

# 경쟁정책과 규제개혁에 관한 OECD 논의 동향

## - 규제개혁 국별(國別)검토 경쟁법·정책 논의를 중심으로 -



홍 승 현

공정위 국제업무2과 사무관

### I. 배경

규제 개혁은 사회규제의 질적 개선과 경쟁 원리에 입각한 시장경제질서의 창출을 도모함으로써 경제의 효율성을 제

고하고 무역자유화를 실질적으로 보장하는 수단이 될 수 있다. 더욱이 아시아 경제위기의 극복방안으로 규제개혁의 가속적 추진 필요성이 강조됨에 따라 규제개혁은 최근 국제적 논의의 현안과제로 부각되고 있다. 동일한 맥락에서 '97년 OECD 각료이사회는 2년간('98. '99) 매년 4개국<sup>1)</sup>을 대상으로 정부역량, 경쟁정책, 시장개방 등 7개 항목에 대한 규제개혁 국별검토를 실시하기로 결정하였다.

OECD에서는 그동안 공공관리위원회(公共管理委員會)에서 규제의 질적 개선과 규제개혁 추진 방안 등을, 경쟁법·정책위원회(Committee on Competition Law and Policy, 이하 CLP)<sup>2)</sup> 제2작

업반에서 산업분야별 경쟁정책 역할제고방안 등을 논의하여 왔다. 이상의 논의에서 규제개혁 추진의 기본원칙은 경쟁원리이며, 경쟁정책의 핵심기능인 경쟁옹호(競爭擁護, competition advocacy)는 개혁주창 등을 주요 내용으로 한다는 점이 지적되어, 경쟁정책과 규제개혁은 상호보완적인 관계에 있다는 인식이 확산되었다. 경쟁옹호는 경쟁원리에 입각한 규제정책의 재편과 경쟁법 적용제의 영역의 축소 및 규제개혁 분야에 대한 효과적인 경쟁법 집행 등을 의미하는 바, 경쟁정책은 경쟁옹호 노력을 통해 규제개혁을 촉진하며 개혁성과를 달성하는 데 기여한다는 것이다. 이에 따라 경쟁정책과 규제개혁은 점차 하나의 맥락에서 연계하여 논의되고 있으며, 규제개혁 국별검토 사업의 경우에도 그간의 CLP 논의를 토대로 경쟁법·정책 분야에 초점을 맞추어 추진될 전망이다. 이하에서는 CLP 제2작업반에서의 산업분야별 규제개혁 논의와 '98년 규제개혁 국별검토 내용을 중심으로 OECD에서의 규제개혁과 경쟁정책 논의에 대해 간략히 소개하도록 하겠다.

### II. OECD/CLP에서의 경쟁정책과 규제개혁 논의

1) '98년 국별검토는 미국, 일본, 네덜란드, 멕시코를 대상으로 실시되어 금년도 각료이사회에 상정할 국별심사보고서 최종 문안이 확정된 상태다. '99년 국별검토 대상국은 우리나라, 헝가리, 스페인, 덴마크로 현재 설문조사가 진행중에 있다.  
2) CLP 즉, 경쟁법·정책위원회는 년 2~3회 본회의, 2작업반회의, 3작업반회의 및 무역위원회와의 합동회의를 개최하여 경쟁법·정책의 적용영역 확대 및 국제적 수렴화 방안, 무역과 경쟁정책의 상관성 제고방안 등에 관해 논의하고 있다.

경쟁옹호는 경쟁원리에 입각한 규제정책의 재편과 경쟁법 적용제외 영역의 축소 및  
규제개혁 분야에 대한 효과적인 경쟁법 집행 등을 의미하는 바, 경쟁정책은 경쟁옹호 노력을 통해  
규제개혁을 촉진하며 개혁성과를 달성하는 데 기여함

UR 타결 이후 경쟁법·정책은 국제통상논의의 새로운 차기 이슈로 떠오르게 되었다. 적정한 경쟁법 규정내용을 토대로 한 경쟁옹호는 공정경쟁 여건을 조성하여 실질적인 무역자유화를 촉진하고, 전세계적으로 효율적인 자원배분을 유도하게 된다는 데 국제적 관심이 모아지게 된 것이다. 이에 따라 OECD, WTO 등 국제기구에서는 각국 경쟁규범을 국제적 수준으로 수렴(收斂)하여 국제경쟁규범을 제정하고, 경쟁원리를 다른 정책영역으로 확대 적용하는 방안 등에 대해 논의를 전개하고 있다.

그간 OECD에서는 CLP 회의를 중심으로 경쟁법·정책 논의를 전개하여 왔으며, 특히 '96년 이후 2작업반 논의를 통해 경쟁정책과 규제개혁의 관계에 대한 집중 검토를 추진하여 왔다. 즉, 경쟁정책이 규제완화, 민영화 및 무역자유화 추진에 있어서 중심적 역할을 담당하여야 한다는 전제하에 전문서비스분야, 전기·철도·통신·항만·항공 등 자연독점분야, 농업·금융·보험 등 산업분야에 대한 기존 규제의 타당성 여부를 재검토하고, 규제개혁에 있어서의 경쟁당국의 역할 등에 대하여 실증적인 분석과 논의를 진행시켜온 것이다.

동 논의의 대체적인 방향은 다음과 같다. 첫째,

경쟁법 적용면제가 경쟁정책적 고려에 의하지 않고 보호주의적 동기나 이유에 의한 것일 경우 예외인정을 재검토해야 한다는 것이다. 둘째, 경제 전반의 효율 증진을 위해서 전통적으로 경쟁법 적용이 제외되었던 영역에 대해서도 경쟁법 적용을 확대해야 한다는 것이다. 특히, 민간기업뿐만 아니라 국영기업의 상업적 활동과 정부가 예외로 인정한 민간기업의 행위에 대해서도 자연독점이나 규모의 경제 등 경제적 타당성이 없는 한 경쟁법 적용을 확대하여야 한다는 주장이 강력히 제기되고 있다. 셋째, 전기·통신·금융 등 전통적 규제영역에 대해서 각 산업별 규제의 타당성 검토를 토대로 규제를 폐지 또는 축소하고 경쟁법 적용을 강화해야 한다는 것이다. 전기·통신·철도 등 기간시설의 경우 기술발전으로 인해 지역단위의 수평적 분할과 필수설비 운영과 서비스 제공의 분리라는 수직적 분할이 가능하게 되었는데 점에서 민영화와 규제완화(예: 진입장벽 제거)를 추진하고 필수설비 공유원칙(必須設備 共有原則, Essential Facility Doctrine)<sup>3)</sup>을 도입한다면 일부 분야(예: 발전설비)에 경쟁을 도입할 수 있게 되었던 것이다. 아울러 기존 규제가 공공서비스 제공의무(PSO: Public Service Obligation) 보장, 금융시장의 안정성 확보 등 규제정책의 목표

3) 필수설비 공유원칙(Essential Facility Doctrine)이란 필수설비를 보유한 시장지배적 사업자가 경쟁사업자에게 정당한 이유 없이 시설의 제공 거절 및 차별적 조건의 제시 등 우월적 지위를 남용하는 경우 이를 위법한 것으로 간주하여 설비공급의 무 등을 부과할 수 있다는 경쟁법상의 원칙이다. 필수설비의 개념은 국가별로 다양하게 전개되고 있으며 그 범위에 대해서도 아직까지 일치된 견해가 존재하지 않는다. 그러나 신규진입기업의 재화 및 서비스 제공에 반드시 필요한 기반시설임에도 자신이 직접 재생산하는 것이 물리적으로 불가능하거나 비효율적인 이유로 기존시설을 사용할 수밖에 없는 경우 일반적으로 동 시설을 필수설비로 간주한다. 현재 철도, 다리, 공항, 항만 등 사회간접시설과 통신망, 전기 송신망, 천연가스 수송관, ATM망 등 대부분의 網産業分野는 필수설비에 해당하는 것으로 인식되고 있다.

우리 나라는 개혁의지를 대내외에 천명하여 외국기업의 투자유치를 촉진하고, 검토 결과를 경제구조 개선작업을 촉진하는 기회로 삼겠다는 취지에 '98년 OECD 각료이사회에 '99년도 국별검토 수검의사를 표명함으로써 '99년 수검대상국으로 결정

를 가장 잘 달성할 수 있는 유일한 수단인지 여부에 대해서도 의문이 제기되었다.

분야별 논의의 대체적인 결론은 다음과 같다. 경제 전반의 효율 제고와 안정성 확보를 위해서는 시장의 힘에 의한 자율조정체제로의 재편이 이루어져야 하며, 이를 위해서는 경쟁법·정책의 역할이 보다 강화되어야 한다는 것이다. 다시 말해, 각국 경쟁당국은 진입장벽, 사업활동제한 등 각종 정부 규제를 철폐하고, 민영화 추진에 있어 경쟁원리를 도입하며, 경쟁법 적용을 보다 강화하는 등 경쟁옹호 노력을 활발히 전개할 필요가 있다는 것이다. 이와 관련하여 CLP 제2작업반에서는 '99년 5월회의시 산업분야별 경쟁정책의 역할 제고방안에 관한 기존 논의를 종합 검토하고, 경쟁정책과 규제개혁에 관한 기본원칙을 도출할 예정이다.

### III. 규제개혁 국별검토

OECD 각료이사회에서는 '97년 5월 공공관리위원회가 상정한 "규제개혁에 관한 보고서"를 공식 채택하고, 2년간('98, '99) 자발적 참여국을 대상으로 규제개혁 추진실적 등에 대한 국별검토를 실시하기로 결정하였다. 국별검토는 본질적으로 각 회원국의 규제수준을 비교·분석하고 개혁추진을

가속화함으로써 경제의 효율성을 제고하기 위해 추진되는 비공식적 정책관고의 성격을 지니고 있다.<sup>4)</sup> 우리 나라는 우리의 개혁의지를 대내외에 천명하여 외국기업의 투자유치를 촉진하고, 검토 결과를 경제구조 개선작업을 촉진하는 기회로 삼겠다는 취지에 '98년 OECD 각료이사회에 '99년도 국별검토 수검의사를 표명함으로써 헝가리, 스페인, 덴마크와 함께 '99년 수검대상국으로 결정되었다.

국별검토는 '98, '99, 2년간 매년 4개국에 대해 실시하기로 되어 있으며, 수검대상분야는 규제개혁 추진현황, 규제의 질, 경쟁정책, 시장개방, 전기, 통신, 정책대안 등 총 7가지 항목이다. 국별검토는 1년간 CLP, 무역위원회 등 항목별 소관위원회에서 설문조사, 방문조사 및 심사회의를 개최하여 국별평가보고서를 작성한 다음 사무국 주관하에 종합심사회의를 개최하여 최종문안을 확정하고 다음해 각료이사회에 상정하는 방식으로 진행된다.<sup>5)</sup>

'98년에 국별검토를 실시한 4개국에 대한 경쟁법·정책 분야 논의내용 및 쟁점사항은 다음과 같다. 미국에 대한 총평은 전반적으로 경쟁원리를 충분히 반영하여 규제정책을 수립하고 있으나, 반덤핑 규정 등 수출입 관련 규정에 대한 경쟁당국의 개혁주장 노력이 부족하고, 분야별 경쟁법 적

4) 그러나 국별검토 보고서가 양자협정의 근거자료로 오용될 가능성 및 국별검토회의가 그간 쟁점으로 논의되어온 양자간 무역현안을 제기하는 장으로 활용될 가능성도 전적으로 배제할 수는 없다. 예를 들자면 '98년 국별검토 수검국을 대상으로 '99년 3월에 개최된 종합심사회의에서 멕시코는 자국 기업의 의견을 수렴하여 미국이 국가행위이론을 근거로 주(州) 경쟁법을 적용함으로써 멕시코 금융기업의 미국시장진입을 저해하고 있다고 주장하였다.

5) 금년도 우리 나라의 경쟁법·정책 분야에 관한 국별검토 추진일정은 다음과 같다. 설문서 배포('99. 1), 답변회수('99. 4), 조사단 방한('99. 7. 7~13), CLP 심사회의 개최('99. 10. 21~22), 4개국 7개 항목에 대한 종합심사회의 개최(2000. 1월중)

정부의 규제개혁 의지와 성과를 적극 소개하여 국가 이미지와 대외신인도를 제고하고, 정책 권고와 모범사례 등 수검결과를 참고하여 국제 수준의 규제시스템을 구축한다는 것이 규제개혁 국별검토에 임하는 우리 정부의 기본 방침

용제외와 주(州) 경쟁법(競爭法) 적용영역이 지나치게 광범위하며, 경쟁법 집행당국이 공정거래위원회(FTC)와 법무부(DOJ)에 분산되어 갈등 가능성이 상존한다는 것이다. 이에 대해 미국은 WTO 협정 등 다양한 국제규범상의 의무를 충실히 이행하고 있으며, 연방과 주들의 다양한 규제체제는 벤치마킹을 통한 상호학습을 유발함으로써 오히려 규제개혁을 촉진하는 효과가 있다고 반론을 제기하였다.

반면 일본에 대한 사무국의 심사 총평은 다음과 같다. '90년대 들어 일본 공취위는 경쟁법 적용을 강화하고, 타 부처에 대해 경쟁정책 지침(guideline)을 제정·배포하는 등 경쟁옹호 노력을 강화해 나가고 있으나, 경쟁당국의 위상<sup>6)</sup>과 독립성이 미약하며, 행정지도(行政指導)에 대한 권한이 없고, 경쟁법상 예외가 많으며, 형사고발건수 등 경쟁법 집행실적이 미미하다고 지적되었다. 사무국은 권고사항으로 사소제도(私訴制度)의 도입과 검찰당국의 경쟁법 집행 권한 강화 등을 제시하였으나, 일본은 이에 대해 법 규정상 경쟁당국의 독립성은 충분히 보장되어 있고, 행정지도는 법적 효력이 없는 관행일 뿐이며, 경쟁법 위반에 대한 일차적 수단은 과징금 부과라는 점을 주장하며 반론을 제기하였다. 그러나 일본 경쟁당국은 전반적으로 사무국과의 협조 미흡으로 자국의 제도와 법 집행 상황을 제대로 반영하지 못하였다는 부정적 평가를 받고 있다.

그 밖에 네덜란드의 경우 경쟁당국의 독립성 부족과 광범위한 분야별 경쟁법 적용제외 등이 문제로 지적되었으며, 멕시코에 대해서는 민영화 시 경쟁원리를 충분히 반영하지 못하였다는 비판이 제기되었다. 사무국은 네덜란드와 멕시코에 대한 정책권고로 조속하고 전면적인 적용제외 철폐와, 경쟁당국과 규제당국의 협의체 구축 등 경쟁옹호 강화방안 등을 제시하였다.

국별검토는 기본적으로 경쟁원리에 근간한 규제의 개편, 즉 규제의 질적 보장과, 경쟁법 및 시장개방 등에 초점을 맞추어 추진된다. 개혁주창을 통해 규제의 질적 보장이 이루어지고, 효과적인 경쟁법 집행과 시장개방을 통해 정부규제가 민간 섹터에 의한 사적규제로 단순 전환되는 것을 방지할 수 있다는 것이다. 이에 따라 경쟁법 적용제외 및 면제 부문, 적정한 경쟁법 규정내용과 투명한 경쟁법 집행절차에 기반한 효과적인 경쟁법 집행 여부, 경쟁당국의 위상 및 개혁주창 역할 등이 주요 쟁점으로 논의되고 있다.

국별심사에 임하는 우리 정부의 기본방침은 다음과 같다. 정부의 규제개혁 의지와 성과를 적극 소개하여 국가 이미지와 대외신인도를 제고하고, 정책 권고와 모범사례 등 수검결과를 참고하여 국제 수준의 규제시스템을 구축한다는 것이다. 현재 우리 나라는 금년도 국별검토 수검에 대비하여 국무조정실, 공정거래위원회, 산업자원부, 정보통신부 등 대상 항목별 관련 부처를 중심으로 국

6) 일본 정부가 추진중인 행정기구 개편안에 따르면 공취위는 총리 산하에서 체신부 등의 규제당국과 함께 총무성(Ministry of General Affairs) 산하로 이동하게 된다. 이런 맥락에서 국별심사회외시 공취위의 독립성이나, 경쟁옹호 역할 수행에 우려가 제기된 것이다.

규제개혁은 자원의 최적 배분을 통해 경제의 효율성을 제고하고, 혁신을 유인하며, 개방되고 유연한 경제체제를 창출함으로써 경제의 적응력을 강화한다는 인식에 근거한 것

별검토 수검준비작업을 추진하고 있다. 이와 관련하여 공정위 차원에서는 경쟁법·정책 분야 수검에 대비하여 내부적으로 수검준비반을 구성·가동하고 있으며, 국무조정실에서 운영하는 준비기획단 회의에 참석, 의견을 개진함으로써 부처간 긴밀한 협조체제를 유지하고 있다.

#### IV. 맺음말

OECD의 Jacobs 규제개혁과장은 정부의 재량권 행사가 가능하다면 규제개혁의 필요성이 여전히 남아있는 것을 의미한다고 지적하였다. 규제개혁은 자원의 최적 배분을 통해 경제의 효율성을 제고하고, 혁신을 유인하며, 개방되고 유연한 경제체

제를 창출함으로써 경제의 적응력을 강화한다는 인식에 근거한 것이다. 아울러 규제개혁에 있어 경쟁정책과의 상호보완성이 지적됨에 따라 OECD에서는 CLP 논의와 국별검토 사업 등을 통해 경쟁법·정책의 역할 강화 문제를 주요 관심사로 다루고 있다. 규제개혁을 통해 경쟁이 촉진되고, 경쟁법·정책의 적용을 통해 규제개혁이 주창되며 개혁성과의 달성이 용이해진다는 것이다. 우리나라는 이와 같은 국제사회의 인식을 감안하여 '99년도 국별검토 수검에 적극 대비하고, 장기적인 국가경쟁력 강화를 위해 선진제도와 수검결과 등을 토대로 우리 법·제도를 국제 수준에 부합하도록 개선하여야 할 것이다. **공정**

**공정거래제도에 관한 여러분의 원고를 기다립니다.**

공정한 경쟁질서를 확립하고 공정거래제도가 국민 각계각층에 확산될 수 있도록 하기 위해 사단법인 한국공정경쟁협회는 공정거래전문지인 월간「공정경쟁」지를 발행하고 있습니다.

「공정경쟁」지는 공정경쟁 사회의 위상을 새롭게 하고 관계전문가들과 함께 공정거래제도에 관한 문제를 여러분과 토론하고자 합니다. 참신하고 의욕적인 여러분의 글을 다음의 주소로 보내주시시오.

보 내 곳 : (100-743)  
 서울시 중구 남대문로 4가 45 상의회관 621  
 사단법인 한국공정경쟁협회 「공정경쟁」 출판담당자 양

전 화 : (02)775-8870~2  
 E-mail : kfca2000(천리안), kfca2000@netsgo.com(인터넷)