

규제완화와 경쟁정책

이동규

공정거래위원회 제도개선과장

경제의 개방화·자유화 시책의 추진과정

우리나라의 경우 80년대 이후 경제규모가 대형화되고 산업구조도 고도화됨에 따라 민간부문의 역량이 크게 성숙되어 과거 개발년대와 같은 정부주도의 경제운영방식은 민간의 경제활동을 위축시키고 효율성을 저하시키게 되었다. 특히 80년대 후반 이후 개방화와 국제화가 급속히 진전됨에 따라 우리의 산업정책도 보호와 규제위주에서 벗어나 자유화 추세에 능동적으로 대응해야 할 필요성이 점증되어 왔다.

이러한 경제여건 변화에 따라 경제의 운영기조를 자유화·자유화·개방화로 전환하고 민간부문에 대한 각종 규제를 완화하여 기업활동의 자율성을 높여려는 노력이 80년대 이후 여러 분야에서 꾸준히 추진되어 왔다. 우선 81년 독점 규제 및 공정거래에 관한 법률을 제정·시행하여 시장기능을 활성화하기 위한 제도적 기반을 마련

했고, 이와 함께 수입자유화, 관세율 인하, 금융자유화, 외환 및 자본자유화 등을 단계적으로 추진하고 공기업 민영화 등 일련의 자유화·개방화 시책을 다각적으로 추진했다.

그러나 89년 이후 우리경제의 수출경쟁력이 급속도로 악화되기 시작함에 따라 이러한 거시적인 산업경쟁력 강화를 위한 경쟁도입정책이 한계를 드러내기 시작하였다. 그 이유는 정부와 민간 등 경제주체들이 과거의 경직적인 규제하에서의 타성을 벗어나지 못하였고 또 자율적인 경제운영의 성과에 대해서도 불안감을 가지기도 하였던 것이었다. 이로 인해 자유화 시책의 시행도중에 다시 변질되거나 과거의 규제로 회귀하는 경향도 부분적으로 나타났다. 또한 각 산업에 있어서 진입규제, 가격규제 등 각종규제가 잔존함에 따라 국내시장에서의 경쟁이 제한되고 각 기업이 경쟁력 제고를 위한 생산성 향상의 유발원인이 크게 결여된 데도 기인하였다.

다시 말하면 우리경제에 존재하고 있었던 규제가 산업관련법규 및 정부의 관행에 의해 여전히 수행되고 있었음에도 불구하고 거시적인 정책으로서 이를 풀어나가려고 하였기 때문이다. 정부는 이러한 사실을 인식하고 80년대 후반에 들어 개별산업에 있어서의 제도개선을 통하여 밑바닥으로부터 규제를 완화해 나간다는 미시적 접근에 보다 중점을 두게 되었다. 이에 따라 산업별로 경쟁력 강화를 위한 제도개선 작업을 추진하게 되었다.

산업별 규제완화의 추진

공정거래위원회는 88년부터 국민경제상 비중이 크고 경쟁제한적 요인이 많은 23개 산업을 대상으로 경쟁제한 실태에 대한 예비 조사를 실시하여 주류, 정유 등 10개 산업을 규제완화 대상 산업으로 선정하고 경쟁촉진 방안에 대한 구체적인 검토작업을 시작하였다. 또한 89년에는 해운, 버스여객운송 등 8개 산업을 추가하여 이들 18개 산업에 대한 규제완화 방안 수립을 위하여 공청회를 개최하여 학계, 업계, 소비자단체 등의 의견을 광범위하게 수렴하는 한편 관계부처와의 협의를 진행하여 왔다.

또한 정부는 89년에는 부총리를 위원장으로 하는 경제난국극복위원회를 설치하고 그 산하에 경제자유화 및 경쟁촉진대책반을 구성하여 규제완화를 위한 제도개선 계획의 수립을 추진하였다.

90년 4월에는 규제완화를 범정부 차원에서 강도높게 추진하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 행정규제완화위원회를 설치하고 그 산하에 경제행정 분야의 규제완화를 담당하는 경제 행정 규제완화 실무위원회(위원장: 경제기획원 차관)

와 일반행정분야의 규제완화를 담당하는 일반행정 규제완화 실무위원회(위원장: 총무처 차관)를 구성하여 규제완화 시책을 범정부적인 차원에서 집중적으로 추진하기로 하였다.

90년 5월 행정규제완화위원회에서 주류, 석유 산업 등 21개 산업에 있어서 신규로 생산활동에 참여하는 것을 제한한다거나 판매지역이 제한되어 경쟁을 제약하는 등의 각종 불합리한 정부규제를 대폭 축소키로 하고 91년에 들어서도 20개 산업에 있어서 광범위한 정부규제완화를 추진하게 됨에 따라 이제까지 공정거래위원회를 중심으로 추진해 오던 경제행정 규제완화시책을 경제행정 규제완화 실무위원회를 통하여 추진하게 되었다.

또한 91년 9월에는 정부주도의 규제완화의 한계를 극복하고 민간부문의 의견을 광범위하게 수렴하기 위해 국무총리 자문기관으로 행정규제완화 민간자문위원회(위원장: 전경련 회장)를 한시적으로 설치하였다. 그리고 92년 4월에는 관계부처 합동으로 기업단위 현장실태조사를 실시하여 이를 기초로 공장설립 절차, 의무 고용, 산업 안전, 환경규제 등 기업활동에 대한 규제완화를 추진하였다.

93년 문민정부 출범이후 신경제 5개년계획 수립을 계기로 재정, 금융, 경제관련제도의 개혁과 더불어 행정규제개혁을 4대 경제개혁 과제 의 하나로 선정하여 제도개혁 차원에서 추진해 나가기로 하였다. 정부중심의 규제완화가 아니라 민간의 폭넓은 참여확대를 도모하기 위해 경제부처·민간단체·학계 등 전문가가 참여하는 경제행정 규제완화위원회(위원장: 경제부총리, 96년 7월에 경제행정규제개혁위원회로 개편됨)를 설치·운영하고 있으며, 민간·학계가 중심이 된 행정

쇄신위원회(대통령직속)를 설치하여 가동 중에 있다. 그리고 기업활동규제심의위원회(통상산업부)를 설치·가동 중에 있다. 이외에도 국민고충처리위원회(국무총리직속), 세계화추진위원회(국무총리 직속), 정책기획위원회(대통령 직속), 국가경쟁력강화기획단(대통령비서실) 등도 규제완화를 수행하고 있다.

그리고 경쟁정책당국인 공정거래위원회에서도 경쟁정책의 관점에서 규제완화 작업에 계속 적극적으로 참여하고 있다. 구체적인 내용으로는 각 부처에서 경쟁제한적인 내용의 법령을 제정·개정하거나 처분 등을 할 때에 사전 협의토록 하는 제도를 운영하고 있으며, 기존의 경쟁제한적인 법령 등에 대해서는 개선의견을 제시하고 있다.

정부의 규제완화 노력에 대한 평가

정부의 규제완화 노력이 그동안 상당한 성과를 거둔 것은 사실이나 규제로 인한 피해자인 국민과 기업들은 규제완화의 효과를 실감하지 못하고 있다는 비판도 제기되고 있다.

그 이유로는 종전의 규제완화의 개념이 일방적으로 규제수준을 낮추는 것으로만 이해됨으로써 절차적 개선에는 효과가 있었으나 정책자체의 전환을 통한 규제완화 노력이 미흡했다는 점, 사회문제 발생시마다 공무원의 책임으로 귀착됨으로써 공직사회의 소극적 자세와 방어적 규제가 잔존하고 있다는 점등이 지적되고 있다.

이에 따라 96년 5월 대통령께 보고된 세계화추진위원회의 세계화 촉진을 위한 규제개혁 방안을 통해 규제완화의 개념을 정부 역할의 재정립이라는 차원에서 새롭게 접근하여, 규제를 강화할 부분은 강화하고 완화할 부분은 완화하면서

규제가 투명·공정하고 실효성 있게 집행되도록 한차원 높은 규제개혁을 추진하기로 하였다. 그리고 단편적인 규제완화 방식보다는 핵심적인 경제정책분야를 대상으로 전문가 등의 폭넓은 의견수렴을 통해 개혁차원의 접근으로의 전환을 시도하고 있다.

규제완화와 경쟁정책의 관계 및 경쟁정책 당국의 역할

규제완화와 경쟁정책은 포리일체 또는 상호보완적인 관계에 있다고 할 수 있다. 이 양자는 모두 기본적으로 시장에 있어서의 자유로운 경쟁을 촉진하고 소비자의 이익을 증진한다는 목적을 가진다는 점에서 공통점을 갖고 있다. 경쟁정책 자체가 정부규제를 최소한으로 하고 경제운영을 시장경제 메카니즘에 의한 경쟁원리에 맡긴다는 것을 기본원리로 하고 있다.

또한 규제완화가 이루어지게 되면 공정거래법 즉 경쟁정책의 적용영역이 그만큼 확대됨으로써 그 존재가치도 증대되는 것이며, 규제완화가 시장경쟁원리의 회복이라는 본래의 목적을 달성할 수 있기 위해서는 규제완화와 동시에 해당분야에서 야기될 수 있는 독과점이나 불공정거래행위 등 경쟁제한 행위에 대한 철저한 규제가 반드시 수반되어야 한다는 점에서 양자는 상호보완적인 관계에 있다.

특히 경쟁정책을 담당하는 기관은 특정산업과 관련되어 있지 않기 때문에 제3자적·중립적인 입장에서 그 역할을 수행할 수 있다는 장점을 갖고 있다.

규제완화와 경쟁정책의 이러한 포리일체성, 상호보완성 등으로 미국, 일본, 유럽의 선진국가들



도 경쟁정책 당국이 경쟁정책의 관점에서 정부규제제도에 대한 검토와 그 완화를 적극적으로 추진해 오고 있다. 예를 들면 일본의 경쟁정책 당국인 공정거래위원회는 지난 79년 OECD의 「경쟁정책과 적용제외분야 및 규제분야에 관한 이사회 권고」를 계기로 규제완화에 대한 견해를 본격적으로 표명해 오고 있다.

특히 88년 이후부터 「정부규제와 경쟁정책에 관한 연구회」를 설치·운영하고 산업별로 여러차례 검토보고서를 발표해 오고 있다. 그리고 95년

3월 각의에서 결정된 「규제완화추진계획」에서는 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진을 통해 일본시장을 보다 경쟁화·개방화해야 한다는 관점에서 규제완화와 함께 경쟁정책의 적극적 전개를 강조하고 있다. 미국의 연방거래위원회(FTC)에서는 경제국(Bureau of Economics)이 정부규제가 경쟁 및 소비자 보호에 미치는 영향을 분석하고 의견을 제시하고 있으며, 법무성 독점금지국(Anti-trust Division)은 70년대 후반부터 새로운 규제의 도입이나 기존의 규제를 경쟁정책의

관점에서 재검토하고 적극적으로 반영시키는 역할을 담당하고 있다.

OECD는 산하 각위원회별로 추진해왔던 규제 완화 업무에 대해 「경쟁정책위원회」가 중심역할을 담당토록 한 바 있으며, 94년 10월 정부규제의 도입, 적용, 개혁 또는 철폐에 관해 경쟁정책 당국의 시각에서 검토·분석·권고하는 임무를 수행하는 「경쟁과 규제에 관한 실무 작업반」을 설치하였다.

우리나라 규제완화 정책과 공정거래위원회의 역할

우리나라의 경우도 공정한 경쟁질서를 확립하기 위해서는 정부를 포함한 공공부문부터 솔선하여 각종 규제와 경쟁제한적인 관행을 정비해 나가는 것이 중요하다는 인식하에 규제완화의 추진에 있어서 경쟁정책 당국인 공정거래위원회가 적극적인 역할을 수행해 오고 있다.

각부처에서 경쟁제한적인 내용의 법령을 제정·개정하거나 처분 등을 할 때에 공정위와 사전 협의토록 하는 제도를 운영하고 있으며, 기존의 경쟁제한적인 법령 등에 대해서는 개선 의견을 제시하고 있다.

공정거래법 제63조는 관계 행정기관의 장이 소관법령을 제정 또는 개정하거나 처분·명령 등을 함에 있어 경쟁제한적인 내용이 있는 경우 공정거래위원회와 사전협의 하도록 규정하고 있다. 동 제도는 다른 행정기관에서 법령을 제정·개정하거나 처분 등을 할 때에 경쟁제한적 요소가 있는 경우 사전에 경쟁당국과 조정하는 절차를 돕으로써 경쟁정책과의 조화를 도모하고 있다.

다만 그동안에는 제도의 운용실적면에서 미흡

한 실정이었다.

94년 12월 정부조직 개편으로 위원회가 중앙 행정기관의 하나로 독립된 이후에는 어느 정도 활성화되고 있으나, 고시, 예규, 처분 등의 경우에는 경쟁제한 사항이 있는 경우에도 사전협의가 이루어지지 않는 사례가 많이 나타나고 있다.

참고로 95년에는 총 205건의 법령 사전협의과정에서 위원회가 의견을 제시한 경우는 93건이며 이중 61건(반영율 65.6%)이 반영되었다.

이와 함께 기존규제의 완화차원에서 경쟁제한 법령의 정비를 추진하고 있다. 공정거래위원회는 88~92년에 추진된 경제행정규제완화 작업의 주관기관으로서 금융·운수·유통 등 32개 분야 171개 규제완화 과제의 개선 방안을 수립·추진해 왔다.

이 기간 중 추진되었던 것의 예로서 주유소 거리제한 완화, 민속주 공급구역제한 폐지 등을 들 수 있다.

그리고 위원회가 국무총리 소속으로 독립된 95년에는 각 부처가 운영중인 30개 법령에 대하여 진입제한, 영업활동 규제 등 36개 경쟁제한요소를 정비하도록 조치하는 등 경쟁제한법령 정비 작업을 본격 추진하고 있다.

주요내용으로는 건설업 등의 도급한도제 폐지, 한국방송광고공사의 인기시간 고정물제도 폐지, 건설협회 등 16개 사업자 단체의 가입의무화 규정을 임의화 시키도록 한 것 등을 들 수 있다.

금년도의 규제완화 추진방향

96년 5월 발표된 세계화추진위원회의 「세계화추진을 위한 규제개혁 방안」에서는 규제개혁을 위한 기반구축 방안의 하나로 공정거래위원회의

기능강화를 통한 공정경쟁기반 조성을 강조하고 있다.

그 구체적인 내용으로는 첫째, 공정거래위원회를 적극 활용하여 경쟁제한적 법령·제도·관행을 최소화함으로써 경쟁촉진적 구조를 형성하도록 하고 이를 위하여 공정거래법 제63조의 사전협의 조항을 보완하여 경쟁제한적 규제의 경제적 분석·심사기능을 강화하도록 되어 있다.

둘째, 기존의 경쟁제한적 법령·제도·관행의 경우 공정위가 적극적인 개선방안을 마련할 수 있도록 기능을 강화하며, 우선 국가경제 및 국민생활에 파급영향이 큰 10개 내외 분야를 중심으로 경쟁제한 요소에 대한 과감한 정비를 추진하도록 되어 있다.

우선 공정거래법 제63조에 의한 사전협의제도의 취지를 살리기 위하여 제도의 보완을 추진하고 있다. 96년 6월 「경쟁제한법령 등의 사전협의제도 효율적 운용방안」을 마련하여 국무회의에 보고하고 각 부처에 협조를 요청한 바 있다.

사전협의대상이 되는 경쟁제한 법령 등의 범위와 경쟁제한 사항의 유형을 구체적으로 제시하였으며, 국무회의에 상정되는 법령으로서 경쟁제한적인 사항이 있는 경우에는 관계부처합의란에 사전협의를 필요하였음을 명기토록 하였다. 그리고 중앙행정기관에 이어 지방자치단체에 대해서도 단계적으로 이 제도를 정착시켜 나간다는 방침에 내무부와 공동으로 지방자치단체의 조례, 규칙 등 자치법규에 대한 실태조사를 통해 구체적인 시행방안을 마련할 계획이다.

한편 금년의 경쟁제한법령 정비는 각종 규제들이 내포하고 있는 상호 연관성을 종합적으로 분석하여 해당산업에 미치는 영향을 충분히 고려하고, 실효성있는 대안을 제시하고자 과제중심에서

산업별·업종별로 접근하는 방식으로 전환하여 추진하고 있다.

이러한 관점에서 진입·가격·영업활동 등에 대한 핵심규제를 중심으로 산업별·업종별 개선방안을 마련할 계획으로 있다.

우선 1단계로 상반기에 통신·에너지·금융·건설의 4개 분야에 대하여 개선방안을 마련하였으며 관계부처와 실무협의를 통해 의견조정을 거친 후에 경제행정규제개혁위원회에 상정하여 조치할 계획이며, 2단계로 운수·유통·주류·전문자격서비스의 4개 분야를 대상으로 현재 작업을 추진 중에 있다.

이와 함께 현재 추진 중인 공정거래법 개정을 통하여 사전협의를 하지 않거나 이미 시행되고 있는 법령 등에 경쟁제한 사항이 있는 경우 공정위가 관계행정기관의 장에게 시정에 관한 의견을 제시하거나 필요한 조치를 요청할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 실효성을 제고토록 할 방침이다.

앞에서 언급한 바처럼 규제완화와 경쟁정책의 표리일체성·상호보완성에 따라 세계각국에서 경쟁정책당국이 규제완화의 중심적인 역할을 수행하고 있으며, 특히 특정산업과 관련이 없는 제3자적·중립적인 위치에 있는 공정위의 역할은 더욱 강화되어야 할 것이다.

최근 들어 국민, 기업들이 공정위에 대해 정부의 각종 법령 등에 의한 경쟁제한적인 제도를 개선해 달라는 요구가 늘어나고 있는 것은 그만큼 공정위의 역할에 대한 기대가 크다는 것을 의미하는 것이다. ■