

규제 개혁 없이 경제사회 발전 없다

-개방과 규제 낮춰 실패한 나라는 없다-

KDHA 상임부회장 정 병 철

우리 협회는 집단에너지산업의 지속가능한 발전을 저해하는 가장 큰 위협요인인 도시가스 사업법, 전기사업법 등 관련 법령과 불합리한 사업규제 및 지역난방 열 요금제도개선 등 규제와 제도개선을 통해 사업의 안정기반을 확보할 목적으로 작년 11월 15일 국무총리실 규제개혁 기획단에 규제 개선안을 제출한 바 있다. 그 동안 새 정부가 들어설 때마다 산업 경제계에서는 의례히 규제를 풀어줄 것을 요청해 왔다. 지난 정권들은 규제와 제도개혁을 꾸준히 해 왔다. 그러나 현 참여 정부는 아직 규제개혁의 성과가 미진하다. 따라서 경제적 규제의 개선이 더욱 절실한 요구 된다.

◆ 경제규제 과감히 풀어 시장의 자율적 기능에 맡겨야

규제가 사회발전을 선도할 수 없다. 경제사회발전의 기반과 원동력은 민간의 자율성과 창의성이다. 개인이나 기업이나 각자가 가지고 있는 지식정보가 다르고 경험과 추구하는 목표와 가치가 서로 다르다. 이와 같이 사회는 개인이거나 기업이 서로 다른 정보지식과 경험이 교환되고 거래되는 시장이다.

이 시장에서 각자는 최선의 결과를 얻기 위해 부지런히 상호 작용을 하고 협력하는 것이고 이것이 사회를 발전하게 만드는 것이다.

우리는 흔히들 사회가 발전하기 위해서는 개개인의 자유로운 행동에 일정한 제약을 가하여야 한다고 생각하는 경향이 있다. 질서가 있어야 한다는 것이다.

이 질서가 강제력과 권위를 가진 정부를 만들고 공급해야만 한다고 생각하는데 있다. 하지만 복잡하기 그지없는 인간의 상호작용을 질서 있게 이끌어낼 지혜를 가진 사람은 없다.

그런 질서는 인위적(made order : taxis)질서로서 그 질서는 그 것을 창안해 낸 사람의 머리를 뛰어넘을 수 없다. 이것이 인위적인 질서의 한계다. 그러나 이런 인위적인 질서만이 질서가 아니다. 시장경쟁원리가 만들어내는 자생적 질서(spontaneous, order)라는 것이 있다. '2002 월드컵', '2006 WBC' 응원에 나

선 수백만 시민이 따르고 있는 질서를 생각해 보자.

경찰이(공권력)의 지휘를 받아 시민들이 이런 질서를 만들어 낸 것이 아니다.

이들이 목적의식이 동일해서가 아니다. 이 질서는 우리가 어떤 특정한 목적의 실현을 위해 고안하거나 설계한 질서가 아니다. 각자의 의도와 생각이 다름에도 불구하고 그 속에서 저절로 자란 질서이지만 우리를 감동케 하였다.

◆ 규제개혁은 이 시대정신

그동안 우리의 경제·사회구조는 매우 복잡하게 변화하였다. 시민의 욕구는 복잡다단하다. 정책 환경은 요동치고 불확실성은 높아졌으며 변화의 속도는 매우 달라졌다.

그 결과 오늘날에 이르러서는 정부가 과연 앞으로 계속해서 사회발전을 주도해 나갈 수 있을 것인지에 대해 많은 의문이 제기되고 있다. 이것은 무엇을 말해주는가. 정부의 사회발전 주도 능력이 쇠퇴하였기 때문이 아니라 정부능력도 따라서 증가했기 때문으로 봐야 할 것이다.

이제 민간부문이 몰라보게 성장하였고 정부를 훨씬 앞질러가는 현상이 곳곳에서 나타나게 된 것이다. 이것은 정부의 인위적인 질서만으로 민간의 잠재력을 조직화하고 사회를 잘 관리해 나가기 어렵게 되었음

을 의미한다. 바로 여기에 정부의 역할 전환의 필요성과 긴박성이 있다고 본다.

경제사회의 발전에 따라 이제 정부는 민간에 앞서리를 내주지 않으면 안 되게 된 것이다. 公私부문을 막론하고 시장규율(market discipline)을 확립함으로써 혁신을 조장하고 이를 통해 비용을 낮추고 질을 향상시키지 않는 한 국제경쟁에서 살아남기 어려운 세상이 된 것이다.

이런 의미에서 규제개혁은 이제 이 시대정신이다. 우리가 미국과의 자유무역협정(FTA)의 의미도 세계에서 제일 큰 일등 하는 국가와 경쟁해서 우리 경제를 세계 일등으로 끌고 가자는 것이다.

어떻게 1등의 국가경쟁에서 살아남겠냐고 하겠지만 세계 어느 나라에서도 역사적으로 개방하고 규제를 낮춰서 망한 나라는 없다.

◆ 규제 만연. 행정만능 편의주의가 원인

지금 우리나라는 규제가 만연하고 있다. 정부기능 전체의 60~70%를 차지할 정도도 비중이 높다. 무엇보다도 행정만능주의에 근본 원인이 있다.

시장을 통해 형성되는 자연 발생적 질서를 부정하는 것이다. 국민과 기업의 권리가 아니라 행정 기관이나 관료들 스스로의 편의를 우선하는 행정편의주의 역시 우리나라에 규제가 범람하게 만든 중요 요인이다.

규제는 그것이 크든, 작은 것이든 모두 정부만이 행사할 수 있는 국가 강제력에 근거하여 국민과 기업의 기본권과 재산권의 행사에 제약을 가하고 그것에 영향을 준다는 공통적인 속성을 가지고 있다.

또한 규제가 많은 이유는 권력은 놓지 않으려는 습성이 있기 때문이기도 하다. 법과 제도가 엄정히 서 있으면 질서가 서는 것이다. 자율과 책임을 주는 정부가 되어야 한다.

정부의 전통적 지배구조와 경영방식이 더 이상 효과를 발휘할 수 없게 된 상황에서 정부가 사회발전을 주도하려한다면 그것은 어불성설이다. 이제는 정부개입과 규제의 논리를 세밀하게 재검토하고 사회의 유인체제(incentive structure)를 재설정하여 공공 부문의 비용효과성을 재평가하고 정부의 핵심역량(core competence)을 극대화하여 정책의 응집성을 높이고 빠르게 변화하는 상황에 신속적으로 적용할 수 있는 힘을 기르는 것이 급선무이다.

◆ 규제는 보이지 않는 조세. 엄청난 사회적 비용 창출

규제를 통해 다양성과 창의력을 기를 수 없고 규제가 사회발전을 주도할 수 없다. 경제규제란 가급적 풀어서 민간시장에 기능을 맡겨야 한다.

정부가 할 일은 경쟁이 옳은 방법으로 가도록 내버려두는 것, 시장에 맡기고 누구나 자기가 할 일을 하도록 놓아두면 된다.

우리나라의 규제는 정부가 하고 있는 일의 거의가 규제이며 법이란 규제 덩어리다. 규제는 보이지 않는 조세다. 규제는 사회적 비용을 창출한다. 우리나라 예산의 15%가 규제에 인한 비용이다. 잘못된 규제에 의해 엄청난 비용을 낭비되고 있으며 규제 한건만 없으면 엄청난 비용이 절감된다.

지난 정권들은 규제와 제도개혁을 꾸준히 해 왔다. 1980년대의 초반부터 전두환 정부는 국정의 각 분야에서 성장발전을 저해하는 법령 제도 관습 행정선례 등 비능률적이고 불합리한 요소를 과감히 개선한다며 국무총리를 위원장으로 '성장발전 저해요인개선 심의위원회'를 설치했다.

1990년대 김영삼 정부는 대통령자문기관으로 '행정쇄신위원회, 경제 행정 규제완화 위원회, 산업자원

부에 기업 활동 규제심의위원회'를 두었다.

1998년 김대중 정부는 규제개혁위원회를 두고 11,000여건에 달하는 기존 규제의 48%를 폐지하거나 개선하는 대대적인 규제개혁을 추진한 바 있다.

2005년 열린 현 정부도 국무총리 국무조정실에 규제개혁기획단을 두고 규제개혁을 추진하고 있으나 아직 성과는 없다

경제규제(economic regulation)는 기업의 영업활동 전반에 대한 규제를 말한다. 경제규제는 그것은 구체적인 대상에 따라 '진입규제' 가격 및 이윤에 대한 규제, 기타의 영업활동 및 거래활동에 대한 규제로 구분된다.

먼저 진입규제는 헌법상 보장된 영업의 자유, 기업의 자유를 제한하는 것으로 모든 법인 및 개인 기업의 설립과 개시, 기존 사업자의 제품이나 서비스의 생산 및 유통 영역의 신규확장 등에 있어서 인허가, 면허, 등록, 신고 등의 요건을 정하여 이에 부합하는 자에게만 그 행위를 허용하는 방식으로 이루어지는 규제를 말한다. 다음으로 가격규제는 모든 제품과 서비스 가격 즉 공공요금과 독점품목의 가격, 금리, 임금, 이윤 등에 대한 규제를 말한다.

끝으로 기타 영업활동에 대한 규제는 생산량, 품질, 거래관계, 거래조건, 거래 시기, 거래방법 등 영업 및 거래활동 전반에 대한 각종의 규제들이다.

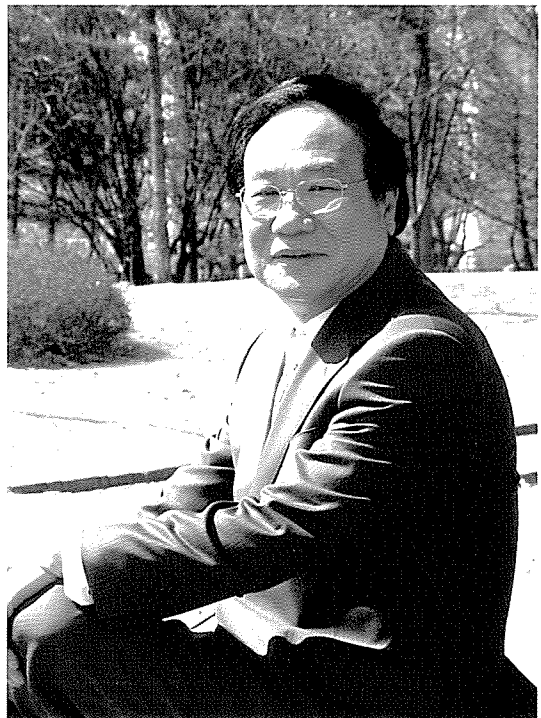
경제적 규제는 특정 산업별로 이루어지며 그 산업에 속한 기업간 그리고 기존 사업자와 그 산업에 진입을 희망하는 잠재적 사업자 사이의 자유로운 경쟁을 제약하는 공통성을 갖고 있다.

진입규제는 이런 측면에서 가장 전형적이고 원초적인 경제적 규제이고 가격규제와 영업활동에 대한 규제 역시 가격, 품질, 거래, 조건 등을 둘러싸고 벌리는 시장경쟁을 제약한다는 점에서 차이가 없다.

경제규제는 시장경쟁을 제한 사회문제 야기

경제적 규제는 어느 경우에도 시장경쟁을 제한하는 속성이 있다.

경제적 규제는 항상 피 규제 기업에 초과이윤을 보장한다. 이권과 특혜를 만들어 낸다. 우리사회에 '프리미엄'이 붙어 있는 사업과 직종이 많다는 사실은 이를 반증하는 것이다. 이와 같이 경제적 규제에 이권과 특혜가 수반되는 한 기득권자들이 예외 없이 동업자 조합이나 협회 등과 같은 특수집단을 형성하고 규제 정책결정 및 집행과정에 강력한 영향력을 행사하려는 하는 것은 당연하다. 우리나라에서는 정부가 경제성장을 주도하는 과정에서 산업정책 목적, 물가 정책적 목적, 소비자를 보호한다는 목적 등 여러 가지 경제적 목적에서 경제적 규제에 주로 의존해 왔다. 이것은 무엇보다도 규제가 직접적으로 재정지출을 필요로 하지 않는다는 이유로 더욱 조장되어 왔다.



규제는 은밀하게 국민 일반에 사회적 비용을 부담시키는 손쉬운 방법이기 때문이다.

경제적 규제는 경제원리에 맞지 않는 일을 정부가 정치적으로 무리하게 해결하려는 과정에서 남발되기도 하였다.

여기에는 시장경쟁을 이기적이고 무책임한 기업행위를 제한할 수 없다는 착각이 한 몫을 담당하게 된 것이다. 경제적 규제가 시장경쟁을 제한하는 속성을 갖고 있는 한 경제적 규제는 민간의 자율적이고 창의적 노력의 봉쇄, 경제구조의 경직화, 기득권층의 형성, 기회 불균형에 대한 사회적 불만 가중, 기술혁신의 부진, 만성적인 인프라의 구조화, 정치, 행정적 부조화 등 우리 사회의 수많은 문제들을 야기시킨 주범이라고 할 수 있다. 오늘날 경제적 규제가 규제완화의 주된 대상이 되고 있는 것은 바로 이 때문이다.

민간의 자율성, 창의성, 공정성, 시장경쟁, 기술혁신에 기초한 경제성장과 안정을 이룩할 수 있기 위해서는 경제적 규제의 완화가 불가피하고 있는 것이다.

그러나 경제적 규제완화를 제해하는 몇 가지의 요인도 지적하지 않을 수 없다. 첫째 기득권을 누리고 있다고 현상유지를 선호하는 특수이익집단의 저항이며 둘째 규제권한을 행사하고 있는 관료들의 저항이다. 그리고 경제적 규제완화를 강력하게 추진할 수 없게 만들고 있는 잠재적 경쟁기업들이 소위 집단행동의 딜레마(collective action dilemma)에 빠져 자신들의 주장을 결집하지 못하고 있는 사실이다.

정부의 경제적 규제 완화를 위한 지속적인 노력이 필요하다. 부처가 책임져야 할 임무와 사명을 시대적 요청에 맞게 보다 명확하게 규정하고 이러한 필요에 따라 행정조직을 적절하게 재편할 필요가 있다. 시장경쟁원리에 대한 편견과 이해 부족은 일반 국민만의 문제가 아니다. 소비자 단체, 환경단체, 언론, 지식인

들이 규제완화를 의심스러운 눈으로 보는 경향이 있다. 한마디로 우리 사회가 자본주의 체제를 지향하고 있다고 하나 시장경쟁에 대한 신념은 극도의 결핍증세를 보이고 있는데도 문제가 크다.

이처럼 시장기능에 대한 이해가 부족한 속에서 규제완화와 개혁은 강력하게 추진되기 어렵다. 따라서 규제의 사회적 비용(social costs)과 부작용을 계량적으로 추정하여 그 결과를 공개함으로써 국민들이 규제에 대한 문제점을 잘 인식할 수 있도록 유도하는 일이 시급한 과제인 것이다. 더 나아가 규제로 인해 이득을 보는 집단과 손해를 보는 집단을 가려냄으로써 공익을 假裝한 규제의 진면목과 실재를 국민들에게 인식시키고 불합리하고 비현실적인 규제기준과 자의적이고 불공평한 규제집행이 얼마나 부정부패, 부조리를 야기시키고 있는지 왜 규제가 부정부패의 원천이 될 수밖에 없는 것인지 국민들에게 납득시킬 필요가 있다.

시장경쟁원리로 규제개혁 성공시켜야

규제개혁은 불합리한 규제로 인해 극도로 제약되고 위축되고 있는 민간의 자율성과 창의성이 발휘될 수 있는 공간을 확대하는 일이다.

정부 주도가 아니라 민간의 자율성과 창의성을 기초로 한 시장경쟁원리를 국가발전의 주축으로 삼는 것이다. 권위주의적 행정, 편익주의적 행정이 아니라 국민편의 위주의 민주적 행정, 국가경쟁력을 저해하는 행정이 아니라 이를 강력하게 지원하는 행정, 획일적인 기획과 통제중심의 행정이 아니라 민간부문의 다양성과 창의성을 인정하고 이를 조장하는 행정으로의 전환. 이것들이 우리가 '작은 정부'의 구호를 외치며 바라는 바라면 무엇보다도 먼저 규제개혁을 성공적으로 추진하지 않으면 안 될 것이다.