

공정거래위원회의 규제완화 추진 20년¹⁾

규제완화는 정보화와 함께 우리 경제가 21세기를 맞이하여 새로운 제도약을 통해 선진권에 진입하기 위해서 반드시 달성해야 하는 양대 과제 중 하나라고 생각한다. 이렇게 중요한 의미가 있는 규제완화는 현재 누구나 사용하는 흔한 용어가 될 정도로 일반화되었지만 정부 정책으로 본격 추진된 것은 1980년대 후반 이후부터이다²⁾. 불과 십 수년의 규제완화 추진 역사에서 공정거래위원회(이하 '공정위'라 함)는 소위 '규제완화(Deregulation)'라는 용어를 처음으로 사용하는 등 경쟁정책 전담기구에 걸맞도록 규제완화를 중요 정책과제로 추진해 왔다.

먼저 정부규제란 무엇이고, 이를 완화하는 배경과 규제완화 추진에서 공정위의 역할에 대해 간략히 살펴보기로 한다. 그리고 지난 20여년 동안 공정위가 추진해 온 규제완화에 대해 그 추진방식을 크게 5가지 유형으로 구분하여 주요 특징을 설명하기로 한다³⁾.

1. 정부규제의 의미 및 규제완화의 배경

정부규제란 60~70년대 정부주도의 '지원-보호-규제'를 통한 발전과정에서 정부가 산업·노동 및 금융시장 등에 깊숙이 개입하여 기업이나 일반 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 다양한 형태의 수단을 의미한다. 인·허가 등에 의한 진입규제, 가격규제, 생산이나 판매 활동 제한, 수입규제 등과 같은 경제분야의 규제가 많은 부분을 차지하고, 보건·환경·안전 등을 위한 사회적 규제도 있다.

정부규제의 개략적인 규모는 1988년 총무처 자료⁴⁾에 따르면 10,849건이고, 98년 규제개혁위원회에서 파악한 것은 11,125건이었다. 그러나 1998년 이후 지속적인 규제개혁으로 절반 정도가 폐지되고 일부 규제가 신설됨에 따라 2001년 3월 현재 기준으로 약 7,000건 정도의 규제가 존재하고 있다.

정부규제를 완화하는 것은 우선 저비용 고효율의 경제구조를 달성하기 위해서이다. 규제는 기업과 국민생활에 집행비용·준수비용·우회비용·왜곡비용⁵⁾ 등과 같은 규제준수 비용을 초래하게 되는데, 이러한 비용을 완화 내지 해소하고, 자유로운 경제 활동과 경쟁 촉진을 통한

1) * 이 글은 필자 개인의 의견이며 공정거래위원회의 공식입장이 아님

2) 물론 넓은 의미에서 경제발전방식을 「정부주도에서 시장주도 혹은 민간주도」로 전환하기 시작하는 1980년대 전후로부터 규제완화가 추진되었다는 시각도 있음

3) 여기서는 규제완화의 구체적인 추진내용을 설명하기 곤란하므로 생략하는데 이에 대해서는 '공정거래 10년'(공정거래위원회/한국개발연구원, 1991.4), '공정거래 백서'(공정거래위원회, 매년 발간) 등을 참조 바람

4) 공정거래위원회, 한국개발연구원, 공정거래 10년, 서울, 1991.4., pp.199-200.

경쟁력 향상을 위해서는 규제완화가 이루어져야 한다.

그리고 부정부패를 추방하거나 국민생활의 질 향상을 위해서도 규제완화는 필요하다. 규제가 심한 곳이나 모호한 규제 또는 비현실적 규제가 존재하는 곳에 부정과 비리가 발생하기 용이하므로 이를 근원적으로 차단하려면 규제가 정비되어야 한다. 또한 민간의 자율과 창의를 극대화하고, 우리 사회의 국제화와 세계경제의 통합이라는 추세에 따른 규제의 국제적 정합성을 맞추어 나가기 위해서도 규제는 완화되어야 한다.

2. 규제완화 추진에서 공정위의 역할

공정거래법은 자유롭고 공정한 경쟁의 촉진을 통한 시장경제체제의 창달을 그 목적으로 하며, 이러한 역할을 전담하는 기관이 공정위이다. 규제완화는 기본적으로 경쟁을 제한하는 각종 법령이나 제도 등을 경쟁 촉진형으로 전환하는 것이다. 그러므로 경쟁정책은 공정거래법을 주축으로 하면서 직접적으로 규제완화를 추진하기 위한 것은 아니지만 그 기본정신은 규제완화와 일맥 상통하는 것이다⁶⁾. 따라서 넓은 의미에서 공정위는 1981년 4월 출범 이후부터 규제완화를 추진하여 왔다고 할 수 있다.

공정위가 후술하는 바와 같이 규제완화 추진의 효시 기관⁷⁾에 걸맞게 본격적으로 규제완화를 추진한 것은 1980년대 후반부터이다. 공정위는 경쟁정책 추진의 전담기관으로 특정산업을 담당하지 않는 제3자적이고 중립적인 위치에서 경제활동 전반에 대한 공정거래법 집행과 규제완화 추진 등을 통해 경쟁 주창자(Competition Advocacy)로서의 역할을 담당해 온 것이다. 규제완화는 특정기관이나 기업을 위한 것이 아니라 모든 기관과 기업, 그리고 소비자를 위한 것이라는 점 등을 감안할 때 공정위가 이러한 역할을 수행할 수 있는 적임 기관이라고 하겠다.

3. 제도개선 차원의 규제완화 추진(1981년 이후 계속)

공정위는 1981년 4월 출범이후 계속하여 경쟁을 제한하는 각종 법령과 행정 관행을 정비·개선하여 경쟁제한 요인을 원천적으로 제거하고 있다. 공정거래법은 관계행정기관의 장이 경쟁제한을 내용으로 하는 법령을 제정하거나 이러한 내용의 명령 또는 처분을 하고자 할 때에는 미리 공정위와 협의하도록 규정하고 있다⁸⁾. 공정위는 이 규정을 통해 경쟁제한적 정부규제

5) 집행비용은 규제의 준수를 강제하기 위해 수반되는 행정집행 비용이고, 준수비용은 피규제자가 규제대로 따르기 위해 투입해야 하는 비용이며, 우회비용은 피규제자가 규제를 우회하기 위해 투입해야 하는 비용이며, 왜곡비용은 기타 피규제자의 행위가 왜곡되어 초래하는 사회적 낭비를 의미함

6) 전개서, 공정거래 10년, p.204.

7) 일본에서도 정부내에서 규제완화 문제에 최초로 노력을 기울인 것이 공정위였고, 1982년 8월의 「정부규제제도및독점금지법 적용제외제도의 개선에 대해」라는 조사보고가 효시라고 함(공정취인, 1998년 4월호, 일본 공정취인협회 발간). 다만, 일본의 규제완화는 공정위가 주도적인 역할을 통해 추진된 것이 아닌데, 대표적으로 1994년부터 “규제완화 3개년 계획”을 수립하여 매년 수정을 거쳐 추진되는 규제완화는 총리대신을 정점으로 하고 공정위의 역할은 크지 않음

가 생겨나는 것을 방지하거나 시정하여 왔다. 이 규정은 1996년 12월 공정거래법 개정으로 관계 행정기관의 장이 예규·고시 등을 제·개정하는 경우나 승인 등의 처분을 하고자 하는 경우 공정위에 통보하도록 하고, 공정위가(협이나 통보 없이 행한 경우를 포함하여) 경쟁제한적인 내용에 대해 해당 기관에게 의견을 제시할 수 있도록 하는 내용으로 발전되었다.

그리고 공정위는 경쟁정책 운용 과정이나 법 위반사건 처리과정에서 과제를 인지하여 이를 개선하는 노력을 계속하고 있다. 1983년부터 시장지배적 품목을 중심으로 경쟁촉진대책을 수립하거나, 1988년에 경제법령정비위원회를 설치하여 민간 경제단체가 건의한 주유소 거리제한 개선 등과 같은 규제법령을 정비한 것 등이 대표적이다. 최근에는 1998년 3월 대통령 소속으로 규제개혁위원회가 설치된 이후 공정위가 규제개혁위원회의 회의에 참여하고, 경쟁제한적 규제의 개선방안을 마련하여 이 회의의 안건으로 상정하고 있다. 예컨대 1999~2000년에 걸쳐 천연가스업, 보험업, 물류분야 등에서 2~3개 과제의 개선방안을 마련하고, 이를 규제개혁위원회에 상정하는 방식으로 추진하고 있다.

이러한 규제완화는 개별적이거나 단편적인 과제 또는 특정 산업·분야의 과제를 대상으로 하여 제도개선을 추진하는 특징이 있다. 이 방식은 공정위가 법 위반행위를 시정하거나 관계 행정기관과 끊임없이 법령 등의 협의를 하는 과정에서 정부규제를 인지하여 개선한다는 점에서 의의가 크다.

4. 산업중심의 규제완화 추진(1988~1990)

공정위는 법 위반행위가 빈번한 산업에서 개별 위반행위에 대한 시정조치나 단편적인 제도 개선으로는 근본적인 시정에 한계가 있으므로 산업 전반에 대한 규제완화 추진을 시도하게 되었다. 공정거래법 시행 이후 주류(소주) 분야에서의 끼워팔기행위, 콩 가공식품이나 사료업에서의 원료 수입이나 배정을 둘러싼 경쟁제한행위 등에 대해 건별로 대응하는 가운데, 1988년 1월 국내 정유 6사의 판매물량제한 공동행위가 적발되어 4. 6. 공정위 최초로 위반사업자에게 과징금을 부과하는 사건이 발생하였다. 그런데 이러한 산업에서는 공통적으로 정부규제의 뿌리가 깊숙하므로 이를 개선하지 않고는 위법행위가 반복되는 것은 물론 해당 산업에서의 경쟁도 이루어질 수 없다는 문제점이 노정되었다.

이에 따라 미국의 항공산업, 트럭운송업, 통신업 등에서 정부규제를 완화한 대표적인 사례들을 검토하게 되었고, 이러한 'Deregulation' 활동을 「규제완화」라는 용어로 번역하여 사용하기 시작하였다⁸⁾. 그러므로 공정위가 산업별로 규제완화를 본격적으로 추진한 것은 사실상 1980년대 후반부터라고 하겠다.

공정위는 1988년부터 국민 경제적 비중이 크고 경쟁제한적 요인이 많은 23개 산업을 대상으로 예비 실태조사를 실시하여 주류, 사료, 농기계, 정유, 연탄, 콩 가공식품, 농약, 제분, 의약

8) 1980. 12월 제정된 공정거래법 제51조, 현행 공정거래법 제63조

품, 자동차운송, 정보통신 등 10개 산업(나중에 1개가 추가되어 11개 산업으로 됨)을 대상산업으로 선정하고 개선을 추진하게 되었다. 그리고 1989년에는 해운, 버스여객운송 등 8개 산업을 추가하여 총 18개 산업에 대한 규제완화방안을 수립하게 되었다⁹⁾. 이를 위해 공청회 등을 개최하여 학계·업계·소비자단체 등의 의견을 광범위하게 수렴하여 개선방안을 확정하고, 관계부처와의 협의를 통해 개선을 추진하였다.

공정위의 이러한 노력은 범정부적 차원에서 규제완화를 강도 높게 추진하기 위한 추진방식의 전환을 가져와서 1990년 4월 국무총리를 위원장으로 하고 관계부처장관 등을 위원으로 하는 「행정규제완화위원회」와 그 밑에서 경제행정분야의 규제완화를 담당하는 「경제행정규제완화실무위원회」를 탄생시키는 원동력이 되었다. 1990. 5. 31. 「행정규제완화위원회」에서 주류, 석유 산업 등 21개 산업에 있어서 시장 진입이나 판매지역을 제한하는 등의 각종 불합리한 정부규제를 대폭 축소하기로 함에 따라 이제까지 공정위를 중심으로 추진하여 오던 경제행정 규제완화시책을 「경제행정규제완화실무위원회」를 통하여 추진하게 되었다.

그 후 규제완화 추진체계는 각 부처가 다양한 기구를 설치하여 복잡한 양상으로 변화되었다. 경제행정규제완화위원회(1993. 3, 경제기획원), 행정쇄신위원회(1993. 4, 대통령 직속 자문기구), 기업활동규제심의위원회(1993. 8, 상공자원부), 행정규제합동심의회의(1994. 5, 총무처), 국가경쟁력강화기획단과 경제행정규제완화점검단(1994. 12, 1994. 1, 대통령비서실) 등이 대표적이다.

5. 주요 분야·주제별 규제완화 추진(1997~1998)

공정위는 1994년 12월 정부조직 개편으로 국무총리 소속의 독립행정기관이 되었고, 1996년 3월 위원장이 차관급에서 장관급으로 격상되어 위상이 강화되어 규제완화 추진에도 새로운 전기가 마련될 수 있었다. 그 동안의 규제완화가 진입제한이나 가격규제 등과 같은 핵심규제의 개선보다 절차 간소화와 같은 내용에 치중하는 방향으로 변질되었고, 규제 담당기관이 규제완화를 추진함에 따른 한계를 노출하게 되었으며, 추진기구의 다원화에 따른 비효율 등이 발생하게 되었다.

1997년 4월 정부는 이러한 문제점을 극복하고 규제완화를 경제활력 회복을 위한 구조개혁 차원에서 강력히 추진하기 위해 추진체계 및 추진방식을 개편하였다. 규제개혁의 최고 심의기구로서 국무총리와 민간위원이 공동 위원장인 「규제개혁추진회의」를 설치·운영하여 전체 내 각차원에서 강력한 의지로 추진토록 하였다.

그리고 종전에 재정경제원장관이 운영하던 「경제행정규제개혁위원회」를 공정위로 이관하

9) 1984. 6. 발간된 공정거래 백서에서는 규제완화라는 용어가 사용되지 않고 있으나, 1989.1. 창간된 공정거래 잡지나 1991. 4. 발간된 공정거래 10년에서 비로소 규제완화라는 용어가 사용되기 시작함
10) 세무 추진내용에 대해서는 전게서, 공정거래 10년, pp.204-211 참조

여 「경제규제개혁위원회」(위원장 : 공정거래위원장)로 개칭하고 경제분야 규제완화를 전담하도록 하였다. 「경제규제개혁위원회」는 피규제자인 민간의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 민간위원 중심으로 구성하였는데 총 25명의 위원중 학계·업계·경제단체·소비자단체 대표 등 민간전문가가 19명이었다. 그리고 공정위에 규제완화 과제의 발굴 및 개선방안 마련을 위해 「규제개혁작업단」(단장 : 공정위 사무처장)을 설치·운영하였다.

공정위는 1997년 상반기에 기업활동을 제약하여 개선이 시급한 8개분야 28개 과제를 우선 추진과제로 선정하고, 개선방안을 마련하여 「경제규제개혁위원회」의 심의를 거쳐 「규제개혁추진회의」에서 확정하였다. 기업창업 및 공장입지, 건축, 기업부담 분야, 분야별 진입규제, 물류시설(유통 포함), 사업자단체, 품질 인증·검사, 자금조달 애로분야 등의 규제완화가 대표적이다. 그리고 1997년 10월 경제단체, 기업, 지방자치단체 등으로부터 건의된 과제 중 국민생활과 중소기업자들에게 불편과 부담이 되는 3개 분야 12개 민생관련 과제의 개선방안을 확정하였다. 또한 1997년 11월부터는 경제구조의 선진화와 국가경쟁력 강화에 직결되는 분야로 덩어리 규제가 많고 국민 경제적 파급효과가 큰 산업입지 및 공장설립, 물류·운수, 건축, 건설, 유통, 정보통신, 주류, 환경 등 11개 핵심분야를 선정하여 개선방안을 마련하였다.

공정위는 이 기간동안 주요 분야나 과제를 중심으로 경쟁제한적 사항에 한정하지 않고 경제분야 전반의 규제개선을 전담하는 기관으로서의 역할을 성공적으로 수행함으로써 규제완화 추진에서 그 가능성을 분명하게 각인시켜 주었다. 규제완화 추진에 있어서 특정 이해집단이나 기득권자의 반발을 극복하면서 진입제한이나 가격규제와 같은 핵심규제를 정비하기 위해서는 특정산업을 담당하지 않는 제3자적·중립적 기관이 규제완화를 담당해야 한다는 점을 실증하였던 것이다. 그러나 1998년 3월 행정규제기본법이 제정·시행됨에 따라 규제개혁 전담부서로 대통령소속의 「규제개혁위원회」가 신설되고, 사무국 기능을 국무조정실에서 담당하게 됨에 따라 1997년 4월 이후 공정위가 운영해오던 「경제규제개혁위원회」 및 「규제개혁작업단」은 폐지되었다. 그리고 공정위는 위원장이 규제개혁위원회 당연직 위원으로 참여하면서 경쟁제한적 규제에 대한 개선안을 마련하여 규제개혁위원회에 상정하는 방식으로 규제완화를 추진하게 되었다.

6. 특별입법에 의한 규제완화 추진(1998~1999)

공정위의 규제완화 추진에서 가장 독특한 방식은 1999. 2. 5. 공포된 ‘독점규제및공정거래에관한법률의적용이제외되는부당한공동행위등의정비에관한법률(일명 카르텔 일괄정리법)’의 제정일 것이다. 이에 따라 18개 법령에 근거하여 허용되고 있던 가격(보수 수준) 카르텔, 생산량 제한, 판매지역 분할 등과 같은 20개 카르텔을 획기적으로 정비할 수 있었다. 대표적으로 변호사, 공인회계사 등 9개 전문가자격사의 보수기준 카르텔을 폐지하였다. 그리고 수출입 활동과 관련하여 대외무역법상의 수출입 조정명령제도와 해외건설촉진법에 근거한 해외공사 수주경합의 조정제도 등을 폐지하였다. 또한 비살균탁주의 공급구역에 대한 제한을 2001년부

터 폐지하도록 하였고, 보험요율 산출기관에 의한 보험요율 공동산출제도를 개선하였으며, 중소기업제품에 대한 단체수의계약 제도에 대해 1998년 기준으로 258개 품목을 향후 3년간 매년 20%씩 줄여 나가도록 개선하였다.

카르텔 일괄정리법의 제정에는 관련 이해 당사자들의 반대나 일괄 개정을 통한 입법방식에 대한 논란 등으로 많은 어려움이 있었으나, 이를 극복해 넘으로써 시장경제 창달의 큰 걸림돌을 제거함은 물론 규제완화 추진방식의 새로운 방안을 제시하는 계기가 되었다.

7. 포괄적 시장개선을 통한 규제완화 추진(2001 이후)

공정위는 2001년부터 주요 산업·분야별로 정부규제는 물론 시장구조 및 기업행태 등에 대한 경쟁정책차원의 종합적인 개선대책을 마련하는 「포괄적 시장개선대책(Clean Market Project)」을 추진하고 있다. 그 동안의 개별적이고 단편적인 법 위반사건 처리나 규제개혁 및 제도개선 추진으로는 시장구조 및 관행의 근본적인 개선이 이루어지지 않으므로 주요 산업의 시장질서 확립을 위한 경쟁법·정책의 집행방식을 일대 전환하려는 것이다.

2001년 중에는 국민 경제적 비중이 크거나 국민생활과 밀접한 분야중 법 위반 빈도가 높고 소비자 불만이 많은 분야를 우선 추진하고 있다. 이에 따라 건설, 의료·제약, 사교육, 음식점·장례식장, 신문·방송, 정보통신 등 6개가 대상업종으로 선정되었다. 이들 분야에 대한 실태조사를 거쳐 경쟁정책 차원의 법령 및 고시·지침 등의 제·개정을 포함한 제도정비, 독과점적 시장구조 개선이나 규제완화방안 마련 등의 구조개선, 담합·사업자단체의 반경쟁행위·불공정 약관·불공정 거래행위·부당한 표시 및 광고·불공정 하도급거래·부당 내부거래 등의 기업행태개선 등을 추진할 계획이다. 포괄적 시장개선대책은 그 동안 공정위에서 추진해 온 다양한 방식의 경쟁법·정책 집행을 한 차원 높게 승화시켜 종합한 것으로 넓은 의미에서 규제완화를 독특하게 추진하는 방식이라고 하겠다.

8. 맺음말

규제완화는 우리 경제가 저비용·고효율 경제구조의 확립을 통해 선진 경제권으로 진입하기 위해 반드시 넘어야 할 산이라고 할 수 있다. 규제완화 추진의 효과를 계량적으로 분석한 결과를 보더라도 규제완화가 우선적으로 추진해야 할 정책과제라는 점이 분명해진다. 산업연구원이 국민의 정부에서 2년간 추진한 규제완화의 경제적 효과를 추산한 결과에 따르면, 향후 5년간 국민비용 절감액이 18조원으로 1997년 GDP의 4.4%이고, 정부비용 절감액이 6천억원에 달하는 것으로 나타났다. 앞으로도 공정위는 그 동안의 다양한 규제완화 추진방식과 축적된 경험 및 전문성을 활용하여 보다 적극적으로 규제완화에 매진해야 할 것이라는 점을 강조하고 싶다. **공정**