

경쟁제한적 제도의 타당성 검토 및 합리적 개선을 위한 연구¹⁾



대표집필 김진국²⁾
건양대학교 전자상거래학과 교수

연구 결과 우리나라의 경쟁제한적 규제와 카르텔의 질이 상당히 낮음을 단적으로 보여 주고 있는데, 정태적 효율성과 동태적 효율성 평가치가 목표달성 기대수준 평가치보다 낮으며, 동태적 효율성 평가치가 정태적 효율성 평가치보다 낮게 나타났다. 또한 사회통합 기여에 관한 평가치가 가장 높으며, 과도기적 심각성 평가치가 효율성 평가치보다 대체적으로 높게 나타나고 있고, 절차적 투명성이 의외로 낮게 평가되고 있다.

I. 연구의 배경

1997년부터 공정거래위원회는 「경제규제개혁위원회」를 설치하여 경쟁제한적 규제에 대한 광범위한 개선작업을 통해 11개 핵심분야의 135개 과제를 다루었고, 또한 1999년

1) 본 기고문은 2003년 공정거래위원회가 한국규제학회에 발주한 연구용역결과의 발췌문임.

2) 본 기고문 작성에는 최병선 교수(서울대 행정대학원), 손용엽 교수(전남대 경제학과), 사공영호 교수(평택대 행정학과)가 참여하였으며 김진국 교수가 대표집필하였음.

2월에는 제1차 카르텔일괄정리법의 제정을 통해 전문자격사 보수기준 철폐 등 20개 카르텔을 정비하는 등 경쟁제한적 규제에 대한 개선노력을 경주해 왔다. 이어서 「국민의 정부」 하에서는 기존규제의 절반을 폐지하고 20%를 개선하는 등 규제개혁 작업에 박차를 가하였다. 그럼에도 불구하고 아직도 시장경쟁을 저해하는 경쟁제한적 규제와 카르텔이 상당수 잔존하고 있는 것이 현실이며, 본 연구는 이러한 현실인식에서 출발하고 있다.

이것은 이러한 규제와 카르텔의 폐지나 개선에 대하여 관계부처가 극력 저항하거나 반발하고 있는 현실적인 배경과 이유를 공정거래위원회가 충분히 이해할 필요가 있다는 점, 관계부처가 이런 규제와 카르텔에 의존하여 달성하려고 하는 정책목적이 무엇이고, 왜 그런 불합리한 수단에 의존하지 않을 수 없는 것인지에 대한 깊이 있는 이해가 전제되지 않고서는 서로 다른 논리에 입각해 팽팽한 입장의 차이를 좁혀 나가기가 매우 어렵다는 사실에 대한 인식에서 이 연구가 출발하고 있다.

본 연구에서는 공정거래위원회와 한국규제학회가 협의하여 실제로 존재하는 많은 경쟁제한제도 중 각 부처에 산재해 있는 174개만을 우선적으로 선택하여 연구·분석하였다.

이런 문제인식에서 본 연구에서는 우선 연구진을 경제학자만이 아니라 행정(정책)학자와 합동으로 구성하고, 규제에 관한 정치경제학 연구, 신제도주의 연구의 성과를 반영할 수 있는 방향으로 연구의 분석틀을 수립하고 이에 기초해 기존의 모든 경쟁제한적 규제와 카르텔을 일관된 평가기준에 따라 상대적으로 평가하고 개선방안을 제시하고 있다.

II. 연구의 분석틀

174개 제도를 크게 경쟁제한적 규제와 카르텔로 나누었고, 경쟁제한적 규제와 카르텔의 경우 각기 다른 분석틀과 평가기준을 수립하였으며, 각각의 평가지표는 5점 척도로 구성되었다.

1. 경쟁제한적 규제

평가지표로는 정태적 효율성, 동태적 효율성, 목표달성 기대수준도 달성, 절차적 투명성, 사회적 통합에의 기여, 과도기적 문제의 심각성 등으로 나누어 각각 1~5점으로 점수화하였다. 이 경우 점수가 높을수록 품질이 더 나은 제도 혹은 규제로 보고 있다.

경쟁제한규제는 5개의 유형으로 나누어 분석하였는데 유형별 분류기준은 가격제한, 진입제한·영역보호, 지역제한, 민간시장형성 제한 및 기타 사업활동 제한 등이다. 또한 목적별로도 국내산업보호, 중소기업보호, 서민·소비자보호, 과당경쟁방지, 업계이익보호 등으로 분류 기준을 정해 나누었다.

2. 개별법령에 의한 적용제외 카르텔 (혹은 유새의사) 카르텔)

경쟁제한규제는 규제집행기관과 피규제대상이 구별되어 규제 자체가 경쟁제한성을 갖고 있는지를 분석하는데 반해, 개별법령에 의한 카르텔은 사업자간 행위의 경쟁감소 효과와 공동행위로 인한 효율증진 효과를 대비 분석한다. 따라서, 개별법령에 의한 카르텔의 위법여부를 판단하는 기준은 경쟁제한 제도를 판단하는 기준과는 달라야 할 필요가 있다.

개별법령에 의한 카르텔의 타당성을 판단하는 기준으로서는 공정거래법 및 시행령 적합 여부(법 제19조, 제58조, 제59조, 제60조 및 시행령 제24조~제29조), 개별제도 운용의 설립목적 구현 여부 및 정당성, 현시성(saliency) 확보, 한시성, 공동행위 차별성, 가입·탈퇴의 자유 및 글로벌 스탠다드 적합성이 있으며 이들을 기준으로 카르텔제도를 평가하였다.

III. 연구의 결과

1. 종합평가

아래 표와 같이 1점~5점 척도로 평가한 각 요소의 평가 평균수치가 모두 3.00 이하로 나타나고 있는 것은 우리나라의 경쟁제한적 규제와 카르텔의 질이 상당히 낮음을 단적으로 보여 주고 있다. 즉,

- 정태적 효율성과 동태적 효율성 평가치가 목표달성 기대수준 평가치보다 낮다.
- 동태적 효율성 평가치가 정태적 효율성 평가치보다 낮다.
- 사회통합 기여에 관한 평가치가 가장 높다.
- 과도기적 심각성 평가치가 효율성 평가치보다 대체적으로 높게 나타나고 있다.
- 절차적 투명성이 의외로 낮게 평가되고 있다.

〈표 1〉 경쟁제한 규제 및 카르텔의 평점평균

		정태적 효율성	동태적 효율성	목표달성 기대수준	절차적 투명성	사회통합 에의 기여	과도기적 심각성	계
경쟁 제한 규제	전 체	2.14	1.97	2.48	2.39	2.62	2.57	14.17
	가격제한	2.14	1.83	2.47	2.43	2.82	2.73	14.42
	기타사업활동제한	2.18	2.10	2.49	2.41	2.56	2.58	14.31
	민간시장형성제한	2.13	2.03	2.28	2.33	2.64	2.61	14.00
	지역제한	1.76	1.72	2.24	2.12	2.08	2.28	12.20
	진입제한	2.17	1.89	2.66	2.44	2.66	2.47	14.29
카르텔	전체평균	2.22	1.83	2.15	2.10	2.55	2.46	13.29

2. 유형별 평가

1) 가격규제 실태 및 평가

조사된 가격규제는 총 21건이었는데, 그 가운데 건설교통부 소관이 5건으로 가장 많고 보건복지부가 4건, 농림부가 3건 등의 순이었다. 소관 부처가 가격규제를 도입한 명시적인 목적은 16건이 서민소비자보호였으며, 업계이익보호가 2건 등이었는데, 물가당국이 관심을 가지고 시행했던 가격규제는 과거에 유행하였으나 현재에는 외관상 거의 없는 것으로 나타났다. 가격규제에 대한 평가를 정리하면, 건설공사의 하도급 심사와 도시철도의 운임 규제, 혈액 및 성분제제수가고시 등을 준치될 필요성이 있는 것으로 평가하였고, 그 외는 개선하거나 폐지할 대상으로 평가하였다.

가격규제의 정당성에 비추어 구체적으로 관심을 끌만한 사안들을 살펴볼 필요가 있다. 서민보호를 목적으로 한 가격규제라면 사회적인 일체감을 증진시키는 효과가 커야 한다. 그런데, 전문가들의 평가에 따르면 서민소비자보호를 위한 가격규제의 사회통합항목의 평가점수가 대체적으로 낮았다. 이는 서민과 소비자를 위한다는 명분으로 취해지는 가격규제가 실질적으로는 공급자에게 포획되어 공급자를 보호하는 것으로 인식되고 있음을 의미한다.

조사된 가격규제 가운데는 소관 부처가 재화나 서비스의 공급기관을 지정하여 독점공급자를 확정해준 대신에 그들이 생산하는 재화나 서비스의 가격을 규제하는 사례가 많았다.

이 때 독점공급 주체는 해당 부처의 산하기관이거나 해당 부처의 퇴직공무원으로 구성된 조직(조합)등이 대부분이었다. 보건복지부의 보육훈련종사자 교육훈련시설 수강료 수납 한도 제한이나 정신질환자 사회복귀시설 등의 이용자에 대한 비용징수 한도액 제한, 환경부의 환경관리인 교육수수료 제한 등이 이에 속한다.

시장에서 거래되는 서비스의 질적 수준에 대한 정보가 소비자에게 잘 알려져 있지 않을 때 시장에 대한 불신이나 정보비대칭으로 인한 시장실패를 치유하고 정보의 열위에 있는 소비자를 보호한다는 취지로 정부가 시장에 개입하기도 한다. 이때 정부는 서비스 공급업체나 그 협회, 또는 소비자와 생산자로 구성된 이해당사자들이 협의하여 서비스 요금을 정하거나, 가격을 신고하도록 한다. 그런데, 이와 같은 경로로 정부가 개입하여 형성된 관제카르텔은 오히려 경제적 효율성을 낮추고 서비스 공급자들의 지대추구행위의 수단이 되고 있다. 이에 해당하는 것으로는 건설교통부의 도시철도 운임규제와 운수사업의 운임·요금의 신고, 해양수산부 도선료의 결정, 외교통상부의 해외이주알선업체에 대한 경쟁제한제도, 그리고 보건복지부의 의료보수 신고제 등이 있다. 서비스산업의 경쟁력이 앞으로 우리 경제의 경쟁력의 주요 구성요소라는 점을 고려할 때, 서비스의 질적 경쟁력 향상을 위해서는 경쟁을 제한하고 서비스공급사업자들의 안일을 부추기는 이들 규제는 대부분 폐지해야 하고 대폭 개선해야 할 것이다.

2) 진입제한·영역보호 규제의 실태와 평가

진입제한과 영역보호에 해당하는 규제는 전체 34건이었는데, 이 가운데는 재정경제부 소관 규제가 8건으로 가장 많고, 그 다음이 건설교통부와 보건복지부가 각각 4건, 방송위원회와 산업자원부, 환경부가 각각 3건 순이었다. 목적별로 분류하면, 업계의 이익보호가 21건으로 가장 많고, 중소기업보호 6건, 서민소비자보호 3건, 과당경쟁방지 2건, 마지막으로 국내산업보호가 1건이었다. 본 연구에서는 총 34건을 평가하여, 존치 대상은 3건, 개선 16건 그리고 폐지 대상은 15건이라고 제시하였다. 서민보호를 위한 진입규제나 중소기업보호를 표방하는 진입규제는 대체적으로 원래 기능을 수행하고 있는 것으로 평가되었으나, 업계이익보호를 위한 규제는 효율성이 떨어진데다 목표달성을 위한 감시비용이 높고 절차적 투명성이 낮을 뿐 아니라 사회통합에 대한 기여도도 대체로 낮다고 평가되었다.

진입규제는 기존의 기관별 목적별 분류 이외에 몇 가지 다른 특성으로 분류될 수 있다. 먼저, 학교법인이나 정신요양시설과 같은 공익성 사업을 비영리법인에 한정하는 규제들

이 쉽게 분류된다. 사실, 비영리법인이라 할지라도 설립자나 운영자의 사익에 따라 영향 받기 쉽고 또 효율성이 떨어질 가능성이 높음에도 불구하고 공공성을 띤 서비스업에 영리법인의 진출을 제한한다는 점에서 유사하다.

전문자격증을 소지한 자만이 해당 전문서비스업을 개설하도록 제한하는 규제도 많다. 세무법인은 세무사만이 그리고 회계법인은 회계사만이 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러한 제한을 두는 목적은 소비자가 양질의 서비스를 받도록 하자는 것이겠으나, 실질적으로는 경쟁사업자들 사이의 경쟁제한을 목표로 하고 있는 경우가 대부분이다.

한편, 특정한 사람들은 불법행위를 할 개연성이 높다는 이유로 일정한 사업을 할 수 없도록 제한하는 것들이 있는데, 노동부 소관사항인 식품접객업자 등에 대한 직업소개소사업 및 근로자파견사업의 금지가 이에 속한다. 이러한 규제는 일면 타당한 측면이 없는 것은 아니나, 실제적으로는 경쟁력이 강할 가능성이 높은 경쟁자들을 기존 사업자들이 배제할 목적으로 도입된 규제라는 인상이 짙다.

경쟁력 집중이나 산업자본의 금융자본지배를 억제하기 위한 규제도 명분은 다르나 대체적으로 탈법적 행위나 지나친 경쟁력의 행사를 우려한 규제라 할 수 있다. 대기업 또는 계열기업이 일간신문나 통신사업자의 발행 주식을 소유하는 것을 제한하고 종합편성 및 보도전문 방송사업자에 대한 소유를 제한하는 문화관광부의 규제와 재정경제부가 계열기업의 신용평가사업에 대한 출자와 은행주식보유한도 설정, 비금융주력자의 주식보유한도를 설정하는 것 등이 이에 속한다. 이들 규제는 음성적이거나 편법적으로 주식을 보유하는 것을 제한할 방법이 없기 때문에 제도의 실효성에 의심이 간다.

지역정치적인 이유 때문에 지역기업을 외부경쟁으로부터 보호하기 위한 규제들이 생명력을 가지고 지속되고 있다. 방송위원회의 역외지상방송 재송신 승인 규정, 재정경제부의 지역제한 경쟁입찰, 산업자원부의 대규모 점포개설자 등에 대한 권고 조항, 환경부의 분노 등에 관한 영업허가 조항 등이 이에 속한다. 효율성 측면에서 보면 이런 규제는 폐지해야 하나 정치적인 이해를 해소하는데 시간이 소요되기 때문에 단기간에 폐지하기 어렵고 시간을 두고 폐지해야 하는 규제로 평가되었다.

3) 민간시장형성 제한 및 기타 사업활동 제한 규제

기타 기업활동 제한, 민간시장형성 제한 및 지역제한에 해당하는 규제 69건을 검토하였으며, 이 중 컴퓨터프로그램 사용제한, 유도선사업자 영업구역 및 시간제한 등 14건은 재산권의 보호, 이용자의 안전 등을 위하여 규제의 존치가 필요하다고 판단하였으며, 이와 반

면에 건설산업 관련 규제, 방송관련규제 등 55건에 대해서는 해당 산업의 경쟁력 강화, 소비자들의 선택권 보호, 효율성의 제고 등의 이유로 개선 또는 폐지를 건의한다.

가. 공통적 문제점

첫째, 일반건설업종 의무하도급 규제, 중소기업 의무대출, 지역제한 경쟁입찰, 스크린쿼터, 국내제작 방송프로그램 의무편성비율, 법인 안경업소 금지 등과 같이 중소기업이나 특정사업자의 보호를 직·간접의 목표로 하는 규제들이 건설, 영화, 방송, 안경, 광고 등 여러 분야에 확산되어 있다.

그러나 이들 규제들은 소비자들의 선택권과 편익을 제약하고, 정태적 및 동태적인 효율성을 저하시키며, 해당 산업의 발전에도 부정적인 영향을 미친다. 건설업과 같이 산업특성상 업무분야별 전문화와 특성화가 불가피하여 중소기업보호정책이 반드시 필요하지 않은 분야가 있고, 게다가 중소기업의 '보호'에는 도움이 될지 몰라도 중소기업의 경쟁력 제고와 성장에는 마이너스 요인이 되고 있다.

둘째, 태생적으로 사익추구적인 집단일 수밖에 없는 이익집단을 다수의 이익을 위한 정책의 수단으로 삼고 있는 행정편의적 정책관행 역시 지속되고 있다. 즉, 세무사회, 관세사회, 공인회계사회, 한국화재보험협회 등에 대해서는 설립 또는 가입을 의무화하고 있고, 투자신탁협회, 증권업협회, 선물협회, 소프트웨어산업협회 회원간 질서유지업무, 회원간 영업질서유지 및 투자자보호업무, 자율적인 업무질서유지업무를 수행하게 함으로써 사업자단체의 결성과 활동을 뒷받침하고 있다. 그러나 이는 사익단체를 통하여 공익을 실현하려는 자가당착적인 발상이라고 판단된다.

사업자단체들은 동업자들의 단체라는 구성 특성상 자기집단의 이익을 대변하는 사익단체일 수밖에 없으며, 따라서 이들 사업자단체를 통하여 공익적인 정책을 집행하고자 하는 시도는 정책 집행상의 편리함을 증가하는 소비자 손실을 유발할 가능성이 매우 크다. 또한 설립과 가입을 강제할 경우 각 협회는 회원들이 납부하는 회비수입에 안주하면서 회원의 이익에 철저히 봉사하기보다는 협회를 방만하게 운영하면서 협회가 회원들 위에 군림하는 문제도 발생할 수도 있다. 뿐만 아니라, 협회를 통하여 달성하고자 하는 업계에 대한 감독 및 정부사무의 위탁은 설립 및 가입강제가 폐지되더라도 얼마든지 가능하다. 가입의무를 폐지하더라도 정부는 꼭 필요할 경우 기존 협회에 정부사무를 위탁할 수 있다. 또한 업계에 대한 감독 노력 역시 설립 및 가입강제와는 상관없이 협회가 업계에 대한 이미지 제고를 위하여 지속할 가능성이 크다.

셋째, 한국방송광고공사를 통한 방송광고영업의 독점 대행, 100병상 이상 병원의 도매상을 통한 의약품 구매제도와 같이 중개시장의 형성을 정부가 강제함으로써 오히려 효율성을 악화시키는 정책도 발견되었다. 중개시장이 형성되는 것은 거래과정에서 발생할 수 있는 정보비용과 감독비용 등 소위 거래비용(transaction cost)을 절감시켜 주고, 결과적으로는 거래 쌍방에게 이익을 줄 수 있기 때문이다. 반면, 중개시장이 형성되지 않고 있다면 이는 직접거래에 수반될 수 있는 위험이나 비용이 크지 않거나 위험을 회피하거나 감독할 방법이 있기 때문이다. 따라서 정부가 강제적으로 중개시장을 형성할 경우 그에 상응하는 비효율이 발생할 수밖에 없다. 직거래 과정에 다소간의 문제가 있다고 하더라도 경쟁시장의 여러 가지 이점을 근본적으로 훼손할 수 있다는 점에서 비효율 이상의 문제를 야기할 수 있을 것으로 예상된다.

넷째, 정부의 정책이 생산자 및 소수 이익의 수단으로 전락하는 경우도 빈번히 관찰되었다. 법인 안경업소 개설금지, 정수기품질검사기관을 정수기공업협동조합으로 독점 지정, 의무하도급 규제개혁안의 좌절, 일반건설업과 전문건설업의 겸업금지 폐지안의 좌절 등은 전형적인 포획의 결과로 이해된다.

나. 제도 개선방향

첫째, 중소기업보호를 명목으로 업무영역규제를 도입하는 것은 생산성 향상을 위한 기업의 업무영역 설정범위를 근본적으로 제약함으로써 생산성과 경쟁력의 향상을 저해하는 요인으로 작용한다. 게다가 업무영역규제는 경쟁시장에서는 얻을 수 없는 지대를 발생시킴으로써 이에 대한 동일업종 종사자들간의 이해관계를 분열시켜 정책과정에서 이익갈등을 확산시키고 중소기업들의 정부에 대한 의존심리를 심화시킨다. 따라서 업무영역규제를 과감히 폐지하고, 대신 약탈적 가격설정이나 시장에 대한 영향력의 악용과 같은 기존 기업들의 불공정한 행위를 엄격히 감시하고 처벌하는 것이 중소기업보호정책의 핵심이 되어야 할 것이다.

둘째, 사업자단체는 분명 사익단체이며, 따라서 정부업무를 위탁하거나 사업자단체의 설립과 운영을 법적으로 뒷받침할 이유가 전혀 없다. 이러한 정부의 개입은 사업자단체의 근본 기능인 이익표출에 대하여 비효율과 비민주성의 문제를 야기할 뿐 아니라 정부와 사업자단체간의 유착 현상을 초래하여 정책의 공정성까지도 훼손시키는 결과를 초래할 수 있다. 외국의 경우도 전문가자격사 단체에 대하여 설립이나 가입을 의무화하는 경향은 있으나 이런 경향도 진입규제가 우리보다 획기적으로 약하거나 사업자단체가 감독업무를 실효성

있게 추진할 때만이 정당화될 수 있는 경우이다.

셋째, 어떤 시장에서 뇌물수수와 같은 부정한 행위가 발생하는 근본적인 이유는 첫째, 뇌물 이상의 수익 즉, 지대수입을 기대할 수 있고, 둘째, 이러한 지대의 획득여부에 대하여 특징인이 결정적인 역할(재량권)을 하기 때문이다. 이 두 가지 문제를 근본적으로 해결하지 못하는 한 부정을 막는 것은 불가능하다. 중개시장의 강제는 지대나 재량권에는 어떤 영향도 미치지 못한다. 따라서 경쟁촉진 외에는 방법이 없음을 알아야 할 것이다.

넷째, 명목상으로는 소비자의 보호를 지향하는 정책일지라도 그것이 경쟁제한적일 때에는 소비자보다는 생산자를 보호하는 결과를 초래하게 된다. 법인 안경업소 개설금지, 정수기공업협동조합에 의한 정수기품질검사 독점 등의 규제는 소비자보호가 아니라 생산자보호를 위한 규제로 변질되어 있으며 즉시 개혁되어야 할 것이다.

4) 카르텔 제도

가. 카르텔 제도 현황

현재 조사된 경쟁제한제도 총174개 중 카르텔로 유형이 분류된 제도는 총 50개 제도가 되며, 이를 담당부처별로 나누어 보면 건설교통부 6개, 교육인적자원부 2개, 농림부 6개, 보건복지부 4개, 산업자원부 2개, 재정경제부 11개, 정보통신부 3개, 중소기업청 3개, 해양수산부 5개, 환경부 2개 등이 있으며, 그 외 과학기술부, 금융감독원, 노동부, 대법원, 문화관광부, 법무부 등이 각 1개의 제도를 관할하고 있다.

이들 카르텔 제도는 크게 전문가격사 보수 카르텔, 사업서비스 대가 카르텔, 주무관청의 요금인가 카르텔, 자율질서유지를 위한 카르텔, 협동조합의 공동행위, 광고제한·지역제한·수급한도제 혹은 수입한도제·수출입 승인 및 권고·효율성 증대를 위한 공동행위 등에 의한 기타 카르텔로 분류할 수 있다.

총 50개 카르텔 제도 중에서 사업자들에 의해서 직접적인 공동행위가 이루어지지 않더라도 정부나 교육위원회 등 정부기관에 의한 가격제한, 광고 및 지역제한에 의하여 실질적인 카르텔 효과를 갖는 경우 '의사카르텔'이라 칭한다.

50개 카르텔 제도 중 의사카르텔은 19개로서 이들 의사카르텔에 대한 분석이 본 연구의 주요 논점 중의 하나이다. 이들 의사카르텔은 정부가 가격, 광고 및 지역을 제한함으로써 실질적인 카르텔 효과와 동일한 효과를 갖는 것으로서 비록 사업자들의 공동행위로 얻어지는 카르텔은 아니지만, 카르텔과 동일한 효과를 갖는 차원에서 반드시 폐지되어야 할 경쟁제한제도로 사료된다.

따라서 이러한 의사카르텔에 대해서도 카르텔과 동일하게 처리하기 위해서는 이러한 제도들이 공정거래법 제58조에 의거한 적용제외 카르텔로 분류할 수 있는지 판단할 필요가 있다. 즉, 공정거래법 제12장(적용제외) 제58조에 의하면, '제58조(법령에 따른 정당한 행위) 이 법의 규정은 사업자 또는 사업자단체가 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대하여는 이를 적용하지 아니 한다' 라고 명기되어 있는 바, 의사카르텔의 경우에는 사업자에 의한 카르텔이 아니지만 법률 및 시행령에 의해 가격, 광고 및 지역제한이 가해져 카르텔과 동일한 효과를 갖게 되므로 의사카르텔의 경우에도 적용제외 카르텔로 분류할 수 있다고 판단된다.

의사카르텔 19개 제도를 담당부처별로 보면 건설교통부 4개, 교육인적자원부 2개, 법무부 1개, 보건복지부 1개, 재정경제부 5개, 정보통신부 1개, 해양수산부 1개 및 환경부 1개로 구성되어 있다. 조사된 의사카르텔 이외에도 많이 존재할 것으로 예상되나 본 연구에서는 문제가 크다고 판단되는 의사카르텔 제도 19개를 우선적으로 분석대상으로 하고 있다.

나. 카르텔 제도개선 종합평가(폐지/개선/존치)

총 50개 카르텔 제도 중 법무사 보수 기준제 및 건축사 용역의 범위와 대가기준 등의 전문자격사 보수, 엔지니어링사업 대가의 기준, 공증인 수수료 규정 등의 사업서비스 대가, 교과용 도서가격 사정, 향만하역요금 인가 등의 주무관청의 요금 인가와 같은 가격제한 성격의 카르텔 제도는 대부분 폐지가 바람직하며, 증권업협회 회원간의 영업질서유지 및 투자자보호 업무 등의 자율질서유지 카르텔 제도 역시 폐지하는 것이 바람직하나 유지될 경우 공정위에 공동행위 조항에 대해서는 사전심의 및 통보 조항을 삽입하여 심사를 의무화 하도록 하여 공정위가 경쟁제한성을 가지고 있는 각종 규제에 대하여 총괄 관리할 수 있도록 해야 할 것이다.

협동조합에 대한 적용제외는 경제적으로 분명한 근거가 있을 뿐만 아니라 세계적으로 공통적이라고 할 수 있다. 현재로서는 제도개선의 필요성은 크지 않다고 판단되며, 운용상의 문제는 제60조의 단서조항의 활용과 조합요건의 엄격한 심사 등으로 대응할 수 있을 것이다.

기타 카르텔 제도의 경우 광고 및 지역제한 규제 등은 카르텔 효과를 가져와 원칙적으로 폐지됨이 바람직하며, 수출입 승인제도 등도 주무 담당부처가 직접 나서서 승인, 명령 등을 할 것이 아니라 권고 정도에 그칠 필요가 있으며, 이로 인한 통상 마찰이 발생되지 않도록 면밀한 주의가 필요할 것으로 사료된다.

정태적·동태적 효율성 증대가 가능한 공동행위에 대해서는 존치되어도 시장에 경쟁제한적으로 작용하지 않아 문제가 없을 것으로 판단된다.

다. 카르텔 제도 개선방향

개별법에 의한 적용제외 카르텔제도는 원칙적으로 폐지하고 공정거래법에 의한 적용제외제도(공동행위의 인가)만을 인정하는 방향으로 통일함이 바람직하다고 사료된다. 본 연구에서 폐지해야 할 것으로 분석된 각종 카르텔 제도(의사카르텔 포함)들은 특별법 등을 제정하여 경쟁제한규제와 함께 폐지할 수 있도록 추진하여야 할 것이다.

경쟁제한적 요소가 있는 모든 제도들은 공정위가 통일적으로 파악·관리할 수 있는 절차가 마련되어 있어야 할 것이다. 또한 극히 예외적인 경우에 한하여 개별법에 의한 적용제외를 인정한다고 하더라도, 당해 제도의 공동행위 부분에 대하여는 공정위의 사전동의 절차를 요건으로 해야 한다. 사전협의 또는 사후보고를 의무화하는 정도로는 충분하지 못할 것이다.

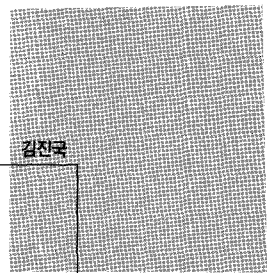
공정거래법상의 '일정한 조합의 행위' (제60조)와 같은 적용제외규정에 따르는 경우에도, 경쟁제한적인 사업자간 협조행위는 최소한 공정위에의 신고를 의무화하여 경쟁정책적 차원에서 종합적으로 파악·관리될 수 있도록 해야 할 것이다.

사업자단체에 의한 경쟁제한적 행위의 경우에는 예외 없이 공정거래법상 사업자단체 관련조항(제25조, 제26조)의 적용하에 두도록 한다. '조합' 등의 명칭을 가진 경우에도 사실상 통상적인 사업자단체와 다를 바 없다면 여기에 포함되어야 할 것이다.

마지막으로 적용제외 카르텔 제도를 공정거래법에 의거하여 통일적으로 관리한다는 원칙을 확립하기 위해서는 제19조에 의한 공동행위의 인가를 (적어도 당분간) 보다 신축적으로 운용할 필요가 있다고 사료된다.

IV. 공정거래위원회의 개혁추진 전략에 대한 시사와 제언

앞에서 유형별로 경쟁제한적 규제와 카르텔에 대한 현황과 이에 대한 평가의견과 개선방안을 제시하였으나, 관계부처가 연구진의 의견에 전적으로 동의하거나 개선방안을 적극적으로 수용해 줄 것으로 기대할 수는 없는 일이다. 여기에는 여러 가지 이유가 있을 수 있는데 이 가운데 가장 중요한 이유는 역시 이들 경쟁제한적 규제와 카르텔은 우리 사회



를 지배하고 있는 민간의 자율능력과 시장기능에 대한 뿌리 깊은 불신에 기초하고 있으며, 우리나라의 전형적인 발전국가형 행정기능 수행방식을 대변하고 있다는 사실에서 찾아야 할 것이다.

이것은 이런 규제와 카르텔의 개혁이 결코 만만하지 않은 과제임을 보여 주는 동시에, 관계부처가 경쟁제한적 규제나 카르텔 방식에 의존해 각각의 정책목적을 추구하고 있는 좀 더 근본적이고 진정한 이유를 공정거래위원회가 깊이 있게 이해하고 이런 심층적 이해에 기초해 개혁의 전략을 수립하고 추진하지 않는 한 관계부처와 적대적 관계 속에서 계속 평행선을 달려갈 수밖에 없을 것이라는 점을 말해 주는 것이다.

연구진은 우리나라의 경쟁제한규제와 카르텔의 개혁 앞에 가로놓여 있는 이런 근본적인 문제점을 인식하는 것이 공정거래위원회의 성공적인 개혁 추진에 매우 중요하다고 보고, 본 장에서는 기존의 규제유형 분류(진입규제, 가격규제 등)나 카르텔의 평가기준(현시성, 한시성, 차별성)에 더하여 거래비용(transactions costs) 이론, 재산권 이론(theory of property rights) 등 제도경제학(institutional economics)이 제공해 주고 있는 새로운 이론적 시각에서 우리나라의 경쟁제한적 규제와 카르텔이 보여 주는 전형적인 특징을 새롭게 이해하고 조명해 봄으로써 공정거래위원회가 좀더 실천적이고 효과적인 개혁전략을 수립하고 추진해 나가는 데 도움을 주기 위해 아래와 같은 제안을 하고자 한다.

제안 1 : 경쟁제한적 규제나 카르텔은 발전국가(developmental state)의 전형적인 행정수행 방식임을 이해하고 좀 더 폭넓은 개혁전략을 구사해 나가야 한다.

- ▶ 원래 소비자보호를 위해 도입된 규제가 공급자이익 보호수단으로 변질되는 사례에 대한 이해 촉구의 필요성이 제기된다.
- ▶ 담합을 조장하는 자율규제의 무비판적 수용을 극력 경계해야 한다.
- ▶ “비영리법인은 공익적일 것”이라는 오해를 불식시켜야 한다.
- ▶ 협소한 의미의 “국익” 확보에 몰입하는 경향에 제동이 요구된다.

제안 2 : 시장기능 가운데서도 특히 시장의 정보제공 기능, 평가 및 차별화 기능에 대한 심각한 무지와 무시가 불필요한 규제를 양산하는 또 다른 주된 원인임을 이해하고, 시장의 정보제공 기능, 평가 및 차별화 기능을 강화하기 위한 제도적 장치의 강구에 주력해야 한다.

- ▶ “무분별한” 시장행동을 막아야 한다는 자의적 판단에 기초한 규제에 대해서는 공정거래위원회 스스로가 먼저 시장기능에 대한 확신을 과시함과 동시에 관계

부처가 시행하고 있는 경쟁제한적 규제와 카르텔의 폐해에 대한 시계열적 역사적 분석을 통해 정부개입과 규제가 필연적으로 악순환을 거듭할 수밖에 없다는 사실에 대한 이해를 촉구할 수 있어야 한다.

- ▶ 국민의 건전한 상식, 판단, 평가능력을 무시하는 규제는 우리 국민의 의식수준이 상당한 수준에 도달해 있기 때문에 시장에서 자동조절되는 부분이 더 크다고 보는 것이 좀더 현실적일 것이라 판단된다.
- ▶ 불법행위 추정에 기초한 규제에 대해서 공정거래위원회는 관계부처 규제의 불투명성과 자의성에 공격의 초점을 맞추어 나갈 필요가 있다.
- ▶ 모든 거래에 수반되는 측정비용을 감소시킬 수 있는 제도적 장치가 속속 발전되지 않는 한 실질적인 면에서 가격규제의 폐지가 요원하다는 사실을 잘 이해할 필요가 있다.
- ▶ 규제와 카르텔의 획일적 구분에서 탈피해야 한다.

제안 3 : 사회적 형평을 추구하는 규제의 실상(실제적 효과)의 분석에 기초한 합리적 설득이 필요하다.

- ▶ 사회적 형평성을 추구하는 규제가 정의롭지 못한 이유에 대한 인식의 필요성과 함께 사회적 형평성을 추구하는 규제가 당연히 정의롭고 따라서 정당화되어야 하는 것으로 생각하는 것을 피해야 하며, 따라서 이런 규제나 카르텔에 대해서는 두 가지 대응전략을 동시에 추구할 필요가 있다.
- ▶ 경제사회적 약자의 보호와 지원을 위한 경쟁제한적 규제와 카르텔 등은 이들을 보호하고 지원할 수 있는 그러나 상대적으로 효율성 면에서 개선이 된 다른 대안으로 대체하지 않는 한 사실상 개혁이 불가능한 경우가 많다.

제안 4 : 과도기 문제 혹은 장래의 불확실성에 대한 대처수단의 유지 차원의 규제에 대한 대책의 강구가 필요하다.

제안 5 : 본 보고서의 각 제도에 대한 분석을 바탕으로 각종 경쟁제한 제도를 폐지 또는 개선하기 위해서는 공정거래위원회가 각 규제의 경쟁제한성에 대하여 시정요구를 할 수 있도록 규제개혁위원회에 규제안전 상징 능력을 갖추어야 한다. 