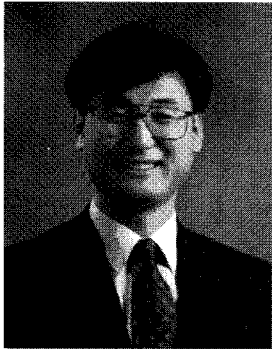


규제개혁과 경쟁정책



허 선
공정위 정책국장

경쟁제한적 규제가 법령에 반영되지 못하도록 하는 사전적 규제개혁과 시장경제를 왜곡하는 각종 경쟁제한적 규제에 대한 사후적 규제개혁 모두 공정거래위원회의 중요한 역할이다. 공정위는 과거 자연독점산업으로 인식되어온 공익산업 분야에 대한 경쟁도입방안과 장기간 독과점적 시장구조를 유지하고 있는 분야에서의 제도개선을 추진하여 왔으며, 지식정보화 사회로의 이행에 걸림들이 있는 각종 규제에 대한 개혁방안을 강구중에 있다.

1. 머리말

국가경쟁력은 국제사회에서 최우선 현안과제로 꼽히는 것으로서 지난 수년동안 많은 나라들은 예외없이 경쟁력 강화에 전력을 기울이고 있다. 스위스 국제경영개발원(IMD)과 세계경제포럼(WEF)이 매년 내놓는 국가경쟁력 평가보고서 자료에 의하면 우리나라의 국가경쟁력 순위는 좀처럼 개선될 조짐을 보이고 있지 않다. 올해 우리나라 국가경쟁력 순위는 IMD에서는 47개국 중 28위로, WEF에서는 59개국 중 29위로서 중위권에서 오르락내리락하고 있다.

IMD는 우리나라의 국가경쟁력이 경쟁국보다 낮게 평가되는 이유 중의 하나로 복잡한 규제체계와 정부의 비효율성을 지적하고 있다. 많은 전문가들은 한결같이 정부규모를 축소하여 과도한 정부규제에 수반되는 비용을 줄이고 개방경제체제하에서 활발한 경쟁을 통하여 경쟁력을 갖추는 것이 필수조건이라고 말한다. 이렇듯 정부규제의 개혁은 국제경쟁에서 낙오하지 않기 위하여 피할 수 없는 절박한 시대적 명제인 것이다.

우리나라는 지난 60~70년대의 압축성장과정에서 정부주도의 개발전략 추진에 따라 정부가 산업, 노동 및 금융시장에 대해 광범위하게 개입하였다. 물론 우리나라를 절대빈곤에서 30년만에 세계 11대 경제대국으로 성장하게 만든 이러한 개발모델은 금세기에 있었던 가장 큰 성공사례 중의 하나였다. 그러나 이러한 성공덕택에 정

부가 시장보다 더 우월하다는 인식이 널리 확산되었고 이후 정부개입 관행에 익숙해진 소비자, 기업 등 경제주체들의 대부분은 시장경쟁을 통한 자원배분 메커니즘을 신뢰하기보다는 경제가 어려울 때마다 한결같이 정부를 향해 특단의 조치를 기대하고 경제문제의 원인을 전적으로 정부에게 돌리는 풍토가 지속되게 되었다.

반면에 경제규모가 커지고 산업구조가 복잡다기해지면서 과거 이러한 규제의 유용성은 커다란 한계를 노출하였다. 경제·사회 여건의 급속한 변화에 따라 특정 규제가 제대로 작동하기 위해 전제되어야 할 경제의 파라미터들이 급속도로 변했기 때문이다. 기술, 소비자 선호, 정보량 등의 변화가 가속화되면서 이에 신속히 적응하기 어려운 정부규제들이 소기의 목적을 달성하지 못하고 오히려 국민경제활동을 왜곡시키는 부작용을 낳게 된 것이다. 각 산업부문에 혼재된 경쟁제한적 규제는 개별기업들의 체질을 약화시키고 결국 산업 전체의 영세화와 고비용, 저생산성과 고가격을 초래하여 우리경제는 외부충격에 취약성을 노출하였다. 더욱이 재화·서비스·생산요소 등의 국제적 이동이 높아지고 세계경제의 통합이 급속도로 진전되면서 국내 특정산업 보호를 목적으로 한 정부규제는 경쟁적인 세계환경 속에서 근본적이고 구조적인 약점을 노정하였다.

세계 각 국은 정부주도의 경제운영과 과도한 시장개입이 경제의 활력을 위축시켜 국가경쟁력을 저하시키는 장애요인으로 작용하게 됨을 깊이 인식하고 규제개혁을 중요한 정책목표로 설정하여 이를 가속화하고 있다. 우리나라도 1980년대 이후 권위적이고 개입주의적인 과거의 경제개발 모델에서 벗어나 빠르게 소비자의 선택에 바탕을 둔 시장지향적이고 개방된 경제체제

로 나아가고 있다.

2. 규제개혁의 목표와 기대효과

OECD의 정의에 따르면 규제개혁이란 규제의 질을 향상시키는 것, 즉 규제의 성과면에서의 효율성, 비용면에서의 효율성을 제고하는 변화를 말한다. 즉 경쟁을 제한하는 규제, 비현실적 규제들을 개선하여 꼭 필요한 규제를 필요한 정도만큼 유지하지는 것이다. 이러한 규제개혁이 추구하는 목적은 시장의 경쟁을 촉진하고 기업의 기술혁신과 창의적 활동을 유도하여 국민경제의 효율성을 제고하는 것이다. 규제개혁은 현존하는 기업들에게 경쟁의 압력을 가하여 스스로 생산성 증대와 역동적 기술혁신을 통하여 경쟁력을 높이고 유인을 제공하며, 그 결과 재화 및 서비스의 가격이 떨어지고 품질이 향상되므로 소비자의 후생이 증대되는 효과를 가져오게 된다.

다른 OECD국가들의 경험을 보면, 규제개혁은 생산성과 효율성을 빠르게 제고시킬 수 있다는 것을 알 수 있다. 미국의 경우 규제개혁의 결과 격화된 경쟁에 직면한 기업들이 구조조정을 통하여 적응하거나 취약한 기업들은 퇴출당했기 때문에 실업이 발생하고 임금이 인하된 부문도 있었으나, 대부분 개혁이 단행된 분야에서 발생한 고용감소는 중기적으로 가격이 떨어지고 수요가 늘어나는 한편 기술혁신이 새로운 시장을 창출하면서 역전되었다. 미국 항공산업의 경우 개혁에 따른 대규모 가격하락으로 막대한 수요 증가가 일어나 단기적으로 감소하였던 고용이 기존기업은 물론 신규진입 사업자의 가세로 급속히 증가하였다.

이렇듯 규제개혁은 공급측면에서 효율성과 기술력의 향상을 촉진하고 동시에 소비자의 수요

를 증대시킴으로써 장기적인 잠재성장율과 실제 성장률을 모두 높일 수 있는 것이다.

3. 규제개혁과 경쟁정책과의 관계

첫째로 경쟁정책은 그 자체가 정부규제를 최소한으로 하고 경제운영을 시장메카니즘에 의한 경쟁원리에 맡긴다는 것을 기본전제로 하고 있는 점에서 규제개혁과 표리일체의 관계에 있다고 할 수 있다. 규제개혁이 성공을 거두기 위해서는 경쟁정책과 연계되어 추진되어야 한다는 측면에서 세계 각국의 경쟁정책 당국은 규제개혁에 있어 중심적인 역할(Competition advocacy role)을 수행하고 있다. 규제개혁은 경쟁정책 당국의 고유하고 본질적인 기능의 하나인 것이며, 특히 경쟁정책 당국은 특정산업과 관련이 없는 제3자적·중립적인 위치에 있기 때문에 포획(regulatory capture)의 위험을 감소시킬 수 있으며, 사업자들에 대한 규제수준의 동일성을 유지하고, 기타 관할문제의 불확실성을 제거할 수 있어 규제개혁의 추진에 유리한 장점을 가지고 있다.

최근 OECD, WTO 등에서는 규제개혁 과정에서 진입자유화·시장구조 등 경쟁정책 이슈들이 다루어지지 않는다면 규제개혁의 효과를 달성할 수 없음을 천명하고, 규제개혁 추진에 있어서 경쟁정책 당국이 규제개혁과정에 직접 참여하고 경쟁정책이 규제개혁 결정의 중심이 되어야 함을 역설하고 있다.

둘째로 규제개혁에 따른 효과를 실질적으로 거두기 위해서는 신규사업자에 대한 진입방해, 사업자간 가격담합 등 경쟁제한행위에 대한 엄정한 법 집행이 반드시 수반되어야 한다는 점에서 규제개혁과 경쟁정책은 상호보완적인 관계에 있

다고 볼 수 있다. 일반 경쟁법으로서 역할을 담당하고 있는 공정거래법은 담합, 독점, 불공정관행 등 주요 경쟁정책상의 문제들을 다루고 있으며 개혁을 위한 건전한 토대가 되고 있다. 이러한 점을 간과하고 간혹 경쟁법의 집행을 대해서도 이를 규제라고 주장하며 다른 경제적 규제수단과 동일시하는 이들이 있다.

공정거래법상의 규제는 시장의 구조와 행태에 영향을 미쳐 경쟁을 촉진하고 기업의 행태를 조정함으로써 바람직한 시장성과를 유도하고자 하는 간접적 치유방식이며, 기업의 수·재화 및 서비스의 가격·생산량 등 통상적으로 시장기능에 의해 결정되는 변수에 정부가 직접 관여하는 경제적 규제와 구별되는 것이다. 경제적 규제는 시장의 질서와 시장성과의 배분을 소위 “보이지 않는 손”에 의해 이루기보다는 정부공권력이라는 “보이는 손”에 의하여 이루는 방식인 것이다. 따라서 경제적 규제는 원인에 불구하고 나타난 결과만을 따지는 직접적 치유방식의 대증요법인 반면, 공정거래정책은 경쟁을 촉진함으로써 시장구조 및 행태의 불완전성을 극복하고자 하는 원인요법이라고 할 수 있다. 경제적 규제라는 정책수단은 대부분의 대증요법이 그러하듯이 경쟁 촉진정책에 비하여 열등한 수단이며 보조적 수단으로 볼 수 있다.

4. 공정거래위원회의 규제개혁 추진

공정거래위원회는 공정한 경쟁질서를 확립하기 위해서 각종 규제와 경쟁제한적인 관행을 정비하는 것이 무엇보다 중요하다는 인식하에 규제개혁에 있어서 적극적인 역할을 수행해 오고 있다. 경쟁제한적 규제가 법령에 반영되지 못하도록 하는 사전적 규제개혁과 시장경제를 왜곡

하는 각종 경쟁제한적 규제에 대한 사후적 규제 개혁 모두 공정거래위원회의 중요한 역할 중의 하나이다.

우선 각 부처에서 경쟁제한적인 내용의 법령을 제정·개정하거나 처분 등을 할 때 공정위와 사전 협의토록 하는 제도를 운영하고 있다. 사후에 경쟁제한행위를 규제하고 제도를 개선하는 것 못지 않게 사전에 경쟁저해 요인을 미리 제거하는 것은 효율성 측면에서 볼 때 더욱 바람직한 것은 논의의 여지가 없다 할 것이다. 지난 1981년 공정거래법이 제정된 이후 1999년까지 공정거래위원회가 각 행정기관과 사전 검토한 법령협의 건수는 총 3,308건으로 이 중 634건의 경쟁제한적 규제에 대해서 공정거래위원회의 의견을 관철하여 개선시킨 바 있다. 또한 규제개혁위원회의 규제심의에서 공정거래위원회 위원장이 당연직 위원으로서 상정된 규제안건 심사에 참여하여 시장경쟁을 제한하는 법령·제도를 시정하고, 각종 정책결정시 경쟁정책의 이념을 확산시키고 있다.

또한 공정거래위원회는 시장구조 개선과 관련하여 규제개혁을 지속적으로 추진하고 있다. 이미 1980년대 후반부터 공정거래위원회는 국민경제상 비중이 크고 경쟁제한적 요인이 많은 산업에 대한 경쟁촉진 방안을 수립하여 학계, 소비자단체 등의 의견을 광범위하게 수렴하는 한편 관계부처와의 협의를 진행하면서 규제개혁 작업을 추진하였다. 1988년부터 1992년까지 32개 분야 171개 과제에 대하여 규제개혁을 추진하였는데 주요 내용으로는 주유소 거리제한 완화, 나프타 및 고급휘발유 가격자유화, 자도소주 판매의무제도 폐지, 의약품 수출입업의 허가제 폐지 등이 있다.

1993년 문민정부 출범 이후 공정거래위원회

는 통신·에너지·금융 등 주요 산업분야를 대상으로 규제개혁작업을 추진해 왔으며, 1995년 국무총리 소속의 중앙행정기관으로 독립되고 1996년 장관급 기관으로 격상되어 경제장관회의 등에 정위원으로 참여함으로써 그 기능이 더욱 강화되었다. 1995년에는 각 부처가 운영중인 30개 법령에 대하여 진입제한, 영업활동 규제 등 경쟁제한법령의 정비를 추진하였다. 주요 내용으로는 부동산중개업의 허가제 폐지, 화물자동차 운송업의 등록제 전환, 신용협동조합의 이자율 최고한도 폐지, 여협업·통관업·전기공사업의 영업구역제한 폐지 등이 있다. 1996년에는 건설·통신·에너지·금융 4개 분야 41개 과제의 개혁을 추진하였는데 주요 내용으로는 건설업과 감리전문업의 진입제한을 완화하였고, 시내전화부문에서 경쟁을 도입하여 경쟁체제로 전환토록 하였으며, 발전사업과 가스도매사업의 진입제한을 완화하고 민자발전사업을 대폭 확대하였고, 은행·증권 등의 점포신설과 은행과 투신사의 상품인가에 대한 인가제를 폐지하고 보험·리스사 등의 업무영역제한을 완화하였다.

1997년~1998년 기간에 경제규제개혁위원회가 특정산업을 관장하지 않고 경쟁촉진을 본연의 기능으로 하는 공정거래위원회에 설치됨으로써 경제분야의 규제개혁을 전담하여 추진하게 되었고, 규제개혁도 국가경쟁력 강화에 직결되는 분야 즉 국민경제적 파급효과가 큰 분야의 덩어리규제를 대상으로 추진한 결과 총 23개 분야 169개의 규제를 정비하는 큰 성과를 거두었다. 이 기간중 기업창업 및 공장입지 분야, 정보통신 분야, 항공분야, 물류 및 유통분야, 건설분야, 환경분야, 사업자단체분야 등 실로 광범위한 분야에서 진입제한 등 각종 경쟁제한적 규제들을 크게 개선하였다. 또한 카르텔일괄정리법을 제정

하여 시행함으로써 우리경제의 전반에 걸쳐 뿌리내리고 있던 카르텔 제도를 정비함으로써 한층 시장경제원리가 작동하도록 하였다.

1999년 행정규제기본법 시행령이 발효됨에 따라 공정거래위원회가 운영해 오던 경제규제개혁위원회가 새로운 규제개혁 전담부처인 규제개혁위원회로 이관되어 공정거래위원회의 규제개혁 추진인원이 상당부분 축소되었다. 그럼에도 불구하고 공정거래위원회는 경쟁제한적 규제개혁에 대한 사명감을 가지고 개혁에 대한 고삐를 늦추지 않고 있다. 과거 자연독점산업으로 인식되어온 공익산업 분야에 대해 경쟁도입방안을 추진하여 왔으며, 장기간 독과점적 시장구조를 유지하고 있는 철강, 맥주, 에어컨, 세탁기, 엘리베이터, 굴삭기, 중질지 등의 분야에서 제도개선을 추진하였으며, 지식정보화 사회로의 이행에 걸림돌이 되는 각종 규제에 대한 개혁방안을 강구중에 있다.

5. 맺음말

효율적인 정부와 개방되고 활력있는 시장경제로 나아가기 위한 규제개혁을 향후 지속적으로 강력하게 추진하느냐에 우리경제의 사활이 걸려 있다. OECD는 한국이 현재 외출타기를 하고 있다고 비유하고 있다. 우리가 중도에서 멈추거나 돌아서면 넘어질 위험이 있다는 것이다. 그들은 시장주도형 패러다임을 향해 지속적으로 개혁을

추진하지 않으면 다시 왜곡된 정책환경에 빠져 우리경제의 성장이 정체될 것이라고 경고하고 있다.

공정거래위원회의 시장경제 창달에 대한 항구적이고 확고한 의지는 분명하며, 앞으로 정부·기업 등 모두가 발상을 전환하여 거듭 태어난다는 자세를 가져야 할 것이다. 앞으로도 정부의 시장에 대한 개입축소로 경쟁촉진을 도모함으로써 경쟁제한적 시장구조를 경쟁적 시장구조로 전환시키는 일에 공정거래위원회는 적극적인 역할을 수행할 것이다. 이를 위해 현재 공정거래위원회에 부여된 역할을 최대한 활용하여 사회 각 부문에서 공정경쟁기반 정착의 선도자 역할(competition advocacy role)을 할 것이다. 그러나 공정거래위원회가 규제개혁업무를 추진함에 있어 보다 큰 성과를 내기 위해서는 앞으로 보완·발전시켜야 할 사항도 적지 않다. 규제개혁 분야가 주로 시장진입·가격·기업활동 등 관련 업계의 이해관계가 민감하거나 기득권 유지를 위해 반발을 불러일으킬 소지가 큰 규제들이므로 관계부처, 전문가, 관련 사업자(단체) 등의 의견을 충분히 수렴함으로써 규제개혁이 원활히 이루어질 수 있는 여건을 조성해 나갈 것이다. 또한 공정거래위원회 내부적으로도 그동안 축적된 산업별 시장구조실태에 대한 정보분석체제를 효율적으로 발전시켜 갈 것이며, 이를 통해 직원들의 전문성도 더욱 키워 나아갈 것이다. **공정**