



경쟁 영향평가 툴킷

원칙



경쟁 체크리스트

해당 제안이 다음 4가지 중 어느 하나의 효과를 낼 경우 추가 경쟁 영향 평가를 실시한다:

(A) 공급자의 수 또는 범위를 제한하는 경우

만약 제안이 다음과 같을 때 이룰 가능성이 있다:

1. 재화 혹은 용역의 제공을 위해 공급자에게 독점적인 권리를 부여하는 경우
2. 영업의 요건으로서 면허, 허가 또는 인가 과정을 설정하는 경우
3. 일부 기업들의 재화 또는 용역 공급 능력을 제한하는 경우
4. 공급자의 진입 또는 철수 비용을 상당히 증가시키는 경우
5. 기업이 재화 또는 용역을 공급하고, 자본을 투자하거나, 또는 노동력을 공급할 능력에 지리적 장벽을 설정하는 경우

(B) 공급자의 경쟁 능력을 제한하는 경우

만약 제안이 다음과 같을 때 이룰 가능성이 있다:

1. 재화 혹은 용역의 가격을 정하는 판매자의 능력을 제한하는 경우
2. 상품을 광고 또는 마케팅 할 수 있는 공급자의 자유를 제한하는 경우
3. 일부 공급자에 우위를 제공하거나 일부 정보가 충분히 제공된 소비자의 선택 수준을 상회하는 상품 품질 기준을 정하는 경우
4. 일부 공급자의 생산 비용을 다른 공급자에 비해 크게 높이는 경우 (특히 기존 사업자와 신규 시장 진입자에 대한 대우가 다른 경우)

(C) 공급자가 경쟁할 유인을 감소시키는 경우

만약 제안이 다음과 같을 때 이룰 가능성이 있다:

1. 자율규제 또는 공동규제 체제가 형성될 경우
2. 공급자 변경의 명시적 또는 암묵적 비용을 증가시킴으로써 재화 또는 용역의 공급자 간의 소비자 이동성이 감소하는 경우
3. 특정 산업 또는 공급자의 집단이 활동이 국가의 경쟁법 적용으로부터 면제되는 경우

(D) 소비자에게 제공되는 선택과 정보를 제한하는 경우

만약 제안이 다음과 같을 때 이룰 가능성이 있다:

1. 소비자가 구입처를 정할 수 있는 능력을 제한하는 경우
2. 공급자 변경의 명시적 또는 암묵적 비용을 증가시킴으로써 재화 또는 용역의 공급자 간의 소비자 이동성이 감소하는 경우
3. 효과적인 구입을 위해 구매자가 필요로 하는 정보를 근본적으로 변경하는 경우



경쟁영향평가 툴킷

I 권 : 원칙

제 3.0 판

경제협력 개발기구

OECD 는 34 개국들이 모여 글로벌적인 경제, 사회 그리고 환경에 관한 문제들을 해결하기 위한 방안들을 논의하는 유일한 국제 회의체이다. 아울러 OECD 는 각국 정부들이 기업지배구조, 정보경제, 고령화 문제와 같은 새로운 이슈들을 효과적으로 이해하고 대응하는데 도움을 주기 위해 최일선에서 노력하고 있다. OECD 는 각국 정부들이 서로의 정책 경험들을 비교할 수 있게 하고, 공통의 문제에 대한 해결책을 찾으며, 이에 관한 모범 관행들을 모색하게 하고, 국내와 국제적인 정책들에 대해 협력하기 위한 논의의 장을 제공한다.

OECD 회원국들은: 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코, 에스토니아, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이태리, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국 그리고 미국이다. 유럽연합 위원회도 OECD 의 논의에 참석한다.

OECD 출판물들은 OECD 의 통계, 경제.사회.환경 이슈들에 대한 연구결과, 각종 회의들, 회원국들이 동의한 지침과 기준들을 널리 확산시킨다.

이 책자는 OECD 사무총장의 책임하에 영어와 불어로 발간된다. 이 책자에 실린 의견과 주장들은 OECD 회원국들의 공식적인 견해와 반드시 일치하지 않을 수도 있다.

© OECD 2015

당신은 OECD 가 그 출처이고 문안 작성자라는 것을 인정하고 적시한다면, 자신이 사용할 용도로 OECD 자료 내용들을 복사, 다운로드 또는 출력할 수 있으며, OECD 의 출판물, 데이터베이스, 멀티미디어 산출물들에서 사용된 인용구를 자신의 문서, 발표자료, 블로그, 웹사이트 그리고 교수 교재에 사용할 수 있다. 상기 자료에 대한 공공의 또는 상업적인 사용 그리고 번역을 위한 허가 요청은 rights@oecd.org 로 제출되어야 한다. 공공의 또는 상업적인 사용을 위한 본 자료의 부분들에 대한 복사 허가 요청은 문안해결 센터(Copyright Clearance Center)의 info@copywright.com 또는 contact@cccopies.com 으로 문의하여야 한다.

머리말

증가된 경쟁은 한 나라의 경제적 성과를 향상시킬 수 있고, 그 시민들에게 사업기회를 열어줄 수 있으며, 경제 전반을 통하여 재화와 용역의 비용을 낮추도록 할 수 있다. 그러나, 많은 수의 법률과 규제가 시장에서의 경쟁을 제한한다. 정책 목표를 달성하는 데 필요한 이상으로 나아가는 것들도 많다. 정부는 OECD의 “경쟁영향평가 툰킷”을 적용함으로써 불필요한 제한을 줄일 수 있다. 이 툰킷은 불필요한 제한을 규명해 내고, 대안 - 덜 규제적인 정책이지만 정부의 목표를 달성해내는 - 을 개발하는데 하나의 일반적인 방법론을 제공한다. 툰킷의 주요 요소 중 하나는 “체크리스트(Competition Checklist)”로서, 그 것은 경쟁을 불필요하게 제한할 잠재성이 있는 법률과 규제를 선별해내기 위한 일련의 간단한 질문들로 이루어져 있다. 이러한 선별은 한정적인 정부의 자원이 경쟁영향평가가 가장 필요한 부분에 집중되게 한다.

이 문건들은 정부에 의하여 세 가지 주요한 방식으로 사용될 수 있다.

- 새로운 법안 또는 규제안에 대한 평가 (예컨대, 규제영향평가 프로그램들을 통하여)
- 기존 법률 및 규제에 대한 평가 (전체로서의 경제 또는 특정한 분야에서)
- 법률을 입안하는 정부기관이나 규제의 경쟁영향을 평가하는 경쟁당국과 같이, 정책 개발 또는 재검토에 관련된 정부기관에 의하여

툴킷은 국가차원 또는 그 보다 하급단위 (sub-national) 차원에서 정부 전체를 통하여 분권화된 방식(decentralized fashion)으로 사용되도록 디자인 되었다. 이 문건이 이렇게 융통성 있게 디자인 된 것은, 경쟁에 대한 제한이 여러 수준의 정부에서 실행될 수 있고, 경쟁영향평가가 그러한 모든 수준에서 도움이 될 수 있기 때문이다. 사실, 호주에서 1990년대 중반에 광범위하고 친

경쟁적인 개혁을 국가 및 주 차원에서 실행했을 때, 가장 성공적이고, 친 경쟁적인 개혁이 연방시스템 하에서 이루어졌다. 그 이래로, 호주는 호주 경제를 중간수준의 실행자에서 OECD 경제 중에 최고 수준의 하나로 올려놓은 고도의 견실한 성장이라는 강한 경제적 성과를 경험하였다. 2013년 시행된 큰 규모의 경쟁영향평가 프로젝트에서, 제시된 수정사항을 실행하는 것으로 얻은 경제적인 혜택이 52억 유로¹에 달할 것이라 하였다. 다른 평가에서는, 혜택이 GDP²의 대략 2.5% 또는 그 이상이라고 추정되었다. 모든 프로젝트가 그러한 큰 영향을 미치는 것은 아닐지언정, 경쟁영향평가의 혜택은 종종 상당하다.

이 툴킷 문건들은 전문화된 경제학이나 경쟁정책 훈련을 받지 않은 관리들이 사용할 수 있도록 설계되어 있다. 제도적으로는, 중앙 정부기관 (ministries), 입법기관, 정부 기관장들, 주정부 그리고 외부의 정책 평가자들이 잠재적인 사용자가 될 수 있을 것이다. 경쟁영향평가 툴킷은 광범위한 활용과 채택을 증진하기 위하여 여러 언어로 마련되어 있다.

경쟁영향평가 원칙은 경쟁의 편익의 예를 제공하고, 체크리스트에 대한 입문적 내용을 제공하고, 정부들이 자신들의 정책의 경쟁 효과를 평가하는 몇몇 방법들을 보여준다. 이 문건은 두 개의 부속 문건을 통해 보충된다. 첫번째인 *경쟁영향평가 지침*은 경쟁영향평가를 수행할 때 고려할 핵심적 문제들에 대한 상세한 기술적 지침을 제공한다. 두번째는 경쟁영향평가를 위한 업무 매뉴얼인데, 이를 통해 경쟁영향평가를 수행할 때 단계별 지침을 제공한다. 이 세 문건이 함께 경쟁영향평가 툴킷을 구성한다. 추가적인 관련 자료들은 현재 OECD 웹사이트, www.oecd.org/competition/toolkit에 제공되고 있다.

¹ OECD (2014) OECD 경쟁영향평가 리뷰 참조: 그리스, OECD, 파리

² Sims, R. (2013), "Driving prosperity through effective competition, speech to The Mexico Forum, 8 January 2013 참조. http://www.accc.gov.au/system/files/The_Mexico_Forum_2013_-_Driving_prosperity_through_effective_competition_0.pdf, and Productivity Commission (2005), Review of National Competition Policy Reforms, Inquiry Report No33. 에서 확인 가능

감사의 말씀

경쟁영향평가 툴킷은 회원국 및 비회원국 모두의, 많은 OECD 대표부 구성원, 그리고 규제정책위원회와 소비자정책위원회를 포함한 이 분야에 관심을 가지고 있는 타 OECD 단체들의 기여로 개발되었다.

이 문건에 대한 초안은 OECD 사무국(경쟁과)의 Sean F. Ennis 의 주도로 Rex Deighton-Smith, Sean F. Ennis, Vivek Ghosal, Marta Troya-Martinez, Mark Ronayne, Cristina Vitale 및 Sabine Zigelski 가 작업을 하였다. Peter Avery, António Gomes, Stéphane Jacobzone, Federica Maiorano, Ania Thiemann 과 많은 OECD 위원회 대표들이 상당 부분에 의견을 주었다. 경쟁영향평가 프로젝트는 현재 OECD 사무국(경쟁과)의 Frank Maier-Rigaud 가 담당하고 있다.

Marianne Aalto, Sophie Blondieau, Jenny Calder, Wendy Houet, Rebecca Lambert, Laurence Langanay, Angélique Servin 과 Edward Smiley 가 이 문건의 준비에 기여하였다. 또한 동 문건에 대한 한국어 번역은 한국 공정거래위원회의 도움을 받았다.

목차

1 장 경쟁영향평가와 체크리스트	9
2 장 어떻게 경쟁이 소비자에게 편익을 제공하고 긍정적으로 생산성, 성장, 혁신 및 고용에 영향을 미치는가.....	27
3 장 경쟁영향평가의 정부운영에로의 통합	35
부록 -경쟁영향평가에 대한 이사회 권고안.....	45

1 장

경쟁영향평가와 체크리스트 *

이 장은 경쟁영향평가 과정에서의 체크리스트의 역할을 설명한다. 이 주제에 대해 선행지식을 갖고 있는 경우 기술적 내용을 담고 있는 부속 문건인 *경쟁영향평가 지침(Competition Assessment Guidance)*으로 곧바로 진행해도 될 것이다.

1. 서론

정부의 활동은 일반적으로 중요한 공공정책 목표를 증진하고 보호하도록 설계되어 있다. 통상, 이들 목표를 달성하는데는 여러 방법이 있다. 대체적으로, 경쟁이 적은 것보다 더 많을 때 소비자들에게 더 많은 편익이 돌아가기 때문에, 이들 여러 방법들을 고려할 때는 경쟁에 미치게 될 영향을 평가하는 것이 유익하다.³ 이러한 평가는 정책을 개발하는 초기 단계에서 가장 잘 이행될 수 있다.

이 툴킷(Toolkit)은 이러한 평가를 수행하는 방법을 보여준다. 이 툴킷은 규제당국과 입법당국이 중요한 경쟁제한(competitive restrictions)을 식별해 내고, 가능하다면, 이들을 방지하는데 사용할 수 있는 실용적인 방법을 제공한다. OECD 이사회(OECD Council)는 경쟁영향평가를 권고한다 (부록 A 참조).

첫 단계로, 이 방법은 제안된 법률 또는 규제들이 언제 경쟁에 해를 끼칠 상당한 잠재력을 가질 수 있는지를 보여주는 일련의 임계치 질문(threshold questions)인 체크리스트(Competition Checklist)를 활용한다. 이 체크리스트는

* 이 장은 Rex Deighton-Smith 와 Vivek Ghosal 의 보다 구체적인 자료를 활용하여 Sean Ennis 에 의해 작성되었다.

³ 경쟁으로부터 발생하는 편익의 예들은 2 장에서 제공된다.

정책수립자들로 하여금 정책개발의 초기단계에 잠재적인 경쟁관련 이슈에 집중할 수 있도록 도와준다.

대부분의 규제가 경쟁에 심대한 해를 끼칠 위험을 제기하지 않지만, 체크리스트가 초기단계에 해당하는 경쟁영향평가 과정은 규제당국과 입법당국들이 잠재적인 경쟁 상의 문제를 완화시키거나 예방하는데 있어 필요한 분석적 틀을 제공한다. 이는 규제당국과 입법당국이 희망하는 정책 목표를 계속 달성하면서도 경쟁에 미치는 잠재적인 피해를 축소 또는 제거할 수 있는 가능한 대안을 찾는 것을 도움으로써 가능해진다.

이 장의 나머지 부분에서는 체크리스트 내의 네 가지 분류의 질문들과, 만약 이들 질문들 중 어느 것에든지에 대한 대답이 “예”일 경우 정책수립자가 가장 먼저 취해야 하는 조치들을 설명한다. 또한, 고려되어야 할 잠재적인 정책 대안들을 위한 초기 아이디어를 제공한다.

2. 공급자의 수 또는 범위에 제한이 있는가? (체크리스트 A)

공급자의 수 또는 범위를 제한하는 것은 시장지배력⁴을 형성하고 경쟁 관계를 약화시킬 수 있는 위험으로 이어진다. 공급자의 수가 줄어 들면 남아있는 공급자들 간의 경쟁이 줄어들 (또는 담합의) 가능성이 증가하고, 개별 공급자가 가격을 인상할 수 있는 능력이 증가하게 된다. 결과적으로 약화된 경쟁 관계로 인해 공급자의 경우 소비자의 요구를 효과적으로 충족시키고자 하는 유인이 줄어들게 되고, 혁신 및 장기적인 경제 효율성 역시 감소될 수 있다. 물론 정책수립자들이 때로는 건전한 정책적 이유로 공급자의 수나 범위를 제한하는 경우가 있지만, 아래에서 논의되는 것처럼 시장진입 제한을 고려할 때는 이로부터 얻는 정책의 긍정적 효과와 신규공급자의 시장진입을 용이하게 함으로써 기존 공급자의 시장지배력 남용 또는 담합을 방지하는 효과의 경중을 신중히 비교해야 한다.

⁴ 공급자의 시장지배력은 경쟁이 활발한 시장에서의 수준보다 재화 또는 용역의 가격을 올리고, 품질을 낮추며, 혁신을 줄이면서도 수익을 창출할 수 있는 능력이다.

경쟁 체크리스트

해당 제안이 다음 4 가지 중 어느 하나의 효과를 낼 경우 추가 경쟁 영향 평가를 실시한다.

(A) 공급자의 수 또는 범위를 제한하는 경우

만약 제안이 다음과 같을 때 이룰 가능성이 있다.

1. 재화 혹은 용역의 제공을 위해 공급자에게 독점적인 권리를 부여하는 경우
2. 영업의 요건으로서 면허, 허가 또는 인가 과정을 설정하는 경우
3. 일부 기업들의 재화 또는 용역 공급 능력을 제한하는 경우
4. 공급자의 진입 또는 철수 비용을 상당히 증가시키는 경우
5. 기업이 재화 또는 용역을 공급하고, 자본을 투자하거나, 또는 노동력을 공급할 능력에 지리적 장벽을 설정하는 경우

(B) 공급자의 경쟁 능력을 제한하는 경우

만약 제안이 다음과 같을 때 이룰 가능성이 있다.

1. 재화 혹은 용역의 가격을 정하는 판매자의 능력을 제한하는 경우
2. 상품을 광고 또는 출시할 수 있는 공급자의 자유를 제한하는 경우
3. 일부 공급자에 우위를 제공하거나 일부 정보가 충분히 제공된 소비자의 선택 수준을 상회하는 상품 품질 기준을 정하는 경우
4. 일부 공급자의 생산 비용을 다른 공급자에 비해 크게 높이는 경우 (특히 기존 사업자와 신규 시장 진입자에 대한 대우가 다른 경우)

(C) 공급자가 경쟁할 유인을 감소시키는 경우

만약 제안이 다음과 같을 때 이룰 가능성이 있다.

1. 자율규제 또는 공동규제 체제가 형성될 경우
2. 공급자의 생산량, 가격, 판매 또는 비용에 대한 정보가 요구되거나 또는 공개되는 것이 장려되는 경우
3. 특정 산업 또는 공급자의 집단이 활동이 국가의 경쟁법 적용으로부터 면제되는 경우

(D) 소비자에게 제공되는 선택과 정보를 제한하는 경우

만약 제안이 다음과 같을 때 이룰 가능성이 있다.

1. 소비자가 구입처를 정할 수 있는 능력을 제한하는 경우
2. 공급자 변경의 명시적 또는 암묵적 비용을 증가시킴으로써 재화 또는 용역의 공급자 간의 소비자 이동성이 감소하는 경우
3. 효과적인 구입을 위해 구매자가 필요로 하는 정보를 근본적으로 변경하는 경우

2.1 독점적 권리 부여(체크리스트 A1)

특정 재화를 생산하거나 또는 특정 용역을 제공할 수 있는 독점적 권리를 부여한다는 것은 민간독점이 형성된다는 것을 의미한다. 역사적으로 볼 때, 독점적 권리 부여는 “자연 독점”의 맥락에서 주로 발생하였다.⁵ 특히 장기간 지속되는 독점적 권리 부여는 기반시설(infrastructure)에 대한 대규모 투자를 장려하는 수단으로 종종 간주되어 왔다. 왜냐하면, 독점권 부여로 시장이 보장된다는 인센티브 없이는 기반시설에 대한 투자가 어려운 경향이 있기 때문이다. 하지만, 독점적 권리는 때로는 자연독점을 통해 정당화 되지 않는 상황들에서도 사용된다.

독점적 권리는 많은 측면에서 궁극적인 진입 장벽이다. 독점 권리는 독점가격 책정 및 시장지배력 행사와 관련된 여타의 문제를 발생시킬 가능성이 있다. 규제를 통해 이런 문제를 전적으로 예방할 수는 없을 수도 있는데, 이는 규제당국이 시장 지배력 남용을 예방하고 소비자를 보호하는 활동에 있어서 실패하거나 또는 낮은 정도의 성공만을 거두는 경우가 종종 있기 때문이다. 따라서, 독점적 권리는 제한적이어야 하고, 부과될 가격, 권리의 지속 기간, 그리고 동일한 목표를 달성하기 위해 필요한 대안의 방법들을 신중히 고려한 후에만 수립되어야만 한다.

정책 대안

다른 대안이 없다면, 규제당국은 독점적 권리를 입찰에 부치는 것을 고려할 수도 있다. 또한, 제안된 권리 판매에 있어 가장 적절한 입찰 방식이 무엇인지에 대해서는 정부 또는 다른 경제학자들로부터 조언을 얻어야만 한다. 정부 또는 다른 경제학자들로부터 어떠한 종류의 입찰 권리의 판매를 위해 가장 적합할지에 대해 조언을 얻어야 한다. 그러한 권리를 부여할 때는 해당 규제의 전체적 틀을 잡는 것에 특히 주의를 기울일 필요가 있다. 예를 들어, “원가가산” 가격책정 규제(“cost-plus” pricing regulation), “보수율 규제(rate-of-return regulation),” 그리고 “가격상하한제 규제(price-cap regulation)”가 각각 상대적으로 어떤 적절성을 갖는지와 같은 문제를 우선 해결해야 할 것이다. 더불어, 둘 또는 세명의 당사자들이 독점적 권리를 분할 보유하게 되면 어느

⁵ 재화 또는 용역을 오직 한 공급자로부터만 합리적으로 구매할 수 있을 때 독점이 존재한다. “자연 독점” 상태에서는 한 공급자가 둘 또는 그 이상의 공급자보다 더 효율적으로, 더 낮은 총 비용으로 원하는 만큼의 생산량을 생산해 낼 수 있다.

정도 경쟁적 역동성은 보전하면서 취하고자 하는 긍정적 효과도 거둘 수 있게 되는 경우가 많다.

2.2 면허(license) 또는 인가 요건(체크리스트 A)

영업 요건으로서 면허나 인가는 필연적으로 시장진입을 제한한다. 여기서, 자격 요건은 공식적 교육 그리고/또는 경험과 관련한 최소기준의 형식을 띌 수도 있고 좋은 품성(good character)과 관련된 요건을 포함할 수 있다. 예를 들어, 재무분야에서의 소위 “적임자(fit-and-proper)” 테스트는 회사와 중역 차원에서 공적 자격을 띄고 업무를 수행하기 위해서는 일상적으로 시행되는 테스트이다. 경우에 따라서는 잠재적인 시장진입자로 하여금 자신이 제공할 서비스가 왜 필요한지 그 “필요성(need)”을 입증하거나, 어떤 경우에는 자신들의 시장진입이 기존의 시장참여자의 사업활동에 부정적 영향을 끼치지 않을 것임을 증명하라는 “공공 이익(public interest test)” 테스트가 시행될 수 있다. 극단적인 경우에는 정해진 숫자의 면허만이 허용되는 경우도 있을 것이다.

면허 요건 또는 인가 요건은 소비자 보호를 위해 필요한 수준보다 더 엄격하며, 불필요하게 소비자의 선택권을 제한하고 가격인상을 촉발하는 인위적인 희소 상태를 발생시키는 경우가 많다. 대개 면허 시스템은 소비자 보호라는 정당한 목표를 위한 것이지만, 이러한 장벽이 오히려 시장의 기존 생산자를 경쟁으로부터 보호하는 경우가 많다. 면허와 인가 요건들이 추구하는 규제 목적을 달성하기 위해 필요한 수준보다 부담이 따르는 것이 되지 않도록 주의를 기울여야 한다.

정책 대안

제품 품질 기준은 소비자 안전을 위해 필요한 수준 이상이 되어서는 안 된다. 마찬가지로, 공급자의 규모에 대한 제한(예를 들어 전문직 종사자 1인당 한 사업장만 허용하는)은 상당한 경쟁제한적 영향 또는 비효율을 초래하는 수준에서 설정되어선 안 된다. 또한, 강제적인 보험 요건, 계약이행보증증서, 그리고 이와 유사한 것이 필요한가를 고려할 때는 서비스 제공자의 서비스 제공 실패 또는 도산이 초래할 수 있는 잠재적인 소비자 피해의 본질과 정도를 생각해 보아야 한다. 소비자가 얼마나 잘 이러한 잠재적인 피해를 스스로 숙지하고 현명하게 서비스 제공자를 선택함으로써 스스로를 보호할 수 있는가 하는 것은 이 분야에 대해 소비자의 지식을 제고할 수 있는 대안적 접근법이 존재하는가와 마찬가지로 중요한 고려 대상이다.

2.3 일부 공급자의 재화 또는 용역 제공 능력 제한(체크리스트 A3)

때때로, 정부는 산업 활동에 참여할 수 있는 다른 유형의 공급자들의 능력을 제한한다. 예를 들어, 어떤 정부는 모든 부동산 중개업자들에게 정부가 의무화한 일련의 서비스를 제공하도록하고, 이를 통해 저가의 최소 서비스를 제공하는 부동산 중개업자 또는 자신의 서비스에 요금을 부과하는 중개업자들의 서비스 공급을 제한하거나 금지시킨다.⁶ 이러한 제한은 공급자의 수를 부당히 제한하고, 공급자 간의 경쟁을 감소시키며, 소비자에게 더 높은 가격 또는 불리한 계약조건을 초래하기 때문에 과도한 경우가 종종 있다.

정책 대안

특정 지역의 공급자 또는 영세 공급자를 위한 정책목표를 추구하는 경우, 경쟁에 덜 유해한 대안들로는 다양한 직접 보조금, 그리고/또는 세제 상의 혜택, 지역의 공급자 또는 영세공급자들에게 좀 더 우호적인 규제 조항들, 또는 홍보/교육 캠페인의 활용 등이 포함된다.

2.4 시장 진입 또는 철수 비용을 크게 증가시킴 (체크리스트 A4)

시장진입 또는 철수의 비용을 증가시키는 규제는 일부 잠재적인 시장진입자의 시장 진입을 어렵게 하고, 이로써 시간이 경과할수록 시장참여자의 수가 줄어들게 된다. 이런 규제의 예로, 엄격한 제품 시험 요건 및 불필요하게 높은 교육 또는 기술 자격 요건을 들 수가 있다.

정책 대안

때때로 정부는 특정 시장참여자를 지정하여 규제에서 면제시킴으로써 이러한 규제의 경쟁제한성을 최소화하려 했다. 예를 들어, 생산량이 적은 자동차 제조업체를 차량시험 규제의 여러 과정으로부터 면제시키거나 아니면 좀 더 부담이 덜 한 시험규정을 적용하는 경우가 많았다. 어떤 상황에서는 소비자들이 좀 더 현명한 선택을 할 수 있도록 하기 위해 더 많은 정보 제공 요구 조항이나 아니면 상품 정보 공개 요건 설정을 대안으로 고려될 수 있다. 다른 경우에는, 시장진입 비용을 상승시키는 한이 있더라도 규제가 불가피할 수 있는데, 설정된 요건들이 적절한 수준의 소비자 보호를 달성하는데 필요한

⁶ http://www.usdoj.gov/atr/public/real_estate/feeforservice.htm 참조.

최소한의 것이 되도록 함으로써 잠재적 경쟁제한 가능성을 최소화하는데 초점을 두어야 한다.

2.5 재화, 용역, 자본, 그리고 노동의 지리적 이동 제한(체크리스트 A5)

지역의 정책수단으로서 관할권 경계를 넘나드는 재화, 용역, 자본, 그리고/또는 노동의 흐름을 제한하는데 규제가 종종 활용되곤 한다. 그러나 이러한 제한은 재화 또는 용역의 제공을 위해 벌어지는 경쟁의 지리적 영역을 인위적으로 축소시킨다. 또한 공급자의 수를 감소시킬 수 있고, 잠재적으로는 공급자의 시장지배력 남용과 가격 인상을 유발할 수 있다.

규제가 잠재적으로 경쟁제한성을 갖는지를 평가할 때는 해당 경쟁제한과 정책목표 달성 간에 분명한 연관성이 있는지, 해당 경쟁제한이 목표 달성을 위해 필요한 최소한의 것인지, 숙려된 분석의 결과 해당 경쟁제한을 통해 정책목표가 달성될 수 있다고 시사되는지, 그리고 해당 경쟁제한이 명료한 규제 조항들을 통해 유한한 기간 동안만으로 제한되어 있는지를 고려해야 한다.

애초에는 “일시적”인 보호 조치였던 것이 경쟁제한으로부터 득을 보는 공급자들의 적극적인 로비의 결과로 반 영구적인 것으로 변질될 위험이 상당히 크다.

정책 대안

직접 보조금 및 우호적인 규제 환경 등을 포함해, 규제 목표를 달성하기 위한 훨씬 더 바람직한 대안이 있는 경우가 종종 있을 것이다. 일반적으로, 상기에서 언급된 각종 제한들이 편익/비용 테스트를 통과할 수 있는 경우는 상대적으로 매우 적다. 따라서, 정책수립자들은 이러한 제한을 포함하는 규제가 제안되는 경우에는 대체적으로 회의적인 관점을 취해야 한다.

3. 공급자의 경쟁 능력에 대한 제한이 있는가? (체크리스트 B)

규제는 공급자의 경쟁 능력에 여러 방식으로 영향을 끼칠 수 있다. 여기에 모두 언급되지는 않겠지만, 예를 들어 광고와 마케팅 규제, 재화 또는 용역의 질에 대한 기준 설정, 재화 또는 용역의 판매 가격 통제 등이 경쟁 능력에 영향을 미칠 수 있는 것들이다. 이들은 경쟁의 강도와 범위를 축소시킬 수 있고, 결국 소비자들에게 높은 가격과 상품 다양성 감소를 초래하게 된다.

3.1 재화 또는 용역 판매 가격 통제(체크리스트 B1)

정부는 종종 공공사업(utility)과 같은 전통적인 독점 분야에서 가격을 규제한다. 이러한 가격 통제는 소비자들에게 유익한 것이고, 소비자들에게 다른 대안이 없을 때 중요한 평형추로 작용할 수 있다. 그러나 동일한 소비자에게 재화나 용역을 제공할 잠재적 공급자가 많은 상황에서도 가격 통제가 시행되는 경우도 있다. 만약 최저가격이 설정되면, 저 비용 구조의 공급자는 더 이상 과거처럼 더 나은 가치를 소비자에게 제공함으로써 시장 점유율을 획득하지 못하게 된다. 마찬가지로, 최대 가격이 설정이 되면, 새로운 그리고/또는 높은 품질의 제품을 제공함으로써 혁신을 이루고자 하는 공급자의 유인이 상당히 줄어들게 되고, 공급자들은 설정된 최대가격과 비슷한 수준에서 가격을 효과적으로 조정하게 될 수 있다.

최저가격 규제는 때로는 극심하게 치열한 가격 경쟁에 대한 대응 차원에서 시행될 수 있다. 이 경우, 최저가격 규제는 일반적으로 영세 공급자를 “불공정한” 경쟁으로부터 보호하는 수단으로 간주된다. 이러한 가격 규제들로 인해 결과적으로 소비자에게 높은 가격이 형성되거나 소비자 수요를 충족시키지 못할 수 있기 때문에 가격 규제들이 끼치는 영향은 신중히 평가되어야 한다. 반면, 최대 가격규제는 시장진입 제한에 대한 필연적 결과로서 빈번히 도입된다. 이에 대한 대안은 시장 진입을 더욱 자유롭게 허용하는 것이다.

정책 대안

의도한 목적을 달성하는데 가격통제가 가장 효과적 또는 효율적인 수단인 경우는 거의 없다. 예를 들어, 택시 서비스 시장의 경우, 소비자를 보호하는 더 나은 방법은 시장에서의 공급에 대한 제한을 해소하는 것이다. “약탈적 가격책정”의 경우에는, 일반 경쟁법 적용이 더 나은 대안이 될 것이다. 따라서, 가격을 통제하려고 하는 규제에 대해서는 특히 면밀한 검토가 필요하다.

3.2 광고와 마케팅 제한(체크리스트 B2)

공급자가 재화와 용역에 대해 광고하거나 마케팅 하는 것을 제한하는 규제는 허위 또는 오인성 광고를 제한하기 위해 종종 시행된다. 광고 제한은 사회적으로 부정적인 가치를 내포하거나 또는 과도한 소비를 촉발할 수 있는 재화 또는 용역에 대한 광고를 줄이기 위한 목적으로 시행되는 경우가 있다.

어떤 경우에는, 아동들과 같은 특정 “취약” 집단을 겨냥한 광고가 제한될 수 있다. 이런 성격의 제한은 과도하게 광범위한 것이 되지만 않는다면서 사회적으로 상당한 긍정적 효과를 가져올 수 있다.

그러나 많은 경우에 있어서 광고와 마케팅 규제는 너무나 광범위하고 또한 부당하게 경쟁을 제한한다. 광고와 마케팅 규제는 특히 시장 신규 진입자에게 부담이 될 가능성이 높는데, 이는 시장에서 자신들의 존재를 잠재적 소비자에게 홍보하는 능력을 제한할 뿐만 아니라 사업자가 제공할 수 있는 재화와 용역의 특성 및 품질을 홍보할 수 있는 능력을 제한하기 때문이다.

정책 대안

일반적인 소비자 보호법은 거의 대개가 오인성, 그리고 기만성 광고 행위를 금지하고 있다. 이런 금지 조항들은 효율적 시장을 고무하며 실제적으로 친 경쟁적(pro-competitive)이고, 일반적으로 추가적인 상품 또는 서비스 특유의 광고제한을 필요 없게 한다. 과소비 예방이 필요한 경우, 광고제한에 대한 대안적 접근법들로는 홍보 캠페인을 실시하고 소비세를 부과하는 것을 들 수 있다. 이러한 방법들이 해당 정책 이슈를 해결하는 좀 더 직접적이고 효과적인 수단이 된다.

3.3 **품질 기준을 다른 사업자에 대해 일부 사업자에게 부당하게 유리하게, 또는 충분한 정보를 가진 일부 소비자가 선택할만한 수준 이상으로 설정(체크리스트 B3)**

기준(standard)을 설정하는 규제는 서로 다른 공급자의 새로운 상품이 기존의 상품과 호환될 수 있도록 함으로써 소비자에게 혜택이 돌아가게 하고 또한 새로운 상품의 시장에서의 판매를 촉진할 수 있다. 하지만, 이러한 기준 설정은 다른 공급자에 대해 상대적으로 일부 공급자를 부당하게 유리하게 만들어 줄 수도 있다. 흔히 볼 수 있는 사례 중 하나가 경미한 정도의 독성 물질 허용 배출량을 제한하는 환경 규제이다. 배출 제한은 공중의 건강을 보호하기 위해서는 적절하지만, 일부 소수의 공급자를 부당하게 유리하게 하는 방식으로 계획, 시행될 수도 있다. 예를 들어, 특정 기술을 요구하거나 또는 자원이 부족한 생산자는 충족하기 어렵거나 불가능할 정도로 부당하게 엄격한 기준을 세우는 것이다. 기준을 설정함으로써 경쟁을 제한하는 또 다른 예로는 특정 유형의 상품에 대해 최소품질 기준이 설정되는 경우이다. 이는 제품 사용과 관련된 위험으로부터 소비자를 보호하는 것과 같은 건전한 목적을 기반으로 하는 경우가 많다. 하지만, 정작 일부 소비자들이 원하는 것이 향상된

안전성이 아니라 저렴한 가격이라면 과연 이런 기준이 필요하기는 한 것인가가 덜 분명해진다. 소비자가 상품과 관련한 모든 위험에 대해 충분히 인지하고 있음에도 불구하고 더 저렴하고, 낮은 품질의 제품을 구매하기를 원하는데 구매하지 못하게 됨으로써 소비자 후생이 감소될 수 있는 것이다.

정책 대안

더욱 엄격한 제품 기준을 설정하는 규제를 대체할 수 있는 대안이 종종 존재한다. 예를 들어, 소비자 보호 목적으로 제품에 대한 최소기준을 도입, 시행하려 한다면 이에 대한 대안으로 공급자에게 상품의 특정 특성을 공개하도록 요구하는 것을 고려해 볼 수 있다. 한편, 오염물질 배출 관련 기준을 대폭 변화시킬 것을 고려하는 경우에는 정부가 배출권 거래를 허용하거나 또는 영세 공급자가 새로운 기준을 준수할 수 있도록 돕기 위해 일시적으로 지원을 해 주는 방식으로 경쟁제한성을 최소화 할 수 있을 것이다.

3.4 다른 공급자에 비해 상대적으로 일부 공급자의 비용을 증가시키는 것 (체크리스트 B4)

때때로 규제로 인해 다른 공급자에 비해 상대적으로 일부 공급자의 비용이 증가되는 결과가 발생하는 경우가 있다. 이런 비용 비대칭의 원인 중 하나는 불필요하게 특정한 생산기술만을 사용하게 요구하는 규제이다. 또 다른 원인은 “기득권 옹호 조항 (grandfather clauses)”으로서, 시장의 기존 공급자는 규제로부터 면제되면서 신규 진입자만 규제의 적용을 받는 것을 의미한다. 또 다른 원인은 국영 기업을 위해 보조금을 제공하거나 자원 조달을 하는 것이다. 이런 규제는 일부 공급자의 비용을 다른 공급자에 비해 훨씬 더 큰 정도로 증가시키도록 영향을 끼침으로써 산업 내의 경쟁 관계를 저해할 가능성이 충분하다. 또한 비효율성을 야기하고, 시장 진입을 저해하고 기업 주도의 혁신을 축소시키며, 시장 내의 경쟁 압력을 감소시킬 수 있다. 비록 공급자의 비용이 차별화되면 여러 폐해가 발생할 수는 있지만 그렇다 해서 규제를 통해 공급자 비용을 동일하게 하기 위해 적극적인 조치를 취해야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다.

기득권 옹호 조항이 직업적 자격요건과 관련해 사용되는 경우가 많은데 오랫동안 한 분야에서 광범위한 실무 경험을 쌓으면 이것이 더 엄격한 공식 자격 요건을 충분히 대체할 수 있다는 것이다. 한편, 생산기술 측면에서 기득권 옹호 조항은 기존 투자의 매몰 비용을 회수하기 위한 충분한 시간을 보장하기 위해 시행된다.

정책 대안

기득권 옹호 조항의 경쟁제한성은 그것을 영구적으로 실시하기 보다는 일정 시한을 두고 실시하고 의무 면제 기간을 당초 면제 부여의 근본적 사유에 엄격하게 합치시킴으로써 최소화할 수 있다. 그러나 보다 일반적으로 말하자면, 기득권 옹호 조항을 지지하는 주장들은 잠재적인 경쟁으로부터 기득권을 보호하고자 하는 시도를 반영하는 것에 불과하기 때문에 그것이 필요하다는 주장에는 좀 더 회의적인 관점을 취해야 한다.

보조금은 많은 상황에서 혜택을 제공할 수 있으나, 비효율적인 기업에게 이익을 제공함으로써 경쟁의 조건을 본질적으로 변형할 때, 그러한 보조금은 기업이 덜 효율적인 제공자가 되도록 만들 수 있다. 보조금의 대안으로 비경제적인 활동을 제거할 수 있도록 구조조정을 하는 것과, 기업들이 더 높은 생산성을 가지고 작동할 수 있도록 하는 것이다. 물론, 때때로 특별보조금은 그러한 구조조정을 지원하도록 필요할 수도 있다. 일부 관할권에서는, 보조금이 계속 지급되지 않고, 경쟁력있는 기업의 성과를 향상시키는데에 목표를 두도록, 시장 실패를 해결하고 부정적인 효과가 제한될 수 있도록 제한을 두고 있다.

4. 공급자의 경쟁에 대한 유인 감소가 있는가? (체크리스트 C)

규제는 공급자의 경쟁 능력을 변화시킬 뿐 아니라 또한 치열한 경쟁자로서 활동하도록 하는 유인을 변화시킴으로써 공급자의 행위에 영향을 끼칠 수 있다. 공급자가 경쟁을 치열하게 하지 않게 되는 주된 원인에는 두 가지가 있다. 첫째는 일부 규제가 공급자 간의 조율(coordination)을 촉진하는 효과를 갖게 되는 경우, 둘째는 일부 규제가 다양한 공급자 중에서 공급자를 전환(switch)하고자 하는 소비자의 의지, 능력, 또는 유인을 축소시키는 효과가 있는 경우이다. 경쟁으로부터 얻게 되는 잠재적인 보상을 제한하는 이윤 또는 시장 점유율 제한과 같이, 공급자들이 활발하게 경쟁을 하지 않을 수 있는 이유들이 존재한다. 카르텔과 같은 행위⁷는 자율 규제 또는 공동 규제 체계 하에서 좀 더 쉽게 발생될 수 있는데 이는 이러한 규제 체계 하에서는 공급자가 서로 간에 생산량과 가격 관련 정보를 더 잘 공유할 수 있게 되거나 또는 한

⁷ 카르텔은, 예를 들어 가격 설정, 공급 제한, 이윤 공유 또는 입찰 담합 등을 통해 경쟁을 제한하기 위한 합의를 맺고, 이리하여 공동의 이득을 증대시키는 경우 존재한다.

산업 또는 분야가 경쟁법 적용에서 배제되기 때문이다. 카르텔은 생산량을 제한하고 가격을 인상시킴으로써 소비자에게 피해를 입히기에 그 피해가 큰 것이다. 카르텔 행위의 위험은, 신 기술의 신속한 인증과 같은 자율규제의 잠재적 편익과 그 경중이 비교되어야만 한다.

4.1 자율 규제(Self-regulation) 및 공동 규제(Co-regulation) (체크리스트 C1)

“자율 규제”라는 용어는 산업단체나 전문직단체가 자신의 회원들의 행위를 규제하는데 전적인 책임을 지면서 정부로부터 어떠한 입법적 차원의 지원(종종 정부의 요구에 의한)도 받지 않는 경우 사용된다. 그러나, 산업단체/전문직단체가 적어도 부분적으로라도 규율을 제정하는 작업에 참여하고, 이 규율에 대해 정부가 입법적 지원을 해 주는 경우에는 “공동 규제”라는 용어가 사용된다. 자율 규제와 공동 규제 구조 하에서는 기술적 기준이 적절하게 설정되고 또한 이 기준이 기술과 함께 발전하는 상당한 긍정적 효과가 창출된다.

그러나 이런 규제 체계는 상당한 경쟁제한성을 가질 수 있다. 특히 산업단체/전문직단체가 예를 들어 광고 제한이나 할인 금지 규정 등 재화 또는 용역 공급자 간의 치열한 경쟁 기회나 유인을 감소시키는 규정을 채택하는 경우가 많기 때문이다. 게다가 부당할 정도로 엄격한 자격 요건은 시장 진입을 저해할 수 있다.

정책 대안

정부는 산업단체/전문직단체가 자신들의 규제 권한을 경쟁제한적 방식으로 사용하려는 시도를 막을 수 있는 권한을 반드시 보유, 유지해야만 한다. 이러한 권한에는, 자율 규제 또는 공동 규제가 분명히 경쟁법 집행의 적용을 받도록 하거나, 아니면 관련 정부당국들이 단체 또는 협회의 규정을 승인하거나 승인 거부할 수 있는 권한, 그리고 만약 해당 단체들이 허용해서는 안 될 규정을 계속 제안하는 경우 필요하다면 정부규제로 해당 단체의 규정을 대체하는 것이 포함될 수 있다.

4.2 공급자 가격, 생산량 또는 판매 관련 정보 공개 요구(체크리스트 C2)

시장참여자로 하여금 자신의 가격 또는 생산량 수준에 관한 정보를 공개하도록 요구하는 규제는 카르텔 형성을 촉진할 수 있다. 이는 카르텔을

형성, 유지하는 데 있어 핵심 요건이 바로 카르텔 참가자들이 자신이 경쟁자(또는 공모자)의 시장에서의 행동을 효과적으로 모니터링 하는 것이기 때문이다. 시장참여자의 수가 적을수록, 진입 장벽이 높은 경우, 공급자의 상품이 상대적으로 동질적인 경우, 그리고 가격 또는 생산량 변화에 대한 정보를 변화 전 또는 직후에 입수 가능한 경우 카르텔과 묵시적 합의가 형성될 가능성이 높아진다.

가격과 생산량 수준과 같은 정보의 공개를 요구하는 규제는 소비자에게 제공되는 정보를 개선하기 위해, 그리고 때로는 시장의 효율을 개선하기 위해 채택될 수 있다. 그러나 이러한 정보 공개 요구는 카르텔 형성 가능성이 높은 상황에서는 순전히 부정적인 효과만을 가질 가능성이 크다. 수집된 모든 데이터를 공개하는 규제를 대체할 대안이 존재한다.

정책 대안

정보 수집이 주로 정부 정책 개발을 위한 것이라면 이런 정보는 아예 공개할 필요가 없을 것이다. 한편, 목적이 소비자에게 도움을 주거나 일반적인 통계 수집을 위한 것이라면 회사 별 통계보다는 전체 통계(aggregate statistics)가 카르텔 형성을 막는데 더 도움이 될 것이고, 마찬가지로 현재의 정보를 제공하는 것보다는 과거의 통계(historical statistics)를 제공하는 것이 카르텔 형성 방지에 도움이 될 것이다. 회사 별 통계는 가격 책정이나 생산량에 대한 카르텔 합의를 위반하는 회사를 명확히 식별해 낼 수 있게 해주는 반면, 전체 회사들의 정보를 통합한 통계로는 가격 또는 수량에 관한 카르텔 합의를 누가 위반하고 있는지를 분명히 파악할 수가 없다. 과거의 통계는 카르텔에는 덜 유용한 정보만을 제공하게 될 것이다. 왜냐하면 카르텔은 어떻게 생산량을 할당, 목표 가격을 설정할 지를 결정하기 위해 현재의 정보를 공유하는 것이 필요하지만 과거의 정보는 그 작업에 그다지 유용하지 않기 때문이다.

4.3 일반 경쟁법 적용으로부터의 면제(체크리스트 C3)

많은 국가에서 특정 공급자 또는 경제 분야가 일반 경쟁법의 적용으로부터 면제되고 있다. 어떤 경우에는 이런 경제 분야가 자체적인, 해당 분야 별 고유한 경쟁법의 적용을 받는 경우가 있고, 어떤 경우에는 경쟁제한적 행위에 대한 제한 자체가 존재하지 않는 경우도 있다. 일반 경쟁법 적용이

상당히 면제되는 분야에서는 카르텔, 가격 남용, 그리고 경쟁제한적인 인수합병⁸이 발생할 위험이 상당히 크다.

정책 대안

일반 경쟁법 적용 면제를 유지해야 하는 특정한 사유가 명백한 경우에는 법 적용 면제의 범위를 최소화할 수 있는 수단을 고려해 보아야 한다. 예를 들어, 특정 상품을 생산하는 모든 생산업자들에게 면허를 받은 중간업자에게만 물품을 판매하도록 요구하는 법률 상의 독점보다는 단체 판매는 허용하지만 강제는 하지 않는 시스템이 더 나은 대안이 될 수 있을 것이다.

5. 소비자에게 제공되는 선택과 정보에 제한이 있는가? (체크리스트 D)

5.1 어떤 판매자로부터 구매를 할 것인가를 결정하는 소비자의 능력 제한 (체크리스트 D1)

규제는 때로는 소비자에게 제공되는 선택을 제한한다. 예를 들어, 어떤 규제는 소비자들로 하여금 자신이 살고 있는 지역의 의료서비스만을 구매하도록 제한할 수 있다. 이러한 규제는 의료서비스의 품질을 제한하고, 다른 곳으로 이동을 해서(예를 들어, 환자 대기수가 적거나, 평판이 더 좋은 병원으로) 의료서비스를 받고자 하는 소비자들의 이동을 막을 수도 있다.

소비자 선택을 제한하는 것은 해로울 수 있다. 왜냐하면 이는 남아 있는 공급자들로 하여금 소비자들에게 그들이 원하는 품질과 가격의 제품을 제공함으로써 그들을 만족시킬 유인을 덜 갖게 될 수 있기 때문이다.

정책 대안

아마도 가장 자연스러운 대안은 더 나은 정보를 제공하는 것이다. 하지만, 제한이 존재한다는 것 자체가 정보가 충분치 않다는 것을 종종 의미한다. 콘택트렌즈 처방의 경우, 개인 상표의 콘택트렌즈를 처방한 의사의 경우 환자에게 충분한 정보를 제공해서 환자들이 시장에서 찾을 수 있는 가장 유사한 대안을 발견하거나 다른 콘택트렌즈 판매자의 제품으로 합법적으로

⁸ 합병은 기존의 둘 (또는 그 이상의) 독립적인 기업이 결합되어 더 큰 기업을 형성하는 것이다.

대체할 수 있도록 규칙들이 수정되었다. (보다 자세한 내용은 경쟁영향평가 툴킷의 II 권인 경쟁영향평가 지침의 섹션 4.4.1 참조)

5.2 공급자 변경 비용을 증가시킴으로써 소비자 이동성 축소(체크리스트 D2)

규제는 “전환 비용(한 공급자에서 다른 공급자로 변경하는데 소비자가 치러야 할 직·간접 비용)”에 영향을 미침으로써 소비자로 하여금 생산자 변경을 더 원하거나 또는 덜 원하도록 만들 수 있다. 전환비용은 여러 이유로 발생할 수 있다. 한 전화번호를 한 서비스 제공업체에 고정시키는 것처럼 자산을 공급자에게 고정시키거나, 또는 장기간의 계약 조건을 설정해서 전환을 불편하게 하는 것 등이 포함된다. 전환비용이 높을 때 공급자는 자신의 재화 또는 용역에 높은 가격을 매길 수 있다. 따라서 공급자는 때로는 높은 전환비용을 담보하는 정책을 지지함으로써 전환비용을 높게 형성하려는 경우가 종종 있다.

정책 대안

전환비용을 감소시키거나 완전히 제거함으로써 얻게 되는 경쟁 촉진 효과는 매우 크고, 정책 입안자들은 소비자의 전환비용을 상승시킬 수 있는 정책은 피하려고 노력해야 한다. 전환비용이 부과될 위험이 분명한 경우, 전환비용을 인상시킬 수 있는 정책 사용을 제한하거나 금지할 수 있는 조항을 해당 규제 구조 내에 포함시키는 것이 권고할만하다. 합리적인 수준의 소비자 전환비용이 고려될 수 있도록 신중을 기해야만 한다. 공급자들이 전환 과정의 후과로서 상당한 비용을 치러야만 하는 경우에도 여전히 전환비용을 줄이거나 아니면 아예 폐지하는 것이 훨씬 더 경쟁을 제고하는 것이기 때문에 규제당국으로서 공급자가 명시적으로 소비자로부터 이 비용을 회수하는 것을 금지하고자 할 것이다. 소비자의 구매 결정 이전에 사업체 간의 경쟁은 전환비용으로부터 발생하는 부정적 영향을 줄이는데 도움이 될 수 있다.

5.3 구매자가 효과적으로 구매를 하기 위해 필요한 정보를 근본적으로 변경시킴(체크리스트 D3)

정부가 규제완화를 시행하고 이전에는 존재하지 않았던 시장을 도입할 때, 소비자들은 그들이 이전에는 전혀 구매하지 않았던 상품들 중에서 선택을 하도록 요구될 것이다. 이것이 발생하는 예의 하나는 소비자의 전력구매이다. 소비자가 신규 시장에서 공급자를 선택할 권리가 주어질 때, 상품을 평가하고

좋은 회사와 그렇지 못한 회사를 구분하는 것이 더 어려울 수도 있다. “신규” 상품이라는 성질로 인해 정보요건이 부재한 상태에서 이러한 상황에서 발생할 수 있는 위험이라고 하면 소비자의 무경험을 이용하는 기업들로 인해 소비자 불만이 발생하고, 결과적으로 개혁이 철회될 수 있다는 점이다.

탈규제가 유지되고 또한 성공으로 간주되도록 하기 위해서는, 새로운 선택을 창출하는 것과 더불어 소비자에게 상품 비교를 위한 기준을 제공하는 정보요건을 함께 창출하는 것이 더 나올 수 있다.

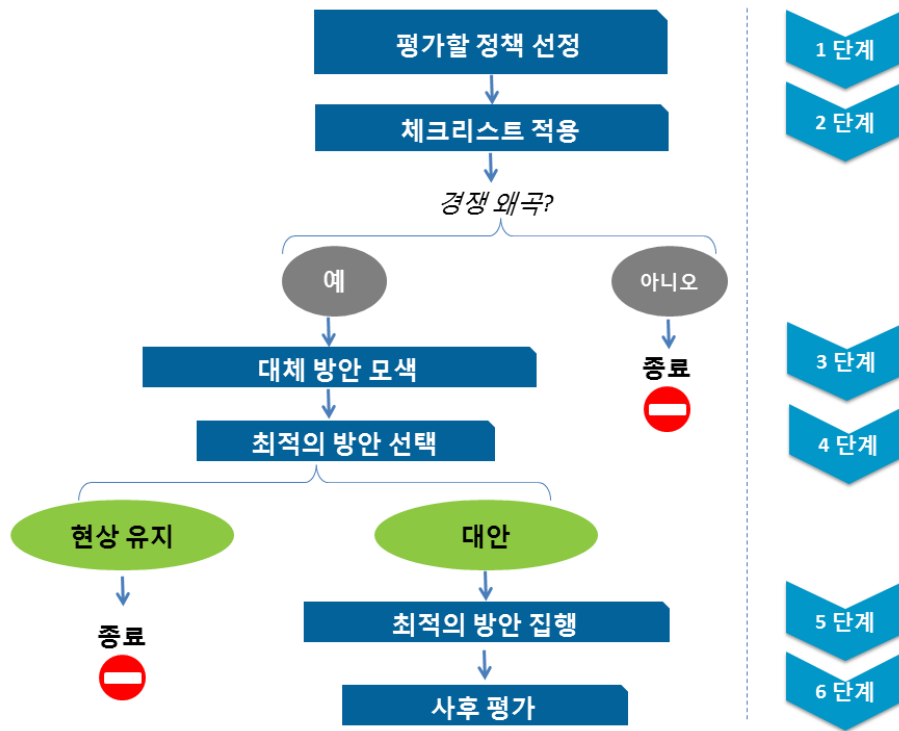
이러한 정보요건의 대안으로는 정부가 시행하는 정보 및 교육 프로그램을 포함한다. 이들은 탈규제 이후에 소비자가 내려야만 하는 선택들에 대해 소비자를 교육시키는 것을 돕는 안내지 또는 TV 공익광고들을 배포하는 것을 포함할 수 있다.

6. 대답이 “예”일 때

부당하게 경쟁을 제한할 수도 있는 규제를 파악하는 것은 규제의 질을 개선하는데 있어 중요한 첫 단계이다. 체크리스트에 열거된 질문들은 경쟁제한성을 가지는 규제를 규명하는데 있어 신뢰할만한 일차적 기반을 제공한다. 각 질문들의 하위 포인트들은 규제가 부당하게 시장에서의 경쟁을 제한할 수 있는 주된, 그렇지만 배타적이지 않은, 방법들을 언급하고 있다.

이 체크리스트를 적용했을 때, 오직 소수의 규제만이 시장의 활동을 부당하게 제한할 잠재성이 있는 것으로 규명될 것이다. 하지만, 체크리스트를 통해 시장 활동을 잠재적으로 과도하게 제약할 수 있다는 점이 시사될 때는 좀 더 총체적인 경쟁영향평가를 수행하는 것을 고려할 필요가 있다. 3 장에서는 어떻게 경쟁영향평가를 정부운영에 효과적으로 통합시켜 나갈 것인가를 논의한다. 업무 매뉴얼은 이러한 평가를 어떻게 하는지 설명해주고 있다.

그림 1. 경쟁영향평가 단계



2 장

어떻게 경쟁이 소비자에게 편익을 제공하고* 긍정적으로 생산성, 성장, 혁신 및 고용에 영향을 미치는가

이 장은 어떻게 경쟁이 소비자에게 실질적인 편익을 제공하는 지에 대한 예시를 제공한다. 또한, 생산성, 성장, 혁신, 고용 및 불평등과 같은 거시경제적인 결과에 대한 주요 유의한 효과에 대해 요약한다.¹

1. 소비자 혜택

시장개혁을 시행하는 중요한 이유는 정부들이 경쟁의 편익을 분명히 인식하고 있기 때문이다.² 경쟁영향평가 툴킷은 정부가 경쟁에 대한 과도한 제한을 제한할 수 있도록 하는데 있어 실용적 (practical)한 도구들을 제공하는데 초점을 맞추고 있다. 이러한 도구들을 사용하기 이전에, 왜 사업체간의 증가된 경쟁이 추구할만한 가치가 있는 목표인지를 고려할만한 가치가 있다.

기업 간의 경쟁은 생산효율성을 향상시키고 혁신을 통해 소비자들에게 더 새롭고 더 나은 상품을 제공함으로써 경제 성장과 소비자 후생 증가로 이어진다. 일반적으로 말해, 공급자 간의 경쟁은 일반적으로 대개 가격인하와 선택의 증가로 이어진다. 소비자에게 직접적으로 미치는 편익들을 가장 잘 이해할 수 있는 방법 중 하나는 예시를 통해서이다. 선별된 예시들이 Box 1 에

* 이 장에 있는 예시는 John Davies, Vivek Ghosal 과 Cristiana Vitale 에 의해 준비되었다.

¹ How competition policy affects macro-economic outcomes OECD Factsheet: OECD October 2014 에 근거

² 통신, 전기, 항공과 같은 탈규제 산업 중 다수의 산업에서 강조된 경쟁으로부터의 편익 중 하나는, 경쟁이 규제 하에서 축적되어온 유희 생산능력을 종국적으로 감소시킴으로써, 생산에서의 효율성 증가와 소비자에 대한 가격 인하로 이어진다는 것이었다. Muris (2002)는 많은 산업들이 전세계적으로 민영화 또는 자유화되고 있기 때문에, 정부가 경쟁의 편익을 분명히 인식하고 있다는 사실을 지적한다.

제시되어 있다. 이 예시들은 경쟁의 전반적인 혜택을 상세히 보여주기 위한 것이지, 규제 제한에 초점을 맞추려고 하는 것은 아니다.

Box 1. 경쟁이 소비자에게 주는 편익의 예

1. 선적항

아르헨티나는 1970 년대에 일부 항구서비스를 민영화하기 시작했다. 생산성 측면에서, 이 민영화는 그다지 큰 성공을 거두지 못했다. 인프라에 대한 공공투자는 여전히 낮은 상태였고, 시스템은 과도한 규제를 받고 있었으며, 항구와 관련한 제도는 충분치 않았다. 1990 년대에, 민간 기업들의 공공 항구를 운영하고 신규 항구를 건설하거나 또는 자신들의 인프라에 투자하는 것이 허용되었다. 부에노스 아이레스 항구의 경우, 여섯 개의 터미널에 대한 권리가 다섯 개의 서로 다른 민간 기업에게 양여되었고, 항만당국은 인프라에 대한 소유권을 유지했다 (지주형항만 모델; landlord port model). 개혁의 결과로, 화물 하역이 1990 년과 1995 년 사이에 50 퍼센트 증가했고, 노동 생산성은 275 퍼센트 급증했으며, 아르헨티나의 항구는 남아메리카에서 가장 비용이 저렴한 항구가 되었다. 1997 년에 푸에르토 누에보(Puerto Nuevo)의 화물하역이 남아메리카 최대 항구인 산토스(브라질)을 앞섰다. 자라트(Zarate)의 터미널의 경우처럼, 신항구 건설에 외국 기업들이 참여하였다.

출처: Lourdes Trujillo and Tomás Serebrisky. "An Assessment of Port Reform in Argentina: Outcomes and Challenges Ahead," World Bank, 2004. www.worldbank.org/wbi/regulation-pdfs/portreform_argentina.pdf
"Infrastructure in Trade and Economic Development," World Trade Report, World Trade Organization, 2004. www.wto.org/English/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr04_2b_e.pdf

2. 소매점.

식품판매점 및 다른 소매점포의 경쟁증가가 끼치는 영향은 몇몇 연구에서 언급되어왔다. 미국 시장의 경우, Hausman 과 Liebttag 는 Wal-Mart 가 시장에 처음 진입할 때, 그들의 가격은 Kroger, Publix, Target, 그리고 다른 점포와 같은 대형 소매체인점의 동일한 제품과 비교했을 때 10 에서 25 퍼센트 가량 낮다고 한다. Wal-Mart 가 휴스턴에 Kroger 수퍼마켓 근처에 점포를 연 후, 새로운 경쟁자의 등장으로 Kroger 의 상품 가격이 낮아졌음에도 불구하고 Kroger 의 판매가 10 퍼센트 감소했다. 이러한 영향은 소비자들이 Wal-Mart 의 시장진입으로 인해 혜택을 보았다는 것을 보여준다. 대형 식품판매점의 등장과 관련하여 경쟁이 가져다 주는 또 다른 편익들로는 다음이 포함된다: (a) 점포 내 신상품 및 상품의 다양성 증가; (b) 매장 내 통로가 확장되는 점포의 레노베이션; 그리고 (c) 계산대 수 증가. 규제를 통해 이러한 점포들이 개설되는 것을 막으려는 노력은 소비자에게 돌아가는 가격과 품질 상의 편익을 달성하는 것을 막게 될 것이다.

출처: Jerry Hausman and Ephraim Liebttag. "Consumer Benefits from Increased Competition in Shopping Outlets: Measuring the Effect of Wal-Mart." <http://econ-www.mit.edu/files/1765>
"Wal-Mart Throws an Undercut at Target." The Washington Post, December 16, 2005. www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html

3. 철도.

Lalive 와 Schmutzler (2007)는 1994 년에서 2004 년까지의 기간에 걸쳐 (독일에서 규모가 가장 큰 주들 중 하나인) Baden-Württemberg 주에서 지역 여객열차 시장에 경쟁 도입이 미치는 영향을 연구했다. 개혁이 실시된 지 10 년 이후에도 DB Regio 가 여전히 지배적인 사업자로 남아 있었지만, 경쟁업체인 NE-operators 의 시장점유율이 개혁이 시작되던 시점의 약 3 퍼센트에서 2004 의 13.2 퍼센트로 증가했다는 것을 발견했다. 이들은 또한, Baden-Württemberg 주에서 철도 서비스의 빈도가 1994 년에서 2004 년 사이에 상당히 증가했고, 이 철도 노선 중에서 경쟁적인 방식으로 형성된 노선의 서비스 빈도가 그렇지 않은 노선보다 훨씬 순조롭게 발달했다는 점을 발견했다. 또한 다음이 관찰되었다: (1) 전체 수송량 29 퍼센트 증가; (2) 경쟁적인 그룹에서의 더 건설한 증가 (통제그룹이 22 퍼센트인데 반해 45 퍼센트); 그리고 (3) DB Regio 의 경쟁업체들에 의해 부분적으로 운영되는 노선 수가 19 에서 39 로 증가. 결국, 더욱 많은 경쟁을 도입한 것이 더 많은 서비스 (서비스 빈도)를 낳았을 뿐 아니라, 철도서비스 증가로 인해 소비자 편의 역시 증대되었다는 결론을 내릴 수 있다.

출처: Rafael Lalive and Armin Schmutzler. "Exploring the Effects of Competition for Railway Markets," University of Zürich, February 2007. <http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>

4. 도로화물 수송.

프랑스의 경우, 도로화물수송규제의 변화가 고용에 끼치는 영향에 대한 증거가 있다. 프랑스에서, 전 총리인 Balldur 정부는 상품을 150 km 이상 수송하기 위해서는 정부가 발급한 면허가 필요하다는 기존의 요건을 철폐했다. 이 개혁 이후, 도로수송 가격은 떨어졌고, 마진도 감소했는데, 이는 이 부분에 높은 초과이윤(rent) 이 존재했다는 것을 시사한다. 이 부분의 고용 측면에서는, 개혁 이전에는 해마다 1-1.5 퍼센트의 비율로 고용이 증가하고 있었다. 개혁 이후 수 년동안, 고용은 5 퍼센트로 성장했고, 현재는 해마다 4 퍼센트 정도로 증가하고 있다. 1992 년과 1995 년에는 이 개혁과 이 개혁이 시행된 방식 때문에 파업이 발생했다. 하지만, Cahuc 와 Kamarz 에 따르면 이 개혁의 가져온 순 효과(net effect)는 일자리 창출이었다. (2005).

출처: OECD. "Draft Summary of the Discussion of the Round Table on Competition and Regulation in the Legal Profession." Working Party No. 2 on Competition and Regulation, October 2007. (Francis Kramarz 의 언급을 참조, p.16). Cahuc, Pierre, and Francis Kramarz. "De la Précarité à la Mobilité: vers une Sécurité Sociale Professionnelle," Report to the Minister of Economics and the Minister of Labor, June 2005, La Documentation Française, Paris. www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000092/index.shtml

5. 자동차 부품.

Warren-Boulton 과 Daniel Harr (2007)는 충돌사고의 차량을 위한 교체부품 (collision parts) 시장에서의 경쟁이 소비자에게 가져다 주는 경제적 편익의 추정치를 제시한다. 그들은 Keystone (또는 다른 경쟁부품 판매자)가 주문자상표부착생산(Original Equipment Manufacturer (OEM) 부품에 대한 경쟁력있는 대안품을 갖고 시장에 진출하면 이는 소비자들에게 두 가지 방식으로 혜택을 줄 수 있다는 것을 보여준다. 이들은 두 가지 영향을

고려했다: (a) Keystone의 가격은 OEM 가격보다 일반적으로 낮을 것이다; 그리고 (b) Keystone의 시장진입과 경쟁은 일반적으로 OEM의 가격을 낮추게 될 것이다. 그들의 추정은 다음을 보여준다: 평균적으로 (a) Keystone의 자동차 부품 가격은 경쟁하는 OEM 부품 가격보다 약 26 퍼센트 정도 낮고; (b) OEM 부품의 가격은 이 경쟁으로 인해 약 8 퍼센트 인하되었다. OEM 부품 사용을 요구하는 규제는 소비자에게 피해를 줄 수 있다.

출처: Frederick R. Warren-Boulton and Daniel E. Haar. "Estimation of Benefits to Consumers from Competition in the Market for Automotive Parts." Microeconomic Consulting & Research Associates, Inc., 2007. www.qualitypartscoalition.com/pdfs/8-2micraanalysisl.pdf

6. 도서 출판.

1997년 이전에 존재했던 도서정가합의제(Net Book Agreement; NBA)는 영국과 아일랜드의 도서관매자들이 출판사가 정한 가격 아래로 도서를 판매하는 것을 금지했다. NBA가 철폐된 이후, 일군의 베스트 셀러들의 가격이 평균 28 퍼센트 인하되었다. NBA가 철폐된 직후, 전체 도서의 41 퍼센트의 가격이 인하되었다. 6년 후인 2006년에는 도서의 52 퍼센트의 가격이 인하되었다. 다른 편익들로는, 예를 들어, 다음을 포함한다: (a) 신규 출판 도서 수가 매 해 3 퍼센트에서 4 퍼센트 이상으로 증가했고; (b) 서점에서 선택의 폭이 증가하고 고객서비스가 개선되었다.

출처: "The Benefits from Competition: Some Illustrative UK Cases." www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf

7. 주택.

Atterhög (2005)는 자료를 활용해 스웨덴의 도심 지역 외곽에 위치한 지역 주택회사가 아파트를 민영화함으로써 주택 서비스의 품질과 임대료에 미치는 영향을 조사했다. 그가 발견한 것은 다음과 같다: (a) 몇몇 시장에서, 경쟁의 증가는 2-5 퍼센트 대에 달하는 임대료 감소로 이어졌다; 그리고 (b) 평균적으로, 민영화로 인한 주택 서비스의 품질에는 큰 변화가 없었다. 아파트 품질과 관련한 결과는 특정 소유주에 따라 차이를 보였다.

출처: Atterhög, Mikael. "Increased Competition in the Swedish Housing Market and Its Effect on Rents and Quality of Housing Services for Households," Housing, Theory and Society, Vol. 22, No. 1, 32-49, 2005. www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/00000022/00000001/art00003

8. 주식거래.

독점적 주식시장 운영자인 호주증권거래소 (Australian Securities Exchange)는 호주에서 영업을 하려고 계획중이었던 두 해외 경쟁업체 - Liquidnet 과 AXE -의 경쟁 위협을 받아 주식중개수수료 인하를 제공하기 시작했다. Liquidnet은 미국에 상장된 업체이고, AXE ECN은 뉴질랜드 증권거래소 및 Citigroup, CommSec, Goldman Sachs JBWere, Macquarie, 그리고 Merrill Lynch와 같은 주요 중개업체들의 지원을 받았다. AXE와 Liquidnet은 장내거래(market crossings) 또는 모든 주식 거래의 30 퍼센트를 차지했던 펀드매니저 간의 장외 거래를 위한 대안적 거래시스템을 프로모션 하였다.

출처: "Exchange cuts fees as competitors lurk." The West Australian, August 25, 2007. www.thewest.com.au/default.aspx?MenuID=33&ContentID=38376

9. 항공업.

1990년 이전에, EU 항공 시장은 항공사의 경로 및 가격 측면에서 많은 규제를 받고 있었다. 회원국간의 합의는 시장 접근을 제한했고 종종 오직 한 항공사만 제한된 수의 특정노선에서만 서비스를 제공할 수 있었다. 1990년대에, 국내 항공시장이 개방되었고, 마침내는 모든 EU의 면허를 갖고 있는 항공업체들이 경쟁할 수 있는 시장이 되었다. 경쟁 기회 증가로 저비용 항공사들이 출연했다. 증가된 경쟁이 초래한 결과는 다음과 같다: (a) 기존의 항공업체들이 저비용 항공사와 경쟁하기 위해서 온라인 예약과 가격구조의 단순화 같은 서비스를 제공하기 시작했다. 단순화된 요금 구조는 소비자들에게 더 낮은 요금, 더 큰 유연성, 그리고 더 많은 선택을 제공했다. 예를 들어, 사전 구매와 토요일 밤에는 체류를 해야만 하는 제한이 폐지되었다; (b) 상당한 가격인하가 발생했다. EU 항공사들의 평균 최저 정상가 요금이 명목 상 75 퍼센트 인하되었다; (c) 유럽 항공서비스의 빈도가 78 퍼센트 증가했다. 이 기간에, 국내 항공서비스의 빈도는 두 배 이상 증가했다; 그리고 (d) 서비스의 다양성이 증가했다. 표본경로를 운항하는 항공사의 평균 수가 1992년에서 1997년 사이에 3 개에서 4 개로 증가했고, 계속 증가해 2003년에는 4 개 업체가 있었다.

출처: www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf

10. 통신.

“프랑스 소비자 단체인 UFC Que Choisir 는, Free Mobile 이 시장에 진입하기 이전에 프랑스 시장에서 현재 운영되고 있는 회사 중 저가 인터넷 브랜드가 제공한 가장 싼 SIM-only 상품은 2 시간 또는 무제한 통화와 데이터 1-2 기가바이트로 매월 USD 46.6 에서 USD 54.7(EUR 34 에서 EUR 39.90 사이)라고 말했다. Free Mobile 이 시장에 진입한 이래, 매월 USD 27.4(EUR 19.99)인 가격에 무제한 통화와 데이터 3 기가바이트를 제공했다. 이러한 저가 브랜드들이 Free Mobile 의 시장진입을 예상하고서 시작했다는 점을 주목해야 한다.”

출처: “Africa: Tariffs Tumble, VoIP rises.” 08 Mar 2007, Economist Intelligence Unit.

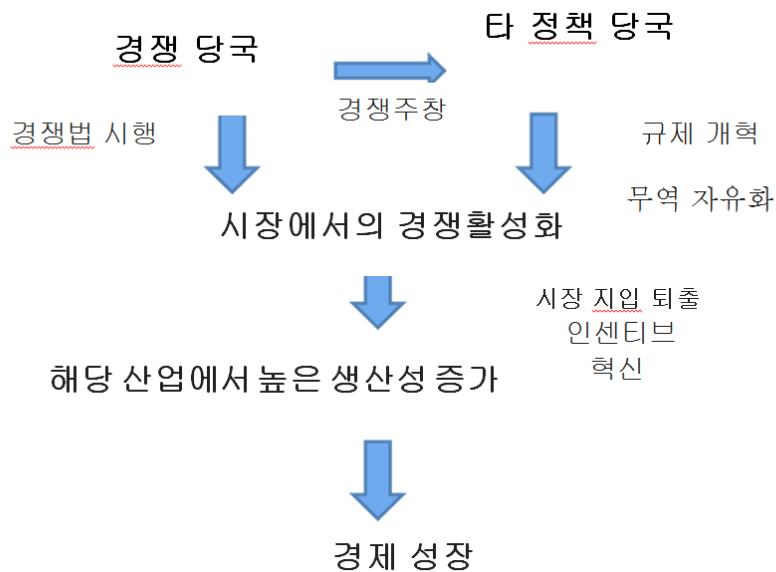
http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich_story&doc_id=10265&title=Africa%3A+Tariffs+tu+mbles%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4

2. 거시경제학 결과에 있어 긍정적인 효과

소비자들이 다양한 제공자들 사이에서 선택을 할 수 있다면, 소비자들은 혜택을 입으며, 전반적인 경제도 마찬가지로이다. 그들의 선택할 수 있는 능력은 기업으로 하여금 서로간 경쟁을 하도록 만든다. 소비자들에게 선택이란 그 자체로 좋은 것이지만, 기업들간의 경쟁 또한 생산성³과 경제 성장을 도모한다.

³ 특별한 언급이 없는 한, 생산성이라는 용어는 총요소생산성을 의미한다.

경제 성장에, 예컨대 경쟁법이 미치는 효과를 직접적으로 측정하기는 어려울 수 있다. 하지만 아래 표가 보여주는 관계도를 입증하는 명백한 증거가 있다.⁴



가장 중요한 것은, 더욱더 많은 경쟁이 있는 산업이 더 빠르게 생산성이 증진한다는 점이 분명하다는 것이다. 그러한 사실은 산업별, 또는 심지어는 기업별을 기준으로 한 다양한 경험적 연구에서도 확인되었다. 이러한 연구결과는 단지 '서구'의 경제에만 국한된 것이 아니라, 일본과 한국, 그리고 개발도상국가들의 연구결과에서도 나온다.

더 강력한 경쟁의 효과가 경쟁이 발생하는 분야를 제외한 부문에서도 나타난다. 특히, 상류 부문(upstream sectors)에서의 활발한 경쟁은 하류 부문(downstream sectors)과 더욱더 넓게는 경제 전반에서의 생산성과 고용을 향상시킨다.

⁴ 이러한 포인트를 증명하는 문헌과 논문의 자세한 개요는 'How competition policy affects macro-economic outcomes' OECD Factsheet 에 나와있다.

가장 주요 이유는 더욱더 효율적인 기업들이 덜 효율적인 기업을 희생하여 시장에 진입하고 시장점유율을 확보할 수 있도록 함으로써 배당효율에서 경쟁이 향상으로 이어지기 때문인 것으로 보인다. 진입과 확장을 막는 규제, 또는 경쟁제한적인 행위는 그렇기 때문에 경제 성장을 위해 특히나 해롭다. 경쟁은 또한, 경쟁에 마주한 기업들이 더욱더 잘 경영되기 때문에 기업의 생산 효율성을 향상시킨다. 이러한 점은 중요한 사회적 및 경제적 결과물이 있는 부문에서도 적용될 수 있다. 예를 들어, 헬스케어부문의 경쟁이 결과물의 품질을 향상시킨다는 증거가 계속해서 늘어나고 있다.

또한, 경쟁을 촉진시키기 위해 개입을 하는 것이 혁신을 도모한다는 증거가 있다. 독점 기업보다 경쟁자가 있는 기업이 더 많이 혁신을 한다. 관계는 간단하지 않다. 적당한 수준으로 경쟁하는 시장에서 가장 많은 혁신이 일어날 수도 있고, 독점적 또는 매우 경쟁적인 시장에서 혁신이 덜 일어날 수도 있다. 하지만, 경쟁 정책이 적당수준으로 경쟁적인 시장을 지나치게 경쟁적으로 만드는 것에 집중을 하고 있지 않고, 제대로 작동하지 않는 시장에서 경쟁을 도입하거나 강화하기 때문에, 대부분의 경쟁 정책은 혁신을 도모한다는 점을 유추해볼 수 있다.

더욱 경쟁적인 시장의 생산성이 더 많이 증가하기 때문에, 경쟁법 집행과 경쟁을 방해하는 규제개혁과 같이, 시장이 더 경쟁적이도록 이끄는 정책은 결과적으로 경제 성장이 더 빠르게 일어나도록 할 것이다.

제품 시장 규제완화에 대한 증거 기반은 여전히 탄탄한데, 이는 산업간, 국가간, 시공간 비교가 가능하게 한 많은 다양한 규제완화 사건들이 있었기 때문이다. 더욱이, 특히나 네트워크 산업에서의 경쟁을 도입하고 촉진하기 위해 특별히 고안된 규제 정책은 생산성의 증가로 이어졌다.

물론, GDP 성장 외의 다른 정책 목표도 있다. 그리고 OECD는 그러한 목표를 더욱 적극적으로 측정하는 지지자였으며, 정책을 고안할 때 더 잘 고려하였다. 불평등에 있어 경쟁의 효과에 대한 연구는 많지 않았지만, 경쟁이 승자와 패자를 갈라놓는다는 점에서 나쁜 영향을 미친다고 추측하였다. 하지만, 이익은 일반적으로 소수에게만 가는 한편, 경쟁제한은 많은 사람에게 해를 끼친다. 사회에서 가장 극빈층은 높은 가격 또는 낮은 품질, 그리고 경쟁제한으로부터 야기되는 선택으로 인해 가장 나쁜 영향을 받는 것이 일반적이다.

비슷하게, 고용 우려가 현저할 때, 현실과 자각 사이의 공백이 있다. 경쟁으로 인해 얻은 생산성으로 인해 해고로 이어질 수 있는 것이 사실이지만, 어떠한 다른 형태의 기술적인 진보로 인해 발생하는 실업보다 더 심한 것은 아니다. 새롭고 생산적인 대안적인 고용의 수단의 투자를 보장하는 것이 중요하다. 더욱이, 경쟁제한은 결과물과 고용을 감소하게 하는 것으로 보여졌다.

더 많은 경쟁을 도입하고, 새롭거나 기존의 법과 규제의 철저한 경쟁영향평가를 통해 시장을 경쟁에 열어놓는 것은 그렇기 때문에 경제 성장, 생산성 증진, 그리고 전반적인 후생의 향상에 상당히 기여할 것이다.

3 장

경쟁영향평가의 정부운영에로의 통합*

이 장은 어떻게 경쟁영향평가가 정부활동에 효과적으로 통합될 수 있는지를 논의한다.

1. 서론

우리가 보아온 것처럼, 경쟁영향평가는 (1) 불필요하게 경쟁을 저해할 수 있는 규제, 규칙, 그리고/또는 법을 파악하고, (2) 파악된 규제, 규칙, 그리고/또는 법이 경쟁을 부당하게 저해하지 않도록 재설계하기 위해 정부의 규제(regulation), 규칙(rule), 그리고/또는 법(law)을 평가하는 과정이다. 이 과정을 효과적으로 정부운영과 정부기관에 통합시키는 것은 현실적으로 다음 다섯 가지의 문제를 고려하는 것을 요구한다:

- 어떤 정책에 경쟁영향평가가 필요한가?
- 정책개발 과정의 어느 시점에서 경쟁영향평가가 수행되어야만 하는가?
- 누가 경쟁영향평가의 밑그림을 설계하고 경쟁영향평가를 검토할 책임을 가져야만 하는가?
- 규제의 품질(regulatory quality)이나 경쟁에 책임을 가지고 있지 않은 정책수립자가 적절한 평가를 준비할 수 있도록 하기 위해서는 어떻게 유인이 제공될 수 있는가?
- 경쟁영향평가를 위해서는 어떤 자원이 필요한가?

앞으로 논의로부터 분명해 질 사실은 기관 차원에서 경쟁 평가를 수행하는 데 있어 유일한 또는 간단한 처방은 없다는 것이다. 실행가능한 해결방안들은 관할권(jurisdiction) 별로 상당한 차이점을 보일 수 있는데, 이는

* 이 장은 Sean F. Ennis 와 Rex Deighton-Smith 에 의해 작성되었다.

관할권들이 갖고 있는 차이점들, 예를 들어 연방정부 시스템이 존재하는 정도, 정부 각 기관의 인력 수, 그리고 정치적 환경 등을 감안할 때 그러하다, 이 툴킷(Toolkit)은 잠재적인 방안을 모색하기 위해 기존의 경험을 활용하지만, 이들 방안들이 전부인 것처럼 간주되어서는 안된다. 2014 Report on the Implementation of the 2009 Recommendation¹(Recommendation on Competition Assessment)²에서 볼수 있듯이, 툴킷의 실행은 매우 다른 여러 개의 리뷰 시험에서 굉장히 유용하다고 간주되었다. (규제영향평가에 통합된 영향평가, 경쟁지지의 제목으로 들어갈 수도 있는 자유재량적인 평가와 시장과 부문 질의도 마찬가지로)

2. 어떤 정책에 경쟁영향평가가 필요한가?

경쟁영향평가의 심도(depth)는 정책이 갖는 잠재적인 부정적 경쟁 효과의 정도에 비례하여야 한다. 체크리스트는 정책을 빠르게 검토함으로써, 경쟁에 부당한 영향을 끼칠 잠재성이 있기 때문에 추가적인 평가가 필요한 정책이 무엇인지를 재빨리 식별하게 한다. 대부분의 개별적 법률 또는 규제는 이러한 잠재성을 갖고 있지 않다. 따라서, 대부분의 법률과 규제는 상세한 경쟁영향평가를 필요로 하지 않는다.

법(laws), 규제(regulations), 그리고 규칙(rules). 경쟁영향평가가 적용될 정책들로는 법, 규제, 그리고 법 또는 규제를 시행하는 규칙이 포함된다. 일부 정부와 독립적인 공공기관(국가경쟁당국, 회계감사원, 등)은 보조금 또는 국영기업에게 주어지는 특혜의 경쟁영향을 검토하기도 했다. 모든 관할권이 법을 경쟁영향평가의 적용 대상으로 간주하는 것은 아니지만, 경쟁영향평가에 있어 가장 성공적인 관할권은 법을 경쟁영향평가의 적용 대상으로 삼아온 관할권들이었다. (Box 1 참조)

신규 정책 및 기존 정책. 일부 정부는 신규 정책 및 기존 정책 모두를 검토하는 방식으로 경쟁영향평가에 접근해왔다. 이것은 경쟁 환경을 광범위하게 개선하는 데 있어 가장 효과적인 방법이지만 상당한 정치적 의지를 필요로 한다. 다른 정부들의 경우에는, 전적으로 신규 정책에만 초점을 둔 형태의 경쟁영향평가를 수행하고 있다.

¹ Experiences with Competition Assessment, OECD 2014.
www.oecd.org/daf/competition/Comp-Assessment-ImplementationReport2014.pdf

² OECD Recommendation on Competition Assessment, OECD 2009.
www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationcompetitionassessment.htm

국가(national), 지방(regional), 그리고 지역사회(local). 경쟁영향평가를 국가적, 지역적, 그리고 지역사회 차원에서 수행해야 하는 충분한 경제적 이유가 있다. 경쟁 평가는 경쟁을 부당하게 제한할 수 있는 모든 정부 정책에 대해 관련성을 가진다. 이러한 제약을 초래하는 정책이 때로는 국가적 차원에서 시행되는 경우가 있지만, 지방 차원에서 또는 지역사회 차원에서 발생할 수도 있다. 예를 들어, 택시 서비스 공급 경쟁에 불리한 정책들은 지역사회 차원에서 빈번히 시행되는 반면, 소비자에게 피해를 끼치는 전문직 관련 규제는 지방 차원에서 빈번히 발생한다.

Box 2. 호주 국가경쟁정책 개혁

경쟁을 촉진하는 개혁에 중점을 두면서 미시경제적 개방의 폭이 확대되어야 한다고 주장하는 Hilmer Committee의 보고서가 1993년 완성된 후, 1995년도에 호주 정부는 경쟁을 제한하면서 공공의 이익에 전혀 기여하지 못하는 법률안을 발굴하고 개정하는 프로그램을 시행하기로 합의했다. 이 개혁 프로그램을 통해 검토가 필요한 1700개의 법이 발굴되었다. 법률안은 중앙정부, 그리고 주 정부 또는 특별구 정부 차원에서 검토되었고, 대부분의 검토가 2001년에 완료되었다. 중앙정부는 주 정부와 특별구 정부들에게 법률 개정으로 인해 발생할 수도 있는 적응 비용을 지원하기 위한 자금을 제공하였다. 이 프로그램으로 검토가 필요한 기존의 법과 규제가 체계적으로 발굴되었다는 점과 이 프로그램 시행 동안 호주의 GDP 성장률이 다른 OECD 국가에 비해 향상되었다는 점이 주목할만하다.

3. 정책개발 과정의 어느 시점에서 경쟁영향평가가 수행되어야만 하는가?

신규 정책. 경쟁영향평가는 신규 정책을 설계하는데 긍정적인 기여를 할 수 있고, 이상적으로는, 특정 정책목표에 대한 접근법이 결정되기 이전의 정책개발 과정 초기에 경쟁영향평가가 수행되어야만 한다. 제안된 정책이 경쟁을 제한할 수 있는 잠재성이 있을 때는, 경쟁을 덜 저해하면서도 규제의 목적을 달성할 수 있는 대안이 개발될 수 있는지를 확인하기 위해 정부의 경쟁전문가와 정책개발 과정 초기에 협의를 하는 것이 중요하다.

기존 정책. 대부분의 기존 정책은 경쟁영향평가의 적용을 받지 않았다. 여기서 중요한 문제는 어떤 정책들이 먼저 검토되어야만 하는지 우선 순위를 정하는 것인데, 이는 일부 기존 정책이 다른 정책들에 비해 경쟁에 불필요하게 부정적인 영향을 끼칠 가능성이 더 높은 것이 거의 불가피하기 때문이다. 예를 들어, 호주가 국가경쟁검토(National Competition Review)를 수행할 당시, 경쟁을 제한하는 수 백 개의 기존 정부 정책이 발견되었다. 호주에서는 이들 정책들에 대해 검토 우선순위를 정했다. 문제가 발견된 경우에는 거의 모두가 개정되었다.

4. 누가 경쟁영향평가의 밑그림을 설계하고 경쟁영향평가를 검토하는데 참여해야만 하는가?

경쟁 상의 영향이 적절하게 고려되도록 하기 위해서는, 해당 정책을 개발하는 정부기관이 해당 정책에 대한 경쟁영향평가를 수행해야만 한다. 바로 이런 방식으로, 가장 적임의 정책수립자 경쟁에 대한 영향을 충분히 참작하는 정책들을 신속하고 효율적으로 개발하는데 필요한 관련 질문을 적절한 시점에 묻게 되는 것이다.

그러나, 이런 경쟁영향평가에 대해 외부에서 아무런 검토도 하지 않는다면 “일선에 있는(frontline)” 정책수립자들은 경쟁영향평가 과정을 심각하게 받아들이지 않을 수도 있다. 이러한 검토는 규제 문지기(regulatory gatekeepers), 경쟁당국의 관리처럼 경쟁에 대해 전문성이 있는 관리, 아니면 이들의 조합을 통해 수행될 수도 있다.

영국에서는, 규제 문지기(regulatory gatekeeper)인 규제개선본부(Better Regulation Executive; BRE)는 새로운 규제 제안의 영향을 검토할 책임을 가지고 있다. 2015년 3월, 비즈니스규제개혁부가 출간한 지침하에, 경쟁에 긍정적인 효과가 있다고 판단되는 규제는 ‘비용이 들지 않는 규제(Zero net cost)에 해당될 수 있으며, 그렇기 때문에 영향평가 절차를 통해 빠르게 추적될 수 있다. 정책입안가들은 또한 그들의 제안이 경쟁에 부정적인 영향을 미치는지 아닌지에 대해 평가할 재량을 가지고 있다. 부처들은 제안된 정책이 경쟁측면에서 우려를 일으킬 수 있어서 좀더 분석을 필요로 하는 경우, 경쟁당국인 경쟁시장국(CMA)의 조언을 구할 수 있다. 경쟁시장국은 또한 법률제안이 경쟁에 잠재적인 영향이 있다고 판단할 경우, 장관들에게 권고안을 제시할 권한을 가지고 있다.

체크리스트가 요구하는 것보다 더 총체적인 경쟁영향평가를 완수하는 데는 통상적으로 시장획정과 경쟁분석과 관련한 전문성을 필요로 할 것이다. 바로 이런 이유로, 일부 국가에서는 경쟁당국으로 하여금 경제적 영향이 있을 것으로 예상되는 모든 새로운 법률 또는 규제들에 대해 이들이 제정되기 전에 검토하도록 요구한다.

예를 들어, 멕시코의 경우, 경쟁당국은 의무적으로 경쟁에 잠재적 영향을 끼치는 모든 하위 법률안에 대해 검토를 해야만 한다. 한국의 경우, 경쟁당국은 선별된 새 규제들을 검토할 책임이 있다. 헝가리의 경우, 경쟁당국은 새로운 규제에 대해 의견을 제출할 의무가 있다.

다른 많은 국가에서는 새로운 규제를 채택하기 이전에 정부 부처 간 수평적인 협의를 진행한다. 이러한 협의는 정책검토자가 되도록이면 이 과정의 초기 단계에 참여하고, 모든 정책에 의견을 제출해야만 하는 것이 아니라 잠재적으로 심각한 문제가 있을 수 있다고 판단되는 상황들에 개입할 수 있을 때 더욱 잘 작동한다.

검토 기관의 독립성 정도 역시 중요하다. 호주에서는, 예를 들어, 중앙정부와 주 정부 또는 특별구 정부의 법과 규제에 대한 국가경쟁정책 검토(National Competition Policy reviews)를 감독하기 위해 새로운 기관이 1995 년에 신설되었다. 이 기관은 호주 국가경쟁위원회(National Competition Council)로서, 신규 규제를 검토하는 권한을 가진 규제 감독 기관으로부터 독립되어 있을 뿐 아니라 경쟁당국으로부터 독립된 독특한 독립기관이다. 이러한 호주의 성공사례는 법률과 규제를 검토하는 독립적 기관들의 가치를 여실히 입증한다.

스페인 국가경쟁위원회와 같은 일부 국가경쟁당국들은 보조금 계획에 대한 검토를 하였으며 연례보고서를 편찬하였다.

경쟁당국 또는 다른 정부기관을 경쟁영향평가 과정에 개입시킨다고 해서 이것이 추후에 이 관할권의 경쟁법에 따라 행해지는 정부의 법률적 행동을 금지해서는 안 된다. 정의 상, 경쟁 평가는 예측을 바탕으로 한 것이고, 현실에서 예측이라는 것은 경쟁에 대한 해악을 과소 평가하거나 또는 경쟁으로부터의 편익을 과대 평가하는 것으로 종종 나타난다.

5. 규제의 품질이나 경쟁에 책임을 가지고 있지 않은 정책수립자가 적절한 평가를 준비할 수 있도록 하기 위해서는 어떻게 유인이 제공될 수 있는가?

신규 규제를 개발하는 정책수립자들에게는 제안된 규제와 관련된 잠재적인 경쟁상의 문제를 실제보다 적게 보고하고자 하는 유인이 있을 수 있다. 그들로서는 잠재적인 경쟁상의 문제를 규명하거나 또는 규제 문지기나 경쟁당국 같은 외부 기관과 협의하는 것이 아무런 도움도 되지 않으면서 그저 업무량만 증가시킬 것이라고 생각할 수 있기 때문이다. 따라서, 정책수립자들에게 경쟁영향평가는 궁극적으로 자신들의 상품, 즉 그들이 수립하는 정책을 개선시킨다는 점을 강조하는 것이 중요하다.

정책수립자로 하여금 경쟁영향평가를 기꺼이 받아들이고 적절하게 수행하도록 하는 유인 및 이를 수행하는 그들의 능력을 향상시킬 수 있는 방안들이 몇가지 있다. 이 방안들에는 다음이 포함된다:

- 경쟁영향평가의 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis; RIA)으로의 포함;
- 금전적 보상 제공; 그리고
- 모범사례에 대한 교육 제공

5.1 경쟁영향평가의 규제영향분석(RIA)의 포함

RIA 는 신규 규제가 의도한 정책 목적을 달성할 수 있게끔 규제를 검토하는 공식화된 과정이다. 일반적으로, RIA 의 목적은 해당 규제로부터 얻는 편익(benefits)이 비용(costs)을 초과할 수 있도록 하는 것이다. 경쟁영향평가가 RIA 의 요소 중 하나로 포함될 때 RIA 는 더욱 효과적이 된다. 이는 바로 경쟁영향평가에 내재되어 있는 역동적인, 시장지향적 평가와 분석이 정책수립자들에게 특정 규제의 편익이 비용을 초과하는 지를 결정하고자 하는데 있어 중요한 통찰력을 제공하기 때문이다. 2009 년까지, 30 여개 회원국이 RIA 절차를 이용하고 있었으며, 평가의 경쟁요소는 공식적으로 경쟁영향평가(Competition Assessment)라고 불리었다. RIA 내에 경쟁영향평가를 포함하는 것은 계속되고 있는 추세이다. 영국에서, 2002 년에 경쟁영향평가가 RIA 에 도입되었다. 유럽위원회에서는, 2005 년부터 경쟁영향평가가 RIA 과정의 일부가 되었다. 미국에서는, RIA 지침이 분명하게 시장 영향³의 고려를 요구하고 있다. 2013 년에는, 멕시코가 COFEMER 라는 검토 기구에 의해 경쟁영향평가를 RIA 검토 과정에 포함시켰다. 이러한 영역에서 경쟁당국에게 일부 역할을 부여하는 것은 또한 규제 기관 또는 규제 문지기가 그들의 직원을 재훈련해야 하는 필요를 줄여주게 된다.⁴

³ Office of Management and Budget, Circular A-4, September 17, 2003 참조

⁴ RIA 에 경쟁영향평가를 어떻게 포함시킬 것인가에 대해 자세한 내용을 얻고자 한다면 DAF/COMP/ (2007)8/REV1 “Integrating competition assessment into regulatory impact analysis”참조.

전반적인 규제 평가의 요소로서 경쟁영향평가를 가장 유용하게 만드는 것은 역동적인 시장 효율성⁵에 주안점을 두는 것이다. 이 요소는 불공정하게 시장에서의 활동을 제한하는 규제를 피할 수 있도록 해준다. 경쟁영향평가의 추가적인, 그리고 부수적인 혜택은 규제 제안으로 영향을 받을 만한 모든 당사자들, 특히나 간접적으로 영향을 받을 당사자들을 확인시켜 주는 것이다. 이로 인해 담당자들에게 RIA 를 기반으로 한 협의가 충분히 포괄적이고, 그렇기 때문에 더 효과적이라고 확신시켜줄 수 있다.

RIA 내에서 완전한 경쟁영향평가를 시행하는 데에 첫 번째 단계는 새로운 규제의 기저에 깔려있는 목표를 한층 넓은 RIA 과정에서 확인하는 것이다. 둘째, 경쟁에 대한 기존의 제약들을 확인하고 분석해야 한다. 그 후, 제안의 부정적인 경쟁 효과가 무엇이고 얼마나 중대한지에 대해 분석을 실시해야 한다. 일부의 경우, 공식적이거나 정교한 과정은 아닐지라도 관련 시장을 정의하는 것과 같이, 현재의 경쟁 압력의 정도를 고려해보는 것도 도움이 될 수 있다. 시장 정의는 필수 요건은 아니며, 도우이 된다고 생각할 때 사용될 수 있는 도구이다. 중요 포인트는 평가자가 현실적으로 무슨 경쟁이 존재하고, 어떤 경쟁이 가능한지에 대해 고려하도록 한다는 것이다. 마지막으로, 대안적인 정책 옵션의 경쟁 효과를 평가하고 비교하는 것이다.

대부분의 정책 제안은 경쟁을 심각하게 저해하지 않을 것이다. 하지만, 경쟁영향평가가 영향 받는 산업 또는 관련 산업에서 심각한 경쟁 약화 가능성을 발견했을 때, 제안의 주요 요소는 경쟁을 덜 제한하는 규제 목표를 달성하는 대체 수단을 발견하고 평가하는 비교 맥락에서 재고려되어야 한다.

이러한 대안이 발견될 수 없을 때, 철저하고, 규율있는 제안의 혜택을 비교해야 한다. 평가가 확인한 경쟁제한적인 영향의 비용을 고려한 후, 비교결과가 제안의 집행이 순수 이익⁶을 산출한다는 것을 보여줄 경우에만 그 제안을 채택하여야 한다.

⁵ 역동적인 효율성은 잠재적으로는 혁신, 기술적 발전, 새로운 시장에 유동적으로 대응할 기업의 능력 및 성공적인 공급업자의 성장으로부터 야기되는 효율성에서 시간이지남에 따라 변화와 함께 오는 효율성에 초점을 맞춘다.

⁶ 이러한 접근방식은 이미 호주에서 사용되고 있다. 이전 국가경쟁정책 협약하에 채택된, “Guiding Legislative Principle”은 전반적인 공동체에 가는 경쟁제한의 혜택이 비용보다 더 크고, 규제의 목표가 경쟁제한을 덜 하는 어떠한 다른 수단으로 인해 달성될 수 없지 않는 한, 경쟁을 제한하는 법이 채택되면 아니 된다고 서술한다. Competition Principles Agreement 조항 5(1) 참조.

5.2 금전적 보상 제공.

호주는 연방정부 시스템을 갖고 있기 때문에 국가경쟁정책(National Competition Policy; NCP)을 주(state) 또는 특별구(territory) 차원에서 시행하기 위해서는 각 주의 합의가 필요했다. 호주 정부(the Australian government)는 각 주와 특별구에게 법률안에 대한 검토와 개정이 완료된 정도에 따라 인구 당 지원금을 상당액 지불했다. “NCP 지원금은 개혁으로부터의 이득이 지역사회 전체에 걸쳐 분배될 수 있도록 하는 수단이다. 비록 주와 특별구가 NCP 의 상당한 부분에 대해 책임을 가지고 있지만, 중앙 정부가 제공한 이 지원금은 경제 활동 증진으로 인한 조세수입 증대를 통해서 궁극적으로는 호주 중앙정부의 재정수입으로 상당부분 돌아올 것이라는 것을 인식한 것이다.”

주와 특별구에 지원된 지원금은 상당한 금액이다. 표 1 은 NCP 가 도입된 이래로 제공된 NCP 지원금을 나열해 보여 준다.

표 1. 관할권 별 연간 NCP 지원금 (기준: 호주 달러)

관할권	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a) (b)	(a) (b)	(b) (c)
New South Wales	126.5	138.7	148.6	155.9	242.5	251.8	203.5	233.6	292.5
Victoria	92.8	102	109.2	114.7	179.6	182.4	178.7	201.6	197.9
Queensland	74.2	81.6	81.5	73	147.9	138.9	87.9	143.3	178.7
Western Australia	38.4	42.4	43.2	45.5	71.1	72	33.6	53.5	71
South Australia	34.3	38.4	34.5	35.9	55.7	57.1	40.7	50.4	54.3
Tasmania	12.6	13.9	10.8	11.2	17.4	17.7	17.2	19.8	19
ACT	6.2	7	7.2	7.5	11.6	12.4	11	13.6	12.7
Northern Territory	11.2	13	4.5	4.5	7.6	7.5	5.9	8.4	8
총 계	396.2	436.9	439.5	448	733.3	739.9	578.5	724.2	834.1

출처: National Competition Council

(a) Final Budget Outcome 문건에서 발췌

(b) 각 관할권에 대한 지원금에는 영구 삭감과 유예(permanent deduction and suspensions)를 반영한다.

(c) Costello, the Hon. P (Treasurer) 2005, 'National Competition Payments to States and Territories for 2005', Media release, 2005년 12월 15일.

Note 1: 소수점 아래 절사로 총계가 실제와 다를 수 있음

Note 2: 1999-2000 회계연도를 포함한 그 이전 시기까지의 수치에는 Financial Assistance Grant 가 포함되어 있음

지원금 규모가 크지만, 호주 중앙정부는 NCP 관련 개혁이 시행된 여러 분야에서의 생산성 개선과 가격 재조정으로 호주 경제에 돌아가는 연간 혜택이 GDP의 2.5%, 또는 200억 호주 달러에 달한다고 추산하고 있다.⁷

5.3 모범사례.

경쟁영향평가를 수행 또는 검토하는 정책수립자들에게 모범사례들에 대한 교육을 제공하는 것은 경쟁영향평가 프로그램의 성공에 있어서 결정적이다. 많은 정책수립자가 경쟁 상의 영향 또는 경제학과 관련이 없는 분야에 전문성을 갖고 있다. 이러한 관리들이 구체적인 교육을 받지 않고서 경쟁 문제를 적절하게 평가할 수 있을 것이라고 기대할 수는 없다. 경쟁당국, 규제 문지기, 또는 OECD가 이런 노력에 도움을 제공할 수 있다.

6. 경쟁영향평가를 위해서는 어떤 자원이 필요한가?

효과적인 경쟁영향평가 프로그램을 위해 필요한 자원은 상대적으로 적을 수 있다. 예를 들어, 영국이 경쟁영향평가 프로그램을 수행했을 때, OFT 직원 두 명이 매우 적극적인 역할을 수행했고, 매 해 검토된 약 400개의 규제 중 아주 적은 비율의 규제만이 치밀한 검토를 받았다. 나머지 규제들은, 관리들로 하여금 해당 신규 정책으로부터 경쟁 문제가 발생할 상당한 가능성이 있는지를 신속하게 진단할 수 있게 하는, 1장에서 살펴본 체크리스트와 비슷한 경쟁 필터(competition filter)를 통해 평가되었다.

물론, 더 높은 수준의 자원이 지원되면 이 또한 경쟁영향평가 프로그램에 도움을 줄 것이다. 앞서 언급한 호주의 예는 뛰어난 경제성과 함께 일어난 광범위하고 자원집약적인 접근법을 분명히 보여 준다.

지원 수준에 관계없이, 자원이 가장 많이 필요한 때는 초기 시행 단계이다. 예를 들어, 세밀하게 구성된 모범사례 교육 프로그램을 시행할 때는 종종 대규모의 초기 일회성 자원의 지출을 필요로 한다. 하지만, 몇 년 후 실시되는 교육의 경우 시스템이 처음보다 더 잘 작동하고, 관련 정책담당자 간의 관계 역시 상당히 잘 정립되었을 것이기 때문에 그렇게 많은 자원을 필요로 하지

⁷ Productivity Commission (2005) Review of National Competition Policy Reforms, Productivity Commission Enquiry Report No. 33, 28 February 를 참조. 이 리뷰는 직접적인 인과관계를 실증적으로 수립하기가 어렵다고 지적하고 있다. 게다가, 이 부문에서의 순 영향을 측정하는 것은 특히 복잡하다.

않을 것이다. 그러나, 직원들이 부서나 업무를 바꾸게 되는 경우가 있기 때문에, 첫 회 시행 이후에도 지속적인 교육이 여전히 필요할 것이 거의 확실하다.

7. 결론

정부의 규제적 의사결정에 경쟁영향평가를 통합시키는 것은 시장활동이 부당하게 제한되는 분야를 파악하고, 정책 목표를 달성하면서도 경쟁을 가능한 한 최대로 촉진하는 정책 대안을 제시함으로써 강한 경제적 이익을 창출할 수 있는 잠재성을 갖고 있다. OECD 에 속한 관할권들의 제도, 법적 환경, 그리고 정부 구성과 관련한 환경이 서로 상당히 다르기 때문에 정부운영에 어떻게 경쟁영향평가가 최적으로 통합될 수 있을 것인가 하는 것은 관할권 간에 차이가 있을 것이다. 하지만 몇 가지 점들이 두드러진다. 첫째, 규제 문지기들은 경쟁 평가를 수행할 때, 특히 경쟁영향평가가 RIA 의 일부로 수행될 때, 책임이다. 둘째, 경쟁당국은 이상적으로는 경쟁 평가에 대한 조언을 제공하고, 그 과정에 관한 교육을 제공하며, 선별적인 경쟁영향평가를 수행하는데 책임이다. 마지막으로, 효과적인 경쟁과정 프로그램을 정부의 규제활동에 통합시킴으로써 얻는 편익은 분명히 비용을 상쇄하고도 남는다.

부록

경제협력개발기구 이사회(OECD Council)는 2009년 10월 22일에 경쟁영향평가에 대한 권고안을 채택했다. 권고안의 전문은 다음과 같다.

경쟁영향평가에 대한 이사회 권고안

이사회는,

1960년 12월 14일 경제협력개발기구 협약(Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development) 5조 b)와 관련하여;

경쟁 제한이 종종 많은 비용을 초래하고, 공공의 이익을 제고하는데 비효과적이며, 예방되어야 한다는 1997년 각료회의 선언[C/MIN(97)10]과 관련하여;

정부가 기존의 규제 뿐 아니라 신규 규제 제안에 대해서도 경쟁과 관련한 검토를 수행할 것을 요구하는 OECD의 규제 품질과 성과에 대한 지도 원리(OECD Guiding Principles on Regulatory Quality and Performance) [C(2005)52]와 관련하여,

경쟁이, 가격 인하, 품질 개선, 혁신 증가, 그리고 생산성 증가와 같은 편익을 창출하면서, 소비자에게 제공되는 재화와 용역이 소비자의 기호를 더 근접하게 충족할 수 있도록 도와줌으로써 효율성을 제고한다는 점을 인식하면서;

생산성 증가가 경제적 성장과 고용 증대에 필수적이라는 점을 인식하면서;

공공정책이 다양한 상업, 사회, 보건, 안전, 안보, 환경 및 다른 차원의 목표를 달성키 위한 것이라는 점을 인식하면서;

때로는, 공공정책이 경쟁을 부당하게 제한한다는 점을 인식하면서;

해당 공공정책이 경제 규제에 초점을 맞추고 있지 않고, 경쟁에 어떤 방식으로든 영향을 줄 의도가 없는 때에도 이러한 부당한 제한이 발생할 수 있다는 점을 인식하면서;

부당하게 경쟁을 제한하는 공공정책이 공공정책 목표는 달성하면서도 시장경쟁을 제고하는 방식으로 종종 개혁될 수도 있다는 점을 인식하면서;

규제를 받는 산업의 규제와 개혁은 발생가능한 영향에 대한 일반적으로 세밀한 경쟁영향평가를 필요로 한다는 점을 인식하면서;

다른 조건이 동일할 때, 만일 확실한 공공정책 목표가 달성된다면, 경쟁에 더 큰 피해를 주는 공공정책보다는 경쟁에 덜 해를 끼치는 공공정책이 선호되어야 한다는 점을 인식하면서;

이미 다수의 국가들이 경쟁영향평가를 시행한다는 점을 언급하면서; 그리고

OECD 와 다수의 OECD 회원국들이 경쟁영향평가 툴킷을 개발했다는 점을 언급하면서;

I. 회원국 정부에게 다음을 권고한다:

A. 부당하게 경쟁을 제한하는 기존의 또는 제안된 공공정책의 파악

1. 정부는 부당하게 경쟁을 제한하는 기존의 또는 제안된 공공정책을 파악하기 위한 적절한 과정을 도입하고, 검증도구(screening device) 마련을 포함한 경쟁영향평가 수행을 위한 구체적이고 투명한 기준을 개발해야 한다.
2. 경쟁영향평가 수행 시, 정부는 다음을 제한하는 정책에 특별한 관심을 기울여야 한다:
 - i) 시장참가자의 수와 범위;
 - ii) 시장참가자가 취할 수 있는 행동;
 - iii) 시장참가자가 경쟁적인 방식으로 행동하게 할 유인;
 - iv) 소비자에게 제공되는 선택과 정보.

3. 공공정책은 경쟁적 결과를 촉진하고자 하는 목표를 추구할 때에도 경쟁영향평가의 적용을 받아야만 하고, 특히 다음의 경우에 그러하다:
 - i) 규제 기관 또는 체제를 수립하거나 수정할 때 (예를 들어, 경쟁영향평가는, 다른 무엇보다도, 규제당국이 규제를 받고 있는 산업으로부터 적절한 수준으로 분리되어 있도록 할 수 있다);
 - ii) 가격 또는 진입규제 체제를 도입할 때 (예를 들어, 경쟁영향평가는 합리적이고, 덜 경쟁제한적인 개입 방법이 없다는 것을 확인할 수 있다.);
 - iii) 기존의 독점을 구조조정할 때 (예를 들어, 경쟁영향평가는 이 구조조정 조치로 하여금 그들이 추구하는 친경쟁적 목표를 실제로 달성하도록 할 수 있다.);
 - iv) 시장을 얻기 위한 경쟁과정(competition-for-the-market processes)을 도입할 때 (예를 들어, 경쟁영향평가는 입찰과정이 소비자 편익을 위해 좀 더 효율적으로 작동하게 하는 유인을 제공하게 할 수 있다.)

B. 부당하게 경쟁을 제한하는 공공정책의 수정

1. 정부는 부당하게 경쟁을 제한하는 기존의 또는 제안된 공공정책을 수정하기 위한 적절한 과정을 도입해야 하고, 적절한 대안을 평가하기 위한 구체적이고 투명한 기준을 개발해야만 한다.
2. 정부는 추구하는 공공의 이익과 합치되며, 시행으로 인한 편익과 비용을 고려하는 좀 더 친경쟁적인 대안을 채택해야만 한다.

C. 제도적 환경

1. 경쟁영향평가는 기관과 자원 상의 제약과 모순되지 않는 가장 효율적이고 효과적인 방식으로 공공기관 정책 검토에 통합되어야만 한다.
2. 경쟁 문제에 전문지식을 갖고 있는 경쟁기관 또는 관리들은 경쟁영향평가 과정과 연관성을 가지고 있어야 한다.
3. 제안된 공공정책의 경쟁영향평가는 정책 수립과정 초기에 통합되어야만 한다.

D. 정의

이 권고안에서:

“공공정책”은 규제, 규칙, 또는 법률을 의미한다.

“부당하게 경쟁을 제한”은 실행가능한 대안과 그들의 비용을 감안했을 때, 공공의 이익이 되는 목적을 달성하는데 필요한 경쟁에 대한 제한이 필요한 수준보다 큰 경우를 말한다

“시장참가자”는 재화와 용역을 공급하거나 또는 구매하는데 관여된 사업체, 개인, 또는 국영기업을 의미한다.

“경쟁기관”은 시장 경쟁을 옹호, 제고, 강화하는 역할을 맡고 있고, 이런 역할에서 특정 영역에 국한되어 있지 않은 국가경쟁당국을 포함한 공공기관을 의미한다.

“시장을 얻기 위한 경쟁 과정”은 정부가 해당 시장에 대한 공급권을 할당하기 위해서 또는 명확한 기간 동안의 희소한 정부 자원을 활용하기 위해 조직하게 되는 입찰 과정을 말한다.

"경쟁영향평가"는 덜 경쟁제한적인 대안적 정책을 고려하는 것을 포함한 공공정책의 경쟁영향 검토를 의미한다. 경쟁영향평가의 원칙은 모든 정부 기관에 적절성을 가진다.

II. 비 회원국 경제권에게 이 권고안을 지지하고 시행할 것을 권한다.

III. 경쟁위원회에게 다음을 지시한다:

이 권고안에 따라 회원국들과 이 권고안을 지지해 온 비 회원 경제권을 위해 경험을 공유하는 포럼으로 기능하고;

OECD의 다른 관련 위원회와 기구와 함께 이 권고안을 제고하며;

3년 후에 이 권고안의 시행 경험을 이사회에 보고한다.

경쟁영향 평가 툴킷 사본은 다음의 언어로 다운로드 받아
이용하실 수 있습니다:

www.oecd.org/competition/toolkit

아라비아어 | العربية

인도네시아어 | Bahasa

중국어 | 中文

영어 | English

한국어

이탈리아어 | Italiano

크로아티아어 | Hrvatski

일본어 | にほんご

스페인어 | Español

포르투갈어 | Português

프랑스어 | Français

루마니아어 | Român

그리스어 | Ελληνικά

러시아어 | Русский

히브리어 | תיבוע

터키어 | Türk

헝가리어 | Magyar