



# 경쟁 영향평가 툴킷

## 지침



## 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

### II 권: 지침

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](mailto: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](mailto:info@copywright.com) 또는 [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.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 툴킷”을 적용함으로써 불필요한 제한을 줄일 수 있다. 이 툴킷은 불필요한 제한을 규명해 내고, 대안 - 덜 규제적인 정책이지만 정부의 목표를 달성해내는 - 을 개발하는데 하나의 일반적인 방법론을 제공한다. 툴킷의 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:

- 기존 법률 및 규제에 대한 평가 (전체로서의 경제 또는 특정한 분야에서)
- 새로운 법안 또는 규제안에 대한 평가 (예컨대, 규제영향평가 프로그램들을 통하여)
- 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 건설한 성장이라는 강한 경제적 성과를 경험하였다. 최근 한 대규모 경쟁영향평가

프로젝트에 따르면 제안된 개선방안을 실행함으로써 얻는 경제적 이득이 약 520 억 유로에 이를 것으로 보인다.<sup>1</sup> 또 다른 경쟁영향평가 프로젝트에서는 경제적 이득이 GDP의 2.5% 이상인 것으로 추정되었다.<sup>2</sup> 모든 프로젝트가 이러한 큰 영향을 미치는 것은 아니나 경쟁영향평가에서 오는 이득이 상당한 경우가 자주 있다.

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 지침*은 경쟁영향평가를 수행할 때 고려해야 할 핵심 문제에 대한 상세한 기술적 지침을 제공하고 또한 몇몇 경쟁영향평가의 예시를 제공한다. 이 책자는 체크리스트에 대한 입문적인 내용을 제공하고, 경쟁으로부터의 편익을 분명히 보여주고, 어떻게 일부 정부가 자신들의 정책의 경쟁효과를 평가하는 지를 보여주는 경쟁영향평가 원칙과 경쟁영향평가를 수행하는 단계별 지침을 제공하는 경쟁영향평가 운영매뉴얼, 이 두 책자로 증보된다. 이 세 책자가 경쟁영향평가 툴킷을 구성한다. 추가적인 관련 자료들은 현재 OECD 웹사이트, [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)에 제공되고 있다.

---

<sup>1</sup> OECD (2014) OECD Competition Assessment Reviews: Greece. OECD, 파리. 참조

<sup>2</sup> [http://www.accc.gov.au/system/files/The\\_Mexico\\_Forum\\_2013\\_-\\_Driving\\_prosperity\\_through\\_effective\\_competition\\_0.pdf](http://www.accc.gov.au/system/files/The_Mexico_Forum_2013_-_Driving_prosperity_through_effective_competition_0.pdf), and Productivity Commission (2005)에 게시된 Sims, R. (2013), "Driving prosperity through effective competition, speech to The Mexico Forum, (2013. 1. 8) , Review of National Competition Policy Reforms, Inquiry Report No33. 참조

## 감사의 말씀

경쟁영향평가 툴킷은 회원국 및 비회원국의 OECD 대표들과 OECD 소비자정책위원회와 규제정책위원회를 포함한 OECD 관련부서의 기여를 통해 경쟁위원회 제 2 작업반에 의해 개발되었다.

. 이 문건에 대한 초안은 OECD 사무국(경쟁과)의 Sean F. Ennis 의 주도로 Rex Deighton-Smith, Sean F. Ennis, Vivek Ghosal 및 Marta Troya-Martinez, Mark Ronayne, Cristiana Vitale, Sabine Zigelski 가 작업을 하였다. Peter Avery, António Gomes, Stéphane Jacobzone, Federica Maiorano, Ania Thiemann 와 OECD 위원회들의 대표들로 부터의 수준 높은 코멘트가 있었다. 경쟁영향평가 프로젝트는 현재 OECD 사무국(경쟁과)의 Frank Maier-Rigaud 가 담당하고 있다.

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





목차

1. 서론 .....	9
2. 경쟁영향평가.....	13
3. 시장의 경쟁을 평가하기 위한 개념과 기본 틀.....	18
3.1 경쟁 문제 평가의 핵심 개념 .....	19
3.1.1 시장지배력(market power) .....	19
3.1.2 진입 장벽.....	21
3.1.3 신생 기업의 진입.....	24
3.1.4 기업의 철수.....	26
3.1.5 혁신과 효율성.....	26
3.1.6 경쟁자의 비용 상승 초래.....	28
3.2 요약 및 규제에 대한 경쟁 평가로의 연계 .....	29
4. 규제적 개입.....	30
4.1 공급자의 수 또는 범위를 제한하는 규칙과 규제 .....	34
4.1.1 진입에 대한 규제.....	34
4.1.2 독점적 권리의 부여 또는 연장.....	40
4.1.3 재화, 용역, 그리고 자본의 주간(interstate) [또는 국내 (intranational)] 흐름에 관한 규칙과 규제.....	44
4.2 공급자의 경쟁 능력을 제한하는 규칙과 규제 .....	46
4.2.1 광고와 마케팅에 대한 규제.....	47
4.2.2 내용 및 기준 설정에 대한 규칙.....	53
4.2.3 차별화된 비용 및 기득권 옹호 조항(Grandfather clauses)....	56
4.2.4 가격에 영향을 끼치는 규제.....	64
4.3 공급자가 경쟁할 유인을 감소시키는 규칙과 규제 .....	69
4.3.1 자율규제 촉진.....	70
4.3.2 협력과 정보 교환.....	74
4.3.3 행위를 국가 경쟁법으로부터 부분적 또는 전면적으로 면제시키는 규제 77	
4.4 소비자 선택과 의사 결정 .....	80
4.4.1 선택할 수 있는 능력.....	81
4.4.2 전환 비용(Switching Costs).....	85
4.4.3 적절하고 유용한 정보.....	88

4.5	요약.....	89
5.	규제에 대한 경쟁 평가를 위한 일반적인 기본 틀.....	90
5.1	기존 사업자에 대한 영향 검토.....	91
5.2	신생 기업의 진입에 대한 영향 검토.....	93
5.3	가격과 생산에 대한 영향 검토.....	93
5.4	재화와 용역의 품질과 다양성에 대한 영향 검토.....	95
5.5	혁신에 대한 영향 검토.....	95
5.6	시장의 성장에 대한 영향 검토.....	96
5.7	관련 시장에 대한 영향 검토.....	96
5.8	규칙 또는 규제의 영향 요약.....	97
5.9	제안된 규칙 또는 규제보다 자유시장을 덜 저해하는 대안 ....	98
6.	평가의 단계.....	100
6.1	일차 평가(initial evaluation) .....	100
6.2	전면적 평가(full evaluation).....	101
6.3	제안되는 대안.....	104
7.	결어.....	104
	참 고 문 헌.....	107
	부록 A. 시장 획정과 구조 분석.....	115
	부록 B. 경쟁영향평가 예시.....	123
<b>Boxes</b>		
Box 1.	경쟁 체크리스트.....	15
Box 2.	시장진입 .....	38
Box 3.	독점적인 권리의 부여 또는 연장.....	42
Box 4.	재화, 용역, 그리고 자본의 이동.....	45
Box 5.	광고와 판촉 활동 .....	51
Box 6.	기득권 옹호 조항 .....	60
Box 7.	정보 문제 .....	66
Box 8.	자율규제 .....	73
Box 9.	협력과 정보 교환 .....	75
Box 10.	활동을 경쟁법으로부터 면제시키는 것.....	78
Box 11.	전환 비용 .....	87
Box A1:	시장 구조 .....	119

## 경쟁영향평가 지침 \*

### 1. 서론

정부는 기업의 행위 혹은 시장 구조를 규제하기 위해 시장에 빈번히 개입한다. 경제적 시장개입은 다음 항목을 포함할 수 있다.

- 사업 개시 또는 확장에 대한 제한
- 사업자 간의 경쟁을 위한 활동에 영향을 끼치는 규제
- 사업자가 경쟁할 유인을 감소시키는 규제
- 소비자에게 제공되는 선택 또는 정보를 제한하는 규제

해당 개입은 결과적으로 관련 분야에 심각한 영향을 미칠 수 있으며 생산성을 저해할 뿐만 아니라 소비자 피해를 야기할 때도 있다. 본 문건은 개입 시 과도한 피해를 불러올 수 있는 경우를 파악하는 방법 및 대안 설계의 예를 제시한다.

외부 효과로부터 발생하는 시장 실패 예방, 공동의 공공 자원과 공공재(public goods)에 대한 감독, 시장지배력 제한, 그리고 불충분하거나 비대칭적인 정보로부터 발생하는 비효율성 감소 등과 같은 이러한 시장 개입에는 타당한 경제적 이유가 있을 수 있다. 경제 규제에 덧붙여, 정부들은 의료, 안전, 그리고 환경적 품질 분야에서 중요한 목표를 제고하기 위해 기업의 행위를 규제한다. 경제적, 그리고 사회적 목적의 풍부한 다양성, 그리고 이를 달성하기 위한 정책이 다음 예에 잘 나타나 있다.

---

\* 이 장은 Georgia School of Technology, School of Economics 의 Vivek Ghosal 에 의하여 집필되었다. Sean Ennis 는 이 문건의 개발과 내용에 지침을 제공하고 상당한 기여를 하였다.

- 자연 독점으로부터 발생하는 시장지배력 행사를 예방하기 위해서, 정부는 전통적으로 가격 규제와 수익률(rate-of-return regulation) 규제를 활용한다.
- 오염에 의해 발생하는 부정적 외부효과를 통제하기 위해, 정부는 세금을 부과하고, 수량 제한을 부과하며, 오염 배출권 거래를 허용하는 것과 같은 혁신적인 방안을 시행한다.
- 소비자의 안전을 확보하기 위해 정부는 의약품과 의료 장비의 품질에 관한 기준을 수립한다.
- 인명에 막대한 피해를 줄 수 있는 직장 내 산업재해를 최소화하기 위해 정부는 안전 가이드라인과 기준을 수립하기 위해 개입한다.
- 자동차 탑승자들의 안전을 개선하기 위해 정부는 자동차 내에서 안전벨트와 에어백을 의무화한다.

이들 다양한 예들은 정부가 자신의 정책 선택을 통해 달성하고자 하는 사회경제적 목표들의 일부분만을 보여줄 뿐이다. 정부 조치는 바람직한 공공 정책목표를 제고하는 데 있어 매우 중요하다.

정책수립자가 직면하는 어려운 과제는 이들 특정 목표를 달성하는데 있어 가장 실행 가능한 형태의 정부 또는 민간 조치를 파악하는 것이다. 1970 년대 이후로, 많은 국가가 규제의 품질을 개선하고, 국가경제가 명령과 통제(command-and-control) 형태의 규제에 구속되는 정도를 최소화시키기 위한 개혁에 착수했다. 설계가 잘못된 규제들로부터 발생할 수 있는 경쟁에 대한 장애물들은 이러한 편익을 달성하는 것을 막을 가능성이 있다. 규제의 경쟁적 파급효과 및 경쟁적 피해 최소화를 위한 규제 설계에 대한 고민은 이상적으로 규제 수립 초기 단계에서 이루어져야 하며 적어도 마무리 단계 이전에 이루어져야 한다. 규제 개혁에 관한 1997년 보고서에서, OECD는 다음과 같이 언급했다.

“오늘날의 거의 모든 경제 활동이 경쟁이 효율적으로 작동할 수 있는 시장에서 발생하고 있다는 사실에도 불구하고, 경쟁을 감소시키고, 가격을 왜곡하는 경제적 규제가 만연하고 있다. 이들은 정부의 다양한 수준에서 다양한 형태 - 분야들(sectors) 전체에서의 경쟁을 봉쇄하는 법률상의 독점에서부터 비즈니스 면허에 대한 쿼터와 점포 영업시간 규제 등과 같은 창업과 사업 운영에 대한 덜 가시적인 일련의 규제에 이르기까지 - 를 띄고 있다. 그러나, 경제적 규제는 공공의 이익과 관련한 목표를 달성하는데 매우 많은 비용이 소요되고, 효과적이지

못한 수단임이 빈번히 입증되고 있다. 이러한 규제가 공공의 이익을 달성하는데 필요하다라는 분명한 증거가 없을 경우, 정부는 경쟁을 저해하는 경제 규제를 식별하고 제거하는데 높은 우선순위를 두어야만 한다.”

규제개혁의 절실한 필요성을 발생시켜 온 추가적인 동인은 세계 시장의 재화, 용역, 그리고 자본의 흐름에 대한 점진적인 개방이다. 많은 학자들과 정책수립자들에 의해 지적되어 왔듯이, 세계 시장에서의 성공은 경쟁적이고 혁신적인 국내 시장을 요구한다. 더 전통적인 명령과 통제 형태의 규제는 소비자에게 경쟁과 혁신의 혜택을 주지 않으면서, 빈번히 한 국가의 지역들 내에서의 재화, 용역, 투자, 그리고 기술의 흐름을 빈번히 저해한다. 많은 이들이, 제한 또는 다른 개입 정책을 최소화하는 것이 국가 경제로 하여금 빠르게 변화하는 세계 시장에 좀 더 빨리 적응할 수 있도록 할 것이며, 또한 사양산업에 투입되는 자원을 고성장, 그리고 혁신적인 활동으로 전환시키는 것을 도울 것이라고 주장해 왔다. 그리고, 급속한 기술 변화, 또는 국제적 이동성으로 특징 지워지는 산업들에서 경쟁에 대한 장애물을 제거하지 못하는 것은 개개 기업들과 경제 전반을 불리하게 할 수 있다. 이런 견지에서, 점점 더 많은 국가들이 규제적 부담을 줄이고, 규제의 품질과 효과성을 개선시키기 위해서 야심 찬 계획에 착수했다.

규제적 개혁과 규제의 품질 개선은 생산성을 향상시킬 수 있는 능력을 가지고 있고, 재화와 용역의 품질과 범위에 있어서의 개선과 더불어 가격 감소로 이어진다. OECD 에 의해 수행된 몇몇 연구를 포함한 수많은 연구들이 특정 산업에서의 규제 개혁의 긍정적 영향을 기록해 왔다. 1997 년 OECD 보고서는 미국의 몇몇 분야에서의 개혁이 소비자들과 생산자들에게 연간 420 억 달러에서 540 억 달러에 달하는 혜택을 제공하고 있는 것으로 추산하고 있다. 수 많은 개별적인 국가적 요건이 유럽 전체의 단일 요건에 의해 대체되면서, 유럽의 GDP 를 1987 년과 1993 년 사이에 1.5 % 까지 증가시켜 온 것으로 추산된다. 탈규제로 인한 효율성 증가는 일본의 소비자 소득을 1 년 당 0.3 %, 또는 연간 360 억 달러 정도 증가시킨 것으로 추산된다. OECD 보고서는 또한 미국에서의 15 개의 규제 영향 분석에 대한 검토 결과 이들을 수행하는 데는 1000 만 달러가 소요되었지만, 약 100 억 달러에 달하는 순 혜택(net benefits), 또는 편익 대 비용 비율이 1000 대 1 로 추산되는 규제에 대한 개정을 낳았다고 지적하고 있다. 캐나다 기업 영향 테스트(the Canadian Business Impact Test)는 특히 중, 소 기업에 끼치는 규제적 영향을 평가하는데 특히 효과적인 것으로 판단되고 있다. 다른 추산에서는, 호주 정부의 경우 경쟁에 초점을 둔 개혁이 시행됨으로써 이 개혁이 평균 한 가정에게 1 년 당 4,000 유로에 달하는 편익을 제공한 것으로 간주하고 있다.

정부는 광범위한 사회적, 경제적 이익을 추구하기 위해 규제를 제정하지만, 더 큰 경쟁으로부터 국가 경제와 소비자에게 돌아갈 수 있는 혜택을 유념하는 것이 중요하다. 여기서 내릴 수 있는 결론은, 경쟁이 치열한 시장은, 대부분의 상황에서, 높은 경제적 후생을 낳을 것으로 예상되기 때문에, 경쟁에 대한 규칙과 규제의 영향을 평가하는 것이 상당한 혜택을 제공할 것이라는 점이다. OECD가 1997년에 언급한 바와 같이,

“경제 정책과 사회 정책은 상호 보완적이어야만 한다. 경쟁에 대한 제한 – 시장진입, 가격, 생산량, 또는 생산 방법에 대한 제한과 같은 – 은 이러한 공공의 이익을 제고하는 데 있어 너무나 많은 비용을 소요하는 방법이며] 효과적이지 못한 경우가 빈번했다. 시장 유인(market incentives) 또는 경쟁이 치열한 시장 내에서 훨씬 더 잘 작동하는 경쟁중립적 접근 방법과 같은 더욱 저 비용의 접근법이 있을 수 있다. 어떤 접근법을 취하든, 이들은 효과성 측면에서 반드시 평가되어야 한다. 편익 비용 분석, 과학적 기준, 그리고 위험 평가 기법을 바탕으로 하고, 효과적인 집행에 의해 지지되는, 모든 생산자에게 적용 가능한 합리적인 기준이 건전한 규제에 있어 핵심적이다.”<sup>1</sup>

따옴표가 되는 더 큰 그림은, 시장에서의 경쟁에 대한 규칙과 규제의 영향 평가가 시장의 기능을 이해하는 데 추가적인 통찰을 제공할 수 있고, 의사 결정을 내리는 데 있어 관련되는 요소들을 더욱 투명하게 만들며, 정책수립자가 규제에 대한 찬반의견을 평가할 때 올바른 선택을 할 수 있도록 돕기 위한 중요한 수단을 제공해 줄 수 있다는 것이다. 이 목표를 염두에 두고, 본 문건은, 정책수립자에게 다양한 규칙과 규제의 경쟁상의 영향을 어떻게 평가할 것인가에 대한 일반적인 기본 틀을 제공하는데 목적을 두고 있다. 이 문건은 규칙과 규제의 경쟁에 대한 영향을 평가하기 위해 경쟁법 집행에서 활용되는 기본 틀과 개념을 사용한다. 이 목적을 달성하기 위하여, 본 문건은,

1. 경쟁당국이 경쟁법 집행을 수행할 때 사용하는 핵심 개념을 제시한다. 이 개념들은 무엇보다도, 시장지배력, 시장의 구조, 진입 장벽, 기업의 진입과 철수, 효율성과 혁신, 그리고 기존 사업자의 행위와 관련이 있다.

<sup>1</sup> 훨씬 더 이전에, Engman(1974)은 미국 민간항공위원회(Civil Aeronautics Board)와 주간통상 위원회(Interstate Commerce Commission)의 연방 교통 규제가 가격 경쟁을 축소시켰고, 시장진입을 저해했으며, 더 낮은 경제 성장에 기여한 더 높은 교통 비용으로 이어졌다고 주장했다. MacAvoy 는 “규제가 일부 소비자 집단을 보호하고자 하는 목표를 실현시키지 못하고 있다는 우려가 있을 뿐만 아니라, 축소된 경제성장률의 주요 원인일 수도 있다는 인식이 있다”고 언급하였다(1992,p.1).

여기에서 주된 목표는 경쟁영향평가를 수행하는 관리들로 하여금 다양한 규칙과 규제에 의해 초래될 수도 있는 경쟁에 대한 피해를 평가하는 데 사용될 수 있는 핵심 개념에 익숙해지도록 하는 것이다. 이 논의는 섹션 3에서 제공된다.

2. 다른 어느 것보다도, 시장진입, 광고, 기득권 옹호 조항, 상품의 내용과 품질, 재화와 용역의 흐름, 독점적 권리와 관련된 규제와 같이 경쟁에 영향을 줄 수 있는 많은 규칙과 규제의 개괄을 제공한다. 각 유형의 규칙, 또는 규제에 대해서, 이 지침 문건은 이들 규칙 또는 규제를 정당화하는 논거를 간단히 논의하고, 이들이 제기하는 잠재적 경쟁 문제를 강조하며, 여러 국가로부터의 선별된 예를 제시한다. 이러한 세부적 내용들은 섹션 4에서 제시된다.
3. 다양한 규칙과 규제가 경쟁에 끼치는 영향을 평가하기 위해 규제 담당 관리들이 따를 수 있는 단계 별 방법론뿐만 아니라, 일반적인 기본 틀도 개괄한다. 경쟁상의 영향 평가는, 간단한 검토가 수행되는 “일차 평가(initial assessment)” 단계를 이어, 일차 평가에서 만약 심대한 경쟁상의 우려(significant competition concerns)가 나타나게 되면 좀 더 구체적인 “전면적 평가(full assessment)”가 수행되는, 2 단계로 수행될 것이다. 이들의 구체적인 내용은 섹션 5와 6에 개괄되어 있다.

다음 섹션은 규제 개혁에 있어서의 OECD의 주창활동(initiatives)과, 규제의 품질을 개선하는데 있어 경쟁영향평가가 수행할 수 있는 역할을 간단히 논의한다.

## 2. 경쟁영향평가

지난 몇 년간의 OECD의 주창활동은 규제 개혁의 과정에 엄격성, 구조, 그리고 투명성을 증진시켰고, 규제의 편익과 비용, 규제의 분배적 영향(distributive impacts), 서술된 목표를 달성할 수 있는 대안적인 접근법, 그리고 소규모 기업에 대한 불균형적인 (disproportionate) 영향을 평가하는데 활용되어 왔다. 정부가 제정한 규제들이 다양하고 중대한 사회적, 경제적 목표를 가지고 있기 때문에, 규제에 대한 모든 개혁 또는 평가가 공정하고 객관적인 판단에 도달하기 위해, 모든 사회적, 경제적 편익과 비용에 대한 균형 잡힌 평가가 있어야만 한다는 것은 의심할 여지가 없다. 한 가지 중요한 주창활동은 전문직단체들에 의해 부과되는 다양한 제한 뿐 아니라 정부가 부과한 규칙과 규제의 일부에 의해 경쟁에 야기될 수 있는 잠재적인 피해를 검토하는 것을 목적으로 하는 규제에 대한 경쟁 평가와 관련이 있다.

대부분의 OECD 회원국 정부들은 규제를 평가하는 과정에서 몇몇 형태의 경쟁영향평가를 가지고 있으며(OECD, 2004, 2014), 이는 신규 및 기존의 규칙과 규제가 규제의 품질, 그리고 경쟁과 시장의 개방성에 대한 영향 측면에서 평가되기 위해 검토되어야 한다는 OECD의 규제의 품질 및 성과에 대한 2005년 보고서에 개괄되어 있는 권고안과 일치하는 것이다.<sup>2</sup> 경쟁영향평가가 규제적 품질과 국가의 경제 성과를 개선할 것이라는 점에 대해서는 일반적인 합의가 있지만, 국가들이 따라 온 접근법에 관해서는 국가 별로 상당한 차이가 존재한다. 경쟁 평가를 수행하는데 활용될 필요가 있는 개념, 방법, 그리고 기본 틀이 지금까지 완전하게 구체적으로 명시되지 못했고, 구체적으로 분석되지 않았던 것이 사실이고, 규칙과 규제에 대한 경쟁 평가 분야가 시행을 위한 엄격하고 투명한 기본 틀을 필요로 했다. OECD 경쟁 체크리스트에서 유용한 초기 기본 틀을 확인할 수 있다.

<sup>2</sup> 예를 들어, 2005년 6월에, 유럽위원회(European Commission)는 Better Regulation Agenda의 일부로서, E.C의 연간 업무 프로그램(Annual Work Programme)에 포함된 모든 법률안과 정책안을 다루는 개정된 영향 평가 지침(Impact Assessment Guidelines)을 채택하였다. 이 지침은 “기업의 활동을 지원하는 환경에서의 치열한 경쟁이 생산성 성장과 경쟁력의 핵심 동인이다”라는 점을 인정하고 있다. 경쟁 검토(screening)는 영향 평가의 핵심적인 부분을 형성한다. 다른 예에서는, 2005년에, 멕시코의 연방경쟁위원회(Federal Competition Commission; CFC)와 연방규제향상위원회(Federal Commission on Regulatory Improvement; COFEMER)가 경쟁과 규제 개선을 담당하는 당국 간의 공동업무를 제고하기 위한 협력 협정을 체결했다. 이 협정은 COFEMER가 검토를 위해 제출된 규제안을 받을 때, 그리고 그 규제안이 경쟁에 영향을 가질 때 COFEMER에 의해 발동될 “조기경보” 메커니즘을 수립하였다. 2006년부터, CFC는 경쟁에 부정적인 영향을 가질 수 있을 때, 그들의 규제안, 정책안, 그리고 프로그램 안들과 관련해 연방 정부의 모든 부처와 기관들에게 구속력 있는 의견을 제시할 권한을 갖고 있다.



**Box 1. 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

일반적인 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis; RIA)의 접근법을 경쟁 평가에 대한 새로운 계획과 간단히 비교하는 것이 유용하다. 둘 간에 두 가지 잠재적인 차이를 발견할 수 있을 것이다. 첫째, 일반적인 RIA 분석은 좀 더 정량적인 부분에 초점을 맞추고 규제의 편익과 비용을 평가할 것이다. 반면에, 경쟁 평가는 일반적으로 경쟁에 대한 잠재적인 부정적 영향에 대해 좀 더 정성적인 판단을 제공하도록 설계될 것이다. 둘째, 일반적으로 수행되는 RIA는 시장 참가자의 행동과 그들에 있어서의 변화를 연구하는 것에 목적을 두지 않는다. 규칙과 규제는 시장 참가자들에 대한 유인을 변화시킬 수 있고, 경쟁 평가의 중요한 측면은 시장 참가자의 행위에 대해 규제가 어떤 영향을 가지는가와 경쟁에 대한 가능한 영향을 이해하는 것이 될 것이다. 결국, 경쟁과 경쟁으로부터 거둘 수 있는 혜택은 본질 상 역동적인 것임을 이해하는 것이 중요하다. 더 큰 효율성과 혁신, 더 낮은 가격, 재화와 용역의 더 큰 다양성과 연관된 편익은 일반적으로 순간적으로 달성되지 않고, 시간이 지나면서 점점 더 분명해진다. 이런 의미에서, 경쟁 평가 – 부분적으로는 시장참가자의 행위에 있어서의 변화를 평가하고 장기적인 혜택과 비용을 예측하고자 설계된 – 의 목표는 규제 평가에 필수 불가결한 도구가 된다. 이런 측면에서, 좀 더 전통적인 RIA 평가와 경쟁영향평가에 대한 새로운 주창활동은 규제의 품질과 효율성을 개선하고, 좀 더 일반적으로는 경제적 성과와 후생을 개선하는데 있어 서로를 보완하는 투입(input)으로 간주될 수 있다.

경쟁 평가의 역할은 호주 경쟁원칙합의서(Competition Principles Agreement)에 표현된 것과 같이 “핵심 입법 원칙(Guiding Legislative Principle)”에 적절하게 요약되어 있다. 기본 원칙은, 다음과 같은 것이 입증될 수 있는 것이 아닌 한, 규제가 경쟁을 저해해서는 안 된다는 것이다(Government of Australia, 1996).

1. 제한으로부터 전체 지역사회에 돌아가는 편익이 비용을 초과한다.
2. 법률안의 목표가 오로지 경쟁을 저해함으로써 달성될 수 있다.

“규제 품질과 성과에 대한 지도 원리(Guiding Principles on Regulatory Quality and Performance)” (2005)에 대한 OECD의 보고서는 신규, 그리고 기존의 규칙과 규제는 경쟁에 대한 영향 측면에서 검토되어야 하며, 또한 다음과 같이 해야 한다고 시사한다:

“모든 분야에서 경제 규제를 수립할 때 경쟁과 효율성을 촉진하도록 규제를 수립하라, 그리고 광범위한 공공의 이익을 충족하기 위해 그들이 최선의 방법이라는 것을 보여주는 분명한 증거가 있을 때를 제외하고는 경제규제는 폐지하라, [그리고]... 규제의 편익이 비용을 뛰어넘고, 대안으로서의 방안이 경쟁에 덜 영향을 미치면서 해당 규제의 목표를 동일하게 달성하지는 못한다는 것을 확실하게 하기 위해서, 시장진입,

접근, 가격 책정, 생산량, 정상적인 상업 활동, 그리고 사업단체의 형태를 제한하는 경제적 규제의 측면에 대해 주기적으로 검토하라.”

지금까지의 우리 논의가 규칙과 규제를 개혁할 필요성과 이들의 효율성을 높이고, 필요한 경우 이들을 최소화(또는 폐지)해야 할 필요성에 초점을 맞추었지만, 규제의 품질과 효율성을 개선하고, 경쟁 평가를 수행하는 것이 항상 규제를 최소화하거나 또는 규제가 폐지되어야 한다는 것으로 해석되어서는 안 된다는 점을 기억하는 것이 중요하다. 섹션 4 에서 논의하는 바와 같이, 이전에 규제되던 기존 사업자 - 예를 들어, 전기, 천연 가스, 통신 산업 분야의 - 들이 부과하는 전환 비용(*switching costs*)과 같은 문제들을 다루는 것은 기존 사업자의 행위에 의해 소비자와 신규 진입자에게 초래되는 피해를 최소화하기 위해서 시장 참여자에게 좀 더 큰 경계(*vigilance*)와 몇몇 새로운 규칙과 지침을 요구할 수 있다. 또 다른 예는, 일부 정부가 점점 더 시장 참여자의 협력과 호환성, 품질, 그리고 안전 개발에 의존해 온 자율규제(또는 공동규제) 분야들에서 찾을 수 있다. 자율규제(또는 공동규제) 메커니즘은 좀 더 전통적인(명령과 통제 형태의) 정부 규제의 필요를 최소화하고, 심지어는 폐지하는 것에 목적을 두고 있으며, 정부와 시장참여자 모두에게 여러 측면에서 분명히 편익을 가져다 준다. 그러나 일부 우려를 발생시켜 온 한 가지 측면은, 사업자들로 하여금 특정 분야에서의 협력하는 것을 허용하는 자율규제적 메커니즘들이 또한 기업들이 자신들의 활동을 조율하고, 카르텔과 같은(*cartel-like*) 행위(예를 들어, 가격조작)에 가담하며, 신생 기업에 대한 진입 장벽을 형성하는 것으로 이어질 수도 있다는 점이다. 이러한 우려는 규제 담당 관리들과 정부 측에서의 더 큰 경계를 요구하고, 심지어는 잠재적인 부작용을 최소화하기 위해 치밀하게 조직된 약간의 견제와 균형 시스템을 필요로 한다.

요약하자면, 규제가 중요한 사회적, 경제적 목표를 달성하기 위해 설계된 것이라는 점에 대해서는 분명한 인식이 있지만, 경쟁 평가는 정부가 제정하고 전문직단체가 부과하는 규칙과 규제의 일부에 의해 초래될 수 있는 경쟁에 대한 잠재적인 피해 및 친경쟁적 개혁을 통해 얻을 수 있는 이익을 검토 하는데 있어 중요한 투입(*input*)으로 간주될 수 있다. 달성하고자 하는 사회 경제적 정책을 손상시킴없이, 경쟁영향평가는 경쟁에 대한 편익을 최대화한다는 원칙 하에 규제적 방안들의 순위를 정하는 것을 목표로 해야 한다. 초점을 두어야 한다. 경쟁영향평가는, 규제의 더 광범위한 사회적, 경제적 목적을 동일하게 달성할 수 있으면서 경쟁에 대한 부정적 영향을 덜 가지고 있는 대안적인 방안들을 강조하는 것에 목적을 둘 것이다. 정량적인 의미에서 편익과 비용을 측정하는 것이 경쟁 분야에서 매우 어렵다는 것을 감안할 때, 본 보고서는 규칙과 규제 평가 과정이 분명한 경쟁 테스트(*distinct competition test*)를 포함한다는 가정을 바탕으로 하고 있다. 이런 의미에서, 경쟁 평가와 RIA 과정은 경제적 후생을 개선시키기 위한

정책수립자와 정부에 의한 더 나은 의사 결정에 대한 보완적인 투입(input)으로 간주될 수 있다.

### 3. 시장의 경쟁을 평가하기 위한 개념과 기본 틀

본 문건의 핵심 목표는, 시장에서의 경쟁에 대한, 정부와 전문직단체가 부과하는 다양한 규칙과 규제의 영향 평가를 위한 기본 틀을 제시하는 것이다. 이 목표를 염두에 두고, 본 섹션에서는 경쟁법 집행 당국들이 시장의 경쟁성을 측정하기 위해 사용하는 몇 가지 핵심 개념에 초점을 맞춘다. 경쟁 정책과 이의 집행이 이미 많은 나라에서 훌륭하게 뿌리를 내린 전통을 갖고 있기 때문에, 이 기본 틀 내에서 사용되는 개념들은 다양한 규칙과 규제가 경쟁에 끼치는 영향을 평가하는 데 있어 소중한 통찰을 제공할 수 있다.

경쟁정책은, 정부가, 부당하게 경쟁을 제한하는 특정 유형의 사업 관행과 거래를 금지하거나 또는 이에 제한을 부과함으로써 경쟁을 촉진하고, 경쟁을 위한 올바른 환경을 조성시키려 시도하는 과정이다. 일반적으로 말해, 경쟁정책의 목적은, 가격, 후생, 그리고 경제 성장에 영향을 주면서, 경쟁적인 시장을 조성하고, 혁신을 제고하는 것으로 간주될 수 있다. 국가 경쟁 당국에 의해 검토되는 행위의 유형은, 예를 들어, 기업과 전문직 단체들이 기업들의 경쟁자에 대한 비용을 증가시킴으로써 시장에 진입 장벽을 형성하려는 시도와 그들의 가격 책정과 생산 전략에 있어서 경쟁자와의 조율(경쟁과는 반대의)을 포함한다. 저지되지 않은 특정 유형의 사업 활동으로 인해 초래되는 경쟁 감소는 소비자들에게 더 높은 가격, 상품의 다양성과 품질 감소, 그리고 더 낮은 혁신으로 이어질 수 있다.

왜 경쟁 개념과 기본 틀에 대한 인식이 규제 혹은 정부 정책 개입의 영향을 보다 넓게 이해하는데 있어 유용한가? 지금까지 정부에 의해 제정된 규칙과 규제들, 그리고 전문직단체가 부과하는 제한들의 역사를 검토해 보면, 그것들은 종종적으로 종종 시장진입을 저해하고 비효율적인 시장 결과로 이어지는 다양한 왜곡을 초래하였다. 이러한 관찰 결과의 기저에 있는 이유에 대해서는 다양한 관점이 존재한다. 한 가지 관점은, 규칙과 규제의 예상치 못한 영향이 일반적으로 크고, 이런 맥락에서 이러한 경쟁제한적인 결과가 잠재적으로 목도될 것이라는 점이다. 다른 관점은, 규제에 대한 수요가 종종 특정 시장 내의 기존 생산자로부터 발생한다는 것이다. 이들 생산자들의 관점에서는, 신규 진입자 또는 기존의 경쟁자조차도 경쟁할 수 있는 능력을 제한할 수 있는 규제적 통제는 매우 중요하고, 적극적으로 추구될 것이다. 섹션 4에서, 다양한 유형의 규칙 및 규제와, 그들이 경쟁에 끼칠 수 있는 영향에 대한 구체적인 내용이 제시된다. 규칙과 규제는 정부가 추구하는 다양한 사회적, 경제적 목표에 대해 채택되지만, 이들의 단점은 다음과 같을 수 있다는 점이다:

- 시장 진입 제한 또는 지역(regions) 간, 그리고 주(states) 간의 상품과 서비스의 흐름 제한과 같은 경쟁에 대한 장벽 형성,
- 경쟁자 간의 가격과 생산에 대한 조정을 조장,
- 기존 사업자 또는 대기업과는 반대로, 신규 진입자와 소규모 기업에게 더 높은 비용 부과,
- 기업을 국가의 경쟁법 적용으로부터 부분적으로 또는 전적으로 보호

개념을 논의하기 앞서, 경쟁에 가장 해로울 가능성이 있는 것으로 간주되는 한 가지 유형의 기업 활동을 언급한다: 바로 카르텔 형성이다. 카르텔은, 담합적 또는 조율된 행위를 통해, 분명한 후생의 손실이 발생하는 더 높은 가격, 더 낮은 수량, 그리고 잠재적으로 더 낮은 다양성과 혁신을 초래한다. 담합은 오늘날 대부분의 국가에서 불법이다. 담합적 행위는 규제에 대한 경쟁 평가의 맥락에서 흥미로운 어려움을 제기한다. 예를 들어, 일부 산업에서, 기업들은 기준과 호환성에 대한 규칙을 설정하고 연구 개발을 수행하는데에서 협력한다. 법률 및 의료 전문직의 전문직단체는 전문직 종사자의 행동 및 서비스 품질에 대한 강령을 시행하고 감독한다. 특정 전문직, 그리고 특정 재화와 용역의 생산자들은 역사적으로 품질과 안전, 기술 기준의 조율, 전문직 서비스의 윤리 기준, 그리고 환경오염 통제를 포함한 상품 특성과 같은 분야에서 자율규제(또는 공동규제)를 시행할 수 있는 재량권을 부여 받아 왔다. 물론, 특정 유형의 협력을 허용하는 것이 잠재적으로 더 효율적인 시장 결과를 초래하고, 좀 더 공식적인 규제의 필요성과 관련 비용을 감소시키기 때문에 상당한 이점을 가지고 있다. 그러나, 우려되는 바는, 다양한 형태의 협력을 허용하는 것이 사업자들이 가격과 생산에 관련된 담합적 행위에 참여할 수 있도록 조장하는 환경을 발생시킬 수도 있다는 점이다. 섹션 4 에서, 부정적인 결과를 최소화할 수 있는 몇몇 견제와 균형 메커니즘과 더불어 이 문제들을 좀 더 자세하게 다룰 것이다.

이 섹션의 나머지 부분은 경쟁 평가에 활용될 수 있는 핵심 개념을 논의한다. 섹션 4 와 5 에서는, 규칙과 규제의 경쟁상의 영향에 대한 더 나은 이해를 얻고자 이들 개념을 활용한다.

### 3.1 경쟁 문제 평가의 핵심 개념

#### 3.1.1 시장지배력(market power)

시장에서의 경쟁의 정도에 관해 몇몇 가능성을 생각해보자.

- 오직 한 기업만이 존재하는 - 독점 - 경쟁이 전혀 없는 시장. 독점이 발생할 수 있는 데에는 많은 이유가 있다. 예를 들어, 특허 보호를 받고 있는 폐암 치료제 Avastin 을 생산하는 Genetech 처럼, 어떤 제약회사가 특정 질환을 치료할 수 있는 유일한 약품을 생산할 수 있다. 독점적 지위를 갖고 있는 해당 제약회사의 제품을 효과적으로 대체할 상품이 없기 때문에, 이 회사는 아주 미미한/전무한 경쟁에 직면한다. 결과적으로, 해당 회사는 높은 가격을 매기고, 상당한 이윤을 얻을 수 있다.
- 어떤 시장은 한 제품을 판매하는 기업의 수가 많을 수 있다. 예를 들어, 미국에는 15,000 개의 토마토 생산자가 있다. 이 시장에서, 한 농장의 상품은 다른 농장의 상품에 대해 상대적으로 가까운 대체품이다. 각각의 토마토 생산자는 상당한 경쟁에 직면하고, 높은 가격을 매길 수 없고, 상대적으로 낮은 이윤을 획득한다.
- General Electric, Pratt & Whitney, 그리고 Rolls Royce 가 서로 경쟁자인 대형 민항기 엔진 시장과 같이 한 제품에 대한 판매자가 많지 않은 시장과 같은 중간적 시장. 이 시장은, 앞서 말한 제약회사의 경우와 같은 독점도 아니고, 토마토 사례와 같이 경쟁적일 가능성도 없다. 이러한 중간적 경우에서, General Electric 은, 예를 들어, 다른 두 업체로부터의 경쟁 때문에 독점적 업체로서 가지게 될 수준보다는 낮은 가격결정력 (pricing power)을 가지게 되고 더 낮은 이윤을 가진다(이 예에서, 사업자의 수가 적은 시장에서의 담합과 관련된 문제들은 논의되지 않는다. 담합과 관련된 문제는 이 장의 후반부에서 다루어질 것이다).

이 세 가지 예에 걸쳐, 경쟁의 정도의 차이가 가격의 고저(비용에 견주어 보았을 때)와 이윤의 과소(寡少)를 결정한다.

대체로, *시장지배력(market power)*은 기업들이 경쟁적인 수준을 초과하는 가격을 부과하고, 결과적으로 상당한 이윤(또는 일반적인 경제적 이윤을 초과하는)을 획득할 수 있는 능력으로 정의된다. 위의 예에서, 독점적 지위를 갖고 있는 제약회사는 상당한 시장지배력을 보유하고 있지만, 전형적인 토마토 생산업자는 그렇지 못하다. 민항기 엔진의 사례는 이 두 결과의 중간에 해당한다. 시장지배력은 다양한 이유로 발생할 수 있고, 더 짧은 기간 동안, 또는 더 오랜 기간 동안 지속될 수 있다. 아래의 항목들이 몇몇 통찰을 제공한다. 마지막으로, 시장지배력 평가는 고려되고 있는 관련 시장(상품 또는 서비스의) 안에서 수행되어야만 할 것이다.

관련 시장에서의 상품을 획정하는 것은 한 기업이 판매하는 상품이 다른 기업이 판매하는 상품에 근접한 경쟁품(또는 대체품)인지에 따라 복잡한 일이 될 수 있다. 두 기업의 상품이 서로에게 훌륭한 대체제가 되는 정도는 상품의 특성과 지역 내에서의 입수가능성 등과 같은 요인에 좌우된다.

관련시장은 일반적으로 사용되는 “시장”보다 훨씬 더 편협하거나 또는 광범위할 수 있다. 자동차는 그들의 특성 면에서 매우 차별화 정도가 큰 데, 이는 자동차에 대한 적절한 상품시장이 “모든 종류의 자동차”보다 협소한 것일 수 있음을 시사한다. 페라리와 같은 고급 스포츠 카를 구매하는 소비자들은 대개 페라리와 소형 경차 사이에서 선택을 하는 것이 아니라 스포츠카 사이에서 비교를 하게 된다. 다시 말해, 고급 스포츠카는 소비자에게 소형 경차에 근접한 대체물로 간주되지 않는다. 그래서, 이들은 동일 관련시장에 존재하지 않을 것이다. 이와 반대로, 인접한 농장들에서 생산된 쌀은 거의 맛과 특징 면에서 동일하기 때문에, 이런 경우에 소비자들은 이 쌀들을 서로에게 훌륭한 대체제로 간주할 것이다.

일단 관련(또는 영향을 받는) 시장이 분명하게 획정되면, 이 시장의 구조를 나타내는 변수들을 살펴볼 수 있다. 예를 들어,

- **기업의 수.** 일반적으로, 관련 시장 내의 기업의 수가 많으면 많을수록, 시장지배력에 대한 우려는 더 적다.
- **생산량 집중.** 이것은 시장 내의 일부 기업에게 생산이 집중되어 있는 정도를 측정한다. 일반적으로, 생산량 집중이 높으면 높을수록, 시장지배력의 가능성이 더 커질 것으로 예상된다.

기업의 수가 적거나 또는 더 높은 집중이 항상 경쟁에 나쁜 것은 아니다 - (아래 논의되는 것처럼) 시장진입 장벽의 규모와, 잠재적으로는 주된 경쟁의 유형(예를 들어, 신규기업의 시장진입이 매우 실행가능하다는 것을 의미할 수 있는 분명한 기술적 기준을 갖춘 입찰 절차들이 존재할 때)에 따라 좌우된다.

### 3.1.2 진입 장벽

진입 장벽은 관련시장에 신생 기업이 진입하는 것을 저해할 수 있는 요인들로 광범위하게 정의된다. 진입 장벽의 규모를 평가하는 것은, 우리에게 기존 사업자들이 직면할 수 있는 잠재적 경쟁의 정도를 제공하기 때문에 중요하다. 예를 들어, 만약 진입 장벽이 높으면, 기존 사업자들은 경쟁제한적인 행동에 참여하고, 가격을 올리고, 신규 진입이 자신의 이익을 잠식할 것이라는 두려움 없이 이윤증가를 누릴 수 있다. 이를 달리 표현하자면, 더 낮은 진입 장벽은 더 큰

잠재적인 경쟁을 발생시키고, 시장지배력의 행사를 제한하면서 시장의 기존 사업자에 대해 억제적인 효과(disciplining effect)를 가진다.

규칙과 규제에 대한 경쟁 평가 맥락에서, 진입 장벽을 평가하는 것은 다음 의미에서 유용할 수 있다. 어떤 규제가 시장에서의 경쟁을 감소시키는 효과를 가지고 있다고 가정해 보자. 경쟁에 대한 전체적인 부정적 효과는 진입 장벽의 정도에 좌우될 것이다. 만약 장벽이 높으면, 경쟁에 추가적인 제한을 부과하는 신설된 규제가 경쟁에 매우 부정적인 영향을 끼칠 수 있다고 주장할 수 있다. 만약, 장벽이 다소 낮거나 또는 무시할만한 수준이라면, 경쟁에 대한 해악은 덜 실질적일 것이다.

진입 장벽은 여러 차원에서 발생할 수 있고, 우리는 이들을 아래에서 논의한다. 여기서, 각각의 장벽과 관련한 찬반 주장, 또는 어떤 장벽이 경쟁을 더 저해할 수 있는가는 논의하지 않고, 다만 서로 다른 유형의 진입 장벽만을 언급한다.

- **자연적 장벽(natural barrier):** 진입 장벽은 높은 고정(또는 간접) 비용 등으로 발생하는 규모의 경제와 같은 자연적 요소들로 인해 발생할 수 있다. 예를 들어,
  - 용수 처리(water treatment)공장은 많은 간접비용을 가지고 있다. 이를 감안할 때, 일반적으로 한 지역에 하나의 용수 처리 공장을 보유하는 것이 최적이다.
  - 높은 R&D 비용과 간접 비용으로 인해 대형 민항기 엔진 제조 산업으로의 진입은 매우 어렵다.
- **매몰비용(sunk cost) 관련 장벽:** 시장 진입의 매몰비용이 높은 시장에서 진입 장벽이 발생할 수 있다. 매몰비용은 비용 중 회수가 불가능한 요소로 정의된다. 예를 들어, 어떤 기업이 특정 산업으로부터 철수하기로 결정한다면 그 기업이 회수할 수 없는 비용이다. 매몰비용은 특정한 생산 투입물(inputs)이 본질적으로 매우 전문화되어 있고, 그 결과, 그것의 대안적인 용도가 제한되어 있다는 사실을 반영한다. 이 요소는, 다른 어느 것보다도, 구매한 자본재의 낮은 재 판매 가격, 높은 광고 비용, 높은 연구와 개발 비용 그리고 선정 기업에 매몰비용 보전을 위한



선별적인 지원금 지급으로 인해 발생할 수 있다.<sup>3</sup> 매몰비용은 규제 of 맥락에서 발생할 수 있고, 우리는 몇몇 예를 살펴본다,

- 제약 산업의 경우, 기업들은 약품을 시장에 출시하기 전에 효과성과 안전성을 입증하기 위한 강도 높은 임상실험을 수행해야만 한다. 안전성과 효과성을 입증 못하는 경우에, 해당 약품은 승인을 받지 못한다. 이 규제적 승인 과정 동안에 발생하는 비용은 다시 회수될 수 없으므로 매몰비용이다.
- 환경 규제로 인해, 염료와 페인트 제조업자는 자신의 제품의 화학 성분을 바꿔야만 했다. 색상, 점착력, 그리고 점도 (viscosity)의 기준을 충족시키는 새로운 배합 (formulation)뿐 아니라 새 배합의 안전을 확보하기 위해 새로운 R&D 비용이 발생되어야만 했다. 이 기업이 실패를 하고, 시장에서 철수해야 했다면, 발생한 R&D 비용은 매몰비용이 될 것이다.
- *기존 사업자(들)의 행위로 인해 발생하는 장벽*: 시장에서의 기존 사업자들의 행위는 경쟁에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다. 예를 들어,
  - 통신, 전기, 그리고 천연 가스와 같은 산업의 기업들은 고객을 일정 기간 계약에 장기간 묶어두고(locked-in), 공급자를 변경하는 데는 비용이 발생된다. 이 비용을 전환 비용(switching costs)이라고 부른다. 전환 비용이 공급자를 변경할 때 소비자가 부담해야 할 비용을 증가시키기 때문에, 경쟁자와 신규 진입자를 불리하게 만든다.
  - 미국의 통신 회사들은 경쟁업체의 자신의 네트워크에 대한 접근을 제한/거부하기 위해 갖은 노력을 해 왔다. 이는 인터넷 서비스와 전화 시장의 경쟁을 감소시킨다.
  - 제약 산업에서, 기업들은 종종 특허권 “연장”을 추구하고, 신규 진입을 좌절시키기 위해 잠재적인 유사 약품 제조업체를 막대한 비용의 법정소송에 끌어 들인다.

<sup>3</sup> Sutton (1992, 1996)은 다양한 유형의 매몰비용에 대한 훌륭한 논의를 제공한다. 예를 들어, 화장품과 탄산 음료와 같은 많은 소비자 제품 산업들은 높은 광고비용을 가지고 있다(기업들의 판매에 비하여). 생명공학과 같은 산업들은 원천적으로 높은 R&D 비용을 가지고 있다. 이것들이 높은 매몰비용을 가지고 있는 것으로 주장되어온 산업의 예들이다.

- 체신 서비스 시장이 개방되고 있을 때, 기존 체신조직들은 외국 우체국과 우편물 통관, 분류, 그리고 배달 면에서 특별 대우를 부여하기 위한 협정을 체결함으로써 신규 경쟁자에 대한 장벽을 형성하려는 시도를 하였다.<sup>4</sup>
- **규제가 초래한 진입 장벽:** 정부와 전문직단체의 규제는 진입 장벽을 형성할 수 있다. 예를 들어,
  - 많은 국가의 법률이 소매 부분으로의 신규 진입, 특히 대형 소매 점포 체인의 진입에 대해 제한을 부과한다.
  - 많은 국가에서, 신규 사업을 시작하기 위한 지리하고 비용이 많이 소요되는 관료적 절차가 시장진입을 저해한다.
  - 공항에서의 착륙 또는 게이트 슬롯(gate slot)에 대한 기득권 옹호는 기존 사업자를 우대하고, 신생 항공사에 대해 장벽을 형성한다.
  - 많은 국가에서, 한 주(state)나 지역(region)에서 법률 또는 의료 행위를 하는 변호사 또는 의사로 하여금 해당 지역 (local) 위원회의 인증 시험을 통과할 것을 요구함으로써 전문직 종사자의 해당 지역으로의 진입과 주를 넘나드는 이동성에 대한 장벽을 형성한다.
  - 지원금은 통상적으로 한 명 이상의 생산자(전체 생산자 적용 불가)에게 지급되며 특정 생산자 및 잠재적인 진입자는 해당 혜택을 받을 수 없다.

결국, 시장으로의 진입 장벽의 정도에 대한 평가는 규칙과 규제에 대한 경쟁영향평가의 핵심 요소가 될 것이다.

### 3.1.3 신생 기업의 진입

신생 기업의 진입은 시장에 가격 경쟁을 불러 넣고, 혁신을 제고하고, 생산 효율성 증가를 제공할 수 있는데, 이로써 판매되는 재화와 용역의 다양성이 증대되고 상품 품질의 개선이 이뤄진다.

<sup>4</sup> 체신서비스 시장의 문제를 논의하기 위해서는 Ghosal(2002)의 논문과 참고문헌을 참고.

만약 신생 기업의 시장 진입이 상대적으로 용이하다면, 기존 사업자들이 시장지배력을 행사할 수 있는 가능성이 줄어든다. 만약 기존 사업자가 시장지배력을 행사하고, 가격을 크게 올리고, 더 높은 이윤을 얻는다면, 이 신생 기업들은 시장에 매우 빠르게 진입을 하고, 기존 사업자가 획득하는 높은 이윤을 잠식할 수 있을 것으로 예상된다.

관련 시장으로의 진입 용이성은 위에서 언급된 다양한 유형의 진입 장벽에 의해 결정된다. 이들은, 자연적, 규제적, 매물 비용 관련, 그리고 기존 사업자에 의해 형성되는 진입 장벽을 포함한다. 진입 장벽이 높은 경우, 신생 기업의 진입의 가능성은 줄어든다. 예를 들어, 다음 분야로의 진입의 가능성은 줄어든다:

- 높은 R&D 매물 비용과 규제적 승인으로 인해 의약품 시장에서;
- 매우 높은 간접비용과 매물 비용, 그리고 명성 효과로 인해 민항기 엔진 제조 산업에서;
- 만약 신규 진입자가 기존 사업자의 네트워크에 접근할 수 없다면 인터넷 서비스 시장에서.

또 하나의 문제는 시장 진입의 타이밍과 관련되어 있다. 핵심적인 우려는 신규 사업자의 시장 진입이 적절한 시간 내에 이뤄질 수 있느냐이다. 다음과 같은 시장으로 단기간 내의 진입은 거의 불가능하다:

- 교육 요건과 인증 요건으로 인한 내과 의사(physician) 시장,
- R&D 비용, 시간과 규제적 장벽이 매우 상당하기 때문에 특정 진단 분야의 의약품 시장.

이와 대조적으로, 다음과 같은 시장으로는 단기간 내의 진입의 가능성이 더욱 높다:

- 생산 기술이 표준화되어 있고, 간접비용이 상대적으로 낮기 때문에 제과 산업,
- 규제적인 장벽이 없고, 간접 비용과 R&D 비용이 낮기 때문에 가구 산업.

모든 경쟁상의 영향 평가는 진입 장벽, 그리고 신생 기업의 적절한 기간 내의 시장 진입 가능성에 대한 적절한 평가를 수행해야 한다. 다음의 예를 살펴 보면 (1) 만약 새로운 환경 규제가 기업에게 막대한 비용을 부담시키고, 강력하게 기득권

옹호를 하고 있어서 기존 사업자가 혜택을 본다면, 이것은 신규 진입을 저해하는 매우 바람직하지 못한 효과를 가질 가능성이 있고, (2) 몇몇 국가에서, 비행기 착륙 슬롯(slot) 할당에 기득권 옹호가 적용되고 있다. 신규 항공사가 기존 사업자와 경쟁하기가 어렵기 때문에, 이는 시장진입에 해를 끼친다.

### 3.1.4 기업의 철수

만약 효율적인 기업이 철수하면 이는 기존 사업자가 행사하는 시장지배력 강화로 이어질 수 있고, 더 높은 가격으로 이어질 수 있다. 기업은 다양한 상황으로 인해 철수하라는 압력을 받을 수 있다. 예를 들어:

- 새로운 규제 하에서 기존 사업자들이 환경오염에 대한 새로운 기준을 5년 내에 충족시켜야만 하는 상황을 가정해 보자. 엄청난 규모의 투자를 하지 못하는 기업은 시장에서 철수해야만 할 가능성이 매우 높을 것이다. 시장 철수가 의도된 결과일지라도 해당 개입을 평가할 때 경쟁적 영향을 고려해야 할 가치가 있다,
- 기존 사업자는 자신의 네트워크를 경쟁자와 공유할 의무가 없다는 미국 연방통신위원회(Federal Communications Commission)의 결정 (2005년 8월) 이후, 일부 인터넷 서비스 사업자들은 네트워크에 접근할 수가 없기 때문에 시장에서 철수할 수 밖에 없을 수 있다.
- 만약 천연 가스, 전기, 그리고 통신 산업과 같은 산업에서 지배적 지위를 가지고 있는 기존 사업자가 소비자에게 상당한 전환 비용을 부과하는 것이 허용된다면, 신생 기업이 시장에서 철수할 수도 있다.

반면, 비효율적인 기업이 철수하면 이는 효율적인 기업이 보다 발전하고 성장할 수 있는 여지를 제공한다. 지원금은 후생을 개선하는 비효율 기업의 시장 철수를 막을 수 있다.

- 기존의, 또는 새로운 규제와 기업 행위에 대한 경쟁 평가는 기업에 대한 배제의 가능성을 검토해야만 하는데, 이는 기업에 대한 배제가 가격, 상품의 다양성, 그리고 다른 요소들에 영향을 주면서 시장에서의 미래 경쟁의 정도에 영향을 끼칠 수 있기 때문이다.

### 3.1.5 혁신과 효율성

기업에 의한 혁신은 다음과 같은 여러 바람직한 결과를 제공할 수 있다:

- 공정상의 혁신으로 인한 생산 효율성 증가. 이것은 소비자가 지불하는 비용을 감소시키는 기업의 비용 감소로 이어진다.
- 상품의 품질에 있어서의 개선
- 상품의 다양성 증가
- 상품의 안전성에 있어서의 개선

경쟁 정책은, 시장의 역동성을 보전하는데 있어 혁신이 수행하는 역할을 깊게 인식하고 있고, 기업의 혁신적 활동을 방해하지 않기 위해 노력한다. 따라서, 이 분야는 정부 규제의 잠재적인 경쟁제한적 영향과 관련하여 특히 중요한 부분이다. 규제가 “지시적인(prescriptive)” 특성(즉, 규제가 기업들에게 자신들이 달성해야 하는 결과를 알려주는 것이 아니라, 무엇을 해야만 하는 지를 지시한다)을 갖고 있는 경우에, 이 규제가 혁신에 부정적인 영향을 가질 가능성이 매우 높다.

일반적으로 말해, 만약 특정 기업 행위가 혁신의 가능성을 제고하고, 효율성 증가를 제공하면, 이러한 혜택은 시장지배력의 잠재적인 증가로 인해 상쇄된다. 만약 전자가 후자를 초과하는 것이면, 이 기업행위는 긍정적으로 간주될 수 있다. 이러한 인식에 대한 몇몇 예를 고려해 본다.

- 경쟁자들 간의 연구 조인트 벤처 허용. 예를 들면: AMD, Freescale, Hewlett-Packard, IBM, Infineon, Intel, Panasonic, Philips, Samsung, Spansion, TSMC 그리고 Texas Instruments 가 멤버로 참여하고 있는 SEMATECH 컨소시엄. 이 컨소시엄의 목표는 반도체 기술과 집적회로의 성능을 발전시키는 것이다. 경쟁당국은 이러한 협력이 정보 공유와 가격과 생산 조정으로 이어지는 잠재성을 가지고 있다는 점을 인정하였지만, 또한 제대로 조직된다면, 이러한 벤처로부터 발생할 혁신증가로 인해 사회에 돌아갈 것으로 예상되는 이득이 잠재적으로 부정적 효과를 상쇄하고도 남을 수 있다는 점 역시 인정하였다.. 기업들이 상품의 디자인과 호환성에 대한 기준을 수립하는데 협력하는 것이 허용되는 것으로부터 유사한 예를 찾을 수 있다.
- 기업들이 투자를 하거나, 조직의 변화를 피하거나, 또는 기업들이 다음을 달성할 수 있도록 하는 새로운 상품과 서비스를 제공하는 것을 허용하는 것:
  - *규모의 경제(Economies of scale)*: 이는 간접비용이 높을 때 발생한다. 더 큰 규모의 생산을 허용하는 것은 생산 단위 당 더 낮은 평균

비용으로 이어진다. 예를 들어, 더 큰 규모의 소매 점포를 허용하는 것은 기업들로 하여금 규모의 경제를 달성할 수 있게 하고, 서비스 제공에 있어 더 낮은 비용을 갖게 한다;

- **범위의 경제(Economies of scope):** 별개의 전문화된 기업들에 의해 생산되는 제품과 비교할 때, 한 기업이 서로 다른 제품 또는 서비스를 생산하는 비용이 더 적을 때. 예를 들어, 비용-효율성의 관점에서 보면, 약국과 식료잡화점(grocery) 간의 구분을 강제하는 규제와는 반대로, 공동 마케팅, 보관, 그리고 공급자 계약으로 발생하는 비용 절감으로 인해 식료잡화점으로 하여금 처방약 없이도 구매할 수 있는 약품을 판매하는 것이 효율적일 것이다.

혁신은, 그것이 상당한 편익을 창출할 수 있기 때문에, 기업 행위의 규제에 대한 경쟁영향평가는 혁신에 대한 영향을 주의 깊게 검토해야 한다.

### 3.1.6 경쟁자의 비용 상승 초래

만약 한 기업이 자신의 경쟁자의 비용을 증가시킬 수 있다면, 이는 시장에서의 경쟁의 양을 감소시킬 수 있고, 더 큰 이익을 획득할 수 있다. 다른 기업의 경쟁자와 비교하여 경쟁자의 비용을 상대적으로 증가시키려는 전략은 다양한 차원에서 행해질 수 있다. 예를 들어:

- 기존 통신 사업자들이 자신들의 네트워크에 대한 경쟁자의 (용이한) 접근 획득을 막으려 한다; 이는 인터넷 서비스와 전화 시장 모두에 영향을 끼친다. 유사한 행위가, 기존 사업자가 배전망에 접근을 획득하고자 노력하는 경쟁자에 게 비용을 부담시키려고 하는 전기 시장에서도 발견될 수 있다;
- 새로운 환경 규제에 직면했을 때, 기존 사업자는 기득권 옹호 조항을 획득하기 위해 열심히 로비를 벌인다. 이러한 조항들은, 기존 사업자는 일정한 기간 동안 계속해서 과거의 규칙에 따라 영업할 수 있게 허용되면서, 모든 신생 기업들은 새로운 환경 규제를 즉각적으로 준수하도록 강제한다. 이는 기존 사업자와 신규 진입자 간의 상당한 비용 불균형을 초래함으로써 경쟁에 상당한 피해를 끼친다;
- 어떤 기업은 소비자가 쉽게 경쟁업체의 제품으로 옮겨 갈 수 없을 정도로 자신의 상품 또는 서비스를 맞춤화할 수 있다. 소비자를 “묶어 두는(lock-in)” 기간을 가지고 있는 이러한 제한적인 계약은 통신, 천연 가스, 발전과 은행 산업 분야와 같은 산업에서 발견되어 왔다.

- 제약 회사는 특허 연장 신청을 적극적으로 추구할 수 있고, 이러한 행위의 목표 중 하나는 경쟁자의 진입을 지연 또는 좌절시키기 위해 추가적인(소송 및 그 이외의) 비용을 경쟁자 (유사 약품 제조업체)에게 부담시키는 것이 될 수 있다.
- 기업들의 이러한 유형의 행위 뒤에 있는 동기 중의 하나가 경쟁자들 – 더 규모가 작은 기존 사업자 또는 잠재적인 신규 진입자 – 이 경쟁하기 어렵게 만드는 것으로, 이는 시장과 소비자에 대한 부정적인 영향으로 이어지기 때문에, 경쟁영향평가는 이러한 행위에 대한 대안적인 설명을 신중하게 가려내고, 바람직하지 못한, 경쟁제한적 측면은 숨아내야 할 필요가 있다.
- 어떤 기업은 경쟁자가 얻을 수 없는 특정 지원금을 원할 수 있다.

### 3.2 요약 및 규제에 대한 경쟁 평가로의 연계

경쟁상의 영향을 평가하는데 있어, 다루어야만 하는 핵심적인 문제는 특정의 기업 행위가 가격, 효율성, 그리고 혁신에 대한 영향을 가지면서, 시장에서의 경쟁의 강도를 감소(다시 말하면, 시장지배력의 강화)로 이어지질 수 있는 지이다. 위에서의 논의는, 경쟁 정책이 기업의 행위, 시장지배력, 그리고 혁신과 관련된 문제를 평가하는데 있어 활용하는 개념과 기본 틀에 대한 일반적인 요점을 제시했다.

위의 논의와 기본 틀이 어떻게 규제에 대한 경쟁영향평가에 있어 도움이 될 수 있겠는가? 여러 이점이 존재하겠지만, 우리는 두 가지에 주목한다:

- 위에서 개괄한 개념들 – 예를 들어, 시장 확정, 전환 비용, 진입 장벽, 효율성에 대한 고려, 그리고 경쟁자의 비용을 증가시키는 것과 관련된 – 은 섹션 4 에서 우리가 논의하는 서로 다른 유형의 규제가 가지는 부정적인 경쟁상의 영향을 이해하는데 유용한 통찰을 제공할 것이다;
- 위에서 설명된 경쟁 평가의 기본 틀은 규제의 경쟁상의 영향에 대한 논리적인 점진적 평가를 수행하는데 활용될 수 있는 아웃라인을 제공한다. 평가 단계는 섹션 5 와 6 에 언급되고 있고, 영향을 받는 시장(들)에 있어서 가능한 영향과 영향 받을 수 있는 업종을 식별하고자 할 것이다.

#### 4. 규제적 개입

정부가 왜 시장에 개입하는가에 대해서는 많은 대안적 설명이 있다. 한 가지 합리화(rationalization)는, 많은 산업 안에 시장의 실패가 존재하고, 다양한 규칙과 규제가 이들을 치유하기 위해 설계되어 있다는 것이다.<sup>5</sup> MacAvoy 가 1992 년에 언급한 바와 같이, 규제는 전형적으로, 독점력(monopoly power)으로부터 소비자를 보호하기 위하여 고안된, 이익과 가격에 대한 통제를 수반하는 최선의 경제적, 사회적 의도, 건강 보호 및 인근 거주 개인 보호를 위해 제정된 최선의 직장 내 안전장령과 배출 관련 법률안에 기반을 두어 왔다. 우리는 규제의 일부 영역에 대해 간단히 고려해 본다.

- 자연독점은 높은 간접비용으로 인해 대규모의 규모의 경제로 일반적으로 특징지어져 온 전기, 수도, 철도, 통신, 체신 서비스와 같은 산업에서 발생할 수 있다. 이것은 지역 사회(local) 또는 지방(regional) 독점(예를 들어, 수도와 전기 부문에서)과 심지어는 국가적 독점(예를 들어, 통신, 철도, 그리고 체신 서비스)을 가지는 것이 최적인 경우가 빈번했다는 것을 의미했다. 만약 독점적 사업자가 자신의 상품에 대한 가격을 스스로 책정하는 것이 허용된다면, 가격은 부당하게 높을 것이다. 한 가지 해결책은, 독점적 사업자가 시장에서 영업하는 것은 허용하나, 소비자들에게 공정한 가격을 보장하기 위해 가격을 규제하는 것이었다. 규모의 경제와는 별도로, 보편적 서비스 공급은 이들 산업에서의 법률적 독점을 지지하는 또 다른 주장이었다. 시장 상황, 기술, 그리고 다른 요인들이 변화했기 때문에, 이 산업들 중 일부가 많은 국가에서 탈 규제화되었다. 좀 더 고도로 정치한 규제적 설계로 인해, 이전에 규제되고(또는 정부에 의해 소유되었던) 수직적으로 통합된 독점 대신에, 통신과 철도와 같은 분야에 경쟁이 도입되는 것이 허용되면서 특정 산업의 경쟁적 영역과 자연 독점 영역이 분리되어 왔다.
- 다른 무엇보다도, 전기, 화학, 펄프와 제지, 정유와 같은 산업은 자신의 정상적인 생산공정의 일부로서 상당한 환경오염을 발생시킬 수 있다. 이에 대해 아무런 조치도 취해지지 않는다면, 많은 산업들이 사회적으로 최적인 수준을 초과하는 - 개개의 오염유발자가 높은 비용 때문에 오염물질을 정화해야 할 유인을 거의 가지지 않을 정도의 - 오염을

<sup>5</sup> Viscusi, Harrington, Vernon (2005), 그리고 MacAvoy (1992)는 규제의 동기와 규제의 다양한 측면에 대한 유용한 논의를 제공한다. 많은 영향력 있는 논문들이 이해 집단으로부터의 로비와 압력이 다양한 규제를 초래한 “포획 이론(capture theory)”에 대해 논의한다. 그러나, 이 문헌에서는 이러한 추론 방법에 대해 구체적인 논의는 하지 않는다.



발생시킬 것이다. 정부는 오염으로부터 발생하는 부정적 외부효과를 통제하기 위해 개입해 왔다. 구체적인 수단으로, 기업들이 오염을 덜 발생시키는 새로운 기술을 채택할 수 있도록 투자세액 공제(investment credit)를 제공하는 것과 더불어 세금과 쿼터(quota)가 포함되어 왔다.

- 의약품과 같은 산업에서, 정부는 기존 약품의 잠재적인 부정적 영향뿐 아니라 신약 승인에 대한 규제적 승인과 감독 메커니즘을 수립해 왔다. OECD의 2001년 보고서에 언급된 바와 같이, 약품의 안전성과 품질을 통제하는 것은 매우 중요한 문제이다.
- 규제는 산업(직장) 안전 분야들에서 발견된다. 이러한 규제들 뒤에 있는 동기 한 가지는 사망의 위험을 감소시키고자 하는 좀 더 광범위한 사회적 목표이다. 유사한 맥락에서, 자동차 안전 규제는 사고 발생시 사망과 심각한 부상을 감소시키는 데 목적이 있다.
- 은행 산업과 금융 시장의 몇몇 측면은 규제되어 왔고, 현재도 그러하다. 핵심적 목표는 금융 시장의 안정성과 소비자의 투자와 재정에 대한 보호를 확보하는 것이다.

대체로, 규제는 일반적으로 정부가 기업들의 행위에 영향을 끼치고, 그래서 결과적으로 경제 활동에 영향을 끼치기 위해 시행하는 일련의 규칙으로 구성되어 있다. 이 문건은 다음을 포함한 규제의 일부 수단에 초점을 맞출 것이다.

- **시장 진입:** 많은 국가들이, 예를 들어, 한 지리적 영역 내의 약국과 소매점의 수에 대한 제한을 설정한다. 도시 내의 택시 수에 대한 규제는 일반적이다. 무엇보다도 전기, 통신, 그리고 은행업과 같은 산업에서, 규제는 신생 기업의 진입을 차단했다. 다른 것보다도 의사, 변호사, 건축가와 같은 전문직은 전문직 종사자가 한 지역에서 다른 지역으로 이동하는 흐름을 종종 원천적으로 봉쇄하거나 또는 상당히 제한하는 많은 규칙과 제한을 가지고 있다.
- **수량:** 이에 대한 예로는, 많은 국가에서의 어획량 규제, 일요일에 주류 판매 금지, 특정 지역에서의 (상업적) 건축의 정도에 대한 규제들이 포함된다. 수량 규제는 우체국(Post)이 체신 서비스에 대한 보편적 서비스 의무 - 규제되는 가격에 모든 수요를 충족시켜야만 하는 - 들과

같은 다른 형태를 띌 수 있다. 마지막으로, 농업에서 생산에 대한 쿼터와 경작지 규모와 관련된 예가 있다.<sup>6</sup>

- **기준:** 많은 국가의 정부가 의료 장비와 약품의 안전성, 건축법, 건강과 직업상의 안전, 자동차 안전, 환경과 노동 분야에 대한 기준을 설정한다. 규제는 다양한 대중매체의 콘텐츠와 언어와 같은 다른 영역들에도 존재하고 있다.
- **가격:** 특히 전기, 천연 가스, 항공사, 통신, 체신 서비스와 같은 산업들은 가격 규제의 적용을 받아 왔다.

우리는 앞서 규제에 대한 많은 사회적, 경제적 정당화 사유가 있어 왔다고 언급했지만, 정부에 의해 제정되는 다양한 규칙과 규제 및 전문직 단체가 부과하는 제한이 시장에서의 경쟁을 저해할 잠재성을 종종 가지고 있다는 것을 인식하는 것이 중요하다. 우리는 몇 가지 예를 살펴 보겠다. 환경과 다른 유형의 규제에 강력한 기득권 옹호를 적용하기 위한 기존 사업자와 산업단체의 성공적인 로비는 신규 진입자를, 기존 사업자와 비교했을 때, 비용 면에서 불리한 위치에 놓으면서 잠재적으로 진입과 시장에서의 경쟁력에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 소매점과 약국의 수에 대한 엄격한 규제는 경쟁을 저해하고, 가격을 인상시키며, 그리고 제공되는 서비스의 다양성과 품질을 감소시킬 수 있는 잠재성을 가지고 있다. “부당하게 높은” 최소 품질 기준을 설정하는 것은 소비자로부터 더 큰 다양성과 더 낮은 가격을 박탈할 수 있다. 전문직단체가 부과하는 광고에 대한 제한 – 법률, 의료, 그리고 수의학 같은 – 은 경쟁 및 제공되는 서비스의 다양성에 부정적인 영향을 끼칠 가능성이 매우 높다. 마지막으로, 한 국가 내의 지역 간에 재화와 용역의 흐름에 대한 규칙과 규제는 건전한 정당화 사유가 없는 경우가 빈번하다; 이러한 제한들은 더 높은 가격을 잠재적으로 발생시키는 시장의 지리적 구분을 초래한다.

다양한 유형의 규칙과 규제가 경쟁에 끼치는 잠재적인 영향을 완전히 이해하기 위해서, 이 섹션의 나머지 부분은 네 개의 포괄적인 분류 하에 묶여진 다양한 유형의 규칙과 규제에 대한 논의에 초점이 맞춰져 있다:

- 공급자의 수 또는 범위를 제한하는 규칙과 규제
- 공급자의 경쟁 능력을 제한하는 규칙과 규제
- 공급자가 경쟁할 유인을 감소시키는 규칙과 규제

<sup>6</sup> Glaeser 과 Schleifer (2001)는 수량 규제에 대한 통찰력 있는 논의를 제공한다.

- 소비자에게 제공되는 선택과 정보를 제한하는 규칙과 규제

위의 각 네 분류 하에서, 우리는 규칙과 규제의 동기를 언급하고, 이들로부터 발생할 수 있는 경쟁상의 잠재적인 우려에 초점을 맞추며, 서로 다른 국가의 다양한 시장과 산업으로부터 선별된 예를 제시한다.<sup>7</sup>

먼저 언급할 가치가 있는 한 가지 메커니즘이 있는데, 이것은 자율규제와 공동규제이다, 우리가 섹션 4.3.1에서 언급한 바와 같이, 일부 전문직 및 재화와 용역 생산자는 자율규제 또는 공동규제를 수행할 재량권이 주어진다. 이러한 메커니즘들은, 다른 무엇보다도, 상품의 호환성, 품질, 그리고 안전과 관련된 기준을 설정하는 데 있어 시장참가자에 의한 더 나은 조율과 같은 여러 잠재적인 이점을 가지고 있다. 덜 직접적이고, 덜 부담스러운 정부 규칙을 기업에게 적용함으로써 이들은 시장이 변성할 수 있도록 한다. 그러나, 중요한 문제는 기업 간의 조율 범위 확대가 또한 가격과 수량에 있어서의 담합적인 전략 시행과, 심지어는 진입 장벽을 형성할 수 있는 기준을 설정하는데 있어 충분한 환경을 제공할 수 있다는 점이다. 만약 아무런 조치도 취해지지 않는다면, 이들은 소비자후생과 시장에서의 혁신에 있어 상당한 손실을 초래할 수 있다.

우리가 위의 분류 3(“공급자가 경쟁할 유인을 감소시키는 규칙과 규제”) 하에서 자율규제와 공동규제를 공식적으로 논의하지만, 이 메커니즘 하에서의 문제의 범위가 다소 광범위함을 감안할 때, 위에서 언급된 첫 두 가지 분류에도 시사점을 가질 수 있다. 한 예로, 자율규제가 허용되고 있는 어떤 산업 단체가 기존 사업자의 이익 마진을 보호하기 위해 진입 장벽을 형성하기로 결정하는 상황을 고려해 보자(Box 7의 C. 2 참조). 이론의 여지는 있겠지만, 이러한 경쟁에 대한 우려 중 일부는 1번과 2번의 분류 하에서도 논의될 수 있다. 간단히 말해, 자율규제와 공동규제 분야에서 발생할 수 있는 경쟁상의 우려는 위의 첫 세 가지 분류 거의 모두에게 확장된다.

마지막으로, 정보란(information boxes)의 예들은 경쟁 문제에 대해 좀 더 치밀한 고찰과 검토가 앞으로 필요한/지금껏 필요해 왔던 분야를 나타내기 위한 것이고, 취해진 정부의 조치가 부적절한 부분을 반드시 나타내고자 하는 것은 아니다.

<sup>7</sup> 부속 문건인 *경쟁영향평가 원칙(Competition Assessment Principles)*의 1장에서 보게 될 것과 같이, 위의 네 분류는 “경쟁영향평가 체크리스트 (Competition Assessment Checklist)”의 핵심 요소를 구성한다,

#### 4.1 공급자의 수 또는 범위를 제한하는 규칙과 규제

많은 규칙과 규제가 시장에서의 재화와 용역의 공급자의 수 또는 유형을 제한하는 효과를 가질 수 있다. 만약 제안이 다음과 같을 때 이러한 가능성이 있다:

- 공급자의 진입 또는 철수 비용을 상당히 증가시킴;
- 어떤 회사에게 재화 또는 용역을 공급할 독점적 권리를 부여함;
- 영업의 요건으로서 면허, 허가 또는 인가 과정을 설정함;
- 일부 유형의 기업들의 공공 조달 시장 참여 능력을 제한함;
- 기업이 재화 또는 용역을 공급하고, 자본을 투자하거나, 또는 노동력을 공급할 능력에 지리적 장벽을 설정함.

역사적으로, 정책수립자들은 기업의 수와 유형에 대한 제한을 부과하는데 있어 건전한 경제적, 그리고 사회적 이유를 종종 가지고 있었다. 그러나, 문제는 이러한 규제가 잠재적으로는 소비자후생에 부정적인 영향을 끼치면서 시장의 경쟁 수준에 부정적인 영향을 끼치는 것에 그칠 수 있다는 것이다. 따라서, 공급자의 수 또는 범위/유형이 영향을 받을 수 있는 상황에서는, 제안된 규제의 편익과 비용, 그리고 경쟁의 잠재적인 손실에 대한 철저한 조사를 수행하는 것이 중요할 것이다. 아래에서, 경쟁상의 영향이 신중하게 평가될 필요가 있는 두 개의 광범위한 분야에 대해 초점을 맞춘다.

##### 4.1.1 진입에 대한 규제

신생 기업의 시장 진입은 기존 사업자에게 새로운 경쟁을 제기함으로써 시장의 활력을 보전하고, 장기적으로 혁신과 성장을 촉진하는데 결정적인 역할을 한다. 따라서, 시장 진입을 제한하는 규칙과 규제는 경쟁과 후생에 심대하게 부정적인 영향을 가질 가능성이 매우 높으며, 이들은 주의 깊게 평가되고 정당화되어야 할 필요가 있다.

시장 진입에 대한 규제는 여러 형태를 띌 수 있고, 이들을 정당화하는 사유는 매우 다양하다. 예를 들어, 자연독점 상황에서, 정부는 법률상의 독점을 부여하고, 진입을 명시적으로 제한한다. 이렇게 하는 동기로는 높은 간접비용과 생산에서의 규모의 경제가 포함되어 있다. 법률과 의료 같은 전문직단체들은 시장진입을 제한하는 규칙을 수립하는 데 있어 당초에는 합당한 이유를 가지고 있었을 수도 있으나, 이러한 제한은 경쟁적인 상업적 활동에 불필요하게 제약을 부과할 수

있다. 이러한 제한을 정당화하는 이유는 일반적으로 전문직 수행에서의 품질 기준을 확보하는 것을 포함한다. 시장 진입과 소매 사업의 성장에 대한 규제는 많은 국가에서 공통적으로 발견된다. 정당화 사유로는 무엇보다도 도심의 혼잡 통제, 사유 자산의 가치 보호를 포함한다.

시장진입에 대한 영향을 완벽하게 이해하기 위해서는, 신규 진입자의 다양한 유형에 대한 분명한 그림을 얻는 것이 중요하다. 제조업 분야의 신규 진입자에 대한 매우 유용한 분류가 Dunne, Roberts 와 Samuelson (1988, p.504)에 의해 제시되고 있고, 우리는 이들이 활용하는 기본 틀을 좀 더 일반적인 논의에 적용시킨다. 3가지의 큰 유형의 신규 진입자를 생각해 볼 수 있다.

1. 제조업 분야에서 새로운 공장(생산 시설)을 건설하여 시장에 진입하는 신생 기업. 서비스 분야에서도 마찬가지이다. 예를 들어, 이전에 사업 경험이 전혀 없는 사업가들이 설립한 신규 공작기계 회사를 생각해 볼 수 있다. 정보 기술 혁명과 생명공학과 나노 기술의 급증으로 이들 분야 또는 다른 분야에 전혀 사업 경험이 없는 많은 기업들이 이들 산업에 진입하는 것을 목격했다. 갖 학교를 졸업한 학생들에 의해 설립된 새로운 법률회사 역시 이 분류에 속할 것이다.
2. 새로운 시설을 건설함으로써 시장진입을 다각화하는 것. 예를 들어, Siemens 처럼 다양한 종류의 상품을 생산하는 대기업이 새로운 생산 시설을 설치함으로써 새로운 의료 장비 군을 생산할 수 있다. 어떤 병원은 암 치료를 위한 새로운 시설을 개설할 수 있다. 어떤 화학회사는 리신(lysine; 아미노산의 일종)의 제조를 위해 새로운 생산 시설을 설치할 수 있다.
3. 기존의 공장에서 생산하는 생산물의 구성 변화를 통해 시장진입을 다각화 하는 것. 예를 들어, 전통적으로 중대형 차량을 만들었던 어떤 자동차 회사가 동일한, 유연성 있는 생산 시설 내에서 소형의 연료효율성이 높은 차량 제조로 다각화하는 것. 가공용 철강(machinable steels)과 비조질강 (micro-alloyed steels)을 생산하던 철강회사가 베어링과 기어에 사용되는 철강제품 사업으로 다각화하는 것. 네트워크 보안 소프트웨어에 집중했던 소프트웨어 회사가 인터넷 게임 사업으로 다각화 하는 것.

위에서 언급한 다양한 유형의 신규 진입자 간의 차이는 몇 가지 측면에서 매우 심대할 수 있다:

- **자금조달상의 제약:** 기업의 진입과 성장 능력은 자신들의 프로젝트에 외부의 자금을 유치할 수 있는 능력에, 크게 좌우된다는 증거가 많은 논문에 의해 제시되고 있다; Fazzari, Hubbard 와 Petersen (1988)의 논문과 후속 논문을 참고. 이것이 두 번째, 세 번째 유형에 속하는 진입자에게 문제될 가능성은 덜하지만, 첫 번째 유형의 진입자에게는 중요한 제약이 될 수 있다. 그 이유 중 하나는, 은행이, 예를 들어, 대출을 해 주기 위해서는 일반적으로 특정 형태의 담보와 과거의 기록을 필요로 하는데, 첫 번째 유형에 속하는 진입자의 경우 이런 면에서 불리해 질 수 밖에 없다. 이와 대조적으로, 두 번째, 세 번째 유형의 진입자는 자기자본을 증가시킬 수 있을 뿐 아니라, 더욱 쉽게 은행으로부터 외부 자금조달을 획득할 수 있다. 따라서, 자금조달상의 제약은 첫 번째 유형의 진입자가 성공하는 것을 더욱 어렵게 만들 수 있다.
- **학습:** 일반적으로, 이전에 사업 경험이 있는 것은 기업가들로 하여금, 다른 요소들 중에서, 특히 과거의 경험, 시장에 대한 지식, 규제적 장벽으로부터 배울 수 있도록 한다. 두 번째, 세 번째 유형의 진입자들은 이런 차원에서 유리한 위치에 있다.

Dunne, Samuelson 과 Roberts 가 제시하고 있는 데이터는 다양한 유형의 시장진입자 간의 흥미로운 차이를 보여 주고 있다. 실패율(또는 시장철수율)이 일반적으로 매우 높으며, 그리고:

- 하나의 동 시기 집단(cohort)의 진입자 60% 이상이 일반적으로 실패하고, 5년 이내에 해당 산업에서 철수한다;
- 유형 1의 시장진입자(신규 공장을 가지고 있는 신생 기업)는 유형 2의 시장진입자(신규 공장을 가지고 다각화를 추진하는 기업)보다 7-8 배 높은 철수율을 가진다.

Caves (1998)와 Sutton (1997)이 언급한 바와 같이, 이러한 광범위한 결과는 매우 일반적이며, 다른 국가들의 다양한 산업으로부터 추출한 데이터를 활용한 연구에서도 동일하게 발견되고 있다. 이러한 결과를 살펴 볼 수 있는 한 가지 방법은, 유형 1의 시장진입자들이 성공하는데 있어서 과도하게 높은 장벽과 비용에 직면한다는 것이다. 이것이 지니는 분명한 시사점 한 가지는, 진입 장벽을 부과하는 규제들이 유형 1의 시장진입자에게 훨씬 더 큰 부정적인 영향을 가질 가능성이 있다는 점이 될 것이다. 철수 장벽도 마찬가지이다. 만약 시장 성공 조차 위험을 수반한다면 높은 철수 장벽은 추가적 진입 장벽과 다름없으며 시장 진입자의 진입을 막는 역할을 할 것이다.

정부와 전문직단체가 시행하는 매우 다양한 규칙과 규제가 시장진입에 제한을 부과한다. 규제는 시장진입에 대한 전면적 제한과 같이 매우 명시적인 것일 수도 있지만, 또한 본질상 암묵적인 것일 수도 있다.

- 명시적인 제한은 매우 직접적이고, 아마도 거의 틀림없이 경쟁에 가장 부정적인 영향을 가진다. 예를 들어:
  - 많은 국가가 한 특정 지리적 영역 내 또는 한 지역 내에 거주하는 특정 수의 개인 당 허용될 수 있는 소매 점포의 수에 관련된 규칙을 부과한다. 이 중 후자의 규칙 하에서는, 만약 사람의 숫자가, 예를 들어, 5000 명을 넘지 못하면 약국을 신설하는 것이 허용되지 않을 것이다 - 영국 공정거래청(Office of Fair Trading)의 2003 년도 문건은 약국 시장에서의 경쟁과 규제 문제에 대한 유용한 논의가 포함되어 있다.
  - 이전의 미국-E.U. 간의 항공협정 하에서, 유럽계 항공사는 자국 밖의 도시에서 출항하는 미국 행 노선은 제공할 수 없었다. 이는 미국-E.U.의 항공 시장에서의 경쟁의 정도를 제한했다(새로운 협정은 이 규제의 상당 부분을 폐지한다).
- 암묵적인 제한들은 시장진입에 좀 더 간접적으로 제한을 부과하는 제한으로 간주될 수 있다. 예를 들어:
  - 탈 규제된 통신 시장에서, 경쟁을 촉진하는 것은 기존 사업자로 하여금 자신의 네트워크를 신규 진입자와 공유하도록 강제하는 규칙을 필요로 할 것이다. 이것이 없다면, 신규 진입자는 (적절한)서비스(인터넷, 전화에서)를 제공할 수 없고, 경쟁할 수 없다. 유사한 문제가, 신규 진입자가 의미 있는 경쟁을 가지기 위해서는 기존 사업자의 배전망에 접근하는 것이 허용되는 것이 긴요한 전기 시장에서 발생한다. 그러나, 이러한 공유를 의무화하지 않는 것이 기존 사업자가 반드시 자신의 네트워크에 대해 접근하는 것을 허용하지 않을 것이라는 것을 의미하는 것은 아니지만, 이는 신규 진입자/잠재적 경쟁자에게는 더욱 불안한 사업 전망이 된다;
  - 무엇보다도, 법률, 회계, 또는 의료와 같은 전문직 단체에 의해 채택된, 품질 기준과 인증 규칙은 시장진입에 심대한 제약을 부과할 수 있다.

- 시장진입을 지연 또는 좌절시킬 수 있는 상당한 행정적 그리고 관료적 장벽(Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes, 그리고 Schleifer, 2002)

Box 2은 진입 제한으로부터 발생할 수 있는 경쟁상의 문제와 관련해 좀 더 세밀한 검토가 수행될 수 있는 규칙과 규제의 예를 선별하여 제시하고 있다.

### Box 2. 시장진입

1. 신규 사업을 시작하기 위해 관료적 장벽을 제거하는데 소요되는 시간과 비용의 양은 국가 간에 상당한 차이를 보일 수 있다. Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes 와 Schleifer (2002)가 제시한 자료에 따르면, 창업을 하는데 소요되는 시간은 가장 적게는 캐나다에서는 2 일, 가장 많게는 마다가스카르에서 152 일이 소요되는 것으로 나타났다. 1 인 당 GDP(1997 년) 대비 퍼센티지로서의 금전적 비용은, 가장 적게는 뉴질랜드의 0.53%, 가장 많게는 탄자니아, 볼리비아, 그리고 도미니카 공화국의 경우 300 % 이상으로 나타났다. 심지어는 선진국 간에도 소요되는 시간(과 비용) 측면에서 큰 차이가 있다: 예를 들어, 미국의 경우 4 일 (그리고 1 인 당 GDP 의 0.5 %), 독일의 경우 42 일 (그리고 32 %), 그리고 호주의 경우 2 일 (그리고 2%)이다. 관련 장벽을 해소하는 데 소요되는 시간과 관련 비용의 이러한 극적인 차이는 시장으로의 신규 진입에 대한 장벽에 있어서 상당한 차이가 있을 가능성이 높다는 것을 보여준다. 시장진입 절차에 대한 행정적 개혁은 신규진입에 대한 장벽을 낮추고, 성장과 혁신을 제고하기 위해서는 필수적인 것으로 보인다.

2. 일부 국가에서는, 약국에 부과되는 규제가 존재하며, 이들은 다양한 형태를 띠 수 있다.

- 사전에 지정한 지리적 영역 내에서, 또는 주민의 수 당 영업할 수 있는 약국의 수를 제한하는 규칙. 예를 들어, 헝가리에서 그 임계치가는 약 5000 명의 주민이다.
- 1970 년 이래로 유통산업이 Apotekets 를 통해 통제되어 온 스웨덴에서의 통제와 같은 국가 통제. Nicorette 제품에 대한 판촉활동을 벌인 스웨덴 회사 Bringwell International 이 기소된 것에서 입증되었듯이, 민간 약국을 개설하는 것은 위법행위가 될 수 있다.
- 영국 공정거래청(Office of Fair Trading)의 2003 년 보고서에서 언급된 것과 같은 직접적인 진입 규제. 국가의료제도(National Health Service)의 증가하는 비용을 억제하기 위해 잉글랜드와 웨일스, 스코틀랜드와 북아일랜드가 약국에 대한 진입규제를 1987 년에 도입하였다. 이 규제는 새로운 약국의 바람직함(desirability), 이전(relocation), 그리고 소유권 변화에 대한 공식적인 평가를 포함한다.

약국의 위치에 대한 규제를 정당화하는 이유 한 가지는 보편적 서비스의 공급이지만, 이러한 제한들은 경쟁을 저해할 수 있다. 심지어는 의약품의 가격이 규제되는 경우에도, 이러한 제한은 서비스의 다양성과 품질이 영향 받을 수 있다는 의미에서 경쟁에 영향을 끼칠 수 있다. 상당수 제한이 철폐되어 온 독일에서, 많은 연구들이 제공되는 서비스의 다양성에서



경쟁이 증가되었음을 보여주고 있다. OFT의 2003년 보고서의 결론처럼, 지역 사회의 약국 시장에 대한 진입 제한 철폐는 소비자에게 더 많은 선택을 부여하고, 더 큰 경쟁과 더 나은 약국 서비스에 대한 접근으로부터 혜택을 볼 수 있다.

3. 호주의 1998년 디지털 방송 전환 법률안은 2006년까지 신생 상업 방송국의 시장진입을 금지했다. 이 조치는 기존 상업 방송국들의 아날로그로부터 디지털 텔레비전 전송으로의 전환을 촉진하기 위한 것이었다.

4. E.U. 전역에서 변호사, 회계사, 건축가, 엔지니어, 그리고 약사와 같은 자유 전문직은 요금 체계(fee scales), 광고제한, 독점적 권리, 그리고 전문직 간의 협력을 금지하는 규칙과 같은 규제에 구속된다. 전문직단체는 전문직 서비스의 품질과 기준 확보라는 이유로 이러한 제한을 정당화하지만, 이들이 경쟁을 제한함으로써 잠재적으로 더 높은 가격과 제공되는 서비스의 다양성이 축소로 이어질 수 있다는 사실을 언급하는 것이 중요하다.

5. 미국 회계감사원 보고서(General Accounting Office Report; 2004)에서는 새로운 항공자유화 협정(Open Skies Agreement) 하에서 어떻게 운항할 수 있는 항공사의 수에 제한이 거의 없거나/전혀 없을 수 있을 지, 그리고 어떻게 항공사가 운항할 수 있는 시장에 대한 제한이 전혀 없을 수 있을 지를 보여준다. 이전의 협정은 E.U.-미국 항공편 수와 출발지, 최종 목적지에 대한 제한이 있었다. 예를 들어, Air France는 프랑스 발 미국 행 항공편은 운항할 수 있었지만, 프랑크푸르트 발 미국 행 항공편은 운항할 수 없었다. 이는 미국 항공사의 경우에도 마찬가지였다. 새로운 Open Skies 협정은 이러한 진입 장벽을 낮추는데 목적을 두고 있다.

6. Terzic, Wurm과 Dietrich가 2000년에 언급한 바와 같이, 독일의 1998년 에너지 법은 진입을 제한했던 전기와 천연 가스에 대한 독점적 프랜차이즈를 폐지했다. 신규로 제정된 법은 이 두 에너지 시장을 개방해 경쟁을 도입했다. 한 때 유럽에서 가장 높은 요금을 냈던 독일의 전기 소비자들은 경쟁 증가, 더 나은 서비스 제공, 그리고 가격 감소를 보아 왔다.

7. 소매업 분야의 혁신과 성장에 영향을 끼치면서 잠재적인 경쟁 손실을 초래할 수 있는 진입에 영향을 주는 법률은 많은 국가에서 발견된다. 예를 들어,

- Bertrand와 Kramarz(2002)는 대규모 소매점의 창업과 확장에 대한 규제가 프랑스 소매 분야의 성장에 영향을 준 진입 장벽을 초래해 왔고, 일자리 창출 감소를 초래해 왔다는 것을 보여준다.
- 유럽의 많은 국가에 걸쳐 – 무엇보다도 이탈리아, 스페인, 네덜란드와 프랑스 – 소매점의 영업시간에 대한 제한이 존재한다. 조세법과 계획법(planning laws)은 가족이 운영하는 소규모 점포들을 보호하고자 한다. 더 규모가 작은 이 점포들이 근접 서비스(proximity services)를 제공하지만, 이러한 규칙은 소매업자(대규모 소매업자와 소규모 소매업자)가 더 오랜 시간 영업함으로써 더 나은 서비스를 제공하고, 더 나은 고용을 제공하는 것을 막게 된다. OECD의 1997년 보고서는 이러한 규제로부터 발생하는 경쟁상의 문제를 논의한다.
- 유사한 규제가 완화된 일본과 같은 국가에서는 이 분야의 놀라운 성장을 목격해 왔다. 일본에서는, 소규모 독립 소매업자를 보호하기 위해 대규모 소매

점포법(Large-Scale Retail Store Law)이 1974 년에 통과되었다. 이러한 제한은 1990 년대 동안의 세 차례 법 개정을 통해 완화되었다. 대규모 점포 개설 신청 건수가 1989 년의 794 건에서 1990 년의 1,667 건으로 급증하였고, 1996 년에 2,269 건으로 정점을 이뤘다.

소규모 기업의 보호와 관련된 것처럼, 소매 분야의 규제가 공공의 이익을 위해 정당화 될 수 있는 사유가 여러 가지 있지만, 이러한 규제들은 이들의 경쟁과 경제 성장에 대한 잠재적인 피해 측면에서 평가되어야만 한다.

8. 2005 년 8 월, 미국 연방통신위원회(Federal Communications Commission; FCC)는 Bell 의 각 지방(regional) 회사들과 같은 기존 통신 사업자로 하여금 Digital Subscriber Line 초고속 인터넷 접속을 경쟁업체와 공유하도록 요구하는 규제를 폐지하기 위한 표결을 실시한 바 있다. 새로운 FCC 결정은 DSL 관련 규제를 케이블 모뎀 서비스와 동등한 위치에 놓는다. FCC 는 기존 사업자로 하여금 자신의 네트워크를 경쟁자와 공유하도록 강제하는 규칙이 기존 사업자의 신규 상품에 대한 투자와 신규 서비스 제공을 좌절시켰다고 주장함으로써 이 규칙의 변화를 정당화했다. 그러나 한편, 소비자 단체들은 시장의 경쟁이 감소될 것이며, DSL 소비자들은 더 적은 선택, 서비스 악화, 그리고 더 높은 가격을 가지게 될 것이라고 주장했다

많은 경우, 당초의 공공의 이익 차원에서 규칙과 규제를 정당화하는 사유가 타당하지만, 이들이 소비자후생에 부정적인 영향을 끼칠 수 있고, 또한 더 장기적인 성장과 시장의 발전을 지체시킬 수 있다는 점을 유념하는 것이 중요하다. 진입 제한 - 특히 시장 구조 규제를 바탕으로 진입 제한 - 은 반드시 회피되어야 한다. 하지만 토시자용 규제와 같은 규제들은 특정 상황에서는 타당한 것으로 간주될 수 있다. 예를 들어, 자연독점과 보편적 서비스 고려가 존재하는 경우, 독점적 권리는 합의의 한 부분으로서 포함되지 않는 것이 바람직할 것이다. 이들이 독점적인 권리가 합의에 포함되는 경우, 환경과 시장 상황은 변화하기 때문에 반드시 검토와 수정을 거쳐야 한다. 안정성에 대한 고려로 정당화되는 진입 제한을 부과하는 국가가 있는 경우에 - 예를 들어 금융 시장과 은행 시장에서와 같이 - 무엇이 행해지고 있는지가 분명하고 투명해야만 하며, 최소제한의 원칙이 적용될 필요가 있다. 상당한 부정적 영향의 잠재성을 감안할 때, 규제자는 진입에 대한 명시적인 또는 암묵적인 제한을 초래하는 모든 규칙 또는 규제를 면밀하게 검토할 필요가 있다.

#### 4.1.2 독점적 권리의 부여 또는 연장

정부는 아이디어, 재화의 생산, 재화의 구매, 그리고 용역의 공급에 대한 독점적 권리를 여러 분야의 기업들에게 부여한다. 예를 들어,;

- 고품 폐기물 처리 시장에서, 지역 시장(local market)에서의 공통적인 폐기물 수거 메커니즘은 폐기물 수거에 대한 독점적 권리를 부여 받은 민간 기업에 의한 것이다;
- 역사적으로, 예를 들어, 전기, 천연 가스, 통신, 수도, 체신 서비스, 그리고 철도 분야에 서비스를 제공하기 위한 법률상 독점적인 지위 - 또는 독점적 권리 - 가 부여되었다;
- 매우 다양한 시장과 국가에서, 지역사회(local), 지방(regional), 그리고 중앙(national) 정부 기관들은 특정 재화와 용역의 공급을 위해 독점적인 권리를 민간 기업에게 제공하는 계약을 체결할 수 있다. 이것들은 다른 무엇보다도 방위 계약(defence contracts)과 투입(input) 공급에서 발생할 수 있다.

독점적인 권리를 부여 또는 연장하는 동기는 매우 다양하다. 일부 산업에서, 법률상의 독점(또는 독점적인 권리)을 부여하는 이유 중 하나는 높은 간접비용으로부터 발생하는 규모의 경제와 관련이 있다. 시간이 지나면서 시장과 기술이 진화하면서, 많은 국가들이 여러 분야를 탈 규제화하고, 국가 소유의 기업들을 민영화했으며, 경쟁을 허용해 왔다. 또한, 좀 더 고도로 정치한 규제 접근법으로 인해 자연독점의 특성을 갖고 있는 산업의 특정 요소가 식별되었고, 잠재적으로 경쟁이 치열할 수 있는 다른 요소(상류와 하류 모두)와 분리될 수 있었다. 재화와 용역의 생산에 대한 독점적인 권리를 부여 받은 사업자는 상당한 시장지배력을 획득한다. 자연독점의 경우, 공익사업(utilities industries)에서는 가격 또는 수익률(rate-of-return)을 통해서 이 문제가 완화되었다.

특허권을 부여하는 것이 정당화되는 데는 분명한 이유가 있지만, 많은 논의와 우려를 발생시킨 한 문제는 특허 존속 기간의 “연장(extension)”과 관련이 있다. 예를 들어, 제약회사들은 특허 존속기간을 연장하기 위한 시도를 적극적으로 해 왔다. 존속 기간 연장은 다음과 같은 심대한 문제를 가질 수 있다:

- 소비자가 더 높은 가격을 치러야 하는 기간을 연장시킨다;
- 특허권 보유자는 특허권 존속 기간 연장을 위해 적극적으로 조치를 취함으로써 엄청난 비용(즉, 소송)을 잠재적 진입자 - 유사 약품 제조업체와 같은 - 에게 부담시킬 수 있으며, 이는 시장으로의 미래 진입의 가능성을 심대하게 축소시킬 수 있다. 경쟁에 대한 더 장기적인 부정적 영향이 상당할 수 있다.

법률상 독점을 부여하는 것은 타당한 정당화 사유가 있었지만, 규제의 영향에 대한 논문들은 규제가 이들 산업의 장기적인 성장에 해를 끼쳤던 혁신부족, 생산 비효율성, 신 기술 채택 부족과 관련된 상당한 문제점이 존재했다는 것을 보여준다. 정부가 독점적인 권리를 부여하는 다른 경우에, 찬반 의견이 섞여 있고, 사안별 평가가 최선이다. 위에서 언급한 고품 폐기물 처리의 예에서, 정부는 점차적으로 그들이 이러한 시장에 경쟁을 허용하는 것이 긍정적인 효과를 가져올 수 있다는 것을 깨닫고 있는 중이다; OECD의 핀란드 실험에 관한 보고서를 참조. 많은 경우에, 정부가 부여한 독점적인 권리는, 이들 시장에 대한 주의 깊은 감시를 유지하면서, 폐지될 수 있다.

Box 3는 독점적인 권리의 예와 이들에 대한 논의 및 이들로부터 발생할 수 있는 부정적인 영향의 일부에 대한 예와 논의를 제공한다.

**Box 3. 독점적인 권리의 부여 또는 연장**

1. 호주 서부지역에서, 수도와 관개(우물의 건설과 변경) 규제의 권한 [Rights in Water and Irrigation (Construction and Alteration of Wells) Regulations (1963)] 은 수역 및 하천 위원회(Waters and Rivers Commission)에게 수도 계량기를 설치, 보수, 그리고 시험할 수 있는 독점적 권리를 부여했다. 2000년에, 정부는 위원회의 수도계량기를 설치, 보수, 시험할 수 있는 독점적인 권리가 경쟁을 제한하고 있었다는 이유로 그것을 폐지하기 위해 규제를 개정했다.

2. 특허권 존속 기간 “연장(extensions)” 신청 건 수가 매우 많은 산업이 바로 제약산업이다. 많은 경우, 특허권 보호 연장은 경쟁에 부정적인 영향을 가질 수 있다.

- Prozac(항 우울치료제)은 1977년 특허권을 부여 받았고, 1987년에 출시되었다. Prozac은 역사상 가장 많이 판매된 약품 중 하나이다. Eli Lilly는 Prozac의 특허권 존속 기간을 연장하기 위해 5년 간 법정 싸움을 벌였으나 패소했다. Dr. Reddy's Laboratories, Teva Pharmaceuticals, Geneva Pharmaceuticals 그리고 Pharmaceutical Resources와 함께 존속 기간 연장을 반대했던 Barr Laboratories는 원래 비용의 몇 분지 일도 안 되는 비용으로 유사(generic)약품을 생산할 수 있었다. 일단 유사약품이 시장에 출시되면, 20mg 캡슐(Eli Lilly가 생산하던 유명상표제품)의 가격이 2달러를 넘는 수준에서 유사약품의 한 알 당 0.50달러 아래로 떨어질 것이다.

3. 브라질에서, 특허권 보호를 받는 발명의 경우, 특허권 보유자가 브라질 특허와 관련된 독점적인 권리를 보유하기 위해서는 해당 발명이 반드시 브라질 내에서 제조되어야 한다. 의약품과 생명공학 같은 일부 분야에서, 제조 시설은 많은 비용의 투자를 요구하며, 어떤 기업이 모든 국가에 공장을 건설하기를 기대하는 것은 비현실적인 것으로 보인다. 이는 다양한 분야에서의 경쟁에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다.

4. 1997 년 **Ferrovias** 의 사례에서, 콜롬비아 국유 회사(**Ferrovias**)가 **Drummond** 라는 기업과 30 년 동안의 매년 석탄 수송에 대한 독점적 계약을 체결했다. 이 계약의 또 다른 조건은 다른 기업들의 석탄 수송에 대해서는 **Drummond** 의 사전 동의를 받아야 한다는 것이었다. 콜롬비아 감독 당국은 후에 이 행위를 면밀히 검토했고, 이 계약이 차별적이며 경쟁을 제한한다는 것을 발견했다. 이 경쟁법 집행으로부터의 이러한 예는 독점적 계약 부여의 해로운 영향에 대한 증거를 제공한다.

5. 정부는 때로는 국가 소유의 독점을 폐지하면서 민간 독점을 발생시킬 수 있다. 이러한 결정에서 국가 자산에 대한 높은 입찰가를 이끌어 내는 것이 때로는 핵심적인 요소이다. 정부는 중장기적으로 소비자와 경제 성장에 더 큰 악영향을 끼칠 수 있는 독점적 권리를 만들어 내지 않는 대신에, 단기간에 더 높은 가격을 받으려는 유혹을 떨쳐내야만 한다. 예를 들어, 자메이카에서는, 통신회사가 25 년이라는 기간 동안의 독점적 권리의 부여와 함께 민영화되었다.

6. **Goodwin(2001)**이 지적한 바와 같이 유럽 사법재판소(**European Court of Justice**)가 2000 년에 검토한 사례에서, 코펜하겐 자치 시(**municipality**)의 규제는 자치 시 내에서 위험성이 없는 건축 폐기물을 처리할 수 있는 공장의 수를 제한하는 독점적인 권리를 부여하였다. 제한된 수의 공장에 폐기물이 공급되도록 함으로써, 이 규제는 더 나은 품질의 재활용 물질을 생산하는 대규모 처리 공장 건설에 대한 투자를 장려하고자 하였다. 이러한 기능을 수행할 능력이 충분했음에도 불구하고, 규제에 의해 한 코펜하겐 재활용 공장은 건축 폐기물을 처리하는 것이 금지되었다.

일부 분야의 경우, 독점적인 권리 부여 또는 연장이 항상 후생을 개선시키는 것이 아니라는 증거가 증가하고 있다. 예를 들어, 제약 산업에서 유사약 분야가 점점 확대되어가는 것을 감안할 때, 특허권 존속 기간 연장에 대해서는 매우 면밀한 검토가 필요하다. 물론, 예를 들어, 규제상의 승인 과정이 장기간 지연되면서 특허 보호 기간이 실제적으로 줄어드는 경우와 같이, 존속 기간 연장이 당연히 부여되어야 하는 경우가 있다. 일부 경우에는, 특허권 보유자가 특허권 존속 기간 연장을 적극적으로 추구하고, 유사약품을 제조하는 경쟁자에게 높은 비용을 부담시킬 수 있다. 일부 기존 사업자의 경우 재정이 탄탄하고, 오랜 기간 동안 소송을 벌일 수 있지만, 반면에 경쟁자들이 항상 그렇게 할 수 있는 위치에 있는 것은 아니다. 이런 상황에서, 특허권 존속 기간 연장은 소비자의 더 저렴한 일반약품에 대한 접근을 부정하고 이로 인해 상당한 소비자후생 손실이 발생할 가능성이 있다. 폐기물 수거와 같은 다른 분야에서, 시장에 더 많은 경쟁을 도입하는 것에 관한 몇몇 안 되는 실험들은 제공되는 서비스의 품질과 가격 측면의 뚜렷한 긍정적인 효과를 보여준다. 결국, 독점적인 권리 부여 또는 연장은 이들이 경쟁을 심대하게 축소시킬 가능성이 있기 때문에 면밀히 검토될 필요가 있다.

#### 4.1.3 재화, 용역, 그리고 자본의 주간(interstate) [또는 국내(intranational)] 흐름에 관한 규칙과 규제

한 국가 내에서의 재화와 용역의 흐름에 대한 규제는 많은 국가에서 공통적으로 발견되는 특징이다. 역사적으로, 서로 다른 지역(region) 간의, 그리고 주(state) 간의 재화의 이동에는 통행료(tolls)가 부과되었다. 이러한 제한은 시간이 지나면서 상당수 폐지되었지만, 여전히 남아 있는 경우도 있다. 이러한 규제를 부과하기 위해 제기되는 주장은 매우 다양하고, 다음을 포함한다:

- 주 내(in-state)의 또는 지방 내(in-region)의 기업을 경쟁으로부터 보호;
- 지방 또는 주의 도로가 일반적으로 지방 정부(local government) 정부에 의해 관할되기 때문에, 해당 지방 또는 주를 관통할 수 있는 다른 지방과 주로부터 온 상품의 하중과 트럭의 크기에 대해 규제와 세금이 부과되었다;
- 소비자 보호. 예를 들어, 특정 주에서 다른 주/지방의 주류 판매를 금지하거나 또는 해당 주를 관통하거나 또는 들어 오는 주류의 수송을 금지하는 법률안을 통과시킴으로써.

재화의 지리적 이동을 제한하는 규제는 해당 주 또는 지방 이외의 지역으로부터 재화와 용역을 구매하는 것에 대한 전면 금지와 같은 매우 명시적인 형태를 띠 수 있다. 예를 들어:

- 미국의 플로리다 주는 주 간의 와인 배송에 대한 제한을 시행해 오고 있다. 예를 들어, 한 개인이 다른 주에서 와인을 구매하고 이 와인을 플로리다에 있는 자신의 집으로 배송시킬 수 없고, 또는 다른 주의 와인 클럽의 회원인 상태에서 와인을 자신의 집으로 배송시킬 수 없었다. 이것은 플로리다 주 법 하에서 중범죄로 간주된다. Giachino(2000)는 이러한 규제들이 주 내의 소매업자와 유통업자에게 특별한 권한과 보호를 부여하기 위해 빈번히 부과된다고 시사한다.

규제는 지역 간 거래(inter-regional trade)에 부과되는 세금을 포함해 재화의 흐름에 대한 장애물과 같은 다른 형태를 띠 수도 있다. 예를 들어:

- Goodpaster 와 Ray (2000)는 인도네시아의 경우 지역 간 농산품 수송에 대해 많은 규제와 세금이 있어왔다고 지적한다. Law 18(1997)이 이러한 왜곡을 감소시켰고, 이것이 지역 간 거래 증가로 이어졌다. 그러나, 이 연구는 이런 제한의 상당수가 내재적으로 또는 명시적으로 남부

술라웨시(South Sulawesi) 지역 같은 일부 지역에서 회복되었다고 언급한다. 이들로, 트럭으로 운반되는 상품의 중량에 지역사회 교통 당국이 부과하는 제한을 포함한다. 이런 규제의 부산물은 지역(local) 당국이 트럭 운전자로부터 금전을 갈취하는 것과 같은 괴롭힘이 포함되었다. 상품의 흐름에 대한 이러한 장애물의 최종 결과는, 농부가 받는 가격의 감소와 지역사회(local)와 지방(regional) 시장의 성장과 발전의 저해였다.

Box 4은 재화와 용역의 흐름에 대한 규제로써 발생할 수 있는 경쟁에 대한 다양한 유형의 장애물 중 몇 가지 예를 제시한다.

#### Box 4. 재화, 용역, 그리고 자본의 이동

1. 미국의 존스 법(The Jones Act)은 미국의 두 개의 항구 간에 화물을 운송하는 선박에 대한 제한을 부과한다. 메인 주의 입법부는 연방 의회(Congress)에게 이 규제가 상업뿐 아니라 메인 주 항구의 완전한 발전을 저해하기 때문에 이 규제를 철회해 달라고 요청했다. 이들은, 점점 더 세계화 되어가는 시장에서, 선박 건조자 및 선박 소유자의 국적에 대한 제한은 더 이상 합리적인 것이 되지 못한다고 주장했다.

2. 과거에, 인도는 서로 다른 주 간의 식용곡물의 이동에 대한 규제를 부과했다. 정부 당국들은 통지된 명령을 통해 주 간의 상품의 이동에 대한 제한을 부과하면서 주 간(interstate)의 이동을 제한했다. 1993년, 중앙정부가 농산물의 흐름을 개선하기 위해 나라 전체를 단일 식량 지역(single food zone)으로 간주하기로 결정했지만, Wadhwa(2001)는 일부 주가 주 간의 농산물의 자유로운 이동을 저해할 수 있는 최소한 비공식적인 통제를 계속해서 부과했다고 지적한다.

- 각 주 경계에서 지역 관리가 따르는 일반적인 관행은 상품을 운반하는 트럭을 멈추고 검사를 하는 것이다. 일상적인 검사라고 평계를 대지만, 이 트럭은 수 일 동안 계속해서 묶여 있을 수 있다. 이는 민간 상인에게는 엄청난 비용을 부담시킨다. Punjab, Haryana 와 서부 Uttar Pradesh 의 밀이 풍부하게 생산되는 지역에서는 비공식적인 제한이 시행됨으로써 농부들이 더 가격을 후하게 쳐 주는 사람에게 자신의 상품을 판매할 권리를 잃어 버릴 정도였다 - 이는 정부의 규제를 거의 강탈과 다름없게 만드는 것이다.

3. 대부분의 국가에서, 상당량의 상품이 트럭을 통해 운송된다. 많은 경우, 트럭의 운행에 대해 규제가 부과된다. 이를 정당화하는 사유는 매우 다양하고, 다른 무엇보다도 도심의 혼잡, 환경오염 통제를 포함한다. 이들 사유와 부과된 제한의 일부가 의미 있는 것처럼 보이지만, 트럭의 운행에 대한 제한이 재화의 흐름 축소와 시장 간의 분리로 이어질 수 있고, 경쟁을 저해할 수 있다는 것을 인식하는 것이 중요하다. 몇 가지 예를 들어 보겠다.

- Highway A12는 독일과 이탈리아 간의 주요 상업 교통 루트이다. Tyrol 이라 하는 지역은 환경 차원의 이유(대기의 질 개선)를 들어 대형 트럭에 대한 금지를 시행했다. 유럽사법재판소(ECJ; case C-320/03)는 이렇게 중요한 도로에서 대형트럭을 금지시키는 것은 재화의 자유로운 이동을 불법적으로 제한하는 것이라고 판결했다.
  - 이보다 일찍이, E.U. 회원국들은 주말과 휴일에 대형 트럭의 운행을 제한하는 서로 다른 제한을 가지고 있었다. 예를 들어, 국제 도로 운송 연합(the International Road Transport Union)은 이러한 서로 다른 제한이 E.U. 전체뿐 아니라 회원국 내에서의 상업 활동에 심대하게 부정적인 영향을 가지고 있다고 주장했고, 이 규칙들의 조화를 요구했다.
4. 많은 국가에, 전문직 종사자들의 자격 요건의 이동성에 대한 제한이 현재(또는 과거부터 지금까지 계속해) 시행되고 있으며, 그래서 전문직 서비스 시장에 제약을 부과하고 있다. E.U. 회원국은 이전에는 각자의 규칙을 가지고 있었지만, “상호 인정 원칙 (the principle of mutual recognition)” 하의 2007 E.U. 명령(directive)은 회원국 간의 자격 인정을 강력히 추진하고 있다. 이러한 제한 완화는 더욱 활발한 전문직 서비스의 이동을 가능하게 할 것이고, 소비자에게는 제공되는 서비스의 다양성 확대, 잠재적으로는 더 낮은 가격 차원에서 혜택을 줄 것이다. 미국의 경우, 서로 다른 주들은, 예를 들어, 변호사와 의사에 대한 인증 시험을 요구한다. 이는, 서로 다른 주 간의 의료와 법률 전문직 종사자의 흐름에 제한을 부과하고, 잠재적으로는 경쟁에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다.

한 국가 내에서 서로 다른 지방 간의 재화, 용역, 그리고 자본의 자유로운 흐름이 소비자가 경쟁으로부터 혜택을 누리고, 기업들의 경우 판매하고 성장할 수 있는 더 넓은 시장에 대한 접근을 가지게 하는 데 있어 핵심적이다. 만약 국가 내의 지방 또는 주들이 재화와 용역의 흐름에 규제를 부과하게 된다면, 이런 혜택은 상실될 수 있다. 이는 재화와 용역의 흐름을 제한하는 제안된 규칙과 규제가 면밀히 검토되어야만 하고, 또한 이들이 발생시킬 것으로 예상되는 편익과 비용, 그리고 경쟁 상의 영향이 면밀히 평가되어야 한다는 것을 의미한다. 일반적인 원칙으로서, 이러한 제한은 폐지되어야 한다.

#### 4.2 공급자의 경쟁 능력을 제한하는 규칙과 규제

정부와 전문직 단체는 때때로 시장에서의 기업 간의 경쟁관계의 강도를 감소시키는 영향을 가지고 있고, 잠재적으로 가격을 인상시키고, 재화와 용역의 다양성과 품질 감소로 이어질 수 있는 규칙과 규제를 부과할 수 있다. 이러한 예로 다음과 같은 제안 (proposal)들이 포함된다:

- 상품을 광고 또는 마케팅 할 수 있는 기업의 자유를 제한하는 것;



- 상품 또는 서비스의 기준을 결국 다른 공급자에 비해 일부 공급자를 유리하게 만드는 것에 그치거나, 또는 충분한 지식을 가진 다수의 소비자가 자신들의 취향과 구매 능력을 감안했을 때 선택할 수 있는 수준을 넘어서는 “부당하게 엄격한” 기준을 설정하는 것;
- 예를 들어, 기존 사업자를 신규 진입자와 다르게 대우함으로써 다른 공급자에 비해 일부 공급자의 비용을 상당하게 증가시키는 것;
- 재화 또는 용역이 판매되는 가격을 통제하거나, 또는 실질적으로 영향을 주는 것.

아래 더 구체적인 예와 논의를 통해서 언급되는 것과 같이, 이러한 규제의 뒤에 있는 동기는 일반적으로 유익한 경제적 그리고/또는 사회적 기반을 가지고 있다. 여기서 우리의 목표는 이런 동기를 문제 삼는 것이 아니라, 이러한 규제가 시장에서의 경쟁에 정도에 끼칠 수 있는 잠재적인 부정적 영향에 대한 철저한 검토를 수행하고, 더 높은 가격과 다양성 및 품질 감소로 초래될 수 있는 소비자후생 손실을 최소화하기 위해 과연 이 제한들이 다른 방법으로 재 설계될 수 있는지를 검토하는 것이다.

#### 4.2.1 광고와 마케팅에 대한 규제

기업의 광고는 상품의 특성, 기존 상품의 품질, 가격, 개선점, 그리고 새로운 상품의 출시에 대한 정보를 전파할 수 있다. 일반적으로, 광고는 소비자가 더 나은, 현명한 선택을 할 수 있도록 소비자에게 정보를 제공함으로써 매우 중요한 역할을 수행할 수 있다. 광고는 기업에 의해 라디오, 신문, 잡지, 그리고 점차적으로는 인터넷 등의 다양한 미디어에 배치된다. 다른 형태로는, 예를 들어 소매점 창문에 광고지 부착, 사업장에 전용 광고 설치, 그리고 전단지(또는 팜플렛) 배포가 포함된다. 마지막으로, 기업들이 전화, 이 메일 및 기타 방법을 활용해 정보를 소비자에게 직접 배포하는 소비자에 대한 직접 광고(또는 마케팅)가 많이 사용되는 경향이 있다.

광고는 크게 비교 광고와 비(非) 비교 광고 두 유형으로 분류된다.

- *비교 광고*는 경쟁자(들)의 상품에 비해 광고를 하는 자가 판매하는 상품이 가진 장점을 부각시키는 목표를 가지고 있다. 비교는 매우 구체적일 수 있는데, 예를 들어 기술적 차이를 강조하는 것이다. 또는, 비교가 그저 일반적이고, 본질 상 더 주관적일 수 있다. 비교 광고는 또한 광고를 하는 기업의 상품과 경쟁자의 상품 간의 가격 비교를 제공할 수 있다. 예를 들어, 자동차 제조업체는 자사의 차가 경쟁업체의 차량보다 어떻게 더 안전한 지를 광고하고, 이에 대한 언급을 할 수 있으며,

과학적인 충돌 시험 연구를 인용할 수 있다. 탄산음료 생산자는 소비자 여론조사를 바탕으로 자신의 상품이 경쟁자의 상품보다 맛이 더 좋음을 광고할 수 있다.

- *비(非) 비교광고*는 광고를 하는 기업이 자신의 상품의 특성을 강조하는 것에 목적을 두고 있다. 이러한 특성은 품질, 상품 특성, 가격을 포함한다. 경쟁자의 제품과 관련한 어떠한 비교도 제시되지 않는다. 예를 들어, 자동차 제조업체는 단순히 자사의 차량의 장점을 광고하고 부각시키거나, 또는 자사의 차량 모델의 가격을 보여줄 수 있다.

많은 국가가 다양한 재화와 용역에 대한 광고와 마케팅에 관련된 규제를 부과하고 있다. 이러한 제한은 다양한 형태를 띠 수 있으며, 이러한 규제는 국가마다 상당한 차이를 보이고, 국가 내에서도 상품에 따라서 큰 차이를 보인다. Box 4 는 광고와 마케팅에 대한 제한과 관련해 좋은 예를 제시하고 있으며, 아래에서 몇몇 문제에 대한 추가적인 논의를 제공한다.

- *비교 광고*: 몇몇 국가가, 광고에서 제기되는 주장이 독립적 기관으로부터 타당한 것으로 검증 받았다는 전제 하에 허용된다는 의미에서, 비교 광고 - 상품의 특성에 대한 것이든, 또는 가격에 관한 것이든 지에 상관없이 - 에 대한 제한을 부과한다. 비교 광고와 관련하여 중요한 문제는 제기되는 주장 및 약속의 타당성과 관련이 있다. 예를 들어, 어떤 개인 소비자는 제시되는 주장이 정확한 것인지 아닌지를 검증할 정보 또는 능력을 거의 갖고 있지 않을 수 있다. 이런 의미에서, 소비자의 불만을 해결할 수 있는 기관이 필요하며, 많은 국가가 실제로 오인성 및 허위 광고에 대한 법을 가지고 있다. 좀 더 큰 그림을 살펴 보자면, 비교 광고에 대한 부당한 제한은 소비자로부터 다양한 공급자 간의 상품의 품질, 특성, 그리고 가격의 차이에 대한 유용한 정보를 박탈할 가능성이 있다.
- *비(非) 비교 광고*: 일부 국가는, 예를 들어, 제약 회사가 자신의 상품을 광고하는 것을 허용하지 않는다. 주류 관련 제품과 담배에 대한 광고도 거의 마찬가지다. 건축가, 변호사, 수의사, 그리고 의사와 같은 다양한 전문직에 의한 광고에 대한 엄격한 제한에서부터 전면적 금지가 현재/과거부터 지금까지 시행되고 있다. 의약품의 경우, 이러한 제한을 정당화하는 사유 중 하나는 부분적으로는, 의약품에 대해 문외한인 일반인들이 다양한 상품을 적절히 서로 비교하고 대조할 수 없기 때문에, 제약회사의 약품 광고 허용은 약품에 대한 더 큰 수요로 이어질 수 있고, 또한 광고가 소비자의 두려움을 조작할 수 있다는 점이다. 결과적으로 의약품 사용이 늘어나면, 이는 건강에도 부정적인 영향을 끼칠 수 있고, 의료 비용을 억제할 수 있는 능력도 감소하게 된다. 주류의 경우, 이들에 대한 규제는 주류 제품이 건강에 잠재적으로 부정적인 영향을 끼칠 수

있고, 광고가 허용되면 과도하게 섭취했을 경우 매우 위험한 물질에 대해서 소비자가 긍정적인 연상작용을 유발시킬 수 있다는 점에서 정당화된다. 전문직에 의한 광고 제한은 개별 전문직 단체 스스로에 의해 부과되는 제한으로부터 대체적으로 발생한다. 전문직이 제한을 부과하는 데에는 당초에는 합당한 이유를 가지고 있었을 지 모르지만, 이들은 불필요하게 경쟁의 강도를 감소시키고, 소비자후생에 피해를 줄 수 있다. 그러나, 더 광범위한 맥락에서, 비(非) 비교광고에 대한 제한은 상품의 품질과 특성에 대한 중요한 정보의 확산을 방해할 수 있다.

- **규모, 매체, 그리고 하루 중 시간:** 예를 들어, 독주(spirits, hard liquor)는 전문 잡지에 광고될 수 있지만, 텔레비전과 같은 매체에서의 광고에는 엄격한 제한이 있다. 심지어는 잡지의 경우에도 많은 국가가 독주 광고에 할당될 수 있는 지면을 제한하고 있다. 일부 국가는 주류 광고를 심야 시간에만 허용하고 있다. 규모, 매체, 그리고 시간에 대해 이러한 규제를 부과하는 주된 목적은 미성년자와 같은 특정 인구 층에게 부정적인 영향을 끼칠 수 있는 것으로 간주되거나, 또는 건강 상의 문제와 관련된 상품의 가시성을 최소화하는 것이다.
- **소비자에 대한 직접 마케팅(Direct-to-consumer marketing):** 점점 더, 여러 나라들이 이 메일, 팩스, 그리고 전화를 통한 소비자에 대한 상품의 직접 마케팅을 금지하거나, 또는 이에 대한 상당한 규제를 도입하고 있다. 일반적으로, 대기업과 소기업, 그리고 자영업자는 모두 자신의 상품과 서비스를 광고하기 위해 이 방법에 의존하고 있다. 이러한 유형의 광고가 많이 활용되게 된 요인은 상대적으로 낮은 비용 - 예를 들어 텔레비전 광고와 전문 잡지에서의 광고와 비교했을 때 -이다. 이러한 유형의 직접 광고는 기업들이 목표로 하고 있는 청중(target audience)에 더 잘 다가갈 수 있다는 점에서 또한 많은 기업들에 의해 선호되고 있다. 이러한 유형의 판촉 활동의 상당한 단점 중 하나는 사생활 침해와 관련이 있다. 개인들은 텔레마케터로부터 하루 중 때때로 걸려오는 전화를 받지 않기를 원할 수도 있다. 기업들은 다른 기업들로부터 그들의 상품과 서비스를 광고하는 팩스를 받아보지 않기를 원할 수 있다. 마지막으로, 업무와 관련이 없는 스팸성 이 메일은 직장 내에서의 생산성을 저해하는 것으로 간주되고 있으며, 이 메일과 컴퓨터 시스템을 마비시킬 수 있다. 그러나, 부당하게 엄격한 제한 또는 전면적 금지를 소비자에 대한 직접 마케팅에 부과하는 것은 중대한 부정적인 영향을 초래할 수도 있다. 이 방법이 아니면 더 높은 비용 때문에 광고를 하지 않기로 결정할 수도 있는 많은 소규모 기업들과 자영업자들에게 이 유형의 마케팅은 선호되는 마케팅 방법일 수 있다. 결국, 예를 들어, 원치 않는 팩스와 이 메일 등으로 인한 직장에서의 생산성 손실을 예방하기 위해 직접 광고에

대해 일부 규제가 필요하지만, 규모가 더 작은 기업들과 자영업자가 광고를 함으로써 좀 더 성공적인 사업을 영위하도록 할 수 있게 하기 위해서는 좀 더 균형 잡힌 접근법이 채택될 필요가 있다.

위와는 별도로, 전문직의 광고와 판촉활동을 관장할 수 있는 다양한 규칙이 제기하는 특수한 문제가 몇몇 있다. 때때로, 법률은 전문직단체에게 전문직 종사자의 활동이 수행되는 조건을 결정하는 권한을 부여한다. 이런 경우, 전문직단체는 종종 경쟁을 제한하는 규칙을 통과시키는 것에 이해관계를 갖고 있고, 그들이 이렇게 할 수 있는 한 가지 방법은 광고에 대한 제한을 부과하는 것이다. 이러한 제한들은 전문직단체가 자신들의 규칙이 준수되지 않을 때 해당 전문직으로부터 수행할 수 있는 권리를 철회하는 능력이 있기 때문에 소비자가 매우 중요한 것으로 깨달을 수 있는 정보를 제공하는 것에 매우 효과적인 억지책이 될 수 있다. 광고에 대한 17 개의 연구를 면밀히 검토한 후, Stephen 과 Love(2000)는 전문직 광고 제한이 시장진입 장벽을 형성하고 있다고 암시하면서, 광고의 증가가 일반적으로 전문직 종사자의 서비스에 대한 요금 감소와 경쟁으로 이어진다고 결론짓고 있다.

광고에 대한 특정 유형의 규제는 공공 이익 차원에서 정당화되는 중요한 사유를 포함하고 있으나, 광고에 대한 제한은 일반적으로 정보의 흐름을 감소시키고, 경쟁과 소비자후생에 부정적인 영향을 끼칠 수 있는 잠재성을 가지고 있다. 광고에 대한 규제는 또한 신생 기업들의 브랜드 인지도 형성 능력을 감소시킴으로써, 이들의 시장 진입을 제한하는 것을 도울 수 있다. 이를 감안할 때, 이러한 제한은 가능한 경우 최소화되어야 한다. 아래에서 우리는 몇몇 대안을 살펴본다.<sup>8</sup>

### 1. 비교 광고에 대한 규제

위에서 언급한 바와 같이, 많은 국가가 비교 광고에 대해 엄격한 제한을 부과하고 있다. 한 가지 대안은 진실되지 못한 또는 오인성 광고를 예방하는데 초점을 두는 것이다. 일부는 오직 오인성의, 그리고 진실되지 못한 광고에 대한 규제만이 많은 대다수의 시장에서 편익/비용 면에서 정당화될 수 있다고 주장한다. 이 목표는, 소비자들이 불만을 제기하고 사기성 또는 오인성 광고에는 벌금이 부과되는 메커니즘을 형성함으로써 달성될 수 있다. 예를 들어, 미국에서는, 미국연방거래위원회(Federal Trade Commission)의 소비자보호국(consumer protection bureau)이 사기성 광고에 대한 불만을 평가한다. 이러한 과정은 기업들이 주장을

<sup>8</sup> 광고가 수행하는 정보로서의 역할과 광고에서의 기만의 다양한 측면에 대한 유용한 논의에 대해서는 Rubin(2000) 참조.

하는 것을 허용하면서, 동시에 소비자를 보호하기 위한 어느 정도의 견제와 균형을 제공한다.

#### Box 5. 광고와 판촉 활동

1. 많은 아시아 국가들이 광고를 제한하거나, 또는 광고를 특정 기본 조건(**specific framework conditions**)에 구속시키는 규칙을 갖고 있다(있었다).

- 필리핀: 직접 비교 광고는 전혀 허용되지 않는다.
- 태국: 비교 광고가 허용되지 않고, 모든 주장은 반드시 입증되어야만 한다.

2. 많은 국가에 상당한 광고 제한이 존재한다(또는 과거부터 지금까지 존재해 오고 있다). 예를 들어,

- 프랑스, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인, 벨기에와 독일에서의 회계감사;
- 룩셈부르크, 아일랜드, 독일, 네덜란드와 그리스의 건축가
- 룩셈부르크의 공학자;
- 그리스, 포르투갈, 그리고 아일랜드의 변호사;
- 프랑스, 스페인, 그리스, 오스트리아, 그리고 독일의 공증인;
- 아일랜드, 포르투갈, 그리스, 오스트리아, 프랑스, 그리고 룩셈부르크의 약사;
- 프랑스, 벨기에, 독일, 룩셈부르크, 그리고 포르투갈의 회계사.

일례로, 이탈리아 수의사에 대해서는 고객을 유치하기 위해 인터넷에 자신의 이름과 연락처 정보를 게시할 수 없는 것과 같은 광고 제한이 있다. **Maastricht Accounting** 과 **Auditing Research Centre** 의 연구는 회계감사자의 광고에 대한 제한이 회계감사의 품질에 직접적이고, 긍정적인 기여를 한다는 증거가 없다고 결론 내리고 있다. 이들은 EU 내의 경쟁에 대한 이러한 제한의 부정적인 영향을 보여주는 설득력 있는 증거가 존재한다고 결론 내리고 있다. 이 연구는 원치 않은 서비스와 광고 제공에 관한 국가적인 제한이 폐지되어야 한다고 권고하고 있다.

3. 미국에서는, 제약회사에 대해 텔레비전, 잡지, 그리고 다른 매체를 통한 처방약의 소비자에 대한 직접 광고를 줄이라는 압력이 증가하고 있다. 미국 상원 의원들은 기업들에게 신약을 광고하기 전에 2년을 기다리라는 요청을 해 왔다. 일부 기업은, 규제를 두려워하며, 신약에 대한 그들의 광고를 지연시키기 시작했다. 주된 문제는 과연 의약품 광고가 불필요한 처방과 높은 의료 비용으로 이어지는가 이다. 소비자에 대한 직접 마케팅이 미국과 뉴질랜드에서는 허용되고 있지만, EU 와 다른 국가에서는 금지되고 있다.

## 2 전문직 서비스 광고에 대한 제한

많은 국가에서, 의사와 다른 전문직 종사자들은 광고를 하지 못하거나 또는 엄격한 제한을 갖고 있다. 많은 경우, 이러한 제한은 법률직 종사자단체와 의료직 종사자단체와 같은 각각의 전문직단체에 의해 부과된다. 만약 어떤 전문직단체, 기구, 또는 위원회가 전문직 수행에 대한 통제권을 부여 받는다면, 이러한 통제권은, 광고가 소비자에게 직접적인 해를 발생시킬 수도 있다는 설득력 있는 증거가 있는 상황을 제외하고는, 진실을 담고 있는 광고를 제한하는 어떠한 권한도 포함하고 있어서는 안 된다. 전문직 종사자에 의한 진실한 광고를 금지하는 것은 경쟁의 부족과 이러한 서비스에 대한 더 높은 가격으로 이어질 가능성이 매우 높다.<sup>9</sup>

## 3. 소비자에 대한 직접 마케팅.

정부들은 직접 마케팅에 상당한 제한을 부과해왔다.. 그러나, 이런 금지의 일부는 이 저비용의 방법을 선택할 수도 있는, 규모가 더 작은 기업들과 자영업자에게 과도하게 영향을 줄 가능성이 있기 때문에 매우 해로울 것이다. 덜 제한적인 접근법은 개인들에게 선택적 거부(opt-out) 조항을 제공하는 것이다. 특정 전화번호와 팩스번호 또는 이 메일 주소를 ‘전화 거부(do-not-call)’ 리스트에 첨가시키거나, 또는 ‘이 메일 발송 거부(do-not-send email)’ 리스트에 첨가시키는 메커니즘들이 수립될 수 있다. 인터넷과 서버를 기반으로 하는 스팸 필터들이 이런 역할의 일부를 달성할 수 있으나, 일반적으로 위반자를 추적하기가 매우 어렵고(‘전화 거부’의 전화 번호 리스트와 달리), 이는 “이 메일 발송 거부” 정책이 효과적이지 않을 것이라는 점을 의미한다. 이 해결책들은 개인들로 하여금 만약 원하면 거부를 할 수 있도록 허용할 수 있고, 동시에 기업들-특히 소규모 기업들-로 하여금 합법적으로 그들의 상품과 서비스를 광고할 수 있도록 할 수 있다.

전체적으로 볼 때, 광고와 마케팅에 대한 규제는 광고와 마케팅이 정보 전파의 중요한 수단이기 때문에 최소화되어야 한다. 만약 광고가 오도성일 경우, 추가적인 정보를 포함시키는 것을 의무화하기 위한 규칙이 때로는 시행될 수 있다. 일부 경우에는, 비교 광고에 대한 제한은 정당화될 수 있다. 위에서 논의한 바와 같이, 오인성, 그리고 진실되지 못한 광고를 숨여내기 위해서 일부 견제와 균형 시스템이 비교 광고에 적용될 수 있다.

<sup>9</sup> 이러한 부정적인 영향을 인식하면서, 이탈리아의 경쟁당국법(Italian Competition Authority Act, August 4, 2006, n. 248, Article 2)은, 예를 들어, 전문직 서비스에 대한 광고 제한을 폐지하였다. 전문직 종사자들은 현재 그들의 특수한 자격과 전문분야, 그리고 그들의 서비스의 특성과 가격을 광고할 수 있다.

#### 4.2.2 내용 및 기준 설정에 대한 규칙

시장은 자연적으로 품질뿐 아니라 특징에서도 차별화되는 재화와 용역을 생산하는 경향이 있다. 소비자들은 다양성을 선호하고, 이것은, 그들의 차별화된 지불 능력과 더불어, 재화와 용역의 생산자가 일반적으로 상품의 특성과 품질에 의해 측정되는 광범위한 스펙트럼의 다양성에 반응하고, 이를 제공할 것이라는 것을 의미한다. 예를 들어:

- 자동차 시장에는 광범위한 유형의 자동차가 있다: 예를 들어, 매우 가격이 비싼 크기가 더 크고, 더 높은 품질의 고급차량에서부터 크기가 더 작고, 상대적으로 품질이 낮으며, 가격이 낮은 차량에까지. 이 시장의 소비자들은 그들의 구매력을 결정하는 소득 수준뿐 아니라, 품질에 대한 선호도 측면에서 다양성을 보인다. 자동차 시장에서, 일부 소비자들은 상대적으로 더 낮은 품질, 더 낮은 가격의 차량을 사는데 만족을 할 것이고, 반면에 다른 소비자들은 더 높은 가격이 매겨진 고급 차를 선호할 것이다;
- 생수 산업은 세계적으로 급속하게 성장하고 있다. 제한을 받지 않는 시장에서는, 생산되는 생수의 품질 - 가령, 미네랄 함량으로 측정되는 - 은 다양한 판매자 (또는 브랜드) 간에 상당한 차이를 보일 가능성이 있다. 더 나은 물(내용물 면에서)을 생산하는 비용이 더 높다는 점을 감안할 때, 가격이 더 높게 매겨질 것이다. 기호가 다양하기 때문에, 일부 소비자들은 안전하지만 상대적으로 더 저렴한 생수에 대한 접근을 갖는 것을 선호할 것이고, 다른 소비자들은 좀 더 비싼, 더 높은 품질의 생수를 선호할 것이다.

그러나, 많은 상품과 서비스는 내용과 품질 기준에 대한 규제에 구속되며, 이것들은 최소한 두 개의 다른 원천으로부터 발생할 수 있다:

- 정부는 빈번히 최소 품질 기준을 포함한, 상품의 내용 또는 특성에 대한 기준을 설정한다. 이것은 다음과 같이 다양한 분야에서 발생할 수 있다:
  - 규제가 내용물과 품질 통제 모두에 걸쳐 있을 수 있는 식품과 음료. 식품과 음료에 대한 내용물과 품질 규제 뒤에 있는 목표는 일반적으로 안전과 영양상의 가치와 관련돼 있다;
  - 일반적으로 외설적인 내용(즉, 음란물, 욕설) 또는 바람직하지 못한 상품(즉, 주류, 담배)과 관련된 텔레비전 프로그램 편성. 특정 유형의 프로그램 편성이 금지되거나 또는 하루의 특정 시간으로만 제한될 수 있다;

- 품질을 일정 임계치를 초과하는 수준으로 하는 것을 목적으로 하는 주거용 그리고 상업용 건축 법규. 일반적인 동기는 안전 기준과 관련되어 있다;
- 환경 오염은 세계적으로 중대한 문제가 되었고, 정부는 점진적으로 대기 또는 물 속으로 방출될 수 있는 다양한 유형의 물질에 대한 지침과 기준을 부과해 왔다;
- 자동차 안전은 중요한 문제이고, 정부는, 시간이 지나면서, 자동차 자체에 갖춰지는 안전 메커니즘에 대해 기업들을 회유하는 것뿐 아니라, 더욱 더 엄격한 공식적인 기준을 부과해 왔다. 안전벨트에서 시작하여, 그 다음에는 충격흡수대, 전면부 에어백, 그리고 사이드 에어백으로 이어졌다;
- 법률, 건축, 회계, 그리고 의료와 같은 전문직단체는 - 다른 어떤 것보다도 교육 수준, 전문직 인증과 관련된 기준을 통해 - 최소품질과 인증기준을 부과할 수 있다. 전문직단체가 이러한 기준을 부과하는 목표한 가치는 제공되는 전문직 서비스의 더 높은 품질이며, 일부 경우에는, 의료 전문직과 같이, 또한 서비스 시행의 안전성 및 신뢰성과 관련이 있다.

기준과 품질을 설정하는 것이 필요한 경우가 빈번하고, 분명히 공공의 이익에 이바지한다. 언급해야만 하는 중요한 점은, 이러한 목표의 상당수가 합리적인 것이지만, 내용과 최소 기준에 대한 “부당하게 높은”, 또는 엄격한 규칙과 규제가 때로는, 다양한 경향이 있는 소비자의 기호와 충돌할 수 있다는 점이다. 품질을 부당하게 높은 수준으로 강요하는 규제는 더 낮은 가격과 더 낮은 품질의 결과를 선호할 수 있는 소비자 - 예를 들어, 소득이 더 적은 소비자 -를 불리하게 할 수도 있다. 식품과 음료가 섭취하는데 안전해야 할 필요가 있음은 두말할 나위 없으나, 품질과 내용을 필요한 수준보다 더 높은 수준으로 강요하는 것은 소비자에게 제공되는 다양성을 감소시키고, 가격을 올리는 효과를 가질 수 있다. 주택과 건축 법규는 분명히 필요하며 안전을 위해 설계되지만, 기준을 너무 높게 설정하고 건축가능부지의 공급을 제한하는 것은 주택가격 상승으로 이어질 수 있고, 이는 소득이 더 낮은 계층의 다수 개인들의 시장접근을 막는 결과를 낳을 수도 있다. 점잖지 못한 언어는 미디어에서 통제될 필요가 있으나, 텔레비전 프로그램 편성의 내용과 관련해 제한을 부과하는 것, 특히 만약 이들이 치밀히 숙려되지 않았던 것이거나 또는 너무나 광범위하게 해석된다면, 프로그램 편성의 다양성을 감소시킴으로써 소비자후생을 저해할 수 있다. 더 안전한 자동차는 매우 중요하지만, 더 새로운 세대의 안전 특성을 갖추게 함으로 차량 한 대의 최종 가격에 수 천 유로가 증가될 수 있다. 가격을 바람직한 임계치를 초과하는 수준으로 올리는 “부당하게 높은” 안전 기준이 가지는 잠재적인 단점 중 하나는



많은 저소득 소비자들이 이 더 높은 가격을 지불하는 것을 꺼리게 될 수도 있으며, 더 구식(더욱 위험한) 차량을 더 장기간 운전하기를 원하게 될 수도 있다는 점이다. 안전 특성은 개선되어야만 하지만, 새로운 안전 규제로부터의 한계 효용을 한계 비용에 대해 평가해 보는 것이 유용하다.<sup>10</sup> 환경 규제는 더 깨끗한 공기와 물이라는 차원에서 분명한 사회적 편익을 가지고 있기에 필요하지만, “부당하게 높은” 기준을 설정하는 것이 최소한 소비자와 생산자에게 미치는 경제적으로 부정적인 영향에 대해 평가를 해 보는 것이 필요하다.<sup>11</sup> 마지막으로, 변호사와 의사와 같은 전문직 종사자들이 분명히 충분한 자격요건을 갖추고 있어야 하고, 전문직 직무수행(practice)의 기준이 확보되어야 할 필요가 있지만, 전문직단체가 필요한 품질보다 더 높은 수준으로 이어지는 최소 품질 규칙을 수립할 수 있다. 점점 더 많은 학자들이 언급해 왔듯이, 전문직단체에 의해 부과되는 제한의 목표 중 한 가지는 자신들의 수입을 증가시키기 위해 진입 장벽을 높이고, 시장에서의 경쟁의 수준을 감소시키는 것이다.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> 보행자 안전은 유럽에서 중요한 문제이다. EU 안전 요건은 차량이 보행자와 충돌할 때 야기되는 피해를 최소화하기 위해 차량 설계 변화를 의무화할 가능성이 있다. 이 규제는 보행자의 다리 부분에 대한 충격에 대해 특정 목표치를 일일이 설정하고, 차량의 앞 부분에 설계와 안전성 변화를 강제할 것이다. Orgando(2003)에 의해 언급된 바와 같이, 공급자들은 보행자 안전을 위한 다양한 유형의 설치 가능한 시스템을 연구하고 있다: 일부는 충돌 시 차량의 보닛(bonnet)을 올릴 것이고, 다른 공급자들은 차량 외부에 에어백을 추가하는 것을 목표로 하고 있다. 이 신설될 EU 규제는 자동차 제조업자들이 추가적인 비용, R&D, 그리고 설계 변화를 감당해야 하기 때문에 모든 자동차 제조업자에게 상당한 부정적인 비용 영향을 끼칠 수 있다. 이는 자동차 가격의 뚜렷한 인상으로 이어질 것이 예상된다.

<sup>11</sup> 시행되고 있던 더 엄격한 환경 규제의 부과로 인해, 전 세계 펄프와 제지 산업이 자신들의 생산 공정과 상품을 재편하기 위해 신 기술에 대한 대규모 투자를 포함한 상당한 변화를 거쳐야만 했다. Panchapakesan (2003)이 언급한 바와 같이, 이 비용 증가는 일부 등급의 종이의 경우, 고정 비용과 영업 비용 차원에서 톤 당 30 달러까지 달했다. 이 더 높은 비용이 끼친 한 가지 부정적 결과는 미국의 펄프와 제지 회사들이 이들 규제의 일부를 피하기 위해 해외에 공장을 지으면서 일자리 손실로 많은 국내 공장들이 문을 닫았다는 것이다.

<sup>12</sup> Kleiner 와 Kurdle (2000)의 연구는 흥미로운 정보를 제공하고 있다. 예를 들어, 치의학(dentistry) 부문의 좀 더 엄격한 면허 제한이 더 적은 충치의 개수와 같은 더 나은 치아 건강으로 이어지는 않지만, 치과 의사의 수입을 증가시키는 효과를 가진다는 것이 발견되었다.

내용과 기준에 대한 상당수의 규칙과 규제가 필요하지만, 신규 기준을 충족하기 위해 기업들이 자신의 생산 공정과 상품을 재편하려 하기 때문에, 기업들에게 차별화된 비용뿐 아니라, 상당한 비용을 기업 전반에 부담시킬 수 있다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 예를 들어, 새로운 상품을 개발하기 위해 기업들은 상당한 신규 투자와 R&D 비용을 부담해야만 할 수 있다. 그리고, 우리가 이미 앞에서 논의 한 바와 같이, 이러한 비용은 많은 매몰 비용 요소를 가지고 있을 수 있다 - 즉, 만약 기업이 시장에서 철수할 것을 결정하게 되면 비용은 대체적으로 회수 불가능하다. 이러한 비용의 부과는, 일부 기업들이 시장에서 철수해야만 할 수도 있다는 의미에서, 경쟁문제를 야기시킬 잠재성을 가지고 있다. 한 가지, 다소 의도하지 않았지만 중요한 결과는 규제의 변화로부터 발생하는 신규 시장에서는 경쟁이 덜 발생하고, 잠재적으로 더 높은 가격이 발생한다는 점이다. 이러한 이유로, 적어도 그들의 비용과 더불어, 더 높은 기준으로부터 얻을 수 있는 편익을 평가하는 것이 유용할 것이다.

기준, 품질, 그리고 내용에 대해 규칙과 규제를 부과할 때 논의가 필요한 중요한 문제는 이 기준이 얼마나 높아야만 하는지 또는 규제될 특정 내용의 본질이라는 점을 언급하면서 결론을 내리고자 한다. “부당하게 높은” 기준은 소비자후생에 상당한 부정적인 영향을 끼칠 수 있다. 기업들이 부담하는 비용이 더 높아지면 이것이 일반적으로 소비자가 지불하는 비용이 더 높아진다는 것과 제공되는 상품과 서비스의 다양성이 감소되기 때문에, 부당하게 높은 기준 또는 품질을 충족시키는데 필요한 추가적인 비용이 신중하게 고려될 필요가 있다. 내용에 관한 규칙을 설정할 때, 이 규칙은 해로운 것으로 간주되는 바로 그 특정 유형의 내용에 대해 설정되고 적용될 필요가 있다. 그렇지 않으면, 제한을 좀 더 광범위하게 적용하려는 경향이 있을 수 있고, 이것은 다양성 감소와 경쟁에 피해를 끼칠 수 있다. 한마디로, 후생에 대한 순 영향(net impact on welfare)을 결정하기 위해 더 높은 기준과 내용 규제를 설정한다는 정당한 사회적 목표와 다양성과 경쟁의 잠재적 손실을 포함하여 초래되는 모든 비용을 비교하여 가늠할 필요가 있다.

#### 4.2.3 차별화된 비용 및 기득권 옹호 조항(Grandfather clauses)

규제 및 정책은 어떤 기업이 상대적인 비용 우위를 점하도록 할 수 있으며 이에 따라 비효율 사업 활동을 유지하거나 늘리는 차별화된 비용 구조가 자리잡게 될 수 있다. 기술적 요구사항, 지원금, 공기업 우선권 등 비용 우위를 선점할 수 있는 요소들이 있으며 기존의 사업자(incumbent)는 이전의 규칙에 따라 영업을 계속할 수 있도록 허용되면서, 반면에 신생 기업들은 새롭게 부과되는 규칙과 규제에 구속되는 상황과 관련이 있는 기득권 옹호 조항 또한 비용 우위 발생시키는 요소이다.

#### 4.2.3.1. 기술 제한

근로자의 건강 혹은 안전을 위해 규제를 통하여 타당하게 특정 기술의 사용을 의무로 하거나 특정 기술의 사용을 금지할 수 있다. 해당 제한이 필수적이지 않은 경우 비용을 발생시켜 일부 기업을 다른 경쟁 사업자와 비교하여 상대적으로 열위에 놓을 수 있으며 하나 이상의 기업에 차별화된 효과가 있을 경우에 더욱 그러하다. 일부 상황의 경우 기업이 사용하는 절차 및 방법을 변경하거나 적용하는데 발생하는 비용이 해당 기업의 관련 시장 전면 철수를 야기할 수 있다.

예를 들어 공장 굴뚝 청소 업체에 기술 요구 사항을 강제한다면 다른 고효율 대안 기술(향후에 개발될 수 있는 기술)이 개발되지 않을 수도 있다. 특정 기술 의무화의 대안으로는 배출 제어 혹은 배출권 거래 등 새로운 고효율 기술 개발에 유인을 제공하는 접근법 혹은 의무화를 통한 해결책을 적용했을 때보다 더 낮은 비용으로 배출 감소를 이룰 수 있도록 하는 접근법이 있다.

#### 4.2.3.2 지원금

지원금은 다양한 경제적, 사회적, 산업적, 재분배 및 기타 정책적 목적으로 여러 형태의 사업자에게 지급될 수 있다. 특히 상당한 경쟁 효과를 줄 수 있는 지원은 정부가 개입하여 어떤 기업에 다른 기업과 비교하여 더 큰 도움을 제공하는 것이다. 이는 개입이 선정된 기업에게만 제공되거나 수혜자의 생산 비용에 여러 방법으로 영향을 미친다는 것을 의미한다. 지원 방법으로는 현금 지원, 정부 저금리 대출, 특정 부문 세제 혜택 또는 정부의 시세 이하 재화 용역 제공 등이 있다.

지원금이 시장 실패를 바로잡는 역할을 하여 보다 효율적인 시장 결과가져오는 수단이 되기도 한다. R&D “파급효과”가 좋은 예이다. 파급효과는 해당 기업의 수익에는 반영되지 않지만 한 기업의 R&D 투자가 다른 기업에게 제공할 수 있는 혜택이다.<sup>13</sup> 파급효과가 존재할 경우 혁신 기업의 R&D 로 인해 발생한 혜택에 대한 보상이 이루어지지 않아 R&D 투자 감소로 이어지는 경향이 있다. 지원금은 R&D 투자 기업에게 더 큰 보상을 제공하여 파급효과가 존재하는 상황에서 R&D 활동의 효율성을 높이는 역할을 할 수 있다.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 파급효과를 논하기 위해서는 <http://www.atp.nist.gov/eao/gcr708.htm> 에서 브랜다이스 대학교 및 국가경제연구소 (National Bureau of Economic Research) Adam B. Jaffe 의 *Economic Analysis of Research Spillovers Implications for the Advanced Technology Program* (1996) 참조.

<sup>14</sup> 지원금이 효율적인 결과를 가져오는 다른 시장 실패를 논하기 위해서는 <http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/esac.pdf> 에서 H.W. Friederiszick, L.-

다양한 경제 및 사회 정책적 목적을 이루는데 지원금이 효과적인 수단이 될 수도 있지만 경쟁을 심각하게 제한하기도 한다. 시장에서 일부 기업에게 지원금을 제공하는 것은 해당 기업의 생산량을 유지하거나 늘려 비록 해당 기업이 상대적으로 비효율적이라고 하더라도 경쟁 사업자와 비교하여 비용 우위를 선점하도록 할 수 있다. 지원금은 같은 양의 산출량을 내는데 더 많은 자원을 요구함으로써 투입(input) 및 산출량의 비효율적 배분과 더불어 여러 비용을 발생시킬 수 있다.

실패하는 기업을 돕기 위해 지원금을 지급하는 것은 특히 해로울 수 있다. 실패하는 기업의 지원을 위해 사용된 지원금은 창의적 파괴 과정을 방해하고 결과적으로 사업자가 더 나은 제품 및 효율적인 공급 과정을 개발하는데 주어지는 유인을 감소시킨다.

또한 지원금은 지원받지 못한 기업의 철수로 이어지면서 시장의 경쟁을 약화시키는 효과를 낼 수도 있다. 해당 경우에 결과적으로 가격 상승 및 소비자에게 제공되는 상품의 다양성을 줄일 수도 있다.

지원 설계에 대한 깊은 숙고를 통해 지원금이 야기하는 잠재적 반경쟁적 효과를 조정할 수 있다. 지원금은 다음 내용에 해당하는 경우 경쟁에 미치는 악영향이 줄어들 것이다.

- 시장에서 한 경쟁자를 다른 경쟁자와 비교하여 편애하지 않을 것
- 지속적으로 제공하지 않고 일시금으로 지급할 것
- 가변 비용보다는 고정비용으로 할 것
- 시장 실패와 직접적으로 이어져있으며 필요한 최소 수준으로 정할 것

#### 4.3.2.2 공기업 비용 우위

공기업(SOE)은 많은 국가의 경제 및 시장에서 중요한 역할을 맡고 있다. 공기업은 자연 독점, 공공 및 가치재를 공급하고 외부효과를 공급 결정에 반영하며 산업적, 개발적, 재분배 및 고용 정책 등 다양한 목적을 위해 설립될 수 있다.<sup>15</sup>

---

H. Röller 와 V. Verouden 의 "European State Aid Control: an economic framework", in *Handbook of Antitrust Economics*, (Paolo Buccirossi), MIT 출판사 (2007) 참조.

<sup>15</sup> 공기업 형성 정당성에 관한 이유를 논하기 위해서는 OECD 의 *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*, 파리, (2005), Chapter 1 참조

공기업은 다음과 같은 우수한 효율 혹은 경쟁적 활동에 기반을 두지 않은 사기업과 경쟁할 경우 다양한 비용 우위를 누릴 수 있다.

- 세금 혜택
- 민간이 아닌 공공에서 받기 때문에 낮은 자금 조달 비용
- 자산에 대해 상업 수익률을 내야하는 요구사항 없음
- 공기업 파산을 미연에 방지하는 정부 지원 혹은 이전 지출에 대한 접근성으로 인해 예산 제약 적음
- 규제 제약 및 비용 면제<sup>16</sup>

해당 이점이 존재하는 상황에서는 재화 및 용역생산이 가장 효율적인 사업자에 의해 이루어지지 않을 수 있다. 공기업이 누리는 비용 우위 때문에 민간 기업의 시장 진입이 막힐 수 있으며 이는 제품 공급의 혁신 저해, 비용 및 공급 가격의 상승으로 이어진다.

공기업이 민간 기업과 경쟁할 경우 가능한 범위 내에서 공기업에 부적절한 비용 우위가 주어지지 않았는지 또 공기업이 민간 기업과 공평하게 경쟁할 수 있도록 경쟁 중립성을 유지하고 있는지를 확실히 확인해야 한다.<sup>17</sup>

#### 4.2.3.4 기득권 옹호 조항

기득권 옹호 조항은 기존의 사업자(incumbent)는 이전의 규칙에 따라 영업을 계속 할 수 있도록 허용되면서, 반면에 신생 기업들은 새롭게 부과되는 규칙과 규제에 구속될 때 발생한다. 기득권 옹호 조항을 통해 기존의 사업자는 일시적 혹은 영구적으로 새로운 규칙 면제 대상이 될 수 있다.

<sup>16</sup> 공기업의 잠재적 비용 혜택을 논하기 위해서는 <http://www.finance.gov.au/publications/finance-circulars/2004/01.html> 에서 *the Australian Government Competitive Neutrality Guidelines for Managers* (2004. 2) 및 호주의 *National Competition Policy: Report by the Independent Inquiry (the Hilmer Report)* (1993. 8), pp. 296-7 참조. Hilmer Report 가 시사하듯 국유화는 공기업에 경쟁 열위만을 발생시킨다.

<sup>17</sup> 경쟁 중립적 공기업 형성을 위해서는 [www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/50302961.pdf](http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/50302961.pdf) 에서 OECD 의 *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field Between Public and Private Business* (2012) 참조

기득권 옹호 조항의 두 가지 예를 살펴본다.

- 펄프와 제지 산업은, 지난 수 십 년에 걸쳐, 환경 규제의 상당한 증가를 목도해왔다. 단순한 기득권 옹호 규칙의 하나는 기존의 생산 공장에게는 새로운 오염 기준을 준수해야만 하는 일정 기한이 사전에 지정되어 부과되는 반면에, 모든 신규 생산 시설은 새로이 부과되는 규제를 충족해야만 하는 것이다. 이와 유사한 예를 발전과 화학 산업에서 찾을 수 있다.
- 지진이 빈번한 지역에서의 건물 신규 건축은 상당히 더 높은 내진성 기준을 충족시켜야만 한다. 마찬가지로, 새로운 고층 건물은 소화용 스프링클러 시스템을 설치해야만 할 수 있다. 더 오래된 건물들은 일반적으로 이런 규제로부터 면제된다.

이러한 기득권 옹호 조항 뒤에 있는 주요 동기는 새로운 규칙과 규제가 더 이전의 규칙 하에서 생산 시설에 투자를 하고 영업을 시작했던 기존 사업자에게 부당한 비용을 부담시킬 수 있다는 것이다. 기존의 구조와 시설에 대한 상당한 변화는 엄청나게 많은 비용을 소요할 수 있기 때문에, 이들은 면제를 받거나 또는 새로운 규제를 준수하기 위한 사전 지정된 기한을 부여 받을 수 있다. 예를 들어, 더 오래된 건물로 하여금 새로운 내진 기준을 준수하도록 강요하거나, 또는 소화용 스프링클러 시스템을 설치하도록 하는 것은 대부분의 경우 엄청나게 많은 비용이 소요되고, 이것이 바로 이들이 더 새로운 규제를 준수하도록 강요 받지 않는 이유이다. 다른 한편, 대부분의 펄프와 제지 기업은, 시간이 지나면서, 좀 더 엄격한 오염 통제 기준을 준수하라는 강요를 받아왔다. 기득권 옹호 조항은 매우 다양하고 복잡할 수 있다. 어떤 생산 시설이 기득권 옹호의 조항의 보호를 받고, 어떠한 기간 동안 보호를 받을 것인가는 상당히 다양할 수 있고, 특정 산업, 생산기술의 본질, 그리고 신규 규제를 충족시키는 비용에 좌우될 것이다.

**Box 6. 기득권 옹호 조항**

1. 유럽이 온실가스 배출권 거래제(Europe Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme)에 참여하고 있는 전기 발전업자에게 있어, 온실가스 배출권의 초기 할당이 매우 중요했다. 중요한 측면 한 가지는 배출권 할당이 하나 또는 그 이상의 과거 기준년(reference years)을 바탕으로 결정되는 기득권 옹호이다. 새로운 발전소가 더 깨끗할 것이지만, E.U.의 전기 부문 전반에 걸쳐 온실가스 배출 제한을 도입하는 것은 발전에 상당한 추가 비용을 추가하고, 전기 가격을 상승시킬 잠재성이 있으며, 특정 생산자의 시장 철수 및 파산을 야기한다.

2. Stavins (2005)는 공장에 대한 투자의 시기가 규제의 본질에 의해 영향을 받았는지를 검토하였다. 1963 년에서부터 1992 년에 걸친 몇몇 산업에 대한 한 연구에서, 미국의

청정대기법(Clean Air Act)의 신 오염원 검토(New Source Review)가 기존의 사용 중인 공장은 유지하게 하면서, 신규 공장 건설은 상당히 저지했다는 것이 발견되었다. 산업용 유기 화학물 산업(organic industrial chemicals industry)에서, Becker와 Henderson (2000)은 공장에 대한 기득권 옹호가 생존율을 올리고, 공장 교체율을 감소시키고, 그렇지 않았더라면 수익성이 없었을 운영을 유지하게 함으로써 환경오염에 기여했다는 것을 발견했다. 이는 또한 더 낫은, 더 더러운 공장의 수명을 연장함으로써 대기의 질 개선을 늦춰왔다. 이 두 학자는 규제 과정에서 훨씬 더 일찍 기존 휘발성 유기화합물(volatile organic compounds: VOC)과 질소산화물(NOx) 배출자에 의한 설비의 갱신 및 다른 오염방지 활동을 장려하기 위한 시기와 관련해 더 통일된 정책을 채택하는 것이 바람직할 것이라고 결론 짓고 있다. 전체적으로 볼 때, 이러한 연구들은 기득권 옹호가 신생 기업에 대한 시장진입 장벽을 형성하고, 신규 투자를 저해하며, 비효율성을 촉진한다는 것을 지적하고 있다.

3. 대부분의 유럽 공항에서 착륙권(landing right)을 통제하는 현재의 슬롯(slot) 할당 시스템은 항공사로 하여금 하루 중 특정 시간 대에 항공편을 운항하기 위해서 그 시간에 착륙 슬롯을 가지고 있어야 함을 요구한다. 이 슬롯은 기득권 옹호권을 활용해 할당된다: 작년에 그들의 슬롯을 사용한 항공사는 올 해에도 그 슬롯을 계속 사용할 권리를 가진다 - 이것이 "사용하지 않으면 사용권을 상실하는(use it or lose it)" 규칙이다. 이러한 할당 시스템은, 비록 신생 저비용 항공사 또는 효율적이고 이전에는 국적 항공사였던 항공사가 슬롯을 훨씬 더 생산적으로 사용할 수 있지만, 비효율적이고, 고비용의 항공사가 공항에 접근권을 가질 수 있다는 것을 의미한다. 예를 들어, 유럽위원회(European Commission)는 2000 년도의 결정에서, British Airways의 영국 항공 교통 시장에서의 압도적 지위가, 이 회사가 관련 공항에 보유하고 있는 상당한 양의 슬롯, 그리고 슬롯의 재할당에 대해 현재 존재하는 기득권 옹호 시스템에 의해 강화된다고 언급했다(구체적인 내용은 Brueckner, 2004 참조). 착륙 슬롯과 게이트 시설 통제 또한 미국 연방항공청(Federal Aviation Administration)에게 상당한 우려의 대상이 되어 왔다.

4. 유럽 흉부 및 심장외과의 위원회(the European Board of Thoracic and Cardiovascular Surgeons)는 흉부와 심장혈관 수술을 위한 공동의 기준을 설정하고, 유럽연합(European Union)의 인정을 받기 위해 1996 년에 설립되었다. Regulations 19 조에 따르면, 위원회가 설립되던 당시 최소한 5 년 동안 개업의로 활동하고 있었고, 다른 자격 요건을 충족시키는 외과의사들은 심사를 거치지 않고도 인정을 받을 수 있다. 외과의사들은 2001 년 9 월까지 기득권 옹호 조항 하에서 회원 신청을 해야만 했다.

5. 1975 년에, 미국 증권거래소(Securities and Exchange Commission; SEC)는 새 규제 기관을 설립했다: 국가공인신용평가기관(nationally recognized statistical rating organization; NRSRO)이 바로 그것이다. 이것이 지니는 효과 한 가지는, 능력이 떨어지는 기업들이 높은 신용등급을 가지고 채권발행자로부터 돈을 지급 받기 위하여 회사를 설립하지 않도록 하기 위한 것이다. 이 SEC의 분류(classification)는 주요 신용 평가 기관 - Moody's, Standard & Poor's, 그리고 Fitch - 의 기득권을 옹호했다. 1992 년 이래로 이 기관은 어떠한 새로운 신용 평가 기관도 승인하지 않았고, 오늘날 모든 신규 진입자는 Fitch와 합병되었고, 오직 기득권 옹호의 보호를 받는 회사를 단 세 곳만 남게 되었다. 비록 틈새를 공략하는 더 작은 규모의 신용 평가 기관이 몇몇 있지만, NRSRO 지정이 없는 것은 신규 진입뿐 아니라 그들의 확장에 장애물이 된다. (White, 2001 참조)

더 오래된 시설로 하여금 즉각적으로 신규 규제를 준수하지 않도록 하는 것에 관한 비용 고려는 경제적으로 정당화되는 합법적인 이유이지만, 더 새로운 생산 시설에 비해 더 오래된 시설에 대해 비대칭적인 기준을 부과하는 기득권 옹호 조항은 기존 사업자에 의한 신규 자본 투자뿐 아니라 신규 진입자에게 상당히 더 많은 비용을 부담시킬 수 있다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 부과되는 부담과 비용 비대칭성의 정도에 따라, 기득권 옹호 규제는 다음을 할 수 있다:

- 신규 진입 저해
- 기존 사업자의 신규 투자 저해
- 더 낡고, 더 비효율적인 공장의 비효율적 생산의 지속 허용
- 더 높은 가격 초래

Box 6는 다양한 시장에서의 기득권 옹호 조항의 일부 예와 이에 대한 논의를 제공한다.

예를 들어, 새로운 더 엄격한 환경 기준이 시행되는 상황에서는, 어느 정도까지는 기득권 옹호가 존재하게 될 것이 불가피하다. 분명한 것은, 기득권 옹호의 정도가 더 크면 클수록 – 예를 들어, 기존 사업자가 장기간 이 기준을 충족시킬 필요가 없는 경우 – 기존사업자와 신규 진입자 간에 형성되는 잠재적 비대칭성이 더욱 커질 것이며, 시장에 대한 결과적인 피해도 더 커질 것이라는 점이다. 게다가, 기득권 옹호는 기존 사업자의 신규 자본 투자를 침체시킬 수 있는 능력이 있으며, 이것은 영향을 받는 시장의 더욱 장기적인 성장과 효율성에 영향을 가진다는 점을 유념하는 것이 중요하다. 따라서, 핵심적인 문제는 기득권 옹호 조항의 구조이다. 일부 대안을 논의하기 위해서 가상의 시나리오를 고려해 보겠다.

고려 중인 제안된 법률: 환경상 배출에 관한 새로운 기준을 설정하고, 모든 기존사업자에게 10 년이라는 기간 동안 기득권 옹호를 허용함. 이러한 경우, 새로운 배출 기준은 경쟁상의 영향을 평가할 때 기정사실로 간주될 것이다.

고려될 수 있는 대안은 다음을 포함한다:

1. 적절한 경우, 기득권 옹호 금지 방안이 고려될 필요가 있다. 예를 들어, 일부 국가에서는, 공항 착륙권이 명시적 또는 암묵적인 기득권 옹호 조항을 가지고 있고, 기득권 옹호 금지 방안이 평가될 수 있다. 그러나, 신규 자본 투자 또는 상품과 공정의 변화를 요구하는 새로운 환경 규제가 있는 경우에는, 기득권 옹호 금지 방안이 의미 있는 선택은 아니다.



2. 모든 기존 사업자의 기득권은 옹호하지만, 기득권 옹호가 발생하는 해의 수를 감소시키는 것. 이에 대한 결정은, 규제가 기업들에게 부담시키는 비용의 규모에 의해 결정적으로 좌우될 것이다. 부과된 비용은 절대적인 차원에서 고려되어서는 안 되고, 예를 들어, 기업의 판매 수익에 비례해서 고려되어야 한다. 이 상대적 비용이 크면 클수록, 최적의 기득권 옹호 기간이 더 길어질 것이다.
3. 기업의 자본의 성숙도(vintage)를 기반으로 한 기득권 옹호. 우리가 기존 사업자에 대하여 자본재를 먼 과거에 구매한 사업자와 최근에 구매한 사업자로 분류할 수 있다고 가정해 보자. 이 상황을 검토하는 데 있어서는 여러 대안적 방법이 있지만, 우리는 한 가지 시나리오를 고려한다. “더 오래된” 자본재의 경우, 감가상각으로 인해 기계의 현재 가치(그리고 효율성)가 매우 낮을 수 있다. “더 새로운” 자본재를 가지고 있는 기업들의 경우, 기존의 기계는 더 높은 시장 가치와 효율성을 가진다. 이것이 의미하는 것은, 자신의 자본을 상대적으로 최근에 구매한 기업에게 변화를 강요하는 것은 매우 많은 비용을 소요할 것이라는 점이다. 더 오래된 자본을 가지고 있는 기업은 어쨌든 자본을 대체할 시기에 임박한 시점에 있을 수 있고, 따라서 그들로 하여금 변화를 강요하는 규제는 덜 부당한 비용부담이 될 수 있다. 성숙도의 경계 - 더 오래된 자본과 더 새로운 자본 사이의 - 가 어디에 놓일 것인가는 특정 유형의 자본의 기술적인 사실(technological facts)에 의해 결정될 것이다.<sup>18</sup> 예를 들어, 특정 공장기계는 몇 년의 유효한 수명을 가지고 있을 수 있는 반면, 펄프 회사와 제지 회사가 구매하는 기계들은 일반적으로 수 십 년의 수명을 지니고 있다. 위에서 언급한 시나리오 하에서, 성숙도 효과(vintage effect)는 다음과 같이 기득권 옹호의 지속과 결합될 수 있을 것이다:
  - 더 오래된 성숙도(vintage)를 가진 기업에게는 더 짧은 기득권 옹호 기간;
  - 상대적으로 최근의 성숙도를 가진 기업에게는 다소 더 긴 기득권 옹호 기간.
4. 더 규모가 큰 기업 대비(vs.) 더 작은 기업에 대한 고려. 여기서의 한가지 중요한 고려 사항은 철수 또는 봉쇄와 관련이 있을 수 있다. 이 주장은 규모가 더 큰 기업과 더 작은 기업 모두에게 중요할 가능성이 있지만,

<sup>18</sup> 서로 다른 자본 성숙도를 가진 기업에게 - 일반적으로 사실일 것인 것처럼 - 성숙도의 경계는 평균 성숙도와 평균 주변의 분포에 대한 고려를 바탕으로 해야만 할 것이다.

비용이 많이 요구되는 신규 규제에 직면했을 때 더 규모가 작은 기업이 이 기준을 충족시킬 수 있는 위치에 있지 않을 수도 있는 가능성이 더 클 수도 있다. 일부 철수가 불가피할 수도 있지만, 더 큰 규모의 철수 시나리오를 고려하는 것이 유용할 것이다. 위에서 언급한 성숙도 문제와 마찬가지로, 허용되는 적응 기간(*adjustment period*)이 기업의 규모, 자본의 성숙도, 그리고 기업의 생산 기술과 관련된 문제에 따라 다양해지는, 대안적인 기득권 옹호 시나리오를 고려해보는 것이 유용할 수 있다.

위의 논의는 기득권 옹호 합의가 많은 산업에서 매우 복잡한 문제를 제기할 수 있고, 심대한 부정적인 부작용을 가질 수 있다는 점을 강조하고 있다. 전체적으로 볼 때, 위에 제시된 가상적인 기득권 옹호 규칙은 기술, 자본의 성숙도, 그리고 기업의 규모와 같은 기업 별 특징에 따라 기한을 조절하는 것뿐 아니라, 적응(기득권 옹호) 기간의 정도를 다양하게 하는 것을 포함할 수 있다.

#### 4.2.4 가격에 영향을 끼치는 규제

여러 국가에 걸쳐 규제는, 다른 무엇보다도, 전기, 케이블 텔레비전, 의료, 통신, 항공, 택시, 임대주택과 같은 시장의 재화와 용역의 가격에 영향을 끼쳐왔다. 자연 독점의 경우, 규제를 받지 않는 시장의 결과는 바람직하지 못한 수준의 높은 가격으로 이어질 것이다. 역사적으로, 다른 어떤 것보다도, 전기, 통신, 천연 가스, 체신 서비스와 같은, 이 분류(*category*)에 속하는 산업들은 소비자를 부당하게 높은 가격으로부터 보호하고자 하는 다양한 형태의 정부 가격 규제에 구속되어 왔다.

정부가 소비자를 보호할 목적으로 가격을 규제할 수 있지만, 이것의 단점은 기업들이 자신이 매기고자 희망하는 가격보다 더 낮은 가격에 직면했을 때 제공되는 서비스의 품질을 낮출 수 있다는 점이다. 상품의 다양성 역시 기존 사업자가 가격 통제 하에서는 추가적인 다양성을 제공할 유인이 거의 없기 때문에 감소될 수 있다. 몇몇 국가에서, 다른 무엇보다, 항공, 교통과 같은 시장은 가격 규제가 일단 완화되자 품질과 다양성 차원에서 뚜렷한 변화를 목격했다. 게다가, 가격 규제가 있는 시장에서는 감소된 이익창출 유인으로 인해 시장 진입이 더 적어질 수 있다. 전체적으로 보면, 많은 논문들은 정부가 특정 시장에서 가격을 통제하는 데 있어 합법적인 사회-경제적 목적을 추구할 수 있지만, 이러한 통제가 생산 효율성 감소, 더 느린 신기술 채택, 그리고 상품 품질과 다양성의 감소와 같은 광범위한 부정적인 영향을 장기적으로 가질 수 있다는 것을 보여 준다.<sup>19</sup> 이는

<sup>19</sup> Viscusi, Harrington, 그리고 Vernon (2005, Ch.16)은 잠재적으로 경쟁적인 산업에서의 가격 규제에 대한 동기와 생산적 효율성과 비(非) 가격 경쟁과 관련한 문제를 포함한, 이러한 규제의 의도한, 그리고 의도하지 않는 영향에

기업 간의 경쟁이 잠재적으로 활발할 수 있는 시장에서 가격에 대한 규칙과 규제가 많은 회의적인 시각을 통해 검토될 필요가 있고, 또한 가능한 최대로 회피되어야 할 필요가 있음을 의미한다.

정책수립자가 시장에 개입하기로 결정할 때, 예를 들면 가격규제를 도입하는 대신, “비대칭적으로 온정주의적”이고 경쟁을 제고하는 선택안들에 집중해야 할 이유가 여럿 있다.<sup>20</sup> 이러한 선택안들은 “오류”를 범하는 소비자들에게는 상당한 편익을 제공할 수 있지만, 오류를 범하지 않는 소비자들에게는 미미한 비용을 초래할 수 있고, 결과적으로는 편익이 비용을 초과할 것이다. 선택안들로는 다음들이 있다:

- 비교정보를 입수하기가 용이한 소스 (예를 들어, 시장에서 제공되는 다양한 이동전화 상품과 관련해 사용자의 평균 비용을 비교해 주는 웹사이트; 식품에 대한 내용표시 요건; 점포 내 상품에 대한 가격표 부착 의무; 그리고 견적서와 고지서 내의 항목별 표시 의무<sup>21</sup>) 제공;
- 금융상품에 대한 비교성을 높이기 위해 소비자에 정보(예를 들어, 연이율 계산에 있어서의 일반적 원칙 등과 같은)를 전달할 때의 방식에서의 표준
- 더 많은 정보를 수집하고 선택안들을 제고할 시간을 주기 위한 계약철회기간(cooling-off periods; 예를 들어 주택담보 대출, 자동차구매, 소비자권리 포기, 방문판매 등의 계약조건을 제고할 수 있는 일주일의 시간); 그리고
- 공개 요건 (예를 들어, 주택대출 채권자로 하여금 “만약 이 대출을 받을 경우, 채권자는 주택에 대한 저당권을 갖게 될 것이다. 만약 이 대출의 의무사항을 준수하지 못하는 경우, 당신은 주택에 대한 권리를 상실하고, 납입한 금액에 대한 권리 역시 상실할 것이다”와 같은 명료한 언급 뿐만 아니라 연이율 및 월 납입금을 공개하도록 하는)

잠시 첫번째 선택안에 먼저 집중해보자. 소비자에게 제공되는 정보를 개선하는 것은 쉬운 일이 아니다. 정보 문제와 관련된 몇몇 예들이 Box 7 에

---

대해 구체적인 논의를 제공한다. 또한 이 논문의 뛰어난, 그리고 상대적으로 비(非) 기술적인 개괄은 Netz(2000)를 참조

<sup>20</sup> “만약 규제가 잘못을 범하는 측에게 큰 편익을 창출해주고, 전적으로 사리에 맞게 행동하는 측에게는 거의 또는 전혀 피해를 주지 않는다면, 이 규제는 비대칭적으로 온정주의적이다.” (Camerer 외 다수. 2003)

<sup>21</sup> 소비자가 정보 과잉에 시달릴 수 있기 때문에 대규모의, 복잡한 정보공개를 의무화하는 것은 최소한의 영향만 끼칠 수 있다.

제시되어 있다. 소비자들은 정보과잉으로 어려움을 겪을 수 있다. 전문 법률 용어로 작성된 복잡한 계약서는 잠재적인 계약 상의 분쟁을 해결하는 비용을 감소시키는데 도움이 될 수 있지만, 이러한 계약의 용어와 이들 계약 내의 세부사항은 일반 소비자들의 의사 결정과정에 도움이 되지 않을 수 있다. 오히려, 소비자 의사결정에 핵심이 되는 선별적 정보를 제공하는 것이 가장 도움이 될 것이다. 때로는, 소비자가 더 나은 거래를 협상하는데 도움을 줄 수 있는 관련 정보를 제공하는 것이 실제로는 다양한 대안들의 특징점을 평가하는데 혼란을 일으킬 수 있다.<sup>22</sup>

소비자가 적절한 시점에 적절한 정보를 갖도록 하는 것은 복잡한 일이지만, 소비자에게 제공되는 정보를 개선하는 것은 소비자 후생에 상당한 편익을 제공하고, 잠재적으로는 (주택담보대출에서처럼) 소비자가 상당한 금액을 아낄 수 있도록 한다. 표본소비자 집단을 통해 대안적 정보 공개 메커니즘을 테스트함으로써 창출되는 소비자 편익은 이러한 테스트의 비용보다 종종 상당히 클 수 있다.<sup>23</sup>

**Box 7. 정보 문제**

이 Box 6에서는 일부 정책수립자가 정보와 관련된 시장의 실패를 교정하기 위한 선택안으로서 가격 규제를 고려할 수도 있는 상황들의 예들을 제공한다.

**1. 대출**

대부분의 대출계약에는 여러 장의 깨알같은 글씨들로 이뤄진 약관이 포함되어 있고, 이 계약의 상당수 항목들의 경우 개개의 소비자 또는 영세 기업이 쉽게 이해하기가 어려운 것일 수 있다. 예를 들어, 개개의 소비자는 일반적으로 대출금리에만 신경을 쓰고, 다음과 같은 항목에 대한 약관은 무시하거나 훨씬 덜 신경을 쓸 수 있다:

1. 수수료 (commissions)의 정도
2. 다양한 서비스 요금(service fees)과 수수료
3. 대출 할부금 상환의 일회 또는 수 회 지연시의 정확한 벌금액(penalty)

이러한 항목들은 소비자에게 있어 대출에 소요되는 총 비용 측면에서 매우 중요하다. 소비자와 영세 사업자들은 시장 상황의 유동성으로 인해 예상치 못했던 경제적 어려움에

<sup>22</sup> Lacko 와 Pappalardo 의 연구(2007) 참조 .

<sup>23</sup> Lacko 와 Pappalardo 의 연구(2007)는 저당내용 공개(mortgage disclosure)와 관련한 소비자 정보를 개선시키는 잠재적인 방식이 혼란을 가중시키고 소비자가 가장 좋은 가격을 추구하고 있음에도 불구하고 저렴한 대출보다는 좀 더 비싼 대출을 선택할 빈도를 높일 가능성이 있음을 보여준다.

직면할 수 있는데, 이는 대출 할부금 상환 지연이나 또는 불이행으로 이어질 수 있다. 만약 그들이 대출을 받을 때, 약관을 읽지 않는다면, 상당한 금전적 불이익에 무방비 상태로 노출될 수 있다.

규모가 큰 기업체들은 일반적으로 관련지식을 갖고 있고, 약관을 이해하는데 숙련된 회사 내 법률 담당 직원들이 있기 때문에 예상되는 총 대출 비용에 대해 더욱 분명히 이해하고 올바른 결정을 할 가능성이 더 높고, 이러한 이유로 중대형 사업체들은 다소 다르게 간주되어야 한다.

대출 계약서의 약관의 내용이 무엇인지를 이해하는 것은 소비자가 올바른 결정을 할 수 있도록 더 많은 정보와 지식을 갖게 돕는다. 많은 국가들에서 관찰된 것처럼, 공급측면에서 상대적으로 경쟁적인 금융시장이라고 해서, 특히 개개 소비자와 영세사업자의 의사결정을 저해할 수도 있는 위에서 말한 약관의 복잡성과 관련한 문제와 정보가 항상 해결되는 것은 아니다.

대출 시장에서, 대출의 실제 비용을 좀 더 분명하게 하고자 정부의 개입은 금융시장에서 소비자에게 더 나은 거래를 가져다 줄 수 있다. 고려해 볼 수 있는 정책대응으로는 모든 대출자들에게 한 페이지 분량의 "대출계약정보요약"에 다음과 같은 정보를 포함시킴으로써 핵심 가격책정 조건에 대해 좀 더 분명한 가격 투명성을 요구하는 것이다:

1. (예를 들어 연이율처럼, 표준화된 형식으로 나타내지는) 대출 이자율;
2. 수수료 (commission);
3. 제반 비용(fee)과 할증료(surcharge);
4. 계약 불이행으로 인한 벌금(penalty);
5. 대출 상환 지연에 대한 벌금(Penalty); 그리고
6. 대출자에게 부과될 수 있는 다른 제반 비용들.

이 조항은 개개의 대출자에게 특정 대출 계약의 자세한 내용을 알려줄 뿐 아니라, 또한 복수의 대부업체가 제공하는 상품을 쉽게 비교할 수 있게 함으로써 상품 선택을 용이하게 한다.

## 2. 외환거래

하나의 통화를 다른 통화로 교환하기를 원하는 관광객이 있다고 가정해 보자. 고시된 환율이 아마도 가장 중요한 요인으로 작용할 것이다. 그러나, 이 환율은 서비스 제공업체 간에 상당히 다를 수 있다 - 공식 시장 환율에 상대적으로 가까울 수도 있고, 이를 훨씬 뛰어넘는 높은 수준일 수도 있다. 게다가, 대부분의 서비스 제공업체들은 거의 0에서 10 퍼센트까지의 서비스 요금이나 수수료를 부과할 수 있다. 환전으로 인해 소비자가 지불해야 하는 총 금액은 고시된 환율과 서비스 요금을 합친 것이고, 따라서 모든 세부사항이 투명하지 않다면 복잡해질 수가 있다. 일부 경우, 환전이 완료된 "후"에야 소비자가 모든 비용과 수수료가 명시된 거래 증명서를 받게 된다. 소비자는 고시된 환율에 따라 예초에 받을 수 있을 것으로 예상했던 것보다 더 조건이 나쁜 거래를 할 수가 있다. 이러한 유형의 거래에서, 소비자들은 제시되는 환율과 다양한 서비스업체들이 부과하는 비용과 수수료를 비교할 수 있기 위해서 적절한

정보를 가질 필요가 있다. 이러한 정보 수집 절차는 소비자가 지불해야만 하는 상당한 비용을 수반하게 될 것이다. 거래 전에 실제 환율(서비스 요금을 포함한)을 계산하는 완전한 시세표를 의무화하는 것이 유용할 수 있다. 비자가 지불해야만 하는 총 비용의 복잡성 측면에서 은행대출과 다른 유형의 금융거래는 유사한 특징을 공유한다.

### 3. 장례

장례 준비를 할 때, 가족들은 가격을 물어보는 것이 품위가 떨어지는 것이라고 여길 수 있다. 하지만, 그들은 비용 측면에 완전히 다른 영향을 끼칠 수 있는 결정을 내릴 수도 있다. 그들의 결정이 가격을 고려하지 않으면, 이 가정을 장례 과정이 끝나고 청구되는 요금에 놀랄 것이고, 이를 지불하는데 어려움을 겪을 수 있다. 따라서, 때로는 정부가 장례식장으로 하여금 장례식 전에 항목 별로 추정가격을 제공하도록 하는 규칙을 도입해왔다.<sup>24</sup> 이러한 규칙은 가격투명성을 제고하고, 서로 다양한 선택안들을 비교할 수 있는 능력을 제고하며, 이는 소비자로 하여금 더 나은 구매 결정을 내리도록 도와줄 수 있다.

### 4. 자동차 보험

수많은 보험업체들이 여러 다양한 보험상품을 제공한다. 개개의 상품은 자동차 및 재산의 파괴 손실과 의료비용에 관한 보험을 구매하는 개인에게 보험 적용에 대한 정보와 선택안들을 제공한다. 자동차 보험은 중요한 품질적 측면 또한 가지고 있다. 예를 들어, 만약 보험에 가입한 사람이 사고를 당하면, 이 보험구매자는 얼마나 쉽게, 그리고 얼마나 빨리 보험금이 지급될 것인지, 보험가입자가 어디서 차량 수리를 받고 치료를 받을 지에 관한 선택안들에 관심을 갖게 될 것이다. 이러한 품질적 측면은 보험가입자가 직접 이 회사로부터 경험을 하거나 또는 다른 소비자, 예를 들어 소비자 보호 기관들로부터 외부 정보를 입수하지 않는 이상 상대적으로 불투명한 것이다. 이러한 시장에서는, 자동차 보험업체가 동일한 보험내용에 대해 더 낮은(더 높은) 가격을 제시하지만, 위에서 언급된 품질 측면에서 더 나쁠(더 좋을) 수 있고, 이는 이 보험을 구매하는데 있어 실제 비용 상의 상당한 차이를 초래하게 된다. 그저 가격에 근거해 보험구매를 결정하는 소비자의 경우에는 보험회사로부터 보상을 받는 데 수개월이 걸리고 상당한 거래비용을 치러야 한다는 것을 깨달을 때 큰 충격을 받을 수 있다. 결과적으로, 보험회사에게 보험금 요청에 대한 평균 거절률, 자동차 수리의 소요시간, 보험금 요청 후 지급 완료까지 소요되는 평균 시간들을 공개하라고 요구하는 것은 소비자가 비교 구매를 할 때 더 나은 결정을 내릴 수 있도록 도와줄 수 있다. 주택소유보험(Home-owner insurance)과 생명보험을 구매할 때에도 이러한 고려사항들이 관련성을 띠는 것이다. 생명보험에 있어서 더욱 어려운 점은 상품의 진정한 가치를 시간이 훨씬 많이 지난 후에나 알 수 있는데도 불구하고, 이 상품에 대해 미리 값을 치러야 한다는 점이다.

<sup>24</sup> 예를 들어, 미 연방거래위원회(U.S. Federal Trade Commission)의 장례에 관한 규칙(Funeral Rule) 16 C.F.R. § 453 를 참조하라. 가격투명성에 대한 이러한 규칙의 경우 이미 시장이 이러한 정보를 제공해야만 하기 때문에 일견 불필요해 보일 수 있지만, 사실 대부분은 아니더라도 다수의 장례식장이 투명한 가격 정보를 제공하지 않았기 때문에 이 규칙은 통과되었다.

### 4.3 공급자가 경쟁할 유인을 감소시키는 규칙과 규제

기업들로 하여금 정보를 교환하고, 특정 활동에서 협력하는 것을 허용하는 일부 규칙과 규제, 그리고 메커니즘은 기업들이 경쟁할 유인을 감소시키는 환경으로 이어질 수 있다. 특히 우려되는 한 가지는, 이러한 상황이 기업들 간에 카르텔과 같은(cartel-like) 행위를 촉진할 수도 있고, 이를 통해 잠재적으로 더 높은 가격, 생산성 손실, 그리고 다양성 감소로 이어질 수도 있다는 점이다. 이러한 고려는 공급자의 수와 범위, 또는 기업들의 경쟁 능력과 관련된 고려 - 앞서의 두 주 분류(two main categories)에서 논의된 문제들 - 와는 매우 다른 것이다. 게다가, 다른 어떤 것보다도, 전기, 통신, 천연 가스와 같이 이전에 규제되던 산업에서는 경쟁에 대한 장애물을 형성하고, 경쟁할 유인 감소로 이어지는, 기업들이 채택할 수 있는 특정 사업 관행들이 있다. 경쟁을 하고자 하는 유인은 다음과 같은 상황에서 감소될 수 있다:

- 자율 규제 또는 공동 규제 체제가 형성될 때;
- 공급자의 생산량, 가격, 판매 또는 비용에 대한 정보가 요구되거나 또는 공개되는 것이 장려되는 때;
- 특정 산업 또는 공급자의 집단의 활동이 국가의 경쟁법 적용으로부터 면제되는 때;
- 공급자 변경(switching)의 명시적 또는 암묵적 비용을 증가시킴으로써 재화 또는 용역의 공급자 간의 소비자 이동성이 감소되는 때. 우리가 아래에서 구체적으로 언급하는 바와 같이, 특히 우려가 되는 것은 시장지배적 지위를 가지고 있는, 이전에 규제를 받던 독점적인 기존 사업자가 부과하는 비용이다.

상당수의 기업 간 정보 공유 메커니즘과 협력은 이들이 더 큰 혁신과 단일한 기술 규약(technical code), 기준(standard), 그리고 기업 관행(business practices) 수립을 촉진하는데 도움이 될 수 있다는 근거에서 허용되고 있다. 많은 국가의 기업과 산업들은 이들의 성장을 장려하고, 수출을 증가하기 위해 경쟁법으로부터의 부분적인 또는 완전한 면제를 부여 받았다(받고 있다). 일부 경우에는 경제적, 그리고 사회적 목표들이 정당화 될 수 있는 것이지만, 다른 경우에 있어서는 이들 목표들이 잘못된 것일 수 있다. 아래에서, 우리는 찬반 의견에 대한 논의를 제시하고 있으며, 기업들이 경쟁하고자 하는 유인에 대한 잠재적인 영향과 관련한 중대한 문제의 일부에 대해 언급한다.

#### 4.3.1 자율규제 촉진

전통적인 명령과 통제(command-and-control) 식의 정부의 규제 모델과는 대조적으로, 특정 전문직 및 재화와 용역 생산자는 역사적으로 자율규제(또는 공동규제)를 수행할 재량권을 부여 받았다.<sup>25</sup> 자율규제는 여러 잠재적인 장점을 가지고 있다:

- 자율규제는 규제에 대해 좀 더 협력적인 접근을 위한 기회를 제공한다. 존경 받는 산업 단체가 규제 체계에 적극적인 참여자로서 개입하고, 이것이 확대되어 규제 체계의 타당성을 지지함으로써 규제적 신뢰성이 향상될 수 있다. 이러한 효과는 다시 준수 수준을 향상시킬 수 있다.
- 산업과 다른 이해 당사자를 규제적 과정에 참여시키고, 이 당사자들을 규제적 모니터, 그리고, 일부 경우에는, 집행 활동에 참여시킴으로써, 제공되는 자원을 아주 적은 비용으로, 또는 전혀 비용을 들이지 않고 활용할 수 있도록 한다.
- 산업 참가자의 특정 지식이, 자신의 목적에 맞게 잘 적응되어야 하고, 공식적인 규제를 최소화시켜야만 한다는 조건 하에서, 규제 시스템 설계에 활용된다.

자율규제가 존재하는 특정 분야는 다음을 포함한다:

- 품질과 안전을 포함한 상품 특성
- 설계 호환성
- 기술 기준의 조율
- 전문직의 윤리적 기준
- 오염 통제

<sup>25</sup> 아래의 주장 중 상당수가 공동규제에도 적용되지만, 우리의 논의는 자율규제에만 바탕을 둘 것이다. Jaguar Consulting 보고서(2003)와 Deighton-Smith 등(2001)은 자율규제와 공동규제의 다양한 측면에 대한 통찰력 있는 논의를 제공한다.



공식적인 규제적 과정이 회피된다는 사실은, 자율규제가 정부 규제보다 형태나 접근법에서 잠재적으로 더 유연하다는 것과, 또한, 시간이 경과함에 따라 발생할 수 있는 문제에 대응하여 더욱 쉽게 수정될 수 있다는 것을 의미한다. 정부의 관점에서 보면, 자율규제는 본질 상 저비용이다. 산업 참가자들 역시 자율규제가 좀 더 전통적인 명령과 통제 식의 정부 규제보다 일반적으로 비용을 덜 요구하는 것으로 간주하는 경향이 있다.<sup>26</sup> 전문직 서비스와 같은 특정 분야에서, 어떤 산업단체는, 전통적인 정부 규제와 반대로, 기준을 확실히 하는데 있어 더 나은 위치에 있을 가능성이 있다. 시장 참여자 간에 구조와 기준에 관해 맺어진 자율규제적 합의는 경쟁을 증진시킬 능력을 가지고 있다. 마지막으로, 자율규제는 많은 경우에 있어서, 좀 더 전통적인 정부 규제에 빈번히 수반되는 기업들이 직면하는 부담 – 비용과 불확실성 – 을 줄일 수 있다. 따라서, 많은 분야에서, 자율규제는 효율성 향상, 혁신 증진, 수익성 개선을 실현할 잠재성을 가지고 있다.<sup>27</sup>

그러나, 중요한 경쟁상의 우려 한 가지는 자율과 공동 규제적 합의 (self-and-co-regulatory arrangements)에서 발생할 수 있다. 본질상, 자율 규제는, 산업기관(industrial organization)과 동업자단체(trade association)들을 통해, “경쟁자(competitors)”들을 한데 모음으로써 경쟁자 간의 정보의 더 큰 흐름을 허용한다. 시장 참여자 간의 모임의 목적이, 예를 들어, 상품의 디자인 또는 안전 기준에 대한 합의를 도출하기 위함일 수도 있지만, 또한 그들은 가격, 수량, 자본투자, 시장점유율, 그리고 다른 측면과 관련한 기업들의 전략을 논의하기 위한 비옥한 토양을 제공한다. 따라서, 시장참여자로 하여금 일부 사업 영역에서 협력하도록 허용하는 것은 경쟁보다는 정보의 더 큰 흐름과 조율(coordination)로 이어질 잠재성이 있다. 이런 우려 중 일부는 다음을 포함한다:

- 가격 조정 가능성 증가
- 신규 진입을 차단하고자 하는 조율

<sup>26</sup> 우리는 잠재적인 전략적 문제를 논의한다. 종종, 자율규제가 좀 더 공식적인 규제를 향한 중간 단계가 될 수 있다. 만약 자율규제가 결과를 달성하지 못하면, 정부가 개입을 해서 시장을 좀 더 공식적으로 규제할 수도 있다. 이런 시나리오에 직면할 때, 산업단체와 참가자들은 자율규제를 제안하고 이것이 작동하게 하는 데 유인을 가진다.

<sup>27</sup> Valentine (1998)과 Pitofsky (1998)는 자율규제에 대한 찬반 의견 일부에 대해 유용한 논의를 제시한다.

- 행동기준에 관한 합의, 또는, 제공될 수 있는 서비스의 본질과 범위에 대한 - 소비자에게 피해를 줄 수 있는 - 규제
- 경쟁자들이, 대규모의 R&D 지출을 통해 혁신적인 활동에서의 경쟁에 참여하는 것이 아니라, 자신들의 행위를 조율하고, 가격과 공정 혁신을 감소시키는 것을 선택할 수 있다.

이러한 우려는 경쟁자의 수가 많거나 또는 적은 시장에서 발생할 수 있다. 경쟁자의 수가 많지 않다는 것은 가격과 생산에 있어서의 조정의 가능성을 증가시키지만, 이 문제는 심지어는 많은 집단에서도 발생할 수 있다. 다음의 예를 고려해 보라. 현재의 기술 하에서, 한 산업단체 - 많은 기업 회원들로 구성되는 - 가 기준에 관한 합의점에 이르렀다고 가정해 보자. 그리고, 뛰어난 기술을 가진 신규 진입자로 하여금 시장 진입을 시도하게 해 보자. 기존 사업자들은 이 산업단체를 통해서 자신들의 이익을 보호하기 위해 진입 장벽을 형성할 유인을 가질 것이다(이에 대한 예로 Box 6의 item C#2를 참조). 따라서, 협력을 허용하는 것은 기존 사업자 집단의 규모가 크던지 또는 작던 지에 관계없이 담합적인 경쟁제한적인 결과로 이어질 잠재적인 문제점을 가지고 있다.

Box 8은 자율 및 공동 규제의 몇몇 예를 제공하고, 이들로부터 발생할 수 있는 잠재적인 비용과 편익의 일부를 논의한다.

자율규제에 관해 중요한 문제 한 가지는 기준의 설정(setting of standard)이다. 만약 기준의 채택이 자발적이라면 - 또는 산업이 시장 참여자가 준수할 수 있는 지침을 단순히 제시해 주는 것이라면 - 이는 경쟁제한적인 영향의 가능성을 줄일 수 있다. 주목할만한 핵심적 요소는 과연 산업 기준이 강제적인 방식으로 부과되는가 이다. 만약 그렇다면, 산업단체가 경쟁에 대한 장벽을 세우기 위해 이러한 기준들을 사용할 수 있기 때문에, 경쟁 제한적인 행위의 가능성이 상당할 수 있다(예를 들어, Box 8의 item C#2를 참조). 이런 의미에서, 자율규제 시스템의 설계는 강제적 기준은 피해야만 한다.

가격조작과 시장 분할 합의와 같은 경쟁제한적인 행위의 문제와 관련해서, 경쟁법 집행으로부터의 증거는, 이러한 것이 많은 수 또는 적은 수의 경쟁자가 존재하는 시장에서 발생할 수 있지만, 고 집중도 그리고/또는 적은 수의 경쟁자가 있는 시장에서 발생할 가능성이 더 높다는 것을 보여준다. 따라서, 이런 변수는 이러한 행동의 가능성을 측정하는데 활용될 수 있다. 결국, 이러한 남용에 대한 경쟁법 집행은 국가 경쟁법 집행의 영역에 속하는 것이지만, 규제 담당 관리들은 규제적 조치를 수립 또는 변경할 때 경쟁에 대한 잠재적인 피해를 인지하고 있을 필요성이 있다는 점을 기억하는 것이 중요하다.

### Box 8. 자율규제

#### A. 자율규제의 유형의 예

1. 호주는 1998 년에 광고기준위원회 (Advertising Standards Board)와 광고실증위원회 (Advertising Claims Board)를 설립하면서 광고 기준에 대한 새로운 자율규제 시스템을 시작했다. 이 기관들은 현재 광고의 내용과 관련된 소비자 불만에 대한 업무를 담당하고 있다.

2. 미국 연방거래위원회 (1998.8.20, U.S. Federal Register)는 산업이 표시에 관한 기준을 결정하는 자율규제를 지지하면서, 깃털(feather) 및 솜털(down) 제품 산업에 대한 표시 지침을 폐지했다. 이 FTC 의 결정은, 기존의 공개 규칙이 소비자 욕구를 왜곡하고, 기업의 생산 결정에 영향을 미치는 해로운 영향을 가지며, 잠재적인 경쟁제한적 영향을 가질 가능성이 더 높다는 주장을 바탕으로 한 것이다. 현재의 규제는, 예를 들어, 내용물 중 75%가 솜털인 제품이 “다운(down)”으로 불리는 것을 허용하고 있다. 그러나, 이는 100% 다운 제품의 고품질 상품으로서의 차별성을 떨어지게 만들며, 기업들이 시장에 더 높은 품질의 다운 제품을 출시하고자 하는 유인에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

3. 호주에서는 자율규제가 소비자의 필요에 더 잘 대응하게 장려할 것이라는 기대를 가지고 통신 산업에서 일정 정도의 자율규제를 허용하고 있다. 자율규제는 기술기준과 영업 계획에 대한 협력적 개발을 통해 장려되며, 자율규제는 호주 전기통신산업 포럼(Australian Communications Industry Forum) – 통신 산업이 소유하고 통신 산업의 자금지원을 받는 기관 - 을 통해 제고되고 있다. 산업이 수립한 지침에 대한 준수가 부족하다고 간주되는 경우에, 규제자는 산업으로 하여금 실제적인 규제적 지위를 가지고 있는 “실천 강령(Code of Practice)”을 수립하도록 요구할 수 있는 선택권을 보유하고 있으며, 관련 법률 하에서 준수는 의무적이 된다. 후자의 엄격성을 감안할 때, 이 산업은 좀 더 공식적인 규제를 회피할 수 있는 정도의 자율규제를 달성하고자 하는 유인을 가지고 있다.

#### B. 좀 더 공식적인 규제의 위협과 자율규제에서의 산업의 주도권(industry initiative)

1. 회원국 간의 조화 작업을 포함한 맥주 산업에 대한 좀 더 엄격한 규제는 E.U.에서 힘을 얻고 있다. 그 목표는 맥주 소비를 줄이는 것이고, 제안된 해결책으로는 더 높은 세금과 광고에 대한 사실상의 금지를 포함한다. 그러나, 양조산업은 자율규제가, 광고 금지 및 인상된 세금과 같은 공식적인 제한과는 반대로, 양조산업이 건강한 방식으로 발전할 수 있도록 하는 더욱 효율적인 방안이라고 주장해 왔다. 양조산업은 공식적인 규제와 과도한 조화(harmonization)는 오랜 유럽의 전통과 산업의 경쟁력에 해를 끼칠 것이며, 유럽공동시장의 개념에 역행할 것이라고 주장해 왔다.

2. 광고와 판촉 활동에 관해 증가하는 비판과 명시적인 규제라는 닥쳐오는 위협에 대한 대응으로, 미국 의약연구 및 제약협회(Pharmaceutical Research and Manufacturers of America)는 2002 년에 자율규제적 지침을 발표하였다. 그러나, 기업의 판촉활동을 규제하는 이 자율규제적 강령은 애매모호하고 강제력이 부족하다는 비판을 받아왔다. Lexchin(2003)이 언급한 바와 같이, 이 단체의 소임은 주로 판매와 이익을 증가시키는 것이고, 실천 강령을 설계할 때 그들은 고의적으로 강령을 애매모호하게 만들고, 판촉의 많은 부분을 다루지 않게 하며, 오인성 광고의 여지를 남겨줌으로써 기업들에게 폭넓은 재량을 부여한다.

**C. 자율규제 분야에서 경쟁상의 문제가 있는 예**

1. 미국에서, 미국 의사협회(American Medical Association)는 내과 의사(physician)에 대한 기준을 부과했다. 이 규칙은 광고, 환자에 대한 서비스 제공, 그리고 의사들의 가격 경쟁에 대해 제한을 설정했다. 1979년에, 미국 연방거래위원회는 이러한 형태의 자율규제가 내과 의사 간의 경쟁과 의료 산업에서의 새로운 형태의 경쟁 출현을 차단시켰기 때문에 미국 독점금지법(antitrust laws)를 위반했다고 주장했다.

2. 산업 자율규제는 잠재적인 경쟁자가 시장으로부터 봉쇄되는 잘못된 유인을 초래할 수 있다. 이의 한 예가 1988년 미국 반독점 케이스 – Allied Tube & Conduit Corp v. Indian Head, Inc. – 인데, Allied Tube는 건물의 철제 전선관에 대한 기준을 설정했고, 이 기준은 지역 정부(local governments)의 안전에 관한 법규에 포함되어 있었다. 어떤 신규 진입자가 품질 좋고, 비용 효율적인 플라스틱으로 만든 전선관을 제공했다. 기존 철제 전선관 제조업체는 집단적으로 이 단체의 연례 회의에서 해당 신규 진입자에 대해 반대표를 던졌다. 이 단체의 조율된 행위가 승리함으로써 경쟁에 상당한 피해가 초래되었다.

우리는 Section 4의 시작 부분에서의 언급을 반복하면서 자율규제에 대한 논의의 결론을 짓겠다. 위의 논의에서 언급된 것과 Box 8의 예의 일부에서 강조된 것과 같이, 자율규제 메커니즘은 기업들이 기존 사업자 집단의 이익을 보호하기 위해 진입 장벽을 형성하는 것뿐 아니라, 가격조작 또는 수량 제한과 같은 담합행위에 참여할 잘못된 유인을 발생시킬 수 있다. 이런 의미에서, 자율규제로부터 발생하는 경쟁상의 우려의 범위는 유형 1 “공급자의 수 또는 범위를 제한하는 규칙과 규제”에 타당할 뿐 아니라, 또한 유형 2 “공급자의 경쟁 능력을 제한하는 규칙과 규제”에도 적용된다. 예를 들어, 형성될 수 있는 진입 장벽의 암묵적 또는 명시적인 특정한 본질에 따라 경쟁상의 우려는 유형 1 그리고/또는 유형 2에 속할 것이다.

4.3.2 **협력과 정보 교환**

시장에서 기업들은 경쟁을 할 것으로 예상된다. 경쟁은 더 낮은 가격, 효율성 증가, 그리고 혁신과 관련된 편익을 가져다 준다. 대부분 국가의 경쟁법 하에서, 기업들은 가격, 수량, 그리고 시장점유율과 같은 변수와 관련해 그들의 전략을 조율하는 것이 금지된다.

그러나, 이러한 일반적인 금지에 대한 특정한 예외가 발견될 수 있다. 규칙은 경쟁자로 하여금 종종 특정 형태의 협력에 참여하게 하고, 다음과 같은 시장기구의 형성에 참여할 수 있게 한다:

- 농산물의 공동 관측 활동을 위한 농업 협동 조합의 형성. 이들은 구매자가 종종 규모가 큰 경향이 있기 때문에, 규모가 더 작은 농부들이

자신의 상품에 대해 공정한 가격을 받지 못할 것이라는 이유로 정당화되었다. 협동 조합을 허용하는 것은 구매자의 힘(buyer power)에 대항하기 위한 메커니즘으로 간주되었다;

- 법률 또는 의료와 같은 전문직단체로 하여금 회원을 위한 모범사례(best practice) 지침과 규칙을 설정하도록 허용하는 것. 이를 허용하는 것은 제공되는 전문직 서비스의 품질과 기준에 대해 더 나은 통제를 확보하는 것으로 간주되었다;
- 산업의 회원들이 서로 회합을 갖고, 산업 동향과 시장 상황에 대한 정보를 교환하는 것을 허용하는 동업자단체(trade association) 형성;
- 기준과 통일성을 확보하기 위해 상품 디자인과 호환성 조율;
- 혁신 제고를 위해 R&D 조인트 벤처 허용.

이러한 형태의 협력을 허용하고, 장려하는 데는 합법적인 이유가 있지만, 의도하지 않는 부작용 한 가지는, 이러한 메커니즘이 또한 경쟁자로 하여금 가격과 수량에 대한 정보를 교환하고, 담합에 참여토록 한다는 것일 수 있다. 다른 경우에는, 예를 들어, 가격에 대한 공공 정보 제공은 기업들 간의 더 나은 정보 흐름으로 이어져 담합적 행위의 가능성 증가를 초래할 수 있다.

Box 9에서는 기업들의 정보 공유와 협력이 경쟁당국에 의한 조사로 이어져 온 경우의 예를 제공하고 있다. 이러한 예들은 경쟁법 집행으로부터의 예이지만, 정보공유(의 기회)가 경쟁제한적인 결과로 이어질 수 있다는 사실을 강조하기 위해 포함되었다. 여기서 전달하고자 하는 큰 메시지는, 정보 교환과 협력을 허용하는 것은 이것의 잠재적인 경쟁제한적 결과로 인해 숙고될 필요가 있다는 점이다.

#### Box 9. 협력과 정보 교환

1. 1993 년에, 덴마크 경쟁당국은 덴마크의 세 개 지역에서 두 개의 다른 등급의 기성 혼합 콘크리트 (ready-mixed concrete)에 대한 기업 별 거래 가격을 수집하고, 발표하기로 결정했다. 이 데이터 발표 후 1 년 안에, 이 두 등급의 제품의 평균 가격이 15-20 % 증가하였다. 가격 공개가 잠재적으로 담합을 촉진했고, 가격을 증가시켰다.

2. 전문직 종사자 또는 생산자 단체는 대부분의 국가에서 흔히 발견되고 있으며, 이 단체가 아니라면 서로 경쟁을 할 기업들이 집단적으로 의사결정을 한다. 만약 적절하게 감독되고 규제되지 않는다면, 이러한 기관은 자신의 회원이 되는 것을 어렵게 만들고, 고의적으로 기업들을 배제시키고, 그리고 심지어는 가격조작과 같은 경쟁제한적인 활동에 참여하는데 합의함으로써 경쟁 손실과 진입 장벽으로 이어질 수 있다.

브라질 Goiás 주의 마취의사 협동조합. 이 협동조합은 마취 시술 절차들에 대한 가격 리스트를 이 주의 모든 회원 마취의사에게 배포하였다. 브라질 경쟁위원회 (Competition Council)는 이 조합에 대해 가격 조정에 대해 유죄를 주장했다.

브라질 Macapá 시의 Medical Works Ltd. 협동조합은 경쟁자 사이에서 단일한 상업적 행위 또는 합의 채택에 영향을 끼침으로써 경쟁 제한에 연루되었다.

3. 미국의사협회(American Medical Association)는 내과 의사가 의료보험으로부터 받는 보상율(reimbursement rate)에 관한 정보를 집단적으로 비교할 권리를 가지고 있어야만 한다고 주장해 왔다. AMA는 내과 의사의 보상률이 대규모 보험 회사에 의해서 “받아들이든지 아니면 떠나든지(take-it-or-leave-it)” 방식으로 계약상으로 부과된다고 주장한다. 그러나, 우려되는 것은, 이러한 조치가 잠재적으로 내과 의사가 가격을 조작 (자신들의 진료비를 설정)하는 것을 허용할 수 있다는 점이다.

4. Cavaliere, Silvestri, 그리고 Tanasso (2001)는 기업들이 환경 목표를 충족시키도록 설계된 자율규제와 자율적 합의에 관한 문제를 개괄하고 있다. 그러나, 이 협력은 또한 경쟁을 감소시킬 수 있는 가격과 다른 활동에 대한 정보 공유를 촉진할 수 있는 비옥한 토양으로 간주된다.

5. Potter(2001)가 언급한 바와 같이, 인터넷 기반 사업 거래와 정보 교환에 관한 중요한 문제는 과연 판매자 간에 공개되고 공유되는 정보의 양이 담합과 가격 상승으로 이어질 것인가이다. 좀 더 일반적으로 말하자면, 어떤 인터넷 기반의 기업 대 기업(business-to-business) 간 거래는 기업들로 하여금 다른 판매자들이 판매를 성사시킨 가격과 수량을 볼 수 있게 하고, 또는 다른 판매자가 유희 생산능력을 가지고 있는 지를 볼 수 있게 할 수 있다. 이는 최소한 암묵적인 가격 조정을 조장할 수 있다. 미국 법무부(Department of Justice)는, 예를 들어, 미국 연방거래위원회(Federal Trade Commission)와 교통부 (Department of Transportation)(Greenberg, 2000)의 조사 대상이기도 했던 몇몇 항공사가 설립한 Hotwire 와 Orbitz 같은 항공권 예약회사뿐 아니라 인터넷 채권 거래소(internet bond exchange, Schiffrin, 2000)에 대한 조사를 해 왔다. 미 법무부는 항공예약시스템의 정보공유가 가격을 조작하는데 사용되었다는 증거에 근거해 시행 조치를 마련했다. (<http://www.usdoj.gov/atr/cases/f4800/4800.htm>)

6. 정보 공유와 경쟁제한적 결과라는 광범위한 주제에 관해, 프랑스 이동 통신 산업의 한 예가 매우 도움이 된다. 세 개의 기업 - Orange France, SFR 그리고 Bouygues Télécom - 이 프랑스 경쟁위원회(Conseil de la Concurrence)에 의해 위법 행위가 적발되었고, 신규 가입과 철회에 관한 전략적 정보를 공유한 것에 대해 막대한 벌금을 부과 받았다. 경쟁위원회는 이 정보 공유가 경쟁자의 전략에 대한 불확실성을 감소시키고, 각 기업의 상업적 독립성을 감소시킴으로써 경쟁을 왜곡했다고 언급했다. 게다가, 이 위원회는 2000년 이래로 줄곧, 이 정보 공유가 그들로 하여금 그들이 공동으로 목표하는 시장점유율을 감독하고 안정화시킬 수 있게 하였다고 말했다.

일부 분야에서 협력을 허용하는 것이 연구 개발에서의 협업과 같은 사회에 상당한 편익을 가져올 수 있는 잠재성이 있다는 것은 매우 분명하다. 그래서, 어떤 산업에서의 기업 간의 다양한 협력적 행위에 대한 일반적인 금지로부터 탈피하는

정도와 본질을 결정하는 것은 규제자가 직면하는 더 어려운 소임 중에 하나이다. 경쟁 원칙 위반의 상당수가 쉽게 분명히 드러나지도 않고 규제자에 의해 쉽게 예측될 수도 없는 은밀한 방식으로 발생할 수 있다. 이런 분야에서, 다른 분야에서와 마찬가지로, 규제자의 소임은 사실 과연 협력을 특정 상황에서 허용함으로써 사회에 돌아가는 편익이 이 협력적 행위를 허용함으로써 발생하는 경쟁제한적인 결과로 나타나는 비용을 초과할 가능성이 있는지에 관해 어려운 결론을 도출하는 것이 된다. 일반적으로, 언제 한 분야의 협업 - 예를 들어 R&D 또는 호환성 기준 결정과 같은 - 이 가격의 조정 또는 시장점유율 배분으로 이어질 수 있는지를 예측하는 것은 어렵지만, 경쟁법 집행으로부터의 증거는 높은 시장점유율 또는 적은 수의 기업이 이러한 경쟁제한적인 행위의 가능성에 대한 지표 중 하나라고 지적하고 있다. 궁극적인 분석에서, 국가 경쟁법 집행이 가격과 수량 분야에서 협력적 행위를 감지하고 처벌하는 책무를 맡고 있지만, 담합이 심지어 경쟁당국에 의해서도 감지되는 것이 매우 어렵다고 해서 규제적 결정이 협력을 조장하는 데 그쳐서는 안 된다는 점을 기억하는 것이 중요하다.<sup>28</sup>

#### 4.3.3 행위를 국가 경쟁법으로부터 부분적 또는 전면적으로 면제시키는 규제

많은 국가에서, 정부는 경쟁 정책 면제를 기업과 사업자단체에게 부여한다. 이에 대한 동기는 다양하고 다음을 위한 면제를 포함하고 있다:

- 수출 증진
- 규제를 받는 기업
- 농업협동조합
- 중, 소기업 단체

의심할 여지없이, 경쟁법 적용 면제 부여를 지지하는 기본적인 주장의 일부는 역사적 관점에서 정당화될 수 있다. 세계적으로, 농부들은 소규모인 경향이 있었고, 이들로 하여금 그들의 판촉/판매 활동을 서로 조율하도록 허용하는 것은 합리적이었다. 위에서 언급된 분야의 일부에서, 때때로 경쟁법 적용으로부터의 면제는 그렇지 않으면 존재하지 못하거나, 또는 그렇지 않으면 더 낮은 품질을 가질 수도 있는 재화와 용역을 생산하는 것을 도울 수 있다.

<sup>28</sup> Ghosal(2007)은 경쟁당국의 조사관에게 정보가 흘러 들어갈 수 있는 다양한 채널과 조사관이 카르텔과 같은(cartel-like) 활동을 감지하는 데 있어서의 엄청난 어려움에 대한 논의를 제공한다.

그러나, 중대한 문제점은 경쟁법으로부터 활동을 면제시키거나, 또는 경쟁자로 하여금 공동으로 행동하도록 요구함으로써 경쟁을 제거 또는 감소시킬 수 있는 규제는 시장에서의 경쟁의 강도에 부정적인 영향을 가질 수 있고, 이러한 조치 하에서 보호를 받는 기업의 행위가 중요한 경우가 빈번하다는 점이다. 따라서, 경쟁법으로부터 면제를 제공하고자 하는 제안은 신중히 고려되어야 한다. 어떤 제안이 과연 정부가 미래에도 계속 해당 경쟁법을 적용할 의도가 있는지에 대해 다소 불확실성을 일으키는 상황에서는, 경쟁법 적용을 분명히 하는 언급이 추가되어야만 한다. 예를 들어, 미국의 1996년 통신법 (Telecommunications Act)은 반독점법이 계속해서 적용될 것이며 그 법률에 의해 대체되지 않을 것이라는 점을 분명히 한 “반독점 법 보존조항(antitrust savings clause)”을 포함하고 있다.

Box 10에서는 경쟁법으로부터의 면제와 부정적 영향의 일부 예를 제공한다.

**Box 10. 활동을 경쟁법으로부터 면제시키는 것**

1. 캐나다의 정기선해운 면제법(Shipping Conferences Exemption Act, 1987; SCEA)은 특정 해운동맹의 관행(즉, 집단적 운임설정과 서비스 조건)을 경쟁법의 조항으로부터 면제시킨다. 해운동맹(shipping conference)이 경쟁법을 위반하지 않도록 하기 위해서, 반독점 면책특권이 SCEA를 통해 제공된다. Clyde와 Reitzes의 보고서(1996)는 정기선 해운 동맹(liner shipping conference) 시스템의 일부 측면이 더 높은 원양 정기선 해운 요금(ocean liner shipping rates)에 기여해왔을 수 있다는 증거를 제공한다.

2. 2008년 10월까지 정기선 사업자는 운송업자(일명 “동맹들”)가 가격 및 용적량(capacity)을 담합할 수 있도록 한 일괄면제규칙(Block Exemption Regulation)의 혜택을 누려왔다. 해당 협약은 몇몇 유럽 외 항로에서는 합법일지 모르겠지만 유럽 도착 및 출발 항로에서는 더 이상 인정되지 않는다. 반대로 컨소시엄 형태의 비가격협약은 충분한 경쟁적 압력이 시장에 존재한다면 정기선 서비스의 효율 및 합리화에 기여하기 때문에 Regulation No 906/2009에 따라 인정된다. 면제 행위에는 운항 계획 공동 결정, 기항지 공동 결정, 선체 공간 및 공동운항 교환 등이 있다. 시장 점유율 30% 이상의 컨소시엄은 일괄면제에 해당되지 않지만 유럽연합 경쟁법에 따라 합법적으로 허용될 수 있다.

3. 미국의 McCarran-Ferguson 법(1945)은 보험 산업이 주(states)에 의해 규제될 수 있을 정도로 일부의 연방 반독점법에서 면제시키고 있다. 이 면제는 주로 보험가격 산정을 위한 목적의 정보 수집에 적용된다. 그렇지 않으면, 반독점법은 보험회사로 하여금 보이콧팅(boycotting), 강제적으로 행동하거나 또는 거래를 제한하는 것을 금지한다. 논평가들은 이 법률이 보험회사들에게 피난처를 제공해 왔고, 그들이 가격을 조작하는 것을 허용해 왔다고 주장한다. King(2003)이 언급한 바와 같이, 소비자 보호 단체들은 보험업자가 다른 어떤 산업에서도 위법으로 간주될 수 있는 다른 경쟁제한적 행위를 범하는 것뿐 아니라 가격을 올리고 보험적용범위를 제한하기 위해 이 법률을 이용해 왔다고 주장해 왔다. 보험업자의 가격조작에 대한 의혹을 포함한 법률 분쟁은 보험산업의 반독점법으로부터의 특별 면제로 인해 일반적으로 법원에 의해 기각된다.



4. 미국에서, 반독점법으로부터의 특정 유형의 면제, 또는 특별 대우를 보유하는 분야들은 다음을 포함한다: 농업 협동 조합, 어민 협동 조합, 은행 및 다른 금융 기관, 증권 산업과 필수품(**commodities**) 산업, 보험, 신문, 프로 스포츠, 주 간(**interstate**) 자동차, 철도 및 용수 사업자, 해운, 노조, 그리고 항공 교통. 미국 의회는 신문들에 의한 공동영업합의(**Joint Operating Agreements**) 수립을 허용함으로써 제한된 반독점 면제를 제공하기 위한 신문보호법(**Newspaper Protection Act, 1970**)을 통과시켰다. 이의 동기는, 특히 만약 시장에 오직 한 일간지만 남겨지게 될 것 같은 경우, 신문들이 도산하지 못하게 막는 것이었다.

5. 자동차의 유통과 수리에 대한 유럽연합(**European Union**)의 일괄 반독점 면제는 자동차 판매상들이 판매 후 수리 서비스를 제공해야만 하고, 수리기술자들이 제조업체로부터의 품질마크를 필요로 하는 시스템을 형성했다. 이는 제조업자가 경쟁 브랜드를 자신의 판매 전시장으로부터 배제시킴으로써 시장을 독점할 수 있게 하였다. 이 일괄 면제는 2002년 9월에 폐지되었고, 자동차 판매상은 현재 다양한 브랜드를 제공할 수 있다. 자동차의 유통과 수리에 대한 유럽연합의 일괄 반독점 면제 제도는 2010년 개정되었다. 자동차 수리 부문에서 독립 수리 업체가 통상적으로 저렴한 대안 부품 브랜드에 대한 접근성을 박탈당하지 않고 지속할 수 있도록 하는 특별규칙이 유지되었다.

6. 스웨덴에서, 경쟁법(**Competition Act**) 하에서 농업조합을 위한 법률적 면제가 존재한다. 자신에게 공급되는 재화의 판매에 대한 책임을 가지고 있는 주요 농업 협동 조합에 의한 가격제한적 행위에 대한 경쟁 정책 집행의 범위 밖에 속한다.

7. 남아프리카에서는, 경쟁위원회(**Commission**)로부터의 면제가 없는 경우, 경쟁제한적일 수 있는 방식으로 행동할 기업들과 전문직 단체에게 경쟁법 면제가 부여될 수 있다. 면제는 다음과 같은 사유를 바탕으로 부여될 수 있다: (a) 수출 증진, (b) 중, 소기업 진흥, (c) 산업의 경제적 안정성 지원, 그리고 (d) 전문직의 기준 유지 또는 전문직의 통상적인 기능을 위해.

일부 경우에 있어, 경쟁법으로부터의 면제를 부여하는 역사적인 뿌리는 깊지만, 이러한 면제가 시행되는 경우에 진지한 고려가 필요하다고 말하는 것이 옳다. OECD 보고 서(1997)에서 지적한 바와 같이, 국가의 경쟁법으로부터의 면제는 에너지와 공공사업 (**utilities**), 수송, 통신(**communications**), 그리고 농업과 같은 수 많은 분야에서 누적되어 왔다. 이러한 면제는 시장지배적 지위 남용과 담합적 행위(**collusive conduct**)와 같은 경쟁제한적인 관행을 허용함으로써 경제 성과를 감소시킬 수 있다. 전체적으로 볼 때, 일반 경쟁법을 가능한 한 광범위하게 적용하는 것로부터 상당한 편익이 발생할 수 있다.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> 이 보고서는 이러한 남용이 시장진입을 봉쇄하거나 또는 가격을 조작함으로써 경쟁의 출현을 좌절시킬 수 있기 때문에 이것이 규제 개혁 이후의 기간 동안에 특히 중요하다고 언급하고 있다. 카르텔에 대한 강력한 법 집행은 수 년 동안의

#### 4.4 소비자 선택과 의사 결정

공급자들은 소비자를 유치하기 위해 서로 경쟁을 한다. 다른 곳에서도 언급된 것과 같이, 정부정책은 때로는 공급자들이 취할 수 있는 행위를 부당하게 제한할 수 있다. 마찬가지로, 정부 정책은 또한 소비자들의 선택을 제한하거나 그들에게 이익이 되지 않을 수도 있는 방식으로 소비자의 결정에 영향을 끼칠 수 있다.

소비자들은 개인적 취향, 수입, 가격, 그리고 경쟁 상품의 특성들과 같은 요인들에 근거해 특정 재화와 용역을 구매할 결정을 내린다.<sup>30</sup> 그러나, 결정을 내릴 때, 그들은 상품에 대한 충분한 정보를 가지고 있을 수 있고, 그들에게 제공되는 상품의 다양성에 대한 정부 제약에 맞닥뜨릴 수도 있고, 그리고/또는 만약 한 상품에서 다른 상품으로 자유롭게 전환을 할 수 있다면 선택할 상품인데도 불구하고 전환 비용때문에 그렇지 못하는 경우도 생각 것이다. 게다가, 자세히 들여다 보면 그들의 근본적 취향에는 맞지 않는 선택들을 만들게 하는 행동적 편견에 사로잡힐 수도 있다. 이러한 요소들은 중요한 방식으로 일부 재화와 용역에 대한 수요에 영향을 끼친다.<sup>31</sup> 이것이 발생할 때, 정부는 때로는 투명성을 제고시키거나 또는 소비자를 지원하는 조치들을 취한다.

이로운 경쟁을 제고시키는데 있어 수요 측면의 요소의 중요성을 설명하기 위해, 소비자에게 불충분하고, 혼란스럽거나, 그들을 오도할 수 있거나, 또는 해석하기 어려운 정보가 제공되는 상황들을 고려해 보자. 이런 상황에서는, 어떤 구속도 받지 않는 시장의 결과는 가장 최고의 소비자 후생을 생산하지 못할 수도 있다. 예를 들어, 만약 소비자가 상품 품질에 대해 충분한 정보를 갖고 있다면, 더 낮은 품질의 상품을 제공하는 기업들은 높은 품질의 상품을 제공하는 기업의 가격과 비교하여 자신들의 가격을 낮추거나 또는 그들의 상품을 개선해야만 하는 압력을 받을 수 있다. 이와 대조적으로, 만약 소비자가 상품에 대해 불충분한, 혼란스러운, 또는 그들을 오도할 수 있는 정보를 갖고 있다면, 그들은 상품을 적절히 평가하는 것이 어렵다고 느낄 수 있다. 이렇게 되면, 그들은 상대적으로 열등한 재화와 용역에 더 높은 값을 치르거나, 또는 혼란스런 정보의 경우, 그들은

---

규제가 기업들로 하여금 경쟁하는 대신 협력하라고 가르쳐 온 곳에서 필요할 것이다. 굳은 의지의 행동이 없이는, 개혁으로부터의 혜택이 상실될 수 있다.

<sup>30</sup> OECD 소비자 위원회(OECD Consumer Policy Committee)는 현재 소비자 문제를 해결하기 위해 언제, 어떻게 조치를 취하고자 할 것인가를 결정하기 위한 기본틀을 수립하였다. (*Consumer Policy Toolkit*, 2010)

<sup>31</sup> 공급자가 어떤 재화 또는 용역을 생산하는지, 어떻게 경쟁하는지, 그리고 경쟁업체와 경쟁할 유인에 영향을 주는 규제들은 시장의 공급측면에 영향을 준다.

그들의 필요를 가장 잘 충족시키는 상품을 찾기 위한 노력을 줄일 수도 있다. 이러한 이유들로, 소비자가 충분한 정보를 가지고, 합리적인 사고를 바탕으로 선택을 할 수 있는 위치에 있도록 하는 것이 활발하고 이로운 경쟁을 촉진시키는데 있어 가장 중요하다.

정부는 이러한 측면에서 도움을 줄 수 있다. Wilson 과 Waddams Price (2005)는 전기를 구매하는 영국 가구들의 샘플을 검토하고, 이 샘플 중 전기 공급자를 전환한 소비자의 3분의 1 이 더 저렴한 공급자가 아닌 더 비싼 공급자로 전환했다는 것을 발견했다. 이러한 결과를 설명하는 핵심 요인 중 하나는 복잡한 경쟁상품들을 비교하는데 있어서 소비자가 경험하는 어려움이였다. 소비자 “오류”는 기업의 판매와 상대적인 상품 잉여 간의 관계를 약화시킴으로써 균형이윤 인상을 증가시킬 수 있다 (Perloff and Salop 1985, Gabaix et al. 2005). 체계적으로 소비자를 혼란하게 만드는 것에 기초한 이윤을 내는 사업전략이 있다면, 그리고 공급자들이 의도적으로 그러한 전략을 따르고 있는 것처럼 보인다면, 예를 들어 다른 공급자들이 제공하는 재화나 용역을 비교하기 위해 분명하고 비교가능한 기준을 요구하는 식으로 소비자를 보호할 이유가 있을 수 있다. 그러나, 시장에 개입할 때는 주의할 필요가 있는데, 이는 시장 개입이 공급자, 소비자 모두에게 해를 끼칠 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 소비자의 선택과 의사결정에 해를 끼치는 정책들의 예로는 다수의 소비자가 원하는 수준보다 더 높거나 더 낮은 수준으로 상품 기준을 수립(그럼으로써 소비자에게 제공되는 선택의 일부를 제거하는)하는 규제, 소비자로서 하여금 특정 상품을 구매하게 강제하는 규제, 특정 브랜드의 콘택트렌즈 구매를 요구하는 특정 처방전을 발급하는 것처럼, 소비자 선택을 제한하는 능력을 특정 전문직에게 부여하는 규제를 들 수 있다. 소비자 선택을 확대하고 그들의 의사결정을 개선하는 데 도움이 될 수 있는 정책들의 예로는 식품의 내용물에 대한 성분표시를 요구하는 규제, 주택담보대출금리 시세 표시 형식에 대한 표준을 설정하는(그래서 금융기관 간 금리를 비교할 수 있게 도와주는) 규제, 공개요건과 냉각 기간을 들 수 있다.

#### 4.4.1 선택할 수 있는 능력

시장은 일반적으로 소비자가 자유로운 선택을 할 수 있을 때 가장 잘 작동한다. 심지어는 복수의 공급자 선택안들이 제공될 때에도 선택은 제한될 수 있다. 이는 정부규제가 소비자에게 제공되는 선택들을 제한할 때 발생한다. 많은 경우에 있어, 마치, 소비자가 차를 선택할 때, 수리정비 측면에서 어떤 정비공장이 해당 차량을 정비하는데 필요한 장비를 가지고 있을 것인가에 대한 제약이 존재할 수도 있다는 점을 인식하면서 구매를 하는 것처럼, 민간부문의 제한은 적절하고

충분히 예상할 수 있는 것이다.<sup>32</sup> 선택에 대한 민간부문의 제한은 때로는 경쟁을 제고하고 소비자에게 더 나은 거래를 제공하는데 큰 도움이 될 수 있다.<sup>33</sup> 그러나, 일부 경우에는, 소비자에 대한 정부정책으로 인해 선택이 제한된다. 정부정책이 소비자 선택을 제한할 때에는, 과연 그러한 제한이 경쟁에 덜 해를 끼치는 다른 방식으로는 달성될 수 없는 공공정책 목표를 달성하기 위해 필요한가를 물어볼 가치가 있다.<sup>34</sup>

정부 정책은 소비자 선택을 직접적 또는 간접적으로 제한할 수 있다. 예를 들어, 정부는 소비자가 인접 주 또는 국가에서 잠재적으로 더 낮은 가격에 처방약 또는 일반약품을 구매하는 것은 불법이라고 선포할 수 있다. 이는 직접적 제한이 된다. 아니면, 약품구매에 대한 보험적용과 관련한 정부정책은 주 밖에서 발생한 모든 약품 구매에 대해 보상을 거부할 수 있다. 이는 직접 제한과 유사한 효과를 가지지만 직접적 법률 제한을 통해서가 아니라 금전적 보상 메커니즘을 통해 시행되는 간접적 규제가 된다.

소비자가 자유롭게 선택할 능력을 제한하는 것은 유해한 영향을 낳을 수 있는데, 이는 소비자들이 자신들이 선호할 수 있는 선택들로부터 차단되고 있다는 것을 공급자들이 알게 될 때, 공급자들은 그들로 하여금 가격을 낮추고, 품질을 개선시키고, 제공되는 재화와 용역의 다양성을 증가시키게 하는 경쟁적 압력에 덜 반응하게 될 수도 있다. 게다가, 소비자들은 그들이 입수하게 되는 상품에 덜 만족하거나 또는 특정 상품을 전혀 구매하지 않을 수 있다.

<sup>32</sup> 예를 들어, 자동차의 컴퓨터 시스템을 수리하는 것은 특정 자동차 모델 또는 제조업자에게만 특정한 진단 장비를 필요로 할 수 있다. 이러한 특별 장비는 고가이고 독점기술을 사용하고 있는 것일 수 있다.

<sup>33</sup> 예를 들어, 미국의 민간의료보험회사는 피보험자에게 의사 및 병원 네트워크를 제공한다. 보험회사가 일부 공급자(의사와 병원 등)를 배제할 능력이 있을 때 (그리고 배제된 공급자 이외의 공급자들에게 더 많은 환자를 제공할 수 있을 때) 보험회사는 이들 공급자와 최상의 거래를 협상할 수 있게 된다. 미국의 일부 주는 이 네트워크에 참여하고 싶어하는 모든 의료서비스 공급자에게 네트워크에 참여할 권리를 주는 반면, 다른 주에서는 선별적 계약을 허용한다. Vita(2001)는 만약 주에서, 네트워크에 참여할 의향이 있는 모든 공급자의 네트워크 참여를 허용해야 한다는 것을 의무화하는 경우, 이는 해당 주의 의료비용 증가와 관련이 있다는 것을 보여준다.

<sup>34</sup> 캐나다에서는 주택 가치에 비해 대출금의 비율이 높은 대출에 대해서는 모기지 보험이 의무사항이지만, 소비자가 대출제공자를 고르는 것이 아니라, 대출제공자가 소비자를 선택하게 된다. 프랑스 역시 유사한 요건을 가지고 있었지만, 소비자에게 대출제공자 선택권을 주는 변화를 피하고 있다.

소비자의 선택 능력 제고는 시장이 잘 작동하기 위해서 중요하다. 이러한 선택능력제고는 때로는 경쟁당국 또는 소비자기관에 의해서 추구되지만, 많은 경우에 있어 해당 부문 규제당국 또는 입법활동을 통해서도 추구되기도 한다.

- 때로는 정부 정책이 선택을 제한하는데 역할을 할 수 있다. 예를 들어, 미국에서는 연방 규제에 따라 콘택트렌즈 착용자는 콘택트렌즈를 구매하기 이전에 인가받은 안과전문의에게 처방을 받아야만 한다. 이 규제는 환자들이 적절한 렌즈의 유형, 도수, 그리고 여타의 특성과 관련해 적절한 진단을 받도록 하기 위해 통과되었다. 일부 안과전문의들은 자신의 개인 상표로(“Dr. Jones Contacts” 처럼) 판매하고 지정된 처방자로부터만 구입할 수 있는 렌즈를 구매하기 시작했다. 예를 들어, 존스 박사는 자신의 환자에게 특정 시력 교정 도수를 가진 Dr. Jones Contact 브랜드의 콘택트렌즈를 구입하게 하는 처방을 내릴 수 있다. 그러한 렌즈를 구매하기 위해 여러 상품들 중에서 골라가며 구매를 할 수 있는 환자들의 능력이 제한될 수 있는데, 이는 법률에 따라 처방전에 처방된 상품으로만 약을 조제할 수 있기 때문이고, 존스 박사는 Dr. Jones Contacts 브랜드의 콘택트렌즈를 판매했기 때문이다. 가격책정 데이터를 살펴보면, 개인 안과전문의와 안경전문점이 판매하는 개인상표의 콘택트렌즈는 (온라인 상점에서 판매하는) 동등한 품질의 브랜드 제품 중 그 다음으로 가장 비싼 제품보다도 9-13 퍼센트 더 비쌌고, 동등한 품질의 제품을 판매하는 가장 저렴한 대안 상품(도매점에서 판매하는)보다는 50 퍼센트까지나 비쌌다.<sup>35</sup> 입법 조치<sup>36</sup> 이후에 미국 연방거래위원회 (U.S. Federal Trade Commission)는 개인상표의 콘택트렌즈로 처방전을 쓰는 처방자로 하여금 처방전에 환자가 유사한, 그리고 쉽게 구매할 수 있는 렌즈를 찾을 수 있도록 충분한 정보를 제공하도록 하고, 처방전을 휴대가 가능하게끔 만들어 소비자들이 자신에게 처방을 내리는 안과전문으로부터 콘택트렌즈를 사지 않아도 되도록 하기 위한 명령을 내렸다.<sup>37</sup>
- 때로는, 정부 정책이 선택을 확대하는 역할을 할 수 있다. 예를 들어, 바르샤바 시 공공서비스 법인(*Warsaw Municipal Corporation for Public Services Ltd; MPUK*)은 바르샤바 공동묘지(*Warsaw Public Cemetry*)와 바르샤바 시의 Powaski 국군묘지(*Military Cemetery*) 내의 장례식장을

<sup>35</sup> FTC (2005)의 Biomedics55 상표의 개인상표 제품 판매에 관한 자료(p. 25) 참조..

<sup>36</sup> The Fairness to Contact Lens Consumers Act (FCLCA) P.L. 108-164, 1117 Stat 2024.

<sup>37</sup> 15 U.S.C. § 7601; 16 C.F.R. §315.

임대했다. MPUK 는 다른 장례서비스 공급자들과 장례식장을 사용하기를 희망하는 개인 고객들로 하여금 MPUK 로부터 음악, 장례식 감독자, 그리고 의식 서비스 등의 추가적인 서비스를 구매하도록 요구했다. 이로 인해, 장례식장을 이용하기를 원하는 소비자들은 이미 장례식 서비스제공업체가 이미 있는데도 불구하고 MPUK 로부터 모든 추가적인 서비스를 구매해야만 했다. 공동묘지와 장례서비스 제공업체간의 연계는 장례서비스 경쟁시장에 대한 진입장벽 우려를 자아낼 수 있다. 폴란드 당국은 이러한 관행이 장례서비스 시장에서의 경쟁에 해를 끼친다고 판단하고, MPUK 에게 추가적인 서비스구매를 요구하고 이에 과금하는 것을 중단하라고 명령했다.<sup>38</sup>

소비자에게 피해를 끼치는 방식으로 정부규제가 소비자의 선택을 제한할 때, 안과전문의가 자신의 개인상표로 판매되는 제품만 구매할 수 있는 처방전을 환자에게 발급하기 위해 처방 요건을 사용했을 때 콘택트렌즈 관련 법률과 규칙이 수정되었던 경우처럼, 소비자 선택을 제한하지 않기 위해 규제를 수정하는 것이 가능할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 순수하게 민간의 행위로 소비자의 자유로운 선택이 제한되었다고 해서, 정부의 조치가 자동적으로 시행되는 것이 되어선 안된다. 순수히 민간차원의 선택제한의 상당수가 소비자에게 편익을 제공할 수 있다. 잠재적인 정부의 대응을 평가하는데 있어서 고려할 요인으로는 과연 소비자가 다양한 선택안들의 비용에 대해 충분한 정보를 입수하기 이전에 어떤 일련의 행동을 취해야만 하는지, 그리고 소비자 의사결정이 종종 잘 고려되지 않을 것임을 시사하는 불리한 상황이 있는지가 포함된다.

<sup>38</sup> 모든 경쟁당국이 공동묘지와 장례식장 간의 공동의 금전적 이해관계를 모두가 다 문제가 있거나, 또는, 역으로, 공동묘지와 장례식 서비스 제공업자 간의 분리가 필요하거나 또는 바람직한 것으로 간주하는 것은 아니다. <http://www.ftc.gov/opa/predawn/F93/wi-funera2.htm> 에 게시된 “미 연방거래위원회(FTC)는 위스콘신 (Wisconsin)의 장례식장/공동묘지의 공동운영 금지가 가격을 인상시키고 소비자의 선택을 감소시킬 수 있다고 경고한다” (1993년 9월 14일) 참조. 미 연방거래위원회는 다른 어떤 조치보다도, 소비자들의 다른 관 또는 유골단지 공급자들에 대한 접근을 제고하는 장례 규칙(Funeral Rule)을 제정했다. 이는, 장례서비스 제공업자로 하여금 자신들이 판매하지 않는 관 또는 유골단지도 받게 하고 이 장례 규칙의 취지를 저해할 수도 있는 관의 운반 처리요금을 부과하지 못하게 하기 위해서이다. 16 C.F.R. § 453 참조.

#### 4.4.2 전환 비용(Switching Costs)

일부 경우에 있어서, 소비자들은 동일한 서비스 또는 상품 구매를 위해 구매처를 변경하는 데 엄청난 비용에 직면할 수 있다. 예를 들어, 전화 회사 또는 천연 가스 회사는 소비자로 하여금 자신으로부터 지정된 기간 동안 상품 또는 서비스를 구매하도록 묶어 놓는(lock-in) 계약서에 서명하게 해 왔다.<sup>39</sup> 어떤 경우에는, 기업들이 소비자로 하여금 계약 기간 동안 서비스 제공에 대한 비용을 선불로 내게끔 하거나, 또는 계약서에 서명하기 위해 고정된 요금을 물릴 수 있다. 이러한 조항의 동기 중 하나는 소비자들을 묶어 놓는 것으로서, 이는 이렇게 하는 것이 소비자의 이동성(consumer mobility)에 장애물을 형성하고, 기업이 거둬들이는 이익을 증가시키는데 도움이 되기 때문이다.<sup>40</sup> 이러한 계약 하에서는, 만약 소비자가 새로운 공급자 - 예를 들어 신규 진입자 -로 옮겨 가기를 원하면, 그들은 이전의 공급자에게 지불한 요금을 포기해야만 한다. 따라서, 전환 비용을 부과하는 것은 기존 사업자(들)에게 혜택을 주고, 경쟁을 감소시키며, 잠재적으로는 미래의 시장 진입을 어렵게 만든다.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> 통신과 관련해서는, 예를 들어, OECD(2008) “Enhancing competition in telecommunications: protecting and empowering consumers” DSTI/CP(2007)FINAL 참조.

<sup>40</sup> 핸드폰의 경우, 혹자는 이러한 조항들이 관측 활동 동안 크게 할인되었던 이동전화(단말기)에 대해 요금을 지불할 수 있을 만큼 오랫동안 소비자들을 유지하기 위해 설계되었다고 주장할 수 있다. 이는 핸드폰 서비스의 공급자 간에 공통적인 관측 전략으로 보인다. 그러나, 이런 논리는 천연 가스 또는 전기 서비스 제공에는 적용되지 않을 것이다.

<sup>41</sup> Paul Klemperer (New Palgrave Dictionary)는 전환 비용에 대한 좀 더 일반적인 정의를 제공하고 있다: “만약 어떤 구매자가 어떤 상품을 반복적으로 구매할 것이고, 한 판매자에서 다른 판매자로 옮겨 가는 비용이 높다는 것을 발견하게 된다면, 그 상품은 전통적인 전환 비용을 갖고 있음을 보여준다. 예를 들어, 한 은행의 계좌를 취소하고 경쟁 은행에서 계좌를 개설하는 데에는 높은 거래 비용이 소요된다; 컴퓨터 소프트웨어 패키지를 변경하는 데에 상당한 학습비용이 있을 수 있다; 그리고, 예를 들어, 항공사가 승객들에게 자신의 항공사를 통해 일정 수의 마일을 비행하고 나면 무료 여행을 제공하는 “마일리지 프로그램(frequent-flyer program)”에 등록시킬 때와 같이 전환 비용이 비선형가격책정(non-linear pricing)에 의해서 발생할 수도 있다. 전환 비용은 또한 만약 어떤 구매자가 서비스, 리필, 또는 수리와 같은 “후속(follow-on)” 상품 또는 “애프터마켓(aftermarket)” 상품을 구매할 것이고, 원 제품의 공급자로부터 다른 공급자로 옮겨가는 것이 어렵다는 것을 발견할 때에도 발생할 수 있다. 간단히 말해, 전환 비용은 소비자가 다른 판매자에게 옮겨갈 때 똑같이

우리가 우려하는 전환 비용의 한 측면은 천연 가스, 전기, 그리고 통신과 같이 규제된 산업으로서, 시장지배적 지위를 가지고 있는 기업들이 전환 비용을 포함한 계약을 제공함으로써 경쟁을 좌절시키려는 시도가 일어나는 산업과 관계가 있다. 이러한 전통적으로 규제를 받는 산업들은 최소한 다음과 같은 두 가지 이유로 상당한 문제를 제기한다:

- 서비스를 제공하기 위해서는 기존 사업자의 가스 파이프라인, 또는 배전선로 또는 통신 네트워크가 경쟁자에 의해 접근되어야만 한다;
- 기존 사업자들은 자신들의 규제적 유산으로 인해 높은 시장점유율을 보유한다.

Box 11의 몇몇 예가 보여주듯, 많은 국가의 소비자들은 대안적인 공급자를 선택하는데 있어 장애물을 형성하는 전환 비용에 때때로 구속된다.<sup>42</sup>

전기, 통신, 그리고 천연 gas와 같은 산업에서의 기존 사업자의 행위는 그들이 전환 비용을 부과하는 경향이 크거나, 또는 자신의 시장지배력(market power)과 이익을 유지하기 위해 신규 진입자의 접근을 거부 또는 제한하는 경향이 크다는 것을 보여준다. 정부는 이런 산업을 규제되던 독점(regulated-monopoly)의 과거로부터 좀 더 경쟁적인 환경이 존재하는 미래로 이끌어아가는 데 중요한 역할을 수행할 수 있다. 이 해결책은 여러 분야로 구성되어 있고, 경쟁을 증진시키기 위해서는 아래의 모든 요소가 적절히 존재해야 한다:

- 기존 사업자의 네트워크에 대한 접근을 법률화. 이는 유럽의 많은 국가에 적용된다. 미국은 연방통신위원회(2005년 8월)가 기존의 통신 기업들이 경쟁자에게 접근(access)을 제공할 필요가 없다고 결정을 내리면서 좀 혼란스러운 증거를 제공하고 있다. [우리가 여기서 논의하지 않을, 접근에 관련된 많은 문제가 있다 - 이들은 기존 사업자들이 심지어는 액세스 개방(open-access)이 존재할 때도 접근을 떨어뜨릴 수 있는 기존 사업자의 능력과 관계가 있다. 관련 규제 당국은 이를 감독해야만 한다.]
- 네트워크 접근에 대한 가격은 공정하고, 비 차별적이어야만 한다.

---

반복되어야만 하는 투자를 현재 판매자에게만 특정하여 투자하는 모든 경우에 발생된다.

<sup>42</sup> Salies (2006)의 논문이 간단한 조사 및 선별된 국가로부터의 전환 비용 추정에 대한 표본을 제공한다.



- 소비자들은 공급자를 변경할 능력을 가지고 있어야 한다. 전환 비용은 낮아야만 한다. 이러한 산업들에서 전환 비용의 두 가지 서로 다른 요소를 생각해 볼 수 있으며, 전환의 용이도를 높이고, 좀 더 많은 경쟁을 창출하기 위해서는 아래 언급되어 있는 문제들 모두가 감소되거나 또는 제거되어야만 한다:
  - 소비자가 전환할 수 있는 특정 기간/날짜와 같은 행정적 장벽. 이들은 공급자 변경을 원할 수 있는 소비자들에게 실질적인 어려움을 초래한다;
  - 소비자를 묶어 두는(lock-in) 계약과 선불요금에 의해 발생하는 금전적인 장벽;

마지막으로, 시장지배적 지위, 네트워크 소유, 그리고 전환 비용을 부과할 수 있는 능력, 이 셋의 조합이 상당히 복잡한 요인들의 혼합체(mix)를 발생시키고, 이들은 하나로서 다뤄져야만 한다는 것을 언급한다.

#### Box 11. 전환 비용

1. 번호 이동성제는 소비자가 서비스 공급자를 변경할 때 자신들의 현재 전화번호를 유지할 수 있는 능력이다. 영국에서는 1999년, 독일에서는 2002년 이래로 의무사항이 되었다. 이동 통신에서, 번호 이동성제는 전환 비용을 감소시키기 때문에 경쟁에 있어서 중요한 선결조건으로 간주된다. 이동성이 부재하다는 것은 소비자를 기존 사업자의 네트워크에 고정(lock-in)시킬 수 있는 잠재성을 가지고 있다. 그래서, 전환 비용은 기존 사업자에게 유리하고, 시장에서 자리를 잡은 공급자에게는 분명한 독점력(monopoly power)의 원천이다. 이 문제의 중요성에 대한 예로, (a) 번호이동성제가 영국에서는 1999년부터 법률로 제정되었다; 그리고 (b) 2002년 말 이래로, 번호 이동성제가 독일에서 의무화되었다. Landgrebe (2004)는 유럽의 이동 통신 시장에서의 다양한 전환 비용에 대한 논의를 제공한다.

2. 많은 국가에서 전기 시장의 탈 규제 이후, 전환 비용은 시장의 경쟁적인 기능을 결정하는 중요한 요소로 간주되고 있다. 소비자들이 기존 공급자들이 형성하는 장벽으로 인하여 공급자를 변경할 수 없다는 점과, 기존 공급자가 부과하는 비용은 경쟁이 덜 치열한 시장을 초래할 것으로 예상된다. 이를 감안하여, 많은 국가들이 공급자 변경 과정을 능률적으로 만들고, 소비자가 치르는 비용을 감소시키는 것에 주안점을 두면서 이 문제에 초점을 맞춰 왔다.

3. 소비자 전환 활동의 정도는 가장 활발한 노르웨이를 뒤 이어 스웨덴, 핀란드, 그리고 덴마크와 같은 북부 유럽 국가(Nordic countries)에 걸쳐 상당히 다양한 차이를 보이고 있다. NordREG(2006)보고서는 해당 보고서 작성 당시 전환의 용이도는 국가마다 다르게 나타난다. 스웨덴에서, 공급자 변경은 매 월 첫째 날에만 발생할 수 있었으며, 만약 소비자가 하루만 늦었어도 공급자 변경은 두 달까지 걸릴 수 있었다. 핀란드에서, 시스템은 배전시스템 운영자로 하여금 만약 고객이 1년에 한 번 이상 공급자를 변경할 시 요금을 부과하는 것을

허용하고 있다. 핀란드, 스웨덴, 그리고 노르웨이에서 소비자들은 구두로, 또는 전자적으로 새로운 공급 계약을 체결할 수 있는 반면, 덴마크에서는 소비자가 실제로 계약서에 서명을 해야만 했다. 이 연구가 보여주듯, 전환에 대한 장벽을 낮추는 것이 효과적인 전기 시장을 위한 선결조건이다.

4. 오스트리아의 전기 공급자에 대한 유통 선택의 초기 몇 년 동안에 전기 시장은 대규모 고객의 전환율 25%에 비해, 소규모 고객 계층에서 약 5%라는 상대적으로 낮은 전환율을 보였다. 특히 소규모 고객들의 공급자 변경에 대한 장벽에는, 공급자가 전기 요금 고지서에 제공하는 불투명한 가격 정보 - 예를 들어, 모든 요금이 포함된 요금(all-inclusive prices), 소비자들을 계약 지속 기간 동안 묶어 두는 제한적인 최소 계약 조건, 그리고 공급자를 변경할 유인을 감소시키는 로열티 리베이트(loyalty rebates)와 같은 - 를 포함한다. 유사한 이유로, 휘발유 소비자의 공급자 변경 또한 낮았다.

#### 4.4.3 적절하고 유용한 정보

기업들은 사업활동을 하는 일반적인 과정에서 소비자에게 자신들의 상품에 대한 정보를 전달하기 위해 여러 다양한 광고, 홍보, 그 외의 방법들을 활용한다. 기존 시장에서는 이러한 정보의 소스들이 이전의 제품 사용 경험, 공급자에 대한 평판, 입소문, 그리고 인터넷에 올려지는 타인의 사용 후기 등과 같은 다른 형태의 정보들에 의해 보충될 수 있다. 이러한 메커니즘은 함께 조합되었을 때, 일반적으로 소비자가 충분한 정보에 바탕을 둔 적절한 선택을 하기 위해 필요한 정보를 수집하는 데 있어 효과적인 방법을 제공한다.

그러나, 주요 규제개혁은 일반적인 정보 소스들이 다수의 소비자들에게 애초에 제한적인 정보만을 제공하는 상황을 발생시킬 수 있다. 이것이 특히 그러한 경우는 소비자가 이전에는 직접 나서 구매를 할 필요가 없었던 상품에 대한 신규 시장이 창출될 때이다. 예를 들어, 가정용 전기 시장에 대한 규제완화로 인해 소비자들은 시장에 새로이 등장한 공급자들 중에 선택을 하고, 그들 및 다른 소비자들도 이전에 평가해 본 경험이 없는 상품을 선택하도록 요구받을 수 있다. ; 한편으로, 이러한 경우에서 발생하는 위험은, 다수의 소비자들이 자신에게 가장 유리한 것은 아닌 공급 계약에 서명하도록 유도될 것이라는 점이다. 다른 한편으로는, 다른 공급자들이 더 나은 상품을 제시하는데도 불구하고 소비자들은 정보부족으로 인해 기존의 공급자를 유지하게 될 수도 있다,

어느 경우이든 간에, 충분한 정보 부족은 규제개혁으로부터의 잠재적인 편익에 심대한 영향을 줄 수 있고, 심지어는 규제완화 과정 전체를 위협할 수도 있다. 광범위한 소비자 불만은 규제 재도입에 대한 요구로 이어질 수 있다. 너무나 많은 소비자들이 기존의 공급자를 그대로 유지하는 경우 이는 효과적인 경쟁의 발전을 더디게 할 수 있고, 관련 시장이 잠재적으로 경쟁적인지 또는 이 시장에서 규제가 다시 도입되어야 하는지에 대한 의문이 제기될 수 있다.

규제완화 또는 시장을 변화시키는 정부의 다른 주요한 계획들이 성공적인 것으로 간주되도록 하기 위해서는 새로운 선택안들을 창출하는 것과 동시에 소비자들에게 서로 다른 상품들을 비교할 수 있는 판단기준을 제공하도록 하는 정보제공요건을 수반시킬 필요가 있을 것이다.

대안적 선택들 중에서 결정을 내리기 위해서, 소비자는 그들이 고려하는 상품을 평가한다. 많은 상품의 경우, 소비자가 구매 이전에 입수하는 정보는 서로 다른 선택들 중에서 결정하는 것을 도울 것이다.<sup>43</sup> 소비자에게 제공되는 정보가 불충분할 때, 그들이 잘못된 선택을 할 위험이 높아진다. 그러나, 소비자의 정보부족으로 장사가 되는 공급자들의 경우에는 이러한 소비자의 최적에 못미치는 결정들로 인해 이득을 볼 수 있고, 이는 잠재적으로 소비자에게 유용할 제품 정보를 공급자들이 공개할 유인을 감소시킬 수 있다.

정보 실패가 존재한다고 해서, 정보 제공 요건이 반드시 이러한 실패를 해결할 수 있을 것이라는 것을 시사하는 것은 아니다. 과연 정보 제공요건들이 예상하지 못한 결과 또는 비용증가를 통해 추가적인 문제를 발생시킬 수 있는 지를 신중히 고려해야만 한다.

#### 4.5 요약

섹션 4에서, 우리는 정부와 전문직단체에 의해 부과될 수 있는 여러 유형의 규칙과 규제에 대해 논의했다. 이 규제들 뒤의 근본적인 사회적, 경제적 동기들을 간단히 평가해 보았고, 그 다음에는 이 제한에 의해 초래될 수 있는 잠재적인 경쟁 문제에 초점을 맞추었다. 각 규제의 유형에 대해, 각 분류 하의 제한의 본질에 초점을 맞추기 위해 추가적인 논의와 더불어 몇몇 예를 제시했다. 가격규제와 같은 지속적인 개입이 고려될 때에는, 과연 다른 대안들이 소비자에게 제공되는 정보를 개선하는 것과 같이 소비자의 문제를 해결할 것인가를 확인할 필요가 있다고 언급했다.

정부와 전문직단체에 의해 부과될 수 있는 규칙과 규제에 대한 다양한 경쟁상의 우려를 논의하는 데 있어서, 우리는 섹션 3의 개념과 기본 틀을 활용했다. 다음으로, 섹션 5에서, 우리는 어떤 규칙 또는 규제에 대한 경쟁상의 우려를 더 잘 이해하기 위해 활용할 수 있는 일반적인 기본 틀을 수립했고, 섹션

<sup>43</sup> 일부 상품(경험재)의 경우, 해당 상품의 품질은, 예를 들어 과일처럼, 소비를 한 후에만 알 수가 있다. 다른 상품(신뢰재)의 경우, (예를 들어 의료 서비스나 법정대리와 같이) 구매 후에도 그 상품의 품질을 알 수가 없는 경우도 있다. 정보 제공과 공개는 이러한 상품들의 구매에 대한 소비자의 의사결정을 개선하는데 도움이 될 수 있다.

6에서는 발생할 수 있는 경쟁상의 우려에 대한 좀 더 구체적인 평가를 위한 2 단계 절차를 개괄하였다.

## 5. 규제에 대한 경쟁 평가를 위한 일반적인 기본 틀

섹션 3에서 개괄된 개념과 기본 틀은 섹션 4에서 강조된 서로 다른 유형의 규제 및 정부 개입에 대한 경쟁 평가를 위한 유연하고 분석적인 방법을 제시하고 있다. 섹션 3의 개념과 기본 틀은 이들이 폭넓게 다른 특징을 가지고 있는 산업과 시장에서 서로 다른 유형의 규제가 가질 수 있는 경쟁 상의 영향을 평가하는데 활용될 수 있다는 점에서 융통성이 있는 것이다. 이 섹션의 주요 목표는 규제당국의 관리와 경제학자들이 경쟁에 관련된 문제에 대해 철저히 이해하고, 경쟁에 끼치는 규제의 영향을 평가하는 것을 돕기 위해 활용될 수 있는 폭넓은 기본 틀을 수립하는 것이다. 이 섹션에서 포괄적인 기본 틀을 설명한 후, 좀 더 구체적인 규제평가의 2 단계가 섹션 6에 개괄된다.

일반 원칙으로서, 규제 담당 관리는 평가 과정을 시작하기 위해서는 세 가지 중요한 측면에 초점을 맞추어야 한다. 먼저, 모든 평가의 출발점은 추구되는 “목표(objectives)”가 되어야 한다. 일단 이렇게 하였다면, 더 후의 단계에서 시장의 과정에 부과되는 제한은 더 적으면서도 이 목표를 달성할 수 있는 대안들을 고려, 평가하는 것이 더욱 쉬워질 것이다. 예를 들어,

- 만약 목적이 정보를 덜 가지고 있는 소비자를 보호하는 것이라면, 최저가격 규제가 이 목표를 달성하는 방법일 수 있다. 그러나, 또한 이를 달성할 수 있는 고려해 볼만한 다른 방법들도 있다;
- 규제의 본질에 따라, 일부 기득권 옹호가 불가피하다. 그러나, 여기서 중요한 어려움은 더 장기간의 보호와 신중하게 고려되지 않은 기득권 옹호 메커니즘이 시장에 상당한 해를 끼칠 잠재성이 있기 때문에 기득권 조항이 발생하는 기간을 최소화하는 것이다.

두 번째로, 많은 시장이 상대적으로 투명한 경쟁에 대한 심대한 장벽을 가지고 있을 수 있다. 이를 감안할 때, 다음과 관련될 수 있는 “기존의 장벽”을 항목별로 정리하는 것이 유용할 것이다:

- 다른 무엇보다도, 진입 규제, 기득권 옹호 조항, 광고 제한과 관련되는 *규제적(Regulatory)* 장벽. 고려되고 있는 시장이 구속되는 모든 규제를 항목별로 정리할 필요가 있고, 그들이 경쟁에 끼칠 수 있는 가능성도 언급될 필요가 있다;

- 시장에서 경쟁하기 위해서 기업들이 상당한 광고 또는 R&D 비용을 부담해야만 하는 필요와 같은 대규모의 *간접비(overhead costs)* 또는 *매몰비용(sunk costs)* 관련 장벽. 예를 들어, 만약 시장의 현재 상품 또는 서비스 군이 자본 또는 R&D 지출을 요구한다면, 시장의 비용 구조에 영향을 미치는 모든 규제 - 생산 공정에 필요한 변화 또는 상품의 재배치로 인한 - 는 잠재적인 진입자뿐 아니라, 기존 사업자에게도 막대한 부정적인 영향을 끼칠 수 있다;
- 기존 사업자의 *행위(Behaviour)*. 시장에서 지배적인 지위를 가진 사업자가 신생 기업과 잠재적 진입자가 경쟁하기 어렵게 만드는 방식으로 행동을 한 전력이 있는가? 예를 들어, 어떤 시장지배적 통신 또는 전기 회사는 자신의 네트워크에 대한 접근을 거부하거나 또는 감소시킨 전력을 갖고 있을 수 있다.

세 번째로, 만약 제안된 규제가 시장 가격에 관한 규칙과 규제를 포함한다면, 이것이 기업의 영업의 많은 측면에 영향을 줄 수도 있다는 점이 인식될 필요가 있다. 섹션 4.2.4 에서 언급된 바와 같이, 기업이 부과할 수 있는 가격에 대한 통제는 잠재적으로 더 낮은 상품의 품질과 다양성, 더 낮은 시장진입, 생산 효율성 감소, 그리고 신기술 도입의 지연과 같은 매우 광범위한 효과를 잠재적으로 가질 수 있다. 이를 감안할 때, 만약 가격에 대한 제한이 있다면, 이는 회의적인 태도를 갖고 검토해야 하고, 시장의 장기적 기능에 덜 해를 끼치는 대안적 해결책이 신중하게 평가될 필요가 있다.

위의 논의는 새로운 규칙과 규제가 제안되고 있는 상황에서 경쟁영향평가의 일부 측면에 대한 더 나은, 분명한 이해를 제공할 것이다. 심지어는, 검토 중인 기존의 규칙과 규제의 경우에도, 이러한 평가는 소중한 것이 될 것이다. 주목할 만한 핵심 문제는 서로 다른 유형의 장벽의 조합은 경쟁에 심대한 영향을 끼칠 수 있다는 것이다: 이 영향은 만약 초점이 한 특정 장벽에만 맞추어지면 뚜렷하게 드러나지 않을 수도 있다.

위의 평가 후에, 아래에 언급된 논의들은 경쟁에 끼쳐질 수 있는 가능한 영향에 대한 좀 더 완전한 이해를 획득하기 위한 것이다.

### 5.1 기존 사업자에 대한 영향 검토

어떻게 규제가 기업들의 영업의 다양한 측면에 영향을 끼칠 수 있는지, 과연 규제가 서로 다른 기존 사업자들에게 상당히 서로 다른 영향을 끼칠 것인지, 그리고 과연 서로 다른 영향이 시장에서의 경쟁의 강도를 심대한 방식으로

감소시킬 수 있을 정도로 경쟁적 관계를 상당히 변화시킬 것인지에 대한 분명한 이해를 구축하는 것이 중요하다.

- 규제 준수 비용의 평가

초래되어야만 하는 비용의 요소들은 무엇인가?

이러한 비용이 고정(또는 비 반복적) 비용으로 설명되는 것이 적합한가, 아니면 가변(또는 반복적) 비용으로 설명되는 것이 적합한가?

기업의 연간 매출 수익에 비추어 비용의 규모가 얼마나 클 것인가?

(iii)에 대한 대답이 기업의 규모에 따라 다른가? 예를 들어, 소기업이 좀 더 부정적인 영향을 받는가?

(iii)의 대답이 기업의 자본의 성숙도(오래된 vs. 새로운)에 좌우되는가? 예를 들어, 더 오래된 생산 설비를 가지고 있는 기업들이 좀 더 부정적인 영향을 받는가?

- 규제가 기업의 철수에 끼치는 영향 검토. 만약 많은 수의 기업들의 철수가 발생한다면, 이것이 경쟁 강도의 감소를 초래할 수 있음에 주목하라. 다양한 유형의 규제가 기존 사업자에게 비용을 부과할 것이다.

이러한 비용이 기업들의 시장 철수로 이어질 것인가?

어떤 기업들이 철수할 가능성이 더 높은가?

과연 소규모 또는 대기업들이 철수할 것이라고 결론 지을 수 있는가? 과연 더 오래된 생산 시설을 가지고 있는 기업들이 시장을 떠날 것이라고 결론 지을 수 있는가?

어떤 유형의 기업이 시장을 떠날 것인지(있더라도 하다면)에 대한 이해는 시장의 구조에 있어 가능한 변화에 대한 통찰을 제공한다.

- 기존 사업자의 잠재적인 경쟁제한적 행위에 대한 규제의 영향 평가. 예를 들어, 만약 규제가 협력과 정보의 공유를 촉진한다면, 이는 시장에서의 기업 간의 담합으로 이어질 수 있다: 가격조작, 수량제한, 그리고 시장점유율 할당. 담합에 대한 법 집행이 경쟁법 집행의 영역에 속하지만, 가격 조작 합의와 담합 합의의 불법성을 명시적으로 기록하는 것이

유용할 것이다. 마지막으로, 시장이 과거에 담합이 발생했었던 전력을 가지고 있다면, 이 정보는 정책결정과정에서 고려되어야만 한다.

## 5.2 신생 기업의 진입에 대한 영향 검토

섹션 3 에서, 우리는 서로 다른 유형의 진입자에 대해 논의하였다. 다음의 질문에 대한 대답에 주목하는 것이 중요할 것이다. 규제가 다음과 같이 진입을 제한하는가:

- 모든 유형의 진입자에 대하여 진입을 제한하는가? 예를 들어, 만약 인구 5000 명 당 총 약국의 수를 제한하는 규제가 있다면, 이는 모든 유형의 약국에 적용될 것이고, 매우 명시적인 방법으로 시장에서의 경쟁의 정도를 제한할 것이다.
- 신생 기업/신규 공장 분류와 같은 특정 유형의 기업의 진입을 제한하는가? 상당한 자본 지출을 요하는 새로운 환경 규제를 준수해야만 한다고 가정해 보자. 이런 경우에, 이 규제는 규모가 더 큰 진입자보다 더 작은 진입자에게 영향을 끼칠 가능성이 매우 높다. 또한 이 규제가 진입자 중 다각화를 피하는 진입자보다 신생기업/신규 공장 부류에 부정적인 영향을 끼칠 가능성이 높다. 여기서의 경쟁상의 영향은 더 복잡할 수 있다. 예를 들어, 몇 개 대기업의 출현으로 이어져 결론적으로 담합을 조장한다.

진입에 대한, 그리고 진입자 유형 별 영향을 이해하는 것은 영향을 받는 시장(들)의 미래 경쟁에 대한 소중한 통찰을 제공할 것이다.

## 5.3 가격과 생산에 대한 영향 검토

여기에서 우리는, 고려되고 있는 규제가, 영향을 받는 시장(들)에서의 재화와 용역의 가격 및 생산을 증가시킬 수 있는 잠재적인 경로를 검토한다.

- 규제는 생산자에게 비용을 부담시킬 수 있다. 생산 비용의 증가는 소비자가 치르는 가격을 증가시키고 기업의 생산 감소로 이어질 것이다. 이는, 예를 들어, 만약 기업들로 하여금 새로운, 그리고 많은 비용을 소요하는 투자를 하도록 강제하는 새로운 환경 또는 안전 기준이 부과되었을 때 발생할 것이다. 결과적으로 발생하는 가격 인상은 분명히 어떠한 경쟁제한적 행위 때문에 초래된 것도 아니다. 그러나 이에 주목하는 것은 전체 가격 증가 중 어느 부분까지가 비용 증가로부터

발생할 수 있는 것인지, 이에 대비하여, 경쟁제한적 행위 또는 증가된 시장력에 의한 것인지를 평가하는 데 유용할 것이다.

- 규제는 진입 장벽을 형성하고 시장에서의 경쟁의 정도를 낮춤으로써 기존 사업자의 철수와 미래의 시장 진입 가능성 저하를 초래할 수 있다. 이는 시장에 남아 있는 기업들이 행사하는 시장지배력 증가 및 더 높은 가격과 더 낮은 생산으로 이어질 수 있다.
- 규제가 기업 간의 더 많은 정보 공유와 협력을 촉진하면서 담합으로 이어질 수 있다. 이는 더 높은 가격과 더 낮은 생산을 초래할 것이다.

여기에서 중요한 목표는 서로 다른 경로를 분류해 내고, 다음의 질문에 명명한 대답을 구하는 것이 될 것이다:

- 소비자가 치르는 가격이 증가할 것인가?
- 만약 그렇다면, 가격 상승을 초래하는 가능한 주요 요인들은 무엇인가?
  - 생산 비용의 증가인가?
  - 시장지배력의 증가인가?
  - 경쟁제한적 행위의 가능성인가?

여기에서 주된 우려 사항은 과연 시장에서의 경쟁 감소가 발생할 것인가이지만(예를 들어, 기업의 수가 더 작아지는 것으로 인해), 서로 다른 규칙과 규제가 복잡한 영향을 가질 수 있다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 새로운 환경 규제의 경우, 예를 들어, 기업이 새로운 기준을 충족시키기 위해 많은 비용이 소요되는 투자를 함으로써, 가격이 증가할 수 있다는 것은 상대적으로 분명하다. 그러나, 이 문건의 앞 부분에서 논의한 바와 같이, 이 새로운 기준의 잠재적 결과는 기업의 철수와 새로운 기업의 진입 수 감소를 포함할 수 있다; 이들이 기존 사업자에게 더 큰 시장지배력을 부여할 수 있다. 이런 의미에서, 환경 기준의 강화는 직접적 비용 요인(cost-driven)에 의한 가격 상승뿐만 아니라, 경쟁 감소로 초래될 수 있는 시장지배력 증가로 인해 미래의 가격 상승이 발생할 수 있는 잠재적으로 간접적인 효과도 가진다. 규제적 제안을 검토할 때, 이런 복잡성을 이해할 필요가 있으며, 기저에 깔려 있는 문제에 대한 적절한 이해가 필요하다.



#### 5.4 재화와 용역의 품질과 다양성에 대한 영향 검토

광범위한 차원에서, 시장에 존재하는 상품의 품질과 다양성을 감소시키는 모든 규제는, 해당 상품의 사용과 관련된 상당한 위험을 감소시키기 위해 최저상품기준이 도입된 특정 분야를 언급하는 것이 아니라면, 소비자후생에 해를 끼친다. 규제 담당 관리들은 과연 품질과 다양성에 부정적인 영향이 있을 것인지를 평가할 필요가 있고, 만약 그렇다면, 이것이 특정한 “공공 이익(public benefit)” 테스트를 충족하는지를 평가할 필요가 있다. 품질과 다양성은 다음과 같은 대안적 메커니즘을 통해 영향 받을 수 있다:

- 최저품질기준을 설정하는 규제는 시장에서의 다양성을 감소시킬 것이다. 이것이 평균 품질을 제고할 것이지만, 소비자가 지불하는 시장 가격은 이 더 높아진 평균 품질을 반영하기 위해 증가할 것이다. 어떤 소비자 계층 – 예를 들어, 더 낮은 가격의, 더 낮은 품질의 상품을 소비하기를 원하는 소비자 – 은 후생의 손실을 경험할 것이다.
- 만약 시장이 차별화된 상품을 가지고 있다면, 기업의 철수를 초래하는 규제는 상품의 다양성을 감소시킬 가능성이 있다.
- 만약 규제가 진입 장벽을 초래한다면, 이 시장은, 진입이 더 자유로웠더라면 존재하게 되었을 장래의 다양한 유입으로부터 혜택을 받지 못한다.

전체적으로 볼 때, 다양성과 품질이 감소된 시장은 소비자후생에 심대한 부정적인 영향을 가질 수 있다. 이들 부정적인 영향은 규제의 핵심적인 사회-경제적 목적으로 신중하게 상쇄될 필요가 있을 것이다.

#### 5.5 혁신에 대한 영향 검토

기업의 영업 효율성과 혁신에 대한 영향을 이해하기 위해서, 적용될 수 있는 한 가지 경험칙은:

- 만약 규제가 진입 장벽을 초래하고, 기존 사업자의 철수를 초래한다면, 이는 시장에서의 경쟁 감소를 초래할 가능성이 매우 높다. 경쟁 부족은 기존 사업자를 덜 효율적으로 되게 하고, 혁신에 대한 유인을 감소시키도록 조장할 것이다. 앞서 논의한 바와 같이, 다양한 유형의 규제가 이를 초래할 수 있다. 예를 들어:

- 기존 사업자에게 상당한, 그리고 장기간의 보호를 제공하는 기득권 옹호 조항은 진입 감소와 비효율적인 생산 관행의 장기화로 이어질 수 있다;
- 광고에 대한 금지는 혁신과 더욱 비용 효율적이 되는데 대한 유인부족을 초래하는, 축소된 경쟁을 보유하는 시장을 초래할 수 있다;
- 지역을 넘나드는 재화와 용역의 흐름에 대한 제한은 지역들 내의 경쟁을 감소시킬 수 있고, 비효율적인 생산 구조를 증가시킬 수 있다.

다른 중요한 문제는 규제가 부과하는 비용과 관련이 있다. 만약 이것들이 매우 심대하다면, 기업들이 혁신적인 활동을 추구하는 것으로부터 규제적 기준을 준수하는 방향으로 자원을 전환할 수 있기 때문에, 이들은 기업의 R&D 비용과 다른 혁신적 활동에 부정적인 영향을 줄 수 있다.

#### 5.6 시장의 성장에 대한 영향 검토

- 규제는 성장(growth)에 대한 부정적인 결과로 이어질 수 있는 두 가지 기본적인 특징이 있다:
  - 규제가 기존 사업자와 잠재적 진입자에게 높은 비용을 부담시키는 경우;
  - 규제가 진입 장벽을 형성하고, 경쟁을 좌절시키는 경우.

시장 성장 문제는 공장, 장비, 그리고 기계에 대한 새로운 자본 투자뿐 아니라 생산과 판매의 증가를 고려함으로써 검토될 수 있다. 이러한 측면의 분석은 우리의 이전 논의에서 언급된 진입과 철수에 대한 문제와 직접적으로 관련이 있다.

#### 5.7 관련 시장에 대한 영향 검토

규제가 고려되고 있는 시장에 직접적으로 영향을 미치는 것과 별도로, 상류시장과 하류시장에 영향을 끼칠 수 있다는 점을 이해하는 것이 중요하다. 예를 들어, 어떤 규제가 자동차 회사에게 자동차 배출가스 감소를 요구하고, 새로운 기준을 준수하기 위한 생산 비용을 증가시킨다고 가정해 보자. 이 규제가 자동차 산업에서의 생산과 가격에 명백한 직접적 영향을 가지게 될 것이지만, 이는 또한 자동차 판매자와 무엇보다도 고무, 철, 전자제품과 같은 투입물(input)

공급자와 같은 다양한 시장에 간접적인 영향을 가질 것이다. 게다가, 이는 또한 휘발유에 새로운 첨가제가 필요하게 되고, 새로이 설정된 배출 기준을 충족하기 위해서 정유 과정의 변화가 필요할 수 있는 식으로 석유 산업에 영향을 끼칠 것이다. 상류시장과 하류시장 – 또는 전체 “공급 사슬(supply-chain)” - 에 대한 영향을 무시하는 것은, 특정 상황 하에서는, 경쟁과 후생에 대한 부정적 영향에 대한 심대한 과소평가로 이어질 수 있다.<sup>44</sup>

어떤 규제의 영향을 적절히 측정하기 위해서는, 모든 관련된 – 상류시장과 하류시장 – 시장에 대한 규제의 영향을 검토해야 한다. 이 과정은 두 부분을 포함하고 있는 것으로 간주될 수 있다.

- 영향을 받을 수 있는 시장을 식별하고, 과연 경쟁에 “중대한(significant)”한 후방 또는 전방 연계 효과(upstream or downstream effects)가 있을 가능성이 있는지를 식별하기 위해 일차 평가(preliminary agreement)를 수행한다.
- 만약 위의 사항에 대한 답이 상당한 영향(significant effect)을 가리킨다면, 경쟁 평가의 완전성을 위해, 영향을 받는 각각의 시장에 대해 위에서 언급된 5.1 - 5.6 항목이 검토되어야 할 것이다.

### 5.8 규칙 또는 규제의 영향 요약

고려되고 있는 일차시장(primary market)에 대한 결론에 초점을 맞추어라:

- 가격과 생산;
- 상품 다양성과 품질;

<sup>44</sup> 어떻게 시장이 서로 관련되는 지를 생각해 볼 수 있는 다른 방법들이 있다. 예를 들어, 두 개의 제품이 완전히 동일하지는 않을 수 있고, 서로 다른 규제적 구조에 구속될 수 있으나, 구매자 중 동일한 부분집합(subset)을 두고 경쟁할 수 있다. 한 분야에서의 강력한 규제가 다른 분야에 “인위적인(artificial)” 경쟁 우위를 줄 수 있다. 캐나다의 모터보트(power boats)와 개인용 선박에 관한 사례를 생각해 보자. 개인용 선박은, 비록 둘 다 일정 사용자 군(群)에게 있어 밀접한 대체체이지만, 모터보트와는 매우 다른 방식으로 규제되고 있다. 다른 예로는, 캐나다에서 입법자들이 서비스가 사실 개별판매( unbundling)될 수 있다는 것을 깨닫지 못한 것이 주된 이유가 되어서, 다양한 서비스의 묶음판매를 의무화한 부동산 법률안을 들 수 있다.

- 효율성;
- 혁신.

영향을 받을 수 있는 **관련 (related)** - 상류와 하류 - 시장에 대한 결론에 초점을 맞추어라. 관련 시장에 대한 모든 평가는 경쟁에 대한 상당한 부정적인 영향이 일차 시장(primary market)에 대해 발견되는 경우에만 수행될 것이며, 위의 5.7에서 개괄된 절차를 유념할 것이다. 일차 시장의 경우와 같이, 이 요약은 다음 항목에 대한 영향을 포함해야만 한다:

- 가격과 생산;
- 상품의 다양성과 품질;
- 효율성;
- 혁신.

### 5.9 제안된 규칙 또는 규제보다 자유시장(free market)을 덜 저해하는 대안

많은 경우, 경쟁에 대한 피해를 최소화하기 위해 규칙과 규제가 재설계될 수 있다. 특정 유형의 제한에 대해서는 대안의 본질에 관해 광범위한 합의가 도출될 수 있으나, 다른 경우 문제는 더욱 복잡하며, 사안 별로 평가되어야만 할 것이다. 다음의 두 가지 가상적인 예를 생각해 보자:

1. 제한: 모든 **광고(advertising)**에 대한 금지. 담배 또는 주류 제품과 같은 일부 상품과는 별도로, 광고에 대한 제한은 매우 회의적으로 간주되어야 한다. 고려될 수 있는 대안은 다음을 포함한다.
  - (a) 광고에 대한 모든 제한 폐지;
  - (b) 모든 비(非) 비교성 광고 허용;
  - (c) 비교성 광고는 주장의 실증을 하도록 하면서, 모든 비(非) 비교성 광고와 비교성 광고 허용.
  - (d) 모든 광고를 허용하되 광고가 허위 또는 오인성이어서는 안 된다는 기준 적용.

대부분의 경우, (c)와 (d)가 이상적인 방안이 될 수 있다.

2. 고려되고 있는 제안된 법률안: 환경 배출에 대한 새로운 기준을 설정하고, 모든 기존 사업자에게 10 년이라는 기간 동안 기득권 옹호를 허용함.

이런 경우, 경쟁상의 영향을 평가할 때 새로운 배출 기준은 기정사실로 간주될 것이다. 고려될 수 있는 대안으로는 다음을 포함한다(아래의 항목에 대한 좀 더 구체적인 내용은 기득권 옹호 조항에 대한 섹션 4.2.3 참조):

- (a) 적절한 경우, 기득권 옹호 금지 방안이 고려될 필요가 있다.
- (b) 모든 기존 사업자의 기득권을 옹호하되, 기득권 옹호가 발생하는 해의 수를 감소시키는 것.
- (c) 기업의 자본 성숙도(vintage)를 바탕으로 한 기득권 옹호. 이 성숙도 효과(vintage effect)는 기득권 옹호의 지속 기간과 결합될 수 있다:
  - (i) 더 오래된 성숙도를 가진 기업에 대해서는 기득권 옹호 기간을 더 짧게 하는 것;
  - (ii) 더 최근의 성숙도를 가진 기업에 대해서 더 긴 기득권 옹호 기간을 부여하는 것
- (d) 대기업에 비해 소규모 기업에 대해 기득권 옹호 기간을 차별화하는 것

위의 제안된 기득권 옹호 규칙에 대한 대안에는 자본의 성숙도와 규모와 같은 기업의 특징에 따라 기간을 조절하는 것뿐 아니라, 적응(기득권 옹호) 기간의 정도를 다양화하는 것을 포함할 수 있다.

평가의 이 부분을 완성하기 위해서, 제안된 규제를 구조화(structuring)할 수 있는 대안적 방법을 발견하라. 제안된 각각의 대안에 대해서:

- 경쟁상의 영향을 평가하라;
- 경쟁에 대한 그들의 영향 측면에서 대안과 비교하라;
- 편익은 극대화하면서, 제한은 최소화하는 것을 목표로 가지고 있는 여러 방안의 순위를 매겨라.

우리는 한 가지 중요한 문제를 언급하면서 이 섹션을 결론 짓겠다. 많은 규칙과 규제가 갖고 있는 문제는, 시간적으로 어느 한 지점에서는, 그리고 세계의 국가 중 어떤 국가에게는 유익할 수 있지만, 이들이 결국 너무나 오랫동안 지속되고 보호주의적이 된다는 점이다. 이는, 예를 들어, 많은 국가의 약국, 소매

영업에 관한 다양한 규제, 그리고 전문직에 대해 타당한 것일 수 있다. 이 문제는 또한 장기간의 기득권 옹호 기간이 심대하게 시장의 유인을 왜곡하고, 경쟁을 손상시킬 수 있는 기득권 옹호와 같은 다른 유형의 규제적 결정에도 존재한다. 전체적으로 볼 때, 정부가 규제를 설계할 때 “시간(time)”이 중요한 변수임을 깨닫는 것이 중요하며, 이것이 명확하게 인식되어야만 한다. 가능하다면, 규칙 또는 규제의 기간은 특정 필요에 정확히 맞춰져야(tailored)하며, 이보다 더 길어서는 안 된다 혹은 규제의 영향 및 특정 기간이 지난 후 해당 규제의 영향 검토를 필수로 하는 평가 조항을 규제에 포함시킬 수 있다. 다만, 규제의 순효과가 이롭지 않은 경우, 해당 규제는 폐지한다.

## 6. 평가의 단계

경쟁상의 영향에 대한 평가는 두 가지 단계를 포함할 것이다. 1 단계는 잠재적인 경쟁 문제를 측정하기 위해 적절한 시한 내에 완료될 수 있는 일차 평가를 포함할 것이다. 만약 경쟁에 대한 심대한 피해의 가능성이 나타나면, 좀 더 구체적인 2 단계 평가가 필요할 것이다. 만약 2 단계 평가를 통해 경쟁에 대한 영향의 규모와 범위가 큰 것으로 나타나면, 국가의 경쟁 당국과의 협력뿐만 아니라 해당 정부 기관에 의해 수행된 분석에 대한 외부 검토를 고려하는 것을 원할 수 있다.

### 6.1 일차 평가(initial evaluation)

이 단계에서는 경쟁에 대한 가능한 피해의 규모와 범위를 측정하기 위한 일차 평가를 포함할 것이다. 일차평가는 고려되는 일차 시장(primary market)에 초점을 맞출 것이다. 관련 - 상류와 하류 - 시장(섹션 5.7에서처럼)의 경쟁에 대한 피해를 평가하려는 어떠한 시도도 없을 것이다. 1차 평가에서, 데이터의 광범위한 사용과 이의 분석은 기대되지 않는다.

1차 평가를 수행하기 위해서, 관리는 어떤 규제적 제안이 경쟁 제한적 영향의 심대한 잠재성이 있는지를 검토하기 위해 *경쟁영향평가 원칙* 1 장에 포함되어 있는 *체크리스트*를 검토할 수 있다. 이 체크리스트는 산업에 관한 광범위한 지식을 요구하지 않으면서도 잠재적인 경쟁제한적인 영향을 도출하도록 설계되어 있는 일련의 간단한 질문을 제공하고 있다. 많은 규제가 체크리스트에 언급된 바와 같이 심대한 경쟁상의 우려를 발생시킬 것으로는 기대되지 않는다.

목표는 경쟁에 대한 가능한 피해에 대한 초기 평가를 수행하기 위해서 다양한 규칙과 규제를 위의 검토에 적용시키는 것이다. 위의 체크리스트 항목의 어느 것에도 한 가지라도 “예”라는 대답이 도출되면 이는 심대한 경쟁의 우려를 잠재적으로 나타내는 것이기 때문에 고려되는 규칙 또는 규제에 대해 좀 더

철저한 검토가 필요하게 할 것이다. 이는 아래 섹션 6.2 에서 언급되는 “전면평가(full-assessment)”를 촉발할 것이다.

많은 규제가 구조에 있어서 복잡할 가능성이 있고(예를 들어, 기득권 옹호 조항 및 내용과 기준에 대한 규제), 경쟁에 대한 가능한 피해를 평가하기 위해서는 신중한 평가를 요할 것이다. 그러나, 공공의 이익 차원에서 정당화될 수 있는 설득력 있는 사유가 없으면 일부 규칙과 규제는 경쟁을 감소시킬 것이라고 더 쉽게 주장될 수 있다. 이들은 치밀한 검토가 필요하고, 다음을 포함한다:

- 광고. 주된 초점은 오인성 또는 허위 광고를 제한하는 것에 있어야 한다. 게다가, 주류제품과 담배와 같은 제품의 광고에 제한을 부과하는 것은 건강과 미성년자의 소비와 같은 공공 이해 차원에서의 강력한 정당화 사유를 가지고 있을 수 있다. 이러한 논의와는 별도로, 광고에 대한 제한은 매우 회의적으로 검토되어야만 한다;
- 경쟁법으로부터의 면제. 잠재적으로 경쟁적인 산업 또는 특정 사업을 경쟁법으로부터 부분적으로 또는 전적으로 면제시키는 것은 폐지될 필요가 있다. 이러한 면제에 대한 공공 이해 차원에서의 정당화 사유는 투명하지 못한 경우가 빈번하다;
- 진입에 대한 제한은 공공의 이익 차원에서 설득력 있는 정당화 사유가 존재하지 않으면 회의적으로 검토되어야 한다.

게다가, 만약 제안이 재화와 용역의 가격에 대한 어떤 형태의 제한을 요구한다면, 이들이 시장의 장기적인 기능과 성과에 대해 광범위하고, 부정적인 영향을 가질 수 있기 때문에 이들은 신중하게 검토될 필요가 있다. 섹션 4.2.4 에서 우리가 언급한 바와 같이, 가격에 대한 제한은 가능한 경우에는 피해야만 한다.

## 6.2 전면적 평가(full evaluation)

만약 일차 평가를 통해 규제가 경쟁에 해로울 수 있는 잠재성을 가지고 있는 것이 시사되면 전면 평가가 수행되어야 한다. 특히 치밀한 분석을 요하는 한 측면은 비용의 문제이다.

많은 규제에 있어서 공통적인 사항은 이들이 시장참여자에게 비용을 부담시킨다는 것이다. 기존 사업자와 잠재적 진입자에 대해 규제가 부과하는 비용의 문제는 중대한 문제이며, 일반적으로 규제 영향 분석의 좀 더 표준적인 편익-비용 분석 내에서 구체적으로 다루어질 것이다. 다른 어느 것보다도, 내용과 기준 설정, 기득권 옹호 조항, 전환 비용, 상품 재배치는 기업에게 상당한 비용을

부과할 잠재성을 가지고 있다. 중요한 것은, 이 비용이 매우 크고 비대칭적일 수 있다는 점이다. 예를 들어, 규모가 더 작은 기업들은 만약 새로운 품질 또는 환경 기준이 기업들로 하여금 새로운 투자와 R&D 비용을 부담하게 강제하거나 또는 자본의 성숙도에 의해 비대칭적 영향이 존재할 때 더욱 더 부정적인 영향을 받을 수 있다. 만약 어떤 기업이 더 오래된 규칙이 계속해서 주효한 상태로 남아 있을 것이라고 가정하면서 상대적으로 최근에 자본을 획득하는 경우, 자본재가 상대적으로 오래된 것이고 교체 시기에 다가온 다른 기업에 비해 새로운 규칙을 충족시키는 비용이 더욱 상당할 것이다. 따라서, 많은 규제에 있어, 규제에 의해 부과되는 비용에 대한 평가는 경쟁상의 영향을 평가하는데 있어 최고로 중요하다. 이런 차원에서, 규제에 의해 부과되는 비용에 대한 평가가 표준적인 편익-비용 규제 평가의 일부를 형성하기 때문에 표준 규제 영향 분석 과정과 경쟁영향평가 간에는 분명한 시너지가 존재한다. 규제적 평가로부터 획득한 이러한 데이터와 정보는 부과된 비용의 정도와 과연 이들이 대칭적인가를 평가하는데 활용될 수 있다.

일부 경우에는, 비용에 대한 평가가 더 용이하나, 다른 경우에는 이것은 큰 어려움을 제기할 것이다. 예를 들어, 만약 발전 회사에 대한 새로운 환경 규제가 오염필터와 같은 새로운 자본 장비를 요구하면, 이들에 대한 비용은 즉각적으로 도출될 수 있을 것이다. 상품의 내용물 또는 기준에 대한 규제와 같은 새로운 R&D 비용이 기업에 의해 부담되어야 하는 경우에는, 비용을 추정하는 것이 더욱 복잡하다. 비용의 규모와 과연 비용이 사업의 유형 별, 그리고 자본 유형 별로 비대칭적인 영향을 가질 것인가에 대한 평가는 개별 사안 별로 수행되어야만 할 것이다. 분명한 것은, 이러한 평가가 진입, 철수, 시장에서의 미래 경쟁에 대한 규제의 영향을 평가하는데 결정적일 수 있다는 점이다.

과연 규제가 다음을 초래할 것인지를 평가하라:

1. 신생 기업의 진입에 대한 장벽 부과.

명시적으로 진입을 제한하거나 또는 재화와 용역의 흐름에 장벽을 형성하는 규제는 분명한 사례들이다. 이 분류에 속할 수 있는 다른 후보 - 진입을 내재적으로 제한하는 것으로 간주될 수 있는 - 들로는 내용과 기준을 설정하는 규제, 기득권 옹호 조항, 지원금, 공기업에 유리한 정책, 독점적 권리의 부여 또는 연장, 전환 비용과 상품 재배치를 포함한다.

2. 특정 유형의 기존 사업자(예를 들어, 더 소규모의 기업)가 시장으로부터 철수하도록 강요.

이 분류에 포함된 것으로는 새로운 기준 또는 내용 설정, 기득권 옹호 조항, 독점적 권리의 부여 또는 연장, 전환 비용, 지역(local) 또는



지방(regional)의 시장으로의 재화와 용역의 흐름에 대한 신규 (암묵적 또는 명시적인) 규제, 그리고 상품 재배치가 될 것이다.

3. 재화와 용역의 가격 증가.

부분적으로는, 이 항목에 대한 결론은 위의 1 과 2 로부터 도출될 수 있다. 예를 들어, 만약 특정 제한이 진입을 감소시키거나 또는 철수를 강제할 수 있다면, 가격이 증가하게 될 가능성이 있다. 게다가, 만약 광고에 대한 제한이 있다면; 만약 기업 간의 증가된 협력을 허용하는 메커니즘이 담합으로 이어진다면; 그리고 만약 자율규제적 메커니즘이 가격 조정과 담합으로 이어진다면; 그리고 부분적 또는 전적으로 산업 또는 특정 기업을 경쟁법으로부터 면제시킨다면 가격이 증가하게 될 가능성이 있다.

4. 제품의 다양성 감소.

항목 4 에 관해서는, 이 항목에 대한 결론은 부분적으로는 위의 1 과 2 로부터 도출될 것이다. 예를 들어, 만약 어떤 특정 규칙 또는 규제가 진입을 감소시키거나 또는 철수를 강제함으로써 경쟁을 감소시키게 된다면, 시장이 다양성 감소를 겪어야만 할 수 있는 가능성이 있다.

5. 관련 시장에서의 집중의 상당한 증가.

특정(영향을 받는) 시장에 대한 좀 더 철저한 기술과 시장집중에 있어서의 잠재적인 증가에 대한 평가가 경쟁제한적인 행위의 가능성을 측정하는데 유용할 것이다. 섹션 3 은 시장 확정과 시장 집중에 관한 문제를 논의했고, 부록 A 는 측정 문제를 개괄하고 있다. 이 문건에서 일찍이 시사된 바와 같이, 시장 집중 데이터가 분석을 위한 유용한 출발점이긴 하지만, 시장지배력 영향에 대한 적절한 평가는 진입 장벽과 기존 사업자의 경쟁적인 행위와 관련된 문제를 고려해야만 할 것이라는 점을 주목하는 것이 중요하다. 예를 들어, 높은 진입 장벽과 결합되었을 때 관련 시장에서의 높은 시장집중은 시장지배력의 상당한 가능성으로 이어질 것이다.

6. 혁신 감소.

이에 대한 대체적인 지침은 섹션 5 에 개괄되어 있다. 이들은 진입과 철수에 대한 평가 및 규제가 기업들에게 부담 지우는 비용의 정도를 포함한다. 만약 어떤 규제의 결과가 시장에서의 경쟁 감소가 될 가능성이 있다면, 이는 혁신의 감소로 이어질 수 있다. 또한, 만약 규제적 요건을

충족시키는 비용이 높으면, 이것은 기업들의 자원을 혁신적인 활동에서 규제적 목표를 충족시키는 것으로 전환시킬 수 있다.

7. 상류 시장과 하류 시장에 영향을 끼침.

이 문제는 섹션 5.7에서 논의되었다. 관련 시장에 대한 영향은 고려되는 일차시장에 대해서와 마찬가지로 두 단계로 평가될 수 있다.

**6.3 제안되는 대안**

섹션 5에서 언급된 것과 같이, 제안된 규제에 대한 대안이 개괄되어야만 하며, 그들의 경쟁상의 우려에 대한 평가가 언급되어야 한다.

**7. 결어**

규제의 광범위한 사회적, 경제적 목표를 분명하게 보이게 유지하고, 시장에서의 경쟁에 대한 규칙과 규제의 영향을 평가하는 것은 중요한 경제적 목표를 달성할 수 있다. 시장이 상대적으로 경쟁적일 때, 이것이 기업들을 좀 더 효율적이고 혁신적이게 만들기 때문에 경제가 번영할 수 있다. 더 나은 자원 배분, 더 낮은 가격, 교역 대상국에 비교해 봤을 때 개선된 경쟁적 위치, 그리고 높은 경제 성장과 후생 차원에서 국가 경제에 돌아가는 장기적 보상은 막대할 수 있다. 전통적으로, 규제를 수립할 때, 정부는 일반적으로 시장에서의 경쟁의 정도에 대한 규제의 영향에 많은 관심을 기울이지 않았다. 경쟁상의 영향이 규제가 추구하는 바람직한 사회적, 경제적 목표의 일부를 대신할 수 없지만, 경쟁에 대한 부정적인 영향을 최소화하는 것이 상당한 이익을 거둘 수 있다는 인식이 더욱 더 커져 가고 있다. 최근 몇 년 동안, 많은 중앙 정부가 경제 성장과 후생에 대한 피해를 최소화하기 위해 다양한 규칙과 규제에 대한 찬반 의견을 평가하기 위한 조치를 취하기 시작했다.

규제의 효율성을 개선하려는 조치들이 힘을 얻고 있지만, 경쟁에 대한 다양한 규칙, 규제 및 정부 개입의 영향을 어떻게 평가할 것인가에 대한 지침은 상대적으로 거의 없다. 이 문건은 이러한 단점을 개선하는 방향으로 나아가는 데 중요한 단계이다.

이 문건은 핵심 경쟁 문제에 대한 이해를 제공하기 위해 경쟁법 집행에 사용되는 개념과 기본 틀을 활용하고 있다. 부당하게 경쟁을 제한할 잠재성이 있는 다양한 유형의 규칙, 규제 및 정부개입을 논의하고, 어떻게 규제자와 공공정책 담당 관리가 경쟁에 대한 영향을 평가할 수 있는지에 대한 지침을 제공하기 위해 일반적인 기본 틀을 개괄하고 있다. 서로 다른 유형의 규제를

논의하면서, 이 문건은 또한 경쟁상의 영향을 평가하고 부정적인 결과를 최소화할 수 있는 방법을 어떻게 개발할 수 있는지에 대한 몇몇 통찰을 제시하였다.

이 문건에 포함되어 있는 지침은 정부와 전문직단체의 규제와 다른 행위가 시장에 대해 가지는 영향을 고려하고자 하는 규제 담당 관리들을 위해 경쟁 문제에 대한 개론(introduction)을 제공하고자 한다. 한편, 여기에 개괄되어 있는 접근법은 더 광범위한 규제적 영향 분석 내의 한 요소로서 잠재적으로 포함될 수 있다. 이 경우, 구체적인 경쟁영향평가는 경쟁적 상황에 잠재적으로 심대한 부정적 영향이 있는 경우에 필요할 것으로 기대된다. 다른 한편으로는, 여기에 개괄되어 있는 접근법은 또한 단순히 정책수립자로 하여금 다양한 규제와 명령(directives)의 경쟁상의 영향을 좀 더 완전히 고려하는 것을 가능하게 하는데 사용될 수 있다. 전체적으로 볼 때, 이 문건에 개괄되어 있는 경쟁영향평가를 위한 기본 틀은 규제 담당 관리가 경쟁법 집행 개념과 수단에 대한 그들의 지식을 예리하게 하고, 그리고 나서는 규제의 영향을 평가하기 위해 이들을 사용하는 것을 도울 수 있다.

전체적으로 볼 때, 정부 정책과 전문직단체가 부과한 규칙과 제한의 시장 결과에 대한 영향을 평가하는데 초점을 두는 경쟁영향평가는 규칙과 규제의 효과성과 효율성을 증가시키는데 중요한 투입(input)이 될 수 있고, 소비자에게 개선된 결과와 더 높은 경제적 후생, 그리고 더 높은 성장으로 이어질 수 있다.



## 참 고 문 헌

- Annan, Richard “Merger Remedies in Canada,” Annual Competition Law Conference, Canadian Bar Association, Québec, November 4, 2005.  
<http://www.competitionbureau.gc.ca/internet/index.cfm?itemID=2134&lg=e>
- Ascher, Bernard. “Toward a borderless market for professional services.” American Antitrust Institute, 2004.
- Becker, Randy, and Vernon Henderson. “Effects of Air Quality Regulation on Polluting Industries,” *Journal of Political Economy* 108, 2000.
- Bhattacharjea, Aditya. “India's Competition Policy: An Assessment,” Working paper, 2003. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=440080>
- Bresnahan, T., P. Reiss. “Entry and Competition in Concentrated Markets,” *Journal of Political Economy* 99, 1991, 977-1009.
- Bush, Nathan. “Chinese Competition Policy: It Takes More than a Law,” *China Business Review*, 2006.
- Camerer, Colin, Samuel Isaacharoff, George Lowenstein, Ted O’Donoghue, and Matthew Rabin, “Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for ‘Assymetric Paternalism’ ” *University of Pennsylvania Law Review* 151, Jan 3 2003, 1211-1254.
- Cassidy, B. “Can Australian and US Competition Policies be Harmonized?” Speech, Australian Competition and Consumer Commission, 2001.
- Cavaliere, Alberto, Fabio Frontoso Silvestri and Giorgio Tanasso. “Voluntary Agreements as Information Sharing Devices: Competition, Environmental Regulation and Welfare,” Working paper, Università di Pavia, (September) 2001.
- Caves, Richard. “Industrial Organization and New Findings on the Turnover and Mobility of Firms,” *Journal of Economic Literature*, 1998, 1947-1982.

- Clyde, P.S. and J.D. Reitzes. “The Effectiveness of Collusion under Antitrust Immunity: The Case of Liner Shipping Conferences.” United States Federal Trade Commission, Bureau of Economics Staff Report, December, 1995.
- Czech Business Weekly. “Beer Spat Brewing in E.U.”, January 2006.
- Deighton-Smith, R., Harris, B. and Pearson, K. “Reforming the Regulation of the Professions,” National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra, 2001.
- DGXV Report. “The Role, Position and Liability of the Statutory Auditor in the European Union,” European Commission, 1996.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A. “The Regulation of Entry,” *Quarterly Journal of Economics* 117, 2002, 1-37.
- Dunne, Timothy, Mark Roberts and Larry Samuelson. “Patterns of Firm Entry and Exit in U.S. Manufacturing,” *RAND Journal of Economics* 19, 1988, p.495-515.
- Eekhoff, J. (Ed.). Competition Policy in Europe. Springer, 2004.
- Ennis, Sean F. “Competition and price dispersion in international long-distance calling,” *Journal of Regulatory Economics* 29, 2006, 303–317.
- Fazzari, Stephen, R. Glenn Hubbard, and Bruce Peterson, “Financing Constraints and Corporate Investment,” *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1988, 141–195.
- Financial Times (April, 14), 2006. “GM Products Approved as Brussels Overhauls Food Safety Body.”
- FTC, “The Strength of Competition in the Sale of Rx Contact Lenses: An FTC Study,” Federal Trade Commission, February 2005.
- Gabaix, X., D. Laibson and H. Li, “Extreme Value Theory and the Effects of 27 Competition on Profits” Working Paper March 2005.
- Ghosal, Vivek. “Competition in International Postal Markets: Should the Universal Postal Union’s Anti-Remail Provisions be Repealed?” *World Competition Law and Economics Review*, 2002, p.205-222.

- Ghosal, Vivek. "Regime Shift in Antitrust," Working Paper, Georgia Institute of Technology, 2006.
- Ghosal, Vivek. "Discovering Cartels: Dynamic Interrelationships between Civil and Criminal Antitrust Investigations," *Journal of Competition Law and Economics*, 2007.
- Glaeser, Edward, and Andrei Schleifer. "A Case for Quantity Regulation," National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8184, 2001.
- Goodpaster, Gary, and David Ray. "Trade and Citizenship Barriers and Decentralization," *The Indonesian Quarterly* 3, (September) 2000.
- Goodwin, Edward. "Quantitative Restrictions and EC Environmental Law," Environmental Focus, University of Nottingham School of Law, 2001.
- Government of Australia. "Competition Principles Agreement," Clause 5 (1), 1996.
- Greenberg, Paul A. Six Airlines Target Priceline with Travel Site, E-Commerce Times, June 29, 2000. <http://www.ecommercetimes.com/news/articles2000/000629-9.shtml>
- Harding, C., J. Joshua. Regulating Cartels in Europe: A Study of Legal Control of Corporate Delinquency. Cambridge: Oxford University Press, 2004.
- Hay, G., D. Kelley. "Empirical survey of price-fixing conspiracies," *Journal of Law and Economics* 17, 1974, 13-38.
- Homma, T. "Japan Fair Trading Commission's Grand Design for Competition Policy in the 21<sup>st</sup> Century," Commissioner's Speech, 2002.
- International Air Transport Association. "Comments on DG-Competition Consultation Paper Concerning Commission Regulation 1617/93U," (Non-confidential version) 2004.  
<http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/1617/iata.pdf>
- Jaguar Consulting Pty Ltd. "Identification and examination of best practice principles for national regulation," A paper prepared for the National Transport Commission, (November), 2003.
- King, Rawle O. "Medical Malpractice Liability Insurance and the McCarran-Ferguson Act," Congressional Research Service Report for Congress, 2003.

- Kleiner, Morris, and Robert Kurdle. "Does Regulation Affect Economic Outcomes," *Journal of Law and Economics* 43, 2000, 547-82.
- Lacko, J. and J.K. Pappalardo, "Improving Consumer Mortgage Disclosures – An Empirical Assessment of Current and Proptotype Disclosure Forms," Staff Report of the FTC's Bureau of Economics, June 2007.
- Landgrebe, Jonathan. "The mobile telecommunications market in Germany and Europe: Analysis of the regulatory environment," Working Paper Ludwig-Maximilians University (Munich), 2004.
- Langley, Alison. "The growing problem of obesity means that American food companies must face increasing scrutiny abroad," New York Times News Service, (August 9) 2003.
- Legnetti, Paul. "Ink, Paint and Plastics Applications," Presented at the Annual Conference on Hazardous Waste Minimization and Environmental Regulation," (September) 1992.
- Lexchin, Joel. "Voluntary Self-Regulatory Codes: What Should We Expect?" *American Journal of Bioethics*, p. 49-50, 2003.
- Littlefield, Timothy R. "FDA Regulation of Cranial Remodeling Devices," *Journal of Prosthetics and Orthotics* 16, 2004, p.35-38.
- MacAvoy, Paul. Industry Regulation. New York: W.W. Norton & Company, 1992.
- McKinsey Global Institute, *Employment Performance*, Washington D.C.: McKinse and Company, 1994.
- Motta, M. Competition Policy. Cambridge University Press, 2004.
- Muris, Timothy J. "Creating a Culture of Competition: The Essential Role of Competition Advocacy," International Competition Network Panel on Competition Advocacy and Antitrust Authorities, Naples, Italy, (September 28) 2002.
- New York Times. "FTC Chief Calls Role of Agencies Inflationary," (October 8) 1974.
- Netz, Janet. "Price Regulation: A (Non-Technical) Overview," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.



- NordREG. “The Integrated Nordic End-User Electricity Market: Feasibility and Identified Obstacles,” Nordic Energy Regulators, 2006.
- Office of Fair Trading (UK). “Switching Costs,” Economic Discussion Paper 5 (Annex C – case studies), A report prepared for the Office of Fair Trading and the Department of Trade and Industry by National Economic Research Associates, April 2003.
- Office of Fair Trading (UK). “The Control of Entry Regulations and Retail Pharmacy Services in the UK,” January 2003.
- Ogando, Joseph. “Safety Nets,” *Design News*, 2003.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. “The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis,” 1997.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. “Regulatory Reform in Japan: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform,” 1999.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. “Competition in Local Services: Solid Waste Management,” 2000.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. “Competition and Regulation Issues in the Pharmaceuticals Industry,” 2001.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. “Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance,” 2002.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. “Regulatory Impact Analysis: Inventory,” 2004.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. “Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance,” 2005.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. “Competition on Merits,” 2005.
- Panchapakesan, Bala. “Repositioning in Tough Economic Times,” *PaperAge*, (October) 2003, p.34-37.
- Perloff, J.M. and S.C. Salop, “Equilibrium with Product Differentiation” *Review of Economic Studies* vol. 52, 1985, p.107-120.

- Pitofsky, Robert. "Self Regulation and Antitrust," Speech by Chairman of the U.S. Federal Trade Commission, 1998.
- Richardson, J.D., Graham, E.M. (Eds.). Global Competition Policy. Institute for International Economics, 1997.
- Rubin, Paul. "Information Regulation (Including Regulation of Advertising)," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Salies, Evens. "A Measure of Switching Costs in the GB Electricity Retail Market," Observatoire Français des Conjonctures Économiques, (January) 2006.
- Sappington, David and Gregory Sidak. "Anticompetitive Behavior by State-Owned Enterprises: Incentives and Capabilities," in Competing with the Government: Anticompetitive Behavior and Public Enterprises, Rick Geddes (Ed.), Hoover Institution, 2004.
- Schiffirin, Anya. "Top U.S. Investment Banks under Antitrust Microscope," (December 1, 2000).  
<http://www.cnn.com/2000/TECH/computing/12/01/banks.antitrust.idg/index.html>
- Stephen, Frank, and James Love. "Regulation of the Legal Profession," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Sutton, John. "Gibrat's Legacy," *Journal of Economic Literature*, 1997, 40-59.
- Sutton, John. Sunk Costs and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1992.
- Sutton, John. Technology and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1996.
- Terzic, Branko, Berthold Wurm and Yorck Dietrich. "Germany: Taking the Lead in Electricity and Gas," *Public Utilities Reports*, January 2000.  
<http://www.pur.com/pubs/3382.cfm>
- U.S. FAA, "Airport Business Practices and their Impact on Airline Competition," U.S. Federal Aviation Association, Task Force Study, October 1999.  
<http://ostpxweb.dot.gov/aviation/domav/airports.pdf>.

- Valentine, Debra. "Industry Self-Regulation and Antitrust Enforcement," Speech by the General Counsel of the U.S. Federal Trade Commission, 1998.
- Viscusi, W.K., Harrington, J.E., Vernon, J.M., Economics of Regulation and Antitrust. Cambridge: MIT Press, 2005.
- Vita, Michael G. "Regulatory restrictions on selective contracting: an empirical analysis of 'any-willing-provider' regulations," *Journal of Health Economics* 20, 2001, 955-966.
- Wadhwa, Mayank. "Parking Space for the Poor: Restrictions Imposed on Marketing & Movement of Agricultural Goods in India," Research Internship Papers, Centre for Civil Society, 2001.
- White, Lawrence J. "Why is the SEC Protecting the Big Three Bond Raters?" *The American Banker*, (June 29) 2001.
- Wilson, Chris M. and Catherine Waddams Price, "Irrationality in Consumers' Switching Decisions: When More Firms May Mean Less Benefit," ESRC Centre for Competition Policy, University of East Anglia August 2005.  
<http://129.3.20.41/eps/io/papers/0509/0509010.pdf>



## 부록 A.

### 시장 확정과 구조 분석

규제가 경쟁에 상당한 부정적 영향을 가지고 있는 것으로 나타나는 경우에, 고려되고 있는 관련 시장과 이의 구조에 대한 좀 더 공식적인 분석을 좀 더 구체적인 2 단계의 평가의 한 부분으로서 수행하는 것이 유용할 수 있다. 이 분석은 경쟁당국이 수행하는 분석과 좀 더 일치한다. 이를 감안할 때, 경쟁 정책 분야에 경험이 있는 정부의 다른 부분과 협의하는 것으로부터의 편익이 있을 수 있다.<sup>1</sup>

물어야 하는 타당한 질문 한 가지는, 왜 시장 확정과 시장 구조에 대한 공식적인 분석이 규제의 경쟁 평가에 도움이 되는 것인가 하는 것이다. 공식적인 분석의 목적 한 가지는 경쟁제한적 행위와 시장지배력 행사의 가능성을 평가하는

<sup>1</sup> 친 경쟁적(pro-competitive) 법률은 많은 국가에서 더욱 강력해지고 더 효과적으로 집행되고 있다. 유럽연합은 경쟁 규칙의 집행에서 중대한 변화를 목격해왔고, 시장의 경쟁력을 확보하기 위해 좀 더 큰 경계(vigilance)를 요구한다. Eekhoff (2004)의 기고문은 유럽에서 새롭게 탈 규제된 분야에서 경쟁과 성장을 확보하기 위해 경쟁 정책 경계(vigilance)가 필요하다는 주장을 하고 있다. 가격조작 합의에 대한 법 집행은 유럽에서 큰 변화를 보아왔다; Harding 과 Joshua(2003)는 이런 변화를 구체적으로 묘사하고 있다. Motta(2004, p. 9-17)은 선별된 유럽 국가에서의 경쟁정책에 대한 개괄을 제공하고 있고, E.U., 일본, 그리고 호주는, 예를 들어, 경쟁 정책을 새로이 강조하고 있고, 주요 교역 대상국과 법률을 조화시키는 것을 논의했다(Cassidy 2001, Homma 2002, OECD 1999, 그리고 Richardson 과 Graham 1997). 미국은 지난 20 년 동안 카르텔에 대한 법 집행을 상당히 강화시켜왔다; Ghosal(2006)은 이러한 변화를 논의한다. 중국은 10 년이 넘는 숙고 후에 자신의 반독점 법(Antimonopoly Law)을 2006-2007 년 중에 통과시킬 것으로 예상되고 있다(Bush, 2006). 인도는 새로운 Competition Act 를 2002 년에 통과시켰고, Competition Commission 을 설립했다(Bhattacharjea, 2003). 이런 맥락 안에서, 경쟁법을 집행하는 정부 관리와 규제적 영향 분석을 수행하는 관리 간에 의미 있는 시너지가 있을 수 있다.

것일 것이다. 섹션 4의 여러 부분에서 설명한 바와 같이, 다양한 유형의 규칙과 규제가 진입 장벽과 기업의 철수로 이어지면서 시장 구조의 변화로 이어질 수 있다. 진입의 감소 그리고/또는 철수의 증가는 시장 집중과 시장지배력의 행사의 가능성을 상당히 증가시킬 수 있다. 시장 집중이 경쟁제한적 행위의 가능성과 연관을 가지는 정도까지는, 이 문제를 공식적으로 검토할 가치가 있다. Hay와 Kelley의 권위 있는 논문(1974)은, 예를 들어, 시장의 구조 - 적은 수의 기업과 높은 시장 집중 - 와 가격과 수량의 조정(담합) 출현 간의 분명한 관련성을 보여 준다. 관련 시장이 공식적으로 확정되고 나면, 시장집중에 대한 결정적인 경계선(critical cutoffs of concentration)에 대한 국가의 지침과 일관되게, 경쟁에 대한 가능한 피해에 대한 평가가 수행될 수 있다. 다시 한번, 시장집중 데이터가 시장지배력의 가능성을 평가하는데 유용하지만, 시장지배력에 대한 완전한 평가는 진입 장벽과 기존 사업자의 경쟁적 행위와 관련된 문제들을 고려해야만 할 것이다.

다음으로, 우리는 관련 - 경제적으로 의미 있는 - 시장을 확정하는 과정을 거친다. 물어야 할 핵심 질문은 한 회사에 의해 판매되는 상품이 다른 회사에 의해 판매되는 상품에 대한 훌륭한 대체물인가이다. 두 회사의 상품이 훌륭한 대체제가 되는 정도는 상품의 특성과 지리(geography)와 같은 요건에 좌우된다. 몇몇 예를 살펴보도록 하자:

- 자동차는 그들의 특성 면에서 크게 차별된다. Rolls Royce와 같은 대형 고급차를 구매하려는 소비자는 Smart Car와 같은 소형의 경제적인 차를 구매하고자 하는 소비자와는 동일하지 않다. 다시 말해, 이 두 차는 일반적으로 소비자에게 서로 대체제로 간주되지 않는다. 이와는 대조적으로, 두 인접 농장에서 생산되는 옥수수는 맛과 특성에서 사실상 동일할 수 있고, 이런 경우, 소비자들은 이들을 매우 훌륭한(완벽하지는 않을 지는 몰라도) 대체제로 취급할 것이다.
- 노르웨이에서 전기를 판매하는 생산자는 포르투갈에서 전기를 판매하는 생산자와 경쟁하지 않는다. 마찬가지로, 캘리포니아 주의 전기 판매자는 플로리다의 전기 판매자와 경쟁하지 않는다. 배전 상의 제약으로 인해 이들 시장들은 지리적으로 분리된다. 다시 말하면, 한 시장의 전기 공급은 다른, 지리적으로 분리된 시장을 위한 대체제가 되지 않을 수 있다. 이와 대조적으로, 학교에서 사용되는 서로 다른 생산자에 의해 제조된 연필은 나라 전체에서 찾을 수 있고, 이 시장에는 어떠한 지리적 구분도 존재하지 않는다.

따라서, 관련시장을 확정할 때, 우리는 서로 직접 경쟁관계에 있는 기업과 상품을 고려해야 할 필요가 있고, 이에 대해서는 다음에 대한 신중한 평가를 포함한다:

- 관련 상품;
- 관련 지리적 영역.

위의 예를 통해서, 소형차 시장은 고급 대형차 시장과는 다른 것으로 정의되어야만 한다. 국가의 한 부분(예를 들어, 캘리포니아)에서 전기를 판매하는 일군(群)의 기업들은 다른 부분(예를 들어, 플로리다)에서 판매하는 기업들과는 당연히 다를 수 있다.

관련 시장을 획정하는 것은 소비자에 대한 잠재적인 영향을 평가하기 위해 중요하다. 몇 가지 예를 살펴보도록 하자:

- 만약 캘리포니아의 전기 생산자가 경쟁에 해를 끼칠 수 있는 사업 관행을 가지고 있다면 – 가격조작과 같은 – 이는 캘리포니아의 전기 소비자에게 부정적인 영향을 끼치지만, 플로리다의 소비자에게는 아무런 영향도 끼치지 않을 것으로 예상된다.
- 새로운 전국적인 규제가 더 낮은 방사능을 방출하기 위해서 x-ray 기계에 대한 안전기준을 올린다고 가정해 보자. 기업들은 현재 새로운 규제적 기준을 달성하기 위해서 새로운 R&D 지출을 하고 있다. 일부 기업들은 좀 더 빨리 비용 효과적으로 기준을 충족시킬 수 있지만, 다른 기업들은 실패하고, 시장에서 철수해야만 한다. 이 규제의 효과는 시장에서 경쟁하는 기업의 수를 영구적으로 바꾸고, 잠재적으로 시장지배력과 소비자가 지불하는 가격을 증가시키는 것일 수 있다. 이러한 효과는 새로운 안전 규제에 의해 영향을 받는 특정 상품 시장에서 평가되어야만 할 것이다.
- 기존 사업자의 통신 네트워크에 대한 접근은 신규 진입자가 시장에 진입하고 경쟁하는데 결정적이다. 어떤 국가가 네트워크의 소유자(기존 사업자)가 이 네트워크를 경쟁자와 공유할 필요가 없는 규칙을 제정한다고 가정해 보자. 이러한 규칙은 (a) 시외전화 서비스, (b) 국내 전화 서비스, 그리고 (c) 초고속 인터넷과 같은 몇몇 시장에는 부정적인 영향을 가질 가능성이 있다. 이 규칙의 부정적인 영향은 이 세 시장에 걸쳐 상당한 차이를 보일 수 있다. 초고속 인터넷 서비스 시장에서의 경쟁은, 예를 들면, 만약 경쟁자가 네트워크에 대한 안정적이고 충분한 접근을 가지고 있지 않으면 상당히 부정적인 영향을 받을 수 있다.

따라서, 모든 경쟁 평가는 관련된 – 경제적으로 의미 있는 – 시장과 그 안의 기업들을 겨냥한 것이어야만 한다.

일단 관련 시장이 확정되면, 상품의 특성과 지리적 영역을 고려한 이후에, 이 시장의 구조를 나타내는 몇몇 변수들을 살펴 볼 수 있을 것이다.

- **기업의 수:** 일반적으로, 관련 시장에서의 기업의 수가 크면 클수록, 시장지배력에 대한 우려가 작아진다. 기업의 수가 적은 것이 항상 기업에 나쁜 것은 아니다 – 이는 진입 장벽의 규모와 잠재적으로는 주된 경쟁의 형태(예를 들어, 입찰 시장 vs. 일반 시장)에 좌우된다.<sup>2</sup>
- **기업의 규모 분포:** 관련 시장의 기업들이 상대적으로 규모가 동일한가, 아니면 그들의 규모에 상당한 차이가 있는가? 예를 들어, 한 시장이 20 개의 기업을 가지고 있지만, 최대 규모의 기업이 80 %의 시장점유율을 보유하고, 나머지 19 개 기업이 생산량의 20 %를 차지하며 기업들의 규모 분포가 크게 비대칭적이라고 가정해 보자. 만약 규모 분포가 크게 비대칭적이라면, 이는 시장의 경쟁성에 잠재적인 영향을 가진다. 주변부의 기업으로부터 어떠한 실제적인 경쟁에도 직면하지 않는 경우, 시장지배적 지위를 가진 기업이 상당한 시장지배력을 행사하는 것이 당연히 가능할 수 있다.
- **생산량의 집중:** 이는 판매 또는 생산 능력이 시장에서 소수의 기업의 손에 집중되어 있는 정도를 측정한다. 예를 들어, 간단한 방법은 시장에서 규모가 가장 큰 3 개 또는 4 개의 기업이 가지는 전체 판매의 점유율이다. 경쟁 정책 당국에 의해 일반적으로 사용되는 방법은 **Herfindahl-Hirschman Index (HHI)** 지수이다. HHI 가 크면 클수록 소수의 기업에 판매(또는 생산 능력)의 집중이 커진다는 것을 나타낸다. HHI 증가는, 일반적으로, 소비자가 지불하는 가격에 영향을 끼치는 시장지배력의 가능성 증가로 이어질 것으로 예상된다.

결합되었을 때, 기업의 수, 기업의 규모 분포, 그리고 생산량 집중과 관련된 그 변수들이 조합(combination)되어서, 관련 시장의 구조에 대한 광범위한 밑그림을 획득하는데 사용됨으로써 고려되고 있는 시장의 경쟁력에 대한 판단을 내릴 수 있게 할 수 있다. 높은 집중 또는 소수의 기업의 존재가 항상 시장지배력을 행사할 수 있는 능력을 의미하는 것은 아니라는 것을 유념하는 것이 중요하다. 적절한

<sup>2</sup> Bresnahan 와 Reiss (1991)는, 예를 들면, 다양한 전문직 서비스 – 의사, 치과 의사, 그리고 다른 - 의 지역사회(local) 시장으로의 진입을 연구한다. 이들은 독점적 공급자로부터 시작해서, 심지어는 공급자 하나의 추가적인 진입이 이익 마진의 상당한 감소로 이어지고, 이후의 추가적인 진입은 이익 마진을 훨씬 더 적은 양만큼 감소시킨다는 것을 발견했다. 이들의 결과는 소비자를 위해 낮은 가격을 달성하고, 생산자에게 낮은 마진을 달성하기 위해서 항상 많은 수의 경쟁자가 필요한 것은 아니라는 것을 보여 준다.



평가를 위해서, 진입 장벽과 기존 사업자의 경쟁적 행위의 정도를 또한 검토해야만 할 것이다. 예를 들어, 더 높은 집중이 높은 진입 장벽과 결합되었을 때, 이는 시장지배력을 행사할 수 있는 능력을 가진 기존 사업자의 가능성 증가로 이어질 것이다.

Box A1 은 시장 구조 개념을 설명하기 위한 정보를 제시한다.

#### Box A1: 시장 구조

##### 예 1. 가상적 시장

각각 시장 점유율이 40%, 25%, 20%, 10% 그리고 5%인 5 개의 기업이 존재하는 시장을 생각해 보자. 가장 규모가 큰 기업이 많은 점유율을 가지고 있지만, 2 위, 3 위 기업이 훨씬 더 적지는 않은 시장 점유율을 보유하고 있다는 의미에서 규모 분포는 비대칭적(skewed)이다.

4 개 기업 생산량 집중 측정 (C4) = 95%.

Herfindahl-Hirschman Index (HHI)는 다음과 같이 정의된다. 관련 시장의 모든 기업들의 총 생산량이 Q 인 시장에 N 개의 기업이 있고,  $q_i$  가 i 번째 기업의 생산량이라 하면

$Q = \sum_{i=1}^N q_i$  이다.  $s_i$  를 i 번째 기업의 시장점유율이라 하면  $s_i = \frac{q_i}{Q}$  이다. HHI 는 다음과

같이 정의된다.  $HHI = \sum_{i=1}^N (s_i^2)$ .

위의 가상적인 시장에서  $HHI=40^2+25^2+20^2+10^2+5^2=2,750$  이다.

##### 예 2: 항공기 엔진 제조에 있어서의 시장점유율(2001 년에 대한 대략적인 수치)

General Electric 42%; Pratt and Whitney 32%; 그리고 Rolls Royce 26%. General Electric 의 시장점유율이 가장 크지만, 규모 분포는 심각하게 비대칭이지는 않다.

C4=100%.

HHI=1,764+1,024+676=3,464.

##### 예 3: 인터넷 브라우저에 있어서의 시장점유율(2005 년에 대한 대략적인 수치)

Internet Explorer 85%; Firefox 5%; Mozilla 4%; AOL 2%; MSN 2%; Netscape 1%; 그리고 Opera 1%. Internet Explorer 가 가장 많은 시장점유율을 보유하고 있고, 규모 분포는 크게 비대칭적이다.

C4=96%.

HHI=7,225+25+16+4+4+1+1=7,276.

**예 4: 영국 슈퍼마켓 체인의 시장점유율(출처: BBC, 2006 년 2 월 8 일)**

Tesco 31%; Asda 17%; Sainsbury's 16%; Morrison's 11%; Somerfield 6%; Waitrose 4%; Iceland 2%; 그리고 다른(더 규모가 작은) 업체의 총 시장 점유율 13%. Tesco 는 가장 가까운 경쟁자에 비해 두 배가 되는 시장점유율을 가지고 있고, 다음 세 업체의 시장점유율은 상대적으로 비슷하다. (아래의 HHI 계산이 국가 시장을 가정하고 있지만, 아마도 대부분 이 시장은 어떤 지리적 구분을 가지고 있을 가능성이 있고, 이 경우, 집중 측정은 각각의 지리적으로 분리된 시장에 대해서 계산되어야만 할 것이다. 하지만, 여기서는 이러한 복잡한 문제에는 들어가지 않는다.)

C4=75%

HHI (상위 7 개 기업)= $961+289+256+121+36+16+4=1,683$ .

2 - 4 의 예를 통해서, 우리는 인터넷 브라우저 시장이 7,276 의 가장 높은 HHI 를 가지고 있고, 영국의 슈퍼마켓 체인이 1,683 으로 가장 낮음을 알 수 있다. HHI 에서의 극적인 차이는 Microsoft 가 시장의 85%를 가지고 있지만, 선두 슈퍼마켓 체인인 Tesco 가 고작 31 %만 가지고 있다는 사실로 인해 발생한다. HHI 는 규모 분포 문제를 고려하기 때문에 C4 에 비해 더 나은 측정방법이다. 경쟁 정책 분석에서 추출할 수 있는 대체적인 결론은 더 높은 HHI 를 가진 시장일수록 시장지배력의 행사의 잠재성이 더 높아진다는 것이다.

평가의 단계는 다음과 같은 것으로 간주될 수 있다.

**1. 관련 상품과 지리적 시장의 확정**

규칙 또는 규제의 영향을 적절하게 평가하기 위해서 이는 중요한 첫 단계이다. 우리는 상품과 지리적 영역 문제를 살펴보기 위한 몇몇 가상의 예를 고려해 본다.

- 규제: 한 국가의 지역 정부(local government)가 이 지역으로 들어오는 상품의 수송에 대한 제한을 부과해 왔다고 가정해 보자. 그리고, 영향을 받는 상품 군이 농산물이라고 가정해 보자. 다음과 같이 상품과 지리적 영역을 정의할 수 있을 것이다:
  - 상품: 먼저, 영향을 받을 수 있는 모든 농산물의 항목을 정리하자. 이는 더 광범위한 상품 시장 확정을 제공한다. 두 번째로, 이 광범위한 상품 군 내에서 더 영향을 받을 가능성이 있는 특정 상품(감자? 옥수수?)이 있는지를 살펴보자. 그래서, 두 개의 다른 수준에서 상품 정의가 형성될 수 있다: 하나는 광범위한 것이고, 다른 하나는 협소한 것이다.

- 지리적 영역: 광범위한 확정은 영향을 받는 지역 전체를 포함할 것이다. 예를 들어 지역의 몇몇 부분들(동부?)이 가장 많은 영향을 받으면, 이것이 좀 더 협소한 지리적 영역의 확정을 구성할 것이다.
- 규제: 기득권 옹호 조항이 기존의 전기 발전소로 하여금 5년 동안 새로운 오염 기준을 충족시키지 않아도 되도록 허용하면서, 모든 신규 공장(기존 사업자의 확장에 의한 것이든지 아니면 신규 진입에 의한 것이든지)은 새로운 기준을 충족해야만 하는 것을 가정해 보자.
  - 제품: 전기.
  - 지리적 영역: 지리적 영역에 대해 생각해 볼 수 있는 최선의 방법은 시장이 전기 (배전) 네트워크 면에서 구획되는 지, 아니면 통합된 전체로서 고려되는 것이 최선인 지를 고려해보는 것이다. 미국에서는, 예를 들어, 만약 캘리포니아 주가 새로운 환경 법률안을 통과시키고, 기득권 옹호 조항을 첨가하면, 이는 플로리다의 시장에 영향을 미칠 가능성이 없다. 그래서, 주를 관련 지리적 시장으로 고려하는 것이 최선일 것이다.
- 규제: 수의사의 텔레비전 또는 인터넷 광고에 대한 금지가 있다고 가정하자.
  - 상품: 수의 서비스(veterinarian services)
  - 지리적 영역: 국가 전체. 이 제한이 이 전문직에 종사하는 모두에게 적용되기 때문에, 시장에는 지리적 구분이 존재하지 않는다.

## 2. 관련 시장의 구조 평가

위에서의 관련 시장이 일단 확정되면, 다음 정보를 개괄하는 단계로 진행하라:

- 시장에서의 기업의 수. 이는 관련 시장에 있는 모든 기업의 합계일 것이다. 만약 완전한 집계 불가능하다면, 최소한 이 시장에서의 주요 기업들이 식별되어야만 한다.<sup>3</sup>
- 시장에서의 기업의 규모의 분포. 일반적으로, 각각의 기업의 시장 점유율을 확인하는 것은 어려울 것이다. 기업들을 대, 중, 소의 분류로

<sup>3</sup> 이상적으로는, 잠재적인 진입자의 수를 파악하는 것이 발생할 경쟁의 정도를 좀 더 명확히 보여줄 것이기에 잠재적인 진입자의 수를 파악하기를 원할 것이다. 그러나 이런 정보는 획득하기가 쉽지 않을 수 있다.

뭉고, 각각의 분류에 속하는 기업의 수를 확인함으로써 대략적인 아이디어를 얻을 수 있다.

- 집중. 집중도에 관한 **Herfindahl-Hirschmann Index (HHI)**는 시장에서의 기업의 정확한 생산 수준을 얻기가 어려울 수 있기 때문에 구성하기가 매우 어려운 방법일 것이다. 입수를 할 수 있는 경우에는, 이 지수를 계산하기 위해 시장에서의 주요 선두 업체의 시장 점유율을 활용할 수 있을 것이다. 4 개 또는 5 개 기업의 집중 지수와 같은 더 간단한 측정 방법이 더 적은 정보를 필요로 하기 때문에 구성하기가 더 쉬울 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이, 시장 집중에 있어서의 구체적인 경계치(cut-offs) 또는 사용될 기업의 수는 국가 별 지침에 의해 결정될 것이다.

## 부록 B.

### 경쟁영향평가 예시

호주 경쟁원칙합의서(Competition Principles Agreement; 호주 정부, 1996)의 “핵심 입법 원칙(Guiding Legislative Principle)”에 표현된 것과 같이, 경쟁영향평가의 guiding principle 주요 원칙은 다음과 같은 것이 입증될 수 있는 것이 아닌 한, 규칙과 규제가 경쟁을 저해해서는 안 된다는 것이다:

1. 경쟁제한으로부터 전체 지역사회에 돌아가는 편익이 비용을 초과한다;
2. 법률안의 목표가 오로지 경쟁을 저해함으로써 달성될 수 있다.

우리가 보아온 것처럼, 경쟁영향평가는 정책수립자와 정부 관료가 특정 규칙 또는 규제의 영향이 무엇이 있는지, 또는 무엇이 될 것으로 기대되는지를 평가하는데 활용할 수 있는 효과적인, 2 단계로 이뤄진 일반적 (general framework)를 제공한다. 아래의 예들이 보여주듯, 간단한 검토가 이뤄지는 “일차 평가” 후, 만약 심각한 경쟁 상의 우려가 일차 평가를 통해 파악이 된 경우 좀 더 상세한 “전면 평가”를 수행하는 이러한 평가들은 어떻게 시장이 작동하는지에 대한 통찰을 제공하고, 의사결정에 있어서의 관련 요소들을 더욱 투명하게 하며, 정책수립자가 규제의 찬반 의견을 평가할 때 올바른 선택을 할 수 있도록 도와주는 중요한 도구를 제공한다. 규칙과 규제는 종종 시장 참가자들의 유인을 변화시킨다. 경쟁영향평가는 이러한 변화들이 시장 참가자들의 행동에 어떠한 영향을 주는지, 그리고 어떻게 경쟁에 영향을 미칠지에 대한 정책수립자의 이해를 돕는다.

## 1. 택시 규제 \*

이 섹션은 가상적인 도시에서의 택시규제의 변화에 대한 경쟁영향평가의 예시를 제공한다. 먼저, 현 상황과 잠재적인 조치를 설명한다. 이 자료들은 포괄적인 규제 검토 하에서 구상되는 것이기에 경쟁영향평가에만 특정된 것은 아니다. 이런 상황설명적인 자료들이 제시된 이후에, 경쟁영향평가 예시가 제공된다.

이 경쟁영향평가 예시는 상대적으로 짧다. 더 큰, 특히 경제적 중요성이 더 큰 시장에 대해서는 길이가 더 긴 평가가 적절할 수 있다.

### 1. 전체 상황

#### 1.1 배경

Touriste 시에서는 지역 당국인 시 의회(City Council)가 택시 산업 규제의 책임을 맡고 있다. 자신의 기능을 수행하는데 있어, 시 의회의 궁극적인 목적은 택시서비스를 제공하는 시장이 효율적으로 기능하고, 소비자, 택시 산업, 그리고 경제 전체에 최대의 편익을 제공할 수 있도록 하는 것이 되어야만 한다. Touriste 는 많은 주요 관광지를 가지고 있는 도시이다. 도시 안의 택시이용의 60% 가 관광객에 의해 발생된다. 관광객을 보호하기 위해, 시 의회는 예전부터 강력하게 규제되는 택시시장 환경을 유지해 왔다.

높은 수준의 규제에도 불구하고, 주로 러시아워 때와 밤에 택시 공급이 부족한 것과 관련한 소비자 불만의 수준이 매우 높았다. 교통지역정부부(Department of Transportation and Local Government)의 요청에 따라, 시 의회는 시행 중이던 규제들을 검토해왔다. 기존의 규제가 항상 공공의 이익과 일치하는 것은 아니라는 것을 발견했고, 다음을 위한 새로운 규제 제안을 제시하고 있는 중이다:

- 하루 중, 그리고 일 년 중 언제든지 안전, 품질, 그리고 가용성을 확보하면서 택시 시장의 효율적인 기능 수행을 을 보장하고; 그리고
- 공공의 이익과 일치하게 소비자에게 최대한의 혜택을 제공한다.

---

\* 이 경쟁영향평가 예시는 Marta Troya-Martinez 에 의해 작성되었다.

## 1.2. 기존의 규제와 현재 환경 설명

교통법(Traffic Act)에 의해 권한을 부여 받은 시 의회는 1978년 이래로 택시 산업의 규제를 결정하는 소임을 가지고 있으며, 이 소임은 세 차원 - 진입 규제, 품질 규제, 그리고 요금 규제 - 으로 구성된다. 시 의회는 현재 2562 개의 유통 중인 면허를 가지고 있다. 지난 3년 동안, 이 시는 총 25 개의 신규 면허를 발급했으며, 이는 즉, 통용되는 면허의 수를 1% 증가시킨 것이다.

지역의 면허발급 당국인 시 의회는 택시를 운영하는 모든 사람들이 운전면허를 소유해야만 하고, 면허를 발급 받기 전에 신원조회를 통과하도록 요구한다. 잠재적인 택시 기사는 재정적 능력, 승객과 공중의 안전, 그리고 차량의 유지보수에 관한 정부의 기준을 충족시켜야만 한다. 택시 사업자는 또한 자신들의 통제 하에 있는 택시가 동일한 조건을 충족시킬 수 있도록 해야만 한다.

특히, 신원조회는 택시 기사에게 다음을 요구한다:

- 지난 5년 동안의 은행 계좌 내역 제시;
- 건강검진 통과;
- 주행 기록 검토;
- 지역 도로 망과 언어구사 능력에 대한 시험 통과; 그리고
- 차량 시험을 위해 시의 검사소로 택시 입고.

만족스러운 신원 조회는 면허를 획득하기 전에 완료되어야만 한다. 면허를 획득할 수 있는 방법에는 두 가지 경로가 있다: 첫 번째로, 시 의회가 새로운 면허를 발급할 때, 그리고 두 번째로, 기존 택시 기사가 자신의 면허를 판매하고자 할 때. 이 두 경우 모두에서, 신규 진입자는 면허에 대한 요금을 지불해야만 한다.

진입 제한으로 인해, 그리고 시장지배력의 남용을 예방하기 위해, 면허를 발급하는 당국은 기본 요금에다 시간대 및 지역 당 거리 당 요금(per-distance fare per time band and area)을 결정한다. 이 규칙은 기사가 할인을 제공할 수 있는지에 대해서는 언급하지 않는다. 할인이, 특히 장거리 운행의 경우, 운전자와 사전의 협상을 통해서 획득되는 경우가 때로 있지만, 이러한 할인은 흔치 않다. 인플레이션과 휘발유의 시장 가격을 반영할 필요가 있을 경우에는 요금이 인상된다. 또한, 시 의회는 택시 미터의 특성과 검사의 주기에 대한 구체적인 사항을 결정한다.

다양한 소비자와 관광객단체는 현재의 규제의 목적이 소비자를 보호하는 것이 아닌, 기존 사업자를 보호하는 것이라고 지적해 왔다. 면허를 획득하는 방법(기존의 면허 보유자를 대체하거나, 또는 지역 당국이 발급하는 흔치 않는 추가적인 면허 중 하나를 획득하는 것)이 시장 진입을 제한한다고 주장되어 왔다.

그 결과로서, 투기꾼에게 면허를 신청해 면허를 획득한 후에(규제되는 가격에), 높은 시장 가치를 받고 판매를 해서 엄청난 이익을 남기려고 하는 유인을 주는 높은 수요 공급의 불균형이 초래된다. 공급 부족은 또한 서비스의 품질을 낮추는데, 예를 들어, 낮 동안 영업 중인 택시의 수가 10,000 명 당 9.2 대에서 7.9 대로 줄어들었고, 또한 일부 불법적인 택시가 이미 시장에 진입했기 때문에 지난 5년 동안의 택시 대기 시간이 상당히 증가하였다. 택시는 특히 밤에 찾기가 어려운데(현재, 10,000 명 당 고작 5.7 대의 택시가 있다), 더 낮은 이용도와 고객들이 “나쁜” 고객들일 가능성이 더 높기 때문에 택시 기사가 낮보다는 밤에 시간 당 벌어들이는 수입이 더 적기 때문이다. 게다가, 대부분의 택시 기사가 가족을 가지고 있다는 사실은 그들이 밤에 일하고자 하는 의지가 더 적다는 것을 의미한다.

### 1.3. 대안

고려되고 있는 5 가지의 주요 정책 대안이 있다:

- 어떠한 조치도 취하지 않는 것;
- 면허 수에 대한 제한을 점진적으로 폐지하면서 면허 시스템을 유지하고, 밤 시간에는 더 높은 요금을 매김으로써 택시 요금 규제를 유지하는 것;
- 면허의 수와 택시 요금에 대한 제한을 점진적으로 폐지하면서 면허 시스템을 유지하는 것;
- 프랜차이즈 시스템으로 전환하는 것; 그리고
- 모든 규제의 폐지.

### 2. 경쟁영향평가 예시

이런 배경 하에, Touriste 의 시 의회를 위해 마련된 경쟁영향평가는 아래와 같다. 이 평가의 정확한 결과가 항상 다른 모든 상황에서 동일하지는 않을 것이고, 그래서 택시 규제에 대한 다른 평가는 다른 결론에 이를 수 있다. 시 의회는 그렇다면 부분적으로는 경쟁 평가의 결과를 바탕으로 어떻게 나아갈 것인가를 결정할 것이지만, 평가의 권고를 준수해야만 하는 법적인 의무는 없을 것이다.



## 2.1. 규제의 목표

규제의 목표는 다음과 같다:

- 택시 시장의 효율적인 기능과 안전, 품질, 그리고 가용성이 낮 시간 어느 때나, 그리고 일 년 중 어느 때나 확보되도록 하는 것; 그리고
- 공공의 이익과 일치하게 소비자에게 최대의 혜택을 제공하는 것.

## 2.2. 규제적 선택

규제적 선택은 다음과 같다:

**선택 1: 현상유지.** 시 의회(지역의 규제 당국)가 시장의 면허 수를 제한하는 강제 면허 시스템을 통해서 계속해서 진입을 규제하는 현재의 규제 내용을 유지하는 것 이외에는 아무런 조치도 취하지 않는 것. 이 면허 시스템을 통해, 시 의회는 또한 택시 영업이 준수해야 하는 품질 요건을 수립한다. 특히, 시 의회는, 면허를 획득하기 이전에, 지난 5년 간의 은행 계좌 기록 제출하고, 건강 검진을 통과하며, 주행 기록을 검토 받고, 지역의 도로망에 대한 지식과 언어 구사 능력에 대한 시험을 통과하며, 택시 검사를 위해 시 검사소에 택시를 입고하는 것을 설정해 왔다. 더욱이, 시 의회는 부과될 수 있는 택시 요금의 구조와 최대 수준도 또한 설정한다.

**선택 2: 진입제한 철폐.** 시 의회에 의해 시행되는 면허 시스템은 유지하되, 면허의 수에 대한 제한은 점진적으로 폐지하는 것. 시 의회는 운전 능력, 서비스에 대한 지식, 운전자의 개인 건강, 책임 보험의 보유, 차량을 위한 안전 점검을 인증하는 비용을 충당하도록 고정된 금액의 수수료를 신규 진입자에게 부과할 것이다. 시 의회는 또한, 비록 밤 시간 동안에는 더 높은 요금을 도입할 것이지만, 택시 요금 규제를 유지할 것이고, 요금 체계가 택시의 외부에 표시되도록 요구할 것이다.

**선택 3: 진입제한 철폐 및 요금 규제.** 최대요금 규제와 택시 승강장에 적용되는 “먼저 오는 사람이 먼저 가는(first-in, first-out)” 규칙을 폐지하지만, 이를 제외하고 선택 2의 규제들은 유지하는 것.

**선택 4: 프랜차이즈 시스템.** 모든 택시 회사가 최고의 가격과 품질의 서비스를 제공하기 위해서 서로 경쟁하는 프랜차이즈 시스템을 도입하는 것. 최고의 제안(offer)을 제시하는 기업들에게 주기적으로 입찰에 부쳐지는 프랜차이즈가 부여될 것이다. 이 프랜차이즈의 일부로서, 시 의회는 택시 사업자로 하여금 불만을 처리할 책임을 부여할 것이고, 각각의 불만을 만족스럽게 해소하는 책임을

지을 것이다. 시의 기준을 위반하는 업체는 벌금을 부과 받을 것이고, 프랜차이즈 자격이 취소될 수도 있을 것이다. 네 가지 프랜차이즈를 부여하는 것이 고려되어 왔다.

**선택 5: 제반 규제의 폐지.** 모든 규제를 폐지하는 것. 특히, 시 의회에 의해 관리되는 자율적인 등록 시스템(인증 시스템)을 산업이 부과하도록 하고, 잠재적인 소비자로 하여금 인증된 택시 서비스와 더 저렴하고 규제를 받지 않는 택시 서비스 사이에서 자유롭게 선택하도록 허용하는 것.

### 2.3. 영향 받는 시장

이 규제에 의해 직접적으로 영향을 받는 상품 시장은 지역 사회 내에서 요청에 따라 승객이 있는 곳으로 찾아와 서비스를 제공하는 모든 차량을 포함하는 택시 서비스 시장이다. 이 시장은 어떻게 소비자가 서비스를 탐색하는가를 바탕으로 구분될 수 있다. 이 기준에 따르면, 다음의 구분이 지어질 수 있다: 전화를 걸어 요청하는 택시 시장, 인터넷을 통해 이용하는 시장, 택시 승강장에서 이용하는 택시 시장, 그리고 길에서 택시를 불러 세워 이용하는 택시 시장이다. 시장의 범위는 택시가 면허를 받은 지역 내에서만 승객을 태울 수 있기 때문에 시 의회의 규제의 영향을 받는 시 영역(municipality)이다.

공급사슬의 다른 요소(예를 들어, 택시미터와 같은 택시를 위한 특수 장치의 공급)에 대한 어떠한 상당한 영향의 가능성은 적다.

비록 시장이 크게 집중되어 있지는 않고(2006년 1월에 유통되고 있는 면허는 2,562 개가 있었지만, 이의 대부분은 자신들의 차량을 운행하는 독립자영업 운전자가 소유하고 있었다), 차별화<sup>1</sup>의 정도가 낮지만, 수요와 공급의 중대한 불균형(특히 밤에)과 택시 기사가 고객을 유치할 목적으로 서비스를 개선할 노력을 분명히 거의 하지 않고 있는 것과 더불어, 위에서 확장된 시장에서의 경쟁은 다소 약하다. 이는 다음의 결과이다:

- 소비자로 하여금 그들에게 가장 적당한 서비스를 선택하지 못하게 하는(예를 들어, 택시를 전화로 요청할 때, 그들은 택시의 특징에 대해 알지 못한다) 가격과 품질 모두에 관한 정보 실패의 존재;
- 공급 부족의 상황이 있을 때 잠재적인 택시 기사가 시장에 진입하는 것을 차단하는 시장에서의 택시 기사의 수에 대한 인위적인 제한(지난 3년 동안, 시는 통용되는 면허의 수를 겨우 1 퍼센트 증가시켰다); 그리고

<sup>1</sup> 차별화의 정도는 서비스를 경쟁자의 서비스와 다른 것으로 만들기 위해 취해질 수 있는 변경의 정도를 의미한다.

- 고객들이 그들이 선호할 수 있는 품질 관련 특징을 가지고 있는 차량을 선택하게 하는 것이 아니라, 택시 승강장에 먼저 오는 택시를 타게끔 하는 공동의 위협을 통해 택시 기사에 의해 강요되는 관행.

경쟁적인 수준보다 더 높은 가격의 존재와 공급 부족은 면허가 신규 진입자에게 재 판매되고, 면허를 획득하기 위해 오래 기다려야만 하는 경우, 면허의 터무니없이 높은 비공식적 시장 가격에 반영된다.

그러나, 경쟁의 활발도는 각 시장 부문에 따라 다르다. 원칙적으로, 전화로 택시를 요청하는 시장은 여행자가 상대적으로 낮은 탐색비용(예를 들어 전화통화)으로 서로 다른 가격에 대한 정보를 수집하고 비교할 수 있기 때문에 매우 경쟁이 치열할 수 있다. 더욱이, 이 부문에서의 재 구매의 가능성이 상대적으로 높는데, 이는 적절한 서비스 제공을 가능하게 할 것이다. 택시 승강장에서 택시를 이용하는 시장에서는, 소비자가 줄 서 있는 택시 중 첫 번째 택시를 탈 것이 요구되기 때문에 – “먼저 오는 사람이 먼저 가는(first-in, first-out)” 정책 - 경쟁에 대한 기회가 제한된다. 마지막으로, 길에서 택시를 불러 세워 이용하는 시장에서, 서로 다른 택시 중에서 선택을 하는 기회는, 만약 택시가 어찌다가 한번 도착하는 경우에는 소비자들이 그들을 지나치는 첫 번째 택시를 불러 세워야 하는 유인을 갖는다는 것을 의미하기 때문에, 제한될 수 있다. 이러한 상황에서, 만약 소비자가 제안(offers)을 탐색하는 것을 원치 않고, 재 구매 패턴이 존재하지 않는다면, 가격 인하가 수익성이 없을 가능성이 매우 높기 때문에 가격 경쟁이 유지되기 어려울 것이다(즉, 가격을 일방적으로 인하하는 택시 기사는 자신의 서비스에 대한 수요 증가를 목격하지는 않을 것이다)

## 2.4. 경쟁영향평가

### 2.4.1 선택 1 - 현상유지

면허가 있는 택시 기사는 위에서 언급한 취약한 경쟁으로부터 계속 혜택을 볼 것이다.

### 2.4.2 선택 2 - 진입 제한 철폐

시장 진입의 초기 고정 비용은 존재하는 면허 증가의 결과로서 감소할 것으로 예상된다. 더욱이, 혁신적인 서비스를 제공하려는 경향은 경쟁이 증진되는 정도로까지 발생할 것으로 예상된다.

면허의 수에 대한 제한 폐지는 진입 장벽을 감소시키고, 따라서 경쟁을 장려할 것이다. 이러한 사실은, 비용 감소와 더불어, 요금을 낮추라는 압력을

발생시킬 것이고, 요금은 이제 소비자가 더욱 쉽게 파악할 수 있을 것이다. 소비자가 충분한 정보를 가지고 더 나은 선택을 하면서, 시장이 좀 더 효과적으로 기능할 수 있게 할 것이다. 추가적으로, 진입 증가는 또한 택시 대기시간을 감소시키고, 따라서 서비스의 평균 품질을 증가시킬 것이다.

### 2.4.3 선택 3 - 진입제한 철폐 및 요금 규제

경쟁상의 영향은 선택 2 의 그것과 동일하나, 경쟁적인 요금이 그만큼 효과적으로 확보되지 않을 것이라는 차이가 있다. 특히, 요금에 대한 최종적인 영향이 무엇인가를 어느 정도 확실성을 가지고 예측하기는 어렵다. 한편으론, 만약 더 많은 경쟁이 제기되고, 그리고 만약 초기 진입 비용이 감소되면 요금은 감소될 수 있다. 하지만, 다른 한편으로는, 만약 공급의 확대가 탑승률<sup>2</sup> 저하로 이어지게 되거나, 또는 택시 시스템 및 흥정의 필요성에 대한 해당 지역의 비거주자의 무지를 포함한 시장에 내재된 시장 실패로 인해 경쟁적인 환경이 형성되지 않으면 요금이 증가할 수 있다.

택시 이용의 60 %가 관광객에 의한 것이고, 대부분의 관광객들이 요금이 차별화될 수 있거나, 또는 흥정될 수 있다는 생각에 친숙하지 않을 것이라는 점을 감안할 때, 많은 택시가 가격 산정 술책을 사용할 수 있음을 우려할만한 이유가 있다.

### 2.4.4 선택 4 - 프랜차이즈 시스템

이 선택의 영향은 애매모호해 보인다. 과연 경쟁이 성공적으로 수립될 수 있는지에 많은 것이 달려 있다.

만약 이것이 사실이라면, 요금은 감소되고, 품질과 존재하는 정보는 증가될 것이 예상되고, 이는 시장으로 하여금 더욱 더 효과적으로 기능할 수 있게 할 것이고, 소비자는 더 많은 정보를 가지고 선택을 하게 될 것이다.

그러나, 만약 대신에, 담합적인 환경이 발생하면, 요금은 증가하고, 품질은 감소될 것으로 예상된다. 이는 집중과 진입 장벽이 증가할 것으로 예상되기 때문에 가능한 시나리오이다. (즉, 실제적으로, 오직 대기업들만 영업을 할 수 있을 것이다.)

---

<sup>2</sup> 비용의 대부분 고정되어 있다는 점을 감안할 때, 이는 모든 비용을 회수하기 위해서는 요금이 인상되어야만 한다는 것을 의미한다.

#### 2.4.5 선택 5 - 제반 규제의 폐지

진입과 품질 준수의 비용은 감소될 것으로 예상된다. 그래서, 더욱 많은 진입이 예상된다. 요금은 비용의 감소와 경쟁 증가의 결과로 평균적으로 감소될 것으로 예상되지만, 품질은 품질 규제의 부족과 품질에 대해 택시가 투자할 유인이 불충분한 이유로(사전 주문된 택시를 제외하고) 감소할 것으로 예상된다.

어떠한 품질과 요금 규제도 제공되지 않기 때문에, 서비스의 품질과 가격에 대한 소비자 불확실성은 증가할 것이다. 그 결과로서, 특히, 택시 사용자중 높은 비율을 차지하는 관광객과 같이, 정보가 더 적은 소비자에 대해 후생이 감소될 수 있고, 많은 인증을 받지 않은 택시들이 “바가지(rip-off)” 전략을 추구할 것으로 예상된다. 만약 시장 진입 비용이 낮으면, 면허 철회의 비용이 매우 많이 들지 않기 때문에, 사기를 저지르거나 또는 가격에 대한 초기의 구두 약속을 존중하지 않는(일단 주행을 끝나고 나서) 택시 기사에 대한 처벌은 미약하다. 택시 승객이, 특히 짐을 가지고 있는 승객, 택시에 일단 타게 되면, 만약 초기의 약속이 존중되지 않으면 협상에서 취약한 위치에 놓이게 된다.

#### 2.5. 결론

선택 1 은, 규제가, 경쟁을 저해할 뿐 아니라, 정보를 가지고 현명한 선택을 하기 위해 소비자에게 제공되는 정보를 저해할 수 있는 불필요한 진입 장벽을 시장에 형성하기 때문에, 가장 큰 부정적인 경쟁상의 영향을 가질 가능성이 있다. 그 결과로서, 제공되는 이 서비스의 품질과 가용성은 부정적인 영향을 받는다. 선택 2 와 3 은, 역으로, 여러 친 경쟁적(pro-competitive) 효과를 가지고 있는데, 이는 현재의 규제와 비교해 보았을 때, 경쟁을 제한하는 효과를 가졌던 시장에 존재하는 면허의 수에 대한 인위적인 제한이 없기 때문이다. 이러한 선택들은 소비자에게 고품질의 거래(deal)와 적절한 서비스 가용성을 증진시킬 것이라고 믿어지고 있다. 그러나, 선택 3 하에서는, 경쟁적인 요금의 그만큼 효과적으로 보장되지 않을 것이다. 과연 선택 4 가 선택 1 하에서 감지된 경쟁제한적인 문제를 제거할 것인가를 판단하는 것은 어렵다. 만약 이것이 성공적으로 시행되면, 친 경쟁적인 혜택을 가져올 수 있지만, 특히 만약 새로운 프랜차이즈 사업자들이 후의 입찰에 쉽게 진입할 수가 없다면, 이것은 담합적인 합의에 그치고 될 위험이 막대하다. 더욱이, 현재의 시장 구조를 감안할 때, 프랜차이즈의 시행은 상대적으로 복잡하다. 마지막으로, 비록 선택 5 가 많은 친 경쟁적인 편익을 가지고 있지만, 이것이 운전기사와 고객 간의 비대칭적 정보 문제를 해결하지 않기 때문에, 많은 관광객들이 찾는 도시에서 시장이 훌륭한 기능을 확보하는 불가능하다. 더욱이, 품질 또는 안전 중 어느 것 하나도 이 시장에서 효과적으로 확보되지 않는다.

## 2. 치과 규제 \*

이 섹션에서는 치의학(dentistry) 규제에 있어서의 국가적 변화에 대한 경쟁 평가 예시를 제시한다. 첫째, 현재의 상황과 잠재적 행위가 묘사되고 있다. 이들 자료는 광범위한 규제적 검토 안에서 상상해 볼 수 있는 자료들이고, 그렇기 때문에 어떤 한 경쟁 평가에만 특정한 것은 아니다. 이 개론적(introductory) 자료 후에, 경쟁 평가 예시가 제공된다.

이 경쟁영향평가 예시는 상대적으로 간단하다. 특히 경제적 중요성이 더 큰 시장에 대해서는 길이가 더 긴 평가가 적절할 수 있다.

### 1. 전체 상황

#### 1.1. 배경

의회는 2년 전에 치과 의사(dentists), 치과 보험업자(dental insurers), 치위생사(dental hygienists)와 소비자 단체에 의한 증언을 포함한 치 의학에 대한 청문회를 개최했다. 비 치과 의사로부터의 증언은 치과 치료(dental treatment)가 점점 더 주에서 지불하는 프로그램(state payment schedule)에서부터 더 비용이 높은 민간 비용(private fees) 프로그램으로 이동하고 있다고 시사했다. 소비자 그룹은 이러한 요금에 대해 치과 의사 간에 활발한 경쟁이 거의 없다고 증언했다. 경쟁 당국은, 만약 전국치과위원회(General Dentistry Council)가 자신의 인가 규제들로부터 보호 받지 않으면 그 행위의 상당수가 카르텔 조직자(cartel organizer)의 행위로 간주될 가능성이 있다고 증언했다. 치위생사는 치위생사로 부터 스켈링(teeth cleaning)을 받는 것과 같은, 민간 업체로부터 치과 치료를 받는 것이 훨씬 더 비용이 적게 들 것이지만, 모든 치과 시술에 대한 관리 시스템으로 인해 이것이 방해를 받고 있다고 언급했다. 이러한 관리 시스템은 치과 시술이 전국치과 위원회에 의해 관장되어야 한다고 규정하고 있는 규제에 의해 만들어졌고, 또한 많은 문제가 치과 의사가 전국치과위원회의 의석에 대다수를 점유하고 있다는 사실로부터 발생하는 것으로 생각되었기 때문에, 의회는, 최근의 건강법(Health Act)의 일환으로서, 보건부 (Department of Health)로 하여금 자신의 치의학 규제 및 치과 전문직 수행을 검토하도록 하는 필수 요건을 다음의 목적 하에 통과시켰다:

- 시행되는 서비스의 적절성뿐 아니라 치 의학에 종사하는 사람들의 안전과 자격이 확보될 수 있도록 하기 위해; 그리고

---

\* 본 경쟁영향평가 예시는 Marta Troya-Martinez 에 의해 작성되었다.

- 특히 공공의 이익과 부합하지 않을 수 있는 제한들과 같은, 치의학 서비스 제공에 대한 불필요하거나 또는 과도한 제한을 회피하기 위해서.

### 1.2. 기존의 규제와 현재의 환경 설명

치의학 서비스 제공에 있어, 상당수의 환자가 자신들의 의료 비용을 주에 의해서 환불 받지만, 상당액의 치과 의사의 수입은 민간 회사로부터 제공된다. 주로부터의 환불은 젊은이, 실업자, 저소득자, 노령자, 그리고 장애자에게 주어진다. 민간 서비스에 대한 요금은 주의 요금 체계보다 훨씬 더 높다. 대부분의 치과 의사는 민간 및 공공 환자 모두에게 서비스를 제공한다.

37년 동안, 보건부는 구강 수술을 제외하고, 서로 다른 종류의 치과 기술을 시행하는데 필요한 자격을 결정하는 의무가 전문 규제 기관인 전국치과위원회에 의해 결정된다고 하는 regulation 103.4(a)를 유지해 왔다.

전국치과위원회는 치 의학을 감독하고 시행하는 모든 사람들이 최소한 전국치과위원회로부터 인가 받은 프로그램으로부터 치과 전문 학위(Doctor of Dentistry Degree)를 취득해야 하며, 이러한 개인 모두가 전국치과위원회의 소임을 성실히 수행하는 회원으로 남아 있어야 한다는 것을 요구한다.

전국치과위원회는, 치과 의사가 성실한 회원으로 남아 있기 위해서 위원회의 “윤리 기준(ethical standards)”을 유지해만 한다고 규정해 왔다. 이 윤리 기준은 다음을 포함한다:

- 정직한 과금(billing) 관행(환자들이 서비스의 가격 리스트와 부합하는 요금을 부과 받는다);
- 10 cm x 20 cm 를 초과하는 신문 또는 공중 게시판 상의 서비스에 대한 광고 금지;
- 다른 치과 의사의 환자에 대한 유인 금지;
- 기업에 의한 고용 금지와 비 치과의의 치과의 고용 금지; 그리고
- 지역 사회에서 부과되고 있는 표준 가격 미만으로 가격 설정 금지.

전국치과위원회는 치과 의사가 아닌 어떠한 개인도, 치과 의사의 감독과 관리가 있는 상황을 제외하고는, 치 의학을 시행하는 것이 허용되지 않을 것이라는 결정을 내려 왔다. 특히, 치위생사와 치기공사(dental technicians)는 전국치과위원회에 의해 독자적으로 어떠한 서비스도 제공할 충분한 자격을 갖고 있지 않은 것으로 결정되었다.

치의학 법(Dentistry Act)이 요구한 이 검토의 결과로서, 보건부는 regulation 103.4(a)를 수정할 것을 제안하고 있다. 제안된 수정안은 전국치과위원회에게 Doctor of Dentistry, 치위생사 또는 치기공사가 되는 데 있어서의 의료적 요건과 안전 요건을 결정하고, 개업의들과 그들의 법인 형태의 사업 관행을 규제하는 책임을 부여한다. 그러나, 보건부는 전국치과위원회가 제안하는 행동강령에 대한 거부권을 유지할 것이고, 개인이 정직하게 치 의학을 시행하고 허위성 광고를 하지 않는 한, 개인들이 자영업자로서 영업하는 것이 허용되며, 그들이 면허 받은 업무를 수행하는 것이 허용된다는 원칙에 따라 행동할 것이다. 보건부는 또한 치과 전문직 종사자의 환자가 어떤 의사에 대해 그 의사가 열등한 서비스를 제공하고 있다고 주장하면, 그 의사를 규율하기 위한 불만처리 절차를 도입할 것이고, 이에 걸 맞는 규율 절차를 도입할 것이다.

### 1.3. 대안

이 검토에서 고려되는 대안으로는 네 가지가 있다:

- 아무런 조치도 취하지 않는 것;
- 전국치과위원회는 치료 제공의 비 의료적인 측면은 물론이고, 품질과 기준에 대한 통제를 유지한다. 그러나, 비 의료적 측면은 보건부의 감독에 구속될 것이다. 마찬가지로, 불만 처리 절차가 보건부의 규칙에 의해 관장될 것이다;
- 보건부가 이전에 전국치과위원회에 의해 수행되던 모든 기능을 맡는 것; 그리고
- 모든 치의학 규제를 폐지하는 것.

아무런 조치도 취하지 않는 첫 번째 선택 하에서, 이미 존재하는 regulation 103.4(a)는 유지될 것이다.

개정이라는 두 번째 선택 하에서, 현재 치의학 규제에 대해 일부 논평자가 제기하는 문제를 해결하는 여러 변화들이 포함될 것이다. 특히, 전국치과위원회는 구강 건강 의사(oral health practitioners)의 행위의 건강과 관련된 측면 및 건강과 관련되지 않은 측면 모두를 관장하기 위해 적절한 자격을 개발하고 감독하는 능력을 활용해 왔지만, 환자들이 치과 치료 시술이 시행되기 이전에 이 시술에 대한 가격을 인식하도록 하기까지는 이르지 못했다. 전국치과위원회는 건강과 관련된 자격 및 치과 의사들의 행위의 건강과 관련 없는 측면을 감독하는 책임을 유지할 것이다; 그러나, 행위의 측면은 차후에는 보건부의 승인에 구속될 것이다. 불만 처리 절차 또한 차후에는 보건부의 관할 하에 놓일 것이다.



세 번째 선택 하에서, 보건부가 개업의의 자격을 설정하고, 해당 진단을 수행하기 위해 적절한 절차와 관련된 권고를 결정하는 임무를 맡게 될 것이다.

네 번째 선택 하에서는, 안전과 행위를 관장하는 현재의 규제가 폐지될 것이다. 자격 인정은 계속해서 전국치과위원회에 의해 발급될 것이지만, 그러한 자격은 영업을 위해서는 필요하지 않을 것이다. 오히려, 잠재적인 환자가 그들의 의사가 적절한 자격이 있는지를 확인하는 책임을 가질 것이고, 의무불이행(non-performance)에 대해서는 법원에 의지할 수 있을 것이다.

규제적 제안의 선택 1 이 OECD Competition Toolkit 이 제시하는 “체크리스트”에 열거되어 있는 영향 중 최소한 한 가지를 가지고 있는 것처럼 보이기 때문에, 경쟁상의 영향 평가가 수행되어야만 한다. 특히, 선택 1 은 “시장에서 판매될 수 있는 재화 또는 용역의 가격을 통제하거나 또는 상당한 영향을 끼칠” 것이고, “상품 또는 서비스의 공급자가 자신의 상품을 광고 또는 판촉(정확한 표시를 요구하고 허위 또는 오인성 광고를 금지하는 일반적 제한을 넘어서는)하는 자유를 제한할 것이다.”

## 2. 경쟁 평가 예시

### 2.1 규제의 목표

규제의 목표는 다음과 같다:

- 시행되는 서비스의 적절성 뿐 아니라 치의 학에 종사하는 개인의 안전과 자격이 확보되도록 하기 위함; 그리고
- 특히 공공의 이익과 부합하지 않을 수 있는, 치의학 서비스 제공에 대한 불필요하거나 또는 과도한 제한을 피하는 것.

### 2.2. 규제적 선택

규제적 선택들은 다음과 같다:

**선택 1: 별도의 조치를 취하지 않음.** 전국치과위원회가 치아와 관련된, 그리고 치아와 관련되지 않은 규제와 불만처리 절차에 대한 책임을 지는 현재의 규제 내용을 유지하는 것 이외에 아무런 조치도 취하지 않는 것. 특히, 현재의 규제는 치 의학을 감독하고 시행하는 모든 개인이, 최소한, 전국치과위원회가 인가하는 프로그램으로부터 치과의 전문 학위(Doctor of Dentistry Degree)를 취득해야만 하며, 모든 이러한 개인은 전국치과위원회의 성실한 회원으로 남아 있어야만 한다고 해 오고 있다(즉, 다음과 같은 윤리적 기준을 존중해야 한다: 정직한 과금

관행, 10 cm x 20 cm 를 초과하는 신문 또는 공중 게시판 상의 서비스에 대한 광고 금지, 다른 치과 의사 환자 유인 금지, 기업에 의한 고용 금지와 비 치과 의사의 치과 의사의 고용 금지, 그리고 지역 사회에서 표준적으로 부과되고 있는 가격 미만으로 가격 설정 금지). 이 규제의 결과 한 가지는 치위생사와 치기공사가 치과 의사의 감독 없이는 시술을 할 수 없다는 점이다.

**선택 2: 치과위원회의 의료행위 감독, 정부의 영업행위 감독.** 전국치과위원회가 안전과 품질 기준을 수립하는 것은 허용하되 가격책정, 광고, 고객유치, 그리고 사업 조직과 같은 사업 관행들에 대한 통제권은 갖지 못하게 한다. 사업 관행 감독은, 개인이 정직하게 영업하고 허위성 광고를 하지 않는 한 자영업자로서의 영업을 허용되고, 면허 받은 업무를 수행하는 것이 허용될 것이라는 원칙을 준수하며 행동할 보건부의 승인에 구속될 것이다. 불만 처리 절차와 규제는 보건부의 관리 하에 둔다.

**선택 3: 정부의 의료 및 영업행위 감독.** 보건부에 치과 시술자의 자격과 비 치과 규제의 설정에 대한 소임을 주지만, 이를 제외하고는, 선택 2 의 규제를 유지하는 것.

**선택 4: 규제를 시행하지 않음 (No regulation).** 모든 규제를 폐지하는 것. 특히, 산업에 전국치과위원회에 의해 관리되는 자발적인 등록 시스템(인가 시스템)을 부과하도록 하고, 잠재적인 환자로 하여금 그들의 의사가 적절한 자격을 가지고 있는지 확인하는데 책임을 지도록 하는 것. 의무불이행에 대해서는 환자들이 법원에 의지할 수 있도록 하는 것.

### 2.3. 영향 받는 시장

이 규제에 의해 직접적으로 영향을 받는 상품 시장은 예방적 서비스(예를 들어, 일반적인 검진 차의 내원, X-ray, 그리고 분석), 구강 건강에 대한 조언, 의치 시술과 판매, 의치 수리, 일상적 치료(예를 들어, 충전, 발치, 플라크 제거), 복잡한 치료(예를 들어, 인공치관), 치열 치료, 구강 수술과 성형치료(예를 들어, 치아미백)를 제공할 수 있는 모든 전문직 종사자를 포함하는 치과 서비스 시장이다. 국가 영토의 규모가 작기 때문에, 시장의 지리적 영역은 국가 전체이다.

공급사슬의 다른 요소(즉, 투입물 및 기계의 공급)에 대한 상당한 영향이 있을 가능성은 작다.

비록 시장의 집중이 높진 않지만(2005 년 4 월에 3459 명의 치과 전문직 종사자가 등록되어 있었고, 이들은 일반적으로 독립 자영업자인 치과 의사이거나, 또는 둘 또는 세 명의 의사의 소규모 파트너쉽으로서 영업하고 있었다), 각각의

의사나 치과 전문가가 고객이 오기를 “기다리는” 정도로, 시장에서의 경쟁은 다소 약했다. 이는 다음의 결과이다:

- 어떠한 유형의 경쟁도(판촉활동과 광고를 포함한) 명시적으로 금지하는 윤리적 기준의 집행;
- 의료기록을 다른 의사나 치과 전문가에게 이전하는 데 있어서의 어려움과 같이, 고객이 한 전문가에서 다른 전문가로 쉽게 옮겨 가는 것을 차단하는 요소들의 존재와 가격과 치료 특성에 대한 정보 부족; 그리고
- 기업들이 시장에 진입하는 것을 막고, 치위생사와 치기공사가 치과 의사로부터 독립되어 영업하는 것을 차단하는 공급 면에서의 제한

## 2.4 경쟁 평가

### 2.4.1 선택 1 - 별도의 조치를 취하지 않음 (No action)

치과 의사는 위에서 언급된 취약한 경쟁으로부터 계속 혜택을 누릴 것이고, 소비자들은 정보, 선택, 더 낮은 비용을 계속해서 박탈당할 것이다.

### 2.4.2 선택 2- 치과위원회의 의료행위 감독 & 정부의 영업행위 감독

영업의 비용은 사업 모델의 선택에 있어서 더 확대된 자유와 치과 전문 지식의 사용에 있어서의 더 큰 효율성의 결과로 감소될 것으로 예상된다. 더욱이, 기업들이 자본원 (sources of capital)에 대한 접근으로 혜택을 누릴 것이기 때문에 더 많은 투자가 예상된다.

시장 구조에 대한 영향이 무엇일 지에 대해 확실성을 가지고 예측하기가 어렵다. 한편, 치위생사와 치기공사가 독자적으로 영업하는 것이 허용되기 때문에, 더 많은 진입이 발생할 것으로 예상된다. 그러나, 다른 한편, 기업과 다른 민간 기업 - 자영업 전문가 또는 이들의 파트너쉽보다 잠재적으로 규모가 큰 - 의 진입은 시장의 집중을 좀 더 높일 것이다. 이전에는 금지되던 판촉 전략 - 새로운 사업을 홍보하는데 초점을 맞춘 광고와 경쟁자의 환자를 유치하기 위한 판촉 활동 같은 - 을 시행할 수 있는 가능성에 의해서 진입이 증진될 것이다. 이러한 수단들은 신규 진입자가 그들의 영업을 홍보할 수 있게 하고, 따라서 투자에 대한 이익을 획득하기 위해 충분한 거래를 발생시키는 데 필요한 시간을 단축시킴으로써 신규 진입자의 시장진입을 촉진할 것이다.

가장 제한적인 비 치과적 규제를 철폐하는 것은 열등한 품질을 초래하는 것을 대가로 하지 않으면서 경쟁 증가로 이어질 것이다(이 선택 하에서는, 영업할 수 있는 전문직 요건은 변경되지 않은 상태로 남아 있고, 불만 처리 절차는 더욱 효과적인 것이 될 것이다). 추가적으로, 새 고객을 획득하고자 하는 경쟁에서, 더 많은 정보가 공개될 것이다. 이는 소비자가 정보를 통해 더 나은 선택을 하면서, 시장이 더 효과적으로 기능할 수 있게 할 것이다.

### 2.4.3 선택 3- 정부의 의료 및 영업행위 감독

치의학 전문가보다 일반적으로 자격이 떨어지는 보건부가 기술적, 그리고 해당 전문직에 대한 규제를 맡게 되면서 품질이 떨어질 것이 예상된다는 점에서 차이가 있지만, 경쟁상의 영향은 선택 2와 광범위하게 동일하다.

### 2.4.4 선택 4- 규제를 시행하지 않음 (No Regulation)

선택 2와 3 하에서와 마찬가지로, 영업 비용이 감소될 것이 예상된다. 그러나, 신규 진입자들은 더 많은 혜택을 볼 것이다(인가 시스템의 도입으로 인하여). 마찬가지로, 더 많은 투자가 또한 예상된다.

치위생사와 치기공사뿐 아니라, 현상유지 상태(status quo) 하에서는 영업을 할 수 없었던 모든 전문가의 더 많은 시장 진입이 예상된다. 그럼에도 불구하고, 신생, 그리고 더 큰 기업들이 또한 진입할 것으로 예상되기 때문에, 시장 집중에 대한 영향은 불분명하다. 선택 2와 3 하에서와 마찬가지로, 더 많은 정보와 새로운 시장 전략이 시장에서 발생할 것이다. 그러나, 전문가의 행위에 대한 제한이 없을 것이기 때문에, 이 정보의 잠재적 흐름은 혼란스럽거나 또는 심지어는 오인성이 될 수 있고, 따라서, 환자와 전문가 간의 정보의 비 대칭성을 감소시키고자 하는 목적에는 쓸모가 없을 수 있다. 따라서, 서비스에 대한 인지되는 불확실성이 증가되면서 시장이 덜 투명해 질 수 있다. 그 결과로서, 소비자가 정보가 부족해 덜 현명한 선택을 하면서, 시장이 덜 효과적으로 기능할 것이다. 이에 덧붙여, 인가 시스템과 덜 효과적인 불만처리 절차로 인해, 품질이 평균적으로 더 낮아질 것으로 예상된다.

따라서, 경쟁이 증가할 것으로 보이지만, 품질이 희생될 것이다.

## 2.5 결론

규제가 치의학 산업에 불필요한 제한을 부과하고, 이것이 경쟁을 저해할 뿐 아니라, 또한 소비자가 현명한 선택을 하는데 필요한 정보를 저해하기 때문에, 선택 1은 가장 큰 부정적인 경쟁상의 영향을 가질 가능성이 있다. 선택 2와 3은,

역으로, 현재의 규제와 비교했을 때 많은 친 경쟁적인 혜택을 가지는데, 이는, 현재의 규제와 비교했을 때, 치과의사가 경쟁을 저해하는 효과를 갖고 있는 광고, 판촉활동, 기업 형태, 그리고 보조적인 치과 전문가의 고용을 더 이상 제한할 수 없을 것이기 때문이다. 그러나, 선택 3 하에서, 품질이 그만큼 효과적으로 보장되지는 않을 것이다. 마지막으로, 선택 4 는, 비록 많은 친 경쟁적 혜택을 가지고 있지만, 전문가와 환자 간의 비대칭적 정보의 문제를 해결하지 않기 때문에 효과적인 시장 기능을 확보할 수 없다.

따라서, 선택 2 는 정책 목표를 달성하면서, 경쟁 과정을 가장 많이 증진할 가능성이 있다. 선택 2가 경쟁의 관점에서 볼 때 가정 최선의 선택이 될 가능성이 있다.

### 3. 대기 품질 규제 \*

이 섹션에서는 대기 품질 규제를 국가적 차원에서 변화시키는 것에 대한 경쟁영향평가 예시를 제공한다. 첫째로, 현 상황과 잠재적으로 취해질 조치들이 설명된다. 이 문건은 광범위한 규제적 검토 내에서 구상되는 것이고, 그렇기 때문에 경쟁영향평가에만 특정된 것은 아니다. 이 설명적 성격의 문건 뒤에 경쟁영향평가 예시가 제공될 것이다.

이 경쟁영향평가는 상대적으로 짧다. 길이가 더 길거나 또는 더 짧은 평가들도 적절할 수 있다,

#### 1. 배경

West 지역은 인구분포가 조밀하고 공기 오염수준이 높아 심각한 환경적 위협을 받고 있다. West 입법당국에서는 지역규제기관인 West 대기오염국(West Clean Air Board)으로 공기오염을 통제하기 위해 자동차연료 혼합물에 관한 규제를 고안하고 시행하는 권한을 부여했다. WCAB 는 자동차로 인한 대기오염을 줄일 수 있는 다양한 방안들을 고려했고, West 지역에서 사용되는 자동차 연료를 생산하는데 있어 새로운 정유기술 사용을 의무화하기로 결정했다. 정유업체들이 자신의 정련소 시설을 변경하는데 투자를 실시한 후, 석유회사 중 하나(Xoil)가 이 정유기술에 특허를 보유하고 있기 때문에 정유업체들이 이 기술을 사용하기 위해서는 라이선스 비용을 지불해야한다고 발표했다. 정유업체들은 자신들이

\* 이 경쟁영향평가 예시는 Özlem Bedre 에 의해 작성되었다.

지불해야 하는 특허 로열티가 너무 높다고 불만을 표하기 시작했다. 정부 테스크포스팀은 WCAB의 규제의 영향에 대한 조사를 수행했고, 이 규제는 West 지역에서 사용되는 자동차 연료를 생산하는데 필요한 정유 기술을 라이선싱하는데 있어 Xoil에게 독점력을 제공했고, 이 독점력으로 인해 Xoil은 경쟁 정유업체의 비용을 증가시킬 수 있는 능력을 갖게 되었으며, 결과적으로 West 지역의 자동차 연료 가격을 통제할 수 있게 되었다. 테스크포스는 Xoil이 기술과 관련해 WCAB에게 로비를 할 때 해당 기술에 대한 특허권 신청을 언급하지 않았고, 심지어는 이 기술에 대해 특허를 받지 않을 것이라고 말했다. 게다가, 소비자 단체와 트럭운전자들은 WCAB 규제의 도입 이래로 자동차 연료 가격이 인상된 것에 대해 불만을 토로하기 시작했다. 나라의 여타 지역에서는 연료 가격 상승이 고작 1 퍼센트에 불과했으나, West 지역에서는 6 퍼센트에 달했다. WCAB의 법률인단은 특허 신청을 밝히지 않은 것에 대해 규제당국이 Xoil을 처벌할 수 없고, WCAB가 이 특허권을 철회할 수도 없다고 결정하였다. WCAB는 자신의 이 현재 규제가 공공의 이익과 늘 일치하는 것은 아니라고 생각하고, 새로운 대안들을 고려 중이다.

## 2. 규제의 목표

WCAB는 국가의 청정대기법(Clean Air Act)의 세 가지 정책 목표를 진흥하고자 한다: (1) 엔진의 오염배출을 줄임으로써 더 나은 환경적 여건 조성; (2) 연소 시 오염이 덜한 자동차 연료를 개발하기 위한 연구개발에 기업들이 투자하도록 올바른 유인을 제공하고 더 깨끗한 자동차 연료를 만드는 기술에 대한 연구 중첩 방지, 그리고 (3) 개선된 대기 상태로 얻는 사회적 후생 증가보다 더 많은 사회적 후생 손실을 초래하는 자동차 연료가격

## 3. 규제적 선택안

몇몇 규제적 선택안들이 파악되었다. 이들은 다음과 같다:

**선택 1: 기술 표준을 현재 그대로 유지.** 정유업체들이 West 지역에서 사용할 자동차 연료를 생산하기 위해 Xoil의 정유 기술을 사용할 것을 요하는 현재의 규제들을 그대로 유지하고 어떠한 새로운 조치도 취하지 않는 것. Xoil은 따라서 계속해서 정유업체에게 독점적 가격을 부과하거나 또는 자신의 기술 사용에 대한 로열티를 부과할 것이다. 결과적으로, WEST 지역에서 사용하는 자동차 연료의 생산 비용은 계속 높을 것이고, 이는 West 지역의 자동차 연료 비용을 상승시킬 것이다.

**선택 2: 생산기술표준에 가격규제 추가.** 산업 단체와 기업들과의 협의를 통해서 연소시 오염이 덜한 자동차 연료를 만들어 내기 위한 제형(formulation)과

혼합과정(blending process)에 대한 표준으로 또 다른 기술을 설정하고, 동시에 표준으로 선택된 정유 기술에 대해서는 가격을 규제하는 것. 이 해당 기술의 개발자는 자신의 기술에 대해 규제된 가격을 부과할 수 밖에 없게 된다. 정유업체들은 따라서 WCAB의 규제를 채택하기 이전에 연소시 오염이 덜한 자동차 연료를 생산하는데 드는 모든 비용을 알 수 있게 될 것이다.

**선택 3: 성과(Performance)에 기반한 표준 도입.** 연소 시 오염이 덜한 자동차 연료를 생산하는 방법에 대한 어떤 규제도 세우지 않고, 대신에 모든 유형의 자동차 연료 연소로부터의 오염물질 배출에 상한을 설정하는 것. 개개의 정유업체는 최대 배출치보다 연소 시 더 적은 오염을 배출하는 자동차 연료를 생산할 수 있는 어떤 방법 또는 기술이든지 사용할 수 있을 것이다.

**선택 4: 오염배출세 도입.** 연소 시 오염이 덜한 자동차 연료를 생산하는 방법에 대한 어떤 규제도 세우지 않고, 대신에 웨스트 지역의 주유소에서 판매되는 휘발유의 오염물질 배출 수준에 세금을 도입하고, 가능하다면 모든 유형의 자동차 연료로부터 배출되는 오염물질에 상한을 설정하는 것. 선택 3과 마찬가지로, 개개의 정유업체는 최대 오염치 이하로 오염물질을 배출하는 자동차 연료를 만들기 위해 어떠한 방법 또는 기술이든지 사용할 수 있을 것이다. 게다가, 주요소(또는 자동차 연료 판매자들)는 자신의 휘발유 제품의 연소시 발생하는 오염물질 배출과 비례해 세금을 납부할 것이다.

**선택 5: 제반규제의 철폐(No regulation).** 모든 규제를 철폐하는 것. 특히, 정유업체에게는 그들이 원하는 모든 유형의 자동차 연료를 생산하면서 휘발유의 오염수치에 대해 어떤 세금도 부과하지 않으면서, 특정 자동차 연료 사용으로 인해 배출되는 오염물질 수준에 대해 해당 산업으로 하여금 자발적인 인증시스템을 시행하도록 하는 것이다. WEST의 소비자들은 이 때, 어떠한 유형의 자동차 연료를 구매할 것인지를 결정하게 되고 이로써 자신의 자동차로부터 발생하는 오염물질을 감소시키기 위해 얼마나 많은 비용을 지출할 용의가 있는지를 결정하게 될 것이다.

#### 4. 영향 받는 시장

규제의 직접적 영향을 받는 제품 시장은 WCAB 규정을 준수하는 자동차 연료를 생산하는 정유기술시장("기술시장")이다. 이 규제로부터 간접적 영향을 받는 시장은 West 지역에서 판매될 수 있는 자동차연료시장("자동차연료시장")이다.

산업단체와 기업들과의 협의를 통해 연소 시 오염이 적은 자동차 연료를 생산하기 위해 물질을 조성하고 혼합하는 것에 관한 표준을 세우는 것은 더

깨끗한 자동차 연료를 생산하는 가장 효율적인 정유기술을 찾아내는 효과적인 방법이다. 그러나, WCAB의 규제가 특정 기술 사용을 주문하고 있기 때문에, 이는 기술시장에서의 경쟁을 저해했고, (1) 영업요건으로서 라이선스를 수립하여 기술시장 내의 공급자들의 수와 범위를 제한함으로써; (2) (a) Xoil을 제외한 다른 모든 정유업체의 WCAB 준수 자동차연료 생산비용을 인상시키고, 그리고 (b) (다른 지역에서 영업을 하는 석유회사는 WCAB의 표준 기술, 즉 Xoil의 특허기술을 통해 사용된 연료가 아니면 West 지역의 공급망에 제품을 들여오는 것이 허용되지 않기 때문에 석유회사들이 West 지역에 휘발유를 공급할 능력에 대해 지리적 장벽이 형성되어) WCAB 자동차 연료 시장 내의 공급자의 경쟁 능력을 제한함으로써, 자동차연료시장에서의 소비자가격 상승으로 이어졌다. 따라서, WCAB의 규제는 Xoil에게 기술시장에 대한 독점력을 제공했고, Xoil은 자신의 기술에 대해 높은 라이선스 비용을 부과하여 경쟁 정유업체의 비용을 상승시킬 수 있었기 때문에 이 독점력은 Xoil에게 WCAB 자동차연료 시장에 제품 공급에서 다른 정유업체에 대해 더 큰 경쟁력을 제공하게 되었다.

## 5. 경쟁 평가

### 5.1 선택1. 기술 표준을 현재 그대로 유지

Xoil은 기술시장에서의 독점력과 위에서 언급한 WCAB 자동차 연료 시장에서의 취약한 경쟁으로 인해 계속 이득을 얻을 수 있을 것이다.

### 5.2 선택2. 생산기술표준에 가격규제 추가

연소 시 오염이 적은 자동차 연료를 정유하는데 가장 효율적인 기술을 표준으로 설정하기 위해서 공동의 연구를 수행함으로써 해당 산업은 중요한 효율성 향상을 달성할 수 있다. 이러한 편익 이외에도, 필요한 기술의 가격을 규제하는 것은 WCAB를 준수하는 자동차 연료의 생산비용을 낮게 유지할 것이고, 이는 West 지역의 자동차연료 가격 하락으로 이어질 것이다. 투입 가격 규제는 또한 WCAB를 준수하는 자동차연료 생산비용과 관련한 불확실성을 감소시킬 것이다. 그러나, 필요한 정유기술의 가격이 규제된다는 점을 감안할 때, 이러한 기술을 개발하기 위해 기업들이 연구개발에 투자할 유인이 줄어들 것이다. 게다가, Xoil의 기술을 사용하지 않고 다른 새로운 기술로 옮겨가는 것은 Xoil의 기술에 “매몰된” 투자가 완전히 소용이 없어지는 것을 의미한다. 정유업체들이 표준을 설정하는 것을 허용하게 되면 Xoil과의 라이선스 피를 협상하는데 있어 정유업체들에게 더 큰 협상력을 줄 수도 있다. 자율기준시스템을 실시하면 많은 편익이 창출될 수 있다. 이러한 시스템은 경쟁당국이 금지하지 않는 경우 꽤 흔히 찾아볼 수 있다.



### 5.3 선택3: 성과(Performance)에 기반한 표준 도입

연소 시 오염이 적은 자동차연료를 생산하는 방법에 대한 규제를 철폐하게 되면 이는 각각의 정유업체로 하여금 자동차연료 생산에 어떤 방법과 기술이든지 사용할 수 있게 할 것이다. 게다가, 모든 유형의 연료연소로부터 배출되는 오염물질의 양에 상한선을 설정하게 되면 각각의 정유업체들은 라이선스를 구매하거나 또는 오염물질 최대 한도치를 준수하는 자동차연료를 생산하는 기술에 대해 개별적인 연구를 수행하게 된다. 연구가 중복이 되게 되면 혁신이 더 빨리 일어날 수 있고, 사용되는 기술에 대한 선택이 더 늘어날 수 있기 때문에 연구가 중첩된다고 해서 뚜렷한 피해가 발생하진 않지만, 이러한 규제 구조하에서는 연구가 중첩될 가능성이 더 높아진다. 연소 시 오염이 적은 자동차연료를 생산할 수 있는 대안적 방법과 기술은 다양할 것이다. 기술시장 내의 공급자 간의 경쟁은 치열해 질 것이고, 이는 더 깨끗한 자동차연료를 생산하는 비용을 낮출 것이다. WCAB 는 경쟁을 저해하지 않으면서도 자동차 오염물질 배출을 바람직한 수준으로 감소시킬 수 있을 것이고, 정유업체의 경우 생산 기법에 있어 더욱 유연성을 갖게 되며, 라이선스를 구매하는 것이 더 저렴하지 않는 한 오염이 적은 자동차연료를 생산할 수 있는 정유기술을 개발하기 위한 연구개발에 투자할 것이다.

### 5.4 선택4. 오염배출세 도입

연소 시 오염이 적은 자동차연료 생산법에 대한 규제를 철폐하는 것은 개개의 정유업체로 하여금 자동차연료 생산에서 어떠한 방법, 그리고 기술이든지 사용할 수 있게 할 것이다. 주유소에게 자신들이 판매하는 휘발유의 오염수준에 비례하여 세금을 징수하는 것은, 오염물질 배출에 대한 세금을 줄임으로써 얻는 한계편익(marginal benefit)이 오염물질 배출을 감소시키는 한계비용(marginal cost)과 동일하도록 연료를 생산할 유인을 정유업체에게 줄 것이다. 그러면, 각각의 정유업체들은 라이선스를 구매하거나, 또는 가장 오염이 적은 자동차연료를 생산할 수 있는 가장 효율적인 기술을 찾아내기 위해 개별적 연구를 수행할 것이다. 모든 종류의 자동차연료 연소에 대해 오염물질 상한선을 설정하는 것은 자신의 연료에 대한 수요를 촉진시키기 위해 이미 상한선보다 적은 오염을 발생시키는 자동차연료를 생산할 의도가 있었던 기업에게는 비효과적일 수 있다. 따라서, 이 규제적 선택안은 더 깨끗한 자동차연료를 생산하기 위한 연구개발에 투자할 강력한 유인을 제공하게 될 것이다. 선택안 3 에서와 같이, 더 깨끗한 자동차연료를 생산할 수 있는 많은 대안적 기술이 있을 것이다. 기술시장 내의 공급자들 간의 경쟁은 이런 경우 치열(심지어는, 오염배출세로 인해 연구개발에 투자할 유인이 더 커지는 선택안 3 에 따라 발생할 경쟁보다 더 치열) 해질 것이고, 이는 더 깨끗한 자동차연료를 생산하는 비용을 낮추게 될 것이다.

연소 시 오염물 배출에 비례하여 주유소에서 판매되는 자동차연료에 대해 세금을 부과하는 것은 소비자로 하여금 자신들의 운전으로 발생된 오염의 부정적 영향을 내재화(internalize)하게 만든다. 세금은 자동차연료 가격을 상승시킬 것이고, West 지역에서의 자동차연료 수요를 감소시킬 것이다. 환경세는 자동차연료가격 상승이 소비자에게 끼치는 악영향이 대기오염 감소로 인해 발생하는 사회적 편익보다 적은 경우 소비자 후생을 증가시킬 것이다. 가솔린의 오염물 배출에 대해 정확한 수준의 오염물 배출세를 결정하는 것은 쉬운 일이 아니다.

(선택안 3 에서처럼) 정유업체들은 생산기술 측면에 있어서는 유연성을 갖게 될 것이고, 정유기술 라이선스를 구매하는 것이 연소 시 오염이 적은 자동차연료를 생산하는 정유기술 개발 비용보다 저렴하지 않은 이상에는 이러한 기술 개발을 위한 연구개발에 투자를 하고자 할 것이다.

### 5.5 선택5. 제반 규제의 철폐

모든 규제를 철폐하는 것은 정유업체로 하여금 자신이 원하는 모든 유형의 자동차연료를 생산할 수 있게 한다. 그러나, 모든 유형의 자동차연료 사용으로부터 배출되는 오염 수준에 대해 업계가 자발적인 인증시스템을 형성할 것이기에, 소비자들은 어떠한 유형의 연료가 오염이 더 적은 지에 대한 정보를 얻을 수 있을 것이다. West 지역의 소비자들은 그런 연후에 자신이 구매하고자 하는 자동차연료가 무엇인지를 결정하고, 그래서 자신들의 자동차로부터 배출되는 오염을 줄이기 위해 얼마나 많은 비용을 지불할 용의가 있는가를 결정한다. 가솔린의 오염물 배출 수준에 대한 세금 없이는, 소비자들은 자신의 자동차연료 사용으로 배출되는 오염을 감소시키에는 턱없이 적은 세금만 내려 할 것이다. 왜냐하면, 그들이 개인적으로 공기오염에 일조함으로써 다른 사람들에게 미치는 부정적인 외부성(externalities)을 내재화할 수 없기 때문이다. 따라서, 공기오염은 원하는 수준보다, 그리고 다른 규제의 틀/frameworks)하에서보다 훨씬 심해질 것이다.

## 6. 결론

이 분석에서 제기되는 주요한 질문은 어떠한 선택안들이 적절한 혁신을 유도할 것인가이다. 세 가지의 핵심 질문은 다음과 같다:

- 정책이 유연한가? 즉, 정책이 혁신자에게 목표를 달성하기 위한 최선의 방법이 무엇인지를 결정하게 하는가?

- 정책이 오염자에게 적용이 되는가? 즉, 정책이 외부효과에 직접적으로 적용이 되고, 대리 변수(proxy) 또는 기술에는 적용되지 않는 것인가?
- 정책이 심층적(deep)인가? 즉, 정책이 다양한 산출물(output)에 걸쳐 적용이 되면서 오염감축기술 발전에 대한 지속적인 유인을 제공하는가?<sup>3</sup>

자동차의 오염물 배출을 줄이는 주된 목표를 달성하면서도 소비자 후생을 위한 최적의 규제 선택안은 선택안 4가 될 가능성이 높다. 선택안 4는 유연하고, 오염자에 직접적으로 적용되며 심층적이다. 선택안 3은 두번째로 나은 방안인데, 이는 선택안 3이 심층적이지 않고 그래서 표준 수준 미만으로의 혁신에 대한 유인을 제공하지 않기 때문이다. 선택안 3과 4는 또한 선택안 1 하에서 존재하는 경쟁제한적 제약을 해소한다. 선택안 1 하에서는, West 지역의 대기오염이 줄어들고, 업계에서는 연구 중첩을 방지할 수 있고, 가장 효율적인 정유기술을 연소 시 오염이 적은 자동차연료 생산의 표준으로 채택함으로써 발생하는 효율성을 누릴 수 있게 된다. 그러나, 선택안 1은 가장 부정적인 경쟁제한성을 가질 가능성이 있는데, 이는 바로, 규제가 청정 자동차연료 생산에 있어 라이선스를 필수요건으로 설정하고 이로 인해 기술시장에서 독점이 형성되기 때문이다. 이 규제는 게다가 자동차연료 정유 비용을 증가시키고 West 지역의 자동차연료 시장에 대한 지리적 장벽을 형성함으로써 자동차연료시장에서의 공급자의 경쟁 능력을 제한한다. 결과적으로, West 지역의 연료 가격이 상승했고, 소비자 후생은 감소했다. 이러한 피해는 선택안 2를 통해 해소될 수 있는데, 이는 독점가격을 규제함으로써 필요한 정유기술의 가격을 낮추고, 동시에 애초에 그런 기술을 개발하기 위한 연구개발에 투자할 유인을 감소시키기 때문이다. 선택안 3과 4는 자동차연료 생산과정의 규제를 철폐함으로써 정유업체들이 기술과 관련한 결정을 하는데 좀 더 유연성을 갖게 한다. 이 두 선택안 하에서, 규제당국은 원하는 수준에서 대기오염을 통제할 수 있다. 게다가, 이 두가지 선택안은 더 깨끗한 자동차 연료를 생산하는 정유기술을 개발하기 위한 연구개발에 투자할 높은 유인을 제공한다. 그러나, 선택안 4는 연료 연소로부터 발생하는 오염물 수준에 비례하여 연료에 세금을 부과함으로써 자동차연료 소비를 변화시킨다. 선택안 5는 기업들이 오염물 배출 기준과 세금 없이 정유기술을 선택할 수 있도록 하는 최대의 유연성을 제공하지만, 오염을 감소시킬 유인을 제공하지 않고, 연소 시 오염이 적은 가솔린을 생산하는 기술에 대한 연구개발에 투자할 유인을 제공하지도 않기 때문에 West 지역에서의 공기 오염을 감소시키지 않는다.

<sup>3</sup> 환경차원의 혁신과 관련한 핵심문제에 대해 더 알고자 한다면 [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00006E5E/\\$FILE/JT03274164.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00006E5E/$FILE/JT03274164.PDF)에서 OECD의 “Environmental Policy Framework Conditions, Innovation and Technology Transfer” (2009)를 참조하라.





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

[www.oecd.org/competition/toolkit](http://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	