

公正去來關係法制 整備의 現況과 展望

任 英 喆*

차 례

I. 글머리에

II. 공정거래위원회 소관법률의 제·개정 현황

1. 공정거래법 주요 개정내용

(1) 개정배경

(2) 개정내용

2. 하도급법 주요 개정내용

(1) 개정배경

(2) 개정내용

3. 표시·광고법 주요 제정내용

(1) 제정배경

(2) 주요내용

4. 카르텔일괄정리법 주요 제정내용

(1) 제정배경

(2) 주요내용

III. 향후전망

IV. 글을 마치면서

* 公正去來委員會 審判管理官, 法學博士

I. 글머리에

개정된 독점규제및공정거래에관한법률(이하 “공정거래법”이라 한다), 하도급거래공정화에관한법률(이하 “하도급법”이라 한다)과, 새로이 제정된 독점규제및공정거래에관한법률의적용이제외되는부당한공동행위등의정비에관한법률(이하 “카르텔일괄정리법”이라 한다), 표시·광고의공정화에관한법률(이하 “표시·광고법”이라 한다)등, 제·개정된 공정거래위원회 소관의 4개 법률이 국무회의의 의결을 거쳐 1999. 2. 5. 공포되었다.¹⁾

경쟁적인 시장구조안에서 사업자들이 자유롭고 공정한 경쟁을 할 수 있는 여건을 조성하고 이러한 여건을 기반으로 국가경쟁력을 확보하는 것은, 무한 경쟁의 현실속에서 한 국가가 생존하고 번영하기 위한 필수적인 전제조건이라고 할 수 있으며, 그 동안 수차례 이루어진 공정거래관련법제의 제·개정이 이러한 인식을 기반으로 하고 있음은 말할 나위도 없다.

특히 금번의 제·개정은 아이엠에프(IMF) 상황을 계기로 일반 국민들의 경쟁정책과 경쟁법제에 대한 관심과 이해가 그 어느 때 보다 높은 상황에서, 정부와 경제계를 포함한 수많은 이해관계인들의 지대한 관심속에서 진행되었다는 점에서 그 의의와 기대가 크다고 할 수 있다.

이러한 시점에서 금번에 제·개정된 공정거래관련법제의 정비내용과 향후전망을 간략하게나마 소개하는 것은 의미있는 일이라고 생각되고, 이 글이 경쟁법제에 대한 일반국민들의 이해와 협조를 증진시키고 나아가 우리가 추구하는 경쟁적인 시장구조와 공정하고 자유로운 경쟁촉진이라는 법목적을 달성하는데 일조할 수 있기를 기대한다.

1) 카르텔일괄정리법은 공포한 날부터, 공정거래법과 하도급법은 1999. 4. 1.부터 시행되고 있으며, 표시·광고법은 1999. 7. 1.부터 시행된다. 단, 공정거래법중 금융거래정보요구권조항은 공포한 날부터 2년간 한시적으로 시행된다.

II. 공정거래위원회 소관법률의 제·개정 현황

1. 공정거래법 주요 개정내용

(1) 개정배경

1980년 제정된 공정거래법은 1998년 2월까지 6차례 개정되었으며 그로부터 채 1년도 못되어 다시 이번의 7차개정이 이루어지게 되었다. 이처럼 개정이 빈번한 것은, '경제법'으로 분류되는 공정거래법의 특성상 급변하는 경제현상에 효율적으로 대처할 필요성이 크고 우리나라에서도 경쟁정책의 중요성과 그 운영을 강화하여야 할 필요성에 대한 인식이 제고되고 있다는 두 가지 이유에서 설명될 수 있을 것 같다.

특히 이번 7차개정은 세계은행(IBRD)의 요청에 따른 민관합동위원회의 권고안제출, 그 동안 공정거래법 운영과정에서 제기된 문제점 보완, 지주회사의 허용·기업결합심사제도의 개선 등 최근 현안으로 부상한 기업구조조정을 입법적으로 뒷받침하기 위한 목적 등, 그 개정배경이 어느 때보다 복합적이라는 점이 특징이라고 할 수 있다.

(2) 개정내용

1) 공정거래법 적용대상이 되는 사업자범위의 확대

개정전 공정거래법에서는 공정거래법의 적용대상이 되는 사업자의 범위를 한정적으로 열거하는 방식을 취하고 있었기 때문에 1차산업은 적용대상에서 제외되어 있었다.²⁾

그러나 기업형 농가가 출현하는 등 한국사회에서의 여건변화에 따라 1차산업에 대한 공정거래법 적용의 필요성이 점점 증대되었고 경우에 따라서는 반드시 규제되어야 할 행위가 1차산업에서 발생하였다는 이유만으로 방치될 수밖에 없는 사례까지 나타나게 되었다.³⁾

2) 구체적으로는 한국표준산업분류 대분류중에서 ①농업·수렵업 및 임업 ②어업 ③광업(연탄제조업은 제외) ④공공행정·국방 및 사회보장행정 ⑤국제 및 기타 외국기관이 법 적용대상에서 제외되어 있었고, 이러한 한정적인 열거방식은 1992년 제3차개정시 그 내용에 일부변동이 있었을 뿐, 법 제정당시부터 줄곧 유지되고 있었다.

3) 채석업자들의 가격공동행위는 시멘트가격을 상승시켜 궁극적으로는 국내 건설업계전반

이러한 현실을 감안하여 개정법에서는 사업자의 정의를 ‘제조업, 서비스업 기타 사업을 행하는 자’로 규정하여 종래의 한정적 열거방식을 포기하고 공정거래법 적용대상이 되는 사업의 범위를 원칙적으로 모든 사업으로 확대하였다(개정법 제2조제1호).

2) 시장지배적사업자 사전지정제도의 폐지 및 규제범위확대

개정법은 종래 공정거래법상 시장지배적사업자에 대한 규제와 관련하여 지적되어 왔던 일부 문제점들을 보완하였다.

첫째, 종래 시장점유율에 의하여 형식적으로 규정하던 시장지배적사업자의 정의를 실질적인 개념으로 바꾸고, 상품이나 용역의 공급시장뿐만 아니라 수요시장에서의 시장지배적사업자를 추가하였다(개정법 제2조제7호).

또, 구법상 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사는 시장지배적사업자의 개념에서 제외된다는 명문규정이 있었으나, 개정법에서는 이를 삭제하여 금융업 또는 보험업을 영위하는 사업자도 포함시키는 한편, 일정한 거래분야에서 연간 매출액 또는 구매액이 10억원미만인 사업자는 제외하는 단서조항을 신설하였다.

둘째, 시장지배적사업자에 대한 사전지정제도를 폐지하였다.

시장지배적사업자에 대한 사전지정제도는 이를 위하여 많은 행정력이 소요될 뿐만 아니라 직전 사업연도의 시장상황에 대한 자료를 기초로 지정하기 때문에 실제로 위반행위가 발생한 시점의 사업자의 시장에서의 지위를 정확히 반영하지 못한다는 단점이 있었다. 개정법은 이러한 문제점을 개선하여 시장지배적사업자에 대한 사전지정제도를 폐지하고 문제된 시점에서 개별적으로 사업자의 시장지배적지위유무를 판단하도록 하는 한편, 이를 보완하기 위하여 시장지배적사업자추정제도를 신설하였다⁴⁾(개정법 제4조).

셋째, 시장지배적지위 남용행위의 유형을 정하고 있던 구법 제3조의2제1항 제5호 전단을 “기타 경쟁을 실질적으로 제한하거나 …”에서 “부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 …”로 개정하고, 동조제2항을 개정하여

에 지대한 영향을 줄 수 있음에도 불구하고 채석업이 한국표준산업분류상 광업으로 분류되어 있었기 때문에 공정거래위원회가 이에 대한 심의절차를 종료한 사례가 있다.

4) 종전의 지정요건중 시장점유율요건을 그대로 유지하여, 1사업자의 시장점유율이 50% 이상이거나, 3이하의 사업자의 시장점유율의 합계가 75%이상(다만 두번째 요건의 경우 시장점유율이 10%미만인 사업자는 제외)인 경우에 시장지배적사업자로 추정하도록 하였다.

종전에는 고시에 위임되어 있었던 남용행위의 유형 및 기준을 시행령으로 규정할 수 있도록 근거를 마련하였다⁵⁾(개정법 제3조의2제1항, 제2항).

3) 기업결합심사제도의 개편

첫째, 기업결합규제대상범위를 축소하였다.

대통령령이 정하는 규모에 해당하는 회사⁶⁾이외의 자가 행하는 임원겸임, 특수관계인(대통령령으로 정하는 자⁷⁾는 제외)만이 참여하는 새로운 회사설립이나 상법 제530조의2제1항의 규정에 의한 분할에 의하여 새로운 회사설립에 참여하는 경우는 기업결합규제대상에서 제외하였다(개정법 제7조제1항 본문 단서, 제5호 단서).

둘째, 기업결합제한 예외사유를 변경하였다.

구법 제7조제1항 단서에서는 기업결합제한의 예외사유로서 ‘산업합리화 또는 국제경쟁력 강화’를 들고 있었으나 개정법에서는 이러한 예외사유들을 삭제하였다.

다만, 산업정책상의 요구를 전혀 무시할 수 없어서 당해 기업결합외의 방법으로서는 달성하기 어려운 효율성 증대효과가 경쟁제한으로 인한 폐해보다 큰 경우와 상당기간 대차대조표상의 자본총계가 납입자본금보다 작은 상태에 있는 등 회생이 불가한 회사와의 기업결합으로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 경우⁸⁾의 제한적인 범위내에서 예외를 인정하였다(개정법 제7조제2항). 이는 미국 등의 경쟁법 선진국에서도 인정되고 있는 소위 ‘failing company’의 개념을 도입한 것이기도 하다.

셋째, 이행강제금제도를 도입하였다.

구법상 기업결합제한규정에 위반한 사업자에 대하여는 시정조치와 함께 과징금을 부과할 수 있도록 하는 한편, 시정조치를 이행하지 않은 경우에는 형사처벌할 수 있도록 규정되어 있었으나, 개정법에서는 기업결합제한규정 위반행위자에 대한 종래의 과징금부과규정이 삭제되는 대신, 정한 기간내에 시정조치를 이행하지 않는 사업자에 대하여 매1일당 일정한 금액⁹⁾에 10,000분의

5) 시행령 제5조는 시장지배적사업자의 지위남용행위유형 또는 기준을 정하고 있다.

6) 자산총액 또는 매출액의 규모가 2조원이상인 회사를 말한다(시행령 제12조의2).

7) 시행령 제11조의 특수관계인중에서 제3호에서 규정한 ‘경영을 지배하려는 공동의 목적을 가지고 당해 기업결합에 참여하는 자’를 말한다(시행령 제12조의3).

8) 시행령 제12조의4.

3을 곱한 금액을 초과하지 않는 범위내에서 이행강제금을 부과할 수 있도록 하였다(개정법 제17조의2).

4) 지주회사의 제한적 설립·전환 허용

지주회사제도는 분사화를 통한 비주력사업의 분리·매각 또는 외화유치 등 기업구조조정을 촉진한다는 순기능이 있는 반면 경제력집중을 심화시킬 수 있는 역기능도 동시에 가지고 있다고 할 수 있다.

구법에서는 경제력집중이 심화되어 있는 우리나라의 현실을 감안하여 지주회사의 설립 또는 지주회사로의 전환을 전면적으로 금지하고 있었으나, 개정법에서는 기업구조조정을 촉진한다는 의미에서 지주회사의 설립 또는 전환을 허용하는 대신 경제력집중의 폐해가 발생하지 않도록 그 요건을 엄격하게 제한하였다.

개정법상 지주회사란 “주식(지분을 포함한다. 이하 같다)의 소유를 통하여 국내회사의 사업내용을 지배하는 것을 주된 사업¹⁰⁾으로 하는 회사로서 자산총액이 대통령령이 정하는 금액¹¹⁾이상인 회사”를 말하며, 자회사¹²⁾란 “지주회사에 의하여 그 사업내용을 지배받는 국내회사”를 말한다. 지주회사를 설립하고자 하거나 지주회사로 전환하고자 하는 회사는 대통령령¹³⁾이 정하는 바에 의하여 공정거래위원회에 신고하여야 한다(개정법 제2조제1의2호, 제1의3호, 제8조).

개정법상 지주회사의 설립 또는 전환과 관련된 제한은 크게 ①지주회사에 대한 제한 ②자회사에 대한 제한 ③채무보증제한대규모기업집단을 지배하는 동일인 또는 동일인의 특수관계인이 지주회사를 설립·전환하고자 할 경우의 제한으로 나누어 볼 수 있다.

9) 이행강제금 산정근거가 되는 ‘일정한 금액’은 기업결합행위유형에 따라 차이가 있다(개정법 제17조의2제1항 각호 참조).

10) 주된 사업의 기준은 회사가 소유하고 있는 자회사의 주식(지분을 포함한다)가액의 합계액(직전 사업연도 종료일 현재의 대차대조표상에 표시된 가액을 합계한 금액을 말한다)이 당해 회사 자산총액의 100분의 50이상인 것으로 한다(시행령 제2조제2항).

11) 직전사업연도 종료일(당해 사업연도에 새로이 설립되었거나 합병을 한 회사의 경우에는 각각 설립등기일 또는 합병등기일을 말한다) 현재 대차대조표상의 자산총액 100억원 을 말한다(시행령 제2조제1항).

12) 흔히 공정거래법상 기업집단소속회사를 ‘모회사’, ‘자회사’로 칭하는 경우가 있었으나 기업집단소속회사는 상호간에 ‘계열회사’관계에 있을 뿐 모회사와 자회사 관계에 있는 것은 아니다. 공정거래법상 ‘자회사’의 개념은 개정법에서 처음 도입된 것이다.

13) 시행령 제15조에서는 지주회사의 신고내용, 신고기한 등에 대하여 규정하고 있다.

지주회사에 대한 제한으로는 첫째, 지주회사는 순자산액(자산총액에서 부채액을 차감한 금액을 말한다. 이하 같다)을 초과하는 부채액을 보유할 수 없도록 하였고 둘째, 지주회사는 자회사 발행주식총수의 50%이상(자회사가 1999. 4. 1. 현재 주권상장법인인 경우에는 30%이상)을 의무적으로 소유하도록 하였다(개정법 제8조의2제1항제1호, 제2호).

이처럼 지주회사의 부채비율상한선과 자회사 주식소유비율의 하한선을 설정한 것은, 지주회사제도가 무리한 차입경영에 의하여 무분별하게 기업확장수단으로 남용되는 것을 방지하기 위한 제도적인 장치라고 할 수 있다. 그러나 분사화를 통한 비주력사업의 분리·매각이나 사업부분별 외국인의 투자유치 등을 촉진하기 위하여, 현물출자의 방법으로 지주회사로 전환하는 경우에는 부채비율제한은 전환한 날로부터 1년, 자회사주식소유비율제한은 전환한 날로부터 2년간 유예기간을 허용하였다(각호 단서).

셋째, 지주회사는 자회사 외의 국내회사의 주식을 대통령령이 정하는 지배목적¹⁴⁾으로 소유할 수 없도록 하였다(개정법 제8조의2제1항제3호).

이는 지주회사가 자회사주식의 50%이상(상장법인의 경우 30%)을 의무적으로 소유하도록 규정한 동조 제1항제2호의 실효성을 확보하기 위한 것이라고 할 수 있다. 다만, 현물출자의 방법으로 지주회사로 전환한 경우에는 전환한 날로부터 2년간의 유예기간을 허용하였다(제3호 단서규정).

넷째, 금융지주회사와 일반지주회사¹⁵⁾를 엄격히 분리하여 각 지주회사가 상호 다른 분야의 회사주식을 소유하지 못하도록 하였다(개정법 제8조의2제1항제4호, 제5호).

다만, 금융업 또는 보험업상의 역무를 효율적으로 제공하기 위해서 일정한 경우에는 금융지주회사가 비금융·보험회사의 주식을 소유할 필요성이 인정될 수 있으므로, 금융지주회사가 금융업 또는 보험업과 밀접한 관련이 있는 등 대통령령¹⁶⁾이 정하는 기준에 해당하는 회사의 주식을 소유하는 것은 예외적

14) '대통령령이 정하는 지배목적'이라 함은 회사가 단독으로 또는 특수관계인(시행령 제 11조제3호의 규정에 의한 자는 제외한다)과 합하여 다른 회사에 대한 지배관계를 형성·유지·강화하기 위하여 주식을 소유하는 경우를 말한다. 단, 중소기업창업지원법에 의하여 설립된 중소기업창업투자회사 또는 여신전문금융업법에 의하여 설립된 신기술사업금융업자가 소유하는 주식은 제외한다(시행령 제15조의2).

15) 금융업 또는 보험업을 영위하는 자회사의 주식을 소유하는 지주회사를 '금융지주회사'라 하고 금융지주회사외의 지주회사를 '일반지주회사'라 한다(개정법 제8조의2제1항제4호, 제5호).

16) 시행령 제15조의3 참조.

으로 허용하였다(동조동항 제4호 괄호내용 참조).

다음으로 자회사에 대한 제한내용을 보면, 일반지주회사의 자회사는 다른 국내회사의 주식을 대통령령이 정하는 지배목적¹⁷⁾으로 소유할 수 없도록 하였다(개정법 제8조의2제2항).

이는 지주회사가 다단계에 걸쳐서 지배범위를 확장하는 것을 방지하기 위해서 ‘손자회사’를 원칙적으로 금지한 것이며, 금융지주회사의 경우에는 이미 금융 관련법령에서 충분한 규제를 하고 있으므로 별도의 제한규정은 두지 않았다.

다만, 자회사가 당해 자회사를 지배하는 일반지주회사의 다른 자회사주식을 취득하더라도 기존의 2단계 지배구조가 확장되는 것은 아니므로 이를 금지하지 않았으며, 당해 자회사의 사업내용과 밀접한 관련이 있는 등 대통령령¹⁸⁾이 정하는 기준에 해당하는 회사의 주식은 예외적으로 취득할 수 있도록 허용하였으며, 당해 자회사가 일반지주회사의 자회사가 될 당시에 소유하고 있던 기존의 다른 국내회사의 주식은 자회사가 된 날부터 2년간은 소유할 수 있도록 하였다(개정법 제8조의2제2항).

개정법은 지주회사의 설립·전환과 관련하여 지주회사 및 자회사에 대하여 위와 같은 내용의 제한을 하는 한편, 채무보증제한대규모기업집단의 동일인 또는 동일인의 특수관계인에 대하여는 추가적인 제한을 하고 있다.

즉 채무보증제한대규모기업집단소속회사를 지배하는 동일인 또는 그 동일인의 특수관계인이 지주회사를 설립하거나 지주회사로 전환하고자 할 경우에는 ①지주회사와 자회사간의 채무보증, ②지주회사와 다른 국내계열회사(당해 지주회사가 지배하는 자회사는 제외)간의 채무보증, ③자회사 상호간의 채무보증, ④자회사와 다른 국내계열회사(당해 자회사를 지배하는 지주회사 및 당해 지주회사가 지배하는 다른 자회사는 제외)간의 채무보증을 모두 해소하도록 하였다(개정법 제8조의3).

이처럼 개정법은 지주회사의 설립·전환을 허용하면서도 그 요건을 엄격히 규정하여 지주회사제도가 무분별한 기업확장의 수단으로 남용되는 것을 방지하고 있으며, 이러한 제한규정에 위반할 경우에는 시정조치, 과징금부과, 형사처벌 등의 제재를 가할 수 있도록 하고 있다(개정법 제16조, 제17조, 제66조, 제67조).

17) 개정법 제8조의2제1항제3호의 ‘대통령령이 정하는 지배목적’과 동일하다(시행령 제15조의2).

18) 시행령 제15조의4 참조.

5) 부당한 공동행위, 불공정거래행위, 사업자단체금지행위, 재판매가격유지행위 관련규정의 개정

구법상 부당한 공동행위는 사업자가 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로 다른 사업자와 공동으로 ‘일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한’하는 법 제19조제1항 각호의 1에 해당하는 행위를 할 것을 합의함으로써 성립하였으나, 개정법은 구법상의 “일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는”이라는 요건을 “부당하게 경쟁을 제한하는”으로 개정하였다(개정법 제19조제1항).

불공정거래행위와 관련하여서는 2가지 사항이 개정되었다. 첫째, 경쟁사업자배제행위의 요건을 완화하여 “부당하게 경쟁자를 배제하기 위하여 거래하는 행위”를 “부당하게 경쟁자를 배제하는 행위”로 개정하였으며, 둘째, 구법 제23조제1항제1호 내지 제7호에서 열거하고 있던 행위유형에 해당되지 않는 행위에 대하여도 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 경우에는 불공정거래행위로서 규제할 수 있도록 포괄적인 행위유형을 불공정거래행위의 유형으로 추가하였다(개정법 제23조제1항제2호, 제8호).

한편, 규제완화차원에서 사업자단체의 설립신고제도와 공정거래위원회가 재판매가격유지행위를 할 수 있도록 지정·고시한 상품에 대한 재판매가격유지계약 신고제도는 이를 폐지하였다(구법 제25조, 개정법 제30조).

6) 공정거래위원회 조사권한의 강화

구법상 조사공무원의 현장출입권에 대한 규정이 불명확하여 해석상 논란의 여지가 있을 수 있어 이를 명시하는 한편, 대규모기업집단 계열회사의 부당지원행위¹⁹⁾조사와 관련하여 공정거래위원회의 금융기관에 대한 금융거래정보요구권을 신설하였다(개정법 제50조제2항, 제5항 내지 제8항).

특히 금융거래정보요구권의 신설문제는 입법과정에서 가장 논쟁의 대상이 되었던 부분으로서 예금자의 비밀보호와 부당지원행위의 근절필요성의 관점에서 찬·반론이 첨예하게 대립되었으나, 공정거래위원회가 금융거래정보요구권을 보유하지 않고서는 우회적인 방법을 통한 부당지원행위²⁰⁾를 근절하기 어렵

19) 공정거래법 제23조제1항제7호에서 규정한 행위를 말한다. 흔히 ‘부당내부거래행위’라고 불리어지고 있으나 이는 법률상의 용어는 아니다.

20) 우량 계열사가 금융기관에 특정금전신탁을 위탁하고, 금융기관이 그 자금으로 부실계열사가 발행한 회사채를 고가로 매입하는 등 지원주체와 지원객체사이에 제3의 금융기

고, 부당지원행위를 근절하지 않고서는 우리나라 재벌기업들의 경쟁력을 제고할 수 없다는 인식을 바탕으로 결국은 신설하는 방향으로 입법이 추진되었다.

한편, 이러한 금융거래정보요구권이 남용되어 예금자의 비밀이 부당하게 침해되는 것을 방지하기 위하여 개정법은 보완장치를 마련하고 있다.

첫째, 금융거래정보요구권은 부당지원행위규정 위반의 상당한 혐의가 있는 30대 대규모기업집단 계열회사 조사에 한정하여 인정하는 한편, 그 효력도 개정법 공포일로부터 2년간만 한시적으로 부여하였다(개정법 제50조제5항, 부칙 ②).

둘째, 금융거래정보요구권의 발동은 다른 수단에 의하여 자금 등의 지원여부를 확인할 수 없다고 인정되는 보충적인 경우에 한하여 일정한 사항을 기재한 문서로서 금융기관의 장에게 하도록 하였다(동조동항).

셋째, 금융기관이 공정거래위원회에 금융정보를 제공한 경우에는 10일 이내에 명의인에게 금융거래정보 제공사실을 서면으로 통지하도록 하였다(동조제6항).

넷째, 공정거래위원회가 금융거래정보를 요구한 경우 그 사실을 기록하여 3년간 보관하도록 의무화하였으며, 금융거래정보를 제공받은 자가 그 자료를 타인에게 제공 또는 누설하거나 그 목적 외의 용도로 이용한 경우에는 3년이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금에 처하도록 하였다(동조제7항, 제8항, 제69조제1항).

7) 기타 개정내용

첫째, 합의제행정기관으로서의 공정거래위원회 사건처리업무의 독립성을 보장하기 위하여 사건에 관한 의결의 합의는 공개하지 않는다는 합의비공개원칙을 명문화하였다(개정법 제43조제2항).

둘째, 행정소송법에서 행정심판전치주의를 폐지함에 따라 공정거래위원회의 처분에 대한 행정소송 제기요건을 완화하여, 피심인이 행정소송을 제기함에 있어 공정거래위원회의 이의신청절차를 경유할지 여부를 선택할 수 있도록 하였다(개정법 제54조).

셋째, 이의신청처리기한을 종전의 원칙적 30일에서 60일로 연장하였으며, 공정거래법상의 손해배상청구소송이 제기된 경우에 법원이 필요한 경우에는 당해사건에 관한 기록의 송부를 공정거래위원회에 요구할 수 있도록 하였다(개정법 제53조제2항, 제56조의2).

권이 매개되는 경우가 대표적인 경우이다. 이러한 우회적인 지원방법은 그 형태가 다양할 뿐만 아니라 매개되는 금융기관에 대한 금융거래정보없이도 조사 및 위반행위적발이 불가능하다.

2. 하도급법 주요 개정내용

(1) 개정배경

하도급거래에 있어서 원사업자에 비하여 거래상지위가 열악한 수급사업자를 보호하기 위하여 1984년에 제정된 하도급법은 1996년 3차개정시까지 수급사업자의 거래상지위를 보충하기 위한 각종 제도적 장치를 마련하고 보완하여 왔다.²¹⁾ 특히, 수급사업자가 하도급대금을 원활하게 지급받을 수 있도록 하기 위하여 원사업자의 하도급대금지급기간을 정하고 이를 지키지 않는 경우에는 지연이자를 지급하도록 하는 한편, 하도급대금을 목적물 수령일부터 60일을 초과하는 어음으로 지급할 경우에는 초과기간에 대한 어음할인료를 부담하도록 규정하여 하도급대금결제방식을 규제하여 왔다.

그러나 이 정도의 규제만으로는 원천적으로 우월한 지위에 있는 원사업자의 횡포를 방지하기에 미흡하다는 지적이 계속되어 왔기 때문에 수급사업자보호를 보다 강화하는 방향의 제4차개정이 추진되었다.

(2) 개정내용

1) 원사업자의 현금결제비율 유지의무 신설

개정된 하도급법에서는 원사업자가 목적물수령일로부터 60일 이내에 하도급대금을 지급하도록 규정하고 있을 뿐 현금결제비율 등 결제방식에 대한 별도의 제한 규정은 없었다. 그 결과 발주자가 원사업자에 대하여 현금으로 대금을 지급한 경우에도 원사업자는 수급사업자에 대하여 어음결제를 함으로써 수급사업자의 자금난을 가중하는 결과를 초래하였다.

이러한 문제점을 개선하기 위하여 개정법은 원사업자가 수급사업자에게 하도급대금을 지급함에 있어서는 원사업자가 발주자로부터 지급받은 현금결제비율이상으로 현금지급하도록 의무화하였다(개정법 제13조제4항).

21) 하도급법은 본질적으로 공정거래법상 거래상지위남용행위조항의 특별법적 성격이 있다. 따라서 하도급법의 적용을 받는 사항에 대하여는 공정거래법 제23조제1항제4호의 규정은 적용이 배제된다(하도급법 제28조).

2) 원사업자의 어음만기일 유지의무 신설

개정전 하도급법에서는 하도급대금을 어음으로 지급할 경우 어음만기일에 대하여는 별도의 규제를 하지 않고, 다만 어음만기일이 목적물수령일로부터 60일을 초과할 경우에 초과기간에 대한 어음할인료를 지급하도록 규정하고 있었으나, 개정법은 원사업자가 하도급대금을 어음으로 지급하는 경우에는 발주자로부터 교부받은 어음의 만기일을 초과하는 어음을 교부할 수 없도록 하였다(개정법 제13조제5항).

3) 발주자의 수급사업자에 대한 하도급대금 직접지급 의무화

개정전 하도급법에서도 발주자가 수급사업자에 대하여 하도급대금을 직접 지급할 수 있는 근거규정은 있었으나 발주자에 대한 강제조항이 아니고 발주자가 직접지급여부를 재량에 따라 선택할 수 있도록 함으로써 실효성이 적었고, 그래서 원사업자가 부도 등으로 도산할 경우 수급사업자도 하도급대금을 지급받지 못하고 연쇄도산하는 경우가 빈번하였다.

이에 개정법은 원사업자의 파산·부도 등으로 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있는 경우와 같이 대통령령²²⁾으로 정한 사유가 발생한 경우에는 발주자가 수급사업자에 대하여 하도급대금에 상당하는 금액을 직접 지급하도록 의무화하되, 원사업자가 당해 하도급계약과 관련하여 수급사업자가 임금·자재대금 등의 지급을 지체한 사실을 입증할 수 있는 서류를 첨부하여 당해 하도급대금의 직접지급중지를 요청한 경우에는 발주자가 직접지급을 하지 않을 수 있도록 하였다(개정법 제14조제1항, 제3항).

4) 기타 개정내용

첫째, 원사업자의 판단기준과 관련하여 구 건설법상의 도급한도액이 건설산업기본법의 시공능력평가액으로 변경됨에 따라 용어를 정리하였다(개정법 제2조제2항).

둘째, 발주자의 직접지급의무규정이 신설됨에 따라 발주자에 대한 개념정의를 신설하였다(개정법 제2조제10항).

22) 시행령 제4조제1항은 발주자가 수급사업자에 대하여 하도급대금을 직접 지급하여야 하는 경우를 규정하고 있다.

셋째, 하도급계약서 등 서면교부시점을 명시하여 ‘사전’²³⁾에 서면을 교부하도록 명문화하는 한편, ‘정당한 사유’가 있는 경우에는 서면교부의무가 면제될 수 있도록 규정하여 법적용상의 탄력성을 확보할 수 있도록 하였다(개정법 제3조제1항).

3. 표시·광고법 주요 제정내용

(1) 제정배경

상품·용역(이하 “상품 등”이라 한다)의 가격·품질·서비스에 의한 경쟁을 이상으로 하는 이른바 공정하고 자유로운 시장경제질서는 소비자에 대한 정확한 정보의 전달없이는 실현불가능하다고 할 수 있다. 이러한 이유로 공정거래법에서는 불공정거래행위의 일유형으로서 부당한 표시·광고행위를 규제해 왔으나 모든 상품 등에 관한 정보가 사업자에게 독점되어 있는 상황에서 사업자가 왜곡된 정보를 소비자에게 전달하는 부당한 표시·광고행위는 해마다 급증하는 추세에 있었다.²⁴⁾

이에 기존의 공정거래법상의 조항만으로는 부당한 표시·광고행위에 대한 실효성 있는 통제가 불가능한 단계에 이르렀다는 인식하에 별도의 표시·광고법이 제정되었다.

(2) 주요내용

1) 부당한 표시·광고행위의 금지

사업자 또는 사업자단체(이하 “사업자 등”이라 한다)는 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 할 우려가 있는 표시·광고로서 공정한 거래질서를 저해할 우려가 있는 4가지 유형의 표시·광고행위를 하거나 다른 사업자 등으로 하여금 이를 행하도록 할 수 없도록 하였다(법 제3조제1항).

또한 금지되는 표시·광고행위를 허위·과장의 표시·광고행위, 기만적인 표시·광고행위, 부당하게 비교하는 표시·광고행위, 비방적인 표시·광고행

23) ‘사전’이란 첫째, 제조위탁의 경우에는 수급사업자가 목적물의 납품을 위한 작업에 착수하기 전 둘째, 수리위탁의 경우에는 수급사업자가 계약이 체결된 수리행위에 착수하기 전 셋째, 건설위탁의 경우에는 수급사업자가 계약공사를 착공하기 전을 말한다(개정법 제3조제1항).

24) 부당한 표시·광고행위에 대한 공정거래위원회의 시정실적을 보면 1991년에 52건이던 것이 매년 증가하여 1997년에는 236건에 이르고 있다.

위로 분류하고 그 구체적인 내용은 시행령에서 정할 수 있도록 하였다(법 제3조 제2항).

2) 중요한 표시·광고사항의 의무적 공개제도

일반적으로 상품 등에 관한 정보를 독점하고 있는 사업자는 자신에게 유리한 정보만을 공개하고 상품 등의 결함과 같은 불리한 정보는 은폐하려는 경향이 강하기 때문에 표시·광고에 의한 객관적인 정보전달기능은 본질적으로 한계를 가질 수 밖에 없다.

이러한 문제점을 보완하기 위하여 제정 표시·광고법에서는 공정거래위원회가 사업자 등이 표시·광고를 할 경우 의무적으로 포함시켜야 할 중요한 표시·광고사항을 사전에 고시할 수 있도록 함으로써 중요정보의 의무적 공개제도를 도입하였다(법 제4조).

3) 표시·광고 실증제도의 도입

상품 등에 관한 광고내용이 전문화·기술화됨에 따라 사업자가 주장하는 내용의 진실성에 대하여 소비자가 판단하는 것이 극히 곤란하거나 불가능한 경우가 많고, 이러한 점을 이용하여 객관적으로 입증되지 않은 사실을 사업자 등이 무분별하게 표시·광고에서 주장하는 경우가 많이 발생하고 있다.²⁵⁾

이러한 무분별한 미실증 표시·광고를 사전에 억제하고 필요한 경우에는 표시·광고내용에 대한 실증자료를 공개하여 소비자의 판단을 보충하기 위하여 제정 표시·광고법에서는 표시·광고실증제도를 도입하였다. 즉, 사업자 등은 자기가 행한 표시·광고의 내용중 사실²⁶⁾과 관련한 사항에 대하여는 이를 실증하도록 의무화하는 한편, 공정거래위원회는 필요한 경우 사업자 등에 대하여 관련자료의 제출을 요구하고 그 자료가 사업자 등의 영업상비밀에 해당하여 영업활동을 침해할 우려가 있는 경우를 제외하고는 이를 공개할 수 있도록 하였다(법 제5조).

25) 자동차엔진오일을 광고하면서 “엔진수명을 80만km까지 연장”한다든지, 운동기구를 광고하면서 “하루 10분씩만 6개월 사용하면 키가 10cm이상 자란다”는 등의 표현과 같이 사실주장에 대한 구체적인 수치나 과학적인 효과를 주장하는 경우를 예로 들 수 있을 것이다.

26) 다소의 과장된 표현이 수반되는 표시·광고의 특성을 감안하여 실증대상은 ‘사실과 관련한 사항’으로 국한하였다(법 제5조제1항).

4) 임시중지명령제도의 도입

공정거래위원회의 시정조치는 준수법절차를 거쳐 이루어지기 때문에 이를 발동하는데 통상 많은 시간이 소요되는 반면, 부당한 표시·광고행위로 인한 소비자오인성은 시간이 경과함에 따라 고착화되며 일정한 기간이 경과한 후에는 시장에서 왜곡된 정보를 제거하는 것이 무의미해지는 경우도 있을 수 있다.

이러한 점을 감안하여 제정법에서는 공정거래위원회가 사업자 등에 대하여 일정한 요건²⁷⁾에 해당되는 표시·광고행위를 일시 중지할 것을 명할 수 있는 임시중지명령제도를 도입하였으며, 소비자단체 기타 대통령령이 정하는 기관이나 단체는 사업자들의 표시·광고행위가 위 요건에 해당된다고 인정되는 때에는 서면으로 공정거래위원회에 당해 표시·광고행위의 일시중지를 명하도록 요청할 수 있도록 하였다(법 제8조제1항, 제2항).

한편 공정거래위원회의 임시중지명령에 대하여 불복이 있는 자는 명령을 받은 날부터 7일 이내에 공정거래위원회에 이의를 제기할 수 있도록 하였으며, 공정거래위원회는 이의제기사실을 지체없이 서울고등법원에 통보하여 서울고등법원이 비송사건절차법에 의하여 재판하도록 하였다(동조제3항 내지 제5항).

5) 기타 제정내용

첫째, 사업자단체는 법령에 의하지 않고는 당해 구성사업자에 대하여 표시·광고를 제한하는 행위를 할 수 없도록 금지하는 한편, 소비자의 이익 또는 공정한 거래질서유지를 위하여 필요한 경우에는 공정거래위원회가 관계행정기관의 장과 협의하여 예외를 인정할 수 있도록 하였다(법 제6조제1항, 제2항).

둘째, 관계행정기관의 장이 사업자 등의 표시·광고를 금지하거나 제한하는 것을 내용으로 하는 법령을 제정 또는 개정하고자 하는 때에는 미리 공정거래위원회와 협의하도록 하였다(법 제13조).

셋째, 업계 스스로 부당한 표시·광고행위를 자율시정할 수 있도록 표시·광고 자율규약을 제정할 수 있는 근거를 마련하였다(법 제14조).

넷째, 부당한 표시·광고행위에 대한 시정조치, 과징금, 고발, 심결절차 등에

27) 특정한 표시·광고행위가 법 제3조제1항에서 규정한 부당한 표시·광고행위에 해당된다고 명백하게 의심되고, 당해 표시·광고행위로 인하여 소비자 또는 경쟁사업자에게 회복하기 어려운 손해가 발생할 우려가 있어 이를 예방하기 위한 긴급한 필요가 있다고 인정되는 경우를 말한다(법 제8조제1항 각호).

대하여는 공정거래법과 동일하게 규정하거나 준용하도록 하였다(법 제7조, 제9조, 제16조).

다섯째, 표시·광고법의 발효와 함께 공정거래법 제23조제1항제6호에서 규정하고 있는 부당한 표시·광고행위에 대한 규정은 실효되도록 하였다(부칙 제4조).

4. 카르텔일괄정리법 주요 제정내용

(1) 제정배경

과거 산업정책위주의 경제개발단계에서 우리나라는 한정된 자원으로 효율적인 경제개발을 달성하기 위하여 특정산업의 보호·육성, 수출지원, 과당경쟁방지 등의 명목으로 광범위한 카르텔을 정부가 묵인하거나 나아가 법령으로 보장하여 왔다. 그러나 이러한 광범위한 카르텔은 경제규모가 일정한 수준이 상으로 성장한 현 시점에서는 그 장점보다는 국가경쟁력제고의 치명적인 걸림돌이 되고 있는 실정이다.

한편, 대외적으로는 UR을 비롯한 꾸준한 선진국의 경제개방노력으로 과거와 같은 국가무역장벽은 어느 정도 완화되었지만, 담합행위와 같은 각국의 민간장벽이 또 하나의 시장장벽으로 작용하고 있다는 인식하에 경쟁정책 및 경쟁법의 집행수준에 국제사회의 관심이 모아지고 있으며, 특히 1998년 OECD 각료이사회는 경성카르텔금지를 위한 권고안(Recommendation of the Council concerning Effective Action against Hard Core Cartel)을 채택함으로써 각국의 경성카르텔규제를 위한 노력을 구체화하기에까지 이르렀다.

이러한 대내·외적인 여건변화에 따라 경쟁제한성이 크거나 국제적 기준에 비추어 합리성과 정당성이 인정되기 어려운 카르텔의 정비를 추진하기 위하여 카르텔일괄정리법을 제정하게 되었다.

(2) 주요내용

그 동안 개별법령에 카르텔에 대한 근거규정이 있었기 때문에 공정거래법 제58조의 규정에 따라 공정거래법의 적용이 배제되어 오던 18개 법률상의 카르텔을 정비하였다.

구체적으로는 첫째, 변호사²⁸⁾, 행정사, 공인회계사, 세무사, 관세사, 수의

28) 변호사법 제19조, 제47조, 제63조는 2000년 1월 1일부터 삭제 또는 개정되도록 하

사, 변리사, 건축사, 공인노무사와 같은 9개 전문직서비스의 보수결정카르텔을 정비하였다(법 제1조, 제2조, 제3조, 제4조, 제6조, 제10조, 제14조, 제16조, 제18조).

둘째, 수출지정품목 생산자지정·수출입가격의 지정·해외공사수주자지정 등과 같은 수출입관련카르텔을 정비하였다(법 제8조, 제12조, 제17조).

셋째, 비살균탁주의 공급구역에 대한 제한²⁹⁾, 주류업단체의 주류가격 등에 관한 사업 등 주세법상의 카르텔규정을 정비하였다(법 제5조).

넷째, 보험요율산출기관에 의한 보험요율공동산출제도를 개선하여 보험개발원과 같은 보험요율산출기관은 보험금으로 지급되는 '순보험료'만을 산출하여 제공하도록 하고 각 보험회사의 영업비용·이윤 등이 반영되는 '부가보험료'는 각 보험회사들이 개별적으로 정하도록 개선하였다³⁰⁾(법 제7조).

다섯째, 중소기업제품에 대한 단체수의계약제도³¹⁾를 개선하여 단체수의계약 대상품목의 수를 1998년 기준으로 향후 3년간 20%씩 감축시켜 258개 품목에서 103개 품목으로 축소하도록 하였다(법 제11조).

Ⅲ. 향후전망

우리나라 경쟁법제가 앞으로 어떤 방향으로 변화할지를 단정적으로 이야기하는 것은 어렵고도 위험한 일이라고 생각된다. 왜냐하면 경쟁법이란 수많은 변수들의 영향을 받을 수 밖에 없고 이러한 변수들의 변화방향이나 그 속도를 예측한다는 것이 쉽지 않기 때문이다.

였다(부칙 ①).

29) 비살균탁주의 공급구역제한에 관한 주세법 제5조제3항은 2001년 1월 1일부터 삭제하도록 하였다.

30) 그 동안 보험개발원과 같은 보험요율산출기관에서는 보험금으로 지급되는 '순보험료'뿐만 아니라 보험회사의 영업실적이 반영되고 전체보험료의 20% 내지 60%를 차지하는 '부가보험료'까지 포함된 '영업보험료'를 산출하여 제공함으로써, 각 보험회사의 비효율적인 경영으로 인하여 발생한 추가비용이 사실상 소비자에게 전가되어온 것이 사실이다. 한편, 보험업법 제198조의2제1항 등 보험요율산출개선은 2000년 1월 1일부터 시행되도록 하였다(부칙 ①).

31) 정부나 공기업 등 공공기관이 중소기업청이 고시하는 물품을 구매할 때에는 중소기업 협동조합과 단체수의계약을 체결하도록 사실상 강제되어 왔으며, 그 결과 해당 조합에 가입한 중소기업들은 경쟁력없이 계약물량을 확보할 수 있게되어 우리나라 중소기업의 기술개발 등 경쟁력확보노력을 저해하는 중요한 요인이 되어왔다. 나아가 이러한 단체수의계약제도는 물량배정에 따르는 연고배중, 편중배중, 신규회원 가입제한 등 불공정거래행위의 온상이 되고있다는 비판을 받아왔다.

경쟁법에 영향을 미칠 수 있는 변수를 생각해보면 첫째 우리나라 시장구조의 변화정도를 들 수 있다. 대기업위주의 경제력집중현상이 현저하고 시장에서 담합 등 불공정관행이 광범위하게 존재하는 현 상황이 개선되는 속도와 정도에 따라 경쟁법집행의 강도가 영향을 받을 수 있기 때문이다.

공정거래법 제정이후부터 금번 7차개정까지의 법개정추이를 보면 대체적으로 규제의 강도를 상향조정해 왔다고 할 수 있는데, 이는 우리나라 시장여건의 개선정도와 속도가 객관적으로 요구되는 수준에 못 미치고 있다는 판단에 따른 것이었다고 할 수 있다.

결국은 사업자들의 시장구조 및 행태에 대한 자율적인 개선노력여부 및 그 성과가 우리나라 경쟁법의 변화방향을 결정하는 하나의 변수가 될 수 있을 것이다.

두번째로는 경쟁라운드(Competition Round)와 관련된 국제적인 논의동향이 우리나라 경쟁법제에 영향을 미칠 수 있다.

경쟁정책의 존재와 수준은 이제 한 국가의 관심사가 아니라 세계적인 관심사로 부각되고 있으며, OECD나 WTO에서는 이미 오래 전부터 각국의 경쟁정책에 관한 논의를 활발히 전개하고 있다.

이는 세계화·개방화시대에서 다른 나라의 경쟁정책이 자국의 경제에 영향을 미칠 수 있다는 인식하에, 미국이나 EU 등 선진국을 중심으로 경쟁법제의 국제규범화 또는 양자간·다자간 협정을 통한 경쟁라운드를 형성하고 궁극적으로는 무역장벽을 해소하겠다는 의지의 산물이라고 할 수 있다.

결국은 이러한 국제적인 논의동향이나 그 결정이 우리나라 경쟁정책과 경쟁법제에 영향을 미칠 수 밖에 없고, 현재 국제적인 논의를 주도하고 있는 선진국의 입장을 고려할 때 그 결과는 우리나라 경쟁법집행을 강화하는 방향으로 전개될 가능성이 크다고 생각된다.

세번째 고려할 수 있는 변수로는 소비자보호기능의 강화추세를 들 수 있다

“소비자에게 가장 좋은 벗은 경쟁”이라는 말이 잘 설명해주고 있듯이 경쟁정책과 소비자보호정책은 밀접한 관련성을 가지고 있다.

공정거래법 제1조에서 “이 법은 … 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 … 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다”라고 밝히고 있는 바와 같이, 경쟁법집행의 성과는 궁극적으로는 소비자의 이익으로 귀착될 수 있기 때문이다.

이와 같은 인식을 바탕으로 각국의 경쟁당국이 소비자보호기능을 함께 수행

하여야 한다는 필요성이 제기되고 있으며, 경쟁당국의 소비자보호기능 강화정도가 경쟁법제에 간접적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

마지막으로 고려할 수 있는 변수는 현재 진행되고 있는 공정거래관련법률의 분화현상을 들 수 있다.

공정거래법상 거래상지위남용행위의 특별법적인 성격을 갖는 하도급법이 제정된 이후 금번에는 표시·광고법이 독립되어 개별법으로 제정되었으며, 이러한 현상은 특정경제분야 혹은 특정 범위반유형에 대한 독립적인 규제의 필요성이 제기됨에 따라 이루어진 결과라고 할 수 있다.

날로 복잡·다양해지는 경제현상과 이에 따른 새로운 범위반유형의 발생현상 등을 고려할 때, 현재 경쟁법분야의 일반법적인 성격을 갖는 공정거래법에서 분화하여 특별법적인 성격을 갖는 개별법의 출현가능성을 전혀 배제하기는 어려울 것이다.

결론적으로 향후 우리나라 경쟁법제의 변화방향과 그 정도는 위에 열거한 여러 가지 변수들의 변화와 상호영향하에서 결정되어 질 것이지만, 현재의 우리나라 시장구조의 변화속도와 국제적인 논의의 동향 등 주어진 여건을 고려하여 판단할 때 당분간은 경쟁법제의 강화라는 방향으로 그 변화가 진행되어 질 가능성이 높다고 생각된다.

IV. 글을 마치면서

올바른 경쟁정책의 집행을 통한 시장경제질서의 확립과 그 열매로서의 국가경쟁력확보는 우리가 달성해야할 당면목표이며, 이를 위해서는 금번에 제·개정된 공정거래관련법률에 대한 정확한 이해와 이의 준수가 무엇보다도 필요할 것이다.

또한 국내·외적으로 진행되고 있는 경쟁법제에 영향을 미칠 수 있는 많은 변수들에 대한 관심과 정확한 평가를 바탕으로 우리나라 경쟁법제의 나아갈 방향을 제시할 수 있는 건전한 비판과 의견이 지속적으로 제시되지 않고서는 우리나라 경쟁법제의 바람직한 발전을 기대할 수 없고, 나아가서는 국가경쟁력확보를 통한 번영과 생존을 기대할 수도 없을 것이다.

이러한 시점에서 이 글이 경쟁법제에 관심을 가진 많은 분들의 관심과 협조를 유발하는데 조그만 도움이 될 수 있기를 희망한다.