회 상정안건을 검토하고, 민영화 세부추진계획에 대한 경쟁도입방안을 검토·수립하기 위하여 사무처장을 단장, 독점국장을 부단장으로 하고 과장급 8인으로 「민영화검토 실무작업단」을 구성하여 운영하였다.

공정거래위원회는 공기업 민영화가 기업별 특성과 관련시장 여건, 자본시장 상황 등 경제적 변수 뿐만 아니라 노조 반발 등 정치·사회적 변수들도 아울러 고려해야 하는 지난한 과정이므로 개별 공기업별로 기업특성에 맞는 차별화된 민영화방식이 필요하다는 인식하에 공기업별 경쟁촉진방안을 마련하여 제시하였고, 정부지분매각·시장구조개편방안 등에 대하여 공기업민영화추진위원회를 통해 수시로 의견을 개진하였다.

1998년 7월에 발표한 「1차 공기업민영화 추진계획」은 26개(금융관련 공기업 제외) 모기업 중 포철 등 5개 공기업은 완전민영화, 한국통신·한국전력·가스공사 등 6개 기관은 단계적으로 민영화를 추진한다는 것으로 국민경제에서 큰 비중을 차지하는 핵심공기업들이 민영화대상으로 선정되었다.

1998. 8월에 발표한 「2차 공기업민영화 및 경영혁신 추진계획」에서는 설립목적에 부합하지 않거나 유사기능을 수행하는 자회사에 대한 매각 또는 통·폐합 원칙하에 19개 모기업의 자회사 55개를 대상으로 민영화, 통폐합 등 강력한 구조조정을 추진토록 하였다. 또한 19개 모기업(단계적 민영화 추진기업 6개 포함)에 대하여 경영혁신계획을 제출토록 하고, 5개 모기업의 민영화에 따라 자동으로 민영화되는 자회사 21개를 포함하여 총 99개의 공기업에 대한 민영화 및 경영혁신을 추진토록 하였다.

<표2> 공기업민영화 및 경영혁신 계획

구분	회사수*	완전민영화	단계적민영화	통폐합	구조조정
모기업	24	5	6	-	13
자회사	75	33	28	6	8
합계	99	38	34	6	21

* : KBS, 대한매일, 국책은행 등은 제외

공정거래위원회는 1998년 9월 설치된 공기업민영화추진위원회에 위원으로 참여하여 민영화정책수립 초기단계에서부터 적극적 경쟁주창 역할을 수행하였다. 공기업은 종래 하나의 산업내에서 독점체제로 운영되어 온 예가 많으며, 이 소유권을 민간에 이양하는 것으로는 사적 독점으로 이어질 수 있기 때문에 성공적 민영화를 위해서는 당해 시장에서 시장메커니즘이 제대로 작동할 수 있도록 경쟁적 시장구조를 갖출 수 있도록 진입장벽 철폐 등 관련법의 정비가 병행되어야 하기 때문이다. 공정거래위원회는 이러한 취지에서 공기업 민영화 과정에 참여하여 민영화 이후 해당산업분야의 시장경쟁 촉진으로 이어질 수 있도록 노력하였다. 1998년 한국통신 등 민영화 대상 11개 공기업을 선정·발표한 이래 국정교과서(1998.11), 한국종합기술금융(1999. 11), 포항제철(2000. 10), 대한송유관공사(2000.11), 한국중공업(2000. 12) 등의 정부지분 민간매각이 완료되었다.

1999. 10월에는 관행적으로 이루어지고 있는 공기업의 불공정거래행위 예방과 공정경쟁질서에 대한 공기업 종사자의 인식향상을 위하여, 조사과정에서 나타난 불공정거래행위의 유형을 세부적으로 분석·정리하여 「공공사업자의 불공정거래행위에 대한 심사기준」을 제정하였다. 동 심사기준에서는 적용대상 공공사업자의 범위를 6개의 형태²⁰⁾로 분류하고 공기업과 민간 시공·납품업체간의 계약체결·이행 및 계약완료단계에서 공기업이 거래상지위를 남용하여 시공업체에게 불이익을 주는 행위 등 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 구체적인 예시와 함께 유형화하여 규정하였다.

20) ①정부조직법 및 기업예산회계법의 적용을 받는 정부기업, ②정부투자기관관리기본법의 적용을 받는 정부투자기관과 정부투자기관이 최다 출자한 자회사, ③정부출자기관과 정부출자기관이 최다 출자한 자회사, ④지방공기업법의 적용을 받는 지방직영기업과 지방공사, 지방공단 및 지방자치단체가 25%이상 출자한 법인, ⑤정부가 직접 출연하거나 그 임원의 과반수 이상을 임명하는 법인, ⑥기타 특정한 공공목적의 달성을 위해 특별법에 의하여 설립된 법인

2000년 12월말까지 모기업 중 포철, 한국중공업, 대한송유관공사, 국정교과서, 한국종합기술금융, 한국종합화학 등 6개사는 정부지분을 민간에 매각함으로써 민영화를 완료하였다. 한국전력은 발전/송·배전부문을 분리하되, 발전부문은 6개 자회사로 분할 후 단계적으로 민영화를 추진하는 내용의 구조개편계획을 확정하였으며, 전력산업구조개편촉진법·전기사업법 등 구조개편 관련입법을 완료하였다.

또한 한국가스공사는 1999. 11월 가스공사가 독점하고 있는 생산(수입)-인수기지-배관-도매부문을 분리 민영화하는 「가스산업구조개편기본계획」을 확정·발표하고, 동 계획에 의거하여 도입·도매부문을 3개 자회사로 분할 후 2개 자회사는 2002년까지 민영화, 주배관망은 공동이용제(OAS) 실시를 추진하기로 하는 한편, 구조개편계획을 입법적으로 뒷받침하기 위하여 2001년 중 가스산업경쟁촉진법 제정을 추진하였으나 실현되지는 않았다.

담배인삼공사는 2001년까지 정부 및 금융기관의 지분을 완전매각하고 제조독점 폐지를 주내용으로 하는 담배사업법 개정과 함께 담배판매가격을 신고제로 전환하도록 하여 담배사업자간 경쟁을 유도할 수 있는 여건을 마련하였다. 한국통신은 정부지분 매각위주로 민영화를 추진하였다.

모기업의 민영화 함께 자회사에 대한 민영화를 추진하여 2000. 12월말까지 61개 민영화대상 자회사중 한국송유관공사, 한국통신카드, 한양산업, 한국물산(청산)등 20개 자회사가 민영화되거나 통·폐합되었다.

공기업 민영화와 함께 공기업경영에 있어서 거품을 제거하고, 경영효율성을 제고하기 위한 조직·인력감축, 운영시스템개혁 등 경영혁신프로그램이 진행되었다. 2000년말까지 공기업 중 모기업 및 산하기관 인력 총 6만여명의 인력을 감축하고, 정부이사제 폐지, 경영공시제도 도입, 퇴직금누진제 폐지 등 운영시스템을 개혁하였으며, 경영혁신 추진실적을 예산배정과 연계시킴으로써 보다 실효성있는 공기업 개혁의 틀을 구축하였다.

<표3> 공기업별 경쟁도입방안 제시의견 및 추진현황

공기업	제시의견	추진현황
포항 종합제철	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고로분야의 암묵적인 신규진입제한 폐지 ○ 증권거래법상 공공적법인에서 제외될 경우, 대규모기업집단으로 지정 	<ul style="list-style-type: none"> -신규사업자 진출시 의견제시 -공공적 법인 해제 (2000.9.28 민영화 완료)
한국 중공업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한중의 주식매각시 선박엔진시장에서의 독과점 시장구조가 심화되지 않도록 입찰참가자를 제한 	<ul style="list-style-type: none"> -2000.12.19 두산컨소시엄이 인수하여 민영화완료
한국 통신	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시내/시외/국제등 사업부문별 분할 매각방안 검토 ○ 시내전화 및 이동통신요금은 유효경쟁이 확보되는 시점에 신고제로 전환 ○ 기존 통신망 활용을 촉진하기 위한 각종 제도 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 상호접속이용권 보장 강화, 소비자의 통신사업자 선택권 강화 	<ul style="list-style-type: none"> -지분매각위주로 민영화 추진중 -가입자선로의 공동활용제도 도입
담배인삼공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 담배유통부문의 경쟁 촉진 <ul style="list-style-type: none"> - 제조독점 폐지, 제조담배가격에 대한 인가제 등 폐지 - 소매인지정제 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> -담배사업법 개정 추진중 (2001년중) -담배가격신고제로 전환 추진
한국전력공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 발전/송·배전부문을 수직분할하여 민영화 ○ 송·배전망 개방을 의무화 ○ 요금규제는 인센티브제로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> -전력산업구조개편 기본계획에 반영(1999.1월) -한전의 발전부문을 화력5사, 원자력(수력포함) 1사로 분할 (2001.4월)
한국가스공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산(수입포함)/배관/소매의 3단계 수직분할 민영화 ○ 가스배관망 사업자 망개방을 의무화, 요금규제는 인센티브제로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> -가스산업구조개편기본계획에 반영(1999.11월) -가스산업경쟁촉진법 제정 추진(2001년)
대한 송유관공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현 주주사들이 정부지분 인수시 인수내용에 따라서는 경쟁제한적 기업결합 또는 부당한 공동행위에 해당될 소지가 있으므로 민영화 방안 확정 이전에 공정거래위원회와 협의 	<ul style="list-style-type: none"> -기존주주인 SK등 정유6사에 지분비율대로 매각 (2000.11.28, 민영화 완료)
한국종합화학	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자회사인 남해화학 지분을 농협에 매각시 <ul style="list-style-type: none"> - 농협이 인수후 비료구매방식을 수의계약으로 전환시는 경쟁사업자 도태 등 폐해가 발생할 가능성이 있으므로 현재와 같은 일반 	<ul style="list-style-type: none"> -농협에 매각(1998.9월 민영화 완료)

	경쟁입찰방식으로 비료구매를 계속하도록 의무화	
국정 교과서	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민영화 이후 교육부장관의 교과용 도서발행권자, 공급권자 지정을 폐지 ○ 「교과용도서에 관한 규정」 개정시 가격체계, 공급체계 개선 	-대한교과서에 매각 (1998.11. 민영화 완료)

* 주 : 과징금은 시정명령과 함께 부과

다. 시장지배적지위 남용행위의 시정

□ 남양유업(주)의 시장지배적지위 남용행위 및 재판매가격유지행위(1998. 6. 9)

조제분유제품 시장에서 50%의 점유율로 시장지배적사업자인 피심인 남양유업(주)가 1997년말 외환위기로 인한 환율급등에 따라 설탕, 분유등 수입원자재 가격이 큰 폭으로 오르고 제조업체에 대한 유통업체의 의존성이 점차 커지는 상황을 이용하여 자사가 생산하는 조제분유의 출고량을 조절하여 시장지배적지위 남용행위로 인정된 사건이다. 남양유업(주)는 경쟁사인 매일유업(주)가 조제분유 가격을 인상한 날인 1997. 12. 26.부터 자사가 조제분유가격을 인상하기 하루 전인 같은 달 31일까지 수도권 의 조제분유 품귀 현상에도 불구하고 동 제품의 출고량을 현저히 감소시키고 재고량을 크게 늘리는 부당한 출고조절행위를 하였다.

공정거래위원회는 이에 대하여 시정명령 및 범위반사실공표명령, 과징금(5억600만 원)납부명령을 내리는 한편, 남양유업(주) 및 대표이사를 고발하였다.

□ BC카드(주) 및 12개 회원은행, LG캐피탈(주), 삼성카드(주)의 시장지배적지위 남용행위(2001. 3. 28)

피심인 비씨카드(주)의 12개 회원은행은 현금서비스 평균 수수료율, 할부수수료율 및 연체이자율을 1997. 11. 1.부터 동일시점에 동일 또는 거의 같은 수준으로 유지하였다.

공정거래위원회는 ① 비씨카드(주) 및 12개 회원은행은 비씨카

드(주)의 전산망을 공동으로 사용하고, 비씨카드 발급, 가맹점 가입승인·관리, 카드고지서 발급 등 회원 및 가맹점의 거래승인에 관한 업무를 비씨카드(주)에 위임하여 공동으로 수행하고 있을 뿐만 아니라, ‘비씨카드’ 브랜드의 공동 상표 소유권자로서 동일한 브랜드를 사용하고, 카드 상품도 공동으로 개발하여 제공하고 있으며, 비씨카드(주)가 회원은행의 고객정보를 보유하여 일괄 관리하고 있으므로 카드고객에게는 대외적으로 ‘비씨카드’라는 통일된 브랜드로 인식되고 있는 점, ② 12개 회원은행이 비씨카드(주)의 주주로서 비씨카드(주)의 지분을 소유하고 있고 이 중 8개 은행은 비씨카드(주)의 비상임이사직을 겸직하여 비씨카드(주)의 경영에 참여하고 있어, 회원은행들간에 수수료를 결정, 가맹점 모집 등 영업활동에 관한 정책 및 정보를 공유·교환할 수 있는 관계에 있는 점 등을 근거로 하여 수수료율의 결정·유지 등에 있어 신용카드업 시장에서 하나의 경제적 행위 동일체로서의 영향력을 가지고 행동하고 있으므로 시장지배적사업자 여부를 판단함에 있어서는 비씨카드(주) 및 12개 회원은행을 사실상 하나의 사업자로서 취급하여, ‘비씨카드(주) 및 12개 회원은행’, 엘지카드(엘지캐피탈(주)) 및 삼성카드(주) 등이 시장지배적지위를 남용한 것으로 인정하고, 시정명령과 위반행위 종료일(위원회 의결일)이 속한 사업년도의 직전 3개 사업년도의 평균영업수익의 100분의 3를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위안에서 피심인의 신용카드부문 영업수익을 감안하여 총 40억2250만 원의 과징금을 부과하였다.

그러나 불복의 소에서 대법원은 “별도의 독립된 사업자들이 각기 자기의 책임과 계산하에 독립적으로 사업을 하고 있을 뿐 손익분배 등을 함께 하고 있지 않다면 그 사업자들이 다른 사업자들과 함께 시장지배적 사업자에 해당하는 것은 별론으로 하고, 그 사업자들을 통틀어 시장지배적 지위의 남용을 금지한 법 제3조의2, 제2조 제7호에서 규정하고 있는 하나의 사업자에 해당한다고 볼 수는 없으므로 비씨카드(주)의 12개 회원은행을 카드시장의 시장지배적 사업자로 볼 수는 없다고 판시하였다.²¹⁾

□ 포항종합제철(주)의 시장지배적지위 남용행위(2001. 4. 12)

21) 대법원 2005.12.9. 선고 2003두6283 판결.

피심인 (주)포항종합제철은 제선·제강업 및 압연재의 생산·판매업 등을 영위하는 일관제철업체이고, 현대하이스코(주)는 1999년 냉연강판공장을 완공하여 냉연강판시장에서 원고와 경쟁관계에 서게 된 단압(단순압연)업체²²⁾이다. 국내 열연코일시장은 피심인이 1973년 열연코일생산을 시작한 이래 피심인만이 유일하게 열연코일을 생산하고 있으며, 피심인은 2000년 기준 국내 열연코일시장 점유율이 79.8%(피심인의 자가소비용 포함, 이하 같은 기준 적용)인 사업자로서 업계 제1위에 해당되는 사업자이다. 현대하이스코(주)는 냉연강판공장 완공을 전후하여 피심인에게 냉연용 열연코일의 공급을 수차례 요청하였으나 피심인은 이를 전혀 공급하지 않았다.

이 사건에서 공정거래위원회는 관련시장을 국내 열연코일시장으로 확정하고, 피심인의 거래거절은 관련시장에서의 자신의 지위를 이용하여 제품시장인 냉연강판시장에서의 경쟁사업자인 현대하이스코(주)에 대하여 냉연강판 생산에 필수적인 열연코일²³⁾의 공급을 거절함으로써 그 사업활동을 방해하고 냉연강판시장에서의 자신의 지배적 지위를 계속 유지하려는 행위로서 시장에서의 경쟁촉진을 통해 소비자 후생을 극대화하고 국민경제의 발전을 도모한다는 법 취지에 어긋난다는 점 등을 고려할 때 그 부당성이 인정된다고 보았다. 결국 공정거래위원회는 피심인에게 시정명령, 언론공표명령 및 16억4천만 원의 과징금납부명령을 하였다.

포스코가 불복의 소를 제기한 사건에서 대법원은²⁴⁾ 거래거절의 부당성의 평가방법에 관련해서는 대법원의 다수의견은 부당성은 불공정거래행위로서의 거절행위의 부당성과는 별도로 ‘독과점적 시장에서의 경쟁촉진’이라는 입법목적에 맞추어 독자적으로 평가·해석하여야 하므로, “시장에서의 독점을 유지·강화할 의도나 목적, 즉 시장에서의 자유로운 경쟁을 제한함으로써 인위적으로 시장질서에 영향을 가하려는 의도나 목적을 갖고, 객관적으로도 그러한 경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려가 있는 행

22) 냉연강판 제조과정 중 제선, 제강, 연주, 열간압연, 냉간압연설비 등 모든 공정의 설비를 갖춘 업체를 일관제철업체라고 하고, 냉간압연설비 등 압연설비만 갖춘 업체를 단압(단순압연)업체라고 한다.

23) 냉연강판의 제조과정은 일반적으로 용광로에서 철광석을 녹여 쇳물(용선)을 만드는 제선과정, 쇳물의 불순물을 제거하고 첨가물을 첨가하는 제강과정, 쇳물을 응고시켜 슬라브를 만드는 연주과정, 응고된 슬라브를 1,200~1,250℃의 고온에서 압연하여 두께 1.2~24mm 정도의 열연코일을 만드는 열간압연과정, 열연코일을 상온에서 압연하여 두께 0.17~3.2mm 정도의 냉연강판을 만드는 냉간압연과정 등으로 구성되어 있는바, 냉연강판 제조에는 반드시 열연코일이 필요하다.

24) 대법원 2007.11.22. 선고 2002두8626 전원합의체 판결.

위로 평가될 수 있는 행위로서의 성질을 갖는 거래거절행위를 하였을 때에 그 부당성이 인정될 수 있다.”고 보았다. 그러므로 시장지배적 사업자의 거래거절행위가 그 지위남용행위에 해당한다고 주장하려면, “그 거래거절이 상품의 가격상승, 산출량 감소, 혁신 저해, 유력한 경쟁사업자의 수의 감소, 다양성 감소 등과 같은 경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려가 있는 행위로서 그에 대한 의도와 목적이 있었다는 점을 입증하여야 하고 거래거절행위로 인하여 현실적으로 위와 같은 효과가 나타났음이 입증된 경우에는 그 행위 당시에 경쟁제한을 초래할 우려가 있었고 또한 그에 대한 의도나 목적이 있었음을 사실상 추정할 수 있지만, 그렇지 않은 경우에는 거래거절의 경위 및 동기, 거래거절행위의 태양, 관련시장의 특성, 거래거절로 인하여 그 거래상대방이 입은 불이익의 정도, 관련시장에서의 가격 및 산출량의 변화 여부, 혁신 저해 및 다양성 감소 여부 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 거래거절행위가 위에서 본 경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려가 있는 행위로서 그에 대한 의도나 목적이 있었는지를 판단하여야 한다.”고 판시하였다. 이에 대하여 반대의견(1)은 “시장지배적 사업자(의) 거래거절은 ... 자신의 시장지배적지위를 남용하여 시장에서의 공정하고 자유로운 경쟁을 저해할 우려가 있는 ‘부당한 행위’를 한 것으로 추정된다고 해석하는 것이 합리적이다. 따라서 시장지배적 사업자가 위 추정에서 벗어나기 위해서는 그 거래거절행위가 실질적으로 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위가 아니라거나 그와 같은 의도나 목적이 없어 공정하고 자유로운 경쟁을 저해할 우려가 있는 ‘부당한 행위’가 아니라 는 점을 주장·입증하거나, 그와 같은 행위에 해당한다고 하더라도 거래를 거절할 수밖에 없는 정당한 사유가 있다는 점을 주장·입증하여야 한다.”는 입장을 취하였고, 반대의견(2)는 “다수의견과 같이 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제3조의2 제1항 제3호의 시장지배적 사업자의 거래거절행위의 ‘부당성’의 의미를 주관적·객관적 측면에서 ‘경쟁제한의 우려’가 있는 행위로만 파악하는 것은 시장지배적 사업자가 그 시장지배력을 남용하는 것을 규제함으로써 독점을 규제하고자 하는 우리 헌법의 정신 및 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 입법목적에 반하므로, ... 시장지배적 사업자의 지위남용행위로서의 거래거절행위의 부당성은 ... 불공정거래행위로서의 거래거절행위의 부당성과 같은 의미로 평가·해석하여야 하고, 결국 시장지배적 사업자의 거래거절이 지위남용행위로서 행하여진 경우에는 ‘독점규제’ 측면에서 경쟁제한의 우려 여부와 관계없이 이를 규제하여

야 한다.”고 보았다.

□ 마이크로소프트 코퍼레이션 및 한국마이크로소프트 유한회사의 시장지배적 지위남용행위(2006. 2. 24)

공정거래위원회는 2006년 2월 24일 피심인 미국 마이크로소프트 코퍼레이션 및 한국마이크로소프트 유한회사의 시장지배적지위 남용행위 사건에서 프로그램의 분리공급, 경쟁제품에 대한 다운로드 링크제공 등의 시정명령과 함께 324억 9천만 원의 과징금을 부과하였다.

이 사건의 최초 시작은 (주)다음커뮤니케이션이 2001년 9월 5일 MS사가 제작·판매하는 윈도우XP에 자신의 메신저를 끼워팔기함으로써 PC 운영체제 시장의 독점적 지위를 이용하여 메신저 시장을 독점화하려 한다고 신고하여 시작되었다. 이에 따라 공정거래위원회는 수차례에 걸쳐 메신저 끼워팔기와 관련한 기초자료를 수집하고 신고인 및 MS사의 프로그램 시연 및 진술을 청취하였고, 비공개 청문회를 개최하여 경제학자, 컴퓨터공학자 등 전문가 의견을 수렴하였다. 2004년 4월에는 이 사건만을 전담하는 T/F가 국장 1명, 과장 1명을 비롯하여 3명의 전담 요원으로 구성되어 공정거래위원회 역사상 단일 사건에 대한 최초의 전담 T/F로서 사건 조사부터 위원회 심의과정에 이르기까지 약 1년 6개월간 활동하였다.

2004년 4월 조직되어 5월부터 본격적인 활동을 시작한 MS T/F는 이미 신고된 메신저 끼워팔기뿐만 아니라, 2004년 3월 EU에서 위법결정된 윈도우 미디어플레이어(이하 “WMP”) 끼워팔기를 비롯하여, 독자적인 조사를 통하여 윈도우 미디어 서버(이하 “WMS”)에 대하여도 직권 인지하고 사건을 병행처리하였다. 이로써 처리대상이 된 MS사의 행위는 3개의 결합판매 행위 즉 ① 윈도우 서버 운영체제에 WMS를, 윈도우 PC 운영체제에 ② WMP와 ③ 메신저를 각 결합판매한 행위로서 모습을 갖추게 되었다. 한편, 미국의 리얼네트웍스사는 2004년 10월 MS T/F가 이미 직권인지하여 조사 중이던 WMS·WMP 끼워팔기에 대한 신고를 하였는데, 이미 미국, EU 등지에서 MS사와 소송을 벌이고 있던 리얼네트웍스사의 참여는 사건처리에 있어서 기술적, 공학적 전문성을 확보하는데 많은 도움이 되었다.

2005년 7월 13일부터 10월 26까지 총 7차례에 걸쳐 속개된 전 원회의 심의에서는 심사관과 MS측의 열띤 공방이 전개되었다.

공정거래위원회는 MS사는 ① 2000년 2월부터 윈도우2000 서버 운영체제에 WMS 4.1을 2003년 4월부터 윈도우서버 2003년에 WMS 9를 결합판매했고, ② 1999년 7월에 윈도우98 세컨드에디션(SE)에 WMP를 결합하여 판매한 이후 후속 PC 운영체제인 윈도우2000, 윈도우Me, 윈도우XP에도 계속하여 WMP를 결합판매했고, ③ 2000년 9월부터 윈도우Me에 메신저를 결합하기 시작하여 현재의 윈도우XP에 이르기까지 자신의 메신저를 윈도우 PC운영체제와 함께 결합판매했고, 이러한 행위는 ① “다른 사업자의 사업활동을 어렵게 하는 행위”(사업활동방해), ② “부당하게 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위”, ③ 끼워팔기에 해당하는 위법한 행위라고 보았다. 이에 따라 공정거래위원회는 MS사의 3개 결합판매 행위에 대해 프로그램 분리, 미디어/메신저 센터 설치를 통해 경쟁제품에 대한 다운로드 링크 제공 등의 시정명령과 과징금 324억 9천 만 원을 부과하였다. 한편, 공정거래위원회는 2006년 3월 17일 시정명령 이행에 필요한 기술적 사항을 정하고 이행사실의 확인을 위한 자문을 얻기 위해 6인으로 구성된 ‘이행감시 자문기구’를 구성하였다. 이후 피심인은 불복의 소를 제기하였다가 취하하였다.

□ 로얄정보기술(주)의 시장지배적지위 남용행위(2006. 10. 10)

피심인은 계측제어 및 환경오염방지 시스템의 제조 및 판매업을 영위하는 사업자이다. 강원도 양구군 소재 신북~양구간 국토개량공사를 수주²⁵⁾한 현대건설(주)는 2004. 11. 19. 수인터널 자동화재탐지설비 공사(이하 본건공사라 한다)에 대한 공개입찰을 실시하였는바, 본건공사는 스위스 SECURITON AG사의 공기관식 분포형 감지기(모델명: ADW511, 이하 “공기관식 감지기”라 한다)를 사용하도록 설계되어 있었다. 본건공사 입찰에는 피심인 등 4개사가 응찰하였으며 이 중 최저가로 응찰한 신화전자가 낙찰자로 선정되었다. 낙찰자로 선정된 신화전자는 피심인으로부터 공기관식 감지기를 공급받기 위해 3차례에 걸쳐서 견적 및 승인서류를 보내줄 것을 요청하였으나 피심인으로부터 일체의 회신이 없어,

25) 발주처는 원주지방국토관리청이었다.

공기관식 감지기 구입 및 발주처 승인이 불가능하게 되자 2005. 4. 7. 현대건설에게 본 건 설비공사 계약포기를 통보하였다. 이에 현대건설은 차순위 입찰 사업자인 우석전자시스템(주)에 계약의사를 타진하였으며, 우석전자시스템(주)는 피심인에게 견적서를 요구하여 견적을 받았으나 견적가격이 터무니 없이 높아 공사를 수행하기 곤란하다고 판단하여 2005. 4. 11. 현대건설에 공사포기 의사를 통보하였다. 결국 현대건설은 본 건 설비공사의 제1순위, 제2순위 낙찰자인 신화전자와 우석전자시스템이 공사포기 의사를 통보함에 따라 제3순위 낙찰자인 피심인과 2005. 4. 15.자로 300백만 원에 본건공사계약을 체결하였다.

공정거래위원회는 이 사건의 관련시장은 국내 공기관식 감지기 시장으로 확정하였고, 피심인은 국내 공기관식 감지기 시장의 100%를 점유한 시장지배적사업자로서 신화전자에 대하여 한 행위는 본건공사를 진행함에 있어 필수적인 물품인 공기관식 감지기를 합리적인 이유없이 공급하지 않은 행위로서 다른 사업자의 사업활동을 어렵게 하는 행위를 한 것으로 판단하고, 시정명령을 내렸다.

□ 농업협동조합중앙회의 시장지배적 지위남용행위에 대한 건(2007. 1. 25)

농업협동조합중앙회는 2006년 1월 13개 비료제조회사와 화학비료 구매납품계약을 체결하면서, 식량작물용 화학비료의 일종인 BB 비료에 대하여는 피심인과 전속거래하도록 하고, 나머지 식량작물용 화학비료에 대해서도 비료제조회사가 일반에 시판할 경우에는 피심인과 비료제조회사간에 체결된 전 종류의 비료에 대하여 계약을 해지하거나 원고가 구입하는 식량작물용 화학비료의 구입가격을 사전통보 없이 임의로 조정할 수 있도록 정하였다. 공정거래위원회는 피심인의 행위가 시장지배적지위남용행위로서의 배타조건부 거래행위에 해당한다고 판단하고, 시정명령, 언론공표명령 및 1,554백만 원의 과징금납부명령을 내렸다.

이에 대한 불복의 소²⁶⁾에서는 관련시장 확정과 관련하여 공정거래위원회가 이 사건 관련상품시장을 ‘식량작물용 화학비료 유통시장’으로 확정하면서, ‘식량작물용 화학비료’가 벼 등 농작물에 시비되는 것에

26) 대법원 2009.7.9. 선고 2007두22078 판결.

비해 ‘원예용 화학비료’는 주로 과수 및 원예작물에 시비되므로 그 각 성분 및 효용이 달라 두 상품이 동일한 시장내에 있다고 보기 어렵다고 판단한 것은 정당하다고 판시하였다. 또한 원고가 비영리법인이라는 이유만으로 ‘원고에 의한 비료 유통시장’과 ‘일반 시판상에 의한 비료 유통시장’을 별개의 다른 시장으로 분류할 수는 없고, 원고 주장과는 달리 ‘식량작물용 화학비료 유통시장’은 경쟁관계가 성립할 수 있는 시장이라고 판시하였다.

배타조건부 거래행위의 부당성은 ‘독과점적 시장에서의 경쟁 촉진’이라는 입법목적에 맞추어 해석하여야 할 것이므로, 시장에서의 독점을 유지·강화할 목적, 즉 시장에서의 자유로운 경쟁을 제한함으로써 인위적으로 시장질서에 영향을 가하려는 목적을 가지고, 객관적으로도 그러한 경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려가 있는 행위로 평가될 수 있는 배타조건부 거래행위를 하였을 때에 그 부당성이 인정될 수 있다고 판시하였다. 다만 시장지배적 지위 남용행위로서의 배타조건부 거래행위는 거래상대방이 경쟁사업자와 거래하지 아니할 것을 조건으로 그 거래상대방과 거래하는 경우이므로, 통상 그러한 행위 자체에 경쟁을 제한하려는 목적이 포함되어 있다고 볼 수 있는 경우가 많을 것이라고 설시하였다.

□ 에스케이텔레콤(주)의 시장지배적 지위남용행위(2007. 2. 6)

피심인 에스케이텔레콤(주)(이하 SKT)는 이동통신서비스업 및 온라인 음악사이트 운영 등 부가서비스사업을 영위하는 사업자이다. 국내 이동통신서비스 시장은 2005년 현재 50.9%(SKT), 32.1%(KTF), 17.0%(LGT)의 시장점유율을 가진 3사 경쟁체제이었다.

국내 온라인 음악시장²⁷⁾에서 SKT는 2004. 11월부터 멜론(Melon) 사이트를 운영하면서 MP3폰을 보유하고 있는 고객에게 PC 또는 MP3폰을 통해 다운로드하는 방식으로 음악파일을 판매하면서, 동 사이트의 음악파일과 MP3폰에는 자체개발한 DRM²⁸⁾을 탑재하여 SKT용 MP3폰을

27) 국내 음악(상품)시장은 크게 오프라인 음악시장(CD플레이어나 오디오의 장비를 사용하는 시장)과 온라인 음악시장으로 구분할 수 있고, 온라인 음악시장은 다시 Deco음악시장(핸드폰 벨소리, 통화대기음(킬러링) 및 홈페이지, 미니홈피, 블로그 등의 배경음악을 공급하는 시장)과 원음시장(공급자가 MP3 등의 파일 형태로 디지털화된 음악을 원음 그대로 가공하지 않은 채 순수 감상용으로 소비자에게 유선 또는 무선 인터넷을 통하여 공급하는 시장으로서, 수요자인 소비자는 음악파일을 PC, MP3 플레이어, MP3폰으로 다운로드 받거나 직접 웹사이트에서 실시간으로 감상하는 스트리밍 방법으로 음악을 사용한다)으로 나눌 수 있다.

소지하고 있는 소비자로 하여금 피심인이 운영하는 멜론사이트에서 구매한 음악파일만 재생할 수 있도록 하고 타 유료사이트에서 구매한 음악은 SKT용 MP3폰으로 재생하여 들을 수 없도록 하였다.²⁹⁾

공정거래위원회는 이 사건에서 시장지배적 지위의 형성이 이루어지는 관련상품시장은 ‘MP3폰을 디바이스로 하는 이동통신서비스 시장’으로 확정하고, 피심인이 이 시장에서 갖는 시장지배적지위를 남용함으로써 인해 경쟁제한이 나타나는 관련상품시장은 ‘MP3파일 다운로드서비스시장’이며, 관련지리적 시장은 국내시장이라고 보았고, 이 시장에서 2005년말 현재 SKT는 MP3폰을 통한 이동통신서비스 매출액의 60.2%, MP3폰 가입자 중 59.5%를 점유하고 있어서 시장지배적 사업자라고 보았다.

또한 피심인이 부당하게 거래상대방에게 불이익이 되는 거래 또는 행위를 강제하였는지 여부와 관련해서는 피심인이 자신의 이동통신서비스를 이용하고 있는 MP3폰 소지자들에게 별개 제품인 멜론 사이트의 음악파일을 강제로 구입하게 한 행위로서 이는 부당하게 소비자의 음악파일에 대한 선택권을 침해하고 MP3파일 다운로드 시장에서 품질 및 가격에 의한 경쟁을 침해하여 소비자가 우수한 제품을 접할 기회를 현저히 제약하며, MP3폰으로 음악청취를 희망하는 소비자에게 불필요한 비용을 지불하게 하는 불이익을 초래하므로 부당하게 거래상대방에게 불이익이 되는 거래 또는 행위를 강제한 행위에 해당된다고 보았다. 그리고 이는 MP3파일 다운로드서비스 시장에서 ‘다른 사업자의 사업활동을 방해한 행위’를 한 것이라고 보고, 피심인에 대하여 시정명령과 함께 3억 3천만원의 과징금을 부과하였다.

□ (주)티브로드 기남방송 등 10개 업체의 시장지배적지위 남용 행위(2007. 3. 19)

피심인 (주)티브로드 기남방송은 종합유선방송사업을 영위하는 사업자이다. 유료방송시장은 채널을 공급하는 사업자인 종합유선방송사업

28) DRM(Digital Rights Management)은 디지털 음악 콘텐츠의 판매에 있어서 콘텐츠 제공자의 권리와 이익을 보호하기 위하여 적법한 사용자에게 허용된 사용 권한에 따라 콘텐츠를 사용하도록 함으로써 콘텐츠의 생성에서 유통관리를 지원하는 일종의 보안장치이다.

29) 이와 달리 KTF는 독자적인 DRM을 채택하고 있음에도 삼성 애니콜랜드 등에 DRM을 개방하고 있으며 LGT는 범용 DRM을 사용하고 있었다.

자 및 위성방송사업자와 콘텐츠를 제공하는 방송채널사용사업자(Program Provider, 이하 'PP'라 한다)로 구성되어 있다. 종합유선방송사업자는 2007년 현재 전국 77개 방송구역에서 119개 사업자가 영업중이며 방송구역별로 독과점적 지위를 행사하고 있다. 종합유선방송시장은 방송위원회의 엠에스오(MSO :Multiple System Operator, 이하 'MSO'라 한다) 허용 이후 시장집중 현상이 심화되었는데 태광산업, 씨앤엠 등의 8개 MSO가 전체 종합유선방송시장을 2005년 현재 매출액 기준으로 78.1%를 점유하고 있었다. 반면에 PP는 2005년 12월 현재 173개의 사업자가 있으며, 대부분이 영세한 규모이었다.

피심인은 PP인 우리홈쇼핑과 프로그램 공급계약을 체결하고 TV홈쇼핑 방송을 송출하여 오던 중 2006. 7. 31. 12시 45분부터 34시간 45분 동안 우리홈쇼핑의 프로그램 송출을 중단하였다.

공정거래위원회는 이 사건 프로그램 송출 중단의 관련상품시장은 프로그램 송출시장으로 확정하였고, 관련지리적 시장은 각 개별 종합유선방송사업자의 방송구역으로 확정하였고, 피심인은 방송권역에서 시장 지배적사업자에 해당한다고 판단하였다. 공정거래위원회는 피심인의 방송 송출 중단행위는 다른 사업자의 사업활동을 방해한 행위에 해당한다고 보고, 시정명령과 방송채널사용사업자들에 대한 통지명령을 내렸다. 그러나 과징금 산정에 있어서는 피심인의 행위는 채널 자체를 송출 중단한 것으로 위반행위로 인하여 직·간접적으로 영향을 받은 상품을 확정하기 어렵기 때문에 관련매출액을 피심인의 송출중단 기간동안 피해를 입은 우리홈쇼핑의 매출액인 34,708천원³⁰⁾으로 보고, 피심인의 법 위반행위의 내용과 정도에 따라 산정되는 점수가 매우중대한 위반행위에 해당되므로 부과 기준을 2.0%를 적용하여, 기본과징금을 694천원으로 산정하였으나, 피심인의 과징금액이 1백만 원 미만이므로 과징금을 면제하였다.

□ (주)티브로드 강서방송의 시장지배적지위 남용행위(2007. 3. 28, 29)

피심인은 2006년 3월 경 채널 변경을 위해 (주)우리홈쇼핑과 협상을 전개하면서 송출수수료 인상을 요구하였으나, (주)우리홈쇼핑이 이에

30) 관련매출액은 우리홈쇼핑의 평균 예상매출액(시간당)× 송출중단 시간으로 산출하였다.

응하지 아니하자 2006년 4월 1일자로 (주)우리홈쇼핑의 8번, 15번 채널을 18번으로 변경·배정하였다. 공정거래위원회는 이 채널변경행위와 관련된 유료방송시장의 거래구조에 비추어 관련상품시장을 ‘종합유선방송사업자의 프로그램 송출시장’으로, 관련지역시장을 각 종합유선방송사업자의 방송구역으로 획정한 다음, 원고의 이 사건 채널변경행위는 ‘다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위’에 해당한다고 보아 피심인에 대하여 시정명령 등의 처분을 하였다.

이에 대한 피심인의 불복의 소³¹⁾에서는 원고가 시장지배적사업자에 해당하는지 여부, 원고가 시장지배적사업자에 해당한다고 할 경우 이 사건 채널 변경행위에 시장지배적사업자의 지위남용행위로서의 부당성이 존재하는지 여부가 주로 문제되었다. 대법원은 관련상품시장을 프로그램 송출시장과는 별개의 시장으로서 ‘원고와 같은 플랫폼 사업자가 TV 홈쇼핑사업자 등으로부터 수수료를 지급받고 송출채널을 통해 프로그램의 송출서비스를 제공하는 프로그램 송출 서비스시장’이고, 관련 지역시장의 범위는 각 종합유선방송사업자의 방송구역이 아니라 전국이라고 판단하였다. 나아가 이 사건 시장은 전국시장이므로 시장지배력이 전이되지 않는다고 보았고, 포스코 판결³²⁾에서 제시된 시장지배적사업자의 지위남용행위의 위법성 판단 기준을 다시 한번 확인하면서, 특정사업자에 대한 불이익 제공행위로 인해 특정사업자가 사업활동에 곤란을 겪게 되었다거나 혹은 그렇게 될 우려가 있다는 것만으로는 부당성을 인정하기에 부족하다고 판시하였다.

□ (주)현대자동차의 시장지배적지위 남용행위(2007. 5. 18.)/
기아자동차(주)의 시장지배적지위 남용행위(2007. 10. 25)

피심인 (주)현대자동차와 기아자동차(주)는 자동차를 제조·판매하는 사업자로써 2005년 기준으로 계열사인 피심인들이 합계 70.4%의 국내자동차 판매시장을 점유하는 시장지배적사업자들이었다. 피심인들은 생산한 자동차를 본사직판 및 직영점을 통해서 판매하기도 하고 독립사업체인 판매대리점을 통해서도 판매하고 있다.

31) 대법원 2008.12.11. 선고 2007두25183 판결.

32) 대법원 2007.11.22. 선고 2002두8626 전원합의체 판결.

공정거래위원회는 약 1년간에 걸친 전국적인 조사를 통하여 피심인 (주)현대자동차는 직영지점의 직원인 노조의 반대를 이유로 하여 i) 판매대리점의 거점이전을 제한하는 행위, ii) 판매대리점의 영업인원채용에 대한 간섭행위³³⁾, iii) 판매대리점에 대한 판매목표 강제행위를 한 것을, 피심인 기아자동차(주)는 판매대리점의 거점이전을 제한하는 행위를 한 사실을 적발하였다.

공정거래위원회는 대리점에 대하여 부당하게 영업사원채용을 제한하고 거점이전을 제한하면서도 과도한 판매목표를 일방적으로 할당하고 판매실적이 부진한 대리점에 대하여 재계약거부 등의 불이익을 가한 행위는 중대한 사업활동방해에 해당한다고 보았다.

한편 본 건의 관련시장에 대해서는 피심인이 위법행위를 소비자자가 아닌 대리점에 대하여 행하였으므로 관련시장은 대리점이 속한 자동차 유통시장이라는 견해가 있었으나, 공정거래위원회는 수요·공급 대체가능성을 고려하여 관련 상품시장은 승용차판매시장 및 5톤 이하의 화물차(트럭)판매시장으로 확정하였다. 또한 피심인이 시장지배적지위를 가진 시장과 남용행위가 이루어진 시장이 반드시 동일한 시장이어야 하는지에 대해서도 논란이 있었으나 공정거래위원회는 독일의 예에 따라 피심인이 국내자동차판매시장에서의 시장지배적지위를 이용하여 자동차위탁판매시장에서 남용행위를 한 것으로 보았다. 아울러 이러한 남용행위는 우월적지위를 가진 피심인이 대리점에 대하여 행한 착취남용으로서 별도의 경쟁제한성에 대한 분석을 필요로 하지 아니한다고 하였다.

이에 따라 공정거래위원회는 피심인 (주)현대자동차에 대하여 시정명령과 피심인의 모든 지점 및 대리점에 대한 통지명령, 215억 8천만 원의 과징금납부명령을, 피심인 기아자동차(주)에 대하여 시정명령과 피심인의 모든 지점 및 대리점에 대한 통지명령, 92백만 원의 과징금납부명령을 각각 내렸다.

33) 피심인은 판매대리점이 직원을 채용하기 위해서는 사전에 피심인의 서면 동의를 받아야 하고 그 직원을 피심인에게 등록하여야 한다는 내용으로 판매대리점계약을 맺었고, 판매대리점이 채용하고자 하는 영업직원에 대한 등록심사를 할 때에 피심인 노동조합의 협의지연·반대 등을 이유로 등록에 대한 심사를 지연하거나 거부한 사실과 등록절차를 완료하지 않은 직원을 채용하여 영업을 한 판매대리점에 대하여 계약출고정지 등의 제재를 가한 사실 등이 확인되었다.

□ (주)티브로드동남방송 등 14개업체의 시장지배적지위 남용
행위(2007. 10. 8)

피심인 (주)티브로드동남방송은 다채널유료방송 서비스업 등을 영위하고 있는 사업자이며 「태광산업」 기업집단 소속 계열회사로서 같은 계열회사인 복합 종합유선방송사업자인 (주)티브로드에 소속된 종합유선 방송사업자(System Operator: SO)이다.

다채널유료방송 서비스를 제공하는 사업자에는 전송선로를 이용하여 방송서비스를 공급하는 SO와 위성을 통해 방송서비스를 공급하는 위성방송사업자가 있고, 방송법상 사업자는 아니지만 과거 난시청 지역 해소를 위해 지상파를 재전송하던 중계유선방송사업자(Retransmission Operator: RO)³⁴)가 있다.

피심인의 방송구역내 유료방송시장에서는 대부분의 다른 구역과 마찬가지로 피심인과 위성방송인 스카이라이프가 경쟁하는 구도이나, 유료방송 가입자의 거의 대부분(94.7%)은 피심인에게 가입하고 있고 위성방송 가입자는 전체의 5.3%수준에 불과하였다.

피심인은 2005. 11월 (주)티브로드가 작성한 기획안에 따라, 피심인이 공급하는 상품 중 최저가에 해당하는 단체계약 상품(APT 등 공동주택을 대상으로 월 수신료 2,000원~3,000원에 공급하던 상품)에 대하여 2005.12.1.부터 신규계약을 중지하고, 기 계약된 단체계약은 계약만료 시점에 계약의 갱신을 거부하는 방법으로 순차적으로 단체계약의 공급을 폐지하였다. 이에 따라 2005. 11월 기준 단체계약 가입자 63,251세대 중 2006. 12월까지 단체계약이 중단된 세대의 49%수준인 26,252세대가 피심인과의 개별계약으로 전환하였다.

공정거래위원회는 이 건에 있어서 관련상품시장은 SO와 위성을 이용하여 다채널 방송을 공급하는 스카이라이프가 경쟁하는 「다채널유료

34) 방송위원회는 2000.1.12. 통합 방송법을 제정하여 RO의 SO 통합과 위성방송을 도입하여 다채널 매체간 경쟁을 유도하기로 하고, 방송사업자가 방송통신 융합 및 디지털화 등 급속한 방송환경의 변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 전국 77개 SO 사업구역별로 일정 요건을 갖춘 RO들에 한해 SO로의 전환을 승인(방송법 제9조 제3항)해왔다. 그 결과 53개 1차 SO구역과 24개 2차 SO구역에 2001년부터 2002년까지 33개 SO(3차), 9개 SO(4차)가 계속해서 설립되어 전체 SO는 총 77개 방송구역에 119개가 되었으며 그 중 42개 구역에서는 복수 SO가 존재하게 되었다. 42개 복수 SO 방송구역 중 23개 구역은 복수 SO가 상호 계열관계에 있어 2006년 10월말 현재 실제 독립적인 SO간의 경쟁구역은 19개 방송구역에 불과하였다.

방송」 시장으로 확정하고³⁵⁾, 관련지역시장은 「부산 남구, 수영구」 지역 시장으로 확정하였다. 피심인은 이 시장에서 94.7%에 달하는 시장점유율을 확보하고 있으므로 시장지배적사업자로 추정되었다.

공정거래위원회는 그동안 경쟁사업자가 있었을 때 유지해왔던 단체계약 상품의 공급을 기술적인 곤란 등 특별한 사정도 없이 피심인이 일방적으로 중단하는 행위는 소비자의 정당한 선택권을 박탈하는 것으로서 부당하고 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위라고 판단하였고, 이에 따라 피심인에 대하여 시정명령과 16백만 원의 과징금납부 명령을 내렸다.

제2절 경쟁제한적 기업결합 심사제도의 실효성제고와 강화

1. 제도의 변화

1998년부터 2007년까지의 시기에 공정거래법상 기업결합 규제에 관한 규정에 많은 변화가 있었다. 우선 1999. 2. 5. 7차 개정에서 기업결합 예외인정 기준인 산업합리화 또는 국제경쟁력강화 요건을 삭제하고, 기업결합시 효율성 증대효과가 경쟁제한으로 인한 폐해보다 큰 경우이거나, 기업결합 당사회사가 회생이 불가능한 부실기업인 경우로 기준을 대체하였다. 기업결합의 수단에 관한 부분적인 수정도 있었는데, 임원겸임의 경우 실질적인 경쟁제한적 효과가 나타날 수 있는 대규모회사에 의한 임원겸임에 한해서 규제 대상이 되고, 회사 신설의 경우 기업집단 내부의 구조조정에 따른 기업결합을 배제하는 것으로 개정되었다.

경쟁제한적 기업결합 규제의 실효성을 높이기 위한 법개정도 이루어졌다. 우선 경쟁제한적 기업결합에 대한 시정조치 이행의 실효성을

35) 위성 DMB 사업자인 TU미디어(주)(이하 TU)의 경우에는 TU가 제공하는 위성 DMB 방송은 프로그램 공급자로서 가장 큰 영향력이 있는 지상파 방송을 재송신하지 못하고 있고 화면의 크기나 단말기의 제한 등으로 이 사건에서 문제가 되고 있는 가정 또는 사무실 등에 주로 공급되는 「고정형의 다채널유료방송」과는 별개의 상품으로 판단하여 제외하였다.

확보하기 위해 과징금제도 대신에 이행강제금 제도를 도입하였다. 경쟁제한적인 기업결합에 대한 시정조치로서 과징금 부과는 실효성 측면에서 뿐만 아니라, 부당이득 환수로서의 성격을 갖고 있는 과징금의 본질에 부합하는지에 의문이 있었다. 이행강제금 제도는 시정조치이후에 당해 조치를 이행하지 않는 당사자에 대해서는 이행할 때까지 매일 일정금액을 부과하는 것으로서(법 제17조의2 신설), 경쟁제한적 기업결합 규제의 실효성을 제고하는데 기여할 것이라는 점에서 입법이 이루어졌다. 또한 시정조치의 내용과 관련하여 직접적인 구조적 조치, 즉 직접금지방식의 시정조치를 부과하기 명백히 곤란한 경우에는 기업결합에 따른 경쟁제한의 폐해를 방지하기 위하여 가격변경금지, 원료구매시 경쟁입찰방식 채택 등 영업방식 또는 영업범위를 제한하는 방식, 즉 행태적 조치로서 시정명령을 발할 수 있도록 하는 근거 규정을 마련한 것도 의미 있는 변화로서 기업결합 규제 실무에 영향을 미쳤다(법 16조 1항 본문 개정).

한편 2007. 8. 3. 공정거래법 개정에서 불공정한 방법에 의한 기업결합의 규제 근거였던 제7조 제3항을 삭제하였는데, 입법시부터 존재하였던 동 조항은 실효성뿐만 아니라 공정거래법의 규제체계에 부합하는지에 의문이 있었다.

법령의 개정은 아니지만, 1998. 7. 기업결합심사기준의 개정은 주목할 만한 것이다. 경쟁제한성은 매우 포괄적이고 다의적인 개념이므로 미국, 일본 등 외국 경쟁당국은 자체적인 심사기준(Guideline)을 제정하여 심사의 일관성 및 이해관계자의 예측가능성을 높이고 있다. 이에 따라 공정거래위원회도 1981년부터 ‘기업결합에 관한 심사요령’을 제정하여 운영하고 있었으나, 기존 심사과정에서 얻어진 경험 등을 참조하여 간이심사 제도 도입, 관련시장 확정, 경쟁제한성 판단기준, 기업결합예외인정 요건 구체화 등을 반영하여 심사기준을 전면적으로 개정하였다.

2. 경쟁제한적 기업결합의 시정

가. 기업결합의 급증

1997년 말 외환위기 이후 부실기업 매각 등에 따른 기업구조조정, M&A의 활성화, 경제회복과 정보기술 관련기업의 신설에 따른 사업부분의 확장 등의 영향으로 기업결합이 급속도로 증가하였다. 이러한 증가 추세는 2000년 703건을 정점으로 다시 일정한 감소 추세를 보이다가 기업구조조정이 다시 활발하게 이루어지기 시작한 2004년부터 증가하여 2007년에는 857건을 기록하고 있다.³⁶⁾ 이와 같은 양적 측면에서 뿐만 아니라 기업결합의 규모도 비약적으로 커지고 있는데, 결합금액을 기준으로 보면,³⁷⁾ 2001년 13.5조원에서 2007년 33.9조원으로 증가하였다. 한편 2003년 7월부터 외국기업의 기업결합 신고(국내매출액 30억원 이상)가 이루어지기 시작하였는데, 우리나라의 경제규모가 커지고, 세계 경제에서 차지하는 비중이 증대함에 따라서 외국기업 간 기업결합이 국내 산업에 직간접으로 미치는 영향이 커지게 된 현실을 반영한 것이라 할 수 있다. 2007년에는 30억원이 200억원으로 상향조정되었다. 신고된 외국기업 간 기업결합을 보면, 2003년 13건, 2004년 58건, 2005년 72건, 2006년 113건, 2007년 115건으로 꾸준한 증가 추세를 보여주고 있다.

<표>기업결합 신고건수 1998-2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	계
기업결합 신고건수	486	557	703	644	602	589	749	658	744	857	6,589

<표>기업결합 결합금액 2001-2007

(단위: 원)

	1998-2001	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
결합금액		13.5조	15.3조	13.7조	16.2조	19.2조	21.8조	33.9조

36) 2004. 12. 31. 공정거래법 제12조의 개정과 2005. 3. 31. 공정거래법 시행령 제18조의 개정 에 따라서 기업결합 상대회사의 자산총액 또는 매출액이 30억원 미만인 경우에는 기업결합이 신고 대상에서 제외되었으며, 이러한 점을 감안하면, 2005년 이후 기업결합 신고수의 증가는 훨씬 더 큰 것으로 파악할 수 있다.

37) 결합금액은 주식취득 및 회사설립의 경우 지분취득의 대가로 지급한 금액, 영업 양수의 경우 영업 양수의 대가로 지급한 금액과 인수하는 부채의 합, 합병의 경우 합병비율에 따라 피합병회사 주주에게 교부하는 주식의 총발행가액과 합병교부금의 합으로 계산한다.

1998년부터 2007년까지 기업결합의 유형을 보면, 혼합결합의 형태가 68.3%로 절대적인 비중을 차지하며, 수평결합 21.6%, 수직결합 10.0%의 순으로 나타나고 있다. 이러한 분포는 전 기간에 걸쳐 유사하지만, 1997년 외환위기 이후 기업구조조정이 활발하게 진행되던 시기에 수평결합과 수직결합이 상대적으로 많이 발생하였던 것도 특기할 만하다. 당시의 구조조정은 동종 업종에서의 중복투자를 피하거나 수직계열화를 통하여 효율성을 제고하려는 목적에서 이루어진 경우가 많으며, 이러한 상황이 반영된 결과로 이해할 수 있다.

<표>기업결합 유형 1998-2007

(단위: 건, %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	계
수평결합	172 (35.4)	150 (26.9)	83 (11.8)	92 (14.3)	151 (25.1)	151 (25.6)	198 (26.4)	192 (29.2)	195 (26.2)	237 (27.7)	1,426 (21.6)
수직결합	107 (22.0)	75 (13.5)	37 (5.3)	65 (10.1)	65 (10.8)	79 (13.4)	64 (8.6)	73 (11.1)	41 (5.5)	55 (6.4)	661 (10.0)
혼합결합	207 (48.6)	332 (59.6)	583 (82.9)	487 (75.6)	386 (64.1)	359 (61.0)	487 (65.0)	393 (59.7)	508 (68.3)	565 (65.9)	4,502 (68.3)

1998년부터 2007년까지 기업결합을 수단별로 살펴보면, 주식취득 37.7%, 임원겸임 20.1%, 합병 15.7%, 회사설립 14.6%, 영업양수 11.9%의 순이다. 그러나 특정 시기에 유력하게 활용된 기업결합 수단에는 약간의 차이가 나타난다. 예를 들어 기업구조조정이 광범위하게 이루어졌던 90년대 말에는 합병이나 회사설립의 비중이 매우 높게 나타난 것을 확인할 수 있다. 2000년대 들어서 지분구조의 변화보다 실질적인 지배관계의 변화로 파악할 수 있는 임원겸임의 활용도가 높게 나타난 점도 특기할 만하다. 임원겸임 방식의 기업결합은 2004년을 정점으로 하여 감소 추세에 있으며, 2005년부터 2007년까지는 다시 주식취득의 비중이 증가하는 추세를 보여주고 있다.

<표>기업결합 수단 1998-2007

(단위: 건, %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	계
주식취득	92 (18.9)	146 (26.2)	268 (38.1)	234 (36.3)	215 (36.5)	215 (35.7)	263 (35.1)	295 (44.8)	355 (47.7)	401 (46.8)	2,484 (37.7)
합병	151 (31.1)	145 (26.0)	68 (9.7)	73 (11.3)	65 (10.8)	67 (11.4)	103 (13.8)	110 (16.7)	114 (15.3)	136 (15.9)	1,032 (15.7)
영업양수	81 (16.7)	111 (19.9)	84 (11.9)	62 (9.6)	78 (13.0)	53 (9.0)	64 (8.5)	73 (11.1)	74 (9.9)	107 (12.5)	787 (11.9)
임원겸임	32 (6.6)	42 (7.6)	104 (14.8)	177 (27.5)	143 (23.8)	167 (28.4)	236 (31.5)	138 (21.0)	141 (19.0)	145 (16.9)	1,325 (20.1)
회사설립	130 (26.7)	113 (20.3)	179 (25.5)	98 (15.2)	101 (16.8)	87 (14.8)	83 (11.1)	42 (6.4)	60 (8.1)	68 (7.9)	961 (14.6)

한편 전체 기업결합 중에서 비계열회사 간 기업결합은 1998년과 1999년에 59.7%와 66.1%였는데, 2005년 이후에는 그 비중이 2005년 72.8%, 2006년 81.5%, 2007년 81.9%로 증가하였다. 비계열회사 간 기업결합은 새로운 계열관계의 형성에 의하여 기존 기업집단이 확장하는 의미가 있으며, 이러한 관점에서 비계열회사 간 기업결합의 비중의 변화를 주시할 필요가 있다.

기업결합의 업종별 분포를 보면, 제조업에 비하여 서비스업에서의 기업결합이 보다 많은 것으로 나타나고 있다. 서비스업 중에서는 건설산업, 통신방송산업, 금융산업에서 기업결합의 비중이 높은 편이다. 특히 2007년 금융산업에서의 기업결합이 많이 발생한 것은 2007년 8월 금융산업에서 은행, 보험, 증권 등의 통합을 목적으로 한 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」이 제정됨으로써 금융회사들 간의 통폐합이 활발이 이루어진 것을 배경으로 하며, 2006년 이후 건설산업에서의 기업결합 증가는 건설산업의 경기 호황에 따른 건설회사들의 규모 확대와 관련된다.

<표>업종별 기업결합 2003-2007

(단위: 건)

	2003	2004	2005	2006	2007
제조업	164	250	297	307	356

서비스업	425	499	361	437	501
(건설)	42	53	28	93	103
(통신방송)	120	120	95	106	75
(금융)	78	124	97	76	131

나. 시정 성과

1998년부터는 기업결합건수가 증가함에 따라 경쟁제한적 기업결합으로 인정되어 시정조치를 받는 사례가 늘어났다. 1981년부터 1997년까지 시정조치 사례가 6건에 불과하였으나, 1998년 이후 10년간 총 35건의 기업결합에 대하여 시정조치를 부과하였다. 이와 같이 시정조치 사례가 늘어나고 있다는 사실은 기업결합 신고건수의 증가라는 이유 외에도 경쟁제한적 기업결합에 대한 규제가 더욱 적극적으로 이루어진 결과로 판단할 수 있다. 한편 규제가 적극적으로 이루어지면서 경쟁제한성 심사에 정교한 분석 기법이 활용된 예가 나타나기 시작한 것도 주목할 만한 것이다. 예를 들어 하이트-진로 기업결합 사건에서 공정거래위원회는 관련시장 확정과 관련하여 임계매출감소분석을 최초로 사용하였다.

<표>기업결합 시정조치 건수 1998-2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	계
시정조치 건수	3	2	4	1	2	7	6	3	4	3	35

또한 이 시기의 특징으로 경쟁제한적 기업결합에 대하여 가격규제, 판매량 규제 등 영업방식이나 영업범위를 제한하는 시정조치를 부과한 사례가 많았다는 점을 들 수 있다. 1999년 공정거래법 개정에 의하여 경쟁제한적 기업결합에 대한 시정조치로서 결합회사의 행태를 제한하는 방식의 시정조치를 취할 수 있는 명문의 근거가 마련되었는데(법 16조 1항), 기업결합에 대한 조건부 승인의 형태가 시정조치로서 자주 활용되었다.

□ P&G의 기업결합의 제한규정 위반행위(1998. 5. 23.)

P&G는 자회사인 P&G GmbH(독일)를 통해 쌍용제지(주) 인수를 위해 주식을 취득하고(91.6%), 1997년 12월에 기업결합신고를 하였다. 이 기업결합의 관련시장은 종이생리대, 종이기저귀, 화장지시장이었다.

기업결합 후 P&G는 종이생리대시장에서 점유율 63.8%를 차지하는 1위 사업자로서 공정거래법에 의해 경쟁제한성이 추정되는 등 시장 지배력을 형성·강화할 가능성이 크게 우려되었다. 공정거래위원회는 동 기업결합이 경쟁제한성이 클 뿐 아니라 예외인정 요건에도 해당되지 않는다고 판단하였다. P&G의 주장과 달리 종이생리대시장의 신규진입은 어렵고, 해외경쟁 도입도 어려웠다. 또한 이 기업결합은 산업전체의 합리화보다는 1개 기업의 지배구조 개편에 불과하며, 기업결합으로 국제경쟁력이 증대되는 것으로 보기도 어려운 면이 많았다.

이에 따라 공정거래위원회는 쌍용제지의 종이생리대 사업부문을 제3자에게 매각하도록 시정조치하였다. 시정조치 내용을 보면 ① 쌍용제지의 종이생리대 기계설비(5대) 매각(폐기처분 포함), ② 쌍용제지의 종이생리대관련 산업재산권 매각(사용중지 포함), ③ 쌍용제지가 소유하고 있는 쌍용유니참의 주식 45% 매각이다. 이러한 시정조치에 따라 P&G는 종이생리대 기계설비를 폐기·처분하고, 산업재산권의 사용을 중지했으며, 쌍용유니참의 주식은 일본 유니참에 매각하였다.

본 사건 심결은 여러 개의 관련시장을 갖는 기업결합에 있어서 경쟁제한성이 있는 사업부문을 매각하도록 함으로써, 전체 기업결합의 경쟁제한성을 제한한 것에서 그 특징을 찾을 수 있다.

□ 현대자동차(주)와 기아자동차(주)의 기업결합(1999. 4. 7.)

현대자동차(주)는 기아자동차(주)와 아시아자동차공업주식회사(이하 '기아'라 한다)를 인수하기 위하여 기아가 발행하는 주식을 직접 또는 계열회사를 통하여 취득하기로 하고, 1998. 12. 1. 계약을 체결하였으며, 이러한 주식취득계획을 1999. 1. 18. 공정거래위원회에 신고하였다. 이후 현대자동차(주)는 1999. 3. 30. 계열회사인 인천제철(주), 현대캐피탈(주)과 함께 기아의 지분 51%에 해당하는 주식을 11,781억원(1주당 5,500

원)에 인수하였다.

공정거래위원회는 자동차시장을 승용차, 버스, 트럭 시장으로 세분하고, 각각의 시장에서 시장집중도의 변화를 분석하였다.

기업결합 후 결합당사자들은 각각의 시장에서 1위 사업자가 되고 대우자동차(주)가 2위 사업자가 되는 상황에서, 승용차시장 55.6%(2위와의 격차 18.8%), 버스시장 74.2%(2위와의 격차 48.4%), 트럭시장 94.6%(2위와의 격차 90.6%)의 시장점유율을 갖게 되어, 시장집중도가 심화될 것으로 보았다. 또한 초과설비의 상황에서 자동차 시장에의 신규집입 가능성은 거의 없는 것으로 보이며, 따라서 당해 기업결합의 경쟁제한성은 큰 것으로 판단하였다. 한편 예외인정 가능성의 검토에 있어서 산업합리화나 국제경쟁력의 강화의 효과를 인정할 수 있으며, 특히 승용차시장과 버스 시장에서는 이러한 측면이 경쟁제한성을 완화하는 것으로 볼 수 있는데, 트럭시장에서는 이러한 효과가 경쟁제한의 폐해보다 큰 것으로 보기 어렵다고 판단하였다. 이러한 판단에 기초하여 공정거래위원회는 트럭시장의 경우 경쟁제한성이 있는 것으로 보고, 시정조치로서 트럭부문의 제3자 분리매각은 현실적으로 가능하지 않으므로, 국내가격 인상률을 수출가격의 인상률 이하로 유지하여야 한다는 시정조치를 내렸다.

동 심결은 자동차시장에서의 기업결합에 관하여 경쟁제한성과 예외인정사유의 종합적 형량을 통하여 트럭시장에 한해서 최종적으로 경쟁제한성을 인정한 사례이다. 다만 공정거래위원회의 형량의 결과가 타당한 것인지에 논의의 여지가 있으며, 시정조치로서 구조적 조치가 아니라 가격 인상률의 제한과 같은 행태적 조치를 취하였는데, 이러한 조치가 당해 기업결합의 경쟁제한성을 해소할 수 있는 실효성을 가지는지에 의문이 있었다.

□ SK텔레콤(주)의 신세기통신(주) 주식취득(2000. 5. 16)

SK텔레콤은 포항제철(주)이 소유하고 있는 신세기통신 주식 51.19%를 취득하기로 하는 계약을 체결하고(1999. 12. 21.), 기업결합을 신고하였다(1999. 12. 23.). 또한 SK텔레콤은 신세기통신의 임원겸임을 신고(2000. 2. 23)하였다.

동 기업결합의 당사자들은 이동전화 시장에서의 통신사업을 영위하는 사업자로서, 공정위는 상호 대체가능성이 없다는 판단 하에 이동전화시장을 유선통신서비스 시장과 분리하여 별개의 관련시장으로 확정하였다.

동 시장에서 기업결합 후 SK텔레콤의 점유율 합계가 56.9%(42.7%+14.2%)에 달하고, SK텔레콤은 경쟁사에 비해 통신망커버리지, 재무구조 등이 크게 우월하여 당해 시장에서 경쟁제한성이 우려되었다. 이 기업결합은 이동전화시장의 가입자기준 1위 업체가 3위 업체를 인수하는 것으로서, 5사 경쟁체제에서 3위 경쟁자 퇴출로 경쟁자수가 4사로 감소하는 결과를 초래하여 국내 이동통신시장의 경쟁구조가 악화될 수 있었다. 또한 동 기업결합 후 시장지배력이 강화된 SK텔레콤에 가입자수 증가에 따른 네트워크 외부효과로 인해 SK텔레콤의 시장지배력이 더욱 강화될 우려가 있었다. 이동전화시장에는 신규진입의 가능성이 거의 없는 상태이며, SK텔레콤은 경쟁사에 비해 재무구조, 유통망, 연구개발 능력, 통신설비 등이 전반적으로 우월하여 시장에서의 경쟁이 축소될 것으로 보였다. 이러한 점을 종합적으로 고려할 때, 이 기업결합은 “일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위”로 판단되었다. 한편 이 사건 기업결합으로 통신망 통합운영, 기존 통신망관련 신규투자의 중복 회피, 연구개발의 중복 회피, 단말기 구입가격 인하, SK텔레콤이 국제 협력관계에서 유리한 위치를 확보할 수 있는 점 등의 효율성 증대효과는 일부 인정되었다. 결국 이 기업결합은 경쟁제한성은 큰 반면, 효율성 증대 효과는 경쟁제한성을 상회할 정도로 크지 않은 것으로 판단되어 법 제7조 제2항 제1호(효율성 증대 효과가 경쟁제한의 폐해보다 큰 경우)에서 규정하는 예외 인정 요건에도 해당되지 않았다.

따라서 공정거래위원회는 당해 기업결합의 경쟁제한성을 인정하면서, SK텔레콤 및 신세기통신의 가입자기준 시장점유율 합계를 점진적으로 축소하여 2001. 6. 30.까지 50% 미만이 되도록 하고, 2001. 6. 30 이전에 50% 미만이 된 경우에도 2001. 6. 30까지 50% 미만으로 유지하여야 한다는 시정명령을 내렸다.

□ 에스케이(주)의 (주)대한송유관공사 주식취득 및 임원겸임(2001. 6. 29.)

정부는 (주)대한송유관공사(이하 '송유관공사'라 한다)의 민영화 방침에 따라 정부가 소유하고 있는 송유관공사의 주식 중 일부를 기존 주주인 정유 5사에 매각하였다. SK(주)는 기존에 소유하고 있던 송유관공사 지분 16.30%에 17.74%를 추가 취득하기로 계약체결하고, 2001년 2월 7일 공정거래위원회에 주식취득 및 임원겸임에 대한 기업결합을 신고하였다.

공정거래위원회는 동 기업결합의 관련 상품시장은 경쟁제한이 나타날 수 있는 송유관에 의한 석유제품의 1차(정유공장 → 저유소) 수송 시장으로, 관련 지역시장은 송유관에 의한 석유제품의 출하권역으로 확정하였다. 다른 수송수단에 의한 석유제품의 수송이 가능하지만, 운송비 등의 측면에서 차이가 크며, 송유관에 의한 수송서비스는 공공운송 수단 및 필수설비로서의 특성이 있으므로 양자 간에 대체가능성은 크지 않다고 판단하였다. 석유제품의 유통수단인 송유관에 의한 수송시장은 송유관공사 1개사가 지배하는 독점형 시장구조를 이루고 있었다. 2000년 기준으로 송유권 이용률을 보면, SK 35.4%, LG 33.9%, S-Oil 14.2%, 현대·인천 9.9% 순이었다. 석유제품 내수 시장은 시장 점유율은 SK 30.1%, LG 24.6%, 현대·인천정유 15.6%, S-Oil 10.9% 순이었다.

이 사건 기업결합은 석유제품을 생산·판매하는 SK(주)와 석유제품의 유통수단인 송유관에 의한 수송의 독점기업인 송유관공사간의 수직적 기업결합이었다. 피취득기업인 송유관공사가 '송유관에 의한 석유제품 1차 수송시장'에서 독점기업에 해당되고, 취득기업인 SK(주)는 송유관 수송시장의 수요 측면에서 차지하는 점유율이 35.4%로 1위이면서 상위 3사의 점유율 합계는 83.5%이므로 기업결합심사기준에서 정하고 있는 경쟁제한 가능성이 있는 경우에 해당되었다. 석유제품 수송수단인 송유관설비는 초기에 막대한 자본이 소요되는 장치산업적 성격을 지니고 있고 정유공장과 주요 소비지가 연결되어 있는 점을 고려할 때, 다른 사업자가 송유관 수송시장에 신규로 진입할 가능성은 적었다. 공정거래위원회는 이러한 점들을 종합적으로 고려하여 동 기업결합은 송유관에 의한 석유제품의 1차 수송시장과 석유제품 판매시장에서 경쟁을 실질적으로 제한하는

행위로 판단하였다. 또한 송유관사업은 장치산업의 일종으로 초기 설비투자비용이 많이 소요되는 특성이 있으며, 경상손실이 감소하는 추세에 있었기 때문에 송유관공사가 회생이 불가한 회사에 해당하지 않는다고 보았다.

공정거래위원회는 당해 기업결합의 취득기업인 SK(주)에 대하여 다음의 시정명령이 이행되도록 주주총회 등에서 의결권을 행사하도록 하고, 피취득기업인 송유관공사에 대하여 SK(주)가 시정명령을 이행하는데 있어서 필요한 제반 조치를 하도록 하였다. SK(주)는 송유관사업자의 석유수송신청의 거부, 수송신청물량의 제한, 수송순위의 차등, 수송요율 및 기타 계약조건의 차별, 영업정보의 유출 등 경쟁제한행위를 금지하는 내용을 송유관공사의 정관에 규정하고, 송유관 이용에 관한 사항을 협의·결정하기 위하여 협의회를 설치·운영하여야 하며 그 근거를 정관에 규정하여야 한다.

□ (주)코오롱의 (주)고합 나일론 필름 사업 영업양수(2002. 12. 23.)

1998.7월부터 기업개선작업(워크아웃) 중이던 (주)고합의 채권단은 2002년 8월 (주)고합의 나일론 필름 사업부문에 대한 공개입찰을 실시하여 가장 높은 인수금액을 제시한 (주)코오롱을 우선협상대상자로 선정하였고, (주)고합은 2002년 9월 30일 (주)코오롱과 동 사업에 대한 매각계약(매각금액 309억원)을 체결하고 2002년 10월 10일 공정거래위원회에 기업결합(영업양수)신고를 하였다.

공정거래위원회는 동 기업결합의 관련시장을 경쟁제한이 나타날 수 있는 국내 나일론 필름 시장으로 확정하였다. 나일론 필름은 나일론 칩(Chip)을 얇게 만든 필름으로서 산소차단성이 우수하고 내한성이 좋아서 수산물 등 수분을 함유하여 부패하기 쉬운 식품이나 냉동식품 등의 포장재의 소재로 주로 사용되는데, 식품포장재의 소재로 사용되는 것으로 나일론 필름 외에도 PET 필름, OPP 필름, CPP 필름 등 다른 필름도 있으나, 이들은 상품의 특징, 용도, 가격 등에 있어서 상당한 차이가 있으므로 이들 간에 대체가능성은 크지 않다고 판단하였다. 국내 나일론 필름 시장은 (주)코오롱, (주)효성, (주)고합이 시장을 지배하는 과점형 시장구조를

이루고 있었는데, 시장점유율은 코오롱 45.9%, 효성 29.1%, 고합 13.1% 순이었다.

이 사건 기업결합은 국내 나일론 필름 시장을 과점하고 있던 (주)코오롱과 (주)고합간의 수평적 기업결합으로서 기업결합시 결합당사회사의 국내 나일론 필름 시장 점유율 합계는 59.0%가 되므로 공정거래법에서 정하고 있는 경쟁제한성 추정요건에 해당되었다. 나일론 필름은 그 제조에 고도의 기술이 요구되는 제품으로서 세계적으로도 제조기술을 보유한 업체가 6~7개에 불과하고 수급상황도 공급부족상태에 있는바 신규진입이나 수입이 용이하지 않았다. 공정거래위원회는 이러한 점들을 종합적으로 고려하여 동 기업결합은 국내 나일론 필름 시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위로 판단하였다.

(주)코오롱이 (주)고합으로부터 인수하는 나일론 필름 생산설비는 연간생산능력 3,500톤 규모의 생산라인 2개로 이루어져 있었는데 그 중 한 개는 설비 미비로 인해 가동되지 못하고 있었다. 공정거래위원회는 2002년 12월 23일 이 사건 기업결합의 취득기업인 (주)코오롱에 대하여 시정조치일로부터 2개월 이내에 (주)고합으로부터 인수하는 나일론 필름 생산설비 중 가동 중인 1개 라인을 제외한 나머지 생산설비 일체를 제3자에게 매각하도록 하였다.

□ (주)무학과 대선주조(주)의 기업결합(2003. 1. 28.)

희석식 소주를 생산하는 (주)무학과 동 회사의 특수관계인은 대선주조(주)의 주식을 2002. 12. 17.까지 공개매수 및 실물매입의 방식으로 41.21%를 취득한 상태였다. 공정거래위원회는 당해 기업결합이 공정거래법에 반하는지를 심사하는 전제로서 관련시장을 확정하였는데, 특히 지리적 관련시장의 확정이 중요한 쟁점이 되었다.

공정거래위원회는 희석식 소주 시장 중에서 부산과 경남시장으로 지리적 시장을 확정하면서, 최종소비자의 입장에서 구매전환가능성이 높지 않다는 점 그리고 공급측면에서도 종합주류도매업을 중심으로 이루어지는 유통 구조상 부산·경남 지역 이외에 기반하고 있는 사업자가 동 시장에 진입하는 것이 용이하지 않다는 점 등을 확정 기준으로 제시하였

다. 이러한 지리적 시장획정을 전제로 기업결합 후 결합당사자들은 부산 시장에서 91.6%(2위 7.2%), 경남시장에서 97.2%(2위 2.7%)의 시장점유율을 갖게 된다. 또한 당해 시장에의 진입에 법적, 제도적 진입제한은 없으나 종합주류도매업 면허를 통하여 이루어지는 유통구조의 특성상 유통상의 진입장벽이 존재한다고 보았고, 이러한 시장집중도의 양상이나 신규진입 가능성에 대한 검토에 기초하여 경쟁제한성을 인정하였다. 공정거래위원회는 (주)무학과 특수관계인이 취득한 대선주조(주)의 주식을 처분할 것을 명하는 구조적 시정조치를 내렸다.

동 사건은 지리적 관련시장 획정에 관한 중요한 선례가 되고 있다. 특히 희석식 소주의 부산·경남시장으로 지리적 관련시장을 확정하면서, 소비자의 구매전환가능성이나 공급 측면에서 진입가능성 등을 종합적으로 고려한 것에서 의의를 찾을 수 있다.

□ 동양제철화학(주)의 고합(주)의 영업양수(2003. 1. 29.)

동양제철화학(주)은 2002. 12. 23. 법정관리 중인 고합(주)의 가소제 원료인 무수프탈산과 가소제를 생산하는 울산2공장을 315억 원에 인수하기로 하는 내용의 계약을 채권단과 체결하였다.

공정거래위원회는 가소제 시장과 무수프탈산 시장을 관련시장으로 확정하고 경쟁제한성을 판단하였다.

가소제 원료 중에서 가소제 시장은 동양제철화학(주)과 고합(주)이 결합한 후에 시장점유율이 16.0%에 불과하다는 점에서 경쟁제한성을 인정하지 않았다. 반면 무수프탈산 시장은 당해 결합 후에 시장점유율이 48.6%로 2위 사업자인 42.7% 점유율의 애경유화와 함께 과점시장을 구축하게 된다는 점에서 경쟁제한성이 있는 것으로 판단하였다. 그러나 당해 기업결합은 회생이 불가능한 회사와의 기업결합으로서 무수프탈산이 세계적 과잉공급상태인 점을 고려할 때 동양제철화학이나 애경유화 이외에 인수할 업체를 찾기 어렵고, 특히 당해 기업결합은 애경유화보다 시장점유율이 낮은 동양제철화학에 의한 것으로서 상대적으로 경쟁제한성이 크지 않은 점을 고려하여 기업결합을 승인하는 결정을 내렸다.

동 사건은 공정거래위원회가 회생 불가능한 회사와의 기업결합

을 항변사유로 받아들인 것으로서 의의가 있으며, 특히 회생불가항변이 인정되기 위한 요건으로서 상대적으로 경쟁제한성이 작은 기업결합인지 여부를 검토한 것으로 의미 있는 선례가 될 것이다.

□ (주)LG화학 및 호남석유화학(주)의 현대석유화학(주) 주식취득(2003. 9. 4.)

(주)LG화학과 호남석유화학(주)는 컨소시엄을 구성하여 '03. 1. 30. 채권단과 현대석유화학(주) 인수를 위한 주식매매계약을 체결하고 공정거래위원회의 사전심사 완료후 '03. 6. 26. 현대석유화학(주) 주식을 각각 50%씩 취득하고 '03. 7. 11. 기업결합을 신고하였다.

동 기업결합의 관련시장은 석유화학제품 총 17개 시장으로 구분되는데, 이 중에서 특히 LDPE(저밀도 폴리에틸렌: 온상용 비닐, 라면봉지), HDPE(고밀도 폴리에틸렌: 랩용필름, 비료포대), PP(폴리 프로필렌: 쇼핑비닐백, 맥주상자, 우유용기, 수도관) 시장에서 경쟁제한성이 우려되었다. 국내 LDPE 시장에는 4개 사업자가 참여하는 가운데, 시장점유율은 LG화학 16.8%, 현대석유화학 20.8%, 수입 12.8%의 순이었다. 국내 HDPE 시장에는 7개 업체가 참여하고 있는 가운데, LG·호남통합법인 34.8%, 대림산업 18.2%, 현대석유화학 10.2%를 점유하고 있다. 국내 PP 시장에는 8개 업체가 참여하고 있는 가운데 LG·호남통합법인이 27.2%, SK가 13.4%, 대한유화가 13.4%를 점유하고 있다.

공정거래위원회는 당해 기업결합으로 국내 LDPE 시장의 상위 3사 시장집중도가 87.1%로 높아지고 4사 경쟁체제에서 3사로 감소하는 등 경쟁구조가 악화되는 점, 초기투자비용이 크고 향후 수요증대도 크지 않을 것으로 전망되어 신규진입의 가능성이 낮은 점, 수입비중이 낮은 점, 공급업체수 감소 및 경쟁관계인 양사의 공동인수에 따른 한 사업장에서의 공동경영으로 공동행위가능성이 더욱 커진 점 등을 감안하여 경쟁제한성이 있는 것으로 판단하였다. 국내 HDPE 시장에서도 결합에 따른 시장점유율이 법상 경쟁제한성 추정요건에 해당하고 공급자위주의 시장이라는 점에서 본건 결합으로 시장집중도 증가에 따른 폐해가 우려되는 점, 경쟁관계인 양사의 공동인수에 따른 한 사업장에서의 공동경영으로 공동행위가능성이 더욱 커진 점, 초기투자비용이 크고 공급과잉상태가 지속되어

신규진입의 가능성이 희박한 점, 수입제한장벽이 없음에도 수입비중이 미미(0.8%)한 점 등을 종합적으로 고려하여, 당해 기업결합의 경쟁제한성이 있다고 판단하였다.

공정거래위원회는 양사가 현대석유화학(주)의 주식취득 이후 1년 6개월 이내에 동사 대산공장의 LDPE, HDPE, PP부분에 관한 설비·영업·관리 등 관련사업 일체를 제1라인 및 제2라인으로 분할·인수토록 하고, 다만 영업에 관한 사항은 6개월 이내에 실질적으로 분리·운영토록 하는 것을 내용으로 하는 구조적 시정조치를 내렸다.

□ (주)삼익악기 등의 영창악기제조(주) 주식취득(2004. 9. 24.)

본건은 (주)삼익악기가 그 계열회사인 삼송공업(주)와 더불어 2004년 3월 12일 영창악기제조(주)의 주식 48.58%를 취득한 것으로, 삼익악기는 그 후 영창악기의 핵심 기계설비의 일부도 추가로 매입한 바 있다.

공정거래위원회는 시장획정과 관련하여, 피아노 종류별로 가격이 상이하다는 점과 그 대표적 수요층이 상이하다는 점 등을 고려하여 관련 상품시장을 업라이트 피아노(UP), 그랜드 피아노(GP), 디지털 피아노(DP) 시장으로 각각 구분하였다. UP 시장은 삼익악기와 영창악기가 각각 33.1%와 58.9%로 시장의 92%를 점유하고 있었으며, GP시장에서는 삼익악기 26.1%, 영창악기 38.3%, DP 시장에서는 삼익악기 46.0%, 영창악기 17.4%로 두 시장에서 양사의 시장점유율이 약 65%에 달하는 등 피아노시장 전체는 양사에 의한 복점체제였다.

공정거래위원회는 본건 결합행위로 인한 경쟁제한성과 관련하여, 피아노시장이 복점체제라는 점, 결합 후에 소비자들의 선택가능성이 없어진다는 점, 경쟁자의 부재로 가격인상 등 독점이윤을 추구할 가능성이 있다는 점, 신규진입이 발생할 가능성이 낮다는 점 등을 고려하였다. 이에 기초하여 동 결합이 시장에서의 경쟁구조에 미치는 영향이 매우 크다고 판단하였다. 한편 당해 사건과 관련하여 영창악기가 공정거래법상 예외인정요건(회생불가회사)을 충족시키는지 여부도 주요 쟁점중의 하나였다. 그러나 구조조정이 이미 완료된 점, 공장가동률이 상승 추세에 있다는 점, 브랜드 인지도가 높다는 점, 중국시장에서 경쟁력을 갖고 있다는

점, 미국시장에서도 높은 점유율을 갖고 있다는 점, 제3자가 인수를 시도하였다는 점 등을 고려하여 공정거래위원회는 예외인정요건을 충족시키지 못하는 것으로 판단하였다.

공정거래위원회는 이상의 종합적인 검토에 기초하여 삼익악기와 영창악기 간 기업결합으로 인한 경쟁제한적 폐해의 발생이 크게 우려됨에 따라, 이를 방지하기 위해 삼익악기와 그 계열사가 취득한 영창악기 주식전량을 1년 내에 제3자에게 매각하도록 시정조치를 함과 동시에, 삼익악기와 그 계열사가 기업결합 신고 후에 취득한 핵심 기계설비를 3개월 내에 영창악기에 다시 매각하도록 조치하였다.⁷⁾

□ 하이트맥주(주)의 (주)진로 주식취득(2006. 1. 24.)

하이트맥주(주)는 (주)진로를 인수하기 위해 주식취득 계약을 체결하고 임의적 사전심사를 요청하였으며, 이후 주식 52.1%를 취득하고 기업결합을 신고하였다.

본건 기업결합은 먹는 샘물 및 소주시장에서는 수평결합이면서, 동시에 맥주시장과 소주시장이 관련되는 혼합결합에 해당하는 사건이었다. 특히 맥주와 소주시장의 획정과 관련하여, 공정거래위원회가 경제분석 기법을 활용한 것이 주목할 만하다. 구체적으로 소주와 맥주는 상품의 특성, 소비패턴이 매우 상이하고, 외국 경쟁당국도 도수의 차이에 따라 주류를 별도의 시장으로 획정하고 있었으며, 경제분석 결과에서도 소주와 맥주는 별개의 시장으로 획정되는 것으로 나타났다. 경제분석 기법으로서 임계매출감소분석을 활용하였는데, 임계매출감소분석이란, SSNIP(Small but Significant and Non-transitory Increase in Price) Test를 실제 사건에 적용하기 위해 개발된 분석방법으로, 가상적 독점기업이 SSNIP를 시도할 경우 그에 따른 실제매출감소율과 임계매출감소율(이윤감소를 야기하지 않는 매출감소율 중 최대치를 의미)을 비교하여 이윤이 증가하는 최소의 상품범위 또는 지리적 범위를 찾는 방법이다. 이러한 분석에 따라서 맥주와 소주는 별개의 상품시장을 구성하는 것으로 판단하였다.

경쟁제한성 판단과 관련하여, 공정거래위원회는 수평결합 측면

7) 피심인은 동 심결의 취소를 구하는 항고소송을 제기하였으며, 대법원은 최종적으로 동 심결이 정당하다고 판결하였다(대법원 2008. 5. 29. 선고 2006두6659 판결).

에서 본건 결합으로 인한 결합당사회사의 시장점유율 증가분은 매우 미미하고, 다수의 경쟁사업자가 존재하여 경쟁제한 가능성은 거의 없다고 판단하였다. 혼합결합 측면에서는 맥주와 소주는 모두 주류도매상을 통한 유통이 절대적인 비중을 차지하기 때문에(하이트 69.9%, 진로 70.8%) 결합회사가 주류도매상에 대해 영향력을 행사할 경우에, 하이트맥주와 진로의 혼합결합은 두 시장에서 경쟁이 실질적으로 제한될 우려를 낳을 수 있다. 공정거래위원회는 이러한 점에서 기업결합 후 다음과 같은 경쟁제한 효과가 발생할 수 있다고 판단하였다. 첫째 하이트맥주는 영호남권, 진로는 수도권에서 강세를 보이는 등 강세지역이 서로 대칭적이어서 주류도매상에 끼워팔기를 할 경우 관련시장에서 경쟁사업자의 지위가 크게 약화될 가능성이 있었다. 둘째 본건은 가격선도 기업간의 기업결합으로서 기업결합 후 하이트맥주가 소주시장에 미치고 있던 잠재적 경쟁압력이 사라지고, 본건 결합에 따른 재무적 압박으로 가격인상 가능성이 높다고 판단되었다. 셋째 본건 결합에 따른 진입장벽의 증대로 제3의 소주, 맥주 사업자가 신규 진입할 가능성이 결합전보다 감소한다고 판단되며, 특히 맥주시장의 경우는 본건 결합으로 진입봉쇄의 효과가 예상되었다.

공정거래위원회는 이상의 판단에 기초하여 네 가지 시정조치를 부과하였다. 첫째 하이트맥주와 진로가 생산하는 모든 맥주와 소주상품의 출고원가를 향후 5년간 소비자 물가상승률 이상으로 인상하지 말 것, 둘째 향후 주류도매상과 거래함에 있어 거래강제, 거래상지위남용 등의 불공정거래행위를 방지할 수 있는 방안을 3개월 내에 수립하여 공정거래위원회의 승인을 얻을 것, 셋째 향후 5년간 하이트맥주와 진로의 영업관련 인력과 조직을 분리 운영할 것, 넷째 향후 5년간 결합당사회사의 주류도매상에 대한 출고내역을 보고하도록 하였다.

□ 동양제철화학(주)의 콜롬비안 케미컬 컴퍼니의 주식취득(2006. 8. 7.)

동양제철화학은 콜롬비안 케미컬즈 어퀴지션 엘엘씨(CCAL)라는 특수목적회사를 설립하고, CCAL이 콜롬비안 케미컬즈 컴퍼니(CCC)의 주식을 취득한 후에, 2006. 3. 28. 기업결합 신고를 하였다. CCAL의 주식취득에 의하여 실질적으로 동양제철화학(주)이 CCC를 인수한 것이며, CCC의 자회사 중 하나인 국내회사인 콜롬비안 케미컬즈 코리아(주)(CCK)는

동양제철화학(주)과 동일 제품을 생산하는 경쟁관계에 있기 때문에, 당해 기업결합은 수평적 기업결합에 해당하는 것이었다.

공정거래위원회는 관련시장을 고무용 카본블랙 시장과 특수용 카본블랙 시장으로 확정하고 경쟁제한성을 분석하였다. 전자의 시장에서 결합회사의 시장점유율은 64.2%이고 경쟁사업자인 코리아카본블랙(KCB)의 시장점유율을 18.7%로서 경쟁제한성 추정요건에 해당하게 되며, 또한 수입이 거의 없는 상황에서 수입 증대 가능성이나 신규진입 가능성도 크지 않기 때문에 향후 결합회사가 단독 또는 공동행위를 통하여 가격을 인상할 가능성이 매우 크다는 점 등을 고려하여 경쟁제한성이 있는 것으로 판단하였다. 후자의 시장에서는 결합회사의 시장점유율이 13.9%로 낮고, 강력한 1위 업체인 KCB(58.6%)가 존재하여 단독으로 가격을 인상할 가능성은 거의 없다는 점에서 경쟁제한성이 없는 것으로 평가하였다. 한편 동양제철화학(주)은 효율성 증대효과를 주장하였는데, 공정거래위원회는 기업결합에 따른 생산확대, 시너지 효과, 비용절감 효과 등을 인정할 수 있으나, 그 크기가 경쟁제한의 폐해를 상쇄할 수준에 이르지 않는다고 보았다.⁸⁾

공정거래위원회는 고무용 카본블랙 시장에서의 경쟁제한성을 인정하고, 당해 시장에서의 경쟁구조를 기업결합 이전으로 회복시키기 위한 효과적인 구조적 시정조치를 부과하였다. 이때 시정조치의 내용은 피심인에게 선택적으로 부과되었는데, 즉 동양제철화학(주)에게 CCK 지분을 매각하거나, 또는 CCK의 고무용 카본블랙 생산능력과 유사한 규모의 동양제철화학 공장 2곳 중 한 곳을 매각하는 것을 선택할 수 있도록 하는 내용의 시정조치를 부과하였고, 이는 구조적 시정조치로서의 실효성을 기하는 의미가 있었다.

□ 신세계(이마트)의 월마트코리아 주식취득(2006. 11. 14.)

(주)신세계는 2006년 5월 월마트코리아(주)의 주식 100%를 취득하는 계약을 체결하여 사전신고하였다. (주)신세계는 백화점과 할인점을 통한 대형종합소매업을 영위하는 회사이고, 월마트코리아(주)는 할인점을

8) 효율성 항변에 관한 공정거래위원회의 판단은 대법원 판결에 의해서 지지되었다. 대법원 2009. 9. 10. 선고 2008두9744 판결.

통하여 동종의 영업을 하고 있었다.

관련시장 확정과 관련하여, 우선 상품시장 확정에 있어서 공정위는 관련 법·제도적 측면, 할인점 특성(상품구색, 가격, 이용 편의성 등), 소비자 인식, 국내·외 심결사례 등을 종합적으로 고려하여 3,000㎡ 이상의 매장면적을 갖추고 식품·의류·생활용품 등 다양한 구색의 일상 소비용품을 통상의 소매가격보다 저렴하게 판매하는 원스톱 쇼핑공간으로서의 ‘대형 할인점 시장’이 존재한다고 판단하였다. 지리적 시장확정과 관련하여 본사 중심으로 전국 유통망 운영, 구매 및 매장 관리, 전반적인 가격책정 및 판촉 등의 의사결정이 이루어지는 점을 감안하여 전국시장(national market)의 확정이 이루어질 수 있다고 보면서, 또한 각 지점별로 지역특성을 반영한 가격 책정 및 조정, 판매 전략의 수정, 지역주민을 대상으로 한 광고 등을 실시하고, 소비자들이 일정 지역을 중심으로 소비활동을 하는 측면을 감안할 때 지역시장(local market)이 존재함을 인정하고, 각 지역별 할인점 분포 및 경쟁 상황, 이용고객 분포, 관련 사업자들의 상권(商圈)범위, 외국 사례 등을 종합적으로 고려하여 각 지점으로부터 반경 5km(지방은 10km) 범위를 기준으로 지역시장을 확정하였다. 다만 반경 5km(지방은 10km) 범위에서 서로 중첩되는 지역을 동일 지역시장으로 포함시키되, 중첩원의 연쇄에 의해 지역시장이 무한정 확장되지 않도록 피취득 회사를 중심으로 작성된 최초의 원에 포함된 지점만을 중심으로 중첩원을 제한하는 방식을 취하였다. 이러한 방법에 따라 취득·피취득 할인점 간 경쟁이 이루어지지 않는 지역, 시장집중도가 경쟁제한성을 충족하기 어려운 지역 등을 제외하고 나머지 지역의 시장을 집중심사의 대상이 되는 지리적 시장으로 확정하였다. 따라서 인천·부천지역(해당지역 24개 지점으로부터 반경 5km 범위내 지역), 안양·평촌지역(해당지역 9개 지점으로부터 반경 5km 범위내 지역), 대구 시지·경산지역(해당지역 3개 지점으로부터 반경 5km 범위내 지역), 포항지역(해당지역 5개 지점으로부터 반경 10km 범위내 지역) 등 4개 지역시장을 집중심사가 필요한 지리적 시장으로 확정하였다.

공정위는 전국시장 측면에서 볼 때 결합으로 인한 시장집중도가 높지 않다는 점 등을 고려하여 경쟁제한성이 없는 것으로 판단하였으나, 지역시장 측면에서는 다음과 같은 점을 고려하여 결합으로 인하여 관련된 각각의 지역시장에서 경쟁이 실질적으로 제한될 것으로 판단하였다.

첫째 시장집중도 측면을 볼 때, 위 두 건에서 집중심사의 대상으로 삼았던 각각의 지역시장에서 결합으로 인한 시장집중도가 매우 높게 나타났다. 둘째 할인점 출점에 대한 사실상 규제, 입지 및 비용 문제, 장기간의 소요기간, 현재 신규출점 계획 등을 고려할 때 각각의 관련 지역시장에서 추가적인 신규진입 가능성은 높지 않았다. 셋째 지역별로 기업결합을 통해 할인점 수가 적어질수록 가격경쟁이 줄어들 가능성이 높아지는 것으로 분석되었다. 넷째 할인점 고객을 대상으로 다른 할인점에 대한 이용 선호도를 조사한 결과에 따르면, 각 관련 지역시장에서 피취득회사 지점의 고객이 취득회사 지점의 이용에 대한 선호도를 나타내고 있어 취득회사(이랜드, 이마트)와 피취득회사(까르푸, 월마트) 할인점 간에는 대체관계가 존재하며, 따라서 취득회사와 밀접한 대체재 관계에 있는 피취득회사가 사라질 경우 취득회사에 의한 단독의 경쟁제한행위의 가능성 증대하게 될 것으로 분석되었다.

이에 따라서 공정위는 경쟁제한성이 인정되는 각각의 관련 지역시장에서 취득회사는 피취득회사(이랜드-까르푸 건에서는 취득회사 포함)의 지점 중 각 1개씩을 선택하여 매각하여야 하며, 매각 상대방은 해당 지역시장에서 상위 3사에 속하지 않아야 하며 매각대상 할인점을 기존 용도로만 운영하도록 하는 내용의 시정명령을 부과하였다. 피심인은 공정위의 심결을 다투었으며, 서울고등법원은 위원회의 관련시장 확정 등은 정당하다고 보았으나, 위원회가 심사할 때 예견했던 것보다 대구 시지·경산지역을 제외한 나머지 인천·부천지역, 안양·평촌지역, 포항지역 등 3개 지역에서 경쟁사업자의 신규진입이 활발하게 이루어진 점을 고려하여 경쟁제한성을 부인하였다. 또한 대구 시지·경산지역은 경쟁제한성이 인정되나 양도명령을 하면서 양도대상자를 제한한 것은 그로 인하여 피심인이 입는 손해가 공정거래위원회가 의도하는 공익보다 커서 비례원칙에 위반된다고 보았고, 이러한 이유로 원심결 시정명령 전부를 취소하는 것으로 선고하였다(서울고등법원 2008. 9. 3. 선고 2006누30036 판결). 이에 공정거래위원회는 대구 시지·경산지역에 대하여 시정명령의 내용을 행태적 시정조치로 변경하는 재처분을 의결하였다(2009. 7. 2.).

□ 씨제이케이블넷의 충남지역 소재 2개 종합유선방송 주식취득 (2007. 5. 7.)

씨제이 기업집단 소속인 씨제이케이블넷은 2006년 1월 6일과 1월 12일에 충남방송과 모두방송 주식 74.18%와 100%를 취득하는 주식매매계약을 체결하고 2006년 1월 20일에 (주)씨제이를 통해 기업결합을 신고하였다.

동 기업결합은 같은 방송구역(서산시 등 6개 시·군)에서 동일업종의 종합유선방송업(케이블TV사업)을 영위하는 사업자 간 기업결합으로서 수평결합이었다. 공정거래위원회는 동 수평결합의 관련 시장은 피취득회사들의 방송구역인 '서산시 등 6개 시·군 지역 다채널 유료방송시장'으로 확정하였다. 피취득회사와 같은 종합유선방송사업자(System Operator, SO)들은 방송법상 규제외 방송허가구역 이외의 지역에서는 방송서비스 제공 불가하다는 점에 근거하였다.

공정거래위원회는 이러한 관련시장을 전제로 당해 기업결합은 다음과 같은 점에 근거하여 경쟁제한성이 있는 것으로 판단하였다. 첫째 서산시 등 6개 시·군지역은 원래 피취득회사인 2개 SO(충남·모두방송)와 위성방송이 경쟁하는 구도였으나, 이 건 결합으로 2개 SO 사업자들이 하나로 결합함에 따라 시장집중도가 크게 올라가게 되었다. 즉 당해 기업결합으로 당사회사들은 결합 후 시장점유율 1위 사업자로서 시장점유율이 72%로 올라가 거의 지역 독점에 이르게 되었다. 특히 관련시장에서 27.4%의 점유율을 갖고 있던 위성방송과 결합 후 45.2%P의 차이를 보이게 됨으로써 공정거래법 제7조 제4항 제1호의 경쟁제한성 추정요건에 해당되었다. 둘째 유력한 경쟁 SO 사업자 간 기업결합으로 관련 시장에서의 경쟁이 소멸되어 수신료 인상이나 인기채널 변경 등을 통한 독과점폐해 발생 가능성이 매우 높아졌다. 셋째 묶음채널상품의 선택 폭 감소, 최저가상품 미 운영시 지상파방송 시청을 위해 불가피하게 케이블TV에 가입한 소비자들의 상품 선택권 침해 및 추가 비용부담 발생 가능성도 예견되었다. 한편 취득회사는 효율성 항변으로서 당해 기업결합을 하게 되면 피취득회사의 디지털방송 전환에 따른 중복투자를 막을 수 있어 그에 따른 효율성 증대 효과액이 5년간 약 145억원이라고 주장하였으나, 공정거래위원회는 이러한 효과가 가까운 시일 내에 명백히 발생할 것으로 보기 어렵다는 점에서 이들의 주장은 인정되지 않았다.

공정거래위원회는 이와 같은 이유로 동 기업결합에 대해 경쟁 제한적이라고 판단하고 공정거래법 제7조 제1항 및 제16조 제1항을 적용하여 기업결합 자체는 인정하되 경쟁제한적 폐해를 시정하기 위하여 다음과 같은 행태적 시정명령을 부과하였다. 즉 아날로그 묶음채널상품에 대해서만 적용되는 영업행태에 대한 제한으로서, ① 2010년 12월말까지(이하 동일) 케이블TV 수신료 인상 제한, ② 단체계약의 일방적인 거부·해지를 통한 수신료 인상행위 금지, ③ 묶음채널상품 수와 각 상품별 채널 수를 줄이는 행위 금지, ④ 묶음채널상품별 시청률 상위 30위까지의 인기 채널 수를 줄이는 행위 금지, ⑤ 최저가 묶음채널상품(의무형 채널)을 포함한 전체 채널상품 운영현황을 안내하지 않거나 최저가 상품을 판매하지 않는 행위 금지, ⑥ 최저가 묶음채널상품으로의 가입 전환을 거부하는 행위 금지를 내용으로 하는 시정조치를 내렸다. 동 시정조치는 방송정책과의 조화를 위해 불가피하게 SO의 지역독점화를 허용하되, 이에 따른 소비자피해가 발생하지 않도록 다양한 시정조치를 부과하였다는 점에서 의의가 있다.

□ (주)포스코의 한국코아(주) 주식취득(2007. 7. 3.)

(주)포스코는 2007. 4. 2. 자신의 계열사인 (주)포스틸을 통하여 한국코아(주)의 발행주식의 51%를 취득하는 계약을 체결하고 이를 공정거래위원회에 신고하였다. 한국코아(주)는 가전용·자동차용·산업용 모터나 변압기용 철심 등에 사용되는 핵심부품인 `코어(Core)'를 생산하는 업체로 코어 제품별 시장의 약 12%~67%를 차지하는 1위 업체로 포스코가 생산하는 전기강판의 약 30%를 구매하고 있다. 국내 유일의 전기강판 생산업체인 (주)포스코는 국내 전기강판 공급량의 약 93%, 코어시장에 대한 공급비중은 약 98%를 차지하는 실질적 독점사업자로, 분배식 물량배정 방식으로 국내 수요처에 전기강판을 공급하고 있다.

공정거래위원회는 (주)포스코의 한국코아(주) 주식의 취득을 '수직적 기업결합'에 해당한다고 보았다. 즉 한국코아(주)는 포스코에서 생산하는 전기강판을 구매하여 코어 제품을 생산하기 때문에, (주)포스틸이 한국코아(주)를 인수하면 전기강판부터 코어 제품까지 수직계열화가 이루어지며, 다른 코어업체들에 대한 전기강판 공급제한 등의 시장봉쇄

효과가 발생할 수 있다고 판단하고, 기업결합의 경쟁제한성을 인정하였다. 이에 따라서 공정거래위원회는 행태적 조치로서 (주)포스코와 (주)포스틸에 대하여 전기강판 공급시 한국코아에 우선적으로 물량을 배정하거나 가격과 거래조건을 차별하는 행위, 다른 코아 공급업체에게 기업결합 전보다 공급물량을 축소하거나 거래를 거절하는 행위 등을 금지하는 시정명령을 내렸다.

동 사건은 수직적 기업결합에 있어서 시장봉쇄효과에 초점을 맞추어 경쟁제한성을 인정한 사례로서 의미가 있다.

□ 오웬스코닝의 상고방베트로텍스 주식취득(2007. 12. 5.)

미국 회사인 오웬스코닝(Owens Corning: OC)은 프랑스 회사인 상고방베트로텍스(Compagnie de Sanit-Gobain Vertrotex: SG)는 유리강화섬유 사업부문을 통합하기 위하여 2007. 7. 26. OC는 미국 소재 일부 공장을 제외한 SG의 유리강화섬유 사업부문에 대한 지분 일체를 인수하는 계약을 체결하고, 2007. 8. 9. 주식취득 기업결합신고서를 공정거래위원회에 제출하였다. 당해 기업결합은 전세계 유리강화섬유 시장에서 1위 사업자인 OC가 2위 사업자인 SG의 유리강화섬유 사업부문을 인수하는 것으로서, 두 회사는 국내에서 관련 생산설비를 가동하고 있었다. 당해 기업결합으로 국내 유리강화섬유시장에서 사업자수는 4개에서 3개로 감소하게 되며, 결합회사의 시장점유율 합계는 53.5%에 이르게 되었다. 또한 시장상황을 볼 때 신규진입 가능성이나 해외에서의 경쟁도입 가능성이 낮고, 결합 후 당사회사는 단독 또는 공동행위를 통해 가격을 인상할 가능성이 매우 크기 때문에, 공정거래위원회는 당해 기업결합의 경쟁제한성을 인정하였다.

따라서 공정거래위원회는 SG가 계열사(SG베트로텍스인터네셔널)를 통해 100%의 지분을 보유하고 있는 R&C코리아의 지분 전부를 특수관계인이 아닌 제3자에게 매각하거나, R&C코리아가 유리강화섬유 생산을 위해 보유한 기본생산설비를 특수관계인이 아닌 제3자에게 매각하도록 하고, 예측하기 어려운 사정변경으로 시정조치를 이행하기 어려운 경우 공정위와 협의를 거쳐 추가적인 시정조치에 대해 승인을 얻도록 하였다. 동 시정조치는 전세계적으로 이루어진 기업결합에 의하여 국내시장에서

경쟁제한적 폐해가 발생하게 된 경우에 글로벌 차원에서의 기업결합은 유지하면서 국내에서 경쟁제한의 폐해를 해소하는 방안을 강구한 것이라 할 수 있으며, 특히 외국기업 간 기업결합에 대하여 공정거래위원회가 내린 최초의 시정조치로서의 의미를 갖는다.

제3절 카르텔 규제 활성화를 위한 제도보완과 국제카르텔의 등장

1. 주요 내용

가. 부당공동행위 성립요건의 개정

1) 부당한 경쟁제한성

1999년의 공정거래법 개정시 종래 카르텔의 성립요건의 하나이던 제19조 제1항 본문의 “경쟁의 실질적 제한성”이 “부당한 경쟁제한성”으로 변경되었다. 따라서 부당공동행위는 사업자들간의 시장의 경쟁을 부당하게 제한하는 합의가 있으면 성립하고, 다만 같은 항 제8호(다른 사업자의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위)나 제5항의 공동행위의 추정조항이 적용되는 경우(2이상의 사업자가 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 제1항 각호의 1에 해당하는 행위를 하고 있는 경우)에는 종전과 마찬가지로 경쟁의 실질적 제한성이 요구되는 것이 유지되었다.

이에 따라 종래 공정거래위원회의 부당공동행위 심결에서는 먼저, 사업자간 합의(1992년 12월 공정거래법 제3차 개정 전에는 그 실행까지 포함)의 존재에 관하여 사실을 판단한 후 다음으로, 그러한 합의 또는 행위가 일정한 거래분야에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는지 여부에 관하여 판단하였으나 1999.2. 개정 공정거래법 조항을 적용하는 경우에는 전

술한 두 가지 예외를 제외하고는 원칙적으로 그러한 판단의 필요성이 부정되게 되었다.

2) 입찰담합 행위유형의 명문화

종래 공정거래법 제19조 제1항 제1호의 가격고정(입찰가를 합당한 경우)이나 제3호의 ‘상품의 생산·출고·수송 또는 판매의 제한이나 용역의 제공을 제한하는 행위’, 제4호의 ‘거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위’ 또는 제8호의 ‘다른 사업자의 사업활동이나 사업내용을 방해하거나 제한하는 행위’ 중의 어느 하나 또는 여럿으로 의율되던 입찰담합을 2007년 공정거래법 제13차 개정시 별도의 독립된 부당공동행위의 행위유형으로 규정하였다. 즉 같은 조 제8호에 “입찰 또는 경매에 있어 낙찰자, 경락자(競落者), 투찰(投札)가격, 낙찰가격 또는 경락가격, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 결정하는 행위”라고 명문화하였다.

3) 합의의 추정조항의 개정

1990년 개정된 후 2007년까지 유지된 부당공동행위의 추정조항(공정거래법 제19조 제5항)에 관해서 다수설과 판례는 “2 이상의 사업자가 법 제19조제1항 각호의 1에 해당하는 행위를 하고 있다”는 사실(행위의 외형상 일치)과 그것이 “일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위”라는 사실(경쟁제한성)을 입증하면 사업자들의 합의가 추정되고, 이에 추가하여 사업자들의 합의 내지 암묵적 양해를 추정케 할 정황사실까지 입증할 필요는 없다고 보았다. 그러나 이러한 법조항 및 해석 앞에서는 예컨대 이른바 의식적 병행행위(conscious parallelism)나 사업자들간에 합의가 없이 독자적 경영판단에 의하여 행한 것이 우연히 일치된 행태를 보이는 경우 등에도 부당공동행위가 추정되어 버리고, 해당사업자가 추정을 복멸하기 위하여 합의의 부존재를 입증하여야 하는 가혹한 결과가 생기게 할 수 있다는 비판⁹⁾을 받아왔다. 따라서 공정거래위원회는

9) 권오승, 「제8판 경제법」(법문사, 2010) 247면; 신현윤, 「경제법 제3판」(법문사, 2010) 240면 각주 13; 정호열, 「경제법 제3판」(박영사, 2010) 332~334면.

실무상 위의 두 가지 요건, 즉 행위의 외형상 일치와 경쟁제한성 이외에 합의를 추단하게 하는 정황사실을 함께 제시하여 왔다.

이에 따라 2007년 개정 공정거래법에서는 제5항 추정조항의 법문을 “2 이상의 사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우로서 해당 거래분야 또는 상품·용역의 특성, 해당 행위의 경제적 이유 및 파급효과, 사업자 간 접촉의 횟수·양태 등 제반사정에 비추어 그 행위를 그 사업자들이 공동으로 한 것으로 볼 수 있는 상당한 개연성이 있는 때에는 그 사업자들 사이에 공동으로 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의한 것으로 추정한다.”고 개정하였다. 개정법은 우선 추정의 대상이 합의라는 것을 명시하여서 종래 법해석상 많은 논란¹⁰⁾을 가져오던 모호했던 부분을 해소하였다. 개정법하에서 합의가 추정되기 위해서는 ① 부당한 공동행위의 외관을 가진 ‘행위의 외형상 일치’, ② ‘사업자 간 행위의 공동성에 대한 상당한 개연성’을 입증하여야 한다. 후자, 즉 공동행위의 상당한 개연성은 행위의 배경이 된 제반사정, 정황사실 또는 추가적 요소¹¹⁾ 등을 제시함으로써 인정될 수 있으며, 이것의 입증을 요구함으로써 추정의 범위를 합리적으로 제한하여 개정전 추정조항이 가져올 수 있었던 부당공동행위의 외연이 과도하게 확대되는 사태를 피할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 다만 종래에도 공정거래법 제19조 제1항에 기초하여 행위의 일치를 토대로 정황증거를 통하여 합의를 사실상 추정할 수 있었다는 점에서 개정된 추정조항의 의미는 크지 않다는 지적¹²⁾도 있다.

그밖에 개정법에서는 합의의 추정을 위하여 종전과 같이“일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위”라는 사실(경쟁제한성)을 입증할 필요는 없으나 “제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우”이어야 하므로 경쟁제한성의 입증은 그러한 범위에서는 역시 필요하다고 본다.

10) 종전의 논란의 내용에 관해서는 정호열, 「경제법 제3판」(박영사, 2010) 332면; 이호영, 「개정판 독점규제법」(홍문사, 2010) 200면.

11) 공정거래위원회의 공동행위심사기준(공정거래위원회 예규 제20호, 2002.5.8)에서는 직·간접적인 의사연락이나 정보교환 등의 증거가 있는 경우, 공동으로 수행되어야만 당해 사업자들의 이익에 기여할 수 있고 개별적으로 수행되었다면 당해 사업자 각각의 이익에 반하리라고 인정되는 경우, 당해 사업자들의 행위의 일치를 시장상황의 결과로 설명할 수 없는 경우, 당해 산업구조상 합의가 없이는 행위의 일치가 어려운 경우 등은 합의의 추정을 보장하기 위한 정황증거가 될 수 있다고 규정하고 있다(동 기준 II. 4.).

12) 권오승, 전제서, 249~250면.

나. 카르텔에 대한 과징금 부과한도의 인상

카르텔 결성의 가장 큰 이유는 경제적인 이득이 있기 때문이므로, 카르텔로 인한 금전적 이득을 박탈하는 것은 매우 효과적인 억지수단이다. OECD¹³⁾는 카르텔로 인한 피해규모를 관련 매출액의 15%에서 20% 정도로 추정하고 있으며, OECD 및 WTO는 우리 공정거래법상 과징금 부과한도인 기존 관련매출액의 5%로는 카르텔을 억지하기에 부족하다는 권고¹⁴⁾를 하였다. 이러한 배경에서 공정거래위원회는 2004년 12월 법 개정을 통해 카르텔에 대한 과징금 부과한도를 관련매출액의 5%에서 10%로 상향조정하여 카르텔에 가담한 사업자가 받게 될 위험부담을 높여 카르텔에 대한 억지력을 제고하였다.

다. 카르텔 감시·억제시스템의 강화

공정거래위원회는 카르텔을 용이하게 적발·시정조치하고 카르텔 행위를 상시 효율적으로 감시·억제하기 위한 시스템을 강화하는 차원에서, 자진신고자 등에 대한 감면제도(leniency program) 및 제보자 포상제도(bounties program)의 도입·운영, 공공공사에서의 입찰담합 방지를 위한 발주기관과의 협조, 직권실태조사의 확대 등에 주력하였다.

1) 자진신고자 등에 대한 감면제도

공정거래위원회는 부당한 공동행위 감시의 효율성을 제고하기 위하여 1996년 공정거래법 제5차 개정시에 처음 도입하였는데 당초에는 부당한 공동행위의 사실을 공정거래위원회에 신고하는 자에 대하여 면책시키는 제도였으나 2001년 제9차 개정시에 면책대상자의 범위를 증거제공

13) OECD “경성카르텔의 특성과 피해 및 국내 경쟁법하에서의 카르텔에 대한 최적제재에 관한 보고서(Report on the Nature and Impact of Hard Core Cartels and Sanctions against Cartels under National Competition Laws)” 2002.4.9.

14) 2004년 발간된 OECD 한국경제검토보고서와 WTO 무역정책검토회의 보고서에서는 한국의 과징금 부과한도가 상향조정될 필요가 있다고 지적하였다.

등의 방법으로 공정거래위원회의 조사에 협조한 자까지 포함되도록 확대하였다. 이후 부당공동행위를 자진 신고하거나 증거제공 등을 통해 공정거래위원회의 조사에 적극 협조한 자에 대하여 시정조치 및 과징금 등을 감면해 주는 제도로 운영되고 있다.

2005년 감면제도는 대폭 개정되었는데 감면부여여부에 대한 경쟁당국의 재량을 축소하여 자동적으로 감면을 부여하고, 종래에는 법령상 감면정도가 일정 범위로 규정되어 있어 신고자들에게 감면에 대한 확신을 줄 수 없었던 점을 개선하여 감면수준을 범위가 아닌 정율로 규정하였다. 즉, 최초신고자에게는 자동으로 100% 감면하고 두 번째 신고자에게는 30%를 감경해 주는 제도로 변경하였다. 그리고 1건의 카르텔이 적발되면 그 참가 사업자가 연루된 카르텔들을 일망타진할 수 있도록 하기 위하여 추가감면제도(Amnesty Plus)제도를 도입하였고(공정거래법 제35조 제1항 제4호), 감면제도의 이용을 더욱 촉진하기 위하여 7일 이내(최장 5일 연장 가능) 보정을 전제로 간이신청(Marker System)을 도입하였다.

2007년 공정거래법 제13차 개정시에는 자진신고자나 조사협조자의 신원 보호 등에 관한 조항이 신설되었다(동법 제22조의2 제2항).

그리고 2007년 11월에 개정된 공정거래법 시행령은 두 번째 자진신고자 등에 대한 과징금 감경비율을 30%에서 50%로 상향조정하고(제35조 제1항 제3호), 부당한 공동행위를 강요한 자에 대하여 감면혜택을 배제하였다(제5호).

결국 이 기간 공정거래법 및 같은 법 시행령의 관련규정의 개정은 감면제도의 객관성과 투명성 확보, 감면혜택은 적정하게 확대하고 감면신청자의 비밀보호 등 신청에 따른 불편함을 축소하여 카르텔의 적발률을 높이기 위한 관련제도의 개선과정이었다고 정리할 수 있다.

2) 제보자 포상제도

또한 공정거래위원회는 일반인들의 카르텔 신고를 적극 유도하기 위하여 카르텔 적발에 결정적인 증거를 최초로 제공한 제보자에게는

포상금을 지급하는 『공동행위 제보자 포상제도』를 2002년부터 세계 최초로 시행하였다. 전술한 자진신고자 감면제도는 카르텔 내부로부터의 신고를 통해 카르텔을 적발하는 제도인 반면, 이를 보완하기 위해 도입된 제보자 포상제도는 상·하위 시장참여자, 내부자, 일반국민 등 카르텔외부로부터의 신고를 통해 카르텔을 적발하기 위해 도입된 제도이다.

2003년에는 제도를 보완하여, 종래에는 과징금이 1억 원 이상 부과된 사건만 포상금을 받을 수 있었으나 포상금 지급요건을 완화하여 과징금이 부과된 사건의 경우 모두 포상금이 지급가능하도록 하였으며, 포상금 지급한도도 최고 2천만 원에서 최고 1억 원으로 상향조정하였다.

다시 2005년 4월 1일부터는 「공정거래법위반행위신고자에 대한 포상금지급에 관한 규정」을 제정하여 5가지 유형(부당한 공동행위, 사업자단체 금지행위, 신문판매고시 위반행위, 대규모소매점업고시 위반행위, 부당지원행위)의 공정거래법 위반행위에 대해 신고포상금을 지급하기로 하면서, 포상금 한도를 1억 원에서 10억 원으로 상향조정하였으며, 기존의 부당공동행위 포상금 지급 기준에 따르면 제보자가 합의의 증거를 제출한 경우에만 포상금을 지급받을 수 있으므로 실제 합의 당사자가 아닌 제보자는 이러한 합의의 증거를 확보하기 어려워 포상금 수령이 어려웠던 사정을 개선하여 부당공동행위에 대한 제보촉진 효과를 높이기 위해 담합의 단서가 되는 정황증거만 제공해도 포상금을 지급할 수 있도록 포상금 지급대상 증거범위를 확대하였다. 다른 한편 포상금 지급률을 개정하여, ‘下’급에 해당하는 제보에 대해서는 포상금액을 지급 기준액의 30% 미만으로 조정하도록 하고, ‘中’급 제보는 합의 사실에 대한 구체적 정보와 간접적 합의 입증자료로서 그 모습과 단계가 다양하게 나타날 수 있으므로 지급율의 범위를 지급 기준액의 30~69%를 지급하도록 다소 넓게 설정하고 ‘上’급의 증거를 제출한 경우에는 지급 기준액의 70% 이상을 지급하도록 하였다.

공정거래법 위반행위에 대해서는 5가지 유형의 신고포상금 제도가 있다. 그 중 카르텔에 대해서도 신고포상금 제도를 도입하여, 카르텔을 신고 또는 제보하고 그 입증에 필요한 증거를 제출하면 10억 원의 한도 내에서 포상금을 지급하고 있다. 2008년에는 6건의 신고에 대해 총 1,820만 원의 포상금이 지급되었으며, 2002년부터 2008년까지 총 15건의 카

르텔에 대해 총 3억 3,340백만 원의 신고포상금이 지급되었다.

<표1> 카르텔 신고포상금 지급내역

(단위 : 천원)

연도	사 건 명	과징금 부과액	포상 금액
2002	한국지역난방공사 이중보온관 구매입찰 참가 4개 사업자의 부당한 공동행위에 대한 건	551,000	6,000
2003	대한석탄공사 철망구매입찰참가 3개 철망제조사업자의 부당한 공동행위에 대한 건	16,300	815
2004	삼성전자 및 엘지전자의 부당한 공동행위에 대한 건	118,900	5,945
	19개 이륜차대리점의 부당한 공동행위에 대한 건	178,000	8,900
	2건	296,900	14,845
2005	용접봉 제조 6개사업자의 부당한 공동행위에 대한 건	4,187,000	66,870
	금호지구 6개 피씨방 사업자의 부당한 공동행위에 대한 건	-	400
	2건	4,187,000	67,270
2006	부산지역 7개 피씨방 사업자의 부당한 공동행위에 대한 건	-	700
	록볼트 판매 5개 사업자의 부당한 공동행위에 대한 건	306,000	15,300
	2건	306,000	16,000
2007	설탕 제조 3개사의 부당한 공동행위에 대한 건	51,133,000	210,266
	1건	51,133,000	210,266
2008	돈피제조·임가공 8개 사업자들의 부당한 공동행위에 대한 건	67,000	3,350
	충주시 임도구조개량사업 입찰참가 10개 충북지역 산림조합의 부당한 공동행위에 신고에 대한 포상금 지급건	23,000	1,000
	6개 골재채취업 사업자들의 부당한 공동행위에 대한 건		700
	원테크(주) 및 성신공업(주)의 부당한 공동행위에 대한 건	227,000	2,830
	충남보령시 등 4개 지자체의 지적기록물 전산화작업 입찰참가 8개 소프트웨어사업자들의 부당한 공동행위에 대한 건	148,000	1,850
	신용카드 7개사 및 신용카드 VAN 10개사의 부당한 공동행위에 대한 건	4,477,000	8,477
	6건	4,942,000	18,207
총계	15건	61,432,000	333,403

3) 행정지도에 의한 카르텔 발생 억제 및 입찰담합 방지 시스템 구축

공정거래위원회는 카르텔을 조장하는 정부기관의 법적 근거 없는 행정지도에 대해서는 자제를 요청하고 법적 근거 없는 행정지도에 따라 부당한 공동행위 등 법 위반행위를 한 사업자에 대해서는 법 집행을 원칙대로 해 나간다는 입장을 확립하였다.

공정거래위원회는 우리 사회에 만연되어 있는 부당한 공동행위를 예방하고 억제하기 위해 공공공사의 입찰담합행위를 효율적으로 감시하고 사전억제하기 위하여 지식경제부(당시 재경부)와 입찰기관인 조달청 및 공공공사 발주기관과 긴밀한 협조체제를 구축하여, 공공건설공사 입찰 분야에 대한 『상시감시체계』를 시행하고 지속적으로 운영하였다. 2005년 12월에는 입찰담합 근절을 위하여 모든 공공기관으로부터 일정한 규모의 입찰에 대하여 전산에 의해 입찰정보를 통보받아 입찰담합의 징후를 사전 포착하여 사건의 단서로 활용하는 「입찰담합징후 분석시스템」인 입찰상황판을 가동하였다. 입찰상황판은 50억 원 이상의 건설공사, 25억 원 이상의 물품 및 용역 공공입찰에 대해 발주처인 조달청의 전자입찰시스템과 연계하여 담합징후가 있는 입찰을 공정거래위원회에 자동으로 통보하는 프로그램이다. 입찰상황판은 낙찰률, 응찰업체수, 순환낙찰 여부, 응찰업체의 응찰가격, 경쟁제한유무, 유찰 및 예정가격 인상횟수, 수의계약 전환여부 등의 요소를 분석하여 점수를 산정하고 점수가 일정수준(예:80점) 이상일 경우에는 일정 수준 이상의 점수가 되면 담합징후가 있는 것으로 판단하여 공정거래위원회에 통보를 하게 되며 통보된 정보를 가지고 공정거래위원회는 입찰담합 사건조사의 단서로 활용한다.

또한 2007년 개정 공정거래법에서는 관계부처, 발주기관 등에 입찰담합 방지를 위한 자료제출 요구 기타 협조 요청 근거 및 발주기관의 입찰관련 정보 제출 의무조항(제19조의2)을 신설하였다.

이와 더불어 국민생활과 밀접한 분야, 국가경쟁력을 좌우하는

기간산업 분야 등 다양한 분야에서 발생할 수 있는 카르텔을 미연에 방지하기 위해 담합혐의가 있는 업종에 대한 직권실태조사를 강화해 나가는 등 카르텔에 대한 감시·억제 시스템의 구축을 지속적으로 강구하였다.

4) 과징금 부과기준의 구체화

공정거래위원회는 공정거래법 시행령과 과징금 고시를 2004년 4월 1일 개정하여 과징금 부과 여부를 판단할 수 있는 기준을 마련하고, 범위반의 내용과 정도 등 공정거래법상 의무적 참작사유를 단계적·순차적으로 반영하여 과징금이 산출되도록 부과체계를 객관화·계량화 하였다.

이를 분설하면, 먼저, 경쟁질서를 저해하는 효과나 소비자 등에게 미치는 피해가 큰 경우, 가격 또는 물량을 직접적으로 결정·유지·제한하거나 위반행위로 부당이득을 얻은 경우 등에는 과징금을 부과하는 것을 원칙으로 하고, 행위유형별로 과징금 부과 대상을 판단할 수 있는 기준을 구체적으로 제시하였다.

다음으로, 과징금을 부과함에 있어서 참작할 사항을 정하고 있는 공정거래법 제55조의3 제1항의 내용을 단순히 반복하고 있던 공정거래법 시행령 제61조제2항을 삭제하고 과징금 고시를 개정하여, 위반행위의 내용과 정도를 고려하여 기본과징금을 산정하고, 위반행위 기간과 횟수, 위반행위로 인하여 취득한 부당이득을 고려하여 의무적 조정과징금을 산정하도록 함으로써 법체계상의 문제점을 보완하였다.

이에 따라 2004년 4월 개정 공정거래법 시행령이 적용되는 카르텔 사건부터는 새로운 과징금 산정기준에 의하여 과징금이 산정·부과되기 시작하였다.

5) 국제카르텔에 대한 공정거래법의 역외적용

6개 흑연전극봉 생산업체의 부당공동행위 사건(2002)¹⁵⁾은 흑연전극봉(Graphite Electrodes)의 제조·판매업을 영위하는 6개 외국사업자

들¹⁶⁾의 국제카르텔에 대하여 위반행위의 국내시장에의 영향을 근거로 하여 우리나라 공정거래법을 최초로 역외적용(Extraterritorial Application)한 사건이자 미국·EU 등 선진국을 제외한 개발도상국 중 최초로 외국에서 행해진 외국사업자의 반경쟁적 행위에 대해 자국의 공정거래법을 적용한 사례로서의 의미를 가진다. 이어서 6개 비타민 생산업체의 부당공동행위 사건(2003)¹⁷⁾에서는 비타민의 제조·판매업을 영위하는 6개 외국사업자들¹⁸⁾의 국제카르텔에 대하여 공정거래법을 역외적용하여 시정명령과 함께 총 3,916백만 원의 과징금¹⁹⁾을 부과하였다. 공정거래위원회의 이들 국제카르텔사건의 처리는 외국사업자의 경쟁제한행위로 인해 우리기업과 소비자들이 피해를 입을 경우 적극적으로 법을 집행하겠다는 한국 경쟁당국의 의지를 전세계에 천명함으로써 국제카르텔을 모의하거나 실행중인 외국사업자들에게 경종을 울리는 계기가 되었다.

이들 사건은 입법자로 하여금 공정거래법에 역외적용의 근거조항을 명문화할 필요성을 인식하게 하는 계기가 되어 2004.12.31 공정거래법 개정시 제2조의2(국외행위에 대한 적용)에 “이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내시장에 영향을 미치는 경우에는 적용한다.”는 조항의 신설을 가져왔다.

2. 카르텔의 시정

□ 황동봉제조·판매 2개사의 부당공동행위(1998. 1. 14)

- 15) 공정거래위원회 2002.4.4. 의결 제2002-077호.
- 16) 유카 인터내셔널 인코퍼레이티드(UCAR International Inc. 미국), 에스지엘 카본 악티엔게젤샤프트(SGL Carbon Aktiengesellschaft. 독일), 쇼와 덴코주식회사(昭和電工株式會社. 일본), 토카이 카본 코퍼레이션 리미티드(東海カーボン株式會社. 일본), 니폰 카본 코퍼레이션 리미티드(日本カーボン株式會社. 일본), 에스이씨 코퍼레이션(株式會社 エスイ-シー. 일본).
- 17) 공정거래위원회 2003.4.29. 의결 제2003-098호.
- 18) 에프 호프만-라 로슈 주식회사(F. Hoffmann-La Roche Ltd. 스위스), 바스프주식회사(BASF A.G. 독일), 아벤티스주식회사(Aventis S.A. 프랑스), 에자이 주식회사(エーザイ株式會社, Eisai Co., Ltd. 일본), 다이이치 제약 주식회사(第一製藥株式會社, Daiichi Pharmaceutical Co., Ltd. 일본), 솔베이 제약 주식회사(Solvay Pharmaceuticals B.V. 네덜란드).
- 19) 시정조치 대상기업 및 과징금 부과액은 다음과 같다.
- ① F. Hoffmann-La Roche Ltd. (에프 호프만-라 로슈 주식회사, 스위스) : 1,958백만 원
 - ② BASF A.G. (바스프 주식회사, 독일) : 1,450백만 원
 - ③ Aventis S.A. (아벤티스 주식회사, 프랑스) : 245백만 원
 - ④ Eisai Co., Ltd. (에자이 주식회사, 일본) : 184백만 원
 - ⑤ Daiichi Pharmaceutical Co., Ltd. (다이이치제약주식회사, 일본) : 74백만 원
 - ⑥ Solvay Phamaceuticals B.V. (솔베이제약주식회사, 네덜란드) : 5백만 원

피심인 대창판매(주)와 (주)풍산은 황동봉 등을 제조·판매하는 사업자들이다. 피심인들은 영업회의 및 영업사원을 통하여 업계동향을 파악하거나, 정보를 수집하는 방법 등으로 가격인상문서를 1997. 2. 24. 동일한 시기에 내부품의하여 거래업체에 통지한 후, 1997. 3. 1. 동일한 시기에 동일하게 가격을 인상하였다. 그후, 피심인들은 1997. 5. 1. 같은 방법으로 가격을 인상하였고, 1997. 7. 18. 및 같은 달 21. 다시 가격인상문서를 거래업체에 통지한 후, 1997. 8. 1. 동일한 인상액 및 가격폭으로 가격을 인상하였다. 황동봉업계의 제조·판매업체는 약 14개사인데, 1997년부터 각각 31퍼센트(대창판매)와 22퍼센트(풍산)의 시장점유율을 가진 피심인들이 먼저 도매상공급가를 동일 또는 유사하게 인상하였고 여타 업체들은 피심인들의 가격정책을 따라가는 추세이었다.

공정거래위원회는 피심인들의 위와 같은 가격인상행위는 법 제 19조제5항의 규정에 의한 부당한 공동행위로 추정된다고 보았다. 또한 피심인들이 1996년도 국내 황동봉공급시장에서 53%의 시장점유율을 차지하고 있음에 반해, 나머지 약 12개사는 시장점유율이 약 9%인 대우금속을 제외하고는 평균 2%~3% 정도인 영세사업자로서 시장에서의 가격 선도력이 있는 피심인들의 경쟁제한적인 가격결정 등에 영향력을 행사하거나 대항할 수 있는 입장에 있지 못하고 단순히 추종 또는 묵인할 수 밖에 없는 점 등을 감안할 때, 피심인들의 황동봉가격인상행위는 국내 황동봉 공급시장에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위임이 인정된다고 판단하였다. 이에 따라 피심인들에 대하여 시정명령과 한국신동공업협동조합에의 통지명령을 내렸다.

□ 4개 철근제조업체들의 부당공동행위(1998. 1. 14)

피심인 인천제철(주), 한국철강(주), 삼표상사(주)²⁰, 한보철강공업(주) 등은 건설자재인 철근 등을 제조 판매하는 사업자들이다. 피심인들(한보철강공업(주)는 제외)은 1997년 2월 및 4월 등 두 차례에 걸쳐 철근 판매가격을 인상(톤당 20,000원)(1차 인상)하였고, 97. 9. 1.부터 3. 사이에 다음 표와 같이 인상(2차 인상)하였다.

20) 피심인 삼표상사(주)는 강원산업(주)의 판매회사였다.

<표> 각 사별 가격인상 내역

(단위 : 원)

구 분		거래처에 통보한 인상예정가격	실 제 인 상 가 격			
			인천제철	한국철강	삼표상사	한보철강
규 격 별 인상내용	10mm	16,000원	15,000	14,500	14,300	16,000
	13mm		16,500	16,800	17,000	"
	16mm 이상		15,000	15,600	15,500	"
가격 인상일		97.9.1.~9. 3.	97.9.5.	97.9.3.	97.9.2.	97.9.1.

공정거래위원회는 2.1.부터 한보철강공업(주)를 제외한 3사가 동일한 금액으로 동일한 시기에 철근가격 인상을 계획한 후, 비수기임에도 불구하고 동일한 금액으로 유사한 시기에 철근가격을 인상한 점, 각사의 제조원가를 비교하여 볼 때 각사의 가격인상요인이 상이하여 시장에서 동일한 가격이 형성되기가 어려운 점, 피심인들이 가격인상시 각 사가 타사의 가격인상 시기 및 금액을 사전에 인지하고 유사한 시기에 동일한 가격인상을 거래처에 통보한 점 등을 감안하여 피심인들의 2차인상행위는 부당한 공동행위로 추정된다고 보았다. 또한 1차인상의 피심인들이 국내시장의 41.3%를, 2차인상의 피심인들이 국내시장의 50.8%를 점유하고 있는 점을 감안할 때, 피심인들의 가격인상행위는 국내 철근판매시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위임이 인정된다고 판단하였다. 이에 따라 피심인들에 대하여 시정명령과 대한건설협회에의 통지명령을 내렸다.

□ 비씨카드(주) 및 13개 회원은행들의 부당공동행위(1998. 1. 14)

피심인들은 여신전문금융업법(사건 당시는 신용카드업법)에 의한 신용카드업을 영위하는 사업자들이다. 특히, 피심인 비씨카드(주)(이하 '비씨카드사'라 한다)는 13개 시중은행 및 지방은행의 공동출자로 운영되고 있으며, 그 업무는 카드발급대행, 가맹점업무 및 프로세싱업무를 대행하고, 각 회원은행은 회원모집, 고객관리 및 매출전표 매입업무 등을 수행하고 있고, 의사결정은 사안의 경중에 따라 단계별로 업무위원회, 운영위

원회 및 이사회를 통하여 하고 있다.

97. 10월 현재 국내신용카드업계는 카드전업사 8개사, 겸업은행 28개사 및 외국계은행 1개사(시티은행)가 신용카드업을 영위하고 있었고, 신용카드전업사는 은행계 4사(비씨, 국민, 외환, 장은카드)와 전문계 4사(삼성, 엘지, 다이너스, 동양카드)로 양분되어 있었다. 또한, 당시 국내카드 시장은 카드전업사를 중심으로 7개의 배타적 가맹점군이 형성(비씨, 국민, 외환, 삼성, 엘지, 다이너스, 동양)되어 있었고, 각 가맹점군의 은행들은 동일군내 회원은행(카드사)의 가맹점 매출전표만을 접수하며, 각 카드 이용회원들은 보유카드와 동일군내의 카드업자와 가맹점계약을 체결한 가맹점만을 이용할 수 있었다.

피심인 비씨카드사는 업무위원회, 운영위원회 및 이사회(이하 이사회 등 이라 한다)를 주관하는 입장에 있으면서, 이사회 등의 결의라는 명목을 빌어 각 회원은행들이 전문계카드사와의 업무제휴를 체결하지 못하도록 하는 한편, 이를 위반한 회원은행들에 대해서는 신규카드발급정지 등의 제재를 가하기로 하는 내용의 결의를 각 회원은행에 통보하여 전문계카드사와의 업무제휴제한에 따르도록 하였다. 피심인 (주)조흥은행, (주)한국상업은행, (주)제일은행, (주)한일은행, (주)서울은행, 농업협동조합중앙회, 중소기업은행, 한국주택은행, (주)경기은행은 비씨카드사 이사회의 구성원으로서 업무제휴를 제한하기로 하는 결의에 직접 참여하였고, 피심인 (주)대구은행, (주)부산은행, (주)충청은행, (주)경남은행은 이러한 업무제휴관련 공동행위에 대해 묵시적인 동조 내지 합의를 하였다.

공정거래위원회는 비씨카드사 회원은행들의 전체 영업점과 자동화코너 및 자동화기기 등이 전체의 60%를 상회하고 있다는 점에서 비씨카드사 회원은행과의 업무제휴가 제한될 경우 영업망이 부족한 전문계카드사는 신용카드 관련 영업에 상당한 곤란을 겪게 될 수 밖에 없고, 또한 비씨카드사 회원은행들이 전체 신용카드취급고 및 회원수의 40% 이상을 점유하고 있는 점을 고려하여 위의 업무제휴관련 공동행위의 경쟁제한성을 인정하였다.

그 밖에 비씨카드사 및 피심인 13개 회원은행들은 비씨카드사가 조정안을 작성한 회원관련수수료율(현금서비스 수수료율, 할부수수료

을, 연체료율) 및 가맹점수수료율을 공동으로 결정한 사실이 적발되었다. 이에 따라 공정거래위원회는 피심인들에게 시정명령을 내렸다.

□ 전동차 제작3사의 부당공동행위(1998. 1. 14)

피심인 대우중공업(주), 현대정공(주) 및 (주)한진중공업은 전동차량 제조업을 영위하는 사업자들이다. 전동차의 국내제작사는 피심인 3개사로 공급면에서 과점체제를 이루고 있고, 1996년도 이들 3사의 전동차 부문의 매출액은 3,445억 원이며 이중 피심인 대우중공업(주)가 48%인 1,654억 원을, 피심인 현대정공(주)이 37.3%인 1,284억 원을, 피심인 (주)한진중공업이 4.8%인 507억 원을 각각 차지하고 있다.

피심인들은 조달청이 97년 5.20. 및 8.14. 각각 실시한 철도청 1호선 및 분당선, 서울시지하철 1호선 공사수요 전동차 구매입찰시 철도청 1호선은 피심인 대우중공업(주)가 3차례 입찰에서 모두 최저가로 투찰하여 낙찰받았으며, 철도청 분당선은 피심인 (주)한진중공업이 3차례 입찰 중 2번에 걸쳐 최저가로 투찰하여 낙찰받았고 투찰금액 순위도 저가순위로 한진→대우→현대의 순서로 동일하였으며, 특히, 지하철 1호선의 경우 현대정공(주)가 8차례 입찰에 모두 최저가로 투찰하여 낙찰받았으며 투찰금액 순위도 2회째부터 7차례에 걸쳐 저가순위로 현대→한진→대우 순으로 동일하였다.

공정거래위원회는 한국철도차량제작협회(회원사가 피심인 3개사를 비롯하여 부품업체 26개사로 구성)의 1997년도 5차례의 모임에서 매번 모임마다 참석자는 회장단 실무위원인 피심인 3개사만이 참석한 점, 또한 동 모임에서 전동차가격에 관해 상호 의견을 교환한 점, 위와 같은 응찰 및 낙찰 결과 등을 종합적으로 고려하여 피심인들이 의도적으로 입찰에 참가하지 아니하거나 예정가격보다 월등히 높은 가격으로 투찰하여 유찰시키는 방법 등을 통하여 수주예정회사가 예정가격과 거의 같은 금액으로 낙찰받을 수 있도록 밀어주기 또는 들러리 역할을 하는 등의 방법으로 전동차가격이 인상되도록 한 행위를 한 것으로서 공정거래법 제19조제5항의 규정에 의한 부당한 공동행위로 추정되고, 국내의 전동차공급시장에서 피심인들의 시장점유율이 실질적으로 100%인 점을 감안할 때, 피심인들의 이와 같은 담합에 의한 가격인상행위는 국내 전동차공급시장에서

경쟁을 실질적으로 제한하는 행위로 인정된다고 판단하였다.

이에 따라 피심인들에게 시정명령과 과징금납부명령을 내렸다. 과징금액은 피심인들이 이 사건 입찰에서 낙찰받은 낙찰금액(계약금액)의 100분의 5를 한도액으로 하되, 경제상황 및 경상수지적자상태인 피심인들의 경영상황 등을 감안하여 피심인 대우중공업(주)에게는 5천만 원, 피심인 현대정공(주)에게는 2천5백만 원, 피심인 (주)한진중공업에게는 1천만 원을 각각 부과하였다.

□ 타이어 제조·판매 5개사의 부당공동행위(1998. 1. 14)

피심인 한국타이어제조(주), 금호타이어(주), 우성타이어(주)는 타이어를 제조·판매하는 사업자들이다. 1996년 현재 타이어내수시장은 금호타이어와 한국타이어가 각각 시장점유율 50.5%, 41.2%로 시장을 양분하고 있는 전형적인 과점시장 상태이고, 우성타이어와 외국산 타이어의 시장점유율은 각각 내수시장의 약 4.5%, 3.8%이었다.

피심인들은 국방부 조달본부가 발주한 군납용타이어 입찰물량에 대해 1992. 4. 23. 및 1993. 7. 7. 이상 2차례에 걸쳐 3사 물량배정 기본원칙(금호 : 한국 : 우성 = 41 : 41 : 18, 금액기준)을 결정하여 추후 이를 준수할 것을 합의하고, 1994년부터 1997년까지 동 비율대로 물량을 배분하였다. 또한 피심인들 중 한국타이어와 금호타이어는 1997. 5. 16. 대한타이어공업협회에서 회동하여 동 협회 이사 등의 주관 아래 트럭·버스용(Truck Bus Bias : TBB) 타이어의 공급물량을 1997. 5월부터 같은 해 12월까지 월별로 정하기로 합의하고, 물량을 배분하였다.

공정거래위원회는 피심인들은 국내 타이어 제조·판매시장에서 1996년 말 기준으로 약 96%의 시장점유율을 가지고 있는 사업자들이라는 점을 고려하여, 피심인들의 군납용 및 TBB 타이어의 물량배분을 통한 공동행위는 타이어 제조·판매시장에 있어서의 경쟁을 실질적으로 제한한다고 판단하였다.

이에 따라 공정거래위원회는 함께 적발된 피심인들의 타이어 권장소비자가격의 부당한 표시행위(불공정거래행위)에 대한 것과 종합하여 시정명령과 관련된 합의의 파기명령 및 과징금납부명령을 내렸다. 과

정금 산정에 있어서는 피심인들의 기업상황을 감안하여, 피심인 한국타이어 및 금호타이어에 대하여는 각각 50,000천원을, 피심인 우성타이어에 대하여는 5,000천원의 과징금을 부과하였다.

□ 9개 손해보험사의 부당공동행위(1998. 1. 30)

이 사건의 피심인들은 삼성화재해상보험(주), 현대해상화재보험(주) 등 9개 손해보험업을 영위하는 사업자들이다.

피심인들은 보험처리 사고차량에 대한 자동차부품 납품대금을 1980년 이후 관행적으로 소매가격에서 5%를 차감하여 지급하여 온 행위에 대하여 1997. 2. 7. 공정거래위원회로부터 경고조치를 받게 되자, 이를 자동차부품 대리점들과 계약체결 없이 납품대금을 차감한데 대한 조치인 것으로 오해하고, 같은 달 초순경부터 자동차부품 대리점들을 상대로 납품대금을 소매가격의 95%로 하는 부품공급계약체결을 추진하였다. 1997년 5월부터 7월까지 전북지역 자동차부품 대리점들²¹⁾과 몇 차례에 걸쳐 소모성 자재에 대한 보험금 지급 등을 수용하고, 납품대금을 소매가격의 95%로 하는 자동차부품 공급계약을 체결하였다.

공정거래위원회는 피심인들은 계약조건을 사전에 합의하고 이를 토대로 공동의 교섭을 통해 동 합의를항을 내용으로 한 계약을 체결한 것이므로, 이는 손해보험회사들이 전북지역 보험처리 사고차량에 대한 보험금에 영향을 미치는 자동차부품 납품대금 등을 공동으로 결정·유지 또는 변경하기로 합의한 행위에 해당된다고 판단하였다. 그리고 피심인들이 전북지역 자동차보험 시장의 91%를 점유하고 있는 점을 감안하여 경쟁의 실질적 제한성을 인정하였다. 이에 따라 피심인들에게 시정명령과 언론공표명령을 내렸다.

□ 16개 은행의 부당공동행위(1998. 3. 11)

21) 피심인들의 거래상대방인 전북지역 자동차부품 대리점들은 자동차회사별로 각각 사업자단체를 결성하고 있었다(예컨대 현대자동차 부품대리점 사업자들로 구성된 전북 현대부품대리점 상우회, 대우자동차 부품대리점 사업자들로 구성된 전북 대우회, 기아자동차 부품대리점 사업자들로 구성된 전북 기아동우회. 각 사업자단체별 구성 사업자 수 및 가입비율은 현대가 31개로 75.6%, 대우가 18개로 66.6%, 기아가 19개로 46.3%이나, 가입 대리점들이 비가입 대리점들에 비해 사업규모 및 시장점유율이 비교적 큰 업체들로 이루어져 있었다.

피심인 (주)한국외환은행, (주)조흥은행, (주)한국산업은행 등 16개 은행은 외국환관리법에 의한 외국환업무를 취급하는 은행들이다. 외환시장은 은행간 외환시장과 대고객 외환시장으로 나누어지고, 대고객 외환시장은 다시 각 은행의 고시매매율이 적용되는 소액외환거래시장과 우대매매율이 적용되는 고객외환거래시장으로 나누어지는 바, 금융기관별 1996년말 외국환업무 영위점포수²²⁾를 기준으로 (주)한국외환은행, (주)서울은행, (주)조흥은행, (주)한일은행, (주)상업은행, (주)제일은행, (주)국민은행, (주)신한은행 등 8개 주요 시중은행이 소액외환거래시장의 53.3%를 차지하고 있는 것으로 추산되었다.

외환위기 등으로 인하여 환율이 불안정해지자 정부는 1997. 12. 15. 오후 10시경 1997. 12. 16.부터 일일환율변동폭 제한을 폐지한다고 발표하였는 바, 일일환율변동폭 제한이 폐지된 1997. 12. 16. 오전 9시경 (주)한국외환은행 등 피심인 16개 은행은 소액외환거래에 적용되는 전신환매매수수료율²³⁾을 일제히 종전 2%에서 5%로 인상조정하였다.

공정거래위원회는 국내초유의 일일환율변동폭 제한폐지로 인해 환율변동에 따른 환위험 예측이 곤란한 상황이었음에도 불구하고 피심인 16개 은행의 외환매매수수료율이 일제히 동일하게 결정된 점, 피심인들의 외환매매수수료율 결정이 환위험에 대한 합리적 분석에 의거해 이루어진 것으로 보기에선 일일환율변동폭 제한폐지 발표와 외환매매수수료율 결정까지의 시차가 너무 짧은 점, 피심인들이 외환매매수수료율의 결정근거로 외환딜러들의 경험·감 등만을 내세울 뿐 5%로 결정한 구체적 자료를 제시하지 못하고 있는 점 등에 비추어 볼 때, 피심인들이 1997. 12. 16. 외환매매수수료율을 일제히 5%로 결정·고시한 행위는 피심인들간의 합의에 의한 것으로 추정된다고 보았다.

공정거래위원회는 경쟁의 실질적 제한성과 관련해서는 첫째 피심인들의 대고객 외환시장 점유율이 40% 이상인 점, 외국환업무 영위점포수의 비중에 있어 외국은행 국내지점의 점포수는 67개로 전체의 1.6%에

22) 공정거래위원회는 외국환 매매율 못지 않게 접근의 용이성에 따라 금융기관을 선택하는 소액환전자들의 특성상 외국환업무 영위점포수의 비중은 소액외환거래시장에서의 점유율을 보여주는 적절한 지표가 될 수 있다고 보았다.

23) 외환매매수수료율이란 외환매매기준율과 대고객 매입율·매도율간의 차이를 말하는 것으로 그 결정요인은 해당통화의 유동성(Liquidity)·변동가능성(Volatility)과 거래규모 등이다.

불과한 반면 피심인들의 외국환업무 영위점포수는 2,566개로서 전체의 60%를 차지하고 있는 점 등을 고려해 볼 때, 피심인들의 이 사건 외환매매 수수료를 담합인상행위는 소액외환거래 분야에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위라고 판단하였다.

이에 따라 피심인들에 대하여 시정명령과 과징금납부명령을 내렸다.

□ 화장지 제조 4개업체의 부당공동행위(1998. 4. 10)

피심인 유한킴벌리(주), 쌍용제지(주), (주)대한펄프, (주)모나리자 등은 화장지²⁴⁾ 등을 제조·판매하는 사업자들이다.

피심인 쌍용제지(주), (주)모나리자, (주)대한펄프 등은 1996. 6. 1. 두루마리화장지의 공장도가격을 동시에 인하한 후(1차 인하), 1997. 3. 1. ~ 5. 10.의 기간동안 신제품을 출시하거나 가격을 인상함에 있어서 가격을 동일하게 결정하였고(1차 인상), 이후 위의 3사 및 유한킴벌리(주)는 1997. 7. 16 ~ 8. 1. 및 같은 해 12. 23. ~ 12. 24. 기준가격을 동일하게 인상하여 피심인들의 기준가격, 인상액, 인상율이 모두 동일하게 되었다(2차 인상 및 3차 인상).

공정거래위원회는 피심인들은 각 회사별로 제조원가의 구성비 경영 및 판촉전략, 가격정책 등이 상이함에도 두루마리화장지의 기준가격 인상액, 인상율 등을 동일하게 책정한 점, 화장지 공급시장에 있어 수급상의 급격한 변화 또는 동일하게 가격을 인상할 요인이 발생하는 등의 특별한 사유가 없음에도 불구하고 동일 또는 유사한 시기에 동일한 가격 및 인상율로 인상한 점 등을 고려하여, 피심인들의 행위는 부당한 공동행위로 추정된다고 보았다. 아울러 피심인들은 1996년도 국내 두루마리화장지 공급시장에서 85% 이상의 시장점유율을 차지하고 있어 피심인들의 공동행위는 동 시장에서의 가격결정 등에 절대적인 영향을 미칠 수 있음을 감안하여 경쟁의 실질적 제한성을 인정하였다. 이에 따라 피심인들에 대하여 시정명령과 언론공표명령 및 총 1,879,474,030원의 과징금납부명령을

24) 화장지제품은 두루마리화장지, 미용화장지, 대형화장지로 크게 분류되고, 그중 두루마리화장지는 롤(Roll) 형태로 된 울퉁불퉁한 제품인 엠보싱과 평판용이 있고, 미용화장지는 무향 또는 향수가 있는 1겹 또는 2겹 등으로 되어 있으며, 대형화장지는 수요자의 주문 등에 의거 다양한 형태로 생산된다.

내렸다. 과징금은 공동행위기간 동안의 화장지관련매출액에 1,000분의 5를 곱한 금액으로 산정하였다.

피심인들의 불복의 소에서 서울고등법원은 위 각 행위의 공동행위 성립을 인정하였으나, 과징금을 산정하면서 범위반행위의 대상품목인 엠보싱 두루마리 화장지의 매출액 외에 다른 상품의 매출액까지 포함한 화장지제품 전체매출액을 기준으로 한 것은 위법하다고 판시하고, 엠보싱두루마리 화장지 이외의 제품에 대한 시정명령과 이에 해당하는 과징금납부명령을 취소하였다²⁵⁾. 그러나, 대법원은 과점적 시장구조 하에서 시장점유율이 높은 선발 업체가 독자적인 판단에 따라 가격을 결정한 뒤 후발 업체가 일방적으로 이를 모방하여 가격을 결정하는 경우에는, 선발 업체가 종전의 관행 등 시장의 현황에 비추어 가격을 결정하면 후발업체들이 이에 동조하여 가격을 결정할 것으로 예견하고 가격 결정을 하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 법 제19조제5항에 따른 공동행위의 합의 추정은 번복된다고 하면서, 1차 인상 및 1차 인하부분의 공동행위성립을 인정한 원심판결을 일부 파기하였고²⁶⁾ 서울고등법원은 상고심 판결 취지에 따라 1차 인상 및 1차 인하 부분의 시정명령 및 과징금부과처분을 취소하였다.²⁷⁾ 이 사건판결은 후발업체들이 선도업체의 행위를 모방하여 이와 유사한 의사결정을 한 의식적 병행행위(conscious parallelism)사안에 대한 최초의 법원판결이라는 의의가 있다.

□ 종이컵 원지 제조4개사의 부당공동행위(1998. 5. 19)

피심인 (주)대한펄프, 한창제지공업(주) 등은 동남아 등 해외로부터 펄프를 수입하여 1회용으로 사용되는 종이컵의 원지를 제조·판매하는 사업자들이다.

피심인 (주)대한펄프, 피심인 한창제지(주) 및 (주)신호페이퍼가 100% 점유하던 국내 종이컵원지제조시장에 1996년 10월이후에 피심인 신흥제지(주)와 피심인 한솔제지(주)가 신규로 진입하여 동 시장에서의 시장 점유율 확보를 위한 가격경쟁이 심화되어 1996년 9월이전에 톤당 1,100,000원 정도이던 종이컵원지의 출고가격이 1997년 상반기에는 톤당 950,000

25) 서울고등법원 2001.1.28. 선고 98누10822판결.

26) 대법원 2002.5.28. 선고 2000누1386 판결.

27) 서울고등법원 2003.3.20 선고 2002누9041 판결.

원 이하까지 하락되었다. 1997년 10월이후에는 (주)신호페이퍼가 종이컵원지 생산을 중단하게 되어 1998년 현재는 피심인들이 사실상 국내수요의 100%를 공급하고 있다.

다음 <표>에서 보는 바와 같이 종전에 1톤당 76만 원 내지 95만 원하던 종이컵원지의 판매가격을 (주)대한펄프는 1997. 9. 1. 한창제지공업(주) 및 한솔제지는 1997. 10. 1. 각각 동일하게 105만 원으로 인상하고, 1998. 1. 1.에는 피심인 신풍제지(주)를 포함한 피심인들 모두가 각각 동일하게 1톤당 125만 원으로 인상한 사실이 있으며, 피심인 (주)대한펄프 및 피심인 한창제지공업(주)는 1998. 2. 1. 또 다시 1톤당 동일하게 145만 원으로 각각 인상한 사실이 있다.

<표1> 가격인상 내역

(단위 : 만 원/1톤당)

	인상전	1차인상		2차인상		3차인상	
		인상일	금액	인상일	금액	인상일	금액
(주)대한펄프	95	97.9.1.	105	98.1.1.	125	98.2.1.	145
한창제지공업(주)	95	97.10.1.	105	98.1.1.	125	98.2.1.	145
한솔제지(주)	80~85	97.10.1.	105	98.1.1.	125	-	-
신풍제지(주)	76~88	-	-	98.1.1.	125	-	-

공정거래위원회는 피심인들은 각 회사별로 종이컵원지생산이 차지하는 비중·관측전략·가격정책 등이 상이함에도 위 <표>에서 보는 바와 같이 종이컵원지의 가격을 동일한 날짜 또는 비슷한 시기에 동일하게 책정한 점, 1997. 5. 20.자의 (주)대한펄프의 CUP부장회의결과보고 내부문건에 의하면 1997년 5월초에 (주)대한펄프, (주)신호페이퍼, 한창제지공업(주) 및 신풍제지(주)의 컵영업부장들이 종이컵원지의 공급량 및 가격인상 등에 대하여 협의한 사실, 경쟁사(한솔, 신호, 한창, 신풍)와의 협력을 통한 가격인상 계획대로 시행한다는 1997. 9. 27.자의 (주)대한펄프 판지사업본부 주간시황자료 등을 종합적으로 고려하여, 피심인들의 전술한 가격인상행위는 부당한 공동행위로 추정된다고 보았고, 1997년 10월 이후에는 국내종이컵원지공급시장에서 피심인들이 100%의 시장점유

율을 차지하고 있어서 경쟁의 실질적 제한성이 인정된다고 판단하였다. 이에 따라 시정명령, 언론공표명령과 과징금납부명령을 내렸다. 과징금액은 피심인들의 부당한 공동행위에 이르게 된 정황, 어려운 경영상황 등을 감안하여 종이컵원지 관련매출액에 100분의 3을 곱한 금액으로 산정하여 (주)대한펄프 278,300,000원, 한창제지공업(주) 143,800,000원, 한솔제지(주) 85,800,000원, 신풍제지(주) 27,700,000원을 각각 부과하였다.

□ 13개 항공사의 해외여행 항공요금 담합결정등 부당공동행위 (1998. 5. 19.)

이 사건 피심인들은 한국발 동남아 및 유럽노선에 취항하고 있는 국적항공사, 외국항공사의 국내지사(또는 지점) 및 이들 노선에 취항하고 있는 외국항공사의 항공운송총대리점업을 영위하는 국내회사 등이다.

국제항공여객운임은 국가간에 체결되는 개별 항공운수협정마다 다소간 차이는 있으나 기본적으로 특정 노선에 대하여 체약국의 지정항공사들이 그 노선에 취항하는 다른 항공사들과의 협의를 거쳐 합의²⁸⁾를 하고, 이에 대하여 체약국 항공당국의 승인을 받아야 유효하게 되며, 우리나라의 경우 항공법 규정에 의하여 국제항공운송사업자는 해당 국제항공노선에 관련된 항공협정에서 정하는 바에 따라 국제항공노선의 여객 또는 화물의 운임 및 요금을 정하여 국토해양부장관의 인가를 받거나 신고하여야 한다. 각 항공사는 인가운임의 범위안에서 여타 항공사와의 경쟁관계를 감안하여 인가운임보다 30~40% 정도 낮은 수준에서 실제운임을 결정하고 있으므로, 인가운임은 사실상 최고가격의 기능을 하고 있다.

한국발 유럽노선에 취항하는 피심인 (주)대한항공, (주)아시아나항공, 불란서국영항공한국, 영국항공(주) 한국지점, (주)케이엘엠네덜란드항공(한국영업소), 스위스에어트랜스포트컴퍼니리미티드 한국지점 및 (주)협성항공은 1997.12.15., 한국발 동남아노선에 취항하는 피심인 (주)대한항공, (주)아시아나항공, 타이항공(주) 한국지사, 캐세이패시픽항공 한국지사, 싱가포르에어라인리미티드 한국지점, 말레이시아항공(주) 한국지점, 세홍항공(주) 및 국제항공운송(주)는 1998.1.8. 각각 (주)대한항공 서울국제여객지점 건물 회의실에서 회동하여 노선별·항공사별 적용운임의 수준과 단체

28) 이러한 합의는 가능한 한 국제항공운송협회(IATA)의 운임결정기구를 통하여 이루어지도록 하고 있음.

운임의 적용원칙 등을 논의하였다.

공정거래위원회는 피심인 (주)대한항공이 1997.12.15. 및 1998.1. 8.자의 위의 모임에서 논의된 운임관련 사항(유럽노선의 경우 항공사별로 운임종류별 개인운임수준이, 동남아노선의 경우 노선별로 비수기·성수기별 개인 및 단체운임이 기록됨)을 회의결과자료로 정리하여 피심인들에게 팩스로 통보한 점, 위 모임에서 논의된 여객운임이 모임 이전의 여객운임보다 높게 책정된 점 등에 비추어 피심인들이 노선별 항공여객운임수준을 공동으로 결정·유지 또는 변경하는 합의를 한 것으로 보았으며, 또한 피심인들이 한국발 동남아 및 유럽노선의 국제항공여객운송시장에서 차지하는 점유율이 76% 이상에 이르고, 피심인들의 항공운임 등에 관한 합의 이후에 일부 동남아 및 유럽노선의 항공여객운임이 실제로 상승된 점 등을 고려하여 피심인들의 행위의 실질적 경쟁제한성이 있다고 판단하였다.

이에 따라 피심인들에게 시정명령 및 언론공표명령을 내리고, 피심인들의 1996년도 연간매출액 규모 등을 고려하여 과징금납부명령을 내렸다.

□ LPG용기용 밸브제조3개사의 부당공동행위(1998. 5. 19)

이 사건 피심인 우일금속(주), 영도산업(주), (주)화성 등은 취사 또는 난방용으로 사용되는 LPG용기의 상단에 부착되는 고압가스 개폐장치인 LPG용기용밸브를 제조·판매하는 사업을 영위하는 사업자들로서 1997년 4월부터는 피심인들이 LPG용기용밸브제조시장의 100%를 점유하고 있다.

피심인 우일금속(주), 피심인 영도산업(주), 피심인 (주)화성(이하 피심인들 이라 한다)은 1997. 5. 1. 종전에 1개당 1,900 내지 2,000원하던 LPG용기용밸브의 판매가격을 동일하게 2,400원으로 인상하였고, 1998.1.1. 및 1998.1.20. 경에도 1개당 2,900원 및 3,400원으로 동일하게 각각 인상하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 이러한 가격인상행위는 부당한 공동행위로 추정된다고 보았고, 1997년 4월 이후에는 피심인들이 100%의 시장점유율을 차지하고 있어서 경쟁의 실질적 제한성이 인정된다고 판단

하였고, 이에 따라 시정명령, 언론공표명령과 과징금납부명령을 내렸다. 과징금은 이 사건과 관련된 LPG용기용밸브(사이폰밸브를 포함)의 매출액을 기준으로 산정하되, 피심인들의 부당한 공동행위에 이르게 된 정황, 어려운 경영상황 등을 감안하여 관련매출액에 100분의 1을 곱한 금액으로 총9,580만 원을 산정·부과하였다.

□ 가스누출경보차단장치 제조5개사의 부당공동행위(1998. 5. 23)

피심인 (주)한국가스기기, (주)신우전자 등은 가스누출경보차단장치 및 경보기(이하 가스누출경보차단장치 등 이라 한다)의 제조·판매업을 영위하는 사업자들이다.

1996년 가스누출경보차단장치 등의 국내 생산실적 및 피심인들의 시장점유율은 가스누출경보차단장치는 생산대수기준으로 총 8개업체 중 38.7%, 매출액 기준으로 52.8%, 경보기 생산대수기준으로 총 19개업체 중 78.0%를 차지하고 있었다. 동 제품 제조업체의 거래처로는 설비업체, 대리점, 건설업체 등의 대량 소비처와 일반 소비자가 있으나 그 중 설비업체와 대리점에 대한 판매가 대부분을 차지하고 있었다.

피심인들은 1997. 12. 23. 12:00경부터 13:30경까지 모임을 갖고 주거래처인 설비업체에 판매하는 제품단가를 협의하면서, 첫째 단식경보기는 최저가격을 개당 15,000원으로 할 것, 둘째 기타 제품은 판매단가의 5% 범위이내로 업체별로 차등인상할 것, 셋째 이러한 가격인상을 1998.1. 1.부터 적용할 것 등을 합의하였으며, 그 후 피심인 (주)신우전자는 동 모임에서의 합의사항을 협의회 합의사항 통보건 이라는 제목의 문서로 정리하여 1997. 12. 24. 나머지 피심인들에게 팩스 송부하였다.

공정거래위원회는 이러한 피심인들의 행위를 종합하여 가스누출경보차단장치 등의 단가 인상을 합의하였다고 판단하였고, 피심인들의 시장점유율을 고려하여 피심인들의 이 사건 행위는 가스누출경보차단장치 등 거래분야에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위라고 보았다. 이에 따라 피심인들에 대하여 시정명령과 언론공표명령을 내렸다.

□ 커피제조 2개사업자(동서식품(주), 한국네슬레(주) 부당공동 행위(1998.5.23)

피심인 동서식품(주), 한국네슬레(주)는 커피제조·판매업 등을 영위하는 사업자들로서 1997년도 커피부문 시장지배적사업자로 지정·고시되었다. 커피는 생산형태에 따라 원두커피, 인스턴트커피 및 커피믹스로 구분된다. 국내에 커피공급업체는 동서식품, 한국네슬레, 대상음료 등 4개사가 있는 바, 이들 중 피심인 동서식품과 한국네슬레가 1997년 기준 전체시장의 99%를 차지하고 있었다.

피심인 동서식품은 다음 <표>에서 보는 바와 같이 1997. 7. 1. 부터 인스턴트커피 제품인 맥심을 피심인 한국네슬레의 테이스터스 초이스와 동일 또는 유사한 규격으로 출시하면서 가격도 동일하게 책정하였으며, 그 후 한국네슬레가 가격을 인상할 때마다 비슷한 시기 또는 동일한 날짜에 3차례에 걸쳐 동일율로 가격을 인상하였다.

<표> 피심인별 인스턴트커피 제품 인상내역

일자	테이스터스 초이스 (한국네슬레)				맥심 오리지날 (동서식품)			
	규격(g)	가격(원)	g당가격(원)	인상율	규격(g)	가격(원)	g당가격(원)	인상율
97.4.7.					200	4,780	23.9	9.9%
4.14.	175	4,710	26.9	5.8%				
6.2.	"	4,950	28.3	5.1%				
7.1.					180	4,950	27.5	15.1%
8.18.	"	5,200	29.7	5.1%				
10.7.					"	5,200	28.9	5.1%
12.15.	"	5,860	33.5	12.7%				
12.19.					"	5,860	32.6	12.7%
98.1.12.	"	6,500	37.1	10.9%	"	6,500	36.1	10.9%

또한 피심인 동서식품은 커피믹스 제품의 경우 1997. 10. 7. 가격인상시부터 피심인 한국네슬레의 제품과 동일하게 가격을 책정한 후 1997. 12월, 1998. 1월 2차례에 걸쳐 동일율로 가격을 인상하였으며, 원두커피

피 제품의 경우에는 1997. 7. 1. 가격인상시부터 피심인 한국네슬레의 제품과 동일하게 가격을 책정한 후 1997. 12월, 1998. 1월 2차례에 걸쳐 동일율로 가격을 인상하였다.

공정거래위원회는 피심인들간에 제조경비·임금수준 등 원가구성 내역에 차이가 있고, 제품가격 인상의 주요원인이었던 원두가격 및 환율이 서로 다르게 적용된 점 등에 비추어 볼 때, 피심인들의 인상행위는 공정거래법 제19조 제5항에 의하여 제품가격 동반인상에 대한 피심인들간의 합의에 의한 것으로 추정된다고 보았다. 또한 피심인들은 시장점유율 합계가 99%에 이르는 등 국내커피시장을 양분하고 있는 과점사업자들인 점을 감안하여 위의 행위의 경쟁의 실질적 제한성을 인정하였다. 이에 따라서 공정거래위원회는 시정명령, 언론공표명령 및 과징금납부명령을 내렸다.

이에 대하여 피심인들이 제기한 불복의 소에서 서울고등법원은 공정거래위원회의 시정명령은 적법하다고 판단하였다.²⁹⁾ 그러나 대법원은 공정거래법 제19조 제5항의 취지는, 공정거래위원회가 같은 법 제19조 제1항에서 정하고 있는 부당한 공동행위의 성립을 법률상 추정하기 위해서는 “2 이상의 사업자가 법 제19조 제1항 각 호의 1에 해당하는 행위를 하고 있다.”는 사실(“행위의 외형상 일치”라 한다)과 그것이 “일정한 거래 분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위”라는 사실(“경쟁제한성”이라 한다)의 두 가지 간접사실만을 입증하면 족하고, 이에 추가하여 사업자들의 합의 내지 암묵적인 양해를 추정케 할 정황사실이 입증되어야만 하는 것은 아니나, 국내 커피 제조·판매시장을 양분하고 있는 두 사업자가 시장점유율 증대를 위하여 경쟁적으로 자사 커피제품 판매가격을 인상한 경우, 경쟁사보다 값이 싸면 제품이 잘 팔리지 않았던 당시 국내 커피시장의 특이한 상황을 고려하여 ‘경쟁제한성’이 결여된다고 보아서 법 제19조 제5항의 법률상 추정규정이 적용되기 위한 두 번째 요건(경쟁제한성)이 충족되지 않는다고 보고 원심판결을 파기·환송하였다.³⁰⁾

□ 14개 시·도건축사회 등의 사업자단체금지행위건(1998. 6. 25)

29) 서울고등법원 1999.4.28. 선고 98누10686, 98누11214(병합) 판결.

30) 대법원 2002.3.15. 선고 99두6514, 6521 판결.

피심인 대한건축사협회 산하 서울특별시건축사회 등 12개 시·도건축사회 및 대한건축사협회 부산광역시건축사복지회 등 2개 건축사복지회는 건축사들이 자신들의 공동이익을 증진할 목적으로 조직한 사업자단체이다. 이들 피심인들은 지역별로 각각 일정규모 이하 건축물에 대하여 설계업무와 감리업무를 분리하고 설계를 담당한 건축사로 하여금 자신이 설계한 건축물에 대해서는 감리업무를 담당하지 못하도록 제한하였으며, 인천광역시건축사회를 제외한 피심인들은 일정지역내 일정규모 이하 건축물에 대한 감리업무를 공동으로 수행하는 감리건축사사무소 또는 법인형태의 감리회사를 설립하고 감리업무를 공동으로 수주하여 회원 건축사에게 순번에 따라 배분하고 감리보수액을 공동으로 배분하였으며, 피심인 서울특별시건축사회, 경기도건축사회, 전북건축사회 등은 감리보수액의 기준을 정하여 구성사업자들로 하여금 이를 준수하도록 하고, 또한 구성사업자가 받은 감리보수액을 특정 은행계좌 등에 예탁하도록 하거나 그 중 일정액을 상조회비 및 감리건축사사무소 운영경비 등으로 공제하였다.

공정거래위원회는 피심인들이 건축사 자신이 설계한 건축물에 대한 감리수주의 제한은 해당 건축사의 자유의사를 침해하고 시장에서의 감리용역 공급을 제한해 경쟁의 감소를 초래하는 행위이며, 일정지역의 감리업무를 공동으로 수행하기 위한 지역감리사무소 또는 감리회사의 설립은 사실상 해당지역에서 감리용역에 대한 독점적 공급체계를 형성하는 행위라는 점 등을 감안할 때, 위와 같은 피심인들의 행위는 법 제19조제1항제3호에서 규정하고 있는 상품의 생산·출고·수송 또는 거래의 제한이나 용역의 거래를 제한하는 행위 또는 같은 항 제7호에서 규정하고 있는 영업의 주요부분을 공동으로 수행하거나 관리하기 위한 회사 등을 설립하는 행위로서 각각 해당지역 감리용역 거래분야에서의 사업자간 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위라고 판단하고, 시정명령과 언론공표명령을 내리고 피심인 인천광역시건축사회를 제외한 나머지 11개 시·도건축사회 및 2개 건축사복지회에 대하여 총890천원의 과징금을 부과하고 고발하였다.

□ 강관제조 4개사의 부당공동행위(1998. 7. 7)

피심인 현대강관(주), (주)세아제강, (주)신호스틸, 동부제강(주)는 핫코일을 성형 및 용접하여 강관을 제조·판매하는 사업자들이다. 강

관(특수관 제외)의 국내 총생산규모는 1997년의 경우 약 3,834천톤으로 피심인들이 국내총생산의 65%를 점하고 있고, 수출을 제외한 국내판매시장은 약 3,021천톤으로 그 중 피심인들이 약 1,842천톤을 판매함으로써 국내시장의 61%를 점하고 있다.

피심인들은 강관의 원재료가격의 인상 등을 이유로 1997. 4. 26.~5. 1 사이에 공장도가격을 1차로 흑관 5%, 백관 8% 인상하고, 같은 해 8. 1. 또다시 원재료 가격인상 등을 이유로 공장도가격을 2차로 흑·백관 8% 인상하였다. 피심인들은 1998. 1. 1(동부제강을 제외한 나머지 피심인)과 1.5(동부제강). 환율 및 금리인상, 각종 물류비 상승 등을 이유로 백관의 공장도가격을 3차로 11% 인상하는 한편, 대금결제방법을 어음에서 현금으로 변경한 사실이 있으며, 1998. 3. 1.~같은 달 10.사이에 흑관 및 백관의 공장도가격을 또다시 4차로 6.0~6.2% 인상하였다.

공정거래위원회는 피심인들이 4회에 걸쳐 동일 또는 유사한 시기에 동일한 비율로 강관가격을 인상하였으며, 자신들의 각 대리점에 배포한 판매가격표에서도 인상률이 일치하고 있다는 점 이외에 피심인들간의 (강관)판매가격에 관한 논의사실을 보여주는 피심인들의 내부문건 및 피심인들의 각 대표자 또는 임원 등이 참석한 한국강관협회 사장단회의 회의록 등의 정황적 요소들을 고려해 볼 때, 피심인들의 위 가격인상 행위는 사전합의에 의한 부당공동행위로 추정된다고 보았다. 또한 피심인들이 국내 강관생산시장의 65%, 판매시장의 61%를 각각 점하고 있으므로 피심인들의 행위는 국내 유통점에 대한 강관판매시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위로 인정된다고 판단하였다. 이에 따라 피심인들에게 시정명령 및 언론공표명령과 관련매출액에 100분의 2를 곱한 금액으로 상정한 총 3,597,70만 원의 과징금납부명령을 내렸다.

□ 동부제강등 3개 칼라강관업체의 부당공동행위(1998. 11. 25)

피심인 동부제강(주), 연합철강공업(주), 포항강재공업(주)는 컬러강관을 제조·판매하는 사업자로서, 컬러강관의 일종인 착색아연도강관 품목에 대해 1998년 현재 시장지배적사업자로 지정·고시되어 있었다.

피심인들은 외환위기 이후 페인트 등 원재료 가격이 상승하자 수차례 모임을 갖고 1998년 3.1. 출하분부터 가전컬러강판의 공급가격을 각사 공급가 대비 19.5% 인상하기로 하고 이의 관철을 위해 공동보조를 취할 것 등을 내용으로 3차례 합의하였다. 특히, 3차 모임에서는 수요처에서 합의한 가격수준을 수용하지 않을 경우 동 제품의 출고를 중지하기로 합의하였다. 피심인들은 이 합의에 따라 각 수요처 중 LG전자와 대우전자에 대해 19.5%씩 가격을 인상하였고, 한편 삼성전자와는 거래하지 않고 있는 연합철강을 제외한 2사는 삼성전자에 대해 18.5%(냉장고 측판) 내지 12.3%(냉장고 문짝)의 동일비율로 인상하였다. 공정거래위원회는 피심인들의 위와 같은 가격인상의 합의는 부당한 공동행위에 해당하며, 피심인들은 가전컬러강판판매시장에서의 점유율이 46.3%에, 컬러강판판매시장에서는 80%에 달하는 자들로서 가전컬러강판 판매시장에서의 가격경쟁을 실질적으로 제한하는 행위로 인정된다고 판단하였다. 이에 따라 피심인들에게 시정명령, 언론공표명령 및 총276백만 원의 과징금납부명령을 내렸다.

□ 포스틸등 4개 석도강판업체의 부당공동행위(1998. 11. 25)

피심인 (주)포스틸, 동부제강(주), 동양석판(주), 신화실업(주) 등은 석도강판을 제조·판매 내지 판매하는 사업자들이다. 피심인 동부제강 및 동양석판, 포스틸의 모기업인 포항제철은 1998년도 석도강판품목 시장 지배적사업자로 지정·고시되어 있었다.

피심인 동부제강, 동양석판, 신화실업 3개사는 포스틸이 1998. 4. 1. 석도강판 판매가격을 조정하자, 1998. 4. 6. 팀장회의를 갖고 3개사의 석도강판 판매가격을 포스틸의 판매가격에 맞추자고 합의하였으며, 동회의 이후 동부제강은 자신의 판매가격을 포스틸의 판매가격 수준으로 조정하여 1998. 4. 1.자로 소급적용하였고, 동양석판은 1998. 4. 13.자, 신화실업은 1998. 4. 11.자로 각각 가격을 조정하여 이후 피심인들은 가격을 동일하게 책정하여 판매해 왔다.

공정거래위원회는 피심인 포스틸은 1998. 4. 6. 석도강판 팀장회의에 참가하지 않았으나, 첫째, 피심인 4개사가 1992년 이후 수차례 석

도강판 시장점유율에 대한 합의를 통해 각 피심인별 판매량을 제한하여 왔고, 1995.5월 이후 석도강판 운송비를 동일하게 징수하기로 합의하는 등의 방법으로 가격경쟁을 제한하여 온 정황에 비추어 가장 중요한 요소인 석도강판 판매가격에 대해서도 합의가 있었음이 추정되는 점, 둘째, 1997. 12월말까지 동일하게 유지되어 오던 피심인 4개사의 석도강판가격이 1998. 1월초부터 같은 해 3월말까지 상이해졌다가 1998. 4월부터 다시 동일하게 책정된 점 등에 비추어 볼 때, 포스틸의 1998. 4월 석도강판 판매가격 조정은 피심인들간의 합의에 의한 것이라고 추정된다고 보았다. 또한 공정거래위원회는 피심인들은 국내 석도강판시장을 과점하고 있는 사업자들(시장점유율 합계 : 100%)이라는 점에 기초하여 피심인들의 위외 석도강판 가격책정행위는 국내 석도강판 거래분야에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위라고 인정하였다.

공정거래위원회는 그밖에 피심인 포스틴³¹⁾, 동부제강, 동양석판, 신화실업 4개사가 등거리원칙³²⁾을 도입하여 1995. 5. 1.자로 거래처로부터 징수하는 석도강판 운송비를 동일하게 정하기로 합의한 것을 적발하였고, 이러한 행위는 거래처에 대해 각 피심인별 석도강판의 실질판매가격(인도가격)을 동일 내지 유사하게 하는 결과를 가져오는 부당공동행위에 해당된다고 보았다.

이에 따라 공정거래위원회는 피심인들에 대하여 시정명령, 언론공표명령 및 이 사건 위반행위 관련 매출액인 1995. 5월부터 1998. 6월까지의 석도강판 내수매출액을 기준으로 이 사건 부당한 공동행위의 내용 및 정도, 기간 및 횟수, 위반효과, 업계사정 등을 고려하여 총 8,604백만원의 과징금을 부과하였다.

□ 11개 신문사의 부당공동행위(1999. 3. 22)

피심인 (주)조선일보사, (주)동아일보사, (주)매일경제신문사, (주)중앙일보사 등11개 신문사는 일반일간신문 또는 특수일간신문 발행업

31) 포스틴은 포스틸 이전에 포항제철의 석도강판을 판매하던 회사로서 1995.12월 포스틸에 흡수합병되었다.

32) 등거리원칙에 의한 운송비 징수는 예컨대 거래처 A가 4개 석도강판업체의 생산공장에서부터 각각 다른 거리에 위치하고 있을 때, 가장 짧은 거리를 등거리로 정하여, 등거리부분의 운송비만 거래처 A가 부담하게 하고 등거리외의 부분은 4개 석도강판업체가 부담함으로써 4개 석도강판업체가 거래처 A로부터 징수하는 운송비를 동일하게 만드는 방식을 말한다. 이 방식은 일부 변동이 있기도 하였으나, 대부분 피심인들 사이에서 1998년 까지 시행되었다.

을 영위하는 사업자들이다.

피심인들은 1998. 9. 1자로 신문의 월간구독료를 8천원에서 9천 원, 1부당 가격을 300원에서 400원으로 인상하였고 이에 따라 1998. 8. 27 중앙일보사를 필두로 1998. 9. 1까지 가격인상사고(社告)를 게재하였다.³³⁾

공정거래위원회는 피심인들은 1998. 9. 1자로 동시에 월간구독료와 1부당 가격을 동일한 금액으로 인상하였으며(행위의 외형적 일치), 이외에도 ① 1998. 8. 27까지 가격인상사고를 게재한 신문사는 중앙일보사 하나뿐이었고, 같은 해 8. 28까지도 가격인상사고를 게재한 신문사는 중앙일보, 조선일보, 동아일보 등 3개사에 불과하였음에도 불구하고 피심인들 중 중앙일보사가 1998. 8. 27에서 28일 사이에 작성한 『구독료인상에 따른 대응방안』이라는 문건에 의하면, “비단 본보 독자에게만 인상하는 것이 아니고 전 중앙지의 구독료가 인상되는 것이니 양해바랍니다.”라는 내용의 답변자료가 기록되어 있다는 점, ② 피심인들 중 현대문화신문사가 1998. 8월에 작성된 품의서에도 한국일보를 포함한 주요신문사의 가격인상현황이 기재되어 있다는 점, ③ 피심인들 중 한국일보사가 1997. 12. 16 작성한 『4대지 관계자회의 결과보고』라는 문건에 의하면, “한국, 조선, 동아, 중앙 등 각사는 1월부터 구독료를 현행 8천원에서 9천원으로 1천원씩 인상하기로했습니다. 가판가격은 현행 300원에서 400원으로 올리기로 했습니다.”라는 내용이 기록되어있어 가격인상시점(1998. 9. 1.) 이전에 이미 업계차원에서 이같은 가격인상이 논의되고 있었음을 알 수 있다는 점 등의 정황적 요소들을 고려해 볼 때, 피심인들의 위 가격인상 행위는 사전합의에 의한 부당한 공동행위로 추정되며, 전국 일반지 및 경제지 판매가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위에 해당된다고 보았다. 경쟁의 실질적 제한성은 피심인들이 1997년도 기준 전국 일반일간신문사 및 경제신문사 매출액의 80%이상을 차지한다는 점에 기초하여 인정된다고 판단하였다. 이에 따라서 피심인들에 대하여 시정명령과 언론공표명령을 내렸다.

□ 울산광역시 산업로확장공사 입찰관련 8개사의 부당공동행위
(1999. 3. 22)

33) 단, 매일경제신문은 1부당가격의 경우 1996. 1월부터 이미 400원을 적용해 왔었고 1998.9.1자로 월간구독료만 상기와 같이 인상한 것이다.

피심인들은 건설산업기본법 제9조(건설업의면허)에 의하여 건설업활동을 영위하는 건설업자들이다.

울산광역시장이 실시한 울산시 산업로 확장공사입찰(1차입찰:1998. 6. 5, 2차입찰:1998. 6. 15.실시)과 관련하여, 1차 입찰에서 피심인 현대건설(주)는 엘지건설(주) 및 한진건설(주) 등 8개 입찰참가예정회사에 대하여 1998. 5.말경 유선통화 등으로 위 공사의 연고권을 주장하며 자기가 수주를 받을 수 있도록 협조를 요청하였고, 1998. 6. 5. 입찰참가예정회사를 초청하여 협조모임을 주관하고, 동 모임에서 피심인들은 현대건설을 수주 예정업체로 결정하였으나, 동 모임 참가업체 중 (주)삼호가 협조를 거부하자 피심인들은 서로 합의하여 위 입찰에 참가하지 아니함으로써 1차 입찰을 유찰시켰다. 또한, 현대건설(주), 엘지건설(주) 및 한진건설(주)이 참가한 2차 입찰에서 피심인엘지건설과 한진건설은 현대건설의 들러리 입찰참가 요청에 협조하여 입찰함으로써 결국 현대건설이 최저가 입찰자가 되어 적격심사 1순위 대상자로 선정되었다.

공정거래위원회는 1차입찰에서 피심인 모두가 사전에 합의하여 입찰에 불참함으로써 위 입찰이 유찰되도록 한 행위는 법 제19조 제1항제 8호의 규정에 정한 다른 사업자의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한하는 행위로, 2차입찰에서 피심인들이 한 행위는 동 건설공사 입찰에서 피심인들이 입찰금액을 공동으로 결정한 행위로 인정된다고 각각 판단하였고, 피심인들의 위와 같은 행위는 울산광역시산업로확장공사 입찰분야에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위로 보았다. 이에 따라 피심인들에 대하여 시정명령과 언론공표명령을 내렸으나, 현대건설이 2차입찰에서 최저가 입찰자가 되어 적격심사1순위 대상자로 선정되었으나 발주처가 동 입찰을 무효화하고 재입찰을 실시하여 현대건설이 중국적으로 낙찰받지 못하였고 공동행위에 의한 부당이익이 발생하지 아니한 사실을 고려하여 피심인들에 대한 과징금부과는 하지 않았다.

□ 맥주제조 3사의 부당공동행위(1999. 5. 26)

피심인 하이트맥주(주), 진로쿠어스맥주(주) 및 피심인 (주)두산³⁴⁾은 각각 맥주의 제조 및 판매사업을 영위하는 사업자이다. 피심인들

중 하이트맥주(주)는 98. 2. 21., (주)두산[구 오비맥주(주)] 는 2. 23., 그리고 진로쿠어스맥주(주)는 2. 24일에 병맥주, 캔맥주, 생맥주의 규격별 출고가격을 각각 동일인상율로 인상하였다.

공정거래위원회는 첫째, 피심인별로 가격인상요인에 서로 차이가 있었음에도 맥주 종류별·규격별 가격인상율이 모두 동일하다는 점, 둘째, 맥주가격인상과 관련하여 피심인 하이트맥주(주)의 당시 영업본부장이 구 오비맥주(주) 담당중역으로부터 맥주가격 인상내역에 대해서 전화로 통보받은 후, 인상시기에 대해서는 피심인 하이트맥주(주)가 먼저 시행하겠다고 한 사실이 있음을 동회사 업무부장이 진술하고 있는 점 등을 정황증거로 하여 피심인들의 인상행위가 피심인들간 맥주가격인상을 위한 부당공동행위에 의한 것으로 추정된다고 보았다.

피심인들은 이 사건 맥주가격 인상행위가 국세청의 행정지도에 따른 것이므로 피심인들의 행위는 그 위법성이 조각된다고 주장하였다. 그러나, 공정거래위원회는 행정지도는 비권력적 사실행위로서 그에 따름이 강제되는 것은 아니므로 사업자들은 독자적인 판단에 따라 행동할 수 있는 가능성이 항상 내재하고 있다는 점, 본건에 있어서 피심인들이 행정지도의 근거라고 주장하는 『주세사무처리규정』 제70조에는 주류가격 변경사실의 사전신고의무만을 규정하고 있을 뿐 사전에 국세청과 협의하여 그 내용대로 신고하도록 규정하고 있지 않으며, 또한 국세청이 전체평균 가격인상을 한자리 수 이내로 하도록 지도한 사실은 인정되지만, 이 사건과 같이 규격별·종류별로 구체적인 가격이나 인상율을 지정하여 이에 따르도록 지도한 사실은 인정되지 않는다는 점 등을 근거로 피심인들의 주장을 배척하였다. 또한 피심인들은 국내 맥주공급시장의 99.9%를 점유하고 있는 사업자들인 점에서 경쟁의 실질적 제한성을 인정하였다. 이에 따라 공정거래위원회는 피심인들에게 시정명령 및 피심인별 관련매출액에 1000분의 15를 곱하여 총 1,145,900천원의 과징금납부명령을 내렸다.

피심인들은 공정거래위원회의 결정에 불복하여 행정소송을 제기하였는데 서울고등법원은 맥주가격을 동일한 인상률로 일제히 인상한 행위는 외관의 일치가 인정되고 이들의 시장점유율(99.9%)을 고려하면 경

34) 1998.8.31 구 오비맥주 주식회사(맥주사업 + 식품사업)가 맥주사업부문을 두산맥주 주식회사에 영업양도한 후, 1998.9.1 두산그룹내 8개 계열사를 흡수합병하면서 상호변경한 회사이다.

쟁제한성이 인정되므로 부당한 공동행위가 일응 추정된다고 하면서도, 맥주가격 인상이 국세청 등의 행정지도에 따라 이루어진 점, 맥주시장의 구조, 맥주가격결정당시 각 회사들의 독자적인 가격인상노력 등 여러 가지 주관적·객관적 정황을 종합적으로 고려하여 볼 때 부당한 공동행위의 추정이 복멸된다고 판시하였다.³⁵⁾ 이에 대하여 공정거래위원회는 상고를 제기하였으나, 대법원은 상고를 기각하였다.³⁶⁾

□ 원자력발전소 방사선관리용역입찰참가 6개사의 부당공동행위
(과징금, 1999. 6. 2)

피심인들은 엔지니어링 활동 및 감리업무를 영위하는 사업자들이다. 원자력발전소의 방사선용역사업의 목적은 방사선오염확산방지, 방사선 관리구역작업관리 및 방사성 물질처리 등을 수행하는 것이다. 1997.12월 기준 한국전력공사에 등록된 방사선관리용역회사는 피심인 7개사이었으며³⁷⁾ 원자력발전소는 월성 및 울진원자력 제2발전소(3,4호기)가 각각 1998. 7~8월 새로 가동됨에 따라 98년도 방사선관리용역대상 발전소는 8개소였다.

피심인들의 임원들은 모임을 갖고 한국전력공사가 발주예정인 고리원자력제1발전소 방사선관리용역입찰과 관련하여 각 입찰 건당 수주예정업체(기존 용역수행업체) 및 들러리업체(응찰협조업체) 2개사를 미리 정하고, 들러리업체들은 수주예정업체가 제시하는 응찰금액 이하로는 응찰하지 않도록 하고 나머지 업체들은 입찰에 등록하지 않는 방법으로 수주예정업체를 낙찰시키기로 합의하였다. 이후 피심인들은 1997. 12. 12. 입찰에서 합의를 실행하여 수주예정업체가 낙찰받았다. 또한 피심인들은 1997. 10. 초순경 회합을 갖고 월성원자력제2발전소용역 건의 경우, 서울방사선을 수주예정업체로, 한일종합산업과 금강코리아는 각각 들러리 응찰업체로 정하기로 합의하였으나, 입찰결과 당초 합의와는 달리 들러리로 참가했던 한일종합산업이 수주예정업체보다 낮은 가격으로 응찰하여 낙찰받았다. 또한, 울진원자력제2발전소용역 건의 경우는 피심인들이 1998. 1.~2월 기간중 수차례 모임을 갖고 동 입찰에 대해 협의를 하였으며 입찰

35) 서울고등법원 2000.12.28 선고 99누7304 판결.

36) 대법원 2003.2.28. 선고 2001두946 판결.

37) 극동원자력(주)는 1998.1.13.경 부도로 영업중단 상태임.

결과 한국원자력엔지니어링이 낙찰받았다.

공정거래위원회는 피심인들은 위 방사선관리용역입찰에서 합의하여 입찰가격을 공동으로 결정한 것이고, 피심인들의 행위는 원자력발전소방사선관리용역입찰분야에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위로 인정된다고 판단하였다. 이에 따라서 피심인들에 대하여 시정명령과 언론공표명령 및 과징금납부명령을 내렸다. 7개 발전소 입찰의 낙찰자에 대하여 총 313,800천원을 과징금으로 산정하였다. 다만, 월성원자력제2발전소 입찰 건의 경우에는 당초 합의와 달리 낙찰받은 점을 감안하여 과징금은 부과하지 않았으며, 자진신고한 사업자에게는 과징금을 면제하였다.

□ 농약제조 11개사의 부당공동행위(1999. 7. 6)

피심인 동부한농화학(주), 노바티스아그로코리아(주), (주)경농, 동양화학공업(주)³⁸⁾ 등 12개 사업자는 농약을 제조·판매하는 사업자들이다. 이들 피심인은 농협중앙회가 1998년도 및 1999년도에 회원농협에서 판매하는 계통농약³⁹⁾의 구매를 위하여 수차에 걸쳐 실시하는 피심인들과의 수의시담에 앞서 농협중앙회에 제시하는 공동품목의 납품희망가격을 시담시마다 품목별로 각각 동일한 수준으로 제출하였다. 피심인들은 또한 1998년도 및 1999년도에 제조·판매하는 공동품목⁴⁰⁾에 대한 각각의 출고가격을 동일한 가격으로 결정하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 위와 같은 행위는 피심인들간의 합의에 의한 것이라고 추정된다고 판단하고, 당해 행위로 인한 경쟁의 실질적 제한성은 국내에서 사용되고 있는 농약의 전체수요량을 피심인들이 공급하고 있어 인정된다고 보고, 피심인들에게 시정명령 및 언론공표명령을 내렸다.

한편 농림부는 1995년도까지 농약의 「품목고시제도」를 운영하면서 공동품목에 대하여는 동일가격으로 판매하도록 행정지도하여 왔고,

38) 피심인 동양화학공업(주)는 1998.8.31.자로 피심인 노바티스아그로코리아(주)에게 농약사업부문을 양도한 이후에는 농약을 제조·판매하지 않고 있으나 1998.8.31.이전까지는 국내에서 농약을 제조·판매해 왔으며 현재에는 화학제품 제조업을 영위하는 사업자이다.

39) 농약판매는 농업협동조합중앙회의 회원농협을 통한 계통판매와 시판 도·소매사업자를 통한 판매로 이원화되어 있으며, 1998년도 현재 약 55%는 시판상을 통해 판매되고 약 45%는 계통판매되는 계통농약이었다.

40) 농약품목 중 유효성분 및 함유량이 동일한 농약들을 가리킨다.

동년 12.6. 이 제도가 폐지된 이후에도 가격 및 수급에 대한 행정지도를 계속하여 왔다. 피심인들은 과거 정부의 행정지도에 따라 동일가격으로 형성되어 왔던 공동품목의 가격을 기준으로 농협중앙회의 가격변동율에 대한 가이드라인에 맞추어 가격을 결정하기 때문에 각 회사의 가격이 동일한 것이라고 주장하였다. 그러나 공정거래위원회는 위 가이드라인은 농협중앙회의 총 구매물량에 대한 가중평균가격변동율일 뿐 개별품목의 가격은 피심인들이 결정하여 제출할 수 있는 것이라는 사실을 근거로 피심인들의 주장을 배척하였다.

□ 경상남도 등 10개 시도 전세버스운송사업조합의 경쟁제한행위(1999. 12. 10)

피심인 경상남도 전세버스운송사업조합은 전세버스운송사업의 건전한 발전과 공동의 이익증진을 도모함을 목적으로 여객자동차운수사업법 제55조의 규정에 의거 설립된 결합체로서 사업자단체에 해당한다.⁴¹⁾

피심인은 1996. 11. 5. 이사회에서 전세버스요금을 10% 인상하여 1997. 1. 1.부터 시행하기로 결의하고, 이를 「전국행선지별전세버스운임요금표」 및 「전세버스 운임요금 적용기준 및 조건표」 라는 책자로 제작하여 전체 구성사업자와 관내 각급학교에 배포하였다. 또한 피심인은 1998. 8. 28. 개최된 제7기 정기총회에서 요금덤핑행위금지를 위하여 지역협의회별 제재수단 강구 및 조합차원의 응징효과 극대화를 위한 지원을 결의하였고, 1998. 8. 28. 개최된 이사회에서 지역협의회장을 주축으로 하여 요금준수를 위한 강제이행방안을 수립 시행하기로 하였으며, 1999. 2. 23. 제8기 정기총회에서 요금덤핑·과당경쟁을 억제하기 위한 조치를 강구하기로 결의하였다.

공정거래위원회는 피심인이 이사회 결의를 통해 전세버스요금을 결정하고 구성사업자로 하여금 이를 준수하도록 통보한 행위는 부당 공동행위의 일종인 “가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위”에 해당되고, 각 지역 전세버스운송시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위라고 판단하였다. 이에 따라 피심인들에 대하여 시정명령, 구성사업자와 관

41) 이외에 서울특별시, 인천광역시, 경기도, 울산광역시, 전라북도, 충청남도, 충청북도, 대구광역시, 경상북도 전세버스운송사업조합 등 9개 전세버스운송사업조합에 대해서도 각각 개별적으로 조사가 진행되고 같은 날의 결서가 작성되었다.

내 각급학교에 대한 서면통지명령, 10개 전세버스운송사업조합의 연명으로 언론공표하라는 명령 및 과징금납부명령을 내렸다.

□ 대한법무사협회 및 13개 지방법무사회의 경쟁제한행위(1999. 12. 21)

피심인 서울지방법무사회 등 지방법무사회는 법무사를 구성사업자로 하는 사업자단체이고, 피심인 대한법무사협회는 피심인 13개 지방법무사회의 연합체로서 사업자단체에 해당된다.

피심인들은 신규로 법무사회에 가입하고자 하는 자에 대하여 각 피심인별 회칙에 근거하여 피심인들이 각각 운영하고 있는 후생공제회에 의무적으로 가입하도록 하였으며, 신규가입자에 대하여 해당 지방법무사회 가입금 및 후생공제회 가입금, 대한법무사협회 납부금을 포함한 소정의 가입비(또는 입회금)를 납부한 후 피심인 대한법무사협회에 등록을 신청하도록 하고, 등록이 된 후 그 등록증을 교부받아 해당 지방법무사회에 가서 입회절차를 밟도록 하였다. 피심인들은 1998. 12. 29. 내지 1999. 5. 31.의 기간중에 각 이사회, 임시총회 또는 정기총회에서 일정한 액수의 가입금⁴²⁾을 받기로 각각 의결하고, 이후 신규로 등록하는 회원에 대하여 동 금액을 징수하여 왔다.

공정거래위원회는 피심인들의 행위는 각 지역별 법무사업 분야에서 현재 또는 장래의 사업자수를 제한하는 행위에 해당되는 것으로 판단하고, 시정명령, 관련회칙 및 공제규칙 등의 수정 또는 삭제명령 및 구성사업자에 대한 서면통지명령을 내렸다.

이에 대하여 피심인들은, 법무사회는 공익단체이므로 법 적용대상인 사업자단체에 해당하지 않으며, 법무사회의 후생공제사업 규정은 대법원장의 승인을 얻었으므로 대법원의 감독 대상이지 공정거래위원회의 법 적용대상이 아니라는 등의 주장을 하였으나 공정거래위원회는 이를 받아들이지 않았다.

42) 대한법무사협회 가입금 700만 원을 포함하여 지방법무사회 가입금, 각 지방법무사회의 공제사업에의 가입금으로 구성되며, 총액은 지방법무사회별로 최저 1,000만 원(창원지방법무사회)에서 2,700만 원(인천지방법무사회)까지 차이가 있었다.

□ 성라공원 조성공사 입찰관련 10개 건설사의 부당공동행위(1999. 12. 30)

피심인들 중 동부건설(주) 및 현대건설(주)과 피심인 이외의 업체인 (주)태영은 경기도 고양시가 1999.4.8에 실시한 『성라공원 조성공사』 1차입찰(이하 1차입찰이라 한다)과 관련하여 입찰참가예정업체를 상대로 1차입찰일 이전부터 본건 공사현장 인근에 기시공 및 접속구간 등이 있다는 점을 내세워 연고권 주장을 하였고, 피심인들은 본건 공사입찰에 모두가 불참함에 따라 결과적으로 동 입찰이 유찰되었다.

공정거래위원회는 피심인들로서는 본건 입찰 이후에 아이스링크 시설 등 후속공사도 발주될 예정이라는 점을 알고 있었으므로 1차입찰이 매우 중요하나 피심인들 모두가 입찰에 참가하지 않았으면서 1차입찰 유찰후 불과 12일만에 실시된 재입찰(발주처도 본건 1차입찰 유찰상황이 업체간 담합소지가 있다고 판단하여 통상의 경우와 달리 신속히 재입찰공고를 함)에서는 피심인들 대부분이 1차입찰시 준비한 내역서 금액대로 재입찰에 참가한 점 등을 근거로, 피심인들은 1차입찰을 유찰시키기로 합의한 것으로 판단하고 피심인들에게 시정명령과 언론공표명령을 내렸다.

□ 7개 신용카드사의 부당공동행위 및 한국여신전문금융협회의 경쟁제한행위(2000. 1. 14)

피심인 비씨카드(주), 국민신용카드(주), 엘지캐피탈(주) 등 7개 신용카드사들은 신용카드업을 영위하는 사업자들이며, 피심인 한국여신전문금융업협회(이하 여신협회라 한다)는 사업자단체에 해당한다.

피심인 7개 신용카드사들은 1999년에 3차에 걸쳐 여신협회에서 모임을 갖고 신용카드가맹점 수수료율⁴³⁾ 인하조정안을 결정하였다. 피심인 여신협회는 1999. 3. 24. 인하요율안 결정과 관련하여 비씨카드(주), 국민신용카드(주), 엘지캐피탈(주)에 대해 각 사의 인하안을 제시토록 하고 이를 기초로 작성된 안건을 회의에 상정하여 결정하도록 하였고, 당일 회

43) 신용카드사들은 자신의 가맹점이 신용카드로 판매한 물품·용역대금을 지급하면서 지급대금의 일정율을 수취하는데 이를 가맹점수수료라 한다. 수수료율은 대금의 선지급에 따른 금융비용, 카드회원 및 가맹점 모집·관리에 따른 비용, 채권회수에 따른 위험부담 등이 고려되어 결정되는데, 신용카드사 별로 130~225개로 구분된업종에 따라 1.5~5% 범위에서 형성되어 있다.

의의 결정사항을 적극 홍보하라는 내용의 여신협회 명의의 공문을 각 사에 발송하였다. 또한 1999. 8. 12. 회의에서는 여신협회가 자체적으로 마련한 요율조정 기준을 신용카드 회사들에 제시하였다.

공정거래위원회는 피심인 7개 신용카드사들의 행위는 부당공동행위로서 법 제19조 제1항제1호에 위반되며, 피심인 여신협회의 행위는 신용카드업 분야에서의 경쟁을 부당하게 제한하는 사업자단체의 행위로서 법 제26조제1항제1호에 위반된다고 보았다. 이에 따라 피심인 7개 신용카드사들에게 시정명령, 피심인 한국여신전문금융업협회에게 시정명령 및 63,300천원의 과징금납부명령을 내리고 피심인 전체에 대하여 언론공표명령을 내렸다.

□ 철근제조 8개 전기로 제강사들의 부당공동행위(2000. 5. 31)

피심인 인천제철(주)⁴⁴, 동국제강(주), 한국철강(주), 한보철강공업(주), (주)한보, 환영철강공업(주), 한국제강(주), 대한제강(주) 등 8개 전기로 제강사들은 철근제조·판매업을 영위하는 사업자들이다.

피심인 등은 2000. 1월 하순무렵부터 일제히 철근 수요처인 건설업체 및 유통업체에 동 인상내용을 확정통보하였고 같은 해 2.1.부터 2.7.까지 인상공문 또는 견적서를 발송하여 철근규격별 가격을 동일하게 인상하였다. 피심인 8개 전기로 제강사 및 강원산업(주)(이하 피심인 등으로 칭한다)는 일반, 고장력 철근 6종에 대해 다음 <표1>과 같이 4일 동안의 어느 하루에 <표2>와 같이 동일한 금액으로 철근판매가격을 일제히 인상하였다.

<표1> 철근가격인상일

인상일	2000.2.1.	2000.2.2.	2000.2.3.	2000.2.7.
회사명	한보, 환영철강공업, 한국제강	동국제강	인천제철	한국철강, 한보철강공업, 대한제강

44) 피심인 인천제철(주)는 2000.3.15.자로 동종 전기로 제강사인 강원산업(주)를 합병하였다.

<표2> 철근판매가격 인상내역

(단위 : 천원/톤)

일반 철근			고장력 철근		
직경10mm	직경13mm	직경16mm	직경10mm	직경13mm	직경16mm
270	265	260	280	275	270

공정거래위원회는 피심인 등은 철근 판매가격을 인상하기로 합의한 것으로 추정된다고 판단하고, 시정명령과 언론공표명령을 내리고, 각 피심인별로 피심인들의 철근과 관련한 매출액을 기준으로, 부당공동행위의 내용·기간⁴⁵⁾, 경쟁제한의 정도·과급효과 및 시장상황 등 업계현황, 각 피심인별 재무상태 등을 고려하여 산정한 총 4,002,100천원의 과징금을 부과하였다. 위 의결에 대하여 피심인들은 이의신청을 제기하였고, 공정거래위원회는 철근 업계 전반에 걸쳐 불황이 지속되고 있는 등의 사정을 감안하여 과징금의 금액을 감액하는 재결을 하였다.⁴⁶⁾ 이 재결에 대하여 피심인들이 다시 제기한 불복의 소에서 서울고등법원은 피심인들의 청구를 모두 기각하였으나⁴⁷⁾, 대법원은 공정거래법 제19조제5항에 의해 추정되는 공동행위의 과징금 산정 기준이 되는 “실행개시일”은 행위의 외형적 일치와 실질적 경쟁제한성이라는 두 가지 간접사실이 모두 갖추어졌을 때를 의미하며, 원심이 2000.2.1. 한보, 환영철강공업, 한국제강의 철근가격 인상 행위가 실질적 경쟁제한성이 있는지를 판단하는 전제가 되는 시장점유율, 철근시장의 특성·현황 등을 고려하지 않은 채, 곧바로 2000.2.1.을 과징금 산정을 위한 “실행개시일”로 단정한 것은 과징금산정의 기준이 되는 위반행위의 시기에 관한 법리를 오해한 것이라고 판시하고, 위 원고들에 대한 과징금납부명령 부분을 파기하였다⁴⁸⁾. 이후 서울고등법원은 환송심에서 2000.2.1. 현재 가격을 인상한 각사의 시장점유율 합계는 21.9%에 불과하여 경쟁을 실질적으로 제한한다고 볼 수 없고, 가격인상에 참여한 회사들의 시장점유율의 합계가 100%가 된 2000.2.7.(부당한 공동행위에 참여한 한국철강(주) 등 3사의 가격 인상시점)을 실행개시일로 보는 것이 상

45) 각 행위자의 가격 인상일을 위반행위의 시기(始期)로, 국내 철근시장에서 시장점유율 1위 사업자인 인천제철이 가격을 변경한 날의 전날인 2000.3.10.을 종기로 인정하였다.

46) 공정거래위원회 2000.10.17. 재결 제2000-48호.

47) 서울고등법원 2002.4.23. 선고 2000누15035 판결.

48) 대법원 2003.5.27. 선고 2002두4648 판결.

당하다고 판시하면서 과징금부과처분을 취소하였다⁴⁹⁾⁵⁰⁾. 동판결이 확정됨에 따라, 공정거래위원회는 기징수하였던 과징금을 모두 환급한 후 법원의 판결 취지에 따라 2000.2.1.부터 같은 해 2.6.까지의 매출액을 관련 상품의 매출액에서 제외하여 피심인들에게 과징금을 재산정하여 부과하였다.⁵¹⁾ 그러나 이 사건 대법원 판결에 대해서는 합의 추정의 요건으로서의 경쟁제한성 판단에 관한 법리를 합의 추정의 성립을 전제로 과징금을 산정하기 위해 위반행위 기간을 산정하는 데 있어서도 그대로 적용하여 논리적 모순을 범하였다는 유력한 비판이 있다.⁵²⁾

□ 4개 이동통신사업자들의 부당공동행위(2000. 5. 31)

피심인 (주)신세기통신, 한국통신프리텔(주), (주)엘지텔레콤, 한솔엠닷컴(주) 등은 전기통신사업법 제5조(기간통신사업자의 허가 등)의 규정에 의거 기간통신사업을 영위하는 사업자들이다. 피심인들은 1999. 9월 모임을 갖고 신규가입자 확보를 위한 단말기보조금⁵³⁾ 지급규모 축소를 합의하고 시행하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 이러한 행위는 부당공동행위로 추정된다고 보고, 이에 따라 시정명령 및 언론공표명령, 총 2,889,700천원의 과징금납부명령을 내렸다.

피심인들은 이 사건 보조금 지급축소 합의와 관련하여 정보통신부가 1999. 4월부터 보조금을 지원받은 가입자에 대해 적용하던 의무가입기간제도를 폐지하면서 이동통신사업자들에게 보조금을 과다지급하지 말도록 권유하여 한 동안(대략 1999. 4월부터 같은해 7월 기간 중) 이 사건 피심인이 아닌 에스케이텔레콤(주)도 포함된 모든 이동통신사업자의 보조금 지급규모가 18만 원선으로 줄어들기도 하였으므로 피심인들의 위행위는 정보통신부의 권유 때문이었다고 주장하였다. 그러나 공정거래위

49) 서울고등법원 2004.6.10. 선고 03누10512 판결.

50) 위 환송심 판결에 대하여 공정거래위원회는 관례변경을 촉구하는 의미에서 다시 상고를 제기하였으나, 대법원은 이유 없음이 명백하다는 이유로 별도의 이유 실시 없이 이를 심리불속행 기각한 바 있다(대법원 2004.10.15. 선고 2004두8217 판결).

51) 공정거래위원회 2005.7.7. 의결 제2005-089호.

52) 이호영, 「반론 : 과징금 산정시 “위반행위기간”의 시기」, 경제법판례연구 제1권 (법문사, 2004) 193면 이하.

53) 단말기보조금이란 이동통신사업자가 신규가입자 확보의 목적으로 신규가입자에게 단말기 구입비용의 부담을 덜어주기 위해 자기의 부담으로 지원하는 각종 금액을 말한다. 이동통신사업자들은 주로 가입자 확보에 따른 고정적인 이동통신 사용요금수입에 의존하고 있어 실제 사업자들간 경쟁은 이동통신단말기(휴대폰) 보조금 지급을 통한 신규가입자 확보에 주력하는 실정이다. 이하 보조금이라 한다.

원회는 1999. 8월경 부터는 동 보조금 지급액이 다시 늘어나는 등 경쟁이 심화된 현상이 나타난 점을 감안해 볼 때 피심인들이 정보통신부의 동 권유에 계속 구속되었다고 볼 수 없으므로 피심인들의 위 주장은 인정할 수 없다고 판단하였다.

□ 1998년도, 1999년도 및 2000년도 군납유류구매입찰 참가 5개 정유사들의 부당공동행위(2000. 10. 17)

피심인 에스케이(주), 엘지칼텍스정유(주), 에쓰오일(주), 현대정유(주), 인천정유(주)(이하 에스케이, 엘지칼텍스, 에쓰오일, 현대정유, 인천정유라 한다)⁵⁴⁾ 등 5개 정유사들은 석유사업법에 의해 등록된 석유정제업을 행하는 사업자들이다.

1999년 11월 국회 국정감사에서 군용유류에 대한 고가구매 의혹이 제기되었고, 국방부는 정유 5개사를 공정거래위원회에 담합혐의로 신고하여 조사가 시작되었다. 국방부 조달본부가 입찰을 실시하여 계약한 이 사건 유류계약액은 1998년도 320,303,582천원, 1999년도 200,132,950천원, 2000년도 192,409,278천원으로서 총 약7,218억 원 규모였다. 피심인들은 3개년도 군납유류 구매입찰에 참가하면서 사전에 군납담당 임원들이 모임을 갖고 실무자들이 구체적으로 합의해 오는 입찰안을 준수하기로 합의하고, 이를 실행하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 행위는 공정거래법 제19조 제1항 1호의 규정에 해당하는 부당공동행위(가격고정)라고 인정하고, 시정명령 및 총 약1,900억 원의 과징금을 부과하고, 5개 정유사 대표이사 및 대리인들이 3개년에 걸친 군납유류 입찰담합행위 사실을 시인하고 선처를 구하면서 위 담합행위에 관련된 임직원에 대해서는 자체 인사조치를 하고 재발방지 대책을 추진하겠다고 약속하였기 때문에 관련 임직원에 대한 고발 조치를 면제하고, 피심인 중에서도 조사에 심히 협조하지 아니한 에스케이, 현대정유, 인천정유만을 검찰에 고발하였다.⁵⁵⁾ 과징금 산정에 있어서는 군납유류 계약금액의 5%를 기준으로 하되, 조사과정에서 법 위반사실

54) 에스케이는 1998.3.20. (주)유공에서, 인천정유는 1999.8.20. 한화에너지(주)에서 각각 상호가 변경된 사업자이다. 현대정유와 인천정유는 1999.9.1. 통합운영을 개시함에 따라 공정거래위원회 의결 당시 일부 임직원은 양사의 업무를 겸임하고 있었다.

55) 공정거래위원회 2000.10.17. 의결 제2000-158호.

을 인정하고 조사에 적극적으로 협조한 에쓰오일, 엘지칼텍스에 대해서는 3분의 1을 경감하고, 조사에 심히 협조하지 아니한 에스케이, 현대정유, 인천정유에 대해서는 3분의 1을 가중하여 에스케이, 47,522백만 원, 엘지칼텍스, 23,760백만 원, 에쓰오일, 23,760백만 원, 현대정유, 47,522백만 원, 인천정유, 47,522백만 원으로 총 190,086백만 원이 부과되었다.⁵⁶⁾ 이후 환율·유가가 급등하였고 환율·유가 인상분을 모두 유가에 반영하기가 어렵고 일부 반영한다고 하더라도 대금 회수에 수개월이 걸리는 점 등을 고려하여 과징금의 납부기한 연장 및 분할납부를 허락하였다.⁵⁷⁾

또한 처음 시정명령을 한 후 3개월이 지났는데도 5개 정유사의 관련 임직원에게 대한 인사조치나 재발방지대책이 미흡하거나 결여되었고 검찰에서 고발을 요청하여 왔으므로, 공정거래위원회는 다시 피심인 엘지칼텍스정유, 에쓰오일 및 5개 정유사의 입찰담합의 실질적 책임자들을 추가로 고발하였다.⁵⁸⁾

피심인들이 제기한 불복의 소에서는 들러리로서 입찰담합에 가담한 부분에 대한 과징금 부과비율을 어떻게 정할 것인가가 주요한 쟁점이 되었다. 서울고등법원은 공정거래위원회가 원고들에 대하여 원고들의 낙찰금액의 합계액을 기준으로 이 부분 과징금을 부과한 것은 타당하다고 판시하였으나, 대법원은 이와 달리 원고들이 들러리로서 입찰담합에 가담한 부분에 관한 과징금액 산정에 있어 입찰계약을 체결한 부분보다 낮은 부과기준을 적용해야 하고, 법정관리 상태인 회사에 대해서는 과징금 부담능력을 고려하여 과징금을 부과하여야 하므로 이 부분의 공정거래위원회의 과징금부과가 비례의 원칙에 위배된다고 하여 취소하였다.⁵⁹⁾ 이에 따라 공정거래위원회는 과징금을 재산정하여 피심인들에게 이미 부과된

56) 이 사건과 관련하여 카르텔로 입은 손해배상 청구하는 사소가 제기되었다. 2001.2.14. 국방부는 정유 5개사를 상대로 총 1,584억 원의 손해배상 청구 소송을 제기하였고 2007.1. 서울중앙지법 민사18부(재판장 안승국)는 손해액 산정방법으로 중회귀분석을 통한 이중차분법을 채택하여 정유 5개사에 903억 원의 손해액에서 유류 무상공급분의 가치 93억 원을 뺀 810억 원을 국방부에 지급하라는 판결을 하였다. 2009.12.30 서울고등법원 민사10부(재판장 박철)는 손해액 산정방법으로 표준시장비교방법(싱가포르 현물시장 가격+부대비용을 벤치마킹)을 적용하여 정유 5개사에 1,413억 원+이자의 손해액에서 유류 무상공급분의 가치 93억 원을 뺀 1,310억 원+이자를 국방부에 지급하라는 판결을 하였다.

57) 공정거래위원회 2000.12.30. 의결 제2000-184호.

58) 공정거래위원회 2001.1.22. 의결 제2001-11호.

59) 대법원 2004.10.27. 선고 2002두6842 판결 및 대법원 2004.11.12. 선고 2002두5627 판결; 대법원 2008.2.15. 선고 2006두3957 판결, 서울고등법원 2006.1.12. 선고 2005누2416 판결(에쓰오일의 군납유 입찰담합 재산정 건); 대법원 2008.11.13. 선고 2006두675 판결, 서울고등법원 2005.11.30. 선고 2004누24457 판결(현대오일뱅크 외 1의 군납유 입찰담합 재산정 건) 등.

과징금 중 일부를 취소하였다.⁶⁰⁾

□ 11개 손해보험회사의 부당공동행위(2001. 6. 18)

피심인 삼성화재해상보험(주), 현대화재해상보험(주), LG화재해상보험(주), 동부화재해상보험(주) 등 11개 손해보험회사들은 자동차보험 등 손해보험사업을 영위하는 사업자들이다. 이른바 카르텔일괄정리법 시행에 따라 보험업법이 개정되어 2000. 4. 1.부터는 보험개발원이 순보험료(참조위험율)⁶¹⁾만을 산정하여 각 손해보험회사에 참조하도록 제시하고 부가보험료⁶²⁾는 각 손해보험회사가 스스로 산정하도록 자유화되었으며, 2001. 1. 1.부터는 10인승 이하 승합차, 2001. 4. 1.부터는 영업용자동차보험, 운전자보험, 농기계보험, 외화표시자동차보험, 운전면허교습생자동차보험에 대하여 각각 순보험료가 자유화되었다.

피심인들은 부가보험료 자유화(2000. 4. 1.)를 앞두고 수차례 부가보험료의 조정 방안 등에 대하여 정보교환과 논의를 하였고, 그 후 피심인들은 같은 해 4. 1.자 자동차보험료(기본보험료)를 종전 보험료 수준으로 결정하고 이를 신고하여 실행하였다. 또한 피심인들은 7.7. 모임을 갖고 “2000. 8. 1.자 보험료 수준”과 관련하여 보험개발원에서 제시한 “참조순보험료 인상(인하)분 또는 그 이상을 현행 보험료에 반영”하고 “참조순보험료를 반영한 보험료보다 낮은 보험료의 사용을 금지”하자는 것 등 보험료 산출과 관련하여 구체적으로 논의하였다. 그 후 피심인들은 5개 자동차보험종목의 8. 1.자 자동차보험료(기본보험료)를 보험개발원장이 제시한 참조순보험료 변동폭(평균 3.8% 인상) 수준으로 결정하고 이를 신고하여 실행하였다. 그리고 피심인들은 특별할증률⁶³⁾의 인상문제를 1999년 9월부터 보다 활발한 정보교환과 논의를 하였고 그 후 피심인들은 11. 1.부터 책임이 개시되는 계약분에 대하여 특별할증률을 종전보다 10% 포인트씩 인상하였다. 또한 피심인들은 2000. 7. 15. 한국전력공사가 실시한 업무용자동차보험입찰에 동일가격으로 제출하기로 합의하고 시행하여

60) 공정거래위원회 2004.12.29. 의결 제2004-385호; 공정거래위원회 2009.1.14. 의결 제2009-021호.

61) 순보험료는 보험금의 지급불능이 발생하지 않도록 하는 최소한의 보험료로서 보험금의 지급에 직접 충당되는 보험료를 말한다.

62) 부가보험료는 인건비, 운영비, 이윤 등 손해보험사들의 제반 관리경비를 충당하기 위한 보험료를 말한다.

63) 특별할증률이란 교통사고를 낸 불량가입자(전체 계약자의 5~6% 수준)에 대하여, 무사고할인·사고할증료율과는 별개로 각 보험회사가 자율적으로 사고유형에 따라 A,B,C,D의 등급으로 나뉘 10%에서 50%까지 추가 부과하는 할증료율로서 교통사고예방을 주된 목적으로 운영하고 있는 제도이다.

입찰을 유찰시켰다.

공정거래위원회는 피심인들의 이상의 행위들에 대하여 부당한 공동행위로 추정된다고 판단하고 피심인들에 대하여 시정명령, 언론공표명령 및 총 5,115,100천원의 과징금을 부과하였다.

이에 대하여 피심인들은 2000. 4. 1.자와 2000. 8. 1.자 자동차보험료 결정과 관련해서는 금융감독원의 행정지도에 따른 것이라는 항변을 하였으나, 공정거래위원회는 전자와 관련해서는 금융감독원이 행정지도한 사실이 있지만, 피심인들이 보험료를 결정함에 있어서 그 행정지도의 수용여부를 개별적으로 판단하여 자율적으로 결정하였어야 하며, 후자와 관련하여서는 금융감독원이 피심인들에게 행한 행정지도의 내용을 종합하여 보면, 기본보험료를 평균 3.8%로 고정하여 인상하도록 지도하였다고 볼 수가 없다는 이유로 이를 받아들이지 않았다.

□ MDF 제조 5개 사업자의 부당공동행위(2001. 11. 1)

피심인 한솔포렘(주), (주)유니드, 동화기업(주) 등은 MDF⁶⁴⁾ 등을 생산·판매하는 사업자들이다. 피심인들은 1995년 중반 이후 공급과잉에 따른 MDF 판매가격의 지속적인 하락으로 경영이 악화되자 사장단회의, 영업담당 임원회의, 영업부서장회의 등과 같은 모임을 정기 또는 수시로 갖고, 이 같은 모임이나 의사연락을 통하여 1997년 2월부터 2001년 3월까지 MDF 판매가격을 공동으로 결정하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 행위는 공정거래법 제19조제1항제1호의 규정의 의한 부당공동행위로 인정되며, 피심인들은 국내 MDF 수요의 70% 이상을 공급하고 있는 사업자들이라는 점에 기초하여 경쟁의 실질적 제한성을 인정하였고, 이에 따라 피심인들에게 시정명령과 총 1,720백만 원의 과징금납부명령을 내렸다.

□ 전국자동차운전전문학원연합회 서울특별시협회 등 12개협회의 경쟁제한행위(2001. 11. 5, 8)

64) MDF는 원자재를 파쇄하여 얻은 목질(Wood Fiber)을 접착제로 결합시켜 만든 제품으로서 물리적 성질(밀도, 휨 강도)과 색도(color) 등에 따라 White와 Regular로 구분되고, 두께는 2.5mm에서 38mm까지 다양하며, 가구 제조용으로 주로 쓰이고 있으나 최근에는 건축내장재나 마루판재로도 사용량이 증가하는 추세에 있다.

피심인 전국자동차운전전문학원연합회(이하 연합회라 한다)⁶⁵⁾ 및 연합회 각 지방회들은 사업자단체에 해당한다.

운전전문학원의 수강료는 1998. 12. 31.까지는 지방경찰청장이 조정·결정하였으나 경찰청의 ‘자동차학원관련 행정규제 정비’ 시책에 따라 1999. 1. 1.부터는 학원운영자가 자율로 결정하도록 되었다. 피심인 연합회는 회원학원들이 1999. 1. 1. 수강료 수준을 고수하도록 결정하고, 피심인 서울협회, 인천협회, 경기협회, 강원협회는 회원학원들이 1999. 1. 1. 수준으로 수강료를 유지해 주도록 결정하고 이를 실행하였으며, 피심인 서울협회, 경기협회, 경기서부협회는 수강료를 공동으로 인상하기로 협의하고 이를 실행하였으며, 피심인 인천협회는 비슷한 시기에 동일하게 수강료를 인상하였으며, 또한 피심인 7개 협회는 이사회 또는 월례회의 등을 통해 수강료 할인금지 등에 대하여 협의하고 이러한 협의내용이 이행되도록 하기 위해 정화위원회 활동 및 경찰청 고발조치 등을 하였다. 또한 피심인 연합회는 2000. 1. 7. 이사회에서 교육부제를 14부제로 고수하기로 결의하고, 결의에 따르지 않은 회원학원에 대해서는 불이익조치를 취하기로 결의하였다.

공정거래위원회는 피심인 7개 협회의 이와 같은 행위는 회원학원들로 하여금 일정한 수준으로 수강료를 결정 또는 유지하게 하거나 공동으로 수강료 인상을 결정하는 행위 및 구성사업자들의 사업활동 또는 사업내용을 부당하게 제한하는 행위로 판단하였다. 또한 피심인들의 구성사업자인 운전전문학원이 전국 자동차운전학원의 90%이상을 차지하고 있는 점을 기초로 경쟁의 실질적 제한성을 인정하였다. 이에 따라 피심인들에 대하여 시정명령, 언론공표명령 및 과징금납부명령을 내렸다.

□ 12개 폴리에스터원사 제조업체의 부당공동행위(2001. 12. 7)

피심인 (주)효성, 피심인 (주)코오롱, 피심인 한국합섬(주) 등 12개 폴리에스터원사 제조업체들은 폴리에스터원사⁶⁶⁾ 제조 및 판매업을 영

65) 연합회는 1999.4.9. 설립된 단체이며, 2001년 현재 산하에 18개 시·도협회와 480개 회원으로 구성되어 있었다.

66) 폴리에스터원사는 주원료인 테레프탈산(TPA) 85%와 에틸렌글리콜(EG) 35%를 중합(20%는 물로 변환)한 후 방사·연신 공정을 거쳐 제조되며 주로 먼 혼방사, 양모혼방사 등 의류용으로 쓰이며 산업용(타이어 코드 등)이

위하는 사업자들이다. 피심인들은 2000년도 기준 국내 폴리에스터원사 제조의 96.2%를 담당하고 있었다.

피심인들은 (주)코오롱의 파업, 대하합섬(주)의 가동중단 및 자율감산 등으로 폴리에스터원사 수급사정이 악화되자, 2000. 7. 12. 모임을 갖고 2000. 7~8월에 걸쳐 원사가격을 파운드(LB)당 5센트(¢) 인상하며, 대외적으로 거론하기 위한 8월 기준가격 설정을 합의하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 이러한 행위는 공정거래법 제19조제1항1호의 규정에 의한 부당공동행위에 해당하는 것으로 판단하고, 시정명령, 언론공표명령 및 총501,500천원의 과징금납부명령을 부과하였다.

□ 4개 나일론원사 제조업체의 부당공동행위(2001. 12. 7)

피심인 (주)효성, (주)코오롱, (주)고합, 태광산업(주) 등은 나일론원사⁶⁷⁾ 제조 및 판매업을 영위하는 사업자들이다. 피심인들은 2000년도 기준 국내 나일론원사 제조의 100%를 담당하고 있었다.

피심인들은 2000. 8. 2. 모임을 갖고 “각 사는 70SD 제품에 대하여 2000년 9월부터 파운드(LB)당 1.15\$ 이상 운영(SDY사 기준)하도록 하자. 이를 위해 현재 각 사가 \$1.05/LB 공급하는 수요업체에 대해 8월부터 \$1.10/LB으로 판매토록 하자”, “각 사의 산자용 제품은 2000년 9월부터 \$1.10/LB 판매토록 하자” 라고 나일론원사 판매가격을 결정하고 이를 이행하기로 합의하였다.⁶⁸⁾ 공정거래위원회는 피심인들의 이러한 행위는 공정거래법 제19조제1항1호의 규정에 의한 부당공동행위에 해당하는 것으로 판단하고, 시정명령을 내렸다.

□ 14개 감염성폐기물처리업체의 부당공동행위(2002. 1. 17)

나 인테리어용(커튼, 벽지 등)으로도 사용된다.

67) 나일론원사는 주원료인 카프로락탐(CPL)에 물, 아미노산, 나이론염, 산, 염기 등을 소량 첨가 200~300°C로 가열하여 중합(重合)한 후 방사-연신 공정을 거쳐 제조되며, 주로 타이어코드, 벨트, 로프, 어망 제조용으로 사용되고 의류용의 경우 나일론의 특성이 요구되는 스타킹, 양말 등 일부품목에 국한되어 사용되고 있다.

68) 나일론원사 제품은 제조방법(용융방사 속도)에 따라 SDY(Spin Draw Yarn), DTY(Draw Texturing Yarn), POY(Partially Oriented Yarn) 등으로 분류되고 실의 굵기, 가닥수 및 광택의 정도에 따라 규격이 결정되므로 생산품목은 30~40여 종으로 매우 다양하며, 그 중 가장 많이 생산되는 제품은 SDY 75/24 SD 품목으로 SDY는 제조방법, 75는 실의 굵기(데니아 : Denier), 24는 가닥수, SD(Semidul)는 광택의 정도를 나타내는 표시이다.

피심인들은 감염성폐기물⁶⁹⁾처리업을 영위하는 사업자들이다.

피심인들은 2001. 2월부터 4월까지의 기간동안 한국감염성폐기물처리공제조합 이사회에 참석한 자리에서 감염성폐기물처리비를 600원/kg으로 인상 및 유지하기로 합의하였고, 피심인들 중 (주)한국클린시스템, (주)삼우그린, 연합환경(주), 한국환경개발(주), (주)이영환경, 창광실업(주), (주)덕원산업, (주)중부그린, (주)뉴그린환경 등 9개 업체는 처리비를 600원/kg으로 인상·유지하여 병·의원 및 52개 수집운반업체와 계약을 체결하였다.

공정거래위원회는 이러한 피심인들의 행위는 공정거래법 제19조제1항1호의 규정에 의한 부당공동행위에 해당하는 것으로 판단하고, 시정명령을 내렸다. 또한 피심인들중 2000년도 매출액이 10억 원 이상으로서, 합의를 실행한 피심인 한국환경개발(주), (주)한국클린시스템, (주)덕원산업, (주)중부그린 등 4개사를 과징금 부과대상으로 하여 총1,229,885천원의 과징금납부명령을 내렸다.

□ 6개 흑연전극봉 생산업체의 부당공동행위(2002. 4. 4)

피심인 유카 인터내셔널 인코퍼레이티드(UCAR International Inc.), 에스지엘 카본 악티엔게젤샤프트(SGL Carbon Aktiengesellschaft), 쇼와덴코 케이케이(昭和電工株式会社), 토카이 카본 코퍼레이션 리미티드(東海カーボン株式会社), 니폰 카본 코퍼레이션 리미티드(日本カーボン株式会社) 및 에스이씨 코퍼레이션(株式会社 エスィーシー)(이하 유카인터내셔널, 에스지엘카본, 쇼와덴코, 토카리카본, 니폰카본 및 에스이씨라 한다)은 흑연전극봉⁷⁰⁾의 제조·판매업을 영위하는 사업자들이다.

피심인들은 1992.5.21일 런던에서 최고책임자급 회합(Top Guy

69) 감염성폐기물은 의료기관 및 시험검사기관 등에서 배출되는 탈지면류, 합성수지류 및 인체조직물 등을 말하며, 감염성폐기물 배출자, 수집운반업자, 처리업자 3자간에 계약을 체결하여 배출(의료기관·시험검사기관 등)→수집운반(수집운반업자)→멸균·소각(처리업자)의 단계를 거쳐 처리된다.

70) 흑연전극봉(Graphite Electrodes)은 주로 전기로에서 고철을 녹이고(용해), 철을 제련(정련)할 때 강한 열(약 3,000 C)을 발생시키기 위하여 사용되는 큰 기둥형태의 재료로 전기로 방식의 철강생산에 있어 필수재료이며 대체재는 없다. 흑연전극봉은 전세계 약 50개 지역에서 약 1백만톤(1998년 기준)이 생산되는 것으로 추산되며, 피심인들이 전세계 공급량의 약 80%를 공급하고 있는 것으로 추산된다. 우리나라는 전량 수입에 의존하고 있는바, 흑연전극봉 수요업체들은 1992. 5월~1998. 2월 기간중 약 608백만불 상당을 수입하였으며, 이중 피심인들로부터 약 91%에 해당하는 약 553백만불 상당을 수입하였다.

Meeting)을 개최하여 공동행위의 기본원칙에 합의하였다. 피심인들은 이후 1998.2.13일까지 약 4~5차례의 최고책임자급 회합을 개최하여 공동행위의 기본원칙을 재확인하고 아시아 시장을 대상으로 한 구체적 판매가격, 시장분할, 수출량 제한 등을 합의하였고, 그 과정에서 대한민국시장을 대상으로 수차례 판매가격을 합의하고 합의한 가격대로 1992. 5월부터 1998. 2월까지 약 553백만불의 흑연전극봉을 피심인이 직접 또는 다른 판매망을 이용하여⁷¹⁾ 대한민국 수요업체에 판매하였다.

공정거래위원회는 외국법에 의해 설립된 사업자들인 피심인들 간의 합의가 비록 외국에서 이루어졌지만, 합의의 실행이 대한민국에서 이루어졌고, 피심인들의 합의 및 실행행위에 따른 영향이 대한민국시장에 미쳤으므로 관할권이 인정되어 피심인들에 대해서 공정거래법을 적용할 수 있다고 판단하고, 피심인들의 행위는, 다른 사업자와 공동으로 가격을 결정·유지·변경하는 행위에 해당된다고 보았다. 이에 따라 공정거래위원회는 2002년 4월 피심인들에게 시정명령과 총총 11,242백만 원(이의신청에서 8,812백만 원으로 감액)의 과징금납부명령을 내렸다. 과징금 산정에 있어서는 특히, 유카인터내셔널의 경우 공정거래위원회의 조사과정에 적극 협조한 사실을 추가적으로 참작하였다. 이 사건은 한국 공정거래법 역사상 최초의 역외적용(Extraterritorial Application) 사건이자 미국·EU 등 선진국을 제외한 개발도상국 중 최초로 외국에서 행해진 외국사업자의 반경쟁적 행위에 대해 자국의 공정거래법을 적용한 사례로서의 의미를 가진다.

공정거래위원회의 처분에 대하여 토카이 카본 등 4개 사업자가 서울고등법원에 불복의 소를 제기하였으나⁷²⁾, 2003. 8. 26일 서울고법 특별6부는 토카이 카본, 에스이씨, 에스지엘 등의 청구를 기각하고 공정거래위원회의 승소판결을 내렸다. 서울고등법원은 ① 국외에서 외국사업자가 행한 공정거래법 위반행위에 대해서도 그것이 국내 시장에 영향을 미친 경우에는 대한민국의 공정거래법을 적용할 수 있고, 공정거래위원회의 이

71) 대한민국의 대규모 흑연전극봉 수요업체들이 일본 피심인들이 생산한 흑연전극봉을 구매하는 때에는 주로 피심인들의 판매업체(Trading Company)를 상대로 구매협상 및 계약이 이루어지지만, 최종적인 판매가격 결정권한은 일본 피심인들에게 있으며 동 판매업체들은 판매에 따른 수수료만 받는 판매대행사(Sales Agent)에 불과하였다. 한편, 피심인 유카인터내셔널 및 에스지엘카본 제품 구매시의 협상 및 계약은 주로 피심인들을 상대로 이루어졌다. 일본 피심인들의 판매업체, 유카인터내셔널 및 에스지엘카본은 대한민국내에 대리점을 두고 있으나 이들 대리점들은 연락사무소의 역할을 하는데 불과하였다.

72)

사건 행위자들에 대한 조사결과와 외국경쟁당국이나 법원의 조사자료 등에 의하여 부당공동행위의 성립 및 그 국내시장에의 영향을 인정할 수 있고, ② 재판문서에 준하는 공정거래위원회의 처분 관련문서를 국외로 송달할 경우 영사 송달함이 원칙이고 우편송달은 효력이 없으나, 사법공조 관련 법령이 정비되지 않은 현 상태에서 달리 송달할 방법이 없으므로 행정절차법상 공시송달의 요건이 충족되었고, 사실상 상대방이 관련문서를 모두 송달받아 방어권 행사에 아무런 장애가 없었다는 점을 감안할 때, 위 공시송달에 의해 우편송달의 하자는 치유되었고, ③ 부당한 공동행위의 종기와 관련하여서는, 부당한 공동행위는 가격의 결정 등 부당하게 경쟁을 제한하는 행위를 하기로 합의하면 성립하고 그 합의에 기한 실행행위를 그 요건으로 하지는 않고 있으므로 이러한 행위가 종료한 날이라 함은 이러한 합의가 더 이상 존속하지 않게 된 날을 의미하고, 당사자 사이에 합의를 파기하기로 한 경우 또는 사업자들이 합의에 의하여 인상한 가격을 다시 원래대로 환원하는 등에 의하여 합의에 명백히 반하는 행위를 함으로써 더 이상 위 합의가 유지되고 있다고 인정하기 어려운 사정이 있는 경우 등이 이에 해당한다 할 것이다. 또한, 사업자들 사이에 장기간에 걸쳐 여러 종류의 합의를 수회 계속한 경우 이를 개별적인 합의로 볼 것인지 전체를 하나의 합의로 볼 것인지 여부는 장기간 걸친 수회의 합의가 단일한 의사에 기하여 동일한 목적을 수행하기 위한 것으로 그것이 단절됨이 없이 계속 실행되어 왔다면 그 합의의 구체적인 내용이나 구성원에 일부 변화 또는 변경이 있었다 하더라도 이를 전체적으로 1개의 부당한 공동행위로 보아야 할 것이고, 그렇지 않다면 이를 각각 별개의 부당한 공동행위로 보아야 할 것이다. 이 사건 행위는 합의의 구체적 내용이나 구성원에 일부 변화 또는 변경이 있었다 하더라도 전체적으로 하나의 공동행위를 구성한다고 인정되므로 법 소정의 처분기간은 1998. 2월부터 기산되어 아직 만료되지 않았으며, ④ 공정거래위원회는 조사과정에서의 협

업체명	국적	과징금	행정소송 여부
쇼와덴코	일본	4,396백만 원	○
닛폰 카본	일본	1,215백만 원*	×
토카이 카본	일본	1,203백만 원	○
에스이씨	일본	359백만 원	○
에스지엘 카본	독일	963백만 원	○
유카 인터내셔널	미국	676백만 원	×
계		8,812백만 원	

* 당초 과징금은 3,645백만 원이었으나 이의신청에 따른 일부인용으로 1,215백만 원으로 감액

조정도 등을 감안하여 법률상 한도 내에서 과징금을 부과하였으므로 재량권의 일탈·남용에 해당한다고 볼 수 없다고 판시하였다.

쇼와덴코가 제기한 별개의 행정소송⁷³⁾에서는 서울고등법원이 과징금 산정상의 형평성 문제와 관련해서 원고 쇼와덴코는 비록 공정거래위원회의 전원회의 개최에 앞서 국내 대리인을 선임하거나 전원회의에 출석하지는 않았지만, 자료제출 요구에 응하는 등 조사에 협조하였고, 유카를 제외한 나머지 소외 회사들과 비교하여 볼 때 그 조사협조의 정도에 큰 차이가 없었던 사정과 아울러 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인해 취득한 이익의 규모 등을 참작하여 보면, 조사협조의 정도에 따른 과징금 차등부과의 필요성 등을 감안하더라도 원고 쇼와덴코에 대한 과징금부과율은 너무 높다고 보이므로, 이 사건 과징금 납부명령은 비례의 원칙에 위배되어 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하다고 하여 취소하였다. 이 판결에 대하여 원고와 피고가 모두 상고한 사건⁷⁴⁾에서 대법원은 과징금 차등부과의 형평성과 관련해서 조사협조의 정도에 따른 과징금 차등부과의 필요성 등을 감안하더라도, 특정 사업자에 대하여 감경하지 않고서 과징금을 산정한 부과명령은 비례의 원칙에 위배되어 재량권을 일탈·남용한 경우에 해당한다고 하여 공정거래위원회의 청구를 기각하였다.

□ 4개 신용카드사업자의 부당공동행위(2002. 5. 17)

피심인 엘지카드(주), 삼성카드(주), 국민신용카드(주), 외환신용카드(주)는 2001. 12월말 현재 7개 전업카드사와 19개 은행계 겸영카드사를 합하여 총 26개의 신용카드사업자로 구성되어 있는 국내신용카드시장에서 피심인 4개사의 시장점유율 합계는 69.79%이었다.

피심인들은 다음 <표>와 같이 1998. 2. 1.~1998. 3. 2. 기간 현금서비스수수료율을, 1998. 1. 5.~1998. 2. 10. 기간 할부판매수수료율(이하 '할부수수료율'이라 한다)을, 1998. 1. 15.~1998. 3. 2. 기간 연체이자율을 거의 동일하게 인상하였다.

73) 서울고법 2004.8.19. 선고 2002누6110 판결.

74) 대법원 2006.3.24. 선고 2004두11275 판결.

<표> 피심인별 각 수수료율 등 인상내역

(단위 : %)

회사명	현금서비스수수료율주1)			할부수수료율			연체이자율		
	일자	당초	인상	일자	당초	인상	일자	당초	인상
엘지	'98.2.10	25.0	30.0	'98.1.5	12~15	16~19	'98.2.11	25	35주2)
삼성	'98.2.1	25.0	29.5	'98.1.23	12~15	16~19	'98.1.15	25	35
국민	'98.2.16	23.01	29.16	'98.1.21	12~15	16~19	'98.2.16	25	34
외환	'98.3.2	23.92	28.99	'98.2.1	12~15	16~19	'98.3.2	25	34

출처: 피심인자료(피심인별로 '02.2~3월 제출)

주1) 현금서비스수수료율은 연율로 환산한 평균이율로서 회사마다 산출기준에 약간의 차이가 있음.

주2) 연체기간 2개월 이상(1개월은 32%)

공정거래위원회는 피심인들이 유사한 시기에 유사한 요율(가격)로 현금서비스수수료율, 할부수수료율, 연체이자율을 인상한 '행위의 외형상 일치' 이외에도 피심인들의 내부문건 및 관련직원의 진술, 피심인들은 과거에도 신용카드 할부수수료율·가맹점수수료율 등과 관련하여 부당한 공동행위를 한 전력이 있다는 점 등의 정황적 요소들을 고려할 때, 피심인들의 행위는 사전합의에 의한 공동행위로 추정된다고 판단하였다. 실질적 경쟁제한성은, 피심인들이 행위당시인 '98년도 초에 약 60%, 의결일 현재는 약 70%의 시장점유율을 차지하고 있는 점, 또한 국내 신용카드업은 허가제로서 신규진입이 어렵다는 점 등에 기초하여 인정하였다.

피심인측은 1998년초 수수료 인상 후의 금리가 피심인 4개사간에 모두 다르고, 인상시기도 최초시행자와 최종시행자간에 한 달 이상 차이가 나는 등 그 인상폭 및 시행시기에 있어서 상당한 차이를 보이고 있으므로 '외형상 행위의 일치'를 인정하기 어렵다고 주장하였으나, 공정거래위원회는 이 사건에서 외형상 행위의 일치문제는 주로 현금서비스수수료율에서 나타나는데 피심인간의 약 1퍼센트 정도의 요율 차이는 고객의 카드사 선택 또는 변경에 거의 영향을 주지 않는 정도인 점, 피심인들이 제출한 현금서비스수수료율 자체가 연평균이율로 환산한 수치로서 계산기준에 따라 소숫점 이하에서 약간의 오차가 생길 수 있는 것인 점,

또한 인상시기에 있어서도 최근 공동행위가 갈수록 은밀하게 행하여지는 추세이므로 가격인상을 동일한 일자에 하는 경우만을 외형상 행위의 일치가 있다고 보는 것은 타당하지 않은 점 등을 감안할 때, 이 사건에서 피심인들간의 외형상 행위의 일치가 있다고 보기에 충분하다고 보았다. 이에 따라 피심인들에게 시정명령, 언론공표명령 및 총23,351백만 원의 과징금을 부과하였다.

피심인 국민카드의 불복의 소에서 대법원⁷⁵⁾은 ① 카드 4사의 현금서비스 수수료율, 할부수수료율, 연체이자율의 각 인상행위에는 각 그 외형상 일치가 있다고 봄이 상당하며, ② 신용카드사업의 경우 연체이자율의 차이는 수수료의 경우와 마찬가지로 소비자들에 대한 관계에서 카드사업자들 간의 가격경쟁력을 구성하는 중요한 요소가 된다는 이유로, 이 사건 연체이자율은 공정거래법 제19조 제1항 제1호 소정의 ‘가격’에 해당한다고 판시하였다. 그러나 ③ 공정거래법 제19조제5항에 의해 추정되는 공동행위의 과징금 산정 기준이 되는 “실행개시일”은 행위의 외형적 일치와 실질적 경쟁제한성이라는 두 가지 간접사실이 모두 갖추어졌을 때를 의미하며, 카드 4사의 이 사건 요율 인상행위에 있어서는 마지막으로 인상을 단행한 외환카드의 이 사건 각 요율 인상일에 이르러 외형상 일치가 이루어지는 한편, 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위에 해당한다고 할 것이어서 외환카드의 각 요율 인상일을 위반행위의 시기로 보아 과징금을 산정하여야 할 것이므로 과징금납부명령은 위법하여 그 전부를 취소할 수 밖에 없다고 판시하여 철근제조 8개 전기로 제강사들의 부당공동행위 사건 판결에서의 입장⁷⁶⁾을 유지하였다.

□ 6개 제지사의 부당공동행위(2002. 6. 25)

피심인 계성제지(주), 신무림제지(주), 신호제지(주), 한국제지(주), 한솔제지(주) 등은 인쇄 및 필기용지 제조업을 영위하는 사업자들이다. 이 건 관련시장은 인쇄용지 중 백상지 시장으로서 피심인들은 국내 백상지 수요의 90%이상을 공급하고 있다.

피심인들은 가칭 “수출운영협의회”등을 통하여 가격인상과

75) 대법원 2006.9.22. 선고 2004두7184 판결.

76) 대법원 2003.5.27. 선고 2002두4648 판결.

관련된 정보교환 및 가격인상에 대해 상호논의하고 백상지 기준가격⁷⁷⁾을 2000년 6월26일부터 6월28일 사이에 각 사별로 내부품의를 거쳐 5%인상하기로 결정하고, 같은 해 6. 27~8. 1 기간중 일제히 백상지 가격을 동일하게 5%인상 하였다.

이후 피심인들은 백상지 판매기준가격을 5% 인상한 가격으로 판매하다가 중국소재 인도네시아 APP사의 저가공세로 인한 대 중국 수출 물량 감소로 내수시장의 경쟁이 심화되자 각사별로 2000년 10월 및 11월 이후 부터 내수판매가격을 5%인상 이전의 가격으로 다시 환원하였다.

공정거래위원회는 피심인들이 백상지 가격을 공동으로 인상할 것을 합의한 것으로 추정된다고 보고, 시정명령과 과징금납부명령을 내렸다. 과징금은 피심인 각자의 이 사건 위반행위기간동안의 백상지 전체매출액에서 수출액을 제외한 매출액을 기준으로 총1,288,000천원을 산정하여 부과하였다.

□ 서울시 지하철9호선 909공구 건설공사 입찰참가2개사의 부당공동행위(2002. 7. 20)

이 사건 입찰은 일괄입찰⁷⁸⁾로서 건설업계에서는 흔히 턴키(Turn-Key)입찰방식으로 통용되고 있다. 피심인들은 2001. 5. 2. 서울시지하철 건설본부가 발주하고 조달청에서 실시한 서울시 지하철9호선 909공구 건설공사 입찰에 참여하였으며, 적격심사결과 다음 <표>에서와 같이 두산건설이 실시설계적격업체로 선정되었다.⁷⁹⁾

<표> 입찰결과 현황

77) 제지가격은 과거 제지업종이 독과점품목으로 고시될 당시 형성된 고시가격체계를 관행적으로 “기준 가격표”란 용어를 사용하여 운영하고 있으나, 실제 판매가격은 동기준가격에서 각사가 거래처와의 협상내용(담보능력, 대금결제조건, 수요량)에 따라 일정한 비율(30~40%)을 할인해 주는 방식으로 결정하고 있었다.

78) 일괄입찰은 입찰자 중 설계점수가 높은 순으로 4명을 선정하여 그 중에서 적격심사기준에 의거하여 당해공사 수행능력, 설계평가, 입찰가격점수 등 평가요소 평점합계가 가장 높은 업체가 실시설계적격자로 결정되고, 실시설계적격자는 실시설계서를 중앙건설기술심의위원회 또는 설계자문위원회에 제출하여 적격통지를 받아야 낙찰자로 확정된다.

79) 입찰자중 설계점수가 높은 순으로 4명을 선정하여 그중에서 적격심사기준에 의거하여 공사수행능력(30점), 입찰가격(30점), 설계평가(40점)의 평가요소 평점을 합산하여 가장 높은 점수를 받은 업체가 실시설계적격자로 결정되었다. 같은 날 서울시지하철건설본부가 발주하고 조달청에서 실시한 서울시 지하철9호선 903공구 건설공사에서는 피심인 두산건설(주), 현대산업개발(주)이 입찰에 참여하여 현대산업개발이 실시설계적격업체로 선정되었다. 2002.7.20. 서울시 지하철9호선 903공구 건설공사 입찰참가2개사의 부당공동행위(과징금).

참여업체	적격점수				공동도급사
	공사수행능력 (30점)	입찰가격 (30점)	설계평가 (40점)	계(100점)	
두산건설	28.77	30.00	35.71	94.48	현대건설(49%)
현대산업개발	27.75	29.80	33.44	90.99	

공정거래위원회는 피심인들이 본 건 입찰개시 이전부터 이른바 목요회, 영업기획협의회 등을 통하여 상호 입찰과 관련된 정보를 교환한 점 등을 고려할 때 피심인들의 위의 응찰행위는 부당한 공동행위에 의한 것으로 추정된다고 판단하였다. 이에 따라 피심인들에게 시정명령 및 과징금납부명령을 내렸다.

피심인들의 불복의 소에서 대법원은 이 사건의 정황에서 2개의 건설사가 공구별로 입찰에 참여하면서 각자 본인이 낙찰 받을 공구 이외의 다른 공구 입찰에는 형식적으로만 참가함으로써 각자 하나의 공구에서 낙찰 받을 수 있도록 합의한 경우에도 공정거래법 제19조 제5항의 ‘행위의 외형상 일치’가 있다고 판시하였다.⁸⁰⁾

□ (주)에스엠엔터테인먼트 등 8개 음반제작업체의 부당공동행위(2002. 8. 3)

피심인 (주)에스엠엔터테인먼트, (주)에당엔터테인먼트, (주)대영에이앤브이 등은 음반을 기획·제작하거나 생산·판매하는 사업자들이다.

피심인들은 1999년 가을부터 2000년 4월까지 여러 차례 모여, 자신들이 생산한 음반을 직접 도·소매상들에게 판매하는 방법 대신 음반유통전문회사를 통해 공동으로 판매하자는 방안에 대해 논의하고, 피심인들의 대표이사, 이사 및 주주 등(이하 “대표”라 한다)이 음반판매회사를 설립하면 그 회사를 통해서만 음반을 판매하기로 합의하였다. 2000. 4. 27. 피심인들은 각각의 대표가 각각 1,000만 원씩 출자하여 자본금 1억 원의 음반유통판매회사인 (주)아이케이팝을 설립하고, 2000.4.28.부터 같은 해

80) 대법원 2006.12.7. 선고 2004두3045 판결; 대법원 2006.12.8. 선고 2004두9661 판결.

12.28.까지 각각 (주)아이케이팝과 음반판매대행계약을 체결하여 자신들이 생산한 음반은 동 회사를 통해서만 판매하기로 하였다. 피심인들은 동 계약을 체결한 이후, 특별한 사정이 없는 한 자신들이 생산한 음반을 (주)아이케이팝을 통하여 판매하였고, 피심인들이 2001. 1. 1.부터 2001. 12. 31.까지 한 해 동안 판매한 음반의 총매출액 1,086억 원 중 (주)아이케이팝을 통해 판매한 음반의 매출액은 738억 원으로 67.9%에 해당한다. 본 건 관련시장인 음반판매시장에서 2001년 국내음반총매출액 중 피심인들의 음반 판매액은 108,619백만 원으로 국내음반총매출액의 53.9%이며, 피심인들이 (주)아이케이팝을 통해 판매한 음반판매매출액은 73,815백만 원으로 국내음반총매출액의 36.6%를 차지하고 있다.

공정거래위원회는 피심인들이 (주)아이케이팝을 통해서만 음반을 판매함으로써, 이로 인하여 음반도매시장에의 신규진입 저해와 기존 도매상의 시장상실 등으로 도매시장에서의 사업자 수가 줄어들게 되어, 도매상간의 음반제작사 및 소매상 확보 경쟁이 제한될 우려가 있으나, 효율성 증대 효과는 거의 없거나 상당히 미미하여 경쟁 제한 효과를 상쇄할 수 없는 것으로 판단하였다. 이에 따라 시정명령과 위반기간 중 피심인들이 (주)아이케이팝에게 각각 판매한 음반판매액에 100분의 1을 곱한 금액인 총 994백만 원의 과징금을 부과하였다.

□ 10개 손해보험회사의 부당공동행위 및 대한손해보험협회의 경쟁제한행위(2002. 10. 4)

피심인 대한손해보험협회(이하 손해보험협회라 한다)⁸¹⁾는 손해보험업을 영위하는 사업자들이 설립한 사업자단체에 해당되고, 피심인 동양화재해상보험(주), 신동아화재해상보험(주) 등 10개 손해보험회사(이하 '화재해상보험(주)'는 '화재'로, 해상화재보험(주)는 '해상'으로 약칭한다)는 보험사업을 영위하는 사업자이다.

피심인 손해보험협회와 10개 손해보험회사는 과당경쟁을 방지한다는 명분으로 1997. 11. 25. 공정경쟁질서확립대책위원회⁸²⁾ 및 사장단

81) 2002년 당시 손해보험협회의 회원수는 19개사이며 정회원은 피심인 10개 손해보험회사, 교보자동차보험(주), 서울보증보험(주), 코리안 리(KOREAN RE) 재보험(주) 등 13개사이며 준회원은 정회원에 가입하지 않은 에이.에이치. 에이(A.H.A) 등 6개 외국계 손해보험회사 지사이다. 손해보험협회의 2002년도 일반회계 예산은 7,783백만 원이다.

회의를 열고 1998. 1. 1. 신규계약분 부터 자동차종합보험, 장기보험의 5개 주요 서비스를 제외한 긴급출동서비스⁸³⁾를 전면 폐지하기로 결정하였다. 위 결정에 따라 각 손해보험회사들이 무료로 시행하던 긴급출동서비스는 단계적으로 2001. 10. 1.까지 순차적으로 폐지되었으며 이후 피심인 10개 손해보험회사들은 긴급출동서비스를 유료화하였다. 공정거래위원회는 피심인들의 행위는 피심인 손해보험협회의 경우 사업자단체의 경쟁제한행위에 해당되고, 피심인 10개 손해보험회사들의 경우는 부당한 공동행위로 추정된다고 판단하였다. 이에 따라 피심인들에게 시정명령, 언론공표명령 및 과징금납부명령을 내렸다.

한편 피심인 대한손해보험협회는 1997. 11월의 ‘기타 응급조치’ 서비스의 폐지 결정은 ‘기타 응급조치’ 서비스가 보험업법에서 금지하는 ‘특별이익 제공’에 해당되어 폐지키로 한 것이며 당시 보험감독원의 지시에 따른 것이라고 주장하였다. 그러나 공정거래위원회는 보험감독원의 지시공문에는 보험계약자서비스와 특별이익제공행위를 구분할 수 있는 기준이 필요하다는 내용은 있으나 ‘기타 응급조치’ 서비스가 특별이익 제공에 해당한다는 내용이 없다는 점에서 피심인의 주장은 타당성이 없다고 보아 이를 배척하였다.

피심인들의 불복의 소에서는 대법원은⁸⁴⁾ 보험감독원장은 무료 긴급출동 서비스가 특별이익 제공에 해당하여 폐지하도록 명령하거나 행정지도를 한 것이 아니므로 원고들의 ‘기타 응급조치’ 서비스 폐지 합의가 공정거래법 제58조에 의한 ‘사업자 또는 사업자단체가 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위’에 해당한다고 할 수 없다고 보고, 나아가 보험업법 제17조가 보험사업자에게 공동행위를 하기 위한 상호협정을 허용한 취지는 보험사업자가 자율적으로 건전한 보험거래질서를 확립할 수 있도록 하기 위함이므로 이러한 취지에 부합하지 않는 공동행위는 허용되지 않는다 할 것이므로, 원고들의 ‘기타 응급조

82) 손해보험회사들은 공정거래위원회와 협의한 금융감독위원회의 인가를 받아서 ‘공정경쟁질서유지에 관한 상호협정’을 체결·운영하고 있다. ‘상호협정 세부적용기준’에 특별이익 제공 위반사항을 구체적으로 적시하고, 위반행위에 대한 제재기준을 두고 있다. 공정경쟁질서확립대책위원회는 ‘공정경쟁질서유지에 관한 상호협정’의 시행과 관련, 손해보험협회내에 공정경쟁질서확립특별위원회, 보험모집질서개선운영위원회, 보험모집질서개선분과위원회 등과 함께 두고 있는 기구이다.

83) 긴급출동서비스는 긴급견인, 비상급유, 배터리충전, 타이어교체, 잠금장치해제 등 ‘5개 주요 서비스’와 오일보충(엔진·브레이크), 라디에이터교체, 전조등·브레이크등교체, 휴즈교체, 팬벨트교체, 엔진과열응급조치 등 ‘기타 응급조치’ 서비스로 구분할 수 있다.

84) 대법원 2006.11.23. 선고 2004두8323 판결.

치' 서비스 페이지의 합의가 자동차손해보험의 거래조건에 관한 경쟁을 제한하는 행위에 해당하는 이상 위 보험업법 제17조에 따라 행하는 정당한 행위로서 공정거래법 제58조에 해당한다고 할 수 없다는 취지로 공정거래위원회의 판단을 지지하였다.

□ 비타민 생산 6개 업체의 부당공동행위(2003. 4. 29)

피심인 에프 호프만-라 로슈(주)(F. Hoffmann-La Roche Ltd.)와 바스프(주)(BASF A.G.)의 주도로, 아벤티스(주)(Aventis S.A., 舊 Rhône-Poulenc S.A.)⁸⁵⁾, 에자이(주)(エーザイ株式会社, Eisai Co., Ltd.), 다이이치제약(주)(第一製藥株式会社, Daiichi Pharmaceutical Co., Ltd.), 솔베이제약(주)(Solvay Pharmaceuticals B.V.)(이하 Roche, BASF, Aventis, Eisai, Daiichi 및 Solvay라 한다) 등 원료용 비타민의 제조·판매업을 영위하는 6개 사업자들은 1989년 내지 1994년 경부터 각 비타민 종류별로 2~4개 기업끼리 회합을 갖고 한국을 포함한 세계시장을 대상으로 판매량 할당과 판매가격을 합의·실행하였다. 이들 기업들은 판매가격과 관련하여서도 한 기업이 가격인상을 공표하면 다른 기업들이 이를 따라 실행하는 방법으로 매분기 혹은 매년 가격인상⁸⁶⁾을 목표로 하여 이를 실행하였다. 한국에서는 원료용 비타민의 경우 비타민 H만 생산되고 있을 뿐, 국제카르텔의 대상이 되었던 비타민 A, E, B5, D3, Beta Carotene의 경우 전량 수입에 의존해 왔는바, 카르텔 기간중 피심인 6개 기업으로부터 약 185백만불⁸⁷⁾의 원료용 비타민을 수입하였으며 수입가격은 카르텔 기간중에는 대체적으로 상승추세였다가 카르텔이 종료한 후에는 하락함으로써⁸⁸⁾ 피심인들로부터 비타민을 수입한 우리 기업⁸⁹⁾과 이의 최종 소비자들 모두 막대한 피해를 입은 것으로 추산되었다.

비타민 국제카르텔 사건의 경우 최초로 미국에서 '99년과 '00년에 걸쳐 비타민 카르텔 참여기업에 대하여 조치를 한 이후 EU, 캐나

85) 1999년 12월 Rhone-Poulenc S.A.(프)와 Hoechst A.G. (독)이 합병하여 Aventis를 설립하였다.

86) '94년 이후부터는 기존 가격수준의 유지를 목표로 하였다.

87) 구체적으로 살펴보면 한국의 수입업체들은 공동행위 기간동안 비타민 A(470톤, 18,913천불), E(3,826톤, 112,074천불), B5(830톤, 18,852천불), D3(67톤, 1,977천불), Beta Carotene(26톤, 2,316천불), AD3(936톤, 31,490천불)을 피심인들로부터 수입하였다.

88) 예를 들어 동물용 Vitamin A, 0.5MIU/gm. CWD의 경우, 1989년 \$26.5/kg에서 1998년 \$31.27/kg으로 상승(연평균 2.18% 상승)하였으나 카르텔이 종료된 이후인 2001년에는 \$19.06/kg으로 하락(연평균 14.66% 하락)하였다.

89) 비타민 A의 경우 빅솔, 바이엘코리아, 대한뉴팜, 중앙바이오텍, 유니바이오텍, 다원케미칼, 유한양행 등이다.

다, 호주 등 많은 경쟁당국이 조사·조치한 국제카르텔 사건이었으며 또한 많은 벌금액(약 1,881백만 불)이 부과된 사건으로 알려져 있을 정도로 전 세계적으로 많은 영향을 미치고 그만큼 많은 관심을 받은 사건이었다.⁹⁰⁾ 따라서 공정거래위원회는 동 건에 대하여 조사에 착수하면서 이들 경쟁당국에서 발표한 법 위반내용을 중심으로 우리나라 시장에 반경쟁적인 영향이 있었는지 여부에 대한 조사에 초점을 맞추었다. 이를 위해 우선 미국, EU, 캐나다 및 호주 경쟁당국으로부터 관련자료를 제공받았고, 피심인들에 대하여는 국내 관계회사등 국내영업거점⁹¹⁾을 통하여 관련자료를 제출받았다. 아울러 이들의 국내 판매현황 등을 파악하기 위하여 관세청, 식품의약품안전청, 한국동물약품협회, 한국의약품수출입협회로부터 자료를 제출받는 등 보완조사도 병행하였다. 특히, 이 사건의 경우에는 조사 초기부터 일부 기업들이 조사협조자에 대한 감면제도(Leniency Policy)의 적용을 받기 위하여 조사에 적극적으로 협조하겠다는 의사를 표명하였으며 실제 조사기간동안 협조가 이루어졌다.⁹²⁾

또한, 공정거래위원회는 「1995년 국제무역에 영향을 끼치는 경쟁제한적 관행에 대한 회원국간 협력에 관한 OECD 권고(1995 OECD Recommendations Concerning Cooperation between Member Countries on Anti-competitive Practices Affecting International Trade)」에서 규정하고 있

90) 외국 경쟁당국의 조치내용

(단위 : 백만)

업체명	미국(USD)	캐나다(CD\$)	EU(EURO)	호주(AU\$)	합계(USD)*
Roche	500	48	462	15	1,023
BASF	225	18	296	8	551
Rhone-Poulenc		14	5	4	16
Daiichi	25	3	23		51
Eisai	40	2	13		55
Solvay			9		9
기타**	120	12	46		176
합 계 (USD1)	910	97 (62)	855 (895)	26 (15)	1,881

* 2002년 12월 31일 외환은행 고시 환율 적용 환산

** 공정위 조사시점에는 이미 5년의 시효가 이미 경과한 비타민 B1, B2 등의 카르텔에 참여한 기타 기업임.

91) 6개 기업 모두 국내에 자회사등 국내영업거점이 있어 이를 통해 문서를 송달하였으며 위원회 참석 등을 위해 사전에 이들 6개 기업에 국내 대리인을 지정토록 요청하였다(Eisai, Daiichi, Solvay 3개사는 국내 대리인을 지정하였으나 Roche, BASF, Aventis는 지정하지 않음).

92) 실제 비타민 국제카르텔 사건에 대한 조치와 관련하여 공정거래법 제22조의2(신고자 등에 대한 감면), 시행령 제35조(신고자 등에 대한 감경 및 면제의 기준) 및 “공동행위 신고자 등에 대한 감면제도 운영지침”에 의해 과징금 산정시 각 기업의 조사협조여부 등을 적극 감안하였다.

는 절차에 따라 조사착수 사실 및 조치결과 등을 관련국인 스위스, 독일, 프랑스, 일본 및 네덜란드 경쟁당국에 통보하는 등 외국 경쟁당국과의 협력에도 각별한 관심을 기울였다.

2003년 4월, 공정거래위원회는 1년여의 심사기간을 거쳐 제2의 역외적용 사건인 비타민 국제카르텔 사건에서 피심인들에 대하여 시정명령과 함께 총 3,916백만 원의 과징금⁹³⁾을 부과하였다.

피심인들의 불복의 소에서 서울고등법원은⁹⁴⁾ 원고가 다른 사업자와 외국에서 각종 회합을 가지고 판매량 할당 등의 합의를 하였다 하더라도, 위 합의가 대한민국 시장에 영향을 미친 한도 내에서 위원회는 공정거래법을 역외적용하여 심판할 수 있다고 판시하였다.

□ 19개 감정평가 사업자의 부당공동행위(2003. 6. 19)

피심인 19개 감정평가법인(이하 모든 감정평가법인명에서 ‘감정평가법인’을 생략한다)은 「지가공시및토지등의평가에관한법률」 제19조에 의거 설립되어 토지 등의 감정평가를 업으로 하는 사업자들이다.

2001. 2. 5. 정부의 공기업 민영화 추진방침에 따라 (주)한국지역난방공사가 민영화에 대비하여 고정자산가치 산정을 위한 감정평가 실적제한 경쟁입찰⁹⁵⁾ 신문공고를 하자, 피심인들 중 전국감정평가법인대표자협의회(이하 협의회라 한다) 소속 18개 피심인들 및 감정평가법인연합회(이하 연합회라 한다)⁹⁶⁾ 소속 8개 감정평가법인 등 26개 감정평가법인들은 2001. 2. 7. 협의회 및 연합회 회의를 개최하여 모든 감정평가 경쟁입찰에 불참하기로 합의(추정)하고 본 건 입찰참가자격을 가진 협의회 소

93) 피심인별 과징금 부과액은 다음과 같다.

- ① Roche(스위스) : 1,958백만 원
- ② BASF(독일) : 1,450백만 원
- ③ Aventis(프랑스) : 245백만 원
- ④ Eisai(일본) : 184백만 원
- ⑤ Daiichi(일본) : 74백만 원
- ⑥ Solvay(네덜란드) : 5백만 원

94) 서울고등법원 2004.11.24. 선고, 2003누9000 판결.

95) 공사의 평가대상 고정자산이 가장 많은 강남지사(약 2,800억 원)를 평가하기 위하여 입찰참가자격을 국내 감정평가법인으로서 입찰공고일 기준 최근 3년간 단일 감정평가 금액이 2,800억 원(평가후) 이상의 용역수행 실적이 있는 업체로 제한하였다.

96) 협의회는 감정평가사 50인 이상을 두고 있는 법인들의 모임이며, 연합회는 감정평가사 50인 미만을 두고 있는 법인들의 모임이다.

속 14개 피심인들 및 연합회 소속 (주)하나, (주)한국감정원 등 16개 감정평가 사업자들은 모두 입찰에 불참하여 1차 입찰을 유찰시켰으며, 2001. 2. 12. 2차 입찰도 유찰시켰다.

한편, 피심인 18개 감정평가법인과 (주)한국감정원(이하 19개 감정평가법인이라 한다.)은 2001. 2. 13. 한국지역난방공사가 민영화를 위하여 발주한 고정자산 감정평가 건은 수의계약 등 어떠한 방법으로 업무를 수주하더라도 「감정평가업자의보수에관한기준」에 의한 수수료 기준으로 20% 이상 할인하지 않기로 합의(합의서 존재)하였다. 한국지역난방공사가 1, 2차 입찰이 유찰된 후 평가업무를 (주)삼성증권에 맡기자, 삼성증권은 용역수행 능력이 있고 최저 평가수수료를 제시하는 업체를 선정하기 위하여 고려, 나라, 대일에셋, 태평양, 제일, 대한 등 6개 평가법인에게 제안서 제출을 요청하였고, 이에 6개 평가법인은 「감정평가업자의보수에관한기준」에서 정한 수수료 기준으로 평가수수료를 19~20% 할인하는 제안서를 제출함으로써 사실상 합의사실을 실행하였다.

공정거래위원회는 18개 감정평가법인이 한국지역난방공사의 경쟁입찰에 불참하기로 합의한 것으로 추정되며, 이는 또한 거래상대방을 제한하는 행위이며, 감정평가업 경쟁입찰 시장에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위라고 판단하였다. 또한 공정거래위원회는 19개 감정평가법인이 한국지역난방공사의 민영화 관련 고정자산 감정평가 수수료 수준을 사전에 합의하여 실행한 행위는 사업자간의 경쟁을 직접적으로 제한하여 한국지역난방공사의 민영화 관련 고정자산 감정평가 시장에서 부당하게 경쟁을 제한하는 행위로 판단하였다. 이에 따라 시정명령하고, 한국지역난방공사의 민영화 관련 고정자산 감정평가 용역입찰에 참가할 자격이 있는 15개사에 대해서는 총 81백만 원의 과징금⁹⁷⁾을 부과하였다.

□ 7개 시멘트제조업체의 부당공동행위(2003. 9. 8)

피심인 7개 업체는 시멘트 제조·판매업을 영위하는 사업자들이며, 피심인 한국양회공업협회(이하 양회협회라 한다)는 사업자단체이다.

97) 19개 피심인들 중 (주)한국지역난방공사의 민영화 관련 고정자산 감정평가 용역입찰에 참가할 자격이 있는 15개 피심인들에 대해서만 과징금을 부과하기로 하고, 입찰계약이 체결되지 아니한 경우이므로 10억 원 이하의 정액과징금을 부과되, 이 사건 위반행위의 내용과 정도 등을 고려하여 15개 피심인 각각 5,400천원씩을 부과하였다.

2002년 기준 국내 시멘트제조사는 백색시멘트를 생산하는 유니온(주)를 제외하면 총 10개사이고, 이중 피심인들의 시장점유율 합계는 약 90%(생산능력으로는 약 94%)를 차지하고 있었다.

피심인 시멘트제조 7개사는 레미콘업체인 아주산업(주)가 슬래그분말⁹⁸⁾사업을 추진하려 하자 2002. 7. 15.부터 공동대응하기로 하고, 아주산업과 거래하는 시멘트공급사가 재고부족이라는 표면적인 이유를 내세워 아주산업에 대한 시멘트출하량을 기존의 50% 수준으로 유지하기로 하고, 실제 일정기간동안 아주산업에 대한 시멘트공급을 60% 수준으로 제한하였다. 또한 피심인 동양 등 6개 업체는 슬래그분말 제조업체인 기초소재(주)의 계열회사인 유진종합개발(주), 유진기업(주), 이순산업(주), 천안레미콘(주)에 대하여 건설성수기인 2003년 3월 이후의 거의 유사한 시기에 시멘트공급량을 건설비수기인 같은 해 1월, 2월의 시멘트공급량에 비해 대폭 제한하였다.

피심인 시멘트제조 7개사의 영업과장 등이 2003. 3. 14. 모여 ‘미분말슬래그의 확산방지 홍보 세부추진계획’을 논의한 후 동 추진계획에 따라 7개사의 기획팀장등을 중심으로 태스크포스팀을 운영하였고, 7개사 공동명의로 2003년 5월 중 자신들의 거래처인 레미콘업체 및 건설업체에 통보하였다. 피심인 양회협회는 아주산업의 슬래그분말사업을 보류하도록 요구하는 한편, 슬래그시멘트 전문제조업체인 대한시멘트(주)의 공장건설중지를 요구하였고, ‘고로슬래그 미분말사용 레미콘의 품질관리 철저요구’ 문건과 ‘국내 레미콘공장에서의 고로슬래그 사용 문제점’이란 첨부물을 작성하여 시멘트 7개사가 공동명의로 거래처인 레미콘업체에 통보하도록 하였다.

공정거래위원회는 이러한 피심인 시멘트제조 7개사의 행위에 대하여 부당공동행위를 한 것으로 추정된다고 판단하였고, 피심인들의 시장점유율이 약 90%인 점을 근거로 실질적 경쟁제한성을 인정하였다. 한편, 양회협회의 행위는 다른 사업자의 사업활동을 방해한 행위로서 사업자단체금지행위에 해당한다고 판단하였다. 이에 따라서 시정명령 및 과징

98) 슬래그분말은 제철과정에서 발생하는 부산물인 고로슬래그를 분쇄한 것으로서 레미콘제조시 시멘트 대체제로 일정부분 사용가능하며 보통시멘트 및 슬래그시멘트 보다 가격이 저렴(2003. 5. 31. 기준, VAT제외, 톤당 보통시멘트 63,200원, 슬래그시멘트 58,000원, 슬래그분말 53,000원)하면서도 시멘트와 유사한 성분을 갖고 있기 때문에 보통시멘트 제조업체에게는 위협이 된다.

금남부명령⁹⁹⁾을 내렸고, 이와 함께 피심인 시멘트제조 7개사 및 양회협회를 검찰에 고발하였다.¹⁰⁰⁾ 고발조치된 양회협회의 행위책임자가 구속됨으로써 공정거래위원회가 담합행위 책임자를 고발한 이래 최초의 구속사례가 되었다.

□ 7개 철근제조사업자의 부당공동행위(2003. 10. 20)/조달청
철근구매입찰 참가 9개 철근제조사업자의 부당공동행위(2003.
11. 1)

피심인 아이앤아이스틸(주), 동국제강(주), 한국철강(주), 한보철강공업(주), (주)한보¹⁰¹⁾, 환영철강공업(주), 대한제강(주) 등 철근제조 7개사 및 피심인 제일제강공업(주) 및 (주)세원철강(이하에서는 INI, 동국, 한국, 한보철강, 한보, 환영, 대한, 제일, 세원이라 한다.) 등은 철근 제조·판매업을 영위하는 사업자들이다. 국내 철근제조사는 총 10개사이고, 이중 피심인들의 시장점유율 합계는 2002년 기준 약 92%(생산능력으로는 약 93%)를 차지하며 INI, 동국, 한국, 한보철강 4개업체가 전체 철근생산량의 71%를 차지하고 있었다.

피심인 철근제조 7개사는 2002. 1.부터 2003. 4월까지 각사별 생산 및 판매에 관한 자료를 상호교환하였고, 2002년 2월, 5월, 12월과 2003년 1월, 4월까지 총 5차례에 걸쳐 철근판매가격을 거의 동일한 시기에 동일한 금액으로 인상하였다. 철근제조 7개사의 인상행태를 보면, 철근판매가격을 톤당 100원에서 1,000원 정도로 차이가 나게 인상한 후 일정기간이 지난 후에는 철근판매가격을 동일하게 일치시켰다. 피심인 철근제조 6개사(INI, 동국, 한국, 한보철강, 환영, 대한)는 2002.11.27.부터 같은 해 12. 5.까지, 2003. 1. 1.부터 같은 해 1. 3.까지, 2003. 4. 4.부터 같은 해 4. 10.까지 역시 유사한 인상행태로 철근판매가격을 인상하였다.

한편, 피심인 철근제조 7개사와 제일과 세원(이하 철근제조 9개사라 한다)은 희망수량 최저단가제 경쟁입찰¹⁰²⁾ 방식의 2001년도 조달청

99) 피심인 한일은 슬래그분말사업과 관련된 레미콘업체와 거래관계에 있지 않아 합의내용을 미실행하여 과징금 부과대상에서 제외되었고, 나머지 피심인 6개사에 24,771백만 원, 양회협회에 500백만 원의 과징금을 부과하였다.

100) 행위책임자 8명에 대해서는 검찰요청으로 추가로 고발하였다.

101) (주)한보는 철강사업부를 2002.11.31에 와이케이스틸(주)에 매각하였다.

102) 희망수량 단가제 경쟁입찰이란 조달청 수요수량의 범위안에서 입찰자가 공급할 희망수량과 그 단가를 입찰

철근구매입찰에서 1, 2차 입찰과 수의시담 및 3차 입찰에 불참하여 유찰시키고, 4차 입찰에는 사전에 업체별로 배정한 것으로 추정되는 물량으로 입찰하여 낙찰 받았다. 또한, 철근제조 9개사는 2002년도 조달청 철근구매 입찰에서는 1, 2차 입찰에 무응찰로 유찰시키고, 1차 수의시담과 3, 4차 입찰은 예가초과입찰로 유찰시켰으며 2차 수의시담에는 사전에 업체별로 배정한 것으로 추정되는 물량대로 입찰하여 낙찰받았다.

공정거래위원회는 피심인 철근제조 7개사의 민수철근 판매가격 인상행위와 관련하여 해당업체의 내부 문건과 가격인상행태 등을 고려하여 부당공동행위로 추정된다고 판단하고, 이러한 행위는 철근공급분야의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위로 판단하였다. 또한 공정거래위원회는 2001년도 및 2002년도 조달청 철근구매입찰과 관련한 피심인 철근제조 9개사의 행위는 각 사의 내부문건 등 제반 정황증거들을 고려할 때 철근제조 9개사가 공동으로 관수낙찰가격을 높이기 위하여 관수철근입찰에 무응찰하여 유찰시키고 사전 배정물량을 합의하여 응찰하고 낙찰받은 것으로 추정하였다. 이러한 입찰담합행위는 관수부분의 철근공급에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위로 판단하였다.

이에 따라서 피심인 철근제조 7개사의 민수시장에서의 철근판매가격에 관한 부당공동행위에 대해서는 시정명령, 언론공표명령 및 총 63,191백만 원의 과징금납부명령을 내렸고, 피심인 철근제조 9개사의 조달청 철근입찰 담합행위에 대해서는 시정명령, 총 14,955백만 원의 과징금을 부과하였고, 해당 법인 모두를 검찰에 고발하였다.

□ 12개 전산장비사업자의 부당공동행위(2003. 12. 26)

피심인 한국아이비엠(주), (주)원솔, (주)청호컴넷 등은 컴퓨터 및 전산장비를 제조·판매하는 사업자들이다.

피심인 한국아이비엠(주)의 공공기관사업본부장 장○○, 영업본부장 이○○, 김○○은 2001. 3. 12. 실시된 새마을금고연합회가 발주하는 대형서버장비 입찰, 2002. 9. 17. 실시된 새마을금고연합회가 발주하는 전

하게 하여 예정가격을 초과하지 아니하는 단가의 입찰자중 최저 단가로 응찰한 입찰자에게 우선으로 희망수량을 낙찰시키고 잔여 수량이 있을 경우 차순위 최저가 응찰자에게 희망수량을 낙찰시키는 방식으로 수요물량에 도달할 때까지 입찰자를 낙찰자로 결정하여 구매하는 계약제도이다.

산망 주전산기 증설 입찰, 2002. 6. 5. 실시된 국세청이 발주하는 주전산기 용량증설사업 입찰, 2001. 8. 10. 실시된 정보통신부 전산관리소가 실시한 지식기반행정시스템 전산장비 공급 및 설치 입찰, 2001. 10. 5. 실시된 정보통신부 전산관리소가 실시한 통합사무자동화 서버전산자원 증설 입찰 등과 관련하여 동 입찰에 참가 신청한 일부 다른 피심인들과 만나서 미리 피심인 (주)원솔이 낙찰받고 나머지 업체는 형식상 입찰참가는 하되 탈락하기로 하며 한국아이비엠(주)에서 탈락한 업체에 손실을 보전해 주는 방법으로 입찰에 참가하기로 합의하고 이를 실행하였다.

피심인 (주)원솔의 대표이사 정○○는 2002. 7. 25. 실시된 한국전력 전산설비설치 입찰, 2003.5.30. 실시된 한국전력 전산설비설치 입찰 등과 관련하여, 피심인 (주)청호컴넷의 전무이사 이○○과 만나서 (주)원솔이 동 입찰들에서 낙찰받고 (주)청호컴넷은 형식상 입찰참가하되 탈락하기로 합의하고 이를 실행하였다.

공정거래위원회는 피심인들이 입찰담합을 하고 이를 실행한 행위는 다른 사업자와 공동으로 부당하게 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위로서 공정거래법 제19조 제1항 제1호에 위반되는 부당공동행위이고, 상기 입찰시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위로 판단하였다. 이에 따라 피심인 12개 전산장비사업자와 실무책임자 등을 고발하였다.

□ 한국방송공사 전산장비 입찰 참가 3개 전산장비업체의 부당 공동행위(2003. 12. 26)

피심인 (주)엘지아이비엠퍼스널컴퓨터, (주)한솔데이터시스템, (주)누리정보기술(이하 LG, 한솔, 누리라 한다) 등은 컴퓨터 및 전산장비를 제조·판매하는 사업자들이다.

피심인 LG의 기업영업팀 부장 최○○, 한솔의 대표이사 조○○, 누리의 대표이사 홍○○은 미리 모임을 갖고 2001. 11. 28. 한국방송공사에서 발주한 노트북 입찰에서 LG가 낙찰될 수 있도록 한솔, 누리는 LG보다 높은 가격으로 응찰하되 LG가 다른 두회사의 손실을 보전해 주기로 합의하고 이를 실행하였다. 공정거래위원회는 피심인 LG, 한솔, 누리, 그리고 실무책임자 등을 각각 고발하였다.

□ 6개 광고회사의 부당공동행위(2004. 2. 24)

피심인 (주)제일기획, (주)엘지애드, (주)금강기획, (주)대홍기획, (주)오리콤, (주)서울광고 등은 광고대행·제작업을 영위하는 사업자들이다. 2002년도 국내광고회사는 약 230개로서 내수시장 점유율 기준 상위 30개사가 85퍼센트이며, 피심인들의 점유율은 44.9퍼센트이었다.

피심인들은 영상광고(TV-CM)¹⁰³)를 제작하여 납품하는 프로덕션사의 단체인 (사)한국광고영상제작사협회(이하 KCU라고 한다)가 2000. 1. 31. 피심인들을 포함하여 171개 광고회사에게 영상광고제작단가의 인상을 요구하고 2000. 3. 1.부터 동 인상단가를 적용해 줄 것을 요구하면서 영상광고제작을 거부하자 모임을 갖고 영상광고구매단가에 대한 인상(안)과 제작비에 대한 지급은 90일 이내의 어음 지급을 원칙으로 한다는 거래조건을 협의하여 공동으로 결정하고, 2000. 3. 8. KCU와 협상을 통해 영상광고 제작단가 인상 및 제작대금 지급조건에 대한 기본합의서를 KCU와 체결하였다. 피심인들은 동 기본합의서를 근거로 KCU와 공동으로 가격 단가조정소위원회를 구성하고 항목별 제작단가를 인상·조정하기 위해 수차에 걸쳐 단가조정 및 인상회의를 거친 후 2000. 3. 8. 제작단가를 2000. 5. 1.부터 인상하기로 합의하였다.

또한 피심인들은 2000. 3. 8. KCU와 체결한 제작단가 기본합의서에 따라 2002년도의 영상광고 제작단가 인상을 위해 2002. 4. 19. ~ 2002. 6. 20. 기간중 피심인들의 제작관리국장과 KCU 사무국장이 수차에 걸쳐 제작단가 인상을 논의한 후 2002. 6. 20. 2002. 8. 1. ~ 2003. 4. 30 기간중 제작단가의 항목별 가격을 일률적으로 인상하기로 합의하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 영상광고 구매단가를 공동으로 결정하는 행위는 공정거래법 제19조 제1항 제1호(가격고정)에 해당하고, 영상광고의 제작비 지급에 있어 청구일로부터 90일 이내의 어음 지급을 원칙으로 한다는 제작대금 지급조건을 공동으로 합의한 행위는 같은 법 제19조 제1항 제2호(상품 또는 용역의 거래조건이나, 그 대금 또는 대가의

103) 영상광고(TV-CM)의 유통구조는 광고주와 광고회사가 마케팅 협의를 통하여 기획한 광고(안)을 광고회사가 프로덕션에게 제작 의뢰하고, 납품받은 영상물은 방송국 등을 통하여 광고하며, 제작비용은 광고회사와 프로덕션 또는 광고회사와 광고주간에 사후 정산하는 형태이다.

지급조건을 정하는 행위)에 해당하는 부당공동행위라고 판단하고, 이러한 행위는 국내 영상광고제작시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위라고 인정하여 피심인들에게 시정명령 및 총 137,500천원의 과징금납부명령을 내렸다.

□ 용인 동백·죽전지구 아파트 분양가 담합 사건(2004. 7. 31)

피심인 한라건설(주), (주)서해종합건설 등 10개사는 용인 동백 지구에 아파트를 건설하여 분양하는 사업자들이었다. 피심인들 10개사는 2002.7.3. ‘용인동백지구협의체’(이하 “동백지구협의체”라 한다)를 구성하기로 결정하고, 2002. 7. 29.부터 2003. 7. 16.까지 모임을 갖고 아파트 분양업무의 추진 방식과 진행상황을 협의하였다. 피심인들 10개사는 2003. 3. 6. 회의에 참석하여 각 사의 예정 분양가와 분양방식에 관하여 논의하고, 각 사별로 평당 분양가가 6,150천원~8,000천원으로, 분양방식이 무이자 용자와 이자후불제로 분포되어 있음을 확인하고, ‘분양가는 전용면적 85㎡이하의 평당 6,350천원에서 6,550천원, 전용면적 85㎡초과는 6,650천원에서 6,850천원, 분양방식은 중도금 이자후불제’로 할 것을 내용으로 하는 가이드라인에 관하여 합의하였다. 그 후 피심인 10개사는 용인시청에 용인동백택지개발지구내 공동주택 사업계획승인 신청을 하면서 최종분양가 산정시 기준이 되는 사업비를 대부분 2003. 3. 6. 회의에서 합의한 분양가 범위 내에서 정하여 제출하였다.

피심인들 10개사는 2003.7.16. 오전 9시 한라건설 8층 회의실에서 열린 동백지구협의체 회의에 참석하여 각 사별로 평당 분양가와 분양방식에 관하여 언급하고 평당 700만 원 전후에서 분양가를 조정할 것임을 논의하였다. 그 후 피심인 10개사는 2003.7.25.부터 2003.8.5.까지 용인동백택지개발지구내 공동주택 분양을 시행하였다.

공정거래위원회는 피심인들이 2003.3.6. 동백지구협의체 회의에서 ‘분양가는 전용면적 85㎡이하의 6,350천원에서 6,550천원, 85㎡초과는 6,550천원에서 6,850천원’이라고 합의하고, 이를 실제로 제출한 사업계획승인 신청서에 반영하였고, 또한 피심인들이 본 건의 아파트를 분양하면서 적용한 평당 분양가는 ‘평당 700만 원 전후’로 분포하고 있고, 분양방식은 거의 모든 피심인이 중도금이자후불제를 적용하고 있는 점에서 위

형상의 일치를 보이고 있다고 판단하였다. 공정거래위원회는 동백지구 사건
의 관련시장은 ‘용인 동백택지개발지구의 신규분양 아파트 시장’으로
확정하고, 시장점유율이 96%에 이르는 피심인들이 당해 시장에서 분양가
는 700만 원 전후에서, 분양방식은 중도금 이자 후불제의 방식으로 외형
상의 일치가 인정되는 행위를 하였으며, 이를 통하여 관련시장에서 가격
과 거래조건에 관한 경쟁을 현저하게 실질적으로 제한하였으므로 공정거
래법 제19조 제5항의 규정에 의거하여 부당공동행위를 한 것으로 추정된
다고 판단하고, 피심인들에게 시정명령, 언론공표명령 및 총 19,068백만
원의 과징금납부명령을 내렸다. 이후 검찰의 고발요청에 따라 한라건설
(주), (주)서해종합건설 등 9개 사업자 및 실무책임자 등을 고발하였다.

한편 피심인들은 용인 동백지구 아파트 분양가가 최저 평당 63
7만 원에서 최고 평당 777만 원까지 분포되어 있고, 최저가와 최고가의
편차인 평당 140만 원은 총분양가에 있어서는 33평 기준으로 4,000만 원
이상의 큰 차이를 내므로 이 정도의 큰 편차를 내는 분양가의 분포로는
외형상의 일치를 인정할 수 없다고 주장하였다. 그러나 공정거래위원회는
비록 피심인들의 분양가가 동일가격으로 결정되었거나 아주 근소한 차이
만을 보이는 외형상 일치를 보이고 있지는 않으나, 이는 아파트라는 비균
질적인 상품의 특성상, 아파트의 상품가치를 결정하는 요소가 아파트 건
설에 소요되는 비용 이외에도 건설회사의 브랜드 이미지, 입지조건, 아파
트 단지내 위치, 근린시설, 마감자재, 평형 등으로 다양하여 이에 따라 분
양가 수준이 일부 달라지는 것은 당연하고, 이러한 아파트 상품의 특성에
따른 분양가 수준의 차이에도 불구하고 일정한 범위 내에서 일치를 보이
면 외형상의 일치를 인정할 수 있다고 보았다.

피심인들 10개사의 불복의 소¹⁰⁴⁾에서 대법원은 먼저 동백지구
사건에서 ‘행위의 외형상 일치’ 여부를 판단함에 있어서 각 사업자가
가격결정 등의 행위에 이르게 된 과정과 경위에 관한 정황사실을 고려할
수 있으나, 단지 사업자들의 합의 내지 암묵적인 양해를 추정케 할 정황
사실에 불과한 것은 이를 고려하여서는 안 된다고 판시하였다. 이 사건의
경우 개별 특성을 배제하더라도 각 건설사별 아파트 분양가 사이에 실질
적 일치에 반하는 것으로 보이는 사정이 있음에도 원심이 이를 고려하지

104) 대법원 2009.4.9. 선고 2007두6793 판결 등.

도 아니한 채 단지 사업자들의 합의 내지 암묵적인 양해를 추정케 할 정황사실까지 고려할 수 있다는 전제에서 이 사건 아파트 분양가 책정행위에 있어서 외형상 일치가 있다고 판단한 것은 법리를 오해한 위법한 것이라고 하였다.

한편 죽전지구 아파트 분양가 담합 사건(이하 죽전지구 사건)에서는 피심인 (주)반도, (주)건영, 한라건설(주), (주)신영, 극동건설(주), 진흥기업(주)(이하 피심인들 6개사라고 한다) 등이 2001. 9.에 용인 죽전지구에서 총 2,635세대의 아파트를 동시 일반분양하면서, 31차례에 걸친 죽전지구협의체 회의와 분양가에 관한 정보교환 등을 통해 전용면적 25.7평 이상인 아파트의 분양가 하한선을 평당 650만 원 이상으로 설정하기로 합의하고, 합의한 대로 평당 평균 분양가(분양금액/분양면적)를 650만 원 이상으로 분양하였다. 피심인들 6개사가 분양한 아파트의 평형별 평당 분양가를 비교해 보면, 평당 최고가 및 최저가와와의 차이는 30평형대는 43천원, 40평형대는 178천원, 50평형대는 176천원에 불과하였다.

공정거래위원회는 죽전지구 사건에서도 공정거래법 제19조 제5항의 규정에 의거하여 피심인들 6개사가 부당공동행위를 한 것으로 추정된다고 판단하고, 피심인들에게 시정명령, 언론공표명령 및 총 6,267백만원의 과징금납부명령을 내렸다. 죽전지구 사건에서의 피심인들의 불복의소에서 법원은 행위의 외형상 일치를 인정하였는데, 죽전지구 사건에서는 동백지구 사건과 달리 개별 특성에 따른 외관상의 차이를 배제할 때 각 건설사별 아파트 분양가 책정행위의 외형이 실질적으로 일치하는 사정이 있다고 판단하였다.

□ 굴삭기 및 휠로더 제조 3개 사업자의 부당공동행위(2005.6. 24)정부기관 굴삭기 및 휠로더 구매입찰 참가 3개 사업자의 부당공동행위(2005. 6. 24)

피심인 두산인프라코어(주)¹⁰⁵, 현대중공업(주), 불보건설기계코리아(주)(이하 두산, 현대, 불보라 한다) 등은 건설기계장비를 제조·판매하는 사업자들이다.

105) 대우종합기계(주)가 2005.4.29.에 상호를 변경한 것이다.

국내 굴삭기의 시장규모는 2004년말 기준으로 6,991억 원이며, 참여사업자는 피심인 3사와 수입품 판매업자 6개사를 포함하여 총 9개사가 있는데, 피심인들의 시장점유율 합계는 92%에 달하였다. 2004년 기준으로 휠로다시장규모는 718억 원이며, 수입품의 비중이 상대적으로 훨씬 크며, 두산과 현대의 시장점유율 합계가 매출액 기준으로는 40%에 불과하나, 수량 기준으로는 58%를 차지하고 있다. 버킷용량 4m³이하급의 휠로다는 전체 판매량에서 66%를 차지하고 있는 주력 판매기종인데, 두산과 현대는 위 주력기종에서 전체 판매량의 83%를 차지하고 있었다.

피심인들은 2001년부터 2004년까지 굴삭기 및 휠로다 판매가격¹⁰⁶⁾의 인상율과 인상시기 등을 합의하여 실제 인상하였다. 공정거래위원회는 피심인들의 내부문서, 감면신청을 신청한 사업자가 제출한 확인서, 피심인들의 관련담당자들의 진술 등을 근거로 피심인들이 2001년부터 2004년까지 굴삭기 판매가격을 공동으로 합의하여 결정하고 실행한 사실이 있다고 판단하였다. 또한, 국내 굴삭기 판매시장의 92% 이상을 차지하고 있는 피심인들이 굴삭기 판매가격을 공동으로 결정·유지 또는 변경하는 행위는 굴삭기 판매시장에서의 경쟁을 부당하게 감소시키거나 소멸시키는 행위라고 보았다.

한편 공정거래위원회는 이와 별개로 정부기관 굴삭기 및 휠로다 구매입찰 분야의 부당한 공동행위의 현장조사를 2004. 9. 23.에 착수하였고, 굴삭기 및 휠로다를 제조하는 위의 3개 사업자가 2000년 2월, 3월, 7월에 모임을 갖고 정부기관 굴삭기 및 휠로다 구매입찰에서 낙찰 받는 가격과 낙찰순번을 결정하고 이를 실행에 옮겨 2000년부터 2004년까지 총 337회의 정부 구매입찰에서 35,301백만 원 규모의 낙찰을 받았다는 사실이 적발되었다.

공정거래위원회는 굴삭기 및 휠로다 제조 3사의 가격담합 부분

106) 피심인들이 사용하는 가격에는 '리스트 가격', '기준가격', '운영가격(= 판매하한가격)', '실제판매가격(Net Price)' 등이 있다. 이러한 가격의 정확한 의미는 피심인별로 조금씩 차이가 있으나 일반적으로 '리스트 가격'은 각종 물가정보지 등에 게재되어 외부에 공개되는 가격이고, '기준가격'은 원가와 이윤을 감안하여 산정되는 것으로서 각 기종별 현장판매가격을 결정하고 운영함에 있어 기준으로 삼는 가격이다. 또한 운영가격이나 판매하한가격은 기준가격을 할인하여 소비자에게 판매가격으로 제시되는 가격이며, 실제 판매가격(Net Price)은 기준가격에서 전체 할인율(이는 결제조건이나 무상부품 지급 여부, 중고품 고가 매입할인을 등을 감안하여 결정된다)을 적용시켜 산정되는 가격으로 최종적으로 소비자 또는 구매자가 직접 지불하는 가격이다(실제 판매가격=기준가격×손실율 또는 전체 D/C율). 이하 피심인들의 판매가격이란 기준가격과 운영가격을 말한다.

에 대해서는 총 48,370백만 원¹⁰⁷⁾의 과징금을 부과하였고, 정부 구매입찰 담합 부분에 대해서는 총 1622.4백만 원¹⁰⁸⁾의 과징금을 부과하였다. 특히 담합의 재발을 예방하기 위하여 향후 3년간 굴삭기와 휠로다의 가격을 인상할 경우, 인상률·인상시기·인상사유 등을 공정거래위원회에 보고하도록 하였다.

이 사건의 여러 쟁점 중에서 가장 중요한 것은 사업자들이 장기간에 걸쳐 부당한 공동행위에 관하여 수회의 합의를 한 경우에 이를 전체적으로 하나의 공동행위로 볼 것인지 아니면 각각 개별적인 행위로 볼 것인지 여부였다. 공정거래위원회는 2001년부터 2004년까지의 피심인들의 행위를 하나의 공동행위로 보아 시정명령 등의 처분을 하였다. 피심인 현대의 불복의 소에서 대법원은¹⁰⁹⁾ 이 사건에서 “사업자들이 부당한 공동행위의 기본적 원칙에 대한 합의를 하고 이를 실행하는 과정에서 수차례의 합의를 계속하여 온 경우는 물론, 그러한 기본적 원칙에 관한 합의 없이 장기간에 걸쳐 여러 차례의 합의를 해 온 경우에도 그 각 합의가 단일한 의사에 기하여 동일한 목적을 수행하기 위한 것으로서 그것이 단절됨 없이 계속 실행되어 왔다면, 그 합의의 구체적인 내용 등에 일부 변경이 있었다고 하더라도 그와 같은 일련의 합의는 특별한 사정이 없는 한 이를 전체적으로 1개의 부당한 공동행위로 봄이 상당하다”고 판시하여 공정거래위원회의 입장을 지지하였다.

그밖에 이 사건에서는 피심인 중 조사협조자가 감면제도로 인해 총 98억 원에 달하는 과징금을 감면받게 되어 감면제도가 활성화되는 계기로 작용하였다고 평가되고 있다. 이와 관련하여 대법원은 조사협조자가 감경을 받기 위한 ‘필요한 증거’라 함은 부당한 공동행위를 직접적 또는 간접적으로 입증할 수 있는 증거를 의미하므로, 여기에는 문서를 비롯한 진술 등도 이에 포함된다고 봄이 상당하므로, “원고(현대)의 담당직원이 굴삭기에 관한 이 사건 부당한 공동행위에 대하여 구두 진술을 통해 조사에 협조”하였는데도 불구하고, “원심은 이와 달리 원고가 위법시행령에 규정된 필요한 증거를 제출하지 아니하였다는 전제하에, 위법시행령의 규정에 따른 감경을 하지 아니한 이 부분 과징금 부과처분이 적법

107) 굴삭기 부분에 대해서는 46,652백만원을, 휠로다 부분에 대해서는 1,718백만원의 과징금을 부과하였다.

108) 굴삭기 부분에 대해서는 1,400백만 원을, 휠로다 부분에 대해서는 222백만 원의 과징금을 부과하였다.

109) 대법원 2008.9.25. 선고 2007두3756 판결.

하다고 판단하였으니, 이러한 원심판결에는 ... 조사협조자 감경에 대한 법리를 오해한 나머지, 원고의 조사협조 행위가 위 법 시행령의 규정된 감경요건에 해당하는지 여부를 제대로 심리하지 아니한 위법이 있(다)”고 하여 원심판결 중 굴삭기 부문의 과징금납부명령에 관한 부분에 대한 나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 이 부분을 파기환송하였다.

□ 지게차제조 3개 사업자의 부당공동행위(2005. 6. 24)/정부기관 발주 지게차 구매입찰참가 3개 사업자의 부당공동행위(2005. 6. 24)

피심인 두산인프라코어(주), 현대중공업(주), (주)클라크머터리얼 핸들링아시아(이하 두산, 현대, 클라크라 한다)는 지게차를 제조·판매하는 사업자들이다. 피심인 지게차제조 3사는 1999년부터 2004년까지 지게차 판매가격의 인상율과 인상시기를 총 5회에 걸쳐 합의하여 결정하였다. 2000년에는 모델별로 3.9~7.9%, 2002년에는 5% 인상과 50~100만 원 정액 인상, 2003년에는 5~6% 인상, 2004년에는 5~7% 인상을 합의하여 실행하였다.

또한 피심인 지게차제조 3사는 1998. 10. 1.과 2000. 3. 7.에 모임을 갖고 정부기관 지게차 구매입찰에서 낙찰가격과 낙찰순번을 결정하였다. 지게차 제조 3개사는 결정된 내용을 바탕으로 2000. 1.(클라크는 2003. 5.)부터 2004. 11.까지 기간 중 실시된 총 130회의 정부기관에서 발주하는 지게차의 구매입찰에서 총 8,520백만 원 규모의 낙찰을 받았다.

공정거래위원회는 현장조사를 통해 발견한 내부분건, 피심인들의 관련업무담당자들의 진술 등에 근거하여 지게차제조 3사가 2000년부터 2004년까지 5년간 지게차 판매가격을 공동으로 합의하고 실행한 사실이 있다고 판단하였다. 지게차 정부 구매입찰과 관련하여서도 입찰담합이 있었음을 인정하고, 피심인들이 정부기관에서 발주하는 지게차의 구매입찰 시장에서 90% 이상의 시장점유율을 차지하고 있으므로 경쟁의 실질적 제한성을 인정하였다.

이에 따라 공정거래위원회는 지게차제조 3사의 가격담합 부분에 대해서는 시정명령 및 21,117백만 원의 과징금납부명령을, 정부기관 구

매입찰 담합 부분에 대해서는 시정명령 및 277백만 원의 과징금납부명령을 각각 내렸다.

□ 12개 신용카드업자의 부당공동행위(2005. 8. 18)

이 사건 피심인들은 여신전문금융업법 제3조에 의거 신용카드업을 영위하는 사업자들이다. 피심인들 가운데 비씨카드를 제외한 나머지는 모두 2004년말 현재 비씨카드의 11개 회원은행들이다.

공정거래위원회는 이 사건 관련시장을 ‘신용카드업분야 국내 결제서비스시장’으로 확정하였다. 2004년말 현재 신용카드업자는 23개사로 이중 7개사가 전업카드사이고, 16개사는 겸영카드사이다. 전업카드사는 비씨카드, 신한카드, 산은캐피탈, 삼성카드, 엘지카드, 현대카드 및 롯데카드이고, 겸영카드업자는 11개 비씨카드 회원은행, 외환은행, 제주은행, 수협중앙회, 전북은행, 광주은행이다. 결제서비스 시장에 있어 카드업자의 실질적인 시장점유율 내지 규모를 파악할 수 있는 2004년말 기준 신용판매 실적, 가맹점수수료, 카드회원수 기준으로 볼 때 피심인들의 시장점유율은 31~36%를 차지하고 있다.

피심인 비씨카드와 회원은행 11개사는 2004. 5. 27. 운영위원회를 개최하여 42개 가맹점 업종별 발급사보전수수료율(실제로는 가맹점수수료율이다)¹¹⁰⁾을 변경하기로 합의하고 2004. 7. 1.자로 시행하기로 하였다. 2004. 8. 24. 비씨카드는 주유소 등 36개 업종에 대해서는 그 시행을 보류하고 대형할인점, 인터넷P/G, 인터넷전자상거래(인터넷몰), 혼수전문점, 조산원 및 건강진단 등 6개 업종에 한하여 위 합의내용과 같이 최종적으로 시행한다고 각 회원은행에게 통보하였다. 그리고, 2004. 8. 30. 비씨카드는 여신금융협회 홈페이지를 통해 변경된 6개 업종별 가맹점수수료율을 게시하도록 여신금융협회에 요청하였다.

공정거래위원회는 피심인들이 본건 관련시장에서 경쟁관계에

110) 가맹점이 카드회원(고객)과 거래를 하고 이에 대한 매출채권을 매입사인 카드회사에 양도하면 매입사는 가맹점에게 대금을 대지급하게 되는데 가맹점수수료는 이 과정에서 발생하는 금융비용, 위험부담 및 가맹점관리비용 등에 대하여 매입사가 가맹점으로부터 받는 수수료로서 매입사와 가맹점과의 계약에 의하여 결정된다. 발급사보전수수료란 매입사가 발급사의 업무처리 관련비용(카드회원의 사용에 대한 대가 등)을 보전하는 수수료로 매입사와 발급사간의 협의에 의하여 결정되는데 결국 매입사는 가맹점으로부터 가맹점수수료를 받아 발급사에게 발급사보전수수료를 지급하게 되는 것이다.

있고 개별·독립적인 신용카드업자이고, 가맹점수수료는 신용카드업의 핵심업무인 신용카드 이용 대금의 결제서비스 대가로 국내 결제서비스시장에서 신용카드업자간 경쟁의 가장 핵심이 되는 요소로 서로 다른 자금조달능력, 가맹점 매출규모, 시장상황 및 영업여건 등을 고려하여 개별 회원은행과 가맹점간에 독립적으로 협의·결정되어야 하는 사항이며 발급사보전수수료는 회원은행간 협의·결정되어야 하는 것임에도 불구하고, 피심인들이 가맹점에 대하여 기준 내지 표준으로 작용하는 업종별 기본(기준) 가맹점수수료를 공동으로 동일하게 결정하고 이를 근거로 비씨카드가 획일적으로 집행한 행위는 관련시장에서의 경쟁을 제한하는 공정거래법 제19조제1항제1호에 위반되는 부당한 공동행위에 해당한다고 판단하였다. 이에 따라 피심인들에게 시정명령, 비씨카드의 관련규정의 개정명령, 언론공표명령 및 비씨카드(주)에 34백만 원, 11개 회원은행들에 총 10058백만 원의 과징금납부명령을 내렸다.

□ 2개 시내전화 사업자의 부당공동행위(2005. 8. 18)

피심인 (주)케이티, 하나로텔레콤(주)는 전화 서비스, 인터넷 전용회선 서비스 등 유선통신업을 영위하는 사업자들이다.

2003년 6월 시내전화 번호이동성제도¹¹¹⁾ 시행을 앞두고 (주)케이티와 하나로텔레콤(주)간의 요금격차를 축소하기 위해 (주)케이티는 기존 요금을 유지하는 대신 하나로텔레콤(주)이 요금을 인상해 주면 (주)케이티가 하나로텔레콤(주)에게 2007년까지 매년 시내전화 점유율(가입자 및 매출 모두 포함)을 1.2%씩 이관해주기로 합의하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 내부분서, 합의를 담당한 (주)케이티의 담당자들이 합의배경 및 합의내용 등을 대부분 시인하고 있는 점 등을 고려하여 피심인들간에 합의가 있었다고 판단하였다. 그리고 시장점유율 100%를 차지하던 피심인들이 상호간에 기존 시내전화 요금격차를 좁히기 위하여 (주)케이티가 제시한 시장점유율 이관 등의 조건을 받아들

111) 번호이동성제도(전기통신사업법 제38조의4)는 시내전화 가입자가 기존의 전화번호를 그대로 유지하면서 시내전화사업자를 자유롭게 변경할 수 있는 제도로서 시내전화시장에서 사업자간 요금경쟁을 촉진할 뿐만 아니라 이용자의 사업자 선택권을 실질적으로 보장하기 위해, 2003. 6. 30.부터 시행되었는데, 시행 당시에는 안산, 청주, 순천 등 일부 지역에 한하다가 2003년 하반기부터 기타 지역으로 확대되었고, 2004. 7월부터는 부산, 서울 등 대도시 지역까지 도입되었다.

여 하나로텔레콤(주)이 요금인상에 합의한 행위는, 시내전화시장에서의 가격경쟁 및 번호이동성 시행에 따른 가입자 유치경쟁을 부당하게 제한하는 행위라고 인정하였다.

이에 따라 언론공표명령과 함께 총 115,196백만 원의 과징금이 부과되었으며 이는 단일 부당 공동행위 사건에 부과된 과징금 중 역대 최대규모였다. 이 중 (주)케이티에만 113,049백만 원의 과징금이 부과되었는데 이 역시 단일 사업자에게 부과된 과징금액 중 가장 큰 액수였다.

한편 피심인들은 정보통신부의 직접적이고 구체적인 행정지도가 있었다고 주장하였으나 확인한 결과 당해 행정지도는 단순한 권고에 불과하고 이번 사건과는 무관하였음이 입증되었다.

□ 3개 국제전화 사업자의 부당공동행위(2005. 12. 12)

피심인 (주)케이티, (주)데이콤, (주)온세통신 3개 사업자는 2002년 5월 말경, 별정통신사업자들의 저가공세에 대응하기 위해 미국, 일본, 중국에 대한 할인상품의 요금수준에 대해 합의하고 실행하였다. 또한 피심인들은 2003년 2월 말경, 국제자동통화(International Direct Dialling) 표준요금 대역을 확대하고 대역별 표준요금, 할인시간대 및 할인율의 축소, 착신번호 할인제의 단계적인 폐지 등에 합의하고 실행하였다.

공정거래위원회는 할인상품의 요금수준과 IDD 표준요금 등에 관하여 합의가 있었다고 판단하였다. 나아가서 공정거래위원회는 국제전화시장의 약 73%를 차지하는 피심인들이 별정통신사업자들의 저가요금에 공동으로 대응하기 위하여 피심인들의 국제전화 할인상품 중 약 50% 이상의 매출을 차지하는 미국, 일본, 중국요금을 인하하기로 하면서 인하수준을 합의한 행위와 IDD 등 대역별 표준요금 인하 수준, 할인시간대 및 할인율 인하 수준, 착신번호할인제 폐지, 다량이용할인제 변경 등 선택요금상품의 조정을 공동으로 결정한 행위는 국제전화시장에서의 가격경쟁을 부당하게 제한하는 행위로 인정하였다.

이에 따라 피심인들에 대해서는 신문공표명령과 함께 (주)케이티에 4,974 백만 원 등 총 5,379백만 원의 과징금을 부과하였다.

이 사건에서도 피심인들은 자신들의 행위가 정통부의 행정지도에 의해 부득이 하게 발생한 정당한 행위라 주장하였으나, 공정거래위원회는 요금수준이나 상품내용 등 사업자가 결정할 사항에 대해 정통부가 직접적인 행정지도를 한 적이 없었다는 점과 법령에 구체적인 근거없는 행정지도에 따른 담합행위는 공정거래법상 당연히 위법성이 인정된다는 이유로 이들의 주장을 수용하지 않았다.

한편 (주)케이티는 이러한 공정거래위원회의 시정명령 및 과징금부과조치에 불복의 소를 제기하였고, 이 소송에서는 원고 케이티 등이 다른 통신사업자들과 한 요금에 대한 협의가 국제전화시장에서 경쟁을 제한하는지가 쟁점이 되었다. 서울고등법원은 1998년부터 국제전화시장에 별정통신사업자들이 진입하여 요금경쟁력을 바탕으로 매년 시장점유율을 확대하고 있어 기간통신사업자인 원고 케이티 등의 시장점유율이 점차 감소되고 있었으며 합의 당시 국제전화시장은 매우 경쟁이 활발하였던 사실과 합의에 이르게 된 경위도 별정통신사업자들의 저가요금에 공동으로 대응하여 시장점유율을 지키기 위하여 원고 케이티가 주도한 것이었던 사실을 고려하여, 원고와 다른 통신사업자들간의 요금에 대한 합의는 가격경쟁을 부당하게 제한하는 것으로서 경쟁제한성을 갖는다는 취지로 판단하였다.¹¹²⁾

□ 5개 가성소다 제조업체의 부당공동행위(2005. 11. 22)

피심인 한화석유화학(주), (주)LG화학, 삼성정밀화학(주), 동양제철화학(주), 백광산업(주)(이하 한화, LG, 삼성, 동양, 백광이라 한다)는 가성소다를 제조·판매하는 사업자들이다.

액체 가성소다를 생산하는 국내 업체는 피심인들 5개 사이며, 수입은 동해화학, 남덕물산 등 2개 사가 하고 있다. 2003년도 내수 시장점유율을 보면, 한화 46%, LG 21%, 삼성 14%, 백광 10%, 동양 4%로서 피심인들이 국내 수요의 95%를 공급하고 있었다.

피심인들은 2002년 9월경, ‘합량 50% 액체 가성소다’(이하 가성소다라 한다)의 가격을 2002.10.1.자로 공동으로 인상하고 가격의 하

112) 서울고법 2007. 8. 22. 선고2006누1168 케이티(국제전화)의 공동행위 건.

락을 막기 위해 2003년 수출량을 분담함으로써 국내 시장 출고량을 조절하기로 합의하였고, 2003년 2월경, 2003. 4. 1.자로 다시 가성소다의 가격을 공동으로 인상하고, 2002. 10. 합의시 결정한 2003년 수출분담량을 조기에 이행하기로 합의하였다. 그리고 피심인들은 다시 2004. 8월경, 가성소다의 가격을 2004. 9. 1.자로 공동으로 인상하기로 합의하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 내부분서, 메모, 피심인들의 관련 업무 담당자들의 진술 등을 근거로 피심인들은 위의 3차례에 걸친 가격인상시마다 3개의 부당공동행위(가격고정)를 한 것으로 판단하고 시정명령, 언론공표 및 과징금납부명령을 내렸다.

□ 8개 밀가루 제조·판매업체의 부당공동행위(2006. 4. 13)

피심인 대한제분(주), CJ(주), 동아제분(주), 한국제분(주), (주)삼양사, 대선제분(주), 삼화제분(주), 영남제분(주) 등은 밀가루를 제조·판매하는 사업자들이다. 2004년의 밀가루 내수 시장은 매출액 기준 약 8,200억 원 규모였으며, 대한제분(주), CJ(주), 한국제분(주), 동아제분(주) 등의 상위 3사¹¹³⁾가 대략 75%의 시장점유율을 차지하고 있는 과점적 시장이었다.

피심인 7개사((주)삼양사가 합류한 2002년부터는 8개사)는 2000년부터 약 6년 동안 매월 개최된 영업임원회의와 영업부장 회의 등을 통해 밀가루의 공급물량 및 기준가격을 합의하여 실행하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 내부분건, 대리점기준가격의 변화추이, 피심인들 소속 업무담당자의 진술 등에 근거하여 피심인들이 부당한 공동행위를 한 것으로 판단하고 시정명령 및 과징금을 부과하였는데, 이 시정명령에는 피심인들간의 주요정보교환을 금지하는 명령¹¹⁴⁾이 포함되었다.

피심인의 불복의 소에서 대법원은¹¹⁵⁾ 이 사건 정보교환행위가 공정거래법 제19조의 부당한 공동행위를 목적으로 하는 것으로서 이 사건

113) 2001년 한국제분(주)가 동아제분(주)을 인수한 이래 양사는 가격과 브랜드를 공유하고 있으며, 시장에서 사실상 하나의 사업자로 인식되고 있다.

114) “피심인들은 시장을 통한 정보수집의 경우를 제외하고 직접 또는 협회를 통하는 방법, 기타 여하한 방법으로 상호간의 가격, 밀가루 판매량 또는 생산량에 관한 정보를 교환하여서는 아니된다”는 것이었다.

115) 대법원 2009.5.28. 선고 2007두24616 판결.

정보교환 금지명령은 법 제21조에서 정하는 ‘시정을 위한 필요한 조치’에 해당한다고 판단하면서, “공정거래법 제21조의 ‘기타 시정을 위한 필요한 조치’에는 행위의 중지뿐만 아니라 그 위법을 시정하기 위해 필요하다고 인정되는 제반 조치가 포함된다고 할 것이며, 정보교환 금지명령이 이러한 조치로서 허용되는지는 그 정보교환의 목적, 관련시장의 구조 및 특성, 정보교환의 방식, 교환된 정보의 내용, 성질 및 시간적 범위 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다. 나아가 시정명령의 속성상 다소간 포괄성·추상성을 띠 수밖에 없다 하더라도 정보교환 금지명령은 금지되어야 하는 정보교환의 내용이 무엇인지 알 수 있게 명확하고 구체적이어야 하고 당해 위반행위의 내용과 정도에 비례하여야 한다.”는 기준을 제시하였다. 이 사건에서는 정보교환 금지명령 중 “시장을 통한 정보수집의 경우를 제외하고”라는 문구 및 시정명령 전체의 취지에 비추어 볼 때 현재 또는 장래에 관한 공개되지 아니한 정보의 교환만을 금지하는 것임을 알 수 있으므로 명확성과 구체성의 원칙이나 비례의 원칙에 위반되지 아니한다고 판시하였다.

□ 3개 이동통신사업자의 부당공동행위(2006. 7. 27)

피심인 에스케이텔레콤(주), (주)케이티프리텔, (주)엘지텔레콤(이하 SKT, KTF, LGT라 한다)은 이동통신서비스업 등을 영위하는 사업자들이다. 이동전화서비스는 주파수 사용범위에 따라 800MHz 주파수대역을 사용하는 셀룰러 (Cellular) 이동전화와 1,800MHz를 사용하는 PCS(Personal Communication Services) 이동전화로 구분되는데, 2006. 3.말 현재 이동전화서비스 시장에서 셀룰러 사업자로는 SKT가, PCS사업자로는 KTF와 LGT가 있었다.

2004. 1.부터 SKT 가입자들만 기존 번호를 유지하면서 KTF, LGT로 이동전화서비스 회사를 바꿀 수 있는 번호이동성 제도가 시행되자, KTF와 LGT는 동 시기를 신규가입자 확대를 위한 최적의 기회로 판단하고 가입자 유치 전략을 치열하게 펼쳤다. 특히 KTF와 LGT 양사는 SKT의 우량가입자(고ARPU¹¹⁶) 가입자를 확보하기 위해 경쟁적으로 ‘무제한 정액요금 상품’을 출시하였던 바, KTF가 2004.1.3. 무제한 정액요금 상품을

116) ARPU(Average Revenue per User) : 가입자당 평균매출

출시하자, 이에 대응하여 LGT도 2004.1.16. 무제한 정액요금 상품을 출시하였다. 이에 앞서 KTF는 2003.8.15. 무제한 요금상품을 경쟁사 대비 먼저 출시하여 시장선점효과를 누리고 KTF 가입자 간 통화량 증대로 유희망 활용도를 증가시키기 위해 ‘무제한 커플요금 상품’을 출시한 바 있다. KTF와 LGT가 경쟁적으로 무제한 요금상품을 출시하자, SKT도 이에 대응하여 자사의 고ARPU 가입자의 이탈을 막기 위해 2004. 1. 15. 정통부에 무제한 정액요금 상품 인가 신청(안)을 제출하였다. 또한 KTF의 무제한 커플요금 상품 출시에 대응해 SKT도 2004. 1. 12. 정통부에 무제한 커플요금 상품 인가 신청(안)을 제출하였다.

2004. 6. 24. 이동통신시장에서 클린마케팅 추진을 위한 정통부장관과 통신 4사[피심인 3사 및 (주)KT(이하 KT라 한다)] CEO 회의가 개최되어 시장건전화를 위한 합의¹¹⁷⁾를 하였는데, 피심인 3사의 대표이사들은 같은 날 회의에서 위 시장건전화 합의와 별도로 KTF와 LGT의 무제한 요금상품 판매 중단 및 SKT의 무제한 요금상품 인가 추진 중단을 합의하였다.¹¹⁸⁾

공정거래위원회는 피심인들이 무제한요금상품의 판매 및 출시 노력을 중단하기로 한 행위는 공정거래법 제19조 제1항 제6호에서 규정하고 있는 사업자들이 공동으로 상품 또는 용역의 종류·규격을 제한하는 행위를 할 것을 합의한 것에 해당되며, 피심인들의 합의는 사업자간 경쟁을 제한하는 행위에 해당된다고 보았다. 이에 따라 피심인들에 대하여 시정명령 및 과징금납부명령을 내렸다.¹¹⁹⁾

□ 5개 세탁·주방세제 제조업체의 부당공동행위(2006. 12. 2

117) 단말기 보조금 지급 금지, 대리점과 판매점에 대한 과도한 수수료 지급 중지 등을 내용으로 하였다.

118) 이후 KTF는 당초 2004.7.31.까지 가입을 받을 예정이던 무제한 정액요금 상품 모집을 2004.7.5.에 중단하였으며, 당초 가입기간 제한이 없었던 무제한 커플요금 상품의 경우는 2004.7.20.에 신규가입자 모집을 중단하였다. LGT의 경우 원래 가입종료기간이었던 2004.7.31.까지 무제한 정액요금 상품 가입신청을 받았으나, 이후 동 요금상품의 판매기간을 연장하지 않았다. 또한 정통부에 무제한 요금상품 인가 신청(안)을 제출 중이던 SKT는 정식 인가 신청을 하지 않았다.

119) 이 사건 공동행위의 관련 상품은 무제한 정액요금 및 무제한 커플요금 상품이지만 피심인 3사가 동 상품의 판매 및 출시노력 중단을 합의함으로써 동 상품이 이동전화서비스 시장에서 더 이상 생산·거래되지 않는 결과가 초래된 것이므로, 이 사건 공동행위로 법 위반행위 기간 동안 피심인 3사에게 발생한 관련매출액 산정은 곤란하였고, 따라서 피심인들에게 정액과징금을 부과하였다. SKT, KTF에 대해서는 각각 660백만 원의 과징금을 부과하였고, LGT의 경우 이 사건 공동행위에 참여했다 하더라도 SKT, KTF와 달리 수동적·추종적 위치에 있었던 점, 무제한 요금상품 가입자가 타 피심인들에 비해 현저히 적었던 점 등을 고려하여 100분의 30을 감경하여 462백만 원의 과징금을 부과하였다.

6)

피심인 (주)엘지생활건강¹²⁰⁾, 씨제이(주), 애경산업(주) 및 씨제이라이온(주)는 1997년부터 2005년까지 총 8회에 걸쳐 생산·판매하는 세탁·주방세제의 가격을 합의하고 이를 실행하였으며, 2000년부터 2005년까지 총 3회에 걸쳐 세탁·주방세제를 판매함에 있어서 경품지급금지 및 샘플제공금지 등 거래조건에 관하여 합의하고 이를 실행하였다. 이에 공정거래위원회는 피심인 등 4개사의 위 행위가 부당공동행위라고 판단하여 피심인들에 대하여 시정명령, 과징금납부명령 및 고발을 각 의결하였다. 공정거래위원회는 과징금을 산정함에 있어서, 피심인 (주)엘지생활건강에 대해서는 분할 전 엘지화학의 법 위반행위 기간인 1998. 1. 1.부터 2001.3.31.까지의 기간을 포함하여 1998. 1. 1.부터 2006. 4. 30.까지의 세탁·주방세제 전 품목의 매출액인 1,050,988백만 원을, 피심인 씨제이(주)에 대해서는 1998. 1. 1.부터 2004. 12. 31.까지의 세탁·주방세제 전 품목의 매출액인 523,497백만 원을 각 피심인들에 대한 관련매출액으로 보았다. 또한 임의적 조정과징금 부과단계에서 이 사건 공동행위에 피심인들의 이사 또는 그 이상의 고위임원이 직접 관여한 것으로 보고, 의무적 조정과징금을 각 5% 가중하였다.

피심인 (주)엘지생활건강, 씨제이(주)는 이에 대하여 불복하는 행정소송을 각 제기하였는데, 이에 대하여 법원은, 엘지생활건강에 대한 과징금을 산정함에 있어서, 엘지생활건강이 엘지화학으로부터 분할되기 이전인 1998. 1. 1.부터 2001. 3. 31.까지의 기간을 포함하여 관련매출액을 산정한 것은 위법하다고 판단하고¹²¹⁾, 나아가 원심결에 적용된 ‘과징금부과 세부기준 등에 관한 고시’(2005. 4. 1. 공정거래위원회 고시 제2005-3호로 개정되기 전의 것)¹²²⁾ 상의 이사는 상법상의 이사로서, 법인등기부 상 이사로 등기된 자를 의미한다¹²³⁾고 보아야 하는데, 이 사건 공동행위에 관여한 피심인들의 임직원들이 법인등기부 상에 등기된 자이거나 그 이상의 고위임원에 해당한다는 증거가 없음에도 불구하고 피심인들에 대한 과징금을 산정함에 있어서 의무적 조정과징금의 5%를 가중한 것은

120) 피심인 엘지생활건강은 2001.4.1. (주)엘지화학(이하 ‘엘지화학’이라 한다)으로부터 분할, 신설되었다.

121) 대법원 2007.11.29. 선고 2006두18928 판결.

122) 위반사업자의 이사 또는 그 이상에 해당하는 고위 임원이 위반행위에 직접 관여한 경우 100분의 10 이내에서 임의적 조정과징금을 가중하여 산정한다. IV. 3. 나 (5).

123) 대법원 2008.10.23. 선고 2008두10621 판결.

위법하다고 판단하여 위원회의 피심인들에 대한 원심결 과징금납부명령을 각 취소하였다.¹²⁴⁾

공정거래위원회는 이러한 법원 판결의 취지에 따라 2010. 6. 25. 양 피심인들에 대한 원심결의 과징금납부명령 중 일부를 취소하였다.

□ 4개 정유사의 부당공동행위(2007. 4. 11)

피심인 에스케이(주), 피심인 지에스칼텍스(주), 피심인 현대오일뱅크(주), 피심인 에스-오일(주)는 원유를 정제·가공하여 휘발유, 등유, 경유 등의 석유제품을 제조·판매하는 사업자들이다.

피심인들은 2004년 4월경 상호간 의사연락을 통해 가격결정에 관한 긴밀한 공조체제를 구축하고 대리점·주유소·일반판매소에 공급하는 휘발유·등유·경유의 판매가격을 안정적으로 운영해 나가기로 합의하였다. 피심인들은 합의에서 휘발유·등유·경유의 에스케이(주) 고시 공장도가격(드럼당)을 기준으로 각각 7,000원, 10,000원, 10,000원을 할인한 금액을 2004. 4. 1. 시장의 유종별 목표가격으로 설정하였다. 피심인들은 경질유제품의 가격을 높게 유지하기 위하여 공익모임을 운영하고 가격정보를 서로 교환하는 등의 방법으로 합의이행여부를 상호 감시하였는바, 가격담합기간(2004. 4. 1.~6. 10.) 중 원유가 인상은 리터당 약 20원에 그친 반면 국내 정유사가 공급하는 석유제품가격은 휘발유 약 40원, 등유 약 70원, 경유 약 60원이 각각 인상되었다.

공정거래위원회는 피심인들의 내부분건을 근거로 하여 피심인들은 가격 공동결정행위를 한 것으로 보았으며, 피심인 4사가 약 90% 이상의 점유율을 차지하고 제품의 대체제가 없는 순수과점체제라는 점 등을 감안하여 피심인들의 행위가 갖는 소매경질유판매시장에서의 경쟁제한성을 인정하였다. 이에 따라 피심인들에 대하여 시정명령 및 총 52,686백만원의 과징금납부명령을 내렸다.

한편 피심인들은 이 건 가격인상이 과점시장에서의 상호의존적 가격결정의 결과라고 주장하였다. 그러나 공정거래위원회는 복잡한 다층적 가격체계를 특징으로 하는 국내 석유제품시장의 경우 단순히 의식적

124) 서울고등법원 2010.5.12. 선고 2009누17928, 서울고등법원 2010.5.12. 선고 2009누17935 판결.

병행행위에만 의존하여 가격인상을 기대하기는 어려우며 최소한의 의사교환 등의 추가적인 행위가 있어야 공동의 가격인상이 가능하다고 보아 이러한 주장을 배척하였다.

□ 8개 고밀도폴리에틸렌 제조·판매사업자들의 부당공동행위(2007. 6. 5)

피심인 호남석유화학(주), 대림산업(주), 대한유화공업(주), (주)엘지화학, 에스케이(주), 삼성토탈(주), 삼성종합화학(주)¹²⁵⁾, (주)씨텍 등은 석유화학제품의 일종인 합성수지¹²⁶⁾를 제조·판매하는 사업자들이다.

피심인들은 1994. 4.경부터 2005. 3.까지의 기간 중 모임을 개최하여 HDPE의 합의 당월 판매 마감가격과 다음달 판매 기준가격을 매월 합의하여 결정하였다. 특히 피심인들은 HDPE의 판매 기준가격을 합의함에 있어, 인상폭을 결정하거나 최저가격을 결정하는 방식으로 합의하면서, 특정 제품에 대해서는 일정기간의 할인을 허용하였다. 피심인들간 합의로 기준가격이 결정되면, 각 피심인들은 기준가격을 바탕으로 HDPE의 세부 GRADE별로 생산원가, 시장에서의 인지도, 제품의 특화정도 등을 감안하여 개별 가격을 책정하였다. 또한 피심인 호남석유화학, 대림산업, 대한유화공업, 엘지화학, 에스케이, 삼성종합화학 등(이하 피심인 6사라 한다)은 1994. 1.부터 1999. 12.까지의 기간 중 모임을 통하여 연도별 또는 매분기별로 전체적인 감산방안과 각 사별 판매량을 합의하여 결정하고 실행여부를 점검하였다. 2000년부터는 중국경제의 성장 등으로 합성수지에 대한 중국수요가 증가하여 대 중국 수출이 급격히 증가함에 따라 피심인 6사간 합의는 없었다.

공정거래위원회는 피심인들이 HDPE의 판매 기준가격 및 마감가격을 인상하기로 한 행위는, 공동으로 가격을 결정·유지 또는 변경하

125) 전체 기간 가운데 공동행위에 가담한 일부 피심인의 기업결합(2003.8.1. 삼성토탈이 현물출자로 삼성종합화학의 사업부문을 인수)에 의하여 행위주체의 변경이 있었다.

126) 원유정제 과정 중 추출되는 납사(나프타)나 천연가스(에탄)를 이용해 분해공정을 거쳐 생산되는 에틸렌과 프로필렌을 주원료로 하여 합성수지가 제조된다. 합성수지를 폴리올레핀이라고도 하는데, 폴리올레핀은 폴리프로필렌(Poly propylene)과 폴리에틸렌(Polyethylene)으로 구분된다. 폴리에틸렌은 중합법에 따라 저밀도 폴리에틸렌(Low density polyethylene), 선형 저밀도 폴리에틸렌(Linear low density polyethylene), 고밀도폴리에틸렌(High density polyethylene: HDPE)으로 구분된다.

는 행위를 할 것을 합의한 것에 해당되고, 각사의 생산능력, 시장점유율, 국내 판매실적을 기준으로 연도별 또는 매분기별로 HDPE의 생산량 및 판매량을 제한하기로 한 행위는, 사업자들이 공동으로 상품의 생산·출고·수송 또는 거래의 제한이나 용역의 거래를 제한하는 행위를 할 것을 합의한 것에 해당된다고 보았다. 공정거래위원회는 피심인들의 전자의 행위에 대해서는 시정명령을 내리고 약 495억 원의 과징금을 부과하였으나 후자의 행위는 공정거래법 제49조 제4항에 의하여 범위반행위가 종료된 후 5년의 기간이 도과하였으므로 시정명령 및 과징금납부명령을 내리지 않았다.

이 사건 피심인들 중 7개사는 공정거래위원회가 조사를 시작한 이후에 행위사실 전반에 대하여 인정하면서 공정거래법 제22조의2에 의한 감면신청을 하였고, 공정거래위원회의 조사에 협조하였다. 따라서 일부 피심인들에 대해서는 과징금액이 100%(최초의 조사협조자), 49.99%(두 번째 조사협조자), 30%(셋째와 넷째 조사협조자), 20%(다른 부당한 공동행위의 증거제공자) 감면되었다.

□ 2개 합성고무 제조사업자의 부당공동행위(2007. 6. 22)

피심인 금호석유화학(주), (주)씨텍, 현대석유화학(주)(이하 각각 금호석유화학, 씨텍, 현대석유화학¹²⁷⁾이라 한다)은 합성고무¹²⁸⁾를 제조·판매하는 사업자들이다.

합성고무의 판매가격은 타이어 제조업체가 대량 수요자이므로 타이어 제조업체와 합성고무 공급업체간의 개별적 협상을 통해 가격이 결정·변동된다. 그러나 합성고무는 수입비중이 적고(10%이하), 금호석유화학은 자신의 계열회사인 금호타이어에 대해 판매하는 가격을 한국타이어에 대해 판매하는 가격과 동일하게 적용하며, 넥센타이어는 금호타이어나 한국타이어에 비해 합성고무의 매입 비중이 적어(2002년 판매량 기준 12.2%) 전반적으로 한국타이어에 대한 판매가격을 따라가는 추세였으므로 한국타이어에 대한 판매가격 결정이 전체 타이어제조업체에 대한 합성고무

127) 피심인 씨텍은 현대석유화학이 상호를 변경하여 존속하는 법인이다.

128) 합성고무는 원유정제과정에서 생산되는 부타디엔(Butadiene, 이하 'BD'라 한다), 스티렌모노머(Styrene Monomer, 이하 'SM'이라 한다) 등을 중합·제조하여 만드는 석유화학 유도제품으로서 주로 타이어, 신발, 골프공, 호스, 벨트 등의 자동차용품 및 산업용품에 사용된다.

판매가격을 좌우하였다.

피심인 금호석유화학과 현대석유화학(씨텍)은 2000년 2월부터 2002년 8월까지 4회에 걸쳐 합성고무의 가격을 인상할 때마다 담당 영업실 무자가 모임 또는 전화 등을 통하여 한국타이어에 대한 합성고무 판매가격의 목표 인상가격을 합의하였다. 공정거래위원회는 이러한 4회의 행위에 대하여, 하나의 공동행위로 판단하였다. 이에 따라 피심인들에 대하여 시정명령 및 총 5,679백만 원의 과징금납부명령을 내렸다.

피심인 금호석유화학의 불복의 소에서 서울고등법원은¹²⁹⁾ 이 사건 각 담합행위가 1개의 부당한 공동행위로 되기 위하여는 부당한 공동행위의 기본적 원칙에 관한 합의가 반드시 존재하여야 한다는 전제하에 “이 사건 각 담합행위는 하나의 연속된 행위가 아니라 각각 개별적인 행위로 봄이 상당하다”고 판단하였다. 그러나 대법원은¹³⁰⁾ “기본적 원칙에 관한 합의 없이 장기간에 걸쳐 여러 차례의 합의를 해 온 경우에도 그 각 합의가 단일한 의사에 기하여 동일한 목적을 수행하기 위한 것으로서 단절됨이 없이 계속 실행되어 왔다면 전체적으로 1개의 부당한 공동행위로 볼 수 있다”고 판시하면서 파기 환송하였다. 이 판결은 앞서 굴삭기 및 휠로더 제조사들의 부당공동행위 사건에서 대법원이 내린 판결¹³¹⁾과 동일한 입장을 취한 것이다.

□ 서울지하철7호선 연장 건설공사 입찰 참가 6개 건설사의 부당한 공동행위(2007. 7. 25)

이 사건 입찰은 서울지하철7호선 연장(701공구~706공구) 건설공사 입찰이었다. 서울지하철7호선 연장 공사의 입찰은 701공구에서 706공구까지 6개 공구로 분할하여 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령’ 제6장에서 정한 기본설계 대안입찰방식¹³²⁾으로 적격심사대상자의 선정을 통해 수행되었다. 701공구~704공구의 경우 서울특별시가 의뢰하여 2004. 8. 16. 조달청이 입찰공고를 하고, 같은 해 8. 23. 현장설명 및

129) 서울고법 2008. 8. 28. 선고 2007누19081 판결.

130) 대법원 2009.1.30. 선고 2008두16179 판결.

131) 대법원 2008.9.25. 선고 2007두3756 판결.

132) 대안입찰방식은 발주기관이 제시하는 원안의 공사입찰 기본설계 또는 실시설계에 대하여 기본방침의 변경없이 원안과 동등이상의 기능과 효과를 가진 신공법·신기술·공기단축 등이 반영된 설계로 원안보다 낮은 가격에 입찰하는 것을 말하며, 민간의 기술력을 활용한다는 측면에서 턴키방식과 유사하다.

기본설계서 열람을 거쳐 2004. 11. 5. 및 같은 해 11. 8. 입찰참가신청절차를 통해, 2004. 11. 11. 및 11. 12. 입찰을 실시하였고, 2004. 12월초 적격심사 및 실시설계 적격자 선정을 거쳐 같은 해 12월말 계약을 체결하였다. 705 및 706공구의 경우 인천광역시가 의뢰하여 2005년 2월 조달청이 입찰공고를 하고, 같은 해 3.4. 현장설명 및 기본설계서 열람을 거쳐 2005.4.27. 입찰참가신청절차를 통해, 2005.5.3. 입찰을 실시하였고, 2005.6.17. 및 같은 해 6. 24. 적격심사 및 실시설계 적격자 선정을 거쳐 같은 해 8월중 계약을 체결하였다.

공정거래위원회는 피심인들이 작성한 내부분건과 피심인들의 진술을 근거로 하여 이들이 서울지하철7호선 연장 6개 공구 건설공사 입찰과 관련하여 각각 1개 공구의 입찰에만 참여하기로 합의하고, 합의내용대로 각각 해당 공구의 입찰에만 참여한 것을 적발하고, 이는 공정거래법 제19조제1항제4호의 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위에 해당한다고 보았다.

이에 따라 공정거래위원회는 피심인들에게 시정명령을 내렸고, 총 22,114백만 원을 과징금으로 부과하고, 검찰에 고발하였다.

□ 4개 빙과류 제조업체의 부당한 공동행위(2007. 8. 2)

피심인 롯데제과(주), 해태제과식품(주), (주)빙그레, (주)롯데삼강(이하 롯데, 해태, 빙그레, 삼강이라 한다)은 빙과제품을 제조·판매하는 사업자들이다. 빙과시장에서 2005년도 기준 피심인들은 약 80~85퍼센트의 시장점유율을 차지하고 있었다.

피심인들은 2005. 1. 28.에 핵심 주력 브랜드인 동시에 빙과제품 중에서 판매경쟁이 가장 치열한 제품의 하나인 롯데 월드콘, 해태 부라보콘, 빙그레 메타콘, 삼강 구구콘의 소비자가를 개당 700원에서 800원, 1,000원까지 조금씩 인상하기로 합의한 후, 2005. 5. 5.부터 2005. 7. 5.까지 롯데-빙그레-해태-삼강의 순으로 1차인상을 하고, 2006. 3. 24.부터 2006. 6. 1.까지 해태-삼강-롯데-빙그레의 순으로 2차 인상을 실행하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 내부분건 및 관련 영업담당자의 전자우편 등을 근거로 이들이 공정거래법 제19조 제1항 제1호에서 규정하

고 있는 부당공동행위를 한 것으로 판단하고, 피심인들에게 시정명령 및 총 4,501백만 원의 과징금납부명령을 내리고, 피심인들을 검찰에 고발하였다.

□ 3개 설탕 제조·판매 업체의 부당한 공동행위(2007. 8. 20)

피심인 CJ(주), (주)삼양사, 대한제당(주)(이하 CJ, 삼양사, 대한제당이라 한다)는 설탕을 제조·판매하는 사업자들이다. 제당산업은 1954년 제일제당 설립 이후 대체로 피심인들에 의해 유지되어 왔다. 피심인들의 최근 4년간 설탕 매출액 총이익률(내수 기준)은 40%~48%로 제조업체 평균 또는 유사 업종 평균¹³³⁾에 비해 2배 이상으로 매우 높은 수준을 유지하고 있었다.

피심인들은 1990년 말 영업임원 회의에서 피심인들간의 설탕 내수 반출비율을 종전의 원당 수입 추천비율과 같이 준수하고 그 비율에 의해 내수 설탕 반출량을 조정하기로 합의하였고, 1991년 이후 2005년까지의 기간 중 설탕의 경로별, 품목별 기준가격을 합의하여 실행하였다.¹³⁴⁾

공정거래위원회는 국내 설탕시장은 몇 가지 점¹³⁵⁾에서 카르텔이 형성되기 쉬운 구조적 특징을 가지고 있는 점을 주목하고, 피심인들의 내부문건 등 관련증거자료를 근거로 하여 피심인들은 1991년 이래 국내 설탕 반출량 및 반출비율을 합의하였고(공정거래법 제19조 제1항 제3호 위반), 1991년 이후 설탕의 내수판매 기준가격을 공동으로 결정(같은 법 제19조 제1항 제1호 위반)한 것으로 판단하였다. 이에 따라 피심인들에게 시정명령 및 총 51,133백만 원의 과징금납부명령을 내리고, 피심인 삼

133) 제조업 평균 및 유사업종 매출액 총이익률 현황

	2002년	2003년	2004년	2005년
제조업(전체)	19%	20%	20%	18%
제조업(대기업)	20%	21%	21%	19%
곡물·공품, 전분 및 사료	18%	16%	14%	17%

출처: 한국은행 경제통계시스템

134) 그 동안 물가당국에 대한 가격변경 사후보고제도가 시행되다가 1994. 2. 폐지되는 변화가 있었고, 피심인들의 물량조절의 방식에는 약간의 변동이 있었다.

135) 첫째, 장치산업의 특성상 초기비용이 많이 들고 성숙기에 접어든 산업으로 신규 진입이 용이하지 않기 때문에 피심인 3사에 의한 과점체제가 장기간 유지되고 있다. 둘째, 사업자들 간의 제품의 질에 큰 차이가 없고 제품의 종류와 규격이 표준화되어 있다. 셋째, 설탕은 생활필수품에 해당하므로 수요의 가격탄력성이 크지 않다. 넷째, 수요량보다 공급량이 많은 공급초과시장이다.

양사와 대한제당을 검찰에 고발하였다.

이 사건에서 피심인 A사는 공정거래위원회가 2005. 6. 본 건 조사에 착수한 이후인 2005. 9. 30. 공정거래위원회에 감면신청을 하였으며 2001년 이후의 공급물량에 관한 부당한 공동행위를 진술하고 관련 증거자료를 제출하였다. 아울러 자체조사를 통해 2001년 이전의 부당한 공동행위가 있을 경우에도 이에 대해 완전히 진술하고 관련 증거를 제출하기로 하였다. 공정거래위원회는 피심인 A사에 대해 첫번째 조사협조자의 지위를 확인하였고 고발대상에서 제외하였다. 한편 피심인 B사와 C사는 2006. 8. 2. 공정거래위원회에 공동으로 방문하여 동시에 감면신청서와 증거가치가 있는 추가 증거자료를 제출하였으나, 이들의 공동감면신청은 시행령 제35조 제1항 및 감면고시 제9조 제4항에 의거 공정거래위원회는 이들에 대해 지위확인을 부여하지 아니하였다.

□ 10개 손해보험사의 부당공동행위(2007. 9. 12)

피심인 10개 손해보험회사들은 보험사업을 영위하는 사업자들이다.

일반손해보험의 보험료는 종전에는 보험개발원이 재무부에 신고한 영업보험요율만을 사용할 수 있는 고정요율제였으나, 1994. 4월부터는 각 손해보험사가 보험개발원이 산출한 영업보험요율을 기준으로 일정 범위($\pm 5\%$)내에서 자율적으로 요율을 결정할 수 있는 범위의율제가 시행되었다. 그 후 1997. 4. 범위의율제 확대(가계보험의 경우 $\pm 15\%$, 비가계성보험의 경우 $\pm 30\%$), 2000. 4. 부가율 자유화 및 참조순율제 도입, 2002. 4. 순율 자유화가 순차적으로 이루어졌다.

피심인들은 2000년부터 2006년까지 매년 2-3월 경 회의를 수차례 개최하여 일반화재보험, 공장화재보험, 근재보험, 조립보험, 건설공사보험, 적하보험, 배상책임보험, 동산종합보험의 보험료 산출 기초로서 보험료의 수준을 결정하는 순율, 부가율, 할인·할증율의 범위와 폭을 합의하였다.¹³⁶⁾

136) 2000년에서 2001년 합의 관련 보험상품에는 선박보험, 기계보험, 전자기기보험, 보통상해보험이 포함되어 있었으나 2002년 합의부터 그 합의대상 관련 보험상품에서 제외되었다.

공정거래위원회는 이러한 피심인들의 행위는 공정거래법 제19조 제1항 제1호에 위반되는 부당공동행위에 해당한다고 판단하였다. 또한 피심인들이 2006년 현재 일반손해보험 시장의 90.4%를 점유하고 있는 점 등을 종합적으로 고려하여 위의 행위가 일반손해보험시장의 경쟁을 부당하게 제한하는 행위라고 판단하였다.¹³⁷⁾ 이에 따라서 피심인들에 대하여 시정명령 및 총 40,706백만 원의 과징금납부명령을 내렸다.

한편 공정거래위원회는 2006. 6. 2. 현장조사에 착수하여 증거자료를 확보하기는 하였으나 충분하지 아니하였다. 그런데, 피심인 A는 2006. 6. 12. 공정거래위원회에 출석하여 이 건 위반행위인 공동행위와 관련한 증거자료를 제출하였다. 이는 공정거래위원회가 이 건 위반행위에 대한 조사를 개시한 이후 첫 번째로 감면신청을 한 것이었고, 제출한 증거자료는 이 건 공동행위 전체적인 합의 개요, 방법을 알 수 있게 해 주고, 구체적인 연도별 합의사실의 파악 및 공동행위 전반에 대한 입증을 하는데 있어서 필요하고 적절한 자료라고 인정되었다. 또한 피심인 B는 2006. 11. 22. 공정거래위원회에 출석하여 조사과정에서 부족한 부분을 보완해 주는 이 건 공동행위에 대한 증거자료를 제출하였다. 피심인 C는 2007. 2. 26. 공정거래위원회에 증거자료를 제출하였다. 피심인 A, B, C는 이 건 공동행위에 대한 주도적 역할을 한 바 없고, 다른 피심인들에 대하여 합의에 참여하도록 강요한 바도 없으며, 이 건 공동행위에 대한 조사가 완료될 때까지 협조를 중단하지 아니하였고, 공동행위를 중단하였다. 이에 따라 공정거래위원회는 첫 번째 조사협조자인 피심인 A에 대하여는 과징금을 전부 면제하고, 피심인 B에 대하여는 부과과징금의 49.99%를 감경하여 5억 93백만원을, 피심인 C에 대하여는 30%를 감경하여 11억 63백만원을 최종 부과과징금으로 결정하였다.

137) 다만, 2000년 합의의 경우 피심인들이 2000년 부가율 자유화 당시, 보험료에 실제 영향을 미치는 요소였던 부가율과 할인·할증율에 대하여 합의하였을 뿐, 아직 자유화 되지 않은 순율의 경우 합의대상이 아니었던 점, 그런 상태에서 2002년 순율마저 자유화되자, 보험료를 결정할 수 있는 요소 전체에 대하여 합의를 하게 된 점, 2000년 합의당시 합의관련 보험상품이 일반화재, 공장화재, 근재, 조립, 건설공사, 적하, 선박, 기계, 전자기기, 보통상해 10종목이었던 것에 반해, 2002년 합의관련 보험상품은 일반화재, 공장화재, 근재, 조립, 건설공사, 적하, 배상책임, 동산종합 8종목으로 구성 및 가짓수에서 차이가 나는 점을 고려하여 볼 때 2000년 합의와 2002년 이후 합의는 단일한 합의라기보다는 별개의 합의라고 보이고, 2000년 합의의 행위 종료시점이 2002.3.31.로부터 이미 5년이 경과하였으므로 공정거래법 제49조 제4항에 의하여 2000년 합의 부분은 시정조치 및 과징금 납부명령 대상에서 제외하였다.

제4절 불공정거래행위(재판매가격유지행위 포함) 규제의 합리화와 적극적 시정

1. 제도의 변화

1990년대 말 이후에도 공정거래법상 불공정거래행위의 규제는 법집행의 측면뿐만 아니라 제도개선의 측면에서도 지속적으로 발전해 왔다. 특히 법령상 몇 가지 중요한 개정이 이루어졌다. 먼저, 1999년 공정거래법 개정으로 새로운 불공정거래행위의 유형으로 ‘기타의 불공정거래행위’가 추가되었다.¹³⁸⁾ 또한 이미 설명한 바와 같이 1999년 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」(법률 제5814호, 1999. 2. 5)이 별도로 제정됨에 따라 공정거래법상 불공정거래행위의 유형에서 부당한 표시·광고행위를 제외하고, 2002년에는 역시 「가맹사업거래 공정화에 관한 법률」(법률 제6704호, 2002. 5. 13)이 별도로 제정됨에 따라 종전에 시행되던 ‘가맹사업고시’를 폐지하였다.

그밖에도 1998년에는 종전의 ‘백화점고시’의 명칭을 ‘대규모소매점업에 있어서의 특정불공정거래행위의 유형 및 기준’으로 변경하고, 실제 백화점 등에서 이루어지고 있는 소위 ‘특정매입거래’¹³⁹⁾의 개념을 도입하는 등 그 내용을 보완하였다. 또한 1998년 규제개혁 차원에서 ‘경품고시’를 개정하여 소비자경품 및 소비자현상경품 제공행위의 허용기준을 단순화하고, 특히 점차 그 규제를 완화해 오던 ‘할인특매고시’를 폐지하기에 이르렀다.

138) 그런데 법 시행령 [별표 1의2]는 다른 유형의 불공정거래행위들에 대해서는 세부 유형 및 기준을 정하고 있지만 위 조항의 ‘기타의 불공정거래행위’에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않아서 종래 법 시행령상 아무런 규정이 없는 불공정거래행위에 대하여 직접 법률상 불공정거래행위의 금지 규정을 근거로 규제할 수 있는지에 관하여 논의가 있었다. 이와 관련하여 대법원은 기타의 불공정거래행위는 그 기본적 행위유형이나 이를 가늠할 대상의 기준조차도 전혀 제시되어 있지 아니하여 수범자인 사업자의 입장에서 구체적으로 통상의 사업활동 중 행하여지는 어떤 행위가 동 조항에 해당하는 것으로서 금지되는지 여부를 예측하기가 매우 어렵다는 이유로 법 시행령상 이와 관한 유형 및 기준이 정하여져 있지 아니한 이상 이를 적용할 수 없다고 판시하였다(대법원 2008. 2. 14. 선고 2005두1879 판결).

139) 이는 대규모소매업자가 납품업자로부터 납품을 받아 자기의 책임 아래 판매한 후 재고품에 대해서는 반품하는 것을 조건으로 하는 거래형태이다.

재판매가격유지행위 규제외 개편

공정거래법상 재판매가격유지행위의 규제와 관련하여 중요한 변화가 있었다. 먼저, 종래 공정거래법상 재판매가격유지행위는 금지되지만, 예외적으로 일정한 범위의 저작물에 대하여는 재판매가격유지행위가 허용되어왔다. 이와 관련하여 종전에는 저작권법 제2조의 저작물(문학·학술 또는 예술의 범위에 속하는 창작물을 말함) 전부에 대하여 재판매가격유지행위가 허용되었으나, 1999. 3. 31 법시행령 개정시에 시행령 제43조를 개정하여 저작권법 제2조의 저작물 중 관계중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 공정거래위원회가 정하는 출판된 저작물(전자출판물을 포함)에 한하여 재판매가격유지행위가 허용되도록 규정하였다. 그런데 이러한 법 시행령 제43조의 개정규정은 2003. 1. 1 이후에 적용되고 2002. 12. 31까지는 개정되기 전의 시행령 제43조의 규정을 적용하므로(부칙 제2항), 2002. 12. 31까지는 종전과 같이 저작권법 제2조의 저작물, 즉 문학·학술 또는 예술의 범위에 속하는 창작물 전부에 대하여 재판매가격유지행위가 허용되었다.

또한 2001년 1월 공정거래법 개정을 통하여 재판매가격유지행위의 정의를 보완하였다. 종전 재판매가격유지행위의 정의 규정은 그 포괄범위가 제한적으로 해석될 수 있어 새로운 사업형태의 재판매가격유지행위를 규율하기 곤란하였다. 즉, 종전에는 재판매가격유지행위의 정의가 “ ‘그’ 상품을 판매함에 있어서”라고 되어 있어 사업자가 판매하는 당해 상품의 다음 단계의 판매가격을 구속하는 행위만 해당되는 것으로 해석될 소지가 있었으며, 이에 따라 유통단계에서 동일한 당해 상품에 대한 가격구속행위가 아닌 경우에는 공정거래법으로 규제하는데 어려움이 있었다.

예를 들어, 외식업 프랜차이즈(예: 햄버거 등)에서와 같이 가맹본부가 원재료를 공급하고 가맹점이 이를 가공하여 완제품을 판매하는 경우에 가맹본부가 완제품에 대해 가격유지행위를 한다고 해도 재판매가격유지행위 규정을 적용하는데 어려움이 있었다. 이와 같은 행위는 구속조건부거래행위로 규제하기도 곤란하였다. 왜냐하면 구속조건부거래행위 관련 규정이 “거래상대방의 거래지역 또는 거래상대방 제한행위”에 한정

되어 있어 가격유지행위는 포함되지 않았기 때문이다.

아울러 종전의 규정은 모든 재판매가격유지행위를 당연위법으로 규정하여 상황에 따른 합리원칙 적용가능성을 원천적으로 배제하였으나, 진정한 의미의 최고가격제로서 유통업자의 마진을 축소함으로써 소비자에게 이익이 되는 경우 등에는 재판매가격유지행위 금지규정을 탄력적으로 적용할 필요가 있었다.

이에 따라 2001년 1월 공정거래법 개정시에는 재판매가격유지행위의 정의규정과 금지규정을 각각 개정하였다. 즉, 종전에는 재판매가격유지행위의 개념정의를 “상품을 생산 또는 판매하는 사업자가 그 상품을 판매함에 있어서 재판매하는 사업자에게 거래단계별 가격을 미리 정하여 그 가격대로 판매할 것을 강제하거나 이를 위하여 규약 기타 구속조건을 붙여 거래하는 행위”로 규정하고 있었는데, 2001. 1. 16 개정된 공정거래법(법률 제6371호, 2001. 4. 1 시행)은 “사업자가 상품 또는 용역을 거래함에 있어서 거래상대방인 사업자 또는 그 다음 거래단계별 사업자에 대하여 거래가격을 정하여 그 가격대로 판매 또는 제공할 것을 강제하거나 이를 위하여 규약 기타 구속조건을 붙여 거래하는 행위”로 규정하였고(제2조 제6호), 종전에는 상품만을 대상으로 하였으나, 용역도 대상에 포함되도록 규정하였다.

또한, 종전에는 재판매가격유지행위의 금지규정을 “상품을 생산 또는 판매하는 사업자는 재판매가격유지행위를 하여서는 아니된다”(제29조제1항)라고 규정하고 있었으나, 단서를 추가하여 “다만, 상품이나 용역을 일정한 가격 이상으로 거래하지 못하도록 하는 최고가격유지행위로서 정당한 이유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다”(제29조제1항)라고 규정하였다.

2. 불공정거래행위의 시정

공정거래위원회는 1990년대 말 및 2000년대에 이르러서도 지속적으로 각종 불공정거래행위를 적극적으로 적발하여 시정조치를 내렸다. 공정거래위원회가 1998년부터 2007년까지 재판매가격유지행위를 포함한

불공정거래행위를 적발하여 시정조치를 내린 것은 모두 3,066건이었다. 조치유형별로 살펴보면, 특기할 사항은 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 이전 기간과는 달리 경고(963건)보다 시정명령(2,076건)이 훨씬 많았고, 종전과는 달리 불공정거래행위에 대해서도 과징금을 적극적으로 부과하였다. 또한 고발 역시 이전 기간보다는 감소하였지만 여전히 종종 사용되고 있음을 알 수 있다. 이에 비하여 시정권고는 1999년 이후에는 더 이상 사용되지 않았다.

<표1> 불공정거래행위 조치유형별 시정실적('98~'07)

(건)

	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	소계	누계
고 발	5 (1)			7 (7)	2 (1)					5 (5)	19 (14)	79 (17)
시정명령	233 (30)	117 (40)	86 (21)	92 (38)	159 (34)	54 (8)	161 (62)	341 (229)	243 (111)	590 (255)	2,076 (828)	3,213 (970)
시정권고	8										8	735
경고	161	55	35	70	49	69	137	140	127	120	963	2,351
계	407	172	121	169	210	123	298	481	370	715	3,066	6,378

1. 부당지원행위, 재판매가격유지행위, 부당한 국제계약 포함
2. ()은 과징금

이를 다시 불공정거래행위 유형별로 살펴보면, 아래 <표 2>에서 보는 바와 같다. 우선, 2004년 이후 경품고시를 위반한 부당한 과다 경품류제공행위 및 신문고시를 위반한 과도한 무가지 등의 제공행위 등 부당한 고객유인행위에 대한 집행실적이 1,674건으로 압도적으로 많았고, 거래상 지위의 남용행위 역시 이전 기간과 마찬가지로 다수가 적발되어 시정조치를 받았다(570건). 그밖에 부당한 거래거절행위(136건), 재판매가격유지행위(104건), 부당한 거래강제행위(85건), 차별적 취급행위(67건) 및 구속조건부 거래행위(62건) 역시 지속적으로 시정되었고, 다만 사업활동방해행위(38건)의 시정실적이 감소하고 있으며, 부당한 염매행위 등의 경쟁사업자 배제행위는 점차 감소하다가 2002년 이후 시정실적이 단 1건에 불과하다.

<표2> 불공정거래행위 유형별 시정실적('98~'07)

(경고이상, 건)

	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	소계	누계
부당한 거래거절	18	18	10	24	13	18	8	9	13	5	136	258
차별적 취급	48	3	2	3	7	2	1	1			67	176
경쟁사업자 배제	4	5	4	2		1					16	31
부당한 고객유인	54	29	19	33	31	44	230	353	258	623	1,674	2,300
거래강제	4	9	12	8	4	7	5	15	16	5	85	191
거래상 지위 남용	59	65	37	41	113	31	31	64	65	64	570	1,165
구속조건부 거래	9	3	10	5	8	4	4	8	4	7	62	179
사업활동 방해	5	6	3	4	10	2	2	2	1	3	38	44
재판매가격 유지	8	9	7	14	11	8	9	24	8	6	104	200
기타 불공정거래행위	186										186	1,699
계	395	147	104	134	197	117	290	476	365	713	2,938	6,243

1. 부당지원행위 제외

2. 기타 불공정거래행위는 1998년까지는 부당한 표시·광고행위 포함, 부당한 국제계약 등임

가. 거래거절

□ (주)국민은행 등 7개 은행의 거래거절행위(2002. 1. 8)

(주)국민은행 등 7개 은행이 신용카드사업을 영위하면서, 경쟁사업자인 삼성카드(주)가 하나은행과 제휴하여 동 은행에 가상계좌를 만들어 위 은행들의 CD기를 이용하는 방식으로 CD망을 이용하자, 위 은행

들이 하나은행에 만든 삼성카드(주)의 가상계좌를 자신들의 CD기가 인식하지 못하도록 함으로써 삼성카드(주)의 CD망 이용을 제한하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 부당한 공동의 거래거절행위에 해당한다고 인정하고 시정명령을 내렸다.

그러나 이 사건 공정거래위원회의 처분에 불복하여 제기된 행정소송에서 서울고법 및 대법원은 이 사건 행위가 외형상 공동의 거래거절에 해당되지만 (주)삼성카드의 이 사건 행위를 허용할 경우 동 회사가 카드사업을 영위하고 있는 위 은행들에 비하여 부당하게 경쟁상 우위에 설 수 있을 뿐만 아니라, 동 회사는 종전과 같이 개별 참가은행들과 이용계약을 체결하는 방법을 통하여 현금서비스를 제공할 수도 있으므로 거래기회가 박탈되었다고 볼 수도 없는 점에 비추어 '정당한 이유'가 인정되므로 불공정거래행위가 성립하지 않는다고 판시하면서 공정거래위원회의 처분을 취소하였다(대법원 2006. 5. 12. 선고 2003두14253 판결).

□ 한국휴렛팩커드(주)의 거래거절 및 사업활동방해행위(2002. 8. 23)

주)스캐너프라자는 조달청이 실시한 여주시청의 전산장비증설 컴퓨터(주기억장치, 디스크어레이 시스템, 자동백업장치) 구입을 위한 전자입찰에서 낙찰받은 후 조달청이 휴렛팩커드의 제품을 요구함에 따라 한국휴렛팩커드(주)의 총판인 코오롱정보통신과 한국휴렛팩커드(주)에 당해 제품의 공급을 요청하였으나, 위 회사는 동 입찰건은 입찰참가전 같이 입찰에 참여하였던 한국휴렛팩커드(주)의 총판인 (주)정원엔시스템이 공급하기로 협의된 건이라는 이유로 제품공급을 거절하였다. 또한 위 회사는 공군 000체계 장비설치 구매를 위한 입찰에서 낙찰받은 한진정보통신(주)가 공군이 한국휴렛팩커드(주)의 제품을 요구함에 따라 제품공급요청을 하였으나 역시 사전에 공급협의를 한 업체를 보호해야 한다는 이유로 제품공급을 거절하고, 그 후 (주)한진정보통신이 납품한 제품에 대한 기술유지보수도 거절하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 자사 제품을 특정하여 요구하는 입찰에서 제품공급을 거절하는 경우 낙찰업체는 국내에서 다른 거래처 확보가 현실적으로 어렵게 된다는 점에 비추어 입찰 참가전 미협의를 이유

로 제품공급을 거절하는 것은 입찰제도의 경쟁을 제한하며 자사제품 가격을 일정하게 유지할 우려가 있는 행위로서 부당한 거래거절에 해당하고, 제조사가 기술유지보수확인서를 작성할 권한을 남용하여 다른 사업자의 사업활동을 방해한 행위 역시 부당한 사업활동방해에 해당한다고 인정하여 시정명령을 내렸다.

□ (유)듀폰의 거래거절행위(2002. 11. 27)

우진설비(주)는 반도체공장 부식성가스 배출용 도관설비를 납품하기 위해 사용되는 불소수지 코팅재료(전량 외국에서 수입)와 관련하여, (유)듀폰으로부터 불소수지 코팅재료 532-6006/532-6110을 사용하여 제작한 도관이 미국 FMR의 승인을 얻는 경우에는 동 코팅재료를 공급할 수 있다는 통보를 접하고 FMR승인을 추진하여, 그 후 미국 FMR로부터 듀폰의 코팅재료를 사용한 도관에 대하여 승인필증을 교부받고 FMR 승인을 받은 도관설비를 요구하고 있던 삼성전자 반도체공장 및 중국 등에 대한 영업활동을 전개하였다. 그러나 (유)듀폰은 우진설비(주)에게 신모델이 출시되었다는 이유로 532-6006/532-6110의 생산중단 및 공급불가를 통보하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 거래거절행위가 우진설비(주)의 경쟁사업자인 팹텍(FabTech. Inc)의 요청에 따른 것이라고 판단하고, 이로 말미암아 우진설비(주)는 부식성가스 배출용 코팅도관 판매사업이 상당히 곤란하게 되었고, 동아시아(한국·중국·일본) 코팅도관 시장에서 경쟁이 제한되는 결과가 발생하였으므로 이 사건 행위는 부당한 거래거절행위에 해당된다고 인정하여 시정명령 및 신문공표명령을 내렸다.

□ (주)미디어플렉스의 거래거절행위(2007. 2. 12)

전주지역의 영화배급시장에서 약 23%의 시장점유율을 가지고 있는 (주)미디어플렉스는 2005년 전주지역의 극장업자인 전주시네마에 대한 영화공급을 거절하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 영화의 제작, 유통, 상영이 수직적인 구조로 재편되어 있는 영화산업의 특성, 영화배급업자가 유통을 담당하고 있는 영화는 다른 경로로 접근할 수 없다는 점 등에 비추어 이 사건 행위는 충분히 거래상대방의 사업상 곤란을 초래할

수 있으므로 부당한 거래거절에 해당한다고 인정하여 시정조치를 내렸다.

나. 차별적 취급

□ 대규모기업집단 [삼성]계열 8개 사업자의 차별적 취급행위(1998. 1. 31)

삼성전자, 삼성생명보험, 삼성물산, 제일모직, 삼성화재해상보험, 삼성전관, 삼성시계는 계열회사인 중앙일보사가 발행하는 중앙일보 및 WIN 등 잡지에 대하여 통상의 거래조건에 비하여 현저히 유리한 조건으로 광고를 게재하여 부당하게 자기의 계열사를 차별적 취급하여 시정명령을 받았다. 이 사건은 당시 논란이 되었던 재벌의 선단식 경영의 폐해 시정 및 기업경영의 투명성 확보라는 측면에서 시정조치의 의의가 있다고 할 수 있다.

□ SK텔레콤(주)의 계열회사를 위한 차별행위(1998. 2. 2)

위 회사는 2000년 11월부터 2001년 1월까지의 기간 동안 자신의 이동통신서비스를 판매하는 대리점에 대하여 자신의 계열회사인 SK글로벌(주)로부터 구입한 단말기를 무이자할부판매한 경우에만 그 할부채권을 매입하고 삼성전자 주식회사, 엘지전자 주식회사 등의 단말기 제조업자로부터 직접 구입한 단말기를 판매한 경우에는 채권매입대상에서 제외하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 계열회사를 위한 부당한 차별적 취급이라고 인정하여 시정명령을 내리고 과징금을 부과하였다.

그러나 이 사건 공정거래위원회의 처분에 불복하여 제기된 행정소송에서 대법원은 이 사건행위는 계열회사를 유리하게 할 의도가 인정되지 않고 ‘공정거래저해성’도 인정되지 않는다고 하면서 이 사건 처분을 취소하였다(대법원 2004. 12. 9. 선고 2002두12078 판결).

□ 신용카드회사들의 차별적 취급행위(2002. 11. 28)

엘지카드(주) 등 5개 신용카드회사들은 2002. 3. 이전까지 가맹

점 수수료를 백화점에 대해서는 2.5%~2.6%, 대형할인점에 대해서는 1.5%로 차별적으로 책정하여 적용하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 부당하게 거래상대방에 따라 현저하게 유리하거나 불리한 가격으로 거래하는 행위라고 인정하여 시정명령을 내리고 과징금을 부과하였다.

그러나 이 사건 공정거래위원회의 처분에 불복하여 제기된 행정소송에서 대법원은 이 사건 가격차별의 현저성은 인정되지만 백화점부터 후발업자이면서 발전가능성이 많은 할인점을 선점하려는 경영상의 필요에 따른 것으로서 부당성이 인정되지 않다고 하면서 이 사건 처분을 취소하였다(대법원 2006. 12. 7. 선고 2004두9388 판결 등).

다. 경쟁사업자 배제

□ 현대정보기술(주) 부당염대행위(1998. 2. 24)

위 회사는 1997. 10. 8 인천광역시가 2020년 인천드림계획 및 신공항 구축과 연계한 정보화장기발전청사진과 그 실현방안 제시를 위한 「인천광역시 지역정보화 기본계획 수립」의 용역입찰에 대우정보시스템(주), 삼성SDS와 함께 참가하여 예정가액 9,724만4000원의 2.98%인 290만원에 응찰하여 낙찰자로 선정된 후 1997. 10. 15 인천광역시와 계약을 체결하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 동 용역의 발주처인 인천광역시의 예정가격에 비교해 볼 때 현저히 낮은 가격에 해당될 뿐 아니라 작업 수행에 필요한 최소한의 인건비(엔지니어링기술진흥법 제10조제2항의 규정에 의거 산출한 5,386만9000원)도 반영하지 아니한 저가의 공급가격이라는 점 등에 비추어 피심인의 행위는 부당하게 용역을 낮은 대가로 공급함으로써 자기의 경쟁사업자를 배제시킬 우려가 있는 행위라고 판단하고, 피심인에게 시정조치 및 신문공표명령과 함께 2,960만원의 과징금을 부과하였다.

라. 부당한 고객유인

□ 5개 제약회사들의 고객유인행위(2004. 2. 10)

(주)대웅제약, 바이엘코리아(주), 종근당(주), (주)한독약품, 동신 제약(주) 등 5개 제약회사는 국내 병원 및 약국 등에 각각 자신들이 생산·공급하는 의약품을 직접 납품하면서, 자사의 의약품에 대한 신규채택 및 처방량 증대를 통하여 판매를 증가시킬 목적으로 병원·약국 소속 의사 및 약사에게 학회 지원, 비품지원, 골프접대, 식사접대 등의 명목으로 경비를 지급하여 경쟁사업자의 고객을 자기와 거래하도록 유도하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 부당한 이익에 의한 고객유인에 해당하는 것으로 인정하여 시정조치 등을 내렸다.

□ 한국오라클(주)의 고객유인행위(1999. 9. 29)

위 회사는 DBMS 제품 및 설치 용역을 수주함에 있어서, 경쟁사업자의 경영현황이나 영업능력에 관하여 과거자료에 근거하여 불리한 부분만을 발췌하고, 객관적인 검증 없이 경쟁사업자 제품의 기능상의 결격을 지적하는 비교자료를 작성하여 배포하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 위계에 의한 고객유인에 해당한다고 인정하여 시정명령을 내렸다.

마. 거래강제

□ (주)KT의 사원판매행위(2002. 10. 31)

위 회사는 2002년 PCS 매출목표를 달성하기 위해 영업직 직원 뿐 아니라 비영업직 직원에게도 개인별로 연간 판매목표를 설정하고, 부서장 인사고과와 연계하여 그 실적을 관리하였고, PCS를 직원명의로 가개통한 뒤 일정기간이 경과한 후에도 판매하지 못한 직원에 대해 기본요금을 부담시키는 등 불이익을 부과하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 위 회사가 자신의 우월한 지위를 바탕으로 회사의 지시를 거부할 수 없는 임직원에 대하여 거래를 강제하는 것으로, 사업자간 품질·서비스 경쟁을 왜곡한 것이

라고 판단하고 부당한 거래강제에 해당한다고 인정하여 행위금지명령 및 신문공표명령을 내리고 과징금을 부과하였다.

□ 한국토지공사의 끼워팔기행위(2001. 4. 2)

위 공사는 인천 마전지구 공동주택지의 판매가 저조하자, 상대적으로 분양이 양호한 부천 상동지구 공동주택지를 판매하면서 인천 마전지구 4블럭을 매입한 자에게 부천상동지구 공동주택지 21블럭 및 22블럭의 매입우선권을 주는 방식으로 연계판매를 실시하였다. 또한 남양주 호평·평내·마석 3개 지구 공동주택지의 판매가 저조하자, 상대적으로 분양이 양호한 용인 신봉·동천·죽전·동백 4개 지구 공동주택지를 판매하면서 남양주 호평·평내·마석 3개 지구 공동주택지를 매입하는 자에게 용인 신봉·동천·죽전·동백 4개 지구 공동주택지의 매입우선권을 주는 방식으로 연계판매를 실시하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 거래상대방에게 선호되는 상품을 그렇지 않은 상품의 판매에 연계한 끼워팔기로서 거래강제에 해당하는 것으로 인정하여 시정명령을 내렸다.

바. 거래상 지위의 남용

□ 하이트맥주(주)의 불이익제공 및 거래거절행위(2001. 3. 9)

위 회사는 자신으로부터 맥주를 공급받아 판매하는 주류중개회사인 호남합동체인과 거래를 함에 있어서 맥주대금의 결제방법을 어음에서 현금이나 당좌수표로 변경하고, 자신에게 아무런 부담이 초래되지 않는 현금결제조건으로 맥주공급요청을 받고서도 이를 거절함으로써 지속적인 거래관계를 중단하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 전자의 행위는 불이익제공행위로서 거래상 지위의 남용에 해당하고, 후자의 행위는 부당한 거래거절에 해당한다고 인정하여 시정명령을 내렸다.

그러나 이 사건 공정거래위원회의 처분에 불복하여 제기된 행

정소송에서 대법원은 전자의 행위는 경영상의 정당한 이유가 있는 행위로서 정상적인 거래관행에 비추어 상대방에게 부당하게 불이익을 주었다고 볼 수 없고, 후자의 행위는 거래상 손해가 확대되는 것을 방지하기 위한 불가피한 조치로서 거래상대방의 사업활동을 곤란하게 하거나 곤란하게 할 의도 하에 행하여졌다고 볼 수 없다고 하면서 이 사건 처분을 취소하였다(대법원 2004. 7. 9. 선고 2002두11059 판결).

□ 한국공항공사의 불이익제공행위(2002. 6. 17)

위 공사는 김포공항 청사 소재 매장의 임대를 위한 공개경쟁입찰에서 낙찰을 받은 자와 임대계약을 체결하면서 임대료를 사용요금기준금액의 345%로 책정하였으나 기존 수의계약자 23개와 임대기간을 연장하면서 그 임대료를 사용요금기준금액의 45.3%로 책정하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 불이익제공행위로서 거래상 지위의 남용에 해당한다고 인정하고 시정명령을 내렸다.

그러나 이 사건 공정거래위원회의 처분에 불복하여 제기된 행정소송에서 대법원은 이 사건 거래상대방이 자유로운 의사에 따라 공개경쟁입찰에 참가하여 낙찰을 받게 되었고, 수의계약기간의 연장과 함께 낮은 임대료율을 적용받은 수의계약업체에 비하여 상대적으로 불이익한 취급을 받게 되었다고 하여 불이익제공행위라고 볼 수 없다고 하면서 이 사건 처분을 취소하였다(대법원 2005. 12. 8. 선고 2003두5327 판결).

□ (주)경북케이블TV의 이익제공강요행위(2006. 3. 28)

위 회사는 경북 포항시, 영덕군, 울진군, 울릉군의 방송구역의 유료방송서비스를 제공하고 있는 종합유선방송사업자로서 자신의 방송설비인 변조기(modulator)를 구입하면서, 그 구입비용의 일부를 거래상대방인 8개 방송채널사용사업자에게 부담하도록 하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 변조기는 위 회사에게 전달되는 비디오 신호를 특정채널로 변환하는 기계장치로서 자신의 사업을 영위함에 있어서 필요한 자산임에도 불구하고 그 구입비용을 거래상대방에게 전가하는 것은 부당한 이익제공강요에 해당한다고 인정하여 시정명령을 내렸다.

□ 한국씨티은행의 불이익제공행위(2006. 9. 15)

위 회사는 자신의 금융상품인 변동금리부 주택대출상품을 취급하면서 2002. 12. 부터 2005. 5. 까지 시장금리가 하락하였음에도 불구하고 그 대출금리를 고정시켜서 고객들에게 불이익을 주었다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 자신의 대출고객에 대한 거래상 지위를 이용하여 부당하게 불이익을 제공한 행위로서 거래상 지위의 남용에 해당한다고 인정하여 시정명령을 내리고 과징금을 부과하였다.

□ 한국전력공사의 불이익제공행위 등(2007. 2. 26)

한국전력공사(6개 발전 자회사 포함) 및 16개 지방공기업은 공사·용역 등을 발주하면서 자신들의 거래상 지위를 이용하여 다음과 같이 거래상대방들에게 각종 불이익을 주었다.

<주요 범위반 행위유형>

- ① 공사 내용을 추가하면서 관련 비용을 지급해주지 않는 행위
(예) 당초 계약내용외의 추가공사를 지시하고 관련 목적물을 인수하였음에도 추가 공사대금을 지급하지 않음
- ② 공사대금 등 지급지연에 따른 지연 이자를 지급하지 않는 행위
(예) 자금부족 등을 이유로 기성금을 지급기한보다 늦게 지급하면서 약정된 지연이자를 지급하지 않는 행위
- ③ 공사대금 등을 일방적으로 감액하는 행위
(예) 자사에 접수된 공사 관련 민원해결을 이유로 민원과 관련된 공사 대금을 유보하고 나머지 대금만 지급
- ④ 하자보수기간, 계약이행 보증기간 등을 일방적으로 연장하는 행위
- ⑤ 계약서에 일방적으로 공기업에 유리한 조건을 설정하는 행위
(예) 발주기관의 필요에 의한 설계시 시공도면 변경 등에 추가로 소요되는 비용을 도급자가 부담하도록 조건 설정

이에 대하여 공정위는 부산도시공사 등 10개 지방공기업에 대해서는 시정권고(수락), 한국전력공사(6개 발전 자회사 포함) 및 7개 지방공기업에 대해서는 경고조치를 하였다. 특히 이 사건 조사결과 적발된 대금 미지급 건에 대해서는 관련 대금을 자진하여 지급하도록 유도하거나, 시정권고를 활용하여 공사대금, 지연이자 등 총 35억 원이 신속하게 지급되도록 하였는데, 공기업들의 불공정거래행위로 인해 피해를 입은 거래상

대방들에게 직접적인 도움이 될 수 있도록 시정권고 제도를 적극 활용하여 과거와 달리 직접 관련 대금을 지급하도록 조치하는 등 적극적인 조치를 하였다는 점에서 의의가 있다.

□ 올림푸스한국(주)의 판매목표강제행위(2007. 3. 6)

위 회사는 대리점과 체결한 ‘기타제품판매대리점계약’에서 서울 등 6개 지역에서 외과 의료제품·내시경 처치구 등의 기타제품을 독점적으로 판매할 수 있는 권리를 부여하는 한편, 32억원의 연간 목표구매액을 설정하고 이를 달성하지 못할 경우에는 계약을 해지하도록 규정하고, 실제로 대리점이 판매목표를 달성하지 못하자 대리점계약을 종료시키고 제품공급을 중단하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 당해 행위가 판매상 목표의 강제로서 거래상 지위의 남용에 해당하는 것으로 인정하여 시정명령을 내렸다.

사. 구속조건부 거래

□ (주)동양화장품의 구속조건부 거래행위(2000. 1. 20)

동양화장품은 대리점 거래약정서에 대리점별 판매 관할구역을 정하여 주고 그 실효성 확보를 위하여 대리점으로부터 50만원씩 공탁금을 받아 보관하는 한편, 자기와 거래하던 청아유통이 판매구역을 벗어나 거래하였다는 이유로 거래를 중단한 사실이 있어 시정조치 및 신문공표명령을 받았다.

□ (주)대한항공의 배타조건부 거래행위(2000. 5. 25)

위 회사는 마일리지제도인 스카이패스 제도를 운영하면서 경쟁사업자인 아시아나항공(주)와의 제휴관계를 청산하는 것을 조건으로 삼성카드와 제휴약정을 체결하였고, 국민신용카드가 아시아나항공(주)와 병행제휴계약을 체결하자 동 회사와의 기존 제휴관계를 중단하였으며, 외환신용카드가 아시아나항공(주)와 병행제휴계약을 추진하자 제휴관계 중단을 통보함으로써 이를 무산시켰다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 거래상대방의 사업활동을 구속하고 경쟁사업자를 배제할 의도가 인정되고, 특히 위 사업자가 항공운송시장에서 경쟁상의 우위에 있기 때문에 거래상대방이 구속될 가능성이 크다는 점에 비추어 항공운송시장에서의 경쟁제한적 효과가 발생할 우려가 크다고 판단되므로 위법한 배타조건부 거래에 해당한다고 인정하여 시정명령을 내렸다.

□ 일양약품(주)의 구속조건부 거래행위(2000. 8. 8)

일양약품은 자기의 대리점에 대하여 관할구역을 지정하여 주고 이를 위반한 대리점에 대하여 2차례의 경고후 3차 적발시 거래를 중단하고 제품을 회수하는 정책을 취하고 있으며, 또한 울산중구대리점이 관할구역 밖에서 제품을 판매하자 이를 중단하도록 경고한 사실이 있어 시정조치 및 대리점에 대한 공정거래법 위반사실의 서면통지 명령을 받았다.

□ 비씨카드(주)의 구속조건부 거래행위(2003. 1. 27)

위 회사는 비씨카드 가맹점 약관에서 가맹점은 비씨카드사와의 신용판매대금 결제를 위하여 비씨카드(주)의 회원은행에 지정예금계좌를 개설하여야 한다고 규정하고, 이 규정에 따라 각 회원은행들은 자신의 은행예금계좌만을 가맹점의 결제계좌로 정하여 운영하였으며, 비씨카드(주)는 자신의 회원은행에 결제계좌를 개설한 가맹점만을 자신의 가맹점으로 등록하고, 비회원 금융기관의 계좌를 결제계좌로 신청한 가맹점에 대하여는 가맹점 등록을 하지 않았다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위에 해당되는 것으로 인정하여 관련 약관 규정을 삭제 또는 수정하도록 명령하였다.

아. 사업활동방해

□ 엘리트학생복 청주본점의 사업활동방해행위(2007. 7. 23)

위 회사는 공동구매용으로 저렴하게 제작된 엘리트교복(엘리트

메이트)을 판매하면서 고가의 엘리트 교복을 싸게 판매하는 것처럼 광고하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 당해 사업활동방해의 수단, 당해 수단을 사용한 목적 및 의도, 당해 업계의 통상적인 거래관행 등을 종합적으로 고려한 후, 부당한 행위일뿐만 아니라 이 사건 행위로 인하여 경쟁사업자인 태멘교복사의 사업활동이 심히 곤란한 상황에 이르게 되었으므로 부당한 사업활동방해에 해당한다고 인정하여 시정조치를 내렸다.

자. 경품류제공행위

□ 한국피자헛(주)의 소비자현상경품제공행위(2006. 3. 28).

위 사업자는 2006. 10. 14.~2006. 12. 3. 기간 중 ‘피자헛 옥토버페스트’라는 경품행사를 실시하면서 자사 신제품인 ‘도이치 소시지 피자’를 구매하는 소비자에게 응모권을 부여한 후, 추첨을 통하여 경품을 제공하였는데, 1등 당첨자에 대한 경품으로 시중가격이 32,700,000원인 폭스바겐 New Beetle 자동차를 제시하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 경품고시가 규정하는 소비자현상경품의 한도액 500만원을 초과하는 것으로 판단하고 시정명령을 내렸다.

차. 재판매가격유지행위

□ 매일유업(주)의 재판매가격유지행위(1998. 6. 9)

조제분유, 시유, 가공유 등의 제조·판매업을 영위하는 위 회사는 1997. 12. 22 이전에도 유통업자들이 판매하는 가격을 자신이 제조한 분유제품에 표시하여 이를 준수하도록 관리해 온 바 있으며, 1997. 12. 23 조제분유제품 가격인상시 회사공급가 외에 소비자가격을 대표이사의 결재를 받아 결정하고, 이를 각 지점에 통지하면서 준수하도록 한 사실이 있다. 또한, 각 지점은 본사의 지시대로 시행하기 위해 새로운 공문서를 작성하거나 복사하여 관내의 특약점 대표들을 소집해서 배부하거나 또는 이들을 방문하여 배부하면서 가격인상에 적극 협조해 줄 것을 당부하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 재판매가격유지행위를 하여서는

아니 된다고 시정명령을 하고, 피심인의 최근 3년간 범위반사실이 총 7회 이고 유아들의 생활필수품에 대해 재판매가격유지행위를 한 점을 고려하여 2억 6600만원의 과징금납부명령을 하였으며, 대표자 및 법인을 고발하였다.

당시의 경제상황은 우리나라가 IMF 외환위기를 맞아 1997. 12월 환율이 1,700원대까지 급등하는 등 불안한 상황에서 수입의존도가 높은 설탕, 분유, 밀가루, 석유 등의 각종 수입원자재와 공산품의 가격이 큰 폭으로 오르는 추세였으며, 이는 원가인상 요인으로 이어져 유통부문에 원활하게 제품공급이 이루어지지 않음에 따라 제조업체에 대한 유통업체들의 의존성이 커지고 있었다. 이러한 경제상황에서 공정거래위원회의 위 조치는 생활필수품 분야에서 소비자이익을 보호하는 결과를 가져왔다.

□ 웅진식품(주)의 재판매가격유지행위 등(2004. 6. 4)

과실음료, 채소음료 및 인삼제품의 제조 및 판매업을 영위하는 위 회사는 대리점과 체결한 거래약정서에 '표준가격을 정하여 권장할 수 있다'라는 조항을 삽입한 후, 거래단계별로 가격표를 작성하여 통보하면서 할인판매금지 이행합의서를 대리점별로 징구하고 할인판매 대리점을 적발하여 당월 판촉제외, 경고, 출고정지 및 해약 등의 조치를 하고, 영업본부장 명의로 전국 대리점장에게 소매점 공급가격 인하를 유도하는 공지문서를 통하여 덤핑 대리점에 대하여 규정대로 조치 및 정리하겠다고 통보하고, 영업이사 명의로 전국 대리점장에게 통지한 문서에서 반드시 지켜야 할 사항으로서 유통가격을 정하고 덤핑 적발시 판촉에서 제외한다고 통보하여 실제로 할인판매를 한 대리점을 적발하여 당월 판촉에서 제외하는 등의 제재를 부과하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 대리점과 위 사업자는 별개의 독립된 사업자로서 상품의 판매가격은 당해 시장에서의 자신의 영업전략, 시장상황 및 판매전략 등에 따라 자율적으로 결정하여야 함에도 불구하고, 위 사업자는 이 사건 행위를 통하여 대리점들간의 판매가격이 동일하게 유지되도록 강제하였으므로 재판매가격유지행위에 해당한다고 인정하고 시정명령 및 과징금을 부과하였다.

제5절 경쟁제한적 규제 개선의 지속적 추진

1. 공공사업 계약제도의 개선

가. 지역제한경쟁입찰제도의 폐지

공정거래위원회는 1997년 6월부터 11월까지 서울시 등 15개 광역지방자치단체를 대상으로 상·하수도, 주택건설, 택지개발사업분야와 한국전력공사 등 7개 정부투자기관이 1995년부터 1996년 중에 발주한 주요 계약관련 서류를 서면조사하여 지역제한경쟁입찰제도의 폐지 등 경쟁제한적인 제도나 불합리한 계약관련 조항 등 제도개선사항을 발굴하여 해당기관에 개선을 요청하였다.

나. 「정부투자기관회계규정」 상 자회사와의 수의계약집행 기준 구체화

1999. 3월 8개 공공사업자의 자회사에 대한 부당지원행위 조사를 실시한 결과, 1998년 자회사와의 계약 중 98%가 수의계약으로 이루어지는 등 공공사업자와 자회사간의 광범위한 수의계약관행을 확인하고, 그 중 자회사 지원목적과 지원효과가 분명한 경우에는 부당지원행위로 시정 명령 및 과징금을 부과하였으며, 이러한 수의계약관행의 근본적인 개선을 위하여 자회사와 수의계약을 할 수 있도록 규정한 정부투자기관회계규칙 제185조(수의계약집행기준)에 대한 개정작업에 착수하였다.

1999. 4. 20 공공사업자 담당임원회의를 소집하여 수의계약제도 개선에 대한 의견을 수렴하고, 4. 26 공정거래위원회 조사국장 주재로 재경부, 산자부 등 관계부처 과장급 13인이 참석한 실무회의를 개최하였으며, 5.12 경제차관간담회에서는 공정거래위원회의 제도개선안에 따라 수의계약제도를 개선해 나가도록 결정하였다. 8. 14 관계부처회의를 거쳐 자회사에 무조건적인 수의계약은 금지하되, 정부의 경영혁신계획에 따라 투자

기관의 업무를 위탁·대행시키는 경우·투자기관의 경영혁신을 위하여 투자기관의 자회사를 정리함에 있어 주무부장관이 불가피하다고 인정하는 경우 등에 한하여 수의계약을 가능하도록 함으로써 자회사에 대한 수의계약범위를 축소하였다(1999. 12. 21). 이를 통해 공공사업자들이 발주하는 공사·용역시장의 개방범위가 확대됨으로써 민간기업의 참여가 활성화되고 자회사가 독점적으로 수행해 온 모기업의 공사감리·시설정비용역 등의 분야에 경쟁압력을 제고시키는 계기가 되었다.

<표1> 공공사업자 분야의 주요 제도개선 요청 사례

구 분	불공정한 계약관련 제도 및 관행	개선의견
제도개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가기관 및 정부투자기관의 지역제한 경쟁입찰제도 ○ 지역 의무 공동도급제도 ○ 장기계속계약에서의 계약보증금 반환제도 ○ 자회사에 대한 수의계약 범위 축소 ○ 하도급대금의 현금지급비율 유지 ○ 하도급대금의 직접지급제도 확대 ○ 물가변동으로 인한 계약금액 조정기준 시점 개선 ○ 과도한 어음지급관행 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ·폐지(미반영) ·폐지(미반영) ·제도보완 ·제도개선 ·하도급법에 반영 ·하도급법에 반영 ·입찰일 기준으로 변경 ·현금지급비율 상향, 어음할인료 지급등
불공정한 계약 관행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선금금 지급 및 비율 향상 ○ 예산 미반영을 이유로 한 선금 미지급 ○ 예산부족을 이유로 물가변동으로 인한 계약금액 상향조정 미이행 ○ 설계변경사항에 대한 공사비 증액을 이유로 설계변경 기피 ○ 예산부족으로 공사비 적산기준(품셈)보다 공사비를 하향 산정 ○ 기성대가 지급기한(7일이내) 미준수 ○ 설계변경을 전제로 사전에 변경시공 지시 후 설계변경 미이행 ○ 발주자에게 불리한 내용의 공문접수 거부 ○ 예산부족등을 이유로 시공자의 부담경비 미지급 ○ 공종간 하자책임 구분이 가능함에도 주공종 기준으로 하자담보책임기간을 적용 등 	<ul style="list-style-type: none"> ·선금지급비율 확대, 간접비등을 실비정산할 수 있도록 충분한 예산 확보 ·공공사업자의 계약사무처리 규정, 관련 회계예규 등을 개정·보완

2. 취약분야의 경쟁제한제도 개선

가. 개요

공정거래위원회는 제3기에도 경쟁제한적인 규제개선 노력을 지속적으로 전개하였다. 규제개혁을 통하여 많은 분야에서 경쟁적 시장환경을 조성하고 경쟁주창활동을 활발히 전개하여 경쟁마인드를 확산하기 위하여 꾸준히 노력하였다.

공정거래위원회는 정부부문에서는 국무회의, 차관회의, 경제장관간담회, 경제정책조정회의 등에 중앙행정기관의 하나로서 참여하여 각 부처들의 정책수립과정에서 경쟁당국의 의견이 반영되도록 활발하게 발언권을 행사하였고, 공정거래법 제63조에 의거하여 각 부처에서 신설하는 법령의 경쟁제한성 여부를 심사하였고, 자체적으로 시장경쟁을 저해할 우려가 있는 법령을 적극적으로 발굴하여 부처협의 또는 규제개혁위원회에 안건으로 상정하여 개선노력을 하였다.

공정거래위원회는 민간부문에서는 1998년 설치된 공기업민영화추진위원회에 위원으로 참여하여 민영화정책수립 초기단계에서부터 당해 공기업이 종사하여 오던 사업분야에서의 시장메커니즘의 작동과 사적 독점의 출현을 방지하기 위하여 적극적 경쟁주창 역할을 수행하였다. 또한 경제주체들이 공정한 경쟁을 수호하려는 의식을 제고하기 위하여 교육·홍보활동에도 주력하였으며, 2001년부터는 공정거래자율준수프로그램의 확산을 위하여 노력하였다.

나. 주요산업별 규제완화 추진실적

2001년에 공정거래위원회는 디지털경제의 도래에 따른 환경변화에 대응하여 ① 각종 자격증 소지자 및 사업자 등을 대상으로 하는 의무교육제도를 담고 있는 각 부처의 법령·고시·지침 등에 대하여 이론교육 위주의 집합·대면 방식의 교육만이 가능하도록 되어 있는 것을 온라

인교육이 가능하도록 하고, 다수의 교육기관에 교육을 위탁하며, 이중교육의 지양 등을 통하여 개선하였고, ② 직업안정법상의 직업소개업 진입 및 사업활동 규제에 대한 규제완화방안과 ③ 컴퓨터프로그램보호법상의 컴퓨터프로그램의 유통제한을 완화하는 개선방안을 규제개혁위원회에 제출하였다. 또한 ④ 증권감독규정상의 증권거래 수수료 경쟁제한에 대한 개선방안을 금융감독원에 제시하였고 금감원은 이를 받아들여 동 규정을 개선하였고, ⑤ 방송법에 의거하여 종합·중계유선방송이 구역외 지역민방의 프로그램을 동시에 재전송하는 것에 대하여 승인권을 가진 방송위원회가 이를 승인하지 아니하고 있는 조치에 대하여 방송시장의 경쟁촉진 차원에서 향후 재고하도록 제안하였고, ⑥ 경쟁제한적인 사항을 규정하고 있는 일부 지방자치단체의 조례나 규칙을 파악하고 행정자치부·해양수산부 등 관계부처와 협의하여 이를 개선하도록 하였으며, ⑦ 규제개혁위원회를 통하여 다음 표와 같은 몇 가지 사항을 개선하였다.

<표1> 규제개혁위원회를 통한 주요 제도개선 사례

사례	개선 내용
○중소기업 공동상표 지원 업종 확대	· 중소기업이 공동으로 상표를 개발할 경우 주어지는 각종 지원에 있어서 기존의 지원대상인 제조업 분야외에 숙박음식점업, 금융·보험업 분야 등도 포함시킴.
○자동차 정밀검사 실시 기관·업체 확대	· 자동차 정밀검사(배출가스검사)에 있어서 검사실시 기관을 교통안전공단이 독점하던 것을 지정정비업체도 참여하도록 개선함.
○석탄산업에서의 가격 제한 규정 삭제	· 석탄산업법상 석탄제품의 최저·최고가격을 설정하는 규정 삭제

또한 공정거래위원회는 법령 제·개정 협의를 통하여 ⑧ 증권투자회사법 시행령 개정시 증권투자회사법상의 M&A 전용펀드에 대하여 의결권행사를 허용하려는 규정에 대하여 경제력집중억제를 위한 보완장치로서 30대 기업집단 소속 M&A 전용펀드가 인수한 회사의 주식은 5년내에 매각하도록 하고, 30대 기업집단 소속 전용펀드의 기존계열사에 대한 출자를 제한하며, 30대 기업집단 소속 금융·보험회사의 전용펀드지분 취득한도를 10%로 제한하도록 하였으며, ⑨ 전기공사업법 개정시 공기업 및 비영리법인의 전기공사업 등록을 제한하는 규정에 대하여 진입장벽으로 작용하여 경쟁제한을 가져올 수 있으므로 삭제하도록 하였다.

2002년에는 공정거래위원회는 ① 화장품법 시행규칙(보건복지부) 및 통합공고(산업자원부)를 개정하여 수입제한으로 작용하고 있는 병행수입자의 화장품 제조 및 판매증명서 비치의무를 삭제하고, ② 금융감독위원회가 여신전문금융업법 시행규칙을 개정하여 신용카드사의 적기 시정조치 기준 및 대손충당금 최저적립비율을 상향조정한 데 대하여 여신금융업자에 대한 규제는 정부의 직접규제보다는 채권시장이나 은행의 신용평가 등 시장기능에 맡기는 것이 타당하다는 점에서 철회되어야 하고, ③ 도시및주거환경보호법상 정비사업전문관리업자의 등록요건을 완화하고, 대한주택공사, 한국감정원의 경우에 대한 등록요건의 면제 조항을 삭제하고, ④ 소프트웨어산업진흥법상 전문기업 지정제도의 도입을 삭제하여야 한다는 의견을 규제위에 제시하였다. 또한 ⑤ 석유사업법상 석유화학사의 LPG 비축량 산정에 있어서 총량 부과방식을 도입하여 비축부담을 완화하는 방안과 ⑥ 직업안정법에 의거한 항운노조의 노무공급 독점 및 일반부두의 하역요금 인가제의 폐지를 요청하는 개선안을 제출하였으며, ⑦ 전기통신사업법과 관련하여 그간 고시로 지정·운영되어 오던 전기통신사업자의 “금지행위의 유형 및 기준”을 예측가능성 확보를 위하여 대통령령으로 정하도록 하였다.

2003년에는 공정거래위원회는 산업별·그룹별로 먹는 샘물, 자동차 수리·대여, 전력, 주상복합건물건설 등 15개 취약분야의 경쟁제한제도와 행태를 일괄 점검하여 24건의 제도개선 과제를 발굴하였고, 불공정행위에 대해서는 시정조치하였다. 먹는 샘물분야의 경우 재판매가격유지 등 높은 가격의 원인이 되고 있는 불공정거래행위를 한 7개 사업자와 샘물협회에 대해 시정조치하는 한편, 먹는 샘물에 대한 수질개선부담금이 청량음료 등 제조용 샘물에 비해 지나치게 높아 부담금 하향조정에 관한 제도개선방안을 마련하여 환경부에 개선을 요청하였다.

2004년 공정거래위원회는 가격규제, 진입제한, 부당한 사업활동 제한 등 법령에 의한 경쟁제한적 규제 개선을 추진하여 56개 규제를 폐지 또는 개선하기로 관계부처와 합의하였다. 부문별 주요개선내용은 다음 표와 같다.

<표2> 2004년 규제개혁 주요 제도개선 사례

〈부문별 주요개선내용〉

① 정부가 최고가격을 정하거나 수수료를 고시하는 등 시장에서의 가격결정을 저해하고 카르텔 형성을 유도하는 제도를 개선

○ 법무사 보수기준 : 대한법무사협회가 법무사 보수기준을 회칙으로 정하는 제도를 일정한 유예기간 부여 후 폐지

○ 부동산 중개수수료 제한제도 : 건교부장관이 수수료 하한선을 정하는 제도를 폐지하고, 비주거용에 대해서는 시·도의 개입근거를 삭제

○ 신용정보 이용수수료 최고한도 설정제도 : 금융감독위원회가 정하는 신용정보이용수수료의 최고한도 폐지

② 시장진입장벽을 철폐하여 사업자간 경쟁체제 강화

○ 단체수의계약제도 : 동제도를 폐지하고 중소기업자 보호를 위한 대체방안(중소기업간 경쟁체제) 마련

○ 중소기업고유업종 제도의 단계적 폐지 : 2006년까지 현재의 45개 업종을 모두 폐지

○ KS인증관련 교육기관 제한제도 : 현재 1개(한국표준협회)기관이 독점하고 있는 교육기관을 복수화하여 경쟁체제 도입

③ 방송의 재송신제한, 방송광고 대행의 독점 등을 개선하여 문화 및 방송 산업의 자율성을 강화

○ 외국방송 재송신 승인 : 유선(위성)방송사업자가 외국방송을 재송신하는 경우 보유채널수의 10% 이내로 제한하는 것을 20%로 확대

○ 한국방송광고공사(KOBACO) 방송광고 독점대행 : 끼워팔기 등 불공정거래행위, 방송광고료 왜곡 등 현행 독점체제의 문제점을 해소하기 위해 문화관광부에서 방송광고시장의 경쟁체제 도입방안을 마련

④ 의료·제약 산업에 있어서 의약품 유통, 법인약국 설립 등을 자율화함으로써 의료·제약 산업의 발전기반 조성

○ 100병상 이상 병원의 의약품 구매 제도 : 반드시 도매상을 경유하도록 하는 현행 제도를 개선하되, 보건복지부가 구체적 추진일정 수립

○ 법인약국 설립 금지제도 : 약사가 법인을 설립하여 약국을 운영할 수 있도록 개선하는 방안을 보건복지부가 마련

- ⑤ 정부의 과도한 개입으로 사업자의 자율성이 저해된 부문에 대한 규제개선
- 변호사 광고제한 : 대한변호사협회가 광고내용 및 매체 등을 과도하게 제한하고 있는 현행 제도를 개선하여 변호사간 경쟁 강화
 - 일반건설업자의 의무하도급 폐지 : 20억원 이상의 공사에 대하여 일정비율을 의무적으로 하도급하도록 한 규정을 2007년부터 폐지하여 하도급 비율을 자율적으로 결정하도록 함
 - 석유정제능력 조정제도 폐지 : 산업합리화 등 광범위한 사유로 정부개입을 허용하는 규정을 폐지하여 사업자의 경영자율성 확대
- ⑥ 특정 제품, 업체에 대한 과도한 정부지원 개선
- 우수체육용구, 우수조달물품, 안전인증제품에 대한 사용권장, 우선구매요청 등을 폐지하여 후발사업자의 시장진입이 용이해지도록 개선

2005년에는 정부 각 부문에 깊이 뿌리내려져 있는 규제중심의 행정문화를 타파하고 경쟁마인드를 범정부적으로 확산시키기 위하여 그간 관심권 밖에 있던 예규·고시 등 하위법령을 대상으로 하여 경쟁제한적 규제의 발굴·개선작업을 중점과제로 추진하였다. 상위법령에 근거가 없거나, 기업에 불필요하게 과도한 부담을 주는 방송, 통신, 금융, 의료, 건설 등 9개 분야의 136개의 경쟁제한적 고시·예규를 발굴하고, 관계부처 및 이해관계자 등을 참여시켜 개선을 추진함으로써 총 51건의 경쟁제한적 규제를 폐지 또는 개선하기로 합의하였다. 또한, 공정거래법상으로는 예규·고시 등의 제·개정시 공정거래위원회에 사전 통보하도록 되어 있으나, 실제 사전통보하는 경우가 적다는 점을 고려하여 사후점검체제를 강화하였다.

<표3> 2005년 규제개혁 주요 제도개선 사례

- <부문별 주요개선내용>
- ① 카르텔 형성을 유도하는 가격규제 제도의 개선
- 증권업자 간의 공동행위 허용제도 폐지(금감위) : 투자자 보호나 원활한 매매거래를 위해 증권회사 간에 유가증권의 매매조건(가격, 수수료 등)에 대해 합의할 수 있도록 허용하는 증권

업감독규정 제4-12조① 단서조항 폐지

- 에너지사용계획 대행비용 고시제도 폐지(산자부) : 에너지이용합리화법 제8조에 의거하여 에너지 절약·합리화를 위해 일정규모 이상 도시개발사업, 산업단지개발사업, 항만건설사업, 관광단지개발사업 등의 사업에 대하여 정부투자기관인 토지공사 및 주택공사 등의 사업주관자에게 에너지 사용계획 수립을 의무화하는 에너지사용계획협의대행비용산정기준(산자부고시) 폐지
- 환경측정대행업의 측정수수료 고시제도 폐지(환경부) : 환경기술개발및지원에관한법률 제17조 제6항에 의거하여 대기오염물질, 수질오염물질 또는 소음·진동의 측정업무를 대행하는 사업자의 환경측정 수수료를 정하는 환경부 고시 폐지

② 시장진입제한 규제의 개선

- 금융기관에 대한 회계감사기관 제한 폐지(재경부) : 자산총액 8천억원 이상의 은행·종금사 등의 금융기관에 대해 감사를 할 수 있는 회계법인의 자격을 소속 공인회계사의 수가 100명 이상으로 증권선물위원회가 국제적으로 인지도가 높다고 인정하는 외국회계법인과 제휴한 일부 대형 회계법인으로 제한하는 주식회사의외부감사에관한법률 시행규칙 제4조 폐지
- 농축산 운영자금의 대출취급기관 확대(농림부) : 농축산 경영자금 등의 대출취급기관을 농협중앙회와 회원조합으로만 한정하는 농축산경영자금운영규정 제9조의 폐지 건의
- 정보통신공사업 등록시 자본금확인서 발행 금융기관 확대(정통부) : 정보통신공사업관련업무위탁기관및자본금확인서발행금융기관의지정고시에 의하여 정보통신공사업 등록 등에 필요한 해당업체의 자본금 확인서 발행 금융기관을 서울보증보험으로 한정하는 제도의 개선(발행 금융기관의 확대)

③ 사업활동제한 규제의 개선

- 선불카드 발행권면금액 확대(재경부) : 신용카드 사업자가 발행하는 선불카드의 발행권면금액 최고한도를 50만원으로 제한하는 여신전문금융업법 시행령 제7조의2의 규제를 폐지
- 신용카드사업자의 선불카드 발행시 공탁의무 폐지(재경부) : 여신전문금융법 제25조에 의거하여 금융감독위원회가 신용카드사업자가 선불카드를 발행할 경우 발행액의 100분의 3에 상당하는 금액을 공탁하도록 명할 수 있는 제도의 폐지
- 신탁경영은행의 공탁부담 경감(금감위) : 신탁경영은행은 자본금 규모가 커 손해배상의 담보재원 문제가 크지 않음에도 매년초 자본금의 1/2,000에 상당하는 금액을 공탁하도록 의무화하고 있는 신탁업감독규정 제26조상의 규제를 자본금의 1/5,000에 상당하는 금액만을 공탁하도록 완화
- 비상장·비등록 여신전문금융사의 공시전 보고제도 개선(금감위) : 여신전문금융업감독규정 제23조 제2항 제4호 및 제6항에 의거하여 비상장·비등록 여신전문금융사에 대하여 공시전

에 금융감독원장에게 사전보고를 의무화하고 있는 현행 규제를 공시전 보고대상을 축소

- KT의 공익용 특수번호 영리목적 사용 개선(정통부) : 일반 꽃배달 사업자 등은 080 등 11개의 숫자로 된 전화번호를 사용하고 있는데, KT는 공익용 번호 중 하나인 115를 전보송신 외에 공공질서의 유지나 공익적 사용과는 무관한 꽃배달 서비스 주문 등의 영리활동에 사용하여 일반 사업자의 경쟁조건을 침해하고 있는바, 이를 중지시킴
- 행정용품 품질인증 및 교육비용 과다징수 개선(조달청) : 행정용품품질인증에 관한 법률 시행규칙 제18조에 의거하여 조달청 중앙보급창의 품질인증을 받은 업체에 대해서는 품질인증 로고사용료, 제품사후관리, 기술지도비, 출장비 등의 명목으로 1개 품명당 연간 2백~3백만원의 수수료를 징수하고, 품질인증업체는 수시 기술지도에 특별한 사유가 없는 한 응하도록 규정하고 있는바, 인증수수료의 과다문제 및 기술지도 강제규정 개선을 제안
- 국외취업자 모집 신고 범위의 축소(노동부) : 누구든지 국외에 취업할 근로자를 모집하는 경우 노동부장관에게 신고하도록 하는 직업안정법 제30조의 신고의무를 직업소개사업자, 근로자공급 사업자가 국외에 취업할 근로자를 모집할 경우에만 적용되도록 개선

2005년에 공정거래위원회는 해양수산부의 「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률」 제정안의 심층수업에 대한 독점영업의 근거 규정, 산업자원부의 「유통산업발전법」 개정안의 중소유통공동도매물류센터의 사업내용 중 공동판매·공동구매 규정, 과학기술부의 「기술사법」 개정안의 기술사 직무수행대가 기준을 과학기술부장관이 정하여 고시하도록 하는 규정, 산업자원부의 「석유및석유대체연료사업법」 개정안에서 이동판매차량이 반드시 자기 소유차량이어야 하는 규정 등을 사전협의에 의하여 삭제하도록 하였다. 또한 노동부가 「직업안정법」 개정안에서 도입하려 한 고용지원서비스제공기관의 인증제도에 대하여 우수기관 선정업무를 2개 이상 기관에 분산하여 인증기관 경쟁이 가능하도록 운영하고, 우수기관 선정기준·선정방법 등을 고시가 아니라 법규에 규정하도록 건의하였다.

2006년에 공정거래위원회는 국민이 체감할 수 있는 규제개혁을 위해 규제수요자인 국민을 대상으로 직접 규제개선에 관한 의견을 청취하는 방식을 추진하였다. 2006년 3월~5월 중에는 일반기업(15,000개), 법률·세무·회계 등 전문자격사·소비자단체 등(900개)을 대상으로 설문조사를 실시하였고 동년 5월~6월중에는 유료방송, 건설업, 유가공업체 등 12개 업체에 대한 방문조사를 실시하여 직접 경쟁제한 규제에 대한 의견을 청취하였다.

공정거래위원회는 이러한 조사를 통해 추출한 58개 규제의 개선필요성 및 대안에 대한 연구를 2006년 6월 한국규제학회에 의뢰하였다. 이 결과 한국규제학회는 2006년 12월 그 중 52개 과제에 대해 개선이 필요하다는 의견을 제출하였고, 공정거래위원회는 52개 과제에 대하여 재정경제부 등 14개 소관부처에 2006년 12월 연구용역결과 통보와 함께 개선·폐지를 요청하였다.

2007년에 공정거래위원회는 중앙정부의 법령, 예규·고시 등에 대한 규제개선 노력에도 불구하고, 동일·유사한 규제들이 지자체의 조례·규칙으로 다시 살아나는 경우가 발생함에 따라 실제 규제개혁의 효과가 반감된다는 지적에 따라, 우선적으로 광역자치단체 소관 자치법규를 대상으로 경쟁제한적 규제의 발굴을 추진하였다. 2007년 3월~5월 중 각 지자체의 조례·규칙에 대한 사전조사를 실시하고 1차적 개선과제를 발굴하였다. 다음으로 1차적 개선과제를 토대로 최종과제 발굴 및 개선방안 수립을 위해 외부 연구용역을 발주, 한국지방자치법학회에 의해 2007년 5월부터 11월까지 연구용역이 진행되었다.

2007년 11월 최종 제출된 연구용역 결과 총 85건의 경쟁 제한적 규제를 발굴하였고, 공정위 내부의 타당성 검토 및 대한상공회의소 등의 외부의견 수렴을 통해 2008년초 최종 개선과제를 확정하여 해당 지자체와 협의를 추진하기로 하였다.

한편 경제협력개발기구(OECD)는 규제영향분석시 경쟁에 미치는 영향을 분석하는 툴킷(Competition Assessment Toolkit)를 개발하였는데, 한국은 2007년 영국, 호주 등 일부 국가와 함께 이 툴킷의 시범적용 국가로 선정되었다.

제6절 경쟁정책의 국제협력 확대

1. 경쟁정책의 협력 확대와 국제화의 진전

1990년대 후반에 이르러 경쟁정책의 중요성과 국제적 협력의

필요성이 더욱 커졌고, 우리나라 역시 이러한 세계적 흐름에 맞추어 경쟁 정책의 국제적 협력과 증진에 주도적인 역할을 수행하였다. 1990년대부터 우리나라는 경쟁정책에 관한 다자간 또는 양자간 국제협력 프로그램에 적극적으로 참여하였으며, 기존 프로그램을 발전적으로 이어나갔을 뿐만 아니라, '서울 경쟁포럼'과 같은 새로운 국제회의를 주최하면서 경쟁정책의 집행에 있어서 그 위상을 제고하였다.

특히 1997년 말 외환위기를 극복하면서 기업구조조정과 선진적 시장경제의 틀을 구축하는 과제를 추진하였고, 그 과정에서 국제적으로 동의를 이루어지고 있는 경쟁법 분야의 글로벌 스탠다드를 적극적으로 수용하는 노력도 경주하였다. 또한 이 시기에 우리 공정거래법의 역외적용이 최초로 이루어졌는데, 이와 같은 공정거래법의 국제적 적용의 확대는 경쟁정책 분야에서 우리나라의 위상을 높이는 계기가 되었다.

경쟁정책의 국제협력의 중요성이 커지면서, 공정거래위원회 내부에서 국제업무 분야의 비중도 점차 확대되었다. 1990년 4월 공정거래위원회 발족에 따른 직제개정으로 총괄정책국 내에 국제업무를 전담하는 국제업무과가 신설되었고, 1994년 2월에는 국제업무과를 국제업무1과와 국제업무2과로 분리·개편하여 운영하기 시작하였다. 국제업무1과는 양자간 국제협력사업 추진을 통한 경쟁당국간 협력체제 구축, 국제카르텔 등 해외에서의 경쟁제한행위에 대한 조사·시정, 불공정 국제계약의 시정 등의 업무를 주로 담당하며, 국제업무2과는 OECD, WTO, UNCTAD, APEC, ICN 등 국제기구를 중심으로 한 다자간 국제경쟁논의 참여, 개도국을 대상으로 한 기술지원사업 등을 담당하고 있다.

2. 경쟁정책의 국제화와 공정거래위원회의 활동

가. 다자간 국제협력

1) OECD

OECD는 경쟁정책에 관하여 회원국에게 사실상 구속력이 있는

권고안을 제정하는 노력을 추진하고 있고, 우리 공정거래위원회도 권고안의 성립 과정에서 이루어지는 여러 논의에 적극적인 참여를 계속하였다.

1998년 OECD 경쟁법·정책위원회(CLP) 2월, 6월 회의에서 ‘은행분야에서 있어서 경쟁정책의 역할제고방안’, ‘보험분야에서 있어서 경쟁정책 역할제고방안’ 등이 안건으로 상정되어 금융체제의 효율성 제고와 안전성 확보를 위해 시장의 힘에 의한 자율조정체제로의 재편이 이루어져야 하고, 이를 위해서 금융분야에 대해서도 경쟁법·정책의 역할이 보다 강화되어야 한다는 논의가 있었다. 구체적인 정책대안으로 회사 설립제한, 이자율제한, 상품규제, 지불능력기준, 예금보험가입강제 등 금융분야에 대한 정부의 규제를 완화하고, 금융사간 담합이나 합병 사안을 분석하기 위해 관련시장을 획정할 경우 지역적 범위와 함께 상품의 특성을 함께 고려할 필요성이 있음이 논의되었다.

1998년 10월에는 ‘방송분야의 수렴에 따른 규제와 경쟁이슈’가 안건으로 상정되어 국내 제작 프로그램의 일정 비율 이상 방영강제, 공영방송에 대한 정부의 보조금지급에 대한 재검토 필요성이 제기되었으며, 제조업자에 대한 대형유통업체의 영향력이 증가하고 제조업과 유통업의 통합·제휴현상이 확산됨에 따라, 구매자의 영향력 행사에 대해 경쟁법적 차원에서 검토할 필요성이 제기되었다.

1997년 5월 OECD 각료이사회에서 CLP의 향후 작업과제 중의 하나로 피규제산업에서의 경쟁촉진에 관한 사항을 위임하여 1998년부터 2000년까지 CLP 제2작업반에서 전력, 가스, 우편, 통신, 공항 등 ‘피규제산업의 경쟁촉진방안’에 대해 논의를 하였다. 이러한 논의결과를 바탕으로 CLP사무국이 「수직적분리에 관한 이사회권고안」을 작성하였고, 이에 대해 2000년 2월, 6월, 10월, 2001년 2월 회의에서 회원국 간 계속 논의가 이루어졌고, 2001년 6월 각료이사회에서 동 권고안이 채택되었다. 이러한 논의과정에서 공정거래위원회는 1997년 6월 공항서비스 부문 논의와 1998년 10월 방송분야의 규제/경쟁이슈 논의에 우리나라 공항서비스 및 방송분야에 있어서의 규제·경쟁이슈에 대한 보고서를 제출하여 회원국들로부터 높은 평가를 받았다.

2000년 2월 본회의에서는 경성카르텔 관련 각료이사회 권고보

고안의 승인과 다국적기업 가이드라인에 대한 최종 논의가 있었고, CLP 작업반회의에서는 천연가스산업의 경쟁촉진, 피규제산업에 대한 수직적 분리 권고안, 경성카르텔금지 권고 이행결과 보고서 승인 등에 관한 논의가 이루어졌다. 공정거래위원회는 우리나라 천연가스산업의 경쟁촉진방안에 대해 보고서를 제출·발표하여 회원국들로부터 좋은 평가를 받았다. 무역 및 경쟁정책 합동그룹회의에서는 각료이사회 보고서안, 배타적·특수권한 보유기업에 대한 WTO 및 경쟁규범, 시장지배력 남용의 경쟁 및 무역에 대한 효과, 경쟁정책 협력협정과 무차별원칙, 양자·지역협정과 경쟁당국의 재량권 등이 논의되었다.

2000년 6월 회의에서는 금융서비스에서의 합병, 수직적분리 권고안, 제약산업에서 규제와 경쟁, 경쟁법 하에서의 사적구제조치, 향후 작업계획 등이 논의되었는데, 공정거래위원회는 금융서비스에서의 합병과 제약산업에서의 규제와 경쟁에 관한 보고서를 제출하고 활발한 토론을 벌였다.

2000년 10월 회의는 CLP내에서 우리나라 공정거래위원회의 위상을 제고하는 기회가 되었다. 회의에서 한국대표(허선 정책국장)는 아일랜드 전력·가스·전문직 서비스 분야 규제개혁 검토회의에서 주심사관(lead reviewer)역할을 수행해 줄 것을 OECD측으로부터 요청받아 주심사관 역할을 수행하였으며, 2001년 3월 아일랜드 규제개혁 종합심사회의에서도 주심사관 요청을 받았다.

2001년 2월에 열린 CLP회의에서도 한국대표는 OECD가 2001년부터 추진하고자 하는 글로벌경쟁포럼(Global Competition Forum : GCF) 운영위원회인 확대의장단(extended bureau)에 선출되었다.

OECD 각료이사회에서는 1997년 5월 공공관리위원회가 상정한 「규제개혁에 관한 보고서」를 공식 채택하고, 자발적 참여국을 대상으로 규제개혁 추진실적 등에 대한 국별 검토를 실시하기로 결정하였다. 국별 검토는 본질적으로 각 회원국의 규제수준을 비교·분석하고 개혁추진을 가속화함으로써 경제의 효율성을 제고하기 위해 추진되는 비공식적 정책 권고의 성격을 지니고 있다. 우리나라는 우리의 개혁의지를 대내외에 천명하여 외국기업의 투자유치를 촉진하고, 검토결과를 경제구조 개선작업

을 촉진하는 기회로 삼겠다는 취지하에 1998년 OECD 각료이사회에 1999년도 국별 검토 수검의사를 표명함으로써 헝가리, 스페인, 덴마크와 함께 1999년 수검 대상국으로 결정되었다.

국별검토의 수검대상분야는 규제개혁 추진현황, 규제의 질, 경쟁정책, 시장개방, 전기, 통신, 정책대안 등 총 7가지 항목이었다. 국별 검토는 1년간 CLP, 무역위원회 등 항목별 소관위원회에서 설문조사, 방문조사 및 심사회의를 개최하여 국별 평가보고서를 작성한 다음 사무국 주관하에 종합심사회의를 개최하여 최종문안을 확정하고 다음해 각료이사회에 상정하는 방식으로 진행된다. 국별 검토는 기본적으로 경쟁원리에 기초한 규제의 개편, 즉 규제의 질적 보장과, 경쟁법 및 시장개방 등에 초점을 맞추어 추진되었다. 개혁주장을 통해 규제의 질적 보장이 이루어지고, 효과적인 경쟁법 집행과 시장개방을 통해 정부규제가 민간섹터에 의한 사적규제로 단순 전환되는 것을 방지할 수 있다는 것이다. 이에 따라 경쟁법 적용제외 및 면제 부문, 적정한 경쟁법 규정내용과 투명한 경쟁법 집행절차에 기초한 효과적인 경쟁법 집행 여부, 경쟁당국의 위상 및 개혁주장 역할 등이 주요 쟁점으로 논의되고 있으며 2000년 3월에 개최된 종합심사회의에서도 대부분 회원국들은 규제개혁과정에서 경쟁정책의 역할에 대해 높은 관심을 보여주었다. 우리나라는 국별 검토 작업을 성공적으로 수행하기 위해 국무조정실, 공정거래위원회, 산업자원부, 정보통신부 등 대상항목별 관련 부처를 중심으로 국별 검토 준비기획단을 구성하였다. 이와 관련하여 공정거래위원회 차원에서도 경쟁법·정책 분야 수검에 대비하여 내부적으로 수검준비반을 구성하여, 국무조정실에서 운영하는 준비기획단 회의에 참석, 의견을 개진함으로써 부처 간 긴밀한 협조체제를 유지하였다. 2000년 6월 우리나라를 포함한 수검대상 4개국이 종합심사회의를 마쳐 1999년도 국별 검토작업이 마무리되면서 동 국가들에 대해 수검분야별 평가 및 구체적 권고안을 제시하는 OECD의 최종결과보고서가 발간되었다. 동 보고서를 통해 OECD는 규제개혁에 있어서 경쟁정책 및 경쟁당국의 역할에 대해서 높이 평가하면서, 경쟁법·제도 자체가 올바른 방향으로 진행되고 있다고 진단하였다.

국제적 수준의 경쟁법을 갖춘 공정거래위원회는 한국의 개혁에 있어 핵심적 역할을 담당하고 있으며, 시장 지향과 개방성 증진이라는 개혁의 두 가지 근본원칙을 정착시키고 있음을 강조하였다. 또한 시장자유

화의 효과가 소비자이익으로 돌아가도록 하기 위해서는 경쟁정책과 공정위의 역할이 더욱 강화해야 한다면서, 다음 사항을 권고하였다. 단기적으로 공정거래위원회는 시장에 영향을 끼칠 수 있는 내부거래에 관심을 집중시키고, 점차 입찰담합 등 연관정책목표에 자원과 인력을 돌릴 것과 공정거래위원회가 보다 용이하게 서류나 정보를 획득할 수 있도록 조사권한을 강화해야 한다고 권고하였다. 이외에도 합병심사제도의 개선, 사소의 권리 강화, 중소기업 고유업종제도, 단체수의계약제도 등 중소기업보호조치의 철폐 등을 권고하였다.

이상과 같은 규제개혁 국별검토 외에 OECD/EDRC(경제동향검토위원회)는 1994년부터 매년 한국경제보고서를 작성하면서 거시경제전반, 경쟁정책, 재정통화정책, 기업구조조정, 노동시장 등 우리 경제 전반에 걸쳐 다양한 평가와 권고를 제시하였는데, 경쟁정책 분야에 대한 비중이 점차 증가하고 있다. OECD 한국경제보고서는 2000년 7월에 발간되었는데, 동 보고서에서는 한국 공정거래위원회의 기능과 역할을 자세히 소개하면서 향후 공정위의 자원과 조사능력을 확대하여 경쟁정책을 강화할 것을 권고하였다.

한편 OECD/CLP는 OECD비회원국과의 협력사업을 글로벌 차원에서 재설계하기 위해 2001년부터 세계경쟁포럼으로서 GCF를 추진하고 있으며, OECD비회원국인 20여 개의 참여하에 글로벌 협력과 대화가 필요한 OECD의 우선사업을 추진하는 메커니즘 제공을 목적으로 하고 있다. 이를 통해 국제카르텔에 대한 효과적 법집행과 합병심사절차의 효율성 제고, 경쟁문제 분석에 있어 모범관행 전파효과가 기대되었다. 공정거래위원회는 GCF사업에 적극 참가하였다. GCF사업은 기본적으로 OECD/CLP활동의 연장선상에 있고 WTO차원의 국제경쟁규범수립과 양립할 수 있다는 점에서 적극 지지하였으며, 특히 GCF에 20여개 비회원 개도국들을 초청한다는 점에서 기여할 부분이 많은 것으로 판단하였다. 우리나라는 개도국으로서 20여년간 경쟁법을 집행해 온 특이한 경험을 보유하고 있어 많은 개도국들이 우리나라의 경험에 관심을 가졌다. 또한 1996년부터 매년 우리나라가 OECD와 공동개최하고 있는 국제경쟁정책 워크숍을 통해 개도국과의 정책토론경험을 가지고 있고 그들의 경제개발 및 경쟁정책 수요를 인식하고 있다는 점에서 GCF사업에서 개도국과 선진국 간 교량역할을 적극적으로 수행할 수 있을 것으로 기대되었다.

한편 공정거래위원회는 OECD사무국 본부에 1999년 3월부터 한국직원을 사무국직원으로 파견하였는데, CLP회의준비 등을 수행하면서 다양한 경쟁문제에 관한 정책보고서를 연구·작성하고 간접적으로 우리 위원회의 경쟁법·정책의 성과를 홍보하는 역할을 수행하였다. 또한 공정거래위원회가 참석하지 못하는 각종 OECD 주관 국제행사내용을 분석정리하여 공정거래위원회가 이러한 최신이슈들에 대한 이해를 도모하고 입장을 정립하는데 크게 기여하였다. 아울러 공정거래위원회와 OECD가 공동 개최하고 있는 국제 경쟁정책워크숍을 추진하는데 있어 우리의 입장을 반영하는 등 우리 위원회와 OECD/CLP간의¹⁴⁰⁾ 연결고리 역할을 수행하였다. 나아가 2001. 5. 31. 공정거래위원회 허선 정책국장이 OECD 경쟁위원회 본회의에서 부의장에 피선된 것도 경쟁정책에서 우리나라의 국제적인 지위를 제고하는 의미가 있었다.

2005년 5월 OECD 경쟁위원회 의장단 선거에서 강대형 부위원장이 부의장으로 선출되어, 경쟁위원회의 주요 의제 설정 및 운영에 적극 참여하였다. 특히 2005년 10월 본회의에서 있었던 ‘EC 경쟁법·정책에 대한 Peer Review’에서 강대형 부위원장이 미국 FTC 위원장(Deborah Majoras), DOJ 독점금지 차관보(Thomas Barnett)와 함께 주심사위원으로 활동함으로써 한국 공정위의 위상을 높였으며, 카르텔, 기업결합 등 주요 이슈에 대해 집중 질문함으로써 토론을 주도하였다. 공정거래위원회는 2005년 주요 라운드테이블에¹⁴¹⁾ 11건의 한국보고서를 제출함으로써 우리나라의 경쟁법·정책을 소개하였다. 특히 2005년 6월 회의에서는 ‘한국 카르텔 규제의 최근 변화’를 주제로 과징금 부과한도 상향조정, 감면제도 개선, 신고자 포상제도 확대시행 등에 대해 소개하였다. 이에 대해 제3작업반 의장인 Hewitt Pate(당시 미 법무부 독점금지차관보)는 우리나라의 카르텔 규제에 대한 최근의 성과를 매우 적극적인 노력(aggressive effort)으로 평가하였다.

2006년 6월 경쟁위원회 의장단 선거에서 허 선 사무처장이 부

140) OECD/CLP(Committee on Competition Law and Policy)는 2001년 11월 OECD/CC(Competition Committee)로 개칭되었다.

141) 2005년 OECD 경쟁위원회는 “기업결합 심사에 관한 OECD 이사회 권고”와 “카르텔 조사시 경쟁당국간 정보교환에 관한 모범관행”을 채택하고, “시장지배적지위 남용행위 여부의 구별(Competition on the Merits)”, “진입장벽”, “원가이하 재판매 금지 법규” 등 총 11개 주제에 관한 라운드테이블을 개최하였다.

의장으로 선출되어, 경쟁위원회의 주요 의제 설정 및 운영에 적극 참여하였다. 공정거래위원회는 2006년 한 해 동안 주요 라운드테이블에¹⁴²⁾ 총 10건의 한국보고서를 제출함으로써 적극적으로 우리나라의 경쟁법·정책을 소개하였다. 한편 2006년 10월 회의에서는 한국에 대한 규제개혁모니터링 중 경쟁분야에 대한 심사가 있었다. 동 심사에는 권오승 공정거래위원장과 이병주 상임위원이 참석하여 그동안 한국의 경쟁법·정책의 진전상황에 대해 설명하고 OECD 회원국과 토론하였다. 모니터링 결과에 관한 최종 보고서는 2007년 3월에 발간되었는데, 각 분야별 규제개혁의 성과에 대한 평가와 정책권고가 포함되었으며, 경쟁분야와 관련하여서 그 동안 한국 경쟁법·정책의 발전상황에 대한 평가와 정책권고가 소개되었다. 우리나라의 경쟁정책 추진에 대해서는 전반적으로 긍정적인 평가가 내려졌다. 즉 OECD는 한국 공정위가 2000년 이후 경쟁법 집행 강화, 높은 과징금 부과, 복잡하고 난해한 사건들의 처리를 통해 시장지향적 정책의 일관성과 건전성을 뒷받침해왔으며, 재벌의 반대에도 불구하고 개혁 프로그램을 강하게 추진함으로써 강력한 독립성을 보여주었고, 최근에 있었던 조직개편은 강력한 법집행을 더욱 촉진할 것이라고 평가하였다. 또한 공정위는 정책의 우선순위를 재벌정책으로부터 카르텔, 기업결합, 시지남용 등 효율성 목표와 관련되는 경쟁법의 핵심문제로 이동시켰다고 평가하였다. 한편 OECD는 경쟁정책의 주요 이슈에 대해 우리나라의 진전상황을 평가한 후 다음과 같은 내용의 권고를 제시하였다. ① 경성카르텔에 대한 법집행을 강화하기 위해, 카르텔의 다른 효과를 고려하지 않고도 경성카르텔을 금지할 수 있다는 것을 명백히 할 수 있도록 해야 한다. ② 공정위에 강력한 조사권한을 부여해야 한다는 권고는 조사방해에 대한 과태료 인상으로 부분적으로 이행되었으나, 사업자로부터 중요한 정보를 획득하는데는 여전히 부족하기 때문에, 이른바 기습조사(dawn raid)를 위한 권한이 필요하다. ③ 공정거래법 위반행위에 대한 형사제재를 강화하여 개인에 대한 억지력을 높일 필요가 있으며, 이를 위해서는 검찰의 협조가 필요하다. ④ 그동안 공정거래법 위반행위에 대한 개인의 사소의 권리가 강화되어 왔으며, 사인의 금지청구권 도입도 고려중인데, 사인의 금지청구권 도입이 유용할지 여부는 법원의 소송수행능력에 달려있다. ⑤ 중소

142) 2006년 주요 라운드테이블 의제는, “카르텔 사건에 있어서 유죄협상”, “기업결합에 있어서의 증거 이슈”, “지배력의 정의 및 측정”, “시지남용행위에 대한 시정조치”, “원고적격, 손해액 산정 등 손해배상 관련쟁점”, “집단소송·단체소송”, “공적집행과 사적집행의 조화방안”, “카드분야의 경쟁과 효율성”, “은행(소매금융)분야의 규제와 경쟁”, “환경정책과 경쟁정책의 관계” 등이었다.

기업을 경쟁으로부터 보호하는 각종 제도는 대부분 폐지되었으나, 대기업의 중소기업에 대한 기업결합에 더 강한 추정을 부여하는 공정거래법 규정은 여전히 남아 있는바, 이를 폐지해야 한다. ⑥ 공정위와 소비원의 결합을 통해, 소비자 정책은 경쟁정책과의 일관성을 높일 수 있고, 경쟁정책은 소비자에 대한 영향에 더욱 관심을 가지게 될 것이다.

2007년 6월 이병주 상임위원이 부의장으로 선출되어, 2001년부터 계속하여 OECD 경쟁위원회 부의장국으로 의장단 활동에 참여하게 되었다. 또한 공정거래위원회는 2007년 주요 라운드테이블에¹⁴³⁾ 총 14건의 한국보고서를 제출함으로써 우리나라의 경쟁법·정책을 소개하였다. 특히 공정위는 2007년 10월 회의에서 “OECD 경쟁영향평가 툴킷” 시범적용 사례를 소개하고 그 보완 개선 사항을 제시하는 등 공정위의 국제적 위상을 높이기 위해 노력하였다.

2) ICN

미국은 OECD, WTO, 양자협력방식 등 기존의 협력방식이 국제적 차원의 반경쟁행위규율에 적합지 않다고 주장하면서 2000년 9월 이후 GCI의 설립을 주창하였다. 동 제안에 대해 M. Monti EU집행위 경쟁위원이 지지를 표시하였는데, GCI는 G-8모임과 유사한 덜 정형화된 형태로서 국제적 합병 등의 사안을 중심으로 경쟁법에 관심이 있는 모든 국가가 참여하도록 되어 있다는 점에서 일정한 역할을 할 수 있을 것으로 예상되었다. 미국이 주도한 새로운 형태의 국제 경쟁정책 협의체 구성은 2001. 10. 25. 국제경쟁네트워크(ICN)로 구체화되었는데, 동 기구는 각 국의 경쟁당국과 경쟁법 분야의 전문가들의 네트워크로서 설립되었으며, 글로벌 차원에서 전개되고 있는 경쟁정책의 효율적인 수행을 목표로 하였다. 우리나라는 동 기구에 적극적으로 참여하였는데, 2001. 10. 24. 공정거래위원회 허선 정책국장이 운영위원과 가입작업반 의장으로 선출됨으로써 주도적으

143) 2007년 주요 라운드테이블 의제는, ‘입찰시장에서의 경쟁’, ‘사업자단체의 친경쟁적·반경쟁적 효과’, ‘과점시장에서의 담합조장행위’, ‘수직적 기업결합’, ‘복잡한 기업결합(Complex Merger) 사건처리’, ‘기업결합에 있어서의 동태적 효율성’, ‘기업에게 시지남용에 관하여 효과적으로 가이드를 제공하는 방법’, ‘거래 거절’, ‘부동산 거래에서의 경쟁촉진’, ‘법률전문직 분야에 있어서의 경쟁’, ‘택시 서비스 규제와 경쟁’ 등이다.

로 ICN의 활동에 관여하게 되었다.

ICN의 설립 이후 공정거래위원회는 그동안 합병작업반(신고절차그룹)에서 논의되고 있는 합병절차의 조화를 위한 모범관행 및 가이드라인 수립 과정에 적극 참여하여하고 있으며, 경쟁주창 작업반 의장인 멕시코가 경쟁주창 역할에 대한 모범관행 창출을 위해 실시한 서베이에 대한 응답을 통해 개도국 경쟁주창의 모범으로 평가받고 있는 우리 제도를 소개하였다. 또한 2002년 9월 신설된 역량강화작업반에서도 공정거래위원회는 우리의 기술지원 사업을 소개하였다.

2004년 4월에는 제3차 ICN 연차총회를 서울에서 성공적으로 개최하여 경쟁정책분야에서 국제적 위상을 제고하였다. 특히 동 회의에서 우리나라는 경쟁정책이행작업반 의장국으로 선출되었는데, 이는 한국 공정거래위원회가 국제논의의 단순한 수용자가 아니라 의제설정 및 결정자로서의 역할을 주도적으로 전개하고 있음을 상징적으로 보여준 것이라 할 수 있다.

2005. 6. 6.~6. 8. 강철규 위원장을 단장으로 하는 공정거래위원회 대표단이 독일 본(Bonn)에서 개최된 제4차 ICN 연차총회에 참가하였고, 경쟁정책이행작업반(Competition Policy Implementation, 이하 'CPI') 전체토론에서 'CPI 작업반의 성과와 미래'라는 주제로 기조연설을 하였으며, 또한 이동규 정책국장은 피규제산업에 대한 경쟁법집행작업반 토론에서 '은행산업간의 합병심사에 있어 공정거래위원회와 금융감독위원회의 협력'이라는 주제발표를 하였다.

2005. 11. 8.~11. 10. 서울에서 ICN 카르텔 작업반 워크숍이 개최되었다. 미국 법무부 형사담당 부차관보, EU 경쟁총국 수석국장 등 34개국 경쟁당국의 카르텔 책임자 81명이 참석하였는데 이는 워크숍 역대 최대규모였다. 워크숍 전체회의에서는 ICN 카르텔 작업반 보고서의 실제 적용사례, 카르텔 관련 과징금산정 및 제재수단, 카르텔 조사방해에 대한 대응, 효과적인 카르텔 조사를 위한 경쟁당국간 협력, 그리고 전자증거(Electronic Evidence)의 수집에 대한 사항이 논의되었다. 그리고 분임토의에서는 카르텔 규제를 위한 효과적인 제도, 카르텔 적발 수단, 국외소재 증거의 확보방안, 그리고 자진신고자 감면제도에 대한 사항이 논의되었다.

2006. 5. 3.~5. 5. 권오승 위원장, 허선 사무처장 등 4명으로 구성된 공정거래위원회 대표단은 남아프리카공화국 케이프타운에서 개최된 제5차 ICN 연차총회에 참가하였다. 동 총회에서는 카르텔, 합병 등 주요 경쟁정책 이슈와 통신서비스, 시장지배적지위남용행위 등 최근 관심이 제고되는 분야에 대해서 논의가 진행되었다. 권오승 위원장은 경쟁정책이행(Competition Policy Implementation 이하 CPI) 작업반 전체토론에서 “CPI 작업반의 향후 작업방향”이라는 주제로 기조연설을 하였는데 효과적인 기술지원을 위해서는 경제, 사회, 문화 구조가 유사한 지역 내 국가 간의 협력이 필수적이라는 의견을 피력하고 공정위가 적극적으로 아시아 개도국에 대한 기술지원에 참여하겠다는 의지를 천명하였다. 공정거래위원회 대표단은 참석결과 및 논의내용을 전직원과 공유하는 한편, 합병, 카르텔, 시장지배적지위남용행위, 개도국 기술지원등의 업무를 담당하는 실무팀에서는 ICN 각 작업반의 논의내용과 위원회 현황을 비교 검토하고 향후 위원회 업무개선방안을 제시하는 기회를 가졌다.

2007. 5. 29.~6. 1. 러시아 모스크바에서 개최된 제6차 ICN 연차총회에 권오승 위원장, 양명조 비상임위원, 한철수 경쟁정책본부장 등 5명으로 구성된 공정위 대표단이 참가하였다. 제6차 ICN 총회에서는 시장지배적지위 남용, 카르텔, 합병 등에 관하여 전세계 경쟁당국이 최근 관심을 갖고 있는 주요 경쟁정책 이슈를 주제로 하여 논의가 진행되었다. 권오승 위원장은 경쟁정책이행(CPI) 작업반 전체토론에서 “CPI작업반의 지난 1년간 작업성과 및 향후 작업방향”이라는 주제로 기조연설을 하였다. 공정위 대표단은 참석결과 및 논의내용을 간부회의에서 발표하였으며 합병, 카르텔, 시장지배적지위남용행위, 개도국 기술지원 등의 업무를 담당하는 실무과에서는 ICN 각 작업반의 논의내용과 위원회 현황을 비교 검토하고 향후 위원회 업무개선방안을 제시하는 기회를 가졌다.

3) WTO

WTO 내에서 경쟁정책을 구체적으로 다루는 ‘무역경쟁작업반’ 회의가 1997년 7월 처음 개최된 이후 계속되고 있으며, 우리나라는

동 회의에 적극적으로 참여하였다. 1999년 4월 제8차 무역경쟁작업반 회의에 ‘양자·지역·다자간 접근방법’에 관한 토의자료를 제출하였고, 1999년 6월 제9차 회의에서는 ‘다자간경쟁규범에 포함될 주요 요소들’에 관한 토론자료를 제출하였으며, 이를 기초로 1999년 7월에는 시애틀 각료 회의에 대비하여 일반이사회에 뉴라운드 경쟁정책 분야에 대한 제안서를 제출하였다. 2000년 6월 개최된 회의에서 ‘한국 공정위의 경쟁주창자로서 역할’에 대해 토론자료를 제출하여, 경쟁주창의 의미, 한국 공정위가 경쟁주창자로서의 역할 수행을 위해 필요한 수단, 경쟁주창 역할 경험으로부터의 시사점 등에 관한 의견을 제시하였다.

2000년 10월 회의에서는 ‘국제적 차원의 경쟁정책 문제와 해결을 위한 대안검토’에 관한 토론자료를 제출하여, 세계경제의 통합화로 각국의 국내시장여건이 국제무역에 새로운 장벽으로 등장하고 있고 기존 WTO규정도 이러한 문제를 해결하기에는 한계가 있기 때문에, 경쟁정책의 국제규범화 논의가 WTO 차원에서 전개될 필요성이 있음을 제기하였다. 또한 다자간 경쟁규범이 제정될 경우 이는 현존 양자·지역차원의 협력활동을 대체하는 것이 아니라 동 협력활동과 상호보완적으로 국제협력에 기여할 수 있음을 강조하였다.

2001년 3월에 개최된 제14차 회의에는 ‘경제개발 과정에서의 경쟁정책의 역할’이라는 제안서를 제출하고, 한국의 경쟁정책 도입 및 역할에 대한 경험 설명을 통해 경쟁정책의 이점을 설명하는 한편, 경제성장을 우선시하여 경쟁정책 도입에 미온적인 개도국을 설득함으로써 조속한 경쟁정책의 도입 및 다자간 규범의 채택에 관한 지지의견을 제시하였다.

2001년 11월 카타르 도하에서 WTO 제4차 각료회의가 개최되었고, 동 회의에서 도하개발아젠다(DDA)라는 명칭으로 새로운(9차) 무역협상 라운드가 개시되었다. 동 회의가 개최되기 앞서 경쟁정책을 포함한 포괄적인 뉴라운드가 출범될 수 있도록 공정거래위원회는 동 위원회 및 관련부처 전문가와 민간전문가들로 구성된 경쟁정책실무작업반(간사: 공정위 국제업무2과장)과 경쟁정책자문위원회 국제협력분과를 중심으로 협상요소별 치밀한 대응논리를 개발하였으며, 대외적으로도 WTO내 다자간 경쟁규범에 찬성입장을 견지하는 20여개의 이른바 ‘경쟁정책 우호(Frien

ds) 국가'들과도 긴밀한 공조를 유지하였다. 도하개발아젠다(DDA)에 따라 2002년 4월부터 2003년 5월까지 6차례 무역경쟁작업반이 개최되어 DD A para. 25에 나와 있는 예상협상요소를 명확히 하고자 하는 논의가 진행되었다. 공정거래위원회는 WTO무역경쟁작업반 회의에 매년 제안서를 제출하면서 다자간 경쟁규범의 필요성을 강조하였고, 국내적으로는 외교부와 협조하여 다자경쟁규범을 출범시키려는 노력을 하였다. 2003년 9월 경쟁이슈의 협상출범 여부를 결정하기 위해서 멕시코 칸쿤에서 개최된 제5차 각료회의에서 우리나라는 EU, 일본 등의 국가들과 함께 싱가포르이슈(경쟁, 투자, 정부조달투명성, 무역원활화) 전부에 대한 협상출범을 지지하였다. 그러나 인도 등 개도국의 강력한 반대에 부딪쳐 협상출범이 난황을 겪었다. 경쟁이슈의 협상출범 여부에 대한 지속적인 논의 과정에서 2004년 7월 스위스 제네바에서 열린 회의 결과 무역원활화를 제외한 나머지 3개 이슈(투자, 경쟁정책, 정부조달 투명성)는 WTO 작업계획에서 제외하는 것으로 합의가 이루어졌다. 그러나 이러한 결과에도 불구하고, 우리나라는 EU, 일본 등과 함께 투자, 경쟁정책, 정부조달 투명성에 대한 작업반 논의를 향후 재개하기 위한 노력을 계속하고 있다.

한편 WTO에 의한 1996년 및 2000년에 이어 제3차 한국무역정책검토(TPR)보고서 작성을 위한 검토가 2004년 1월부터 이루어졌다. 무역정책검토 보고서는 국제적으로 투자결정 등에 있어서 중요한 기준이 되는 보고서로서 한국의 경우 4년마다 작성되고 있다. 2004년 5월 한국을 방문한 무역정책검토 미션단은 경쟁분야의 주된 이슈로 재벌정책, 시장개혁 3개년 로드맵, 카르텔 규제제도 등을 검토하고 현재까지 공정거래위원회의 경쟁정책에 대해서 전반적으로 긍정적인 평가를 하였다.

4) UNCTAD

개도국 경제발전 지원에 중점을 두는 국제기구로서 UNCTAD에서 경쟁정책에 관한 논의도 이루어지고 있는데, 개도국 위주의 기구라는 점에서 개도국의 관점에서 경쟁정책의 수용이 주된 과제가 되고 있다.

1998년 7월 개최된 '경쟁법·정책에 관한 정부간 전문가회

의'에서는 적극적 예양의 원칙, 반독점법 위반행위의 제재 및 해결책, 가격차별, 시장지배적 지위남용 사례 등에 대한 논의가 진행되었다. 우리나라는 경쟁법 위반에 대한 제재 등 3가지 주요의제에 대한 보고서를 제출하였다. 경쟁법 위반에 대한 제재와 관련하여 우리나라, 미국, EU, 일본 등이 자국의 사례를 중심으로 논의를 전개하고 일본을 제외한 대부분의 국가가 과징금 부과에 긍정적 측면에 대해 대체로 공감하였고, 적극적 예양과 관련하여 스웨덴 등은 긍정적인 견해를 밝힌 반면 미국은 부정적 입장이었으며, 우리나라는 신중한 입장을 견지하였다.

1999년 6월 제네바에서 UNCTAD '경쟁정책에 관한 정부간 전문가회의'가 개최되어 경쟁도입과 관련해서 각국의 경쟁당국과 규제당국과의 의견교환 및 협의절차, 전자·통신·가스 등 전통적인 자연독점 산업에 대한 경쟁도입 방안연구 경험과 이러한 과정에서 겪은 어려움이 소개되었다. 우리나라는 공정거래법 제7차 개정, 카르텔일괄정리법 제정, 표시광고법 제정내용 등 우리나라의 경쟁정책 동향을 설명함과 더불어 경쟁문화 도입과 관련하여 우리나라의 경쟁제한 법령의 사전협의제도, 공정거래위원장의 국무회의 참석 등 정부정책결정 과정에 경쟁당국의 의견반영 절차를 소개하고 이러한 절차가 매우 유용하였음을 언급하였다.

2000년 9월 제4차 'UN경쟁규범 검토회의' 및 '경쟁정책에 관한 전문가회의'가 개최되어 경쟁관련 유일한 비구속적 다자규범인 경쟁규범의 이행과 개선방안에 대하여 회원국 간 활발한 토론을 가졌다. 이 회의에서는 지난 5년간 경쟁규범의 이행을 위한 상당한 성과가 있었다는 점을 확인하였고 향후 5개년 사업계획을 골자로 하는 결의문을 채택함으로써 UNCTAD가 경쟁이슈에 대한 논의를 지속적으로 추진키로 하였다. 우리나라는 이 회의에서 '경쟁당국의 조직·권한 및 집행우선순위 결정'이라는 제하의 토론자료를 제출하는 등 주요 의제별 논의에 참여하여 선진국-개도국간 교량역할을 하였다.

2005. 11. 제5차 UN Set 검토회의가¹⁴⁴⁾ 터키 안탈라에서 개

144) 1980년 12월 제35차 UN총회에서 국제무역의 증진과 개발도상국의 무역 및 경제발전을 촉진하기 위한 방안의 하나로 채택·권고된 "제한적 영업관행의 규제를 위해 다국간에 합의된 원칙과 규범(The Set)"은 가격담합, 차별적 취급, 경쟁제한적 기업결합 등을 제한적 영업관행으로 규정하고 이를 효과적으로 다루기 위한 국가적·지역적·국제적 차원의 적절한 조치를 촉구하고 있으며, The Set의 규정에 따라 UNCTAD 주관으로 매년 경쟁법·정책에 관한 정부간 전문가회의(Intergovernmental Group of Expert Meeting on Competition Law Policy)와 5년마다 The Set 검토회의가 열리고 있

최되었다. 이 회의에 강철규 위원장 등 우리 대표단이 참석하여 경쟁법·정책 관련 효과적인 기술지원 및 역량강화를 위한 방안을 토의하는 등 각국 경쟁당국과의 상호 이해증진 및 국제협력체계 구축에 기여하였다.

5) APEC

APEC는 동아시아·태평양 연안 21개국을 회원국으로 하며, 역내 실질적인 무역자유화를 추구하는 협의체로서 경쟁정책에 관한 논의도 전개되었다.

1998년 9월 말레이시아에서 개최된 워크숍에서는 ① 경쟁법·정책의 집행 ② 경쟁법·정책의 예외 및 적용면제 ③ 경쟁법·정책과 개도국 등을 의제로 각국의 집행경험 소개와 다양한 의견교환이 이루어졌다. 우리측 대표는 주제발표를 통해 한국경제개발 과정에서 경쟁정책의 역할을 설명하면서 개도국이 경제개발을 촉진하기 위해서는 경쟁정책의 도입을 통한 건전한 시장의 육성이 필수적이라는 점을 강조하였다.

1999. 4. 30.~5. 20. 동안 뉴질랜드에서 개최된 워크숍에서는 ① 경쟁법과 개도국 ② APEC 경쟁원칙 ③ 경쟁정책과 규제완화 등에 대한 논의가 이루어졌으며, 우리측 대표는 '경쟁법의 예외 및 적용면제'에 대해 주제발표를 하였다.

2000년 5월에 브루나이에서 개최된 워크숍에서는 ① 「경쟁 및 규제개혁 증진을 위한 APEC 원칙」 실행방안 ② 공동실행계획(CAP) 및 개별실행계획(IAP) 개선방안 ③ 개별분야 시장기능 강화방안 ④ APEC내 다른 논의기구, 태평양경제협력위원회(PECC), APEC 민간경제인기구 등과의 관계구축방안 등을 의제로 논의가 이루어졌는데, 우리나라는 「경쟁 및 규제개혁 증진을 위한 APEC 원칙」의 실행방안에 대한 주제발표를 하였다.

한편 대만에 의하여 제안된 APEC 경쟁정책 데이터베이스작업은 각국 경쟁정책의 투명성 확보와 경쟁당국간 협력촉진을 위하여 각국의

다.

경쟁법·제도, 심결사례, 정책보고서 등을 수집하여 데이터베이스화하는 것을 내용으로 하였다. 이에 따라 회원국들이 제출한 자료를 기초로 1998년부터 인터넷상에서 데이터베이스가 운영되고 있는데(www.apeccp.org.tw), 우리나라도 공정거래제도, 주요 심결 사례 등의 자료를 제출하여 다른 회원국들이 참고할 수 있도록 하였다.

APEC 경쟁원칙은 4개 핵심원칙과 10개 세부 실행원칙의 2단계로 구성되어 있다. 1단계 핵심원칙은 비차별성, 포괄성, 투명성, 책임성으로 구성되어 있으며, 2단계 실행원칙은 ① 경쟁을 저해하는 정부규제의 시정 ② 정책집행시 경쟁에 대한 왜곡을 최소화하는 방법채택 ③ 경쟁제한적 영업관행 시정 ④ 시의적절한 경쟁법 도입 ⑤ 법적용의 투명성 및 일관성 제고 ⑥ 경쟁당국의 전문성 및 능력배양과 충분한 집행자원 보장 ⑦ APEC 차원에서 축적된 경쟁정책 분야 전문성 활용 ⑧ 효과적 규제개혁을 위한 지침(guidelines) 제정 ⑨ APEC 차원에서의 규제개혁 지침 실행 ⑩ APEC 회원국간 협력강화 등을 내용으로 하고 있다. 동 경쟁원칙은 비록 비구속적(non-binding) 지침의 성격을 띠나, 경쟁정책 발전단계에 있어 편차가 심한 APEC 회원국들간 최초로 구체적 경쟁정책 집행방향에 대한 합의를 도출하였다는 것에 큰 의의가 있었다.

한편 경쟁정책 및 규제개혁 분야에 있어 APEC 및 OECD간 협력프로그램의 일환으로 규제의 투명성·관리통제 개선 및 국내외 경쟁압력 증진을 위한 방안을 모색하기 위해 양 국제기구가 합동규제개혁 회의(APEC/OECD Cooperative Initiative on regulatory reform)를 개최한 것도 주목할 만한 것이다. 멕시코 메리다에서 2002. 4. 24.~4. 28. APEC/OECD 규제개혁 제2차 워크샵이 개최되었고, 이 워크샵에서는 규제영향분석의 성공적인 정착을 위한 제도적 프레임워크, 규제영향분석의 수단과 방법 및 커뮤니케이션 도구로서의 규제영향분석 활용방안에 대한 논의가 이루어졌다.

한편 APEC 회원국의 경제·법적 하부구조에 대한 문제를 논의하기 위해 SELI(Strengthening Economic Legal Infrastructure)가 Task Force의 하나로 설립되었다. SELI는 APEC fora 중 하나인 CPDG(Competition Policy and Deregulation Group)와 함께 APEC내 개도국에게 경쟁정책에 관한 기술원조를 제공하고 역량강화를 지원하고자 2002. 8. 6.~8. 8.까지

태국에서 ‘경쟁정책에 대한 APEC 훈련프로그램’을 개최하였다. 동 프로그램에서는 경쟁주창과 능력배양에 관해 논의되었는바, 우리 측에서는 ‘한국 공정위의 경쟁주창 역할’이라는 주제 발표를 통해 정부 정책 수립 과정에서의 공정위의 경쟁주창 역할, 민영화 및 규제 개혁 과정에 있어서의 경쟁 원칙의 확립 등을 소개하였다.

한편 APEC이 제시한 원칙 실행의 일환으로 2001년부터 OECD와 공동으로 APEC-OECD 규제개혁 워크숍이 실시되었으며, CPDG는 2003년부터 이 논의를 구체화 시켜 본격적인 통합체크리스트(Integrated check list) 개발 작업에 착수하였다. 규제정책(2003. 10., 밴쿠버), 경쟁정책(2003. 12., 파리), 시장개방(2004. 5., 푸콘) 부문에서 규제개혁 정도를 평가할 수 있는 질문들로 구성된 동 체크리스트는 각 국에게 구조개혁 진전 상황을 스스로 평가할 수 있는 기준을 제공함으로써 자발적 구조개혁 이행을 목적으로 하였다. 그 동안의 논의를 바탕으로 2004. 11. 태국 방콕에서 개최된 제7차 APEC-OECD 규제개혁 워크숍에서 최종적으로 완성된 규제개혁 통합체크리스트안이 2005년 CPDG(3월)와 CTI(4월)를 거쳐 11월 부산회의에서 각료회의의 승인을 받았으며, 미국·홍콩·대만 3개국은 자국의 규제상황을 진단하기 위해 체크리스트를 활용할 의사를 표명하였다. 회원국들 간에 체크리스트의 적용 등에 관하여 이견이 있었으며, 2005. 5. 제주에서 개최된 CPDG회의에서 통합체크리스트의 확산과 이행을 위한 case study나 워크숍 개최 등 다양한 후속조치에 대한 논의가 이루어졌다. 또한 이 자리에서 역내 국가들의 경쟁법 관련 경험 공유와 이슈에 대한 의견교환을 위해 회원국별 경쟁법·정책 동향에 대한 발표가 있었는데, 공정거래위원회는 소관 법령의 주요내용과 카르텔의 과징금 부과도 상향, 기업결합심사 제도 개선, 신고포상금제 도입 등 공정거래법 개정내용을 발표하였다. 한편 체크리스트와 관련하여 우리나라는 2007년 1월 호주 캔버라 CPDG회의에서 호주, 인도네시아와 함께 체크리스트 자가진단에 참여하기로 결정하였으며, 2007년 6월 ‘APEC-OECD Policy Roundtable’에서 자가진단 결과를 발표하였다.

한편 2007년 1월 캔버라 회의에서는 ‘경쟁정책과 규제개혁’ 및 ‘RTA/FTA 경쟁챕터’에 관한 각국의 경험을 공유하기 위한 논의가 있었고, 우리나라는 ‘RTA/FTA상 경쟁챕터’의 경험에 관하여 뉴질랜드, 일본, 중국, 호주 등과 함께 발표하였다. 이 자리에서 공정위는 경쟁분야

의 협력을 위한 협정 등의 체결현황(FTA·정부간 협정·경쟁정책 협력에 관한 MOU)과 경쟁채터의 주요내용 그리고 호주와의 협력사례 등을 소개하였다.

6) 기타

공정거래위원회는 이상의 주요 국제 기구에서 주관하는 다양한 논의의 장에 지속적으로 관여하였으며, 이 외에도 중요한 국제회의에 적극적으로 참여하였다. 예를 들어 1982년에 시작된 ‘베를린 국제독금회의’에 우리나라는 처음부터 참가하였으며, 1999년 5월 개최된 제9차 회의에서는 「거대합병과 그 규제」, 「국제협력 체계」를 주제로 논의가 진행되었다. 우리나라는 공정거래위원장을 비롯한 대표단을 파견하여 적극적으로 토의에 참여하였다.

나. 양자간 국제협력

1) 미국과의 양자협력

미국과의 관계에서 경쟁정책의 양자협력협의체로 구성된 ‘한·미 경쟁정책협의회’는 1996년 1월 처음으로 개최되었다. 제3차 회의는 1998. 11. 9. 전윤철 위원장을 비롯한 주요 간부진과 미국 측 Robert Pitofsky 연방거래위원장과 Donna Patterson 법무부 독금 부차관보 등 대표단이 참석한 가운데 한국 공정거래위원회 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 양국 경쟁정책의 최근동향, 양국 경쟁당국의 조사권한·과정 및 절차, 경쟁의 촉진과 규제완화, 소비자보호시책, 양국간 국제협력관계 등을 의제로 활발한 의견교환이 있었다.

제4차 회의는 1999. 9. 9. 미국 연방거래위원회 컨퍼런스룸에서 전윤철 위원장 등 대표단과 미국 측 Robert Pitofsky 연방거래위원장 및 법무부 Klein 독금담당차관보 등 주요간부진이 참석한 가운데 개최되었다.

이 회의에서 양국 경쟁정책 추진의 최근동향, 기업결합의 주요사례 및 최근동향, 주요 심결사례, 소비자보호시책, 국제협력관계 등을 의제로 양국 간 심도 있는 의견교환이 이루어졌다.

제5차 회의는 2001. 6. 28. 미국 워싱턴 D. C.에서 이루어졌다. 구체적으로 Muris 연방거래위원장 및 James 독점금지담당 차관보와의 회의를 통해 역외적용과 관련한 정보교환, 양자협정 체결 추진 논의 등 양국 경쟁당국 간의 협력을 강화하기로 하였다.

제6차 회의는 2002. 11. 14. 서울에서 개최되었다. 동 회의에서는 경쟁정책의 최근 동향, 주요 집행이슈, 소비자 보호 시책, 기업결합, 국제협력 등 다양한 이슈에 대해 논의하면서 국제카르텔 조사 및 WTO등 다자간 협의에서의 한·미 간 공조를 강화하기로 하였다.

제7차 회의는 2003. 11. 17. 미국 워싱턴 D. C.에서 개최되었다. 동 회의에서는 국제카르텔조사 협력방안, 지적재산권과 경쟁정책의 조화, 소비자보호, ICN 제3차총회(2004년 4월 개최) 등 양국 간 관심사항에 대한 깊이 있는 논의가 있었으며, 한·미 경쟁당국 간 양자협정 체결에도 공식 합의가 이루어짐으로써 미국이 주도하고 있는 국제카르텔 조사에 있어서의 양국 간 협력강화의 기반도 마련하였다.

2007. 10. 16. 프랑스 파리에서 한-미 양자협의회가 개최되었다. 특히 동 회의에서는 진행 중인 한-미 양자 협력협정, FTA 후속조치로서의 동의명령제 도입 현황 등에 대한 논의가 이루어졌다.

한편 한·미 FTA 협상이 2007. 4. 2. 타결되었는데, 한-미 FTA 내용 중 경쟁챕터(제16장)는 모두 9개조(條)로 구성되었으며, 그 주요내용은 크게 경쟁법 집행 및 협력, 지정독점·공기업, 소비자보호 분야의 협력 등 세 가지로 구성되었다.

2) EU와의 양자협력

EU는 각 회원국과 별도로 EU 공동체 시장을 대상으로 강력한 경쟁법을 집행하였으며, 미국과 함께 경쟁정책 분야의 국제적 논의를 주

도하였다. 특히 1990년대 이후 한국기업들이 EU 경쟁법 위반으로 제재를 받는 사례가 급증하였기 때문에 양자협력 필요성이 매우 높아졌다. EU 경쟁당국의 한국기업 제재사례로서 2000년 제일제당과 세원아메리카에 대해 라이선 가격담합 혐의로 약 224억원의 벌금이 부과되었고, 조양상선과 한진해운이 운임할인거부 담합에 참가한 혐의로 약 75억원의 벌금을 부과받았다. 1998년에는 삼성전자에 대해 미국의 컴퓨터 업체인 AST인수 시 사 전신고 지체로 약 4,200만원의 벌금부과가 있었고, 한진·조양·현대 등 국내 해운3사에 대해 운송료 담합 등의 혐의로 약 739억원의 벌금이 부과된 바 있다.

EU 경쟁당국과의 협의회는 2001. 3. 12. 이남기 위원장과 몬티 EU 경쟁위원을 대표로 하여 브뤼셀에서 처음으로 이루어졌고, 동 회의에서 한·EU간 경쟁정책 협의회를 정기적으로 개최하기로 하는 합의가 이루어졌다.

한편 EU는 2003년 EU 전체적으로 일관적인 집행을 보장하고 회원국 간의 협력을 확보하기 위하여 유럽 집행위와 회원국 경쟁당국들이 유럽경쟁협약체(European Competition Network)를 발족하여 경쟁정책 집행의 효율성을 기하는 개선이 있었다. 우리나라와 EU 간의 경쟁정책의 협의는 계속되었는데, 2004. 4. 23. EU와의 제3차 경쟁정책협의회가 개최되었다. 양측은 최근의 경쟁정책 동향에 대해 의견을 교환하고, 법집행 협력 방안에 대해 논의하였다. 특히 Microsoft사의 시장지배적지위 남용행위(끼워팔기) 혐의에 대한 조사와 관련하여서도 의견을 교환하고, 관련 정보의 공유 등 협력관계를 강화하기로 하였다.

2005. 6. 10. EU 경쟁총국(DG Competition)과 독일 본에서 제4차 경쟁정책협의회가 개최되었다. 우리 측은 카르텔 규제제도 개선사항을 포함한 개정 공정거래법령의 주요 내용을, EU 측은 경쟁법의 현대화 단행 이래의 집행경험과 최근 경쟁총국 조직구조 변경 및 해운동맹 관련 사항들을 소개하였다. 또한 Microsoft社 사건, 화학물질 운반시장 국제카르텔 사건 등 사건조사 분야에서의 경험을 교환하였고, 향후 한-EU 경쟁당국 간 협력방안에 대해서도 의견을 교환하였다.

2006. 6. 26. EU 경쟁총국과 공정거래위원회에서 제5차 경쟁정

책협의회가 개최되었다. 우리 측은 공정거래법 개정안의 주요 내용과 시장경제 선진화 T/F 운영상황 그리고 공정거래정책 추진방향 등을 소개하였고, EU 측은 EC조약 82조와 관련된 최근 논의사항과 화해제도(EC조약 9조 : Commitments) 운영경험 그리고 신생 카르텔 담당조직과 범집행 상황 등을 소개하였다. 동 협의회에서는 처음으로 실무자 협의회가 함께 개최되어 실무적이고 구체적인 사안에 대해 공정위 해당 팀장과 사무관이 EU 경쟁당국 실무자들과 논의하는 기회가 마련되어, 양 당국 간 협조, 정보교환 확대방안, 시정조치 및 과징금 관련 개선방안 등 8개 안건에 대해 상호 질의 및 응답을 통해 상호간 업무에 대한 이해를 제고하는 기회가 주어졌다.

한편 2007년 5월, 한-EU간 FTA 협상이 개시된 이래 공정거래위원회는 규제이슈 분과의 경쟁분야(Antitrust & Merger Section)를 담당하여 2008. 1. 29. 양측의 합의를 통해 협상을 타결하였다. 합의는 7개 조항으로 구성되었는데, 제1조 원칙, 제2조 정의, 제3조 이행, 제4조 공기업 및 특별한 권리 또는 배타적 권리를 위임받은 기업, 제5조 국가 독점, 제6조 협력, 제7조 협조 등이며, 이 가운데 공정위 소관 부분을 제외한 제4조 및 제5조는 외교부에서 관계부처 의견을 수렴하여 대응하였다.

3) 일본과의 양자협력

일본과의 경쟁정책에 있어서 양자협력에 관한 회의도 지속되었다. 1990년 5월 제1차 한·일경쟁정책협의회가 개최된 이후 정기적으로 협의회가 개최되었다.

1998. 9. 8. 우리 측 전윤철 공정거래위원장 등 4명과 일본 측 네고로 야스치카 위원장 등 11명이 참석한 가운데 일본 三田공용회의소에서 제9차 협의회가 개최되었다. 이 회의에서 양측은 공통의제로 ‘규제완화 추진동향’, ‘지주회사의 제한적 허용’, ‘최근의 주요심결사례’에 대하여 발표하였고, 개별의제로 우리 측은 ‘한국의 기업구조조정’, 일본 측은 ‘최근 경쟁정책의 추진동향’에 대하여 발표하였다. 주제발표에 이은 토론에서 우리 측은 국제경쟁 규범 제정 움직임 및 양자협력에 대한

일본 측의 입장, 규제개혁과 관련한 일본의 民·民규제 실상, 私訴制度의 도입내용 등에 대하여 관심을 표명하였고, 일본 측은 한국의 기업구조조정과정에서 반도체 등 첨단 하이테크 부문에서도 기업결합이 이루어지고 있는데 독점법 운영측면에서 어려움은 없는지 여부와 은행과 기업집단과의 관계 등에 대하여 관심을 표명하였다.

1999년 제10차 회의는 우리 측 전윤철 위원장 등 9인과 일본 측 네고로 야스치카 위원장 등 6명이 참석한 가운데 ‘경쟁정책의 최근동향’, ‘경쟁정책분야의 국제협력’, ‘최근의 주요심결 사례’, ‘규제완화의 최근동향’을 의제로 한국 공정거래위원회 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 우리 측은 「미·일 양자협정」 체결 과정과 협상과정에서의 쟁점사항, 금융분야의 거대합병에 대한 대처 방안, 공취위 조사결과의 공개범위, 통신규제 전담기구가 따로 있는지 여부 등에 대하여 질의하였고, 일본 측은 기아의 국제입찰에 대한 공정위의 개입여부, 철강·맥주 산업의 담합사건에 대한 조사경위와 정보 수집방법, 한국 공정위 내에 규제개혁 전담부서가 있는지 여부 및 규제개혁위원회와의 관계 등에 대하여 관심을 보였다. 이 회의에서 우리 측은 전자상거래 등 현안문제를 실무적으로 논의할 국장급 수준의 실무협의회 설치를 제안하였고 일본 측도 이에 적극 동조하였다.

2000년 제11차 회의는 우리 측 이남기 위원장 등 4명과 일본 측 네고로 야스치카 위원장 등 관계자가 참석한 가운데 일본 공취위 회의실에서 ‘경쟁정책의 최근 동향’, ‘주요 심결사례’, ‘국제협력’를 의제로 개최되었다. 이 회의에서 우리 측은 기업구조조정, 규제개혁, 소비자시책 추진내용 및 디지털 경제의 활성화를 위한 여건 조성 노력에 대하여 발표하였고, 심결사례로 부당내부거래(SK C&C의 SKM에 대한 부당지원행위), 공동행위(정유 5사의 군납유류 구매입찰 담합행위) 등에 대하여 발표하였다. 한편 국제협력과 관련하여 국내 경쟁법의 역외적용 의지를 표명하였다.

2002. 12. 14. 일본과의 제12차 양자협회의를 서울에서 양 경쟁당국 위원장들이 참석한 가운데 개최하였다. 동 회의에서는 경쟁정책 강화를 위한 중장기 계획(Grand Design)하에 진행되고 있는 독점금지법의 개정, 체제 강화작업 등 일본 경쟁정책의 변화를 주요 관심사항으로 토론

하였고, 한·일 자유무역협정 추진시 경쟁정책 분야 협력조항을 포함시키는 방안 등에 대해서도 논의하였다.

제13차 양자협의회는 2004. 3. 12. 동경에서 개최되었다. 동 회의에서는 양 경쟁당국이 추진하고 있는 공정거래법 개정안의 내용, 국제 카르텔에 대한 법집행 공조방안, 동아시아 지역 국가들에 대한 경쟁정책 기술지원 공조방안 등에 대한 논의가 있었고, 특히 한일 FTA 체결 논의와 관련하여 경쟁정책분야에서 양국 시장 내에 존재하는 반경쟁적 관행들을 제거하기 위해 관계·학계·업계 인사들로 구성되는 양국 공동연구작업단 설치 등에 대해 협의하였다.

한·일 양 경쟁당국 간의 제14차 경쟁정책협의회가 2005. 12. 9. 부산에서 개최되었다. 양측은 최근 경쟁정책 동향, 주요 심결사례 및 양 경쟁당국간 협력강화방안에 대한 의견을 교환하였다. 일본 측은 2005년 4월 개정된 독점금지법 내용을 설명하면서 법개정에 따른 문제점 및 개선점 등을 검토하기 위해 내각부내에 「독점금지법 기본문제 간담회」를 설치하여 운영 중임을 소개하였다.

제15차 경쟁정책협의회는 2006. 12. 15. 일본 하꼬네에서 개최되었다. 양측은 최근 경쟁정책 동향, 주요 심결사례 및 양 경쟁당국 간 협력강화 방안에 대한 의견을 교환하였다. 일본 측은 2006년 1월 시행된 개정 독점금지법의 주요 내용과 ‘독점금지법 기본문제 간담회’의 최근 논의동향, 그리고 대규모 소매점과 은행의 우월적 지위남용 행위와 공무원이 연루된 입찰담합 건 등의 사례에 대해 소개하였다.

4) 중국과의 양자협력

2000. 11. 9. 중국 경쟁당국인 공상행정관리총국의 왕중푸 장관이 공정거래위원회를 방문하여 한·중 간에 최초로 경쟁당국 간 회의를 개최하였다. 2002년 제정을 목표로 종합적인 경쟁법 도입을 추진하고 있었던 중국은 유사한 사회·문화적 배경 하에서 경쟁법을 도입하여 성공한 한국의 경험을 벤치마킹하기 위하여 우리와의 협력에 적극적이었다. 동 회의에서 공정거래위원회는 공정거래제도의 도입 및 발전, 법집행 실적,

공정거래자율준수규범의 도입·확산, 공정위의 경쟁주창 기능, 타정부기관과의 관계 등 공정위의 정책기능과 국제협력 강화를 위한 노력 등에 대하여 중국 측에 설명하였다.

중국과 제2차 양자협회의를 12월 24일 베이징에서 개최하였다. 동 회의에서는 양국 경쟁당국간 협력체제를 구축하기 위하여 경쟁정책 협의회를 정례화하고 양국 간의 협력관계를 공식적이고 내실 있게 추진하기 위하여 양 당국 간에 협정을 체결하기로 합의하였다.

한편 중국에서는 2007. 8. 30. 제10차 전국인민대표대회 상무위원회 제29차 회의에서 반독점법(反壟斷法)이 통과되었으며, 새로 제정된 중국반독점법은 2008. 8. 1. 시행되었다. 중국 반독점법의 시행에 앞서 각 나라의 선진적인 경험을 필요로 하였는데, 2007년 12월 중국공상행정관리총국이 중국반독점법 시행을 앞두고 해외 경쟁당국 관계자를 초빙하여 경쟁법의 주요쟁점과 선진 경쟁법 집행사례를 중국의 입법관계자 및 행정관료에게 소개하기 위하여 「중국 반독점법 국제심포지엄」을 개최하였고, 한국 측은 김병배 부위원장이 참석하여 카르텔 리니언시 프로그램을 발표하였다.

5) 프랑스와의 양자협력

1994년 5월 프랑스와의 경쟁정책 협의회가 처음 개최된 이후 지속적으로 양자간의 협력관계가 유지되고 있다. 1998. 5. 25. 우리 측 전윤철 위원장과 프랑스 측 경쟁위 Barbeau 위원장 및 양측 관계관이 참석한 가운데 제5차 회의가 프랑스 경쟁위 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 우리 측은 최근 공정거래법 개정내용과 기업구조조정 정책, 주요 심결사례(담합추정제도 관련 심결례, 국내 사업자와 외국 사업자간의 M&A 사례), 외국사업자에 대한 자국 경쟁법 적용에 대하여 발표하였고, 프랑스 측은 OECD 경성카르텔금지권고 채택효과와 대응 등에 대하여 발표하였다. 회의 후 전윤철 위원장은 프랑스 경쟁위 직원들을 대상으로 ‘한국 구조조정을 위한 경쟁정책 방향’에 대해 강연하였다.

제6차 회의는 1999. 4. 6. 우리 측 전윤철 위원장 등 8명과 프

랑스 측 Hagelsteen 경쟁위 위원장, Jenny 부위원장 등 4명이 참석한 가운데 한국 공정거래위원회 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 우리 측은 철저한 시장경제구축을 위한 최근의 법·제도 정비노력(공정거래법 개정, 카르텔일괄정리법 및 표시광고법 제정 등), 5대그룹의 부당내부거래행위 건 등 주요 심결사례, 정부-대기업간 5대 개혁과제 합의내용에 대하여 발표하였다. 프랑스 측은 카르텔·시장지배적 지위 남용행위 등에 대한 규제실적, 경쟁규범 개정작업 진행현황, 에어프랑스와 파리공항당국(ADP)의 공항청사이전 합의에 대한 과징금부과 사건 등 주요 심결사례, 「경제력집중 심사기준과 사례」에 대하여 발표하였다. 프랑스는 한국이 OECD의 경성카르텔 금지권고를 이행하기 위해 카르텔일괄정리법을 제정한 것을 고무적으로 평가하였으며, 우리 측은 상호채무보증해소, 계열사 간 부당내부거래 차단 등 기업구조조정을 위한 위원회의 노력을 프랑스 측에 상세히 설명함으로써 우리나라의 대외신인도 제고를 위해 노력하였다.

제7차 회의는 2000. 5. 15. 우리 측 전윤철 위원장 등 관계관과 프랑스 측 Hagelsteen 경쟁위 위원장, Jenny 부위원장 등 4명이 참석한 가운데 프랑스 경쟁위 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 양측은 경쟁정책의 최근동향, 주요 심결사례, 국제협력 관계를 의제로 활발한 논의가 있었다. 우리 측은 기업구조조정 추진내용, 독과점 시장구조 개선, 소비자 정보제공 기능 강화 및 주요 심결사례(부당내부거래건, 부당공동행위건, 이동통신회사간의 기업결합건)에 대하여 상세히 소개하였다. 국제협력 관계에 있어서는 양자협력 관계를 확대·내실화 함과 동시에 OECD 등 국제기구에서의 논의에도 적극 참여한다는 기본입장과 함께 역외적용의 적극추진 의지 등을 피력했다.

제8차 회의는 2001. 4. 4. 우리 측 이남기 위원장 등 6명과 프랑스 측 Jenny 경쟁위 부위원장 등 4명이 참석한 가운데 한국 공정위 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 우리 측은 시장경쟁원리의 전방위 확산, 상시적 기업구조조정의 정착, 지식경제시대의 새로운 경쟁이슈에 대응 등을 내용으로 하는 경쟁정책 최근동향과 군납용 유류입찰 담합건, 신용카드사의 시장지배적지위 남용행위건 등의 심결사례를 소개하였다. 프랑스 측은 프랑스 경쟁법 개정내용과 프랑스 경쟁위가 금융산업부문에 1백만 프랑의 과징금을 부과한 사건에 대하여 소개하였고, 양국의 관심사에 대하여 질의·응답하였다.

제9차 회의는 2004. 4. 19. 서울에서 개최되었다. 동 회의에서 양국의 최근 경쟁정책 동향과 주요 심결사례 등에 대해 의견이 교환되었으며, 프랑스 측은 ‘시장개혁 3개년 로드맵’, 공정거래법 개정안에 대해 깊은 관심과 적극적인 지지를 표명하였다. 한편 동 회의에서 프랑스 측의 제의로 양측 간 양자협정 체결에 기본적으로 합의하였으며 향후 실무자 차원에서 논의를 계속하기로 하였다.

제10차 회의는 2006. 10. 27. 공정거래위원회에서 개최되었다. 동 회의에서 양 경쟁당국은 최근 경쟁법·정책 동향, 법집행 사례 그리고 양 당국 간 협력강화 방안 등에 대하여 폭넓은 논의가 이루어졌다. 프랑스 경쟁위원회는 사건처리 기간의 단축, 카르텔에 대한 감시와 처벌 강화, 경제분석 기능 강화, 기업과의 협상채널 마련, 경쟁문화 확산 등의 5대 핵심 추진과제에 대해 설명하였다. 우리 측은 공정거래법·제도의 선진화 추진내용, 법집행의 실효성 제고를 위한 제도개선 내용을 설명하고, MS사의 시장지배적지위 남용행위 건·이랜드-까르프 기업결합 건·시내전화 요금담합 건 등의 사례에 대해 소개하였다. 한편 양 경쟁당국은 아시아 개도국들에 대한 지원에서의 협력방안, 특히 베트남의 경쟁법 발전과 법 집행 능력 강화를 위한 기술지원을 공동으로 추진하는 방안에 대하여도 논의하였다.

2007년 2월 제1회 한·프랑스 경쟁정책협의회가 개최되었다. 동 회의는 경쟁법·정책 분야의 주요 현안과 관심사항에 대한 폭넓은 의견교환 및 제도개선 사례 등을 진지하게 논의함으로써 양 경쟁당국 간 전통적인 협력관계가 더욱 공고해지고 상호이해가 증진되는 계기가 되었다.

6) 독일과의 양자협력

당시 독일은 세계 3위의 경제규모인 경제대국일 뿐만 아니라, 독일의 경쟁당국인 연방카르텔청(Bundeskartellamt)은 철저한 독립성 추구, 산업별 조직체계 등 우리 위원회가 참고할 만한 시사점을 많이 갖고 있었기 때문에 양자협력의 필요성이 큰 국가이었다.

1998. 5. 28. 제1차 회의, 2001. 3. 20. 제2차 회의가 개최되었다. 제2차 회의는 우리 측 이남기 위원장과 독일 측 Böge카르텔 청장 및 관세관들이 참석한 가운데 한국 공정위 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 양측은 전력·가스산업에 있어서의 양국 경쟁상황과 WTO 경쟁정책 다자규범제정 협상 및 GCI/GCF에 대한 양국의 입장에 대하여 폭 넓은 의견교환이 이루어졌다.

제3차 회의는 2006. 10. 23. 독일 본에서 개최되었다. 양 경쟁당국은 최근의 경쟁법·정책 동향 및 협력강화 방안에 대한 의견을 교환하였고, 특히 독일 측은 시장지배적 사업자 가격남용행위를 판단하기 위해 활용되고 있는 비교시장 이론과 가격비용 규제방식을 소개하고 유럽경쟁 네트워크(ECN)와 연방카르텔청과의 협력관계에 대하여 설명하였다.

7) 러시아와의 양자협력

러시아와는 1997년 12월 처음으로 경쟁정책에 관한 협의회가 개최된 이후, 협력관계가 계속되었다. 제2차 회의는 1998. 9. 11. 우리 측 전윤철 위원장 등 3명과 러시아 측 Fonareva 독점금지위원장 등 4명이 참석한 가운데 러시아 독점금지위원회 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 우리는 한국의 기업구조조정 정책 및 규제완화 추진동향에 대해 자세히 소개하고 상호협력강화를 위한 의정서(protocol)를 서명·채택하였다.²⁴⁾

제3차 회의는 1999. 12. 7. 우리 측 전윤철 위원장 등 7명과 러시아 측 Yuzhanov 러시아 독금정책·기업지원부(MAP) 장관 등 3명이 참석한 가운데 한국 공정거래위원회 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 우리 측은 기업구조조정 추진내용 및 규제개혁, 소비자시책, 국제협력 등 다양한 분야의 추진사업 내용을 소개하고, 러시아 측은 독금정책·기업지원부(MAP)의 구성·주요기능·법률근거 및 권한 등에 대하여 소개하였다.

24) 의정서의 주요내용은 다음과 같다.

- 양국의 경쟁정책 분야에 있어 양자협의회 및 상호 협력관계 구축의 유용성을 주목함
- 양 경쟁당국은 정보 및 자료교환, 경험공유, 상호방문 및 연수프로그램 추진 등 상호협력 강화의 의사를 표명함
- 양측은 경쟁정책 분야 상호협력을 위한 각서채택 의사를 표명함 등

러시아 측은 ‘부당한 부의 세습 방지를 위한 부당성의 판단기준’, ‘규제철폐과정에서 타부처의 반발여부 및 법적근거’ 등에 대하여 관심을 표명하였으며, 양측은 양자 간 협력각서(Memorandum)를 서명·채택하였다.²⁵⁾

제4차 회의는 2000. 10. 17. 우리 측 이남기 위원장과 러시아 측 Yuzhanov 러시아 독금정책·기업지원부(MAP) 장관 등 관계관들이 참석한 가운데 러시아 독금정책·기업지원부 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 우리 측은 경쟁제한적 규제 개혁의 추진, 공기업 부문 경쟁촉진, 기업결합을 통한 독과점 형성 방지, 카르텔 감시강화, 소비자 주권 실현을 위한 기반 확충 등 다양한 분야의 시책 추진내용을 소개하였다.

제5차 회의는 2001. 4. 2. 우리 측 이남기 위원장과 러시아 측 Yuzhanov 러시아 독금정책·기업지원부(MAP) 장관 등 관계관들이 참석한 가운데 한국 공정거래위원회 회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 우리 측은 기업구조조정 추진내용에 대하여 상세히 설명하였고, 러시아 측은 철도·전기·가스 등 자연독점분야 경쟁촉진방안, 정부기관에 의한 경쟁제한행위 방지 노력 및 석유산업분야의 카르텔 관련 심결사례에 대하여 소개함으로써 양국 경쟁당국 간 협력을 보다 공고히 하였다.

2002년에는 두 차례 양국 간의 회의가 열렸는데, 제6차 회의는 2002. 7. 5. 모스크바에서 그리고 제7차 회의는 2002. 11. 8. 서울에서 각각 개최되어 협력방안이 논의되었다. 제8차 회의는 2003. 9. 19. 개최되었는데, 동 회의에서는 양국의 경쟁법 집행동향, 협력각서의 이행을 위한 기술협력방안, 경쟁정책 국제규범화 등에 대해 논의하였다.

2005. 6. 3. 러시아 경쟁당국인 연방반독점청(Federal Antimonopoly Service: FAS)과 모스크바에서 제9차 경쟁정책협의회가 개최되었다. 동 협의회에서는 최근 경쟁정책 및 규제정책 동향, 한국·러시아 경쟁당국 간 협력 강화방안에 대한 의견 교환 등이 있었다. 러시아 측에서는 입법 추진중인 경쟁보호법(Law on Protection of Competition)에 대해 자세

25) 협력각서의 주요내용은 다음과 같다.

- 양국의 협력은 경쟁제한행위 방지, 시장의 효과적 작동을 위한 여건 조성, 경쟁법 관련 연구기반 증진 등의 방향으로 이루어짐
- 협력의 구체적인 방법으로는 문서 및 정보의 교환, 방법론적 지원(연구자료 교환 및 협의), 당국자 간 정기접촉, 전문가 훈련에 상호 참가, 양자 및 다자간 회의 개최 등을 추진 등

히 설명을 하였는데, 특히 경쟁보호법(안)은 연방반독점청에게 천연자
원 등 자원이용관련 규제권한과 경쟁법을 위반한 정부기관 및 공무원에 대
한 감시·관리권한 및 국가지원(state aid)에 대한 규제권한을 부여하는 내
용을 포함하고 있다는 점에서 특색이 있었다.

2006. 9. 6. 러시아 경쟁당국인 연방반독점청과 경주에서 제10
차 경쟁정책협의회가 개최되었다. 동 회의에서 최근 경쟁정책 및 규제정
책 동향, 양 경쟁당국 간 협력 강화방안에 대한 의견 교환 등이 있었다.
특히 러시아 측에서는 2006년 10월 실시된 러시아의 새로운 경쟁법인 「연
방 경쟁보호법(Federal Law on Competition Protection)」의 주요 내용과,
개정을 추진 중인 「행정관련 불법행위 처벌법(Code on Administrative Infr
ingements of the Russian Federation)」의 내용을 소개하였다.

8) 호주와의 양자협력

호주와의 경쟁정책에 있어서 양자협력은 1997년 9월 양자협의
회가 개최되면서 시작되었다. 2000년 4월 호주는 양자협력협정 체결을 제
안하였고, 이에 따라서 양자협력관계가 구체화되었다.²⁶⁾ 이러한 노력의 결
과로 2002년 9월 호주 경쟁당국(Australian Competition and Consumer Co
mmission)과 협력약정을 체결하게 되었다.

2005. 6. 7. ACCC와 독일 본에서 제2차 경쟁정책협의회가 개최
되었다. 양측은 최근 경쟁법 집행동향과 경쟁법 개정사항들을 교환하였다.
구체적으로 카르텔관련 자진신고자 감면제도(Leniency Program)와 기업결
합 등에 대해 상호 의견을 교환하였다. 특히 한국소비자보호원의 공정위
이관과 관련하여 경쟁정책과 함께 소비자정책을 32년간 집행한 호주 측의
경험을 공유할 의사가 있음을 밝혔다.

26) 한·호 양자협정 초안의 주요내용은 다음과 같다.

- 양국 경쟁법의 효과적인 집행을 도모하기 위해 양 경쟁당국은 범집행시 상호 중요이익에 부합되
도록 협력 및 지원 실시
- 상호협력의 구체적인 방법으로 정보교환, 범집행활동에 대한 상호통보, 범집행활동 관련 협력제공
등 규정
- 직원훈련, 경쟁법 자율준수 프로그램, 정보기술개발 등에 있어서 상호 협력·지원
- 상호 인적교류 및 협의회 개최 실시 등

10) 캐나다

2005. 6. 8. 캐나다 경쟁당국(The Competition Bureau)과 독일 본에서 협력약정 체결 추진을 위한 협의회가 개최되었다. 협력약정 체결은 양 경쟁당국 간의 우호적인 협력관계가 보다 강화되는 계기가 될 것이라는 데 의견일치를 보았으며, 협력약정에 경쟁분야뿐만 아니라 양국 경쟁당국이 모두 담당하고 있는 소비자보호 분야도 포함하기로 합의하였다. 이 밖에 최근 카르텔관련 자진신고자 감면제도(Leniency Program) 운영성과에 대한 의견도 교환하였다. 양 경쟁당국의 협의의 결과로 2006. 5. 4. 남아공화국 케이프타운에서 공정거래위원회와 캐나다 경쟁당국 간에 경쟁법 및 소비자법 집행에 있어서의 협력협정이 체결되었다.

한편 한국·캐나다 FTA 경쟁챕터가 2005. 7. 28. 시작된 이후 2007. 11. 27. 타결되었다. 한국·캐나다 FTA(경쟁분야)는 FTA(경쟁분야)와 경쟁당국 간 협력약정을 이원화하여 동시 추진하였다. 담당기관도 FTA 경쟁분야는 경쟁당국이 아닌 Trade International이 주관하고, 협력약정은 경쟁당국인 Competition Bureau가 담당하였다. 경쟁챕터는 ① 경쟁법집행분야, ② 국가지정독점분야, ③ 공기업으로 구성되었으며, 주요내용은 ① 반경쟁적 행위를 금지하는 조치의 유지 및 채택, ② 반경쟁적인 행위금지 조치시 투명성·비차별성·절차적 공정성의 준수, ③ 경쟁법 집행관련 협력 등이다.

11) 이태리, 멕시코, 루마니아, 칠레, 싱가포르, EFTA 등

이태리는 우리와 교역규모는 크지 않으나, OECD 및 EU의 중심 회원국으로서 우리나라의 국제적 협력기반 확대를 위해 양자협력 필요성이 있는 국가이다. 이태리와는 1999년 12월에 서울에서 개최된 「국제경쟁정책심포지움」에 이태리 경쟁위 경쟁법 연구실장이 참석한 것 이외에는 양국 경쟁당국간에 별다른 교류가 없었으나, 2000. 5. 17. 전윤철 위원장이 이태리를 방문하여 양자협의회를 개최한 이후 협력기반을 갖추게 되었다.

멕시코 역시 우리와 교역규모가 크지 않으나 협의회 대상국 확대차원에서 1999. 9. 6. 전윤철 위원장이 멕시코를 방문하여 양자협의회를 개최하였다. 제2차 회의는 2001. 6. 25. 멕시코시티에서 각각 개최하였다. Ugarte 멕시코 공정거래위원장과 의 회의에서 양국 경쟁당국 간 협력체제를 구축하기 위하여 경쟁정책 협의회를 정례화하고 개도국과 선진국의 중간에 위치한 한국과 멕시코가 경쟁정책의 국제논의에 있어 적극 협력하기로 합의하였다. 한편 양국 간의 협력관계를 공식적이고 내실 있게 추진하기 위하여 양국 경쟁당국 간에 협정을 체결하는 것에 대해서도 합의가 이루어졌고, 2004. 4. 23. '경쟁법 집행에 관한 협력약정'이 체결되었다.

한국과 멕시코는 2006년 3차례에 걸쳐 SECA(Strategic Economic complementation Agreement) 협상을 진행하였다. 양측은 상기 협상을 FTA 로 격상시켜 논의를 재개하기로 합의한 후, 2007. 12. 5.~12. 7. 멕시코 시티에서 제1차 한·멕시코 FTA 협상이 시작되었다. 경쟁챕터의 주요 내용은 반경쟁적행위, 정의, 이행, 협력, 협의 등이다.

한편 2001. 10. 13. 루마니아 부카레스트에서 이남기 위원장과 V. Munteanu 루마니아 경쟁위원회(Competition Council) 위원장 간에 최초로 한·루마니아 경쟁정책협의회가 개최되었다. 동 회의에서 향후 양자회의를 정례적으로 개최하기로 합의하고, 직원교류, 정보교환, 조사과정의 협력 등을 주요내용으로 하는 양해각서를 체결하기로 하였다. 2002년에는 두 차례 양국 간의 회의가 열렸다. 제2차 회의는 2002. 7. 23. 서울에서 그리고 제3차 회의는 2002. 9. 26. 부카레스트에서 각각 개최되었고, 특히 제2차 회의에서는 경쟁정책 분야에서의 협력각서(Memorandum)를 체결하였다. 제4차 회의는 2004. 11. 1. 루마니아에서 개최되었는데, 동 회의에서는 양측의 법개정 관련 정보교환이 이루어지고, 양자협력방안 논의 등이 다루어졌다.

이상의 루마니아나 러시아 등과의 협력관계는 다른 동구권 국가와의 관계 형성에 긍정적인 영향을 미쳤는데, 2002년 11월 러시아 등 12개국이 회원인 독립국가연합 경쟁당국 이사회(CIS Interstate Antimonopoly Council), 에스토니아, 리투아니아, 헝가리, 라트비아, 루마니아 경쟁당국이 참여하는 다자간 협력 의향서(Letter of Intent)를 교환하고, 2003. 9. 1

4. 경쟁정책 협력각서를 체결하였다.

2002년 10월 한·칠레 자유무역협정(FTA)이 자유무역협정으로서는 우리나라 최초로 체결되었는데, 경쟁정책분야 협력조항도 동 협정에 포함되었다. 한·칠레 자유무역협정은 1998년 APEC 정상회담에서 양국 정상간 자유무역협정 추진에 합의하고 약 4년간의 협상을 거친 후에 체결되었다. 경쟁정책 분야는 자유무역협정중 제14장에 9개조로 구성되었다.²⁷⁾

2005년 한국과 싱가포르 간에 FTA가 체결되었고, 2006. 3. 2.부터 발효되었다. 한·싱가포르 FTA 중 모두 8개조로 구성된 경쟁분야(제14장)에서는, 체결을 위한 협상 당시 싱가포르가 우리나라의 공정거래법과 같은 일반 경쟁법 및 경쟁당국이 없었기 때문에, 경쟁정책과 관련한 구체적인 협력사항을 제외한 일반적 협력사항을 규정하였다.

터키 경쟁당국과 2005. 11. 17. 터키 안탈라에서 양 경쟁당국간의 경쟁정책 협력에 관한 양해각서(MOU)를 체결하였다. 터키 경쟁당국으로서는 외국 경쟁당국과 맺은 첫 번째 MOU이고, 공정거래위원회로서는 러시아(1999년), 루마니아(2002년), CIS국가(2003년), EU(2004년)에 이은 5번째의 MOU 체결이다. 기관 간 약정인 한·터키 MOU에는 양 경쟁당국간의 주요 관심 사안에 관한 정보교환, 기술지원의 제공과 전문적 연구자료 교환 및 협의, 경쟁정책 관련 법집행이나 입법에 있어서의 최근 동향에 대한 자료 교환, 상대 경쟁당국의 중요한 이익에 영향을 미칠 수 있는 법집행 활동내용에 대한 통보, 그리고 국제카르텔 대응을 비롯한 다자간 경쟁이슈들에 대한 의견교환 등이 포함되어 있었다.

2006. 9. 5. 경주에서 터키 경쟁당국과 경주에서 경쟁정책협의회가 개최되었다. 동 회의는 2005년 11월 양 경쟁당국이 경쟁법·정책분야에서의 협력에 관한 양해각서를 체결한 이후 최초로 개최된 것으로, 양측은 최근 경쟁법·정책 동향 및 주요 법집행 사례 등에 대해 논의하였다. 특히 터키는 1994년 도입된 터키 경쟁법(Act on the Protection of Competition)의 주요 내용과 최근 법개정 내용을 설명하고, 맥주시장에서의 수직적 협정 사례와 정유사 민영화에 대한 사례를 소개하였다.

27) 주요 내용은 통지(제3조), 법 집행활동의 협력 및 조정(제4조), 상대국 이익에 부정적인 영향을 초래할 경우의 협의(제5조), 정보교환 및 비밀유지(제6조), 기술지원(제7조), 공기업(제8조), 분쟁해결(제9조) 등이다.

2007. 10. 16. 파리에서 한국·터키 양자협약이 개최되었다. 양측은 최근 경쟁법·정책 동향 및 주요 법집행 사례 등에 대해 논의하였다. 특히 터키 경쟁당국은 현재 터키 경쟁법의 전면 개정작업을 진행하는 중이며 카르텔에 리니언시 제도를 도입하기로 하고 기업결합심사 기준 및 절차를 개선(실체법+절차법)하기로 하였는데, 이러한 개정들과 관련하여 논의가 이루어졌다.

2005년 한·EFTA FTA가 체결되어 2006. 9. 1.부터 발효되었다. 한-EFTA FTA는 우리나라가 처음으로 지역블록과 체결한 FTA로서 유럽 자유무역연합(EFTA) 구성국은 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인 등 4개국이다. 동 FTA 중 1개조(條) 6개항(項)으로 구성된 경쟁분야(제5장)는 반경쟁적 행위가 FTA의 이익을 저해한다는 인식 공유(제1항)와 동협정상의 반경쟁적 행위는 부당한 공동행위와 시장지배적지위 남용행위로 한정한다는 내용(제2항) 등이 포함되어 있다.

3. 기타 국제활동

가. ‘국제경쟁정책워크숍’

1996년부터 우리나라는 APEC과 동구권지역의 개도국이나 체재전환국을 대상으로 우리의 경쟁법 운영경험을 전수하는 ‘국제 경쟁정책 연수프로그램’을 개최하여 왔다. 동 프로그램에는 매년 10-15개 개도국 경쟁정책 담당공무원 20-25명 정도가 참가하였으며, 호주, 캐나다 등 경쟁법 선진국의 강사를 비롯하여 우리 위원회 인사 및 국내전문가들이 강사로 참여하여 수준 높은 경쟁정책 논의를 제공하였다. 동 프로그램은 초기에 개도국에 기술적 지원을 위한 연수프로그램 성격으로 진행되었으나, 1999년 4회 행사부터 명칭을 「국제 경쟁정책연수프로그램」에서 「국제 경쟁정책워크숍」으로 변경하고 실질적인 경쟁정책 토론의 장으로 변화시켰다. 1999년 제4회 행사 때부터는 기존의 APEC 중심에서 탈피하여 터키, 루마니아 등 유럽지역 국가들도 초청하여 더욱더 국제적인 행사로서 자리잡게된 계기가 되었다.

2000년 제5회 행사에는 외교부, 산자부, 재경부 관련공무원 및 한국 소비자보호원, 한국 소비자연맹, 공정경쟁협회, 한국경쟁법학회 등에 서도 참가하여 타부처 및 사회 각분야에 경쟁문화를 확산시키는데 기여했다고 평가되었다. 공정거래위원회는 워크샵의 내실을 기하고 실질적인 효과성을 제고하기 위해 참가국들을 대상으로 워크샵 주제 및 논의내용 등 회의전반에 걸친 설문 실시하는 한편 동 워크샵의 논의 내용이 참가국들의 제도개선이나 정책수립시 실제로 반영되었는지 여부에 대한 follow-up 설문지도 발송하여 그 설문결과들을 다음 행사 준비과정에서 참고하는 방식으로 진행되었다.

2001년 제6회 행사에는 참가 범위를 넓혀 참가국을 동구권 국가까지 확대하였으며, 인적 대상도 실무자를 포함하여 경쟁당국의 리더들까지 포함시켰고, 단순한 강연 위주에서 참가국들의 규제 사례에 관하여 상호 토론하는 방식을 추가함으로써 행사의 내실을 기하였다.

제8회 행사는 OECD와 공동으로 2003. 4. 29.~5. 2. 서울대 호암교수회관에서 개최되었다. 「Competition, the Engine of Sustainable Development」라는 캐치프레이즈 하에 열린 동 워크샵은 Frederic Jenny OECD 경쟁위원회 위원장, Anatoly Golomolzin 러시아 독금정책기업지원부 차관보, John Martin 호주 경쟁·소비자위원회 위원 등 경쟁당국 고위급 인사를 포함하여 27개국(개도국, 체제전환국, 선진국 포함) 2개 국제기구에서 34명의 참여하였다. 또한 주한 외국인 인사와 내국인까지 합쳐 국내외 총 60여명이 참석하여 경쟁법에 관한 많은 관심을 보여주었다. 회의 주제는 OECD와 협의하여 “경제발전 전략으로서의 경쟁정책”, “국가 독점에 있어서의 경쟁정책의 역할”, “산업정책과 경쟁정책 간 관계” 등 체제전환국 및 개도국 등 경제성장과정에 있는 국가들이 관심을 가지고 있는 주제를 일차적으로 선정하였고, 아울러 2003년 9월 제5차 WTO 각료회의에 대비해 “경쟁법 및 경쟁정책에 대한 다자규범화”, “다자규범의 운영에 있어서 점진성과 유연성의 범위”, “다자간 경쟁규범에 포함될 경쟁카르텔 금지대책” 등의 WTO 이슈도 논의되었다.

제9차 국제경쟁정책 워크숍은 OECD와 공동으로 2004. 12. 16.~12. 18. 정부과천청사 국제회의실에서 개최되었다. ‘카르텔 규제 및

경쟁법의 역외적용'이라는 주제로 열린 동 워크숍은 러시아, 우크라이나 등의 체제전환국과 중국, 인도네시아 등 9개국 21명의 경쟁당국 공무원들이 참석하였으며, OECD의 경쟁분야 경제분석 전문가인 Kenneth Danger 박사의 카르텔 규제이유에 관한 이론 강의와 카르텔 조사기법이나 경쟁법의 역외적용 사례에 대한 공정위 국과장급 간부들의 현장감 있는 법집행 경험 전수 그리고 다자간 경쟁규범에 포함될 경성카르텔 금지 대책 등에 대한 강의를 통하여 카르텔 규제의 다양한 측면을 인식하는 자리가 되었다. 이 외에도 경쟁정책과 경제발전의 관계와 같은 체제전환국 및 개도국 등 경제성장과정에 있는 국가들이 관심을 가지고 있는 주제에 대한 논의도 이루어졌다.

제10회 국제경쟁정책 워크숍은 2005. 11. 11.~11. 12. 서울에서 개최되어, 인도, 베트남, 태국, 몽골, 인도네시아, 필리핀, 말레이시아 등 11개국 23명의 국외 참석자와 20여명의 국내 인사가 참석하였다. 워크숍은 총 4개의 주제, 즉 '개도국의 경쟁법 집행능력 강화', '아시아 개도국 경쟁법 비교', '아시아 지역에서의 경쟁당국간 협력 강화', '효과적인 기술지원 체계 구축방안' 등의 주제를 다루었다. 2005년의 워크숍에서는 다른 국제회의 또는 기술지원 활동과 차별화를 시도하였는데, 실무자를 대상으로 하는 OECD 아시아지역 경쟁센터 프로그램 및 KOICA 과정과 차별화하여, 중견관리자들간 각국의 경쟁법 집행경험 공유 및 정책대화를 통한 토론의 장으로 운영되었고, 초청 대상도 협력 필요성이 증가하고 있는 아시아 개도국에 집중하여 아시아 지역의 네트워크를 형성함으로써 한국이 아시아 경쟁정책의 중심점이 될 수 있는 계기를 마련하였다.

제11회 국제경쟁정책 워크숍은 2006. 9. 6.~9. 7. 경주에서 개최되었다. 동 워크숍에서는 중국, 인도, 베트남, 인도네시아, 태국 등 19개국 23명과 UNCTAD(유엔무역개발위원회) 4명 등 총 27명의 국외 참석자와 20여명의 국내 인사가 참석하였다. 동 워크숍에서는 5개의 주제가 다루어졌는데, '경쟁법·정책을 포함하는 양자적, 지역적 무역협정을 협상·체결·실행한 경험으로부터 얻은 교훈들', '지역무역협정에서 경쟁법과 정책에 관한 조항이 갖는 바람직한 영향과 기능', '경쟁법·정책의 지역적 협력을 보다 효율적으로 하기위한 방안', '카르텔의 조사와 법집행에 관한 국제협력', '규제산업에의 경쟁도입'을 주제로 토론이 전개되었다.

제12회 국제경쟁정책 워크숍은 2007. 11. 8.~11. 9. 서울에서 개최되었다. 동 워크숍에서는 일본, 대만, 싱가포르, 인도, 베트남, 인도네시아, 태국, 파키스탄, 요르단, 몽골, 네팔 등 11개국 23명과 OECD, EU경쟁총국 등 총 25명의 국외 참석자와 10여명의 국내 인사가 참석하였다. 워크숍에서는 ‘경쟁정책과 경제발전과의 관계’, ‘개도국의 경쟁법 집행역량 향상 방안’, ‘카르텔 규제와 조사기법’, ‘Leniency Program의 효율적 운영방안’, ‘경쟁주창 확산을 위한 효과적 전략’, ‘아시아 역내국가 간 국제협력 강화방안’ 등 6개의 주제가 세션별로 다루어졌다.

나. 서울 경쟁포럼

우리나라는 1996년부터 ‘국제경쟁정책심포지엄’을 개최하였고, 1998년, 1999년 각각 “동아시아 경제위기와 경쟁정책의 역할”과 “21세기 경쟁정책의 방향과 전망”으로 심포지엄 개최가 이어졌다.

<표>심포지엄 개최 내역: 1998-1999

개최일자	장 소	회의주제	주요참석자
제3회 (1998. 9.)	신라호텔	동아시아 경제위기와 경쟁정책의 역할	제니(프랑스 경쟁위) 윈슬로(OECD) 오닐(호주 경쟁위)
제4회 (1999. 12.)	신라호텔	21세기 경쟁정책의 방향과 전망	제니(프랑스 경쟁위 부위원장) 하임러(이태리 경쟁위) 알란 펠스(호주 경쟁소비자위) 산체스 우가르테(멕시코 경쟁위)

동 행사는 2001년 서울 경쟁포럼 개최로 대체되었다. 공정거래위원회는 창립 20주년 기념행사의 일환으로 2001. 4. 3. 내·외국 경쟁당국자 및 경쟁정책 전문가 등이 참석한 가운데 ‘21세기 시장경제와 경쟁정책의 역할’을 주제로 코엑스 컨벤션센터에서 「서울 경쟁포럼 2001」을 개최하였다. 동 포럼에는 일리아 유자노프 러시아 독금정책·기업지원부 장관, 프레데릭 제니 프랑스 경쟁위 부위원장 등을 비롯하여 미국, 일

본, 프랑스, 캐나다, OECD 등 총 12개국 22명의 국외 인사가 참석하였으며, 국내에서도 학계·언론계·법조계 등 다양한 분야의 전문가 및 일반인 등 총 250여명이 참석하여 성황리에 개최되었다. 특히 김대중 대통령도 영상메시지를 통해 포럼 개최를 축하함과 동시에 “공정한 경쟁은 21세기 시장경제에서 선택이 아닌 필수조건임”을 강조함으로써, 지속적인 구조조정 및 시장경제질서 확립에 대한 의지를 대내외에 천명하는 계기가 되었다.

공정거래위원회는 2002. 11. 6. 제2회 서울 경쟁포럼을 개최하여 32개국, 3개 국제기구에서 53명(위원장급 8명)이 참석하였다. 동 행사는 제7차 경쟁정책 국제워크숍과 연계되어 OECD, UNCTAD와 공동으로 개최되었는데, 6개 대륙 모두에서 참가가 이루어졌으며, 주한 외국 대사 등 주한 외국인들과 내국인들도 다수 참여하여 경쟁정책에 대한 공감대를 형성하였다. 회의의 내용 측면에서 보면, “경쟁정책의 경험과 비전”, “경쟁당국과 규제당국과의 바람직한 관계정립” 등 선·후진국이 모두 관심을 가지고 있는 주제를 선정하여 선·후진국이 모두 참석하도록 유도하였으며, “경쟁당국의 경쟁주창 역할”, “경쟁당국의 능력배양” 등 외국 경쟁당국이 우리의 경험을 벤치마킹 할 수 있는 주제를 선정하여 우리의 경쟁정책을 널리 홍보하였다. 또한 “도하개발아젠다 이후의 경쟁정책 논의 방향”, “경성카르텔에 대한 WTO 논의” 등 도하개발아젠다에 있는 주제를 다룸으로써 2003년 9월에 열릴 제5차 WTO 각료회의에 대비하였다.

제3회 서울경쟁포럼은 2004. 4. 20.~4. 22. 서울에서 개최되었다. 동 포럼에는 다케시마 일본 공정취인위원장, 뵈게 독일 연방카르텔청장, 사무엘 호주 경쟁소비자위원장, 루이스 남아공 경쟁위원장, 제니 OECD 경쟁위원장 등이 참석하였으며, '경쟁주창의 유효성 제고방안', '자연독점산업에서의 경쟁도입 방안', '효과적인 카르텔 규제방안'을 주제로 논의가 이루어졌다.

제4회 서울경쟁포럼은 2006. 9. 5. 경주에서 개최되었다. 동 포럼에는 일본·터키·멕시코 등의 경쟁당국 위원장, EC 경쟁총국장, 미국 FTC 법무국장, UNCTAD경쟁국장 등 고위급 인사와 저명한 경쟁법·정책 전문가 등 해외 참가자 28개국 61명을 포함하여 총 208명이 참석하였다.

동 포럼에서는 ‘경쟁법·정책 운영성과와 향후 발전방안’, ‘경쟁법·정책과 소비자정책과의 관계’, ‘지역무역협정과 경쟁법·정책과의 관계’ 등 세 가지 주제로 논의가 전개되었다.

다. OECD 아시아지역 경쟁센터

OECD는 2003년 5월 아시아지역 비회원국을 대상으로 경쟁법·정책에 대한 교육훈련을 수행할 OECD 아시아지역 경쟁센터(OECD-Korea Regional Center for Competition)를 서울에 설치하자고 제안하였다. 공정거래위원회는 이러한 OECD의 제안이 경쟁법 교육·훈련 등 소프트웨어 측면에서 동북아 중심 국가로 발돋움하고, 아시아지역의 경쟁법 도입 및 집행을 촉진함으로써 우리 기업의 해외시장 진출에 도움이 될 것이며, 아울러 우리나라의 경쟁정책 선진화와 공정거래위원회 직원의 업무역량강화에도 좋은 기회가 될 것으로 판단하였다. 이후 OECD와 꾸준한 협의와 국회의 예산 승인을 거쳐 2004. 4. 19. 강철규 공정거래위원장, 배순훈 동북아경제중심추진위원장, Frederic Yves Jenny OECD 경쟁위원회 의장, Boege OECD 경쟁위원회 부위원장 등이 참석한 가운데 OECD 지역센터 개소식을 개최하였다. 동 센터는 경쟁분야에서 세계최초로 설립된 지역사무소로서, 아시아지역 및 우리나라 관계공무원, 전문가들의 경쟁정책 운영에 관한 교육과 경쟁정책 및 법제에 관한 자문·연구사업을 수행하는 것이 주된 활동 대상이었다. 구체적으로 개도국 기술지원 사업의 일환으로 2004. 7. 13.~7. 15. 한국소비자보호원에서 중앙아시아 4개국(카자흐스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄, 키르기스탄) 경쟁당국 공무원, CIS 반독점이사회 사무국장, 경쟁센터 전담 OECD 전문가 등 14명이 참석한 가운데 규제개혁, 정부조달, 카르텔 등에 관한 워크숍을 개최하였고, 아울러 2004. 12. 13.~12. 15.에 걸쳐 인도네시아 경쟁당국 소속 10명의 공무원을 대상으로 기업결합 가이드라인에 관한 교육이 실시되었다.

2005. 11. 14.~11. 16. 인도네시아, 대만, 태국, 베트남 경쟁당국 공무원 9명을 대상으로 기업결합 관련 시장획정, 경쟁효과 분석 등에 관한 교육이 실시되었다. 2005. 12. 7.~12. 9. 일본, 태국, 몽골, 대만, 인도네시아 경쟁당국 공무원 19명을 대상으로 카르텔, 시지남용, 기업결합에

관한 워크숍이 개최되었다.

2006년에는 총 8회에 걸친 교육이 이루어졌는데, 구체적인 교육 내용과 실시 현황은 다음의 표와 같다.

<표> 2006년 OECD 아시아지역 경쟁센터 교육 추진 실적

교육기간	주 제	참가현황
2.22-24	시장획정 및 기업결합에 관한 최근 이슈, 사례발표	중국, 베트남, 싱가포르 등 9개국(26)
4.5-7	각국 카르텔 정책과 증거취득 기법	캄보디아, 몽골, 중국 등 10개국(21)
5.8-12	경쟁, 하도급, 소비자보호 관련 법·정책에 대한 전문교육	KFTC직원(26)
6.14-16	입찰담합 및 시지남용에 대한 법리 분석	인도네시아, 태국 등 10개국(23)
7.10-14	경쟁, 하도급, 소비자보호 관련 법·정책에 대한 전문교육	KFTC직원(30)
9.18-22	경쟁, 하도급, 소비자보호 관련 법·정책에 대한 전문교육	KFTC직원(32)
10.11-13	거래거절 등 일반 불공정행위에 대한 각국의 적용사례	중국, 베트남 등 10개국(20)
12.6-8	시장획정, 입찰담합, 시지남용에 대한 사례분석	인도네시아, 파키스탄 등 11개국(20)

2007년에는 총 6회에 걸친 교육이 이루어졌는데, 구체적인 교육 내용과 실시 현황은 다음의 표와 같다. 동 센터는 운영의 효율화와 정책품질 향상을 위해 2007년 2월 당시 재정경제원, 행정자치부, 보건복지부 등이 운영하고 있던 조세센터, 정부혁신센터, 사회정책센터 등과 함께 「OECD 서울센터」로 통합되었다.

<표> 2007년 OECD 아시아지역 경쟁센터 교육 추진 실적

교육기간	교육주제	참가현황
2. 7(수) ~ 9(금)	반독점시장확정을 위한 경험적 기법 및 가격상관관계 분석 방법	싱가포르(4), 홍콩(2), 중국(2) 인도네시아(2), 베트남(2), 몽고(1), 한국(3)
3.19(수) ~ 23(금)	시장지배력남용행위 규제 및 집행사례	브루나이(2), 버마(2), 중국(2), 캄보디아(2), 라오스(2), 말레이시아(2), 필리핀(2), 베트남(10), 인도네시아(2), 싱가포르(2), 태국(2), 미국(3), 한국(3)
4.5(수) ~ 7(금)	카르텔(담합) 규제 및 집행사례 논의	미국(1), 호주(1), 일본(2), 대만(1) 캄보디아(1), 몽고(5), 태국(1), 베트남(2), 인도네시아(2), 한국(1)
6.27(수) ~ 29(금)	일반 반독점 사례 논의	호주(1), 일본(3), 홍콩(2), 중국(1), 베트남(3), 인도네시아(2), 필리핀(2), 태국(1), 라오스(2), 한국(3)
10.10(수) ~ 12(금)	끼워팔기 등 불공정거래행위 등 규제사례 발표 및 토의	미국(1), 스웨덴(1), 일본(1), 싱가포르(2), 홍콩(1), 중국(3), 캄보디아(2), 대만(1), 필리핀(1), 베트남(2), 인도네시아(2), 한국(3)
12. 5(수) ~ 7(금)	경쟁에 의한 손해, 구제수단 및 합작회사와 관련된 여러 경쟁 이슈	호주(1), 프랑스(1), 싱가포르(3), 일본(1), 중국(3), 몽고(2), 대만(2), 인도네시아(3), 스리랑카(1), 파키스탄(1), 베트남(2), 한국(1)

라. KOICA 개도국 지원 프로그램 등

2002년부터 한국국제협력단(KOICA)의 개도국 연수과정에 공정거래법 집행의 경험 등을 강의하는 과정이 신설되었다. 첫 번째 과정은 2002. 7. 18.부터 7. 30.까지 ‘중국 경쟁정책과 경제발전’이라는 주제로 개설되었는데, 중국 국가공상행정관리총국(경쟁당국 기능) 실무자 15명이 연수에 참가하였다. 또한 개도국의 경쟁법 도입·집행체제 수립을 지원하고자 2002. 11. 4.~11. 14.까지 개도국 및 체제전환국 경쟁당국 실무자 18명을 대상으로 ‘경쟁법·정책과 경제발전’과정을 운영하였다. 2003년에는 11. 15.~11. 28.까지 베트남, 필리핀, 미얀마, 카자흐스탄, 라트비아 등 12개 개도국 및 체제전환국 경쟁당국 담당자 18명을 대상으로 경쟁법·정책 교육을 실시하였고, 12. 7.~12. 20.까지 중국 국가공상행정관리총국 등의 중견 간부급 공무원 14명을 대상으로 경쟁법·정책 교육을 실시하였다. 2004년에는 7. 4.~7. 17.까지 태국, 중국, 우크라이나, 콜롬비아 등 13

개 개도국 및 체제전환국 경쟁당국 담당자 15명을 대상으로 「경쟁법·정책과 경제발전」 과정을 운영하였다. 강의 주제는 ‘경쟁정책과 경제발전’, ‘카르텔조사수단과 제재조치’, ‘불공정 거래행위 규제제도’, ‘국가독점에 대한 경쟁정책의 역할’, ‘소비자 보호를 위한 경쟁정책의 역할’ 등 경쟁정책의 전통적 이슈와 참가국들의 관심주제 위주로 선정하였으며, 위원회의 관련업무 담당 국·과장급 직원들이 실무경험을 바탕으로 직접 강의하였다. 2005. 4. 17.~4. 30. 기간에는 ‘체제전환국 시장기능강화 지원’ 과정을 개설하였다. 이 과정에는 사회주의 경제에서 시장경제로 넘어가는 과도기에 있는 러시아, 우크라이나, 카자흐스탄 등 체제전환 8개국 15명의 경쟁정책 관련 중견 공무원이 참석하였으며, 한국 경쟁법·정책을 배우고, 자국에 적합한 정책을 모색하는 기회를 가졌다. 또한 2005년에는 요르단, 도미니카 등 12개국에서 참가한 15명을 대상으로 ‘경쟁법·정책과 경제발전’을 주제로 하는 교육이 실시되었다. 2006년에는 러시아 반독점청과 대통령비서실 직원 10명을 대상으로 한 러시아 과정이 있었으며, 네팔, 라오스(2), 방글라데시, 베트남, 스리랑카(3), 에콰도르, 온두라스, 요르단(2), 이란, 이집트, 인도네시아(2), 캄보디아, 페루, 이라크(2) 등 14개국 20명을 대상으로 ‘경쟁법·정책과 경제발전’ 과정이 개설되었다. 2007년 상반기에는 몽골의 불공정규제처(Unfair Competition Regulatory Authority) 실무급 공무원을 대상으로 「몽골의 경쟁법과 시장경제발전과정」이 실시되었고, 2007년 하반기에는 베트남 등 13개국 19명이 참여한 일반과정이 개설되는 등 총 2개 과정이 진행되었다.

경제개발 및 위기극복에 대한 한국의 경험과 지식을 개도국에 전파하기 위해 World Bank와 우리 정부가 맺은 양해각서(MOU)에 따라 “knowledge Partnership”사업을 추진하였다. 사업추진분야는 경제개발 전략, 기업·금융구조개혁, 경쟁정책 등으로 경쟁정책분야에서는 인도네시아와 필리핀에서 지원사업을 요청하여, 각각 2002. 3. 13.~3. 14. 그리고 2002. 6. 20.~6. 21.에 실시되었다.

4. 국제적 논의 결과의 국내 적용

공정거래위원회는 1996~2000년간 OECD/CLP에서 토의된 35개

과제에 관한 라운드 테이블에 대해 사무국의 요약보고서 및 이슈페이퍼 그리고 우리 위원회의 제출보고서 등 관련자료를 분석·정리하여 2001년 공정거래위원회의 101대 정책과제에 포함시켜 추진하였다. 구체적으로 필수설비원리, 방송분야 규제와 경쟁, 금융서비스에서의 합병, 항공사간 합병과 제휴, 지적재산권과 경쟁정책, 규제당국과 경쟁당국 간 관계, 재판매 가격유지, 시장지배력남용과 독점화, 도산기업에 대한 예외인정, 환경과 경쟁정책, 도로운송분야와 경쟁정책, 제약산업과 경쟁, 천연가스산업과 경쟁, 전문직서비스와 경쟁, 우편서비스에서의 경쟁정책, 전력분야 경쟁이슈, 스포츠분야에서의 경쟁이슈, 첨단기술산업에 대한 경쟁정책, 보험산업에서의 규제와 경쟁 등 각종 산업별로 경쟁정책 활성화와 규제완화를 위한 다양한 정책과제를 선정하여 제도개선 방안을 연구하였다.

OECD 논의내용, 즉 선진국의 모범관행(best practice)을 연구분석하여 우리 위원회의 정책에 반영한 대표적 사례는 방송분야 제도개선과 필수설비접근원리의 공정거래법예의 도입이라고 할 수 있다. 1998년 10월 CLP에서 논의된 방송분야 라운드 테이블 논의자료를 철저히 연구분석하여 2000년 11월 국회를 통과한 통합방송법에 방송사업자 간 상호겸영제한 완화, 지역사업독점권 폐지 등의 의견을 제시해 반영시켰다. 또한 1996년 2월에 논의된 필수설비접근원리에 관한 라운드 테이블 논의자료를 분석하여 2001년 4월 공정거래법 시행령에 필수설비원리를 도입하는데 참고하였다.²⁸⁾

경쟁정책에 관한 국제적 논의의 결과를 경쟁법에 수용한 대표적인 예로서 「카르텔일괄정리법」의 제정을 들 수 있다. 우리나라는 과거 경제개발단계에서 특정산업의 보호·육성, 수출지원 또는 과당경쟁 방지 등을 이유로 가격·생산량·판매지역 등에 대한 카르텔을 정부가 묵인하거나 법령에 의해 카르텔을 보장하였으나, 카르텔의 각종 부작용으로 국민 일상생활의 불편과 산업의 경쟁력을 저해하는 등 지속적인 경제발전 에 걸림돌이 되고 있다는 국내에서의 지적이 있었고, OECD가 1998. 4. 18. 경성카르텔 금지를 위한 권고(Recommendation of Council concerning

28) 한국여신전문금융업협회 및 7개 카드사의 사업자단체 금지행위에 대한 건에서 가맹점공동망을 신규사업자가 추가적으로 사용함으로써 혼잡의 문제, 기술적 문제 등 설비의 효율적 이용에 아무런 문제가 없음에도 불구하고 가맹점을 이용하려는 신규사업자에게 높은 수준의 접근가격을 제시함으로써 가맹점공동망 이용을 사실상 거부한 행위가 공정거래법에 위반된다고 판단하여 시정명령과 과징금을 부과함으로써 필수설비원리를 최초로 적용하였다.

Effective Action against Hard Core Cartel)를 채택함으로써 각국의 경성 카르텔을 규제하기 위한 노력을 구체화하였다. 이와 같은 대내외적인 여건을 고려하여 공정거래위원회는 경쟁제한성이 크기 때문에 경제발전의 저해요소로 작용하거나 국제적 기준에 비추어 합리성과 정당성을 인정받기 어려운 전문직서비스업종의 수수료인가카르텔, 수출입관련 카르텔, 보험료 산출기관의 보험료율 공동산출제도, 중소기업제품에 대한 단체수의 계약제도 등 19개 법률에 규정된 22개의 카르텔을 정비하기 위해 1999. 2. 5. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 적용이 제외되는 부당한 공동행위등의 정비에 관한 법률」(약칭 ‘카르텔일괄정리법’)을 제정·시행하였다.

공정거래위원회는 2000년대 국외에서의 외국 사업자 행위에 대한 역외적용을 하였고, 2004. 12. 31. 공정거래법 개정에 의하여 이에 관한 명시적인 근거 규정을 두었다. 즉 동 개정에서 공정거래법 제2조의2를 신설하여 “이 법은 국외에서 이루어진 행위라도 국내시장에 영향을 미치는 경우에는 적용한다”는 규정을 두게 되었다.

5. 공정거래법상 국제적 사건의 해결

공정거래법상 국제적 사건에 관한 규율로서 부당한 국제계약의 규제 사례는 1990년대 중반 이후 큰 폭으로 감소하였으며, 규제의 중요성이 현저히 줄어들었다. 이 시기에 우리 공정거래법을 외국에서 활동하는 외국사업자에게 적용하는 역외적용의 중요성이 커졌으며, 최초의 역외적용 사례로서 2002년 흑연전극봉 카르텔에 대한 규제가 이루어졌다. 2002. 4. 4. 공정거래위원회는 흑연전극봉 국제카르텔에 참여한 일본, 미국 및 독일 국적의 6개 흑연전극봉 제조사에 대해 시정명령과 함께 총 11,242백만원(8,532천불)의 과징금을 부과하였다. 전세계 흑연전극봉 생산량의 약 80%를 생산하고 있는 것으로 추정되는 6개 흑연전극봉 생산업체들은 1992. 5. 21. 런던소재 스카이라인 호텔에서 공동행위의 기본원칙을 합의하였고, 1998년 2월까지 런던, 도쿄 등에서 Top Guy Meeting, Working Level Meeting 등을 개최하여, 판매가격 등을 합의하고 이를 실행하였다. 국내에 흑연전극봉 생산업체가 없는 한국의 경우 전량을 수입에 의존할 수밖에 없고 수요량의 90% 이상을 이들 카르텔 참여업체로부터의 수입에 의존하

고 있기 때문에, 이진 카르텔로 인하여 막대한 피해를 입은 것으로 밝혀졌다. 이러한 행위에 대하여 공정거래위원회는 우리 공정거래법을 적용하여 규제하였는데, 이는 우리나라 시장에 영향을 미친 외국사업자들의 경쟁제한행위에 대해 공정거래법을 적용하여 제재한 첫 사례로서, 외국사업자의 경쟁제한행위로 인해 우리 기업과 소비자들이 피해를 입을 경우 적극적으로 법을 집행하겠다는 공정거래위원회의 의지를 국내외에 천명한 것으로서 그 의의가 컸다.²⁹⁾

또한 2003년에는 비타민 국제카르텔에 대한 제재가 있었다. 전세계 원료용 비타민 시장은 Roche(50%), BASF(25%), Aventis(12%)가 과점하고 있는 가운데, Roche(스위스)와 BASF(독일)의 주도로 Aventis, Eisai, Daiichi, Solvay 총 6개사가 각 비타민 종류별로 2~4개 기업끼리 회합을 갖고 한국을 포함한 세계시장을 대상으로 판매량 할당과 판매가격을 합의·실행하였다. 한국에서는 원료용 비타민의 경우 비타민 H만 생산되고 있을 뿐, 국제카르텔의 대상이 되었던 비타민 A, E, B5, D3, Beta Carotene의 경우 전량 수입에 의존해 왔는데, 카르텔 기간중 Roche 등 6개 기업으로부터 약 185백만불의 원료용 비타민을 수입하였으며 수입가격은 카르텔 기간중에는 대체적으로 상승추세였다가 카르텔이 종료한 후에는 하락함으로써 이들 기업으로부터 비타민을 수입한 우리 기업과 이의 최종 소비자들 모두 막대한 피해를 입은 것으로 추산되었다. 이에 대하여 공정거래위원회는 2003. 4. 29. 비타민 국제카르텔 사건에 대해 이에 가담한 스위스, 독일, 프랑스 등 5개 국적 6개 원료용 비타민 제조사들에 대하여 시정명령과 함께 총 3,916백만원의 과징금을 부과하였다.

제7절 공정거래 자율준수문화 풍토 조성

1. 개요

29) 국제카르텔에 대한 제재는 선진국을 중심으로 새로운 국제관행(Global Standard)로 정착되고 있으므로 외교적 분쟁이 될 수 없지만 공정위는 「1995년 국제무역에 영향을 끼치는 경쟁제한적 관행에 대한 회원국 간 협력에 관한 권고(1995 OECD Recommendations Concerning Cooperation between Member Countries on Anti-competitive Practices Affecting International Trade)」에서 규정하고 있는 절차를 이행하였다. 즉 조사착수와 동시에 관련국인 미국, 독일 및 일본 경쟁당국에 조사착수 사실을 통보하였으며, 조치를 내리기 전인 3. 12일~18일 사이 이남기 공정거래위원장이 주한 미국, 독일 및 일본 대사와 각각 만나 이번 조치의 배경 등을 설명하였다. 또한 언론에 보도자료를 배포하기 전에 관련 해당국 경쟁당국 및 대사관에 제재내용을 통보하였다. 이와 같은 절차 진행은 이후 발생한 역외적용 사례에서도 동일하게 이루어졌다.

경쟁시스템의 원활한 작동은 공정거래위원회의 노력만으로 부족하며, 정부와 기업, 소비자 등 모든 경제주체들이 공정한 경쟁질서의 중요성에 대한 확고한 인식과 자율적으로 경쟁규범을 지키려는 의지를 갖고 있는 경우에 가능할 것이다. 즉 공정하고 효율적인 경쟁시스템에 대한 확고한 믿음이 소비자, 기업, 노동자, 정부 등 사회저변으로 확산될 때 비로소 시장경쟁질서가 제대로 구축될 수 있다.

공정거래위원회는 2001년 경쟁법·정책의 운영방식을 성숙하고 선진화된 방향으로 전환하기 위하여 기업들의 자발적 협력에 의해 경쟁질서를 구축하는 방안을 모색하였고, 대표적으로 기업 스스로 경쟁규범을 지키는 풍토를 조성하기 위해 기업 스스로 범위반행위를 예방할 수 있는 시스템, 즉 기업자율준수프로그램(Compliance Program : CP)의 도입 및 확산 프로젝트에 착수하였다. 이러한 프로젝트는 경쟁당국의 예산과 인력은 한정되어 있는 반면 디지털화·정보화·세계화 등 경쟁법 운영환경이 급속히 변화하여 경쟁당국이 인지하기 어려운 새로운 범위반행위가 대두하고 있을 뿐 아니라, 전통적 법집행방식으로는 시장의 변화속도와 법집행 간에 불일치현상이 발생하여 경쟁질서 확보에 한계를 보이고 있다는 현실의 인식에서 출발하였다. 또한 공정거래법의 집행에만 의존하는 시장질서의 확립에는 사회적 비용이 상당하다는 점도 추진요인으로 작용하였다. 즉 자율준수프로그램이 성공적으로 정착될 경우 기업 스스로 경쟁규범을 지키는 문화풍토가 조성되어 법집행에 따른 사회적 비용도 줄이고, 우리 기업의 대외신인도도 제고할 수 있기 때문에 정부와 기업 모두에게 큰 이익을 가져다 줄 수 있는 것으로 판단하였다. 이러한 관점에서 공정거래위원회는 공정거래 자율준수프로그램(CP) 확산을 위해 프로그램 도입방법 등에 관한 교육·홍보 활동에 주력하였으며, 그 운영의 내실화를 위해 도입 기업에 대한 제재수준 경감제도를 마련하여 운영하였다.

또한 공정거래위원회는 자유롭고 공정한 경쟁이 이루어지는 시장환경을 조성하기 위하여 공정거래법 운영에 대한 적극적인 홍보정책을 수행하여 오고 있다. 특히 사회 환경의 변화에 따라서 블로그나 UCC와 같은 새로운 통신수단을 적극적으로 활용하여 공정거래정책에 대한 일반인의 이해를 제고하는데 많은 노력을 기울이고 있다.

이 외에도 사전심사청구제도를 운영함으로써 공정거래법 위반에 대한 예방적 차원에서의 활동도 병행하고 있으며, 또한 공정거래법 위반 사실을 제때에 인식하고, 이에 대한 실효성 있는 조치를 취할 수 있도록 하기 위하여 모니터 제도를 시행하였다.

2. 공정거래 자율준수프로그램의 보급·확대

가. 자율준수프로그램(CP) 도입경과

공정거래자율준수규범의 제정

2001년 공정거래위원회는 기업들의 자발적 협력에 의해 경쟁질서를 구축하는 방안의 하나인 기업자율준수프로그램(Compliance Program : CP)의 도입 및 확산 프로젝트에 착수하였다. 그간 정부는 위법행위를 추적하고 기업은 숨는 긴장관계가 공정거래정책의 집행의 기본틀이었다. 그러나 이러한 구도에서 벗어나 기업 스스로 규범을 지키는 풍토를 조성하기 위해 기업 스스로 범위반행위를 예방할 수 있는 시스템으로 패러다임을 전환하기로 한 것이 이러한 정책의 취지였다.

이는 경쟁당국의 예산과 인력은 한정되어 있는 반면 디지털화·정보화·세계화 등 경쟁법 운영환경이 급속히 변화하여 경쟁당국이 인지하기 어려운 새로운 범위반행위가 대두하고 있을 뿐 아니라, 전통적 법집행 방식으로는 시장의 변화속도와 법집행간에 불일치현상이 발생하여 경쟁질서 확보에 한계를 보이고 있다는 현실의 인식에서 출발하였다. 또한 공정거래법의 집행에만 의존하는 시장질서의 확립에는 사회적 비용이 상당하다는 점도 추진요인으로 작용하였다. 공정거래위원회 조사시 정부의 행정 자원 투입에 따른 집행비용이 발생할 뿐만 아니라 기업측에 조사와 제재에 따른 순응비용이 매우 크기 때문이다. 법을 위반한 기업은 과징금, 소송비용 등 경제적 부담을 지게 될 뿐만 아니라 기업의 이미지실추 등 유무형의 비용을 치러야 한다. 결국 자율준수프로그램이 성공적으로 정착될 경우 기업 스스로 경쟁규범을 지키는 문화풍토가 조성되어 법집행에 따른

사회적 비용도 줄이고 우리기업의 대외신인도도 제고할 수 있기 때문에 정부와 기업 모두에게 큰 이익을 가져다 줄 수 있는 것이다.

이러한 관점에서 공정거래위원회는 공정거래 자율준수프로그램 (CP) 확산을 위해 프로그램 도입방법 등에 관한 교육·홍보 활동에 주력하고, 그 운영의 내실화를 위해 도입기업에 대한 제재수준 경감제도를 마련하여 운영하기 시작하였다. 2002년에는 CP 모범운영기업에 대한 인센티브 제도(과징금 경감, 고발 면제 등)를 도입하였으며, 2005년 6월에는 CP를 모범적으로 운영하는 대규모소매점에 대해서 직권조사를 면제하는 기준을 확정하여 2006년부터 시행하였다.

2001년 1월 공정거래위원회가 선진국 정부와 기업들이 운영하는 자율준수프로그램 관련 정책과 제도현황에 대해 벤치마킹하고 이의 장점을 업계에 소개한 결과, 3월 9일 기업계, 학계, 법조계의 주요인사로 구성된 공정거래질서 자율준수위원회(회장 박용성 대한상의 회장)가 발족되었다. 동 위원회는 산하에 실무위원회(위원장 심영섭 산업연구원 선임연구원)를 설치하여 ‘공정거래 자율준수규범’을 제정하기로 결의하고, 약 4개월에 걸쳐 마련된 시안을 공청회 등을 거쳐 여러 관계전문가들과 기업인들의 의견을 폭넓게 수렴한 뒤, 7월 최종적인 자율준수규범을 제정·선포하였다. 자율준수위원회는 공정거래질서의 자율준수 풍토가 조속히 정착될 수 있도록 기업들이 자율준수프로그램을 적극적으로 도입·운영할 것을 권고하였다.

자율준수프로그램의 운영은 기업, 기업에 속한 임직원 그리고 정부 모두에게 도움이 될 것으로 기대되었다. 첫째 자율준수프로그램을 운영함으로써 리기업은 법 위반행위의 조사나 기소에 따른 과징금, 소송비용 또는 손해배상 등 금전적 부담을 예방하고 법 위반으로 인한 기업 이미지의 실추를 방지할 수 있으며, 장기적으로는 자율준수프로그램 운영이 기업가치를 높이고 대내외 신인도를 제고시키는데 기여할 것이다. 둘째 기업 임직원들의 경쟁법이나 경쟁정책에 관한 이해도를 높여 경쟁법 위반으로 인한 민·형사상의 책임 위험을 피할 수 있는 예방적 효과를 기대할 수 있을 것이다. 셋째 경쟁당국의 입장에서 자율준수프로그램이 성공적으로 정착·운영되면 법 위반이 상당 부분 줄어들게 되어 정부의 행정력 낭비를 막을 수 있고, 보다 효과적인 부분에 정책역량을 집중할 수 있

는 이점이 있다. 또한 정보화·세계화에 따라 경쟁당국이 인지하기 어려운 새로운 범위반행위가 생겨나고, 시장의 변화속도와 법집행기간의 불일치 등이 발생하는 추세에서 자율준수프로그램을 통한 범 위반 예방의 효과는 더욱 커질 것이다.

나. 자율준수프로그램의 적극적인 운영 및 확대유도

민간 차원의 자율준수프로그램 도입노력에 부응하기 위해 공정거래위원회도 자율준수프로그램을 모범적으로 운영하는 기업이 불가피하게 또는 임직원의 실수로 공정거래법 위반행위를 한 경우 기업에 대해 과징금 등 제재수준을 경감시켜주는 유인제도를 운영함으로써 자율준수프로그램의 도입·운영을 장려하였다. 즉 2002년 1월 과징금부과기준고시, 범 위반공표지침, 형사고발지침, 하도급거래공정화지침상의 관련 규정을 개정하여 자율준수프로그램을 모범적으로 운영하는 기업에 대해 제재수준 경감혜택을 부여하였다. 특히 2002년 8월에는 사건절차규칙을 개정하여 제재수준경감시 세부기준 및 절차를 마련하여 CP확산을 위한 제도적 기틀을 마련하였다. 2004년 4월에는 과징금부과기준고시를 개정하여 제재수준 경감혜택을 부여하는 조건을 명확히 해 운영이 활성화되도록 하였다.

구체적으로 CP도입·운영실태를 2단계로 구분하여 과징금, 신문공표, 검찰고발 등 법적 제재를 경감할 수 있도록 하였다. 1단계는 CP의 핵심 7요소를 모두 시행하고, CP운영상황을 공시하고, CP가 실질적으로 작동하고 있음이 문서 등에 의해 입증되는 경우에 인정된다. 사업자가 CP 핵심7요소를 실질적으로 운영하고 있다는 것을 증명하기 위해서는 아래와 같은 요건을 충족해야 한다.

① 최고경영자의 자율준수방침이 문서(전자문서 또는 인터넷 홈페이지 게재 포함)로 전직원에게 전달, ② 자율준수관리자는 이사회에서 임명되고 그 사실이 전직원에게 문서(전자문서 또는 인터넷 홈페이지 게재 포함) 등으로 통보, ③ 자율준수관리자가 감독·감사 실적 및 계획을반기당 1회 이상 이사회에 보고(또는 승인)한 사실이 있을 것, ④ 자율준수관리자의 책임 하에 작성된 자율준수편람이 최소한 구매·판매부서 등 범 위반 가능성이 높은 분야의 임직원에게 배포되었을 것, ⑤ 경쟁법

위반행위의 사전예방을 위한 교육이 구매·판매부서 등 범위반 가능성이 높은 분야의 임직원을 대상으로 반기당 2시간 이상 실시된 실적이 있을 것, ⑥ 공정거래법 위반책임 임직원에 대해 그 위반정도에 상응하는 제재 조치를 규정한 사규가 마련되어 운영되고 있을 것. 그리고 공시방법으로 상장기업(거래소 및 코스닥 기업)의 경우 증권거래소 등에 자진공시하고, 비상장기업은 인터넷 홈페이지에 공시하면 되며, 이 때 CEO의 자율준수 방침, 자율준수프로그램의 자율준수관리자 인적사항과 연락처 등이 최소한 포함되어야 한다.

2단계는 1단계 요건 충족 후 당해 위법행위를 자진시정하고, 위반책임자를 제재조치한 경우이다. 그러나 자율준수프로그램 담당자가 위반행위에 개입한 사실이 드러난 경우, 고의적으로 위반행위를 한 사실이 드러난 경우, 위반행위가 자율준수프로그램 도입이전에 발생한 경우, 감경이 다른 규정에 사실상 의무화되어 있는 경우(예; 부당한 공동행위의 신고 또는 조사협조에 따른 감경), 카르텔의 경우에는 감경대상에서 제외된다.

한편 2005년 6월에는 CP 모범운영 대규모소매점에 대한 직권조사 면제기준을 마련하여 2006년부터 CP를 모범적으로 운영하면서 준법경영을 하는 대형유통업체에게는 일정기간 동안 직권조사를 면제할 수 있는 근거를 마련하였다.

<표> 제재수준 경감내용

단계별	적 용 요 건	경 감 내 용
1단계	CP를 실질적으로 도입·운영하는 경우	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과징금 20% 범위내 경감가능 ○ 공표명령 1단계 하향조정 또는 공표기간 단축가능 ○ 고발조치 면제가능
2단계	1단계 요건을 충족하고, 위반행위를 자진 시정하는 경우	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과징금 50% 범위내 경감가능 ○ 공표명령 및 고발면제 가능

공정거래 관련법규 위반혐의로 공정위의 조사를 받게 되는 경우 CP운영기업은 증빙서류를 갖추어 당해 사건을 담당하는 심사관에게 제재수준 경감을 신청하여야 한다. 심사관은 기업이 제출한 증빙서류를

보고 CP의 실질적 작동여부, 감경 적용제의 사유에 해당하는지 여부를 조사하고 조사내용을 심사보고서에 기재하게 된다. 위원회는 CP의 실질 운영여부에 대해 평가하면서 최종적으로 제재수준 경감여부와 경감정도를 결정하게 된다.

제도도입 이후 첫 번째로 (주)케이티의 거래강제행위(제23조제1항제3호 위반)건 의결시(2002. 10. 31.) CP의 실질적 도입·운영을 참작하여 과징금을 20% 감경해 주었다. 의결 당시 CP의 핵심 7요소³⁰⁾, CP 운영상황 공시현황과 CP의 실질적 작동여부를 검토한 결과 제1단계 요건에 해당되고, CP담당자의 위반행위 개입여부 등이 없어 경감규정을 적용하게 되었다. 이후 다수의 사례에서 CP의 모범 운영이 인정되어 제재수준의 경감이 이루어졌다.

<표>제재수준 경감사례

기 업	법 위반 행위	조치일	감경내용
케이티	거래강제행위	2002. 11. 16.	과징금 감경(20%)
씨제이	부당고객유인행위	2003. 7. 18.	공표명령 면제
씨제이홈쇼핑	부당광고	2004. 6. 1.	과징금 감경(18.2%)
엘지홈쇼핑	부당광고	2004. 7. 31.	공표명령 하향
에스케이텔레콤	부당광고	2004. 10. 4.	공표명령 하향
신세계(할인점이마트)	특정불공정거래행위	2005. 5. 12.	과징금 감경(20%)
지에스홈쇼핑	부당광고	2006. 2. 23.	과징금 감경(20%)

다. CP 도입의 확대 및 CP 등급 평가

CP 도입 및 효율적 운영방안을 지속적으로 홍보하기 위하여 CP안내자료집 배포, 사업자 대상 CP관련 교육, 간담회·세미나 개최, 공정거래의 날을 기념한 CP 확산 유공자 포상 등의 활동을 수행하고 있다. 그

30) CP구성의 핵심 7요소는, ① 경영진의 자율준수의지 선언(Commitment), ② 자율준수관리자(Compliance Officer)의 지정·운영, ③ 자율준수편람(Compliance manual)의 작성·배포, ④ 교육프로그램의 실시, ⑤ 모니터링제도의 구축, ⑥ 공정거래관련 법규 위반 임직원에 대한 제재, ⑦ 문서관리체계의 구축 등이다.

결과 대기업을 중심으로 CP도입기업이 빠른 속도로 확산되는 성과를 거두었다.

<표>CP 도입업체 수: 2007. 12. 31. 기준

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	총 계
12개	44개	45개	92개	64개	40	47	344개

또한 공정위는 자율준수프로그램을 도입한지 1년 이상된 기업들을 대상으로 운영상황을 객관적으로 평가하여 내실 있는 운영을 유도하고, 성과에 따른 차등적 인센티브를 부여하기 위해 2006년부터 CP등급평가제를 운영하고 있다. 기업에 대한 CP등급평가지 평가항목은 14가지로 CP제도 도입, 최고경영자의 실천의지, 자율준수관리자, CP교육, CP편람, 인사제재 시스템, 자율준수풍토, 법위반행위의 감시, 문서관리, Built-in CP, 점검시스템, 내부고발시스템, 경쟁법 위반사례 등이다. 평가등급³¹⁾은 8단계로 구성되어 있으며, 2006년에 60개, 2007년에 41개 기업이 등급평가를 받았다.

3. 다양한 교육·홍보활동 전개

가. 공정거래법·제도 교육

공정거래법·제도가 궁극적으로 지향하는 바는 시장경제체제의 기본원리인 기업 간의 공정하고 자유로운 경쟁을 보장하기 위한 경제활동의 기본질서를 확립하는 것이다. 따라서 공정거래법이 효율적으로 운영되기 위해서는 법위반행위에 대한 엄격한 법집행도 중요하지만 각 경제주체들에게 공정거래법에 대한 인식을 제고시켜 사업자 스스로 공정거래법을 준수하도록 함으로써 법위반행위를 사전에 방지하는 것이 국가경쟁력제고와 소비자보호를 위하여 더욱 바람직하다고 할 것이다. 따라 공정거래위

2) 등급은 AAA, AA, A, BBB, BB, B, C, D의 8단계로 구성

원회는 자율준수프로그램이 더욱 확산되도록 지원하는 것과 더불어 공정거래제도 자체에 대한 교육·홍보활동도 병행하고 있다.

우선 공정거래위원회는 시장에서의 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하고 범위반행위를 사전에 방지하기 위하여 기업체 임직원, 관련 공무원 및 일반소비자, 학생 등을 대상으로 공정거래제도에 대한 교육을 지속적으로 실시해 오고 있다. 공정거래제도 교육은 세 가지 유형으로 나누어 이루어져 왔다. 첫째 CP도입기업의 지속적 확산을 위해 CP의 도입과 운영방안, 정부의 인센티브제도 등을 집중적으로 소개하였다. 둘째 특수거래·전자상거래·가맹사업거래·하도급거래 등 국민생활과 밀접한 관련이 있는 분야는 해당분야 맞춤형교육을 통해 공정거래법과 제도에 대한 이해도를 제고시키고, 공정거래법 자율준수의식을 고취하여 소비자와 중소기업의 권익을 보호코자 하였다. 셋째 장래 시장경제의 주역이 될 학생들에게는 시장경제의 원리와 경쟁정책의 중요성을 인식시키고자 하였다.

구체적으로 공정거래위원회는 2002년 한국공정거래협회를 통한 위탁교육의 방법으로 6차례에 걸쳐 공공사업자, 가맹본부 등 345개 업체 475명을 대상으로 한 교육을 실시하였다. 2003년 총 8차례에 걸쳐 상호출자제한기업집단, 하도급관련업체, 가맹본부 등 629개 업체 912명을 대상으로 교육을 실시하였다. 2004년 총 12차례에 걸쳐 상호출자제한기업집단 소속 계열사, 하도급관련업체, 가맹본부 등 615개 업체 940명을 대상으로 교육을 실시하였고, 학생교육의 일환으로 실업계 고등학생 602명을 대상으로 시장경제와 공정거래 및 학생 소비생활관련 피해사례에 대한 교육이 이루어졌다. 2005년 (사)한국공정경쟁연합회를 통해 상호출자제한기업집단 소속 계열사, 하도급관련업체, 가맹본부 등 698개 업체 1,056명을 대상으로 위탁교육을 실시하였고, 학생대상 교육에서 실업계 고등학생 617명을 대상으로 한 교육을 실시하였다.

나. 공정거래제도 운영 홍보

공정거래제도에 대한 이해기반을 넓히고 범국민적 공감대를 형성하는 데는 교육적 수단뿐 아니라 일반인들이 잘 이해할 수 있도록 홍보하는 것도 효과적인 방법이다. 공정거래위원회는 방송과 신문 등 다양한

언론매체를 통하여 공정거래제도의 주요시책과 운영실적을 홍보하여 왔으며, 특히 공정거래위원장은 강연이나 언론 인터뷰 및 기고 등을 통하여 직접 대국민 홍보 및 교육 활동에 적극적으로 동참하고 있다. 특히 2007년에는 주요 언론 매체를 통한 기획홍보가 실시되었는데, MBC를 통하여 시리즈로 방영된 ‘담합 없는 사회’와 같은 프로그램이 대표적이었다. 또한 새로운 통신 수단의 발전에 따라서 홍보 방식도 다양화되고 있으며, 2006. 9. 25.부터 10. 16.까지 ‘공정거래위원장과 네티즌의 만남’ 행사도 주목할 만한 것이었다. 2007년에는 UCC 형식의 홍보도 이루어져, 많은 호응을 이끌었다.

2001년부터 매년 4월 1일 대한상의, 한국공정경쟁연합회, 중견기업연합회 등에 의한 민간자율로 ‘공정거래의 날’이 개최되고 있으며, 이 자리에서 경쟁문화 확산에 기여한 자에 대한 정부포상과 자율준수프로그램 운영사례 발표 등의 행사가 진행되고 있다. 한편 공정거래위원회는 2006. 4. 28. 공정거래법 시행 25주년을 기념하여 한국경제법학회, 한국경제법학회, 한국산업조직학회 및 한국경쟁포럼과 공동으로 학술심포지엄을 개최하여, 지난 25년간 공정위의 법운영 성과를 객관적으로 평가하고 향후 정책방향을 모색하는 자리를 마련하였다.

한편 정보화시대에 맞추어 2001년 이후 언론인, 경쟁정책자문위원, 경쟁법 관련 교수 및 변호사 등 공정위 관련인사들에게 위원회 주요정책에 대한 E-mail 동시 발송 서비스를 해오고 있으며, 홈페이지를 통하여 우리위원회에서 발간하는 보도자료 등 각종 자료를 요청하는 일반인들에게도 E-mail로 자료를 발송함으로써 수요자들의 정보이용 요구에 적절히 대응하였다.

2005년에는 홍보 활동이 더욱 강화되었는데, 정부부처 최초로 블로그를 개설하여 네티즌들에게 적극적으로 정보를 제공하기 시작했다. 공정거래위원회는 2005. 7. 14. 인터넷 포털 다음(www.daum.net)을 시작으로 네이버(www.naver.com), 국정브리핑(www.news.go.kr) 등에 오픈되어 많은 네티즌들의 방문을 받고 있다. 특히 하이트-진로 기업결합건(2005. 7. 20.) 등 국민들의 관심을 끄는 사안이 실시간 중계되는 등 정보 전달력이 향상되었다. 한편 2006년 12월 블로그를 통하여 공정거래법과 정책을 보다 쉽게 이해할 수 있도록 만화를 통한 설명을 시도한 것이나, 2006년

화면보호기를 활용한 홍보도 주목할 만한 것이었다.

이와 함께 인터넷 포털 파란닷컴(www.paran.com)에 정부부처 최초로 단독 뉴스 제공자로 등록이 되어 공정위 관련 소식이 빠르게 전달 될 수 있는 채널이 확보되었다. 또한 기존에 제공하던 정책고객에 대한 이메일 서비스는 더욱 고도화되었다. 고객의 분류가 공정거래위원회 각 업무 분야별, 업종별, 지역별 등으로 세분화되었으며, 제공되는 정보도 다양해졌다. 정책고객들의 관심도 날로 높아져, 주요 정보의 경우 이메일 개봉률이 90%를 웃돌 정도로 인기를 끌었다. 특히 2006년에는 공정거래정책에 관심이 있는 정책고객에 대한 이메일 서비스가 대폭 강화된 해이기도 하다. 공정위는 2007년 말 약 15만명에 이르는 정책고객을 확보했다.

4. 사전심사청구제

공정거래위원회는 해마다 3천여 건이 넘는 공정거래 사건을 처리하고 있으나, 사업자들의 불공정거래행위는 좀처럼 줄지 않고 있다. 이는 적지 않은 사업자가 공정거래관계법을 잘 모르거나 판단을 잘못해서 법을 어기는 경우가 많기 때문이며, 따라서 사업자의 사업행위가 법에 어긋나는지를 미리 알려 주어 이에 따라 행동하게 하면 불공정거래행위를 획기적으로 줄일 수 있을 것이다. 또한 불공정거래행위가 사후 시정되더라도 이미 발생한 소비자, 거래상대방 피해는 원상회복이 어렵고 법 위반 사업자도 제재에 따른 재산상·신용상 손해를 입게 될 수밖에 없어 사업자들의 자기의 행위에 대한 법 위반 여부를 미리 알게 된다면 이러한 피해를 사전에 예방할 수 있을 것이다.

사전심사청구제도는 사업자가 사업 행위를 하기 전에 공정거래관계법에 위반되는지에 관한 심사를 청구하면 공정거래위원회가 이를 심사하여 그 적법여부를 30일 이내에 회답해주는 제도이다. 사업자는 사전심사청구제도를 통해 얻은 회답결과에 따라 사업활동을 올바른 방향으로 추진할 수 있게 되므로 예측가능성이 높아져 안심하고 사업활동에 전념할 수 있게 된다. 특히 비용이 많이 들어 민간법률상담이 어려운 중소기업이 동 제도를 활용하면 많은 혜택을 받게 되고, 또한 공정거래관계법을 잘

모르거나 전문성이 부족하여 법을 어기는 사례가 줄어들어 소비자나 다른 사업자의 피해도 획기적으로 줄어들게 될 것이다. 매년 3천건 이상의 사건을 처리하고 법위반 행위에 대한 고발, 과징금, 시정명령 등 사후교정 수단을 사용하는 데 드는 정부의 인력 및 재정적인 행정비용도 획기적으로 줄어들게 될 것으로 기대되고 있다.

2007년까지 처리된 사건은 총 63건이며, 이 중 37건은 위법 여부에 대하여 그 결과를 회답하고, 나머지 26건은 청구인이 검토에 필요한 자료를 제출하지 아니하는 등의 사유로 회답하지 않았다.

<표>사전심사청구제도 운영 현황

연 도	2004		2005		2006		2007		합 계
처리건수	3		35		20		5		38
회답을 한 경우				회답을 하지 아니한 경우				합 계	
허용	불허	조건부 허용	소계	청구인 철회	심사 불가	소계			
18	13	6	37	13	13	26		63	

사전심사청구제도의 도입으로 경영의 주체인 사업자로 하여금 법 위반 여부를 사전에 알도록 함으로써 거래의 불안정성 해소와 시행착오를 방지할 수 있게 되었는데 특히 비용이 많이 들어 민간법률상담이 어려운 중소기업이 가장 큰 수혜자가 될 것으로 예상된다. 한편 사전심사청구제도의 운영실태 및 제도개선사항을 파악하기 위하여 관련 업체를 대상으로 제도에 대한 만족도를 2005년에 두 차례(6월, 11월) 실시한 바 있는데 조사결과 사전심사청구제도에 대해 대체로 만족하고 있는 것으로 나타났다.¹⁾ 조사 결과 나타난 만족한다는 이유로는 법 위반 여부를 사전에 판단하여 불확실성을 제거할 수 있다는 점이 크게 강조되었다.

5. 공정거래모니터제도 운영

가. 공정거래모니터제도 개요

1) 응답자의 83.3%가 만족하였다고 답변하였다.

공정위는 생활주변에서 발생하는 각종 불공정 사례를 모니터링 함으로써 시장 참여자 스스로의 공정한 경쟁 시장 확립 및 위원회의 시장 감시 기능을 보완하고 있다.

1999년 6월부터는 실질적인 모니터 제도 운영을 위하여 개인 모니터 요원을 정예화하고(기존300명 → 100명), 6개 소비자 단체를 신규 모니터요원으로 위촉하였다. 또한 2004년 9월부터 개인 모니터 요원을 일반모니터 요원과 전문모니터 요원으로 구분하고, 전문모니터 요원 3명을 신규 위촉하였다.

<표>개인별 및 단체 모니터 현황

(단위 : 명)

구 분	합 계	분부	부산·경남	광주·전라	대전·충청	대구·경북
개인모니터 요원	100	50	14	14	13	9
단체모니터	· 한국소비생활연구원, 한국YMCA전국연맹, 한국소비자교육원, 대한주부클럽연합회, 한국여성단체협의회, 소비자문제를연구하는시민의모임 등					

나. 운영현황

1) 제보 실적

2000년부터 2004년까지 모니터요원들의 제보건수는 총 2,638건이었으며, 행위 유형별로는 표시·광고 관련 1,706(64.7%), 약관 관련 254건(9.6%) 및 경품 관련 125건(4.7%)의 순으로 소비생활과 관련된 제보가 다수를 차지하였다.

<표>행위유형별 접수현황: 2000 - 2004

(단위 : 건, %)

구 분	계	표시 광고	약관 관련	공동 행위	경품 관련	거래상 지위남용	제도 개선	기타불 공정사례	기타
2000	381 (100)	246 (64.6)	40 (12.7)	21 (2.3)	20 (0.9)	4 (1.0)	-	16 (4.2)	33 (25.3)
2001	736 (100)	613 (83.3)	36 (4.9)	16 (2.2)	31 (4.2)	-	-	15 (2.0)	24 (3.3)
2002	299 (100)	233 (78.0)	11 (3.6)	9 (3.0)	13 (4.3)	-	-	9 (3.0)	24 (8.1)
2003	588 (100)	323 (54.9)	88 (14.9)	23 (3.9)	16 (2.7)	2 (-)	1 (-)	34 (5.8)	101 (17.2)
2004	634 (100)	291 (45.9)	79 (12.5)	13 (2.1)	45 (7.1)	1 (-)	18 (2.8)	73 (11.5)	114 (18.0)
계	2,638 (100)	1,706 (64.7)	254 (9.6)	82 (3.1)	125 (4.7)	7 (-)	19 (-)	147 (5.6)	296 (11.2)

※ 위의 현황은 개인 모니터 제보 건수임

단체모니터의 제보 현황은 다음과 같다.

<단체 모니터 접수 현황>

연 도	단체모니터명	모니터 실적
2002	소비자문제를 연구하는 시민의 모임	5대 홈쇼핑TV, 인포머셜 사업자들의 광고내용을 모니터링하고, 상담과정에서 나타난 홈쇼핑 관련 소비자피해사례 및 유형을 제보(250건)
	한국YMCA 전국연맹	인터넷교육서비스 사업자를 중심으로 불공정약관 및 소비자피해유형을 제보(19건)
	대한주부클럽연합회	인터넷쇼핑몰 사업자의 건강보조식품·기구 등에 대한 허위·과장광고 내용을 모니터링(22건)
	한국여성단체협의회	4대 케이블TV 홈쇼핑채널에서 총 195개 제품의 광고방송에 대해 모니터링을 실시하고 문제점 및 개선방안 제시(195건)
	한국소비자교육원	월간여성지·신문 등에 나타난 다이어트식품, 정기간행물, 학습교재사업자의 부당광고여부를 모니터링(14건)
2003	소비자문제를 연구하는 시민의 모임	품질보증 및 A/S 관련 품목별 소비자상담 분석(총 799건)
	대한주부클럽연합회	5개 품목 가전제품 관련 품질보증 및 A/S 실태조사

		: 기업간 제품보증서 및 사업설명서 비교분석 (10개사 총 45개 모델) : 품질보증 및 A/S 관련 표시광고 실태분석 (8개사 총 41개 광고물)
	한국여성단체협의회	가격비교사이트 실태조사(총 30개) : 정보갱신 주기, 쇼핑몰 등록여부, 부가정보 제공여부 등 정보제공 및 운영실태 분석
	미디어세상열린사람들	인터넷쇼핑몰의 사업자신원정보 표시여부 실태조사 (총 336건)
2004	소비자시민모임	건강기능식품 관련 소비자상담 분석 (총 541건) TV홈쇼핑 관련 소비자상담 분석(3,878건)
	대한주부클럽연합회	민간자격시험 광고 실태조사 : 민간자격증 관련 소비자상담사례 분석(총1,143건) : 일간지 등에 기재된 자격증 관련 광고모니터링 (22개 자격증 관련 80건 광고 분석)
	한국사이버소비자협의회	서울 및 지방 중·고등학생 대상 설문조사(총 1,030명) : 인터넷 콘텐츠·쇼핑몰, 모바일 콘텐츠 이용 및 피해실태조 사
	미디어세상열린사람들	실제 차량을 운전하는 자 대상 설문조사(총 557명) : 자동차 정비 이용실태, 견적서 및 정비내역서의 내용, 자동 차 정비 관련 소비자피해 유형

2) 제보의 활용

위원회에 접수된 제보는 공정거래모니터링시스템(D/B)에 입력·관리되고 있으며, 담당부서에서는 제보 내용을 검토하여 직권 조사에 활용하거나 향후 업무 수행에 참고가 되도록 하고 있다. 2000년 이후 제보별 활용 현황은 다음과 같다.

<표> 제보별 활용 현황

(단위 : 건, %)

구 분	계	우수정보	적극반영	타기관관련 등 기타
2000	381 (100)	23 (6.0)	92 (24.1)	266 (69.9)
2001	736	26	101	609

	(100)	(3.5)	(13.7)	(82.7)
2002	299 (100)	13 (4.3)	38 (12.7)	248 (83.0)
2003	588 (100)	5 (2.6)	137 (23.3)	446 (73.1)
2004	634 (100)	21 (3.3)	133 (21.0)	480 (75.7)
계	2,638 (100)	88	501	2,049

이상의 모니터제도는 공정거래위원회의 제한된 시·공간적 감시 범위를 극복하게 하였고, 상향식 제보 방식은 현실적인 시장 구조·행동 및 성과의 분석 및 이에 대한 정책수립·집행을 가능하게 하여 공정하고 자유로운 시장 거래 질서를 확립할 하는데 도움이 되었다. 특히 단체 모니터는 위원회와 함께 시장 감시의 동반자적 지위로서 정책 건의 및 집행 기능을 수행하여 국민에게 한 걸음 더 다가간 위원회의 이미지 홍보에 기여한 것으로 평가할 수 있다.

제3장 대규모기업집단시책의 운영성과

제1절 대규모기업집단시책의 변화

1. 대규모기업집단 정책의 전개과정

가. 1997년 경제위기와 대규모기업집단

우리 경제는 1997년 말 외환위기 이후 IMF관리체제라는 유례없는 경제적 어려움에 직면하게 되었고, 그 원인에 대해서 우리 경제의 구조적인 취약성에서부터 외국자본의 공격에 이르기까지 다양한 주장이 제기되었다. 물론 당시 경제의 위기를 단일한 원인으로 설명할 수는 없지만,

적어도 1997년 초부터 연쇄적으로 발생한 대기업의 부도사태가 외환·금융위기를 촉발한 주요 요인 중의 하나라는데 대해서는 대체적인 의견의 일치를 보이고 있다.

우리나라의 대규모기업집단, 이른바 재벌에 대한 평가는 양면적이었다. 우리경제를 불모지에서 세계적인 규모로 성장시키는데 주요 역할을 담당한 경제성장의 견인차라는 시각이 있지만, 또한 불균형성장 전략을 채택하면서 과도한 경제력 집중을 통해 경제의 균형 있는 발전을 저해하였다는 비판을 동시에 받아 왔다.

이러한 비판은 대기업집단이 단순히 외형적 규모가 크다는 이유만으로 경제력 집중의 문제가 발생하였다는 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려 1990년대 들어 전개된 글로벌 경제시대에서 보듯 세계 각국의 우수한 기업은 M&A 등을 통해 대형화를 도모하고 이를 통해 규모의 경제와 시너지효과를 달성하여 글로벌 차원에서 벌어지고 있는 치열한 경쟁에 대응하고 있다. 문제는 기업이 적절한 내·외부적인 감시와 견제를 받지 못하는 상황에서 합리적으로 경영되지 못하여 경쟁력을 떨어뜨리고 부실화되는데 있다. 이러한 기업이 소규모기업이라면 단지 주주나 소액채권자에게 그 피해가 제한되겠지만, 대규모기업집단이라면 곧 국가경제전체의 부실로 이어질 수 있다. 이러한 맥락에서 대규모기업집단에 대한 강화된 규제의 필요성이 인정된다.

대규모기업집단 연쇄부도의 원인을 파악하기 위해서는 대규모기업집단의 경영행태에 대한 분석이 필요하다. 외환위기 이전 대부분의 기업집단은 다음과 같은 지배구조의 모습을 가지고 있었다. 우선 대부분의 기업집단이 재벌총수와 그 가족이 소유·지배하는 오너지배구조를 가지고 있었다. 재벌총수와 비서실은 막강한 경영권을 행사하면서도 법적인 책임을 지지 않았으며, 이들의 부실경영에 대한 견제와 감시는 기업내부에서는 물론이고 시장으로부터도 제대로 이루어지지 못했다. 또한 대규모기업집단은 상호채무보증, 부당내부거래, 순환출자를 통해 소위 선단식 경영을 영위하면서 핵심 사업분야에 힘을 기울이지 않았고 외부차입에 의한 무리한 팽창경영을 추구하게 되면서 재무구조가 취약해지게 되었다.

특히 상호채무보증은 대규모기업집단에 자금이 집중되게 함으

로써 금융자원의 효율적인 배분을 저해하였으며, 계열사 간 상호의존을 증대하여 일부 계열사의 부실이 그룹전체의 부실로 이어질 가능성을 높여 그룹전체를 연쇄도산의 위험에 노출시키는 결과를 낳았다. 경제위기를 초래한 한 요인이 되었던 한보, 기아 등으로 이어지는 대기업의 집단연쇄도산은 이러한 재벌의 방만하고 낙후된 경영관행에서 기인된 것이라 할 수 있다.

다음의 표는 당시 우리 기업의 재무구조를 주요 국가와 비교한 것인데, 상호채무보증의 관행이 현저한 우리 기업의 재무구조의 취약성을 보여주는 것이다.

<표>기업재무구조의 국제비교

	제조업전체	30대집단	미국	일본	대만
부채비율(%)	335.6	518.9	159.7	206.3	85.7
자기자본비율(%)	24.0	16.2	38.5	32.6	53.9

주 : 30대집단은 '98.4.1 기준, 제조업전체는 96년, 나머지 95년 기준

전술한 것처럼 이와 같은 대규모기업집단의 관행은 우리나라의 경제발전 과정에서 정부가 수행하였던 산업정책과 밀접히 관련된다. 즉 지난 정부는 조속히 경제발전을 이루기 위하여 경제성장의 견인차 역할을 담당하였던 재벌을 의도적으로 육성하는 정책을 실시하였다. 경제의 삼대 요소인 토지, 노동, 자본 가운데 자본이 결정적으로 부족한 상태에서 국내 의로부터 조성한 자본을 정부가 지정한 특정 재벌에 집중적으로 분배하였으며 이들 재벌에게 특혜에 따른 개발 책임을 지웠다. 흔히 볼 수 있는 개발도상국 특유의 산업정책을 우리나라도 지난 수십 년 간 꾸준히 추진해 왔고, 그 결과 우리나라의 재벌은 반도체, 전자, 철강, 자동차, 석유화학 등 대규모 자본집약적 산업에서 비약적인 수출증대를 이루었으며, 이는 우리나라 경제가 고도성장하는 원동력이 되었다.

그러나 이와 같은 기여 뒤에는 재벌이 우리나라 경제에 미친 부정적 영향도 작지 않았다. 우리나라 경제는 그 규모가 커지면서 연간 GDP 성장률이 10%를 상회하던 고성장시대를 마감하고 연간 6~7%의 성장에 만족해야 하는 저성장의 시대에 진입하게 되었다. 이러한 저성장시대

에는 수익성과 안전성 위주로 투자가 이루어져야 하고 내실 있게 경쟁력을 제고 하는 방향으로 나가야 했다.

하지만 재벌들은 무리하게 은행으로부터 차입을 늘였고, 계열회사 간의 지원에 의존하여 수익성이 없는 분야에까지 경쟁적으로 사업을 확장하였다. 특히 재벌은 선단식경영의 주요수단인 계열사 간 부당내부거래와 상호채무보증을 통하여 개별기업의 희생을 무릅쓰고 그룹전체의 외형확장을 추구하였으나, 이러한 방만한 경영에 대하여는 불투명한 회계관행, 경영에 대하여 책임을 묻기 어려운 제도적 허점, 그리고 낙후된 금융산업 등으로 인하여 시장에 의한 최소한의 견제와 감시도 제대로 이루어지지 못했다.

당시 정부의 기업구조개혁은 이러한 여건의 변화에 대응하여 우리 기업이 시장원리에 맞는 경영을 해 나갈 수 있는 환경을 만드는 것으로 목표로 하였다. 또한 이러한 기업구조개혁은 외환 위기 이후 우리 경제를 추락하게 한 대외신인도 제고에 중요한 요소이기도 하였다. IMF, I BRD 등 국제금융기구는 기업과 금융을 포괄하는 강력한 경제개혁을 구제금융의 전제조건으로 제시하면서 경제전반에 걸친 대대적인 구조개혁을 요구하였고, 외국인 투자자들도 한국의 불투명한 회계관행과 계열사 간의 상호채무보증 등을 투자의 주요 걸림돌로 제기하였다.

나. ‘국민의 정부’의 기업구조개혁과 공정거래위원회의 역할

‘국민의 정부’의 기업구조개혁은 ‘5 + 3’ 원칙으로 집약되며, 이 원칙의 추진 과정에서 대규모기업집단을 대상으로 경제력집중 억제 시책을 실시하여 왔던 공정거래위원회가 중요한 역할을 담당하였다. 우선 1998. 1. 13. 대통령 당선자와 5대그룹 대표 간에 기업구조개혁 5대 과제에 관한 합의가 이루어지고, 이를 달성하기 위한 시책이 새로운 정부에 의하여 추진되었는데, 이때 합의된 5대 과제는 기업경영의 투명성 제고, 상호지급보증의 해소, 재무구조의 개선, 핵심부문의 설정 및 중소기업과의 협력관계 강화, 지배주주 및 경영진의 책임 강화 등을 내용으로 한다.

5대 과제를 구체적으로 살펴보면, 첫째 기업경영의 투명성을 제고하여 시장에서의 견제와 감시가 원활히 이루어지도록 하였다. 30대 기업집단에 대하여 1999 회계년도부터 결합재무제표를 작성하도록 의무화하여 기업집단전체의 재무상태가 투명하게 시장에서 공개되도록 하였다. 또한 기업회계기준을 국제기준에 부합하도록 선진화하고 상호채무보증에 대한 공시기준을 강화하였으며 분식회계, 허위공시, 부실감사에 대한 벌칙을 대폭 강화하였다. 30대 기업집단 계열사에 대해서는 소수주주대표, 채권자대표 등으로 구성된 감사인 선임위원회의 설치를 의무화하여 외부감사가 독립적이고 객관적으로 이루어지도록 하였다.

둘째 대기업집단의 상호채무보증을 완전히 해소하도록 하였다. 공정거래법 개정을 통해 30대 기업집단에 대하여 1998. 4. 1.부터 신규채무보증을 전면금지 하고 기존 채무보증도 2000. 3월말까지 완전히 해소하도록 하였다. 이를 위해 정부는 채무보증 해소계획과 실적을 분기별로 점검하여 조기 해소를 독려함과 아울러 과다·중복보증 등 금융기관의 불합리한 보증요구 관행도 개선되도록 유도하였다.

셋째 대기업집단의 재무구조를 획기적으로 개선하도록 하였다. 차입경영 억제를 위하여 과다 차입금 이자에 대한 손비제도의 시행시기를 당초 2002년에서 2000년으로 단축하였다. 은행여신이 2,500억원을 초과하는 주채무계열에 대하여는 채권은행이 재무구조개선약정을 체결하여 부채비율 축소노력을 분기별로 점검하도록 하였다. 아울러 재무구조가 상대적으로 취약한 6대 이하 64대 그룹에 대하여 채권은행단을 통해 기업개선작업, 즉 워크아웃을 추진하였다.

넷째 대기업집단이 핵심부문 위주로 사업역량을 집중하도록 하였다. 그룹 간 사업구조조정, 분사화, 계열분리가 원활히 이루어지도록 제도적으로 지원하였다. 법인 간 자산교환시 자산양도차익에 대한 법인세, 특별부가세를 과세이연하거나 취득세, 등록세 등을 면제하여 사업구조조정과정에서 발생하는 조세부담을 완화하였고, 분사화와 계열사의 매각·정리가 촉진될 수 있도록 부당지원행위 심사지침을 개정하였다. 즉 모기업의 분사기업에 대한 지원행위는 1년간 한시적으로 중점심사대상에서 제외하였고 계열사의 정리·매각을 위해 불가피한 지원행위도 제한적으로

허용하였다. 계열사분리요건을 완화하여 친족회사의 독립경영을 촉진하고 외국인 합작회사의 계열분리기준을 명확히 하였다. 또한 구조조정이 원활이 추진될 수 있도록 경제력집중문제가 없는 범위 내에서 지주회사를 제한적으로 허용하였다. 특히 대기업의 부당내부거래를 철저히 차단하였다. 부당내부거래는 우량계열사의 경영자원을 부실계열사로 이전시키고 부실기업의 퇴출을 지연시켜 기업집단 전체의 동반부실화와 경쟁을 저하를 초래하는 심각한 폐해가 있었다. 이에 따라 공정거래위원회는 1998년 6월부터 2000년말까지 9차에 걸친 조사를 통해 총 29.2조원의 지원성 거래를 적발하여 2,955억원의 과징금을 부과하였다.

다섯째 기업의 책임경영을 강화하도록 하였다. 기업에 대한 내부 및 외부 통제장치가 강화되도록 제도적 여건을 마련하였다. 소수주주에 의한 감시장치를 대폭 강화하여 대표소송 제기에 필요한 주주요건을 일반회사의 경우 종전 5%에서 1%로 축소하였고, 상장회사의 경우 종전 1%에서 0.01%로 축소하여 소수주주권을 대폭 강화하였다. 아울러 소수주주를 대표할 수 있는 이사선임이 가능하도록 회사가 집중투표제를 도입할 수 있는 길을 마련하였다. 외국인 1인당·종목당 주식소유한도, 외국기업의 국내기업 인수시 이사회 사전동의요건, 의무공개매수제도 등을 폐지하여 적대적 M&A까지도 가능하도록 함으로써 자본시장에 의한 기업경영 감시가 원활히 이루어질 수 있도록 하였다. 또한 은행의 대출자산에 대한 건전성 분류기준을 강화하여 기업의 미래상환능력까지도 함께 종합적으로 고려하도록 함으로써 여신심사기능을 제고하였다.

한편 기업내부의 지배구조도 개선하였다. 1998년 2월부터 상장법인에 대해 총이사수의 1/4이상을 사외이사로 선임하도록 의무화였고, 특히 대규모 상장회사는 2001년부터 1/2이상을 선임하도록 증권거래법을 개정하였다. 지배주주의 법적책임을 강화하기 위하여 사실상 이사제와 이사의 충실의무를 도입하였다. 1999년 상법개정시 기업들이 감사위원회를 설치할 수 있도록 하였고, 증권거래법에서는 대규모 상장회사에 대하여 이를 의무화하였다. 한편 1996년부터 OECD가 추진해오던 기업지배구조 가이드라인 제정작업이 1999년 5월 각료회의 승인을 거쳐 마무리됨에 따라 바람직한 기업지배구조에 대한 최소한의 국제적 기준이 마련되었다. 우리나라에서도 민간인들로 구성된 기업지배구조 개선위원회가 설치되어 국내기업에게 바람직한 지배구조 모델을 제시할 수 있도록 1999년 9월

「기업지배구조 모범규준」을 제정하였다.

또한 부실기업의 퇴출과정에서도 부실경영자에게 법적책임이 보다 명확하게 부과될 수 있도록 회사정리법, 화의법 등을 개정하였다. 회사정리시 부실경영 책임자의 보유주식은 반드시 2/3이상 소각하도록 의무화하였고, 고의적 부실경영으로 인한 부도기업이 화의를 신청할 경우 이를 기각하도록 하였다.

<표>5대 원칙 관련 제도개선 내용

원칙	주요 내용 (예시)
①기업경영의 투명성 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 30대 집단 결합재무제표 도입('99회계년도부터 시행) • 회계공시 강화, 분식회계·부실감사에 대한 처벌 강화
②상호채무보증의 해소	<ul style="list-style-type: none"> • 신규 채무보증 금지, 2000. 3월말까지 기존 채무보증을 해소토록 공정거래법 개정
③채무구조 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 채무구조개선약정을 통한 5대 그룹 200%미만 부채비율 달성 유도 • 불건전비용에 대한 세제상 불이익 부과 등
④핵심역량집중	<ul style="list-style-type: none"> • 부당내부거래 차단 • 계열분리요건 완화(매출의존도 삭제) • 통합법인 설립 등 구조조정과정의 세부담 완화 등
⑤지배주주 및 경영진의 책임강화	<ul style="list-style-type: none"> • 소수주주권 강화 • 상장법인의 사외이사(¼이상) 선임 의무화 • 사실상 이사제 도입 및 30대집단 동일인의 이사 등재 유도 등

1998년부터 추진된 기업구조개혁은 금융, 노동 및 공공부문의 개혁과 함께 우리 경제의 조기회복을 가져오는데 중요한 기여를 하였으나, 우리 기업이 글로벌경쟁시대에 필요한 선진화된 지배구조와 경쟁력을 확보하는 데에는 여전히 미흡하였으며, 오히려 일부에서 기업구조개혁의 취지에 역행하는 행태가 나타나기도 하였다.

예컨대 1998년 2월 출자총액제한제도의 폐지이후 계열사 간 출자가 대폭 증가하고 내부지분율이 상승하면서 각종 폐해가 발생하였다. 1998년 4월 17.7조원이던 30대기업집단의 출자총액은 1999년 4월 29.9조원으로 12.2조원이나 증가하였으며, 이에 따라 내부지분율도 44.5%에서 50.

5%로 증가하여 재벌총수가 적은 지분으로 다수계열사를 지배하는 구조가 심화되고, 실질적인 자기자본의 증가 없이 부채비율만 감축시키는 왜곡현상이 나타났다. 또한 부당내부거래는 철저한 조사노력에도 불구하고 사라지지 않았고, 오히려 금융기관을 매개로 이용하는 등 수법이 더욱 지능화·고도화되었다.

이러한 문제인식에 따라 김대중 대통령은 1999. 8. 15. 광복절 경축사를 통해 재벌개혁의 지속적 추진의 필요성을 역설하면서, 기존의 5대 과제와 함께 제2금융권 지배구조의 개선, 순환출자 및 부당내부거래의 차단, 변칙상속 및 증여 방지라는 3대과제를 추가적으로 추진할 것임을 천명하였다.

이에 따라 공정거래위원회는 30대 기업집단에 대하여 2001년 4월 시행을 목표로 1999년 12월 공정거래법을 개정하여 출자총액제한제도를 재도입하였다. 출자한도를 순자산대비 25%로 하되, 기업의 구조조정은 원활히 추진될 수 있도록 예외인정 기준을 설정하였다. 또한 10대기업집단의 대규모내부거래에 대하여는 2000년 4월부터 이사회의를 거쳐 공시하도록 의무화하도록 법개정을 하고, 앞으로 철저한 조사를 지속해 나가기로 하였다.

<표>3대 원칙 관련 제도개선 내용

원칙	주요 내용 (예시)
① 제2금융권의 지배구조 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 사외이사를 1/2 이상으로 구성 • 소수주주권 행사요건을 상장회사의 절반으로 완화 • 자기계열 투자한도 축소 (투신사: 10%→7%, 보험사 3%→2%)
② 순환출자 및 부당 내부거래 차단	<ul style="list-style-type: none"> • 출자총액제한제도 재도입(2001. 4월 시행) • 대규모 내부거래의 이사회 의결 및 공시 의무화
③ 변칙 상속 및 증여 방지	<ul style="list-style-type: none"> • 대주주의 비상장주식 거래에 대한 과세 강화 • 공익법인을 통한 계열사 지배 억제 등

외환위기 이후 정부는 「5+3」 원칙에 따라 기업구조개혁을 추진하였다. 공정거래위원회는 「5+3」 원칙 중 주요 과제에 대해서는 주관하여 직접 추진하였으며, 그 밖에 과제에 대해서도 국무회의 등 정부 내 각

중 협의 단계에서 의견을 적극적으로 개진하고 반영하였다.

공정거래위원회는 경제력집중을 방지하고 독과점구조를 개선하여 시장에서 공정하고 자유로운 경쟁이 이루어질 수 있도록 하는 것을 주요 임무로 하고 있다. 따라서 공정거래위원회는 기업 특히 소위 재벌로 통칭되는 대규모기업집단에 의해 발생하는 일부 부작용을 개선하여 시장 경제질서가 확립하여야 할 책무를 지니고 있다. 이러한 관점에서 외환위기 이후 정부가 추진한 「5+3」 원칙 과제 중 “상호채무보증의 해소”, “핵심부문 역량집중”, “순환출자 및 부당 내부거래 차단” 등 3개 분야에 대해서는 공정거래위원회가 중심에 서서 개혁을 추진하였다.

계열사가 금융기관으로부터 자금차입시 다른 계열사가 보증을 서는 계열사 간 상호채무보증은 대기업집단으로의 금융자본 편중과 차입 경영 그리고 기업집단 전체의 동반부실화 등의 폐해를 초래하므로 이의 개선을 추진하였다. 또한 계열사 간 순환출자는 실제 자금유입 없이 장부상으로만 자본금을 늘려 계열사에 대한 지배력을 강화하는 등 지배구조를 왜곡하고 특히 순환출자를 통해 과도한 지배권을 확보한 재벌총수가 주주총회, 이사회 등을 형식화하면서 경영전횡을 지속하는 문제가 있다. 따라서 이를 개선하기 위해 순환출자를 금지하고 출자총액제한제도를 도입하였다.

부당내부거래는 우량계열사의 핵심역량을 부실계열사에 유출시켜 재벌계열사와 비계열 독립회사 간에 공정한 경쟁기반을 약화시키고 한계기업의 퇴출을 지연하여 핵심역량위주의 기업구조조정을 저해하므로 공정거래위원회는 부당내부거래에 대해서 강력한 조사활동을 추진하였다.

공정거래위원회는 「5+3」 과제 중 위원회의 직접 소관업무가 아닌 경우에 적극적인 의견개진 등을 통해 반영하였다. 기업지배구조개선의 추진과 관련하여 집단소송제, 집중투표제 등의 도입을 위해 노력하였고, 소수주주권의 확보를 위해서 적극 의견을 제시·반영하였다. 특히 기업의 투명성 제고와 관련하여 결합채무제표의 도입에 공정거래위원회는 중요한 역할을 수행하였다.

다. 참여정부의 시장개혁과 대규모기업집단 정책

「시장개혁 3개년 로드맵」 수립·추진

1) 추진 배경

2003년 정부는 “자유롭고 공정한 시장질서 확립”(시장개혁)을 경제분야 핵심 국정과제로 제시하였고, 공정거래위원회는 민관합동 T/F에서의 논의 등을 거쳐 12.30일 시장개혁의 비전과 목표, 단계별 정책방안과 추진일정을 담은 “시장개혁 3개년 로드맵”을 정부안으로 확정·발표하였다.

여기에서 ‘시장개혁’이라 함은 기업 및 기업집단의 내·외부 견제 시스템을 개선하고, 시장거래의 투명성과 공정성을 높이기 위해 기업·소비자·투자자 등 시장참여자들의 활동에 영향을 미치는 제도와 관행을 고치는 작업을 말한다. 이는 기업과 시장의 투명성과 공정성이 높아지면 시장기능이 활성화됨으로써 시장경쟁을 통한 기술혁신과 새로운 성장동력산업의 출현으로 생산성이 증대되고 성장잠재력이 확충될 수 있으며, 기업경영의 투명성이 제고되면 신뢰성이 향상되어 우리기업이 국내외 투자자들로부터 제 가치를 인정받지 못하는 Korea Discount 현상도 해소될 수 있을 것이라는 기대에 기초한 것이었다. “시장개혁 3개년 로드맵”은 기업, 기업집단, 시장의 투명성과 공정성에 관해 그 현황과 문제점을 진단하여 개선목표를 정하고 단계별 정책방안과 그 일정을 제시한 것인 바, 로드맵 수립을 추진한 것은 개혁의 비전과 목표, 정책과제와 일정을 사전에 명확히 제시함으로써 방향성과 예측가능성을 제고하고 사회적 합의하에 개혁을 추진함으로써 시장참여자들의 동참을 유도하기 위한 것이었다.

2) 추진 내용 및 주요 실적

정부출연연구기관 한국개발원(KDI)이 기업과 시장의 투명성과 공정성에 관한 객관적 지표를 개발하고 이를 활용하여 평가한 결과, 외환

위기 이후 추진된 개혁으로 많은 개선이 있었으나, 아직 기업 외부견제 시스템의 실제 작동수준, 기업 내부견제 시스템 및 기업집단의 소유지배 구조 등에는 상당한 개선의 여지가 있는 것으로 나타났다. 사외이사의 독립성이 낮고 이사회와 경영진간 기능이 미흡한 점, 투자자에 대한 정보제공이 충분하지 않고 외부감사의 독립성이 낮은 점 등이 그 예들이다. 기업집단 소유지배구조와 관련해서는 지배주주가 계열사간 출자를 통해 지배력을 확대해 온 결과 지배주주의 실제출자지분과 의결권간에 상당한 괴리가 있는 것으로 측정되었고, 이러한 소유와 지배간 큰 괴리는 지배주주가 사익을 추구할 수 있는 토양이 되고 기업 내·외부 견제 시스템의 작동을 제약하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 평가되었다.

공정거래위원회는 2003년 이러한 평가결과와 T/F 논의결과 등을 종합하여 투명하고 공정한 경제시스템 구축을 목표로 기업집단의 소유지배구조 개선, 기업의 투명·책임경영 강화 및 시장경쟁의 촉진을 위한 3개 분야의 총 27개 이행과제 및 추진일정을 제시하여 시장개혁 3개년 로드맵의 구체적인 정책방안을 마련하였다.

첫째, 기업집단 소유지배구조를 개선하기 위하여 소유지배구조에 관한 정보공개를 확대하고, 출자총액제한제도 및 지주회사제도를 합리적으로 개선하기로 하였다.

둘째, 개별기업 차원에서 기업경영의 투명성·책임성을 제고하기 위하여 기업 내·외부 견제시스템 보완, 지배주주의 책임강화 및 산업자본의 금융지배에 따른 폐해 차단 방안을 마련하였다.

셋째, 시장경쟁을 촉진하기 위하여 경쟁제한적 규제 정비, 카르텔 차단, 기업결합 심사제도 효율화, 사소 활성화, 소비자 주권의 확립 방안 등을 마련하였다.

그리고 시장개혁 3개년 로드맵을 시행한 3년 후 기업집단의 소유지배구조가 개선되고 시장자율감시 장치가 효과적으로 작동될 경우 정부직접규율방식을 전면 재검토하겠다는 방침을 밝혔다.

2004년말 공정거래법을 개정·공포하였으며, 2005년 3월에 시행령을 개정하여 시장개혁3개년 로드맵을 실질적으로 추진할 수 있는 제

도적 기반을 마련하였다. 이러한 제도적 기반에는 카르텔 과징금 부과한도 상향, 기업결합심사제도 개선 등 시장경쟁의 촉진을 위한 사항, 출자총액제한제도 졸업기준 도입, 계열금융사 의결권 행사범위 축소 및 공시강화 등 기업의 투명성·공정성 제고를 위한 사항, 손해배상청구제 개선, 신고포상금제도 도입 등 민간 감시기능 강화를 위한 사항들이 포함되었다.

3) 평가

2006년은 「시장개혁 3개년 로드맵」 추진일정의 마지막 해로서 3년간의 로드맵 추진성과를 평가하고 로드맵 이후의 시장개혁 방향을 제시하기 위하여 대규모기업집단 시책을 포함한 공정거래법·제도 전반에 대한 업그레이드를 추진하였다. 성과평가 결과 「시장개혁 3개년 로드맵」의 3개 분야 27개 과제 중에서 공정거래위원회 소관 24개 과제²⁾가 완료되었고, 그 결과 자유롭고 공정한 경쟁의 틀이 확산되고 기업의 투명성·공정성도 점차 개선되고 있는 것으로 판단되었다. 그러나 기업의 내·외부 견제시스템이 실질적으로 작동하지 못하고 있는 등 당초 기대했던 목표를 충분히 달성하지 못한 것으로 판단되었다.

공정거래위원회는 로드맵 이후의 시장개혁 방향을 제시하기 위하여 「공정거래법·정책」과 「대규모기업집단 시책」 등 2개 분과로 구성된 「시장경제선진화 TF」를 구성·운영하여 공정거래정책과 제도 전반에 대한 선진화 방안 및 법개정안을 검토하였으며, 그 결과를 “시장경제 선진화 보고서”로 종합하여 그에 대한 법개정 작업 등 후속절차를 추진하였다.

“시장경제 선진화 보고서”상의 정책방향은 크게 세 가지로 구분될 수 있는데, 첫 번째는 경쟁규범의 실제적 내용을 선진화하는 것으로서, 시지남용 금지규범의 내용과 집행을 보완하고, 기업결합 심사에서는 시장경쟁에 영향이 크지 않은 기업결합은 자유롭게 허용하되 경쟁제한 우려가 큰 기업결합에 대한 심사절차와 조치수단은 개선하며, 시장경쟁 제1의 적이라 할 수 있는 카르텔에 대해서는 금지대상행위·위법성 판단요건을 명확히 하고, leniency 활성화 및 입찰정보 수집 등으로 범위반 혐의정

2) 카르텔 과징금 한도 상향조정(관련매출액의 5%→10%), 출총제 졸업제도 도입, 계열금융사 의결권 축소, 손해배상청구제도 개선, 소비자정책 추진체계 개편 등

보의 수집·분석을 강화하는 것이다. 두 번째는 법집행 패러다임을 업그레이드하는 것으로 시정조치 위주의 법집행방식에서 탈피한 다양한 사건 처리절차를 마련하여 경쟁제한상태의 신속하고도 효율적인 회복을 추진하고, 경쟁당국에 의한 공적집행의 실효성을 제고하고 조사권한을 합리적으로 보완하며, 민간의 자율감시기능을 충분히 활용할 수 있도록 사적 집행을 활성화하기 위한 제도적 보완방안을 모색하는 것이다. 그리고 마지막 세 번째는 대규모기업집단시책을 합리적으로 보완하는 것으로서 출자총액 제한제도 적용대상을 축소하는 등 사전규제는 최소화하고, 현재의 복잡한 순환출자구조에 비해 한 단계 진일보한 그룹체제로 볼 수 있는 지주회사 체제로의 전환을 유도하며, 부당내부거래규율 등 사후적 규율 보완 및 시장감시 기반 확충을 동시에 추진하는 것이다.

4) 시장경제선진화 방안

이상의 ‘시장개혁 3개년 로드맵’이 종료된 이후 그 성과를 분석하여 2006. 11. 15. ‘시장경제선진화 방안’이 마련되었다. 동 방안은 ‘시장개혁 3개년 로드맵’의 추진결과 자유롭고 공정한 경쟁의 틀이 확산되고 기업의 투명성·공정성도 점차 개선되었지만, 기업의 내·외부 견제시스템이 실질적으로 작동하지 못하고 있는 등 당초 기대했던 목표를 충분히 달성하지는 못하였다고 평가하였다. 이에 따라 출자총액제한제도 적용범위를 대폭 축소하는 등 사전적 규제를 최소화하고 시장감시장치 및 사후규제를 강화하는 내용의 공정거래정책 선진화 방안을 추진하게 되었다.

2. 경제력집중 억제를 위한 규제의 변화

국민의 정부와 참여 정부에서 추진되었던 기업구조개혁과 시장 개혁에 기초 위에서 공정거래법상 경제력집중 억제를 위한 규제에도 중요한 변화가 있었다. 규제의 변화는 세 가지 관점에서 파악할 수 있다. 우선 지주회사의 설립 금지에서 일정한 제한의 부과를 전제로 하여 설립을 허용하는 것으로 바뀌었다. 대규모기업집단 규제에서는 특히 출자총액제한

제도의 변화가 두드러졌는데, 폐지와 제도입의 과정을 거친 후에 참여정 부시기까지 출자총액제한제도는 존치되었다. 또한 대규모기업집단 규제에 있어서 출자관계에 대한 규제가 핵심이었지만, 이를 보완하는 의미에서 다양한 규제 방식이 도입되었다. 특히 시장에 의한 자율적인 통제가 원활히 이루어지게 할 목적으로 기업집단의 정보를 대외적으로 공시하는 등의 다양한 방식이 제도화되었다.

제2절 제도 운영의 성과

1. 대규모기업집단의 변화

경제력집중의 억제를 위하여 대규모기업집단에 대한 규제가 지속적으로 이루어고 있는 상황에서, 대규모기업집단의 수나 규모는 점진적으로 증가하여 왔다. 이는 우리 경제에서 대규모기업집단이 차지하는 비중이나 의존도가 감소하지 않고 있음을 보여주는 것이지만, 다른 한편으로 급격한 증가를 보이지는 않고 있다는 점에서 대규모기업집단 정책의 의의를 찾을 수도 있다.

대규모기업집단의 지정방식이 절대적 기준에 의한 것으로 변경된 2002년 이후 대규모기업집단으로 지정된 기업집단과 계열사 및 자산총액의 변화는 다음의 표에서 보여주는 바와 같다.

<표>상호출자제한기업집단의 변화: 2002 - 2007

(자산단위: 십억)

연도	상호출자제한 기업집단	상호출자제한 기업집단 계열사	상호출자제한 기업집단 자산총액
2002	43	704	611,117
2003	49	841	653,111
2004	51	884	696,400
2005	55	968	778,460
2006	59	1,117	873,500
2007	62	1,196	979,700

<표>출자총액제한기업집단의 변화: 2002 - 2007

(자산단위: 십억)

연 도	출자총액제한 기업집단	출자총액제한 기업집단 계열사	출자총액제한 기업집단 자산총액
2002	19	356	497,935
2003	17	364	507,800
2004	18	378	426,400
2005	11	283	263,200
2006	14	463	420,500
2007	11	399	471,600

이상의 표에서 특히 2005년과 2007년 출자총액제한기업집단의 감소는 자산총액 기준이 5조원에서 각각 6조원, 10조원으로 상향된 것에 기인하며, 또한 출자총액제한기업집단의 적용제외가 확대되면서 자산총액 기준을 상회하지만 출자총액제한기업집단에서 제외된 다수의 기업집단이 존재한 결과로 볼 수 있다. 예를 들어 2007년 기준으로 총 20개 기업집단의 자산총액이 10조원 이상인 것으로 나타났지만, 이 중 9개 기업집단(모두 동일인이 법인인 기업집단)이 단순출자구조 등의 사유로 적용제외의 대상이 되었다.

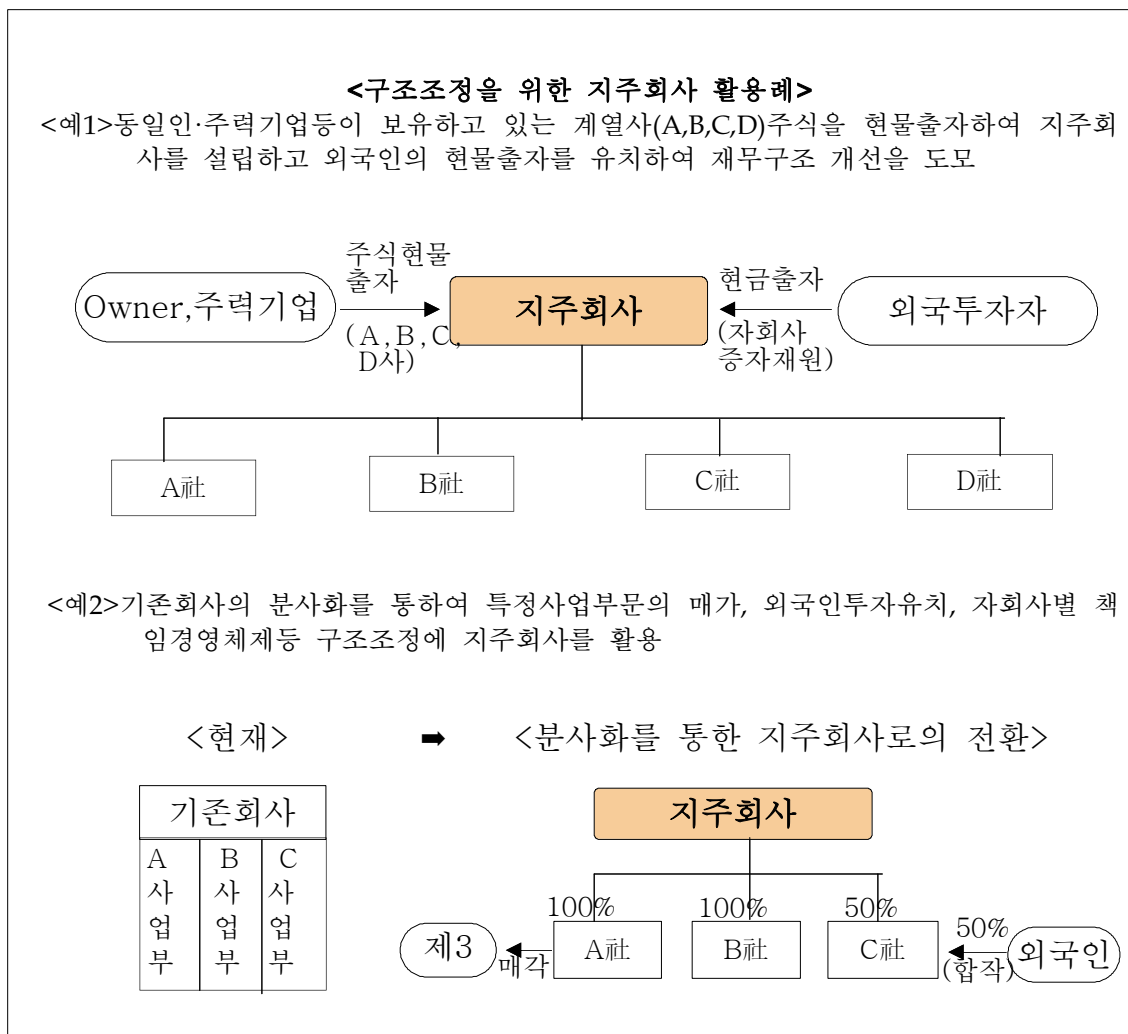
동일 기준에 의한 비교가 가능한 상호출자제한기업집단의 변화를 2002년과 2007년을 비교하여 살펴보면, 상호출자제한기업집단의 수는 44.2%, 동 기업집단에 속한 계열사의 수는 69.9%, 동 기업집단의 자산총액의 합계액은 60.3% 증가하였다. 이는 동일 기간 우리나라 GDP가 2002년 721조원에서 2007년 975조원으로 약 35.2%의 성장을 이룬 것과 비교할 때, 동 기간 GDP 성장률을 상회하는 것이다.

2. 경제력집중 억제 시책의 추진 내용

가. 지주회사 규제

1) 지주회사 정책의 추진 방향

1986년 공정거래법 개정에서 지주회사는 경제력집중의 수단으로 활용될 수 있다는 우려에 따라서 설립이 금지되었다. 그러나 1997년 말 경제위기 이후 기업구조조정의 원활한 추진이 시급히 요구되면서 지주회사의 허용 필요성이 대두되었다. 지주회사가 가지는 외자유치상의 장점, 비주력사업의 분리매각 촉진 등 구조조정 차원의 순기능이 부각되었으며, OECD, IBRD 등에서도 기업경영의 투명성 제고, 구조조정 촉진 등을 위해 지주회사제도의 도입을 권고하였다. 이에 따라 지주회사가 기업구조조정의 수단으로 활용될 수 있도록 하되 경제력집중의 폐해는 방지될 수 있도록 1999년 2월 공정거래법의 개정에 의하여 지주회사 설립을 제한적으로 허용하게 되었다.



지주회사의 설립이 허용된 이후 지주회사제도가 기업집단의 분사화나 핵심역량 집중 등 기업구조조정 수단으로 활용되면서, 지주회사 제도를 일부 보완할 필요성이 제기 되었다. 이에 따라 2001년 1월 기본적으로 경제력 집중억제의 틀 내에서 지주회사제도를 기업구조조정 수단으로 원활히 이용할 수 있도록 자회사지분율 요건을 상장법인과 협회등록 법인에 대해서 30% 이상 그리고 벤처회사를 자회사로 하는 경우 20% 이상으로 하는 등의 제도 보완이 이루어졌다. 2002년 1월 개정에서는 지주회사를 설립·전환하는 경우 자회사 주식보유비율 등의 행위제한 규정의 적용을 1년간 유보하는 규정을 둬으로써 지주회사 설립·전환을 용이하게 할 수 있는 근거를 마련하였다. 2002. 1. 26. 공정거래법 개정에 의하여 지주회사에 대하여 출자총액제한의 적용제외를 부여한 것은 정책적으로 지주회사 촉진의 대표적인 예라 할 수 있다. 이러한 취지는 2004년 12월 개정에도 반영되었는데, 지주회사 요건 충족을 위한 유예기간을 신설·확대하여, 금융(일반)지주회사가 될 당시 소유하고 있던 비금융(금융)회사 주식에 대해서는 2년간의 처분유예기간을 신설하고, 부채비율(100%) 충족을 위한 유예기간을 현행 1년에서 2년으로 연장하였으며, 지주회사로의 전환유형중 일부에 대해서만 인정하고 있는 유예기간을 모든 유형에 대해 인정하고, 비상장 합작자회사에 대한 자회사 지분율 요건을 현행 50%에서 30%로 완화하였다. 한편 동 개정에서는 지주회사체제의 투명성 제고를 위하여 자회사 간 출자를 금지하고, 지주회사의 비계열회사 주식 5% 초과소유를 원칙적으로 금지하는 개정이 이루어졌으며, 손자회사의 예외적 증손회사 주식보유에 관하여 규정함으로써 지주회사체제를 수직적으로 확대한 것도 주목할 만한 변화라 할 수 있다.

2007년 4월 개정은 ‘시장경제선진화 방안’에서 제시한 규제 완화의 목적이 반영되고, 또한 지주회사 설립·전환을 보다 촉진하려는 입법 취지에 따른 것으로 볼 수 있다. 즉 자회사 및 손자회사에 대한 최소 지분율 요건을 상장회사 30%, 비상장회사 50%에서 각각 상장회사 20%, 비상장회사 40%로 완화하고, 지주회사의 부채비율 한도를 100%에서 200%로 상향하였으며, 지주회사 행위제한의무에 대한 유예기간을 현행 2년에서 주가가격의 급격한 변동 등 불가피한 사유로 공정위의 승인을 얻은 경우 추가로 2년을 연장할 수 있도록 완화하였다. 지주회사체제를 촉진하기 위한 입법취지는 2007년 8월에 이루어진 개정에도 이어졌는데, 동 개

정에서는 손자회사의 사업관련성을 폐지하고 또한 증손회사의 예외적 주식보유를 인정함으로써, 지주회사의 수직적 체제를 보다 확대하는 내용의 입법이 이루어졌다.

<표> 지주회사제도 변천과정 및 내용

년도	제도내용	사유
1986. 12.	<ul style="list-style-type: none"> - 지주회사 설립금지 규정 신설 · 지주회사의 설립·전환을 원칙 금지하고 법률에 의해 설립되거나 외국인 투자사업 영위를 위해 필요한 경우에만 예외적으로 허용 	<ul style="list-style-type: none"> - 대규모기업집단 지정제도·출자총액제한제도 등과 함께 공정거래법상 경제력집중 억제시책의 일환으로 도입
1999. 2.	<ul style="list-style-type: none"> - 지주회사를 제한적으로 허용 · 지주회사를 허용하되 다음과 같이 행위제한의무를 부여 <ul style="list-style-type: none"> · 지주회사의 부채비율 100%이내 · 지주회사는 자회사의 발행주식총수의 50%이상(99.4.1 현재 주권상장법인의 경우에는 39%이상) 소유 · 지주회사는 자회사 이외의 국내회사 주식을 지배목적으로 소유 금지 · 금융지주회사는 비금융회사의 주식소유 금지 · 일반지주회사는 금융회사의 주식소유 금지 · 일반지주회사의 자회사는 관련다각화를 위한 회사, 당해 지주회사의 다른 자회사 외에는 지배목적으로 국내회사 주식소유 금지(손자회사 원칙 금지) · 30대기업집단의 동일인 또는 특수관계인이 지주회사를 설립할 경우 지주회사와 자회사간, 지주회사와 계열사간, 자회사와 계열사간, 자회사간의 채무보증을 해소해야함 * 다만, 현물출자를 통해 지주회사로 전환하는 경우에 부채비율, 자회사지분율요건, 지배목적 주식소유 금지 등의 제한에 대해 유예기간 부여 	<ul style="list-style-type: none"> - '97년말 IMF경제위기 이후 구조조정의 원활한 추진이 시급히 요청되면서 허용필요성 대두 - 이에 따라 지주회사가 구조조정의 수단으로 활용될 수 있도록 경제력집중의 폐해는 방지하는 한도내에서 지주회사설립을 제한적으로 허용
2001. 1.	<ul style="list-style-type: none"> - 지주회사의 제도적 보완 · 법적용대상이 되는 지주회사의 최저자산총액기준을 300억원이상으로 상향조정 · 주권상장 또는 협회등록된 법인에 대하여 상장시점에 관계없이 자회사 주식소유한도를 30%이상으로 통일 	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 경제력집중 억제원칙의 틀 내에서 지주회사가 구조조정 수단으로 원활히 이용될 수 있도록 제도 보완

	<ul style="list-style-type: none"> · 벤처지주회사에 대하여 자회사 주식소유한도를 20%로 완화 · 상법상 회사분할을 통해 지주회사로 신설·전환하는 경우에도 현물출자를 통한 전환의 경우와 동일한 유예기간 부여 	
2002. 1.	<ul style="list-style-type: none"> - 지주회사 유예기간의 신설 ·지주회사를 설립·전환하는 경우 자회사 주식보유비율 등의 행위제한 규정의 적용을 1년간 유보하는 규정을 신설 	<ul style="list-style-type: none"> - 지주회사 설립·전환을 용이하게 하기 위한 유예 규정을 신설함으로써 지주회사 설립을 촉진
2004. 12.	<ul style="list-style-type: none"> - 지주회사 유예기간의 신설·확대 ·금융(일반)지주회사가 될 당시 소유하고 있던 비금융(금융)회사 주식에 대해서는 2년간의 처분유예기간을 신설 ·부채비율(100%) 충족을 위한 유예기간을 현행 1년에서 2년으로 연장 ·지주회사로의 전환유형중 일부에 대해서만 인정하고 있는 유예기간을 모든 유형에 대해 인정 ·비상장 합작자회사에 대한 자회사 지분율 요건을 현행 50%에서 30%로 완화 - 지주회사 등에 대한 제한 규정 개정 ·자회사 간 출자 금지 ·지주회사의 비계열회사 주식 5%초과소유 원칙적 금지 ·손자회사의 예외적 증손회사 주식보유에 관하여 규정 	<ul style="list-style-type: none"> - 지주회사 설립·전환을 용이하게 하기 위하여 지주회사에 부과된 제한의 유보 규정을 신설·확대하여, 지주회사 설립을 촉진 - 지주회사 체제의 투명성을 강화하기 위하여 지주회사 등에 대한 행위 제한 규정을 강화
2007. 4.	<ul style="list-style-type: none"> - 지주회사 설립·전환 요건의 완화 ·자회사 및 손자회사에 대한 최소 지분율 요건을 상장회사 30%, 비상장회사 50%에서 각각 상장회사 20%, 비상장회사40%로 완화 ·지주회사의 부채비율 한도를 100%에서 200%로 상향 ·지주회사 행위제한의무에 대한 유예기간을 현행 2년에서 주가가격의 급격한 변동 등 불가피한 사유로 공정위의 승인을 얻은 경우 추가로 2년을 연장 	<ul style="list-style-type: none"> - 지주회사 설립·전환 요건을 완화함으로써 지주회사제도의 적극적 수용을 유도
2007. 8.	<ul style="list-style-type: none"> - 손자회사 규제에 관한 개정 ·자회사의 주식보유 대상으로서 손자회사의 사업관련성 요건을 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> - 지주회사 체제의 수직적 범위를 확대

	·증손회사의 예외적 주식보유를 인정	
--	---------------------	--

2) 지주회사 현황

지주회사의 설립·전환이 허용된 초기에는 기업들이 지주회사제도를 수용한 예가 많지 않았는데, 2000년 12월까지 단지 7개의 지주회사만이 설립·전환된 것으로 나타났다.

지주회사의 적극적 수용을 정책적으로 추진하면서, 지주회사 설립·전환의 장애가 되는 것으로 평가되는 지주회사 등에 대한 행위제한 규제가 지속적으로 완화되었고, 이는 지주회사 제도의 활성화에 어느 정도 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 특히 부채비율과 자회사의 주식보유 비율을 완화하고 증손회사를 제도적으로 수용하는 등의 중요한 지주회사 규제 변화가 있었던 2007년에 모두 12개의 지주회사 설립·전환이 이루어졌다. 2007년 8월말 기준으로 지주회사 현황은 다음과 같다.

<공정거래법상 지주회사 현황 - 2007. 8. 기준>

구 분	지주회사 수 (상장사 수)	자회사 수 (상장사 수)	손자회사 수 (상장사 수)	합 계 (상장사 수)
일반지주회사	36 (21)	233 (43)	81 (6)	350 (70)
금융지주회사	4 (4)	29 (2)	15 (0)	48 (6)
계	40 (25)	262 (45)	96 (6)	398 (76)

나. 대규모기업집단 규제

1) 대규모기업집단의 지정

대규모기업집단의 지정은 1993년부터 자산총액 순위 1위부터 30위까지의 기업집단을 지정하는 방식으로 운영되었다. 이와 같은 상대적 규모에 의한 지정은, 절대적 기준에 의한 경우에 불가피한 경제성장이나 물가 변동에 따른 조정을 할 필요 없다는 점에서, 편의가 있었다. 그러나

상대적 규모에 의하는 것이기 때문에, 대규모기업집단에 포함되거나 포함되지 않기 위한 기업의 자의적 활동이 개입할 여지가 있었다. 또한 상호출자금지과 출자총액제한은 규제의 정도에 있어서 상당한 차이가 있는데, 일률적으로 동일한 기업집단을 대상으로 하는 것은 문제가 있다는 지적이 있었다.

이러한 문제의식을 받아들여 2002년 3월 공정거래법 시행령 개정에 의하여, 상호출자제한기업집단과 출자총액제한기업집단을 자산총액의 절대적 기준에 따르도록 하였으며, 양자의 기준도 다르게 설정되었다. 즉 상호출자제한기업집단(채무보증제한기업집단에 준용)은 기업집단에 속한 국내 회사의 자산총액의 합계가 2조원 이상, 출자총액제한기업집단은 5조원 이상에 해당하는 기업집단으로 정하게 되었다.

한편 출자총액제한기업집단의 자산총액 기준은 몇 차례에 걸쳐 상향되었는데, 엄격한 규제 대상이 되는 기업집단의 규모를 경제 현실에 부합하게 할 필요가 있다는 지적에 따른 것으로서, 2005년 3월 동법 시행령 개정에 의하여 자산총액의 합계액이 6조원 이상으로 되었고, 이어서 2007년 4월 공정거래법 자체에 출자총액제한기업집단 자산총액 기준을 두는 개정을 하면서 기준은 10조원 이상으로 상향 조정되었다.

2) 상호출자금지

1986년 공정거래법 개정으로 상호출자금지제도가 도입된 이후 동 규제의 적용 대상이 되는 대규모기업집단 지정방식이 2002년 3월 동법 시행령의 개정에 의하여 변경된 것 외에 큰 변화는 없었다. 한편 동 시행령 개정에서, 당해 기업집단에 속하는 회사 중 회사정리절차나 기업구조조정촉진법상의 관리절차가 진행 중인 회사의 자산총액 합계액이 전체 자산총액 합계액의 100분의 50 이상인 기업집단에 대하여 공정거래위원회가 대규모기업집단 지정의 필요가 있는지를 판단하던 것에서, 이상의 요건을 충족하면 당연히 대규모기업집단에서 제외되고 다만 남아 있는 기업들의 자산총액이 여전히 2조 이상인 경우에는 대규모기업집단에 해당하는 것으로 변경되었다.

동일 대규모기업집단에 속한 계열회사 간에 상호출자를 금지하

는 상호출자 규제에 위반한 경우에, 주식 처분을 통하여 상호출자관계를 해소하여야 한다. 동 규정에 위반한 사례는 거의 발생하지 않고 있다. 1998년, 1999년 2000년에 각각 1건의 위반 사례가 있었는데, 신규편입이나 합병시 기존 상호출자에 대한 해소유예기간이 경과한 이후에도 해소하지 못한 경우이며, 1970, 1980년대에 성행하던 직접 상호출자방식의 가공자본을 통한 계열확장 행태는 사실상 차단된 것으로 볼 수 있다.

3) 출자총액제한

반면에 출자총액제한제도에 대해서는 제도의 존폐나 규제 정도에 관하여 많은 논의가 이어졌으며, 이에 따라서 입법적으로 제도의 폐지와 재도입을 포함하여 큰 폭의 변화가 있었다. ‘국민의 정부’가 출범하기 직전 1998. 2. 24. 제6차 공정거래법 개정에서 출자총액제한제도가 폐지되었다. 이는 외환위기 당시에 설치된 1998. 2. 4. 비상경제대책위원회의 결정에 따른 것으로, 외국인에 대한 적대적 M&A의 전면 허용에 따른 경영권 방어와 외국기업에 비해 국내기업을 역차별하는 문제를 해소한다는 차원에서 이루어졌다. 그러나 동 제도 폐지이후 대규모기업집단의 계열사 간 출자가 대폭 증가하고 내부지분율이 크게 높아져³⁾ 동일인이 가공자본을 이용하여 적은 지분으로 다수의 계열사를 지배하는 선단식 지배구조가 심화되고, 외부유입되는 실질적 자본증가 없이 부채비율을 감축시키며, 계열사 유상증자에 참여하여 부실계열사를 지원하는 등 제도폐지에 따른 부작용이 심각한 것으로 나타났다.

즉 1998. 2. 24. 출자총액제한제도 폐지 이후 대규모기업집단의 출자총액은 1998. 4월 17.7조원에서 1999. 4월 29.9조원, 2000. 4월 45.9조원으로 대폭 증가하였고, 이에 따라 순자산 대비 출자비율도 1998. 4월 29.8%에서 1999. 4월 32.5%, 2000. 4월 32.9%로 상승하여 1991년 이전 수준으로 회복하게 되었다. 이와 같은 출자총액의 증가는 주로 1-5대 기업집단이 재무구조 개선을 위해 대규모의 유상증자를 실시하는 과정에서 동 증자물량의 상당부분을 계열회사가 인수한 데서 기인하였다. 그러나 계열사 간 유상증자 참여는 실질적인 외부자금의 유입 없이 자기자

3) 대규모기업집단 출자총액은 '98.4월 17.7조원에서 '99.4월 29.9조원으로 증가하고, 내부지분율은 '98.4월 44.5% (계열사 지분율 35.7%)에서 '99.4월 50.5%(계열사 지분율 44.1%)로 상승하였다.

본을 증가시켜 형식적으로 부채비율을 감축시킨다거나 시장에서 퇴출되어야 할 부실계열사를 지원하는 수단으로 활용되는 등 폐해가 심각한 것으로 지적되었다.

<표>출자총액 변동현황 - 1998~2000

(단위: 조원, %)

구분	출자총액	순자산	순자산 대비 출자비율	출자한도초과
1998. 4.	17.7	59.2	29.8	-
1999. 4.	29.9	92.0	32.5	12.2
2000. 4.	45.9	139.6	32.9	19.8

한편 내부지분율은 1998년 4월 44.5%에서 1999년 4월 50.5%로 상승한 후에, 2000년 4월 43.4%로 하락하는 현상을 보였다. 1999년 내부지분율 상승은 재무구조 개선을 위한 유상증자에 계열회사들이 대거 참여한 데 기인하였고, 2000년 내부지분율 하락은 내부지분율이 높은 회사의 계열제외 및 외국인투자 유치로 계열사 지분율이 낮아진 데 따른 것이었다. 동일인과 특수관계인의 지분율 하락은 기업공개와 유상증자 실시에 따라 나타나는 현상으로 소유집중 완화라는 측면에서 바람직한 것으로 평가될 수 있다. 그러나 가공자본의 형성과 기업지배구조의 왜곡 초래와 관련된 계열회사 지분율이 지속적으로 상승하는 추세는 우려되는 현상으로 특히 계열회사 지분율의 상승과 동일인·특수관계인의 지분율 하락이 동시 진행되고 있는 점에 대해서는 동일인측이 적은 자본으로 많은 계열회사를 계속해서 지배한다는 문제가 제기될 수 있다.

<표>내부지분율 변동현황 - 1998~2000

(단위: %)

구분	동일인	특수관계인	계열회사	합계	
1998. 4.	3.1	4.8	36.6	44.5	
1999. 4.	2.0	3.4	45.1	50.5	
2000. 4.	전 체	1.5	3.0	38.9	43.4
	상 장 사	1.8	3.1	24.7	29.6
	비상장사	1.0	2.9	60.6	64.5

주 : 계열회사 지분에는 자기주식을 포함

이와 같이 출자총액제한제도가 폐지된 이후 출자총액의 규모나 내부지분율의 급격한 증가는 1999. 12. 28. 공정거래법 개정으로 동 제도가 재도입되는 근거가 되었다.

이에 따라서 1999. 12. 28. 공정거래법 개정에서는 출자한도를 순자산의 25%로 하고, 시행일은 2001. 4. 1.이며, 시행 당시 출자한도초과분에 대해서는 1년간의 해소유예기한을 부여하는 내용으로 출자총액제한제도가 재도입되었다.⁴⁾ 예외인정 대상출자로는 보유주식에 대한 신주배정, 담보권 실행이나 대물변제의 수령, SOC 관련출자 이외에 기업구조조정·외국인투자유치·중소기업과의 기술협력 관련출자가 열거되었다. 반면 업종전문화 등 산업합리화 관련출자나 소유분산우량회사의 출자는 종전과는 달리 예외인정 또는 적용제외 대상출자에 포함되지 아니하였다. 계열회사 간 순환출자를 억제하면서도 핵심역량에 집중하는 기업구조조정을 촉진하는 차원에서 3년 이상 영위하던 영업의 통합법인에 대한 현물출자, 물적분할로 인한 자회사에 대한 출자, 임직원 분사회사에 대한 출자, 친족분리를 위한 지분정리과정에서 동종회사에 대한 출자 등 예외인정대상 기업구조조정출자가 시행령에서 구체화되었다. 아울러 외국인투자유치를 위한 출자는 특정 외국인특이 30% 이상 최다출자자인 회사에 대하여 출자한 경우로 규정되고, 중소기업과의 기술협력을 위한 출자는 원료·부품을 주로 생산하는 중소기업 및 「벤처기업육성에관한특별조치법」에 의한 벤처기업에 대한 출자로 규정되었다.

한편 2002. 1. 26. 법개정에서 출자총액제한에 위반한 출자에 대하여 한도액을 넘는 주식의 처분을 대신하여 의결권 행사를 금지하는 내용의 시정명령을 발할 수 있도록 하는 규정이 도입됨으로써(법 17조의 2), 이후 출자총액제한규정에 위반한 경우에 주로 의결권행사를 금지하는 내용의 시정명령이 내려졌다. 공정거래위원회는 최초의 출자총액제한 한도를 넘는 출자액의 해소기간인 2002. 3. 31. 이후 한도액을 넘은 출자를 유지하고 있던 9개 기업집단 소속 34개사에 대하여 의결권 정지명령을

4) 1999. 8.15. 대통령 광복절 경축사에서 기존의 5대 기업구조조정 원칙에 더하여 추가로 3원칙(계열사 간 순환출자의 억제 및 부당내부거래 차단, 제2금융권에 대한 경영지배 개선, 변칙상속·증여의 방지)이 제시되었으며, 출자총액제한제도는 추가 3원칙 중 계열사 간 순환출자의 억제와 관련하여 입법추진된 것이다.

내렸으며, 이들 중 2개사에 대해서는 주식처분명령 그리고 11개사에 대해서는 과징금을 부과하였다. 이후 출자총액제한에 위반한 사례는 감소하는 추세를 보였다.

출자총액제한제도가 도입된 이후, 동 규제의 적용 범위는 지속적으로 축소되었는데, 우선 적용대상인 출자총액제한기업집단의 규모 기준이 2002년 3월 시행령 개정으로 5조원 이상이었으나, 2005년 3월 시행령 개정에 의하여 6조원 이상으로 변경되었고, 2007년 4월 법 개정에 의하여 10조원으로 상향되었다. 또한 예외 인정의 종류와 내용도 계속해서 확대되어 참여정부 말기에는 출자총액제한의 적용제외는 일견해서 파악할 수 없을 정도로 복잡한 구조를 갖게 되었다.

<표>출자총액제한제도의 변화

구분	내용
1986. 12. 31. 법개정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출자총액제한제도 시행(법 제10조) <ul style="list-style-type: none"> - 시행일: '87.4.1 - 출자한도: 순자산 40% - 특례한도제: 시행당시 출자한도초과기업은 '92.3.31까지 출자해소기간 부여 - 예외인정: 산업합리화, 유상증자, 담보권 실행, 외국인투자기업 또는 정부출자기업에 대한 출자등 - 제재: 주식처분명령, 형사벌(3년이하 징역 또는 2억원이하 벌금)
1990. 1. 13. 법개정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출자총액제한제도위반시 과징금 부과제도 신설(법 제17조)
1992. 12. 8. 법개정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예외인정 출자 확대(법 제10조) <ul style="list-style-type: none"> - 산업의 국제경쟁력강화를 위한 출자 <ul style="list-style-type: none"> · 부품생산중소기업과의 기술협력 · 도로·항만·철도등 산업기반시설확충을 위한 경우 - 보유주식의 평가액 증가로 인한 출자증가 ○ 출자총액제한규정 위반으로 주식처분명령을 받은 주식에 대하여 의결권의 행사를 제한하는 제도 신설(법 제18조)
1994. 12. 12.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출자한도: 순자산의 40%에서 25%로 인하(법 제10조) <ul style="list-style-type: none"> - 시행일: '95.4.1

법개정	<ul style="list-style-type: none"> - 25% 한도인하에 따른 출자초과분은 '98.3.31까지 해소유예 ○ 예외인정기간 연장 <ul style="list-style-type: none"> - 국제경쟁력 강화(업종전문화) : 5년에서 7년 - 유상증자 : 1년에서 2년 - 순자산감소 : 1년에서 3년 ○ 적용제외 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 사회간접자본시설사업 영위회사 - 소유분산우량회사(내부지분을 함께 15% 미만, 동일인 및 친족 지분 8% 미만, 자기자본비율 20% 이상으로 주력기업에 해당하지 않는 상장회사)
1996. 12. 30. 법개정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소유분산우량회사 선정기준 변경(시행령 개정) <ul style="list-style-type: none"> - 내부지분율 : 15%미만에서 20%미만으로 상향조정 - 동일인과 친족지분이 8%미만에서 5%미만으로 하향조정 - 자기자본비율이 20%이상에서 25%이상으로 상향조정 ○ 예외인정 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업에 대한 지분참여 10%에서 20%로 확대

구분	내용
1998. 2. 24. 법개정	○ 출자총액제한제도 폐지
1999. 12. 28. 법개정	○ 출자총액제한제도 재도입(법 제10조) <ul style="list-style-type: none"> - 시행일: 2001. 4. 1. - 출자한도: 순자산 25% - 시행당시 출자한도초과분은 2002. 3. 31.까지 해소유예기한 부여 - 예외인정: 유상증자, 담보권 실행, SOC, 기업구조조정, 외국인투자유치, 중소기업과의 기술협력 관련 출자등
2001. 1. 16. 법개정	○ 예외인정대상 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 지주회사 전환을 위한 출자
2002. 3. 30. 시행령 개정	○ 출자총액제한기업집단 자산총액 5조원 이상(영 17조 2항)
2005. 3. 31. 시행령 개정	○ 출자총액제한기업집단 자산총액 6조원 이상(영 17조 2항)
2006. 4. 14. 시행령 개정	○ 구조조정기업에 대한 출자 예외인정 추가, 졸업기준 보완 등 <ul style="list-style-type: none"> - 정부출자기관이 100분의 30이상의 지분을 가지고 있는 구조조정 대상기업에 대한 출자의 예외 인정 - 동일인이 자연인이 아닌 기업집단도 소유지배과리도 졸업기준 적용 - 내부거래위원회 구성요건 완화(4인이상 전원 사외이사 → 3인 이상으로

	서 총수의 2/3이상)
2007. 4. 13. 법개정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용 범위 축소 <ul style="list-style-type: none"> - 출자총액제한기업집단 자산총액 10조원 이상(법 10조 1항) - 출자한도 25%에서 40%로 상향 ○ 기업집단 적용제외 확대(법 10조 8항) <ul style="list-style-type: none"> - 소유지배 괴리도가 25P 이하이고, 의결권 승수가 3배 이하 - 계열회사의 수가 5 이하이고, 계열회사 간 출자관계가 2단계 이하 - 외투법인에 출자하는 경우 취득 또는 소유한 날부터 5년 이내에만 예외 인정 해주던 것을 요건충족시 계속 예외인정
2007. 7. 13. 시행령 개정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출총제 적용대상 회사 축소(소속 모든 회사 → 자산 2조원 이상 회사)
2009. 3. 25. 법개정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출자총액제한제도 폐지

다음의 표는 2007년 말 기준으로 출자총액제한제도의 적용제외 내지 예외 인정의 구조를 도식적으로 나타낸 것이다.

<표>출자총액제한 적용제외 및 예외인정 구조

유 형	내 용
지정 제외 기업집단 (영 17조 2항, 법 10조 8항)	<ul style="list-style-type: none"> ·금융업 또는 보험업만을 영위하는 기업집단(1호) ·금융업 또는 보험업을 영위하는 회사가 지배하는 기업집단(1호) ·회생절차 또는 관리절차가 진행 중인 회사의 자산총액합계가 기업집단 전체 자산총액의 50% 이상인 기업집단(2호) ·동일인의 의결지분율에서 소유지분율을 차감한 비율이 25% 이하이고, 의결지분율이 소유지분율의 3배 이하인 기업집단(4호) ·계열회사 수가 5개 이내이고, 2단계를 초과하는 계열사 간 출자가 없는 기업집단(5호)
적용이 제외되는 회사 (법 10조 7항)	<ul style="list-style-type: none"> ·금융업 또는 보험업을 영위하는 회사(1호) ·지주회사 등(2호) ·회생절차 또는 관리절차가 진행 중인 회사(3호) ·내부건제시스템을 잘 갖춘 지배구조 모범회사(4호) ·직전 사업연도 자산총액이 2조원 미만인 회사(5호, 영 17조의9 3항)
적용이 제외되는 출자 (법 10조 6항)	<ul style="list-style-type: none"> ·사회기반시설 민간투자회사에 대한 출자(1호) ·민영화되는 공기업의 인수를 위한 출자(2호) ·동종 또는 밀접한 관련사업을 영위하는 회사에 대한 출자(3호) ·정부가 30% 이상 출자한 회사에 대한 출자(4호)

	·남북교류협력에 관한 법률상 협력사업자로 승인된 회사에 대한 출자(5호)
예외가 인정되는 출자 (법 10조 1항)	·기존 지분비율에 따라 신주를 취득하는 경우(1호) ·담보권실행 또는 대물변제의 수령에 의한 주식취득(2호) ·외국인투자기업에의 출자(3호) ·중소기업과 기술협력, 신산업 등 일정한 산업의 국제경쟁력 또는 기업경쟁력 강화를 위한 기업구조조정을 위한 출자(4호) ·지주회사 또는 비지주회사로의 전환과정에서 일시적 주식취득(5호) ·회생절차 또는 관리절차가 진행 중인 회사의 주식취득(6호) ·법인등기부상 본점이 수도권 이외의 지역에 소재하는 회사의 주식취득(7호) ·법인세 감면을 받는 회사의 주식취득(8호)

한편 공정거래위원회는 2007년, 2003년부터 2006까지 출자총액제한규정에 위반하여 의결권행사 금지 명령을 받은 사건에 대한 이행 여부를 조사하였는데, 대부분의 회사는 이행 명령을 충실히 이행하였지만, 금호산업, 두산건설, 삼화왕관 등 3개사가 5개 피출자회사의 주주총회에 1~3회 참석하여 의결권 제한대상 주식으로 의결권을 행사한 것으로 나타났다. 그러나 의결권행사제한 의무를 위반한 3개사는 조사 당시 모두 출자총액제한대상 회사가 아니어서 향후 위반행위 금지와 같은 시정명령의 실익이 없는 점, 금호산업, 두산건설의 경우 의결권 제한대상 주식을 매각하여 의결권 제한 출자분이 해소된 점, 의결권 행사지분율이 미미하여 의결권 행사로 의결결과가 달라질 가능성이 없었던 점, 담당자의 주의 소홀 또는 착오로 주주총회 위임장에 날인하였거나, 출자회사와 피출자회사간 의사소통 부족 등으로 의결권이 행사된 점 등을 고려하여 모두 경고 조치하였다.

<표>출자총액제한 규정 위반 기업집단 및 계열사: 2003 - 2006

	2003	2004	2005	2006
위반 기업집단	11	6	2	2
위반 계열회사	21	12	2	2

출자총액제한제도에 대한 폐지 등을 주장하는 비판이 계속되었는데, 특히 일정한 한도를 기준으로 한 획일적이고 엄격한 규제가 기업의 적극

적인 투자 활동에 장애가 되고 있다는 지적이 유력하였으며, 이러한 지적을 반영하여 출자총액제한제도에 의한 규제는 그 대상이나 규제 수준 측면에서 지속적으로 완화되었다. 특히 2007년 법령의 개정을 통하여 규제 대상인 기업집단은 자산총액 10조원 이상 그리고 출자한도는 순자산액의 100분의 40으로 상향되었으며, 출자제한의 적용을 받는 회사도 자산이 2조원 이상인 회사로 한정되었다. 따라서 2007년에 출자총액제한제도에 의한 규제를 받는 회사는 11개 기업집단에 25개 계열사로 축소되었다. 또한 이들 25개사는 출자한도액에 미치지 못하는 14.9조원을 출자한 상태로, 한도액까지의 출자여력은 37.4조원이 남아 있는 것으로 나타났다.

이상의 출자총액제한규제에 의하여 동 제도의 재도입의 근거가 되었던 내부지분율의 상승이나 소유지배 괴리도의 증가를 억제하는데 어느 정도의 영향을 미쳤는지를 일의적으로 평가하기는 어렵다. 그러나 2004년부터 2007년까지 소유지배괴리도의 변화에 관한 다음의 표가 보여주듯이, 최소한 소유지배괴리도의 상승이 제한되고 있다는 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있다.

<표>출자총액제한기업집단 소유지배 괴리도 변화: 2004-2007

(단위: %, %p, 배)

구 분	소유지분율(A)	의결지분율(B)	소유지배괴리도 (B-A)	의결권승수
2004년 (18개)	5.69	36.42	30.73	8.61
2005년 (11개)	6.49	41.73	35.24	8.57
2006년 (14개)	6.36	37.65	31.28	7.47
2007년 (11개)	6.38	37.74	31.36	7.54

4) 채무보증제한

1998년 2월 공정거래법 개정에서, 1997년말 외환위기에 따른 대기업집단의 연쇄도산이 거미줄같이 얽혀있는 계열사 간 채무보증에 기인하였다는 인식과 기업구조조정 of 중요한 장애요소가 되어 온 계열사간

채무보증의 완전해소 필요성에 따라 1998. 4. 1. 부터 신규채무보증을 전면 금지하고, 기존 채무보증은 2000. 3월말까지 해소토록 하였다. 아울러 채무보증의 조속한 해소를 위해서는 기업뿐만 아니라 금융기관의 대출관행의 개선도 중요하다는 인식하에 은행여신관리업무시행세칙을 개정, 1998. 4. 1. 부터 주채무계열 소속회사에 대한 금융기관의 여신제공시 계열사의 채무보증을 받지 못하도록 하였다. 이와 같은 채무보증의 전면 금지는 이후 변동 없이 계속되었다.

다만 금융산업의 환경 변화에 대응하여 채무보증 규제대상인 여신의 주채로서 금융기관의 범위에 약간의 수정이 있었는데, 2007. 11. 2. 동법 시행령 개정에 의하여 납입자본금이 3,000억원 이상인 상호저축은행을 포함시켰고, 규제의 형평을 위하여 여신전문금융회사도 납입자본금 기준을 상호저축은행과 동일하게 적용하였다(영 17조의6).

당시 정부는 기업구조조정 5대 원칙중의 하나로서 채무보증의 해소를 제시하고, 기업에 대해 조기해소를 독려하는 한편, 금융기관 측에 중복·과다보증, 포괄근보증 등 불합리한 채무보증의 해지를 요청하여 채무보증의 차질 없는 해소를 위한 여건 조성에 주력하였다. 이러한 노력의 결과로 1998년 4월 이전에 발생한 채무보증 33.6조원은 2002. 4. 1.까지 모두 해소되었다. 또한 이후 신규지정이나 계열편입으로 발생한 채무보증도 기한 내에 모두 해소되었으며, 공정거래법상 허용되는 제한제의 대상 채무보증도 매년 감소하였다.

<채무보증 변화 추이: 1998 - 2007>

(단위: 억원)

구분	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
제한 대상	268,935	97,824	15,261	3,643	6,758	6,604	4,513	12,628	3,581	1,854
제한 제외	365,659	126,188	58,212	45,112	40,139	38,816	33,248	26,973	18,456	16,390
합 계	634,594	224,012	73,473	48,755	46,897	45,420	37,761	39,601	22,037	18,244

이상의 결과에서 볼 수 있듯이, 1998년 공정거래법 개정으로 강화된 채무보증제한제도는 실효성 있게 운영되었으며, 금융자원의 편중 완화, 신용위주의 대출관행 정착 및 동반부실화 위험의 축소 나아가 기업의 재무건정성을 제고하는데 기여한 것으로 평가할 수 있다.

5) 금융·보험회사의 의결권 제한

대규모기업집단에 속하는 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사가 취득 또는 소유하고 있는 국내계열회사 주식의 의결권을 제한하는 규제는 국민의 정부와 참여정부 시기에 큰 변화 없이 계속되었는데, 제도의 강화 측면에서 2004. 12. 31. 공정거래법 개정은 주목할 만한 것이다. 동 개정에 의하여 대규모기업집단에 속한 금융·보험사가 계열회사에 대한 의결권을, 임원의 선임 또는 해임, 정관 변경, 합병, 영업의 전부 또는 주요 부분의 다른 회사로의 양도 등의 예외적 사유로 행사할 경우에 그 범위를 30%에서 15%로 축소하였으며(법 11조 3호), 동 개정법 부칙 제9조는 2006년 4월 1일부터 2007년 3월 31일까지는 100분의 25, 2007년 4월 1일부터 2008년 3월 31일까지 100분의 20, 2008년 4월 1일부터 100분의 15를 각각 초과할 수 없는 것으로 하는 경과규정을 둬으로써, 제도의 실효성을 기하도록 하였다.

공정거래법상 금융·보험회사의 의결권 제한은 1986년 제도 도입 시부터 규제 내용에 큰 변화 없이 유지되어 왔다. 금융보험회사는 관련법령에서 동일회사 발행주식 총수의 일정 비율 이하로 보유한도가 제한되고 있으므로 계열금융기관을 통한 계열확장 내지 계열강화의 우려가 없다는 주장도 가능하나, 대규모기업집단은 여러 개의 계열금융기관을 소유하고 있어 개별법령에서 정한 한도 내에서 취득하더라도 동일인과 비금융보험회사, 그리고 복수의 계열금융기관이 합하는 경우에는 경영을 지배할 수 있는 지분을 확보할 수 있다는 점에서 공정거래법상 규제의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

공정거래위원회는 1998년부터 2007년까지의 기간 동안 모두 세 차례에 걸쳐 금융·보험회사의 의결권 제한의 준수에 관한 실태조사를 하

였다. 첫 번째 조사는 2000년 5월에 대규모기업집단에 속한 77개 금융·보험회사에 대하여 진행되었으며, 조사 결과를 바탕으로 2000. 8. 5. 5개 기업집단 소속 8개 금융·보험회사의 14개 국내계열회사 주식에 대한 의결권 행사에 대하여 시정조치를 하였다. 두 번째 조사는 2003. 8. 4.부터 2003. 9. 8.까지의 기간 동안 49개 기업집단 소속 85개 금융·보험회사에 대하여 행하여졌고, 4개 기업집단 소속 7개 금융·보험회사의 7개 국내계열회사 주식에 대한 의결권 행사에 대하여 시정조치를 하였다. 특히 동 조사에서는 금융·보험회사의 의결권 행사가 국내 우량기업에 대한 외국인 적대적 M&A의 방어보다는 계열확장을 목적으로 이루어진 경우가 많다는 것이 드러났다. 끝으로 2007년 공정거래위원회는 2003. 8. 1.부터 2006. 11. 30.까지의 기간 중 상호출자제한기업집단 소속 79개 금융·보험회사의 계열회사 보유주식에 대한 의결권행사 실태를 점검하였다. 동 조사는 79개 금융·보험회사가 행한 총 669회의 의결권 행사를 대상으로 하였는데, 5개 금융·보험회사가 5개 계열회사의 주주총회에서 법상 허용되지 않는 14회의 의결권을 행사한 것으로 드러났는데, 이전의 조사 결과에 비하여 위반의 정도는 낮은 것으로 평가되었다. 즉 위반 사례에서 범위반 행사비율이 극히 미미(0.05%~1.6%)하여 범위반 정도가 경미한 점, 의결권 행사로 의결결과가 달라질 가능성이 없었던 점, 범위반의 발생경위가 발행주식총수 개념의 오해로 인한 의결권행사한도 계산착오, 의결권행사가능 안전에 대한 법령해석상 오류, 업무담당자의 주의소홀 등에 기인한 점 등이 고려되었으며, 공정거래위원회는 5개 금융·보험회사에 대하여 경고 조치를 하였다.

6) 공시제도 등

1996. 12. 20. 공정거래법 개정에 의하여 대규모기업집단에 속하는 회사는 당해 회사의 주식소유현황·재무상황 및 다른 국내회사 주식의 소유 현황을 공정거래위원회에 신고하여야 하는 규정이 도입되었다. 기업에 대한 신고의무의 부과도 간접적인 규제로서 의미가 있지만, 기업 또는 기업집단에 관련된 일정한 사항의 공시와 절차적 요구는 시장의 자율적인 통제가 가능할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이라는 점에 의의가 있으며, 내용적으로 공시 대상이 확대되어 왔다.

우선 1999. 12. 28. 공정거래법 개정에 의하여 대규모기업집단에 속한 회사는 대규모내부거래를 하는 경우 사전에 이사회결 및 공시를 하여야 하는 규정이 도입되었다. 이를 시행하기 위한 2000년 4월 개정된 동법 시행령의 세부적 규정에 따라서(영 17조의8), 처음 규제 대상은 10대 그룹에 한정되었지만, 이후 상호출자제한기업집단 일반으로 확대되었다. 이사회 결 및 공시의 대상이 되는 대규모 내부거래는 거래금액이 당해 회사 자본금의 10/100 이상이거나 100억원 이상인 경우이며, 공시내용은 거래의 목적 또는 이유, 거래의 목적물, 거래의 상대방, 거래의 금액 및 조건 등을 포함하여야 하는 것으로 규정되었다.

2004. 12. 31. 공정거래법 개정으로 공시의무의 부과가 확대되었는데, 동 개정에서 신설된 제11조의3에 의하여 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사를 제외한 대규모기업집단에 속하는 비상장회사는 1) 최대주주와 주요주주의 주식보유현황 및 그 변동사항, 임원의 변동 등 회사의 소유지배구조와 관련된 중요사항, 2) 자산·주식의 취득, 증여, 담보제공, 채무인수·면제 등 회사의 재무구조에 중요한 변동을 초래하는 사항, 3) 영업양도·양수, 합병·분할, 주식의 교환·이전 등 회사의 경영활동에 중요한 변동을 초래하는 사항 등에 대하여 공시할 의무를 부담하게 되었다.

다. 부당지원행위 규제

1) 「부당한 지원행위의 심사지침」 제정

실질적으로 경제력집중 억제에 의의가 있지만, 규제형식상 불공정거래행위로서 부당지원행위 규제는 1996. 12. 30. 공정거래법 개정에 의하여 입법화되었고, 1997. 7. 29. 「부당한 지원행위의 심사지침(내부지침)」의 제정을 통하여 실제 운영의 기준을 마련하였다. 이후 부당지원행위에 대한 규제의 내용상 큰 변화 없이 지속되었는데, 다만 2007. 4. 13. 공정거래법 개정에 의하여 종래 해석상 다툼이 되었던 지원행위의 대상 중에 상품·용역이 포함된다는 것을 명시적으로 밝힌 것은(법 23조 1항 7호) 주목할 만한 것이다.

2) 금융거래정보요구권 도입

한편 부당지원행위 규제와 관련하여 1999. 2. 5. 공정거래법 개정으로 공정거래위원회에 금융거래정보요구권을 부여한 것은 규제의 실효성을 제고하기 위한 규정으로 볼 수 있다. 동 규정은 대규모기업집단 계열사 간 부당한 자금·자산 지원행위에 국한하여 2년간 한시적으로 공정거래위원회가 금융기관의 장에게 금융거래정보의 제출을 요구할 수 있도록 하는 내용이었는데, 이는 계열사 간 부당한 자금·자산 지원행위가 대부분 금융기관을 매개로 하여 우회적으로 이루어지고, 갈수록 그 수법이 교묘해지고 있어 금융거래정보가 없다면 사실상 부당지원행위 조사가 불가능하다는 현실인식에 기초한 것이다. 실제 5대그룹 부당지원행위 조사과정에서도 금융기관을 매개로 한 우회적인 계열사 지원혐의를 포착하고도 금융기관이 금융실명법의 규정을 들어 자료제출을 거부하는 바람에 더 이상 조사를 진행할 수 없는 사례가 있었다.

그러나 금융거래정보요구권은 금융실명법의 금융거래비밀보호라는 취지를 최대한 존중하기 위해 극히 엄격한 요건 하에 운영토록 하였다. 우선 금융거래정보를 요구할 수 있는 대상을 대규모 기업집단 계열사 간 부당지원행위의 상당한 혐의가 있는 경우로 한정하고, 절차적으로도 거래자의 인적 사항, 사용목적, 요구하는 거래정보의 내용을 기재한 문서에 의하도록 하였다. 또한 금융기관이 제공한 정보내역을 10일 이내에 서면 통보토록 하고 공정거래위원회도 그 행사사실을 기록하여 3년간 보관하며 이를 누설하는 경우 등에는 3년 이하 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 함으로써 그 남용을 방지하고 있다(법 50조 5항 내지 8항, 69조 1항).

그리고 2001. 1. 16. 법개정으로 동 금융거래정보요구권은 이후 3년간 연장되었는데, 이는 그 동안 공정거래위원회의 부당내부거래 규제 노력과 동 권한의 신중한 행사에 대한 긍정적인 평가에 따른 것으로 볼 수 있다. 이후 각각 3년간 유효기간을 설정한 2004. 12. 31.과 2007. 4. 13. 법개정으로 금융거래정보요구권 제도는 지속되고 있다.

3) 부당지원행위 일괄 조사

부당지원행위 규제는 불공정거래행위 규제의 형식을 취하지만, 실질은 동일 기업집단에 속한 계열회사 간 거래에 대한 규제를 통한 경제력집중 억제에 의의를 갖고 있다. 특히 동 규제는 형식적으로 이루어지는 경제력집중 억제를 위한 다른 규제와 비교하여, 개별 시장에서의 경쟁제한성에 초점을 맞추어 사후적인 평가를 통한 규제라는 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있다.

그러나 제도 시행 초기에 법리에 대한 이해가 충분하지 않은 상황에서 규제가 실효적으로 기능하는데 어려움이 있었고, 공정거래위원회가 수차례에 걸쳐 행한 일괄조사는 제도 시행 초기의 한계를 극복하기 위한 방안으로 의미가 있었다. 공정거래위원회는 제도의 취지에 맞추어 대규모기업집단 소속회사와 개별·독립회사와의 공정한 경쟁기반을 조성하고, 핵심역량(core competence) 위주의 구조조정을 촉진하기 위해 대규모기업집단 계열회사 및 공기업에 대해 부당내부거래행위를 조사·시정 조치하였다.

1998년부터 9차례에 걸친 부당내부거래를 조사하여 총 29조2,000억원의 지원성거래를 적발하고 공표명령 등의 시정명령과 함께 총 2,955억원의 과징금을 부과하였다.

<부당내부거래 조사결과>

구 분	5대 그룹	6~30대	계열분리회사	공기업	소 계
조 사 횟 수	4	2	1	2	9
지원성거래 (조원)	20.3	6.5	1.1	1.3	29.2
과 징 금 (억원)	2,145	303	75	432	2,955

또한 2000년 4대 그룹(4차) 부당내부거래와 관련하여 현대중공업, 삼성카드, LG상사, SK글로벌 등 4개사를 검찰에 고발하기도 하였다. 이는 계속되는 조사 및 시정조치에도 불구하고 동일유형의 위반행위가 반

복된 점 등을 감안하였기 때문이다.

조사 활동을 구체적으로 보면, 5대 기업집단에 대한 1차 조사는 1998. 5. 8.~1998. 6. 20. 동안 이루어졌으며, 조사대상 업체는 당초 5대 기업집단 소속 18개사였으나 조사과정에서 관련기업이 추가로 포함됨에 따라 지원업체 80개사, 수혜업체 35개사로 총 115개사가 되었다. 조사 결과 80개 지원업체가 35개 수혜업체에 대하여 부도직전의 기업어음(CP) 고가매입, 특정금전신탁을 이용한 CP고가매입, 후순위사채 고가매입, 증권예탁금 명목의 저리대여, 부동산 매각대금 지연회수 등 다양한 방법을 동원하여 행한 지원성거래의 총규모는 4조 263억원에 달하였다. 기업집단별 과징금은 과징금 부과기준에 의거, 현대 226억원 등 총 722억원을 부과하였다. 특히 동 조사에서는 기업집단의 주력기업이 재무구조가 취약한 계열사를 집중지원한 것으로 드러났으며, IMF 사태 이후 경영이 악화된 계열금융회사의 「재무건전성기준」 충족을 위해 계열회사들이 후순위사채 고가매입, 특정금전신탁 저리예치, 유상증자 참여 등 다양한 방법으로 지원하였다. 또한 계열사에서 분리된 동일인의 친족회사에 대하여 다수의 계열사들이 지원한 것으로 밝혀졌다.

<표>기업집단별 부당내부거래규모 및 과징금액

(단위: 억원)

기업집단	지원업체수	수혜업체수	지원성거래규모	과징금액
현 대	35	11	7,706	226
삼 성	7	9	7,200	114
대 우	6	7	4,229	89
L G	20	6	10,573	102
S K	12	2	10,555	191
합 계	80	35	40,263	722

주 : 예탁금, 대여금, 선급금, 기업어음 등 자금거래는 기간을 감안하지 않은 단순 합계임. 부동산임대료는 월임차료를 연간 보증금으로 환산하여 임차보증금과 합산한 것임

5대 기업집단에 대한 1차 조사결과 계열사 간 부당한 지원행위

가 광범위하게 이루어지고 있음을 확인하고, 5대 기업집단 소속 40개 업체를 대상으로 1998. 6. 29.부터 1998. 7. 24.의 기간 동안 2차 조사를 실시하였다. 조사결과 33개 지원업체가 21개 수혜업체에 대하여 총 1조 4,927억원 규모의 지원성 거래를 한 것으로 나타났으며, 계열사 발행 기업어음(CP) 고가매입 등 위반유형은 대체로 1차조사시 적발된 유형과 유사하였다. 기업집단별 과징금은 1차 조사시와 동일한 기준을 적용하여 현대 91억원 등 총 209억원을 부과하였다. 주요 특징도 1차조사 결과와 대체적으로 유사하게 나타났다.

<표>기업집단별 부당내부거래규모 및 과징금액

(단위: 억원)

기업집단	지원업체수	수혜업체수	지원성거래규모	과징금액
현 대	13	7	3,485	91.6
삼 성	2	3	2,000	30.3
대 우	11	3	415	44.6
L G	3	2	682	22.2
S K	4	6	8,345	20.7
합 계	33	21	14,927	209

3차 조사는 1999. 5. 6.~1999. 7. 10. 동안 5대 기업집단 소속 계열회사 31개사를 대상으로 단기채용한 금융·전산 외부전문가 5명을 포함 50명의 조사인력을 투입하여 66일간 실시되었고, 53개 지원업체가 38개 수혜업체에 대하여 총 12조 3,327억원 규모의 지원성거래를 한 사실을 적발하였다. 이는 1998년도 1차, 2차 조사시 적발된 지원성 거래규모 5조 5000억원의 약 2.2배 수준이었다. 또한 이러한 거래를 통해 순수하게 지원된 지원금액(실제거래가액-정상거래가액)은 총 2,500억원에 이르렀다. 과징금액 산정은 1998년 1~5대 조사 및 6대 이하 조사결과에 대한 과징금 산정기준과 동일기준을 적용하였으며 특히 반복행위에 대하여는 가중하여 부과하였다. 동 조사에서는 주로 계열금융기관을 사금고화하여 계열회사 지원에 활용하였음이 드러났는데, 특히 금융관련법상의 계열회사에 대한 대출한도를 위반하여 저리대출하거나 투자하는 방식이 사용되었다. 또한 특수관계인에 대한 부당한 지원(삼성 SDS의 이재용 등에 대한 신주인수권부사채 저가매각 등)

을 통한 지배권 강화를 도모하였으며 갈수록 지원유형이나 수법이 고도화, 지능화 되는 경향을 보였다. 그리고 부실계열사나 친족독립경영회사에 대한 지원도 지속되고 있었으며 부당지원행위 이외에 상호출자금지규정 위반사실도 적발하였다. 특히 3차 조사부터 새로 도입된 금융거래정보요구권(계좌추적권)은 새로운 지원유형을 적발하는데 결정적 역할을 하였다.

<표>기업집단별 부당내부거래규모 및 과징금액

(단위: 억원)

기업집단명	지원업체수	수혜업체수	지원성거래규모	지원금액	과징금액
현 대	19	13	40,934	935	242
대 우	7	10	54,301	858	135
삼 성	8	7	3,997	566	349
L G	10	7	10,980	122	56
S K	9	1	13,115	19	12
합 계	53	38	123,327	2,500	794

4차 조사는 2000. 8. 16.~2000. 10. 14. 동안 56일간 대우그룹을 제외한 4대 기업집단 총 36개 계열사를 대상으로 실시되었다. 조사결과 32개 지원업체가 20개 수혜업체와 35명의 특수관계인에 대하여 총 2조 4,638억원 규모의 부당한 지원성거래를 한 것이 적발되었다. 이중 반복위반행위가 10건 9,025억원(36.6%), 특수관계인 지분이 4건 1,266억원을 차지하였다. 이러한 거래를 통해 순수하게 지원된 지원금액(실제거래가액-정상거래가액)은 총 1,262억원이었다. 또한 위장계열사 8개사, 대규모내부거래 공시규정위반 2개사 및 조사거부·방해행위 1개사를 적발하였다. 1998년 이후 조사결과에 대한 과징금 부과기준과 동일한 기준을 적용하여 총 442억원의 과징금을 부과하였으며 조사거부·방해행위 및 대규모내부거래 공시규정 위반행위에 대해서는 총 2억 2000만원의 과태료를 부과하였다. 동 조사에서는 종전과 달리 비계열 금융기관을 경유한 우회적인 방법 등을 통한 위반행위가 지속적으로 반복되고 있었으며, 시가가 형성되지 않은 제도상 허점을 이용하여 비상장주식 저가 매각을 통한 특수관계인 부당지원행위가 3차 조사시까지 1건에 468억원에 규모였는데, 동 조사에서는 4건에 규모도 1,266억원으로 증가하였다는 점이 특징적이었다. 또한 계

열사가 해외금융기관을 이용하는 등 새로운 유형의 부당지원행위가 나타나고, 그 수법이 점점 더 지능화·다양화되는 경향을 나타냈고, 친족독립기업과 모그룹 계열사 간 지원행위가 계속되고 있었으며, 관계회사를 지원한 행위도 새롭게 등장하였다. 그리고 미편입계열사를 통한 중소기업 분야로의 계열확장 등을 도모한 것이 적발되었고, 기타 조사거부·방해행위 및 대규모내부거래 공시규정 위반행위도 드러났다.

<표>기업집단별 부당내부거래규모 및 과징금액

(단위: 억원)

기업집단명	지원업체수	수혜업체수	지원성거래규모	지원금액	과징금액
현 대	7	7	5,654	441	141
삼 성	8	5	3,311	356	99.7
L G	10	4	5,042	184	123
S K	7	4	10,631	281	78
합 계	32	20	24,638	1,262	442

주 : 지원객체인 특수관계인 - 현대 1명, 삼성 1명, LG 33명

6대 이하 기업집단에 대한 1차 조사는, 6~30대 기업집단 중 계열사 간 자금거래가 500억원 이상이거나 자산거래 1,500억원 이상인 기업집단으로서 계열사 간 내부거래규모가 큰 한진, 한화, 한솔, 동부, 동양 등 5개 집단을 1999. 10. 19.~1999. 12. 2. 동안 실시되었다. 조사결과 35개의 지원업체가 45개의 수혜업체에 총 2조 5000억원의 지원성거래를 한 사실을 적발하였으며, 이러한 거래를 통해 순수하게 지원된 지원금액(실제거래가액-정상거래가액)은 총 693억원이었다. 구조조정 촉진을 위해 구조조정완료 회사와 진행 중인 관련회사는 과징금을 면제하였으며, 나머지 회사에 대하여는 1998년 5대 집단에 대한 조치와 동일한 기준에 의하여 한진 21억원 등 총 181억원을 부과하였다. 동 조사에서는 주로 자금여력이 있는 주력기업, 금융·보험회사가 부실 계열회사 또는 협력회사를 지원하는 경향이 나타났다. 특히 IMF 사태 이후 경영이 악화된 부실 증권사의 「재무건전성기준」을 충족시키기 위해 다수의 계열회사들이 집중지원하였고, 또한 부당지원의 주체 및 객체 회사 중 상당수가 구조조정(합병, 매각, 청산 등)을 완료 또는 진행 중인 것으로 드러났다.

<표>기업집단별 부당내부거래규모 및 과징금액

(단위: 억원)

기업집단명	재계순위	지원업체수	수혜업체수	지원성 거래규모	지원금액	과징금액
한진	6위	10	12	5,613	164	21
한화	8위	6	6	3,670	229	43
한솔	15위	7	8	3,004	45	11
동부	20위	2	4	2,345	27	14
동양	23위	10	15	10,205	228	92
합계		35	45	24,837	693	181

6대 이하 2차 조사는 6대 이하 1차 조사의 조사대상 기업집단을 제외하고 나머지 기업집단을 대상으로 하였다. 이들에 대한 부당내부거래조사를 하지 않으면, 재벌개혁의 사각지대가 될 우려가 있었다. 이러한 우려를 불식시키고 또한 내부거래 조사를 통한 구조조정 등 재벌개혁을 촉진하기 위하여 2000. 5. 9.~2000. 6. 30. 동안 53일간 조사가 실시되었다. 조사결과 26개 지원업체가 34개 계열회사, 특수관계인 및 친족독립경영회사에 대하여 총 3조 9,577억원 규모의 지원성거래를 한 사실이 적발되었고, 이러한 지원성거래를 통하여 수혜업체들이 순수하게 지원받은 금액(실제거래가격-정상거래가격)은 총 499억원으로 드러났다. 1998년 이후 5대 기업집단 조사 및 6대 이하 기업집단 조사결과에 대한 과징금 부과 기준과 동일한 기준을 적용하였고 구조조정의 원활한 추진을 지원하기 위하여 지원주체나 지원객체가 합병, 매각 등 구조조정된 경우에는 과징금을 면제하였다.

<표>기업집단별 부당내부거래규모 및 과징금액

(단위: 억원)

기업집단명	계열순위	지원업체수	수혜업체수	지원성 거래규모	지원금액	과징금액
롯데	6	3	4	1,887	53	22.3
금호	8	5	5	11,699	105	15.5
쌍용	10	3	4	5,653	111	44.7
동국제강	15	2	4	9,941	31	19.4
대림	17	3	6	6,573	144	48.2
코오롱	20	8	6	1,656	35	14.4
제일제당	23	2	5	2,168	20	9.4
합계		26	34	39,577	499	174

대규모기업집단이 계열분리회사 등을 부당하게 지원하는 행위를 조사하여 개선함으로써 계열분리회사 등의 독립경영을 촉진하고 정상적인 기업구조조정을 유도하기 위하여, 1~10대 기업집단 중 계열분리회사 등이 있는 기업집단 및 동 기업집단의 계열분리회사에 대한 조사가 33일간(1999.11. 2.~1999. 12. 4.) 실시되었다. 조사결과 23개 지원업체가 23개 수혜업체 및 특수관계인에 대하여 총 1조786억원 규모의 지원성거래를 한 사실을 적발하였고 이러한 지원성거래를 통하여 수혜업체들이 순수하게 지원받은 금액(실제거래가격-정상거래가격)은 총 124억원으로 드러났다. 1998년 이후 5대 기업집단 조사 및 6대 이하 기업집단 조사결과에 대한 과징금 부과 기준과 동일한 기준을 적용하였고, 구조조정의 원활한 추진을 지원하기 위하여 지원주체나 지원객체가 합병, 매각 등 구조조정이 된 경우에는 과징금을 면제하였다. 동 조사에서 나타난 특징을 보면, 모기업집단은 소속 계열회사들을 지원하는 방법과 유사한 방법으로 계열분리회사들을 지원해 왔고, 모기업집단 소속회사 간에도 부실계열사나 특수관계인에 대한 지원이 지속적으로 이루어지고 지원방법도 날로 지능화되고 있었다. 또한 계열분리회사들 상호간에도 우량한 회사가 부실회사를 지원하는 등 부당지원행위가 상당히 존재하였다.

<표>기업집단별 부당내부거래규모 및 과징금액

(단위: 억원)

구 분	지원업체수		수혜업체수		지원성 거래규모	지원금액	과징금액
	그룹사	친족회사	그룹사	친족회사			
현 대	3	3		6	4,308	57	38.7
삼 성	1	1		2	270	6	4.4
L G	2		1(5)	3	129	6	1.6
S K	1	1		2	903	11	7.5
쌍 용	-	-	-	-	-	-	-
한 화	4	1	1	2	1,473	20	8.8
금 호	2	1	2	1	1,860	5	0.58
롯데	2	1	1	2	1,843	19	13.6
합 계	15	8	5(5)	18	10,786	124	75

공기업 1차 조사는, 공기업의 핵심역량을 주력사업부문에 집중하도록 함으로써 공기업의 경쟁력을 제고하고 공정한 경쟁을 유도하기 위해 내부거래규모가 큰 8개 공기업을 대상으로 30일간(1999. 3. 2.~1999. 3. 31.) 실시되었다. 조사결과 지원주체 13개사가 지원객체 18개사에 총 3,933억원의 거래를 한 사실이 적발되었으며, 이러한 거래를 통해 순수하게 지원된 지원금액(실제거래가액-정상거래가액)은 총 254억원이었다. 또한 한전, 통신공사 등 4개 공기업의 거래상지위남용, 거래강제 등 4건의 불공정거래행위 사실도 적발되었다. 과징금은 대규모기업집단의 경우와 동일한 기준을 적용하여 한국전력공사 13억원 등 총 37억원이 부과되었다. 특히 동 조사에서는 자회사와 수의계약을 체결하는 과정에서 비자회사에 비해 예정가격 대비 높은 낙찰율로 계약을 체결하는 방식으로 자회사를 지원해 준 사례가 다수 적발되었다. 그리고 자금 저리대여 등 직접적인 자금지원보다는 상품·용역거래시 과도한 선급금 지급시 자회사의 거래조건을 유리하게 해 주는 방식으로 지원하는 사례가 많았다. 아울러 자회사에 인력을 파견하고 파견인력에 대한 보수 미회수 등을 통한 부당인력지원 사례도 적발되었다.

<표>공기업별 부당내부거래규모 및 과징금액

(단위: 억원)

공 기 업 명	지원업체수	수혜업체수	지원성 거래규모	지원금액	과징금액
한 국 전 력 공 사	2	3	1,354	137	13
한국전기통신공사	2	3	1,276	31	7
농수산물유통공사	2	2	118	4	2
한 국 가 스 공 사	3	2	371	19	7
대 한 주 택 공 사	1	4	586	42	5
한 국 도 로 공 사	1	1	66	2	1
한 국 토 지 공 사	1	2	129	16	1
한국지역난방공사	1	1	33	3	1
합 계	13	18	3,933	254	37

공기업 2차 조사는, 1차 공기업 조사와 마찬가지로 공기업의 핵심역량을 주력사업부문에 집중하도록 함으로써 경쟁력을 제고하고 공기업과 민간기업의 공정한 경쟁을 유도하기 위해 한국통신 등 5개 공기업에 대하여 32일간(2000. 11. 16~2000. 12. 16.) 진행되었다. 조사결과 5개 공기업이 10개 자회사 등에 대하여 총 9,382억원의 지원성거래를 한 사실이 적발되었고, 이러한 거래를 통해 순수하게 지원된 지원금액(실제거래가액-정상거래가액)은 총 696억원으로 드러났다. 과징금 산정은 1998년 이후 공기업 및 대규모 기업집단 조사결과에 대한 과징금 산정기준과 동일 기준을 적용하여 총 395억원이 부과되었다. 동 조사는 공기업이 자회사와 수익계약을 체결하거나 자회사를 설립하는 과정에서 과도한 경비를 지급하는 등 편법적인 방법으로 자회사를 지원하였고, 30대 기업집단에 대한 조사결과에서 드러난 기업어음 저리매입 등 전형적인 지원수법이 공기업에서도 폭넓게 활용되고 있음을 보여주었다.

<표>공기업별 부당내부거래규모 및 과징금액

(단위: 억원)

공 기 업 명	지원업체수	수혜업체수	지원성 거래규모	지원금액	과징금액
한 국 통 신	1	3	4,389	439	307
한 국 전 력	1	2	1,582	161	36
포 향 제 철	1	3	774	73	36
주 택 은 행	1	1	2,095	5	4
국 민 은 행	1	1	542	18	12
합 계	5	10	9,382	696	395

이상의 1998년부터 2000년까지 있었던 공정거래위원회의 부당 지원행위에 대한 일괄조사는 기업의 구조조정을 촉진하고 핵심역량을 배양하기 위해 총 9 차례에 걸쳐 실시되었으며, 부당내부거래 조사결과 총 29조2000억원의 지원성거래를 적발하고, 공표명령 등 시정명령과 함께 총 2,955억원의 과징금이 부과되었다.

<표>부당내부거래 조사결과 및 내역

(단위: 억원)

구 분	조사기간	지원주체	지원객체	지 원 성 거래규모	지원금 액	과징금
1차 5대	'98.5.8.~6.20 (44일)	현대중공업등 80개사	대한알미늄공업 등 35개사	40,263	2,244	704
2차 5대	'98.6.29~7.24 (26일)	현대중공업등 30개사	현대리바트 등 18개사	14,927	546	209
3차 5대	'99.5.6~7.3 (59일)	현대중공업등 53개사	현대증권 등 38개사	123,327	2,500	790
4차 4대	2000.8.16~10.14 (53일)	현대증권 등 32개사	현대건설 등 20개사	24,638	1,262	442
1차 6대이하	'98.10.19~12.2 (45일)	동양시멘트등 35개사	대원산업 등 45개사	24,837	693	142
2차 6대이하	2000.5.9~6.30 (53일)	금호산업 등 26개사	금호개발 등 34개사	39,577	499	161

계열분리 회사	'99.11.2~12.4 (33일)	현대자동차등 23개사	성우정공 등 23개사	10,786	124	75
소 계	7회 (313일)	279개사	213개사	278,355	7,868	2,523
1차 공기업	'99.3.2~3.31 (30일)	한국통신 등 13개사	한국공중전화 등 18개사	3,933	254	37
2차 공기업	2000.11.16~12.16 (32일)	한국통신 등 5개사	한국공중전화 등 10개사	9,382	696	395
소 계	2회 (62일)	18개사	28개사	13,315	950	432
합 계	총 9 회 (375일)	297개사	241개사	291,670	8,818	2,955

2) 부당지원행위 선별적 조사

이상의 부당지원행위에 대한 일괄 조사 방식은 2004년 2월부터 범위반 혐의에 대한 공정거래위원회의 직권적 판단에 의한 선별적 조사 방식으로 변경되었다. 일괄 조사방식은 제도 시행 초기에 규제의 실효성을 제고하는데 일정한 기여를 하였고, 선별적 조사방식의 채택은 제도가 어느 정도 정착된 이후 구체적인 범위반행위에 집중하기 위한 정책적 판단에 따른 것으로 볼 수 있다.

이러한 조사방식에 따라서 2004년 금호아시아나, 롯데, 동원, 대성, 동부, 부영 기업집단, 2005년 한진, 동양 기업집단, 2006년 두산, 현대자동차 기업집단 및 국민은행, 씨티은행 서울지점, 한국철도공사에 대해서 부당지원행위에 대한 조사가 이루어졌으며, 2007년에는 롯데쇼핑, 동양종합금융증권, 산업은행, 미래에셋투신운영 등 부당지원행위의 혐의가 있는 기업에 대한 조사가 진행되었다.

한편 2007년에는 '대규모내부거래에 대한 이사회 의결 및 공시' 이행에 대한 점검도 이루어졌다. 대규모내부거래 의결 및 공시제도는 부당지원행위에 대한 기업내부 또는 시장에 의한 자율적 통제의 의미를 갖는 것으로서 그 중요성이 인정되는 것이다. 이행점검은 2007년 상위 3개 기업집단인 「삼성」, 「SK」, 「롯데」 기업집단 소속 30개 회사를 대상으

로 실시되었는데, 9개사가 총 50건의 공시의무를 위반하였으며, 유형별로는 미공시 19건, 주요내용 누락 16건, 지연공시 15건이었고, 기업집단별로는 SK 31건, 롯데 17건, 삼성 2건으로 나타났다. 공정거래위원회는 위반행위가 적발된 9개 법 위반업체에 대하여 총 2억 8,375만원의 과태료 부과 및 경고조치를 하였다.

<표>기업집단별 공시의무 위반현황(2007)

기업집단 (위반업체수)	위 반 건 수			
	미공시	주요내용 누락	지연공시	합 계
삼성(1개사)	-	-	2	2
SK(6개사)	19	-	12	31
롯데(2개사)	-	16	1	17
합계(9개사)	19	16	15	50

3. 유형별 위반행위 시정

가. 상호출자금지

□ 동양종합금융증권(주)의 상호출자금지규정 위반행위(2002. 10. 28.)

동양증권(주)는 2001. 12. 1. 동양현대종합금융(주)를 흡수합병하고 같은 날 상호를 동양종합금융증권(주)로 변경하였다. 동양종합금융증권(주)는 기업집단 ‘동양’에 속한 계열회사이며, 동 기업집단은 상호출자제한기업집단에 해당하였다. 같은 계열회사인 동양생명보험(주)은 합병이전 동양증권(주)의 주식 4,763,773주(취득가 기준 34,656백만원)를 취득하여 보유하고 있었으며, 합병이전 동양현대종합금융(주)은 동양생명보험(주)의 주식 8,681,060주(취득가 기준 49,381백만원)를 취득·보유하고 있었다. 합병에 의하여 동양종금은 동양현대종합금융(주)이 보유하고 있던 동양생명보험(주)의 주식을 승계취득하게 되었고, 따라서 동양종합금융증권(주)과 동양생명보험(주)은 독점규제법 제9조 제1항에서 금지하는 상호출자의 관

계에 있게 되었다.

합병에 의하여 상호출자를 하게 된 경우, 공정거래법 제9조 제1항 제1호 및 제2항에 의하여 6월 이내에 이를 처분하여야 하며, 동양종합금융증권(주)은 2002. 5. 31. (주)국민은행과 상호보유하게 된 동양생명보험(주)의 주식에 대하여 주식신탁계약을 체결하였다. 공정거래위원회는 전술한 주식 신탁계약이 주식의 처분에 해당하지 않는다고 보고, 2002. 10. 28. 동양종합금융에게 시정명령과 과징금부과 처분을 하였다. 동 사건에서 주식신탁이 주식의 처분에 해당하지 않으며, 따라서 상호출자관계가 주식신탁에 의하여 해소되지 않는다는 공정거래위원회의 판단은 주목할 만한 것이다.

나. 채무보증제한

□ (주)새한의 채무보증제한규정 위반행위(2000. 12. 19)

피심인 (주)새한은 채무보증제한 대규모기업집단으로 지정된 기업집단 ‘새한’에 속하는 회사로서 계열회사인 새한미디어(주) 및 새한건설(주)에 대해 각 보증용 백지어음 및 보충권을 수여하는 내용의 확약서를 발행하여 전달하였다. 새한미디어(주)는 동 어음 및 확약서를 제출하여 삼성캐피탈(주)로부터 250억원의 대출을 받았고, 새한건설(주)도 동 어음 및 확약서 제출을 통해 신한은행과 5억원을 한도금액으로 하는 당좌차월계약을 체결하였다. 공정거래위원회는 피심인에 대해 국내금융기관의 국내계열회사 여신과 관련하여 자신이 발행한 백지어음을 담보로 제공하는 방법으로 국내계열회사에 대한 채무보증을 하지 않도록 시정명령하고, 1억4870만원의 과징금을 부과하였다.

이 사건은 자신의 계열회사가 국내금융기관여신을 제공받을 수 있도록 하기 위하여 자사발행 백지어음을 담보로 제공한 행위도 인적담보로서 공정거래법상 채무보증행위에 해당된다고 판단하여 시정조치한 사례이다.

다. 금융·보험회사의 의결권 제한

□ (주)삼성생명보험의 의결권 제한규정 위반행위(2000. 8. 5.)

(주)삼성생명보험은 대규모기업집단으로 지정된 기업집단 ‘삼성’에 속하는 보험업을 영위하는 회사이다. 삼성생명은 소유하고 있는 국내계열회사의 주식에 대하여 다음의 순서대로 의결권을 행사하였다. ① 2000. 3. 17. 국내계열회사인 호텔신라(주)의 소유주식 2,856,158주(지분율 7.36%)의 의결권 행사. ② 2000. 3. 22. 국내계열회사인 삼성코닝(주)의 소유주식 75,860주(지분율 1%)의 의결권 행사. ③ 2000. 3. 24. 국내계열회사인 삼성중공업(주)의 소유주식 10,019,514주(지분율 4.36%)의 의결권 행사. ④ 2000. 3. 24. 국내계열회사인 (주)삼성경제연구소의 소유주식 1,776,000(지분율 14.8%)의 의결권 행사. 이와 같은 (주)삼성생명보험의 의결권 행사에 대하여, 공정거래위원회는 독점규제법 제11조의 금융회사 또는 보험회사의 의결권제한 규정에 위반하는 행위로 인정하여 시정명령을 내렸고(2000. 8. 5.), 위 시정명령 중 공표에 관한 부분을 일부 변경하는 내용의 공표명령을 추가로 내렸다(2002. 3. 21.)

이 사건은 당시 공정거래법 단서가 규정하고 있었던 의결권 제한의 예외사유로서 “보험자산의 효율적인 운영·관리를 위하여 관계법령에 의한 승인 등을 얻어 주식을 취득 또는 소유하고 있는 경우”(현행 공정거래법 11조 2호)의 해석이 쟁점이 되었다. 공정거래위원회는 경제력집중의 억제를 위한 규제의 하나로써 보험회사의 의결권 제한을 규정하고 있는 입법취지에 비추어 예외인정 사유로서 보험자산의 효율적 운영·관리를 위한 것은 보험사업과 밀접히 관련된 사업을 영위하는 회사의 주식을 취득 또는 소유하는 경우로 국한하여 보아야 하며, 따라서 위에서 열거한 (주)삼성생명보험의 의결권 행사전부가 예외인정에 해당하지 않으므로 의결권제한 규정에 반한다고 보았다.⁵⁾

5) 동 심결의 취소소송에서 대법원은 문제가 된 규정의 문리적 해석에 충실한 입장을 취하면서, 관계법령에 의한 승인이 이루어진 주식은 의결권 제한의 예외에 해당한다고 판단하였다. 대법원 2005. 12. 9. 선고 2003두10015 판결.

라. 부당지원행위

□ SK글로벌(주)의 부당지원행위(2003. 7. 7.)

SK증권(주)는 자신의 유상증자에 제이피모건이 참여하여 170만 불 상당의 주식을 인수하기로 하고, 제이피모건은 1999. 10. 14. 그리고 1999. 11. 30. 에 약속한 금액의 주식을 인수하였다. 한편 주식 인수일에 SK글로벌 해외법인들은 주식인수 2년 후에 원금과 연복리 5.5%의 이자로 주식을 매개하기로 하는 옵션계약을 제이피모건과 체결하였으며, 이후 당해 옵션계약은 실행되었다. 이에 대하여 공정거래위원회는 SK글로벌(주)과 SK글로벌 해외법인들이 SK증권(주) 제이피모건을 매개로 하여 자금지원을 한 것으로서 부당한 지원행위에 해당한다고 판단하였다.

이 사건은 직접적인 지원행위가 아니라 제3자를 매개로 한 우회적 지원의 전형적 사례로 볼 수 있으며, 이러한 유형의 부당지원행위를 규제한 선례로서의 의미가 있다.

□ 씨티은행 서울지점 부당지원행위(2006. 9. 20.)

씨티은행 서울지점은 씨티은행의 계열회사인 한국씨티그룹캐피탈(주)의 창업 과정에서 7명의 직원을 파견하였고, 또한 이들의 인건비를 437,339,000 원을 대신 지급하였다. 이들에 대한 인건비는 한국씨티그룹캐피탈(주)의 창업비 내지 개업준비비용에 해당하는 것이었다. 이에 대하여 공정거래위원회는 지원금액이 지원행위가 이루어진 2002년도 지원객체의 영업수익의 69.5%, 당기순손실의 14.4%에 이르며, 이는 설립 초기 경영여건 및 자금사정을 크게 개선시킬 수 있는 수준으로서 설립당시부터 경쟁사업자에 비해 경쟁조건을 유리하게 할 수 있었다고 보았다. 또한 피심인의 파견직원들이 수행한 업무(할부금융업 사업모델 구상 및 경제적 수익성 분석 등)는 지원객체가 관련시장에 신규진입하여 경쟁력을 확보함에 있어 관건이 되는 사항들로서 동 지원을 통하여 지원객체가 다른 경쟁업체들에 비해 경쟁여건이 유리하게 조성되어 할부금융시장에 원활히 진입할 수 있는 계기가 마련된 것으로 판단하였고, 따라서 당해 지원행위가 부당하다는 결론을 내렸다.

동 사건은 공정거래위원회가 다른 부당지원행위 사건 중 부당한 인력지원의 규제 사례로서 의의가 있다.

□ 현대자동차 기업집단의 부당지원행위(2007. 10. 23.)

동 사건에서는 1) 현대자동차(주)가 계열회사인 현대모비스 주식회사에 대하여 인상요인이 없는 모듈부품의 가격을 인상해 주는 방법으로 과도한 경제상의 이익을 제공한 것, 2) 현대자동차(주)가 계열회사인 기아자동차(주)가 부담하여야 할 자동차 부품의 단가인상금액을 대신 납부하는 방법으로 과도한 경제상의 이익을 제공한 것, 3) 현대모비스(주), 글로벌비스(주) 및 현대자동차(주)가 현대법인카드로 구매대금 지급방식을 변경하는 방법으로 계열회사인 현대카드 주식회사에게 과도한 경제상의 이익을 제공한 것, 4) 현대자동차(주)와 기아자동차(주)가 계열회사인 현대하이스코(주)의 자동차용 강판을 고가로 매입하는 방법으로 과도한 경제상의 이익을 제공한 것, 5) 기아자동차(주)가 프레스 및 자동차 운반설비를 제작함에 있어 계열회사인 주식회사 로템과 현저히 유리한 조건으로 거래하여 과도한 경제상의 이익을 제공한 것, 6) 현대자동차(주), 기아자동차(주), 현대모비스(주), 현대제철(주)가 운송물량을 맡주하면서 새로 설립한 계열회사인 글로벌비스(주)에게 사업능력이 검증되기 이전인 설립초기부터 자신들의 운송 물량을 대부분 맡아주고 유리한 조건으로 거래하는 방법으로 과도한 경제상이익을 제공한 것 등이 종합적으로 문제가 되었다. 특히 현대자동차(주) 등의 글로벌비스에 대한 운송 물량 맡아주기 방식에 의한 지원행위의 부당성 판단이 쟁점이 되었다. 현대자동차(등)이 글로벌비스(주)와 거래한 운송물량이 자신의 물류에서 차지하는 비중은 현대자동차(주) 100%, 기아자동차(주) 82%, 현대모비스(주) 80%, 현대제철(주) 100%였으며, 맡아준 전체 물량이 화물운송주선업 시장에서 차지하는 비중은 6.8%였다. 2001년 기업집단의 동일인과 그 가족이 전액출자하여 설립한 글로벌비스(주)는 화물운송주선업 시장에서 2003년 22.2%의 시장점유율로 2위 사업자가 되었으며, 2005년 28.2%, 2006년 32.5%로 1위 사업자가 되었다. 2002년부터 2004년까지 매출액 증가율은 66.33%로 산업평균 42.87%를 크게 상회하는 수치였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 글로벌비스(주)의 급격한 신장은

경제력집중을 강화한 것일 뿐만 아니라, 화물운송주선업 시장에서 경쟁을 제한하는 것이고, 특히 물류 시스템이 충분히 갖추어지기 전에 신설 사업자에게 현저한 규모의 물량을 몰아준 것은 그 자체로 부당한 지원행위에 해당하는 것으로 판단하였다. 동 사건은 몰아주기 형태로서 현저한 규모의 거래에 의한 부당지원행위의 전형적인 사례라 할 수 있다.

제4장 대·중소기업 거래질서정책의 운영성과

제1절 공정한 하도급거래질서를 위한 규제 개선

1. 하도급거래 관련 제도의 실효성 강화

가. 하도급대금 현금결제비율의 제고

1) 하도급대금 결제방식 개선

우리나라 경제의 높은 하도급거래 의존도와 중소하도급업체의 거래 모기업에 대한 전속도 심화현상 등을 감안할 때, 중소기업의 건전한 육성을 위해서는 공정한 하도급거래질서 정착을 통한 중소기업의 자금사정 개선이 필요하다. 이와 관련하여 종래 원사업자는 발주자로부터 대금의 상당부분을 현금으로 지급받고도 수급사업자에 대해서는 장기어음으로 교부함으로써 수급사업자의 자금난을 가중시키고 경영상 애로를 초래한 것으로 지적되었다.

특히, 1990년대말 외환위기 이후 하도급거래에서 어음결제비중의 증가와 어음만기일의 장기화로 인한 중소하도급업체의 금융비용가중과 수취어음의 부도로 인한 연쇄도산의 위험 등 어음결제의 문제점이 크게 대두되었다.

그러나 다른 한편으로 어음결제가 보편화되어 있는 현 상황에서 일거에 어음거래를 축소·폐지하는 제도개편은 유효성을 기대하기 어

려울 뿐만 아니라 경제적 혼란만 초래할 우려도 있다. 어음거래의 인위적인 축소·폐지는 외상거래의 증가만 초래하여 상거래를 위축시키고 왜곡시킬 우려가 있고, 기업간 교섭력(bargaining power)의 불균형이 상존하는 상황에서 제도 개편에 따른 추가비용은 대부분 중소하도급업체에 전가될 가능성이 있기 때문이다.

이러한 어음결제관행에 따른 여러 문제점을 해결하기 위해서 하도급대금 지급시 현금비율유지, 어음만기일 제한 및 하도급대금 직접지급 의무화 등 하도급대금 결제방식의 획기적인 개선을 추진하여 1999. 4월부터 시행하였다. 즉, 원사업자가 발주자로부터 받은 현금비율 이상으로 수급사업자에게 하도급대금을 현금으로 지급토록 의무화하였고, 어음으로 하도급대금을 지급하는 경우에도 발주자로부터 교부받은 어음의 지급기간(어음의 발행일부터 만기일까지의 기간)을 초과하는 어음으로 수급사업자에게 하도급대금을 지급할 수 없도록 하였다.

새로운 하도급대금 결제방식이 조기에 정착되면 원사업자가 발주자로부터 현금 또는 단기어음으로 결제받고도 우월적 지위를 이용하여 수급사업자에게는 현금지급비율을 낮게 하거나 장기어음으로 결제하여 수급사업자가 어음할인시 큰 경제적 손실을 입거나 연쇄부도의 위험에 처하는 등의 어음결제에 따른 부작용을 최소화할 수 있게 될 것이다.

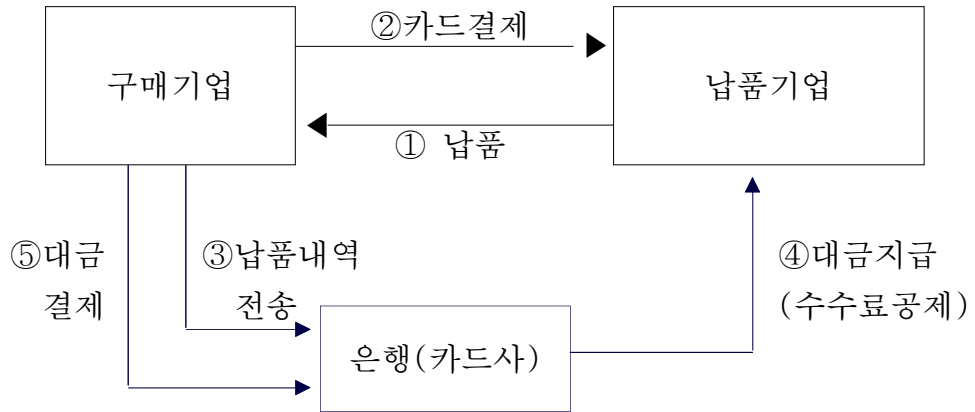
또한, 종전에는 임의규정으로 되어 있던 발주자의 하도급대금 직접지급 규정을 원사업자의 부도·파산 등 일정한 사유 발생시에는 의무규정으로 개정하고, 이를 위반한 발주자에 대해서는 시정조치 또는 과징금을 부과할 수 있도록 하여 원사업자의 부도가 수급사업자의 연쇄적인 도산으로 확산되지 않도록 하기 위한 제도적 기반을 마련하였다.

2) 하도급대금 현금지급비율 제고 유도

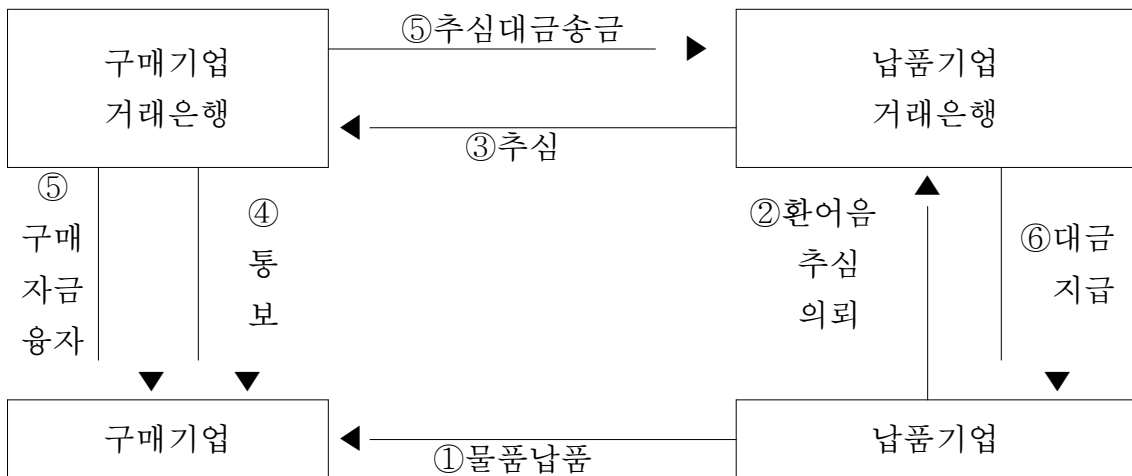
하도급대금 결제방식의 개선과 함께 기업구매전용카드나 구매자금대출제도와 같은 현금성 결제수단이 활성화될 수 있도록 함으로써 어음결제가 축소될 수 있는 여건을 마련하는 것이 중요하다. 이러한 현금성 결제수단은 현금은 아니지만 즉시 현금화가 가능할 뿐만 아니라 연쇄부도

의 위험이 없어 어음결제의 문제점을 상당부분 보완할 수 있기 때문이다.

기업구매전용카드 결제방식



<구매자금대출제도 결제방식>



또한 공정거래위원회는 하도급거래에서 기업들이 자발적으로 현금결제비율을 제고하도록 유도하기 위해 현금성결제 우수업체에 대해 조사면제, 포상 등 인센티브 제공을 확대하는 등 하도급대금의 현금성결제를 촉진하기 위한 각종 인센티브제도를 시행하고 있다. 먼저, 하도급거래법 위반사업자에 대하여 과거 3년간 누적벌점을 감안하여 과징금 부과 등 제재조치를 취하고 있는 바, 하도급대금 결제액 중에서 현금성 결제액 1) 또는 전자입찰비율²⁾이 차지하는 비율이 60~80% 미만인 업체는 각각 1

점, 80% 이상인 업체는 각각 2점을 과거 3년간 누적별점에서 감점해주고 있다. 그밖에도 하도급거래법 위반사업자가 과거 1년간 현금성 결제비율이 80%이상인 경우 산정된 과징금의 50%를 감면할 수 있으며, 현금성 결제비율이 100%이고 범위가 없는 원사업자인 경우에는 서면실태조사를 2년간 면제하고 있다.

위와 같은 현금성 결제에 대한 인센티브제도의 확대 시행으로 하도급대금의 현금성 결제비율이 점차 증가하여, 1999년의 34.8%에서 2001년에는 64.3%, 2003년에는 78.5%, 2007년에는 88.5로 대폭 증가하였다.

나. 발주자의 하도급대금 직접 지급의무 제도화

1) 제도의 도입배경

하도급대금 직접지급제도란 수급사업자가 하도급계약에 의하여 제조, 수리 또는 시공한 분(分)에 상당하는 하도급대금은 원사업자가 수급사업자에게 지급하는 것이 원칙이나, 부도 등으로 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우 등 일정한 사유가 발생하면 발주자가 원사업자를 거치지 않고 직접 수급사업자에게 지급하는 제도를 의미한다.

개정 전의 하도급거래법(1999. 2. 5 법률 제5816으로 개정되기 전의 것)에 의하면, 직접지급 여부가 발주자의 권리사항으로서 발주자의 판단으로 발주자가 하도급대금을 수급사업자에게 직접 지급하면 그 지급범위내에서 발주자의 원사업자에 대한 대금지급채무와 원사업자의 수급사업자에 대한 하도급대금 지급채무가 소멸하는 것으로 규정되어 있었다.

그러나 이러한 해결방법은 원사업자가 부도 등의 사유로 하도급대금을 지급할 수 없는 경우에 있어 수급사업자는 자신의 비용으로 시공한 분에 대한 하도급대금을 받을 수 없게 되어 심각한 자금난에 빠지거나 연쇄도산할 우려가 있었다. 이에 따라 사적계약질서에 다소 혼란을 주

1) 현금, 수표, 기업구매전용카드, 내국신용장에 의한 환어음, 구매자금음, 상환청구권이 없는 팩토링(외상매출채권 담보대출 포함) 등

2) 전자입찰비용 = (전자입찰에 의한 하도급계약금액/총 하도급계약금액) × 100

는 문제점이 있음에도 불구하고 직접 계약당사자가 아닌 수급사업자의 요청이 있을 경우 발주자는 반드시 대금을 직접 지급하도록 하는 직접지급 의무제를 도입하게 되었다.

2) 주요 내용

1999. 2. 5 하도급거래법을 개정(시행일 1999. 4. 1)하여 직접 지급의 요건을 ① 원사업자의 파산·부도 및 사업에 관한 허가·인가·면허·등록 등이 취소되어 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접지급을 요청한 때, ② 발주자가 하도급대금을 직접 수급사업자에게 지급한다는 뜻과 그 지급방법 및 절차에 관하여 발주자·원사업자 및 수급사업자가 합의한 때, ③ 원사업자가 하도급대금 지급보증의무를 이행하지 아니하고 지급하여야 할 하도급대금의 2회분 이상을 지급하지 아니한 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접지급을 요청한 때 등 발주자가 하도급대금을 수급사업자에게 지급할 수 있는 구체적 기준을 마련하여 직접지급사유가 발생한 때에 발주자와 원사업자의 채무가 소멸하는 것으로 하여 실질적으로 수급사업자에게 하도급대금이 지급되도록 제도화하였다.

즉, 발주자에게 수급사업자의 보호를 위해 하도급대금 지급에 관하여 후견적인 의무를 부여함으로써 원활한 자금 유동성을 확보하여 공정한 하도급거래질서가 정착되도록 하였다.

다. 법집행의 실효성 강화를 위한 제도개선 및 기반조성

1) 법적용대상에 서비스분야 포함

방송, 광고 등 서비스업종의 불공정하도급거래 행위를 시정하기 위해 하도급거래법의 적용대상을 서비스 분야까지 확대하는 법 개정이 이루어졌다(05. 3. 31). 또한 개정 하도급거래법의 시행에 필요한 하위법규

를 정비하였는데, 서비스업종 법적용 대상 사업자 요건을 매출액 기준으로 10억원 이상으로 정하고, 자율적으로 하도급 분쟁 조정을 위해 광고단체연합회 등 4개 분야 하도급분쟁조정협의회를 설치할 수 있도록 하도급거래법 시행령을 개정하였다(2005. 7. 1). 그밖에 하도급거래법 개정에 따라서 신규로 법적용을 받는 광고업의 표준하도급계약서를 제정하였다.

2) 하도급거래공정화지침 개정

법위반사업자에 대한 제재 강화를 위해 하도급 누적벌점제도를 개선하였다. 종전의 대표조치유형별 부과방식에서 행위유형별 부과방식으로 전환하였다. 또한 대기업이 최근 3년간 동일한 법위반 행위를 반복해서 시정조치를 받을 경우 3회부터 누진벌점을 부과하도록 하였다.

또한 자율적 공정거래 모범업체에 대한 인센티브 확대를 도모하였다. 법위반업체에 대한 벌점강화에 대응하여 기존의 누적벌점 요건 기준 및 감경폭을 합리적으로 조정하였다.

3) 과징금지침 개정

과징금지침을 개정하여, 공정한 하도급거래질서 저해효과가 중대하거나 다수의 수급사업자 등에 미치는 영향이 큰 행위와 반복 위반행위에 대해서는 원칙적으로 과징금을 부과하도록 하였다. 또한 과징금부과의 절차적 투명성과 정당성을 담보하기 위하여 과징금산정단계를 공정거래법과 같이 '기본과징금 산정→ 조정과징금 산정→ 부과과징금 산정' 단계로 세분화하였다.

4) 교육이수명령지침 제정

하도급거래법 내용의 미숙지로 인하여 발생하는 위반행위의 반복을 사전에 예방하기 위하여 법위반사업자에 대한 교육이수명령제를 도

입하였고, 그 시행에 필요한 세부 운영기준을 정하였다. 동 지침에 의하면 교육기관으로는 한국공정경쟁연합회가 주관하게 되어 있으며, 법위반사업자는 교육이수명령을 이행한 경우 동 사실을 확인할 수 있는 서류를 첨부하여 10일 이내에 위원회에 보고하여야 한다.

5) 부처간 정책협력네트워크 구축 및 운영

하도급거래법 집행의 실효성을 강화하기 위하여 기획재정부, 지식경제부, 국토해양부 등 10부처가 참여하여 정책을 공조하는 ‘협력네트워크’를 구축하여 운영하였다. 동 네트워크에서는 상습적인 하도급거래법 위반업체에 대한 제재와 하도급거래 우수기업에 대한 인센티브를 강화하였다. 위 협력네트워크에 의하면 공정거래위원회가 상습법위반사업자 명단을 통보하면 소관 부처에는 관련 정책집행에 있어 제재를 가하게 된다. 예를 들어 업체보증지원시 신용등급 1등급 하향조정(기획재정부), 기업간 상생협력지수 산정시 반영(지식경제부), 정책자금 지원 제한대상 심사시 2점 감점(중기청) 등이다.

또한 공정위가 하도급거래 우수기업 명단을 통보하면 소관 부처에서는 관련 정책집행에 있어 인센티브를 주게 된다. 예를 들어 입찰참가자격 사전심사(PQ) 등의 신인도 평가시 가점 부여(국토해양부), 정부 물품구매 적격심사에서 입찰시 가점 부여(조달청) 등이다.

위와 같은 하도급거래법위반사업자에 대한 공정위의 시정명령, 과징금 부과 등 제재수단 이외에 범정부차원에서의 정책공조에 따른 제재 강화로 인하여 하도급거래법집행의 실효성이 제고될 것으로 기대된다.

6) 수급사업자 온라인 커뮤니티 구축

중소기업의 생생한 목소리를 청취하여 정책입안 및 직권조사에 반영하기 위하여 수급사업자 온라인 커뮤니티(www.ftchelp.go.kr)를 구축하였다. 동 커뮤니티에서는 하도급거래법의 정책고객이라고 할 수 있는

수급사업자들이 업종별 정보를 공유하고 각종 애로사항을 건의하는 장을 마련하였는데, 2006년 7월 개설된 이후 방문객수가 급속히 증가하고 있다.

라. 하도급대금 직접지급제도 보완(2007)

기존에는 발주자, 원사업자, 수급사업자가 하도급대금 직접지급에 합의를 하더라도 수급사업자의 지급요청이 있어야 발주자의 직접지급 의무가 발생하는 것으로 규정되어 있었다. 이로 인해 제3채권자의 (가)압류가 우선하는 경우 수급사업자는 하도급대금을 받지 못하는 경우가 빈발하는 문제가 있었다. 이에 따라 2007년 법 개정으로 하도급대금 직접지급에 발주자·원사업자 및 수급사업자가 합의한 경우에는 수급사업자의 별도 요청 없이도 합의시점에 발주자의 직접지급 의무가 발생하도록 규정하였다.

<표>주요 법 개정내용

구분	종 전	개 정
내용	제14조 제1항 제2호 ○ 발주자 직접지급의무 발생시점 - 하도급대금의 직접지급에 해당하는 사유가 발생한 경우로서 - 수급사업자가 하도급대금의 직접지급을 요청한 때 ○ 하도급대금 직접지급 해당사유 - 발주자가 하도급대금을 직접 수급사업자에게 지급하기로 발주자·원사업자 및 수급사업자간에 합의한 경우	제14조 제1항 제2호 ○ 발주자 직접지급의무 발생시점 - 하도급대금의 직접지급에 해당하는 사유가 발생한 때 ○ 하도급대금 직접지급 해당사유 - 발주자가 하도급대금을 직접 수급사업자에게 지급하기로 발주자·원사업자 및 수급사업자간에 합의한 때

마. 하도급거래법 위반사업자에 대한 과징금부과기준 제정 (2007)

2007. 8. 30. 공정위는 하도급거래법 위반사업자에 대한 과징금 부과여부 결정 및 과징금액 산정을 위한 세부 기준인 「하도급거래법 위반

사업자에 대한 과징금 부과기준에 관한 고시」를 제정·시행하였다. 종전에는 과징금 부과를 위해 공정위 내부의 사무준칙인 ‘지침’을 운영하였으나, 이를 ‘고시’로 제정함으로써 과징금 부과에 예측가능성, 객관성 및 투명성을 제고하게 되었다.

과징금부과고시는 과징금 부과여부는 위반행위의 내용 및 정도, 파급효과 등을 종합적으로 참작하되, 하도급거래질서 저해효과가 중대하거나 다수의 수급사업자 등에 미치는 영향이 큰 경우에는 과징금을 부과하는 것을 원칙으로 하고 있다. 특히, 원사업자의 위법행위를 신고한 중소기업·하도급업체에게 거래단절 등의 불이익을 주는 보복행위를 하거나 하도급대금·어음할인료·지연이자 등을 지급한 후 이를 회수하거나 납품대금에서 공제하는 탈법행위를 한 경우에는 악성 위법행위에 해당되어 원칙적으로 과징금 부과대상이 된다.

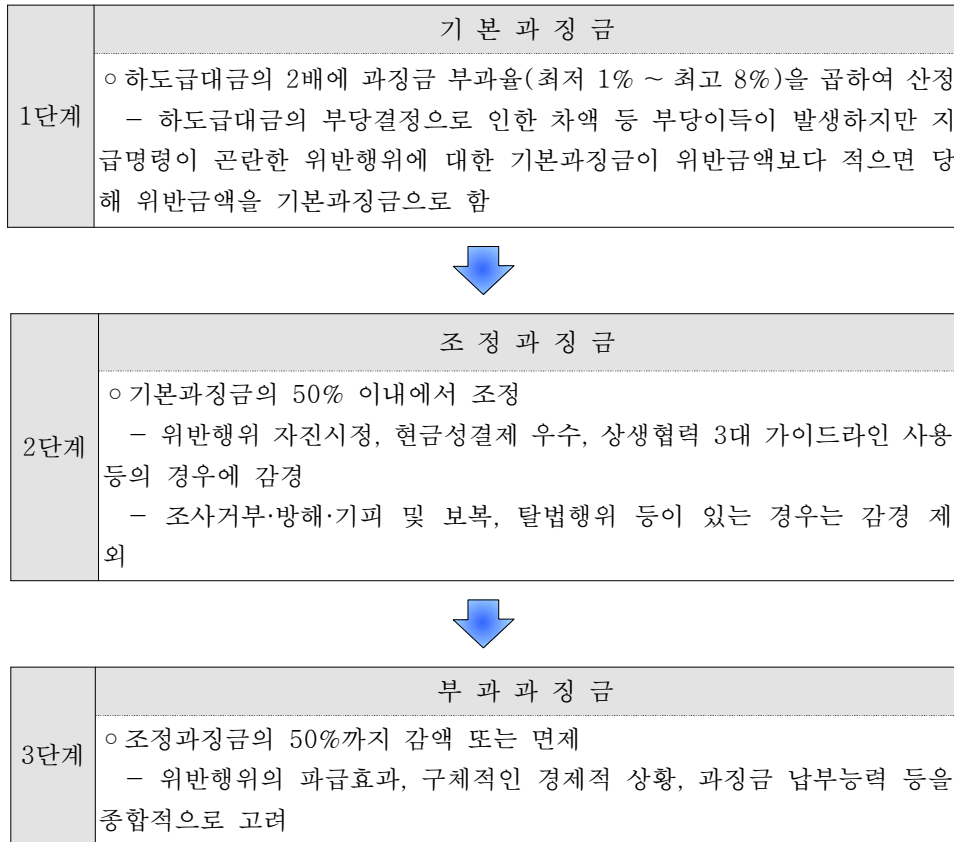
또한, 위반사업자가 하도급거래시장에서 영향력이 큰 대기업자이거나 과거 위반전력이 많은 경우(주체요건)로서 부당 하도급대금 결정, 부당 감액 등 중대하거나 파급효과가 큰 위반행위(행위요건)를 한 때는 원칙적으로 과징금을 부과한다.

<표1> 과징금 부과 대상

주 체 요 건	행 위 요 건
<ul style="list-style-type: none"> ○ 하도급비중 10% 이상인 상호출자제한기업집단 소속 회사 ○ 하도급비중이 20% 이상인 기타 대기업자 ○ 과거 3년간 3회 이상 조치(경고 이상)를 받은 사업자 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부당 하도급대금 결정행위 ○ 부당 감액행위 ○ 위반행위의 수가 3개 이상인 경우 ○ 위반행위의 수가 2개인 경우로서 위반행위 중 어느 하나와 직접 관련이 있는 수급사업자의 수가 20개를 초과하는 경우 ○ 위반금액이 2억원을 초과하는 경우

과징금부과고시는 과징금액 산정절차를 기본과징금 → 조정과징금 → 부과과징금의 단계로 체계화하여 위반의 내용과 정도 등에 상응하는 적정 과징금액이 산출될 수 있도록 규정하였다.

<표2> 과징금액 산정절차



2. 자율적 하도급거래질서 정착 유도

가. 배경

하도급거래는 기본적으로 시장에서 개별 사업자간에 이루어지므로 당사자 사이에 자율적으로 거래조건을 정하는 것이 원칙이다. 정부가 시장에 개입하여 일일이 거래조건을 강제하는 것은 시장경제원칙에 어긋나는 것이다. 그러나 원사업자와 수급사업자간 힘의 불균형 구조에 기인한 불공정 하도급거래와 이로 인한 수급사업자의 피해를 외면할 수는 없다. 따라서 시장에 개입하되, 개입의 범위와 정도는 최소화하며 시장경제의 원칙을 깨트리지 않는 것이 중요하다. 또한 현실적으로도 수급사업자의 신고기피, 행정력의 한계로 인해 공정위가 모든 불공정 하도급거래를 파악하여 시정할 수도 없는 상황이다. 당사자들이 자율적으로 공정한

하도급거래를 약속하고 이행할 수 있는 문화가 정착되는 것이 중요한 것이 바로 이러한 이유 때문이다.

이를 위해 공정위는 우선 상생협력 3대 가이드라인을 제정하여 보급하고 있으며, 이러한 내용을 반영한 원사업자와 수급사업자간 공정거래협약 체결을 유도하고 있고, 구매담당 임원 협력네트워크이나 중소기업 경쟁정책 협의회를 통해 하도급정책과 관련한 이해관계자들과 공정한 하도급거래 질서의 정착을 위한 긴밀한 협조체계를 구축하여 운영하였다.

나. 주요 추진내용

1) 상생협력 3대 가이드라인 작성·보급

공정거래위원회는 정부의 개입은 최소화하면서도 불공정한 거래를 방지하여 합리적이고 공정한 거래관행을 구축하기 위하여 다음과 같은 소위 ‘상생협력 3대 가이드라인’을 제정·보급하였다. 동 가이드라인 사용은 의무적인 것은 아니며, 다만 사용할 경우 하도급별점 감점, 과징금 감면 등의 인센티브를 부여받게 된다.

먼저, 「대·중소기업간 상생협력을 위한 바람직한 계약체결 가이드라인」의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째 대기업은 자신이 원하는 거래상대방을 선택하되 합리적인 기준에 근거한 계약체결을 위한 인프라를 구축하여야 한다. 예를 들어 일정한 기준에 의한 수의계약 및 입찰 등의 방식 선택, 미지의 거래 희망업체에 대한 제안제도, PRM(Partner Relationship Management) 등이 그것이다.

둘째 자기결정권이 보장된 상황에서 계약당사자들이 포함해야 할 바람직한 사항 등을 제시하였다. 예를 들어 서면의 사전교부, 합리적인 단가결정, 명확한 납기, 객관적인 검사기준, 예측가능한 계약해제·해지사유 등이 그것이다.

셋째 대기업은 자신과 거래하는 중소기업에 대해 계약을 이행하는데 준수해야 할 사항이나 지양해야 할 사항을 제시하였다.

또한 「협력업체 선정·운영 가이드라인」은 협력업체 선정기준 및 등록취소기준의 구체성과 명확성 확보, 협력업체 선정기준·절차 및 결과의 공개, 협력업체 선정기준 및 절차의 공정성, 협력업체 등록취소 기준 및 절차의 공정성, 신규 등록업체에 대해 거래개시를 위한 입찰 참가 기회 등의 제한·차별 금지로 공평한 거래개시 기회 부여, 임직원이 고의 또는 중대한 과실로 협력업체 선정·운영가이드라인을 준수하지 않는 경우 제재조치 등이 포함되어 있다.

마지막으로 「하도급거래 내부 심의위원회 설치·운영 가이드라인」의 내용은 다음과 같다.

첫째, 심의위원회 구성에 있어 하도급관련업무 담당임원을 포함하여 3인 이상의 임직원으로 구성, 필요시 사외이사 등 외부전문가를 선임하여야 한다.

둘째, 내부 심의위원회 운영에 있어 월 1회 이상 정기개최, 현안 발생시 수시개최, 일정규모이상 하도급거래에 대하여 계약체결 및 가격결정과정의 공정성, 하도급거래법 등 관련 법규에 대한 적법성 여부 등 심의, 협력업체 등록·취소기준 및 절차의 적절성 여부 심의, 협력업체 미선정 또는 등록취소에 대한 이의신청건 심의 등을 준수하여야 한다.

2) 하도급 공정거래협약 체결

공정위는 2007년 9월 17일부터 대·중소기업간의 공정한 하도급거래질서 확립과 상생협력 기반조성을 위해 대기업과 중소기업이 공정한 하도급거래와 상생협력을 약속하는 협약을 체결하고, 정부(공정위)가 직권조사 면제 등의 인센티브를 제공하는 새로운 개념의 상생 협력방안(삼각공조프로그램, TCP Triangle Cooperation Program)을 도입하여 시행하고 있다. 그 결과 2007년 한 해에만 LG전자, KT 등 11개 대기업이 6,754개 협력업체들과 공정거래질서 확립 및 상생협력을 위한 「하도급공정거

래협약」을 체결하였다.

공정거래협약의 주요내용을 살펴보면, 우선 하도급거래 계약시 중소기업의 의사결정권이 충분히 보장된 상태에서 관련 법령에 충실한 계약을 체결하기 위해 계약체결시 반드시 서면계약서를 교부하도록 하고 있다. 또한, 원자재가격 변동에 따라 납품단가를 조정하는 등 합리적인 산정 방식에 의해 단가를 결정하며, 단가 인하시에는 충분한 사전 협의를 거치도록 규정하고 있다.

한편, 협력업체 선정(등록)시 혈연, 지연 등 사적관계 대신 품질, 능력 등 공정한 평가요소 및 투명한 절차에 의해 선정하도록 하고 있다. 즉, 협력업체 등록 및 취소기준, 절차, 결과를 객관화함으로써 공평한 거래개시 기회를 부여하도록 하고 있는 것이다. 아울러, 불공정 하도급거래 등의 사전예방 및 감시를 위해 하도급관련 업무 담당임원 등 3인으로 구성된 ‘내부심의위원회’를 구성하고, 일정규모 이상의 계약체결 및 가격결정 등에 대해서는 반드시 사전에 심사하도록 하고 있다.

그밖에도 여러 가지 상생협력을 위한 방안을 자율적으로 수립하여 이행할 것을 약속하고 있다. 우선, 금융기관과 연계한 구매자 금융지원, 주거대출은행과 연계한 협력사 네트워크론 시행 등 수급사업자에 대한 자금지원과 함께 현금성 결제비율을 확대할 것을 약속하고 있다. 또한, 협력사 신청 시 발주자의 선금금 지원여부와 관계없이 선금금을 지급하고 지급기한을 축소(24일 이내 등)함으로써 수급사업자의 재무구조 개선에도 노력하게 된다. 아울러, 협력업체 임직원 기술교육지원, 국내외 우수사례 견학실시 등 인력지원과 함께 특허·신기술 협력업체에 무상 제공, 신기술·신공법 공동 개발, 신기술 개발지원 확대 등 기술지원에 이르기까지 전방위에 걸친 협력체계를 구축할 것을 내용으로 한다.

공정위는 협약체결 후 1년이 경과한 후부터 협약이행 여부를 평가하여, 우수한 원사업자에 대해서는 직권조사 면제, 표창수여 등의 체감도 높은 인센티브를 제공함으로써 협약내용의 이행을 적극 지원할 예정이다. 이처럼 협약관리 및 지원시스템(협약절차 및 지원 기준)에 의해 협약내용의 이행을 담보함으로써 내실 있는 상생협력기반을 조성하는 한편, 대·중소기업간 자율적 공정거래질서가 확립됨으로써 공정위의 감시·단

속 등 행정비용이 절감되고 기업의 조사부담도 경감되는 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다.

<표> 인센티브 제공내용

평가점수	인센티브 제공내용
95점 이상	- 직권조사(서면실태조사 포함) 2년간 면제 - 상훈 수여(위원장 이상, 3개사 이내)
90점 이상	- 직권조사(서면실태조사 포함) 1년간 면제 - 상훈 수여(위원장, 3개사 이내)
85점 이상	- 서면실태조사 1년간 면제 - 상훈 수여(위원장, 5개사 이내)
※ 3대 가이드라인 도입·운영시 과징금 50% 감경은 별도(과징금고시)	

3) 중소기업 공정경쟁 정책협의회 개최

공정위는 2007년 12월 17일 대·중소기업간 상생협력 촉진을 위한 협력방안 논의를 위해 중소기업중앙회와 공동으로 「중소기업 공정경쟁 정책협의회」를 구성하고 첫 회의를 개최하여 대·중소기업간 상생협력 및 공정한 하도급거래 정착방안에 대해 논의하였다.

공정위에서는 불공정 하도급 거래관행 개선 및 대·중소기업간 상생협력 기반 조성을 위한 정책적 의지를 표명하고 향후 중소기업 정책방향에 대해 설명하였고, 중소기업중앙회는 대기업의 불공정 거래관행 개선을 위하여, 표준하도급계약서 사용을 의무화하고 법정 하도급대금 지급기일을 단축할 것 등을 요청하였다. 공정위와 중소기업중앙회간 상호 이해 증진 및 파트너십 구축을 위하여 구성된 위 협의회 역시 상시적인 협력채널 역할을 할 것으로 기대된다.

4) 구매담당임원 협력 네트워크

세계화시대 무한경쟁 속에 우리 경제가 선진국으로 도약하기

위해서는 대·중소기업간 공정한 거래질서 확립과 함께 동반자적 상생협력관계를 구축하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 중소기업과 제일 접점에 있는 대기업의 구매담당 책임자와 정책 및 현실적 문제에 대한 진지한 토론을 통하여 대안을 도출하는 민·관 정책협의채널을 구축할 필요가 있다. 이와 관련 공정위는 30개 제조(용역 포함)·건설업종 대기업 구매담당 임원으로 구성된 구매담당임원 협력네트워크를 구축하여 운영하고 있다. 상·하반기 각 1회씩 연 2회 회의 개최를 원칙으로 하며, 주요 현안이 있을 경우에는 수시로 개최할 수 있다. 이를 통해 대·중소기업간 공정거래질서 확립 및 상생협력 방안을 모색하는 한편, 원사업자의 실제 하도급거래법 준수 과정에서의 어려움과 제도개선 건의사항을 수렴하는 동시에 위원회 정책을 홍보하고 있다.

2007년에는 회의운영방식을 개선하여 기업의 자율적 공정거래추진사항 및 갈등해소·신뢰구축 방안 등의 발표를 통하여 참여기업의 벤치마킹 기회로 활용하였다. 4월과 12월 두 차례에 걸쳐 개최된 회의에서는 대·중소기업간 공정한 하도급거래 협약체결을 추진하고 3대 가이드라인 사용을 활성화할 것을 논의하는 한편, GS건설, LG생활건강, 롯데건설 등 상생협력 실시기업의 수범사례를 발표하고 서로가 공유하는 기회를 가졌다. 이들 기업은 수급사업자와 협의체를 운영하며, 성과공유제 도입을 통해 인센티브를 부여하는 등 상생협력 제도를 운영한다고 밝혔다.

3. 범위반의 사전예방활동 강화

가. 불공정하도급거래행위의 사전예방의 당위성

공정한 하도급거래질서 정착을 위해서는 범위반 행위에 대한 사후적인 법집행도 필요하지만, 범위반 행위를 사전에 예방하는 것이 더욱 중요하다. 이미 발생한 불공정하도급거래행위를 적발하여 시정하는 것 보다는 원사업자들이 자발적으로 하도급거래법을 준수하도록 유도하고 지속적으로 교육해 나가는 것이 보다 효과적인 불공정하도급거래행위의 근절방법이 되기 때문이다. 앞서 지적한 바와 같이 하도급거래법의 운영방향을 신고사건 처리위주에서 서면조사방식을 도입한 대규모 직권조사방식

으로 전환한 것도 불공정하도급거래행위에 대한 사후감시기능 강화 목적 외에 범위반행위의 사전예방기능 강화에도 그 주안점이 있는 것이다.

이런 측면에서 공정거래위원회는 대규모 직권조사 외에도 표준하도급계약서의 사용활성화와 하도급거래법 교육 강화 등 하도급거래법 위반행위를 사전예방하기 위한 다각적인 노력을 기울이게 되었으며, 향후 이러한 예방 위주의 하도급거래법 집행의 중요성은 더욱 커질 것이다.

나. 표준하도급계약서 보급 확대 및 인센티브 부여

공정거래위원회는 원사업자 및 수급사업자의 하도급거래과정에서 발생할 수 있는 분쟁요소를 사전에 예방하고 하도급거래 당사자간 권리·의무 등 법률관계를 명백히 하기 위해 1987년 3월부터 표준하도급계약서를 보급하고 있다. 즉, 공정거래위원회는 아래 <표>에서 보는 바와 같이 1998년 11월 하도급거래법, 건설산업기본법 등 관련법의 내용과 현실에 맞게 대폭 개정하였고 추가로 소프트웨어사업, 건축설계업 등 4개 업종에서 표준하도급계약서를 작성하여 보급하였다. 또한 1999년 12월에는 전기공사업, 2000년 4월과 7월에는 정보통신공사업과 음식료업, 2003년 1월과 12월에는 조선업과 자기상표부착제품업, 2005년 10월에는 광고업, 2006년 8월에는 화물운송업, 그리고 2007년 12월에는 디자인업과 전시행사대행업에서 각각 표준하도급계약서를 신규로 보급하는 등 2007년 12월까지 21개 업종에 대해 표준하도급계약서가 보급되었다.

하도급거래의 당사자가 표준하도급계약서를 사용한다고 하더라도 하도급거래법에 위반되는 불공정행위를 하는 경우에는 하도급거래법 위반이 된다. 다만 하도급거래법의 내용을 위반하지 않는 한, 하도급거래 당사자 간에 자유로운 합의에 의하여 특약사항을 추가할 수 있다.

만약 표준하도급계약서 사용을 의무화한다면 사적자치의 원칙에 대한 정부의 지나친 간섭이라는 논란이 제기될 우려가 있다. 즉 하도급거래법에서 표준하도급계약서 사용을 강제하고 이를 위반하였을 때 시정명령, 과징금부과 등의 제재를 부과할 경우 시장경제원리의 근간인 자유계약의 원칙과 배치될 우려가 있다. 따라서 하도급거래법은 표준하도급

계약서 사용을 의무사항으로 규정하고 있지는 않고, 다만 공정거래위원회는 표준하도급계약서가 업계에서 적극 활용될 수 있도록 표준하도급계약서 사용업체에 대한 인센티브제도를 도입하였다. 즉, 1999년 6월 「하도급거래공정화지침」을 개정하여 모든 하도급거래에 표준하도급계약서를 사용하고 있는 원사업자에 대해서는 범위반업체에 대한 시정조치를 내릴 경우 과거 3년간 누적벌점에서 1점을 감점토록 함으로써 표준하도급계약서 사용유인을 제공하고 있다. 실제로 2007년 서면실태조사 결과 조사대상 원사업자 13,388 업체 중 65.2%인 8,731 업체가 표준하도급계약서를 사용하고 있는 것으로 나타났다.

<표> 표준하도급계약서 제·개정 현황

(2007. 12 현재)

업종	보급시기	개정
자기상표부착제품	2003. 12.	
조선(제조임가공)	2003. 1.	
음식료업	2000. 7.	
정보통신공사업	2000. 4.	
전기공사업	1999. 12.	1회 개정('05. 10.)

업종	보급시기	개정
건설자재업	1998. 12.	1회 개정('07. 9.)
엔지니어링활동업	1998. 12.	1회 개정('07. 9.)
소프트웨어사업	1998. 11.	1회 개정('05. 9.)
건축설계업	1998. 10.	1회 개정('05. 10.)
섬유업	1994. 6.	1회 개정('05. 10.)
기계업	1994. 5.	3회 개정('98. 10, '02. 11, '05. 10.)
전기업	1994. 5.	3회 개정('98. 10, '02. 11, '06. 7.)
전자업	1993. 4.	2회 개정('98. 10, '01. 12, '05. 10.)
조선업	1994. 3.	2회 개정('98. 10, '02. 11)
자동차업	1994. 3.	2회 개정('98. 10, '01. 7, '05. 10.)
건설업	1987. 3.	3회 개정('95. 11, '98. 10, '06. 7.)

광고업종	2005. 10.	제정
화물운송업종	2006. 8.	제정
디자인업종	2007. 12.	제정
전시행사대행업	2007. 12.	제정

다. 하도급거래법 교육의 강화

공정거래위원회는 공정한 하도급거래질서 정착을 위해 엄격한 법집행과 병행하여 지속적인 교육을 통해 하도급거래에 대한 사업자들의 이해를 제고 시키는 데 많은 노력을 기울여 왔다. 특히 하도급거래법이 제정되기 전에는 기존의 공정거래관련 교육·홍보의 일부분으로 실시되어 오던 하도급관련 교육이 1985년 하도급거래법 제정으로 더욱 활기를 띠기 시작하였는데, 하도급거래법령 및 고시 제·개정과 주요 정책의 수립시 관련 사업자단체 및 사업자는 물론, 신문, TV 등 다양한 언론매체를 통하여 일반국민들로 하여금 하도급거래의 중요성을 고취시키는 교육·홍보에 역점을 두어왔다.

또한 사업자들이 자율적으로 하도급거래법을 준수하는 풍토를 조성하기 위해 보다 적극적이고 지속적으로 교육·홍보 노력을 강화할 필요성이 대두되어 대한건설협회, 중소기업협동조합중앙회, 대한상공회의소, 한국생산성본부, 한국공정거래협회 등 5개 관련사업단체에 정기적인 하도급교육프로그램을 개설하였으며, 발주자·원사업자·수급사업자를 대상으로 16개 시·도 순회교육도 실시하였다.

또한 대한건설협회, 중소기업협동조합중앙회, 한국생산성본부, 한국공정거래협회 등 4개 관련 사업자단체에 하도급관련 특별교육과정을 설치하여 하도급관련업무 담당임원이 동 교육과정을 이수한 업체에 대해서는 범위반사건 조치시 과거 3년간 누적벌점을 1점 감점하여 조치할 수 있도록 인센티브제도를 마련하여 운영하고 있다.

4. 서면조사방식에 의한 직권실태조사

가. 서면조사 이전의 직권실태조사 현황

하도급거래의 특성상 대부분의 수급사업자가 원사업자로부터 하도급대금을 정해진 기일 내에 받지 못하거나 부당하게 감액당하는 등의 불이익을 받더라도 거래단절의 위험 등 거래상의 열악한 지위 때문에 신고를 기피하고 있는 실정을 감안하여, 공정거래위원회는 「하도급거래공정화에 관한 법률」이 제정된 1985년부터 하도급거래질서를 개선함과 동시에 공정거래질서의 조기정착을 위해서 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 하도급거래 직권실태조사를 매년 실시하였다.

<표1> 연도별 하도급거래직권실태조사 현황

구분	'85	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98
회 수	230	335	215	223	242	7129	18	241	1131	168	1135	190	176
업체수													

1999년 이전까지 이루어진 직권실태조사의 특징으로서 조사대상 업체선정은 건설업의 경우 주로 상위 도급순위 중심으로, 제조업은 자동차, 전기·전자, 섬유, 기계 등 특정 부문을 중심으로 선정하여 공정한 하도급거래 질서유지를 위한 과급효과에 주력하였으며, 조사의 중점방향은 중소기업의 자금난 완화를 위한 하도급대금 미지급 등 주로 대금관련 부문에 치중하여 진행되어 실질적으로 광범위한 불공정 하도급거래행위를 근절하는 데 일정 부분 한계가 있었다.

나. 서면조사 도입배경

하도급거래법이 제정된 이후 1998년까지 매년 직권실태조사가 실시되어 하도급거래질서의 정착에 일정 부분 기여하였으나, 불공정한 하도급거래행위는 여전히 근절되지 않고 있으며, 아래 <표 2>에서 보는 바

와 같이 오히려 1994~1998년 기간 동안 하도급 사건 조치건수는 연평균 27%나 증가하는 추세를 보여 직권실태조사가 원사업자에게 연례행사로 비추어 지는 경향이 있었으며, 또한 신고사건 위주의 하도급거래법 집행만으로는 공정한 하도급거래질서 정착에 한계가 있음이 노출되었다.

<표2> 불공정하도급거래 신고 및 조치건수

구 분	'94	'95	'96	'97	'98	연평균증가율(%)
하도급 사건수(건)	261	453	634	721	806	34
조치건수(건)	224	387	494	534	579	27

하도급거래의 속성상 수급사업자는 원사업자의 보복, 거래중단 등을 우려하여 신고를 기피하는 경향이 있으므로 지속적이고 체계적인 직권조사의 확대실시가 요구되었다. 공정거래위원회 역시 이러한 직권조사의 확대 필요성을 인식하고 있었으나 인력 및 시간의 제약 등으로 주로 하도급대금지급관련 위반행위에 초점을 맞춘 단편적인 현장조사 위주로 이루어졌으며 조사대상 사업자 역시 연간 100개 이내로 한정되어 그 개선 효과가 미흡하였다. 또한 일부 원사업자들은 한번 조사를 받으면 몇 년간은 조사가 유예된다는 인식을 갖게 되었고, 특히 건설 분야 위주로 조사가 이루어지면서 제조분야의 경우 직권실태조사의 사각지대로 남아 있다는 지적을 받았다.

따라서, 공정거래위원회는 1999년부터 인력과 시간적 제약 아래에서 신고사건 및 현장조사 위주의 하도급거래법 집행이 갖는 문제점을 해소하고, 업체별 하도급거래법 위반사실에 대한 정보수집과 하도급거래 실태파악 및 DB구축을 통한 법 위반행위의 사전예방을 위해 서면조사방식을 도입하여 대규모 직권실태조사를 추진하게 되었다.

다. 서면직권실태조사의 추진실적

1999년에 처음으로 실시한 서면직권실태조사는 건설 및 제조분야의 원사업자 1,000개, 수급사업자 2,000개 등 총 3,000개 업체를 대상으

로 실시되었는데, 아래 <표 3>에서 보는 바와 같이 점차 조사대상업체를 확대하여 2007년에는 조사대상업체수가 원사업자 10,000개 및 수급사업자 90,000개에 이르렀다. 특히, 건설 분야의 경우 수급사업자 위주로 조사를 전환함으로써 원사업자에 대한 조사 부담은 최소화하는 한편, 수급사업자 중심의 실질적이고 우회적인 조사가 가능하게 되었다.

서면직권실태조사의 절차는 우선 원사업자를 대상으로 일정기간의 하도급거래내용에 대해 서면조사를 실시한 후 조사대상 원사업자와 거래관계에 있는 수급사업자를 대상으로 서면확인조사를 하고, 원사업자와 수급사업자에 대한 조사결과를 토대로 현장조사 등 확인작업을 거쳐 하도급거래법 위반업체에 대해서는 시정조치를 하는 등 후속조치를 하는 과정을 거쳐 진행된다.

조사내용도 점차 다양해져서 서면조사방식을 통해 하도급대금, 선급금 등 대금지급관계 뿐만 아니라 서면교부·하도급대금 지급보증·탈법행위 등 하도급거래법의 모든 조항에 대한 위반여부를 조사할 수 있게 되었고, 대금지급조건이나 표준하도급계약서 사용실태 등 업종별 하도급거래실태의 파악도 가능해졌다.

1999년부터 불공정하도급거래행위에 대한 상시감시체계의 일환으로 서면실태조사를 적극적으로 추진해옴에 따라 <표 3>에서 보는 바와 같이 상당한 성과를 거두었다. 2007년까지 연평균 약 1,360개의 법위반원사업자를 발견하여 연평균 약 19,366 수급사업자가 약 333억 원의 미지급 하도급대금이나 어음할인료 등을 지급받게 되는 등 중소하도급업체의 실질적으로 자금난 완화에 기여하였다.

<표3> 서면실태조사 대상업체수, 시정금액, 수혜업체 추이

구 분		연 도								
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
대상 업체 수 (개)	전체	3,000	20,000	25,000	30,000	35,000	40,000	50,000	90,000	100,000
	원사업자	1,000	4,000	8,000	8,000	9,000	10,000	12,000	20,000	10,000
	수급사업자	2,000	16,000	17,000	22,000	26,000	30,000	38,000	70,000	90,000
위반원사업자수(개)		635	1,067	2,048	1,458	1,373	1,443	1,419	1,666	1,133
시정금액(억원)		522	460	444	264	214	258	285	301	250
수혜수급사업자수(개)		12,465	23,815	27,844	19,746	17,380	17,097	18,609	20,464	16,870

또한 하도급대금의 현금성 결제비율 역시 지속적으로 증가하고 있는데, 아래 <표 4>에서 보는 바와 같이 1999년의 34.8%에서 점차 증가하여 2007년에는 88.5%에 이르는 것으로 나타나 하도급거래 결제관행은 지속적으로 개선되고 있다고 할 수 있다.

<표4> 현금성 결제비중 및 어음결제비중 현황

구 분		연 도								
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
현금성 결제비중(%)		34.8	44.2	64.3	77.1	78.5	79.1	80.3	82.5	88.5
어음결제비중(%)		62.7	55.8	34.2	21.8	19.4	19.3	18.1	16.9	8.9

조사대상 원사업자 중 범위반 혐의업체비율 역시 아래 <표 5>에서 보는 바와 같이 지속적으로 감소하여 1999년의 89.3%에서 2007년에는 54.5%로 감소하였는데, 이는 1999년과 비교하여 약 38%가 감소한 수치이다.

<표5> 하도급거래법 위반 혐의업체 현황

구 분		연 도								
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
범위반 혐의업체비율(%)		89.3	81.9	71.1	65.0	62.8	65.8	58.5	55.0	54.5

하도급대금을 어음으로 지급한 경우에도 장기어음(만기 60일 초과)으로 결제한 업체비율이 지속적으로 감소하였는데, <표 6>에서 보는 바와 같이 1999년의 60.7%에서 2007년에는 27.0%로 대폭 감소하였다.

<표6> 하도급대금으로 지급한 어음의 평균결제기간

연도	60일 이하 (%)	60일 초과(%)			
		61~90일	91~120일	121일 이상	소계
1999	39.3	31.5	24.0	5.2	60.7
2000	40.5	37.7	20.4	1.4	59.5
2001	46.8	33.7	18.0	1.5	53.2
2002	62.2	25.9	10.5	0.8	37.8
2003	63.2	25.5	10.2	1.0	36.8
2004	62.3	23.6	12.7	1.4	37.7
2005	67.2	20.2	11.0	1.6	32.8
2006	65.2	21.8	11.0	2.0	34.8
2007	73.0	17.3	8.2	1.5	27.0

특히 법정지급기일(목적물수령일로부터 60일 이내)을 초과하여 하도급대금을 지급한 업체비율은 더욱 감소하여 <표 7>에서 보는 바와 같이 1999년의 26.5%에서 2007년에는 8.2%로 대폭 감소하였다.

<표7> 하도급대금의 법정지급기일 초과 업체비율

연도 구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
법정지급기일초과 대금지급업체(%)	26.5	24.3	16.3	12.0	11.1	13.0	10.0	10.4	8.2

라. 서면직권실태조사의 성과와 향후 과제

1999년에 처음 도입된 대규모 직권실태조사는 당초 기대했던 이상의 큰 성과를 거둔 곳으로 평가된다. 조사대상업체가 현장조사방식에 비해 대폭 확대되고 다양한 범위반행위에 대한 실질적 조사가 가능해졌고, 수급사업자에 대한 확인조사를 병행 실시함으로써 원사업자의 허위응답 방지 및 상시감시가 가능해졌다.

또한 그동안 직권조사가 대형건설업체 위주로 조사가 이루어져 상대적으로 조사의 사각지대에 있었던 제조업체 및 중견건설업체들도 조사대상에 포함됨에 따라 전반적으로 하도급거래법령 및 관련 제도에 대한 인식을 높였을 뿐만 아니라, 직권조사의 확대실시에 따라 조사대상업체가 아닌 경우에도 범위반을 자진시정하는 사례와 처음부터 현금지급조건으로 하도급계약을 체결하는 업체가 발생하는 등 범위반의 사전예방효과를 제고하는 계기도 마련하였다.

아울러 조사결과는 업체별 하도급 거래실태 및 하도급거래법 위반유형 등을 DB화하여 관리함으로써 하도급정책의 수립과 범위반 방지를 위한 감시체제 확립을 위한 기초자료로 활용할 수 있게 되었다.

향후에 대규모 서면직권실태조사를 불공정하도급거래행위를 근절시키기 위한 실효성있는 정책수단으로 정착·발전시켜 나가기 위한 노력이 중요하다. 특히 서면직권실태조사의 정착이 수급사업자의 적극적인 참여와 협조에 크게 의존하는 점을 고려할 때 수급사업자의 동 제도에 대한 인식을 제고하기 위해 교육·홍보활동을 강화할 필요가 있으며, 조사대상업체의 대폭적인 증가에 따른 업무량 증가를 효과적으로 관리하여 내실 있는 조사가 될 수 있도록 하는 것 역시 중요한 과제이다.

5. 불공정하도급거래행위의 시정

1998년부터 2007년까지 공정거래위원회가 시정한 불공정하도급거래행위는 각 분쟁조정협의회에서 조정한 사건을 포함하여 아래 <표

>에서 보는 바와 같이 총 14,722건이었다. 이를 분야별로 살펴보면 공정거래위원회가 직접 시정한 사건은 이전과는 달리 제조하도급이 9,614건으로 3,974건의 제조하도급보다 훨씬 많았으나, 조정실적은 이전과 마찬가지로 건설협회가 399건으로 135건의 중소기업협동조합중앙회보다 현격하게 많았다.

<표> 불공정하도급거래행위 시정조치 실적

(단위:경고이상, 조정성립, 건)

	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	소계
제조 하도급	55	48	59	2,315	1,267	1,186	1,142	1,269	1,212	1,061	9,614
건설 하도급	346	144	120	815	365	397	505	468	482	332	3,974
서비스 하도급							2	4	241	134	381
소계	401	192	179	3,130	1,632	1,583	1,649	1,741	1,935	1,527	13,969
중소기업 협동조합 중앙회	34	21	12	9	11	11	8	5	6	18	135
건설협회	138	71	46	44	33	18	6	1	7	35	399
한국전기 공사협회	7	2					2				11
한국공정 경쟁연합회		18	57	25	3		10	14	4	54	185
기타	2	12	1	1	1	1	1	3	1		23
소계	181	124	116	79	48	30	27	23	18	107	753
총계	582	316	295	3,209	1,680	1,613	1,676	1,764	1,953	1,634	14,722

이를 다시 조치유형별로 살펴보면, 아래 <표>에서 보는 바와 같이 특히 압도적인 다수를 차지하는 경고가 2000년부터 더욱 급격하게 증가하였는데, 그 이유는 2000년도부터 서면실태조사결과에 의한 주의촉구가 다수 포함되었기 때문이다. 한편 분쟁조정위원회의 조정은 1998년을 기점으로 지속적으로 감소하여, 2003년 이후에는 시정명령보다 적다. 또한 시정권고는 1998년 1건이 이루어진 이후 찾아볼 수 없고, 고발 역시 그다지 빈번하게 이루어지지 않았으나 1998년 및 2006년에는 비교적

많은 고발이 이루어졌다.

<표> 불공정하도급거래행위 조치유형별 시정실적

(단위:건)

	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	소계 (3기)
고발	26	8	8		7	8	8	8	33	18	124
시정명령	126	32	29	51	23	41	27	49	103	131	612
시정권고	1										1
경고	246	150	719	3,009	1,527	1,451	1,533	1,634	1,808	1,279	13,356
조정	181	124	116	79	48	30	27	23	18	107	753
계	580	314	872	3,139	1,605	1,530	1,595	1,714	1,962	1,535	14,846

* 2000년도부터 경고에 서면실태조사결과 포함

또한 위 기간 동안 불공정하도급거래행위 시정실적을 범위반행 위 유형별로 살펴보면, 아래 <표>에서 보는 바와 같이 이전과는 달리 어음할인료 미지급이 9,592건(66%)으로 압도적으로 많고, 지연이자 미지급이 2,129건(14%), 하도급대금 미지급이 1,316건(9%), 선금금 미지급이 363건, 부당감액이 114건, 서면미교부가 101건, 하도급대금 지연지급이 37건, 수령거부가 30건 등이다.

<표> 불공정하도급거래행위 위반유형별 시정실적

(경고 이상, 건)

	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	계
대금 미지급	323	201	165	76	78	54	65	65	99	190	1,316
대금 지연지급	8	9	1	5	1	2	4	4	3		37
어음 할인료 미지급	118	65	87	2,533	1,270	1,068	1,124	1,169	1,259	899	9,592
서면 미교부	5	4	7	20	5	1	2	13	25	19	101
부당감액	8	2	3	6	9	26	18	13	14	15	114
선급금 미지급	9	4	3	148	33	31	58	35	32	10	363
수령거부				7	6	5		7		5	30
지연이자 미지급	11	4	6	201	179	280	297	343	472	336	2,129
기타	100	27	23	134	51	116	81	92	43	53	720
계	582	316	295	3,130	1,632	1,583	1,649	1,741	1,947	1,527	14,402

1. 하도급분쟁조정실적 포함
2. 기타는 관세미환급, 내국신용장 미개설 등

□ 대형 조선업체의 불공정하도급거래행위(2004. 3)

공정거래위원회는 2004년 3월 조선업종 하도급업체 근로자의 근로조건 악화를 예방하고 하도급업체의 경영여건 개선을 위하여 대형 조선업체 9개사를 대상으로 하도급계약 체결 및 단가결정절차, 대금의 적기 지급 여부 등 하도급거래 전반에 대하여 조사하여 5개 대형조선업체에 대하여 시정조치 하였다.

□ 하도급거래법 상습위반업체에 대한 현장조사(2006. 2)

공정거래위원회는 매년 하도급거래법 상습위반업체들에 대하여 현장조사를 실시하고 있는데, 2006년 2월에는 하도급거래법 상습위반업체 29개에 대한 현장조사를 실시하여 그 중 25개 업체에 대해서는 경고를, 5개 업체에 대해서는 시정명령을, 이 중 3개 업체에 대해서는 과징금을 부과하였다.

□ 서비스업 분야(엔지니어링, 광고업) 10개사에 대한 직권조사 (2007. 6)

공정거래위원회는 2005년 9월 하도급거래법 개정으로 서비스업 중이 법적용대상에 포함된 이래, 특정한 업종을 선정하여 직권조사를 실시하고 있는 데, 2007년 6월에는 서비스업분야(엔지니어링, 광고업) 10개사에 대한 직권조사를 실시하여 시정명령을 부과하였다.

제2절 대형유통업체의 불공정거래관행 개선 추진

1. 개요

우리 경제는 종래 제조업 중심의 경제발전 전략을 추진하면서 상대적으로 유통산업은 정책적 지원이나 관심의 대상이 되지 못하였다. 그러나 1996년에 우루과이라운드 타결로 서비스시장이 대폭적으로 개방되면서 국내 유통산업은 급속도로 성장하기 시작하였으며, 이제 국민생활과 경제발전에 중요한 역할을 담당하고 있다. 특히, 유통산업은 전후방 연관 효과 및 산업간 연계효과가 커서 유통산업의 균형적 발전은 제조업의 경쟁력 제고와 소비자 후생 증진에 크게 기여한다. 나아가 유통산업의 구조 변화는 물가, 고용, 소비 등의 변화를 통해 국가경제에 직접적으로 영향을 미치기도 한다.

구체적으로 국내 유통산업의 경제성장 평균 기여율은 1989년부터 1995년 기간 중에는 4.78%에 불과하였으나 1996년부터 2002년 기간 중에는 7.52%로 크게 증가하였다. 또한 향후에도 유통산업의 발전전망은 매

우 밝다고 볼 수 있다. 유통산업의 부가가치 규모는 2008년 기준³⁾으로 GDP의 5.9%를 차지하고 있으나, 미국과 일본의 규모 13%, 14%를 감안한다면 향후에도 지속적으로 성장할 것으로 예상된다.

우리나라의 소매유통시장의 추이를 유통업체별로 살펴보면 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이, 특히 대형마트(할인점), 백화점 등 소위 ‘기업형 유통업체’의 비중이 매년 증가하고 있음을 알 수 있다. 또한 기업형 유통업체 중에서 종전에는 백화점의 비중이 높았으나, 최근 들어서는 백화점은 정체상태를 보이는 반면, 대형마트 및 인터넷쇼핑몰이 주도적 위치를 차지하고 있으며, 특히 인터넷쇼핑몰의 성장이 두드러진다.

<표1> 기업형 유통업체의 소매유통시장에서의 비중 추이

구 분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
총소매 매출액(억원)	122	139	127	131	146	153
기업형 유통업체 매출액(억원)	37.1	48.4	51.5	53.9	60.3	66.7
비 율	29.1%	34.0%	40.2%	41.5%	41.1%	43.7%

- 1) 2006년은 추정치
- 2) 기업형 유통업체에는 대형마트, 백화점, 편의점, 무점포 판매 포함.

우리나라 유통시장의 대형화는 1996년 서비스시장 개방 이후 외국계 대형할인점의 진출이 계기가 되었다. 즉, 국내 유통시장은 1996년 이후 네덜란드계 할인점업체인 한국마크로(’98년 월마트에 인수)가 인천에 매장을 출점하면서 외국계 기업의 진출이 시작되었고, 이후 한국까르푸(’96년), 월마트(’98년) 등 외국 유통업체들의 진출이 이어졌으며, 이에 대응하여 국내 토종 할인점 업체들의 반격이 이어지는 등 더욱 치열한 경쟁이 벌어지고 있다.

특히, 2006년에는 신세계 이마트의 월마트 인수 및 이랜드그룹의 한국까르푸 인수로 인하여 국내 유통업체가 큰 지각변동을 겪었는데, 이로 인하여 이마트의 국내 대형마트 시장에 대한 지배력이 더욱 공고하게 되었고 이마트를 포함한 홈플러스, 롯데마트 등 상위 3사는 매년 10개

3) 통계청, 경제활동별 GDP 및 GNI

압박의 신규점포 출점 계획을 세우며 공격적인 점포확장에 나서고 있는 상황이다.

유통업체의 대형화와 경쟁격화는 한편으로 소비자 가격의 하락과 품질향상 및 소비자 선택범위의 확대 등 긍정적인 효과를 낳았으나, 다른 한편으로 대형유통업체가 가격결정권과 막강한 구매력을 바탕으로 납품업체나 입점업체와의 거래관계에서 각종 불공정거래행위를 할 수 있는 힘과 유인을 갖게 되었다. 실제로 유통업체가 정상적으로 납품한 상품을 반품하는 행위(부당반품), 사전에 납품가격을 합의하여 정상적으로 납품된 상품의 대금을 사후에 일방적으로 감액하는 행위(부당감액), 특정 유통업체가 자기와 경쟁하는 다른 유통업체와는 거래를 개시하지 못하도록 하는 행위(배타조건부 거래), 납품업체의 매출에 직접 기여하지 아니하는 경품비, 전단지 비용 등을 부당하게 전가하는 행위(판촉비용 등의 부당강요) 등의 불공정거래행위가 상당수 이루어졌다.

이에 따라 공정거래위원회는 공정거래법에 근거를 두고 제정한 “대규모소매점업에 있어서의 특정불공정거래행위의 유형 및 기준”(이하 ‘대규모소매점업고시’라 한다)을 운영하면서 대형유통업체와 중소납품업체 간 힘의 불균형에 따른 불공정거래행위를 시정하고 있으며, 이와는 별도로 2005년에 대형유통업체의 불공정거래행위 신고자에 대한 신고포상금제를 도입하였고, 또한 2006년도부터는 대형유통업체와 납품업체를 대상으로 한 서면실태조사를 실시하고 그 결과를 토대로 대형유통업체 직권조사를 실시하고 있다.

아울러, 매월 납품업체 또는 입점업체들을 대상으로 이메일에 의한 교육·홍보를 실시하고, 인터넷 홈페이지를 통한 대형유통업체의 불공정거래행위에 대한 제보센터를 운영하는 등 대형유통업체와 중소납품업체 간 불공정거래행위를 시정하고, 중소납품업체들이 성장하고 발전할 수 있는 여건을 만들기 위해 다양한 시책을 추진하였다.

2. 대규모소매점업 고시의 정비 등

공정거래위원회는 1998년에 종전에 경제기획원 고시로 제정되어 집행되어 오던 ‘백화점업에 있어서의 특수불공정거래행위 지정고시’ (이른바 ‘백화점고시’)의 명칭을 ‘대규모소매점업에 있어서의 특정불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시’로 변경하고,⁴⁾ 시장상황에 맞추어 그 적용대상을 확대하는 등의 개정을 추진하였다.

즉, 1997년 7월 1일 시행된 유통산업발전법은 대규모소매점에 대하여 특정매입매장을 제외한 순수직영비율을 30% 이상 유지하도록 규정함으로써 백화점에서 현실적으로 이루어지고 있는 거래형태인 ‘특정매입거래제도’에 대한 합리적인 관리방안을 도입할 필요성이 제기되었고, 백화점 이외에 대형할인점, 쇼핑센터 등 대규모소매점의 설치가 확대되는 유통산업의 환경변화에 맞추어 대형소매점과 납품업체 및 입점업체 상호간의 건전한 거래관행을 육성하기 위해 고시를 개정하였는데, 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 대규모소매업자가 납품업체로부터 납품을 받아 자기의 책임하에 판매한 후 재고품에 대해서는 반품하는 조건으로 거래하는 형태의 ‘특정매입거래’의 개념을 고시에 도입하였다. 또한 모든 납품업체 및 입점업체와 거래시 거래조건에 관한 서면계약을 체결하도록 하고, 계약기간 중 정당한 이유 없이 일방적으로 거래조건의 변경을 강요하는 행위를 금지하는 조항을 신설하였다.

그밖에 종전에 사용하던 ‘판매종업원’이라는 명칭을 ‘판촉사원’으로 변경하였고, 판촉사원의 파견과 관련하여 일정한 요건에 해당하는 경우에만 파견을 받을 수 있도록 하였으며, 대규모유통업체가 거래상 지위를 이용하여 자신과 거래하는 납품업체나 입점업체에게 다른 사업자의 매장에 입점하거나 납품하는 것을 방해하거나 중단하도록 요구하는 행위를 금지하는 조항을 신설하였다.

대규모소매점업고시가 금지하는 거래상 지위의 남용행위의 주

4) 위 고시는 다시 2008년 그 명칭이 ‘대규모소매업에 있어서의 특정불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시’ (공정거래위원회 고시 제2008-1호, 2008. 1. 31.)로 변경되었다.

요 내용을 살펴보면 아래 <표 2>에서 보는 바와 같다.

<표2> 대규모소매점업고시상 거래상 지위의 남용행위

거래상지위 남용행위 유형	주 요 내 용
부당반품(제3조)	•직매입거래 또는 주문제조거래(PB상품)에 있어 정당한 이유 없이 반품하는 행위
부당감액(제4조)	•납품업자로부터 상품을 구입한 후에 당해 상품대금을 감액하는 행위
판매대금의 부당한 지급지연 (제5조)	•상품을 수탁하여 판매하거나 상품판매대금을 수령·관리하면서 대금지급을 정당한 이유 없이 지연하는 행위
부당한 강요행위 (제6조)	•할인특매, 염가판매 등을 위해 통상적인 납품가격보다 현저히 낮은 가격으로 납품하도록 강요하는 행위 •경품부판매, 할인행사 등 특별판매행사에 참여토록 강요하는 행위 •상품이나 상품권 등의 구입을 강요하는 행위
부당한 수령거부 (제7조)	•미리 특별한 규격, 의장, 형식 등을 정하여 상품을 납품하는 계약(주문제조거래 계약)을 체결한 후에 당해 납품업체에게 귀책사유가 없음에도 불구하고 당해 상품의 전부 또는 일부의 수령을 지연하거나 거부하는 행위
관측비용 등의 부당강요 (제8조)	•판매촉진에 기여하지 않는 비용 등을 부담시키는 행위 •사전 서면약정 없이 광고비, 경품비 등 관측비용을 부담시키는 행위 •관측사원 파견강요 및 자기가 고용한 직원의 인건비 전가행위
부당한 경제상 이익 수령 (제9조)	•납품업자 또는 점포임차인이 제공할 필요 없거나 자신의 이익에 기여하지 않는 금전 등의 경제상 이익을 수령하는 행위
사업활동방해 (제10조)	•입점업체 및 납품업체의 거래관계를 자사점포만으로 한정하거나 배타적 거래관계를 강요하는 행위
서면계약체결의무 및 부당한 계약변경행위 (제11조 및 제11조의2)	•납품업자 또는 점포임차인과 서면계약서 교부 없이 거래하거나 입점 후 교부하는 행위 •서면계약서 교부시 거래형태, 거래품목 및 수량, 거래가격, 거래기간, 대금지급방법, 대금결제기간, 관측사원, 광고비 등 거래와 관련해 분쟁의 대상이 될 수 있는 사항을 포함하지 아니하는 행위 •납품업자 또는 입점업체와의 상호 계약사항에 대하여 정당한 이유 없이 계약기간 중에 변경하는 행위

또한 대규모소매점업고시를 위반하는 행위의 유형을 거래단계별로 살펴보면 아래 <표 3>에서 보는 바와 같다.

<표3> 대규모소매점업고시의 거래단계별 위반유형

계약체결시	① 서면계약 미체결(고시§11) ⇨ 모든 거래유형
↓	
계약체결 후	② 부당수령거부(고시§7) ⇨ 주문제조거래 ③ 부당계약변경(고시§11의2) ⇨ 모든 거래유형
↓	
물건납품 후	④ 부당반품(고시§3) ⇨ 직매입거래 및 주문제조거래
↓	
판매(판촉)단계	⑤ 부당강요(고시§6) ⇨ 모든 거래유형 · 저가납품강요, 행사참여강요, 구입강제 등 ⑥ 판촉비용, 인건비등 부담강요(고시§8) ⇨ 모든 거래유형 ⑦ 사업활동방해(고시§10) ⇨ 모든 거래유형
↓	
대금지급단계	⑧ 부당감액(고시§4) ⇨ 모든 거래유형 ⑨ 지급지연(고시§5) ⇨ 특정매입, 임대차거래

그밖에도 공정거래위원회는 대형유통업체의 불공정거래행위에 대한 납품업자 및 종사자들의 제보나 신고를 활성화하기 위해 2005년 4월 1일부터 신고포상금제를 도입하였다. 즉, 대규모소매점업자의 불공정거래행위에 대한 증거자료를 갖춰 신고한 경우에 공정위의 조사를 통하여 법 위반행위로 확정되면 포상금을 지급한다. 대규모소매점업고시에 규정된 대규모소매점업자의 불공정거래행위가 신고대상이 되고 신고자는 불공정거래행위의 어느 항목을 특정하여 신고할 필요 없이 불공정거래행위 사실을 기술한 신고서와 증거물을 함께 제출하면 된다.

포상금액은 과징금 부과 건에 대해서는 최소 3백만원, 최대 3천만원 내에서 과징금 부과금액에 따라 차등 지급하고, 단순 시정명령·경고의 경우에는 조치한 건당 각각 100만원·50만원을 지급하되 500만원을 초과하지 않는 범위 내에서 지급한다. 또한, 공정거래위원회는 홈페이지에 사이버신고센터를 개설하여 대형유통업의 불공정거래행위에 대해 실

명으로 신고하도록 하되 철저히 비밀을 보장하는 방향으로 사이버신고센터를 운영하고 있다.

3. 서면실태조사의 실시 및 직권조사 강화

대형유통업체와 납품업자 간 거래의 속성상 납품업체가 거래상 우월한 지위에 있는 대형유통업체의 불공정거래행위를 적극적으로 신고하기를 기대하기 어렵다. 실제로 대형유통업체의 납품업자에 대한 불공정거래행위는 갈수록 다양·은밀해지고 있지만 납품업자들은 거래중단 등의 불이익을 우려하여 이를 감내하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 공정거래위원회는 대형유통업체의 납품업자에 대한 불공정거래행위를 효과적으로 감시하고 공정한 거래관행을 정착시키기 위하여 2006년부터 종전에 실시하던 제한적 설문조사를 대신하여 대형유통업체와 납품업자를 대상으로 한 대규모 서면실태조사제도를 도입하고, 그 결과를 토대로 현장 직권조사를 실시하고 있다.

2006년 4/4분기에 서면실태조사 결과를 토대로 롯데백화점, 삼성테스코 등 7개 대형유통업자를 선정하여 1차 현장 직권조사를 실시하였고, 2007년에 아래 <표 3>에서 보는 바와 같이 그 대상을 대폭 확대함으로써 유통분야에 있어서의 납품업체의 신고기피의 문제를 해결하고 대형유통업체에 대한 자진시정과 업계 내부의 자정 노력을 유도하고 있다.

<표3> 2007년 서면실태조사 개요

항 목	내 용
조사시기	<ul style="list-style-type: none"> • 2007년 5월~7월(대형유통업체) • 2007년 9월~10월(납품업체 등)
대상업체	<ul style="list-style-type: none"> • 대형유통업체 41개 • 납품업체 등 4,000개
조사내용	<ul style="list-style-type: none"> • 대형유통업체 및 납품업체 등 일반 현황 • 대규모소매점업고시 위반 여부 • 서면실태조사 실효성 등

2007년 서면실태조사 결과, 납품업체들의 경우 41개 유통업체 중 40개에 대해 대규모소매점업고시 위반혐의가 있다고 답변한 반면, 대형유통업체는 13개 사업자(31.7%)만 범위반혐의를 인정하여 유통업체·납품업체간 인식차가 컸다. 특히, 납품업체의 약 30% 정도가 판촉비 부담을 강요당했다고 답변했고, 약 29% 정도가 판매장려금 지급을 경험했으며, 28% 정도가 판촉사원을 파견한 것으로 조사되었다.

또한 공정거래위원회 운영제도에 대한 인지도와 관련해서는 약 80% 이상이 대규모소매점업고시를 알고 있다고 답변했으나, 그 중 90%가 구체적인 내용을 잘 모른다고 응답하였다. 또한, 응답자의 61% 정도는 공정위의 유통분야 불공정거래행위 개선 노력을 긍정적으로 평가하였다.

그밖에 납품업자들은 특판·할인행사 참여강요(42%), 판촉비 부담강요(36%), 단가 인하 또는 수수료 인상(30%), 부당반품(19%) 등이 우선적으로 개선되어야 할 불공정거래행위로 지적하였으며, 불공정거래 방지를 위해 대형유통업체의 자율준수의지 강화, 신고자에 대한 비밀보장, 별도의 법률 제정을 최우선 과제로 제시하기도 하였다.

공정거래위원회는 이상과 같은 서면실태조사의 후속조치로서 조사결과를 분석하여 범위반 혐의가 나타난 대형유통업체에 대해서는 자진시정을 촉구하는 한편, 서면실태조사에 불응하거나 범위반 혐의 항목이 높은 업체에 대해서는 2008년 1월~3월 중 현장조사를 실시하였다.

4. 불공정거래행위의 시정

2000년 1월부터 2007년 12월까지의 기간 중 공정거래위원회가 대규모소매점업고시 위반으로 인정하여 시정조치를 내린 실적으로 살펴보면, 아래 <표 4>에서 보는 바와 같다. 모두 121건의 시정조치(시정명령 67건, 경고 54건)를 내렸고, 5,123백만원의 과징금을 부과하였다. 특히, 2007년의 시정실적이 전년도에 비해서 크게 증가했는데, 모두 34건으로서 시정명령 13건, 경고 21건이고, 과징금 부과 금액은 910백만원이다.

<표4> 연도별 대규모소매점업고시 위반행위 시정실적

(단위: 건수, 백만원)

연 도		'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	합계
시정 조치	시정명령	16	8	11	1	8	8	2	13	67
	경고	2	3	6	4	0	10	8	21	54
	합계	18	11	17	5	8	18	10	34	121
과징금	부과건수	2	2	2	0	0	5	1	5	17
	금액	332	692	1,342	0	0	458	1,389	910	5,123

* 피조사인(피심인), 조치일자 기준

이를 다시 고시상 위반행위 유형별로 살펴보면, 아래 <표 6>과 같은데, 서면계약미체결이 가장 많았고(40건), 관측비용 부당강요(39건), 부당한 지급지연(17건), 부당반품(15건), 부당감액(13건) 순이었다.

<표6> 위반행위 유형별 사건처리 실적

(2000년~2007년)

위 반 유 형(고시 규정)	조치건수	비 율
부당반품(제3조)	15건	11%
부당감액(제4조)	13건	10%
부당한 지급지연(제5조)	17건	13%
부당한 강요행위(제6조)	3건	2%
부당한 수령거부(제7조)	1건	1%
관측비용 등의 부당강요(제8조)	39건	29%
광고비등의 부당한 전가(제9조)	4건	3%
사업활동방해(제10조)	1건	1%
서면계약체결의무 및 부당한 계약변경행위(제11조)	40건	30%
총 계	133건	100%

* 피조사인(피심인), 조치일자 기준

□ 13개 백화점의 불공정거래행위(1999. 8. 16)

1999년 초 유명 백화점들이 입점 및 납품업체에 대하여 비용분담 등에 관한 사전 협의 없이 경품·판촉행사나 광고를 실시하고, 행사 중 또는 행사 종료 후 그 비용을 청구하거나 판매대금에서 공제하는 등 경품·광고비를 전가하고, 입점업체 판촉사원을 중앙계산대의 캐셔보조 및 포장, 물품하역 등 백화점의 고유업무에 종사하게 하고, 특정매입납품업체와 거래하면서 입점 이전에 서면계약서를 교부하지 아니하거나 마진율, 판촉사원수, 광고비분담 등 분쟁이 될 수 있는 주요 사항에 관하여 서면계약을 체결하지 아니하고, 직매입상품을 재고과다, 시즌 종료 등을 이유로 납품업자에게 반품하는 등의 행위를 하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위들이 공정거래법 제23조 제1항제4호(거래상 지위의 남용행위) 및 대규모소매점업고시를 위반하는 행위에 해당한다고 판단하고, 2개 백화점에 대해서는 경고를, 나머지 11개 백화점에 대해서는 시정명령 및 범위반사실의 공표명령을 내렸고, 롯데, 신세계, 삼성프라자 등 3개 백화점에 대해서는 과징금 959백만원을 부과하였다.

□ 11개 대형할인점의 불공정거래행위(2000. 1. 14. 및 2000. 3. 11)

1999년 6월 12개 대형할인점에 대한 직권조사를 실시한 결과, 까르푸는납품업체와 개별 약정을 체결하여 다른 할인점에서는 징수하지 않는 각종 명목의 판매비용을 부담시켰고, E-마트 등 11개 업체는 직매입 거래 형태로 매입한 상품을 판매하던 중 파손, 재고 과다, 계절 종료 등을 이유로 납품업체에게 부당하게 반품하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 대형할인점이 광고비 등을 부당하게 전가하는 행위, 직매입 거래 형태로 매입한 상품을 부당하게 반품하는 행위, 특별징수금 등의 형태로 매출액의 일정액을 부당하게 징수하는 행위 등을 공정거래법 제23조 제1항 제4호(거래상 지위의 남용행위) 및 대규모소매점업고시를 위반하는 행위에 해당한다고 판단하고, 2개 대형할

인점에 대해서는 경고를, 3개 대형할인점에 대해서는 당해 행위의 시정명령을, 4개 대형할인점에 대해서는 시정명령 및 범위반사실의 공표명령을 내렸다. 특히 까르푸 및 월마트에 대해서는 범위반의 정도가 심하고 과거 3년간 범위반 횡수도 6.5회로서 상습적 범위반 사업자로 인정하여 과징금을 병과하였다.

□ 롯데쇼핑(주)[마그넷] 등 5개 대형할인점의 특정불공정거래행위(2001. 2. 14)

롯데쇼핑(주) 마그넷사업본부는 대형할인점을 운영하면서 1999. 11. 20 ~2000. 11. 1. 기장 중 (주)꽃샘종합식품 등 215개 납품업자들에 대하여 납품금액의 1~4%를 대금지급시 공제한다는 내용의 판매장려금 약정서를 새로 체결하고, 2000.1.1.~2000. 9. 30. 기간 중 납품대금을 지급하면서 총 4,165백만원을 공제하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 납품업체에 대한 불이익제공행위 및 대규모소매점고시 제11조(서면계약체결의무 및 부당한 계약변경행위)가 금지하는 행위에 해당한다고 판단하고 당해 행위의 중지를 명하는 시정명령을 내렸다.

□ 월마트코리아(주)의 대규모소매점업에 있어서의 특정불공정거래행위 (2001. 2. 27)

위 회사는 (주)제이스인더스트리스에 대하여 자신이 제조를 위탁한 하도급상품이나 직매입한 상품의 매입을 거절하고, 판매가 부진한 재고품 및 자신의 귀책사유에 의한 훼손품을 전량 반품하였고, 또한 (주)호서어패럴 및 (주)디·에이치산업으로부터 직매입한 의류를 판매시기가 종료된 후에 반품하고 자기 상품의 판매를 촉진하기 위한 전단광고비를 특별한 기준 없이 납품업체들에게 부담시켰다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 부당하게 납품업체에 대하여 불이익을 강요한 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 부당한 행위로 판단하고, 당해 행위의 중지를 내용으로 하는 시정명령을 내렸다.

□ 한국까르푸(주)의 거래상 지위남용행위 및 대규모소매점업에 있어서의 특정불공정거래행위(2001. 5. 25)

위 회사는 납품업체에 대하여 하도급상품 및 직매입상품의 거래와 관련하여 납품상품의 판매촉진과 관련된 것을 이유로 광고선전비, 판촉사원비용, 라이팅박스비용, 행사지원금, 샘플비용, 판매장려금, 행사매대사용료, 개점지원금, 품목선정비, 신규아이템비, 매입할인금, 프리굿, 선물세트비용, 창고료 등 각종 명목의 비용을 납품상품의 판매촉진과 관계없이 부담시키고 자신이 제조를 위탁한 하도급상품이나 직매입한 상품의 재고품에 대하여 납품업체의 귀책사유가 없음에도 불구하고 전량 반품하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 자신의 거래상 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위라고 판단하고 당해 행위의 중지명령을 내렸다.

□ 롯데, 현대, 신세계백화점 및 홈플러스할인점의 특정불공정거래행위 2002. 4. 23)

롯데, 현대 및 신세계백화점은 백화점 매장의 상품군 개편시 입점/납품업자의 상품 판매촉진과 직접적인 관련이 없는 매장인테리어 공사비용을 관행적으로 입점/납품업자들에게 부담시켰으며, 이마트 및 홈플러스할인점은 고객에게 제공하는 증정품비용을 납품업자에게 전액 부담시키는 행위가 적발되었다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위는 대형유통사업자들의 거래상지위를 남용하여 지속적인 거래관계에 있는 입점/납품업체들에게 불이익을 제공한 부당한 행위로서 대규모소매점업고시 제8조의 위반에 해당된다고 인정하고, 당해 행위를 금지하는 내용의 시정명령을 내렸다.

□ 롯데쇼핑(주)(백화점)의 대규모소매점업에 있어서의 특정불공정거래행위(2002. 10. 24.)

롯데쇼핑(주)(백화점)는 2001. 1~2002. 4월의 기간 동안, 자신의 매장에 입점하거나 납품하는 업체들이 상품을 판매하기 위해 매장에 파견한 종업원들에게 아무런 약정 없이 일방적으로 롯데백화점카드 회원모집 목표(1인당 1~3매/월)를 부여하고 이를 달성하도록 강요하는 등 백화점의 고유업무인 백화점카드 회원모집업무를 납품업자들에게 시키는 행위를 하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 대형유통사업자의 거래상지위를 부당하게 이용하여 거래상대방인 입점/납품업체가 급여를 부담하는 판매사원들에게 입점/납품업체의 업무가 아닌 백화점의 고유업무를 수행하도록 함으로써 결국 입점/납품업체의 상품판매업무에 지장을 초래하는 등의 불이익을 제공하는 행위로서 대규모소매점업고시 제8조의 위반에 해당된다고 인정하고, 당해 행위의 시정명령과 함께 5억 8,800만원의 과징금을 부과하였다.

□ 세계(이마트), 삼성테스코(홈플러스), 롯데쇼핑(롯데마트), 한국까르푸, 뉴코아(김스클럽), 세이브존 등 6개 할인점사업자의 대규모소매점업에 있어서의 특정불공정거래행위(2004. 1. 19.)

위 6개 할인점사업자들은 일부 직매입거래 납품업체들로부터 종업원들을 파견받아 당해 납품상품에 대한 판매업무에 종사시키면서 파견 종업원의 업무내용, 노동시간 및 파견기간 등의 파견조건에 관해 서면계약을 체결하지 아니하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 납품업자 등과의 거래시 사전에 거래형태·품목·수량·기간, 거래기간, 판촉비분담 및 종업원 파견조건 등을 포함하는 내용의 서면계약을 체결하도록 규정하고 있는 대규모소매점업고시 제11조를 위반하는 행위로 인정하고, 당해 행위를 금지한다는 내용의 시정명령을 내렸다.

□ 신세계(이마트), 한국까르푸, 삼성테스코(홈플러스), 월마트, 롯데쇼핑(롯데마트) 등 5개 할인점사업자의 대규모소매점업에 있어서의 특정불공정거래행위(2005. 5. 12)

신세계(이마트), 한국까르푸, 삼성테스코(홈플러스), 월마트 및 롯데쇼핑(롯데마트) 등 6개 할인점사업자들은 직매입 또는 주문제조거래로 매입한 상품을 재고정리 또는 상품순환 등의 이유로 반품하거나 거래계약서에 분쟁의 대상이 될 수 있는 사항을 포함하지 않고 서면계약을 체결하였고, 파견받은 종업원에게 자신의 고유업무에 종사시키는 등의 행위를 한 사실이 있으며, 이마트 및 한국까르푸는 광고전단지 등에 표시·광고하면서 이마트는 “전상품”, “365일”, “최저가격”, “이마트 뿐” 등 절대적이고 배타적인 표현을 사용했으며, 한국까르푸는 매장내 구매시점광고를 통하여 종전 판매가격과 할인판매가격을 비교하여 광고하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 거래상지위를 남용하여 계속적인 거래관계에 있는 납품업자들에게 불이익을 제공한 부당한 행위에 해당하고 이마트 및 한국까르푸의 허위 또는 과장광고행위는 소비자를 오인케 할 우려가 있는 허위·과장광고행위에 해당하므로 대규모소매점업고시 제3조, 제8조, 제11조 및 표시광고법 제3조를 위반하는 것으로 인정하고, 당해 행위의 시정명령 및 거래상대방에 대한 통지명령을 내리고 이마트, 한국까르푸 및 홈플러스에게는 각각 2억 2천만원, 9천 9백만원, 1억 2천만원의 과징금을 함께 부과하였다.

□ 세이브존, 세이브존아이앤씨, 세이브존리베라 등 3개 할인점사업자의 대규모소매점업에 있어서의 특정불공정거래행위(2005. 10. 18)

세이브존, 세이브존아이앤씨 및 세이브존리베라 등 3개 할인점사업자들은 매장에 대한 인테리어 공사를 실시하면서 공용통로 등의 부분에 대한 공사비와 주 1회씩 제작·배포하는 광고전단지 비용 및 사은품비용 등을 부담시키면서 납품업자 등에게 사전에 명확한 근거를 제시하거나 사전 서면 약정함이 없이 부담시켰으며, 또한 납품업자들과 서면계약서를 교부함이 없이 거래하거나 서면계약서에 대금지급조건, 대금지급기일에 관한 사항, 매장의 위치 및 면적, 마진율, 계약기간 등 분쟁의 대상

이 될 수 있는 사항을 포함하지 않고 서면계약을 체결하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 위 할인점사업자들이 판촉비용에 대해 사전에 명확한 근거를 제시하거나 사전 서면 약정함이 없이 부담시킨 행위 및 거래와 관련하여 분쟁의 대상이 될 수 있는 사항을 서면계약서에 포함하지 아니한 행위는 거래상지위를 남용하여 계속적인 거래관계에 있는 납품업자들에게 불이익을 제공한 부당한 행위에 해당하므로 대규모소매점업고시 제8조 및 제11조의 규정을 위반하는 것으로 인정하고, 당해 행위의 시정명령 및 거래상대방에 대한 통지명령을 내리고 세이브존 및 세이브존아이앤씨에게는 각각 1천 1백만원과 8백만원의 과징금을 함께 부과하였다.

□ 한국까르푸(주)의 대규모소매점업에 있어서의 특정불공정거래 행위 (2006. 7. 25)

위 회사는 한국보쉬(유) 등 201개 납품업자들과 직매입 거래계약을 체결하고 거래하던 중, 이들 계약과는 별도로 납품업자들과 “구매가격할인”(Purchase Price Discount, 이하 ‘PPD’라 함) 합의를 작성하고 2005년 1월 1일 부터 같은 해 10월 31일 기간 중 PPD 합의서에 기재된 금액 1,737,407천원을 납품대금에서 공제하였다. 또한, 위 회사는 2005년 1월부터 같은 해 11월 기간 동안 주문제조거래에 의해 납품업자로부터 매입한 상품을 당해 납품업자의 귀책사유로 인한 오손, 훼손, 하자 등이 있거나 주문한 물품과 다른 경우 등이 아님에도 불구하고 반품하였고, 거래 중이던 납품업자들과 거래개시일로부터 약 4개월~9개월 지연하여 연간 거래계약을 체결함으로써 동 기간 동안 서면계약서를 교부하지 않고 거래하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 납품대금 감액행위가 대규모소매점업고시 제4조에서 예외로 인정하고 있는 사유에 해당하지 아니하고, 위 회사가 납품업자들과 수시로 체결한 PPD합의서가 형식적으로는 공급단가 변경을 위한 합의서로 보이지만 합의서 약정내용과는 달리 약정조건이 달성되지 않았음에도 공제하거나, 동일기간을 대상으로 수차례 공제하기도 할 뿐만 아니라, 소급 약정에 의하여 공제하거나 약정기간이 도래하기도 전에 미리 공제하는 등의 사례로 보아 실제로는 납품업자

들이 계속적인 거래관계의 유지를 위해 구매력이 큰 자신의 요구를 쉽게 거절할 수 없다는 점을 이용하여 일정금액을 납품대금에서 감액하기 위해 작성된 것이라는 점에서 대규모소매점업고시 제4조(부당감액)가 금지하는 부당감액행위로 판단하였다.

또한 위 회사가 직매입 또는 주문제조 거래 방식으로 매입한 상품 중 예외사유에 해당되지 않는 상품의 재고처리 등은 자신의 비용부담으로 직접 처리해야 할 사항임에도 불구하고 반품함으로써 대규모소매점업고시 제3조가 금지하는 부당반품행위가 행해졌다고 판단하였고, 자기와 거래하고 있던 납품업자들과 재약정을 하면서 4개월~9개월 지연하여 연간 거래계약을 체결함으로써 동 기간 동안 서면계약을 교부하지 않고 거래하지 않은 행위는 납품업자로 하여금 거래 당시 자신의 권리를 명확하게 보장받지 못할 우려가 있을 뿐만 아니라, 향후 소송 등 사후적 권리구제를 실현하고자 하는 것을 어렵게 할 우려가 있는 행위로서 대규모소매점업고시 제11조가 규정하고 있는 서면계약체결의무를 위반한 것으로 판단하였다.

결국 공정거래위원회는 이 사건 부당감액행위에 대하여 과징금 13.89억원을 부과함과 아울러 금지명령 및 수명사실의 납품업체 통지명령을 함께 부과하고, 부당반품행위 및 서면계약을 4~9개월 지연하여 체결한 행위에 대해서는 금지명령과 함께 수명사실의 납품업체 통지명령을 부과하였다.

제3절 가맹사업 분야에서의 공정한 거래질서 확립

1. 개요

가맹사업(Franchise)이라 함은 가맹본부가 가맹점사업자로 하여금 자기의 영업표지(상호 등)를 사용하여 일정한 품질기준 및 영업방식에 따라 상품 또는 용역을 판매하도록 함과 아울러 이에 따른 경영 및 영업활동 등에 대한 지원, 교육 및 통제를 행하고, 가맹점사업자는 영업표지의 사용과 경영 및 영업활동 등에 대한 지원, 교육 등의 대가로 가맹금을 지

급하는 지속적인 거래관계를 말한다.

이러한 가맹사업은 가맹본부의 입장에서는 다수의 가맹점사업자를 모아 적은 자본으로 광범위한 유통망을 구축할 수 있으며, 각 가맹점사업자가 인건비, 재고비용, 가맹점 운영비 등을 부담하므로 유통망 유지비용이 절감되는 이점이 있고, 가맹점사업자의 입장에서는 가맹본부가 제공하는 브랜드 및 노하우를 이용하여 별다른 경험이나 사업지식이 없는 사람도 창업할 수 있다는 장점 때문에 소자본 창업자들이 선호하는 창업 형태이다.

우리나라는 2000년대 이후 가맹사업이 급속도로 확산되어 가맹사업의 비중이 매년 빠른 속도로 증가하고 있다. 즉, 가맹사업의 전체 규모를 살펴보면, 2002년말 기준으로 가맹본부 수 약 1,600개, 가맹점 수 12만개, 종사자 수 약 57만명, 매출액 약 42조원(GDP의 약 7.5%)으로 추산되었는데,⁵⁾ 2005년말 기준으로는 가맹본부 수 2,211개, 가맹점 수 약 28만개, 종사자 수 약 104만명, 매출액 약 61조 원(GDP의 7.9%) 정도로 집계되었고⁶⁾, 다시 2008년 조사에서는 가맹본부 수 2,426개, 가맹점 수 25만 7천여개, 종사자 수 약 100만명, 매출액 약 77조원(GDP의 약 8.3%)에 이르는 것으로 추산되었다.⁷⁾

또한 2002년말을 기준으로 가맹본부의 평균 존속기간은 5.4년, 가맹점 평균 존속기간은 2.7년, 가맹계약기간은 평균 2.1년, 가맹점당 평균 투자비용은 112백만원으로 나타났고, 2005년말을 기준으로 가맹본부의 평균 존속기간은 6.84년, 가맹점 평균 존속기간은 3.8년, 가맹계약기간은 평균 2.22년, 가맹점당 평균 초기투자비용은 117백만원, 투자수익률에 대한 가맹점의 만족도는 불만족(46.2%)이 만족(22.9%)보다 높게 나타났으며, 다시 2008년말을 기준으로 가맹본부의 평균 존속기간은 6.7년, 가맹점 평균 존속기간은 3.6년, 가맹계약기간은 평균 2.23년, 가맹점당 평균 초기 투자비용은 129백만원, 투자수익률에 대한 가맹점의 만족도는 불만족(44.6%)이 만족(19.6%)보다 두 배 이상 높게 나타났다.

따라서 그 동안 우리나라의 가맹사업이 양적으로 급격히 성장

5) 2003 전국프랜차이즈 총람

6) 2005 전국 프랜차이즈총람

7) 2008년 프랜차이즈업 현황과 발전방안 연구(지식경제부)

하고 가맹본부의 존속기간이 증가하는 등 본 제도에 올랐으며 가맹점 평균 존속기간과 가맹계약기간 역시 초기보다 증가하였으나, 여전히 상당수의 가맹점사업자가 기대한 만큼의 수익을 내지 못하고 있음을 알 수 있다.

공정거래질서의 유지 및 확립이라는 측면에서 가맹사업의 특성은 가맹희망자 및 가맹점사업자가 가맹본부와 대등한 협상력을 발휘할 수 있는 지위에 있지 아니하고, 또한 가맹본부의 자의적 행위에 의하여 언제든지 피해를 입을 수 있으므로 가맹사업의 건전한 발전을 위해서는 가맹사업거래로 인한 피해예방 및 피해구제가 원활하게 이루어질 수 있도록 하는 일정한 규제가 필요한 실정이다. 특히, 종래 일부 가맹본부들의 허위·과장광고를 통한 사기성 가맹점 모집, 가맹점에게 일방적으로 불리한 거래조건의 강요, 부당한 계약종료 등 불공정한 거래행태가 만연하여 많은 수의 가맹점사업자들이 피해를 입었으며, 이런 결과는 가맹사업의 건전한 발전, 나아가 국민경제의 발전을 저해하는 요인으로 작용하게 되었다.

이에 따라 공정거래위원회는 1997년부터 ‘가맹사업에 있어서의 불공정거래행위의 기준 지정고시’를 운영하였으며, 특히 2000년 이후 가맹사업거래가 급속히 확산되고 이에 관련된 불공정거래행위가 빈발하여 영세한 가맹점사업자의 피해가 광범위하게 발전함에 따라 2002년 가맹점사업자의 모집 과정의 투명성과 가맹사업거래 과정의 공정성을 확보함으로써 가맹사업 분야에서의 공정한 거래질서의 확립과 가맹점사업자의 피해 예방 및 구제를 실효성 있게 실현하기 위하여 ‘가맹사업거래의 공정화에 관한 법률’(이하 ‘가맹사업법’이라 한다)을 제정하여 2002년 11월 1일부터 시행하고 있다.

2. 가맹사업거래관련 분쟁의 조정

가맹사업거래관련 분쟁사건은 성격상 민사적 요소가 강하고 당사자가 계속적 거래관계에 있는 점을 고려하여 우선 가맹사업거래분쟁조정협의회에서 가맹본부와 가맹점사업자간 분쟁조정을 시도하도록 하고 있

다. 가맹사업거래분쟁조정협의회가 처음 업무를 개시한 2003년 1월 21일부터 2007년 12월까지의 기간 동안 분쟁조정실적을 살펴보면, 아래 <표>에서 보는 바와 같다.

우선, 조정성립율을 살펴보면, 조정절차를 거친 사건 1,052건 중 829건(78%)과 관련하여 조정절차가 완료되었고, 그 중 446건(53%)에서 조정이 성립되었다. 법시행 초기인 2003년 및 2003년에는 조정성립율이 상대적으로 높았으나 그 후 오히려 조정성립율이 상대적으로 낮아졌다.

<표> 가맹사업거래분쟁조정협의회 조정실적 (2003~2007)

(단위: 건)

	조정절차 완료			기각	조정절차 중단	합계
	조정성립	조정불성립	소계			
2003	110	59	169	17	0	186
2004	132	64	196	26	0	222
2005	62	111	173	94	2	269
2006	74	72	146	40	1	187
2007	68	77	145	42	1	188
합계	446	383	829	219	4	1,052

조정이 성립된 사건들을 다시 분쟁유형별로 살펴보면, 아래 <표>에서 보는 바와 같다. 조정이 성립된 446건 중 가맹계약해지, 갱신거절의 철회 및 가맹금 반환과 관련된 사건이 283건(65%)로서 압도적으로 많았고, 상표권이나 의장권의 침해(78건), 부당한 이득의 반환(29건), 일방적 계약변경의 철회(23건), 계약이행의 청구(20건), 영업지역의 보장(13건)의 순서였다.

<표> 가맹사업거래분쟁조정협의회 유형별 조정실적 (2003~2007)

	가맹계약해지 갱신거절의 철회 및 가맹금 반환	일방적 계약변경의 철회	계약이행의 청구	부당한 이익반환	영업지역 보장	상표권, 의장권침해 등	합계
2003	59	8	4	22	2	15	110
2004	77	0	4	0	0	51	132
2005	48	5	1	3	0	5	62
2006	48	7	7	3	5	4	74
2007	51	3	4	1	6	3	68
합계	283	23	20	29	13	78	446

3. 가맹사업거래상담사제도의 도입

가맹사업법은 가맹희망자의 무경험·전문지식의 부족을 보완하고 가맹사업거래와 관련하여 가맹점사업자들이 저렴한 비용으로 손쉽게 법률적 조언을 받을 수 있도록 하기 위해 가맹사업거래상담사 제도를 마련하고 있는데, 자격시험 실시업무를 한국산업인력공단에 위탁·운영하고 있다. 가맹사업거래상담사 자격시험이 처음 실시된 2003년도에 62명의 합격자를 배출하였고, 2004년도 52명, 2005년도 18명, 2006년도 29명, 2007년도 31명, 2008년도 45명, 2009년도 50명 등 총 287명의 합격자가 배출되었다.

4. 가맹사업법 위반행위의 시정

2002년 가맹사업법이 제정·시행된 이후 2007년까지 가맹사업거래분쟁조정위원회의 조정절차가 아닌 공정거래위원회의 사건처리절차에 따라 처리된 가맹사업법 위반사건 시정실적을 조치유형별로 살펴보면 아래 <표 5>에서 보는 바와 같다. 위 기간 동안 공정거래위원회가 처리한 가맹사업법 위반사건은 모두 156건으로서 그 중 조정을 포함한 경고 등이 129건(82%)으로 압도적으로 많고, 시정명령이 28건 있을 뿐, 기타 고발이 이루어지거나 과징금을 부과한 사건은 없다.

<표> 가맹사업법 위반사건 조치유형별 시정실적

(단위: 건)

	고발 (고발 및 과징금)	시정명령 (시정명령 및 과징금)	시정권고	경고 등(조정)	합계
2002	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	1	0
2004	0	2	0	18 (11)	20
2005	0	5	0	38 (29)	43
2006	0	14	0	33 (17)	47
2007	0	7	0	39 (17)	46
합계	0	28	0	129 (74)	156

이를 다시 위반유형별로 살펴보면 아래 <표 6>에서 보는 바와 같은데, 다양한 유형의 불공정행위가 65건(41%)로 가장 많았고, 가맹계약서 교부와 관련된 것이 37건, 가맹금 반환과 허위과장 정보제공과 관련된 것이 각각 20건, 정보공개서 제공과 관련된 것이 10건, 정보공개서의 갱신·수정과 관련된 것이 5건 순이었다.

<표> 가맹사업법 위반유형별 시정실적

(단위: 건)

	정보공개서 제공	정보공개서 갱신, 수정	허위과장 정보제공	가맹금 반환	가맹계약서 교부	불공정 행위	합계
2002	0	0	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	0	0	1	1
2004	1	0	0	10	3	6	20
2005	0	0	7	2	16	18	43
2006	1	0	5	8	4	29	47
2007	8	5	8	0	14	11	46
합계	10	5	20	20	37	65	157

5. 서면실태조사의 실시

2006년부터 가맹사업거래분야에서도 종전에 하도급거래 분야에 서만 실시하던 서면실태조사를 도입하여 실시하였다. 가맹사업거래의 특성상 가맹본부와 가맹점사업자간의 거래상 지위의 차이가 현격하고 계속적 거래가 이루어지기 때문에 불공정거래 관행이 구조적·상시적으로 이루어질 우려가 크고, 신고 위주의 현장조사는 가맹점사업자의 협조를 얻기 어려우며, 사후구제 또한 용이하지 않기 때문이다.

서면실태조사를 처음 실시한 2006년도에는 아래 <표>에서 보는 바와 같이 가맹본부 100개, 가맹점사업자 1,000개를 대상으로 본부 및 가맹점 일반 현황, 가맹사업법 위반 여부 및 서면실태조사의 실효성 등에 관하여 조사를 실시하였다.

<표> 2006년도 가맹사업거래 서면실태조사 개요

항 목	내 용
조사시기	<ul style="list-style-type: none"> · 2006. 4월~5월(가맹본부) · 2006. 7월~8월(가맹점사업자)
대상업체	<ul style="list-style-type: none"> · 가맹본부 100개 · 가맹점사업자 1,000개(본부별로 10개씩 무작위선정)
조사내용	<ul style="list-style-type: none"> · 본부 및 가맹점 일반 현황 · 가맹사업법 위반 여부 · 서면실태조사 실효성 등

2006년도 서면실태조사 결과를 살펴보면, 아래 <표>에서 보는 바와 같다. 가맹사업을 영위하지 않는 4개 업체를 제외한 96개사 가운데 78개사(81.2%)에서 법위반 혐의가 나타났으며 법위반혐의 행위가 3개 이상인 경우는 모두 41개였다. 구체적으로 법위반 행위 유형을 살펴보면, 정보공개서 제공기한을 준수하지 않거나, 가맹점사업자의 판매를 제한한 가맹본부가 각각 28개사로 가장 많았고, 가맹계약서 기재사항 미기재(23개사), 가맹계약서 보관의무 위반(22개사), 정보공개서 기재사항 미기재(21개사) 등의 순으로 나타났다.

공정거래위원회는 서면실태조사의 후속조치로 조사결과를 분석하여 범위반혐의가 높다고 판단된 4개 가맹본부를 대상으로 직권조사를 실시하는 한편, 범위반 정도가 높지 않은 가맹본부에 대해서는 자진시정을 촉구하고 그 중 범위반이 드러난 25개사를 적발하여 6개사에 대해서 시정명령을 내리고 나머지 업체는 경고 조치를 취하였다.

<표> 2006년도 가맹본부의 위반행위 유형별 범위반 현황

(단위 : 개)

위반 행위 유형	업체수	위반 행위 유형	업체수
· 정보공개서 제공기한 미준수	28	· 정보공개서 미갱신	13
· 가맹사업자 판매제한	28	· 가격의 구속	8
· 가맹계약서 기재사항 미기재	23	· 부당한 계약종료	7
· 가맹계약서 보관의무 위반	22	· 부당한 계약해지	6
· 정보공개서 기재사항 미기재	21	· 정보공개서 미수정	5
· 거래상대방 구속	18	· 부당한 계약조건 설정·변경	3
· 가맹계약서 교부기한 미준수	16	· 구입강제	2
· 기타 영업활동 제한	16	· 부당한 강요	1
계	217		

2007년도에도 아래 <표>에서 보는 바와 같이 서면실태조사의 대상을 대폭 확대함으로써 가맹본부의 우월한 거래상 지위로 인한 불공정 거래행위 관행을 시정하기 위하여 노력하였다. 또한, 서면실태조사를 통하여 가맹본부에 대한 자진시정과 업계 내부의 자발적 자정 노력을 유도하였다.

<표> 2007년도 가맹사업거래 서면실태조사 개요

항 목	내 용
조사시기	· 2007년 5월~7월(가맹본부) · 2007년 9월~10월(가맹점사업자)
대상업체	· 가맹본부 200개 · 가맹점사업자 6,000개(본부별로 4~50개씩 무작위선정)
조사내용	· 본부 및 가맹점 일반 현황 · 가맹사업법 위반 여부 · 서면실태조사 실효성 등

2007년도 서면실태조사 결과를 살펴보면, 가맹사업을 정상적으로 운영하고 있는 183개사 중 169개사(92.3%)가 법위반 혐의가 있는 것으로 나타났는데, 이는 2006년의 81.2%에 비하여 일부 증가한 수치이다. 구체적으로 법위반행위의 유형을 살펴보면, 가맹계약서 제공기한 미준수가 77개사로 가장 많고, 광고 및 판촉비 부담 전가(71개사), 정보공개서 기재 사항 미기재(66개사), 정보공개서 미작성·미갱신(55개사) 등의 순으로 나타났다.

공정거래위원회는 서면실태조사의 후속조치로 조사결과를 분석하여 법위반 혐의가 나타난 가맹본부에 대해서는 자진시정을 촉구하는 한편, 서면실태조사에 불응하거나 법위반 혐의 항목이 높은 업체에 대해서는 2008년 1월~3월 중 현장조사를 실시하였다.

6. 교육 및 홍보

2002년말 가맹사업법이 시행된 후 이에 관한 인식을 제고하여 가맹사업거래상 불공정거래행위를 예방하는 것이 중요한 과제로 대두되었다. 이에 따라 공정거래위원회는 2003년부터 다양한 경로를 통하여 가맹사업거래상 불공정거래행위의 예방을 위한 교육과 홍보를 실시하였다.

2003년에는 프랜차이즈산업 박람회, 소자본 창업아카데미 등의 대회기간 중 「공정한 프랜차이즈계약 체결을 위한 가이드」를 제작하여 창업희망자를 대상으로 총 3회에 걸쳐 1만부를 배포하였고, 가맹본부 임직원 및 가맹점사업자에게 6차례(수강 연인원 총 1,500명)에 걸쳐 교육을 실시하여 가맹사업법에 대한 일반의 인식을 확산시켰다. 2004년에도 가맹사업거래의 공정화 제도에 대한 홍보와 가맹사업 창업희망자에게 가맹계약 체결시 유의해야 할 사항 등 필요한 정보를 담은 「공정한 프랜차이즈계약 체결을 위한 가이드」를 제작하여 창업희망자 등을 대상으로 총 5회에 걸쳐 1만 5천부를 배포하였고, 가맹본부 임직원 및 가맹점사업자에게 2차례에 걸쳐 교육을 실시하였다.

2005년에는 프랜차이즈산업 박람회 대회기간 중 「공정한 프랜

차이즈계약 체결을 위한 가이드」를 제작하여 창업희망자를 대상으로 총 1만부를 배포하는 이외에도, 가맹희망자가 가맹본부의 사업현황 등 가맹계약 체결에 필요한 중요사항을 쉽게 파악할 수 있도록 하기 위하여 가맹사업거래의 핵심사항인 정보공개서 표준양식을 제정하여 보급하였으며, 특히 가맹사업거래에 관한 다양한 정보를 제공하기 위하여 공정위 홈페이지 내에 가맹사업거래 전담사이트(<http://franchise.ftc.go.kr>)를 구축하였다. 이를 통하여 지속적으로 법령 및 정책 정보를 신속하게 제공하고 묻고 답하기 코너를 이용하여 민원 처리를 병행함으로써 정책 고객들의 수요에 부응하고자 노력하였다.

2006년에도 가맹사업의 창업 단계에서부터 피해를 막기 위해 2006 프랜차이즈산업 박람회 대회기간(10.26.~28.) 중 「공정한 프랜차이즈계약 체결을 위한 가이드」를 제작하여 창업희망자를 대상으로 총 2만부를 배포하였는데, 특히 가맹사업법 및 정보공개서에 기재될 사항과 함께 계약 체결시에 주의해야 할 사항, 피해 구제 방법 등을 소개하였다.

제5장 소비자정책의 운영성과

제1절 소비자 정책의 인수

우리나라는 1960, 1970년대의 개발연대 이후 상당기간 정부 주도하에 각종 산업을 지원·육성하는 생산자 중심의 경제정책을 추진하여 왔으며, 그 부정적 유산으로 소비자정책은 독자성을 제대로 인정받지 못한 채 주로 소비자피해의 사후적 구제나 사업자에 대한 직접적인 규제 등 후견자적 시각의 정책을 중심으로 추진되었다.

1980.1.4.에 소비자보호법이 제정되었는데, 1986년 및 2006년에 전면 개정되었고 2006년에 소비자보호법에서 소비자기본법으로 법 명칭이 변경되었다. 이 법은 소비자보호를 위한 기본법으로서 “소비자의 기본권을 보호하고 소비생활의 향상과 합리화를 기하기 위하여 국가·지방자치단체 및 사업자의 의무와 소비자의 역할 등을 규정함”을 목적으로 하였다. 1987년에 개정된 동법 제10조 제3항(현행 소비자기본법 제12조 제3

항)에서는 “국가는 약관에 의한 거래, 방문판매, 할부판매 등 특수한 형태의 거래에 관하여 법률의 제정 등 소비자보호를 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.”라고 규정하여 이에 따라 1986.12.31에 약관규제법, 1991.12.31에 방문판매법과 할부거래법이 제정되게 되었다.

그러나 이후 우리나라의 경제는 전반적인 생산능력이 수요를 초과하고, 소비자의 개성과 선호가 중시되는 단계로 진입하면서 시장의 주도권이 생산자에서 소비자로 이동하는 변화를 겪게 되었고, 이와 함께 경제성장의 패턴이 종래 국가주도의 지원·육성에서 시장 자체의 효율성을 제고하는 방향으로 전환됨에 따라 생산자간 경쟁의 최종적인 심판자로서의 소비자의 역할과 책임이 커지게 되었다.

시장의 주도권이 생산자에서 소비자로 이동하고, 정보화·세계화로 대표되는 소비환경의 급격한 변화로 새로운 소비자문제가 출현함에 따라 이에 효과적으로 대응하기 위해서는 소비자정책의 방향을 전환하고 정책추진체계를 효과적으로 개선해야 한다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다.

공정위는 수년 전부터 소비자정책의 방향을 소비자보호 위주에서 소비자주권이 실현될 수 있는 시장환경 조성에 역점을 두는 방향으로 전환해야 하며, 소비자정책 추진기관간의 효과적인 역할분담을 통해 소비자정책 추진의 효율성을 제고해야 한다는 점을 강조하여 왔다.

이러한 변화요구에 부응하여 정부는 2004년 9월부터 정부혁신 지방분권위원회를 중심으로 범정부 차원의 소비자정책 추진체계 개편과제를 검토하기 시작하였으며, 공정위·재경부 등 관계부처 협의를 거쳐 2005년 6월 1일 국무총리 주재 국정현안정책조정회의에서 정부안을 최종 확정하였다.

이후 후속조치로 소비자정책의 패러다임 전환 및 정책추진체계 개편에 관한 정부의 소비자보호법 전면개정안이 국회에 제출되었으며, 오랜 심의과정을 거쳐 2006년 9월 27일 대통령 공포절차를 마지막으로 개정 작업이 마무리되었다. 소비자기본법으로 명칭이 변경된 동 개정 법률안은 6개월의 경과기간을 거쳐 2007년 3월 28일부터 발효되었다.

동 소비자보호법 전면개정이 갖는 가장 큰 의미는 무엇보다도 우리나라 소비자정책의 패러다임이 ‘소비자보호’ 위주에서 ‘소비자주권 실현’으로 전환되는 계기가 마련되었다는 점이다.

소비자기본법 시행령이 2007.3.27에 공포되고 다음 날부터 시행되었다. 이에 따라 공정거래위원회는 종래와 같이 소비자를 일방적 보호의 대상으로 생각하는 것이 아니라, 자주적 권리를 실현하는 주체(소비자 주권)라는 인식을 가지고 소비자의 의식과 지위 향상, 급격한 소비환경 변화 등에 적극 부응하고자 노력하였다.

소비자기본법 및 동법 시행령 개정의 주요 내용으로는 첫째로 법 명칭이 변경되었는데 ‘소비자보호법’에서 ‘소비자기본법’으로 바뀌었다. 또한 ‘한국소비자보호원’의 명칭도 ‘한국소비자원’으로 변경되었다. 이는 위에서 말한 소비자가 자주적 권리를 실현하는 주체로서의 지위를 강조하기 위함이었다.

둘째, 소액 다수 소비자피해의 구제를 위한 소비자단체소송과 집단분쟁조정제도가 도입되었다. 일정 요건을 갖춘 단체가 소비자의 생명·신체 또는 재산상의 권익을 침해하는 사업자의 위법행위에 대해 그 행위의 금지 또는 중지를 구하는 소송(소비자 단체소송)을 제기할 수 있도록 했다. 아울러, 단체소송으로는 소비자의 금전적 피해 구제가 불가능하므로 한국소비자원에 설치된 소비자분쟁조정위원회에서 금전적 보상을 포함한 집단분쟁을 조정할 수 있는 특례를 인정하였다.

이러한 집단분쟁조정 사건 제1호는 아파트 시공관련 분쟁이었다. 충북 오창 소재 W아파트 주민이 새시에 보강빔이 일부 누락된 사실을 발견하고 시공업체를 상대로 제기한 손해배상 요구에 대해 분쟁조정위원회는 시공업체의 계약위반 사실을 인정하여 공사대금의 8~10%를 손해배상금으로 지급하라고 2007.9.10 결정하였고 조정이 수락되었다.

셋째로, 소비자정책 추진체계의 개편을 들 수 있다. 재정부의 소비자정책 종합·조정기능을 확충하는 한편, 공정위의 수행기능을 강화다. 재정부의 소비자정책 종합·조정기능 확충은 구체적으로 소비자정책 수립·

평가 기능을 강화하고, 관계기관에 대한 의견 및 자료 제출 요청권 신설 등으로 반영되었다. 공정위는 소비자원 관할권을 재경부에서 이관받아 실질적인 각 분야의 소비자정책을 집행할 수 있도록 하는 계기가 마련된 셈이다. 소비자 입장을 정책에 적극 반영하기 위해 소비자정책위원회의 공동위원장제도가 도입되었다. 공동위원장은 재경부장관과 민간위원장 총 2명으로 구성하고, 한국소비자원의 이관에 따른 협력체제 강화를 위해 공동 간사(재경부, 공정위) 제도를 도입하였다. 종래의 단년도 위주 시책에서 벗어나 중장기적 관점에서 소비자정책을 체계적이고 일관성 있게 추진해 나갈 수 있도록 3년 단위 소비자정책에 관한 기본계획을 수립할 수 있는 근거규정을 마련하였다.

넷째로 기술발전 등에 따른 신제품 출시, 수입 상품 증가 등 소비환경 변화에 따른 소비자 안전 대책을 강화하였다. 위해정보 보고의 무를 지닌 사업자 범위를 법에서 규정하는 한편, 소비자안전센터를 통해 위해정보를 체계적으로 관리토록 하였다.

공정위는 개정된 소비자기본법의 취지를 살려 기존의 소비자거래 분야를 위주로 하던 범주에서 벗어나 안전, 정보제공, 교육 등 각 분야별 소비자정책을 적극적으로 수행하고자 정보교육안전팀을 신설(2007.9)하였다. 소비자안전과 관련하여서는 정부 각 부처별로 분산 추진되고 있는 안전분야 소비자정책의 종합조정을 위한 부처간 협의체제를 구축해 나갔다. 이밖에도 소비자원에서 소비자안전워크숍(2007. 10.을 개최하였으며 산자부 기술표준원의 제품안전정책포럼과 재경부의 리콜표준화 T/F에 참여하는 등 소비자안전강화를 위한 부처간 네트워크를 강화하였다.

소비자교육과 관련하여서는 소비자교육에 관한 체계적 종합적 추진을 목적으로 소비자교육협력체 구축을 위해 90개 기관의 참여를 확정하였다. 소비자기본법 개정에 따라 소비자정책위원회 교육전문위원회를 구성하여 공정위 소비자본부장을 위원장으로 정부기관과 교수, 소비자단체 관계자를 위원으로 선정하였다.

제2절 부당 표시·광고 규제의 강화

1. 규제체계의 변화

1999년 2월 「표시광고의 공정화에 관한 법률」(이하 ‘표시광고법’이라 함)을 제정한 이후 부당한 표시광고 시정을 통해 왜곡된 소비자정보의 시정을 강화해 왔다. 원래는 공정거래법상 불공정거래행위의 일환으로 규제하여 왔으나 표시광고의 중요성이 부각되면서 별도의 법률로 제정하게 되었다.

2001년에는 단순한 부당 표시광고의 시정에서 벗어나 사업자가 소비자에게 자사 제품과 경쟁사 제품을 비교하는 비교광고를 적극적으로 행할 수 있도록 「비교표시광고 심사지침」을 제정하였다. 비교광고는 다른 유형의 광고에 비해 소비자에 대한 정보제공 효과가 크다. 그러나 자칫 부당한 비교나 비방으로 흐를 수 있는 위험도 있어 엄격한 심사의 대상이 되어 왔고, 이에 따라 사업자들도 자신이 행하는 비교광고가 위법한 것인지 여부를 확인하기 어려워 사실상 비교광고 자체가 억제되어 왔다.

따라서 2001년에 제정된 「비교표시광고 심사지침」은 공정위의 심사지침이라기 보다는 사업자에 대한 가이드라인의 성격을 더 강하게 갖는 것이다. 그밖에도 2001년에는 상가 및 아파트 분양사업자 부당광고, 전기마사지기, 매트 등 노약자를 대상으로 한 부당광고에 대하여 직권조사를 실시하였다. 또한, 부당한 광고로 인한 소비자의 잘못된 인식을 치유하기 위하여 부당한 표시·광고내용을 정정하여 광고토록 명령하는 정정광고제도를 2001.1.1부터 시행하였으며, 소비자의 구매선택에 결정적인 영향을 미치는 정보를 표시·광고에 의무적으로 포함토록 하는 중요정보공개제의 대상품목을 종전의 10개에서 2001년에 21개로 확대하였다.

2002년에는 부당한 광고로 인한 소비자 피해 빈발업종인 주택·상가 등 분양사업자, 국민건강관련사업자 등에 대한 직권실태조사 실시 및 수 백건의 신고사건을 통하여 부당한 광고행위를 시정함으로써 관련 분야의 올바른 광고풍토를 조성하고 조사결과의 공표 등으로 소비자 피해를 최소화하려고 노력하였다.

아울러 상가 등 분양사업자의 부당한 광고에 대한 직권조사 결

과 도출된 문제점을 즉시 반영하기 위해 2002. 12. 24 「상가등의 분양 및 임대표시·광고에 관한 심사지침」을 개정하여 상가분양시 건축허가를 받지 않았음에도 건축허가를 받은 것처럼 광고하는 행위 및 오피스텔의 부당광고도 동 심사지침에 포함시켜 이들 광고에 대해서도 2003. 1.부터 시정할 수 있도록 제도를 개선함으로써 동 분야의 빈발하는 소비자 피해를 사전에 예방할 수 있도록 하였으며, 정정광고의 활성화를 위하여 2002. 5. 1 「정정광고에 관한 운영지침」을 개정하여 부과벌점기준을 하향조정하고 법 위반점수가 일정 수준 이하일 경우에는 수명사실 공표와 정정광고 중 사업자가 선택할 수 있도록 하였으며 정정광고 이행기간도 기존 6개월에서 1개월로 대폭 줄여 정정광고를 신속히 이행하도록 제도를 개선하였다.

또한, 2002년 한해는 광고실증제의 적극적 활용으로 부당광고로 인한 소비자 피해를 신속히 방지하고 소비자에게 필요한 올바른 상품 정보가 전달될 수 있도록 하기 위해 12건에 대하여 실증자료를 요청하여 심사하였다.

2004년에는 부당한 표시·광고로 인한 소비자 피해 빈발업종인 TV홈쇼핑업체, 부동산 분양사업자 등에 대한 직권실태조사 실시 및 수백건의 신고사건처리를 통하여 부당한 표시·광고행위를 시정함으로써 관련 분야의 올바른 표시·광고 풍토를 조성하고 조사결과의 공표 등으로 소비자 피해를 최소화하고자 하였다. 아울러 「중요한 표시·광고사항 고시」의 집행을 통해 소비자의 구매선택에 결정적인 역할을 하거나 소비자 피해의 예방 또는 사후구제에 중요한 역할을 하는 ‘중요정보’가 소비자에게 효과적으로 전달될 수 있도록 하였다. 특히 2003년도에 새로 지정된 부동산 분양업종의 중요정보를 부동산 분양광고에 포함하고 있는지를 집중적으로 점검하였다.

한편, 2004년도부터 소비자 오인성 여부가 불분명한 사건에 대해서는 위원회 내부 또는 외부에 ‘소비자 오인성 판정단’을 구성하여 소비자 오인성 여부를 판단함으로써, 소비자 오인성 판단에 객관성과 공정성을 기하고 있다.

2005년 이후에는 소비자피해가 단기간에 급증하는 사안에 대하여 소비자피해주의보를 발령하여 소비자 피해 확산을 방지하는 등 소비자

피해예방 정보를 적극적으로 제공하고 있다.

2. 주요 제도의 도입

가. 중요정보공개제

자본주의 시장경제의 원활한 작동을 위해서는 생산자와 소비자 간의 정보비대칭 현상을 제거하는 것이 무엇보다 필요하다. 특히 오늘날과 같은 정보화 사회에서는 소비자 선택에 필요한 유용하고 바른 중요정보의 제공이야말로 소비자주권 실현을 위한 핵심수단으로 부각되고 있다.

공정거래위원회에서는 표시광고법 제4조에 근거하여 1999. 10. 23 「중요한표시·광고사항고시」(공정거래위원회고시 제1999-25)를 처음 제정하였다. 이후 소비자에게 정보제공을 강화하기 위하여 중요정보고시 적용대상을 지속적으로 확대함과 아울러 중요정보공개제도의 개선을 추진해왔다.

나. 광고실증제

사업자는 자기가 표시·광고한 내용 중 ‘사실과 관련된 사항’에 대하여는 객관적인 근거에 의한 실증자료를 갖추어야 한다. 광고는 그 속성상 어느 정도의 과장된 표현(Puffing)이 필요하므로 실증대상을 ‘사실과 관련된 사항’으로 한정하고 있다. 공정거래위원회는 부당한 표시·광고의 우려가 있는 경우 당해 사업자에게 실증자료의 제출을 요청할 수 있으며 소비자보호 또는 공정한 거래질서 확립을 위해 사업자의 실증자료를 공개할 수 있다(법 제5조)

시행령에서는 실증방법·기관 및 실증자료의 공개방법에 관하여 구체적으로 규정하였다. 즉 실증에 사용되는 시험 또는 조사의 방법은 학술적 또는 산업계에서 일반적으로 인정된 방법이어야 하고, 시험 또는 조사를 실시하는 기관은 원칙적으로 법령에 의한 시험·조사기관일 것을

규정함으로써 실증의 공정성을 확보토록 하였다. 실증자료를 공개할 경우에는 소비자의 구매선택에 필요한 정보를 요약·정리하여 공개할 수 있도록 함으로써 과학적이고 전문적인 내용의 실증자료를 소비자들이 쉽게 활용할 수 있도록 하였다.(영 제4조~6조)

실증자료를 제출하지 아니한 사업자는 1억원 이하의 과태료에 처해지거나 객관적인 근거 없이 부당한 표시·광고를 한 경우로 제재 받게 된다. 공정거래위원회는 1999. 6. 30 「광고실증에 관한 운영지침」을 제정하여 실증절차, 심사기준 등 구체적인 운영기준을 마련하였으며, 2000년 11월 22일에는 제도 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선하기 위하여 동 지침을 개정하였다.

한국화장품(주) 및 (주)혜명교역의 부당한 광고행위에 대한 시정명령 및 실증자료의 공개건(2000.7.10.)은 표시광고법 제정으로 도입된 광고실증제 관련 최초의 사례이다. 한국화장품(주) 및 (주)혜명교역은 1999. 8~12월 중 신문과 잡지를 통해 자기가 판매하는 에나(EHNA) 화장품에 대해 광고하면서, 바르는 것만으로도 운동하는 것과 같은 비만완화 효과가 있으며, 미국 FDA와 일본 후생성의 화장품 관련테스트를 통과한 것처럼 광고하였다.⁸⁾

위 광고행위에 대해 공정거래위원회가 표시·광고법 제5조에 근거하여 실증자료의 제출을 요청하였다. 이에 대해 피심인들은 에나(EHNA) 화장품이 비만완화 효과가 있는 것처럼 표현한 근거로서 동 제품을 사용한 여성 100명을 대상으로 (주)해평(에나화장품 개발후원업체)이라는 회사가 실시한 설문조사결과를 제출하였다.

그러나 공정거래위원회는 임상실험이 아닌 단순한 설문조사는 화장품의 효과를 입증하는 객관적이고 타당한 방법이라고 할 수 없고, 설문조사기관도 법령에 의한 시험·조사기관, 또는 사업자와 독립된 시험·조사기관이 아니므로, 이는 객관적 근거없는 허위·과장광고행위에 해당된다고 판단하였다.

공정거래위원회는 위 행위에 대하여 당해 광고행위의 중지 및 범위반사실을 신문에 공표토록 하는 한편 언론, 소비자단체, 소비자보호원에 자료를 배포하고 공정거래위원회의 홈페이지에 게재하는 방법으로 실증자료를 공개하였다.

다. 임시중지명령제

합의제 행정기관인 공정거래위원회가 부당한 표시·광고를 준사법적 절차에 따라 심사하여 최종적으로 시정조치하기 까지는 통상 2~3

8) 한국화장품(주)는 에나(EHNA) 화장품 제조회사와의 독점공급계약 체결을 통해 에나(EHNA) 화장품의 국내외 독점판매권을 가지고 있으며, (주)혜명교역은 한국화장품(주)와의 계약을 통해 국내판매를 전담해 왔다.

개월이 소요되는데 그때까지 부당한 표시·광고를 방치하는 경우 소비자나 경쟁사업자에게 중대한 피해가 발생할 수 있다. 따라서 소비자 또는 경쟁사업자에게 중대한 피해를 줄 우려가 있는 부당한 표시·광고에 대하여는 공정거래위원회의 정식절차에 의한 시정조치를 하기 전까지 이를 일시 중지시킬 수 있도록 하고 있다.

다만, 사업자의 피해를 최소화하기 위하여 임시중지명령의 발동요건을 ① 부당한 표시·광고로 명백하게 의심되고 ② 소비자 또는 경쟁사업자에게 회복하기 어려운 손해가 발생할 우려가 있어 이를 예방하기 위한 긴급한 필요가 있는 경우로 한정하고 있다. 또한 임시중지명령에 불복이 있는 자는 7일 이내에 이의를 제기할 수 있으며, 이의제기를 받은 공정거래위원회는 지체 없이 서울고등법원에 그 사실을 통보하여 비송사건절차법에 따라 신속히 재판을 받도록 하고 있다(법 제8조).

대한잡업개발공사의 표시·광고에 대한 임시중지명령(1999.9.7)은 표시광고법에 의거 도입된 임시중지명령을 최초로 발동한 사건이다. 대한잡업개발공사(개인기업)는 1999. 8. 13~8. 28 기간중 주요 일간지의 전면 등을 통하여 자신이 판매하는 「진품누에동충하초」에 관하여 항암효과, 항피로효과, 면역력증강효과, 항스트레스효과, 항노쇠 효과가 있다고 광고하였으며, 원형의 마크안에 '농촌진흥청 인증'이라는 표현을 사용하여 광고하였다.

공정거래위원회는 대한잡업개발공사가 광고한 동충하초의 항암효과 등이 실험용 쥐를 대상으로 한 실험결과일 뿐 인체에 대하여 동일한 약리효과를 발휘한다는 객관적인 근거가 없고, 농촌진흥청의 인증을 받은 바도 없어 명백히 부당한 광고에 해당되며, 동 제품의 가격이 1곽(100g)에 38만원이나 하는 고가로서 동 광고가 계속될 경우 소비자에게 회복하기 곤란한 피해가 발생할 우려가 있다고 판단하였다. 특히 건강식품을 선호하는 우리 국민의 정서와 추석을 앞두고 대대적으로 광고행위를 하고 있던 피심인에게 이를 일시 중지토록 함으로써 전국적으로 확산될 수 있었던 소비자피해를 사전에 방지하였다는 데에 큰 의의가 있다 할 것이다.

라. 비교표시·광고

비교표시·광고는 소비자의 다양한 구매욕구에 부합하는 유용한 정보를 제공하는 장점이 있기 때문에 1999. 2. 5 제정된 표시광고법에서는 구 공정거래법과 달리 비교표시·광고의 위법성요건을 완화하였고, 이에 따라 2001.9.1부터 「비교표시·광고에 관한 심사지침」을 제정·시행하여 오고 있다. 동 지침에 따르면 비교대상 및 기준이 명확하고 비교내용 및 방법이 적정하다면, 다른 사업자 또는 다른 사업자의 상호, 상표,

상품의 고유명칭, 상품을 나타내는 기호 등을 직접 명시하여 비교하는 표시·광고가 가능하게 되었다.

마. 소비자안전에 관한 표시·광고 심사지침 제정

소득수준의 향상, 삶의 질 추구 등 경제 환경 변화에 따라 상품의 가격·성능 뿐만 아니라 상품의 사용 등과 관련된 안전사항의 표시·광고가 소비자의 구매선택에 중요한 영향을 미치고 있다. 그러나, 부당한 표시·광고행위 유형 및 기준지정 고시에 규정된 소비자 안전 관련 사항은 안전사항의 중요성에 비하여 너무 간략하여 이를 구체화할 필요가 있었다. 따라서, 2005년에는 상품·용역에 관한 표시·광고에 있어 소비자 안전과 관련하여 부당 표시·광고가 될 수 있는 대표적인 사항을 지침으로 제정하여 소비자 안전과 관련한 부당 표시·광고 피해를 최소화 하고자 하였다.

2. 표시광고법 위반행위의 시정

공정거래법에 있던 표시광고규제가 1999년 표시광고법이 제정되면서 동법의 적용을 받게 되었고 1999년부터 연도별 시정실적 건수가 크게 증가하였고 특히 2003년에는 543건으로 법집행이 대단히 활성화되었다.

<표> 부당한 표시·광고행위 연도별 시정실적

(단위 : 건)

연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
건수	186	341	312	320	339	543	436	533	424	300

주) 경고 이상 건수임.

이 중 제3기인 1998년~2007년까지 시정조치 건수를 조치유형별로 보면 아래 <표>와 같다. 표시광고법의 성격상 과징금이나 고발 건수가 많지 않고 경고건수가 상대적으로 많다. 이러한 현상은 부당한 표

시광고인지 여부가 애매한 경우가 적지 않고 사업자가 자진시정하는 경우가 많기 때문이다.

<표> 부당한 표시·광고행위 조치유형별 시정실적

(단위: 건)

연 도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
고 발	4	1	2	0	1	2	0	0	0	2
시정명령 (과징금)	84 (2)	243 (18)	178 (4)	96 -	135 (9)	234 (4)	138 (2)	196 (8)	151 (1)	76 (3)
시정권고	2	-	-	0	0	0	0	0	0	0
경 고	96	97	132	224	202	307	298	337	273	222
합 계	186	341	312	320	338	543	436	533	424	300

제3절 불공정약관 규제의 실효성 확보

1. 규제의 강화

불공정약관조항에 대한 공정거래위원회의 시정조치는 무효로 확인된 약관조항을 사업자가 장래에 사용하지 못하도록 함으로써 장차 계약을 체결할 다수 고객의 이익침해를 방지하는데 있다. 따라서 공정거래위원회의 무효확인 및 시정조치는 고객의 대부분을 차지하고 있는 소비자의 이익과 연결된다. 현행 약관규제법의 실제법적 규정에 열거되어 있는 조항(제6조 내지 제16조)들은 법 제정시 통용되고 있던 약관들에 보편적으로 나타난 불공정 내용을 조문한 것으로 동 규정은 고객의 이익을 침해하는 규정들이다.

2001년도 초까지 공정거래위원회의 불공정약관 조치 실적을 보면 시정권고가 시정명령의 두 배에 이르고 있어 사업자가 법적 강제력이 없는 시정권고를 이행하지 않는다면 불공정약관을 심사하고도 시정을 할 수 없다는 문제의 제기가 있었다. 또한 전자상거래, 이동전화, 초고속인터넷 서비스, 전자금융거래 등 새로운 거래형태가 등장하면서 신종 약관의

불공정 조항에 대한 시정조치 및 그 이행의 실효성 확보가 시급한 과제로 떠오르게 된 점이 그 계기가 되었다. 이에 불공정약관 규제의 실효성을 확보해야 한다는 문제가 지속적으로 제기되었으며, 결국 국회 정무위원회 임태희 의원 등의 발의로 2001년 3월 20일 약관규제법이 개정되었다.

2001년 개정된 약관규제법의 내용을 보면, 우선 불공정약관 사용 금지 원칙이 규정되었다(법 제17조). 약관규제법의 목적이나 취지상 약관의 계약 내용을 제안한 자라면 누구나 불공정약관 조항을 사용해서는 아니 될 것임에도 불구하고, 기존의 규정은 불공정약관 사용 금지 대상 사업자를 시정명령의 대상이 되는 5가지 유형으로 규정하여 이에 해당하지 않는 사업자는 불공정약관을 사용해도 되는 것으로 오인될 소지가 있었다. 이에 모든 사업자가 불공정한 약관을 사용해서는 안 된다는 원칙을 분명히 하였다. 또한 불공정약관 규제의 실효성을 확보하기 위하여 정당한 사유없이 시정권고를 불이행하는 사업자에 대한 시정명령을 추가하여 공정거래위원회가 시정명령을 할 수 있는 사업자의 범위를 확대하였다.

2003년에는 표준약관의 보급 및 사용확대와 표준약관의 허위사용 제재를 주요 골자로 한 약관의규제에관한법률 개정안이 국무회의에서 심의·의결되어 정부안으로 확정되어(2003. 6. 11) 2004.1월 개정되었다. 이 개정안은 종전 사업자측만 표준약관을 마련하여 심사를 청구할 수 있었던 제도를 보완하여 소비자단체 등도 표준약관의 제정을 요청할 수 있도록 하였고, 표준약관의 표지를 사용, 동 표지의 허위사용 등에 대한 제재 근거 등을 마련함으로써 표준약관인 것처럼 허위사용하는 경우에는 500만원 이하의 과태료와 불리한 내용의 무효화를 규정하고 있다.

2. 약관법 위반행위 심사 및 시정

공정위는 이 기간 중 매년 약 1,000여건이나 되는 엄청난 양의 약관을 심사하였는데, 청구인별로 살펴보면 이해관계인의 청구에 의한 약관심사청구가 주를 이루고 있으며 그 다음으로 직권조사에 의한 심사, 한국소비자원 등에 의한 심사의 순이다.

<표> 청구인별 약관심사청구 현황

(단위: 건)

연도 청구인별	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
이해관계인	538	626	580	766	1,132	1,223	1,129	987	909	913
소비자단체	16	24	12	18	18	23	67	18	24	27
직권심사	92	98	69	107	75	40	28	81	33	169
계	646	748	661	891	1,225	1,286	1,224	1,086	966	1,109

조치유형별로 불공정약관의 시정실적을 살펴보면 다음의 <표>와 같이 약관규제의 속성상 대부분의 사건은 시정권고로 종료된다고 볼 수 있다. 왜냐하면 시정권고에 응하지 않는 경우 시정명령을 할 수가 있고 약관의 시정권고는 문제가 되는 조항을 수정이나 삭제하면 되기 때문에 다른 범위반에 비해 시정의 부담이 적다고 볼 수 있기 때문이다.

<표> 조치유형별 불공정약관 시정 실적

(단위: 건)

연도 조치유형	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
고 발	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
시정명령	56	100	21	12	60	33	2	-	-	3
시정요청	5	4	-	4	5	2	1	-	1	-
시정권고	43	149	35	84	110	79	70	134	118	90
경 고	8	1	-	-	-	-	6	10	-	-
계	112	255	56	100	175	114	79	144	119	93

□ (주)대한항공의 스카이패스회원 안내서상 불공정약관조항에 대한 건(2003.7.18)

(1) 먼저 위 신·구 약관조항이 피심인에게 급부의 내용을 결정 또는 변경하도록 허용하는데 있어서 “상당한 이유”가 있는지에 대하여 살펴보면, 위 구약관조항은 보너스제도의 내용 변경 사유를 전혀 명시하

지 않는 등 상당한 이유가 있는지 여부에 불문하고 피심인이 보너스제도를 변경할 수 있도록 규정하고 있고, 또한 신 약관조항은 보너스제도의 내용 변경 사유를 막연히 “상당한 이유가 있는 경우”와 같이 피심인의 자의적 해석이 가능하도록 지나치게 포괄적으로 규정하고 있다. 이와 같은 약관조항은 피심인이 고객에게 약속한 급부의 내용을 상당한 이유없이 변경할 수 있도록 허용하는 것으로서, 계약이행에 있어서의 일반원칙인 신의성실의 원칙에 반한다.

(2) 다음으로 위 신·구 약관조항이 피심인에게 “일방적으로” 급부의 내용을 결정 또는 변경하도록 허용하는 것인지에 대하여 살펴보면, 위 신·구 약관조항은 피심인이 보너스제도의 변경 내용을 3개월 전에 고지하고 6개월 간의 유예기간(이하 “총 유예기간 9개월”이라 한다)을 부여하는 조건으로 고객들이 이미 취득한 마일리지에 대해서도 새로운 보너스 제공기준을 적용하여 마일리지의 가치를 변경할 수 있도록 규정하고 있는 바, 피심인이 마일리지 축적 및 사용 등에 관하여 유효기간이 없는 마일리지 제도를 운영하면서 마일리지 제도 내용이 변경될 수 있는 것으로 포괄적으로 규정하고 있음에 따라, 고객의 입장에서는 신·구 약관조항에 의하여 변경된 사용기준이 이미 취득한 마일리지에 대해서도 전면적으로 적용되어 그 경제적 가치를 저감시킬 수 있고 그 사용도 제약될 수 있는 것으로 인식하기 어렵다고 판단되고, 또한 피심인이 마일리지 제도를 운영함에 있어 마일리지 좌석배정 수나 잔여좌석 수 등의 실제운영 상황을 투명하게 공개하지 않고 있음에 따라 고객이 마일리지 사용에 상당한 제약을 받고 있음을 고려할 때, 총 유예기간 9개월은 마일리지 사용기준 변경 후 고객이 수년간 누적·취득한 마일리지를 불이익 없이 사용하기에는 지나치게 짧은 기간으로 인정된다(중략). 위와 같은 이유로 위 신·구 약관조항은 사업자에게 일방적으로 유리하고 상당수 고객들의 이익을 부당하게 침해하는 것으로서 사업자가 일방적으로 급부의 내용을 변경할 수 있도록 권한을 부여하는 약관조항으로 판단된다.

3. 약관심사와 약관심사자문위원회의 역할

약관조항의 공정성을 판단하는 일은 법률적·경제적인 지식을

요구하는 전문적인 업무이다. 특히 약관규제에 관한 법리는 최근에 발달된 이론이고, 약관규제는 모든 종류의 업종에 걸쳐 문제되므로 각 업종의 특색과 거래실정에 맞는 규제를 하기 위해서는 각 거래유형과 약관규제법 전문가의 자문을 구해 약관심사업무에 만전을 기하고 있다.

공정거래위원회는 약관심사에 관한 자문을 구하기 위하여 약관규제법에 전문적 지식을 가진 대학의 법률학·경제학 교수, 변호사들로 구성된 약관심사자문위원회를 두었다. 특히 공정거래위원회는 약관규제의 전문성과 심사의 공정성 등을 고려하여 대부분의 경우 자문위원회의 사전 심사를 거치고 있으며, 공정거래위원회의 최종 의결에 자문위원회의 자문내용을 반영하고 있다. 약관에 대한 소비자들의 관심이 높아지면서 약관심사청구 건수가 급증하고, 약관의 내용도 종전과는 달리 복잡·다양해지고 있어 약관심사업무를 보다 신속하고 효율적으로 처리하기 위하여 자문위원수를 당초 7명에서 10명으로 확대하고 2개의 소위원회로 분리하여 위원회 심의 회수도 늘려 각 월 1회 이상 개최 운영하였다.

제4절 특수거래분야에서의 소비자 권익보호

1. 규율 범위

공정거래위원회는 1999년부터 방문판매·전화권유판매·다단계판매·계속거래·사업권유거래 (이하 '특수거래'라 한다) 법제를 운영하고 있으며, 특수거래는 「방문판매등에 관한 법률」(이하 '방문판매법'이라 함)에 의하여 규율되고 있다.

이 중 방문판매는 소비자피해를 빈번하게 야기하는 특수판매의 대표적인 유형이다. 방문판매는 소비자에게 상품에 대한 정보를 보다 적극적으로 제공한다는 측면에서 장점도 있으나, 사업자들은 대면성을 기초로 한 공격적 마케팅 방식을 활용하여 이윤을 획득하려 하므로 소비자피해가 발생하고 있다.

한편, 전화를 통하여 소비자에게 적극적으로 구매를 권유하는

판매방식인 전화권유판매방식은 소비자와 직접 대면하지 않고 통신수단을 이용한다는 점에서는 통신판매와 비슷하나, 소비자에게 적극적으로 접근하여 상호 대화를 통하여 상품을 광고하는 공격적 마케팅방식이란 점에서 방문판매와 보다 가깝다. 이러한 특성을 감안하여 전화권유판매를 방문판매와 동일한 방식으로 규제하였다.

다단계판매는 특정판매원이 직접 모집한 하위판매원 외에 그 하위판매원이 모집한 하위판매원의 판매실적에 따라 그 특정판매원의 수당이 누적적으로 증가할 수 있으므로 강력한 마케팅 전략이 될 수 있다. 그러나, 신규가입자의 확보나 새로운 판로개척이 어느 시점에 가면 불가능해지므로, 거래단계의 하위에 있는 자는 반쯤거절로 인하여 피해를 받을 우려가 있다. 또한, 상품의 사용가치보다는 하위판매원의 모집에 따른 고수익의 환상을 강조하여 고객을 유인함으로써 소비자의 합리적인 선택을 방해할 우려가 있다.

일정기간동안 계속해서 일정한 재화 또는 용역을 공급받는 형태의 계약을 계속거래라 한다. 이러한 계속거래는 사업자의 중도해지거부 또는 중도 해지시 과도한 위약금 요구로 소비자 피해가 발생하고 있다. 비슷한 유형의 소비자피해가 발생하는 거래로서 사업권유거래가 있는데, 이는 특정한 재화를 구입할 경우 이를 활용하는 사업을 하도록 해 줌으로써 소득을 얻을 수 있다고 유인하여 이루어지는 거래를 의미한다. 이러한 거래의 경우, 사업을 위한 최초 구입 재화가 통상의 거래가격보다 고가일 경우가 많고, 일단 최초 구입재화를 판매한 후에는 사업기회를 제공하지 않는 등 피해가 발생할 우려가 많다.

이러한 특수거래는 판매자가 개별 소비자에게 적극적으로 다가가서 상품에 대한 정보를 제공하고 구매를 설득하는 비점포 판매방식이란 점, 대면성, 연고성을 기초로 한 마케팅 방식을 활용한다는 점, 거래관계의 계속성 등의 특징으로 인하여 소비자 피해가 빈발하는 거래유형이다.

이에 공정거래위원회는 특수거래 분야에 있어서 소비자보호를 강화하기 위해 2002년 9월 13일에 동 분야를 전담하는 특수거래보호과를 신설하고, 공제조합 등 소비자피해 구제제도를 운영하는 한편, 소비자 피해가 빈발하는 거래형태에 대한 시장감시활동을 수행하고 있다. 2003

년도에는 2002년도 방문판매법 개정에 따라, 시장의 신뢰도를 높일 수 있도록 시장 감시 활동과 더불어 소비자에 대한 사후적 피해 구제 장치 구축에 중점을 두고 업무를 추진한 바 있다. 2004년도에는 이 같은 제도의 내실을 기하는 한편, 소비자정보제공과 같은 사전적 피해 예방 장치 마련에 많은 노력을 기울였다. 2005년도 주요 업무 추진 분야는, 특수판매 분야에 있어서의 소비자피해 분쟁조정 기구의 운영, 다단계판매 공제 조합을 통한 효과적인 피해 보상 실시, 시장감시 활동의 지속적 수행, 다단계판매업자 주요정보 공개 고시 제정 및 정보공개 등이었다.

특히, 2007년에는 2차례의 법률 및 시행령 개정 작업을 통해 소비자 보호를 강화하고 미비된 법령 규정을 보완하였다.

2. 추진 성과

가. 법 집행체계의 정비

「방문판매등에관한법률」이 제정(1991년)된 것은 외국계 다단계판매업체가 국내에 진출하고 급성장함에 따라 소비자피해가 증대하고 이에 따라 비점포거래(방문·통신·다단계판매)를 총괄하는 법률 제정의 필요성이 점증하였기 때문이다. 이후 주관부서가 산업자원부에서 공정거래위원회로 변경(1999년)됨에 따라 공정거래위원회의 법 집행체계에 일치시킬 필요가 있었다.

한편, 인터넷상거래 확산 등 디지털경제 시대에 대응하기 위해 통신판매 관련 규정을 별개의 법률로 입법하는 것이 바람직하다는 의견과 전화권유판매, 계속거래, 사업권유거래 등 소비자피해가 빈발하는 거래유형에 대하여 소비자보호장치를 강화하자는 의견이 대두되었다. 이에 2000년부터 통신판매 및 전자상거래를 규율대상으로 하는 「전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률」의 제정과 방문판매 및 다단계판매 이외에 전화권유판매, 계속거래, 사업권유거래를 새로운 법 적용 대상으로 하는 「방문판매등에관한법률」의 개정이 동시에 추진되어 2002년 3월에 「전자상거래등에서의 소비자보호에 관한법률」 및 「방문판매등에관한법률」

이 각각 제·개정되었다.²⁾

2002년 개정 방문판매법에는 소비자피해 분쟁조정제도, 소비자 보호지침, 특수판매업자에 대한 평가인증의 공정화 등 새로이 도입된 제도가 많다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

<표> 2002년 법개정 이전·이후 비교

법개정 이전	법개정 이후
통신판매	통신판매
	전자상거래
방문판매	방문판매
다단계판매	다단계판매
-	전화권유판매
	계속거래
	사업권유거래

첫째, 법적용 대상인 특수판매의 범위를 확대하여, 종전의 방문·다단계판매 이외에 전화권유판매·계속거래·사업권유거래를 새로운 법적용 대상거래로 추가하였다.

둘째, 보호대상인 소비자의 범위를 확대하였다. 소비목적 외에 사업자가 업무에 필요한 재화 등을 구입하는 경우에도 일정한 경우에는 보호대상에 포함되도록 하였다.

셋째, 법 적용이 제외되는 재화 등의 범위를 축소 조정하여 소비자보호를 강화하였다. 종전의 법 적용제외 품목인 의약품·유가증권·농수축산물 등의 판매도 원칙적으로 방문판매법의 적용을 받게 되므로 계약서 교부의무·청약철회 등의 규정이 적용된다.

넷째, 청약철회기간의 변경 등 청약철회 제도를 개선하였다. 개정법률에서는 방문·전화권유·다단계판매 동일하게 14일내에 철회할 수 있다. 그 밖에 소비자가 청약철회시 재화대금의 환급을 ‘다음 영업일’

2) 2000년 12월에 최초로 발의(대표발의 김부겸의원)되었으나 폐기되고 2001.4.17에 수정 발의되었으며, 2002.2.28에 국회본회의에서 의결되고 3.30에 공포됨(시행일 2002. 7. 1).

에서 ‘영업일 이내’로 개정하여 사업자의 부담을 완화하였고, 청약철회에 따른 환불시 결제업자의 협력의무를 규정하여 소비자가 청약철회에 따른 환급을 요구하는 경우 결제업자는 판매자의 환급의무 이행확보에 협력하여야 하며, 이를 게을리하는 경우 소비자는 대금의 결제를 거부할 수 있게 함으로써 소비자 권리를 강화하였다.

다섯째, 다단계판매에 대한 규제의 합리화에 치중하였다. 위탁·알선금지 조항을 폐지하고 상품가격 상한을 상향조정하는 등 사업자의 영업활동 자유를 보장하는 한편, 다단계판매원 모집시 후원수당 등 중요정보를 고지하도록 하고 다단계판매원의 위법행위에 대한 다단계판매업자의 연대배상책임을 신설하는 등 사업자의 책임을 강화하였다.

여섯째, 다단계판매로 인한 소비자피해를 구제하기 위해 종전의 공탁제도는 폐지하는 대신 다단계판매업의 등록요건으로 소비자피해보상보험등(소비자피해보상을 위한 보험, 보증계약 또는 공제조합)에 가입하도록 하였다.

일곱째, 소비자보호원 등의 소비자분쟁조정기구에 분쟁의 조정을 의뢰할 수 있도록 하여 소비자와 사업자간 합의에 의한 피해구제방안을 도출할 수 있는 기회를부여하였고, 공정거래위원회에 시정조치(시·도지사는 시정권고)를 할 수 있도록 하여 신속한 피해 구제가 될 수 있도록 하는 등 행정기관이 직접 소비자 피해의 구제에 조력할 수 있도록 하였다.

나. 특수거래 전담 부서의 신설

방문판매법의 개정(2002. 3. 30)으로 그 동안 시·도에서 담당했던 영업정지, 과태료 부과 위주의 소극적·피동적인 제재수단에서 공정위의 시정명령·과징금 부과 등 보다 적극적인 법집행 방식으로 전환하게 됨으로써, 공정위의 법 집행업무가 대폭 증가하였다.

이러한 배경하에 방문판매법의 집행을 전담하는 「특수거래보호과」가 공정거래위원회직제시행규칙(총리령)의 개정(2002. 9. 14)을 통하여 신설되었다.

특수거래보호과의 담당업무는 방문판매법 관련 시책수립 및 법 집행 등이다. 직제상 담당업무는 특수판매 분야의 소비자보호 및 발전시책의 수립·시행, 법령위반사항의 조사·처분, 소비자피해보상보험 및 공제조합에 관한 시책의 수립·시행, 사업자에 대한 평가·인증에 관한 시책의 수립·시행, 방문판매법 집행과 관련한 지방자치단체와의 협조 및 감독 및 할부거래분야의 소비자보호시책의 수립 등이다.

다. 소비자피해보상보험제도 도입

2002년 방문판매법 개정 전에는 다단계판매 관련 피해 발생시 위법행위자에 대한 형사처벌이나 영업정지 등의 제재는 가해졌으나 피해자에 대한 금전적 구제는 어려웠다. 오히려 형사처벌, 영업정지 등의 제재가 업체에 가해지는 경우 이미 피해를 당한 소비자나 다단계판매원들은 더욱 피해를 보상받기 어려워지는 문제가 있었다. 공탁금 제도에 의해 일부 소비자들이 피해보상을 받을 수 있었으나, 소송 절차를 거쳐야 했으므로 쉽지는 않았다. 이같은 문제를 해결하기 위해 2002년 개정된 방문판매법에서는 소비자피해보상보험제도가 도입되었다. 또한 2002년 개정 방문판매법에서 도입된 소비자피해보상보험의 운영주체인 공제조합이 업계의 자율적인 노력에 의해 결성됨으로써 효과적인 소비자피해보상의 기반이 마련되었다.

라. 특수판매 정보시스템 구축

정보화의 추세에 맞추어 특수판매 분야 관련자들의 편의성과 행정 효율성을 증대하기 위해 정보시스템을 구축하였다. 이에 따라 업체 정보를 데이터베이스화하여 소비자 정보제공을 강화함과 동시에 온라인상에서의 행정서비스 제공이 가능하게 되었다. 이 시스템을 통하여 사업자는 행정청에의 각종 신고·등록을 온라인상에서 할 수 있으며 그 처리결과도 온라인으로 확인 가능하게 되어 편의성이 크게 좋아졌다. 또한 소비자는 인터넷을 통해 시스템에 축적되어 있는 업체 정보 데이터베이스에

접속하여 알고자 하는 정보를 손쉽게 얻을 수 있게 되었다.

특수판매 분야 범집행 담당자들의 업무 효율성도 제고되었다. 각 지방자치단체 특수판매 업무 담당자는 지자체별로 온라인으로 접수된 내역, 첨부서류를 확인하여 자동으로 처리할 수 있으며 업체 이력을 체계적으로 관리할 수 있다. 또한 행정처분 사항의 등록을 간편하게 할 수 있고 공정위에도 별도로 통보할 필요가 없는 이점이 있다. 공정위는 전국적인 자료를 체계적으로 관리할 수 있어 관리비용 절감과 각종 통계자료 산출에 도움을 받을 수 있다.

마. 소비자에 대한 사후적 피해구제장치의 운영

특수거래 분야는 다른 거래 분야에 비하여 소비자피해와 관련된 분쟁 발생 빈도가 매우 높은 실정이나 이 같은 분쟁의 대부분이 상품의 반품 및 대금 환불 등의 사안으로서 공정거래위원회 등 행정기관이 이를 사건화하여 정식 절차에 따라 처리할 경우 많은 시간이 소요되어 왔다. 또 관련 분쟁 당사자인 소비자나 판매원 입장에서든 사업자를 상대로 하는 시정조치보다는 개별 피해보상 등의 신속한 해결을 원하는 것이 대부분이었다. 그러나 다단계·방문판매원, 사업권유거래의 상대방 등 일반적인 ‘소비자’가 아닌 경우에는 마땅히 분쟁조정을 하여 주는 기구가 없었던 실정이었다.

이 같은 문제를 해결하기 위해 공정거래위원회는 2003년 중, (사)한국소비자단체협의회(소단협) 및 서울시 등 각 광역 지방자치단체와 함께 분쟁조정기구를 설치하기 위한 다각적인 노력을 기울였다. 당초 각 광역 시·도별로 직접 설치하는 방안과 민간 소비자단체에 설치하여 이를 공정거래위원회와 각 시·도가 특수거래 분쟁조정기구로 지정·활용하는 방안이 동시에 검토되었으나, 2003. 7월 개정된 소비자보호법에 따라 소단협과 협의하여 동 단체내에 「자율분쟁조정위원회」를 설치하게 되었다(2003. 12월).

그동안 다단계판매 업체의 불법 행위 등으로 피해를 입은 소비자나 판매원이 구제를 받기 위해서는, 공정거래위원회 등 행정기관에 신

고를 하고 시정조치 등 행정처분이 되기까지 수개월을 기다려야 했으며 직접적인 금전 보상이 어려운 경우도 있었으나, 분쟁조정기구에 의한 분쟁조정을 거치면 조정 신청 후 1~2주 안에 처리가 되고 금전적 보상도 효과적으로 받을 수 있게 된다. 또한 일반적인 분쟁조정과는 달리 특수거래 분야에서 분쟁조정이 성립되면 해당 사업자는 공정거래위원회 등 행정기관으로부터의 시정조치가 면제(방문판매법 제43조제3항)되므로, 사업자 입장에서도 행정기관에 의한 획일적인 시정조치보다 융통성있는 협의·조정을 통해 분쟁 해결이 가능한 이점이 있다. 다만, 분쟁조정이 실시되더라도 공정거래위원회 등에 접수된 민원 내용이 개별 피해 보상을 구하는 것이 아닌 경우, 반복·다중 민원으로서 지속적인 소비자피해가 예상되는 사안의 경우에는 분쟁조정 절차 없이 공정위가 바로 조치하기로 방침을 정하였다.

또한, 유사 피해사례를 사전에 예방하기 위하여 분쟁조정사례 집도 발간·배포함으로써 특수거래 분야의 효율적 분쟁해결 기구로 자리매김하고 있다. 공정위는 자율분쟁조정위원회에 대한 보조금 지원은 물론, 법 해석에 대한 자문, 지방순회분쟁조정위원회 개최 지원 등 신속한 사건 해결을 위해 유기적인 협조체제를 구축하고 있다.

거래유형별 접수현황을 보면, 2004년부터 2007년까지 자율분쟁조정위원회에 접수된 사건은 총 1,709건(공정위 925건 의뢰)으로 거래유형별로는 다단계판매가 332건, 사업권유거래 265건, 방문판매 473건, 전화권유판매 223건, 전자상거래 159건, 계속거래 등 171건이다.

바. 다단계판매 공제조합 운영

2002년말 설립된 다단계판매 분야의 2개 공제조합은 2007년까지 5년 동안 19,252건의 소비자피해에 대해 142억 2,200만원을 보상한 것으로 나타났다.

<표> 다단계조합의 피해보상 실적

(단위 : 건, 백만원)

구 분	직접판매공제조합		특수판매공제조합	
	보상건수	보상금액	보상건수	보상금액
2003	2,064	1,370	324	224
2004	2,401	1,970	1,023	834
2005	2,555	3,100	3,627	2,470
2006	472	500	5,622	2,484
2007	564	878	600	392
합 계	8,056	7,818	11,196	6,404

한편, 공제조합에 가입요건을 갖추지 못하는 업체들의 영업활동이 금지됨으로서 많은 부실·불법 업체들이 시장에서 퇴출되었다. 이는 다단계판매 시장에 보험원리를 도입함으로써 건전한 사업자만이 시장에 살아남고 불건전 사업자는 퇴출될 수밖에 없는 시장 환경의 조성이라는 당초 정책 목표에 매우 부합하는 결과라고 평가할 수 있다. 다시 말해서 부실하거나 불법적인 영업행위를 하는 등 소비자피해 우려 업체의 퇴출(공제거래 해지)을 통하여 시장 정화 기능을 수행하고 있는 것이다.

공제조합 가입시 사전 심사 및 현장 실사를 통하여 재무적 건전성과 소비자피해 가능성을 수시로 점검하여 위험 업체를 제재하고 미등록 불법 업체 신고센터를 설치하여 입수된 정보를 공정위, 경찰 등에 통보하여 단속하게 하는 등 비제도권 시장에 대한 감시 기능을 수행한다.

사. 시장 감시 활동

2002년도에 방문판매법이 개정되어 공정위가 본격적으로 법을 집행한 2003년 이후 2007년까지 다단계판매의 피해에 대한 사회적 관심이 집중되어 주로 다단계판매와 관련된 법집행이 많았다. 구체적인 시정조치 내역 및 범위반 행위 유형은 다음 <표>와 같다.

<표> 거래 분야별 시정조치 등(경고 포함) 내역

(단위 : 건)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007
방문판매	2	7	32	7	18
전화권유판매	2	5	2	21	2
다단계판매	19	89	22	49	44
사업권유거래	0	14	7	3	0
계속거래	0	0	0	2	1
합 계	23	115	63	82	65

<표> 조치유형별 내역

(단위 : 건)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007
경 고	6	17	5	9	21
시정권고	3	16	12	13	1
시정명령	14	74	46	51	29
고 발	0	8	0	9	14
합 계	23	115	63	82	65

2005년에는 제이유네트워크, 위베스트인터내셔널 등이 행한 소위 공유마케팅이라는 수법이 시장에서 상당한 혼란을 가져왔으나, 공정위가 지속적으로 시정조치, 과징금 등을 부과하고 공제조합이 공제계약 해지 조치를 함으로써 시장에서 해당 업체들이 퇴출되었다.

2006년에도 불법 다단계판매업체들에 대하여 강력한 시정조치 노력을 지속하여 제이유네트워크 등과 유사한 영업방식을 사용하는 디케이코퍼레이션을 고발조치하는 등 강력하게 대응함으로써 투기적인 영업방식을 운영하는 다단계판매업체들이 상당수 다단계판매시장에서 정리되는 결과가 나타났다.

2007년에는 방문판매를 가장한 다단계판매가 성행하고 있다는 지적에 따라 방문판매업체에 대한 전반적인 실태조사를 전국 232개 시·군·구와 합동으로 실시하여 전국 882개 방문판매업체를 조사하였다. 이 조사에서 시·군·구는 242개 업체에 대해 시정권고 등 조치를 취하였으며, 공정위는 매출액 상위 25개 업체의 범위반 혐의에 대해 조사하여 고발 2건을 포함하여 23건의 시정명령을 함으로써 해당 판매업자들의 불법적인 영업행위를 중지시키고 타 업체로의 확산을 차단하여 불법 미등록 다단계판매업체들에 대한 강한 시정의지를 전달하였다.

아. 방문판매법의 개정

2차례의 의원입법을 통해 방문판매법이 개정(2007.1.9)됨에 따라 소비자 보호 강화, 업자에 대한 정보공개, 불명확한 규정의 명확화 등 현행 제도의 미비점 및 운영과정에서 나타난 문제점을 개선·보완하였다. 또한, 「다단계판매업자의 정보공개에 관한 고시」와 「방문판매법 위반사업자에 대한 교육명령지침」을 개정함으로써 제도를 개선하였다.

제5절 전자상거래분야에서의 소비자보호 강화

1. 전자상거래의 급증과 소비자 피해

일반적으로 전자거래라 함은 전자적 정보를 매개로 이루어지는 거래를 의미하는 것으로, 인터넷이라는 개방된 네트워크를 활용하여 기업과 소비자간, 기업과 기업간의 거래를 보다 자유롭게 활용할 수 있도록 대중화되면서 경제부문에 큰 영향을 미치게 되었다. 즉 인터넷의 등장은 우리의 삶의 방식을 새롭게 변화시키고 있다. 소비자들은 인터넷에서 풍부한 정보를 얻고 24시간 활동 가능한 사이버 공간에서 새로운 소비를 경험하고 있다.

<표> 전자상거래와 전통적 상거래의 비교

	전자 상거래	전통적 상거래 방식
유통 채널	기업 ↔ 소비자	기업 → 도매상 → 소매상 → 소매상 → 소비자
거래 대상	전세계	일부지역
거래 시간	24시간	계약된 영업시간
고객 수요 파악	온라인으로 수시 획득	영업 사원이 획득
마케팅 활동	쌍방향통신을 통한 1대1 마케팅	구매자의 의사에 상관없는 일방적인 마케팅
고객 대응	필요한 것을 신속히 포착 즉시 대응	필요한 것의 포착이 어렵고 대응지연
판매 거점	사이버 공간	판매공간 필요

물리적인 영업망을 필요로 했던 전통적인 오프라인 거래와는 달리 정보통신기술(IT)을 통한 전자상거래는 사업자에게 인건비, 임대료, 마케팅비용 등 각종 비용절감효과와 함께 수많은 네티즌(Netizen)을 고객으로 하는 광범위한 시장을 제공하였으며, 소비자에게는 언제 어디서나 상품에 대한 다양한 정보를 손쉽게 수집하고 자기가 원하는 상품을 단 한 번의 클릭(Click)만으로 구입할 수 있도록 구매의 편의성을 제공하게 되었다.

시장조사기관인 TNS(Taylor Nelson Sofres)가 2002. 7월초 발표한 조사자료에 따르면 우리나라는 세계에서 가장 발달한 초고속 인터넷 환경을 확보하고 있으며, 인터넷 인구가 2002년 6월 기준으로 2400만 명을 넘어서고 있으며, 이중 31%가 전자상거래를 통해 물품을 구입, 아시아 국가중에서 가장 높은 이용률을 보이고 있으며, 세계적으로는 미국(32%)에 이어 2위에 해당하고 있다.²⁾

그러나, 전자상거래는 의사소통의 신속성과 정확성, 시간적·공간적 제약의 극복 등 거래상의 많은 장점에도 불구하고, 비대면 거래, 원격지간 거래, 선불거래 등 전자상거래의 특성상 사기, 허위 과장광고, 미성년자보호 등에서 심각한 문제가 야기되고 보안 및 신상정보 누출 등으로 인해 소비자보호업무의 중요성이 점점 크게 부각되고 있다.

이에 공정위는 이와 같은 특수한 거래분야에서의 실효성 있는

2) 디지털타임스(2002.07.10)

소비자보호를 위하여 제도적 장치를 보강하기 위해 노력하였다. 「전자상거래소비자보호법」의 제정을 추진하여 2002년 동법이 제정³⁾됨에 따라 소비자가 신뢰할 수 있는 전자상거래 환경이 구축될 수 있는 제도적 기반이 마련되었다.

또한, 정보통신기술 발달 등 전자상거래 관련 산업 인프라 발달과 소비자의 온라인 활용 증가에 따른 구매패턴 변화 및 선불거래에서의 신용카드사용과 구매안전서비스 의무화 도입으로 거래대금의 안전장치가 강화되어 인터넷쇼핑몰, TV홈쇼핑 등의 전자상거래(통신판매)가 지속적으로 성장하는 추세에 있다.

<표> 기업·소비자간 전자상거래 규모(B2C)

(단위 : 십억원, %)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년
거래액	6,443	7,921	9,132	10,226
증감률	(5.7)	(22.9)	(15.3)	(12.0)

출처 : 통계청, 국가통계포털(KOSIS) 2009.2

전자상거래시장의 성장배경을 살펴보면, 초창기인 1995년에는 자본력을 갖춘 전문 TV홈쇼핑사를 바탕으로 한 통신판매의 형태로 시장이 형성되었으나, 2000년 초반부터 인터넷을 기반으로 한 개별 인터넷쇼핑몰인 일반몰이 시장을 주도하다가 2005년 이후 오픈마켓이 급성장하기 시작하면서 관련시장에서의 일반몰과 오픈마켓의 매출비율 격차는 점차 좁아지고 있다.

<표> 전자상거래시장에서의 일반몰과 오픈마켓 총매출액 비교

(단위 : 십억원)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년
일 반 몰	6,095	6,443	7,921	9,135
오픈마켓	442	888	2,292	3,826
합 계	6,537	7,331	10,213	12,961

3) “전자상거래소비자보호에관한법률” 제정과 “방문판매등에관한법률”개정은 의원입법으로 제안되어 2002년 2월 28일 국회 본회의를 통과하였으며, 2002년 3월 30일 각각 법률 제6687호 및 제6688호로 공포되었다.

출처 : 통계청

또한, 전자상거래는 구매의 편리성과 시장 신뢰도 제고로 인해 총 거래액이 매년 증가하는 순기능적 역할하고 있는 반면, 비대면·원격 거래의 특성에 따른 계약해제·해지 거부, 품질·A/S, 부당행위·약관, 계약의 불완전 이행, 허위·과장광고 등에 따른 소비자피해 구제청구 또한 꾸준히 발생하고 있는 점으로 보아, 소비자의 구매만족도가 오프라인 거래 형태보다 낮은 것으로 보인다.

<표> 연도별 전자상거래 소비자 피해 건수

(단위 : 건)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년
전자상거래소비자피해 건수	1,666	3,248	2,249	2,639

<표> 한국소비자원에 접수된 전자상거래 소비자피해 구제청구 유형

(단위 : 건, %)

구 분	2007년		
	건수	비율	순위
계약해제, 해지	1,137	43.1	1
품질하자· A/S	821	31.1	2
부당행위·약관	287	10.9	3
계약불이행	227	8.6	4
허위·과장 표시·광고	64	2.4	5
가격·요금	49	1.9	6
제품안전	17	0.6	7
규격·계량	3	0.1	8
거래관행	3	0.1	9
사이버장애	2	0.1	10
기 타	29	1.1	-
계	2,639 (100.0)		

* 출처 : 한국소비자원

이렇듯 전자상거래소비자보호법을 운영하면서 그간에 드러난 문제점 및 시장의 요구 등에 대응하여 2005년에는 법 시행을 위하여 시행령을 정비하고 관련 고시를 제정하는 등의 업무가 추진되었다. 특히, 통신판매에서의 선불식 거래관행에서 비롯되는 사기성 거래 등에 대응하기 위하여 결제대금예치제도를 입법하고 이를 시행하기 위한 준비과정을 거쳐 2006년 4월부터 당해제도를 운영하고 있다.

2. 추진 성과

가. 「전자거래 소비자보호지침」 제정·시행

전자거래는 거래비용 절감, 경영의 투명성 제고, 신속·간편한 거래 등을 가능케 하는 핵심적 거래 수단으로 각광받고 있으며 거래 규모도 급격히 확대되고 있는 추세이나 전자거래의 원격·비대면성, 사이버몰(가상상점) 개설·폐쇄의 용이성 등 기본 속성 때문에 소비자 피해의 가능성도 점증하고 있는 상황이다. 이와 같은 점을 감안하여 1999. 12월 OECD에서는 ‘전자거래에 있어서의 소비자보호 가이드라인’을 제정하여 우리나라를 포함한 29개 회원국에 대해 자국의 국내법에 반영토록 권고하였다.

과거 정부주도의 압축성장과정에서 고착화된 공급자위주의 시장구조와 의식·관행 하에서 소비장보호정책은 소비자를 보호의 객체로만 인식하고 공급자 규제를 통한 간접 보호방식으로 추진되어 왔다. 하지만 시장구조는 시장개방의 가속화로 전 세계가 국경 없는 하나의 시장으로 통합되어 감에 따라 기업의 성패가 소비자의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력에 따라 결정되는 소비자중심으로 전환되었다. 또한 비대면 거래로 이루어지는 전자상거래의 등장으로 전자상거래에 의한 소비자보호의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 1998년 9월 제55차 OECD 소비자정책위원회에서 전자상거래 관련 소비자보호지침 권고안이 주요의제로 논의되었다. 이후 1999년 12월 권고안이 확정됨에 따라서 공정거래위원회는 동 권고안의 내용을 반영하여 2000. 1. 6 「전자거래소비자보호지침」을 제정·공

표하였고, 동 지침은 이후 2002. 3. 30. 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제정의 기초가 되었다.

우리나라에서는 이미 OECD의 권고가 있기 전에 전자거래에 있어 기본법으로서 전자거래기본법이 제정(1999. 2. 8)되어 있었는데, 동 법의 주된 목적의 하나가 전자거래의 촉진에 있는 만큼 소비자보호법이나 방문판매법과 같은 세부적인 규정은 동법에 반영되지 않았다. 또한 기존 소비자보호법규의 적용여부도 명시적으로 규정하지 않아 전자거래에서 소비자보호의 원칙만을 확인하는 수준에 그침에 따라, 동법 시행령 제정을 위한 부처간 법령 협의과정에서 산업자원부가 전자거래소비자보호지침을 제정키로 하였으나, 공정거래 등 경쟁법을 운영하고 표시광고법, 약관법 등 실질적인 소비자보호법규를 집행하고 있는 공정위가 동 지침을 마련하는 것이 기존의 소비자보호 관련 법규와 적절한 조화를 이루고 실제적이고 바람직한 가이드라인 설정이 가능하여 공정거래위원회가 이를 정하기로 하였다. 이에 따라 「전자거래기본법시행령」(1999. 6. 30) 제16조가 수정되었다.

공정거래위원회는 전자거래기본법 제29조와 동시령 제16조에 의거, OECD 전자거래 소비자보호가이드라인을 우리 실정에 맞게 수용하고 내용상으로도 OECD가이드라인에 부합하도록 작성하여 1999. 12. 30 위원회 의결을 거쳐 「전자거래소비자보호지침」(공정위고시 2000-1호, 2000. 1. 6)을 제정하여 고시하게 되었다.

나. 전자상거래 표준약관의 제정·보급

전자상거래는 인터넷 및 정보통신기술발전을 통하여 저비용, 효율성, 신속성을 무기로 기존거래관계를 급속히 대체해 나가고 있을 뿐만 아니라 신규시장과 업종을 개발하여 새로운 부가가치를 창출하는 소위 21세기를 주도할 대표적인 이머징마켓이다.

이러한 산업의 성장세 및 국민적 관심에 비추어 표준약관 제정 여부를 정해야 할 필요성을 느끼던 중 위원회에서 1999년 하반기 인터넷 쇼핑몰업체를 대상으로 한 실태조사 결과 조사대상업체 59%가 약관을 사

용하지 않거나, 약관이 있더라도 쇼핑이용 안내문 성격이 많았으며 약관 규제법에 위반되는 불공정조항도 다수 포함되어 있는 것으로 나타났다.

이에 따라 위원회에서는 정보통신진흥협회, 전자상거래연구조합 등 사업자단 체의 협력하에 소비자보호원 등 소비자보호단체 및 학계 등의 전문가 의견을 수렴하고, 공청회와 약관심사자문위원회의 자문을 받아 제22개조의 인터넷사이버이용 표준약관을 2000. 1. 28 제정·보급하게 되었다.

표준약관 제정추진과정에서 전자상거래는 그 속성상 거래가 비대면적으로 이루어짐에 따라 소비자의 합리적인 선택과 구매를 돕고, 분쟁의 사전방지를 위하여 약관에 계약전반에 관한 내용이 포함되도록 했다. 또한 쇼핑몰사업자와 소비자 상호간에 거래의 신뢰성을 높이기 위해서 구체적인 내용의 약관이 작성되도록 하였으며, 특히 물품이나 용역의 가격 이외에 배송, 대금지불수단, 청약철회권, 개인정보보호, 손해배상 관련사항 등을 명시되도록 추진했고, 사업자들이 약관규제법, 정보통신망이용촉진등에관한법률, 소비자보호법 등의 관련법령의 내용을 준수토록 하였다.

사이버몰의 신뢰성을 높이기 위해 몰의 초기화면에 영업소 소재지, 대표자의 성명, 연락처 등 사업자정보를 게시하도록 하고, 이용자가 원하지 않는 광고성 전자메일의 발송금지와 사업자의 개인정보보호 시책 의무, 신속한 분쟁해결 및 자율적인 분쟁조정을 위한 기구를 운영토록 하는 등 사이버몰의 의무와 책임을 명시하였다. 소비자의 권익강화를 위하여 사이버몰이 약관을 임의로 변경하거나 서비스 내용을 변경 또는 중단 하는 경우 그로 인하여 이용자가 입은 손해를 배상하도록 하고, 기술상의 오류 및 조작실수로 인한 계약체결을 방지하기 위하여 사업자에게 수신확인통지의무를 부과하고 수신확인 통지 후 주문변경 및 주문취소를 할 수 있게 하였으며, 아울러 상품 등의 배송수단, 배송비용 부담, 배송기간 등을 명시하도록 하면서 몰이 고의·과실로 약정배송기간을 초과한 경우에는 그로 인한 이용자의 손해를 배상하도록 하였다.

표준약관 사용을 활성화하고, 소비자에게 거래의 안전 및 신뢰성을 확보해 주기 위하여 사업자가 사이버몰 약관으로 표준약관을 사용하

는 경우에는 공정위가 심의 승인한 표준약관을 사용하고 있다는 표시(마크)를 사용할 수 있도록 하는 등 표준약관 사용을 장려한 결과, 규모가 큰 대부분의 쇼핑몰업체들이 표준약관을 그대로 사용하거나 표준약관을 준용하여 사용하고 있고, 많은 중·소 쇼핑몰이나 신규진입 업체들도 표준약관의 내용을 채용하여 약관을 운영하고 있는 것으로 나타나고 있다. 표준약관은 전자상거래 분야의 실질적인 규범으로 작용하여 B2C 거래의 신뢰성을 제고하고 분쟁발생을 사전에 예방하는 등 건전한 거래질서 정착 및 소비자권익에 기여하고 있는 것으로 평가된다.

다. 전자상거래 감시체계 구축

전자상거래는 그 특성상 종래의 오프라인 감시조직 및 조사기법만으로는 규율하는데 한계가 있어 인터넷의 특유한 소비자피해 유형에 대처하기 위한 법집행 및 정책개발의 필요성이 강조되고 있다. 특히, 전자상거래의 경우에는 신고된 불공정거래행위나 소비자피해 사건이 다수의 법 집행기관에 관련되는 경우가 있어, 유관기관간 진행상황, 처리결과 등의 모니터링이 어려우며 이로 인하여 대책마련이나 관련제도 개선이 활발히 진행되지 못할 우려가 있다. 이에 따라 전자상거래의 불공정거래행위나 소비자피해에 능동적으로 대처하기 위하여 각 소비자 보호 단체 및 관련기관 등을 통합한 감시 시스템 및 전자상거래 포털사이트 구축이 필요하게 되었다.

공정거래위원회는 2000년도 정보화지원사업(한국전산원 추진)의 정책과제로 전자상거래 불공정행위 통합감시시스템 구축 작업에 착수하였다. 동 시스템은 “소비자보호단체, 정부 및 산하기관별로 분산되어 있는 소비자 필요정보를 종합하여 원스톱으로 제공하는 소비자종합 홈페이지”, “소비자들에게 합리적인 거래를 선택하고 사업자와 소비자가 함께 참여하여 건전한 전자상거래 발달을 도모하게 하는 전자상거래 홈페이지”, “공정위 및 지방자치단체 등 법집행 기관에서 방문·다단계·통신 판매업자를 통합관리하기 위한 방문판매 홈페이지” 등으로 구성되어 상시적인 감시기능을 수행하고 있다.

또한 '02. 7월 시행된 전자상거래소비자보호법 제21조(소비자

의 사전수신거부의사에 반한 구매권유광고행위를 금지행위로 규정)에 따라 스팸메일 수신거부의사를 미리 등록할 수 있는 노스팸사이트(www.nospam.go.kr)를 설치하고 동 사이트를 통해 수신거부 의사를 밝힌 3만여명의 소비자 명단을 정리하여, 우선 전화권유 판매업자에게 통보토록 각 시·도에 협조 의뢰('02. 10. 15.)함으로써 스팸전화로 인한 소비자피해를 사전에 차단하도록 하였다.

그리고 2002년도 상반기부터 운영중인 전자상거래 불공정행위 통합감시시스템은 정보화기술을 활용하여 온라인상의 불공정거래행위를 온라인상에서 대처하고, 관련기관간 정보공유, 기타 협력을 실시간으로 수행하며, 소비자나 소비자단체와 법집행기관간에 커뮤니케이션을 강화한 것으로 평가된다.

<표> 통신판매업자에 대한 시정조치 실적

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007
전자상거래 소비자보호법 위반행위	고 발	0	0	0	0	1	0
	시정명령(과징금)	0	1(1)	2(0)	60(0)	15(0)	3(0)
	과태료	0	0	0	0	0	3
	시정권고	0	16	14	17	47	33
	경 고	0	79	80	48	108	171
	소 계	0	96	96	125	171	210
표시·광고법 위반행위	고 발	0	1	0	0	0	0
	시정명령(과징금)	29(0)	0(0)	8(1)	6(0)	38(1)	2(0)
	과태료	0	0	0	0	0	0
	시정권고	0	0	0	0	0	0
	경 고	8	28	14	1	19	26
	소 계	37	29	22	7	57(1)	28
합 계		40	125	118	132	228	238

제6절 소비자정책의 국제협력 강화

시장의 세계화, 정보통신기술의 발달 등 소비환경의 변화에 따라 국내 소비자정책을 수립하고 집행하는 데 있어서 국제사회의 정책 동향을 반영하고 관련국과 공조해 나가는 것이 점차 중요해지고 있다. 특히 국경간 거래가 증가하여 국제적인 소비자 피해 및 분쟁도 증가하고 있는 상황에서 국제적인 협력의 필요성은 점점 더 커지고 있다.

공정위는 소비자분야 국제협력을 위해 OECD 소비자정책위원회(CCP: Committee on Consumer Policy)와 국제소비자보호집행기구(ICPEN: International Consumer Protection Enforcement Network), 그리고 한·중·일 소비자정책협의회 활동에 참여하였다.

1. OECD 소비자정책위원회(CCP)에서의 활동

OECD CCP는 OECD 과학기술국(DSTI) 산하 분야별 전문위원회로 소비자정책과 관련한 국제협력을 위하여 1969년 11월 12일 설립되었다. 정례회의는 연 2회 프랑스 파리 OECD 본부에서 개최되며 사무국 문건 및 각국의 보고서를 중심으로 논의하고 소비자보호를 위한 국제규범 및 정책권고안을 통하여 회원국들의 이행을 촉구하고 소비자정책과 관련한 우수 사례를 개발하려는 공동연구를 실시하고 있다.

한국은 1994년 10월에 개최된 제48차 정례회의에 옵서버 자격으로 처음 참여한 이후 2년간 회원 가입을 위한 준비작업을 수행하였다. 이후 1996년 12월 OECD 회원국이 됨과 동시에 정식 회원기관으로 소비자정책위원회에 참여하였고 공정위는 1997년 3월 제53차 회의 참여를 시작으로 정례회의에 참석하고 있다. 공정위는 2006년 4월(71차), 10월(72차) OECD CCP 정례회의에 참가하였다. 특히 71차 회의는 우리나라 제주도에서 개최되었고 ICPEN과 “공공인식과 교육”이라는 주제로 합동회의를 개최하였다. 2006년에는 ‘소비자분쟁조정 및 피해구제 권고안’과 ‘소

비자정책의 Best Practice중 각국의 처벌체계와 소비자계약에 관하여 집중적으로 논의하였다.

OECD CCP는 소비자분쟁조정 및 피해구제와 관련한 비용과 시간적 부담을 최소화하기 위한 일반화된 메커니즘이 필요하다는 인식하 2005년 4월 미 FTC 주관을 소비자 분쟁조정 및 피해구제에 관한 워크숍을 개최하였다. 이를 통해 각 국가의 대체적 분쟁해결(ARR) 시스템을 점검하고 가장 이상적인 분쟁조정 메커니즘을 개발하고 이에 대한 권고안(OECD Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress)을 제정할 것에 대하여 합의하였다.

2006년 72차 정례회의 때 민간주도의 자율규제에 대한 모범사례 연구를 시작하기로 합의하였고' 한국은 2007년 4월 73차 회의시 공정위의 소비자불만 자율관리 프로그램(CCMS: Consumer Complaints Management Program)의 추진배경과 현황을 대표사례로 소개하였다. 공정위는 10월(74차) OECD CCP 정례회의에 참가하였다. 2007년에는 '소비자분쟁조정 및 피해구제 권고안'에 대하여 최종적으로 합의하였고 '인터넷경제의 미래에 관한 2008년 정보통신장관회의'와 관련된 의제와 소비자정책의 모범사례(Best Practices)중 민간주도의 자율규제, 소비자계약, 소비자교육 등에 대해 논의하였다.

2. 국제소비자보호집행기구(ICPEN)에서의 활동

ICPEN은 국경을 넘는 거래에서의 소비자보호를 위한 국제협력과 정보교환을 목적으로 1992년 미국 FTC 주도로 결성된 국가별 공정거래 관련 법 집행력이 있는 소비자보호 정부기관들의 네트워크이다. 2006 현재 OECD 회원국을 주축으로 총 36개 기관과 OECD, EC 사무국이 참가하고 있었으며 우리나라의 경우 공정거래위원회와 한국소비자원 정식 회원기관으로 활동 하였다.

ICPEN은 1992년 국제 마케팅 감시기관의 필요성에 대한 인식에 따라 국제마케팅감시네트워크(IMSNI: International Marketing Supervi

sion Network)라는 이름으로 발족하여 2002년 9월 호주 회의 때 동 모임의 성격을 명확히 반영할 목적으로 그 이름을 ICPEN으로 변경하였다. OECD CCP가 소비자정책과 관련된 국제적 규범(norm)을 만들기 위해 주력하는 데 비하여 ICPEN은 소비자정책집행 당국간의 효과적 법집행을 위한 국제협력에 큰 목적을 두고 있다

ICPEN은 인터넷 청소의 날(Internet Sweep Day) 행사와 사기 피해방지의 달(FPM: Fraud prevention Month) 캠페인을 실시하였다

인터넷 청소의 날(Internet Sweep Day)은 호주 ACCC 주도로 각국 회원기관들이 매년 지정된 기관에 자국의 인터넷 사이트를 검색하여 소비자 사기·기망으로 인한 피해가 우려되는 사이트를 적발하고 권고·수정·폐쇄하는 행사이다. 해마다 특정 주제를 정하여(ex: Who can you trust?) 행사의 초점을 분명히 하고 회원기관은 각 국가의 이행현황을 ICPEN 총회에서 보고한다. 사기피해방지의 달(FPM: Fraud prevention Month) 캠페인은 캐나다 Competition Bureau 주도로 진행되며 “OECD 국경간 사기·기망적 상거래로부터 소비자보호를 위한 가이드라인” 이행의 일환으로 회원 국가들은 사기피해방지를 위한 대국민 홍보 및 교육 캠페인 계획을 자체적으로 계획하여 매년 2 또는 3월 한 달 간 사기피해 방지를 위한 캠페인을 실시하였다.. 우리나라의 경우 공정위와 소비자원은 2005년에 이어 2006년, 2007년에도 공동으로 인터넷 배너광고, 사기피해 예방수칙을 담은 리플렛 배포, 사기피해 관련 이벤트 진행 등 사기피해방지의 달 캠페인을 실시하였다.

2006년 4월에는 제주도에서 정례회의가 개최되었다. 2006년에는 econsumer.gov, 국제소비자분쟁해결(CCDR)프로그램 등 국제적 소비자 분쟁해결과 관련하여 주로 논의하였고 공정위는 한국의 다단계 판매 시장질서 확립을 위한 공제조합제도를 소개하는 등 회의에 적극적으로 참여하였다.

미 FTC 주도로 인터넷 사이트(www.econsumer.gov)를 통해 국제 소비자분쟁과 관련된 소비자피해 및 불만사례를 직접 신고하고 사업자 소재 분쟁조정기관(ADR Provider) 이 동 소비자 피해 및 불만 사례를 해결해 주도록 하는 프로그램을 운영하고 있다. 우리나라 역시 econsume

r.gov 프로그램에 참여하고 있어 www.econsumer.gov상에 한국어 서비스가 제공되고 있다. 다만 동 프로그램은 소비자피해 및 불만사례 관련 DB 이상으로서의 역할을 하지 못하고 있었으며 실제 국경간 소비자분쟁 해결을 위한 충분한 도구로 활용되고 있지는 못한 실정이었다.

2006년 4월 ICPEN 제주총회 공정위는 한국의 경우 소비자피해가 심각한 다단계 판매시장에 친시장적 접근방식으로 공제조합 제도를 도입하였고 시장참여자의 자율적 규제 노력과 이를 통한 질서 유지를 시도하고 있음을 소개하였다.

공제조합제도는 일종의 기업이 납부한 기금으로 구성된 일종의 보험제도로 사업자 도산 시 소비자피해를 구제하고 기업 상호간 감시를 강화하며 불법행위를 하는 사업자는 시장의 힘에 의해 퇴출이 가능한 시스템이라 발표하였다. 이에 캐나다, 뉴질랜드, 미국이 큰 관심을 표현하였으며 소비자보호에 있어 정부와 민간의 협력으로 더 좋은 결과를 도출해 낼 수 있을 것이라 평가하였다.

3. 한·중·일 소비자정책협의회 활동

한국, 중국, 일본은 아시아태평양경제협력체(APEC) 중 동북아 주요3국으로서 2001년 중국이 WTO에 가입한 이후 3국간 교역은 급증일로에 있다. 이에 3국간 소비자문제의 공동해결과 공조·협력을 강화하기 위해 2004년부터 한·중·일 소비자정책협의회를 구성·운영하고 있다.

2004년 제1회는 서울에서, 2006년 제2회는 중국 북경에서 격년제로 개최되었다.

제7절 기타 소비자 업무

1. 교육활동

소비자정책의 목표인 소비자주권 실현을 위해서는 ‘소비자역량 강화’가 필수적이며, 소비자의 역량강화를 위한 핵심적인 시책이 소비자 교육활동이다. 소비자의 역량강화는 단순히 해당 소비자의 후생을 증가시킬 뿐만 아니라, 기업과 국가의 경쟁력 제고를 선도하는 역할을 한다.

이에, 공정위는 소비자교육 강화를 위하여 2007년 9월 소비자 교육 전담조직인 정보교육안전팀(현 소비자안전과)을 신설, 「소비자정책 발전방안」 사업과제인 ‘소비자교육협력체 구축’과 ‘소비자역량지수 개발 및 산출 업무를 차질없이 추진하여 향후 소비자교육시책이 보다 체계적이고 종합적으로 추진될 수 있도록 기본토대를 마련하였다.

아울러, 「소비자교육콘텐츠 공모전」 및 「소비자주권실현 체험 사례공모전」을 통해 소비자 교육자료를 효과적으로 확보할 수 있게 하였고, 「사기피해방지 캠페인」의 경우도 사기피해예방을 위한 국민의 역량을 강화시키고자 하였다.

「소비자교육콘텐츠 공모전」은 공정위가 (사)소비자교육지원센터, 한국소비자원과 함께 소비자교육 교재의 개발 및 보급 등 소비자교육 활성화를 목적으로 개최하는 행사이다. 공정위는 2003년~2007년까지 행사후원기관으로서 행사경비의 일부를 (사)소비자교육지원센터에 지원하였다.

2. 소비자신문고

공정위는 소비자와 사업자간 분쟁의 원만한 해결 및 사이버공간에서의 소비자정보제공 확대를 위해 2001년 4월 18일 소비자신문고를 개설·운영해 왔다.⁴⁾ 「소비자신문고」란 소비자가 불만사항을 공정위 소비자홈페이지(www.consumer.go.kr)상의 소비자신문고에 게재하면 그 내

4) 하지만, 2010.1.4.에 소비자상담센터의 구축에 따라 소비자상담센터의 인터넷상담과 중복되는 소비자신문고는 폐지되었다.

용이 E-mail을 통해 신문고에 등록된 사업자에게 전달되어 사업자가 자율적으로 소비자 불만을 처리하는 시스템이었다. 소비자들은 재화 및 서비스에 불만이 있는 경우에 소비자신문고를 통해 해당 기업에 불만 의견을 보내 기업의 처리 및 답변을 요청한다. 소비자의 의견을 받은 기업은 관련 사항을 처리한 내용을 소비자와 신문고 게시판에 동시에 통보하고 소비자는 해당 처리결과를 평가할 수 있다.

그 동안의 소비자불만 주요 사례는 다음과 같다.

- 통신업(방송업) : 핸드폰 사기판매, 계약 해지 거부, 부당 요금청구, 미사용 요금청구, 고객센터 불친절, 허위·과장광고 등
- 쇼핑몰(인터넷) : 배송지연, 반품·환불조치 미흡, 허위정보로 고객 유인
- 소프트웨어개발업 : A/S 불만, 허위·과장광고
- 전자, 전기기구 관련 : A/S 불만, 제품불량, 경품사기
- 자동차 등 : 제품결함, A/S 불만
- 금융 및 보험관련 서비스업 : 계약 해지 거부, 부정사용으로 인한 피해, 보험보장내용 불만, 마일리지 적립 불만
- 여행알선 및 물류운수(스포츠 레저포함) : 택배배송 지연, 사기판매, 환불 미처리, 일반적인 여행계약변경
- 도·소매 등 유통 : 허위 가격표시, 안전사고 보상처리 불만

3. 소비자불만 자율관리 프로그램(CCMS)

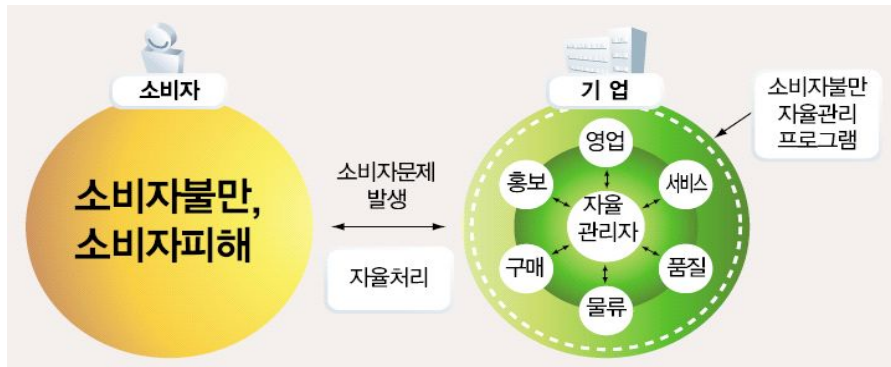
가. CCMS의 제정

연간 100만건으로 추산되는 소비자피해로 인해 소비자, 사업자는 물론 사회 각 부문의 불필요한 사회적 비용 부담이 해마다 늘어나고 있어 이에 대한 대책마련이 요구되고 있다. 소비자피해를 구제하는 방법은 사업자에 의한 구제, 소비자단체나 한국소비자보호원, 행정기관 등에 의한 구제, 그리고 최종적으로 법원에 의한 구제 등이 있다. 그러나 기본적으로 소비자피해 문제는 제3자가 개입하여 해결하는 것보다 제품 및 서비스 판매를 통해 소비자피해를 유발하는 기업이 자율적으로 예방책과 구제책을 마련하여 실행하는 것이 가장 효율적이라 볼 수 있다.

이에 대한 대책으로 소비자피해를 유발하는 기업이 자율적으로 소비자피해·불만을 예방하고 처리할 수 있도록 소비자불만 자율관리 프로그램(CCMS)을 마련하게 되었다. CCMS를 마련하기 위해 2005년 6월 24일 민간 각계 대표 15명으로 구성된 「소비자피해 자율관리위원회」와 산하에 각계(기업, 학계·연구기관, 소비자단체, 사업자단체, 법조계, 소비자보호원) 소비자 전문가 17인으로 「소비자피해 자율관리 실무위원회」를 구성하여 운영을 시작하였다. 「소비자피해 자율관리 위원회」는 실무위원회가 각계 의견을 수렴하여 마련한 CCMS 규정에 대하여 2005년 9월 27일 최종 확정·공표하였다.

나. CCMS의 주요내용

‘소비자불만 자율관리 프로그램’의 목적은 기업의 임직원들에게 소비자불만의 예방 및 신속한 사후구제의 중요성을 인식시키고 관련 업무 처리에 있어 명확한 행동기준 등을 제시해 주어 궁극적으로 소비자 만족을 제고시키고 기업의 경쟁력을 강화시키는 데 있다. 기존에 기업의 소비자피해 문제에 대한 해결 업무는 상담실이나, A/S센터에서 전담하는 것으로 인식되어 왔으나 CCMS 체제하에서는 전부서가 소비자피해 예방 및 신속한 구제를 위해 유기적으로 연결되어 업무협조를 하여야 한다.



이러한 목적달성을 위해 자율관리 프로그램은 ‘실행체계의 구축’, ‘프로그램의 운영’ 및 ‘자율관리 유지·촉진 및 개선’ 등 3단계로 나누어 실행된다.

다. 실행체계 구축

‘소비자불만 자율관리 프로그램’의 실행체계는 프로그램이 실효성을 발휘할 수 있고 이에 대해 외부에서 평가할 수 있도록 갖추어야 할 7가지 공통적인 요건과 기준을 말한다. 구체적으로 첫 번째 최고경영자에 의한 자율관리 방침의 천명, 두 번째 자율관리자의 임명, 세 번째 적절한 권한과 책임의 부여, 네 번째 자율관리시스템의 구축, 다섯 번째 내부통제체계의 구축, 여섯 번째 자율관리 실행지침서의 작성·배포, 일곱 번째 자율관리 교육의 실시 등이다.

라. 프로그램 운영

‘자율관리 프로그램의 운영’은 프로그램의 핵심요소로 소비자불만 방지를 위한 사전예방 활동과 소비자불만 처리를 위한 사후구제(내부 해결, 외부해결) 업무처리 절차 및 방법이다.

소비자불만 사전예방과 관련하여 기업이 경영시스템 구축과 각 부서의 업무처리에 있어 관련된 사전예방활동(품질관리, 제품안전, 정보제공, 소비자교육, 환경배려, 개인정보보호 및 긴급사태시 대응)을 할 수 있는 절차 및 방법 등을 제시하고 이를 실행토록 하고 있다.

소비자불만 사후구제와 관련하여서는 기업이 소비자불만 발생 시 사후구제를 위한 내부해결(소비자불만 처리 관련 의사소통, 소비자불만의 접수, 접수경로별 대응, 불만처리, 결정사항 통보 및 피드백, 불만처리 문서화 및 소비자불만 분석)과 외부해결에 대한 절차 및 방법 등을 제시하고 실행토록 하고 있다.

마. 유지·촉진 및 개선

자율관리 유지·촉진 및 개선은 프로그램 운영부서가 소비자불만을 기록·분석하여 이러한 정보가 기업 내에 공유되고 활용될 수 있도록 하고, 프로그램에 대한 소비자만족도 측정, 프로그램의 점검·평가 및 지속적인 개선을 통해 프로그램이 원활히 작동될 수 있도록 하고 있다.

바. CCMS 인증제도

CCMS 인증기업에게 인센티브를 제공하기 위해 평가규정을 마련하여 '07년 상반기부터 연 2회(상반기, 하반기)평가를 실시하고 있다. 평가는 (사)기업소비자전문가협회를 평가기관으로 선정하여 평가를 진행하고 있으며, 평가결과에 대해서는 공정위의 CCMS 평가심의위원회에서 평가점수와 범위반감점 점수를 합산하여 대기업은 800점 이상, 중소기업은 700점 이상인 기업을 인증기업으로 선정하고 있다.

사. CCMS 인센티브제도

기업들의 CCMS 도입유도 및 활성화를 위해 CCMS 인증기업에게 4가지(소비자피해사건자율처리, 범위반 제재수준 경감, 우수기업 등 포상, 인증마크사용) 인센티브를 제공하고 있다.

「사건처리절차규칙」에서는 CCMS 도입·운영기업이 표시·광고법, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법 위반행위로 인한 신고가 접수되었을

경우, 신고가 개별 소비자피해 사건이며 소비자가 사업자의 자율처리를 수락하는 경우, 기업에 우선 통보하여 당사자가 일정한 기간동안에 자율로 처리하도록 하고 있다. 이에 따라 자율처리한 경우 조사 및 심사절차 개시를 면제하고 있다.

「법위반공표지침」에서는 CCMS 도입·운영기업이 표시·광고법, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법 위반으로 공표명령을 받은 경우 CCMS 도입과 운영실태에 따라 1, 2단계로 구분하여 각 단계별로 법위반 제재수준을 경감할 수 있도록 되어 있다. 1단계는 CCMS의 핵심 7요소를 실질적으로 도입·운영하는 경우, 공표크기, 매체수를 1단계 하향조정할 수 있고, 사업장공표나 전자매체공표의 경우에도 공표기간을 추가로 단축할 수 있다. 2단계는 1단계 요건을 충족하고, 당해 위반행위를 위원회 사건 착수 이전에 자진시정하고 위반책임자를 제재 조치한 경우, 공표를 면제할 수 있도록 되어 있다.

CCMS 인증기업을 대상으로 소비자의 날 포상시 CCMS 우수기업을 선정하여 포상을 추천하기도 하며 CCMS 평가결과 인증기업으로 선정된 기업에 대해서는 공정위의 인증마크 사용권을 부여하고 있다.

제6장 기타 공정위 업무

제1절 법위반사건 처리 실적 및 평가

1. 사건 처리실적

이 시기는 공정거래위원회가 공정거래법을 본격적으로 집행하면서 사건처리건수나 과징금액, 소송제기건수, 조직과 절차의 정비 등 많은 분야에서 비약적으로 변모한 시기라 할 수 있다. 무엇보다 IMF 위기는 국내 경제위기상황에서 공정거래위원회가 대기업내부의 채무보증이나 부당지원행위 등을 근절하여 경제위기를 극복하는데 중요한 역할을 담당하면서 법집행권한과 법집행강도가 동시에 크게 제고되었다.

법위반사건 처리 실적을 보면, 1999년도에 처리안건수가 844건으로 가장 많으며, 점차 감소하여 2003년에 가장 많이 감소하였다. 2003년도에는 [표]에서 보는 바와 같이 전년도(총 138회)에 비해 다소 감소한 총 126회의 위원회를 개최하여 총 494건의 안건을 처리하였다. 2004년도에는 [표]에서 보는 바와 같이 전년도(총 126회)에 비해 증가한 총 150회의 위원회를 개최하여 총 653건의 안건을 처리하였다. 이 중 위원회 중요사항 및 이의신청사건 등을 관장하는 전원회의를 총 36회 개최하여 208건을 처리하였고, 상임위원 1인을 포함한 위원 3인의 위원으로 구성되는 소회의는 총 114회 개최하여 445건을 처리하였다.

2005년도에는 위원회를 총 149회 개최하여 935건의 부의 안건을 처리하였다. 이는 전년 처리건수인 653건 대비 43.2% 증가한 실적으로 예년에 비해 위원회 활동이 활발하였음을 보여주고 있다. 특히, 2005년도에는 심의속개제, 집중심의제 등 변론권 확대를 통해 피심인의 의견을 충분히 반영하기 위해 노력하였는데, 전원회의의 부의안건수가 줄었음에도 개최횟수는 증가한 사례가 이를 잘 반영하고 있다.

2007년도에는 총 139회의 회의를 개최하여 1,332건의 안건을 심의하였다. 이는 2006년도의 처리건수인 929건에 비하여 크게 증가한 수준이다. 공정위는 2007년도에 카르텔, 시지남용 등 국민경제·서민생활에 막대한 피해를 유발하는 행위들을 집중적으로 적발하여 법을 엄정하게 집행하는 데 중점을 두었으며, 증가한 안건 수는 위원회의 이러한 노력을 반영하고 있다고 할 수 있겠다.

<표> 연도별 위원회 개최 실적

(단위 : 회, 건)

구 분		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
전 원 회 의	회의 개최	21	35	27	32	42	29	36	47	33	37
	처리 안건수	213	351	211	249	231	127	203	166	139	208
	의 결 안 건										
	보	15	10	3	2	-	2	5	6	9	6

		고 안 건										
		계	228	361	214	251	231	129	208	172	148	214
소 회 의	회의 개최		39	83	90	87	96	97	114	102	103	102
	처리 안전수	의 결 안 건	413	463	422	345	384	365	445	763	781	1,118
		보 고 안 건	8	20	9	10	10	-	-	-	-	-
		계	421	483	431	355	394	365	445	763	781	1,118
합 계	회의 개최		60	118	117	119	138	126	150	149	136	139
	처리안전수		649	844	645	606	625	494	653	935	929	1,332

제3기인 1998년~2007년의 조치유형별 사건처리 실적을 보면 다음의 [표] 와 같은데, 2006년과 2007년에는 고발건수가 크게 증가하였다.

<표> 조치유형별 사건처리 실적

(단위:경고 이상, 건)

연도 유형	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
고 발 (과징금)	37 (5)	11 (-)	22 (3)	23 (9)	11 (1)	18 (4)	22 (2)	12 (2)	47 (3)	48 (11)
시정명령 (과징금)	538 (64)	621 (102)	441 (46)	347 (72)	497 (90)	449 (33)	478 (89)	756 (272)	644 (154)	928 (315)
시정권고 (시정요청)	62 (5)	153 (4)	35 (-)	88 (4)	115 (5)	104 (2)	101 (1)	163 (-)	179 (1)	124 (-)
경 고 ¹⁾	649	486	1,099	3,475	2,013	2,133	2,388	2,419	2,515	2,124
계	1,286	1,271	1,597	3,933	2,636	2,704	2,989	3,350	3,385	3,224

주 1) 조정 및 과태료 부과건수 포함.

행위유형별 시정조치 실적은 다음의 [표]와 같은데, 2006년부터 시장지배적지위 남용행위에 대한 조사가 본격화 되면서 2007년에는 시장지배적지위 남용행위에 대한 조치건수가 크게 늘었고, 소비자관련법 분야에서는 전자상거래법 위반행위에 대한 조치건수가 크게 늘었다.

<표> 행위유형별 사건처리 실적

(단위:경고1¹ 이상, 건)

유 형	연 도										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
시장지배적지위남용행위	5	2	0	4	0	1	0	0	2	38	
기업결합제한규정위반행위	29	19	48	45	46	43	36	17	60	53	
경제력집중억제위반행위	11	27	19	16	80	29	149	108	24	44	
부당한 공동행위	37	34	47	43	47	23	35	46	45	44	
사업자단체금지행위	101	93	117	88	100	91	62	57	58	58	
불공정거래행위	407	172	121	169	210	123	298	481	370	715	
소 계	590	347	352	365	483	310	580	709	559	952	
부당한 표시·광고 ²	(185)	342	310	328	339	558	436	513	425	304	
불공정한 약관	112	255	56	100	175	114	79	144	119	93	
불공정하도급거래행위 ³	582	316	295	3,130	1,632	1,583	1,649	1,741	1,947	1,527	
전자상거래법 위반 ⁴	-	-	-	-	-	98	96	125	170	207	
방문판매법 위반 ⁴	-	-	-	-	-	24	116	63	84	65	
가맹사업법 위반 ⁴	-	-	-	-	-	1	20	43	47	46	
기 타 ⁵	2	-	5	11	7	13	13	12	34	30	
계	1,286	1,271	1,018	3,933	2,636	2,704	2,989	3,350	3,385	3,224	

주 1¹ 조정 및 과태료부과 건수 포함.

2² ()는 표시·광고법 제정 이전 공정거래법상 불공정거래행위에 속한 건수임.

3³ 부당한 국제계약, 재판매유지행위 포함

4⁴ 2002년 이후 시행한 범위반행위임.

5⁵ 자료미제출, 조사거부, 시정조치불이행 등

위원회가 내린 처분의 타당성 여부를 재검토하는 제도인 이의신청절차는 피심인의 권익보호 차원에서 뿐만 아니라 위원회 스스로 자신이 내린 처분에 대해 재검토할 수 있는 기회를 부여한 다는 점에서 그 의

미가 크다. 이의신청 사건 처리실적은 다음의 [표]와 같다.

[표] 이의신청 처리실적

연 도	제기건수	처 리 결 과					계류중
		기 각	일부 인용	인 용	기타	소 계	
1998	109	81	6	0	3	91	28
1999	87	53	16	2	6	77	38
2000	54	46	11	1	10	68	24
2001	64	55	17	1	2	75	13
2002	46	32	4	2	3	41	20
2003	27	26	4	0	2	32	24
2004	39	33	5	0	2	40	12
2005	42	10	5	1	0	16	38
2006	31	30	15	8	2	55	14
2007	41	36	4	1	2	45	10

2. 주요 사건

이 시기에는 사회적 관심을 끈 기업결합사건들이 다수 처리되었는데 주요한 기업결합사건으로는 다음의 4개 사건을 들 수 있다. (주)무학 및 특수관계인 최재호의 기업결합건(2003년)에서는 지역시장획정과 관련된 경제분석이 본격적으로 실시 되었고, (주)삼익악기 및 삼송공업(주)의 기업결합건(2004년)에서 공정위는 기업결합 불허명령을 내렸다. 대형통신업체가 기업결합인 SKT와 신세기통신간 기업결합건(2000년), 경쟁제한 예외규정이 적용된 현대자동차와 기아자동차의 기업결합건(2002년), 공정위가 혼합결합에 대하여 시정조치를 내린 최초의 사건인 하이트맥주(주)이 있었다.

공정위가 공정거래법을 역외적용한 최초의 사건으로서 6개 휴연전극봉 생산업체들의 부당한 공동행위건(2002년) 및 카르텔 외 역외적

용이 최초인 마이크로소프트사의 시장지배적지위 남용행위건(2006년)이 있었다. 공정거래법 집행강화의 계기가 된 부당지원행위 조사가 1998년부터 실시되었고 제약사리베이트 사건(2007년)이 커다란 사회적 관심을 불러일으켰다. 2001년의 교복가격 담합조치는 민사소송으로 연결되어 소송인원이 3,525명이나 되었다. 군납유류 가격담합 사건은 손해배상금액이 1,960억원에 이르렀다.

3. 평가

이전 시기만 하더라도 공정거래법이 우리사회에서 차지하는 비중이 크지 않았는데 이 시기를 거치면서 공정거래법이 명실상부하게 시장의 가장 중요한 법 중의 하나로 부각되기 시작하였고 시장의 파수꾼으로서 공정거래위원회의 위상이 크게 제고되었다. 그래서, 이 시기는 공정거래법 집행강도가 크게 제고되고 국민들에게 법의 중요성이 크게 각인된 시기로 자리매김할 수 있다. 내적으로는 본격적인 경제분석을 통하여 사건처리수준이 선진국 경쟁당국에 근접하게 되었다.

이 기간의 사건처리실적 중 주목할 만 것은 선진경쟁당국의 주된 관심사인 시장지배적지위 남용행위와 부당한 공동행위, 경쟁제한적 기업결합에 대한 조사와 시정조치가 크게 활성화되었다는 점이다. 동시에 공정거래법이 역외적용되기 시작하였고, 공정거래사건이 거액의 손해배상으로 이어져 사적인 집행이 강화되기 시작하였다. 우리사회 커다란 병폐 중의 하나였던 대기업집단계열사간의 부당지원행위를 근절하기 위해 1998년부터 부당지원행위 조사가 실시되어 커다란 성과를 거두기도 하였다.

물론 사건 중에는 포항종합제철(주)의 시장지배적지위 남용행위건(2001)과 같이 일부 사건은 행정소송에서 패소하기는 하였지만, 이러한 사건을 처리하면서 관련시장획정의 방법론이 크게 향상되었고 위법성 판단기준에 대한 대법원의 판결이 내려지면서 향후 법집행의 방향성이 정립된 것은 큰 성과라고 할 수 있다.

제2절 사건처리절차의 개선

공정거래위원회 사건처리절차의 최대 쟁점 중 하나는 사법절차에 비해 공정하나 하는 것이다. 이러한 이슈는 조사 및 소추의 기능을 담당하는 심사관측과 판단을 담당하는 위원측이 동일한 기관에 소속하고 있기 때문이다. 이러한 문제는 이전시기부터 간헐적으로 제기되어 왔지만 본격적으로 대두되게 된 중요한 계기는 부당지원행위 및 카르텔 사건에서 과징금의 규모가 크게 증가하였기 때문이다. 그래서, 공정거래위원회는 무엇보다 사건처리절차 규칙을 정비하여 심판정에서 심사관과 피심인이 대등하게 다룰 수 있는 구조를 마련하기 위해 노력하였다. 이러한 공정성 이슈와 함께 사건처리절차를 좀더 효율화하여 경미한 사건은 신속히 처리하고 중요한 사건은 보다 심도있게 검토할 수 있어야 한다는 문제의식이 제기되었다.

1999년 2월 공정거래법 제7차 개정에서 이러한 측면의 개정이 이루어졌다. 첫째, 심결 후에 참여 위원들이 의결서에 기명·날인하도록 그동안 규정되어 있었으나, 실제 관행을 받아들여 서명·날인하도록 개정(제45조)하였다. 둘째, 이의신청에 대한 재결기간을 종전 30일(1회 연장 가능)에서 60일(30일 이내로 1회 연장 가능)로 연장시켰다. 셋째, 위원회 처분에 대하여 행정소송을 제기하기 위하여 종래 필요적 이의신청 전치주의였던 것을, 행정소송법에서 행정심판전치주의가 폐지된 것과 부응하도록 임의적 이의신청전치주의로 개정하였다(제54조제1항). 즉 원처분에 대해 곧바로 행정소송을 제기할 수도 있고, 이의신청을 거쳐서 행정소송을 제기할 수도 있도록 하였다. 넷째, 당사자 또는 이해관계인에게 처분과 관련된 자료열람 또는 복사요구권을 신설하였다(제52조의2). 다섯째, 합의제 행정기관으로서의 공정거래위원회 사건처리업무의 독립성을 보장하기 위하여 사건에 관한 의결의 합의는 공개하지 않는다는 합의비공개원칙을 명문화시켰다(제43조제2항).

2001년 6월에는 사건절차규칙의 개정을 통해 피심인이 심사관의 조치의견에 동의·수락한 약식절차사건의 이의신청시 처분절차 및 수락의사표시상의 하자가 있는 경우를 제외하고는 기각처리토록 함으로써, 개인적인 사정에 의해 불필요하게 불복하여 행정낭비를 초래하는 비효율성을 제거하였다. 또한, 소회의와 기능이 유사하거나 중복되고 심판정에서 정식으로 심의를 하기 이전에 사실상 사건처리의 방향을 결정해버림으로

써 공정한 사건처리에 저해된다는 지적이 있어왔던 심사조정회의를 폐지하여 사건의 처리단계를 간소화함과 동시에 사건처리의 공정성을 제고하였다.

2001년에는 과징금관련 제도가 개정되었다. 「과징금부과세부기준고시」를 개정하여법위반 정도·내용 등에 상응한 과징금 부과가 가능하도록 가중·감경 조항을 보완하였다. 그리고 과징금 제도의 합리적 개선을 위해 외부 전문가들에게 연구 용역을 의뢰(2003. 5.)하여 이를 참고로 하여 과징금 부과여부, 부과기준, 산정방법 등에 관한 세부사항과 과징금의 산정, 부과절차 등에 대한 객관적이고 투명한 절차를 제시하는 개선방안을 마련하여 2004년 4월 1일부터 개정된 공정거래법 시행령 및 고시를 시행하였다. 법 위반방지에 도움이 되는 자율준수프로그램의 도입·확산을 위해 효율적인 운영기업에 대해 법 위반시 과징금 감경 등 제재수준 완화 방안을 마련하였다. 2001년 6월 「과징금부과세부기준고시」의 개정시 임의적 감경사유에 자율준수프로그램(Compliance Program)의 효율적 운영 등 법위반의 방지 및 해소노력의 정도를 추가하였다.

2002년 8월에 사건절차규칙을 개정하여 공정거래 자율준수프로그램(Compliance Program ; CP)을 모범적으로 운영하고 있는 사업자에 대한 제재수준 경감을 할 수 있는 절차가 마련되었다. 공정거래위원회는 조사내용을 검토하여 과징금 경감(단계별 20% 이내 또는 50% 이내), 신문공표 수준 경감(1단계 하향조정 또는 면제), 고발 면제 등의 제재수준 경감을 최종 결정하도록 하였다.

2004년에는 사건처리상의 투명성·공정성과 효율성을 제고하기 위하여 공정위 내부 전문가와 변호사, 법경제학자 등 외부전문가로 구성된 「사건처리절차개선 T/F」를 구성·운영하여 그 결과를 바탕으로 하여 2004년 11월에 사건절차규칙을 개정하였다. 2004년 개정에는 특히 피심인 등의 방어권 보장을 위한 방안들이 강화되었다.

첫째, 한차례의 심의에서 결론을 도출하는 것은 무리가 있다고 판단되는 안건의 경우 심의를 신중하게 하고 충분한 의견진술 기회를 보장하기 위하여 다음 기일에 심의를 속행할 수 있는 ‘심의속개제’를 도입하였다.

둘째, 심사보고서 첨부자료의 열람·복사 허용을 현실화 한 점을 들 수 있다. 종전 규칙은 심의기일 통지를 받은 후 피심인이 첨부자료 제공을 요청하는 경우 피심인 제출자료에 한해 의장 승인으로 제공하도록 규정되어 있으나, 원칙적으로 심사보고서에 첨부된 자료는 열람·복사를 허용하는 것으로 개선되었다. 이밖에 사건처리의 책임성 제고 등을 위하여 의결서에 ‘주심위원’ 표기를 의무화하는 실명제를 도입했으며 진술조서의 진정성립을 확보하기 위하여 간인의무 규정을 도입하였다.

2005년 11월에 피심인의 절차상 권리보장, 변론권을 보장하고 사건처리의 효율성을 제고하기 위하여 공정위 내부 전문가와 변호사 등 외부전문가로 구성된 「사건처리절차개선연구회」를 구성·운영하여 그 결과를 바탕으로 하여 사건처리절차 규칙을 개정하여 심의준비절차를 도입하였다. 심의준비절차를 통해 심결의 타당성·정확성이 크게 제고되고 또한 효율적인 심의 진행으로 심의 시간도 단축되었다. 2004년 11월 쟁점이 많고 복잡한 사건에 대해서는 1회 심리로 종결하지 않고 다음 회기에 속개하는 ‘심의속개제’를 도입하였는 바, 마이크로소프트사(MS)의 시장지배적지위 남용행위 사건에 대하여 모두 7차례 회의를(총 40여시간) 개최하여 신중한 심의가 이뤄질 수 있도록 하였다. 한편 2005년 11월에 시정조치 실효성 제고를 위해 기존의 부작위 명령 외에 작위명령(이용강제·거래개시명령, 합의파기명령, 분리판매명령) 및 보조적 명령(통지·교부명령, 보고명령, 교육실시명령, 점검활동 보장명령) 등 다양한 형태의 시정조치를 할 수 있도록 「시정조치 운영지침」을 제정하였다.

2007년도에는 사건처리절차의 효율성을 제고하고 절차적 측면에서의 피심인들의 권리보장을 강화하기 위하여 사건처리절차규칙을 개정하였는데,(2007. 12. 31. 시행) 이미 처리한 사건에 대한 재신고가 있을 경우 기존의 판단을 번복해야할 사유가 없다면 착수보고 이전에 심사불개시할 수 있도록 하여 재신고 사건에 대한 처리방향을 합리적으로 개선하고, 불공정거래행위 심사지침상의 안전지대 등 위원회 소관 각종 규칙, 고시, 예규 등에서 정한 요건에 해당하면 심사불개시할 수 있도록 함으로써 향후 심사관이 선택과 집중을 통하여 효율적으로 사건을 처리할 수 있도록 하였다. 또한, 피심인들에게 심사보고서 첨부자료를 원칙적으로 공개하고 피심인 의견서 제출기간을 명문화함으로써 절차적 측면에서의 피심인들의

권리보장도 강화될 수 있도록 하였다.

2. 공적시정·제재수단의 정비

1999.2.5. 법개정세 금융거래정보요권을 신설하여 부당지원행위 조사의 실효성을 강화하였다. 그리고 그 동안 부당한 지원행위에 대한 과징금의 억지력이 약하다는 비판에 따라 1999.12.28 법개정에서 과징금의 한도가 매출액의 2%인 다른 불공정거래행위와 달리 부당한 지원행위에 대해서는 과징금의 한도를 매출액의 5%로 상향하였다. 2001년 법개정에서는 조사의 실효성 강화를 위해 조사거부 및 방해행위에 대해 과태료를 각각 5,000만원, 2억원으로 상향하였다.

3. 사적집행의 활성화

공정거래법에서는 손해배상에 대하여는 무과실책임을 규정하고 있었지만, 무과실책임을 재판상 주장하기 위해서는 공정거래법에 의한 시정조치가 확정된 이후여야 하고, 행사할 수 있는 날로부터 3년 이내에 행사하여야 한다는 제한이 있었다. 2004년에는 무과실책임주의에서 고의·과실의 입증책임을 법위반행위자에게 전환하는 방식을 택하면서 시정조치先 확정주의를 폐지하였다. 그리고, 단기소멸시효 조항을 삭제하여 민법상의 손해배상청구권 소멸시효에 따르게 하였다.

제3절 행정소송사건의 처리

1. 특징

공정거래위원회의 행정소송 수행방식에 있어서 커다란 변화가 일어난 시기는 2001년이다. 기존에는 행정소송 건수가 많지 않았고 소송업무의 중요성이 크게 부각되지 않았으나, 1998년부터 부당내부거래 조사

가 시작되면서 대규모 과징금이 부과되고 공정거래업무의 저변이 확대되면서 행정소송 제기건수가 증가하고 법원판결의 중요성이 인식되게 되었다. 보다 직접적인 원인은 1999년과 2000년에 들어 공정거래위원회 행정소송 고법판결에서 패소건수가 일시적으로 증가하게 되었다. 그래서, 2001년에 처음으로 소송업무만을 전담하는 조직인 송무팀이 임시조직형태로 신설되었다는 점이다.

소송수행방식에 있어서도 소송수행을 대리인인 변호사에게 단순히 일임하는 단계에서 벗어나 소송수행전략에 대해 사전에 기획하고 주요쟁점에 대해서는 사건국 담당자 및 변호사와 긴밀히 협조하여 경우에 따라서는 준비서면을 직접 작성하는 등 소송수행방식에 일대 전환을 가져오게 되었다. 이러한 행태적 측면에서의 변화는 일차적으로는 소송을 전담하는 조직의 신설에서 비롯되는 것이지만 다른 한편으로는 위원회에서 소송업무가 차지하는 비중이 높아지고 기업을 대리하는 변호사들의 전문성이 제고되는 등 소송환경의 변화에 따라 위원회 차원에서의 대처방식도 바뀌지 않을 수 없었다는 데서 그 원인을 찾아볼 수 있다.

그 결과 소송수행성과가 가장 단기적으로 반영되는 고법판결의 경우 1999년에는 전부승소율(소취하 및 소각하 포함)이 60.6%, 2000년에는 51.1%에 불과하였으나 2001년에는 72.9%로 크게 증가하였다. 2002년에는 75%로 전년 대비 2.1%가 증가하였으며, 전부패소율 또한 2001년의 15%에서 2002년 11%로 4% 감소하였다. 즉 2001년 말 행정소송 업무를 전담하는 송무담당관실을 신설하여 행정소송 수행업무의 전문성을 제고하였고, 2002년은 공정거래법과 관련하여 법원이 본격적으로 각 영역에서 중요한 판례법을 생성·추적하였다는 점에서 중요한 한 해였다. 2002년은 공정거래위원회의 행정소송 전담부서인 송무담당관실이 정착되어 가면서 제고된 전문성과 효율성을 가지고 법원에서 공정거래법 각 영역에서 치열한 법리논쟁을 전개하였으며, 향후 공정거래위원회 사건처리 및 행정소송 과정에서 더욱 정치성과 전문성을 기해야 한다는 숙제를 남긴 한 해라고 할 수 있다.

2003년에도 위원회의 처분에 대하여 많은 소송이 제기되었고, 또 그 이상의 많은 판결이 선고되었다. 출범 2년차를 맞은 송무담당관실은 담당관의 직위를 개방하여 경쟁법 관련 외부 전문가를 선임하는 한편,

변호사 자격을 갖춘 직원들을 전진 배치하는 등 소송수행의 질을 높이려는 노력을 계속하였다. 2003년의 소송 수행과정에서 특기할 만한 것은 헌법재판소에서 부당지원행위 관련 과징금 위헌법률심판의 결론이 합헌으로 내려진 것과, 이에 따라 서울고등법원에서 그 동안 중단되어 있던 부당지원행위 관련 행정소송의 판결이 집중적으로 선고된 점이다.

2004년도에도 많은 판결(116건)이 선고되었는데, 2004년도의 소송 수행과정에서 특기할 만한 판결은 첫째, 그간 많은 논란이 제기되었던 상품·용역 거래를 통한 부당지원행위 건에서, 상품·용역 거래를 통하여 계열회사를 지원하는 행위에 차별취급조항을 적용하는 것은 별론으로 하고 부당지원행위조항을 적용할 수는 없다고 판시한 서울고등법원(2003. 10. 21. 선고, 2002누12252, 하나로텔레콤(구 하나로통신)의 부당지원행위 건 등 15건)과 달리, 대법원은 상품·용역 거래도 부당지원행위 요건을 충족하는 경우에는 부당지원행위 금지규정의 적용대상이 될 수 있다고 판시(2004. 10. 14. 선고, 2001두2935, 대우2차 부당지원행위 건)한 것, 둘째, 삼성SDS의 특수관계인에 대한 부당지원행위 건에서 대법원이 특수관계인에 대한 부당지원행위의 경우에는 계열회사로부터 특수관계인이 주식 등을 저가로 인수하여 부의 세대간 이전이 가능해지고 특수관계인을 중심으로 경제력이 집중될 기반이나 여건이 조성될 여지가 있다는 것만으로는 공정한 거래를 저해할 우려가 있다고 단정하기 어렵고 위 특수관계인이 지원받은 자산을 계열회사에 투자하는 등으로 관련 시장에서의 공정한 거래를 저해할 우려가 있다는 점에 대한 입증이 필요하다고 판시(2004. 9. 24., 선고 2001두6364, 삼성SDS의 특수관계인에 대한 부당지원행위 건)한 것이다.

2006년 이후에는 송무담당관실이 법률지원 업무까지 담당하도록 업무의 범위가 확대되었다. 법률지원과 관련하여서는 위원회 내 사건처리 과정에서 발생하는 각종 법률적 쟁점 등에 대하여 적극적으로 의견을 개진하는 한편 법원의 판결내용 등을 신속하게 정리·전달함으로써 사법부의 판단이 사건처리 과정에 반영되어 적법한 업무처리가 이루어질 수 있도록 하는 등 법률지원 업무를 충실히 수행하였다.

2. 행정소송의 처리

가. 소제기 현황

1996년까지만 해도 1년 동안 제기된 행정소송건수가 10건을 넘지 못하다가 1997년에 22건, 1998년에 31건, 1999년에 65건이 제기되어 상당한 증가추세를 보이다가, 2000년에는 40건으로 줄었다가 2001년에 다시 67건이 제기되어 제기건수가 크게 늘었다. 2001년과 2002년의 소송제기건수가 증가한 내용을 살펴보면, 그 전년도에는 없었던 헌법소원, 민사소송, 기타 소송 등이 제기되었던 점을 그 요인으로 들 수 있다.

하지만, 이처럼 소송제기건수가 계속 증가세를 유지하는 주된 이유는 1997년도부터 공정거래법의 집행이 강화되었고, 특히 IMF 사태 이후 부당내부거래조사를 비롯한 대규모 직권조사가 이루어졌고 종래 정부에 대한 소송제기를 꺼리던 기업들의 권리의식도 크게 달라졌기 때문이다.

2007년에 제기된 소송건수는 81건으로 전년 대비 수적으로는 35건, 비율로는 76%가 증가하였고, 전체 처분에 대한 불복률(6.3%)도 전년(4.2%)에 비해 증가하였다. 특히, 시장지배적지위남용행위에 대한 소송이 증가함에 따라 이에 대응하기 위한 법리개발 등의 소송업무 범위가 넓어지게 되었다.

<표> 연도별 소 제기 현황

(단위 : 건)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
소 제기건수	31	65	40	67	62	46	56	46	46	81

나. 판결선고 현황

1998-2007 기간 중 확정판결 기준으로 판결결과를 살펴보면 전 부 승소율이 65%를 넘는 반면 전부패소율은 20%가 되지 않는다. 일부패

소 혹은 전부패소한 사건의 상당수는 과징금 산정과 관련된 기술적인 것이 적지 않다는 점을 감안하면 위법성 판단에 관한 승소율은 더 높아진다. 패소에 대해 공정위가 법집행을 잘못하였다고 단정 내리기 어려운데 그 이유는 아직 위법성이 확립되지 않은 분야에서 법원과 공감대 형성이 충분하기 못한 측면이 강하기 때문이다. 이러한 현상은 서울고등법원의 판단이 대법원에서 바뀌는 경우가 많다는 점을 감안하면 더더욱 그렇다.

<표> 1998년~2007년 판결 현황(확정판결 기준)

(단위 : 건)

구 분	전부승소	일부승·패소	전부패소	소 계
1998	5(45.5)	3(27.3)	3(27.3)	11(100)
1999	15(71.4)	3(14.3)	3(14.3)	21(100)
2000	22(78.6)	4(14.3)	2(7.1)	28(100)
2001	27(71.1)	4(10.5)	7(18.4)	38(100)
2002	28(68.3)	8(19.5)	5(12.2)	41(100)
2003	31(66.0)	5(10.6)	11(23.4)	47(100)
2004	35(74.4)	6(12.8)	6(12.8)	47(100)
2005	26(57.8)	11(24.4)	8(17.8)	45(100)
2006	50(60.2)	14(16.9)	19(22.9)	83(100)
2007	34(59.7)	12(21.0)	11(19.3)	57(100)
합 계	97(65.8)	67(16.5)	20(17.7)	407(100)

제4절 산업별 시장개선 사업의 추진

1. 취지

1981년 공정거래법 제정 이후 법 적용방식은 주로 신고 또는 직권조사를 통하여 단편적으로 이루어졌다. 그러나 매년 증가되는 범위반 사건의 처리 수요로 인하여 단편적인 방식보다 더욱 효율적인 법집행 방

식을 모색할 필요성이 제기되었다. 또한 범위반행위의 시정과 경쟁제한적인 제도 개선이 각각 별개로 추진되어 경쟁법 집행의 목적인 '경쟁적인 시장'을 구현하는데 효과적이지 못했다는 문제점도 지적되었다.

이러한 문제점을 극복하고 경쟁법 집행의 효율성을 제고하기 위한 방안으로, 기존의 개별 사건위주의 단편적 접근방법에서 산업별로 종합적인 접근 방식을 시도하게 되었다. 즉, 위법행위가 빈발하거나 소비자불만이 많은 업종 또는 독과점적 시장구조가 고착화된 업종을 대상으로 불공정 행태 시정뿐만 아니라 관련 경쟁제한적 제도를 종합적으로 개선하는 「산업별 시장개선사업」을 2001년도부터 추진하게 된 것이다.¹⁾ 공정위가 2001년도부터 추진한 특정 산업단위 시장개선시책을 『산업별 시장개선 시책(CMP : Clean Market Project)』이라고 한다.

산업별 시장개선사업을 통한 법집행은 현행 기능별 조직을 보완하는 산업별 접근을 통해 산업별 이해도를 높임으로써 문제발굴 가능성을 제고할 수 있으며, 위법행위 시정의에 관련 제도도 함께 개선하는 종합적인 대책마련으로 경쟁정책의 실효성을 제고할 수 있고, 산업별·종합적 접근을 통해 공정위 직원의 업무역량 제고와 한정된 인력의 효율적 활용에도 기여하여 경쟁정책 집행의 효과를 극대화할 수 있는 방안이라 할 수 있다¹⁾.

2. 추진 성과

2001년 처음으로 산업별 시장개선사업을 추진한 결과 각 분야별로 다소의 차이는 있으나, 대체로 상당한 성과를 거두었다는 판단과 함께 개별사건 처리방식의 행태시정만으로는 시장구조 및 관행의 근원적인 개선이 어려우므로 종합적인 접근방식인 산업별 시장개선사업이 시장원리의 정착과 독과점적 시장개선을 위한 근본적인 정책방향이라는 것에 대한 공감대를 바탕으로 2002년도에도 추진하게 되었다.

즉 2002년도의 「산업별 시장개선대책」은 시장개선효과를 일반

1) 현재는 종료되었다.

1) 미국, 독일, 영국, 호주 등 대부분의 선진 경쟁당국도 산업별로 시장개선업무를 수행하고 있으며, 상당수의 국가는 조직의 일부를 주요 산업별로 편제하고 있다.

국민 특히, 서민이나 중산층이 시책의 효과를 피부로 느낄 수 있는 에너지, 금융, 유통, 부동산, 레저·관광 등 서비스 및 교육분야 등 6개 분야를 선정·조사하였다. 이와 함께, 처음으로 연령별, 직업별로 노인, 부녀자, 청소년, 아동, 농어민, 학생 등 6개 취약그룹을 선정하여 그룹별로 소비자 피해가 많거나 불만이 많은 업종을 선정·조사하였다.

그 후, 2004년도 산업별 시장개선시책은 전담조직이 지속적으로 담당산업에 대한 시장동향과 정보의 수집·분석, 경쟁 제한적인 제도 및 행태의 조사·분석과 사건처리에 필요한 정보를 축적·제공하는 방향으로 전환·추진하였다. 이렇게 발전된 산업별 시장개선시책의 추진방향 등은 2004년 3월 8일 제정된 “산업별 시장개선팀 운영요령”에 상세히 규정되어 있다.

공정위는 이러한 “산업별 시장개선팀 운영요령”에 의거하여 2005년도에 5개국(기존의 정책국, 독점국, 경쟁국, 하도급국 및 조사국)이 총 8개 업종(정책국 : 사교육, 독점국 : 에너지, 경쟁국 : 의료·제약, 하도급국 : 건설 및 부동산, 조사국 : 금융 및 주류)을 담당하여 산업별 시장개선시책을 추진하였다. 또한, 4개 지방사무소 역시 각 지방사무소의 특성 등을 고려하여 각각 한 업종씩(부산사무소 : 항만, 광주사무소 : 건설자재, 대전사무소 : 부동산분양, 대구사무소 : 섬유)을 담당하여 산업별 시장개선시책을 추진하였다.

제5절 지방공정거래사무소의 운영

공정거래위원회는 공정거래에 관한 사무를 지역별로 관장하기 위하여 1990년 7월 대전지방공정거래사무소를 개설한 이래 4개 지방사무소를 설치·운영하고 있다. 각 지방사무소의 조직은 2002년 소장 1인(서기관)과 지도과, 경쟁과, 소비자보호과 3개과로 구성되었다. 그 후 2005년 1월 기준으로 그 명칭이 변경되어서 각 지방사무소의 조직은 소장 1인(서기관)과 총괄과, 가맹사업거래과, 소비자보호과, 하도급과 등 4개과로 구성되었다.

그 후, 2005년 12월 서울사무소를 신설하였다. 서울사무소는 소

장 1인(이사관)과 총괄과, 경쟁과, 소비자과, 건설하도급과, 제조하도급과 등 5개과로 구성되어 있으며, 여타 지방사무소의 조직은 소장 1인(서기관)과 총괄과, 경쟁과, 소비자과, 하도급과 등 4개과로 구성되었다.

지방사무소는 관할지역에 소재하는 사업자의 각종 불공정거래 행위 시정, 지방 건설업체의 하도급질서 확립과 소비자 교육 등 지역사회에서 공정거래제도의 정착·확산에 많은 기여를 하고 있다. 2006년 12월 말 기준 지방공정거래사무소의 현황은 [표]과 같다.

[표] 지방공정거래사무소 현황

구 분	관할구역	위 치	직원수(명)	개소일
서울지방공정 거래사무소	서울, 경기, 인천, 강원	서울시 영등포구 여의도동 23-9번지 서울증권빌딩 19층	57	'05. 12.19
부산지방공정 거래사무소	부산·울산광역 시, 경상남도	부산광역시 중구 중앙동 3가 1번지 부산우체국빌딩 8층	25	'90. 8. 2.
광주지방공정 거래사무소	광주광역시, 전라남·북, 제주	광주광역시 동구 대인동 7-12 광주은행본점 9층	23	'90. 8. 1.
대전지방공정 거래사무소	대전광역시, 충청남·북도	대전광역시 서구 계룡로 612 (둔산동 1133) 상공회의소빌딩 6층	22	'90. 7.31.
대구지방공정 거래사무소	대구광역시, 경상북도	대구광역시 수성구 범어동 177-4 교원공제회관 6층	18	'92. 4. 1.

각 지방사무소는 신고사건뿐만 아니라 지역특성 산업에 대한 시장실태조사를 실시하여 해당 업종의 특성과 시장의 문제점 등을 파악하여 불공정거래행위 근절방안을 모색하는 한편 조사과정에서 밝혀진 불공정거래행위에 대해서는 시정조치를 하였다.

통상적으로 공정거래위원회 본부에서 위원회를 개최·심의해 오던 관행에서 벗어나 수요자 중심의 찾아가는 행정서비스 제공으로 지방에 소재한 피심인 사업자 및 신고인 등 이해관계인의 편의를 도모하기 위해

지방사무소 소관의 일부 사건에 대한 순회심판을 실시하였다. 이러한 순회심판은 지역사회에서의 위원회(전원회의, 소회의)개최를 통하여 피심인들의 위원회 참석 및 의견 개진과 관련하여 편의를 제공함과 아울러 지역내 사업자, 경제관련 단체 관계자들에게도 투명하고 공정한 거래에 대한 인식 확산 및 동 제도에 대한 폭넓은 홍보기회 마련을 도모한 것이다. 이에 공정위는 지역사업자들의 편의를 도모하고, 공정거래법령 준수 분위기를 지방에도 확산시키기 위하여 부산, 대전, 대구, 광주 등 4개 지방공정거래사무소에서 개최하는 순회심판제도를 운영하고 하여 오고 있다.

1997년부터 한·일 양국 경쟁당국의 지방사무소는 지역차원에서의 공정거래법 집행 등에 대한 관심사항 논의와 상호협력 강화를 위해 매년 한국과 일본에서 번갈아 가면서 한·일 공정거래지방사무소간 회의를 개최해 오고 있다. 2001년 6. 19~21일 대전에서 열렸던 제5회 회의에 이어 2002년 제6회 회의는 7. 15~16. 일본 오사카에서 개최되었다. 동 회의에는 우리나라에서 대전사무소장의 3명의 지방사무소 직원이 참석하여 양국 지방사무소의 사건처리 현황과 최근 주요 심결례 및 지방사무소 차원에서의 경쟁정책 확산방안 등에 대해 논의하였다. 이후 2003-2007년에도 지속적으로 교류가 추진되었다.

그 외에도 지방사무소는 지방에서의 공정거래제도 질서 확립 및 이해확산을 위하여 사업자의 각종 불공정거래행위에 대한 시정조치, 지역 시장개선사업 추진, 교육·홍보활동 전개, 지자체 및 소비자단체 등 민간단체와의 협조활동 등을 지속적으로 전개해 왔다. 지방사무소의 한정된 인원과 예산에도 불구하고 지속적으로 증가하고 있는 신고사건처리와 더불어 직권실태조사를 통해 직권인지 사건의 비중을 높인 점과 법 위반행위의 사전억제를 위해 교육과 홍보활동에 치중한 것은 올바른 방향이라 할 수 있겠으나, 지방사무소가 지역 경쟁당국 및 소비자보호 중추기관으로서의 소임을 다할 수 있도록 그 위상과 역할을 한층 강화할 필요가 있다.

이를 위해 지방사무소가 중심이 되어 지방자치단체, 소비자단체 등 지역유관기관과 연계를 강화하고 지속적인 직권실태조사를 통해 불공정거래관행을 획기적으로 개선하는 등 가시적인 성과가 나타나야 할 것이며, 그동안 추진해 온 교육·홍보활동 등을 체계적·전략적으로 전개하

여 지역 경쟁당국 및 소비자보호 중추기관으로서의 이미지 제고에 노력해야 할 것이다.

제4부 제4기[2008년 - 현재] 경쟁정책의 선진화

제1장 개설

2008년을 전후로 공정거래위원회가 글로벌 스탠더드에 맞추어 경쟁당국과 소비자 당국으로서의 본연의 기능에 역량을 집중하려는 노력을 해 오고 있다. 우선 대기업집단정책이 시장주의적 기업집단시책으로 선회하면서 출자총액제한제도 폐지, 규제대상기업지단 축소, 지주회사규제완화 등이 추진되었다. 고유의 경쟁정책이 강화되면서 카르텔 사건이 이전보다 급증하고, 경제글로벌화의 급진전에 따른 역외적용사건이 증가하고 있으며, 대형 시장지배적사업자 남용행위사건이 증가하고 있다. 또한 시장본연의 기능을 회복을 목표로 시장구조선진화를 위한 진입규제개선작업이 단계별로 진행되고 있다.

경제양극화는 우리경제가 당면하고 있는 최대의 문제이고, 국가발전을 가로막는 장애물이 되고 있다. 이러한 경제양극화의 중심에 대중소기업간 양극화 문제가 있는바, 대기업의 불공정거래행위에 대하여는 적극 대응하면서, 한편으로는 대중소기업간 상생문화조성을 위하여 모범관행을 제정·보급하고, 민간자율관리프로그램을 운영하는 등 자율적 시장문화를 조성하기 위한 노력이 동시에 전개되고 있다. 이는 '공정한 사회'를 구현하는데도 일조를 하고 있다.

한편 소비자정책에서는 책임있는 소비자로서의 역량강화를 위한 정책이 가구되고 분야별로 맞춤형의 정책이 적극 추진되고 있다. 디지털 경제시대의 소비자는 과거 산업사회에서의 수동적인 존재가 아니라, 기업의 운명에도 영향을 끼칠 수 있는 주권자로서 당당하게 등장하게 된다. 소비자의 역량강화는 기업간의 경쟁을 촉진하게 되고 경쟁은 다시 소비자 이익으로 연결되는 선순환 구조를 가지게 되는 것이다. 따라서 소비자 당국으로서의 공정거래위원회는 직접적인 소비자 보호와 함께 소비자의 역량을 근본적으로 강화하는 정책을 강화하고 있다.

제1절 시대적 배경

1. 글로벌 금융위기의 확산

미국 서브프라임 모기지사태로 촉발된 금융불안은 2008년 9월 리만 브라더스 파산보호 신청을 계기로 극에 달했고, 이러한 금융불안은 미래에 대한 불확실성을 높여 소비 위축 등 실물부분으로 빠르게 전이되어 결국 글로벌화된 세계시장에서 금융·경제 위기를 동시에 초래하였다. 즉, 세계적 투자은행들의 파산사태로 인한 신용경색과 자산가격 급락 등 금융불안으로 선진국의 투자 및 소비가 급랭했고, 이는 무역신용의 급격한 위축과 함께 곧바로 신흥시장국의 수출급감으로 이어져 세계경제가 동반침체하는 상황으로 전개되었다. 우리나라도 여타 국가들과 마찬가지로 글로벌 금융·경제 위기에서 자유롭지 못했다. 이번 글로벌 금융위기가 세계경제에 미친 파급력은 1930년 대공황 이후 가장 심대한 것이었다. 특히 위기가 금융부문에서 촉발되었고, 그 원인이 금융감독기관의 감독소홀 및 평가시스템의 부실과 금융종사자들의 모럴해저드 등에 기인했다는 분석이 뒤따르면서 금융위기 재발방지 차원에서 글로벌 금융질서에도 적지 않은 변화가 있을 것으로 예상되었다.

우리나라의 경우도 글로벌 금융위기가 디레버리(deleveraging: 차입축소)를 유발하면서 국제 금융기관들이 자본확충을 통해 자산건전성을 제고하기 위해 국내에 투자한 증권을 매도해 자본을 회수하는 과정에서 경제위기가 시작되었다. 주가가 폭락하고 외환시장은 불안한 모습을 보였다. 해외자본이 국내에서 빠르게 빠져나가고 우리나라 상품의 수요기반인 미국 등 선진국시장이 급격히 위축되면서 수출이 급감해 성장을 하락과 큰 폭이 고용감소가 나타나는 등 본격적인 위기가 시작되었다. 금융위기가 발생한 지 수개월도 안되어 원/달러 환율은 1,100원대에서 1,400원대로 급등했고, 코스피 지수도 1,400p대에서 1,100p대로 급락했다. 수출도 2009년 1/4분기에 25%나 줄었고, 수입 역시 같은 기간에 30% 이상 급감했다.

그런데 1997년 우리 경제가 경험했던 외환위기시에는 우리나라

를 포함하여 몇몇 국가들만 경제위기를 겪고, 미국을 포함한 세계경제 상황은 비교적 양호한 상태이었기 때문에 수출증대와 같은 정책이 매우 유용한 위기극복 전략이었다. 그러나 이번 글로벌 금융위기에는 세계경제의 동반침체 현상을 수반함으로써 수출증대를 통한 위기극복이 용이하지 않게 되었다. 바로 이것이 우리 경제가 받은 충격이 그 어느 때보다도 컸던 이유이기도 하다. 실제 우리 경제는 금융위기가 본격적으로 시작된 2008년 4/4분기에 주가폭락과 환율불안 그리고 수출급감이라는 직격탄을 맞게 되었고, 2009년 1월에 비상경제정부를 출범시키게 되었다.

2. 경쟁법 집행 및 소비자문제의 국제화 추세

오늘날 세계경제는 국경을 초월한 거대기업 간의 M&A, 국제카르텔, 다국적기업의 시장지배적지위 남용 등 경쟁제한적 관행으로부터 자국의 시장과 소비자를 보호하는 문제가 경쟁법의 중요한 이슈로 부각되고 있다.

이에 따라 세계 주요 국가들은 자국 시장에서의 경쟁을 보호하기 위해 거대기업의 M&A의 승인을 거부하기도 하고, 위반행위를 한 외국기업에 대해 과징금, 벌금 등의 제재금을 부과하거나 형사처벌을 가하고 있다. 더구나 오늘날 글로벌 경제시대에 각 국가마다 경쟁법의 집행을 강화하는 것이 세계적 추세이며, 최근의 글로벌 금융위기 속에서도 대부분의 국가들이 자국기업에 대한 경쟁법 집행 강화와 함께 외국기업에 대한 역외적용을 확대해오고 있다.

미국의 경우 법무부가 2000년부터 2008년까지 반트러스트법 위반으로 기소한 103건의 사건 중 70%인 72건이 국제카르텔 사건이며, 이는 전체 카르텔사건의 약 90%에 해당한다. 이 기간 중 120여개의 기업이 총 35억 달러를 넘는 벌금을 부과 받은 외에 160명이 넘는 개인이 기소되었고, 금고형의 기간도 증가해 왔다. 오바마 행정부 출범 이후 경쟁법 집행에 대한 경쟁당국의 태도는 더욱 엄격해지고 있다. 오바마 대통령은 여러 차례에 걸쳐 증가하는 국제카르텔을 차단하기 위해 공격적인 조치를 취할 것이며, 미국 소비자를 해치기 위해 공모하는 기업은 국적을 불문하

고 확고히 처벌할 것을 밝힌 바 있다.

이와 함께 최근 EU 집행위원회는 카르텔을 억제하기 위하여 과거에 비해 무거운 과징금을 부과하는 등 강력한 경쟁정책을 집행하는 추세에 있다. 최근 10년간 EU 집행위원회의 카르텔에 대한 제재내용을 살펴보면 2000년부터 2004년까지 카르텔 제재건수는 33건 36억 9,600만 유로인데 비해, 2005년부터 2009년 6월까지 제재건수는 30건에 94억 3,800만 유로에 달하여 제재건수에서는 큰 차이가 없었으나, 과징금 액수 면에서는 약 3.8배 증가하였다. EU의 경쟁법 집행이 강화되면서 국제카르텔 관련 사건처리가 증가하여 2003년 1건에 불과하던 국제카르텔 제재 건수가 2007년에는 5건으로 증가하였으며, 과징금도 같은 기간 1억 3,800만 유로에서 20억 유로로 증가한 바 있다.

한편 이제까지 경쟁법의 역외적용은 주로 전세계 경쟁법 집행을 주도하고 있는 미국과 EU를 중심으로 전개되어 왔으나, 오늘날 글로벌 경제시대에 있어서 우리나라를 비롯하여 일본, 중국 등 아시아 국가들도 역외적용에 적극적인 입장으로 전환함으로써 경쟁법의 역외적용은 이제 단순한 국제관행(international practice)의 차원을 넘어 국제관습법(international common law)으로 진화해 나가고 있다.

그러나 오늘날 각국의 경쟁법 역외적용은 본래 자국 시장의 경쟁질서와 소비자를 보호하고자 하는 좋은 뜻에서 출발하고 있음에도 불구하고 아직도 국제적으로 통일된 규범이나 기준 없이 각 국가마다 상이한 근거와 기준, 절차에 따라 진행되고 있어 매우 혼란스럽다. 특히 기업결합 관련 역외적용에 있어서 각국 간 이해관계가 고려되어 예컨대, 미국·호주 및 남아프리카의 결합기업 당사국(주로 자원생산국) 경쟁당국의 판단과 EU나 일본, 중국 등(주로 자원소비국)의 경쟁당국의 판단이 반대로 나타나기도 한다.

이와 함께 전통적인 역외적용의 범위와 기준을 넘어 자국시장에서의 경쟁에 미치는 영향이나 효과 그 자체 보다는 자국의 소비자, 경우에 따라서는 자국기업의 이익에 어떠한 영향을 미치는지의 문제가 중요한 판단요소로 등장하고 있으며, 자국시장에 미치는 효과가 더 이상 직접적·실질적일 것을 요하고 있지도 않다.

한편 글로벌 경제시대에 있어서 세계시장을 무대로 무한경쟁을 해나가야 하는 국내 기업의 입장에서는 국제카르텔의 경우 과중한 제재금(벌금, 과징금 등)과 임직원에게 대한 형사처벌만으로 끝나는 것이 아니라, 소비자와 경쟁기업에 대한 민사손해배상의 문제로 확산되어 경쟁법 역외 적용의 결과가 매우 가혹할 수 있다. 특히 미국에서는 공적 집행 못지 않게 사적 집행(private antitrust enforcement)의 비중이 크고, EU 등 여타 지역에서도 사적 집행에 대한 관심이 높아지고 있다.

제2절 법령의 제·개정과 제도의 변천

1. 공정거래법 개정

가. 제16차 공정거래법 개정 (법률 제9554호, 2009. 3. 25)

1) 개정배경

2008년 2월 출범한 새 정부는 우리나라를 선진화를 통한 세계 일류국가를 만들고자 5대 국정지표 중 하나로 '활기찬 시장경제'를 제시하였다. 새 정부의 국정과제 및 대통령 업무보고 내용을 법제화하기 위한 공정거래법령 개정작업이 이루어졌다. 이 법령개정작업은 '활기찬 시장경제'를 조성하기 위한 규제개혁 차원에서 이루어진 것으로 기업에 대한 정부의 사전적 직접 규제를 완화하고 시장에 의한 사후적 자율감시를 강화하고자 사전적 총량규제인 출자총액제한제도를 폐지하고, 지주회사 규제의 완화를 완화함과 동시에 상호출자제한기업집단의 주식소유현황 등에 대한 공시제도를 도입하고자 하였다.

2008년 7월 24일 국회에 제출하였던 개정안의 내용 중 1차로 출자총액제한제도 폐지, 기업집단공시제도 도입, 기업결합 사전신고기한 폐지만 국회를 통과하였다. 동 개정내용은 2009년 3월 3일 국회를 통과하

여 2009년 3월 25일 공포되었는데, 출자총액제한제도 폐지는 공포 즉시, 기업결합 사전신고기한 폐지 및 기업집단공시제도 도입은 공포일로부터 3개월 후인 2009년 6월 26일 시행되었다.

2) 개정내용

가) 출자총액제한제도의 폐지

1986년 도입되었다가 1998년 폐지 후 2001년 재도입되었던 출자총액제한제도는 8년 만에 다시 폐지되었다. 출자총액제한제도는 계열회사 자산합계가 10조 원 이상인 기업집단 소속 회사들의 다른 회사에 대한 출자총액을 자신의 순자산의 40%로 제한하는 제도이다. 이 제도는 과거 고도성장기에 형성된 재벌에 의한 경제력 집중과 시장경쟁 저해의 부작용 방지를 위해 도입되었다. 최초 도입시에는 당시의 경제규모를 고려하여 자산 4,000억 원 이상인 기업집단에 대해 적용하였으나, 대상 기업집단과 출자한도는 경제여건변화와 정책목표 등에 따라 조정되어 왔다. 외환위기 직후에는 외국인의 적대적 M&A 허용에 대한 대응 및 기업구조조정의 필요성 등 당시의 정책적 목적에 따라 폐지하였으나, 이후 계열회사 간 출자가 급증하는 등 부작용이 발생함에 따라 2001년 다시 도입되었다. 그러나, 시장개방과 글로벌 경쟁의 심화 등에 따라 기업들의 경영행태가 차입을 통한 확장경영에서 수익성 위주로 변화하면서 이 제도는 실효성이 부족해져서 기업활동을 사전적으로 과도하게 제한하는 정부규제의 상징으로 인식되게 되었다. 이에 따라 2003년에는 이 제도를 시장에 의한 자율규제로 전환하는 것을 목표로 ‘시장개혁 3개년 로드맵’을 마련하고, 적용대상 축소 등 제도를 점차 완화시켜 나갔다. 이러한 상황에서 새 정부는 기업의 투자의욕을 고취하고 경제활성화를 도모하기 위해 대표적인 정부의 사전규제로 인식되고 있는 동 제도의 폐지를 추진하였고, 동 제도를 폐지하는 내용의 공정거래법 개정안은 2009년 3월 3일 국회를 통과하였다.

나) 기업집단 공시제도의 도입

출자총액제한제도 폐지 등 사전규제는 완화하면서 이에 대한

보완대책으로서 시장에 의한 자율감시를 강화하기 위하여 상호출자기업집단에 대한 공시제도를 도입하였다. 기존의 공시제도들은 개별회사의 현황만 공시할 뿐 기업집단 전체의 현황을 일괄적으로 공시하는 제도는 아니었다. 이에 따라 대규모기업집단에 대한 시장감시기능을 강화하고 기업 스스로의 투명성 제고노력을 유도하기 위하여 기업집단 전체의 현황을 일목요연하게 파악할 수 있도록 하는 기업집단공시제도를 도입하였다. 즉, 계열회사의 자산합계가 5조 원 이상인 기업집단의 소속 회사에 대하여 기업집단 전체의 일반현황, 주식소유현황, 특수관계인과의 거래현황 등을 공시하도록 한 것이다.

다) 기업결합 사전신고기한의 폐지

공정거래법은 우리나라의 시장에 영향을 미치는 일정규모 이상의 기업결합에 대해 공정거래위원회에 신고하도록 규정하고 있다. 기업결합신고는 일반적으로 주권교부일, 합병등기일, 영업양수대금 지불 완료일 등 기업결합이 완료된 날로부터 30일 이내에 하여야 한다. 그러나, 계열회사를 포함하여 자산 또는 매출액이 2조 원 이상인 '대규모회사'의 기업결합에 대해서는 기업결합 완료 이전인 주식인수·합병·영업양수의 계약일 또는 회사설립 참여에 대한 주주총회 의결일 등으로부터 30일 이내에 신고하도록 규정하고 있었다. 그러나, 특정 시점으로부터 일정기간 내에 신고하도록 하는 것은 기업들에게 불필요한 부담이 될 수 있었다. 이에 따라 대규모회사의 기업결합에 대한 신고부담을 완화하기 위하여 계약일 등으로부터 30일 이내에 신고하도록 되어 있는 신고기한을 폐지하여 기업결합 완료 이전에는 언제든지 신고할 수 있도록 하였다.

2. 하도급법 개정

가. 제8차 하도급법 개정 (법률 제9085호, 2008.3.28)

1) 개정 배경

공정거래위원회는 하도급거래에 있어서 불공정거래행위 및 피해의 정도를 고려하여 대통령령으로 정하는 벌점을 부과하고, 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 입찰참가자격의 제한, 영업정지 그 밖의 조치를 요청하도록 함으로써 불공정거래행위에 대한 입찰참가자격의 제한 또는 영업정지 요청의 요건을 명확히 하고, 공정거래를 통하여 중소기업의 경쟁력을 높이려는 것이었다..

2) 개정 내용

이번 개정으로 공정거래위원회는 제3조 및 제4조부터 제20조까지의 규정을 위반한 원사업자 또는 수급사업자에 대하여 그 위반 및 피해의 정도를 고려하여 대통령령으로 정하는 벌점을 부과하고, 그 벌점이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 입찰참가자격의 제한, 「건설산업기본법」 제82조(영업정지)제1항제6호에 따른 영업정지 기타 하도급거래의 공정화를 위하여 필요한 조치를 취할 것을 요청하여야 한다.

나. 제9차 하도급법 개정 (법률 제9616호, 2009.4.1)

1) 개정 배경

우월적 지위에 있는 원사업자는 원자재가격 하락시 즉각 납품단가 인하를 요구하는 반면, 원자재가격 상승에 따른 수급사업자의 납품단가 인상요구는 쉽게 반영하지 않는 관행이 좀처럼 개선되지 않고, 특히 2008년 4월 중소기업중앙회가 조사한 바에 따르면 최근 3년간 원자재가격이 크게 상승했음에도 불구하고, 납품단가는 소폭 상승에 그쳐 중소기업에 부담으로 작용하고 있고, 납품단가 결정시 ‘협의 기회가 불충분(36.9%)’하거나, ‘구매기업이 일방적으로 결정(5.7%)’하는 사례가 다수 있는 것으로 나타나게 되었다.

정부는 이러한 현상이 원사업자(甲)와 수급사업자(乙)간 힘의 불균형 구조에 기인하는 것으로 보고, 원사업자와 수급사업자가 협상 테이블에 마주 앉아 납품단가를 조정할 수 있는 기회를 법으로 보장하기 위해, 하도급법령상 근거 및 절차규정을 신설하여 성실한 납품단가 조정협의를 의무화하였다. 이 개정법을 통해 그동안 협상의 기회조차 갖기 어려웠던 수급사업자에게 납품단가 조정 협의 신청권을 법적으로 보장하고, 원사업자에게는 협의에 성실히 응하도록 함으로써 합리적인 납품단가 조정협의를 장을 마련하고, 원자재 가격변동 등에 따른 비용부담을 원사업자와 수급사업자가 합리적으로 분담함으로써 상생 발전할 수 있는 기반을 조성할 수 있게 되었다.

특히 본 개정안은 2008년 3월부터 정부와 재계, 중소기업계 등 각계 의견의 충분한 수렴을 거쳐 마련되었다는 점에서 그 의미가 크다.

2) 개정내용

이번 개정법은 ‘납품단가 조정협의 의무제’를 도입하여, 원가상승으로 어려움을 겪는 중소 하도급업체(이하 수급사업자)에게 실질적인 납품단가 조정협회의 기회를 보장하는 것을 골자로 하고 있다.

가) 계약내용 등을 명시(법 제3조 제2항)

하도급거래에 있어서 원사업자가 수급사업자에게 발급하는 서면에 하도급대금과 그 지급방법 등 하도급계약의 내용 및 원자재의 가격변동에 따른 하도급대금의 조정요건, 방법 및 절차 등 대통령령으로 정하는 사항을 명시하도록 하였다.

나) 하도급대금의 조정(법 제16조의2 신설 및 법 제19조)

하도급계약 체결 이후 원재료의 가격 변동으로 하도급대금의 조정(調整)이 불가피한 경우 수급사업자가 원사업자에게 하도급대금의 조정을 신청할 수 있도록 하고, 원사업자는 정당한 이유 없이 조정 신청에

대한 협의를 거부하거나 게을리 하지 못하도록 하며, 상호간에 합의가 이루어지지 아니하는 경우 등에는 하도급분쟁조정협의회에 조정(調停)을 신청할 수 있도록 하였다.

또한 당사자 간 조정협의로서 수급사업자의 납품단가 조정협의 신청권을 법적으로 보장하는 동시에 원사업자의 협의 거부 또는 해태 행위를 금지(신청일로부터 10일 이내 협의 개시)하고 있다. 원사업자가 정당한 이유 없이 협의를 거부·해태하는 경우, 시정명령, 과징금 등 제재 부과할 수 있다. 이와 함께 제16조의2에 따른 협의 및 조정신청을 이유로 수주기회를 제한하는 등의 보복조치를 하지 못하도록 하였다.

그밖에 제3자를 통한 조정제도를 도입하여 신청일로부터 30일 이내에 당사자 간 조정협의를 성립되지 않을 경우, 원사업자 또는 수급사업자의 신청에 의해 객관적 제3자인 하도급분쟁조정협의회를 통한 조정절차 개시하도록 하고 있다.

다) 양벌규정 개정

현행 양벌규정은 문언상 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다하였는지에 관계없이 영업주를 처벌하도록 하고 있어 책임주의 원칙에 위배될 소지가 있으므로, 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 때에는 처벌을 면하게 함으로써 양벌규정에도 책임주의 원칙이 관철되도록 하였다.

다. 제10차 하도급법 개정 (법률 제9971호, 2010. 1. 25)

1) 개정배경

하도급거래에서 계약서 없이 작업을 지시하는 구두위탁(口頭委託) 관행이 근절되지 않고 있는바, 이러한 관행으로부터 중소기업의 부당한 피해를 예방하고 권익을 보호하여 중소기업이 건실하게 성장할 수 있는 환경을 조성함으로써 국민경제의 활성화를 도모하고자 2008년 4월 법

령선진화 T/F를 구성하여 민간 전문가와 함께 중소기업 애로 사항 해결을 위해 깊이 있는 논의를 하였다. 여기서 주로 구두 계약 관행 문제, 중소기업의 기술자료 보호 문제 등이 논의 되었으며 이를 바탕으로 2009년 입법을 추진하게 되었다. 그에 따라 2009년 5월 입법예고, 7월 규제심사, 9월 국무회의를 거쳐 국회에 하도급법 개정안을 제출하였으며, 12월 국회에서 의결되어 2010년 1월 25일 공포되었다.

개정법에서는 수급사업자를 보호하기 위하여 하도급계약 추정제도를 도입하고, 기술탈취·유용으로 인한 수급사업자의 피해를 방지하기 위하여 정당한 사유 없는 기술자료 요구행위를 금지하는 한편, 상습적으로 법을 위반하는 사업자를 공표하고 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하고자 하였다.

2) 개정 내용

가) 하도급 계약 추정제도 도입

하도급법상 원사업자는 작업을 지시할 때 계약서를 교부해야 하는 의무가 있으나 서면실태조사 결과 계약서를 교부하지 않는 사례가 약 21%나 되었다. 그간 공정거래위원회는 서면계약 캠페인, 하도급 공정거래협약 등을 통해 서면계약문화 확산을 위해 노력하였으나 기존 수단만으로는 이를 근절하는 데 어려움이 있었다. 서면 계약서를 교부 받지 못한 경우 작업 중에 발생하는 각종 부담을 그대로 중소기업이 부담해야 하는 불공정함이 있을 뿐 아니라 작업을 임의로 취소하거나 계약을 위반할 경우에 법적으로 대처하지 못하는 불합리함이 있기 때문에 더욱 문제였다.

이러한 문제를 해결하고자 하도급계약 추정제를 도입하게 되었다. 중소기업이 작업을 위탁 받고 서면을 교부 받지 못한 경우, 위탁 받은 작업의 내용을 원사업자에게 서면으로 확인을 요청할 수 있으며, 확인요청을 받은 원사업자가 15일 이내에 서면으로 회신 하지 않은 경우 확인요청한 내용대로 계약이 있는 것으로 추정하게 된다. 만약, 중소기업이 '부인' 회신을 받은 경우에는 추가 작업을 중단하여 피해를 예방할 수 있게 되며, 아무런 회신을 받지 않은 경우에는 계약이 성립되었음을 확인

하고 추후 분쟁 발생시 소송을 통해 권익을 보호받을 수 있다.

나) 기술자료 제공 강요 금지

대기업은 중소기업의 기술자료를 탈취하거나 이를 제3자에게 제공하여 생산 공정의 개선, 납품단가의 인하 등 경제적 이익을 얻을 수 있다. 중소기업중앙회의 조사 결과(2007. 3.)는 이런 현실을 잘 반영하는데 중소기업의 30%가 기술유출을 경험하였다고 응답했다. 하지만 기술 자료 탈취는 중소기업의 생존 자체에 위협이 되는 심각한 문제이다.

이러한 문제의식에 따라 중소기업의 기술자료를 탈취·유용하는 것을 금지하고, 이를 위반할 경우 시정명령, 과징금 및 벌금을 부과하도록 규정하였다. 이때 기술자료는 제조·수리·시공 또는 용역 수행에 관한 자료와 그 밖에 영업활동에 유용하고 독립된 가치를 가지는 것으로서 대통령령으로 정하는 자료를 의미한다.

다) 상습 법 위반 사업자 명단공표 제도 도입

상습 법 위반사업자에 대해 그간 공정거래위원회는 과징금을 가중하고 조달청 등 관계 부처에 통보하여 불이익을 주는 조치 등을 하였으나, 해마다 그 수가 50~70개 수준을 유지하고 있는 실정이다. 이에 상습 법 위반사업자의 신용, 평판에 불이익을 가함으로써 법 준수를 유도하는 한편, 불성실 거래 업체에 대한 정보 제공을 통해 중소기업이 해당 업체와 거래를 회피함으로써 사전에 피해를 예방할 수 있도록 하기 위해 상습 법 위반사업자 명단공표제도를 도입하였다.

매년 하도급법을 위반하여 경고 또는 시정조치를 3회 이상 받은 사업자 중 벌점이 일정수준을 초과하는 사업자의 명단을 관보 또는 공정거래위원회 인터넷 홈페이지를 통해 공표할 예정이다.

라) 설계변경 등에 따른 계약금액 조정내역 통지 의무 도입

하도급법 상 설계변경에 따라 발주자로부터 계약금액을 조정 받은 사업자는 하도급대금도 조정해 주어야 할 의무가 있다. 하지만 발주

자와 원사업자 간의 계약금액 증액 사실과 그 내역을 하도급 업체가 알기 어렵기 때문에 하도급 대금을 증액 받지 못하는 경우가 많다. 대한건설정책연구원의 조사 결과(2008년) 중소기업의 40%가 설계변경 등에 따른 추가 공사를 완료하고도 하도급 대금을 증액 받지 못한 경험이 있다고 응답했다.

이에 설계변경 등에 따라 발주자와 원사업자간 대금이 조정된 경우에는 반드시 원사업자가 대금 조정내역을 15일 이내에 하도급업체에 통지하도록 의무화 하였다. 다만, 발주자가 조정 금액을 하도급업체에 직접 통지한 경우에는 원사업자가 통지하지 않아도 된다.

마) 조사방해 행위 등에 대한 과태료 상향

불공정 하도급 거래에 대한 공정거래위원회의 조사를 조직적으로 방해하는 사례가 발생하고 있는 바, 이는 피조사자가 법 위반행위를 은폐하여 얻는 이익이 과태료 등으로 받게 될 불이익 보다 크기 때문이다.

이에 따라 조사방해 유인을 억제하기 위해 조사 방해 행위에 대한 과태료의 상한을 공정거래법과 동일한 수준으로 상향하게 되었다. 조사방해·거부의 경우, 법인은 최고 2억 원, 개인은 최고 5천만 원을 부과하며 출석요구불응 및 허위자료 제출의 경우에는 법인은 최고 1억 원, 개인은 최고 1천만 원을 부과하도록 규정하였다.

바) 그 밖의 사항

(1) 서면발급의무 개선

서면계약서 교부시 일부 내용을 확정하기 어렵다는 이유로 주요 내용을 누락한 계약서를 발급하는 경우가 있다. 이를 방지하고자 위탁 시점에 확정하기 곤란한 계약 내용이 있는 경우에도 원칙적으로 계약서를 발급하되 다만, 확정하기 곤란한 사항 중 정당한 사유가 있는 것에 대해서는 해당사항을 기재하지 않을 수 있도록 하였다. 한편, 계약서 발급 당시 확정되지 아니한 내용이 확정되는 경우에는, 즉시 그 내용을 반영한

계약서를 교부하도록 하였다.

(2) 서면실태조사에 대한 별도 근거규정 마련

그동안 공정거래위원회의 일반적인 조사권에 근거하여 서면조사를 실시하여 왔으나, 조사방식의 차이 등을 감안하여 하도급거래 서면실태조사 관련 절차 방법 등에 대한 규정을 별도로 마련하였다. 서면실태조사를 실시할 경우 조사대상자의 범위, 조사기간, 조사 내용, 조사방법 및 절차 등에 관한 계획을 사전에 수립하도록 하고, 서면실태조사 불응 또는 허위 자료 제출자에 대해서는 500만 원 이하의 과태료를 부과토록 규정하였다.

(3) 시행령에 규정된 하도급분쟁조정제도 및 거래종료일 규정을 법률로 규정

하도급분쟁조정협의회 구성, 회의 절차, 분쟁조정당사자의 권리 등의 사항이 시행령으로 규정되어 있어 공정거래법 및 가맹사업법에 비해 근거가 미약하다는 의견이 제기됨에 따라 관련 규정을 법률에 규정하였으며, 하도급법 시행령 제6조의 ‘거래종료일’ 기준 또한 조사대상자의 법적 지위와 관련하여 중요하다는 지적에 따라 법률에 직접 규정하였다.

3. 가맹사업법 개정

가. 제3차 가맹사업법 개정 (법률 제10168호, 2010. 3. 22)

양벌(兩罰) 규정에서 법인 또는 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면하게 함을 명확하게 함으로써 양벌 규정에 책임주의 원칙이 관철되도록 하는 한편, 「질서위반행위규제법」의 제정(법률 제8725호, 2007. 12. 21. 공포, 2008. 6. 22. 시행)으로 불필요해진 과태료의 부과·징수 절차 등에 관한 내용을 정비하고자 하였다.

4. 표시·광고법의 개정 및 주요제도의 변천

가. 제2차 표시·광고법 개정 (법률 제10167호, 2010. 3. 22)

부처 중심의 책임행정체제를 확립하고 의사결정의 신속성을 제고하기 위한 정부위원회 정비계획이 확정됨에 따라 공정거래위원회에 두는 중요정보제공협의회를 폐지하고, 양벌규정에도 책임주의 원칙이 관철되도록 하는 등 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하고자 하였다.

5. 약관법 개정

가. 제6차 약관법의 개정 (법률 제10169호, 2010. 3. 22)

1) 개정 배경

양벌규정에 책임주의 원칙이 관철되도록 하고 불필요하게 규정된 과태료의 부과·징수 절차 등에 관한 내용을 정비하는 한편, 복잡한 법 문장 또는 어려운 용어를 수정함으로써 국민들이 약관의 규제에 관한 법률을 이해하기 쉽게 하고자 개정하게 되었다.

2) 개정 내용

양벌 규정에서 법인 또는 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면하게 함을 명확하게 함으로써 양벌 규정에 책임주의 원칙이 관철되도록 하였다. 이는 양벌규정 상의 법인 처벌 규정이 자기책임의 원리에 반한다는 헌법재판소의 결정(2007. 11.

29. 2005헌가10)을 반영하기 위한 것으로 “위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우”에 는 법인을 면책하여 주게 되었다.

「질서위반행위규제법」의 제정 (법률 제8725호, 2007. 12. 21. 공포, 2008. 6. 22. 시행)으로 불필요해진 과태료의 부과·징수 절차 등에 관한 내용을 정비하였다. 「질서위반행위규제법」 제5조(다른 법률과의 관계)에서 “과태료의 부과 징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다”고 규정하고 있는바 약관의 규제에 관한 법률에서 정하고 있는 과태료 규정의 중복조항을 삭제하였다.

또한 법 문장을 원칙적으로 한글로 적고, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸며 길고 복잡한 문장은 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하고자 금번 법 개정을 추진하게 되었다.

6. 전자상거래소비자보호법 개정

가. 제3차 전자상거래소비자보호법 개정 (법률 제10172호, 2010. 3. 22)

현행 양벌규정은 문언상 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다하였는지 여부에 관계없이 영업주를 처벌하도록 하고 있어 책임주의 원칙에 위배될 소지가 있으므로, 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면하게 함으로써 양벌 규정에도 책임주의 원칙이 관철되도록 하였다.

7. 방문판매법 개정

가. 제6차 방문판매법의 개정 (법률 제10171호, 2010. 3. 22)

현행 양벌규정은 문언상 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다하였는지 여부에 관계없이 영업주를 처벌하도록 하고 있어 책임주의 원칙에 위배될 소지가 있으므로, 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면하게 함으로써 양벌 규정에도 책임주의 원칙이 관철되도록 하였다.

8. 소비자기본법 개정

가. 제1차 소비자기본법 개정 (법률 제8983호, 2008. 3. 21)

한국소비자원에 설치되어 있는 소비자안전센터가 제한 없이 소비자들에게 교정정보를 제공하기 위해서는 한국소비자원에 검사권을 위탁할 수 있는 기관 및 위탁사유를 확대할 필요가 있음에 따라 공정거래위원회 외에 소비자안전과 관련된 업무를 수행하고 있는 중앙행정기관의 장도 검사권 등을 한국소비자원에 위탁할 수 있도록 하고, 위탁할 수 있는 사유도 소비자안전정보발령을 위하여 필요한 경우 등으로 확대하였다.

나. 제2차 소비자기본법 개정 (법률 제9257호, 2008. 12. 26)

현행 양벌규정은 문언상 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다하였는지 여부에 관계없이 영업주를 처벌하도록 하고 있어 책임주의 원칙에 위배될 소지가 있으므로, 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면하게 함으로써 양벌 규정에도 책임주의 원칙이 관철되도록 하였다.

다. 제3차 소비자기본법 개정 (법률 제10170호, 2010. 3.

22)

「질서위반행위규제법」의 제정 (법률 제8725호, 2007. 12. 21. 공포, 2008. 6. 22. 시행)으로 불필요해진 과태료의 부과·징수 절차 등에 관한 내용을 정비하였다.

9. 할부거래법 개정

가. 제3차 할부거래법 개정 (법률 제9084호, 2008. 3. 28)

할부거래의 매수인은 목적물의 인도가 계약서를 교부받은 때보다 늦게 이루어진 경우에는 목적물의 인도를 받은 날부터, 주소가 기재되지 아니하여 철회권을 행사할 수 없는 경우도 주소를 안 날 또는 알 수 있었던 날부터 7일 이내에 할부계약에 관한 청약을 철회할 수 있도록 하여 할부거래 매수인의 철회권 행사를 보장하고, 할부거래의 표시에 관한 의무 등을 위반한 매도인에 대하여 과태료를 부과·징수하는 권한을 시도지사로부터 시장·군수·구청장에게로 이양하여 할부거래에 따른 소비자 보호를 보다 신속하게 수행할 수 있도록 하는 한편, 법 문장을 원칙적으로 한글로 적고, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸며, 길고 복잡한 문장은 체계 등을 정비하여 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하고자 하였다.

나. 제4차 할부거래법 개정 (법률 제10141호, 2010. 3. 17)

1) 개정 배경

그동안 제도권의 사각지대에 있어 많은 가입자 피해를 야기하던 상조업을 선불식 할부거래로서 규율하고 신용카드 사용 보편화 등 할

부거래 방식의 변화에 대응하여 소비자 보호장치를 마련하기 위하여 할부거래법 개정을 추진하였다. 선불식 할부거래로는 소비자가 재화 등의 대금을 2개월 이상의 기간에 걸쳐 2회 이상 나누어 지급함과 동시 또는 지급한 후에 재화 등을 공급받는 거래 중 일반적으로 상조업이라 불리는 장례 또는 혼례를 위한 용역 및 이에 부수한 재화 등의 거래를 규정하였다. 그동안 상조업과 같은 선불식 할부거래는 대금을 선불로 지급함에 따라 소비자의 지위가 불안정함에도 이에 대한 소비자 보호장치가 미흡하였다. 이번 법 개정은 권택기 의원이 2009년 3월 16일 국회에 제출한 할부거래에 관한 법률 전부개정 법률안을 중심으로 이루어졌으며, 2010년 2월 18일 국회 본회의를 통과하였다.

2) 개정 내용

가) 선불식 할부거래에 대한 소비자 보호장치 도입

(1) 선불식 할부거래업 등록제 도입

선불식 할부거래업을 자본금 3억 원 이상인 회사만 시·도에 등록하고 영업을 하도록 등록제를 도입하고, 할부거래법 위반으로 형벌을 받은 자는 일정기간 선불식 할부거래업을 하는 회사의 임원이 되거나 다른 회사를 설립 또는 인수하여 영업을 할 수 없도록 등록결격사유를 신설하였다.

(2) 선불식 할부거래업자의 정보공개제 도입

그동안 소비자들이 자신이 가입하고자 하는 선불식 할부거래업자의 건전성을 확인하기 위하여 재무상태 등 정보를 알 수 있는 실질적인 수단이 없었다. 이를 보완하기 위해 공정거래위원회가 선불식 할부거래업자의 정보를 공개하도록 하고, 법 위반 사실에 대한 정보도 공개할 수 있도록 하였다. 이 제도에 따라 정보가 공개되는 사항은 선불식 할부거래업을 영위하기 위해 시·도에 등록한 사항 및 변경신고한 사항, 기타 공정거래위원회가 공정거래질서 확립 및 소비자보호를 위하여 필요하다고 인정하여 총리령으로 정하는 사항 등이다.

(3) 선불식 할부거래업에서의 선수금 보전제 도입

선불식 할부거래는 소비자가 미리 대금을 지불함에 따라 재화의 공급이나 서비스를 제공받을 때까지 소비자의 지위가 매우 불안정하여 사업자가 부도나 폐업 등으로 서비스를 이행하지 못할 경우 소비자가 그 피해를 당할 수 밖에 없었다. 따라서 소비자가 미리 지급한 대금에 대한 안전장치로서 선수금 보전을 위한 소비자피해보상보험계약 체결을 의무화하고, 소비자피해보상보험계약으로는 예치, 금융기관의 지급보증, 보험, 공제 중 선불식 할부거래업자가 선택할 수 있도록 하였다.

나) 계약서 설명·교부의무 및 청약철회 제도 신설

선불식 할부계약 체결시 계약내용을 사전에 설명하도록 하고, 계약서 교부를 의무화하였다. 또한 소비자의 청약철회 및 계약해제 권리를 신설하여 계약일로부터 14일 이내에는 위약금 없이 청약철회가 가능하고, 14일 이후에는 재화 등을 공급받기 전까지는 언제든지 위약금만 내면 계약해제가 가능하도록 하고 청약철회 및 계약해제시 3영업일 이내에 대금 환급을 의무화하여 소비자의 권익보호를 강화하였다.

다) 기만적 행위 등 각종 금지행위 신설

소비자에게 피해를 주거나 줄 우려가 있는 13개 행위유형을 금지행위로 명시하였다. 거짓·과장 또는 기만적 방법에 의한 거래유도나 계약해제 등을 방해하는 행위, 계약체결을 강요하거나 계약해제를 방해할 목적으로 위협하는 행위, 다른 사람에게 자신의 상호로 영업을 하게 하거나 등록증을 대여하는 행위, 소비자불만을 처리하는 인력이나 시설의 부족상태를 방치하여 소비자에게 피해를 주는 행위 등이 주요한 금지행위이다. 이러한 금지행위를 위반할 경우 시정권고, 시정조치 등 행정제재, 또는 형사적 제재의 대상이 될 수 있다.

라) 일반 할부거래에서의 소비자 권익보호 장치 보완

일반 할부거래의 경우 소비자의 청약철회시 3영업일 이내에 대

금 환급을 의무화하고, 환급지연시 지연이자를 지급하도록 하였다. 할부대금 채권에 대한 소멸시효를 3년으로 명시하고, 할부계약에 대해 할부거래업자 또는 신용제공자와 소비자 간에 분쟁이 발생한 경우 분쟁이 해결될 때까지 소비자를 채무불이행자로 등록하는 등의 신용상 불이익을 주지 못하도록 하였다. 또한 소비자의 항변권을 강화하여 소비자가 할부금 지급을 거절하는 항변권 행사시 할부거래업자 또는 신용제공자가 이의가 있을 경우 할부거래업자는 5영업일, 신용제공자는 7영업일 이내에 그 사유를 통지하도록 하는 등 할부거래에서의 소비자 권익보호를 강화하였다.

제3절 제도 운영의 특징

1. 개관

공정거래위원회는 기업규제의 완화 및 시장경제시스템의 효율적인 작동을 위한 경쟁질서 저해행위의 엄격한 감시와 제재에 중점을 두고 정책을 추진하였다. 이와 같이 고유의 경쟁정책이 강화되면서 카르텔 사건이 이전보다 급증하고, 역외적용사건이 증가하고 있으며 대형 시장지배적사업자 남용행위사건이 증가하였다.

또한 공정거래위원회는 시장구조선진화를 위한 진입규제개선작업을 단계별로 진행하는 한편, 글로벌 금융위기와 그 극복과정에서 상대적으로 더 큰 부담을 안고 있는 서민, 중소·영세사업자 등 경제적 약자의 피해 방지를 최우선 정책과제로 선정하여 추진하였다. 이를 위해 대중소기업간 상생문화조성을 위하여 모범관행을 제정보급하고, 민간자율관리 프로그램을 운영하는 등 자율적 시장문화를 조성하기 위한 노력이 적극적으로 전개되었다. 이와 병행하여 정부중심에서 시장중심으로의 경제운영 패러다임 전환을 위해 민관합동의 ‘법령선진화 추진단’을 구성하여 글로벌 스탠다드에 부합되도록 소관 법령을 제로베이스에서 검토한 후 시대 상황에 맞지 않는 규제를 지속적으로 완화하고, 시장질서를 해치는 반칙행위에 대해서는 엄격히 감시·제재함으로써 시장 성공을 담보할 수 있는 사회적 인프라를 구축하고자 하였다. 그밖에 경쟁법 집행의 국제화 추세에 대응하여 국내시장에 영향을 미치는 글로벌 기업들에 대한 법집행도

강화하는 한편, 국내기업이 외국의 경쟁법을 위반하지 않도록 예방노력을 강화하였다.

2. 기업규제의 완화

시장의 활력을 제고하고 공정거래제도를 선진화하기 위해 기업 규제 완화를 지속적으로 추진하였다. 기업규제완화 차원에서 대규모기업 집단에 대한 사전적 정부규제를 완화하고 사후적 시장 자율감시를 강화하기 위한 제도개선을 추진하였다.

기업집단정책이 시장주의적 기업집단시책으로 선회하면서 대규모기업집단에 대한 사전규제를 완화하고자 출자총액제한제도를 폐지하고 상호출자제한 및 채무보증제한 규제대상 기업집단을 자산 2조원 이상인 기업집단에서 자산 5조원 이상인 기업집단으로 축소함과 동시에 사후적 시장 자율감시를 강화하기 위해 대규모기업집단 공시제도를 도입하였다. 또한, 지주회사에 대한 규제완화도 추진하여 순환·방사·수평형 출자 금지 등 기업집단의 경제력 집중을 억제하기 위한 핵심적인 규율은 유지하되, 지주회사로 전환하려는 기업들의 부담을 완화하는 방향으로 제도개선을 추진하였다. 즉, 지주회사 체제로 전환하고자 하는 기업들의 금융자회사나 손자회사를 매각해야 하는 부담을 덜어주기 위해 일반지주회사의 금융자회사 소유제한 및 손자회사의 증손회사 소유규제 완화(최소지분율 10% → 상장사 20%, 비상장사 40%)를 추진하였다.

기업결합에 대해서는 글로벌 경쟁여건과 산업의 특성을 충분히 고려하고자 하였다. 경제분석 등을 통해 시장확정을 하고 세계화 관점에서 경쟁제한성을 판단하였으며, 신규진입가능성 등 동태적 경쟁여건 변화를 고려하여 심사를 하고 심사결과 독과점 폐해 방지를 위한 조치가 필요할 경우 그 폐해에 상응하는 조치를 하도록 하였다. 결합기업들의 신고부담을 경감함과 동시에 경쟁제한적인 기업결합 심사에 업무역량을 집중하고자 기업결합시 신고를 해야 하는 신고회사의 자산 또는 매출액 기준을 1,000억원에서 2,000억원으로 상향 조정하였다. 기업결합에 대한 사전신고기한을 폐지하고, 계열회사의 판단기준이 되는 동일인의 친족 범위도 축

소하였다. 즉, 계열회사와 합하여 자산 또는 매출액이 2조 원 이상인 ‘대규모회사’가 기업결합을 하는 경우에는 계약일 등으로부터 30일 이내에 공정거래위원회에 신고하도록 규정하고 있었던 공정거래법 개정을 통해 그 신고기한을 폐지함으로써 기업결합 완료일 이전에는 언제든지 신고할 수 있도록 하였다. 공정거래법 시행령을 개정하여 대규모기업집단에 대한 규제대상 선정기준이 되는 동일인의 친족범위를 종전에 혈족 8촌에서 6촌으로 축소하였다.

3. 시장경쟁질서 확립 및 경쟁문화 확산

부당 공동행위를 적발·시정함과 동시에 독과점의 인위적 형성 및 폐해를 억제·시정하고, 사회전반에 경쟁문화를 확산하고자 노력하였다.

우선 시장경제의 제1의 적인 부당한 공동행위(카르텔)과 관련해서는 원자재 가격 상승에 편승하여 담합 우려가 큰 분야 및 은행수수료, 보험, 영화관람료, LPG, 유류 등 국민생활과 밀접한 분야 및 석유화학제품, 엘리베이터 등 기업의 생산활동과 국가경쟁력에 영향이 큰 분야를 중심으로 집중 감시·시정하였다. 또한 국가재정 손실과 직결되는 공공부문 입찰담합에 대한 감시 강화를 위해서는 공공 발주기관들과의 협조체계를 강화함과 아울러 공공기관의 입찰관련 정보가 효과적으로 수집·활용될 수 있도록 과거 조달청 및 한국전력, 도로공사, 주택공사, 수자원공사 등 4개 공사만 연계되어 있던 ‘입찰담합 징후분석 시스템’을 323개 모든 공공기관으로 확대하였다.

독과점의 인위적 형성 억제 및 폐해 시행과 관련해서는 독과점이 고착되었거나 국민생활과 밀접한 시장에서의 독점력 남용행위 및 불공정거래행위에 대한 감시 및 시정노력을 강화함과 아울러 기업결합심사를 효율화하고자 하였다. 즉, 사교육, 자동차, 이동통신, 석유, 의료 등 5개 업종을 중점감시업종으로 선정하여 집중 모니터링하였고, 인터넷 포털 사업자들의 콘테츠 제공 사업자들에 대한 사업활동방해행위, 인텔의 국내 PC 제조회사에 대한 충성할인(Loyalty Rebate) 제공행위, 생수공급업체의

대리점에 대한 경쟁사제품 취급제한, 4개 대형 영화복합상영관의 음식물 반입제한 등 국민생활에 영향이 큰 시장지배적지위 남용행위 및 불공정거래행위에 대해서도 지속적인 조사와 시정이 이루어졌다.

사회전반에 대한 경쟁문화 확산을 위해 금융, 통신, 항공, 운송 등 주요 규제산업에서의 경쟁제한적 규제 발굴·개선 및 광역자치단체의 경쟁제한적 조례·규칙 개선, 공정거래 자율준수문화 확산 등을 추진하였다. 특히 국민생활과 밀접하고 소비자 피해가 빈발하는 산업에 대한 면밀한 시장분석을 통해 해당 산업의 경쟁원리를 확산하고자 하였고, 공정경쟁문화가 기업의 경영문화로 정착될 수 있도록 평가우수기업에 대한 인센티브 제도의 적극적 활용 등을 통해 공정거래자율준수 프로그램(CP: Compliance Program)의 보급을 확대하고자 하였다.

그 밖에 법 집행방식을 시장친화적으로 개선하고, 경쟁법 집행 및 경쟁정책에서의 국제협력을 강화하고자 하였다. 조사 및 법집행 제도를 선진화하기 위해 직권·현장조사의 개시요건을 강화함과 아울러 분쟁조정제도 활성화 등 기업의 자율적 시정기회를 확대하였고, 심의절차를 효율화하고자 피심인의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 심의준비절차를 내실화하고 심의속개제도를 적극 활용하도록 하였다.

4. 사회적 약자인 서민과 중소기업의 보호

대기업과의 거래관계에서 불리한 지위에 있는 중소기업의 경쟁여건 개선을 위해 기업 자율의 공정한 하도급 거래질서 정착 유도, 불공정 하도급 거래행위 차단, 가맹·유통분야의 공정거래질서 확립 등을 추진하였다. 또한 대·중소기업간 상생문화 조성을 위하여 모범관행을 제정 보급하고, 민간자율관리 프로그램을 운영하는 등 자율적 시장문화를 조성하기 위한 노력이 적극적으로 전개되었다.

우선 기업 자율에 의한 공정한 하도급 거래질서 정착을 위해 대·중소기업간 하도급 공정거래협약 체결 확산을 유도하였다. 이를 위해 동 협약을 체결하여 모범적으로 준수하는 경우 직권조사 면제 등의 인센티브를 제공하도록 하였다. 또한, 하도급법을 개정하여 원자재 가격 상승

분이 납품단가에 합리적으로 반영될 수 있도록 원사업자에게 납품단가 조정협의 의무를 부과하고, 원사업자와 수급사업자간에 납품단가에 대한 조정협의를 원만하게 이루어지지 않을 경우 제3자인 하도급분쟁조정협의회를 통해 조정절차를 개시하도록 하고, 원사업자가 정당한 이유없이 협의를 거부하거나 해태할 경우에는 시정명령과 함께 과징금을 부과할 수 있도록 하였다. 또한 하도급계약 추정제도를 도입하여 중소기업이 작업을 위탁 받고 서면을 교부 받지 못한 경우, 위탁 받은 작업의 내용을 원사업자에게 서면으로 확인을 요청할 수 있도록 하고, 확인요청을 받은 원사업자가 15일 이내에 서면으로 회신 하지 않은 경우 확인 요청한 내용대로 계약이 있는 것으로 추정하도록 하였다. 그 밖에 대기업의 중소기업 납품사에 대한 기술자료 유용행위 방지를 위한 기술자료 임치제도(Escrow) 이용 활성화 등도 추진하였다.

또한 가맹·유통분야의 공정거래질서 확립을 위해 가맹사업 정보공개서 등록 의무화, 가맹사업정보 제공시스템 구축, 가맹사업 및 유통분야에 대한 서면실태조사 및 현장조사를 추진하였다.

그밖에 서민생활과 관련이 있는 분야의 불공정행위에 대한 감시를 강화하였다. 식음료, 교육, 물류·운송 등 서민생활과 밀접한 분야를 중점감시업종으로 선정하여 집중 감시하고, 치약·선물세트, 교복, 음료, LPG 등의 담합 및 학습참고서 출판사의 발행일 허위표시 등의 불공정거래행위를 적발·제재하였다. 또한, 불법다단계, 상조업, 전자상거래, 대부업 등 서민들의 피해 증가가 예상되는 분야의 경우 불공정행위 감시와 더불어 제도개선도 추진하였다.

5. 실질적인 소비자 주권 실현 및 소비자 권익 증진

그 동안 우리나라는 경제개발·발전을 위해 생산자 중심으로 정책이 추진되어 온 결과 실질적으로 경제개발의 혜택을 누리는 궁극적인 주체인 소비자의 권익과 후생은 제대로 보장되지 못하는 한계가 있었다. 실질적인 소비자 주권 실현 및 소비자 권익 증진을 위해 공정거래위원회는 정부 전체의 소비자 정책을 총괄하는 기관으로서 체계적이고 종합적인

소비자 정책 수립, 소비자의 자주적 역량 강화, 소비자피해 예방 및 효율적 구제, 소비자피해 다발분야 집중감시를 추진하였다.

먼저, 체계적이고 종합적인 소비자정책 수립을 위해 범정부 차원의 2009~2011년 소비자정책 기본계획 수립, ‘소비자 상담센터’ 구축, 지역 소비자 정책 전문가 협의체 운영 등의 정책을 추진하였고, 소비자의 자주적 역량 강화를 위해 소비자 정보의 원활한 제공과 확산 및 실용적인 소비자 교육 강화를 도모하였다. 소비자 정보 제공을 위해서는 국내가격이 국제가격에 비해 현저히 높은 품목에 대한 조사, 소비자단체의 가격·품질테스트 정보 생산사업 지원, 가격비교사이트의 허위·과장 정보 제공 여부 점검 등의 정책을 추진하였고, 실용적인 소비자 교육 강화를 위해서는 정부·소비자원·소비자단체·학계 등으로 구성된 소비자 교육 협력체 구축, 합리적인 소비생활에 필요한 지식·태도 등을 객관적으로 측정하기 위한 소비자 역량지수 산출, 노인·빈곤층·결혼이민자 등 취약계층에 대한 맞춤형 교육 등을 추진하였다.

소비자 피해 예방 및 효율적 구제를 위해 부당한 표시·광고와 불공정약관의 시정 및 제도개선, 사업자의 자율적인 피해구제제도 확대 등의 정책을 추진하였고, 소비자피해 다발분야 집중감시를 위해 전자상거래 분야의 부당거래행위 조사 및 결제대금예치제 등 구매안전서비스 이행 점검, 다단계판매·방문판매 등의 분야에서의 범위반행위 중점 조사 및 제도개선 등을 추진하였다. 특히 상조업을 중심으로 선불식 할부거래의 소비자 피해 사례가 늘어남에 따라 2010년 3월 전부 개정 통하여 선불식 할부거래에 관한 규정을 대폭 신설하고, 종래 할부거래의 당사자를 매도인과 매수인의 관계에서 사업자와 소비자의 관계로 전환함으로써 할부거래법이 소비자보호법의 영역에 속하는 것임을 명확히 하였다.

6. 경쟁법 집행의 국제화 추세에 대응

경쟁법 집행의 국제화 추세에 대응하여 국내시장에 영향을 미치는 글로벌 기업들에 대한 법집행도 강화하는 한편, 국내기업이 외국의 경쟁법을 위반하지 않도록 예방노력을 강화하였다. 우선 공정거래위원회는 글로벌화에 따라 증가하고 있는 국제카르텔에 대한 대응을 강화하기

위해 2008년 국제카르텔과를 신설하고 국제카르텔 적발·시정을 위해 지속적으로 노력하였다. 그 결과 2009년에는 복사용지와 해상 송유호스 담합, 2010년에는 16개 항공사의 국제항공화물 카르텔을 적발·시정하였다. 또한, 세계적인 휴대폰기술 사업자인 퀄컴의 휴대폰 모바일칩 특허권 만료 후 특허권 징수 등 글로벌 기업의 지식재산권을 이용한 남용행위도 적발·시정함으로써 우리나라 경쟁당국의 위상을 한층 강화하기도 하였다.

우리나라 기업이 미국, EU 등 외국의 경쟁당국으로부터 거액의 벌금을 부과받고, 중국도 2009년 8월부터 반독점법을 시행함에 따라 우리나라 기업의 외국 경쟁법 위반을 예방하기 위해 주요 수출산업 및 외국 진출기업 등에 대한 예방교육을 강화하고, 외국 경쟁당국과의 협력도 강화하였다. EU, 중국, 인도네시아 등 우리나라 기업이 많이 진출해 있는 지역을 중심으로 현지 우리나라 기업 등을 대상으로 국제카르텔 등 외국 경쟁법 예방 교육을 실시하는 한편 2009년 11월에는 재계·학계·법조계 전문가가 참여한 T/F를 통해 ‘경쟁법의 국제적 준수를 위한 행동준칙’을 마련·선포하였다.

국제협력 강화를 위해 OECD, ICN 등 국제기구의 논의에 적극 참여하여 국제적인 경쟁정책동향을 상시적으로 파악함과 동시에 미국, 일본, 러시아, 인도네시아, 몽골 등과 양자협의회를 개최하고 EU와는 협력약정을 체결하였다. 개도국에 대해서는 인턴 초청, 전문가 파견, 직원 초청 교육, 국제경쟁정책워크숍 등을 통해 그간 우리나라의 경쟁정책 집행 경험을 전수하였다.

제4절 공정거래위원회 기구의 변천

1. 2008년도 정부조직법 개정에 따른 조직개편

가. 조직개편의 추진 배경

새 정부의 “정부 기능과 조직개편(2008. 1. 16.)” 방안에 따라

정부조직법이 2008년 2월 29일자로 개정되어 소비자정책기능이 구 재정경제부로부터 공정거래위원회로 이관되었다. 이에 따라 3개 법률(소비자기본법·소비자생활협동조합법·제조물책임법)이 이관되어 공정거래위원회의 소관법률은 총 12개 법률로 늘어나게 되었다.

아울러 대통령직인수위원회 및 행정자치부의 「정부기능·조직개편 추진단」이 제시한 “정부 조직개편 관련 직제·하부조직 개편 기준(대국·대과주의원칙)”에 따라 사무처 조직을 재설계하여 2008년 3월 7일자로 「5국 3관 1대변인/25과 11담당관 2팀」 체제로 전면 개편하였다. 그리고 3월 17일에는 청사를 정부과천청사에서 서울지방조달청 청사로 이전하게 되었다.

나. 조직 개편의 주요 내용

1) 조직의 재설계

공정거래위원회는 당초 「정부기능·조직 개편 추진단」이 제시한 “직제·하부조직 개편 기준(대국·대과주의 원칙)”에 따라 장관급 중앙행정기관으로서의 위상강화 및 조직운영의 효율성 제고를 위해 3실 5관 1대변인 체제의 사무처 조직 개편(안)을 마련하여 관계부처(행정안전부, 인수위원회)와 협의하였으나, ‘사무처 조직 내에 처장과 동격인 실장 직위 신설 불가 방침’에 따라 부득이 실체제와 국체제의 중간 형태인 확장형 국체제를 도입하여 「5국 3관 1대변인(局 단위)」 / 「25과 11담당관 2팀(課단위)」의 조직으로 전면 개편하게 되었다.

* 2관 5본부 2단(총 36팀 1담당관 1실) → 3관 5국 1대변인(총 25과 11담당관 2팀, △2과)

그러나 2009년 1월 정부조직을 관리하는 행정안전부는 각 부처가 비상경제정부 체제 지원, 경제 살리기, 녹색성장 등 핵심국정과제를 차질없이 추진하고 국정 현안을 적극 뒷받침하는 조직 체제를 신속하게 갖추도록 「2009년도 정부조직관리지침」을 통보하였다.

지침의 주요 내용은 지나치게 세분화된 하부조직을 핵심 기능

별로 재편하고 실무인력을 최대한 확보하라는 데 있었으며, 구체적인 모습은 「대국대과제」라는 정부행정조직의 전환이었다. 행정안전부와 조직개편 협의를 하는 과정에서 현재 시장구조개선정책관을 경쟁정책국에서 분리하여 시장구조개선국으로 독립시키고자 하였으나, 행정안전부는 국 신설은 불가능하고, 한 개 국으로서의 면모를 갖추기에는 업무내용이 부족하므로 경쟁정책국으로 통합하여 정책관을 폐지하라는 입장을 견지하였으나, 국 형태가 아닌 정책관 형태로 기존의 시장분석정책관을 시장구조개선정책관으로 대체·신설하는 선에서 협의가 이루어졌다.

조직개편 결과를 보면, 5국 3관 1대변인 25과 11담당관 2팀에서 4과 1팀이 감축된 5국 3관 1대변인 21과 11담당관 1팀으로 확정되었다(정책·사업부서 기준정원 과당 평균인원 12.7명).

2) 기능의 재조정

2008년 조직개편을 통해 시장분석본부가 경쟁정책국으로 흡수·통합되면서 시장분석정책관이 보좌기관으로 변경됨에 따라 시장분석정책관은 경쟁정책국장의 소관사무 중 시장분석과(기존규제업무 포함)·기업집단과·시장조사과 소관업무에 대해 국장을 보좌토록 기능을 조정하였다. 아울러 규제개혁법무담당관의 소속 변경 및 경쟁주창팀 폐지에 따라 소관 업무를 재조정하여 규제개혁업무 중 기존규제사무(경쟁제한적인 법령·관행 및 제도에 대한 조사와 개선방안의 수립·시행)는 시장분석과로, 기존의 경쟁주창팀 소관사무(한국공정거래조정원의 지도·감독/공정경쟁 자율준수 문화의 확산 유도과 지원제도의 개발 등)는 경쟁정책총괄과로 이관하는 등 부서별 기능을 일부 조정하여 운영하게 되었다.

2009년 조직개편에서는 개발 연대의 경제정책을 추진하는 과정에서 형성된 주요 산업분야의 독과점 구조가 고착화 되고 있고, 최근에는 인수·합병 등의 방법으로 독과점을 획득·유지·확장하려는 시도가 더욱 확대되고 있는 추세이므로 시장구조개선 측면에서 보다 심도 높은 대응이 필요하다는 판단 아래 기존의 시장분석정책관을 시장구조개선정책관으로 대체·신설하였다. 시장구조개선정책관 내에 시장구조개선과, 기업결합과,

경제분석과 등 3개과를 두도록 하였다. 시장구조개선과는 독과점구조개선 정책, 경쟁제한적규제 개선, 기업결합시책 등을 담당하고, 기업결합과는 관련시장에서 경쟁을 제한하는 기업결합을 심사하며, 경제분석과는 경쟁 정책 및 공정거래 사건의 주요쟁점 분석을 담당토록 하였다.

출자총액제한, 상호출자금지, 채무보증제한, 지주회사제도, 대규모기업집단의 지정, 금융보험회사의 의결권제한제도, 기업집단 공시제도 등 경제력집중억제 시책을 담당하는 기업집단과는 경쟁정책국으로 이관하였다. 업무영역이 다소 모호했던 시장분석정책과의 독과점시장구조 개선 업무 및 경쟁제한 규제개선 업무는 시장구조개선과로, 비상장사 공시 업무는 기업집단과로 이관 후 폐지하였고, 시장조사과에서 수행하던 부당내부거래조사 업무는 그동안 대규모기업집단 소속 계열회사 간 부당내부거래에 한정해온 측면이 있으나, 부당내부거래 조사는 공정거래법 제23조(불공정거래행위)에 근거하고 있으므로 대규모 기업집단 이외 기업집단에도 적용할 수 있도록 시장감시국으로 이관하고 과를 폐지하였다.

시장감시국은 시장지배적 지위남용에 대한 체계적인 감시와 규제를 위하여 2007년 9월 산업별 조직으로 전환하고, 기업결합 업무도 산업별로 소관과에서 각각 심사하여 왔으나, 단독행위와 기업결합 업무를 동시에 수행하는데 따르는 시너지 효과는 크지 아니한 것으로 나타남에 따라 시장감시국에서 기업결합 업무를 분리하여 시장구조개선정책관으로 이관하고 대국대과제 시행에 따라 과 단위 축소를 위해 지식산업경쟁과와 서비스업경쟁과를 서비스업감시과로, 기간산업경쟁과와 제조업경쟁과를 제조업감시과로 통합하였다.

그 밖에 대국대과제에 따른 과 단위 축소를 위하여 소비자안전과와 소비자정보과를 통합하여 소비자안전정보과로 축소하였고, 카르텔정책국의 제조카르텔과와 서비스카르텔과를 통합하여 카르텔조사과로, 기업협력국에 속해 있던 종합상담과를 사무처장 직속으로, 업무지원팀은 운영지원과에 통합하였다.

3) 정원의 재조정

정부조직의 재설계 기준(대국·대과주의 원칙) 및 경제규제 관련 인력의 감축방안에 따라 1차로 11명[대과주의 적용(1명)+경제규제(10명)]을 감축하였으며, 행정안전부의 추가 방침에 따라 소비자정책기능 이체인력을 추가로 감축(6명), 총 17명의 인력을 감축하여 공정거래위원회의 총 정원은 510명에서 493명으로 조정되었다. 따라서 기능 재조정 및 감축 인원을 감안하여 우리 위원회의 부서별·직급별 정원을 합리적으로 재조정하여 운영하게 되었다.

한편, 본부/서울지방사무소간의 기능 재조정(2007. 9. 3.)에 따라 본부로 이체되었던 서울사무소 운영정원(총액인건비제 적용)은 감축규모 등을 감안하여 원래대로 환원조치(조정인력 : 6급 4명)하게 되었다.

* 총 감축인원 : 17명(본부 8, 지방사무소 9 ⇒ 4급 2, 5급 3, 6급 4, 7급 5, 기능직 3)

⇒ 총 정원 : 510명(재경부 이체인력 7명 포함) → 493명(본부 354명, 지방 139명)

다. 조직 개편의 향후 과제

우리 위원회는 1990년 4월 7일 공정거래위원회의 소관사무 처리를 위해 사무처를 신설한 이래 그 기능이나 인력규모가 대폭 확대(약 2.3배 증가)되어 업무량을 비교할 때, 현재 사무처장(1인)의 적정한 통솔범위를 크게 초과하고 있는 상태이므로 이를 해소하기 위해서는 실 체제 또는 복수처장제의 도입을 추진할 필요가 있다. 예를 들면, 정책·사업 부서를 2실 체제(경쟁소비자정책실 및 시장감시실)로 개편하여 경쟁소비자정책실(가칭)은 경쟁 및 소비자 정책기능을 총괄 수행하고, 시장감시실(가칭)은 시장질서 확립을 위한 관련사건의 심사업무를 종합적이고 효율적으로 수행토록 하는 방안을 강구해 볼 수 있다.

다만, 사무처 조직을 실 체제(또는 복수처장제 등) 형태로 개편하기 위해서는 “사무처의 설치” 근거인 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제47조(공정거래위원회의 사무를 처리하기 위하여 공정거래위원회에 사무처를 둔다)의 규정을 먼저 개정해야 할 필요가 있다.

2. 지방공정거래사무소 설치 현황

우리 거래위원회는 지역별로 공정거래업무를 관장하기 위해 서울·부산·광주·대전·대구 등 5개 지방사무소를 설치·운영하고 있다. 각 지방사무소는 관할지역에 소재하는 사업자 및 사업자단체의 각종 불공정거래행위의 시정, 하도급거래질서의 확립, 사업자 및 소비자에 대한 교육·상담을 통한 소비자보호활동 등 지역사회에서 공정거래제도의 정착과 확산에 많은 기여를 하고 있다.

<표> 지방공정거래사무소 현황

(2010년 5월 기준)

구 분	관할구역	위 치	직원수 (명)	개소일
서울지방 사무소	서울, 경기도, 인천, 강원도	서울시 서초구 반포로 648	53	'05.12.19.
부산지방 사무소	부산·울산광역시, 경상남도	부산광역시 중구 중앙동 3가 1 부 산우체국빌딩 8층	23	'90. 8. 2.
광주지방 사무소	광주광역시, 전라남·북, 제주	광주광역시 북구 오룡동 1110-13 정부광주지방합동청사 7층	22	'90. 8. 1.
대전지방 사무소	대전광역시, 충청남·북도	대전광역시 서구 선사로 139(둔산 동 920) 대전정부청사 3동 1705호	19	'90. 7. 31.
대구지방 사무소	대구광역시, 경상북도	대구광역시 수성구 범어2동 177-4, 교원공제회관 6층	18	'92. 4. 1.

3. 예산운영 현황

제4기의 시작년도인 2008년도 공정거래위원회 예산은 전년도 대비 69.5% 증가한 669억 5,000만 원이었다. 이처럼 세출예산액이 2007회 계연도에 비하여 증가한 이유는 한국소비자원 및 소비자단체 예산지원·감독업무가 2007년 3월 28일 구 재정경제부로부터 공정거래위원회로 이관됨에 따라 2008회계연도부터 관련 세출예산을 공정거래위원회 소관 세출

예산에 편성하였고, 소비자정책 업무 이관에 따른 관련 예산 6억 600만 원을 구 재정경제부로부터 이체 받았기 때문이다. 경비별 집행내역을 보면, 인건비로 269억 2,600만원, 기본경비로 44억 9,800만 원, 사업경비로 350억 500만 원이 집행되었다. 2008회계연도 세출예산 전용 및 이용액은 32억 2,200만 원으로 구체적 발생 사유를 보면 청사이전경비 총당 17억 1,700만 원, 인터넷·업무망 분리사업 추진경비 8억 5,400만 원, 소관법령 선진화 방안 마련 추진경비 1억 2,100만 원, 각종 자료 유인비 부족액 총당 1억 5,300만 원 등이다.

2009년도 예산은 전년도 대비 11.3% 증가한 758억 7,500만 원으로 2008. 2. 29. 정부조직법 개정으로 소비자정책기능과 집행기능이 공정거래위원회로 일원화됨에 따라 관련 예산편성 및 집행과정에서 적정 소요경비를 예산에 반영하고 효율적인 예산집행을 통하여 소비자정책 기능과 집행기능 통합에 따른 시너지 효과가 발휘될 수 있도록 하였다. 2009회계연도 공정거래위원회 소관 세출예산의 경비별 집행내역을 보면, 인건비로 276억 1,400만 원, 기본경비로 51억 900만 원, 사업경비로 406억 7,100만 원이 집행되었다. 2009회계연도 세출예산 전용 및 이용액은 17억 4,700만 원으로 구체적 발생 사유를 보면, 소비자종합상담센터 구축 관련 자산취득비 총당 6억 6,700만 원, 대국대과제 조직개편에 따른 사무실 재배치 및 서울사무소 청사이전경비 총당 등 5억 7,800만 원, 진입규제 발굴 및 개선방안 마련을 위한 연구용역비 총당 1억 4,200만 원, 기타 3억 6,000만 원이었다.

2010년도 예산은 전년도 대비 2.8% 감소한 738억 원으로 인건비에 있어서는 큰 변동이 없었으나, 주요 사업비가 390억 원으로 이중 한국소비자원의 사업비(251억 원)와 한국공정거래조정원의 사업비(17억 원)가 큰 비중을 차지하고 있다.

<표>공정거래위원회 예산 변동추이

(단위: 백만 원, 명)

구 분	2008년	2009년	2010년
정 원	493	493	493
총예산	66,950	75,875	73,800
인건비	28,208	29,013	29,500
기본사업비	5,217	5,314	5,300
주요사업비	33,525	41,548	39,000

*주 : 당초예산기준 ()내는 예비비 또는 별도정원으로 모수에 미포함

제2장 경쟁정책의 운영성과

제1절 디지털 경제에서 독과점시장 모니터링 강화

1. 산업별 조직으로의 전환

공정거래위원회는 시장지배적지위 남용에 대한 체계적인 감시와 규제를 위하여 2007년 9월 기존의 행태별 조직 구조를 산업별 조직으로 개편하였다. 산업별 조직 하에서 여러 분야의 독과점 산업에 대해 보다 효율적인 모니터링과 경제 분석이 가능하게 되었다.

산업별 조직 개편 후, 장기간 독점적 상태가 유지되어 왔거나 시장구조상 독과점적 폐해가 예상되는 산업 분야로서 국민경제에 미치는 영향이 큰 정유, 이동통신, 자동차, 의료·제약 산업 등을 2008년 중점감시 대상으로 선정하여 지속적인 시장분석과 사업자 모니터링을 함으로써 보다 효율적으로 독과점적 사업자의 지배력 강화 및 남용, 부당 공동행위의 징후를 포착하게 되었다.

2008년에 공정거래위원회는 독과점이 고착되었거나 국민생활과 밀접한 시장에서의 독점력 남용행위 및 불공정거래행위에 대한 감시 및 시정노력을 강화하기 위하여 사교육, 자동차, 이동통신, 석유, 의료 등 5개 업종을 중점감시업종으로 선정하여 집중 모니터링하였다.

2. 시장지배적지위 남용행위의 시정

□ (주)에이치씨엔충북방송의 시장지배적지위 남용행위(2008. 3. 17)

피심인 (주)에이치씨엔 충북방송은 방송법 제9조 제3항에 의거 방송위원회의 추천을 거쳐 정보통신부로부터 충청북도 청주시, 보은군 등 5개 지역을 사업구역으로 종합유선방송사업 허가를 받아 다채널유료방송 서비스업 등을 영위하고 있는 사업자이다.

피심인은 2006. 2월 단체계약 가입자들이 시청하고 있는 「훤밀리+형」 상품의 63개 채널 중 시청점유율 상위 인기채널인 MBC드라마넷 등 5개 채널을 개별계약 「고급형」 상품으로 변경하고, 개별계약 「고급형」 상품에서 시청점유율이 현저히 낮은 KMTV 등 4개 채널을 「훤밀리+형」 상품으로 변경하였다. 또한 피심인은 2007. 6월 단체계약 가입자에게 제공해 온 「훤밀리+형」 상품 중에서 CBS 등 18개 채널을 송출중단하고 45개 채널만을 송출함으로써 「훤밀리+형」 상품의 내용을 변경하였다.

공정거래위원회는 피심인이 위와 같이 단체계약상품의 채널편성을 변경하고 일부채널 송출을 중단한 행위는 공정거래법 제3조의2 제1항 제5호 후단에서 규정하고 있는 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위에 해당한다고 판단하였고 피심인에게 시정명령을 내렸다.

□ NHN(주)의 시장지배적지위 남용행위(2008. 8. 28)

피심인 엔에이치엔(주)(이하 ‘엔에이치엔’이라 한다)는 인터넷 검색·광고·전자메일·뉴스제공·전자상거래 등의 서비스를 제공하는 인터넷 포털 사업자이다.

2006년도 국정감사기간 중 국회로부터 인터넷포털 사업자의 콘텐츠 제공업자(CP)에 대한 불공정거래행위 등에 대한 조사를 촉구 받으면서 공정거래위원회의 조사가 시작되었다. 마침 언론에서는 인터넷포털의 시장지배적지위 남용행위, CP와의 불공정계약 등 문제가 계속적으로 지적되고 있었다.

인터넷 포털사들의 수입의 대부분을 차지하고 있는 온라인 광고는 크게 배너광고(디스플레이광고)와 검색광고¹⁾(키워드 광고)로 분류되며, 검색광고의 수익성 및 매출비중이 높아짐에 따라 인터넷 포털사간 경쟁에서 검색 서비스의 중요성이 커지고 있는 상황이었다.

피심인은 2006년 4월부터 2007년 3월까지 동영상공급업체인 중앙엠앤비무비, (주)판도라티비(이하 판도라티비라 한다) 등과 동영상 콘텐츠에 대한 색인 데이터베이스 제공 계약을 체결하면서, “NHN의 검색결과로 보여지는 동영상 정보서비스에 NHN과 협의 없이 광고를 게재할 수 없다”는 거래조건을 설정하였다. 또한, 2007년 2월부터 3월까지 이와 유사한 계약조건으로 동영상 공급업체인 (주)다모임 등과 동영상 콘텐츠에 대한 색인 데이터베이스 제공 계약을 체결하면서, “NHN의 검색결과로 보여지는 동영상 플레이어 내 동영상 시청에 방해가 되는 유료광고는 NHN의 협의 없이 광고를 게재할 수 없다”는 거래조건을 설정하였다. 이것은 포털이용자가 네이버에서 원하는 동영상을 검색한 후 해당 동영상 제공업체 사이트로 이동(아웃링크)하였다면, 동영상제공업체들은 동영상에 선광고를 할 수 없도록 한 것이었다.

공정거래위원회는 관련상품시장의 획정에 있어서 양면시장²⁾ 이론을 적용하여 인터넷포털서비스시장의 이용자 측면을 주목하여, 피심인의 행위는 피심인이 인터넷포털서비스의 이용자시장에서의 지배력을 기반으로 하여 동영상콘텐츠 공급업체에 대하여 동영상내 광고를 금지한 행위로서 온라인광고시장 및 동영상콘텐츠시장의 경쟁을 저해하였다고 판단하였다. 또한 관련지역시장은 한글로 서비스하는 국내시장으로 확정하였다. 이 시장에서 2006년 말 매출액기준 시장점유율은 피심인이 48.5%, 다음커뮤니케이션이 16.7%, 에스케이커뮤니케이션즈가 15.6%로서 피심인은 국내 인터넷 포털서비스 이용자시장에서 시장지배적사업자로 추정되었다.

공정거래위원회는 피심인은 동영상콘텐츠의 수요자 및 유통채

1) 인터넷 포털의 검색광고는 오버츄어나 구글이 모집한 광고주를 노출하는 '스폰서링크'와 인터넷 포털사가 자체적으로 모집한 광고주를 노출하는 '자체 검색광고'로 나뉜다. 검색결과화면에는 스폰서 링크가 상단에 노출되고, 자체 검색광고는 스폰서링크 하단에 노출된다.

2) 양면시장(two-sided markets 또는 two-sided platforms)이란 네트워크를 통하여 두 개(이상)의 구분되는 집단(end-user)을 상호 연결될 수 있도록 하는 시장을 의미한다. 인터넷 포털은 최종 소비자인 이용자와 광고주, 이용자와 콘텐츠공급자(contents provider) 또는 이용자와 e-쇼핑몰 등을 연결해주는 전형적인 양면시장에 해당된다.

널로서 국내인터넷포털서비스이용자시장에서 가지는 지배적지위를 이용하여 판도라티비 등 동영상컨텐츠공급업체의 사업활동을 방해(공정거래법 제3조의2 제1항 제3호 위반)하였다고 판단하고, 시정명령을 내렸다. 선광고 금지가 소비자의 불편을 감소시키는 효과가 있고, 2007년 6월 이후로 NHN(주)가 UCC동영상 제공업체에 대해 동영상 광고계재를 허용하는 등 자진시정이 이루어진 점을 감안하여 과징금은 부과하지 않았다.

□ 인텔코퍼레이션, 인텔세미콘덕터리미티드 및 (주)인텔코리아의 시장지배적지위 남용행위(2008.11.5)

피심인 인텔 코퍼레이션(Intel Corporation)은 미국에 소재하고 미국 관련법에 의하여 설립된 회사로서, 대한민국 영토내에서 판매되는 CPU³⁾ 등을 제조하고 이의 판매와 관련된 각종 업무를 수행하는 사업자이며, 피심인 인텔 세미콘덕터 리미티드(Intel Semiconductor Limited)는 미국에 소재하고 미국 관련법에 의하여 설립된 회사로서, 피심인 인텔 코퍼레이션과 그 계열회사들이 제조한 CPU 등의 제품을 대한민국을 포함한 아시아·태평양 지역에 판매하는 사업자이다. 피심인 인텔 코리아는 CPU 등 피심인 인텔 코퍼레이션과 그 계열회사들이 제조한 제품의 국내 수입 알선업무 등을 수행하는 사업자이다. 공정거래위원회는 피심인 인텔 코퍼레이션, 인텔 세미콘덕터 리미티드, 인텔 코리아는 법적으로는 독립된 법인이지만 경제적 동일체로 볼 수 있다는 점을 고려하여 피심인들이 관련 시장에 미치는 영향 즉 시장지배적 사업자의 판단, 경쟁제한성 판단 등에 있어서는 피심인들을 경제적으로 하나의 사업자로 보았다.

공정거래위원회는 이 사건의 관련상품시장은 PC용 x86계열 CPU(또는 마이크로프로세서)⁴⁾시장으로 확정하고, 관련지리적 시장은 국내시장으로 확정하였다.

3) '중앙처리장치(CPU, Central Processing Unit)'란 컴퓨터 전체를 제어하는 장치로서, 다양한 입력 장치로부터 자료를 받아서 처리한 후 그 결과를 출력장치로 보내는 일련의 과정을 제어하고 조정하는 일을 수행하는 장치이다. 즉, 컴퓨터의 모든 작동 과정이 CPU의 제어를 받는 것이다. '마이크로프로세서(Microprocessor)'는 연산 장치와 제어장치 등을 1개의 작은 실리콘 칩에 모아놓은 장치를 말한다. 즉 마이크로프로세서는 컴퓨터 등 전자기기에서 CPU 역할을 할 수 있는 여러 기능을 하나의 칩에 모아놓은 것이라고 할 수 있다. 양자는 현재 거의 동일한 개념으로 사용되고 있다.

4) PC용 CPU라 함은 개인용 컴퓨터(Personal Computer)에 장착되어 컴퓨터 전체를 제어하는 장치를 말한다. 이 중 x86계열 CPU는 인텔사가 개발한 마이크로프로세서를 기반으로 한 CPU를 말하고, x86계열 CPU는 서로 유사한 구조를 가지고 있어 상호 호환이 가능하다.

피심인들은 2002년 3/4분기부터 2005년 2/4분기까지 국내 PC 시장의 1, 2위 사업자인 삼성전자와 삼보컴퓨터에게 AMD가 생산·판매하는 CPU의 구매를 중단하거나, 피심인들이 생산·판매하는 CPU를 전체 구매 CPU 수량 중 일정비율 이상으로 유지하는 등의 조건으로 각종 리베이트를 제공하였다. 그 후 피심인들은 홈쇼핑 채널에서 영향력이 크며 국내 2위의 PC회사였던 삼보컴퓨터를 대상으로 2003년 3/4분기부터 2004년 2/4분기까지 홈쇼핑 채널에서 AMD CPU를 인텔사 CPU로 전환하는 조건으로 리베이트를 제공하였고, 2003년 9월에는 시장지배력 및 리베이트를 이용하여 AMD의 데스크탑용 64비트 CPU의 국내 출시를 방해하였다.

공정거래위원회는 인텔사의 리베이트제공행위는 부당하게 거래 상대방이 경쟁사업자와 거래하지 아니할 것을 조건으로 거래하는 시장지배적지위 남용행위에 해당한다고 판단하고, 이에 따라 인텔사에 시정명령과 함께 약 260억 원의 과징금을 부과하였다. 이 사건은 시장지배적사업자의 남용행위와 관련하여 로열티 리베이트 제공행위가 반경쟁적 행위라고 인정한 공정거래위원회 최초의 심결이라는 의의가 있다. 공정거래위원회는 이 사건을 통해 리베이트제공행위의 위법성을 판단하기 위해서는 리베이트 제공의 목적, 제공 규모, 기간 및 관련시장에서의 거래당사자 고착 또는 경쟁사업자 배제효과 등을 종합적으로 고려하여야 한다는 위법성의 기준을 제시하였다.

□ 퀄컴의 시장지배적지위 남용행위(2009. 7. 23)

피심인 퀄컴 인코포레이티드(Qualcomm Incorporated)는 미국법에 따라 설립되어 미국에 소재하고 있는 외국 사업자로서, 국내에서 판매되는 이동전화 단말기용 모뎀칩(이하 ‘모뎀칩’이라 한다)⁵⁾, 이동전화 단말기용 무선송수신칩(이하 ‘RF칩’이라 한다)⁶⁾, 이동전화 단말기용 전원관리칩(이하 ‘PM칩’이라 한다)을 비롯하여 관련 소프트웨어 등을 제조하고 그 판매와 관련된 각종 업무를 수행하는 회사이다. 피심인 한국퀄컴(주)(이하 한국퀄컴이라 한다)는 피심인 퀄컴 인코포레이티드가 국내의 이

5) 모뎀칩이란 사람의 음성을 디지털 신호로 변조하고 디지털신호를 사람이 들을 수 있는 아날로그 신호로 변조하는 휴대폰의 핵심장치(컴퓨터의 CPU에 해당)를 말한다.

6) RF(Radio Frequency)칩이란 기지국으로부터 전파를 수신하고 수신한 고주파를 모뎀에서 처리 가능한 저주파 대역으로 변조시키거나 반대로 기지국 송신을 위해 저주파를 고주파로 변조, 통신하는 장치를 말한다.

동전화 사업자 및 휴대폰 제조사들에게 사용하도록 한 코드분할다중접속 방식(Code Division Multiple Access: CDMA)⁷⁾, 광대역 코드분할다중접속방식(Wideband Code Division Multiple Access: WCDMA)의 특허 기술 사용료 계산과 관련된 서비스를 제공하는 회사이다. 피심인 유한회사 쉐콤 씨디엠에이테크놀로지코리아(이하 QCTK라 한다)는 피심인 쉐콤 인코포레이티드가 제조한 칩셋과 프로그램의 국내 판매 및 사후 서비스 제공과 관련된 업무 등을 수행하는 회사이다.

공정거래위원회는 피심인 한국쉐콤과 QCTK는 피심인 쉐콤 인코포레이티드와는 법적으로 독립된 법인이지만, 국내에서의 칩셋 및 소프트웨어 판매, CDMA 특허 기술 사용 허락 및 로열티 산정 등의 업무와 관련해서는 피심인 쉐콤 인코포레이티드의 지시와 감독을 받으면서도 서로 긴밀히 협의한 점 등을 고려하여, 피심인 쉐콤 인코포레이티드, 한국쉐콤, QCTK의 행위는 전체적 맥락에서 불가분적으로 조율된 하나의 행위로 파악하였다.

피심인들은 CDMA 이동통신 표준에 자사의 원천 특허기술이 채택됨으로써 국내 CDMA 모뎀칩 시장의 99.4%(2008년 기준)를 차지하고 있는 확고한 독점사업자로서, 상방시장의 독점력을 바탕으로 여러 하방시장인 모뎀칩, RF칩 시장 등에 대하여 여러 경쟁제한행위들을 중복적으로 실행하였다.

① 피심인들은 2004년에 휴대폰제조사와 라이선스 계약을 체결하면서 피심인들로부터 구입한 모뎀칩·RF칩 등 부품의 가격을 휴대폰 최종 판매가격에서 공제하는 반면 다른 사업자로부터 구입한 부품 가격은 공제하지 않음으로써 로열티를 차별적으로 부과하였다. 또한 피심인들은 2000년과 2004년에 휴대폰 제조사들과 리베이트 계약을 하면서 제조사들이 피심인들의 제품을 일정 비율 또는 일정 규모 이상 구매하는 경우 기존 구입 물량에 대해서 정액 또는 정율의 리베이트를 소급해서 지급하기로 약정하였다.

7) CDMA 기술이란 제한된 주파수 범위 내에서 가능한 많은 신호를 주고받을 수 있도록 개발된 여러 가지 기술적 방법 중 하나로, 음성신호를 디지털화하여 발송할 때 고유의 코드를 입힌 다음 여러 개의 다른 신호들과 함께 하나의 채널에 실어 전송하고, 수신단말기에서 발신시에 입혀진 코드를 이용해 특정 신호만을 분리하여 음성신호로 변경해주는 이동통신기술을 말한다.

공정거래위원회는 차별적 로열티 부과행위의 관련상품시장을 “CDMA 표준에 포함된 특허기술 중 피심인들이 보유한 특허기술 전체 시장”으로 확정하고 관련지리적 시장은 국내시장으로 확정하고⁸⁾ 피심인들의 시장지배력이 행사되는 시장은 “국내 CDMA2000방식 모뎀칩·RF칩 시장”으로 확정하였다.

② 그밖에 피심인들은 2000년과 2004년에 A사, 2005년에 B사 및 C사(이상 휴대폰 제조사들)와 리베이트 계약을 하면서 자사 RF칩의 구매수량 또는 구매비율이 높을수록 거래상대방에게 더 많은 리베이트를 지급하는 형식으로 조건부 리베이트를 제공하기로 하여 경쟁사업자 배제행위를 하였다.

공정거래위원회는 RF칩에 대한 조건부 리베이트를 이용한 경쟁사업자 배제행위의 관련상품시장은 “CDMA2000 RF칩 각 세부칩(Rx, Tx, LNA, IF) 시장”으로 확정하고 관련지리적 시장은 국내시장으로 확정하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 이 사건 행위 중 위 ①의 차별적 로열티 부과행위는 시장지배적지위의 남용금지 규정(공정거래법 제3조의2)과 불공정거래행위 금지 규정(공정거래법 제23조)에 모두 위반되고, ①과 ②의 모뎀칩 및 RF칩에 대한 조건부 리베이트행위는 공정거래법 제3조의2 제1항 제5호 전단의 부당한 경쟁사업자배제행위에 해당한다고 판단하였고⁹⁾, 이에 따라 피심인에게 시정명령 및 273,197백만 원의 과징금납부명령을 내렸다.¹⁰⁾

□ 현대모비스의 시장지배적지위 남용행위(2009. 3. 18)

8) 다만, 이 사건 기술시장은 CDMA 표준 중에서 피심인들이 소유한 특허기술 자체가 상품시장이 되는 것으로 해당 상품시장에 다른 경쟁사업자가 존재하지 않으므로, 지리적 시장의 범위를 어떻게 설정하는지와 관계없이 피심인들의 시장점유율은 변동이 없다.

9) 그밖에 퀄컴의 특허권 소멸 후 로열티 부과행위는 불공정거래행위 금지 규정에 위반된다고 판단하였다.

10) 시장지배적지위의 남용금지 규정(공정거래법 제3조의2) 위반에 대한 과징금을 273,197,195,550원, 불공정거래행위 금지 규정(공정거래법 제23조) 위반에 대한 과징금을 80,085,497,184원으로 산정한 후, 범위반 행위의 기초가 되는 사실이 하나인 것을 감안하여 법정 과징금 부과기준율이 보다 높은 전자(백만 원 이하의 절사)만을 부과하였다. 다만, 과징금은 피심인들 중 이 사건 공정거래법 위반행위에 주요한 역할을 한 피심인 퀄컴 인코포레이티드에 대하여만 부과하였으며, ③의 행위의 경우 공정거래법 위반행위인 것은 명백하나, 현재까지 퀄컴 인코포레이티드의 특허권이 소멸되지 아니하여 위 계약내용이 실행되지 않는 점 등을 감안하여 위 행위에 대하여는 과징금을 부과하지 아니하였다.

피심인은 현대모비스(주)(이하 “현대모비스”라 한다)는 자동차 부품 제조 및 판매업을 영위하는 사업자이다.

현대·기아자동차의 계열 부품공급업체인 현대모비스는 완성차 시장에서 현대·기아차의 독점적 지위를 기반으로 부품시장에서 시장지배력을 확대해왔으며 국회 국정감사, 각종 언론보도 등을 통해 피심인의 A/S용 부품에 대한 가격남용, 자사가 공급하는 제품(순정부품) 구매강요 등의 지위남용행위 등에 대한 시정필요성이 지적되었다. 이에 공정거래위원회는 2008년 6월부터 9월에 걸쳐 광범위한 현장조사를 실시하여 현대모비스가 2004년 12월경 배포한 「대리점 경영매뉴얼」에 대리점이 지켜야 할 의무사항으로 “비순정품의 매입과 판매 금지”를 명시하고, 영업사원들을 통해 독립 부품대리점의 비순정품 취급 여부를 상시적으로 감시·통제하는 등 독립부품 대리점들에게 순정부품 이외에 비순정품을 취급하지 못하도록 강제한 사실이 확인되었다.

공정거래위원회는 이 사건 관련상품시장은 “정비용자동차부품 시장”으로 확정하고, 관련지리적 시장은 국내시장으로 확정하고, 현대모비스의 관련시장에서의 점유율이 50%를 훨씬 상회하는 점, 피심인은 국내 완성차 시장의 지배적 사업자(운행 대수 기준 점유율 약 75%)인 현대·기아자동차의 계열 부품공급업체인 점, 관련시장의 높은 진입장벽 등을 감안하여 피심인을 관련시장의 시장지배적사업자로 인정하였다. 공정거래위원회는 피심인의 행위들은 공정거래법 제3조의2 제1항 제5호에 위반되는 부당하게 거래상대방이 경쟁사업자와 거래하지 아니할 것을 조건으로 그 거래상대방과 거래하는 경우에 해당하는 것으로 판단하였다. 이에 따라 공정거래위원회는 피심인에 대해 부품 대리점의 경쟁부품 취급 통제행위에 대한 중지명령과 함께 15,028백만 원의 과징금을 부과하였고 아울러 대리점·품목지원센터에 대한 서면통지명령, 언론공표명령, 교육명령 등을 병과하였다.

제2절 경쟁제한적 기업결합 심사 절차의 개선

1. 기업부담의 완화와 과태료부과의 투명화

2008년 이후 공정거래법상 기업결합 규제에 관한 규정에 큰 변화는 없었지만, 신고제도의 변화와 같은 절차적인 측면에서 의미 있는 개선이 이루어졌다. 신고제도의 경우 2008. 6. 25. 동법 시행령 개정에 의하여 신고대상 회사의 규모가 자산총액 또는 매출액이 이전의 1,000억원에서 2,000억원 이상인 회사로 상향되었으며, 동 시행령의 2007. 11. 2. 개정으로 상대 회사의 규모 자산총액 또는 매출액이 이전 30억원에서 200억원으로 증가함으로써, 신고제도의 적용범위가 축소되었다. 2009. 3. 25. 공정거래법 개정에 의하여 사전 신고의 기한을 폐지한 것도 기업들에게 불필요한 부담을 해소하였다는 점에서 긍정적인 평가가 가능하다. 또한 2009. 4. 23. ‘기업결합 신고규정 위반사건에 대한 과태료 부과기준’을 제정하여 과태료 부과 합리성과 투명성을 기하도록 한 것도 주목할 만한데, 신고제도에 대한 인식이 충분하지 않은 상황에서 규모가 크지 않은 사업자들의 신고규정 위반에 획일적인 과태료 부과에 따른 문제점을 시정하는 의미가 있었다. 실제 신고의무 위반행위의 적발 건수와 과태료 부과액은 동 기준의 제정 후에 대폭 감소하였다.

<표>기업결합 신고의무 위반행위 적발 현황

구분	2007년	2008년	2009년
위반 건수	50	23	20
과태료 금액(만원)	47,850	22,000	19,090

기업결합 규제의 운영 측면에서 보면, 글로벌 차원에서의 경쟁 상황이나 산업의 고유한 특성 등에 대한 이해가 강조되었으며, 구체적인 기업결합 심사 내용에서 보다 엄밀한 분석이 이루어진 점도 이 시기의 중요한 특징으로 지적할 수 있다.

2. 경쟁제한적 기업결합의 시정

2008년 이후 신고된 기업결합의 수는 대폭 감소하였고, 결합금액도 마찬가지로 줄어들었다. 이러한 변화는 신고대상 기업결합의 범위가 축소된 것에 따른 것으로 보이지만, 동 시기에 세계적 금융위기로 인한 경제불황도 그 원인의 하나로 지목할 수 있다.

<표>기업결합 신고건수 2007-2009(11)

	2007	2008	2009
기업결합 신고건수	857	550	413
결합 금액	297.0조	142.8조	150.3조
외국기업 기업결합	115	95	53
외국기업 기업결합 금액	263.1조	121.2조	125.6조

외국기업의 기업결합 역시 감소세를 보였는데, 기업결합 금액에서 외국기업의 기업결합이 차지하는 비중은 대체적으로 비슷한 수준(2007 88.6%, 2008 84.9%, 2009 83.6%)을 유지하였다. 한편 국내기업과 외국기업 간 기업결합은 불균형적인데, 국내기업이 외국기업을 결합한 경우가 2008년 9건, 2009년 9건인데 비하여, 외국기업이 국내기업을 결합한 경우는 2008년 47건, 2009년 23건으로 나타나고 있다. 한편 국내기업을 결합한 외국기업의 국적 분포는 2007년부터 EU, 미국, 일본의 순으로 이어지고 있다.

<표>취득회사 국적 분포

(단위: 건, %)

	EU	미국	일본	기타	계
2007년	28(38.4)	18(24.7)	11(15.1)	16(21.9)	73(100)
2008년	19(40.4)	8(16.7)	8(16.7)	12(25.0)	47(100)
2009년	8(34.8)	6(26.1)	5(21.7)	4(17.4)	23(100)

기업결합의 유형을 보면, 1998년부터 2007년까지 계속된 추세를 이어가고 있는데, 혼합결합, 수평결합, 수직결합의 순으로 나타나고 있다. 다만 2009년 들어서 동일 시장에서의 기업결합으로서 시장지배력의

11) 결합금액은 외국기업의 기업결합 금액을 포함한 액수이다.

직접적인 확대를 수반하는 수평결합의 비중이 현저히 증가한 것에 대해서는 주시할 필요가 있을 것이다.

<표>유형별 기업결합 건수 및 비중: 2008-2009

(단위; 건, %)

	수평결합	수직결합	혼합결합
1998-2007	1,426(21.6)	661(10.0)	4,502(68.3)
2008	148(27.0)	57(10.3)	345(62.7)
2009	145(35.1)	48(11.6)	220(53.3)

기업결합의 수단을 보면, 합병의 비중이 매우 높아진 것이 특징적인데, 특히 2009년에는 합병이 가장 많이 활용된 기업결합의 수단으로 나타났다. 이는 기업집단 내의 중복투자 방지와 경영효율화를 위한 계열사 간의 합병이 활발하게 진행된 결과로 이해할 수 있다.

<표>수단별 기업결합 건수 및 비중: 2008-2009

(단위; 건, %)

	주식취득	합병	영업양수	임원겸임	회사설립
1998-2007	2,484(37.7)	1,032(15.7)	787(11.9)	1,325(20.1)	961(14.9)
2008	216(39.3)	93(16.9)	73(13.3)	80(14.5)	88(16.0)
2009	119(28.8)	120(29.1)	62(15.0)	46(11.1)	66(16.0)

업종별 기업결합의 분포를 보면, 전체적으로 기업결합 건수가 감소하고 있는 상황에서 여전히 서비스업이 제조업 보다 높은 비중을 보여주고 있다. 세부적으로 서비스업 중에서 높은 비중을 차지하고 있는 금융산업과 건설산업에서 감소 폭이 크게 나타나고 있는데, 이는 금융위기와 건설경기 침체의 영향을 받은 것으로 보인다.

<표>업종별 기업결합 2003-2007

(단위: 건)

	2005	2006	2007	2008	2009
제조업	297	307	356	176	153
서비스업	361	437	501	465	260
(건설)	28	93	103	56	61
(통신방송)	95	106	75	52	56
(금융)	97	76	131	103	63

계열사 간의 기업결합과 비계열사 간의 기업결합의 상대적 비중을 보면, 2008년 이후 계열사 간의 기업결합의 비중이 점점 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이는 동일 기업집단이 경영효율화나 업종전문화를 추진하는 과정에서 나타난 결과로 보이며, 이러한 추세가 계속될 지에 대해서 주시할 필요가 있다.

<표>계열사간·비계열사간 기업결합 분포: 2007-2009

(단위; 건, %)

	계열사간 결합	비계열사간 결합	계
2007	155(18.1)	702(81.9)	857(100)
2008	133(24.2)	417(75.8)	550(100)
2009	129(31.2)	284(68.8)	413(100)

2008년 이후 기업결합 심사를 통하여 시정명령을 받은 사례는 8건으로서, 2008년 4건, 2009년 3건,¹²⁾ 2010년 1건이다. 2008년 이전에 비교하여 시정조치를 취한 건수는 대체로 비슷한 수준을 보이고 있는데, 특히 정보통신·방송이나 전자상거래 등 유통 분야에서 주목할 만한 사례가 다루어진 것이 특징적이다. 한편 경쟁제한적 기업결합으로 평가된 사건에 대해서 내려진 시정조치의 내용이 구조적인 것보다는 행위 제한을 부과하

12) 신세계의 월마트코리아 주식취득 건에서 공정거래위원회의 2006. 11. 14. 의결에 대하여 서울고등법원은 위원회의 관련시장 확정 등은 정당하다고 보았으나, 위원회가 심사할 때 예견했던 것보다 대구 시지·경산지역을 제외한 나머지 인천·부천지역, 안양·평촌지역, 포항지역 등 3개 지역에서 경쟁사업자의 신규진입이 활발하게 이루어진 점을 고려하여 경쟁제한성을 부인하였다. 또한 대구 시지·경산지역은 경쟁제한성이 인정되나 양도명령을 하면서 양도대상을 제한한 것은 그로 인하여 피심인이 입는 손해가 공정거래위원회가 의도하는 공익보다 커서 비례원칙에 위반된다고 보았고, 이러한 이유로 원심결 시정명령 전부를 취소하는 것으로 선고하였다(서울고등법원 2008. 9. 3. 선고 2006누30036 판결). 이에 공정거래위원회는 대구 시지·경산지역에 대하여 시정명령의 내용을 행태적 시정조치로 변경하는 재처분을 의결하였다(2009. 7. 2.).

는 방식으로 나타나고 있는 점도 주목할 부분이다.

구체적으로 SK텔레콤의 하나로텔레콤 주식 취득, CMB 계열 종합유선방송사의 대전방송 및 씨엠비웹엔티브이 주식취득, 삼성테스코의 이랜드리테일 주식취득(홈플러스와 홈에버의 기업결합), 롯데칠성음료 등의 해태음료 영업양수, eBay의 G마켓 인수, 디지털미디어넷의 한국케이블티브이경기동부방송 주식취득 사건 등이다.

□ SK텔레콤의 하나로텔레콤 주식 취득(2008. 3. 13.)

SK텔레콤은 2007년 12월 1일 하나로텔레콤의 주식 38.89%를 취득하는 주식매매계약을 체결한 후 같은 달 17일 전기통신사업법에 의거하여 정보통신부에 주식소유 인가신청을 하였고, 정보통신부는 같은 달 24일 공정위에 당해 기업결합의 경쟁제한성 여부에 관하여 사전협의 요청서를 제출하였다. 동 기업결합은 유·무선 전화, 인터넷 서비스 등을 아우르는 총 14개 통신 상품시장에서 수평형, 수직형, 혼합형 기업결합이 혼재된 기업결합 건이었다.

동 기업결합과 관련된 상품시장은 당사회사가 영위하는 서비스 분야와 제공되는 상품 특성 등을 고려하여 총 14개 세부시장으로 확정하였다.¹³⁾ 이러한 관련시장 가운데 시외전화시장, 국제전화시장, 시내전용회선시장, 인터넷 포털서비스시장에서는 당사회사 또는 당사회사의 계열회사가 직접적인 경쟁관계에 있어 수평결합이 발생하고, 인터넷데이터센터(IDC)서비스와 인터넷(포털)사이트 운영 간의 관계, 데이터방송채널사용사업과 위성DMB사업 간, IPTV와 콘텐츠제공사업 간에는 수직결합이 발생하며, 또한 수평형 및 수직형 기업결합에 속하지 않는 혼합형 기업결합도 발생하였는데, 가장 대표적인 것이 SK텔레콤의 이동전화 사업과 하나로텔레콤의 유선통신 사업분야이다. 공정위는 이 건 기업결합 가운데 수평결합과 수직결합 부문은 ‘기업결합 심사기준’상 안전지대(safe-harbor: 경쟁제한성이 없는 것으로 추정)에 해당하거나 시장붕쇄효과 등이 인정되지 않아 경쟁제한성이 없는 것으로 판단하였으나, 혼합결합 부문에서는 잠재적 경쟁저해성, 경쟁사업자 배제가능성, 진입장벽 증대 가능성 등을 종합

13) 공정위는 유선 시장과 무선 시장은 별개의 시장으로 확정하였지만, 최근 유·무선 통신 대체 및 통합 추세는 경쟁제한성 판단시 최대한 고려하였다.

적으로 고려할 때 경쟁제한성이 있다고 판단하였다.

이러한 판단에 기초하여 공정위는 SK텔레콤과 하나로텔레콤에게 정통부의 인가여부 결정일로부터 5년간 1) SKT의 이동전화서비스(계열사의 재판매 포함)와 하나로텔레콤의 결합상품 제공시 소비자나 대리점 등 유통망에 당해 결합상품의 구입 또는 판매를 강요하거나 다른 전기통신사업자가 SKT의 이동전화서비스와 결합판매를 하고자 그 제공을 요청할 경우 이를 거절하거나, 다른 전기통신사업자의 결합상품 구성 요청시 하나로와 달리 불리하게 하는 행위의 금지, 2) SKT의 무선통신서비스 재판매시 하나로텔레콤과의 거래조건과 차별 또는 거래거절 금지, 3) SKT의 800MHz 주파수에 대한 다른 사업자의 공동사용 요청을 정당한 이유 없이 거절하는 것의 금지를 행위제한으로서 부과하였다. 아울러 공정위는 당사 회사에 대한 시정조치와 별도로 이동통신시장에서의 공정한 경쟁환경을 조성하고 가격 및 서비스 경쟁을 촉진하기 위해 정보통신부(현 방송통신위원회)에 SK텔레콤의 우량 주파수(800MHz) 독점 사용을 해소할 수 있는 방안마련을 요구하였다. 방송통신위원회는 2008년 12월 주요 주파수 회수·재배치 계획을 확정하여, 2011년 6월 800MHz 셀룰러 주파수의 이용기간이 만료하면 20MHz를 회수하고, 동 기간이 도래할 때까지 900MHz 대역에서 이동통신용으로 20MHz를 확보하여 3G 이상 용도로 저주파수를 보유하지 못한 후발 또는 신규사업자에게 할당하기로 하였다.

동 기업결합에 대한 시정조치 및 주파수 독점해소 등 개선요구에 따라 SK텔레콤의 이동전화시장 지배력이 유선통신시장으로 전이되어 발생할 수 있는 경쟁제한 폐해를 방지하고 결합상품 활성화를 위한 공정경쟁 여건을 조성함으로써 사업자간 실질적인 요금경쟁이 촉진되고, 특히 SK텔레콤의 이동전화시장 지배력의 원천인 우량 주파수의 독점상황을 장·단기적으로 해소하는 방안을 마련함으로써 국내 통신시장에서의 경쟁이 더욱 촉진될 것으로 기대된다.

□ eBay의 G마켓 인수(2009. 6. 25.)

미국의 최대 인터넷 경매 사업자인 eBay Inc.(이베이)는 (주)인터넷파크와 국내 최대 오픈마켓사업자인 (주)인터넷파크지마켓(지마켓)의 주식을 인수하기 위한 MOU를 체결하고 2008년 5월 24일 공정위에 사전심사

요청을 하였다. 이베이는 국내 인터넷 오픈마켓 사업자인 (주)옥션의 주식 99%를 소유한 최대주주로서 이 건 기업결합은 대형 오픈마켓인 옥션과 지마켓간의 수평적 기업결합이었다.

동 기업결합의 시장획정과 관련하여 공정위는 오픈마켓이 소비자와 판매자를 연결하는 양면 플랫폼(2-sided platform) 비즈니스 특성을 갖고 있는 점을 감안하여 소비자측 시장과 판매자측 시장을 별도로 확정하였다. 즉 소비자에 대한 관계에서는 인터넷 쇼핑시장 전체를 하나의 시장으로 확정하고, 판매자에 대한 관계에서는 일반 인터넷 쇼핑몰과 구별되는 ‘오픈마켓’을 별도의 시장으로 확정하여 심사 대상으로 삼았다. 오픈마켓이란 인터넷 온라인 상에서 누구나 자유롭게 판매자로 등록해 소비자와 거래할 수 있도록 중개 서비스를 제공하는 형태의 쇼핑몰이고, 일반인터넷 쇼핑몰은 쇼핑몰 운영자가 상품을 선별해 거래하며 판매와 관련된 책임을 직접 부담하는 형태의 쇼핑몰을 의미한다. 소비자 측면에서 볼 때, 오픈마켓과 종합인터넷쇼핑 등 일반 인터넷 쇼핑몰은 서로 유사한 서비스를 제공하고, 소비자가 손쉽게 거래를 전환할 수 있으므로 대체관계가 있기 때문에 일반 인터넷 쇼핑시장 전체를 하나의 관련시장으로 확정하였다. 반면 판매자 측면에서 볼 때, 오픈마켓은 쇼핑몰 운영자가 상품을 제공하며 판매와 관련된 책임을 직접 부담하는 형태의 일반 인터넷 쇼핑몰과는 서로 구별된다. 오픈마켓은 평균적인 판매수수료가 9.4%로서 16.7%인 일반 인터넷 쇼핑몰보다 낮고, 판매대금 정산기간도 7일에서 17일 정도로 일반 인터넷 쇼핑몰의 30일에서 70일보다 단기이며, 일반 인터넷 쇼핑몰의 엄격한 입점 제한 등을 감안할 때 오픈마켓 판매자들이 오픈마켓 운영자의 수수료 인상에 대응하여 동종의 오픈마켓이 아닌 일반 인터넷 쇼핑몰로 거래를 전환하는 것이 용이하지 않다. 따라서 판매자 측면에서의 상품시장은 오픈마켓 시장으로 확정하였다.

경쟁제한성의 판단과 관련하여, 공정위는 소비자들이 이용하는 인터넷 쇼핑몰시장에서는 결합 후 당사회사의 시장점유율이 36.4%에 불과하고 소비자의 전환 비용이 높지 않은 점 등을 고려하여 경쟁제한 가능성이 없는 것으로 판단하였다. 즉 소비자들은 오픈마켓과 일반 인터넷 쇼핑몰을 구별 없이 이용하므로 전체시장에서의 당사회사의 점유율 합계가 높지 않고, 가격비교사이트 등 온라인 상품가격 정보 유통이 활성화되어 있어 클릭 한 번으로 거래처를 변경할 수 있으며, 다른 온라인 유통채널 사

업자로부터의 경쟁압력 때문에 상품가격 인상가능성은 제한적으로 판단하였다. 그러나 판매자들에 대한 관계에서 인터넷 오픈마켓시장은 다음과 같은 이유로 단기적으로 수수료율 인상 등 경쟁제한 가능성이 높다고 판단하였다. 우선 결합 회사의 시장점유율은 기업결합 직전 연도 매출액 기준 87.2%로 법 제7조 제4항에 따라 경쟁제한성이 추정된다. 둘째 결합당 회사인 옥션과 G마켓이 치열한 경쟁을 하고 있으며, 개별 판매자의 경우 두 사업자를 통한 판매가 차지하는 비중이 전체매출에서 약 90%를 차지하는 등 판매자들의 결합 당사회사에 대한 의존도가 매우 높다. 셋째 옥션과 G마켓을 방문하는 소비자의 재방문 비율, 평균이용시간 등 충성도 지표가 높고 다른 오픈마켓에 비해 방문빈도가 월등히 많아 판매자에 대해 시장지배력을 행사할 가능성이 크다. 넷째 실제로 옥션은 2002년 시장에서 시장지배력을 보유한 상황에서 수수료를 인상한 사례가 있다. 또한 동 시장은 오픈마켓 운영자 간 수수료율 등 시장정보 파악이 용이해 공동행위 가능성도 배제할 수 없다고 판단하였다.

다만 중장기적으로는 인터넷 베이스 산업의 특성상 시장의 동태적 변화에 따른 경쟁압력으로 인해 가격인상 가능성이 제한될 것으로 판단했다. 우선 국내 G마켓의 성공사례, 중국·미국 등에서 이베이의 시장지배력 급감 등 국내외 시장경쟁구도가 급변한 사례가 있으며, 향후 IPTV, 모바일통신 등 통신 환경의 급격한 변화와 매체 간 융합 추세는 새로운 비즈니스모델을 수시로 낳고 있어 새로운 경쟁동력 확보가 예상된다. 또한 향후 시장규모 확대가 예상되고 진입장벽이 상대적으로 높지 않아 신규사업자 진입이 크게 제한되지 않으며, 신규진입 후 장기적인 투자가 이루어질 경우 의미 있는 경쟁압력으로 작용할 가능성이 크다. 실제로 최근 오픈마켓 시장에 진입한 11번가의 초기 진입비용도 상대적으로 높지 않은 것으로 나타났다.

인터넷 포털이나 인터넷 종합 쇼핑몰 등 인접시장으로부터의 진입 가능성도 중장기적으로 경쟁제한을 완화할 수 있다. 인터넷포털의 경우 현재는 검색광고, 쇼핑검색 등을 통해 인터넷쇼핑몰로부터 안정적인 수입을 확보하고 있어 단기간 내에 진입할 가능성은 높지 않으나, 향후 중장기적으로 검색광고 수입 감소, 결합기업의 자체 쇼핑검색확대 등이 진행될 경우 이미 확보한 인터넷 트래픽을 바탕으로 오픈마켓 서비스 시장에 진출할 가능성 있다고 판단하였다. 종합인터넷쇼핑몰의 경우도 오픈

마켓 판매자에 대한 판매책임이 강화되어 쇼핑몰과의 차이가 좁혀질 경우 중장기적으로 현재 확보한 판매자 네트워크를 이용해 오픈마켓 시장에 진출할 수 있다. 실제 2002년 옥션이 수수료를 인상함에 따라 단기적으로는 매출을 높였으나 중·장기적으로 G마켓의 성장배경이 된 사례가 있으므로 중·장기적 효과를 고려할 때 결합회사가 수수료를 인상할 가능성이 일부 제한된다.

결론적으로 공정위는 본건 결합으로 인터넷 오픈마켓시장의 경쟁이 제한될 우려가 있다고 보았으나, 중장기적으로는 동 시장의 역동성으로 인해 이러한 폐해가 시장에서 해소될 수 있을 것으로 판단하여 동 기업결합을 허용하면서, 다음과 같은 행태적 시정조치를 부과하였다. 시정조치의 내용은 향후 3년간 1) 판매수수료율의 인상 금지, 2) 등록수수료, 서비스(광고)수수료(경매방식 제외) 단가의 인상을 소비자물가인상률 이내로 제한, 3) 중소기업 판매자를 위한 보호대책 수립, 4) 공정거래법 준수 방안을 수립·시행하고, 수립 내용을 판매자에게 공지하는 것 등이며, 2011년 이후 경쟁상황이 변경된 경우 이상의 조건의 변경을 가능하도록 하였다. 이러한 행태적 시정조치는 인터넷 기반 산업의 동태적 시장변화 가능성을 충분히 고려하여 내린 것인 바, 향후 인터넷 기반산업에서 동태적인 시장경쟁을 창출하는데 기여할 것으로 기대된다.

제3절 카르텔 규제의 선진화와 국제카르텔 대응

1. 주요 내용

가. 카르텔 조사역량 강화

공정거래위원회는 2005년에 조직개편을 단행하여 카르텔에 대한 조사역량 및 시장감시 기능을 대폭 강화하기 위하여 카르텔조사단을 신설하였다.

또한 경제의 글로벌화로 전세계를 무대로 하는 국제카르텔의 감시 필요성이 증대함에 따라 2008년 3월에 국제카르텔과를 신설하여 국

제카르텔 조사의 전문성을 강화하였다. 국제카르텔은 국내카르텔과 달리 피조사인이 외국에 소재하고 있어 직접적인 조사가 어렵고, 외국 경쟁당국과의 공조가 필수적이기 때문에 외국 경쟁당국과의 지속적인 협력관계를 유지할 필요성이 있다. 또한, 국제카르텔의 효과적 적발 및 제재를 위해 외국 경쟁당국과 협력시 보안유지가 필수적이며 이를 위해 대외접촉창구를 단일화하는 것도 중요하다. 국제카르텔과를 신설하여 그동안 카르텔 정책국 내의 각 과에 흩어져 있던 국제카르텔 사건을 국제카르텔과에서 집중처리토록 하고, 국제카르텔에 전문성을 가진 인력을 배치하여 이를 전담하게 함으로써 더욱 효율적인 사건처리의 기반을 마련하였다. 공정거래위원회는 이러한 사건의 집중 및 전문적 인력배치에 힘입어 2008년 12월에 복사용지 국제카르텔 사건을 성공적으로 처리하였다.

나. 입찰담합 방지 시스템 대상의 확대 등

2008년에는 국가재정 손실과 직결되는 공공부문의 입찰담합 근절을 위해 2005년부터 운영되어 오던 입찰담합징후분석시스템¹⁴⁾이 종전에 조달청 및 한국전력, 한국도로공사, 한국주택공사, 한국수자원공사 등 4대 공사와만 연계되어 있던 것을 322개 공공기관(지방자치단체, 공기업 등)과 연계하도록 그 대상을 확대하여 2009년 1월 1일부터 가동하였다. 동 시스템은 담합의 징후가 높은 분야를 파악하여 직권조사의 단서를 제공할 뿐만 아니라, 공정거래위원회가 입찰담합에 대해 빠짐없이 감시하고 있다는 신호를 시장에 보냄으로써 입찰담합을 예방하는 효과를 거둘 수 있다.

입찰담합의 징후를 가장 빨리, 가장 가까이서 포착할 수 있는 사람은 발주기관의 입찰담당자들이다. 따라서 입찰담합 적발 및 예방을 위해서는 경쟁당국과 발주기관의 긴밀한 협조가 필수적이다. 이에 따라 공정거래위원회는 대규모 발주처인 공공기관의 입찰담당자들과 간담회를 개최하여 카르텔 규제제도, 입찰담합의 폐해 등에 대해 교육하고, 입찰담합 징후 및 포착시 대응요령 등을 담은 입찰담합 방지 매뉴얼을 배포하였

14) 입찰담합징후분석시스템이란 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 등 공공 기관이 발주하는 대규모 입찰의 정보를 한국의 조달청으로부터 온라인으로 전송받아 그 입찰에 담합이 개재되었을 가능성을 계량적으로 자동 분석하는 시스템을 말한다. 이 시스템은 낙찰률, 참여업체 수, 투찰가격, 경쟁방법, 유찰 및 예정가격 인상횟수, 수의계약전환 여부 등의 각 항목별로 일정 가중치를 적용하여 입찰담합의 가능성을 점수화하도록 설계되어 있다.

다. 이러한 노력에 힘입어 발주기관이 담합 징후가 있는 입찰 건을 제보하는 사례가 2007년 2건에서 2008년 9건으로 증가하였다.

또한, 입찰담합에 대한 제재의 실효성을 높여 입찰담합을 근절하기 위하여, 입찰담합 손해배상 활성화방안을 마련하였다. 발주기관 간담회를 통해 공정거래법 위반행위에 대한 손해배상 제도와 손해배상 사례 등을 교육하였고, 공정거래위원회가 입찰담합으로 결정한 사건의 의결서를 발주기관에 송부할 때, 당해 사건에 대해 발주기관이 손해배상을 제기할 수 있음을 공문으로 안내하는 제도를 마련하여 시행하였다.

또한 2008년 12월에는 『입찰질서 공정화에 관한 지침』을 개정하여 입찰참가 자격제한 요청 기준을 마련하였다. 종래 동 지침에는 공정거래위원회가 법 위반행위를 한 사업자에 대해 법 위반행위의 정도를 감안하여 발주기관에 당해 사업자의 입찰 참가자격 제한을 요청할 수 있다고 규정되어 있었으나¹⁵⁾ 공정거래위원회가 발주기관에 입찰참가자격을 제한하도록 요청을 한 사례는 거의 없었다. 따라서 이에 관한 보다 구체적인 기준을 제시하기 위하여 “법 위반행위의 정도, 횟수” 등을 고려하여 일정한 요건에 해당할 경우 의무적으로 입찰참가 자격의 제한을 요청하도록 하였다. 즉, 과거 3년간 입찰담합으로 받은 벌점¹⁶⁾의 누계가 5점을 초과하는 사업자가 다시 입찰담합을 한 경우 원칙적으로 입찰참가자격 제한 요청을 하도록 하였다.

다. 자진신고자 감면제도의 개정

1997년 도입된 자진신고자 감면제도는 이제 가장 중요하고 효과적인 카르텔 적발수단으로 자리잡아가고 있다. 동 제도를 통하여 적발한 카르텔 사건이 2005년 이전에는 연평균 1건에 그쳤으나, 전술한 바와

15) 공정거래위원회의 입찰참가 자격제한 요청의 근거는 『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령』 제76조제1항제3호이다. 동 조항에 의하여 공정거래위원회는 발주기관에게 공정거래법을 위반한 사업자의 입찰참가 자격을 제한해 줄 것을 요청할 수 있고, 공정거래위원회가 발주기관에 입찰참가 자격 제한을 요청하면 발주기관은 당해 사업자의 입찰참가자격을 제한하여야 한다.

16) 조치 유형별 벌점은 다음 표와 같다. 만일 1개 사건에서 서로 다른 유형의 시정조치가 병과된 경우에는 최상위 조치유형의 점수만 반영한다.

조치유형	경고	시정권고	시정명령	과징금	고발
점수	0.5	1.0	2.0	2.5	3.0

같이 예측가능성 및 투명성을 높이는 방향으로 제도를 개선한 2005년 이후에는 급격히 증가하여 2009년에는 17건에 이르렀다. 동 제도를 활용하여 최초로 카르텔 사건을 적발했던 1999년부터 2009년까지 과징금이 부과된 카르텔 사건(215건) 중 동 제도를 통해 조치하고 과징금을 부과한 카르텔 사건(조치한 카르텔 사건(65건))이 차지하는 비중은 총 30.2%이다. 자진신고가 급증하기 시작한 2005년부터 2009년까지 기간동안의 사건수를 비교해 보면, 동 기간동안 과징금이 부과된 카르텔 사건(138건) 중 자진신고자 감면제도를 활용하여 조치하고 과징금을 부과한 사건(58건)이 차지하는 비중은 42%로서 이 비중은 해마다 증가하고 있다.

<표1> 자진신고자 감면제도가 활용된 카르텔 사건 수

(단위 : 건)

연 도	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	계
카르텔사건 과징금 부과건수	15	15	8	14	11	14	23	27	24	43	21	215
자진신고자 감면제도 적용건수	1	1	-	2	1	2	7	7	10	21	17(13)1	68(65)
비율(%)	6.7	6/7	-	14.3	9.1	14.3	30.4	25.9	41.7	48.8	61.92 」	30.22 」

출처: 공정거래위원회

1」 자진신고자 감면제도가 적용된 17건 중 13건에 대해서만 과징금이 부과되었고 나머지 4건은 시정명령만 부과됨.

2」 [자진신고자 감면제도 적용 사건 중 과징금이 부과된 사건수 / 과징금이 부과된 카르텔 사건 수]×100

공정거래위원회는 2009년에도 카르텔 적발력 제고와 법 집행의 투명성 및 예측가능성을 높이기 위해 자진신고자 감면제도를 다시 개선하였다. 공정거래법 시행령을 개정하여 일정한 요건을 충족하는 경우에 한하여 공동 감면신청을 인정하였고, 『자진신고자 감면제도 운영고시』를 개정하여 공동 감면신청의 요건 및 세부 절차를 규정하고, 공동행위 중단시점을 ‘감면신청 후 즉시’로 명확히 하는 등 자진신고자 감면제도를 정

비하였다.

1) 공동 감면신청 허용

첫째, 종전에는 자진신고는 1개 회사 단독으로 하는 것만 허용하였으나, 공정거래법 시행령을 개정하여 일정한 요건을 충족하는 경우에는 2개 이상의 회사가 공동으로 자진신고할 수 있도록 허용하였다. 종전에 단독 자진신고만 허용하였던 이유는 카르텔에 참여한 회사들이 자진신고도 공동으로 하여 모두 감면받는 악용 사례가 발생하지 않도록 하기 위한 것이었다. 그러나 2개 이상의 회사가 함께 조사에 협조토록 하는 것이 더욱 유기적인 조사협조를 이끌어낼 수 있는 경우가 있다. 먼저, 2개 이상의 회사가 실질적 지배관계에 있는 계열회사인 경우, 이들은 증거자료, 임직원 등을 공유하는 경우가 많아 각 회사의 개별적 증거제출로는 충실한 협조가 이루어지기 어려우며, 이들이 각각 감면신청할 경우 1, 2순위가 모두 소진되어 다른 기업으로부터 추가적 증거 확보가 곤란해질 우려가 있다. 특히, 전세계에 지사를 두고 있는 다국적기업의 경우, 각 법인별로 지위를 부여하면 일부 계열회사만 감면지위를 얻게 되어 유기적 협조 확보가 어렵다. 이러한 경우 공동 감면신청을 허용하면 훨씬 더 효과적으로 조사협조를 이끌어 낼 수 있다.

또한 회사의 분할이나 영업양도가 발생한 경우, 회사의 분할·영업양도 전의 회사가 공동행위를 한 후 관련자료, 인력 등을 분할 후 회사 또는 양수인에게 인계하고 분할 후 회사 또는 양수인이 이어서 공동행위에 참여한 경우, 분할·영업양도 전의 행위에 대해 분할전 회사 또는 양도인은 자진신고를 하고 싶어도 관련 자료가 없어 자진신고에 어려움이 있고 분할 후 회사 또는 양수인은 자료는 있으나 자신이 행한 행위가 아니므로 신고할 유인이 낮은 문제가 있다.

따라서 공정거래위원회는 위와 같은 경우에 일정한 요건이 충족되면 공동의 자진신고가 가능하도록 공정거래법 시행령 제35조 제1항을 개정하였다. 즉 2개 이상의 회사가 실질적 지배관계에 있는 계열회사이거나 회사의 분할 또는 영업양도의 당사회사로서 공정거래위원회가 정하는

요건에 해당하면 예외적으로 공동의 자진신고가 허용된다.

이어서 공정거래위원회는 실질적 지배관계의 판단기준과 회사의 분할 또는 영업양도의 당사회사가 충족해야 하는 추가적인 요건을 규정하기 위하여 『자진신고자 감면제도 운영고시』를 개정하였다.

실질적 지배관계가 인정되는 경우는 다음과 같다. ① 사업자가 다른 사업자의 주식을 모두 소유한 경우, ② 사업자가 다른 사업자의 주식을 모두 소유하지 아니한 경우라도 주식소유비율, 당해 사업자의 인식, 임원겸임 여부, 회계의 통합 여부, 일상적 지시 여부, 판매 조건 등에 대한 독자적 결정 가능성, 당해 사안의 성격 등 제반사정을 고려할 때, 사업자가 다른 사업자를 실질적으로 지배함으로써 이들이 상호 독립적으로 운영된다고 볼 수 없는 경우이다. 다만, 관련 시장 현황, 경쟁사업자의 인식, 당해 사업자의 활동 등을 고려할 때 경쟁관계에 있다고 인정되는 경우는 제외된다.

회사의 분할 또는 영업양도의 경우에는 공정거래법 시행령에서 ‘공정거래위원회가 정하는 요건에 해당하는 경우’에 공동감면이 가능하도록 규정하고 있어, 『자진신고자 감면제도 운영고시』에서 당해 요건을 ‘공동으로 증거를 제공하는 사업자가 분할 또는 영업양도의 당사회사인 경우 그들이 함께 당해 공동행위에 참여한 사실이 없어야 한다’라고 규정하였다. 이러한 요건을 둔 이유는 공동행위 참여사업자가 자진신고도 공동으로 하여 모두 감면받는 것과 같은 악용사례를 방지하여 과거에 공동 감면신청을 금지했던 이유를 훼손하지 않도록 하기 위한 것이다.

2) 공동행위 중단 시점 명확화

자진신고자 또는 조사협조자로서 시정조치, 과징금 등을 감면받기 위해서는 공동행위를 중단해야 한다. 종전의 『자진신고자 감면제도 운영고시』에서는 ‘위원회의 최종 판단 전까지’ 공동행위를 중단하도록 규정하고 있었다. 그러나 이 경우 사업자가 카르텔을 지속하여 이익을 누리고, 조사 막바지에 이르러 공동행위를 중단한다는 의사표시를 하여 감면요건을 충족시키는 방법으로 악용할 소지가 있었다. 이를 차단하기 위

해 공동행위를 ‘즉시’ 중단하도록 규정하고, 다만 조사상 필요에 의해 즉시 중단하는 것이 바람직하지 않은 경우에는 예외적으로 심사관이 정한 기간이 종료한 후에 즉시 중단하도록 규정하였다.

3) 자진신고 등의 접수순위의 승계 사유 확대

종전에는 선순위자가 감면요건을 충족하지 못하여 감면지위가 불인정된 경우에만 후순위자가 선순위자의 순위로 올라갈 수 있었으나, 더 많은 기업이 자진신고할 수 있도록 선순위자의 자진신고 취하, 지위취소 등의 경우에도 순위승계를 인정할 수 있도록 개정하였다.

4) 전화 자진신고의 배제

또한 전화 자진신고는 인정되지 않음을 명백하게 규정하였다. 자진신고는 구두로도 가능하나, 전화 자진신고는 자진신고자의 신원 확인이 어려워 이를 신뢰할 수 없기 때문이다. 종전 고시의 규정상 전화 감면신청이 가능한지 여부가 불분명하여 다소 혼란이 있었으므로 이를 개정하여 전화 자진신고는 허용되지 않음을 명백히 하였다.

라. 공동행위 심사기준 개정

공정거래위원회는 공동행위에 대한 법 집행의 투명성과 예측가능성을 높이기 위해 2009년 4월 9일 『공동행위 심사기준』을 개정하였다. 『공동행위 심사기준』은 부당한 공동행위 사건을 효율적이고 일관성 있게 처리하기 위하여 일반적인 처리원칙을 규정한 공정거래위원회 예규이다.

2009년 개정으로 달라진 점을 보면, 첫째, 공동행위 유형별 예시조항을 신설하였다. 공정거래법에는 공동행위의 유형이 9가지로 열거되어 있는데, 사업자 또는 소비자들이 어떤 행위가 각 유형에 해당하는 공동행위인지 이해하기 쉽도록 하기 위하여 『공동행위 심사기준』에 각 유형

별 예시조항을 신설한 것이다. 예시조항의 주요 내용은 다음 <표1>과 같다.

<표1> 공동행위 유형별 주요 예시

공동행위 유형	주요 사례 (예시)
가격담합	· 공동으로 가격을 인상 또는 인하 · 공동으로 가격을 현행수준으로 유지 · 동일한 원가계산 방법으로 가격을 통일
거래조건 담합	· 공동으로 거래의 장소, 운송조건 등을 결정 · 공동으로 대금 지급수단, 기간 등을 결정
산출량 담합	· 사업자별로 산출량을 할당 · 가동률·가동시간 등을 통일
거래지역·상대방 제한	· 사업자별로 거래지역, 거래상대방 할당
설비의 신·증설 제한	· 공동으로 설비의 신설·증설 여부 및 규모 등을 제한
종류·규격 제한	· 사업자별로 상품의 종류·규격을 할당
영업의 공동수행	· 공동 판매회사 설립
입찰담합	· 낙찰자 사전 결정 · 투찰가격 및 낙찰가격 등의 사전 결정
기타 사업활동 제한	· 공동으로 영업장소를 제한하는 행위 등 위 8개 유형에 해당하지 않는 행위

둘째, 합의 추정을 보강하는 정황증거에 관한 규정을 보완하였다. 공정거래법 제19조 제5항은 카르텔 합의에 관한 직접적인 증거가 없는 경우에도 사업자들의 행위가 일치되고 이러한 일치가 합의에서 비롯되었다고 볼 수 있는 상당한 개연성이 있는 경우 합의를 추정할 수 있도록 규정하고 있다. 상당한 개연성을 입증하기 위해서 정황증거가 필요한 바, 『공동행위 심사기준』에 어떤 경우 정황증거가 될 수 있는지에 관한 예시조항을 두고 있다.

중전의 고시에서는 정황증거 중 ‘직·간접적인 의사연락이나 정보교환 등의 증거’의 예시로 ‘비밀회합을 하고 그 회합 이후 행동이 통일된 경우’로 기술하고 있었다. 그러나 통신기술의 발달 등으로 인해 비밀회합이나 대면접촉 없이도 전화, 이메일, 메신저를 통한 연락 등이 이루어질 수 있으므로, 이 경우에도 합의 추정의 정황증거가 된다는 점을 분명히 하기 위하여 ‘모임을 갖거나 연락 등을 하고 그 이후 행동이 통

일된 경우'로 수정하였다.

또한 종전 고시에서는 '사업자간 가격이나 산출량에 관한 정보를 교환하기로 합의하거나 정기적으로 정보를 교환하는 모임을 갖는 경우'를 정황증거의 예로 규정하였다. 그러나 정보교환을하기로 합의하지 않고 정보교환을 하는 경우에도 공동행위의 합의가 추정될 수 있고, 정보를 교환하는 모임이 정기적이지 않은 경우에도 추정이 가능한 점을 분명히 하기 위하여 '사업자간 가격이나 산출량 등에 관한 정보를 교환하거나 교환하기로 합의하는 경우'로 수정하였다.

2. 카르텔의 시정

□ 10개 신용카드 VAN 사업자의 부당공동행위(2008. 3. 5)

피심인들은 「전기통신사업법」에 의한 부가통신(Value Added Network: VAN)역무¹⁷⁾를 제공하는 사업자들이다.

피심인들은 2005. 3. 3. 신용카드 7개사로부터 위탁받은 '신용카드 매출전표 수거·보관업무'를 자신들의 대리점에게 재위탁하고 그 대가로 지급하는 DC수수료를 건당 50원을 초과하지 않는 범위에서 지급하기로 합의하였다. 이에 따라 피심인들 대부분은 적용시기에는 다소 차이가 있으나, 2005. 3. 1.이후 자신의 대리점에게 지급하는 DC수수료를 건당 50원을 초과하지 않는 범위에서 지급함으로써 합의 내용을 실행하였다. 다만, 신용카드결제와 코벤의 경우 50원을 초과하여 지급하였으며 특히 신용카드결제는 2006. 1월부터 이를 적용하였다.

공정거래위원회는 피심인들로부터 확보된 각종 회의록을 근거로 하여 이 사건 피심인들이 자신들의 대리점에게 지급하는 DC 수수료를 건당 50원 범위내에서 지급하기로 합의한 행위는, 피심인들이 신용카드

17) 신용카드 VAN업무의 주요 내용으로는 ①신용카드 조회·승인서비스 업무, ②매출전표 매입서비스(DDC, EDI, EDC 등) 업무, ③가맹점 관리업무(가맹점에 카드조회단말기 공급·설치·A/S 등) 등이 있다. 이 중 가맹점에 설치된 카드조회단말기(이하 단말기라 한다)를 통한 신용카드 조회·승인업무 및 매출전표 매입업무가 신용카드 VAN업무 중에서 가장 핵심적인 업무라 할 수 있는 데, 이는 신용카드 VAN사(이하 VAN사라 한다)가 신용카드사와 '신용판매대금 자동이체정산업무(일명 "DDC서비스")' 계약을 체결한 후 수행하고 있다. 신용카드 VAN업무 시장은 VAN사가 위와 같은 업무를 수행하면서 그 대가로 신용카드사로부터 지급받는 수수료와, VAN사가 가맹점에게 각종 서비스를 제공하고 그 대가로 지급받는 수수료 등으로 구성된다.

결제과정에서 발생하는 매출전표 수거 업무의 수행 대가로 대리점에게 지급하는 수수료의 범위를 공동 결정한 것이므로, 공정거래법 제19조 제1항 제1호에서 규정하고 있는 공동의 가격 결정·유지·변경에 해당된다고 판단하였다. 이에 따라 피심인들에게 시정명령 및 총 1,952백만 원의 과징금 납부명령을 내렸다.

2008. 3. 5 6개 저밀도폴리에틸렌(LDPE) 제조판매 사업자 및 7개 선형저밀도폴리에틸렌(LLDPE) 제조·판매사업자의 부당공동행위(고발)/2008. 7. 17 4개 모노에틸렌글리콜(MEG), 디에틸렌글리콜(DEG), 에틸렌옥사이드(EO) 제조·판매사업자의 부당공동행위(과징금)/2008. 7. 17 6개 스티렌모노머(SM) 제조·판매사업자의 부당공동행위/2008. 7. 31 4개 톨루엔(TL) 제조·판매사업자 및 4개 자일렌(XL) 제조·판매사업자의 부당공동행위(과징금)

석유화학산업은 석유 정제품인 납사(Naphtha 또는 나프타)나 천연가스를 원료로 에틸렌, 프로필렌, 톨루엔(Toluene : TL), 자일렌(Xylene : XL) 등의 기초원료와 스티렌모노머(Styrene Monomer : SM) 등의 중간원료를 만들고, 다시 이를 원료로 합성수지[PE, 폴리프로필렌(Polypropylene : PP) 등], 합섬원료(TPA, EG 등), 합성고무(SBR, BR 등) 등 유도품을 제조하는 산업으로서, 자동차, 전기·전자, 건설, 섬유산업 등 국가 주력산업에 기초소재를 공급하는 기간산업이다.

공정거래위원회는 석유화학 산업의 기초원료, 중간원료, 합성수지, 합섬원료, 합성고무에 이르기까지 전 분야에 걸쳐 3년 내지 11년의 장기간 동안 발생한 일련의 담합행위에 대해 조사를 실시하고, 2007년에 고밀도 폴리에틸렌(High Density Polyethylene : HDPE), PP, 합성고무 등 3개 품목의 카르텔에 대해 시정조치를 한 데 이어, 2008년에는 저밀도 폴리에틸렌(Low Density Polyethylene : LDPE), 선형저밀도폴리에틸렌(Linear Low Density Polyethylene:LLDPE), SM, TL, XL, 모노에틸렌글리콜(Mono-Ethylene Glycol : MEG), 디에틸렌글리콜(Di-Ethylene Glycol : DEG), 에틸렌옥사이드(Ethylene Oxide : EO) 등 8개 품목의 석유화학 분야 카르텔에 대해 시정조치 하였다.

공정거래위원회는 위의 여러 석유화학업체들의 각종 내부분건

등의 증거에 입각하여 이들이 각 품목별로 영업담당 실무자들간에 담합 모임을 갖고 판매 기준가격을 결정하는 가격공식(Formular)에 합의한 후, 이에 따라 공동행위 기간동안 매월 구체적인 판매가격을 합의·결정하였다는 사실을 적발하였다. 공정거래위원회는 피심인들이 사건별로 각각 툴루엔(TL), 자일렌(XL), 스티렌모노머(SM), 저밀도폴리에틸렌(LDPE), 선형저밀도폴리에틸렌(LLDPE), 모노에틸렌글리콜(MEG), 디에틸렌글리콜(DEG), 에틸렌옥사이드(EO) 등의 관련석유화학제품시장에서 점유율이 90% 내지 100%에 이르고, 해외 수입분이 차지하는 비중이 미미하거나 전부 피심인들의 자가소비로 사용되고, 장치산업으로서 대규모 자본투자가 필요하여 시장의 신규진입이 어려운 상황에서, 경성카르텔에 해당하는 가격담합을 함으로써 관련시장의 가격경쟁을 현저히 제한하였다고 보았다.

이에 따라 LDPE와 LLDPE 분야 카르텔에 대해서는 7개 회사에 시정조치와 함께 총 541억 원의 과징금을 부과하고, 3개 회사를 검찰에 고발하였다. SM, TL, XL, MEG, DEG, EO 등 6개 품목 카르텔에 대해서는 8개 회사에 시정조치와 함께 총 127억 원의 과징금을 부과하였다.

이 사건들에서도 leniency program이 주효하였다. 1~2개 품목에서 자진신고가 이루어지자 그로 인해 카르텔 참여자들의 신뢰가 붕괴되어, 다른 품목에 대해 앞다투어 자진신고가 이루어짐으로써 연관된 품목의 담합을 적발해 낼 수 있었던 것이다. 특히 SM, TL, XL, MEG, DEG, EO 등의 카르텔사건의 경우 가격합의가 구두로 은밀하게 이루어져 직접적인 증거가 나타나지 않아 공정거래위원회가 사전에 인지하지 못하고 있었음에도 불구하고 거의 모든 사업자들이 자진신고를 하여 혐의 입증 가능성이 있었다.

□ 7개 신용카드사업자의 부당공동행위(2008. 3. 5)

피심인 신한카드(주), 삼성카드(주), (주)국민은행, 현대카드(주), 에스에이치씨매니지먼트(주), (주)한국외환은행, 롯데카드(주) 등의 7개 신용카드사업자는 ① 전략적으로 공동 ‘EDC서비스’의 도입을 추진하여 VAN사들과의 협상에서 유리한 지위를 확보함으로써, VAN사들이 DDC¹⁸⁾

18) DDC(Data & Draft Capture)서비스는 VAN사가 신용카드사의 거래승인Data를 기초로 가맹점의 매출Data를 생성하여 신용카드사로 전송하는 방식으로 이루어진다. DDC서비스는 VAN사가 각 가맹점으로부터 수신된 전자적 청구Data를 신용카드사별로 생성하여 전송하는 업무(일명 “Data Capture”)와, 가맹점이 가지고 있는 매

수수료 인하를 제안하도록 유도하고 자신들은 VAN사들이 제시한 DDC수수료 인하안을 토대로 2005.1.12. DDC수수료를 건당 100원에서 70원으로 인하하기로 합의하였다. 또한, ② 피심인들은 2004. 10. 11. DDC수수료 중 Draft Capture수수료를 일률적으로 건당 80원 지급하던 방식을 변경하여 신용판매 매출전표의 실제 수거실적에 따라 건당 최고 80원 내지 최저 0원(미지급)으로 차등 지급하기로 합의하였다.

공정거래위원회는 이 사건 관련시장을 신용카드사들이 VAN사들에게 위탁한 신용판매 청구데이터 생성 및 매출전표 매입업무 등과 관련하여 ‘신용카드사와 VAN사들 간에 이루어지는 용역거래 시장’으로 확정하고, 피심인들의 내부문건, 전자메일 등을 증거로 하여 위 ①의 행위는 공정거래법 제19조 제1항 제1호에서 규정하고 있는 가격고정에 해당되며, 위 ②의 행위는, DDC서비스 시장에서 피심인들이 VAN사가 제공하는 DDC서비스 대가의 지급조건을 공동 결정한 것이므로 공정거래법 제19조 제1항 제2호에 위반될 소지가 있다고 보았다. 경쟁제한성과 관련하여 ①의 행위는 DDC서비스 시장에서의 경쟁을 제한하는 효과가 크다고 판단하였으나 위 ②의 행위는 제반사정¹⁹⁾을 고려하여 부당하게 경쟁을 제한한 행위로 보기 어렵다고 판단하였다.

공정거래위원회는 피심인들과 VAN사 사이에 대금정산이 실제 이루어진 기간동안의 Draft Capture 수수료를 기준으로 관련매출액을 산출하고, 피심인들이 건당 70원으로 인하된 DDC수수료를 실제 적용한 2005. 3. 1.부터 2007. 12. 5.까지의 기간 중 피심인들이 VAN사들에게 지급한 Draft Capture 수수료를 관련매출액으로 보고 총 2,879백만 원의 과징금 납부명령과 시정명령을 내렸다. 피심인들은 ‘시장지배적사업자’ 추정예 필요한 매출액 또는 구매액 산정시 간접세를 제외하도록 규정하고 있는 구 공정거래법 시행령 제4조를 근거로 하여 이 사건 공동행위의 관련매출

출전표를 수거·보관 및 검증하는 등의 업무(일명 “Draft Capture”)를 말한다. 해당 신용카드사는 이를 근거로 가맹점의 매출자료를 심사·확정하여 그 결과(입금 혹은 반송 여부)를 다시 VAN사에게 전송하고, 해당 가맹점에 판대금 지급주기에 따라 대금을 지급한다.

19) VAN사인 (주)케이에스넷의 승인사고 발생 및 CCK VAN 주식회사의 경영악화에 따른 업무 중단 등 VAN사의 매출전표 수거·관리업무 부실 문제를 해결하고 DDC서비스를 개선하기 위한 방안 등을 협의하는 과정에서 DDC서비스 지급방법에 관한 합의가 이루어졌다는 점, 피심인들이 매출전표 실제 수거실적 및 수거기간에 따라 DC수수료를 차등 지급하기로 함으로써 각 VAN사들이 제공하는 DDC서비스의 질적 경쟁이 가능하게 하였다는 점, VAN사의 성실한 매출전표 수거·보관을 통해, 부도처리 건수 발생으로 인한 카드사와 카드회원(일반소비자)의 분쟁에 따른 기회비용 감소와 개인정보 유출방지 등 효율성 증대효과도 일부 인정된다는 점 등이다.

액 산정시 부가가치세는 제외하여야 한다고 주장하였다. 그러나 공정거래위원회는 특정 사업자의 부가가치세 등 간접세 부담규모는 사업자의 시장 지배력 판단과 무관하고 구법 시행령 제4조 제1항은 이를 구체화하여 규정한 것에 불과하다는 점, 관련 판례²⁰⁾에 의하더라도 이 사건 공동행위의 관련매출액에는 부가가치세가 포함되어야 한다는 점 등을 근거로 이러한 피심인들의 주장을 배척하였다.

이 사건의 해결과정에서도 leniency program이 주효하였다. 공정거래위원회는 2006. 11. 17.부터 이 사건 범위반여부에 대하여 조사를 진행하였으나 부당한 공동행위에 대한 증거를 충분히 확보하지 못한 상태에서, 피심인 A사는 2006.11.20. 최초로 감면신청을 통해 관련 증거자료를 공정거래위원회에 제출하여 이 사건 부당한 공동행위를 입증하는 데에 결정적인 기여를 하였다. 피심인 B사는 2006. 12. 8. 감면신청을 통해 관련 증거자료를 제출하였다. 이에 공정거래위원회는 피심인 A사에 대해서는 부과과징금의 100%를 감경하고, 피심인 B사의 경우 피심인 A사의 조사협조로 위법성을 입증할 수 있는 충분한 증거가 확보되었으나 공정거래위원회가 확보한 증거자료와 피심인 A사가 제출한 증거자료 및 진술을 뒷받침하여 증거력을 높여줄 수 있는 증거자료 등을 제출하고 조사가 완료될 때까지 협조하였기 때문에 부과과징금의 49.99%를 감경하였다.

2008.6.25 17개 은행의 지로수수료 관련 부당공동행위 및 농업협동조합중앙회 및 수산업협동조합중앙회의 사업자단체 금지행위(과징금)

피심인 17개 은행은 금융결제원의 협조하에 2005. 3. 29. 지로수수료 인상방침에 합의하고, 이어서 2005. 5. 6. 지로수수료 인상폭 및 인상시기도 합의하였다. 그리고 피심인들은 위의 합의대로 2005. 8. 1.부터 은행간 수수료 인상액만큼 지로수수료를 인상하여 이용기관에게 부과하였다.

공정거래위원회는 금융결제원의 회의결과 자료, 피심인의 내부

20) 대법원 2004.11.12. 선고 2004두9630 판결(부당지원행위의 지원금액에 부가가치세를 포함시켜 산정한 점과 관련하여 부당지원행위 규제에서 '지원금액'이란 지원객체가 유사한 상황에서 특수관계가 없는 독립사업자와 정상적인 방법으로 거래를 하였다면 부담하였을 가격이 기준이 되는 것이므로 피고가 지원금액을 산정함에 있어 지원객체가 부담할 부가가치세액을 포함하여 이를 계산한 것은 적법하다고 판시); 서울고등법원 2007.11.8. 선고 2005누19759 판결(공정거래위원회가 입찰담합에 대한 과징금 산정시 부가가치세를 포함시킨 점에 대해 부가가치세는 매입세액 공제를 통하여 다시 사업자에게 환급될 수 있으므로 관련매출액에 부가가치세를 포함하여도 이를 위법이라고 할 수는 없다고 판시).

문건, 은행 실무책임자들의 서면진술서 등을 증거로 피심인 17개 은행들이 지로수수료 인상을 합의하였다고 판단하였고, 17개 피심인은 지로제도를 통한 수납대행 시장에서 약 98%의 시장점유율을 가지고 있는 점을 고려하여 이러한 행위의 경쟁제한성을 인정하고 이러한 행위는 공정거래법 제19조 제1항 제1호에 해당된다고 보았다.

또한 피심인 농업협동조합중앙회 및 수산업협동조합중앙회는 회원조합 공동이익 증진과 건전한 발전을 도모함으로 목적으로 설립된 특수법인으로서 사업자단체에 해당하느냐, 공정거래위원회는 양 중앙회가 은행간 수수료 인상에 따라 그 인상액만큼 지로수수료를 인상할 것을 내용으로 하는 공문을 작성하여 각각 구성사업자에게 통보한 행위는 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위로서 부당하게 경쟁을 제한하는 행위로서 법 제26조 제1항 제1호의 사업자단체의 금지행위에 해당된다고 보았다.

공정거래위원회는 이에 따라 전체 피심인들에게 시정명령 및 과징금납부명령, 그리고 특히 2개 피심인에게는 구성사업자에의 서면통지명령을 병과하였다. 17개 은행들의 지로수수료에 관한 부당공동행위에 대해서는 관련매출액에 부과기준율을 7%로 하여 기본과징금을 산정한 후, 수납원가 보전이 필요했다는 점, 지로제도가 소비자 후생 및 효율성 증대 효과를 가져오는 제도라는 점 등을 감안하여 임의적 조정과징금의 50%를 감액하여 피심인들에게 총 4,249백만 원의 과징금을 산정하였다.

□ 지하철7호선연장 705공구공사 입찰관련 지에스건설과 상호의 부당공동행위(2008. 7. 6)

이 사건 입찰은 서울지하철7호선 연장 705공구 건설공사 입찰이었다. 서울지하철7호선 연장 공사의 입찰은 701공구에서 706공구까지 6개 공구로 분할하여 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령’ 제6장에서 정한 기본설계 대안입찰방식²¹⁾으로 적격심사대상자의 선정을 통해 수행되었다. 705 공구의 경우 인천광역시가 의뢰하여 2005년 2월 조달청이 입찰공고를 하고, 같은 해 3.4. 현장설명 및 기본설계서 열람을 거쳐 2005. 4. 27. 입찰참가신청절차를 통해, 2005.5.3. 입찰을 실시하였고,

21) 대안입찰방식은 발주기관이 제시하는 원안의 공사입찰 기본설계 또는 실시설계에 대하여 기본방침의 변경없이 원안과 동등이상의 기능과 효과를 가진 신공법·신기술·공기단축 등이 반영된 설계로 원안보다 낮은 가격에 입찰하는 것을 말하며, 민간의 기술력을 활용한다는 측면에서 턴키방식과 유사하다.

피심인 지에스건설(주)²²⁾, (주)삼호(이하 지에스건설, 삼호라 한다)은 입찰에 참여하였으며 적격심사결과 지에스건설이 141,703백만 원으로 입찰(예산금액은 164,963백만 원)하여 실시설계적격업체로 선정되었고 같은 해 8월중 계약을 체결하였다.

공정거래위원회는 피심인들의 관련업무담당 임직원들의 진술을 근거로 피심인들이 지하철7호선 연장 705공구 건설공사 입찰에서 입찰참가신청서류를 제출할 때 기재할 입찰금액에 관하여 사전에 합의하고, 지에스건설이 낙찰받도록 하기 위하여 원안입찰 참여자인 삼호가 형식적으로 입찰에 참여하여 들러리를 서준 행위를 한 것을 적발하고, 전자는 공정거래법 제19조제1항제1호의 가격을 결정하는 행위에 해당하고, 후자는 제4호의 거래상대방을 제한하는 행위에 해당한다고 보았다.

이에 따라 공정거래위원회는 피심인들에게 시정명령을 내렸고, 피심인중 낙찰자인 지에스건설에 대하여는 추가로 과징금을 부과하지 않았고²³⁾, 들러리업체인 삼호에 대하여는 708백만 원을 과징금으로 부과하였다.

□ 4개 복사용지 제조·판매 업체의 부당공동행위(2009. 1. 30)

이 사건은 4개 동남아시아 제지업체들이 2001년 2월부터 2004년 2월까지 3년여의 기간동안 한국시장을 대상으로 복사용지 수출가격을 합의하고 이를 실행한 사건이다. 생산된 복사용지 대부분의 물량을 수출하는 APP, APRIL, AA 3개사²⁴⁾는 1998년경 이들의 영문 머리글자를 따서 AAA Club을 결성하였고, 2000년말에 UPM Changshu²⁵⁾가 역내 수출시장에 신규진입하면서 동 클럽에 가입하였다. 2001년 2월부터 2004년 2월까지 이들 4개사는 ‘AAA meeting’이라는 주기적인 회합을 통해 한국을 포함

22) 엘지건설은 2005.3.21. 지에스건설로 사명이 변경되었다.

23) 이유는 이 사건 들러리 합의가 ‘서울지하철7호선 연장 (701공구~706공구)건설공사 입찰 참가 6개 건설사의 부당한 공동행위에 대한 건’(공정거래위원회 2007.7.25 의결 제2007-361호, 이하 ‘제2007-361호 의결’이라 한다)에서 문제된 6개 공구분할 합의와 별개의 행위이기는 하나, 동 합의가 공구분할 합의를 하고 각 공구별로 합의된 회사가 낙찰받도록 하는 과정에서 행하여진 일련의 행위로서 이미 부과한 과징금으로 충분하다는 점을 들었다.

24) 인도네시아 국적의 PT Indah Kiat Pulp & Paper tbk 회사는 업계에서 APP로 통칭되며, 태국 국적의 Advance Paper Company Limited는 AA로 통칭되며, 싱가포르 국적의 April Fine Paper Trading Pte. Ltd는 April로 통칭된다.

25) UPM-Kymmene(Changshu) Paper Industry Co. Ltd.는 중국국적의 회사이며 UPM Changshu로 통칭된다.

한 아시아지역 각 나라에 대한 복사용지의 수출기준가격을 합의하였다.

피심인 4개사는 AAA meeting에서 소위 ‘목표가격(Target Price)’이라는 수출기준가격을 아시아 각 국가별로 설정하였다. 이들은 수출가격 인상이 주목적이었으나, 한국시장 침투를 위해 전략적으로 한국 내 생산업체보다는 낮은 수준으로 가격을 유지하였다.

특히, 피심인 4개사는 상호간에는 자국 및 인근시장을 ‘홈마켓’으로 인정하고 상호 수출을 자제하기로 합의하였다(Home Market Respect Policy). 이에 따라 이들 업체의 자국내 판매가격이 한국시장에 대한 수출가격보다 높아 2003년 11월 7일 무역위원회로부터 덤핑방지관세를 부과받기에 이르렀다. 나아가 각사는 덤핑방지관세 부과가 개시된 날에 AAA Meeting을 개최하고 각사 관세부담액의 상당부분을 한국내 고객들에게 전가시키기로 합의하였다.

공정거래위원회는 피심인 4개사의 행위는 경성(Hard-core)카르텔에 해당되는 ‘가격담합’으로서 법 제19조 제1항 제1호(가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위)에 위반된다고 판단하고, 시정명령과 함께 과징금 총 38억 원²⁶⁾을 부과하였다.

이 사건은 공정거래위원회가 처리한 세 번째 국제카르텔 사건이며 특히 공정거래위원회가 자체조사를 통해 처리한 최초의 국제카르텔 사건이라는 의의가 있다. 흑연전극봉 사건이나 비타민 사건은 미국, EC 등의 공개된 재판결과를 자료로 활용하여 처리하였으나, 이 사건은 자진 신고자의 협조를 바탕으로 호주 경쟁당국과 긴밀한 공조 하에 직접 조사를 진행하여 처리하였다.

□ 6개 마린호스 제조·판매업체의 부당공동행위(2009. 7. 3)

피심인 브릿지스톤(Bridgestone Corporation)(일본), 요코하마 러버 컴퍼니 리미티드(Yokohama Rubber Company Limited)(일본), 던롭 오일 앤 마린 리미티드(Dunlop Oil & Marine Limited.)(영국), 트렐레보르그 인더스트리 에스에이에스(Trelleborg Industrie SAS)(프랑스), 파커 아이티알

26) 피심인별 과징금은 다음과 같다. 인다키아트:2,301백만원, 유피엠:491백만 원, 어드밴스페이퍼:461백만 원, AFPT:607백만 원. 다만, 이 금액에는 자진신고로 인하여 감면된 금액도 포함되어 있다.

에스알엘(Parker ITR S.r.l.)(이태리), 마놀리 러버 인더스트리 에스피에이(Manuli Rubber Industries S.p.A.)(이태리) 등은 마린호스(Marine Hose)²⁷⁾의 제조·판매업체들이고, 이 사건 관련상품은 석유회사국제평의회(Oil Companies International Marine Forum)²⁸⁾ 지침의 규격에 맞추어 생산되는 마린호스 제품과 그 부속품, 그리고 관련 서비스²⁹⁾이다.

전세계 마린호스 시장의 95%, 국내시장의 100%를 차지하고 있는 피심인들은 최소한 1999년 1월 4일부터 2006년 6월 9일까지 카르텔 모임인 “마린호스클럽”을 결성한 뒤 이른바 “코디네이터”를 통해 전세계 시장에서 발생하는 마린호스의 구매입찰건에 대해 정보 교환, 낙찰예정자(소위 “챔피언”) 결정 및 합의 이행상황 점검 등 고도로 조직화된 방식으로 카르텔을 실행해왔다. 피심인들은 마린호스의 판매와 관련하여 한국을 포함한 전세계 시장을 대상으로 세계시장 점유율 목표에 합의하였고, 챔피언 결정을 위해 코디네이터는 피심인들간에 합의된 “전세계 시장에서의 피심인별 점유율”을 중요하게 고려하였고 카르텔 멤버가 당해 고객의 선호도, 기존 거래관계 등을 이유로 연고를 주장하면 이를 함께 고려하였다. 피심인들이 속한 자국시장에 대해서는 “홈마켓존중의 원칙”에 따라 서로 침범하지 않기로 합의하였으며 이에 따라 시장점유율 합의대상에서도 제외되는 등 상세한 카르텔운영규칙도 제정하였다.

이 사건 카르텔로 인해 국내 5개의 정유업체가 마린호스 구매과정에서 약 36억 원의 피해를 입은 것으로 밝혀졌으며, 공정거래위원회는 피심인들의 행위가 공정거래법 제19조 제1항 제1호(가격담합), 제3호(생산량제한), 제4호(시장분할)에 해당되는 것으로 판단하고, 시정명령 및 과징금 총 1,424백만 원을 부과하였다.³⁰⁾

27) 마린호스는 원유나 석유제품을 선박과 해상 또는 육지의 비축시설 사이에 수송하기 위하여 사용되는 고무호스이다.

28) 석유회사국제평의회(OCIMF)는 유조선과 원유터미널로부터 발생할 수 있는 오염을 예방하기 위해 1970년 4월 8일 석유회사들이 자발적으로 설립한 협회로서 관련산업별 표준지침서를 발간하며 여기에는 마린호스도 포함되어 있다.

29) 부속품은 다양한 용도를 위해 마린호스에 부착되는 보조제품으로서 마린호스를 바다위에 뜨게 하는 플로트(float), 호스를 접속하는 볼트·너트, 바다위에서 호스의 존재를 확인시키는 라이트 등이다. 관련 서비스는 마린호스의 유지·보수에 필요한 각종 시험 및 평가 서비스를 의미한다. 마린호스를 교체하기 전에 신제품에 대한 하자여부를 검사하거나 설치장소의 유속, 기후, 풍속 등 환경적 특성에 적합한 제품인지 등을 컴퓨터로 시험하는 테스트 등이 포함된다.

30) 브릿지스톤(319백만 원), 던롭(146백만 원), 트렐레보르크(50백만 원), 파커아이티알(42백만 원). 요코하마고무는 자진신고자로서 과징금이 면제되었고 마놀리는 국내입찰 참가사례가 없어 과징금 부과대상에서 제외되었다.

이 사건은 공정거래위원회가 적발·제재한 최초의 국제 입찰담합 사례라는 의의를 찾을 수 있다.

□ 5개 음료 제조·판매사업자의 부당공동행위(2009. 11. 9)

피심인 롯데칠성음료(주), 해태음료(주), 코카콜라음료(주), 동아오츠카(주), 웅진식품(주)는 음료를 제조·판매하는 사업자들이다.

피심인들은 사장단모임 또는 고위 임원들의 모임이나 연락을 통해 가격인상의 방향과 방법을 결정하고, 실무자간 정보교환을 통해 인상 내용을 구체화하는 방법으로, 2008년 2월, 2009년 2월 등 4차례에 걸쳐 청량음료 가격을 공동으로 인상하였다. 특히, 피심인들은 시장점유율 1위 업체인 롯데칠성음료(주)에서 다른 4개 업체보다 약 1개월 정도 먼저 가격인상안을 작성하고, 이를 4개 업체들이 상호 공유하면서 각사의 가격인상안을 작성하는 방법으로 담합하였다. 이는 가격 선도업체(price leader)가 가격인상안을 마련하고, 이를 다른 업체들이 추종하는 것처럼 보이도록 하면서 가격을 공동 인상한 이른바 ‘지능적인 카르텔’이었다.

공정거래위원회는 피심인들의 행위는 경성카르텔에 해당되는 ‘가격담합’으로서 공정거래법 제19조 제1항 제1호(가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위)에 해당한다고 판단하고, 가격의 공동인상과 정보교환을 금지하는 시정명령과 함께 과징금 총 263억 원³¹⁾을 부과하고, 롯데칠성음료(주), 해태음료(주) 등의 대표이사 2명을 고발하였다.

이번 사건은 2009년 공정거래위원회의 5대 중점감시 분야³²⁾에 대한 감시활동을 통해 적발한 사례이며, 피심인들은 공정거래위원회의 시정조치가 이루어지기 이전에 일부 제품의 가격을 스스로 인하하였다.

□ 6개 LPG 공급회사의 부당공동행위(2010. 4. 23)

피심인 (주)이원³³⁾ 및 에스케이가스(주)³⁴⁾(이하에서 E1, SK가스

31) 피심인별 과징금은 다음과 같다. 롯데칠성 22,639백만 원, 해태음료 2,273백만 원, 웅진 1,415백만 원

32) 2009년 공정위 5대 중점감시 분야 : 식음료, 교육, 문화콘텐츠, 물류·운송, 지적재산권

33) (주)이원은 1984년 9월 ‘여수에너지(주)’로 출발하여, 1991년 12월 ‘호유에너지(주)’, 1996년 6월 ‘LG-Caltex가스(주)’로 상호를 변경하였다. LG-Caltex가스(주)는 당초 LG기업집단 소속이었으나, 2003.11.11. LG기업집단에서 제외된 후 2004.3.19. 상호를 (주)이원으로 변경하였다.

라 한다)는 해외에서 액화석유가스(LPG)³⁵⁾를 수입하여 국내에 판매하는 사업자이다. 피심인 에스케이(주), 에스케이에너지(주), 지에스칼텍스(주), 현대오일뱅크(주) 및 에스대시오일(주)(이하에서 SK, SK에너지, GS칼텍스, 현대오일뱅크, S-OIL이라 하고, 이들을 함께 부를 때는 ‘정유 4개사’³⁶⁾라 한다)는 원유 정제과정에서 LPG를 직접 생산·판매하는 사업자들이다.

국내에 LPG를 공급하는 이들 피심인 수입 2개사와 정유 4개사는 2003년 1월부터 2008년 12월까지 적용된 LPG 판매가격을 매월 총 72회에 걸쳐 결정하면서, 사전에 정보교환 및 의사연락을 통해 동일 또는 유사한 수준으로 결정하였다. 먼저, 수입사인 E1과 SK가스는 가격결정업무 담당자간의 전화연락 또는 모임을 통해 서로 상대방 가격을 사전에 확인하거나, 가격 변동폭에 관하여 협의한 후, 자신들의 LPG 판매가격을 동일한 수준으로 결정해 왔는데, 72회에 걸쳐 이루어진 가격결정 결과 양사간 평균격차는 프로판과 부탄 모두 kg당 0.01원이었다. 특히 프로판의 경우 2003년 1월부터 2007년 3월까지의 가격(51회)은 양 회사간의 격차가 획일적으로 0.2원이었고, 2007년 4월부터 2008년 5월까지의 가격은 1회를 제외하고는 양사가 완전히 동일하였다. E1과 SK가스는 자신들의 LPG 판매가격을 결정한 직후, 거래관계가 있는 정유사들에게 자신들의 LPG 가격을 팩스 등을 이용하여 통보해 주었다. 이러한 가격 통보에 따라 수입사와 정유사의 충전소 판매가격 차이는 없거나 매우 근소하게 유지되었다.³⁷⁾ 피심인들은 ① Spot거래³⁸⁾ 억제, ② 거래처 확보나 판매량 증대를 위한 경쟁의 자제 등을 통해 공동으로 결정된 LPG 판매가격이 하락하는 것을 방지하기 위하여 노력하였다.

34) SK는 1962년 ‘대한석유공사’로 출발하여, 1982년 ‘유공(주)’, 1998년 3월 SK로 상호를 변경하고, 2007.7.1. SK를 존속회사(일반주주회사)로, SK에너지를 신설회사로 분할되어 SK에너지가 LPG 사업을 영위하고 있다. SK에너지는 2008년 2월 ‘SK인천정유(주)’를 흡수합병하였다.

35) LPG는 프로판과 부탄으로 구분되는데, 프로판은 도시가스(LNG)가 보급되지 아니한 730만개의 가정·식당 등에서 취사·난방용 연료로, 부탄은 230만대의 택시·장애인 승용차·승합차의 수송용 연료로 주로 사용된다.

36) SK에너지가 SK로부터 분리신설되면서 2003.1.1.부터 2007.6.30.까지는 SK가, 2007.7.1. 이후는 SK에너지가 LPG 사업을 영위하게 되었으므로 SK와 SK에너지는 동시에 정유사업을 영위한 적이 없어 이 사건 관련 정유사는 항상 4개사이다.

37) 2003년 1월부터 2008년 12월까지 SK에너지의 가격은 SK가스의 가격과 완전히 동일하였고, 2003년 1월부터 2008년 12월까지 현대오일뱅크의 가격은 E1이나 SK가스 가격과의 평균격차가 0.3원 수준에 불과하였으며, 2003년 1월부터 2007년 6월까지 GS칼텍스의 가격은 E1 가격과의 평균격차가 0.1원 수준이었다. 2003년 1월부터 2008년 5월까지 S-OIL의 가격은 E1 가격과의 평균격차가 1.9원, SK가스 가격과의 평균격차가 1.8원 수준에 불과하였다.

38) 일반적으로 피심인들은 충전소나 석유화학회사 등과 장기계약을 체결하고 LPG를 판매하고 있지만, 그러한 계약이 체결되어 있지 아니한 업체에 대해서도 일회성이나 단기적으로 LPG를 판매하는 경우가 있는데, 이러한 경우를 업계에서는 ‘Spot거래’라 한다.

공정거래위원회는 피심인들의 행위는 경성카르텔에 해당되는 ‘가격담합’으로서 법 제19조 제1항 제1호(가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위)에 해당된다고 판단하였고, 이에 따라 공정거래위원회는 정보교환을 통한 공동행위 금지명령과 함께 과징금 총 6,689억 원³⁹⁾을 부과하고, 2개사를 고발⁴⁰⁾하였다.

□ 11개 소주 제조·판매사업자의 부당공동행위(2010. 6. 16)

공정거래위원회는 피심인 (주)금복주, 대선주조(주), (주)두산, (주)무학, 보해양조(주), (주)선양, (주)진로, (주)충북소주, 하이트주조(주), (주)한라산, (주)롯데주류비지 등 11개 소주업체들이 2007년 5월 및 2008년 12월에 있었던 소주 출고가격 인상 및 경품 지급조건, 판촉활동 기준 등을 합의한 행위에 대하여 시정명령 및 과징금 총 272억원을 부과하였다.

소주 출고가격에 대해 11개업체는 2007년 5월, 2008년 12월에 있었던 2차례 소주 출고가격 인상을 앞두고 사장단 모임인 천우회 등을 통하여 가격 인상여부, 인상시기, 인상률 등에 대하여 상호 의사연락, 정보교환, 논의하고 이를 실행했다. 천우회는 소주제조사의 대표자, 대한주류공업협회 회장 및 전무, 대한주정판매(주) 대표이사가 참석하는 등 소주 제조업체 사장단의 월례모임으로, 1985년부터 2009년 4월 현재까지 총 212회 개최되었다. 가격인상 방식은 소주업체간 가격인상에 대한 공감대 형성 후, 가격 인상시기 및 인상율 등에 대해 지속적으로 논의·협의하고, 선도업체인 (주)진로가 먼저 가격을 인상하면 나머지 업체들이 (주)진로의 가격인상후 비슷한 비율로 가격을 인상했다.

피심인들은 “소주업체간 가격합의가 없었으며, 다만 국세청의 행정지도에 따라서 가격을 일제히 인상했기 때문에 외형상 담합과 유사해 보일 뿐”이라고 주장했다. 이들은 또 “소주 유통과정에서 거래조건, 판촉활동 기준을 정한 행위는 주류거래질서를 위반하지 말자는 내용의 협의

39) 피심인별 과징금은 다음과 같다. 이는 조사협조자에 대한 감면액을 고려하지 않은 금액이다.

(단위: 억 원)

업체명	E1	SK가스	SK에너지	GS칼텍스	S-OIL	현대오일뱅크
과징금액	1,894	1,987	1,602	558	385	263

40) 다만 조사협조자에 대해서는 고발을 면제하였다.

일 뿐 경쟁을 제한하기 위한 합의는 아니다”고 주장했다.

이에 대해 공정거래위원회는 국세청이 (주)진로의 소주가격 인상요청에 대해 검토후 가격인상을 승인해 준 사실은 있지만 문제는 행정기관의 행정지도를 빌미로 사전 또는 사후에 사업자들이 별도로 합의하는 행위라고 지적했다. 조사결과, 진로가 국세청과 협의하기 이전부터 소주업체들이 사장단모임을 통하여 가격인상에 대하여 논의·협의하였고, 국세청의 행정지도는 (주)진로에 대한 인상 정도를 결정한 것에 불과할 뿐 국세청은 진로의 다른 소주업체들에게는 가격에 대해 사전협의 및 승인하지 않았다는 사실이 밝혀졌다.

이 사건에서는 국세청의 개별 가격지도를 빌미로 소주업체들이 모여서 가격 등에 관해 담합한 행위를 엄중 조치함으로써, 정부기관의 행정지도를 빌미로 이루어지는 담합행위가 결코 용인될 수 없음을 다시 한번 확인하였다.

□ 26개 항공화물운송사업자의 부당공동행위(2010. 6. 18)

이 사건은 전세계적으로 조사가 진행되고 있는 항공화물운임 국제카르텔에 대해 전체 피심인을 정식 심판절차를 통해 일괄조치한 세계 최초의 사례이다.⁴¹⁾ 총 16개국 21개 항공사가 가담하고, 관련매출액과 과징금이 각각 6조 7,000억 원과 1,195억 원에 달하는 등 공정위가 처리한 국제카르텔 사건 중 최대 규모이다. 담합 가담 업체 수, 외국인 진술조사 건수, 관련매출액, 과징금 등 규모 면에서 공정거래위원회가 처리한 최대 국제카르텔 사건이다. 2개 국적사 포함 총 16개국 21개 항공사가 가담하고, 관련매출액도 6조 7천억 원(과징금 1,200억 원)에 달한다. 외국인 13명을 포함 54명의 임직원을 소환조사했으며, 현장조사시 확보한 증거자료와 더불어 항공사로부터 방대한 분량의 서면자료를 징구하여 3년여에 걸쳐 분석 및 정리를 하였다. 조사결과를 담은 심사보고서도 공정거래위원회 사상 최대 분량인 14,000여쪽에 달한다.

전세계 항공사들은 1997년 7월 유가 변동에도 불구하고 안정적 운송수입 확보를 위해 국제항공운송협회(International Air Transport As

41) 미국, 캐나다, 호주는 일부 피심인에 대해 정식 심판절차가 아닌 유죄합의(Plea Agreement)를 통해 처리했고, EU는 아직 미조치중이다.

sociation)를 통해 유류할증료의 일괄 도입을 시도했다. 그러나 미국, EU 등에서 소비자의 이익을 침해한다는 이유로 경쟁법 면제를 거부했고, 이에 대응해 항공사들은 각 지역 노선별로 담합해 유류할증료 도입을 추진했다. 이 과정에서 한국발 전세계행 노선과 우리나라를 목적지로 하는 외국발 한국행 노선은 담합도 추진했다. 이 사건 담합의 특징은 항공화물운송의 특성상 연계수송 등의 명목으로 발생하는 경쟁사와의 모임을 담합창구로 이용한 것이다.

공정거래위원회는 피심인들이 한국발 전세계행 노선과 외국발(홍콩, 유럽, 일본) 한국행 노선에서 1999년 12월부터 2007년 7월까지 유류할증료를 신규로 도입하거나 변경하는 방법으로 항공화물운임을 담합한 행위에 대해 시정명령과 함께 과징금 총 1,200억원을 부과하기로 결정했다. 이 사건 담합으로 인해 영향받은 매출액은 약 6조 7천억원에 달했고, 우리나라 전체 수출화물 중 항공화물이 수출금액 기준으로 약 25%에 달해('09년 기준), 이 사건 담합으로 인해 국내 산업의 수출경쟁력에도 심각한 피해를 준 것으로 판단됐다. 또한 한국행 노선에서의 가격담합 역시 국내 소비자가 그 운임을 직접 지불하거나, 수입화물 가격에 반영되어 결국에는 국내시장에 영향을 미친 것으로 판단되었다.

공정거래위원회는 2005년 12월 담합가담자의 자진신고를 계기로 항공화물운임 국제카르텔 관련 혐의를 인지하고 이 사건 조사를 시작했다. 2006년 2월 14일 공정거래위원회는 미국, EU의 경쟁당국과 동시에 전 세계에 걸친 현장조사를 실시했다. 이는 공정거래위원회 최초로 외국 경쟁당국과 공조조사를 실시한 것이다. 이를 시작으로 4년여의 기간 동안 세 차례에 걸친 현장조사, 13명의 외국인 임직원을 포함한 54명의 항공사 임직원을 대상으로 조사를 실시했다. 미국, EU의 경쟁당국과 양자회의, 컨퍼런스콜, 이메일 교환 등을 통해 조사현황 및 처리방향 전반에 대해 협의했다. 또한, 외교통상부(해외공관 포함), 국토해양부, 인천공항공사, 한국공항공사, 국제항공운송협회 CASS KOREA, 관세청 등 많은 국내외 기관과 업무협조도 진행했다. 최초로 로거토리 레터(Rogatory Letter, 외국당국간 자료협조 절차)를 이용해 외국 법원으로부터 자국 소재 피심인 자료를 징구했다.⁴²⁾ 최초로 해외주재 한국대사관 및 영사관을 외국 피심인의

42) 프랑스의 경우 역외적용 대항법(Blocking Statute)을 운영중이며, 이에 따르면 프랑스 사업자가 임의로 외국에 자료를 제출하지 못하게 되어 있다. 위원회는 로거토리 레터를 통해 우리나라 외교부, 주불 한국대사관, 프랑

진술조서 서명장소로 활용해 외국 피심인에 대한 진술조사 영역을 확장했다. 또한 이 사건에서 국제카르텔에 대해 최초로 전자증거 조사기법(Forensic 조사)을 활용해 국내외 컴퓨터 소재 증거를 확보했다. 공정거래위원회는 이 사건 처리과정에서 축적된 노하우를 바탕으로 ‘국제 카르텔 조사 매뉴얼’을 마련하기도 하였다.

□ 3개 설탕 제조 판매업체의 부당공동행위(2010. 6. 23)

공정거래위원회는 앞서 2007. 8. 20에 CJ(주), (주)삼양사, 대한제당(주)(이하 “CJ”, “삼양사”, “대한제당”이라 한다.) 등 3개 설탕 제조·판매 업체의 부당한 공동행위에 대하여 총 51,133백만 원의 과징금 납부명령을 내린 바 있다. 이후 피심인 대한제당은 원심결 중 과징금 납부명령의 취소 소송을 제기하였고, 이에 대하여 대법원은, CJ는 2005. 9. 14, 삼양사는 2005. 9. 22, 대한제당은 2005. 9. 27. 각 이 사건 공동행위 관련 합의를 파기한다는 의사를 대외적으로 표시하였는데, 담합에 참여한 3개 회사 중 2개 회사가 이미 담합에서 탈퇴한 것으로 인정된다면 남아 있는 1개 회사만으로는 담합의 성립요건으로서 “2인 이상 사업자들 사이의 의사의 합치”라는 요건을 충족하지 못하게 되므로 그 담합은 이미 종료되었다고 봄이 상당하고, 따라서 피심인의 이 사건 공동행위의 종기는 위 3개사 중 2개 회사가 모두 합의 파기의사를 대외적으로 표시함으로써 그 실행행위가 종료된 날로써, 삼양사의 합의파기 의사가 대외에 표시된 2005. 9. 22.로 보아야 함에도 불구하고, 원심결에서 피심인의 이 사건 공동행위의 종기를 2005. 9. 27.로 본 것은 위법하다고 판단하였다.⁴³⁾ 공정거래위원회는 이러한 법원의 판결 취지에 따라 이 사건 공동행위기간을 수정하여 재산정한 피심인 대한제당에 대한 과징금의 납부명령을 내렸다.

한편 피심인 삼양사는 원심결 관련 행정처분의 취소 소송을 제기하였고, 이에 대하여 법원은 과징금을 산정함에 있어 관련매출액은, 매출에누리나 할인 금액을 포함하지 않는 순매출을 의미하는데 원심결의 관련매출액에 매출에누리가 포함되어 있는 것은 위법하다고 판시하고, 이 사건 과징금 납부명령을 취소하였다.⁴⁴⁾ 공정거래위원회는 이러한 법원의

스 외교부, 프랑스 법무부, 프랑스 법원의 경로를 통해 에어프랑스 자료를 요청해 제출받았다.

43) 대법원 2010.3.11. 선고 2008두15176 판결.

44) 서울고등법원 2008.10.23. 선고 2007누24571 판결, 대법원 2010.2.25. 선고 2008두21362 판결.

판결 취지에 따라 관련매출액에서 매출에누리를 제외하여 피심인 삼양사에 대하여 재산정한 과징금납부명령을 내렸다.

□ 5개 세탁·주방세제 제조업체의 부당공동행위(2010.6.25)

피심인 (주)엘지생활건강⁴⁵⁾, 씨제이(주), 애경산업(주) 및 씨제이 라이온(주)는 1997년부터 2005년까지 총 8회에 걸쳐 생산·판매하는 세탁·주방세제의 가격을 합의하고 이를 실행하였으며, 2000년부터 2005년까지 총 3회에 걸쳐 세탁·주방세제를 판매함에 있어서 경품지급금지 및 샘플제공금지 등 거래조건에 관하여 합의하고 이를 실행하였다. 이에 공정거래위원회는 피심인 등 4개사의 위 행위가 부당공동행위라고 판단하여 피심인들에 대하여 시정명령, 과징금납부명령 및 고발을 각 의결하였다.⁴⁶⁾ 공정거래위원회는 과징금을 산정함에 있어서, 피심인 (주)엘지생활건강에 대해서는 분할 전 엘지화학의 법 위반행위 기간인 1998. 1. 1.부터 2001. 3. 31.까지의 기간을 포함하여 1998. 1. 1.부터 2006. 4. 30.까지의 세탁·주방세제 전 품목의 매출액인 1,050,988백만 원을, 피심인 씨제이(주)에 대해서는 1998. 1. 1.부터 2004. 12. 31.까지의 세탁·주방세제 전 품목의 매출액인 523,497백만 원을 각 피심인들에 대한 관련매출액으로 보았다. 또한 임의적 조정과징금 부과단계에서 이 사건 공동행위에 피심인들의 이사 또는 그 이상의 고위임원이 직접 관여한 것으로 보고, 의무적 조정과징금을 각 5% 가중하였다.

피심인 (주)엘지생활건강, 씨제이(주)는 이에 대하여 불복하는 행정소송을 각 제기하였는데, 이에 대하여 법원은, 엘지생활건강에 대한 과징금을 산정함에 있어서, 엘지생활건강이 엘지화학으로부터 분할되기 이전인 1998. 1. 1.부터 2001. 3. 31.까지의 기간을 포함하여 관련매출액을 산정한 것은 위법하다고 판단하고⁴⁷⁾, 나아가 원심결에 적용된 ‘과징금부과 세부기준 등에 관한 고시’(2005. 4. 1. 공정거래위원회 고시 제2005-3호로 개정되기 전의 것)⁴⁸⁾ 상의 이사는 상법상의 이사로서, 법인등기부 상 이사로 등기된 자를 의미한다⁴⁹⁾고 보아야 하는데, 이 사건 공동행위에 관

45) 피심인 엘지생활건강은 2001.4.1. (주)엘지화학(이하 ‘엘지화학’이라 한다)으로부터 분할, 신설되었다.

46) 공정거래위원회 2006.12.26. 의결 제2006-293호.

47) 대법원 2007.11.29. 선고 2006두18928 판결.

48) 위반사업자의 이사 또는 그 이상에 해당하는 고위 임원이 위반행위에 직접 관여한 경우 100분의 10 이내에서 임의적 조정과징금을 가중하여 산정한다. IV. 3. 나 (5).

여한 피심인들의 임직원들이 법인등기부 상에 등기된 자이거나 그 이상의 고위임원에 해당한다는 증거가 없음에도 불구하고 피심인들에 대한 과징금을 산정함에 있어서 의무적 조정과징금의 5%를 가중한 것은 위법하다고 판단하여 위원회의 피심인들에 대한 원심결 과징금납부명령을 각 취소하였다.⁵⁰⁾

공정거래위원회는 이러한 법원 판결의 취지에 따라 양 피심인들에 대한 원심결의 과징금납부명령 중 일부를 취소하였다.

제4절 불공정거래행위(재판매가격유지행위 포함) 규제의 발전과 공정한 시장질서의 확립

1. 주요 내용

2000년대 말 공정거래법상 불공정거래행위 및 재판매가격유지행위의 규제와 관련하여 중요한 법리적 쟁점이 제기되었으며, 최근 이에 대한 공정거래위원회의 법집행 역시 몇 가지 특징을 찾아 볼 수 있는데, 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 2007년 11월 22일 포스코의 열연코일 공급거절 사건에서 내려진 대법원 전원합의체 판결⁵¹⁾을 계기로 공정거래법 제3조의2가 금지하는 시장지배적지위의 남용행위와 동법 제23조 제1항의 불공정거래행위의 관계에 관하여 많은 논란이 제기되었다. 종전에 양자의 관계와 관련하여 특별법·일반법의 관계라고 이해하는 것이 다수의 견해였으나, 위 대법원 판결은 양자의 위법성 판단기준인 부당성을 독자적인 의미를 가지는 것으로 해석해야 한다고 판시함으로써 향후 공정거래위원회는 경쟁당국으로서 불공정거래행위에 대한 법집행 방향의 예측가능성을 확보하고 중복규제에 대한 우려를 해소하기 위해서 이에 관한 입장을 명확히 정립해야 할 과제를 안게 되었다.

49) 대법원 2008.10.23. 선고 2008두10621 판결.

50) 서울고등법원 2010.5.12. 선고 2009누17928, 서울고등법원 2010.5.12. 선고 2009누17935 판결.

51) 대법원 2007. 11. 22. 선고 2002두8626

둘째, 공정위는 경쟁당국으로서 한편으로 시장에서 자유로운 경쟁을 제한할 우려가 있는 사업자의 행위를 규율함으로써 관련시장의 경쟁을 촉진하고 자원배분의 효율성을 증진하는 것을 주요 임무로 하지만, 다른 한편으로 불공정한 경쟁수단을 통해 경쟁사업자 및 소비자에 대하여 피해를 야기하는 행위를 규율하는 것 또한 주요 사명이라고 할 것이다. 특히 2008년 이후 전세계적 경제위기 속에서 중소기업 및 서민생활에 어려움을 가중시키는 시장의 공정한 거래질서를 위반하는 행위가 우려됨에 따라, 공정위는 서민생활과 밀접한 분야를 중점감시업종으로 선정하고 소비자가 체감할 수 있는 법 집행의 실질적 효과를 거두기 위해 노력하였다.

즉, 공정위는 2008년 경제위기 속에서 소비자가 체감하는 피해를 최소화하기 위하여 중점감시업종으로 서민생활과 밀접하게 연관된 이동통신, 교육, 의료, 석유, 자동차 등 5개 업종을 선정하여, 불공정행위에 대한 감시 및 예방활동을 강화하였고, 2009년 역시 식음료, 교육 관련 업종, 문화콘텐츠 등을 선정하여 지속적으로 감시·시정하는 노력을 하였으며, 특히 서민생활 밀접 분야 및 공기업 활동과정에서 발생한 다수의 불공정거래행위를 적발·시정하였다.

셋째, 특히 국민의 건강에 직접적으로 영향을 미치는 의료산업에 만연된 불공정거래행위의 일소 및 소비자피해의 실질적 구제를 위해 노력하였다. 즉, 제약사의 의료인 및 의료기관에 대한 음성적 리베이트 제공행위를 적발·시정하였을 뿐만 아니라 향후에도 이러한 관행의 재발을 실효적으로 예방하기 위하여 「의약품 거래에 관한 공정경쟁규약」의 개정(안)을 승인하였으며, 사업자의 법 위반행위와 관련된 소비자의 실질적 피해구제가 이루어질 수 있도록 공정거래법 위반사건에 대하여 최초로 집단분쟁조정절차를 개시한 것은 법집행의 실효성 확보차원에서 의의가 크다.

넷째, 불공정거래행위 중에서 사적분쟁 성격이 강한 행위에 대하여 행정적 제재에 그치지 않고 당사자간 합의를 통해 분쟁을 해결하는 조정제도가 도입되어 시행되었다. 조정대상은 대형유통업체의 판촉비 전가, 부당반품 등 거래상 지위남용, 사업활동방해 등 위법성이 크지 않은 행위로서 피해기업이 공정거래위원회 또는 한국공정거래조정원에 조정을

신청하고 조정이 성립되면 시정조치·과징금 등을 면제하도록 하였다. 동제도 도입을 통하여 불공정거래행위로 인하여 피해를 입었음에도 불구하고 보복이 두려워 공정위에 신고를 기피하거나 비용·시간 등의 문제로 손해배상소송을 제기하기도 어려운 경우에 신속하고 효과적인 피해구제가 가능하게 되었다.

다섯째, 경품류제공행위에 대한 규제완화가 이루어졌다. 즉, 2009년 공정거래위원회는 경제활성화를 위해 범정부적으로 추진하는 규제완화 방침에 부응하여 기업의 창의적인 마케팅 활동을 촉진하고, 소비자 선택의 폭을 넓히기 위해서 경품규제를 대폭 개선하였다. 즉, 일률적인 경품규제는 기업의 창의적인 마케팅 활동을 저해하고 소비자에게 이익이 되는 다양한 서비스 제공 등 사업자간 경쟁을 방해할 수 있으므로, 2009. 6. 17. 규제개선 차원에서 ‘경품류제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준지정고시’를 개정하여 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 소비자경품 규제를 폐지하고, 다만, 소비자현상경품 규제는 폐지할 경우 사행심을 조장하여 공정거래를 저해할 우려가 있어 현행대로 유지하되, 5년 주기로 규제의 타당성을 재검토하여 존속 여부를 결정하기로 하였다.

<표1> 개정 경품고시의 주요내용

구 분	종 전	개 정
소비자경품	· 거래가액의 10% 초과금지 다만, 경품류가액이 5,000원 이하인 경우 허용	폐지
소비자현상경품	· 예상매출액의 1% 또는 500만 원 초과 금지 다만, 경품류가액 합계액이 1,000만 원 이하인 경우 1%초과 허용	· 현행유지 · 5년 주기로 규제의 타당성을 재검토하여 존속여부를 결정

주) 소비자경품 : 상품이나 용역의 거래에 부수하여 제공되는 경품

소비자현상경품 : 상품이나 용역의 거래에 부수하여 현상(예: 추첨)의 방법으로 제공되는 경품

마지막으로 최저 재판매가격유지행위의 규제를 완화하여야 하는지에 관한 논란이 제기되었다. 특히, 2007년 미국 연방대법원이 Leegin 판결에서 기존의 판례이론과는 달리 최저 재판매가격유지행위에 대해서도 당연위법의 원칙이 아닌 합리성의 원칙을 적용하여야 한다고 판시한 것을

계기로 최저재판매가격유지행위를 당연위법으로 규정하고 있는 우리나라 공정거래법 제29조가 위헌이라는 주장이 제기되기도 하였다.⁵²⁾ 이에 대하여 공정거래위원회는 정치한 경제분석을 통하여 최저 재판매가격유지행위를 통한 소비자후생의 증가는 예외적인 상황에서만 가능한 것으로서 최저 재판매가격유지행위의 위법성을 판단함에 있어서는 여전히 신중한 접근이 필요하다는 보고서를 발표하기도 하였다(반독점 경제분석 동향 보고서 제 7호, “최저 재판매가격유지행위에 대한 경제분석”, 2010).

2. 불공정거래행위의 시정

공정거래위원회는 2008년 이후에도 특히 서민생활에 직접·간접적으로 영향을 미치는 거래분야를 중심으로 지속적으로 각종 불공정거래행위를 적발하여 시정조치를 내렸다. 공정거래위원회가 2008년부터 2009년까지 재판매가격유지행위를 포함한 불공정거래행위를 적발하여 시정조치를 내린 것은 모두 1,011건이었다. 조치유형별로 살펴보면, 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 경고(576)와 시정명령(4266건)이 많았고, 상당수의 사건에서 과징금을 부과하였다. 한편 고발은 단 한 건도 이루어지지 않았으며, 1999년 이후에 사용되지 않았던 시정권고가 2009년도에 9건 내려졌다.

<표2> 불공정거래행위 조치유형별 시정실적('08~'09)

(단위:건)

	2008	2009	소계	누계
고 발	0 (0)	0 (0)	0 (0)	79 (17)
시정명령	312 (40)	114 (27)	426 (67)	3,639 (1,037)
시정권고	0	9	9	744
경고	253	323	576	2,927
계	565	446	1,011	7,389

52) '한국캐러웨이골프(주)의 골프채 재판매가격유지행위 건'과 관련하여 동 회사는 서울고법에 공정거래법 제29조 제1항에 대한 위헌법률심판제청을 신청하였으나 동 법원은 이를 기각하였고(2010. 4. 21), 동 회사는 다시 헌법재판소에 헌법소원을 제기하였다(2010. 6. 15).

1. 부당지원행위, 재판매가격유지행위, 부당한 국제계약 포함
2. ()은 과징금

이를 다시 불공정거래행위 유형별로 살펴보면, 아래 <표 3>에서 보는 바와 같다. 우선, 경품고시를 위반한 부당한 과다 경품류제공행위, 신문고시를 위반한 과도한 무가지 등의 제공행위 및 제약사의 의료기관 종사자에 대한 음성적 리베이트 제공 등 부당한 고객유인행위에 대한 집행실적이 783건으로 여전히 많았고, 거래상 지위의 남용행위 역시 이전 기간보다 증가하여 다수가 적발되어 시정조치를 받았다(148건). 그밖에 구속조건부 거래행위(20건), 부당한 거래강제행위(16건), 사업활동방해행위(15건), 부당한 거래거절행위(7건), 재판매가격유지행위(3건) 등에 대한 법집행이 지속적으로 이루어졌다. 다만, 차별적 취급행위에 대한 시정조치는 3건에 불과하였고, 부당 임대행위 등 경쟁사업자 배제행위에 대한 시정실적은 찾아볼 수 없다.

<표3> 불공정거래행위 유형별 시정실적('08~'09)

(단위:경고이상, 건)

	부당한 거래 거절	차별적 취급	경쟁 사업자 배제	부당한 고객 유인	거래 강제	거래상 지위 남용	구속 조건부 거래	사업 활동 방해	재판매 가격 유지	기타	계
2008	6	2	0	453	7	70	5	13	4	0	560
2009	1	1	0	330	9	78	15	2	2	0	438
소계	7	3	0	783	16	148	20	15	6	0	998
누계	265	179	31	3,083	207	1,313	199	59	206	1,699	7,240

1. 부당지원행위 제외
2. 기타 불공정거래행위는 1998년까지는 부당한 표시·광고행위 포함, 부당한 국제계약 등임

또한 2007년 공정거래법 개정으로 도입된 공정거래조정원에 의한 조정 역시 활발하게 이루어졌다. 아래 <표 4>에서 보는 바와 같이 2008년부터 2009년까지 총 345건의 조정절차가 개시되어, 그 중 조정절차가 완료된 234건 중 174건에서 조정이 성립되었다(74%). 불공정거래행위의

유형별로 살펴보면, 사적 분쟁의 성격이 특히 강한 거래상 지위의 남용 관련 사건이 가장 많아서 135건에서 조정절차가 완료되었고 그 중 91건(67%)에서 조정이 성립되었다. 이에 반하여 사적 분쟁의 성격보다는 시장에서 경쟁질서에 영향을 미치는 차별적 취급, 경쟁사업자 배제, 부당한 고객유인, 거래강제, 또는 구속조건부거래 등은 조정실적이 극히 미미하였다.⁵³⁾

<표4> 공정거래분쟁조정협의회 조정실적('08~'09)

(단위: 건, %)

	조정절차 완료						기각		조정절차 중단		합 계		
	조정성립		조정불성립		소계		'08	'09	'08	'09	'08	'09	총 계
	'08	'09	'08	'09	'08	'09							
부당한 거래거절	7	6	2	4	9	10	1	0	1	1	11	11	22
차별적 취급	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	2
경쟁사업자 배제	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
부당한 고객유인	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1
거래강제	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
거래상 지위남용	36	55	18	26	54	81	10	6	21	22	85	109	194
구속조건부 거래	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1
사업활동 방해	4	3	1	1	5	4	1	1	1	3	7	8	15
기타	13	47	1	7	14	54	0	2	11	29	25	85	110
계	63 (74.1)	111 (74.5)	22 (25.9)	38 (25.5)	85	149	12	9	34	56	131	214	345

* 기타: 분쟁조정신청 이유 없음

53) 참고로 공정거래법 시행령은 구속조건부거래, 공동의 거래거절, 계열회사를 위한 차별 및 집단적 차별, 경쟁사업자를 배제할 우려가 있는 부당염매의 경우에는 분쟁조정을 신청할 수 없도록 규정하고 있다(법시행령 제 53조의4 제3항).

가. 부당한 고객유인

□ (주)글락소스미스클라인 등 7개 제약사업자의 부당한 고객유인 행위 등(2009. 5. 12)

위 회사 등 7개 제약사는 자사 약품 처방에 영향을 미칠 수 있는 의료인, 의료기관 등에 대하여 ① 제품설명회 등을 통한 지원, ② 고문료·자문료 방식의 지원, ③ 세미나·학회 등의 지원, ④ 시판 후 조사(PMS) 명목의 지원, ⑤ TV·컴퓨터·의료기기 등 각종 물품 및 용역 제공, ⑥ 기타 현금성 지원 등의 방법으로 현금, 상품권, 물품 등을 지원하고 편의를 제공하였다. 또한 (주)대웅제약은 자신의 오리지널 의약품의 원료 물질특허가 만료되자, 비경쟁사업자들을 활용하여 낮은 복제약 가격을 설정함으로써, 복제약 출시를 준비하고 있던 유한양행 등 8개 경쟁사의 시장 진입을 지연·방해하였고, 한국MSD(주)는 자사 의약품(프로페시아)과 경쟁하는 신규 출시된 의약품(알로피아정)에 대해 인도산이라고 허위 비방하는 등의 방식으로 경쟁업체의 영업활동을 방해하였다.

이에 대하여 공정위는 자사 약품 처방에 영향을 미칠 수 있는 의료인, 의료기관 등을 정상적인 거래관행에 비추어 부당하거나 과도하게 지원하여 경쟁사업자의 고객을 자기와 거래하도록 유인한 (주)글락소스미스클라인 등 7개사의 행위를 부당한 이익에 의한 고객유인행위로, (주)대웅제약이 비경쟁사업자들로 하여금 낮은 가격으로 자사 복제약가격을 설정하도록 함으로써 타 경쟁사의 시장진입을 지연·방해한 행위 및 한국MSD(주)가 경쟁사의 신규 출시 의약품을 허위 비방하여 영업활동을 방해한 행위를 기타의 사업활동방해로 판단하고 시정명령 및 총 204억8천2백만원의 과징금을 부과하였다.

이러한 조치는 지난 2006년부터 추진해 온 대표적인 규제산업인 보건의료 산업에 대한 경쟁촉진시책의 일환으로 2008년의 경우 특히 국내에서 활동하는 주요 다국적 제약회사의 음성적 리베이트 제공행위 등을 적발했다는 데에 큰 의미가 있다. 또한, 대웅제약의 사업활동방해행위에 대한 조치는 복제의약품 출시 지연 및 방해에 대한 우리 위원회 최초의 시정조치로서 오리지널 의약품에 대한 특허를 보유한 제약사들이 특허권의 정당한 행사를 넘어, 자신의 독점권을 부당하게 연장하려는 행태에

경종을 울린 것으로 평가된다.

한편, 공정위는 2009년 12월 18일 제약업계의 의료인 및 의료기관에 대한 음성적 리베이트 제공행위를 방지하기 위하여 한국제약협회가 2차례에 걸친 제약사에 대한 시정조치(2007. 12, 및 2009. 1.) 이후 「의약품 거래에 관한 공정경쟁규약」의 규범력·실효성 제고차원에서 심사 요청한 위 규약의 개정(안)을 승인함에 따라 제약시장의 표준적인 공정경쟁규약을 마련하였다. 상기 규약 개정으로 인해 규약의 실효성이 제고되고, 규약운영의 책임성 및 객관성·투명성이 강화될 것으로 기대된다. 아울러 공정위는 위 협회의 개정 규약을 행위규범으로 인정하여 향후 의약품 리베이트의 부당성 판단기준으로 활용할 예정이다.

<규약의 주요내용>

- ① 정상적인 상거래 관행상 허용되는 의료인(의료기관)에 대한 금품류 제공행위별 준수원칙을 구체화
- ② 주요 금품류 제공행위에 대해서는 협회를 통하도록 하거나 협회에 사전 또는 사후 신고하도록 함으로써 협회의 자율 통제·감시 기능을 강화
- ③ 협회 내 규약심의위원회에 외부인사가 과반수 참여하도록 함으로써 자율감시기능의 객관성 및 투명성을 확보

나. 거래강제

□ (주)페르마에듀 등 5개 학원사업자의 끼워팔기행위(2009. 1. 13)

(주)페르마에듀, 토피아에듀케이션(주), (주)정상제이엘에스, (주)영도교육, (주)코리아폴리스쿨 등 5개 사업자들은 오프라인 강의를 등록하는 학생들에게 온라인 강의를 의무적으로 수강하도록 하였다. 이에 대하여 공정위는 이 사건 행위가 거래강제 행위 중 끼워팔기에 해당한다고 판단하고 시정명령과 함께 과징금 총 1억 5천3백만원을 부과하였다.

이 사건 시정조치는 사교육 시장에서 관행적으로 이루어지고 있던 부당한 끼워팔기 행위를 공정거래법으로 규율한 최초의 사례로서 큰 의미를 갖는다. 특히, 전국 각지에 분원을 두고 있는 대형학원을 중심으로

위법행위를 시정함으로써, 실제로는 전국 168개 개별학원의 위법행위를 시정한 효과를 나타내며, 특히 소득 대비 교육비 지출비중이 높은 일반 소비자들의 가계상황을 고려할 때, 소비자의 체감도가 높은 법집행 사례로 평가된다.

다. 거래상 지위의 남용

□ (재)아산사회복지재단(서울아산병원) 등 8개 대형종합병원의 거래상지위의 남용행위 등(2010. 2. 4)

위 병원 등 8개 대형종합병원은 주진료과의 선택진료 신청 환자에게 진료지원과의 선택진료를 자동적용할 수 있도록 약정하거나 아무런 약정없이 진료지원과에 선택진료를 적용하고 환자에게 비용을 징수하였으며, 의료법상 선택진료 자격이 없는 의사 등 비적격자의 진료에 대해 선택진료비를 징수하였다. 또한 삼성서울병원, 수원아주대병원은 별도 비용산정이 불가능하기 때문에 그 비용을 진료비에 포함시켜 공단이나 환자로부터 받게 되어 있는 치료재료에 대해, 진료비와 별개로 환자에게 중복적으로 치료재료비를 징수하였다.

이에 대하여 공정위는 8개 종합병원의의 선택진료비 부당징수 행위 및 2개 종합병원의 법정 환자부담 외 치료재료비 추가 징수행위를 거래상지위남용행위 중 불이익제공에 해당한다고 판단하고, 전자의 행위에 대하여 시정명령 및 과징금(총 3,040백만 원)을 부과하였고, 후자의 행위에 대하여 시정명령을 내렸다. 이 사건 조치는 국내 유력 대형종합병원의 진료비 징수과정에서의 부당행위에 대해 최초로 공정거래법을 적용하여 제재하였다는 데에 큰 의미가 있다.

또한, 선택진료비 부당 징수와 관련된 소비자의 실질적 피해구제(금전 배상)가 이루어질 수 있도록 한국소비자원을 통해 아래와 같이 집단분쟁조정절차를 진행함에 따라 이번 피해구제는 공정거래법 위반으로 피해를 본 소비자를 대상으로 개시된 최초의 대규모 집단분쟁조정 절차사례로 남게 되었다.

라. 구속조건부 거래

□ SK에너지(주) 등 5개사의 구속조건부거래행위 등(2009. 2. 3)

위 회사 등 5개 정유사업자는 자신들의 제품을 공급받는 주유소로 하여금 전량 자사제품 구매를 의무화하고, 이를 위반시 계약해지, 손해배상 등 제재를 가할 수 있도록 계약을 체결하였다. 또한 이들 사업자는 주유소가 석유제품을 주문하는 경우 대략적인 가격을 유선 등을 통하여 미리 고지하고, 출하 시점으로부터 일정 기간이 경과한 후 최종가격을 확정하여 월말에 정산한 사실이 있다.

이에 대하여 공정위는 위 5개 사업자가 주유소와 자사제품 전량구매를 조건으로 계약한 행위는 석유제품의 유통경로를 제약하여 관련 시장의 경쟁을 제한할 우려가 있는 배타조건부거래에 해당한다고 판단하고, 석유제품 주문시 가격을 정하지 않고 출하 시점으로부터 일정 기간 경과 후 최종가격을 확정해 정산한 행위는 자신의 거래상 지위를 남용하여 정유사간 가격경쟁을 회피하고 주유소 가격책정에 어려움을 초래하는 거래상 지위의 남용행위에 해당한다고 판단하여 시정명령을 내렸다.

□ 교학사의 구속조건부거래행위 및 부당한 표시행위 등(2009. 10. 30)

위 회사 등 8개 학습참고서 출판사는 자신과 거래하는 총판의 거래지역 등을 미리 정하고 이들 총판에 공급하는 학습참고서에 비표를 하여 관리하면서, 당초에 정한 거래지역 밖에 있는 서점에 학습참고서를 공급하는 경우 이를 적발·제재(경고, 강제기부 등)하는 등 총판의 거래지역 등을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하였다. 또한 위 8개 출판사를 포함한 10개 학습참고서 출판사는 2009학년도용 학습참고서를 출판함에 있어 재고 및 반품된 학습참고서의 표지 및 속지만 교체하여 활용하거나 새로 인쇄하여 출판하면서, 발행일을 허위 또는 기만하여 표시하였다.

이에 대하여 공정위는 8개 출판사가 총판의 거래지역 등을 제한하는 행위는 구속조건부거래행위에 해당하고, 10개 출판사가 발행일을 허위 또는 기만적으로 표시한 행위가 허위 또는 기만적인 표시행위(표시

광고법 제3조 제1항 제1호 및 제2호)에 해당한다고 판단하여, 전자의 행위에 대해서는 시정명령 및 시정명령을 받은 사실 통지명령을 내렸고, 후자의 행위에 대해서는 시정명령을 내렸다.

마. 사업활동방해

□ SK텔레콤(주)의 사업활동방해행위 등(2009. 1. 21)

위 회사는 PDA제조업체인 블루버드소프트(주)가 일반 소비자용 PDA폰 BM500을 개발완료하고 회 회사의 망 연동 시험을 통과하였으나 M500에 대한 일반 소비자들의 공동구매를 반대하면서 BM500 개통을 거부하였으며 이를 일반 소비자들에게 판매하는 것을 제한하였다. 또한 위 회사는 자사의 Ting요금제 가입자가 자사 무선인터넷 서비스인 NATE를 통해 콘텐츠를 구매하는 행위는 제한을 두지 않으면서, 접속이용사업자인 온세텔레콤을 통해 콘텐츠를 구매하는 행위는 원천적으로 차단하여 무선인터넷 서비스시장의 경쟁자인 온세텔레콤의 영업활동을 제한하였다.

이에 대하여 공정위는 위 회사가 블루버드의 PDA폰 관련 영업활동을 방해한 행위는 무선인터넷시장과 PDA폰 시장의 경쟁을 제한하는 부당한 사업활동 방해행위)에 해당하고, 자사 Ting요금제 가입자로 하여금 온세텔레콤의 콘텐츠를 구매할 수 없도록 한 행위는 거래상 지위의 남용 행위 중 불이익 제공에 해당한다고 판단하여, 전자의 행위에 대해서는 시정명령(PDA폰 판매대상 및 판매방법제한행위 금지) 및 과징금 5억원을, 후자의 행위에 대해서는 시정명령(행위금지명령) 및 과징금 12억 1천 5백 만원을 부과하였다.

이 사건 시정조치는 대표적인 과점시장인 이동통신시장의 주력 사업자들이 자사의 이용회원 및 네트워크 설비를 바탕으로 휴대폰 단말기 제조 시장, 무선인터넷 서비스 시장 등에서 강력한 영향력을 행사하여 이동통신시장과 관련된 틈새시장을 공략하는 중소기업 등의 사업활동을 제한하고 결과적으로 다양한 제품 및 서비스에 대한 소비자 선택권을 침해하는 행위를 시정한 점에서 의의가 있다.

차. 재판매가격유지행위

□ 롯데칠성음료(주) 등 4개 사업자의 재판매가격유지행위 등(2010. 1. 13)

위 회사를 포함한 4개 음료업체가 아래 표에서 보는 바와 같이 대형마트, 대리점 등에 대하여 재판매가격유지행위, 거래지역제한 등의 행위를 하였다.

업체명	범위반내용	주요 행위사실
롯데칠성	대형마트 등에 대한 재판매가격유지행위	· 대형마트 등에 대한 주기적 현장점검 및 가격협의를 통해 재판매가격(소비자판매가격)을 준수하도록 강제 · 대형마트 등에 대한 납품가격 인상에 앞서 대형마트 등의 소비자 판매가격을 롯데칠성이 책정한 수준으로 먼저 인상하도록 종용 · 대형마트 등의 가격할인 행사시 소비자판매가격을 사전에 롯데칠성과 협의하고 승인받도록 함
	대리점에 대한 재판매가격유지행위	· 대리점에 대한 철저한 현장점검을 통해 대리점으로 하여금 롯데칠성이 정한 재판매가격을 준수하도록 강제
	대리점에 대한 거래지역 제한	· 대리점에 대한 철저한 현장점검을 통해 대리점이 정해진 거래지역을 준수하도록 강제

업체명	범위반내용	주요 행위사실
코카콜라	대형마트 등에 대한 재판매가격유지행위	· 대형마트 등에 대한 주기적 현장점검 및 가격협의를 통해 대형마트 등이 재판매가격(소비자판매가격)을 준수하도록 강제 · 대형마트 등에 대한 납품가격 인상에 앞서 대형마트 등의 소비자 판매가격을 롯데칠성이 책정한 수준으로 먼저 인상하도록 종용 · 대형마트 등의 가격할인 행사시 소비자판매가격을 사전에 롯데칠성과 협의하고 승인받도록 함
해태음료	대리점에 대한 재판매가격유지행위	· 현장점검을 통해 대리점으로 하여금 해태음료가 정한 재판매가격을 준수하도록 강제
동아오츠카	대리점에 대한 재판매가격유지	· 현장점검을 통해 대리점으로 하여금 동아오츠카가 정한 재판매가격을 준수하도록 강제

이에 대하여 공정위는 자신의 상품을 취급하는 대형마트, 대리점 등에 대해 협의·계약·지정 등을 통해 정해진 가격 이상으로 음료를 재판매할 것을 강제한 행위는 재판매가격유지행위에 해당하고, 대리점에 대하여 거래지역·거래상대방을 제한하는 행위는 구속조건부거래에 해당한다고 판단하여, 전자의 행위에 대해서는 시정명령과 함께 과징금 총 9억 4,000만 원을 부과하고, 후자의 행위에 대해서는 시정명령을 내렸다.

제5절 경쟁제한적 규제 개선을 통한 시장구조의 선진화 추진

1. 개요

정부는 특정 산업에 참여하여 사업을 영위할 수 있는 사업자의 규모나 수를 제한하는 진입규제에 대한 개선을 꾸준히 행하여 오고 있다. 그러나 통계청에 따르면 신규기업의 진입률¹⁾은 2002년 20.6%에서 2008년 12.2%로 낮아졌고, 고용창출률²⁾ 역시 2002년 13.7%에서 2008년 7.6%로 크게 떨어졌다. 2009년 9월 현재 규제개혁위원회에 등록된 규제는 총 5,088건으로 이중 경제적 규제는 2,179건(43%)이며, 이 중 진입규제는 768건(경제규제의 35%)으로 주로 의료복지, 환경, 물류운송 등의 분야에 집중되어 있다.

공정거래위원회는 우리경제가 선진시장경제로의 도약을 위해서는 이러한 진입규제를 정비하여 경쟁촉진적인 시장구조로 전환하는 것이 시급함을 인식하고 2009년에 들어서 1단계와 2단계에 걸쳐 진입규제 개선 작업을 추진하였다.

먼저 1단계 진입규제 개선작업은 2009년 4월 전문가회의 등을 통해 총 60개 과제를 정비과제로 선정하여 한국개발연구원(KDI), 산업연구

1) 전체 기업들 가운데 신규로 창업한 기업의 비율(t년도의 신규기업 진입률 = (t년 창업한 기업수) / (t년 전체 기업수)]

2) 총 고용자 가운데 신규 기업에 고용된 종사자의 비율 [t년도의 고용창출률 = (t년 신규기업 고용자수) / (t년 전체 고용자수)]

원(KIET), 한국규제학회 등에 연구용역을 의뢰하였고, 이후 이해관계자 의견수렴을 위한 공개토론회 개최, 관계부처 의견수렴 및 국가경쟁력강화위원회와 국무총리실에서의 미합의과제 조정 등을 거쳐 최종적으로 26개 과제에 대한 개선방안을 확정하였다.

2단계 진입규제 개선작업은 2009년 11월 보건·의료, 유통, 항공운송 등 서비스분야와 공적 독점분야 등 총 35개 과제를 정비과제로 선정하여 한국개발연구원(KDI), 한국산업조직학회, 한국법제연구원 등에 연구용역을 의뢰하였고, 이후 이해관계자 의견수렴을 위한 간담회 개최, 관계부처 의견수렴 및 국가경쟁력강화위원회와 국무총리실에서의 미합의과제 조정 등을 거쳐 최종적으로 20개 과제에 대한 개선방안을 확정하였다.³⁾

1단계 진입규제 개선작업은 글로벌스탠더드에 맞지 않는 규제를 정비하여 시장을 활성화한다는 기본방향 아래 공적 독점영역을 축소하고 민간 사업영역을 확대, 장기간 지속되어 온 독점적 기득권을 해소하고 경쟁도입, 불합리한 진입요건 완화로 신규사업자의 진입 촉진이라는 세 가지 기본원칙의 실현에 중점을 두고 추진하였다.

2. 주요 추진성과

가. 진입규제 개선사업

1) 2009년 1단계 진입규제 개선사업

가) 공적 독점영역을 축소하고 민간 사업영역을 확대

(1) LNG 충전소 운영사업자 범위 확대

한국가스공사가 독점 수행하고 있는 LNG 충전소 운영사업을 일반도시가스사업자 등도 사업 참여가 가능하도록 개선하였다. 이를 통해 LNG 충전소별 경쟁촉진으로 LNG 가격인하가 기대되며 LNG 충전소 인프

3) 2단계 개선과제는 2010년 4월 28일 제21차 국가경쟁력강화위원회 회의에서 최종 확정되었다.

라 확충을 위한 민간기업의 투자활성화로 전국 주요 거점 100곳에 LNG 충전소 설치시 최소 2천억 원의 투자효과가 발생할 것으로 기대되었다.

(2) 주택분양보증시장의 독점구조 개선

대한주택보증(주)가 독점하고 있는 주택분양보증업무⁴⁾를 개선하였다. 경쟁이 부재한 주택분양보증시장에서 대한주택보증(주)는 막대한 순이익(2008년 당기순이익이 2,073억 원)을 향유하며 주택건설업체의 분양보증기관 선택권을 원천적으로 제한하여 왔다. 이에 주택분양보증 업무수행 기관 지정요건 및 절차를 신설하고 「공공기관 선진화 계획」에 따라 경쟁도입 및 대한주택보증(주)의 민영화 추진을 통해 주택분양보증시장의 독점구조를 경쟁구조로 전환하는 기반을 마련하였다. KDI 연구결과(2009년)에 의하면 경쟁도입시 보증료 인하를 통해 소비자후생이 매년 450억 원 이상 증가할 것으로 기대되었다.

(3) 우체국의 신용카드 배송업무를 민간에 개방

우체국이 독점하고 있는 신용카드 배송업무를 민간배송업체(국제정보통신, 제니엘익스프레스, 성호라인 등)도 참여가 가능하도록 허용하였다. KDI는 이를 통해 소비자의 다양한 욕구에 부응하는 카드배송이 가능해지고 배송서비스 수요자인 신용카드사들이 우체국보다 저렴한 민간배송업체를 이용할 수 있게 됨에 따라 연간 60~100억 원 가량의 배송비용 절감효과를 달성할 수 있을 것으로 추산하였다.

(4) 민간측량업자의 업무범위 확대 등

대한지적공사가 전국토의 97%를 측량 독점(민간측량업자의 측량가능 지역은 3%에 불과)하는 것을 민간참여 범위를 확대(2012년까지 22% 개방)하였고, 산촌개발사업을 산림조합, 산림조합중앙회, 한국농촌공사만으로 제한하는 것을 민간사업자도 참여 가능하도록 허용하였다.

또한 경륜·경정사업의 수탁범위를 지방공사나 지방공단으로 제한하는 것을 민간으로 확대하였고, 정부지정제도에 의한 각종 검사(하수처리시설 기술진단, 소방기기 검사, 특수의료장비품질 검사)나 교육(방

4) 주택분양보증은 분양사업자가 파산 등의 사유로 분양계약을 이행할 수 없게 되는 경우, 보증기관이 주택분양의 이행 또는 납부한 계약금 및 중도금의 환급을 책임지는 보증

화관리자 안전교육·위험물관리자안전교육, 유해화학물질 안전교육)기관 독점구조를 등록제로의 전환을 통해 경쟁구조로 개선하였다.

나) 장기간 지속되어 온 독점적 기득권을 허물고 경쟁도입

(1) 주류납세병마개 제조자 지정 확대

지난 37년간 2개 사업자(삼화왕관, 세왕금속공업)에 의해 분할되어 독점공급이 이루어지고 있는 납세병마개시장에 경쟁의 압력을 불어넣었다. 그간 납세병마개시장은 안정적인 독점권이 보장되는 구조 하에 초과이익을 R&D나 기술개발 등에 투자할 유인이 없었다. 이에 경쟁의 압력이 작용하도록 우선적으로 납세병마개 제조사를 1개 추가 지정하고 추가 지정에 따른 결과를 평가하여 지정확대여부를 결정하도록 하였다. 이를 통해 주류제조자의 다양한 병마개 선택권이 보장되고 기술경쟁을 통해 병마개 제조기술이 향상되는 경우 세계적 병마개 제조사의 출현도 가능하리라 기대하였다.

(2) 지정장치장 화물관리인 경쟁체제 도입

관세무역개발원(구 관우회)이 사실상 독점하고 있는 지정장치장⁵⁾의 화물관리인에 새로운 경쟁사업자가 지정될 수 있는 제도적 기반을 마련하였다. 그간 화물관리인 지정기준 및 재지정절차가 없어 지정권자인 세관장에 의해 관세무역개발원이 장기간 독점 지정되면서 독점적 기득권이 보장되고 보관서비스 품질을 제고할 유인이 없어 화주들의 불만을 야기하였다. 이에 화물관리인 지정기준 및 재지정절차를 마련하여 새로운 화물관리인을 경쟁사업자로 지정할 수 있게 됨에 따라 보관수수료 인하 및 보관서비스 질 향상을 기대할 수 있게 되었다.

(3) 도선사 진입규제 완화

도선사의 경우 과도한 면허요건(6천톤 이상 선장으로 5년 이상 승무경력)으로 도선사 공급부족이 우려되고 도선이용자의 피해 사례(음주도선, 야간도선 거부 등)가 발생하고 있다. 또한 순번제 형식으로 도선이 이루어지고 도선사 면허 취득 후 정년(65세)까지 면허가 보장되는 등 도

5) 통관물품 중 정밀검사가 필요한 관리대상화물(총기, 도검류 등)을 보관하고 검사하는 장소

선사간 경쟁부재로 인해 도선서비스의 질을 제고하려는 유인이 부족하여 이에 대한 개선이 시급하였다.⁶⁾

이에 도선사에 대한 평가제도를 강화하고 면허갱신제를 도입하여 기존 도선사의 독점적 기득권을 해소하고, 국제기준에 맞춰 도선사수 증원여부 검토 및 순번제 개선으로 도선서비스의 질 향상과 도선료 인하를 통한 항만비용 절감 및 항만경쟁력 제고를 기대할 수 있게 되었다.

다) 불합리한 진입요건 완화로 신규사업자의 진입을 촉진

(1) 대량화물화주의 해운업 진입제한 완화

대량화물(철광석, 발전용 석탄, 천연가스, 원유) 화주나 화주가 지배(지분 30%이상)하는 법인의 해운업 등록이 제한되는 등 대량화물화주의 해운업 진출제한으로 안정적인 운송경로 확보 및 원가절감을 통한 경쟁력 강화기회가 제한되고 있으며, 대량화물화주의 지분소유제한으로 합작선사 참여유인이 적어 선·화주 협력모델 활성화를 저해하기도 하였다.⁷⁾ 이에 대량화물화주의 지분 소유제한범위를 30%에서 40%로 완화하여 대량화물화주의 합작선사 참여 유인을 제고하였다. 이를 통해 향후 대량화물화주의 안정적 운송보장 및 원가절감과 더불어 선·화주 협력모델도 활성화 될 수 있으리라 기대하였다.

(2) 자유무역지역의 입주자격 완화

제조업, 물류업 등으로 한정하는 자유무역지역 입주업종에 지식서비스업을 추가하도록 개선하였다. 자유무역지역 입주시 관세면제, 저렴한 임대료(국유지), 각종 세제혜택 등이 존재하므로 이러한 입주자격 개선을 통해 향후 지식서비스업의 수출경쟁력이 증대되리라 기대되었다.

(3) 주류제조업 및 종합주류도매업 면허기준 완화

주류제조 면허기준 중 제조시설 기준이 과도하게 높게 설정되어 있어 신규진입을 제한하고 있으며, 특히 대중주인 맥주의 제조시설이

6) 도선사(237명)의 평균연봉은 1억 650만 원으로 직업별 평균연봉 1위임

7) 합작선사를 통한 선·화주 협력모델의 사례로는 2005년 한국가스공사(28%)와 3개 해운사(대한해운 38%, 현대상선 18%, STX 18%)가 25억 원을 출자하여 LNG수송합작선사인 KOLT(코리아엘엔트레이딩)를 설립한 것을 들 수 있음.

과다하여 2개사(하이트맥주, 오비맥주)를 제외한 중소기업체의 진입이 사실상 불가능하여 다양한 주류의 출현을 막고 있다. 이에 주류생산시설 용량 기준을 대폭 완화함으로써 소규모 주류제조자의 신규진입을 촉진하고 다양한 주류가 생산되어 주류산업의 발전을 촉진하는 계기를 마련하였다.⁸⁾

또한 종합주류도매업 면허기준⁹⁾도 완화하여 주류 제조뿐만 아니라 주류 유통을 포함한 주류산업 전반의 경쟁을 촉진하는 전기를 마련하였다.

(4) 집단에너지공급지역내 열생산시설 허가요건 완화

집단에너지공급지역내 일정기준(예: 난방용 열생산용량 합이 20만kcal/h 이상인 경우)이상의 열생산시설(보일러 등)을 설치할 경우 지경부장관의 허가를 받도록 함으로써 사업자의 신규진입을 제한하고 소비자의 열원선택권을 박탈하는 문제를 야기하였다. 이에 집단에너지공급지역내 종교시설, 학교, 단독주택은 허가 없이 열생산시설(보일러 등)을 설치할 수 있도록 허용하여 소비자의 열원선택권을 확대하고 비용절감·에너지 효율 증대를 달성할 수 있게 되었다.

(5) 동물용의약품 도매상 허가기준 완화 등

동물용의약품 도매상 허가기준 중 자산요건(법인은 자본금 1억 원 이상, 개인은 자본평가액 1억 원 이상)을 폐지하여 적은 자본을 가진 소규모 사업자의 신규진입으로 창업이 활성화되고 경쟁이 촉진되도록 하였다.

또한 자동차대여업 등록기준 중 차고지 확보의무를 완화하고 영업소 설치지역제한을 폐지하여 차고지 감축 등 비용절감으로 렌트료가 인하되고 전국 어디서나 렌터카 이용이 용이해져 국민 편의가 증진될 수 있도록 하였다.

2) 2단계 진입규제 개선사업(보완)

8) 구체적인 주류생산시설 용량기준 완화내용은 2010.12.31.까지 주세법시행령 개정을 통해 확정할 예정이다.

9) 종합주류도매업 면허기준을 보면 인구 50만 이상 시의 경우 자본금 1억 원, 창고 165㎡이고 기타지역은 자본금 5천만 원, 창고 66㎡로 구체적인 종합주류도매업 면허기준 완화내용은 2010.12.31.까지 주세법시행령 개정을 통해 확정할 예정이다.

2009년 11월 2단계 진입규제 개선사업으로 보건·의료, 유통, 항공운송 등 일자리 창출 효과가 큰 서비스분야와 공적 독점분야 등 35개 과제를 선정하였고, 2010. 1월~3월 한국개발연구원, 한국산업조직학회, 한국법제연구원 등 전문 연구기관의 연구용역을 실시하고, 이해관계자 간담회 개최와 관계부처 의견수렴을 거쳐서 국가경쟁력강화위원회·국무총리실에서 미합의과제를 조정하여 20개의 과제를 확정하였다.¹⁰⁾

가) 일자리 창출 효과가 큰 서비스산업의 진입장벽을 완화

(1) LPG수입업 등록요건 완화

LPG(액화석유가스) 수입업 등록을 위해서는 연간 내수판매계획량의 35일분을 저장할 수 있는 저장시설(직접 소유 또는 1년 이상 독점임차)을 갖추어야 하여(석유 및 석유대체연료 사업법 시행령 §12, 동 시행규칙 §6), 신규진입이 제한되고, LPG 시장의 독과점 구조가 지속되는 문제가 있다. 이에 10.12.31일까지 임차에 의한 저장시설의 공동이용을 허용하고, 정부비축시설 여유공간 임대기간 연장(1년 이내 → 2년 이내)으로 저장시설 건립에 필요한 초기투자 비용경감으로 신규사업자의 진입을 촉진하기로 하였다.

(2) 석유수입업 등록요건 완화

석유수입업 등록요건으로 연간 내수판매계획량의 45일분 또는 7,500kl 중 많은 양을 저장할 수 있는 저장시설(직접 소유 또는 1년 이상 독점임차)을 갖추어야 하여(석유 및 석유대체연료 사업법 시행령 §12, 동 시행규칙 §6) 수입사의 신규진입을 저해하는 문제가 있다. 이에 10.12.31일까지 임차에 의한 저장시설의 공동이용을 허용하고, 정부비축시설 여유공간 임대기간 연장(1년 이내 → 2년 이내)으로 저장시설 건립에 필요한 초기투자 비용경감으로 신규사업자의 진입을 촉진하기로 하였다.

(3) LPG를 용기로 판매하는 경우의 지역제한 폐지

LPG를 용기(LPG통)로 판매하고자 하는 사업자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 하며, 허가받은 지역(관할 시·도)에서만 판매가

10) 나머지 15개 과제는 이해관계의 추가 조정 또는 영세사업자 보호방안 마련 후 추진하기로 하였다.

가능하여(액화석유가스의 안전관리 및 사업법 §3②), 소비자의 선택권이 제한되고 사업자간 담합을 조장하는 문제가 있다. 이에 2011.6.30일까지 이 제한을 폐지하기로 하였다.

(4) 석유제품 공급자 증명제도 폐지

석유제품 일반대리점 등록시 특정공급자와 거래계약을 사전에 체결하도록 의무화하여(석유 및 석유대체연료 사업법 시행규칙 §12①), 대리점의 정유사에 대한 종속관계를 심화시키고, 신규진입을 제한하는 요소로 작용하고 있다. 이에 2010. 12. 31일까지 이 제한을 폐지하기로 하였다.

(5) 경비업 허가요건 완화

경비업을 영위하기 위해서는 자본금, 시설 등 일정한 요건을 갖추어 지방경찰청장의 허가를 받아야 하여(경비업법 시행령 §3 별표1), 신규사업자의 시장진입을 제한하고 있는 문제가 있다. 이에 2010. 12. 31일까지 경비업 허가요건 중 자본금 요건을 완화(시설·호송경비 등 : 1억원→5천만원, 특수경비 : 5억원→3억원)하고, 교육장 구비요건을 삭제하기로 하였다.

(6) 휴양콘도미니엄업 등록기준 완화

휴양콘도미니엄업을 영위하기 위해서는 50실 이상의 객실 등 시설·설비 요건을 갖추어 시장·군수·구청장에게 등록하여야 하여(관광진흥법 시행령 §5 별표1), 신규사업자의 진입을 저해하고 다양한 형태의 콘도 출현을 억제하고 있는 문제가 있다. 이에 2010. 12. 31일까지 등록요건 중 객실 수준을 50실에서 30실로 완화하기로 하였다.

(7) 농약수입업 등록요건 완화

농약수입업 등록요건으로 화학농약은 165제곱미터 이상의 보관창고를 갖추도록 제한하고 있어서(농약관리법 시행규칙 별표1), 신규진입을 저해하는 문제가 있다. 이에 2010. 12. 31일까지 요건을 완화(165㎡→99㎡)하기로 하였다.

(8) 항공기 슬롯조정 참여사업자 확대

항공기 슬롯¹¹⁾조정업무를 관장하는 스케줄협의회¹²⁾에 참여할 수 있는 항공사를 (주)대한항공, 아시아나항공(주)로 제한하여(항공기 운항시각 조정에 관한 지침 §4, §8), 신생 저가항공사는 스케줄협의회에 참여할 수 없어 슬롯배정이 불리하게 될 우려가 있다. 이에 2010. 6. 30일까지 신규 항공사가 원하는 경우 스케줄협의회 참여를 허용하고, 전략슬롯정책¹³⁾을 2011. 12. 31일까지 김포, 제주공항으로 확대 운영하기로 하였다.

(9) 소형항공운송사업 등록기준 완화

소형항공운송사업¹⁴⁾으로 등록하기 위해 여객보험, 화물보험, 기체보험, 전쟁보험, 제3자보험 및 승무원보험 등에 가입하도록 의무화되어(항공법 시행규칙 별표60), 등록 후 실제 운항까지 최소 3개월이 소요되므로 신규 사업자에게 과도한 부담으로 작용하는 문제가 있다. 이에 제3자보험 및 승무원보험은 현행대로 유지하고, 여객보험, 화물보험, 전쟁보험, 기체보험은 국토해양부의 실제 운항증명(AOC) 완료 전까지 가입유예하기로 하였다.

(10) 외항해상여객운송사업 면허기준 완화

외항해상여객운송사업을 영위하기 위해서는 사업의 종류(정기, 부정기) 및 항로별로 국토해양부장관의 면허를 받아야 하는데, 면허요건으로 일정한 수송수요기준 충족을 요구하여(해운법 §5) 신규진입을 차단하는 문제가 있다. 이에 2010. 12. 31일까지 면허요건 중 수송수요기준을 삭제하고, 외항여객운송사업자에 대한 고객만족도 평가제도를 도입하기로 하였다.

(11) 도매시장법인 지정제 개선

중도매인이 농수산물도매시장의 도매시장법인과 거래하기 위해서는 법인별로 담보제공 필요하나 중도매인은 복수의 담보제공이 어려워

11) 슬롯(SLOT)이란 특정 시간의 항공기 도착과 출발 시간대를 의미하며, 고객이 선호하는 슬롯확보가 항공사업자의 운항효율성을 결정하는 핵심요소이다.
12) 스케줄협의회는 공항별 수용능력을 감안한 슬롯조정기준 설정 및 변경을 건의할 수 있고, 주요 쟁점슬롯에 대한 조정심의 등을 담당한다.
13) 전략슬롯정책이란 슬롯 이행률이 낮은(80%미만) 항공사로부터 슬롯을 회수하여 신규항공사에 재배분하는 정책을 말하며 현재 인천공항에서만 운영하고 있다(항공기 운항시각 조정업무 세부운영지침 §15).
14) 승객 좌석수가 19인승 이하의 항공운송사업을 말한다.

하나의 도매시장법인과만 거래함에 따라 도매시장법인간 경쟁이 제한되는 문제가 있다. 이에 따라 2011. 6. 30일까지 법인과 중도매인간 담보를 통한 전속관계 해소를 위해 정산법인을 설립하여 중도매인은 정산법인에 담보 제공 후 복수의 도매시장법인과 거래가 가능하게 하고, 2010. 12. 31일까지 현재의 전국단위 도매시장법인 평가제도를 권역별·시장별 평가제도로 전환하여 부실법인의 퇴출을 유도하며, 도매시장사용료 상한(거래금액의 1천분의 5)을 인상하여 이 재원으로 물류시설 현대화 및 경매공간 확대에 투자하여 농수산물도매시장의 경쟁여건 조성에 활용하기로 하였다.

(12) 의약품 분류제도 개선

약사법에서는 의약품을 약국에서만 판매가 가능한 전문·일반 의약품과 약국외 판매가 가능한 의약외품으로 분류(제50조)하고 있고, 의약품을 재분류할 수 있는 제도가 있으나 실제 작동하지 않고 있어서 2000년 의약분업시 분류된 의약품 체계가 재분류가 이루어지지 않은 채 현행까지 유지되는 문제가 있다. 이에 2010. 12. 31일까지 의약품 재분류 신청권자를 제약사, 의사 및 약사관련단체에서 소비자단체 등으로 확대하고, 중앙약사심의위원회 ‘의약품분류소분과위원회’ 구성에 중립적인 공익대표를 확대(2인→4인)하여 의약품 재분류의 활성화를 기하기로 하였다.

(13) 건설기계 수급조절 관련 제도개선

수급조절 대상 건설기계(덤프트럭, 믹서트럭)의 영업용 신규 등록은 제한되나 등록된 건설기계를 말소하고 교체하는 경우에는 허용되는바, 건설기계 교체시 동일 기종·동일 규격(동일 규격이 없을 경우에는 가장 가까운 규격)으로의 교체만 허용하여(건설기계관리법 시행령 §3의3) 건설기계 수요자의 선택권이 제약되고 건설기계 국내외 제조사간 형평성이 저해되는 문제가 있다. 이에 이 규격제한을 폐지하였다.

나) 공적 독점영역을 축소하고 민간 사업영역을 확대

(1) 정밀안전진단 실시기관 확대

서해대교, 소양강댐 등 주요 1종 시설물에 대한 정밀안전진단을 한국시설안전공단(이하 ‘공단’)이 독점하고 있어서(시설물의 안전관

리에 관한 특별법 §8) 민간의 진단기술 발전 및 산업의 경쟁력 향상을 저해하며 공단의 진단비용도 민간에 비해 과도한 수준이라는 문제가 있다. 이에 공단 전담시설물을 점진적으로 민간에 개방하기로 하였다.

(2) 진단용 방사선 발생장치 검사기관 확대

식품의약품안전청장이 지정한 한국산업기술시험원, 한국전기전자시험연구원, 한국의료기기평가연구원, 한국의료기기기술원 등 5개 기관만이 진단용 방사선 발생장치(진단용X-ray장치 등)·방사선 방어시설(촬영실)의 안전검사업무를 수행(진단용 방사선 발생장치의 안전관리에 관한 규칙 §6)하고 있는 문제가 있다. 이에 2010. 12. 31일까지 검사기관 지정제를 등록제로 완화하기로 하였다.

(3) 농업기계화사업 위탁범위 확대

농업기계화사업 수탁자를 한국농어촌공사, 농협, 산림조합 등으로 제한하여(농업기계화 촉진법 §13) 민간사업자(농기계생산·연구·관리업체 등)의 참여가 제한되는 문제가 있다. 이에 2011. 6. 30일까지 농업기계화사업 위탁범위 제한규정을 삭제하기로 하였다.

(4) 환경성적표지 검증업무 민간개방

환경성적표지¹⁵⁾ 검증 및 인증업무를 한국환경산업기술원에서 독점 수행하는(환경기술개발 및 지원에 관한 법률 §18, §20) 문제가 있다. 이에 2010. 12. 31일까지 기업이 자원소모, 지구온난화, 산성화 등의 환경성 정보를 선택하여 별도로 인증할 수 있도록 개선하고, 2012. 6. 30일까지 검증업무를 일정 요건을 갖춘 공공·민간 연구소 등에 개방하기로 하였다.

(5) 건강기능식품영업자 교육기관 확대

보건복지부장관이 지정·고시하는 교육전문기관 또는 단체만이 건강기능식품영업자에 대한 교육을 수행하게 제한하며 (건강기능식품에 관한 법률 시행규칙 §18) 실제 지정된 기관 중 한국건강기능식품협회에

15) 환경성적표지제도는 음용수돗물, 천연가스 등과 같은 제품의 제조·유통·소비·폐기단계의 전 과정에서의 CO2 배출량, 산성화 등과 같은 6가지 환경성 정보를 소비자에게 제공하는 제도로써 2001.2월부터 시행하고 있다.

서만 독점교육이 이루어짐으로써 다양한 교육서비스 제공 및 교육의 질적 향상을 저해하고 있는 문제가 있다. 이에 교육기관을 추가로 지정하기로 하였다.

(6) 재활용사업공제조합 경쟁체제 도입

재활용사업공제조합이 재활용사업을 하기 위해서는 환경부장관의 인가를 받아야 하는바(자원의 절약 및 재활용촉진에 관한 법률 §27, §28) 제품·포장재별로 1개씩의 공제조합만이 인가되어 해당 제품·포장재의 재활용사업을 독점 수행하고 있다. 이에 2010. 12. 31일까지 재활용의무량, 수익구조 등을 분석하여 1개 품목분야에 대해 시범적으로 복수조합을 허용하여, 2011. 12. 31일까지 결과를 평가한 후 복수조합 도입을 확대할지 여부를 결정하기로 하였다.

(7) 농협의 군납우유 독점공급구조 개선

농협과 국방부의 수의계약을 통해 83년부터 농협중앙회 소속 7개 조합*이 백색우유를 군에 독점 공급하고 있어서 민간 유가공업체의 시장참여가 제한되어 가격 및 품질경쟁을 저해하고 있는 문제가 있다. 이에 원유수급제도를 정비하여 전국 단일 쿼터제를 시행한 후 경쟁체제 도입을 추진하기로 하였다.

나. 경쟁제한적 규제의 신설·강화 방지

1) 법령 등의 경쟁제한사항 심사지침 제정

공정거래위원회는 2010년 3월 17일 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제63조에 의한 법령 등의 경쟁제한사항 심사지침’을 제정하여 경쟁을 불필요하게 제한하는 정부규제의 신설·강화를 사전에 효과적으로 방지할 수 있는 계기가 마련되었다. 동 지침은 관계 행정기관의 장이 경쟁제한사항을 내용으로 하는 법령의 제·개정, 처분, 예규·고시의 제·개정 등의 경우에 적용된다. 동 지침은 법령 등의 경쟁제한사항의 유형을 ① 사업자의 수 및 사업영역을 제한하는 경우, ② 사업자의 경쟁능력을

제한하는 경우, ③ 사업자의 경쟁유인을 저해하는 경우, ④ 소비자의 선택 및 정보를 제한하는 경우 등 네 가지 유형으로 구분하고, 해당 법령 등이 관련시장 내의 경쟁에 부정적 영향을 미칠 우려가 있는지를 판단하는 경쟁제한사항 심사를 행하는데, 먼저 관련시장을 획정한 후, 관련시장내에서 경쟁에 미치는 영향을 경쟁제한사항의 유형에 기초하여 관련시장 구조, 상품 등의 가격 및 산출량에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 판단한다는 일반원칙과 구체적인 사례를 예시함으로써 법령협의 업무의 효율성을 높이고 있다.

2) 경쟁영향 평가도입

OECD는 정부의 규제가 경쟁을 과도하게 제한하는 지를 확인하고 그 결과를 바탕으로 규제를 재설계하는데 도움을 주기 위하여 「경쟁영향평가 툴킷(Toolkit)(이하 ‘툴킷’)¹⁶⁾을 마련하였는바, 경쟁영향평가 제도는 이 OECD 경쟁영향평가 툴킷을 기초로 우리나라 현실을 고려하여 2009년 7월 마련한 ‘경쟁영향평가 툴킷’을 통해 경쟁제한을 최소화 하는 방안을 마련하는 제도이다. 한국은 2007년 영국, 호주 등 일부 국가와 함께 OECD 경쟁영향평가 툴킷의 시범적용 국가로 선정되었으며, 이에 따라 공정위에서는 그동안 법령협의 단계에서 이를 적용하여, 규제당국에 보다 친경쟁적인 대안을 제시하여 왔다. 특히 2008년 말에는 국무총리실의 「규제영향분석서 작성지침」 개정으로 공정위가 정부 부처의 신설·강화 규제에 대하여 경쟁에 미치는 영향을 사전에 검토하는 경쟁영향평가제도가 도입되어 OECD 툴킷을 보다 적극적으로 활용할 수 있는 기반이 마련되었다.

공정거래위원회는 다음 [표]에서 보는 것과 같이 평가절차를 2 단계로 나누어 먼저 ① 예비평가에서 사업자의 수를 제한하는지 여부, 경쟁능력 및 경쟁유인을 저해하는지 여부, 소비자에게 주어지는 정보 및 선택을 제한하는지 여부를 판단한 후 경쟁에 미치는 영향이 있을 것으로 판단되는 경우에는 2차적으로 ② 심층평가를 실시하는데, 해당 규제가 기존

16) 경쟁영향분석 툴킷(Competition Assessment Toolkit)이란 정부의 규제가 경쟁을 과도하게 제한하지 않도록, 규제가 경쟁에 미치는 효과를 분석하여 “가장 경쟁을 덜 제한하는 대안(least-competition-restrained alternative)”을 도출하는 분석기법이다.

및 신규 기업에 미치는 영향, 가격 산출량 변동, 상품서비스의 품질 및 다양성, 혁신 및 성장에 미치는 영향 등을 종합적으로 분석하여 규제안이 경쟁에 어떠한 영향을 미치는지 심층 분석하고, 경쟁에 미치는 부정적 영향을 최소화하면서 정책 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 대안을 모색하여 해당 정부부처에 덜 경쟁제한적인 정책대안을 제시한다.

<p>예비평가 점검목록 (Checklist)</p>	<p>① 규제는 공급자의 수와 사업영역을 제한하는가? - 재화 또는 용역의 독점적 권리를 부여하는지 여부 - 영업 요건으로 면허·허가·인가 절차를 설정하는지 여부 - 시장 진입 또는 철수 비용을 크게 증가시키는지 여부 등</p> <p>② 규제는 공급자가 경쟁할 수 있는 능력을 제한하는가? - 가격을 통제하거나 상당한 영향을 미치는지 여부 - 상품을 광고 또는 마케팅 하는 자유 제한 여부 - 품질 기준을 설정하여 특정 공급자들을 유리하게 하는지 여부 - 특정 공급자들의 생산비용을 상당히 증가시키는지 여부 등</p> <p>③ 규제는 공급자가 적극적으로 경쟁하려는 유인을 약화시키는가? - 자율 또는 공동의 규제 장치를 새로 만드는지 여부 - 생산량, 가격, 판매, 비용 정보의 공개 요구 또는 장려 여부 - 특정 산업·공급자의 활동을 경쟁법 적용에서 배제하는지 여부</p> <p>④ 규제는 소비자에게 주어지는 정보나 선택을 제한하는가? - 소비자의 상품 선택·전환 능력을 제한하는지 여부 - 소비자에게 적절하고 유용한 정보가 제공되는지 여부 등</p>
<p>심층평가 분석과정 (5단계)</p>	<p>① 규제안에 대한 이해 - 규제의 구체적인 내용 및 규제가 추구하는 목적 파악 - 규제가 추구하는 목적이 사회적으로 타당한 것인지 검토 - 규제가 목적에 기여하는 이유 및 기여의 정도 파악</p> <p>② 관련 시장의 정의 - 규제가 직접 또는 간접적으로 영향을 미치는 시장을 구체적으로 정의하고, 경쟁영향분석의 대상 범위를 확정</p> <p>③ 관련 시장의 현황 파악 - 관련 시장의 경쟁의 양상과 특성을 정성적으로 묘사</p> <p>④ 경쟁영향분석 - 경쟁 제한의 범위 파악 : 규제 강화로 경쟁이 제한되는 시장(산업) 영역의 범위가 얼마나 광범위한지 여부 - 경쟁 제한의 효과 평가 : 시장(산업)에서의 사업자의 자유로운 사업 활동을 침해하는지의 정도</p> <p>⑤ 대안의 제시 - 규제 신설·강화로 인한 사회적 혜택보다 경쟁 제한의 사회적 손실이 더 크</p>

	다고 판단될 경우, 경쟁에 대한 부정적 영향을 최소화하는 대안 또는 보완 방안을 모색
--	---

다. 경쟁제한적 지자체 조례·규칙 개선

중앙정부의 법령, 예규·고시 등에 대한 규제개선 노력에도 불구하고, 동일·유사한 규제들이 지자체의 조례·규칙으로 다시 살아나는 경우 규제개혁의 효과가 반감된다는 지적에 따라 공정위는 2007년부터 지자체의 자치법규 내에 존재하는 경쟁제한적 규제를 개선하고자 노력해왔다.

특히 2008년에는 광역자치단체 조례·규칙 내에 존재하는 경쟁제한적 규제 중 74건을 선정하여 해당 지자체와 개선작업을 추진하였다. 먼저, 1차 작업을 통하여 23건을 개선하기로 협의하였으며, 현행유지 의견을 보내온 45건 중 경쟁제한성이 크다고 판단한 23건에 대해 2차 협의를 진행하여 추가적으로 10건을 개선하기로 협의를 이끌어냈다. 이를 통하여 타 지역업체 및 특정경력에 대한 차별적 규제, 과도한 자동차매매업 등록 요건 등 자치법규 상의 경쟁제한적 규제가 개선되는 성과를 거두었다.

또한 기초자치단체의 경쟁제한적 조례·규칙 개선을 위하여 2008년 외부 연구용역을 발주, 한국지방자치법학회에 의해 6월부터 11월까지 연구용역이 진행되었다. 공정위는 연구용역에서 기초자치단체 29개를 샘플링하여 경쟁제한적 규제 140건을 발굴하였는데, 유형별로는 사업활동 제한이 48건으로 가장 많고, 그 다음이 진입제한 44건, 차별적 규제 36건, 기타 12건 등이었다. 발굴된 과제에 대해서는 공정위 내부의 타당성 검토 등을 통해 2009년 초에 최종 개선과제를 확정하기로 하였다.

2009년에는 지방자치단체의 경쟁제한적인 조례·규칙을 개선하기 위하여 230개 기초자치단체의 조례·규칙을 검토하여 타 지역업체의 견인대행업 영업제한 등 850개 조항을 개선하기로 합의하였다.

제6절 경쟁정책의 국제화에 적극 대응

1. 경쟁정책의 협력 확대와 국제화의 진전

2008년 이후 경제활동은 국경을 넘어서 초국가적으로 이루어지는 현상이 일반화되고 있고, 경쟁의 장도 개별 국가에 한정되지 않으며, 글로벌 차원에서의 경쟁으로 발전해 가고 있다.

이러한 상황에서 개별 국가의 범위에 추진되는 경쟁정책에는 한계가 있을 수밖에 없으며, 국제적 관점에서 경쟁정책을 정립하고 국제적 협력의 확대를 모색하는 것은 불가피한 과제가 되고 있다.

공정거래위원회는 그 동안 경쟁정책의 국제화를 위하여 지속적으로 노력하였으며, 다양한 형태의 국제기구에서의 논의와 많은 국가와 양자 협력관계를 구축함에 있어서 주도적인 역할을 수행하여 왔다. 이러한 공정거래위원회의 노력은 2008년 이후에도 계속되고 있는데, OECD, I CN 등 경쟁정책 관련 국제기구에서의 논의에 지속적으로 참여하고 있으며, 경쟁정책을 추진하고 있는 다양한 국가 등과 양자협력 관계를 이어가고 있다. 또한 개발도상국이나 체제전환국 등과 같이 경쟁정책을 이해하고 집행하는데 있어서 미숙한 국가들에 대한 지원체제도 계속적으로 발전해 나아가고 있다. 특히 우리나라는 영국의 경쟁법 전문지인 GCR(Global Competition Review)에 의하여 경쟁법 분야에서 세계 7위권으로 평가받는 등 경쟁법 집행능력에서 우수한 수준을 보여주고 있으며, 많은 개도국들은 선진국의 제도보다 경제성장과정에서 성공적으로 경쟁법을 집행한 한국의 경험을 공유하는데 더 많은 관심을 표명하고 있다는 점도 고무적인 현상으로 볼 수 있을 것이다.

2. 경쟁정책의 국제화와 공정거래위원회의 활동

가. 다자간 국제협력

1) OECD

2008년 6월 공정거래위원회 이병주 상임위원이 OECD 경쟁위원회 부의장으로 선출되어, OECD의 경쟁정책 논의에서 주도적인 지위를 이 어갔다. 공정거래위원회는 2008년 OECD에서 열린 주요 라운드테이블에¹⁷⁾ 11건의 한국보고서를 제출하여 우리의 경쟁법과 경쟁정책을 소개하였다.

2009년 10월 손인옥 부위원장이 OECD 경쟁위원회 부위원장으로 선정되었고, 2009년 OECD에서 이루어진 다양한 라운드테이블에¹⁸⁾ 공정거래위원회는 10개의 보고서를 제출함으로써 우리의 의견을 적극적으로 개진하였다.

2) ICN

2008. 4. 14.~4. 16. 제7차 ICN 연차총회가 일본 교토에서 개최되어, 단독행위, 카르텔, 합병, 경쟁정책이행 등에 관하여 각국의 경쟁당국이 최근 관심을 갖고 있는 주요 경쟁 이슈를 중심으로 논의가 이루어졌다. 우리나라는 서동원 부위원장, 송정원 국제협력과장 등 4명을 대표로 하여 참가하였으며, 특히 경쟁정책이행 부문 논의에 패널로서 외국 기업 간 기업결합 신고에 있어서 국내 매출액 기준 완화 (30억원 → 200억원), 간이심사 대상 확대 등 기업의 M&A 신고부담을 완화해준 사례, Leniency Program에서 자진신고자의 신원 등에 대한 비밀유지 의무규정 신설 등을 발표하여 각 국으로부터 긍정적인 평가를 받았다.

2009. 6. 2.~6. 5. 취리히에서 제8차 ICN 연차총회가 개최되었으며, 백용호 위원장, 김학현 경쟁정책국장 등 5명의 대표단이 참가하였다. 동 총회에서 단독행위, 카르텔, 합병, 경쟁정책이행, 경쟁정책주창(Advocacy) 등에 관한 작업반을 중심으로 논의가 이루어졌고, 공정거래위원회 대표단은 각 논의에 적극적으로 참여하였다.

17) 2008년 열린 주요 라운드테이블의 의제는, '카르텔 관할권', '카르텔 화해제도', '소수 지분소유와 겸임 이사', '로열티 디스카운트의 효과', '재판매가격유지행위', '부동산 규제의 경쟁제한 효과', '건설업 분야에서의 경쟁촉진 방안', '정유사와 주유소의 수직적 관계' 등이다.

18) 2009년 열린 주요 라운드테이블 의제는, '경쟁과 금융시장', '산업정책과 경쟁정책, 내셔널 챔피언', '기업결합 심사기준의 변화', '기업결합 시 회생불가기업의 항변', '양면시장과 경쟁법 집행', '이윤압착', '경쟁, 특허 그리고 혁신', '제너릭 의약품', '회계감사시장', '공기업' 등이다.

3) APEC

2008년 8월 페루에서 경쟁정책규제완화그룹(CPDG)의 회의, 그리고 동년 8월 멜버른에서는 구조개혁 장관회의가 개최되었으며, 우리나라는 여기에 적극적으로 참여하여 의견을 개진하였다.

2009년 2월 APEC 통상장관회의 의장성명에서 당면한 경제위기 상황에서 규제개혁을 통해 역내 비즈니스의 용이화, 가속화, 저가화의 달성을 통한 비즈니스 환경 개선을 채택하였다. 또한 2009년 7월 '경제위원회 2010년 1차 경제위원회'에서 '구조개혁 이행을 위한 정상외제(LAISR)' 이행 평가방법 및 LAISR 이후의 구조개혁에 관한 논의가 있었는데, 우리나라는 LAISR 이행 진전과 관련하여 APEC 차원의 구조개혁 논의는 현재 초보적 단계로서 역내의 구조개혁에 대한 대중의 인식제고에 기여하였다는 측면에서 상당한 성공을 거둔 것으로 평가하였다.

4) BRIC 국제경쟁회의

브라질, 러시아, 인도, 중국의 경쟁당국 대표들은 2008년 6월 개도국들의 공동된 이익을 대변하고, 지속가능한 번영을 위해 생산적이고 실용적인 협력체계를 구축하기로 합의하고, 격년으로 BRIC International Competition Conference(BRIC ICC)를 개최하기로 하였다. 제1회 BRIC 국제경쟁회의가 2009년 9월 러시아 카잔에서 열렸으며, 미국, EU 대표를 포함하여 총 37개국 250여명이 참석하였다. 우리나라에서도 지철호 카르텔조사국장을 포함한 3명의 대표단이 참가하였다. 동 회의에서는 'BRIC 국가의 경쟁정책 발전과제', '카르텔규제를 위한 효과적인 시스템 구축', '경쟁당국·법집행기관·사법당국간 협력방안', '경쟁주창 활동방안' 등을 주제로 논의가 이루어졌다.

나. 양자간 국제협력

1) 미국

2008. 10. 31. 워싱턴에서 제9차 한·미 경쟁정책협의회가 개최되었다. 한·미 경쟁당국은 1996년 처음 양자협의회를 개최한 이후 꾸준히 양자간 협력관계를 유지·발전시켜 왔는데, 동 회의에서 한국과 미국은 최근 경쟁법·정책 분야의 제도개선사항과 주요 현안사항, 양국 간 협력증진방안에 대해 폭넓게 의견을 교환하였다.

2) EU

EU와의 관계에서 양자협력협정의 체결 과정이 진행되었다. 2008년 5월 최종안이 마련되었으며, 2008년 9월 가서명이 완료되고, 2009. 5. 23. 정식 서명이 이루어졌다. 다음의 11개의 조항을 주요 내용으로 하고 있다. ① 제1조 목적과 정의(Purpose and Definitions), ② 제2조 통보(Notifications), ③ 제3조 집행협력(Enforcement cooperation), ④ 제4조 집행활동의 조정(Coordination of enforcement activities), ⑤ 제5조 갈등방지-소극적 예양(Conflict avoidance-Negative Comity), ⑥ 제6조 적극적 예양(Positive comity), ⑦ 제7조 비밀정보(Confidentiality), ⑧ 협의회(Consultation), ⑨ 의사전달(Communications under the Agreement), ⑩ 현행 법(Existing law), ⑪ 발효, 종료 및 검토(Entry into force, termination and review).

한편 경쟁챕터를 포함한 한·EU FTA 협상은 2008. 1. 29. 타결되었고, 2009. 10. 15. 가서명이 이루어졌다.

3) 일본

2008. 6. 27. 삿포로에서 제17차 한·일 경쟁정책협의회가 개최되었다. 동 회의에서는 양국의 공통 관심사인 인텔사건이 주요 주제로 다루어졌는데, 공정거래위원회는 2008년 6월 인텔의 시장지배적지위 남용에 대해 시정명령과 약 260억원의 과징금을 부과했으며, 일본 공정위도 2

2005년 3월 인텔의 불공정 거래행위에 대한 중단을 권고한 바 있다. 또한 동 회의에서 일본의 독점금지법 개정안에 대한 논의가 이루어졌고, 일본의 독점금지법 개정안은 과징금 부과대상을 확대하는 등 일본의 법집행 수준을 제고했다는 점에서 한국의 주요 관심이 대상이 되었다.

4) 멕시코

2007년 12월 한·멕시코 FTA 협상이 개시된 이후, 제2차 협상이 2008년 6월 서울에서 열렸다. 경쟁챕터의 주요 내용은 ① 제1조 반경쟁적 행위의 유형(Anti-competitive Activities) ② 제2조 정의(Definitions) ③ 제3조 이행(Implementation) ④ 제4조 협력(Cooperation) ⑤ 제5조 협조(Consultation) 등이다. 우리나라는 제2차 FTA 회의에서 멕시코 측이 제시한 의견 등을 토대로 답변서를 송부하였다.

5) 인도네시아, 페루, 뉴질랜드

2009. 5. 14. 제1차 한·인도네시아 경쟁정책협의회가 자카르타에서 개최되었다. 동 회의에서 경쟁법·정책의 주요 현안과 관심 사항에 대한 폭 넓은 의견 교환이 이루어졌는데, 이를 바탕으로 양 경쟁당국 간 협력관계를 공고히 하는 계기가 마련되었다.

2008. 11. 21. 한·페루 간 FTA 협상이 개시된 이후, 2009년 5월 제2차 협상에서 경쟁챕터에 관한 합의가 이루어졌다. 경쟁챕터의 주요 내용은 다음과 같다. ① FTA 체결에 따른 무역·자유화 효과 제고를 위해 경쟁법 집행, 정책 수립 및 관련분야 협력이 중요함을 명시(제1조), ② 경쟁법·소비자법·반경쟁행위 등 주요 용어에 대한 정의(제2조), ③ 경쟁당국·경쟁법 유지 및 법집행에서의 투명성·시의적절성·비차별성·절차적 공정성 원칙 준수 의무 부과(제3조), ④ 경쟁법·소비자보호법 집행, 정책수립 등과 관련하여 경쟁당국 간 통보·협의·정보교환·기술지원 등 협력(제4조 내지 제8조), ⑤ 공공기업 및 지정독점기업에 대해서도 특정 공익업무 수행을 저해하지 않는 한 포괄적으로 경쟁법을 적용(제9조).

2009년 3월 한·뉴질랜드 FTA의 협상이 시작되었으며, 2009년 6월 2차 회의에서 경쟁챕터에 관한 합의가 이루어졌다. 주요 내용은 경쟁법·소비자보호법·경쟁당국·반경쟁행위에 대한 정의, FTA 경쟁챕터의 목적, 각 당사국의 경쟁법 및 경쟁당국 유지 의무, 양국 간 협력·통보·협약 및 정보교환·기술협력, 국장 간 소비자 보호 등이다.

다. 기타 국제활동

1) '국제경쟁정책워크숍'

제13회 국제경쟁정책 워크숍은 2008. 9. 5. 서울에서 개최되었다. 동 워크숍에 중국, 일본, 싱가포르, 베트남, 인도네시아, 태국, 파키스탄, 몽골, 말레이시아, 대만 등 아시아 10개국 25명과 미국, 캐나다, 독일, 터키, 러시아, 영국, 스웨덴, 호주 등 유럽 및 아메리카 지역 등 8개국 11명 총 36명의 인사가 참석하였다. 워크숍은 총 3개의 주제를 다루었는데, 제1세션에서 '경쟁법 집행에 있어서 시장획정과 그 구체적 방법', 제2세션에서 '규제개혁에 있어서 경쟁당국의 역할', 제3세션에서 '경쟁법 협력에 있어서 지역적 협력 방안' 등에 관한 논의가 이루어졌다.

제14회 국제경쟁정책 워크숍은 2009. 11. 5. 서울에서 개최되었다. 동 워크숍에는 중국, 일본, 대만, 인도, 인도네시아, 싱가포르, 베트남, 몽골, 말레이시아, 방글라데시, 우즈베키스탄 등 아시아 11개국 21명과 러시아 부청장, 세계은행 및 OECD 경쟁법 전문가 등 총 24명이 참가하였다. 워크숍에서는, '경쟁법 추구목표', '효과적인 증거수집 기법', '경쟁법 집행역량 강화 방안', '경쟁법 집행시 경제분석 활용 범위', '현행 동아시아 기술지원 프로그램', '방글라데시 경쟁법 초안' 등을 주제로 6개의 세션에서 논의가 이루어졌다.

2) OECD 대한민국정책센터 경쟁정책본부

2003년 5월 개설된 OECD 아시아지역 경쟁센터는 각 나라의 경쟁담당자 등을 대상으로 하여 경쟁정책에 관한 교육 활동을 수행하여 왔다. 동 센터는 운영의 효율화와 정책품질 향상을 위해 2007년 2월 당시 재정경제원, 행정자치부, 보건복지부 등이 운영하고 있던 조세센터, 정부혁신센터, 사회정책센터 등과 함께 「OECD 서울센터」로 통합되었으며, 2008년 6월 「OECD 대한민국정책센터」로 개칭되었다. 이에 따라 현재는 「OECD 대한민국정책센터」 내의 경쟁정책본부가 위 연수과정 및 이들 국가 간 협력증진 등을 위한 업무를 수행하고 있다. 현재까지 37번의 워크숍을 개최하여 35개국 856명이 참석하였으며, 2010년에는 6번의 워크숍을 개최하여 23개국 166명이 참석하였다.

2008년에는 총 7회의 교육이 있었다. 2008년 교육 추진실적은 다음과 같다.

<표>2008년 OECD 대한민국정책센터 경쟁정책본부 교육 추진실적

기 간	워크숍 주제	장 소	참 가 현 황
3. 4.~3. 6.	카르텔, 자진신고자 감면제도, 경쟁과 규제와의 연계	싱가폴	중국, 인도네시아, 오스트레일리아, OECD, 일본, 대만, 싱가포르, 베트남, 홍콩, 스웨덴, 미국, 태국, 필리핀(13개국 30명)
4. 23.~4. 25.	시장지배적 사업자의 남용행위	서울	중국, 인도네시아, 일본, 대만, 싱가포르, 몽골, 베트남, 미국, 파푸아뉴기니, 홍콩 (10개국 23명)
6. 18.~6. 20.	경쟁분석에서의 계량기법	제주도	중국, 인도네시아, 일본, 대만, 싱가포르, 몽골, 베트남, 미국, 영국(9개국 17명)
10.15.~10. 17.	수평적 합병 분석에서의 계량기법	중국 (서안)	중국(34명), 미국, 영국, 호주 (4개국 40명)
10.20.~10. 22.	시지남용	중국 (상해)	중국(51명), 미국, 일본, 스웨덴(4개국 57명)
11. 12.~11. 4.	수평적 합병 및 합작회사	서울	중국, 캄보디아, 인도네시아, 일본, 대만, 싱가포르, 인디아, 몽골, 베트남, EC(10개국 21명)
12..10.~12. 12.	카르텔 규제방안	서울	중국, 홍콩, 인도네시아, 몽골, 싱가포르, 스리랑카, 베트남, OECD, 스웨덴, 미국 등 16명

2009년도 6회에 걸쳐 경쟁법 집행의 전문역량 강화를 위한 위

크숍이 실시되었다. 2009년 교육 추진실적은 다음과 같다.

<표>2009년 OECD 대한민국정책센터 경쟁정책본부 교육 추진실적

기 간	워크숍 주제	장 소	참 가 현 황
4. 15.~4. 17.	계량분석기법	서울	미국, 영국, 일본, 대만, 싱가포르, 홍콩, 파키스탄(2), 중국(6), 인도네시아(3), 몽고(2), 한국(3)
4. 20.~4. 23.	계량분석기법	베트남	미국, 영국, 베트남(33), 한국
6. 3.~6. 5.	시장지배적 사업자 남용행위와 수직적 거래제한	제주도	일본, 대만, 싱가포르(2), 중국(3), 인도네시아(3), 몽고, 필리핀, 베트남(3), 한국(1)
9. 23.~9. 25.	수평적 기업결합과 합작회사	서울	미국, 호주, 일본, 싱가포르(3), 대만, 중국(2), 베트남(2), 몽고(2), 필리핀, 인도네시아(2), 태국(2), 한국
11. 2.~11. 4.	카르텔	서울	호주, 일본, 대만(2), 싱가포르(2), 중국(3), 몽고(3), 인도네시아(2), 파키스탄, 필리핀, 베트남(3), 태국(2), 인도, 한국(2)
12.9.~12. 11.	시장지배적 사업자 남용행위	서울	미국, 일본, 싱가포르(3), 대만(2), 베트남(5), 중국(2), 몽고, 라오스, 인도네시아(2), 한국(2), 스리랑카

2010년에도 각각 6회에 걸쳐 경쟁법 집행의 전문역량 강화를 위한 워크숍이 실시되었다. 그리고 워크숍 참가자간의 정보교환과 워크숍 정보의 제공을 목적으로 뉴스레터를 창간하고 2회 발간하여, 공정거래위원회, OECD 및 각국 경쟁당국에 배포하여 호응을 얻었다. 2010년도 교육 추진실적은 다음과 같다.

<표>2010년 OECD 대한민국정책센터 경쟁정책본부 교육 추진실적

기간	워크샵 주제	장소	참 가 현 황
3.24~26	인도네시아의 경쟁법 이슈	인도네시아	인도네시아(50), 호주(1), 일본(1), 한국(1), 이탈리아(1), (54명)
4.28~30	기업결합 심사	서울	호주(1), 미국(2), 한국(4), 싱가포르(3), 대 만(1), 인도네시아(2), 파키스탄(1), 중국 (3), 파푸아뉴기니(1), 베트남(3), 몽고(1), 태국(2), 인도(3),(27)
6.2~4	카르텔	제주	일본(1), 한국(2), 대만(2), 싱가포르(2), 태 국(2), 베트남(3), 몽고(1), 인도(1), 인도네 시아(2),(16)
9.15~17	시장지배적 지위 남용	서울	아일랜드(1), 미국(1), EU(1), 한국(1), 싱 가포르(3), 대만(1), 필리핀(1), 중국(2), 베 트남(5), 몽고(2), 인도(1), 파키스탄(1), 인 도네시아(2), 에콰도르(1)
10.20~22	은행산업의 경쟁법 이슈	서울	호주(1), EU(1), 영국(1), 한국(1), 싱가포 르(2), 대만(1), 인도네시아(4), 태국(1), 파 키스탄(1), 베트남(3), 몽고(1), 캄보디아 (1), 인도(1), 중국(4),
12.1~3	조사기법	부산	뉴질랜드(1), 일본(1), 한국(2), 대만(3), 파 키스탄(1), 피지(1), 태국(2), 몽고(1), 파푸 아뉴기니(1), 베트남(5), 인도(1), 인도네시 아(2), 중국(2)

3) KOICA 개도국 지원 프로그램

2002년 시작된 각 국의 경쟁당국 실무자들을 대상으로 한 KOICA 과정은 2008년에도 계속되었다. 2008년에는 ‘경쟁법과 시장경제발전’이라는 제목의 과정이 개설되었고, 동 과정에 라오스(2), 방글라데시, 스리랑카, 아르메니아, 엘살바도르(2), 볼리비아, 에콰도르, 이집트, 케냐, 카자흐스탄(2), 키르기스스탄, 우즈베키스탄, 필리핀에서 참가하였다.

2009년에는 전후반기 2차례의 과정, 즉 3. 31.~4. 15. 13개국 20명의 경쟁당국 실무급 공무원을 대상으로 한 연수과정과 10. 15.~10. 30. 아프가니스탄 경제부, 법무부 등 17명의 공무원을 대상으로 한 연수과정이 개설되었다.

3. 경쟁정책의 국제적 이해의 제고

공정거래위원회는 다자간 국제기구에서 전개된 경쟁정책에 관한 논의나 주요 국가의 경쟁법·경쟁정책의 동향을 지속적으로 국내에 소개함으로써, 경쟁정책의 국제적 이해의 폭을 넓히고, 또한 국내 경제주체들이 국제적인 활동을 함에 있어서 유용한 지침이 되도록 하였다.

예를 들어 2008년 8월 중국의 반독점법 시행에 앞서 2008년 7월 기업들을 상대로 서울에서 한국공정경쟁연합회·대한상공회의소·중소기업중앙회와 공동으로 「중국 반독점법 최근 동향 설명회」도 개최하였는데, 동 설명회에서 카르텔·시장지배적지위 남용·기업결합 등 반독점법의 주요 내용과 시행규정, 중국 경쟁당국의 최근 동향, 기업들의 유의사항 등에 대한 상세한 정보들이 제공되었다. 이러한 활동은 중국에 진출한 우리 기업들의 법률적 리스크를 감소시키는데 기여하였다.

제7절 공정거래 자율준수 문화 조성

1. 현황

공정거래위원회는 공정거래법의 운영을 통하여 자유롭고 공정한 경쟁이 이루어지는 시장 환경을 조성하기 위하여 노력하고 있다. 이러한 목적을 이루이기 위하여, 공정거래법의 적극적인 집행도 중요하지만, 경제주체들의 경쟁에 대한 인식이 올바르게 자리잡는 것이 보다 근본적인 방안이 될 수 있다.

따라서 공정거래위원회는 2001년 자율준수 프로그램을 도입하여 기업들의 경쟁에 대한 인식을 제고하고, 기업 스스로에 의한 공정거래법 위반에 대한 예방적 조치가 이루어질 수 있도록 하였고, 제도 시행 이후 자율준수 프로그램(CP)은 자유롭고 공정한 경쟁 환경의 조성에 많은 기여를 한 것으로 평가할 수 있다. 공정거래위원회에 의한 기업에 의한 자율준수 프로그램 도입의 권장은 2008년 이후에도 계속되고 있다.

또한 공정거래위원회가 추진하고 있는 공정거래정책의 적극적인 홍보도 계속 추진되고 있다. 공정거래 정책에 대한 국민의 이해를 높

이는 것은 우리의 시장 환경을 바람직한 방향으로 이끌 수 있는 토대가 될 것으로 기대되며, 특히 다양한 소통 방식을 활용하여, 온라인과 오프라인을 아우르는 다양한 형태의 정책 홍보가 이루어지고 있다.

2. 공정거래 자율준수프로그램의 운영

가. CP 도입의 확대

2001년 도입된 자율준수프로그램(CP)은 많은 기업들에 의하여 받아들여지고 있으며, 점점 확대되는 추세에 있다. 2007년까지 344개사였던 CP 도입 기업 수는 2008년 368개로 증가하였다. CP의 내실 있는 운영을 위하여 2006년 도입된 CP 등급평가는 2008년 53개 기업을 대상으로 진행되었다. CP 등급평가의 결과는 다음과 같다.

<CP 등급평가 결과: 2006 ~ 2008>

구 분	AAA	AA	A	BBB	BB	B	C	D	합 계
2006	-	6	17	16	12	6	3	-	60
2007	-	2	17	10	5	7	-	-	41
2008	-	2	22	18	7	4	-	-	53

나. 공정거래 자율준수프로그램 운영 규정의 정비

공정거래위원회는 2008. 10. 24. CP 인센티브 규정을 통합함과 동시에 과징금 감경 등의 인센티브만을 노리고 CP를 도입하는 역선택과 CP 도입 후 법준수 노력을 소홀히 하는 도덕적 해이를 막기 위해 「공정거래 자율준수프로그램 운영 및 유인 부여 등에 관한 규정」(자율준수프로그램 운영 규정)을 제정하였다. 특히 자율규제라는 CP제도 본래의 취지에 맞게 과징금 감경 등 범위반시 부여되는 사후적 인센티브는 축소하고, CP 등급평가 결과 운영실적이 우수한 기업들에 대해서는 사전적인 직권조사 면제를 확대하였다.

구체적으로 CP를 도입·운영하기만 하면 15% 이내, CP 평가등급이 BB 이상인 경우 5~15% 추가로 과징금을 감경해 주던 것을 A등급 이상인 경우만 10~20% 감경(A:10% 이내, AA:15% 이내, AAA:20% 이내) 받을 수 있도록 제도를 변경하였다. 그리고 종전에는 자진시정시 과징금을 무조건 20% 감경해 주었으나 이 내용을 삭제하여 과징금 고시의 일반규정에 따라 시정시기가 착수보고 전이면 20% 이내, 착수보고 후이면 10% 이내의 과징금 감경 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 공표명령 감경에 있어서도 CP 도입·운영시 1단계 하향조정해 주던 것을 A등급 이상인 기업에 대해서만 1단계 하향조정할 수 있도록 하였다. 그리고 인센티브 증고발면제 및 하도급 별점 감경은 폐지하였다.

반면 직권조사 면제 적용분야를 종전의 대규모소매점업고시에 소비자보호 관련법, 가맹사업법까지 확대하고 면제기간도 종전의 1년에서 최장 2년까지 연장(A:1년, AA:1년 6개월, AAA:2년)하였다. 그리고 경과규정을 두어 이 고시 시행일인 10월24일 이전에 종료된 위법행위에 대하여는 종전의 인센티브 규정을 적용하도록 하였다. 아울러 중소기업들의 CP 도입을 용이하게 하기 위해 중소기업에 대하여는 CP 7대 핵심요소 중 자율준수 교육실시를 권장사항으로 정하였다.

한편 2010년 자율준수프로그램 운영 규정이 개정되었는데, 동 개정에서는 등급평가기관의 공정성을 강화하고, 전문가·기업·소비자 대표 등이 참여하는 등급평가위원회의 설치 근거를 마련하며, 기업체의 상습적이고 중대한 법 위반시 과징금 경감 등의 유인을 배제하도록 하였다.

3. 효율적 홍보활동의 전개

공정거래 정책의 홍보는 경제주체들에게 공정거래의 의의와 내용 그리고 구체적인 운영 상황을 적절하게 알리는 것은, 경쟁이 기능하는 바람직한 시장 환경을 조성하는데 기여할 것으로 기대된다. 이러한 점에서 공정거래위원회는 공정거래 정책을 홍보하는데 적극적으로 임하고 있다. 특히 다양한 소통 방식을 활용하고, 국민에게 쉽게 다가갈 수 있는 수단들을 적극적으로 개발해 나아가고 있다.

인터넷이나 언론매체를 정책 홍보 수단으로 이용하고 있으며, 또한 정책설명회와 같이 직접적으로 국민과 정책을 홍보할 수 있는 기회를 꾸준히 마련하고 있다. 특히 사랑방좌담회 형식으로 출입기자단 설명회를 2008년 25회, 2009년 26회 개최한 것도 특기할 만한 것이다. 또한 2008년 ‘경쟁정책’, ‘소비자정책’, ‘하도급정책’, ‘국제협력’ 등으로 구성된 홍보동영상을 제작한 것도 많은 호응을 받았으며, 2009년에는 ‘알기쉬운 공정거래 정책’ 홍보책자를 5,000부 발행하여 민원인, 언론인, 경제단체, 소비자단체, 학생 등에게 배포하였다.

한편 이메일에 의한 정책정보의 제공 기능도 강화되었는데, 정책이메일을 제공받는 정책고객은 2007년 말 약 15만 명에서 2009년 말 약 22만 명으로 증가하였으며, 이들에 대하여 2008년 141건, 2009년 199건의 정책메일이 발송되었다. 나아가 2009. 7. 28. 대표적인 Social Network Service인 트위터에 공정거래위원회 계정을 마련하여 공정거래위원회 소식을 네티즌에게 실시간으로 전파하게 되었다.

4. 사전심사청구제도

사전심사청구제도는 공정거래법 위반 여부에 대한 사전 심사를 거치게 함으로써 공정거래위원회의 효율적인 제도 운영뿐만 아니라, 사업자들의 입장에서 공정거래법 위반에 대한 사전적인 점검을 할 수 있는 기회가 주어진다는 점에서 그 의의가 크다 할 것이다.

2004년부터 시행된 사전심사청구제도의 제도적 미비점을 보완하는 의미에서 2008년 관련 고시인 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등의 위반여부 사전심사에 관한 운영지침’을 개정하여 2008. 5. 20. 부터 시행하고 있다.

개정 내용을 보면, 종전 4개 적용대상 법률 외에 공정위의 처분이 가능한 ‘전자상거래 등에서의 소비자 보호에 관한 법률’ 및 ‘방문판매 등에 관한 법률’을 추가함으로써, 전자상거래 및 통신판매, 방문판매·전화권유판매·다단계판매·계속 거래·사업권유거래에 대한 소비

자 피해를 예방하고 사업자의 청구 수요에 부응하도록 하였다. 또한 종전에는 실시계획이 확정된 행위에 대해서만 청구가 가능하도록 청구대상 행위를 엄격하게 한정하였으나, 사업자의 활용도 제고를 위해 행위의 구체성·개별성이 있는 경우에는 계획이 확정되기 전 단계에서도 청구가 가능하도록 청구요건을 완화하였다. 전자청구제 도입도 주목할 만한데, 종전에는 서면(또는 이메일)으로만 심사청구가 가능하였으나, 인터넷(공정위 홈페이지: <http://www.ftc.go.kr>)을 통해서도 심사청구가 가능하도록 청구절차를 개선하여 이용자의 편의를 도모하였다. 또한 종전에는 회답기간(청구일로부터 30일 이내) 도과에 대한 규정이 미비하고, 추가자료 등을 요청한 경우 모든 자료를 받은 날로부터 새로이 회답기간을 기산하는 것으로 규정되어 있어 회답기간이 불분명한 측면이 있었으나, 금번 개정을 통해 법령 위반여부 판단에 상당기간이 소요되는 경우 회답기간을 30일 범위 안에서 연장할 수 있도록 보완하고, 추가자료 요청 등에 따른 자료보정기간은 회답기간에서 제외함으로써 회답기간 관련 절차규정을 보완하였다.

이와 같은 개정은 금번 고시 개정을 통해 사업자에게 실질적인 도움이 될 수 있도록 청구범위를 확대하고 청구요건을 완화하는 등 사전심사청구제의 운영을 수요자 중심으로 전환함으로써, 사업자의 사전심사청구에 대한 활용도 및 만족도 제고에 큰 기여를 할 것으로 기대된다.

제3장 대규모기업집단시책의 운영성과

제1절 규제 패러다임의 전환

1. 시장 중심의 대규모기업집단 정책

2008년 새로운 정부가 출범하면서 대규모기업집단 정책에도 중요한 변화가 있었다. 이명박 대통령은 취임사에서 신성장동력 확보의 중요성을 강조하면서, ‘작은 정부, 큰 시장’을 주창하였고, 이와 같은 새 정부의 경제정책의 기조는 공정거래위원회의 정책에 반영되었다. 즉 공정거래위원회는 ‘튼튼한 기업, 활기찬 시장, 행복한 소비자’를 2008년 조

직의 비전으로 설정하고, 그 실현을 위해 5대 전략목표를 제시하였다. 구체적으로 1) 시장활력 제고를 위한 공정거래제도 선진화, 2) 시장경쟁질서 확립 및 경쟁문화 확산, 3) 중소기업의 경쟁여건 개선, 4) 실질적인 소비자 주권 실현, 5) 역량강화와 신뢰성 제고를 통한 새로운 위상정립이 공정거래위원회가 제시한 5대 전략목표에 해당하였다. 그리고 이를 실현하기 위하여 제시된 18개 성과목표 중의 하나로서 “대규모기업집단 규제를 사후감시 체제로 전환”하는 것을 들었는데, 구체적으로 대규모기업집단 규제와 관련하여 사전적 규제를 축소하고, 대신에 사후적 시장 감시를 강화하는 방향으로의 정책 변화를 내용으로 하였다.

과거 공정거래법상 대규모기업집단에 대한 규제는 주로 사전적 규제 방식으로 이루어져 왔다. 물론 이러한 규제들은 재벌을 중심으로 한 경제력집중이 심화되는 것에 대응하여 이를 억제하기 위한 시도로서 입안된 것으로서, 과거 권위주의적 통제경제에서 벗어나 민간 주도의 시장경제를 조속히 뿌리내리게 하는 과정에서 그 정당성을 인정할 수 있었던 것이다. 그러나 이러한 형식적이고 획일적인 규제는 경제활동의 수준과 규모가 비약적으로 확대되고 있는 글로벌 환경에서 기업이 능동적이고 창의적인 경제활동을 하는데 일정한 장애가 될 수 있다는 문제점이 지적되었으며, 경제력집중의 억제를 위한 규제도 시장의 자율적 통제 기능을 강화하고 경쟁정책적 관점에서의 사후적 평가를 통한 규제로 사전적 규제를 대체하여야 한다는 인식이 유력한 의미를 갖게 되었다.

따라서 새로운 정부의 경제정책의 기초 위에서 공정거래위원회가 추진한 대규모기업집단 정책은, 출자규제나 지주회사 규제와 같은 사전적 규제를 축소하고, 대신 시장에서의 경쟁제한적 효과에 기초하여 부당성 판단이 이루어지는 부당지원행위 규제의 중요성을 강조하는 방향으로 전개되고 있다.

2. 경제력집중 억제 규제의 변화

이와 같은 대규모기업집단 시책의 전환에 따라서 경제력집중 억제를 위한 규제체계에도 이에 상응하는 변화가 있었다. 앞에서 언급한

것처럼 사전적 의미를 갖는 규제를 축소하는 방향으로 법개정이 이루어졌으며, 이를 통하여 기업집단의 지배구조나 경영에 있어서 기업의 자율적 운영의 폭이 넓어지게 되었다. 반면에 집중화된 경제력을 시장 기능의 강화를 통하여 자율적으로 통제할 수 있다는 점이 부각되고, 특히 개별 시장에서의 경쟁제한성에 초점을 맞추고 있는 부당지원행위에 대한 규제의 중요성이 강조되고 있다.

제2절 제도의 선진화

1. 대규모기업집단의 변화의 특징

2009년 3월 공정거래법 개정으로 출자총액제한제도가 폐지되었기 때문에, 대규모기업집단의 지정은 상호출자제한의 기준에서 이루어지게 되었다. 또한 2008년 6월 공정거래법 시행령 개정에 의하여 상호출자제한기업집단의 규모 기준이 자산총액 5조원 이상으로 상향 조정됨으로써 2009년 이후의 상호출자제한기업집단의 지정은 변경된 기준에 의하게 되었다. 따라서 상호출자제한기업집단의 수는 2009년 감소하고 있지만, 자산총액은 오히려 증가하고 있다는 점이 특징적이다.

<상호출자제한기업집단 계열사 및 자산총액: 2008-2010>

(단위: 조)

연도	상호출자제한 기업집단	상호출자제한 기업집단 계열사	상호출자제한 기업집단 자산총액
2008	79	1,680	1,162
2009	48	1,137	1,310
2010	53	1,264	1,472

대규모기업집단에 속한 계열사 수는 평균 2008년 21.3, 2009년 23.7, 2010년 23.8로서 약간의 증가세를 보이고 있다. 대규모기업집단에 속한 계열사 수의 증가는 기업집단 규모의 확대를 시사하는 것인데, 유의

미한 정도의 증가세를 보여주고 있지는 않다. 한편 공정거래위원회는 상호출자제한기업집단의 성격에 따라서 민간기업집단과 공기업집단으로 구분하고, 전자는 다시 총수 있는 기업집단과 그렇지 않은 기업집단으로 구분하여 계열사 수의 변화를 분석하였는데, 평균적으로 총수 있는 민간기업집단의 계열사 수가 다른 유형의 기업집단보다 많은 계열사를 두고 있는 것으로 나타났다.

<표>상호출자제한기업집단 유형별 계열회사 수 변동: 2009-2010
(단위: 개, %)

구분		전체	민간기업집단			공기업 집단 (8개→8개)
			총수있는 기업집단 (31개→35개)	총수없는 기업집단 (9개→10개)	민간 전체 (40개→45개)	
2010 (53개 집단)	합계	1,264	1,085	137	1,222	42
	평균	23.8	31.0	13.7	27.1	5.2
2009 (48개 집단)	합계	1,137	984	112	1,096	41
	평균	23.7	31.7	12.4	27.4	5.1
증감	합계	127(11.1%)	101(10.2%)	25(22.3%)	126(11.5%)	1(2.4%)
	평균	0.1(0.4%)	△0.7(2.2%)	1.3(10.4%)	△0.3(1.1%)	0.1(1.9%)

주: ()은 증감율.

2. 경제력집중 억제 시책의 전환

가. 지주회사 규제의 완화

1) 지주회사 현황

1999년 2월 공정거래법 개정을 통하여 지주회사의 설립이 허용되는 대신에 일정한 제한을 부과하는 방식으로 지주회사 규제의 근본적인 변화가 있는 후, 공정거래위원회는 지주회사 지배구조의 투명성 등의

공정적 기능에 초점을 맞추어 지주회사 체제를 권장하는 정책을 추진하였으며, 추진 과정에서 지주회사 등에 대한 규제는 1999년 입법된 내용에 비하여 상당 부분 완화되었다. 이러한 기조는 새로운 정부에서도 유지되고 있는데, 공정거래위원회는 지주회사 제도가 보다 적극적으로 수용될 수 있도록 하기 위한 제도적 방안을 강구하여 왔다. 구체적으로 공정거래위원회는 지주회사 부채비율 200% 제한 및 비계열사 주식 5% 보유제한의 폐지, 최대 4년에서 5년으로 행위제한 유예기간의 연장, 증손회사의 일반적 허용 그리고 엄격한 금산분리원칙의 완화를 시사하는 일반지주회사의 금융지주회사 보유 허용 등의 개정안을 제시하였는데, 지주회사의 재무건정성 유지나 지주회사 체제의 수직적 확대에 대한 우려 등의 관점에서 개정안에 대한 논의가 진행되고 있다.

2008년 이후 지주회사의 증가세가 커지고 있는데, 최근에 이루어진 일련의 지주회사 규제의 완화가 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 2007년 8월 40개사였던 지주회사는 2008년 9월 60, 2009년 10월 79, 2010년 5월 92로 증가하였으며, 2010년 5월 기준으로 일반지주회사는 82개사, 금융지주회사는 10개사이다.

2) 지주회사 구조의 특징

공정거래법상 지주회사는 증손회사까지 설립이 가능하며, 예외적으로 고손회사를 둘 수 있는 구조를 취하고 있다. 다음의 표는 2010년 5월 기준으로 지주회사의 수직적 구조를 보여준다.

<표>지주회사의 자회사 등 분포: 2010. 5. 20.

구분	지주회사	자회사	손자회사	증손회사	고손회사	합 계
일반지주회사	82(47)	447(92)	340(23)	29	0	898(162)
금융지주회사	10(5)	65(6)	31(1)	3	0	109(12)
계	92(52)	512(98)	371(24)	32	0	1007(174)

주: ()은 상장사

이상의 표에서 증손회사의 수는 미미하고, 고손회사는 아직 존재하지 않는데, 공정거래법상 증손회사는 손자회사의 100% 출자에 의해서만 가능한 것으로 되어 있는 등의 제도적 제한에 기인한 것으로 볼 수 있다. 이와 같이 지주회사 구조 내에서 자회사, 손자회사, 증손회사 등의 분포는 지주회사체제에서 수직적 확대가 우려할 만한 수준은 아님을 보여주는 것이라 할 수 있다.

공정거래법은 지주회사의 부채비율을 자본총액의 200%로 제한하고 있다. 2007년 4월 법개정으로 부채비율 기준이 200%로 상향된 이후 지주회사의 부채비율은 상승하는 추세에 있다. 그러나 현재 지주회사들의 부채비율은 일반지주회사 84.73%, 금융지주회사 23.16%, 지주회사 전체는 78.51%로서 법적 기준인 200%에는 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 지주회사 부채비율의 제한은 지주회사체제의 재정적 안정성을 기할 목적으로 입법된 것이며, 현재 지주회사들의 부채비율 수준은 이러한 입법 취지가 실현된 결과로 볼 수 있다.

<표>일반지주회사의 부채비율 변화 추이: 2004 - 2010

(단위: %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
일반지주회사 부채비율	54.4	28.6	24.7	34.1	45.5	46.4	84.7

나. 대규모기업집단 규제의 완화와 보완책

1) 상호출자금지

2008. 6. 25. 공정거래법 시행령의 개정에 의하여 상호출자제한기업집단의 규모 기준이 2조원에서 5조원으로 상향조정되었다. 종래 기준이 2002년에 마련된 것이므로, 경제성장에 따라서 조정의 필요성이 있었으며, 또한 대규모기업집단 규제 대상을 축소함으로써, 규제 완화로서의 의미도 있었다.

출자규제 측면에서 보면, 상호출자 규제의 실효성을 제고하기 위한 법개정이 이루어졌다. 즉 공정거래법 제50조 제5항 이하에 근거한 공정거래위원회의 금융거래정보요구권은 부당지원행위에 대한 조사만을 대상으로 한 것이었지만, 2009. 3. 25. 공정거래법 개정에서 상호출자금지 규정에 위반하였는지 여부를 조사하는 경우에도 금융거래정보요구권의 행사가 가능한 것으로 변경되었다.

2009년 3월 공정거래법 개정으로 출자총액제한제도가 폐지된 이후 대규모기업집단에 대한 출자규제로서 상호출자금지만이 남아 있는 상황이다. 비록 간접적이거나 순환적인 출자관계를 규제할 수 없는 제도적 한계가 있지만, 상호출자는 직접적으로 가공자본을 형성하여 가장 용이하게 계열 확대를 이룰 수 있는 수단이기 때문에, 이에 대한 규제는 여전히 실질적인 의의가 있다. 공정거래위원회도 상호출자금지 규정에 위반한 행위에 대한 감시를 지속적으로 수행하고 있으며, 2009년 1건의 규제 사례가 있다.

2) 출자총액제한제도의 폐지

대규모기업집단 규제에 있어서 가장 중요한 변화는 2009. 3. 25. 공정거래법 개정에 의한 출자총액제한제도의 폐지라 할 수 있다. 1986년에 공정거래법에 도입되었던 출자총액제한제도는 존폐를 거듭하다 동 개정에 의하여 최종적으로 폐지되었다. 출자총액제한제도는 순자산액 대비 일정 비율로 출자를 제한하는 것이었기 때문에, 기업의 자산운영에 대한 지나치게 엄격하고 형식적인 제한이 기업의 효율적인 운영에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 효율적인 투자가 억제되거나 적대적인 M&A로부터의 적절한 방어가 제한되는 등의 문제점이 지적되어 왔다. 그러나 출자총액제한제도는 공정거래법상 상호출자 규제가 직접적 상호출자만을 대상으로 하기 때문에, 이를 보완하여 간접적이고 우회적인 출자관계를 규제하는 수단으로 기능하여 왔다는 점에서, 출자총액제한제도의 폐지 이후 경제력집중이 심화될 우려가 존재하였다. 따라서 동 제도의 폐지를 보완하는 제도적인 개선 노력도 경주되었다

3) 채무보증제한

대규모기업집단에 속한 계열회사에 대한 채무보증 규제도 꾸준히 계속되고 있다. 동 규제는 계열회사 간 기존 채무보증의 해소와 신규 채무보증의 금지를 내용으로 한다. 현행 규제 내용으로 제도가 시행된 1998년부터 2009년까지 채무보증 현황을 보면, 규제대상인 채무보증뿐만 아니라 규제에서 제외되는 채무보증도 뚜렷한 감소추세를 보여주고 있으며, 규제에 대한 대규모기업집단의 순응도가 높은 것으로 평가되고 있다.

<대규모기업집단 채무보증 변화추이: 1998-2009>

(단위: 억원)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
제한대상	268,935	97,824	15,261	3,643	6,758	6,604	4,513	12,628	3,581	1,854	1,430	4,441
제한제외	365,659	126,188	58,212	45,112	40,139	38,816	33,248	26,973	18,456	16,823	14,310	11,650
합 계	634,594	224,012	73,473	48,755	46,897	45,420	37,761	39,601	22,037	18,677	15,739	16,091

4) 금융·보험회사의 의결권 제한

대규모기업집단에 속한 금융·보험회사는 보유하고 있는 자금을 통하여 기업집단의 확대, 유지를 의도할 수 있으며, 공정거래법은 경제력집중 억제에 관점에서 이를 규제하고 있다. 2009년 4월 기준으로 동일인이 자연인인 31개 대규모기업집단 중 21개 기업집단에서 78개의 금융보험사를 보유하고 있고, 이 중 15개 대규모기업집단에 속한 37개 금융보험사가 96개 계열회사에 출자하고 있으며, 평균지분율은 17.40%로 나타나고 있다. 계열회사의 임원 임면, 정관 변경, 합병 및 영업양도시에 예외적으로 의결권을 행사할 수 있는 한도가 15%이며, 현재의 평균지분율은 이에 근접하는 것이다.

5) 공시제도에 의한 규제

출자총액제한제도의 폐지는 시장의 자율적 감시 기능을 통하여 효율적인 대규모기업집단 운영을 기할 수 있다는 정책적 판단이 전제가 된 것이다. 이와 같은 시장 감시에 의한 통제는 기업집단의 정보가 충실히 제공될 경우에 보다 실효성 있게 기능할 수 있기 때문에, 정보의 제공이 매우 중요한 의미를 갖게 된다. 물론 종래 공시제도를 통한 정보제공이 이루어져 왔지만, 기업집단 전체를 일목요연하게 파악할 수 있는 정보의 제공이 부족하다는 지적이 있었고, 2009. 3. 25. 공정거래법 개정은 이러한 점을 반영하여 기업집단 현황 등에 대한 공시제도를 도입하였다(법 11조의4). 새로운 기업집단 공시제도는 상호출자제한기업집단에 속하는 회사가 기업집단 전체에 대하여 일정한 사항을 공시할 것을 의무화 하였다. 구체적으로 동법 시행령 제17조의11 제2항은, 상호출자제한기업집단에 속하는 회사의 명칭, 사업내용, 재무현황, 계열회사의 변동 내역, 그 밖에 공정거래위원회가 정하여 고시하는 일반현황(1호), 상호출자제한기업집단에 속하는 회사의 임원현황(2호), 상호출자제한기업집단에 속하는 회사의 소유지분현황(3항), 상호출자제한기업집단에 속하는 회사 간 출자현황(4호), 상호출자제한기업집단에 속하는 회사와 그 특수관계인 간 자금·자산 및 상품·용역을 제공하거나 거래한 현황(5호) 등을 기업집단 현황의 공시 대상으로 규정하고 있다.

한편 공시제도의 효율성을 높이기 위하여 기존의 대규모내부거래에 대한 공시제도와 비상장회사 중요사항 공시제도를 새롭게 입법된 기업집단 현황 공시제도와 통합하는 방안이 공정거래위원회에 의하여 추진되고 있는 상황이다.

한편 대규모기업집단 공시제도의 본래의 기능을 발휘할 수 있도록 하기 위하여, 인터넷 기반의 공시시스템을 갖춘 것도 중요한 의미가 있다. 공정거래위원회는 2007년 7월 대규모기업집단의 정보공개가 원활이 이루어지게 하기 위하여 오픈니(<http://groupopni.ftc.go.kr/>)를 개설하여 일반 공중의 자유로운 정보 접근을 가능하게 하는 정보시스템을 구축하였고, 2008년부터 이를 실용화하였다.

또한 기존의 공시제도의 실효성을 제고하기 위하여 공정거래위원회의 적극적인 실태 점검이 계속되고 있으며, 특히 대규모내부거래 공

시에 관해서는 2009년 2차례에 걸쳐서 위반여부에 대한 조사가 이루어졌다. 다음의 표가 보여주듯이, 비상장회사 중요사항 공시나 대규모내부거래 공시에 있어서 범위반 사례는 감소하는 추세에 있다.

<비상장회사 공시 점검 현황: 2006 - 2009>

점검연도	대 상 회 사	위 반 현 황 (위반비율)	조 치 내 용	
			과 태 료	경 고
2006	54개 기업집단 소속 74개사	21개사가 40건 위반 (28.4%)	-	40건 (21개사)
2007	57개 기업집단 소속 102개사	44개사 115건 위반 (43.1%)	19건(9개사) 118백만원	96건 (35개사)
2008	11개 기업집단 소속 236개사	98개사 169건 위반 (41.5%)	153건(91개사) 1,118백만원	16건 (7개사)
2009	28개 기업집단 소속 140개사	43개사 75건 위반 (30.7%)	39건(29개사) 180백만원	36건 (23개사)

<대규모내부거래 공시 점검 현황: 2002 - 2009>

점검연도	대상기업집단, 회사	위반 사업자수	위반건수	과태료 (백만 원)
2002	상위 6개 집단, 80개사	51	245	5,667
2003	중위 10개 집단, 96개사	70	346	6,835
2004 상	하위 12개 집단, 84개사	57	1,096	4,531
2004 하	최하위 11개 집단, 101개사	73	210	1,378
2007	상위 3개 집단, 30개사	9	50	284
2008	중상위 4개 집단, 30개사	8	11	142
2009 상	차상위 2개 집단, 20개사	15	18	230
2009 하	차상위 2개 집단, 20개사	3	5	270
계		286	1,970	19,337

다. 부당지원행위 규제

2008년 이후 부당지원행위 규제의 근거가 되는 공정거래법상

의 제도 변화는 없었다. 그러나 부당지원행위 규제의 실무에서 중요한 공정거래위원회의 ‘부당한 지원행위의 심사지침’의 개정이 있었으며, 특히 동 개정에서 특수관계인 문제에 대한 기준의 제시는 주목할 만한 것이다. 동 개정은 부당지원행위에 관한 대법원 판결(대법원 2004. 9. 24. 선고 2001두6364 판결)을 반영한 것인데, 특수관계인에 대한 지원이 부당한지 여부는 “특수관계인이 지원받은 자산을 계열회사에 투자하는 등의 방법으로 관련시장의 경쟁을 제한하거나 경제력집중을 야기하는지 여부에 따라 판단”하는 것으로 규정하고 있다.

시장 중심의 대규모기업집단 정책을 추진하면서, 부당지원행위에 대한 규제의 중요성이 더욱 주목받고 있는 상황이다. 2004년 이후 부당지원행위에 관하여 선별적 직권조사방식으로 변경한 이후, 국회, 감사원 등의 제보로 부당지원행위에 대한 조사가 이루어져 왔다. 구체적으로 공정거래위원회는 2008년 ‘롯데’, ‘현대’, ‘삼성’ 기업집단과 한국산업은행, 2009년 GS칼텍스(주), 한국토지주택공사, (주)에센테크에 대한 조사를 실시하였다.

3. 유형별 위반행위의 시정

가. 상호출자금지

□ 동양매직(주)의 상호출자금지 위반행위(2009. 10. 20.)

동양매직(주)는 상호출자제한기업집단으로 지정된 기업집단 ‘동양’에 속한 회사이었고, 계열회사인 동양메이저(주)는 동양매직(주) 주식의 46.6%를 소유하고 있었다. 2008. 5. 13. (주)한일합섬이 동양메이저(주)에 흡수합병되었는데, 동양매직이 소유하고 있던 (주)한일합섬의 주식(1.05%)가 동양메이저(주)의 주식으로 전환됨에 따라서(0.24%) 동양매직(주)과 동양메이저(주)는 상호출자관계에 있게 되었다. 이러한 상호출자관계는 유예기간인 6개월이 지나도록 해소되지 않았기 때문에, 공정거래위원회는 처분명령과 과징금 173,000,000원을 부과하였다.

동 사건에서 공정거래위원회는 동양메이저(주)의 동양매직(주) 지분은 지배관계를 유지하기 위하여 불가피한 것인데 반하여, 동양매직(주)의 동양메이저(주) 지분은 지배관계와는 무관한 것이기 때문에 용이하게 처분할 수 있다는 현실적 고려를 행하고, 동양매직(주)을 적격의 피심인으로 인정한 후에 주식의 처분명령을 내렸다.

나. 부당지원행위 규제

□ GS칼텍스(주)의 부당지원행위(2009. 7. 13.)

GS칼텍스(주)는 2003년 8월 1일부터 2005년 12월 31일까지 계열회사인 (주)스마트로에게 ‘보너스카드 중계수수료’ 등으로 중계 건당 30원씩 총 1,206,412,000원을 제공함으로써 (주)스마트로를 지원하였다. 공정거래위원회는 이러한 지원행위에 의하여 (주)스마트로의 영업 및 재무구조가 건실하게 되고, LG 또는 GS 기업집단의 경제력집중을 강화한 효과가 있고, 지원 의도 이외에 중계수수료를 제공한 합리적인 이유를 찾기 어려우며, (주)스마트로가 참여하는 VAN 서비스 시장에서의 경쟁을 왜곡하거나 제한하는 효과가 있다는 점 등에 근거하여 부당성을 인정하였고, 시정명령과 함께 6억75백만 원의 과징금을 부과하였다.

□ 한국토지주택공사의 부당지원행위(2010. 2. 2.)

한국토지주택공사는 2007. 8. 3. 자회사인 한국토지신탁의 유상증자(700억 원)를 성사시키기 위하여 유상증자 참여자인 아이스텀엔트러스트 주식회사에게 자신이 보유중인 한국토지신탁 주식 7천만주에 대한 콜옵션을 아무런 대가 없이 부여하였다. 공정거래위원회는 한국토지주택공사의 행위가 콜옵션을 부여하는 행위가 없었다면 한국토지신탁의 유상증자가 가능하지 않았을 것이라고 보았으며, 이러한 행위가 부실 자회사인 한국토지신탁에게 우회적으로 부당하게 과도한 경제상 이익을 제공함으로써 토지신탁시장에서의 공정한 경쟁을 제한한 것으로 부당한 지원행위에 해당하는 것으로 판단하고, 당해 행위를 금지하는 시정명령을 내렸다.

제4장 대·중소기업 거래질서정책의 운영성과

제1절 공정한 하도급 거래질서 확립

1. 공정한 하도급거래 관련 제도의 개선

공정거래위원회는 2000년대 말 중소기업의 부당한 피해를 예방하고 권익을 보호하여 중소기업이 건실하게 성장할 수 있는 환경을 조성함으로써 국민경제의 활성화를 도모하고자 지속적으로 하도급거래 관련 제도를 개선하였다. 먼저, 2007년 말 및 2008년 하도급거래법을 개정하여 종래 법시행 과정에서 노출되었던 미비점을 보완하였을 뿐만 아니라, 2008년 4월 법령선진화 T/F를 구성하여 민간 전문가와 함께 중소기업 애로 사항 해결을 위해 깊이 있는 논의를 하였다. 여기서는 주로 구두 계약 관행 문제, 중소기업의 기술자료 보호 문제 등이 논의 되었으며, 이를 바탕으로 다시 2009년 및 2010년 법개정을 통하여 하도급계약 추정제도와 상습 범위반 사업자 명단 공표제도를 도입하고 기술자료 제공의 강요를 명시적으로 금지하는 등 많은 제도적 개선이 이루어졌다.

가. 납품단가 조정협의 의무화(2008)

사업자와 수급사업자가 협상 테이블에 마주 앉아 납품단가를 조정할 수 있는 기회를 정부가 법으로 보장하기 위해, 2008년 하도급법령의 개정을 통하여 아래 그림과 같은 납품단가 조정협의의 근거 및 절차규정을 신설하여 성실한 납품단가 조정협의를 의무화하였다.

<납품단가 조정협의 개요>

① 계약체결

계약이후 발생한 사정에 따라 원·수급사업자가 납품단가를 조정할 수 있는 방법을 미리 하도급 계약서에 명시하도록 의무화



② 당사자간 조정협의

수급사업자의 납품단가 조정협의 신청권을 법적으로 보장하는 동시에 원사업자의 협의 거부 또는 해태 행위를 금지(신청일로부터 10일 이내 협의 개시)



③ 제3자를 통한 조정

신청일로부터 30일 이내에 당사자간 조정협의를 성립되지 않을 경우, 원사업자 또는 수급사업자의 신청에 의해 객관적 제3자인 하도급분쟁조정협의회*를 통한 조정절차 개시

* 공정경쟁연합회, 중소기업중앙회, 대한건설협회 등 11개 단체에 설치되어 있으며, 총 9인의 위원(원사업자대표 3, 수급사업자대표 3, 공익대표 3)으로 구성

나. 하도급계약 추정제도의 도입(2010)

하도급거래법상 원사업자는 작업을 지시할 때 계약서를 교부해야 하는 의무가 있으나 서면실태조사 결과 계약서를 교부하지 않는 사례가 약 21%나 되었다. 그간 공정위는 서면계약 캠페인, 하도급 공정거래협약 등을 통해 서면계약문화 확산을 위해 노력하였으나 기존 수단만으로는 이를 근절하는 데 어려움이 있었다. 서면 계약서를 교부 받지 못한 경우 작업 중에 발생하는 각종 부담을 그대로 중소기업이 부담해야 하는 불공정함이 있을 뿐 아니라 작업을 임의로 취소하거나 계약을 위반할 경우에 법적으로 대처하지 못하는 불합리함이 있기 때문에 더욱 문제였다.

그와 같은 문제를 해결하기 위해 2010년 하도급거래법 개정을 통하여 하도급계약 추정제를 도입하게 되었다. 중소기업이 작업을 위탁 받고 서면을 교부 받지 못한 경우, 위탁 받은 작업의 내용을 원사업자에게 서면으로 확인을 요청할 수 있으며, 확인요청을 받은 원사업자가 15일 이내에 서면으로 회신 하지 않은 경우 확인 요청한 내용대로 계약이 있는 것으로 추정하게 된다. 만약, 중소기업이 '부인' 회신을 받은 경우에는 추가 작업을 중단하여 피해를 예방할 수 있게 되며, 아무런 회신을 받지 않은 경우에는 계약이 성립되었음을 확인하고 추후 분쟁 발생시 소송을 통해 권익을 보호받을 수 있다.

다. 기술자료 제공 강요 금지(2010)

대기업은 중소기업의 기술자료를 탈취하거나 이를 제3자에게 제공하여 생산 공정의 개선, 납품단가의 인하 등 경제적 이익을 취할 수 있다. 실제로 중소기업중앙회의 조사 결과(2007. 3.)에 따르면, 중소기업의 30%가 기술유출을 경험하였다고 응답했다.

이러한 문제의식에 따라 2010년 하도급거래법 개정을 통하여 중소기업의 기술자료를 탈취·유용하는 것을 금지하고, 이를 위반할 경우 시정명령, 과징금 및 벌금을 부과하도록 규정하였다. 이때 기술자료는 제조·수리·시공 또는 용역 수행에 관한 자료와 그 밖에 영업활동에 유용하고 독립된 가치를 가지는 것으로서 대통령령으로 정하는 자료를 의미한다.

라. 상습 법위반 사업자 명단공표제도 도입(2010)

그 동안 공정위는 상습적인 하도급거래법 위반사업자에 대해 과징금을 가중하고 조달청 등 관계 부처에 통보하여 불이익을 주는 조치 등을 하였으나, 해마다 그 수가 50~70개 수준을 유지하고 있는 실정이다. 이에 상습 법 위반사업자의 신용, 평판에 불이익을 가함으로써 법 준수를 유도하는 한편, 불성실 거래 업체에 대한 정보 제공을 통해 중소기업이 해당 업체와 거래를 회피함으로써 사전에 피해를 예방할 수 있도록 하기 위해 상습 법 위반사업자 명단공표제도를 도입하였다. 매년 하도급거래법을 위반하여 경고 또는 시정조치를 3회 이상 받은 사업자 중 별점이 일정 수준을 초과하는 사업자의 명단을 관보 또는 공정위 인터넷 홈페이지를 통해 공표한다.

마. 설계변경 등에 따른 계약금액 조정내역 통지의무 도입 (2010)

하도급거래법상 설계변경에 따라 발주자로부터 계약금액을 조정 받은 사업자는 하도급대금도 조정해 주어야 할 의무가 있다. 하지만

발주자와 원사업자 간의 계약금액 증액 사실과 그 내역을 하도급 업체가 알기 어렵기 때문에 하도급 대금을 증액 받지 못하는 경우가 많다. 실제로 대한건설정책연구원의 조사 결과(2008년)에 따르면, 중소기업의 40%가 설계변경 등에 따른 추가 공사를 완료하고도 하도급 대금을 증액 받지 못한 경험이 있다고 응답했다.

이에 대하여 설계변경 등에 따라 발주자와 원사업자간 대금이 조정된 경우에는 반드시 원사업자가 대금 조정내역을 15일 이내에 하도급 업체에 통지하도록 의무화하였다. 다만, 발주자가 조정 금액을 하도급업체에 직접 통지한 경우에는 원사업자가 통지하지 않아도 된다.

바. 서면발급 의무의 개선(2010)

흔히 서면계약서 교부시 일부 내용을 확정하기 어렵다는 이유로 주요 내용을 누락한 계약서를 발급하는 경우가 있다. 이를 방지하고자 위탁시점에 확정하기 곤란한 계약 내용이 있는 경우에도 원칙적으로 계약서를 발급하되 다만, 확정하기 곤란한 사항 중 정당한 사유가 있는 것에 대해서는 해당사항을 기재하지 않을 수 있도록 하였다. 한편, 계약서 발급 당시 확정되지 아니한 내용이 확정되는 경우에는, 즉시 그 내용을 반영한 계약서를 교부하도록 하였다.

2. 자율적 하도급거래질서 정착 유도

가. 하도급 공정거래협약 체결

공정거래위원회는 2007년부터 실시한 하도급 공정거래협약제도를 지속적으로 추진하였다. 즉, 대·중소기업이 공정한 거래와 상생협력을 약속하는 협약을 체결하고, 이행실적이 우수한 기업에 대해 공정위가 직권조사 면제 등의 인센티브를 제공하는 대·중소기업·정부간의 삼각공조 프로그램(TCP: Triangle Cooperation Program)을 운영하고 있다. 대기업은 서면계약서 발급, 납품단가 결정시 원자재 가격 상승분 반영 등 공정

한 하도급거래와 중소기업에 대한 기술 및 자금지원 등을 약속하고, 이에 대해 중소기업은 생산성 향상 및 원가절감을 위한 기술개발, 공정개선, 품질개선, 물류개선 등 혁신 활동을 전개함으로써 상생발전할 것을 서로가 약속하는 것이다.

한편, 공정위는 위와 같은 협약 내용의 충실성과 이행정도를 평가하여, 성실하게 협약을 이행한 업체에 대해서는 직권조사 면제 등의 인센티브를 제공함으로써 자율적인 협약 체결·이행을 유도하고 있다.

2007년 9월 ‘하도급 공정거래 협약’이 도입된 이래 2010년 4월말 현재까지 아래 <표1>에서 보는 바와 같이 25개 기업집단 소속 131개 대기업이 약 5만 3천 개 협력사와 협약을 체결하였다.

<표1> 협약체결 기업집단 현황

기업집단	소속회사	협력업체수
삼성	삼성전자 등 11개사	2,165
현대자동차	현대자동차 등 11개사	2,528
SK	SK에너지 등 16개사	5,679
LG	LG전자 등 7개사	1,846
롯데	롯데제과 등 11개사	5,711
포스코	포스코 등 13개사	6,937
GS	GS건설 등 11개사	2,036
KT	KT	616
두산	두산중공업 등 6개사	2,430
대림	대림산업	778
현대건설	현대건설	547
현대산업개발	현대산업개발	567
현대중공업	현대중공업 등 3개사	4,121
CJ	CJ 제일제당 등 11개사	3,943
계룡건설	계룡건설	200
대우건설	대우건설	562
한화	한화건설 등 9개사	1,068

LS	LS전선 등 7개사	1,488
동부	동부건설	150
한진	한진중공업	250
태영	태영건설	180
신세계	이마트	2,650
삼성테크스코	홈플러스	2,700
현대백화점	현대홈쇼핑	525
이랜드	2001 아울렛	1,550
-	농협(하나로마트)	1,340
-	농수산홈쇼핑	222
25개 기업집단	131개사	52,789

이러한 외연적 확대와 더불어 협약제도의 내실 있는 운영을 위한 이행결과 평가가 5차례 이루어졌다. 2009. 2. 16. LG전자, 삼성물산(건설), KT 등 3개사에 대하여 처음으로 평가를 실시한 이래, 5차례에 걸쳐 협약체결 후 1년이 지난 58개사에 대해 이행결과를 평가한 결과, 34개(58.6%) 업체가 양호 이상의 평가를 받아 직권조사 면제 등의 인센티브를 받았다.

그 동안 실시한 이행평가 결과 원자재 공동구매, 납품단가 인상, 자금지원 등의 형태로 총 3조 353억 원을 협력사에 지원한 것으로 나타났다. 공정위는 객관적인 평가를 위해 외부전문가 6명을 포함한 총 9인의 평가위원회를 구성하였으며, 실적 제출자료 점검, 현장 확인, 협력사 설문조사 등을 통해 협약의 실천여부를 철저히 점검하였다.

나. 표준하도급계약서 제·개정

공정위는 1987년부터 지속적으로 표준하도급계약서를 제정하여 업계에 보급함으로써 하도급 첫 단계에서부터 자율적인 공정거래질서가 정착될 수 있도록 유도하고 있다. 표준하도급계약서 사용으로 원·수급사업자는 거래상의 분쟁을 예방하고 권리·의무관계를 명백히 하게 되며,

계약서 작성에 따른 비용을 절감할 수 있다.

표준하도급계약서를 사용하도록 강제하는 것은 아니지만, 표준하도급계약서를 사용하는 기업에 대해서는 하도급 별점을 감점(2점)하는 등 인센티브를 제공함으로써 사용을 장려하고 있다. 그 결과, 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 2009년 하도급 서면실태조사결과 표준하도급계약서 사용비율은 현재 약 65%에 이르고 있는 것으로 나타났다.

<표2> 표준하도급계약서 사용비율

'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
62.6%	61.1%	65.2%	65.8%	65.6%	69.9%	66.7%	55.2%	65.0%	64.6%

또한 2008년 서면실태조사결과 범위반협의 비율이 높은 것으로 나타난 2개 용역업종(화물취급업·건축물유지관리업)의 표준하도급계약서를 제정하였으며, 원재료 가격의 급등시 납품단가의 분쟁소지가 있는 건설업 등 14개 업종¹⁾의 표준하도급계약서를 개정하였다. 2009년에도 서면실태조사결과 표준하도급계약서가 보급되지 않은 업종 중에서 범 위반협의 비율이 높은 것으로 나타난 가구제조업과, 경비업 등 2개 업종의 표준하도급계약서를 제정하였으며, 원재료 가격의 급등시 납품단가의 분쟁소지가 있는 건설, 전자, 기계 등 5개 업종¹⁾의 표준하도급계약서를 개정하였다.

그밖에도 2008년 9월 시행된 개정 하도급거래법 시행령 제2조(서면기재사항)에서 ‘원재료 가격변동에 의한 대금조정 요건, 방법 및 절차’를 계약서에 기재하도록 의무화함에 따라, 건설업종, 제조업종 등 원재료 가격변동에 따른 납품단가 조정이 필요한 14개 업종의 표준하도급계약서를 개정하였고, 2009년 표준하도급계약서에 대한 정책연구용역 결과 개정소요가 많은 건설, 전자, 기계 등 5개 업종의 표준하도급계약서 내용을 대폭 개정하였다.

2009년 12월말 현재 표준하도급계약서의 제·개정 현황은 아래

1) 건설업, 전기공사업, 정보통신공사업, 자동차업, 전자업, 조선업, 전기업, 기계업, 섬유업, 음료업, 조선임가공업, 엔지니어링업, 건설자재업, 자기상표부착제품업

1) 건설업, 전자업, 기계업, 광고업, 자기상표부착 제품업

<표 3>에서 보는 바와 같은데, 25개 업종의 표준하도급계약서가 제정되어 있다.

<표3> 표준하도급계약서 제·개정 현황

업종	보급시기	개정시기
25. 가구제조업	2009.11	제정
24. 경비업	2009.11	제정
23. 화물취급업	2008.12	제정
22. 건축물유지관리업	2008.12	제정
21. 전시·행사업종	2007.12	제정
20. 디자인업종	2007.12	제정
19. 방송업종	2006. 8	제정
18. 화물운송업종	2006. 8	제정
17. 광고업종	2005.10	1회 개정('09.11)
16. 자기상표부착제품업	2003.12	2회 개정('08.12, '09.11)
15. 조선임가공업	2003. 1	1회 개정('08.12)
14. 음식료업	2000. 7	1회 개정('08.12)
13. 정보통신공사업	2000. 4	1회 개정('08.12)
12. 전기공사업	1999.12	2회 개정('05.10, '08.12)
11. 건설자재업	1998.12	2회 개정('07.12, '08.12)
10. 엔지니어링업	1998.12	2회 개정('07.12, '08.12)
9. 소프트웨어사업	1998.11	1회 개정('05.10)
8. 건축설계업	1998.10	1회 개정('05.10)
7. 섬유업	1994. 6	2회 개정('05.10, '08.12)
6. 기계업	1994. 5	5회 개정('98.10, '02.11, '05.10, '08.12, '09.11)
5. 전기업	1994. 5	4회 개정('98.10, '02.11, '06.07, '08.12)
4. 조선업	1994. 3	3회 개정('98.10, '02.11, '08.12)
3. 자동차업	1994. 3	4회 개정('98.10, '01.7, '05.10, '08.12)
2. 전자업	1993. 4	5회 개정('98.10, '01.12, '05.10, '08.12, '09.11)
1. 건설업	1987. 3	5회 개정('95.11, '98.10, '06.7, '08.12, '09.11)

다. 중소기업 공정경쟁 정책협의회 운영

공정위는 2007년말 구성한 중소기업 공정경쟁 정책협의회를 지속적으로 운영하고 있다. 즉, 중소기업들이 겪는 현장의 애로사항을 수렴하고 대·중소기업간 상생협력 촉진을 위한 협력방안을 논의하기 위해, 2008. 4. 29. 및 2009. 4. 6. 중소기업중앙회장 등 중소기업단체 대표 20여 명과 '중소기업 공정경쟁 정책협의회'를 개최하였다.

이 자리에서 공정위는 국민경제에서 중소기업이 수행하는 역할의 중요성을 강조하고 향후 대기업과 중소기업 간 공정한 거래질서 확립을 통하여 중소기업이 지속적으로 성장할 수 있는 여건을 조성할 것임을 선언하였고, 중소기업 대표들은 경기침체에 따른 어려움을 호소하고 원사업자의 각종 불공정거래행위를 철저히 감시해줄 것을 요청하였다.

라. 구매담당임원 협력네트워크

공정위는 2006년 4월 이래 하도급 관련 법·제도·정책홍보 및 건의사항 수렴 등 정책공감대를 형성하여 대·중소기업간 공정거래 확립 및 상생협력 방안 모색 등을 위하여 중소기업과 접점에 있는 대기업의 구매담당 책임자들과 정책협의채널(“구매담당임원 협력네트워크”)을 구축하여 운영하고 있다.

현재 건설업종 20개, 제조업종 12개, 용역업종 8개, 총 40개 대기업의 구매담당 임원으로 구성되어 있으며, 업계의 애로사항을 건의하고 공정위의 하도급 시책 및 상생협력 정책에 대해 의견을 교환하는 등 정책공감대를 형성하는 장이 되고 있다.

3. 불공정하도급거래행위의 차단 및 시정

가. 불공정하도급거래 통합정보시스템 구축

2008년 12월 대내외 정보망에 산재한 불공정거래정보를 연계·통합하고, 이를 바탕으로 하도급거래법 위반 가능성이 높은 업체를 선별·관리하기 위하여 ‘불공정하도급거래 통합정보시스템’(USIS: Unfair Subcontract Information System)을 구축하였다. USIS에서는 업체별로 하도급사건 진행/조치내역, 법위반혐의,²⁾ 분쟁조정정보, 공사진행상황(건설) 등 체계화된 정보를 실시간 제공하게 된다.

2) 하도급 서면실태조사, 중소기업청 수위탁거래 실태조사, 사이버민원 신고 등에서 얻어진 정보

< USIS에 연계되어 업체별로 제공되는 정보 >

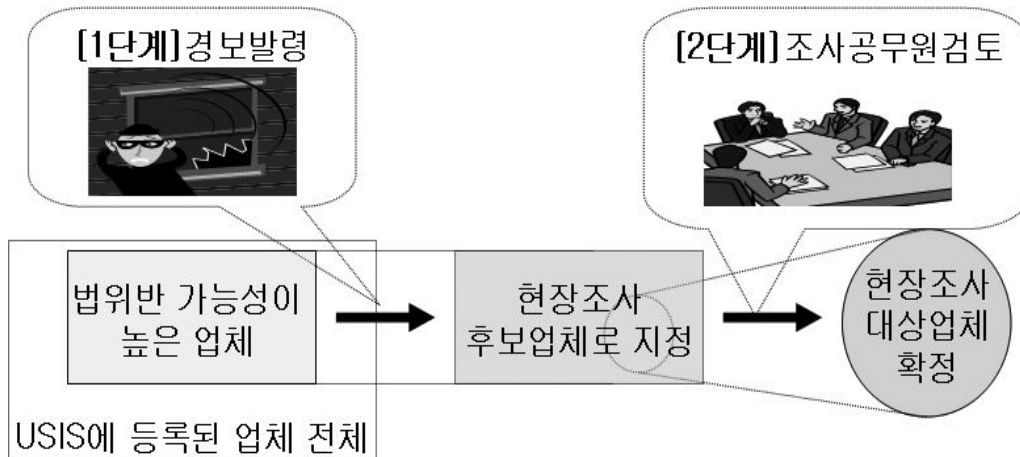
- ▶ 공정위: 하도급 서면실태조사/사이버민원실 신고
- ▶ 국토부: 건설공사정보시스템
 - 원도급공사(1억원 이상) 및 하도급공사(4천만원 이상)별 계약사항, 공사진행상황에 따른 대금지급현황(일시·금액), 하도급공사정보망의 불공정거래 신고
- ▶ 중기청: 매출액 200억원 미만* 기업 간 수위탁거래 관련 업체별 법 위반혐의정보(계약서 미교부, 부당감액 등)
 - * 2008년 공정위는 매출액 200억원 이상 원사업자에 한해 서면실태조사를 실시하였고 200억원 미만 사업자의 거래실태 조사는 중기청에서 실시
- ▶ 하도급분쟁조정협의회: 하도급 분쟁조정 진행상황 및 처리결과

또한 USIS는 법 위반 가능성이 높은 업체를 선별하여 경보를 발령, 조사계획 수립시 이들 중에서 현장조사 대상업체를 선정할 수 있도록 지원한다. 공정위(서면실태조사, 사이버민원), 중기청(수위탁거래조사) 등에서 수집되는 법위반혐의를 포착·집계하여 업체별 경보점수를 산출한 후, 경보점수가 일정 기준을 초과한 업체 및 상습법위반업체³⁾에 경보를 발령하고, 직권조사계획 수립시 이들 업체의 리스트를 제공하게 된다.

이러한 USIS는 법위반혐의, 분쟁조정정보 등을 수집하여 상시모니터링 체계를 구축하고, 경보발령시스템을 이용하여 조사대상업체 선정 체계를 과학화하는데 크게 기여할 것으로 기대된다. 또한 분쟁조정정보의 실시간 확인 및 분쟁접수·결과통보의 온라인화가 완성됨으로써 공정위와 11개 하도급분쟁조정협의회간 업무 프로세스가 더욱 효율화되었다.

3) 최근 3년간 하도급거래법 위반으로 3회 이상 시정조치(경고이상)를 받고 하도급벌점이 2점 이상인 업체

<그림> USIS를 활용한 현장조사 대상업체 선정체계



나. 하도급거래 서면실태조사

공정위는 중소하도급업체들이 거래중단, 보복 등 불이익을 우려하여 신고를 기피하는 문제를 해결하고 공정한 하도급거래질서 확립을 위하여 1999년도부터 서면실태조사를 확대 실시해 오고 있다. 특히, 종전에는 공정위의 일반적인 조사권에 근거하여 서면조사를 실시하여 왔으나, 조사방식의 차이 등을 감안하여 2010년 하도급거래법 개정을 통하여 하도급거래 서면실태조사 관련 절차 방법 등에 대한 규정을 별도로 마련하였다. 이에 따르면 서면실태조사를 실시할 경우 조사대상자의 범위, 조사기간, 조사 내용, 조사방법 및 절차 등에 관한 계획을 사전에 수립하여야 하고, 서면실태조사 불응 또는 허위 자료 제출자에 대해서는 500만 원 이하의 과태료를 부과한다.

2008년 및 2009년 서면실태조사는 각각 원사업자는 5천개, 수급사업자는 95천개 등 총 10만개 사업자를 대상으로 실시되었다. 서면실태조사결과 법위반혐의가 나타난 사업자에 대하여는 자진시정을 유도하고 있으며, 이러한 조치로 2008년도에는 13,539개 수급사업자가 장기어음을 수령함에 따라 발생한 어음할인료 등 248억원을 지급받게 되었고, 2009년에는 14,052개 수급사업자가 장기어음을 수령함에 따라 발생한 어음할인료 등 315억 원을 지급받게 되는 등 중소하도급업체의 자금난 완화에 기여하였다.

<표4> 서면실태조사 대상업체수, 시정금액, 수혜업체 추이

구 분		연 도										
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
대상 업체 수 (천개)	전체	3	20	25	30	35	40	50	90	100	100	100
	원사업자	1	4	8	8	9	10	12	20	10	5	5
	수급사업자	2	16	17	22	26	30	38	70	90	95	95
위반원사업자수(개)		635	1,067	2,048	1,458	1,373	1,443	1,419	1,666	1,225	866	785
시정금액(억원)		522	460	444	264	214	258	291	301	250	248	315
수혜수급사업자수 (개)		12,465	23,815	27,844	19,746	17,380	17,097	18,609	20,464	16,870	13,539	14,052

1999년부터 불공정하도급거래행위에 대한 상시감시체제 구축의 일환으로 서면실태조사를 적극적으로 추진해옴에 따라 하도급거래 서면실태조사 결과 다음과 같은 성과가 나타나고 있다. 우선, 하도급대금의 현금성 결제비율은 아래 <표5>에서 보는 바와 같이 2008년 95.3%, 2009년 93.2%에 이르고, 어음결제비율은 5% 이하로 감소함으로써 하도급거래 결제 관행이 지속적으로 개선되는 추세를 보이고 있다.

<표5> 현금성 결제비중 및 어음결제비중 현황

구 분	연 도										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
현금성 결제비중(%)	34.8	44.2	64.3	77.1	78.5	79.1	80.3	82.5	88.5	95.3	93.2
어음결제비중(%)	62.7	55.8	34.2	21.8	19.4	19.3	18.1	16.9	8.9	4.6	5.0

또한 하도급대금을 장기어음(만기 60일 초과)으로 결제한 업체 비율 역시 아래 <표6>에서 보는 바와 같이 지속적으로 감소하여 2008년 20.4%, 2009년 19.9%로 나타났고, 법정지급기일(목적물수령일로부터 60일 이내)을 초과하여 하도급대금을 지급한 업체비율 역시 지속적으로 감소하여 2008년 7.3%, 2009년 7.2%로 나타났다.

<표6> 하도급대금으로 지급한 어음의 평균결제기간

연 도	60일 이하 (%)	60일 초과(%)			
		61~90일	91~120일	121일 이상	소 계
1999	39.3	31.5	24.0	5.2	60.7
2000	40.5	37.7	20.4	1.4	59.5
2001	46.8	33.7	18.0	1.5	53.2
2002	62.2	25.9	10.5	0.8	37.8
2003	63.2	25.5	10.2	1.0	36.8
2004	62.3	23.6	12.7	1.4	37.7
2005	67.2	20.2	11.0	1.6	32.8
2006	65.2	21.8	11.0	2.0	34.8
2007	73.0	17.3	8.2	1.5	27.0
2008	79.6	12.5	6.7	1.3	20.4
2009	80.1	12.4	6.2	1.3	19.9

<표7> 하도급대금의 법정지급기일 초과 업체비율

구 분 \ 연 도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
법정지급기일초과 대금지급업체(%)	26.5	24.3	16.3	12.0	11.1	13.0	10.0	10.4	8.2	7.3	7.2

마지막으로 원사업자의 범위반 혐의업체비율 역시 계속 감소하였는데, 특히 2008년의 경우 전년도에 비하여 10.6%p 감소한 43.9%, 2009년의 경우 42.9%로 나타났는데, 이는 1999년과 비교하여서는 46.4%p가 감소한 수치이다.

<표8> 하도급거래법 위반 혐의업체 현황

구 분 \ 연 도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
범위반 혐의업체비율(%)	89.3	81.9	71.1	65.0	62.8	65.8	58.5	55.0	54.5	43.9	42.9

다. 직권조사 활동 강화

공정위는 신고가 어려운 하도급거래상의 수급사업자의 상황을 고려하여 매년 직권조사를 실시하고 있는데, 특히 2008년 및 2009년 직권조사 활동을 강화하였다. 이러한 직권조사에는 하도급거래법을 상습적으로 위반하는 업체에 대한 조사를 비롯하여 건설업종 등 업종별 조사와 부당하도급대금결정 및 부당감액행위 등에 대한 집중적인 감시활동을 벌이는 부당단가인하행위 현장조사 등이 있다.

먼저, 2008년 4월 하도급거래법 상습위반업체 18개사에 대한 현장조사를 실시, 17개 사업자의 범위반행위를 적발하여 고발(1개 업체), 과징금(38억원)부과 등 강력하게 시정조치하였다. 조사결과, 17개 사업자들은 1,021개 수급사업자들에게 93억원의 하도급대금과 어음할인료 및 지연이자 등을 지급하지 않은 것으로 나타났다.

또한 2008년 7월 기계장비·가죽가방·운송장비업종 20개사에 대한 부당납품단가인하 직권조사를 실시, 17개 사업자의 범위반행위를 적발하여 총 5억7,000만원의 과징금을 부과하고 14억 9,800만원을 수급사업자에게 지급하도록 조치하였으며, 조사기간 중 4개 사업자들이 229개 수급사업자에게 미지급한 하도급대금 1,600만원과 어음할인료·지연이자 3억 5,500만원을 자진시정하는 성과가 있었다. 다시 2008년 11월 건설분야 14개사에 대한 직권조사를 실시, 13개 사업자의 범위반 혐의사항을 적발하였다.

2009년에도 수차례에 걸쳐 직권조사를 실시하였다. 먼저, 2009년 3월 하도급거래법 상습위반업체 24개사에 대한 현장조사를 실시, 22개 사업자의 범위반행위를 적발하여 과징금(3.5억 원)부과, 시정명령 등의 시정조치를 하였다. 또한 2009년 7월 조립금속·제철·전자부품·엔지니어링 업종 등 29개사에 대한 부당납품단가인하 직권조사를 실시, 23개 사업자의 범위반행위를 적발하여 총 4천만 원의 과징금을 부과하였고, 11월에는 건설분야 20개사에 대한 직권조사를 실시하여 모두 범위반 혐의사항을 적발하여 총 383백만 원의 과징금을 부과하고 139백만 원을 지급하도록 명령하였다.

라. 시정 성과

2008년 및 2009년 하도급거래법 위반으로 공정위가 시정한 불공정하도급거래행위는 하도급거래서면실태조사에 따른 조치건수 및 각 분쟁조정협의회에서 조정한 사건을 포함하여 각각 1,422, 1,401건으로 2007년 이후 다소 감소하는 추세이다. 이를 조치유형별로 보면 아래 <표 9>에서 보는 바와 같이 고발건수가 2008년 16건에서 2009년 24건으로 다소 증가하였고, 시정명령 건수는 2008년 144건, 2009년 140건으로 그 이전에 비하여 점차 증가하였는데 특히 과징금부과 건수가 2008년 22건, 2009년 10건으로 상당한 정도로 증가하였다. 또한 조정건수 역시 2008년 236건, 2009년 311건으로 그 이전에 비하여 대폭 증가하였다. 이에 반하여 경고건수는 2008년 1,026건, 2009년 926건으로 점차 감소하고 있다.

이처럼 고발건수가 증가한 것은 공정위가 하도급거래법 위반사업자에 대해 형사적 제재도 강화하고 있음을 나타내고 있는 것이며, 아울러 조정 건수가 증가한 것은 하도급거래분쟁을 당사자간에 조속히 해결하려는 추세를 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다. 반면, 경고 건수가 감소한 것은 매년 서면실태조사를 실시함에 따라 어음할인료 미지급, 지연이자 미지급 등의 대금 관련 위반사항이 줄어들었기 때문이라고 해석할 수 있다.

<표9> 조치유형별 시정 실적(서면실태조사결과 포함)

구 분	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	합 계
고 발	7	8	8	8	33	18	16	24	122
시정명령 (과징금)	23	41 (1)	27	49 (2)	103 (4)	131 (6)	144 (22)	140 (10)	658 (45)
경 고 (서면조사경고)	1,527 (1,467)	1,451 (1,392)	1,553 (1,432)	1,634 (1,419)	1,808 (1,738)	1,279 (1,219)	1,026 (843)	926 (695)	11,206 (10,205)
조 정	48	30	27	23	18	107	236	311	800
계 (과징금)	1,605	1,530 (1)	1,615	1,714 (2)	1,962 (4)	1,535 (6)	1,422 (22)	1,401 (10)	12,784 (45)

이를 다시 범위반행위 유형별로 살펴보면, 아래 <표 10>에서 보는 바와 같이 2008년 및 2009년 동안 여전히 어음할인료 미지급이 931건으로 압도적으로 많고, 다음으로 이전 기간과는 달리 대금미지급이 711건으로 지연이자미지급(484건) 보다 훨씬 많았다. 그밖에 서면미교부 168건, 부당감액 41건, 선급금 미지급 29건, 수령거부 22건, 하도급대금 지연지급 11건 등이었다.

<표10> 불공정하도급거래행위 위반유형별 시정실적

(경고 이상, 건)

	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	계
대금 미지급	323	201	165	76	78	54	65	65	99	190	321	390	2,027
대금 지연지급	8	9	1	5	1	2	4	4	3		4	7	48
어음 할인료 미지급	118	65	87	2,533	1,270	1,068	1,124	1,169	1,259	899	588	343	10,523
서면 미교부	5	4	7	20	5	1	2	13	25	19	38	130	269
부당 감액	8	2	3	6	9	26	18	13	14	15	23	18	155
선급금 미지급	9	4	3	148	33	31	58	35	32	10	16	13	392
수령거부				7	6	5		7		5	7	15	52
지연이자 미지급	11	4	6	201	179	280	297	343	472	336	260	224	2,613
기타	100	27	23	134	51	116	81	92	43	53	181	247	1,148
계	582	316	295	3,130	1,632	1,583	1,649	1,741	1,947	1,527	1,438	1,387	17,227

1. 하도급분쟁조정실적 포함
2. 기타는 관세미환급, 내국신용장 미개설 등

□ 삼성전자(주)의 불공정 하도급거래행위(2008. 4. 3)

위 회사는 휴대폰 제조용 금형의 제작을 제조 위탁함에 있어 수급사업자에게 정당한 사유 없이 서면을 지연하여 교부하고, 휴대폰용 충전기 부품을 제조 위탁함에 있어 정당한 이유 없이 일률적인 비율로 단가를 인하하여 하도급대금을 결정하였으며, 휴대폰용 부품을 제조 위탁함에 있어 수급사업자에게 책임을 돌릴만한 사유가 없음에도 불구하고 제조 위탁한 목적물을 지연하여 수령하거나 하도급대금을 감액할 조건 등을 명시하지 아니하고 위탁한 후 불합리한 이유를 들어 하도급대금을 감액하였고, 수급사업자와 하도급거래를 함에 있어 품질관리를 위해 불가피한 경우가 아님에도 수급사업자가 자체적으로 개발하여 납품하는 제조업자 설계생산(Original Design Manufacturing) 제품에 대해서 제조 공정도, 기구도면 등 수급사업자의 핵심기술자료가 포함된 승인원을 요구하거나 재하도급사업자의 관리를 위하여 수급사업자가 별도의 인력을 운영하도록 하고 수급사업자가 재하도급사업자를 선정하거나 재하도급사업자가 작업자를 변경하는 경우에 대하여도 자신의 승인을 얻도록 하는 등의 행위를 하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 각각 하도급거래법상 금지된 서면 지연교부 행위, 부당한 하도급대금 결정행위, 부당한 지연수령행위, 부당 감액행위 및 부당한 경영간섭에 해당한다고 인정하고, 시정명령 및 하도급대금지급명령을 내리고 과징금을 부과하였다.

제2절 대형유통업체의 불공정거래관행 개선

1. ‘대규모소매업에 있어서의 특정불공정거래행위의 유형 및 기준고시’ 개정

공정거래위원회는 종래 법집행과정에서 노출된 미비점을 보완하기 위해 2008년 및 2009년 각각 한 차례씩 대규모소매업고시를 개정하였다.

먼저, 2008년 종전의 대규모소매점업 고시가 사업장의 면적만을 기준으로 하고 있어서 새롭게 나타나는 다양한 유통업태를 효과적으로 규율하기 어려웠고, 납품업체가 대형유통업체에 수시로 판매장려금을 지급하는 등 불공정한 거래관행에 대한 규정이 미비하여 납품업체에 대한 법적 보호를 강화할 필요가 대두됨에 따라 다음과 같은 사항을 규정하게 되었다.

첫째, 대규모소매업고시 적용 대상에 종전 면적기준(3,000m² 이상 동일점포를 소유한 사업자) 외에 매출액 기준(연 매출액 1,000억원 이상)을 추가함으로써 그 동안 매출규모가 커서 대규모 구매력을 바탕으로 거래상 지위를 가지고 있으나, 면적기준에 해당되지 않아 그 동안 고시 적용대상에서 제외되어 왔던 문제를 해결하였다.

둘째, 대규모소매업자가 납품업체에게 계약기간 중 수시로 판매장려금을 부당하게 요구하는 행위를 금지시키되, 연간거래기본계약을 통해 당사자간 합의에 의해 합리적인 기준을 명시하고 이에 따르는 경우에는 허용하였다.

셋째, 판촉비용은 대규모소매업자와 납품업체가 당해 판촉행사로 인해 얻게 될 예상이익의 비율에 따라 분담하도록 하되, 구체적인 예상이익 비율을 알기 어려운 경우에는 동일한 비율(5:5)로 분담하도록 하였다.

넷째, 점포임차인이 인테리어를 한 후 비용 회수에 필요한 상당한 기간이 경과하지 아니하고 거래를 중단하거나 매장위치를 이동시키는 경우에는 대규모소매업자가 점포임차인의 인테리어 비용을 보상하거나 부담하도록 하였다.

그 밖에, 반품 허용기준 및 서면계약서 필수 기재사항을 현실에 맞게 합리적으로 개선하고, 지나치게 추상적으로 규정된 판촉사원 파견 허용 기준을 대폭 강화하고 공정위 신고 등을 통해 알렸다는 이유로 불이익을 주는 보복행위를 금지하는 등 납품업체 및 입점업체 보호를 강화하였다.

또한 2009년에도 위 고시를 개정하여 신선농산물 선물세트 반

품금지, 경영간섭행위 금지 규정 등을 신설하였다.

첫째, 명절용 선물세트 중 건조·염장 등의 가공을 하지 아니한 신선상태의 농산물에 대해서는 반품을 명시적으로 금지하였다. 대규모 소매업고시상의 명절용 선물세트에 대한 반품허용 조항으로 인해 버섯류, 인삼류 및 채소류 등 신선농산물에 대해서도 반품이 이루어지고 있었는데(농수산물유통공사 실태조사 결과), 신선농산물은 일반 공산품과는 달리 유통기간이 짧아 반품될 경우 재판매가 어렵고, 부피 또한 커서 물류비용 등 반품처리 비용이 많이 발생하므로 반품이 될 경우 납품업체들의 피해가 매우 크다. 따라서 명절용 선물세트 중 시간이 경과함에 따라 부패하기 쉬운 특성을 지닌 신선농산물은 반품을 금지하도록 개정하였다.

둘째, 납품업자의 중요한 경영자료를 부당하게 취득하여 판촉행사 참여를 강요하는 등 경영간섭행위를 금지하였다. 일부 대형백화점에서 거래상지위를 이용하여 납품업체와 경쟁사업자간의 매출정보를 취득한 후 납품업체에게 판촉행사를 강요하는 등 경영간섭행위가 적발되었다. 이러한 행위는 대형유통업체와 납품업자와의 판매수수료(마진률) 협상시 납품업체에게 불리하게 작용될 우려가 있고, 매출이 부진한 납품업자를 대상으로 판촉행사를 강요함으로써 납품업자의 자유로운 경영활동을 제한할 우려가 있다. 따라서 납품업체의 중요한 경영자료인 가격, 판매량, 할인을 등을 납품업자의 의사에 반하는 방법 등으로 부당하게 취득하여 납품업체에게 판촉행사 참여를 강요하는 등의 경영간섭행위를 금지하도록 개정하였다.

2. 서면실태조사의 실시 및 직권조사

공정위는 2006년 처음 시행한 서면실태조사의 실효성 및 공정성을 확보하기 위해 매년 조사대상 업체를 확대하여, 2008년에는 대형유통업체 49개 및 납품업체 7,066개, 2009년에는 대형유통업체 51개 및 납품업체 10,732개를 대상으로 일반 현황, 대규모소매업고시 위반 여부 및 서면실태조사의 실효성 등에 대하여 조사를 실시하였다.

2009년도 조사결과, 납품업체의 12.0%는 납품한 상품을 부당하게 반품받은 적이 있다고 응답하였으며, 3.3%는 판촉비용 부담비율에 대

하여 사전에 서면약정을 체결하지 아니하였다고 응답하였다. 또한, 계약기간 중에 대형유통업체가 판매수수료를 인상한 적이 있다고 응답한 납품업체의 비율도 3.2%에 이르고 있어 대형유통업체의 일방적인 판매수수료 인상행위도 나타났다. 반면, 부당한 경제상 이익수령(1.5%), 부당감액(1.0%), 부당수령거부(0.1%) 등은 상대적으로 그 비율이 높지 않았다.

공정위가 운영하고 있는 법령·제도에 대한 인지도와 관련하여 납품업체의 54%가 대규모소매업고시에 대하여 알고 있다고 답변하였으며, 신고포상금제도에 대하여도 57.3%가 알고 있다고 답변하였다. 또한 납품업체의 63.4%는 공정위의 서면실태조사가 대형유통업체의 불공정거래행위를 예방하는 효과가 있다고 평가하였으며, 유통분야의 불공정거래관행 개선을 위한 공정위의 노력에 대하여도 68.5%가 긍정적으로 평가하였다.

납품업체들은 서면실태조사 이후 부당반품(17.3%), 판촉비용 부담 강요(17.0%), 부당 강요(14.1%) 등이 개선되었다고 응답하였으며, 불공정거래행위 방지를 위해 별도의 법률 제정, 직권조사 및 처벌 강화, 공정거래협약 체결 등을 최우선 과제로 제시하기도 하였다.

공정위는 이상과 같은 서면실태조사의 후속조치로 조사결과를 분석하여 법위반 혐의가 나타난 대형유통업체에 대해서는 자진시정을 촉구하는 한편, 2009년 3~4월 및 2010년 3~4월 중 각각 서면실태조사에 불응·미시정하거나 법 위반 혐의비율이 높은 업체에 대해서는 현장조사를 실시하였다.

3. 불공정거래행위의 시정

공정위는 대형유통업체의 대규모소매업고시 위반행위에 관하여 지속적으로 시정조치를 내렸다. 이를 조치수단별로 살펴보면, 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 2000년 1월부터 2009년 12월까지의 기간 동안 총 174건의 시정조치(시정명령 89건, 경고 85건)를 내렸고, 6,594백만 원의 과징금을 부과하였다. 이를 다시 법위반행위 유형별로 살펴보면, 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 서면계약체결의무 위반 및 부당한 계약변경(70건), 판촉비용 부당강요(63건), 부당한 지급지연(26건), 부당반품(26건), 부당감

액(16건) 순으로 많았다.

연도별로 살펴보면 2008년 시정명령 14건 및 경고 19건 등 33건의 시정조치가 내려졌고 4건에서 1,415백 만원의 과징금이 부과되었으나, 2009년에는 시정명령 8건 및 경고 12건 등 20건의 시정조치가 내려졌고 3건 59백 만원의 과징금이 부과되는데 그쳤다.

<표1> 조치수단별 사건처리 실적

(단위 : 건수, 백만 원)

연 도		'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	합계
조치 건수	시정명령	16	8	11	1	8	8	2	13	14	8	89
	경고	2	3	6	4	0	10	8	21	19	12	85
	합계	18	11	17	5	8	18	10	34	33	20	174
과징금	부과건수	2	2	2	0	0	5	1	5	4	3	24
	금액	332	692	1,342	0	0	458	1,390	906	1,415	59	6,594

* 통계기준 : 피조사인(피심인), 조치일자(2000년~2009년)

<표2> 법 위반행위 유형별 사건처리 실적(단위 : 건수, %)

위 반 유 형(고시 규정)	조치건수	비 율
부당반품(제3조)	26	11.9
부당감액(제4조)	16	7.3
부당한 지급지연(제5조)	26	11.9
부당한 강요행위(제6조)	9	4.1
부당한 수령거부(제7조)	1	0.5
판촉비용 등의 부당강요(제8조)	63	28.8
부당한 경제상 이익수령(제9조)	4	1.8
사업활동방해(제10조)	4	1.8
서면계약체결의무 위반 및 부당한 계약변경행위(제11조)	70	31.9
총 계	219	100

* 통계기준 : 피심인이 하나라도 두 개 이상의 범위반 유형이 있는 경우 위 반유형 개수 기준, 조치일자(2000년~2009년)

□ 대형백화점들의 납품업체에 대한 경영간섭행위(2008)

2008년도에 국내 대형 백화점들이 경쟁사업자의 EDI⁴⁾ 정보통신망에 접속하는 납품업체의 아이디 및 비밀번호를 요구하여 통신망에 접속하는 방법으로 납품업체와 경쟁사업자간의 매출정보를 취득하여 납품업체의 경영에 간섭하였다. 이에 대하여 공정거래위원회는 이 사건 행위가 공정거래법 제23조 제1항 제4호(거래상 지위의 남용행위) 및 대규모소매업 고시를 위반하는 것으로 판단하고 시정명령과 함께 과징금 1,368백만원을 부과하였다.

4) EDI(Electronic Data Interchange) : 기업간에 데이터를 효율적으로 교환하기 위한 표준화시스템. 동 시스템을 통해 유통업체와 납품업자간 상품 수·발주 및 세금계산서 발행이 이루어지므로 유통업체가 납품업자의 경쟁 유통업체 EDI 시스템 접속을 통해 납품업자의 정확한 매출정보를 실시간으로 파악 가능

4. 자율적인 법 준수문화 확산 유도

공정거래위원회는 대형유통업체의 불공정거래행위에 대한 감시 및 제재뿐만 아니라 대형유통업체와 납품업체간 공정거래협약 체결을 통한 자율적인 법 준수문화 정착도 함께 유도하고 있다. 그 결과 5개 대형마트와 납품업체간 공정거래협약을 2009년 6월 23일에, 5개 TV홈쇼핑업체와 납품업체간 공정거래협약을 2009년 12월 4일에 각각 체결함으로써 대형유통업체와 납품업체가 자율적으로 공정거래와 상생협력을 약속·실천하도록 유도하였다.

또한 2009년에 대형유통업체 구매담당임원 협력네트워크 회의를 2차례(6. 12 및 9. 2) 개최하여 대규모소매업고시 개정 사항을 설명하고, 추석 농산물 상품의 부당반품 금지 등을 요청하였다.

5. 백화점 및 TV홈쇼핑업체의 판매수수료 개선 추진

국내 대형유통업체(특히 백화점·TV홈쇼핑)의 거래형태는 주로 특정매입이다. 특정매입이란 납품업체들이 대형유통업체와 거래시 상품 판매대금의 일정 비율을 판매수수료로 지급하는 것 이외에도 납품업체가 재고, 판매에 책임을 지고 추가비용을 부담하는 거래형태이다.

이러한 특정매입 거래형태로 인해 백화점 및 TV홈쇼핑과 거래하는 중소 납품업체들은 판매수수료가 높다고 인식하여 그 인하를 요구해왔고, 2009년도 정무위 국정감사에서 백화점·TV홈쇼핑업체의 과도한 판매수수료(마진) 문제가 제기되었다. 이에 따라 공정위는 ‘대형유통업체의 판매수수료 현황 및 정책대응 방안’ 연구용역을 실시하였고, 동 연구용역 결과를 토대로 중소 납품업체들이 백화점·TV홈쇼핑과 거래시 부담하는 판매수수료가 적정절차를 거쳐 합리적인 수준에서 결정될 수 있도록 대형유통업체의 판매수수료 개선방안을 추진하였다.

제3절 가맹사업 분야에서의 공정한 거래질서 확립

1. 가맹사업 관련 제도의 정비

가. 가맹사업거래상 정보공개서 표준양식에 관한 고시 개정(2008)

2007년 대폭적으로 개정된 가맹사업법 및 동법 시행령이 2008년 4월 시행됨에 따라 관련 사항에 관한 제도적 정비가 필요하게 되었다. 먼저, 공정거래위원회는 개정 가맹사업법 시행령이 정보공개서의 기재사항 범위를 크게 확대함에 따라, 가맹본부의 이용 편의를 높이고 가맹희망자의 권익보호와 피해예방을 위하여 고시 개정을 추진하였다.

그 결과 공정위는 아래 <표 1>에서 보는 바와 같은 내용의 「가맹사업거래 정보공개서 표준양식에 관한 고시」 개정(안)을 마련하여 2008년 4월 24일 프랜차이즈협회, 편의점협회, 경제정의실천시민연합 등이 참가한 간담회를 실시하고, 2008년 5월 14일 공정위 전원회의에서 동 개정(안)을 심의·의결하였다(2008. 6. 17 시행).

<표 1> 개정 고시의 주요 내용

주요 내용	세부 내용
○ 정보공개서 기재사항 대폭 확대	- 가맹점사업자의 평균매출액 - 최근 3년간 가맹점 현황(신규출점, 계약종료, 계약해지, 명의 이전) - 광고판촉비용 분담기준 등
○ 기타 개정 내용	- 정보공개서 작성원칙 마련 - 표준양식 사용에 필요한 상세한 설명 제시 - 실제 정보공개서와 같은 예시 형태로 구성

나. 가맹사업거래상담사제도의 개선(2008)

2008년 시행된 개정 가맹사업법 및 동법 시행령의 개정 내용을 ‘가맹사업거래상담사 자격제도의 운영에 관한 규정’에 반영하고, 응시 수수료의 반환 문제 등 기존의 고시 운영과정에서 나타난 문제점을 개선하였다. 아래 <표 2>에서 보는 바와 같은 내용의 ‘가맹사업거래상담사 자격제도의 운영에 관한 규정’ 개정(안)을 마련하여 공정위 전원회의의 심의·의결을 거쳐 2009년 3월 27일 시행되었다.

<표2> 개정 고시의 주요 내용

주요 내용	세부 내용
○ 자격제도 명칭변경	- “가맹사업거래상담사”→“가맹거래사”
○ 응시수수료 반환 기준 신설	- 가맹거래사시험 응시수수료 반환기준을 신설하여 접수기간내 취소 시 100% 환불하도록 함
○ 보수교육 의무 신설	- 5년마다 해야 하는 등록갱신을 하지 않아 자격이 정지된 경우에는 자격회복을 위하여 15시간 이상의 보수교육을 받도록 함
○ 가맹거래사 시험 위원회 폐지	- 가맹거래사시험위원회를 폐지하고, 산업인력공단의 국가 자격 시험 관리·운영 위원회로 일원화

2. 가맹사업거래관련 분쟁의 조정

가맹사업법이 시행된 후 2003년 1월 21일부터 업무를 개시한 가맹사업거래분쟁조정협의회는 종전에는 사업자단체인 한국프랜차이즈협회에 설치되어 있어서 그 중립성에 관한 문제가 여러 차례 제기된 바 있다. 이에 따라 2008년부터 가맹사업거래분쟁조정협의회를 전문적이고 중립성을 갖출 수 있는 한국공정거래조정원으로 이관하여 더욱 전문적이고 중립적으로 가맹사업거래관련 분쟁을 조정할 수 있게 되었다.

2003년부터 2009년까지 가맹사업거래분쟁조정협의회에 접수된 사건은 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 1,778건으로 연평균 약 254건이다. 특히 2008년 291건, 2009년 357건의 사건이 접수되어 최근 접수 사건

수가 급증하고 있다.

<표1> 가맹사업거래분쟁조정협의회의 연도별 사건 접수 현황

(단위 : 건, 2009.12.31. 현재)

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	합계
사건수	243	218	285	212	172	291	357	1,778

* 접수(1,778)건과 처리(1,721)건수의 차이는 진행 중인 사건 수입.

조정실적으로 구체적으로 살펴보면, 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 2008년의 경우 총 302건 중 235건에 대하여 조정절차를 종료하였고, 그 중 154건에서 조정이 성립되어 65%의 조정성립율을 나타냈고, 2009년의 경우 367건 중 252건에 대하여 조정절차를 종료하였는데, 그 중 201건에서 조정이 성립되어 79.8%의 조정성립율을 기록하였다. 이는 이전 기간에 비하여 대폭 향상된 것이다.

<표2> 가맹사업거래분쟁조정협의회 조정실적

(단위 : 건, 2009.12.31. 현재)

연도	처리사건					총계
	조정완료			기각*	조정절차 중단**	
	조정성립	불성립	소계			
2003	110(65%)	59	169	17	0	186
2004	132(67%)	64	196	26	0	222
2005	62(36%)	111	173	94	2	269
2006	74(51%)	72	146	40	1	187
2007	68(47%)	77	145	42	1	188
2008	154(65%)	81	235	26	41*	302
2009	201(80%)	51	252	34	81	367
합계	801(61%)주」	515	1,316	279	126	1,721

주」 조정성립률 : 조정성립(801)/조정완료(1,316), * 기각: 분쟁조정신청 이유 없음.

** 조정절차중단 : 소제기, 신고취하, 가맹본부의 소재불명 및 폐업 등

이를 다시 분쟁조정 신청취지별로 살펴보면, 아래 <표 3>에서 보는 바와 같이 가맹계약해지 및 가맹금반환 청구건이 920건(전체 1,721건의 53.5%)으로 압도적으로 많으며, 부당한 계약해지 및 갱신거절의 철회건이 177건, 일방적인 계약변경의 철회건이 140건 등의 순이다.

<표3> 가맹사업거래분쟁조정협의회 신청취지별 조정실적

(단위 : 건, 2009.12.31. 현재)

유 형 별	조정절차 완료		이유 없음	조정절차중단	계
	조정성립	조정불성립			
가맹계약해지 및 가맹금 반환	431	320	104	65	920
일방적 계약변경의 철회	39	32	63	6	140
부당한 갱신거절의 철회	83	45	38	11	177
계약이행의 청구	33	38	18	3	92
부당이득반환	38	23	15	1	77
영업지역의 보장	31	8	8	3	50
상표 및 의장권 침해	3	1	0	0	4
기타	143	48	33	37	261
합 계	801	515	279	126	1,721

3. 가맹사업법 위반행위의 시정

2002년 가맹사업법이 제정·시행된 이후 2009년까지 가맹사업거래분쟁조정위원회의 조정절차가 아닌 공정거래위원회의 사건처리절차에 따라 처리된 가맹사업법 위반사건 시정실적을 조치유형별로 살펴보면 아래 <표4>에서 보는 바와 같다. 그 동안 공정거래위원회가 처리한 가맹사업법 위반사건은 모두 617건으로서 그 중 조정을 포함한 경고 등이 551건(89.3%)으로 압도적으로 많고, 시정명령이 66건(10.7%)건 있을 뿐, 기타 고발이 이루어지거나 과징금을 부과한 사건은 없다.

특히, 2008년 및 2009년 처리한 사건이 각각 95건 및 365건으로서 급격하게 증가하였다.

<표4> 가맹사업법 위반사건 조치유형별 시정실적

(단위: 건)

	고발 (고발 및 과징금)	시정명령 (시정명령 및 과징금)	시정권고	경고 등(조정)	합계
2002	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	1	0
2004	0	2	0	18 (11)	20
2005	0	5	0	38 (29)	43
2006	0	14	0	33 (17)	47
2007	0	7	0	39 (17)	46
2008	0	11	0	84 (0)	95
2009	0	27	0	338 (0)	365
합계	0	66	0	551 (74)	617

이를 다시 위반유형별로 살펴보면 아래 <표5>에서 보는 바와 같은데, 2009년 정보공개서 제공에 관한 행위에 대한 경고가 다수 내려짐에 따라 이와 관련된 것이 320건(51.9%)으로 가장 많았고, 가맹계약서 교부와 관련된 것이 96건, 기타 불공정행위가 89건, 정보공개서 갱신, 수정과 관련된 것이 47건, 허위과장 정보제공과 관련된 것이 33건, 가맹금반환에 관한 것이 23건, 2008년부터 시행된 개정 가맹사업법에 신설된 가맹금 예치에 관한 것이 9건 순이었다. 위에서 언급한 정보공개서 제공에 관한 것 이외에 가맹계약서 교부와 관련된 것이 지속적으로 상당한 수를 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표5> 가맹사업법 위반유형별 시정실적

(단위: 건)

	가맹금 예치 (’08년 시행)	정보공개서 제공	정보공개서 갱신, 수정	허위과장 정보제공	가맹금 반환	가맹 계약서 교부	불공정 행위	합계
2002		0	0	0	0	0	0	0
2003		0	0	0	0	0	1	1
2004		1	0	0	10	3	6	20
2005		0	0	7	2	16	18	43
2006		1	0	5	8	4	29	47
2007		8	5	8	0	14	11	46
2008		11	42	9	0	16	17	95
2009	9	299	0	4	3	43	7	365
합계	9	320	47	33	23	96	89	617

4. 서면실태조사 및 현장조사의 실시

공정위는 2006년부터 실시된 가맹사업거래 서면실태조사를 2008년에도 아래 <표6>에서 보는 바와 같이 실시함으로써 가맹사업거래 분야의 구조적인 문제인 가맹본부의 우월한 거래상 지위로 인한 불공정거래행위 관행을 시정하고, 가맹본부에 대한 자진시정을 유도하는 등 업계 내부의 자정 노력을 높이는 효과를 기대하고 있다.

<표6> 2008년 서면실태조사 개요

항 목	내 용
조사시기	•2008. 10월~11월(가맹본부) / 2008. 11월~12월(가맹점사업자)
대상업체	•가맹본부 200개 및 가맹점사업자 1,015개
조사내용	•본부 및 가맹점 일반 현황 •가맹사업법 위반 여부 •서면실태조사 실효성 등

2008년 서면실태조사의 결과 가맹사업을 정상적으로 운영하고 있는 191개사 가운데 178개사(93.2%)에서 범위반 혐의가 나타났다. 이는 2006년의 92.3%와 비슷한 수준인데, 구체적인 범위반 행위 비율을 살펴보면, 정보공개서 제공의무 미준수가 93.2%로 가장 높았으며, 가맹계약서 제공기한 미준수(64.4%), 부당한 물류중단(44.0%), 광고 및 판촉비 부담 전가(35.6%), 가맹계약서 기재사항 누락(30.4%) 등도 골고루 나타났다.

공정위는 서면실태조사의 후속조치로 조사결과를 분석하여 범위반 혐의가 나타난 가맹본부에 대해서는 자진시정을 촉구하는 한편, 서면실태조사에 불응하거나 범위반 혐의 항목이 높은 12개 가맹본부에 대하여 2009년 현장조사를 실시하였다.

한편, 개정 가맹사업법의 시행으로 도입된 정보공개서 등록제 조기 정착 및 등록을 제고를 위해 2008년 11월 미등록 가맹본부 30개에 대한 현장조사를 실시하였고, 2009년에는 「정보공개서 미등록 가맹본부 자진신고센터」를 운영하여 정보공개서 미등록 상태에서 가맹계약을 체결하거나 가맹금을 수령한 235개 가맹본부에 대해 시정조치하였다. 또한 2009년 9월 가맹금 예치제 운영실태를 점검하기 위해 40개 가맹본부에 대한 실태조사를 실시하여 가맹금 미예치행위를 한 33개 가맹본부에 대해 시정 명령 등 엄중 시정조치하였다.

5. 정보공개서 등록 및 공개

공정위는 2008년 5월 이후 정보공개서 등록 및 공개 업무를 지속적으로 추진하고 있는데, 2009년 말까지 등록된 정보공개서는 브랜드 기준 1,901개에 달하며 「가맹사업정보제공시스템」(<http://franchise.ftc.go.kr>)을 통하여 일반인에게 공개되고 있다.

정보공개서 등록은 공정위 본부(가맹유통과) 및 4개 지방사무소(부산, 광주, 대전, 대구) 담당부서에서 진행하고 있다. 가맹본부는 정보공개서 등록신청서 및 구비서류(정보공개서, 가맹계약서, 재무제표, 법인등기부등본, 사업자등록증사본 등)를 갖추어 관할 공정위 담당부서로 방문,

우편, 인터넷을 이용하여 등록신청을 할 수 있다.

6. 교육 및 홍보

특히 2008년은 개정 가맹사업법 및 주요 제도의 정착을 위하여 가맹본부 및 가맹점사업자를 대상으로한 교육 및 홍보가 활발하게 진행되었다. 개정 법률 시행된 직후인 동년 2월에는 5개 권역별로 개정 법률 내용 설명회를 개최하였고, 3월에는 가맹점사업자가 가맹사업법의 내용을 알기 쉽게 이해할 수 있도록 리플릿을 제작하여 지자체 등 유관기관에 배포하였다. 또한 2008년 5월 및 6월에는 프랜차이즈협회, 공정거래조정원과 함께 정보공개서 표준양식 이용 및 등록 요령 교육을 실시하였다.

프랜차이즈 박람회 참여를 통한 현장 밀착 행정도 병행하였다. 2008년 8월 및 9월에 걸쳐 프랜차이즈협회, 서울시 등에서 주관한 박람회에 참여하여 가맹본부 및 가맹점사업자 무료 상담을 진행하는 한편, 정보공개서 미등록 가맹본부에 대한 정보를 수집하여 조사시 참고자료로 활용하였다.

2009년에도 개정 가맹사업법 및 주요 제도의 정착여부에 대해 점검과 더불어 가맹본부 및 가맹점사업자를 대상으로 교육 및 홍보를 진행하였다. 동년 3월 및 9월 2회에 걸쳐 프랜차이즈 산업(창업)박람회에 참여하여 가맹사업법에 대한 홍보와 현장 계도를 실시하였으며, 10월에는 공정경쟁연합회 주관으로 가맹본부 및 가맹점사업자를 대상으로 가맹사업 개요에 대한 교육을 실시하였다.

한편, 공정위에서는 프랜차이즈 관련 이해당사자의 편의를 높이기 위하여 2005년부터 가맹사업거래 홈페이지를 운영하고 있는데, 이를 통하여 지속적으로 법령 및 정책 정보를 신속하게 제공하고 묻고 답하기 코너를 이용하여 민원 처리를 병행함으로써 정책 고객들의 수요에 부응하고자 노력하였다.

제5장 소비자정책의 운영성과

제1절 소비자정책의 완전한 일원화

1. 소비자기본법의 개편

2007년 3월 28일부터 시행된 소비자기본법 및 동법 시행령은 실질적인 조직과 인력을 갖춘 공정위에게 교육·정보제공 등 분야별 소비자 정책에 대한 전반적이고 일차적인 주무기능을 부여하고, 기획재정부는 법령 제·개정, 소비자정책위원회 운영, 장단기 계획수립·평가 등 거시적이고 이차적인 종합·조정기능을 수행토록 소비자정책 추진체계를 개편하였다. 구체적으로 기획재정부는 각 부처에서 추진하고 있는 소비자정책에 대한 종합·조정기능을 통해 소비자정책 수립·평가 권한이 강화되었다. 한편, 공정위는 한국소비자원에 대한 관할권을 재정부에서 이관 받아 실질적으로 각 분야의 소비자정책을 집행할 수 있는 토대를 마련하였고, 분야별 소비자정책 수행에 필요한 의견 개진 및 협력체계 강화를 위해 기재부와 함께 소비자정책위원회 공동 간사 역할을 수행하게 되었다.

그러나, 소비자정책 추진체계를 이원화하는 상기 개편은 동일한 소비자정책 영역내의 상호 연관된 기능을 인위적으로 분할·분산 수행하게 됨으로써 발생하는 비효율과 갈등을 초래하게 되었다. 즉, 상위차원의 조정(기획재정부)과 하위차원의 조정(공정위)을 분리한다는 것은 운영상 현실적으로 불가능하고, 실질적인 정책수행을 담당하는 공정위는 정책경험을 제도개선 및 기본계획 수립에 반영시킬 수 있는 수단을 갖지 못하는 반면, 법령 제·개정권 및 장단기 계획수립 권한을 보유한 기재부는 정작 정책실무와 유리되어 현실성 있는 제도운영에 한계를 갖게 되었다. 특히 양 부처간에 정책 마인드의 차이 등으로 시행령 및 직제개편과정에서 비효율적이고 소모적인 논쟁이 지속적으로 발생하는 문제점이 노출되었다. 이에 따라, 신정부 출범을 전후한 정부조직 개편과정에서 소비자정책 추진체계 개편이 다시 추진되게 되었다.

소비자정책 추진체계 개편의 방향은 이원화되어 있는 소비자정

책 추진체계를 일원화하여 부처별 업무중복을 제거하고 소모적인 논쟁을 극복할 수 있도록 하는데 두었다. 아울러, 미국, 영국, 호주 등의 경우에서 볼 수 있듯이 소비자후생 증대라는 궁극적 목적을 공유하는 경쟁정책과 소비자정책은 한 기관에서 담당하도록 하는 세계적인 추세를 감안하여 개편 작업을 진행하였다. 이에 따라, 기재부가 가지고 있던 소비자정책위원회 운영 권한과 소비자기본법·제조물책임법·소비자생활협동조합법을 공정위로 이관하여 소비자정책 추진체계를 일원화함으로써 공정위가 명실상부하게 소비자정책 총괄·조정 기능을 수행할 수 있도록 정부조직을 개편하기에 이르렀다.

소비자정책 추진체계를 일원화함에 따라 첫째, 부처별 업무중복을 제거하고 소모적인 논쟁을 극복할 수 있어 효율적인 정책추진이 가능하게 되었다. 즉, 정책집행과 제도개선 기능이 통합되어 법집행과정에서 발생하는 문제점을 법령 제·개정에 즉시 반영할 수 있게 되었고, 부처간 업무중복에 따른 예산낭비와 정책대상 집단의 혼선을 방지하여 국민의 신뢰를 회복할 수 있는 토대가 마련되었다. 둘째, 모호하게 표현되어 있는 정책 추진주체를 명확히 함에 따라 책임행정 및 일관성 있는 정책추진이 가능하게 되었다. 그리고, 소비자정책 추진체계 일원화를 기반으로 경쟁정책과 소비자정책을 유기적으로 연계하여 추진할 수 있게 됨에 따라 소비자후생 증대라는 궁극적 목적 달성을 위한 시너지 효과 창출의 토대가 가능해졌다.

2. 소비자기본법의 운영 성과

가. 소비자정책 기본계획 수립

공정위는 2008년 10월에 소비자기본법의 개정취지를 반영하여 국가 소비자정책의 마스터플랜인 ‘소비자정책 기본계획’을 수립하게 되었다.

이에 따라, 2009년~2011년에 적용될 ‘소비자정책 기본계획’에서는 향후 3년간 경제·사회적 여건변화를 ㉠ 지식·정보화의 가속, ㉡

세계화의 진전, ㉔ 소비자정책관련 주체들의 의식변화, ㉕ 고령·다문화 사회 진입, ㉖ 온난화·에너지 문제 심화라는 핵심 키워드로 전망하였다. 이러한 경제·사회 여건변화에 따라 소비자정책의 목표를 ‘실질적 소비자 주권의 실현’에 두고, ㉗ 믿을 수 있는 시장 구축, ㉘ 역량 있는 소비자 육성, ㉙ 책임지는 기업문화 확산, ㉚ 효율적·능동적 정책추진을 기본 방향으로 설정, 안전·거래적정화 등 6대 분야(소비자안전의 강화, 사업자와 소비자 사이의 거래의 공정화 및 적정화, 소비자교육 및 정보제공의 촉진, 소비자 피해의 원활한 구제, 소비자정책 추진체계의 효율화, 맞춤형 소비자정책 추진)에 걸쳐 10대 정책목표를 제시하였다.

10대 목표는 다음과 같다. ① 안심할 수 있는 수준으로 소비자 안전을 확보한다. ② 자유롭고 믿을 수 있는 시장을 조성한다. ③ 인터넷 경제의 신뢰성을 제고한다. ④ 체계적·효과적 소비자교육을 실행한다. ⑤ 소비자 정보기반을 대폭 확충한다. ⑥ 기업의 자율적인 피해구제를 활성화한다. ⑦ 기업의 소비자지향적 역할을 확대한다. ⑧ 효율적 정책 추진체계를 구축한다. ⑨ 맞춤형 소비자 정책을 추진한다. ⑩ 소비자 법령을 선진화한다.

제2절 부당 표시·광고의 사전예방시책 추진

1. 소비자 정보제공 시스템의 강화

소비자주권 실현을 위해서는 소비자 구매선택에 필요한 유용하고 바른 정보의 제공이 무엇보다 중요하다. 그러나 현실의 경제에서 사업자는 자기 제품에 관한 정보뿐만 아니라 그 외의 많은 정보를 획득할 수 있는 반면, 개개의 소비자는 경제적인 의사결정에 필요한 정보를 충분히 얻지 못하는 정보의 비대칭성 문제가 발생하고 있다.

이에 따라 사업자는 자기에게 유리한 정보는 과장하고 불리한 정보는 은폐·축소하는 등 왜곡된 정보를 제공하려는 유인을 가지게 된다. 이렇게 잘못된 상품정보는 소비자 구매 의사결정의 왜곡을 초래하여 피해를 발생시킬 뿐만 아니라 사업자간 공정한 가격·품질 경쟁을 저해하

여 시장경제가 제대로 작동할 수 없게 한다.

이에 따라 공정위는 사업자가 상품·서비스에 대한 대표적인 정보제공수단인 표시·광고를 허위·과장·기만 등의 부당한 방법으로 하는 경우 이를 규제하여 왜곡된 상품정보를 시정할 뿐만 아니라 중요정보 고시제도를 통해 소비자 구매선택에 필요한 핵심정보가 표시·광고에 반드시 포함되도록 하는 적극적인 정보제공시책도 함께 추진하고 있다.

이와 더불어 2008년에는 소비자정보 제공을 확대하기 위하여 국내외 가격차를 조사·발표하고, 가격·품질테스트 정보를 생산하는 소비자단체를 지원하고, 석유제품시장의 경쟁활성화를 위해 석유제품 판매 표시·광고고시를 폐지, 한국소비자원의 정보 생산 예산을 증액하는 등 소비자의 합리적인 구매선택에 필요한 정보를 제공하기 위해 새로운 소비자정보제공 정책을 수립하였다.

2010년에는 책임있는 소비자로서의 역량을 강화하기 위해 생필품 가격정보 제공시스템 운영하고 있으며, 부당 표시·광고 규제를 강화하고 있다. 특히 금융분야의 소비자 피해 방지를 위해 금융거래시 유의사항 등 정보를 제공하고, 부당한 표시·광고의 조사 및 시정을 요청하고 있다.

[표] 부당한 표시·광고행위 연도별 시정실적

(단위 : 건)

연도	2008	2009	2010	총계
건수	325	286		

연도별 시정조치 추이를 살펴보면 2003년에 시정조치가 543건으로 최고조에 달하였다가 2007년에는 300건 이하로 줄어들었고, 2009년도 300건을 넘지 않고 있다.

2. 추진 성과

가. 정보제공

소비자가 시장에서 주권자로서 역할을 제대로 수행하기 위해서는 소비자의 합리적 선택이 가능하도록 소비자에게 필요한 정보가 충분히 제공되도록 하여야 한다. 그 중에서도 상품의 가격·품질테스트 정보는 소비자가 구매선택을 할 때 판단기준을 제공하고 정보탐색 비용을 절감할 수 있게 한다는 점에서 소비자정보 중에서도 핵심적인 정보에 해당한다.

공정위는 소비자의 안전과 합리적인 구매선택에 도움을 주는 가격·품질테스트 정보의 생산을 확대하기 위하여 공모를 통하여 정보 생산 소비자단체로 소비자시민모임을 선정하고, 가격·품질테스트 정보 생산을 위한 예산을 지원하였다.

소비자시민모임은 공정위의 예산을 지원받아 자외선차단제, MP3, 인터넷 보안소프트웨어, 가정용혈압계, 컴퓨터 모니터에 대한 가격·품질테스트 정보를 생산·발표하였다. 가격·품질테스트 정보 제공의 확대는 소비자의 상품 탐색비용을 줄이고 합리적인 선택을 도와 사업자간 가격 및 품질 경쟁을 촉진함으로써 소비자후생 증대에 기여할 수 있기 때문이다.

그리하여 2010년 공정위는 소비자의 합리적이고 책임있는 소비가 기업 및 국가경쟁력 강화의 원동력이 되도록 정보제공을 더욱 강화하고 있다. 각 기관별로 산재해 있는 소비자정보를 원스톱으로 검색·이용할 수 있는 온라인 소비자종합정보망 구축을 2011년까지 완료할 예정이다. 이를 위해 소비자원의 상품비교정보·위해정보, 금감원·식약청 등 각 기관 생산정보 등을 연계할 방침이다. 또한 구축 중인 생필품 가격정보 제공시스템(www.price.tgate.or.kr)을 활용하여 지역별·유통업체별 가격정보를 제공하기 위해 라면, 계란, 주방세제 등 식품 및 공산품 70여개 품목을 공개할 계획이다.

나. 국내외 가격차 조사 발표

공정위는 소비자의 실생활과 밀접하거나 국내 가격이 국제가격보다 높을 것으로 예상되는 품목의 국내외 가격정보를 제공함으로써 소비자의 합리적 선택을 통한 소비자후생 증대를 도모하기 위하여 소비자원과 협조하여 국내외 가격차를 조사·발표하고 후속조치로 관련부처에 제도개선을 건의하였다.

조사 대상 품목으로 실생활과 밀접한 품목, 국내외 가격차이가 클 것으로 예상되는 품목, 시장이 독과점 구조인 품목 등 18개 품목[1차-식료품·과자·음료(3)/주류(1)/기타(3)], [2차-식료품(3)/가사용품(1)/내구재(2)/일반의약품(1)/유류(4)]을 선정하여 품목별 조사의 난이도를 고려하여 단계별로 조사를 실시하였다. 그리고 그 조사 결과를 토대로 관련부처에 시장의 경쟁 환경 촉진을 위한 제도개선을 요청하고, 공정거래법상 범위 밖 행위가 드러난 수입자동차 딜러간 공동행위와 골프용품 시장의 재판매 가격유지행위에 대해 과징금을 부과하였다.

다. 석유제품 판매 표시·광고고시 폐지

공정위는 1992년 도입된 서로 다른 정유사의 제품을 교체 또는 혼합하여 판매하면서 특정 정유사의 상표만을 표시·광고하는 행위를 범위만으로 규정한 ‘석유제품판매표시·광고고시’를 폐지하기로 2008. 6. 18. 의결하여 고시를 폐지하였다.

위 고시는 소비자의 선택권을 보호하고 정유사간 품질경쟁을 유도하기 위해 제정되었으나 그 목적과는 다르게 주유소가 특정 정유사하 고만 거래하도록 하는 도구로 이용되는 측면이 있고, 정유사간 실질적인 품질경쟁도 사실상 이루어지고 있지 않아 고시를 유지할 필요성이 낮다는 지적이 제기되어 왔다.

또한 대다수의 일반소비자들은 특정 정유사의 상표를 게시한 주유소에서 판매하는 제품은 해당 정유사가 생산·공급한 것으로 인식하

고 있으나, 정유사간 제품교환으로 인하여 주유소에 표시된 상표와 해당 제품의 생산자가 불일치하여 이러한 소비자의 인식을 충족시키는 것이 현실적으로 곤란하여 위 고시를 폐지하였다.

위 고시 폐지는 고착화된 석유제품 유통구조의 개선을 통해 유통시장에서의 경쟁을 활성화하기 위해 추진 중인 정책과 더불어 석유제품 유통시장에서의 경쟁여건 조성에 기여할 것으로 보인다.

또한 고시 폐지로 인한 소비자피해를 예방하기 위해 주유소가 여러 정유사의 제품을 구입·판매하고자 할 경우에는 그 사실을 사업장에 표시하도록 하는 규정을 표시·광고에 관한 일반고시에 보완하였다.

제3절 국민생활 밀접분야 불공정약관 규제 강화

1. 국민들이 체감할 수 있는 분야 집중 감시

불공정 약관의 규제는 단지 소비자뿐만 아니라 소비자와 같이 거래상지위에 있어서 열위에 있는 사업자까지 보호함으로써 공정한 거래의 질서를 위한 토대를 마련해 준다. 최근 들어 공정거래위원회의 약관규제업무는 법률검토의 수준면에서 더욱 발전하고 있다.

2008년의 경우 국민생활과 밀접한 관련이 있는 도시가스, 대부거래 및 인터넷 포탈 등 주요 분야의 불공정약관을 시정하였고, 건설기계 임대차, 발코니창호공사 등 당사자간 다툼이 많거나 소비자의 피해 예방이 필요한 각종 분야에서의 건전한 거래질서를 확립하기 위해 표준약관을 보급하였다.

2009년에는 스키장사업자 시즌권 이용약관, 치킨·피자 외식업체 가맹계약서, 온라인음원제공사업자 서비스이용약관, 온라인게임이용약관 등을 시정하였다. 그리고, 2개 용역업종 표준하도급계약서, 대부거래 및 대부보증 표준약관, 대중문화예술인 표준전속계약서, 의료서비스분야 표준약관 등 4개의 표준약관을 승인하여 보급하였다.

2010년 공정위는 국민생활과 밀접한 항공마일리지 제도 및 불공정약관을 개선하였다. 소비자 불만이 많은 항공 마일리지에 대해 소비자 후생을 증진시키는 방향으로 운영방식을 개선하는데, 마일리지 이용기회 확대(마일리지 활용 좌석 점유비 제고) 및 소멸방식 개선(한 번 이상 적립·사용시 유효기간 연장) 등으로 개선, 서민피해가 빈발하고 있는 국제결혼 중개업 및 이민대행 서비스업 등에 대한 표준약관을 제정·보급하고 있다. 또한, 납골당, 홈쇼핑(홈쇼핑업체-판매자), 외식업(제과점 가맹계약) 등 3대 분야에 대한 직권심사를 통해 불공정약관을 시정하고, 대형유통터파크의 음식물 허용, 이동통신요금에 대한 이의신청기간(6개월) 연장, 온라인음원제공 서비스 해지 허용 등 다수 소비자·소상인 피해와 밀접한 분야의 불공정약관을 시정하고 있다.

이렇듯 새로운 거래영역이 나타나면 이와 관련된 약관도 새로 만들어지고, 또 기존 거래분야의 약관사용도 지속적으로 증가하고 있다. 이와 아울러 소비자들의 권리의식도 향상되어 약관에 대한 인식이 증가되고 있다. 이제 사업자들도 시장경제의 주권자로 당당히 자리매김하고 있는 소비자들의 정당한 이익을 배려하지 않으면 시장에서 살아남기 힘들게 되었다. 공정위의 약관법 집행은 소비자들의 합리적인 선택이 존중되고 다양한 소비자문제를 해결할 수 있는 기반으로서 건전한 계약문화를 조성하는데 역점을 두고 꾸준히 추진해야 할 것이다.

2. 추진 성과

가. 약관심사청구 및 불공정 약관 시정

청구인별 약관심사청구현황은 다음의 [표]와 같다.

<표> 청구인별 약관심사청구 현황

(단위 : 건)

연 도 청구인별	2008	2009	2010	계
이해관계인	918	907		
소비자단체	12	10		
직 권 심 사	100	81		
계	1,030	998		

조치유형별 시정실적은 다음의 [표]와 같다.

<표> 조치유형별 시정실적

(단위 : 건)

연 도 조치유형	'08	'09	'10	계
고 발	-	-		
시정명령	-	-		
시정요청	1	-		
시정권고	76	42		
경 고		-		
계	77	42		

업종별 약관시정실적은 다음의 [표]와 같다.

[표] 업종별 약관시정실적

(단위 : 건수)

연 도 업 종	'08	'09	'10	계
부동산업(분양·임대차 등)	20	10		
금융·보험업(리스·카드 등)	4	3		
도매·소매업(프랜차이즈·할부매매 등)	10	12		
서비스업종(통신·오락 등)	43	17		
계	77	42		

나. 표준약관 제·개정

1992년 약관법의 개정으로 표준약관이 도입된 이후 2010년 3월 현재까지 아파트분양 및 주택임대차, 상가분양, 여행업, 전자거래, 어학연수 절차대행, 상조서비스업, 신용카드 등 현재까지 26개 분야 총 64개 표준약관이 보급되었다.

2009년에는 서민생활과 큰 관련이 있는 대부거래 표준약관 및 자동차대여 표준약관과 연예산업에서 불공정한 계약체결 관행을 해소하기 위한 대중문화예술인 표준전속계약서를 새로 보급하였고, 거래여건의 변화를 반영하고 중소기업의 권익을 보호하기 위하여 건설업 등 기존에 보급된 표준하도급계약서를 개정하였다.

[표] 표준약관 제정 및 개정 현황

연도	2008	2009	2010	계
제정수	3	4		
개정수	8	16		

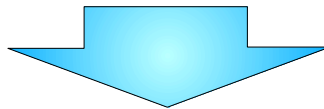
다. 소송위임장 개선

2010년에 공정거래위원회는 민사소송 관련 소송위임장에 민사소송법상 특별수권사항을 미리 포괄 위임하는 부당한 관행을 바로잡기 위하여 소송위임장을 대폭 개선하였다. 기존에 사용되는 대부분의 소송위임장은 고객(소송의뢰인)에게 심각한 결과(소송패소 등)를 초래할 수 있는 특별수권사항*들을 소송대리인(변호사)에게 미리 포괄적으로 위임하는 것으로 규정하고 있었다. 하지만, 특별수권사항을 포괄 위임한 현행 소송위임장은 법상 인정된 고객의 정당한 권한(선택권)을 상당한 이유 없이 제한하므로 고객에게 부당하게 불리한 약관으로서 약관법상 무효에 해당한다. 이번에 개선된 소송위임장은 고객이 각각의 특별수권사항에 대한 대리권 부여 여부를 선택(○, × 표시)할 수 있도록 하였다.

《 기존의 소송위임장 》

아래 권한을 수여합니다.

- (1)일체의 소송행위 (2)반소의 제기 (3)재판상 및 재판외의 화해 (4)소의 취하
(5)청구의 포기 및 인낙 (6)복대리인의 선임 (7)상소의 제기 및 취하...



《 개선된 소송위임장 》

아래에서 정한 권한을 수여합니다.

- (1)일체의 소송행위 (2)변제의 수령 (3)상소의 제기 (4)반소의 제기 (5)재판상 또는 재판외의 화해 (6)복대리인의 선임 (7)기타 특별수권사항 [권한을 부여하면 ○표시, 보류하면 ×표시]

기타 특별수권사항		수권여부
소의 취하	제기된 소송의 전부 또는 일부를 철회하여 소송을 종료할 수 있는 권한	
상소의 취하	원심을 유지·확정하면서 상소의 신청을 철회할 수 있는 권한	
청구의 포기	위임인의 청구가 이유 없다고 인정하여 소송을 종료할 수 있는 권한	
청구의 인낙	상대방의 청구가 이유 있다고 인정하여 소송을 종료할 수 있는 권한	
소송탈퇴	제3자가 소송에 참가한 경우 그 소송에서 탈퇴할 수 있는 권한(민사소송법 제80조에 따른 탈퇴)	

제4절 상조업 등 특수거래분야에서의 소비자 권익보호

1. 소비자피해의 예방과 건전한 시장질서 확립

특수거래분야는 일반 거래분야에 비하여 소비자 피해 발생의 가능성이 상대적으로 높다. 방문판매·전화권유판매·다단계판매·사업권 유거래의 경우 연고 위주의 판매방식이나 사업자의 적극적 권유활동으로 인해 거래 상대방의 합리적인 선택이 제약을 받을 수 있고, 계속거래나 할부거래에서는 과도한 위약금이나 사업자 부실로 인한 피해가 발생할 우려가 있다.

이러한 소비자 피해 가능성을 제거하고 건전한 시장 질서를 확립하기 위하여 공정위는 법 위반 사업자를 지속적으로 제재하는 동시에 소비자를 위한 정보공개와 교육·홍보를 강화하여 왔다. 특히 최근 커다란 사회문제로 되고 있는 상조업체에 의한 소비자 피해를 구제하기 위해 2010년 할부거래법을 개정하여 선불식 할부거래로 규제를 할 수 있게 되었다.

2. 추진 성과

가. 할부거래법 개정

공정위에서는 최근 사회적 관심이 높은 상조업과 관련한 소비자 피해를 방지하기 위해 할부거래법 개정을 추진하였다. 그 과정에서 권택기 의원이 의원발의를 함으로서 2009년 하반기부터 국회에서 본격적인 논의가 이루어진 끝에 2009년 12월 30일 정무위원회를, 2010년 2월 16일 국회 본회의 통과를 거쳐 2010년 3월 17일 공포되었다.

개정법률의 주요 내용은 상조업과 같이 장례·혼례 등을 위한 재화·용역 대금일부를 선불하고, 나머지 부분을 나누어 지급하는 거래형태를 ‘선불식 할부거래’로 정의하고, 선불식 할부거래업자는 시·도지

사에게 등록하도록 의무를 부여하는 한편, 소비자피해 방지를 위해 선수금에 대하여 소비자피해보상보험계약 등을 체결하도록 하는 등으로, 하위법령을 마련하여 2010년 9월부터 본격 시행에 들어갔다.

나. 다단계판매 시장 건전화를 위한 종합대책 추진

공정위는 2009년 9월 불법 다단계판매로 인한 서민피해 방지와 건전한 거래질서 정착을 위하여 제도개선과 시장감시 강화를 병행하는 다단계판매시장 건전화 종합대책을 마련·발표하였다. 직접판매공제조합과 연계하여 미등록 다단계영업 행위에 대한 신고포상금제를 운영하는 한편, 10월~11월에 걸쳐 후원수당 총액 초과지급 행위, 미등록 다단계영업 행위 등에 대한 대대적인 조사를 실시하였다. 또한 노인들이 읽기 쉽도록 글씨 크기를 확대한 노인용 불법 다단계 식별요령 책자를 35,000부 제작하여 대한노인회를 통하여 배포하고, 불법 피라미드로 인한 대학생들의 피해를 막기 위한 책자를 전국 56개 대학 등에 22,000부 배포하는 등 맞춤형 소비자 홍보를 강화하였다.

다. 상조업 소비자 피해 예방대책 추진

상조업 시장이 급격히 확대되면서 이로 인한 소비자 상담이 급증하여 피해 우려가 높아짐에 따라 2009년 2월 소비자피해 예방대책을 마련하고 상조업을 2009년도 공정위 집중감시업종으로 선정하여 다각적인 시장 개선 활동을 실시하였다. 지방자치단체와 공동으로 281개 상조업체에 대한 조사를 실시하였으며, 이 중 38개 상조업체에 대해 시정조치 등을 부과하고, 7개 업체는 경찰에 수사의뢰하였다. 또한 중요정보고시를 개정하여 상조업체는 사업자 게시물(홈페이지 포함) 및 상품설명서·계약서에 상조서비스의 구체적인 내용 및 중도해약환급금 환급기준 등을 명시하도록 의무화하는 등 시장 개선에 노력하였다.

라. 지속적인 시장 감시 활동 실시

2002년도에 방문판매법이 개정되어 공정위가 본격적으로 법을 집행한 2003년 이후 2008년까지 다단계판매의 피해에 대한 사회적 관심이 집중되어 주로 다단계판매와 관련된 법집행이 많았다. 구체적인 시정조치 내역 및 범위반 행위 유형은 다음 [표]와 같다.

[표] 거래 분야별 시정조치 등(경고 포함) 내역

(단위 : 건)

구 분	2008	2009	2010
방문판매	18	40	
전화권유판매	0	22	
다단계판매	24	16	
사업권유거래	0	0	
계속거래	2	6	
합 계	44	84	

[표] 조치유형별 내역

(단위 : 건)

구 분	2008	2009	2010
경 고	8	25	
시정권고	0	19	
시정명령	33	33	
고 발	3	7	
합 계	44	84	

마. 지방자치단체 공무원 교육 및 기타

방문판매법 등을 집행함에 있어서 지방자치단체가 맡은 역할은 무척 크다. 특수판매가 행해지 사업장은 전국에 산재해 있고 신고나 등록을 한 사업자 수가 워낙 많아서 지방자치단체가 공정위와 유기적으로 협조해야 원활한 법 집행이 가능하다.

공정위는 이러한 취지에서 2004년부터 지방자치단체 담당 공무원을 대상으로 순회·방문 교육을 실시해 오고 있다. 교육의 주된 내용은 실무적으로 가장 많이 접하게 되는 신고 및 등록 관련 사항과 법 위반행위 조사 관련 사항이다. 2008년도에는 전국을 7개 권역으로 나누어 순회·방문하여 224명을 교육하였다.

이와 더불어 공정위는 특수판매시장에서의 소비자 보호와 시장 질서 확립에 중요한 역할을 하고 있는 소비자단체, 학계, 사업자단체 등 관련 전문가들에게 당면 과제 등을 설명하고 의견을 수렴하는 과정을 중요시하고 있다. 워크숍이나 간담회는 공정위가 추진하고 있는 주요 정책에 관한 정보를 제공하고 전문가들이나 이해관계자들로부터 의견을 수렴할 수 있는 좋은 자리가 된다.

2008년도에는 사업자단체, 소비자원, 소비자단체, 지방자치단체 등에서 56명이 참석하는 워크숍을 개최하여 당면 과제 등을 활발히 논의하였다.

제5절 전자상거래분야에 대한 소비자보호 강화

1. 전자상거래규모의 급증과 소비자 피해예방

정보통신기술 발달로 인터넷 사용이 보편화되고 컴퓨터 보급이 확대되면서 인터넷상의 가상공간을 이용하여 재화 또는 용역을 거래하는 전자상거래가 발전하게 되었다. 이러한 전자상거래는 시간적·공간적 제약 극복한 구매의 편리성, 풍부한 구매정보 활용 가능성, 전통적인 거래

방식보다 저렴한 가격 등의 장점에 따라, 그 거래액 규모가 매년 증가하는 추세에 있다. 또한, 통신판매도 급속히 성장하고 있는데 특히 1995년 시작된 TV 홈쇼핑은 비교적 짧은 기간에 급속한 발전을 이루었다. TV 홈쇼핑이 발전하게 된 계기는 홈쇼핑 사업자의 경영능력과 설비투자 등 여러 가지를 들 수 있겠지만 무엇보다 소비자의 입장에서 외출할 필요 없이 가정에서 편안하게 저렴한 상품을 살 수 있다는 편의성과 더불어 상품공급업자의 입장에선 비용이 많이 드는 매장을 설치할 필요 없이 판로를 개척할 수 있다는 판로개척의 편의성이 결합된 것이라 볼 수 있을 것이다. 추가적으로 우리나라의 앞선 IT기반과 전자결제시스템, 아파트 생활과 결부된 편리한 택배시스템, 진입규제를 통한 신뢰성 있는 TV 홈쇼핑 사업자의 선정, 무조건적 청약철회제도를 통한 구매의 안정성 보장 등이 TV 홈쇼핑의 발전에 도움이 된 것으로 볼 수 있다.

[표] 기업·소비자간 전자상거래·통신판매 규모(B2C)

(단위: 십억, % 원,)

구 분	2008년	2009년	2010
거래액	11,339	12,043	
증감률	(14.0)	(6.0)	

출처: 통계청, 국가통계포털(KOSIS) 2010년 3월

한편, 전자상거래등은 판매자와 소비자가 대면하지 아니하고 거래하는 특성으로 인하여 다양한 소비자피해를 유발할 수 있다. 비대면·선결제의 거래방식의 특성상 소비자는 주문 상품을 배송받지 못하고 돈만 떼이는 사기성 거래 위험에 항상 노출되어 있다. 실제로 거래액이 증가 추세와 함께 소비자피해 구제청구 건수도 2007년 이후부터 계속 증가하고 있는 것을 확인할 수 있는데, 한국소비자원에 접수된 주요 소비자피해 구제청구 유형을 살펴보면, 계약해제·해지 거부, 상품 하자 및 A/S 관련 피해, 부당행위 및 부당한 약관 관련 피해, 허위·과장광고에 따른 피해 등이 소비자피해의 대부분을 차지하는 것으로 나타났다. 반면 TV 홈쇼핑은 공신력있는 대형 사업자 위주로 진입규제를 실시하고 사전, 사후 감독을 하고 있기 때문에 최근 사회일각에서 판매수수료 과다문제는 지적이

되고 있지만 영세업체가 난립하는 인터넷 상거래에 비해서는 비교적 거래의 안전성이 보장되고 있다고 생각된다.

[표] 한국소비자원에 접수된 전자상거래 소비자피해 구제청구 유형
(단위 : 건, %)

구 분	2008년			2009년			2010년		
	건수	비율	순위	건수	비율	순위	건수	비율	순위
계약해제, 해지	1,193	38.7	1	1,783	46.9	1			
품질하자.A/S	895	29.1	2	1,042	27.4	2			
부당행위·약관	696	22.6	3	627	16.5	3			
계약불이행	180	5.8	4	217	5.7	4			
허위·과장 표시·광고	39	1.3	5	59	1.6	5			
가격·요금	24	0.8	6	26	0.7	6			
제품안전	14	0.5	7	13	0.3	7			
규격·계량	6	0.2	8	2	0.1	8			
거래관행	2	0.1	9	-	-	-			
사이버장애	1	0.1	10	-	-	-			
기 타	30	0.8	-	30	0.8	-			
계	3,080(100.0)			3,799(100.0)					

출처 : 한국소비자원

2. 추진 성과

가. 통신판매업자의 구매안전서비스 및 상품정보제공 가이드라인 준수여부 이행점검

비대면·선결제의 전자상거래의 특성 때문에 발생할 수 있는 소비자 피해를 예방하기 위해 소비자의 결제안전을 보장해 주는 매매보호장치로 결제대금예치제, 소비자피해보상보험계약, 채무지급보증계약 등이 마련되어 있다. 하지만, 통신판매업자들이 이를 준수하지 않으면 소비자의 구매안전이 보장되지 않을 뿐만 아니라 시장신뢰도가 저하될 수 있다. 이

에 따라 공정위는 2008년도부터 지방자치단체(16개 광역자치단체 및 230여 개 기초자치단체)와 합동으로 인터넷쇼핑몰 사업자를 대상으로 구매안전서비스 가입 및 표시의무 준수여부에 대한 이행점검을 실시하고 있으며, 2009년도에도 통신판매업자의 구매안전서비스 준수여부에 대한 이행점검을 실시하여 구매안전서비스 가입 및 표시율을 높임으로써 소비자피해 예방을 강화하였다.

2009년도에는 인터넷쇼핑몰 사업자의 가이드라인 준수율을 높이기 위해 (사)한국온라인쇼핑협회와 합동으로 200개 인터넷쇼핑몰의 1,500개 품목(종합몰 상위 100개 : 100개 품목/나머지 100개 : 5개 품목)을 대상으로 가이드라인 준수여부에 대한 이행점검을 실시(2009. 5~6월)하였다. 그 결과, 인터넷쇼핑몰 사업자의 가이드라인 준수율은 다소 낮은데 이는 가이드라인 준수가 법상 의무사항이 아닌 권고사항으로 되어 있는 점과 가이드라인의 정보 항목으로 되어 있는 “제조년월일, A/S관련 주소 및 전화번호, 수명 등의 일부 정보 항목이 온라인상에서 실제로 제공하기 어려운 점이 있었기 때문이다.

이와 같이 인터넷쇼핑몰 운영자가 온라인상에서 제공하기 어려운 정보 항목이 가이드라인에 포함되어 준수율이 낮아진 문제점을 개선하고 관련 사업자들이 소비자의 합리적인 구매에 필요한 정보를 제공하는데 어려움이 없도록 하기 위하여, 이해관계자의 의견을 최대한 수렴하여 가이드라인의 일부를 개정하였다.

나. 시장감시활동

2008년은 시정명령 부과가 예년에 비하여 크게 증가하였는데, 그것은 허위·과장, 기만적 소비자 유인이나 구매안전서비스 가입의무 위반행위 등을 이유로 17개 업체에 대해 일괄적인 시정조치를 명하였기 때문이다. 매년 경고건수가 많은 이유는 공정위 조사과정에서 자진시정하는 업체들이 많기 때문이다. 예컨대, “빈티지(중고)의 특성상 교환·환불·반품이 되지 않음, 상품을 공급 받은 날부터 3일 이내 교환 가능” 등의 문구를 표시하여 소비자의 청약철회 또는 계약의 해지를 방해한 중고의류를 판매하는 인터넷쇼핑몰이 있었다. 이러한 법 위반행위를 한 61개 통신

판매업자에 대해 청약철회 방해문구를 시정하도록 요구한 후 해당 사업자가 자진시정 함에 따라 경고조치를 한 바 있다.

<표> 법 위반행위 내용의 유형

(단위 : 건수)

구	분	2008년	2009년	2010년
전자상거래소비자 보호법 위반행위	고 발	1	0	
	시정명령(과징금)	32(0)	5(0)	
	(과태료)	(12)	(1)	
	시정권고	0	0	
	경 고	156	192	
	소 계	189	197	
표시·광고법 위반행위	고 발	0	0	
	시정명령(과징금)	0(0)	0(0)	
	과태료	0	0	
	시정권고	0	0	
	경 고	1	0	
	소 계	1	0	

* 출처 : 공정거래위원회

다. 전자상거래소비자보호법 개정안 마련

통신판매중개시장이 급속하게 성장하고 오픈마켓, 가격비교사이트 등 통신판매중개업자의 행위를 매개하여 소비자피해가 많이 발생하고 있지만, 현행법상 통신판매중개자의 책임은 미미하여 이를 보완해야 할 필요성이 크게 부각되었다. 이와 같은 법 개정수요 내용을 기반으로 소비자 권익보호와 시장상황에 부합되는 개정안을 마련하기 위해 전문가 간담회 등을 실시하였고, 2009년 7월에 개정안을 확정된 후 관계부처 협의, 입법예고, 국무총리실 규제개혁심사, 법제처 법안심사 및 국무회의를 거쳐 2009년 12월 31일 국회에 법 개정안을 제출하였다.

법 개정 주요내용은 ① 온라인 완결서비스 제도의 도입, ② 신

원정보 고지 의무 등이 적용되는 선불결제수단 발행자의 범위 확대, ③ 통신판매업 신고 면제 대상 축소, ④ 통신판매중개자의 중개책임 강화, ⑤ 컴퓨터프로그램 무단 설치행위의 금지, ⑥ 통신판매업 신고 등 8개 사무의 지방이양 등이다.

라. 전자상거래소비자보호지침 개정

전자상거래 및 통신판매를 함에 있어 사업자가 지켜야 할 기준을 구체화한 전자상거래소비자보호지침을 제정(2003. 10. 21.)하여 운영하는 과정에서 지침 개정요인이 발생하여 그 일부를 개정(2009. 5. 1.)하였다. 개정내용으로는 ① 민간거래에서의 온라인 처리 확산을 위해 회원 탈퇴, 청약철회, 계약해제 등을 온라인으로 처리가 가능하도록 하고 ② 숙박업, 여행업 등에서 소비자의 청약철회를 허용하게 하되, 「소비자분쟁 해결기준」상의 공제기준을 넘지 않는 범위에서 공제한 후 환불할 수 있도록 하였으며 ③ 전자상거래소비자보호법상 “통신판매업자인 통신판매중개자”의 예시를 신설하였다.

제6절 소비자정책의 국제협력 주도

2008년 2월 새정부 출범과 함께 소비자정책 추진체계가 재정부-공정위 이원적 체계에서 공정위로 일원화된 만큼 국제소비자정책도 보다 적극적이고 능동적으로 추진해나갈 수 있는 국내적인 기반이 마련되었다.

1. OECD소비자정책위원회(CCP)에서의 활동

공정위는 2008년 2월(75차), 11월(76차) OECD CCP 정례회의에 참가하였다. 75차 회의시에는 경쟁위원회와 공동포럼(GFC : Global

Forum on Competition)을 개최하여 경쟁정책과 소비자정책의 연계를 주제로 논의하였다. 공동포럼은 소비자의 자유로운 선택권 보장을 위해 경쟁을 손상시키지 않으면서 소비자정책을 추진하기 위한 노력의 일환으로서 2003년 10월, 2004년 10월에도 개최된 바 있다. 2008년에 CCP에서는 '인터넷경제의 미래에 관한 2008년 정보통신장관회의'와 관련된 의제와 E-commerce 가이드라인 개정, 소비자교육, 제품안전 등에 대해 논의하였다.

2008년 2월에 개최된 제75차 회의에서는 4개월 뒤 서울에서 개최되는 OECD 정보통신장관회의 관련 의제들 중 소비자정책 관련 주제에 대한 논의가 주로 이어졌다. OECD 정보통신장관회의는 OECD 정보통신위원회(ICCP : Committee for Information, Computer and Communication Policy)가 주최하고 한국방송통신위원회가 주관하는 회의로 미래 인터넷 경제를 위한 정책을 고안하고 이를 효과적으로 시행하기 위한 방안을 논의하기 위한 자리였다. CCP에서는 온라인 개인정보도용, 모바일 상거래, 통신 소비자 보호 등 소비자정책 관련 주제에 대해 논의하고 관련 논의 결과를 정보통신위원회(ICCP)에 제출하였다. 이에 따라 6월 서울에서 개최된 장관회의에서는 CCP의 논의를 바탕으로 온라인 ID 도용, 모바일 상거래, 통신서비스에 있어서 소비자보호에 대한 정책지침을 발표하였다.

전자상거래에 대한 정책지침을 제공하는 E-commerce 가이드라인은 1999년 제정되어 각국에서 활용되어 왔다. 우리나라에서도 동 가이드라인을 반영하여 2002년 전자상거래소비자보호법을 제정하였다. 그러나 IT 기술의 발달로 전자상거래가 다양해지고 국경을 넘어 이루어지는 경우도 많아져 가이드라인을 환경변화에 맞추어 개정할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 미국이 주도하는 워킹그룹이 구성되어 E-commerce 가이드라인 개정작업을 추진하기로 하였으며 우리나라도 이에 참여하고 있다.

공정위는 2009년 3월 제77차 춘계총회 및 10월 제78차 추계총회에 참가하였다. 제77차 회의에서는 금융경제 위기에 대한 전략적 대응방안 모색, 소비자교육관련 정책권고문 확정사항, 지속가능한 소비 등이 논의되고, 제78차 회의에서는 전자상거래 가이드라인 개정을 위한 컨

퍼런스 개최관련 사항, 지속가능한 소비 관련 녹색표시·광고에 대한 논의, 산업자율규제, 제품안전 정보공유에 대한 국제협력증진방안 등이 심도있게 논의되었다. 공정위는 2010년 5월 제79차 춘계총회 및 11월 제78차 추계총회에 참가하였다.

가. 전자상거래 주요 논의 내용

제77차 총회에서는 '워싱턴 전자상거래 컨퍼런스' 개최계획이 논의되고 우리나라는 발표자 선정과 관련하여 B2C분야에 대한 발표의사가 있음을 전달하고 기초자료 수집을 위한 의견을 제시하였다.

또한 제78차 총회에서 한국은 세계적인 IT강국으로서 공정거래위원장이 동영상 활용한 개막사를 담당하고 C2C분야 최근 정책동향과 전자상거래 트렌드 및 전망분야 및 전자상거래 책임성 분야에서 소비자원의 집단분쟁조정사례 소개 및 참여적 웹(Participative Web)분야에서 기업발표(싸이월드)를 담당하는 등 적극적으로 의견을 개진하였다.

제79차 총회에서는 '1999년 전자상거래 가이드라인'에 대한 전반적인 재평가 필요여부 및 평가시기 결정과 전자상거래 발전방안이 논의되었고 '소비자정책을 위한 경제학' 관련하여 진행되어온 소비자정책툴킷(Toolkit)에 대한 각국 최종의견 수렴 및 2011~2012년 소비자정책위원회가 우선적으로 추진하여야 할 정책프로그램에 대한 각국의 의견교환 및 수렴 등이 있었다. 제80차 총회에서는 1999년에 제정된 전자상거래 가이드라인의 개정을 위하여 온라인 및 모바일거래에서의 지불, 디지털제품, 참여형 웹 등 3가지 세부분야에 대한 보고서를 우선 작성하기로 하고 이에 대한 추진일정을 합의하였다.

나. 지속가능한 소비(녹색 표시·광고 중심)

제78차 총회에서는 녹색표시·광고분야에서 각국의 정부가 활용할 수 있는 가이드라인을 마련하자는 주장이 제기되고, 이와 관련 여러 국가 및 국제기구에서 진행중인 다양한 관련 작업들의 결과를 효과적으로 조화시키는 작업이 필요함이 합의되었다. 이 분야에서 한국은 녹색표시·광고 워킹그룹 참여여부와 라운드테이블을 위한 재정지원 가능여부를 녹색성장을 채택한 각료회의 의장국으로서 검토하기로 하였다. 제79차 총회에

서는 기업의 친환경 주장(Environmental Claim)의 가치와 효과성 증진을 위한 워크숍에 참석하였다. 제80차 총회에서는 소비자제품안전과 관련하여 소비자제품안전 워킹파티 제1차 회의를 2010.12.2. 브뤼셀에서 개최하기로 하고, 안전정보 단일 웹사이트 구축, 비회원국과의 지원활동 등을 강화하기로 하였다.

다. 소비자제품 안전 정보공유 관련 사항

또한 제78차 총회에서는 소비자제품 안전 정보공유를 위한 보고서 초안과 관련하여 단기적으로 인터넷을 활용한 리콜 및 안전정보, 중기적으로 연구보고서 및 시장감시보고서, 장기적으로 회원국의 정보를 데이터베이스화하는 방안 등이 논의되었다. 제79차 총회에서는 '소비자제품 안전 정보공유 증대'를 위한 단기·중기·장기적 조치 및 각국 의견수렴을 통한 향후 업무추진 방향이 논의되었다. 소비자제품안전과 관련하여 소비자제품안전 워킹파티 제1차 회의를 2010.12.2. 브뤼셀에서 개최하기로 하고, 안전정보 단일 웹사이트 구축, 비회원국과의 지원활동 등을 강화하기로 하였다.

2. ICPEN에서의 활동

ICPEN은 국경을 넘는 거래에서의 소비자보호를 위한 국제협력과 정보교환을 목적으로 1992년 미국 FTC주도로 결성된 소비자보호법집행기관들의 네트워크이다. 현재 OECD 회원국을 주축으로 총 36개 기관과 OECD, EU 집행위원회에서 참가하고 있으며 우리나라의 경우 공정위와 한국소비자원이 정식 회원기관으로 활동하고 있다.

OECD CCP가 소비자정책관련 국제적 규범을 만들기위해 주력하는데 비하여 ICPEN은 소비자정책집행 당국간의 효과적인 법집행(Enforcement)을 위한 국제협력에 초점을 두고 있다. 최근 공정위는 2009년 4월 춘계총회(파리, 프랑스), 11월 추계총회(시드니, 호주)에 한국소비자원과 함께 참석하였다

파리 춘계총회에서는 각국의 법집행(Enforcement) 모범사례

보고, ICPEN과 지역 네트워크간의 연계가능성에 대한 보고, 사기방지의 달 행사 등 ICPEN 활동보고 등이 있었다.

이어 시드니 추계총회에서는 소비자보호를 위한 법집행 영향력을 극대화하기 위한 영국, 벨기에, 캐나다, 호주, 이집트 등의 정책소개가 있었고 심층토론에서는 국제 입장권 사기문제가 논의되었다. 나아가 한국은 ‘소비자문제를 해결하기 위한 다양한 방안’ 세션에서 온라인 사기성 거래 실태와 대응방안을 주제로 대응매뉴얼 마련 및 사기성거래 피해예방을 위한 DB구축, 국제적 정보공유의 필요성을 제기하였다.

2010년에는 5월 춘계대회(워싱턴, 미국), 11월 추계대회(Noordwijk, 네덜란드)에 한국소비자원과 함께 참가하였다. 워싱턴 춘계대회에서는 최근 소비자 이슈(한국, 미국, 영국)가 논의되었는데, 한국소비자원은 소비자문제의 해결 방안으로서 ‘현명한 소비자(Smart Consumer)’ 육성을 위한 한국의 과제와 노력을 소개하였다. 소셜 네트워킹(SN)과 블로그 마케팅 관련 논의에서 한국소비자원은 소셜 네트워킹 서비스 현황과 소비자문제를 소개하였는데, 한국소비자원에 접수된 3가지 유형의 주요 피해사례 1) 소셜 네트워킹 메신저를 이용한 사기, 2) 카페 또는 블로그의 허위광고, 3) 소셜 웹사이트에 미니홈피(블로그)의 자료 훼손 등에 대하여 집중적으로 소개하였다. Noordwijk 추계대회에서는 인텔리전스(Intelligence)와 소비자 문제, ICPEN 정보수집의 효율적 활용방안관련 최근 소비자 이슈 : Hotspots (거짓 사용후기) 등이 논의되고 각국의 Best Practice 활동들이 소개되었다.

한편 우리나라는 ICPEN의 정례적인 활동인 eConsumer.gov 프로그램, 사기방지의 달 캠페인, Internet Sweep Day 등에 지속적으로 참여해오고 있다.

3. 한·중·일 소비자정책협의회 활동

3국간 소비자문제의 공동해결과 공조·협력을 강화하기 위해 2004년부터 한·중·일 소비자정책협의회를 구성·운영하고 있는바, 2004년 제1회는 서울에서, 2006년 제2회는 중국 북경에서 격년제로 개최되었으나,

이후 일본 동경에서 개최된 2009년 제3회 협의회에서는 구 재정부로부터의 소비자정책 이관 후 공정위가 주도적으로 참여하기 시작하였다. 또한 본 협의회역의 역할과 비중을 고려하여 3국간 합의를 통해 2010년부터 매년 실시하기로 하였다.

2009년 제3회 한·중·일 소비자정책협의회에서는 3국의 소비자정책 및 집행현황 업데이트, 3국간 소비자계약 및 안전분야에서의 협력방안, MOU개정 및 향후 협의회 발전방향 등이 논의되었다.

구체적으로 3국의 소비자정책 현안과 소비자계약·안전분야 협력방안과 관련하여 공정위는 한국 소비자정책 추진현황을 소개하고 3국간 전자상거래 소비자피해구제를 위한 온라인 ADR¹⁾센터의 설립 등을 제시하였다. 이어 일본은 소비자안전확보를 위한 소비자청 신설을 추진 중임을 발표하고 산재되어있는 소비자관련법 29개를 소비자청에 이관하는 방안을 소개하였다(이후 일본은 2009. 9. 소비자청 신설·발족).

또한 중국은 기존 식품위생법을 폐지하고 2009년 6월 중 식품안전법을 제정하여 ‘식품리콜제 도입’, ‘소비자피해발생시 10배 보상제’ 등의 제도실시 계획을 소개하였다. 그외 개인정보 불법제공에 대하여 3년 이하의 징역이나 벌금형에 처할 수 있도록 형법을 개정하고 반독점법 시행 및 의약품 과장광고 개선을 위한 작업에 착수하였음을 소개하였다.

나아가, 제3회 협의회에서는 격년제로 개최되던 회의를 매년 개최하고 연 2회 실무급의 비공식 회의를 개최하기로 합의하고 중국이 제의한 회의수석대표를 국장급에서 장관급으로 격상시키는 사안 및 향후 3국간 소비자거래·안전 관련하여 구체적인 정책 협력체재 구축 등에 대하여 중점적으로 논의하였다.

2010년 8월 제4회 한·중·일 소비자정책협의회에서는 한중일 최근 소비자정책동향 및 이슈가 소개되고, 소비자안전정보시스템 현황 및 발전방안, 3국간 온라인분쟁조정시스템(ODR) 구축방안, 향후 협의회 발전 및 운영방안 마련을 위한 논의가 있었다. 소비자정책 포럼에서는 한중일 지방소비자행정 현황과 활성화 방안 및 한중일 소비자안전현황과 미래

1) ADR(Alternative Dispute Resolution): 대체적 분쟁해결제도, 민사적 분쟁을 민사재판외의 수단을 통해 해결하는 것으로 대표적으로 화해, 알선, 권고, 조정 등이 있음.

(제품안전 중심)가 논의되었다. 협의회에 이어 6년만에 다시 서울에서 성공적으로 개최함으로써 國格을 제고하였고, 3국 정책실무자들간 동아시아 지역 소비자문제의 중요성을 상호공감하고 3국간 공동협력의 필요성을 재차 확인하는 계기가 되었다. 또한 한·중·일 정책당국자 및 소비자전문가들 간 토론의 장, 소비자정책당국과 국민간 열린 소통의 장으로서 소비자 정책포럼을 성황리에 개최되었다. 국경간 소비자피해구제를 위한 3국간 협력 체제 구축 일정이 마련된 것도 큰 성과였다.

공정위는 이제 동아시아 소비자정책이슈를 선도하고 전파하는 주도국으로서의 역할을 다하고 있다.

제7절 기타 소비자업무

1. 소비자교육

2008년 6월에는 「체계적인 소비자교육 추진계획」을 수립하여 소비자교육시책이 보다 체계적으로 추진될 수 있는 기본토대를 마련하였다. 그리고 공정위는 소비자교육 심포지움을 개최하였는데, 소비자교육 심포지움은 한국소비자원, (사)한국소비자교육지원센터와 함께 2008년 6월 20일 공정위·소비자원·소비자단체·사업자단체·학계 등 120여명의 인사가 참여한 가운데 「글로벌 시장경쟁력과 소비자교육」 주제로 개최하였다. 또한, 소비자교육을 직·간접으로 주관하여 노인 등 취약계층·다문화가정·고등학교 3학년 학생 대상으로 각각 소비자교육을 실시하였고, 기타 사기피해예방에 대한 대국민 교육·홍보를 위해 「사기피해방지 캠페인」도 실시하였다. 그리고 소비자 교육교재 개발을 위해 「소비자교육콘텐츠 공모전」과 「소비자주권실현 체험사례 공모전」을 각각 개최하기도 하였다.

취약계층 소비자(결혼이민자, 노인, 빈곤층 등)는 평균교육 수준이 낮고 정보탐색 능력이 부족하여 구매선택과정에서 피해를 입는 경우가 많고, 피해를 당하더라도 상담이나 피해구제 신청 등 소비자권리를 제대로 행사하지 못하고 있다.

이에 공정위는 취약계층 소비자들이 피해를 스스로 예방하고 시장을 감시하는 시장 주권자로서의 역할을 제대로 수행할 수 있도록 이들을 대상으로 소비자교육을 실시하기 위해 소비자교육 위탁사업계획을 수립하고 수탁사업자로 소비자교육경험이 풍부한 한국소비자단체협의회를 선정하였다.

동 위탁교육사업을 통해 결혼이민자, 노인 등 취약계층 소비자 총 4,332명을 대상으로 총 75회 교육을 실시하였다. 교육내용은 주로 취약계층 소비자가 많이 입는 피해유형 내용, 피해구제 신청 방법, 기타 시장의 주권자로서 취약계층 소비자가 알아야 할 사항 등이다.

또한, 한국소비자교육지원센터와 공동으로 소비자교육 콘텐츠 발굴을 위한 「소비자교육콘텐츠 공모전」 및 소비자교육 발전방향 논의를 위한 「소비자교육 심포지엄」을 각각 개최한 바 있다.

2. 소비자불만 자율관리 프로그램(CCMS)

CCMS의 도입·확산을 위해 금융, 식품, 전자업종의 실무메뉴얼 개발·보급, 기업설명회, 자율관리자포럼 등과 다양한 방법의 홍보를 실시한 결과 2008년에는 점차 증가하여 90개 기업이 도입·운영중이며, 29개 기업이 인증을 획득하였다. 2009. 11월 기준으로는 CCMS 인증기업이 42개로 증가하였다. 그러나 그 중 중소기업은 5개(11.9%)에 불과하다. 그리하여 2010년 공정위는 중소기업의 CCMS도입 유도를 위해 업종별 표준모델을 추가 개발, 기업 스스로 소비자 불만을 해결하는 소비자불만 자율관리 프로그램(CCMS)을 중소기업 및 유통분야로 확대할 계획이다. 이와 더불어 대기업과 협력업체간 합동도입을 백화점 등 대형유통업체로 확대할 계획이다.

3. 생활협동조합법 개정

소비자생활협동조합(이하 ‘생활’이라 한다)이란 소비생활 및

복지향상을 위하여 소비자들이 재화·용역의 유통과정에 직접 참여하는 것을 목적으로 하여 구성된 자발적 조직으로서, 1920년대 일본으로부터 경제적 자립을 도모하고자 서민층 스스로 ‘목포소비조합’등의 소비조합 및 협동조합을 설립한 것을 시작으로 현재까지 녹색소비·윤리적 소비·공정무역 운동을 통한 건전한 소비문화 선도에 앞장 서 왔으며, 최근 안전 먹거리 공급사업으로 더욱 활성화되고 있는 추세이다.

1999년 2월 5일 소비자생활협동조합법(이하 ‘생협법’이라 한다)이 제정된 이래 생협은 비영리법인으로서의 설립근거를 가지게 되었으나 연합회 및 전국연합회의 설립근거 미비와 사업범위의 제한적 열거 등으로 변화된 소비자의 생활환경과 욕구를 담아내기에 부족할 뿐 아니라 생협의 미래지향적인 발전과 활성화를 촉진하기 위한 제도로서 자리잡기에는 한계를 가지고 있었다.

이에 생협활동을 촉진하고 조합원의 소비생활 향상과 국민의 복지 및 생활문화 향상을 도모하기 위하여 2009년 3월 3일 이사철의원 발의로 총래 총 23개조에서 총 88개조로 전면 개정하는 생협법 개정이 추진되었으며, 2010년 9월 23일 부터 개정 생협법이 시행될 예정이다.

4. 소비자상담센터

소비자상담센터는 전국 어디서나 국번없이 1372번을 이용하여 전국에 소재한 소비자단체, 한국소비자원, 16개 광역자치단체 소속의 상담원을 자동으로 연결할 수 있는 시스템을 구축하여 상담을 실시함으로써 신속한 소비자상담을 제공하고 상담정보를 수집·관리할 수 있는 시스템을 말한다.

그간 소비자상담은 전국에 소재한 한국소비단체협의회 소속 10개 단체와 소속 지부, 한국소비자원, 16개 광역지자체 등이 담당하고 있었다. 그러나 각 상담기관들이 별도의 전화번호를 사용함에 따라 소비자들이 해당 지역의 상담 전화번호를 쉽게 알기 어려워 114 안내 등을 통해 전화번호 파악이 쉬운 한국소비자원으로 전화를 하는 경우가 많아 한국소비자원의 전화응답율이 25%¹⁾ 정도에 불과하였고 전화연결이 되지 않는데

대한 소비자불만이 많았다.

이에 따라 기존에 상담경험이 풍부한 소비자단체의 상담인력이 참여하여 특정기관에 집중되는 전화상담을 효율적으로 분담함으로써 상담 전화 연결이 되지 않아 발생하는 소비자불만을 해소하고, 소비자단체·한국소비자원·지방자치단체 등 소비자정책 유관기관들이 상담정보 공유 등 유기적인 민관협력을 통해 한 차원 높은 소비자정책을 수행할 수 있는 토대를 마련하고자 하는 취지에서 소비자상담센터 구축을 추진하였다.

소비자상담센터는 2007년 8월경 전자정부사업 과제인 “소비자 안전종합정보망²⁾”을 구축하는 사업으로 추진되다가 2008년 3월경 주변 여건 변화로 인해 4개 과제 중 우선 소비자상담센터 구축을 먼저 추진하기로 하여 2009년 예산으로 35억 원이 배정되었다. 이후 2009년 5월 서민층 민생안정을 위한 추가경정예산 30억 원이 추가로 배정되어 총 65억 원의 사업비로 소비자상담센터 구축사업이 추진되었다. 소비자상담센터는 2009년 7월 29일부터 시스템 구축을 시작하여 12월 21일 시스템 구축을 완료하였으며 2010년 1월 4일부터 1개월간 시범운영을 거쳐 2010년 2월 5일부터 정식서비스를 개시하였다.

제6장 기타 공정위의 업무

제1절 범위반사건 처리 실적 및 평가

1. 사건 처리실적

통계적으로만 본다면 이 시기 중 연간 처리하는 전체사건 수는 크게 변동이 없으나 시정명령 및 과징금부과건수는 줄어들고 있다. 반면 사건의 비중이나 법률분석, 경제분석 면에서 본다면 과거보다는 훨씬 더

1) 전화응답율 25%는 2008년말 기준이며 4번 전화하면 1번 전화가 연결됨을 의미

2) “소비자안전종합정보망” 구축사업은 소비자상담센터, 소비자종합정보망, 사기성 거래정보 공유시스템, 통합위해감시시스템 4개 시스템 구축을 추진

깊이있고 세련되고 있다고 평가된다. 중요한 것은 경쟁당국의 사건처리실적을 사건수나 시정명령의 수만 가지고 단편적으로 평가하기보다는 질적인 측면에서 사회에 얼마나 파급력이 있었느냐 하는 것이다. 이런 점에서 본다면 공정위의 사건처리 실적은 계속 높아져 왔다고 평가된다.

2008년에 처리된 전체 사건 수는 총 4,556건으로 2007년 4,478건에 비해 1.7% 증가하였고, 이 중 범위반으로 인정되어 경고 이상의 조치 건은 총 3,070건으로 2007년에 비해 4.8% 정도 감소하였다. 2007년에 비해 2008년 시정조치 건수가 감소한 이유는 분쟁조정제도 도입으로 인한 불공정거래행위 시정건수가 715건에서 565건으로, 하도급법 준수행태 개선에 따라 시정건수가 1,527건에서 1,438건으로 감소한 것으로 기인한 것으로 보인다.

2009년에 처리된 전체 사건 수는 총 4,664건으로 이 중 범위반에 해당되어 경고 이상으로 조치한 사건은 전년도와 유사한 3,084건으로 나타났다.

[표] 조치유형별 사건처리 실적

(경고 이상, 건)

연도 유형	2008	2009	2010
고 발 (과징금)	33 (9)	43 (8)	
시정명령 (과징금)	737 (132)	487 (70)	
시정권고 (시정요청)	77 (1)	85 (0)	
경 고 ¹⁾	2,223	2,469	
계	3,070	3,084	

주 1) 조정 및 과태료 부과건수 포함.

조치유형별로 보면 2008년은 2007년에 비해 고발, 시정명령, 시정권고, 과징금 건수는 감소한 반면, 경고건수는 증가하였다. 특히 공정위는 예년과 같이 경쟁제한 폐해가 큰 카르텔 사건, 예를 들어 합성수지(54

2억원), 엘리베이터(477억원), 보험(259억원), 은행(139억원), 영화(69억원) 등 관련 사건에 총 2,068억원의 과징금을 부과하였다. 카르텔 사건 이외에 인텔의 시장지배적지위 남용행위(266억원), 산업은행의 부당지원행위(154억원), 삼성전자의 불공정하도급행위(116억원) 등에 대해서도 대규모 과징금을 부과하였다. 2008년 전체 과징금 부과금액 2,735억원은 2007년 4,249억원에 비해서는 감소하였으나, 2004년부터 2007년까지의 평균 과징금 부과금액 2,234억원 보다 다소 증가하였다.

[표] 행위유형별 사건처리실적

(경고1¹ 이상, 건)

유 형 \ 연 도	2008	2009	2010
시장지배적지위남용행위	5	2	
기업결합제한규정위반행위	27	23	
경제력집중억제위반행위	116	41	
부당한 공동행위	65	63	
사업자단체금지행위	98	107	
불공정거래행위	565	446	
소 계	876	682	
부당한 표시·광고 ²	327	300	
불공정한 약관	77	43	
불공정하도급거래행위 ³	1,438	1,386	
전자상거래법 위반 ⁴	189	197	
방문판매법 위반 ⁴	44	84	
가맹사업법 위반 ⁴	95	366	
기 타 ⁵	0	26	
계	3,070	3,084	

주 1¹ 조정 및 과태료부과 건수 포함.

2² ()는 표시·광고법 제정 이전 공정거래법상 불공정거래행위에 속한 건수임.

3³ 부당한 국제계약, 재판매유지행위 포함.

4⁴ 2002년 이후 시행한 범위반행위임.

5⁵ 자료미제출, 조사거부, 시정조치불이행 등

2008년의 경우에는 총 48건의 이의신청이 제기되어 예년에 비해 이의신청제기 건수가 상대적으로 많았다. 2008년 이후 인용율이나 기각율을 살펴보면 건수가 많지 않아 유의미한 경향을 발견하기는 어려워 보인다.

[표] 이의신청 처리실적

(단위: 건)

구분	제기건수	처 리 결 과					계류중
		기각	일부 인용	인용	기타	소계	
2008	48	31	6	1	1	49	9
2009	30	31	3	1	1	36	3
2010							

주 1) 당해연말 기준임.

2) 시정권고, 시정명령, 과징금 등 행정처분에 대한 이의신청건수, 1개 사건에 다수가 이의신청한 경우 1건으로 처리, “()”는 사업자수임.

2. 주요 사건

단일 사건으로는 공정거래법 집행사상 최대의 과징금 사건인 L PG 가격담합 사건(2010년)와 단일기업으로는 역대 최대 과징금 사건인 쉘컴의 시장지배력 남용사건(2009년)이 처리되었다. 인텔의 시장지배력 남용 행위 사건(2008년)은 미국이나 유럽의 경쟁당국에 앞서 우리나라 공정거래위원회가 선제적인 사건처리를 하였다는데서 의미있는 사건이다. 삼성전자의 불공정하도급 사건(2008년)은 커다란 사회적인 반향을 일으킨 사건으로서 의미있다 할 수 있다.

3. 평가

이 시기는 공정거래법 집행이 더욱 정교해 지고 치밀해진 시기

로 평가할 수 있다. 법을 제정하여 집행한지 30년도 채 되지 않아 경쟁법 집행선진국의 반열에 도달하였다고 평가받을 수 있는 다수의 사건을 처리하였다. 인텔의 시장지배력 남용행위사건과 퀄컴의 시장지배력 남용행위사건의 처리에 있어서는 공정거래위원회 조사관과 함께 국내외 최고의 전문가들이 치밀한 법적, 경제적 공방을 벌였다. 부당한 공동행위 조사에 있어서는 과징금 감경제도를 잘 운영하여 역대 최고의 과징금 사건을 잘 마무리하였다. 최근에는 대중소기업간 협상력의 불균형에 따른 다수의 불공정거래행위도 활발히 처리하고 있어 업무의 범위가 더욱 넓어지는 추세이다.

제2절 사건처리절차 및 법집행수단의 정비

1. 사건처리절차의 정비

가. 2008년 사건처리절차규칙 개정

2008.4.30.에 여러 분야에서 사건처리절차 규칙을 개선하였다. 종전 절차규칙은 경제력 집중 억제규정 위반행위를 전원회의 심의사항으로 규정하고 있었으나, 경제력 집중 억제규정 위반은 위반여부에 대한 판단 기준이 명확하고 경제적 파급효과 측면에서도 소회의에서 심의하는 것이 적절하므로 전원회의 소관사항에서 제외하였다.(제4조 제2항 제4호~제5의2호)

부당공동행위에 대한 전원회의 관장사항을 시장규모 500억원 이상에서 1,000억원 이상(입찰담합은 계약금액 200억원 이상에서 500억원 이상)으로, 시지남용행위에 대한 전원회의 관장사항을 해당시장의 매출액 규모 500억원 이상에서 1,000억원 이상으로, 부당지원행위에 대한 전원회의 관장사항을 '상호출자제한기업집단 소속 회사가 계열회사에 대하여 상품·용역거래에서 1억원 이상 지원한 경우'에서 '상호출자제한기업집단 소속 회사가 계열회사에 대하여 10억원 이상 지원한 경우'로 변경하였다(제4조 제2항 제1호, 제6호, 제10호). 과태료 부과는 소회의 심의사항

에서 심사관 전결사항으로 변경하여 간소화하였다(제53조의2 제2항).

종전에는 심판관리관이 심의준비절차결과를 위원회에 보고하였으나 최종 결정에 참여하지 않는 심판관리관의 보고는 위원 및 피심인에게 참고자료로 인식되어 반복 질의·진술되는 경향이 있었으므로 주심위원(소회의 의장)이 보고하도록 하였다.

주요사건의 경우 주심위원(소회의 의장)외 다른 위원들도 심의준비절차에 함께 참여할 수 있도록 하는 한편 심의준비절차 결과보고서를 심의일 이전에 피심인에게 송부하도록 하였다(제30조의3, 제30조의7, 제30조의9).

나. 2009년 사건처리절차규칙 개정

2009.3.27.에 또 다시 절차규칙을 개정하였다. 종전 의장의 직권으로만 결정되던 심의속개 여부에 대해 명문화된 심의속개 사유를 규정하고 심사관과 피심인이 심의속개를 신청할 수 있도록 하여 복잡한 사건에서 피심인이 자기 주장을 충분히 개진할 수 있는 기회를 부여 하였다(제33조제6항).

또한, 피심인의 방어권을 실질적으로 보장해 주기 위하여 피심인에게 사전에 송부되지 않았던 심사관 조치의견(과징금 세부산출내역서 포함)을 심사보고서와 함께 송부하도록 하여, 피심인의 방어권을 실질적으로 보장하도록 하였다. 다만 심사관 조치의견의 사전 송부로 인하여 각 회의의 독립적 판단을 저해할 우려가 있거나 기타 불가피한 사유가 있는 경우에는 심의기일에 심판정에서 피심인에게 심사관 조치의견을 배포할 수 있도록 예외규정을 두었다(제29조제8항내지제11항). 피심인의 입장에서는 행위사실이나 위법성 판단에도 관심이 있지만, 종국적으로 공정위로부터 통보를 받게 될 “조치수준”에 대해 더 관심이 있다. 반면 심의가 대부분 1회 기일로 종료되고 피심인이 조치의견을 충분히 검토할 시간이 없어서 방어권 보장이 미흡하다는 지적이 있어 왔던 점을 감안한 것이다.

한편, 피심인의 ‘영업비밀’ 보호범위를 명확히 하고 그 보호방법을 개선하기 위해, 「부정경쟁방지및영업비밀보호에관한법률」의 “영

업비밀” 개념 준용하고, 피심인 등이 심판정에서 자신의 영업비밀이 노출되어 피해가 우려되는 경우 경쟁사업자의 퇴장 등 필요한 조치를 요청할 수 있도록 하였다.

의결서 작성에 있어서는 “피심인에게 송부되는 원본”과 “(영업비밀 등의 사항이 삭제된) 일반인에게 공개되는 사본”을 구분하도록 하였다(제29조제12항 및 제14항, 제40조의2).

신고인의 주장내용은 시장질서에서 일어나는 경쟁상 문제점의 주요한 단초를 제공하므로 이를 적절히 처리하여 위원회의 사건처리 결과의 신뢰도를 제고할 필요성이 제기되었다. 따라서 신고사건의 경우 신고 접수일을 기점으로 하여 15일 이내(자료보완기간은 제외)에 사건착수보고를 하고(제11조제1항), 심사관이 신고인의 주장과 다른 결정을 할 경우 처리결과는 물론 그 구체적인 이유를 적시하여 신고인에게 통지하도록 하였다(제12조제2항 및 제3항).

특히 신고사건에 대한 무혐의 등 처리에 대해 재신고된 사건의 경우 상임위원 1인 등 3인으로 구성된 ‘재신고사건심사위원회’에서 당초 처리에 사실의 오인이나 법적용에 착오가 있는지 여부를 검토하여 원점에서 사건심사착수 여부를 심사할 수 있도록 하였다(제13조).

마지막으로 불공정거래행위 신고 관련 분쟁조정신청서 서식을 마련하여, 신고(신청)인이 “신고”와 “분쟁조정신청”을 선택할 수 있도록 하였다(제10조제2항제2호).

따라서 이번 조치로 위원회 처분에 직접 영향을 받는 피심인에게 절차적인 권리보장이 한층 강화되었다고 볼 수 있다. 이번 2009년 절차규칙 개정으로 피심인은 공정위의 심의과정에서 보다 충분한 의견진술 등 자기방어 기회를 부여받게 될 것으로 기대한다.

제3절 행정소송사건의 처리

1. 시스템 개선과 정보제공기능 강화

2008년에는 2005년부터 도입된 직접소송수행제도를 확대 개편하여 실질적으로 효과를 거둘 수 있도록 노력하였다. 직접소송수행 건수를 늘리고, 소송수행과정에서 서면작성 및 법정출석, 변론수행 등을 통하여 실무능력을 제고하고, 소송준비과정에서 공정거래 관련 이론 등을 연구함으로써 전문가를 양성할 수 있는 계기를 마련하였다. 소송대리인으로 공정거래 전문분야 변호사를 지속적으로 발굴·활용하고, 긴밀한 협조를 통하여 소송과정에서 드러난 각종 쟁점들을 즉시 파악한 후 증거자료를 적시에 제출하여 상대방의 주장을 성공적으로 반박하는 등 소송을 효과적으로 수행해 왔다.

한편, 판례의 피드백을 위해 판례소식지 및 판례집을 정기적으로 발간하는 한편, 보다 신속한 판례 소개를 위하여 월 단위로 ‘월간주요판결알림’을 발간하여 주요판결의 내용과 시사점을 분석·제공하기 시작하였다. 또한, 주요 판결내용을 분석하여 위원회 직원들을 상대로 판례교육을 실시하여 많은 도움을 제공하였다. 위원회내 법령개정 관련 법률적 의견을 적극 개진하기도 하고, 사건처리 과정에서 나타난 법률적 쟁점에 대하여 합리적 의견을 제시하여 사건국의 업무처리에 많은 도움을 제공하여 지원부서로서의 역할을 충실히 수행하였다.

2. 행정소송 처리실적

가. 소제기 현황

2009년에 제기된 소송건수는 80건으로 2003년 이후 2008년까지 계속 증가하다가 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 2009년에 반해 2008년에 제기된 소송건수는 115건으로 전년 대비 수적으로는 34건, 비율로는 76%가 증가하였고, 전체 처분에 대한 불복률(7.7%)도 전년(6.3%)에 비해 증가하였다. 특히, 부당한 공동행위에 대한 소송이 증가함에 따라 이에 대응하기 위한 법리개발 등 소송업무 범위가 넓어지게 되었다.

그 동안 사건처리과정에서 위원회가 피심인의 자기방어 절차를 보장하고 합리적이고 투명한 처분을 위해서 많은 제도적 노력을 기울

였음에도 불구하고, 과징금 처분 등에 대한 기업들의 경제적 부담, 공정거래법 위반기업에 대한 부정적인 사회적 인식, 법위반 확정으로 인한 민·형사상 법적 책임부담 등을 우려한 사업자들이 지속적으로 소송을 제기하면서 불복률이 전년에 비해 증가하였다. 그러나 이는 기업의 높아진 권리 의식 및 헌법상 재판청구권의 보장이라는 측면에서 볼 때 반드시 부정적으로만 볼 것은 아니다.

[표] 연도별 소 제기 현황

(단위 : 건)

구 분	2008	2009	2010
소 제기건수	115	80	

나. 판결선고 현황

2008년도의 경우, 75건의 확정판결 중 전부승소 52건, 일부승소 17건, 전부패소 6건으로, 전부승소율은 69.3%, 일부승소율은 22.7%, 전부패소율은 8.0%로 나타났다. 이는 전년도에 비하여 전부승소율은 9.6%p 증가하였고, 일부 승소율도 1.7%p 증가한 반면, 전부패소율은 11.3%p 감소하였다.

승소율이 지난해 보다 높아진 것은 위원회가 빙과류·세제류·설탕·밀가루 등 그동안 서민들의 생활과 밀접한 분야에 만연해 있던 부당한 공동행위에 대하여 과징금 등을 부과한 처분의 정당성을 법원도 인정하는 등 위원회 처분의 적법성이 전반적으로 제고되었기 때문에 나타난 결과라고 할 수 있겠다.

[표] 판결 현황

(단위 : 건, %)

구 분	전부승소	일부승·패소	전부패소	소 계
2008	52(69.3)	17(22.7)	6(8.0)	75(100)
2009	70(74.5)	15(15.9)	9(9.6)	94(100)

2010				
합 계				

제4절 경제분석 강화

1. 사건관련 경제분석

경제현상이 고도화되고 복잡해짐에 따라 공정거래법 집행에 있어 시장구조, 경쟁제한효과, 효율성 등에 대한 보다 심층적인 경제분석이 요구되고 있다.

공정거래법 사건에 있어 경제분석은 피심인 행위의 경쟁제한성 여부 등에 대한 합리적이고 객관적인 분석을 통해 사건처리의 전문성과 신뢰성을 제고할 수 있다.

또한 피심인에 대하여 적절한 제재조치를 부과하는데 있어서도 엄밀한 경제분석을 통하여 문제된 행위로 인한 소비자피해 규모 및 부당 이득액을 정확하게 산정하여 과징금을 부과함으로써 처분의 신뢰성을 제고하고 불필요한 분쟁을 최소화할 수 있다.

공정거래법 집행에 있어서 경제분석의 중요성을 인식한 공정위는 2005년 12월 19일 경제분석팀을 신설한 이후 중요한 기업결합건, 시장 지배적지위 남용행위건 및 담합건 등에서 경제분석을 적극 활용하고 있다.

특히 피심인측에서도 사건의 진행과정에서 관련시장 확정 및 경쟁제한성 여부 등의 판단과 관련하여 자신의 주장을 뒷받침하는 경제분석보고서를 제출하는 등 적극적으로 대응함에 따라 사건처리 과정에서 경제분석의 역할은 갈수록 커져가고 있다. 따라서 경쟁당국의 경우도 경제분석을 수행하는데 필요한 전문지식 및 역량 제고에 박차를 가하여야 할 것이다.

2. 제도 관련 경제분석

주요 사건에 대한 경제분석 지원과 더불어 주요 제도가 경쟁에 미치는 효과 등에 대하여 경제분석을 실시하였다. 기업결합심사기준상의 안전지대 기준을 도입하기 위한 경제분석을 실시하였다. 2005년도에 처리한 수평 기업결합 사건 107건을 대상으로 Simulation을 실시하여 안전지대 기준의 타당성과 적절성을 분석하였으며 안전지대 도입을 통해 총 신고건수의 60% 이상을 신속하게 처리하고 나머지 신고사건을 집중 심사할 수 있는 토대를 마련하였다.

케이블 TV시장의 독점폐해를 분석하였다. 케이블 TV시장에서 독점지역과 경쟁지역의 수신료 및 서비스 수준 차이를 비교분석함으로써 독점의 폐해를 실증적으로 규명하였으며(독점지역은 경쟁지역 보다 수신료는 15% 높고 공급채널은 5개 적음) 이를 통해 방송위원회의 지역 독점화정책에 대한 재고 필요성, 케이블TV 사업자간 기업결합시 심사 강화의 필요성을 제기하였다.

미국 석유시장의 수직적 유통구조를 특징짓는 다양한 제도를 분석하였다. 정유사가 주유소를 소유·운영하는 것을 금지하는 ‘강제적 수직분리제도’(Vertical Divorcement), 정유사가 지역별로 휘발유 도매가격을 차별하여 주유소에 공급하는 것을 막는 제도(Branded Open Supply), 정유사가 휘발유와 휘발유첨가제를 분리하여 주유소에 공급하는 제도(Full Open Supply) 등을 이론적·실증적으로 분석하였다. 이를 통하여 모든 정유사와 거래가 가능한 무폴주유소는 정유사간 가격경쟁을 활성화시키고, 신규정유사(예: 수입정유사)의 시장진입도 용이하게 하여 석유시장의 경쟁을 제고할 수 있다는 정책적 시사점을 도출하였다.

3. 경제분석 워크숍 및 자문회의 개최

외부 전문가의 역량을 활용하여 위원회 내부직원의 경제분석 전문역량을 제고하기 위하여 경제분석 워크숍 및 자문회의를 개최하였다.

경제분석 워크숍에서는 먼저 ‘카르텔과 경제분석 워크숍’을 개최하여 카르텔 관련 사건에서 경제분석을 활용하여 가격과 생산량의 패턴을 분석하고 카르텔로 인한 피해액의 추정방법으로 전후비교 방법 등을 논의함으로써 향후 카르텔의 적발과 위법성의 입증에 있어서 경제분석의 역할을 제고할 수 있는 기반을 마련하였다.

또한 할인점 기업결합의 대표적인 사례인 미국 Staples 기업결합건에 대한 계량분석 기법 및 미국 정유산업과 의료산업 분야에서의 경쟁당국의 경쟁주창 사례 분석을 통해 선진 경쟁당국의 경제분석 기법 및 경쟁주창 역할을 벤치마킹할 수 있는 기회를 마련하기도 하였다.

경제분석 자문회의로는 ‘머저 시뮬레이션’(Merger Simulation)에 관하여 전문가를 초청한 자문회의를 개최하여 기업결합의 경쟁제한의 효과를 계량분석할 수 있는 기법을 위원회 내부직원에게 소개하였고, 최근 경제분석보고서에 많이 인용되어지는 소비자설문에 관한 자문회의를 개최하여 피심인이 제출한 소비자설문조사의 유용성 및 한계에 대하여 논의함으로써 위원회 내부직원들이 경제분석을 통하여 증거분석 능력을 제고할 수 있도록 하였다.

4. 경제분석 용역 및 전문가 네트워크 활용

위원회 중요사건 등에 대한 경제분석 관련 연구용역을 통하여 사건처리 및 소송과정에서 피심인의 주장에 대하여 적극 대응하였다.

2006년에는 유통·은행산업 등 지리적 시장범위가 주요 쟁점으로 부각되는 사건에 대비하여 지리정보시스템(Geographic Information System)을 개발하였다.

2008년에는 eBay와 G마켓간의 기업결합 사건에서의 시장획정 및 경쟁제한성의 판단과 관련한 주요 쟁점들에 대하여 연구용역을 통하여 피심인의 주장을 반박할 수 있는 논리적 근거를 마련하였고, SKT의 시장 지배적지위 남용행위 사건에 대한 대법원 소송건에서 연구용역을 통한 경제분석을 실시하여 SKT의 행위로 인한 경쟁제한의 폐해 및 소비자 피해

액의 규모를 계산하여 법원에 제출함으로써 소송과정에서 피심인의 주장에 적극 대응하였다.

또한 정유산업의 경쟁상황과 가격결정패턴에 대한 연구용역을 통하여 최근 이슈가 되고 있는 정유산업에서의 가격비대칭성 분석 및 주유소시장에서의 경쟁상황 분석을 실시하여 정유시장에서 경쟁촉진을 위한 유용한 시사점을 제시하였다.

한편으로 경제분석과 내부직원만으로는 부족한 경제분석 역량을 보완하기 위하여 산업조직론 관련 교수들로 구성된 전문가 네트워크를 구축·활용함으로써 중요 사건에 대하여 전문가들의 의견을 수렴하였다.

5. 경제분석기반 구축

경제분석을 지원하는 인프라 구축방안도 추진하여 지난 수십년간 산업조직론과 경쟁법 분야에 축적된 경제분석 노하우를 벤치마킹 할 수 있는 토대를 강화하였다. 위원회의 경우 2005년 12월 경제분석을 전담하는 경제분석팀을 신설하여 중요 사건 및 제도 등에 대한 경제분석을 통하여 경쟁법 집행 및 경쟁정책을 수행함에 있어 전문성과 신뢰성을 제고하는데 크게 기여하였다.

<표> 경제분석 추진실적

구 분	2006년	2007년	2008년	합 계
사건관련	3	6	7	16
제도관련	3	2	4	9

경제분석 조직규모를 확대하고 전문인력을 확충하기 위한 노력을 통하여 경제분석 역량도 경제분석팀의 출범초기에 비하여 크나큰 향상을 이루었다. 즉 위원회 직원들이 J-Stor, West-Law 등 학술전문 온라인 웹사이트를 활용할 수 있도록 함으로써 사건처리 과정에서 전문역량을 강화하였다.

그리고 공정거래조정원의 LEG(법경제전문가그룹) 소속 경제학·법학 전문가들과 지속적인 교류를 통하여 학제간 연구 활성화 및 새로운 경제분석이론 등을 공유할 수 있는 기회로 활용하였다. 또한 2009년 5월 직제개편을 통하여 경제분석과가 시장구조개선정책관실에 기업결합과와 같이 소속됨에 따라 향후 기업결합 사건에서 경제분석의 활용 및 역할이 증가될 것으로 예상된다. 2009년 12월에는 『경제분석매뉴얼』을 발간하였는바, 시장획정, 경쟁제한성 판단 등에 있어서 다양한 경제분석 기법을 소개하고 있으며, 실무에도 적극 활용되고 있다.

그러나 미국, EU 등 선진경쟁당국 수준의 경제분석 역량을 갖추기 위해서는 여전히 경제분석 조직규모 확대 및 전문인력의 확보가 필요하며 이에 대한 지속적인 노력이 필요하다. 더불어 공정거래법 사건의 관련 당사자중의 하나인 법원 판사 및 로펌의 변호사들에 대한 경제분석 이해 및 인식의 제고도 필요하므로 경쟁당국으로서는 이들 기관과의 커뮤니케이션을 활성화하여 사회전반의 경제분석 이해를 제고하는데 노력해야 할 것이다.

[표] 선진 경쟁당국의 경제분석 전담조직 현황

(‘08기준)

구 분	미국 FTC	미국 DOJ	EU 경쟁총국
조 직	Bureau of Economics (BE)	Economic Analysis Group (EAG)	Chief Economist Team (CET)
박사급 인원	70명 (전체 직원의 7% 수준)	112명 (전체 직원의 14% 수준)	17명 (전체 직원의 3% 수준)
주요 기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사건 조사·소송 지원 ○ 정책연구개발 ○ 경쟁주장 ○ 시장분석 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인수합병, 카르텔, 거래 제한행위의 경제적 효과 분석 ○ 경쟁제한적 제도의 경제적 효과 분석 ○ 해외경쟁당국과 교류·협력 ○ 기업금융 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사건 관련 경제적 자문이나 분석방법 지원 ○ 사건이나 정책에 대한 내부 서면의견 제시 ○ 경제자문그룹 운영, 세미나, 연례포럼 개최, 해외경쟁당국과 네트워크 구축 등

		○ 시장분석	
--	--	--------	--

제5절 지방공정거래사무소의 운영

공정위는 지역별로 공정거래업무를 관장하기 위해 서울·부산·광주·대전·대구 등 5개 지방사무소를 설치·운영하고 있다. 각 지방사무소는 관할지역에 소재하는 사업자 및 사업자단체의 각종 불공정거래행위의 시정, 하도급거래질서의 확립, 사업자 및 소비자에 대한 교육·상담을 통한 소비자보호활동 등 지역사회에서 공정거래제도의 정착과 확산에 많은 기여를 하고 있다.

[표] 지방공정거래사무소 현황

(2010. 5. 기준)

구 분	관할구역	위 치	직원수 (명)	개소일
서울지방공정 거래사무소	서울, 경기도, 인천, 강원도	서울시 서초구 반포로 648	53	'05.12.19.
부산지방공정 거래사무소	부산·울산광역시, 경상남도	부산광역시 중구 중앙동 3가 1 부 산우체국빌딩 8층	23	'90. 8. 2.
광주지방공정 거래사무소	광주광역시, 전라남·북, 제주	광주광역시 북구 오룡동 1110-13 정부광주지방합동청사 7층	22	'90. 8. 1.
대전지방공정 거래사무소	대전광역시, 충청남·북도	대전광역시 서구 선사로 139 (둔산동 920) 대전정부청사 3동 1705호	19	'90. 7. 31.
대구지방공정 거래사무소	대구광역시, 경상북도	대구광역시 수성구 범어2동 177-4, 교원공제회관 6층	18	'92. 4. 1.

2007년 이후 전체 사건면에서 큰 변화는 발견하기 어렵다. 다만, 2008년 이후 신고사건은 증가한 반면 직권조사 건수는 많이 줄어들었다. 서울지방사무소는 2009년에 전체 사건수가 2000건을 넘어섰다.

[표] 지방사무소의 법 위반사건 접수 현황

(단위: 건)

연도 구분 사무소	2007			2008			2009			2010		
	신고	직권	계	신고	직권	계	신고	직권	계	신고	직권	계
서울	1,640	246	1,886	1,811	171	1,982	2,091	56	2,147			
부산	313	148	461	364	130	494	384	141	525			
광주	138	145	283	226	80	306	269	101	370			
대전	226	271	497	235	105	340	153	137	290			
대구	184	146	330	215	98	313	187	141	328			
계	2,501	956	3,457	2,851 (14.0)	584 (△38.9)	3,435 (△0.6)	3,084 (8.2)	576 (△1.4)	3,660 (6.6)			

주 1) ()는 전년대비 증감률(%)

2) 접수건수는 사건착수보고일 기준으로 1사건번호당 1건

공정거래 및 소비자 관련 교육·홍보 지속 추진

5개 지방사무소는 관할지역 사업자 및 사업자단체를 대상으로 법위반 재발 방지 및 공정거래 문화 확산을 위하여 순회상담 및 교육을 지속적으로 실시하였다.

또한 소비자 소식지 배포 등 소비자정보를 지속적으로 제공하고 소비자피해방지를 위해 어린이, 고3수험생, 대학신입생, 결혼이민자 등 계층별 맞춤형 소비자교육과 함께 소비자단체 상담원, 다문화지원센터 방문지도사 등 일선 담당자에 대한 소비자교육을 강화하였다. 그밖에도 지방에서의 공정거래제도에 대한 이해제고를 위하여 지역 TV·라디오 등 방송인터뷰, 보도자료 배포, 기자간담회 개최 등 다양한 방법을 통해 적극적인 교육·홍보활동을 전개하였다.

한·일 지방공정거래사무소간 회의 참가

1997년부터 개최된 한·일 양국 지방공정거래사무소간 정례회의는 그동안 10여회 이상의 회의를 통해 각 당사국의 공정거래 정책 및 집행경험 등에 대한 관심사항을 논의하고 상호협력을 강화하는 중요한 회의로 자리매김해 가고 있다. 2009년에 열린 제13차 회의는 대전사무소 주최로 11월 19일 대전에서 개최되었다. 동 회의에는 한국측 대전사무소장을 비롯하여 5명, 일본측 구주사무소장 등 4명이 참석하였으며, 양국 참석자는 공정거래법 및 하도급법 관련 최근 사건처리사례, 법위반 발생방지를 위한 교육·홍보 등 2가지 의제로 상호 발표와 토의를 하였으며, 기타 상호 관심사항을 논의하였다. 제14차 회의는 2010년 11월 일본에서 개최되었다.

제3편 향후 경쟁정책 및 소비자정책의 방향

제1부 미래의 정책환경

일찍이 Alvin Toffler는 정보화에 의한 미증유의 변혁을 "제3의 물결(The Third Wave)"이라고 표현하였는데, 최근 『부의 미래』라는 책에서는 다가오는 제4의 물결을 준비하라고 역설한다. 그 제4의 물결은 지식기반의 사회라는 것이다. 미래는 불확실하다. 그렇기 때문에 전망과 예측을 통하여 미래의 모습을 엿보려는 노력이 어느시대에도 지속되어 오고 있는 것이며 그것은 미래 행동전략의 지침이 된다.

우리나라 지식경제부가 발간한 『2010 정보통신산업의 진흥에 관한 연차보고서』³⁾에서는 미래사회의 여러 가지 모습을 그리고 있는데 우선 경제·산업측면에서 잠재성장을 저하에 따른 저성장구조가 고착화되고, 서비스산업 고도화 및 지식기반 서비스가 확대되며, 제품·서비스에 대한 비대칭성 완화로 소비자파워가 강화되어 감성·체험경제가 대두될 것이며, 과학기술 분야에서는 과학기술(NBCI:NT+BT+IT+Congo)간 융합이 가시화되어 융합산업이 성장하며, 인텔리전스 및 새로운 모바일 환경이 확산될 것이라고 한다. 그리고 세계 미래학회(World Future Society)는 2010-2025년 간의 미래전망으로, 유전자기술 발달, 담수화 기술, WiMAX 전국망, 의료기술발달, 생명공학 발달, 인공지능 확산, 로봇기술 확산, 3D입체(공중입체), 지고의 컴퓨터 현실화, 전기자동차 시대, 중국종교 부활, 폐기유전 재생산, 앨지(Algae) 상용화, 다이아몬드 실험실 생산, 새천년세대의 사회변화 촉발, 퀴텀 컴퓨터 혁명, 솔라에너지 효율성 증대, 프 로슈머의 등장, 사이버 교육의 대세, 유전학 발전 등 20가지를 꼽고 있다. 한편 산업연구원은 『한국산업의 발전비전 2020』⁴⁾에서 2020년의 분야별 메가트렌드로 첫째, 세계경제질서의 변화분야에서는 세계경제의 통합, 세계경제의 역학구도와 비교우위구조의 변동을, 둘째, 노동, 자원 및 경영 분야에서는 인구구조의 고령화, 환경과 천연자원 문제의 심화, 금융시장의 패러다임 변화 및 지식경영과 윤리경영의 확산을, 셋째, 기술혁신의

3) 2010 정보통신산업의 진흥에 관한 연차보고서, 지식경제부, 2010.

4) 한국산업의 발전비전 2020, 산업연구원, 2005.

가속화 분야에서는 디지털·네트워크 기술의 성숙, 바이오경제의 도래, IT·BT·NT·신소재 기술의 융합, 국가전략기술의 부상, 기술패권주의로서 표준과 지식재산권을, 넷째, 새로운 문화 형성과 신소비패턴 분야에서는 수요조건의 변화와 신소비 패턴, 새로운 사회문화 조류의 형성을 들고 있으며, 마지막, 한국의 특수상황으로 남북한 경험·통합의 진전과 지역혁신 및 균형발전을 들고 있다. 정보통신정책연구원이 2003년부터 (구)정보통신부, 방송통신위원회, 그리고 학계의 전문가들과 협력체제를 구축하여 메가트렌드 연구를 진행하였는데 이 연구에서는 그동안 ‘접속시대의 도래’, ‘경계의 소멸’, ‘신유목 정치의 등장’ 등 현재와 미래를 관통하는 메가트렌드들이 도출되었다.⁵⁾

이러한 다양한 전망을 종합해 보면 경쟁정책과 소비자정책 정책을 둘러싼 미래의 키워드는 IT를 기반으로 한 정보화, 산업간 융·복합화 그리고 경제의 글로벌화 등으로 요약할 수 있다. 이러한 다양한 전망을 통하여 우리는 적어도 가까운 미래에 세계는 지금과는 사뭇 다른 산업·사회·기술적 환경에 놓이게 될 것임을 짐작할 수 있다. 이러한 환경변화에 대응하여 체계적으로 경쟁정책과 소비자정책을 수립하고 집행해야 하는 것이 이 시대에 공정거래위원회가 부여받은 과제이다.

우리를 둘러싸는 환경은 크게 외부에서 공정거래위원회의 업무에 영향을 주는 환경과 공정거래위원회의 업무에 직접 영향을 미치는 내부적 환경으로 구분하여 생각해 볼 수 있다. 주요 외부적 환경으로는 정보화, 세계화, 신경제의 부상, 녹색성장 및 고령화사회의 도래를 들었다. 그리고 내부적 환경으로는 시장경제의 성숙, 양극화의 심화 및 소비자주권시대가 될 것이다.

5) 컨버전스시대의 한국의 메가트렌드 연구, 정보통신정책연구원, 2008.12.

제1장 외부적 환경

1. 정보화

디지털 혁명으로 정보와 지식이 과거 산업사회의 경제발전 원동력이었던 토지·노동·자본을 대체하고, 인터넷을 기반으로 한 가상공간에서 상업적 활동이 더욱 본격화할 것이다. 이미 정보통신과 지식산업이 세계경제성장의 주역으로 등장하고, 전자상거래는 기존의 유통체계를 혁신적으로 바꾸는 유통혁명을 주도하고 있는바 그러한 추세는 더욱 가파르게 증가하는 모습을 보일 것이다. 정보화는 인터넷의 확산과 디지털혁명으로 심화되었고 가상공간에서의 전자상거래라는 디지털 경제의 모습을 구현하고 있다.

가. 디지털혁명과 인터넷의 확산

컴퓨터와 인터넷 등 디지털 기술이 생산·거래활동에 활용되어 생산, 유통, 소비, 거래 등 제반 경제활동의 방식이 근본적으로 바뀌게 된 경제시스템을 디지털 경제로 정의할 수 있다. 즉 과거 산업경제와는 달리 지식과 정보를 가지고 가치를 생산해 수익을 만드는 경제구조를 통칭해 '신경제' 또는 '디지털 경제'라 한다.

1980년대 시작된 정보통신기술혁명은 1990년대 중반부터 디지털 및 인터넷 혁명을 경험하고 있다.⁶⁾ 컴퓨터를 활용한 정보처리능력의 확대 및 인터넷을 비롯한 네트워크 기술의 발달은 디지털 중심의 서비스를 촉진시키는 계기가 되었다. 이러한 디지털화는 문자로부터 시작하여 인간세상의 모든 물질적 기반을 '비트의 세계'로 전환시킴으로써 1990년대 중반 이후 네트워크화 및 융합화와 더불어 정보사회를 구현시키는 핵심적 동인이 되고 있는 것이다.⁷⁾

6) 산업의 새로운 트렌드와 경쟁정책, 심영섭/손용엽, 산업연구원, 2006.12.

7) 디지털 컨버전스 기반 미래연구(I), 황주성 외, 정보통신정책 연구원, 2009.12.

경제의 새로운 패러다임이라고 일컬어지는 디지털 경제의 특징은 지식이나 정보의 중요성이 더욱 커지는 지식기반 경제, 언제, 어디서나, 누구와도, 필요한 정보를 손쉽게 교환할 수 있는 네트워크경제, 각종 정보가 인터넷 등을 이용하여 시간과 공간의 제약없이 확산되면서 기업이 별다른 추가적인 비용 없이 전 세계를 대상으로 활동하는 지구촌 경제, 디지털화된 정보를 이용하여 인터넷과 같은 정보네트워크상에서 경제활동을 하는 사이버(Cyber)경제로 요약할 수 있다.⁸⁾

이러한 디지털·글로벌 시대에서는 디지털기술의 발전에 따라 시장의 생성과 점유율 변화가 빠른 속도로 진행되고 효율성과 혁신·지식기반기술이 강조되는 시장구조로 변모하고, 경제주체 간에 존재하는 디지털 격차와 기술지배에 의한 새로운 독점력 형성 등의 문제가 나타나게 되었다. 기술혁신으로 아이디어가 순식간에 상품화되어 나오며, 네트워크를 통해 수많은 생산자와 소비자가 연결되어 완전경쟁에 근접한다. 반면, 네트워크 효과, 고착효과 등으로 인해 선발주자의 이점(first-mover's advantage)이 후발기업이 도저히 따라잡을 수 없을 정도로 강력해지면서, 승자독점화(winner-takes-all) 경향이 심화되고 일단 형성된 독점은 더욱 공고해지고 확대되는 모습을 나타내기도 한다. 또한 시장환경과 기술이 급변하고 있는 디지털 경제에서는 혁신을 통한 창의성과 유연성, 민첩성이 뛰어난 기업만이 경쟁우위를 가질 수 있다. 따라서 급변하는 시장과 빨라지는 제품수명주기에 재빨리 대처할 수 있는 적응력과 순발력을 가지고 있어 혁신의 속도면에서 강점을 갖고 있는 중소기업이 디지털시대에는 우리 경제의 지속적 발전 및 국가경쟁력을 좌우하는 핵심적 요소가 될 것이다. 하지만 새로운 패러다임 하에서는 시장의 확정의 어려움, 역외적용의 활성화 등 경쟁정책에 있어서도 기존의 룰이 적용되지 않는 등의 많은 변화가 예상된다. 다른 한편 인터넷 등 정보통신의 발달은 우리의 일상생활에서 산업구조에 이르기까지 총체적인 대변혁을 일으키고 있으며, 이를 매개로 소비자의 힘이 조직화되면서 기업의 성패를 소비자가 좌우하는 소비자 중심사회를 본격적으로 개막하기에 이르렀다.

8) 지식기반경제시대의 경쟁정책 집행방향, 산업연구원, 2000.11(공정거래위원회 용역 보고서)

나. 전자상거래의 확대

인터넷을 기반으로 하는 디지털 경제의 핵심이 전자상거래라 할 있다. 전자상거래규모는 매년 확대일로에 있다. 통계청에 의하면 2009년 우리나라 총 전자 상거래액은 약 670조원이며 전년(630조원)에 비하여 6.5% 증가하였다. 부문별로 보면 기업간 전자상거래(B2B)가 총 거래액의 88.1%인 약 591조원으로 대부분을 차지하고 있으며 기업·정부간 전자상거래(B2G)가 8.9%, 기업·소비자간 거래(B2C)가 1.8%, 그리고 소비자간 전자상거래(C2C)는 1.2%로 나타났다. 기업·소비자간 거래(B2C) 규모는 2004년 6조 4천억원에서 2009년 12조 규모로 급증하였다.

또한 디지털경제가 진전함에 따라 기존의 B2B, B2C, C2C와는 다른 형태로 거래의 기반이 되는 인프라를 중심으로 한 T-Commerce(Tele vision-Commerce), M-Commerce (Mobile- Commerce) 등 전자상거래 유형들이 더욱 활성화 될 것으로 예상된다.⁹⁾

2. 세계화

프랑스의 지성 자크 아탈리는 그의 책 『호모노마드』에서 유목민적 행위와 삶을 뜻하는 ‘노마디즘(Noma-dism)’이 인류 역사의 근간을 이뤄왔고 미래 사회를 개척해나갈 것이라고 통찰한다. 세계화도 상인 노마디즘으로 해석하는 것이다. 그에 주장에 동의한다면 세계화와 글로벌화는 인류 문명사적으로도 이제 피할 수 없는 숙명으로 받아들일 수밖에 없을 것이다.

가. 경제의 글로벌화

1995년 새로운 국제무역규범으로서 GATT 체제 대신에 WTO체제가 출범하게 된다. 이로써 적어도 경제적 의미에서는 국경이 소멸하고

9) 신기술·동향에 따른 전자상거래 소비자문제와 대응방안 연구, 김성천/이경아/김재영, 한국소비자원, 2008.

기업의 '국경없는 비즈니스 전개', 즉 글로벌화(Globalization)라는 새로운 경제질서가 태동하기 시작한 반면, 동일한 언어와 문화 그리고 민족주의를 바탕으로 한 '국민국가(National State)의 개념이 급속히 퇴조하고 있다.¹⁰⁾ WTO 체제의 출범으로 관세, 쿼트제 등의 국경을 중심으로 한 무역장벽이 대폭 축소·제거되고 기업활동이 글로벌화하면서 지금까지 '국내적' 정책 또는 제도의 영역으로 간주되던 요소들이 점차 국제규범화 되어가고 있으며 경쟁정책도 그 중의 하나이다.¹¹⁾ 글로벌 스탠더드는 전 세계적으로 통용될 수 있는 보편적인 규범이나 원칙, 행동양식을 의미하며, 국가차원에서는 범세계적 표준에 맞는 정치·경제제도를, 기업차원에서는 세계인이 이해할 수 있는 투명한 지배구조와 상관행을 뜻한다.

한편 세계가 하나의 시장으로 통합되면서 경쟁이 더욱 치열하게 전개되었다. 정부의 지원이나 보호를 등에 업고 기업이 성장할 수 있던 시대는 가고, 이제는 오로지 시장으로부터 신뢰를 받는 기업만이 성장할 수 있는 환경이 만들어졌다. 글로벌 스탠다드는 더 이상 특정기업에 대한 국가의 지원을 허용하지 않고 있어 모든 기업은 전세계 기업을 상대로 하여 실력에 의해 경쟁해야 하는 가혹한 시대가 열리게 되었다. 즉, 지역적으로나 거래대상에 있어 제한된 범위 내에서 이루어지던 소경쟁의 시대가 지나가고 전 세계가 상품·자본·기술 등 거의 모든 분야에서 치열한 경쟁을 하는 무한 경쟁의 시대, 즉 대경쟁(mega-competition)의 시대가 이미 도래하였다.

나. 국제적 차원의 경쟁제한행위 증가

기업활동의 국제화·세계화에는 소비자들이 더욱 값싸고 질 좋은 제품을 접할 수 있게 되는 등 긍정적인 면이 있으나 반대로 그 부작용도 공존하고 있다. 다국적 기업에 의한 경쟁제한행위가 개별국가를 넘어 국제적 차원으로 확대되는가 하면, 외국기업과의 합병을 통해 제3국 시장에서의 시장지배력을 강화한다거나 카르텔을 통해 세계시장 또는 외국시장에 영향을 미치는 경우가 증가할 것이다. 이와 같이 전세계가 하나의 시장으로 통합되면서 기업 간의 경쟁이 더 이상 국내시장에만 한정하지

10) 지식기반경제시대의 경쟁정책 집행방향, 산업연구원, 2000.11(공정거래위원회 용역 보고서)

11) 지식기반경제시대의 경쟁정책 집행방향, 산업연구원, 2000.11(공정거래위원회 용역 보고서)

않고 외국시장으로까지 확대되고 있으며, 어떤 나라에서의 경쟁제한행위가 다른 나라의 이익에도 영향을 미치고 있다. 따라서 재화와 용역의 자유로운 이동뿐만 아니라, 이들의 생산 및 유통, 판매, 그리고 이를 위한 투자 등의 경제활동의 글로벌화가 급속도로 진행되고 있는 현실에서 기업의 경제활동에 대한 공정한 경쟁조건을 형성하기 위해서는 기업에 의한 경쟁제한적 또는 반경쟁적 행위, 더 나아가 정부에 의한 반경쟁적인 행위를 포괄적으로 규율할 수 있어야 한다는 주장이 보편적으로 받아들여지게 되었다.

다. 경쟁규범의 글로벌화

기업들의 경제활동이 국경을 넘어 다수의 국가에 걸쳐서 이루어지더라도 기업들의 경쟁제한적 거래관행이나 독점적 시장구조에 대해 모든 나라가 동등한 수준으로 규율하고 있다면 이러한 요인들이 실질적인 무역장벽으로 작용할 가능성은 매우 낮다. 그러나 현실에서는 국가마다 경쟁법의 구비 여부와 집행강도가 서로 달라 국제적으로 공정한 경쟁여건이 갖추어지지 못하고 있다.

그 동안 이러한 법제도적 갈등을 해소하기 위해 다방면에서 경쟁법·정책의 보편적 규범화의 논의가 이루어져 왔다. 이러한 논의는 경쟁조건을의 평준화 또는 평준화된 경쟁의 장(level playing field)을 통해 공정하고 개방적인 시장구조를 확보함으로써 실질적인 시장접근을 보장하려는 데에 초점이 맞추어지고 있다. 단순한 시장개방이나 내국민대우의 수준을 넘어서 국내기업에 유리하게 형성된 시장구조와 기업관행을 바꾸어 공정한 경쟁조건을 보장하도록 하는 문제에 관한 것이다.

이를 위해 한 나라의 경쟁정책이 다른 나라의 경쟁정책과도 조화를 이루어 나가야 할 것이다. 그 동안 OECD, WTO, UNCTAD, APEC 등의 국제기구를 중심으로 상이한 각국의 경쟁법의 내용과 절차를 조화(harmonization) 또는 수렴(convergence)하려는 노력이 지속되고 있으며, 경제질서를 조율하는 정책과 규범도 국제적으로 표준화되고 동질화되어 가고 있다. 또한 이들 국제기구들은 경쟁법 미도입 국가들에 대한 지원을 통하여 경쟁정책의 지역적 확산(enlargement)을 도모하고 경쟁법 도입초창기

에 있는 국가들의 직원을 상대로 교육·연수를 강화하여 경쟁정책의 질적 심화(deepening)를 유도하고 있다.

이와 함께 경쟁법 집행과 관련하여서도 국가 간의 공통된 규범의 정립을 위한 노력이 활발하게 전개되고 있으며, 글로벌화에 따라 발생하는 경쟁정책상의 문제들을 해결하기 위하여 세계 각국의 경쟁당국들은 경쟁정책에 관한 「양자협력협정(bilateral cooperation agreement)」을 체결하고 있다. 따라서 이제 글로벌 스탠더드는 선택의 대상이 아니라 생존을 위하여 국가와 기업이 수용해야만 하는 규범으로 자리잡아가고 있다.

3. 신경제(New Economy) 산업의 부상

신경제(New Economy)는 정보화를 바탕으로 디지털 시대에 도래한 새로운 조류를 의미하는데 컴퓨터, 반도체, 소프트웨어 등 산업과 디지털이 확산되면서 나타나기 시작한 컨버전스 증 융·복합을 포괄하는 의미로 해석될 수 있다.

가. 컴퓨터, 반도체, 소프트웨어, 정보통신 산업의 고도화

컴퓨터 및 정보통신기기의 산업 및 기술 발전이 가속화되면서 IT제조업뿐만 아니라, 방송, 신문, 영화, 음반, 게임소프트웨어 등 콘텐츠 산업과 소프트웨어 개발 등 IT서비스부문의 성장이 빠르게 진행될 것으로 전망된다.¹²⁾

소프트웨어 산업은 지식기반경제를 유지하고 발전시키는 핵심 산업의 하나로서 네트워크외부성의 효과가 강하고 시스템이라는 특성으로 인해 전환비용이 높고, 생산에 있어서 규모의 경제가 작용하며, 유통비용이 매우 낮은 특성을 지니고 있으며, 이러한 특성들로 인해 '독점력 확장을 위한 끼워필기 및 경쟁사업자 배제', '인터넷사이트와의 연계에 의한 경쟁자 구축', '표준제정과 관련한 부당한 공동행위', '지식재산권 남용' 등

12) 산업의 새로운 트렌드와 경쟁정책, 심영섭/손용엽, 산업연구원, 2006.12

이 일어날 수 있다.¹³⁾

나. 산업의 융·복합화

한편 1980~90년대에 시작된 정보통신기술의 혁명과 21세기에 본격화된 IT, BT, NT 등의 기술혁명이 중첩되는 영역에서 융합기술과 이를 기반으로 한 산업의 전개가 이루어지고 있으며 새로운 산업패러다임의 전개는 2010~25년 사이에 본격적으로 가시화될 것으로 전망된다.¹⁴⁾ 디지털 컨버전스(digital convergence)는 당초에 디지털기기를 매개로 미디어와 콘텐츠가 융합한다는 개념으로 제기되었는데 디지털 컨버전스의 개념은 시간이 가면서 점차 확대되면서 기술의 디지털화, 원자화, 코드화, 네트워크화 현상이 IT, NT, BT와 같은 신기술 분야의 융합화와 더불어 산업기술적 기반의 상승적인 결합(synergistic combination)을 초래하고 있는 것이다.¹⁵⁾ 최근 전세계적으로 한계에 다다른 전통산업 및 주력기간 산업은 성장돌파구를 찾기 위해 IT와 융합한 고부가가치를 창출하는 융합산업으로 변모를 추구하고 있는데, 앞으로 모든 산업은 IT인프라를 활용하고 대부분의 산업이 IT와 융·복합화하는 대세를 이룰 것이다.¹⁶⁾

이러한 사업의 융·복합화 상황에서는 경쟁정책에 있어서도 기존의 산업에서의 접근방법과 다른 접근이 요구된다. 기술간·산업간 경계가 얽어지고 산업환경전체의 경쟁구도가 달라지는 상황에서 기업은 자연스럽게 시장지배력을 확장할 목적의 합병 및 독점화, 신규시장 및 새로운 사업영역의 진출 등을 통해 생존전략을 모색할 것이므로 이에 대한 대응이 요구되고, 산업이나 기술을 막론하고 융합화가 이루어진 영역에서는 기존의 게임룰이 무력화되는 등 근본적인 변화가 발생할 것으로 예상된다.¹⁷⁾

13) 지식기반경제시대의 경쟁정책 집행방향, 산업연구원, 2000.11(공정거래위원회 용역 보고서)

14) 산업의 새로운 트렌드와 경쟁정책, 심영섭/손용엽, 산업연구원, 2006.12.

15) 산업의 새로운 트렌드와 경쟁정책, 심영섭/손용엽, 산업연구원, 2006.12.

16) 2010 정보통신산업의 진흥에 관한 보고서, 지식경제부, 2010.

17) 심영섭, 산업의 융합적 특성과 경쟁질서, 산업경제분석, 2007.

4. 녹색성장

지난 1960년대 이후 1990년 중반까지 우리나라는 경제개발 5개년 계획에 근거하여 경제성장정책을 추진하여 왔다. 경제개발 5개년 계획 등 기존의 성장정책은 노동과 자본을 생산의 핵심요소로 하는 양적 성장의 패러다임에 기초한 것이었다. 2008년 8월 15일 정부수립 60주년 기념 경축사를 통하여 이명박 대통령은 국가의 장기적 성장을 위한 새로운 비전으로 저탄소·녹색성장전략을 새로운 국가 장기발전의 비전으로 선포하였다. 이와 같은 저탄소·녹색성장정책은 기존의 양적 성장에서 탈피하여 질적 성장으로의 전환 추구를 의미하는 것이었다. 정부의 녹색성장 정책은 2050년까지를 내다보는 장기적 전략으로 그 구체적인 실행방안은 녹색성장 5개년 계획에 의해 뒷받침 되고 있다.

이러한 성장패러다임의 변화는 경쟁정책에 있어서도 영향을 미치게 된다. 예를 들어 2010.1월 제정된 저탄소 녹색성장기본법에는 배출권 거래제도를 도입할 수 있는 근거조항이 마련되어 있는바 이에 따라 제도가 도입되면 탄소시장이라는 새로운 시장이 형성되고 이 시장에서 시장지배적 사업자들의 남용행위와 불공정거래행위, 담합이 문제가 될 수 있는 것이다. 따라서 환경규제와 경쟁정책 분야가 경쟁정책에서 중요한 아젠다로 등장할 가능성이 매우 높다.

저탄소 녹색성장은 녹색소비를 촉진한다. 저탄소 녹색성장의 핵심은 경제성장을 추구하되 자원이용과 환경오염을 최소화하고, 이를 다시 경제성장의 동력으로 활용하는 선 순환 구조를 만드는데 있으므로 '상품과 서비스의 구매-사용-처분 전 과정에서 탄소배출 및 자원사용을 의식적으로 저감하는 소비행태'인 저탄소 녹색소비(Low Carbon Green Consumption)로의 전환을 전제로 하기 때문이다.¹⁸⁾ 미래의 녹색성장기반을 구축하기 위해서는 공급측면의 녹색기술개발 외에 수요 측면의 녹색소비도 중요하다. 녹색소비를 위해서는 소비자들이 개인적 효용 뿐만 아니라 환경, 에너지 등 폭넓은 사회적 가치까지 고려하는 '깨어있는 소비'를 할 수 있는 여건 조성 필요하다. 따라서 올바른 녹색소비를 위한 녹색분야 정보

18) 저탄소 녹색소비 실천체계 정비방안, 배순영/김재영/송민수, 한국소비자원, 2009.

의 제공범위를 확대하고 사용기준을 구체화하여야 할 것이다. 구체적으로 저탄소상품, 유기농산물 등 녹색상품임을 강조하는 표시·광고시 CO₂배출량, 유기농법 등 녹색관련 중요정보의 제공을 의무화하고, 유해물질 잔류량, 에너지 절감효과, 탄소배출량 등 녹색항목에 대한 비교정보를 제공하여 소비자의 올바른 선택 유도하며, 환경호르몬, 저탄소 등 녹색마케팅 증가에 따른 소비자 혼란을 최소화하기 위해 새로이 사용되는 녹색표현의 사용기준을 규정하여야 할 것이다. 이와 함께 소비자가 녹색성장의 주역으로 기능할 수 있도록 녹색소비 주체로서의 소비자 실천운동 및 역할 교육 전개하여야 할 것이다. 이러한 녹색소비정책은 공정거래위원회의 소비자정책에 있어서도 새로운 도전이 될 것이다.

5. 고령화 사회

산업연구원의 전망¹⁹⁾에 의하면 우리나라는 2000년 고령비율이 7%인 고령화사회에 도달한 이후 18년만인 2018년에 동 비율이 14%인 고령화사회에 도달한 이후 그로부터 불과 8년후인 2026년에는 고령인구 비율이 20%인 초고령사회에 도달한다고 한다. 고령화사회에 따른 고령친화산업의 발전은 의료·요양산업 등 서비스산업이 주도하기는 하지만, 일부 제조업과 주택·금융산업도 영향을 받으며, 특히 BT, NT 등 기술발전으로 장기 이식복제, 신약개발이 가속화될 수 있으며, 첨단기술 융합은 각종 전자 의료기기산업, 미세수술 등 의료산업을 확대시킬 것이다. 이러한 고령화사회의 도래는 경쟁당국의 입장에서라도 새로운 과제를 던져줄 것으로 예상된다. 폭발적으로 늘어날 실버산업에 있어서의 시장지배적 지위 남용문제나 불공정거래행위 이외에도 노인소비자에 대한 소비자피해예방이 매우 중요한 과제로 떠오를 것이다.

제2장 내부적 환경

1. 시장경제의 성숙

19) 한국산업의 발전비전 2020, 산업연구원, 2005.

시장경제체제가 성숙하지 않은 경제개발 초기단계에서는 정부가 주도적인 역할을 한 것은 불가피한 일이었다. 그러나 시장의 성숙과 더불어 정부의 역할이 적극적인 개입이 아닌 시장경제체제의 작동을 원활히 하는 지원자의 역할로 바뀌어야 한다. 즉 협력적인 작은 정부가 되어야 한다는 것이다. 하지만 정부의 개입 없이 모든 것을 시장에만 의존한다면 또다시 시장의 실패로 인한 문제점이 발생할 것이고, 그렇다고 하여 정부가 다시 과도한 개입을 할 경우 시장의 효율성을 떨어뜨리는 등의 문제가 지속될 것이다. 따라서 정부는 시장 친화적인 사회 인프라 구축, 규제 완화, 관료주의 척결, 제도 개혁 등 시장이 원활히 작동할 수 있는 환경을 만들어주어 시장경제가 최대의 효율을 얻도록 도와주고, 시장실패에 대해서도 직접적인 개입이 아닌 시장을 통한 간접적 개입으로 시장이 스스로 한계를 극복해 나갈 수 있도록 도와주어야 할 것이다.

한편 그 동안 우리나라의 시장경제는 비약적으로 성장했으나 그 법의식 수준을 보면 아직 시장경제가 완전히 성숙한 것으로 보기 어려운 측면이 있다. 실제로 반경쟁적 행위에 대한 시장의 이중적 반응이 심각하다. 우리 사회에서는 아직도 담합과 같은 반경쟁적인 행위가 적발될 때 다분히 이중적인 반응을 보이곤 하는데, 사회 전체적으로 담합행위 그 자체가 시장경쟁을 저해하고 거래상대방이나 소비자의 이익을 침해하는 것인지에 대해 충분한 이해가 없어 담합행위를 잇달아 단속하는 경쟁당국을 부정적인 시각으로 보거나, 심지어는 기업활동의 발목을 잡는 것으로 인식하는 경우도 적지 않다.²⁰⁾ 경쟁보다 협동과 협조를 더 중시하는 우리 사회의 문화적 풍토 하에서 담합행위의 반경쟁성에 대한 충분한 이해가 부족하다 보니, 금융, 건설, 석유화학 및 정유, 설탕, 밀가루, 분유, 아이스크림, 교복 등 내로라하는 업종뿐 아니라, 주유소, 유치원, 태권도장, 학원, 부동산중개업, 예식장, 치과기공사회, 심지어 아파트부녀회 등의 생활경제 속까지 담합의 관행이 퍼지고 있으며, 이는 우리 경제의 시장경쟁 관행이 아직도 글로벌 스탠더드에서 멀리 떨어져 있음을 의미하는 것이다.²¹⁾

20) 공정거래정책의 새로운 접근, e-KIET 산업경제정보, 제39호(2008-16) 2008.3.28.

21) 공정거래정책의 새로운 접근, e-KIET 산업경제정보, 제39호(2008-16) 2008.3.28.

그러나 법 집행 또는 사전 예방활동을 통하여 공정거래의식이 확산되면서 시장경제가 점진적으로 성숙될 것이며 적어도 지금까지와 같은 이중적인 태도는 점차 개선 될 것으로 예상된다. 경쟁법이 시장경제를 파수하는 법으로써 경제생활 속에서 자연스럽게 받아들여지는 시대가 올 것으로 예상된다.

2. 경제양극화의 심화

최근 우리경제는 여러 부문에 걸쳐 양극화가 동시에 진행되고 있다. 고소득층과 저소득층의 임금격차가 확대되면서 소득분배구조가 악화되고 있다. 수출은 크게 증가하고 있는 반면 민간소비와 설비투자는 부진을 면치 못하고 있다. 주요 수출품목을 생산하는 산업 또는 기업과 그렇지 못한 산업 또는 기업 간에도 차이가 커지고 있다.

주요 부문별 양극화 현황을 살펴보면 첫째 수출·내수 양극화로서 수출은 2002년 이래 매년 큰 폭으로 증가하였으나, 민간소비와 설비투자는 마이너스 혹은 낮은 증가율에 그치면서 수출과 내수간 양극화가 심화되었다. 둘째, 산업간 양극화로서 제조업은 수출증가에 힘입어 높은 성장세를 보인 반면, 서비스업은 2003년 이후 부진을 면치 못하면서 제조업과 서비스업 간에도 양극화가 심화되었다. 셋째, 기업 간 양극화로서 대기업은 수익성, 재무구조, 성장성, 자금조달 여건 등이 크게 개선된 반면 중소기업은 개선정도가 미미하여 대기업과 중소기업 간 격차도 확대되었다. 한편 삼성전자, 현대자동차 등 소수 우량기업에 수익편중 현상이 두드러지는 가운데, 수출과 내수의 양극화로 수출기업과 내수기업 간에도 성장성 및 수익성면에서 차별화가 심화되었다. 넷째, 고용 및 소득의 양극화로서 임금근로자 중 임시직, 일용직 등 비정규직 비중이 절반에 달하고, 신규 일자리도 급여수준이 중위권인 일자리는 거의 정체상태인 반면, 보수수준이 상대적으로 높은 일자리와 낮은 일자리는 크게 증가하고 있어 고용구조도 양극화가 심화되었다. 한편 외환위기 이전에 꾸준히 하락하는 모습은 보여 왔던 지니계수(1에 가까울수록 소득분배의 불평등도가 높음), 소득 5분위 배율(전체 가구를 소득순으로 5등분하여 소득수준이 가장 높은 5분위 평균소득을 소득수준이 가장 낮은 1분위의 평균소득으로 나눈

값으로 수치가 클수록 불평등도가 높음)이 외환위기를 지나면서 크게 상승하는 등 소득불평등도도 심화되었다.

이러한 경제양극화의 원인으로는 일반적으로 경제환경의 변화, 구조적 요인 및 경기적 요인으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 근본적 원인으로 대내외 경제환경의 변화를 들 수 있다. 1990년대 후반 이후 본격화된 세계화와 IT산업 성장 등 대내외 환경변화에 따라 우리의 산업구조가 국제적 비교우위를 지닌 산업을 위주로 급속히 재편되었다. 주력 수출품목인 반도체, 자동차, 무선통신기기, 컴퓨터, 선박 등이 선도 산업으로 부상한 반면 중국으로부터 섬유 및 생활용품 등의 수입이 급증하고 관련 국내 산업이 위축되면서 수출·내수 기업간, 대·중소기업간, 산업간 양극화가 심화되었다. 경제구조적 원인으로는 IT산업 등 선도산업의 산업연관관계 취약, 고용구조 악화 등을 들 수 있다. 자동차를 생산하려면 엔진, 타이어 등 수많은 부품이 필요하며 엔진, 타이어 등의 생산에는 다시 철강, 고무 등의 원재료가 필요하다. 따라서 자동차 수출이 늘면 이를 생산하는 부품 생산업체, 원재료 생산업체도 덩달아 생산이 늘어나게 된다. 이러한 관계를 산업연관관계라 한다. IT산업은 부품 등 중간재의 수입의존도가 높아 IT산업이 성장해도 국내 중소기업에 대한 영향은 상대적으로 작다. 또한 IT 산업은 기술집약적인 산업으로 노동력이 많이 필요하지 않다. 따라서 고용창출효과도 여타 산업에 비해 미약하여 수출 증가에 따른 경제성장의 과실이 고용증대로도 이어지지 못하고 있다. 이로 인해 수출위주의 선도 산업은 급성장을 지속하여도 내수위주 산업은 침체에서 벗어나지 못하는 것이다. 외환위기 이후 기업들이 정규직 근로자의 신규채용을 줄이고 그 자리를 임금수준이 낮은 비정규직 근로자로 대체하고 있는 점도 고용 및 소득 양극화의 구조적 원인이 되고 있다. 한편 이러한 근본적·구조적 원인에 의해 촉발된 양극화는 소비 및 설비투자 부진 등 경기적 요인에 의해 그 정도가 더욱 심화되었다.

최근 우리 경제의 여러 부문에서 나타나고 있는 양극화 현상이 지속될 경우 단기적으로는 경기변동에, 장기적으로는 성장잠재력에 부정적 영향을 미쳐 우리 경제의 지속적 성장에 장애요인으로 작용할 우려가 있다. 양극화가 세계화, 기술진보 등의 근본적 원인에 의해 불가피한 측면이 있으나 경제구조 및 경기적 원인으로 인해 경제양극화가 더욱 심화되지 않도록 정책적 노력을 기울이는 것이 우리 경제의 중대한 과제로 제기

되고 있다.

그러나 이러한 일반적인 양극화의 원인 이외에도 중소기업의 자금·인력·기술 등의 역량 부족과 대·중소기업간 불공정하도급거래관행 등이 지적되고 있다. 금융위기이후에는 대·중소기업간 수익률 격차가 더욱 심화되고 있다. 즉 2006년 1.42%에서 2007년 1.86%, 2008년 2.73% 그리고 2009년에는 4.71%로 나타남으로써 수익률격차가 늘어나고 있다. 따라서 경제양극화를 완화시키기 위한 다각적인 상생 노력이 절실히 요구된다. 이를 위해서는 우선적으로 대기업과 중소기업 간 동반자적 협력관계 구축이 중요하다. 대기업은 지나친 납품단가 인하 요구 등 불공정거래 관행을 개선하고, 중소기업은 기술 개발과 품질 개선을 통해 상품 가치를 높여야 할 것이며 정부는 공정경쟁 기반과 시장 규율을 강화할 필요가 있다. 대·중소기업의 양극화는 앞으로도 더욱 심화될 것이며, 이에 대한 공정거래위원회 차원의 대응도 지속적으로 추진되어야 한다.

3. 소비자주권시대

‘소비자 주권시대’라 함은 기본적으로 소비자의 선택에 따라 기업의 성패가 결정되고 경제구조도 형성·변경되므로 ‘소비자의 역량’이 개별소비자의 이익뿐만 아니라 국가경쟁력을 좌우하는 결정적 요인이 되는 시대를 의미한다. 따라서 소비자들은 합리적인 선택을 통해 지속적인 성장을 위한 “현명한 소비자”가 되어야 하며 아울러 합리적인 선택을, 넘어 사회적 가치까지를 고려한 책임있는 소비가 요구된다. 이와 함께 WTO체제의 출범·정보화·유통혁명 등에 의해 본격화된 세계화에 따라 각 국의 기업들은 세계적으로 인정된 규범과 관행에 근거하여 치열하게 경쟁하는 국경 없는 무한경쟁시대에 돌입하게 됨으로써 경쟁에서의 우열 판정은 세계 각국의 소비자 선택에 의해 내려지는 ‘소비자주권시대’가 본격화되기 시작했다.

소비자주권시대를 구현하는 핵심적 동인은 디지털 경제이다. 디지털 경제시대에는 정보의 비대칭성(Asymmetry of Information) 해소 및 소비자의 네트워크화로 ‘소비자 주권시대’가 열리게 되는 것이다.²²⁾

디지털화로 인해 수동적 자아로부터 벗어나 자신이 가진 존재감과 자아정체성이 강해지고, 조직을 뛰어 넘거나 혼자서 살아갈 수 있는 '네트워크화된 개인주의(Networked Individualism)'가 가능해지는 등 디지털화는 진정한 의미의 개인화를 이루었다는 평가를 받으며 개인과 사회의 변화에 영향을 줄 것이다.²³⁾ 향후 소비자 주권시대의 소비자들은 단순한 소비자가 아니라 더욱 적극적인 프로슈머(Prosumer)로 활동하게 된다.²⁴⁾ 즉, 생산자와 소비자가 결합되었다는 것은 소비자이기는 하지만 제품 생산에도 기여한다는 의미이며, 전문가와 소비자가 결합된 경우는 비전문가이지만 타 전문가의 분야에 기여한다는 의미이다.

프로슈머는 기존 소비자와는 달리 생산활동 일부에 직접 참여하는데, 이는 각종 셀프 서비스나, DIY(Do It Yourself) 등을 통해서 나타나고 있다. 또한 이들은 인터넷의 여러 사이트에서 자신이 새로 구매한 물건(특히 전자제품)의 장단점, 구매가격 등을 다른 사람들과 비교, 비판함으로써 제품개발과 유통과정에 직간접적으로 참여할 수 있다. 또한 지식과 정보를 생산, 공유한다는 점에서 프로슈머라 할 수 있다. 이러한 프로슈머의 등장을 촉진한 요소로는 ① 전체적 소득 및 여가시간의 증대, ② 인터넷 등 통신 매체의 발달로 인한 정보 확보의 용이 및 ③ 전기/전자 기술의 발달로 인한 각종 장비 가격의 하락: 기존에 전문가들만 사용할 수 있었던 제품들의 보급화 등을 들 수 있다.

한편 초기의 프로슈머들은 제품평가를 통해 생산과정에 의견을 반영하거나 타깃마케팅의 대상이 되는 등의 간접이고 제한적인 영향력만을 행사했다. 하지만 개방화와 정보통신의 발달과 함께 이들은 보다 직접적이고 폭넓은 영향력을 행사하며 때로는 불매운동이나 사이버시위 같은 과격한 방법으로 자신들의 의견을 반영하고 있다.

22) 정보통신기술 혁신에 대응한 공정경쟁 정책 연구, 김희수/김형찬/이내찬/이중화/오기환/김원중, 정보통신정책연구원, 2000.12

23) 디지털 컨버전스 기반 미래연구(I), 황주성 외, 정보통신정책 연구원, 2009.12

24) 프로슈머(prosumer)는 생산자(producer) 또는 전문가(professional)과 소비자(consumer)가 결합되어 만들어진 신조어로서 엘빈 토플러가 저서 "제3의 물결"에서 주장하였다.

제2부 향후 경쟁정책 및 소비자정책의 방향

지난 30년간의 경쟁정책 및 소비자정책의 회고와 평가를 통하여 다음과 같은 방향을 설정하였다. 첫째, 반독점 정책을 강화하는 것인데, 시장지배적지위남용행위, 담합 및 기업결합에 대한 정책역량의 집중이 필요하다. 이와 병행하여 산업의 새로운 트렌드에 적극 대응하는 것이 필요한데 디지털 시대에는 시장의 지배가 더욱 은밀하고 전격적으로 이루어질 가능성이 많으므로 철저한 모니터링이 필요하며, 시장획정 등에서도 기존의 사고로부터 탈피한 새로운 접근이 필요하다. 경쟁정책, 소비자정책의 국제화에 대한 적극적 대응은 앞으로 그 중요성을 더해 갈 것이며, 선진 경쟁당국으로서 확고한 위치를 확보하고 후발 경쟁당국에 대한 교육과 계몽의 역할도 충실히 수행하여야 한다. 둘째, 그동안 공정거래위원회 정책의 중요한 부분을 차지했던 대기기업집단 시책에 있어서도 그 장단점을 비교분석하여 사전 규제를 혁파하여 시장친화적이면서도 집중된 경제력을 남용하는 행위에 대해서는 경쟁질서유지차원에서 엄중히 제재하는 합리적인 정책을 구사하여야 한다. 셋째, 경쟁정책과 소비자정책은 매우 긴밀히 연계되어 있다. 양 정책의 수행함에 있어 세계적으로 조직 측면에서는 다양한 구조가 존재하는데, 어떤 나라는 별도의 조직으로 운영하고 있고, 미국, 호주 등은 한 기관에서 양 정책을 담당한다. 우리나라는 공정거래위원회로 통합되었다. 이제 양정책을 연계시킬 수 있는 제도적 기반이 갖추어져 있다. 그동안 경쟁정책과 소비자정책은 그 지향점이 같다는 점이 인정되면서도 실제 업무면에서의 적극적 연계노력이 부족하였다. 앞으로 경쟁정책과 소비자정책과의 연계를 위한 연구와 실제적인 연계노력이 필요하다. 그리고 각 분야별로 특화되고 전문적인 맞춤형 대책을 적극 추진하여 소비자 피해의 사각지대가 생기지 않도록 노력해야 한다. 넷째, 대기업-중소기업 문제는 불공정거래행위로서의 규제와 상생문화 조성이라는 양 정책을 적절히 구사하여 노예적 구조를 혁파하고 협력하면서 경쟁하는 바람직한 거래구조를 형성하는데 정책역량을 집중하여야 한다. 여기에서는 타부처와의 협력도 매우 중요한 요소가 될 것이다. 끝으로 공정거래위원회 조직의 임무의 재인식을 통한 대중영합주의와 개입주의적 사고의 견제가 앞으로 중요한 도전과 과제가 될 것이다. 이는 공정거래위원회의 기본 미션으로서 모든 정책과 법집행에 녹아들어야 하는 근본적인 요구가 될 것

이다.

제1장 반독점정책의 강화

1. 시장지배적지위 남용행위 규제의 강화

그간 공정거래위원회의 법집행 역량이 불공정거래행위 규제에 집중되어 왔다. 2009년 공정거래법 사건처리실적만 보더라도 1,240 건 중 69%를 불공정거래행위가 차지하고 있는 것이다. 이는 시장지배적 지위의 남용행위 등 경쟁정책 차원에서 보다 의미가 큰 반독점행위규제는 상대적으로 소홀히 했다는 반증이기도 하다.

앞으로 시장지배적 지위남용행위에 대한 법 집행 역량을 높이도록 노력하여야 한다. 개별산업별로 국민경제에 파급효과가 크고 장기간 높은 이윤을 누리며, 진입규제가 높은 업종 등을 지속적으로 모니터링하여 범위반 혐의가 발견되면 직권조사를 실시하여 시장지배적사업자의 남용행위를 시정해 나가야 한다. 또한 시장지배적지위 남용행위 관련 제도 및 법령의 선진화에도 역량을 집중하여 세계적 수준의 경쟁당국의 위상에 걸맞는 진일보한 법령체계를 갖추어 나가야 한다.

2. 담합의 근절

담합은 경쟁법 위반행위 중에서 경쟁제한성이 가장 심하고 가장 큰 소비자 피해를 유발하는 행위로서, 우리나라를 비롯한 각국의 경쟁당국은 담합을 시장의 헌법을 위반하는 ‘시장경제 최고의 적’으로 규정하고 법집행의 최우선순위를 두고 엄격히 규제하고 있다. 특히, 우리나라는 과점적 시장구조, 유교적 온정주의 전통에 따른 경쟁업체간 유대의식 등으로 인한 담합 관행이 남아있어 담합에 대한 규제의 필요성이 매우 크다. 특히 경제의 글로벌화에 따라 국제카르텔에 대한 대응이 매우 중요하다.

담합은 시장경제의 기본적 작동원리인 경쟁을 정면으로 부정하는 행위이므로 이를 근절하기 위해서는 강력한 처벌이 필요하다. 이에 공정위는 담합에 대한 과징금 상한을 관련매출액의 5%에서 10%로 상향하는 등 제재를 강화해 왔다. 그러나 과징금은 기업에게 금전적 부담을 주어 담합을 억제하는 효과가 있지만, 담합에 직접 참여하는 개인에게는 억제 효과가 미치지 못하는 한계가 있다. 담합 가담자 개인에 대한 형사처벌이 이루어질 경우 보다 강력한 담합 억제가 가능하다. 미국, 영국 등 선진 경쟁당국도 담합 참여 개인에 대한 형사처벌을 강화하는 추세이다. 공정위는 앞으로 과징금 등 행정적 제재와 형사적 제재를 병행함으로써 담합 근절 효과를 극대화 할 필요가 있다. 특히, ①담합대상이 다수 국민생활과 밀접한 품목이고, ②가담업체의 시장지배력이 높고, ③담합이 장기간 지속되고, ④고위임원이 관련된 경우 적극적으로 고발할 필요가 있다.

카르텔규제의 목표는 카르텔의 근절이다. 카르텔을 근절하기 위해서는 현재 발생하고 있는 카르텔을 찾아내어 금지하는 한편, 다시는 그 분야에서 카르텔이 형성되지 않도록 예방하고, 이러한 카르텔 규제 및 예방활동을 지원할 수 있도록 법과 제도 등 시스템을 지속적으로 발전시켜야 한다.

은밀화·지능화 되어가고 있는 카르텔 적발 및 시정을 위해서는 디지털 조사기법 개발 등 시스템의 보완과 함께 조사인력 및 전문성 강화가 요구된다. 또한 카르텔의 예방을 위해서는 기업, 사업자단체, 소비자 등 일반 국민들에게 카르텔의 폐해에 대한 인식을 확산시켜 카르텔 규제에 대한 국민적 공감대를 형성하는 것이 필요하다

3. 경쟁제한적 기업결합 규제의 강화

시장의 개념과 범위가 글로벌 차원에서 확대되면서 경쟁이 지구촌 차원으로 격화되고, 1등만이 살아남는다는 인식이 확산되고 있다. 따라서 기업들은 극심한 경쟁상황에서 생존하기 위해서는 전략적 제휴와 초대형 합병을 활발하게 시도하고 있다. 디지털 시대의 도래와 더불어 세계적 추세인 전략적 제휴, 대형합병 등에 효과적으로 대응하기 위해서는 창

의적이고 효율적인 기업활동을 저해하지 않으면서 독점으로 인한 소비자 피해를 최소화할 수 있는 경쟁정책의 운영이 중요한 과제로 대두되고 있다.

현행 기업결합제도의 운영과 관련해서도 규율을 강화할 필요가 있다. 기업결합신고시기 관련하여 대규모회사가 관련된 주식취득방식의 기업결합을 원칙적으로 사전신고대상으로 바꿀 필요가 있다. 미국, 유럽, 일본 등 주요국들은 대부분 사전신고를 원칙으로 제도를 운영하고 있다. 최근 다국적기업에 의한 기업결합에 대하여는 여러국가의 경쟁당국들이 자국내의 경쟁에 미치는 영향을 평가하기 위한 기업결합 심사를 동시에 진행하는 경우가 많은데, 우리나라의 경우 공개매수나 신주인수방식의 주식취득이 사후신고 대상이어서 외국과 같이 사전에 경쟁제한성 여부를 심도있게 심사하지 못하는 경우가 빈발하고 있다. 따라서 주식거래의 경우에도 구체적인 거래방식과 관계없이 원칙적으로 사전신고대상으로 규정할 필요가 있다. 또한 기업결합 심사결과에 대한 투명성과 예측가능성을 제고하기 위해 「기업결합 시정조치 부과기준」을 고시로 제정하는 작업도 가까운 시일내에 추진해야할 과제중 하나이다. 심사결과 관련시장에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 위법한 기업결합이라고 판단될 경우에는 충분한 시정조치를 부과하여야 한다.

4. 산업의 새로운 트렌드와 반독점정책

산업의 패러다임이 근본적으로 새롭게 전개되는 시기에는 경쟁정책도 이러한 변화에 맞추어 나가야 하는바 산업과 시장의 경계가 모호해지고 새로운 산업이 속속 등장함에 따라, 과거에 안정된 산업의 틀 속에서 어느 정도의 전문성을 가지고 별개로 행해졌던 산업정책 및 경쟁정책은 유효하지 않을 가능성이 다분하다. 25)

산업의 새로운 트렌드와 관련하여 분야별로는 전자상거래 분야, 지식재산권남용 분야, 융합산업 분야 및 환경정책에서 경쟁질서 확립이 더욱 중요해질 전망이다.

25) 공정거래정책의 새로운 접근, e-KIET 산업경제정보, 제39호(2008-16) 2008.3.28.

가. 전자상거래 분야

전자상거래는 앞으로 양적으로 그리고 질적으로 폭증할 것으로 예상된다. 전자상거래의 활성화와 함께 나타날 수 있는 새로운 경쟁제한행위의 유형으로 ‘전자거래에서의 공동마케팅·공동구매를 통한 부당한 공동행위 또는 시장지배력 남용’, ‘전자거래에 있어서의 정보교환을 통한 부당한 공동행위’, ‘전자거래에 있어서의 시장참여자격 배제’, ‘전자거래에 있어서의 거래상지위의 남용 또는 배타조건부거래’ 등을 들 수 있다.²⁶⁾ 전자상거래의 형태가 더욱 고도화하고 복잡해 짐에 따라 경쟁제한행위의 형태도 더욱 지능화하고 인지가 어려운 형태로 발전할 가능성이 많다. 따라서 시장분석기능강화를 포함하여 전자상거래시장에서의 공정경쟁여건을 조성하기 위한 체계적인 대책이 필요하다. 인터넷 판매행위 등 전자상거래를 막는 불공정거래행위를 엄격히 규율하고 전자상거래 쇼핑공간 경쟁을 촉진함으로써 시장경쟁과 전자상거래의 발전을 도모해야 한다.

나. 지식재산권 남용행위 분야

특허권이나 저작권 등 지식재산권은 IT산업, 바이오산업 등 신기술 산업에서 매우 중요한 역할을 하고 있고, 이들 분야의 기술개발을 촉진하기 위해 특허법, 저작권법 등 관련법들에서 지식재산권을 보호해주고 있다. 그러나 지식재산권을 과도하게 보호하거나 지식재산권 남용을 방치할 경우 오히려 기술혁신을 저해하게 되므로 세계 각국의 경쟁당국은 이를 방지하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 공정위는 지식재산권 남용 우려가 큰 IT업계, 의약품업계를 중심으로 실태조사를 실시하는 등 지식재산권 남용행위에 대한 감시활동을 강화해 나갈 필요가 있다. 디지털 시대의 강력한 생존무기인 지식재산권을 보호하여 기술혁신을 촉진시켜야 함은 물론 지식재산권의 부당한 행사에 의한 경쟁제한행위를 적절히 규율하여 시장에서 경쟁을 촉진하는 것이 공정거래위원회의 중요한 과제이다.

26) 지식기반경제시대의 경쟁정책 집행방향, 산업연구원, 2000.11(공정거래위원회 용역 보고서)

다. 융합산업 분야

산업의 융·복합화가 나타나면서 경쟁법 집행에서 새로운 과제를 던져주고 있다. 즉 첫째, 융합화가 활발하게 이루어지는 시장에서는 경쟁자의 범위가 모호할뿐만 아니라 전혀관계가 없던 산업이 새롭게 경쟁관계가 있는 산업으로 떠오르기도 한다는 점을 감안하면 관련시장의 범위를 확정할 때 좀더 동태적이고 신축적인 시장획정방안을 강구하는것이 바람직하며, 둘째 융합기술의 발전으로 인해 전통주력산업의 시장지배력이 급속히 잠식될 가능성이 없지 않으므로 시장에서 반경쟁적인 행위가 발생할 경우에는 초기에 정책의 집행이 이루어져 경쟁당국이 반경쟁적인 행위를 인지하는 시기를 놓치거나 범위반사실의 입증에 관심을 너무 쏟다 적절한 시정조치(remedy)의 타이밍을 놓치는 우를 범해서는 아니되며, 셋째, 기존의 경쟁정책은 기업 단위의 ‘배타적 경쟁’을 전제로 하지만, 현실은 기업 간에 ‘협력을 내포한 경쟁’으로 바뀌고 있으므로 시장경쟁이 기업 對기업의 경쟁이 아니라 하나의 시스템을 구성하는 기업군과 또 다른 기업군 사이의 경쟁형태로 전개됨에 따라 제기될 새로운 이슈에도 관심이 필요하다.²⁷⁾

라. 환경정책 분야

녹색성장은 공정거래법 집행에 있어서도 중요하다. 환경규제는 지속가능한 성장을 위한 미래사회의 화두가 될 전망이다. 이는 경쟁정책과 충돌한 가능성이 다분하기 때문이다. 환경규제를 반 경쟁적인 행위로 치부하는 태도는 옳지 못하다. 미래 국가전략으로서 녹색성장을 경쟁정책차원에서 지원하는 것도 중요하다. 반면 그 폐해를 예방할 수 있는 차원에서 견제는 필요하다고 보여진다. 예컨대 비용전가력을 가진 시장지배적 사업자들이 배출권거래로 인한 비용의 증가를 최종 생산품 가격에 반영시킴으로써 비용증가분을 최종 소비자들에게 전가할 가능성이 높다. 특히,

27) 심영섭, 산업의 융합적 특성과 경쟁질서, 산업경제분석, 2007; 공정거래정책의 새로운 접근, e-KIET 산업경제정보, 제39호(2008-16) 2008.3.28.

무상으로 할당받은 배출권까지도 최종생산품 가격에 전가하여 소비자에게 불이익을 제공하는 등 불공정거래행위 가능성이 상존한다. 그리고 기후변화협약과 관련한 배출권 거래제 등 환경규제 집행에서 산업계가 자발적으로 자율규제지침을 제정할 수 있도록 허용하는 경우가 있는데 이것이 사업자들간 담합을 용이하게 하도록 악용될 가능성이 있다. 특히 CO2등 온실가스 배출량을 사업자단체에게 자발적으로 산정할 수 있도록 하는 경우 사업자들 간의 생산량에 대한 담합을 조장할 가능성이 크다. 이러한 측면에서는 합당한 견제가 이루어져야 하는 것이다.

6. 경쟁법의 국제화에 대한 적극적 대응

가. 역외적용의 효과적 대응

세계경제의 글로벌화 및 통합화로 외국기업의 국외에서의 영업활동이 자국시장에 영향을 미칠 가능성이 커짐에 따라 국제카르텔 및 외국기업간 합병 등 경쟁법 역외적용 및 외국기업에 대한 법집행 사례가 늘어나고 있다.

경쟁법의 역외적용이란 국내법의 국제적용을 의미하는데, 이러한 추세가 국제규범이 아닌 일종의 국제관습법(international common law) 형태로 발전하고 있다는 점에서 더욱 관심이 필요하다.²⁸⁾ 경쟁법의 역외적용은 잘 정립된 법 원칙(well established law)이라기보다는 이미 확립된 법 원칙(settled law)으로 정착해가는 추세이며, 국제적인 반경쟁행위를 보다 효과적으로 단속하려면 증거를 수집하는 역량을 키우는 것과 더불어, 국제적인 협력메커니즘을 확대하고 제도적 인프라를 확충해 나가야 하며 또한 미국, EU, 일본 등 선진국들의 역외적용 사례 및 판례, 각종 준거와 논리, 역외적용 과정에서 활용된 제도적 틀 등을 실용적인 차원에서 연구 하여 국내 제도를 발전시켜 나갈 필요가 있다.²⁹⁾

나. 외국경쟁법위반 예방활동 강화

28) 공정거래정책의 새로운 접근, e-KIET 산업경제정보, 제39호(2008-16) 2008.3.28.

29) 공정거래정책의 새로운 접근, e-KIET 산업경제정보, 제39호(2008-16) 2008.3.28.

경쟁법과 경쟁규범의 적용이 확산된다고 하는 것은 글로벌 경쟁에 뛰어들어 한국기업에는 각별한 의미가 있다. 특히 경쟁법의 역외적용을 포함하여 각국이 국내법을 적용하여 집행하고 처벌하는 추세가 확산되고 있으므로, 카르텔과 같은 반경쟁적 행위의 적발은 전 세계에 걸쳐 연쇄적으로 일어날 가능성이 있다.³⁰⁾ 최근 외국은 특히 국제카르텔을 중심으로 경쟁법 집행을 지속적으로 강화하고 있다. 우리기업은 2005년 이후 미국 경쟁당국으로부터 카르텔혐의로 2조원의 벌금을 부과받았고, 금년부터는 EU의 제재도 본격화될 전망이다. 미국 법무부의 벌금부과 상위 10개사 중 4개가 한국기업(LG디스플레이 4억불, 삼성전자 3억불, 대한항공 3억불, 하이닉스 1.85억불)이며, 임직원 10여명이 징역형을 부과받았다. 중국도 2008.8월 반독점법 시행 이후 외국기업을 중심으로 기업결합 심사를 강화하고 있는바, 기업결합에 대한 시정조치 비율이 9%(69건 중 6건, 우리나라는 1~2%)에 달하고 있다. 이러한 외국의 경쟁법 집행 강화에 대응하기 위해서는 우리 기업이 외국의 경쟁법규를 숙지할 필요가 있으며, 공정위도 우리기업의 외국 경쟁법 위반 예방을 위한 활동을 적극 지원하여야 한다. 우선 2009.11.18. 전경련·대한상의와 함께 「경쟁법의 국제적 준수를 위한 행동준칙」을 마련하였는바 우리 기업들이 이를 준수하도록 유도하고 주요 수출업종에 대하여는 최고 경영자 간담회 뿐만 아니라 실무자에 대한 ‘산업별 맞춤형 국제카르텔 예방교육’을 실시할 필요가 있다. 아울러, 미국, EU, 중국 등 우리기업이 많이 진출해 있는 지역을 중심으로 해외현지에서 ‘국제카르텔 예방교육’도 지속적으로 실시할 필요가 있다. 무엇보다 중요한 것은 우리 기업들이 해외에서 담합하지 않도록 국내에서부터 담합행위를 철저히 감시하고 시정하는 것이다.

다. 양자 및 다자간 협정에 적극 참여

경제의 글로벌화 및 통합화로 외국기업의 국외에서의 영업활동이 자국시장에 영향을 미칠 가능성이 커짐에 따라 자국내의 경쟁법 집행만으로는 세계적인 다국적 기업들의 경쟁제한적 행위에 효과적으로 대처할 수 없게 되었다. 특히 동일한 위반행위에 대해 경쟁당국간에 서로 다

30) 카르텔의 국제적 규제와 글로벌 기업의 대응전략, 심영섭/고준성, 대한상공회의소, 2008.12.

른 조치가 취해 질 경우 극기긴 마찰 가능성의 증대, 경쟁당국에 대한 기업들의 신뢰도 저하, 그리고 기업활동상의 불확실성 증가 등으로 이어져 무역자유화의 효과를 반감시킬 수 있는 여지가 커지고 있다.

이러한 문제를 극복하기 위해서는 OECD, ICN, APEC, UNCTAD 등 다자차원의 노력과 함께 양자차원에서 각국의 경쟁당국은 외국 경쟁당국과 경쟁법 집행에 필요한 자료 및 정보를 상호교환하고, 법집행과정에서의 상호조율과 협력 등 경쟁당국간 협력관계의 구축을 위해 노력하여야 한다. 현재 미국, 일본 등 13개국과 경쟁정책협의회를 운영하고 있으나, 향후 지속적인 양자협정 체결노력이 필요하며, 선진국 뿐만 아니라 신흥경제대국과의 경쟁정책적 협력이 더욱 필요하다.

7. 선진 경쟁당국으로서의 위상 정립

GCR(Global Competition Review)은 매년 각국의 경쟁당국에 대한 평가후 Rating Enforcement라는 이름의 책자를 발간한다. 2010년은 10회째로 34개국 38개 경쟁당국의 2009년도 법집행 성과에 대해 평가하였다. 각 경쟁당국이 제출한 자료 및 각국의 경쟁법 전문가의 평가 의견을 종합한 결과를 1~5점(Star)을 기준으로 표시하는데 공정위는 세계 38개 경쟁당국 중 6위권으로 평가되었다고 발표하였다. 최우수 등급인 영국경쟁위, 미DOJ, 미FTC에 이어 EU, 영국OFT, 호주, 독일, 프랑스와 함께 매우 우수(Very Good) 기관으로 평가된 것이다. LPG 담합건, 켈컴건 등 경쟁제한 행위에 대한 적극적인 법집행이 우수한 평가를 받게 된 가장 큰 요인으로 설명하고 있으며 또한 조직자원을 효과적으로 운영하였다는 점도 인정하고 있다.

우리나라가 경쟁법 분야의 선진국으로, 특히 아시아 지역의 선도국가로 평가받은 것은 매우 고무적인 일이다. 독점력 남용행위와 카르텔에 대한 제재, 기업결합에 대한 심층심사 등 경쟁당국 본연의 역할을 충실히 수행하고자 하는 공정위의 정책방향이 글로벌 스탠더드에 부합함을 나타내는 것이다. 앞으로도 이러한 정책기조 하에 경쟁법 집행을 더욱 강화해 나가갈 필요가 있다.

공정위의 개도국에 대한 기술지원은 개도국의 경쟁법·정책 도입이나 그 운영시스템의 구축에 많은 도움이 되고 있음은 물론 수혜국가와의 우호협력관계 구축 및 한국의 위상제고에도 크게 이바지 하고 있다. 이에 개도국에 대한 기술지원활동을 더욱 강화해야 한다. 앞으로는 신생 경쟁당국 중 집중지원 대상국을 선정하여 당해 국가의 수요를 반영한 밀도 있고 내실있는 지원을 해야 할 것이다.

제2장 통상적 경쟁정책들에서의 재벌규제

1. 시장친화적 대기업규제

대기업집단은 그 동안 우리나라 경제발전의 견인차 역할을 하였다. 이와 동시에 경제·사회의 균형적 발전을 저해한 측면이 있었던 것도 사실이다. 국민들도 가슴 한편에는 대기업의 경쟁력을 칭찬하면서 또 한편으로는 이에 대한 적절한 견제를 요구하고 있다. 총수 중심의 대기업 집단체제는 중장기적 경영목표 추구, 확고한 주인의식과 리더쉽, 성장가능 사업에의 과감한 투자 등의 장점이 있고, 한국경제의 경쟁력의 기초가 되어 왔다. 그러나 편법적 부의 세습, 소수지배구조의 불투명성으로 인한 내·외부견제시스템의 미흡, 부당지원과 같이 공정한 경쟁기반의 훼손으로 인한 시장경쟁 저해 등의 문제도 야기하였다. 공정위는 대기업집단이 우리 시장경제에 지속적으로 기여할 수 있도록 기업집단체제의 장점은 살리되, 부작용을 최소화하는 역할을 충실히 해 나가야 한다.

2. 직접적 사전규제의 개선

시장경제가 제대로 발전하려면 경쟁규칙이 제대로 만들어지고 시장참여자들이 이를 잘 지켜야 한다는 측면에서, ‘경쟁촉진’의 과제는 시급하고도 중요한 현안이다. 신정부가 ‘비즈니스 프렌들리’를 표방하며 출자총액제한제도와 같은 사전규제를 폐지하기로 한 것은 앞으로 공정거래정책이 시장과 시장참여자들에게 새롭게 다가갈 모멘텀을 제공한다는

점에서 그 의미가 있으며 이는 시장과 시장참여자들의 역할과 책임이 이전보다 더 무거워진다는 것을 의미한다. 따라서 공정거래위원회는 사전규제 대신 시장에서의 사후감시 기능을 강조하고 여전히 경쟁주창자로서의 역할을 적극 수행할 필요가 있다.³¹⁾

지주회사제도의 경우 선진국과 같은 투명한 소유구조로 전환을 유도하는 것이므로, 핵심적 규율을 제외하고는 시장감시로 대체가 가능한 규제는 폐지 또는 완화함으로써 지주회사로의 전환비용을 낮추는 방향으로 운영하는 것이 필요하다.

그러나 우리경제의 시스템리스크를 줄이고 건전한 시장작동에 도움이 되는 상호출자, 채무보증 금지, 금융보험사 의결권 제한 등의 규제는 그 기본 틀을 계속 유지하는 것이 필요하다.

아울러 독립·중소기업과의 공정한 경쟁여건을 저해함은 물론 편법적인 경영권 승계의 수단으로 이용되는 계열사간 변칙적인 물량 몰아주기 등 부당지원행위에 대해서는 공정위의 역량을 집중하여 지속적이고도 정밀한 감시를 강화할 필요가 있다.

제3장 경쟁정책과 소비자정책의 연계강화와 맞춤형 소비자정책의 추진

1. 경쟁정책과 소비자정책의 연계

경쟁정책은 사업자의 공정하고 자유로운 경쟁을 유지·촉진하기 위하여 ‘사업자와 사업자’관계를 규율함으로써 다수의 사업자들이 상품을 시장에 공급하게 하여 ‘소비자에게 의미있는 선택의 기회를 제공’함으로써 소비자 후생증대에 기여하는 것이고, 소비자정책은 사업자에 비하여 열등한 지위에 있는 소비자의 권익증진을 위해 ‘사업자와 소비자’의 관계를 규율함으로써 경쟁정책에 의해 확대된 소비자의 선택의 기회 속에서 우량상품을 구매하는 ‘효과적 선택’환경조성을 통해 소비

31) 공정거래정책의 새로운 접근, e-KIET 산업경제정보, 제39호(2008-16) 2008.3.28.

자 후생증대에 기여하는 것으로, 경쟁정책과 소비자정책은 ‘소비자 후생 증대’라는 공통의 목표를 갖고 ‘의미있는 선택기회의 확대’속에서 ‘소비자의 효과적 선택 환경’을 조성하는 보완적 관계에 있다. 경쟁정책과 소비자정책은 상호전제조건을 이룬다. 즉 경쟁적 시장구조에서 소비자주권이 실현될 수 있으므로 중장기적으로 경쟁적 시장구조를 형성함으로써 자기책임하의 현명한 소비선택이 중시되는 시장여건 조성이 필요하며(경쟁정책 → 소비자정책), 경쟁적 시장구조의 주도적 형성자로서의 소비자를 위하여 소비자의 역할이 강화될 수 있는 기반 조성이 중요하다. (경쟁정책 ← 소비자정책). 즉 경쟁정책을 통하여 다수의 사업자들이 상품을 공급하는 경쟁적 시장환경이 조성된다 하더라도, 궁극적으로 소비자들이 올바른 선택을 하지 못하는 ‘역선택(adverse selection)’ 현상이 발생하는 한 경쟁정책의 성과도 발현할 수 없는 것이다.³²⁾ 따라서 경쟁정책과 소비자정책은 공히 시장경제의 핵심이며 국가경쟁력강화의 원동력이 되는 것이다.

이와 같이 경쟁정책과 소비자정책은 독자적인 정책영역임에도 불구하고 시너지 창출을 위해 상호 관계를 유지해가면서 추진할 필요가 있다. 경쟁정책과 소비자정책의 연계는 ‘조직’의 연계 및 ‘업무’의 연계 등 두 가지 차원에서 접근해 볼 수 있는데, 덴마크나 스웨덴 등 북유럽 국가를 제외하면, 미국, 영국, 호주, 프랑스, 일본 등 각국의 경쟁당국들은 정도와 범위의 문제이지, 어떤 형태가 되었든, 소비자정책의 일부를 추진하고 있는 경우가 보편적이다.³³⁾ 우리나라의 경우에도 2007. 3월부터 개정 소비자기본법이 시행되면서 소비자정책추진체계에 큰 변화가 있었고 공정거래위원회와 한국소비자원이 힘을 합쳐 경쟁정책과 소비자정책을 보다 적극적으로 추진될 수 있는 제도적 기반이 마련되었다고 할 수 있다.³⁴⁾

경쟁정책과 소비자정책의 연계에 관한 또 다른 논의는 경쟁당국이 경쟁법을 집행하고 소비자정책을 시행함에 있어서 양 정책을 어떻게 연계하여 추진할 것인가에 관한 것인데, 하나는 경쟁당국이 카르텔, 시장지배적 사업자의 지위남용, 기업결합, 불공정거래행위 등 경쟁업무를 수행

32) 소비자시책의 주요 분야별 효과 및 향후 방향, 숙명여대 산학협력단, 2005.9(공정거래위원회 용역보고서)

33) 경쟁정책과 소비자정책의 연계방안, 강성진/고형석, 한국소비자원, 2007.

34) 경쟁정책과 소비자정책의 연계방안, 강성진/고형석, 한국소비자원, 2007.

함에 있어서 어떻게 소비자를 고려할 것인가 하는 점이고, 다른 하나는 사업자의 경쟁법위반행위로 소비자가 피해를 입었을 경우 어떻게 효과적으로 피해보상이 이루어질 수 있도록 할 것인가 하는 점이다 하는데 초점이 맞추어 지고 있다.³⁵⁾ OECD에서는 지난 2007년 7월 ‘소비자 분쟁해결 및 피해구제에 관한 권고(Recommendation on Consumer Dispute Resolution & Redress)’를 채택하였는바, 소비자의 분쟁조정 대상을 표시관방법이나 전자상거래법, 방문판매법, 약관규제법 등과 같은 소비자 관련법 위반사항으로 국한하지 말고, 담합이나 시장지배적 지위의 남용, 불공정 거래행위 등과 같은 경쟁법 위반 사항으로까지 확대할 것을 회원국들에게 권고한 바 있다.³⁶⁾

2. 소비자정책의 방향

가. 책임있는 소비자(이성적 소비자)로서의 역량 강화로 소비자주권 실현

시장경제를 선진화하는 가장 큰 힘은 바로 책임있는 소비자(responsible consumer)의 합리적인 선택이다.

그 동안 소비자정책은 단편적 그리고 구체적인 소비자보호에 기여한 장점이 있었으나, 기업에게는 규제로 작용하는 한편 소비자의 자생력 제고를 통한 궁극적인 소비자후생 제고에는 한계가 있었다. 소비자정책의 기본방향 역시 ‘시장친화적’이어야 하고, 또한 소비자도 권리주장 뿐 아니라 자신의 선택에 책임을 지는 ‘책임있는 소비자(responsible consumer)’가 되어야 한다. 능동적이고 책임있는 소비자는 시장기능의 원활한 작동을 위한 기초이다. 책임있고 각성화된 소비자의 선택은 기업에 대하여 경쟁압력으로 작용하여 기업들이 가격을 낮추고 품질을 높이도록 하고, 궁극적으로 소비자정책과 경쟁정책의 목표달성이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 것이다. 앞으로 공정위는 ‘시장친화적인 소비자정책’과 ‘책임있는 소비자 양성’을 위해 정책과제들을 발굴하고 관련 제

35) 경쟁정책과 소비자정책의 연계방안, 강성진/고형석, 한국소비자원, 2007.

36) 카르텔의 국제적 규제와 글로벌 기업의 대응전략, 심영섭/고준성, 대한상공회의소, 2008.12.

도 및 규정들을 계속 보완·발전시켜 나가야 한다. 우선 공정위의 소비자 관련 법령 및 기준 등을 재검토하여 소비자보호에 크게 역할을 못하면서 기업을 과도하게 규제하는 부분이 있다면 이를 적극 개선해 나가야 하며 아울러 사기성 거래로 인한 소비자 피해가 만연한 다단계, 상조업 등의 분야에 대해서도 감시를 늦추지 않아야 하며 제도적 기반도 보다 강화할 필요가 있다.

「책임있는 소비자」란 자신의 소비생활에서 합리적 선택을 할 뿐 아니라 자신의 소비가 사회와 국가에 미치는 영향까지 고려하면서 소비생활을 하는 「깨어 있는 소비자」를 말한다. 책임있는 소비자를 강조한다고 해서 소비자들의 역량 강화를 통해 실질적인 소비자 주권을 실현한다는 지금까지의 기본 방침이 변화하는 것은 아니다. 다만, 소비자 역량 강화에만 머무르지 않고 보다 차원높은 소비자들이 많아지도록 정책 역량을 투입해나가겠다는 것이다. 앞으로 공정위는 개인의 합리적인 선택을 넘어 환경·에너지·국가경쟁력 등 보다 폭넓은 문제들을 고려하여 책임 있는 소비를 하는 소비자가 많아지도록 사회적 분위기를 조성하기 위해 다각도로 노력할 필요가 있다.

소비자가 보호의 대상이 아니라 시장경제의 주권자로 역할을 할 수 있도록 소비자정책 패러다임 전환하여야 한다. 소비자정책이 소비자 보호의 시각에서 소비자를 보호하는 후견적 역할에 치중하는 경우 소비자 보호를 위한 규제가 오히려 시장의 효율성을 저해하여 소비자 후생을 감소시키는 역기능을 초래할 수 있으므로 소비자 주권의 시각에서 소비자가 주체적으로 올바른 선택을 할 수 있도록 정보제공 및 교육을 통하여 소비자의 능력을 제고하고 의식을 개혁하는 것이 필요하다.³⁷⁾

나. 소비자 권익보호를 위한 기반강화

(1) 소비자정보제공 강화

37) 소비자시책의 주요 분야별 효과 및 향후 방향, 숙명여대 산학협력단, 2005.9(공정거래위원회 용역보고서)

소비자주권을 실현하기 위해서는 소비자 구매선택에 필요한 유용하고 바른 정보의 제공이 무엇보다 중요하다. 그러나 현실의 경제에서 사업자는 자기제품에 대한 정보뿐만 아니라 그 외의 정보를 많이 획득할 수 있는 반면, 개개의 소비자는 경제적인 의사결정에 필요한 정보를 충분히 얻지 못하는 정보의 비대칭성 문제가 발생하고 있다. 따라서, 표시나 광고를 하는 사업자는 소비자보다 자신이 판매하는 상품에 대해 훨씬 더 많은 정보를 가지고 있으면서 가능하면 자기에게 유리한 정보를 적극적으로 알리는 반면 불리한 정보는 축소하거나 은폐하고자 한다. 이러한 정보의 비대칭성이 제대로 규율되지 않는다면 소비자들의 합리적인 선택은 크게 저해받을 수밖에 없고 시장기능을 통한 소비자후생극대화라는 목적은 달성하기 어렵게 된다.

이를 민간부문에만 맡겨서는 경제적 효율성을 극대화하기 어렵다. 기업간의 치열한 경쟁으로 인한 정보의 범람은 사업자의 왜곡된 정보 제공 가능성을 증대시키므로 표시광고·약관심사 등 규제·감독을 통한 직접적인 교정뿐만 아니라, 선택자로서 소비자가 합리적이고 효율적인 소비행동을 할 수 있도록 소비자 정보제공의 활성화를 통한 시스템 구축, 환경 조성 등 기능적 측면에서의 접근도 필요하다. 또한 소비자정보정책은 소비자의 합리적인 선택을 보장함으로써 시장에서 사업자간의 공정한 경쟁을 촉진시키는 기능도 있으므로 경쟁정책적 관점에서도 적극적인 접근이 요구된다.

소비자가 일방적으로 보호받는 단계를 지나 적극적인 권리실현의 주체로서 등장한 현대사회에서 국가의 가장 중요한 책무는 소비자에게 정확한 정보를 전달할 수 있는 체제를 구축함으로써 소비자의 합리적인 선택에 의해 시장기능이 작동할 수 있도록 보장하는 것이라 할 수 있다. 표시·광고 규제의 현대적 의의 및 취지는 이러한 측면에서 찾아볼 수 있다. 표시·광고의 적절한 규율은 단지 소비자보호의 차원에서 그치는 것은 아니다. 합리적이지 못한 소비자의 선택은 기업들 간의 공정한 경쟁에도 영향을 미치게 된다. 결국 표시·광고의 문제는 소비자문제와 경쟁문제 모두에 걸쳐있는 것이기 때문에 경쟁과 소비자문제를 총괄하는 공정거래위원회의 역할이 더욱 더 중요해질 수밖에 없다.

(2) 소비자 피해 방지

소비자의 선택기준이 ‘삶의 질’을 우선하는 방향으로 변화되면서 안전한 소비활동에 대한 소비자의 욕구와 사회적 관심이 증대되었다. 시장개방과 전자상거래의 발달로 소비시장이 세계화됨에 따라 상품의 국가간 거래가 확대되어 소비자의 안전에 관한 국제적 관심이 증대되고 있다. 이에 따라 우리나라도 소비자 피해 방지 및 안전관리제도를 국제적인 수준에서 재평가하고 이를 통해 소비자주권시대에 상응하는 소비자피해 방지제도와 소비자 안전권 강화방안을 모색할 필요가 있다.

소비자문제는 모든 분야에서 다양하게 발생하고 있어 정부의 규제만으로는 한계가 있으므로 사업자가 솔선수범하여 소비자 피해에 대응하는 것이 필요하다. 공정위가 운영하고 있는 자율규제제도를 활성화할 수 있는 다양한 방안을 강구할 필요가 있으며, CCMS(소비자불만자율관리시스템) 매뉴얼 제작·보급 등 CCMS 도입을 확산할 수 있는 방안을 강구하여 기업들이 자율적으로 소비자피해를 구제할 수 있도록 해야한다.

또한, 대량생산·대량소비가 특징인 현대사회에서는 분쟁의 발생이 일 대 일의 형태를 띠기보다는 일 대 다수의 형태를 띠는 경우가 점점 늘어나고 있다. 문제는 피해를 입는 소비자는 다수인데 반하여 소비자개개인의 피해금액은 소액인 경우가 많아 전통적인 사법적 해결방법으로는 한계가 많다는 점이다. 소비자기본법에 집단분쟁조정제도와 소비자단체소송제도가 포함된 것은 진일보한 것이라 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 집단분쟁조정제도는 조정의 강제력이 없기 때문에 당사자들의 합의가 없이는 분쟁이 해결되기 어렵고, 소비자단체소송제도는 소비자피해를 배상해 줄 수 없기 때문에 반쪽의 분쟁해결에 그치게 된다. 앞으로의 정책방향은 이러한 집단적인 분쟁해결을 원활히 할 수 있는 방안을 모색하는 것이되어야 한다.

3. 분야별 정책과제의 추진

정보화, 국제화, 고령화 등 향후의 트렌드를 고려할 때 소비자 문제는 더욱 복잡해지고, 세계화 되면서 특정 분야에 특화된 소비자 피해가 발생할 개연성이 매우 높다. 향후 정책의 우선순위를 두어야 할 분야로, 전자상거래 분야, 상조업 분야, 다단계판매 분야, 금융분야, 연예 분야, 노인소비자 및 녹색소비 분야를 들 수 있다.

가. 전자상거래 분야

전자상거래의 급작스런 양적 증가와 단기간에 걸친 전자상거래의 경이적인 성장발전에도 불구하고, 사회적 여건과 법제도적 장치가 미처 따르지 못해 스팸메일, 배송지연, 배송비 부담전가, 반품 및 환급거부, 일방적인 계약취소 또는 해제, 계약조건의 변경, 계약불이행, 개인정보의 도용·유출·남용, 허위·과장광고 및 표시, 사이버몰 폐쇄, 사은품제공지연, 시스템오류 등 전자상거래소비자문제가 끊이지 않고 있다.³⁸⁾ 또한 전자상거래는 그 특성상 생산자나 소비자 모두 전세계를 상대로 거래를 행할 수 있어 소비자보호의 측면에서도 준거법결정 등이 매우 중요한 문제로 등장한다. 따라서 전자상거래에 따른 새로운 유형의 불공정거래행위와 소비자 피해에 대한 체계적인 예방과 시정장치가 필요하다. 동시에 전자상거래기술이 급속도로 변화하고 있는 현실에서 경성법(Hard Law)인 법률의 제정이나 개정을 통한 전자상거래의 문제를 해결하기 보다는 연성법(Soft Law)인 기준, 지침 등을 통해 전자상거래에 따른 새로운 계약관계에 대한 틀을 제시하여 전자상거래 당사자들에게 문제해결을 유도하는 방식이 필요하다.³⁹⁾

한편 현행 전자상거래소비자보호법이 유형재화의 비대면 거래를 중심으로 되어 있어 디지털재화의 거래에서의 소비자 보호가 취약하므로 개선이 필요하며 모바일 커머스 시장 등 새로운 형태의 소비자 피해에 대하여 적극 대비할 필요가 있다. 해외 선진국 사례를 바탕으로 전자상거래 관련 법집행력 강화를 위한 방안을 적극 모색하고 전자상거래분야 및 소셜네트워크분야에서의 개인정보보호의 문제를 소비자문제로 포섭하여

38) 신기술·동향에 따른 전자상거래 소비자문제와 대응방안 연구, 김성천/이경아/김재영, 한국소비자원, 2008.

39) 신기술·동향에 따른 전자상거래 소비자문제와 대응방안 연구, 김성천/이경아/김재영, 한국소비자원, 2008.

정책문제로 다루는 등 적극적이고 진취적인 소비자행정을 전개해 나가야 한다.

나. 상조업 분야

상조업은 돈을 먼저 받고 오랜 세월이 지난 후 장례 등 행사가 있을 때 서비스를 받는 구조이기 때문에 미리 받은 돈을 잘 운영하지 못할 경우 회사의 부도 등으로 서비스를 받지 못하게 되는 문제 발생하기 쉽다. 상조업은 재무구조가 취약한 업체가 많지만, 그동안 이를 규율하는 법규가 없어 소비자의 피해가 우려되었다. 특히 문제가 되는 것은 상조서비스에 가입하는 소비자들이 대부분 영세하고 법률에 대한 지식이 많지 않은 소비자라는 사실이다. 그래서, 소비자를 보호함과 동시에 건실한 상조업 육성을 위해 할부거래법을 개정하여 종래의 후불식 할부거래외에 선불식 할부거래를 도입하여 자본금 3억원 이상인 회사만 등록할 수 있게 하고, 고객 불입금의 50% 이상을 예치하게 하는 등 안전장치를 마련하였다. 앞으로 상조사업자의 부당행위를 철저히 감시할 필요가 있으며, 이미 실시중인 상조 모니터 제도를 활용하여, 기만적 방법을 통해 소비자를 유인하는 행위를 적극 감시해 나가야 한다.

다. 다단계 판매 분야

다단계판매는 대인판매·연고판매에 따른 폐해, 하방확장성 및 사행성 등으로 인해 서민피해 발생가능성이 높은 분야이다. 방문판매법에서는 다단계판매에 대하여는 법 제2조 제5호에서 정의하고 있다. 일정한 이익의 권유와 판매원의 단계가 3단계이상일 것을 요구하고 있다. 다만, 판매원의 단계가 2단계 이하라 하더라도 사실상 3단계 이상과 유사한 경우도 포함하도록 하고 있다. 그 세부적인 내용은 시행령 제2조에서 규정하고 있는데, 판매원에 대한 후원수당 지급방식이 3단계이상인 경우와 동일하거나 유사한 조직 또는 판매 또는 조직관리를 위탁한 자와 위탁받은 자의 조직을 하나로 보아 3단계 이상이거나 이와 유사하게 관리되는 조직을 의미한다. 하지만, 이러한 법령의 규정에도 불구하고 법을 면탈하기 위한 새로운 유형의 유사다단계 업체가 계속 출현하고 있다. 또한, 다단계판

매에서 후원수당이 과다하게 되면 사행심을 조장하여 본연의 상거래보다는 후원수당을 위한 각종 편법이 성행하게 되므로 방문판매법 제20조에서는 후원수당의 지급기준에 대하여 대통령령으로 정하게 하고 있고, 동법 시행령 제27조에서는 다단계판매업자가 다단계판매원에게 공급한 재화 등의 가격(부가가치세를 포함한다)의 합계액의 35%에 해당하는 금액을 정하고 있어 이를 초과하여 지급한 행위는 금지된다. 하지만, 이러한 규정에도 불구하고 교묘한 방법으로 다단계 관련 소비자피해가 다수 발생하고 있다. 이에 적절히 대응하기 위해서는 관련 법령의 신속한 정비와 시의적절한 법집행이 필요하다.

라. 금융 분야

금융 분야는 타 전문적 분야와 마찬가지로 소비자보호의 취약지대에 속하며, 특히 저소득·저신용의 서민들을 위한 금융서비스의 제공 및 관련 소비자 피해의 방지는 안정적 국가경제 발전을 위해 필수불가결하다.⁴⁰⁾ 한국소비자원이 2005년부터 2009년까지 분석한 자료에 의하면, 서민금융과 관련한 피해사례는 이자 및 할부금 연체로 인한 피해, 대출기관 오류로 인한 피해, 부당한 채권추심, 이자 및 수수료 과다징수, 각종 수수료 피해, 이자율변동으로 인한 피해, 연체기록 잔재로 인한 신용상의 불이익 등 다양하게 나타나고 있다.⁴¹⁾

그 동안 금융분야의 소비자 보호가 충분하지 못하였고, 이에 대해 많은 관심을 기울여야 할 필요성이 크다. 이 분야의 업무를 공정위·소비자원과 금융위·금감원이 담당하다 보니 충돌하는 것으로 비춰질 수 있으나, 넓은 시야에서 보면 상호보완적으로 업무를 관장하고 있다. 즉 공정위·소비자원은 일반 소비자정책 기관으로서 금융분야에 대해서도 부당한 표시·광고 및 불공정 약관 시정, 피해구제 및 분쟁조정 업무를 수행하고 금융위·금감원은 금융감독 기관으로서 금융회사의 건전성 감독, 피해구제 및 분쟁조정업무를 수행한다. 양 기관은 실제 업무수행에 있어서도 상호 보완적이다. 자본시장통합법 및 여신전문금융업법에 의한 금융투자상품약관 및 여신전문금융약관은 금융위가 공정위에 통보하여 심사하

40) 서민금융서비스 소비자문제와 제도개선방안 연구, 이종인/김미성, 한국소비자원, 2010.

41) 서민금융서비스 소비자문제와 제도개선방안 연구, 이종인/김미성, 한국소비자원, 2010.

고 소비자분쟁조정은 소비자의 선택에 따라 소비자원 분쟁조정위원회 또는 금감원 분쟁조정위원회에서 처리하고 있다. 최근 소비자금융이 양적으로 팽창하고 금융상품이 질적으로 복잡해지고 있으므로 이에 따라 금융소비자 보호기관들의 역할분담 및 상호협조성이 커지고 있으므로 앞으로 협조관계를 더욱 발전시켜 나갈 필요가 있다.

마. 연예계 분야

우리나라에는 막연하게 연예인에 대한 꿈을 가지고 있는 청소년들이 많은데, 이들의 꿈과 열망을 연예기획사들이 교묘하게 이용하는 것이 문제가 되고 있다. 청소년들은 어떤 약조건이라도 받아들이면서 연예인이 되고자 하기 때문에, 10년, 15년 이상의 장기계약도 받아들일 수밖에 없고 성공했을 때의 불리한 수익배분구조나 엄격한 사생활 제한 등 불합리한 조건들이 계약에 포함되어 있는 경우가 많다.

공정위는 그동안 연예계 불공정계약 문제를 해결하기 위해 지속적으로 노력해 왔다. 2009. 7월에는 연예인 표준계약서를 제정하여 보급하였고, 현재 97명의 연예인이 표준계약서를 사용하고 있다. 연예계 불공정계약 문제를 해결하기 위해서는 업계 스스로의 자정과 개선노력이 매우 중요하므로, 자진시정을 유도하는 것도 필요하고 앞으로 업계의 자진시정이나 표준계약서 채택이 미흡하다고 판단되는 경우, 지속적으로 직권조사를 통한 시정조치도 검토할 필요가 있다.

바. 노인 분야

종래에는 특정 연령대를 염두에 둔 소비자정책이 크게 필요하지 않았지만 최근 고령화 사회가 도래하면서 노인소비자를 대상으로 하는 별도의 소비자정책이 요구되고 있다. 특히 노인소비자는 정보부족, IT기술 부족, 합리적 판단 저하 등으로 인한 피해 발생개연성이 높다. 따라서 소비자 당국으로서 향후 급증할 실버산업 전반에 대한 소비자 피해유형을 연구하고 체계적으로 대응하는 것이 필요하다. 실제로 최근에 대두되고 있는 실버타운문제만 하더라도 법률적으로 노인소비자에 대한 보호장치가

대단히 취약하고 장래 사회문제화될 가능성도 배제하기 어렵다. 노인소비자 보호문제는 우리사회가 고령화 사회에 대비하는 가장 중요한 방편 중의 하나일 수 있다.

사. 저탄소 녹색소비 분야

지구온난화 현상에 따라 환경보호의 중요성이 높아지고 국제사회의 주된 정책이슈가 됨에 따라 소비자정책에 있어서도 저탄소 녹색소비 문제는 중요한 과제가 되고 있다. 예를 들어, 녹색소비에 도움이 되는 가격·상품 비교정보 및 CO2배출량 등 물품의 환경관련 중요 속성에 대한 정보제공을 확대하고 최근 기업들이 친환경제품임을 강조하는 녹색 마케팅이 늘고 있는데 허위로 광고하는 사례가 없는지 감시도 강화하여야 하며 소비자들에 대한 녹색소비 주체로서의 역할 및 실천방안 홍보 및 교육도 확대할 필요가 있다.

제4장 불공정거래행위규제를 통한 중소기업 보호

1. 대·중소기업간 공정한 거래질서 확립

한편으로 과도하게 개입주의적이거나 시장원리에 반하는 대기업에 대한 사전규제나 중소기업에 대한 직접적 보호에서 탈피하되, 다른 한편으로 서민생활에 직접적으로 영향을 미치는 불공정거래행위와 정상적인 경쟁을 기대할 수 없는 거래관계에 처한 중소기업에게 피해를 주는 대기업의 우월적 지위의 남용행위 등에 대한 감시를 강화하고 정책적 역량을 개발할 필요가 있다.

가. 불공정하도급거래행위

공정거래위원회는 중소기업의 경영여건을 개선하기 위해 대기

업의 불공정한 하도급거래행위에 대한 감시와 제재를 지속적으로 강화하였다. 그 결과 어음결제비율이 감소하는 등 중소기업의 경영여건이 상당부분 개선되고 있다. 그러나 일방적인 납품단가 인하, 기술탈취·유용 등 전통적 甲-乙관계에 따른 불공정 하도급거래 문화가 잔존하고 있고 여전히 중소기업을 상생협력의 파트너로 인식하기보다는 힘의 우위를 이용한 비용전가의 대상으로 인식하는 경향이 있다. 이에 따라 공정거래위원회는 그 동안 하도급거래법 집행을 강화하기 위한 다양한 조치를 강구하였는바, 원자재 가격 상승으로 인한 원가상승을 보상하기 위해 도입된 ‘납품단가 조정협의 의무제’(09. 4월 시행), 구두발주로 인한 피해방지를 위해 도입된 ‘하도급계약 추정제’ (’10.7월 시행), 상습적인 불공정 하도급거래기업에 대해서는 공공입찰 참가제한(관계행정기관에 요청), 명단공표(개정 하도급법, ’10. 7. 26시행) 등이 그 예이다. 향후에도 대기업의 하도급거래법 위반에 대한 엄정한 법집행이 요구된다.

또한 2차, 3차 협력사는 1차 협력사에 비해 규모가 더욱 영세하고 열악한 지위에 있어, 불공정 하도급거래행위에 따른 피해도 보다 심각하다 따라서 하도급거래법 집행효과가 2·3차 협력사까지 미칠 수 있도록 모기업 외에 1차 협력사의 불공정하도급거래행위를 중점적으로 감시해 나갈 필요가 있다.

나. 대형유통업체의 불공정거래행위

국내유통산업은 1996년 시장개방 이후 대형 마트를 필두로 하이퍼마켓과 슈퍼센터, 카테고리킬러, 슈퍼수퍼마켓(SSM), TV홈쇼핑 등 새로운 형태의 대규모 소매사업자가 계속 출현하여 전통적 소매상, 특히 슈퍼마켓과 재래시장을 크게 잠식하고 있으며 최근에는 인터넷을 기반으로 한 온라인 소매까지 가세하고 있다.⁴²⁾ 이는 전세계적으로 진행중인 소매업의 양극화현상을 반영하는 것으로 소매시장이 비차별화-저가-비개성상품을 추구하는 대량시장과 차별화-고가-개성상품을 추구하는 전문화된 시장으로 양극화되고 있고 이는 2010년 이후에도 지속될 것으로 예측되고 있다.⁴³⁾

42) 대형유통업체와 납품업체간 거래공정화를 위한 제도개선방향 연구, 서강대학교 산학협력단, 2007.10(공정거래위원회 용역보고서)

특히 우리나라에서 대기업의 SSM 진출은 새로운 유통환경을 형성하여 경쟁이 촉진되는 측면과 기존 영세상인의 피해를 유발하는 부정적인 측면의 양면성을 갖고 있다. 즉, 경쟁촉진을 통해 소비자후생을 증가시키는 것이 정책목표인 공정위 입장에서는 이 문제에 인위적으로 개입하여 영세상인을 보호하는 것이 적합하지 않은 측면이 있다. 또한 현재 정부 내에서는 중소기업청을 중심으로 사업조정제도 등을 통해 SSM 문제에 대처하고 있다. 그러나 대형유통업체들의 SSM 출점 과정에서 납품업체에 대한 배타적거래나 판촉행사 강요 등 불공정거래행위를 통해 기존 영세상인들의 영업을 어렵게 할 경우에는 엄중히 제재할 필요가 있다.

중소기업중앙회의 실태조사결과(2008. 6~8)에 따르면 납품업체들의 45.9%가 대형유통업체의 불공정거래행위를 경험한 것으로 응답하였으며, 이중 68.7%가 불공정거래행위를 감내한다고 응답하였다. 공정거래위원회는 이러한 신고기피 현상을 해결하고 유통분야 불공정거래행위에 대한 상시감시체계를 강화하기 위하여 서면실태조사 시스템을 개선하고 조사범위도 확대하여야 하며, 불공정거래행위여부에 대한 지속적인 모니터링을 강화해야 할 것이다.

다. 가맹사업분야 불공정거래행위

가맹사업의 현황을 보면 2008년을 기준으로 가맹본부 수 2,426개, 가맹점수 25만 7천여개, 종사자수 100만명, 매출액 77조원(GDP의 8.3%) 정도로 추산되는 등 가맹사업의 비중은 매년 빠른 속도로 증가하고 있다. 2008년 국제프랜차이즈협회(IFA)의 보고에 의하면 미국의 매출 기준 가맹사업의 총 산출은 2조3천억 달러로 민간부문의 11.4%를 차지하며, 미국경제에서 프랜차이즈사업에 의한 직·간접적인 고용창출은 전체 민간부문의 15.3%를 차지한다고 한다.⁴⁴⁾ 가맹사업은 국가경제에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있음을 알 수 있다.

가맹사업시장의 확대와 더불어 이에 편승한 불공정거래 행태도

43) 대형유통업체와 납품업체간 거래공정화를 위한 제도개선방향 연구, 서강대학교 산학협력단, 2007.10(공정거래위원회 용역보고서)

44) 가맹사업 규제 정합성 제고에 관한 연구, (사) 한국프랜차이즈학회, 2010.7.9(공정거래위원회 용역보고서)

함께 나타나게 되었다. 일부 가맹본부들의 허위·과장광고를 통한 사기성 가맹점 모집, 가맹점 사업자에게 일방적으로 불리한 거래조건의 강요, 부당한 계약종료 등 불공정한 거래행태가 만연하여 많은 수의 가맹희망자 및 가맹점사업자들이 피해를 입고 있으며 이런 경과는 가맹사업의 발전 및 국민경제의 발전을 저해하는 요인으로 작용하게 된다. 가맹사업분야의 거래질서 확립은 기본적으로 가맹본부와 가맹점사업자간의 상생협력에 기초하고 있다는 점에서 대·중소기업간 상생문화의 조성을 위해서도 매우 중요한 과제가 되고 있다.

최근 소자본 창업이 가능한 가맹점 가입이 많아짐에 따라 가맹본부의 우월적 지위 남용행위로 인한 피해발생이 우려된다. 공정위는 가맹 창업자의 피해와 가맹본부의 불공정거래행위를 예방하기 위해 모든 가맹본부가 정보공개서를 등록하도록 적극 유도하고 가맹희망자에게 정보공개서를 주지 않고 가맹금을 먼저 수령하거나, 허위·과장 정보를 제공하는 행위에 대해서는 철저히 감시하여 시정하고 있다. 앞으로 부당한 공급중단, 관촉비 부당 전가, 가맹금 미반환 등 가맹본부의 법 위반 행위에 대해서는 현장조사와 제재를 강화해야 한다.

그리고 가맹본부와 가맹점사업자간의 분쟁을 사전예방하기 위해 도소매, 서비스, 외식업 분야로 표준가맹계약서 보급을 확대하고 분쟁조정사례집도 제작·보급하고 피해 예방교육도 확대하여 가맹점사업자의 권리보호에 최선을 다할 필요가 있다.

2. 자율적 시장질서의 형성

가. 연성규범(soft law)의 활성화

오늘날의 경쟁은 기업 간의 경쟁이 아니라 기업생태계 간의 경쟁이라고 한다. 예를 들어 자동차 시장은 현대자동차, 도요타, GM 간의 경쟁이 아니라 현대자동차와 그 협력업체, 도요타와 그 협력업체, GM과 그 협력업체 간의 경쟁이다. 따라서 우리 기업들은 눈앞의 성과에 집착하기보다는 긴 안목으로 협력업체와 동반성장할 수 있도록 노력하여야 할

것이다.

이와 관련하여 오랜 기간 형성된 거래관행들 중 경쟁을 제한하는 등 시장선진화를 가로막는 관행이 다수 존재하고 있는바, 이러한 거래관행은 그 뿌리가 깊고, 사업자들이 그 위법성을 자각하지 못하는 경향이 있어 개별적인 적발·시정만으로는 개선에 한계가 있고 사업자들의 반발만 초래할 소지가 크다. 따라서 거래관행 선진화를 위하여 사후적 법 위반 시정 보다는 경쟁관련 「연성규범(Soft law)」으로서의 거래유형별·분야별 모범거래기준(Best-Practice) 제정 보급 등 거래관행 전반에 대한 사전적·계도적 접근이 필요하다.

나. 상생 협력 시장문화의 확산

공정한 거래질서를 확립하기 위해서는 공정위의 제재만으로는 부족하며, 대기업 스스로 이의 중요성을 인식하고 상생협력을 위해 노력하는 것이 필요하다. 앞으로도 대·중소기업이 서로의 경쟁력을 높여주는 상생협력을 통해 동반성장할 수 있도록 계속 노력해야 한다. 상생협약을 공기업 및 편의점 등으로 확대하고 지원효과가 2차 협력사까지 확산되도록 유도해 나가야 한다.

제5장 대중영합주의와 개입주의적 사고의 견제

1. 공정위 임무(mission)의 재인식

개인주의와 자유주의에 바탕을 둔 국민국가의 경제질서가 바로 시장경제이다. 각 국의 경제질서는 국가의 경제개입 정도에 따라 순수한 자유시장경제와 완전한 계획경제 사이에 자리 잡게 된다. 예를 들어 미국 경제가 자유시장경제에 가깝다면 독일, 프랑스, 북구의 서구사회주의 국가는 계획경제에 상대적으로 더 가깝다. 우리나라의 경제가 자유시장경제(free, private market economy)라는 데는 누구나 동의하지만, 그러나 구체적으로 그 모습이 어떠하고 또 어떠해야 하는지에 대해서는 지금까지 진지

한 성찰이 부족하였다. 헌법학계에서는 헌법의 경제조항을 근거로 우리나라의 경제를 독일식 ‘사회적 시장경제’로 보기도 하고, 심지어 독일 보다 더 통제경제에 가까운 체제라고 주장하기도 한다. 그러나 이러한 주장은 우리나라의 국민성이나 시장의 구조와 영업행태에 대한 숙려 없이 특히 독일의 이론을 답습한 것으로 생각된다. 오랜 봉건시대를 거쳐 자유주의 혁명을 통한 시민사회의 경험과 나치의 관리경제체제를 거친 독일의 경제와 우리나라는 실제 면에서 큰 차이가 있다. 우리나라의 경제질서는 북유럽은 물론 독일이나 일본보다 훨씬 더 시장기능이 강조되고 있고, 경우에 따라서는 미국보다 더 경쟁지향적 성향을 보이고 있다. 우리나라는 역사적으로 봉건분권화의 경험이 없고 중앙집중적인 정치시스템으로 일관하였다. 속담에도 ‘사람은 서울로, 말은 제주도로’라고 하듯이 집중화 내지 쏠림현상이 정치, 경제, 사회, 문화 모든 면에서 나타났다. 특유의 격정적인 기질과 더불어 이러한 집중화 현상은 경쟁지향적 가치관을 낳고 시장의 예민성과 가변성을 낳아, 가장 변화가 빠르고 변화에 능동적인 시장환경을 만들고 있는 것이다. 공정거래위원회는 이러한 우리나라 국민성에 걸맞고 우리나라 시장의 구조와 기업들의 행태에 부합하는 한국형 시장경제의 모습을 적극적으로 그려나가야 한다. 시장경제와 경쟁질서는 경제헌법(經濟憲法)인 공정거래법과 경쟁정책의 집행을 통해 구체화된다. 공정거래위원회의 대기업정책, M&A·카르텔·불공정거래 규제 등 시장 룰(rule)의 형성·정립·집행을 통해 기업경영, 영업 및 거래 등에 관한 시장질서의 典型이 만들어지면서 한국형 시장경제질서의 모형 또한 자연스럽게 형성될 것이다. 결국 한국경제의 선진화를 위한 바람직한 시장경제 모형은 공정위가 추구하는 ‘시장에서의 자유롭고 공정한 경쟁질서 구현’이며, 이는 윤리와 절도를 전제로 시장의 ‘경쟁효율’을 극대화하는 것이다.

2. 대중영합주의에 대한 적극적 대응

축구경기가 원활하게 진행되기 위해서는 경기규칙이 있어야 하고, 경기규칙의 준수여부를 감시하는 심판의 기능이 있어야 한다. 경기규칙이 없거나 있더라도 반칙하는 선수를 제재하지 않는 경우 축구경기는 관중들의 외면을 받게 될 것이기 때문이다. 축구경기에서의 심판과 같은

역할을 하는 것이 공정거래위원회이다. 시장경제의 원활한 작동을 위해 시장참여자인 기업들이 지켜야 할 규칙을 설정하고, 그 규칙을 위반한 기업들을 제재하는 것이 공정거래위원회의 역할이다. 공정거래위원회가 설정한 규칙의 핵심내용은 기업들은 상품 또는 용역의 가격·품질·거래조건·부대서비스 등 고객과의 계약의 주목적인 급부(Leistung)에 관하여 정당한 경쟁수단으로 서로 경쟁하라는 것이다.

공정거래위원회가 안고 있는 가장 큰 문제점은 공정거래위원회가 시장경제의 파수꾼보다는 규제기관으로 인식되고 있는 것이다. 축구를 비유로 들면 공정거래위원회는 축구에 규칙(rule)을 정하고 반칙행위를 제재함으로써 축구경기가 이루어질 수 있도록 하는 심판의 역할을 하고 있다. 반면, 축구단 설립 제한, 축구장 건설제한, 축구관람권 발행 및 요금 결정, 축구가능시간 제한 등을 하는 것은 규제기관이 하는 역할이다. 공정위의 궁극적인 역할과 존재이유는 ‘시장경제의 파수꾼 역할’이라고 할 수 있다. 공정위의 역할은 자유롭고 공정한 경쟁을 저해하는 대중 영합주의(populism)적 법·제도의 도입을 견제하고, 카르텔, 독점, 불공정 행위와 같은 시장내 경쟁제한적인 관행과 행태를 금지하는 것이다.

대중 영합주의가 주로 문제되는 분야는 정부의 급부행정분야이다. 예컨대 중소기업정책에 있어서 대중 영합주의는 다음과 같은 부정적 결과를 가져온다. 중소기업은 「중소기업기본법」상 일정한 소규모성과 소유와 경영의 실질적 독립성을 모두 갖춘 기업이다(동법 시행령 제3조). 이러한 중소기업보호정책은 헌법상의 원칙⁴⁵⁾이고, 국가의 산업정책의 일종으로서 정당성을 부여받는 것임은 분명하다. 공정거래법의 이상은 흔히 경제적 효율성(economic efficiency)이라고 인정되고 있어서 중소기업보호는 그에 배치되는 것이 아닌가 의문이 들 수도 있으나, 공정거래법의 이상은 흔히 경제적 효율성(economic efficiency)이라고 인정되고 있어서 중소기업보호는 그에 배치되는 것이 아닌가 의문이 들 수도 있으나, “시장에서 모든 참가자에게 자유로운 경쟁의 기회가 보장된다면, 이들은 지적·경제적 자극을 통하여 창의력을 발휘하게 되고 이를 통해 경제적 효율성과 국민경제의 발전을 달성할 수 있기 때문”에 “자유와 평등에 근거한 사회정의의 이념은 경제적 효율성과 불가분의 관계에 있으며, 경제적 효

45) 헌법은 국가에 중소기업을 보호·육성할 의무를 부과하고 있다(대한민국 헌법 제123조 제3항).

율성의 이념적 기초를 제공한다.”⁴⁶⁾ 그러나 중소기업에 대한 직접적 자금·자산·인력 지원정책은 차별성을 갖는 일종의 적극적 우대조치(affirmative action)로서 한시적이고 선택적인 것이어야 한다. 이것이 대중 영합주의적으로 상시적인 보호장치로서 기능하게 되는 경우에는 중소기업의 성장과 경쟁력 향상에 오히려 역행할 우려도 있다. 한 민간연구소의 서베이에 따르면, 2003년에서 2008년까지 기업의 성장통계를 분석한 결과 중소기업(매출액 1천억원 미만)에서 중견기업으로 성장한 경우는 533개 기업(0.9%)에 불과한 반면, 중견기업의 40.9%인 402개 기업이 중견기업에서 중소기업으로 기업규모가 오히려 축소되었다고 한다.⁴⁷⁾ 이것이 대기업으로 성장하는 것보다 중소기업으로 있는 것이 그나마 사업하기에 편하기 때문에 “굳이 성장을 의욕하지 아니하는 현상이 일어나고 있는 것”⁴⁸⁾이라면 분명 문제가 아닐 수 없다. 이러한 직접적인 중소기업보호정책의 한계로 인한 모랄 해저드는 중소기업이 대기업과 공정경쟁을 통하여 자립하고 성장할 수 있는 이들간의 거래관계에 있어서 경쟁환경의 조성과 공정행위 규칙의 준수를 감시하는 경쟁정책의 시행에 의하여 상당 부분 대체되거나 보충될 수 있다.

“종래 중소기업의 보호수단으로는 흔히 중소기업법을 비롯한 각종 지원법제가 중시되었으나, 대·중소기업간 공정하고 자유로운 경쟁질서야말로 장기적으로 지속가능한 중소기업보호수단”⁴⁹⁾인 것이며, “중소기업의 보호·육성이라는 기존의 중소기업정책이 기존의 중소기업보호에만 치중한 반면, 오히려 미래의 경쟁력있는 중소기업의 시장진입을 방해하게 되어 결국 우리 경제의 효율성을 저하할 수 있으므로 “글로벌시대의 중소기업정책의 방향은 기존의 중소기업에 대한 직접적 지원이나 보조가 아닌 우리 경제전체의 효율성을 높일 수 있는 공정한 경쟁환경 구축에 초점을 맞추어져야”⁵⁰⁾ 하는 것이다. 따라서 대기업과 중소기업간 양극화 또는 불균형 현상에 대처하여 대·중·소기업의 상생과 공정경쟁의 목표를 달성하기 위해서 일반거래분야의 공정성 및 공정한 하도급거래, 공정한 표시·광

46) 신현윤, “대·중소기업의 상생적 협력을 위한 시장경쟁 보호”, 법제연구(한국법제연구원) 제30호 (2006) 123-124면.

47) IBK 경제연구소, “위기 이후 대·중소기업 양극화 실태와 정책과제”, (2010.5.10) 3-4면(중업원 10인 이상 기업 59,144개 업체를 대상으로 한 조사이며, 상호출자제한기업집단 소속 기업이나 비영리법인은 제외한 것이다.).

48) 위의 논문, 동면.

49) 이봉의, “대기업과 중소기업간 균형발전을 위한 법제개선방안”, 법제연구 제28호 (2005) 27-28면.

50) 박정구, “대중소기업의 갈등해소방안-대·중소기업간 거래 공정화를 위한 법적 개선방안을 중심으로-”, 상사법연구, 제29권 2호 (2010) 151-152면 .

고 등 여러 분야에서의 공정거래위원회의 역할의 비중은 점점 증할 것으로 예상된다.

법무부가 시민사회의 파수꾼이라면 경제검찰이라고 불리는 공정거래위원회는 시장경제의 파수꾼이라고 할 수 있다. 앞으로 공정거래위원회는 우리나라뿐만 아니라 아시아, 나아가 세계의 시장주의의 거점이 되도록 계속 노력할 필요가 있다. 이를 위해 진입규제 정비 등을 통해 시장구조를 선진화하고, 기업들의 반칙행위에 대처를 강화함으로써 자유롭고 공정한 경쟁질서와 문화가 뿌리내리도록 해야 한다.

3. 관리경제하에서의 개입주의적 사고 견제

가. 경쟁제한적 진입규제 완화의 지속적 추진

경쟁제한적인 진입규제를 철폐하여 경쟁촉진형 시장구조로 전환하는 것은 규제개혁의 핵심원리이자 경쟁당국인 공정위 본연의 업무이다. OECD, WTO 등에서도 규제개혁이 성공을 거두기 위해서는 경쟁정책과 연계되어 추진되어야 함을 천명하고, 경쟁당국이 규제개혁에서 중심적 역할을 수행해야 함을 강조하고 있다.

진입규제는 시장경쟁을 제한하여 소비자후생을 저해하고 국가경쟁력을 잠식한다. 삼성경제연구소[’08]에 따르면 경제규제비용(’06년 기준)가 78조원으로 GDP의 9.2%에 달하며, KDI[’06]에 따르면 진입규제를 절반으로 줄일 경우, 총요소생산성 증대를 통해 잠재성장율이 0.5%p 증가한다고 한다.

진입규제는 특정사업을 영위하려면 관련부처의 허가를 받도록 하거나 새로운 기업이 그 사업분야에 진출하기 위해 구비하여야 할 시설요건, 자본금요건 등 여러 가지 장벽을 높여서 기존의 사업자만 영업을 할 수 있게 해주는 규제이다. 이런 진입규제가 나쁜 이유는 시장에 일부 사업자만이 참여하게 되어 시장이 독과점화되고 이로 인해 소비자들이 품질 높은 서비스를 낮은 가격에 제공받지 못하게 되기 때문이다. 우리 경제에 대한 통계를 보면 신규기업의 진입률이 점차 낮아지고, 이에 따라

고용창출도 떨어지고 있는 것으로 나타나고 있다. 2009년 산업연구원의 연구결과에 따르면 진입규제를 10% 줄일 경우 일자리 7만5천개가 창출된다고 한다. 앞으로도 경쟁제한적 진입규제에 대한 개선작업이 지속적으로 이루어져야함을 보여주고 있다.

예를 들어 주류산업은 그동안 주로 세수확보, 국민건강 및 청소년 보호 측면에서 다루어져 온 결과 원료조달, 제조, 수입, 유통 등 산업 전 과정에 걸쳐 정부규제가 과도한 상황이다. 주류분야도 이제 하나의 산업(Industry)으로 인식하여 산업의 발전과 경쟁력 제고, 수요자의 선택폭 확대 등의 관점에서 규제를 합리적으로 정비할 필요가 있다. 주류제조, 수입, 도매유통과정에서의 진입규제, 가격 및 사업활동제한 규제는 대폭 완화하여 신규사업자의 진입을 촉진하고 경쟁이 활성화되도록 유도하는 것이 바람직하다. 최근의 막걸리산업 활성화도 탁주의 신규제조면허 허용('98년) 및 공급구역제한제도 폐지('00년) 등 규제완화의 효과가 나타난 결과이다. 일본의 경우 1994년 맥주의 연간최저생산량 기준을 2000kl에서 60kl로 대폭 완화한 결과 현재 270여개의 맥주제조사가 활발하게 경쟁중에 있고, 이러한 경쟁을 통해 기린맥주와 아사히맥주와 같은 세계적 주류회사가 출현할 수 있었다.

공정위가 지역차원에서 이루어지는 진입규제를 시정하는 것도 해당 지역시장에서의 경쟁촉진을 위해 아주 필요하고 중요한 활동이다. 2009년에는 230개 기초자치단체의 조례·규칙을 검토하여 타지역 견인대행업체 차별 등 경쟁제한적 규정을 개선하기로 합의한 바 있다. 이 과정에서 행정안전부(지방자치규제 개혁지원단) 및 지자체 관련부서와 네트워크를 형성하였다. 앞으로도 행안부 및 지자체와의 협력네트워크를 통해 광역 및 기초 지자체의 조례·규칙을 지속적으로 모니터링하여 경쟁제한적인 규정이 신설되는 것을 방지해 나갈 필요가 있다.

향후 공정위는 진입규제 개선작업을 추진함에 있어서 진입규제 개선으로 영향을 받는 업계의 사정을 면밀히 검토해 중소·영세업체의 부담과 피해를 최소화하는데 중점을 두고 보완방안을 마련하여 추진해 나가야 한다.

나. 행정지도의 견제

개입주의적 사고로 인한 행정지도도 경쟁법상 문제를 야기한다. 그러나 공정위가 문제삼는 것은 이러한 행정지도 그 자체보다는 사업자 자신이 행정지도를 빌미로 사전 또는 사후에 별도로 합의한 행위이다.

행정지도(administrative guidance; Verwaltungsleitung)는 일본과 우리나라에서 여러 가지 행정목적을 위하여 특유하게 행해지는 비권력적 사실행위인 비공식적 행정의 형식이다. 행정절차법은 행정지도를 “행정기관이 그 소관사무의 범위안에서 일정한 행정목적 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도·권고·조언등을 하는 행정작용”으로 정의하고 있으므로(「행정절차법」 제2조 제3호) 행정지도는 행정청의 처분과 달리 그 준수 여부가 수범자의 임의적 의사에 달려 있는 행위형태이다.⁵¹⁾ 따라서 이러한 행정지도 때문에 사업자들이 공정거래법위반행위를 한다고 해서 해당 사업자들의 책임이 면제될 수는 없다. 그간 금융, 통신 등의 분야에서 부당행 공동행위로 적발되어 처벌한 사건도 사업자들이 행정지도를 빌미로 사전 또는 사후에 별도로 합의한 행위에 대한 것이고 법원도 이에 대해 범위반으로 판단하고 있다. 그리고 외국에서도 행정지도를 빌미로 이루어지는 담합에 대해 경쟁법 집행이 면제되지 않는 점에 유의할 필요가 있다. 행정기관들도 행정지도가 담합행위의 빌미가 될 수 있으므로 가급적 자제하거나 신중할 필요가 있다고 보며, 공정위가 견제기능을 다해야 한다.

다. 경쟁주창기능(competition advocacy role)의 강화

공정거래위원회의 임무는 경쟁촉진을 통하여 소비자 후생을 증대시키는 것이며 이는 민간부분에 대한 경쟁법·소비자법 집행과 정부 등 공공부분에 경쟁원리를 확산시키는 경쟁주창활동을 통해 이루어진다. 그

51) 행정절차법은 “행정지도는 행정지도의 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니 된다.”(동법 제48조 제1항)거나 “행정기관은 행정지도의 상대방이 행정지도에 따르지 아니하였다는 것을 이유로 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다.”(동조 제2항)고 하여 행정지도의 비강제성의 원칙을 선언하고 있기도 하다.

간 공정거래법 등의 집행을 통하여 민간부문에서 경쟁을 촉진하고 소비자 이익을 향상시키는데 많은 성과가 있었지만, 공공부문에서의 경쟁문화 확산의 중요성은 더욱 커지고 있다. 공정거래위원회는 앞으로도 경쟁영행평가를 통하여 불필요하게 경쟁을 제한하는 규제의 신설·강화를 효과적으로 방지함으로써 공공부문에서 경쟁주창자로서의 역할을 더욱 강화시켜 나가야 한다. 또한 경쟁주창자로서의 역할을 수행함에 있어서 공정거래위원회는 정파적, 지역적, 혹은 특정 산업의 이해로부터 독립성을 유지하여야 할 것이며, 경쟁제한적 법령의 입안, 수립, 집행 및 사법적 심사의 전 단계에서 역할을 강화하여야 할 것이다.

한편 우리나라의 특유한 사정으로서 장차 남북한이 통일되는 경우에 북한지역의 사회주의 체제가 시장경제로 이행하는 데에 있어서도 공정거래위원회의 경쟁주창자로서의 역할은 매우 중요할 것으로 예상된다.

사회주의 경제에 있어서는 동지적 협력과 상호지원에 의하여 기업지휘부 또는 노동조합에 의하여 조직화되는 사회주의적 경쟁이 전면에서 등장하는데, 이는 사회주의 경제계획의 조기달성 및 품질개선을 둘러싼 생산력 향상 움직임을 가리키는 것이다. 성과에 대한 동기부여를 위하여 특별한 개별 조직이나 개인의 성과에 대하여 훈장이나 표창장 등의 윤리적 표창이 수여되고, 금전장려금이나 기타 보수가 주어진다. 이는 시장경쟁을 대신하는 것이다.⁵²⁾ 시장경제로 체제가 전환된 사회주의국가들에서의 경험은 우리가 주목하여야 할 학습 대상이다.

동서 분단과 냉전체제의 상징이던 베를린 장벽이 무너진 것은 1989년 11월 9일의 일이지만, 그 조짐은 미리 있었다. 1975년부터 1997년까지 예전에 공산주의 또는 사회주의 국가였던 40개를 넘는 국가들이 새로운 경쟁법을 제정하거나 이전에 가지고 있던 경쟁규정들을 강화하였다.⁵³⁾

전 미국 FTC 위원장인 W. Kovacic 교수는 경쟁시스템의 개발

52) W. Gärtner, *Neugestaltung der Wirtschaftsverfassungen in Ostmitteleuropa*, Berlin 1996, S. 84; 申鉉允, 「東歐圈經濟法 -폴란드·체코·헝가리-」, (법문사, 1997), 9-10면, 각주 7.

53) William E. Kovacic, *Getting Started: Creating New Competition Policy Institutions in Transition Economies*, 23 *Brook. J. Int'l L.* 403, 403-404 (1997). 이 가운데 러시아와 우크라이나의 경우에 관해서는 김두진, “러시아와 우크라이나의 독점금지법제”, *아시아법제연구* 제4호 (2005) 155면 이하 참조.

을 전환경제에서의 경제법 개혁을 검토하기 위한 도구개념으로 사용하면서, 신흥경제에서의 경제개발과 법 개혁에 대한 적절한 접근방법에 관한 현대의 이론을 제시함으로써 전환경제의 경쟁정책의 개발을 위한 내용을 다음과 같이 제시하고 있다.⁵⁴⁾

전환경제가 전형적으로 접하는 최초의 조건은 수입 및 외국인 투자에 대한 장벽, 새로운 사업개발에 대한 제한, 복잡하고 강제적인 조세 시스템, 가격통제, 제한적인 노동법, 허약한 정치적 기반, 원천적인 경쟁 정책 전문지식의 부족, 기능부전의 사법부, 부실한 안전장치와 부패에 대한 취약성, 자원과 데이터 부족 등으로 구분할 수 있다. 서구의 자문가들은 때때로 체제전환국 정부에 대하여 성숙한 시장경제에 존재하는 경쟁법에 대한 복제품을 채택하라고 독려하기도 하지만, 의약품을 예로 들면, 건전한 치료방법은 시간을 두고 하는 정확한 진단, 정확한 처방 선택, 결과의 점검 및 조정 등이고, 이와 달리 환자의 복잡한 증상을 즉석진단에 기초한 표준화된, 규격화된 해결책으로 처리할 필요가 있는 경우는 오직 극단적인 상황에 제한되는 것이다. 체제전환국의 기술적 지원 프로그램의 적절한 설계를 위한 현대적 경험의 함의는 i) 신경쟁시스템의 창설을 위한 사유재산권보장, 균형적인 사법제도 등의 경제개혁을 위한 기반의 건설, ii) 개혁실행기 동안의 지속적인 지원, iii) 보다 넓은 대중적 지지의 확보와 지방적 협력, iv) 지식의 전달과 인적자원에 대한 투자, v) 결과의 개선 노력의 지속 등이다.

라. 경쟁영향평가의 강화

경쟁영향 평가는 정부의 신설·강화 규제에 대하여 경쟁에 미치는 영향을 공정거래위원회가 사전검토하는 제도로 2009.1부터 시행되고 있다. 경쟁영향 평가는 각 부처의 신설·강화되는 규제에 한하여 실시되며, 각 부처는 규제를 신설·강화하는 경우 자체적으로 규제영향 분석서를 작성하여 공정거래위원회와 규제개혁위원회에 송부하도록 하고 있다. 공정거래위원회가 해당부처 자료를 바탕으로 규제 신설 등이 경쟁에 미치는 영향을 평가하여 해당 부처와 규제개혁위원회에 제시하면, 해당 부처

54) William E. Kovacic, *Institutional Foundations for Economic Legal Reform in Transition Economies: The Case of Competition Policy and Antitrust Enforcement*, 77 Chi.-Kent. L. Rev. 265 (2001).

가 자율적으로 반영하여 규제내용을 수정하거나, 규제개혁위원회가 규제 심사시 참고자료로 활용하고 있다. 예를 들어 2010. 1월 제정된 저탄소 녹색성장기본법 마련시 경쟁영향평가를 실시하여 ‘온실가스 감축목표 등의 관리업체간 공동이행’ 조항이 담합을 조장할 우려가 있다는 의견을 제시하였고, 규제개혁위원회에서는 이를 받아들여 동 표현을 삭제한 바 있다.

앞으로도 경쟁영향평가를 통하여 불필요하게 경쟁을 제한하는 규제의 신설·강화를 효과적으로 방지함으로써 공공부분에서 경쟁주창자로서의 역할을 더욱 강화시켜 나가야 한다. 특히 녹색성장과 관련하여 배출권거래제도, 탄소세 도입 등 환경 관련 규제 도입시 경쟁친화적인 제도가 되도록 경쟁주창 기능을 강화할 필요가 있다.

참고: 소속기관 및 공정경쟁연합회의 업무

제1절 한국소비자원

1. 한국소비자보호원으로 설립

1980년대에는 경제규모가 확대되고 소비자 거래가 비약적으로 늘어나면서 소비자피해와 같은 부작용이 함께 나타났다. 당시 정보력 등 기업에 비해 상대적으로 약자 위치에 있는 소비자를 보호해야 한다는 사회적 인식이 점차 팽배해지면서 정부는 소비자보호를 정부의 주요 정책과제의 하나로 채택하였고, 1980년 1월 4일에는 소비자보호 제도를 마련하고 소비자보호 활동을 법률로 보장하기 위해 「소비자보호법」을 제정하게 되었다.

소비자보호법이 제정됨으로써 정부가 소비자보호 정책을 수립하고 집행하는 데 따른 법적 기반이 마련되었으나 급증추세에 있는 소비자피해를 신속하고 공정하게 처리할 수 있는 시스템이 갖춰지지 않아 소비자들이 많은 불편을 겪어야 했다. 이에 전문성을 지니고 소비자피해구제 등 각종 소비자문제를 담당하는 전담기관을 설치해야 한다는 각계의 요구가 강하게 대두되었다. 1983년 경제기획원에 설치된 소비자보호위원회에서 소비자보호 종합시책을 수립하면서 전문기구로서 한국소비자보호원의 설립의 필요성을 거론하였으며, 1986년 12월 31일 소비자보호법을 개정하여 소비자보호 전문기관인 「한국소비자보호원」의 설립에 대한 법적 근거를 마련하였다. 그리고 이 개정 소비자보호법에 의하여 한국소비자보호원이 1987년에 경제기획원 산하기관으로 설립되었다.

한국소비자보호원의 업무에는 소비자보호 시책을 종합적으로 추진할 수 있도록 소비자 피해구제, 정책연구 및 조사, 교육·정보제공, 시험검사 등 소비자 문제와 관련된 전 부문이 포함되었다. 아울러 한국소비자보호원에 준사법권을 갖는 ‘소비자분쟁조정위원회’를 설치하여, 그 이전까지 정부 각 부처와 소비자단체, 기업의 자율적인 소비자 피해보상기구 등이 상담 등을 통해 처리해 오던 소비자불만 가운데 당사자의 이견으로

해결되지 않고 분쟁으로 심화된 사건을 일일이 법원에 가지 않고도 신속하고 공정하게 처리할 수 있는 시스템을 갖추게 되었다.

한편, 사업자와 소비자의 정보 비대칭성으로 인한 소비자 문제를 해결하고 소비자 권익 향상을 위해 개원초기부터 각종 간행물을 발간하였다. 1988년 1월, 한국소비자원의 대표적 정기간행물인 <소비자시대>를 창간하였고, 1991년 6월에는 세계화 시대를 맞이하여 우리나라의 소비자보호 활동을 소개하기 위해 영문판 소비자 정보지 <컨슈머 뉴스레터(Consumer Newsletter)>를 창간하여 계간으로 발행하였다. 또한 1988년부터 <소비자시대>에 실린 상품테스트 기사만 모아 상품선택 가이드 북 <어느 회사 제품이 가장 좋은가>를 1988년부터 발간하였다.



<한국소비자보호원 현판 제막식>

가. 신청사 이전

개원 당시 용산 국제빌딩을 임대하여 사용함으로써 인한 공간적 제약을 극복하기 위해 개원 초기부터 독립 청사 이전을 추진하였다. 1989년부터 1990년까지 신청사 부지를 매수



<신청사 개막식>

하여 수도권정비심의위원회 심의와 건축허가, 기공식을 거쳐 1996년 서초구 염곡동 소재 현 청사로 이전을 하였다. 지하 3층, 지상 13층과 별도 시험동으로 구성된 신청사는 시험검사시설과 연수시설이 대폭 확충되었다. 총 면적 1,628평을 차지하는 시험검사동은 전자제품에 대한 정밀시험을 위한 소음측정실·전자응용제품실·정밀측정실, 식품 관련 검사를 위한 식품미생물실·유기화학분석실, 소비자로부터 의뢰받은 섬유관련 피해구제를 위한 섬유화학물성실·항온항습실 등 29개 시험실로 이루어졌다. 교사·소비자관련 전공 대학생·기업체 상담원 등을 대상으로 소비자

교육을 실시하기 위한 분임토의실·소강의실·시청각기자재실·세미나실 등 교육연수시설도 843평을 차지하였다.

나. 전문서비스 피해구제 확대 및 통합소비자민원정보시스템(소비넷) 구축

개원 당시 소비자 피해구제 업무 범위에서 제외되었던 금융, 보험, 법률, 의료 등 전문서비스 분야가 1999년 4월 소비자보호법과 동법 시행령이 개정 시행됨으로 인해 업무분야가 확대되었다. 소비자 측면에서는 상대적으로 피해구제 받기가 어려웠던 전문 분야의 피해에 대한 상담을 소비자보호원을 통해 손쉽게 구제받을 수 있는 길이 열리게 되었다. 당시 소비자보호원은 전문분야 업무 수행의 효율성과 전문성을 높이기 위해 전문서비스 분야 3개 팀을 신설하였으며 관련 분야 전문 인력을 채용하였다.

소비자상담, 피해구제 업무의 전산화를 통한 체계적 통계 관리와 전국적 소비자 유관기관과의 정보 공유를 위해 1997년 11월부터 1998년 10월까지 약 1년 동안 지방자치단체와 민간소비자단체 및 관련 사업자 등 전국 소비자보호 유관기관이 공동으로 사용할 수 있는 ASP(Application Service Provider)방식의 전국 ‘통합소비자민원정보시스템(소비넷)’을 개발하였다. 이 시스템은 1999년 1월부터 정식 가동되었다.

다. 소비자안전센터 설치

2000년대 들어 국제교역이 큰 폭으로 증가하고 첨단 물품의 개발 등으로 불안정한 물품의 유통에 대한 소비자 우려가 높아지는 환경에서 소비자안전 전담기구의 설치 필요성이 제기되었다. 2003년 8월 ‘소비자안전 인프라 구축방안’ 공청회를 통해 안전전담기구 설치 필요성에 대한 공감대가 형성되었고, 그 해 10월 소비자정책심의·의결 기구인 「소비자정책위원회」 산하 ‘소비자안전전문위원회’에서 소비자안전센터 설치를 재정경제부장관 훈령으로 확정하였다. 이에 소비환경 변화에 따른 안

전 문제에 효과적으로 대응하고, 제도적으로 취약한 안전 관리를 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해 2004년 1월 2일 소비자보호원에 소비자 안전 전담기구로서 ‘소비자안전센터’가 출범되었다.



<소비자안전센터 제막식>

라. 국제소비자보호집행기구 (ICPEN) 의장기관 역할



<2006년 ICPEN 제주 총회>

한국소비자원은 세계 36개국의 소비자보호기관과 2개 국제기구가 참여하는 국제소비자보호집행기구 (International Consumer Protection and Enforcement Network, ICPEN) 의 의장기관으로 2004년 선출되어 2005~2006년 2년간 의장 및 사무국 기능을 수행하였다. 2005년 11월 서울에서 개최된 총회에는 영국 공정거래청 국장, 미국 연방거래위원회 부국장, 스웨덴 소비자음부즈만 등 23개국 소비자집행기구에서 49명이 참가하였으며, 2006년 3월 제주에서 개최된 2차 총회는 국제기구인 OECD 소비자정책위원회와 연계하여 개최되어 명실공히 국제 소비자보호기구의 중심적 역할을 담당하였다.

마. 한국소비자원으로 명칭 변경, 공정위로 소관 이관

2000년대 중반 이후 인터넷 기반 확충 등에 힘입어 소비자의 정보 접근성이 높아지고 소비자 의식과 협상력이 높아지는 등 소비생활 환경 변화에 부응한 새로운 소비자 기본법 체계의 필요성이 대두되었다. 이 같은 요구가 반영하여 2006년 9월 27일 ‘소비자보호법’은 ‘소비자기본법’으로 전면 개정되어 2007년 3월 28일부터 시행되었으며, ‘소비자기본법’의 시행과 함께 한국소비자보호원의 명칭도 ‘한국소비자원’으로 변경되었다.

또한 한국소비자원 소관 부처도 재정경제부에서 공정거래위원회로 이관되었다. 이로써 ‘할부거래에 관한 법률, ‘방문판매 등에 관한 법률’ 등 소비자 거래 관련 법령을 관장하고 있는 공정거래위원회가 소비자 정책과 소비자원 업무를 관장하게 됨에 따라 소비자보호에 시너지 효과를 창출하였다.

바. 집단분쟁조정제도 도입

신기술 상품의 대량 소비, 부당광고의 성행, 사업자의 치열한 판매경쟁 및 부당한 담합행위로 인해 소비자의 집단피해가 빈발하는 현실에 효과적으로 대응하기 위하여 ‘집단분쟁조정제도’가 소비자기본법 제정과 함께 2007년부터 시행되었다.

‘집단분쟁조정제도’는 50인 이상의 소비자에게 같거나 비슷한 유형의 피해가 발생한 경우, 개별적인 피해구제 절차 없이 소비자분쟁조정위원회가 분쟁을 일괄적으로 조정하는 제도로서 비용 부담·절차 지연·감정 대립 등 재판에 의한 분쟁해결의 부작용을 방지하고, 소액 다수 피해 발생이라는 특성을 지닌 소비자문제를 일괄적·효율적으로 해결할 수 있게 되었다.

사. 온라인상품정보포털 및 생필품물가가격정보시스템 구축

한국소비자원은 신뢰성 있는 품질비교정보의 제공을 위해 2008년 12월 3일 ‘소비자의 날’을 기념하여 상품정보포털 ‘T-Gate’를 우선 오픈하고, 1년 후인 2009년 12월 21일 주요 생필품의 가격정보를 비교 공개하는 생필품가격정보포털 ‘T-price’를 오픈함으로써 소비자들에게 상품 선택에 필요한 정보들을 신속하고 편리하게 제공할 수 있게 되었다. 한국소비자원의 T-Gate와 T-Price가 제공하는 선택정보는 소비자의 알

권리 충족 및 현명한 소비생활에 직접적인 도움을 줄 뿐 아니라 사업자의 경쟁 촉진을 통한 물가안정 효과 등 소비자 후생 증진에도 커다란 기여를 하고 있다.



아. 소비자상담센터 개통으로 전국 소비자상담기관과 업무 협력

<생활필수품 가격정보 제공 사이트>

2009년부터 공정위 주도로 소비자상담센터 인프라가 구축되어 2010년 개통됨에 따라, 한국소비자원은 소비자상담을 소비자단체, 지자체 단체와 협력하여 분담 처리할 수 있게 되었다. 한국소비자원은 주로 금융, 의료, 법률 등 전문 분야 상담으로, 지자체와 소비자단체는 일반상담으로 역할분담이 되면서, 타 소비자상담기관과의 차별화가 강화되었고 소비자전화응답률도 80%내외에 도달하는 등 대폭 향상되는 계기가 되었다.

2. 한국소비자원 주요 사업 실적

가. 소비자상담 및 피해구제

한국소비자원은 소비자기본법 제35조 및 제55조 내지 제59조에 의거 소비자 불만처리와 피해구제 업무를 수행하고 있으며, 업무의 공정성 확보와 전문성 개선을 위하여 지속적인 노력을 기울여 왔다.

1987년 7월부터 2010년 9월까지 23년 동안 소비자원에서 접수 처리한 소비자상담은 총 4,749,861건이었고, 피해구제(합의권고)는 총 363,786건이었다. 상담 건수 대비 피해구제(합의권고) 건수의 비율은 전체 평균이 7.7%로 나타났다.

<소비자상담·피해구제 접수 건수>

(단위 : 건(%))

구 분	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	소 계
소비자 상담	8,063	17,624	31,955	32,801	56,784	86,126	112,017	122,177	173,011	186,084	826,642
피해 구제	3,890	6,726	9,061	9,353	10,052	10,704	9,781	11,223	11,165	11,579	93,534

구 분	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	소 계
소비자 상담	211,213	271,263	230,068	337,026	355,750	311,236	321,934	272,943	294,574	309,545	2,915,552
피해 구제	9,421	13,057	13,844	21,306	20,644	23,225	22,693	19,649	21,828	23,482	189,149

구 분	'07	'08	'09	'10. 9.	소 계	총 계
소비자상담	263,815	278,183	324,230	139,439	1,005,667	4,747,861
피해구제	22,184	19,327	23,455	16,137	81,103	363,786

소비자 피해구제 업무의 전문성 향상을 위해 외부 전문가 자문, 시험검사 등을 실시해왔다. 소비자 피해구제 관련 대표적 자문위원회로는 1994년 4월 대내외 섬유전문가로 구성된 '섬유제품전문위원회'가 있다

피해구제의 정확성과 객관성을 위한 시험검사 실시는 의류의 품질기준 적합여부, 식품의 이물질 성분규명 시험검사가 많이 이루어지고 있다. 개원 이후 2010년 9월 말까지 피해구제(합의권고·분쟁조정) 관련 시험검사 요청 건수는 총 5,016건에 이른다.

<피해구제 관련 시험검사 요청 실적>

(단위 : 건)

'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	소 계
58	119	80	65	168	231	186	185	191	161	273	265	1,982

'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10.9	총 계
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-------	-----

188	221	268	270	317	296	226	315	207	119	387	220	5,016
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-------

한국소비자원은 피해구제 신청사건을 처리하는 과정에 당사자 또는 관계인이 법령을 위반한 것으로 판단된 때에는 소비자기본법 제56조에 의거 검찰, 지방자치단체 등 관계기관에 그 사실을 통보하여 유사한 피해의 예방을 위해 노력하고 있다.

2010년 9월말까지 약 1,300여건의 위법사실을 관계기관에 통보하였다.

또한 한국소비자원은 소비자피해 확산방지를 위하여 2002년부터 주요 피해사례에 관한 소비자경보 또는 소비자피해 예방주의보를 언론, 인터넷 등 각종 매체를 통해 제공하고 있다. 제공 건수는 2010년 9월 말 까지 총 157건에 달한다.

나. 소비자분쟁조정

소비자기본법 제60조에 따라 한국소비자원에 설치된 소비자분쟁조정위원회에서 소비자 분쟁 조정 기능을 수행하고 있으며, 소비자분쟁조정위원회의 조정 결정은 성립 시 ‘재판상 화해’ 효력이 부여된다. 1987년에 6회 개최를 시작으로 해마다 분쟁조정 개최 회수를 늘려 2009년에는 72회를 개최하였다. 1987년부터 2010년 9월말까지 23년간 총 987회를 개최하였으며 그 중 지방위원회는 1991년 첫 1회를 시작으로 2010년 9월말까지 총 130회를 개최하여 지방소비자의 권익증진에 기여하였다.



<500회 기념(2002.11.11)>

<소비자분쟁조정위원회 개최 현황>

(단위 : 회)

연도	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	소계
횟수	6	18	25	26	24	25	24	26	26	29	37	38	44	348
(지방)	-	-	-	-	(1)	(2)	(2)	(4)	(4)	(3)	(3)	(4)	(4)	(27)

연도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10.9	총계
횟수	47	55	58	59	55	56	56	61	73	72	47	987
(지방)	(6)	(8)	(9)	(10)	(6)	(6)	(6)	(8)	(17)	(16)	(11)	(130)

한국소비자원, 소비자단체, 지자체 등에서 소비자분쟁조정위원회에 신청한 분쟁조정 건수는 1987년에 20건이 신청된 후 1989년부터 2009년까지 큰 폭으로 증가하였다. 소비자기본법 개정과 함께 2007년부터 시작된 집단 분쟁조정 건수도 첫째 11건을 시작으로 2009년까지 증가 추세를 보였다.

<소비자분쟁조정 신청 현황>

(단위 : 건)

연도	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	소계
일반	20	36	180	233	146	219	196	313	202	393	571	593	546	3,648

연도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10.9	총계
일반 (집단)	485	574	632	893	1,125	987	1,026	1,003 (11)	1,373 (31)	2,540 (34)	921 (12)	15,207 (88)

* '09년은 분쟁조정 활성화를 위한 시범운영으로 큰 폭 증가

다. 정책연구 및 거래개선

1) 정책연구

한국소비자원은 우리나라 소비자정책을 효과적으로 추진하기 위해 소비자법령 정비, 소비자보호제도 개선, 소비자정책의 선진화 등의 분야에서 정책연구를 수행하였다.

1987년 「약관의 규제에 관한 법률해설」 연구를 통해 부당한 약관으로부터 소비자를 보호하기 위하여 약관거래상의 문제점을 검토하고 약관규제법의 해설 및 제도상의 개선책을 강구하였다. 1988년 각종 특수

판매행위에 대한 외국의 입법내용과 우리나라의 입법시안을 담은 「할부매매법의 제정방향」 과 1989년 「방문판매법안 제정」을 발표하였다. 이 해에는 「제조물책임법 제정에 관한 연구」를 통해 입법방향을 제안하여 1996년에 발표된 「제조물책임법 도입의 법적·사회적 파급효과 분석」 연구보고서와 함께 국내 제조물책임 입법의 초석을 마련하였다.



<소비자보호법 개정 방향 세미나>

1994년 「소비자지향적 행정체계연구」를 통하여 각국 정부기능과 경제 행정조직의 효율성을 비교·분석하였으며, 1995년 지방자치제의 실시로 지방소비자행정의 개선방안을 제시한 「지방소비자행정의 현황과 문제점」 연구, 2001년 「지방소비자행정의 정착방안 연구」 등을 통해 지방 소비자행정 선진화에 일조하였다.

또한 전자상거래에 있어서 소비자의 개인정보 유출로 인한 소비자피해 실태와 유형을 분석하고, 개인정보 보호를 위한 제도적 개선방안 마련을 위해 2000년에 「전자상거래관련 소비자보호법제 연구」를 수행하였다.

2005년에는 소비자보호법 개정 추진에 따라 소비자정책 중장기 기본목표를 설정할 목적으로 「소비자정책 기본계획 수립 지원」 연구를 수행하여, 동 연구에 따른 소비자정책 추진전략 및 정책과제가 재정경제부의 중장기 소비자정책 추진계획에 반영되었다.

2006년에는 「주요국 경쟁정책당국의 소비자시책」을 연구하여 소비자정책과 경쟁정책연계의 시사점을 도출하였다. 또한 소비자보호법의 전면 개정에 맞추어 그 동안의 소비자정책을 검토하고 향후의 방향성 정립을 위해 「소비자정책의 발전과 패러다임 변화」 연구 결과를 발표하였다. 이 연구에서는 2006년 기존의 소비자보호법을 소비자기본법으로 개정하고 또한 2006년부터 2010년까지 5년간 소비자정책의 방향을 제시한 “중장기 소비자정책 추진계획”을 수립하는 등 새로운 소비자정책 마련에 기여하였다.

2007년에는 「경쟁정책과 소비자정책의 연계방안」, 「소비자정책 기본계획 수립전략」, 「정부정책의 소비자지향성 평가」 등 소비자주권시대에 적합한 과제를 발굴·수행하였다. 2008년에는 「다문화사회 소비자정책의 방향과 과제」, 「기초소비자단체 소비자행정의 발전방향」, 「소비자기본법상 단체소송제도의 평가 및 개선방안」 등 취약한 소비자를 위한 대안을 모색하는 데 중점을 두었다. 2009년에는 「의약품 인터넷거래 규제에 관한 연구」, 「저탄소 녹색소비 실천체계 정비 방안 연구」, 「소비자안전체감지수 개발에 관한 연구」 등 시대변화에 적합한 과제를 발굴 대안을 제시하였다.

2) 거래개선

가) 상품·서비스 거래 조사

복잡·다양한 상품과 서비스에 대해 소비자들은 품질, 거래 조건 등을 잘 알지 못하여 경제적인 손해나 신체적인 피해를 경험하기도 한다. 한국소비자원은 공정하고 자유로운 시장 환경 조성을 위하여 국민 소비생활과 밀접하고 소비자피해가 빈발하는 분야를 대상으로 사업자의 부당거래 행위 등에 대한 조사 사업을 지속 수행했다. 사업수행 결과 나타난 문제점을 근거로 하여 해당 사업자에게 시정을 요구하거나, 관련기관에 지도·단속을 요청하는 등 불공정 거래의 재발과 확산방지를 통하여 소비자피해를 예방하고자 하였다.

주요 조사 실적으로는 ‘가정용 접착제의 유통실태’, ‘가구판매 실태’, ‘시내버스의 재생타이어 사용실태’, ‘수입공산품 유통마진 실태 등 유통 소비실태 조사와 ‘사설아동학원과 과외교습소 운영실태’, ‘약국의 의약품 판매실태’, ‘백화점 한정판매 실태’, ‘경품류 관련 실태’등 거래관행 개선 조사를 실시하였다. 이밖에 ‘이삿짐센터의 부당요금 징수행위’, ‘자동차견인요금과 도시가스 연결비용의 과다징수 실태’ 등 위법·탈법 행위 조사도 실시하였다.

나) 광고·약관 조사 및 감시

광고는 소비자가 상품이나 서비스를 선택할 때 중요한 판단기준과 소비자정보로 활용되고 있다. 그러나 일부 공격적인 판매 전략으로 이용되는 광고의 경우, 허위·과장된 내용을 제공함으로써 오히려 소비자의 판단을 흐리거나 소비자피해를 발생시키기도 한다. 따라서 한국소비자원은 허위·과장광고로부터 소비자피해를 예방하고 사업자의 공정한 경쟁을 촉진하기 위하여 1988년부터 광고를 모니터링 하였다.

광고의 법규준수 여부, 허위·과장 유무, 오인소지 유무 등을 검토해 허위·과장의 우려가 있는 광고에 대해서는 광고주에 관련 자료를 요청하고 광고내용의 사실여부를 확인한다. 허위·과장성이 확인된 광고는 원내에서 운영하는 ‘광고감시(심의)위원회’에 상정하여 그 결과에 따라 사업자에게 자율적으로 시정하도록 권고하거나 공정거래위원회 등 관계기관에 통보하여 개선하였다. 1988년 9월~2009년까지 총 851개의 허위·과장광고를 적발해 457건은 사업자 측에 자율시정 하도록 권고하였고, 394건은 내용과 품목에 따라 공정거래위원회, 보건복지부, 교육부 등 관계기관에 조치해 줄 것을 건의하였다.

이 밖에 ‘인증·수상내용을 표방한 광고실태’, ‘백화점 할인율 표시·광고실태’, ‘아파트 분양광고 실태’, ‘자격증교재 광고 실태’, ‘TV홈쇼핑 광고 실태’, ‘부동산 분양·임대관련 표시·광고 실태’ 등 광고 관련 조사사업을 실시하였다.

한국소비자원은 개원 초부터 소비생활과 밀접한 약관 중 ‘약관의 규제에 관한 법률’에 위반되는 부당 약관을 조사·분석하여 공정거래위원회에 심사를 청구해 왔으며, 무효로 심결된 조항이 시정되어 통용되고 있는지에 대해서도 조사하였다. 또한 사업자의 약관 제·개정이나 표준약관 제정 작업에 참여하여 약관으로 인한 소비자피해를 예방하는 데 큰 몫을 담당해 왔다. 1988년~2009년까지 173종의 약관을 조사하여 그 부당성에 대해 해당 부처나 관련자에게 통보하여 시정하는데 기여하였다.

다) 가격조사

한국소비자원은 소비자에 의한 자율적인 소비자물가 감시체계를 구축하기 위하여 1997년 4월 지역별로 ‘소비자물가 감시협의회’를 구

성하였다. 이들이 주기적으로 76개 품목의 가격변동 상황을 조사·보고하면, 한국소비자원은 가격이 급등하는 품목에 대해 해당 지방자치단체에 통보하거나 해당지역 주민에게 정보로 제공하여 주민들 스스로 비싼 업소를 이용하지 않도록 하였다.

또한 다양한 상품과 서비스의 지역별, 판매장소별 가격을 비교·조사하였다. ‘가공식품과 의약품의 가격인상률 조사’, ‘안경테 판매지역과 판매장소별 조사’, ‘결혼 예식비용을 비교·조사’, ‘고속도로 주유소의 판매가격 조사, 수도권 놀이공원 이용요금 조사’ 등을 실시하였다.

2008년부터는 국내 생필품 가격과 해외 주요도시의 생필품 가격을 조사·발표하여 국내 생필품 물가 안정에 기여하였다. 2008년에는 총 18개 품목(스낵과자, 커피, 밀가루, 식용유, 설탕, 세탁세제, 수입자동차, 골프채, 수입종합비타민, 휘발유, 경유, 등유, LPG 등)조사를 실시하였고, 2009년에는 수입타이어, 프린터잉크, 와인, 주차서비스, 치과 스케일링 서비스 등 총 31개 품목을 조사하여 발표하였다. 관련부처에 조사 결과에 따른 제도개선을 건의하여 수입 화장품의 병행수입 활성화, ‘주유소 비상표 제품 등의 표시기준 및 표시방법’고시 폐지, 향수의 개별소비세 경감(10%→7%) 등 개선 효과를 가져왔다.

라. 소비자안전 및 시험검사

1) 소비자안전

한국소비자원은 소비자기본법 제51조와 제52조에 근거하여 위해정보의 수집·분석, 위해정보 제출기관의 지정·운영 등 위해정보 관리 업무를 수행하고 있다.

2010년 10월 현재 전국 84개의 위해정보제출기관(병원 66개, 소방서 18개)으로부터 소비자 위해정보를 수집하고 있으며, 위해정보제출기관 이외에도 홈페이지, 핫라인(080무료전화), 소비자상담 등 다양한 채널을 통해 위해정보를 수집하여 이를 ‘소비자위해감시시스템」CISS (Con

sumer Injury Surveillance System)」을 통해 통합 관리하고 있다.

연도별 소비자 위해정보 수집 현황

(단위 : 건)

연도	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	소계
일반	110	137	285	307	313	316	770	1,078	1,325	2,210	2,666	2,682	12,199

연도	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10.9	총계
일반	4,173	4,066	5,267	8,884	12,411	17,639	28,531	35,425	39,171	30,941	198,707

한편, 수집된 위해정보는 위해정보실무평가위원회 심의를 거쳐 '심층조사' 또는 '즉시조치' 등으로 구분하여 안전관련 조사를 실시하거나 사업자의 위법사실에 따른 관계기관 통보, 사업자 시정 등으로 활용되었다.

소비자 위해정보 활용 실적

□ 1992년~2007년

(단위 : 건(%))

연도	심층조사		즉시조치		
	리콜권고	사업반영	관계기관통보	사업자 시정	소비자 홍보
1992	-	45	16	22	12
1993	-	57	10	44	5
1994	-	6	8	36	-
1995	-	36	6	46	-
1996	-	234	26	130	18

1997	-	46	21	80	12
1998	-	15	23	48	17
1999	2	22	3	98	12
2000	1	20	2	63	30
2001	19	17	2	83	27
2002	21	11	3	84	6
2003	19	9	3	37	9
2004	23	20	5	63	7
2005	12	38	12	51	11
2006	8	64	4	62	-
2007	9	43	23	57	71
합계	114	683	167	1,004	237

□ 2008년~2009

(단위 : 건(%))

구분	사업자시정 권고			시정조치건의 (관계기관통보)			소비자정보 제공		제도개선 건의	
	리콜	안전기 준준수	품질,시설,표 시개선	리콜	단속	기타조 치	안전경 보발령	기 타	안전기준· 법령 제개정	안전관 리방안 마련
2008	13	21	156	1	9	2	2	24	10	4
2009	11	3	111	4	6	6	5	38	11	6
계	24	24	267	5	15	8	7	62	21	10

※ 2008년 시스템 변경으로 2008년 이후로는 별도 작성

소비자 안전 관련 조사 과제는 한국소비자원의 ‘소비자위해정보감시시스템’을 통하여 수집된 위해정보 중 위해정보실무평가위원회 심의를 거쳐 안전사고 발생의 정도나 심각성 등에 따라 실태조사 과제로 선정하여 실시한다.

1991년 3개과로 구성된 독립 부서로 안전업무를 본격적으로 시작하면서 한국소비자원은 공산품, 시설, 식품, 의약품 등 산업 분야별로

세분하여 소비자 안전관련 조사업무를 실시하였다. 개원 이후 2010년 9월말까지 모두 600여개 조사 과제를 수행하여 그 결과를 언론에 홍보하였다.

대표적 소비자 안전조사 사례로는 ‘성장기 조제분유에서 쇠가루 검출’, ‘장난감 총 실명 위험’, ‘미니컵 젤리 어린이 질식사 위험’, ‘일회용 가스라이터 폭발위험’ ‘소형믹서 손가락 절단사고 발생 위험’ ‘자동차 주차용 승강기 추락으로 인한 부상사고 발생 위험’ ‘주행 중 엔진 작동이 정지되는 그랜저XG 차량 제작결함 시정 건의’ 등이 있었다.

2) 시험검사

한국소비자원은 소비자기본법 제17조 및 35조에 의해 국가·지방자치단체, 소비자, 소비자단체가 요청한 시험검사와 소비자 권익 증진을 위해 자체 실시한 시험검사, 소비자 피해구제 해결을 위한 시험검사 등을 실시하고 있다. 시험검사 영역은 화학·섬유분야, 식품·보건분야, 전기·전자분야, 기계·자동차분야 등으로 세분화되어 있다.



<시험검사 장면>

화학·섬유분야에서는 개원 초 금반지·목걸이, 치약, 텐트, 아동복 등의 시험을 시작으로 하여 2010년 9월까지 367품목 5,990건에 대한 품질 및 안전성 테스트를 실시하였다.

식품·보건 분야에서는 개원 이래 햄, 소시지, 벌꿀, 생수, 한약재, 빙과류, 농산물, 이유식, 버섯류, 수산물, 수입쇠고기, 냉동식품, 유전자재조합식품, 향균제품, 축산물, 단체급식, 생선초밥, 항생제내성균, 한우진위여부, 참기름, 유통점관리실태 등 식생활과 밀접한 연관이 있는 327품목 9,480건의 제품에 대해 시험검사를 실시하였다.

전기·전자 분야의 경우 1987년 전기 주전자 등 3개 품목을

시작으로 전기주전자, 소형변압기, 진공청소기, 에어컨, 김치냉장고, MP3 플레이어, 전기세탁기, 드럼세탁기, 내비게이션, 차량용 블랙박스, 온수형 매트 등 총 199품목 3,673건의 제품에 대한 시험검사를 실시하였다.

기계·자동차 분야에서는 개월 이래 안전면도기, 보행기, 분말 소화기, 유아용 안전시트, 가스누설 경보기, 롤러스케이트, LPG 자동차 연비, 자동차실내공기 정화필터, 러닝머신, 타이어, 음이온 발생식 공기청정기, 스쿠터, 자전거 등 173개 품목 2,039건에 대해 시험검사를 실시하였다.

시험검사를 사회적으로 큰 반향을 일으키고 제도 개선에 기여한 사례로는 1989년도에 기업 간에 랩의 사용 시 인체에 유해한 가소제가 음식물에 전이된다는 광고전으로 촉발된 랩의 안전성 의혹, 1992년도에 기업 간에 의류용 농축세제의 환경 문제 및 세척력에 대한 광고전, 1994년도에 잉크와 세척력에 관한 기업간의 광고를 통한 과당 경쟁이 있었던 세탁기 문제, 1996년에 시판 우유의 안전성 논란, 1998년 내분비교란 물질 모니터링, 1999년 식품 중 다이옥신 잔류량 모니터링, 2003년 유기농산물의 GMO 모니터링과 이를 통한 식품위생법 제도개선, 2005년 은나노 제품의 유행과 함께 기업간의 살균논쟁 광고전을 종식시킨 드럼세탁기 시험검사, 2006년 방송사의 탐사프로그램을 통해 사회적 이슈가 됐던 음이온발생식 공기청정기의 유해성 논란, 2007년 젓소·수입육을 한우로 둔갑하여 폭리를 취하는 불법 유통을 근절하기 위한 한우 허위표시 모니터링, 2009년 주유소의 휘발유 및 경유 정량정품 판매 정착을 위한 주유소 정량정품 실태조사 등이 대표적이다.

마. 소비자 교육 및 정보제공

1) 소비자교육

가) 소비자교육콘텐츠 및 프로그램 개발

한국소비자원은 학교·사회 계층별 소비자교육 수요에 부응하기 위해 학교 및 사회 소비자 교육 교재와 프로그램을 개발·보급해 왔다.

1992년 소비자 교육 자료인 ‘소비자 상담 및 피해구제론’ ‘소비자 피해 구제 핸드북’, 1994년 ‘소비자 문제 해결을 위한 경제 주체별 역할’을 제작·보급했다. 특히 1996년은 ‘소비자보호법과 친구하기’ ‘공정거래법과 친구하기’ ‘계약·약관규제법과 친구하기’ ‘할부거래법·방문판매법과 친구하기’ 등 4종의 교육 교재를 발간해 좋은 평가를 받았다. 2004년은 그동안 교재 개발에서 진일보해 교육 프로그램 개발에 성과가 나타나기 시작한 해이다. △중학교 학급 단위 프로그램 △실업계 고등학교 대상 프로그램 △주부 커뮤니티 리더 프로그램 △농촌 주부 대상 프로그램 등 4종을 개발하였다.



<소비자교육 교재>

2005년은 취학 전 유아 대상 소비자 능력 향상 프로그램을 개발해 취학 전 유아의 소비자 능력 향상을 위한 교육 자료를 체계적으로 제공하는데 디딤돌을 마련했다. 대전 샘머리유치원에서 2회 시범 운영을 실시하고 내용을 보완해 유치원에서 소비자 교육이 가능하도록 현장 적용력을 강화했다.

2006년은 중등교사를 위한 컨슈머에듀콘서트, 청소년용 및 어린이용 합리적 소비생활 등 교원 및 학생 대상의 교육콘텐츠를 개발하였고, 청약철회와 관련한 온라인 교재 형태로 개발하여 활용도를 높였다.

2007년은 4편의 콘텐츠 공모전 수상작을 교육콘텐츠로 가공하여 활용도를 높였고 창조서비스 및 사기방지 관련 리플릿을 제작·제공하여 최근 사회적 문제가 되고 있는 거래분야에 대한 소비자의 선택 및 대처 능력을 제고하였다.

2008년에는 농업인용 ‘사례로 알아보는 소비자피해’를 발간하여 농업인들의 권리 향상에 기여하는 등 7종의 콘텐츠를 개발하였다.

2009년에는 노인 등 취약계층과 녹색성장을 위한 녹색소비생활 실천과제를 만들어 취약계층의 권리 증진, 저탄소 녹색성장을 위한 소비자의 역할에 관한 콘텐츠를 제작·배포하였다.

2010년에는 2009년의 시도를 확대, 발전시켜 장애인을 포함한 취약계층 대상의 다양한 교육교재를 만들어 보급하였고 특히, 농협 및 노인종합복지관협회 등의 요구를 반영한 콘텐츠를 생산하여 교재의 활용도와 만족도를 높였다.

나) 소비자 연수

한국소비자원은 개원 이래 소비자의 권익 향상과 소비생활에 유용한 정보 제공을 위해 다양한 형태의 연수 프로그램을 운영하였다. 대표적인 연수 프로그램에는 공무원 연수, 기업 직원 연수, 대학생 연수, 교원 연수 등이 있으며 일반 소비자를 대상으로는 수탁 교육 형태로 운영하였다.

공무원 연수는 소비자 관련 법규, 정부의 소비자 보호 시책의 방향과 내용 등을 주요 교과목으로 하여 1988년부터 2010년 9월말까지 경제전문가 과정 3,734명(67회), 지역 순회 25,318명(197회), 연수원생 93명(12회) 등 약 2만9천여명을 대상으로 연수를 시행하였다.

기업 직원 연수는 소비자 문제를 처리하는 담당 직원을 대상으로 소비자 지향적 태도를 형성하고 업무 처리 능력을 향상시킴으로써 소비자 후생 증대와 기업의 경쟁력 제고에 목적을 두었다. 2010년 9월말까지 소비자 문제 전문 요원 과정 1,392명(31회), 기업체 직원 교육 9,590명(127회), PL 교육 594명(2회) 등 1만2천여명이 이 과정을 수료했다.

대학생과 중·고등학생 대상의 학생 연수는 소비자 상담·피해구제·시험검사 등 한국소비자원 기능 소개와 소비 생활과 밀접한 약관이나 기초 법률 지식을 주요 교과목으로 편성하였다. 2010년 9월말까지 대학생 연수 16,163명(427회), 대학생 상담 실무 연수 998명(35회), 고등학생 929명(14회), 중학생 2,023명(31회), 초등학생 327명(9회) 등 1만9천여명이 연수를 받았다.

1988년부터 시작한 교원 연수는 학교에서 소비자 문제 관련 교과목을 담당하는 교사를 대상으로 소비자 문제의 중요성에 대한 인식을

높이고 소비자 의식을 계발함으로써 학생들에게 올바르게 정확하게 소비자 관련 지식을 전달하게 하고 합리적인 소비 생활의 기초를 형성하는데 그 목적을 두고 있으며, 2010년 9월말까지 18회에 걸쳐 896명의 교사가 이 과정을 수료했다.

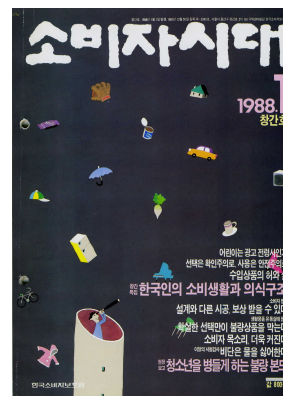
일반 소비자를 대상으로 한 교육은 소비자의 권리와 그에 따르는 책임을 인식시키고 합리적인 의사 결정 능력 등 소비자 능력을 배양하며 궁극적으로 합리적인 소비 생활을 영위하게 하는데 목적을 두고 있으며, 그동안 한국소비자원은 소비자 피해에 취약한 농업인과 노인 교육에 중점을 두고 연수를 시행하였다. 그동안 농업인 교육 4,908명(38회), 취약 계층 4,827명(34회), 강사 파견 교육 362,053명(2,882회) 등 37만여 명의 소비자가 교육 혜택을 받았다.

이밖에 학교 소비자교육의 효율적 운영을 위해 1997년부터 초등학교, 중학교를 대상으로 시범학교를 운영하였다. 시범학교에서는 교과서의 소비자 관련 내용을 체계화하고, 다양한 교육 자료와 교수·학습 기법을 개발·실험·적용하며 구매 의사 결정 단계별 학생 실습을 실시한다. 소비자원이 지정하는 소비자 교육 실천 학교는 운영 기간이 2년이며, 2010년 현재 2개교를 운영 중이다.

2) 소비자정보제공

가) 인쇄물

한국소비자원은 인쇄매체, 방송, 인터넷 등 다양한 매체를 활용하여 유용한 소비자정보를 생산·제공하였다. 1988년 1월 창간된 <소비자시대>는 소비자의 합리적인 소비 생활을 돕는데 목적을 두고 정보의 홍수 속에서 소비 생활에 필요한 상품 선택 정보와 피해 예방 정보를 제공하였다. 1988년 1월 창간돼 한 호도 거른 적이 없으며, 2010년 10월호 현재 통권 234호에 이르렀다.



<소비자시대>는 1988년 창간 이후 대표적으로 <소비자시대 창간호>로 한국소비자원의 얼굴 역할을 성실히 수행했다. 상품 테스트·정책 연구·

거래 및 안전 관련 조사·피해 구제 사례와 피해 예방 정보 등은 한국소비자원의 주요 사업 성과를 종합적으로 정리하는 부수적인 역할을 담당했다.

소비자 관련 학술 연구지로 1989년 창간된 <소비생활연구>는 연 4회 발행되다가 이후 연 2회(4월, 10월) 발행으로 바뀌면서 제호도 <소비자문제연구>로 변경됐다. <소비자문제연구>는 우수한 논문을 게재하기 위해 공개로 모집한다. 모집 부문은 소비자법·정책, 시장·조사, 안전·피해, 교육·정보 등 소비 생활 환경 전반에 걸친 논문이다. 2010년 9월 현재 제31호가 발간됐다.

컨슈머뉴스레터(Consumer Newsletter)는 지구촌 시대를 맞이하여 한국소비자원과 우리나라의 소비자 보호 활동을 소개하기 위해 만든 영문판 소비자 정보지다. 1991년 6월 창간된 계간 정보지다. 2006년까지는 미국·영국·일본·프랑스 등 선진국은 물론이고 칠레·도미니카공화국 등 세계 70여 개국의 소비자 보호 기관과 단체에 우편으로 배포했다. 국내에는 각국 대사관과 공공 도서관에 보내 소비자 보호 활동을 소개했다. 2007년부터는 인터넷 시대에 걸맞게 이메일로 컨슈머뉴스레터를 보내고 있다.

연간 <어느 회사 제품이 가장 좋은가>는 월간 <소비자시대>에 실린 상품 테스트 기사만을 따로 모아 만든 상품 테스트집이다. 상품의 품질·성능·안전성 등에 관한 정보를 제공함으로써 소비자의 알 권리, 선택할 권리, 안전할 권리를 충족시키고 합리적인 소비 생활을 유도하기 위해 창간됐다가 9권까지 발행하였다.

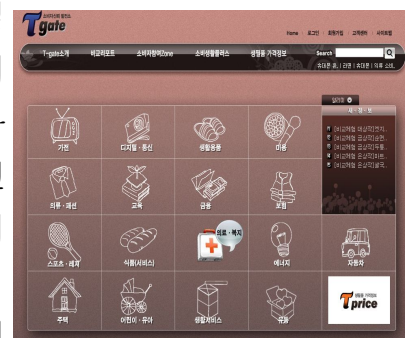
나) 소비자 방송

소비자에 대한 신속하고 입체적 정보 제공의 필요성으로 인해 2004년 시험 방송을 거쳐 2005년 2월 3일부터 인터넷 소비자방송을 개시했다. 방송프로그램은 자체 기획·제작해 녹화 방송(VOD) 형태로 방송된다. 2005년부터 2009년까지 뉴스·기획물·교육물 등을 자체 제작해 여러 보급처에 방영해왔다. 2010년에는 전문 영상제작업체에 제작을 의뢰하는 외주 시스템으로 전환, 양적·질적으로 한 단계 업그레이드됐으며, 2

010년 9월까지 총 266편이 제작해 전국케이블방송, IPTV, 인터넷미디어, 지자체 홈페이지를 통해 소비자에게 제공했다. 교육용 영상자료에 대한 높은 원내외 수요에 부응해 방송프로그램을 초·중·고등학교, 대학교, 전국 소비자 단체, 지방자치단체, 기업 등에 무료로 보급해 학교 및 사회 소비자 교육의 활성화에도 기여하고 있다.

다) 인터넷

신뢰성 있는 품질 비교정보의 제공을 위해 2008년 12월 3일 ‘소비자의 날’을 기념하여 오픈한 ‘T-Gate’가 시범 운영 기간을 거쳐 2009년 4월 1일부터 본격운영 되고 있다. 2010. 9월 현재, 품질 비교리포트, 소비자 이용후기 및 이슈와 트렌드 정보 등 총 6,000여 건의 정보를 제공하고, 일평균 약 5,000~6,000명의 소비자가 사이트를 방문하는 성과를 거둠으로서 명실상부한 상품 비교정보 포털로서의 위상을 갖추어 나가고 있다.



<T-gate 사이트>

2009년 12월 21일 개설한 ‘T-Price’는 전국의 대형마트, 백화점, 기업형 슈퍼, 편의점, 전통시장 등 5개 유통업체의 총 135개 판매점에서 판매하는 생필품 80개 품목의 실제 판매가격을 주 1회 주기로 제공하고 있다. ‘T-Price’가 제공하는 온라인상의 판매가격 비교 공개를 통해 실질적인 가격 인하 효과가 나타나는 등 T-Price 정보는 이제 소비자의 필수적인 선택정보로 자리잡고 있는 것으로 평가되고 있다. ‘T-Gate’와 ‘T-Price’의 상품 선택정보는 소비자의 알 권리 충족 및 현명한 소비생활에 직접적인 도움을 줄 뿐 아니라, 사업자 간 경쟁 촉진을 통한 물가안정 효과 등 소비자 후생 증진에 커다란 기여를 하고 있다.

한국소비자원의 홈페이지 회원 가입 시 수신 동의 한 회원들을 대상으로 한국소비자원에서 수집·생산 되는 각종 소비생활에 필요한 다양한 정보를 주 1회 전달하는 이메일 서비스가 2002년 1월부터 시작되었다. 유용한 소비자정보의 적극적인 활용과 확산을 도모하고 소비자피해의 사전 예방과 피해의 확대 방지를 위한 본 서비스는 2,352명의 회원에게 발송을 시작한 이후, 2010년 9월까지 국내·외 다양한 소비자정보가 191,

318명의 회원에게 제공되었다.

제2절 한국공정거래조정원

1. 설립 경과 및 주요기능

가. 설립 경과

대통령께서 2005년 7월 28일 ‘공정거래위원회에 연구기능 확충을 위해 연구기관 설치 방안을 마련할 것’을 지시함에 따라 공정거래위원회는 2005년 8월 5일 ‘공정위 직무역량강화방안’ 보고 시 관련 내용을 보고하고, 2005년 9월 23일 ‘공정거래지원기구(가칭 한국공정거래진흥원) 설립방안’을 대통령에게 보고하였다. 참고로 2005년 8월 16일 열린 우리당의 이근식의원이 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 분쟁조정제도를 도입하는 입법안을 발의하였다. 이후 정부는 2006년 7월 20일 국회에 교육·홍보, 자율준수 프로그램의 보급·확산, 분쟁조정, 공정거래제도 및 정책 연구 등 4가지 기능을 수행하는 공정거래진흥원을 설립하는 내용의 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 개정안을 제출하였다.

위 개정안이 국회 계류 중인 2007년 2월 7일 정부는 그동안의 시장경제선진화 T/F의 논의결과를 반영한 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 개정안을 추가로 국회에 제출하였고, 국회는 이 두 개정안을 병합하여 심의하면서 이 중 시급히 처리해야 할 출자총액제한제도 개편안 등 9개 사안을 먼저 통과시켜 2007년 4월 13일 공포하였다. 나머지 사안들은 국회 정무위원회 법률안심사소위원회에서 심의 중 한국공정거래진흥원을 한국공정거래조정원으로 변경하면서 일부 기능을 축소하여 분쟁조정과 조사·연구기능을 수행하는 안으로 2007년 4월 20일 통과시켰고, 같은 내용으로 2007년 6월 18일 정무위원회 전체회의를 통과한 후 2007년 7월 3일 법사위 및 본회의의 의결을 거침으로서 한국공정거래조정원의 설립근거가 마련되었다.

공정거래위원회는 2007년 10월 8일 당시 공정거래위원회 김병배 부위원장을 위원장으로 하는 “한국공정거래조정원설립준비기획단”(이하 “설립준비기획단”이라 한다)을 발족시켰고, 동 설립준비기획단은 조정

원 인력 채용공고를 한 후 서류전형과 면접을 거쳐 2007년 11월 19일 행정인력과 분쟁조정인력 6명과 운영지원 인력 2명 등 8명을 채용하였다. 설립준비기획단은 2007년 11월 23일 서초구 잠원동 46-10번지 소재 신영빌딩 5층 전체를 보증금 11,400만원, 월 임대료 및 관리비를 각각 1,140만원과 570만원으로 사무실임대차 가계약을 체결하였다.

설립준비기획단은 2007년 11월 27일 발기인 총회를 개최하여 발기인 구성과 법인 설립취지문 및 정관 결정, 이사회 구성 등을 하였다. 당시 선정된 초대 이사 7명은 상임이사 2명에 신호현 원장 차준영 사무국장, 비상임이사 5명에 최영홍 고려대학교 교수 최재원 변호사 최정표 국민대학교 교수 오수근 이화여자대학교 교수와 당연직으로 공정거래위원회의 박상용 경쟁정책본부장 등이었다. 초대 비상임 감사로는 차동옥 성균관대학교 교수가 선정되었다.

이후 2007년 11월 28일 정관, 발기인총회 회의록 등 관련 서류를 주무관청인 공정거래위원회에 제출하여 허가를 얻었고, 공정거래위원회로부터 받은 설립허가증을 법원에 2007년 12월 3일 제출하여 법인 설립등기 신청 및 등기를 완료함으로써 한국공정거래조정원이 설립된다. 2007년 12월 10일 관할 서초세무서에서 사업자등록증을 발급받았고, 2007년 12월 12일 공정거래위원회 위원장이 한국공정거래조정원설립준비기획단장 신호현을 초대 조정원장에 임명하였으며, 2007년 12월 20일 조정원장의 제청을 받은 한국공정거래조정원설립준비기획단부단장 차준영을 초대 사무국장에 임명한다. 2007년 12월 28일 첫 이사회가 열려 조정원 운영에 필요한 조직, 인사, 회계, 보수, 복무규정 등을 제정하였다. 위에서 채용된 8명을 2008년 1월 1일 직원으로 임명하여 근무하게 하였고, 2008년 1월 17일 당시 공정거래위원회 권오승 위원장 등 내외귀빈 여러분을 모시고 한국공정거래조정원 사무실에서 개원식을 가졌다. 이러한 과정을 거친 한국 2008년 2월 4일 마침내 공정거래분쟁조정업무를 시작하게 된다.

나. 조정원의 주요 기능 및 역할

한국공정거래조정원이 설립된 계기는 공정거래위원회가 1990

년대 중반부터 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 위반 사업자에 대해 과징금을 부과하기 시작하면서 부터라고 할 수 있다. 과징금을 부과 받은 범위반 사업자들은 대부분 공정거래위원회의 행정조치에 대해 불복하는 행정소송을 제기하였고, 이러한 행정소송이 늘어나면서 공정거래위원회가 행정소송에서 패소하는 사례가 빈번해지자 대형로펌을 중심으로 한 법조계와 법학 및 경제학 등 하계에서 경쟁법에 대해 많은 관심을 갖게 되었다. 경쟁법에 대해 법조계와 학계의 관심은 결과적으로 공정거래위원회 외부에서 공정거래법 이론에 대한 연구를 하게 하였고, 공정거래위원회 내부에서도 행정소송에서 패소하는 일이 잦아지자 경쟁법 이론에 대한 연구와 그 이론에 대한 직원 교육의 필요성이 논의되었다. 이러한 논의가 무르익을 즈음인 2005년 7월 28일 마침내 대통령께서 ‘공정거래위원회에 연구기능 확충을 위해 연구기관 설치 방안을 마련할 것’을 지시 하였고, 이 지시는 결국 한국공정거래조정원을 설립하는 계기가 된다.

이후 정부는 2006년 7월 20일 교육·홍보, 자율준수 프로그램의 보급·확산, 분쟁조정, 공정거래제도 및 정책 연구 등 4가지 기능을 수행하는 공정거래진흥원을 설립하는 내용으로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 개정안을 국회에 제출하였고, 이 정부안에 대해 정무위원회 법률안 심사소위원회는 공정거래진흥원을 한국공정거래조정원으로 변경하고 일부 기능을 축소하여 분쟁조정과 일부 조사·연구기능을 수행하는 안으로 2007년 4월 20일 통과시켰다. 같은 내용으로 2007년 6월 18일 정무위원회 전체회의를 통과하였고 2007년 7월 3일 본회의 의결을 거침으로서 한국공정거래조정원의 설립근거가 마련된다. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제48조의2 제1항에 규정된 한국공정거래조정원의 업무는 다음과 같다.

- 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제23조(불공정거래행위의 금지) 제1항을 위반한 혐의가 있는 행위와 관련된 분쟁의 조정
- 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」에 따른 가맹사업 당사자간 분쟁의 조정
- 시장·산업의 분석 및 사업자의 거래관행과 행태의 조사·분석
- 그 밖에 공정거래위원회로부터 위탁받은 사업

1) 공정거래법상 조정제도의 도입

대기업 등으로부터 불공정행위를 당한 중소기업들이 그들로부터 손해를 배상받는 것은 사실상 불가능하다. 불공정행위를 한 사업자에 대한 공정거래위원회의 시정조치는 위반행위 중지명령과 과징금 부과 등에 한정됨에 따라 불공정행위로 손해를 본 사업자가 손해를 배상받기 위해서는 소송을 제기하여야 하나 중소기업 입장에서 비용·시간·인력 등 면에서 현실적으로 어려움이 크다. 또한 손해를 당한 중소기업들은 보복이 두려워 공정거래위원회에 신고도 기피하는 것이 현실이다. 따라서 시간·비용·효과면에서 중소기업의 피해를 실질적으로 구제하는 수단을 강구할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

이렇게 해서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제23조상의 불공정거래행위 중 사적분쟁 성격이 강한 행위로 인해 피해를 본 중소기업자에 대해서는 분쟁조정을 통해 신속하고도 실질적인 피해구제를 해 주고 그 상대방에 대해서는 분쟁조정이 성립되면 시정조치 등을 면제해 주는 공정거래법상 조정제도가 도입된 것이다.

2) 가맹사업거래 분쟁조정

가맹사업거래 분쟁조정 업무는 한국공정거래조정원 설립 이전부터 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 시행령」 제17조에 의거 한국프랜차이즈협회가 담당하고 있었으나 분쟁조정이 공적 기능임에도 불구하고, 가맹본부만을 회원사로 하는 사업자 단체가 이를 담당하고 있는 것은 객관성·공정성 측면에서 문제의 소지가 있다는 의견이 있었다. 실제로 국내 입법례상 사업자단체가 분쟁조정을 담당하는 사례는 가맹사업법 및 하도급법 이외에는 거의 찾아 볼 수 없는 것이 현실이다. 국회에서도 사업자단체에 설치된 분쟁조정협의회의 중립성에 대해 2004년 국정감사시 신학용 의원 2006년 4월 임시국회시 이근식 의원 2006년 국정감사시 김양수 의원 등의 지적이 있었다. 또한 2005년 6월 10일부터 2005년 7월 15일까지 실시한 가맹당사자 300명에 대한 설문조사에 따르면, 응답자의 45%가 공정한 조정을 기대하기 어렵고, 응답자의 78%가 가맹본부에 유리한 조정을 할 가능성이 높다고 답변하였다.(출처 : 가맹사업법 운영성

과 및 개정방향에 관한 연구용역)

따라서, 가맹사업거래의 분쟁조정을 보다 중립적인 기구에서 담당해야 할 필요성이 있음에 따라 2007년 7월 3일 「가맹사업거래의 공정에 관한 법률」을 개정하여 한국공정거래조정원이 동 업무를 담당하게 된 것이다.

3) 시장·산업과 거래행태의 조사·분석

신경제 출현, 기술발전, 서비스 융합 등 경제 환경이 변화함에 따라 각 선진 경쟁당국은 법 및 경제 관련 전문가를 채용하여 경쟁정책 연구기능을 강화하고 있다(아래 [표1] 참조).

[표1] 주요 경쟁당국의 시장연구인력 (2010년 5월 기준)

국 가 별	美 FTC	美 DOJ 반독점국	日 FTC	EU 경쟁총국
경제학 박사 [이코노미스트]	49(4.5%) [173(16%)]	113(15%)	3(0.4%) [40(5%)]	19(2.7%) [245(35%)]
변 호 사	804(74%)	642(85%)	56(7%)	315(45%)

* 단위 : 명, ()은 총 정원대비 구성 비율

** 자료: Global Competition Review (2010.6.10)

반면, 우리나라는 경쟁정책 관련 연구기능이 외부연구용역을 통해 이루어짐으로 인해 적시성 있고 경쟁정책의 기반이 되는 연구가 미흡한 것이 사실이다. 정부내 23개 출연연구기관이 존재하나, 이 중 공정거래 연구인력은 KDI 등 일부 연구기관에 소수 존재하나 이들 정부출연 연구기관은 정보통신부의 정보통신정책연구원, 산업자원부의 에너지경제연구원, 노동부의 한국노동연구원 등과 같이 대부분의 연구기관은 경쟁정책과는 무관할 뿐만 아니라 소관 부처의 업무를 연구하기에도 벅차므로 이들을 통해 경쟁정책의 연구를 기대하는 것은 사실상 불가능하다 할 것이다.

또한, 공정거래위원회에는 국민경제적 파급효과가 큰 기업결합, 카르텔, 시장지배적지위남용행위 등 주요사건의 경제분석 등을 담당하는 전문인력도 크게 부족하다. 그러나 대기업들은 많은 비용을 들여 경제학자, 법무법인 등 전문인력을 고용하거나 수입 등을 통해 활용하고 있어 공정거래위원회가 이들과 대응하여 공정거래법 집행의 안정성을 찾기는 많은 어려움이 있다고 할 것이다.

한편, 방송 통신 금융 에너지 등 규제산업에서 경쟁산업으로 넘어가는 산업들에 대한 경쟁이슈 조기 발굴 및 적극 대응도 필요하다. 이들 산업의 규제당국은 산하 연구원 등을 통해 전문적인 연구기능을 수행하고 있으므로 공정거래위원회가 이들에 대응하기 위해서도 연구기관의 설립은 필요하다 할 것이다. 공정거래위원회는 2005년 12월 조직개편시 자체 조정을 통해 정원 5명의 '경제분석팀'을 신설하였으나, 이들로는 위원회 계류 사건에 대한 경제분석 등 최소한의 연구 기능을 담당하기에도 벅하다. 선진외국과 같이 전문인력을 공정위가 직접 채용하는 방법 또한 공직 보수체계 및 인사체계 문제 등으로 인해 현실적으로 어려움이 있으므로 경쟁정책연구에 대한 업무를 한국공정거래조정원을 설립하여 맡긴 것은 타당성 있다고 보여진다.

4) 기타 공정거래위원회로부터 위탁받은 사업의 수행

한국공정거래조정원은 경쟁문화 확산을 위한 교육프로그램의 개발 및 추진, 대중소기업간 바람직한 상생모델 개발 및 보급 업무 등 기타 공정거래위원회로부터 위탁받은 사업도 수행할 수 있도록 함으로서, 사회전반의 경쟁원리 확산, 대·중소기업간 상생 및 거래질서 확립 등 다양한 공정거래위원회의 업무를 추진할 수 있게 되었다.

3. 한국공정거래조정원의 운영 및 성과

가. 조직 및 예산

1) 조직

한국공정거래조정원은 민법상 재단법인의 법인격을 갖는 정부출연기관이다. 최고의결기구로 이사회를 두며, 이사회는 조정원장과 사무국장 등 상임이사 2명과 비상임이사 5명 등 7명의 이사로 구성된다. 감사는 1명이며 비상근이다. 이사의 임기는 3년이고 감사의 임기는 2년이며 연임할 수 있다. 한국공정거래조정원에는 2010년 말 현재 공정거래분쟁조정협의회와 가맹사업거래분쟁조정협의회 등 2개의 분쟁조정협의회가 있으며 이 이외에 법경제분석그룹(LEG)이 있다. 조정원장의 하부조직으로는 사무국장이 있으며 사무국장의 하부조직으로는 운영지원팀 분쟁조정실 시장연구실 등 2실 3개 팀이 있다. 인원은 임원 2명과 정규직 12명 계약직 3명 등 직원 15명 등 총계 17명이 있다.

한국공정거래조정원은 출범당시 정원은 임원 2명과 직원으로 일반직 7명 박사급 연구직 3명 등 12명이었으나 이중에는 조직운영에 반드시 필요한 운영지원팀 인력이 전혀 없었다. 한국공정거래조정원 출범당시인 2008년 1월 1일의 임직원 수는 임원 2명과 운영지원인력 1명을 포함한 일반직 8명 등 10명이었다. 이후 박사급 연구직 3명을 채용하는 과정에서 한국공정거래조정원과 같은 시기에 출범한 새 정부는 출범당시 작은 정부를 지향하였고, 한국공정거래조정원은 이 방침에 따라 박사급 연구직 3명을 채용하지 못하게 된다. 한국공정거래조정원의 정원 변동내역은 [표2]와 같다.

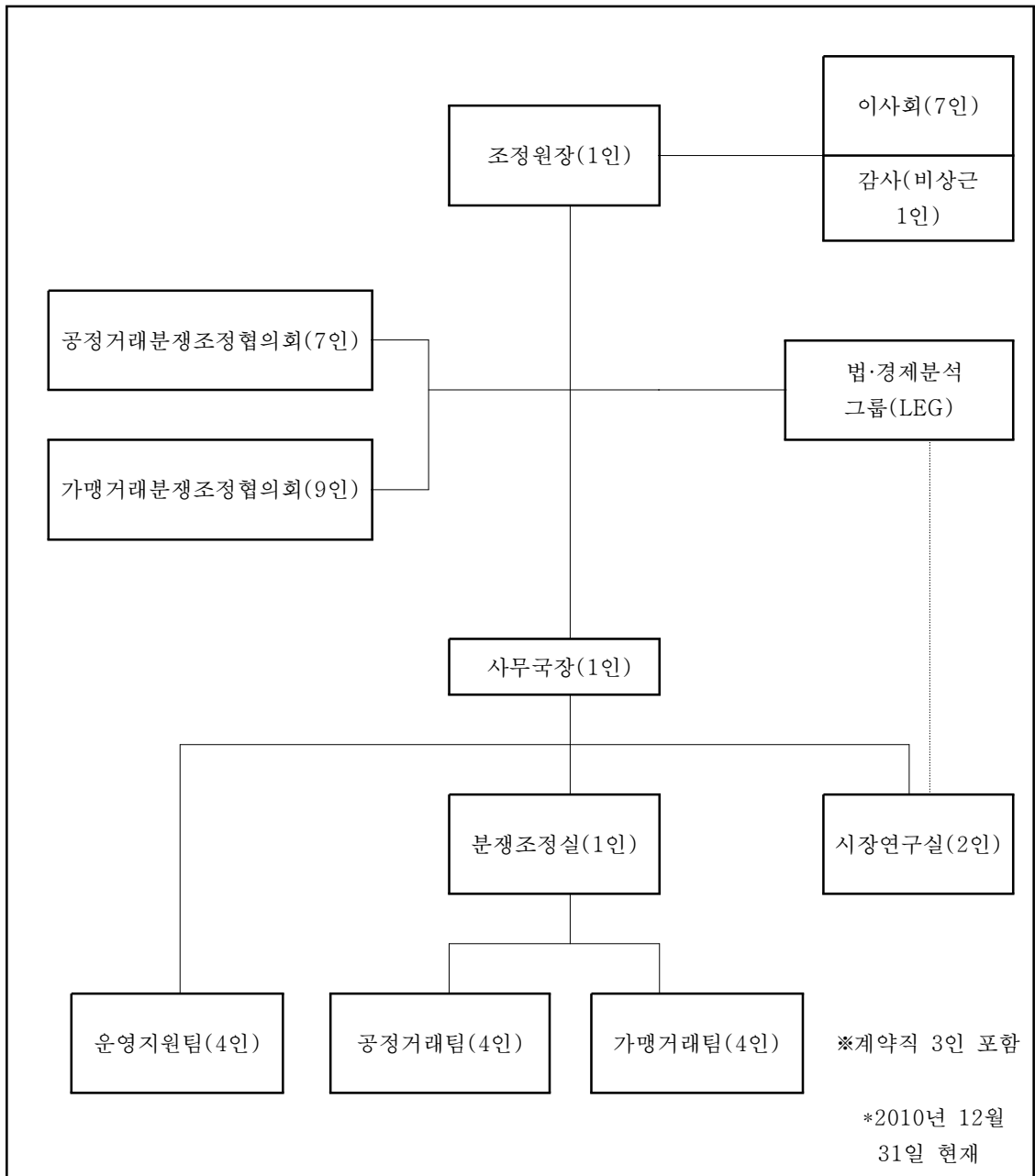
[표2] 한국공정거래조정원 정원변동내역

(단위 : 명)

일 자	정원	임원	일반직					연구직	비 고
			소계	3급	4급	5급	6급		
2008.1.15 (제1회 이사회)	13	2	8	1	2	3	2	3	
2008.7.3 (제3회 이사회)	12	2	10	1	2	5	2	0	5급 증원(2) 연구직 감원(△3)
2008.12.18	12	2	10	1	3	4	2	0	4급 증원(1)

(제5회 이사회)									5급 감원(△1)
2009.12.28 (제9회 이사회)	14	2	12	1	4	4	3	0	4급 증원(1) 6급 증원(1)

[그림1] 한국공정거래조정원 조직도



2) 예산

한국공정거래조정원은 2008년 설립당시 공정거래위원회를 통해 1,432백만원이 출연되었다. 이중 인건비는 545백만원이고, 운영비는 615백만원이었으며 사업비는 272백만원이었다. 2009년에는 1,314백만원이 출연되었으며 이때의 인건비는 701백만원이고 운영비는 413백만원이었으며 분쟁조정실 및 시장연구실 사업비는 200백만원이었다. 2010년도에는 민원처리시스템 도입 및 운영에 따른 사업비가 신규사업으로 증액되어 1,658백만원의 정부출연을 받았으며 이때의 인건비는 712백만원이고, 운영비는 413백만원이며, 사업비는 533백만원이었다.

[표3] 한국공정거래조정원 예산

(단위 : 백만원)

구 분	2008예산	2009예산 (A)	2010예산 (B)	증 감	
				(B-A)	%
합 계	1,433	1,404	1,783	379	26.9
한국공정거래조정원출연	1,432	1,314	1,658	344	26.1
기타수입 (이월금 및 이자 등)	1	38	18	△20	△52.6
위탁사업	-	52	107	55	105.7

3) 한국공정거래조정원 운영규정 제정내역

한국공정거래조정원은 2007년 11월 27일 발기인 총회에서 「정관」을 제정하였다. 2008년 1월 15일 제1회 이사회에서 조직운영에 기본적으로 필요한 「조직규정」 「인사규정」 「복무규정」 「보수규정」 「회계규정」 등 5개 규정을 제정하였다. 2008년 7월 3일 「계약직 임용규정」 「후생복지규정」 「여비규정」 「교육연수규정」 「사무관리 규정」 등 5개 규정을 제정하였고, 2010년 11월 4일 「위임전결 규정」 「연구업무 규정」 등 2개 규정을 제정하였다.

나. 분쟁조정실 운영 및 성과

1) 공정거래법상 분쟁조정제도의 운영

가) 도입배경

법위반 사업자에 대한 공정거래위원회의 시정명령 및 과징금 부과 등 제재만으로는 불공정거래행위로 인해 피해를 입은 사업자를 실질적으로 구제하는 데 한계가 있어 당사자간의 대화와 타협을 통한 분쟁해결 방안으로 조정제도의 도입 필요성이 제기되었다. 분쟁조정제도는 분쟁해결에 제3자가 개입하는 만큼 운영기관의 공정성이 담보되어야 할 필요가 있어 정부출연기관인 한국공정거래조정원에 공정거래분쟁조정협의회를 설치·운영하도록 하였다.

나) 공정거래분쟁조정협의회 구성

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제48조의3에 의해 공정거래분쟁조정협의회는 공정거래위원장이 임명 또는 위촉한 대학교수, 법조인 등 공정거래 분야의 전문가 7인으로 구성된다. 위원의 임기는 3년이며 위원장은 한국공정거래조정원 원장이 겸임하도록 하고 있다. 초대 공정거래분쟁조정협의회 위원은 다음 [표4]와 같다.

[표4] 공정거래분쟁조정협의회위원 현황

(임기 : 2008. 2. 4. ~ 2011. 2. 3.)

구 분	성 명	소 속	직 위
위원장	신호현	한국공정거래조정원	원 장
위 원	최재원	삼정합동법률사무소	변호사
위 원	현병희	법무법인 세아	변호사
위 원	이균성	한국의외국어대학교	명예교수

위 원	오수근	이화여자대학교 법과대학	교 수
위 원	유진수	숙명여자대학교 경제학과	교 수
위 원	남동희	(주)로쿰스	대표이사

다) 공정거래분쟁조정 대상 행위

공정거래분쟁조정협의회에서 분쟁조정을 할 수 있는 불공정거래행위의 유형은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제23조(불공정거래행위의 금지)제1항을 위반한 혐의가 있는 행위로서, ① 단독의 거래거절행위, ② 차별적 취급행위, ③ 일시적 염매 또는 부당 고가매입을 통한 경쟁사업자 배제행위, ④ 부당한 고객유인행위, ⑤ 거래강제행위, ⑥ 거래상 지위의 남용행위, ⑦ 구속조건부거래 행위, ⑧ 사업활동 방해행위 등이다. 따라서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제23조의 불공정거래행위 중 조정신청 제외 대상 행위는 부당한 내부거래행위, 공동의 거래거절행위, 계열회사를 위한 차별행위, 집단적 차별행위, 계속적 부당 염매로 인한 경쟁사업자 배제행위 등이다. 이들 행위는 위법성이 크거나 시장에 미치는 영향이 큰 행위가 해당된다.

[표5] 공정거래분쟁조정대상 행위 유형

행위 유형	주요내용
단독의 거래거절행위	- 거래의 개시를 부당하게 거절하거나 거래중단 - 거래하는 상품의 수량이나 내용을 현저하게 제한
차별적 취급행위	- 거래지역, 거래상대방에 따라 거래조건·거래 내용을 차별적으로 설정하는 행위
경쟁사업자 배제행위	- 경쟁사업자를 배제할 목적으로 현저히 낮은 가격으로 상품이나 용역을 제공하거나, 높은 가격으로 매입하는 행위
부당한 고객유인행위	- 과도한 이익제공 또는 제의를 통해 경쟁사업자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위 - 경쟁사업자의 고객을 기만 또는 위계의 방법으로 유인하는 행위
거래강제행위	- 서로 다른 상품 또는 용역을 자기 또는 자기가 지정하는 사업자로부터 구입하도록 강제하는 행위 - 자기 또는 계열회사의 임직원으로 하여금 자기 또는 계열회사의 상품이나 용역을 구입 또는 판매하도록 강제하는 행위

거래상 지위 남용행위	<ul style="list-style-type: none"> - 거래상의 지위를 이용하여 부당하게 거래조건을 설정, 변경하여 불이익을 주거나 이익제공을 강요 - 판매목표를 제시하고 달성하도록 강제하는 행위 - 거래상대방이 구입할 의사가 없는 상품 또는 용역을 구입하도록 강제하는 행위
구속조건부 거래행위	<ul style="list-style-type: none"> - 자기 또는 계열회사의 경쟁사업자와 거래하지 않는 조건으로 상대방과 거래하는 행위 - 거래상대방의 거래지역 또는 거래상대방을 부당하게 구속하는 행위
사업활동방해행위	<ul style="list-style-type: none"> - 다른 사업자의 기술을 부당하게 이용하는 행위 - 인력을 부당하게 유인·채용하는 행위 - 거래처의 이전을 부당하게 방해하는 행위

라) 공정거래분쟁조정신청과 절차

공정거래분야의 분쟁조정을 신청하고자 하는 사업자는 신청의 이유 등이 기재된 분쟁조정신청서와 자신의 주장을 입증할 증거서류 등을 첨부하여 공정거래위원회 또는 공정거래분쟁조정협의회에 제출하면 된다. 분쟁조정의 신청 및 조정성립 등과 관련한 별도의 비용은 없다.

공정거래분쟁조정협의회는 신청서 접수 후 사실관계 확인을 위해 분쟁당사자에게 자료제출 및 출석을 요청할 수 있고 해당사건에 대해 조정안을 권고할 수 있다. 분쟁조정절차진행 중 조정이 성립된 경우에는 절차를 종료하며 조정이 성립되지 아니한 경우에는 사건을 공정거래위원회로 이첩하고 공정거래위원회는 해당사건을 신고사건으로 접수하여 처리한다.

마) 공정거래분쟁조정 효력

불공정거래행위로 인하여 피해를 입은 사업자가 공정거래위원회 또는 협의회에 조정을 신청하고 조정이 성립되어 피신청인(피신고인)이 합의 내용을 이행한 경우 피신청인은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제24조에 따른 시정조치 및 같은 법 제51조제1항에 따른 시정권고가 면제된다(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제48조의8). 또한 조

정이 성립된 경우 작성하는 조정조서는 “민사상 화해”의 효력을 갖게 된다.

2) 가맹사업거래분쟁조정제도의 운영

가) 한국공정거래조정원에 이관·설치한 이유

2002년 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제정 당시 가맹사업거래분쟁조정협의회를 (사)한국프랜차이즈협회에 설치하여 조정제도를 운영하였으나, 가맹본부만을 회원사로 하는 사업자단체가 조정제도를 운영하는 것이 객관성 및 공정성을 확보하기 어렵다는 문제 제기가 있었다. 이를 보다 객관적·중립적으로 공정하게 운영하기 위하여 2007년 7월 3일 「가맹사업거래공정화에 관한 법률」을 개정하여 가맹사업거래분쟁조정협의회를 한국공정거래조정원으로 이전·설치하게 된다.

나) 가맹거래분쟁조정협의회 구성

「가맹사업거래공정화에 관한 법률」 제17조에 의해 가맹거래분쟁조정협의회의 위원은 공익을 대표하는 위원 3명과 가맹본부의 이익을 대표하는 위원 3명, 가맹점 사업자의 이익을 대표하는 위원 3명 등 9명으로 구성된다. 협의회 위원은 대학에서 법률학·경제학·경영학을 전공하고 학교나 연구기관에서 부교수 이상의 직 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자, 판사·검사의 직에 있거나 있었던 자 또는 변호사의 자격이 있는 자, 독점금지 및 공정거래업무에 관한 경험이 있는 4급 이상 공무원의 직에 있거나 있었던 자 또는 한국공정거래조정원장이 추천하는 자 중에서 공정거래위원장이 위촉 또는 임명한다. 위원장은 공익을 대표하는 위원 중에서 공정거래위원장이 위촉하며, 위원의 임기는 3년이며 연임할 수 있다. 가맹사업거래분쟁조정협의회 위원 현황은 아래 [표6]과 같다.

[표6] 가맹사업거래분쟁조정협의회 위원 현황

(제3기 임기 : 2008. 11. 9. ~ 2011. 11. 8)

구 분	성 명	소 속	직 위
공익대표위원(위원장)	최영홍	고려대학교 법학전문대학원	교수
공익대표위원	임영균	광운대학교 경영학부	교수
공익대표위원	오승돈	법무법인 한로	변호사
가맹본부대표위원	백정기	(주)보광훼미리마트	대표이사
가맹본부대표위원	박기영	한국잡보리(주) 짐월드	대표이사
가맹본부대표위원	김순진	(주)놀부	대표이사
가맹점사업자대표위원	윤남근	고려대학교 법학전문대학원	교수
가맹점사업자대표위원	신우철	동양종합금융증권(주)	변호사
가맹점사업자대표위원	박경준	법무법인 국민	변호사

* 제1기 및 제2기 위원은 공정거래위원장이 임명하여 (사)한국프랜차이즈협회에서 운영

다) 가맹사업거래분쟁조정 대상

가맹거래분쟁조정협의회는 가맹사업에 관한 분쟁을 조정하며, 조정대상의 유형은 아래 [표7]과 같다.

[표7] 가맹사업거래분쟁조정대상 행위 유형

행위유형	주요내용
가맹계약해지 및 가맹금 반환	- 정보공개서 미제공 및 숙고기간 미준수 - 허위·과장정보제공
일방적 계약변경의 철회	- 계약내용 변경 절차의 미준수 - 부당한 계약내용 변경의 강요
부당한 갱신거절의 철회	- 계약 갱신 절차의 위반 - 부당한 계약갱신 거절
계약이행의 청구	- 인테리어 하자 보수 공사 미이행 - 가맹본부의 관리·지원 소홀
부당이득반환	- 인테리어 비용의 과다 청구 - 물품가격의 과다 청구

영업지역의 보장	- 영업지역 침해
상표 및 의장권 침해	- 상표권 무단사용 - 상표권에 대한 소유권 상실
기타	- 계약서 필수 기재사항의 누락 - 기타 불공정거래행위

라) 가맹거래분쟁조정 신청과 절차

조정신청을 하고자 하는 사업자는 신청의 이유 등이 기재된 분쟁조정신청서와 분쟁조정에 필요한 증거서류 등을 첨부하여 가맹거래분쟁조정협의회에 제출하면 된다. 분쟁조정신청 및 조정성립과 관련한 별도의 비용은 없다.

가맹거래분쟁조정협의회는 신청서 접수 후 사실관계 확인을 위해 분쟁당사자에게 자료제출 및 출석을 요청할 수 있고 해당사건에 대해 조정안을 권고할 수 있으며 조정의 실익이 없거나 협의회 업무에 해당하지 않는 사건에 대해서는 조정을 거부할 수 있다. 조정절차진행 중 조정이 성립된 경우에는 절차를 종료하며 조정이 성립되지 아니한 경우에는 사건을 공정거래위원회로 이첩하며 이렇게 이첩된 사건은 공정거래위원회에서 신고사건으로 접수하여 처리한다.

마) 가맹거래분쟁조정 효력

분쟁조정이 성립되면 조정조서의 내용과 동일한 내용으로 ‘민사상 화해계약’이 성립된 것으로 보며, 이 경우 피신청인은 「가맹사업거래공정화에 관한 법률」 제33조제2항에 따라 시정조치(「가맹사업거래공정화에 관한 법률」 제33조제1항) 및 시정권고(「가맹사업거래공정화에 관한 법률」 제34조)가 면제된다.

3) 분쟁조정업무의 추진실적 및 성과

2010년 중에는 일부 경기가 회복세를 보이고 있으나 대기업 및 가맹본부의 불공정거래행위로 인한 중소기업 및 가맹점사업자의 분쟁조정 신청건수는 증가세를 보이고 있다.

[표8] 분쟁조정 사건접수 현황

(단위 : 건)

년 도	2008	2009(증가율%)	2010. 1~10월주
합 계	454	591 (30%)	624 (25%)
공 정	163	234 (44%)	238 (31%)
가 맹	291	357 (23%)	386 (21%)

주, 전년도 동기간 대비

한국공정거래조정원은 2008년 2월초 분쟁조정업무를 본격적으로 개시한 이래 2010년 10월말까지 총 1,735건의 사건을 접수하여 1,589건을 처리하였다.

[표9] 분쟁조정 사건접수 및 처리 현황

(단위 : 건, 2008. 2. 4. ~ 2010. 10. 31)

분야	년도	접수건	처리 사건	조정절차완료				이유 없음	조정절차중단		
				조정 성립	조 정 불성립	소계	성립률		소제기	조 정 불개시	소계
총 계		1,735	1,589	788	275	1,063	74%	119	125	282	407
공정	소 계	635	573	298	89	387	77%	36	44	106	150
	2008	163	131	63	22	85	74%	12	17	17	34
	2009	234	214	111	38	149	74%	9	13	43	56
	2010	238	228	124	29	153	81%	15	14	46	60
가맹	소 계	1,100	1,016	490	186	676	72%	83	81	176	257
	2008	357주 」	302	154	81	235	66%	26	18	23	41
	2009	357	367	201	51	252	80%	34	34	47	81
	2010	386	347	135	54	189	71%	23	29	106	135

주) (사)한국프랜차이즈협회 2007년 이관사건 66건 포함

한국공정거래조정원 업무개시 이후 2010. 10. 31.까지 조정이 성립된 사건을 기준으로 조정신청 금액은 605억원이며, 이 중 조정성립으로 피해 구제된 금액은 308억원이다. 여기에 절약된 소송비용 122억원을 포함할 경우 총 431억원 상당의 경제적 성과를 달성하였다.

[표10] 경제적 성과 달성내역

(단위:백만원)

년 도	성립건수	조정신청 금액	피해 구제액	소송비용 절약	총 액
총 계	788	60,508	30,845	12,284	43,129
2008	217	18,942	10,551	3,567	14,119
2009	312	29,178	12,594	5,011	17,606
2010 (1~10월)	259	12,387	7,699	3,705	11,404

* 경제적 성과 산출 근거 : 경제적 성과 = 피해구제액 + 절약된 소송 비용
주)

주) 소송 비용 = 인지대+변호사 수입료+송달료

다. 기타 추진업무

1) 무료법률상담실 운영

한국공정거래조정원은 2010년 3월 9일부터 각 분야별 변호사 2인 및 가맹거래사 2인의 도움을 받아 중소기업 및 소상공인에게 공정거래분야와 가맹사업거래분야의 법률에 대한 전문적인 법률상담서비스를 제공하고 있다. 상담유형별 상담시간은 아래 [표11]과 같다.

[표11] 한국공정거래조정원 무료법률 상담시간

분야	구분	상담시간
공정거래	변호사	매주 월요일 14시~16시
가맹거래	변호사	매주 월요일 10시~12시
	가맹거래사	매주 수요일 10시~12시

한국공정거래조정원 법률상담을 원하는 사업자는 한국공정거래조정원 홈페이지 및 전화를 통하여 상담을 예약하고 해당시간에 전화통화를 하거나 직접 방문하여 해당 변호사나 가맹거래사와 상담을 할 수 있다. 한국공정거래조정원은 무료법률상담서비스제도를 통해 분쟁조정사건의 대상이 되지 않는 단순한 민사사건에 해당하는 경우라 하더라도 피해구제를 위한 안내를 함으로써 법률지식이 부족한 영세사업자들의 피해구제에 기여하고 있다. 2010년 10월 말까지 무료법률상담 서비스 실시 현황은 아래 [표12]와 같다.

[표12] 한국공정거래조정원 무료법률상담 서비스 실시 현황

(단위 : 건, 2010. 3. 9. ~ 2010. 10. 31)

구분	소계	전화	방문
총계	250	167	83
공정	129	95	34
가맹	121	72	49

2) 분쟁조정관련 교육실적

한국공정거래조정원은 공정거래위원회로부터 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」·「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」·「하도급거래의 공정화에 관한 법률」을 위반 사업자를 대상으로 교육업무를 위탁받아 시행하고 있다.

[표13] 법위반사업자 교육 현황

교육일자	관계 법령	교육 명	인원
09. 7. 21.	가맹사업거래의 공정화에 관한 법률	가맹사업법 위반 사업자 교육	19명
10. 3. 3.	가맹사업거래의 공정화에 관한 법률	가맹사업법 위반 사업자 교육	25명

이뿐만 아니라 한국공정거래조정원은 2010년 3월 4일 소상공인진흥원과 「불공정거래 피해예방을 통한 소상공인의 안정적 창업기반 조성」을 위한 업무협력협약(MOU)을 체결하고 소상공인 대상 교육 콘텐츠 제작 자문 및 가맹사업 분쟁예방 교육 등 협력교육을 실시하고 있다.

[표14] 협력교육 실적

(단위: 명)

	일 자	교육 내용	주 관 기 관	인원
1	10.02.25.	가맹사업 분쟁예방교육	소상공인지원센터	250
2	10.05.14.	가맹사업 분쟁예방교육	소상공인지원센터	250
3	10.08.27.	가맹사업 분쟁예방교육	소상공인지원센터	262
4	10.08.27.	경쟁력 있는 시스템을 위한 프랜차이즈 및 가맹점주 교육	소상공인지원센터, 한국프랜차이즈협회	30
5	10.09.30.	가맹사업 분쟁예방교육	소상공인진흥원	40
계	총 5회			832

3) 홍보실적 및 민원전산처리시스템 구축

한국공정거래조정원은 2008년 2월 4일 공정거래분쟁조정 업무를 시작한 이후 분쟁조정에 대한 인식확산을 위하여 다양한 매체를 통해 홍보활동을 전개하였다.

[표15] 홍보활동 및 상세내용

	홍보활동	상세내용
1	분쟁조정제도 지하철 광고	지하철 2·4호선 285개 광고 설치 (2009년 11월~2010년2월)
2	분쟁조정알리미 브로셔 제작·배포	- 2010년 5,000부 - 2008년~2009년 8,000부
3	분쟁조정 및 심결 주요사례집 제작·배포 (공정위와 공동 제작)	2010년 7월 400부
4	보도자료 발간(분쟁조정·시장연구실적 관련)	2010년 5회, 2009년 4회 2008년 3회
5	언론 매체 보도 내역	2010년 6회 (TV뉴스 1회 포함) 2009년 15회 (인터뷰 6회 포함) 2008년 35회 (TV뉴스 3회, 라디오 1회, 인터뷰 9회 포함)
6	지방 순회 설명회 실시	2010년 2회, 2009년 4회, 2008년 2회

또한 한국공정거래조정원은 온라인상 분쟁조정 상담 신청, 처리과정 및 결과에 대한 정보를 제공하는 사건관리시스템, 표준 상담 DB 등을 마련하여 보다 편리하고 전문화된 민원서비스를 제공할 수 있도록 하기 위해 현재 민원처리시스템을 구축하고 있으며, 2010년 12월 완료될 예정이다.

4) 콜센터운영

한국공정거래조정원은 불공정거래행위로 인하여 피해를 호소하는 중소기업 및 소상공인의 신속한 민원상담을 위하여 2009년 1월 13일부터 전용 콜센터(☎ 1588-1490)을 설치·운영하고 있다. 콜센터를 통한 상담 현황은 아래 [표16]과 같다.

[표16] 한국공정거래조정원 분쟁조정 상담·콜센터 운영 실적

(단위:건, 기간: 2008. 2. 4.~2010.10.31.)

구 분	합 계	전 화	방 문
2008	1,755	1,581	174
2009	2,643	2,502	141
2010 (1.1~10.31)	2,488	2,367	121
누 계	6,886	6,450	436

라. 향후 분쟁조정실 추진과제

1) 하도급분쟁조정 업무 수행

2010년 10월말 현재 공정거래위원회에서 운영 중인 분쟁조정 제도는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 관련 분야, 「가맹사업거래 공정화에 관한 법률」 관련 분야, 「하도급거래공정화에 관한 법률」 관련 분야 등 3개 분야이다. 이중 한국공정거래조정원에 설치된 분쟁조정분야는 하도급법 분야를 제외한 공정거래법 및 가맹사업법 관련 분야뿐이다. 이는 불공정거래행위와 관련하여 조정신청을 하고자 하는 민원인들에게 one-stop 서비스를 제공하는 데 불편과 혼란을 주고 있다.

실제로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 과 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 모두를 위반한 혐의가 있는 사건에 대한 분쟁조정시 조정원은 하도급법 부분을 제외할 수밖에 없어 민원인의 만족도를 높이지 못하고 있다. 또한 현재 「하도급거래공정화에 관한 법률」 은 하도급분쟁조정협의회를 공정경쟁연합회, 건설협회 등 11개 사업자단체에 설치하도록 하고 있어 이 분야 또한 공정성·중립성에 대한 의견이 제시되고 있다.⁵⁵⁾

55) 한나라당 공성진·권택기('09 국감), 허태열('08 국감) 의원은 현재 사업자단체에 설치되어 있는 하도급분쟁조정협의회를 공적 기관의 성격을 가지고 있는 조정원에 이관 또는 추가 설치하여 민원인의 선택의 폭 확대를 요구

이러한 문제들을 해결하기 위해서 하도급분쟁조정협의회도 한국공정거래조정원에 설치함으로써 한국공정거래조정원이 담당하는 조정대상을 확대하고 사업자들이 분쟁조정기관에 대한 선택의 기회 및 자유를 보장받을 수 있도록 하여야 한다⁵⁶⁾. 2010년 10월 말 현재 국회 정무위원회에는 한국공정거래조정원에서도 하도급 분쟁조정제도를 운영할 수 있도록 하는 「하도급거래공정화에 관한 법률」 개정안이 권택기 의원 대표발의로 상정되어 2010. 4. 30. 정무위원회 법안심사소위원회에서 의결된 후 전체회의에 상정되어 있다.

2) 분쟁조정 조사인력 확대

한국공정거래조정원 분쟁조정실은 업무를 개시한 이래 매년 30% 정도 분쟁조정신청 건수가 증가하고 있으며, 경제환경의 변화로 인하여 다양하고 복잡한 내용의 사건들이 증가하여 사실관계를 조사하고 당사자간 이해관계를 조율하는 데 많은 시간과 노력이 소요되고 있다. 그러나 실제 조정업무를 담당하는 조사인력은 증원이 되지 않아 실효적인 조정을 위해 투입할 수 있는 인력과 시간의 부족으로 인하여 원활한 업무 수행에 어려움이 있어 담당인력의 확대가 시급한 실정이다.

3) 소송지원제도의 도입

대화와 타협·양보를 토대로 성립되는 분쟁조정제도는 신속하고 공정한 분쟁해결 수단으로서 중소기업 및 소상공인의 피해 구제에 상당한 기여를 하고 있다. 그러나 일부 피신청인이 조정을 회피할 목적으로 소를 제기할 경우 신청인은 조정제도를 충분히 이용하지 못하고 오히려 신청인들은 소송에 소요되는 시간과 비용에 부담을 느끼고 권리구제 자체를 포기하는 경우가 있다. 신청인에 비하여 상대적으로 법률지식이 풍부하고, 경제적으로 우위에 있는 피신청인들은 신청인들의 이러한 궁박한 상황을

56) 현재 설치되어 있는 협의회를 조정원으로 전부 이관시 사업자들의 혼란, 사업자단체의 반발을 초래할 수 있으므로 사업자의 선택에 따라 원하는 곳에 조정신청을 할 수 있도록 보완

이용하여 분쟁을 무마하기 위한 수단으로 소를 제기하거나 조정을 회피하기도 한다.

이러한 피신청인으로부터 피해를 입은 신청인을 구제하고 피신청인으로 하여금 조정을 회피하더라도 소송지원을 통하여 신청인의 권리 구제 절차가 계속될 수 있음을 주지시켜 조정의 실효성을 제고하기 위한 제도의 도입이 필요하다. 이러한 차원에서 검토되고 논의된 것이 소송지원제도의 도입이다. 소송지원 제도의 운영을 위해 불공정거래행위 등 공정거래법 분야의 전문변호사를 풀(Pool)제로 하는 소송지원변호인단을 구성하게 된다. 조정원은 소송지원 대상 사건을 선정하고, 해당 사건에 대해서 승·패소에 관계없이 법원 국선변호인 수당에 상응하는 금액인 재판에서 2회 변론 기준 약 30만원을 소송지원변호사에게 지급한다. 신청인은 승소한 경우 통상 수입료의 50%에 해당하는 저렴한 비용을 소송지원변호사에게 지급하도록 하고 패소한 경우에는 이를 지급하지 않아도 되도록 하는 것이다.

이러한 소송지원 제도를 운영하기 위하여 소요될 예산은 우선 조정원이 업무를 개시한 2008년 2월 4일부터 2010년 10월 31까지 처리한 총 1,589건 중 조정이 불성립되거나 소가 제기된 사건이 400건이므로, 연도별 평균으로 환산한 145건에 대해 소송 지원을 한다고 가정할 때 약 43,500천원(30만원×145건)이 필요할 것으로 추정된다.

[표17] 사건처리건수 중 소제기 및 불성립된 사건 현황

(단위: 건, 2008. 2. 4 ~ 2010. 10. 31)

구분	년도	총처리건수	조정 불성립	소제기	소 계	비 고
총 계		1,589	275	125	400	
공 정	소 계	573	89	44	133	
	2008	131	22	17	39	
	2009	214	38	13	51	
	2010	228	29	14	43	
가 맹	소 계	1,016	186	81	267	
	2008	302	81	18	99	

	2009	367	51	34	85	
	2010	347	54	29	83	

소송지원제도의 운영을 통하여 조정신청 민원에 대한 원스톱 서비스를 제공함으로써 중소기업 및 소상공인의 실질적 피해구제에 기여할 수 있게 되고, 피신청인이 상습적으로 조정을 거부하거나 소를 제기하여 조정을 회피하는 경우에도 소송절차가 진행될 수 있음을 주지시켜 조정에 적극적으로 응하도록 함으로써 분쟁조정 실효성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

4. 시장연구실 운영 및 성과

가. 법·경제분석그룹(LEG) 도입배경

앞의 제1절에서 기술된 바와 공정거래위원회의 정책 연구기능 부재에 대한 문제점을 해결하고 정책 연구 기능을 효과적으로 수행할 수 있는 기관의 필요성이 제기되어⁵⁷⁾ 한국공정거래조정원 설립시 조정원의 업무에 시장연구기능을 추가하였다. 이 때 연구인력으로 박사급 3명이 조직 및 예산에 편성되어 있었으나 당시 새로운 정부가 출범하면서 작은 정부를 지향함에 따라 한국공정거래조정원은 이에 부응하고자 박사급 연구인력의 채용을 보류하고 다른 방법으로 이 연구기능을 수행하는 방법을 모색하게 된다. 이 때 모색된 것이 외부전문가 인력 Pool인 LEG (Law And Economics Analysis Group)의 구성 및 운영이다.

2008년 5월에 설립된 LEG는 경제학자, 법학자, 변호사, 공정거래위원회 과장급 이상 간부 등 4개 그룹으로 구성하고 있다. LEG 회원수는 2010년 10월 말 현재는 61명이다. LEG의 연구기능은 공정거래위원회가 직접 다루기 어려운 학술적 주제 및 공정거래 기반 연구에 보다 중점을 두어 현안 중심의 공정거래위원회 연구용역사업과 상호보완적 관계

57) 국회정무위에서도 전자상거래 등 IT분야, FTA협정 이후 새로운 경쟁이슈 등에 대한 전문적인 조사연구를 담당할 기구가 필요함을 인정당한 전7년 4월 20일 속기록)

를 유지하고 있다. 연구과제의 선정은 경쟁당국인 공정거래위원회의 수요를 참조하여 그룹 간사회의에서 선정한다. 간사회의에서 선정된 과제는 LEG 회원 및 비회원을 상대로 공모되어 연구희망자를 모집하고 이들이 제출한 제안서를 검토하여 최종 연구과제가 선정된다. 최종 연구과제 연구자는 과제에 대한 중간발표 및 최종발표를 하여야 한다. 최종 발표를 끝낸 연구자가 연구결과를 제출하면 조정원은 소정의 연구지원금을 지급하며 연구자가 이 과제를 다른 학술지 등에 발표할 때는 한국공정거래조정원의 지원을 받았음을 명기하여야 한다. 따라서 LEG 연구는 학자적 양심에 따라 경쟁정책을 연구하는 것이므로 일반적인 용역의 결과물과는 다른 성격의 것으로 보아야 한다. LEG의 연구분야 및 내용은 다음 [표18]과 같다.

[표18] LEG 연구분야 및 내용

연구분야	주요내용
시장분석 (Industry Analysis)	전자상거래·방송통신융합 분야 등 신산업에서의 경쟁이슈, FTA 타결로 인해 변화될 경쟁상황에 대한 시장분석
업종별 거래관행 분석	조정신청이 많고 불공정거래행위가 만연된 업종에 대해 거래관행 및 제도개선 방안을 제시하여 공정거래위원회 정책수립시 반영
경쟁정책 효과분석	공정거래위원회가 수행한 각종 정책과 법집행이 구체적으로 시장 경쟁에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고 그 분석결과를 정책에 반영하는 피드백기능을 보완하여 경쟁정책 추진체계를 개선
개별사건에 대한 경제분석	공정위는 예산 및 인력문제로 인해 적절한 대응을 하지 못해 법집행에 어려움이 있었으나 향후 공정위 차원에서 수행이 곤란한 개별사건의 경제분석을 지원하여 법집행의 효율성을 제고

나. 연구 성과

시장연구실은 2008년 LEG구성 이후 2010년 10월 말 현재까지 개별연구 30건, 연구용역 4건을 추진하여 완료하였거나 진행 중에 있다. 개별연구 성과물은 공정거래위원회 정책수립 및 제도개선의 기초자료로 제공될 목적으로 연 2회 보고서 형태로 제작·배포되고 있으며 체계적인 자료로 축적되어 전문적인 교육·홍보자료로 활용되고 있다. 연도별 연구성과는 별첨과 같다.

다. 향후 추진과제 및 연구방향

2010년 10월 현재 시장연구실은 계약직 박사 1명과 직원 1명이 LEG 운영뿐만 아니라 공정위의 수탁업무도 담당하고 있어 내실 있는 시장연구실 운영이 어렵다. 또한 상근 연구 인력의 부족은 공정위가 필요로 하는 특정 산업분야의 시장구조 분석과 관련 경쟁이슈 및 정책과제 발굴에도 한계가 있다. 따라서 공정위와 LEG간 가교역할을 하고 공정거래분야의 상시연구를 담당할 박사급 전문인력을 최소한 3명 내지 5명을 확보하여야 할 것이다.

또한 주요 시장·산업의 특성과 사업자의 거래행태나 관행 등을 조사·분석하는 보다 실용적인 field study 형태의 연구도 강화할 필요가 있다. 매년 경제에 미치는 파급효과가 큰 주요 산업 중 2개 내지 3개 산업을 선정하여 해당 산업의 특성 및 사업자의 관행이나 거래행태의 분석 등을 연구하여 이를 기반으로 효율적인 법집행과 합리적인 제도 개선 방안을 마련할 필요가 있다. 시장연구실은 장기적으로 독과점적 시장구조개선을 위한 사전적 조사업무를 추진할 것이다. 이를 통하여 각 산업별 시장확정 및 경쟁제한성 등에 대한 종합적이고 체계적인 조사·분석을 통해 독과점 구조의 개선 및 경쟁촉진 정책을 지원하여야 할 것이다.

5. 기타 공정거래위원회부터 위탁받은 사업 등 수행

가. CP(Compliance Program) 등급 평가 업무 수행

공정거래위원회는 공정한 경쟁문화가 기업의 경영문화로 정착될 수 있도록 CP 제도 등 시장자율규제수단을 개발·보급 및 종합적인 관리체계를 구축하고 있다. CP제도는 2001년 도입되었으며, 기업이 과징금 감경 등의 인센티브만을 노리고 CP를 도입하는 ‘역선택’이 우려되어 2006년부터는 CP등급평가제가 시행되어 왔다. 공정거래위원회는 2006년부터 2009년까지 한국공정경쟁연합회에 CP 등급평가업무를 위탁하였으나, 20

09년 국정감사 및 정기국회에서 사업자단체인 한국공정경쟁연합회에서 등급평가를 하는 것에 대한 객관성과 공정성의 문제가 제기됨에 따라 2010년부터는 동 업무를 한국공정거래조정원으로 이관하였다.

한국공정거래조정원은 2010년도에 총 44개 기업으로부터 CP 등급평가 신청을 받아 평가를 진행 중에 있으며, 2010년 11월말 완료될 예정이다. 현재의 CP등급평가는 서류 평가지표의 개념이 중복되거나 모호하여 일관성 있는 평가가 어렵고 평가 준비를 위한 기업의 부담이 만만치 않는데 한계가 있다. 따라서 향후 한국공정거래조정원은 앞서 지적한 문제를 개선하여 공정하고 객관적인 평가가 될 수 있도록 지속적인 노력을 기울일 것이다. 그 첫걸음은 기업체 및 관련 전문가를 대상으로 설문 조사를 실시하는 등의 기반 작업을 통해 단순하고 명료화된 평가지표를 개발하는 것이라고 보여진다.

나. 심사보고서 및 의결서 작성 교재개발과 직원교육

공정거래위원회에서 작성하고 있는 심사보고서 및 의결서의 대외 신뢰도 제고를 위해서는 법원의 판결문에 버금가는 전문성이 요구된다. 그러나 공정거래위원회에는 이에 대한 교재 및 교육 프로그램 개발 등이 미흡한 것으로 보여진다. 이에 공정거래위원회는 심사보고서·의결서의 수준향상을 위한 직원 교육프로그램 및 전문성 제고 등 역량 강화를 위한 교육프로그램을 한국공정거래조정원에 의뢰하여 준비 중이다. 이에 따라 한국공정거래조정원은 심사보고서 및 의결서 작성에 대한 전문교재를 개발하고 동 교재를 중심으로 공정거래위원회 직원에게 교육을 2010년 12월 16일까지 실시할 예정이다.

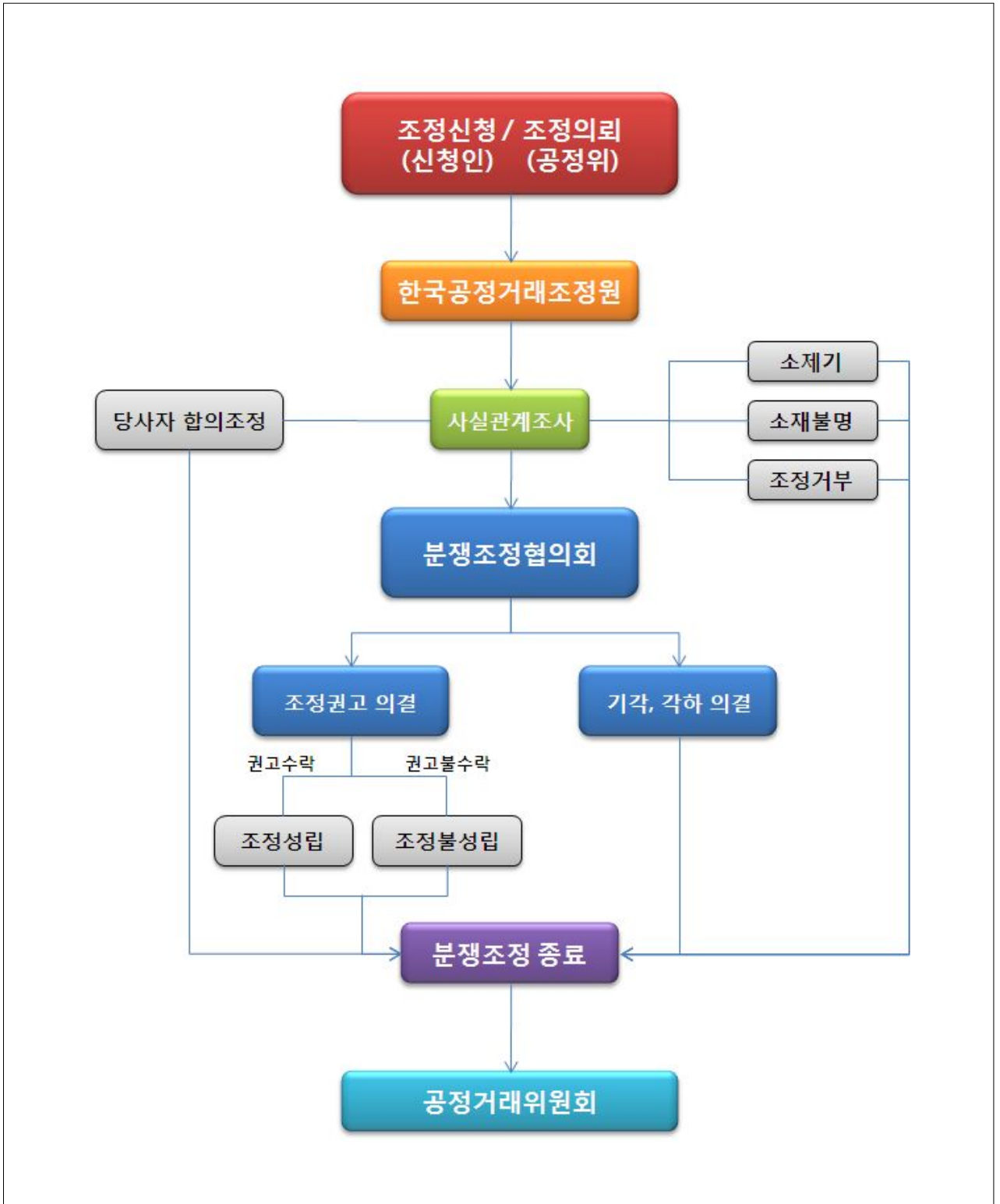
이와는 별도로 한국공정거래조정원은 2011년부터 공정거래위원회의 실무자 및 관리자를 대상으로 한 분야별 전문교육을 실시할 예정이다. 동 교육의 강사로는 한국공정거래조정원의 박사급 인력, LEG 회원과 공정거래위원회의 국·과장 등을 활용할 것이다. 한국공정거래조정원은 교육대상자의 수요에 맞는 교육프로그램을 개발하고 상시 교육체계를 갖추고자 한다. 뿐만 아니라 조사 실무 인력을 대상으로 한 조사 기법 등 직무에 필요한 맞춤형 교육도 준비하고자 한다.

다. 하도급거래 공정성 평가

한국공정거래조정원은 2009년 공정거래위원회로부터 원사업자와 수급사업자간 하도급거래 관행 개선을 위한 공정성 평가모델 개발을 위탁받아 객관적이고도 지속가능한 평가모델 개발을 위한 연구 용역을 완료하였다. 이에 따라 2010년에는 공정거래위원회로부터 “하도급거래 공정성 평가”사업을 위탁받아 현재 운영 중에 있다.

첨 부1

분쟁조정 절차도



연구실적 세부내역

① 2008년(총 8건 / LEG 개별연구 7건, 연구용역 1건)

분야	연구자	소 속	연구 주제
경 제 학	김현중	한국경제연구원	신문광고시장과 소비자후생에 대한 경품제공행위의 영향분석
	남재현/전성훈	서강대 경제학과	기업결합의 경쟁제한성 평가를 위한 Merger Simulation 방법과 적용사례
	이상승	서울대 경제학부	거래거절의 법경제학
경 쟁 법	신영수	경북대 법과대학	독점금지법과 소비자법의 접점과 간극
	이봉의	서울대 법과대학	시장지배적 지위남용: 경제적 접근방법의 효용 및 한계
	허성욱	서울대 법과대학	지적재산권, 동적 효율성, 그리고 독점규제법
	홍명수	명지대 법학과	정보교환과 카르텔규제
연 구 용 역	박상인 윤순진 이봉의	서울대 행정대학원 서울대 환경대학원 서울대 법과대학	환경규제와 경쟁정책 ※ LEG 와 외부 환경전문가 협력 연구

② 2009년 상반기(LEG 개별연구 6건)

분야	연구자	소 속	연구 주제
경 제 학	박상인	서울대 행정대학원	시장지배력에 대한 재고찰
	홍동표	김앤장 법률사무소	특허소송합의에 대한 경쟁법 적용
	이상규	중앙대 경제학과	양면시장의 정의 및 조건
경 쟁 법	정영진	법무법인 율촌	공정거래법상 시장지배적지위남용의 기준
	이호영	한양대 법학전문대학원	공동의 시장지배력 개념에 관한 연구
	홍대식	서강대 법학전문대학원	불공정거래행위의 위법성 판단기준에 대한 제검토

③ 2009년 하반기(총 8건 / LEG 개별연구 6건, 연구용역 2건)

분야	연구자	소 속	연구 주제
경 제 학	김종민/ 남재현	국민대 경제학부/ 고려대 경제학과	충성할인 리베이트의 법경제학적 검토
	이상승	서울대 경제학부	끼워팔기의 법경제이론
	전성훈	서강대 경제학과	시장획정을 위한 임계매출감소분석의 방법과 사례
경 쟁 법	이호영	한양대 법학전문대학원	경쟁법상 경제전문가 증언의 활용에 대한 연구
	홍명수	명지대 법학과	IPTV 도입에 따른 시장획정의 문제
	고형석	선문대 법학과	선포인트제도와 공정거래질서의 확립방안에 관한 연구
연 구 용 역	김관보/김명수	가톨릭대 산학협력단	하도급거래공정성 평가모델 개발에 관한 연구
	신영수/최승재	경북대 법학전문대학원	공정거래분야에 있어서의 분쟁조정 실효성 제고방안

④ 2010년 상반기(LEG 개별연구 5건)

분야	연구자	소 속	연구 주제
경 제 학	권남훈	건국대 경제학과	자진신고자 감면(Leniency)제도의 경제분석
	홍동표	김앤장 법률사무소	기업결합심사에서 효율성 증대를 판단하는 정성적, 정량적 방법론
경 쟁 법	박정구	숙명여대 법과대학	중소기업정책의 문제점과 개선방안에 대한 검토 (경쟁친화적 중소기업정책의 수립방안중심으로)
	주진열	부산대학교 법학전문대학원	기업결합시 효율성 증대항변 평가기준에 대한 법경제학적 고찰
	허성욱	서울대 법과대학	탄소시장, 산업경쟁력 그리고 경쟁정책

㉔ 2010년 하반기 연구추진 현황(총 9건 / LEG 개별연구 7건, 연구용역 2건)

분야	연구자	소 속	연구 주제
경제학	김현중	한국경제연구원	미국 기업결합심사지침 개정의 경제학적 논거, 평가 및 시사점 연구
	윤경수 진양수	한국개발연구원	은행 간 합병의 주요 이슈와 사례 연구
	홍동표	김앤장 법률사무소	배타적 조건부거래에 대한 국내외 위법성 판단기준 비교분석
경쟁법	최승재	경북대 법학전문대학원	특허권 이외의 지식재산권(저작권, 상표권 등) 남용행위에 대한 연구
	홍대식	서강대 법학전문대학원	관련시장 획정에 있어서의 주요쟁점 검토 - 사후적 행위제한 규정별 필요성과 기준을 중심으로
	정성무	법무법인 율촌	
	황태희	성신여대 법과대학	미국의 기업결합 가이드라인 개정안에 관한 연구
경제학 · 경쟁법 (공동)	이상승	서울대 경제학과	
	정영진	김앤장 법률사무소	표준설정시 FRAND 약속의 의미와 FRAND 위반과 경쟁법 위반의 관계
연구용역	최영홍	(사)한국경영법률학회	분쟁조정 기피행태에 대한 효과적 대응방안 연구
	신현윤	(사)한국경쟁법학회	공정거래분야에서의 집단분쟁조정제도 도입

제3절 한국공정경쟁연합회

1. 설립 경과

한국공정경쟁연합회는 경쟁원리 확산과 기업의 공정거래역량 강화 지원, 공정거래정책에 관한 정부·업계간 교량 역할을 수행하기 위해 비영리법인체로 1994년 11월 23일 설립되었고 당초 명칭은 ‘한국공정경쟁협회’였다.

한국공정경쟁협회는 공정거래위원회의 지원하에 대한상공회의소가 주관이 되고, 전국경제인연합회, 대한무역협회, 중소기업협동조합중앙회 등 경제단체와 5대그룹(삼성, 현대, 대우, LG, SK)대표들이 중심이 되어 협회 설립위원회를 구성('94.11.18)한 것이 근간이었다.

1995년 06월 제1회 회원 정기총회를 개최하였고, 동년 9월 감독권이 경제기획원에서 공정거래위원회로 이관되었다.

1999년 6월에 ‘한국공정거래협회’로 명칭이 변경되었으며 2004년 5월 현재의 명칭인 ‘한국공정경쟁연합회’로 명칭이 변경되었다.

한국공정경쟁연합회의 주요 사업을 살펴보면, 우선 교육사업으로서 회원사를 위한 공정거래법령 및 사례교육뿐만 아니라 공정거래법 위반사업자 교육, 하도급법 위반사업자 대상 교육, 표시·광고법 위반사업자 교육 등 다양한 교육을 실시하고 있다. 특히 2001년 10월 제1기 공정거래전문연수과정이 실시된 이후 지금까지 지속되고 있다.

또한 공정거래위원회로부터 공정거래법 위반시 교육이수명령을 받은 사업자들에 대한 교육 위탁기관으로 지정되어 있으며, 대한변호사협회로부터 변호사 연수과정에 대한 위탁을 받아 법조인들의 공정경쟁 역량 강화에도 일조를 하고 있는 등 명실상부한 우리나라 최고의 공정거래관련 전문교육기관이라고 할 수 있다.

특히 가맹상담사 실무수습교육을 통한 전문가 양성교육과 고등학교 학생들을 대상으로 한 공정거래교육은 미래 시장경제의 주체가 될

학생들에게 시장경제원리와 경쟁정책의 필요성을 인식시키는 계기를 제공하기도 하였다.

다음으로는 공정거래 자율준수프로그램(CP)의 개발 및 보급, 평가사업이다. 이를 통해 각 기업은 법 준수를 위한 명확한 행동기준을 제시 받을 뿐 아니라 법위반 행위를 조기에 예방할 수 있다. 이를 위해서 2001년 7월 공정거래 자율준수프로그램(CP) 지원사무국이 설치되었다. 2001년부터 2010년까지 370여개의 기업체에 공정거래자율준수프로그램 도입을 지원해 오고 있으며, 2005년에는 자율준수프로그램 평가모형을 개발하였고 이에 기초해 자율준수프로그램 평가 용역을 2006년부터 2009년까지 4회에 걸쳐 수행하였다. 이러한 사업은 기업들이 법위반이전에 자율적으로 공정거래법을 준수하도록 하는데 큰 기여를 하였다.

1999년 7월부터는 사업자들간 사적 분쟁의 성격이 강한 하도급분쟁조정업무를 맡게 되었는데 이를 위해 ‘하도급분쟁조정협의회’가 설치되었다.⁵⁸⁾ 공정거래위원회로부터 조정의뢰를 받거나 분쟁당사자가 하도급분쟁조정협의회에 직접 신고한 경우 이에 대한 사실관계를 조사하고 조정절차를 진행한다. 하도급분쟁조정협의회에서 이루어진 조정은 특별한 사유가 없는 한 공정거래위원회의 시정조치와 동일한 효력을 가지는 것으로 간주된다(하도급법 제25조 제2항).

2. 주요 기능 및 역할

주요 임무는 공정거래법령 교육, 공정거래 자율준수프로그램(CP)의 보급과 평가, 하도급분쟁조정, 공정거래 출판물 발간 제공 등이다.

가. 민간업계의 공정거래역량강화

58) 하도급거래공정화에관한법률 제24조(하도급분쟁조정협의회) 및 동법 시행령 제7조(하도급분쟁조정협의회 설치단체)의 규정에 의거하여 총 13개 사업자단체에 설치되어 있다.

1) 오프라인 교육연수



교육은 공정거래위원회로부터 위탁으로 실시되었으며 년 평균 1,500여개 기업체의 임직원 6,000여명을 대상으로 교육 하는 등 연합회가 민간업계 공정거래 교육연수의 중심적인 역할을 수행하고 있다. 특히 1998년부터 2001년까지 교육연수는 모든 업종의 업체에 대한 다양한 교육을 주기적으로 반복적으로 시행함으로써 공정거래제도에 대한 기본적인 이해를 제고하는데 주력하였다.

2002년부터 2007년까지의 교육연수는 기업체 맞춤형 교육으로서 기업의 업종별 특성, 매출액 규모, 종업원의 수 그리고 공정거래관련 법령의 위험성 정도에 따른 특화 전문적 교육이 집중적으로 실시되었다.

2008년 이후의 교육연수는 최근 우리기업들이 다수의 국제카르텔사건에 연루되어 전 세계적으로 약 2조원에 달하는 벌금을 부과 받는 등 국제카르텔 조사의 집중 타겟이 되고 있어 국격향상 및 기업의 수출경쟁력 향상에 목적을 두고 국제카르텔 예방교육을 중점적으로 추진하였다. 특히, 우리기업 본사뿐만 아니라 해외 현지법인에 의한 국제카르텔 가담이 증가하면서 현지 설명회도 함께 추진하였다. 2009년도에는 북경, 2010년에는 4월 유럽(프랑크푸르트), 6월 중국(북경), 7월 중국(상해), 10월 미국(LA) 등에서 4회에 걸쳐 개최하였다.

특히 연합회의 교육은 강사, 교육내용 등 교육과정에 대한 전반적인 설문조사를 매회 실시함으로써 일정한 교육의 질을 확보 유지하고 있다는 장점이 있다.

2010년에는 교육청 및 노동부로부터 교육기관으로 지정을 받기 위하여 공정거래 전용교육장을 마련하여 여의도 중소기업중앙회로 이전, 제2의 도약을 준비하고 있다.

□ 오프라인 교육 연수 과정명

기업역량강화과정 (11개 과정)	공정거래 종합연수 I 기초·이론과정
	공정거래 종합연수 II III 심결·사례과정
	공정거래법과 시장경제분석 과정
	공정거래 맞춤교육
	하도급 특별교육
	상호출자제한기업집단 공시제도 교육
	상호출자제한기업집단 부당내부거래 교육
	지주회사제도 교육
	업종별 특화교육
	정책 및 제도 설명회
준법교육 과정 (5개 과정)	공정거래법 위반사업자 교육이수교육
	하도급법 위반사업자 교육이수교육
	표시광고법 위반사업자 교육이수교육
	방문판매법 위반사업자 교육이수교육
	가맹사업법 위반사업자 교육이수교육
전문가 양성과정 (1개 과정)	변호사 의무연수

□ 오프라인 교육연수 실적(11개 과정)

년도	교육	업체/인원	주요 교육 내용
1995	공정거래위원회 위탁교육	600여개 업체 1,850명 내외	예식장 끼워팔기 유통업체 대규모소매점업고시 등
	연합회 자체교육	200여개 업체 250명 내외	
1996	공정거래위원회 위탁교육	742개 업체 1,339명	약관법 표시광고법 공정거래법 개정안 할인특매고시 개정안
	연합회 자체교육	300여개 업체 400명 내외	
1997	공정거래위원회 위탁교육	860개 업체 1,577명	하도급법 주요 내용
	연합회 자체교육	500여개 업체 600명 내외	
1998	공정거래위원회 위탁교육	600여개 업체 1,850명 내외	예식장 끼워팔기 유통업체 대규모소매점업고시 등
	연합회 자체교육	200여개 업체 250명 내외	
1999	공정거래위원회 위탁교육	742개 업체 1,339명	약관법 표시광고법 공정거래법 개정안 할인특매고시 개정안
	연합회 자체교육	300여개 업체 400명 내외	
2000	공정거래위원회 위탁교육	860개 업체 1,577명	하도급법 주요 내용 전자상거래법 사업자단체지침
	연합회 자체교육	500여개 업체 600명 내외	
2001	공정거래위원회 위탁교육	957개 업체 1,342명	공정거래법 역외적용 일반불공정거래행위
	연합회 자체교육	100여개 업체 120명	
2002	공정거래위원회 위탁교육	345개 업체 475명	가맹사업법 주요 내용 하도급법 주요 내용
	연합회 자체교육	449개 업체 610명	

2003	공정거래위원회 위탁교육	629개 업체 912명 2개 고등학교 510명	경제력집중억제시책 시장경제
	연합회 자체교육	513개 업체 660명	공공사업자 불공정거래행위
2004	공정거래위원회 위탁교육	615개 업체 940명, 3개 고등학교 602명	가맹본부의 불공정거래행위
	연합회 자체교육	1,001개 업체 1,267명	공정거래법 주요 내용
2005	공정거래위원회 위탁교육	3개 고등학교 617명 가맹상담사 실무수습 35명	부당 공동행위
	연합회 자체교육	1,209개 업체 8,050명	공정거래자율준수프로그램
2006	공정거래위원회 위탁교육	7개 업체 331명	공정거래법 사례
	연합회 자체교육	751개 업체 4,695	업종별 불공정거래행위
2007	공정거래위원회 위탁교육	7개 업체 21명	표시광고법 사례 하도급법
	연합회 자체교육	3,180개 업체 24,380명	공정거래법 하도급법 주요 내용
2008	공정거래위원회 위탁교육	24개 업체 78명	공정거래법, 하도급법 표시광고법
	연합회 자체교육	890개 업체 7,748명	대규모내부거래 이사회결공시
2009	공정거래위원회 위탁교육	24개 업체 69명	공정거래법, 하도급법 표시광고법
	연합회 자체교육	1,367개 업체 10,442명	기업집단공시제도 등

2010	공정거래위원회 위탁교육		
	연합회 자체교육		
계		18,472개 업체 74,172명	

< 국제카르텔 예방교육 실적 >

년도	교육	지역	인원
2009	국제카르텔 예방교육(현지설명회)	중국 북경	120명
2010	국제카르텔예방교육 (현지설명회)	유럽(프랑크푸르트), 중국(북경 및 상해), 미국 (LA)	450명
계			570명

2) 온라인 교육연수

2004년부터 온라인 교육기관과 기업체에 온라인 공정거래교육 과정을 개발하여 공급하는 방식으로 온라인 교육시장에 진출하였다. 2004년에는 정보통신업종의 공정거래법 과정, 2006년에는 제조 및 건설업종의 공정거래법 과정, 2007년에는 금융업종의 공정거래법 과정, 2008년에는 모든 업종에 공통적으로 수강이 가능한 신사례 공정거래법과정을 개발하여 크레듀, 사이버MBA, 휴넷 등의 국내 우수 온라인 교육기관과 LG인화원, 롯데인재개발원 등 기업 연수원 등에 공급하였다.

특히 2008년에는 온라인 공정거래 교육사업에 진출하여 러닝뱅크라는 공정거래 전문 이러닝 사이트(www.learningbank.co.kr/ft)를 구축하고 직접 운영하는 등 시간과 장소에 구애 받지 않는 전천후 교육의 신세계를 열었다. 온라인 교육과정은 공정거래법 강의를 직접 담당하고 있는 각 주제별 전문가가 과정을 기획, 원고 집필, 개발, 동영상 강의에 직접 참여하여 내용의 전문성과 신뢰도를 확보하고 있다.

□ 온라인 교육연수 과정명

고용보험환급과정 (5개 과정)	사례중심 신사례로 배우는 공정거래법
	공정거래법 완전정복
	알기쉬운 공정거래법
고용보험비환급과정	업종별 단과 과정
	직무별 단과 과정

□ 온라인 교육연수 실적(5개 과정)

년도	수강 주요 업체/인원
2005	두산인프라코어, 두산중공업 등 3,000명
2006	삼성전자, 현대카드, 현대캐피탈, 현대해상화재 등 3,400명
2007	현대자동차, 현대모비스, 롯데쇼핑 등 21,000명
2008	삼성SDS, 롯데인재개발원등 4,449명
2009	SK네트웍스, 포스텍 등 2,631명
2010	
계	34,480명

나. 민간업계의 공정거래자율준수프로그램 도입 및 운영지원

1) 자율준수프로그램 도입 지원

연합회는 경쟁시스템의 원활한 작동은 공정거래위원회의 노력만으로 부족하며, 정부와 기업, 소비자 등 모든 경제주체들이 공정한 경쟁질서의 중요성에 대한 확고한 인식과 자율적으로 경쟁규범을 지키려는 의지를 갖고 있는 경우에 가능하다는 판단하에 1995년부터 1997년까지는 주로 업종별 사업자단체에 공정경쟁규약을 작성하여 보급하는 역할에 주력하였으며 1998년부터 현재까지는 기업 스스로 경쟁규범을 지키는 풍토를 조성하기 위해 기업 스스로 범위반행위를 예방할 수 있는 시스템, 즉 기업자율준수프로그램(Compliance Program : CP)의 도입을 지원하고 확산하는 역할에 집중하였다. 특히 공정거래 자율준수 실천사무국으로서



의 역할은 민간 기업 스스로 경쟁규범을 지키는 문화풍토가 조성되어 범집행에 따른 사회적 비용도 줄이고, 우리기업의 대외신인도도 제고시키는데 큰 기여를 하였다.

특히 2004년 다단계 및 방문판매업계의 자율준수 프로그램 도입과 2007년 제약업종의 자율준수프로그램 도입은 업계 전체의 자율준수의식을 고취시키고 거래관행을 공정하게 바꾸는 계기를 제공하기도 하였다.

CP 도입 및 효율적 운영방안을 지속적으로 홍보하기 위하여 CP안내자료집 배포, 사업자 대상 CP관련 교육, 간담회·세미나 개최, 공정거래의 날을 기념한 CP 확산 유공자 포상 등의 활동을 수행하였다. 그 결과 대기업을 중심으로 CP도입기업이 빠른 속도로 확산되는 성과를 거두었다.

□ 자율준수프로그램 보급지원 현황

(단위 : 기업 수)

년도	도입업체 수
2001	12
2002	44
2003	45
2004	92
2005	64
2006	40
2007	47
2008	14
2009	23
2010	
총계	381

□ 업종별 자율준수프로그램 도입지원 현황

(2010. 7. 26 기준)

업종		업체명
대분류	중분류	
건설업 (22)	전문직별 공사업 (2)	지엔텔, 한국키스톤발부
	종합 건설업 (20)	SK건설, 계룡건설산업, 고려개발, 금호건설 (금호개발), 금호산업(건설), 대림산업 건설 부문, 대명건설, 대양건설, 대주건설, 대주주택, 대한건설, 두산건설, 두산산업개발, 삼호, 신세계건설, 엠코, 울트라건설, 포스코건설, 화성산업, 서희건설
금융 및 보험업 (35)	금융 및 보험 관련 서비스업 (5)	SK증권, 교보증권, 미래에셋자산운영, 삼성증권, 하나대투증권
	금융업 (12)	BC카드, 미래에셋캐피탈, 삼성카드, 삼성투자신탁운영, 신한은행, 신한카드, 외환은행, 우리은행, 케이피케이칼, 현대카드, 현대캐피탈
	보험 및 연금업 (18)	LIG손해보험, 교보생명, 그린화재해상보험, 금호생명보험, 대한생명보험, 동부화재해상보험, 롯데손해보험, 메리츠화재, 미래에셋생명보험, 미래에셋증권, 삼성생명, 삼성화재해상보험, 서울보증보험, 신동아화재, 우리아비바생명보험, 제일화재해상보험, 현대해상화재보험, 흥국쌍용화재해상보험
공공행정, 국방 및 사회보장 행정 (2)	공공행정, 국방 및 사회보장 행정 (2)	인천국제공항공사, 한국가스공사
교육 서비스업 (1)	교육 서비스업 (1)	교원구몬
도·소매업 (74)	도매 및 상품중개업 (12)	CJ오쇼핑, GS홈쇼핑, SK네트웍스, 교보문고, 대림코퍼레이션, 두산, 엔에이치티케이, 롯데홈쇼핑, 포스틸, 푸드머스, 현대홈쇼핑, 현대아이파크몰
	소매업 (62)	4라이프리서치코리아, GS리테일, STC 인터내셔널, 고려한백인터내셔널, 광주신세계백화점, 그린피아코스메틱, 농수산홈쇼핑, 농협유통, 뉴스킨엔터프라이즈코리아, 뉴코아백화점, 다이너스티인터내셔널, 대구백화점, 대우백화점, 동아백화점, 라이프스타일즈코리아, 롯데마트, 롯데미도파, 롯데쇼핑, 롯데슈퍼,

업종		업체명
대분류	중분류	
		롯데역사, 메가마트, 멜라루카코리아, 모티브비즈, 베스트빙, 삼성테스코, 삼성플라자, 송원, 세이디에스, 세이브존, 시너지월드와이드코리아, 신세계(백화점), 신세계(이마트), 썬라이더코리아, 씨피웰, 아모레퍼시픽, 아이쓰리샵, 아이엠비글로벌네트워크, 아크로에이스, 애경백화점, 앤알커뮤니케이션, 엘트웰, 야우리백화점, 웰빙테크, 유사나헬스사이언스코리아, 유신커뮤니케이션, 이랜드월드, 이랜드리테일, 타히티안노니코리아, 태평백화점, 포에버코리아, 풀무원건강생활, 하이리빙, 한국사미트INT, 한국암웨이, 한국허벌라이프, 한무쇼핑, 한화갤러리아, 한화타임월드, 현대DSF, 현대백화점, 현대쇼핑, 오리엔트콜프, 농협중앙회하나로마트분사, 코레일유통
사업시설관리 및 사업지원 서비스업 (3)	사업시설 관리 및 조경 서비스업 (3)	교보리얼코, 서브윈, 아스텍
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업 (2)	스포츠 및 오락관련 서비스업 (2)	오라관광, 자일
운수업 (9)	수상 운송업 (3)	우진통상, 우진포장해운, 한진해운
	육상운송 및 파이프라인 운송업 (2)	금호고속, 한진
	창고 및 운송관련 서비스업 (2)	글로벌비스, 엑소후레쉬세일즈마케팅
	항공 운송업 (2)	대한항공, 아시아나항공
전기, 가스, 증기 및 수도사업 (3)	전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업 (2)	SK E&S, 한국남동발전
	화력발전 (1)	포스코파워
전문, 과학 및 기술 서비스업 (2)	건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업 (2)	포스에이씨, 한국전력기술
지주회사 (3)	지주회사 (3)	SK, CJ 제일제당, 풀무원홀딩스
	1차 금속 제조업 (9)	동이공업, 비엔지스틸, 서진테크, 탐금속, 포스코, 포스코강판, 포스코특수강, 현대제철,

업종		업체명
대분류	중분류	
제조업 (191)		현대하이스코
	가죽, 가방 및 신발 제조업 (1)	시몬느
	고무제품 및 플라스틱제품 제조업 (5)	금호석유화학, 금호타이어, 삼성토탈, 삼양사, 엘지하우시스
	금속가공제품 제조업 (2)	대명건영, 알루텍
	기타 기계 및 장비 제조업 (24)	OTIS엘리베이터, 대성공업, 두산메카텍, 두산엔진, 두산인프라코어, 두산중공업, 린나이코리아, 명성공업, 삼광기계, 삼광기업, 삼양중기, 삼우테크, 삼성PNA, 신도리코, 우영유압, 우진이엔지, 위아, 진성티이씨, 포철기연, 포철산기, 한국미쓰비시엘리베이터, 현대로템, 현대중공업, 효성
	기타 운송장비 제조업 (4)	STX조선, 대림자동차공업, 현대미포조선, 현대삼호중공업
	기타 제품 제조업 (10)	미쿠니알케이정밀, 삼화왕관, 엠손, 웅진코웨이, 웅진코웨이개발, 청호나이스, 태영화학공업, 트리오, 한국휴렛팩커드, 캐리어
	담배 제조업 (1)	KT&G
	비금속 광물제품 제조업 (4)	대림콘크리트공업, 삼성코닝정밀유리, 삼양화성, 포스텍
	섬유제품 제조업 (2)	동양섬유, 범양사
	식료품 제조업 (16)	대신제분, 대한제분, 동아제분, 롯데제과, 메디팜생활건강, 삼양밀맥스, 삼양제넥스, 삼화제분, 세모, 영남제분, 웅진식품, 유니베라, 유니시티코리아, 풀무원, 한국인삼공사, 한국제분
	음료 제조업(4)	진로, 하이트맥주, 롯데칠성음료, 금복주
	의료용 물질 및 의약품 제조업 (51)	CJ제일제당(제약사업부), LG생명과학, 건일제약, 국제약품공업, 근화제약, 글락소스미스클라인, 녹십자, 대웅제약, 대원제약, 동국제약, 동아제약, 동화약품공업, 드림파마, 메디카코리아, 명문제약, 보령제약, 복산약품, 복산팜, 부광약품, 비씨월드, 삼아제약, 삼일제

업종		업체명
대분류	중분류	
		약, 서울제약, 신풍제약, 안국약품, 우리들생명과학, 유영제약, 유한양행, 일동제약, 일성신약, 일양약품, 제일기린약품, 제일약품, 종근당, 중외제약, 진양제약, 코오롱제약, 태평양제약, 한국아스텔라스제약, 한국오즈카제약, 한국유나이티드제약, 한국파마, 한국화이자, 한독약품, 한림제약, 한미약품, 한서제약, 한울제약, 한일양행, 현대약품, 환인제약
	의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업 (2)	세정, 제일모직
	인쇄 및 기록매체 복제업 (1)	팩컴코리아
	자동차 및 트레일러 제조업 (12)	FAG베어링코리아, 기아자동차, 다이모스, 르노삼성자동차, 아이아, 에스아이엠, 케피코, 태창공업, 평화산업, 현대모비스, 현대자동차, 현대파워텍,
	전기장비 제조업 (6)	GE코리아, LS산전, LS전선, 텔코, 세방산업, 세방전지
	전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업 (11)	LG전자, LG디스플레이, 삼성전자, 삼한전자, 신홍정밀, 위스코, 티씨케이, 팬택, 팬택&큐리텔, 피카소정보통신, 하이닉스반도체
	코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업 (5)	E1, GS칼텍스, 한화석유화학, 현대오일뱅크, SK에너지
	펄프, 종이 및 종이제품 제조업 (2)	유한킴벌리, 한솔제지
	화학물질 및 화학제품 제조업 (19)	CJ라이온, LG생활건강, LG화학, P&G, SKC, SK가스, SK케미칼, 대림산업 석유화학사업부, 동양잉크, 동양제철화학, 롯데대산유화, 삼남석유화학, 삼성정밀화학, 애경화학, 에스엔엔씨, 코리아나화장품, 토다이수, 한불화장품, 호남석유화학
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업 (21)	
	영상/오디오 기록물 제작 및 배급업 (3)	상암커뮤니케이션즈, 오리콤, 이노션월드와이드
	정보서비스업 (5)	SK커뮤니케이션즈, 네이버(엔에이치엔), 와이더텐닷컴, 삼성SDS, 지마켓

업종		업체명
대분류	중분류	
	출판업 (3)	교원, 웅진씽크빅, 아가월드
	컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업 (7)	대림I&S, 삼양데이터시스템, 싸이버로지텍, 오토에버시스템즈, 한국마이크로소프트, 한국썬마이크로시스템즈, 포스코ICT
	통신업 (3)	KT, LG텔레콤, SK텔레콤
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업 (1)	협회 및 단체 (1)	대한손해보험협회

2) 공정거래 자율준수프로그램 등급평가

가) 공정거래자율준수프로그램 등급평가 도입 배경

2001년 7월 공정거래자율준수프로그램이 본격적으로 도입된 후 한국공정경쟁연합회를 중심으로 두 차례의 평가 작업이 이루어졌고, 그 결과에 따라 협회의 포상과 정부의 포상 등이 뒤따랐으나, 이러한 노력만으로는 제도의 정착에 한계가 있었다. 즉, 기업은 공정거래자율준수프로그램 이행평가 과정과 결과를 기업의 홍보수단으로만 활용할 가능성이 있고, 내실화에는 소홀할 가능성이 있었고, 공정거래위원회에서도 공정거래자율준수프로그램 이행이 우수한 기업을 대상으로 인센티브를 제공하고자 했으나, 평가시스템이 체계적으로 갖추어지지 않은 상태에서는 평가결과를 신뢰하는 데에 한계가 있으므로 인센티브 제공에 소극적일 수 있다.

이러한 문제의식 하에 공정거래자율준수프로그램의 상시평가 제도를 도입하게 되었다.

나) 공정거래자율준수프로그램 등급평가 방법

자율준수프로그램을 도입한지 1년 이상된 기업들을 대상으로

운영상황을 객관적으로 평가하여 내실 있는 운영을 유도하고, 성과에 따른 차등적 인센티브를 부여하기 위해 2006년부터 공정거래위원회로부터 CP등급평가를 위탁받아 수행하였다. 기업에 대한 CP등급평가지 평가항목은 14가지로 CP제도 도입, 최고경영자의 실천의지, 자율준수관리자, CP교육, CP편람, 인사제재 시스템, 자율준수풍토, 범위반행위의 감시, 문서관리, Built-in CP, 점검시스템, 내부고발시스템, 경쟁법 위반사례 등이다. 평가등급⁵⁹⁾은 8단계로 구성되어 있으며, 2006년에 60개, 2007년에 41개, 2008년 53개 기업, 2009년 54개 기업에 대해 등급평가를 실시하였다.

등급평가는 객관성과 공정성을 확보하기 위하여 14명의 평가전문가로 구성된 평가위원회에서 전원 합의에 의해 결정되어지며 1차 서류평가와 2차 자율준수관리자 면접평가 그리고 3차 현장방문의 방법으로 진행된다.

최종등급은 공정거래위원회가 매년 초에 해당 기업에 통보됨으로써 효력이 발생된다.

다) 등급별 CP운영특징

최우수 (AAA)등급은 CP의 구조적 요소, 운영상 요소, 지속적 유지 요소 등이 균형 있게 체계를 갖추고, 모든 부문에서 최우수의 운영성과를 시현하고 있는 것으로 평가되고, 특히 공정거래와 관련 당해 기업의 취약분야에 대한 초기감사를 시행하였고, 기업 내 임직원의 자율준수풍토가 상당한 수준으로 조성되어있음을 의미한다. 우수(AA)등급은 CP의 구조적 요소, 운영상 요소, 지속적 유지 요소가 균형 있게 체계를 갖추고, 각 부문에서 우수 이상의 높은 성과를 시현하고 있음을, 비교적 우수(A)등급은 CP의 구조적 요소, 운영상 요소, 지속적 유지 요소가 균형 있게 체계를 갖추고 있으며, 각 부문이 비교적 우수한 성과를 시현하고 있음을 의미한다.

양호(BBB)등급은 CP의 구조적 요소, 운영상 요소, 지속적 유

2) 등급은 AAA, AA, A, BBB, BB, B, C, D의 8단계로 구성

지 요소가 비교적 균형 있게 갖추고 있으며, 운영성과면에서도 양호함을, 비교적 양호(BB)등급은 CP의 구조적 요소, 운영상 요소, 지속적 유지 요소가 비교적 균형있게 갖추고 있으며, 운영성과면에서도 비교적 양호하다는 것을 의미한다.

보통(B)등급은 CP의 구조적 요소, 운영상 요소, 지속적 유지 요소가 비교적 균형있게 갖추고 있으며, 운영성과면에서는 보통 정도를, 미흡(C)등급은 CP의 구조적 요소, 운영상 요소, 지속적 유지 요소가 균형 있게 갖추어지지 못하였으며, 운영성과면에서도 미흡, 매우미흡(D)등급은 CP의 도입과 운영이 지극히 형식적인 수준을 의미한다.

□ 공정거래 자율준수 등급평가 결과

년도	평가 기업 수	등급별 기업수						
		AA	A	BBB	BB	B	C	D
2006	60	6	17	17	11	6	3	
2007	41	2	17	10	5	7		
2008	53	2	22	18	7	4		
2009	54	6	21	21	3	3		

□ 2006-2009년 업종별 공정거래자율준수 등급 현황

(단위 : 개)

최종 등급	계	제조업	도소매	출판/영상/방송통신정보 서비스	건설업	금융 및 보험업	운수업	예술/스포츠/여가서비스	교육서비스업
AAA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AA	20	8	6	3	1	2	0	0	0
A	79	36	16	10	6	2	3	1	1
BBB	64	30	19	9	2	3	1	0	1
BB	28	8	13	1	2	0	1	0	0
B	14	8	9	1	0	0	0	0	0
C	3	1	2	0	0	0	0	0	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0

합계	208	91	65	24	11	7	5	1	2
----	-----	----	----	----	----	---	---	---	---

다. 자율적인 하도급 분쟁조정

하도급분쟁조정제도는 하도급법 제24조의 규정에 따라 하도급 거래에서 발생한 분쟁을 업계 스스로가 신속하고도 자율적으로 해결할 수 있도록 하는 제도로 1999년 7월에 한국공정거래협회에 협의회가 설치되었다. 특히 다른 기관이 특정 분야의 하도급분쟁조정만을 담당하고 있는 반면에 연합회는 제조, 수리, 건설, 용역 등 모든 분야의 하도급분쟁조정을 담당하고 있다.

1) 하도급분쟁조정협의회 구성 및 기능

하도급분쟁조정협의회는 조정의 공정성을 보장하기 위해 공익대표 3인, 원사업자대표 3인, 수급사업자대표 3인 등 9인 이내로 구성되며 위원의 임기는 2년이다.

하도급분쟁조정협의회는 불공질하도급의 피해사업자가 직접 하도급분쟁조정협의회에 신고한 사건이나 공정거래위원회에서 조정의뢰된 사건을 조정하며 분쟁조정의 신청 및 조정성립 비용은 무료이다.

2) 하도급분쟁조정 대상

대기업과 중소기업간의 건설위탁, 제조 및 수리위탁, 용역위탁이 대상이다. 다만 중소기업과 중소기업간의 하도급거래도 대상이 되지만, 원사업자가 될 수 있는 중소기업 규모는 건설위탁의 경우, 계약 당해 년도의 시공능력평가액이 30억원 이상이면서, 수급사업자의 시공능력 평가액 또는 상시 종업원수의 2배를 초과해야 한다. 제조 및 수리위탁의 경우는 계약직전연도의 매출액이 20억원 이상이면서 수급사업자의 매출액

또는 상시종업원수의 2배를 초과해야 하며, 용역위탁의 경우에는 계약직 전년도 매출액이 10억원 이상이면서 수급사업자의 매출액 또는 상시종업원수의 2배를 초과해야 한다.

구분	분쟁조정 대상 범위
제조·수리 위탁	원사업자의 하도급계약체결시점의 직전사업연도 매출액이 5,000억 원 미만인 경우
건설 위탁	원사업자의 당해년도 시공능력평가액순위가 50위 미만인 사업자의 경우
용역 위탁	원사업자의 하도급계약체결 시점의 직전사업연도 매출액이 50억 원 미만

3) 하도급분쟁조정 절차 및 효과

하도급분쟁조정협의회는 신고서 접수 후 사실관계 확인을 위해 분쟁당사자에게 자료제출 및 출석을 요청할 수 있고 해당사건에 대해 조정안을 권고할 수 있다. 분쟁조정절차진행 중 조정이 성립된 경우에는 절차를 종료하며 조정이 성립되지 아니한 경우에는 사건을 공정거래위원회로 이첩하고 공정거래위원회는 해당사건을 신고사건으로 접수하여 처리한다.

특히 하도급분쟁조정협의회를 통해 하도급분쟁사건이 조정 성립될 경우 이는 공정거래위원회의 시정조치와 동일한 효력을 갖음으로써 경제적이고 신속한 분쟁해결 수단으로 인식되고 있다.

4) 하도급분쟁조정 실적 및 경제적 효과

2008년에는 총 315건의 하도급거래 관련 분쟁조정을 요청 받아 이 중 298건을 처리했고, 그에 따라 하도급업체가 지급 받은 금액은 총 90억6,235만8,000원에 이른다.

처리된 298건 가운데 하도급법상 하도급거래의 요건에 해당하지 않는 조정 불개시 건과 신고 후 당사자의 조정불응으로 조정절차를 개

시하지 못한 건을 제외하고, 실질적인 조정절차를 거쳐 의결 처리된 사건은 조정성립(합의) 129건(57%)으로, 2007년에 비해 30%나 대폭 증가했다.

2009년에는 총 353건의 하도급거래 관련 분쟁조정을 요청 받아 이 중 333건을 처리했으며, 이에 따라 하도급업체가 지급 받은 조정금액은 총 156억377만4000원에 이른다.

신청된 분쟁조정 건을 업종별로 살펴보면 건설업 부문의 하도급 분쟁조정 신청은 179건으로 2008년도와 비교해 16.9%가 증가했다. 그러나 용역 부문은 50건(75%)으로 대폭 증가한 반면, 제조업 부문은 124건(-0.7%)으로 소폭 감소해 대조를 이뤘다.

처리된 건은 조정성립(합의) 건 160건, 조정불성립 건 125건, 하도급법 적용대상이 되지 않아 조정불개시된 건 48건 등이었다. 건수 기준 조정 성립율은 56.1%이었으며, 조정신청 금액기준으로는 77%의 성립율을 보였다.

□ 하도급분쟁 자율조정 실적

(단위 : 건수)

년도	자율조정 성립건수			총계
	제조	건설	용역	
1999	4	14		18
2000	79	68		147
2001	89	112		201
2002	48	29		77
2003	45	62		107
2004	46	75		121
2005	60	81		141
2006	63	83	3	149
2007	95	84	17	196
2008	148	123	27	298
2009	136	160	37	333

2010				
소계	813	891	84	1,788

라. 공정거래제도 선진화를 위한 정책 건의 및 연구 용역

1) 경쟁정책 및 제도 건의

공정거래관련 정책법령 제·개정시 업계 의견을 수렴·건의한다는 의미에서 1995년에는 표세진 공정거래위원장 초청 「경제환경의 변화와 공정거래 정책변화」 및 사무처장 초청 「공정거래제도 운영에 따른 현안 문제」에 대한 정부와 업계의 간담회를 개최하여 정부정책에 대한 올바른 이해의 기회를 제공하였으며, 공정거래법 시행령(안)에 대한 업계 의견을 건의하였다. 1996년에는 김인호 공정거래위원장 초청 「공정경쟁질서정착을 위한 정부의 역할과 96년도 공정거래제도 추진과제」 및 김용 사무처장 초청 「경제의 불황국면과 공정거래제도 운영」에 대한 간담회를 개최하여 업계의 애로사항을 건의하였다. 또한 공정거래법 개정안 및 할인 특매고시 개정안에 대한 공청회를 2회 개최하여 업계·학계·언론계 등 다양한 계층의 의견을 수렴·반영함으로써 정책수립의 투명성 제고에 기여하였다.



2003년에 대규모내부 거래이사회 의결 및 공시제도에 서 수익증권을 거래하고자 하는 때에는 1년 이내의 거래기간을 정하여 일괄하여 이사회 의결할 수 있도록 건의하고 2004년에는 과징금 산정기준을 3개 사업년도 평균매출액에서 위반행위 관련 상품의 매출액으로 변경하도록 건의하였다. 2006년에는 범위반사실 공표명령제도를 범위반으로 인한 피해의 예방 및 구제를 위해 불가피한 경우에만 부과할 수 있도록 공표요건 강화를 건의하였으며, 지주회사의 상장자회사 및 상장손자회사의 지분을 요건을 완화(30%→20%), 손자회사가 100% 지

분을 보유한 경우 및 공동기술개발 등을 위하여 공동출자법인의 지분을 30%이상 보유하는 경우 등 증손회사의 보유 허용을 건의하였고, 부당한 공동행위 추정제도에 경쟁제한성 삭제 및 공동으로 한 것으로 볼 만한 경제적 이유 또는 사업자 간의 접촉이 있는 때 합의 추정토록 건의하여 공정거래제도의 발전에 기여하였다.

□ 공정거래제도 선진화를 위한 정책건의

년도	주요 건의 내용
2002	위원회의 독립성과 사무처 조직에 관한 사항, 공정거래법 체계에 관한 사항, 제도운영에 관한 사항 등 공정거래법령 및 제도운영에 대한 개선
2003	대규모내부거래이사회 의결 및 공시제도에서 수익증권을 거래하고자 하는 때에는 1년 이내의 거래기간을 정하여 일괄하여 이사회 의결
2004	과징금 산정기준을 3개 사업년도 평균매출액에서 위반행위 관련상품의 매출액으로 변경
2006	범위반사실 공표명령제도를 범위반으로 인한 피해의 예방 및 구제를 위해 불가피한 경우에만 부과할수 있도록 공표요건 강화
2006	지주회사의 상장자회사 및 상장손자회사의 지분을 요건을 완화(30%→ 20%)
2006	손자회사가 100% 지분을 보유한 경우 및 공동기술개발 등을 위하여 공동출자법인의 지분을 30%이상 보유하는 경우 등 증손회사의 보유 허용,
2006	부당한 공동행위 추정제도에 경쟁제한성 삭제 및 공동으로 한 것으로 볼 만한 경제적 이유 또는 사업자 간의 접촉이 있는 때 합의 추정

□ 정책건의 반영 내용

과 제 명	건의 내용	반영 내용
과징금산정기준 변경	3개 사업연도의 평균매출액을 위반행위 관련 매출액으로 변경	위반행위 관련상품의 매출액 또는 이에 준하는 금액으로 개정 (2004.4.1 과징금부과고시개정)
범위반사실공표명령제도 폐지	범위반 사실 공표명령제도 폐지	범위반으로 인한 피해의 예방 및 구제를 위해 불가피한 경우에만 부과할 수 있도록 공표요건을 강화(2006.7.19. 공표지침개정)
대규모내부거래이사회 의결 및	증권투자신탁의 수익증권(MMF)을 매입하는 거래는 이사회 의결 및 공시대	수익증권을 거래하고자 하는 때에는 1년 이내의 거래기간을 정하여

공시제도 완화	상에서 제외	일괄하여 이사회 의결할 수 있도록 개정(2003.6.3. 내부거래이사회 의결 및 공시규정개정)
지주회사의 자회사지분을완화	합작회사인 경우 자회사 지분을 요건을 하향조정 하거나 자회사에 대한 지분을산정시 공동경영 합작사 지분을 합산토록 관계법 규정 개정	지주회사의 상장자회사 및 상장손자회사의 지분을 요건을 완화(30%→20%), 손자회사가 100% 지분을 보유한 경우 및 공동기술개발 등을 위하여 공동출자법인의 지분을 30%이상 보유하는 경우 등 증손회사의 보유를 허용(2006.12. 18. 입법예고)
부당한 공동행위 추정제도 개선	제19조5항의 「경쟁제한성」 표현을 삭제하고 외형의 일치와 합의를 입증할만한 정황증거가 있는 경우에 공동행위를 추정하는 사실상 추정제도 도입	경쟁제한성 삭제 및 공동으로 한 것으로 불만한 경제적 이유 또는 사업자 간의 접촉이 있는 때 합의 추정토록 개정(2006.12.18. 입법예고)
동의명령제도 도입	조사단계에서 피조사인이 행위사실을 인정하고 심사관이 시정조치를 수락(합의)한 경우 심판절차를 생략하는 동의명령제도를 도입	심사관과 피심인의 협의(안)을 위원회 상정하여 승인하면 위법성에 대한 판단을 하지 않고 종결(2006.12.18. 입법예고)

2) 공정거래 제도 연구 용역

1995년도에는 공정거래위원회로부터 공정거래제도 시행 15년 간의 공정거래위원회 대표심결 100선을 선정한 공정거래법 심결해석 및 평석에 관한 연구용역과 공정거래제도 운영 15주년 「공정거래제도 운영에 관한 여론조사」 등을 위탁받아 수행하였다.

1996년도에는 공정거래 자율준수프로그램 도입방안 및 건설, 유통, 전자, 음식료업 등 4개 분야의 자율준수편람 작성을 위탁받아 표준편람을 제작하였으며, 「공정거래제도 운영실적 평가 및 개선방향」 1997년도에는 「산업조직의 특성과 경쟁정책 방향」에 관한 연구용역을 수행함으로써 명실상부 공정거래 정책 조사연구기관으로서의 면모를 갖추기 시작했다.

1999년에는 공정거래위원회로부터 위탁을 받아 「미국·일본·EU·독일 등의 경쟁법규 번역」, 「공정거래운영 심결사례 해설 및 유형별 분석 95'~98' 대표사례 100선」, 「알기 쉬운 공정거래 만화(공정해 여사)」 등을 제작하였으며, 2001년도에는 「공정거래 자율준수프로그램(CP) 도입방안」, 공정거래제도 운영 20주년 기념 「공정거래제도 운영에 관한 여론조사」를 시행하였으며, 2002년도에는 「주요국의 심결사례 분석」을, 2005년도에는 「공정거래 자율준수프로그램(CP) 평가모델 개발 및 활용방안 구축」에 관한 연구를 수행하였다. 99년도에 발간한 공정거래법 적용대상을 사례별로 설명한 「공정해 여사의 알기 쉬운 공정거래」는 일반인들도 공정거래제도를 쉽게 이해할 수 있도록 만화로 제작하였다. 특히 하이트로부터 하이트맥주와 (주)진로의 기업결합 시정조치 내용 중 「불공정거래행위 방지 대책 및 이행확보 수단」 수립에 관한 용역 위탁 받아 수행하였다.

2010년에는 「공정거래제도 시행 30년 평가 및 향후 경쟁정책 방향」에 관한 연구용역을 위탁받아 수행하였다. 동 연구용역은 제1부 '개관', 제2부 '각 시대별 공정거래정책과 운영 성과', 제3부 '미래의 환경 변화와 공정거래정책의 방향' 등 총 3부로 구성되었다. 이번 연구용역을 통해 공정거래제도의 발전 및 변천과정에 대한 객관적이고 공정한 평가를 통해 향후 공정거래제도 집행에 대한 많은 시사점을 제공할 수 있게 되었다.

연합회는 부설 공정거래제도연구원을 설치하고 공정거래제도에 관한 조사 및 연구 사업을 성공적으로 수행해 오고 있다.

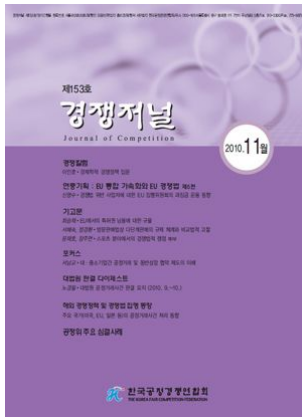
□ 공정거래위원회 연구용역 위탁

년도	연구용역 명
1995	공정거래법 심결해석 및 평석에 관한 연구
1995	공정거래제도 운영에 관한 여론조사
1996	4개 업종 자율준수편람 작성
1996	공정거래제도 운영실적 평가 및 개선방향
1997	산업조직의 특성과 경쟁정책 방향

1999	미국·일본·EU·독일 등의 경쟁법규 번역
1999	95'~98' 대표사례 100선
1999	알기 쉬운 공정거래 만화(공정해 여사)
2001	공정거래 자율준수프로그램(CP) 도입방안
2001	공정거래제도 운영에 관한 여론조사
2002	주요국의 심결사례 분석
2005	공정거래 자율준수프로그램(CP) 평가모델 개발 및 활용방안 구축
2010	공정거래제도 시행 30년 평가 및 향후 경쟁정책방향'

마. 공정거래 홍보·출판

1) 정기간행물 「경쟁저널」 발간



1995년 2월에는 공정거래제도에 관한 주요 논문, 주요 심결내용의 분석, 경쟁정책에 관한 민간·학계·연구소 등 각계의 폭넓은 견해 및 해외 동향 등을 수록한 우리나라 최초의 공정 경쟁 전문 민간 연구지인 「공정경쟁」(계간지)를 창간하여 우리나라에 공정거래제도의 저변확산 및 본격적인 연구기반을 조성하는데 기여하였다. 격월간으로 매호 2,000부 정도를 발행하고 있는 경쟁저널은 2010년 11월 현재 153호를 발간하였으

며 400여개의 기업체, 공정거래위원회, 국회, 법무법인, 경쟁법 전문 교수, 연구기관, 국회도서관을 비롯하여 각 대학교 도서관등에서 정기 구독을 하고 있다.

2) I 경쟁뉴스 메일링 서비스 제공 등

기존 오프라인 매체를 온라인 매체로 확대하여 공정거래제도에 관한 각종 보도자료, 최근 국내외 경쟁 이슈, 미국, EU, 중국 등의 경쟁



법 국제적 동향 등에 대한 다양한 정보를 주 1회 전달하는 메일링 서비스가 2005년부터 시작되었다.

특히 우리 기업들의 해외에서 영업활동이 확대되면서 외국 경쟁법들에 대한 관심이 높아져 가는 반면 해외 경쟁정책·제도 및 경쟁당국의 집행동향들에 대한 정보를

입수하기 어려운 우리 기업들의 경쟁력을 강화시킬 필요성에 따른 것이다.

3) 공정거래법규집, 심결집, 공정거래제도 해설집 발간

1996년도에는 OECD를 중심으로 경쟁정책분야의 논의가 활발해짐에 따라 공정거래위원회가 운영중인 법률 및 시행령과 주요고시를 망라한 영문판 공정거래법을 발간하였으며, 1985년부터 1994년까지의 공정거래위원회의 심결례 중에서 대표적인 사례 100건을 선정하여 알기 쉽게 해설 및 평석을 한 공정거래법 심결 해설집을 발간하였다.

1997년에는 공정거래관련법을 체계적으로 수록한 「'97 공정거래관련법규집」을 출간하였다. 특히 관련 기타 법령과 중요한 공정거래용어해설과 공정거래제도의 변천연혁, 공정거래법의 적용대상제외 및 과징금제도, 공정거래 사건절차 등을 수록하여 기업의 임직원 및 일반국민들의 활용도를 높였다.



1999년도 '공정거래관련 법규집' 및 '2001년도 공정거래관련 법규집' 발간 및 공정거래백서, 공정거래위원회 심결집, 공정거래 20년사 등 주요 출판물 등의 발간을 위탁받아 업계에 보급하는 등 공정거래제도 확산에 기여하였다.



2003년 3월에 한국, 미국, EU,

일본 등의 공정거래 심결사례를 심층 분석한 '공정거래 심결사례 국제비교'를 발간하였다. 본 책자는 공정거래 사건중 당사자의 논란이 심했거나 소송과정에서 다툼이 많았던 사례를 범위반행위 유형별로 정리하여 미국, EU, 일본 등의 유사 사례와 비교 분석을 통하여 문제해결에 기여한 핵심 원리와 시사점을 도출함으로써 기업의 실무자, 법조계 및 학계 등에 유익한 안내서가 되었다.

□ 공정거래 홍보·출판물 발간

년도	홍보·출판물 발간명
1995	월간 공정경쟁
1997	공정거래관련 법규집
1999	공정거래백서
2001	공정거래위원회 심결집, 공정거래 20년사
2003	공정거래 심결사례 국제비교
2005	공정거래관련 법규집
2007	약관규제법 20년사
2009	공정거래관련 법규집