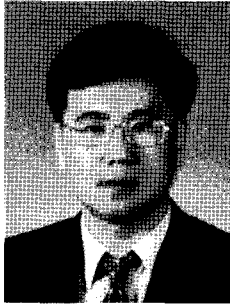


## 정부규제 개혁과 경쟁정책



김 학 현

공정거래위원회 제도개선과장

앞으로 공정위는 지금까지 주로 경제적 규제에 초점을 맞춰 온 경쟁제한적인 제도의 개념을 다음과 같은 측면에서 확대하여 규제개혁을 포함한 경쟁주창 역할을 수행해 나갈 필요가 있다. 즉, 대다수 국민에게 큰 영향을 미치는 정부제도나 시스템의 경쟁제한성에 대한 검토 및 개선방향 제시 등 경쟁주창 역할을 강화하고, 새로운 시장을 창출하기 위한 노력과 함께 그간 상대적으로 소홀히 되어 왔던 사회적 규제에 대한 검토를 강화하는 것이다.

### I. 공정위의 경쟁주창 역할 및 실적

우리 나라의 경쟁당국인 공정거래위원회는 지난 1981년 공정거래법이 제정·시행된 이후 20년간, 시장경제의 파수꾼으로서 시장원리가 관철되는 경제를 구현하기 위하여 많은 노력을 기울여 왔다. 즉, 카르텔이나 재판매가격유지행위, 사업자단체의 경쟁제한적 행위 같은 여러 가지 유형의 불공정거래행위를 시정하고 독과점적 시장구조를 형성하는 경쟁제한적인 기업결합을 방지하는 한편 대규모 그룹 계열사의 출자총액을 제한하고 계열사간 상호지급보증을 금지하는 등 대규모기업집단에의 과도한 경제력 집중을 억제함으로써 보다 경쟁적이고 활력이 넘치는 경제환경을 조성하기 위해 노력해 왔다.

그러나 공정위는 이와 같은 경쟁법 집행업무와는 별도로 경쟁제한적인 정부규제를 폐지·개선하거나 그 형성을 방지하는 소위 “경쟁주창” 업무도 역점을 두고 수행해 왔다. 공정위는 이러한 경쟁주창 역할을 공정거래법 제63조(행정기관의 장이 경쟁제한을 내용으로 하는 법령을 제·개정하거나 정책을 집행하고자 할 때 사전에 공정거래위원회와 협의토록 의무화한 규정)에 의거하여 수행해 왔는데 그간 우리 경제의 발전 및 운용과정에 있어 정부의 역할이 컸던 것이 사실이고, 이러한 배경에서 만들어진 많은 정부규제가 아직 시장경제가 정착되지 않았거나 정부실패 등에 대한 면밀한 검토가 미흡한 상황에서 만들어진 것이 많이 있기 때문에 이러한 경쟁주창 업무는 우리 경제를 경쟁적인 구조로 바꾸어 경

제 체질을 강화하는데 경쟁법 집행업무 못지 않게 중요한 기능이 아닌가 한다.

공정위는 경쟁주창 기능을 공정거래법 제63조에 의한 법령 등 협의라는 소극적·단편적인 방식으로만 수행해 온 것이 아니라 아래 '공정거래위원회의 경쟁주창 역할 수행 노력'에 요약된 바와 같이 경쟁제한적인 제도 정비를 위한 특별 대책반이나 위원회를 공정거래위원회내에 설치하거나 이를 위한 특별법을 제정하는 등 보다 적극적·종합적인 방식도 적극적으로 추진해 왔는데, 공정거래법이 시행되기 시작한 1980년대 초반만 해도 경쟁이라는 개념 자체가 생소하였으나 이제는 기업이나 정부뿐 아니라 일반 국민에 이르기까지 "경쟁은 피곤하지만 불가피한 선택"이라는 공감대가 형성된 데에는 이러한 공정위의 노력이 큰 기여를 한 것이 아닌가 한다.

공정위의 경쟁주창 역할 수행 노력을 살펴보면, 경쟁제한적인 규제를 개선하기 위하여 1988년부터 정부 최초로 규제완화의 기치를 내걸고 경쟁제한적 규제가 많은 10개 산업에 대해 규제완화 작업을 시작하여, '88년 경제기획원 공정거래실에 『경제법령정비위원회』를 설치·운영하면서 상공회의소 등 민간단체가 건의한 주유소 거리제한 등 규제법령을 정비하였고, '88~'89년 국민경제상 비중이 크고 경쟁제한적 요인이 많은 18개 산업의 규제완화방안을 수립하여 추진하였으며, '89년 경제기획원 공정거래실에 경제현안 해결을 위한 12개 특별대책반의 하나로 『경제자유화 및 경쟁촉진 대책반』을 설치, 규제완화를 추진하였다.

'97년에는 경제분야 규제개혁의 총괄기능을 담당하여 그 해 4월 공정거래위원회내에 『경제규제개혁위원회』를 설치(98. 12월까지), 본격적으로 규제완화를 추진하여 광범하고 심도 있는 개선

을 도모(11개 핵심분야, 135개 과제)하였다.

'99. 2월 관련 이익집단의 격렬한 반대에도 불구하고 20여개 카르텔 폐지와 경쟁제한적인 각종 규제 및 제도의 개선을 내용으로 하는 일명 「카르텔 일괄정리법」을 제정하는 획기적인 성과를 거두었고, 그 해 10월에는 공정거래위원회에 『경쟁제한규제개혁작업단』을 설치, 각종 규제와 제도를 개선하는 역할을 지속해 오고 있다.

또한, 타 부처 소관의 법령 제·개정시 사전협의과정을 통하여 경쟁제한적 규제의 신설이나 강화를 방지하기 위한 노력도 병행하여 1986년부터 2000년까지 법령협의과정에서 시정한 건수가 619건에 이르고 있다.

이러한 과거 20년간의 노력 및 성과에 따라 이제는 공정위의 경쟁주창 기능은 정부내에서 확고히 정착되었다고 하겠는데, 공정위 위원장은 국무위원이 아님에도 국무회의에 출석·발언할 수 있도록 하고 있는 것은 이러한 공정위 경쟁주창 기능의 중요성과 이에 대한 정부내에서의 합의의 반영하는 것이라 하겠다.

## II. 정부규제 개혁의 개념과 경쟁정책과의 밀접성

### 1. 정부규제 개혁의 개념

정부규제는 견해에 따라 조금씩 차이가 있지만, "바람직한 경제사회질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것"으로 정의할 수 있겠다.

규제 목적에 따라 경제적 규제<sup>2)</sup>와 사회적 규제<sup>3)</sup>로 나누기도 하나 "경제적으로 효율적인 것이 사회적으로 정의로운 것"이라는 미국 법경제학

자인 Richard A. Posner 교수의 말처럼 사회적 규제의 경우에도 (계량화가 어려운 경우가 많기는 하지만) 경제적인 득실이 판단기준이 되는 것이 보통이므로 양자를 구분하는 것이 규제개혁 관점에서는 큰 의미가 있는 것은 아니라고 볼 수도 있겠다.

중요한 것은 “정부규제”라는 개념은 “시장경제 체제”하에서만 의미를 갖으며 이러한 체제하에서 “시장실패”가 있는 예외적인 경우에 적용되는 rule이라는 것이다. 즉, 중요한 것은 정부규제를 위해서는 정부규제가 시장규율보다 효율적이라는 것을 적극적으로 입증할 수 있어야 한다는 것을 이해하는 것이며 이와 함께 현행 규제보다 더욱 효율적인 규제방식은 없는지에 대한 의문을 갖고 현행 규제를 개선하려는 마인드를 갖는 것이라 하겠다.

이와 같이 정부규제는 예외적인 rule이므로 그 간 경제학 등에서 도출된 정부규제가 타당성을 갖는 예외적인 상황에 대해 개략적이거나 살펴보는 것이 정부규제를 이해하는데 도움이 될 것이다.

우선, 전통적인 신고전파 경제학은 “시장실패”의 이유로 자연독점(natural monopoly), 외부경제 효과(externality), 공공재(국방, 치안 등과 같이 non-rivalry in consumption, 즉 소비의 비경합성이 발생하는 재화나 서비스), 민간의 시장지배력(market power) 등을 들고 있다. 규모의 경제달성을 위해 1개 기업체제가 효율적인 경우 1개 기업체제(예 : 전력, 통신산업)를 인정하고 정부가 가격규제 등을 한다던가, 환경오염방지를

위한 기업규제-자동차 배기가스 감소장치의 장착과 같이 개인 선택에 맡기면 소위 “무임승차(free rider)” 문제로 시행되기 어려우므로 정부는 이를 강제할 필요가 있음을 하는 것이 자연독점이나 외부경제의 예라 하겠으며 시장지배력과 관련해서는 이의 형성 또는 남용을 방지키 위해 경쟁법을 운영하는 것이 이에 해당된다고 하겠다.

둘째로 경제효율은 모든 경제활동·거래가 자기 의사가 반영되는 자발적 활동·거래(voluntary transaction)인 경우에만 달성될 수 있는 것이므로 이러한 자발적 거래를 촉진하기 위한 정부규제도 타당성을 가질 수 있다. 이는 거래비용(transaction cost)을 중시하는 제도 경제학과의 입장이라고도 하겠는데 자발적 거래를 촉진한다는 것은 “재산권이 부여되어 있고 거래비용이 없다면 시장에 의한 효율 달성이 가능하다”는 소위 Coase 정리의 입장에서 보면 거래비용을 낮추는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 거래당사자간 정보의 비대칭성을 해소키 위해 일정한 정보의 공시 또는 제공을 의무화하는 것이 대표적인 예라 하겠으며 공공개발사업 추진을 위한 토지매입에 있어서 토지소유자가 시장가격보다 과도하게 높은 가격을 받으려고 하는 소위 버티기(holding out)에 대비하여 국가에게 토지수용권을 인정하는 것도 이러한 거래비용 축소 차원에서 이해할 수 있겠다.

이밖에 앞의 두 경우와 같이 일반화된 개념은 아니지만 당사자간 거래상지위에 현저한 격차가 있는 경우 공정한 자발적 거래가 이루어지도록

1) 최병선, 정부규제론, 1994

2) 경제전반 또는 특정 산업의 건전한 발전 또는 경제주체간 이해조정 등을 목적으로 하는 규제

3) 생명·안전·환경 등의 보호를 목적으로 하는 규제

소위 “levelling playing field” 하는 방식의 정부 규제나 금융산업과 같이 붕괴시 국민경제적 영향이 큰 산업에 대한 건전성 확보를 위한 규제도 경우에 따라 타당성이 인정된다 하겠다.

이와 같이 정부규제의 논거를 완전할 수 없음에도 가급적 열거해 본 것은 이에 대한 이해가 바로 정부규제 자체는 물론 규제개혁을 이해하는 밑바탕이 되기 때문이다. 규제개혁이란 정부규제는 시장이 실패하는 예외적인 경우에 그쳐야 하며 이러한 경우에도 정부개입이 언제나 성공적이라는 보장은 없으므로 필요한 최소한도에 그쳐야 한다는 견지에서 규제를 정비·개선하는 것을 의미하며 이는 정부규제 논거에 대한 정확한 이해에서 출발하는 것이기 때문이다. 우리의 경우 정부는 정부대로 규제의 타당성에 대한 이해나 검토 없이 과도하게 규제에 의존하려는 경향이 있고 국민들도 자기 행위는 기본적으로 자기 책임이라는 의식이 미흡해 정부규제를 비판적 입장에서 견제하는 선진국 국민과 달리 오히려 정부규제를 요구하거나 무비판적으로 수용하는 경향이 있는 것이 사실이므로 이러한 규제는 거에 대한 이해나 규제개혁의 필요성에 대한 인식은 더욱 중요하다고 하겠다.

사회적 규제는 무조건 좋은 것이라고 생각하는 경향도 있으나 생명, 안전, 환경 등에 관한 문제도 개인간 사적 계약에 의해 해결될 수 있는 경우에는 정부규제는 지양하는 것이 바람직하며 규제 필요성이 인정되는 경우에도 각종 규제비용을 수반하므로 과잉규제가 되지 않도록 조심해야 하는 것은 경제적 규제와 마찬가지로 하겠다. 아울러 이러한 생명, 환경 등의 보호가 정부규제가 아닌 개인간 계약에 의해 확보될 수 있는지는 나라마다 법원을 통한 사후적 구제가 얼마나 용이하고 폭넓게 인정되느냐와 관련되므로 이러한

규제를 설계하거나 개선할 때에는 관련된 사법적 구제제도나 법원의 태도도 염두에 두어야 할 것이다.

## 2. 규제개혁과 경쟁정책의 관계

중국 고대 전설에 나오는 동물 중에 낭패(狼狽)라는 것이 있다. 낭(狼)과 패(狽)라는 동물이 항상 붙어서 다니기 때문에 생긴 이름으로, 낭은 앞다리가 짧고 패는 뒷다리가 짧아서 서로 힘을 합쳐야만 제대로 이동할 수 있는데 만약 이 둘이 떨어지면 움짱달짝을 못하는 곤란한 지경에 처하게 되고 만다고 한다. 우리가 일상생활에서 흔히 쓰는 ‘낭패다’, ‘낭패스럽다’라는 말은 이런 고대 전설에서 유래된 말이다.

규제개혁과 경쟁주장으로 요약되는 경쟁정책도 낭·패의 관계와 같다고 할 수 있겠다. 규제개혁은 시장규율에 의하는 것이 보다 효율적인 경우에도 정부규제가 행해지고 있는 경우에는 이를 없애거나 축소해서 시장규율을 복원시키지는 것이며, 이는 바로 시장의 경쟁원리를 활용한다는 것을 의미하기 때문이다. 1998년 행정규제기본법이 제정 시행되면서 규제개혁 전담기구로 만들어진 규제개혁위원회에 공정위 위원장이 당연직 위원으로 참여하도록 되어 있는 것은 이러한 견지에서 당연한 것으로 이해된다고 하겠다.

## III. 향후 공정위의 규제개혁 및 경쟁주창 역할 수행 방향

앞서 언급한 바와 같이 공정위는 경쟁정책 추진당국으로서 경쟁법 집행업무와 함께 법령 등의 사전 검토, 규제개혁위원회 참여, 민영화추진

위원회에의 참여 등을 통한 경쟁주창 기능을 수행해 오고 있다. 특히 규제개혁을 포함한 경쟁주창 기능과 관련하여서는 공정위는 다른 정부부처와는 달리 특정산업을 담당하고 있지 않아 제3자적이고 중립적인 입장에 설 수 있고 규제산업에 포획될 우려가 없음을 물론 오랜 경험으로 업무 수행에 필요한 지식과 노하우를 많이 축적하고 있기 때문에 누구보다도 적극적이고 주도적인 역할을 해 왔고 또 앞으로도 이러한 역할이 기대된다고 하겠다.

그러나 그간 공정위를 비롯한 규제개혁 추진기구의 부단한 노력으로 규제개혁에 있어서 많은 성과가 있었음에도 불구하고 기업과 국민들이 느끼는 규제개혁의 체감도는 그리 높지 않은 것 같다. 이같이 규제개혁의 체감도가 상대적으로 낮은 것은 규제의 건수를 줄이는 양적 개혁에는 어느 정도 성공했지만 규제의 근거를 시장실패 입장에서 확인하려는 노력이 부족하거나 아직도 규제가 문제를 해결하는 원칙이라고 보는 경향 - 특히 사회적 규제의 경우 이러한 규제지향적 경향이 심함 - 이 남아 있어 근본적인 규제의 틀이 바뀐 것은 아니기 때문이라고 본다. 또한 규제 내용이 지나치게 포괄적이거나 기준이 불투명하고 규제방법도 사전규제, 원칙금지 방식을 취하고 있는 등 규제의 질이 낮은 것도 원인이 아닌가 한다. 이 밖에 규제라고 보기는 어려우나 대다수 국민에게 큰 영향을 미치는 정부의 기본적인 제도나 시스템이 경쟁제한성을 내포하거나(예 : 공교육제도) 경쟁자체를 배제하고(예 : 공공부분에 의한 독점) 있는 경우도 개선해 나갈 부분이라고 하겠다.

따라서 앞으로 공정위는 지금까지 주로 경제적 규제에 초점을 맞춰 온 경쟁제한적인 제도의 개념을 다음과 같은 3가지 측면에서 확대하여 규제

개혁을 포함한 경쟁주창 역할을 수행해 나갈 필요가 있다고 할 것이다.

첫째, 규제라고 보기는 어려우나 대다수 국민에게 큰 영향을 미치는 정부제도나 시스템의 경쟁제한성에 대한 검토 및 개선방향 제시 등 경쟁주창 역할을 강화하는 것이다. 예컨대 최근에 고교평준화 논란 등 우리 사회의 최대 문제로 대두된 공교육 문제에 있어서도 경쟁원리가 작동되도록 제도를 개선하는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다. 작년 공정위는 보건복지부에 대해 당시 시행중이던 의약품 '실거래가 상환제도(건강보험공단이 병원에 보험약가 지급시 병원이 제약업체 등으로부터 의약품을 구입한 실제비용만큼 보장해 주는 제도)'가 병원의 약값 깎기 인센티브를 없애 결과적으로 약값이 인상되는 결과를 초래했으므로 병원이 약값을 깎은 경우에는 그 중 일부를 병원에 보상해 주는 방향으로 제도를 개선토록 요청한 적이 있는데 이러한 것도 한 예가 된다고 하겠다.

둘째, 공정위는 새로운 시장을 창출하기 위한 노력을 강화할 필요가 있다. 즉, 소극적인 시장경쟁 또는 규제의 감시자로서 만족하기보다는 정부 각 부처를 설득하여 정부독점 또는 민간참여 금지 부문이 축소되어 나가도록 하는 시장형성자로서의 노력을 강화할 필요가 있다. 이러한 예로 정부기관이 독점하고 있는 공무원대상 교육에 민간 교육기관도 참여토록 한다던가, 현재 공보험인 국민건강보험만이 허용되고 있는데 기초적인 의료수요는 이러한 공보험이 담당하더라도 그 이상의 수요는 민간보험을 허용하여 담당토록 하는 방식 등을 도입하는 것을 들 수 있을 것이다. 아울러, 법률에 의해 금지됨으로써 시장형성 자체가 금지되고 있는 영역(예컨대, 윤리적인 이유로 금지되고 있는 혈액매매 등)에 대하여도

이를 허용하는 것이 바람직(예컨대, 원활한 혈액 공급에 유리)하다면 관련 법령을 개정하여 시장을 형성하는 문제에 대해서도 관계부처의 검토를 촉구할 수 있을 것이다.

셋째, 그간 상대적으로 소홀히 되어 왔던 사회적 규제에 대한 검토를 강화하는 것이다. 그간 공정위는 주로 각종 산업 분야 등 경제영역에서의 경쟁주창 역할을 수행해 왔는데 이러한 분야는 우리 내부의 노력은 물론 경제 개방화에 따른 외부의 압력에 의해 많은 진전이 있었던 반면, 안전과 같은 비경제적 분야에서의 역할은 상대적으로 미흡했던 것이 사실이라 하겠다. 예컨대 자동차 정기검사나 승강기 안전점검, 소방시설 설치 의무 등과 같은 안전규제는 이에 따른 비용이 만만치 않으므로 규제의 효과가 비용 측면에서 정당화될 수 있는 것인지, 보다 효율적인 방법은 없는 것인지(예컨대, 검사비보다 보험료가 쌀 수

있다면 관리주체에게 보험가입을 의무화) 등에 대해 검토해 볼 수 있을 것이다.

이와 같이 경쟁주창의 영역을 확대해 나가는 노력과 함께 사전적 규제는 사후적 규제로, 불투명한 규제는 투명성이 높은 규제로, 동일한 목적을 달성하더라도 경쟁제한 효과를 최소화하는 규제로 전환되도록 하는 등 규제의 질을 높이는 노력을 지속해야 함은 물론이다. 예컨대 소비자 또는 투자자 보호가 필요한 경우에 이를 이유로 직접 기업을 규제하기보다는 소비자·투자자에 대한 정보제공을 확대하거나 이들의 권리 또는 협상력을 강화하는 방법을 도입하는 등 소위 시장친화적·경쟁중립적 규제로 전환해 나가는 노력을 지속해야 함은 물론이라 하겠다. **공정**

※ 본고는 필자 개인의 의견이므로 공정거래위원회의 공식 입장과는 아무런 관계가 없음을 분명히 밝혀둡니다.