

# 공정사회와 공정거래정책 : 토론\*

윤 창 호 (고려대학교 경제학과 교수)

## 1. 공정사회와 공정거래정책

본 논문은 공정사회의 필요조건으로서 공정거래정책의 중요성을 강조하고 있으며 현 정부는 공정사회를 위한 법제도의 확립과 실효성 있는 공정거래정책을 집행할 것을 촉구하고 있다. 다만 본 논문에서는 공정사회의 의미를 약자를 보호하는 사회로 광범위하게 정의하고 있어 공정거래정책이 단순히 약자를 보호하는 정책으로 오해될 소지가 있다.

공정거래정책은 시장경제체제의 근간이 되는 공정한 경쟁 질서를 유지하여 모든 시장참여자들에게 균등한 기회를 보장하는 정책이다. 공정거래는 공정하고 투명한 경쟁의 준칙에 의한 수행되는 거래이며, 거래가 체결되어 실현되는 경제적 이득의 균등한 배분을 의미하는 것은 아니다. 따라서 공정거래법은 크게 경쟁법으로 분류되어 연구되고 있다. 물론 자유시장경제체제 만으로 공정한 사회를 구현할 수 있는가에 대한 사회적 합의가 완전히 이루어진 것은 아니며 실제로 정부의 시장개입에 대한 사회적 압력이 점증하고 있다. 그러나 이러한 정부 개입은 아직까지 자유시장경제체제를 부분적으로 보완하는 범위에서 크게 벗어나지 않고 있다.

## 2. 공정거래위원회의 법 집행 실적

본 논문은 현 정부의 실적을 평가하는 지표로서 개별 사안 별 경쟁법을 위반한 최근의 사건 수

---

\* 본 원고는 2011년도 한국경제학회, 경제·인문사회연구회, 한국정치학회, 한국사회학회, 한국경영학회, 동아일보 공동 주최로 개최된 공동학술행사(2011. 3. 17(목), 한국프레스센터 19층 기자회견장), 「공정한 사회: 새로운 패러다임」에서 토론한 내용을 정리한 것임.

의 추이를 관찰하고 있다. <표 1, 4, 6, 7 등>에 예시된 바와 같이 공정위에서 처리한 대부분의 유형의 사건 수는 년도 별로 변동성을 보이고 있는데, 대체로 최근에 감소추세를 보이고 있다. 논문에서는 이를 근거로 공정거래법이 엄격히 시행 되지 않고 있다고 지적하고 있다. 예외적으로 공동행위(담합)에 대한 정책평가 <표 8>에서는 공정위에서 처리한 사건 수가 증가하고 있어 이 분야에서 공정위의 지속적인 노력을 평가하고 있다. 경쟁당국의 법위반행위에 대한 조사와 심결의 전문성이 확보되어 있고 시장경제체제에 대한 중립적인 수호자로서의 공정위의 위상과 사회적 신뢰가 구축되어 있다면 단순한 처리 건수에 의한 실적평가가 어느 정도 가능하리라 본다.

그러나 경쟁당국의 역할과 범위가 국제적으로도 점차 강화되어가고 있는 추세 하에서 경쟁당국의 정책평가를 일차원적인 사건 처리 건수로 집약하기는 어렵다는 논의도 자주 제기되고 있다. 경쟁당국의 예산이 증액되고 조사기능이 점차 전문화되어 사건 적발 능력이 증가한다면 이러한 여건변화가 기업의 의사결정에 합리적 기대로 반영되어 장기적으로 위법 행위들이 억제되고 사건 수가 감소할 여지도 있기 때문이다.

일예로 공동행위에 관한 공정위의 실적분석에서 사건 처리건수의 증가와 정책의 실효성을 연결하기 위해서는 다른 요인들에 대한 검토가 병행되어야 한다. 공정위에서 현재 시행하고 있는 자진 신고자에 대한 감면제도(leniency)는 기존 담합에 대한 적발 확율을 높이지만 새로운 담합을 시도하려는 유인을 부추길 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. Miller (2009)<sup>1)</sup>에 따르면 장기적으로 사건 수가 감소하는 것은 오히려 경쟁당국이 기업의 부당행위를 억제하고 있다는 사회적으로 바람직한 신호로서 해석할 여지가 있다고 한다.

### 3. 경제력집중과 공정거래정책

공정거래법의 목적에 명시되어 있는 경제력 집중억제에 대한 이해의 부족으로 공정거래법이 능력 있는 기업의 손발을 묶는 법으로 오해된 바 있다. 경제력집중은 효율적인 기업활동의 정당한 성과로 실현되며 이에 대한 억제는 자유시장경제하에서 숨폐터적인 경쟁으로 가능하며 정부가 개입할 성질이 아니라는 것이다. 대법원은 지난 10여년에 걸친 대기업집단 부당내부거래에 대한 판결에서 공정한 경쟁을 거치지 않고 부당한 방법으로 경제력을 집중시키는 행위에 대해서만 위법성을 인정하여 이러한 오해를 불식시켰다.

그러면 경쟁에 의하지 않고서 정부의 규제의 틀 안에서 적법한 방법으로 이루어진 대기업 집단

---

1) Nathan H. Miller (2009), "Strategic Leniency and Cartel Enforcement," The American Economic Review, Volume 99, No. 3, pp.750-768.

총수일가에 의한 소유의 집중현상은 어떻게 평가할 것인가. 우리나라 대기업집단에서와 같이 지배주주가 적은 직접 지분으로 경영권을 장악하고 있는 상태에서는 지주회사설립요건이 대기업집단정책의 핵심이라 할 수 있다. 본 논문에서 저자는 금산완화정책을 비롯하여 지주회사의 부채비율과 손자회사에 대한 소유 조건을 완화하는 등의 지주회사정책을 경계하고 있으며 출자총액제도의 폐지를 재검토할 것을 주장하고 있다. 지주회사체제는 소유구조를 투명하게 하고 기업집단으로 하여금 글로벌 충격에 효과적으로 대처할 수 있게 하지만 출자총액제도가 폐지된 상황 하에서는 피라미드식 소유구조로 인해 대주주-경영자의 방만한 계열사 확장을 조장할 수 있고, 총수일가에 과도한 경제력 집중을 초래하여 도덕적 해이현상이 나타날 수 있기 때문이다.

#### 4. 중소기업정책

하도급거래의 공정화에 대한 공정위의 업적은 미래 지향적으로 평가할 수 있다. 과거 중소기업 고유업종지정정책 등과 같이 경쟁을 제한하는 형태의 중소기업정책에서 탈피하여 공정한 경쟁질서를 회복하는 차원의 감시자 기능을 강화함으로써 장기적으로 창의적인 중소기업의 배출과 성장을 중시하고 있다고 할 수 있다.

물론 경쟁질서의 공정화노력만으로는 금융시장의 불완전성이나 비대칭적 교섭력 등에 연유하는 시장실패현상을 완전히 보완할 수는 없다. 과거에도 하도급 중소기업의 기술개발비용분담을 비롯하여 경영권을 보장하는 한도 내의 지분 참여와 시설자금 대출에 대한 지급보증 등 사실상 이윤을 공유할 수 있는 장치들이 불완전하게나마 작동하여 도급거래를 고도화하기 위한 노력이 지속되었다. 본 논문에서는 최근 이슈가 되는 동반성장정책도 경쟁법을 훼손하지 않은 범위에서 검토하는 것이 바람직하다는 의견을 피력하고 있다. 공정한 경쟁질서하에서 대기업과 중소기업들간의 생존전략이 진화할 수 있는 여건을 조성하는 역할을 모색하자는 것이다.