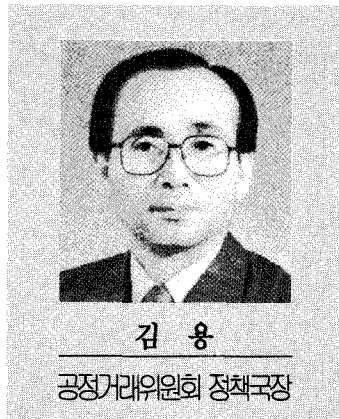


# 경쟁제한 법령의 개선

우리 기업이 새로이 출범한 WTO체제 하의 무한경쟁시대에서 국제경쟁력을 갖추기 위해서는 기업의 창의력을 저해하고 대외 경쟁력을 약화시키는 요인이 되고 있는 각종 법령, 고시 등에 의한 경쟁제한적인 정부규제를 대폭 축소하여 경쟁을 통한 시장경제원리에 충실하도록 각종 법령상의 규제를 완화하는 등의 제도 개선이 시급한 실정이다.

이러한 관점에서 공정거래위원회는 경제 각 부문에 산재해 있는 보호·규제의 틀과 관행을 개선하여 우리 경제구조를 경쟁촉진형으로 만들기 위한 작업을 본격적으로 추진하고자 각 부처가 운영중인 296개에 달하는 경제관련 법령중 인·허가 등에 의한 시장참입제한 등의 경쟁제한적인 요소가 있는지를 검토하여 '95년도에는 1차로 30개 법령상의 36개 과제를 개선대상 과제로 선정하여 개선 작업을 추진하였다.

금번에 개선된 과제의 주요 규제 유형은 ① 산업 및 특정 업종과 관련된 20개 과제로서 건설·통관·운수·보험 분야에서



김 용  
공정거래위원회 정책국장

시장참입 제한, 영업구역 제한, 최고가격 지정, 공동행위 허용 등의 규제이며, ② 사업자 범위와 관련된 16개 과제로서 단체설립 및 가입을 법률로 의무화한 규제이다.

이러한 규제들은 이미 오래전부터 학계, 정부는 물론 일부 사업자단체나 사업자들에 의해 그 개선의 필요성이 제기되어 온 바 있으나 기득권을 가진 일부 사업자 및 단체의 반대에 부딪혀 추진이 어려웠던 내용이 대부분이다.

따라서 개선방안의 수립에 신중을 기하기 위하여 현지조사를 통해 제도의 시행 현황을 파악하

고 관계 단체, 사업자의 의견 수렴과 전문가의 자문을 얻어 제도 개선에 따른 편익과 비용을 분석하여 시행상의 문제를 최소화하는 노력을 기울였다.

금번 개선 과제는 타 부처 소관 법령을 개선하는 것이기 때문에 공정거래위원회는 개선방안의 원활한 이행확보를 위해 개선방안의 합의도출을 위한 긴밀한 관계부처와의 협의를 거쳤음은 물론 경제부처, 학계, 업계로 구성된 경제행정규제완화위원회(위원장:경제부총리)의 의결을 거쳐 최종 확정하였다.

금번 개선 과제의 유형별 규제의 문제점과 그 개선방안을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

## 산업 및 업종 관련 규제

### 1. 건설업, 전기공사업, 전기통신공사업의 도급한도제 폐지

건설업, 전기공사업 및 전기통신공사업의 경우 해당업체의 연간 공사실적 등을 감안하여 업체별로 도급한도액을 책정해 놓고 1건 공사의 도급액이 한도액

을 초과하여 도급을 받을 수 없도록 건설업법 등 관련법령에 의해 규제하고 있다.

이 제도의 시행취지는 업체가 시공 능력에 비해 무리하게 수주함으로써 부실시공과 하도급의 남발을 방지하는 데 있다. 그러나 건설시장 개방에 따라 경쟁력확보가 시급히 요구되고 있고, 건설공사 등이 고도화와 전문화되어 가고 있을 뿐 아니라 과거와는 달리 발주자도 시공업체에 대한 기술·신용에 관한 정보획득이 용이해지고 있는 상황에 있어 이 제도에 대해 많은 문제점이 제기되어 왔다.

본 제도는 해당업체의 과거공사 실적에 의해 참여가능 시장을 인위적으로 제한하는 것이다. 이로써 공사 실적이 많은 기존의 대형업체는 규모가 큰 공사의 수주가 가능한 반면, 새로운 장비·기술력을 확보하였거나 발전 잠재력 등 능력을 갖춘 신규사업자는 참여가 어렵게 되어 공사규모 단계별 유효경쟁이 저해되어 왔다.

또한 외국의 대형건설업체들이 국내시장에 진출할 경우 공사 실적 인정 문제 등 통상마찰의 소지도 있어 건설업법, 전기공사사업법, 전기통신공사사업법 시행령을 각각 개정하여 오는 '97년에 도급한도제를 폐지하도록 하였다.

동 제도의 폐지에 따라 건설업체간 기술·가격 경쟁도 촉진될 수 있을 것으로 기대된다. 그

러나 발주자의 시공업체 선정의 어려움을 덜 수 있도록 시공업체의 능력을 평가할 수 있는 건설업체의 시공 경험, 기술 평가, 장비 보유 등의 객관적인 정보를 수집·제공해 주는 제도가 마련되는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

## 2. 통관업, 국내여행업, 전기·전기통신공업의 영업구역 제한 폐지

통관업, 국내여행업, 전기공사사업 및 전기통신공업의 경우 관계법령에 의해 영업구역을 사무소가 있는 시·도 등으로 제한해 오고 있다. 그러나 이와 같은 영업구역의 제한은 사업자간의 경쟁을 원천적으로 배제함은 물론 고객의 이용상 불편과 서비스·가격면에서 불이익도 감수해야 하는 등의 문제가 있어 이러한 영업구역 제한 제도를 폐지하도록 하였다.

관세사의 경우 전국을 37개의 세관 및 출장소의 관할구역으로 구분하고, 관세사가 신고한 세관의 관할구역 내에서만 통관업무를 허용하여 왔으나 단계적으로 영업구역을 폐지해 나가도록 하였다. 즉, '96년에는 우선 15개 구역으로 영업구역을 광역화하고, '98년에는 수출입 전산망이 완비되므로 영업구역 제한 제도를 완전 폐지하여 관세사는 전국 어디에서도 통관업무를 수행할 수 있도록 하였다.

국내여행업의 경우에는 관계

법령에 의해 국내 여행업자가 등록한 시·도에서만 여행객 모집이 가능하여 여행시간 거액의 여행객 알선 수수료(소위 승객료) 수수가 만연하는 등의 부조리가 있을 뿐 아니라 관광지(예:제주도) 소재 지방여행사의 사업 활동도 제약하고 있어 '96년부터 여행업자는 전국 어디에서도 여행객 모집 행위를 할 수 있도록 개선하였다.

또한 전기공사 및 전기통신공사사업의 경우에 있어서도 지방 중소기업 보호라는 명목하에 전기공사사업자중 2종공사업 면허를 얻은 자는 영업소가 있는 당해시·도에서만 공사가 가능하고, 전기통신공사사업자중 별종공사업 면허를 얻은 자는 지방체신청장 관할구역 내에서만 시공할 수 있도록 제한하고 있어 사업자간 경쟁이 제한되고 있으므로 '97년부터 영업 구역을 각각 폐지하도록 하였다.

## 3. 화물자동차운송업의 진입장벽 완화

자동차운송사업 중 화물자동차운송사업은 5개 업종(노선화물, 전국화물, 일반구역화물, 용달화물, 특수화물)으로 구분되는데, 이 중 2개 업종은 등록제로 되어 있어 신규사업자의 진입이 용이한 반면, 3개 업종(노선화물, 일반구역화물, 용달화물)의 경우에는 면허제로 되어 있어 신규참여를 제한하고 있으므로, 이를 모두 등록제로 전환하

고 등록요건도 완화하여 진입장벽의 요인을 최소화하였다.

또한, 택배업(소화물 일반운송업)을 하려면 기존의 화물자동차 운송업자가 별도의 허가를 받아야 했으나 허가제를 폐지하여 화물자동차운송업자로 등록된 자는 자유롭게 택배업을 할 수 있도록 하였으며, 덤프, 밴 등의 특수화물차로 운영하는 특수화물사업자는 밴형 자동차의 경우 5톤만 등록하도록 한 등록 기준을 폐지하여 화물의 서비스 다양화 추세에 맞추어 사업자가 자유롭게 보유 차량 톤수를 조절할 수 있도록 하였다.

이와 아울러 자동차운송사업의 관리위탁 제도도 개선하였는바, 일반구역 및 특수화물자동차 운송사업에서 개별사업의 신규 면허를 제한하고 기존의 사업자가 등록대수 30대 이상이 되어야 증차를 허용하는 등 엄격한 조건하에서 운영되어 왔으나, 이러한 제도 운영은 대형화를 유도하려는 당초 취지와는 달리 사실상 비사업자에 대한 지입제로 변질되어 영세 차주들을 참여시켜 막대한 지입료 수수 등의 부조리가 발생되는 문제가 야기되어 면허제 개방과 함께 자율화 하도록 하였다.

#### 4. 외항화물운송업의 공동행위 범위 축소 및 허주보호장치 도입

해운법상 외항화물운송사업자는 운임 등의 운송조건에 관해

공동행위를 할 수 있다. 그러나, 부정기선의 경우 그 특성상 선사와 하주간의 수시계약에 의해 운임 등이 결정되므로 공동행위를 인정할 필요가 없으나 현행 해운법은 이를 명확히 규정하지 않고 있는 문제가 있기 때문에 해운법을 개정하여 부정기선은 공동행위 허용대상에서 제외키로 하였다.

한편, 운임 등의 운송조건에 관해 공동행위를 하기 전에 하주단체와 사전협의의 하도록 함으로써 선사간의 공동행위로부터 하주를 보호할 수 있는 장치를 새로 도입하기로 하였다. 이러한 하주단체와의 사전협의 제도는 이미 선진 각국에서 시행하고 있는 제도이다.

#### 5. 한국방송광고공사의 광고영업대행 독점제도의 단계적 개선

국내의 방송국은 「한국방송광고공사법」에 의해 한국방송공사가 위탁하는 광고물 이외에는 광고 방송을 할 수 없도록 되어 있어 한국방송광고공사는 모든 방송 광고 영업대행을 독점하고 광고대행사로부터 광고료의 8.5~13.5%를 수수료로 징수하여 공익사업 지원을 위한 자금조성에 충당하고 있다.

이와 같은 방송 광고 영업대행의 독점으로 광고료의 시간대별 요금을 일방적으로 결정하는 등 시장원리에 어긋나는 각종 불합리한 제도가 운영되어 광고수

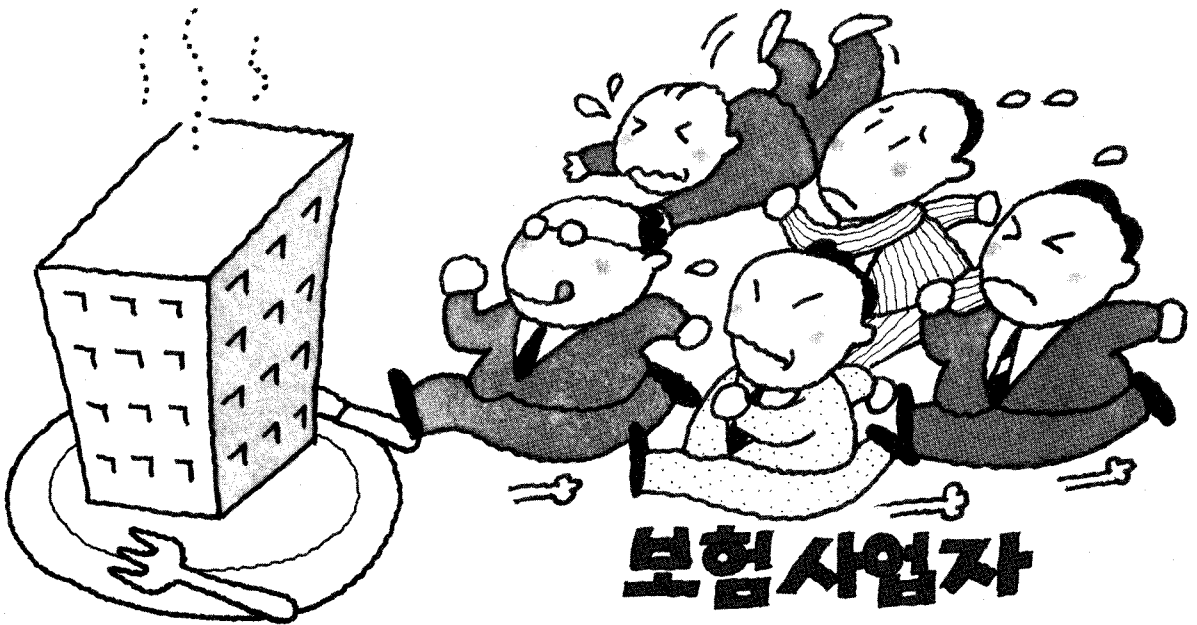
급의 불균형 및 가격구조의 왜곡 등의 문제점이 누적되어 왔다. 특히, 인기 시간대의 광고를 기존 방송중인 업체에 50%의 기득권을 인정해 주고 나머지는 신규회망자에게 순차적으로 배정하는 '고정물 제도'를 운영하여 왔다.

이러한 제도의 시행은 시장경쟁원리를 배제하는 전형적인 사례로서 미국등 외국 광고주는 광고 기회 제한 문제를 계속적으로 제기하여 왔다. 특히 '95. 4. 미국의 NTE 보고서에는 미국기업의 황금시간대의 광고 시간 접근 기회가 제한됨을 이유로 그 개선을 요구한 바 있다.

이에 대해 관계부처와 협의한 결과 공익자금의 운영, 공사의 사업전환에 따른 준비 등 단계적인 개선이 불가피한 점을 고려하여 1단계 조치로 '95~'96년중에 경쟁제한적인 규제를 완화하기 위해 방송 광고의 고정물 제도는 폐지하고 방송 광고 요금은 방송사, 광고주 및 소비자단체 등이 공동참여하는 별도의 위원회에서 결정하도록 하였다.

아울러, 방송관계법령을 개정하여 시간대별로 광고 횟수와 시간을 규제하던 것을 폐지하여 전체 방영시간중 광고 시간의 총량만 정하는 총량 제도를 도입하여 광고 시간대 선정을 방송사의 자율에 맡기도록 하였다.

한편, 2단계 조치로서 「선진 방송 5개년 계획」 기간('95~'99년)중 방송의 공적 기능과 시



장경제원리에 입각하여 공사의 기능을 조정키로 하였다.

### 6. 보험사업자간의 공동행위범위 축소

보험사업자는 보험업법상 재정경제원장관의 허가를 받아 보험물건의 특수성을 고려하여 개별인수 대신에 공동인수, 즉 공동행위를 할 수 있다. 이러한 공동행위는 손해보험회사간에 상호협정을 체결하여 인가 업무를 위탁받은 보험감독원의 인가를 받아 시행되어 왔다. 현재 인가된 상호협정은 13개이며 보험물건의 공동인수와 관련하여 6건의 상호협정이 보험사업자간에 체결되어 운용되고 있다.

이 중 2개 상호협정에 대해서는 공동인수 대상물건의 범위를 축소하여 보험사업자간의 경쟁에 의해 인수하도록 하였다. 즉,

「손해보험 공동인수 특별협정」은 국가보안유지를 위해 방위산업체 시설 및 국가 및 지방자치단체의 건물 등을 공동인수하고 있으나 이 가운데 보안유지가 필요한 법무부, 경찰청 등의 건물을 제외한 국·공유 건물을 공동인수대상에서 제외하는 한편, 「해상 및 보세보험공동인수협정」은 보험회사들이 보험인수를 기피하는 등의 문제가 있는 소형선박, 보세화물, 정부조달물자들을 공동 인수하는 것을 내용으로 하고 있는데, 인수기피 문제가 비교적 적은 정부조달물자는 공동인수 대상에서 이를 제외하도록 하였다.

### 7. 감정평가업의 취급 업무 제한 등의 폐지

「지가공시 및 토지 등의 감정

평가에 관한 법률」에 의해 감정평가사는 한국감정원, 합동사무소 및 개인사무소에서 평가업무를 수행할 수 있도록 되어 있다. 그러나 건설교통부 주관 하에 전국적으로 매년 실시되는 표준지가 조사업무는 모든 감정평가사가 국가로부터 동등한 자격을 부여받았음에도 불구하고 동 법률 시행령상의 규정에 의해 한국감정원과 감정평가법인 소속 감정평가사만 동 업무 취급이 허용됨으로써 여타 감정평가사의 시장 침입을 제한하는 문제가 있었다.

다만, 지가 조사업무는 전국적으로 일정기간 내 완료되어야 한다는 점에서 이를 담당할 능력을 갖춘 합동사무소에 대해서만 '96년부터 참여를 허용토록 하였다. 또한 동 법률에 법인설립 요건(평가사 30인 이상 확보)이

제도 개선 내용

업종	개선내용	시기	소관부처
1. 건설업	• 도급한도액 제도 폐지	'97년	건설교통부
2. 전기공사업	• 수급한도액 제도 폐지 • 2종공사업의 영업구역 제한 폐지(시·도→전국)	'97년부터	통상산업부
3. 전기통신공사업	• 수급한도액 제도 폐지 • 별종 공사업의 영업구역 제한 폐지(지방체신청관할구역→전국)	'97년 '97년부터	재정경제원
4. 통관업	• 관세사 영업구역 제한의 단계적 폐지('96년 37개 구역→15개 구역으로 광역화, '98년 완전 폐지)	'96~'98년	재정경제원
5. 국내여행업	• 여행객 모집의 영업구역 제한 폐지(시·도→전국)	'96년부터	문화체육부
6. 화물자동차운송업	• 화물자동차운송업 면허제의 등록제 전환에 따른 등록요건 축소 • 특수화물운송사업자에 대한 뺑뺑자동차 톤급규제 폐지 • 기존의 화물운송사업자에 대한 소화물 일관운송업(택배업) 별도 허가제 폐지 • 화물자동차 사업관리 위탁 제도 폐지	'96년중 " " "	건설교통부
7. 외항화물운송업	• 외항화물운송사업자의 공동행위 범위 축소 및 하주 보호를 위한 사전협의 제도 도입	'96년부터	"
8. 방송광고업	• 한국방송광고공사의 영업 대행 독점제도의 단계적 개선	'95~'99년	공보처
9. 보험업	• 보험사업자의 공동행위 범위 축소	'97년부터	재정경제원
10. 감정평가업	• 표준지가 조사업무에 평가업인 이외에 합동사무소까지 참여를 허용 • 평가업인 설립인가시 협회의 사전심사 제도 폐지	'96년부터 '95년중	건설교통부
11. 부동산중개업	• 부동산중개업 허가제를 신고제로 전환하고, 허가제한 폐지	'98년부터	"
12. 금융업	• 신용협동조합의 금전대차에 관한 이자율 최고한도 지정 제도 폐지	"	재정경제원
13. 염제조업	• 염제조업의 조합원에 대한 계약체결 제한 폐지	'96년부터	통상산업부
14. 농수산물 수출	• 농수산물 수출지정 품목의 생산 수량, 품목 규격, 수출지역 등에 대한 제한 폐지	'96년중	농림수산부
15. 사업자단체	• 16개 사업자단체의 설립 및 가입 의무화를 폐지하고 임의화로 전환	'96~'97년 (예외 인정)	통상부등 4개부처

정해져 있으나 감정평가협회가 「감정평가법인 설립인가심사기준」을 별도로 정하고 일정수의 감정평가경력자 확보를 요건으로 하여 엄격히 사전심사함에 따라 평가법인 설립이 제한되고 있기 때문에 금년중에 동 기준을 폐지하도록 하였다.

### 8. 부동산중개업의 허가제 및 허가제한 폐지

부동산중개업은 '84년 이후 신고제가 허가제로 전환되고, 부동산 투기가 우려되는 지역에서는 허가를 제한할 수 있도록 되어 있다. 그러나, 부동산 중개업자는 세무사나 공인회계사와 같이 국가로부터 일정한 시험을 거쳐 중개업 자격을 취득한 자이므로 개업을 위해 별도로 허가를 받도록 하는 것은 중복규제에 해당되며 자격증 제도의 취지에도 어긋난다고 할 것이다.

또한 부동산 투기 방지대책의 일환으로 일정지역에서의 허가를 제한하는 것도 공인중개사의 영업범위가 전국적이고, 각종 통신매체의 발달로 통신에 의한 원거리 중개가 증대되고 있는 상황을 고려할 때 실효성도 미약하다. 따라서 '97년까지 부동산 전산망이 완비되는 것에 맞추어 '98년부터는 허가제 및 허가제한 제도를 폐지하여 공인중개사는 신고만으로 영업을 할 수 있고 투기우려 지역이라 하여 허가를 제한할 수 없도록 하였다.

### 9. 신용협동조합의 이자율 최고한도 폐지

금융기관의 금전대차에 관한 이자율은 시장의 이자율 등을 감안하여 자율적으로 정해져야 함에도 신용협동조합의 경우 신용협동조합법의 위임조항에 의해 총리령으로 이자율 최고한도를 예금은 20%, 대출은 25%로 제한하고 있다.

이러한 제한은 서민금융기관이 서민에 대해 고려대금업화하는 것을 방지하는 의미가 있다고 하나 이자제한법이 있고 신용협동조합과 유사한 새마을금고, 상호신용금고에는 이러한 제한이 없으며, 실제로 적용하는 금리와 상당한 격차가 있어 실효성도 없으므로 '96년부터 이를 폐지하도록 하였다.

### 10. 염제조업자에 대한 계약체결 제한

염업조합법상 염업조합은 소금수급 및 가격안정을 위하여 단체계약을 체결할 수 있고, 조합원은 단체계약에 위반되는 계약을 체결할 수 없도록 규정하고 있다. 이러한 규제는 사업자의 자유로운 사업활동을 제약하는 것일 뿐만아니라 '97년부터 저가의 외국 소금 수입이 개방된다는 점을 고려하여 '96년부터 염업조합의 단체계약에 관계없이 조합원이 개별적으로 계약을 체결할 수 있도록 하였다.

### 11. 농수산물 수출지정품목의 계약, 수량, 품목규격 등 제한

정부는 양송이 등 일부 농산물 수출을 촉진하고 재배농가를 지원하기 위하여 「농수산물수출진흥법」 제정을 통해 수출지정품목에 대하여 생산자와 수집·가공업자 및 수출업자 상호간의 계약 체결을 제한할 수 있으며, 생산 수량, 품목 규격, 수출 지역 등을 조정할 수 있도록 하였으나 최근 수출 품목의 다양화와 품질향상 등 여건이 변화되었을 뿐아니라 동 제도는 사업자간 경쟁을 제한하기 때문에 '96년 농어촌발전특별조치법 개정시 연계하여 동 제도를 폐지하도록 하였다.

## 사업자단체 관련 규제

### 1. 사업자단체의 설립 및 가입 의무화

정부는 '60~70년대에 급속한 경제개발을 추진하는 과정에서 업종별로 사업자단체를 설립토록 하여 정부위탁사업을 수행토록 함과 아울러 업계공동의 이익증진과 의견수렴을 위한 구심체 역할을 담당시켜 왔다.

그러나 이들 단체들은 법상으로 단체의 설립 및 가입이 강제된 것을 이용하여 독점 및 우월적인 지위에서 고액의 회비를 징수하고 구성사업자의 활동을 다양한 형태로 제한하는 등의 많은 부작용이 초래되어 왔으며, 이로

인해 사업자의 불만이 높은 실정이다.

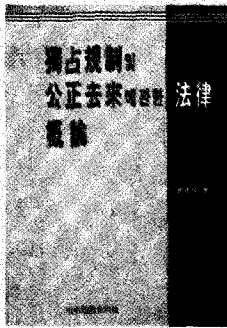
따라서, 사업자의 경쟁력 확보를 위한 자율성 보장이 강조되고 시장경제체제가 민간주도형으로 전환되는 등 여건 변화에 부응하기 위하여 관련법에 의해 설립 및 가입이 강제되어 있는 일반사업자 단체중 국제관례에 따라 설립된 상공회의소 등을 제외한 건설협회, 전기공사협회 등 16개 사업자단체에 대해 설립 및 가입을 자유화함으로써 사업자가 가입 여부를 자유롭게 결정할 수 있도록 하였다.

시행 시기는 원칙적으로 '96~97년 사이로 하되 특수한 사정

이 있는 경우에는 소관부처에서 자율적으로 그 시기를 결정할 수 있도록 하였다.

상기 개선방안의 이행을 위해 공정거래위원회는 각 소관부처에 대해 이미 관계법령의 개정 준비를 완료한 경우에는 금년도 정기국회에서 처리되도록 하고, 시행령 등 하위법령의 개정만으로 시행이 가능한 경우에는 금년 내에 이를 완료토록 하였다. 나머지 단계적인 이행이 필요한 과제에 대해서도 원칙적으로 '96년 정기국회까지 법 개정을 완료하되 개정법률에 구체적인 시행연도를 명시하도록 하여 계획이 차질없이 이행되도록 하였다.

금번 조치를 계기로 경쟁제한적인 법령의 정비에 관해 각 부처간에 공감대가 형성된 것은 큰 의미가 있다고 보며, 이를 토대로 내년에는 경쟁제한 요소가 많은 것으로 예상되는 3~4개 산업분야를 선정하여 산업 전반에 걸쳐 문제점을 체계적으로 심층 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하는 등 2단계 작업을 본격화해 나갈 계획이다. 공정거래위원회의 이러한 노력을 앞으로 2~3년간 지속한다면 경제 전반에 걸쳐 경쟁풍토의 확고한 정착과 자유로운 기업 환경조성에 크게 기여할 것으로 전망된다. ■



공정거래법은 소위 경제법의 하나로 우리의 경제 질서를 규율하는 명실상부한 기본법으로 자리를 잡았다. 그러나 이 법이나 제도에 대한 연구는 미흡하고 체계적인 이론서도 전무한 실정이다. 현재 공정거래위원회 심사과장으로 재직하고 있는 저자 이동규는 850페이지에 걸쳐

공정거래법의 기본 개념과 실제 법적용의 과정을 구체적으로 자세하게 설명하였다.

## 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 개론

이동규 지음 / 신국판 / 854p / 양장본 / 값 35,000원

행정경영자료사 발행 / 서울특별시 중구 신당4동 333-7 중앙빌딩 2층 / 전화 232-8602