

# 獨寡占規制와 消費者保護

前 看\*

次>.....

- |  |   |
|--|---|
| <p>一. 獨占禁止政策의 性格과 目的</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 獨寡占의 弊害와 經濟力集中</li><li>2. 獨占禁止政策의 性格과 目的</li></ol> <p>二. 各國의 獨占禁止政策</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 序 說</li><li>2. 美國의 獨占禁止政策</li><li>3. 英國의 獨占禁止政策</li></ol> | <p>4. 日本의 獨占禁止政策</p> <p>5. 韓國의 獨占禁止政策</p> <p>三. 消費者保護</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 消費者保護의 意義</li><li>2. 消費者保護를 위한 機構와 關係法</li></ol> |
|--|---|

## 一. 獨占禁止政策의 性格과 目的

### 1. 獨寡占의 弊害와 經濟力集中

#### 가. 獨占의 弊害

競爭狀態에 있어서는 各企業은 市場에서 成立하는 價格을 單獨으로 움직일 수는 없다. 各企業은 販賣價格을 주어진 것으로 받아드리고 限界生產費가 價格과 同一하게 될 때까지 供給量을 增加시킨다.

그러나 獨占下에서는 企業은 市場에 있어 시의 需要量과 價格의 關係를 고려하여 供給量을 決定하게 된다. 需要量과 價格間에는 價格이 低下하면 需要量이 增大한다는 關係가 있다.

獨占企業의 경우 供給量을 增加시킬려고 하면 販賣價格이 떨어진다. 價格이 限界生產費보다 높을 때 供給量을 늘리면 最終單位의 販賣에 관한 限利益이 생기나 總供給量의 販賣單價下落로 의하여 損失이 생긴다. 이 利益과 損失이 같아지는 點을 넘어서 供給量을 늘리면 價格이 限界生產費보다 높다고 하더라도 利益의 總額이 減少하게 된다.

企業으로서는 利益總額이 最大가 되도록 行動하므로 獨占의 경우에 있어서는 競爭狀態의 경우보다 供給量이 적어지고 價格이 높아진다. 또한 獨占企業의 利潤率은 競爭狀態下에 있는 企業의 利潤率보다 높아지게 마련이다.

\* 서울大學校 行政大學院 院長

## 나. 寡 占

獨占이 競爭狀態에 비하여 社會的으로 所望스럽지 못한 結果를 招來한다는 點에서는 異論이 없다. 그러나 經濟現實을 본다면 市場이 獨占되어 있는 경우란 公共事業 등 特別한 경우를 除外하고는 거의 없으며 市場이 競爭狀態下에 있는 경우도 그다지 많지 않다. 現實의으로는 兩者의 中間狀態가 많은 것이다. 그중에서 數個 企業의 供給量이 市場에 있어서의 供給總量의 큰 比重을 차지하는 狀態를 寡占이라고 한다.

寡占과 競爭狀態의 差異點을 본다면 競爭狀態下에서는前述한 바와 같이 企業은 市場에서 決定되는 價格下에서 얼마만큼의 商品을 供給할가를 決定하며 自己會社의 供給量이나 他企業의 供給量에 의해서 價格이 영향을 받는다고 생각하지 않는다.

그러나 寡占에 있어서는 有力한 企業이 市場에 있어서의 價格과 供給量에 어느 程度의 影響力を 띠고 있다. 供給量을 減少시키므로써 어느 程度 價格이 上昇하는 狀態를 만들어 볼수가 있다. 그러나 實際에 있어서 價格이 上昇하느냐 않느냐 하는 것과 어느 程度 上昇하느냐라는 問題는 다른 寡占企業의 行動에 의하여 決定된다. 한 寡占企業이 供給量을 減少시키더라도 다른 寡占企業이 그만큼 供給量을 늘리면 供給總量은 變하지 않으므로 價格에 영향을 미치지 않을 것이다. 이와 反對로 한 寡占企業이 供給量을 減少시킨 경우 다른 寡占企業도 이에 同調하여 供給量을 減少시키면 供給總量은相當히 減少되어 價格도 어느程度 上昇할 것이다. 寡占에 있어서는 各寡占企業이 어떠한 行動을 取할 것인가는 一定하지 않으나 各寡占企業이 他寡占企業의 行動이 市場에 미칠 영향을 考慮하여 自企業의 行動을 決定한다는 것은 確實하다.

寡占下에서의 企業間의 競爭은 여러가지 可能性을 생각할 수 있다. 企業間의 競爭이 거의 없는 獨占에 가까운 狀態부터 競爭이 競爭的 狀態보다 더 激烈한 狀態에 이르기까지 여러가지가 있을 수 있다. 企業이 相互間의 競爭을 피하고 企業全體로서의 利潤을 極大化시키기 위하여 價格과 供給量을 서로 協調하여 決定하는 경우도 생각할 수 있다.

## 다. 經濟力集中

### (1) 一般集中과 市場集中

經濟力集中의 實態를 測定하는 方法에는 크게 나누어서 두가지가 있다. 첫째는 國民經濟全體 또는 廣義의 產業部門全體에 있어서 上位의 大企業이 經濟的 資源 또는 事業活動을 所有하거나支配하는 比率을 測定하는 것으로서 흔히 一般集中(overall concentration)이라고 한다.

둘째는 同一業種, 同一製品 또는 同一地域市場에 있어서 上位企業이 占하는 經濟的 資源 또는 事業活動의 比率을 測定하는 것으로서 흔히 市場集中(market concentration)이라고 한다.

經濟力集中의 測定에 있어서 이와 같이 두가지로 區分하는 理由는 競爭의 性格과 有效性

에 미치는 影響에 있어서兩者間에 差異가 있기 때문이다. 市場集中은 特定한 市場에 있어서의 競爭 또는 獨占의 程度를 나타내는 市場構造의 重要한 指標가 되며 그 測定이 意味를 지닐 수 있는 것은 上位企業의 集中度와 當該市場의 競爭的 性格間에 相關關係가 있기 때문이다.

이에 대하여 一般集中은 產業全體에 있어서의 經濟力의 集中狀況을 나타내는 것으로서 個個의 市場에 있어서의 競爭 또는 獨占의 程度를 直接 示顯하는 것은 아니나 經濟構造에 관한 하나의 指標이며 經濟的 活動의 規制要因으로서 市場에 있어서의 競爭의 性格이나 有效性에도 直接 間接으로 影響을 미치고 있다.

換言하면 巨大企業은 廣範圍한 產業分野에 걸쳐서 多角的인 關係를 지니고 있는 경우가 많으며 個個의 市場에 있어서 支配的 地位를 確保하지 못하는 경우에도 그 企業이 지니는 巨大한 經濟力を 背景으로 하여 強力한 指導力を 發揮할 수 있다. 이런 意味에서 一般集中은 市場集中에 대해서 潛在的 影響力を 지니고 있으며 市場에 있어서의 競爭의 性格과 有效性을 論하는데 있어서 無視할 수 없는 要因이라 할 수 있을 것이다. 또한 市場集中에 있어서는 巨大企業이라 할지라도 그 經濟力이 個個의 市場에 細分되어 企業全體의 經濟力を 看過할 수 있는 缺陷이 있으므로 一般集中은 이를 補完하는 것이라 할 수 있다.<sup>(1)</sup>

## (2) 集中隻의 測定指標

經濟力集中의 程度를 測定하는 指標에는 스톡(stock)의 觀點의 것과 フロー(flow)의 觀點의 것이 있다. 스톡의 觀點의 測定指標로서는 資本金額, 總資產額, 有形固定資產額, 雇用者數 등이 있으며 フロー의 觀點의 測定指標로서는 賣上金額, 利益金額, 附加價值額, 生產數量, 販賣數量 등을 들 수 있다.<sup>(2)</sup>

### (가) 資本金額

資本金額은 企業이 株式市場을 통하여 株式의 形態로 動員한 資金이라 할 수 있다. 資本金額을 測定指標로 하는 경우 韓國에서는 株式市場에의 上場資格의 制限, 增資의 資格의 制限, 他人資本에의 지나친 依存 등 制度의in 理由로 企業의 經濟力を 正確히 反映하지 않는 경우가 많다는 點이 指摘되고 있다. 뿐만 아니라 閉鎖的인 同族社會의 경우에도 資本額은 반드시 企業의 經濟力を 나타낸다고 할 수는 없다.

이러한 缺陷이 있는 反面, 韓國의 大部分의 企業이 額面株式을 採擇하고 있으므로 資本金額은 株式의 増減하지 않으면 變動하지 않는다는 安定性이 있다. 이러한 安定性은 企業規模의 指標로서는 評價方法의 差異에 따라 企業間에 差異가 생기는 資產額에 비하여 큰 長點이라고 할 수 있겠다. 끝으로 資本金額은 다른 測定指標와 달라서 階段型으로 增減하므로 調査時點如何에 따라서 企業의 順位가 크게 달라질 수 있다는 點을 留意할 必要가

(1) 公正主義委員會事務局編, 日本の 企業集中(東京: 大藏省 印刷局, 1971), pp. 1-2.

(2) 上掲書, pp. 2-4.

있다.

#### (나) 資產額

資產中 固定資產, 有形固定資產 또는 總資產의 經濟力集中의 測定指標로서 一般的으로 使用되고 있으나 資產額에 관해서는 그 評價方法과 減價償却의 實施方法에 있어서 企業間에 差異가 있으므로 企業을 同一한 基準으로 比較할 수 없는 경우가 많다는 缺陷이 있다. 그러나 總資產은 使用總資本과 對應하는 것으로서 다른 여러가지 指標와 比較할 때 企業의 綜合的인 經濟力を 正確히 나타내는 것으로서 一般集中度에 關한 調査에 흔히 使用되어 왔다.

#### (다) 雇傭者數

雇傭者數은 生產力を 나타내는 有力한 指標이며 正確한 數值를 把握할 수 있다는 利點이 있으나 資本의 構成은 產業 및 企業規模에 따라 큰 差異가 있으므로 資本集約的 產業에 속하는 企業나 勞動生產性이 높은 企業의 經濟力이 過小評價된다는 缺點이 있다. 뿐만 아니라 雇傭者數의 算定에 있어서 季節勞務者, 臨時雇傭者 등을 어떻게 取扱하느냐 하는 技術的 難點이 있다는 것을 指摘할 수 있다.

#### (라) 賣上金額

賣上金額은 一定期間에 있어서의 企業活動의 成果를 나타내는 指標로서 資產額과 함께 흔히 測定指標로 使用된다. 이 指標는 企業의 綜合的인 經濟力を 結果的으로 나타낸다는 長點이 있으나 反面 이 指標에 의하여 製造業과 販賣業을 比較한다는 것은 無意味하며 同一한 製造業 내에서도 加工度가 낮으나 高額의 原材料를 使用하는 경우나 物品稅 등이 包含되는 경우는 企業의 經濟力이 過大하게 評價된다는 缺陷이 있다.

#### (마) 利益金額

利益金額은 經濟力集中의 成果를 나타내는 指標로서 重要하며 具體的으로는 各種의 費用收益金額을 段階的으로 加除한 賣上總利益, 營業利益, 總利益, 純利益 등 여러가지가 있으나 각각 資產額이나 賣上金額의 項에서 指摘한 缺點이 여기에서 集約된 形態로 나타나게 된다. 뿐만 아니라 企業의 配當政策, 内部蓄積政策 등에 의하여 어느 程度의 内部操作이 이루어지는 경우도 있으므로 經濟力を 나타내는 指標로서는 問題가 있다.

#### (바) 附加價值額

附加價值란 一定期間의 企業活動의 結果 새로이 創出된 價値를 말하는 것으로서 要素費用, 營業利益 및 租稅公課의 合計額으로 보는 경우가 많다. 附加價值는前述한 賣上金額의 缺點을 補充하는 것으로서 業種 業態에 關係없이 全企業의 比較가 可能하다는 利點이 있으나 그 構成項目에는 利益金額에서 指摘한 評價의 問題 등의 缺點이 보인다.

### (3) 經濟力集中의 實態

美國・日本을 비롯한 많은 資本主義國家에 있어서 經濟力集中은 흔히 볼 수 있는 現象

이다.

前述한 바와 같이 經濟力集中은 一般集中과 市場集中으로 나눌 수 있는데 이곳에서는 主로 一般集中을 中心으로 美國과 日本의 經濟力集中을 간단히 살펴보기로 한다.

美國의 大規模 製造業體의 資產集中度를 살펴 본다면 表1과 같이 上位 200社의 資產이 60% 内外로 上位 100社의 資產은 45% 内外라는 것을 알 수 있다.

〔表 1〕 美國의 製造業 上位 200社의 資產集中度

年	上位 100社	上位 200社	年	上位 100社	上位 200社
1950	39.7%	47.7%	1973	44.7%	56.9%
1955	44.3	53.1	1974	44.4	56.7
1960	46.4	56.3	1975	45.0	57.5
1965	46.5	56.7	1976	45.4	58.0
1970	48.5	60.4	1977	45.9	58.5
1971	48.9	61.0	1978	45.5	58.3
1972	47.6	60.0			

Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*, 100th Edition (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1979), p. 573.

다음에 美國의 大規模製造業體의 附加價值集中度를 살펴 본다면 表2와 같이 上位 50社의 附加價值가 美國의 製造業體 附加價值總額의 25%를 차지하며 上位 100社는 33%, 上位

〔表 2〕 美國의 製造業 上位 200社의 附加價值集中度

年	上位 50社	上位 100社	上位 150社	上位 200社
1947	17%	23%	27%	30%
1954	23	30	34	37
1958	23	30	35	38
1962	24	32	36	40
1963	25	33	37	41
1966	25	33	38	42
1967	25	33	38	42
1970	24	33	38	43
1972	25	33	39	43

Bureau of the Census, *op. cit.*, p. 573.

〔表 3〕 日本의 上位 100社의 資本金集中度

年	集 中 度	年	集 中 度	年	集 中 度
1937	37.4%	1963	39.4%	1967	35.5%
1949	30.4	1964	39.4	1968	33.4
1953	32.1	1965	37.9	1969	33.0
1958	35.3	1966	36.7		

公正去不委員會事務局編, 日本의 企業集中 (東京: 大藏省印刷局, 1971), p. 18.

200社는 43%를 占하고 있다는 것을 알 수 있다.

다음에 日本의 경우를 본다면 表3과 같이 上位 100社의 資本金集中度가 1969年 現在 33%에 이르고 있다. 上位 100社의 資本金集中度가 한때 39%를 超過했으나 最近에 와서 다소 낮아졌다.

## 2. 獨占禁止政策의 性格과 目的

### 가. 獨占禁止政策과 經濟體制

#### (1) 民主社會의 維持

獨占禁止政策은 經濟力集中을 阻止함으로써 民主主義社會의 維持를 생각하고 있다. 民主主義의 本來의 姿態는 國民 한 사람 한 사람의 意向을 選舉라던가 多數決 등의 方法으로 集約하고 그것을 國家의 方針으로 삼는 것이다. 그 경우 國民 한 사람 한 사람은 自主的으로 判斷을 내리는 것을前提로 한다.

그러나 實際의으로 國民 한 사람 한 사람은 自主的이 아니며 여러가지 힘의 影響을 받는다. 直接的으로 國民에게 영향을 미치는 것으로서 各種의 利益團體·壓力團體 등을 들 수 있다. 多元的 社會란 이러한 壓力團體들이 均衡과抑制를 이루는 社會라고도 할 수 있으나 各種 壓力團體의 힘의 調和와 實際에 있어서 어려운 일이며 各種 團體의 影響力이 強해질수록 相互間의 摩擦이 增大하고 民主主義의 運營이 어려워질 우려가 있다.

大企業은 다른 壓力團體와 같이 明瞭한 形態로 政治에 干涉하는 일은 적으나 綜合적으로 評價할 때 大企業의 影響力은 대단히 크다고 생각된다. 結局 程度의 問題는 있으나 經濟力의 過度한集中은 民主主義社會의 維持를 위해서 바람직하지 못하다고 해도 좋을 것 같다.

#### (2) 企業의 營利性

獨占禁止政策은 企業이 營利活動의 主體임을前提로 할뿐만 아니라 거기서一步 더 나가서 企業의 營利를 目的으로 行動할 것을期待하고 있다. 獨占禁止政策의 目的是 企業이 營利를 徹底히 追加함으로써 達成될 수 있는 것이다.

大企業의 힘이 強해짐에 따라 企業의 社會的 責任이 強調되는데 獨占禁止政策의立場에서는 좋은商品을 低廉한價格으로 供給하면서도 利潤을 極大化하려고 하는 것이 企業의 基本的인 社會的 責任이다. 그런 意味에서 獨占禁止政策은 私企業體制를 是認하고 支持하는立場이어야 할 수 있다.

#### (3) 國有化의 反對

獨占禁止政策은 私企業體制를 支持함으로 政府에 의한 經濟活動의 지나친 統制나 國有化에 反對한다고 할 수 있다. 英國, 프랑스, 이탈리아 등에서는相當히 國有化가 이루어지고 있다는 것은 周知의 事實인데<sup>(3)</sup> 國有化가 進展되면 獨占禁止政策의 對象이 되는 經濟分野가 좁아지며 政策의 效果는 적어진다. 소련을 위시한 共產國家에는 獨占禁止政策이 없다는

(3) 俞基, 企業論[全訂版](서울: 法文社, 1966), 第2編 參照.

것은 周知의事實이다.

西方先進國中 獨占禁止法이 없는 것은 이탈리아 程度이다. 英國, 프랑스의 獨占禁止政策은 美國, 西獨, 日本의 그것보다 微弱하다. 이러한 事實은 獨占禁止政策과 國有化의 關係를 反映하고 있는 것이라 할 수 있다.

#### 나. 獨占禁止政策의 目的

##### (1) 序說

모든 國家에 共通의으로 適用될 수 있는 獨占禁止政策의 目的을 提示한다는 것은 不可能하다. 後述하는 바와 같이 이탈리아 같은 國家는 獨占禁止法이 없을뿐만 아니라 獨占禁止法을 保有하고 있는 國家들도 原則禁止主義과 弊害規制主義로 分類될 수 있는 것이다.

따라서 본리는 이곳에서 全世界의 獨占禁止政策에 빛은 影響을 미친 美國의 獨占禁止政策의 目的을 먼저 考察하고 이어서 獨占規制法에 나타난 우리나라 獨占禁止政策의 目的을 살펴 보기로 한다.

##### (2) 美國 獨占禁止政策의 目的

美國의 獨占禁止政策은 90년의 歷史를 지니며 그 運營에 있어서 時代에 따라 多小間의 變遷이 있다. 그러나 美國獨占禁止政策의 目的是 大體로 다음과 같은 두가지로 要約할 수 있을 것 같다.

###### (가) 競争의 促進

美國獨占禁止政策의 첫째 目標로서 競争의 促進을 들 수 있다. 휘트맨(Fortman)教授는 美國의 獨占禁止政策을 競争促進政策(Competition Policy)이라고 잘라 말하고 있다.

獨占禁止法研究를 위한 法務長官의 全國委員會도 그 報告書 속에서 獨占禁止政策의 一般的인 目的은 公開市場에 있어서의 競争의 促進이라고 規定하고 있다.<sup>(4)</sup>

###### (나) 經濟力集中의 規制

美國獨占禁止政策의 또 하나의 目的으로서 經濟力集中의 規制를 들 수 있다. 휘트맨(Fortman)教授의 말을 다시 빌린다면 美國의 獨占禁止政策은 反權力政策(Anti-Power Policy)이다.<sup>(5)</sup>

볼드윈(Baldwin)에 의하면 샤아만法案의 審議過程에 있어서 國會議員들은 트ラ스트의 政治的影響力에 대해서 많은 關心을 表明했다고 한다.

그러나 이러한 經濟力集中의 規制라는 目的이 얼마나 達成되었느냐 하는데 疑問을 提起하는 사람 많다.

##### (3) 韓國 獨占禁止政策의 目的

(4) Bast aan De Gaay Fortman, *Theory of Competition Policy* (Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1966), pp. 244-249.

(5) *Ibid*, pp. 249-253.

우리나라의 獨占規制法은 1980年 12月에 制定되었으며 앞으로 어떻게 運營될지도 알 수 없는 까닭에 지금 이 時點에 있어서 獨占禁止政策의 目的을 論한다는 것은 時期尚早일 뿐지 모른다 法律에 나타난바를 中心으로 考察하고자 한다.

#### (가) 公正하고 自由로운 競爭의 促進

우리나라 獨占禁止政策의 目的으로서 첫째로 들 수 있는 것은 公正하고 自由로운 競爭의 促進이다.

「公正하고 自由로운 競爭」은 獨占規制法의 目的(第1條) 속에 나타나 있다. 獨占規制法은 이 目的達成을 沮害하는 典型的인 狀態를 「一定한 去來分野에 있어서의 競爭의 實質的 制限」이라 用語로 表現하고 있다.

#### (나) 國民의 經濟的福祉의 增大

獨占規制法 第1條는 「이 法은……消費者를 保護함과 아울러 國民經濟의 균형있는 發展 을 圖謀함을 目的으로 한다」고 規定하고 있다.

國民經濟의 균형있는 發展이란 여러가지로 解釋할 수 있겠으나 國民經濟가 一部의 經濟的 劑勢에 의하여支配되지 않으며 所得이나 富가公正하게 分配되고 均衡있는 狀態로 發展하는 것을 말한다고 할 수 있다. 우리나라 獨占規制法이 많이 參考로 한 日本의 獨占禁止法은 「國民經濟의 民主的이며 健全한 發達」<sup>(6)</sup>이라는 表現을 使用하고 있다.

한마디로 말해서 消費者를 保護함과 아울러 國民經濟의 균형있는 發展을 圖謀함을 目的으로 한다는 것은 獨占禁止政策의 窮局的目標가 國民의 經濟的 福祉의 增大에 있다는 것을 明白히 하는 것이라 할 수 있다.

## 二. 各國의 獨占禁止政策

### 1. 多 說

第2次大戰 前에는 獨占禁止法을 지닌 國家는 美國, 캐나다, 멕시코, 필리핀 등 數個國에 지나지 않았다. 그러나 第2次大戰 後에는 美國의 影響을 받아 獨占禁止法을 採擇하는 國家가 늘어 오늘 날에 있어서는 先進諸國中 어여한 形態로던지 獨占禁止法을 지니지 않는 國家는 irth리아밖에 없다.

이들 各國의 反獨占法은 이를 두개의 類型으로 나눌 수 있다.

첫째는 獨占을 原則的으로 禁止하고例外的으로 許容하는 所謂 原則禁止主義의 立場을 택하는 것으로서 美國, 西獨, 프랑스, 캐나다, 日本 등이 여기에 속한다.

둘째는 獨占 그 自體를 禁止하지는 않고 不當한 價格引上이나 獨占의 弊害가 發生했을 경우에 이를 是正하는 所謂 弊害規制主義의 方式을 採擇하는 것이며, 英國, 濟洲, 벨기에, 덴마크, 스웨덴 등의 立法이 여기에 包含된다.

(6) 本獨占禁止法 第1條

弊害規制主義은 '實際問題로서 弊害의 合理的인 判別이 困難하다는 缺點을 지니므로 有名無實化하고 獨占의 擁護에 흐를 危險이 있는데 대하여 原則禁止主義은 보다 徹底한 規制方法이며 一步 前進한 것이라 할 수 있겠다. 그러나 原則禁止主義과 할지라도 適用除外規定의 設置 如何에 따라서는 充分히 機能을 發揮할 수 없는 경우가 있을 수 있으며 弊害規制主義도 弊害가 없다는 立證責任을 當事者에게 轉嫁하는 등의 方式을 採擇하므로써 原則禁止主義에 가까운 效果를 올릴 수도 있을 것이다.<sup>(7)</sup>

우리는 이外에서 原則禁止主義에 立脚하고 있는 美國과 弊害規制主義에 서 있는 英國의 反獨占政策을 檢討한 다음 比較的 우리나라의 制度에 많은 影響을 미친 日本의 反獨占政策을 檢討하기로 한다.

### 3. 美國의 獨占禁止政策

#### 가. 샤아만法(Sherman Act)

샤아만法 以前에 美國에 存在한 反트라스트立法으로서는 코먼·ロー(common law)의 不備를 補完하려 위하여 各州에서 制定한 反트라스트法을 들 수 있는데 샤아만法이 制定되기 까지 17個州가 反트라스트法을 制定했으며 그中 6개州는 州憲法에 이를 規定했다고 한다.

聯邦獨占禁止立法運動은 1888年의 大統領選舉와 함께 시작되었다. 共和·民主兩黨이 다 獨占禁止法의 制定을 公約으로 내걸었는데 共和黨이 勝利하자 해리슨(Harrison) 大統領은 議會에 教書를 보내 公約의 履行을 要請했다. 이리하여 여러가지 獨占禁止法案이 提出되었는데 오하이오州出身의 샤아만 議員의法案도 그중의 하나였다. 이法案은 치밀한 調査를 거치지 않은채 提出된 것인데 數次에 걸친 修正後에 5日間의 討議後 一票만의 反對로 通過되었다고 한다.

샤아만法는 8個 條文으로 構成되는 簡單한 法律이며 그 實體規定은 第1條과 第2條 뿐이다. 이 2條의 條文은 대단히 簡素한一般的 規定이나 法文의 簡素함과 規定의 普遍的 性格이 샤아만法이 長久한 歷史的 生命을 保持할 수 있는 原因이 되었다고 할 수 있다.<sup>(8)</sup>

#### 나. 크레이턴法(Clayton Act)

크레이턴法과 後述하는 聯邦交易委員會法은 그 性格에 있어서 샤아만法의 補完法 또는 細則이라고 할 수 있는 法律이다. 샤아만法의 制定이 1888年의 大統領選舉가 契機가 된 것 같이 크레이턴法과 聯邦交易委員會法도 1912年의 大統領選舉와 關聯이 있다. 民主黨의 윌슨(Wilson)은 「新自由主義」를 標榜하고 大企業의 發生을 阻止하기 위하여 샤만法을 強化해야 한다고 主張하고 大統領에 當選되자 1914年 獨占禁止法의 改正에着手했다. 샤아만法 制定時와 달리 充分한 準備와 公聽會가 이루어진 후에 作成된法案은 當初 5個였으나 最終의

(7) 江上 熟, 經濟法·獨占禁止法概論[改訂版](東京: 稅務經理協會, 1978), p. 52.

(8) Alan Stone, *Economic Regulation and the Public Interest* (Ithaca: Cornell University Press, 1977) pp. 24-25; Clair Wilcox and William G. Shepherd, *Public Policies Toward Business*, fifth edition (Homewood: Irwin, 1975), pp. 114-117.

으로 두 개로 綜合되어 聯邦交易委員會法과 크레이턴법이 成立하게 된 것이다.

獨占禁止法이 大統領選舉의 爭點이 되고 이러한 新立法의 成立을 보게 된 理由에는 여러 가지가 있겠으나 한마디로 말해서 샤아만법의 運用에 관해서 中小企業者들의 不滿이 增大한 까닭이라고 할 수 있다.

크레이턴법의 條文은 26개에 達하며 獨占禁止法中 가장 긴 法律이나 實體規定中 重要한 것은 第 2 條, 第 3 條, 第 7 條 및 第 8 條이다.<sup>(9)</sup>

#### 다. 聯邦交易委員會法

이 法律은 크레이턴법과 같이 1914年에 制定된 것인데 獨立規制委員會의 하나인 聯邦交易委員會(Federal Trade Commission)의 設置를 規定한 法律로서 委員會의 構成・權限・事件處理等에 관해서 規定하고 있는데 이 法律 第 5 條는 샤아만法이 禁止하고 있는 去來制限 등 반드시 거기에 該當되지 않는 不公正 또는 偽瞞行爲 및 慣行을 違法이라고 規定하고 이의 處理를 聯邦交易委員會의 專屬管轄로 하고 있다.前述한 크레이턴법의 禁止條項에 관해서 聯邦交易委員會는 法務省과 共同責任을 지나 그 禁止條項의 第 1 次的인 執行機關은 이 委員會이다.<sup>(10)</sup>

#### 라. 附 語

우리는 위에서 샤아만法, 크레이턴法 聯邦交易委員會法에 관해서 간단히 살펴 보았는데 이러한 3個法에 의하여 禁止된 事項을 整理하여 보면 다음과 같다.

- (1) 去來를 制限하는 契約・結合・共謀
- (2) 獨占하는 것, 獨占을 企圖하는 것, 去來를 獨占하기 위하여 結合・共謀하는 것
- (3) 競爭會社의 株式 또는 資產의 取得
- (4) 排他的協定・拘束約款(tying contract)을 締結하는 것
- (5) 코스트(cost)의 差를 正當하게 참작하는데 지나지 않는 格差 以上의 差別價格을 適用하므로 競爭을 沢害하는 것
- (6) 獨立의 仲買人을 使用하는 경우는 例外이나 그 外의 경우 手數料・仲買料를 支拂하여 差別待遇를 하는 것
- (7) 特定한 者에게만 追加的인 サービス나 便宜을 提供하여 差別待遇를 하는 것.
- (8) 競爭會社의 任員을 兼任하는 것.
- (9) 不公正한 競爭方法의 使用
- (10) 不公正 또는 欺瞞的인 行爲・慣行의 採擇

#### 3. 英國의 獨占禁止政策

英國에서는 第 2 次大戰까지는 칼텔에 대해서 때때로 코먼・ロー(common law)의 適用이

(9) Stone, *op. cit.*, pp. 48-49; Wilcox and Shepherd, *op. cit.*, pp. 117-119.

(10) Marshall E. Dimock, *Business and Government*, fourth edition (New York: Holt, 1961), p. 116-118.

있기는 했으나 大體로 放任主義을 採擇했다. 이리하여 칼렐이 모든 產業에 浸透하여 이것이 英國經濟의 停滯와 硬直化를 招來했다는 批判이 強力히 提起되기에 이르렀다.

이리하여 貳國은 第 2 次大戰後 労動黨政權下에서 基幹產業의 國有化를 推進하는 한편 民間產業에 대해서는 超黨派의 으로 反獨占政策을 採擇하고 그 規制를 漸次 強化하고 있다. 第 2 次大戰後 英國에서 制定된 反獨占法을 살펴보면 다음과 같다.<sup>(11)</sup>

#### 가. 1948年的 獨占 및 制限的慣行法

이 法律은 弊害主義의 立場에 서서 獨占 및 制限的慣行委員會의 調査에 의하여 公共의 利益에 反한다고 認定되는 獨占的 事業者나 칼렐을 主務部長官이 是正해 간다는 緩慢한 規制方法을 釱하고 있다. 이 法律은 後述하는 1973年의 公正去來法의 制定에 따라 이에 吸收廢止되었다.

#### 나. 1956年的 制限的去來慣行法(Restrictive Trade Practice Act)

이 法律은 1948年法에 의한 規制의 非能率이 그 運用過程에서 分明해 짐기 때문에 制限的去來協定(restrictive trading agreements)에 관해서 公開登錄制를 實施하고 登錄官의 申立에 의하여 制限的慣行裁判所의 司法審查에 回付하고 公共의 利益에 關한 7個의 要件中 그 어느 하나에 該當된다는 事實이 當事者에 의하여 證明되지 않는限 當該協定은 公共의 利益에 反한다고 看做되어 裁判所는 그 破棄命令을 내릴 수 있다. 弊害規制主義로서는 嚴格한 手段이라고 하겠다. 이 公益要件에 關한 立證責任의 轉嫁는 英國의 反獨占法의 重要的特徵이라 하겠다.

#### 다. 1964年的 再販賣價格法(Resale Price Act)

前述한 1956年法에서는 競爭關係에 있는 事業者의 共同의 方法에 의한 再販賣價格維持行為를 違法으로 規定하는데 끝였으나 이 法律에서는 여기서一步 더 나아가서 共同이건 單獨이건을 不問하고 原則적으로 모든 販賣價格維持契約 및 再販賣價格維持를 위한 商品의 供給停止를 違法으로 하기에 이르렀다.

#### 라. 1965年的 獨占 및 合併規制法(Monopolies and Mergers Act)

이 法律은 1948年法을 一部 改正하고 公共의 利益에 反한다고 豫想되는 企業合併에 대하여 主務部長官이 禁止命令을 내릴 수가 있다고 規定했는데 1973年公正去來法의 制定에 따라 이에 吸收되어 废止되었다.

#### 마. 1973年的 公正去來法(Fair Trade Act)

이 法律은前述한 바와 같이 1948年法과 1965年法을 綜合하여 規制를 強化한 것이다. 먼저 市場占有率为 4分의 1以上을 차지하는 事業者は 獨占的 狀態에 있다고 規定하고 主務部長官은 當該事業者が 公共의 利益에 反하는가 않는가에 관해서 獨占・合併委員會에 調査를 要請할 수 있다. 이 委員會가 調査의 結果 當該事業者が 公共의 利益에 反한다고 判斷

(11) Fortran, *op. cit.*, pp. 264-269; 江上, 前揭書, pp. 58-62.

하고 二. 趣旨를 알릴 때에는 主務部長官은 國會의 同意를 얻어 企業의 分割, 價格의 引下 등을 曾該事業者에게 命할 수 있다. 命令을 받은 事業者가 命令에 不服할 때에는 法院에 提訴할 수 있다.

#### 4. 日本의 獨占禁止政策

##### 가. 漸革

###### (1) 獨占禁止法의 制定

日本의 獨占禁止法은 明治憲法下의 最後의 「帝國議會」에서 可決되어 1947年 4月 1日 公布되었다. 施行期日은 各規定에 관해서 命令으로 정하기로 되어 있었는데 公正取引委員會의 組織權限에 관한 規定은 同年 7月 1일부터 그 외의 規定은 7月 20일부터 각各 施行되었다.

이와 같이 日本의 新憲法 施行을 前後하여 公布施行된 獨占禁止法은 第2次大戰後의 日本再建을 위한 重要한 布石의 하나였다.

聯合軍司令부에 의하여 別途로 推進된 日本의 財閥解體措置와 獨占禁止法의 制定을 密接한 關聯이 있으며 어떻게 보면 獨占禁止法의 制定은 財閥解體를 定着시키기 위한 制度的裝置였고도 할 수 있겠다.<sup>(12)</sup>

###### (2) 獨占禁止法의 緩和와 政策의 後退

1948年初以來 美國의 對日政策은 大幅 轉換했다. 그것은 먼저 財閥解體政策의 緩和로 나타났으며 이어서 獨占禁止法의 緩和도 認定하기에 이르렀다. 改正의 對象은 國際契約에 관하여 過疇한 規制를 정한 第6條와 企業結合에 관한 第4章의 各 條項이었다. 1951年 5月에는 占領法規의 再檢討를 認定하는 텁지웨이聲明이 있었으며 이것을 받은 政令諮詢委員會의 政府에 대한 答申은 獨占禁止法 및 事業者團體法의 改廢의 必要性을 指摘했다. 그 第1步로서 1952年에는 公正取引委員會의 機構가 縮少되고 事業者團體法에 있어서의 活動規制가大幅 緩和되었다.<sup>(13)</sup>

###### (3) 獨占禁止法의 性格變化와 適用除外立法의 增大

1953年에도 獨占禁止法이 大幅 改正되었다. 日本이 立法에 관한 自主性을 回復하게 되자 獨占禁止法은 日本의 實情에 알맞게 改正한다는 大義名分下에 實體規定을 거의 全面적으로 改正하게 되었다.

이와 같이 1953年에 많은 規定이 改正되었는데 이를 한마디로 要約한다면豫防規定을 消滅시키고 칼델公認政策을 採擇하기에 이르렀다고 할 수 있겠다. 이리하여 學者들은 이 1953年的 改正을 本來의 意味의 獨占禁止法의 泰斗리 안에서의 緩和라고 볼 수 있으며 獨占禁止法의 根柢의 變貌라고 볼 수 밖에 없다고 斷定하고 있는 것이다.

(12) 今村成和, 獨占禁止法(東京: 有斐閣, 1967), pp. 13-14.

(13) 上引書, pp. 15-17.

이와 같이 칼텔의 公認政策이 採擇되기는 했으나 칼텔認可의 要件은 嚴格했으며公正取引委員會도 그 適用을 緩和하는 態度를 보이지 않았으므로 日本政府는 칼텔結成을 容易하게 하는 適用除外法을 연이어 制定하게 되었다. 이리하여 1957年度公正取引委員會 年次報告는 「現在 實施中인 칼텔은 約 40個에 達하는데 여기에다가 實質的인 칼텔, 輸出入取引法에 의한 칼텔 등을 追加한다면 日本의 產業中 칼텔이 없는 業種은 몇個 안된다」고 했던 것이다.<sup>(14)</sup>

#### (4) 1977年의 改正

1972年 3月에 시작된 石油危機에 뒤따른 物價의 高騰이 端緒가 되어 1977年 6月 日本에서는 史上 처음으로 獨占禁止法이 强化의 方向으로 改正되었다. 過去 30年間 後退를 繼續한 日本의 獨占禁止政策이 國民的 基盤위에 서서 强化의 方向으로 轉換했다는 것은 意義 있는 일이라 하지 않을 수 없다.<sup>(15)</sup>

#### 나. 規制의 內容

日本의 獨占禁止法(私的 獨占의 禁止 및 公正去來의 確保에 관한 法律)의 3大支柱로서 ① 私的 獨占의 禁止, ② 不當한 去來制限의 禁止, ③ 不公正한 去來方法의 禁止를 들 수 있다.<sup>(16)</sup>

##### (1) 私的 獨占의 禁止

後述하는 不當한 去來制限은 事業者의 結合에 의해지만 可能하나 私的獨占은 事業者의 單獨의 行爲로도 可能하다. 한마디로 말해서 私的 獨占은 經濟力의 集中에 의하여 優越한 事業能力을 지닌 事業者에 의한 市場支配라고 할 수 있다. 다른 말로 表現한다면 私的 獨占이란 「事業者가 他事業者の 事業活動을 排除하거나支配하여 一定한 去來分野의 競争을 實質적으로 制限하는 것」이라고 할 수 있다.

##### (2) 不當한 去來制限의 禁止

不當한 去來制限은 事業者의 水平的 結合에 의하여 ① 對價統制, ② 數量·技術·製品·設備의 制限, ③ 去來의 相對方의 制限 등을 통하여 事業者相互間에 事業活動을 拘束하여 一定한 去來分野의 競争을 實質적으로 制限하는 것이다.

##### (3) 不公正한 去來方法의 禁止

美國의 聯邦交易委員會法이 禁止하고 있는 「不公正한 競争方法」(unfair methods of competition)을 日本의 獨占禁止法은 不公正한 去來方法이라고 表現하고 있다. 日本에서도 1953年的 改正前에는 不公正한 競争方法이라는 用語를 使用했던 것이다. 日本의 公正取引委員會는 不公正한 去來方法으로서 다음과 같은 것을 列舉하고 있다.

(14) 上揭書, pp. 17-19; 江上, 前揭書, pp. 48-50.

(15) 今村, 前揭書, pp. 19-21; 江上, 前揭書, pp. 50-51.

(16) 今村, 前揭書, pp. 36-139; 江上, 前揭書, pp. 79-243.

- ① 不當하게 他事業者를 差別的으로 取扱하는 것(보이콧, 去來條件差別 등).
- ② 不當한 價格으로 去來하는 것(Dumping 등).
- ③ 競爭者의 顧客을 自己와 去來하도록 不當하게 誘引・強制하는 것.
- ④ 相對方을 不當하게 拘束하는 條件을 붙여 去來하는 것.
- ⑤ 去來上의 地位를 不當하게 利用하여 去來하는 것.
- ⑥ 競爭者의 去來關係를 不當하게 妨害하거나 그 任員 등에 自社에게 不利한 行爲를 시키는 것 등이다.

#### (4) 補完的 規定

日本 獨占禁止法의 3大支柱는 위에서 說明한 바와 같은데 이밖에도 獨占禁止法은 補完的 規定으로서

- ① 株式保有・任員兼任・合併 등의 制限
- ② 不當한 國際的 協定 등의 禁止
- ③ 事業者團體의 競爭制限의 行爲의 禁止에 관한 規定을 두고 있다.

#### 다. 公正取引委員會

日本의 獨占禁止法은 그 運用機關으로서公正取引委員會를 設置하고 있다. 이 委員會는 行政府에서 말하는 獨立規制委員會의 一種으로서 美國의 聯邦交易委員會(Federal Trade Commission)에相當하는 機關이나 權限은 日本의 公正取引委員會가 훨씬 廣範하다고 할 수 있다.

公正取引委員會는 委員長과 4人の 委員으로서 構成되는데 委員長 및 委員은 一定한 資格을 지니는 者 중에서 首相이 5년의 任期로 兩院의 同意를 얻어 任命한다. 委員長 및 委員은 強力한 身分保障을 누리며 法定事由가 있는 경우를 除外하고는 任期中罷免되지 않는다.

公正取引委員會는 典型的인 合議制機關으로서 議事 및 議決의 定足數로서 委員長 및 2人以上的 委員의 出席을 要한다. 議事는 出席者の 過半數로서 決定하는데 可否同數인 때에는 委員長이 決定權을 行使한다.

美國의 獨立規制委員會가 그리한 것 같이公正取引委員會는 一般行政機能뿐만 아니라 準立法的 幾能과 準司法的 機能까지 아울러 지니고 있다.<sup>(17)</sup>

### 5. 韓國의 獨占禁止政策

#### 外. 海外

經濟界的 꾸준한 反對로 韓國에서는 1975年 12月에야 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」이 制定되었는데 그것은 公正去來나 獨占規制보다는 物價安定에 力點을 둔 法律이었다.

이 法律에 의하여 設置된 物價安定委員會는 經濟部處長官을 當然職委員으로 하고 一部非當然職委員을 包含하는 委員會로서 美國의 聯邦交易委員會(Federal Trade Commission)

(17) 江上, 前揭書, pp. 244-247.

나 日本의 公正取引委員會와는 그 性格이 全然 다른 機構였다.

第5共和國 憲法制定時 維新憲法 第116條에 「獨寡占의 폐단은 적절히 規制・調整한다」는 第3項이 添加되어 憲法 第120條가 탄생했으며 이 憲法의 規定에 의거하여 1980年 12月 31日 「獨占規制 및 公正去來에 關한 法律」이 制定되기에 이르렀다.

#### 나. 規制의 內容

日本의 獨占禁止法을 많이 模倣한 「獨占規制 및 公正去來에 關한 法律」의 3大支柱로서 論難의 余地가 있을런지 모르나, ① 市場支配的 地位의 濫用禁止, ② 不當한 共同行爲의 制限, ③ 不公正去來行爲의 制限을 들 수 있다.

##### (1) 市場支配的 地位의 濫用禁止

日本의 獨占禁止法이 私的 獨占의 禁止라고 하고 있는 市場支配的 地位의 濫用禁止는 經濟力의 集中에 의하여 優越한 事業能力을 지닌 事業者가 그 市場支配的 地位를 利用하여

① 價格을 不當하게 決定・維持 또는 變更하는 行爲

② 商品의 販賣 또는 用役의 提供을 不當하게 調節하는 行爲

③ 다른 事業者の 事業活動을 不當하게 방해하는 行爲

④ 새로운 競爭事業者の 參加를 방해하거나, 一定한 去來分野에서 競爭事業者를 排除하기 위하여 施設을 新設 또는 增設하는 行爲

⑤ 其他 競争을 實質적으로 制限하거나 消費者的 利益을 현저히 沮害할 우려가 있는 行爲를 하여서는 안된다는 것이다.<sup>(18)</sup>

##### (2) 不當한 共同行爲의 制限

日本의 獨占禁止法은 不當한 去來制限의 禁止라 하여 事業者の 水平的 結合에 의하여 一定한 去來分野의 競争을 制限하는 것을 禁止하고 있는데 우리나라의 獨占規制法은 이를 前面으로부터 禁止하지는 않고 事業者は 一定한 共同行爲를 하고자 할 때에는 登錄을 하여야 한다고 하고 있다.

經濟企劃院長官은 이와 같은 共同行爲가 「公共의 利益에 反하여 一定한 去來分野의 競争을 實質적으로 制限하게 되는 경우」를 不當한 共同行爲라고 規定하고 그 登錄을 拒否할 수 있다.

일단 許容한 共同行爲라 할지라도 經濟狀況의 變動으로 인하여 公共의 利益에 反하는 경우에는 是正措置를 取할 수 있다.<sup>(19)</sup>

##### (3) 不公正去來行爲의 禁止

日本의 獨占禁止法이 不公正去來方法이라고 부르고 있는 것을 우리나라의 獨占規制法은 不公正去來行爲라고 呼稱하고 있다.

(18) 獨占規制 및 公正去來에 關한 法律 第3條

(19) 同法 第11條 및 第12條

不公正去來行爲란 다음의 어느 하나에 該當하는 行爲로서 經濟企劃院長官이 公正한 去來를 沮害할 우려가 있다고 인정하여 指定・告示한 行爲를 말한다.

- ① 不當하게 去來相對方을 差別的으로 取扱하는 行爲
- ② 不當하게 競爭者를 排除하기 위하여 去來하는 行爲
- ③ 不當하게 競爭者の 顧客을 自己와 去來하도록 誘引하거나 強制하는 行爲
- ④ 自己의 去來上의 地位를 不當하게 利用하여 相對方과 去來하는 行爲
- ⑤ 去來相對方의 事業活動을 부당하게 拘束하는 條件으로 去來하는 行爲
- ⑥ 商品 또는 用役에 관하여 虛偽 또는 誇張된 廣告를 하거나 商品의 質 또는 量을 속이는 行爲<sup>(20)</sup>

#### (4) 補完的規定

위와 같은 3大支柱外에 우리나라 獨占規制法은 補完的 規定으로서

- ① 企業結合의 制限
- ② 再販賣價格維持行爲의 制限
- ③ 國際契約의 締結制限에 관한 規定을 두고 있다.

#### 다. 公正去來委員會

經濟企劃院長官이 獨占規制法에 規定된 重要事項과 獨占規制法에 違反되는 事項에 대한 決定・處分을 하기 전에 앞서 이를 審議・議決하기 위하여 經濟企劃院에公正去來委員會를 設置하고 있다.

우리나라의 公正去來委員會는 日本의 公正取引委員會와 類似한 機關이나 몇 가지 點에서 이와 다르다고 하겠다.

- ① 日本의 公正取引委員會는 直接 處分・決定을 내리는데 대하여 韓國에서는 獨占規制法과 關聯이 있는 모든 處分・決定은 經濟企劃院長官이 내리고 公正去來委員會는 이러한 處分・決定에 앞서 經濟企劃院長官의 附議에 따라 이를 審議・議決하는데 지나지 않는다.
- ② 日本의 公正取引委員會는 行政首班인 首相 直屬機關이며 獨立하여 그 職權을 行하는 데 대하여 韓國의 公正去來委員會는 經濟企劃院 所屬機關이다.
- ③ 委員長을 包含한 5人の 委員으로 構成된다는 點에서 兩國의 委員會가 同一하나 日本의 公正取引委員會는 委員 全員이 常任인데 대하여 韓國의 公正去來委員會는 3人은 常任으로 하고 2人은 非常任이다.

따라서 日本에서는 委員長도 常任으로 되어 있으나 韓國에서는 經濟企劃院長官이 委員長을 兼任할 수 있도록 되어 있다.

- ④ 日本의 公正取引委員會는 그 事務를 處理시키기 위하여 事務局을 附置하고 있으며 5人以內의 審判官도 事務局所屬으로 되어 있는데 대하여 韓國의 公正去來委員會는 事務局이

(20) 同法 第15條

없을 뿐 아니라 審查官도 公正去來委員會所屬이 아니라 經濟企劃院所屬으로 되어 있다.

⑤ 日本의 公正取引委員會는 위에서도 指摘한 바와 같이 認可事務 登錄의 處理와 같은 管理業務 와 調査業務도 擔當하는데 대하여 韓國의 公正去來委員會는 이러한 業務를 擔當하지 않는다.

⑥ 日本의 公正取引委員會는 그 内部規律, 事件의 處理節次 및 登錄, 認可申請 其他事項에 관한 必要한 節次에 관하여 規則을 制定할 수 있는 所謂 規則制定權을 保有하고 있는데 대하여 韓國에 있어서는 公正去來委員會의 組織 및 運營 등에 관하여 必要한 事項은 大統領令으로 制定하도록 되어 있으며 公正去來委員會는 規則制定權이 없다.

### 三. 消費者保護

#### 1. 消費者保護의 意義

##### 가. 消費者保護의 意義

우리가 위에서 考察한 獨寡占規制도 그 窮局的인 目標의 하나를 消費者保護에 두고 있다는 것은 明知의 事實이다.

우리나라 獨占規制法은 그 第1條에서 「이 法은……創意的인 企業活動을 助長하고 消費者를 保護함과 아울러 國民經濟의 균형있는 發展을 圖謀함을 目的으로 한다」고 規定하고 있으며 日本의 獨占禁止法 第1條도 「一般消費者의 利益確保」를 「國民經濟의 民主的이며 健全한 發達의 促進」과 함께 獨占禁止法의 目的으로 내세우고 있다.

이와같이 考察한다면 獨寡占規制도 消費者保護政策의 一環이라고 볼 수 있으나 消費者保護는 獨寡占規制만 가지고 可能한 것은 아니다. 後述하는 바와 같이 消費者保護를 위해서는 獨寡占規制外에도 缺陷商品問題, 不正食品醫藥品, 消費者製品安全 등 많은 問題가 다루어지고 解決되어야 하는 것이다.

##### 나. 消費者運動

消費者保護政策의 摟頭는 政策決定者들이 問題의 重要性을 認識하고 이를 政策에 反映한 데 起因한 斗고도 할 수 있겠으나 一部 先覺者들의 努力에 힘입어 各國에서 消費者團體가 結成되고 消費者運動이 展開된 데에도 그 原因이 있다고 하겠다.

美國의 連우를 본다면 1906年에 出刊된 씬크레어(Upton Sinclair)의 장글(Jungle)은 시카고 食肉工業의 不潔을 暴露한 小說로서 美國의 食品·醫藥品의 團束에 크게 이바지했다고 하겠다.

1927年에는 체이스(S. Chase)와 슈린크(F. Shrink)共著의 「당신의 돈의 價値」가 出刊되어 各種 缺陷商品의 問題를 暴露하고 消費者運動에 推進를 가하게 되었다.

第2次大戰後의 美國의 消費者運動을 考察함에 있어서 빼놓을 수 없는 사람은 네이더(Ralph Nader)이다. 네이더는 그의 著書 「어떠한 速度에서도 危險하다」에서 缺陷車問題를

가지고 제너럴·모터즈(General Motors)에挑戰하여勝利를 거두었다. 네이더는 그餘勢를 몰아食肉問題, 가스·파이프라인問題, 放射線問題 등消費者問題를 다루어 좋은成果를 거두었다. 1967年에는美國의消費者團體 179個가參加하여美國消費者聯盟(Consumer Federation of America)를結成하는 등消費者運動은 새로운次元에 접어들고 있다.

消費者運動은美國뿐만 아니라 유럽諸國·日本 등各國에서 널리普及되고 있으며消費者團體가普遍化되었다. 1960年에는各國의消費者團體代表들이모여International Organization of Consumer's Union을結成했으며 1976年現在 44個國의 100個團體가國際消費者機構의會員이되어 있다.

## 2. 消費者保護을 위한機構와關係法

### 자. 消費者保護行政機構

#### (1) 美國의消費者保護行政機構

##### (가) 沿革

美國에서는1914年에設置된聯邦交易委員會(Federal Trade Commission)가獨寡占規制뿐만 아니라各種의消費者保護行政을위하여核心的인役割을담당하고있다는것은周知의事實이다.

第2次大戰前에消費者問題에關心을가진大統領은루즈벨트로서消費者諮問委員會를設置하기도했다. 第2次大戰後에는캐네디大統領이消費者保護問題에대해서特別한關心을表明했고, 1962年議會에보낸「消費者利益保護에관한特別敎書」에서캐네디大統領은①安全해야할權利(The right to be safe), ②알아야할權利(The right to be informed), ③選擇할權利(The right to choose), ④意見이참작되어야할權利(The right to be heard)를消費者의4大權利로指摘했던것이다. 캐네디大統領은나아가서經濟諮問委員會속에消費者諮問委員會를復活시키고消費者問題擔當大統領特別補佐官을任命하기도했다. 1972年에는消費者製品安全法(Consumer Product Safety Act)에의하여消費者製品安全委員會가設置되었다.

이와같이美國에서는第2次大戰前부터消費者保護行政을다루는機構가設置되었는데現存하는重要消費者保護行政機構는다음과같다.

##### (나) 聯邦交易委員會

前述한바와같이1914年の聯邦交易委員會法에의하여設置된聯邦交易委員會는獨寡占規制를위하여發足한機關이나現在는獨寡占規制外의各種消費者保護問題도擔當하고있으며美聯邦政府내에서 가장核心的인消費者保護行政機構라 할수있다.

聯邦交易委員會에는競爭局(Bureau of Competition), 經濟局(Bureau of Economics)외에消費者保護局(Bureau of Consumer Protection)이있어서虛偽廣告, 消費者金融, 食品·醫藥品廣告, 마켓팅濫用, 製品信賴性등廣範하게消費者保護行政을다루고있다.<sup>(21)</sup>

(다) 食品·醫藥品處(Food and Drug Administration)

1906년<sup>(21)</sup> 食品·醫藥品法(Food and Drug Act)에 의하여 1907년 1月 1日부터 食品과 醫藥品의 衛生安全에 관한 業務가 開始되었으나 1930年 5月 27日에 議決된 1931年度 農業歲出法에 의하여 FDA란 現在와 같은 機構가 탄생하였다. 우리나라에도 널리 알려진 FDA는 現在 保健福祉省所屬으로 되어 있다.<sup>(22)</sup>

(라) 全國道路交通安全處(National Highway Traffic Safety Administration)

交通省(Department of Transportation)에 所屬되어 있는 이 機構는 1970年的 道路安全法(Highway Safety Act)에 의하여 設置되었는데 다른 여러 機能과 함께 自動車와 그 附屬品의 安全問題도 담당하고 있다.<sup>(23)</sup>

(마) 食品安全品質管理處(Food Safety and Quality Service)

1977年 3月에 農務省에 設置된 이 機構은 過去에 있던 機構를 改編한 것으로서 食品의 安全과 質 食品表示의 正確性 등을 管掌하는 消費者保護行政機構이다.<sup>(24)</sup>

(바) 消費者製品安全委員會

獨立規制委員會의 하나인 이 委員會는前述한 바와 같이 1972年的 消費者製品法에 의하여 設置되었으며 大統領이 任命하는 5名의 委員으로 構成된다. 이 委員會는 消費者製品으로부터 消費者가 받을 不合理한 危險을 減少시키기 위하여 製品安全基準을 設定할 뿐만 아니라 危險生이 있는 製品의 製造禁止도 시킬 수 있다.<sup>(25)</sup>

(2) 日2:의 消費者保護行政機構

(가) 消費者保護會議

消費者保護基本法에 의하여 總理府에 設置된 이 會議는 首相을 會長으로 하고 關係部處長官을 委員으로 하여 다음과 같은 事項을 審議한다.

- ① 危害と 防止에 관한 重要한 施策
- ② 計量과 適正化에 관한 重要한 施策
- ③ 規格과 適正化에 관한 重要한 施策
- ④ 表示과 適正化에 관한 重要한 施策
- ⑤ 公正하고 自由로운 競爭의 確保에 관한 重要한 施策
- ⑥ 其他 消費者保護에 관한 重要한 施策

이 會議는 1968年 8月 第1次會議를 開催한 以來 每年 一回 開催하고 있는데 1976年 11

(21) General Service Administration, *United States Goverment Manual*, 1979~1980 (Washington D.C : Government Printing Office, 1979), pp. 554-556.

(22) *Ibid*, p. 284.

(23) *Ibid*, pp. 449-450.

(24) *Ibid*, p. 119.

(25) *Ibid*, p. 510.

月第9次會議에서는 ①消費者安全의徹底, ②消費者選擇의確保, ③資源의合理的使用의推進, ④競爭環境의變化에對應한消費者利益의確保, ⑤行政·消費者·事業者間의信賴의確保와같은다섯個의重點的課題를中心으로政府가강구해야할施策370個項目을審議決定한바있다.<sup>(26)</sup>

#### (나)經濟企劃廳 國民生活局

經濟企劃廳의消費者保護行政은國民生活局이담당하고있다.當初에는消費者行政課가 이를專擔했는데業務의增大에따라이를消費者行政第一課와消費者行政第二課로分割했다.<sup>(27)</sup>

#### (다)公正去來委員會

美國의聯邦交易委員會와달라서日本의公正去來委員會는獨占規制만담당하며그밖의消費者行政은담당하지않는다.

#### (라)其他機關

이밖에通商產業省이消費生活的安全性의確保,計量의適正化,規格의適正化,表示의適正化,去來關係의適正化,商品テスト의實施등을담당하며,農林省이品質表示의適正化,食料品의安全性의確保등을담당한다.厚生省은食品衛生,家庭用品安全,醫藥品등의問題를담당하고있다.

### (3)韓國의消費者保護行政機構

#### (가)經濟企劃院

韓國에서消費者保護行政과가장密接한關聯이있는機關은經濟企劃院이다.특히1980年12月에分布된獨占規制法에의하여公正去來委員會가經濟企劃院에設置되고公正去來를위한雙能이強化되었다.

그러나우리나라에는아직美國의聯邦交易委員會나日本의經濟企劃廳國民生活局과같이消費者保護行政을專擔하는機構가없다.

#### (나)其他機關

이밖에日本의경우와같이商工部,工業振興廳,農水產部,保健社會部등에서計量,規格,品質表示,食品衛生,安全등의問題를다루고있다.

#### 나.消費者保護關係法

##### (1)美國의消費者保護關係法

###### (가)獨占禁止法

前述한바와같이美國에는獨占禁止關係法律로서沙阿曼法,크레이턴法,聯邦交易委員會法이있다.

(26)卷正平,消費者問題讀本(東京:東洋經濟新報社,1978),pp.138-139.

(27)上易書,pp.139-140.

#### (나) 品質表示・包裝關係法

纖維製品을 위시한 各種의 家庭用品의 品質表示의 適正化를 위한 法律이 많이 制定되었는데 代表의 例로서 毛製品品質表示法(Wool Products Labeling Act), 毛皮製品品質表示法(Fur Products Labeling Act), 纖維製品表示法(Textile Fiber Products Identification Act), 公正包裝品質表示法(Fair Packaging and Labeling Act) 등이 있는데 이와 같은 各種法律과 關聯된 業務는 大部分 聯邦交易委員會가 담당한다.

#### (다) 食品・醫藥品關係法

1906年의 食品・醫藥品法(Food and Drug Act)는 너무나 有名한 法律이며 그 執行을 前述한 FDA가 담당하고 있다는 것은 周知의 事實이다. 1938年에는 이 法律이 食品・醫藥品・化粧品法으로 改正되었다.

#### (라) 製品安全關係法

네이더가 中心이 되어 일으킨 第2次 大戰後의 消費者運動의 產物이라 할 수 있는 製品安全關係法으로서는 우선 消費者製品安全法(Consumer Products Safety Act)을 들 수 있다. 이밖에도 可燃性纖維法(Flammable Fabrics Act), 毒性防止包裝法(Poison Prevention Packaging Act), 危害物質法(Hazardous Substances Act) 등이 있다.

#### (마) 金融關係法

各種 金融機關으로부터 融資를 받는 消費者가 無知의 탓으로 不當한 被害를 받는 것을 防止하기 위한 法律들도 制定되고 있다. 正直融資法(Truth in Lending Act), 公正信用報告法(Fair Credit Reporting Act) 등이 代表의 例이다.

### (2) 日本의 消費者保護關係法

#### (가) 消費者保護基本法과 地方自治法

日本은 1948年에 消費者保護基本法을 制定하여 많은 消費者關係法은勿論, 國家 및 地方自治團體의 消費者行政에 영향을 미치게 하고 있다.

이 法律은 全文 20條 附則으로 된 簡單한 法律이나 消費者保護를 위한 國家의 責務, 地方自治團體의 責務, 事業者의 責務, 法制上의 措置 등에 관해서 規定하고 있을 뿐만 아니라 消費者保護에 관한 施策, 消費者保護會議 등에 관해서 規定하고 있다.

本來 日本의 地方自治法은 消費者保護에 관해서 아무런 規定도 두지 않았으나 1968年 消費者保護基本法이 制定되고 同法 第3條에서 消費者保護에 관한 地方自治團體의 責務에 관해서 規定하고 1969年 地方自治法의 一部改正이 이루어지고 同法 第2條의 地方自治團體가 處理할 行政事務의 하나로서 消費者的 保護를 追加하게 되었다.

#### (나) 獨占禁止・公正去來關係法

前述한 바 있는 「私的獨占의 禁止 및 公正取引의 確保에 관한 法律」外에 不當景品類 및 不當表示防止法 등이 있다.

(다) 計量·規格·表示의 適正化에 관한 法律

計量法, 工業標準化法, 農林物資의 規格화 및 品質表示의 適正化에 관한 法律, 家庭用品品質表示法 등이 있다.

(라) 危害防止關係法

食品衛生法, 藥事法, 電氣用品取締法, 가스事業法 등이 있다.

(마) 契約關係適正化關係法

割賦販賣의 普及에 따라 發生하는 紛爭을 未然에 防止하기 위하여 割賦販賣法이 制定되었을 뿐만 아니라 訪問販賣, 通信販賣 등에 따르는 紛爭의 防止를 위하여 訪問販賣에 관한 法律도 制定되었다.

(3) 韓[國]의 消費者保護關係法

우리나라에는 日本의 消費者保護基本法과 같은 法律은 없으나 消費者保護를 위하여 制定한 法律이 各分野에 걸쳐 많이 있다.

(가) 公正去來關係法

1980年 12月에 制定된 獨占規制 및 公正去來에 관한 法律에 대해서는 위에서 詳述했다.

(나) 計量·規格·表示關係法

計量法, 工業標準化法, 工產品品質管理法 등이 있다.

(다) 危害防止關係法

食品으로 因한 衛生上의 危害의 防止를 위하여 制定한 食品衛生法, 醫藥品에서 오는 危害의 防止를 위한 藥事法, 畜產物의 檢查에 관해서 規定하여 家畜傳染病을 豫防하며 家畜衛生上 危害를 未然에 防止하고자 하는 畜產物加工處理法, 水產物에서 오는 危害防止를 위한 水產物 檢查法 등이 있다.