

OECD규제개혁보고서

한 국

규제개혁의 진전



ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

경제협력개발기구(OECD)

OECD는 세계화 시대에 당면한 경제, 사회, 환경문제의 해결을 위하여 회원국들이 함께 논의하고 협력하는 토론의 장이다. OECD는 또한 각 정부들이 정보화 및 고령화 등과 같은 새로운 발전추세 및 이에 따라 발생하는 문제들을 이해하고, 이에 대응하는 것을 도와주는 노력의 최선봉에 서 있다. 동 조직은 각 정부가 각국의 정책경험을 비교하고, 공통된 문제들에 대해 답을 찾고, 모범사례를 분석하고, 자국의 정책과 국제적 정책을 조정하는 일을 할 수 있는 환경을 제공한다.

OECD 회원국들은 다음과 같다 : 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이태리, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네델란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국. 유럽공동체 E.C위원회(The Commission of the European Communities)가 OECD의 작업에 참여한다.

OECD 출판물은 OECD가 한 통계자료 수집과 경제·사회·환경 문제에 대한 연구결과 및 회원국 동의하에 회원국들의 전통, 지침과 표준을 널리 전파한다.

본 책자는 OECD 사무총장의 책임 하에 출판되었다. 여기에 표기된 의견과 주장들은 OECD나 회원국 정부의 공식의견을 반드시 반영하는 것은 아니다.

이 책의 원본은 OECD에 의해 영어와 불어로 출판되었으며, 그 제목은 다음과 같다.
OECD Reviews of Regulatory Reform Korea: Progress in Implementing Regulatory Reform
Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Corée: Progrès dans la mise en oeuvre de la réforme de la réglementation
© 2007 OECD All rights reserved.
© 2007 국무조정실 편역
이 책은 OECD와 협의에 의해 출판되었으며, 한국어 번역의 책임은 국무조정실에 있다.

서문

한국의 규제개혁 추진성과에 대한 평가는 OECD가 규제개혁 프로그램의 일환으로 시행하는 일련의 모니터링 활동 중 세 번째로 이루어지는 것이다. 1998년 이후 총 22개 국가가 OECD의 국별 심사를 받았으며, 모니터링 활동은 그 후속조치로서 국별 심사시 권고사항의 이행 여부를 점검 하고자 하는 것이다. 일본과 멕시코가 2004년에 최초로 이러한 평가를 받았다.

22개 국별 심사 결과보고서는 분야별로 총 130여개의 장에 걸쳐 1,000개 이상의 구체적인 정책 권고안을 제시하고 있다. 전반적으로 국별 심사는 잘 고안된 규제개혁 프로그램과 그 실행이 경제 성장과 사회 복지 증진을 가져 온다는 점을 시사한다. 규제개혁은 경제성장, 고용창출, 혁신, 투자 및 신산업 성장을 촉진하고, 이는 소비자에게 저가로 보다 많은 선택의 기회를 제공한다. 경쟁과 시장개방·규제 정책을 연계하여 추진하면 상호 상승작용에 의해 각 정책을 강화할 수 있다. 개별적 접근 보다는 포괄적인 규제개혁이 더 빠른 성과를 가져다 주며, 상황변화와 외부 충격에 보다 빨리, 쉽게 대응할 수 있도록 해준다. 규제개혁 프로그램은 사회적 관심과 우려를 반드시 고려하여 균형있게 추진해야 하며, 단기적으로는 문제가 있더라도 중기적인 목표를 달성하려는 노력이 이루어 져야 한다. 지속적이고 일관성 있는 정치 지도력은 성공적인 개혁의 필수요건이다. 2005년 OECD의 좋은 규제의 원칙은 규제개혁의 역동적 속성을 반영하고 있으며, 모니터링 활동 전반에 걸쳐 지침으로 사용되어 졌다. 모니터링 활동은 규제개혁의 실행계획을 점검하고, 다른 나라의 수범사례를 발굴하며, 대중에게 규제개혁의 장점에 대해서 알리는 계기가 될 수 있다.

모니터링 활동은 국별 심사시 제시된 정책 옵션들이 해당 국가의 경제적 제도적 맥락하에서 어떻게 시행되었는지를 살펴볼 수 있게 해준다. 동시에 국내 개혁 의제의 현황, 추진성과 및 향후과제를 파악할 수 있는 위한 기회도 제공한다. 개혁의 압력은 위기나 국가적 충격(한국의 경우 1997년도 외환 위기가 이에 해당된다)에 대응하는 과정에서 발생한다. 국가별로 규제개혁이 우선시 된 상황이 매우 다르지만 경험적으로 보면 융통성 있고 적응성 있는 공공 관리시스템이 필요하다. 규제환경과 규제품질을 개선하기 위한 정책들을 실행함에 있어 모든 국가들은 조정체계, 규제개혁의 성과홍보와 지지자 구축, 규제영향분석의 활용, 그 밖에 범정부적 접근을 가능하게 하는 방법들

을 언제 어떻게 강화할 것인지에 대한 문제에 직면하게 되는데, 모니터링 활동은 이러한 문제들에 대한 이해의 폭을 넓혀준다.

각 국별 모니터링 보고서는 지난 국별 심사 보고서의 권고사항에 대한 이행 성과를 평가하는 내용을 담고 있으며 모범 사례와 규제성과에 대해 진행 중인 국가간 분석작업 결과를 토대로 보완되어 졌다. 한국에 대한 본 보고서는 과거 분야별 주제연구에서 검토되었던 규제 성과(규제개혁의 거시경제적 맥락, 강점, 성공 및 주요 결과들), 규제역량(규제수단, 제도와 규제품질을 제고하기 위한 관리체제), 경쟁정책과 시장개방에 대한 성과평가결과를 포함하고 있다. 2000년에 출간된 한국의 규제개혁에 대한 보고서는 전기 및 통신 분야를 포함했다. 통신 분야에 대한 평가는 이번 모니터링 활동에도 포함되었다. 또한, 한국은 규제적 관점에서 고등교육에 대한 평가를 요청했는데, 이는 일련의 다학문적인 주제 검토에 있어서 혁신 사례라고 볼 수 있다. 본 모니터링 활동은 질의서에 대한 한국의 자체평가와 사무국의 추가적인 정보 수집 및 정책 입안자들과의 토론에 의해 이루어 졌다. 지금까지의 성과와 한국의 현재 상황·도전 과제들에 근거해 제시된 정책옵션 및 권고 사항들을 담고 있는 본 보고서는 2006년 12월 7일 규제정책그룹(Group on Regulatory Policy) 회의에서 논의되었다.

감사의 말

규제개혁에 관한 수평적 프로그램은 Richard Hecklinger 사무차장이 책임하고 있으며, 국별 심사와 모니터링 활동은 공공관리지역개발국에서 총괄했다.

한국에 대한 모니터링 활동에는 대한민국 정부, 공공관리위원회의 규제관리개혁작업반, 경쟁정책위원회, 무역위원회 작업반, 정보위원회의 통신 인프라 및 서비스 정책 작업반, 교육 위원회, 그리고 회원국 대표, 경제산업자문위원회(BIAC) 와 노동조합자문위원회(TUAC)의 회원들이 기여를 했다.

OECD사무국의 경우, Odile Sallard, Rolf Alter, Josef Konvitz, Stephane Jacobzone, 최창원, Glen Hepburn, Michael Wise, Bernard Phillips, Oliver Solano, Osamu Onodera, Anthony Kleitz, Dimitri Ypsilanti, 이재범, Aims Mc Guinness, Abrar Hasan, 김영곤이 한국에 대한 모니터링 활동에 많은 기여를 했다. 우리는 Randy Jones, 윤태식, Lutecia Daniel의 공헌에 감사한다. 본 글은 Jennifer Stein이 편집과 출판을 담당했다.

<제목 차례>

요약	9
제1장 한국 모니터링 활동: 종합	17
도입	18
규제개혁에 관한 최초 보고서	19
경제 실적	24
2000년 OECD 보고서 이후 규제개혁분야 진척사항	34
향후 과제	43
기타 문제: 고등교육	52
시행을 통해 습득한 교훈	55
결론	56
제2장 정부의 고품질 규제개혁 역량	61
도입	62
규제정책	62
규제제도	64
규제수단과 절차	71
결론 및 정책옵션	85
부록 2.A1. 2000년 보고서 권고안 이행결과	93
제3장 경쟁정책	95
도입	96
실체법	99
제도 및 집행절차	108
경쟁법 적용범위, 부문별 규제 및 경쟁주창	116
평가	121
제4장 시장개방	129
도입 및 일반 고려사항	130
의사결정 절차의 투명성과 개방성	131
시장개방 및 차별폐지	136
불필요한 교역관련 제약 철폐	145

국제규제 제도와의 조화 및 등가	149
경쟁원칙의 적용	154
결론 및 정책옵션	155
부록 4.A1. 2000년 권고안 이행 결과	164
부록 4.A2. 분야별 실적평가	168
제5장 통신	173
도입	174
한국의 통신 분야	174
시장 참여자	181
규제 구조와 개혁	183
융합 (Convergence)	211
결론	214
제6장 고등교육 시스템	223
도입	224
고등 교육 분야의 현황	224
고등교육 개혁을 이끄는 주요 사안	225
정부의 우선사항	227
최근 역사적 발전에 대한 관점	229
규제틀	231
자율권, 경쟁력, 책임성 향상 관련 정책대응	238
결론과 정책 대안	252
별첨 6.A1. 규제의 예	259

<박스 차례>

박스 2.1. 기업 및 외국인에 대한 전자정부 프로그램	83
박스 3.1. 재벌문제	101
박스 3.2. 지배적 지위와 기업결합	105
박스 3.3. 조사권한	111
박스 3.4. 민사 소송과 변호사 정원	115
박스 3.5. 소기업 보호	120

박스 4.1. 관세개혁 및 교역촉진	146
박스 5.1. 통신 분야에 대한 권고사항	176
박스 5.2. 한국의 통신시장 자유화로 2000년 이후 나타난 주요 사건	180
박스 5.3. 공정거래위원회와 정보통신부의 역할	190
박스 5.4. 이동통신사의 기업결합	206
박스 6.1. 한국 고등 교육의 목표와 우선사항	228
박스 6.2. 주요 정부개혁과 관련된 규제 예	237
박스 6.3. 미국의 인증제도 사례	246

<표 차례>

표 1.1 구조적 지표들 (평균성장율, 퍼센트)	26
표 2.1 대한민국 국회에서 심의 및 의결된 법률안의 출처	67
표 3.1 2000년 OECD 보고서 권고사항 이행	127
표 4.1 외국계 경제단체들이 제안한 개선분야	134
표 4.2 한국과 기타 국가/지역과의 특혜협정	138
표 4.3 한국 내의 외국인직접투자 제한	139
표 4.4 2003년의 정부조달 계약의 운영	143
표 4.5 2005년의 국가종합전자조달로 인한 혜택 추정치	144
표 4.6 입찰방식에 따른 2003년도의 정부조달 계약	145
표 4.7 창업절차	149
표 4.8 한국 국가표준(KS)과 국제표준의 관계	150
표 4.9 한국 국가표준(KS)의 국제표준과의 부합화 상태	151
표 4.10 한국이 체결한 상호인정협정	153
표 4.A2.1. 특별소비세 변화: 승용차	169
표 4.A2.2. 자동차세 변화: 승용차	170
표 4.A2.3 한국전력공사의 조달 (단위: 십억원)	172
표 5.1 미국 간 국제 전화 정산요금 비율 (단위: USD)	179
표 5.2 통신 시장 분야별 사업자 수	181
표 5.3 2005년 기간통신사업자의 시장 점유율	182
표 5.4 주요 통신 법률 (주요 법률 조항 내용)	185
표 5.5 시장진입 자격요건	193
표 5.6 외국인 소유 제약	195

표 5.7 주된 시스템 운영자 197

표 5.8 KT상호접속요금 (원/분) 198

표 5.9 KT가 지급한 유선-무선 상호접속 요금 (원) 198

표 5.10 통신 가격 변화 1998-2005 202

표 5.11 연간 보편적 서비스 손실보전금 (단위:1억원) 203

표 6.1 설립주체별 고등교육기관 및 학생 비율 225

표 6.2 한국 규제 환경에 대한 다른 나라와의 비교 230

표 6.3 고등 교육 규제 관련 정부 부처 232

표 6.4 고등 교육 평가와 관련된 비정부 기관 232

<그림 차례>

그림 1.1 1인당 GDP의 성장 25

그림 1.2 예산균형 및 공공 채무 31

그림 1.3 공공사회지출 동향 32

그림 4.1 외국인투자 ombudsman 사무실에 제출되고 해결된 건 142

그림 5.1 OECD 국가 중 광대역 보급률이 가장 높은 5개국 (2006년 6월) 178

그림 5.2 OECD 국가별 전용선 요금 표 179

그림 5.3 2004년 OECD 이동통신 보급률 208

요약

서문

한국은 규제개혁 심사(2000)를 선도적으로 받은 국가들에 속한다. 최근 몇 년 동안 한국정부는 규제개혁, 경쟁정책, 시장개방을 촉진하기 위한 조치들을 매우 활발히 수행해 왔고, 정보기술과 관련된 규제 틀을 개선해 오고 있다. 모니터링 활동은 이러한 정부의 조치들이 주는 교훈을 파악하고 현 상황에서 추가적인 과제를 제시하고자 한다. 규제 및 구조개혁의 추진으로 한국은 1997년의 외환위기를 빠르고 강하게 회복할 수 있었다. 강력한 정치적 지지를 받은 전 정부적 접근법은 규제개혁을 국가발전을 위한 일종의 투자로 보는 전략적인 관점에서 추진할 수 있게 했다. 불굴의 노력으로 한국 정부는 위기에 성공적으로 대처하고 장기적 성장을 확실하게 추진해 왔으며 한국의 경제적 성과는 기술집약적 산업으로의 이행에서 두드러진다.

고품질 규제를 위한 노력

한국은 규제 틀을 개선하는 데 있어 놀라운 발전을 이룩했다. 한국의 규제 품질 제도는 2000년도 OECD의 심사 이후 발전되어 왔고, 더욱 공고해 졌다. 2000년도 OECD 보고서의 권고안들은 한국 정부가 규제 개혁 노력을 가속화하는 데 있어 지침이 되었다. “참여 사회”를 위한 노력은 규제체제의 투명성을 촉진해 오고 있다. 정책은 수요자 중심의 규제로 전환되고 있고, 정부역할은 전략적 이슈에 중점을 두고 있다. 1998년 이후 활동하고 있는 규제개혁 위원회와 2004년 발족된 규제개혁기획단은 국무총리 직속 기구로서 규제정책 수립과 규제 심의, 추진상황 평가 및 관계부처를 조정하는 역할을 수행한다. 인터넷이 규제에 대한 접근성 향상을 위해 광범위하게 사용되고 있을 뿐만 아니라 행정 부담을 감소시키는데 일조하고 있다. 정부는 규제를 양적으로 감소시키는 것 보다는 규제의 질을 보다 향상시키는데 노력을 집중하고 있다. 이와 같은 성과를 공고히 하기 위하여 명확한 원칙-예컨대 2005년 OECD의 좋은 규제의 원칙-을 규정한다면 정부의 규제개혁 노력들은 더욱 지지를 받고 책임성이 있게 될 것이다.

규제개혁과 관련된 다수 기관들 간에 조정이 보다 원활히 이루어지는 방안을 검토한다면 개혁의 실행에 도움이 될 것이다. 규제개혁위원회의 소관에는 현재보다 더 많은 정책 영역들, 예컨대 세제, 보조금, 산업 및 지역개발정책들이 포함 되어야 한다. 규제품질을 검증 받지 않는 수많은 의원입법안들에 대한 우려는 법안의 품질을 심사하기 위한 시스템을 의회에 상설화함으로써 해결할 수 있다. 입법 과정에서 협의의 가능성이 증가하기는 하였으나 여전히 재량의 여지가 있으며, 협의수준도 부처별로 매우 다르다. 협의 과정이 보다 더 표준화 되고 효율적으로 되어야 한다. 공무원의 재량을 감소시키기 위하여 상당한 진전 (예를 들자면 법제처가 발간한 “재량행위 투명화 지침”) 이 있었으나 여전히 행정 지도를 포함하여 재량의 여지가 남아 있다.

한국은 이미 규제를 단순화 하고 감축하기 위하여 상당한 조치를 취해 왔다. 그렇지만 더 많은 노력이 필요하다. 행정비용(Administrative Burden)을 측정하는 분석적인 방법론을 도입하는 것은 개혁의 우선순위를 설정하는 데 도움을 줄 것이다. 규제영향분석을 효과적으로 하고, 규제영향분석이 형식적인 것이 아니라 정책결정의 수단으로 작용하게끔 하려면 중앙과 지방 차원에서 더 많은 교육훈련이 있어야 하며, 행정 문화에 변화를 가져오기 위한 정치적 지지가 있어야 한다.

경쟁정책

가장 높은 정치적 수준에서 시장원칙에 대한 약속은 경쟁정책, 금융분야와 기업지배구조의 개혁, 시장개방과 외국인 투자장벽 완화를 강력하게 지지해 왔다. 추가적인 과제가 남아있긴 하지만, 한국 공정거래위원회의 중심이 핵심적인 경쟁 문제와 경쟁정책 집행 역량 강화로 이동했다는 점에서 상당한 발전이 이루어졌다.

공정거래위원회의 최근 개혁프로그램의 핵심은 2003년에 마련된 “시장개혁 3개년 로드맵”(이하 “로드맵”)이다. 이 프로그램의 한 가지 기반은 한국에서 기업과 시장의 투명성, 공정성 그리고 경쟁을 측정하기 위해 KDI가 마련한 지수이다. 이 로드맵은 3개의 일반적인 분야에 초점을 두고 있다. 첫 번째는 상법을 개정하고, 기업의 과실에 대한 소송을 인정하고, 소액주주들의 권리를 보호하고, 회계감사역의 독립성을 강화하고 내부거래 범죄를 강하게 통제함으로써 기업의 투명성과 책임성을 강화하는 것이다. 두 번째는 더욱 투명

한 구조를 촉진하는 방식으로 공정위 자신의 기업집단에 대한 규제를 수정하는 것이다. 세 번째 분야는 전통적인 경쟁정책에 관한 것이다. 여기에는 카르텔에 대한 금전적 제재 상한의 두 배 증액, 사전신고를 통한 합병심사 간소화, 경쟁제한적인 규제의 폐지, 그리고 소비자 권리 강화이다. 이 계획은 2005년에 법제화되었다. 공정거래의 인력구조도 이 같은 변화를 반영하기 위해 재편성 되었으며, 특히 계열사간 상호 지분보유 규제 담당 직원의 수를 줄였다.

그러나 여전히 건물 내에 진입하여 증거를 수집하는 이른바 “기습조사 권한”(dawn raid power)은 부족하다. 경성 카르텔에 대한 형사적 제재를 강화하고 개인에게 책임을 묻는 것을 더욱 현실적으로 하는 문제는 검찰과의 협력에 달려있다. 전문직에 대한 제한을 없애는 것도 여전히 과제로 남아있다. 공정거래 위원회는 다른 부처들과 규제에 관한 책임을 공유한다. 일반적으로 협력은 순조롭게 이루어져왔지만, 보험이나 케이블 TV 같은 분야에서는 긴장관계가 발생한 적이 있고, 이는 기업들을 불확실성에 노출시켰다.

시장 개방

한국은 보다 더 외국인 직접 투자를 유치하고 자국시장을 추가적으로 자유화 하는데 있어서 강력한 노력을 하고 있다. 규제절차의 개선, 세계의 참여 증가 그리고 관세 및 공공 조달에 있어서의 절차 간소화가 이러한 목적에 공헌한다. 대한민국조달시스템(KONEPS)은 투명성과 효율성을 향상시켰다. 또한 한국은 수입, 외국 기업, 외국 투자를 향한 국민의 부정의식을 바꾸기 위해 노력하고 있고 외국인 직접투자를 촉진하는 공무원에게는 보상을 해주는 시스템을 도입했다. 인베스트 코리아는 외국투자자들을 위한 원스탑 서비스 기구이며 투자 옴부즈만 사무소는 외국인 투자자들이 회사를 설립한 이후에 겪는 문제를 지원해준다.

사실상 현존하는 외국제품, 외국기업 그리고 외국투자에 대한 차별인식을 완화하는 작업도 하나의 주요 과제로 남아있는데 이는 사고방식을 전환하는데 상당한 시간이 소요되기 때문이다. 법과 법적 장치만으로는 투자신뢰도를 개선하는데 불충분할 것이다. 왜냐하면 일부 외국 투자자 사이에서는 한국 공무원들이 외국인기업에 대해서는 규제를 보다 엄격하게 해석하고 적용한다는 인식이 자리잡고 있기 때문이다. 한국 정부는 행정문화의 전환 및 규제

개혁과 시장개방의 중요성에 대한 국민과의 의사소통 증진 노력을 지속해야 한다. 시장개방 증대를 위한 정부 지원은 정부부처 내 그리고 정부부처 간에 현존하는 저항에 약화 될 수 있고 행정문화를 바꾸는 추가적인 노력을 필요로 하며 규제개혁과 시장개방의 중요성에 대하여 국민과의 의사소통 증진을 요구한다. 또한 일부 외국인 투자자들은 몇몇 표준들이 여전히 “한국식”이며 국제적 기준과 상이하다고 인식하고 있다. 시장개방의 측면에서 본 투명성과 의사결정 분야에서의 추가 개선은 비 차별적인 방식으로 규제 해석과 가이드라인 실행을 지원 할 것이다. 국민들에게 행해진 통보와 협의과정 절차를 외국어로 번역 하는 작업은 유익할 뿐만 아니라 한국 정부는 이 작업을 통해 한국이 시장개방 의지를 가지고 있다는 사실을 대외적으로 공표할 수 있다. 불필요한 무역 제한조치를 철폐하고 국제표준과의 조화 및 표준준수 평가를 촉진하기 위하여 보다 더 노력을 해야 한다. 외국인 직접투자가 대부분의 분야의 경우에는 허가 되어 있으나 26개 분야에는 외국인 참여가 제한되어있고 2개 분야 즉 TV와 라디오 방송은 완전 제한 되어있다. 서비스 및 농업분야도 도전과제로 남아있다. 현재 진행 중인 자유무역협정협상은 과제 해결에 있어서 강력한 도구가 될 수 있다. 단, 자유무역협정체결로 인해 무역 전환이 발생하지 않도록 주의가 필요하다.

통신

2000년 이래로 한국은 통신 분야, 특히 OECD 회원국 사이에서 가장 높은 수준을 보이고 있는 광대역 인터넷 보급율에서 지속적인 고속성장세를 보이고 있다. 또한 한국은 OECD국가 중에 9번째로 큰 이동통신 시장이다. 통신 분야의 개방으로 서비스 개선, 가격인하 및 혁신에서 많은 이익을 얻었다. 또한 한국은 디지털 멀티미디어 방송 및 무선 광대역 인터넷 분야를 선도하고 있다. 경쟁적 시장 형성을 위해 개혁이 이루어져 긍정적인 효과를 가져왔다. 다른 많은 OECD국가들이 국영 통신업체의 민영화 목표를 아직 완수하지 못한 반면, 한국통신은 2002년에 완전히 민영화되었다. 아직 개선의 여지가 있으나 2000년 제시된 권고안 중 다수가 실현되거나 부분적으로 실현되었다.

한국은 정보화 사회 실현 및 정보통신 부문 육성을 강력히 추진한 결과 통신 기반시설 구축 및 서비스 시장 개척에 큰 성공을 거둘 수 있었다. 한국은 전반적인 가격 수준에서는 경쟁력을 가지고 있으나, 국제전화 요금의 경우는

OECD 회원국 중 가장 높은 수준을 보이고 있다. 또한 시장 기반 제도의 실행 측면에서도 다른 회원국 수준에 미치지 못하고 있다. 한국은 디지털 경제 실현에 있어 시장 메커니즘을 아직 완벽하게 활용하지 못하고 있다. 일부 기술적 의사 결정 기능이 통신위원회(KCC)로 이전되긴 했으나, 정책수립, 부문별 개발, 규제 집행 간의 역할을 보다 명확히 구분해야 할 필요가 있다. 사전 규제제도 및 규제수단에 대한 의존도가 충분치 못하며, 때로 행정지침의 시달을 통한 규제가 이루어지고 있는 것으로 지적되었다.

한국의 경우 그동안 많은 개선이 이루어졌음에도 불구하고, 규제당국인 통신위원회는 아직도 전적인 권한을 가진 독립 규제자로 인정받지 못하고 있다. 그러나 이런 사실이 규제완화의 추진이 불가능함을 의미하는 것은 아니며, 좀 더 큰 독립성을 확보함으로써 국내외 투자자들에게 명확한 기회를 제시할 수 있는 효율적이고 투명한 규제 체제를 갖추어 시장발전을 지원할 수 있음을 의미한다. 또한 독립성 확보를 통해 역동적인 통신 시장의 모든 참여자들을 위한 기회 촉진과 소비자 기대 부응이 가능해진다. 현재 부문 간 융합 추세를 볼 때, 한국의 통신위원회와 방송위원회를 통합하는 것도 고려해 볼 직 하다. 통신시장 전체를 관장하는 단일 법 체제 구축도 충분히 고려해 볼 만 하며, 이는 공정한 경쟁 여건 조성에도 도움이 될 것이다. 외국인 소유 지분 한도 역시 논의되어야 할 문제이다.

고등교육

혁신과 생산성 증대를 위해 한국은 인적자원의 질을 높일 필요가 있다. 특히, OECD회원국 평균 생산성의 약 60% 수준인 서비스 분야에서 이와 같은 요구가 강하다. 국제적 수준을 보여주는 PISA 점수에서 나타나는 바대로, 한국의 초등 및 중등교육 수준은 매우 우수하지만 숙련된 인적자원의 적절한 공급을 보장하기 위해서는 고등교육의 질을 개선해야 할 여지가 여전히 남아있다. 저 숙련공 및 고 숙련공의 공급이 부족한 데에서 알 수 있듯이, 기술의 불일치 문제에 대한 증거가 있다. 한국 회사들은 고등교육의 질에 대하여 불만을 표시하고 있다. 또한 한국은 OECD국가로 유학 가는 외국인 학생의 5%를 차지하는 반면, 한국으로 유학 오는 학생의 숫자는 매우 적다.

이러한 맥락에서 좋은 대학에 들어가기 위해 치열한 경쟁이 사회적으로 발생하게 되고 과외가 필수화된 현실에서 중등교육에도 영향을 주게 된다. 또

한, 고등교육은 향후 학생인구의 잠재적인 감소 가능성을 보여주는 현재 대학생 인구의 감소, 이는 한국 역사 이래 최초로 나타나는 데, 이러한 인구 구조의 변화에 대해서 대응할 준비가 되어 있지 못하다. 이러한 문제는 수도권 인구 집중으로 더욱 심화될 것으로 보인다.

한국은 규제를 간소화 및 명확화하고 불필요한 규제는 철폐하며 부처간 협력을 개선함으로써 고등교육체제의 국제 경쟁력을 개선하기 위한 노력을 시작했다. 또한 국립대학의 기관 자율성에 영향을 주는 규제개혁이 추가적으로 요구되는데, 여기에는 국립대학의 법인화가 포함된다. 질보장 및 공적 책무성을 확보할 수 있는 제도적인 장치가 국공립대학 전체 시스템에 도움이 될 것이다. 또한, 대학 운영의 투명성과 책무성을 강화하는 방안은 사립대학에 대한 규제들 개선에도 기여할 수 있을 것이다. 그러면, 교육부도 세부적인 규제보다 전략적인 리더십과 고등교육 시스템의 성과모니터링에 더 초점을 맞출 수 있을 것이다.

미래를 위한 교훈

한국에 대한 모니터링 활동은 매우 짧은 시간 안에 한국이 놀라운 진전을 한 것을 보여준다. 한국은 이해당사자간 협의와 투명성을 강화하는 방향으로 규제의 틀을 개선하고, 국내 시장 경쟁을 촉진하며, 시장 개방을 강화해 왔다. 이러한 급속한 변화는 한국 사회와 정부의 제도 및 구조가 수용가능한 변화의 수준이 어느 정도인가 하는 의문과 함께 사회적 우려를 낳을 수도 있다. 부문별로 개선 수준의 격차가 존재하기는 하나, OECD 회원국을 기준으로 봤을 때 한국은 정상 궤도에 올라 있다. 지금은 행정 및 사회 전 부문에 대한 한국 정부의 개혁 역량이 본격적인 시험대에 올라있는 시점이다.

고품질의 규제개혁을 위해서는 그 집행에 전 기관이 다 참여해야 한다. 행정적으로 일선 공무원들이 새로운 업무 방법과 대 국민과의 교류를 받아들이는 과정에서 계획과 집행 간 격차 발생의 위험성을 본 보고서는 여러 부분에서 강조하고 있다. 국가적 차원에서 결정된 변화를 확고히 실행하기 위하여 가장 중요한 것은 지방정부를 포함한 정부의 역량강화이다. 이것은 한 단계 진보된 기술과 새로운 업무 방식을 필요로 한다. "참여 사회 건설"이라는 야심 찬 목표를 달성하기 위해서는 정부가 대중들에게 더 가까이 다가가고, 보다 투명하며, 국민의 의견에 보다 귀 기울이는 행정 서비스를 제공

해야 한다. 투명성은 중요하다. 투명성은 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 향상시켜 줄 수 있는 무형 자산이자 사회적 투자라고 할 수 있다.

행정 외적으로는 규제개혁의 편익을 전달하고 개혁의 실행을 위한 국민적 합의를 형성하기 위해서 폭 넓은 대 국민 접촉이 중요하다고 본 보고서는 강조한다. 협의 과정에 관한 정부의 전략을 만드는 것도 필요하고 국민의 의견이 반영되고 있는지 여부와 그 이유를 알려줄 필요가 있다.

본 보고서는 한국이 규제개혁을 촉진하고 고품질 규제원칙을 적용한다면 많은 분야들에 있어서 보다 더 나은 미래를 준비할 수 있게 될 것이라는 것을 밝히고 있다. 규제개혁은 경제의 구조를 변화시키고 보다 통합된 정책적 접근을 도모할 뿐 아니라 시장 개방을 강화할 수 있게 해 준다. 이는 결국 한국의 시민과 노동자 및 소비자들이 처한 상황을 보다 개선시킬 것이다. 한국의 경우 개혁 조치의 필요성에 대한 의식이 높고 규제정책도 상대적으로 강하다. 그러나 규제개혁이 동적인 영역이기 때문에 모든 다른 OECD 국가들도 다 같이 변화하고 있는 상황이다. 2006년 OECD 회원국들은 전반적으로 1990년대 중반에 비해 발전된 모습을 보였다. 한국이 가장 선진화된 국가들과의 격차를 계속해서 줄여 나가려면 개혁에 더욱 박차를 가해 시장 구조와 규제 수단을 개선하고, 제도의 개방성을 높여야 한다.

제 1 장

한국 모니터링 활동: 종합



도입

한국은 2000년도에 규제개혁에 대한 OECD 프로그램에 따라 심사를 받은 선도적 국가들 중 하나다. 본 심사의 목적은 각국 정부들이 자국의 규제 체계를 개선함으로써 경쟁, 혁신 및 성장을 위한 환경을 증진하고 동시에 규제가 당초 마련된 그 사회적 의무를 효율적으로 수행할 수 있도록 돕는 데에 있다. 한국은 신기술에 대한 높은 접근성과 활용을 통해 저소득 국가에서 선진 OECD 국가로 가장 급속하게 변모한 국가들 중의 하나이다. 인적자원과 정보기술이 한국의 경제발전의 핵심자산이다.

2000년 OECD 보고서 발표 이래 한국정부는 규제개혁, 경쟁정책 그리고 시장개방을 증진하기 위한 다수의 조치들을 매우 적극적으로 실행해 왔고 정보기술에 대한 규제 틀도 적극적으로 현대화하였다. (본 보고서 전체에 걸쳐 이 "2000 OECD 보고서"는 "보고서"로 통칭한다). 본 모니터링 활동은 이행과정에서 배울 수 있는 교훈을 발견하고 현재의 도전과제에 비추어 무엇을 더 해야 되는지를 보여준다.

규제개혁은 투명성 향상, 영향분석 제고, 다른 대안에 대한 적절한 고려와 규제 부담완화를 통해서 경제의 효율성을 증진시킨다. 공정한 경쟁의 장을 통해 그 속에 참여하는 모든 주체들은 유사한 규칙을 적용받고 유사한 기회를 누릴 수 있도록 보장받는다. 국내적으로는 규제개혁은 시장의 효율성을 증진시키고 정부가 국민에게 책임을 지도록 하여 규제수단의 투명성을 제고 시킴으로써 정부에 대한 신뢰도를 제고시킨다.

규제개혁은 각 국가가 세계화의 과정으로 나아가는 데 매우 중요한 자산이다. 규제개혁에 있어 국가 간 협력이 시장개방을 증진시키기 때문이다. 한국은 비단 OECD 회원국일 뿐만 아니라 매우 활동적인 APEC 회원국이기도 하다. 이 두 기구는 규제개혁에 관한 APEC-OECD 공동 통합체크리스트에서 볼 수 있듯이 규제문제에 관해 긴밀히 협조하고 있다. 국가간 비교연구는 규제 장벽의 비용과 이를 극복하기 위한 조치에 대한 이해도를 높여준다. 각국의 규제시스템은 그 나라의 가치관, 역사, 헌법 및 제도적 발전을 담고 있다. 이러한 규제시스템은 다른 나라의 혁신 및 모범사례에 대한 인식과 투자 증대와 국제무역 및 기술혁신의 이득을 가져가려는 경쟁의 압력 속에서

계속 변화하고 있다. 고품질 규제는 전반적인 경쟁력 제고와 훌륭한 국정관리에 기여한다.

규제개혁은 OECD국가들내에서 지속 가능한 경제발전을 촉진하기 위한 우선과제이다. 건실한 거시경제정책에 대한 보완책으로서 규제개혁은 경제 생산성증대, 고용증대, 고부가가치 생산 및 서비스 증대와 같은 경제활동의 발전을 가져오고, 적절한 신기술의 활용을 장려하며, 국가경제를 경제위기에 보다 탄력적으로 대응하게 해준다. 2005년 OECD 좋은 규제의 원칙은 규제정책이 하나의 독립분야라는 인식하에 규제개혁의 역동성을 보여준다. 규제개혁은 규제수단과 제도를 개선하고, 현 경제 및 사회발전에 비추어 기존 규제를 재평가하며, 신규 규제안의 영향을 분석하는 지속적인 절차를 필요로 한다. 규제정책은 새로운 이해당사자 또는 이전에 제외되었던 이해당사자들을 정책토론의 장으로 참여시킴으로써 정책에 대한 근거를 확보하고 사회참여도 증가시킨다. 이는 시민들에게 더 많은 기회를 줄 수 있는 사회경제적 환경을 창출하는데 도움이 된다. 이를 위해서는 나라의 장기적 미래에 투자한다는 전략적 관점을 갖춘 전 정부적 접근방식이 필요하다.

규제개혁에 관한 최초 보고서

2000년에 초기심사가 시행 되었을 때 한국은 1997년 외환위기로부터 회복 중이었다. 외환위기는 지속적 고성장, 낮은 인플레이션, 높은 국가 저축률, 대규모 정부재정 흑자, 소규모 대외적자 등 장기적으로 지속된 강점에도 불구하고 발생했다. 외환위기는 부분적으로 다른 아시아 국가로부터 전이된 것이기도 하였으나, 한국의 경제구조와 규제제도의 기본 틀에 있어서의 구조적 어려움을 반영한 것이기도 했다. 지난 30년 동안 한국의 성장에 기여했던 경제모델은 보다 치열해진 국제 경쟁 속에서 다소 부적절하게 되었다. 외환위기는 단기적으로 위기관리능력을 요구한 동시에 수많은 장기적 구조개혁의 실행을 촉진시켰다.

1997년 외환위기에 따라 광범위한 개혁이 실행되었고, 보다 시장지향적인 체제로 전환하는데 있어 규제개혁이 중요한 요소가 되었다. 개혁의 우선순위가 된 4개 분야는 외국투자를 증대시키기 위한 외환 및 외환거래 규제, 기업 활동을 자유화하기 위한 산업 규제 및 토지이용 규제, 산업의 경쟁력을 개선

하기 위한 금융 및 기업규제, 그리고 시민들과 관련된 절차 및 규제였다. 초점은 규제완화에 맞추어 저서, 1998년 초 약 11,000개의 규제를 심사하는 일을 맡았던 규제개혁위원회는 이 규제의 숫자를 반으로 줄이고 추가적으로 2,400여개의 규제를 개선했다. 규제철폐 노력은 비록 그 속도는 느렸지만 일부 주요 인프라에 대해서도 진행되었다. 전력산업에 대한 진입장벽도 완화되었다. 국제전화 및 장거리 전화에도 경쟁이 도입되었고 이동전화 서비스도 매우 급속히 발전했다. 1998년에 국영 기업체는 108개에 이르렀고 21만이 종사했는데, 이중 11개가 민영화 대상이 되었다. 금융부문에 새로운 규제체제가 마련되었는데, 그 체제는 독립규제기관이 신중하게 마련된 규칙을 엄격하게 시행하는 것을 목표로 하는 것이었다. 이를 위하여 기존에 있던 4개의 기구가 금융감독원으로 통합되었다. 재벌에 대한 투명성을 향상시키고 시장원칙을 적용하는 것도 우선순위에 있었다. 소액 주주들의 권리 행사도 용이하게 되었는데, 참여연대와 같은 시민들의 참여 증가가 이를 지지했다. 1998년 12월의 상법개정안은 사실상의 이사들을 포함한 이사의 신탁 의무 및 법적 책임을 명시했다. 모든 종류의 기업 인수 및 합병이 허가되었다. 외국직접투자가 완전히 혹은 부분적으로 불가능 했던 분야도 1997년 53개 에서 1999년 초에 24개로 줄어 들었다. 한국 정부는 외국기업에 대한 세금 우대정책을 도입하고 원스탑 서비스 제도를 도입함으로써 행정절차를 간소화 하였다.

2000년 보고서는 정부의 역할을 어떻게 직접적인 간섭(“명령과 통제”)에서 시장경제의 건전한 기능 확보로 변화시킬 것인지에 대해 토론하였다. 기업부분의 경우 정부는 재벌이라 불리는 기업집단에 대한 규제의 기본 틀을 제시하였고, 국가경제에서 재벌의 역할을 제한하려 하였다. 재벌을 규제하는 정책은 중소기업 지원 및 보호정책과 함께 이루어졌다. 특정 사업을 중소기업만 하도록 제한하거나 대출에 있어서 우대하는 것 등이 그 예이다. 그럼에도 불구하고 재벌 문제는 1997년 위기의 주요 요소였다. 외환위기를 겪고 나서 이 문제는 기업지배구조 강화, 금융분야의 규제 감시 등과 같은 규제의 틀을 개선하는 차원에서 다루어져 왔다. 그러나 중소기업을 보호하기 위한 규제는 여전히 남아있었다.

2000년 OECD보고서가 주장했던 것은 규제 개혁의 효과는 이들을 실제로 실행에 옮기고 치열한 경쟁을 유도하는 환경을 지속적으로 확대해 나가는 것에 달려있다는 것이었다. 규제개혁에 있어서 초기 조치들은 경제회복을 지원하는 것이었고, 이 조치들로는 금융분야 개혁과 규제개혁위원회가 추진한

투명성 향상 및 규제 철폐 등이 있었다. 그러나 장기적 성장의 새로운 기틀을 마련하는데 있어서 핵심은 시장의 원칙에 기초한 추가적이고도 광범위한 규제개혁이었다. 이는 민간분야의 결정에 있어서 정부의 관여 축소를 요구했다. 소비자의 이익, 치열한 경쟁을 유도하는 환경 그리고 경쟁을 효과적으로 보호하기 위해서 새로운 친경쟁적 규제의 틀을 갖추는 것이 필요했다. 시장 개방은 남아있는 수입 장벽의 철폐를 요구 할 것이다. 관세의 인하와 대부분의 양적인 제안조치들에 대한 철폐이외에 이 보고서가 요구한 것은 기술적인 규제와 기준들을 국제기준에 맞추기 위해 노력하고 다른 국가들의 규제 제도와의 등가성을 인식하라는 것이었다. 통신분야가 우선적으로 추가적 개혁이 필요한 분야로 선택되었고, 신규 진입 촉진, 통신분야에 대한 미시적 조정 금지, 필요한 보호조치를 설정하는데 있어서 정부의 역할 축소 등의 조치가 취해졌다. 2000년 보고서가 주장했던 것은 장기적으로 한국의 잠재적 성장률은 효율성과 기술에 있어서 공급측면의 이익을 자극하면서, 생산성 증가를 이끌어내는 시장 지향적 기본 틀을 실행하는 것에 달려있다는 것이었다.

좀 더 구체적으로 OECD가 한국에 촉구한 것은 다음과 같다.

- 한국의 시민사회가 규제개혁에 의미있고 적절히 참여할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 의사결정 과정에 이해 당사자들의 참여를 확대해야 한다.
- 규제영향분석 프로그램의 질적 수준을 제고해야 한다. 규제영향분석은 잘 설계되었지만 부처의 실행력이 부족하며, 역량 부족으로 인하여 질적 수준이 낮다.
- 투명성, 책임성 및 경쟁을 강화하기 위한 독립적인 분야별 규제기구를 설립한다. 유용한 첫 번째 조치는 금융감독위원회의 설립이었다. 2000년 보고서는 또한 통신위원회(KCC)를 설립한 것이 규제의 제도적 틀을 개선하기 위한 긍정적인 조치임을 인정했으나 또한 이 기구가 하나의 효율적이고 독립적인 규제 기구는 아직 아니라고 말했다. 이러한 점은 또한 전기 분야를 위해서도 개선이 필요한 것이었다.
- 공정거래위원회의 관심과 자원을 "효율성" 목표와 명백하게 관련된 수단에 집중시킬 것. 재벌과 관련된 경쟁문제들은 특별한 규율 보다는 일관성 있는 경제전반의 원칙을 사용하여 다루어져야 한다. 한편, 시장 경쟁과 직접적으로 관련되지 않는 재벌 이슈들을 다루는데 있어서는 기업지배구조와 감시절차를 개혁하는 것이 더 나은 수단이 될 것이다.

- 공정거래위원회의 정보 획득 권한을 강화하고 경쟁제한적 행위에 대해 민간인들이 법적조치를 취할 수 있는 권리를 강화해야 한다.
- 소기업들을 위해 마련된 분야에 효율적인 잠재적 경쟁자들이 진입하는 것을 막고 정부조달 분야에서 이 기업들을 보호하는 보호주의적인 조치를 철폐해야 한다.
- 기술 규제 및 수준을 국제기준으로 맞추고 다른 국가들의 규제조치의 동등성을 인정하는 노력을 강화한다.
- 무역관련 규제뿐만 아니라 다른 국내 규제들에 대해서도 외국 당사자들과의 협의 범위를 확대한다.
- 서비스 및 농업 등 전통적으로 규제가 강한 분야의 규제개혁을 가속화한다.
- 외국의 경쟁 기업들에 대하여 사실상 차별적 영향을 끼치는 규제를 철폐하기 위한 정부의 노력을 강화한다.
- 국내 규제를 책임지는 정부기구와 무역 정책기구간에 협력을 강화한다.
- 한국통신위원회를 독립적인 통신분야 규제기구로서 재구조화한다.
- 일반 허가제도를 도입함으로써 진입장벽을 축소한다.
- 한국통신의 지역 전화요금 및 임대회선 서비스, 그리고 국제 장거리 전화 서비스에 대하여 가격상한제를 실시하고 모든 다른 가격승인제도를 철폐한다. 장기평균중분원가에 입각한 상호접속 가격 산정의 틀을 마련한다.
- 가입자 선로에 있어서 인프라 경쟁을 촉진하는 통합적인 조치를 취하고 케이블 TV시장에 경쟁을 도입하기 위해 규제 기본 틀을 간소화한다.
- 유무선 통신시장에 존재하는 외국인 지분제한조치를 폐지한다.

2000년도 보고서가 발간된 이후 상품시장 기본 틀과 경쟁에 관련된 발전들은 2004년 *OECD 한국 경제 보고서*¹⁾에 나와 있는 상품시장 경쟁에 관한 특별 장에서도 다뤄졌다. 이 2004년 보고서가 강조한 부분은 상품시장의 고집중화, 진입·퇴출 장벽, 정부 소유권 그리고 기업집단(재벌) 이슈와 함께 경제발전 초기단계부터 있어왔던 한국 경제에 있어서 관습적인 자원할당이였다. 한국은 고도로 경쟁력 있고 수출 지향적인 제조분야와 덜 역동적인 국내 수요 위주의 분야로 이루어진, 그리고 제조분야와 서비스 분야간 생산성 격차가 큰 이중적인 경제이다.

2004년 OECD 한국경제보고서에 의하면 1997년 위기 이래로 반도체와 자동차 등 고도로 집중된 산업을 제외하고는 전반적인 경쟁이 증가했다. 외국

상품 진입은 전체적으로 증대했으나, 특정 산업분야에 대한 외국상품의 진입은 낮은 상태이다. 이는 무역장벽이 분명히 존재함을 반영하는데, 농업분야에 부과된 보호 때문에 관세가 OECD국가들 중 높은 상태이고 농업분야 관세는 OECD국가들 중에서 가장 높은 수준 중 하나로서 일본보다도 높다. 위생과 안전에 대한 규제 및 행정절차도 여전히 국제 기준에 부합하지 않는다. 외국인 직접투자를 유치하기 위한 개혁과 기업 및 금융분야의 개혁에 따라 외국인 직접투자는 급속히 증대했다. 상당한 진전이 이루어졌음에도 불구하고 외국인 직접투자 유입과 집중도로 표현되는 경쟁의 수준은 여전히 다른 OECD국가들과 비교해 볼 때 제한적인 상태다. 한국의 연구에 따르면 강력한 진입장벽의 숫자는 제조업 활동의 경우 반으로 줄어들었고 서비스업의 경우에 40%가 줄었다. 그러나 비제조업 활동²⁾의 경우를 보면 많은 수의 약한 장벽들이 존재하고 있는 상태이다. 경제보고서는 13개 부처에 걸친 112개 법률에 의거 마련된 토지이용 및 도시계획규제의 역할에 주목했다. 이는 국토면적의 12%와 총인구의 47%를 차지하고 도시혼잡비용이 GDP의 2%를 차지하는 수도권지역 집중 현상에도 나타나 있다. 규제와 토지대비 용적률로 도시지역에서 대규모 쇼핑센터 건설은 어렵다. 수도의 문제는 2005년도 서울에 대한 OECD 지역보고서³⁾에서 세부적으로 분석됐고, 이 지역 검토는 지역협력 증대를 통해 서울의 국제적인 경쟁력 및 한국에서의 주요엔진 역할을 강화하라고 요구했으며, 지식집약 활동을 발전시키고 도시 혼잡 비용감소를 위한 권고안을 제안했다.

2004년 경제 보고서는 변호사나 회계사 건축사 같은 전문 서비스 직종의 경쟁력을 높이기 위하여 포괄적인 카르텔방지 특별법과 함께 전문서비스 직종의 규제를 철폐하기 위한 노력을 특히 강조했다. 규제개혁위원회가 진입장벽을 낮추기 위한 개혁을 실시하여 1997년과 2002년 사이에 연간 진입의 정도가 최소한 두 배로 증가했다. 한국통신위원회(KCC) 및 한국전기위원회와 같은 분야별 규제 기구들이 독립적인 규제 기구가 되기 위한 잠재력은 가졌지만, 보고서에 따르면 이 기구들은 여전히 정부부처 안에서 운영되고 허가 및 가격책정 같은 핵심규제와 인원구성 및 예산에 관련되어 독립성이 결여되었다. 그러나 한국의 통신 분야는 경쟁력을 갖고 놀라운 속도로 발전해 왔으며, 세계에서 저가로 가장 높은 수준의 인터넷 보급률을 갖게 되었다.

2004년 OECD 경제보고서는 경쟁을 제한하는 무역장벽 및 규제를 완화하기 위해 추가적 권고안을 내놓았는데, 이는 첫째, 국제 경쟁을 촉진하고 둘

제, 경쟁 법을 강화하며 셋째, 소매업 및 전문서비스 직종에서 경쟁을 증대시키기 위한 것이었다. 이 2004년 보고서는 전기 및 천연가스 분야와 통신 분야의 특별한 노력을 촉구했다.

한국에 대한 2005년 OECD 경제보고서는 연구개발 및 교육시스템의 개혁에 관하여 초점을 맞추었다. 이 보고서가 강조한 바는 대학교로 입학하는 학생들의 수가 급속히 증대하면서 동시에 고등 교육수준이 하락했으며, 그 수준이 국제적 기준으로 보면 상대적으로 열악하다는 것이었다. 고등교육의 역할은 장기적 경제발전에 매우 중요하다. 왜냐하면 인적자원이 증대되면 비단 노동 생산성만 높아지는 것이 아니라, 기술적 성공의 동력원 역할도 하기 때문이다. OECD 성장연구 보고서에 따르면 교육기간 일년 추가가 1인당 국내총생산에 장기적으로 미치는 효과는 4% ~ 7%⁴⁾라고 추정했다. 2002년에 25세 ~ 34세의 인구 중 고등교육을 받는 비율은 3번째로 높았지만, 한국의 교육제도에 대하여 불만이 많이 있었다. 2005년 보고서는 교육의 질 문제와 교육재정문제에 있어 민간부분과 공공부분의 균형을 지적하고, 대학의 구조조정 및 통합을 위한 권고안을 내놓았다. 이 보고서는 또한 대학들이 이해당사자들로부터 나오는 요구에 보다 잘 대응하고, 경쟁을 촉진하도록 보다 큰 폭의 규제 완화를 촉구했다. 산학 협력의 강화와 함께 대학 특성화 필요성도 언급하고 있다. 고등교육은 한국에서는 핵심적인 공공정책으로서, 이는 고등교육이 보다 나은 경제 및 전문 분야로의 기회와 보다 나은 미래에 대한 희망을 제공하는 것으로 여겨지기 때문이다. 그러나 실업이 증대하면서 심지어 대학 졸업자들도 최근에 적절한 직장을 얻는데 어려움을 겪고 있다.

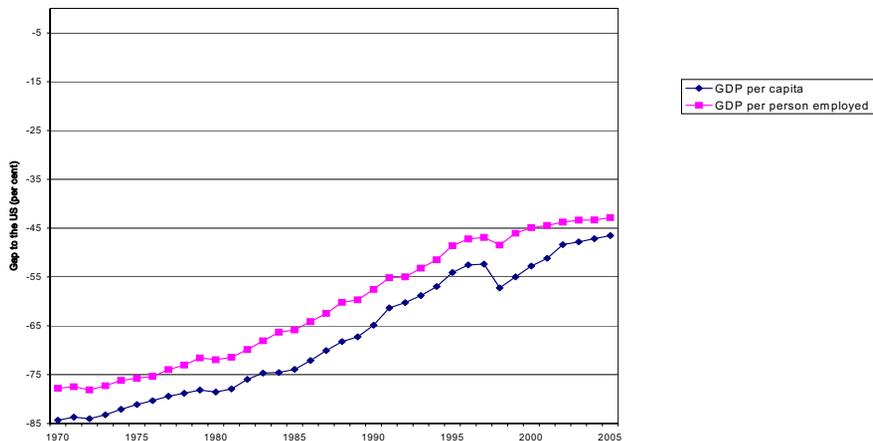
따라서 한국에 대한 이 모니터링 활동은 미래 경제 발전을 위하여 이 모든 핵심 분야의 추진 상황을 매우 시의 적절하게 평가하고 있다. 일반적 경제 성과에 대해 검토한 후에, 고품질 규제역량, 경쟁 정책, 시장 개방 및 통신정책 등 핵심 분야의 개혁 이행상황을 평가할 것이다. 규제완화와 새로운 규제를 적절히 적용함으로써 개선시킬 수 있는 고등교육부문을 규제품질 측면에서 조명한다.

경제 실적

전례 없는 경제성장

한국은 단지 30년 만에 저개발 농촌국가에서 근대 국가경제로 일대 전환을 이룩한 몇 안 되는 국가 중에 하나다. 1963년과 1993년 사이에 연평균 경제 성장률은 8%였다. 결과적으로 1인당 소득은 OECD 평균의 20%도 안 되는 수준에서 1990년대 중반에 이르러서는 50% 이상으로 증대했다. 미국의 수준과 비교하면 1인당 GDP는 1970년도에 약 15%에서 1990년대 중반에 이르러서는 약 50% 중반에 이르렀다 (그림 1.1).

그림 1.1 1인당 GDP의 성장



출처 : OECD (2006), National Accounts of OECD Countries,

초기 경제발전 기간 동안 한국에는 국가가 주도하는 상황이 여전히 존재했다. 정부간섭의 거대한 파도가 1973 ~ 1979년의 기간 동안 중화학 공업의 약진과 함께 밀려왔다. 2차 오일쇼크 이후로 한국은 경기 침체에 직면하면서 인플레이션이 1980년도에 29%에 이르렀고, 그 해 년도에 생산도 1.5% 줄었다. 그 후의 기간 동안에 경제 자유화가 추구되면서 정부가 실행에 옮긴 것은 바로 거시경제 안정계획, 산업 정책 변경 등이었다. 까다로운 산업 촉진법은 폐지되었고, 우대성 대출이나 세제 혜택도 줄었고, 물가 통제 정책들이 경쟁을 촉진하기 위한 명목으로 공정거래법에 의해서 1981년에 이를 대체하였다. 이로 인해 경제 수치는 뛰어나게 증대하여 1980년대의 기간 동안 연 7.7%의 성장률을 기록했고, 1990 ~ 1997년의 기간 동안은 거의 7.5%를 기록했다.

1997년 외환위기

1997년 한국은 OECD국가들이 사상 초유로 경험한 최악의 경제 위기에 직면했다. 이 위기로 인해 재정경제부가 다음과 같이 묘사한 취약성이 드러난다. 그것은 바로 "한국 성장의 핵심 요소는 인적자원, 투자증대, 대외지향적 발전전략이었다. 한국 경제는 정경유착, 자의적인 규제 및 부패에 의해서 발목이 잡혔다... 지난 30년의 고속 성장 동안 이전 행정부들은 시장경제의 규칙과 원칙의 개발을 소홀히 하여 국제 환경 변화에 부응하는 구조개혁 정책을 실행에 옮기지 못했다"⁵⁾ 이로 인해 고위험의 과잉 투자가 이루어지고, 신용과 환리스크에 대해서 주의를 기울이지 못했다.

외환위기 이후로 한국은 1998년에 심각한 경기 침체를 겪었다. 생산성은 7% 하락했다. 노동 활용도도 심각하게 감소하면서 한국은 1980년 대 최초로 고용률에 있어서도 심각한 하락을 겪었다. 또한 평균 근로 시간도 이 기간 동안 그 감소가 두드러졌다. 한국은 1999년 이래로는 다시 경기가 회복되면서 활발한 회복을 이루었고 (표 1.1), 1인당 GDP도 연4.5%대로 증가했다. 그리고 노동 생산성은 그 이전 시기보다 다소 하락했다. 고용률은 위기 이전의 수준으로 다시 올라갔다. 평균 근로 시간 또한 계속해서 연 1%의 비율로 하락했다. 그러나 연 2500시간이라는 근로 시간은 앞으로 OECD의 회원이 될 그리스와 비교하면 15% 높고, 미국과 비교 하면 37% 높다. 또한 대다수의 유럽 국가들과 비교해서도 높다. 1999년 이래로 한국과 선진 OECD국가들과의 소득격차가 점진적으로 줄어들었다는 점이 생산성 하락의 부분적인 원인이 될지도 모른다. 한국은 2005년도에 미국 수준의 거의 55%에 도달하면서 비록 느리기는 해도 미국에 수준에 접근(convergence)하려는 과정이 계속되는 몇 안 되는 OECD 국가 중 하나다(표 1.1).

표 1.1 구조적 지표들 (평균성장율, 퍼센트)

구분	1980-1990	1990-1997	1997-1999	2005-1999
1인당 국민소득	7.5	6.2	0.3	4.5
노동 활용율	0.9	0.8	-4.6	0.4
고용율	1.7	1.3	-2.9	1.4
평균근로시간	-0.7	-0.5	-1.7	-1.0
노동 생산성	6.5	5.4	5.1	4.2

출처 : OECD(2006), National Accounts of OECD Countries; OECD (2006), Labour Force Statics, Paris

구조 개혁, 기업지배구조 및 금융부문

우호적인 국제 환경 및 중국과의 교류증대와 함께 금융 위기 이후로 실행된 광범위한 경제개혁 프로그램이 한국의 강력한 성장 회복의 기초가 되었다. 1997년의 경제위기는 법인의 과다채무, 낮은 수익성, 형편없는 감시 시스템, 흔들리는 금융 시스템 등으로 인해 발생했다. 이와 같은 취약성들이 생긴 원인은 소위 "한국 주식회사"라고 알려진 즉 은행과 기업이 암묵적인 보장의 관행 속에서 정부와 긴밀하게 관계를 유지했기 때문이었다. 이와 같은 긴밀한 관계로 인해서 도덕적 해이, 즉 대마 불사의 심리가 나타나고 이로 인해 과대한 위험부담, 과잉 투자, 위기에 대한 부주의가 생겨났다. 경제 위기 동안에 실행되었던 개혁 프로그램의 핵심은 경제 기본 틀에 있어서의 변화였고, 기업 및 금융 분야에 구조조정을 촉진하는 것이었다.

당시 한국의 두 번째 가는 재벌이었던 대우가 1999년 7월에 파산했고, 이는 대마 불사의 원칙으로부터 기인했던 도덕적 해이를 몰아내는 기념비적 사건이 되었다. 이와 같은 원칙이 없어진 이제 1998년 당시 30대 재벌 그룹 중에 반 이상이 파산했다. 시장원칙의 증대로 인해 채무가 급격히 줄었다. 제조업 분야에서는 1997년에 거의 400%에서 2005년에 100%로 줄었다. 나머지 재벌 그룹은 그들의 재무제표와 기업 지배 구조를 상당히 개선했다. 대마 불사 원칙의 종말과 함께 기업의 높은 채무와 낮은 수익성에 주요 원인이었던 기업 지배 구조의 기본 틀도 동시에 강화되었다. 이 기본 틀이 개선된 원인은 소수 주주들의 권익 향상, 사내 이사의 권리 및 역할 확대 그리고 사외 이사의 책임감 확대 등이다. 주주들의 권한을 높여준 또 다른 조치를 보자면, 2005년에 나온 대기업에 대한 집단소송의 도입이다. 또한 2007년에는 이것이 모든 상장기업으로 확대된다. 그러나 증권 관련 사건으로만 제한되어 있는 소송의 범위가 관련 당사자 거래나 기업간 양도와 같은 다른 사건으로까지 확대 되어야 한다.

1997년 외환위기는 한국으로 하여금 당시에 존재했던 금융 기구의 1/5을 폐쇄하게 했고, 정리하고 남은 나머지 기구들에게는 재활 지원을 해주었다. 이로 인해서 과도한 정부의 간섭과 산업을 기반으로 한 목표에 종속되었던 한국의 금융 체제는 보다 독립적이고 시장 위주의 체제로 바뀌게 된다. 그러나 이는 값비싼 대가를 지불해야 하는 과정이었다. 1997년과 2003년 사이에

한국 정부는 GDP의 27%에 달하는 161조원을 들여 회생 가능성 있는 은행들의 자본 구조를 재편하고, 부실 채권을 사들인다. 이 같은 비용의 반 이하가 수거된 상태다. 이 같은 개혁과 함께 동반된 것은 엄격해진 보고를 바탕으로 한 금융 감시 제도의 대 개혁이었다. 그 목적은 금융 기관의 재정 건전성에 대해서 정확한 추산을 제공하기 위함이었다. 이와 같은 대가를 들여, 금융 부문을 재활시키기 위한 즉각적 조치는 효과를 발휘하여 경제 성장이 계속하도록 했다. 오늘 날 한국의 금융 부문은 수익성이 높고, 자본 구조가 훌륭하며, 상대적으로 낮은 수준의 부실 채권을 보유하고 있다.

은행분야의 구조조정으로 인한 경쟁 및 국제적 개방성의 증대

규제개혁, 민영화, 무역장벽 철폐 그리고 외국인 직접 투자 도입에 대한 제한 조치 자유화가 또한 경쟁을 촉진한다. 개방성의 확대로 한국 경제의 국제화가 가속화 되었다. 일본으로부터의 수입을 제한했던 수입 다변화 프로그램도 폐지되었다. 경쟁의 강화로 인해 생산성이 증대되고, 비효율적인 기업은 문을 닫았다. 기업 및 금융 부문의 구조조정으로 인해 한국 경제의 국제 사회로의 통합이 강화 되었다. 국제 무역도 1997 ~ 2004 년에 GDP의 32% ~ 48%로 증대했다. 그 주된 엔진은 한국의 가장 큰 무역 상대국인 중국과의 무역이었다. 주식 소유 제한의 철폐로 인해 외국인의 주식 소유가 급격히 증대하고, 일부 기업의 경우에는 외국 투자자가 주식의 50% 이상을 차지하는 경우도 있다. 삼성전자가 그러하다. 외국 직접 투자도 또한 상대적으로 여전히 낮은 수준이지만, 1997년에 GDP의 0.3%에서 2005년 GDP의 1.2%로 증가했다.

한국의 금융 부분으로의 외국 자본 진출은 공공기금을 사용하여 자본 구조를 재편했었던 은행들을 민영화한 결과로 증대하게 되었다. 외국 투자자들은 한국의 14개 상업 은행들 중에 8개의 은행의 최대 주주가 되었다. 나머지 은행들 중에서 2개의 은행의 거대 주주이기도 하다. 한국은행에 따르면 한국의 상업 은행들에 대한 외국의 총 주식 소유는 1997년 8.5%에서 2002년에 27%로 증가했고, 2004년 9월에는 59%로 증가했다. 이와 같은 거대 자본의 진출로 정부의 정책들을 실행하기 위한 핵심기구로 종사했던 위기 이전 은행의 역할은 종말을 맞이하게 되었다. 외국인 소유는 위기 발생 이래로 투자 기금에 집중되었지만, 최근 주요 외국 은행들의 진출로 한국 금융 부문에 있어서의 경쟁에 강한 영향을 끼쳤다. 외국 은행들이 가져오는 비교 우위로 인해

국내 은행들이 기존 관행을 개선함으로써 긍정적인 영향이 생겨 날 수 있다.

상당한 수준의 구조조정과 민영화 이후로 한국의 은행들은 다시 수익성을 회복했다. 단 하나의 금융 지주 회사만이 정부 소유로 남아있다. 그러나 상당한 개혁과 재벌의 실적 개선에도 불구하고, 공정거래위원회의 간섭을 촉발시켰던 기업 지배 구조와 투명성에 대해서는 여전히 우려가 존재하고 있다. 재벌과는 달리 한국의 중소기업의 경우는, 구조조정을 겪지 않았고, 그래서 수익성도 낮고 자산 대비 부채 비율도 높다. 정부의 대출 보증과 금융 지원은 도덕적 해이에 대한 우려를 유발하고 중소기업의 경쟁력과 자생력을 침식할 뿐이었다. 그리고 다시 신용조합이나 상호신용금고와 같은 비 은행 여신 기구가 중소기업에 노출 되었고, 중소기업들에게 악영향을 끼치게 되었다.

한국 주식 시장으로 외국 투자가 들어왔음에도 불구하고, 한국의 경제 규모에 비교해 볼 때, 금융 시장은 여전히 작다. 이와 같은 발전의 저하와 장기 금융 도구의 부재는 한국의 급속한 노령화를 고려해 볼 때 문제가 된다. 최근까지만 하더라도 한국의 주택 대출 거품이 주요 문제였지만 최근의 지표들에 따르면 소비자들은 2002년 신용 거품의 붕괴로부터 상당부분 회복했다.

노동시장 유연성 향상 및 노동력 참여 증대

노동 시장 유연성이 동시에 경제 성장을 위한 중요 요소이다. 고용 보호 법안에 대한 OECD 데이터에 따르면, 한국의 노동시장은 많은 유럽 국가와 비교해 볼 때 상대적으로 경직 되어 있고, 일본, 호주, 캐나다, 미국과 비교해 볼 때 융통성이 부족하다. 한국 경제의 급속한 구조 변화는 노동 유연성의 증대를 요구한다. 장기적으로 OECD 국가 중에서 가장 젊은 인구를 보유한 국가에서 최고령 국가 중 하나로 전환됨에 따라, 노동력의 참여, 특히 여성 노동력의 참여가 중요하게 되었다. 2050년이 되면 한국 노동 인구(오늘날보다 15% 줄어들 것임)의 절반이 50세가 넘을 것이다.

이 같은 경직성으로 인해, 한국의 노동시장은 이중적으로 되었다. 정규직 직원에 대한 고용 보호책으로 인해 비정규직 직원 고용이 늘어났고 이제는 비정규직이 한국 노동력의 1/3을 차지하는 상황이다. 고용주들은 이와 같은 일회성 노동력을 선호하지만 비정규직 직원들로 인해서 효율성에 대한 우려

가 발생했다. 비정규직의 급여는 나이와 경험에 따라 정규직보다 20~27% 적다. 이중 3분의 1이 어떠한 노동 관련 사회 보험 제도로부터도 적용을 받지 못한다. 이는 소득 불균형 악화를 또한 초래했다. 이와는 반대로 정규직 노동력의 유연성은 해고에 대한 강력한 반대로 인해 방해 받고 있다.

노동 시장 참여도를 국제적인 측면에서 보았을 때, 장년기 남성(50세 이하)의 경우 한국 남자의 노동시장 참여율은 평균 정도이다. 50세 ~ 65세의 경우에는 높은 수준이다. 65세 ~ 74세의 경우에는 대부분의 OECD 국가들의 비율보다 높은 50% 수준으로 특히나 높다. 이는 노년 지원제도에 있어서 격차를 반영한 것일 지도 모른다. 여성의 낮은 참여율도 또한 우려 대상이며, 한국은 장년기 여성의 경우에 한해서 멕시코와 터키 다음으로 OECD 국가 중 세 번째로 낮다. 50세 ~ 64세 여성의 경우에는 약간 더 높고, 65세 ~ 74세 여성들은 가장 높다. 이는 연금 및 노령화에 대한 우려를 반영하고 있다. 소득에 있어서의 남성과 여성의 격차는 정규직의 경우 약 20%로 추정된다. 여성의 참여 증대는 미래 재정 문제를 해결하고 경제 성장 잠재력을 유지하는데 핵심 사항이다.

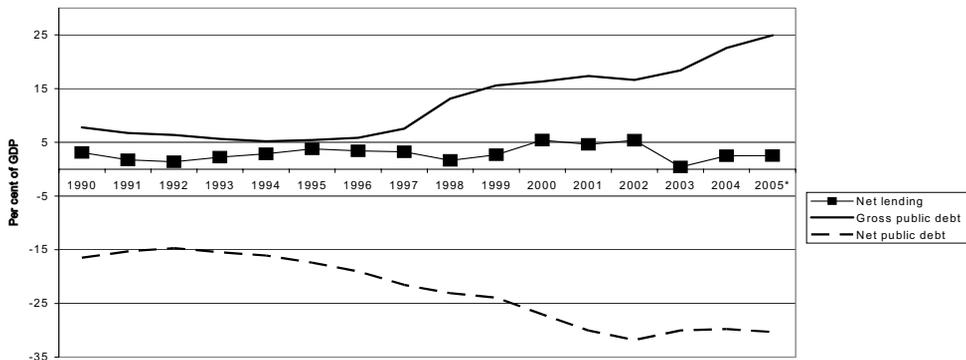
여성의 참여를 높임으로써 노동 참여를 증대하고, 은퇴 연령을 늦추고, 비정규직 직원에 대한 사회 안전망을 확대하고, 정규직 직원의 직업 보호 수준을 적절하게 하는 일들이 형평성의 보장과 노동 시장 조정에 있어 핵심 사항이다. 그러나 노사정 3자 위원회의 노력에도 불구하고 노동자들의 비정규직 직원 동등 대우 요구와 함께 강력한 반대로 인하여 진전이 없는 상황이다. 이는 또한 한국의 노사 관계에 있어서 어려움을 나타낸다. 2000년 ~ 2004년 동안에 파업으로 인한 근무 손실 일수(노동자 1000명 당)는 6번째로 높고, 다른 여타 아시아 국가보다 훨씬 높다. 사회 안전망의 부족도 해고에 대한 강력한 반대의 원인이다. 최근의 실업자의 1/4미만이 실업 급여를 받고 있다. 비록 보험에 가입해 있는 근로자의 비율이 최근에 증대했음에도 그러하다.

현재의 건전한 재정상황

한국의 재정상황은 건전한 상태다. 한국은 1980년 이래로 일반적 정부기준으로 볼 때 공공부분이 매년 흑자운동을 하는 몇 안 되는 OECD국가 중의 하나다. 이는 공공부분이 기금을 지원한 연금시스템이 초기 구축 단계임에

따라 사회보장제도가 흑자상태임에 기인한다. 한국의 총 공공부채는 1990년대 중반의 5%대에서 2005년 GDP 대비 25%로 증가했다. 이는 부문적으로는 전술한 금융부문의 구조조정에 들어간 비용에 기인한다. 이러한 추가적 부담에도 한국의 총 공공부채는 OECD 국가 중 가장 낮은 국가 중 하나이다. 공공 자산을 고려대상에 포함하면, 순수 공공채무는 마이너스인데 이는 한국이 순 채권국가라는 의미다. 이 같은 순 자산은 1990년대 중반이래로 심지어 증가하기까지 했다. 북한과의 경제통합가능성은 그러나 그 충격을 흡수할 강력한 재정 상황을 요구한다.

그림 1.2 예산균형 및 공공 채무

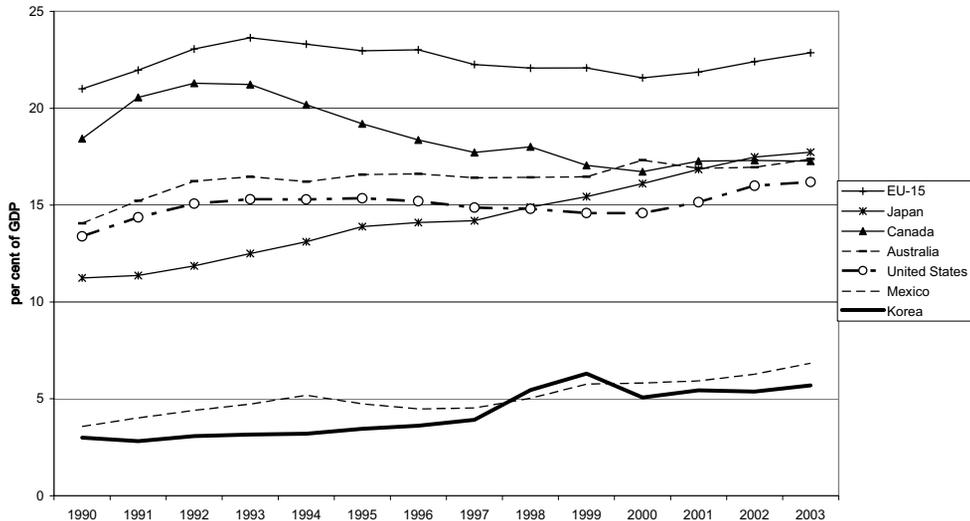


* 2005 OECD

출처 OECD Economic Outlook 80 database.

지방정부가 총 정부지출의 절반을 차지함에 따라 지방정부 재정이 건전한 정부재정유지와 연관이 있다. 지방분권화 계획이 어려움을 겪는 이유는 중앙과 지방정부의 의무가 모호해진다고 까지 말할 수 있는 강력한 중앙정부의 오래된 관행 때문이다. 지방정부에 자치권 부여 강화는 충분한 재원을 마련하지 못하는 지방정부의 무능력으로 어려움을 겪었고 계속해서 중앙정부의 지원에 의존해 왔다.

그림 1.3 공공사회지출 동향



출처 : OECD (2006), Social Expenditure database, SOCX, www.oecd.org/els/Social/expenditure

노령화와 향후 점증적 복지요구 압력에 직면하는 한국

한국의 공공 사회지출은 OECD내에서 가장 낮아 2003년에 5.7%였다. 노년층과 유족에 대하여 1.4%였고 보건 및 장기 치료⁶⁾에 3.3%였다(표 1.3 참조). 그러나 한국은 향후 지출을 늘려야 할 압력하에 있다. 한국은 세계에서 가장 빠른 노령화 국가이다. 50년 안에 한국의 노년층 의존율은 세계에서 세 번째로 낮은 수준에서 4번째로 높은 수준으로 증가할 것인데 이는 출산율 하락과 수명 연장 때문이다. 한국의 출산율은 2005년에 기록적으로 낮은 1.08명을 기록 했는데 이는 세계평균인 2.6명과 선진국의 1.57명보다 훨씬 낮다. 정부는 고용보험과 공공 연금제도의 적용범위를 확대하여 사회 안전망을 강화했다. 그러나 1998년에 만들어진 국가연금계획은 미래의 모든 문제를 다루기에는 부족할지도 모른다. 공공과 민간을 포함한 총 보건비용은 GDP의 5.9%로 OECD에서 가장 낮는데 이중 절반이 민간에서 충당된 것이다. 추가 지출 압력은 사회 안전망과 보건증대 및 장기치료의 필요를 궁극적으로 확대해야 할 필요에서 발생하는데, 이는 비용 압박 시나리오에서는 거의 4배로 증가하고 비용억제 시나리오에서는 거의 3배로 증가되어 2005년의 3.3%이던 것이 2050년이 되면 GDP의 각각 11.9%와 9.1%가 될 것이다.⁷⁾

한국당국은 이 장기적 난제를 심각히 고려 중이다. 기획예산처는 "비전 2030" 발표했는데 이 자료가 추산한 바에 따르면 복지예산은 2006년의 GDP 대비 8.6%에서 2030년에 21%로 증가할 것이며 이는 GDP 성장율이 2006년에서 2030년 까지 3.8%라고 가정할 때 그러하다. 2030년에 21%는 2001년 OECD의 평균인 21.2%와 비교되는 수치다. 이러한 상승은 또한 빈곤율을 낮추는 데 일조할 것이며 빈곤율은 1995년의 9%에서 2000년에 13.3% 그리고 2005년에 18%로 증가했고 2030년에는 10%로 예상된다. 이러한 상승은 또한 빈곤 월급 노동자의 수입안정화에 일조할 근로소득보전세제를 포함 할 것이다. 여성의 참여율은 2005년의 55%에서 2030년에는 65%로 증가할 것이다. 국방 및 교육예산의 감소에도 불구하고 이러한 상승으로 상당한 세금인상이 동반되면서 총지출의 25%에서 40%로 복지지출증가가 요구될 것이다. 이러한 상승은 향후 25년 동안 남북통일의 가능성을 고려하지 않았다.

최근 동향

2002년의 소비자 신용 거품의 붕괴로 인해 2003년 전반기에 현저한 경기침체가 발생했다. 가계소득은 증가했지만 민간소비는 1.2%줄었는데 이는 채권자들의 유동성문제 및 지불능력문제에서 기인했다. 또한 다른 사건들도 신용 거품 붕괴의 파급효과에 일조했다. 일련의 회계스캔들, 파업, 사스와 같은 외부충격, 그리고 한반도의 상황 등이 또한 영향을 끼친 것이다. 2005년에 한국의 민간소비는 다시 증가했다. 그러나 생산성 증대는 2006년의 5%에서 2007-8년의 4.5%대로 줄어들 것으로 전망되며 이는 민간소비 및 건설투자의 침체가 이유다. 부동산 시장을 냉각시키기 위해 2005년 8월 및 2006년 3월에 도입된 일괄 정책안들이 건설투자를 침체시켰다. 가격상승지역의 아파트 재개발도 또한 제한되었다.

원화의 가치상승으로 경상수지가 흑자에서 균형잡힌 수준으로 전환되는 중이고 수출수익이 압박을 받고 있다. 이와 함께 한국의 정보통신기술제품이 상대적 가격하락을 겪고 있어 무역의 악화도 수반되고 있다. 수입대비 수출의 상대적 가격은 1991년에서 2005년 사이에 36% 떨어졌으나 미국, 독일, 영국과 같은 선진국에서는 안정된 수준 혹은 증가한 상황이다. 정보통신기술이 상당한 역할을 하고 있는 핀란드와 스웨덴에서조차도 이 상대적 가격은 겨우 15%만 하락했다. 근원 인플레이션은 낮아져서 2.5%에서 3.5%의 중기적

목표 아래에 있다. 임금성장과 기업수익은 저하되었는데 이는 2006년의 유가 상승, 달러화의 가치하락 및 반도체가격의 하락 등의 복합적인 이유 때문이다. 부동산 가격에 대한 우려로 중앙은행은 2005년 10월 에서 2006년 8월 사이에 3.25%에서 4.5%로 단기이자율을 다섯 번 상승시켰다.

소비자 수요 및 수출에도 또한 위험이 존재한다. 한반도의 지정학적 불확실성은 소비자 및 기업신뢰도에 영향을 끼쳐 국내수요를 둔화시키고 미래성장전망에 타격을 주었다. 2005년말 에 가계 채무는 가처분소득의 90%에서 144%로 상승했고 소비자는 이자율 상승에 더욱 취약하게 되었다. 2006년 후반의 발생한 유가하락으로 2007년 기업수익성에 대한 압박이 완화될 것이다. 이에 더해, 정보통신기술제품에 대한 한국의 집중력 강화와 중국과의 긴밀한 무역연결로 인해 수출 증대는 예상 보다 빨라질지도 모른다.

규제정책개혁에 있어 진보는 한국 경제회복의 속도와 강도에 중요한 역할을 했다. 한국은 경제 및 규제의 기본 틀을 상당히 강화했다. 심지어 최근에 있었던 2002년 소비자 신용 거품 이후에도 급격한 회복이 그 뒤를 이었는데 이는 개혁된 제도의 탄력성 덕택이었다. 다음 항에서는 2000년 OECD보고서 이후의 개혁실행 성과에 대해 보다 구체적으로 분석할 것이다.

2000년 OECD 보고서 이후 규제개혁분야 진척사항

한국이 OECD에 가입한 약 10년 전에 규제개혁은 새로운 아이디어였다. 그때 이래로 한국은 OECD국가들 중 선두에 서서 노력을 해왔다. 실행의 차이는 있으나, 상대적으로 짧은 기간 동안 많은 진보가 이루어졌다. 이제 한국은 전반적인 규제 기본 틀의 수준면에서 다수의 OECD국가들과 어깨를 나란히 한다.

고품질 규제를 보장하는 정부 역량

한국은 최근 몇 년 동안 고품질 규제를 보장하는 정책, 제도 및 수단의 도입에서 놀라운 진보를 이룩했다. 1997년과 98년의 짧은 기간 동안 한국은 규제의 수를 절반으로 줄였다. 2000년 OECD보고서는 한국의 이 같은 진보를 높이 평가했지만 동시에 규제품질에 대한 광범위한 접근법을 권고했다. 그

결과로 개혁은 규제품질향상이라는 보다 복잡하고 광범위한 목표로 초점이 맞추어졌다. 규제개혁에 대한 노무현 대통령의 강력한 지지는 개혁을 위한 강력한 정치적 지도력과 추진력을 제공했고, ‘강력한 정치적 의지’라는 성공적 규제체제를 위한 핵심 조건을 충족시켰다.

‘참여사회’에 대한 의지는 ‘2005년 OECD 좋은 규제의 원칙’에 부합하는 투명한 규제체제로의 이행을 촉진했다. 한국의 규제정책은 규제자 위주에서 사용자 위주의 규제로 바뀌었고, 다수 부처에 관련된 “덩어리 규제”와 민-관 협력에 중점을 두었다. 이로 인해 정부의 역할은 세부적인 “명령 및 통제” 대신에 방향제시와 전략적 이슈에 중점을 두게 되었다.

효과적인 규제제도는 강력한 규제 기본 틀을 위해 필수다. 현 한국의 규제 제도에는 총리가 공동위원장을 맡고 있는 규제개혁위원회가 있는데 가장 오래되고 강력한 권한을 가진 규제기구다. 1997년 탄생 이래로, 이 위원회는 행정부 내에서 규제품질에 대한 시스템적 접근법 개발과 ‘규제영향분석’ 같은 규제품질 수단의 도입을 주도했다. 상당한 권한을 부여받은 이 위원회의 주된 역할은 규제정책의 기본방향 마련, 신설 혹은 개정 규제의 심사, 규제개선 종합계획의 실행 그리고 규제개혁 성과평가 등이다.

2004년 이후 총리 직속의 ‘규제개혁기획단’(RRTF)이 규제개혁위원회의 업무를 보완하고 있다. 민간분야 전문가 및 공무원으로 구성된 기획단은 기업이 선택한 현장 중심적이고 전략적인 업무에 집중하고 있다. ‘규제개혁기획단’은 다수 부처에 걸친 규제개혁을 조정함으로써 2000년 OECD보고서가 언급한 바 있는 정부적 관점에서의 개혁추진을 도모하고 있다. 같은 해, ‘기업 애로해소센터’(BDRC)가 설립됐는데 이는 기업들이 직면한 규제문제를 해결키 위한 원스탑 처리기구이다. 이 기구는 접수한 애로사항을 근거로 개선을 권고함으로써 규제 품질을 향상시키는 중요한 역할을 해왔다.

규제기구의 독립성을 증대시키는 데 있어 진보가 이루어 졌지만 여전히 진행 중이다. 2002년에 전기통신사업법이 개정되어 정통부와 한국통신위원회의 책임이 더욱 분명히 규정되었다. 그러나 한국통신위원회는 예산배정 및 직원 구성에 있어 여전히 정통부와 연계되어 있다.

한국의 규제 절차도 2000년 OECD 보고서의 권고대로 점점 투명해져 왔

다. '참여사회'라는 목표에 따라 관련 부처 및 민간부문 대표자간 협의가 향상되었다. 행정규제기본법 개정에 따라 민간단체가 규제개혁위원회의 능동적인 구성원이 되었다. 사실, 2004년 규제개혁위원회의 위원장으로 전 시민단체의 인사가 임명되었다.

다른 OECD 국가들과 마찬가지로 한국은 신설 규제의 품질을 개선하기 위한 수단으로서 2000년 OECD 보고서가 나온 시기에 이미 도입되었던 규제영향분석을 법제화했다. 2000년 OECD보고서는 실행능력의 강화를 촉구했다. 규제영향분석이 전 정부차원으로 실행되기 위해서는 시간이 좀 더 필요하지만, 규제개혁위원회와 한국행정연구원이 최근 규제영향분석 매뉴얼을 발간함에 따라 규제영향분석의 보다 체계적인 사용을 장려하는 긍정적 풍토가 조성될 것이다. 한국행정연구원 산하 규제연구센터와 한국개발연구원이 규제개혁능력강화를 위한 정부의 전반적 노력을 지원한다. 2006년에 한국개발연구원은 "한국의 기업환경개선을 위한 규제개혁"에 대한 국제회의를 열었다. 이 회의는 기술적 지식 및 지원을 보급하고 동시에 규제개혁이 가져올 결과에 대한 인식을 촉진하는 기회를 제공했다. 예를 들어 한 연구⁸⁾는 한국의 산업분야 전반에 걸친 미시경제 데이터를 토대로 진입규제가 진입 및 퇴출 등 기업 역동성을 제한한다는 점을 발견했다. 규제개혁위원회가 진입규제를 급격히 감축시킴에 따라 수많은 분야에서 기업의 진입을 촉진하게 됐다.

규제개혁위원회는 규제를 지속적으로 검토, 개선, 그리고 필요한 경우 폐지하는 일을 수행한다. 행정규제기본법 제8항은 존속되어야 할 명확한 이유가 없는 "일몰" 규제에 대해 규정하고 있다. 일몰제는 강력한 도구이나 OECD 국가에서 광범위하게 사용되고 있지 않은데 규제의 존속 기간도 중요하기 때문이다. 일몰제는 드물게 사용되는데 40개의 규제만이 현재 행정규제기본법의 일몰제가 적용된다.

법제처가 규제사항에 대한 정보제공을 위해 인터넷을 폭넓게 사용함에 따라 규제에 대한 접근성이 상당히 개선되었다. 한국정부는 국어 전문가의 조언에 따라 규제에 사용된 언어를 단순화하는 노력을 기울였다. 법제처는 법 품질 개선 및 재량 축소를 위한 지침서를 발간했고 최근에는 재량권이 있는 모든 법에 대해 검토를 하고 있다.

한국정부는 외국기업을 포함한 기업의 활동을 저해하는 행정적 부담을 완

화시켜 주기 위해 상당한 노력을 해오고 있다. 다양한 기업의 행정적 요구를 위해서 일괄 전자정부서비스를 제공하도록 고안된 '전자정부 민원(G4C)', 기업하기 좋은 나라(G4B)', '외국인종합지원서비스(G4F)' 등 전자정부 포털서비스 같은 프로그램은 기업과 시민 모두에게 혜택을 줄 것이다. '기업하기 좋은 나라(G4B)'는 기업지원 서비스를 위한 단일창구이며 향후 일괄 전자정부서비스를 제공할 것이다. 외국인 투자를 위한 절차도 인베스트 코리아가 행정 요건 충족을 원활히 하도록 원스탑 서비스를 제공하는 가운데 간소화될 것이다.

한국은 외국인 직접투자를 증진하기 위해 2002년 부산, 인천, 광양에 3개 경제자유구역을 설립했다. 이들은 외국기업들을 위해 다수의 규제를 면제해 주고 원스탑처리 절차를 제공해 기업들이 쉽게, 필요한 규제를 준수할 수 있도록 해준다. 외국기업들은 한시적인 법인세, 소득세, 그리고 지방세 면제 등 부가적 금융 인센티브로부터 이득을 얻는다. 또한 한국은 지역발전촉진을 위하여 58개의 지역특화발전특구를 도입하였다. 여기에는 교육, 의료, 이주 그리고 토지이용 분야에서 규제완화를 포함하고 있으나, 금융 인센티브는 제공하지 않으며 국내외 기업 모두 이용 가능하다.

경쟁정책

가장 높은 정치적 수준에서 시장원칙에 대한 약속은 경쟁정책, 금융분야와 기업지배구조의 개혁, 시장개방과 외국인 투자장벽 완화를 강력하게 지지해왔다. 2000년에 발간된 OECD의 한국 규제개혁 검토보고서의 이러한 결론은 그 후의 경험을 통하여 확인된 바 있다. OECD의 권고에 따라, 공정거래위원회는 우선순위와 자원을, 역사적으로 중점을 두었던 기업집단의 금융구조와 지배구조 문제에서 효율성 목표와 관련된 핵심적인 경쟁문제로 옮기고 있다. OECD의 2000년 보고서 이후, 한국은 경쟁정책에 대한 OECD의 권고사항 중 다수를 달성했다. 당시의 과제는 정부의 개입이 강한 영향력을 행사하고 있는 시스템 내에서 경쟁정책을 균일하게 적용하는 것이었다. 1980년 독점규제 및 공정거래에 관한 법률로부터 위임 받은 독립기관인 공정거래위원회는 한국의 경쟁정책을 개혁함에 있어서 선도적인 역할을 담당해왔다. 공정거래위원회는 시장독과점을 막기 위한 조치를 개발했다. 또한 공정거래위원회는 소기업과 소비자의 권익을 보호하는 권한을 부여 받게 되었다.

공정거래위원회의 일차적 임무는 기업투명성 및 공정거래의 증진을 통하여 자원배분의 효율성을 높이는 것이었다. OECD의 2000년 보고서의 주요 권고 사항은 효율성 증진에 주의를 기울이고 자원을 사용하라는 것이었다. 이 보고서는 -OECD의 2004년 한국경제보고서에서도 강조하였듯이- 공정거래위원회가 전통적으로 초점을 두어왔던 재벌의 금융구조와 기업지배구조에서 벗어나 효율성 목표와 관련된 경쟁문제에 집중할 것을 권고하였다. 그 후 공정거래위원회는 우선순위를 변동시켰다. 2002년에 공정거래위원회는 30대 그룹 중심의 감독정책을 종료하고, 대신 일반적인 기업집단의 행태에 대한 규제로 방향을 선회하였다. 부채비율에 관한 규정은 폐지되었고, 금융정보를 요구할 수 있는 공정거래위원회의 권한이 강화되었다. 공정거래위원회는 수평적 카르텔에 집중하기 시작했으며 독점 및 기업결합에 대한 경제분석 역량을 강화하였다. 현재의 기업결합 심사기준은 기업결합 통하여 경쟁이 크게 감소하는지의 여부이다. 사전신고 및 결정기한 등이 포함된 기업결합 심사 시스템은 기타 OECD 회원국들의 시스템과 동일하다.

공정거래위원회의 최근 개혁프로그램의 핵심은 2003년에 마련된 “시장개혁 3개년 로드맵”(이하 ”로드맵“)이다. 이 프로그램의 한 가지 기반은 한국에서 기업과 시장의 투명성, 공정성 그리고 경쟁을 측정하기 위해 KDI가 마련한 지수이다. 이 로드맵은 3개의 일반적인 분야에 초점을 두고 있다. 첫 번째는 상법을 개정하고, 기업의 과실에 대한 소송을 인정하고, 소액주주들의 권리를 보호하고, 회계감사역의 독립성을 강화하고 내부거래 범죄를 강하게 통제함으로써 기업의 투명성과 책임성을 강화하는 것이다. 두 번째는 공정위 자신의 기업집단에 대한 규제를 더욱 투명한 구조를 촉진하는 방식으로 수정하는 것이다. 세 번째 분야는 전통적인 경쟁정책에 관한 것이다. 여기에는 카르텔에 대한 금전적 제재 상한의 두배 증액, 사전신고를 통한 합병심사 간소화, 경쟁제한적인 규제의 폐지, 그리고 소비자 권리 강화이다. 이 계획은 2005년 법제화되었다. 공정거래 인력구조도 이 같은 변화를 반영하기 위해 재편성되었으며, 특히 계열사 간 상호 지분보유 규제 담당 직원의 수를 줄였다.

공정거래위원회는 법 집행 및 사업자들의 경쟁법 준수(compliance)를 향상시키기 위해 몇 가지 수단을 도입하였다. 기업의 자체규제를 촉진하기 위해, 기업이 자율준수 프로그램을 실시할 경우 공정거래위원회는 과징금을 20%까지 경감한다. (기업 스스로 위반행위를 시정할 경우 40%까지 경감한다.). 카

르텔 자진신고자에 대한 시정조치 등 감면제도(leniency program)가 1996년에 도입되었으며 2001년과 2005년에 개정되었다. 이 프로그램은 카르텔 폭로에 대한 인센티브와 카르텔 발견시 신속한 조치를 위한 메커니즘을 제공한다. 최근 통신업계의 가격담합에 대하여 이 프로그램이 적용되었는데, 그 결과 일부 기업은 상당한 과징금이 부과받았으나 1순위로 자진 신고한 기업은 과징금의 49%를 경감받았다.

또한 공정거래위원회는 불공정한 거래관행과 허위정보제공 등을 규제하는 규정을 적용함으로써 시장통합에 대한 소비자의 이익을 보호하고 있다. 이러한 역할은 더욱 중요해질 것이다. 전자상거래에 관한 2002년 법률은 OECD의 1999년 가이드라인을 따른 것이다. 공정거래위원회는 과거에는 소비자들을 정부의 보호가 필요한 존재로 인식하였으나, 이제는 정보를 갖춘 소비자들의 선택에 의해 시장이 결정된다는 시각으로 바뀌고 있다. 2006년에 진행된 계획에 따르면 공정거래위원회는 소비자보호원을 관리 감독할 권한을 갖게 되며, 소비자보호원은 공정거래위원회의 산하조직이 되어 더 원활한 정책조정이 가능해질 것이다. 세계에서는 이러한 변화에 대해 전반적으로 지지하고 있지만 일부는 이러한 변화가 가져올 영향에 대해 우려하고 있다.

공정거래위원회는 독립성, 신뢰성, 투명성에 있어서 인정받게 되었다. 한국에서 몇 안 되는 독립기관 중 하나로서, 공정거래위원회의 독립성은 자율적인 인사권을 통하여 강화된다: 5명의 상임위원들은 주로 공정거래위원회 출신이며 4명의 비상임위원들은 주로 법학 혹은 경제학 분야의 학계 전문가들로 구성된다. 과거 재벌규제에 집중하던 것을 변화시켜, 공정거래위원회는 독점국, 경쟁국 및 조사국을 경쟁정책본부와 카르텔조사단으로 재편하였다. 공정거래위원회는 한층 강화된 송무팀과 신설된 경제분석팀으로부터 전문적인 분석 지원을 받으며, 새로운 경쟁문제와 경쟁주장을 담당하는 다른 두 부서로부터도 지원을 받는다. 공정거래위원회의 결정사항은 통지하며, 가이드라인은 웹사이트에 게시되고, 의결서는 20일 내에 작성되고 웹사이트에 게시된다.

적용제외의 수와 범위는 줄어들었으며, 주된 이유로는 1999년의 카르텔일괄정리법을 들 수 있다. 정부기관과 민간기업은 동일한 규제를 받는다. 이 법이 가져온 많은 변화 중 하나로서, 전문협회가 수수료를 정하고 관계부처가 이를 승인하던 과거의 관행이 중단되었다. 그 결과 수수료율이 크게 인하

되었다. 이러한 변화에 대한 저항으로 인해 2001년에 추가적인 법이 제정되었고, 그 후 공정거래위원회는 포괄적 시장개선대책에 따라, 특히 전문서비스에 대한 추가조사를 적극 실시하였다. 또한 담배제조업의 경우 2001년 국가독점에서 허가제로 변경되었다.

또한 OECD의 2000년 보고서에서는, 소기업에만 허용된 분야에서 잠재적으로 효율적 경쟁을 막는 보호주의적 조치를 철폐할 것을 한국정부에 권고하였다. 대기업의 진입이 제한된 사업분야의 수는 규제개혁위원회에 의하여 2001년에 88개에서 45개로 줄어들었으며, 2007년에는 0개로 줄일 계획이다. 남아있는 분야 중에서 27개 분야는 2005년말 까지 개방되었으며 나머지는 2006년 말까지 개방될 예정이다.

시장개방

한국정부는 기업친화적 환경조성, 더욱 많은 외국인직접투자 유치 및 시장개방 추진에 대한 강한 의지를 가지고 있다. OECD의 2000년 보고서 이후 한국정부는 이러한 목표를 달성하기 위하여 중요한 조치를 취해왔다. 중요한 성과의 예로는 규제절차 개선, 재계참여 증가, 관세 및 공공조달의 복잡한 절차 간소화 등을 들 수 있다.

특히 관세 및 정부조달 분야에서 의사결정의 투명성과 개방성이 크게 개선되었다. 절차의 디지털화와 자동화를 통하여 주관적 평가와 부패의 여지가 줄어들었을 뿐 아니라 상당한 예산절감과 효율성 증가가 이루어졌다. OECD의 2000년 보고서에서는 비효율적인 세관검사 및 통관절차가 심각한 무역장벽이 된다고 지적한 바 있다. 관세청이 변화를 주도함으로써 통관절차가 전면적으로 변화되었다. 전자관세제도의 실행을 통하여 세관검사의 속도 및 정확도는 증가하고 부패의 여지는 감소하였다. 관세청은 24곳에 달하는 해외 관세기관과 상호협력협정을 맺었다. 국가종합전자조달(GePS)은 2006년 7월에 대한민국조달시스템(KONEPS)으로 명칭이 변경되었으며, 모든 조달절차가 온라인 처리되고 입찰 결과가 실시간으로 온라인 공개되도록 함으로써 정부조달의 투명성과 효율성을 증진시켰다. 2003년의 청렴계약제는 대한민국 조달시스템을 보완해주며, 정부계약의 부패 및 불공정 관행 퇴치를 지원하고 있다.

규제개혁 과정에 외국인 이해당사자(주한 미상공회의소, 유럽연합 상공회의소 등)를 포함하여, 재계를 참여시키기 위해 많은 노력이 기울여지고 있다. 2004년에 설치된 기업분쟁해소센터는 민간분야의 불평 및 불만사항을 처리한다. 또한 공지 및 규제영향분석의 개선, 현행 규제정보에 대한 접근 개선 등을 통하여 투명성 및 규제품질이 향상되었다.

한국의 제조업분야는 규제완화와 시장개방을 통하여 혜택을 입었다. 상품 시장 개방은 2000년 이후에 개선되었으며 수입품을 더 쉽게 구할 수 있게 되었지만, 특히 일부 소비자제품의 경우 가격이 높은 편이다. OECD의 2000년 보고서 이후 한국은 수입품, 외국계기업과 외국인투자에 대한 국민들의 부정적인 인식을 변화시키기 위해 노력해왔다. 한국 수입업협회의 후원과 정책고객서비스의 구축을 통하여 여러 프로그램이 실시되었다. 외국인투자촉진법이 개정되어 외국인들의 투자자등록이 쉬워지고, 외국인투자를 촉진한 공무원에 대한 보상의 기본 틀이 만들어졌으며, 외국인투자촉진법을 위반한 외국인들에 대한 벌금이 완화되었다. 또한 외국인투자자들의 인식을 개선하기 위하여, 설립단계의 외국인 투자자들을 위한 원스탑서비스 센터인 인베스트 코리아를 설치하였다. 설립 이후에도 외국인 투자자들은 외국인투자 옴부즈만 사무소를 통하여 지원을 받을 수 있다. 국제무역의 경우, 한국은 WTO의 다자협상을 지지하는 동시에 양자 및 지역무역협정에도 적극적으로 나서고 있다. 한국은 이와 같은 양자 및 지역무역협정이, 개방을 통하여 혜택을 볼 수 있는 분야(서비스와 농업 등)의 개혁에 박차를 가할 수 있을 것으로 보고 있다. 현재 진행중인 한-미 자유무역협정(FTA) 협상 역시 매우 중요한 단계로서 한국 정부 차원에서 이를 지지하고 있다.

OECD의 2000년 보고서에서는 한국의 표준 및 적합성인증 시스템이 무역에 장애물이 됨을 지적한 바 있다. 그 후 제 1차 국가표준 5개년 기본계획(2001-2005)의 실현을 통하여, 표준 조화에 상당한 진전이 있었다. 2005년의 경우, 한국 표준의 90%가 국제표준과 조화되거나 이를 참조하여 설정되었다. 제 2차 국가표준기본계획(2006-2010)도 승인되었으며, 그 목적은 (1) 한국의 표준화 및 적합성 평가절차를 혁신하고 (2) 여러 다른 표준 및 인증 계획의 중복을 없애는 것이다.

통신

2000년 이후 한국은 통신 분야, 특히 OECD 회원국 사이에서 가장 높은 수준을 보이고 있는 광대역 인터넷 보급률에서 지속적인 고속성장세를 보이고 있다. 또한 한국은 OECD 회원국 중 9번째로 큰 통신시장이며, 통신 분야는 2003년에 한국의 GDP의 3.4%를 차지하기도 했다. 통신 분야의 개방으로 서비스 개선, 가격인하 및 혁신에서 많은 이익을 얻었다. 한국은 또한 디지털 멀티미디어 방송 및 무선 광대역 인터넷 분야를 선도하고 있다. 경쟁적 시장 형성을 위한 개혁이 시행되어 긍정적인 효과를 가져왔다. 다른 많은 OECD 국가들이 국영 통신업체의 민영화를 이루지 못하고 있는 한편, 한국은 2002년에 한국통신의 완전한 민영화를 이루었다. 아직 개선의 여지가 있으나 2000년 제시된 권고안 중 다수가 실현되거나 부분적으로 실현되었다.

한국은 디지털 경제의 개발에 높은 우선순위를 두었다. 정보통신부는 2004년에 다이내믹 디지털 코리아에 대한 백서에서 전략을 제시한 바 있다. 2000년 후의 집중적인 혁신분야로는 시장진입절차, 가격규제, 가입자망 세분화, 번호이동성, 인터넷전화 서비스에 대한 정책 틀, 상호접속 및 보편적 서비스에 대한 기본 틀을 들 수 있다. 또한, 한국은 OECD에서 2000년에 권고한 대로, 가격산정 기준으로 장기평균증분비용의 이용을 실현하였다. OECD는 유선 및 무선 통신사업자들이 되도록 조속히 번호이동성을 실행할 것을 권유하였다. 번호이동성은 2004년 8월에 도입되었다. 정부가 2002년 5월에 한국통신 잔여지분을 매각하며 이루어진 한국통신의 성공적인 민영화 역시 중요한 성과의 하나로 들 수 있다. 유선 및 무선 시장에서 외국인 지분제한을 철폐하라는 권고에 따라, 외국인 지분한도 역시 2001년에 33%에서 49%로 증가하였다.

OECD의 2000년 보고서에서는 지역 가입자망 세분화를 위한 더욱 포괄적인 조치를 취할 것을 권고하였다. 2001년에 장거리 전화사업자에 대한 사전선택제가 도입되었다. 2002년에는 권고안에 따라, 동선일괄제공 및 회선공유제도가 도입되었다. 가입자망 세분화 기준 또한 2003년에 개정되어 의무설비병설 기간이 연장되었으며 망 세분화 범위를 조정하여 더 넓은 범위의 기술을 포괄하게 되었다. OECD는 또한 라이선스 할당 시스템의 변화뿐 아니라, 경매를 통하여 제3세대 이동통신서비스를 배정할 것을 권고하였다. 정보통신부는 전파할당 메커니즘을 개혁하기 위해 많은 노력을 기울였다. 2000년에

전과할당에 있어 유료제가 도입되었다. 추가적인 변화를 통하여 2005년에는 전과할당 기간이 제한되었으며, 전과요금에 대한 법적 기준이 확립되었다.

한국은 다른 분야에서도 부분적인 진전을 이루었다. OECD의 2000년 보고서에서는 정보통신부 내에서 산업 촉진 기능과 통신 규제 기능간 발생할 수 있는 갈등을 정리할 것을 요구하였다. 그 결과 통신위원회는 어느 정도 구조조정 되었으며, 이전에는 정보통신부 관할이었던 역할이 통신위원회로 이전되었다. 예를 들어, 상호접속 관련 합의의 승인, 영업보고서 확인, 금지된 활동에 대한 실사, 시정조치 및 벌금부과는 2002년에 통신위원회로 이전되었다. 또 다른 중요한 변화로서, 정보통신부는 설비기반 경쟁이 아닌 서비스기반 경쟁을 더욱 강조하고 있으며, 그 결과 망 세분화 등의 정책 실현을 통하여 시장개방이 촉진되었다.

또한 OECD의 2000년 보고서에서는 시장진입에 대한 일반승인제도의 도입을 요구한 바 있다. 기간통신사업자는 언제라도 원할 경우 라이선스를 신청할 수 있으며, 심사기간도 단축됨으로써 시장진입이 촉진되고 있다. 그 결과 한국의 통신시장에는 더 이상 진입규제가 존재하지 않는다.

향후 과제

규제정책에 대한 개혁의 진척으로 한국의 경제회복이 힘을 얻고 가속화되었다는 사실에는 의심의 여지가 없다. 그럼에도 불구하고, 한국 경제는 계속해서 개혁을 추진해야만 한다. 1997년부터 추진되고 있는 개혁을 보다 가속화하기 위해 필요한 과제가 여전히 많이 있다.

고품질 규제를 위한 정부역량

규제정책과 관련하여, 2000년 OECD 보고서에 제안된 바와 같이 확고한 핵심 원칙을 수립하는 것이 바람직하다. OECD가 2005년 발표한 “좋은 규제의 원칙“은 유용한 시사점을 제공한다. 현재 한국 정부의 개혁 전략은 OECD의 원칙을 상당부분 반영하고 있으나, 이를 보다 명확히 천명함으로써 부처차원의 개혁노력에 힘을 실어주고 성과에 대한 책임을 강화하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 특히 새로운 규제 도입을 추진할 경우, 비용대비 편익의 측

면에서 규제 도입의 정당성을 확보하라는 조항을 명기하는 것이 바람직하다.

규제제도 측면의 과제도 있다. 현재 다수 기관이 규제개혁에 참여하고 있다. 각 기관이 독립적인 분석을 제시한다는 측면에서 장점으로 작용할 수 있으나, 추진력을 분산시킬 가능성도 있다. 규제개혁위원회와 규제개혁기획단이 보다 긴밀해 지도록 총괄기구의 필요성 검토 등 각 기관간의 조정 노력을 강화할 여지에 대한 검토가 도움이 될 수 있다. 현재 민간부문의 개혁 참여를 장려하고 "덩어리 규제" 개혁에 중요한 역할을 담당하고 있는 규제개혁기획단이 지속적으로 현재의 역할을 담당하도록 할 필요가 있다. 한국 정부는 규제개혁기획단 운영을 2008년까지 연장하여 덩어리 규제개혁 업무를 계속해서 담당하기로 결정한바 있다.

또 한 가지 과제는 실행격차와 관련된 것이다. 2000년 OECD 보고서는 규제개혁위원회의 책임 영역을 세금, 보조금, 산업정책, 지역개발정책 등을 포함하는 방향으로 확대할 것을 제안한 바 있다. 이상의 분야는 여전히 행정규제기본법상 규제개혁위원회의 권한 밖으로 설정되어 있다. 또한 규제개혁위원회의 권한은 정부부처가 마련한 규제를 감독하는 것으로 한정되어 있다. 이는 국회의원이 직접 의회에 제출한 법안은 규제품질 심사절차를 거치지 않는다는 것을 의미한다. 이러한 측면에서, 성공적인 규제품질 심사시스템을 시행하고 있지만 입법 분야에서 규제통제 부족 문제를 갖고 있는 OECD 국가들과 비슷한 과제를 갖고 있다고 할 수 있다. 의원들에 의해 추진되는 입법안의 숫자가 증가하고 있는데, 의원입법 비율은 16대 국회(2000-2004년)의 경우 전체 법안의 55 퍼센트였으나, 17대 국회에서는 69 퍼센트로 증가하였다. 이해관계집단이 직접 국회를 통해 정책의제를 추진하고 싶어 한다는 것은 규제감독 시스템이 성공적으로 작용하고 있다는 것을 반영하는 것일지도 모른다. 입법감독의 부족은 규제개혁 과정을 약화시킬 수 있다. 해결방법은 국회의원들이 발의한 법안의 품질을 확보하도록 하는 상설 시스템을 국회 내에 설치하는 것이다.

대부분의 규제품질 수단 및 프로그램은 새로운 것이므로, 새로운 규제체제가 전반적인 정책입안 과정에 완전하게 통합되기까지는 시간이 소요될 수밖에 없다. 예를 들어, 정책적 협의가 크게 활성화 된 것은 사실이나, 이러한 협의를 어떻게 추진할 것인가에 대해 상당한 재량이 있다. 따라서 협의의 수준은 각 부처별로 크게 다르다. 현재 20일로 규정되어 있는 최소 협의 기간

은 OECD 기준에서는 짧은 수준이라고 할 수 있다. 미국의 경우, 협의 기간을 60일 이상으로 규정한 경우가 많다. 이해당사자로부터 접수된 의견을 공개하면 협의절차의 효과를 배가시킬 수 있을 것이다.

규제에 대한 접근성이 향상된 것은 사실이나, 개선해야 할 여지가 아직 있다. 예를 들어, 외국인 이해당사자의 입장에서는 법률 및 그 하위 규정이 한국어와 영어로 제공되는가 하는 문제가 매우 중요하다. 법제처가 한국 법률을 영어로 번역하여 제공하고 있으나, 상당수의 하위 규정은 여전히 한국어로만 제공되고 있는 실정이다.

또 한 가지 과제는 행정지도 등 재량의 사용과 관련된 것이다. 법제처가 새로운 규정집을 발간하는 등 이와 관련하여 많은 개선이 이루어진 것이 사실이나, 행정문화 전체를 바꾸는 데는 더 많은 시간이 걸릴 것이다. 또한 행정지도는 외국 기업에게 불확실성을 증가시킬 수도 있다.

한국 정부가 수준 높은 규제영향분석제도를 시행할 수 있는 효율적인 체제를 구축하는데 성공했으나, 이러한 규제영향분석제도를 지원할 수 있는 역량을 어떻게 확보하는가는 여전히 과제로 남아 있다. 한국행정연구원이 실시한 조사에 따르면, 부처들이 종종 시간이나 역량 부족, 순환보직으로 인한 전문성 부족, 자금 부족 등의 문제를 겪고 있으며, 규제영향분석을 일상적 요식행위로 여기는 인식문제가 있는 것으로 나타났다. 이 같은 문제들은 지방정부로 갈수록 심해질 수 있다.

이것은 몇 가지 과제를 요구하고 있다. 첫째는 지방 공무원 등 공무원에 대한 교육훈련이다. 이러한 훈련은 지속적인 역량 및 기술 습득을 목표로 해야 하며, 계량 기법 및 데이터 수집 방법도 포함해야 한다. 행정문화를 바꾸는 일은 훨씬 어려운 과제로서, 교육훈련에 대해 기술적·정치적 측면에서의 광범위한 접근이 필요하다.

한국 정부는 기업의 행정비용을 줄이기 위해 많은 노력을 기울였으나, 덴마크나 네덜란드에서 시행되고 있는 것과 같은 측정프로그램은 아직 도입하지 않고 있다. 이러한 프로그램을 통해 정부는 역량을 집중하고 진척상황을 확인함으로써 개혁 기반을 구축할 수 있다. 또한 경제자유구역과 지역특화발전특구 운영을 통해 습득한 교훈을 검토함으로써 한국경제 전체에 유의한

규제정책의 수립 및 개선에 필요한 정보를 확보할 수 있다.

경쟁정책

한국 정부는 공정거래위원회가 정책의 우선순위를 변화시키고 경쟁정책 집행역량을 강화하는데 있어서 상당한 성공을 거두었으나, 여전히 과제가 남아 있다. 공정거래위원회의 조사권한이 부분적으로 강화되었으나, 사무실에 진입하여 증거물을 확보할 수 있는 "기습 수사"(dawn raid) 권한은 아직 부여 받지 못하고 있다. 개인에 대한 제재의 위협이 더욱 현실적이 될 수 있도록 경성 카르텔에 대한 형사 제재 강화를 위해서는 검찰과의 협력이 필요하다.

독점금지법 위반으로 경영자를 처벌할 수 있는 형사처벌 조항이 마련되어 있음에도 불구하고, 법원은 징역형 부과를 자제하는 경향을 보여 왔다. 수평적 카르텔에 당연위법원칙 (per se rule) 적용을 주저하는 것은 수평적 카르텔에 적용할 제재의 증가와 관련이 있고, 법원이 무거운 형사적 제재 부과를 주저하는 것은 이 같은 행위를 어떻게 다루어야 하는지가 불명확하다는 점과 관련이 있다. 법무부 장관과 대법원장 하급 법원들이 화이트칼라 범죄자들에 대해 강력한 판결을 주저하는 경향을 지적한 바 있다. 사법부의 판결에 관한 비구속적 가이드라인에서 처벌 상한을 높이는 등 변화의 움직임이 있다. 그러나 현재까지 경쟁법 위반을 이유로 수감되어 형을 산 경우는 아직 없었다. 경쟁법 개정을 통해, 특정 사건에서 경쟁에 미치는 영향이 적다고 주장하는 것에 관계없이 수평적인 경성카르텔을 처벌할 수 있다는 것을 명백히 함으로써, 경성적인 수평 카르텔에 대한 법집행을 강화할 수 있을 것이다. 1999년 법개정시 수평적 가격담합에 대한 당연위법원칙 적용을 구체화하기 위한 시도가 있었으나 실패하였다. 법 집행에 있어서 경쟁당국과 법원은 경성적인 수평 카르텔에 대한 당연위법 원칙을 명백히 확립할 필요가 있다.

전문직에 있어서의 제한을 제거하는 것 또한 해결해야 할 과제로 남아있다. 법률 전문직에 관한 개혁이 진행되고 있고, 법조인 정원이 상향조정 되기도 했으나, 정원 제한이 완전히 철폐된 것은 아니다. 소기업 보호 관련 프로그램은 대부분 철폐되었다. 아직까지 한번도 사용된 적이 없는 대기업의 소기업 인수에 대한 비정상적인 추정규정을 포함하여 모든 보호프로그램이 철폐되어야, 한국의 법률이 효율성에 기반한 공개 경쟁을 지지하고 있다는 명확한 신호를 보낼 수 있을 것이다. 현재 거의 유명무실해진 이 규정을 정당화

하는 논리는 이 규정이 기존의 소기업보다 더 효율적인 대기업의 시장진입으로 인한 “독점”의 확산을 방지하고, 재벌이 자신들의 사업영역을 “무차별적”으로 확산하는 것을 막는데 기여한다는 것이다. 그러나 이 같은 논리는 반경쟁적이다. 오히려 대기업의 시장 진출은 시장 효율성을 향상시킬 수 있으며, 대기업의 인수 계획 또한 소기업의 가치를 높이고 자금 확보를 수월하게 해 준다.

공정거래위원회는 다른 기관들과 규제 책임을 공유하고 있다. 전체적으로 정부 내 협력은 원활한 편이나, 보험이나 케이블 텔레비전 같은 분야에서 긴장관계가 발생한 적이 있으며, 이것은 사업자들을 불확실성에 노출시켰다. 2005년 통신분야에서 발생한 가격담합 사건은 정부 지침에 대한 이해와 경쟁 이니셔티브간 다소간의 시각차가 존재한다는 것을 보여준다. 변호이동성제가 도입된 이후 기업들은 정보통신부의 행정지도가 자신들의 가격경쟁 제한 행위를 뒷받침해준다고 주장했다. 그러나 공정거래위원회는 정보통신부의 행정지도는 통신사업자들의 경쟁제한행위와 관련이 없었다는 것을 확인하고 통신사업자들의 주장을 수용하지 않았다. 공정거래위원회의 심결이 진행되는 동안 정보통신부는 업계가 주장하는 것과 같은 지침을 내리지 않았다는 점을 확인하였다.

시장개방

한국정부가 수입, 외국인 기업, 외국인 투자에 대한 국민들의 인식을 개선시키기 위해 많은 노력을 기울임과 동시에 외국인 기업을 포함한 재계의 목소리에 귀를 기울인 결과 의사결정의 투명성과 개방성이 크게 향상되었다. 그러나 다른 OECD 회원국과 마찬가지로 한국에서도 언론과 대중은 어느 정도의 부정적인 인식을 갖고 있는데, 이는 최근 외국인 투자와 포트폴리오 투자에 대한 대중의 인식을 통해서도 확인할 수 있다. 또한 일부 외국인 투자자들은 한국 공무원들이 외국인 기업에 대해서는 규제를 보다 엄격하게 해석하고 적용하는 경우가 있다는 인식을 갖고 있다. 한국 정부는 규제개혁, 시장개방, 규제해석 지침 작성, 훈련 강화의 중요성에 대한 대중의 인식 고취 노력을 지속함으로써 이러한 문제를 해결할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 그러나 외국 상품, 외국 기업, 외국인 투자에 대한 차별적 시각을 없애는 일은 여전히 어려운 과제로 남아 있다.

상당수의 외국 기업은 여전히 한국 정부의 의사결정 과정의 투명성에 의구심을 갖고 있다. 정부차원의 공지 사항이나 각종 논의 과정을 외국어로 번역하여 제공할 경우, 한국에 관심을 가진 외국 기업이 참고할 수 있을 뿐 아니라, 한국 정부가 시장개방 의지를 가지고 있다는 사실을 대외적으로 공표하는 수단으로 삼을 수도 있다. www.epeople.go.kr 사이트의 경우와 같이 영어로 윈스탑 상담 서비스를 제공하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다. 시장개방 측면에서 볼 때, 한국 정부의 의사결정 투명성 및 개방성은 개선의 여지가 많다고 할 수 있다. 규제 관련 의사결정 과정에 시장개방 관점을 반영하는 것과 관련된 또 하나의 문제가 바로 외교통상부의 역할 규정 문제이다. 산업자원부와 달리 외교통상부는 규제개혁위원회의 회원이 아니다. 현재 외교통상부는 국내 법률이 한국의 국제적 의무에 부합할 수 있도록 조정하는 업무를 담당하고 있는데, 이러한 역할을 보다 강화시킴으로써 외교통상부의 위상도 한층 강화될 수 있을 것이다.

표준 및 표준 준수 평가와 관련하여 많은 개선이 이루어 졌음에도 불구하고 여전히 많은 과제가 남아 있다. 국가표준(KS) 규격을 국제 표준과 일치시키는 부분에 있어 많은 진전이 있었으나, 여전히 외국 기업들은 "한국식" 표준 및 라벨링이 불합리하고 차별적이라는 인식을 갖고 있다. 다른 OECD 회원국들도 고유의 표준을 적용하고 있으므로 고유 표준 자체는 큰 문제가 된다고 할 수 없다. 그러나 이러한 고유 표준이 불필요한 교역장벽을 구축하지 않도록 해야 하며, 일단 고유 규정이 설정한 목표를 달성했을 경우에는 다른 국가의 기술 규정도 국내 규정과 동일한 가치를 지니는 것으로 인정하는 것이 바람직하다. 인증 체제 및 상호인정 협약 부문은 여전히 많은 개선이 이루어져야 한다. 따라서 불필요한 무역 규제를 없애고, 국제 표준에 부합하는 국내 표준을 개발하며, 표준 준수 평가 절차를 개선하는 데 더욱 많은 관심을 기울일 필요가 있다.

현재 외국인 직접투자는 한국 경제 전반에 걸쳐 유입되고 있으나, 26개 부문은 외국인 참여를 제한하고 있고 TV와 라디오 두 개 부문은 이를 전면 금지하고 있다. 또한 다수의 부처가 외국인 직접투자 관련 업무를 담당함으로써 불필요한 의사조정 절차가 발생할 뿐만 아니라, 때로 투자자나 기업들에게 혼란을 야기할 수 있다. 따라서 외국인 투자와 관련된 모든 업무를 통합하는 것이 바람직하다. 잘 정리되고 효율적인 행정 서비스를 제공함으로써 투자자의 신뢰를 높일 수 있을 것이다.

이상에서 지적된 문제들은 대표적인 개혁의 걸림돌이라고 할 수 있다. 정부가 시장 개방에 강력한 의지를 보이고 있으나, 법률적인 뒷받침이 원활히 이루어지지 않는 경우가 많다. 시장 개혁을 가로막는 가장 큰 문제는 외국 상품과 서비스에 대한 부정적인 인식으로, 이는 일부는 국민 감정에, 일부는 언론 보도에 기인하는 것이다. 각 정부 부처의 저항 또한 개혁이 힘을 잃고 있는 이유 중의 하나이다. 따라서 개혁과 개방의 이익을 대중에게 이해시키려는 노력이 하위 정부 조직을 포함한 전체 정부 조직 차원에서 추진되어야 한다.

농업과 서비스 부문도 큰 문제로 지적되고 있다. 제조업 부문과는 달리 서비스 부문은 낮은 생산성을 보이고 있는데, 이는 일부 업종이 여전히 보호와 규제의 대상으로 남아있기 때문이다. 정부는 이해 당사자들의 저항에 굴하지 말고 제도개혁, 규제완화, 시장개방의 속도를 높여 나가야 한다. 현재 협상이 진행 중인 FTA는 이러한 문제들에 대한 강력한 해결 방안이 될 수 있으나 FTA로 인해 무역전환효과가 발생하지 않도록 주의 할 필요가 있다. 이를 위해서는 공정한 수준에서 제3자에게 가능한 모든 특혜대우를 제공해야 한다.

통신

한국은 정보화 사회 실현 및 정보통신 부문 육성을 강력히 추진한 결과 통신 기반시설 구축 및 서비스 시장 개척에 큰 성공을 거둘 수 있었다. 한국은 전반적인 가격 수준에서는 경쟁력을 가지고 있으나, 국제전화 요금의 경우는 OECD 회원국 중 가장 높은 수준을 보이고 있다. 또한 시장 기반 제도의 시행 측면에서도 다른 회원국 수준에 미치지 못하고 있다. 한국은 디지털 경제 실현에 있어 시장 메커니즘을 아직 완벽하게 활용하지 못하고 있다. 일부 기술적 의사 결정 기능이 통신위원회(KCC)로 이전되긴 했으나, 정책 수립, 부문별 개발, 규제 집행 간의 역할을 보다 명확히 구분해야 할 필요가 있다. IT와 관련하여 정보통신부가 계속해서 활동 영역을 넓혀가고 있는 상황에서 사전 규제 제도 및 규제 수단에 대한 의존도를 보다 높일 필요가 있다.

대부분의 OECD 회원국의 경우, 부문별 독립 규제기구가 통신분야 발전에 긍정적인 영향을 미쳤다. 그러나 한국의 경우 그 동안 많은 개선이 이루어졌

음에도 불구하고, 규제당국인 통신위원회는 아직도 전적인 권한을 가진 독립 규제자로 인정받지 못하고 있는 실정이다. 통신위원회 위원장의 임기는 3년으로 연임 가능하다. 통신위원회는 독립적인 예산권과 인사권을 가지고 있지 못하다. 공정거래위원회도 통신위원회가 독립 기관으로 개편되어야 한다는 데 의견을 같이하고 있다. 현재 통신위원회의 위상이 어느 정도 한계를 가질 수 밖에 없는 것은 사실이나, 그렇다고 규제완화를 추진할 수 없는 정도라는 것은 아니다. 다만 시장 발전을 위해서는 보다 효율적이고 투명한 규제 체제를 갖추므로써 국내외 투자자들에게 명확한 비전을 제시하는 것이 필요하다는 것이다. 현재의 부문간 융합 추세를 볼 때, 통신위원회와 지상파, 케이블, 위성 방송 사업자를 관장하는 방송위원회(KBC)를 통합하는 것도 고려해 볼 직 하다. 방송과 통신을 포함한 통신시장 전체를 관장하는 단일 법 체제 구축도 충분히 고려해 볼 만 하며, 이는 공정한 경쟁 여건 조성에도 도움이 될 것이다.

현 상황은 정보통신부가 경쟁 통제에 있어, 반경쟁행위의 예방 및 자유경쟁 보장 효과를 갖는 보다 효과적인 사전 규제를 활용하기보다 경쟁조건을 조정하는 경향과 연계된다. 정보통신부가 원칙적으로 서비스 기반 경쟁을 유도하고 있음에도 불구하고, 때로 이와는 반대의 결정을 내리는 경우도 있다. 그 예로는 인터넷전화(VoIP) 관련 규제 도입, 초고속 인터넷 사업자 재 분류, MVNO 등록 의무화에 필요한 법적 근거마련 실패 등을 들 수 있다. 설비기반 서비스의 경우, 정보통신부는 시장 점유율이 50 퍼센트를 초과하는 기업 및 기업 규모가 일정 기준을 초과하는 기업에 대해 제재 조치를 취할 수 있다. 독립 규제당국 또는 경쟁당국에 대해 기업 독점 여부 판단과 관련하여 시장 분석을 의무화 하는 규정이 없다는 점에서 법률체제의 유연성 부족을 지적할 수 있다(정보통신부가 매년 자체적인 시장 분석 실시할 수 있다는 것을 감안할 경우에도 마찬가지이다).

정보통신부가 행정지도를 통해 시장 참여자들의 특정 조치를 유도하는 경우가 몇 차례 지적된 바 있는데, 서비스 가격 책정을 그 예로 들 수 있다. 기존 정책의 범주를 벗어난 이 같은 행정 지침들로 인해 시장 참여자들은 공정거래위원회와 정보통신부의 힘겨루기에 휘말려 들기도 한다. 따라서 이러한 행정지도에 대한 의존도를 낮추는 것이 중요하다.

2000년 OECD 보고서는 유무선 시장 모두에 대해 외국인 소유지분 제한을

낮추도록 권고한 바 있다. 그 이후 외국인 소유지분 한도가 33 퍼센트에서 49 퍼센트로 상향조정 되는 등 어느 정도 개선이 이루어 졌으나, 여전히 한국은 현재까지 유사 규제를 적용하고 있는 다른 OECD 국가에 비해 규제가 심한 편이라고 할 수 있다(캐나다 제외). 한국 정부는 국가 안보나 공익 보호를 강조하고 있는데, 이러한 목표는 외국인 투자에 대한 제약이 아닌 일반적인 법 체제를 통해 달성할 수 있는 것들이다. 2000년 OECD 보고서는 또한 케이블 TV에 대한 규제를 단순화하고 경쟁을 유도할 것을 권고하고 있는데, 이 같은 권고는 아직까지도 유효하다. 시스템 운영업체들은 여전히 사업과 관련하여 정보통신부의 허가뿐 아니라, 방송위원회의 라이선스를 취득해야만 한다.

투명성 측면에서 봤을 때, 통신분야는 공공 논의의 문화가 아직 정착되지 않았다고 할 수 있다. 다른 OECD 회원국의 규제당국은 최종 제안서를 작성하기에 앞서 대중의 의견을 수집하기 위한 초벌 제안서를 작성한다. 최종 제안서에는 의견으로 개진되었으나 채택되지 않은 제안들도 반영되어 있다. 정책 일관성 측면에서도 개선의 여지가 존재한다. 예를 들어, 통신위원회, 공정거래위원회, 정보통신부 간의 정책 조율 절차를 개선함으로써 현안에 대한 이해를 높이고 보다 적절한 해결 방안을 도출해 낼 수 있을 것이다.

2000년 OECD 보고서가 지적한 사항 중 아직까지도 해결되지 않은 부분은 바로 규제 검토가 체계적이고 심도 깊게 이루어지지 못하는 문제로, 특정 규제가 공익에 부합하는 것인지, 수정 또는 폐기되어야 하는지 여부 등이 면밀히 검토되지 못하고 있다. "유보"조항 또는 일몰 조항(공정거래위원회가 도입한)이 이러한 측면에서 도움을 줄 수 있다. 또한, 통신 시설 및 서비스 제공업체에 부과하는 세금, 특히 R&D와 관련하여 부과하는 세금 또한 2000년 이후로 해결되지 않은 문제들 중 하나이다. 앞으로 이 같은 세금을 감면해주거나 면제시켜 줄 가능성도 있다.

한국은 다른 OECD 회원국과 마찬가지로 디지털 격차 문제로 고민하고 있다. 정보통신부가 초고속 인터넷이 보급되지 않은 시골 및 오지에 보편적 서비스 제도를 마련하는 것도 고려해 볼 만 하다. 정부가 보조금을 지원하거나 직접 공공 기금을 조성하는 것도 좋은 대안이 될 수 있다. 세금 감면 혜택을 제공하는 것도 바람직하다. 그러나 이 같은 조치보다 중요한 것은 신규 서비스 개발 시 경쟁적 중립성을 보장해 주는 것이다.

기타 문제: 고등교육

규제개혁은 다양한 서비스 부문 활동을 포함하여 규제체제 전반에 걸쳐 실시되어야 한다. 교육, 특히 고등교육은 현재와 미래 경제 성장에 있어 핵심적인 요소일 뿐 아니라, 사회 발전과 번영에 있어서도 매우 중요하다. 혁신을 창출하고 확산시키기 위해서는 양질의 노동력을 공급하는 것이 중요하다. 이는 한국이 정보통신기술이 중심이 되는 서비스 기반 사회로 발전해 나아가기 위해서도 반드시 갖춰야 할 요건이다. 따라서 본 장에서는 질 높은 규제 측면에서 고등교육 문제를 살펴보고자 한다. 이 같은 논의를 통해 고등교육 체제의 효율성과 형평성을 동시에 향상시키는 균형적 변화를 추구하는데 도움을 얻을 수 있을 것이다.

고등교육 문제는 한국인들의 가장 큰 관심사로서, 한국 가정은 고등교육에 많은 투자를 하고 있다. OECD 회원국 중 한국은 교육에 가장 많은 투자를 하는 국가이며, R&D 부문에서도 6위를 기록하고 있다. 그러나 안타깝게도 특허 출원건수나 출판물 규모에서도 알 수 있듯이, 이러한 대규모 투자가 혁신역량 강화로 완전히 이어지지 못하고 있는 것이 현실이다. 또한 기업, 학계, 정부간 협력이 원활하지 않음에 따라 R&D 역량 강화 노력도 많은 어려움을 겪고 있다. 한국의 대학은 연구역량을 충분히 발휘하지 못하고 있다. 즉, 대학은 전체 R&D 활동의 10 퍼센트만 담당하고 있다. 기업이 출연한 R&D 예산 중 절반 가량은 정보통신기술 분야에 집중되어 있으며, 전체 R&D 예산 역시 제조업 분야 일부 기업 및 산업에만 집중되어 있다. 고등교육기관과 기업, 산업과의 연계가 제대로 이루어지지 않고 있기 때문에 대학이 보유한 지적 재산의 상업화 및 활용 정도도 미약한 실정이다.

국가적 혁신 역량과 생산성을 향상시키고 현재 OECD 회원국 평균의 60 퍼센트 수준에 그치고 있는 서비스 분야 생산성을 높이기 위해서는 시장 경쟁을 장려하고 양질의 인적 자원을 확보해야 한다. 시장 경쟁과 관련하여, 특히 서비스 부문의 진입 장벽은 생산성에 직접적인 영향을 미친다. PISA 점수를 통해서도 알 수 있듯이 한국의 초등 및 중등은 상당히 뛰어나지만, 숙련된 인적 자원 공급 측면에서 고등교육 수준은 아직도 개선의 여지가 많이 있다. 기술 불균형 문제는 숙련 노동자와 비숙련 노동자 모두 공급 부족

현상을 겪고 있는 현상을 통해 확인할 수 있다. 기업들은 국내 고등교육의 질에 대해 불만을 표시하고 있다. 다른 OECD 회원국의 경우, 전체 유학생 중 한국인 유학생이 차지하는 비율은 5퍼센트에 이르고 있으나, 한국을 찾는 외국인 유학생은 매우 적은 숫자에 지나지 않는다.

이러한 배경 하에서 명문대학 진학을 위한 치열한 입시 경쟁은 사회적 문제를 초래하고 있고, 과외에 대한 필요에서 알 수 있듯이 중등교육에 영향을 미치고 있다. 앞으로 전체 학생 수는 감소하는 반면 서울로 진입하는 학생 인구는 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 상황에서, 향후 한국 학생인구의 잠재적 감소와 현재 한국역사상 최초로 발생하는 대학생 인구의 감소라는 인구 구조의 변화에 대해서 한국의 고등교육 제도는 준비를 하지 못하고 있다.⁹⁾

한국의 경우, 전통적으로 교육부문 예산이 한정되어 사립대학들이 대부분의 교육 수요를 충족시키고, 정부가 고등교육에 관여하는 정책을 펴왔다. 교육관련 비용을 대부분 개별 가정이 감당하고 있기 때문에 고등교육에 대한 "시장" 수요가 매우 큰 상황에서, 정부는 주로 국립대학에 대한 규제를 통해 수급균형을 맞춰 가고 있는 실정이다. 한국에서는 서울대학교와 같은 명문대학교 네트워크가 큰 힘을 발휘한다. BK21이나 NURI 사업과 같은 국가재정 지원사업은 형평성에 대한 사회, 문화적 요구와 같은 공공정책의 우선순위를 어느 정도 달성할 수 있도록 할 것이다.

국립대학은 각부처에 의해서 재정, 학교 운영, 예산, 직원 채용, 산학협동 연구, 이주정책, 수도권 대학 신설, 의학 및 보건 분야 학생수 등이 제한되고 있다. 또한 한국대학교육협의회(KCUE), 한국전문대학교육협의회(KCCE)와 같은 비정부기관들도 대학들의 자발적으로 참여하는 경우에 이루어지는 대학 평가에 참여하고 있다.

입시에서 본고사가 허용되지 않는 것과 같이 대학 자율성은 엄격히 제한받고 있다. 입학정원 제한규정의 경우, 모든 수도권 대학뿐 아니라 국가 예산에 영향을 미치므로 국공립대학에도 적용되고 있다. 한국에서 학생선발은 매우 민감한 사안이다. 국립 대학 교직원은 공무원이다. 이점에 있어서 사립대학은 상당한 독립성을 보장받고 있다. 국공립 대학은 예산관계법의 적용을 받는 반면, 사립대학들은 사립학교법에 따라 상당한 자율성을 보장받고 있다.

한국 정부는 고등교육의 국제 경쟁력 향상을 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 이러한 노력에는 규제 품질을 높이려는 조치들도 포함된다. 한국은 많은 규제를 단순화 및 명료화하고, 오래되거나 중복된 규제를 철폐하고, 교육 인적자원부와 전 부처 내 규제담당자의 협력을 강화하는 등의 조치를 취하고 있다. 한국 정부는 분권화되고 균형 잡힌 국가 발전을 위해 지역대학 육성을 지원하고, 대학 운영상의 자율성을 강화하는 정책을 실시하고 있다. 또한 대학 경쟁력 향상을 위해 현 고등교육제도의 지나친 위계구조를 타파하기 위한 노력도 함께 기울이고 있다.

한국 정부는 고등교육제도의 경쟁력과 공적 책무성을 높이는데 필수적인 조치들도 실시하고 있다. 또한 한국 정부는 학사, 교직원 채용, 등록에 대해 대학에 자율권을 부여함으로써 대학 자율화와 규제개혁을 촉진하고 있다. 이와 함께, BK21, NURI 등과 구조개혁 프로그램을 통해 다양한 재정적 인센티브를 제공하고 있다. 대학자율권의 중요한 부분인 입학관련 자유와 관련하여 한국정부는 한국대학교육협의회와 한국전문대학교육협의회로 하여금 대학수학능력시험 제도의 개선을 제안하도록 하고 있다.

예산관련 규정 또한 교육기관의 자율성을 침해하는 요인이다. 이는 국공립 대학의 법적 지위와 관련이 있는 것으로 보인다. 교육기관의 자율성 강화가 절실하며, 이는 결국 이해당사자와 대중에 대한 책무성 강화를 의미한다. 한국 정부는 특성화 장려, 대학과 지역과의 연계, 학교간 통합 및 합병 장려와 같은 강력한 정책들을 추진하고 있다. 대학운영에 대한 특별법에 따라 국립 대학들은 정부로부터 독립되는 학교법인을 설립할 수 있게 되었다. 이와 동일한 조치가 오스트리아와 일본에서도 시행된 바 있다.

현 상황을 볼 때, 교육의 품질과 공적 책무성을 효과적으로 보장할 수 있는 체제를 구축하는 것이 시급하다. 대학 평가절차의 개선도 필요한데, 이는 현 시스템 하에서는 평가기관의 독립성이 보장되지 않기 때문이다. 한국대학교육협의회와 한국전문대학교육협의회는 각각 4년제 대학과 전문대학을 회원으로 하는 기관으로서, 피평가자들로부터 독립될 수 없다. 대학평가에 학생과 외부 이해당사자들의 참여는 제한되어 있으며, 평가 또한 전문 훈련을 받은 평가전문가에 의해 실시되는 것이 아니라 동료 평가에 의존하고 있으며, 희망하는 경우에 한하여 받는 형태로 실시되고 있다. 상세한 평가 결과

는 공개되지 않으며, 평가를 받지 않더라도 공적 지원면에서 제한적인 조치만을 받고 있어서 공적 책무성이 확보되지 못하고 있다. 현재 정부는 대학 정보 공개를 개선하기 위한 정책을 추진 중이다. 그러나 평가 과정에 이해 당사자의 참여를 독려하고 대중들이 평가 결과를 손쉽게 접하도록 하기 위해서는 다양한 평가 및 인정 활동을 원활하게 조정하는 것이 중요하다.

균형 잡힌 규제체제 구축에 있어 또 한 가지 중요한 문제는 사립대학의 지배구조 문제이다. 현 제도로는 사립대학의 투명성과 책무성을 확보하는데 한계가 있을 수 밖에 없다. 정부가 이를 해결하기 위해 많은 노력을 기울이고 있으나, 아직까지는 큰 효과를 거두지 못하고 있다. 다른 국가들과 비교했을 때, 투명성과 책무성부분에 있어 사립대학 규제들은 강화될 여지가 있다. 대학이 가르치는 기술이 실제 노동시장에 적용될 수 있는가에 대한 정확한 정보를 대중들에게 제공하는 것이 바람직하다. Study Korea 프로젝트와 같은 프로젝트를 통해 교환학생 프로그램을 도입하고 재정지원을 제공하는 등 정부가 노력을 기울여 왔음에도 불구하고, 대학들은 여전히 외국학생 유치에 있어 좋은 실적을 올리지 못하고 있다.

한국 정부는 외국 기업 유치를 위해 경제자유구역을 지정하고 규제완화 혜택을 제공하고 있다. 정부는 교육인적자원부를 포함한 11개 부처간에 고등교육 규제개혁을 위한 협력이 원활히 이루어지도록 해야 한다. 교육인적자원부는 세부 규정에 신경쓰기보다는 전략적 측면에 초점을 맞추고 고등교육 체제의 성과에 대한 지도 감독을 강화해야 한다.

시행을 통해 습득한 교훈

한국 규제개혁 모니터링은 한국이 매우 짧은 시간에 놀라운 발전을 한 것을 보여준다. 이러한 급속한 변화는 한국 사회와 정부 구조 및 운영 방법과 관련하여 어느 정도의 변화가 적절한 것인가에 대한 의문과 사회적 우려를 가져올 수 있다. 부문별로 발전의 격차가 존재하기는 하나, OECD 기준으로 봤을 때 한국은 분명히 정상 궤도에 올라 있다. 지금은 행정 및 사회 전 부문에 대한 한국 정부의 개혁 역량이 본격적인 시험대에 올라있다.

행정영역에서, OECD 보고서는 "실행 격차"가 발생할 가능성을 지적했는

데, 이는 실무 담당자들이 새로운 업무방법에 적응하는데 어려움을 겪을 수 있기 때문이다. 국가차원에서 결정된 변화를 효과적으로 추진하기 위해서는 역량강화가 필수적이다. 또한 이를 위해서는 향상된 기술과 새로운 업무 방식이 필요하다. "참여 사회"라는 야심찬 목표를 달성하기 위해서는 대중에 다가가고, 투명하게 운영하며, 대중의 의견에 보다 귀 기울이는 행정을 위한 일종의 "코페르니쿠스적 혁명"이 필요하다. 투명성은 공공기관 및 정부정책에 대한 현재와 미래의 신뢰라는 무형 자산이자 사회적 투자이므로 중요하다. 따라서 고품질 규제 접근방식은 전반적인 집행수단을 필요로 한다.

한국 정부가 많은 지침을 마련하고, 교육훈련을 실시하며, 규제영향분석 같은 도구개발 및 지식기반 기구에 대해 투자하고 있는 것을 볼 때, 한국 정부는 이런 문제의 중요성을 분명히 인식하고 있다. 그러나 인센티브, 인력 동원, 적절한 보상 등을 통해 지방정부의 인식을 제고시킬 여지는 항상 있다. 지방정부에 적용할 수 있는 또 다른 방법은 "벤치마킹"으로, 이를 위해서는 고객 서비스, 규제 및 규제집행에 대한 고객 만족도 등에 대한 비교 데이터를 축적해야 하는데, 이러한 노력은 행정의 변화를 유도할 수 있다.

행정 외적으로, 본 모니터링 보고서는 대중에게 보다 다가서야 하는 과제를 지적하고 있다. 규제개혁에 대한 참여, 신뢰와 자신감을 기르기 위해서는 규제개혁의 혜택에 대한 의사소통이 필요하다. 다양한 논의의 장을 통해 실천을 위한 합의를 이끌어내는 것도 중요한 과제이다. 협의에 관한 전략을 만드는 것도 필요하고 대중에게 자신들의 의견이 반영되었는지 여부와 그 이유를 알려주는 것도 필요하다. 다양한 개혁안에 대한 제시와 함께 개혁안이 올바르게 이해되고 채택되며 실행될 수 있도록 개혁실행을 위한 지지기반을 마련해야한다.

결론

한국의 최근 성과는 OECD 회원국뿐 아니라 다른 국가들에게 있어서도 귀감이 되고 있다. 한국은 끊임없는 노력을 통해 큰 위기를 극복하고 장기적 경제 성장의 기틀을 마련했다. 또한 주요 제조업체들의 성과는 기술 집약적 산업으로 이행했음을 보여준다.

본 보고서는 한국이 미래를 준비하는데 도움이 될 수 있도록 추가적인 개혁조치 및 고품질 규제원칙이 필요한 분야를 살펴 보았다. 규제개혁을 통해 경제구조를 변화시키고, 통합적인 정책추진을 도모하고, 시장 개방을 촉진시킬 수 있다. 이는 시민, 근로자, 소비자로서 한국인의 상황을 개선할 것이다. 한국은 개혁의 실행에 대한 인식도 높고 비교적 강력한 규제정책을 펴고 있다. 그러나 규제개혁은 역동적인 영역이기 때문에 다른 OECD 회원국들도 끊임없는 진전하고 있다. 2006년 OECD 회원국들은 전반적으로 1990년대 중반에 비해 발전된 모습을 보였다. 한국이 가장 선진한 국가와 격차를 지속적으로 좁혀 나가기 위해서는 개혁의 속도를 높이고, 시장 프로세스를 유연화 하며, 규제 수단을 개선하고, 제도의 개방성을 높여야 한다.

한국이 일부 분야에서는 모범사례를 따르고 있으나, 일부 분야에서는 역사적 고려나 특정이익이 개입되면서 변화속도가 지연되고 있다. 한국이 가장 선진한 국가에 점점 가까워지고 있는 시점에서 가장 중요한 문제는 현재의 발전 추세를 유지하는 것이다. 최근 경제발전 양상을 볼 때 구조적 경제 성장을 유지하는 것이 어려운 과제임은 분명하나, 현재 필요한 새로운 개혁도 정치적 의지가 뒷받침 되어야 할 뿐 아니라, 근시일 내에 성과를 도출해 낼 수도 없다는 점에서 그 보다 훨씬 어려운 문제라고 할 수 있다. 한국을 비롯한 다른 OECD 회원국의 경우를 볼 때, 개혁이 장기적으로 이익을 가져다 준다는 것은 분명한 사실이다. 그러나 이를 위해서는 강력한 리더쉽하에 정책 수단, 절차, 제도의 품질을 향상시키는 일관된 정책추진이 필요하다.

주석

- 1) 경쟁위원회(the Competition Committee)는 2004년 10월, 10개 OECD회원국을 대상으로 실시한 조사에서 경쟁법 관련 권고 이행에 초점을 맞춰 지난 2000년 이후 한국의 발전상을 조사하였다(3장 참조).
- 2) 김재홍(2002)
- 3) 지역 보고서, 대한민국, 서울, OECD(2003)
- 4) 성장 연구, OECD(2003).
- 5) DJnomics: 한국 경제의 신 기초, 재정경제부(1999).
- 6) 최근 OECD SOCX 데이터(사회지출 데이터베이스).
- 7) OECD 보건 및 장기케어 지출: 주요 동인은 무엇인가? 경제부 연구보고서 (2006).
- 8) 한국의 진입 규제 및 산업 실적, 안상훈(2006), KDI.
- 9) 인적자원 및 지식집약 활동 관련 내용은 OECD 서울보고서에서 다룬바 있음

참고문헌

- Asia and Pacific Leadership Center, Kangwon National University, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2005), Korean Way of Economic Development, Past, Present and Future.
- Conway P., Janod V., Nicoletti G. (2005), Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003, OECD Economics Department Working Paper No. 477, OECD, Paris.
- EIU (2006), "Country Profile: Korea", available from www.eiu.com/
- Kim Jaehong (2002), Entry Regulation: Theory and Practice, Korea Economic Research Institute, Seoul (in Korean).
- Korea Development Institute (2006), Regulatory Reform to Improve Business Environment in Korea, Conference papers, May 4.
- Korean Ministry of Finance and Economy (1999), DJnomics: A new foundation for the Korean economy.
- Korean Ministry of Budget and Planning (2006), Vision 2030, 30 August.
- OECD (2000), OECD Reviews of Regulatory Reform Regulatory Reform in

Korea, Paris.

OECD (2003), The Sources of Economic Growth in OECD Countries, Paris.

OECD (2004), Economic Survey of Korea, June.

OECD (2005), Territorial Review of Seoul, Korea, Paris.

OECD (2005), Economic Survey of Korea, November, Paris.

OECD (2006), Projecting OECD health and long-term care expenditures: What are the main drivers?, OECD Economics Department Working Paper No. 477, Paris.

제 2 장

정부의 고품질 규제개혁 역량



도입

본 장은 2000년에 발간된 *OECD의 한국 규제개혁 검토보고서* 이후 규제개혁 진전 상황에 대한 모니터링 작업의 일부이다. 본 장에서는 고품질의 규제를 위한 한국내의 진전 상황에 중점을 두면서 2000년 이후 한국의 규제시스템에서 발생한 변화를 분석할 것이며, 특히 OECD 2000년 보고서의 권고안 이행을 중점적으로 다룰 것이다.

한국은 최근 몇 년 동안 고품질 규제를 위한 정책, 제도 및 수단의 도입에 있어서 놀라운 진전을 이루었다. 1997년의 외환위기로부터의 경제회복을 촉진하고 규제완화를 통하여 한국경제를 강화하려는 것이 개혁에 대한 동인이 되었다. 외환위기는 한국정부가 중요한 변혁을 실행할 수 있는 기회가 되었다. 규제 수를 줄이기 위한 조치가 취해졌으며, 규제품질을 향상시키기 위한 각종 프로그램과 수단을 도입하였다.

그러나 최첨단의 개혁이 뒷전으로 밀리고 있는 역동적인 정책 환경에서 더욱 진전해야 하며, 현재까지 이루어진 성과를 통합해 나가야 하는 과제가 여전히 남아있다. 개혁의 많은 부분이 새로운 것이기 때문에 문화의 일부로 자리잡지 못하고 있으며, 특히 하위 정부수준에서 더욱 그러하다. 또한, 규제정책 수단을 최대한 활용하기 위해서는 정책입안자 및 공무원들의 능력 및 전문성을 배양할 필요가 있다. 그렇기 때문에 본 장에서는 여러 당면 과제들과 향후 개혁을 위한 정책옵션을 제시한다.

본 장은 규제품질의 세 가지 주요 요소인 규제정책, 규제제도 및 규제수단으로 구성되어 있다. 각 요소별로 OECD의 2000년 보고서의 권고안들을 분석하고 논할 것이다. 본 장의 마지막에는 정책옵션에 대해 다룰 것이다.

규제정책

OECD의 2000년 보고서에서는 한국이 매우 단기간 안에 규제의 수를 줄인 성과에 대하여 높이 평가하였으나, 이 정도로는 충분하지 않다고 지적한 바 있다. 특히, OECD는 1997년의 *규제개혁 보고서*에서 각료들이 수용한 좋은 규제원칙을 한국이 도입할 것을 권고하였다. 또한, OECD의 2000년 리뷰에서

는 시장경쟁을 지원하는 정책 환경이 조성될 수 있도록, 포괄적인 분야별 계획에 기반을 둔 규제개혁을 추진할 것을 권고하였다.

명확한 규제정책은 규제품질 확보에 필요한 요소들을 일관되게 조정하는데 도움이 된다. 개혁절차는 포괄적이며 여러 정책분야에 일관성 있게 적용됨으로써 정부전체 차원에서 접근할 수 있어야 한다. 명확한 규제정책은 정책입안자들이 단순한 규제완화가 아니라 규제품질에 초점을 맞추는데 도움을 준다. 과거의 OECD의 경험을 통하여 명확히 알 수 있듯이, 이와 같은 정책들은 정부차원의 지원이 있을 때 가장 효과적이다.

노무현 대통령 정부(2003년 취임)는 개혁과정의 방향을 조정하여, 단순히 규제의 수를 줄이는 것이 아니라 규제품질 향상에 중점을 두었다. 2003년의 규제개혁 과정에 대한 대통령 보고서에서, 노무현 대통령은 "규제개혁은 규제를 무조건 없애는 것이 아니라, 양적인 접근보다는 질적인 접근을 통하여 합리적인 규제를 하는 것이 되어야 한다."고 강조한 바 있다.¹⁾

대통령의 이와 같은 입장은 한국정부가 양적인 접근에서 질적인 접근으로 선회하고 있음을 확인시켜 준다. 이는 대부분의 OECD 회원국들의 규제개혁 방향과도 일치하는 것이다. 또한 대통령의 이와 같은 입장은 한국이 개혁과정에 강한 의지를 가지고 있으며 정치적으로 지원하고 있음을 보여준다.

한국정부의 개혁목표는 최상의 규제품질 시스템 구축과, 국제적 차원에서의 국가경쟁력 촉진에 초점을 두고 있다. 규제개혁 전략은 다음의 요소들로 구체화되고 있다.

- 규제기관 지향적 규제에서 수요자 지향적 규제로 전환
- 개별규제로부터, 여러 부처를 포괄하는 "덩어리" 규제로 개혁초점 전환
- 정부 측만의 노력으로부터 민-관 협력체제로 전환
- 규제합리화를 위해 양적 접근에서 질적 접근으로 전환

이와 같은 개혁전략은, 1997년의 외환위기 이후 실시된 초기의 개혁에 비하여 더 개방되고 협의적인 개혁절차를 담고 있다. 이는 노무현 대통령이 주창하는 "참여사회", 즉 협의와 투명성 제고, 국민의 개혁과정 참여증대와도 일치하는 것이다.

그러나 개혁전략이 다소 일반적이며, OECD의 1997 및 2005년 원칙과 달리 구체적으로 명시되어 있지 못하다.²⁾ 한국정부는 전반적인 규제개혁 프로그램의 기초로서 “좋은 규제원칙”을 채택하였으며, 이는 행정규제기본법과 규제영향분석지침 등에 반영되어 있다고 주장한다.³⁾ 그러나 명시적이고 포괄적으로 반영하고 있다고 볼 수는 없다. 특히 OECD의 2000년 보고서에서 권고한 “비용이 편익을 정당화하지 못할 경우 규제를 만들거나 유지하지 말라”는 원칙을 명시하지 않고 있다. 행정규제기본법은 제안된 규제의 비용 및 편익을 규제영향분석에서 실시해야 한다고 요구하고 있으나, 해당 규제의 편익이 비용을 정당화하지 못할 경우 해당 규제를 도입해서는 안 된다고 명시하고 있지는 않다. 이러한 원칙을 암묵적으로 따르고 있다 하더라도, 구체적으로 명시한다면 공무원들에게 분명한 메시지를 전달할 수 있을 것이다.

규제개혁위원회의 연간 규제개혁계획과 규제개혁기획단(본 장 후반부에서 다루고 있음)의 “덩어리” 규제개혁은, 정부 전체적으로 규제개혁에 대해 보다 일관성있고 계획성 있게 접근하고 있음을 보여준다.

규제제도

규제품질을 확보할 수 있는 성공적이고 지속적인 프로그램을 위해서는 적절한 제도가 필수적이다. 규제품질의 다양한 측면에 대한 책임을 행정전반에 걸친 제도에 할당하고, 책임을 완수할 수 있도록 충분한 자원이 주어져야 한다. 또한 투명한 개혁과정과 책임감 있는 의사결정을 위해서는 적절한 제도와 구조도 중요하다.

주요 정부기관

한국정부는 강력한 대통령제이며, 따라서 대통령의 지원 하에 운영되는 중앙정부 부처는 정부전반에 걸친 개혁추진에 있어 중심적인 위치를 맡고 있다. 중앙정부 부처들은 개혁과정이 진전을 이루고 추진력을 유지하도록 지도력을 발휘하고 방향설정을 할 수 있다.

규제개혁위원회

규제조정과 관리역량을 촉진하는 핵심 정부기구인 1997년의 행정규제기본법에 의해 설치된 대통령산하의 규제개혁위원회이다. 국무총리실산하의 규제개혁조정관실은 규제개혁위원회를 지원하는 사무처 기능을 수행한다. 규제개혁조정관의 지휘를 받는 약 40명의 공무원과 3명의 전문가가 이 조직에 속해있다.⁴⁾

규제개혁위원회는 18명의 민간위원과 정부 각 부처 출신의 7명의 정부위원, 전체 25명으로 구성되어 있다. 규제개혁위원회는 국무총리와, 대통령이 임명한 민간분야 위원장이 공동위원장을 맡는다. 특정분야를 구체적으로 다루는 3개의 분과위원회(경제 1 분과 위원회, 경제 2 분과 위원회, 행정사회 분과위원회)가 있다. 분과위원회도 민간위원과 정부위원으로 구성된다. 규제개혁위원회는 격주, 분과위원회는 매주 소집된다.

규제개혁위원회는 폭넓은 책임과 권한을 가지고 있다. 여기에는 연간규제개혁계획의 작성, 이해당사자 및 국민과의 협의, 여러 부처에서 마련한 규제영향분석서 검토 등이 포함된다. 행정규제기본법 제24조에서는 규제개혁위원회의 7가지 기능을 명시하고 있다. 이에 따르면 규제개혁위원회는 다음에 대한 심의 및 조정을 책임진다.

- 규제정책의 기본방향과 규제제도 연구·발전에 관한 사항
- 규제의 신설·강화 등에 대한 심사에 관한 사항
- 기존규제의 심사, 규제정비종합계획의 수립·시행에 관한 사항
- 규제의 등록·공표에 관한 사항
- 규제개선에 대한 의견수렴 및 처리에 관한 사항
- 각급 행정기관의 규제개선실태에 대한 점검·평가에 관한 사항
- 기타 규제개혁위원장이 규제개혁위원회의 심의·조정이 필요하다고 인정하는 사항

규제개혁위원회는 설립 이후 한국의 개혁과정에서 중심적인 역할을 수행해왔다. 규제개혁위원회는 한국정부내에서 규제품질에 대한 더욱 체계적인 접근법 개발에 기여하였으며, 규제영향분석과 같은 다양한 규제품질 수단의 도입을 지원하였다. 규제개혁위원회는 규제개혁과 규제품질의 필요성·중요성에 대한 정부부처 및 기관의 인식제고에 중요한 역할을 수행해왔다.

규제개혁위원회는 폭넓은 권한과 책임을 가지고 있지만, 중요한 몇몇 영역

들이 규제개혁위원회의 관할범위 밖에 있다. OECD의 2000년도 보고서는 한국이 개혁의제를 추진하는데 있어 규제개혁위원회의 중심적 역할에 주목했다. 그러나 동 보고서는 더 포괄적인 개혁전략을 추진하기 위해서는 규제개혁위원회의 소관범위를 확대하여 세금, 보조금, 산업정책, 지역개발정책 등을 포함해야 한다고 권고한 바 있다. 동 보고서는 이러한 책임확대가 정책의 일관성을 강화할 수 있는 효과적인 수단이 될 것이라고 주장하였다.

현재 이러한 분야들은 규제개혁위원회의 소관범위에 해당되지 않는다. 행정규제기본법은 국방, 외교, 세금시스템, 입법, 사법 분야를 규제개혁위원회의 소관범위로부터 명확히 제외시키고 있다. 즉 지역개발, 세금관련 규제 및 산업정책 등 영향력이 큰 주요한 개혁들이 규제개혁위원회의 감독범위에서 벗어나 있다는 것을 의미한다. 그러나 규제개혁위원회의 소관범위에서 제외된 분야들은 정부의 폭넓은 정책 목표 및 전략과 관련된 분야들이다. 이러한 분야와 관련된 개별적인 신설·강화 법률들은 규제개혁위원회의 소관범위 밖에 있다.

규제개혁위원회의 책임범위는 행정부에서 입안한 규제에 대한 감독으로 한정되어 있다. 한국의 정부시스템 하에서는 국회의원들이 직접 국회에 법률안을 제안할 수 있기 때문에, 이는 중요한 문제라고 할 수 있다. 표 2.1은 정부 및 국회에서 제안한 법률안 및 의결된 법률안의 수에 대한 자료이다. 국회의원 제출 법률안의 의결 및 입법에 대한 뚜렷한 증가세를 볼 수 있다.

따라서 상당한 (또한 갈수록 많은) 수의 법률안이 규제개혁위원회의 상세한 심사를 받지 않고 있으며, 한국정부에서 만든 일반적인 규제품질 심사를 거치지 않은 상태로 국회에 제안되고 있다.

한국정부는 이와 같은 규제품질이 확실하게 보장되지 않는 문제를 시정할 필요가 있음을 인정한 바 있다. 2004년 7월에 국회 내에 규제개혁특별위원회가 설치되었다. 그러나 규제개혁특별위원회는 1년짜리 임시위원회였다. 법사위원회와 같은 위원회에서도 국회의원이 제안한 법률안을 검토할 수 있지만 이는 규제품질 확인에 집중하는, 규제개혁을 위한 전문위원회라 할 수 없다. 이러한 위원회들은 법률안에 대해 상임 전문위원회 수준으로 조사할 가능성이 낮다.

표 2.1 대한민국 국회에서 심의 및 의결된 법률안의 출처

구분	정부제출 법률안	국회의원제출 법률안	정부제출 법률안 중 의결된 법률안	국회의원제출 법률안 중 의결된 법률안
제16대 국회 (2000-2004)	595 (23.7%)	1(76.3%)	423 (45.1%)	514 (54.9%)
제17대 국회 (2004-2005.12.31)	443 (13.5%)	2(86.5%)	196 (31%)	437 (69%)

출처: 대한민국 정부.

국회의원이 제안한 법률안을 규제품질 측면에서 검토할 상설기구가 없다는 것은, 한국의 규제품질 인프라에 있어서 상당한 결함이 되고 있으며, 최근 국회의원들이 제안한 법률안의 수가 늘어나는 양상을 보았을 때 더욱 그렇다. 임시위원회는 존재기간 동안에는 유용한 역할을 수행할 수 있을지 모르지만, 상설기구가 없기 때문에 모든 법률안들이 점검을 받지 못하는 못한다. 또한 상설기구가 없다는 것은 효과적인 감독을 위한 능력 및 전문성을 배양할 기회를 놓친다는 것을 의미한다.

규제개혁기획단

개별규제가 아닌 여러 부처를 포괄하는 "덩어리 규제" 개혁을 촉진하기 위하여 2004년 8월 국무총리실 산하에 규제개혁기획단이 설치되었다. 규제개혁기획단은 규제개혁기획조정관이 이끌고 있으며 26명의 공무원과 24명의 연구소 및 재계 전문가들로 구성되어 있다. 국무총리는 규제개혁위원회에 그리고, 규제개혁기획단의 업무를 감독하는 규제개혁장관회의에 참여하여 규제개혁기획단과 규제개혁위원회의 업무를 직접 조정한다. 또한 국무총리 아래에서 규제개혁을 담당하는 규제개혁조정관은 규제개혁위원회, 규제개혁기획단, 기업애로해소센터의 업무를 행정적으로 조정하고 있다.

규제개혁기획단의 중요한 특징은 구성원을 볼 때, 민간분야 대표와 정부대표의 수가 거의 같다는 점이다. 이와 같은 혼합된 구성은 개혁절차에 민간분야를 완전히 참여시키고자 하는 정부의 전략을 반영한 것이다. 규제개혁기획단은 의제 설정에서부터 개혁추진 방식에 이르기까지, 민-관 협력을 통하여 기업규제환경을 개선하기 위해 노력하고 있다.

규제개혁기획단은 2006년 7월까지 해운업, 행정내부규제, 직업훈련 규제 및 골프장 건설 등 45개 전략분야에서의 덩어리 규제 개혁에 집중하였다. 이러한 분야들은 규제개혁기획단의 민간분야 대표들과 정부대표들의 조언을 바탕으로 하여 우선순위로 선택되었다. 2006년 7월까지 규제개혁기획단은 45개 전략분야에 대하여 1,421개의 상세한 개선계획안을 작성하였다.

규제개혁기획단에서 채택한 운영방식은 특정 분야나 산업에 필요한 규제개혁의 포괄적인 평가가 가능하다. 따라서 개혁 기구는 규제의 전체적 효과, 서로간의 상호작용 및 한 분야의 개혁이 다른 규제의 운용에 미치는 영향을 고려할 수 있다. 규제개혁기획단에는 민간분야 출신이 높은 비율로 참여하고 있기 때문에, 규제개혁기획단은 재계관점에서 우선시 되는 개혁분야에 집중할 수 있다.

규제개혁기획단은 초기에는 한시조직으로서 설치되어 2006년 말에 폐지될 예정이었다. 그러나 한국정부는 규제개혁기획단을 2008년까지 연장하기로 결정했으며, 규제개혁기획단은 추가 전략과제를 포함한 덩어리 규제개혁에 지속적으로 집중할 것이다. 따라서 규제개혁기획단의 전문성과 운영방식은 한국의 규제개혁에 계속 기여할 것이다.

기업애로해소센터

2004년에 국무총리실 산하에 기업애로해소센터가 설치되었다. 기업애로해소센터는 기업이 직면한 규제문제를 해소해 주는 일괄 처리기구의 일종이다. 설립 후부터 2006년 7월 사이에, 기업애로해소센터는 기업으로부터 1,337건의 불만신고를 접수하였으며 이중 774건이 만족스럽게 해소되었다.⁵⁾

기업애로해소센터는 주로 기업이 직면하는 애로사항을 해소하는 데 초점을 두고 있다. 그러나 기업애로해소센터의 활동은 규제품질에도 상당히 기여하고 있다. 기업이 제기한 문제를 해결하는 과정에서 기업애로해소센터는 법과 규제의 운영을 개선하고, 기업에 대한 부정적 영향을 최소화하기 위하여 법과 규제의 개선을 권고할 수 있다. 또한 기업애로해소센터는 재계가 한국의 규제개혁 과정에 직접 기여할 수 있는 또 다른 통로가 되고 있다.

기타 주요 기관들

한국에는 중앙 정부를 지원할 일반적 연구능력이 갖추어진 연구소와 기관이 다수 있다. 이러한 기관들은 중앙정부 개혁기관과 긴밀하게 협력하고 있다.

1991년에 설립된 한국행정연구원은 주로 정부지원을 받는 연구기관이며(연구비의 70%가 정부로부터 지원), 국무총리실 산하의 한국 경제인문사회연구회 소속이다. 행정연구원은 공공행정과 관련된 폭넓은 영역을 연구한다.

2003년 5월에 한국행정연구원 내에 규제연구센터가 설치되었다. 규제연구센터의 주요 임무는 규제관련 문제에 대한 연구수행 및 정책개발이다. 규제연구센터는 새로운 규제를 도입하는 정부부처를 대신하여 규제영향분석을 실시할 수 있다. 또한 규제연구센터는 정부규제관련 정보 및 자료를 수집, 축적 및 배포함으로써 규제자원에 대한 "정보센터"로서의 역할도 맡고 있다.⁶⁾ 예를 들어, 규제연구센터와 국무 총리실은 규제대안매뉴얼과 규제영향분석 매뉴얼을 공동발행하기도 하였다.

또 다른 중요한 "싱크 탱크"로는 1971년에 설립된 정책지향 연구소인 한국개발연구원을 들 수 있다. 한국개발연구원은 다양한 경제정책 문제에 대한 연구, 분석 및 자문제공을 목적으로 한국정부에 의하여 설립되었다.⁷⁾ 한국개발연구원의 연구영역은 한국행정연구원의 연구영역보다 훨씬 더 넓으며, 특별히 규제개혁 문제에 초점을 두지는 않는다. 한국개발연구원의 연구는 국내경제, 국제교역 및 개발과 관련된 장단기적 경제정책 및 개발 문제를 다루고 있다. 이러한 폭넓은 연구를 통하여, 한국개발연구원은 매우 폭넓은 경제개발 관점에서 규제개혁과 규제품질의 역할에 대해 고려할 수 있다. 예를 들어, 2006년 5월에 한국개발연구원은 "한국의 기업환경 개선을 위한 규제개혁"이라는 주제로 대규모 국제회의를 주최하기도 하였다.

산업연구원은 또 다른 주요 연구소로서 규제개혁 전문기관은 아니지만, 산업에 영향을 미칠 수 있는 규제문제에 대한 연구를 수행하고 있다. 산업연구원은 1976년 한국정부에 의하여 설립되었으며, 주요 목적의 하나는 한국산업의 경제효율성 강화 및 산업경쟁력 증진방안을 모색하는 것이다. 여기에는 기업의 경영성과와 경쟁력에 영향을 미치는 규제문제에 대한 연구가 포함된다.

독립규제기관

전기 혹은 통신과 같이 특정한 경제 분야를 규제·감독할 책임이 있는 독립규제기관들은, 이러한 분야 내에서 경쟁 환경을 조성하는 데 중요한 역할을 한다. OECD의 2000년 보고서에서는 독립규제기관의 개념이 한국에서는 비교적 새로운 개념이며, 새로운 규제구조가 임시변통적으로 만들어지고 일관성이 결여되어 있어 독립규제기관의 제도적 발전에 일관성이 없다고 지적한 바 있다. 동 보고서는 새로운 독립규제기관의 효율성, 독립성 및 책임성에 대한 정책기반을 개선하기 위하여 한국정부가 이러한 기관의 관리, 정책의 일관성, 업무방식 및 경쟁당국과의 관계에 대한 가이드라인 개발을 고려할 것을 권고하였다. 이러한 문제에 대하여 고위층에서의 독립적인 검토가 도움이 될 것이라고 제안하였다.

한국 통신위원회는 전기통신기본법에 따라 1992년에 설치되었다. OECD의 2000년 보고서에서는 통신위원회가 정보통신부 관할이기 때문에 완전히 독립적인 기관이 아님을 지적한 바 있다. 2002년 12월에 전기통신사업법이 개정되어 정보통신부의 정책입안 기능과 통신위원회의 정책집행 기능의 분리가 강화되었다. 이는 통신사업자들의 불법행위에 대한 실태 조사를 명할 수 있는 권한과 시정명령을 내릴 수 있는 권한 등 일부 권한을 정보통신부에서 통신위원회로 이양함으로써 이루어진 것이다.

이러한 바람직한 변화를 통하여 통신위원회의 독립성이 강화되고, 시장에서 더 적극적인 역할을 수행할 수 있게 되었다. 그러나 통신위원회는 여전히 정보통신부와 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 통신위원회의 예산은 정보통신부로부터 지원을 받으며, 직원의 다수는 정보통신부 출신이고, 같은 건물 내에서 사무실 공간도 공유하고 있다.

1999년의 전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률에 따라 2001년에 한국 전기위원회가 설치되었다. 전기위원회는 산업자원부 산하에 있다. 위원회에 민간 분야 출신자를 포함시키는 등 전기위원회의 독립성을 강화하기 위한 조치가 취해졌지만, 전기위원회가 기본적으로 산업자원부의 산하기관이라는 점은 우려가 되고 있다.

한국정부는 규제기관의 독립성 강화에 있어 진전을 이루어왔다. 이는 경쟁

촉진 및 시장 친화적 환경을 지향하는 지속적인 움직임과 맥락을 같이 한다. 독립규제기관들은 정부부처가 국영기업 및 이익단체에 특혜를 주지 못하도록 견제함으로써 규제의 효율성을 높이는데 기여하고 있다. 또한 독립규제기관의 활동은 정부내부의 정치적 결정보다 투명성과 책임성이 더 높다. 이를 통하여 시장참여자들은 이 분야가 개방되고 일관성 있게 규제되고 있다는 신뢰를 가질 수 있다.

그러나 예산의 자율성 강화 등 이러한 기관들의 독립성을 더욱 개선할 여지가 있으며, 이를 통해 해당 시장의 운영에 대한 신뢰를 더욱 높일 수 있을 것이다.

규제수단과 절차

투명하고 효율적인 규제절차를 확보하기 위해서는, 효율적인 수단과 절차가 필수적이다. OECD의 2000년 보고서에는 규제절차에 있어 이해당사자의 참여와 협의를 개선하기 위한 권고안들이 포함되어 있다. 또한, 이 보고서에는 규제영향분석 절차의 개선을 위한 권고안들도 들어 있다.

투명성과 예측가능성

투명성은 효과적이고 효율적인 규제절차의 핵심요소이다. 투명한 절차는 신설 규제에 대한 품질확보를 가능하게 해준다. 또한 투명성을 확보함으로써 규제로부터 영향을 받는 당사자들이 규제가 도입된 이유를 이해할 수 있게 되고 해당 규제절차의 정당성과 공정성이 강화된다. 한국은 투명성을 높이고 이해당사자들과 협의를 강화하기 위한 견실한 조치를 취해왔다. 또한 한국은 규제기관에 주어지는 재량의 범위를 줄여왔다.

공공협의를

공공협의를 규제안의 품질을 점검하는 역할을 하고, 정책결정과정에서 필요한 정보를 제공하기 때문에 규제품질을 향상시킬 수 있는 강력한 도구가 될 수 있다. 행정절차법과 행정규제기본법은 공공협의 절차의 법적 기초를 제공하고 있다. 공공협의 절차의 주요요소는 다음과 같다:

- 정부부처는 새로운 규제제안 초안을 작성하기 전에 이해당사자와 협의해야 한다.
- 제안된 규제 초안은 최소한 20일간 "입법예고 및 의견수렴" 절차를 거쳐야 한다. 행정규제기본법 제9조에서는 신설 혹은 개정 규제의 경우 해당 기관장이 '행정기관, 시민단체, 이해당사자 집단, 연구기관 및 전문가를 대상으로 공청회 및 입법예고를 통해 충분한 여론수렴을 해야 한다'고 요구하고 있다.

또한 국민 및 이해당사자들은 각종 규제개혁 기구 및 위원회에 직접 참여하여 의견을 제시할 수 있다. 주요 중앙정부기구인 규제개혁위원회(및 분과위원회)는 다양한 의견을 표현할 수 있는 중요한 통로가 된다. 규제개혁위원회는 정부위원과 민간위원으로 구성된다. 그러나 OECD의 2000년 보고서는 다양한 정책분야에서 활발하게 활동하는 비정부기관들의 수가 증가하고 있지만, 이들이 규제개혁위원회에 뚜렷하게 참여하고 있지 못하다는 점에 주목하였다. 이 보고서에서는 규제개혁위원회의 구성원을 확대함으로써 한국의 주요 시민단체의 참여를 독려할 것을 권고하였다.

한국정부는 이 권고안을 즉각 받아들여 2005년 12월에 행정규제기본법을 개정하여 규제개혁위원회의 최대 구성원의 수를 20명에서 25명으로 늘렸다. 새로운 구성원들의 일부는 여성단체와 언론을 포함, 시민사회단체 대표출신들이다. 한국정부는 2004년에 규제개혁위원회 위원장으로 시민사회단체 대표를 지정하였다.

이해당사자들이 의견을 표출할 수 있는 공식적인 위원회 구조 외에도, 인터넷 활용 확대를 통한 정부와 사회 간의 의견교환 촉진 등 다양한 협의 메커니즘을 이용하고 있다. 또한 한국 내 외국계기업 및 외국인투자자들에 대한 프로그램도 실시되었다. 한국정부는 외국계 경제단체의 의견 및 제안을 수렴하기 위하여, 2005년에 주한 외국 상공회의소들과 분기별로 협의하는 채널을 설치하였다

개별부처는 이해당사자들로부터 온 의견들을 서면으로 확인해준다. 이러한 확인에는 일반적으로 해당의견에 대한 해당부처의 의견과 조치사항 등이 포함된다. 이러한 조치가 잘 이루어지고 있기는 하지만, 이해당사자들의 반응을 보면, 의견에 대한 응답속도와 응답의 상세도는 각 부처별로 크게 다른

것으로 나타났다. 그러나 이해당사자들로부터 받은 의견들은 일반적으로 공개되지 않는다. 2006년 4월에 한국정부는 제안된 법률안에 대한 의견교환을 촉진하기 위해 전자공청회 시스템을 구축하였으며, 이를 통하여 협의과정의 투명성이 크게 증대될 것이다. 일부 이해당사자는 상업적 이유나 기밀유지 등을 이유로 자신의 의견에 대한 공개를 원치 않을 경우도 있다. 그러나 일반적으로 법률안 제안이나 초안에 대해 정부부처에서 수렴하는 의견을 공개함으로써 정책 및 입법과정을 알리는데 도움을 줄 수 있다.

2000년 OECD 보고서 이후, 정책수립 과정에 있어 협의정도와 이해당사자·국민의 의견제시 및 참여능력은 전반적으로 크게 개선되었다. 이는 앞서 설명한 바 있는 한국정부의 "참여사회"의 개념과도 일치하는 것이다.

그러나 협의절차 실행과정에 있어서는 재량의 여지가 매우 큰 편이다. 행정규제기본법은 협의를 실시하라고 개괄적으로 요구하고 있으나, 어떤 식으로 실시할지에 대한 상세한 내용은 포함되어 있지 않다. 이는 현재 시스템의 장점이자 단점으로 작용할 수 있다. 행정절차법에서는 새로운 법률안의 입법 예고와 관련된 협의의 성격에 대해 더 자세히 다루고 있다. 해당 기관은 제안된 법안의 목적과 내용에 대해 폭넓게 공지해야 하며, 이에 대한 공청회를 열 수도 있다.

정부기관에서 사용할 수 있는 재량의 정도는 장점이자 단점이 될 수 있다. 해당 부처에서 관련 이해당사자들과 접촉하고 의견을 들을 수 있는 최선의 방법을 자유롭게 찾을 수 있다는 점에서는 장점이라 할 수 있다. 구체성이 부족하기 때문에 해당 부처에서 원할 경우 협의프로그램을 간략하게 실시할 수도 있기 때문에 단점이 될 수 있다.

협의를 위한 시간제한이 일부 경우에는 문제가 될 수도 있다. 정부부처들이 필요에 따라 연장할 수 있지만 입법예고에 대해 20일의 최소기간이 주어진다. 최소 협의기간에 대한 명시는 OECD의 모범사례와 일치하지만 20일은 너무 짧을 수도 있다. 미국의 경우를 예로 들면 표준기간이 60일 이상인 경우가 많다. 특히 법률안이 복잡하거나, 지역사회 및 시민사회단체에서 해당 법안의 영향 및 의미에 대해 구성원들로부터 의견수렴을 하고자 할 경우 20일은 충분치 못할 수 있다. 20일이라는 시간제한을 엄격하게 실행하는 것은 어떤 경우에는 협의와 투명성에 대한 제약이 될 수도 있다.

특정 경우에 실시될 협의의 형태에 대한 추가적 지침을 만든다면 도움이 될 것이다. 이는 협의의 목적, 이해당사자와의 협의 메커니즘, 수집된 정보의 사용방식을 포함하는 포괄적 협의전략으로 구체화될 수 있을 것이다.

규제의 접근성 및 순응

실행중인 규제 목록에 대한 접근성은 효과적이고 투명한 규제시스템의 필수요건이다. 국민과 기업은 현행 규제 하에서의 자신들의 의무를 숙지하고 이해해야 한다. 이를 위해서는 기업과 국민은 실행중인 규제 문서에 접할 수 있어야 하며, 규제 자체도 "알기 쉬운" 언어로 쓰여짐으로써 비전문가들도 이해할 수 있어야 한다.

한국은 다른 대부분의 OECD 회원국과 마찬가지로, 규제에 대한 정보를 제공하기 위해 인터넷을 널리 사용하고 있다. 법제처는 모든 법과 규제를 인터넷 홈페이지에 공개하고 있다. 또한 법제처 월간지인 "법제"는 해당 월에 제정 및 개정된 모든 법과 규제, 그리고 입법 관련 기타 주요 뉴스를 담고 있다.⁸⁾

"알기 쉬운" 언어로 작성하라는 요건은 한국의 입법과정의 특징이라 할 수 있다. "알기 쉬운" 언어요건은 규제원칙에 대한 행정규제기본법 제5조 제3항에 부분적으로 수록되어 있으며, 여기에는 "규제의 대상과 수단은 규제의 목적을 실현하는데 필요한 최소한의 범위 안에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다."고 명시되어 있다.

한국정부는 알기 쉬운 법률안 작성에 관한 지침서를 발행함으로써 이러한 "알기 쉬운" 언어 요건을 지원하였다. 또한, 규제에 쓰이는 언어를 단순화시키기 위한 다른 혁신적인 프로그램들이 실시되었다. 예를 들어, 국무 총리실은 규제에 사용된 언어를 단순화하기 위하여 국어전문가의 도움을 받아 규제를 검토하였다. 2005년에 국어전문가의 자문에 따라 37개의 규제에 사용된 언어가 단순화되었다. 또한 법제처에서는 정부부처에서 준비한 규제안을 검토할 때 고려요소의 하나로 규제의 명료성을 포함하고 있다.

법에 대한 접근성은 한국인 뿐 아니라 외국인에게도 마찬가지로 중요한 문

제이다. 한국정부는 외국인들의 한국 내 투자를 적극적으로 촉진하고 있다. 그러나 외국계 단체들은, 관련법에 대한 외국어 번역물이 부족하기 때문에 사업비용과 불확실성이 증가한다고 지적한 바 있다. 법제처는 외국인투자자들의 요구에 부응하기 위해, 다수의 한국 법에 대한 외국어 번역물, 주로 영어 번역물을 제공하였지만(주로 경제 및 이민문제 관련), 국제사업과 관련된, 하위규정을 포함하여 다수의 규제는 한국어로만 쓰여 있는 경우가 많다.

공무원 재량과 행정지도

행정지도를 포함하여 공무원 재량의 광범위한 사용은 투명하고 예측 가능한 정책과정과 일치하지 않을 가능성이 높다. 행정지도란 규제기관이 다른 주체의 행동에 영향을 미치고자 법적 구속력은 없는 조언, 권고 혹은 기타 조치를 사용하는 것을 말한다.

OECD의 2000년 보고서는 한국이 규제당국에 주어진 행정재량의 정도를 줄이는 데 있어 상당한 성과를 이루었다고 하였으나, 상황을 더욱 개선시키기 위해 더욱 노력할 것을 지적한 바 있다. 한국정부는 재량 및 행정지도의 사용을 최소화하기 위해 지속적인 노력을 기울여왔다.

규제개혁위원회는 규제안을 검토할 때 중요한 역할을 한다. 검토 시 고려 요소중의 하나는, 국민의 자유 및 권리를 제한하는 효과가 있는 지시 혹은 고지가 존재할 경우, 이를 구속력 있는 법에 명시해야 한다는 것이다. 이를 통하여 해당 조항의 명료성과 투명성이 크게 높아지며 해당 조항의 합법성에 대해 법정에서 논박할 수 있는 길을 열어준다.

2005년에 법제처에서는, 모호하며 행정지도를 유도할 수 있는 법률을 개선할 목적으로 '재량행위 투명화 가이드라인'을 발행하였다. 또한, 법제처는 재량권이 있는 모든 법을 검토하는 프로그램을 2005부터 2007년까지 진행하고 있다. 이러한 검토의 목적은 규제 해석 시 주어지는 재량의 정도를 파악해서 최소화하는 것이다. 이러한 검토와 동시에, 법제처는 규제당국 및 공무원을 위하여 상세한 규제해석 매뉴얼을 발행하였다.

행정지도와 재량행위 및 해석의 범위는 국내기업에만 해당되는 문제가 아니다. 외국계 기업들은 일부 규제에 대한 당국의 해석이 시간이 지나며 변화

거나 기업입장에서 보기에 그 이유가 명확하지 않다는 점에 대해 우려를 표명한 바 있다. 이로 인해 한국에서 활동하고자 하는 외국계 기업들이 겪는 규제의 불확실성이 증가될 수 있다. 규제가 한국어로만 쓰여 있으며 외국계 기업들은 법률 원문의 번역문에 의존해야 할 경우 문제가 더욱 악화될 수 있다.

한국 내에는 기업변호사가 상대적으로 적으며, 특히 영어에 능통한 기업변호사가 부족하기 때문에 어려움이 가중된다. 영어(혹은 일반적인 외국어 번역물)의 부족은, 한국 내에서 외국계 기업들이 특히 활발하게 활동하고 있으며 규제가 복잡한 분야인 금융규제의 경우 문제가 될 수 있다. 그러나 영어 구사 능력을 갖춘 변호사의 수는 증가하고 있으며, 재정경제부와 법제처에서 다수의 주요 법률에 대한 영어 번역물을 제공하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다(그러나 여전히 다수의 하위법령들은 한국어로만 쓰여 있다). 어떠한 경우든 한국어로 쓰인 규제가 최종 참조대상이 된다.

규제영향의 이해: 규제영향분석의 활용

규제영향분석은 효과적이고 효율적인 규제를 채택하기 위한 중요한 수단이다. 대부분의 OECD회원국들이 규제영향분석 시스템을 도입했으며 한국도 예외가 아니라는 점에서 규제영향분석의 가치를 알 수 있다.

한국의 규제영향분석 시스템은 행정규제기본법 하에서 마련되었으며, 1998년 6월 1일부터 실시되기 시작하였다. 대통령령과 조례를 포함하여 모든 종류의 법령에 대하여 규제영향분석을 실시해야 한다. 행정규제기본법 제7조에서는 규제영향분석에 다음의 여덟 가지 요소가 포함되어야 한다고 요구하고 있다:

- 규제의 신설 및 강화의 필요성
- 규제목적의 실현가능성
- 규제 외 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복여부
- 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교 분석
- 경쟁 제한적 요소의 포함여부
- 규제내용의 객관성과 명료성

- 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요
- 관련 민원사무의 구비서류·처리절차 등의 적정여부

OECD의 2000년 보고서는 행정규제기본법이 이론상으로는 규제영향분석의 훌륭한 기본 틀이 되었지만 이것이 최근에 도입되었기 때문에 그 효율성 및 실제적인 집행상황을 평가하기에는 시기상조라고 지적한 바 있다. 동 보고서는 모든 규제영향분석 초안을 정부 내의 규제개혁 전문기관에서 검토함으로써 규제영향분석의 품질관리 절차를 개선할 것을 권고하였다. 또한 동 보고서는 규제영향분석을 공공협의 절차의 일부로서 공개할 것을 권고하였다.

한국정부는 규제영향분석을 지속적으로 발전시켜 정책개발과정의 일부로 포함시키고 있다. 2005년에 행정연구원과 국무총리실 산하의 규제개혁조정관실에서 규제영향분석 매뉴얼을 발행한 것은 중요한 발전 중에 하나이다.

현행 시스템의 운용에 대한 엄밀한 자체평가를 통하여 기존시스템의 약점에 대한 중요한 통찰력을 얻을 수 있으며, 개선의 여지가 있는 분야를 파악하는 데 도움이 될 수 있다. 행정연구원은 2005년에 규제영향분석에 대한 조사를 실시했으며, 효과적인 양질의 규제영향분석을 실시함에 있어 정부부처들이 다음의 문제를 겪고 있음을 알 수 있었다:

- 시간 부족 - 일부 경우 효과적인 협의를 실시하고 규제영향분석에 필요한 모든 요소들을 완전히 분석할 시간이 부족했다
- 일부 부처의 경우 규제영향분석 실시인력이 부족했다
- 전문성 부족 - 부분적으로는 순환보직 때문이었다. 행정연구원 조사에 따르면 응답자의 41%가 규제업무를 담당할 기간이 1년 미만이었으며, 46%는 1~2년, 13%는 2년 이상이었다고 답했다.
- 규제영향분석을 실시할 재원의 부족
- 공무원들의 인식문제-규제영향분석을 입법절차상의 "형식적 절차"라고 인식하고 있었다.

시간, 인력, 전문성 등의 자원부족은 규제영향분석의 질을 저하시킬 것이고, 충분한 자원을 사용할 수 있을 경우 보다 포괄성이나 분석력이 미흡한 규제영향분석으로 이어질 것이다. 규제영향분석 실시인력의 능력을 더욱 개발하는 것은 고품질 규제를 위해 매우 중요한 일이 될 것이다. 포괄적인 규

제영향분석을 실시하지 못한다면, 대체수단에 대한 고려와 영향분석이 충분히 이루어지지 않을 것이다. 정책입안자 및 공무원들은 규제영향분석을 추가적인 부담으로 여겨서는 안 되고 정책결정과정의 필수적인 부분으로 인식해야 한다.

규제영향분석 과정의 가치를 극대화하려면, 담당자들은 이 도구를 최대한 사용할 수 있는 충분한 능력을 갖추어야 한다. 일부에서는 고품질의 규제영향분석과 이에 대한 평가와 관련된 전문성이 정부 내에 부족하다는 점에 대해 우려를 표명한 바 있다.

규제영향분석 시스템의 장점을 최대한 실현하기 위해서는 이에 대한 효과적인 교육과 능력배양이 필수적이다. 규제영향분석 매뉴얼과 같은 지침의 발행도 중요한 요소이지만, 공무원들에 대한 지속적인 교육이 뒷받침되어야 한다. 한국정부는 공무원에 대한 다양한 교육 프로그램을 시작하였다. 이러한 교육은 정식 교육프로그램, 강연 및 워크숍 등의 형태로 진행되고 있다. 국무총리실은 이러한 교육 프로그램의 수립에 중심적인 역할을 담당해왔다.

교육은 품질 높은 규제영향분석에 필요한 전문성을 키워줄 뿐 아니라 공무원들의 정책입안 문화를 변화시키는 중요한 역할을 한다. 교육을 통하여 규제품질과 규제영향분석의 필요성이 강조되며, 이들이 정책입안과정의 마지막 단계에서 의무적으로 '추가되는 업무'가 아니라 정책입안과정의 고유한 일부가 되게 한다. 그러나 이러한 문화적 변화가 항상 달성하기 쉬운 것은 아니다. 전문성을 강화하고 규제영향분석이 정책입안과정의 핵심요소가 되도록 지속적인 교육을 실시해야 한다.

현재까지 실시된 교육은 중앙정부 차원의 공무원과 정책입안자들에 초점을 맞추어왔다. 지방정부 차원에서 만들어진 규제들은 국민과 기업에 상당한 영향을 미칠 수 있는데, 지방정부 차원의 정책입안자들에 대한 교육은 최근에 서야 시작되었다. 2006년 6월에 발행된 지방자치단체 규제개혁 매뉴얼은 이러한 교육에 도움이 될 것이다.

효과적인 규제영향분석의 핵심요소는 정부의 목표를 달성하기 위하여 모든 가능한 정책적 대체수단을 고려하는 것이다. 다른 OECD 회원국의 경험에 따르면, 대체수단에 대한 완전하고 포괄적인 고려가 항상 이루어지는 것은

아니라는 것을 알 수 있다. 그 이유 중 하나는 사용 가능한 대체수단의 유형에 대한 지식이 부족하기 때문이다. 한국은 규제대안 매뉴얼을 발행하여 사용가능하며 고려할만한 가치가 있는 대체수단에 대한 정보를 정책입안자들에게 제공하고 있다.

규제영향분석 시스템이 존재하거나 또한 이를 강제적으로 요구하더라도, 양질의 규제영향분석이 실시된다고 보장할 수는 없다. 효과적인 규제영향분석을 위해서는 제안된 규제가 가져올 수 있는 효과에 대한 양질의 정보가 필요한데, 한국의 경우 정보수집 및 분석에 있어서 개선의 여지가 있는 것으로 보인다. 또한, 특정규제를 추진하고자 하는 공무원들은 규제영향분석에 거부감을 갖거나 규제영향분석이 업무를 가중시키는 낭비적 절차로 여길 수도 있다.

규제영향분석 초안을 검토할 권한이 있는 정부기관은 강력한 품질관리 기관이 될 수 있다. 한국의 경우 규제개혁위원회가 규제영향분석서 초안을 검토하는 책임을 맡고 있다. 규제영향분석서 분석 및 검토를 촉진하기 위하여 행정연구원내에 설치된 규제연구센터가 규제개혁위원회의 검토 기능을 지원하고 있다.

규제영향분석의 실시는 비용과 시간이 많이 들 수 있다. 따라서 한국을 포함한 많은 국가에서는 규제영향분석의 목표를 정하는 메커니즘을 도입하였다. 2004년 4월 규제개혁위원회는 '중요규제'를 다루는 규제영향분석에 집중하고 기타 규제의 경우 관계부처의 내부 규제개혁위원회에서 검토하기로 결정하였다. 중요규제란 다음에 해당되는 것들이다:

- 규제영향의 연간비용이 100억 원 이상인 경우(약 850만 유로);
- 백만 명 이상의 규제대상에게 영향을 미치는 경우
- 경쟁을 명백히 제한할 경우
- 국제기준에 맞추어 볼 때 과도하고 비합리적일 경우 혹은
- 관계부처나 이해당사자들 사이에 논란의 여지가 있거나, 사회경제적으로 중대한 파급효과를 미치기 때문에 규제개혁위원회에서 검토가 필요하다고 인정할 경우(그러나 앞서 설명한 것처럼 일부 중요한 분야의 경우 규제개혁위원회 소관범위에 해당되지 않음).

비중요 규제에 대한 규제영향평가는 해당부처의 감독 및 품질 관리를 받도록 하는 한편, 사회경제적으로 중대한 영향을 미칠 수 있는 규제에 대해서는 규제개혁위원회의 감독과 자원을 집중하게 하는 유용한 메커니즘이다.

한국의 규제영향분석 시스템에 있어서 효율성을 감소시키는 다른 문제들이 있다. 한국정부는 매우 효과적인 규제영향분석을 위한 제도를 도입하였으며 원칙적으로 OECD의 모범사례를 따르고 있다. 규제영향분석이 정책입안 과정의 고유한 일부가 되고, 규제영향분석 담당자들이 숙련되어 규제영향분석이 정책품질을 제고하는데 기여하기까지는 시간이 걸릴 수 있다.

정부제안 법률안의 품질을 개선하기 위한 규제영향분석 시스템이 도입된 지 꽤 되었지만 주요한 규제분야는 여전히 분석범위에서 벗어나 있다. 이러한 제외영역은 한국의 전체적인 규제품질 프로그램을 약화시킨다.

앞서 논의한 바와 같이 정부가 아니라 국회의원들이 제안한 법률안의 비율이 증가하고 있다. 의원입법은 위에서 설명한 엄격한 규제영향분석을 거치지 않는다. 국회의원이 제안한 규제의 품질을 개선하기 위한 노력이 있었지만, 이 분야는 한국의 규제품질 시스템에 있어서 중요한 결함으로 남아있는 상태이다. 이런 문제를 한국만이 겪고 있는 것은 아니다. 예를 들어 멕시코의 경우에도 입법부의 새로운 법률안 제안이 보다 활발해지고 있다.

지방정부 규제도 효과적인 규제영향분석에 의한 상세한 조사 및 평가에서 제외되어 있다. 지방정부도 규제신설 및 개정시 규제영향분석을 실시해야 하지만, 중앙정부와 비교해 볼 때 지방정부가 실시하는 규제영향분석은 상대적으로 강조되지 않는 편이다. 지방정부 규제의 경우, 특히 대도시의 경우, 지역경제발전뿐 아니라 국가경제에 중요한 영향을 미칠 수 있기 때문에 이는 우려를 일으키고 있다. 규제개혁위원회는 지방정부 차원에서의 규제영향분석 및 고품질규제의 필요성에 대한 인식을 제고하는 데 중요한 역할을 하고 있다.

이러한 문제는 한국에만 국한되는 것은 아니며, 대부분의 OECD 회원국들도 경험한 바 있다. 이 보고서에서는 한국정부가 시스템이 최대한의 잠재력을 발휘할 수 있도록 시스템 개선에 최선을 다하고 있음을 보여주고 있다. 또한 추후에 한국정부가 집중할 수 있는 분야들에 대해서도 강조하고 있다.

검토 및 간소화 조치: 규제의 최신화

규제는 특정한 문제에 대처하기 위해 도입되지만, 시간이 지나면서 경제, 사회, 기술적 변화에 따라 문제 자체가 변화하거나, 문제에 더 효율적으로 대처할 수 있는 새로운 도구가 개발될 수도 있다. 그러나 기존의 규제나 행정절차가 효력을 유지하기도 하여(항상 적용되지는 않을 수도 있지만), 대부분의 OECD 회원국들에는 더 이상 의미가 없는 규제와 절차가 상당히 누적되어 있는 상태이다. 그렇기 때문에 이러한 규제들을 지속적으로 검토하고 간소화할 방법을 모색할 필요가 있다.

한국은 1997년 외환위기 직후에 규제를 검토하고 기존 규제수를 감소시키는 인상적인 출발을 했다. 규제개혁위원회와 대통령의 지원에 힘입어 한국은 1998-1999년 사이에 규제수의 50%를 줄일 수 있었다. OECD의 2000년 보고서에서도 밝히고 있듯이, 이는 인상적인 성과라 할 수 있다. 이를 통하여 한국정부 공무원들은 명령 및 통제 규제의 사고방식에서 벗어나게 되었으며, 규제개혁을 위한 추진력에도 기여하였다. 그러나 동 보고서에서는 시간상의 문제, 완전하고 상세한 분석이 없다는 점에 비추어 볼 때 이와 같은 극단적인 절차가 반복되어서는 안 된다고 지적한 바 있다.

한국정부는 단순히 규제의 수가 아니라 품질에 집중하게 되었다. 규제개혁위원회는 규제개선에 대한 연간 규제개혁 가이드라인을 작성하여 해마다 정부부처에 제시하고 있다. 그러면, 각 개별부처에서는 가이드라인에 제시된 지침에 따라 기존의 법률을 검토하고, 다음 해에 규제개혁위원회에 진전사항을 보고해야 한다.

해당규제에 대한 상세한 지식을 갖춘 유관부처에서 실제 검토를 실시하고 규제개혁위원회는 중앙에서 이끌어가는 것이 이러한 접근의 장점이라 할 수 있다. 이러한 검토는 규제개혁위원회와 협의 후에 이루어진다. 그러나 해당부처에서 기존 규제 유지에 따른 기득권을 갖고 있거나 개혁과정을 저해할 수 있는 분야별 이해관계를 갖고 있을 수 있다는 점이 우려된다. 이 시스템의 효율성은 규제개혁위원회의 감시 정도 및 실적이 부진한 부처에 대한 '제재' 능력에 달려있다.

한국정부는 규제를 최신화하기 위한 방법으로 일몰제를 이용하기도 한다. 일몰제에 대한 법적 근거는, 규제의 존속에 대한 내용을 담고 있는 행정규제기본법 제8조에 나와 있다. 동 조항에 따르면 '계속하여 존속시켜야 명백한 사유'가 없는 규제의 경우, 목적달성에 필요한 기간 이상으로 효력을 유지해서는 안 되며, 원칙적으로 이 기간은 5년을 초과할 수 없다. 또한 존속기간 연장 필요여부를 평가하기 위해 중앙행정기관의 장이 존속기간 만료 전에 규제개혁위원회에 의한 검토를 요청해야 한다고 규정하고 있다. 규제개혁위원회에서 연장이 필요하다고 간주할 경우, 해당규제가 존속될 추가적인 시간을 권고할 수 있다. 또한 2005년에 개정된 행정규제기본법에서는 연장될 규제를 담당하는 중앙행정기관의 장이 만료 3개월 전에 국회에 개정안을 제출해야 한다고 규정하고 있다.

일몰제는 OECD 회원국들 사이에서 널리 이용되는 도구는 아니다. 규제를 최신화할 수 있는 일몰법의 효용을 일몰제가 적용되는 규제를 검토하는데 소요되는 자원과 비교 형량할 필요가 있다. 규제의 존속기간은 중요한 고려사항이다. OECD의 2000년 보고서에서는 5년은 너무 짧고, 규제검토 및 개정 에 자원이 과도하게 소비될 수 있음을 지적한 바 있다.

한국정부는 일몰제를 드물게 사용해왔다. 현재 행정규제기본법에는 일몰제 조항이 적용되는 규제가 40개뿐이다. 일몰제를 효과적으로 사용하기 위해서는 일몰법이 목적을 달성하는지 확인할 필요가 있다. 이와 같은 평가는 일몰 기간을 연장하기 전에 규제개혁위원회에서 실시한다.

행정비용의 경감

한국정부는 대부분의 OECD 회원국과 마찬가지로, 기업과 국민에게 지워지는 행정 부담을 줄이기 위해 최선을 다하고 있다. OECD의 2000년 보고서에서는 한국이 규제승인을 위한 원-스탑 서비스 센터를 다수 도입하였으며, 승인을 처리하기 위하여 신기술을 새롭게 사용하고 있다고 주목한 바 있다.

한국은 행정 부담을 경감하기 위한 전자적 수단을 지속적으로 발전시켜왔다. 행정자치부는 민원전자 시스템인 인터넷민원서비스(G4C) 포털을 개발하였다. 인터넷 민원서비스의 목적은 공문서가 필요한 국민의 행정비용을 줄이며, 인터넷으로 민원신청을 할 수 있도록 하는 것이다. 그밖에 기업 및 외국계 기업

을 대상으로 전자적으로 행정비용을 경감하는 수단들도 있다(박스 2.1 참조).

박스2.1.기업 및 외국인에 대한 전자정부 프로그램

한국정부는 현재 기업지원 단일창구서비스(G4B)를 개발하고 있으며, 이를 통하여 기업행정업무, 산업정보 및 창업에서 폐업에 이르기까지 기업의 전 수명주기에 걸친 활동과 관련된 일괄 전자정부 서비스를 제공할 것이다. 한국정부는 또한 외국인종합지원서비스(G4F)를 개발하고 있으며, 이를 통하여 외국인의 입국 및 투자 절차가 간소화될 것이다. 이 서비스에는 다음의 사항들이 포함된다.

- 입국, 취업 및 출국 관련 이민규제
- 외국인투자 관련 법 및 규제개선을 통한외국인투자

출처:행정자치부, 2006.

또 다른 중요한 혁신으로는 수출입 통관절차와 관련된 전자통관시스템의 도입을 들 수 있다. 이 시스템은 본 보고서의 시장개방 부문에서 상세히 다룰 것이다.

한국정부는 관련 규제정보의 수집 및 신청절차를 단순화하기 위하여 원-스탑 서비스 센터를 지속적으로 발전시켜 왔다. 원-스탑 서비스 센터 개발은 특히 외국인투자자들에게 초점을 맞추었다. 예를 들어, 2003년에 대한무역투자진흥공사는 외국인 투자를 촉진하기 위한 원-스탑 서비스 센터인 '인베스트 코리아'를 설치하였다. 인베스트 코리아는 통관절차, 이민, 세금관련 신청 및 요구에 대해 외국계 기업들을 지원하고 있다. 특정 지역에서 외국인 투자를 촉진하기 위한 지역특화발전특구에서도 원-스탑 서비스 센터는 중요한 요소이다.

한국정부는 최근 몇 년 사이에, 특히 기업들이 직면하고 있는 행정비용을 감축하기 위한 프로그램들을 도입하였다. 그러나 한국은 아직 행정 부담을 측정하는 노력은 기울이고 있지는 않다. 다른 OECD 국가들의 경우를 보면, 부담에 대한 측정을 통하여 부담감축이 가능한 분야를 파악할 수 있으며, 또한 일단 부담감축 프로그램이 시작된 후 추진력을 확보하는데도 도움이 되기 때문에 부담측정이 유용하다는 것을 알 수 있다.

측정 프로그램을 통하여, 특히 부담이 큰 분야의 부담경감 노력에 초점을 맞출 수 있고 따라서 부담감축에 따른 편익을 극대화할 수 있다. 네덜란드나 덴마크의 경우, 표준비용모형을 이용한 행정비용 측정을 통하여 상세한 부담

감축 프로그램을 실행할 수 있었다. 또한 지속적인 측정을 통하여 진전 상황을 점검할 수 있으며, 지속적인 개혁기반을 마련할 수 있다.

사업허가 및 면허

기업 및 국민이 필요로 하는 허가 및 면허의 수는 이를 얻어야 하는 측에는 상당한 행정 부담이 될 수 있다. 한국정부는 1998년과 2000년 사이에 허가 및 면허의 수를 크게 줄였으며, 그 후 사업허가 및 면허의 전체 수는 비교적 일정한 수준을 유지해 왔다.

이와 같은 허가 및 면허에 대한 부담은 기술 및 인터넷의 사용을 통하여 신청절차가 간소화됨에 따라 어느 정도 줄어들었을 것이다. 행정비용을 측정하는 프로그램은 이에 대한 정보를 제공해 줄 것이다.

경제자유구역과 지역특화발전특구

한국에서 일어난 최근의 혁신으로, 기업에 대한 규제가 여타지역과 다른 특별구역의 설정을 들 수 있다. 특별구역에는 경제자유구역과 지역특화발전특구의 두 종류가 있으며, 둘 다 재정경제부에서 관할하고 있다.

2002년에 경제자유구역 지정에 대한 법이 통과된 후 인천, 부산, 광양의 세 곳이 경제자유구역으로 지정되었다. 경제자유구역의 목적은, 외국계기업인 및 투자자들에게 유리한 사업 및 생활환경을 조성함으로써 외국인직접투자를 유치하여, 지정지역을 동북아시아의 경제중심으로 개발하는 것이다.⁹⁾

경제자유구역은 고용, 의료 및 교육서비스 관련 다수의 규제를 면제해준다. 이러한 면제는 외국계 기업들에게만 제공된다. 경제자유구역 내의 기업들은 36가지 규제에 대한 준수를 간소화한 행정절차 원-스탑 서비스 혜택을 이용할 수 있다. 또한, 경제자유구역 내의 외국계기업들은 최초 3년간 모든 법인세, 소득세 및 지방세 면제(및 차후 2년간 50% 경감) 등 금융 인센티브 혜택을 받을 수 있다. 이러한 금융 인센티브는 국내기업에는 제공되지 않는다.

지역개발을 위한 지역특화발전특구는 지역별로 특화된 규제개혁 프로그램을 통해 지역개발 및 경제성장을 촉진하기 위하여 2004년에 도입되었다. 이

러한 프로그램에는 교육 및 의료서비스, 전입 및 토지사용 등의 분야에서의 규제완화를 포함할 수 있다. 2006년 6월 말까지 58개 지역을 지역특화발전특구로 지정하였다. 지역특화발전특구 내의 기업에 대한 금융인센티브는 없으며, 규제혜택은 외국계기업과 국내기업 모두에 제공된다.

개발 및 투자를 촉진하기 위해 지역특화발전특구를 도입한 국가는 한국뿐만이 아니다. 2002년에 일본은 구조개혁을 위한 특별구역을 도입하였는데, 이곳은 규제가 완화되거나 철폐된 지역으로서 지역경제를 활성화시키고 개혁을 광범위하게 실시하기 전에 테스트베드로 활용하고자 한 것이다.¹⁰⁾

이와 같은 사례는 규제개혁이 투자 및 경제활동에 대한 중요한 촉진제가 된다는 한국정부의 믿음을 보여주고 있다. 이는 개혁의 영향을 평가하며, 성공 사례에 대한 정보를 얻을 수 있는 기회가 된다. 이러한 구역들은 특정 개혁을 전반적으로 도입하기 전의 첫 단계로도 활용될 수 있다.

결론 및 정책옵션

한국은 양질의 규제를 생산하기 위한 기구설치에 있어 많은 진전을 이루었다. 한국의 규제개혁의 초점은, 단순한 규제완화와 규제의 양적감소로부터 질적 규제로 방향을 선회했다. 이와 같은 변화는 매우 단기간에 일어났기 때문에 더욱 중요하다 할 수 있다. 한국의 규제품질 시스템은 주로 OECD의 2000년 보고서 이후에 도입되었으며, 이 보고서의 권고안들은 한국정부에 유용한 지침이 되었다.

빠른 속도로 시스템이 확립되었지만, 이 때문에 규제문제를 담당하는 직원의 능력과 실행에 있어서 일부 차이가 발생하기도 하였다. 다음에 나와 있는 정책옵션은 고품질 규제역량을 더욱 키우기 위한 제안들이다. 다음의 정책옵션들은 최근 몇 년 사이에 마련된 효과적인 정책수단을 강화하고 개선하기 위한 흐름 속에서 이해되어야 한다.

정책옵션

규제품질의 세 가지 주요요소인 규제정책, 규제제도 및 규제수단별로 정책

옵션을 논의한다. 규제영향분석과 정부전체에 걸친 조정은 이들 요소 모두에 해당되는 주제이다.

규제정책

명확한 규제정책은 개혁절차의 일관성을 유지하며 개혁의 지침과 방향을 제공한다. 한국정부에서 현재 내세우고 있는 개혁목표는 보다 개방적이고 협의 하에 개혁과정을 이끌었다. 다음의 옵션들을 고려함으로써 규제정책이 더욱 개선될 수 있다.

1. 편익이 비용을 정당화할 경우에만 규제를 도입하는 명확한 정책을 채택한다.

현재의 개혁전략은 좋은 규제정책에 대한 OECD의 원칙 중 다수를 구현하고 있지만, 이들이 명시되어있지 않다. 명확한 규정은 정부부처의 개혁노력을 지원할 수 있으며, 정부부처가 실적에 대해 더욱 책임을 지도록 할 수 있다. 중요한 것은, 편익이 비용을 정당화할 경우에만 규제를 채택하도록 하는 명확한 규정이 없다는 것이다. 이러한 원칙을 명확하게 도입한다면, 새로운 규제의 정당성에 대한 심사에 도움이 되고 새로운 규제에 대한 계량적 평가를 개선해야 하는 압력을 해당부서에 줄 수 있다.

규제제도

효율적인 제도는, 규제품질을 담보하며 개혁에 대한 지도력을 제공하고 추진력을 유지하는 데 있어 필수적이다. 규제개혁위원회는 상당기간 동안 한국의 규제개혁에 있어서 선도적인 역할을 해왔으나, 새로운 기관들도 설치되었다.

2. 한국의 개혁기관 및 독립기관 사이의 조정을 더욱 개선할 방안을 고려한다.

현재 한국에는 규제품질 및 규제개혁을 위해 노력하고 있는 기관들이 다수 있다. 여기에는 규제개혁위원회, 규제개혁기획단과 같은 공식적인 정부기관 뿐 아니라 한국행정연구원, 한국개발연구원 등 이러한 과정에 기여하는 다수

의 연구소도 포함된다. 이러한 기관들이 과정에 대한 독립적 견해를 가지고 독립적 분석을 할 수 있다면 시스템의 장점이 될 수 있다. 정부는 개혁과정을 지원하기 위해 이들의 연구역량을 이용하고 다양한 견해를 들을 수 있다. 그러나 이러한 기관들의 업무가 잘 조정되지 않고, 업무의 초점이 잘 맞추어지지 않을 위험성도 있다. 다양한 기관의 효율성에 대한 공식적인 검토를 실시함으로써 개선 방법을 모색할 수 있을 것이다. 이러한 검토는 무엇보다도, 아래의 사항들을 고려할 수 있을 것이다:

- 다양한 기관들의 조정을 촉진하며 연구 의제를 설정할 전반적인 감시기관의 필요성
- 일부 기관들의 업무를 통합할 여지가 있는지의 여부(예를 들어, 규제개혁위원회와 규제개혁기획단)
- 기관 간에 직원교환을 촉진할 여지
- 경제 및 계량 분석과 관련된 능력을 갖춘 인력이 충분한지 여부 등 기관에서 활용 가능한 자금 및 자원의 적절성

3. 국회에 상설기구를 설치하여 국회의원들이 제안한 법률안의 품질을 담보한다.

국회의원들이 제안한 법률안에 대하여 규제품질 측면에서 검토할 기구가 없다는 것은, 한국의 현재 규제품질 담보역량에 있어 갈수록 심각한 약점이 되고 있다. 임시기구로는 충분하지 않다. 이러한 검토를 우선시하는 상설위원회가 국회 내에 설치되어야 한다. 이러한 위원회는 규제개혁위원회와 긴밀히 상호작용함으로써, 정부제안과 국회의원 제안 법률안이 규제품질 측면에서 동일한 수준으로 검토받을 수 있도록 해야 한다.

규제수단 및 절차

한국정부는 규제 품질을 담보하기 위한 수단을 다수 도입하였다. 여러 측면에서, 이러한 인프라는 OECD 회원국들 사이에서도 최첨단으로 볼 수 있다. 그러나 많은 수단들이 새로운 것이기 때문에 정책입안자 및 공무원들은 이에 대한 경험이 부족한 편이다. 다음의 정책제안들은 이러한 수단을 개선하고 이들이 고품질 규제를 위하여 최대한 활용되는 것을 목적으로 하고 있다.

4. 공무원들의 정책입안문화 변화를 지향하면서, 교육을 통하여 규제영향분석을 정책입안과정의 일부로 통합한다.

규제영향분석은 신설 혹은 개정 법률의 품질을 담보하기 위한 주요수단이다. 한국정부는 양질의 규제영향분석을 위해 매우 효과적인 공식 메커니즘을 도입하였다. 문제는 공무원들이 규제영향분석을 이용할 전문성을 갖추고, 이를 최대한 사용하려는 의지를 갖도록 하는 것이다. 이를 위하여, 한국정부는 공무원들에 대한 규제영향분석 교육을 우선순위로 삼아 지속적으로 실시해야 한다. 이는 공무원들의 역량 및 능력배양을 위한 지속적인 과정이 되어야 하며, 그렇지 못할 경우 공무원들이 능력을 개발하며 익히고자 하는 인센티브가 부족할 것이다.

규제영향분석의 사용에 대한 일반적인 교육 이외에도, 계량기법과 자료수집 방법의 사용에 대한 특별교육이 있어야 한다. 이 교육의 목적은 이러한 기술의 사용에 대한 전문성을 정부 내에 배양하며, 계량적 규제영향분석에 대한 기반을 구축하기 위한 것이다.

교육 및 능력배양에 있어 초기에는 중앙정부 차원의 공무원들과 규제영향분석의 품질을 검토하는 규제개혁위원회의 역량증대에 중점을 두어야 한다. 그 다음 단계로 지방정부 차원의 공무원들도 규제영향분석의 사용 및 가치에 대한 교육을 받도록 해야 한다.

전체적으로, 공무원들이 받는 교육 및 훈련이 규제영향분석 실시의 기술적인 측면에만 초점을 맞추어서는 안 된다. 그렇게 될 경우 형식적인 접근이 이루어져 공무원들의 정책입안문화를 거의 변화시키지 못할 것이다. 규제영향분석이 그저 '추가업무'가 되지 않도록 하기 위해서는, 자료수집 전략개발에 집중함으로써 규제안이 가져올 수 있는 영향에 대하여 양질의 자료를 기반으로 규제영향분석이 이루어지도록 해야 한다.

5. 협의에 대한 정부 전체적인 전략 및 입장을 발표하고, 협의에 대한 최소시간의 확대를 고려한다.

OECD의 2000년 보고서 이후, 이해당사자와의 협의 정도는 크게 증가하였

다. 그러나 협의과정 실시방법에 있어서는 정부부처의 재량이 여전히 큰 편이다. 재량권을 이용함으로써 특정사안에 대하여 의견수렴과정을 조정할 수 있기 때문에 정부부처에 재량이 있다는 것은 장점이 될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 한국정부는 협의의 목적, 절차 및 사용 가능한 수단을 명시하는 협의전략의 수립을 고려할 수 있을 것이다. 이러한 협의전략은 현재 사용 가능한 것보다 더 많은 방향과 지침을 정부부처에 제공할 수 있으며, 따라서 중소기업, 비정부 기관, 노동조합 및 외국계 기업을 포함하여 모든 이해당사자들이 입법절차에 참여할 수 있는 기회를 담보할 수 있을 것이다. 한국정부에서 법률안 협의과정에 대한 영향평가를 실시한다면 이러한 과정에 큰 도움이 될 것이다. 이러한 검토에서는 누가 의견을 냈는지, 어떠한 협의 메커니즘이 가장 성공적이었는지, 협의과정이 법률안의 개발 및 개선에 어떤 영향을 미쳤는지 등을 고려할 수 있을 것이다. 이러한 검토에서 얻어지는 통찰과 결론은 정부 전체적인 협의전략에 포함될 수 있을 것이다.

6. 이해당사자가 상업적 혹은 기밀유지상의 이유로 비공개를 요구할 경우를 제외하고는, 이해당사자들로부터 받은 모든 의견들을 공개(예를 들어, 인터넷에 공개)한다.

현재 정부기관들은 이해당사자들의 의견들을 직접 처리하고 있지만, 이러한 의견자체나 이에 대한 처리결과는 일반국민에게 공개하지 않고 있다. 한국정부는 모든 의견들과 처리결과(혹은 최소한 의견 및 처리결과 요약)에 대한 공개를 고려할 수 있을 것이다(단 이해당사자가 자신의 의견의 기밀유지를 특별히 요구할 경우 예외로 한다). 이를 통하여 제안된 법률안에 대한 토론이 활성화되며, 이해당사자들의 다양한 의견과 우려사항에 대한 정보를 더 많이 얻을 수 있게 될 것이다. 또한 이해당사자들이 남들의 의견을 알 수 있게 되고 대응할 수 있게 되어, 절차의 투명성이 개선될 것이다. 투명성이 증진되면, 의견에 대응하는 정부부처 측의 책임성도 강화될 것이다.

7. 행정비용을 측정하는 프로그램을 실시한다.

한국정부는 기업이나 기타 사회단체에 부과되는 행정비용을 측정하는 포괄적인 프로그램이 없다. 다른 OECD 회원국들의 예를 보았을 때, 부담측정 프로그램은 부담감측 프로그램의 목표설정에서 중요한 역할을 하며 차후의 개혁을 위한 추진력 확보에 도움이 된다는 것을 알 수 있다. 첫 단계로서, 한국

정부는 정부내의 부담을 포함하여 부담을 측정하기 위해 사용 가능한 방법들을 모색하고 선택된 방법의 효과성과 결과의 가치를 평가하기 위한 파일럿 프로젝트를 실시할 수 있을 것이다.

8. 지역특화발전특구의 성공을 모니터링 하여 성공적인 대책을 평가하고 전국적으로 적용한다.

경제자유구역과 지역특화발전특구는 경제성장과 지역발전 촉진에 있어 규제개혁의 중요성을 보여주는 최근의 혁신이라 할 수 있다. 이러한 구역들이 성공을 거두는 한, 이들을 다양한 개혁에 대한 테스트베드로 간주할 수 있다. 한국정부는 이러한 구역에서 얻어진 정보와 경험을 최대한 활용함으로써 이를 전국적으로 적용할 가능성을 평가해야 할 것이다. 규제개혁기획단의 존속기간이 연장된다면 이러한 역할을 맡을 수 있을 것이다.

주석

- 1) OECD 질의서에 대한 답변
- 2) 1995년 OECD의 정부 규제 질의 개선에 대한 권고에 따라, 개혁에 대한 지침이 될 "좋은 규제" 원칙을 확립했다. 좋은 규제는 (ㄱ) 명백히 확인된 정책목표 달성에 도움이 되어야 하며, 이러한 목표달성에 효과적이어야 하며 (ㄴ) 탄탄한 법적 기반이 있어야 하며 (ㄷ) 사회 전반의 분배효과를 감안할 때, 비용을 정당화하는 편익을 가져와야 하며 (ㄹ) 비용과 시장왜곡을 최소화하고 (ㄹ) 시장 인센티브와 목표기반 접근방식을 통하여 혁신을 촉진하며 (ㅂ) 사용자입장에서 명백, 단순, 실용적이며 (ㅅ) 다른 규제 및 정책과 일관성이 있고 또한 (ㅇ) 국내 및 국제적으로 경쟁, 교역 및 투자촉진 원칙과 가능한 한 병립해야 한다.
- 3) OECD 질의서에 대한 답변
- 4) 2006년 1월자 직원 수.
- 5) OECD 질의서에 대한 답변
- 6) 행정연구원 2005, 한국행정연구원, 연구원 발간 정보소책자
- 7) 한국개발연구원에 대한 추가적 정보가 필요할 경우, www.kdi.re.kr/kdi_eng/main.jsp 참조.
- 8) 법제처, 날짜 없음, 대한민국 법제 가이드,
- 9) 규제면제 및 인센티브 등을 포함한 경제자유구역에 대한 자세한 정보는 www.fez.go.kr 참조
- 10) 구조개혁을 위한 특별경제구역에 대한 더욱 구체적인 정보가 필요할 경우, OECD (2004), OECD규제개혁 리뷰 -일본: 규제개혁 실현의 진전, OECD, 파리. 참조

참고문헌

- 한국행정연구원 (2003), 규제개혁의 조직화와 운영규칙에 관한 연구, 최대용, www.kipa.re.kr
- 한국행정연구원 KIPA (2005), "Information booklet", www.kipa.re.kr.
- OECD (2004), OECD Reviews of Regulatory Reform-Japan: Progress in Implementing Regulatory Reform, OECD, Paris.
- OECD (2006), Cutting Red Tape, National Strategies for Administrative

Simplification, Paris.

Jacobzone S., Chang-Won Choi, C. Miguet (2007), "Quality Indicators of Regulatory Management Systems", OECD Working Papers on Public Governance No. 2, forthcoming.

부록 2.A1. 2000년 보고서 권고안 이행결과

OECD의 2000년 보고서의 권고안	OECD의 2000년 보고서 이후 취해진 조치	평가/권고안
I. 규제정책		
OECD의 1997년 규제개혁 보고서에서 각료들이 수용한 원칙에 기반한 좋은 규제 원칙을 채택. 편익이 비용을 초과하지 않을 경우 규제를 신설 혹은 유지하지 않는다는 요구사항을 명확한 원칙으로 채택	다수의 원칙이 관련규정에 포함되었다. 노무현 대통령의 입장표명은 양적개혁으로부터 질적 규제로 관점이 이행되었음을 확인시켜주고 있다.	그러나 원칙들 중 다수가 명시되어있지 않으며, 편익이 비용을 정당화할 경우에만 규제를 채택한다는 내용은 명시되어있지 않다.
정책이 시장경쟁을 지원하도록 하기위하여 규제개혁은 효과적인 경쟁도입에 필요한 모든 조치가 포함된 포괄적 분야별 개혁계획에 기반을 두어야 하며, 그 후에 신속한 실현과 주기적인 공공평가를 실시	규제개혁위원회는 연간 규제개혁계획을 마련하며, 개혁달성에 대한 각 부처의 진전을 평가한다.	
II. 규제제도		
포괄적인 개혁전략을 실행하기 위하여, 규제개혁위원회의 책임을 확대하여, 시장지향적 경제정책의 수립 및 보호에 있어, 규제개혁의 성공과 직접 관련된 문제를 포함. 이러한 문제들에는 조세, 보조금, 산업정책 및 지역개발 정책 등이 포함된다.	규제개혁위원회는 폭넓은 책임을 맡고 있으며 이는 점진적으로 확대되어왔다.	경제 및 사회적으로 중요한 영향을 미치는 주요 규제영역은 규제개혁위원회의 소관 범위밖에 있다.
적절한 조정과 상호 지원적인 정책환경을 조성하기 위해 규제개혁 정책과 행정개혁의 연관관계를 검토	규제개혁 및 행정개혁에 대한 작업은 국무총리실과 행정자치부에서 조정되고 있다. 행정자치부장관은 규제개혁위원회의 구성원이기도 하다.	
새로운 독립규제기관의 관리 시스템, 정책일관성, 업무방식 및 경쟁당국과의 관계에 대한 가이드라인을 개발함으로써 이들의 효율성, 독립성, 책임성을 위한 정책기반을 개선. 이러한 문제에 대해 고위급의 독립적인 검토를 실	규제기관에 주어지는 독립성의 정도는 각각 다르다. 일부에서는 독립성이 높고, 일부는 유관부처에 소속되어있다.	

시한다면 도움이 될 것이다.		
III. 규제수단 및 절차		
규제개혁 연간 프로그램에서 계획된 기존 규제의 검토에 있어 규제영향분석을 체계적으로 적용	모든 신설 혹은 개정 규제 검토 시 규제영향분석이 요구된다. 기존 규제 검토시 규제개혁위원회는 일반적인 규제영향분석 원칙을 이용한다.	규제영향분석 활용능력 개선을 위해 교육이 필요하다. 정보수집 및 계량적 분석 또한 개선되어야 한다.
모든 규제영향분석 초안을 정부의 주요 규제개혁 전문 기구에서 검토함으로써 규제영향분석의 품질관리 메커니즘을 개선	중요한 규제영향분석은 규제개혁위원회에서 검토한다. 규제개혁위원회 검토기준에 해당되지 않는 규제는 각 부처의 내부 규제개혁위원회의 평가를 받는다.	규제영향분석 평가 담당자의 전문역량이 개선되어야 한다.
한국의 주요한 시민사회단체 대표들도 참여할 수 있도록 규제개혁위원회의 구성원 수를 확대	2005년의 행정규제기본법 개정을 통하여 규제개혁위원회 구성원 수가 20명에서 25명으로 증가하였다. 민간분야 및 시민사회단체에서 더욱 많이 참여하게 될 것이다.	
규제의 개선 및 개혁에 있어 시민사회단체의 참여를 개선하기 위한 명확한 공공협의 전략의 개발을 고려	행정규제기본법과 행정절차법에 협의에 대한 제도적 메커니즘 및 요구조건에 대한 내용이 포함되어 있다.	협의를 정도는 2000년 이후에 크게 증가했다. 그러나 정부기관들은 어느 정도의 재량을 유지하고 있다. 한국 정부는 협의에 대하여 정부 전반에 걸친 일반전략 및 성명을 발표할 수 있을 것이다. 또한 입법예고 최소시간의 증가를 고려해야 한다.
규제영향분석이 공공협의 과정의 일부로서 국민에게 공개되도록 행정규제기본법을 개혁	규제영향분석의 공개를 요구하도록 행정규제기본법이 개정되었다.	2006년 7월 1일 이후 규제영향분석은 공개되고 있다.
수요자들의 특정한 요구에 부응할 수 있는 수요자 지향적인 개혁을 추진. 규제개발의 일부로서 순응친화적인 설계원칙을 구현하는 방법 개발 등 규제에 대한 순응도를 높일 수 있는 프로그램을 준비하고 실행	개혁과정에 수요자의 참여를 독려하기 위한 다수의 기구가 도입되었다. 여기에는 규제개혁기획단과 기업애로해소센터가 포함된다.	한국정부는 수요자 중심적인 개혁에 특히 초점을 두었다.
행정지도 등 공무원 재량의 사용을 제한하고 개혁하기 위하여 현재까지 실시된 개혁 프로그램의 성공을 평가	공무원의 재량 및 행정지도의 사용을 제한하기 위한 다수의 프로그램이 실시되었다.	

제 3 장

경쟁정책



도입

이 보고서는 2000년 한국의 규제개혁 관련 OECD 보고서 발간 이후 권고 사항의 이행 및 개선상황을 검토하는 작업의 일부이다. 이 보고서는 2000년 보고서의 경쟁법 및 정책에 관한 챕터와 동일한 구조에 따라, 실체법, 실체법 적용, 제도, 법 적용범위, 정책 이슈를 다루고 있다. 2000년 보고서의 권고사항은 박스로 따로 표기하였다. 이 보고서는 최근 발전상황을 주로 다루고 있으며, 법규와 정책의 다른 측면에 대한 상세 내용과 보다 심도 있는 분석은 2000년 보고서에서 확인할 수 있다. 한국의 경쟁정책 관련 내용은 2004년 6월 발간된 OECD 연례 한국경제 보고서("연례 검토")의 "상품시장 내 경쟁"에 관한 특별챕터에서도 다룬바 있다. OECD 경쟁위원회는 2004년 10월 10개 회원국을 대상으로 실시한 조사에서 2000년 이후 한국의 시장 상황을 다룬 바 있으며, 특히 경쟁법 집행과 관련된 OECD의 권고 이행여부에 초점을 맞추었다.

1980년 한국의 공정거래위원회가 처음 도입한 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 적용은 수평적 제약 및 불공정한 거래관행에 초점을 맞추고 있다. 공정거래위원회는 또한 소기업 및 소비자의 권익 보호를 위해 관련법률을 적용하고 있다. 공정거래위원회는 역사적으로 재벌들의 기업구조, 지배구조, 운영과 관련된 사안의 직접적 규제에 깊이 관여해왔다. 그 동안 우선순위 설정과 관련된 일련의 프로젝트들은 서비스 분야의 경쟁관련 문제에 초점을 맞추고, 소비자들에게 직접적이고 가시적인 영향을 미치는 분야 또는 대폭적인 규제완화가 이루어진 분야를 중점분야로 선정했다. 공정거래위원회는 경쟁주창 및 개혁 추진 주체로서의 역할과 함께 법 집행자의 역할을 강조하고 있다. 또한 공정거래위원회는 매우 엄격한 고발자로서 인식되고 있으며, 최근 법개정을 통해 강력한 법집행 수단이 마련되기도 하였다.

공정거래위원회의 역할은 광범위하다. 공정거래위원회의 정책 목표는 2004년 1월 정책 관련 발표문에서도 언급된 바와 같이, "투명한 기업 운영 및 공정한 경쟁을 통해 자원배분의 효율성을 증진시킴으로써 성장잠재력을 확충하고, 이를 통해 창출된 부가가치를 효율적이고 합리적으로 분배 하는 것"이다. 공정거래위원회는 투명성과 공정성이라는 핵심 가치를 뒷받침함으로써 시장의 신뢰도를 높이는 것이 인적, 물적 자원이 보다 생산적이고 건전한 분

야로 흘러들어가도록 촉진한다는 신념을 가지고 있다. 효율성 및 소비자 후생을 증진시킬 수 있도록 동태적 효율성을 촉진하는 일반 경쟁정책을 이행하기 위해, 공정거래위원회는 기업결합에 대한 법집행을 통해 시장구조가 독과점화 되는 것을 방지하고, 경쟁을 제한하는 규제를 제거하고, 카르텔, 수직적 제한행위 등을 억제하며, 대규모기업집단의 소유지배구조와 투명성을 개선하고, 소비자 거래의 공정성을 증진시키고, 불공정한 거래행위에 대한 私的집행을 강화하는데 세부 목표를 두고 있다. 공정거래위원회가 국가 경제의 "균형 발전"을 목표로 설정한 것은 그 동안 국가경제가 대규모기업집단에 의해 "과도하게" 지배되어 왔고, 이로 인해 경쟁 구조가 왜곡되고 경제력이 집중되는 효과가 발생했다는 우려의 목소리가 오랫동안 있어왔기 때문이다. 이러한 현상이 한국에서만 볼 수 있는 독특한 현상이라는 믿음에 의해 이러한 우선순위는 더 강화되었다. 이에 따라 카르텔과 기업결합에 대한 법 집행과 경쟁제한적 규제의 철폐가 중요함에도 불구하고 공정거래위원회가 자본주의 메커니즘의 개선, 즉 재벌의 소유지배구조와 출자구조 개혁을 추진함으로써 자원이 시장신호에 보다 민감하게 반응하도록 하는 문제도 동일하게 중요시해왔다. 공정거래위원회는 이러한 기능이 경쟁법 집행만큼 중요하다고 생각하고, 부당 거래 및 기타 위법 사항을 점검하는 집행활동을 통해 이러한 규정들을 엄격하게 집행해왔다.

2000년 OECD 보고서가 제안한 정책 옵션은 주로 공정거래위원회의 재벌 정책 및 경쟁법 집행 문제를 다루고 있다. 원칙적인 권고는 관심과 자원을 효율성 목표와 관련된 정책에 투입해야 한다는 것이었다. 이는 "연례 검토"를 통해 다른 각도에서 재검토된 사안으로, "연례 검토"는 금융구조 및 기업지배구조와 관련된 규제기능은 금융 및 증권 관련 당국에 집중해야하고, 특정 사건에 있어서 상품시장 경쟁을 왜곡하거나 배제적 효과를 유발하는 거래는 경쟁법 통제하에 존속시켜야 한다고 권고하였다. 두 보고서 모두 공정거래위원회의 조사 권한 및 정책 수단 강화를 권고하였다. 그 밖의 권고사항 주제로는 개인에 대한 제재, 사적 구제조치, 시장지배적지위 남용행위와 기업결합에 적용할 실질적 기준, 소기업을 유리하게 하는 보호주의적 수단 등이 있다. "연례 조사"에서 권고한 규제개혁으로는 소매업 및 전문 서비스업의 경쟁 촉진, 네트워크 산업의 경쟁 및 규제구조 강화 등이 있다. 이상의 권고는 2000년 OECD 보고서의 다른 장에서 다루어진 정책수단에 기초한 것이다.

2000년 OECD 보고서 이후 이상의 권고사항들을 이행하기 위한 조치들이 취해졌다. 2001년, 지주회사에 대한 규제완화가 이루어졌고 이는 재벌들이 더욱 투명한 구조로 전환하는 것을 가능하게 했다. 2002년 공정거래위원회는 특별한 주의를 기울이기 위해 30대 기업집단을 지정하던 시스템을 폐지하고 대신 기업집단의 행태에 관한 일반적인 규제 시스템을 도입하였다. 가장 중요한 진전은 2003년에 공정위가 수립한 "시장개혁 3개년 로드맵"에서 이루어졌는데, 이는 기업집단의 구조와 지배구조 등 미결과제에 대한 해결방안을 포함하고 있다. 이 계획은 2005년 4월 발효된 법안에 구체화되어 있다.

법 집행에 있어서 개선된 사항으로는 2001년 카르텔 자진신고자에 대한 감면제도 확대, 2002년 신고자 포상제도 도입, 2005년 자진신고자 감면제도 및 신고자 포상제도 강화 등을 들 수 있다. 카르텔 행위에 대한 금전적 제재는 "시장개혁 3개년 로드맵" 이행을 위한 법개정에서 두 배로 증액되었다. 동 법개정에서 기업결합심사 시스템에 대한 개선작업도 이루어져, 주요 기업결합에 대해서는 사전 통지를 의무화하고 해당 행위에 대한 공정거래위원회의 조치기간을 설정하는 한편, 소규모 기업결합에 대해서는 사전신고의무를 면제하였다. 동 법률은 한국 이외의 지역에서 발생한 반경쟁 행위에도 적용되며, 반경쟁 행위로 인한 개인의 손해 입증 및 보상요구를 보다 용이하게 하였다. 2005년 말 공정거래위원회 인사구조 개편을 통해 경제 분석역량 및 수평적 위반행위에 대한 법 집행력을 강화하였다. 한편 주요 소기업보호 특별 프로그램은 2007년 만료된다.

공정거래위원회의 정책우선순위와 목표는 2006년 1월 발표된 "정책 목표 및 이행 과제"에 나타나 있다. 첫 번째 목표는 제도개선으로, 이는 기업구조 문제에 대한 새로운 접근, 자발적 분쟁해결 유도, 공정위 의결절차의 공식화 및 투명화 등을 통해 달성된다. 두 번째 목표는 시장경쟁 촉진으로, 소비자에게 직접적인 영향을 미치는 시장을 중심으로 카르텔 단속을 실시하고, 기업결합심사의 효율성을 제고하며, 시장지배적지위 남용행위 및 불공정 관행의 잠재적 위험을 주시하고, 반경쟁적 규제를 지속적으로 감독하는 것이다. 세 번째 목표는 공정거래위원회가 꾸준히 관심을 기울였던 소기업의 기업환경에 관한 것으로, 하도급이나 프랜차이즈 계약관계에 있어서 공정성과 투명성을 향상시키는 것이다. 마지막 목표는 소비자 문제와 관련된 것으로, 소비자들에게 보다 많은 정보를 제공하고 소비자보호원의 분쟁조정 행위를 공정거래위원회의 법 집행과 연계함으로써 소비자들의 권익을 향상시키는 것이다.

실체법

제한적 협정, 시장지배적 기업, 기업결합에 관한 주요 경쟁법 규정은 지난 2000년 OECD 보고서 이후 기본적으로 동일하게 유지되고 있다. 그러나 경쟁법을 적용하는 절차에 있어서는 약간의 변화가 있었으며, 공정거래위원회의 중점분야도 변경되고 있다. 가장 큰 변화는 한국의 경쟁법체계 중 가장 특징적인 부분인 대규모 기업집단 규제에 관한 것이다. 대규모 기업집단 규제는 2000년 OECD 보고서에서도 가장 중요한 권고사항으로 다뤄진 것으로, 변화는 대체적으로 권고에 따라 추진되었다.

그 동안 재벌에 대한 규제는 다양한 형태로 실시되었다. 공정거래위원회는 규모 측면에서 특별관리가 필요한 기업 집단 지정, 지주회사 구조 관련 규정 강화, 출자총액제한, 채무보증제한, 금융계열사에 대한 의결권 제한, 계열사에 대한 부당지원행위 규제 등을 시행해 오고 있다. 그러나 2002년 공정거래위원회는 전략 변화를 시도했는데, 이는 1997년 이후 시행된 개혁조치로 인해 재벌의 구조와 관행이 변했기 때문이다. 한편, 자산대비부채지율 관련 조항이 삭제되고 “부당 내부거래”와 관련하여 금융회사에 금융거래정보 제공을 요청할 수 있도록 공정거래위원회의 권한이 강화되었다.

공정거래위원회가 2003년 말 발표한 야심찬 “시장개혁 3개년 로드맵”(“로드맵”)은 여전히 재벌규제가 공정거래위원회의 중점 관리 분야임을 보여주는 한편, 그동안 개선된 것과 앞으로의 주요 변화 가능성을 강조하고 있다. 로드맵은 기업과 시장의 투명성, 공정성, 경쟁 정도 측정을 위해 한국개발연구원이 공정거래위원회의 의뢰를 받아 작성한 지표에 근거하고 있다. 투명성과 공정성은 기업 경영 및 성과에 대한 모니터링 시스템, 지배 주주의 의결권(voting rights)과 “실제 출자지분”(cash flow rights)간 괴리도에 근거하여 산출하였다. 경쟁 정도는 산업별 집중도에 근거하여 산출하였다. 로드맵에 제시된 세 가지 주요 정책수단 중 두 가지는 기업 구조 및 지배구조와 관련된 것이다.

로드맵의 첫 부분은 기업 부정 및 증권 관련 위법행위에 대한 집단소송 허용, 회계사의 독립성 및 책임성 강화, 소액주주 권리 강화, 내부자의 기득권

유지 방지 및 금융 자회사를 이용한 외부 통제시도 방지 등의 조치를 통해 투명하고 책임감 있는 기업 경영을 강화하기 위해 일반 상법을 개정하는 것이다. 두 번째 부분은 공정거래위원회의 기업구조 관련 규정에 대한 것으로, 재벌이 더 투명한 구조를 채택하도록 유도하기 위해 도입된 조치들을 소개하고 있다. 로드맵은 내부자 지분보유 및 거래의 공개강화를 요구하는 한편, 그룹 내 순환출자 규제 시스템 개편 및 기업의 일반 지주회사로의 재편 지원을 주요 내용으로 하고 있다. 공정거래위원회가 재벌의 출자총액제한제도를 도입한 것은 1987년으로, 이는 내부자가 복잡한 출자구조를 이용하여 통제력을 확대하고 자본을 팽창시키는 것을 막기 위한 것이었다. 본 규제는 대규모 기업집단(총 자산 6조원 이상)의 계열사가 순자산의 25 퍼센트를 초과하여 다른 국내회사의 주식을 취득할 수 없도록 규정하고 있다. 로드맵은 기업이 소유 및 지배 구조 개선을 통해 이러한 제약으로부터 자유로워질 수 있다는 점을 제시하고 있다. 한 가지 방법은 주주 투표 및 이사 감독 체제를 건전화 하는 것이다. 또한 기업 구조를 지주회사로 재편함으로써 소유구조(계열사 5개 이하)를 단순화 하거나 의결권과 실제 출자지분간 괴리도를 줄이는 것도 출자총액제한제도를 면할 수 있는 대안이 된다. 로드맵이 제안하는 마지막 분야는 경쟁정책에 좀더 친숙한 것들로서, 반경쟁 규제 철폐, 카르텔에 대한 제재 강화, 기업결합 심사 간소화, 반경쟁 행위 관련 민사 소송 촉진, 소비자 보호 감독 개선 등이다.

공정거래위원회의 계획은 재벌의 복잡한 계열사 간 출자 문제를 해결함으로써 더욱 단순하고 투명한 구조를 구축할 수 있을 것이라고 설명하고 있다. 로드맵은, 구체적인 형태는 각 기업의 특성에 따라 달라지겠지만, 결국 기업의 소유지배구조는 지주회사 형태로 발전해 갈 것으로 예측한다. 일부회사들은 동일한 브랜드를 공유하면서 비교적 독립된 계열기업으로서 느슨한 관계를 유지할 것이고, 다른 회사들은 보다 작은 규모의 기업집단으로 나뉘거나 완전히 독립기업으로 분리될 것이다. 이 계획은 기업지배구조 및 소유구조의 투명성과 공정성 향상이 외국인 투자 유치를 촉진할 수 있다는 믿음에 근거하고 있다. 본 계획을 발표하면서 공정거래위원회는 3개년 계획의 말미에 시행성과를 평가하고, 그 결과에 따라 직접규제 프로그램을 개정 또는 폐지할 예정이라고 밝혔다.

예정된 출자총액제한제도의 재검토 작업이 진행중이다. 공정거래위원회와 재정경제부는 로드맵이 출범 후 3년이 경과되는 시점인 2006년 말까지 검토

결과와 제안사항을 발표할 예정이다. 공정거래위원회가 추가적인 감독을 실시할 필요가 있는지 여부는 상법과 금융 및 증권 규제당국의 문제해결 역량이 어느 정도인가에 따라 달라질 수 있다. 규제당국의 문제해결 역량은 1990년대 말 외환위기 이후 크게 향상되었다. 공정거래위원회는 증권시장 규제를 강화하고 보다 엄격한 회계기준을 적용한다 할지라도 주요 기업집단에서 큰 비중을 차지하고 있는 비상장 기업 관련 문제에는 완벽하게 대처할 수 없다는 점을 지적하고 있다. 그럼에도 불구하고 공정거래위원회는 한국 기업의 지배구조가 점차 개선됨에 따라, 관련 규제를 조금씩 철회하고 있는 중이다. 이러한 변화는 공정거래위원회 내 계열사 간 상호출자 관련 규제 담당 부서가 9명의 직원으로 구성된 1개 팀으로 축소된 사실을 통해 확인할 수 있다.

공정거래위원회의 전통적인 과제인 재벌 감독의 또 다른 측면, 즉 "부당" 내부거래에 대한 조사는 경쟁법의 전통적인 개념과 보다 긴밀히 관련되어 있다. 부당내부거래는 상호출자 관련 규제 담당 팀이 아닌 다른 팀이 다루고 있다. 기업집단 내부 거래의 방식으로 유리한 조건으로 지원하는 것은 정부 보조와 마찬가지로 반경쟁 문제를 야기한다. 예를 들어, 공정거래위원회는 시장논리에 의해 퇴출되어야 할 기업이 계열사의 도움으로 유지되고 있는 경우 반경쟁적 행위로 규정하는데, 이는 비효율적인 대기업이 경쟁력 있는 소기업들의 시장 진입을 막는 결과를 낳기 때문이다. 최근 대법원은 최근 이와 같은 연계성을 강조하면서, 공정거래위원회의 법집행결정과 관련하여, 부당내부거래가 어떻게 반경쟁적 또는 불공정한 결과를 유발했는지를 입증할 것을 요구했다.

박스 3.1. 재벌문제

"경쟁정책적 관심과 자원은 '효율성' 향상과 직접적으로 관련된 조치를 강조하는 방향으로 발전해 나가야 한다."

2000년 OECD 보고서는 재벌 권한 축소 및 재벌의 기업구조에 기인한 경쟁 왜곡을 최우선적으로 바로잡아야 하고, 이러한 과제는 단순히 전통적인 경쟁정책 차원에서 이해되어서는 안 된다는 공정거래위원회의 오랜 입장을 인식하고 있다. 공정거래위원회는 재벌정책과 일반 경쟁정책의 연계성과 관련하여, 투명성이 개선되면 자본 및 요소시장의 규모와 안정성이 확보되고, 해당 시장의 혁신이 촉진되고, 이는 다시 다른 시장의 진입 용이성 및 적응성 개선으로 이어진다는 원리를 주장한다. 즉, 비록 기업 및 금융구조 문제 그 자체가 경쟁을 제한의 결과로 인식되는 것이 일반적인 것은 아니지만, 기업 및 금융구조의 문제를 해결하는 것이 경쟁을 촉진하는 시장관행을 유도할 수 있다는 것이다.

2000년 OECD 보고서는 시장 내 경쟁에 영향을 미칠 수 있는 내부 거래에 지속적인 관심을 기울일 필요가 있다고 지적했다. 공정거래위원회는 “부당” 거래에 대한 감독을 자본시장이 발전하고 제 기능을 발휘하게 하기 위한 일시적인 전략이라고 밝힌바 있다. 2000년 OECD 보고서는 長期적으로 시장 개방뿐 아니라 기업지배구조 및 감독의 개혁이 주요한 재벌문제 해결하는데 있어서 더 나은 수단이라고 언급했다. “부당” 내부거래와 반경쟁적 국가보조의 유사성은 (일부)재벌이 규모가 크기 때문에 실패하지 않을 것이라고 여겨질 때 더욱 명확하게 확인할 수 있다. 보조금이라고 여겨지는 것에 대해 정부가 암묵적 지지를 보내지 않을 경우, 모든 거래는, 그것이 기업집단 내부의 거래라 할 지라도, 시장의 힘에 의한 규율에 따를 것이라는 강한 믿음이 있어야 한다- 비록 지배주주는 그러한 시장규율을 피하려고 노력하겠지만. 공정거래위원회가 그러한 암묵적인 보증이 없이 감독하는 것은, 기업의 투자결정에 대한 통제나 합의 가격 준수와 같은 전통적인 형태의 규제 개입을 연상시킨다. 의심스러운 내부거래가 불공정 또는 약탈성을 포함하는 경우도 있지만, 실제 문제되는 것은 횡령, 배임 등이다. 공정거래위원회가 시장경쟁을 위협하는 것이 명백한 행위에 대해 집행조치를 취하는 것은 당연히 필요하다. 그러나 그러한 조치들이 실제로 경쟁제한적 효과가 없는 기업의 행위를 목표로 할 경우에는 실패할 가능성이 있다.

공정거래위원회는 투명한 구조와 공정한 경쟁은 시장거래의 신뢰도를 높여줌으로써 자원이 생산적인 분야로 이동될 수 있도록 해 주기 때문에, 공정위가 추진하고 있는 일상적이지 않은 집행 아젠다의 다른 측면들은 경제성장과 효율성을 위한 시장에 대한 신뢰와 일치한다고 주장한다. 그러한 일반적인 “동태적 효율성” 동기는 일부 규제의 강제적 성격으로 인해 훼손된다. 예를 들어, 재벌에 대한 출자총액제한 규정(“순환” 출자 방식을 주목적으로 도입된 규정)으로 인해, 한국기업들이 외국 투자자들과 전략적 투자 파트너로서 팀을 구성해야만 추진가능한 대규모 프로젝트를 수립하는 것이 어려워질 수 있다는 우려가 표명된 적이 있다. 그러나 공정거래위원회는 이러한 이유로 추진되지 못한 프로젝트를 발견하지 못했다. 공정거래위원회는 또한 기업지배구조와 출자 문제에 대한 관심을 가지는 이유로 현행 기업, 금융, 증권 관련 규제 제도가 이러한 문제를 적절히 다룰 수 있을 정도로 충분히 마련되지 못했다는 점을 들었다.

기업구조가 불투명할 경우 안정성을 위협할 정도의 대규모 재무 레버리지를 유발하므로, 이를 투명화하는 것이 필요했다. 이러한 과업을 수행하는데 있어서, 공정거래위원회가 다른 금융당국에 비해 더 독립적이고 효과적인 기관이었다. 그러나 지난 1997년 이후 기업지배구조, 금융 건전성, 투명성을 개선하기 위한 다양한 개혁이 이루어졌다. 1998년 설립된 금융감독위원회와 금융감독원 같은 다른 집행기관들이 기업 금융과 관련된 문제를 다루기 위해 설립되었다. 출자 및 채무보증 그리고 기업 자산의 남용에 이르는 내부거래와 관련된 감독기능은 금융 및 증권 문제를 다루는 규제당국에 집중되어야 한다. 한편 특정사건에 있어서 상품시장의 경쟁을 왜곡하거나 배제적 효과를 유발하는 거래는 경쟁법의 통제하에 두어야 한다.

공정거래위원회의 정책 변화 및 재벌의 금융상황 변화를 고려해 봤을 때, 앞에서 말한 長期라는 것은 곧 도래할 것이다. 특히 금융균형 강화 조치가 크게 개선되었다. 현재 공정거래위원회는 저인망식 조사를 자제하고 있다. "시장개혁 3개년 로드맵"은 재벌이 기업지배구조 관행과 소유구조를 개선하도록 인센티브를 제공하고 있다. 기업들이 출자총액제한제도를 졸업할 수 있는 기준이 마련되어 있으며, 지배구조를 개선한 기업들은 더 이상 특별규제를 받지 않아도 된다.

현재 수평적 가격담합에 대한 명확한 당연위법원칙이 존재하지 않음에도 불구하고, 수평적 카르텔은 최우선 규제대상이다. 당연위법원칙에 입각한 접근법을 실현시키기 위해, 1999년에 공정거래법 제19조의 관련 법문을 "실질적으로 경쟁을 제한하는"에서 "부당하게 경쟁을 제한하는"으로 변경한 바 있다. 공정거래위원회의 카르텔 관련 가이드라인에는 카르텔은 본질적으로 경쟁을 제약하는 행위이므로 특정 카르텔의 경우 굳이 카르텔의 영향에 대한 분석을 별도로 실시할 필요가 없다고 규정되어 있다. 합의만 있으면 카르텔이 성립된다. 그러나 대법원은 2005년 1월 판결에서 엄격한 당연위법원칙을 부정하고, 반경쟁적 효과를 완화할 수 있는 요인을 고려해야 한다고 판시하였다. 공정거래위원회는 공정거래법의 개정을 통해 카르텔 행위 입증에 필요한 증거의 범위를 명확히 규정하기 위해 노력하고 있다. 이러한 불확실한 여건에도 불구하고 공정거래위원회는 가격담합 및 보이코트 사건에 있어서 성공을 거두었다. 2003년 두 건의 조사에서, 공정거래위원회는 7개 주요 시멘트회사와 사업자단체의 공모, 단체 보이코트, 가격담합에 대해 260억원의 과징금을 부여하였다. 또한 철강업자에 대해서는 2001년과 2002년에는 입찰담합, 2003년 초에는 가격인상에 대해 총 790억원의 과징금을 부여하였다. 두 경우 모두 일부 관련 기업에 대한 형사고발이 뒤따랐다. 2002년에는 공정거래법을 적용하여 국제 카르텔을 적발한 사례가 처음으로 발생하기도 했는데, 당시 공정거래위원회는 6개 흑연전극봉 제조업체에 대해 90억원의 과징금을 부과했다. 이러한 제재결정은 2003년 8월 항소심에서도 재확인되었다. 2004년의 경우, 자동차 배터리, 아파트가격과 관련하여 주요 사건이 있었다. 2005년 공정거래위원회는 전화회사간 가격 경쟁을 제한하는 담합행위에 대해 단일 기업에 대한 과징금으로는 사상최대인 1,150억 원의 과징금을 부과하였다.

통신사 관련 사건은 공정거래위원회가 "행정지도"에 대한 주장에 대해 얼마나 엄격한 입장을 견지하고 있는지를 여실히 보여준다. 공동행위에 대한

공정거래위원회의 가이드라인은 법령에 근거하지 않은 행위는 공정거래법 위반의 위험이 있다고 경고하고 있다. 공정거래위원회는 해당 협정이 행정지도에 따른 합법적인 협정이라고 주장하는 맥주, 농약, 손해보험회사들에 대해 시정명령을 내린 바 있다. 1990년대 공정거래위원회는 화장실용 티슈와 관련된 사건에서 가격 인하 관련 행정지도에 따른 공동의 가격변동 조치에 대해 시정조치를 내린 바 있다. 최근 통신사 사건에서, 기업들은 변호이동성제 도입과 관련하여 가격경쟁 제한 조치를 취한 것은 정보통신부의 행정지도 의거한 것이라고 주장했다. 그러나 공정거래위원회는 이러한 주장을 받아들이지 않았고, 정보통신부의 지침은 통신사업자들의 경쟁제한행위와 관계가 없다는 점을 확인하였다. 정보통신부도 공정거래위원회 심리절차에서 기업들이 주장하는 그런 지도를 한 바 없다는 사실을 확인하였다. 공정거래법은 경제 불황 극복, 연구개발, 구조조정, 거래조건의 합리화, 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 협정에 대해서는 예외 인정 가능성을 열어두고 있다. 그러나 공정거래위원회가 1999년 이래로 동 조항상의 카르텔에 대해 경쟁법 적용 면제를 승인한 사례는 없다. 한편, 소기업에 유리한 일부 협정은 아래에서 언급된 다른 법률에 기반하고 있다. 공정거래위원회의 지침에서는 비경성카르텔의 경우, 시장점유율이 20% 이하이면 “합리의 원칙”을 적용하도록 하고 있다.

재판매가격 유지행위는 일반적으로 금지되고 있으나, 최고판매가격유지행위는 정당한 이유가 있는 경우 허용된다. 공정거래법에는 출판물 및 기타 일부 상품에 대해 재판매가격을 설정하는 것을 허용하는 규정이 있지만, 이 조항의 실현여부는 공정거래위원회가 사전 지정하는 것에 달려있다. 공정거래위원회는 재판매가격유지행위가 허용되는 일부 저작물을 지정하였으나, 그 밖의 다른 상품에 대해서는 아직 지정을 하지 않았다. 공정거래위원회는 유통과 관련하여 발생하는 그 밖의 다른 경쟁문제는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제23조 “불공정거래행위” 규정을 적용하여 처리하는데, 불공정거래행위는 2005년에 제정된 심사지침에 상세히 설명되어 있다. 동 지침은 제23조에 언급된 행위 중 일부를 경쟁 제한행위로 다루고, 그러한 행위를 한 기업의 시장점유율이 10% 미만일 경우 공정거래법을 위반하는 것으로 간주하지 않는다는 규정을 두고 있다. 이러한 소위 경험의 법칙은 이상의 규정과 시장 지배력 남용에 대한 원칙 간에 상관관계가 존재함을 보여준다. 또한 제23조는 불공정 경쟁과 협상력, 즉 경제적 의존성을 남용하는 행위를 다루고 있다.

지배적 기업 및 기업결합을 다루는데 있어서, 과거에는 구조적 접근법을 취하였으나, 점점 특정 시장상황에 대한 경제적 분석을 강조하는 방향으로 발전하고 있다. 시장 지배적 기업이란 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 가격 또는 거래조건을 결정할 수 있는 힘을 가진 사업자로 정의된다. 특정기업이 지배적 사업자인지 여부는 진입장벽이나 시장점유율과 같은 시장관련 특성을 고려하여 결정한다. 최소 기업 기준 (de minimis threshold)에 관한 규정이 존재하여, 매출액이 10억원 미만인 기업은 지배적 사업자에서 제외된다. 공정거래법은 또한 시장점유율 50 퍼센트 이상 또는 상위 3대 기업(시장점유율이 10 퍼센트 미만인 기업은 제외)의 시장점유율 총합이 75 퍼센트 이상이 경우를 지배적 지위를 갖는다고 추정하는 구조적 기준을 가지고 있다. 공정거래위원회가 시장 지배력을 판단하는 기준에는 진입장벽, 기업의 상대적 규모, 기업들간 공동행위 가능성, 다른 상품 및 시장과의 차별화, 봉쇄, 자금력, 기술적 측면 등이 포함된다. 시장지배적지위 남용행위 사건에서, 공정거래위원회는 시장점유율 추정규정을 충족하는 경우 항상 지배적지위를 인정하였다. 그러나 몇몇 사건에서는 산업 집중도가 추정규정이 정한 기준에 못 미치는 경우에도 공동의 지배적 지위를 인정하기도 하였다. 명백한 구조적 접근법에서 약간 떨어져서, 공정거래위원회는 특별한 감독을 받는 지배적 기업을 지정하는 시스템을 더 이상 사용하지 않고 있다. 약탈적 저가격에 관한 주장은 회의적인 “recoupment test”, 즉 약탈적 행위를 한 기업이 경쟁자의 재진입이 없는 상태에서 가격을 인상함으로써 저가로 판매할 때 받았던 손실을 회복할 수 있는지 여부를 확인하는 테스트를 따른다. 2001년 이후 네트워크 접속 거부행위가 지배적지위 남용행위 중 하나로 규정되었다.

박스 3.2. 지배적 지위와 기업결합

“지배적 지위 남용행위와 기업결합에 대해 기본적으로 동일한 구조적 기준을 사용하는 것을 재고해야 한다.”

2000년 OECD 보고서는 지배력 남용 사건과 기업결합 분석에 있어서 기본적으로 동일한 구조기준을 사용하는 것에 대해 지적하였다. 그러나 현재의 관행을 변경할 경우, 새로운 문제를 예방하는 것과는 별개로 다른 문제를 유발할 수 있다. 또한 두 가지 경우 모두 시장점유율 기준에 지나치게 의존함으로써 결국 효율성에 기반한 정책을 제대로 활용하지 못하는 결과를 낳을 수 있다.

지배력 남용 사건과 기업결합에 대해 여전히 동일한 구조적 테스트가 사용되고 있다. 제2조 7항의 시장지배적 지위 추정을 위한 구조적 테스트는 경쟁을 제한할 우려가 있는

기업결합의 추정을 뒷받침하고 있다(제7조제4항제1호a). 공정거래법의 기업결합 규제와 관련된 부분은 또 다른 구조적 기준을 제시하고 있는데, 이는 기업결합 당사자들의 시장점유율이 가장 높고 그 점유율이 2순위 기업의 시장점유율보다 25%이상 크면 부정적 효과를 추정한다는 것이다. 지배력 남용 사건과 기업결합 심사 사이의 차이점이 더욱 차별화된 대응을 보장할 정도로 충분히 중요하게 다루어지지 않고 있으며, 공정거래위원회는 시장의 다른 경제적 측면에 대한 분석을 통해 이 같은 상황에 대한 차별성 있는 대응을 할 수 있다는 점을 확인하였다.

공정거래위원회가 지배력 남용행위에 대해 법집행 조치를 취한 사건은 몇 개에 불과하다. 정책 우선순위를 일반적인 반독점 문제에 더 많이 두게 됨에 따라 지배력 남용과 관련된 공정거래위원회의 활동도 증가할 것으로 보인다. 그 대표적인 예가 바로 운영체제에 미디어 플레이어, 미디어 서비스, 메신저 서비스를 끼워 판 마이크로 소프트웨어에 대해 2005년 공정거래위원회가 내린 결정이다. 공정거래위원회는 마이크로소프트사가 PC 및 서버 운영 체제 시장에서 매우 높은 시장점유율을 나타내고 있기 때문에 긍정적인 네트워크 외부효과 뒤에 따라오는 "경사효과(tipping effect)"가 발생할 수 있다는 점을 지적했다. 이상의 결정에 따라 마이크로소프트사는 325억 원의 과징금을 납부해야 할 뿐만 아니라, 끼워팔기의 대상이 된 제품들이 포함되지 않은 버전의 운영체제를 제공해야 한다. 이러한 복잡한 사건 이후 2005년 말 경쟁과 지적재산권 등 새롭게 부상하는 이슈들을 전담하는 팀이 설치되었다.

기업결합 규제는 구조적 추정을 넘어서고 있다. 기업결합 규제를 위한 실체적 기준은 당해 거래가 경쟁을 실질적으로 감소시킬 것인지 여부이다. 관련 규정은 시장점유율에 기초한 추론과 함께 이러한 기준을 뒷받침해주고 있다. 실제로 이러한 구조적 기준이 결정적인 것은 아니고, 공정거래위원회는 진입가능성, 단독행위 또는 조정행위를 통해 경쟁 제한 가능성에 영향을 미칠 수 있는 시장상황 등에 대해서도 고려한다. 공정거래위원회는 중간기술 부품시장에서 특정 기업의 시장점유율이 기준을 넘었던 경우에도, 특별한 조치를 취하지 않은 적이 있었는데, 이는 여유설비와 외국기업의 진입 압력이 경쟁에 대한 위험을 줄여주었기 때문이었다. 이와 반대로, 철강산업의 경우, 시장점유율이 기준 이하였지만, 시장 환경이나 과거의 범위만 기록을 볼 때 공동행위나 단일기업의 지배력 남용행위 등이 발생할 가능성이 있어, 시정조치를 부과한 적도 있다. 기업결합을 비롯한 각종 사안에 대해 다른 정책에 의거하여 공정거래위원회의 결정을 무효화 할 수 있다는 규정은 없으며, 기

본적으로 공정거래위원회는 경쟁정책 이외의 정책은 고려의 대상으로 삼지 않는다. 시정조치는 행태적 시정조치와 구조적 시정조치 모두 가능하다. 2005년 말에 있었던, 맥주와 소주업계 대표 기업간의 잠재적 경쟁을 제한할 우려가 있는 기업결합 사건에서, 공정거래위원회는 조직분리 명령과 가격통제조치를 내린 바 있다.

한국의 기업결합심사 시스템은 대부분의 OECD 회원국의 기업결합 심사기준에 가깝게 개선되었다. 자산 또는 연간 총 매출액이 2조원을 초과하는 기업은 인수나 합병 이전에 의무적으로 신고 해야 한다. 신고는 인수 합병 계약 체결 후 30일 이내에 이루어져야 하며, 공정거래위원회의 심사절차가 종료되기 전에는 그 거래가 끝나지 않는다. 통상 심사기간은 30일이며 90일까지 연장가능하다. 총 자산 또는 연간 총 매출액이 1천억원 이상인 기업에 의한 인수나 합병은 사후 신고를 요한다. 그러나 인수대상 기업의 총 자산이나 연간 총 매출액이 30억원 미만일 경우에는 신고하지 않아도 된다. 2003년 6월, 외국기업의 기업결합 신고 규정이 개정되었는데, 한국에 영향을 미칠 가능성이 적은 기업결합을 구분해 내기 위해서 한국 내 매출액(각 당사자 마다 30억 원)에 기초한 테스트를 설정하였다.

공정거래위원회의 업무 중 여전히 많은 부분을 차지하는 것은 불공정 관행으로부터 소기업을 보호하는 것으로, 특히 공급업체와의 관계나 원사업자와 하도급업체의 관계에 초점을 맞추고 있다. 이 규정들의 일부는 공정거래법에 포함되어 있고, 일부는 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률이나 하도급 거래 공정화에 관한 법률과 같은 별도의 법률에 포함되어 있다. 하도급거래공정화에 관한 법률은 부당한 하도급 대금 감액, 대금지급 지연과 같은 부당 행위를 금지한다. 이 법률에는 최소 기준 (de minimis standard) 규정이 존재하는데, 이는 이 법률의 근본 목적이 거래상 지위의 공평성을 보호하는데 있다는 것을 확인해 준다. 즉, 원사업자의 규모가 (총 매출액 또는 직원 규모에 있어서) 하도급업체의 2배를 넘지 않는 경우에는 이 법이 적용되지 않는다. 소기업의 경우, 총 매출액 기준(서비스 산업의 경우 10억 원, 제조업의 경우 20억 원, 건설업의 경우 30억 원)을 적용하여 이상의 조건에 해당될 경우에도 이 법의 적용을 받지 않는다.

공정거래위원회는 부당한 마케팅 행위와 허위정보제공에 대해 관련 법률을 적용함으로써 소비자들의 권익을 보호한다. 이러한 공정거래위원회의 역할은

특히 그 중요성이 커질 전망이다. 여기에도 표시광고법, 방문판매법, 할부거래법, 가맹사업법, 약관법, 전자상거래법 등 별도의 법률이 있다. 전자상거래에 관한 2002년 법률은 OECD의 1999년 가이드라인을 따른 것이다. 공정거래위원회는 과거에는 소비자들 정부의 보호가 필요한 존재로 인식하였으나, 이제는 정보를 갖춘 소비자들의 선택에 의해 시장이 결정된다는 시각으로 바뀌고 있다. 공정거래위원회는 자신의 법집행 기능 이외에도 경쟁정책과 소비자 정책의 통합을 향상시킬 수 있는 다른 수단들도 가지고 있다. 공정거래위원회는 소비자보호법에 의거하여 분야별 법률에 의해 추진되고 있는 소비자의 권익에 관한 정책들을 조정하기 위해 설립된 소비자정책심의위원회에 참여하고 있다. 지금까지 공정거래위원회는 소비자보호원 및 NGO 소비자단체들과 협력 관계를 유지해 왔다. 이러한 관계는 2006년 중순에 검토된 조직개편 계획이 실행될 경우 보다 긴밀해 질 것으로 예상된다. 이 계획에 의하면, 공정거래위원회는 소비자보호원을 관리 및 감독할 수 있는 권한을 갖게 되고, 재정경제부와 함께 소비자정책심의위원회에 대한 "사무국"의 역할을 수행한다. 이렇게 될 경우, 소비자보호원은 공정거래위원회의 산하기관이 되어, 정책 및 정책집행 수단의 효율적인 조정이 가능해 진다. 소비자 피해와 관련, 현재는 법적 구속력이 없는 합의에 의해 해결하는 경우가 대부분이지만, 앞으로는 표시광고법이나 공정거래법의 불공정 경쟁 관련 규정 위반행위에 대한 공정거래위원회의 제재권한에 의해 뒷받침될 수 있다. 한편 소비자보호원의 상품 안전관련 업무도 소비자 정보를 강조하는 공정거래위원회의 정책에 따르게 될 것이다. 소비자보호원은 독립된 별개의 기관으로 남아있을 것이고, 기본적인 집행수단과 업무책임도 동일하게 유지될 것이다. 사소한 사건들은 기존과 같이 중재에 의해 처리하고, 시장 전반에 영향을 미치는 중대한 사안은 공정거래위원회가 주도적으로 처리할 것이다.

제도 및 집행절차

공정거래위원회는 한국 정부 내 몇 안 되는 독립기관 중의 하나이다. 방송과 금융분야 규제당국은 독립기관이지만, 에너지와 통신규제를 담당하는 기관들은 소속 부처로부터 어느 정도의 간섭을 받고 있다. 공정거래위원회는 전통적으로 인사문제에 있어서 장기간 자율성을 행사해오으로써 독립성을 강화해왔다. 5명의 "상임" 위원은 일반적으로 공정거래위원회 출신이 담당하는 반면, 4명의 "비상임" 위원에는 일반적으로 경제학이나 법학자들이 임명

되었다. 이와 같은 전통적인 구성을 탈피하고자 현 위원장과 전임 위원장에는 외부 교수가 임명되었다. 전체 직원 규모는 2000년 413명에서 2005년 484명으로 상당 수준 증가했다. 전체 직원과 예산의 25%는 하도급자의 권리, 불공정 약관, 소비자 보호 관련 법 집행에 투입되고 있다.

새로운 우선순위에 대응하기 위해 공정거래위원회는 2005년 직원조직 개편을 단행했다. 공정거래위원회가 재벌규제 및 재벌의 내부거래에 대한 광범위한 조사를 덜 강조하게 됨에 따라, 이러한 문제를 다루던 국은 시장감시본부와 카르텔조사단으로 재편되었다. 법 집행에 필요한 법적, 경제적 전문 지식을 확보하고 법 집행의 일관성을 유지하기 위해 송무팀을 보강하고 경제분석팀을 신설하였다. 새롭게 떠오르는 경쟁 이슈와 경쟁주장을 위해 2개 팀이 추가로 신설되었다. 공정거래위원회와 공동으로 운영되는 서울에 있는 OECD 지역경쟁센터는 직원들의 분석기법 향상에 도움을 줄 수 있을 것이다.

공정거래위원회에 접수되는 대부분의 경쟁법 위반사건은 우월적 지위 남용나 거래거절에 관한 것이다. (물론 전체 민원 중 가장 많은 비율을 차지하는 것은 불공정거래행위이다.). 그러나 대부분의 법 집행은 공동행위와 재벌관련 문제에 집중되어 있었다. 공정거래위원회가 우선 과제로 추진한 "포괄적 시장개선대책"의 대상은 주로 서비스 분야였다. 2001년에 대상으로 선정된 산업은 통신 및 인터넷 서비스, 의료 서비스, 제약, 혼례 및 장례 서비스, 건설 자재 및 아파트/사무실 임대, 언론, 학교교복, 사설학원이다. 2002년에 대상으로 선정된 분야는 LNG-LPG, 신용카드 및 보험(생명보험 제외), 인터넷 쇼핑, 부동산 중개업, 가정 서비스, 직업소개, 사교육기관 등이다. 2003년에는 유사하게 전력, 할부금융 및 은행업, 인터넷 쇼핑, 부동산 서비스, 광고, 전문 자격증이 선정되었다. "포괄적 시장개선대책"을 시작한 이후 접수건수가 급증했는데, 2000년과 2001년 사이 1,576건에서 4,791건으로 세배나 증가했다. 이에 따라 금전적 제재조치를 받은 건수도 큰 폭으로 증가했다. 연도별 과징금 규모는 2000년 2,250억 원에서 2004년 360억 원에 이르기까지 매우 다양했는데, 2005년에 다시 2,490억 원에 이르렀다. 2004년 과징금 액수가 적었던 이유 중의 하나는 공정거래위원회가 소비자들과 직접 거래하는 기업을 집중적으로 단속했기 때문인데, 이런 기업들은 일반적으로 규모가 작기 때문이다. 한편 통신사의 가격담합으로 인해 2005년 과징금 규모가 크게 증가하였다. 2000년에서 2004년 중 공정거래위원회가 부과한 경고이상의 조치 중

10% 정도, 즉 연평균 420건 중 평균 40건 정도가 공동행위에 대한 것이었다. 연평균 180건 정도로 더 많은 비중을 차지하고 있는 분야는 “불공정거래행위”로서, 여기에는 거래거절, 경쟁사업자 배제, 강요, 재판매가격유지행위, 부당지원행위 등이 포함된다. 그러나 금전적 제재는 일반적으로 카르텔 행위에 집중적으로 부과되어왔다. 동 기간동안 공동행위에 부과된 과징금은 연간 830억 원 정도로, 불공정거래행위에 부과된 420억 원 정도의 과징금의 두 배 정도이다. 그러나 2001년에는 불공정거래행위 및 부당지원행위에 1,210억 원의 과징금이 부과됨으로써 카르텔에 대해 부과된 과징금 240억 원보다 더 많이 부과되었다. 표시광고, 약관, 하도급 계약 관련 적발 건수는 연간 2,350건으로 공동행위 적발 건수의 6배에 이르지만, 제재강도는 상대적으로 약한 경향을 보였다. 그러나 2002년 표시광고법 위반에 대한 제재 규모는 50억 원을 기록했다.

고시와 가이드라인은 공정위의 정책과 분석방법을 설명하고 있다. 고시 또는 가이드라인의 대상은 주로 시장지배적지위 남용행위, 카르텔, 공동행위 인가, 불공정거래행위, 부당지원행위, 대규모 소매점과 경품 관련 불공정거래행위, 신문업계의 불공정거래행위 등이다. 이러한 것들은 공개되고 공정거래위원회의 웹사이트에 게재되며, 대부분 한국어로만 제공되고 있다. 의결서는 20일 내에 작성하여야 하고, 공정거래위원회 웹사이트에 게시된다. 공정거래위원회는 의사결정 과정의 투명성 강화를 위해 노력하고 있다. 공정거래위원회는 공식 심의절차에 들어가기 전에 직원들과 피고인들이 각자의 의견과 증거를 제시하고 토론할 수 있는 “심의준비절차”를 도입하였다.

법위반 사업자들이 은폐하려는 위법행위를 적발하기 위해서 공정거래위원회의 조사권한을 강화할 필요가 있다. 그동안 카르텔이나 재벌관련 규제 준수 여부를 조사하는데 있어서 많은 어려움에 봉착해왔다. 조사에 불응할 경우에는 과태료를 부과한다. 최근 들어 공정거래위원회의 명령이나 조사에 불응하는 경우에 보다 강력한 제재조치를 취할 수 있게 되었으나, 기본 정보수집은 여전히 자발적 협조에 의존하고 있다. 공정거래위원회는 “기습 조사”를 통해 건물을 수색하고 증거물을 압수할 수 있는 권한을 행사하지 못하고 있다. 노동, 관세, 환경, 세금 관련 문제를 담당하는 법집행기관은 검찰이 가지고 있는 권한을 가지고 있다. 공정위의 행정적 법집행의 효율성을 높이고, 형사적 처분에 의존하는 현 상황을 개선하기 위해서는 공정거래위원회에 강제적 조사권을 부여할 필요가 있다.

박스 3.3. 조사권한

“공정거래위원회의 조사에서 정보수집 권한을 강화함으로써 사소한 사건에 대해 형사고발을 남용하는 일이 없도록 해야 한다.”

2000년 OECD 보고서는 가능한 수단으로 서류 또는 정보에 접근할 수 있도록 법원에 영장을 청구할 수 있는 권한을 생각해볼 수 있다고 지적한 바 있다.

현재까지는 행정명령 또는 절차에 대한 불이행에 대해 과태료를 강화하는 수준에 그치고 있다. 2001년 공정거래법 개정을 통해 과태료를 개인의 경우 1천만 원에서 5천만 원으로, 기업의 경우 1억 원에서 2억 원으로 인상한 바 있다. 그러나 이 같은 조치가 실질적인 효과를 거두고 있는지는 확실하지 않다. 2003년 과태료 인상조치 이후 기업이 조사절차에 따르는 대신 과태료를 낸 사건은 3건이었다.

면책제도는 1997년부터 시행되고 있다. 이후 2005년에 개정되었는데, 이는 최초로 자진신고 한 사업자에게 완전면책(두 번째 신고자는 30% 면책)을 보장하는 것을 명백히 하기 위함이었다. 면책제도는 면책 신청자의 비밀을 보장한다. 현행 면책제도는 또 다른 카르텔에 대해 자진신고한 면책신청자에게 추가적 혜택을 제공하는 “추가 면책”(amnesty plus)제도도 가지고 있다. 신속한 신고를 장려하기 위해 “마커” 시스템도 도입하였다. 이러한 개선작업은 곧바로 그 효과를 나타냈다. 이전 제도하에서는 1999년부터 2004년 사이에 공정거래위원회에 접수된 자진신고 건수가 7건에 불과했으나, 변경된 제도가 시행된 2005년에는 11건에 대해 면책제도가 적용되었다. 최근에는 통신사 관련 사건에서 면책제도에 따라 과징금의 49 퍼센트를 경감한 바 있다. 현재 면책제도는 과징금과 시정조치의 감면 혜택을 제공하고 있다. 공정거래법의 개정이 추진될 경우, 추가적으로 형사처벌 경감 혜택도 제공될 예정이다. 공정거래위원회 면책제도는 기업에 대해 과징금 감면혜택을 제공하는 이외에도 개인의 자발적인 자백을 유도하기 위해 인센티브를 제공하는 “신고자포상” 제도를 운영하고 있다. 이와 유사한 방식으로 정보제공자에게 보상을 제공하는 경우는 다른 분야의 법 집행에서도 찾아볼 수 있다. 정보제공자는 당해 사건에 부과될 과징금의 일정 비율을 포상으로 받는다. 이 제도 또한 처음으로 도입된 2002년에는 그다지 성공적이지 못했다. 정보원 신분이 제대로 보호되지 못하고 보상이 적었기 때문에 동 제도의 적용을 받은 사례는 일 년 동안 단 한 건에 그쳤다. 2003년 11월 포상한도를 1억 원으로 높이고, 특히 카르텔에 대한 정보 제공자에게는 최대 10억 원을 포상하도록 제도가 개선되었

다. 또한 정보원의 신분을 보호하는 조치도 도입되었다. 이 같은 제도 변경으로 인해 용접봉이나 PC방 사건을 비롯한 몇몇 사건에서 기록적인 포상금이 지급되기도 했다. "신고자 포상" 제도는 카르텔에 대해서만 적용되는 것이 아니라 백화점의 불공정 경쟁, 신문할인과 같이 공정거래위원회의 다른 법집행 분야에도 적용된다.

또 한 가지 혁신적인 적발수단으로 조달과정에서 담합행위를 적발하기 위해 2005년 말 도입된 입찰담합 징후분석시스템이 있다. 공정거래위원회는 조달청의 전자입찰 시스템을 통해 공공 입찰 관련 정보를 입수한다. 공정거래위원회는 50억원 이상의 건설입찰과 25억원 이상의 상품 및 서비스 입찰에 특히 많은 관심을 기울이고 있다. 공정거래위원회는 낙찰률, 응찰회수, 유찰양상 및 유찰된 입찰의 수의계약으로의 전환 횟수 등 6가지 항목을 기준으로 분석을 실시한다. 일부 사건에 대한 조사가 현재 진행 중에 있다. 담합징후분석 시스템 도입을 위해 공정거래위원회는 100명의 조달청 담당자들을 대상으로 설명회를 개최하였다.

2001년에 기업들의 경쟁법 준수 프로그램 도입을 장려하기 위한 프로그램이 도입되었다. 공정거래위원회는 한국상공회의소 회장이 위원장직을 맡고 재계 및 학계 대표로 구성된 공정거래자율준수위원회를 조직하여 본 프로그램에 대한 계획 수립 및 홍보를 담당하도록 하였다. 기업들이 자율준수 프로그램을 도입하도록 제공하는 인센티브로, 공정거래위원회는 과징금을 최대 20%까지 감면(위반행위를 자진신고 한 경우 40%까지 감면)하고, 고발을 하지 않기로 했다. 그러나 경성적 사건에 있어서는 자율준수프로그램을 가지고 있다는 점을 감경요소로 고려하지 않는다. 2005년 말 현재, 250개 이상의 기업이 동 프로그램을 도입했다.

시정조치에는 위반행위 중지명령 뿐만 아니라, 거래 개시, 계약 파기 등 구체적 조치를 취하도록 하는 명령도 포함된다. 또한 대중 및 고객에게 관련 사실을 공표하고 그 내용을 공정거래위원회에 보고하도록 하는 명령도 포함된다. 공정거래위원회는 2005년 11월 이와 같은 시정조치에 대한 가이드라인을 발표했다. 특정 행위를 명하는 시정명령은 네트워크 또는 필수설비에 대한 접근 거절과 관련된 분쟁에 적용될 수 있다.

행정적 금전제재인 과징금 산정 근거가 1999년에 개정되었다. 이 같은 개

선조치는 집행력 강화와 맞물려 실제 경쟁법 위반사태에 대한 제재강도를 크게 강화하는 결과를 낳았다. 그러나 한국의 금전적 제재 규정은 다른 OECD 회원국에 비해 여전히 덜 강력한 편이다. 과징금 상한선은 총 매출액 (과거 3년간 총 매출액 평균)의 5% 또는 10억 원이고 실제 부과수준은 2.5%에서 3.5% 수준이다. 2005년 법개정에 따라 카르텔에 대한 과징금 상한선은 두 배로 상향조정 되었으며, 과징금 부과 기초가 되는 매출액도 위반행위와 관련된 매출액으로 변경되었다. 카르텔에 대한 과징금은 위반행위와 관련된 총 매출액의 10%로, 최근 개정된 일본의 기준과 거의 유사하다. 그러나 한국의 경우, 공정거래위원회가 실제로 과징금을 부과하는데 있어서는 어느 정도의 재량을 행사할 수 있다. 이러한 재량권은 가이드라인에 근거하여 행사하는데, 이는 과징금 산정 과정의 투명성을 보장하기 위함이다. 10% 기준은 유럽 대부분의 국가에서 적용되는 기준과 유사하나, 10%에 곱하는 기본금액이 상대적으로 작기 때문에 실제로 가해지는 제재는 강하지 않을 수도 있다. 따라서 새롭게 개정된 기준에 의거한다 할지라도, 실제로 부과되는 과징금은 단순히 위반행위와 관련된 매출액만이 아닌, 전체 매출액에 일정비율을 곱하여 과징금을 부과하는 다른 국가에 비해 낮을 수밖에 없다. 제벌에 대해서는 최대 50%까지 증액 부과할 수 있다. 2004년 공정거래위원회에 접수된 사건 중 절반 가량이 공정거래위원회의 시정조치 불이행과 관련된 것으로, 제벌행위는 점차 심각한 문제로 대두되고 있다. 현재 제재조치가 완전히 효과를 발휘하고 있지 못하므로, 공정거래위원회는 이에 대한 후속조치를 마련할 필요가 있다는 것을 인식하고 있다.

위법행위에 대해 원칙적으로 형사처벌도 가능하나, 실제로 적용한 사례는 거의 없다. 사업자단체 금지행위에 관한 사건에서 사업자단체에 참여한 회원사들에게 과징금을 부과하는 것도 가능하다. 이어나 임원 등 개인에게도 회사의 범위반행위에 대해 형사적 책임을 묻는 것이 가능하다. 형사 기소를 위해서는 공정위의 고발이 필요하다. 법무부는 검사들에게도 경쟁법 위반 사건 처리 절차 개시를 검찰 자체적으로 할 수 있는 권한을 부여할 것을 제안한 바 있다. 공정거래위원회는 경제적 영향을 고려하지 않은 채 순수하게 형법적 측면에서 기소하는 것은 경쟁을 저해할 수 있다는 점을 우려한다. 반면 법무부는 공정거래위원회가 형사고발권을 독점하는 한 공정거래위원회의 조사권한을 강화하는 것에 반대한다는 입장이다.

기업의 범위반행위 및 화이트칼라 범죄에 대해 강력한 처벌을 꺼려왔던 법

원의 관행이 변화될 전망이다. 2000년 이후로 반독점 사건에 대해 6건의 징역형이 내려졌다. 그러나 이중 5건에 대해서는 집행유예가 선고되었고, 1건에 대해서는 선고가 유예되었다. 따라서 경쟁법 위반 혐의로 실제 수감된 경우는 단 한 건도 없었다. 검찰은 카르텔을 경제범죄로 인식하고 높은 벌금을 부과하지 않고 있다. 이러한 관행은 논쟁의 대상이 되고 있다. 법무부 장관과 대법원장 모두 하급 법원이 화이트칼라 범죄에 대해 무거운 처벌을 내리지 않는 경향을 지적했다. 사법부가 제시한 판결에 관한 지침은 법적 구속력을 갖지는 못하지만, 이를 살펴보면 화이트칼라 범죄에 대한 벌금 한도가 상향조정 되었음을 알 수 있다.

사법부가 경제문제에 대해 친숙해진 것은 사실이나, 최근 제안된 절차개편안이 이러한 상황에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 공정거래위원회의 결정에 대한 항소는 서울고등법원에 할 수 있으며, 추가적으로 대법원에 항소하는 것도 가능하다. (공정거래위원회에 이의신청 할 수 있는 조항이 마련되어 있으며, 심판관리관실이 다시 조사하고 전원회의에서 심의한다. 그러나 이 절차가 법원에 항소하기 위한 필수요건은 아니다). 서울고등법원에는 공정거래위원회 사건 전담을 위해 3명의 판사로 구성된 2개의 패널이 운영되고 있다. 경제문제가 실제적으로나 법률 교육에 있어서 보다 친숙해짐에 따라서, 경제문제에 대처하는 사법부의 역량도 향상되고 있다. 서울고등법원은 경제 전문가를 고용할 수 있고, 사건에 따라 고용한 적이 있다. 대법원은 경쟁법 전문가를 재판연구관으로 고용하였다. 현재 공정거래위원회 결정에 대한 항소 절차 개정을 위한 법안이 계류 중인데, 이 법안이 통과될 경우, 일반적인 정부부처 결정에 대한 사법적 검토 절차와 유사한 방향으로 바뀔 것이다. 일반적으로 1심은 관할법원의 행정부에 제기하도록 되어있다. 법개정안에 따르면 공정거래위원회 결정에 대한 첫 항소를 서울행정법원에 제기하고, 이후 추가 항소는 서울고등법원에 제기하도록 하고 있다. 개정안이 기존의 일반적인 행정소송 절차와의 일관성을 보장하는 것은 사실이나, 이 경우 그동안 쌓아온 서울고등법원의 전문 지식을 활용하지 못하게 될 가능성이 있다. 일반적으로 심의는 효율적으로 진행된다. 대부분 지방법원의 행정부는 6개월 이내에 전체 사건의 절반가량을 처리하고 있다. 고등법원은 대부분 6개월에서 1년 이내에 항소 건을 처리한다. 대법원의 경우, 대부분의 행정소송사건은 6개월 이내에 처리하고 있으나, 경쟁법 위반 사건은 2년까지 가는 경우가 많다. 그러나 대법원이 이러한 사건에 대한 역량을 강화함에 따라 처리 시간도 단축될 전망이다. 일부 중요한 사안에 대해서는 "신속처리"

규정이 적용된다. 1998년과 2004년 사이 행정사건은 12,000건으로 약 30% 증가했지만, 과중해진 업무부담으로 인해 처리 속도가 크게 늦추어지지 않았다.

박스 3.4. 민사 소송과 변호사 정원

“개인의 사적 소송 권한 강화를 고려해야 한다.”

2000년 OECD 보고서는 한국의 경우, 경쟁정책에 보다 많은 자원을 투입하고 정책지 지 기반을 강화하기 위해서는, 한국의 법 체계를 고려하여, 私訴의 권한을 강화하는 것이 바람직하다고 결론 내렸다. 이를 위한 수단으로는 경쟁법 위반으로 인한 피해의 입증을 용이하게 하거나 가격 담합사건에서 소비자 및 고객에 대한 보상을 강화해주는 조치가 포함될 수 있다. 신규 변호사 선발 정원도 폐지해야 한다.

공정거래위원회의 결정에 뒤따라 민사 손해배상소송을 제기하는 것은 예전부터 공정거래법상 가능했다. 원고는 민법의 일반 조항에 따라 손해배상을 청구하는 것도 가능하지만, 민사소송의 경우 원고가 고의 또는 과실 여부를 입증해야 하는 부담을 안게 된다. 한편, 공정거래법에 의거하여 공정거래위원회의 결정이 내려진 후에 제기된 민사소송의 경우에는, 피고가 자신의 고의 또는 과실 없음을 입증해야 하는 부담을 안는다.

2004년에 공정거래법을 개정하여 공정거래위원회의 최종 결정 이전에도 개별 소송을 제기할 수 있도록 하였다. 또한 법원의 상세한 피해액 입증 요구를 극복할 수 있도록 함으로써, 개인의 민사소송 제기를 용이하게 하였다. 2004년 현재, 약 30건의 민사 손해배상 소송이 제기된 것으로 집계되었으며, 이 중 약 절반가량의 고소인들이 실제로 손해배상을 받았다. 이와 관련하여 최근의 대표적인 사례로는 공정거래위원회가 교복가격 담합행위에 대해 115억 원의 과징금을 부과하고 형사 고발한 것에 따라 제기된 소송을 들 수 있다. 약 3,500명의 소비자가 소송을 제기했으며, 2005년 6월 피고는 손해배상액을 지급했다. 이러한 경쟁법 위반사례 이외에도, 전자상거래 소비자 피해보상과 관련하여 몇 차례 대규모 민사소송이 제기되기도 했다.

아직은 민간의 중지명령 청구 소송은 허용되지 않고 있으나, 공정거래위원회는 공정거래법 개정을 통해 이를 허용하는 방안을 검토하고 있다. 또 다른 하나의 간접적 구제조치가 최소한 이론상으로는 가능하다. 즉, 만약 공정거래위원회가 심사절차를 개시하지 않거나 무혐의 결정을 한 경우, 헌법재판소에 헌법소원을 제기할 수 있다. 2000년 OECD 보고서는 공정위가 아무런 조치를 취하지 않은 것에 대해 일반법원에서 다룰 수 있는 권리를 신설하기 위해서는 한국 법 체계의 대폭적인 변화를 필요로 한다고 전망한 바 있다.

현재 법률 전문직의 확대가 허용되고 있다. 신규 변호사 정원 제한은 매년 상향 조정되어 300명에서 현재 1,000명까지 늘어났으며, 현행 사법시험제도에 대한 대체 수단으로 2008년부터 로스쿨제를 도입하는 방안을 검토하고 있다.

경쟁법 적용범위, 부문별 규제 및 경쟁주창

경쟁법 적용이 면제되는 범위는 제한적이다. 따라서 정부기관들도 민간 기업과 동일하게 법 적용을 받는다. 이는 재벌의 경우도 마찬가지이다. 정부유관기관도 규제대상 기업집단으로 지정된 바 있고, 공정거래위원회는 이들의 부당내부거래, 거래상 지위 남용행위를 적발하여 과징금을 부과한 바 있다. 반경쟁적 행위가 공적인 승인을 받은 것이라는 주장은 큰 설득력을 갖지 못한다. 관련법의 명시적 규정에 의거하지 않은 행정지도에 따라 행한 행동이 아니면 공정거래법의 적용제외 대상이 될 수 없다.

그러나 여전히 일부 분야는 어느 정도의 보호 또는 통제를 받고 있다. 정기선 해운동맹(Liner Shipping Conferences)의 경우, "국제적으로 인정된" 카르텔이라는 이유로 특별법에 의해 예외 대상으로 규정되어 있다. 현재 당연 위법원칙으로 금지되고 있는 재판매가격 유지행위 중 최저재판매가격 유지행위는 문학작품의 경우에는 허용되고 있다. 생산자들의 협상력을 강화를 위해 농업과 임업 생산자 협동조합을 통하거나 인삼 농가 및 가공업자간의 협정을 통한 공동행위가 허용된다. 그 밖의 다른 보호조치는 완화되었다. 2001년 담배제조에 대한 국가 독점이 폐지되고 허가제로 전환되었으며, 담배가격도 더 이상 정부의 승인을 받지 않고 사전에 신고만 하면 된다. 기간통신사업자의 통신 필수설비 공동구축이나 해운 장비의 공동 구매 및 배분과 같이 경쟁에 미치는 영향이 거의 없거나 경제적으로 이로운 분야에 대해서는 공정거래법 적용 제외를 인정해 주고 있다.

1999년 발효된 카르텔일괄정리법에 의해 기존에 남아있던 적용제외 부분이 대부분 폐지되었다. 예를 들어, 카르텔일괄정리법으로 인해 보험회사의 보험료를 공동결정 허용 규정이 개정되고, 정부간 협정에 의거한 사안 또는 군사장비 수출과 관련한 조정지침 적용이 제한되었으며, 해외 건설프로젝트 입찰 경쟁 및 막걸리판매 지역 분할과 관련한 정부의 조정이 폐지되었다. 또한 변호사, 공인회계사, 건축가, 공인세무사, 변리사, 관세사, 공인노무사, 행정사 및 수의사와 같은 전문직 서비스 요금에 관한 협정도 폐지되었다. 이전에는 전문직 협회가 보수요율을 결정하고 관계 당국이 이를 승인해주었다. 공정거래위원회의 조사에 의하면, 이러한 관행이 법률로 금지된 이후 관련 분야의 요금이 상당수준 하락했다고 한다. 그러나 일부 직종은 이러한 움직임을 거

부하고 심지어는 해당 결정을 취소시키는데 성공하기도 했다. 이전과 같이 건축가 협회에 권한을 이양하는 방식이 아니라 정부가 직접 통지하는 방식을 취하긴 했으나, 건축사 수수료를 제한이 2001년 재도입되었다. 공증인과 기술자 서비스 요금 역시 시장 경쟁이 아닌 정부 규제당국이 결정하고 있다. 2003년 변호사, 공인회계사, 건축사, 공인세무사, 사법서사 등 5개 전문직 서비스 분야는 공정거래위원회가 추진한 포괄적 시장개선대책의 집중감시 대상에 포함되었는데, 이는 공인회계사 등 전문직 협회에 대한 법집행조치와 자유화 이후에도 전반적인 수수료 수준이 인하되지 않은 것으로 나타난 분야의 수수료 조사 이후에 행해진 것이다. 한편 자유화 조치로 인해 서비스 종류에 따른 차별화가 촉진되는 효과를 거두는 데는 성공했다.

직업 및 서비스에 대한 경쟁 제한을 철폐하는 문제는 여전히 과제로 남아 있다. 연간 신입 변호사 임용 정원은 300명에서 1,000명으로 늘어났다. 국내 변호사에 대해서는 여러 가지 새로운 업무형태가 허용되고 있으며, 광고행위 관련 규제 또한 완화되었다. 로스쿨 제도 도입이 검토되고 있으나, 2008년 또는 2009년이나 되어야 본격적으로 도입될 것으로 보인다. 법무부가 졸업생 수를 규제한다면 신규 변호사 임용 정원 상향조정 결정에도 영향을 미치게 될 수밖에 없다. 외국 법무법인이 국내에 지사를 설립하거나 국내 법률사무소와 합작사업 형태로 서비스를 제공하거나, 한국인 또는 외국인 변호사를 고용함으로써 외국 변호사의 내국인에 대한 법률서비스 제공을 촉진하기 위한 방안이 현재 검토 중이다. 자연인인 약사에게만 약국의 운영을 허용한 규정에 대해 헌법재판소가 위헌결정을 내림에 따라 국회는 기업 형태의 약국 운영을 허용하는 방안을 검토하고 있다. 그러나 약사가 하나 이상의 약국을 운영하거나 약사로 구성되지 않은 기업이 약국을 운영하도록 허용하는 방안은 고려하지 않고 있다.

현재 몇몇 규제당국이 네트워크 산업 관련 문제에 관여하고 있는데, 네트워크 산업의 경우 공정거래위원회도 경쟁법을 적용할 수 있다. 합병, 영업양도, 필수설비에 대한 접근과 같은 특정 사안에 대해서는 관련 부처와 공정거래위원회가 협의함으로써 이해상충을 예방하도록 의무화 하고 있다. 아직까지 공정거래위원회가 필수설비에 대한 접근과 관련된 분쟁을 해결하기 위해 "필수설비 원리"를 인용한 적은 없다. 공정거래위원회는 경쟁관련 문제를 담당하고 관련 정부부처는 기술관련 문제를 담당하는 식으로 공정거래위원회와 관련 정부부처가 책임을 분담하고 있다. 금융감독위원회는 관련 분야의

합병에 관한 책임을 공유하고 있다. 금융감독위원회는 경쟁관련문제에 있어 대체로 공정거래위원회의 의견을 반영하나, 반드시 공정거래위원회의 결정을 따라야 할 의무는 없다. 규제당국간의 관계는 대체로 원만하게 유지되고 있으나, 어느 정도의 긴장관계는 존재하고 있으며 이는 기업들을 불확실성에 노출시키기도 한다. 예를 들어, 금융감독위원회는 보험산업에 있어서 과당경쟁이 금융 건전성을 저해할 수 있다는 우려를 표명한 반면, 공정거래위원회는 무료 서비스 제공 마케팅에 관한 조정은 불법 카르텔에 해당한다는 입장을 보였다. 케이블 텔레비전 분야의 경우, 방송위원회는 규모의 경제 실현을 위해 서비스 영역내의 독점을 가능하게 하는 합병을 장려하는 반면, 공정거래위원회는 지역적 시장지배력을 우려하여 정보 공개 및 가격인상 제한과 같은 조건을 부과하였다.

통신분야의 경우, 경쟁관련 최대 사건으로 2005년 가격담합 사례를 들 수 있다. 통신분야에 있어서 공정위의 다른 법집행 조치의 대부분은 재벌규제에 맞춰져 있었다. 2003년에서 2005년 사이 공정거래위원회가 부과한 총 36건의 제재조치에는 LG텔레콤의 부당 강요, 부당고객유인 등에 대해 6억4천만원의 과징금을 부과한 사건, SK텔레콤의 계열사 부당 지원행위에 대해 51억원의 과징금을 부과한 사건, 한국통신의 출자총액제한 위반행위에 대해 7억4천만원의 과징금을 부과한 사건 등이 포함된다. 공정거래위원회와 정보통신부는 관할권 중복으로 인한 이중처벌이 발생하지 않도록 하기 위해, 지난 2001년 3월 양해각서를 체결하였다. 즉, 통신과 관련하여 정보통신부가 과징금을 부과한 경우, 공정거래위원회는 동일한 사안에 대해 제재를 가하지 않는다. 예를 들어, 지난 2005년 공정거래위원회는 이동통신 사업자들이 자사 고객들로 하여금 경쟁사의 포털 사이트를 접속하지 못하도록 조치를 취했는지 여부를 조사했으나 통신위원회가 이미 이 같은 행위가 통신법상의 차별행위 금지 규정을 위반하였다는 결정을 내린 상황이었기 때문에 아무런 조치를 취하지 않았다. 양해각서는 필수설비에 대한 접근권에 초점을 맞추고 있는데, 통신관련법률이 경쟁법에 우선하며, 양 기관이 규제 중복을 막기 위해 상호 협의를 실시할 것을 규정하고 있다. 그 밖에 다른 사안에 대해서는 논의를 통해 해결할 것을 규정하고 있다. 공정거래위원회는 가격담합 사건에서, 정보통신부의 행정지도가 통신사업자들의 행위에 대한 정당화 근거가 된다는 사업자들의 주장을 인정하지 않았다.

전력과 가스 산업의 경우, 여전히 경쟁이 거의 존재하지 않기 때문에, 이

분야의 규제는 경쟁법과 관련이 없다. 지난 2001년 전력산업 규제를 위해 9명으로 구성된 규제위원회가 설치되었으나, 전력산업의 경우 자유화가 제한적으로만 허용되었기 때문에, 동 위원회는 전통적으로 한국전력공사가 독점하고 있는 전력시장에서의 공공요금 문제를 주로 담당하고 있다. 발전 기능을 분리하는 데는 성공했으나, 배전 및 판매 부문의 개혁은 캘리포니아 정전 사태와 같은 사고 우려로 인해 더 이상 진척되지 않고 있다. 한국전력공사는 각각 6개의 독립 사업부로 분리되었다. 6개 사업부는 전력 도매시장에서 서로 경쟁하고 있으며, 이들은 전체 시장의 90 퍼센트를 점유하고 있다. 그 밖의 59개 발전회사는 주로 열병합발전이나 신·재생에너지 발전에 주력하고 있다. 이들 회사가 생산한 전기는 도매시장에 판매되는 소량을 제외하고는 대부분 한국전력공사에 송전 또는 소매목적으로 판매되고 있다. 2004년부터 일부 지역에 대해서는 지역 내 판매가 허용되었다. 이론적으로 구매자가 직접 발전업체로부터 전기를 구매하는 것이 가능하나, 높은 기준 때문에 그러한 구매는 아직까지 발생하지 않았다. 따라서 규제당국이 전송료를 부과하거나 네트워크에 대한 접근과 관련된 분쟁을 다룬 사건도 없다. 전력분야의 소매가격 경쟁은 없다. 지난 3년간 정전률이 지속적으로 감소했다는 사실로 미루어 볼 때 이러한 신중한 구조개혁이 생산성과 효율성을 향상시켰다고 볼 수 있다. 현재 산업자원부는 전력분야 구조 분리 이후 경쟁력 및 재정 건전성 부문의 개선사항을 파악하기 위한 연구를 진행하고 있다. 그러나 노사정 공동 합의에 따라 전력 배급분야 추가 구조개혁 타당성과 관련하여 민간 컨설턴트사에 연구를 의뢰한 결과, 예상 이익에 비해 리스크가 훨씬 크다는 결론이 났기 때문에 추가적인 구조개혁은 어려울 전망이다. 3년 전 제안된 전력산업 민영화안 또한 시장여건 악화로 추진되지 못하고 있다. 이처럼 민영화가 지연되는 것은 대부분 상업적 측면에 기인하고 있다. 정부는 관련 선례를 남기고 전력시장에 대한 민간 참여를 촉진하기 위해 한국전력공사의 일부 사업에 대해서 만이라도 민영화를 추진하고자 노력하고 있다.

천연가스 시장의 독점 구조가 점차 완화되고 있다. 한국의 경우 대부분의 가스는 LNG 형태로 수입되고 있으며, 가정용 수요가 전체의 60 퍼센트를 차지하고 있다. 현재 총 4개의 가스 터미널이 있고 그 중 3개는 오랫동안 가스 시장을 독점해 온 한국가스공사가, 나머지 하나는 포스코가 운영하고 있다. 현재 제3자 접근을 허용하기 위한 법안이 마련되고 있다. 한편 포스코는 자신이 사용할 목적으로 수입한 가스의 운송을 위해 파이프라인 사용권 협약을 체결하였다. 가스시장의 경쟁관련 문제는 공정거래법을 적용하여 처리할 수 있다.

박스 3.5. 소기업 보호

“소기업을 위해 남겨진 분야에 있어서, 효율적인 경쟁을 방해하는 보호주의 정책을 제거해야 한다.”

이상에서 언급한 보호주의 정책에는 시장진입을 방해하는 규정, 특정 정부 조달 분야에 소기업의 카르텔을 허용하는 규정, 대기업이 소기업 보호 분야에 진입하지 못하도록 엄격한 구조적 기준을 적용하는 규정 등이 포함된다.

관련 정책 중에는 무려 88개 사업 부문에 대해 대기업의 진입을 막는 정책도 있다. 지난 2000년 규제개혁위원회는 소기업 보호 부문을 2001년 45개로 줄이고, 2004년까지 완전 철폐하기로 결정했다. 2004년 말 도입된 법안에 따라 현재 정부는 2007년 까지 개혁작업을 완료하기 위해 노력하고 있다. 남아있던 45개 소기업 보호 부문 중 27개 부문이 2005년 말 개방되었으며, 나머지 18개 부문은 2006년 말 까지 개방될 예정이다.

조달카르텔의 경우는, 구매자가 카르텔 이외에 다른 수단을 찾을 수 있고, 소기업간 어느 정도 조정행위를 허용함으로써 일정수준의 효율성을 기대할 수 있기 때문에, 경쟁에 미치는 영향이 제한적일 가능성이 있다. 1999년 제정된 카르텔일괄정리법은 2000년까지 “단체수의계약” 거래를 40 퍼센트 감소시키고, 이후 추가로 20 퍼센트 감소시키는 것을 목표로 하였다. 그러나 이 과정에서 입법부가 개입하여 압도적인 표결로 2단계 추진을 저지하였다. 그럼에도 불구하고 정부는 2007년 까지 해당 관행의 완전 폐지를 추진하고 있으며, 이와 관련된 법이 지난 2004년 제정되었다.

소기업이 지배하고 있는 분야에서 대기업의 소기업 인수를 어렵게 하는 규정이 여전히 공정거래법에 남아있고, 현재까지는 이를 철폐할 계획이 없다. 현행 법률상 대규모 기업이 중소기업에 의해 지배되는 시장(소기업의 시장점유율이 2/3이상인 시장)에서 기업결합을 통해 5%이상의 시장점유율을 가지게 되면 경쟁제한성이 추정된다. 현재까지 이 조항이 실제로 적용된 사례는 없으나, 공정거래위원회는 해당 조항이 대기업에 대한 소기업 보호라는 상징적 의미를 갖는다는 점을 강조하고 있다.

2000년 OECD 보고서에는 일부 특별 하도급 의무에 대한 검토가 누락되어 있다. 조선, 자동차, 전력장비 산업의 경우 22개 부문, 800개 품목에 대해 대기업의 아웃소싱이 의무화 되어 있다. 이 규정은 부품산업 기반구축의 일환으로 중공업 중심 경제성장 시대에 제정된 것으로, 현재는 큰 의미를 갖지 못한다. 이에 따라 정부는 해당 규정의 철폐를 추진하고 있으나, 소기업협회는 폐지 기간을 늦추어 줄 것을 요구하고 있다.

공정거래위원회는 지속적으로 경쟁제한적 규제를 감시하고 있다. 연간 약 400건의 규제를 검토하고 그 중 약 40건에 대해 의견을 제시한다. 행정규제기본법은 규제영향 분석시 규제가 경쟁에 미치는 영향을 검토하도록 의무화

하고 있다. 공정거래위원장은 규제개혁위원회 위원으로 참석하고 있으며, 고위 간부들이 소위원회에 참여하고 있다. 이러한 체제를 통해 그 동안 많은 성과를 거둘 수 있었으며, 공정거래위원회는 지금도 개선대상을 찾아내기 위해 지속적으로 노력하고 있다. 공정거래위원회는 관련 기관과의 협의를 통해 2003년 개선이 필요한 174개 규제를 발굴하고, 이중 절반 정도의 규제를 철폐 또는 개선하는데 성공했다. 2005년에는 관련기관과 48개 규제의 폐지 및 개선에 대해 합의했다고 발표했다.

평가

2000년 OECD 보고서는 한국의 경우 최고위 정치권에서 시장 원칙에 대한 확고한 신념을 가지고 있기 때문에 경쟁정책, 금융분야 및 기업지배구조 개혁 추진, 시장개방 및 외국인 투자 장벽 완화 등을 강력하게 뒷받침할 수 있었다는 결론을 내렸다. 한국 정부는 기업의 잘못을 시정하는데 있어 정부가 주도권을 갖기 보다는 시장원칙에 맡겨놓고자 하는 의지를 보여주었다. 그러나 이러한 시장원칙에 대한 신념이 모든 분야에서 균등하게 강했던 것은 아니다. 정책 집행에 있어서 때때로 아직도 중앙집권적 통제에 의존하는 경향을 보이고 있고, 보도에 따르면 업계는 서면화되지 않은 행정지도를 통해 지시를 받고 있다.

2000년 OECD 보고서는 시장지향적 정책의 일관성과 지속가능성을 지지하기 위한 한국의 단호하고 적극적인 경쟁정책 당국의 탁월성을 지적했다. 보고서는 또한 공정거래위원회가 보다 강력한 제재조치를 내리고 보다 복잡하고 난해해진 경쟁법 집행 문제에 관심을 기울이면서 어떻게 더욱 강력해졌고 더욱 적극적으로 활동해왔는지를 기술하였다. 이와 같은 공정거래위원회의 위상 및 정책방향은 이후 실제 사례를 통해 확인되었다. 공정거래위원회는 재벌의 반대를 무릅쓰고 개혁정책을 강력하게 추진함으로써 독립성을 보여주었다. 한국의 전문가들은 공정거래위원회의 의지와 추진력에 대해 높은 점수를 주고 있다. 최근 실적 및 성과 지향적 조직으로의 개편을 추진함으로써 보다 강력한 집행력을 갖추게 되었다.

2000년 OECD 보고서의 주요 권고사항은 공정거래위원회의 우선순위와 자원을 전통적으로 역점을 두어왔던 재벌 금융구조 및 지배구조 문제에서 효

율성 목표와 연관된 주요 경쟁문제로 이동시키라는 것이었다. 이는 OECD의 연례검토(Annal Survey)에서도 권고된 것으로, 경쟁여건에 직접적인 영향을 미치지 않는 금융 및 기업 문제는 다른 법률과 규제당국이 담당해야 한다는 점이 강조되었다. 공정거래위원회의 2006년 정책목표를 살펴보면 이러한 움직임이 가시화 되고 있음을 알 수 있다. 공정거래위원회의 2006년 첫 목표는 3개년 시장개혁 로드맵의 성과를 분석하고 개혁이 완성되었을 때 어떤 새로운 규제구조가 필요할 것인지를 결정하는 것이다. 이러한 검토작업은 공정거래위원회 활동 영역의 상당한 축소로 이어질 가능성이 있다. 공정거래위원회가 발표한 다른 정책목표를 통해 공정거래위원회가 효율성 향상과 소비자 권익 보호를 위해 경쟁법을 보다 효과적으로 적용하는데 역량을 집중하고 있음을 확인할 수 있다.

공정거래위원회는 집행절차의 효율성과 투명성을 높이기 위해 사건처리절차 및 심리절차를 점검하고 있다. 카르텔에 대한 과징금이 두 배로 증액된 것을 통해 공정거래위원회가 보다 강력한 제재를 추구하고 있음을 알 수 있다. 한층 강화된 제재 역량은 현재 시험대에 올라 있으며, 그러한 제재 역량이 위법행위를 예방할 수 있을 정도로 충분히 강한가는 좀 더 지켜봐야 알 수 있을 것이다. OECD 연례검토보고서는 또한 개인에 대한 제재조치를 통해 위법행위 억제효과를 강화할 것을 권고하고 있다.

법원이 경성 카르텔에 대해 보다 강력한 법집행을 하도록 하기 위해서는, 특정 사건에 있어서 경쟁에 미치는 영향이 적다는 주장과 관계없이 경성카르텔이 금지된다는 것을 명확히 하는 방향으로 법 개정이 이루어져야 한다. 법원이 수평적 카르텔에 대해 당연위법원칙을 적용하지 않으려는 경향을 보이는 것은 해당 행위에 대해 적용할 수 있는 제재조치가 증가하고 있는 상황과 관련이 있으며, 무거운 형사처벌을 내리지 않는 경향을 보이는 것은 해당 위법행위를 어떻게 규정하고 처리할 것인가가 불명확한 점과 관련이 있다. 1999년 수평적 가격담합 행위에 대해 당연위법원칙을 적용하는 것을 목표로 법개정이 추진되었으나, 소기의 목적을 달성하는데 실패했다. 법 집행 측면에 있어, 경쟁당국과 법원이 경성적인 수평 카르텔 행위에 대해 당연위법원칙을 명확히 확립할 필요가 있다.

공정거래위원회의 의결에서 시장에 대한 경제분석이 점점 더 중요한 요소가 되어감에 따라, 2000년 OECD 보고서가 기업결합과 지배력 남용 사건에

동일한 구조적 접근법 적용하는 것에 대해 권고한 것은 더 이상 적절하지 않다. 공정거래위원회가 시장점유율 보다는 다른 분석적 요인에 기초하여 결정을 내리는 경우를 종종 확인할 수 있으며, 실제로 일부 합병결정은 일반적인 시장점유율 모델에 기초하지 않고 내려지고 있다. 그러나 어떤 기업결합에 대한 시정조치는 분석적으로 약간 이상해 보인다. 분야별 규제에서 “지배력”과 유사한 것을 구분해 내기 위해서 시장점유율을 사용하는 경우, 점유율 제한이 경쟁을 촉진하기 보다는 오히려 경쟁을 제약하고 있지는 않은가에 대한 분석을 실시하지 않은 채, 기업결합 명령을 위한 벤치마크로서 동일한 시장점유율 기준을 사용할 유인이 매우 크다. 합병 대상 기업에 대해 합병 이전 가격을 유지하도록 하거나 합병 후의 가격을 통제하는 경우, 시장에 혼란스러운 신호를 보낼 수 있다. 공정거래위원회가 가격 설정의 자유를 제한하는 명령을 내린다면, 다른 규제당국들도 업체에 대해 가격 제한을 이야기하는 것이 잘못된 것이라고 생각하지 않을 지도 모른다. 따라서 공정거래위원회는 그런 조치가 어떻게 합병 후 경쟁여건을 실질적으로 개선할 수 있는지에 대해 분명하게 설명하는 것이 필요하다. 공정거래위원회가 기업에게 “자율준수” 프로그램을 권장하는 것 또한 인센티브에 대해 잘못된 신호를 보낼 가능성이 있다. 기업이 가벼운 제재를 받을 것이라고 기대하는 이유는, 기업의 범위반행위가 적발되었음에도 불구하고 공정거래위원회가 제재를 보류할 것이라는 점 때문이 아니라, 범위반행위가 적발될 가능성이 낮다는 점 때문이어야 한다. 경성적 사건에 대해서는 이러한 인센티브를 적용하지 않고 있으며, 이러한 인센티브는 남아있는 재벌관련 규정을 완화하고 복잡한 독점화 문제에 보다 유연하게 대처하기 위해 고안된 것이다.

2000년 OECD 보고서의 권고에 따라 공정거래위원회의 조사권한이 강화되었으나 이는 부분적이다. 과태료를 인상하는 조치만으로는 기업들로 하여금 민감한 정보를 제공하도록 하기에 충분하지 않다는 것이 판명되었다. 과태료가 증액된 이후에도 몇몇 사건에서 기업들이 조사에 따르는 것보다 과태료를 내는 것이 비용효과 측면에서 유리하다는 판단을 내렸다. 공정거래위원회에게 공정거래법 위반과 관련한 조사를 실시하고 증거를 확보할 수 있는, 즉 “기습 조사”를 할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다. 개인에 대한 제재의 위협이 좀더 현실적이 되기 위해서 경성카르텔 사건에 있어서 형사적 제재를 강화하기 위해서는 검찰과의 협력이 필요하다. 공정거래법은 사안에 상관없이 모든 경성 카르텔 행위에 대해 형사처벌이 가능하도록 규정하고 있다. 공정거래법은 형사적 제재 부과를 경성카르텔에만 제한적으로 인정하

고 있는 것이 아니다. 따라서 경성 카르텔 이외의 다른 반경쟁 행위에 까지 형사처벌이 과도하게 확대되는 것을 막기 위해, 어떤 사건을 검찰에 고발할 것인지를 공정거래위원회가 결정한다. 공정거래법 형사처벌 규정 개정을 통해 검찰과의 협력 및 경성 카르텔에 대한 법집행을 강화할 수 있을 것이다.

私訴의 권리를 강화하는 수단을 고려하라는 2000년 OECD 보고서의 권고는 결실을 맺고 있는데, 공정거래위원회의 조치가 완료되기 전에 민사소송을 제기할 수 있게 되었고, 손해에 대한 입증의 용이해 지는 등 발전이 있었다. 개인이 피해보상뿐 아니라 법원의 명령까지도 받을 수 있도록 하는 방안이 현재 검토 중에 있다. 이러한 조치가 올바른 것인지 여부는 해당 사건을 심의하는 법원의 역량에 따라 달라질 것이다. 그러나 정부부처의 조치에 대한 행정소송절차와 일관성을 갖도록 경쟁법 위반 사건에 대한 사법감독 시스템을 변경하자는 제안은 위와 같은 좋은 정책을 후퇴시킬 가능성이 있다. 공정거래위원회의 독립성은 행정부처라기보다는 1심법원이나 사법기관에 가깝다. 또한 시스템 변경은 그동안 서울고등법원에 축적되어온 경쟁관련 사건에 대한 경험과 지식을 행정법원에서 다시 생산해야 하는 문제를 낳는다.

OECD 연례검토보고서는 경쟁정책과 분야별 규제 문제를 다루었고, 2000년 보고서는 통신분야를 다른 챕터에서 다루었고, 통신분야는 이번 모니터링과 정에서도 다루어지고 있다. 그러나 전기 분야는 이번 모니터링에서 다루지 않았다. 산업발전과 경쟁간 갈등은 네트워크 산업을 담당하고 있는 부처에 여전히 존재하고 있는데, OECD 연례검토보고서는 산업을 담당하는 부처로부터 독립된 분야별 규제당국을 설립하는 것을 통해 이 문제를 해결해야 한다고 지적하였다. 이러한 절차는 남아있는 진입장벽을 제거하고 국제교역 및 투자에 대한 개방도를 더욱 높임으로써 계속 되어야 한다. 통신분야 독립 규제당국 설치 문제의 경우, 정보통신부와의 양해각서 체결을 통해 많은 문제를 해결하긴 했지만, 아직도 논란이 남아있다. 가장 최근의 사례를 보면, 문제가 되는 것은 네트워크 접근이나 가격설정과 같은 복잡한 문제가 아니라, 새로운 경쟁환경 하에서 유리한 위치를 점하고자 하는 경쟁업체들간 가격을 안정시키기 위해서 맺는 협정과 같은 문제이다. 통신사업자들은 정보통신부의 행정지도가 자신들의 행위에 대한 정당화 근거가 된다고 주장했고, 공정거래위원회는 이를 받아들이지 않았는데, 이는 행정지도와 같은 정부지침의 역할에 대한 이해와 경쟁 이니셔티브 사이에 여전히 차이가 존재하고 있음을 보여준다.

소기업을 경쟁으로부터 보호하는 프로그램은 2000년 OECD 보고서의 경쟁법 적용범위 관련 부분에 있어서 권고의 주된 주제였다. 이에 따라 한국 정부는 2007년 까지 주요 보호조치를 폐지하기로 결정하고 관계 법률을 도입했다. 그러나 이러한 노력을 지속적으로 이어가는 것이 중요하다. 폐지 마지막 단계에 입법부가 개입하여 이를 저지하려 했던 사례는 개혁이 완전히 종료될 때 까지는 안심할 수 없다는 사실을 잘 보여준다. 한 가지 특별 규정이 여전히 남아있는데, 이 역시 결국에는 폐지되어야 한다. 소기업들이 지배하고 있는 시장에서 기업결합하는 대기업에 대해 보호주의적 추정을 하는 조항은 실제로 적용된 적은 없다. 이처럼 유명무실한 규정을 정당화하는 논거로 제시되는 것은, 시장에 존재하는 소기업에 비해 경쟁력이 있는 대기업이 진입함으로써 "독점"이 확산되는 것을 막고, 이 분야에서 재벌이 무분별하게 자신의 사업영역을 확장하는 것을 막기 위함이라는 것이다. 그러나 이 같은 주장은 온정주의적이고 심지어 반경쟁적이다. 공정거래위원회는 이러한 규정을 존속시키는 것이 강자에 대해 약자를 보호한다는 이미지를 유지하면서 상징적인 의미를 가진다고 생각해왔을지 모른다. 그러나 효율성에 기반한 개방 경쟁을 허용하는 것이 더 바람직할 것이다. 대기업이 정말 효율성이 떨어진다면, 해당 시장에 진입하지 않거나, 진입을 시도한다 할지라도 실패할 가능성이 많다. 한편 대기업의 진입 가능성이 있다면 소기업들은 보다 효율적인 조직과 수단을 도입하도록 할 것이고, 대기업에 의한 기업결합 가능성이 있다면 소기업들은 자신들의 가치를 높이고 보다 손쉽게 자금을 접근할 수 있게 될 것이다. 공정거래위원회가 공정거래법 개선을 위한 새로운 프로젝트를 추진하는 과정에서 이 규정을 검토할 가능성이 있다.

일부 전문직에 있어서 여전히 반경쟁적 제한이 남아있다. 2000년 OECD 보고서는 법률 전문직의 진입인원 제한 철폐를 권고하였고, 이는 부분적으로는 전문가를 공급하여 私訴의 권리를 더욱 유용하게 하기 위함이었다. 이에 따라 정원이 증가하긴 하였으나 인원 제한이 완전히 없어진 것은 아니다. 또한 로스쿨과 같은 대안을 통해 법률관련 업계에 진출하는 방안도 추진되고 있다. 이러한 조치들이 올바른 것임에는 분명하나, 아직도 문제의 원인을 제거한 것은 아니다. 해당 조치의 효과가 전문서비스 시장에서 실제로 발휘되기까지는 많은 시간이 소요될 것이다.

도입하려는 규제의 영향을 평가하는데 있어서, 규제개혁위원회가 특히 관

심을 두는 부분은 해당 규제가 경쟁을 명백하게 제한하는가이다. 그러나 겉으로 보기에 경쟁을 제한할 것 같지 않은 규제들이 실제로는 반경쟁적 효과를 가져오는 경우가 있다. OECD는 규제가 경쟁에 미치는 영향을 분석하는데 사용할 수 있는 지침을 마련함으로써 규제영향평가 프로그램에 활용하도록 할 예정이다. 오랫동안 경쟁제한적 규제의 개혁에 앞장서 온 공정거래위원회가 본 지침서 개발을 지원함으로써, 한국의 규제영향분석절차에 보다 강력한 기반을 확립하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 공정거래위원회는 또한 동 지침의 "실험적 적용"을 통해 지침이 실제 사례에 어떻게 적용될 수 있는가를 확인할 수 있을 것이다. 이 과정에서 규제영향분석을 담당하고 있는 공무원들이 규제도입 시 경쟁관련 문제를 규명하고 시정하는 작업의 중요성을 깨달을 수 있을 것이다.

소비자 관련 법 집행 시스템에 공정거래위원회를 참여시킨 것은 공정거래위원회 역할의 논리적이고 가치있는 진화라고 할 수 있다. 기업들은 더욱 강력한 소비자보호에 지지를 보내지만, 재벌규제와 관련하여 공정거래위원회의 역할이 축소되고 있는 상황에서 공정거래위원회가 소비자 문제에 관여할 경우, 자신들에게 불리한 조치를 취하는 수단으로 이용될 가능성이 있다는 우려를 표명했다. 공정거래위원회의 역할을 통합함으로써 소비자 정책을 추진함에 있어서 시장경쟁과의 일관성을 좀더 확보할 수 있고, 경쟁정책을 추진함에 있어서 소비자에 대한 영향에 더욱 민감하게 반응할 수 있다. 경쟁정책과 소비자정책은 모두 시장 기능의 원활한 작동에 관심을 가지고 있는데 이는 경쟁력과 효율성에 대한 지지 뿐만 아니라 생산자와 소비자 모두에게 기회를 보장함으로써 경제정의 실현을 위한 것이다.

표 3.1 2000년 OECD 보고서 권고사항 이행

2000년 OECD 보고서 권고사항	조치사항	평가 및 권고사항
경쟁정책의 관심과 자원을 “효율성” 목표와 분명히 연관된 수단에 집중하는 방향으로 이동시켜야 한다.	공정위의 인사 조직개편은 수평적 카르텔에 초점을 맞추고 있고, 경제분석 역량을 확대하였다. 시장개혁 3개년 로드맵은 재벌규제 중 경쟁과 연관되지 않은 부문의 중요도를 낮추겠다고 약속하고 있다.	공정거래위원회는 OECD의 권고에 따라 우선순위를 변동시켰다.
지배력 남용과 기업결합에 대해 기본적으로 동일한 구조적 기준을 적용하는 것을 재검토해야 한다.	법률의 변화는 없었으나, 기업결합에 관한 결정은 구조주의적 추정을 사용하는데 있어서 유연성을 보이고 있다.	보다 정교한 분석기법 개발과 의사결정 관행 개선으로 인해 법조문 개정의 중요성이 낮아졌다.
공정거래위원회의 조사시 정보를 획득할 수 있는 권한을 강화할 필요가 있다. 그렇게 되면 사소한 사안에 대해 형사 기소할 필요성이 줄어든다.	과태료를 인상하였다.	“기습조사” 권한이 필요하다.
[연례 검토] 개인에 대한 제재가 효과적인 억지수단이 될 수 있도록 개인에 대한 제재의 위협을 보다 현실화해야 한다.	형사제재를 부과하는 하나가 가벼운 제재를 부과한다.	형사제재를 더 많이 활용하는 문제는 검찰과의 협력에 달려 있다.
私訴의 권리 강화를 고려해야 한다.	법률 개정을 통해 공정거래위원회 조치 이전에 소송제기가 가능해졌고, 손해의 입증도 용이해졌다.	사인이 법원에 중지명령을 청구하는 권리를 추가하는 것을 검토해볼 수 있다. 단, 법원이 남소나 사소한 소송을 거부할 수 있는 역량을 갖춰야 한다.
소기업을 위해 마련된 분야에서 효율적 경쟁을 잠재적으로 막는 보호주의적 조치를 철폐해야 한다.	2006년 말 까지 대부분의 보호조치를 철폐하였다.	대기업의 소기업 인수를 가로막는, 한번도 사용된 적 없는 추정규정은 폐지되어야 한다.

제 4 장

시장개방



도입 및 일반 고려사항

OECD의 2000년 한국규제개혁보고서에서는 국내 규제, 규제절차 및 관행이 한국의 시장개방에 미치는 영향을 평가하였으며, 규제개혁을 더욱 추진함으로써 시장개방의 잠재적인 혜택을 얻을 수 있는 방법에 대하여 포괄적인 권고를 하였다. 2007년 모니터링 보고서의 전체적인 목적은, 이전 보고서 이후의 한국의 진전 및 가장 주요한 발전상황에 대해 논하는 것이다.

OECD의 2000년 보고서 이후 한국은 몇 가지 제도 및 정책개혁을 실시하였으며, 여러 분야에서 상당한 진전을 이루었다. 한국정부는 규제개혁에 대한 강한 의지를 가지고 있으며, 그 목적은 더욱 기업친화적인 환경조성, 더 많은 외국인직접투자 유치 및 시장개방의 추구이다. 주목할 만한 발전으로, 규제영향평가 제도의 개선, 재계의 참여증가, 관세 및 공공조달 절차의 디지털화 및 자동화 등을 들 수 있다. 민간분야는 이러한 규제개혁 성과를 공개적으로 인정하고 있다. 그러나 일부 중요한 문제들이 아직 해결되지 않고 있으며, OECD의 2000년 보고서에서 지적하였다시피, 개혁실행과 관련된 문제들이 남아있다.

한국정부는 규제개혁과 시장개방에 대한 강한 의지를 가지고 있다. OECD의 2000년 보고서에서 제안했던 것처럼, 한국정부는 수입품, 외국계기업, 외국인투자자에 대한 국민들의 부정적 인식을 바꾸기 위하여 노력해왔다. 수입시장의 상당한 성장으로부터 알 수 있듯이, 한국경제는 외국제품에 대한 수용도가 전반적으로 높아졌다. 그러나 일반 국민은 규제개혁의 혜택을 굳이 느끼지 못하는 경우가 많으며, 시장개방의 경우, 외국인투자, 수입품 및 외국계기업에 대한 비우호적인 태도와 인식이 남아있다. 규제개혁과 시장개방이 모든 이해당사자들에게 즉각적이거나 가시적인 혜택을 가져오지는 않는 것이 사실이며, 보호주의적 규제로부터 혜택을 받고 있고(혹은 기득권을 유지하고) 규제개혁이 자신들의 이익에 위협이 된다고 보는 측에서는 부정적인 목소리를 내기도 한다.

정부 내의 개혁에 대한 태도와 수용도 또한 동일하지는 않고, 중앙정부와 지방정부 사이에 차이가 있거나, 정책입안 단계와 민간분야와의 접촉이 일반적으로 일어나는 실무 및 집행단계 사이에도 차이가 있을 수 있다. 공무원들

의 태도는 규제의 적용 및 집행에 영향을 미칠 수 있다. 민간분야에서는 한국정부가 이 부분에 있어 상당한 진전을 이루었다고 인정하고 있지만, 일부 공무원들이 한국기업에 비해 외국계기업에 대해 규제를 더욱 엄격하거나 보수적으로 해석하거나 적용한다고 보고 있다. 한국정부에서 이 부분에 대해 노력을 기울이고 있음에도 불구하고 이러한 인식이 남아있다면, 한국정부의 더 많은 외국인직접투자 유치 노력에 상당한 걸림돌이 될 수 있다. 법제처는 정부부처들의 모호한 법 해석으로 인해 발생할 수 있는 어려움을 해소하기 위하여 법령해석심의위원회를 설치하였으며, 2006년 6월에 법령해설매뉴얼을 발행하였는데, 여기에는 법령질의 처리과정, 해석방법 및 실제 질의응답 사례들을 담고 있다. 그 결과, 공무원들은 국민 혹은 기업에서 질의할 경우 법에 대한 자의적인 해석을 할 수 없게 되어 주관적인 해석과 적용의 여지가 줄어들게 되었다. 한국정부는 또한 교육 프로그램을 유지하는 동시에, 지방공무원과 하급공무원들의 태도를 바꾸기 위한 노력을 더욱 기울일 것이다(투명성 및 비차별 항목 참조).

또 다른 매우 중요한 문제로서, 민-관 모두 최근 매우 주목하고 있는 문제는 서비스분야의 포괄적 개혁의 필요성으로, 이중 일부 분야는 여전히 개방되지 않고 강도 높게 규제되고 있다(예를 들어, 법률서비스). 정부는 서비스분야 개혁에 대한 강한 의지가 있으며, 자유무역협정 및 다양한 규제완화 프로그램을 통하여 한국의 서비스분야를 개방하고 규제를 완화하기 위해 노력해왔다. 어느 정도 진전이 있었지만(예를 들어 영화분야), 서비스분야는 현재의 이해당사자들의 뿌리 깊은 이해관계 때문에, 규제개혁의 실행이 어려우리라는 우려가 있다.¹⁾ 정치적으로 강력한 서비스업체, 노조 및 사업가들의 이해관계가 규제완화와 규제개혁 과정에 장애물이 될 수 있다.

의사결정 절차의 투명성과 개방성

관세 및 정부조달에서의 전자절차와 투명성 증진

자동화와 전자절차는, 정부행정에 대한 정보 접근성 및 투명성증진에 있어 막대한 잠재력을 가지고 있다. 전자정부 프로그램을 실행함으로써 한국은 이 목표를 향한 중요한 단계를 밟게 되었으며, 특히 관세 및 정부조달 일부 분야에서 주목할 만한 성과를 거두었다.

관세분야의 경우, 전자통관 절차를 통하여 투명성이 증진되고, 기업이 통관 절차의 모든 단계를 추적할 수 있어, 주관적 평가와 부패의 여지가 줄어들었다(관세개혁 항목 참조).

마찬가지로 공공조달의 경우, 통합된 국가종합전자조달(GePS, 2006년 7월에 대한민국조달시스템(KONEPS)으로 명칭변경)이 도입되었으며, 이를 통하여 모든 조달절차가 온라인 처리되게 되었다. 이 새로운 시스템은 효율성과 투명성이 더 높다. 입찰결과가 실시간으로 온라인상에 공개되기 때문에, 공무원들의 자의적인 결정의 여지가 줄어들었다. 외국계 공급업체들의 조달정보 접근을 개선함으로써 투명성을 더욱 증진시키고자 하는 한국정부의 노력의 일환으로서, 2004년 11월부터 국가종합전자조달의 영문판도 제공되었다(정부조달 항목 참조).

새로운 법인 청렴계약제(2003년에 제정)의 목적은 뇌물 및 향응 수수, 입찰담합 등 정부 계약 시 불공정관행을 없애기 위한 것이다. 청렴계약제에서, 계약담당 공무원과 공급업체는 어떠한 유형의 비윤리적인 행위도 하지 않겠다고 서약한다. 위반시 계약의 취소를 규율하기 위하여, 계약조건 내에 청렴계약제를 참조하겠다고 명시해둔다. 위반자들은 입찰참가가 금지되며, 금지가 해제된 이후에도 2년간 "입찰보증금"을 내야 할 수도 있다. 입찰위반에 대한 벌금 증가는 주목할 만한 진전의 신호라 할 수 있지만, 기업에 대한 입찰금지가 시장경쟁의 감소로 이어지지 않도록 주의해야 한다.

재계의 참여

한국정부는 민간분야를 참여시킴으로써 정부주도 개혁으로부터 민간주도 개혁으로 방향을 선회해왔다. 규제개혁위원회, 규제개혁기획단과 규제개혁조정관실은 정부공무원과 민간분야 대표들로 구성되며, 여기에는 학계와 재계 대표들이 포함된다. 민간분야 대표들이 포함됨으로써 이들도 의견을 내고 규제개혁과정에 참여할 수 있다. 또한, 외국인들의 의견도 고려하기 위하여 주한 미 상공회의소와 같은 경제단체 및 외국인투자 옴부즈만 사무소 대표도 규제개혁위원회의 임원으로 임명되었다.

2004년 4월에 국무총리실은 민간분야의 불편과 불만을 처리하며, 가능할

경우 유관부처와 함께 문제를 해결하기 위하여 기업애로해소센터를 설치하였다. (국적과 상관없이) 재계로부터 받은 정보에 근거하여 기업애로해소센터는 규제를 재점검하고 권고를 내릴 수 있다.

2005년에 국무총리실 내의 국무조정실은 주한 미 상공회의소, 유럽연합 상공회의소, 서울 일본인회를 포함하여 한국 내의 외국계 경제단체들과의 협의 기구를 설치하였다. 이러한 협의의 목적은 외국계기업들이 제기한 규제 및 정책문제를 정규적으로 논하는 것이다. 일부 부처에서는 재계와의 협의를 위한 노력을 기울이고 있다. 예를 들어, 재정경제부는 주한 미 상공회의소 및 유럽연합 상공회의소와 정기회의를 열어 경제정책 및 기타 주요 이슈에 대한 이야기를 나눈다. 재정경제부와 주한 유럽연합 상공회의소는 다양한 분야의 특정 문제에 대한 실무그룹 회의도 정기적으로 열고 있다. 마찬가지로, 산업자원부는 특정한 문제에 대하여 외국계기업과 직접 협의하며, 가치가 있을 경우 정부기관이나 유관부처와 함께 해결하기 위해 노력한다.

또한, 외국인투자자나 주한 미 상공회의소나 유럽연합 상공회의소와 같은 경제 단체는, 정책 우려사항, 의견 및 권고안을 담은 연간 보고서를 발간한다. 한국정부는 이러한 분야의 개혁을 지속적으로 추진하기 위하여, 이러한 단체들과 지속적으로 대화하고 있다. 한국정부의 의견이나 인식이 재계와 다를 수 있기 때문에, 외국계 경제단체가 문제로 인식하는 모든 사안을 해결하는 것이 항상 가능하거나 도움이 되는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고, 한국정부는 이러한 우려사항 중 다수를 해결하는데 있어 진전을 이루어왔다.²⁾ 그러나 외국계 경제단체의 일부에서는, 특히 (ㄱ) 농업, (ㄴ) 지방규제, (ㄷ) 표준화, (ㄹ) 라벨링, 시험 및 인증요건, (ㅁ) 일부 세금 및 관세 그리고 (ㅎ) 서비스를 포함한 주요 분야의 경우 개선의 여지가 있다고 보고 있다.

다음의 표는 이러한 분야들에 대해 주한 유럽연합 상공회의소, 미 상공회의소 및 한-미 재계회의에서 표명한 관심사항들이다.³⁾ 이들은 앞에서 설명한 것처럼 외국계 경제단체의 일부 우려사항들을 보여주는 것이며, 한국정부의 의견과 항상 일치하는 것은 아니기 때문에 이들의 타당성에 대한 결론이나 시사점을 도출할 수는 없다.

표 4.1 외국계 경제단체들이 제안한 개선분야

분야/영역	우려사항
농업	이 분야는 상대적으로 개방되지 않고 있으며 강도 높은 규제를 받고 있다.
지방정부	지방정부에서 실시하는 일부 제한 및 장벽으로 인해 기업활동에 있어 불확실성과 불필요한 장애물이 야기된다.
표준화	일부 표준의 경우 "한국식"이며 국제표준과 다르고(예를 들어 식품(건강/기능성식품), 자동차 및 통신), 외국제품에 대하여 차별적이고 부당한 것으로 간주된다.
라벨링, 시험 및 인증요건	일부 표준, 라벨링, 검사 및 인증요건들은 외국제품(예를 들어, 화장품, 의약품)에 대하여 불공정하며 차별적인 것으로 보인다.
세금 및 관세	특히 음료수분야를 포함하여, 일부 세금, 관세와 규제의 경우 불공정하며 차별적인 것으로 보인다.
서비스	서비스분야는 개방되어있지 않으며 강도 높은 규제를 받고 있다.

출처: 주한 유럽연합 상공회의소, 미 상공회의소, 한-미 재계회의.

규제영향평가와 공지

한국은 이미 1977년에 행정규제기본법에 따라 규제영향평가를 도입하였으나, 2005년에 행정규제기본법의 개정을 통하여 긍정적인 변화를 도입하게 되었다. 2006년 7월부터, 유관부처는 공지기간 동안 웹사이트에 제안된 규제와 규제영향평가를 공개해야 한다. 법으로 정해진 협의기간은 20일이지만, 2005년 이후 행정자치부는 외국인관련 주요 정책의 경우, 행정적 사전공지 협의기간을 60일로 연장하도록 하는 "행정절차 가이드라인"을 정부기관 및 부처에 배포하였다. 규제영향평가는 "공정한 시장경쟁과 기업활동을 저해할 수 있는 측면"에 대한 분석을 포함해야 하지만, 교역 및 투자에 대한 영향을 평가해야 한다는 특정하거나 명확한 요구는 없다. 규제가 교역 및 투자에 미치는 영향이 규제영향평가에서 충분히 고려될지는 두고 봐야 할 것이다.

한국정부는 또한 HS code 하에서 분류된 수입 및 수출 항목에 대하여, 49가지 교역 관련 국내법과 국제적으로 인정받는 절차 및 요건을 공지한다. 대외무역 법에 따라, 수출 및 수입에 대한 가이드라인 제정 및 개정시, 발효 전에 공지한다.

한국정부는 중요한 법, 규제 및 정책자료 등에 대한 정보를 영문판으로도 제공하고 있다. 한국정부는 새로운 법에 대한 공지사항을 제공하는 참여마당 전자공청회 웹사이트(www.epeople.go.kr)를 설치하는 등, 법률의 변화를 국민이 더 쉽게 모니터링할 수 있도록 함으로써, 국민을 규제과정에 참여시키

기 위한 노력을 더욱 기울이고 있다. 그러나 이 웹사이트는 한국어로만 제작되어 있어 외국계기업은 이로 인한 혜택을 충분히 누릴 수가 없다. 위의 모든 정보를 번역하는 것은 부담스러운 작업일 것이므로, 이곳에 실린 한국어 첨부문서의 주제만이라도 영어로 제공한다면 외국계 경제단체에는 큰 도움이 될 것이다. 그렇게 된다면 외국계 경제단체에 도움이 될 뿐 아니라, 교역 증진 및 투자유치에 대한 한국정부의 강력한 의지를 입증해줄 것이다. 더 중요한 것은, 이를 통하여 더욱 다양한 의견을 수렴함으로써 규제의 질을 개선할 수 있을 것이다.

규제의 해석과 적용

이전 보고서에서는 외국계기업들이 정부공무원들의 의사결정에 있어서 투명성 부족이 한국 내 기업활동의 주된 장애물이 된다고 인식하고 있음을 지적한 바 있다. 또한 많은 규제들이 명확성이 결여되어 규제 적용 시 공무원들의 재량권이 크다고 지적한 바 있다.

OECD의 2000년 보고서 이후 한국정부는 공무원들에 대한 교육 프로그램 및 주요 외국계 단체와의 정기적 회의를 통하여 이 부분에 있어 많은 노력을 기울여왔다. 그러나 민간분야, 특히 외국계 경제단체는 이러한 개선이 부족하다고 인식하는 것으로 나타났다. 인베스트 코리아에서 외국계기업을 대상으로 실시한 "2006 경영환경애로조사"에 따르면 22.1%는 행정절차에서 투명성이 개선되었다고 보았으며 58.2%는 변화가 없다고 답하였고 19.3%는 악화되었다고 답하였다. 주된 우려는 규제의 내용이 아니라 적용에 있으며, 고위직 공무원(정책입안자)이 아니라 일상적인 절차를 담당하고 있는 실무급 공무원과 관련된 것으로 보인다. 도입 및 일반 고려사항에서 언급된 것처럼, 일부 공무원들은 규제의 해석과 적용에 있어서 한국기업에 비하여 외국계기업에 대해 좀 더 엄격하거나 보수적이라는 인식이 있다.

한국정부는 이러한 문제들을 인식하고 있으며, 더욱 노력함으로써 해결하려 하고 있다. 공무원들에 대한 지속적인 교육, 규제해석매뉴얼의 출판은 재량권을 줄이고 주관적인 해석의 여지를 줄이기 위한 종합대책의 일환이라고 할 수 있다. 한국정부 관료들에 따르면, 이러한 매뉴얼은 올해 발행되었으며 실행되고 있다. 다른 조치들로는 자동화 및 전자절차의 도입, 특별위원회 설치 및 항소절차 도입을 들 수 있다.⁴⁾

시장개방 및 차별폐지

개요 및 국민의 인식

규제완화와 개방을 통하여 한국의 제조업분야의 생산성과 수익성이 크게 개선되었다는 것이 일반적인 인식이다. 몇 가지 예외를 제외하고 상품시장은 상당히 개방되었다. 일반적으로, 특히 소비자제품의 경우, 가격은 매우 높지만 외국제품을 쉽게 구입할 수 있다. 최근 몇 년 사이 가격차이가 다소 줄어들었지만, 농산물의 경우 국산품과 수입품 사이에 상당한 가격차이가 있다.⁵⁾ 한국은 농업분야를 개방하기 위해 노력을 해왔지만, 여전히 농업분야에 대한 정부지원지표보조금 지수가 가장 높은 국가중의 하나이다.⁶⁾

서비스분야의 생산성은 정체되어 있다. 한국은 제조업이나 다른 산업분야에 비하여, 서비스분야의 생산성증가 기여도가 매우 낮은 편이다 실제로 한국의 총 생산성 증가의 상당부분을 차지하는 것은 서비스가 아니라 제조업 분야이다.⁷⁾ 그 주된 이유로 경쟁부족을 들 수가 있는데, 일부 서비스업과 전문직종의 경우 여전히 개방되지 않고 있으며 강도 높은 규제를 받고 있다.⁸⁾ 한국정부와 민간분야 모두 앞으로 서비스분야가 경제의 원동력이 될 것이라고 인식하고 있으며, 경쟁력을 높이기 위해서는 서비스분야가 개방될 필요가 있다고 생각하고 있다. 그러나 이해관계에 영향을 받게 될 일부 이해당사자들이 강력히 저항하고 있다.

시장개방은 국민의 인식을 높이기 위하여 중요한 분야라 할 수 있다. 한국의 시장개방의 주된 장애물은 "모든 외국산"에 대한 부정적인 인식에서 기인한다고 전에 지적된 바 있다. 한국이 수입시장을 상당히 확대시켰다는 것은⁹⁾ 한국경제 전반적으로 외국제품에 대한 수용도를 높였다는 점을 보여준다.¹⁰⁾ 그러나 언론 및 일반 국민 사이에는, 특히 최근 들어 외국인투자와 특히 포트폴리오투자에 대한 부정적인 태도와 인식이 남아있다.

외국제품, 외국계기업 및 외국인투자에 대해 여전히 국수주의적인 감정과 부정적인 인식이 있다. 예를 들어 한국 내 수입차의 비율은 1999년의 0.26%에 비해서는 상당히 증가했지만, 여전히 3~4% 정도에 불과하다(부록 A4.2

참조). 외국계자본 및 사모펀드는 장기적 혜택(예를 들어 직원교육, 기술이전 등)은 전혀 가져오지 않으면서 단기이익의 극대화에만 관심 있는 포식자 및 약탈자로 비난 받아 왔다.

한국은 고위정부 차원에서 시장개방에 대한 강한 의지를 가지고 있으나, 이와 같은 정책목표가 일반 국민 및 하위정부에서까지 반드시 공유되고 있는 것은 아니다. 투명성 부분에서 언급했다시피, 외국계 경제단체에는, 실무급 및 일상적인 차원에서의 규제집행이 국내기업에 비하여 외국계기업에 대해 더 엄격하게 적용된다는 인식이 있다. 한국정부는 규제해석매뉴얼을 발행하여 주관적 해석의 여지를 줄이고, 공무원들에 대한 교육을 실시하는 등 이러한 문제를 해결하기 위해 노력하고 있다. 또한, 산업자원부 등 일부 부처에서는 다음과 같은 특별한 조치를 취하고 있다:

- 세미나, 포럼, 발행물 및 각종 행사를 통하여 수입품에 대한 긍정적인 국민 인식 확산에 기여하는 한국 수입업협회를 후원한다.¹¹⁾
- 정책고객서비스 시스템을 설치하여, 정기적으로 이메일을 보냄으로써 재계, 언론, 학계에 외국인 직접투자의 중요성에 대해 알린다.

국제무역의 기본 틀

외교통상부는 유관 부처에서 초안을 작성한 정책 의제에 기초하여, 한국정부를 대표하여 무역협상을 맡고 있다. 교역관련 규제의 초안을 작성하는 과정에서, 외교통상부는 유관 부처와 협의를 실시함으로써 국내정책이 한국의 국제조약과 일치하도록 할 수 있다. 또한 기존의 규제가 관련 국제적 의무를 따르지 않는 것으로 간주될 경우에도 협의를 실시하기도 한다.

OECD의 2000년 보고서에서도 언급했다시피, 산업자원부는 교역 및 투자를 제한할 수 있는 규제에 대한 협의를 실시하며, 규제개혁위원회의 구성원이기도 하다. 교역 및 투자에 영향을 미칠 수 있는 규제에 대해서는 외교통상부도 협의를 실시한다. 그러나 교역협상을 담당하고 있는 외교통상부는 규제개혁위원회의 정규적인 구성원이 아니다. 외교통상부의 권한이 강화된다면, 국내법이 국제적 의무와 부합하도록 하는 책임을 효과적으로 수행할 수 있어 외교통상부의 역할수행에 도움이 될 것이다.

과거의 제한된 참여와 특혜협정과 비교해볼 때, 2004년 이후 한국은 양자 및 지역무역협정협상에 갈수록 적극적으로 참여하고 있으며, WTO의 다자협상에도 강한 의지를 가지고 있다. 이는 국제적 경향과도 일치하는 것이다.

표 4.2 한국과 기타 국가/지역과의 특혜협정

기존의 무역협정	협상중인 협정	추후의 가능한 협상
<ul style="list-style-type: none"> ● 칠레(2004) ● 유럽자유무역연합(2006) ● 싱가포르(2006) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 아세안 ● 캐나다 ● 인도 ● 일본(중지됨) ● 멕시코 ● 미국 	<ul style="list-style-type: none"> ● 중국 ● 유럽연합 ● 남미공동시장

출처: 외교통상부.

특혜협정은 특정한 국가에 혜택을 주는 것이며, 따라서 대부분의 최혜국대우 및 내국민대우 원칙으로부터 본질적으로 벗어나게 된다. 이미 체결한 특혜협정의 경우, 비교적 경제규모가 작은 국가들과 체결했기 때문에, 상당한 무역전환이 있었는지는 명확하지 않다. 추후에 협정 체결 시 무역전환이 일어나지 않도록 주의해야 할 것이다. 가능할 경우, 예를 들어 투자 및 서비스 분야의 경우 협정 밖 제삼자에게도 비차별적으로 특혜가 주어져야 한다.

이러한 무역협정과 협상을 통하여, 진전이 지체되고 있거나 추가적인 개방을 통하여 혜택을 볼 수 있는 일부 분야의 개혁과 규제완화에 기여할 것으로 기대되고 있다. 특히 한-미 자유무역협정은 서비스분야의 개방과정을 촉진할 뿐 아니라, 규제개혁 노력에 추진력(및 압력)을 가할 것으로 기대되고 있다. 자유무역협정을 통하여 규제개혁과 시장개방에 대한 한국의 결의가 한층 더 강화될 것이다. 또한 자유무역협정을 통하여 경쟁이 잠재적으로 증가하여, 다양한 분야의 경쟁적 사고방식을 변화시키고 구조조정을 촉진할 것이다.

그러나 민간분야의 일부에서는 2007년 중반에 만료되는 미국 대통령의 무역촉진권한의 시간제한을 고려하지 않고 협상을 진행시켜야 한다는 의견을 보이고 있다. 그렇지 않을 경우, 급하게 협상을 진행하여 일부 민감한 문제들이 제외될 경우 불완전한 자유무역협정이 될 수도 있다. 일부 공무원들은

잠재적 손실과 일자리 손실을 흡수하기 위하여 적절하고 충분한 안전망이 필요하다는 의견을 제기하였다.

외국인투자의 기본 틀

현재 한국내의 대부분 경제활동에서 외국인직접투자의 참여가 허용된다. 그러나 여전히 26개 분야에는 외국인참여가 제한되어 있으며, 두 분야의 경우(텔레비전 방송과 라디오 방송) 외국인참여가 완전히 제한되어있다.

표 4.3 한국 내의 외국인직접투자 제한

분야	제한
곡물 및 기타 식량작물 재배업	쌀 과/혹은 보리 재배를 제외하고 허용.
육우 사육업	외국인 지분소유 50% 미만.
근해어업	외국인 지분소유 50% 미만.
연안어업	외국인 지분소유 50% 미만.
신문 발행업	외국인 지분소유 50% 미만.
잡지 및 정기간행물 발행업	외국인 지분소유 50% 미만.
핵연료 가공업	원자력 발전소용 핵연료 제조 및 공급을 제외하고 허용.
발전업	원자력 발전업은 제외됨.
송전업	- 다음의 조건 하에서만 허용됨: 1. 외국인투자의 전체 지분이 50% 미만. 2. 외국인이 소유한 의결권주의 수가 국내 최대주주의 의결권주 수보다 적어야 한다.
유통 및 판매업	송전업 허용 기준 참조.
육류 도매업	외국인 지분소유 50% 미만.
내항여객운송업	남북한간 여객 혹은 컨테이너운송은 허용됨.
내항화물운송업	외국인투자자가 한국 해운업체와 합작투자를 하고 외국인 투자지분이 50% 미만일 경우 허용됨.
정기항공운송업	외국인 지분소유 50% 미만.
부정기항공운송업	외국인 지분소유 50% 미만.
전기통신 회선설비 임대업	외국인 지분소유 49% 이하.

유선전화 및 기타 유선 통신업	외국인 지분소유 49% 이하.
무선 전화업	외국인 지분소유 49% 이하.
무선 호출 및 기타 전기통신업	외국인 지분소유 49% 이하.
기타 전기통신업	외국인 지분소유 49% 이하.
국내은행	상업 및 지방은행만 허용.
방사성 폐기물 수집운반 및 처리업	방사성 폐기물 관리를 제외하고 허용.
방송채널	외국인 지분소유 49% 이하.
유선방송	외국인 지분소유 49% 이하.
위성방송	외국인 지분소유 33% 이하.
뉴스 제공업	외국인 지분소유 25% 미만.
라디오 방송업	전면 개방금지.
텔레비전 방송업	전면 개방금지.

출처 : 산업자원부.

투자친화적 환경을 조성하며 더 많은 외국인직접투자를 유치하기 위하여 한국은 포괄적 전략을 수립하였으며, 그 목적은 규제 기본 틀 개선뿐 아니라, 투자자의 인식 및 한국 내 근무 및 생활조건을 개선하는 것이다.

규제측면에서 투자 기본 틀을 개선하기 위하여 몇 가지 변화가 도입되었다. 외국인투자촉진법은 세 차례 개정되었다(2000년, 2003년, 2004년). 중요한 변화의 예로는 다음을 들 수 있다:

1. 산업자원부는 해마다 외국인투자 제한 관련정보를 유관부처로부터 수집하고 발표해야 한다. 유관부처는 개정 의사가 있을 경우 산업자원부와 사전에 협의해야 한다.
2. 2000년부터 외국인투자자는 특정요건을 달성할 경우, 전액지불 전이라도 외국인 투자기업으로 등록할 수 있게 되었다. 이전에는 투자에 대해 전액지불을 해야 했다.
3. 새로운 조항이 신설되어 지방정부 수장이 외국인투자 유치에 크게 기여한 공무원에 재정적 보상을 할 수 있게 되었다.
4. 외국인투자자를 위한 산업입지와 관련된 모든 지원대책이 통합되어 외국인투자촉진법에 포함되었다.

5. 외국인투자촉진법을 위반한 외국인에 대한 형벌적인 조치가 벌금 부과로 완화되었다.

구체적인 법률 및 규제상의 변화 이외에도, 투자관련 문제를 처리하기 위하여 다수의 정부단체, 기관 및 위원회가 설치되었다. 정책차원에서, 1998년 이후 유관 경제부처의 공무원들로 구성된 외국인투자위원회와 외국인투자분과위원회가 설치되어 교역 및 투자 관련 규제의 변화 및 개정을 다루고 있다.

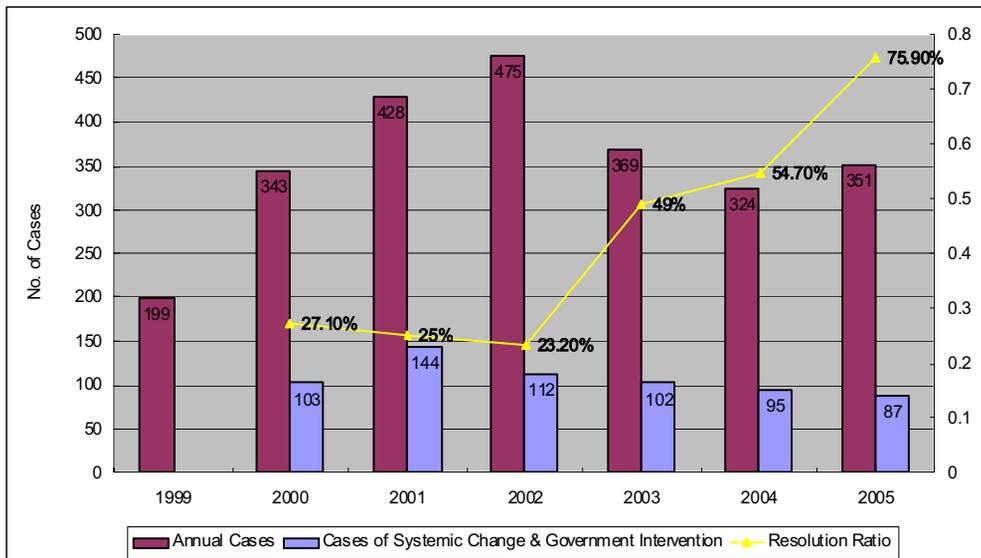
투자자의 인식을 개선하고 한국에서의 근무 및 생활환경을 전반적으로 개선하기 위하여, 2003년에 외국인투자진흥센터가 인베스트 코리아로 바뀌었으며, 이곳은 설립단계의 외국인투자자들에게 일괄서비스 혹은 단일창구 서비스를 제공하는 새로운 기관이다. 인베스트 코리아는 전문가와 파견공무원의 수를 늘렸다. 직원들은 외국인투자 대학원에서 특별히 교육을 받는다. 잠재적 투자자를 효율적으로 유치하고 실제 투자의 실현가능성을 증대시키기 위하여, 과거에는 불특정대상을 겨냥하여 개발되던 홍보활동이 현재는 특정대상을 겨냥하거나 특정한 프로젝트 지향 방식으로 개발되고 있다.

2004년에 새로운 프로젝트 관리자 시스템이 인베스트 코리아내에 도입되었다. 프로젝트 관리자 시스템에서 잠재적인 투자자들은 투자에 대한 결정을 하기 전이라도, 또한 전 과정에 걸쳐 프로젝트 관리자의 지원을 받을 수 있다. 프로젝트 관리자는 투자자들을 위하여 이들이 요구하는 모든 정보를 수집, 제공하며, 회의를 준비하거나, 외국인 투자자들을 대신하여 민원업무를 처리하고, 임원 및 가족의 한국정착을 지원한다. 또한 외국인 생활환경개선 5개년 계획이 수립되고, 외국인 생활 및 투자 서비스 뉴스레터 지침서가 정기적으로 발행되고 있으며, 다양한 문화경험 프로그램도 도입되었다.

1999년에 설치된 외국인투자 ombudsman 사무소는 외국인투자자들이 설립 후 겪는 문제에 대해 도움을 주고 있다. 외국인투자 ombudsman 사무소는 의사결정권이 제한되어 해당 정부기관에 권고만 할 수 있으며, 해당 정부기관이 외국인투자 ombudsman 사무소에서 제기한 문제에 대한 결정을 직접 내린다. 그러나 외국인투자 ombudsman 사무소는 해당 정부기관에 문제를 제기하는데 있어 적극적인 역할을 수행한다. 그림 4.1은 외국인투자 ombudsman 사무소가 제기하고 해결한 사건의 수에 대한 일부 정보이다. 1999년과 2005년 사이에 전

체 2,489 건이 외국인투자 ombudsman 사무소에 제출되었으며 이중 643건은 시스템변화 및 정부개입과 관련된 것들이었다. 2005년에는 351건 중 87건이 시스템변화 및 정부개입과 관련된 것들이었다. 정부개입을 통한 시스템변화를 통해 해결된 건수를, 정부개입을 통한 시스템변화를 요구한 건수로 나누어 해결비율을 계산할 수 있는데, 이 수치는 크게 개선되어 2005년에는 75.90%에 이르렀다. 한국정부는 2005년의 나머지 모든 건(264)들은 정부개입이나 시스템변화 없이 해결되었다고 하였지만 실제로 이를 확인할 수 있는 자료는 없다.

그림 4.1 외국인투자 ombudsman 사무실에 제출되고 해결된 건



출처: 외국인투자 ombudsman 사무소.

민간분야의 고충, 상담, 불평, 불만 등을 취급하는 기업 및 투자관련 단체는 여러 기관이 있는 것으로 보인다. 실제로 투자자들은 인베스트 코리아나 외국인투자 ombudsman 사무소에 불평을 신고할 수 있지만, 또한 기업애로해소센터, 국무조정실, 규제개혁조정관실, 규제개혁위원회, 규제개혁기획단에 신고하거나, 혹은 직접 유관부처와 협의할 수도 있다.

기업 및 투자자 분쟁해소에 대한 이러한 긍정적인 태도는 바람직하지만, 여러 단체와 기관이 동일한 문제를 처리하는 것은 비효율적이며, 특히 조정이 잘 되지 않을 경우 투자자/기업의 혼란을 야기하거나 차질을 빚을 수도

있다. 모든 기업과 투자자 관련 불편 및 우려사항을 단일기관에서 처리함으로써 이러한 단일창구를 강화하고, 이곳이 투명성에 책임을 지도록 하는 것이 이상적이다. 외국인투자 옴부즈만 사무소나 다른 단일기관의 권한 및 이러한 기관의 권고의 권한을 강화하고, 가능할 경우 정부부처들이 권고에 따라 규제변경 혹은 집행에 대해 더욱 책임지도록 하고/혹은 그렇게 할 수 없을 경우, 이에 대한 이유를 제공한다면, 투자자의 신뢰가 개선되고 외국인직접투자가 증가할 수 있을 것이다.

정부조달

한국에서는 10만 달러(USD) 이상의 제품 및 서비스 정부조달과, 3백만 달러(USD) 이상의 건설프로젝트는 특별히 이러한 목적을 위해 설립된 조달청¹²⁾에서 처리한다. 이 규모에 미달되는 국영기업 조달과 정부조달은 유관 중앙부처 혹은 지방자치단체에서 내부적으로 처리한다. 2003년에 조달청은 전체 조달계약금액의 9.1%를 처리했으며 이는 당해 년도의 모든 조달활동의 25.5%에 해당하는 금액이었다. 2004년에는 조달청이 전체 조달활동에서 차지한 비율은 계약 금액상으로 다소 증가하여 30%를 차지하였다.

표 4.4 2003년의 정부조달 계약의 운영

구분	전체 계약	조달청 처리 계약	개별 조달기관에서 직접 처리한 계약
계약건수(퍼센트, %)	212,437 (100.0 %)	19,341 (9.1 %)	193,096 (90.9 %)
계약금액 (백만 원) (퍼센트, %)	55,758,909 (100.0 %)	14,211,271 (25.5 %)	41,547,638 (74.5 %)

출처: 재정경제부.

한국정부는 정부조달의 투명성을 높이고 모든 이해당사자들에게 관련정보를 제공하며 비차별적으로 대우하기 위해 여러 조치를 취해왔다. 비차별의 원칙에 따라, 국내 및 외국입찰자들은 동일한 대우를 받으며 동일한 입찰 및 계약절차가 적용된다.

기존의 조달체제가 2002년에 통합된 국가종합전자조달(GePS, 2006년 7월에 대한민국조달시스템(KONEPS)로 명칭변경)로 변경되었으며, 이를 통하여

모든 조달절차가 온라인 처리된다. 이 새로운 체제는 효율성과 투명성이 더 높다. 입찰결과가 실시간으로 온라인상에 공개되므로, 공무원들에 의한 임의적인 결정의 여지가 줄어들었다. 외국 공급업체들도 조달정보에 편리하게 접근하도록 하기 위한 정부 프로그램의 일환으로, 2004년 11월에 국가종합전자조달의 영문판도 제공되기 시작하였다. 관련 법률은 유관부처와 기관의 웹사이트에 공개되어있다.¹³⁾

효율성 측면에서 보았을 때, 국가종합전자조달의 사용으로 절차의 디지털화와 통합 자료의 공유를 통하여, 민-관 분야를 합하여 연간 절감비용이 45억 달러(USD)에 달하는 것으로 추정되고 있다.

표 4.5 2005년의 국가종합전자조달로 인한 혜택 추정치

요소	작업개선	혜택 (백만 달러(USD))
절차간소화	관료적 형식주의 감소 등	63
절차표준화	표준 계약방식 사용 등	918
절차디지털화	전자입찰, 인터넷에 입찰 공고 등	169
통합자료 공유	단일창구를 통한 정보입수 등	3,388
총계		4,538

출처: 조달청.

이러한 가시적인 혜택과 모든 정부부처(중앙 및 지방정부 기구 포함)에서 국가종합전자조달(GePS, 2006년 7월에 대한민국조달시스템(KONEPS)로 명칭변경)을 이용할 수 있음에도 불구하고, 2004년에 대한민국조달시스템을 이용한 거래금액(약 429억 달러(USD)).¹⁴⁾ 이 한국의 전체 조달시장 규모(약 760억 달러(USD))¹⁵⁾의 약 56%를 차지하는 점을 볼 때, 대한민국조달시스템의 사용에 있어 개선의 여지가 남아있다. 대한민국조달시스템의 사용이 더욱 진전된다면 투명성과 효율성 측면에서도 바람직할 것이다.

한국정부는 또한 계량적 요소들을 증가시키고 수의계약을 줄이기 위한 평가기준을 강화하였다. 수의계약의 경우 수의계약에 대한 특정한 조건이 달성되었는지를 결정하기 위하여 각 항목을 평가한 후에야 체결될 수 있다.¹⁶⁾ 그럼에도 불구하고 전체 조달활동의 1/3 미만이 공개입찰을 통해 이루어지며

66% 이상은 선택입찰이나 제한입찰을 통하여 낙찰되고 있다. 그러나 2003년에는 공개입찰이 계약금액의 거의 66%를 차지했다.

표 4.6 입찰방식에 따른 2003년도의 정부조달 계약

구분	전체 계약	공개입찰	선택입찰	제한입찰
계약건수 (퍼센트, %)	212,437(100.0)	68,638(32.3)	2,585(1.2)	141,214(66.5)
계약금 (백만 원) (퍼센트, %)	55,758,909(100.0)	36,694,052(65.8)	1,557,607(2.8)	17,507,250(31.4)

출처: 재정경제부.

불필요한 교역관련 제약 철폐

통관절차

OECD의 2000년 보고서에서는 느리고 불필요한 세관검사 및 통관절차가 한국의 교역에 중대한 장애물로 지적되고 있다고 언급한 바 있다.

지난 보고서 이후 대한민국 관세청은 상당한 진전을 이루었다(아래의 박스 참조). 부담스러운 통관 및 국경 통과절차는 전면 조정되었다. 절차의 수와 복잡성이 감소되었으며 세관통과 시간도 크게 줄어들었다.¹⁷⁾ 효율성 증가로 인해 인력소요도 줄어들었다. 관세행정의 지속적인 디지털화와 인터넷을 이용한 전자자료교환의 사용을 통하여, 통관절차를 100% 전자 절차화 시킨 전자관세청을 실현하였다. 전자통관시스템은 과정상의 모든 단계를 추적할 수 있기 때문에, 수입업자들은 인터넷상에서 실시간으로 자신들의 수입품의 상태를 확인할 수 있어 부패의 가능성이 줄어들었다.¹⁸⁾

단일창구시스템이 실현되어, 수입업자들은 하나의 신고서만 전자적으로 제출하면 이것이 유관부처로 전달된다. 관세청은 절차를 합리화하기 위하여 양식 및 항목들을 다른 기관들과 표준화하고 간소화하였다. 현재 단일창구시스템에는 8개 기관들이 참여하고 있으며,¹⁹⁾ 차후에 다른 기관 및 단체들도 포함될 예정이다.²⁰⁾

국경통과 절차의 국제적 협력 측면에서, 국세청은 현재 31개의 외국 관세 기구와 관세협력협정을 맺고 있으며, 개발도상국을 포함하여 24개의 외국 관세기구²¹⁾와 상호지원협정을 맺고 있다. 또한 한국이 최근 관심을 가지고 있는 자유무역협정을 통하여 관세기구간 양자 및 지역협정이 증대될 것으로 보인다. 그러나 무역규모와 국제선 승객규모가 증가할 것으로 기대됨에 따라 관세청의 자원활용에 무리가 따를 수도 있을 것으로 보인다.

교역규모와 국제선 승객규모의 증가에 따라 관세규제 체제의 효율성을 높이기 위해, 관세청은 출입국 심사시스템 개선, 단일창구 및 인터넷통관 포털 서비스 확대, 장기적으로 ‘종이 없는 사무실’ 실현에 대한 강한 의지를 보이고 있다.

박스 4.1. 관세개혁 및 교역촉진

대한민국 관세청은 대부분의 선진 관세기관 수준으로 통관절차를 크게 개선시켰으며 자동화를 도입하였다. 그 결과 통관절차에 드는 시간이 크게 줄어들었다.

통관절차에 드는 시간.²²⁾

연도	도착→입국	입국→신고	신고→인수	도착→인수
1999	N/A	N/A	3 시간 10 분	N/A
2000	N/A	N/A	2 시간 44 분	N/A
2001	N/A	N/A	2 시간 30 분	N/A
2002	N/A	N/A	2 시간 03 분	N/A
2003	2.3 일	7.2 일	1 시간 32 분	9.6 일
2004	1.6 일	3.9 일	1 시간 48 분	5.5 일
2005	1.4 일	2.9 일	1 시간 40 분	4.4 일

출처: 관세청

관세청은 다각적인 포괄적 규제개혁 전략을 추진해왔으며, 통관절차를 간소화하고 개선하고 다음과 같은 신기술을 도입하였다:

1. 수출입 인증요건에 해당되는 항목의 수를 30개 법의 4810 항목에서 26개 법의 4114 항목으로 감소. 통관 전 요건 인증은 의약품, 화기 및 공중 보건/안전 및 환경과 직접 관련된 항목들로 제한되었다.
2. 급행제품 화물에 대한 통관제한선을 확대. 간소화된 통관의 경우 제한선이 \$600에서 \$2,000으로 인상되었으며 목록통관²³⁾의 경우 \$60에서 \$100으로 인상되었다.
3. 하역신고의 자동인수를 60%에서 98%로 늘림으로써 하역절차를 간소화.

4. 하역기간²⁴⁾ 및 보세구역에서의 보관기간²⁵⁾을 줄임으로써 공항/항만에서의 화물보관 연장문제를 해결.
5. 항공도착 후 공항으로 즉시 운송해야 하는 공항/항만 환적 화물에 대한 일괄서비스 운송시스템 설치. 하역, 운송, 창고통관, 항공기적재를 모두 일괄서비스로 처리하며, 보세운송 신고는 면제된다.²⁶⁾ 보세운송이 필요할 경우, 선박당 일괄운송이 허용되며 예치금을 제출할 필요가 없어 업체 측은 물류비용을 줄일 수 있다.
6. 납세절차 개선. 준수기록이 양호한 기업에 월별지불, 자체감사 및 기타 인센티브가 제공되었다. 추가지불에 대한 부가세 없이 지불 후 3개월 이내에 자체시정을 할 수 있다.
7. 효율적이고 합법적인 신고관행을 권장하는 환급절차의 개선. 수출 신고 시 환급요청을 하며 적재 시 환불한다. 신속한 환급을 통해 소기업과 수출업체들의 편의를 도모하며, "신고자 없는 환급 찾아주기" 캠페인에 소기업도 참여할 수 있다.²⁷⁾
8. 수작업/물리적 검사 대신에 x-레이 스크리닝 도구를 도입. 컨테이너당 검사시간이 4-5시간에서 10분으로 단축되었다. x-레이 검사 결과 수상한 내용물이 있거나 x-레이 검사를 실시할 수 없을 경우에만 수작업으로 검사한다.
9. 전자관세 행정시스템을 전자정부 프로그램의 일부로 정착. 모든 인증 및 통관절차에 대한 단일창구가 설치되어 8개의 인증기관(표 참조)을 온라인시스템을 통하여 연결하고 있다. 여기에는 수출/수입 통관을 처리하는 인터넷기반 통관포털 사이트의 설치가 포함된다. 수출신고는 2분 안에 처리되며 수입신고는 100분 안에 처리된다. 서류 없는 통관의 적용율은 다음과 같다: 수출(95%), 수입/환급 (75%), 화물 (100%).

단일창구 참여 기관²⁸⁾

기관명	관련 법률	임무
국립식물검역소	식물검역법	식물검역 요구
국립수의과학검역원	식품위생법규	식품 수입신고
한국의료기기산업협회	의료기기법	의료기기 요건 인증
대한치과기재협회	의료기기법	의료기기 요건 인증
식품의약품안전청	식품위생법규	식품 수입신고
한국의약품수출입협회	의료관계법규	의료용품 요건 인증
국립수의과학검역원	가축전염병예방법 및 축산물가공처리법	동물/축산물 검역요구 및 축산물 수입 신고
한국동물약품협회	의료관계법규	의료용품 요건 인증

출처: 관세청

사업 및 행정절차 합리화

OECD의 2000년 보고서에서는 한국의 교역파트너들이 다수의 부담스럽고 무역 제한적인 절차들에 대해 지적하였다고 명시한 바 있다. 한국정부는 기업에 대한 불필요한 행정비용을 줄임으로써 더욱 기업친화적이며 제한적이

지 않은 환경을 창출하기 위한 많은 노력을 기울여왔다.

앞서 설명한 것처럼, 규제환경의 잠재적인 변화를 평가하기 위하여 규제영향평가가 도입되었다. 행정규제기본법은 새로운 규제를 만들거나 기존의 규제를 강화하기 위하여 규제영향평가를 실시해야 한다고 명시하고 있다. 공시기간 중에 관련 규제영향평가와 제안된 규제를 함께 공개해야 하며, 해당 규제에 공정한 시장경쟁을 제한하는 요인이나 기업활동을 저해하는 요인이 포함되었는지 여부에 대한 분석도 포함해야 한다.

현재까지의 규제개혁 과정은 규제완화에 더욱 집중하였으며 불필요하거나 부담스러운 절차를 성공적으로 줄여왔다. 그러나 양적 측면에서는 규제가 줄어들었지만, 규제개혁을 자세하게 질적으로 평가하기는 어렵다. 그렇기 때문에 현재 정부에서는 일반적인 양적 접근에서 더욱 질적인 규제개혁 접근으로 방향을 선회하려 하고 있다. 규제영향평가의 도입은 정부정책의 이러한 전환에 기여할 것으로 기대된다. 그러나 국회의원 제안 법률안의 경우, 규제영향평가 절차를 완전히 피할 수 있어, 품질 및 양적 통제를 할 수 없게 되는 것에 대한 강한 우려가 있다.

앞서 설명한 바와 같이 정부는 민간분야와 긴밀한 협력관계를 발전시켰으며 협의기구를 통하여 재계 또한 지속적으로 참여시키고 있다. 2000년 이후 국무조정실은 경제단체(예를 들어 주한 미 상공회의소, 유럽연합 상공회의소, 서울 일본인회)의 대표로부터 의견을 수렴하고 있으며, 2005년 이후부터는 이러한 단체와의 협의를 정규적 개혁업무로서 처리해오고 있다. 가능할 경우, 제기된 문제를 해결하기 위한 조치를 취해왔다.

2004년 8월에 규제개혁기획단(국무조정실 소속)이 설치되어, 특히 여러 부처와 관련된 분야의 규제개혁을 이끌고 있다. 2006년 7월부로 규제개혁기획단은 45개 규제분야의 개혁을 다루었으며, 여기에는 전자상거래, 소프트웨어산업, 건설, 항공수송 및 농수산물 유통 등의 교역관련 규제가 포함된다. 산업자원부, 인베스트 코리아와의 협력을 통하여, 규제개혁기획단은 투자관련 규제도 검토함으로써 외국인들에게 더욱 기업친화적인 환경을 제공할 계획이다.

기업설립 절차를 합리화하기 위한 노력의 일환으로서, 창업절차 실태조사가 2005년에 실시되었다. 이 연구에 기반하여, 일부 규제가 수정되었으며, 여

기에는 벤처기업 설립에 대한 최소 납입자본금 요건.²⁹⁾ 정관/의사록 증명, 온라인등록 시스템 도입 및 관련 신청양식의 통일이 포함된다. 2006년에 남아 있는 창업절차는 5단계뿐이며 전체 과정을 마치는데 3일이 걸린다.

표 4.7 창업절차

절차	소요일
1. 정관/의사록 증명	1 일
2. 은행에서 발행된 납입자본 금액 증명	
3. a) 등록세/교육세 납입 증명 b) 공채 구입	1 일
4. 법인등록	
5. a) 법인설립 신고 b) 사업등록	1 일

출처: 대한민국 정부

앞서 설명한 것처럼, 민간분야는 한국정부가 더욱 기업친화적인 환경을 조성하기 위해 기울인 중요한 변화에 대해 인정하고 높이 평가한 바 있다. 그러나 외국계 경제단체는 일부 분야에 대한 우려를 표현하였으며, 이러한 분야에 많은 개혁과 개선이 필요하다고 지적한 바 있다.³⁰⁾

국제규제 제도와의 조화 및 등가

표준의 조화 및 적합성 평가

OECD의 2000년 보고서에서는 한국의 교역파트너들이 한국의 부담스러운 표준 및 적합성인증 시스템을 교역의 장애물로 여기고 있음을 지적한 바 있다. 그러나 이전 보고서에서도 주목하였다시피, 한국정부는 표준화 및 인증 시스템의 투명성 증진을 선호하는 적극적인 정책을 실현하였으며, 국제표준의 사용을 늘렸다.

한국은 산업표준화법에 따라 국가표준(KS)을 5년마다 검토하며, 필요할 경우 개정하거나 철회할 수 있다. 2000년에 국가표준심의회는 제1차 국가표준

기본계획 5개년 계획(2001-2005)을 발표하고 본 규정을 시작하였다. 이 계획의 목적은 국가표준을 관련 국제표준과 조화시키며 국제인증프로그램을 채택하는 등, 한국의 국가표준과 적합성평가를 개선하는 것이다. 산업자원부는 2000년 이후 국가표준을 국제 표준화 기구(ISO) 및 국제전기기술위원회(IEC) 표준 등 관련 국제표준과 조화시키기 위한 특별한 노력을 기울여오고 있다. 2005년 말까지, 국가표준의 약 60%가 ISO/IEC 국제부합화대상이 되었다. 국가표준의 약 30%는 ISO나 IEC가 아닌 기타 국제표준을 참조하여 제정되었으며, 약 10%는 국제표준을 참조하지 않고 제정되었다.

국무총리가 의장을 맡고 있는 국가표준심의회는 2006년 5월 18일에 제2차 국가표준기본계획(2006~2010)을 승인하였다. 이 계획의 주목적은 (1) 국가표준화 및 적합성평가 절차를 혁신하여 유관 부처 및 기관간의 조정을 촉진하고 (2) 여러 다른 표준 및 인증계획간 가능한 중복을 없애는 것이다.

표 4.8 한국 국가표준(KS)과 국제표준의 관계

범주	관련 국제표준 (IEC/ISO)	국가표준(KS) 의 수	국제표준과 부합화대상이 되는 국가표준(KS) 의 수	국제표준과 부합화대상이 되는 국가표준(KS) 의 비율(%)
기본 표준 및 기타	870	982	459	47%
기계공학	3520	3763	2360	63%
전기 및 전자공학	3630	3032	2564	85%
금속	987	1572	831	53%
광업	263	421	217	52%
토목공학 및 건축	447	802	190	24%
가정용품 및 사무용품	112	376	88	23%
식품	628	435	279	64%
섬유	481	793	420	53%
도자기류	612	423	323	76%
화학공학	3131	3906	2219	57%
의료기기	640	679	460	68%
운송기기	561	1044	371	36%
조선	256	784	227	29%
항공기 및 항공	465	471	248	53%
정보기술	2231	1768	1637	93%
총계	18675	21251	12691	60%

출처: 대한민국 정부.

제2차 국가표준기본계획에 따라 국가표준심의회에 의하여 국가표준인증제도 혁신실무위원회가 설치되었으며, 여기에서는 37,000개 이상의 국가표준, 기술규제 및 140개의 인증시스템을 검토하여 이들 사이의 중복 혹은 충돌을 찾아낼 것이다. 또한 교역에 불필요하거나 기술적인 장애물이 될 수 있는 부적절한 표준 혹은 인증시스템이 있는지도 검사할 것이다.

2005년 12월에 IEC/ISO와 조화시킨 전체 12691개의 국가표준 중에서 99.8%(12669)가 관련 국제표준과 조화되었다. 이 중에서 88.7%(11262)는 동일했으며 (IDT), 11.1%(1407)는 수정되었다(MOD).

표 4.9 한국 국가표준(KS)의 국제표준과의 부합화 상태

범주	국제표준과 부합대상이 되는 국가표준(KS)	국가표준 이 동일하다 (IDT)	국가표준 이 수정되었 다 (MOD)	국가표준 이 동일하지 않다 (NEQ)	% IDT	% MOD
기본 표준 및 기타	459	419	39	1	91.3%	8.5%
기계공학	2360	2071	289		87.8%	12.2%
전기 및 전자공학	2564	2293	265	6	89.4%	10.3%
금속	831	640	188	3	77.0%	22.6%
광업	217	198	19		91.2%	8.8%
토목공학 및 건축	190	112	76	2	58.9%	40.0%
가정용품 및 사무용품	88	81	7		92.0%	8.0%
식품	279	279			100.0%	0.0%
섬유	420	333	87		79.3%	20.7%
도자기류	323	270	48	5	83.6%	14.9%
화학공학	2219	2130	84	5	96.0%	3.8%
의료기기	460	428	32		93.0%	7.0%
운송기기	371	342	29		92.2%	7.8%
조선	227	220	7		96.9%	3.1%
항공기 및 항공	248	236	12		95.2%	4.8%
정보기술	1637	1408	229		86.0%	14.0%
총계	12691	11262	1407	22	88.7%	11.1%

출처: 대한민국 정부.

2001년 12월 후에 한국은 산업표준화법을 개정하여 서비스분야도 포함시켰으며, 통상분야에 대한 표준화의 범주도 확대되고 있다. 다음의 서비스분야

들은 특정한 표준을 따르게 된다:

1. 공공안내 그림표지
2. 관광서비스
3. 외식서비스
4. 국외여행서비스
5. 콘도서비스
6. 국내여행서비스
7. 이사서비스
8. 택배서비스
9. 이륜자동차 운송서비스
10. 화물보관서비스
11. 카 렌탈 서비스
12. 자동차보험 서비스
13. 상해보험 서비스.

위에서 볼 수 있는 것처럼 국제적으로 조화된 표준의 비율이 개선되었다. 그러나 외국계 경제단체 사이에는 일부 "한국식" 표준과 요건들은 정당화될 수 없고 잠재적으로 차별의 소지를 가지고 있으며, 이러한 "한국식" 표준을 일부 상공회의소와 산업협회들이 여러 가지로 참조하고 있다는 인식이 있다.³¹⁾ 다른 OECD 회원국들에도 국가별표준이 있으며, 이들의 사용이 정당화되는 경우도 있기 때문에 국가별표준이나 그 존재 자체는 문제가 되지 않을 수도 있다.³²⁾ 그러나, 등가의 국제표준이 없거나, 국가별표준의 유지를 정당화할 충분한 사유가 있을 경우에만 국가별표준을 유지해야 한다. 국가별표준이 불필요한 교역장벽에 되지 않도록 주의를 기울여야 한다.³³⁾ 자국의 규제와 외국의 규제가 다르더라도, 외국 규제가 자국의 규제목적에 충분히 달성한다면, 외국의 등가의 기술규제 수용에 대해 긍정적으로 검토해야 한다.

여러 부처들이 산업자원부 기술표준원 및 한국교정시험기관인정기구와 별도로 개별적인 표준 및 기술규제를 유지 및 운용하고 있다는 점 또한 우려가 되고 있다. 여러 기관에서 표준을 다룬다는 것이 예외적인 것은 아니지만, 여러 기관 및 부처에서 독립적으로 일하면서 조정이 제대로 되지 않는다면 잠재적으로 기능이 중복되고 자원을 비효율적으로 사용할 수 있다. 또한, 서로 다른 부처나 기관에서 비슷한 문제를 처리하면서 제대로 조정이 이루

어지지 않는다면, 교역파트너와 민간분야 사용자들에게 혼란을 일으키며 불필요한 부담을 가져올 수 있다. 기술 표준원이 유관부처 및 기관들 사이의 국제표준과의 조정 노력에 있어 더욱 중요한 역할을 담당하는 것이 바람직할 것이다. 또한 WTO 중앙 문의처를 설치한다면 교역을 촉진하고 투명성을 증진시킬 것이다.

외국의 적합성평가, 인증, 증명 및 실험결과 관련 규제조치는 특정 요건이나 기준을 만족해야만 한국 내 적합성평가 결과와 동등하다고 인정받을 수 있다. 일반적으로 교역파트너들 사이에 상호인정협정을 맺거나, 인증기관 사이에 양해각서를 체결한다. 다음은 특정 요건들의 예이다:

- 전기기구의 경우, 실험결과의 인정을 위하여 인증기관 사이에 양해각서를 체결하거나, 실험결과의 인정 및/혹은 종합 인증을 위하여 정부간에 상호인정협정을 체결해야 한다.
- 소비자제품의 경우, 실험결과의 인정을 위하여 인증기관 사이에 양해각서를 체결하거나(2006년 12월 14일부터 시행), 실험결과의 인정 및/혹은 종합인증을 위하여 정부간에 상호인정협정을 체결해야 한다.
- 가스실린더의 경우, 정부간에 상호인정협정을 체결해야 한다.
- 항공기부품의 경우, 한국은 현재 미 연방항공청과 기술표준규칙에 대하여 상호항공안전협정을 협상 중이다.
- 소방설비의 경우, 정부간에 상호인정협정을 체결할 필요가 있다.
- 기계, 기구, 기기류의 경우, 노동부에서 인정한 외국 안전인증기관에서 안정성을 인증 받았다면, 부분적으로 혹은 완전히 검사에서 면제될 수 있다.

표 4.10 한국이 체결한 상호인정협정

상대국	해당 분야	체결연도	유효기간	상호인정협정의 유형	참조
캐나다	통신장비	1997 - 01	1998 - 07	ACC	
미국	통신장비	2005 - 05	2005 - 05	ACC	
싱가포르	전기 전자 기기	2005 - 08	N/A	CERT	한-싱가포르 자유무역협정에 포함됨
싱가포르	통신장비	2005 - 08	N/A	ACC	한-싱가포르 자유무역협정에 포함됨

출처: ACC: 자료인정 관련 적합성평가 CERT: 인증관련 적합성평가.

OECD의 2000년 보고서에서는 한국의 인증시스템을 개선하기 위해서는, 모든 정부부처 및 기관들이 한국교정시험기관인정기구와 같이, 국제적으로 조화된 인증시스템에 기반한 실험실 및 인증기관을 지정하는 것이 중요하다고 지적한 바 있다. 한국의 인증시스템을 개선하기 위한 노력이 있었지만, 정부기관간 조정의 정도는 미미한 수준이다. 2006년에 한국교정시험기관인정기구를 국제적으로 조화된 인증시스템으로 사용하고 있는 정부부처는 7곳이다.³⁴⁾

경쟁원칙의 적용

경쟁정책과 집행은 함께 시장구조를 형성함으로써 전반적인 시장개방에 있어 중요한 역할을 하기 때문에, 교역정책에 크게 기여할 수 있다. 공정거래위원회는 교역정책에 직접 관여하지는 않지만 규제개혁에는 참여해왔다. 공정거래위원회는 독점금지법에 규정된 사전협의절차를 통하여 유관 정부부처와 함께 경쟁제한 규제의 신설을 막고, 기존의 규제에 남아있는 규제를 발굴하여, 이러한 규제를 철폐하거나 개선할 방안을 모색해왔다. 이전 보고서 이후, 수입/수출에 대한 경쟁제한 규제와 관련된 다수의 규제상의 변화가 있었다:

1. 농약 수입업체의 설비요건 완화.
2. 수입 석유제품에 대한 통관 전 품질검사를 통관 후 검사로 대체.
3. 수입금지 약초의 수를 점진적으로 줄이며 수입절차 간소화.
4. 한국동물약품협회의 수입요건확인 시스템 폐지.
5. 2002년 1월에 수입 및 국산 염류 제품에 대한 품질검사를 제조업체에 의한 품질표시로 대체하였으며, 수입 신고 시 서류를 작성해야 하는 항목이 축소 및 간소화되었다.
6. 화장품의 병행수입을 제한하던 화장품 제조 및 판매증명서 제공의무가 폐지되었다.

공공조달 분야의 경우, OECD의 2000년 보고서는 공정거래위원회가 입찰담합에 대한 조사 및 제재를 강화하고, 정부기관들의 조달절차에 대한 권고를 할 필요가 있다고 하였다. 이러한 점에서, 공정거래위원회는 정부기관으로부터 자동으로 전자입찰 정보를 받으며, 담합에 대한 실마리를 찾아내는 입찰

담합징후분석시스템을 개발하여 운용하고 있다. 50억 원 이상의 건설 프로젝트나 25억 원 이상의 상품 또는 서비스 구매에 대한 입찰에 대해 이러한 분석을 실시한다. 입찰상황판의 정보에 담합의 징후가 있을 경우, 이 정보를 이용하여 조사를 실시한다.

1999년 이후 공정거래위원회는 입찰담합에 대한 법 집행을 강화하고 사상 최대의 과징금을 부과해왔다.

1. 1999년의 고속도로건설 입찰담합 (101억 원);
2. 2000년의 군납 유류 입찰담합 (1211억 원);
3. 2002년 서울지하철 프로젝트 입찰담합에 대한 벌금 71억 원
4. 조달청에 대한 철근제품 납품 입찰담합에 대한 벌금 149억 원.

전반적으로 보았을 때, 공정거래위원회는 공정위로부터 제재를 받은 기업들을 조달청에 통보하여 일정기간동안 입찰에 참여하지 못하도록 함으로써 입찰담합을 막는데 기여해왔다. 이와 같은 유용한 제재를 적용함에 있어서 기업의 입찰참여 금지가 경쟁의 감소로 이어지지 않도록 주의할 필요가 있다.

OECD의 2000년 보고서에서 제기한 또 다른 우려로는, 일부 규제권한을 산업협회에 위임하거나, 외국계기업들이 이러한 협회에 가입하려 할 때 겪게 되는 어려움과 문제로 인해 잠재적 차별 혹은 반 경쟁 관행이 야기될 수 있다는 것이다.

외국계 기업들에 대한 산업협회 가입제한은 공정거래법을 위반할 수 있으며 사업자단체 금지행위에 해당한다. 그러나, 산업협회에 대한 규제권한의 이양은 법에 명시된 것이기 때문에, 공정거래위원회는 반 경쟁 규제의 개선 노력의 일환으로서 이 문제를 해결하기 위해 노력해왔다. 공정거래위원회는 이와 같은 지속적인 문제들을 시정할 필요가 있음을 인정하고 있다.³⁵⁾

결론 및 정책옵션

한국은 기술규정과 국제표준의 조화, 규제절차에서 외국인참여 증가, 관세 및 정부 조달에서 전자절차 도입 등의 분야에서 이전 규제개혁보고서 이후

주목할 만한 진전을 이루었다. 앞부분 및 부록 A4.1에서 설명한 것처럼, OECD의 2000년 보고서에서 제기한 권고안과 우려사항의 일부는 해결되었으며, 일부 분야의 경우 다른 분야보다 더욱 긍정적인 진전이 이루어지기도 했다. 다음의 정책권고안들은 한국이 개방화 및 시장개방을 더욱 추구함으로써 규제개혁의 혜택을 지속적으로 누리기 위해 더욱 개선될 수 있는 분야들에 대한 것이다.

1. 외국제품, 외국계기업 및 외국인투자에 대한 사실상의 차별효과에 대한 인식을 줄이기 위한 노력을 강화한다.

- 규제개혁과 시장개방의 중요성에 대한 국민의 인식을 지속적으로 높인다. 외국인투자, 외국제품 및 외국계기업의 혜택에 대해 설명함으로써 이들에 대한 부정적인 인식을 개선하기 위한 노력을 강화한다.
- 교육 및 최근 발행된 규제해석매뉴얼의 실행을 면밀하게 모니터링함으로써 규제의 자유재량적 해석, 적용 및 집행의 여지를 줄인다.
- 일부 공무원(특히 실무급 및 지방정부 공무원)의 교육을 지속 및 개선함으로써 규제개혁과 시장개방에 대한 이들의 이해를 증진한다.

2. 시장개방 관점에서 의사결정의 투명성과 개방성을 더욱 개선한다.

- 가능할 경우, 모든 정부기관에서 규제변화, 협의절차와 공지에 대한 정보, 특히 국제교역 및 투자관련 정보를 외국어로 더 많이 제공할 수 있도록 한다. 이를 통하여 외국계기업은 현재의 규제뿐 아니라 앞으로의 규제방향에 대해서도 더 잘 이해할 수 있게 될 것이다. 모든 협의절차에 대하여, www.epeople.go.kr 사이트와 비슷한, 영문으로 된 일괄서비스 센터를 만든다면 외국계기업들은 한국의 규제변화를 좀 더 쉽게 파악할 수 있을 것이다.
- 민간분야의 고충과 우려를 처리하는 기업 및 투자자 관련 단체가 여러 곳 있는데, 기업이나 투자자의 모든 불만과 분쟁을 처리하며 투명성에 책임을 지는 단일창구로 통합하는 것이 이러한 기본 틀의 사용자 친화성을 개선할 수 있을 것이다.
- 제안된 규제가 교역 및 투자에 미칠 수 있는 영향에 대한 명확한 평가를 규제영향평가의 일부로서 요구한다.
- 정부부처간 교류와 협력을 지속적으로 증대시켜 시장개방에 영향을 미

칠 수 있는 범을 검토하며 국제협약과 일관성을 유지하도록 한다. 국내 입법절차에서의 외교통상부의 역할을 강화한다(예를 들어, 규제개혁위원회의 구성원이 되도록 한다).

3. 불필요한 무역제한을 피하기 위한 노력을 강화하며 표준의 국제적 조화 및 적합성평가를 더욱 촉진한다.

- 모든 유관 정부기관이 관세청에서 실현하고 있는 단일창구에 참여함으로써 통관절차 시스템의 효율성을 더욱 높일 수 있도록 한다.
- 가능한 한 대한민국조달시스템(KONEPS, 이전 명칭 국가종합전자조달(GePS))의 사용을 의무화하는 방법 등을 통하여 대한민국조달시스템의 사용을 독려한다.
- 교역에 대한 불필요한 기술장벽을 없애기 위해, 절차상 초기단계에 외국계기업들의 더 적극적인 참여를 독려함으로써, 제 2차 국가표준기본계획(2006-2010) 하에서 검토를 실시할 때 기술규제와 표준을 국제표준과 조화시키기 위한 노력을 강화한다. 국가별표준의 사용이 정당화되는 경우도 있지만, 이들이 교역에 대한 불필요한 장애물이 되지 않도록 주의해야 한다. 외국의 기술표준이 자국의 기술표준과 다르더라도 자국규제의 목적을 충분히 달성할 수 있다면, 동등한 외국기술 표준을 수용하기 위한 특별한 노력을 기울여야 한다.
- 국제인증시스템(한국교정시험기관인정기구)의 사용 및 더욱 적극적인 상호인정협정 협상을 통하여, 외국의 동등한 규제조치를 인정하고자 하는 노력을 강화한다.
- 제2차 국가표준기본계획(2006-2010) 하에서 검토를 실시하는데 있어 산업자원부 기술 표준원/외교통상부에 부처간 조정에 대한 더 많은 권한을 부여하여, 표준 및 적합성평가에 있어 여러 부처간의 조정을 독려한다. 또한, WTO 중앙 문의처를 설치한다면 무역을 촉진하고 투명성을 증진할 것이다.

4. 서비스, 농업 등 전통적인 보호분야에 대한 규제개혁, 규제완화 및 시장개방을 지속적으로 가속화한다.

- 사업가, 노조 등 다양한 이해당사자들과의 대화를 강화하여 규제개혁의

혜택을 설명하며, 전환비용이나 안전망과 같은 분야에 대한 이들의 우려를 더욱 잘 이해함으로써 건설적인 해결안을 찾도록 한다.

5. 시장개방을 저해할 수 있는 반 경쟁 관행에 대하여, 경쟁정책 집행을 강화함으로써 시장개방을 촉진한다.

- 규제권한을 경쟁제한적 목적으로 사용할 수 있는 산업협회에 위임된 규제권한의 행사 및 담합입찰과 같은 부분에서 경쟁정책 집행을 지속적으로 강화한다.³⁶⁾

주석

- 1) 금융, 통신, 전문서비스, 교육, 법률, 회계, 의약/보건 및 물류는 가장 논란이 되는 서비스 분야의 일부이다.
- 2) 2005년에 제출된 224건 중에 63건이 처리되었고 44건은 정부의 장기과제로서 처리 중이다.
- 3) 한-미 재계회의와 주한 미국 상공회의소의 공동 정책보고서와 한-미 자유무역협정 의견서는 www.uskoreacouncil.org/ 및 www.amchamkorea.org/에 나와 있다. 주한 유럽 연합 상공회의소의 무역장벽보고서는 www.eucck.org에 나와 있다.
- 4) 국제청은 이전가격 평가절차의 합리성과 투명성을 증진하기 위하여 이전가격심의위원회를 설치하였다. 종료 전에, 납세자는 평가에 대한 재평가심사 및 적합성을 이전가격심의위원회에 항소할 수 있다.
- 5) 예를 들어, 농산물의 소비자가격은 평균 국제가격의 2.5배이며, 농부들은 국제가격보다 153% 높은 가격을 받고 있다("OECD 회원국농업정책보고서, OECD, 2006" 참조).
- 6) 시장가격 지지 및 산출량/투입량-기준 지불이 한국의 농업지원의 92% 이상을 차지하고 있다. 농가지원은 감소하였지만, 여전히 OECD 평균의 두 배 정도이다("OECD 회원국농업정책보고서, OECD, 2006" 참조).
- 7) "서비스분야 실적향상"(OECD 2005) 참조.
- 8) 여기에는 금융서비스, 전문서비스(법률, 회계 포함), 의학/보건 및 물류가 포함된다.
- 9) 수입은 2000년에 1600억 달러(USD)에서 2004년에 2200억 달러(USD)로 증가하였다.
- 10) 수입의 증가는 소비자제품 수요증가 때문만이 아니라, 원자재, 중간 투입재 및 부품 수요증가와도 관련되어있다.
- 11) 이에 대한 몇 가지 예로 외국기업의 날과 해마다 열리는 수입상품 전시회를 들 수 있다.
- 12) 대한민국 조달청의 명칭이 SAROK에서 PPS로 바뀌었다.
- 13) 재정경제부, 법제처, 조달청 및 2006년 7월에 대한민국조달시스템(KONEPS)으로 명칭이 변경된 국가종합전자조달(GePS) 웹사이트에 관련 법률이 공개되어 있다. 정부조달 법령의 제정 및 개정에 대한 추가 정보는 전자관보를 통하여 얻을 수 있다.

- 14) 42조9천억 원.
- 15) 76조 원.
- 16) 일반사항(30 점)과 기술사항(70점)을 평가한다. 90점 이상을 받은 계약은 수의계약 형태로 체결될 수 있다.
- 17) 주요 공항/항구에서 24시간.
- 18) 관세개혁 진전에 대한 자세한 정보가 필요할 경우 다음의 박스를 참조할 것: 관세개혁 및 무역촉진.
- 19) 참여기관: 국립식물검역소, 국립수산물검사소, 한국의료기기산업협회, 대한치과기재협회, 식품의약품안전청, 한국의약품수출입협회, 국립수의과학 검역원, 한국동물약품협회.
- 20) 공산품 수입요건을 평가하는 다음의 4개의 기관들도 단일창구에 참여할 것으로 보인다: 한국생활환경시험연구원, 한국화학시험연구원, 한국완구공업협동조합, 한국산업기술시험원.
- 21) 여기에는 중국, 홍콩, 인도네시아, 이란, 이스라엘, 카자흐스탄, 말레이시아, 몽골, 필리핀, 폴란드, 러시아, 태국, 우크라이나, 우즈베키스탄 및 베트남이 포함된다.
- 22) 1999~2002 사이에 관세청은 수입신고에서 신고인수(신고 인수) 사이의 절차만 처리했으며, 개별 단계에 대한 자료수집은 하지 않았다.
- 23) 특급 배송업체에 의해 발송된 위탁판매 목록에 기초함.
- 24) 5일에서 3일로.
- 25) 보세창고에서 1년에서 3개월로(주요 항구/공항에서 2개월); 지정된 창고에서 6개월에서 2개월로.
- 26) 절차가 5단계(적하 목록 제출 및 화물하역 신고 보세구역으로 통관신고 보세운송 신고 화물인도 신고 항공기적재)에서 2단계(적하 목록 제출 및 화물하역 신고 항공기적재)로 축소되었다.
- 27) 2005년에 157억 원에 달하는 신고자 없는 환급이 환불되었다.
- 28) 한국정부에 따르면 다음의 외국계기업들은 해당 산업협회를 통하여 단일창구에 참여한다 (1) GC Korea (일본), 필립스, 오탈 비 - 대한치과기재협회 (2) 메리알 코리아(주), 베링거 잉겔하임 동물약품(주), 한국화이자 동물약품(주) - 한국동물약품협회 (3) 화이자, 로슈, DHC 코리아, 아벤티스 코리아 - 한국의약품수출입협회 (4) (주)에실로 코리아, 한국 존슨앤드존슨 메디칼(주), (주)일본 인테크 홀딩스 - 한국의료기기산업협회.
- 29) 2005년 10월에 벤처기업설립 최소 납입자본금 요건이 2천 만원에서 5백만 원으로 낮추어졌다.

- 30) 외국계 경제단체의 우려사항에 대한 자세한 정보가 필요할 경우, 한-미 재계회의와 주한 미 상공회의소의 공동정책보고서, 한-미 자유무역협정의견서는 www.uskoreacouncil.org/ 및 www.amchamkorea.org를 참조, 주한 유럽연합 상공회의소의 무역장벽보고서는 www.eucck.org/ 를 참조할 것.
- 31) 한-미 재계회의와 주한 미 상공회의소의 공동정책보고서, 한-미 자유무역협정 의견서는 www.uskoreacouncil.org/ 및 www.amchamkorea.org 를 참조 주한 유럽연합 상공회의소의 무역장벽보고서는 www.eucck.org/ 를 참조하며, 한-미 자유무역협정에 대한 미국가전협회의 의견은 www.ce.org/ 를 참조할 것. 구체적인 예는 다음과 같다:
- (1) 차/허브 티 제품의 건조/수분 함량 규제의 경우, 한국표준은 최대 10% 수분함량인데, 이는 국제적으로 수용되는 표준(유럽연합/국제식품규격위원회)인 최대 12-13% 수분함량보다 더 엄격한 것이다. (주한 유럽연합 상공회의소 2006 무역장벽보고서, 92쪽 참조)
 - (2) 주류제품의 라벨링의 경우, 한국규정은 라벨에 최소한 18가지 정보를 요구하는데, 이는 국제식품규격위원회의 기준을 초과하는 것이다. (주한 유럽연합 상공회의소 2006 무역장벽보고서, 232쪽 참조)
 - (3) 식료품 내 카페인 최대함량의 경우, 한국 식품의약품안전청의 최대 허용첨가량은 150 mg/l이다. 이 부분에 대한 관련 국제기준은 없지만, 이 기준은 국제적으로 허용되는 다수의 고 카페인 함유음료(예를 들어 에너지음료)의 수입판매 및 유통을 사실상 제한하고 있다. (주한 유럽연합 상공회의소 2006 무역장벽보고서, 92쪽 참조)
 - (4) 차량 폭의 경우, 한국표준은 2.5m인데, 이는 미국과 유럽의 표준인 2.55m (유럽)과 2.60m (미국)보다 작다. (주한 유럽연합 상공회의소 2006 무역장벽보고서, 44쪽 참조)
- 32) 예를 들어, WTO TBT 협약 제2.4조를 참조: "기술적 규제가 필요하며 관련된 국제표준이 존재하거나 곧 설정될 경우, 회원국들은 국제표준 혹은 관련 부분을 자국의 기술규제의 기반으로 따라야 하되, 국제표준이나 관련 부분이 정당한 목적의 달성에 있어 비효율적이거나 부적절할 경우, 예를 들어, 근본적인 기후 혹은 지리적 요인이나 근본적인 기술문제가 있을 경우는 예외로 한다."
- 33) 예를 들어, WTO TBT 협약 제2.2조를 참조: "회원국들은 국제교역에 대한 불필요한 장벽을 만들어낼 효과가 있거나 그러한 목적을 가진 기술규제가 마련, 채택 혹은 적용되지 않도록 해야 한다. 이를 위하여, 기술규

제는, 정당한 목적을 달성하지 못할 경우의 리스크를 고려하여, 정당한 목적을 달성하기 위해 필요한 이상으로 무역에 제한을 가해서는 안 된다. 이러한 정당한 목적은, 특히: 국가안보 요건 기만적인 관행의 방지 인간건강 및 안전, 동식물 생명과 건강, 환경의 보호이다. 이러한 리스크를 평가할 때 고려해야 할 관련 요소들은, 특히: 사용 가능한 과학 및 기술정보, 관련된 처리기술 혹은 제품이 의도하는 최종사용자이다.

- 34) 산업자원부, 해양수산부, 환경부, 건설교통부, 행정자치부, 보건복지부, 재정경제부.
- 35) OECD의 2000년 보고서의 제2.6항에서도 지적하였다시피, 일부 산업협회 (예를 들어, 자동차, 제약, 화장품 및 농업분야)는 자신들의 규제권한을 이용하여 외국계기업들의 시장진입을 막는다. 산업협회의 이러한 진입제한은 공정거래법을 위반하며 사업자단체의 금지행위에 해당할 수 있다.
- 36) OECD의 2000년 보고서의 제2.6항에서도 지적하였다시피, 일부 산업협회 (예를 들어, 자동차, 제약, 화장품 및 농업 분야)는 자신들의 규제권을 이용하여 외국계기업들의 시장진입을 막는다. 산업협회의 이러한 진입제한은 공정거래법을 위반하며 사업자단체의 금지행위에 해당할 수 있다.
- 37) 2001년 12월부터 2002년 8월까지 (9개월) 및 2004년 4월부터 2005년 12월까지 (21개월).

참고문헌

- CEA (The Consumer Electronics Association) (2006), "Comments on a U.S.-Korea FTA", available from www.ce.org/
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2005), "Country Profile: Korea", available from www.eiu.com/
- EIU (2006), "Country Profile: Korea", available from www.eiu.com/
- EIU (2005), "Country Report: Korea", available from www.eiu.com/
- EIU (2006), "Country Report: Korea", available from www.eiu.com/
- EUCCK (European Union Chamber of Commerce in Korea) (2005), "Trade Issues and Recommendations", EUCCK, Korea, available from <http://trade.eucck.org/site/2005/en/>.
- EUCCK (2006), "Trade Issues and Recommendations", EUCCK, Korea, available from <http://trade.eucck.org/site/2006/en/>.

- Invest Korea (2006), Invest Korea Journal, Vol. 24, No.2, March-April, Korea.
- Korea Customs Service (2006), Realising an Advanced Trading Nation through World Best Customs, Korea.
- Lee, Y.K. and H. Kim (2003), "Korean Agriculture after the Uruguay Round and World Agricultural Policy Reform", paper contributed for the International Conference "Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading?" Capri (Italy), June 23-26, 2003, available from www.ecostat.unical.it
- Ministry of Government Administration and Home Affairs (MOGAHA) / National Computerisation Agency (NCA) (2005), e-Government in Korea, Korea.
- MOGAHA (2005), Annual Report for e-Government, Korea.
- OECD (2006), Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance, OECD, Paris.
- OECD (2005), Enhancing the Performance of the Services Sector, OECD, Paris.
- OECD (2005), Economic Surveys: Korea, OECD, Paris.
- OECD (2000), Regulatory Reform in Korea, OECD, Paris.
- U.S.-Korea Business Council / AMCHAM (American Chamber of Commerce in Korea) (2005), 2005 Policy Paper, available from www.amchamkorea.org/
- U.S.-Korea Business Council /AMCHAM (2006), U.S.-Korea FTA Position Paper, available from www.amchamkorea.org/
- WTO (2000), Trade Policy Review, Republic of Korea, WTO, Geneva, available from www.wto.org/
- WTO (2004), Trade Policy Review, Republic of Korea, WTO, Geneva, available from www.wto.org/

부록 4.A1. 2000년 권고안 이행 결과

2000년 보고서의 권고안	2000년 보고서 이후 취해진 조치 평가	추가적인 권고안
<p>1) 기술규제와 표준을 국제 표준과 조화시키며 동등한 외국 규제조치를 인정하기 위한 노력을 강화한다:</p> <p>a) 표준기관, 실험실, 인증단체 등 표준관련 기구의 기술역량을 강화하여 이들이 효과적으로 기술규제 및 표준을 국제규제 및 표준과 조화시키며 외국의 표준이나 인증절차를 수용하도록 한다.</p> <p>b) 여러 다른 부처에서 실시하는 국제협력 노력을 조정한다.</p> <p>c) 상호인정협정 협상에 더 적극적으로 참여한다.</p>	<p>한국은 기술규제와 국제표준의 조화에 상당한 진전을 이루어왔다. 높은 비율의 한국표준이 관련 국제 표준과 조화되었으며 관련 단체의 기술역량이 강화되었다. 국제적으로 조화된 인증 시스템(예를 들어 한국교정시험기관인정기구)의 사용은 저조한 편이다.</p>	<p>유관부처 및 기관 사이의 협력과 조정이 강화될 필요가 있다. 한국교정시험기관인정기구의 사용과 상호인정협정 협상이 촉진될 필요가 있다. 가능할 경우, 국가별표준이 무역에 대한 불필요한 장애물이 되지 않는지 검토해야 한다. 외국의 규제가 자국의 규제와 다르더라도, 자국의 규제의 목적을 충분히 달성할 수 있을 경우 등가의 외국 기술규제를 수용하기 위한 특별한 노력이 필요하다. WTO 중앙 문의처를 설치한다면 무역을 촉진하고 투명성을 증진시킬 수 있을 것이다.</p>
<p>2) 외국당사자와의 협의의 폭을 넓혀 무역과 직접 관련된 규제뿐 아니라 다른 국내규제에 대해서도 협의하도록 한다.</p> <p>a) 외국당사자가 교역정책 및 기타 국내정책 분야 관련 협의회의에 참여할 수 있도록 하는, 교역정책 기관이 개발한 투명성증진 접근을 적용한다.</p> <p>b) 모든 정부 기관들이 자신들의 정책 아젠다와 주요 현안에 대한 정보를 인터넷에 공개하도록 권장하며, 가능할 경우 외국어로도 제공하도록 한다.</p> <p>c) 소비자, 환경단체 및 기타</p>	<p>규제절차의 투명성과 외국인참여는 개선되었다(예를 들어 규제개혁위원회에 주한 미 상공회의소 대표가 참여). 공시기간 동안에 모든 이해당사자들은 규제안 초안에 대해 협의를 할 수 있으며, 규제영향평가 공개는 필요조건이 되었다. 한국정부는 외국계 경제단체를 적극적으로 참여시킴으로써 특정한 정책 및 규제 우려사항을 해결하기 위한 협의의 기회를 증대시켰다.</p>	<p>가능하거나 도움이 될 경우, 규제, 협의절차 및 공지의 변화에 대한 정보, 특히 국제교역 및 투자관련 정보를 외국어로 더 많이 제공해야 한다. 모든 협의절차에 대하여, www.epeople.go.kr 사이트와 비슷한, 영문으로 된 일괄서비스 센터를 만든다면 외국계기업들은 한국의 규제 변화를 좀 더 쉽게 파악할 수 있을 것이다.</p> <p>기간분야의 고충과 우려를 처리하는 기업 및 투자자 관련 단체가 여러 곳 있기 때문에 이러한 기본 틀의 사용자 친화성은 개선될 수 있는데, 기업이나 투자자의 모든</p>

<p>비정부 기구 및 외국계기업을 포함하여 모든 이해당사자들이 자문위원회에 참여할 수 있도록 한다.</p>		<p>불만과 분쟁을 처리하며 투명성에 책임을 지는 단일창구로 통합하는 것이 이상적일 것이다.</p>
<p>3) 서비스, 농업 등 전통적으로 강도 높은 규제를 받아온 분야에 대한 규제개혁, 규제완화 및 시장개방을 가속화한다.</p>	<p>농업 및 서비스분야의 개혁 및 규제완화 노력이 기울여졌으나 진전이 더딘 편이다. 한국정부는 정책차원에서 이러한 결함을 인식하고 있으며, 이러한 개혁을 추진할 필요가 있다.</p>	<p>서비스, 농업 등 전통적으로 강도 높은 규제를 받아온 분야의 규제개혁, 규제완화 및 시장개방을 가속화해야 한다. 사업가, 노조 등 다양한 이해당사자들과의 대화를 강화하여 규제개혁의 혜택을 설명하며, 전환비용이나 안전망과 같은 분야에 대한 이들의 우려를 더욱 잘 이해함으로써 건설적인 해결안을 찾도록 한다.</p>
<p>4) 수입품과 외국계기업에 대한 한국국민들의 부정적인 이미지를 바꾸기 위한 공적인 노력을 실시한다. a) 수입품 박람회, 전시회 등을 옴으로써 소비자들이 수입품을 접할 수 있는 기회를 늘린다. b) 외국 제조업체들이 서울 모터쇼, 기계 박람회, 전자제품 박람회, 컴퓨터 박람회 등에 참여할 수 있는 기회를 늘린다. c) 대중매체, 공개 세미나 등을 통해 정부의 시장개방 정책의 목적을 널리 알린다.</p>	<p>한국정부는 시장개방에 대한 강한 의지를 가지고 있으며 수입품과 외국계기업에 대한 부정적인 이미지를 개선하기 위하여 많은 노력을 기울여왔다. 수입의 증가는 한국경제의 외국제품에 대한 수용도가 증가하였음을 보여준다. 그러나 외국 제품, 외국계기업과 외국인투자에 대한 민족주의적 감정, 부정적인 인식 및 태도가 일부 실무급 공무원, 언론과 일반 국민들 사이에 남아있다.</p>	<p>시장개방의 중요성에 대한 인식을 증진시키며 수입품과 외국계기업, 특히 외국인직접투자에 대한 부정적 이미지를 개선하기 위한 노력이 강화되어야 하며, 실무급 공무원들에게 특히 주의를 기울여야 한다.</p>
<p>5) 외국계 경쟁자들에 대해 사실상 차별효과를 갖는 규제들을 철폐하기 위한 정부의 노력을 강화한다.</p>	<p>관세 및 정부조달에서의 전자절차 도입을 통하여 투명성이 증진되었으며 차별이 더욱 어려워졌다. 외국인투자 옴부즈만 사무소와 같은, 기업불만에 대한 기존의 기구 이외에, 민간분야의 불평, 불만을 처리하기 위하여 2003년에</p>	<p>정부부처 및 기관간의 조정 노력이 강화될 필요가 있다. 최근 발행된 규제해석매뉴얼의 실행과 준수를 주의 깊게 모니터링하며 교육을 강화함으로써, 규제의 자유재량적 해석, 적용과 집행의 여지를</p>

	<p>기업애로해소센터가 설치되었다. 외국계 경제단체는 실행 단계의 실무급 공무원들로부터 사실상 차별이 있다고 인식하고 있다. 한국정부는 교육과 규제 해석매뉴얼의 실행을 통해 이 문제를 해결하기 위해 노력하고 있다.</p>	<p>줄여 외국제품, 외국계기업과 외국인투자에 대한 사실상 차별효과에 대한 인식을 경감시키기 위한 노력이 강화되어야 한다.</p>
<p>6) 무역정책 기관과, 국내규제를 담당하는 기타 정부기관 사이의 협력을 증진함으로써 규제조치의 무역제한성을 줄이도록 한다.</p> <p>a) 다른 부처나 기관의 규제 의사결정 과정에 있어, 무역정책 기관의 감독역할을 강화한다: 규제 입법절차에 개입할 수 있는 권한을 교역정책 기관에 부여하는 대외무역법의 조항을 적극적으로 사용한다.</p> <p>b) 무역정책 공무원들과의 의견교환 등을 통하여 무역 및 투자 문제에 대한 공무원의 이해를 증진시킨다. 지방정부 공무원에 대하여 특히 노력한다.</p> <p>c) 국제경제 문제의 조정을 위한 국무회의의 역할을 강화한다.</p> <p>d) 제안된 규제가 교역 및 투자에 미치는 영향에 대한 명확한 평가를 규제영향평가의 일부로서 요구한다.</p>	<p>정부기관 간에 협력이 이루어지고 있지만 그 성과는 아직 엇갈린 편이다. 관세 및 정부조달과 같은 분야의 경우 상당한 진전이 있었지만 다른 분야의 경우 아직 우려가 남아있다. 산업자원부와 재정경제부는 규제개혁위원회의 정기적인 구성원이며, 규제개혁과 관련된 모든 문제에 대하여 협의를 실시하고 있다. 외교통상부는 교역 및 투자에 영향을 미칠 수 있는 규제에 대하여 협의를 실시하지만 규제개혁위원회의 정기적인 구성원은 아니다. 교역 및 투자 문제에 대한 이해를 증진시키기 위해 한국이 건실한 노력을 기울여왔지만, 개혁 및 시장개방에 대한 공무원들의 태도는 특히 실무 및 지방수준에서 차이가 있다. 규제영향평가는 "공정한 시장경쟁과 기업활동을 저해하는 측면"을 분석해야 하지만 교역 및 투자영향에 대한 명확한 평가는 포함되어있지 않다.</p>	<p>정부부처간 정보교환과 협력을 증진하여 국제협약과 일관성을 유지하도록 해야 한다. 외교통상부의 권한을 강화하면 (예를 들어 규제개혁위원회의 구성원이 되도록 한다) 국내 입법절차에서 외교통상부의 역할 수행에 도움이 될 것이며, 한국의 국내법이 국제적 의무와 일관성을 유지하도록 하는 책임을 효과적으로 수행할 수 있게 될 것이다. 실무급 및 지방공무원들에 대한 교육을 강화하여 시장개방, 무역 및 투자의 혜택에 대한 이해를 증진시켜야 한다. 시장개방 분야에서 잠재적인 문제를 예방하기 위하여, 제안된 규제의 교역 및 투자영향에 대한 명확한 평가를 규제영향평가의 일부로서 요구해야 한다.</p>
<p>7) 시장개방을 저해하는 반경쟁 관행에 대한 경쟁정책의 집행을 강화한다.</p> <p>a) 재벌개혁으로 인해 외국계</p>	<p>공정거래위원회와 유관기관 사이에 협의기구가 설치되어 일부 경쟁제한적 규제의 확인 및 철폐/개선이 이루어지고 있다.</p>	<p>담합입찰이나, 산업협회에 위임된 규제권의 부적절한 행사와 같은 분야의 경우 경쟁정책의 집행이 계속해서</p>

<p>기업에 대한 반 경쟁 혹은 차별적인 효과가 야기되지 않도록 주의한다.</p> <p>b) 재벌이나 산업협회의 반 경쟁 관행에 대해 공정거래 위원회에서 조치를 취할 때 국제시장개방 관점을 취하도록 한다. 예를 들어, 재벌개혁 프로그램의 일환으로서 외국계기업들의 인수합병 참여 기회를 확대한다.</p>	<p>2003년의 청렴계약제의 도입으로 담합입찰에 대한 규제가 개선되었으며, 집행이 강화되어 상당한 벌금이 부과되게 되었다. 아직도 산업협회에 규제권이 위임되고 있다. 이러한 협회에 대한 외국계기업의 참여제한은 불법이며, 이 분야의 집행을 개선할 여지가 남아있다.</p>	<p>강화되어야 한다.</p>
--	---	------------------

부록 4.A2. 분야별 실적평가

자동차 및 부품

OECD의 2000년 보고서에서 지적한 대로 1999년에 일본 차 수입에 대한 금지가 해제되고 일반관세가 감축되었지만, 한국 자동차시장에서의 수입 차 점유율은 일본의 6%, 유럽연합의 25%, 미국의 30%에 비하여 저조한 1% 수준이었다. 교역파트너들은 이와 같은 저조한 점유율의 부분적인 원인으로, 한국에서의 수입품에 대한 부정적인 이미지, 자동차 표준 및 인증절차와 과세제도를 지적하였다.

1999년 이후 한국정부는 위의 각 분야에서 많은 노력을 기울여왔다. 그 결과 자동차 수입은 1999년 이후 꾸준히 증가하고 있다. 한국시장에서 수입 차 점유율은 1999년에 0.26%에서 2004년에 2.65%, 2005년에 3.27%로 증가했다. 특히, 2004년에는 3000cc 이상 승용차의 경우 수입 차가 35.2%를 차지하였다.

한국정부의 노력의 결과, 수입 차에 대한 소비자들의 태도는 상당히 개선되었다. 국내 자동차 제조업체와 자동차 수입업체에서 공동 후원한 2005년 서울모터쇼는 수입 차의 시장접근을 개선시키고자 하는 한국정부의 노력의 일례라 할 수 있다.

한국의 자동차 표준과 인증절차에 상당한 진전이 있었다. 인증분야의 경우, 형식승인 시스템이 2003년 1월에 폐지되고 자기인증 시스템이 도입되어, 자동차 제조업체들이 자사 제품의 안정성을 보증하게 되었다. 자기인증 시스템에서는 이러한 식으로 자동차에 표시가 되고 제조업체나 수입업체에서 제품 결함에 대한 책임을 진다.

표준분야의 경우, 안전분야의 사실상 모든 새로운 표준은 국제표준과의 철저한 검토 및 비교 후 국제표준에 기반하여 설정된다(예를 들어 ISO/IEC 표준, UN 유럽경제위원회 규제 및 미 연방자동차 안전기준).

배출가스 및 소음 분야의 경우, 자동차 제조업체 및 수입업체는 보증기간

동안 자신들의 제품의 규제준수를 보증하기 위하여, 소음 및 배출가스 인증을 받아야 한다. 그러나 오프로드 차량의 경우, 굴착기, 로더, 포크 리프트 트럭, 불도저, 크레인, 롤러 등의 건설장비는 배출가스 인증만 받으면 된다. 배출가스 허용수준은 차량과 연료의 종류에 따라 달라진다. 가솔린 및 가스 차량의 경우 저공해차량(LEV) 및 초 저공해차량(ULEV) 인증표준을 따라야 하며, 이는 캘리포니아 주의 표준과 동일하다. 소형 디젤차량에 대해서는 2006년 1월에 유로 4 표준이 도입되었으며 다른 종류의 차량에 대해서도 단계적으로 도입되고 있다. 소음수준 표준은 유럽에서 발효중인 표준과 동등하다. 자동차 제조업체는 또한 배출가스 자기진단 장치를 모든 차량에 설치해야 한다. 이 시스템은 2005년부터 가솔린차량에 점진적으로 도입되고 있다. 디젤차량의 경우, 이 시스템은 2006년에는 주로 신차에 적용되고, 2007년까지는 중형차량에, 2010년까지는 대형차량에 적용될 것이다. 일부 교역파트너들은 교역에 장벽이 될 수 있는 정책에 대한 우려를 계속해서 표명하고 있다. 예를 들어, 미국은 제조업체의 자체테스트 결과를 인정해주지 않는 점에 대해 문제제기를 하고 있다.

자동차 과세시스템: 세율인하와 분류 합리화

OECD의 2000년 보고서에서는 세 분야에 대한 문제를 지적하였다 (ㄱ) 특별소비세, (ㄴ) 자동차세 및 (ㄷ) 교육세와 농어촌특별세였다. 세 분야 모두 다음과 같이 개선되었다.

(ㄱ) 자동차에 대한 특별소비세가 점진적으로 인하되었으며 과세분류가 간소화되었다.

표 4.A2.1. 특별소비세 변화: 승용차

엔진배기량	1999	2001년 12월	2003년 7월
2000cc 초과	20%	14%	10%
1500 cc-2000 cc	15%	10%	5%
1500cc 이하	10%	7%	

출처 : 대한민국 정부

자동차소비를 촉진하기 위하여 일정기간 동안 특별소비세율이 표준세율에 비하여 30%까지 인하되었다(위의 표 참조)³⁷⁾

두 대 이상 차량을 소유한 가구에 대한 중과세제는 1999년 1월부로 폐지되었다.

(ㄴ) 자동차세

세금분류가 7가지에서 5가지로 합리화되었으며 그 결과 다음과 같이 세금이 낮아졌다.

표 4.A2.2. 자동차세 변화: 승용차

구분	800cc 이하	1000cc 이하	1500cc 이하	2000cc 이하	2500cc 이하	3000cc 이하	3000cc 초과
1998.1	100	120	160	220	250	310	370
1999.1	80	100	140	200	220	220	220

출처 : 단위: 원/cc.

2001년 1월부로 중고차의 자동차세가 인하되었으며, 등록한지 3년 후부터 연간 5% 세금할인, 최대 50%까지 받을 수 있다.

(ㄷ) 교육세와 농어촌특별세

1999년 1월부로 교육세(등록세의 20%)와 농어촌발전을 위한 농어촌특별세(취득세의 10%)가 폐지되었고 2001년 1월에는 자동차 면허세가 폐지되었다.

"무공해 자동차"의 환경표준 및 보급촉진

2004년 3월 26일에 평균연비 프로그램이 채택되었으며 2006년 1월 1일에 발효되었다. 이 시스템은 소형 및 LPG차량을 제외한 10인승 이하의 자동차에 적용된다. 표준연간연비는 1500cc 이하 차량의 경우 12.4km/l, 1500cc 이상 차량의 경우 9.6km/l이다. 만약 어느 제조업체의 승용차나 트럭 연간 생산의 평균연비가 지정된 표준에 못 미칠 경우, 해당 제조업체는 개선 및 공시명령을 받게 된다. 그러나 연비가 전년도에 비하여 동일한 수준이거나 개선된 제조업체의 경우 예외가 된다.

2004년 10월에 "환경친화적 자동차의 개발 및 보급촉진에 관한 법률"이 제

정되었으며 "무공해" 자동차의 개발 및 보급촉진을 위한 다양한 계획들이 5개년 및 1개년 계획으로 진행되고 있다. 또한, 제조업체들의 저공해차량 공급을 촉진하기 위하여 "수도권 대기환경 개선에 관한 특별법"에 새로운 조항이 신설되었다.

환경적 측면에서, 효과적인 환경기준을 통하여 연비를 증가시키고 배기가스 배출을 줄이는 것이 바람직하다. 그러나, 이러한 환경기준은 가능할 경우, 국제기준에 기반하거나 일치해야 한다.

전력

OECD의 2000년 보고서에서도 지적하였다시피 전력은 전통적으로 국영기업인 한국전력공사가 독점해왔다. 1999년에 한국전력공사는 송전 및 배전서비스를 100% 담당하고 있었으며, 전체 발전용량의 94.3%를 보유하고 있었다. 1999년 1월에 산업자원부는 "전력산업 구조개혁 촉진에 관한 법률"을 입안하였으며 이 분야의 규제개혁을 추진해왔다.

한국전력공사의 비원자력발전에 대한 독점은 1999년에 폐지되었으며, 2001년 4월에 한국전력공사의 발전사업 부문이 6개의 자회사로 분리되어 발전분야에서 완전경쟁이 도입되었다("전력사업 구조개혁 촉진에 관한 법률", 2000). 한국수력원자력공사를 제외하고 이들 자회사들은 전력사업 구조개혁 촉진에 관한 법률에 따라 민영화될 예정이었으나, 상당히 지연되고 있다. 2005년에 한국전력공사는 전체 발전용량의 89.9%를 차지하였다(1999년의 경우 94.3%).

전력시장 창출을 촉진하기 위하여, 산업자원부 내에 한국 전기위원회가 설치되어 전력사업면허 및 사업자간 분쟁조정에 대한 규제기관의 역할을 담당하고 있으며, 2001년 4월에 한국전력거래소가 설립되어 전력 거래 풀로서 기능하고 있다. 2002년 말까지는 한국전력공사의 배전 자회사가 설립되고 도매시장에 경쟁이 도입될 예정이었다. 그러나 재계, 노동계 및 정부로 구성된 노사정 위원회의 제안에 따라 이 계획은 중지되고 재고되고 있다(2004년 6월). 한국정부에 따르면, 독립 배전 사업체의 설립 및 발전 자회사 중 하나의 민영화가 진행 중이라고 한다.

이 분야의 조달의 대하여, OECD의 2000년 보고서에서는 외국 공급업체들에게 낙찰된 계약의 비율이 저조하다고 지적한 바 있다. 아래의 표에 나와 있는 것처럼, 1998년에 외국 공급업체들이 참여할 수 있는 입찰의 비율은 70% 이상이였으며 외국 공급업체에 낙찰된 비율은 3% 미만이었다. 1999년 후 조달계약의 총 금액과 외국 공급업체들이 참여할 수 있는 입찰의 비율 모두 크게 줄어들었다. 2003년부터 2005년 사이에 국제입찰의 비율은 30% 이상으로 증가하였으며 외국 공급업체에 낙찰된 계약의 비율도 높게 증가하였다. 1999년 이후 조달계약의 총 금액이 감소한 이유는, 전력산업 구조조정 후 한국전력공사의 발전 사업이 분할되었으며, 이용 가능한 정보가 자재구매 계약 자료밖에 없었기 때문이다. 외국 공급업체에 낙찰된 계약이 증가한 이유는, 발전 자회사들이 발전설비를 유지하기 위하여 외국 공급업체로부터 외국산자재를 조달했기 때문이다. 구매시장이 열린 후 한국전력공사는 45만 SDR(7억5천만 원)에 달하는 자재와 1천5백만SDR(252억 원)에 달하는 업무를 국제입찰을 통하여 매각해왔다. 이 분야의 변화와 구조조정 때문에 외국인 참여의 경향을 정확히 평가하기는 어렵지만, 2003년 이후의 꾸준한 증가는 고무적이라 할 수 있다.

표 4.A2.3 한국전력공사의 조달 (단위: 십억원)

연도	전체 계약	외국 공급업체들도 참여할 수 있는 입찰		외국 공급업체에 낙찰된 계약	
	금액	금액	비율	금액	비율
1998	6554	4665	71.18%	196	2.99%
1999	1152	148	12.85%	39	3.39%
2000	1289	154	11.95%	16	1.24%
2001	1506	141	9.36%	24	1.59%
2002	1518	174	11.46%	16	1.05%
2003	2626	815	31.04%	355	13.52%
2004	3736	1146	30.67%	556	14.88%
2005	4145	1419	34.23%	333	8.03%

2003-2005 자료의 경우 한국전력공사의 자회사도 포함된다.

출처: 한국전력공사

제 5 장

통신



도입

OECD는 한국의 규제개혁 심사 일환으로 정보통신 분야에 대한 규제개혁 평가를 1999년부터 2000년까지 실시하였으며, 이를 통해 한국정부에 몇 가지 권고안을 제시한 바 있다. 본 보고서는 이를 기초로 OECD의 권고안의 실행 정도를 점검하고, 이와 관련된 정책적 함의를 도출할 것이며, 그 동안 변화된 분야에 대한 검토와 함께 앞으로 더 많은 규제개혁이 요구될 것으로 보이는 분야에 대한 논의를 진행하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

2000년 OECD가 한국정부에 제출한 주요 권고안의 내용은 박스 5.1에 명시되어 있다. 본 보고서는 한국의 통신 시장, 정책, 규제제도 체계의 변화를 점검함으로써 그 변화에 OECD 권고안이 얼마만큼 감안되었는지, 그리고 이것이 오늘날 내포하고 있는 상관성은 무엇인지, 어떤 변화가 앞으로 더 필요한지를 기술할 것이다.

2000년에 발간된 한국 규제개혁 심사 보고서의 통신과 관련된 장에서는 한국 통신 분야의 발전을 개괄하고 지난 90년대 시행된 규제개혁내용을 점검하였다. 본 보고서는 2000년 이후에 시행된 변화를 집중적으로 다룬다.

한국의 통신 분야

통신 정책의 국내적 상황

2000년 OECD가 통신 분야에 대한 규제개혁 심사 보고서에서 강조한 바와 같이, 한국의 통신 분야는 인프라 구축과 서비스 시장 확대에 있어 괄목할만한 성장을 보여 왔다. 이런 성장은 본 보고서가 다루고 있는 2000년부터 2005년 시기에도 지속되었는데, 통신시장의 급속한 성장과 함께, 초고속(광대역) 인터넷 서비스의 빠른 보급은 한국을 OECD 국가들 중 단연 돋보이는 광대역 시장의 주자로 부각시켰다. 이 밖의 다른 과학 기술 분야, 특히 광대역 무선 분야와 디지털 멀티미디어 방송 분야에서도 한국은 선두 자리를 매김하고 있다.

한국 통신시장 개방은 양질의 서비스, 저렴한 가격, 혁신이라는 측면에서 상당한 이점을 가져다주었다. 비록 시장 개방이 다소 점진적으로 진행되기는 했지만, 90년대 후반에 접어들면서 통신시장 개방과 시장 경쟁을 위한 기본적인 틀이 대부분 자리를 잡았으며, 이때부터 효과적인 경쟁을 촉진할 수 있는 환경 제공을 위한 개혁이 추진되었다. 하지만, 이런 개혁노력에도 불구하고, 정보화 사회의 선두가 되겠다는 한국이 그 열망을 이루고, 보다 더 경쟁을 고무시키기 위해서는 더 많은 변화의 여지가 남아 있는 것도 사실이다.

한국은 지금까지 정보사회 그리고, 정보통신 개발에 많은 강조점을 두어왔다. 한 예로써, 한국의 정보통신부는 지난 2004년 다이나믹 디지털 한국 백서 (White Paper on Dynamic Digital Korea)를 발간하고 새로운 통신과 방송 서비스 제공을 위한 전략과 한국의 디지털 경제 개발을 위한 몇 가지 야심찬 계획을 소개하였다.¹⁾ 물론 정부가 통신 분야 발전을 위한 확실한 비전을 가지고 있는 것은 무척 중요한 일이다. 하지만, 민간분야가 적절한 기술과 서비스를 선택할 수 있는 시장 환경을 조성하고, 경쟁을 막는 방해물들은 제거하는 것 또한 매우 중요한 일이다. 한국의 정보통신 기술생산 분야는 OECD 국가들 중 매우 우수하며, 새로운 통신기술과 서비스에 경험이 많은 서비스 회사들을 보유하고 있다. 따라서 민간분야가 스스로 기술과 서비스 분야의 미래를 자체적으로 헤쳐 나갈 충분한 역량을 가지고 있다. 이 시점에서 한국정부가 주의해야 할 점은 2000년 보고서에서도 지적했듯이, 기술 주도력과 정보통신기술 개발의 우선순위를 지속시키기 위해, 그리고, 통신서비스 분야의 사용자들을 규제하기 위해 발생하는 정책적 긴장이 시장 왜곡을 야기하지 않도록 해야 한다는 점이다. 본 보고서가 지적하고 있듯이 한국의 개혁 프로세스는 효과적인 경쟁 촉진에 기여하지 않는 결정이나 중요성이 상대적으로 낮은 사안의 해결을 위한 결정으로 이루어 질 때도 종종 있다.

2000년 이후 실시된 통신 분야의 규제개혁은 주로 시장 진입 절차, 가격 규제, 가입자 선로 공동 활용 제도, 번호 이동성, 상호 접속, 회계 시스템을 중심으로 실시되었다. 이와 같이 중요한 분야에 규제개혁이 진행되었음에도 불구하고, OECD가 2000년 보고서에서 지적한 몇몇 기본적인 문제들이 여전히 미결로 남아 있다. 우선, 정책 입안 기관과 완전히 분리된 독립된 통신 분야 규제자의 부재와 정보통신부가 경우에 따라 직접규제와 더불어 간접규제의 수단으로 “지침”을 사용한다는 것을 들 수 있다. 이는 경쟁을 촉진하고 반시장적 행위를 방지할 수 있는 제제를 가하기 위해 보다 효과적이며

사전적인 규제를 채택하기 보다는 경쟁 조건에 직접적으로 영향을 미치려고 하는 정보통신부의 어떤 경향과도 관련이 있는 것이다. 이와 함께 정보통신부가 산업 성장이라는 소정의 목표를 달성하고, 통신 분야의 효과적인 경쟁 촉진에 기여해야 한다는 정책적 상반된 역할을 동시에 수행하면서 발생하는 내부 갈등이 실질적으로는 연구자금을 확보하고, 하드웨어 분야의 근본적 이익 창출을 위해 노력하는 통신 서비스 사업자들에게 더 많은 수고를 가중시키고 있다.

박스 5.1. 통신 분야에 대한 권고사항 (한국 규제개혁 심사보고서, 2000년 발간)

1. 통신위원회를 독립된 통신 분야 규제기구로 재편성 하고 (전면적으로 시행되지 않음), 정보통신부로부터 규제 관련 책임을 분리시켜야 한다. (약간의 변화)
2. 일반 인허가 제도를 도입하여 시장 진입 장벽을 낮추고 면허 획득을 위한 자격조건을 완화하고(약간의 변화), 면허에 부과된 조건을 축소하며(약간의 변화), 면허 신청을 위한 예정 날짜 지정 방식을 철폐해야 한다.(시행)
3. KT의 시내전화요금, 전용회선서비스, 국내 시외전화 서비스에 대한 가격상한제를 실시하고, 기타 다른 가격 승인관련 요건들을 없애야 한다(미시행)
4. 상호접속 가격 책정에 있어, 장기평균증분 비용 방식 (LRAIC)를 통해 비용에 근거한 가격책정 방식을 실시해야 한다.(시행)
5. 번호 이동을 가급적 빨리 실시하고, 유선과 무선 통신에 대한 번호할당 정책이 경쟁적 중립적 방식으로 진행되도록 한다(시행). 보편적 서비스의 비용 계산을 위한 적절한 방식이 개발되어야 한다.
6. 3세대 이동통신 서비스와 통신 분야 면허 할당에 있어 경매 방식을 일반 원칙으로 정하고 실시해야 한다(미시행)
7. 언번들링 도입과 같은 가입자 망 관련 인프라의 시장 경쟁 촉진을 위한 보다 전면적인 조치가 필요하다(시행).
8. 규제 체계를 간소화하고 CATV 시장의 경쟁 환경을 조성해야 한다(부분적 시행).
9. 유선통신과 무선통신 시장에 대한 외국인 소유 제한을 철폐해야 한다(제한조건이 완화되었지만 완전히 제거된 것은 아님)
10. 규제를 간소화하고 불필요한 부분을 제거하기 위해 통신 분야 모든 영역의 규제에 대해 정기적으로 체계적인 재검토를 시행해야 한다. (변화 있음)

정보통신부는 2000년 이후로 선로 공동 활용과 번호 이동 등을 통해 서비스 경쟁을 촉진하는데 주안점을 두어왔다. 하지만, 정보통신부는 이와 동시에 아래에서도 밝히고 있듯이, 인터넷 전화(VoIP)를 규제하고, 광대역 접속 사업자를 재분류하였으며, 가상이동통신사업자의 의무적 접근에 대한 법적 필수요건을 제시하는 등 서비스에 근간한 경쟁을 촉진하는데 기여할 수 없

는 조치들도 취해왔다.

최근 몇몇 OECD 국가들은 시장 사업자들, 특히 입지를 굳힌 선발 사업자들에 대한 규제를 완화하기 시작했다. 종종 이러한 완화조치는 추가적인 규제(예컨대 가격)가 경쟁을 촉진하는데 불필요하다는 공감대가 형성되고, 규제자의 권한이 신장되어 불공정 행위의 발생을 미연에 방지할 수 있을 때 가능하다. 하지만, 한국의 경우는 강력한 힘을 가진 독립적인 규제기관이 존재하지 않을뿐더러 정보통신부가 경쟁적 환경을 위협할 수 있는 행위를 억제든지 미연에 방지할 수 있는 충분한 힘과 융통성을 가지고 있지 않기 때문에 한국의 규제 환경이 이런 성숙한 수준에는 이르지 못한다고 말할 수 있다.

시장 성과

1999년 당시 135억 달러에 달했던 한국 통신시장의 총 수입은 2003년에 204억 달러에 이르게 되었다.²⁾ 이를 통해 한국은 2003년 OECD 국가 중 9번째 큰 통신 시장 규모를 자랑하게 되었고, OECD 통신 분야 총 수입의 2.2%를 차지하게 된다. (1999년에 1.8%에서 증가). 2003년 한국의 통신 산업은 한국 국내 총 생산의 3.4%를 기록했으며, 이는 OECD 평균치를 약간 웃도는 수치이다.

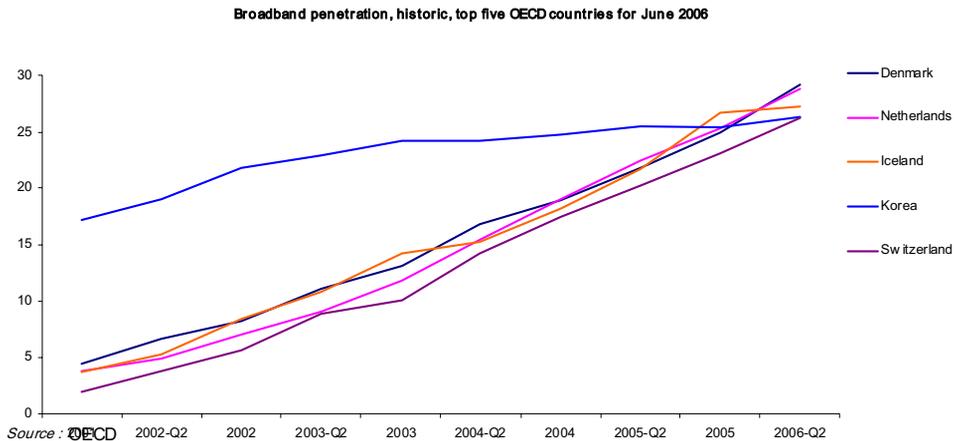
한국의 무선통신 선발사업자인 KT(한국통신)는 OECD 회원국 사업자중 24번째 규모의 공공 통신 운영자이다. 90년대 한국의 유선 네트워크는 OECD 평균치와 비교해 비교적 빠른 속도로 증가하였는데, 그 결과 2003년에는 100명당 통신 채널 수가 58.4개에 이르렀다. (당시 OECD 평균은 52.9였음). 2000년 이후 다른 OECD 국가와 비교해 뒤쳐져 있던 한국의 네트워크 디지털화 작업이 급속도로 진행되기 시작해서 2003년에는 100%의 디지털화에 성공하게 된다. 하지만, 무선통신 시장은 유선통신 시장에 비해 소폭 성장하여 휴대폰 보급률이 1999년 100명중 50.3 가입자에서 2003년 70.1 가입자로 OECD 국가 중 한국의 순위가 7위에서 23위로 떨어졌다. 2006년 현재 2G 보급률은 100명당 79.5를 기록하고 있으며, 현재 3G 무선 서비스가 빠른 속도로 보급되고 있다.

다른 많은 OECD 국가와 마찬가지로, 광대역과 IP 전화통신 또는 무선 서

비스를 통한 대체 통신수단이 등장하면서 1인 거주자 당 가입자망의 수가 크게 감소하였다. 한국은 최고 1인 거주자 당 46.8개의 가입자망을 제공했었는데, 2004년 현재 43.1개로 감소하였다. 또한 경쟁이 치열해지면서 국내 시외 통화시간과 유선 네트워크상의 시내전화수가 감소하면서 전체 통화량도 크게 감소하였다.

표 5.1에서도 볼 수 있듯이, 한국은 광대역 보급과 개발에 있어 OECD 국가 중 단연 돋보이는 성장을 보이고 있다. 하지만, 한국의 광대역 시장이 성숙 단계에 접어들면서, 그 성장세가 둔화되고, 2006년 초에는 다른 몇몇 OECD 국가들로부터 선두자리를 위협받았다.

그림 5.1 OECD 국가 중 광대역 보급률이 가장 높은 5개국 (2006년 6월)



출처: OECD 광대역 통계 [www.oecd.org/sti/ict/broadband] 2006.10월

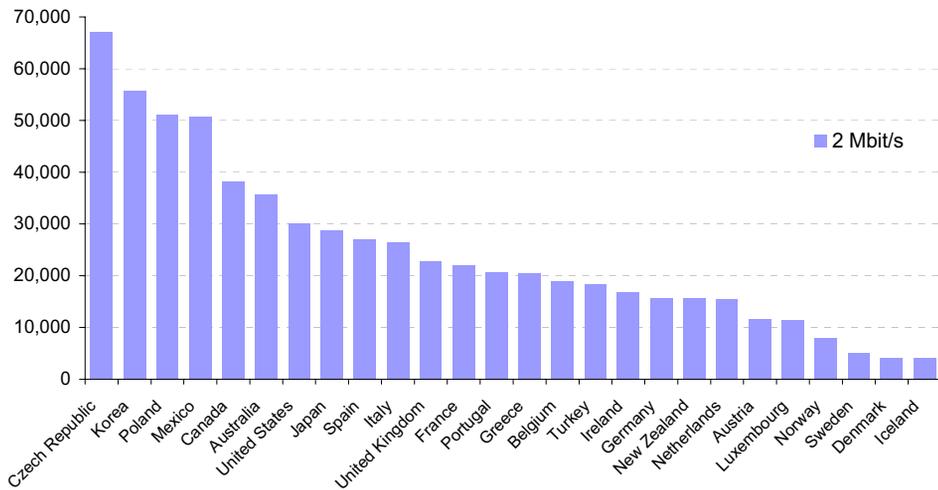
가격 면에서 OECD 국가와 비교해 봤을 때, 한국은 OECD 평균보다 낮은 가격대를 유지하고 있다. 하지만, 국제통화에 있어서는 기업 및 가정 고객 모두에게 가장 높은 요금을 부과하고 있으며,³⁾ 또한 표 5.1에서 볼 수 있듯이 비교적 높은 수준의 정산 요금을 책정하고 있다. 표 5.1은 미국에서 중단되는 트래픽에 대해 미국과 한국간의 정산요금과 한국과 인접한 다른 국가와 미국 간의 정산요금을 비교하였다. 비록 2002년 이후로 한국의 정산요금 감소추세가 눈에 띄기는 하나 이들 국가들의 평균 정산요금이 한국에 비해 훨씬 빠른 속도로 감소하였음을 알 수 있다. 또한 한국은 다른 OECD 국가 및 인접국가와 비교해서 전용회선 가격도 높다.

표 5.1 미국 간 국제 전화 정산요금 비율 (단위 USD)

국가	2000	2001	2002	2003	2004
중국	0.254	0.138	0.071	0.039	0.029
홍콩	0.092	0.063	0.069	0.043	0.049
일본	0.092	0.077	0.068	0.054	0.056
한국	0.255	0.162	0.155	0.089	0.081
싱가폴	0.135	0.093	0.045	0.048	0.043

출처: 연방통신위원회, 미국, 섹션 43.61, 국제 요금 자료
 정산요금 비율 = 발신 지불가격 / 발신 분

그림 5.2 OECD 국가별 전용선 요금 표



2006년 8월, USD PPP, 2 Mbits (부가세 불포함)
 출처: OECD, Teligen

규제 제도, 통신시장 및 시장 참여자들의 일반적인 특징

2000년 이후, 한국은 박스 5.2에서 볼 수 있듯이 여러 가지 새로운 규제 조치를 도입하였다. 그 조치들은 크게 번호 이동, 가입자 선로 공동 활용, 인터넷 전화 (VoIP)에 대한 정책 틀 형성, 상호접속 요금 책정을 위한 장기증분원가의 사용, 보편적 서비스를 위한 기본 틀 등을 포괄한다. 이 기간 동안의 주요한 성과는 KT의 민영화작업이 2002년 5월에 성공적으로 마무리됐다는 점이다. 사실, 국영 통신사를 운영하고 있는 다른 OECD국가들도 민영화 작업을 이행하기로 했지만, 실제로 완수하는 데에는 많은 어려움을 겪고 있다.

2000년 이후 개혁 작업은 주로 경쟁 조건을 개선하고, 새로운 기술 도입을 지원하는데 집중되어 왔다. 광대역 사업에 대한 한국의 정책적 지원은 특히 언변들링이라는 측면에서 많은 변화를 가져왔다. 하지만, 앞서 언급했듯이, 법적 틀을 바꾸기 위한 많은 노력은 있어 왔지만, 제도적인 변화를 실천해야 할 최근 5년 기간 동안 큰 변화를 찾아볼 수가 없었다. 사실, 제도적 변화는 OECD가 2000년 보고서에서 강조한 주요 권고 사항 중 하나였다. 결국 이것은 정보통신부내의 정보기술 개발과 기술생산 분야의 발전이라는 목표와 시장개방이라는 두 목표가 때로는 서로 상충되었다는 의미이다. 한국은 디지털 경제개발을 위한 시장 메커니즘 활용의 중요성을 여전히 충분히 강조하고 있지 않으며, 생산 산업 육성과 연구 개발 촉진을 위한 성장 거점으로 새로운 서비스 개발과 정부 재정 인센티브 활용을 정책적으로 지나치게 강조하는 면이 있다. 이로 인해 지금까지 사업자들은 기존의 투자금을 상환하기도 전에 새로운 대체 기술과 서비스에 투자하라는 정부의 압박을 받는다고 불평하기도 했다.

박스 5.2. 한국의 통신시장 자유화로 2000년 이후 나타난 주요 사건

- 2000: 보편적 서비스 시스템 도입 및 실시
- 2000: 3G (IMT-2000) 기간통신 사업자 선정
- 2001: KT 외국인 주식 보유 상한선이 33%에서 49%로 상승
- 2002: 국가보유 KT 주식 매각 (완전히 민영화)
- 2002: 상호접속 합의 승인, 보고 수락, 사업보고서 검사, 위반행위 조사, 위반 행위 적발 시 교정 조치 및 벌금 징수와 같은 업무가 정보통신부에서 통신위원회로 이양
- 2003: 단말기 보조금 정책 도입 및 실시
- 2003: 무선전화번호 이동 시스템 도입 및 실시
- 2004: 이동 전화 번호 이동 시스템 도입 및 실시
- 2004: 기간통신사업자에 대한 외국인 직접투자 상한선 상승. 국내 기업 외국인 지분에 대해 80%의 상한성을 정하고, 이 경우 해당기업을 외국 기업으로 분류하는 조항 삭제
- 2004: 초고속 인터넷 서비스를 기간통신서비스로 지정. VoIP 서비스를 기간통신서비스로 지정
- 2005: 기간통신사업 운영자의 인수합병 승인 기준 개정. 항시 승인 시스템을 도입하고 승인심사시간을 단축함.

시장 참여자

주요 통신시장에 참여하고 있는 통신사업자의 수는 표 5.2에와 같다. 여러 OECD 국가들과 비교해 볼 때, 유선 통신 통신사업자의 수는 비교적 적은 편이며, 마찬가지로 무선 통신 사업자의 수도 상대적으로 적다. 이는 경쟁과 관련된 함축적 의미를 내포하고 있다. 사업자들의 재정 상황이 악화됨에 따라 통신 서비스 분야가 인수 합병 됨으로써 통신사업자의 수가 더욱 줄어들고 있는 상황인데, 유선 네트워크 기간 통신 사업자로는 KT, 하나로 텔레콤, 온세 통신, 데이콤을 들 수 있다. 온세 통신은 시외전화 및 국제통화 서비스만을 제공하고 있는 반면, KT, 하나로 텔레콤, 데이콤은 시내, 시외, 국제통화 서비스를 제공하고 있다.

표 5.2 통신 시장 분야별 사업자 수

분류	시내	시외	국제전화	이동전화	PCS	CATV(1)	
						SO	NO
1991	1	1	2	1	-	-	-
1991-95	1	2	2	2	-	53	3
1995-98	2	3	3	2	3	77	104
2005	3	5	5	1	2	2	119

참고: SO는 채널을 관리하는 서비스 사업자를 의미하며, NO는 물리적 네트워크를 제공하는 네트워크 사업자를 말함.

각 통신사업자의 시장 점유율은 표 5.3과 같다. 한국의 별정통신사업자는 크게 세 가지 종류로 구분된다. (이는 사업자들이 임대 시설과 제공된 서비스 아이템을 사용하는지 여부에 따라 결정된다) 현재 KT는 국제 통화 시장을 제외한 모든 유선 전화 통신 시장에서 우위를 점하고 있다.

표 5.3 2005년 기간통신사업자의 시장 점유율

시장	시장 점유율	
가입자 회선	KT	93.0%
	하나로 텔레콤	6.8%
	데이콤	0.2%
시내전화 서비스	KT	93.8%
	하나로 텔레콤	6.2%
시외전화 서비스	KT	79.4%
	데이콤	10.7%
	온세 통신	4.4%
	하나로 텔레콤	4.2%
	SK Telink	1.3%
국제전화 서비스	KT	26.5%
	데이콤	24.7%
	온세 통신	13.8%
	SK Telink	9.9%
	하나로 텔레콤	4.2%
	기타 재판매 회사	21.1%

출처: 정보통신부

한국의 이동통신 시장은 CDMA와 PCS 기술을 사용하고 있다. 지난 2000년 5개였던 한국의 이동통신 사업자 수는 이후 두 차례의 인수합병을 통해 3개로 줄었다.(박스 5.3 참조) 현재 운영 중인 사업자는 SK 텔레콤, KTF (현재 유선 선발사업자가 KTF 주식의 48.7%를 보유), LG 텔레콤이며, 2006년 4월 현재 각각 50.7%, 32.2%, 17%의 시장 점유율을 보이고 있다. 지난 2002년 SK 텔레콤은 1996년부터 이동통신사업을 시작한 신세기 통신을 합병하였다. 한국의 이동통신 시장이 빠른 속도로 성장한 것은 사실이지만, 다른 많은 OECD 국가들의 성장 속도보다는 낮은 편이다. 이동전화 보급률이 2003년 당시 100명당 70.1명 이었으며, 2006년 4월은 100명당 79.5명이었다. 3G 가입자 수도 2006년 6월말 현재, SK 텔레콤 1천9백2십만명, KTF 1천2백2십만명, LG 텔레콤 6백1십만명에 달하고 있다.

2001년 12월, IMT-2000 라이선스(W-CDMA 기술)가 SK-IMT 컨소시엄과 KT-ICOM에 발급되었고, 5달 후 LG 텔레콤이 추가로 라이선스(CDMA2000)를 받게 되었다. (하지만, LG 텔레콤은 2006년 6월 30일까지 3G 서비스를 시작해야한다는 마감일을 맞추지 못해 실격됨)

KT (한국통신)

한국통신이라고 알려져 있는 KT는 선발 사업자로 1997년 상법에 따라 상업적 독립체가 되었다. 앞서도 언급했듯이, KT는 가입자 회선 시장, 시내 및 시외 전화 시장, 광대역 시장에서 지배적 시장 점유율을 차지하고 있다. 1991년부터 점진적으로 시작된 KT의 민영화 작업은 정부가 KT 주식 28.36%를 모두 매각하면서, 2002년 5월에 완료되었다. 최대 이동 통신사업자인 SK 텔레콤이 KT의 주식 11.34%를 보유하게 되면서 최대 주주로 부상하게 되었지만, KT와 SK 텔레콤간의 주식 스와핑으로 인해 SK 텔레콤은 더 이상 KT 주식을 보유하지 않고 있다. (현재 KT의 최대 주주는 Brandes Investment Partners 임). 또한 KT는 유일한 유무선 통합 통신사업자이기도 하다.

규제 구조와 개혁

규제체계와 제도

2000년 OECD 심사 보고서의 권고사항: 정부통신부는 통신위원회를 독립적 통신 분야 규제 기구로 개편하여, 정책적 업무와 규제적 업무를 분리해야 한다.

표 5.4는 통신 정책 체계와 관련된 한국의 주요 법적 장치들을 열거하고 있는데, 이 법령들도 규제 변화를 반영하기 위해 몇 가지 수정되었다. 2000년 OECD 보고서에서도 지적되었듯이, 통신 기본법의 주요 내용은 “통신 기술의 촉진”이라고 볼 수 있는데, 이를 위해 법령은 정보통신부에게 “새로운 통신 양식을 채택” 할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 즉, 이러한 법령은 정보통신부에게 새로운 기술과 산업을 촉진할 수 있도록 법적 정당성을 부여하게 되는 셈이다. 하지만, 이 법령은 통신 분야 규제개혁을 적극적으로 지원할 수 있는 경쟁적 환경 조성 및 시장 힘 활용에 대해서는 충분한 강조를 하고 있지 않다.

표 5.4에서 볼 수 있듯이 유선통신분야와 관련된 세 가지 주요 법령이 있다. 첫 번째 두 법령은 쉽게 통합될 수 있다. 세 번째 법령인 전기통신공사

업법은 통신사업자와 독립된 전문건설업자가 시공한 통신시설의 품질보장을 목적으로 제정되었다. 하지만, 2000년 OECD 보고서는 정보통신부가 합동시공을 추천할 수 있는 권한을 보장하고 있는 전기통신기본법의 일부조항을 삭제해야 한다고 제언하였다. 왜냐하면 시설 공유와는 달리 시설 건립은 통신사업자가 결정권을 가지고 있기 때문이다. 이와 관련하여, 정보통신부는 관련자들이 요청할 경우에만 통신시설에 대한 합동 시공을 권하고 있다.

현재 통신과 방송을 포함한 통신 분야의 단일 법적 체계 구성을 위한 법률에 대한 전반적인 검토가 절실히 요구된다. 이는 시설을 중립적 입장에서 이용하고, 시설이 분야별 다양한 서비스를 통합적으로 제공할 수 있으며, 서비스의 융합 문제를 고려할 수 있는 기회를 제공할 것이다. 이와 같은 검토는 또한 새로운 법률의 주요 요소로 효과적인 경쟁 환경 조성 및 소비자 이익 향상이라는 부분을 강조할 수 있게 된다. 이와 같은 변화는 앞으로 “융합” 파트에서도 언급하겠지만, 규제의 구조적 측면에 대한 기본적인 제도적 변화를 가져올 수 있다.

통신 분야 규제 기관인 통신위원회가 자유 재량권을 행사하고 임의적 조치를 취할 수 있도록 전기통신기본법이 수정 되어야 한다. 이와 같은 재량권의 부족으로 인해 시장 경쟁 환경 저해 요인이 발생해도 정보통신부는 납득하기 힘든 조치를 취하게 된다. 예를 들어, 전기통신기본법은 기간통신 서비스에 대한 사전적 규제를 허용하고 있다. 2004년 당시 광대역 서비스 시장이 기간통신 서비스로 분류되면서, 시장에 대한 사전적 규제가 가능하게 되었다. 전기통신기본법은 여기서 더 나가 기간통신 서비스에 있어, 통신사업자가 50%의 시장 점유율을 보유하고 있거나, 통신사업자의 규모가 수익을 기준으로 하여, 정보통신부가 정한 일정 사업 규모 수준을 능가할 경우에만 위원회가 통신사업자에 대해 조치를 취할 수 있도록 하고 있다. 가격 규제도 시장 점유율이 가장 높고, 통신사업자의 수입이 정보통신부가 정한 서비스 분야의 사업 규모를 능가한 경우에 가능하다. 이러한 자유 재량의 부재는 휴대인터넷 와이브로 (WiBro) 면허 발급시 가입자가 5백만명 이상인 경우에만 가상이동망운영사업자(MVNO)가 시장이 진입할 수 있도록 제한하고 있다. (이는 MVNO의 2G 이동통신 시장 진입을 위한 의무 자격요건이 이행되지 않은 경우에 특히 부적합한 조항임) 전기통신기본법은 시장의 힘과 시장 점유를 동등하게 보아서 안 된다. 이 두 개념이 반드시 같은 것은 아니다. 다른 국가들은 시장 지배를 염두에 두어 시장을 분석하고 이를 기초로 사전

적 조치를 취하지 않는다.

어떠한 정부 부처이든 간에 법에 기초하지 않은 조치를 취할 수 있는 시장에 대한 재량권을 가지는 것을 법제처가 반대하고 있는 듯하다. 문제는 “시장 지배”와 같은 “추상적”개념을 해석할 수 있는 권한이 정부 기관에는 없다는 것이다. 이런 딜레마를 해결할 수 있는 방법은 그 권한을 자유 재량권을 행사할 수 있는 독립적 규제기구에 위임하는 것이다. (현재 금융결제원은 부령을 통해 이런 권한을 가지고 있음) 이를 통해 규제기구가 충분한 시장 분석을 통해 시장 경쟁을 저해하는 문제가 발생할 것으로 판단될 경우, 적절한 사전적 조치를 취할 수 있게 된다.

표 5.4 주요 통신 법률 (주요 법률 조항 내용)

전기통신 기본법	통신에 대한 기본 지도 원칙 통신 시설에 대한 기술적 기준과, 통신 기술 촉진에 관한 정보통신부의 권한 통신 네트워크 관리 통신위원회 운영과 조직
전기통신사업법	통신서비스 제공자의 면허 기준과 신고 절차 통신 서비스 제공자 경쟁 세이프가드 통신서비스 사용자의 권리 통신 설비 건설과 유지보수
계약자법	통신 건설 원칙에 대한 기본 지도 원칙 건설 사업 분류, 라이선싱 기준 및 범위 통신건설사업자협회 설립
정보 촉진 기본법	국가초고속정보통신망(KII) 건립과 정보사회 구현을 위한 기본 지도 원칙
정보화 촉진을 위한 기본 행동 계획	정보화 촉진 기금 운영
전파법	전파의 효과적인 통제와 사용 전파사용 촉진을 위한 기본 계획 수립 라이선싱
방송법	방송에 대한 기본 지도 원칙 지상파, 위성, CATV 및 방송채널사용사업자에 대한 라이선싱 CATV 설비에 대한 기술 기준

정보통신부

정보통신부는 초고속 정보 및 통신네트워크, 정보 보호, 정보화 정책을 수립 실행하고, 정보통신산업과 전기통신사업을 육성하고, 주파수와 방송에 관한 정책을 수립 시행하는 것을 주요 업무로 하고 있다. 더불어 우편 서비스도 함께 담당하고 있는데, 가까운 미래에 분리된 우편 전달 기구로 이 업무는 이전될 계획이다.

2000년 OECD 보고서는 정보통신부내에 산업촉진 활동과, 통신서비스 시장 개방 및 경쟁적 환경 조성을 위한 정책 사이에 갈등이 있다고 지적한 바 있다. 그 동안 특정 시장 감독 기능을 통신위원회로 이양하면서 정보통신부 역할에 변화가 있었다 (아래 참조). 하지만, 정보통신부로부터 통신위원회의 독립과 산업 육성과 규제 기능 및 정책의 분리라는 면에서 많은 개선의 여지가 남아 있다. 이러한 맥락에서, 정보통신부가 통신 분야의 독립적인 규제 기구를 설립하기 위한 토대를 정비하기는 했지만, 이런 변화를 충분하다고는 볼 수 없다.

그러나 2000년 이후, 정보통신부가 규제개혁의 초점을 설비기반 경쟁에서 서비스의 경쟁 유도에 맞추게 되면서, 가입자선로 공동 활용과 같은 정책을 실시하였고, 이는 시장 개방에 기여하게 된다. 그러나 이와 같은 노력에도 불구하고, 통신업계는 정보통신부 정책의 초점이 경쟁과정을 촉진하기 위한 적절한 환경 조성보다는 경쟁과정 그 자체를 관리하는데 더 맞춰져 있다고 우려를 표하고 있다.

통신 산업 촉진을 위해 정보통신부가 추진한 활동⁴⁾은 2004년에 시작한 “IT 839” 전략에 포함된 몇 가지 프로젝트만 언급해도 잘 알 수 있다. 해당 프로젝트로는 2005년 3월 상용화를 위한 운영자를 선정하고 2006년 상용 서비스 제공을 시작한 무선 인터넷 와이브로 서비스, 2005년 12월 서울지역으로 중심으로 서비스를 개시하여 2006년에 전국으로 서비스를 확대한 T-DMB(Terrestrial-Digital Multimedia Broadband) 서비스, 광대역통신망 (Broadband convergence Network: BcN) 서비스 들 수 있다. 통신사업자의 수가 한정되어 있는 시장의 특성으로 인해, 이런 새로운 프로젝트들이 시장 지배적 통신사업자를 중심으로 이들 기업에게 특정 이익을 주는 결과를 가져왔다. 이런 맥락으로 볼 때, 새로운 기술 촉진을 위한 정책과 시장의 지배

적 사업자에게 주어지는 이익을 감소시키려는 정책간에 충돌이 생기게 되었다.

새로운 서비스 장려는 기존 투자를 회수 하려는 기존 서비스 제공자들에게 재정적 영향을 미칠 수 있다. 분명 시장에 새로운 기술과 서비스의 도입을 용이하도록 하는 것은 매우 중요하다. 하지만, 언제 이런 기술과 서비스를 활용할 것인지는 시장에 맡겨져야 한다. 이와 동시에 정부가 주파수나 넘버링 정보 제공의 형태로 새로운 상업 활동에 필요한 자원을 공급하는 것 또한 중요한 일이다.

정보통신부가 서비스 가격 책정과 같은 사안에 대해 “행정지침”을 통해 시장 참여자들이 특정한 행동 노선을 취하도록 했다는 주장이 있다. 몇몇 시장 참여자들에 따르면 이러한 행정상의 권고가 현행 정책 체계 내에서는 소화될 수 없는 내용인 것 같다고 주장하고 있다. 또한 이와 같은 조치는 결국 시장 참여자들로 하여금 정보통신부와 경쟁 당국이 취한 각각의 조치사이에서 발목이 잡히는 결과를 낳게 된다(아래 참조). 시장의 투명성과 예측력을 제고시키기 위해서는 “행정지침”은 사용되어서는 안 된다. 일부 행정 결정은 계획시장개발과도 관계가 있다.

통신위원회

통신위원회는 전기통신기본법에 의거하여 정보통신부내에 설립되었다. 위원장을 포함 최대 9명의 위원으로 구성된 위원회는 대통령에 의해 임명된다. 위원장의 임기는 3년이며, 다른 나라에 비해 비교적 기간이 짧으나, 연임은 가능하다. 통신위원회 직원은 정보통신부 관료나 민간부분의 전문가로 구성된다. 이러한 이유로, 통신위원회는 OECD 다른 국가들과 비교해서 그에 상응하는 독립성을 갖지 못하고 있다.

통신위원회의 역할은 2002년 후반부터 본격적으로 확대되었는데, 주요 업무 분야는 설비 제공 및 상호접속 관련된 차별대우, 상호접속 요금을 포함한 부당 가격책정, 서비스 계약 위반 등을 다루고 있다. 위원회는 조사결과 부당 거래가 확인된 경우, 이를 정보통신부에 보고할 법적 의무는 가지고 있지 않으며, 부당 거래에 대한 자체 조치를 취할 권한은 있다. 위원회는 또한 통신사업자간 그리고, 통신사업자와 사용자간의 분쟁을 조절할 책임이 있다.

이러한 역할의 확대에 의해, 위원회는 시장에 보다 적극적으로 관여하게 되었다. 비록 아직 충분한 독립성을 보유하고는 있지만, 통신위원회로의 이러한 책임의 이양은 매우 긍정적인 함의를 가지고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 이를 통해 규제와 법집행에 관련된 기능과 정책형성 기능이 분리되는 프로세스가 가시화되었기 때문이다. 이는 또한 앞에서도 언급했듯이 독립적 규제 기구 설립의 중요한 초석을 제공한다.

앞선 OECD 보고서를 비롯한 규제개혁과 관련된 통신 정책에 대한 회원국 간심사(Peer Reviews)에서 이미 정부 부처와 독립된 규제 기구 설립의 중요성을 강조한 바 있다. 이 주장의 근거는 독립적 규제 기구의 설립은 통신 사업자의 대주주인 정부부처나 여타 다른 정부 조직들과 거리를 유지할 수 있다는 것과, 규제자가 산업촉진을 담당하고 있을 경우 발생할 수 있는 이해의 상충을 독립적 규제 기구는 피할 수 있다는 것이다.⁵⁾ 이러한 이유로, 본 보고서는 정보통신부는 규제 업무에서 물러나고, 통신위원회가 독립적 규제 기구 설립에 근간이 될 수 있다는 입장을 취한다. 효과적인 독립적 규제 기구의 운영에 있어 중요한 것은 자체적으로 행동을 취할 수 있고 사업자가 지배적 입지를 굳히기 전에 시장의 경쟁을 촉진하기 위한 사전적 규제를 실시할 수 있는 충분한 힘을 가지는 것이다.

2002년 새로운 기능이 추가되었지만, 통신위원회 직원 수는 그다지 큰 폭으로 증가하지는 않아, 직원 수는 2000년 20명에서 현재 45명이다. 이들 통신위원회 직원의 수는 담당 업무를 효율적으로 수행하기에는 명백히 부족하다고 볼 수 있다. 조직의 임무를 달성하기 위해서는 그에 적절한 자원을 구비하는 것 또한 매우 중요하다.

공정거래위원회

공정거래위원회는 독점규제및공정거래에관한법률에 의거한 카르텔, 기업결합, 불공정 거래 및 시장지배 행위에 대한 일반 법률을 집행하고 있다. 공정거래위원회와 정보통신부는 정보통신기술분야의 불공정 거래에 대한 공동책임을 지고 있다. 두 조직 간 합의에 따르면, 정보통신부는 전기통신사업법에 명시된 불공정 행위를 규제하도록 되어 있으며, 공정거래위원회는 카르텔, 시장지배적 지위 남용행위와 같은 모든 불공정 사업관행과 소비자보호법 위반 행위를 규제하도록 되어 있다. 기업결합에 관해서는 두 조직이 공동으로 관여하고 있다.

법 개정안이 제안되고, 이것이 시장 경쟁에 영향을 미칠 것으로 판단될 경우, 공정거래위원회와 협의하여야 한다. 한편 통신위원회가 불공정 거래에 대한 시정 조치를 내릴 때 공정거래위원회와 협의할 법적의무는 없다.(전기통신사업법 제36조제3항에서37조제2항) 하지만, 통신 사업자가 전기통신사업법에 의거하여 불공정거래로 인해 과징금을 포함한 시정조치를 받았을 경우, 동일 사업자가 동일한 불공정 행위로 인해 독점규제및공정거래에관한법률에 의거한 제재조치는 받지 않는다.(전기통신사업법 제37조제3항) 공정거래위원회는 통신위원회가 독립적 규제기구가 되어야 한다는 의견을 취하고 있다.

2000년 이후 공정거래위원회는 통신 분야와 관련해 35건의 사건에서 시정 조치를 내렸다. 이러한 조치들 중에는 이동통신분야에의 기업결합 사건도 포함되는데, 이 사건에서 공정거래위원회의 시정명령이 비록 통신관련법령에 상 시장지배력의 개념과 일관성을 유지하고는 있지만, 이 분야에서 효과적인 경쟁을 위한 장기적 환경 조성에는 기여하지 못하였다. 이는 근본적으로 법률 체제내의 허점 때문이다. (즉, 기계적인 방법으로 시장지배력을 정의하고 있었고, 면허의 반납을 요구할 수 있는 여지가 없었다.)

최근의 몇몇 사례는 공정거래위원회와 정보통신부의 시장 내 역할에 대한 혼란이 있음을 보여준다. 2004년 KT, 하나로 텔레콤, 데이콤, 온세통신은 시내 및 시외 전화서비스 시장, 초고속 인터넷 서비스 시장, 전용회선 시장에서 부당한 공동행위 행위 혐의로 조사를 받았고, 공정거래위원회는 이들에게 과징금을 부과하였다(KT 1160억원, 데이콤 10억원, 하나로 20억원). 하지만, 통신사업자들은 단지 정보통신부의 행정지도를 따랐을 뿐이라고 주장하였다. 예를 들어, KT는 미국증권거래위원회 발언에서 정보통신부의 행정지도를 따랐다고 말했다.⁶⁾ 이 사건은 한국에서 소송이 진행 중이다. 비록 특정한 시장 경쟁과 관련된 사건에 대해 공정거래위원회가 조치를 취해야 할지 정보통신부가 조치를 취해야 할지에 대한 가이드라인은 있지만, 사건별로 두 조직이 분명하게 가이드라인을 따르고 결정하는지는 명확하지 않다. 이는 또한 이 두 조직의 역할에 대한 시장 내 혼란을 야기 시킨다. 사실, 방송 분야에 있어서는, 방송위원회가 방송법 20조에 의거하여 방송 분야의 공정거래를 보호하기 위한 제재조치와 과징금을 부과할 수 있는 권한을 가지고 있다. 그러나 방송위원회가 지금까지 부과한 과징금은 불공정거래행위에 대한 것이 아니라 면허 위반의 측면에서 부과된 것이다.

박스 5.3. 공정거래위원회와 정보통신부의 역할

2005년 9월 14일, 공정거래위원회는 시외 및 국제전화, 초고속 인터넷 서비스 시장에서의 범위반행위를 시정하기 위해 통신사업자들에게 시정명령을 내렸다.

- (1) 공정거래위원회는 통신사업자들(KT, 데이콤, 온세, 하나로텔레콤)이 개별적으로 제한없이 행할 수 있는 정액 시외전화 서비스 제공과 관련하여 소비자들에게 동일한 서비스를 제공함으로써 요금경쟁을 최소화할 목적으로 행한 공동행위에 대해 총 257억원의 과징금을 부과하였다.
- (2) 공정거래위원회는 하나로텔레콤이 40만명의 시외전화 가입자를 확보하고 데이콤과 온세통신이 보유한 가입자 수를 2004년말 까지 유지할 수 있도록 통신사업자들이 서로 협력하기로 합의한 것에 대해 206억원의 과징금을 부과하였다. 이들은 또한 요금할인을 동반하는 서비스 결합 상품을 출시하지 않기로 합의한 바 있다.
- (3) 공정거래위원회는 KT와 데이콤, 온세통신이 재판매 사업자의 낮은 요금 수준에 대처하기 위해서 국제전화 요금을 낮추기로 담합한 것에 대해 54억원의 과징금을 부과하였다.
- (4) 공정거래위원회는 KT, 하나로 텔레콤을 포함한 6개 초고속 인터넷 통신사업자들에게 자신들의 위반행위를 신문에 공개할 것을 명령하였다. 위반 사항은 이들 통신사업자들이 초고속 인터넷 서비스 계약 시 설치비와 한 달 동안의 이용 요금을 면제하거나 면제하지 않는 것을 합의했다는 것이고 이와 함께 이 합의의 준수를 감시하기 위한 모니터링 그룹을 조직 운영하는데 합의했다는 것이다.

이와 관련하여 통신사업자들이 자신들의 위반행위가 구속력이 있는 정보통신부의 행정지도에 의거하여 시행된 것이기 때문에 정당하다고 주장하였다. 공정거래위원회는 본 주장을 검토하는 과정에서, 사업자들이 직접 결정해야하는 요금수준과 서비스 내용에 대해 정통부의 직접적인 행정지도는 없었다고 언급했다. 일반 경쟁법(독점규제및공정거래에관한법률)에 따르면, 명백한 법적 근거가 없는 행정지도에 따른 카르텔은 불법이다.

이와 관련해서 한 신문지상의 발표를 인용하자면, “우리는 공정거래위원회의 이번 결정이 후발자들에 대한 일정 보호 차원에서 전화서비스 요금을 조정하기 위해 선두주자들을 정보통신부가 지원해 온 통신 분야의 전통을 무시한 처사이다.” 라고 KT 한 관계자는 전했다. Korea Times 15.09.2005

방송위원회

방송위원회는 지상파, 케이블, 위성 프로그램 사업자들에 대한 등록, 허가, 라이선싱 등을 주요기능으로 담당하고 있다. 정보통신부는 주파수 분배, 기술 표준 명시, 방송사 라이선싱과 방송 기술에 대한 정책 구상을 책임지고 있다. 방송위원회는 방송 미디어에 대한 규제 및 라이선싱을 책임지고 있다. 방송위원회는 인터넷 TV가 방송 영역에 속하는 것으로 간주하기 때문에 ISP와 기타 초고속인터넷 사업자들에게 인터넷TV 운영권을 부여하는 책임을 지고 있다. 하지만, 이와 관련해서는 방송위원회가 권한을 가지는지 여부에 대해 공동의 합의된 바는 없다. (“융합” 섹션 참조)

경쟁 환경 평가

정보통신부는 통신시장의 경쟁 수준을 평가하고 통신시장 정책의 참고 자료로 그 평가를 활용하기 위해서 외부에 연구기관(정보통신정책연구원)을 활용하고 있다. 이 연구기관은 1999년부터 시내 및 시외, 국제 통화, 전용회선, 이동통신 시장에 대한 연간 평가를 진행하고 있다. 여러 규제자들이 함께 참여한 이 평가의 내용은 매우 중요하며, 현재 정보통신부가 가격 조정을 포함한 사전적 규제가 서로 다른 시장에 필요한지를 판단하는 기준으로 활용하고 있다.

통신 분야 규제와 관련 정책 수단

2000년 이후부터 시장에 새롭게 진입하는 사업자들의 실력 배양을 위해 규제 체계와 정책에 여러 개선작업을 했다. 어느 정도는 이런 변화가 설비기반 경쟁에서 서비스 중심의 경쟁으로 그 강조점이 이전되고 있음을 보여주는 것이다. 사전적 규제는 설비기반 서비스 사업자를 대상으로 하고 있으며, 모든 기간통신사업자들은 회계 분리 요건을 준수해야 한다.

시장진입

2000년 OECD 보고서 권고사항: 시장진입에 대한 장벽을 낮추기 위해서 일반허가제도를 도입하여 면허 취득을 위한 요구사항을 최소화하고, 이와 결부된 조건들의 수를 줄이며, 면허 신청을 위한 예정 날짜 지정 방식을 없애야 한다.

2000년 OECD 보고서 이후 중요 개선 사항은 시장진입 자격요건 측면에서 찾아 볼 수 있다. 표5.5가 보여주듯이, 2005년 12월 이후, 기간통신사업자는 자기가 원할 때는 언제든지 면허를 신청할 수 있게 되었다. (이전에는 신청 기간이 1년에 두 차례로 한정되어 있었음) 신청에 대한 검토기간은 3달에서 2달로 줄었고, 기간통신사업자는 사업계획, 판매 계획, 기술 계획, 연구개발 계획에 대한 사전 준비 작업을 해야 한다.

허가받은 기간통신사업자는 전년도 판매 가치의 0.5%에 해당하는 금액을 요금으로 지급해야 한다. 현행 전기통신기본법에 따르면, 기간통신사업자와 특정 서비스 제공자는 자신들의 총 연간 수익의 일정부분을 연구개발에 투자해야 한다. (시장 지배적 사업자는 0.75%, 기타 기간통신 및 별정사업자는 0.5%임)⁷⁾ 하지만, 필수적인 책임은 아니다. 라이선싱은 비용에 기초한 기준으로 평가되어야 하며(예를 들어, 면허 발급 과정에서 야기된 비용들), 유선 설비기반 서비스 제공자들은 민간부분에서 일반적으로 요구되는 일반 서비스 기금 참여하거나 세금 지출 명목 이외에는 그 어떤 재정적 의무를 가져서는 안 된다.

한국의 통신시장 진입에 있어 더 이상 그 어떤 제한도 없다. 따라서 이제 간소화된 등록 체계를 이용하여 유선통신 시장 진입 요건을 보다 완화해야 할 적절한 시기이다. 시장 참여자 수가 적고, 효과적인 경쟁이 부족한 유선통신 시장의 상황을 고려해 볼 때 이와 같은 조치는 매우 중요한 조치이며, 시장진입과 관련된 OECD 모범사례를 반영하는 결과를 낼 수 있을 것이다.

한국에서 케이블을 설치하기 위해서는 기간통신사업 면허가 필요하다. 일반적인 허가 절차를 통해 케이블 설치도 가능해져야 한다. 이 밖에 사업자는 케이블 설치를 위해서는 합작투자를 하거나, 현지 운영자와 계약을 해야만 한다.

표 5.5 시장진입 자격요건

분류	기간통신사업자	별정사업자	부가가치사업
시설	보유	전용	전용
서비스형태	텔레포니(Telephony) 전용이동통신 인터넷접속 전화 페이징(Paging) 지상전파시스템	음성 재판매 인터넷 텔리포니 콜백 (Call back)	데이터 전송(Transmission) 온라인 서비스
진입 자격요건	인증 (면허)	등록	통지

출처: 정보통신부

인터넷전화 (VoIP)

한국은 VoIP 서비스를 특정 서비스분야로 분류하고 있다. 기간통신사업자와 별정사업자 모두 VoIP 서비스를 제공할 수 있으며, 별정 사업자는 등록을 통해 관련 사업을 수행할 수 있다.

공중교환전화망 (PSTN)의 대안으로서 시내전화사업자들은 기존의 고객에게 음성 서비스를 제공하기 위해 VoIP 기술을 사용하기 시작했다. 이를 위해 이들은 VoIP 기술을 사용한 음성 서비스가 기존의 면허 내에 포함될 수 있도록 명료히 해줄 것을 정보통신부에 요청하였다. 이에 정보통신부는 VoIP에 기초한 음성 서비스 제공은 현재 기간통신 시내전화서비스 허가에 근거하며, VoIP 서비스 제공자는 특정 요건을 충족해야 하는 시내전화 번호를 사용해야 한다고 밝혔다. 이 특정 요건은 VoIP 제공자는 교환기반서비스 (Circuit-based) 사용자와 비교해 사용조건이나 서비스 질에 있어서 가입자를 부당하게 차별해서는 안 된다는 것이며, VoIP 제공자들은 긴급전화, 보편적 서비스 의무사항, 시외 통화를 위한 사용자 사전 선택권 제공, 시내 통신 영역에 대한 순응과 같은 기존의 PSTN 시내전화 서비스 허가 소지자에게 부과된 법적 의무사항도 반드시 준수해야 한다는 것이다. 이러한 정보통신부의 명확한 설명을 통해 PSTN의 대안적 도구를 제공하는 운영자들은 고객들에게 부여된 시내전화 번호를 계속해서 사용하며 저렴한 기술로 고객을 유치할 수 있었다. 정보통신부는 2005년 상반기부터 기간통신 VoIP 사업자에 대해서는 별도의 면허를 발급하고 있으며, 등록절차를 거쳐 별정 서비스 운

영자들에게 이를 허가하고 있다.⁸⁾

VoIP는 서비스 제공자들이 PSTN과 상호접속할 수 있고, 통화 번호를 얻을 수 있는 권리를 보장하기 위해 기본 서비스로 분류하고 있다. 한국은 또한 OECD 국가 중 국가 내에 위치하지 않고 서비스를 제공하는 노매딕(nomadic) VoIP 사업자에게 국내에 진출할 것을 요구하는 몇 안 되는 국가 중 하나이다. (일례로 Skype) 한국에 진출하지 않은 사업자가 서비스를 제공하기 위해서는 현지 사업자와 계약을 맺든지, 별정 서비스 사업자로 등록해야만 한다. (PC-to-PC 형태의 VoIP 서비스는 통지를 통해 제공할 수 있음)

외국인 지분 제한

2000년 OECD 보고서 권고사항: 유무선 시장 모두에서 외국인 지분 제한 철폐

외국기업에 대한 한국의 지분제한은 2000년 이후 많이 개선되었다. 외국인 소유에 최고 한도가 33%에서 49%로 상승하였으며(표5.6참조), 이는 한국이 기본 통신에 관한 WTO 협정에 약속한 수치보다 높은 것이다. 그럼에도 불구하고, 한국은 여전히 통신 분야에 대한 외국인 직접 투자에 대한 상대적으로 강도 높은 제약을 두고 있다. 물론 몇몇 국가는 다른 수준의 제약 조건을 두고는 있다.⁹⁾ 한편 케이블 네트워크에 대한 외국인투자는 총 투자액의 49%를 넘어서는 안 된다 (이는 케이블과 다른 프로그램 배분에 있어서도 유사함).¹⁰⁾

한국의 입장에서는 국가 안보 유지와 공공 이익 도모를 위해 외국인투자에 대한 한도를 두고 있다. 하지만, 모든 국가는 필요할 경우 국가안보와 공공 이익을 도모하기 위해 일반적인 법체계 내에서 조치를 취하지 외국인투자제약을 통해 간접적인 조치를 취하지 않는다.

예외적으로 현재 KT의 최대주주는 외국 기업이지만, KT의 경우 정보통신부는 전기통신사업법에 근거하여 KT의 최대 주주가 외국투자자가 되는 것을 금지할 수 있다. 외국투자촉진법에 따라, 주식의 50% 이상을 외국인이 소유하고 있을 경우, 그리고, 인수를 통해 외국 기업이 한국에 투자를 진행하

고 있는 경우, 해당 사업자는 산업자원부에 이를 보고해야만 한다. 2005년 1월 1일 현재, KT 주식의 49%가 외국인 소유로 되어 있다.

외국기업에 대한 직접적 제약이외에도, 외국인 투자 비율에 따라 한국 기업을 외국 기업으로 규정함으로써 간접적 제약을 해왔다.(최대주주가 외국인이고, 집합적 주식이 15% 이상일 경우, 그 기업은 외국인 기업으로 규정됨). 국내기업을 외국기업으로 간주하는 방식으로 외국투자제재를 목적으로 사용되었던 외국인 소유의 집합적 주식이 80%를 넘지 말아야 한다는 상한선이 철폐되었고, 2002년 8월 외국인 개별 주주에게 부과했던 최고한도도 사라졌다. (유선네트워크는 10%, 무선 네트워크는 33%, KT에 대해서는 3% 였음)

외국인 지분제한에 대한 완화조치는 높이 평가할 만하다. 하지만 현 단계에서 봤을 때, 외국인 투자 제약의 강도가 매우 높으며, 이를 제거하기 위한 정책이 필요하다. 명백해 졌듯이, 시장에 신규진입하는 운영자는 자본이 부족한 경우가 많다. 한국의 광대역 시장 성장과 경쟁촉진에 지대한 기여를 한 하나로 텔레콤이 그 대표적인 예이다. 다른 나라의 경험을 비추어 볼 때, 외국인 직접 투자에 대한 직접적인 제재 대신에 다른 방법으로도 “공공의 이익”을 보호할 수 있음을 알 수 있다. 이와 함께, SK 텔레콤과 같은 한국 기업들이 해외 투자를 시작하고 있는 시점에서 국내시장 개방은 이런 움직임을 더욱 용이하게 할 것이다. 한편, 재판매업자와 부가가치 통신 사업자에 대한 외국인 지분제한은 없다.

표 5.6 외국인 소유 제약

	분류	제약	의견
외국인 소유	기간통신사업운영자 제 판매업자	49% 없음	외국인기업으로 간주되는 경우 -외국인이 최대주주이며, 외국정부 또는 외국인 주주가 15%이상의 주식을 보유하고 있는 국내 기업.
	부가가치통신운영자	없음	
외국인최대주주		KT의 경우 금지	원칙적으로 KT의 최대주식을 보유하고 있는 외국인이 5%이상의 주식을 보유하는 것은 금지되어 있다. 하지만, 예외적으로 현재 KT의 최대 주주는 외국회사이다.

출처: 정보통신부

케이블 TV 부문

2000년 OECD 보고서 권고사항: 규제 체계를 정비하고 케이블 TV 시장에 경쟁을 도입해야 한다.

한국의 케이블 TV 시장은 급속도로 성장하여, 2000년에 삼백십만명이었던 가입자 수가 2004년에는 천삼백만명으로 증가하였다.

케이블 TV 분야에 대한 2000년 OECD 보고서의 권고사항은 아직까지 유효하다. 한국의 케이블 TV 분야는 다른 OECD 국가들과 비교해서 상대적으로 파편화되어 있다. 이는 가입자들에게 제공할 프로그램 패키지를 만드는 종합유선방송사업자(SO)와 콘텐츠를 개발하고 거래하는 방송채널사용사업자(PP), 그리고 SO를 가입자에게 연결시켜주는 네트워크를 제공하는 전송망사업자(NO)가 모두 다르기 때문이다.

SO는 방송위원회로부터 면허를 취득해야하고 정보통신부로부터 허가를 받아야 한다. 방송위원회는 방송 프로그램을 검토하고, 이것이 공공의 이익에 부합하는지를 판단하는 책임을 맡고 있으며, 정보통신부는 시설 건립을 위한 계획이나 기술 표준을 점검하는 역할을 담당하고 있다. PP는 NO와 마찬가지로 사업을 시작하기 위해서는 등록절차를 밟아야 한다.

방송법에 따라 특정 케이블 TV 운영자의 수입이 동종 업계 총 수입의 33%를 능가할 경우, 다른 케이블 사업체의 주식을 소유할 수 없으며, 또한 한 운영자가 모든 케이블 TV 방송지역의 20%이상을 운영할 수 없도록 하고 있다.

하지만, 이런 제한에도 불구하고, 1999년 이후 SO간의 그리고 PP간의 합병이 허락되면서, 케이블 시장의 단합 움직임이 나타나고 있다. 그 결과, 8개의 SO(복수유선방송사업자(MSO)라고 불림)가 88개의 SO를 소유하게 되었고, 7개의 복수채널사용사업자(MPP)가 44개의 채널을 운영하게 되었다.

표 5.7 주된 시스템 운영자

종합유선방송사업자(SO)	가입자 수에 근거한 시장 점유율(2005년6월)
태광 산업	28.4%
C&M	13.6%
CJ 케이블넷	13.4%
중앙네트워크	13.8%
현대백화점	7.8%
큐릭스	4.4%
기타(8개의 SO)	18.6%

출처: 정보통신부

상호접속(Interconnection)

2000년 OECD 보고서 권고사항: 상호접속 가격 책정의 적절한 기준으로 장기평균증분 비용(Long-run average incremental cost; LRAIC)모형의 사용을 권고한다.

모든 기간통신사업자들은 다른 통신사업자가 요청한 날로 90일 이내에 상호접속을 합의하도록 되어 있다. 정보통신부는 이런 합의의 범위를 정하고 상호접속 가격 책정을 위한 조건, 절차, 방법을 결정할 책임이 있다. 현재 정보통신부로부터 특수 기관으로 규정된 KT의 경우 그 비용을 계산해서 자료를 제출하도록 하고 있다. 필수설비를 보유하고 있는 사업자(KT)나 시장 지배력을 가지고 있는 사업자(SK 텔레콤)는 공동사용(Collocation)을 가능케 하는 교환기 및 공통선 신호 네트워크(common channel signalling network)와 같은 시설에 접근할 수 있도록 지원해야 한다. 상호접속을 요구한 사업자는 상호접속 지점을 선택할 수 있다.

2004년 1월부터 정보통신부가 장기증분원가(Long run incremental cost; LRIC)를 이용한 상호접속 비용책정 방식을 도입하게 되면서 이 분야에 중요한 변화가 일어나게 된다. 이 방식은 2004년과 2005년에 실시하여, 시내, 시외, 이동 통신 서비스의 상호접속에 모두 적용되고 있다. 이로써 한국은 상호접속 분야 최상의 가격 책정 방식을 도입하게 된 것이다.

하지만, LRIC 도입 후 KT의 상호 접속 비용이 크게 상승한 이유는 명확하지 않다. 일반적으로 본 방식을 도입하게 되면, 과거 비용 보다 미래 LRIC를 기반으로 책정하기 때문에 상호접속 요금이 기존보다 떨어지게 되는 것

이 경향이다. 하지만 KT의 경우 표 5.8에서 보여주듯이 요금이 크게 증가하였다.

표 5.8 KT상호접속요금 (원/분)

년도	시내		시외
	가입자회선	시내교환	
2000	8.19	4.60	3.01
2002	7.53	5.16	3.46
2003	6.12	5.19	3.38
2004	10.49	5.73	1.62
2005	10.66	5.83	1.64

출처: 정보통신부

유·무선 상호접속은 2004년부터 정보통신부가 이동통신사업자의 LRIC를 기반으로 또 미래에 예상되는 비용 및 기술 변화를 감안하여 책정하였다. 요금은 네트워크 투자비용과 통화량에 따라 사업자마다 차이가 있다. (표 5.9 참조)

통신위원회는 상호접속 분쟁 시 중재 책임이 있으며, 만약 90일 이내에 상호접속 협약이 체결되지 않으면 통신위원회의 개입을 요청할 수 있다.

표 5.9 KT가 지급한 유선-무선 상호접속 요금 (원)

구분	2002년 5월	2005년 1월
SK 텔레콤	45.7	31.2
KTF	53.5	46.7
LG 텔레콤	59.0	55.0

출처: KT

인터넷과 관련해서는 정보통신부에 일반 지침이 있으나, 상호접속은 운영자가 결정할 수 있다.

가입자망 접근

2000년 OECD 보고서 권고사항: 가입자망 공동 활용과 같은 가입자망 시장의 인프라 경쟁을 촉진할 수 있는 보다 통합적인 조치가 필요하다.

공동사용

한국은 협정을 통해 시내전화사업자 또는 초고속인터넷 사업자가 타 시내전화사업자의 가입자망을 사용할 수 있도록 가입자망의 공동사용을 허용한다. 정보통신부가 협정을 위한 가격 책정 요건과 기준을 정한다. 여기서 공동 사용은 전주(pole)의 사용도 포함된다. 주요 공급자로 분류된 사업자는 통신 시설과 설비 공동사용 요청을 허용해야 한다.

선로구축권 (*Rights of Way*)

선로구축권 규제는 필수설비에만 해당한다. 다시 말해 유선시장에서 KT의 시설에만 해당한다. 하지만, 2004년부터 구축되기 시작한 광섬유망에 대해서는 선로구축권 요건에서 예외를 두고 있다 (본 예외는 구리선을 대체한 광섬유가 아닌 오로지 새로운 케이블에만 적용되는 것임). 정보통신부에 따르면 이와 같은 조치는 광대역통합망(Broadband convergence Network: BcN) 구축을 위해 유선 네트워크에 대한 투자를 촉진하기 위해서다. 하지만, 이런 예외 사항은 사용되는 기술이 아닌, 시장지배력 존재 여부와 같은 시장조건에 근거해서 결정되어야 한다.

통신사업자 선택제와 사전선택제

시외전화사업자를 대상으로 사전선택제가 2001년부터 소개되었다. 하나로 텔레콤 역시 2004년 8월부터 시외전화에 대한 사업자 사전선택제를 제공하도록 되어 있다. 하지만, 시외전화를 걸 때 사전선택제를 선택하는 고객의 수가 감소함에 따라 본 제도는 그다지 성공적이지 못했다. 그 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있는데, VoIP의 도입과 요금이 거리에 크게 영향을 받지 않을 경우 시외전화시 휴대전화를 사용하는 사람이 늘어났기 때문이다.

가입자선로 공동활용 (*Local Loop Unbundling; LLU*)

2002년 4월, 전기통신사업법이 개정되면서 정보통신부는 가입자선로 공동활용 기준을 제정하고 동선 일괄제공과 동선 분리제공을 본격적으로 실시하였다. 시내전화사업자 또한 동선 분리제공을 해야 한다. 필수설비는 가입자

선로 공동활용의 대상이 된다. 그러나 정보통신부는 필수설비에 대한 명확한 정의를 내리지 않고 있다. KT는 지배적 사업자로 분류되어 공동활용제도의 대상이 된다. 본 제도 실행속도에 대한 구체적인 자료는 발표된 바 없지만, 새로운 시장진입자들에 따르면 가입자선로 공동활용제도 도입 초기에 총 공동활용 신청의 20-30%만이 실행되었다고 한다. 이러한 저조한 진척으로 KT에 과징금이 부과된 것으로 보아 초기 단계에 문제가 있었음을 알 수 있다.

가입자선로 공동활용제도에 대한 기준은 의무적 공도사용(Collocation) 기간을 1년에서 3년으로 연장하고, 공동활용 범위를 ADSL에서 다른 DSL 기술까지 포함시키기 위해서 2003년 11월에 개정되었다. 지배적 통신사업자는 가입자선로를 공동활용하는 것과 함께 새로운 통신사업자가 전주를 사용할 수 있도록 필수설비 또한 제공해야 한다. LLU는 구리선과 광섬유망 모두에 해당한다. 동선 일괄제공 방식의 이용대가는 고정되어 있으나 매우 높은 경향이 있다. 그렇기 때문에 공동활용의 유용성이 떨어진다. 예를 들어, 2005년 말, 겨우 435명의 가입자만이 공동활용 가입자선로를 사용하고 있었다. LLU의 인기가 상대적으로 저조했던 또 다른 이유는 하나로텔레콤, 파워콤 등 KT의 주요 경쟁사들이 이미 시설을 보유하고 있었고, LLU가 한국에 도입될 당시 이미 한국은 성숙한 광대역 시장을 가지고 있었기 때문이다.

정보통신부는 광케이블에 대한 추가적인 투자를 촉진하기 위해 2004년 이후에 구축된 광케이블은 공동활용의 대상에서 제외하기로 결정했다(이는 구리선을 대체하여 설치된 광케이블이 아닌 새로운 광케이블에만 적용되는 것임). 하지만 이런 결정은 사용되는 기술이 아닌, 시장지배력 존재 여부와 같은 시장조건에 근거해서 결정되어야 한다. 공동활용의 대상에서 제외함으로써 지배력이 새로운 분야로 이전되어 미래에 해당 기업의 지배적인 위치를 완화하는 것을 어렵게 할 수 있다. 이런 정책은 새로운 기술 분야로의 지배력 이전을 막고자 한다는 정보통신부의 주장과 상반되는 것이다.

한국에는 공동활용 대상의 가입자선로에 대한 회선예비율이라는 것이 있으며 수용구역내에 최고 25%까지 가능하다. 2003년 말, 그 비율은 8%로 감소하였다. 사업자들에 의하면 설치지역의 변화나 케이블의 품질 악화 등의 예상치 못한 수요에 대비하여 예비율이 필요하다.

가격 규제

2000년 OECD 보고서 권고사항: KT 시내전화요금, 전용선 서비스와 국내 시외전화 서비스에 대한 가격 상한 제도를 도입하고, 여타 가격승인 요건을 모두 철폐할 것을 권고함.

다수의 OECD 국가와는 달리 한국은 선발사업자가 비용에 근거해 가격을 조정하는 것에 대해 비교적 소극적인 정책적 입장을 보여 왔다. 동시에 선발사업자의 가격은 정보통신부의 승인을 받아왔다. 이와 관련해서 모범적인 비용 지향적 사례와 재조정 전략을 도입함으로써 승인 절차는 유용한 정책적 수단으로 활용할 수 있으며, 이와 동시에 가격 수준과 물가 상승시 가격상승에 대한 사회적 우려를 해소 할 수 있게 된다.

PSTN 시장에서 선발사업자의 시내전화가격(월별 가입자 요금과 시내 통화)은 정보통신부의 승인을 받는다(정보통신부는 재정경제부와 협의한다). 가격 조정 승인에 소요되는 기간은 30일이며 한 차례 연장할 수 있다. 하지만, 시장 참여자들은 현실적으로 가격 승인 기간이 이보다는 길다고 주장하고 있다. 선발사업자인 KT 또한 정보통신부가 광대역 시장을 재분류한 2005년 7월 이래로 소매 광대역 접속료 승인을 받아야 했다. 가격 통제에 관해서 법률은 시장 점유율이 가장 높은 사업자만을 규제 대상으로 하고 있다. 가격 승인을 할 때 시장점유율 50% 이상은 중요한 고려사안이 되지만 여타 경쟁 지표 역시 고려의 대상이 된다. 시장의 가격 규제 이외에도 정보통신부는 서비스 제공에 대한 전반적인 조건을 규제한다. 가격승인의 대상이 아닌 통신요금(Telecommunication tariffs)은 효력 발생을 위해 보고해야 한다. 또한 시외전화 및 전용선 가격도 정보통신부에 제출해야 한다.

시내전화시장의 가격 규제는 유무선 통합 서비스와 같은 융합 서비스의 성장을 둔화시킬 수 있다. 이런 이유로 가격 규제를 검토하고 경쟁을 통해 시장에서 지배적인 위치를 남용하는 것을 막는 것이 필요할 수 있다. 현 가격 규제를 재검토하고, 새로운 시장에 야기될 수도 있는 지배적 오용을 방지하기 위해 경쟁의 원리를 이용하는 것이 적절할지도 모른다. 이와 관련하여 새로운 시장 진입자가 사전 선택제를 이용하기에는 시내전화 가격이 너무 낮다는 지적도 있다.

원칙적으로 선발사업자가 다른 경쟁 사업자가 동등한 조건에서 비슷한 결

합서비스를 제공할 수 있도록 도매 서비스를 제공할 경우 결합서비스는 허용된다.¹¹⁾ 따라서 2004년에 KT가 유무선결합서비스인 원폰(One-Phone) 서비스를(KFT망을 사용하여) 시작했을 때 정보통신부는 유선통화와 무선통화의 가격이 개별 서비스일 때와 동일하도록 규정했다. 다시 말해 고객에게 가격할인을 제공할 수 없었다. KT는 또한 서비스의 명세와 단말기 정보를 비슷한 서비스를 제공하고자 하는 기업에 제공해야 했다. 가격 할인을 미리 제한하는 것은 분명 기술 혁신과 새로운 서비스 개발의 가능성을 저해한다. 이는 결국 One-Phone 서비스의 상업적 실패로 입증되고 있다. 본 서비스는 아직까지도 시범 서비스로 여겨지고 있다. 만약 새로운 상품이 관련 시장의 경쟁 환경을 보호하고, 새롭고 혁신적인 서비스를 제공한다면, 선발사업자의 이동통신서비스와의 결합 판매는 허용되어야 한다. 이와 함께 유선 사업자들이 무선 네트워크에 접근할 수 있도록 가상이동망사업자(MVNO)도 허가되어야 한다.

표 5.10 통신 가격 변화 1998-2005

구분		1998	2005
시내전화(KT)	가입자요금	4,000 원/달	5200 원/달
	통화요금	45 원/3분	39 원/3분
시외전화(KT)	10-30 km	45 원/3분	39 원/3분
	30-100 km	172 원/3분	14.5 원/10초
	100 km 이상	245 원/3분	14.5 원/10초
국제전화(KT)	표준 요금 (미국 발신)	14 원/1초	4.7원/1초
이동전화(SK 텔레콤)	가입자 요금	18000 원/달	13000 원/달
	통화요금	26 원/10초	20 원/10초

출처 : 정보통신부

보편적 의무에 대한 의무

2000년 OECD 보고서 권고사항: 번호 이동성 제도를 가능한 빨리 실시하며, 유선통신과 이동통신 사업자에 대한 번호 할당 정책의 경쟁 중립성을 보장한다. 적절한 보편적 의무 손실보전금 책정 방식을 도입해야 한다.

보편적 의무 제공자로 지정된 사업자는 시내전화서비스, 장애자와 저소득층을 위한 할인 서비스, 도서통신, 선박무선서비스를 제공해야 한다. 현재 KT가 보편적 의무 제공자로 지정되어 있다.

2000년 OECD 보고서에서는 정보통신부가 당시에 사용하던 보편적 역무 제공의 의무를 갖는 선발사업자가 상호접속료에 부과되는 가입자망 적자보전금으로 비용을 충당하는 기존의 시스템에서 탈피하여 투명한 보편적 역무 손실보전금 메커니즘을 개발할 것을 권고했다. 실제로 기존의 시스템이 변경되었다. 2000년부터 보편적 역무 산정방식이 도입되었다(표5.11 참조). 별정통신사업자, 부가통신사업자, 시내호출사업자 및 매출액 300억원 이하의 사업자는 손실보전금 지불대상에서 제외되었다.

2004년부터 2007년까지 보편적 서비스 기금을 위한 분담금은 사업자의 재정력에 따라 차등 책정 되었다. 3년 연속 순 손실이 발생한 사업자의 경우 해당 분담금을 50% 삭감해주고 있다. 사업자가 이용약관(user agreement)을 위해 정부의 승인이 필요한 경우 (가격 책정과 같은), 해당 사업자는 본래 부담해야 할 매출액 대비 손실보전금에 최고 10%의 추가 분담을 지불하게 될 수 있다. 하지만 이렇듯 사업자간 분담금을 차등화 함으로써 정보통신부는 보다 효율적인 사업자와 비효율적인 사업자를 차별할 위험이 있다. 보편적 역무 손실보전금의 조정기간은 전기통신사업법에 입각하여 3년이다.

정보통신부는 LRIC 시스템을 통해 보편적 서비스 비용을 책정하고 있으며, 각각의 서비스별로 KT의 비용을 할당하고 있다. 2006년 5월 8일부터 통신위원회가 보편적 역무 비용을 산정한다.¹²⁾

표 5.11 연간 보편적 서비스 손실보전금 (단위:1억원)

	2000	2001	2002	2003	2004
손실	793	764	2194	1209	666

출처 : 정보통신부

번호 이동성

번호 이동성 제도를 가능한 빨리 실시하며, 유선통신과 이동통신 사업자에 대한 번호 할당 정책의 경쟁 중립성을 보장한다.

한국에서 번호이동성제도는 2003년에 점차 전국적으로 도입되어 유선망의 번호이동성제도가 2004년 8월에 완료되었다. KT는 번호이동으로 인해 21만5

천명의 가입자를 잃었다고 주장하고 있다. (새로운 가입자 수는 1만8천명)¹³⁾

이동통신에서 번호이동성제도는 단계적으로 도입되었다. 2004년 1월 지배적 사업자인 SK 텔레콤을 시작으로 2004년 7월 KTF, 2005년 1월 LG 텔레콤이 의무적으로 번호이동을 실시해야 했다. 이런 식의 점층적 도입 방식은 즉각적인 번호이동 도입으로 인해 지배적 통신사업자가 이익을 얻을 가능성을 제한하기 위함이었다. 번호이동에 비교적 오랜 시간이 걸리는 다른 OECD 국가와는 달리 한국의 이동통신가입자는 자신의 번호를 갖고 즉각적으로 새로운 통신사업자로 옮길 수 있다.

이동통신사업자에 대한 번호할당 정책 또한 변했다. 모든 새로운 가입자는 일괄적으로 “010” 번호 코드를 할당받게 되며, 기존의 가입자들은 이를 선택할 수 있다. 일단 가입자의 80-90%가 “010” 번호코드를 갖게 되면, 모든 가입자에 일제히 실시할 것을 정보통신부는 밝힌바 있다.

주파수(Spectrum) 할당

3G 이동통신 서비스 및 이동통신 부문의 라이선스 할당을 위해 경매제를 일반적 규칙으로 규정하는 것을 권고함.

주파수 할당 메커니즘 개혁을 위한 정보통신부의 노력은 높이 평가받을 만하다. 2000년 전파법 개정 과정에서 정보통신부는 주파수 할당 경매제도 도입을 위해 많은 노력을 기울였지만, 이는 국회에서 거부당했다. 하지만, 2000년 전파법 개정을 통해 대가할당 제도가 도입되게 된다.

새로운 제도는 3G 이동통신 라이선스에 처음 적용되었다. 정부에 의해 정하는 주파수 이용대가는 연구기관이 관련 서비스의 시장 전망을 평가하여 책정하게 된다. 정부는 주파수 할당에 있어 상한선과 하한선을 정하고, 신청한 기업 중 가장 높은 가격을 지불할 수 있는 사업자에게 보다 많은 점수를 부여한다 (하지만, 가장 높은 가격을 제시한 사업자가 반드시 할당받는 것은 아니다).

2005년 전파법이 추가로 개정되면서 주파수 할당 기간을 한정(1차로 5년 기간으로 한정함)하고, 대가할당의 법적 토대를 마련하게 된다. 5년 기간이

만료되면 정부는 최고 20년 동안 할당 기간을 갱신할 수 있다. 대가할당을 받은 사업자는 주파수를 임대할 수 있다. KT, SK 텔레콤, 하나로텔레콤이 보유하고 있는 WiBro 라이선스의 경우도 심사를 통해 선정되었다 (결국 하나로텔레콤은 주파수 신청을 포기했다). KT는 라이선스 획득을 위해 1258억 원을, SK 텔레콤은 1170억 원을 지불하였다.

하지만 주파수 개혁은 추가적으로 단행되어야 한다. 정보통신부는 경매제도 도입을 위한 노력을 다시 시도해야 하고, 주파수 할당에 보다 많은 유연성을 확보해야 할 것이다. 이는 특히 2차 시장(secondary market)을 개발함으로써 가능 할 것이다. 정보통신부는 중장기 계획으로 경매제 도입에 대한 조사를 실시하고 있고, 관리가격(administered price)으로 할당된 주파수의 임대나 이전의 허용여부를 고려하고 있다. 이와 함께 정보통신부는 아날로그 TV 신호에서 디지털 TV로 전환된 후 이용 가능한 주파수인 "디지털 배당 (Digital dividend)"을 할당하는 정책도 함께 고려해야 할 것이다. 통신 부문에서 주파수의 중요성이 증가하고 있다는 것을 고려했을 때 정보통신부는 아날로그 TV 스위치-오프(switch-off) 날짜를 정하는 것 또한 중요하다.

이동통신 부문

한국의 2G 서비스의 보급률이 상대적으로 낮은 주요 원인은 선불 이동전화 가입이 한국에서는 그다지 성행하지 않았다는데서 찾을 수 있다. 이와 관련해서는 몇 가지 이유를 들 수 있다. 우선, 정보통신부가 단말기 보조금을 금지하면서 이동통신을 이용하고자 하는 저소득층에게는 단말기가 비교적 고가였기 때문이다. 그러나 이들이야말로 선불 이동전화 가입의 주 고객층이 될 수 있었다. 이와 함께, 선불방식 이용 시 이동통신사업자의 가입자당 매출(ARPU)이 낮기 때문에 사업자들이 선불방식 가입을 장려하는 것을 꺼리게 된다. 한 예로, 통신사업자의 웹사이트를 보면 선불방식에 대한 어떠한 정보도 제공되지 않고 있으며, 이에 대한 자료접근도 불가능하여 사용자들이 선불방식 선택을 꺼리게 될 수 있었다. 시장 참여자의 수가 줄어들면서 경쟁도 줄어든다는 사실은 또한 상대적으로 낮은 보급률의 요인이 될 수도 있다.

박스 5.4. 이동통신사의 기업결합

공정거래위원회는 SK 텔레콤과 신세기통신의 기업결합과 관련하여 두 사업자의 시장 점유율을 2001년 6월까지 50%이하로 낮추라는 시정 조치를 내렸다. 그 자체로 봤을 때는 통신법 상에 나타나는 “시장지배력”의 정의 (즉, 시장점유율 50%) 에 대한 구조주의적 추정과 일관성을 유지하고 있다. 그러나 SK 텔레콤은 신규 가입자의 수를 제한하기 위해 마케팅과 광고를 자제해야 했기 때문에 시장에 경쟁을 촉진해야 한다는 원칙과는 일관되지 않는다고 볼 수 있다. SK 텔레콤은 가입자 수를 줄이기 위해 과거 요금을 연체된 적이 있는 고객을 탈퇴시키는 방법을 써야만 했다. 하지만, 공정거래위원회는 이 조치가 시장의 독과점을 방지하고, 기업결합의 효율성을 증대시키기 위함이라고 주장하였다. 2000년 6월 한솔 PCS도 KTF와 합병하였다.

SK 텔레콤과 신세기 통신, 한솔 PCS와 KTF의 기업결합을 보면, 기업결합 이후 이들 통신사업자들이 기존에 획득한 라이선스를 정보통신부에 반납하고, 합병의 범위를 가입자와 네트워크 인수로 한정했다더라면 더 바람직했을 것이다. 그러나, 관련법률은 이러한 요구를 할 수 있는 권한을 공정위나 정통부 어디에도 부여하지 않고 있었다. 라이선스와 (주파수를) 정보통신부에 반납하지 않음으로써 차후에 시장경쟁을 더욱 촉진할 여지가 그만큼 줄어든 것이다. 실제로 합병 이후, SK 텔레콤은 이동통신 서비스에 할당된 전체 주파수의 45%를 보유하게 되었다. 여기서 문제는 전파법 14조에 주파수 할당을 받은 자는 배타적 이용권리를 대통령령이 정하는 기간(3년) 이후에 양도할 수 있다고 명시하고 있다는 것이다. 이러한 법률상의 여지 때문에 효과적인 경쟁을 도입하는데 부정적인 영향을 미칠 수 있는 합병이 발생하더라도 무선통신사업자에게 조건을 제시할 수 있는 어떠한 힘도 정보통신부에 없게 되었다. 2005년 12월에 전파법이 개정되면서 이런 지적을 14조 4항에 반영했다. 14조 4항에 의하면 1차 주파수 할당 이래로 3년이 지난 주파수이용권의 양도 또는 임대를 승인 할 경우 정보통신부 장관이 전파자원의 효율적이고 공평한 이용을 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다.

3G 이동통신 서비스 라이선스를 부여할 당시 경쟁 촉진을 위한 노력을 기울일 수 있었다. 그러나 세 개의 라이선스만이 이미 2G 이동통신 서비스 라이선스를 갖고 있는 사업자에게 지급되었다. 그러나 많은 OECD 국가들 사이에는 시장에 새로운 사업자의 진입을 독려하기 위해 새로운 라이선스 하나를 추가로 부여하는 (즉, 총 4개의 라이선스) 관행이 있다.

이동통신 시장에서 지배적인 사업자는 불균등한 규제 대상이 되기도 했다. 이는 번호 이동성 제도의 경우 잘 나타나는데, 지배적 통신사업자는 본 제도를 통해 다른 시장 참여자로부터 고객을 확보하기 전 6개월 동안 다른 사업자에게 번호 이동성을 제공해야 했다. 이와 함께 PCS를 위한 네트워크 구축비용이 일반적으로 높기 때문에 PCS와 휴대전화간의 주파수 이용료의 차이가 있다. 또한 SK 텔레콤은 이동통신 시장 점유율이 50%를 초과하기

때문에 가격 통제 대상이기도 하다. 전기통신사업법에 명시되어 있는 이 정책은 시장 참여자가 실제로 시장에 지대한 영향력을 미치는가는 고려하지 않고 시장 점유율만을 기준으로 사업자에 자동적으로 사전적 통제를 가할 수 있도록 한다. 하지만, 시장 참여자가 얼마만큼 지대한 영향력을 시장에 행사하는지를 판단할 수 있는 보다 엄격한 요건으로 대체될 수 있도록 관련 정책에 대한 검토가 필요하다.

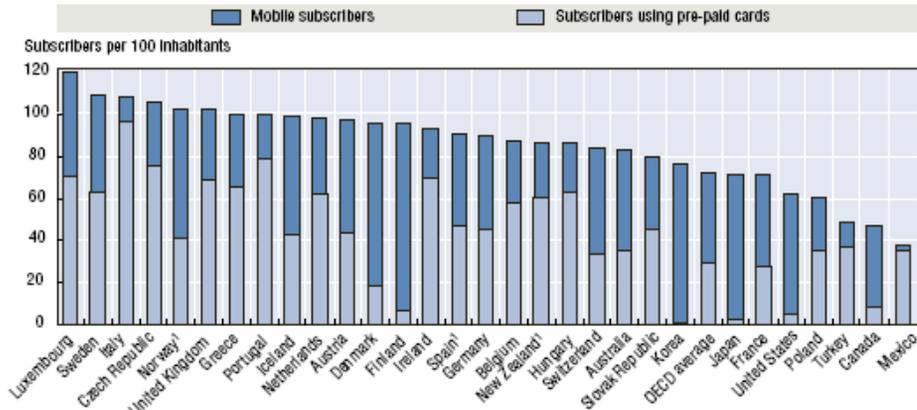
사업자 별로 6개월 간 시차를 두고 번호 이동성 제도를 도입했지만 이는 SK 텔레콤의 시장 점유율을 줄이는데 극히 제한적인 영향을 미쳤다.¹⁴⁾ 2003년 말 당시, SK 텔레콤의 시장 점유율은 54.4%, 2004년 7월에는 52%로 감소, 2006년 1월에는 50.9%로 추가 감소하였다.¹⁵⁾ 해당 기간 동안 새로운 이동통신 가입자 수는 450만명 증가하였지만 SK 텔레콤의 새로운 가입자 수는 130만명에 불과했다.

이동 통신 시장 경쟁이 더욱 치열해져야 함을 인식하고는 있으나 정보통신부는 그에 비해 해결책 제시에는 미온적이었다. 예를 들어 정보통신부는 휴대전화 보조금에 관한 정책을 변경하려고 했으며 정면대응 보다는 단기간 동안 2차 및 3차 시장에 번호 이동성 제도의 도입을 맡기려고 했다. 이 보다는 보다 많은 시장 참여자들에게 주파수와 라이선스를 제공하고 기존 이동통신사업자들이 MVNO를 지원하도록 해야 한다.

한국은 와이브로(WiBro) 서비스 라이선스를 2005년 3월부터 발급하고 2006년 6월부터 상용서비스를 제공하고 있다. 정보통신부는 이 신기술의 시장진입에 중요한 역할을 했다. 개방 심사를 통해 부여된 와이브로 라이선스는 KT, SK 텔레콤, 하나로 텔레콤이 각각 취득하였지만, 하나로텔레콤의 면허는 취소되었다. 하지만 몇몇 시장 참여자들을 중심으로 와이브로의 도입이 3G 이동서비스에 대한 투자를 저해할 수도 있기 때문에 시기상조일수도 있다는 지적이 있다.

정보통신부에 따르면 와이브로 시장이 서비스를 시작한지 3년 이내에 가입자 수 5백만 명을 돌파할 경우 (총 이동통신 가입자 수의 14% 이하), 시장에 MVNO를 소개할 것이라고 말했다. MVNO의 수의 증가 여부는 와이브로 없이 인터넷 접속 사업자와 이동통신 사업자로 인한 경쟁이 충분한가 여부에 따라 결정될 것이다.

그림 5.3 2004년 OECD 이동통신 보급률



1. Estimations.

출처: OECD ICT 주요 지표 [www.oecd.org/sti/ICTindicators] 2006년 2월

단말기 보조금

대부분의 OECD국가에서 단말기 보조금은 이동통신사업자가 사용한다. 대부분의 경우 보조금 지급에 따른 의무 가입기간이 있어 가입자가 탈퇴를 할 수 없기 때문에 시장 경쟁을 저해하는 경향이 있다. 한국은 SIM 카드가 없는 CDMA 방식을 채택하고 있기 때문에 다른 통신사업자의 서비스를 받을 수 있도록 고안된 GSM 단말기와는 달리 한국의 가입자들은 통신사를 바꾸기 위해 단말기도 함께 바꿔야 한다. 한편, 단말기 보조금 사용을 금지하는 정책은 이동통신사업자들이 가격과 품질 경쟁을 강조하기 보다 약탈적 가격 책정을 한다는 데서 기인한 것이다.

보조금 지급 금지는 단기적으로¹⁶⁾ 소비자에게 비용 부담을 안겨주었다. 그 이유는 단말기를 잠금해제(unlock)하는 것이 아니라 아예 새로운 단말기를 구입해야 하기 때문이다.

이동통신사업자는 단말기 보조금을 중요한 마케팅 도구라고 생각하기 때문에 보조금 금지를 위반하는 경우가 종종 발생했다 (보조금 지급 금지 위반으로 규제당국이 여러 차례 이동통신사업자에게 벌금을 부과하였다).¹⁷⁾ 보조금과 관련된 논란은 10여년 넘게 지속되어왔다. 단말기 보조금의 문제는 소비

자 보호, 효과적이고 공정한 경쟁, 서비스 시장의 균형발전 등 몇 개의 상충되는 규제 목표로 인해 해소하기 어려웠다. 과거에 정보통신부, 통신위원회 및 공정거래위원회는 단말기 보조금 정책에 대한 입장이 서로 달랐기 때문에 의견차를 좁히기 어려웠고 2001년 이전, 특히 논란의 초기에 결국 서로 다른 해결책을 제시하게 되었다. 그 이후로 양측이 이 보조금 문제와 관련하여 합의점에 도달했다.

당시에 대안으로 보조금을 허용하면서 이동통신사가 가입자에게 요구하는 법적 약정기간(예로 1년 또는 2년)에 제한을 두는 것을 선택해도 좋을 것이다. 이 자체로 또한 통신사업자가 가입자를 획득하기 위해 감수했던 보조금 액수에 제한을 둘 수 있다. 한국정부는 의무 가입기간을 설정하고 보조금을 허용하는 방침을 검토하였다. 그러나 결국 그 방침이 오히려 소비자의 이익을 훼손하고 의무 가입기간 동안 사업자에 대한 선택권을 제한한다는 결론을 내렸다.

단말기 보조금 제도는 2006년 3월 다시 부활하여 하나의 통신사를 18개월 이상 사용한 가입자는 보조금 지급을 받으며 단말기를 구입할 수 있게 되었다. 이 정책적 변화는 2년간 유효하다. 와이브로나 HSDPA와 같은 신규 서비스 가입자에게는 위의 조건과 무관하게 보조금이 지급된다. 그러나 이동통신 서비스 수요를 촉진시키기 위해 기존의 가입자보다는 새로운 가입자가 단말기 보조금 제도의 혜택을 받는 것이 보다 효과적이었을 것이다. 가입자가 특정 이동통신사업자를 이용한 기간은 가입자가 새로운 통신사로 번호이동을 하고자 할 경우 반드시 고려되어야 할 부분이다. 그렇지 않으면 18개월이라는 기간은 이동통신사업자를 바꾸는 것에 대한 억제책으로서 작용하지 못한다.

광대역의 발전과 보급

2006년까지 한국은 광대역 인터넷 서비스 발전과 보급에 선두적인 역할을 해 왔으며, 이 부문에서 한국의 선전은 매우 눈부셨다. 2005년 말에 접어들면서 다른 나라들(네덜란드와 덴마크)이 한국을 추격하면서 선두자리를 잃게 된다. 한국 정부는 광대역 서비스의 중요성을 부각시키는 데 기여한 바가 크다. 실제로 정부 서비스 제공을 위해 광대역 네트워크를 구축하고, 정부 기관들이 서비스 제공을 위해 광대역 네트워크를 활용하도록 독려했다. 광대

역 시장 발전에 공헌한 주요 기여자는 하나로텔레콤이다. 하나로텔레콤은 음성시장에 집중하는 대신, 광대역 접속에 집중투자하기 시작하여 결국 초반에 시장에서 선두자리를 얻게 되었다. 광대역 보급의 성공은 유선통신 이용자의 98%가 DSLAM 반경 2-3 킬로미터 내에 거주하고 있으며, 한국의 인국 밀도가 높고, 아파트 거주 가구가 50% 달하고 있다는 것에서 기인했다.¹⁸⁾

하지만 광대역 정책에 대해 검토해야 할 몇 가지 사안이 남아 있다. 2004년 7월 광대역 서비스 시장은 기간통신사업으로 지정되었다. 경쟁을 촉진하기 위한 이와 같은 분류는 전기통신사업법상 부가통신서비스가 아닌 기간통신서비스를 대상으로만 사전적 규제를 할 수 있기 때문이다. 이 조치를 취한 것은 KT의 시장 점유율이 50% 이상으로 증가하면서 광대역 시장에서 지배적 통신사로 여겨졌기 때문이다.

여기서 크게 두 가지 문제를 제기할 수 있다. 첫째, 지배적 사업자를 통제하고 조치를 내릴 만큼 시장의 지배적 위치를 이용하여 사업자가 힘을 남용했음을 입증하는 증거가 있나? 만약 있었다면, 금융결제원이 개입했어야 하는 일이다. 둘째, 왜 광대역 서비스가 기간통신서비스로 지정되었는가? 만약 광대역 서비스를 기간통신사업으로 지정한 것이 시장의 경쟁을 촉진하기 위해서였다면 필요시에 특정 시장 참여자를 대상으로 사전적 규제를 할 수 없고 오히려 법을 적용하기 위해 전체 시장을 재정의해야 하는 법의 융통성 부재의 문제다. 만약 지배적 위치에 있는 사업자의 반경쟁적 행위를 개별적으로 규제할 수 있다면 광대역 시장 전체를 굳이 기간통신사업으로 지정할 필요는 없다. 그렇기 때문에 시장 점유율이 50% 넘었다는 이유만으로 자동적으로 대응을 하는 것이 아니라 서비스를 대체할 만한 유사 서비스가 있는지 또는 사업자가 고유의 유통망이 있는지를 고려하는 등 규제에 더욱 높은 수준의 유연성과 엄격함을 더할 필요가 있다. 현존하는 조항은 지배적인 위치(시장점유율 50%)를 점하는 것 자체를 문제시한다.

비록 정보통신부가 지배적 통신사업자에 대해 우려하는 것은 박수받을 만하지만 그 해결책이 기계적인 경향이 있고 지배적 위치가 실제로 남용되었는가에 대한 고려는 없다. 전체적인 시장이 아닌 지배적 사업자만이 규제를 받을 수 있도록 정책틀을 보다 유연하게 만들 필요가 있다.

기존의 정책틀과 광대역 접속 서비스 시장을 기간통신사업으로 지정함으로

써 해당 시장 참여자들은 부가통신사업자들이 누리는 간단한 시장 진입 절차가 아닌, 사업계획서 제출, 라이선스 획득 등과 같은 PSTN 사업자에게 부과된 것과 같은 의무를 갖게 되었다.

와이브로 시범서비스는 2006년 3월 서울을 중심으로 시작되었다. 2006년 6월에 상용화되었으며 대도시를 시작으로 전국적으로 확산 될 것이다.¹⁹⁾

규제 검토와 협의

2000년 OECD 보고서 권고사항: 규제를 간소화하고 필요시 불필요한 규제를 철폐하기 위해 정기적이고 체계적으로 통신관련 모든 부문에서 규제를 검토할 것을 권고한다.

규제개혁의 중요한 부분 중 하나는 규제의 간소화 및 불필요한 규제를 아예 철폐하는 등 정기적으로 규제체계를 검토하는 것이다. 한국은 행정규제기본법하에 통신 서비스 규제에 대한 연례 심사를 해야 한다.

통신 부문에서 공공협의 절차를 밟는 것은 정착화되지 않았다. OECD 국가에서 많은 규제당국은 국민의 의견을 수렴하기 위해 법안 초안을 종종 발표한다 (해당 부문 이외의 부문도 포함). 공공협의 모범사례는 수용되지 않는 않았으나 의견을 통해 제시한 제안을 반영한 최종안을 제시한다. 보다 광범위한 공공협의 절차를 도입하는 것은 엔드유저(end user) 뿐만 아니라 규제당국 입장에서조차도 역시 유용할 것이며 시장의 투명성을 증대하는데 도움될 것이다.

융합 (Convergence)

비록 통신방송 융합이 이미 시작되었지만 그 속도가 현저하게 가속화될 수 있다. 그러나 그러기 위해선 적절한 법적·제도적 체계가 마련돼야 한다. 산업과 한국 정부 기관들도 정책적·제도적 변화가 필요하다는 사실을 인지하고 있다. 그러나 방송정책 및 규제 당국과 통신정책 및 규제당국 간의 더 많은 합의가 필요하다. 국무총리실 산하에 방송통신융합추진지원단이 융합과 관련한 의제를 결정한다. 차후에 방송통신융합추진위원회가 설립될 것으로 보인다. 위원회가 하루빨리 합의점에 도달하는 것이 중요하다.

방송위원회는 방송 산업(인프라는 관여하지 않음)에 대한 규제를 담당하고 있으며, 정보통신부는 통신 산업과 방송 인프라의 규제를 담당하고 있다. 그러나 지상파 방송이나 위성방송 사업을 위한 라이선스는 방송위원회의 추천을 받아 정보통신부가 발급하고(기본적으로 주파수 접근을 위해) 있다. 이와 비슷하게 케이블 TV는 정보통신부가(기본적으로 시설 건립을 허용하기 위해) 케이블 사업자에게 라이선스를 발급해야 한다.

각 기관마다의 역할이 다르고 나아가야 할 방향에 대한 합의가 부족하여 통신 사업자는 새로운 서비스를 제공하지 않게 되었다. 한 예로 IPTV는 방송위원회와 정보통신부의 합의가 있을 때까지 도입이 미루어져 있는 상태이다. 2006년 7월 방송통신융합추진위원회가 발족되었음에도 불구하고 담보 상태는 해소되지 않고 있다.

정보통신부는 통신 사업자가 IPTV와 같은 새로운 콘텐츠 서비스를 제공하는 것에 대해 찬성하지만 방송위원회는 새로운 선형 서비스를 제공하기 전에 우선 법적·제도적 체계를 먼저 바꿔야 한다는 입장이다. 현행법과 규정하에서 케이블 TV 사업자는 제한적인 지역시장을 갖고 있다. 이에 반해 통신사업자는 전국을 커버하고 있어 방송위원회와 케이블 TV 사업자는 통신사업자(KT와 하나로텔레콤)가, 특히 프로그램 편성이나 광고에서 케이블 TV 사업자 보다 IPTV 제공에 대한 상업적 우위를 점할 것을 우려한다. 전국적인 규모의 프랜차이즈 지역을 케이블 TV 사업자에게 제공하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다. 이는 한편으로는 계속해서 케이블 TV 사업자가 어느 정도의 지역 프로그래밍을 하도록 하면서 실시할 수 있다.

일부 OECD 국가에서는 방송에 크게 경제적인 피해를 주지 않으면서 IPTV가 제공되고 있다. 또한 디지털 TV 도입으로 인해 IPTV가 제공되고 있음에도 오히려 지상파 채널이 증가하고 있다 (아직 한국에서는 동 현상이 나타나고 있지 않음). 모바일 TV와 관한 캐나다 방송통신위원회(Canadian Radio Television and Communication Commissions; CRTC)의 결정은 우리에게 시사하는 바가 크며 IPTV에도 적용가능하다. CRTC는 인터넷을 통해 제공되는 서비스를 대상으로 뉴미디어예외령(New Media Exemption Order)을 발표하였다. 이는 “모바일 TV 서비스에 예외를 두는 것이 라이선스를 발급받은 방송사업자가 방송법하에 자신의 의무를 충족시키는 역량에 부정적 영향을 미치지 않으면서 혁신을 촉진한다는 인식 아래”²⁰⁾라고 밝히고 있다.

이와 같은 난관에 봉착하여 다양한 서비스를 제공할 수 있는 통신 사업자의 능력이 제한되며 전용 무선 방송 채널을 이용해야 하기 때문에 무선통신 사업자가 자신이 제공하는 서비스를 관리할 수 있는 능력을 떨어뜨리기도 한다. 케이블 산업 참여자들은 통신 사업자 역시 동일한 방송 콘텐츠 제공 규정의 대상이 돼야 한다고 한다. 그럴 경우 통신 사업자 역시 지역 라이선스를 획득해야 한다.

그렇기 때문에 공정한 경쟁의 장을 마련하기 위해 현행법의 검토는 시급하다. 방송위원회와 정보통신부 모두 방송통신법을 개정하여 통합적 규제 체계를 마련하는 것에 동의하며 그 방안을 논의하고 있다. 2000년 OECD 검토 보고서는 이미 보다 독립적인 규제자의 필요성을 주장했다 (즉, 통신위원회의 정보통신부로부터의 독립). 일부 OECD 국가들은 통합된 규제기관을 설립하여 컨버전스로 인한 문제를 성공적으로 해결하고 있다. 한국이 이와 같은 모델을 따른다면 적절한 정책 및 규제 변화의 지연을 감안했을 때 긍정적인 효과를 가져 올 것이다. 그렇게 하기 위해서는 통신위원회와 방송위원회를 통합하여 통신 규제와 주파수 할당, 시장진입, 방송규제 및 콘텐츠를 담당해야 할 것이다. 영국 규제기구인 Ofcom이 통합된 규제 기구의 좋은 예가 될 수 있다. 이 기구는 수평적 조직구조를 갖고 있으며 정책 수립 기능과는 독립되어 있다. 한국에서 정책수립기구(정보통신부가 가장 적절)는 통합적 규제 기구에 책임을 물을 수 있어야 한다.

새로운 정책 체계는 지역 프랜차이즈 라이선스를 철폐하고 단일 전국 라이선스를 케이블 사업자에게 발급하여 동일 지역 내 케이블 사업자간 경쟁을 허용해야 한다. 케이블 사업자도 지역 또는 비지역 전화번호를 통해 전화서비스를 제공할 수 있도록 허용해야 한다. 통신사업자와 인터넷 서비스 제공자(ISP) 역시 자사 네트워크를 통해 IPTV 서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다. 또한 통신 사업자와 ISP가 네트워크를 통해 IPTV 서비스를 제공할 수 있도록 하기 위해서는 무엇보다 새로운 시장 진입자가 콘텐츠에 대한 적절한 접근성을 가질 수 있도록 콘텐츠 시장에 대한 검토가 중요하다.

융합 환경 속에서도 많은 현행 규제가 그대로 유지될 것이다. 예를 들어 상호접속관련 체계는 음성 서비스를 제공하는 통신사업자를 위해 유지될 것이다. 인터넷 트래픽 해소 차원에서 기간망 사업자를 위해 피어투피어

(peer-to-peer)관련 합의를 마련할 수 있으며 시장 참여자간 업계 차원의 상호접속 관련 합의를 마련해야 할 것이다(규제당국은 합의에 도달하지 못한 부분에서 분쟁해결 필요시에만 개입하게 된다).

결론

한국은 모범적인 규제개혁 관행을 도입하고 통신시장에서 효과적인 경쟁을 촉진하기 위해 중요한 진전을 이룩했다. 하지만, 여전히 보다 많은 노력을 기울여야 하며 규제당국 또한 그 필요성을 인식하고 있다. 정보통신부, 통신위원회 및 방송위원회 모두 내부적으로 전문성을 쌓아온 결과 기존의 체계를 빠르게 변화시킬 수 있을 것이다. 그렇게 함으로써 소비자에게 저렴한 가격에 혁신적이며 양질의 서비스를 개발·보급할 수 있을 것이다. 세 기관 모두 현안과 실행가능한 해결책을 잘 이해하고 있지만 디지털 경제의 빠른 발전을 가능케 할 새로운 통신시장 규제체계 마련을 위해 매진할 인센티브가 있어야 한다.

본 보고서 초반에 언급했듯이 2000년 OECD 보고서에서 제시한 권고사항이 실행되거나 부분적으로 실행되었다. 실행되지 못한 권고사항은 여전히 유효하며 권고사항이 실행된 분야에서 역시 개선의 여지는 있다.

정책 권고사항

아래 권고사항은 앞서 언급한 분석내용을 토대로 하고 있으며, OECD가 발간한 ‘규제개혁 보고서(1997년 6월)’의 “규제개혁을 위한 정책 권고사항”을 참조 하고 있다.

1. 모든 규제와 규제 절차가 투명하고 비차별적이며 효율적으로 적용되도록 한다.

2000년 OECD 보고서는 통신 부문 규제자인 통신위원회를 정보통신부로부터 완전히 독립된 규제기구로 재편성할 것을 권고하였다. 그 이후, 통신위원회에 보다 많은 권한과 책임이 부여되었으나 이에 비해 이런 책임을 효율적으로 수행할 수 있는 충분한 자원은 제공되지 않았다.

정보통신부와의 긴밀한 관계는 여전히 위원회의 독립성 강화를 위한 노력도 없었다. 그러나 2000년 이후 통신위원회의 책임은 증가했다. 특히 최근 들어 상호접속 비용 및 보편적 의무 제공에 따른 손실보전금 평가를 담당하게 되었다. 이와 같이 책임 증대에 비해 이를 수행할 수 있는 충분한 자원이 제공되지 않을 경우 오히려 통신위원회는 과거보다 더 정보통신부에 의존하게 된다. 앞서 발간된 한국에 대한 OECD 보고서에서도 지적했듯이, 독립된 규제당국의 설립은 시장지향적인 체계를 통해 고객의 후생을 극대화할 수 있는 투명하고 비차별적인 규제를 보장하기 위해 가장 중요한 요건이다.

특히, 이는 현재 정보통신부가 겪고 있는 산업 촉진 기능과 통신 규제 기능간의 충돌을 해소하는데 도움이 될 것이다. 이와 함께 새로운 법적 체계가 정비되기 전에 새로운 융합서비스를 이용할 수 있도록 조치를 취할 필요가 있다. 한 예로 정보통신부와 방송위원회간의 융합 관련 실무그룹이 새로운 체계에 대한 협정이 타결되기 전까지 임시로 통신 사업자가 IPTV를 제공하고 케이블 TV 사업자가 전화서비스를 제공할 수 있도록 허용하는 것을 생각해 볼 수 있다.

- 융합된 통신시장의 구조변화의 지원을 위해 적절한 변화를 피할 수 있도록 기존 법체계를 철저히 검토해야 한다.
- 통신위원회와 방송위원회를 재편성하여 단일 규제기관을 마련하여 독립적인 통신 부문 규제당국의 역할을 수행하도록 하고 정보통신부는 정책 입안의 책임을 갖도록 한다.

비록 기존의 시장 진입 장벽들이 많이 제거되기는 했지만, OECD의 모범사례를 참고하면서 추가적인 변화를 단행할 수 있다. 특히, 기간통신사업자에게 개별 라이선스 발급 방식이 아닌 인가(종별 면허제) 방식을 도입하는 것을 생각해 볼 수 있다. 다른 시장 참여자들이 간단한 등록절차를 거쳐 손쉽게 시장에 진입할 수 있어야 한다. 부가통신사업자의 경우 시장 진입을 위해 특정 요건을 갖추지 않아도 되도록 해야 한다.

- 기간통신사업자에 대해서는 인가 방식(종별 면허제)을 도입하고 여타 시장 참여자에 대해서는 등록방식을 도입하여 시장진입 절차를 간소화해야 한다.

기존의 통제 방식은 융통성이 부족하고 엄격하지도 않다. 전기통신사업법상의 관련 조항은 시장의 상황 및 유사 네트워크 또는 서비스의 제공 여부에 관한 평가를 보다 유연하게 할 수 있도록 해야 한다. 또한 현재와 같이 시장점유율과 같이 하나의 척도만이 아닌 사전적으로 조건을 제시하는 것은 필요시에만 해야 한다. 사전적 통제를 할 정도의 시장 지배력을 행사하는지 여부를 판단하기 위해 특정 시장을 검토하는 것은 시장의 상황을 보다 유연하게 평가할 수 있는 방법 중 하나다.

- 시장 지배력 문제를 해소하고 시정하기 위한 효과적인 체계를 도입해야 한다.

SK 텔레콤 가격과 광대역 접속 가격에 대한 규제가 필요하다는 입장에 대한 재검토가 필요하다. 만약 KT의 PSTN 가격규제를 계속해야 할 경우 도매수준의 가입자 회선 가격으로 규제의 대상을 국한시켜야 한다. 또한 비용 지향적인 가격을 마련하도록 목표를 설정할 필요가 있다.

가격에 대한 행정지도를 피해야 한다. 만약 지배적 사업자가 자사 가격 책정 정책을 통해 그 위치를 남용하고 있다고 판단될 경우 관련 규제당국은 사후 조치를 취할 수 있다.

- KT와 SK 텔레콤의 소매 가격에 대한 사전 승인 방식을 완화하거나 제거하기 위해 가격 규제를 검토해야 한다.

무선통신 기술의 중요성이 증가하면서 주파수의 효율적 할당은 매우 중요한 사안이 되고 있다. 이는 초반에 라이선스를 발급하는 것부터 시작하여 그 이후 주파수 활용에 이르기까지 모두 해당한다. 주파수 정책에 대해 철저한 재검토를 하는 것은 시의적절하다.

- 주파수 라이선스 발급을 위해 경매제의 사용을 일반화해야 한다.
- 주파수를 위해 2차 시장을 마련해야 한다.

향후 경쟁의 승패는 대안의 인프라가 음성전화 서비스 및 새로운 정보 서비스 모두를 제공할 수 있는지에 달릴 것이다. 이런 맥락에서 망 개방(unbundling)의 도입은 한국 통신시장 경쟁 촉진에 기여 할 것으로 보인다.

여타 OECD 국가들만큼 망 개방을 활용하지 않았다는 것은 우려의 대상이다. 가입자선로 공동 활용 가격에 대한 검토를 통해 이것이 가격 때문인지 아니면 대안의 인프라가 존재함에 따라 망 개방의 필요성이 떨어지는 것인지 알 수 있을 것이다. 2004년 이래로 구축된 새로운 광섬유망을 망 개방의 대상에서 제외하는 것은 경쟁을 촉진하고 선발사업자의 지배적인 위치를 완화하는데 불충분할 수 있다.

- 가입자선로 공동활용 제도는 사용 기술이나 구축 날짜와 무관하게 지배적인 사업자의 가입자선로 모두에 확대돼야 한다.
- 현재 2G 이동통신사업자의 자원을 MVNO들이 이용할 수 있도록 의무화해야 한다.

케이블 TV 인프라는 가입자선로 시장의 진입을 촉진하는 가장 빠르고 효율적인 수단 중 하나다. 최근 몇 년 동안 산업 구조 개선을 위한 많은 노력이 있었지만, SO, PP 및 NO 간을 구분하지 않으면서 산업구조를 단순화시킬 수 있는 여지가 있다. 그럴 경우 이 세 개의 기능이 하나의 기업 아래로 통합될 수 있다. 또한, 시장진입은 등록방식을 채택하여 한 지역 내에 복수의 통합된 케이블 사업자가 진입할 수 있도록 허용해야 한다. 2007년 상반기에 케이블 TV 사업자가 자사 인프라를 사용하여 음성 서비스를 제공하도록 허용한 것은 바람직한 결정이다.

- 케이블 TV 사업자(프랜차이즈)의 시장구조에 대한 제약은 해소돼야 하며 사업자는 모든 지역과 통신시장에서 경쟁할 수 있도록 해야 한다.

2. 경쟁을 촉진하기 위해 규제개혁을 단행하고 공공의 이익을 위해 최선의 방법임을 명백하게 입증하는 증거가 있을 경우 규제를 철폐 한다.

새로운 투자는 시내, 전용선 및 시외전화 시장의 경쟁을 촉진할 수 있다. 외국인 투자 제한을 완화하는데 많은 진전이 있었다. 특정 기간 동안, 제한을 철폐하기 위해 노력함으로써 보다 많은 진전을 이룩할 수 있다.

2000년 OECD 보고서에도 지적했듯이 외국인 소유에 대한 제한은 다른 국가에는 아직 존재한다 하더라도 첨단 통신 인프라의 개발과 첨단 서비스 및

기술의 빠른 보급을 저해할 수 있다. 네트워크 안보를 보장하기 위한 효과적인 수단은 이미 있다.

- 유선·무선 시장에서 외국인 소유 제한 철폐를 위한 조치를 취해야 한다.

3. 경쟁정책의 범위, 효과 및 집행을 검토하고 필요시 강화한다.

공정거래위원회는 보다 효과적으로 한국 통신 시장에 경쟁을 위한 공정한 조건을 마련해야 한다. 통신위원회, 공정거래위원회, 정보통신부는 더욱 효과적으로 상호간 조율을 해야 하며 통신분야 이슈와 그 문제의 해결 방법에 대한 보다 긴밀한 이해를 형성해야 한다.

- 공정거래위원회, 금융결제원, 정보통신부, 통신위원회, 방송위원회는 통신 부문에서 경쟁 관련 사안에 대해 상호간의 이해를 증진시키고 조율된 행동을 취할 수 있도록 실무그룹을 설치할 것을 권고한다.

2000년 OECD 보고서에서 규제 검토를 보다 체계적이며 심층적으로 하여 규제가 공공의 이익을 도모하고, 이용자에게 혜택을 주고 있는지, 그리고 철폐되거나 수정해야 할 규제인지 확실하게 판단하는 것이 필요하다고 강조했다. 일몰조항을 통해 더 이상 필요하지 않다고 판단되는 규제는 철폐해야 한다. 2000년 OECD 보고서는 특히 통신설비제공자 및 서비스사업자에 대한 불필요한 비용의 부과를 철폐해야 함을 강조했다. R&D 투자를 위해 비용을 부담하도록 하는 것이 일례이다. 또한 라이선스료는 비용을 기반으로 해야 한다(기부 의무는 2005년 말 법 개정에 따라 조정되었다).

- 규제를 간소화 및 필요시 철폐하기 위해 정기적이고 체계적으로 통신시장의 모든 부문의 규제를 검토해야 한다.

다른 OECD 국가와 마찬가지로 정보격차(digital divide)는 한국에서도 문제다. 정보통신부는 농촌과 벽지에 광대역을 보급하기 위해 보편적 서비스 시스템을 마련하거나 위성 인터넷 서비스 제공을 위해 예산 지원을 할 수 있다. 정보사회의 발전을 촉진하기 위해 정부자금을 사용하는 것은 한국에서 일반적으로 행해지고 있다. 예를 들어 BcN 프로젝트의 경우 민간 투자를 촉진하기 위해 정부는 하이테크 R&D 네트워크에 투자하고 있으며 기타 시범

사업에도 참여하고 있다. 한국은 경쟁 중립적으로 자금지원을 해야 하며 새로운 시장진입자에게 피해를 주면서 현재 시장참여자에게만 이득이 되지 않도록 해야 한다. 새로운 기술이 도입될 때 기존의 시장 참여자의 입지를 강화시키는 결과가 초래될 수 있기 때문에 이 역시 해당한다.

이와 관련해서, 원거리 농촌지역 광대역 서비스 제공을 위한 보편적 서비스를 도입하고, 인터넷 서비스 위성 접근을 지원할 수 있는 예산을 확보할 수 있는 기관은 정보통신부이다. 정보화 사회 촉진을 위해 정부의 자금을 이용하는 것은 한국에서는 일반적인 것이다. 예를 들어, BcN 프로젝트의 경우, 한국은 민간투자 촉진을 목적으로 하이테크 R&D 네트워크 사업에 투자하고 있으며, 기타 다른 시범 프로젝트에도 참여하고 있다. 한국은 자금 사용에 있어 경쟁적 중립적 위치를 유지해야 하며, 기존의 사업자에게 혜택을 주고 새로운 시장 진입자에게 불이익을 주는 그런 결과를 초래해서는 안 된다. 이는 또한 기존 사업자의 입지를 의도하지 않게 강화할 수도 있는 기술도입에서도 똑같이 적용되어야 한다.

- 새로운 서비스 개발과 정보격차 해소를 위한 정책이 경쟁 중립성을 유지하기를 권고한다.

주석

- 1) 정보통신부, 백서 2005, 다이내믹 디지털 한국, U-Korea로 이끄는 IT 839
- 2) 본 보고서에서는 OECD 국가와의 비교 분석을 위해 2003년도 자료를 사용했음. 이는 본 보고서를 작성했던 2006년 상반기에는 OECD Communication Outlook 2007이 발간되기 전이어서, 2003년도 자료가 가장 최근 자료였기 때문임.
- 3) 2005년 OECD Outlook 자료를 보면 알 수 있음.
- 4) 정보통신부는 최근 아래와 같이 추진하였음: IT를 성장 엔진으로 이용하여 경제 침체를 타계해보려는 목적의 방송 IT 한국 비전 2007(2003년 9월) 발표; 서비스 통합을 통한 고품질의 광대역 다중 서비스 환경 조성을 위한 광대역 통합네트워크 구축을 위한 기본 계획 설립(2004년 2월); 물체 전자 칩 장착 (RFID 축진을 위해)을 위한 u-Sensor 네트워크 구축을 위한 기본 계획을 발표하였음
- 5) 실례로, “Telecommunications Regulations: Institutional Structures and Responsibilities(DSTI/ICCP/TISP(99)15/FINAL)” 참조
- 6) 2004 회계 연도 KT, SEC Form 20-F의 12 페이지 참조
(www.kt.co.kr/kthome/eng/ir/data/filling/Form_20F_A.pdf)
- 7) 이 기금들은 정부가 운영하는 정보기술축진기금회로 모임. KT는 2004년 육백사십억원(미화로 육천칠백 달러)을 기금으로 냄.
- 8) OECD 보고서 The Policy Implications of Voice over Internet Protocol, DSTI/ICCP/TISP(2005)3/Final, www.oecd.org/sti/telecom
- 9) OECD Communications Outlook, 2005년 표 2.8. 참조
- 10) 방송법 14조 패러그래프 3 참조 (2004년 3월 개정)
- 11) 전기통신사업법 부령에 명시된 통신상품패키지판매와 관련된 금지행위는 사용자에게 해를 끼치거나 그럴 수 있는 잠재적 가능성이 있을 때로 규정함. 패키지 서비스가 이용자에게 해를 끼칠지를 결정하기 위해서는 비용절감, 이용자 혜택 증가, 시장 힘의 이동을 초래할 수 있는 반경쟁적 효과 등의 요인을 고려해야 한다.
- 12) 보편적 서비스와 상호접속 비용 계산방식 개발은 정보통신정책연구원에서 맡고 있음
- 13) KT, Form 20-F/A, 미국 증권거래위원회 파일 (2005년 7월 18일)
- 14) SK 텔레콤에 대한 시장 상황은 2004년 1월 이후 여섯 달 동안 비교적 안정적 이었는데, 활동하는 가입자 수가 이백이십만명이었고, 활동을 멈

춘 수는 이백이십만명이었음. www.sktelecom.com/english/down/06-02-03_SKT_Factsheet_Eng.xls

- 15) 위의 자료와 같음
- 16) 하지만, 한국이 다른 OECD 국가와 비교해 일반적으로 경쟁력이 있기 때문에 장기간이라고 반드시 그렇지 않은 것은 아님.
- 17) 이와 관련하여 3개 무선통신 사업자에게 2006년 초부터 단말기 보조금을 지급한 혐의로 2006년 3월 6일 총 190억 원의 벌금을 부과했다.
- 18) 한국의 인구밀도는 평방미터당 483명이 거주하고 있음 (OECD 국가 평균은 33명임)
- 19) <http://wibro.kt.co.kr/wibro.comn.Index.laf>
- 20) 라디오 텔레비전통신위원회(CRTC) 2006 4월,
www.crtc.gc.ca/eng/NEWS/RELEASES/2006/r060412.htm

제 6 장

고등교육 시스템



도입

본장은 모니터링 작업의 일환으로 한국의 고등교육에 대한 내용을 중점적으로 다룬다. 비록 2000년 OECD 보고서에서는 고등 교육 부분이 포함되지 않았지만, 한국이 서비스 중심의 연구개발에 중점을 둔 사회로 발전하기 위해서는 고등교육 분야가 한국 경제에 중요 부분을 대표한다고 볼 수 있다. 이 보고서는 고등교육분야 국가규제정책 및 실행에 대한 검토를 위한 개념적 분석적 틀의 전개를 검토하고 있다.¹⁾ 본 장의 내용은 한국이 2006년 제출한 OECD 국가 보고서 (Country Response)를 기반으로 하고 있으며, 이 보고서를 이하 CR이라고 칭한다. 이와 함께, 2005년 교육 위원회가 작성한 고등교육에 대한 주제검토(Thematic Review of Tertiary Education) 자료와 한국에 대한 고등 교육 관련 배경 정보를 담고 있는 보고서인 한국 고등교육 배경 보고서(Tertiary Review Country Background Report) (이하 TRCBR이라 칭함)를 활용했다.

고등 교육 분야의 현황

2005년 현재, 한국의 고등교육은 419개 고등교육기관(3백 3십만 명의 학생 재학 중), 평생 교육기관(3십만명 학생 재학 중) 및 2000개 이상의 직업교육 훈련 기관을 포함한다. 대학과 전문대학(2년 또는 3년 과정)이 각각 41%와 38%로 고등교육 분야의 대부분을 차지하고 있다. 한국의 고등교육 분야의 주요 특징은 민간 부문(사립교육)에 대한 의존도가 높다는 것이며, 학생과 학부모의 등록금으로 그 비용을 충당하고 있다. 고등교육에 대한 정부의 재정 지원은 총 GDP의 0.49% (2003년도 예산 기준)에 불과하며, 이는 OECD 평균 1.06%의 절반정도의 수치이다(CR, p.69). 사립대학들은 학교법인이 있음에도, 고등교육법, 사립학교법, 교육인적자원부 및 다른부처의 지침 등에 따라 대학을 운영해야 한다. 국립 대학교와 지자체내의 공립대학은 총 대학수의 15%에 지나지 않으며 총 대학생 중 단지 22%만을 차지하고 있다. 공립 전문대학도 총 전문대학의 9.5%이며, 등록 학생도 총 전문대학 학생의 4.3%에 불과하다.

표 6.1 설립주체별 고등교육기관 및 학생 비율

시설 분류	시설 소유에 따른 비율			
	국립/공립		사립	
	기관 비율	학생비율	기관 비율	학생비율
대학교	15.2	21.6	84.8	78.4
전문대학	9.5	4.3	90.5	95.7

출처: 고등 교육 분야 평가를 위한 국가 배경 보고서 (TRCBR), pp.12-14

한국 고등교육기관과 대학생 수는 “대학졸업장에 대한 높은 열망”과 “교육 열”로 인해 지난 25여년간 급속도로 성장하였다(CR, p.9). 1990년부터 2004년까지 고등교육기관은 58% 증가하였고, 등록학생 수는 110% 증가하였다. 고등학교 졸업생 수와 대학 교육 참여의 급격한 증가는 고등교육 수요 증가로 이어졌다(TRCBR, p.7). 1995년 대학준칙주의가 시행되면서 대학설립은 급증하게 된다.

고등교육 개혁을 이끄는 주요 사안

한국의 규제개혁은 세계 지식기반 경제 시대의 국가 경쟁력 상승을 위한 정부 전략의 중심요소라고 볼 수 있다. 그 취지는, 한국이 미래에 발생할 필요를 충족시키기 위해서는 보다 질 높고, 특성화되며, 사회수요를 반영하는 고등교육체제를 가져야 한다는 것이다. 한국 고등교육 주제검토 국가배경보고서(TRCBR)와 한국 고등교육 규제 검토 배경보고서(CR), 교육인적자원부 및 관련자와의 인터뷰에서 아래의 사항들이 언급되었다.

- 명문대학 입학에 대한 치열한 경쟁은 중등 교육의 질을 저하시키고, 사회 통합에도 위협적 요소가 되고 있다. 이에 대한 규제, 즉 “입시지옥” 문제와 총 GDP의 2%를 차지하는 사교육 문제에 대한 해결은 지난 몇 년간 빠지지 않고 계속되는 (앞으로도 계속될 것으로 보이는) 한국 고등교육의 논쟁거리이다(Kim, G. J., 2005).
- 인구 노령화, 2020년 생산가능 인구의 부족 현상, 대학 취학 인구층의 감소, 서울 지역의 인구 밀집 현상과 같은 인구통계학적 변화에 대해 고등교육분야는 준비되지 못하고 있다.

- 1990년부터 2000년 사이 출생률은 1.59에서 1.47로 감소하면서, 같은 기

간 대학 지원 가능 인구 층도 사백삼십만 명에서 삼백팔십만 명으로 감소하였다. 이와 같은 학생수 감소는 학생들의 등록금에 주로 의존하여 운영되는 사립대학들에 재정적인 곤란을 초래하고 있다.

- 서울지역으로 인구가 지속적으로 집중되고 있으며 학생들이 서울지역에 위치한 대학에 진학하기를 선호한다. 지방대학 (서울과 경기도 이외의 지역에 위치한 대학)은 학생을 충원하는 데 어려움을 겪고 있다.
- 한국은 2020년에 생산가능 인구 부족 현상으로 위기에 직면할 것으로 보인다. 15-29세 인구 비율이 2000년 32%에서 2020년 18%로 감소하고, 30-54세 인구 비율도 같은 기간 48%에서 37%로 감소할 것이라는 예측이 나오고 있다. 반면 55세 이상 인구는 19%에서 30%로 증가할 것으로 보인다. (Kim G. J., 2005)
- 한국 학생들이 외국 대학에서 학부 교육을 받는 비율은 증가하고 있는 반면에, 한국 대학의 외국인 학생과 교수 유치는 저조하다. 이런 경향은 잠재적인 학생등록율을 더욱 떨어뜨리고, 고급인력의 부족을 가져올 것으로 보인다. 유학생 수는 1999년 12만 명에서 2003년 16만 명으로 33% 증가하였다. 한국의 대학 국제화 노력에도 불구하고, 한국에 유학 온 외국 학생 비율은 전체 학생 중에 0.6%에 불과하며, 외국 교수의 비율도 2.1%에 불과하다(TRCBR, p.139).
- 위계적 시장 경쟁은 대학간 차별화 보다는 많은 수의 대학들이 동일한 교육 프로그램을 제공하는 “단조로운 시스템”을 낳고 있다. 현재 전체 대학의 70%가 박사과정 프로그램을 운영하고 있으며, 이공계 졸업생의 실업률이 1997년 9.8%에서 2003년 16.6%로 증가하였다.
- 교육의 질에 대한 일반적인 우려가 있다. 기업 경영진들은 졸업생들의 기술과 지식수준에 만족하지 못하고 있어, 전국경제인연합회는 졸업생들의 실무경험과 창의력 부족에 대한 우려를 표명한 바 있다. 통계청에 따르면, 전문대학 전공의 49%, 그리고 대학교 전공의 40%가 직업을 얻기에 부적절하거나 전혀 맞지 않다고 보고하고 있다. (Kim, G. J., 2005)
- 고등 교육이 산업과 기업경영과 잘 연계되지 않는다.

- 대학과 기업 인력간의 낮은 이동성
- 산업계의 대학에 대한 낮은 연구개발 투자(2003년 1.7%)
- 대학에서 개발한 지적 재산의 상용화가 미진함 (상용화 비율이 대학의 경우 2001년 1%, 2002년 1.3%, 2004년 1.9%였던 반면, 기업은 2001년 69.1%, 2002년 70.5%, 2003년 71.9%, 2004년 74.4% 였음) (특허청, 2005)

정부의 우선사항

현 정부 교육정책의 주요 목적은 세계 지식 기반 경제에 걸 맞는 고등교육을 육성하는 것이다. 상위의 목적을 달성하기 위해 규제 제도와 수단을 어떻게 활용할 것인지가 주요 이슈로 등장하고 있다. 고등교육 개혁과 관련한 현 정부의 주요 의제는 아래와 같다.

- 지방분권과 국가균형발전
 - “지역별 대학 특성화 사업”
 - “지방대학 육성“
- 교육개혁과 지식문화 강국 실현
 - “대학 행정의 자율성과 민주성 강화”
 - “학벌주의 철폐 및 대학별 서열화 완화(대학 파벌 철폐와 대학별 수준 차이 완화)”
 - 과학기술교육의 질 강화

교육인적자원부가 발표한 계획에 따르면, 1인당 국민 소득 2만 달러 달성이라는 국가적 목적을 달성하기 위한 대학 경쟁력 강화를 목적으로 두고 있다(CR, p.13). 이와 관련한 교육인적자원부 전략은 고등 교육의 목표와 필요를 충족하기 위해 아래와 같은 부분을 강조하였다(Kim G. J., 2005)

- 사회 통합을 위한 최소한의 규제. 2008 대입제도 개선안에 반영되어 있음

- 다양한 인센티브와 제재를 통해 대학간 경쟁을 촉진하고 대학구조 개혁 유도
- 지역 균형 및 특성화를 위한 자금 지원
- 새로운 학자금 제도를 도입하여 대학 보다는 학생들에게 직접 지원함
- 노동 시장에서 필요로 하는 기술에 대한 적극적인 정보 제공
- 대학, 지자체, 기업 간의 협력과 네트워크 강화

박스 6.1. 한국 고등 교육의 목표와 우선사항

국가목표와 우선사항

- 대학 특성화를 통한 고등교육의 경쟁력 강화
- 출산율 저하로 인한 학생 수 감소에 대응하기 위한 구조 개혁
- 국가 균형 발전의 엔진으로써의 대학의 역할 강화
- 기업의 수요 충족을 위한 인력 공급
- 지방대학 지원
- 세계 환경변화에 대응하기 위한 고등교육 질 보장 시스템 도입
- 사회적 경제적 양극화 해소를 위한 고등교육 기회 균등 강화

학생관련 일반 우선사항

- 학생의 재정적 능력에 관계없이 고등 교육을 받을 수 있도록 기회 확대
- 노동시장의 빠른 변화에 부합하는 교과과정 제공을 통한 취업 증진
- 학교, 프로그램, 전공 선택에 보다 많은 기회 제공
- 한국 대학 졸업장 및 학위의 국제 통용성 제고

고등교육기관 관련 일반 우선사항

- 학생 수 감소에 따른 경쟁력 확보를 위한 대학 특성화 추구
- 외국 학생 유치
- 세계화를 위한 외국 대학 및 시설과의 국제 네트워크와 협력 강화
- 사회경제적 변화에 대응하기 위한 경영 혁신
- 대학 역량과 책무성 강화
- 프로그램과 학위에 대한 국내외 평가 및 국제적인 인정 강화
- 기업과 대학의 협력 강화

출처: OECD 국가 보고서 (CR) p. 14.

최근 역사적 발전에 대한 관점

최근의 규제 조치

고등교육 주제검토 사업의 국가배경보고서에서는 한국의 규제 관련 시기별 역사를 아래와 같이 기술하고 있다(TRCBR, pp. 6-7).

- 일본 식민시대 이후 1945년부터 1960년까지는 규제 개입이 없었음
- 1960년부터 1979년까지 정부가 본격적인 규제를 시작했는데, 이는 대학교육의 질을 유지하고 대학의 무분별한 증가를 억제하기 위해서였다. 그 내용은 신입생 모집, 학위 등록, 대학입학조건, 졸업시험, 대학입학 시험이고, 사립학교법(1963) 이었다. 1974년 실시된 대학 특성화 프로그램은 대학마다의 역할을 다양화 하고, 지방 대학 발전을 위한 것이었다.
- 1980년대에 학생정원 및 입학정책에 대한 규제완화를 포함한 대학입학 과정을 개혁하려는 노력이 시도 되었으나, 시행에 있어 문제가 있고 비효과적이었다.
- 1990년대 초반을 기점으로 대학 교육 분야에 본격적인 규제 개혁이 시작된다. 1992년 문민정부가 들어서면서, 대학의 자율성과 분권화, 규제 완화, 수요자 중심의 교육 시스템을 강조하는 규제 개혁이 실시된다. 1996년 정부는 “대학설립준칙주의”을 도입하였다. 대학 간의 경쟁을 촉진하고 이를 통해 우수한 대학은 성장하고 그렇지 못한 대학은 시장 원리에 따라 학생 유치에 실패할 것이라는 기존의 의도와는 달리 계획 실시 이후에도 문제가 있는 부실 대학들이 존속하고 있다. 현 정부는 대학 설립 규제를 다시 강화하는 안을 준비하고 있다. 이와 관련해 초기에 교육인적자원부는 기존의 규제를 일정 시점이 되면 폐지하는 일몰조항을 도입하고, 필요하다면 규제를 신설하는 정책을 도입하고 있다. 국가 보고서에 의하면 이를 통해 고등 교육관련 규제가 줄었다고 한다.
- 1997년 경제위기와 1998년 새 정부 출범 이후에도 개혁 노력이 계속되

는데, 규제완화와 Brain Korea 21 (BK 21)과 같은 적극적인 노력이 세계 지식 경쟁 시장에서 한국의 경쟁력 강화를 위해 실시되게 된다.

- 2003년부터 현재까지도 규제개혁에 대한 관심은 여전히 높는데, 2003년 출범한 노무현 정부는 고품질 규제를 위한 정부역량강화를 통해 단순히 규제 감소를 넘어 규제조치의 질을 높이는 데에 초점을 두는 개혁을 실시하게 된다. 이를 통해, 한국 정부는 교육인적자원부 주도로 대학 자율성 강화와 고등교육 질 보장, 평가, 투명성, 학생의 선택권 증진을 위한 정보 제공과 더불어, 대학 자율화와 구조개혁에 역점을 둔 일련의 정책을 추진하고 있다.

문화적 역사적 맥락

한국의 고등교육 규제의 유인 요인은 다른 선진 국가(특히 유럽과 같이 정부가 대학 교육의 원칙적 공급자로서 직접 혹은 국가가 인증한 기관을 통해 교육 자금을 지원하는)와 여러 가지 측면에서 기본적으로 다르다. 국가 보고서에서는 이와 관련하여, “한국의 고등교육에 대한 국가개입의 정당성은 사회문화적 배경을 통해서 찾을 수 있다”(CR, p.11)라고 언급하고 있다. 표 6.2는 다른 국가와 한국의 차이를 상세히 기술하고 있다.

표 6.2 한국 규제 환경에 대한 다른 나라와의 비교

정부가 고등 교육의 주된 제공자이며 재정지원하는 국가	한국
고등교육 수요는 정부의 주의 깊은 결정을 기초로 대개 정부지원 대학의 확대를 통해 충당됨	고등교육 수요는 사립대학을 통해 주로 충당되며 정부 재정지원이 적음
교육비는 국가가 학생과 학부모에게 제한적(경우에 따라 의도적으로 제한을 두지 않기도 함) 보조금을 지급하여 처리됨	교육비는 대부분 학생과 학부모가 직접 조달하며, 국가 보조금은 상대적으로 적음.
역사적으로, 시장 보다는 중앙에 집중된 국가의 관료적 통제를 의지해 왔음.	고등 교육에 대한 학생과 학부모의 강력한 “시장” 수요와 고등 교육 전반에 걸친 규제가 결합된 형태로 지속됨
최근 몇 년간, 시장 메커니즘과 지방 분권, 사전적(事前的) 규제, 학교 독립성 강화, 민간 자금 확보 채널 다양화를 강조하는 경향으로 흐르고 있음	공익을 실현하고 형평성 및 공공의 요구에 대응하고, 대학의 변화를 촉진하기 위해 규제를 줄이고 특정 목적의 재정지원사업을 시행(BK21, NURI 등)

고등교육의 다양한 견해들은 규제개혁에 대한 사회적 합의를 이루는 데에 있어서 심각한 장애 요인을 부르고 있다. 교직원과 학교 관계, 학교의 내부 거버넌스(Governance) 문제, 학교와 정부와의 관계 같은 주요 사안에 있어 특히 이견이 있다. 현재 한국 고등교육 시스템은 상충되는 문화와 전통간의 혼합된 혼란 상황을 반영하고 있는 것이다(Kim Ki-Seok, 2006).

- 유럽식의 대학 개념과는 거리가 먼, 불교와 유교의 저명 학자를 축으로 구성되는 학과(“문호”)라는 수백 년 넘는 전통을 가지고 있음
- 19세기 후반 미국 선교사들이 미국식 대학 개념을 소개하여 한국 고등 교육체제에 영향을 미침
- 일본 식민 시대 동안 (1910-1945), 일본이 독일 훔볼트식 대학 방식을 한국에 소개하면서, 총장 선출제, 대학 내 교수의 강력한 자율성, 교수진과 행정적 업무를 처리하는 부처 직원간의 확실한 업무 분리 전통을 남겨 줌.
- 미군정 (1945-1948) 당시 도입된 고등교육 체계가 오늘날 고등교육 시스템에 강력한 영향을 미치고 있음. 이러한 전통은 훔볼트식 전통과는 달리, 학사와 행정을 모두 책임지는 강력한 총장, 학장과 학과, 대학과 학과 차원의 교원 거버넌스, 학생과 교수진이외의 다른 학자들이 함께 참여하는 민주주의식 개방형 거버넌스라고 볼 수 있음.
- 한국 대학 교수진의 많은 수가 미국과 서유럽에서 박사학위를 취득했기 때문에 한국 대학에 대한 기대상이 이들의 경험을 기초로 하고 있음.

위에 언급된 사항은 현재 한국 고등 교육 규제 체계에 상당한 영향을 미치고 있으며, 한국정부의 개혁 추진에 주요 걸림돌로 작용하고 있다.

규제틀

규제 감독 기관

교육인적자원부 이외에 여러 타 정부 부처도 교육 관련 규제 업무를 담당하고 있으며, 정부 기관 외에 비정부 기관도 규제 활동에 관여하고 있다. 물론, 고등 교육 정책 담당 책임 부처는 교육인적자원부이다. 교육인적자원부장관은 교육정책 총괄뿐만 아니라, 인적자원개발 부총리 역할을 겸임하고 있다. 표 6.3은 교육 규제 관련 정부부처의 역할과 범위를 설명하고 있다.

표 6.3 고등 교육 규제 관련 정부 부처

부처	주요 규제 활동
교육인적자원부	인사, 재정, 설립, 학칙, 학생 관련사항 같은 학교 운영과 관련된 규제
기획예산처	국립대학 예산 배정과 집행 관련 규제
행정자치부	국공립대학 행정 직원 제한과 관련된 규제
과학기술부	과학과 기술관련 연구 결과와 방식 관련 규제
산업자원부	산학 공동 연구 및 프로젝트 관련 규제
특허청	대학 연구물 특허 신청과 관련된 규제
노동부	사립 대학교 직원의 업무 및 노동 조건 관련 규제
환경부	대학 오염 폐기물 배출 관련 규제, 환경영향분석관련 규제
법무부	외국 학생에 대한 입국 정책과 비자 발급관련 규제
보건복지부	보건 및 의약 관련 학과 학생수 제한 관련 규제
건설교통부	수도권지역 대학교 설립 관련 규제

출처: 국가 보고서 표 6. p. 32

한국 정부는 직접적인 정부 개입보다는 대학교육협의회와 한국전문대학교육협의회와 같은 비정부 기관을 통해 간접적으로 규제 기능을 수행하고 있다. 예를 들어, 정부는 대학 자율을 늘리기 위해 한국대학교육협의회에 입학기본계획 수립 업무, 교원 자료 관리, 국립대학 관련 자료 관리를 맡겨오고 있다.(CR, p. 25). 표 6.4는 비정부 기관과 그들의 주요 규제 역할을 열거하고 있다.

표 6.4 고등 교육 평가와 관련된 비정부 기관

기관명	주요 규제역할	비고
대학교육협의회	4년제 대학에 대한 종합 평가	자발적 참여
한국전문대학교육협의회	전문대학 학과 평가	자발적 참여
한국공학대학교육인증원	공학분야 학과 평가	자발적 참여
한국의학교육평가원	의학 대학 평가	자발적 참여
한국간호평가원	간호학과 평가	자발적 참여

출처: 국가 보고서 표 7. p. 33

규제 범위

헌법 제 31조, 제 6호는 학교, 평생 교육을 포함한 모든 교육 시스템의 운영, 재정, 교직원의 지위와 관련된 기본 규칙이 법에 반드시 명시되어야 한다고 하고 있다. 이와 관련하여 고등교육법과 관련 시행령은 대학교 설립, 조직, 교과 과정, 학생 선발, 직원 채용과 같은 활동에 대한 내용을 규정하고 있다. (CR, pp. 28)

규제는 학교의 특징과 형태에 따라 (예를 들어, 대학교, 전문대학, 산업대학, 개방대학 등), 설립자에 따라 (정부, 지자체, 학교법인) 각각 다르다(CR pp. 39-40)

- 학교관련 규제
 - 사립학교법에 근거한 사립 학교 설립 및 운영 지도
 - 학사에 대한 대학의사결정 기준 제시
 - 학생등록과 선발 방식 지도
 - 국가재정지원을 받는 연구와 관련한 의사결정
 - 교수 자격요건과 임용 조건에 대한 국공립대학의 결정을 포함한 교직원 인사
 - 학교 재정과 구조
- 학생 관련 규제
 - 입학 자격요건과 학생 선발
 - 학생 정원 제한 (할당제)
 - 학생 재정 지원
- 연구비 지원, 지적재산권보호와 같은 연구, 과학, 기술 부분

시설, 학생, 정부지원 연구, 과학, 기술 관련 규제 목록은 부록에 상세히 기술되어 있다.

대학자율권 제한

법적측면에서 봤을 때, 한국의 대학은 국립, 공립, 사립대학 모두 학술적, 실질적(또는 행정적) 분야에 있어 상당한 자율권을 가지고 있다. 그럼에도

불구하고 이런 자율권은 몇가지 특징적 측면에서 제약을 받고 있으며, 고등교육계는 이것이 대학자율의 필수적 요소를 제한한다고 주장한다.(김기숙, 2005) (CR pp. 64-64)²⁾

학생 선발

학생선발은 아래와 같이 규제받고 있다.

- 사교육을 줄이고 중등교육 정상화를 위해 대학 입시에 본고사를 금지함.
- 입학의 목적으로 한 고등학교 서열화
- 기부금 입학

이 밖에도 학생선발은 “정기”모집과 “수시”모집으로 제한된다. 이와 같은 세 가지 규제는 보통 “삼불 정책”으로 불리고 있다.

학생 정원 제한

학생 정원 관련 규제 대상;

- 수도권 지역의 과밀 현상을 방지하기 위한 수도권 지역 대학
- 국가예산에 직접적으로 영향을 미치는 범위를 고려한 국공립대학에 대한 학생 수 제한
- 관련 분야의 노동 시장 수요를 감안한 교육대학, 보건관련 전문대학(예를 들어 의과대학과 간호학과)에 대한 학생 수 제한

연구

대학은 기본적으로 연구 주제 선정에 자율권을 가지고 있지만, 정부의 재정 지원을 받을 경우 정부 지침을 따라야 한다. (산학 공동 연구가 대표적인

예임)

학생 관련 행정

정부 규제는 학기, 졸업 연한, 학점 이수 시간 등 (표 6.3 참조) 학생 관련 행정 사안에 대한 대학 결정의 기본적인 기준을 제시하고 최소한의 요건을 명시한다.

교직원 임용

정부는 교육인적자원부를 통해 국립대학 총장과 부총장, 사무국장 임용을 관리 감독하고 교직원 임용에도 관여한다. 공립대학의 경우는 지자체가 이를 담당하고 있다. 이는 국공립대학 교직원이 “공무원”의 지위를 가지고, 그에 따른 혜택도 받고 있기 때문이다. 정부는 현재 국공립대학 교직원 임용에 대한 대학의 자율권을 강화할 계획이다. 한편 사립학교의 교직원 임용은 기본적으로 해당 대학이 담당하고 있다.

예산과 재정 관리

국공립대학의 경우 예산회계법과 기타 관련법에 의거하여 계약 체결, 구매, 재정 관리, 예산과 같은 절차상의 과정에 제한적 자율권을 가진다.

사립학교의 경우는 사립학교법에 따라 이와 같은 과정에 대한 확실한 자율권을 가지고 있다.

자율권 강화를 위한 정부 노력

2003년부터 교육인적자원부는 대학 자율권 강화를 위한 의제를 지속적으로 발표하고 있다. 초기의 대학자율화추진위원회 활동을 시작으로, 이후 2004년 4월부터는 대학 자율화 구조 개혁 위원회의 활동을 통해 교육인적자원부는 대학 자율화를 위한 2단계 전략을 추진해오고 있다. 첫 단계는 아래와 같은 주요 분야에 대학의 자율권을 부분적 혹은 전체적으로 강화하는 것이다.

- 학사와 입시
- 학생 정원
- 교직원 임용
- 사립대학
- 국립대학교 운영

두 번째 단계는 교육인적자원부의 기능과 역할을 명확히 하고 대학 자율권 강화를 위한 관련법 개정을 내용으로 담고 있다. 이와 관련하여 국가 배경 보고서는 2005년 이후 실시된 주요 관련 분야 결과를 포함한 2004년부터 2007년까지의 자율권 강화 계획 실시 요약 내용을 소개하고 있다. 한편 63개 분야 중에 현재 28개 분야가 마무리되었고, 9개 분야가 실시중이며, 26개 분야는 실시될 계획이다.

대학 개혁을 적극 유도한 규제

한국정부는 대학의 자율권 강화와 함께, 대학의 경쟁력 강화와 같은 정책 목표를 달성하기 위해 정부재정지원에 특정지원요건 충족 및 대학제도 개혁을 연계시키는 “적극적 정책”을 실시하고 있다. 그 기본 내용은 국공립대학 운영 자금 지원 비율을 줄이고, 반면 대학들이 경쟁과 평가 절차를 통해 정부 지원 프로젝트를 획득해야 하는 방향으로의 전환을 담고 있다. 프로젝트를 통해 대학이 얻은 재정 지원금은 1994년 정부 지원금의 11%였다가 2003년 35%로 증가하게 된다. (TRCBR, 섹션 9.4) 이와 함께, 교육인적자원부 이외의 정부부처로부터 받은 지원금 비율도 증가하였는데, 2005년 고등교육분야에 대한 정부예산 2조 원 중에 30%인 6천억 원이 교육인적자원부 이외의 부처에서 나온 것이다(TRCBR, 섹션 9.3).

Brain Korea 21(BK 21), 누리사업, 산학 협동 연구 프로젝트와 같은 새로운 조치들은 혁신적인 정부의 중요 정책적 노력 이다. 하지만, 이들 프로젝트 관련 규정들은 기존의 규제정책을 더욱 복잡하게 만드는 결과를 가져왔고, 정부는 프로젝트 자격요건을 구조개혁과 같은 기타 사업의 자격요건과

연계하면서 본 사업의 영향력을 더욱 확대시켰다.

박스 6.2. 주요 정부개혁과 관련된 규제 의 예

- NURI 사업 (대학단위 전체 참여 프로젝트)
 - 프로젝트 기간동안 실질적으로 등록한 학생수가 대학 학생 정원의 80% 이상이어야 함.
 - 대학이 NURI 프로젝트를 신청할 당시, 대학 교수의 총원율의 60% 이상 이어야 함 (프로젝트 하반기부터는 그 비율이 80%로 인상되었음)
- BK 21(신청 일반 요건)
 - 대학은 중앙 연구비 관리 시스템과 교수 업적평가 시스템을 가지고 있어야 함.
 - 학생 정원을 2004년부터 2009년까지 줄이기로 한 계획을 따라야 함.
- 구조개혁 사업 (대학 규모 축소를 위한 조건)
 - 법에서 명시한 교수 수 (학생 수 대비)와 실제로 임용된 수의 최소 비율 준수: 연구 중심 대학 57.5%, 교육 중심대학 56.0%, 산업대학과 2년제 대학 42.0%
 - 2004년부터 2009년까지로 계획된 학생 정원 감축 비율 적용 (국립대학은 15% 이상, 사립 대학은 10% 이상임)
 - 대학과 전문대학 특성화를 개혁과 통합 프로그램에 수반시킴. 예를 들어 대학이 만약 교육인적자원부로부터 구조개혁이나 통폐합 관련 재정지원을 받고자 한다면, 대학은 교육인적자원부에 특성화를 위한 계획서를 제출해야 한다.
- 전문 대학원 제도 (MBA 과정에 대한 조건)
 - MBA 과정을 설립하고자 하는 대학은 기존의 특수 대학원을 폐지해야 한다.
 - 학생과 교수의 비율이 최소 1:12.5가 되어 함.
- 산학 협동 연구
 - 본 프로젝트 실시와 관련된 특별 규제 준수. 하지만, 학생 수와 교수모집 제한등의 추가 규제는 없음

출처: 추가 질문에 대한 정부 답변, 2006 7.

정부의 정책 추진 방향 중의 하나는 특화된 재정지원사업, 행정조치 등을 통해 국립대학의 구조조정을 촉진하고 사립대학의 통폐합을 장려하는 유인책으로 활용하자는 것이었다. 그 결과 교육인적자원부의 규제 영향력은, 특히 사립대학을 중심으로, 크게 상승하였다. 2005년 정부는 국립대학 통합을 위해 5천만 달러를, 사립대학의 통합을 위해 3천만 달러를 지원했다. 정부는

원칙적으로 사립대학의 통폐합을 강제할 권한을 가지고 있지는 않지만, 여러 가지 재정 지원금을 통해 이런 변화를 유인했던 것이다. 사립대학은 통폐합을 하기 위해서는 교육인적자원부에 통폐합 계획서를 제출해야만 한다. 정부의 구조 조정 지원금을 통해 대학행정의 리더십, 거버넌스, 관리 운영 체계가 더 강화될 것으로 기대되고 있다. 2006년 6월 현재, 총 8개 국립대학이 4개 대학으로 통폐합되었으며, 8개의 사립대학이 4개의 사립대학으로 통폐합되었다. 이로 인해, 이들 대학의 학과와 행정 부서의 규모가 축소되었고, 학생 수도 크게 줄었다. (2004년부터 2009년까지 8%인 50,946명의 학생 규모 감소 추진).³⁾

자율권, 경쟁력, 책임성 향상 관련 정책대응

대학의 자율권 강화는 한국 고등 교육 분야의 규제 환경 개선에 있어 중요한 역할을 한다. 많은 이슈들이 오랫동안 지녀온 특성과 개혁을 둘러싼 문화적·정치적 상황을 고려할 때, 변화를 이루어낸다는 것은 도전적인 일이다.

교육인적자원부는 향후의 규제개혁이 정부와 대학간의 관계 변화, 국립, 공립, 사립대학의 자원관리, 교육질의 관리, 교육목표 달성 [미션 추진], 전략적 지도력과 같이 업무를 스스로 맡아 해결해 나갈 능력 개발에 달려 있다는 것을 잘 알고 있다. 이와 동시에 정부는 국가적 차원의 교육 질 관리와 교육 신뢰 향상을 위한 메커니즘의 효율성, 투명성, 협동 강화를 위한 개선의 여지가 많이 남아있음을 알고 있다.

정부는 이런 문제를 해결하기 위한 조치를 취해오고 있으며, OECD의 규제 검토시에 현안 해결을 위한 추가 조치를 구상하고 있다. 기존 조치와 제안된 조치는 아래와 같다.

- 대학의 전략 계획 수립, 예산 편성, 평가 수행을 위한 자체 능력 강화
- 국립대학 행정 개선
- 고등 교육 평가원 설립

- 대학 정보 공개 시스템 도입

학생 선발과 학생 정원 관련 규제

최근 몇 년간 논쟁이 되었던 규제 이슈는 학생선발(삼불정책)과 학생 정원(위의 내용 참조)에 대한 문제였다.

이러한 규제는 어떤 학생을 선발할 것인가에 대한 자유, 등록수준을 수립하는 자유와 같은 자율에 있어서 본질적이라고 여겨지는 영역에서 기관의 독립성을 명백히 제한한다. 정부는 이 분야의 규제개혁을 추진하면서 수많은 정치적, 정서적 어려움에 직면하고 있는 것 같다. 이와 관련하여, OECD 검토단 방문기간(2006년 5월 3일, 수요일자 뉴스) 한국의 주요 일간지인 중앙일보는 “2008년 대학입학 기준에 폭탄이 떨어졌다”라는 헤드라인을 실어 당시 논쟁의 긴장된 분위기를 알 수 있었다.

중앙일보 헤드라인이 말해 주고 있듯이, 2008년 대학 입시제도는 수정될 예정이다. 교육인적자원부는 입시제도를 개선하고, 아울러 대학 자율권을 강화하기 위해서 변경된 입시정책의 세부 사항을 한국대학교육협의회와 한국전문대학교육협의회가 만들도록 하였다.(아래내용 참조). 2008년 입시제도 개편 안은 대학수학능력시험 방법과 고등학교 내신 성적 적용 방식을 변경하고, 기타 중요 입시 기준 및 사회봉사활동 점수를 강화하는 내용을 담을 것으로 보인다(Kim, G. J.). 이와 관련하여 한국대학교육협의회와 한국전문대학교육협의회에게 세부사항을 만들도록 한 것은 대학의 문제를 자신들이 해결할 수 있도록 함으로써, 대학 자율권 개선에 중요한 기여를 했다고 볼 수 있다.

현재 학생정원 제한을 적용하고 있는 분야는 크게 수도권 지역 대학과 의학 전문 분야 관련으로 이는 교육인적자원부가 아닌 다른 관련 부처가 책임지고 있다. 수도권 지역 학생 정원제한은 건설교통부가 책임지고 있으며, 의학 관련 학과에 대한 제한은 보건 복지부가 맡고 있다.⁴⁾

이 두 영역 모두 규제보다는 유인책을 활용하는 것이 이론적으로는 더욱 바람직하다. 지역 균형 발전의 경우를 보면, 정부는 지역 대학 강화에 역점을 두어 이를 지역 경제 발전과 연결하려하고 있는데(NURI 프로젝트), 이는

지역 학생들이 서울 수도권 지역 대학이 아닌 그 지역 대학을 선택할 수 있도록 하는 비규제적 수단의 좋은 예라고 볼 수 있다. 하지만, 이런 방식이 규제 방식 변화를 가져올 만큼 지대한 영향을 미칠지는 아직 미지수이다.

보건복지부는 학생정원 제한이 시장의 공급과 수요의 불일치를 예방하는 중요한 수단이라고 강조하고 있다. 다른 나라의 경우도 해당 분야의 학생 수를 제한하기 위한 할당제(Numerus clausus)를 도입하고 있다. 그럼에도 불구하고, 가능하다면 규제보다는 유인책을 활용하는 것이 바람직한데, 의료와 같은 특정 분야에 대해서는 학생 수 제한이 여전히 필요한 조치라는 것이 국가들의 인식이다.

학생 정원 제한과 관련된 또 다른 문제는 보건복지부가 담당 인력부족으로 인해, 복지부의 규제가 대학 운영에 미치는 영향을 분석하기 위한 직접 방문 조사를 실시하지 않고 있다는 것이다. 또한, 보건복지부가 학생 정원 제한과 관련해 교육인적자원부와 어떻게 연계하고 있는지가 분명하지 않다. 하지만, 적절한 RIA를 겸비한 통합적 규제 관리 시스템(아래 내용 참조)은 정부 각 부처의 통합적 규제 영향 평가를 가능케 할 것이다.

대학의 전략 계획, 예산편성, 평가 능력 강화

탈규제화 정책 환경 속에서 대학이 경영결과에 대해서 책임을 질 수 있는 능력 배양이 급선무이다(국가 보고서 pp. 75-76). 내부(학생과 교수) 및 외부의 이해관계자와 관련된 전략적 계획을 수립하고, 자산을 관리하며, 자원을 배분하고, 자체 평가와 교육의 질을 관리하는 능력에 있어, 대학간 차이가 매우 심하다. 고등교육 주제 검토사업 관련 국가 배경 보고서 정보 섹션(TRC BR 섹션 11.3)은 국공립대학보다는 사립대학에서 경영 관리 관련 진보적 조치가 보다 많이 있었다고 밝히고 있다. 하지만, 실제 변화를 하는 데에 있어서 학교마다 큰 폭의 차이는 여전히 보이고 있다. 이는 고등 교육 관련 한국의 역사적·문화적 상황(위의 내용 참고)이 대학의 지도력 강화의 필요성 인식에 장애물로 작동하고 있기 때문이다. 대학 총장 선출제의 강한 전통 지닌 대부분의 나라들은 혁신적인 대학 경영 개혁을 추진할 때, 교수진과 다른 교직원들로부터 강한 내부 저항을 받고 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 국가에서는 전통적 가치를 존중하면서 지도력을 강화하기 위한 방안들을 강구하고 있으며, 대학의 발전방향 수립과 내부 질 관리 프로세스에 교수들

의 참여를 증대시키거나, 혹은 계속 유지하고 있다.

교육인적자원부가 규제 업무를 어떻게 수행하고 조직하느냐가 대학이 스스로의 대학 경영 결과에 대한 책임을 인식하느냐에 막대한 영향을 미치게 된다. 다른 OECD 국가의 경험을 비추어 봤을 때, 잘 못 고안되고 집행된 규제 정책이 대학의 관리 능력을 저해하고, 간접적으로는 자체 관리를 위한 대학의 책임을 덜어주는 효과를 가져왔다. 중앙 집중된 정부부처의 통제는 대학이 지도력과 관리 의무를 책임지고 수행할 수 있는 자체 능력 개발을 위한 대학의 가능성을 약화시키게 된다. 결국 대학이 자신의 책임을 제대로 수행하지 못하게 되면 이들 기관에 대한 정부의 감시는 더 강화되는 악순환이 계속되는 것이다.

국립대학 행정 개선

한국 정부는 국공립대학의 리더십과 기획력, 관리 능력 및 지배구조를 강화하기 위한 몇 가지 중요 개혁을 추진하고 있다.

- 대학 예산은 모든 국가 기관에 적용되는 예산회계법을 따르고 있어 대학이 자체 전략 계획을 세우고 관련 예산을 편성하는데 한계가 있다. 정부는 이러한 문제점을 해결하기 위해 자율적 대학 경영에 필요한 권한을 부여하는 “대학 회계 시스템” 도입을 추진하고 있다.
- 국공립 대학, 사립대학 모두 대학의 자체 재정 확충을 위한 이익 창출 목적의 활동 범위에 제약을 받고 있다. 이와 관련하여 2003년부터 “학교기업제도”가 도입되면서, 산학 협력이 강화되고, 대학이 자체 자금을 조달할 수 있는 기회가 제공되었다.
- 재단 이사회의 권한 하에서 대학에 대한 지도력 발휘와 경영에 있어 어느 정도의 독립성을 보장받고 있는 사립대학(사립학교법 규정에 따라)과는 달리 국공립대학은 교육인적자원부의 직접적인 관리를 받고 있다.⁵⁾ 몇몇 유럽 국가 (예를 들어 독일과 같은)의 전통에 따라 한국에서는 교육인적자원부가 예산 관리, 교직원 인건비, 정부 재산 및 학교 시설 관리를 감독하기 위해 국공립대학의 사무국장을 임명한다. 사무국장은 대학과 교육인적자원부간의 가교 역할을 하면서 학교 발전을 지원하

게 된다. 국립대학의 행정 전문가를 유입하기 위한 노력의 일환으로 42개 국립대학 중 8개 학교가 공개경쟁 방식으로 사무국장을 선발하고 있으며, 신청 자격 요건을 일반 시민 및 다른 부처 소속 공무원으로까지 확대하고 있다. 점점 많은 수의 대학들이 이와 같은 공개경쟁 방식을 도입할 계획이다.

장기적인 측면에서 봤을 때, 한국은 국공립대학의 전략적 지도력과 자체 경영 능력을 확보하기 위해서는 국공립대학의 기본적인 법적 지위를 변화시키는 것이 필수적이다. 현 상황 속에서 “자율권”은 부적절한 표현이다. 현재 상황에서 ‘자율성’은 ‘책임성 없는 독립’을 의미할 수 있기 때문이다. 한국의 법은 우선 (1) 대학의 분권화된 효율적인 지배구조와 관리 능력을 증진시키고, (2) 대학이 교육의 성과와 질, 그리고 효율적인 자원 활용 면에서 주요 대학 이해관계자와 일반 국민들에게 책임을 질 수 있도록 법을 개정해야 한다.

정부는 국립대학법인설립운영에관한특별법을 통해 국립대학이 국가 기관과는 독립된 학교 법인이 되는 것을 추진하고 있다. OECD 평가 당시, 관련 법안은 국회에서 통과되지 않은 상황 이었다. 그럼에도 불구하고, 질문지의 응답에 따르면, 관련 당국은 이미 서울대학교와 인천 시립 대학을 법인으로 전환하는 계획을 추진 중이라고 밝혔다. 이와 함께, 교육인적자원부는 울산 국립대학을 2009년 새로운 개별 법인으로 설립할 계획이라고 밝혔다.⁶⁾

국공립대학을 정부 기관으로부터 독립된 학교 법인으로 설립하는 것은 한국 고등 교육의 글로벌 경쟁력을 강화하고 교육의 질을 개선하는데 중요한 조치라고 볼 수 있다. 몇몇 국가 (예를 들어 오스트리아와 일본)들이 한번의 대규모 개혁을 통해 대학의 법적 지위를 변경하는 획기적인 조치를 취했다. 하지만 한국의 경우는 몇 년간 체계적인 방식을 통해 전환해 가는 것이 보다 현실적인 접근일 것으로 보인다. 다른 국가들의 경험을 통해 볼 때, 이런 변화가 보다 효율적으로 실시되기 위해서는 보다 주의 깊은 계획수립이 반드시 필요함을 말해주고 있다. 직원, 학생, 이해 당사자들의 기본적인 권리를 보호할 수 있는 조치도 필요하다. 대학은 이와 같은 새로운 법적 지위 하에서 지도력, 거버넌스, 관리 능력, 자체 질 관리 메커니즘이 효율적으로 작동 되도록 해야 한다.

몇몇 국가들은 특정 대학이 보다 자율적인 지위를 얻는데 있어 필요한 상호 동의를 도출하기 위해 정부와 대학간의 협정(국가에 따라 계약, 합의라고 불림) 체결 방식을 채택하고 있다(OECD, 2003). 이런 협정은 아래와 같은 사항을 처리하는데 유용한 수단이다.

- 증가된 자체 경영 책무를 수행할 수 있는 준비 정도와 사명에 따라 대학을 차별화
- 정부의 개혁 정책과 대학의 자체 개혁을 연계
- 다년간에 걸린 체계적인 변화 제공
- (1)대학의 특정 사명과 (2)정부의 정책우선순위를 반영한 성과 기대치에 따른 공공 책무성을 부여

어떤 나라의 경우에는, 정부가 대학에 독립성이 강화된 법적지위를 부여하는데 있어, 시간에 따라 변화의 속도를 달리하여 추진할 수 있도록 명확한 기준을 정하고 있기도 하다. 예를 들어, 미국의 버지니아 주의 2005년 제정된 구조조정법은 주정부와 주립 대학의 관계에 대한 철저한 재교섭을 나타내고 있다. 이 법은 특정 사업을 수행하는데 있어 대학에 보다 많은 자율권을 부여하긴 하나 버지니아 주 차원에서 직접적으로 부과한 새로운 책무성으로 이러한 자율권을 견제하도록 하고 있다. 개별 대학은 주정부와 법적 지위 변화에 대한 조건을 정하기 위해 협정을 맺게 된다. 이 법은 또한 대학이 보다 많은 독립성을 가질 수 있는 기준을 설정하였는데, 이러한 독립성 획득은 대학의 개혁 관련 준비 정도에 따라 몇 년간에 걸쳐 이루어질 수도 있다. 버지니아 대학(University of Virginia), 버지니아 공대 (Virginia Polytechnic Institute and State university; Virginia Tech), 윌리엄 메리 대학 (college of William and Mary), 이 세 대학이 괄목할만한 개혁을 추진하는 첫 번째 사례가 될 것이다(Couturier, L. 2006)

질 관리와 공적 책무성

정부가 고등 교육 분야의 규제 개혁과 대학 자율성 강화를 추진하는 과정에서 교육의 질 관리와 공적 책무성을 담보할 수 있는 효율적인 시스템 개

받은 매우 필수적인 것이다. 한국은 현재 고등 교육 질 관리를 위한 4가지 조치를 취하고 있다. 첫째, 교육인적자원부는 비정부 인증기관 지원을 통해 간접적인 질 관리 수단을 활용하고 있다. 인증기관으로는 한국대학교육협의회와 한국전문대학교육협의회, 및 의학, 공학, 간호학 교육 관련 특화된 인증원이 있다. 둘째, 특정 재정지원 사업에 참여하는 대학을 대상으로 직접적인 평가를 실시하고 있다. 그리고 정부는 모든 대학재정지원사업에 평가 요소를 포함시키고 있다. 셋째, 교육인적자원부와 연계된 정책 연구기관인 한국교육개발원은 교사 교육 프로그램을 평가하고, 교사 교육 시스템에 대한 특별 연구를 실시하고 있다. 넷째, 일간지인 중앙일보는 대학과 프로그램을 평가하고 순위를 발표하여 학생과 학부모에게 정보를 제공하고 있다.

교육인적자원부는 한국대학교육협의회와 한국전문대학교육협의회에 평가와 인증 기능을 수행할 수 있도록 자금을 지원하고 있으나, 대학 자율권 강화라는 측면에서 이들 기관과는 어느 정도의 거리를 유지하고 있다. 또한 대학 자율권 강화를 위한 노력의 일환으로 이 두 기관에게 특정 기능을 맡겨오고 있는데, 그 내용은 대학 입학 절차에 대한 기본 계획 수립과, 교원 인사 서류를 관리하는 것이다(CR. 표 4 p.25). 교육인적자원부는 또한 한국대학교육협의회로 하여금 대학의 학과별 평가를 실시하도록 자금을 지원하고 있다. 최근, 경제학, 물리학, 문헌정보학과에 대한 평가를 실시하였다.

이 두 기관의 인증 기능은 기본적으로 내부적인 자체진단 강화에 주안점을 두고 있으며, 이를 대학 교육과 연구의 경쟁력 강화를 위해 대학이 자발적으로 행동할 수 있도록 독려하는 도구로 활용하고 있다. 한국에서는 인증과 관련하여, 개선을 위한 평가와 교육 질에 대한 명확하고 공적인 판단을 내리기 위한 평가 사이에 긴장이 존재하고 있다. 한국의 교육 분야에 대한 인증은 대학의 내부 개선을 취지로 도입된 것이므로, 교수진의 참여와 신뢰를 얻기 위해 어느 정도 비밀을 유지해야 한다. 하지만, 교육 질 평가와 성과에 대한 정보가 충분히 학생, 학부모, 사업주, 정부에 전달되지 못하는 방식이 지속되고 있다. 현 인증 과정에 대한 몇 가지 문제점을 공적 책무성의 입장에서 짚어보면 아래와 같다.

- 평가 대상 대학과의 독립성 결여. 대학들이 한국대학교육협의회와 한국전문대학교육협의회의 회원이기 때문에 평가 대상에 대한 평가주체의 독립적 입장 유지가 어렵다.

- 학생과 외부 이해 관계자 (예를 들어, 학부모와 사업주)의 역할에 제한이 있다.
- 대학이 자발적으로 참여하도록 하고 있다.
- 전문 평가자에 의한 평가가 아닌, 동료 평가 (Peer-review)방식에 의존하고 있다.
- 단일 기준으로 평가하는 접근방식을 취하고 있다.
- 인증을 받지 못한 경우에도 그 영향이 제한적이다. 대학 인증 수여 여부가 정부 지원금 수여 유무에 전혀 영향을 미치지 못하고 있다.
- 다른 정부지원 평가활동과의 연계가 부족하다. 인증 평가가 교육인적자원부의 프로젝트 및 특정 사업 평가와 분리되어 있다(아래 내용 참조).
- 일반인에 대한 정보 공개 부족. 인증과 관련된 정보는 전통적으로 일반인들에게 제한적으로 공개되었다. 대학의 질과 성과를 평가하고자 하는 학부모, 학생, 사업주, 일반인들에게 유용한 정보가 될 수도 있으나, 인증기관은 단지 해당 대학이 인증을 받았는지 받지 못했는지에 대한 여부만 발표하였고 취약한 부분이나 개선이 필요한 부분 등에 대한 자세한 내용은 공개하지 않는다. 정부의 “대학 정보 공시제” 도입이 이런 문제점을 개선할 수 있을 것으로 보인다.

박스 6.3. 미국의 인증제도 사례

비정부 인증 기관을 활용한다는 측면에서 미국은 한국과 매우 비슷한 접근을 하고 있다. 하지만, 미국의 인증 제도도 한국과 비슷한 이유로 비판을 받고 있다. 미국은 대학들이 설립하고 자금을 지원하는 비정부 기관을 통한 “자발적” 인증 제도의 강한 전통을 가지고 있다. 하지만 한국과는 달리 인증을 받지 못한 대학의 경우 상당한 불이익을 받게 되는데, 인증을 받은 대학만이 연방정부 학자금 지원이나 다른 프로그램의 자금을 지원받을 자격이 주어진다. 연방정부 또한 인증 과정을 직접 운영하기 보다는 비정부기구가 수행한 인증 결과를 간접적으로 활용하고 있다. 이와 같은 간접적 접근은 대학의 자율성 확보에 있어 필수적이다. 하지만, 연방정부는 인증기관이 인증 과정의 내용과 절차 측면에서 연방정부의 기준을 따랐을 때 이를 “인정”한다.

미국은 앞으로도 대학의 질 관리를 위한 시스템으로 비정부 인증기관을 계속 활용할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 이와 같은 인증 방식은 공적 책무성이라는 측면에서 많은 약점을 가지고 있기 때문에 여전히 비판의 대상이 되고 있다. 미국 교육부가 임명한 고등 교육의 미래를 위한 위원회는 최근 보고서에서 인증 방식이 개편되어야 한다고 주장하였다. 위원회는 공적 책무성의 부족, 투명성의 부족, 대학 성과 비교 자료의 부족, 타 대학과 해당 대학간의 성과 비교 기준이 되는 수단의 부재를 현 인증 제도의 문제점이라고 지적하였다.

한국대학교육협의회와 다른 기관의 간접적인 평가 및 인증 기능 이외에 교육인적자원부는 대학재정지원사업과 관련하여 직접적인 평가를 실시하고 있다. 고등 교육 분야 검토 국가 배경 보고서는 대학들이 이런 평가 절차를 내부 평가의 중요한 프로세스로 여기지 않고, “대학들이 정책을 채택하도록 유도하기 위한 프로세스이며, 귀찮은 형식적 절차에 불과하다”고 보고 있다는 것이다(TRCBR, 11.5 섹션). 특정 재정지원 사업 관리 규정에 평가를 요건으로 포함시키는 것은 대부분의 OECD 국가 정부부처들의 일반적 관례이다. 한국 경우에 있어 중요한 점은 이러한 사업 평가가 다른 평가 및 인증 요건과 효과적으로 연계되지 못하고 있다는 것이다.

교육의 질 관리를 위한 현 규제 틀은 지나치게 전통적 제도와 교육서비스 제공방식에 의지하고 있으며, 국경을 넘나드는 새로운 제공 방식(개방/원거리 교육과 e-learning과 같은)에 대한 질보장 수요를 충족시키기에는 적합하지 않은 구조를 유지하고 있다. 이는 교육의 질 보장 기준을 전통적 기준에 의지하고 있는 국가들이 직면하고 있는 공통된 과제이다. 전통적 기준은 교수와 학생 비율, 교수진 자격요건, 도서관 및 다른 시설물의 수준과 같은 투

입된 자원을 기준으로 하고 있지, 학생의 학업 능력, 연구 생산성, 졸업자의 취업률과 같은 산출된 자원에 대한 평가를 간과하고 있다. 또한 기존의 기관이 주도하는 전통적 교육의 질 관리 방식은 새롭고 비용적인 면에서 보다 효율적인 전달 방식을 개발하는데 중요한 장애물이 될 수 있다.

교육인적자원부는 국가의 전반적인 교육 질 관리와 평가 시스템 강화 필요성을 인식하고 있다. 이에 정부는 고등 교육 평가 기구 설립을 위한 법안을 추진하고 있는데, OECD 평가 기간에는 이 법안이 개발 중이었다. 이 법안에 포함될 주요 개선 내용은 아래와 같을 것으로 보인다.

- 서로 다른 기존의 평가 및 인증 활동간의 조정 향상
- 외부 이해 관계자의 참여 강화
- 인증 및 평가 결과에 대한 일반인의 접근 강화
- 교육의 질 평가 결과를 정부의 행·재정 지원 심사와 연계
- e-learning과 같은 새로운 서비스 제공과 국경을 넘나드는 교육 관련 과제를 해결할 수 있는 조치 강구

한국이 직면하고 있는 주요 과제는 대학의 자율권 강화와 공적 책무성 강화간의 균형을 맞추는 것이다. 공립 대학이 대부분을 차지하는 영국과는 달리 한국은 비중이 큰 사립대학 부분을 아우르는 시스템을 고안해 내야만 한다. 이런 측면에서 한국이 택할 수 있는 대안은 유럽고등교육질관리협회(European Association for Quality Assurance in Higher Education)의 기준(EAQAHE, 2005)을 충족하는 질 관리 기구 운영과 정부가 승인한 “자발적” 비정부 인증기관의 강한 전통을 가지고 있는 미국 시스템을 접목시켜 균형을 맞추는 것이다. 이를 통해 한국은 질 관리 기구를 설립하면서도 이와 함께 한국대학교육협의회와 한국전문대학교육협의회와 같은 간접적인 비정부 기구가 특정기능을 수행하도록 할 수 있게 된다. 이와 동시에 교육인적자원부는 인증과 평가 기능이 고등 교육의 내부적 목적뿐만 아니라 공적 책무성, 즉, 투명성, 재무 책임과 건전성, 공적 우선순위에 대한 대응과 같은 필요를 충족시킬 수 있도록 질 관리 규제 틀을 강화해야 할 것이다.

사립대학의 거버넌스

안정적인 규제 틀(regulatory framework)과 모든 공급자들에 대한 동등한 활동여건을 보장하는 것은 양질의 규제를 위한 필수조건이다. 사립대학들은 공공부문의 고등교육 제공이 한계가 있는 상황에서 한국 고등교육 발전과 다수 국민의 고등교육 진학률을 높이는데 있어 핵심적인 역할을 해왔다. OECD 국가 중 고등교육의 양적 성장이 가장 뛰어난 나라 중 하나인 한국에서 사립대학들은 전체 고등교육시스템 발전에 본질적 기여를 해왔다. 국립대학과 사립대학이 서로 다른 법령에 의해 관리되고 있으나, 이들 모두 그 주요 직무 수행을 위한, 보다 효율적인 규제 및 지배구조를 정립하기 위하여 애쓰고 있다. 일부 분석가들은 모든 OECD 국가에서 사학 전체에 대한 법인운영 요건(corporate governance requirement)이 강화되는 추세(context)를 감안할 때, 특히, 투명성과 책무성 보장에 있어 사립대학에 대한 현행 규제 틀이 한계가 있음을 지적했다. 한국정부는 이미 이 같은 방향으로 몇 가지 조치를 취하여, 주요 논의들을 도출한 바 있다.

사립대학은 사립학교법을 포함한, 특정 법령을 준수해야 하며, 반드시 학교법인에 의하여 설립되어야만 한다. 학교법인은 사립학교법에 명시된 사항 외의 이사회 조직운영 및 임원 임명에 관한 사항들에 대해서는 자율적으로 결정할 수 있다. 사립대학은 등록금에 대한 의존도가 높다. 법인회계와 교비회계는 분리 운영되며, 교비를 타회계로 진출하는 것을 제한된다. 학교재정의 투명성을 보장하기 위하여 사학의 예결산은 대학 홈페이지에 공개된다. 이외에도, 학교법인의 자산을 보호하기 위하여, 학교법인의 재산을 매각, 증여, 담보에 제공할 경우에는 관할청의 허가를 받아야 하는 등 대학의 자산 처분을 위해서는 관련법령의 기본 요건이 충족되어야 한다. 이와 같은 허가절차는 새롭게 도입된 것은 아니며, 개정된 사립학교법 적용 전부터 시행되어 온 것이다. 법인 이사회의 몇몇 조건과 학교재산 처분에 대한 규제가 적용되기는 하였으나, 이사회운영을 규정하는 법령 조항들은 최근까지 한계를 보이고 있었다.

다른 나라들과 비교해볼 때, 한국의 사립대학과 사학운영자들에 대한 관리체계를 개선할 여지는 아직 남아 있는 것으로 보인다. 정부는 이미 몇 가지 조치를 취한 바 있다. 학교법인 운영의 건전성과 투명성을 제고하기 위하여,

2006년 7월부터 이사회 회의록의 일반 공개를 의무화하고, 학교구성원 대표의 추천을 받은 이사의 참여를 보장하는 “개방이사제”를 도입한 바 있다.

일반인에 대한 정보 공개

일반인에 대한 정보 공개 차원에서, 2005년부터 학생과 기업주가 접근을 용이하도록 대학 평가 정보를 인터넷을 통해 데이터베이스로 제공하고 있다. 고등교육 검토 국가 배경 보고서는 “대학정보공개시스템”이 각 대학이 학생 수, 교수와 학생 비율, 졸업자의 취업비율, 시간 강사 비율, 예산 관련 정보를 제공할 것이라고 밝혔다. 평가 결과 자료도 접근가능하다.

한국 정부는 또한 대학이 기업의 변화하는 필요를 충족시키기 위해 학생을 어떻게 교육하고 있는지에 대한 추가 정보 제공도 고려해야 한다. 본 보고서 초반부에 언급했듯이, 한국의 기업주는 대학 졸업생의 지식과 기술 특히, 실무 경험과 기업주의 기대치 파악에 있어, 불만을 표하고 있다. 교육인적자원부는 이에 대응하기 위한 두 가지 안을 고려하고 있다. 첫째는 교육인적자원부가 대학들로 하여금 교과 과정과 관련하여 학생들이 실무 경험을 쌓을 수 있도록 어떻게 지도하고 있는지에 대한 정보(예를 들어, 인턴십, 도제식 훈련)를 공개하는 것이다.

둘째, 교육인적자원부가 전국경제인연합회 및 한국전문대학교육협의회, 한국대학교육협의회와 협력하여, 성공적인 직장 생활을 위해 필요한 졸업자의 일반적인 직업능력 평가 방식을 개발하는 것이다. 직업 능력은 수학, 글쓰기, 의사소통과 같은 일반교양, 문제해결 능력, 팀워크, 지시 이해 능력과 같은 “유연한 기술”까지 포함 한다.⁷⁾ “직업 준비” 평가는 대학과 전문대학이 자발적으로 소속 학생의 직업 준비 정도를 평가하는 척도로 사용할 수 있도록 국가적 수준에서 제공하는 것이다. 이는 대학은 물론 학생들에게도 자체 진단 평가 목적으로 활용될 수 있다. 한편, 교육인적자원부가 해당 대학이 평가 결과를 일반에게 공개하도록 대학에 강한 인센티브를 제공할 수도 있다. 즉, 새로운 정보공시제 하에서 교육인적자원부는 대학들이 웹 사이트에 졸업생의 “직업준비 정도를 객관적으로 측정” 정보를 제공하도록 요청할 수 있다는 것이다.

한국 고등 교육의 국제화

국제화를 위한 한국정부의 노력에도 불구하고, 외국 유학생수와 외국 대학 수는 매우 낮다.⁸⁾ 대학 자율권 강화를 포함한 정부의 한국 대학 경쟁력 강화를 위한 노력은 매우 중요한 조치라고 할 수 있다. 하지만, 한국 유학생 수와 외국 대학 수의 대폭적인 증가를 실현하기에는 관련 부처를 망라해서 주요한 장벽들이 여전히 남아 있다. 본 보고서 작성에 할애된 시간이 충분치 않아 전반적인 규제장벽을 전부 검토할 수는 없었다.

이와 관련하여 교육인적자원부 공무원은 제주국제자유도시에 외국 대학 분교가 설립될 예정이며, 이는 한국 고등교육 개방에 괄목할만한 발전이라고 언급하였다. 외국 대학의 설립은 경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국 교육기관설립·운영에 관한 특별법에 따라 가능하게 되었다. 이는 괄목할만한 발전이기는 하나, 경제자유지역에만 한정된 것으로서 상대적으로 폐쇄적인 한국 교육 시스템의 예외적 조치라는 것이다 (TRCBR, p.141). 만약 한국 정부가 국제화라는 목적을 달성하려 한다면, 추가적인 개방에 방해가 되는 규제에 대한 전반적인 검토를 실시해야 할 것이다. 이와 동시에, 이를 위한 새로운 체계는 국경간 고등교육서비스의 질을 담보할수 있도록 만들어지는 것도 매우 중요하다(OECD, 2005 참조). 정부는, 단기적 대안으로써, “경제자유구역”에 고등교육기관 운영을 지속적으로 지원해야 할 것이다.

범부처 협력

표 6.3에서 볼 수 있듯이, 교육인적자원부 이외에 고등교육 관련 규제 및 재정 지원을 하는 정부부처는 10여개에 달한다. 이들 부처는 해당 지역 및 관련 대학과 다층적, 비협력적, 수직적 “사일로” 관계 (Silo Relationships)를 형성하고 있다. 한국의 규제개혁은 개별 정부부처의 규제뿐만 아니라, 정부부처간의 규제도 함께 고려해야 한다. 앞서서도 언급했듯이, 규제 영향 분석은 기관의 지도력, 지배구조, 관리 능력에 대한 다양하고 잠정적으로는 상충되는 정부 부처 규제 방향의 통합적 영향력에 대한 “상향식” 분석 방식 (Bottom-up Analysis)을 통해서 강화될 수 있다.

정부는 이미 부처간 관련 중대사안에 대한 협력을 증진하기 위해 조치를 취하고 있다. 부총리겸 교육인적부장관을 위원장으로 하는 국가인적자원개발

위원회는 대학 특성화추진위원회를 설립하여 고등교육에 대한 부처별 투자의 공동상승효과를 창출하려 하고 있다. 위원회는 부처별 대학재정지원 정책에 대한 협력 메커니즘 기능을 수행하고 있다. 이와 관련하여, 교육인적자원부와 과학기술부는 대학재정지원 영향 분석을 공동 실시하며, 연구개발 사업과 인적자원개발 사업 연계를 위해 함께 협력할 계획이다.

규제 검토와 영향 분석

1997년에 제정된 행정규제기본법은 교육인적자원부를 포함한 모든 정부부처가 행정 규제를 도입, 강화시 이익과 비용을 평가하는 규제영향분석을 실시하도록 하고 있다. 국가적 차원에서, 교육인적자원부를 포함한 모든 중앙행정 기구는 규제개혁위원회에서 명시한 부처별 영역에 상응하는 모든 규제 활동을 보고해야하며, 이를 규제개혁위원회 홈페이지(www.rrc.gov.kr)를 통해 일반에서 공개해야 한다. 교육인적자원부 내부의 규제 영향 분석은 규제심사위원회에 관련 자료 제출을 통해 위원회가 범위, 주제, 새로운 규제 도입 및 개정에 대한 시한을 권고하도록 하고 있다. 2001년 이후 교육인적자원부의 주요 활동은 이와 같은 과정을 거쳐 검토 되었다. 국가 보고서는 이런 과정을 통해 대학들이 규제의 명확성과 간소화 측면에서 많은 개선이 있었다는 긍정적인 평가를 했다고 밝히고 있다(국가 보고서, pp.5,60).

규제영향분석에 대한 평가 기준은 2005년 OECD 좋은 규제의 원칙에 언급된 기준과 일관성이 있다. 이 과정은 이해관계자의 평가와 일반인의 의견을 폭넓게 수렴할 수 있는 기회를 제공하였다. 그러나 보다 더 경영 및 질관리 책임을 질수 있는 대학의 역량에 규제가 현재 또는 미래에 미칠 영향을 평가하기 위한 신중한 조치를 취함으로써 그 과정을 강화할 수 있다. 규제 방식의 파편화는 결국 정부를 다른 많은 OECD 국가의 경우에서도 볼 수 있듯이, “스토프파이프(Stovepipe)” 정부로 만들 수 있는 위험이 있다. 즉, 복잡적이고 잠정적으로는 상충되는 정부 부처들의 각각의 규제가 ”수직적”으로 대학에 내려가고 이는 대학들의 규제 실시 방식을 파편화시키고 분열시키게 된다. 보건복지부의 학생 수 할당제에 대한 논의를 하면서 앞에서 언급했듯이, 여러 다른 부처간의 규제 영향에 대한 통합된 평가가 필요하다. 이와 같은 ”상향식(Bottom-up)” 규제 분석은 정책의 일관성을 높이고 대학 관리능력을 강화할 수 있는 제도적 노력을 종합적으로 지원할 수 있는 새로운 그리고 수정된 규제 방식 개발의 길을 열어 줄 것이다. 대학의 이와 같은 능력

배양은 정부의 중요한 목표이며, 대학의 자율권 강화에 있어 필수불가결 조치임을 명심해야 한다.

결론과 정책 대안

한국은 고등교육 시스템의 경쟁력 강화를 위해 야심 차고, 인상적인 의제를 도출하였다. 그 의제는 규제 관리의 질 개선을 위한 조치도 포함한다. 한국은 규제를 명료화하고 간소화하며, 구식의 중복되는 규제를 일소하고, 교육인적자원부 내 그리고 정부 부처간의 협력을 강화하는데 괄목할만한 성과를 보였다. 이와 더불어 한국정부는 시스템의 경쟁력과 공적 책무성 개선에 필수적인 여러 추가 조치를 취하고 있다. 정부가 규제개혁과 대학 자율권 강화를 추진하고, 대학 특성화와 대학과 지역간 연계 사업, 대학간의 통폐합을 추진하면서, 대학과 정부간의 관계가 더욱 복잡해졌다. 이런 상황을 극복하기 위해서는 아래와 같은 조치가 필요하다.

- 장기적 정책 목표와 전략에 대한 일관성과 명료성 확보
- 정부 부처간 개별 목표 및 전략 추진 시 상승효과와 협력 강화
- 대학 특히 국공립대학의 지도력, 지배구조, 내부 질 관리 등 역량 강화
- 국경을 넘나드는 새로운 방식의 고등교육 서비스 관련 정책과 규제를 포함하는 새로운 질 관리틀 도입
- 교육인적자원부의 역할과 사명이 세부적인 규제보다는 고등교육 시스템 성과를 모니터링하고 전략적 리더십을 발휘하는 방향으로 전환

한국의 역사적 문화적 조건은 규제 개혁에 있어 결정적인 국면을 제공하고 있다. 정권이 바뀌어도 변하지 않는 개혁 의제에 대한 지속적인 관심이 무엇보다 필수적이다.

정책 대안

아래의 정책 대안은 우선순위에 따라 기술되었지만, 모두 실행될 필요가 있다.

1. 고등교육 질 관리에 대한 총괄·조정을 책임질 수 있는 기구 설립

- 유럽고등교육질관리협회(European Association for Quality Assurance in Higher Education)의 기준(EAQAHE, 2005)을 충족하는 질 관리 기구와 자발적 인증을 수행하는 협회(정부의 승인을 받은 비정부기관)에 의존하는 미국시스템을 접목시킨 새로운 기구를 구상
- 새로운 질 관리 기구를 설립하되, 한국대학교육협의회, 한국전문대학교육협의회 등과 같은 비정부기관이 수행하는 특정 기능에 지속적으로 의존
- 새로운 기구는 교육인적자원부, 한국대학교육협의회, 한국전문대학교육협의회로부터 완전히 독립되고, 시민사회, 사업주의 입장을 대표할 수 있도록 하고, 평가전문성을 지닌 직원으로 구성.
- 인증 및 평가 기능이 단순히 대학 자체의 목표뿐만 아니라, 공공 책무성(대학의 투명성, 재정 책무성 및 건전성, 공적 우선순위에의 부응)에 부합하는 방향으로 교육인적자원부의 질 관리 체계를 정비
- 고등교육전반 및 평가기능을 총괄·조정할 질관리 틀 도입
 - 대학교육협의회와 한국전문대학교육협의회와 같은 간접적인 질 평가 방식을 활용하고 교육인적자원부와 새로운 질관리 기구가 마련한 기준과 정책 내에서 특화된 인증기관을 활용
 - 주요 내부 및 외부 이해 관계자들(정부, 산업계, 학부모, 학생, 학계)이 새로운 질관리 기구 운영, 질관리 및 인증 프로세스에 참여
- 인증 및 평가 과정에서 활용되는 자료의 질과 일관성 향상
- 인증 과정에서 사용되는 자료와 기타 정보의 정확성을 기하기 위하여

별도 전문가에 의한 감사 실시

- 새로운 대학 정보 공개 시스템 시행
 - 인증 결과의 공개 요구
 - 시장에 정확하고 비교 가능한 정보를 제공하는 교육인적자원부의 역할 강조
- 목적사업(BK21, NURI, 산학협동 중심대학)의 참여자격과 기관 및 프로그램에 대한 인증을 연계

2. 국·공립대학 법인화 추진

- 모든 대학에 영향을 미치는 단일의 대규모 개혁을 시도하기 보다는 대학별 미션 차이와 대학 자체경영 준비 정도에 관하여 정부가 정한 기준에 근거하여 대학을 법인화하는 단계적 접근방식 채택
- 정부와 개별 국·공립대학은 다년도 협약을 체결. 협약 내용은 아래의 내용을 반드시 포함해야 한다.
 - 대학의 미션과 증가된 자체 경영책임 수행 준비 정도에 따라 차별화
 - 정부의 개혁 정책과 대학의 자체 개혁을 연계
 - 여러 해에 걸친 체계적인 변화를 제공
 - (1) 대학의 특정 사명과 (2) 정부의 우선순위를 반영하는 성과 기대치에 따라 공적 책무성을 부여

3. 대학의 전략적 지도력, 경영, 그리고 내부 질 관리역량 강화

- 주요 대학재정지원사업 참여자격을 대학의 전략적 기획, 관리능력개선 노력 및 새로운 질관리 프로세스에 의한 인증과 연계
- 규제 평가 프로세스에 기존의 하향식 평가방식과 함께 규제가 대학의 행정 및 내부 질관리 강화 능력에 미치는 영향에 대한 상향식 평가를 포함
- 사립대학에 대한 질관리 프로세스 강화. 사립대학이 정부 재정 지원을 직접 받지 않는다 하더라도 이들이 제공하는 교육과정의 질에 대한 보

중 필요사립대학의 질 관리 프로세스를 강화. 사립대학이 직접적인 정부 지원금을 받지 않더라도 이들이 제공하는 교과과정의 질을 평가 관리할 필요가 있음.

4. 사립대학의 거버넌스 보강

- 모든 사학기관이 전체 이해 당사자들을 위한 연차 보고서를 작성토록 하고, 재정 투명성 제고 및 책무성 강화를 위한 지속적 노력
- 학교운영위원회와 대학평의원회 같은 학내구성원 대표들에 의해 추천된 개방이사를 임명하여, 이사회에 개방성을 강화. 개정 사립학교법의 시행에 관심 필요

5. 졸업생 평가 및 취업 관련 정보 공개

- 교육인적자원부의 주도하에 전국경제인연합회 및 한국전문대학교육협의회와 대학교육협의회와 협력하여, 성공적인 직장 생활을 위해 필요한 졸업생의 일반적인 능력 평가 틀 개발
- 이 능력에는 수학, 글쓰기 의사소통능력과 같은 일반교양과, 문제해결 능력, 팀워크, 지시 이해 능력과 같은 “유연한 기술”을 포함
- 국가수준에서 활용 가능한 직무준비도 평가를 개발하고 대학이 자율적으로 활용하도록 하여 진단의 목적으로만 학생들의 직무준비도를 평가
- 대학이 이러한 평가결과를 공개할 수 있도록 인센티브를 부여. 예를 들어, 새로운 정보공시제 시행시 교육부가 대학으로 하여금 졸업생들의 직무준비도 평가 결과를 바탕으로 가능한 정보를 공개하도록 요구 가능

6. 대학 규제를 전반적으로 변화시키기 위한 한 단계로서 외국인 유학생과 외국 대학에 대한 국내시장 개방을 저해하는 규제 검토

- “경제자유구역”에 대학 설립·운영을 촉진하도록 지속적으로 지원

- 추가적인 고등교육 개방을 위하여 전체 고등교육 규제를 어떻게 변경해야 할지에 대해 제주국제자유도시와 경제자유구역을 사례연구로 활용
- 한국의 국경간 고등교육 공급의 질 담보(2005년 OECD/UNESCO 가이드라인 참고) 역량 확보

7. 범부처 차원에서의 고등교육 정책에 대한 총괄 기능 강화

- 다수의 조정되지 않은 규제들이 종합적인 기획 수행과 다른 대학, 지역 및 산업계와의 협력 수행을 위한 대학의 역량에 어떠한 영향을 미치는지를 조사

8. 교육인적자원부의 역할을 세부적인 고등교육 규제에서 전략적 리더십 및 성과 모니터링으로 전환

- 부총리 부처로서 고등교육과 미래 국가경쟁력을 연계하고 전 부처에 걸쳐 일관성을 제공할 수 있는 장기적인 고등교육 전략 의제를 개발
- 고등 교육관련 타 부처의 다양한 사업들에 대한 총괄조정
- 모니터링에 필요한 정보 시스템을 개발하고 시장에 정보를 제공
- 변화를 촉진하기 위한 전략적 투자와 인센티브 활용
- 주요 대학재정지원사업(NURI, 구조개혁, 산학협력중심대학)과 관련된 규제들 간의 조정

주석

- 1) 이 보고서는 Dr. McGuinness가 준비하였고, 2006년 OECD 교육위원회에서 논의되었음.
- 2) 대학에 많은 자율권을 주는 것은 유럽대학의 오랜 전통이다. 베를린 대학교 창립자는 1810년 설립이후 두 가지 원칙 *Lehrfreiheit* (“가르침의 자유”), *Lernfreiheit* (“배움의 자유”)을 고수하고 있음. 교수들은 자신들의 관심분야에 따라 연구와 수업을 할 수 있는 권리가 있고, 학생은 행정적 강제와는 상관없이 자신의 학업 코스를 선택할 권리가 있음. Felix Frankfurter 판사는 1957년 미국 법정에서 대학 자율화에 대한 정의를 내린 바 있는데, 자주 인용되는 문구임. 판사 Frankfurter는 대학에 있어 “네 가지 기본적 자유”를 강조했는데, 그것은 대학에서 누가 가르칠 것인지, 무엇을 가르칠 것인지, 어떻게 가르칠 것인지, 누구를 가르칠 것인지 이 네 가지임.
- 3) 2006년 한국 관계당국으로부터 자료임
- 4) 한국조사 기간 동안 OECD 조사자는 모든 정부부처 직원을 만났음
- 5) 2005년의 사립대학과 관련하여 이사회 이사장, 임원 및 감사 선임을 통제했던 해임승인 제도가 폐지되었음. 이와 함께 한국 정부는 이사회 회의록을 일반에게 공개하고, 외부 인사를 이사로 임명하는 “개방 이사 제도” 도입을 추진하여 사립학교의 투명성과 청렴도를 개선을 위한 조치를 취하고 있음. 대학 폐쇄 시 학교법인의 재산을 보호하기 위한 조치도 논의되었음. 이러한 변화들 중 일부는 OECD 조사기간 중에 많은 논란이 되고 있었음
- 6) 한국 관계 당국으로부터 2006년 6월 받은 자료임.
- 7) ACT Workkeys 참조. 본 방식은 미국대학심사회(American College Testing Service)가 개발한 것으로 현재 미국에서 널리 활용되고 있으며 공적 책무성과 관련해서 이용도가 점차 높아지고 있음 (www.act.org)
- 8) 고등 교육 분야 평가를 위한 국가 배경 보고서와 국가 보고서 (pp. 47-55)에 따른 내용임

참고문헌

- Couturier, L. K. (2006), Checks and Balances at Work: The Restructuring of Virginia’s Public Higher Education System, A case study of

- Virginia's 2005 Restructured Higher Education Financial and Administrative Operations Act, San Jose: National Centre for Public Policy and Higher Education.
- European Association for Quality Assurance in Higher Education (EAQAHE) (2005), Standards and Criteria for Quality Assurance in the European Higher Education Area, Helsinki, Finland.
- Kim, Ki Seok (2005), "The Making of a World-Class University of the Periphery: A Diagnosis of the Self-Strengthening of the Graduate Programme at Seoul National University, 1995-2005."
- Kim Ki-Seok (2006), Supplementary Document, Power Point presentation to OECD project team, May 1.
- Kim Gwang-Jo. (2005), "Higher Education Reform in South Korea: Policy Responses in a Changing World", Power Point presentation to Higher Education Seminar, Moscow, July 5.
- Republic of Korea (2006), Document for the OECD Review of Regulation in Korea, May 1 (CR).
- Republic of Korea (2005), OECD Thematic Review of Tertiary Education, Country Background Report, November (TRCBR).
- OECD (2003), "Changing Patterns of Governance in Higher Education," Education Policy Analysis, Chapter 3.
- OECD (2004), Quality and Recognition in Higher Education: The Cross Border Challenge, Paris.
- OECD (2005), Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education, Paris.
- Rhee Byung-Shik (2005), "Quality Assurance System of Higher Education in Korea", PowerPoint presentation, Korean Education Development Institute.
- U.S. Department of Education (2006), Secretary of Education's Commission on the Future of Higher Education, Draft Commission Report, July 14, Washington, D.C.
www.ed.gov/about/bdscomm/list/hiedfuture/index.html

별첨 6.A1. 규제 예

대학

- 사립대학의 운영과 설립은 사립학교법에 따라 아래와 같은 규제를 받음
 - 교육재단만이 사립대학을 설립
 - 대학설립에 필요한 조건 (시설, 제정, 직원 관련)
 - 교육재단 이사회의 운영과 조직
 - 대학의 합병과 운영 중단

- 학교 정책의 대학 의사결정 기준에 대한 규제
 - 학년도, 인증, 대학원 형태, 졸업필수연도, 졸업조건, 학위 형태와 같은 분야에 대한 대학 결정시 규제
 - 학생 수와 선발 규제
 - 학생 수와 학생선발 방식 제한
 - 특별 입학 기준
 - 파트타임 학생 선발 방식

- 정부 재정지원 연구와 관련하여 대학이 받는 규제
 - 연구 자금을 사용과 관리
 - 직업 훈련 코스 운영과 설립을 위한 사업주와의 협의
 - 산학협동 팀 운영

- 인적자원
 - 교수와 보조원에 대한 자격 요건 및 교수 임용에 대한 대학의 기준 규제
 - 임용, 해고, 임금과 관련된 사립학교 결정 규제
 - 직원 임용 및 해고, 승진, 임금과 관련해서 국립대학은 국가공무원법, 공립대학은 지역공무원법에 따라 실시

- 대학 재정 관리 및 구조
 - 사립대학은 아래와 같은 사항에 규제를 받음
 - 등록금 및 기타 수입원 징수 방식
 - 교육재단이 대학 운영비용에 지원할 수 있는 기부금 범위

- 자산 관리
- 회계 업무
- 국립대학은 정부 중앙 기관에 속하기 때문에 국가 예산에 따라 인건비와 같은 비용이 충당됨. 이와 관련한 규제사항은 아래와 같음
- 인건비 상승 결과에 상응하여 조직 개편
- 새로운 학과 설립
- 분교 설립

학생

- 입학 자격요건과 학생선발에 대한 규제
- 학생 수 제한 (할당제)
- 편입 제도
- 학생 재정 지원
 - 등록금과 입학금
 - 학생 대출금 자격
 - 기타 학생 관련 혜택 자격 (예를 들어, 학생 교통비 할인)

연구, 과학, 기술 지원관련 정부 규제

- 연구자금 지원
- 지적재산권 보호
- 간접비

출처: 국가보고서. pp. 28-31

이 책의 원본은 『OECD Reviews of Regulatory Reform Korea: Progress in Implementing Regulatory Reform』이라는 제목하에 출판되었다. ISBN 9789264032057, © 2007 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 파리.

이 번역본은 OECD와 협의하에 번역되어졌다. 공식적인 번역본은 아니다.

www.oecd.org/publishing/translations - OECD 출판물의 번역본

www.oecdbookshop.org - OECD 온라인 서점

www.sourceoecd.org - OECD 전자도서관

www.oecd.org/oecddirect - OECD 제목알림서비스

이 책의 원본은 『OECD Reviews of Regulatory Reform Korea: Progress in Implementing Regulatory Reform』이라는 제목하에 출판되었다. ISBN 9789264032057, © 2007 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 파리.

이 번역본은 OECD와 협의하에 번역되어졌다. 공식적인 번역본은 아니다.

www.oecd.org/publishing/translations - OECD 출판물의 번역본

www.oecdbookshop.org - OECD 온라인 서점

www.sourceoecd.org - OECD 전자도서관

www.oecd.org/oecddirect - OECD 제목알림서비스

