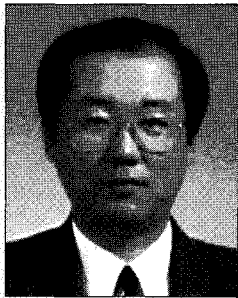


규제완화의 기본이론



김종석

홍익대 경영학과 교수

정부규제의 정치경제

정부의 경제활동에 대한 규제는 일반적으로 시장의 실패 또는 불완전한 성과에 대하여 정부가 공익을 증진시키기 위하여 개입하는 것으로 정당화되고 있다. 다시 말해서 자유방임적 시장경쟁은 사회적으로 바람직하지 못한 결과를 초래하기 때문에 정부가 공익을 보호하고 증진시키기 위하여 이에 개입하고 바로잡아야 한다는 것이다. 이것은 소위 정부규제의 공익설(Public Interest Theory)로서 이상주의적 단순논리라고 할 수 있다. 그러나 이 논리는 몇가지 약점을 가지고 있다. 우선 이 논리는 누구나 공감할 수 있는 명백한 공익의 개념이 정의될 수 있다는 것을 전제로 하고 있다. 그러나 우리는 그동안 많은 정부의 규제들이 반드시 국민 모두의 “공익”을 증진시키기 위하여 도입된다고 보기 어려운 경우를 많이 보아왔으며, 오히려 하나의 규제사안에 대하여 정부규제의 도입이나 완화에 관하여 상반되는 입장에 있는 사람들이 모두 공익을 주장하고 있다는 점에서 누구나 공감할 수 있는 명확한 공익의 개념이 정확하게 정의되기 어렵다고 할 수 있는 것이다.¹⁾

정부가 시장의 불완전성을 교정하기 위하여 경제활동을 규제해야 한다는 공익설의 두번째 논리상의 문제는 시장은 불완전하지만 정부는 전지전

1) 예를 들어서 최근에 논의가 있었던 비처방 상비의약품(예: 소화제, 진통제, 파스, 드링크류 등)의 일반소매점 판매허용문제에 대해 대한약사회는 공익을 위해 이러한 의약품의 소매점 판매가 허용되어서는 안된다는 입장을 보인 바 있다. 안경사협회의 안경테 판매 독점을 위한 대정부 로비도 공식적으로는 국민의 건강을 위한 공익보호차원에서 진행된 것이라는 입장을 나타낸 바 있다.

능한 완벽한 존재라는 것을 전제로 하고 있다는 것이다. 그러나 잘 알려진 바와 같이 정부도 그 정보능력과 의사결정과정, 정책의 집행과정에서 수없이 많은 불완전성과 실패의 가능성을 가지고 있다고 해야 할 것이다. 오히려 관점에 따라서는 정부의 실패가 시장의 실패보다 더 심각하다고 할 수도 있는 것이다.

공익설의 이러한 논리적 한계 때문에 정부규제의 공익연원설은 현실의 복잡한 규제현상을 설명하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없었던 것이다.²⁾ 이에 반하여 1970년대 이후 Stigler 등 소위 시카고 학파를 중심으로 정부의 규제와 개입은 공익을 증진시키기 위해서가 아니라, 이익집단간의 이해관계조정을 위하여 또는 그 결과로서 발생하는 것이라는 견해가 대두되었다. 즉, 정부규제의 발생과 변화, 소멸은 경제 내에 존재하는 다양한 이익집단간의 역학관계의 산물로서 피규제자들이 공권력을 이용하여 자기들의 이익을 보존하기 위한 카르텔을 형성하고자 하는 시도로 파악하는 것이다.

다시 말해서 정부규제는 피규제자들이 오히려 수요하는 입장에 설 수 있으며, 정부의 규제는 기존의 기업을 보호하는 기능을 담당하게 된다는 것이다. 이 이론은 더 나아가 정부가 이익집단에게 “포획(Capture)”되어 피규제자의 이익을 옹호하고 증진시킨다는 것이다. 이러한 사익설(Private Interest Theory)의 대두로 인하여 그동안 예외적 현상으로 간주되었던 정부규제의 사적이익 보호경향을 설명할 수 있게 된 것이다.

이러한 정부규제의 사익연원설이 주는 시사점은 정부규제의 도입, 완화과정에서 보다 더 조직화된 사적이익이, 그리고 집중된 사적이익이 더 유리한 결과를 얻을 수 있다는 점이다. 따라서 사회전체적으로 순이익이 더 큰 제도의 변화라도 그 이익이 다수의 국민에게 분산되고 그 부담이 일부의 소수에게 집중되는 경우에 초기 Stigler류의 수동적 정부모형에서는 그러한 제도의 변화는 발생하지 않을 것으로 예측하였던 것이다.

그러나 이러한 이론도 1980년 이후 우리 나라를 포함하여 대부분의 선진국에서 진행된 규제완화의 현상을 설명하는 데에는 한계가 있다고 해야 할 것이다. 다시 말해서 사익설의 초기모형은 규제의 발생과 지속은 설명할 수 있었지만, 규제의 완화 현상을 설명하는 데에는 어려움이 있었던 것이다. 그 결과 대두된 정부규제의 사익연원설의 새로운 이론은 이러한 한계를 극복하기 위하여 정부규제는 정부규제의 공급자(즉, 입법권자)들이 자신들의 정치적 기반을 극대화하기 위하여 정부규제를 적절히 도입, 해제, 완화시켜 나간다는 적극적인 정부를 상정하고 있는 것이다.

Posner, Peltzman 등의 적극적 정부모형에서는 비록 규제제도 변화의 부담이 조직된 소수에게 집중되더라도 규제제도의 변화가 입법권자들의 정치적 이득으로 구체화 될 수 있는 경우 실현이 가능한 것으로 보고 있다. 이들의 이론은 80년대 선진각국에서 추진된 규제완화 추세를 설명하는 데에 매우 적절한 것으로 볼 수 있다. 우리나라에서도 80년대 후반기 이후 정부주도하에

2) 물론 Stigler 이전에도 정부규제의 사적이익 보호경향이 관찰되지 않은 것은 아니었으나, 대부분 정부 정책집행의 불완전성에 기인하는 예외적 현상으로 보았다.

추진된 규제완화작업은 바로 이러한 이론적 배경을 가지고 진행된 것으로 설명할 수 있을 것이다. 즉, 우리 나라의 정부규제 상황도 80년대 이후 새로운 규제를 도입하여 발생하는 정치적 이득보다 완화하여(또는 완화, 철폐하겠다고 주장하여) 얻을 수 있는 정치적 이득이 더 클 수 있는 경우가 발생하였다고 볼 수 있는 것이다. 그 동안 우리 나라에서 진행된 규제완화의 대부분이 주로 불특정 다수를 위한 공익차원 보다는 특정이익 집단의 완화요구에 의하여 이루어졌으며, 그 실익이 특정산업이나 업종에 집중되게 된 배경을 설명할 수 있다고 보여진다.

특히 우리 나라의 경우 민주화의 진전과 사회구조의 다원화로 인하여 정부규제를 사익의 보호장치로 이용하고자 하는 시도와 입법권자들이 정부규제를 정치적 목적으로 사용하고자 하는 경향이 나타날 수 있으며, 일부 이러한 현상이 이미 나타나고 있는 것으로 보인다.

따라서 우리가 정부규제의 완화와 정부규제현상을 이해하고자 할 때 정부규제는 공익을 위하여 도입되는 것이라는 관점은 더 이상 현실성이 없으며, 규제의 도입, 완화, 폐지 등 일련의 과정이 항상 이익집단간의 역학관계에 의하여 결정된다는 관점에서 이해되어야 할 것이다. 따라서 지금 우리가 추진하고자 하는 규제완화도 입법권자들이 정치적 이득이 발생하는 한계 내에서 이루어 질 것이며, 규제완화의 실익이 특정집단에 가시적으로 발생하는 정부규제가 주로 완화될 것이라는 점을 충분히 예상할 수 있는 것이다.

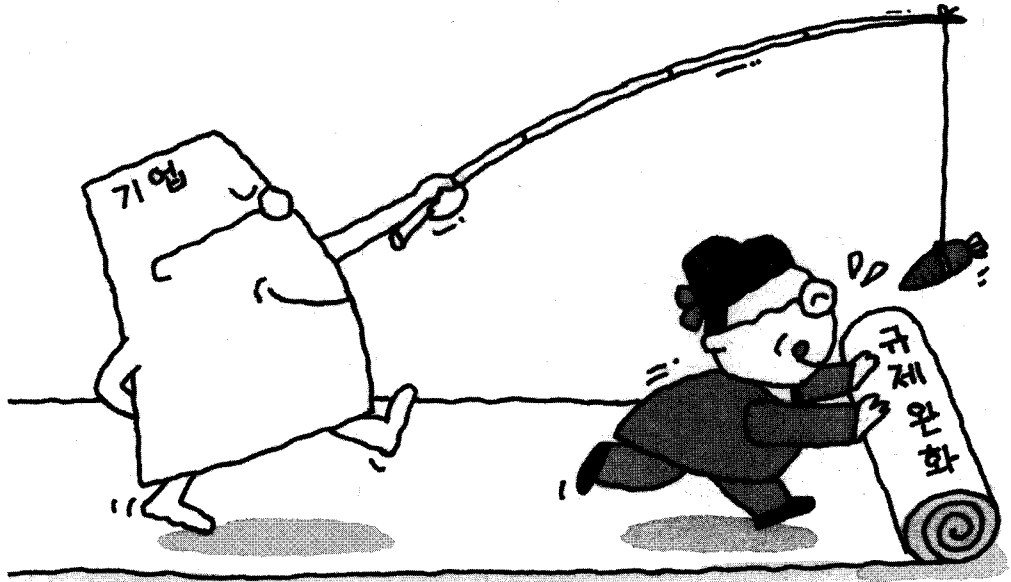
이렇게 볼 때 그 동안의 규제완화가 진입장벽의 완화와 경제적 기회의 공평한 배분보다는 대부분 현존하는 기업의 기업활동 자유화 차원에서 추진되었고, 또 규제완화의 실익이 주로 기존의

기업들에게만 집중되었다는 것은 지극히 당연한 결과라고 할 수 있는 것이다.

위에서 언급한 정부규제의 사적이익연원설의 관점에서 우리 나라의 정부규제완화과정을 평가해보면 다음의 몇 가지 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

첫째, 정부규제완화의 요구를 기존의 기업들과 이들을 대표하는 경제단체가 주도한 것이므로 기존의 기업들에게 부담이 되어온 규제를 중심으로 규제완화가 이루어질 것이라는 점이다. 다시 말해서 적극적인 경쟁의 촉진이나 기득권의 침해를 유발하는 규제완화는 오히려 저항에 부딪칠 것이라는 점을 예상할 수 있으며, 이러한 징후는 이미 우리 나라의 규제완화 과정에서 일부 나타나고 있다고 할 수 있다. 바로 이점이 우리 나라의 규제완화정책이 시장의 구조적 개선보다는 행정절차의 개선 수준에 머무르고 있는 배경이라고 할 수 있을 것이며, 규제완화의 수준은 기존 기업들의 기득이익을 저해하지 않는 수준까지만 정치적 매력을 가지게 될 것이라고 할 수 있다.

둘째, 규제완화정책이 국민경제적으로 더 많은 순잉여를 창출하면서 경제적 효율성을 지속적으로 증대시키기 위해서는 규제완화의 실익이 어느 집단에 귀착되는지, 정부규제의 부담을 실질적으로 누가 부담하고 있는 지가 분명하게 밝혀지고 공개되어야 할 것이라는 점이다. 그 결과 다수의 분산된 이익을 대변하는 "시민집단"이 특정 이익 집단에 대응하여 정치적으로 영향력을 행사하는 것이 정부규제완화 과정에서의 왜곡을 극소화하고 규제완화의 경제적 효과를 극대화하기 위하여 필요하다고 할 수 있는 것이다.



정부규제완화의 개념

규제완화의 의의 - 최적 수단의 선택

경제분야에서의 규제완화의 의미를 이해하려면 먼저 경제관련 정부규제(즉, 경제규제)의 의미부터 정의되어야 할 것이다. 우선 정부의 여러 차원의 규제중 경제규제라고 하면 공정거래정책으로 알려져 있는 반독점 경쟁촉진정책과 대비하여 기능적으로 이해되어야 할 것이다.

잘 알려진 바와 같이 경제학의 산업조직분석에서는 <구조-행태-성과>의 삼단계적 기본모형이 널리 사용되고 있다. 즉, 나타난 시장 성과가 시장의 구조와 그에 따른 산업내 기업들의 행태에 영향을 받는다는 것이다. 따라서 시장의 구조와

행태는 시장성과의 배경이 되는 과정과 원인이며, 시장성과는 그러한 배경과 과정에 의해 나타난 현상이며 결과로 보아야 하는 것이다.

여기서 경제규제라 함은 시장의 불완전한 성과, 또는 사회적으로 바람직하지 않은 결과에 대하여 바람직한 시장성과를 정부가 직접적으로 결정하여 강제하는 것을 의미한다. 시장변수들, 즉 특정 산업내에 존재하는 기업의 수, 상품가격, 상품의 종류와 품질, 생산기술과 같이 통상적으로 시장의 자율기능에 의해 결정되는 변수를 정부가 직접 결정하여 집행하는 행위를 경제규제라고 할 수 있는 것이다.³⁾

여기에 대비하여 공정거래정책은 시장의 <구조-행태>에 영향을 미쳐 경쟁을 촉진하고 기업의 행태를 조정함으로써 바람직한 시장성과를 유도

3) 따라서 금융산업이나 증권 보험산업에 대한 규제라도 산업조직적 변수, 즉 진입 퇴출에 관련된 규제나 수수료, 이자율 등 가격의 결정에 대한 규제는 경제규제로 보아야 할 것이다.

하고자 하는 간접적인 치유방식인 것이다. 경제규제는 원인에 불구하고 나타난 결과만을 따지는 직접적인 치유방식의 대증요법이며, 반독점 공정거래정책은 경쟁촉진이라는 원인요법을 통해 시장의 불완전성을 극복하고자 하는 원인요법이라고 할 수 있다. 따라서 경제규제라는 정책수단은 대부분의 대증요법이 그러하듯이 경쟁촉진정책에 비하여 열등한 수단이며, 자연독점의 경우와 같이 경쟁이 유지되지 않거나 비효율적인 경우에만 사용되어야 하는 경쟁촉진정책의 보조수단인 것이다.

또한 경제규제란 시장의 질서와 시장성과의 배분을 소위 “보이지않는 손”에 의해 이루기보다는 정부공권력이라는 “보이는 손”에 의하여 이루는 방식이므로, 자연히 정부가 재량권을 행사하게 되고, 이 재량권의 크기에 비례하여 정부가 창조 또는 파괴할 수 있는 기득권의 크기도 결정되게 될 것이다. 즉, 정부가 경제의 운용에 간여하는 곳에서는 항상 정부가 나누어 줄 수 있는 특혜와 이권(즉, 경제적 지대)이 발생하게 되고, 이러한 특혜를 획득하기 위해 피규제자들은 자연히 이 특혜의 양에 비례한 비생산적인 노력과 자원을 소모하게 될 것이다.

따라서 경제규제의 완화는 대증요법이 가지는 한계성과, 증상에 대한 대증요법보다는 원인에 대한 근본적인 치유가 더 효과적이고 공평하며 장기적이라는 인식에서부터 출발하는 것이다. 이러한 기능적 정의로부터 규제완화에 있어서 가장 중요한 원칙이 바로 유추됨을 알 수 있다. 즉, 정부규제의 완화는 필수적으로 공정한 경쟁의 촉진이 전제되어야 함을 알 수 있다. 따라서 정부규제의 완화를 정부의 시장에 대한 개입의 일방적 축소로 이해하는 것은 잘못된 것이라고 할 수 있다.

따라서 정부규제완화를 경제정책차원에서 논의하고자 할 때에는 자원배분의 기능을 담당할 수 있는 수단으로서 정부기구와 시장기구 중 어느 것이 당해 경제문제의 해결에 더 적합하며, 각각의 불완전성을 고려할 때 어느 수단이 특정사안에 대하여 실패의 가능성이 더 낮은가를 따지면서 정부규제의 완화 또는 합리화가 논의되어야 하는 것이다. 즉, 정부규제의 완화는 동시에 시장기능의 도입을 의미하는 것이며, 시장기능의 적극적인 도입 활용이 없는 경제규제의 완화는 오직 시장실패의 가능성만을 높이게 될 것이다. 바로 이 점이 정부규제의 완화와 기업활동의 자유화가 구별되는 중요한 차이점이라고 할 수 있는 것이다.

규제완화의 기본 원리

: 시장기능을 이용한 규제수단의 품질향상

정부의 경제관련규제와 그 완화의 개념을 이상과 같이 파악한다면 경제규제완화는 어떠한 원칙 아래 추진되어야 하는가. 정부규제가 발생하고, 또 그 규제가 변화하고 지속되는 근거가 각 분야, 산업별로 다를 것이기 때문에 구체적인 분야별 개선방안도 달라야만 할 것이다. 그러나 그간의 연구와 국내외의 경험을 토대로 몇가지 적용할 수 있는 일반적인 원칙을 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

경제규제의 완화 또는 개선이라는 명제는 그간의 경제규제가 과중했거나 많은 문제점을 나타내었다는 것을 전제로 성립하는 것이다. 다시 말해서 시장의 실패(market failure)를 보정하기 위한 정부개입의 당위성은 부정할 수 없으면서 왜 많은 수의 경제규제에 대해 필요성과 실효성의 문제가 제기되고 있는가. 소위 말하는 “정부의 실

패(government failure)”가 왜 발생하였는가를 생각해 볼 필요가 있을 것이다.

실효성이나 경제성이 의문시되는 경제규제의 대부분은 수단의 선택이 잘못되어 있는 경우이다.

특히 많은 수의 규제들이 실효성을 상실하고 부작용을 초래하는 이유 중의 하나는 바람직하지 못한 시장의 성과를 시장기능의 도입을 통한 경쟁촉진으로 교정할 수 있는 분야에서도 대중요법인 직접규제방식을 통해 시정하려는 데에 있다. 이것은 정책담당자들의 관료주의에서 나타나는 획일주의 또는 가부장적 권위주의(paternalism)의 결과일 수도 있고, 정치적 의사결정과정에서 나타난 이해조정 결과일 수도 있을 것이다. 어쨌든 직접통제방식의 경제규제가 경쟁촉진정책보다 열등한 정책임을 감안할 때, 시장기능이 도입될 수 있는 분야에서는 과감하게 정부규제를 완화하고 시장기능과 경제원리를 도입하는데 주저함이 없어야 할 것이다.

그렇다면 시장기능의 도입은 무엇을 의미하며 어떤 방식으로 이루어져야 하는가. 시장기능의 원동력은 각 경제주체들의 이기심과 합리적 의사결정능력이라 할 수 있다. 이것은 마치 경제에 있어서의 만유인력의 법칙과 같아서, 인간의 본심으로부터 우리나라오는 자연스런 힘이며, 중력을 거스르고자 하는 시도가 많은 노력과 고통을 수반하듯이 어떤 정책이 인간고유의 합리적 이익추구본능이라는 자연력에 반할 때 많은 부작용과 사회적 낭비를 초래하게 될 것이다. 따라서, 시장기능의 도입은 우선 각 경제주체, 특히 민간부문의 이익추구본능과 합리적 의사결정능력을 겸허하게 인정하고 정부의 실패 불가능성, 전지전능성에 대한 회의로부터 출발되어야 하는 것이다.

또한 많은 수의 정부규제가 입안과 실행과정에

서 과도한 자료와 정보에 의존하고 있다. 정보의 제공원이 주로 피규제자임을 고려할 때 궁극적으로 규제자와 피규제자간의 정보의 게임에서 누가 비교우위를 점할지는 자명하다고 하겠다. 따라서 정부규제의 개선과 정책의 형성 실행과정에서 필요한 정보의 양을 줄일 수 있는 변화는 우선 바람직한 방향으로의 변화라고 할 수 있겠다. 이와 관련하여 규제수단의 구상, 실행과정에서 필요한 정보의 양을 줄인다 함은 다시 말해서 정부의 재량권과 자의적인 의사결정범위를 축소한다는 것으로서, 피규제자들이 사전에 고지된 일정한 정부결정의 방식을 이해하여 충분한 예측력을 가지고 여기에 합리적으로 반응할 수 있는, 즉 정책결정과정의 투명성의 보장을 의미한다고도 할 수 있다.

그리고 “정부실패”가 발생하는 주요 이유 중의 하나로서 많은 규제들이 규제집행자와 피규제자들의 유인(incentive)에 대한 고려가 미흡하다는 점을 지적할 수 있다. 다시 말해, 많은 규제들이 규제집행담당자들이나 규제를 받는 기업들이 법규상의 선언적 규정만 가지고 공익증진에 기여할 것으로 기대하고 있다는 점이다. 정부의 규제가 피규제자의 규제받지 않는 상태 아래서의 행위가 공익과 일치하지 않는 경우에 이를 일치시키기 위해 도입되는 것이라면, 정부규제의 입안 집행과정에서 충분하고도 적절한 유인의 제공을 통하여 피규제자의 규제조건 아래서의 사익추구가 공익과 자연스럽게 일치하도록 유도해야 할 것이다. 지나치게 강압적이고 과도한 비용증가를 초래하는 규제나, 법규위반에 대한 제재조치가 미약한 규제들은 실효성을 상실하게 될 가능성이 높다고 하겠다. ■