

# 韓國의 獨寡占規制政策에 관한 考察

丁 炳 然\*

〈目 次〉

- I. 序 論
- II. 獨寡占規制法 制定을 위한 움직임
- III. 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」의 制定과 改善方案
- IV. 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」의 主要內容
- V. 結 論

## I. 序 論

1964년부터 政策當局에 의하여 數次에 걸쳐서 立案된 바 있고, 1975년의 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」에 포함되게 된 우리나라의 獨寡占規制政策은 1980년의 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」의 成立으로 비로소 本格的인 制度的 基盤을 確立하였다.

本稿는 우리나라의 獨寡占規制政策을 概觀하기 위하여, 序論(I)에 이어서 우리나라의 獨寡占規制法 制定을 위한 움직임을 略述하고(II), 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」의 主要內容 및 改善方案을 살펴 본 다음(III), 現行 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」을 中心으로 하여 그 主要한 規制內容을 考察하고(IV), 이에 관한 몇가지 問題點을 指摘함으로써 結論으로 삼고자 한다(V).

## II. 獨寡占規制法 制定을 위한 움직임

우리나라의 經濟는 1960年代 以後로 高度의 成長을 이룩하는 過程에서 產業組織의 獨寡占化가 隨伴되었다. 특히 企業을 大型化하여 輸出競爭力을 기르기 위한 政府의 財政金融上의 支援政策의 結果로 우리나라의 主要製品의 少數企業에 의한 市場集中의 상태는 더욱 深化되었고, 이러한 獨寡占의 市場構造를 바탕으로 하는 獨寡占企業들의 不當한 市場行動은

\* 本研究所 研究員, 서울大學校 經濟學科 教授. 本論文은 1980學年度 文教部 學術研究助成費의 支援을 받아 作成된 것임.

獨寡占에 대한 規制를 必要하게 만들었다.

1961年 11월에 制定된 「物價調節에 관한 臨時措置法」은 個別商品의 價格을 直接 規制하는 것을 目的으로 하는 것이었으므로, 獨寡占의 弊害를 合理的으로 規制할 수는 없었다. 그리하여 政府는 1964년부터 獨寡占規制를 위한 制度의 確立을 摸索하기 시작하였다. 우리는, 이러한 努力을 1964年 9月 24日에 經濟企劃院이 立案하였으나 業界의 反對로 閣議上程이 保留된 「公正去來法草案」과, 政府案으로 國會에 提出되었으나 會期滿了 등으로 그 때마다 廢棄된 「公正去來法案」(1966年 7月 및 1967年 8月 國會提出), 「獨占規制法案」(1969年 4月 國會提出) 및 「公正去來法案」(1971年 10月 國會提出) 등에서 볼 수 있다. 그러나 이러한 試圖에도 불구하고 1975년에 이르기까지 屢번히 法制定에 이르지 못한 것은 業界의 反對 및 政府와 立法府의 熱意의 不足은 물론이고, 보다 더 根本的으로는 獨寡占을 規制하고 企業間의 競爭을 促進하는 것이 資本主義의 市場經濟의 基本原理라는 認識이 學界, 言論界 및 國民一般에게 徹底하지 못한 데 그 원인이 있었다고 생각된다.

### 1. 1964년의 「公正去來法草案」과 1966年, 67년의 「公正去來法案」

우리나라에서 獨寡占企業의 不當한 行動이 처음으로 커다란 國民의 關心과 指彈의 對象이 된 것은 이른바 「三粉波動」이었다. 「三粉波動」의 근본적 原因은 밀가루, 설탕 및 시멘트 産業을 支配하는 少數의 企業들이 그들의 市場을 共同으로 操作한 데 있었으므로, 政府는 物價의 安定을 위하여는 企業들의 이와 같은 共同行爲를 規制할 制度의 裝置가 必要하다고 생각하게 되었던 것이다.

그리하여 1964年 9月 24日에 經濟企劃院은 經濟企劃院長官의 所轄下에 職權의 獨立性을 가지는 公正去來委員會를 두고 카르텔行爲의 申告와 不當한 카르텔行爲를 規制하는 것을 주요한 내용으로 하는 「公正去來法草案」을 立案하기에 이르렀다. 그러나 이 草案은 韓國 經濟人協會의 建議 등 반대에 부딪혀 國務會議에의 上程마저 保留되고 말았다.

그러나 政府는 계속되는 物價上昇을 抑制하기 위하여 1966年 6월에 與黨과 共同으로 獨寡占規制問題를 擧論하고 同年 7月 14日에는 ① 카르텔規制, 獨寡占의 濫用行爲規制, 企業結合禁止, 不公正한 去來의 規制를 위하여, ② 經濟企劃院長官의 諮問機關인 公正去來委員會가 違反事件을 審査 報告하고, ③ 經濟企劃院長官은 이 報告에 의거하여 是正命令을 하는 것을 주요한 내용으로 하는 全文 44條 附則 3項으로 構成된 「公正去來法案」을 成案하여 國會에 提出하기에 이르렀다. 그러나 同法案은 國會에 上程됨이 없이 이듬해 1967年 6月 30日에 6代國會의 會期滿了로 自動 廢棄되었으며, 同年 8月 2日에는 政府가 同一한 內容의 法案을 다시 國會에 提出하였으나 立法을 위한 國會의 作業은 그 以上 進展을 보지 못하였다.

## 2. 1969년의 「獨占規制法案」

1969年 4月 15日 政府는 國會에 提出한 上記 「公正去來法案」을 撤回함과 同時에 새로이 全文 29條 附則 3項으로 構成된 「獨占規制法案」을 國會에 提出하였다. 1969年 2月 10日에 開催된 公聽會를 거쳐서 成案된 同法案은 1966년의 「公正去來法案」의 規制內容을 縮少하여 ① 카르텔規制, 獨占事業者의 不當行爲의 規制를 위하여, ② 經濟企劃院長官의 諮問機關인 獨占規制委員會가 違反事件을 審議 報告하고, ③ 經濟企劃院長官이 이 報告에 의하여 是正 命令을 하는 것을 主要한 內容으로 하는 것이었다. 그러나 一步 後退한 이 「獨占規制法案」도 業界의 強力한 反對에 부딪혔다. 즉 主要經濟團體들은 「獨占規制法制定反對 經濟團體聯合對策委員會」를 設置하고, 「獨占規制法案은 高度成長의 罅을 밟아 버리고 韓國經濟의 이미지를 흐리게 하여 우리 經濟의 國際交流協力을 가로 막는 法이 될 것이다。」라고 反論을 提起하였다. 이러한 「獨占規制法案」에 대한 是非는 政府나 國會에서도 계속되다가 同法案도 1971年 6月 30日 7代國會의 會期滿了와 同時에 自動 廢棄되었다.

## 3. 1971년의 「公正去來法案」

1971年 8月頃 政府는 또다시 獨寡占規制法의 制定을 위한 作業을 시작하고 1971년의 「公正去來法案」을 成案하였다. 이 法案은 1969년의 「獨占規制法案」에 포함된 競爭制限行爲와 獨占事業者의 不當行爲를 規制하는 것 뿐 아니라 不公正去來 및 事業者團體의 不公正行爲도 規制하는 內容도 포함하였다. 그리고 이 法案이 經濟開發過程에서 不可避하게 나타난 獨寡占狀態와 카르텔을 部分的으로 認定하고 이의 弊害를 規制하는 한편 모든 카르텔의 登錄을 義務化한 것은 公益에 違反하는 카르텔의 原因의 規制를 어느 정도 가능하게 한 것이었다.

全文 31條 附則 2項으로 된 同法案은 1971年 9月 29日의 公聽會를 거쳐서 10月 15日에는 國務會議을 通過하여 同月 28日에는 國會에 提出되었다. 同法案은 그것이 自由市場價格機能을 混亂하게 할 뿐 아니라 「物價調節에 관한 臨時措置法」 등에 의한 物價規制와 重複된다는 韓國經濟人協會의 反論이 있었음에도 불구하고, 大韓商工會議所의 意見은 原則적으로 同法案에 贊成하고 消費者團體와 言論도 大體로 이 案을 支持하였기 때문에 어느 程度 立法化가 可能한 것으로 展望되었다. 그러나 이 法案 역시 1972年 10月 17日의 大統領非常措置에 따른 8代國會의 解散으로 自動 廢棄되고 말았다.

〈表 1〉 「政府가 提案한 獨寡占規制法案의 比較」는 1966년부터 國務會議을 通過하여 國會에 提出되었으나 國會에서 廢棄된 上述한 3個의 獨寡占規制에 관한 法案의 主要한 內容을 比較한 것이다.

〈表 1〉 政府가 提案한 獨寡占規制法案의 比較

1. 名稱	公正去來法(案)	獨占規制法(案)	公正去來法(案)
2. 目的	自由롭고 公正한 競爭秩序 確立(1條)	獨占 또는 競爭制限行爲의 弊害防止(1條)	獨占 또는 競爭制限의 弊害防止와 不正去來 除去로 公正하고 自由로운 競爭秩序의 確立(1條)
3. 規制對象 및 規制內容	<p>(1) 競爭制限契約</p> <p>① 規制對象</p> <p>i) 價格의 共同決定, 維持, 引上</p> <p>ii) 數量, 技術, 製品, 設備 및 營業에 관한 去來의 制限(以上 2條 4項)</p> <p>iii) 競爭制限目的의 一致된 市場行動</p> <p>iv) 競爭制限行爲의 強制(以上 12條)</p> <p>② 規制內容</p> <p>i) 競爭制限行爲者의 登錄申請(3條)</p> <p>ii) 經濟企劃院長官의 登錄審査 및 決定(未登錄行爲는 無效)(4條, 5條)</p> <p>iii) 登錄된 行爲가 公益違反의  경우, 경제기획원 장관이 登錄의 取消 등 是正措置(7條)</p>	<p>(1) 競爭制限行爲</p> <p>① 規制對象</p> <p>價格, 生産, 流通을 實質的으로 制限하기 위한 契約, 協定, 決議, 談合, 其他</p> <p>② 規制內容</p> <p>i) 經濟企劃院長官에 申告(效力發生條件)(7條)</p> <p>ii) 必要한 是正措置命令(8條)</p>	<p>(1) 競爭制限行爲</p> <p>① 規制對象(2條 6項)</p> <p>i) 價格의 共同決定, 維持, 引上</p> <p>ii) 支給條件, 引渡條件의 制限</p> <p>iii) 生産, 出庫의 調節</p> <p>iv) 去來地域, 去來相對方의 制限</p> <p>v) 商品 또는 用役의 質과 量의 制限</p> <p>vi) 技術, 設備의 制限</p> <p>② 規制內容</p> <p>i) 競爭制限行爲者의 登錄申請(8條)</p> <p>ii) 公正去來委員會에 審査回附</p> <p>iii) 公共의 利益에 違背되지 않는 競爭制限行爲의 登錄 決定</p> <p>iv) 經濟企劃院長官이 申請人에게 登錄如否의  뜻을 通知(未登錄行爲는 無效)</p> <p>v) 등록된 行爲가 經濟狀況의 變動에 따라서 公益에 違背되거나 不當한  경우, 등록의 취소 등 是正措置</p>
	<p>(2) 獨寡占의 濫用行爲</p> <p>① 規制對象(15條 1項)</p> <p>i) 不當한 價格操作</p> <p>ii) 不當한 去來中斷 또는 拒絕</p> <p>iii) 商品 또는 用役의 質과 量의 不當한 變更</p> <p>② 規制內容</p>	<p>(2) 獨占事業者의 不當行爲</p> <p>① 規制對象</p> <p>i) 獨占事業(2條 2項)</p> <p>가) 事業者가 5 以下</p> <p>나) 1 事業者가 總生産能力의 <math>\frac{20}{100}</math> 이상 占有</p> <p>ii) 獨占事業者</p>	<p>(2) 獨占事業者의 不當行爲</p> <p>① 規制對象</p> <p>i) 獨占事業(2條 4項)</p> <p>가) 事業者가 5 以下</p> <p>나) 1 事業者가 總生産力의 <math>\frac{20}{100}</math> 이상 占有</p> <p>다) 우월한 經濟的 地位</p>

<p>經濟企劃院長官이 價格 또는 去來條件의 指定 등 是正措置(15條 2項)</p>	<p>가) 事業者가 5 以下의 경우 全事業者                  나) <math>\frac{20}{100}</math> 以上 生産能力 占有者                  iii) 獨占事業者의 禁止行爲(4條)                  가) 不當한 價格操作                  나) 不當한 去來條件의 強制                  다) 去來의 中斷 및 拒絕라) 他事業者의 事業活動妨害                  마) 商品 또는 用役의 質과 量의 不當한 變更</p> <p>㉔ 規制內容                  i) 經濟企劃院長官에 販賣價格, 生産·販賣組織 등의 申告(3條)                  ii) 經濟企劃院長官이 價格 또는 去來條件의 指定 등 不當行爲 是正命令(5條 1項)</p>	<p>를 가진 小數의 事業者에 의하여 競爭이 制限</p> <p>ii) 獨占事業者(2條 5項)                  가) 事業者가 5 以下의 경우 全事業者                  나) <math>\frac{20}{100}</math> 以上 生産占有者                  다) 우월한 經濟的 地位를 가진 事業者</p> <p>iii) 獨占事業者의 禁止行爲(6條)                  가) 不當한 價格決定, 維持                  나) 生産, 出庫의 不當한 調節                  다) 不當한 去來條件의 強制                  라) 他事業者의 事業活動의 妨害</p> <p>㉔ 規制內容                  i) 經濟企劃院長官에 販賣價格, 生産·販賣組織 등의 申告(5條)                  ii) 經濟企劃院長官이 價格 또는 去來條件 등의 指定 등 不當行爲 是正命令(7條 1項)</p>
<p>(3) 企業結合                  ① 規制對象                  合併, 資産取得, 營業의 讓受, 營業의 賃貸契約, 任員의 兼任 등에 의하여 市場을 <math>\frac{10}{100}</math> 以上 占有                  ② 規制內容                  經濟企劃院長官에 申告(11條 1項)</p>		
<p>(4) 不公正한 去來                  ① 規制對象(13條 1項)                  i) 差別的 價格, 去來條件                  ii) 相對方事業活動의 不當한 拘束                  iii) 他事業者의 去來妨害                  iv) 不當한 金額과 方法의</p>		<p>(4) 不公正한 去來                  ① 規制對象(3條 1項)                  i) 價格 및 去來條件의 不當한 差別                  ii) 相對方事業活動의 不當한 拘束                  iii) 買占賣惜行爲</p>

<p>品提供</p> <p>v) 他商品의 詐稱 및 不 常宣傳</p> <p>㉔ 規制內容 經濟企劃院長官이 違反行 爲의 停止, 無效宣言 등 是正命令(14條)</p>		<p>iv) 不當한 價格 또는 去 來條件으로 顯著한 不利 益을 주는 行爲</p> <p>v) 不當한 商品提供 등 競 爭者의 去來先誘引行爲</p> <p>vi) 他商品과 混同, 誤認 을 惹起시키는 行爲</p> <p>vii) 去來의 不當한 中斷 또 는 拒絕</p> <p>㉔ 規制內容 經濟企劃院長官이 違反行 爲의 停止, 無效宣言 등 是正措置(4條)</p>	
<p>(4) 價格表示制 競爭制限 및 獨占事業의 商 品 또는 用役의 價格表示命 令(9條)</p>		<p>(5) 價格表示制 競爭制限 및 獨占事業의 商 品 또는 用役의 價格表示命 令(22條)</p>	
<p>(6) 事業者團體의 不公正한 行 爲</p> <p>① 規制對象(13條 2項)</p> <p>i) 構成事業者數의 制限</p> <p>ii) 構成事業者活動의 不 當한 制限</p> <p>㉔ 規制內容 經濟企劃院長官이 違反行 爲의 停止, 無效宣言 등 是正命令(14條)</p>		<p>(6) 事業者團體의 不公正한 行 爲</p> <p>① 規制對象(3條 2項)</p> <p>i) 構成事業者數의 制限</p> <p>ii) 構成事業者活動의 不 當한 制限</p> <p>iii) 構成事業者의 脫退妨 害</p> <p>㉔ 規制內容 經濟企劃院長官이 違反行 爲의 停止, 無效宣言 등 是正措置(4條)</p>	
<p>4. 適用除 外</p>	<p>適用除外對象</p> <p>① 鐵道, 電氣事業 등 事業 의 性質上 自然히 競爭制 限을 隨伴하는 事業(17條)</p> <p>② 法令에 의한 正當行爲 (18條)</p> <p>③ 特殊財產權의 行使行爲 (19條)</p> <p>④ 中小企業協同組合 등 一 定組合의 行爲(20條)</p>		
<p>5. 管掌機 構</p>	<p>(1) 經濟企劃院長官</p> <p>(2) 公正去來委員會 (경제기획 원장관의 咨문)</p> <p>① 所屬: 經濟企劃院</p> <p>② 機能: 違反事件의 審査</p> <p>③ 構成: 委員長 및 委員 12</p>	<p>(1) 經濟企劃院長官</p> <p>(2) 獨占規制委員會 (경제기획 원장관의 咨문)</p> <p>① 所屬: 經濟企劃院</p> <p>② 機能: 違反事件의 審査</p> <p>③ 構成: 委員長(경제기획원</p>	<p>(1) 經濟企劃院長官</p> <p>(2) 公正去來委員會 (경제기획 원장관의 咨문)</p> <p>① 所屬: 經濟企劃院</p> <p>② 機能: 違反事件의 審査</p> <p>③ 構成: 委員長 및 委員 10</p>

<p>人</p> <p>④ 任命：大統領(경제기획원 장관 提請)</p> <p>⑤ 任期：3年</p>	<p>장관)과 當然驗委員(財務長官, 商工長官, 大韓商議會長, 中小企業協同組合中央會 理事長) 및 委囑委員 5人으로 構成</p> <p>④ 委員委囑：大統領 任命 (경제기획원 장관 提請)</p> <p>⑤ 委囑委員任期：2年</p>	<p>人 以內</p> <p>④ 任命：大統領(경제기획원 장관의 提請)</p> <p>⑤ 任期：2年</p>	
<p>6. 罰則</p>	<p>(1) 對象</p> <p>① 未登錄競爭制限行爲</p> <p>② 變更 또는 禁止命令違反</p> <p>③ 價格拘束排除措置違反</p> <p>④ 獨寡占의 濫用禁止違反</p> <p>⑤ 登錄된 制限契約의 取消命令違反</p> <p>⑥ 不公正한 去來方法의 排除措置違反</p> <p>⑦ 登錄時 虛偽記載</p> <p>⑧ 虛偽申告 또는 報告</p> <p>⑨ 資料提出要求拒否, 調査를 위한 強制處分違反</p> <p>⑩ 申告 또는 登錄業務怠慢</p> <p>(2) 刑量</p> <p>① ①, ②, ③, ④의 違反에 대하여 3年 以下 징역, 3千萬원 以下 罰金 또는 併科 (38條)</p> <p>② ⑤, ⑥의 違反에 대하여 3年 以下의 懲役 또는 2千萬원 以下의 罰金(39條)</p> <p>③ ⑦, ⑧의 違反에 대하여 3年 以下 懲役(40條)</p> <p>④ ⑨의 違反에 대하여는 500만원 以下의 科料(41條)</p> <p>⑤ ⑩의 違反에 대하여는 1千萬원 以下의 科料(42條)</p>	<p>(1) 對象</p> <p>① 是正措置命令違反</p> <p>② 虛偽申告 또는 虛偽是正報告</p> <p>③ 調査를 위한 措置違反</p> <p>④ 申告, 是正, 報告 또는 價格表示命令違反</p> <p>(2) 刑量</p> <p>① ①의 違反에 대하여는 3年 以下 懲役, 3千萬원 以下 罰金 또는 併科(17條 1項)</p> <p>② ②의 違反에 대하여는 2年 以下의 懲役 또는 2千萬원 以下의 罰金 또는 併科(17條 2項)</p> <p>③ ③의 違反에 대하여는 1年 以下의 懲役 또는 1千萬원 以下 罰金 또는 併科(18條)</p> <p>④ ④의 違反에 대하여는 1千萬원 以下 罰金(19條)</p>	<p>(1) 對象</p> <p>① 不公正한 去來排除措置違反</p> <p>② 獨占事業者의 不當行爲是正措置違反</p> <p>③ 登錄된 競爭制限行爲의 是正措置違反</p> <p>④ 등록된 경쟁제한행위의 是正措置違反</p> <p>⑤ 獨占事業의 申告違反</p> <p>⑥ 競爭制限行爲의 登錄申請違反</p> <p>⑦ 價格表示命令違反</p> <p>⑧ 調査를 위한 措置違反</p> <p>⑨ 是正報告違反</p> <p>⑩ 報告 등 提出書類에 虛偽事實記載</p> <p>(2) 刑量</p> <p>① ①, ②, ③, ④의 違反에 대하여는 3年 以下 懲役, 3千萬원 以下 罰金 또는 併科 (26條)</p> <p>② ⑤, ⑥의 違反에 대하여는 2年 以下의 懲役 또는 2千萬원 以下의 罰金 또는 併科(27條)</p> <p>③ ⑦, ⑧, ⑨, ⑩의 違反에 대하여는 1年 以下 懲役, 1千萬원 以下 罰金 또는 併科 (28條)</p>
<p>7. 法案의 構成</p>	<p>44條 附則 3項</p>	<p>29條 附則 3項</p>	<p>31條 附則 2項</p>
<p>8. 備考</p>	<p>66. 7.14 國會提出 67. 6.30 自動廢棄</p>	<p>69. 4.15 國會提出 71. 6.30 自動廢棄</p>	<p>71.10.28 國會提出 72.10.17 自動廢棄</p>

67. 8. 2 國會再提出
68. 4. 15 撤回

資料：經濟企劃院

參考：裴翰慶，『物價安定과 公正去來』，韓國經濟研究叢書，No. 83，大韓商議 韓國經濟研究中心，1977. 1, pp. 47-51(〈表 Ⅲ-1〉「獨寡占規制 國會上程法律案 內容(要約)」)

### III. 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」의 制定과 改善方案

#### 1. 獨寡占規制의 基本理念과 同法의 目的

上述한 바와 같이 우리나라의 獨寡占規制法案은 1966년부터 세 차례 成案되고 네 차례나 國會에 提出되었으나 國會에 議案으로 上程되는 일도 없이 會期滿了, 國會解散 등으로 그때마다 自動 廢棄되었다. 그러나 政府가 다섯번째로 國會에 提出한 全文 32條 附則 4條로 된 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」은 大統領 緊急措置下에서 1975年 10월에 國會에 上程되어 同年 12月 31일에 確定 公布되었다.

同法이 國會를 通過하여 法律로 確定된 것은 1972年의 8.3緊急措置에 의한 私債凍結과 金利引下로 惠澤을 받게 된 企業들이 그 惠澤에 대한 代價로 同法制定에 贊成하게 되었고 政府와 國會에서도 獨寡占價格, 競爭制限行爲 및 不公正去來行爲가 物價를 끌어올리는 중요한 원인이 되고 있었으므로 物價安定을 위해서는 同法의 制定이 時急하다고 판단하였기 때문이다.

同法의 制定은 비록 그것이 한편으로는 1973年 3月 12일에 制定된 「物價安定에 관한 法律」에 포함된 最高價格의 維持, 價格表示命令 및 買占賣惜 등의 不公正去來의 規制條項과 1975年 2월에 政府가 作成한 「公正去來法 立法要綱」에 포함된 內容 중에서 獨占事業者의 不當行爲의 禁止를 제외한 競爭制限 및 不公正한 去來의 禁止條項 등을 內容으로 하는 二元的 性格을 가진 法律이기는 하지만, 우리나라의 獨寡占規制政策上 획기적인 的의를 가지는 것이다.

일반적으로 少數의 企業들이 市場을 支配하고 競爭이 沮害되는 경우에는 다음과 같은 獨寡占의 問題가 발생한다. 첫째로, 獨寡占企業들은 高價格을 維持하고 過多한 販賣費支出을 함으로써 消費者의 利益을 侵害한다. 즉 그러한 企業들은 市場支配力을 가지기 때문에 生産費와 適正利潤을 초과하는 管理價格을 매겨서 消費者에게 높은 價格을 要求하고, 一般物價의 安定을 沮害한다. 물론 工場의 規模가 擴大되면 工場規模의 經濟性이 생겨서 最小效率規模(MES)에 이르기까지는 平均生産費가 下落하는 傾向이 있지만, 그러한 工場을 가지는 企業들이 市場支配力을 가지게 된다면 반드시 販賣價格이 下落한다는 保障은 없다. 또



한 다른 企業의 合併으로 생기는 複數工場의 規模의 經濟性 즉 企業規模의 經濟性은 工場規模의 經濟性에 比하여 뚜렷하게 나타나는 것도 아니다. 뿐만 아니라 工場規模나 企業規模의 最小效率規模를 초과하는 產出量에서는 規模의 經濟性이 없거나 不經濟性이 생겨서 平均生産費는 不變이거나 上昇한다. 이와 아울러 消費財가 大規模企業들에 의하여 生産되는 實情下에서는 그 生産이 消費者의 需要보다도 生産施設에 맞추어서 大量으로 生産되므로, 이러한 大規模의 生産량을 販賣促進하는 說得的 宣傳廣告活動이 盛行하여 消費者主權의 弱화를 가져오기도 한다.

둘째로, 그것은 資源의 效率的 利用을 沮害한다. 사실 稀少한 資源이 주어진 技術狀態에서 各産業에 適正 配置된 뿐 아니라 各企業이 그 內部에서 X-效率性을 達成하여 消費者의 厚生을 極大化하는 것은 어떤 經濟에 있어서도 바람직한 상태라고 할 수 있다. 그러나 만일 어떤 産業에 대한 新規企業의 進入障壁이 높고 그 産業이 獨寡占狀態에 있게 되면, 그 産業에 대한 資本과 勞動의 投入이 抑制되기 때문에 資源이 産業間에 效率적으로 配分되지 못할 뿐 아니라 個別企業內部에 있어서도 X-非效率性이 생기게 마련이다. 그리고 販賣促進을 위한 過多한 宣傳廣告活動도 稀少한 資源을 濫用하는 것이 된다.

세째로, 持續的인 獨占狀態에 있는 獨占企業이나 協調的인 寡占企業들은 技術革新이나 生産性向上을 疎忽히 하여 長期的인 經濟成長을 더디게 할 가능성이 있다. 왜냐하면 그와 같은 企業들은 競爭에 부딪히지 않기 때문에 自體技術을 開發하거나 外部로부터 새로운 技術을 導入하기보다도 既存의 設備나 機械를 溫存하여 落後된 技術이나 生産方法을 그대로 利用하려는 傾向이 있기 때문이다. 그 결과로 新技術의 採用이나 研究開發을 위한 投資가 停滯되어 經濟全體로서의 投資誘인이 減殺되고 經濟成長의 速度가 줄어들 것이다.

네째로, 獨寡占企業들이 優越的 地位를 利用하여 勞動과 原資財市場에서는 購買獨占者로서 低價格을 維持하고, 製品市場에서는 供給獨占者로서 高價格을 維持하여 커다란 獨占利潤을 획득하는 경우에는, 勞動者와 原料供給業者 및 中小商工業者의 所得增大가 抑制되어 所得의 公正한 分配를 沮害하기도 한다.

그러므로 以上과 같은 獨寡占의 弊害를 除去하고, 物價의 安定, 資源의 效率的 利用, 經濟成長 및 所得의 公正한 分配와 같은 經濟政策의 基本的 目標를 달성하기 위하여는 巨視經濟政策으로서의 財政金融政策과 아울러 競爭을 促進하여 獨寡占의 弊害를 規制하는 것을 目的으로 하는 微視經濟政策으로서의 産業組織政策이 필요하게 되는 것이다. 公正去來法이라고도 불리워지는 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」은 기본적으로 이러한 趣旨를 바탕으로 한 것이라고 할 수 있다.

以上과 같은 理論的 根據를 바탕으로 하여 制定된 同法은 「物價의 安定을 期하고 公正하고 自由로운 競爭秩序를 確立함으로써 消費者의 權益을 保護함과 아울러 國民生活과 國民經濟의 安定 및 發展에 寄與」하는 것을 目的으로 하고 있다(第1條). 그러므로 同法은 消費者의 利益을 保護함과 아울러 國民生活과 國民經濟의 安定 및 發展에 寄與하는 것을 窮極的 目的으로 하고, 物價의 安定을 期하고 公正하고 自由로운 競爭秩序를 確立하는 것을 直接的 目的으로 하고 있다.

獨占禁止政策의 母國이라고 할 수 있는 美國이나 戰後에 獨占禁止政策을 定着시키는 데 성공했다고 볼 수 있는 日本이나 西獨에서는 그 基本的 目的을 物價의 安定보다도 公正하고 自由로운 競爭秩序의 確立내지는 競爭制限의 禁止에 두고 있기 때문에 物價의 安定과 競爭秩序의 確立이라는 두가지 目的을 同時에 追求하는 同法은 現實적으로나 理論적으로 二元的 性格을 갖는다고 볼 수 있을 것이다. 물론 市場에 競爭의 原理가 作用하여 消費者와 生産者가 價格受容者로서 市場에서 決定되는 價格을 주어진 것으로 받아 들이고 이것에 따라서 자기의 需要量이나 供給量을 調節하여 極大滿足과 極大利潤을 追求할 수 있는 競爭秩序를 確立한다는 것은 從來의 獨寡占規制政策의 傳統的 目的이다. 그러나 오늘날의 獨寡占企業들의 不當한 價格引上이 競爭秩序維持政策만으로는 抑制될 수 없는 現實에 비추어 볼 때 必要에 따라서 獨寡占品目的 價格을 制限된 범위에서 規制하는 것은 그 나름대로 合當한 理由를 갖는다고 볼 수도 있다. 換言하면 獨寡占을 規制하는 데 있어서 市場構造나 市場行動을 規制하는 것은 民間企業들이 서로 公正하고 自由롭게 競爭할 수 있는 바람직한 「競技場과 競技規則」을 提供하는 것이 되지만 이러한 條件의 造成이 如意치 않거나, 설사 그러한 條件이 造成되더라도 그것만으로는 바람직한 市場成果를 달성하기가 어려운 경우에는 우리는 市場構造와 市場行動과 아울러 市場成果도 直接 規制해야 할 當爲性을 인정해야 할 것이다. 더구나 國民生活에 緊要한 物品이나 自然獨占의 産業의 製品이나 用役의 價格은 市場機能에 맡기기보다도 選別的으로 이것을 직접 規制하는 것이 바람직하다. 이러한 의미에서 우리나라의 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」은 一應 그 現實의인 妥當性을 認定 받을 수 있을 것이라고 생각한다.

## 2. 主要內容

以上에서 略述한 두가지 目的을 가지는 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」은 規制內容, 實施機關 및 施行節次를 規定하고 있다. 筆者는 먼저 그 規制內容을 直接規制政策과 獨寡占規制政策으로 大別하고, 直接規制政策에는 同法에서 規定하고 있는 ① 最高價格의 指定, ② 公共料金 등의 決定 및 ③ 緊急需給調整措置 등을 포함시키고, 獨寡占規制政策에는 同

法에서 規定하고 있는 ① 獨寡占事業者의 價格申告 및 指定, ② 不公正去來行爲의 禁止 및 ③ 競爭制限行爲의 禁止 등을 포함시켜서 同法の 規制內容을 高찰한 다음에, 同法の 運營機關 및 施行節次 등을 살펴보기로 한다. 前者의 直接規制政策은 특정 産業分野의 競爭을 抑制하거나 그 獨占狀態를 容認하는 競爭制限政策이고 後者の 獨寡占規制政策은 그 本質에 있어서 競爭促進政策이라고 볼 수가 있을 것이다.

(1) 直接規制政策

① 最高價格의 指定(2條)

本法은 政府가 國民生活과 國民經濟의 安定을 위하여 필요하다고 認定할 때에는 특히 緊要한 物品의 價格, 不動産 등의 賃貸料 또는 用役의 代價의 最高價格을 去來段階別 또는 地域別로 指定할 수 있음을 規定하고 있다. 이는 一時的으로 價格에 대한 供給의 彈性性이 아주 낮거나 零으로 되어 財貨와 서비스의 價格이 暴騰하는 경우에 生産者들이 받을 수 있는 價格의 上限을 定하여 國民生活과 國民經濟의 安定을 期하고자 하는 臨時的 措置라고 할 수 있다.

② 公共料金 등의 決定(4條)

主務部長官은 法律에 의하거나 事實上 國家가 獨占하는 事業으로서 大統領이 정하는 事業의 專賣價格 및 事業料金(이것을 公共料金이라고 부른다.)을 決定할 때에는 物價安定委員會의 審議와 國務會議의 議決을 거쳐 大統領의 承認을 얻어야 한다.

이것은 規模의 經濟性이 커서 複數企業間의 競爭을 促進하기 보다는 獨占狀態를 認定하는 것이 바람직한 電氣, 水道, 鐵道, 通信 등의 自然獨占의 公益事業이나, 專賣事業과 같이 政府가 어떤 目的으로 獨占을 하고 있는 事業 등은, 政府가 競爭을 막고 獨占狀態를 認定하되 公共의 利益을 위하여 그 價格을 一定한 原則에 따라서 直接 決定하는 것을 의미한다.

③ 緊急需給調整措置(6條)

同法이 規定한 緊急需給調整措置도 直接規制政策에 포함될 수 있다. 이것은 物價의 급격한 昂騰과 物品의 供給不足으로 國民生活의 安定 및 國民經濟의 圓滑한 運營이 顯著하게 沮害될 憂慮가 있을 경우에, 政府가 關聯業者들에게 5個月 以內의 期間을 定하여 i) 生産計劃의 樹立 및 實施, ii) 供給 및 出庫, iii) 輸出入의 調節, iv) 運送保管 또는 讓渡, v) 流通經路의 調整 등에 관하여 指示하는 措置를 말한다.

(2) 獨寡占規制政策

本法에서 規定되고 있는 ① 獨寡占價格의 申告 및 指定, ② 不公正去來行爲의 禁止 및 ③ 競爭制限行爲의 禁止가 獨寡占規制政策에 포함된다. 이러한 規制內容에서 보듯이 本法에 의한 獨寡占規制는 市場構造보다도 市場成果와 市場行動을 規制하는 것을 특징으로 하

고, 獨占企業의 分割이나 企業의 合併, 株式保有, 營業의 讓受 및 任員의 兼任 등과 같은 企業結合을 制限함으로써 企業集中을 抑制하는 構造規制政策은 除外되고 있다.

### ① 獨寡占價格의 申告 및 指定(5條)

一定한 事業分野의 市場을 支配함으로써 實質적으로 競爭을 制限하는 單獨 또는 少數의 事業者로서, 大統領令으로 定해지는 總出荷額과 市場占有率 등의 基準에 의하여 獨寡占事業者로 指定된 企業은 해당되는 物品의 價格이나 用役의 代價(이를 獨寡占價格이라고 부른다.)를 決定 또는 變更하는 때에는 이를 主務部長官에게 申告하여야 하며, 主務部長官은 申告된 獨寡占價格이 不當하다고 認定할 때에는 物價安定委員會의 審議를 거쳐 그 價格의 變更을 命할 수 있다. 그리고 申告하지 않은 獨寡占價格은 政府가 이를 指定하게 된다. (同法 施行令 2條에 의하면, 獨寡占事業者는 i) 1年間の 總出荷額이 300억원 以上인 製品에 대한 1社 市場占有率이 50% 以上인 事業者, ii) 1年間の 總出荷額이 300억원 以上인 製品에 대한 2社 累積市場占有率이 60% 以上인 경우에 1社 市場占有率이 30% 以上인 事業者 또는 iii) 앞의 두가지 基準에 해당되지 않을지라도 國民經濟에 緊要한 原資材를 供給하는 事業者로서 物價安定委員會의 審議를 거쳐 政府가 指定하는 事業者를 말한다.)

이와 같은 方法으로 一定한 基準에 해당하는 獨寡占事業者의 價格을 政府가 指定하는 것은 바람직스럽지 못한 市場成果를 직접 規制하는 成果規制이며, 그것은 競爭을 促進하기 보다는 短期的으로 獨寡占價格의 安定을 追求하는 것이 된다.

그러나 만일 價格規制를 받는 獨寡占品目の 數가 많고 그 規制가 硬直的인 경우에는 市場機能의 痲痺과 二重價格의 形成 및 製品의 質의 低下를 막을 길이 없다. 그러므로 韓國經濟의 實情에 비추어 一部 獨寡占品目에 대한 直接的인 價格規制는 불가피하더라도 市場構造와 市場行動을 規制하여 競爭을 促進시키는 데 政策의 焦點을 두어야 했음은 贅言을 필요로 하지 않는다.

### ② 不公正去來行爲의 禁止(7條)

同法에 規定된 不公正去來行爲는 i) 不當한 差別的 配給, ii) 顧客에 대한 不當한 去來強制, iii) 去來上의 地位의 不當利用, iv) 拘束條件附 去來, v) 虛偽誇張廣告 또는 欺瞞行爲, vi) 買占賣惜行爲, vii) 不當한 生産調節 또는 出庫制限 등의 行爲로서 經濟企劃院長官이 公正한 去來를 沮害할 憂慮가 있다고 認定하여 不公正去來行爲로 指定한 事業者의 行爲를 말한다.

經濟企劃院은 不公正去來行爲에 대한 一般指定으로서 i) 不當한 去來拒絕, ii) 差別價格, iii) 集團排斥, iv) 去來強制(끼워팔기 포함), v) 去來上의 優越的 地位의 濫用, vi) 去來處의 制限, vii) 再販賣價格維持行爲, viii) 虛偽誇張廣告, ix) 買占賣惜, x) 不當한 生産과

出庫의 調節 등 10個 類型을 不公正去來行爲에 대한 一般指定으로 指定하고 이를 1976年 9月 1日부터 施行하기로 告示하였다. 그러나 이와 같은 規定에도 불구하고, 實際에 있어서는 現行流通體系와 去來慣行을 可及의 尊重한다는 方向에서 顯著하고 明白한 弊害를 隨伴하는 不公正去來行爲만을 規制對象으로 하되, 특히 i) 市場支配의 地位에 있거나 去來上 優越한 地位에 있는 企業의 不公正去來行爲, ii) 虛偽誇張廣告와 競爭業者와 製品에 대한 中傷誹謗 및 iii) 그 밖에 中小企業과 消費者의 利益을 侵害하는 不公正去來行爲를 規制하는 데 증권을 두기로 하였다.

이 밖에 價格表示制의 導入(3條)은, 主務部長官이 消費者의 保護 또는 公正한 去來를 위하여 必要하다고 認定할 때에는 事業者에게 物品의 價格 또는 用役의 代價를 表示할 것을 命할 수 있게 한 것인데, 이것은 需要者에게 價格의 情報를 提供하여 公正한 去來秩序의 確立을 期하리는 것이었다고 볼 수 있다.

### ③ 競爭制限行爲의 禁止(8條)

本法은 또한 事業者間의 不當한 競爭制限行爲 즉 카르텔行爲를 禁止하고 있다. 즉 事業者는 契約, 協定, 決議 其他 어떠한 方法으로도 다른 事業者와 共同으로 公共의 利益에 反하여 一定한 事業分野에서 競爭을 實質적으로 制限하는 i) 價格을 決定, 維持 또는 引上하는 行爲(價格카르텔), ii) 商品의 販賣條件, 用役의 提供條件 또는 그 代價의 支給條件을 定하는 行爲(販賣條件 카르텔), iii) 商品의 生産, 販賣나 出庫의 制限 또는 用役의 提供을 制限하는 行爲(數量카르텔) 및 iv) 去來地域 또는 去來相對方을 制限하는 行爲(市場分割카르텔) 등을 하여서는 아니된다.

이와 같이 本法은 公共의 利益에 反하여 競爭을 實質적으로 制限하는 事業者間의 不當한 競爭制限行爲를 原則적으로 禁止하고 있으나, 不況克服이나 産業合理化 등을 目的으로 하고 그 行爲의 內容과 期間 등에 관하여 政府의 承認을 얻는 不況카르텔과 合理化카르텔은 認定된다(8條 2項). 그리고 특별한 法律에 의하여 特定한 事業者들이 行하는 競爭制限行爲(不公正去來行爲 포함)는 本法의 適用에서 除外된다(21條).

### (3) 運營機構 및 施行節次 등

物價安定委員會는 本法에 規定된 諸般事項을 審議·議決하기 위하여 經濟企劃院에 設置된 機關이며(10條), 同委員會는 經濟企劃院長官을 委員長으로 하고 財務部長官, 農水産部長官, 商工部長官, 建設部長官, 保健社會部長官, 遞信部長官 및 大統領이 任命 또는 委屬하는 委員을 포함하여 17人 以內로 構成된다(11條).

따라서 經濟企劃院長官 또는 主務部長官은 本法에 規定된 事項을 物價安定委員會의 審議

・議決을 거쳐서 施行하며(12條), 本法에 의하여 禁止된 不公正去來行爲나 競爭制限行爲를 하는 事業者에 대하여는 經濟企劃院長官이 그 違反行爲의 中止 또는 是正을 命하고(9條), 이러한 事業者에 대하여는 主務部長官의 告發에 의하여(31條), 각각 해당되는 罰金刑, 懲役刑 또는 罰金刑과 懲役刑이 併科된다(24~26條).

### 3. 同法の 問題點과 改善方案

以上과 같은 內容을 가지는 「物價安定과 公正去來에 관한 法律」은 上述한 바와 같이 價格을 規制하여 物價의 安定을 期하고, 民間企業의 競爭秩序를 維持하여 市場機能을 활발하게 하려는 두가지 目的을 追求하는 經濟關係의 基本法이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 法律的 裝置는 우리나라의 民間企業이 國民經濟에 대하여 가지는 중요한 역할을 고려할 때 民間企業에 대한 公共政策(public policies toward business)으로서 重要한 의미를 가지는 것이라고 할 수 있다. 그러나 同法은 獨寡占規制法으로서의 여러가지 限界를 가지고 있었으며, 그 결과로 그 동안의 施行過程을 보더라도 主要商品의 價格統制나 獨寡占品目의 價格規制와 같은 物價對策에 置重되고 企業間의 競爭을 促進하는 競爭制限行爲나 不公正去來行爲의 規制에는 消極的이었다.

따라서 本來的인 獨寡占規制政策을 實施하기 위해서는 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」을 改正해야 한다는 論議가 1970年代末頃に 政策當局에 의하여 提起되고, 筆者 등은 1979年 12월에 經濟科學審議會議에 提出한 研究報告書에서 다음과 같은 內容의 基本的인 改善方案을 提案한 바 있다(丁炳然·趙炳澤·李承勳 [3], pp. 319-328).

(1) 獨寡占規制制度의 基本方向을 物價의 側面보다도 競爭을 促進하는 데 두어야 한다.

① 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」은 物價의 安定과 獨寡占을 規制하여 競爭을 促進한다는 두가지 政策目標을 가지고 있었고, 실제로 이 法律을 施行하는 데 있어서도 獨寡占規制보다는 物價規制에 力點을 두었다. 그러나 競爭的인 產業組織과 企業行動을 바탕으로 하여 바람직한 市場成果를 追求하는 것은 物價安定 등 다른 經濟政策의 諸目標을 達成하는 基本的인 前提가 되므로 競爭의 市場經濟秩序의 形成과 維持를 目的으로 하는 本來的인 獨寡占規制制度를 확립해야 한다.

② 지금까지의 우리나라의 產業政策은 輸出增大와 高度成長을 위하여 大企業의 育成과 保護에 置重한 나머지 獨寡占의 弊害와 企業間의 競爭制限의 行爲를 默認내지 助長한 事實을 부인할 수 없다. 그러므로 앞으로는 獨寡占規制制度를 推進함과 아울러 各種產業政策도 資源의 效率的인 配分과 利用을 위하여는 市場에 競爭原理가 作用해야 한다는 基本認識을 前提로 해야 할 것이다.

(2) 獨寡占規制制度를 確立하기 위해서는 緊要한 物品이나 서비스의 價格과 需給을 직접 통제하는 直接規制를 포함하지 않는 순수한 獨寡占規制法의 制定이 필요하다.

① 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」에 規定되어 있는 最高價格의 指定, 公共料金 등의 決定, 緊急需給調整措置 등 物資의 價格 및 需給에 대한 直接規制制度는 競爭을 一時的으로 制限하고 物價를 統制하는 것이므로 競爭의 促進을 主要한 目的으로 하는 獨寡占規制政策과는 相異하다. 그러므로 二元性을 가지는 同法을 物價安定에 관한 法律과 獨寡占規制法으로 分離하여 두개의 法律로 만들 필요가 있을 것이다.

② 그리고 그러한 獨寡占規制法은 不當한 競爭制限行爲와 不公正去來行爲를 禁止할 뿐 아니라 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」이 規定하지 않고 있는 私的 獨占내지 市場支配力濫用行爲를 禁止하는 規制條項도 포함되어야 할 것이다.

(3) 獨寡占企業의 分割 등 現存 獨占狀態에 대한 規制는 制度化하지 않고, 市場支配力の 濫用 및 그 形成을 막아야 한다.

① 獨寡占企業의 分割 등 獨寡占狀態에 대한 構造規制의 導入이 필요하다는 意見도 있을 수 있으나 아직도 우리나라의 企業은 外國의 企業規模에 比하여 相對的으로 작을 뿐 아니라, 技術的으로 最小效率規模에 未達하는 경우가 허다한 실정에 비추어 現存企業들이 獨寡占狀態에 있다고 하여 이를 分割하는 原因規制制度를 導入하는 것은 時期尙早라고 하지 않을 수 없다.

② 近年에 와서 美國과 日本 등 先進工業國에서는 獨占企業을 分割하는 制度를 마련하고 있고 또한 이를 強化하려는 움직임을 보이고 있으나, 앞으로 그것이 커나란 實效를 거두리라고 예상되지는 않는다.

③ 그러므로 우리나라의 獨寡占到 대한 對策으로서는 그 構造를 엄격하게 規制하는 集中規制보다도 i) 集中狀態가 심하고 그 弊害가 큰 獨寡占事業者에 대하여는 獨寡占價格 자체를 直接 規制하고, ii) 不當한 企業合併, 株式保有 등에 의한 새로운 獨占形成을 防止하고, iii) 既存企業에 대한 지나친 保護나 財政金融上的 特惠를 止揚함과 아울러 進入障壁을 除去하여 新規進入을 促進하는 데 力點을 두는 것이 바람직하다.

(4) 既存獨占到 대한 集中規制를 하지 않을 경우 獨寡占企業에 대한 成果規制의 手段으로 쓰이고 있는 獨寡占事業者의 指定 및 獨寡占價格의 申告制는 不當한 獨占價格의 形成을 防止하기 위하여 불가피하다. 왜냐하면 不當한 獨寡占價格을 市場支配力濫用行爲로 보아 事後에 規制하는 것은 여러가지 難點을 가지기 때문이다.

① 이와 같이 獨寡占價格을 規制하는 것은 構造나 行爲의 規制보다도 成果를 直接 規制

하는 것이므로, 競爭을 促進하는 것을 目的으로 하는 전통적인 產業組織論의 思考와 相反될 뿐 아니라, 本來的인 獨寡占規制政策과도 合致되지 않는 面을 가지고 있다. 실제로 그러한 政策은 市場價格의 自動調節機能을 阻害하고 品目에 따라서는 二重價格의 形成이나 製品의 質의 低下로 오히려 消費者의 利益을 侵害하기도 한다. 우리는 이것을 지금까지 우리나라에서 施行해온 獨寡占價格規制의 經驗에서 알고 있다.

② 그러나 進入이 封鎖된 市場의 獨寡占企業은 高價格을 매겨서 커다란 獨占利潤을 얻을 수 있으므로, 獨寡占狀態를 競爭의 構造로 바꾸는 것이 불가능하거나 그것을 留保하는 상황하에서는, 獨寡占企業들에게 그 價格決定을 一方的으로 맡겨둘 수 없다는 것이 하나의 論理的 歸結이다. 왜냐하면 市場構造가 獨占的인 產業에서는 原理적으로 價格의 自動調節機能을 期待할 수는 없을 것이기 때문이다.

③ 그럴 경우 規制對象이 되는 獨寡占品目を 指定하는 基準을 總出荷額과 集中度 뿐만 아니라, 製品差別化의 程度와 進入障壁의 高低 등에 두고, 그 對象品目を 可及的 줄여서 合理的이고도 實行 가능한 規制를 해야 할 것이다.

④ 獨寡占品目으로 指定되지 않은 製品을 供給하는 獨寡占企業들의 價格의 同調的 引上은 이에 대한 理由報告의 要求, 監視 및 公表를 통하여 그 規制效果를 인도록 해야 한다.

(5) 企業合併, 株式保有, 任員兼任 또는 營業의 讓受 등 企業結合에 의한 獨占化 또는 市場支配力形成行爲는, 그것이 一定한 去來分野에서 競爭을 實質적으로 制限하는 것이 되거나 不公正한 去來方法에 의하여 이루어지는 경우에 이를 規制해야 한다.

① 이러한 行動은 經營의 合理化, 規模의 經濟性的의 實現, 또는 國際競爭力の 強化에 寄與하는 경우도 있지만, 그것이 지나친 경우에 있어서는 集中을 深化시키고 獨占을 形成함으로써 市場을 支配하고 競爭을 制限하는 弊害를 가져온다. 그러므로 一定한 去來分野에서 競爭을 實質적으로 制限하게 되는 이와 같은 企業結合行爲는 原則적으로 禁止되어야 할 것이다.

② 企業合併에 관하여는 水平合併의 規制를 主로 하되, 경우에 따라서는 垂直合併과 混合合併도 考慮에 포함되어야 하고 이러한 企業合併의 規制를 위해서는 一定한 基準에 저촉되는 合併의 事前申告制를 導入하는 것이 바람직하다. 특히 近者에 와서 產業政策의 一環으로 政策當局에 의하여 推進되고 있는 企業合併의 움직임은 그것이 경우에 따라서는 產業의 合理化보다도 市場의 獨占化내지 企業의 集團化를 가져온다는 點을 고려하여 慎重을 期해야 할 것이다.

③ 金融機關, 會社 또는 個人的 株式保有는 그것이 단순한 投資目的이 아니라 經營支配의 目的으로 행하여지는 경우에는 이를 規制하되, 특히 會社의 株式保有에 대하여는 比率



規制와 아울러 總額規制方式을 採用하는 것이 바람직하다.

(6) 複數의 企業들이 共同으로 價格, 數量, 販賣條件, 規格 또는 市場 등을 制限하는 競爭制限行爲 즉 카르텔行爲는 이를 原則적으로 禁止하되, 특별히 認定되는 不況카르텔과 合理化카르텔 및 특별한 目的에 의하여 制定된 輸出組合法, 中小企業協同組合法, 水產協同組合法, 農業協同組合法, 勞動組合法, 消費者保護法 등 特別法에 의하여 認定되는 事業者團體의 共同行爲는 이를 適用除外로 한다.

① 카르텔은 競爭을 制限함으로써 資源의 效率的 配分을 歪曲하고, 事業者의 創意를 抑制할 뿐 아니라, 한 產業의 카르텔化는 다른 關聯產業部門의 카르텔化를 助長하여 經濟全體로서의 競爭機能이 侵害되기 때문에 原則적으로 禁止되어야 한다.

② 그러나 모든 카르텔行爲를 當然違法으로 禁止하기 보다는, 不況克服이나 産業合理化를 목적으로 하는 時限的인 카르텔이나, 貿易去來, 中小企業, 農業生産 및 勤勞者나 消費者保護를 위하여 特別法으로 規定되고 있는 共同行爲는 適用除外로 하는 것이 現實的이다.

③ 카르텔을 規制함에 있어서는 原狀回復 또는 課徵金을 賦課하는 制度를 導入할 수 있다.

(7) 不況카르텔 또는 合理化카르텔을 認定하는 데 있어서는 그 審査基準을 엄격하게 適用하여 그 濫用을 막아야 한다.

① 그 동안 承認된 카르텔은 6個의 시멘트製造業者가 申請한 1件의 不況카르텔 뿐이었지만, 만일 앞으로 카르텔에 대한 調査와 그 規制가 強化되는 경우에는 不況카르텔 또는 合理化카르텔을 名目으로 하는 承認申請이 增加할 것으로 豫想되므로 이에 대한 엄정한 審査가 필요할 것이다.

② 不況카르텔은 一次적으로 6個月로 期間을 限定하여 이를 認定하되, 그것을 承認하는 데 있어서는 i) 그 製品의 生産能力, 生産量, 在庫量, 市場價格 등에 비추어서 供給이 현저하게 남아돌고, ii) 카르텔 承認申請時의 工場渡 平均生産費에 비하여 價格이 보다 낮은 水準에 있고, iii) 카르텔 承認申請時의 生産業體數, 企業의 進入과 退出 및 生産能力의 變化, 損益狀態 및 市場需要에 비추어서 企業의 存續이 困難하며, iv) 生産性向上, 投入原料의 原價節約, 生産設備의 再編成 및 間接費와 販賣費 등의 節減을 통한 原價切下의 可能性이 없어서 企業의 合理化만으로는 이러한 事態를 克服하기가 어려운 경우에 限定해야 할 것이다.

③ 合理化카르텔은 技術의 向上, 品質의 改善, 原價節減, 能率의 增進, 其他 企業의 合理化를 遂行하는 데 특히 필요한 경우에 限定하고, 그 共同行爲의 內容은 i) 技術의 制限,

ii) 生產品種의 制限, iii) 原資材나 製品의 保管 또는 輸送施設의 利用 및 iv) 副產物이나 廢物의 利用 또는 購入 등에 관한 것이 되어야 한다.

(8) 加入과 脫退의 制限, 販賣價格의 共同決定, 原資材配定, 投資調整, 生産 및 技術制限, 販路調整 등 各種 事業者團體의 共同行爲는 選別的, 段階的으로 認定 또는 規制한다.

① 任意의 事業者團體가 競爭을 制限하는 行爲를 하거나, 事業者數를 制限하거나, 事業者로 하이금 不公正한 去來方法에 해당하는 行爲를 하게 하거나 하는 行爲는 이를 禁止한다.

(2) 特定事業者團體의 活動을 規定하고 있는 特別法에 포함되고 있는 競爭制限의 規定은 縮小하고 그 適用을 엄격하게 한다.

(3) 輸出組合, 中小企業協同組合, 農業協同組合, 水産協同組合 등 各種 法定事業者團體의 共同行爲는 適用除外로 한다. 그러나 特別法에 의하여 設立된 事業者團體라고 하더라도, 適用除外가 인정되는 事業者團體는 i) 小規模의 事業者들로 構成될 것, ii) 組合員의 加入과 脫退가 自由일 것, iii) 各組合員은 同等한 議決權을 가질 것 등의 要件을 충족시켜야 한다. 그러므로 大規模事業者가 共同行爲에 加擔하는 것을 막기 위하여는 大規模事業者에게 組合業務를 맡기는 일은 물론, 그러한 事業者의 事業者團體 加入이 禁止되어야 할 것이다.

(4) 各種 事業者團體의 共同行爲를 規制하기 위하여는 各種 事業者團體를 申告制로 하는 것이 필요하다.

(9) 不公正去來行爲의 類型을 모든 業種에 해당하는 一般指定과 特定業種에 해당하는 特殊指定으로 告示한다.

① 不公正去來行爲는 i) 不當廉賣, 差別對價, 去來拒絶 등 正當한 去來秩序를 깨뜨려서 獨占을 形成 維持하려는 行爲, ii) 끼워팔기, 不當한 拘束契約, 人事干涉, 優越의 地位의 濫用 등 經濟力의 濫用行爲, iii) 不當한 景品附販賣, 不當表示, 誇張過大廣告, 事業活動의 不當妨害 등 不正한 競爭 또는 販賣行爲 등으로 類別된다.

(2) 本法에 의하면 이러한 不公正去來行爲의 規制는 本法에서 規定된 1號로부터 7號까지에 해당하는 行爲로서 物價安定委員會가 指定하는 行爲를 禁止하는 것이다. 이것을 받아서 物價安定委員會는 10個 類型의 不公正去來行爲를 一般指定하고 있다.

③ 그러나 一般指定은 모든 事業活動에 共同되는 不公正去來行爲의 類型을 指定한 것이므로 抽象的이고 適用하는 데 曖昧함을免할 수 없다. 그러므로 特定한 業種에서 不公正去來行爲에 해당하는 行爲類型을 特殊指定하고, 違反이 되는 具體의 事例를 業者들에게 周知시킬 필요가 있다.

(10) 특히 不當表示, 不當한 懸賞·景品附販賣 및 誇張過大廣告 등 不公正去來行爲를 規

制한다.

① 不當表示은 商品 또는 서비스의 品質, 規格, 價格 및 去來條件 등에 관하여 一般消費者를 誤認하게 하는 表示를 말하고 不當한 懸賞·景品附販賣란 人間の 射倖心を 利用하여 商品去來에 固有한 去來條件 以上の 經濟的 利益을 提供하여 顧客을 誘引함으로써 公正한 去來秩序를 沮害하는 行爲이다.

② 그러므로 不當表示와 不當한 懸賞이나 景品類의 提供行爲는 不當하게 顧客을 誘引하는 不公正去來로서 規制되어야 한다. 특히 不當한 懸賞이나 景品類의 提供行爲를 規制하는데 있어서는, 이것을 單純한 景品附販賣, 懸賞에 의하여 景品을 提供하는 行爲, 一定한 地域에 있어서의 小賣業者들의 共同販賣 및 商品購買를 條件으로 하지 않고 一般消費者에게 應募시키는 公開懸賞으로 區分하고 그 懸賞이나 景品類의 最高價額과 그 價額의 總額을 制限하도록 해야 한다.

③ 廣告宣傳活動은 虛偽 또는 誇張한 것이 아니더라도 過大하고 累積的인 경우에는 價格競爭보다도 販賣促進의 非價格競爭을 지나치게 誘發하고 社會的으로 資源의 浪費를 가져올 뿐 아니라, 新規進入의 沮止와 製品差別화로 獨占化를 가져온다. 그러므로 報道的(informative) 廣告가 아닌 說得的(persuasive) 操作的 過大廣告는 그것이 虛偽 또는 誇張의인 것이 아니더라도 量的 規制나 課稅를 통하여 適切한 規制를 받을 필요가 있다.

④ 뿐만 아니라 消費者의 自主的이고 合理的인 商品選擇이 가능하게 되고, 그것에 따라서 價格과 品質에 대한 競爭이 有效하게 展開되기 위해서는 이러한 廣告規制와 아울러서, 企業이 商品에 대한 情報를 보다 더 積極的으로 충분하고 精確하게 消費者들에게 傳達하는 情報開示制度를 導入하는 것도 바람직하다.

(11) 위에서 列擧한 것을 主要한 內容으로 하는 獨寡占規制制度를 施行하기 위해서는 合議制 行政委員會로서 公正去來委員會를 두고 同法施行을 위한 諸般節次를 制度化해야 한다.

① 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」에 規定된 事項을 審議, 議決하기 위하여 經濟企劃院에 設置된 物價安定委員會는 獨立性이 保障되지 않은 非常設機構로 되어 있고, 그 業務도 經濟企劃院을 비롯한 各主務部處에 分散되어 있어서 合理的이고 效果的인 規制가 困難하다.

② 그러므로 獨寡占規制政策의 施行을 專擔하는 公正去來委員會를 國務總理의 所轄下에 두고 準司法的 合議制 行政委員會로 하여 常設機構화해야 한다.

③ 公正去來委員會는 委員長 및 若干名의 委員으로 組織하고 各委員은 職權行使의 獨立性이 보장되어야 한다.

④ 公正去來委員會에는 事務局을 두고, 事務局은 集中狀態, 獨占行爲, 競爭制限行爲 및 不公正去來行爲들을 調査 分析하고, 違反行爲를 認知, 調査, 審決하는 業務를 담당한다.

⑤ 公正去來委員會가 違反事件을 合理的으로 審理하기 위하여는 違反事件의 調査 및 審判節次 등에 관한 事項이 制度化되어야 한다.

#### IV. 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」의 主要內容

##### 1. 序 論

1980年 12月 23日에 臨時立法會議을 通過하고 同年 12月 31日에 確定 公布되어 現在 施行 中에 있는 全文 14章 60條 및 附則 4條로 構成된 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」은 「獨寡占의 弊端은 適切히 規制 調整한다.」는 新憲法 120條 3項을 根據로 하는 經濟秩序에 관한 基本法이다.

同法은 「事業者의 市場支配의 地位의 濫用과 過度한 經濟力의 集中을 防止하고 不當한 共同行爲 및 不公正去來行爲를 規制하여 公正하고 自由로운 競爭을 促進함으로써 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 均衡있는 發展을 圖謀」하는 것을 目的으로 한다(1條). 그러므로 同法은 i) 創意的인 企業活動의 助長, ii) 消費者 保護, iii) 國民經濟의 均衡的 發展을 窮極的 目的으로 하고, 公正하고 自由로운 競爭의 促進을 直接的 目的으로 하여, i) 事業者의 市場支配의 地位濫用의 禁止, ii) 過度한 經濟力集中의 防止, iii) 不當한 共同行爲의 規制 및 iv) 不公正去來行爲의 禁止를 規定한 本格的인 獨寡占規制法이라고 해석된다.

本法의 公布와 同時에 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」도 1980年 12月 31日에 臨時立法會議에서 改正되어 i) 獨寡占事業者의 價格申告(5條), ii) 不公正去來行爲의 禁止 중 買占賣惜을 除外한 部分(7條), iii) 競爭制限行爲의 禁止(8條) 등 獨寡占規制에 관한 規定 등은 削除되고, i) 最高價格의 指定(2條), ii) 公共料金 등의 決定(4條), iii) 緊急需給調整措置(6條) 등 物價를 直接規制하는 規定만 同法에 存續하게 되었다.

그러므로 現行 「獨寡占規制 및 公正去來에 관한 法律」은 從前의 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」에 포함된 獨寡占規制에 관한 規定 중에서 獨寡占價格의 申告에 관한 規定을 제외한 不公正去來行爲禁止規定과 競爭制限行爲禁止規定을 繼承하고 새로이 市場支配의 地位의 濫用禁止와 企業結合의 制限(이것은 市場集中의 防止에 해당됨)을 規定하고 있다. 그리고 本法은 이와 아울러 專擔機構와 施行節次 및 制裁措置를 規定하고 있는데, 〈表 2〉

「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律의 要約」은 同法의 內容을 1. 目的, 2. 定義, 3. 規制事項, 4. 適用除外, 5. 專擔機構, 6. 節次 및 7. 制裁措置로 區分하여 表示한 것이고, <表 3> 「規制事項 및 罰則」은 規制事項을 違反했을 경우에 해당되는 罰則을 보인 것이고, <表 4> 「公正去來委員會의 構成과 機能」은 同法의 專擔機構에 관한 規定을 要約한 것이다. 本稿에서는 먼저 그 規制內容을 市場支配의 地位의 濫用禁止, 企業結合의 制限, 不當한 共同行爲의 制限, 不公正去來行爲의 禁止 및 不當한 國際契約締結의 制限으로 나누어서 略述한 다음 同法에서 規定된 專擔機構와 節次를 차례로 살펴보기로 한다.

<表 2> 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」의 要約

區 分	主 題	主 要 內 容	該當條文	
1. 目 的	直接的 目的 窮極的 目的	公正하고 自由로운 競爭의 促進 創意的 企業活動의 助長, 消費者保護, 國民經濟의 均衡있는 發展	1	
2. 定 義		① 事業者 ② 事業者團體 ③ 任員 ④ 再販賣價格維持行爲 ⑤ 市場支配의 事業者 ⑥ 一定한 去來分野	2	
3. 規制事項	獨占力行使의 規制	市場支配의 地位의 濫用禁止 } 市場支配의 地位의 濫用價格의 同調의 引上 禁止 } 禁止	3 4	
	獨占化의 規制	企業結合의 制限	} 企業結合의 制限	7
		企業結合의 申告		8
		脫法行爲의 禁止		9
	競爭制限行爲의 禁止	共同行爲의 登錄	} 不當한 共同行爲의 制限	11
		不當한 共同行爲의 制限		12
		登錄簿의 備置		13
		事業者團體의 設立申告	} 事業者團體에 대한 規制	17
		事業者團體의 禁止行爲		18
		再販賣價格維持行爲의 制限 } 再販賣價格維持行爲의 制 再販賣價格維持契約의 申告 } 限	20 21	
不公正去來行爲의 禁止	不公正去來行爲의 類型別 指定과 禁止	15		
國際契約締結의 制限	不適當 國際契約締結의 制限 } 國際契約締結의 制限 國際契約締結의 申告	23		
		24		
4. 適用除外	企業結合	産業合理化, 國際競爭力強化를 위한 企業結合	7—但書	
	競爭制限行爲	不況克服, 産業合理化를 위한 共同行爲	12—但書	
	其他	法令에 따른 正當한 行爲 無體財產權의 行使行爲 一定한 組合의 行爲	47 48 49	

區 分	主 題	主 要 內 容	該當條文
5. 專擔機構	公正去來委員會	公正去來委員會의 設置, 委員會의 構成 等, 委員의 資格 및 任命, 委員會의 機能, 意見陳述, 組織 및 運營 規程, 審査官 等	26—38
6. 節次		違反行爲의 認知·申告 等	39
		調査 및 意見聽取 等	40
		是正勸告	41
		是正措置(是正命令)	31—3項
		告發	31—7項
		異議申請 訴의 提記	42 43
7. 制裁措置	是正措置	市場支配의 地位의 濫用과 價格의 回調의 引上	5
		企業結合의 違反, 脫法行爲	10
		不當한 共同行爲	14
		不公正去來行爲	16
		事業者團體의 禁止行爲	19
		再販賣價格維持行爲	22
		不當한 國際契約	25
	課徵金	市場支配의 事業者의 價格引下命令 不應	6
	損害賠償	損害賠償責任	45
		損害賠償請求權의 裁判上의 主張 制限	46
罰則	各種 違反行爲에 대한 罰金과 體刑 兩罰規定	55—58 59	

〈表 3〉 規制事項 및 罰則

主 題	規制對象	主 容 內 容	適 用 行 爲	罰 則
1. 獨古力行使의 規制	市場支配의 地位의 濫用(2章)	市場支配의 地位의 濫用禁止(3條)	市場支配의 事業者에 의한, (1) 價格의 不當한 決定, 維持 또는 變更行爲 (2) 商品販賣 또는 用役提供의 不當한 調節行爲 (3) 他事業者의 活動의 不當한 妨害行爲 (4) 新事業者의 進入 또는 既存事業者의 排除를 위한 施設을 新設 또는 增設 (5) 競爭의 實質的 制限이나 消費者의 利益을 위하여 其他한 處置가 있는 行爲	(1) 市場支配의 地位의 濫用: 1年 以下의 懲役이나 7千만원 以下의 罰金 또는 이의 併科(55條) (2) 是正措置不應: 5千만원 以下의 罰金(56條)
			價格의 回調 市場支配의 事業者 2 以上이 3個月 報告不應: 5千만원 以	

主 題	規制對象	主 容 內 容	適 用 行 爲	罰 則
		調의 引上禁止(4條)	以內에 同一額 또는 同一率로 引上한 行爲에 대한 理由 報告	下의 罰金(56條)
2. 獨占化의 規制	企業結合(3章)	企業結合의 制限(7條 1項)	大統領令이 定하는 基準에 해당하는 會社에 의한 一定한 去來分野에서 競爭을 實質的으로 制限하는, ① 他會社의 株式取得(會社 以外의 者의 株式取得 포함) ② 他會社의 任員兼任 ③ 合 併 ④ 他會社의 營業讓受 ⑤ 新會社의 設立	① 企業結合: 1年 以下의 懲役이나 7千만원 以下의 罰金 또는 이를 併科(55條) ② 是正措置不應: 5千만원 以下의 罰金(56條)
		企業結合의 申告(8條)	大統領令이 定하는 基準에 해당하는 會社에 의한, ① 他會社 株式의 $\frac{10}{100}$ 以上 取得 ② 競爭關係에 있는 他會社의 任員兼任 ③ 合併, 營業讓受 및 新會社의 設立 ④ 會社 以外의 者에 의한 競爭關係에 있는 2 以上의 他會社株式의  각각 $\frac{10}{100}$ 以上 取得	① 申告違反: 3千만원 以下의 罰金(57條) ② 申告時 30日이 經過하기 前에 行하여지는 合併, 企業讓受 및 新會社의 設立: 5千만원 以下의 罰金(56條)
		脫法行爲의 禁止(9條)	7條 1項, 4項 및 8條의 免脫行爲의 禁止	免脫行爲: 1年 以下의 懲役이나 7千만원 以下의 罰金 또는 이를 併科(55條)
3. 競爭制限 行爲의 禁止	共同行爲(4章)	共同行爲의 登錄(11條 1項)	契約, 協定, 決議, 其他의 方法에 의한, ① 價格의 決定, 維持 또는 變更行爲 ② 商品 또는 用役의 販賣條件, 代金의 支給條件의 決定 ③ 商品의 生産, 出庫 또는 販賣의 制限 ④ 去來地域, 去來相對方의 制限 ⑤ 設備의 新增設, 裝備導入의 制限 ⑥ 商品의 種類 및 規格의 制限	① 不當한 共同行爲: 1年 以下의 懲役이나 7千만원 以下의 罰金 또는 이를 併科(55條) ② 登錄된 共同行爲의 是正措置不應: 5千만원 以下의 罰金(56條) ③ 登錄違反: 3千만원 以下의 罰金(57條)
		不當한 共同行爲의 制限(12條)	公共의 利益에 反하여 競爭을 實質的으로 制限하는 共同行爲의 規制	
		登錄簿의 備置(13條)	登錄事項의 公開	

主 題	規制對象	主要內容	適 用 行 爲	罰 則
	事業者團體 (6章)	事業者團體의 設立申告(17條)	事業者團體의 設立, 變更, 解散의 申告	① 申告違反: 3千만원 以下の 罰金(57條) ② 事業者團體의 禁止 行爲違反: 5千만원 以下の 罰金(56條) ③ 是正措置不應: 5千 만원 以下の 罰金 (56條)
		事業者團體의 禁止行爲(18條 1項)	① 一定한 去來分野의 競争을 實質的 으로 制限하는 行爲 ② 現在 또는 將來의 事業者數를 制限하는 行爲 ③ 構成事業者의 事業內容 또는 活動을 制限하는 行爲 ④ 構成事業者의 不公正去來行爲 또는 再販賣價格維持行爲를 하게 하는 行爲	
	再販賣價格維持行爲(7章)	再販賣價格維持行爲의 制限 (20條 1項)	① 再販賣價格維持行爲의 禁止 ② 再販賣價格維持行爲를 할 수 있는 商品의 指定 및 告示	① 再販價格維持行爲: 5千만원 以下の 罰金(56條) ② 是正措置不應: 5千 만원 以下の 罰金 (56條)
		再販賣價格維持契約의 申告(21條)	再販賣價格維持契約事項의 申告	再販價格維持申告事項 變更不應: 3千만원 以下의 罰金(57條)
4. 不公正去來行爲의 禁止	不公正去來行爲(5條)	不公正去來行爲로 指定 告示된 行爲의 禁止(15條)	다음에 해당하는 行爲로서 不公正한 去來行爲로서 指定 告示된 行爲 ① 去來相對方의 差別的 取扱 ② 競争者를 排除하는 去來行爲 ③ 顧客의 誘引 및 去來強制 ④ 優越의 地位의 濫用 ⑤ 拘束條件附 去來 ⑥ 虛偽誇張廣告 또는 商品의 質이나 量을 欺瞞하는 行爲	① 不公正去來行爲: 5 千만원 以下の 罰金 (56條) ② 是正措置不應: 5千 만원 以下の 罰金 (56條)
5. 國際契約締結의 制限	國際契約의 締結(8章)	不當한 國際契約의 締結制限 (23條 1項)	不當한 共同行爲 및 不公正去來行爲를 包含하는 다음과 같은 國際契約締結의 禁止 ① 外資導入法에 의한 借款, 合作投資, 技術導入契約 ② 一年을 超過하는 輸入代理店契約 및 長期輸入契約	① 不當한 國際契約: 5千만원 以下の 罰金(56條) ② 是正措置不應: 5千 만원 以下の 罰金 (56條) ③ 申告違反: 3千만원 以下の 罰金(57條)
		國際契約締結의 申告(24條)	事業者 또는 事業者團體의 國際契約締結의 申告	



〈表 4〉公正去來委員會의 構成과 機能

事項	內 容	關係條文
1. 設置	經濟企劃院長官이 이 法에 規定된 重要事項과 이 法에 違反되는 事項에 대한 決定, 處分을 하기에 앞서 이를 審議, 議決하기 위한 機構로서 經濟企劃院에 둔다.	26
2. 構成	① 委員: 委員長을 包含하는 5人(常任 3人, 非常任 2人) ② 委員長은 經濟企劃院長官이 兼任可能	27 28—2
3. 委員의 資格	① 當該分野에 實務經驗이 있는 2級 以上の 公務員 ② 10年 以上の 經驗이 있는 判事, 檢事 또는 辯護士 ③ 10年 以上の 經驗이 있는 副教授 以上 또는 이에 該當하는 者 ④ 10年 以上 企業經營 또는 消費者保護活動에 從事한 者	28—1
4. 任命	經濟企劃院長官의 提請으로 大統領이 任命	28—1
5. 任期	委員의 任期는 3年이고 1次에 限하여 連任可能	29
6. 機能	다음 事項을 審議, 議決한다. ① 獨占規制 및 公正去來에 관한 法令, 適用除外法律의 指定을 위한 法律, 競爭制限을 內容으로 하는 法令의 制定 또는 改正에 관한 事項 ② 市場支配의 事業者의 指定, 不公正去來行爲의 指定, 再販賣價格維持行爲를 할 수 있는 商品의 指定, 不當한 國際契約의 範圍 및 基準의 決定에 관한 事項 ③ 各種 違反行爲의 是正措置 ④ 課徵金의 納付命令에 관한 事項 ⑤ 會社의 合併 또는 設立無效의 訴에 관한 事項 ⑥ 異議申請에 관한 事項 ⑦ 違反行爲의 告發에 관한 事項 ⑧ 기타 經濟企劃院長官이 附議한 事項	31
7. 議 決	① 在籍委員 3人 以上の 贊成으로 議決 ② 特別히 必要한  경우를 除外하고는 公開 ③ 當事者 또는 利害關係人의 意見陳述 또는 資料提出	32 33 34
8. 組織 및 運營	委員會의 組織 및 運營 등에 관하여 必要한 事項은 大統領令으로 定한다.	37
9. 審査官	違反事項의 調査 및 事前審査 등을 專擔하기 위하여 經濟企劃院에 審査官을 둔다.	38

2. 規制內容

(1) 市場支配의 地位의 濫用禁止

일반적으로 市場支配의 事業者를 規制하는 公共政策으로는 그러한 市場構造 자체를 原因的으로 바꾸는 構造規制政策과 企業의 市場支配의 地位는 그대로 認定하되 그 濫用行爲를 規制하는 行動規制政策이 있다. 構造規制政策은 지금까지 一部學者들에 의하여 理論적으로 主張되고 있으나 美國과 日本의 경우에서 보듯이 그 規定을 施行하는 데는 여러 가지 어려움이 뒤따르고 있다. 우리는 市場支配의 地位의 濫用行爲를 規制하고 있는 代表的인 例를 카르텔廳이 i) 市場支配의 企業의 市場支配力 濫用行爲를 禁止하고, ii) 必要한 경우에는

價格引下를 命令하고, iii) 단일 事業者가 이러한 決定에 不應하는 경우에는 秩序違反을 犯한 것으로 보아 課徵金을 매길 수 있도록 規定한 西獨의 「競爭制限禁止法」(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) (22條 및 28條)에서 볼 수 있다. 本法도 獨寡占의 市場構造 자체를 規制하기보다도 市場支配力의 濫用을 禁止한 것으로(2章), 既往에 形成된 獨寡占의 構造를 企業分割 등으로 바꾸다면 經濟秩序의 급격한 變化를 惹起시키고 一時的으로 經濟運行에 바람직스럽지 못한 結果를 가져올 뿐 아니라 그 施行上의 難點도 있으므로 이것을 그대로 認定하되 그러한 事業者들의 市場支配의 地位의 濫用을 禁止하여 그 弊害를 規制하고 있다.

### ① 市場支配의 事業者의 定義

本法에서 市場支配의 事業者는 同種 또는 類似한 商品이나 用役의 供給에 있어서 i) 競爭事業者가 存在하지 아니하거나 實質的인 競爭이 存在하지 아니할 경우(이것은 단순한 獨占을 의미한다.), ii) 競爭事業者와의 관계에 있어서 壓倒的인 地位를 占하는 경우(이것은 複數의 競爭事業者가 있더라도 1個 事業者가 壓倒的인 市場占有率을 가지는 優越的 企業(dominant firm)이 存在하는 寡占을 의미한다.), iii) 2個 以上の 事業者 중 少數의 事業者가 그 全體로서 압도적인 地位를 占하는 경우(이것은 少數의 事業者들의 市場占有率을 合算한 集中度가 커서 共同獨占(shared monopoly)이 가능한 堅固한 寡占(tight oligopoly)을 의미한다.)로서 大統領이 定하는 基準에 해당하는 事業者를 말한다(2條 4項).

그리고 同法 施行令은 國內總供給額이 300억원을 超過하는 同種 또는 類似한 事業分野에서 그 市場占有率이 1社 50% 以上 또는 3社 以下の 市場占有率의 合計가 70% 以上을 차지하는 事業者(단 5%未滿인 事業者는 제외)를 市場支配의 事業者로 定義하고(令 3條 1項), 經濟企劃院長官은 每年 이러한 基準에 해당하는 事業者를 「市場支配의 事業者」로 指定 告示한다(令 5條).

### ② 市場支配의 事業者의 市場支配力濫用行爲의 規制

本法은 市場支配의 事業者의 市場支配力濫用行爲에 i) 商品의 價格이나 用役의 代價를 不當하게 決定 維持 또는 變更하는 行爲(價格濫用行爲), ii) 商品의 販賣 또는 用役의 提供을 不當하게 調節하는 行爲(數量調節行爲), iii) 다른 事業者의 事業活動을 不當하게 妨害하는 行爲(事業活動妨害行爲), iv) 새로운 競爭事業者의 參加를 妨害하거나 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(競爭制限의 新增設行爲), v) 其他 競爭을 實質的으로 制限하거나 消費者의 利益을 현저하게 沮害할 우려가 있는 行爲 등(3條)을 포함시키고 있으나, 筆者는 vi) 複數의 市場支配의 事業者가 행하는 價格의 同調의 引上行爲(4條)도 이에 포함시키는 것이 妥當하다고 생각한다.

價格濫用行爲는 市場支配의 事業者 중에서 市場占有率이 50% 以上인 事者에게만 해당되고 그 밖의 市場支配의 事業者에게는 適用되지 않는다(3條 但書).

不當한 價格濫用行爲라고 판단하는 데 있어서는 i) 相當한 期間 동안 需給의 變動이나 原價의 變動에 比하여 價格이 크게 上昇하거나 下落하는 정도가 근소하거나, ii) 同種 또는 類似한 業種의 통상적 수준에 比하여 自己資本利益率이 크게 높거나, iii) 同種 또는 類似한 業種의 통상적 수준에 比하여 當該事業者가 一般管理費 또는 販賣費를 과다하게 支出하는 것 등이 그 基準이 된다(經濟企劃院, 『價格濫用行爲審査指針』, 1981.9.2).

課徵金은 價格濫用行爲의 規制對象이 되는 市場支配의 事業者가 經濟企劃院長官이 그 價格濫用行爲에 대하여 是正措置를 命하였는 데도 불구하고 이에 불응하는 경우에 當該事業者에 대하여 賦課하는 일종의 制裁措置이다(6條 1項). 賦課되는 課徵金の 크기는 經濟企劃院長官이 價格引下命을 한 日字로부터 실제로 價格을 引下한 日字까지의 實行期間 동안에 價格引上으로 얻은 當該事業者의 收入額과 같게 決定되고(6條 2項), 經濟企劃院長官은 課徵金の 算定 및 徵收에 관한 業務를 國稅廳長에게 委託할 수 있다(6條 3項).

다음에는 市場支配의 事業者의 價格의 同調的 引上에 관하여 고찰하자. 일반적으로 價格의 同調的 引上이란 寡占市場에서 少數의 事業者들이 거의 同時에 平行的으로 價格을 引上하거나 또는 그 중의 어떤 先導企業이 價格을 引上하면 다른 事業者들이 短期間內에 이러한 價格引上에 追從함으로써 明示的인 價格協定이 있는 것과 같은 一時的인 價格引上이 있게 되는 것을 말한다.

本法에서는 價格濫用行爲規制對象이 되는 市場支配의 事業者 以外的 市場支配의 事業者들 以上이 3個月 以內에 同種 또는 類似한 商品이나 用役의 價格을 同一 또는 類似한 額이나 率로 引上하는 行爲를 同調的 價格引上으로 정의하고 있다(4條).

그러므로 本法은 同調的 價格引上의 規制對象이 되는 事業者의 범위를 價格濫用行爲의 規制對象이 되는 事業者를 제외한 市場支配의 事業者로 限定하고 있는데, 이러한 限定은 現實적으로 價格의 同調的 引上을 規制하는 데 상당한 支障을 招來할 것으로 思料된다.

또한 「3個月 以內」라는 期間이 合當하다고 인정하더라도, 어느 정도의 「同一 또는 類似한 額이나 率」의 價格引上을 同調的 價格引上으로 보아야 할 것인가도 문제이다. 本法 施行令에 의하면, 그것은 事業者 상호 간의 顧客의 移動이 생기지 않을 정도의 크기를 말하고, 보다 더 구체적으로는 先導事業者가 引上한 金額이나 比率과 追從事業者가 引上한 金額이나 比率의 差異가 先導事業者가 引上한 金額이나 比率의 20%에 미달한다면 이러한 두 事業者의 價格引上은 同調的 價格引上이라고 規定하고 있다(令 7條 1項). 그리고 同調

的 價格引上을 판단하는 데 적용되는 價格은 當該事業者들의 去來相對方, 去來處 또는 支給條件 등에 따라서 差異가 나는 實際의 去來價格이 아니라, 工場渡(또는 出荷), 都賣 또는 小賣段階에서 標準 또는 基準으로 쓰여지는 去來基準價格이다.

經濟企劃院長官은 以上과 같은 價格의 同調的 引上行爲에 대하여는 해당 事業者로 하여금 그 引上理由를 報告하게 하고(4條), 만일 그러한 同調的 引上이 不當하다고 판단되는 경우에는(經濟企劃院, 『價格의 同調的 引上의 運營指針』 參照), 是正措置를 命하고(5條), 또한 이를 法院에 告發할 수 있다.

## (2) 企業結合의 制限

企業結合의 制限이란 企業의 各種 結合行爲를 規制하여 새로운 獨占狀態가 발생하는 것을 未然에 防止하는 것을 목적으로 한다. 그러므로 市場支配力濫用行爲의 規制는 既成獨占의 獨占力行使를 制限하고자 하는 데 대하여 企業結合의 制限은 새로운 獨占化를 막고자 하는 것이라고 할 수 있다.

本法에 의하면 企業結合이란 他會社의 株式의 取得, 任員의 兼任, 合併, 營業의 讓受 또는 新會社의 設立을 의미하고, 만일 大統領令이 定하는 基準에 해당하는 會社가 그 자체로서 또는 그 系列會社를 통하여 이러한 各種의 企業結合을 하는 것에 의하여 一定한 去來分野에서 競爭을 實質的으로 制限하는 行爲는 禁止된다(7條). 本法은 이러한 企業結合을 規制하기에 앞서서 i) 納入資本金이 10億원 以上이거나 總資產이 50億원 以上인 會社(令 12條)가 系列會社를 포함하여 다른 會社의 發行株式總數 또는 出資總額의 100分の 10 以上을 取得 또는 所有하거나(8條 1項), ii) 그러한 會社의 任員 또는 從業員이 競爭關係에 있는 다른 會社의 任員을 兼任하거나, iii) 그러한 會社가 다른 會社와 合併 또는 다른 會社의 營業을 讓受하거나, iv) 새로운 會社를 設立하거나, 또는 v) 會社 以外の 者が 相互競爭關係에 있는 둘 以上の 會社의 株式를 각각 100分の 10 以上 取得 또는 所有한 경우에는 大統領이 定하는 바에 따라서(經濟企劃院, 『企業結合의 申告要領』 參照) 經濟企劃院長官에게 申告하게 하고 있다(8條).

그리고 만일 그러한 企業結合이 一定한 去來分野에서 競爭을 實質的으로 制限하거나(7條 1項), 強要 기타 不公正한 方法으로 이루어졌거나(7條 4項), 또는 脫法行爲를 통하여 이루어진 경우에는(9條) 經濟企劃院長官은 當該事業者 또는 違反行爲者에 대하여 企業結合의 禁止, 株式의 全部 또는 一部分의 處分, 任員의 辭任, 營業의 一部 讓渡 기타 필요한 是正措置를 命할 수 있다.

그러나 本法의 規定에 違反되는 企業結合이라도 만일 그것이 産業合理化나 國際競爭力의

強化를 위하여 필요하다고 經濟企劃院長官이 認定하는 경우에는 規制되지 않는데, 특히 産業合理化를 위한 企業結合은 i) 産業活動의 能率增大 및 經營合理化로 産業構造 및 組織의 改編이 불가피하거나, ii) 施設投資 및 運營에 巨額의 資金이 필요한데 통상적인 방법으로 그 資金을 調達하기가 곤란하거나, iii) 公共의 利益을 위하여 필요하거나 한 경우에 한하여 認定하기로 되어 있다(숨 14條).

### (3) 共同行爲의 制限

共同行爲는 일반적으로 獨立된 事業者들이 서로 談合하여 市場에 있어서의 競爭을 制限하는 카르텔行爲를 말하며, 本法에 있어서도 事業者가 契約, 協定, 決議, 其他 어떤 方法에 의하여 다른 事業者와 共同으로 i) 價格을 決定, 維持 또는 變更하는 行爲(價格카르텔), ii) 商品의 販賣條件 또는 用役의 提供條件이나 그 代金の 支給條件을 定하는 行爲(販賣條件카르텔), iii) 商品의 生産, 出庫 또는 販賣의 制限이나 用役의 提供을 制限하는 行爲(數量카르텔), iv) 去來地域 또는 去來相對方을 制限하는 行爲(市場分割카르텔), v) 生産 또는 用役의 提供을 위한 設備의 新設 또는 增設이나 裝備의 導入을 制限하는 行爲(投資카르텔), vi) 商品의 生産 또는 販賣에 있어서 그 商品의 種類 또는 規格을 制限하는 行爲(規格카르텔) 등 주로 獨立된 事業者間의 水平的 카르텔行爲를 共同行爲로 規定하고 있다(11條).

本法에 規定된 共同行爲를 하고자 하는 事業者 등은 大統領이 定하는 바에 의하여(經濟企劃院, 『共同行爲의 登錄(變更登錄)申請과 脫退·廢止申告要領』參照), 그 共同行爲의 內容을 經濟企劃院에 登錄하여야 하고(11條), 經濟企劃院長官은 그러한 共同行爲가 公共의 利益에 反하여 一定한 去來分野에서 競爭을 實質적으로 制限하게 되는 不當한 共同行爲인 경우에는 그 登錄을 拒否하거나 그 申請事項에 變更을 加하여 登錄하게 할 수 있다(12條). 그리고 登錄된 共同行爲에 대하여는 經濟企劃院은 그 登錄事項을 登錄簿에 記載하여 이것을 公開하여야 한다(13條).

이와 같이 우리나라는 共同行爲를 原則적으로 禁止하고 있으나, 다만 經濟企劃院長官의 承認을 얻어 不況克服이나 産業合理化등 不得已한 事由로 행하여지는 共同行爲는 그것이 實사 不當한 카르텔行爲라고 하더라도 認定된다.

不況카르텔은 當該事業者가 i) 需要가 持續적으로 減少하고, ii) 그 去來價格이 3個月 以上 平均生産費를 下廻하고, iii) 當該事業分野의 상당수의 企業이 事業活動을 계속하기가 어렵게 될 우려가 있고, 끝으로 iv) 以上の 事項을 企業의 合理化로는 克服할 수가 없음을 立證하는 경우에 認定되고, 또한 이와 같이 認定된 不況카르텔의 許容期間은 1年을 초과할

수 없다(令 19條).

그리고 産業合理化카르텔은 技術의 向上, 品質改善, 原價引下, 能率增進 등을 목적으로 하더라도, i) 共同行爲 以外的 方法으로는 合理化의 達成이 곤란하고, ii) 共同行爲에 의한 合理化의 效果가 명백하고, iii) 競爭制限을 禁止하는 效果보다도 合理化의 效果가 큰 경우에 한하여 認定된다(令 20條).

本法은 위와 같은 카르텔行爲만을 共同行爲로 規定하고 있으나 筆者는 이 밖에 本法에서 規定한 各種의 協會, 組合 또는 團體 등 事業者團體에 의하여 행하여지는 競爭制限的 行爲(18條 1項)와 生産業者와 販賣業者間의 垂直的 競爭制限行爲인 再販賣價格維持行爲(20條)도 共同行爲에 포함된다고 보기 때문에 <表 2> 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律의 要約」에서 보는 바와 같이 事業者團體와 再販賣價格維持行爲에 대한 規制도 本節에서 다루기로 한다. (再販賣價格維持行爲는 여기서 보는 바와 같이 垂直的 共同行爲로 볼 수 있으나, 論者에 따라서는 獨占化行爲 또는 不公正去來行爲로 다루어지기도 한다.)

事業者團體란 그 形態如何를 不問하고 둘 以上の 事業者가 共同的 利益을 增進할 目的으로 組織한 結合體 또는 聯合體를 말하는데(2條 2項), 이러한 事業者團體는 그 設立事項을 經濟企劃院長官에게 申告할 義務가 있다(17條).

그리고 그러한 事業者團體의 共同行爲는 事業者들의 共同行爲와 마찬가지로 經濟企劃院에 登錄해야 할 뿐 아니라 만일 그 登錄申請事項이 不當한 共同行爲에 해당하는 경우에는 經濟企劃院長官은 登錄을 拒否하거나 申請事項의 變更을 命할 수 있다(18條 1項 1號 및 2項). 뿐만 아니라 事業者團體는 i) 一定한 去來分野에 있어서 現在 또는 將來의 事業者數를 制限하는 行爲, ii) 構成事業者의 事業內容 또는 活動을 不當하게 制限하는 行爲 및 iii) 構成事業者에게 不公正去來行爲 또는 再販賣價格維持行爲를 하게 하는 行爲를 하여서는 안되며(18條 1項 2, 3, 4號), 만일 이에 違反하는 行爲가 있을 때에는 經濟企劃院長官은 當該事業者團體에 대하여 是正措置를 命할 수 있다.

再販賣價格維持行爲는 本法에 의하면 原則적으로 禁止되고(20條 1項), 經濟企劃院長官은 이에 違反하는 行爲가 있을 때에는 是正措置를 命할 수 있다(22條). 그러나 大統領令이 定하는 著作物(令 24條)과 事業者가 經濟企劃院長官으로부터 指定을 받은 商品에 대해서는 그 適用이 除外된다(20條 2項). 事業者가 再販賣價格維持行爲 對象品目の 指定을 받으려면 經濟企劃院長官에게 이것을 申請해야 하고 經濟企劃院長官은 i) 그 品質이 同一하다는 것을 容易하게 識別할 수 있고(商標品), ii) 一般消費者에 의하여 日常 使用되고, iii) 自由로운 競爭이 행하여지고 있는 商品에 한하여 이를 指定하여 告示한다(20條 2, 3, 4項)(經濟

企劃院, 『化粧品 再販賣價格維持行爲 對象品目指定』 參照).

그리고 指定된 再販賣價格維持 對象品目에 대하여 再販賣價格維持行爲를 하고자 하는 事業者는 再販賣價格維持契約事項을 經濟企劃院長官에게 申告해야 하고, 그 申告事項이 消費者의 利益을 현저히 沮害할 憂慮가 있거나 公共의 利益에 反하는 경우에는 經濟企劃院長官은 그 申告事項을 變更 또는 修正시킬 수 있다(21條).

이와 같이 本法은 再販賣價格維持契約의 申告 뿐만 아니라 再販賣價格維持行爲 對象商品의 指定도 事業者의 申請에 의거하도록 規定하고 있다. 그러나 經濟企劃院長官이 미리 一定한 數의 再販賣價格維持行爲 對象品目を 指定 告示하고, 이렇게 指定된 品目の 範圍 안에서 事業者가 個別的으로 자기 製品에 대한 再販賣價格維持契約를 申告하도록 하는 것이 再販賣價格維持行爲를 規制하는 데 보다 더 合理的일 뿐 아니라 外國의 制度도 또한 이와 같다.

#### (4) 不公正去來行爲의 禁止

本法에 의하면 不公正去來行爲란 i) 不當하게 去來相對方을 差別的으로 取扱하는 行爲(差別的 取扱), ii) 不當하게 競爭者를 排除하기 위하여 去來하는 行爲(排他的 去來), iii) 不當하게 競爭者의 顧客을 자기와 去來하도록 誘引하거나 強制하는 行爲(顧客誘引), iv) 자기의 去來上의 地位를 不當하게 利用하여 相對方과 去來하는 行爲(不當한 優越的 地位의 利用), v) 去來相對方의 事業活動을 不當하게 拘束하는 條件으로 去來하는 行爲(拘束條件 附去來), vi) 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(虛偽誇張廣告 및 欺瞞行爲) 등에 대하여 經濟企劃院長官이 公正한 去來를 沮害할 憂慮가 있다고 認定하여 指定·告示한 行爲를 말한다(15條).

이와 같이 不公正한 去來方法에 해당하는 모든 行爲를 포함할 수 있는 基本的 基準이 本法에서 定해지고 이 基準에 해당하는 行爲로서 실제 社會에서 구체적으로 행하여지고 또는 행하여질 可能性이 있는 行爲를 經濟企劃院長官이 指定·告示하는 制度는 不公正한 去來行爲로서 禁止되는 行爲가 具體的으로 定하여질 뿐 아니라 그 規制가 經濟社會의 변화에도 對應할 수 있다는 점에서 긍정적인 面을 갖는다고 할 수 있다.

經濟企劃院長官이 本法의 規定에 의하여 指定하는 不公正去來行爲의 類型은 모든 事業分野에 共通의으로 適用되는 不公正去來行爲와 特定한 事業分野 또는 特定行爲에만 適用되는 不公正去來行爲로 區分되는데(令 21條), 前者를 一般指定, 後者를 特殊指定이라고 부른다.

經濟企劃院長官은 모든 事業分野에 共通의으로 適用되는 不公正去來行爲로서 i) 不當한 去來拒絕, ii) 去來條件 등의 差別的 取扱, iii) 集團排斥 및 集團의 差別取扱, iv) 差別對價, v) 不當廉賣 및 不當高價買占, vi) 不當한 顧客의 誘引, vii) 不當表示, viii) 不當한

去來強制, ix) 優越的 地位의 濫用, x) 不當排他條件附 去來, xi) 不當拘束條件附 去來, xii) 虛偽誇張廣告 및 欺瞞行爲 등 12個 行爲類型을 一般指定으로 指定하고 있다(經濟企劃院, 『不公正去來行爲 指定告示』參照).

또한 經濟企劃院長官이 特定事業分野 또는 特定行爲에 適用되는 不公正去來行爲로 指定한 特殊指定으로는 『景品類提供에 관한 不公正去來行爲 指定告示』가 있고 告示라기 보다는 內規的인 성격을 가지는 『割引特賣行爲에 대한 獨占規制 및 公正去來에 관한 法律運用基準』이 있으며, 『下都給去來上의 不公正去來行爲 指定告示』가 現在 立案되고 있다.

### (5) 國際契約의 締結制限

本法은 上述한 바와 같이 國內事業者가 i) 市場支配力을 濫用하거나, ii) 一定한 去來分野에서 競爭을 實質的으로 制限하는 企業結合을 하거나, iii) 不當한 共同行爲를 하거나 또는 iv) 不公正한 去來行爲를 하는 경우에 이를 規制할 뿐 아니라, i) 外資導入法에 의한 借款契約, 合作投資契約 및 技術導入契約이나, ii) 原資材 및 資本財輸入契約을 除外한 輸入代理店契約 및 長期輸入契約 등과 같은 國際契約에 있어서도 不當한 共同行爲 또는 不公正去來行爲를 하여서는 아니 된다. 다만 그러한 國際契約이 一定한 去來分野에서 競爭에 미치는 影響이 輕微하거나 其他 不得已한 事由가 있다고 經濟企劃院長官이 認定하는 경우에는 規制되지 않는다(23條).

經濟企劃院長官은 以上과 같은 不當한 國際契約締結을 規制하기 위하여 本法의 規定에 違反하거나 違反할 憂慮가 있을 때에는 當該事業者에 대하여 契約締結의 申告를 命하거나, 契約의 取消, 契約內容의 修正, 變更 등 必要한 是正措置를 취할 수 있다(25條).

## 3. 專擔機構와 節次

### (1) 公正去來委員會의 構成과 機能

公正去來委員會는 經濟企劃院長官이 本法에 規定된 重要的 事項과 本法에 違反되는 事項에 관한 決定, 處分을 하기에 앞서서 이를 審議 議決하기 위하여 設置된 專擔機構이다(26條).

同委員會는 委員長을 포함하는 5人的 公正去來委員으로 構成되고, 그 중 3人是 常任委員, 2人是 非常任委員이다(27條). 公正去來委員은 經濟企劃院長官의 提請으로 大統領이 任命하고, 委員長은 經濟企劃院長官이 兼任할 수 있다(28條). 그리고 違反事項의 調査 및 事前 審査 등을 專擔하기 위하여 經濟企劃院에 審査官을 둔다(38條).

本法에 의하여 規定된 公正去來委員會의 機能은 다음과 같은 事項을 審議議決 하는 데 있다.

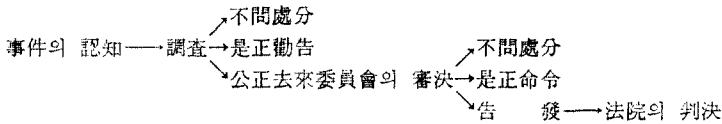


i) 獨占規制 및 公正去來에 관한 法令, 適用除外 法律의 指定을 爲한 法律, 競爭制限을 內容으로 하는 法令 등의 制定 또는 改正에 관한 事項, ii) 市場支配的 事業者의 指定, 不正去來行爲의 指定, 再販賣價格維持行爲 對象商品의 指定, 不當한 國際契約의 範圍 및 基準의 決定 등에 관한 事項, iii) 本法의 規制事項을 違反하는 行爲에 대한 是正措置에 관한 事項, iv) 市場支配的 事業者의 價格濫用行爲에 대한 課徵金納付命令에 관한 事項, v) 會社의 合併 또는 設立無效의 訴에 관한 事項, vi) 異議申請에 관한 事項, vii) 違反行爲의 告發에 관한 事項, viii) 其他 經濟企劃院長官이 重要하다고 認定하여 委員會에 附議한 事項(31條)(〈表 4〉 參照).

우리나라의 公正去來委員會는 i) 以上에서 보는 바와 같이 經濟企劃院에 속하는 審議・議決機構이며, ii) 同法施行에 필요한 諸般法令의 制定 등을 위한 立案 및 同法違反事件에 대한 調査業務는 經濟企劃院 公正去來室의 所管業務로 規定되고 있고(『經濟企劃院職制』 11條 參照), iii) 違反事件에 대한 同委員會의 審決은 經濟企劃院長官에 의하여 施行된다. 그러므로 그것은 日本의 公正取引委員會 또는 美國의 聯邦去來委員會와 같이 獨立性을 가지는 行政委員會의 성격을 가지고 있지는 않다.

(2) 節次

本法에 대한 違反事件은,



의 節次에 의하여 處理된다.

公正去來法 違反事件은 먼저 政府當局의 職權에 의하여 또는 利害關係人이나 一般人의 申告에 의하여 認知된다(39條). 事件을 認知한 審査官은 그 事件에 대한 구체적인 調査를 開始하고, 事件의 調査를 開始한 審査官은 利害關係人이나 參考人의 意見을 聽取하고 必要한 資料와 物件의 提出을 命令할 수 있으며, 경우에 따라서는 現場에서 調査할 수 있다(40條).

經濟企劃院長官은 이러한 調査의 結果로 i) 만일 그 事件이 輕微하다고 認定하는 경우에는 이를 不問處分하거나, ii) 本法에 違反하는 것이 분명하더라도 被害人과의 合意에 의한 是正이 바람직하다고 판단하는 경우에는 公正去來委員會의 審決에 附議하기 前에 當該 違反行爲를 中止하거나 其他 필요한 是正措置를 勸告(是正勸告)하거나(41條), iii) 또는 직접 公正去來委員會의 正式 審決에 附議하거나 한다.

그러므로 公正去來委員會의 正式審決은 企劃院長官이 是正勸告의 節次를 거치지 않고 직접 公正去來委員會에 附議하거나 또는 是正勸告에 不應한 事件을 公正去來委員會에 附議하는 경우에 시작된다. 公正去來委員會는 準司法의 節次에 따라서 違反事件을 審議하고, 同事件을 不問處分할 것인가 是正命令에 의하여 是正措置를 할 것인가 또는 司直當局에 告發할 것인가를 公正去來委員의 合議에 의하여 審決한다. 그리고 經濟企劃院長官이 告發한 事件은 만일 그것이 法院에 의하여 本法을 違反한다고 판단되는 경우 이 法에 規定된 罰金 또는 體刑을 科하거나 이 兩罰이 併科될 수 있다(〈表 3〉 參照).

### V. 結 論

1. 우리나라의 經濟는 1960年代 以後로 高度의 經濟成長을 이룩하는 過程에서 產業組織의 獨寡占化가 招來되고 市場의 競爭機能이 沮害되는 結果를 가져왔으므로 獨寡占을 規制하고 競爭을 促進하는 政策은 우리나라의 市場經濟體制를 活性化하는 데 중요한 課題라고 할 수 있다.

그동안 數次에 걸치는 政府의 立法化를 위한 試圖가 있는 다음 1975년에 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」이 制定되었으나 同法은 物價安定과 公正去來라는 兩面性을 가지는 法律이었다. 1980年末에 公布되어 1981年 4月부터 施行되고 있는 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」은 우리나라 최초의 本格的 獨寡占規制法이라고 할 수 있으며, 同法은 民間企業들이 相互間에 公正하고 自由로운 競爭을 할 수 있는 「競技場과 競技規則」을 提供하고자 하는 市場經濟秩序에 관한 基本法이라고 할 수 있다.

2. 同法の 특징은 특히 例外的으로 認定되는 경우를 除外하고는 i) 市場支配의 事業者의 過度한 市場支配力의 濫用, ii) 一定한 去來分野에서 競爭을 實質적으로 制限하는 企業結合을 통한 獨占化, iii) 事業者 또는 事業者團體의 不當한 共同行爲를 통한 競爭制限行爲 및 iv) 去來相對方 또는 消費者에 대한 不公正한 去來行爲를 禁止하는 데 있다.

그리고 本法의 施行을 위하여 經濟企劃院에 公正去來委員會를 設置하고, 違反事件은 事件의 認知→調査→不問處分, 是正勸告 또는 公正去來委員會 回附→公正去來委員會의 審決에 의한 是正措置 또는 告發의 節次에 의하여 處理되고 있다.

3. 同法은 「價格의 同調의 引上」, 「再販賣價格維持制度」 또는 「不公正去來行爲」의 規制와 公正去來委員會의 機能에 있어서 規定上의 問題點이 없는 바는 아니나, 理論적으로나 政策面에 있어서 競爭을 促進하는 데 基本的이고 重要な 事項을 거의 網羅하고 있으므로

앞으로 이 制度를 有效適切하게 施行한다면 우리나라 經濟의 效率性和 公正性を 達成하는데 크게 寄與하라고 생각한다.

4. 앞으로 우리나라의 獨寡占規制制度를 定着化시키는 데 있어서는 다음과 같은 問題들에 대한 考慮가 있어야 할 것이다.

(1) 産業 및 企業의 構造, 行動 및 成果에 관한 産業組織論의 基礎研究의 不足

어느 나라에 있어서도 거의 마찬가지이지만, 특히 우리나라에 있어서는 巨視經濟政策에 利用될 수 있는 國民所得, 財政, 金融 및 貿易에 관한 統計資料와 이것에 관한 研究는 그 동안 크게 進展을 보이고 있으나, 우리나라 産業의 獨寡占의 市場構造와 獨寡占規制政策의 施行에 필요한 微視經濟學의 統計資料와 産業組織論의 研究는 아직도 未開拓의 分野이다.

이것은 i) 市場集中度의 計算에 의한 市場支配의 事業者의 指定 및 濫用行爲의 規制, ii) 株式保有, 合併, 任員兼任, 營業讓受 및 新會社의 設立 등에 의한 不當한 競爭制限의 企業結合의 規制, iii) 各種의 共同行爲 및 再販賣價格維持行爲의 規制, iv) 事業者團體의 共同行爲에 관한 規制, 그리고 v) 事業者들의 不當한 不公正去來行爲의 規制를 合理的으로 施行하는 것을 어렵게 만들고 있다. 또한 이러한 統計資料와 實態把握의 缺如는 本法 違反에 대한 適用除外를 認定하는 基準을 만드는 데 支障을 주고 있다.

(2) 競爭制限의 制度, 法令 및 慣行의 尙存

우리나라 經濟는 그 동안 經濟成長을 追求하기 위하여 早急한 企業의 大型化를 促進하고 原料, 生産 및 價格의 統制를 實施하고, 規模의 經濟性を 度外視하는 合併 및 系列化를 促進하는 過程에서 各種의 競爭制限의 制度, 法令 및 慣行을 허다하게 가지게 되었다. 이러한 여러가지 制度的 裝置는 獨寡占規制制度和 相馳되는 側面을 상당히 가지고 있다.

(3) 競爭促進政策에 대한 國民의 理解의 不足

우리나라는 歷史적으로 善意의 競爭을 통하여 問題를 解決하려는 觀念이 희박할 뿐 아니라 保護와 支援에 의한 經濟成長政策의 追求로 業界 뿐만 아니라 學界, 言論界 및 國民一般도 競爭의 原理가 資本主義의 市場經濟의 圓滑한 運行을 위한 關鍵이라는 認識이 不足한 상태에 있다. 또한 더 나아가 競爭을 促進시키는 것을 目的으로 하는 獨寡占規制制度가 마치 民間企業의 自由와 創意를 沮害하고, 國際競爭力을 弱화시킬 뿐 아니라, 技術의 向上 및 産業의 合理化에도 支障을 招來할 것이라는 憂慮를 가지는 경향이 있다. 이러한 誤解는 獨寡占規制政策의 實施 및 그 定着化가 國民의 共感을 얻는 데 隘路로 되고 있다.

(4) 公正去來委員會의 機能 및 運營상의 未備

지금까지 政府部處에 所屬된 대부분의 委員會는 政府施策에 대한 審議나 諮問에 應하기

로 되었더라도 이미 内部的으로 決定된 事項에 대한 事後承認에 그치는 경우가 많았다. 이러한 惰性에 비추어 볼 때 公正去來委員會도 運營如何에 따라서는 違反事件을 形式的으로 審決하는 데 그치는 機構로 化할 憂慮를 갖게 한다. 왜냐하면 本法 違反事件의 審決은 公正去來委員會의 機能에 속하지만, 認知된 事件의 調査與否의 決定 및 調査된 事件의 公正去來委員會에의 附議與否는 公正去來室의 機能에 속하기 때문이다. 그러나 事件調査의 決定 및 調査된 事件을 不問處分하느냐, 是正勸告를 하느냐 또는 公正去來委員會의 審決에 回附하느냐의 決定은 獨寡占規制政策을 一貫的으로 施行하는 데 중요한 영향을 미치는 것에 留意할 필요가 있다.

둘째로, 同法の 規定에 의하면, 經濟企劃院長官은 違反된 事件을 公正去來委員會의 審決에 附議하기에 앞서서 是正勸告를 할 수 있다. (물론 이러한 是正勸告가 중요하다고 判斷되는 경우에는 經濟企劃院長官은 이것을 公正去來委員會에 미리 通報할 수 있다.) 그러나 是正勸告의 內容도 正式審決의 內容과 마찬가지로 本法의 目的에 비추어서 決定되어야 할 뿐만 아니라, 日本과 美國에서도 委員會의 機能으로 되고 있다는 事實에 비추어 볼 때, 是正勸告措置를 公正去來委員會의 審議를 거치지 않고 經濟企劃院長官이 취할 수 있게 한 規定은 獨寡占規制政策의 一貫된 施行을 어렵게 만드는 것이라고 볼 수 있다.

세째로 問題가 되는 것은 公正去來委員會의 構成에 관한 것이다. 現行規定에 의하면 同委員會는 常任委員 3人和 非常任委員 2人으로 構成되고, 委員長은 經濟企劃院長官이 兼任할 수 있게 되어 있다. 그러나 이렇게 構成되는 公正去來委員會는 그 機能을 충분히 그리고 獨立的으로 遂行하기가 어렵다고 생각된다. 왜냐하면 經濟的 側面과 法律的 側面에서 매우 복잡한 獨寡占規制政策을 責任있게 實施하기 위해서는 高度의 專門性和 계속적인 研究 檢討 및 신중한 判斷이 필요함에도 불구하고, 委員長의 兼職(現在는 兼職이 아님)과 非常任委員制는 이러한 機能을 충분히 遂行할 수가 없을 것이기 때문이다. 뿐만 아니라 公正去來業務를 擔當하고 있는 公正去來室에 있어서도 이 業務를 持續的으로 遂行하는 데 필요한 經濟學的 또는 法律的 專門要員이 不足하다는 것도 하나의 問題로 될 수 있을 것이다.

## 參 考 文 獻

- [1] 經濟企劃院 公正去來室, 『獨占規制 및 公正去來關係 法規集』, 1981.9.  
 [2] 襄翰慶, 『物價安定과 公正去來』, 韓國經濟研究叢書, No. 83, 大韓商議 韓國經濟研究센터, 1977.1.

- [3] 丁炳然·趙炳澤·李承勳, 『韓國産業의 獨寡占構造의 二 規制方案에 關한 研究』, 經濟科學審議會議, 1979. 12.
- [4] 丁炳然, 「公正去來法施行 定着化方案」, 『政策研究』, 第39號, 國際問題調查研究所, 1981. 12.
- [5] 趙炳澤, 「韓國의 公正去來法에 關한 考察」, 『行政問題論集』, 第2輯, 漢陽大學校 行政問題研究所, 1981. 12.