

참여연대
96. 4. 27.

공정거래위원회의 독점규제기능, 이대로는 안된다
-독점규제기능의 대폭강화가 공정거래위원회의 살 길이다-

곽노현(방송대, 법학)

1. 머리말

공정거래위원회의 임무는 크게 시장구조개선에 관한 것과 시장행태개선에 관한 것으로 나누어진다. 시장지배적사업자규제, 기업결합규제, 재벌규제가 시장구조개선을 위한 대표적 수단이라면 불공정거래행위규제, 불공정하도급거래규제, 약관규제는 시장행태개선의 대표적 수단이다. 이 두가지 임무중 공정거래위원회는 지금까지 시장행태개선에 상대적으로 많은 관심과 노력을 기울이며 적지 않은 성과를 거둔 것으로 평가된다. 그러나 공정거래위원회는 이제 독점규제에 보다 많은 관심과 노력을 기울이지 않으면 안된다. 불공정거래행위의 토양은 아무래도 재벌체제와 독점적 시장구조이기 때문이다. 사실 공거위의 권위는 경제력집중과 독과점의 실질적 주체인 재벌에 대한 엄격성과 비례한다고 해도 과언이 아니다. 재벌에게 약하거나 추파를 던지는 공거위는 곤란하다는 것이 국민적 합의인 것이다. 그럼에도 공거위는 바로 이 점을 극복하지 못해 지금 신뢰의 위기를 겪고 있는 중이다. 이런 위기 국면을 극복하기 위해서라도 공거위는 향후 독점규제관련 조항들의 정비와 집행 노력 배가를 통해 독점규제기능을 강화하는 일에 보다 적극적이고 단호한 자세로 나서야 할 것이다. 그렇지 않으면 아무리 전직원이 재산등록을 결의하고 백지사표를 제출해도 국민의 신뢰를 회복하기 쉽지 않을 것이다. 이번의 수뢰사건을 통해서도 나타났듯이 독점관련, 재벌관련 수뢰액은 상대적으로 액수가 크다. 당사자로서는 그만큼 걸려있는 이해관계가 크다는 증거이고 공거위로서는 그만큼 제량의 여지가 없다는 증거이다. 이번의 수뢰사건을 계기로 공거위는 그간 재벌규제와 독점규제의 집행에 상대적으로 소홀했던 이유중 하나가 수뢰 등을 통해 재벌과 유착관계를 형성해온 탓에 있는 것이 아니냐는 의혹마저 피할 수 없게 되었다. 물론 공거위의 독점규제기능이 강화되어야 할 보다 중요한 국민경제적 이유는 경제력집중과 독점으로 인한 비효율과 부정을 극복하고 민주정치의 경제적 토대를 실현하는 데 있다. 그렇지 않아도 96년도에는 경제력집중이 상당히 심화된 것으로 나타났다. 앞으로도 재벌 위주의 공기업민영화정책이 시행되고 재벌의 사회간접자본투자와 유망신규업종 진출이 진행됨에 따라 재벌부문의 경제력집중은 완화되기 보다 심화될 가능성이 매우 높다. 이렇게 되면 공정거래위원회의 역할과 기능에 대한 국민적 회의가 독버섯처럼 자라나게 될 것이다. 따라서 공거위는 이제 무엇보다도 스스로의 위상을 지키기 위해서라도 독점규제기능의 강화에 발벗고 나서지 않으면 안된다. 다시 말해서 공정거래위원회는 더 이상 '공정거래위원회'에 만족하지 말고 과감히 보다 강력한 '독점규제위원회'로 변신하지 않으면 안된다. 최근의 갑작스런 위장계열사 조사방침발표는 공거위가 이러한 점을 모르지 않고 있음을 말해준다.

2. 공정거래위원회의 독점규제권한과 방법

- (1) 독과점폐해규제: 시장지배적사업자의 지정고시 및 지위남용행위 금지
- (2) 독과점화규제: 가. 일정규모 이상의 기업결합 사전신고심사 및 경쟁제한적 기업결합의 금지
나. 부당공동행위 금지
- (3) 독과점토대규제: 경제력집중억제제도
가. 대규모기업집단의 지정고시
나. 소속회사들에 대한 출자총액제한과 채무보증 제한
다. 금융계열사의 계열사주식 의결권제한

3. 공정거래위원회의 독점규제실적: 공거위의 독점규제기능 방기의 증거

공정거래위원회는 지난 81년에서 94년말까지 총8,266건에 달하는 공정거래법 위반사건에 대해 시정조치하였다. 그런데 이 중에서 독점규제기능과 직접적인 연관이 있는 시장지배적지위남용행위 시정건은 겨우 20건에 지나지 않는다. 또한 경쟁제한적 기업결합금지건도 2건에 불과한 실정이다. 게다가 시장지배적지위남용이나 반경쟁적기업결합과 관련하여 과징금부과나 검찰고발등 중재재를 가한 경우는 딱 1건이 있을 뿐이다. 만연되어 있을 것으로 추정되는 부당공동행위도 불과 130건을 적발하여 3건 고발, 12건 과징금 부과, 그리고 34건 시정명령에 그쳤다. 반면 같은 기간중 불공정거래행위시정건수와 부당국제계약시정건수, 불공정하도급시정건수는 각각 3,138건, 2,261건, 1,700건에 달한 것으로 조사되었다. 이렇게 볼 때, 공정거래위원회의 법집행노력의 대부분이 불공정시장행태개선에 집중되어왔음을 알 수 있다. 이러한 통계만으로도 우리는 지금까지 공거위가 문자 그대로 공정거래위원회로서 기능했을 뿐, 자신의 보다 중요한 임무, 곧 독점규제위원회로서의 소임을 소홀히해왔음을 확인할 수 있다.

4. 신재벌정책의 내용과 한계: 경제력집중억제정책에서 재벌가의 기업내 전횡억제정책으로의 선회

(1) 신재벌정책의 내용

지난 25일에 발표된 신재벌정책은 재벌오너의 독주와 횡포를 막을 수 있도록 기업공시제도와 감사제도를 정비하고 소수주주권을 강화하는 것을 핵심내용으로 한다. 구체적인 방안으로는 첫째, 보다 철저한 연결재무제표 작성을 의무화하며 상장기업과 대주주간의 가지급금, 담보제공, 지급보증, 주식 및 부동산거래 등에 대한 예외없는 공시의무화를 통해 기업경영의 투명성을 제고하는 방안, 그리고 경영진 통제를 위해 감사선출시 대주주의 의결권을 3%로 제한하는 상법상의 규정을 대주주 동일인 뿐만 아니라 계열사등 특수관계인까지 포함하도록 함으로써 감사선출시 재벌총수의 입김이 차단되도록 하며 나아가서 주총의안제안권을 설정하고 소수주주권 행사에 필요한 지분율을 낮춤으로써 소액주주, 실질적으로는 기관투자자나 공익투자자의 경영감시기능을 활성화하겠다는 계획이 신재벌정책의 골자로 발표된 상태다. 이와 함께 계획대로 97년부터는 여신규제를 상위 10대재벌에만 적용하겠다는 것도 한 내용을 이룬다.

(2) 신재벌정책의 성격과 한계

이러한 방침은 제대로 시행될 경우 재벌총수의 전횡을 적지 않게 억제할 수 있다. 문제는 여기에서 엿볼수 있듯이 신재벌정책의 목표가 공정거래법의 강화를 통한 일반집중이나 소유집중의 완화보다 회사법과 증권거래법을 통한 재벌의 내부비리 시정으로 좁게 잡혀져 있다는 점이다. 다시 말해서 신재벌정책은 재벌의 경제력 집중 자체에 대해서는 크게 문제삼지 않겠다는 전제에서 짜여졌을 가능성이 농후하다. 만약 그렇다면 출자총액제한과 여신관리, 그리고 지급보증제한을 주요 정책수단으로 삼아 업종전문화와 일반집중완화를 유도하려던 기존의 재벌정책이 일대 수정을 맞이하게 된 셈이다. 그러나 경제구조조정에 따른 신규유망업종의 지속적 출현과 이제부터 본격적으로 시행될 공기업민영화정책과 사회자본민자유치정책 등을 감안해볼 때 일반집중의 심화가능성에 적극적으로 대처하지 않을 경우 일반집중의 심화는 불가피할 것으로 전망된다. 이러한 전망은 특히 중하위 30대집단에 대해 여신관리한도가 철폐된다는 점을 고려할 때 더욱 설득력을 갖는다. 결론적으로 현재의 상태에서 경제력집중억제정책을 강화하지 않고 신재벌정책만으로 대처할 경우 일반집중과 시장집중은 물론 소유집중과 경영집중등 경제력집중은 보다 심화될 가능성이 농후하다. 따라서 향후의 재벌정책에는 이번에 발표된 내용 외에도 반드시 공정거래법상 경제력집중억제제도의 강화방안과 기업공개촉진등 소유집중방안, 그리고 재벌회장제와 기초실폐지등 경영집중

분산방안이 들어가야 할 것이다.

5. 공정거래위원회의 독점규제기능의 강화를 위한 방안

(1) 공정거래위원회의 철학과 의지 확립: 경제민주화의 기수임을 깊이 자각해야 한다

공정거래위원회는 무엇보다도 이제 경제민주화를 자신의 근본철학으로 삼아야 한다. 즉 경제력 약자(중소기업, 소비자등)를 위한 균형과 조화의 기수임을 자각하고 국가기관중 어떤 기관보다도 경제민주화를 위한 가장 강력한 의지를 스스로의 법집행과 정책설정을 통해 보여야 한다. 한마디로 공정거래위원회는 경제민주화를 가장 전투적으로 주장, 설득, 관철하는 국가기구가 되어야 한다. 이를 위해 경제민주화와 독과점억제가 우리 경제헌법의 기본요청임을 한시도 잊어서는 안될 것이다.

(2) 공정거래위원회의 위상 강화

공정거래위원회는 가급적 대통령직속기구로 격상되는 것이 바람직하다.

(3) 시장지배적사업자의 시장행위 상시 감시체제 확립

시장지배적 사업자의 시장행위에 대한 상시 감시체제를 확립하여 시장지배적남용행위를 근절시켜야 한다.

(4) 수직결합 및 혼합결합의 심사기준 마련 및 실질심사

지금까지 수평적 결합만을 실질적 심사대상으로 삼아왔지만 이제부터는 수직결합과 혼합결합에 대한 심사기준을 마련하고 실질심사에 들어가야 한다. 특히 혼합결합규제는 일반집중억제에 적지 않아 기여할 것이다.

(5) 제벌규제의 강화:

기왕에 공정거래법에 규정되어 있는 지급보증한도 및 출자총액한도를 강화하고 아울러 소유분산과 경영횡포를 막기 위한 여러 방책을 강구해야 한다.

(6) 손해배상소송의 활성화 방안 강구

참여민주사회시민연대

공통주소: 김중배·김창국·오재식 서울시 용산구 한강로 2가 404번지 기원빌딩 4층 전화/ 796-8364 팩스/ 793-4745 찬미안·하이텔·나우콤/ PSPD

문서번호 참연-96-418
수 신 공정거래위원회 김인호 위원장
발 신 참여민주사회시민연대
제 목 공정거래위원회의 내부비리근절과 공정성 제고를 위한 서한
날 짜 1996. 4. 27. (총 2 쪽)

공정거래위원회의 내부비리근절과 공정성 제고를 위한 서한

1. 독과점구조개혁과 공정거래질서확립을 위해 애쓰시는 위원회의 노고를 치하드립니다.

2. 최근 국내외적으로 “공정거래·공정무역”에 대한 관심이 높아지는 가운데 장관급 기관으로 승격된 공정거래위원회에 대한 국민의 기대가 매우 큼니다. 특히 지난 개발과정에서 국가주도형 고도성장정책의 결과로 형성된 독과점적 시장구조가 중소기업과 일반소비자들에게 미친 악영향을 염두에 둘 때 공정거래위원회의 적극적 역할이 경제정의의 달성과 경제민주화에 큰 기틀이 되어야 함은 의문의 여지가 없습니다.

3. 그러나 최근 터져나온 잇단 공정거래위원회 주요간부들의 수뢰사건은 경제검찰로서 공정거래위원회의 엄정한 감시기능을 기대했던 많은 국민들에게 커다란 실망을 안겨주고 있습니다. 특히 공정거래위원회 김인호 신임위원장이 공정거래위의 지위격상에 걸맞는 공정거래감시활동을 펼치겠노라 공약하던 시점에서 그러한 비리사건이 터져나왔기에 국민의 실망은 더욱 클 수밖에 없었습니다. 이번 사건을 통하여 공정거래위원회가 재벌기업들의 무차별적이고 무제한적인 뇌물공세 앞에 놓여 있음과 동시에 이로 인하여 공정거래위원회의 가장 중요한 기능 중의 하나인 독점규제기능과 공정거래확보기능이 풍전등화 앞에 놓여 있음을 실감하게 되었습니다. 이것은 불법적인 로비가 엄격히 처벌되고 공정거래위원회가 그로부터 자유로운 방파제를 쌓아야 한다는 사실을 알려주고 있습니다.

4. 수뢰사건 이후 위원회가 사전보고제, 조사회피제도, 관련직원 및 가족에 대한 재산증식과정 내부감사를 포함하는 직원윤리규정을 만들어 전직원과 함께 시행키로 한 것은 실추된 공정거래위원회의 공정성과 신뢰도를 회복하기 위해 필요한 조치라고 봅니다. 저희 단체는 위원회 위원장과 임직원 일동의 이같은 즉각적인 자정결의를 환영합니다. 또한 신임위원장의 취임과 장관급 기관 지위격상 전후 공정거래위원회는 여러가지의 업무쇄신계획을 마련하고 있었습니다. 그 가운데는 고객만족행정시스템 구축을 비롯하여 업무처리의 전문성·공정성·투명성을 높이기 위한 제도적 장치의 마련을 공약하고 있습니다. 이번 수뢰사건을 계기로 위원회의 이같은 입장과 구체적 노력이 더욱 공고해지고 강화되기를 기대합니다. 특히 우리는 위원회의 결의 중 업무처리의 투명성·신속성·공정성 제고를 공약한 것에 주목합니다. 위원회의 심결과정에서 신고인을 비롯한 관계당사자의 참여가 극히 제한되어 있고 심결과정의 공개범위가 지극

히 제한적이었다는 점은 그동안 공정거래위원회의 투명성과 공정성에 대해 회의하게 만드는 가장 중요한 문제의 하나였습니다. 특히 점차로 지위가 격상될 수밖에 없는 공정거래위원회가 업무상의 투명성과 공정성을 보장·확인할 장치를 가지고 있는가 하는 것은 각별한 의미를 가진다고 할 수 있습니다. 본참여연대는 공정거래위원회의 이같은 노력이 어떤 제도적 장치로 마련되고 어떤 구체적인 노력에 의해서 뒷받침 되는지 국민과 함께 지켜볼 것입니다.

5. 그러나 이번 수위사건이 재발하지 않고 대기업들의 뇌물에 의한 불법적 로비공세가 전면적으로 차단되게 하기에는 위와같은 조치들은 아직도 미흡한 것이라 하지 않을 수 없습니다. 참여연대는 공정거래위원회의 비리를 근절하고 감시업무의 공정성을 더욱 확고히 보장하기 위해서는 귀위원회가 밝힌 몇 가지 결의에서 진일보한 근본적인 대책이 보완되어야 함을 지적하지 않을 수 없습니다. 참여연대는 공정하고도 추상같은 경제검찰로서의 공정거래위원회의 재출범을 위하여 다음과 같은 몇가지 제안이 받아들여지기를 기대합니다.

첫째, 고발독점주의의 문제입니다. 공정거래위원회의 고발독점·고발편의주의의 문제는 공정거래위원회의 감시·규제업무에서의 자의성 시비를 계속 재생산해내고 있습니다. 이미 지난 95년 7월 22일 헌법재판소는 공정거래위원회의 공정거래법 위반혐의사실 불고발에 대한 위헌확인사건에 대해 헌법소원의 대상이 된다고 결정함으로써 공정거래위원회의 고발의무를 적시했으며, 이를 고발하지 않는 것은 평등권의 침해라고 밝힌 바 있습니다. 검찰과 시민들이 불공정거래에 대한 고발권을 가져야 하는 것은 너무도 당연한 일입니다. 따라서 고발독점을 규정한 공정거래위원회법 71조는 폐지되어야 합니다.

둘째, 귀 위원회에서 마련한 윤리규정 안에도 내부고발자보호와 포상제도를 도입하여야 한다고 봅니다. 내부자의 고발없이 내부의 비리는 알 수 없으며 그로 인하여 비리가 사전 예방될 수 있음은 불문가지입니다.

셋째, 공정거래위원회를 포함하여 각종 심사과정에 시민단체들의 대표들을 구성원으로 포함시켜야 할 것입니다. 교수나 변호사들을 위원등으로 임명하고 있으나 이들조차도 대기업의 로비공세로부터 자유롭다고 볼 수 없으며 특히 일부 변호사출신 위원들은 대체로 대기업을 고객으로 하는 로펌의 대표들이었던 사실을 주목할 필요가 있습니다. 더구나 이러한 모든 위원들은 그 업무의 중요성과 복잡성에 비추어 당연히 상임으로 하여야 할 것입니다.

넷째, 공정거래위원들은 현재 공정거래위원장의 추천으로 대통령이 임명하도록 되어 있으나(위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명) 공정거래위원회의 독립성을 강화하기 위해 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하도록 고치는 것이 바람직합니다.

6. 참여연대는 공정거래위원회의 자정결의와 내부개혁이 공정거래위원회 제도 자체의 발본적 개혁으로 진일보하기를 기대하며 국민과 함께 공정거래위원회 제도의 개선을 위해 함께 노력할 것입니다. 그럼으로써 공정거래위원회가 진정한 경제검찰로서 이땅에 경제정의를 피워낼 것을 믿어 의심치 않습니다.
끝.

참여민주사회시민연대
공동대표 김중배·김창국·오재식