

### 제3절 독점규제법의 목적

**법 제1조** : 이 법은 사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.

-> 논의의 의미 : 목적에 대한 올바른 이해가 되어 있어야 올바른 법해석과 법집행을 할 수 있음. 특정행위에 대한 독점규제법 위반여부를 판단하는데 있어서 동법의 목적이 위법성 판단의 중요한 기준이 되기 때문이다.

-> 법 제1조의 3단계 구조 : 행위유형 - 직접적인 목적 - 궁극적 목적

#### 1. 직접적인 목적 : 자유롭고 공정한 경쟁의 촉진

##### (1) 경쟁의 의미

· 경쟁은 가능한 한 유리한 계약을 체결하려는 모든 시장참가자들의 노력이다. 특정한 시장을 상정하여 그 이상의 적극적이고 구체적인 내용을 부여하는 것은 가능하지도 타당하지도 않다. 따라서 독점규제법이 경쟁을 촉진한다는 식으로 규정하고 있지만, 이를 국가가 그러한 목적의식을 가지고 적극적으로 경쟁에 개입한다는 의미가 아니라 경쟁제한적인 행위나 구조를 소극적으로 배제한다는 의미로 이해하여야 한다.

##### (2) 경쟁의 요소

· 경쟁이 유지되기 위하여 필요한 요소는 공개된 시장에서(open), 자유로운 경쟁(free)이, 공정하게(fair) 이루어져야 한다. 여기서 공정한 경쟁은 경쟁이 사업상의 장점(merit)을 중심으로 이루어질 때에 실현된다.

##### (3) 完全競爭과 有效競爭

· 경쟁이 제대로 기능하기 위해서는 경쟁의 제반 요소가 충족되어야 하며, 이를 完全競爭이라 한다. 완전경쟁이 이루어지기 위한 조건으로서 경제학은 1) 가격수용자로서의 공급자와 수요자, 2) 동질적인 상품, 3) 자원의 완전한 이동성, 4) 완전한 정보를 들고 있다. 그러나 이러한 조건의 충족을 통한 완전경쟁의 실현이 가능하지 않다는 점이 일반적으로 받아들여진 후에, 有效競爭의 개념이 보다 실천적이고 실현가능한 목적으로서 자리매김되고 있다.

· 이러한 전환은 불완전한 시장이라는 경제의 실태를 충분히 인식한 상태에서, 자유롭고

공정한 경쟁이 초래하는 경제적·사회적 효과를 최대한으로 발휘해보려는 노력의 일환이라 할 수 있다. 현실 경제에서 유효한 경쟁이 존재한다면, 기업이 생산비용을 훨씬 초과하는 수준에서의 가격을 설정하는 것은 억제될 것이다.

## 2. 窮極的인 目的

### (1) 개 요

· 독점규제법 제1조는 경쟁의 촉진을 통하여 궁극적으로 창의적인 기업활동의 조장, 소비자의 보호 그리고 국민경제의 균형있는 발전을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

· 한편 경쟁정책의 목적에 관해서 이론적으로 제시되고 있는 것은 **자원배분의 효율성 증대 내지 소비자후생의 증진**이다. 이와 같이 이론적으로 제시된 목적과 관련하여 독점규제법상 규정되어 있는 궁극적 목적의 의미와 타당성을 검토한다.

### (2) 이론상의 목적 : 배분적 효율성의 증대

독점의 폐해와 그 제거를 경제학적으로 분석하기 위한 중요한 도구개념이 경제주체 사이에 자원의 효율적 배분을 의미하는 배분적 효율성이다. 독점의 폐해는 배분적 효율성의 감소로 그리고 그 제거는 배분적 효율성의 증가로 나타나는데, 이러한 이해에 기초하여 독점규제법의 목적을 배분적 효율성의 증대로 설명하고 있다.

#### \* 소비자후생(consumer welfare)의 증진

配分的 效率性이 갖는 計量上의 어려움 때문에, 이를 대신하여 소비자후생이 독점규제법의 목적과 그 운용의 지침으로서 제시되고 있다.

### (3) 독점규제법상의 목적

#### 1) 창의적 기업활동의 조장

독점규제법 제1조는 창의적 기업활동의 조장을 궁극적 목적의 하나로 규정하고 있다. 그러나 그 타당성에는 의문이 있다. 그 자체로 의미있는 내용이지만 이는 **독점규제법의 실현이 시장경제에서 차지하는 가치일 뿐이지**, 이를 독점규제법의 목적으로 이해할 수는 없다.

#### 2) 소비자의 보호

독점규제법 제1조는 소비자의 보호를 독점규제법의 목적으로 규정하고 있다. 뿐만 아니라 독점규제법은 불공정거래행위나 시장지배적사업자의 지위남용을 금지함에 있어서 소비자의 이익을 침해할 우려가 있는 행위를 금지되는 행위의 하나로 유형화하고 있으며, 따라서 여기서 말하는 소비자 보호는 통상적으로 이해되고 있는 **소비자피해의 구제**라는 소극적인 의

미를 넘어 **소비자주권의 실현**이라는 적극적인 의미를 가지고 있다.

### 3) 국민경제의 균형있는 발전의 도모

독점규제법 제1조는 궁극적 목적으로서 국민경제의 균형있는 발전의 도모를 규정하고 있다. 그러나 국민경제의 균형있는 발전은 시장에서의 경쟁의 유지를 통하여 자연스럽게 달성될 수 있는 목표는 아니라는 점에서, 그 **타당성에 의문**이 제기되고 있다. 국민경제의 균형있는 발전을 위하여 도모하기 위하여 국가는 지역간·산업간 불균형을 시정하기 위한 경제정책을 수행하지만, 이것은 시장에서의 경쟁의 보호와는 다른 차원의 것이며 때로는 서로 충돌하기도 한다. 결론적으로 국민경제의 균형있는 발전은 국가의 경제정책의 중요한 목표이기는 하지만, 독점규제법의 실현을 통하여 추구할 수 있는 목적은 아니다.

### 4) 경제력집중의 방지의 문제

독점규제법 제1조는 경제력집중의 방지를 규제的内容 내지 수단으로 하나로 규정하고 있으며, 동법 제3장에서는 경제력집중의 방지를 위한 일련의 제한을 규정하고 있다. 독점규제법은 원래 개별시장에서의 경쟁의 유지를 그 목적으로 하는 것이므로, 소수의 경제주체에게 경제적 자원이 집중되는 **일반집중 또는 소유집중의 문제**는 독점규제법의 규제대상에 포함되는 것으로 볼 수 없다. 그러나 경제력집중은 우리나라 경제에 특유한 **문제(財閥문제)**로서 시장경제가 원활하게 기능하는 것을 가로막는 결정적인 장애가 되어 온 것도 사실이다. 따라서 이에 대한 독점규제법상 개입은 긍정적으로 볼 수밖에 없으며, 나아가 시장경제질서의 실현을 통하여 달성하려는 궁극적 목적의 하나로 이해하는 것도 가능하다고 본다.

### (4) 직접적 목적과 궁극적 목적의 관계

· 궁극적인 목적으로 언급된 것을 독점규제의 목적으로 보는 것에 대해서는 부정적인 견해가 압도적이지만, 명문으로 규정된 이상 이 둘의 관계를 어떻게 볼 것인가라는 다른 문제가 제기.

· 우리나라의 일반적인 견해는 경쟁의 유지만이 독점규제의 목적으로 보고 있음

=> 독점규제의 해석과 집행의 기준이 되는 것은 직접적 목적인 '공정하고 자유로운 경쟁의 촉진'이며, 궁극적 목적은 직접적으로 해석의 기준으로 삼을 수 없다

· 판례는 다른 견해를 제시(대법원 2005. 9. 9. 선고 2003두11841 판결)

사안 원고인 사단법인 제주도관광협회가 1997. 12. 10. 관광상품의 판매가격 및 송객수수료를 하향조정하기로 결의한 함으로서, 법 제26조 제1항 제1호, 제19조 제1항 제1호의 '사업자단체의 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위에 의하여 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위'에 해당하게 된 것.

이 판결에서 대법원은 '사단법인 제주도 관광협회의 결의가 관광객 유치시장 및 관광상품 판매시장에서의 가격제한행위에는 해당하지만, 관련시장에서 경쟁이 제한되는 정도가 크지

아니한 점, 위 가격결정행위는 과도한 송객수수료의 지급으로 인한 관광부조리를 방지하고 관광상품 판매가격의 인하를 유도하기 위하여 취해진 조치로서 관광질서를 확립하고 관광상품 판매가격이 인하되도록 유도하는 등의 효과가 적지 아니하고 그 혜택이 최종소비자인 관광객들에게 귀속되며 제주도의 관광산업 발전에도 이바지하는 점 등에 비추어 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모한다는 법의 궁극적인 목적에 실질적으로 반하지 아니하는 예외적인 경우에 해당한다면, 부당한 가격제한행위라고 할 수 없다'고 판단하였다.

=> 이 판결은 독점법의 목적 중에서 경쟁유지라는 직접적인 목적이 궁극적인 목적과 충돌하는 경우 어떻게 해석해야 하는가에 대해서 판단한 최초의 대법원 판례임.

이 판례에서 특정한 행위가 자유로운 경쟁을 제한함으로써 형식적인 위법성이 있더라도 소비자보호나 국민경제의 균형있는 발전이라는 목적에 부응한다면 실질적으로는 위법성이 부인될 수 있다는 논리를 제시하고 있다. 따라서 궁극적인 목적도 공정거래법의 해석, 적용 기준이 될 수 있다고 보고 있다.

#### 제4절 독점규제법의 규제의 특징

##### 1. 각국 독점규제법의 규제의 분류

분류기준	분 류	
	규제 대상	폐해규제주의
규제 기관	행정규제주의	사법규제주의
규제 절차	직권규제주의	당사자주의

##### 2. 폐해규제주의와 원인금지주의

· 폐해규제주의 : 독과점 그 자체는 금지하지 않고, 폐해가 발행한 경우에만 규제하는 방식  
(=> 시장행동규제)

· 원인금지주의 : 독점 또는 독점화 자체를 원칙적으로 금지하는 방식(=> 시장구조개선)

-> 우리법은 양 쪽의 내용을 모두 갖고 있다.

##### 3. 행정규제주의와 사법심사주의

· 행정규제주의 : 범위반행위에 대한 규제를 행정기관이 담당하는 방식.

· 사법심사주의 : 범위반행위에 대한 규제를 사법기관이 담당하는 방식(미국).

-> 우리의 경우는 독점법 위반에 대하여 1차적으로 공정거래위원회라는 행정기관이 행정처분의 형식으로 규제하는 것이 중심을 이루고 있기 때문에 행정규제주의 방식으로 이해. 다

만 우리의 경우에도 공정위의 처분에 대해서는 최종적으로 법원에서 판단하며, 미국도 연방 거래위원회라는 독립적인 행정기관에 의해 반독점적인 행위를 규제하고 있기 때문에 절대적인 구별로 볼 필요 없음.

#### 4. 직권규제주의와 당사자주의

- 직권규제주의 : 독규법의 적용에 있어서 규제기관이 주도적으로 절차를 진행하는 것.
- 당사자주의 : 법위반행위자의 피해자 등 이해관계자들에게 주도적인 지위를 부여하는 것.