

# 규제개혁과 공정경쟁의 환경 구축



서 정 대  
중소기업연구원 원장

**규제개혁의 기본방향은 규제의 효과가  
경쟁에 의해 초래되는 이익보다  
더 큰 경우가 아닌 한 규제존속을  
인정하지 말아야 할 것이다.  
원칙적으로 진입규제와 가격규제는  
폐지되어야 하며, 자연독점으로 인한 경우도  
일률적인 가격제한이 아니라  
사업자 판단에 따라 책정되도록  
신속성을 보장하여야 한다.**

## 1. 문제의 제기

경제행위가 시장에만 전적으로 맡겨질 경우 독과점과 경제력집중, 불공정거래행위로 자유시장경제원리가 왜곡되는 현상은 경험으로도 실증되고 있다. 따라서 세계 각 국은 공정거래제도 확립과 감시기구의 역할을 강화하는 추세에 있다. 우리나라도 지난 '97년말 경제위기 주요 원인의 하나가 독과점적 경제구조라는 규명하에 자유시장경제원리의 정착을 위한 규제개혁의 필요성을 공감해 의욕적으로 추진해 오고 있다.

만일 규제개혁이 재벌의 경제력집중과 이들의 시장지배적 지위를 이용한 불공정거래행위를 방관·조장하는 방향으로 이루어진다면 규제개혁 본래 취지에 부적합함은 물론 자유경제원리를 심각하게 훼손하는 것이다. 따라서 법·제도·관행의 개선, 불건전한 거래행위의 감시와 개선, 독과점과 불공정거래행위로 인한 기업과 소비자들의 피해방지와 구제노력이 필요하다.

자본주의시장경제체제는 시장에서의 경쟁을 유효하게 하는 기능을 함으로써 양질·염가의 품질과 서비스가 선택대상으로서 시장에서 경쟁적으로 제공될 것을 전제로 하고 있다. 따라서 각 국은 공정거래제도를 두어 자유롭고 공정한 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하

1) 공정거래위원회, 공정거래백서 2000년판, pp5~10

고 소비자를 보호하는 데 역점을 두고 있는 것이다.

공정거래제도는 시장구조의 경쟁적 여건 조성을 위한 규제와 시장에서 불공정한 거래가 일어나지 않도록 거래행태를 개선하는 규제로 나누어진다. 이하에서는 이러한 관점에서 규제개혁과 관련한 이론과 효과를 알아보고, 경쟁적 여건 및 불공정거래 측면에서 IMF 사태 이후 규제개혁을 중심으로 그 평가와 문제점에 대해 살펴보고, 끝으로 공정경쟁 촉진 환경을 구축하기 위한 규제개혁의 방향을 살펴보고자 한다.

## 2. 규제개혁의 이론과 효과

### 1) 규제이론

일반적으로 Public Interest Theory of Regulation, Private Interest Theory of Regulation, Theory of Contestable Market 등이 대표적 규제이론으로 알려져 있는데, 이들 이론이 주장하는 바와 시사점을 간략히 소개하면 다음과 같다.

먼저, Public Interest Theory of Regulation은 어떠한 시장의 실패가 존재할 경우, 정부규제를 통해 그것을 치유함으로써 사회후생을 증진시킨다는 사회후생극대화이론이다. 이 이론이 시사하는 바는 규제 자체로 인해 유발되는 비용이 규제를 철폐하는데 드는 거래비용과 규제를 없앴을 경우 남아 있는 시장실패에 의해 야기되는 비용의 합보다 더 크므로 규제는 완화될 것이고 효율성이 증진될 것이라는 것이다.

다음으로, Private Interest Theory of Regulation은 규제자의 유인동기, 즉 규제정책을 입안하는 과정에서 규제자에게 돌아오는 정치적 혜택을 극대화하는 방향으로 행동한다는

가정을 도입한다. 따라서 정부규제는 시장실패의 존재와는 관계없이 특정 규제로부터 집중적으로 이익을 향유하게 되는 집단의 선호가 반영되는 방향으로 규제정책이 결정된다는 주장이다. 이 이론이 시사하는 바는 규제완화로 인하여 규제로부터 이익을 얻고 있던 집단에게 귀속되는 손실보다 규제완화에 의해 다양한 부류의 국민에게 귀속되는 이익이 더 크므로 효율성이 증진된다는 것이다.

마지막으로, Theory of Contestable Market은 매물비용이 상대적으로 작아 진입과 퇴출이 자유스럽고 잠재적 경쟁이 존재하므로 공식적 규제가 없어도 당해 산업 내의 기업은 경쟁상태하의 기업과 같이 행동한다는 것이다. 따라서 규모경제로 특징 지워지는 산업, 즉 자연독점 가능성이 있는 산업의 경우에도 규제완화가 규제보다 우월하다고 주장하는 이론이다. 한편 이 이론의 시사점은 규제가 없어진 이후에도 잠재적 경쟁 혹은 경쟁위협 존재로 인하여 효율성이 보장된다는 것이다.

이외에도 Averch & Johnson은 규제비용이 규제를 받는 기업들의 유인동기를 왜곡시켜 비효율적인 투자행태를 야기한다고 주장하였으며, Stigler & Claire Friedland는 전력산업을 분석하여 자연독점산업에 대한 규제가 실제로 효과를 갖지 않음을 실증하였다.

### 2) 규제개혁의 효과

규제개혁의 경제적 효과는 이론적으로 규제되는 상태에서 가격이 경쟁시장가격과 같아지는 최적규제상태와 그렇지 않은 상태 두가지로 나누어 볼 수 있다. 반면 규제개혁의 영향으로 시장경쟁이 촉진되는 경우와 그 반대인 경우로 나누어 볼 수 있는데, 규제완화로 인해 경쟁이 촉진된

결과 오히려 과점으로 되는 후자의 경우에는 가격이 상승하나 이는 예외적인 현상이며, 대개는 규제가격이 경쟁가격보다 높아 규제완화로 경쟁이 촉진되어 가격이 하락하는 것이 일반적인 현상이다. 따라서 규제개혁은 경쟁촉진과 규제절차 해소에 따라 자원절약의 효과를 본다.

한편 규제개혁과 관련하여 비용편익이 발생하는 현상을 보다 구체적으로 살펴보면, 규제개혁은 가격, 가격차별, 산업, 임금과 고용 등에 영향을 미쳐 편익관계가 형성된다. 일반적으로 가격면에서 규제개혁은 철도를 제외한 전 산업에서 가격인하효과를 가져오지만 그 예측은 어렵다. 왜냐하면 규제완화로 인한 변화에 생산자와 소비자들이 어떠한 반응을 나타낼 것인지를 완전히 파악하기가 어렵기 때문이다.

또한 규제완화는 가격과 비용을 일치시키는 방향으로 전개되어 가격에서의 변동이 가격차별화의 진행효과를 가져온다. 한편 산업측면에서는 효율적인 대응여부에 따라 어떤 산업은 이익이 증가하고 어떤 산업은 감소하는데, 이처럼 상반된 결과를 가져오는 이유는 과거 비효율적인 규제에 비용은 증가하지만 진입규제 등으로 인한 비경쟁적 요인의 매출증가 효과때문이다. 끝으로 임금과 고용면에서 생산자와 노동자는 규제로 인한 지대를 분할하여 누리고 있었으나 규제개혁으로 생산자의 몫이 소비자에게 이전되는 효과도 있다.

따라서 규제개혁은 소비자와 생산자 모두에게 이익을 주는 정책으로서 후생증가를 가져온다. 그러나 규제개혁의 효과를 예측함에 있어 규제개혁에 대응한 기업들의 경영적 및 기술적 변화, 서비스의 내용과 질에의 영향, 가격차별의 정도나 외부적인 변수 등 세부적 사항에 따라 그 효과가 다양하게 전개될 것이므로 이런 요소들을 중

합적이고 실증적으로 고려한 규제완화 효과의 검토가 필요한 것이다.

### 3. 공정경쟁 촉진으로서의 규제개혁 평가

#### 1) 경제분야에서의 규제개혁의 전반적 평가

규제개혁이 없이 단순히 경쟁법을 적용하는 것만으로는 배타적 권리가 부여된 사업 또는 산업의 경쟁을 촉진할 수 없기 때문에 문민정부 이후 규제완화와 개혁에 우선순위를 두어 노력하여 왔다. 더욱이 현 정부가 들어서면서 규제개혁은 '민주주의와 시장경제'의 완성과 IMF 관리체제의 극복을 위한 필수적 과제로 인식되었다.

한편 공정경쟁 촉진이라는 측면에서 규제개혁은 시장경제의 틀을 이루는 규칙 즉, 공정한 경쟁을 보장하는 내용까지를 포함하기 때문에 규제개혁의 초점은 정부의 시장개입행태를 개선함으로써 시장경제 활성화를 기하고 궁극적으로는 시장경제에 참여하는 경제주체들의 자율성을 제고하는데 두어져야 한다.

이와 같은 면에서 볼 때 IMF 사태 이후 2년동안 공정경쟁 촉진을 위한 규제개혁은 양적인 면에서 우리나라 전체 행정규제 총 11,125건 중 절반 정도의 규제폐지를 포함하여 약 70%를 정비하였다는 점에서 높이 평가되고 있다. 그러나 대부분의 규제개혁 내용들이 경제주체들의 선택폭을 확대하거나 단순히 행정절차를 개선하는데에 집중되어 있고 시장경쟁을 촉진하기 위한 규제개혁의 근본적인 목적에는 다소 부합되지 못하고 있다.

또한 규제를 집행하는 일선 지방자치단체까지 규제개혁의 효과가 파급·확산되지 못하였고 규제개혁위원회가 규제개혁을 주도하는 하향식 개혁으로 일선 규제집행기관의 자발적 참여가

결여되었다는 지적도 있다. 그리고 물량 위주의 규제개혁에 치우쳐 규제의 질적 향상이 미흡하고 신설 및 강화되는 규제에 대한 과학적인 분석과 사전심사가 불충분하고 정책입안자의 규제개혁 마인드가 부족하다는 문제도 제기되고 있다.

## 2) 구조조정과 경쟁적 시장구조의 확립

지난 '98년 자유로운 경쟁과 철저한 자기책임 원칙을 내용으로 하는 시장경제원리의 정착을 통해 경제위기를 극복하기 위해서 금융, 기업, 노동, 공공 등 4대 부문의 개혁을 추진하였다. 특히 기업구조조정의 핵심역할을 공정거래위원회가 맡게 되어 기업경영의 투명성 제고, 상호채무보증의 해소, 재무구조 개선, 핵심부문의 설정과 중소기업과의 협력 강화, 지배주주 및 경영진의 책임강화 등의 5대 원칙과 더불어 제2금융권의 지배구조 개선, 순환출자 및 부당내부거래 차단, 변칙상속 및 증여 방지 등의 3대 원칙 즉, '5+3' 원칙이라는 기업구조조정 전략을 추진하였다.

그 결과 과시경제지표로 볼 때 경제성장률, 물가, 국제수지 등이 지난 해까지는 크게 호전되었으나 이런 미완의 구조조정에 자만심과 정치적 일정 등으로 완결되지 못해 또 다시 경제위기의 우려가 제기되고 있다. 한편 미시적으로는 기업의 재무구조가 대폭 개선된 것으로 나타났고 대우 해체, 새한 워크아웃 등 대마불사신화가 퇴조하여 시장의 힘이 작동하는 시스템이 정착되었다.

그러나 이런 기업구조조정은 금년 4월 현재 30대 그룹 총수 일가가 4.5%에 불과한 지분으로 43.4%의 의결권을 행사하면서 544개의 계열사를 지배하는 등 소유구조가 왜곡되고 금융기관, 해외펀드 등을 매개로 한 우회적 부당내부거래와 수법이 더욱 고도화되어 가는 선단식 경영

이 지속되어 근본적인 체질 개선이 아직 미흡하다고 할 수 있다. 그리고 사외이사제도, 집중투표제, 소수주주권 강화 등 그 동안 도입된 기업지배구조 개선시책이 아직 정착되지 못해 대주주의 경영전횡 등 지배구조가 왜곡되고 있는 산업자본의 제2금융권 지배가 심화되어 금융기관의 기업경영 감시자 역할에 한계가 있어 전반의 성공도 채 이루지 못한 실정이다. 그 결과 최근 우리 경제는 중남미 국가들이 경험했던 IMF 3년차 증후군에 시달리고 있다.

따라서 구조조정을 통한 경쟁적 시장구조의 확립을 위해서는 경제제한적 규제에 대한 개혁이 지속되어야 하는데, 이는 시장경제의 원활한 작동을 위한 경쟁의 틀을 확립하는 것이 무엇보다 중요하다. 그리고 수량보다는 질 위주의 규제개혁을 추진하여야 할 것이며, 특히 디지털경제에 걸맞게 새로운 잣대로 기존 규제를 과감히 개선하여야 할 것이다. 즉, 과거에는 규제가 아니었으나 디지털경제로 전환하면서 사무실기준, 최저자본금기준, 설비 및 기술인력기준 등 불필요하거나 과잉규제에 해당하는 경우 적극 발굴하여 개선하여야 한다. 끝으로 지방자치단체, 공기업 등 일선기관의 경쟁제한적 규제도 과감히 발굴·개혁하여 규제개혁에 대한 국민체감도를 제고시켜야 할 것이다.

## 3) 불공정거래행위 규제와 공정거래질서 정착

공정한 경쟁질서란 사업자나 소비자가 자유로이 거래조건을 결정하고 가격·품질·서비스 등의 수단에 의한 경쟁이 이루어지며, 경쟁이 직접적으로 제약되거나 감소되지 않는 상태를 의미한다. 그러나 거래상 우월한 지위에 있는 사업자가 거래상대방의 자유로운 의사를 억압하는 거래를 하거나 사업자가 허위·과장광고로 고객을

유인하는 경우 거래상대방이나 경쟁사업자는 시장에서 불리한 위치에 놓이게 되고 그 결과 경쟁이 감소하고 공정한 경쟁질서가 침해된다. 이와 같은 실제의 거래과정에서 공정한 경쟁질서를 저해하는 행위를 규제하고 시정함으로써 공정한 경쟁질서가 확립되도록 하는 것이 불공정거래행위 규제제도인 것이다.

한편 지난 4년간의 공정거래 위반 시정실적을 보면 '96년 426건, '97년 587건, '98년 485건, '99년 603건으로, 지난 해에는 다시 크게 증가하였으며, 오히려 IMF 사태 이전보다 더 증가하였다. 특히 위반유형별로 보면 경제력집중 위반, 대규모기업집단 내부거래 등 공정경쟁 관련법 위반으로 시정조치된 건수는 오히려 증가경향을 보여 공정경쟁 여건이 여전히 미숙함을 보여주고 있다.

<표> 공정거래 위반유형별 시정실적 추이

(단위 : 건)

	1996년	1997년	1998년	1999년
시장지배적사업자남용행위	1	2	5	2
기업결합제한 <sup>1)</sup>	36	47	29	15
경제력집중 위반	14	6	10	38
부당공동행위	36	22	37	34
불공정거래행위	339	510	404	514
(대규모기업집단내부거래)	(6)	(8)	(55)	-
(시장지배적사업자)	(33)	(44)	(8)	-
<b>소 계</b>	<b>426</b>	<b>587</b>	<b>485</b>	<b>603</b>

1) 주로 기업결합신고기간 위반에 따른 조치건수임.

\* 자료 : 공정거래위원회, 『공정거래백서』, 각년도.

따라서 불공정거래행위규제를 통해 공정한 거래질서를 정착시키기 위해서는 실제로 거래과정에서 나타나는 경쟁을 저해하는 지역제한, 재판 매가격유지, 연계판매, 배타적 거래, 가격차별,

우월적 지위남용 등의 불공정거래행위를 규제하고 시정함으로써 공정한 경쟁질서가 확립되도록 하여야 한다는 것이다.

#### 4. 규제개혁을 통한 공정경쟁환경의 구축방향

세계무대는 과거보다 현재가, 현재보다 미래가 더욱 더 경쟁이 격화되고 지식의 축적과 활용이 국가경쟁력을 결정짓는 핵심요소가 될 것이기 때문에 급변하는 경제환경에 적응하고 경제위기 극복과 발생 가능성을 근원적으로 해결하기 위해서 경쟁과 자율과 책임을 근간으로 하는 시장경제원리를 정착시켜야 한다.

이를 위해 효율적 경영과 기업가정신 발휘의 저해, 경쟁제한적 행위의 조장, 기득권 옹호와 투명성 결여, 소비자이익이 침해될 우려와 문제가 있는 규제 등을 혁파하여 공정경쟁환경을 구축하여야 할 것이다.

이런 맥락에서 공정경쟁을 촉진하고 그 환경을 구축하기 위한 규제개혁의 기본방향은 규제의 효과가 경쟁에 의해 초래되는 이익보다 더 큰 경우가 아닌 한 규제존속을 인정하지 말아야 할 것이다. 또한 규제내용은 본래의 목적을 달성하기 위한 최소한의 내용으로 이루어져야 한다. 원칙적으로 진입규제와 가격규제는 폐지되어야 하며, 자연독점으로 인한 경우도 일률적인 가격제한이 아니라 사업자 판단에 따라 책정되도록 신축성을 보장하여야 한다.

한편, 규제완화로 경쟁이 당연히 실현된다는 생각은 잘못된 것으로 통신전력 등 자연독점분야에서도 진입규제가 철폐되었지만 독과점 지속 가능성은 많다고 본다. 미국의 경우를 보더라도 특히 자연독점산업에서는 규제완화에 따라 반독

점규제를 강화하기 위한 경쟁정책이 실시되고 있다. 그 대표적인 예가 미 독점국의 마이크로소프트사에 대한 공정거래 위반 시정조치라고 할 수 있다. 그러나 여기서 주의할 것은 규제를 자의적·차별적으로 적용하는 것은 공정한 경쟁을 방해한다는 것이다.

여기서 공정경쟁을 구축하기 위한 규제개혁에 있어 정부의 역할은 시장경제원리에 입각한 정부정책의 일관성 유지와 구조조정과정에 있어 시장경제원칙을 고수하여야 한다. 즉, 시장경제원리가 작동되는 시장이 거의 없어 자유방임에 한계를 지니고 있는 관계로 시장 실패부문에 적극 개입하여 시장경제로의 이행을 가속화하여 경쟁주창자 역할을 강화하여야 하며, 장기간 독과점적 시장구조가 고착화된 시장구조를 개선하고 시장경제로의 이행과정에서 나타날 수 있는 담합행위 등 불공정거래행위 규제를 강화해야 한다.

끝으로 공정경쟁환경을 구축하기 위한 과제를 제시하면 다음과 같이 선언적 과제와 실천적 과제로 구분해 볼 수 있다.

먼저, 선언적 과제로서 대규모 기업집단의 시장집중도 개선하여야 하고 공정거래질서를 확립하여야 한다. 대기업이나 재벌그룹이 거대자본의 시장우월적 지위를 남용하여 문어발식으로

사업영역을 확장해 나가는 것은 공정거래질서 확립과 중소기업의 건전한 발전을 저해하는 행위이므로 규제되어야 한다.

다음, 실천적 과제로는 첫째, 불공정행위에 대한 감시를 강화하여 시장경제로의 전환 노력을 강화하여야 한다. 산업의 경쟁여건을 조성하기 위하여 규제개혁을 지속적으로 추진하고 규제개혁, 대외경쟁 도입 등 시장경제로의 이행과정에서 증가가 예상되는 각종 불공정한 관행, 담합행위 등에 대한 감시를 강화하여야 할 것이다. 특히 담합행위는 시장경제의 효과를 직접적으로 잠식하므로 철저한 감시활동이 필요하며, 특히 중소기업에 대한 대형유통업체의 횡포를 방지하기 위해 대형유통업체가 고가의 경품비용을 영세업체에 전가하는 행위 등의 탈법행위를 중점 감시할 필요가 있다. 둘째, 부당 내부거래를 차단하여야 하는데, 적자기업의 무보증 전환사채 인수 및 부도 직전의 기업어음 고가매입, 특정금전신탁을 이용한 계열회사의 기업어음 고가매입, 부실계열금융회사 지원을 위한 후순위사채의 고가매입 등과 같은 부당내부거래는 우량기업의 경영에너지를 소진하여 핵심역량을 약화시키고 한계기업의 퇴출을 지연시킴으로써 기업집단 전체의 공멸을 초래하고 국가경쟁력을 약화시키므로 이의 엄격한 차단이 필요하다. **공정**