연구보고서 2005-08

Korea Development Institute

기업환경 개선을 위한 규제개혁 연구

- 규제의 영향과 개혁정책 분석 -

차 문 중 편

한국개발연구원
Korea Development Institute

발 간 사

기업환경의 개선을 위한 많은 연구와 정책이 있어왔다. 그러나 그동안의 괄목할 만한 성과에도 불구하고 기업환경의 개선은 우리에게 여전히 화두로 남아 있다.

기업활동을 제약하는 가장 중요하고 포괄적인 제도로 손꼽히는 것은 규제다. 규제개혁은 기업의 성장을 북돋고, 이를 바탕으로 하여 경제성장을 촉진할 수 있다고 우리는 믿는다. 기업환경의 개선을 위한 규제개혁에 우리가 많은 기대를 걸고 있는 이유는, 규제개혁을 통한 경쟁원리의 정착과 자원의 효율적 활용이 투입 요소의 양적 증가에 기대어 왔던 기존의 성장정책의 한계를 극복할 수 있는 소망스러운 대안 중의 하나이기 때문이다. 그리고 그 극복의 과정이, 경제 내의 선의의 경제주체에게 추가적인 부담을 강요하며 진행되는 것이 아니고, 기존의 적절치 못한 제도에 의해 발생하던 부당한 렌트(rent)와 경제적 비효율을 제거하며 진행되는 것이기 때문이다. 심각한 수준의 경제적 비용을 지불하지 않고 기업의 환경을 개선하고 성장동력을 확충할 수 있는 가장 효과적인 방법이 규제의 개혁인 것이다. 그러나 규제완화가 곧 기업환경 개선을 의미한다는 단순한 항등식을 경계하여야 한다. 개별 기업의 경제활동을 무조건 보장하는 것이 반드시 경제 전체의 후생을 극대화하는 것은 아니기 때문이다. 따라서 가장 소망스러운 규제개혁은 경제의 후생수준을 훼손하지 않으면서 기업환경을 개선하는 것이라고 할 수 있을 것이다.

우리나라는 1990년대 중반 이후 규제개혁에 많은 노력을 기울여왔다. 체계적이고 적극적인 노력의 결과, 가시적인 성과가 나타나고 있는 것도 사실이다. 그러나 규제개선의 방향과 강도에 대한 이견과, 규제개선의 과정에서 생겨나는 단기간의 혼란이나 정치적 손실에 불만을 품은 저항이 존재하고 있는 것도 사실이다. 규제개선의 방향 정립과 더불어 기업환경을 저해하는 규제의 현황과 부작용을 끊임없이 연구하고 널리

알려 지속적인 개혁에 대한 공감대를 확산할 필요가 있는 것도 이 때문이다.

본 연구보고서도 기업환경의 개선을 위해서는 규제개혁의 방향이 정립되어야 한다는 것, 그리고 규제의 폐해를 분석하고 알려야 한다는 점을 과제 인식의 출발점으로 삼는다. 그러나 약 7,800개에 달하는 규제와 그 개혁이 복잡다단한 우리 경제에 미치는 효과에 대한 논의를 이 한 권으로 완성할 수는 없다. 따라서 본 연구는 기업환경에 중점을 두고 일반적인 기업활동에 있어 가장 중요한 부분을 조명하여 규제에 의한 폐해를 경고한다. 그리고 바람직한 규제의 철폐 또는 개혁의 방향을 모색한다. 개선의 방향이 궁극적으로는 단순한 철폐 및 개선이 아니고 규제의 품질관리를 지향하고 있음은 물론이다. 각론에 있어서는, 집필자에 따라 그리고 다루는 사안에 따라 구체적인 방법론의 차이가 발견되기도 하지만, 연구 참여자 모두가 공감하는 개선방향의 근간을 이루는 것은, 사회후생 제고 등의 정책목표 달성을 위해 불가피하게 규제가 가해지는 경우에도 가능하면 시장경쟁의 원리에 입각하여 보다 효율적인 경제질서를 추구하자는 공리이다. 그 논지를 따라 향후 본 연구보다 더욱 구체적이고 다양한 주제에 대한 논의가 치열하게 생성될 것을 기대한다.

원내에서는 차문중, 설광언, 김용성, 안상훈, 이재형, 김태종 박사가, 그리고 원외에서는 김일중, 김광희, 이상철, 정인석, 홍종호, 이 영, 성태윤 박사 등 모두 13인이 참여한 공동연구의 결과물인 본 연구보고서는 전체 4부로 구성되어 있고, 각 부는 다시 각각 2개 내지 5개의 개별적인 장으로 구성되어 있다. 각 장은 개별 보고서로서 독립된 주제를 다루면서, 동시에 기업환경 개선을 위한 규제개혁이라는 커다란 틀 안에서 일관성을 갖는다. 명시적으로 규제라고 정의할 수 없는 사안에 대해서도 기업환경 개선이라는 본 보고서의 근간을 이루는 대주제와 부합하는 경우, 즉 기업활동을 제약하거나 시장원리를 저해하는 효과가 심대한 경우에는 분석대상으로 삼는다.

우리나라 규제개혁의 역사를 회고하고 기업환경 개선을 위한 선진화된 규제개혁을 논의하는 제1부에서는 3개의 연구가 전체 연구를 이끄는 역할을 담당하는 동시에 우리의 과거와 현재, 그리고 미래를 개관할 기회를 제공한다. 우리나라에서 조업하는 기업이 창업과 생산활동을 통해

느끼는 규제를 자본, 노동, 입지, 환경 등 주제별로 조감하고 그 개선 방향을 논의하는 제2부, 그리고 거래에 대한 규제와 유효법인세율이 산업과 경제에 미치는 영향을 광범위한 국제적인 자료를 활용하여 분석한 제3부는 모두 7개의 독립된 보고서로 구성되어 있다. 제4부에서는 2개의 연구가 본 보고서를 마무리하며 규제와 사회·제도적 변수가 산업과 경제에 미치는 영향을 포괄적인 실증분석으로 보여주고, 기업환경 개선과 지속적 성장을 위해서는 지속적인 규제개혁이 반드시 수행되어야 함을 일깨워준다.

본 보고서의 연구진은 경제적 여건과 제반 현상이 끊임없이 변화하고, 문제 인식의 새로운 시각과 분석기법이 대두됨에 따라 기업환경과 규제에 대한 연구는 지속적으로 계속되어야 할 것으로 이해하고 있다. 따라서 이들은 본 연구보고서 위에 진지하고 엄밀한 연구결과물이 지속적으로 축적되어 나가기를 기대한다.

본 보고서의 완성을 위해서 많은 분들이 애써주셨다. 집필진들과, 각 논문의 초고를 읽고 좋은 논평을 해주신 원내외의 많은 검토자들께 진심으로 사의를 표한다. 원내 김정미 연구원과 박은희 연구행정원은 연구와 편집과정에서 수고를 아끼지 않았고, OECD는 필요한 자료의 사용을 흔쾌히 허락하여 연구의 원활한 진행을 가능케 하였다. 이 모든 분들께 감사의 뜻을 전한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 필자들의 개인적인 의견이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝힌다.

2005년 12월

한국개발연구원 원장

현 정 택

목 차

발간사

요 약 ····· 1

서 론 ····· 14

제1부 기업환경 개선과 규제개혁의 역사 및 선진화된 규제개혁

제1장 우리나라 규제개혁의 비판적 회고 ····· 29

제1절 서 론 ····· 29

제2절 역대 정부의 규제개혁 노력과 성과 ····· 35

1. 제5공화국 ····· 35

2. 제6공화국 ····· 39

3. 김영삼 정부 ····· 43

4. 김대중 정부 ····· 63

5. 노무현 정부 ····· 71

제3절 결 론 ····· 76

참고문헌 ····· 79

제2장 선진국 규제정책의 동향과 시사점: OECD 국가들을 중심으로 ····· 81

제1절 서 론 ····· 81

제2절 선진국들의 규제개혁 논의 ····· 83
1. 규제개혁에 대한 원론적 논의 ····· 83
2. 선진 규제정책의 개관 ····· 88
제3절 선진국 규제정책의 동향과 과제 ····· 91
1. 규제개혁정책의 의의와 방향 ····· 91
2. 선진국 규제개혁정책의 주요 과제 ····· 93
3. 각국의 사례를 통해 살펴본 규제정책의 현황 ····· 98
제4절 규제지수로 본 선진국 규제정책의 현황 ····· 104
1. OECD의 생산물시장 규제지수(PMR Indicators) ····· 105
2. 마크업 추정을 통해 본 선진국들의 경쟁지표 ····· 108
3. 선진국들의 규제와 시장경쟁 ····· 111
제5절 결 론 ····· 117
참고문헌 ····· 119

제3장 선진화된 규제개혁: 기본원칙 및 방식에 관한 인식의 재정립 ····· 128
제1절 서론: 규제개혁, 개혁적 규제 및 사법부의 역할 ····· 128
제2절 규제개혁 기본원칙의 선진화: 헌정주의적 접근 ····· 132
1. 규제의 폐해 및 규제개혁에 관한 오해 ····· 132
2. 좀더 숙고가 필요했던 규제완화의 사례 ····· 137
3. 규제와 재산권: 규제개혁의 헌정주의적 접근 ····· 142
제3절 규제수용논리의 적용: 규제개혁 핵심패러다임의 제시 ····· 144
1. Epstein 규제수용이론 ····· 144
2. 두 가지 대조적 사례의 분석 ····· 150
제4절 규제방식의 선진화에 관한 세부 논의 ····· 155
1. 규제방식의 선진화 ····· 155

2. 규제방식에 관한 개혁과제 방향의 예:
국내증권거래규제방식 ····· 160
제5절 좀더 적극적인 책임원리로의 대체작업을 위한 일고 ····· 167
1. 사전규제의 효력에 대한 신화(mythology)? ····· 167
2. 사례분석: 자동차정기검사규제 ····· 174
제6절 결론 및 요약 ····· 180
참고문헌 ····· 183
[부록 3-1] $s^{**} < s^{*}$의 증명 ····· 187
[부록 3-2] 자동차정기검사규제의 사회비용 계산과정: 요약 ····· 188

제2부 기업의 창업 및 생산활동 관련 규제와 개혁과제

제4장 창업규제 현황 및 규제개혁방향 ····· 193
제1절 서 론 ····· 193
1. 창업의 의의와 최근 동향 ····· 193
2. 연구의 개요 및 범위 ····· 194
제2절 창업규제 현황 개관 ····· 197
제3절 창업절차 및 소요비용 현황 ····· 198
1. 법인설립등기 및 사업자등록 절차와 소요비용 ····· 198
2. 입지 및 공장설립절차와 소요비용 ····· 205
제4절 부문별 주요 문제점 및 개선방향 ····· 214
1. 법인설립등기 및 사업자등록절차상의 문제점 및 개선방향 214
2. 입지 및 공장설립상의 문제 및 개선방향 ····· 219
제5절 결 어 ····· 230
참고문헌 ····· 232

제5장 수도권 산업활동에 대한 입지규제의 현황과 개선방안 … 234
제1절 서 론 … 234
제2절 대도시에서의 집적과 외부경제 … 235
1. 글로벌화와 혁신 … 235
2. 집적의 외부경제: 지역화경제와 도시화경제 … 238
3. 집적과 소비 … 241
제3절 수도권 입지규제의 주요 내용 … 245
1. 수도권 입지규제의 변천 … 245
2. 수도권 내 산업활동에 대한 입지규제의 주요 내용 … 248
제4절 수도권 입지규제의 효과 … 252
1. 수도권규제를 둘러싼 논쟁 … 252
2. 인구분산 및 비수도권 지역의 산업발전 … 253
3. 수도권의 구조 변화와 과제 … 257
제5절 결 론 … 267
참고문헌 … 269

제6장 고용, 해고 및 노사관계에서의 규제와 대안 … 277
제1절 서 론 … 277
제2절 우리나라 노동시장 유연성에 대한 평가 … 279
1. 노동시장 유연성 제고를 위한 외국 사례 … 279
2. 노동시장규제개혁의 현황 … 281
제3절 노동시장 유연화를 위한 쟁점과 개선방안 … 283
1. 해 고 … 284
2. 비정규직근로자 … 301
3. 노사관계 … 315
제4절 결 론 … 324

참고문헌 ····· 326

제7장 투자효율성의 제고를 위한 경쟁정책의 개선방안 ····· 327
제1절 서 론 ····· 327
제2절 투자인센티브와 경쟁정책의 접근방법 ····· 328
1. 기업의 투자인센티브 ····· 328
2. 경쟁정책과 기업규제의 접근법: 사전규제와 사후규제 ····· 336
제3절 대기업정책 ····· 345
1. 재벌규제의 현황과 논란 ····· 345
2. 재벌규제에 대한 평가와 투자인센티브 ····· 348
제4절 시장경쟁 촉진을 위한 규제정책 ····· 360
1. 시장지배적 지위의 남용 금지와
불공정거래행위의 금지 ····· 361
2. 평가와 개선방향 ····· 363
제5절 가격규제의 투자효과: 통신서비스시장의 사례 ····· 367
1. 유선전화와 이동전화 요금의 규제 현황 ····· 368
2. 요금규제의 불합리성에 의한 투자의 왜곡 ····· 369
제6절 요약 및 결론 ····· 372
참고문헌 ····· 374

제8장 환경규제와 기업활동: 현황과 대안 ····· 376
제1절 서 론 ····· 376
제2절 우리나라의 기업 관련 환경규제 현황 ····· 379
1. 기업의 창업 관련 환경규제 현황 ····· 380
2. 기업 경제활동 관련 환경규제 현황 ····· 384
제3절 환경규제의 선진화를 위한 정책방향 ····· 386

1. 경제정책 및 개발사업의 녹색화 ····· 386
2. 환경규제의 합리화 ····· 388
3. 차세대형 환경규제제도의 모색 ····· 389
4. 환경정의(Environmental Justice)의 실천 ····· 390
제4절 환경정보공개제도의 의의와 효과 ····· 391
1. 배 경 ····· 391
2. 개념과 의의 ····· 393
3. 환경정보 공개와 주식시장의 반응: 실증분석 ····· 397
제5절 결 론 ····· 402
참고문헌 ····· 404

제3부 거래규제 및 세제와 기업활동

제9장 거래규제: 규제개혁과 경쟁정책 ····· 429
제1절 서 론 ····· 429
제2절 거래활동에 대한 규제개혁의 경과 ····· 432
1. 거래 관련 규제개혁의 전개과정 ····· 432
2. 가격규제개혁 ····· 437
3. 공정거래정책의 도입과 거래규제 ····· 444
4. 거래규제개혁에 대한 평가 ····· 451
제3절 거래규제와 관련한 개혁과제 ····· 454
1. 개 관 ····· 454
2. 행정지도와 경쟁정책 ····· 456
3. 불공정거래행위 ····· 461
4. 사업자단체와 정부주도 카르텔 ····· 469

제4절 결 어 ····· 475
참고문헌 ····· 478

제10장 산업별 조세규제의 측정과 조세가 산업성장에 미치는 영향 분석 ····· 480
제1절 연구의 목적과 내용 ····· 480
1. 연구의 목적 ····· 480
2. 연구의 내용과 방법 ····· 481
제2절 조세와 경제성장 ····· 482
제3절 우리나라의 법인세 현황 ····· 483
1. 법인세 추이 ····· 483
2. 감가상각제도 추이 ····· 484
3. 투자세액공제제도 ····· 485
4. 기타 분야별 조세감면제도 ····· 486
제4절 분야별 조세부담의 측정 ····· 486
1. 데이터 ····· 486
2. 변수계산 ····· 486
3. 기초통계치를 이용한 초기 분석결과 ····· 487
4. 유효한계세율의 추정 ····· 496
제5절 분야별 조세부담 차이와 분야별 성장 ····· 507
제6절 분야별 조세부담 차이와 경제성장 ····· 511
제7절 요약과 정책적 함의 ····· 513
참 고 문 헌 ····· 515

제4부 규제가 산업 및 경제에 미치는 영향과 정책적 시사점

제11장 명시적 규제와 경제성과: 규제가 산업과 경제성장에 미치는 영향 ····· 519

제1절 서 론 ····· 519

1. 연구의 목표 ····· 519
2. 연구 개요 ····· 521

제2절 구조개혁정책으로서의 규제개혁 ····· 522

1. 구조개혁을 위한 규제정책 ····· 522
2. 규제의 논리와 문제점－진입규제를 중심으로 ····· 526
3. 규제의 부정적 영향 발생 경로 ····· 529
4. 규제개혁, 신기술, 생산성의 증대 ····· 530

제3절 분석 및 분석결과와 시사점 ····· 531

1. 데이터 ····· 531
2. 진입률과 규제－분석결과와 시사점 ····· 537
3. 규제지수와 경제성장－분석결과와 시사점 ····· 545

제4절 결 론 ····· 552

참고문헌 ····· 553

[부록 11-1] 분석대상 국가(42개국) ····· 556

제12장 암묵적 규제로서의 사회적·제도적 환경과 경제성과: 부패를 중심으로 ····· 557

제1절 서 론 ····· 557

1. 연구의 목적과 의의 ····· 557
2. 암묵적 규제로서의 제도적 환경 ····· 558
3. 경제성과와 제도적 변수 ····· 560

제2절 제도적 환경과 경제성장 – 이론적 틀 ····· 565
1. 기본적 생산모형 ····· 565
2. 암묵적 규제의 영향 – 부패를 중심으로 ····· 566
제3절 암묵적 규제가 경제에 미치는 효과 ····· 571
1. 자본임대율과 기업의 생산 및 이윤에 미치는 효과 ····· 571
2. 소비패턴에 미치는 효과 ····· 573
제4절 부패와 경제성장에 관한 실증적 분석 ····· 575
1. 데이터 ····· 576
2. 추정결과분석 ····· 577
3. 부패의 영향과 성장에의 함의 ····· 588
제5절 결 론 ····· 590
참고문헌 ····· 593
[부록 12-1] 암묵적 규제로서의 사회·제도적 변수 ····· 596
[부록 12-2] 분석대상 국가(67개국) ····· 600

표 목 차

<표 1- 1> 부문별 규제 현황(2005년 11월 기준) ····· 32
<표 1- 2> 규제개혁추진체계 현황 ····· 46
<표 2- 1> 생산물시장 규제지수와 마크업의 관계
(제조업/비제조업) ····· 115
<표 2- 2> 생산물시장 규제지수와 마크업의 관계
(기술특성별 제조업 분류) ····· 116
<부표2-1> OECD의 권고사항(A. 경쟁법과 집행) ····· 122
<부표2-2> OECD의 권고사항(B. 규제: 경쟁부문) ····· 123
<부표2-3> OECD의 권고사항(C. 규제: 통신부문) ····· 124
<부표2-4> OECD의 권고사항(D. 규제: 전력부문) ····· 125
<부표2-5> OECD의 권고사항(E. 규제: 수송분야) ····· 126
<부표2-6> OECD의 권고사항(F. 기타) ····· 127
<표 3- 1> 증권거래법상의 규제 및 책임원리의 조합 상황
(2005년 11월 현재) ····· 162
<부표3-1> 자동차정기검사규제의 총수수료(2004년) ····· 188
<부표3-2> 총대행료비용(2004년) ····· 189
<표 4- 1> 신설 법인 수 추이(전국) ····· 194
<표 4- 2> 창업사업계획승인 건수 ····· 194
<표 4- 3> 창업에 소요되는 절차, 기간 및 비용의 국제비교 ····· 197
<표 4- 4> 제조업 창업 관련 주요 규제 현황 ····· 198
<표 4- 5> 창업 관련 주요 규제 목록 ····· 199
<표 4- 6> 주식회사 설립절차 및 구비서류(발기설립;
변태설립사항이 없는 경우) ····· 203
<표 4- 7> 주식회사설립시 소요비용(서울지역; 자본금 5,000만원;
발기설립; 변태설립사항이 없는 경우) ····· 205
<표 4- 8> 입지 유형별 장단점 ····· 207

<표 4- 9> 입지 인·허가 사항(「중소기업창업지원법」 제22조 제1항 관련) ····· 211
<표 4-10> 공장의 건축 및 사용승인 관련 인·허가 사항 (「중소기업창업지원법」 제22조 제2, 3항 관련) ····· 212
<표 4-11> 규제개혁 이전 입지 및 공장설립비용 ····· 214
<표 4-12> 캐나다의 사업자등록절차 ····· 216
<표 4-13> 창업자용 소기업확인서 발급 현황(서울중기청) ····· 219
<표 4-14> 인·허가 구비서류 감축 현황(2004년) ····· 227
<표 4-15> 입지 형태별 공장등록 현황 ····· 228
<표 4-16> 최근 5년 이내 준공된 산업단지 미분양 현황 ····· 228
<표 4-17> 산업단지와 개별 입지의 지가 비교 ····· 229
<표 4-18> 산업단지 분양가의 국제 비교 ····· 229
<표 5- 1> 수도권정책의 변천 ····· 246
<표 5- 2> 수도권 산업활동에 대한 입지규제 ····· 248
<표 5- 3> 수도권 정비권역 지정 현황 ····· 250
<표 5- 4> 수도권 입지규제를 둘러싼 찬반 논의 ····· 253
<표 5- 5> 수도권·비수도권, 경인·경부축, 도·농 간의 인구밀도 ····· 255
<표 5- 6> 수도권공장의 지방이전 현황(국토연구원 조사) ····· 256
<표 5- 7> 수도권 산업별 입지계수(Location Quotient)의 추이(1993~2003년) ····· 260
<표 5- 8> 지역별 신설법인 수 추이 ····· 262
<표 5- 9> 지역별 벤처기업의 분포(1998~2005년 8월 말) ····· 262
<표 5-10> 창업투자회사의 지역별 투자실적 ····· 263
<표 5-11> 지역별 혁신기업의 비율 ····· 264
<표 5-12> 지난 2년간 외부로부터 새로운 기술을 획득한 경험이 있는 업체의 비율 ····· 265
<부표5-1> 업종별 사업체 수의 변화 ····· 272
<부표5-2> 업종별 종사자 수의 변화 ····· 273
<부표5-3> 새로운 기술의 획득방법과 그 유용성(전체 기업) ····· 274
<부표5-4> 새로운 기술의 획득방법과 그 유용성(중소기업) ····· 275
<부표5-5> 새로운 기술의 획득방법과 그 유용성(소기업) ····· 276

<표 6- 1> 우리나라의 노동 유연성에 대한 평가 ····· 282
<표 6- 2> 각국의 개별해고 법제 ····· 289
<표 6- 3> 근로자의 근속연수별 사전통지기간 ····· 292
<표 6- 4> 부당해고 구제수단으로서 복직에 대한 엄격성 ····· 293
<표 6- 5> 정규직·비정규직 근로자의 추이 ····· 302
<표 6- 6> 비정규직규모 ····· 303
<표 6- 7> 전체 고용성장 중에서 임시직 및 상용직의
기여도(1990~2000년) ····· 305
<표 6- 8> 비정규직 관련 법안 노사 간 견해차 ····· 310
<표 6- 9> 계약기간별 유기계약근로자의 분포 ····· 312
<표 6-10> 유기계약근로자의 고용계약 반복 갱신 여부 ····· 312
<표 6-11> 근속연수별 정규직근로자의 분포 ····· 313
<표 6-12> 노동조합전임자 구성 및 운영 현황 ····· 320
<표 8- 1> 부문별 행정규제 등록 수(상위 5개 부문) ····· 380
<표 8- 2> 제조업체 창업 관련 환경규제 현황 ····· 381
<표 8- 3> 경제적 유인수단의 종류 ····· 394
<표 8- 4> 상장기업과 비상장기업의 언론매체 보도 현황 ····· 400
<표 8- 5> 상장기업과 비상장기업의 언론매체 보도 빈도 현황 ····· 400
<표 8- 6> 기존 연구와의 결과 비교 ····· 402
<부표8-1> 기업생산활동 관련 환경규제 현황(건설업) ····· 407
<표 9- 1> 「물가안정법및공정거래법」(1976)의 주요 내용 ····· 440
<표 9- 2> 공산품가격관리제도의 변천과정 ····· 442
<표 9- 3> 시장지배적 지위 남용행위 유형의 속성 ····· 447
<표 9- 4> 현행 규정상 법 제3조의 2와 제23조 간의 중복부분 ····· 466
<표 10- 1> 우리나라 법인세율구조의 추이 ····· 484
<표 10- 2> 산업별 성장률과 유효한계세율, 기초통계치 ····· 508
<표 10- 3> 산업별 성장률과 유효한계세율(OLS) ····· 508
<표 10- 4> 산업 전체 성장률과 유효한계세율, 기초통계치 ····· 510
<표 10- 5> 산업 전체 성장률, 유효한계세율의 평균치와
표준편차(OLS) ····· 510

<표 10- 6> 유효한계세율과 경제성장에 사용된 변수의 기초통계치, n=49 ····· 511
<표 10- 7> 유효한계세율과 경제성장에 대한 회귀분석 ····· 512
<표 11- 1> 창업 관련 항목 간 상관관계 ····· 535
<표 11- 2> 주요 변수들의 상관관계분석 ····· 538
<표 11- 3> 진입률(사업체 수 기준)과 진입규제지수 ····· 539
<표 11- 4> 진입률(출하기준)과 진입규제지수 ····· 540
<표 11- 5> 진입률(고용기준)과 진입규제지수 ····· 541
<표 11- 6> 고용 증가율과 진입률－당해 연도 ····· 543
<표 11- 7> 출하 증가율과 진입률－당해 연도 ····· 543
<표 11- 8> 고용 증가율과 진입률－3년 평균 ····· 544
<표 11- 9> 출하 증가율과 진입률－3년 평균 ····· 544
<표 11-10> 규제 관련 지수 기술통계량(1999~2002 평균) ····· 546
<표 11-11> 규제지수와 경제성장－법·규제 시스템 종속 변수: 1인당 GDP 성장률(1999~2002) ····· 547
<표 11-12> 규제지수와 경제성장－경제투명도 종속변수: 1인당 GDP 성장률(1999~2002) ····· 549
<부표11-1> 진입규제와 진입률 ····· 555
<표 12- 1> 부패지수와 경제성장(1991~2000 평균) ····· 578
<표 12- 2> 부패와 경제성장 1991~2000, 종속변수: 경제성장률 ····· 581
<표 12- 3> 부패와 경제성장 1991~95, 종속변수: 경제성장률 1991~95 ····· 586
<표 12- 4> 부패와 경제성장 1996~2000, 종속변수: 경제성장률 1996~2000 ····· 587
<표 12- 5> 부패와 성장 손실 ····· 590
<부표12-1> 제도적 변수들 간의 상관계수 ····· 597
<부표12-2> 제도적 변수들과 경제성장 종속변수: 경제성장률 1991~2000 ····· 598

그 림 목 차

[그림 1- 1] 연도별 행정규제 변경 현황과 부문별 건수 ····· 31
[그림 1- 2] 1998년부터 2005년까지 행정규제 감소의 유형별 구성 ····· 32
[그림 1- 3] 경제행정규제완화위원회의 의사결정과정 ····· 49
[그림 1- 4] 경제규제개혁위원회 조직도 ····· 51
[그림 1- 5] 행정쇄신위원회 조직도 ····· 54
[그림 1- 6] 규제개혁추진회의 조직도 ····· 55
[그림 1- 7] 규제개혁추진체계도 ····· 65
[그림 2- 1] 생산물시장 규제지수(PMR Indicators)의 전체 구조 ····· 106
[그림 2- 2] 생산물시장 규제지수(PMR Indicators) 총지수: 1998년과 2003년 ····· 107
[그림 2- 3] 제조업과 비제조업에서의 마크업 ····· 110
[그림 2- 4] 국가의 직접통제와 마크업의 관계(제조업/비제조업) ····· 112
[그림 2- 5] 기업활동규제와 마크업의 관계(제조업/비제조업) ····· 113
[그림 2- 6] 무역 및 투자장벽과 마크업의 관계(제조업/비제조업) ····· 114
[그림 3- 1] 규제수용(Regulatory Taking)논리의 적용 ····· 146
[그림 3- 2] 시장에서의 위법행위에 대한 최적 억지시스템의 고안 ····· 157
[그림 4- 1] 개인 및 법인 기업의 회사설립절차 ····· 201
[그림 4- 2] 창업·공장설립 절차 ····· 208
[그림 4- 3] 유형별 공장설립 흐름도 ····· 209
[그림 4- 4] 창업사업계획승인제도에 의한 공장설립 진행 및 승인 절차 ····· 210
[그림 5- 1] 지역별 인구 증가율의 추이 ····· 258
[그림 5- 2] 수도권 소재 제조업 사업체의 비중 ····· 259
[그림 5- 3] 수도권 및 비수도권 소재 제조업 사업체당 평균 종사자 수의 추이 ····· 259

[그림 6- 1] 임금근로자 중 임시・일용직의 비중 추이 ····· 304
[그림 6- 2] 사업체규모별 비정규직 근로자의 비중과 정규직 대비 임금수준 ····· 306
[그림 8- 1] 환경규제의 새로운 패러다임 ····· 395
[그림 10- 1] 자기자본이익률: 전체 표본국가 ····· 488
[그림 10- 2] 자기자본이익률: 한국 ····· 488
[그림 10- 3] 자기자본이익률: 미국 ····· 489
[그림 10- 4] 자기자본이익률: 일본 ····· 489
[그림 10- 5] 자기자본이익률: 전체 표본국가(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우) ····· 490
[그림 10- 6] 자기자본이익률: 한국(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우) ····· 490
[그림 10- 7] 자기자본이익률: 미국(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우) ····· 491
[그림 10- 8] 자기자본이익률: 일본(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우) ····· 491
[그림 10- 9] 평균조세부담: 전체 표본국가(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우) ····· 492
[그림 10-10] 평균조세부담: 한국(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우) ····· 492
[그림 10-11] 평균조세부담: 미국(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우) ····· 493
[그림 10-12] 평균조세부담: 일본(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우) ····· 493
[그림 10-13] 감가상각: 전체 표본국가(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우) ····· 494
[그림 10-14] 감가상각: 한국(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우) ····· 495
[그림 10-15] 감가상각: 미국(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우) ····· 495

[그림 10-16] 감가상각: 일본(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우) ····· 496
[그림 10-17] 유효한계세율, 1990년대 초반 ····· 498
[그림 10-18] 유효한계세율, 2000년대 초반 ····· 499
[그림 10-19] 법정세율과 유효한계세율 추정치, 1980년대 후반 ····· 500
[그림 10-20] 법정세율과 유효한계세율 추정치, 1990년대 전반 ····· 500
[그림 10-21] 법정세율과 유효한계세율 추정치, 1990년대 후반 ····· 501
[그림 10-22] 법정세율과 유효한계세율 추정치, 2000년대 초 ····· 501
[그림 10-23] 부문별 유효한계세율의 추정치: 한국, 전체 표본, 미국, 일본, 캐나다, 영국, 프랑스 ····· 503
[그림 10-24] 부문별 유효한계세율의 추정치: 독일, 이탈리아, 스페인, 덴마크, 핀란드, 그리스, 오스트리아 ····· 503
[그림 10-25] 부문별 유효한계세율의 추정치: 중국, 말레이시아, 홍콩, 태국, 타이완, 싱가포르 ····· 504
[그림 10-26] 부문별 유효한계세율의 추정치: 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 칠레, 페루 ····· 504
[그림 10-27] 부문별 유효한계세율의 추정치: 한국, 시계열자료 ····· 506
[그림 11- 1] 신규 기업의 초기규모와 생존기업의 성장률 ····· 524
[그림 11- 2] 규제개혁과 경제성장효과 ····· 525
[그림 12- 1] 부패지수 추이 ····· 562
[그림 12- 2] 국민소득과 부패지수 ····· 562
[그림12-3(a)] 뇌물수수의 비용과 편익 ····· 569
[그림12-3(b)] 뇌물수수의 비용과 편익-탄력성과의 관계 ····· 569
[그림 12- 4] 부패지수와 경제성장 ····· 583

요 약

지난 정권 모두가 예외 없이 기업환경의 개선을 약속하고 규제개혁을 추진해 왔지만 국민들이 체감하는 규제개혁은 항상 미진했던 것으로 나타나고 있다. 본 보고서의 제1장은 우리나라 규제개혁의 역사를 회고하며, 그 이유를 (i) 지자체 및 정부산하 유관단체, 협회, 법인들의 규제개혁 미흡으로 규제개혁효과의 파급이 미진한 것, (ii) 기업이 느끼는 규제의 강도는 기업에 적용되는 규제의 개수보다는 현재 적용되고 있는 규제의 준수비용의 크기에 달려 있는데, 폐지·개선된 규제의 상당 부분이 기업환경과 직접적 관련이 없거나 큰 부담이 되지 않는 것, (iii) 규제를 완화하는 과정에서 지속적으로 새로운 정부규제가 공급되며, 이들 규제가 구태의연한 불량규제수단을 반복하는 것, 그리고 (iv) 규제개혁이 집권 초기에는 주요 정책으로 등장하였다가, 경기가 좋아지면 관심사 밖으로 밀려나고, 다시 경제상황이 안 좋아지면 정부규제가 경기회복의 걸림돌이라는 주장이 강력히 제기되면서 규제완화가 경기활성화 대책의 일환으로 다루어지는 현상이 반복되어 온 것 등으로 지적하고 있다. 그리고 이렇게 제기된 문제에 대한 해를 추구하는 작업이 그 이후의 11개 독립된 보고서에 나타나고 있다.

위에 제기된 문제들의 해결을 위해서는 전방위적인 규제개혁이 지속적으로 이루어져야 한다는 것, 기업환경과 직접적 관련이 있는 규제개선에 대한 숙고가 있어야 한다는 것, 그리고 규제개혁이 정치적·경제적 타협의 도구가 되어서는 안 된다는 것 등에 대한 공감대의 형성이 필수적이다. 따라서 기업환경을 개선하기 위한 규제개혁의 커다란 흐름은, 규제개혁이 거스를 수 없는 대세라는 국민적 공감대의 형성을 위해

규제의 폐해를 끊임없는 연구와 분석을 통해 널리 알리는 것, 기업이 직접적으로 느끼는 애로에 대해 집중적이고 체계적으로 개선방안을 고려하는 것, 그리고 선진국의 경험을 통해 우리에게 바람직한 개선정책을 수립하는 것으로 요약될 수 있다.

본 보고서에 수록된 12개의 독립된 보고서는 그 자체가 독립된 보고서이면서, 동시에 4개의 부로 편성되어, 이러한 목적을 달성하기 위해 서로 유기적으로 협력 보완하는 체계를 갖는다. 제1장이 향후의 정책방향으로 규제개혁의 목적 재정립을 통해 경쟁제한적 핵심규제의 폐지 또는 완화의 추구에 집중할 것, 기업의 규제부담완화 요구를 무분별하게 수용하기보다는 엄격한 잣대에 의해 개선 여부를 결정할 것, 규제개혁을 법적으로 뒷받침할 수 있는 구체적인 제도와 전문성 확보에 노력할 것 등을 제시한 데 이어, 제2장은 선진국의 경험으로부터 교훈을 얻기 위해 선진국의 규제개혁 사례를 요약, 분석하는 노력을 기울인다.

제2장은 1990년대 이후 선진국 경제정책의 주된 관심이 경기안정화를 위한 단기적인 거시정책을 넘어서 지속적인 혁신과 성장을 목표로 하는 중장기적인 구조정책으로 확대·이전되어가는 과정에 있음을 지적하고, 이 과정 속에서 구조개혁의 일환으로 규제개혁의 중요성이 재인식되기 시작하였음을 강조한다. 즉, 규제개혁은 경제구조를 개혁하여 성장동력을 확충시키는 요인으로 인식되고 있는 것이다.

제2장은 또한 OECD의 논의를 중심으로 선진국의 규제개혁정책의 최근 동향을 살펴보고, 대외개방의 중요성과 서비스산업부문(특히 유통업, 전문직 서비스업, 네트워크 산업부문 등과 같은)에서의 규제개혁의 필요성이 특히 강조되고 있다고 밝힌다. OECD의 생산물시장 규제지수에 주목하여 볼 때, 선진국들의 규제 현황은 1990년대 후반 이후 전반적인 개선이 있었으며, 한국의 경우에도 이 시기에 현저한 개선이 있었지만, 2003년의 시점에서 보아도 한국의 규제 정도는 선진국들에 비해 아직도 상당히 높은 것으로 나타났다고 한다. 선진국들의 경우에도 특히 비제조업부문에서 규제가 경쟁을 저해하는 경향이 큰데, 제조업부문에서는 기술특성상 분절생산 고기술부문에 해당하는 부문에서 규제의 경쟁저해효과가 상당한 것으로 나타났으며, 특히 정부의 직접규제와 같은 강한 형태의 규제의 폐해가 큰 것으로 나타났다는 것은 우리에게도 시

사하는 바가 크다.

여러 논의를 종합하여, 제2장은 규제개혁정책이 선진국들의 경우에도 구조개혁을 위한 지속적인 정책과제로서의 의의를 계속 유지할 것으로 보이며, 특히 상대적으로 경쟁의 압력을 덜 받아온 비제조업 및 고기술 제조업부문에서 규제개혁의 효과가 더욱 크게 나타날 것으로 기대한다. 선진국들의 이러한 지속적인 규제개혁정책의 추진은 본문에서 논의한 바와 같이 구조조정의 효과를 지니며 생산성을 향상시켜 중장기적인 성장을 지속할 수 있게 할 것이다. 이는 다시 말하면, 우리가 규제개혁을 지체한다면 상대적으로 우리의 성장능력이 훼손되는 것이며, 이는 다시 성장능력의 차이가 확대됨을 뜻한다. 그렇다면 우리가 국민의 합의를 바탕으로 그 부작용을 최소화하며 규제개혁을 이루기 위해서는 어떤 노력이 필요할 것인가. 이에 대해서는 본 보고서의 제3장에서 보다 심도 있는 논의가 행해진다. 또한 우리 경제가 규제 등에 의해 입는 산업 및 경제성장 손실이 어느 정도 되는지는 제4부의 제11장과 제12장에서 분석된다.

우리가 선진화된 규제개혁의 원칙과 방식을 수립하기 위해서는 어떤 인식과 사고가 필요할까. 이 주제를 다루는 제3장은 '규제개혁=개혁적 규제(의 탐구)'라는 등식이 성립할 수 있다는 메시지를 강하게 전달한다. 그렇다면 우리가 추구해야 하는 개혁적 규제는 무엇일까. 제3장이 제시하는 해는, 위헌 또는 위법에 해당하는 규제를 철폐하고, 시장의 특정 위법행위를 억지하는 데 있어서, 많은 부작용을 낳는 무리한 사전규제(ex-ante regulation)보다는 소위 책임원리(liability rule)라고 불리는 법원의 사후개입방식을 좀더 적극적으로 활용하는 등 규제개혁작업에 이제는 사법부의 참여가 필수적이라는 데에 있다.

보다 구체적으로 제3장은, 첫째 이러한 헌정주의적 기초에 가장 적절히 부합된다고 판단되는 이른바 '규제수용(regulatory taking)'의 논리를 자세히 검토함으로써 향후 규제개혁의 헌법적 토대를 마련하고자 시도하고 있다. 둘째, '규제방식의 선진화'에 대한 매우 구체적인 논의이자 동시에 실험적인 시도로 특정 (선의의) 목적을 달성하기 위해 국가가 시장에 부과하는 통제방식은 매우 다양하고 다중적일 수 있다는 인식하에, 구체적으로 다음의 세부 명제를 도출하였다. i) 행정규제(사전규제)

와 사후적 책임원리는 각각 장단점을 갖고 있으나, ii) 어느 하나만을 배타적으로 사용하는 것이 최적이 되는 경우는 현실적으로 그리 많지 않으며, iii) 오히려 두 통제방식을 적절히 조합하여 사용함으로써 최적형태의 통제시스템을 구축할 수 있고, iv) 바로 이것이 선진화된 규제개혁 작업의 큰 축이 되어야 한다는 것이다.

그러나 저자는, 국내에서 사전규제에 의존하는 정도가 명제 iii)에 의해 정당화되지 못할 정도로 과다한 현상을 관찰하고, “설사 사후적 통제수단인 책임원리의 단점이 분명히 존재하여 사전규제를 병행하는 것이 ‘원칙적으로 최적’일 것이나, 현실적으로는 발생하는 부작용 때문에 사전규제를 아예 사용하지 않는 것이 ‘사실상 차선’에 도달할 수 있다”는, 시각에 따라서는 극단적일 수도 있는 Coase 스타일의 명제를 도입하여 사전규제에 대해 경종을 울린다. 사전규제에서 사후규제로의 전환은 이미 우리 사회에서도 진지하게 논의되고 있고 일부 진행중이기도 하지만, 본 보고서에서도 해당 사안마다 이에 대한 지적이 꾸준히 제기된다.

제1부가 우리나라의 규제개혁 역사와 현황, 미래에 대하여 조망하는 기회를 제공한 데 이어, 제2부와 제3부는 창업과 그 이후 생산, 판매, 조세부담에 이르기까지의 각 과정에서 우리나라 기업의 생산성과 효율성을 저해하는, 그리고 이로 인해 경제 전체적인 후생을 감소시키는 사안을 분석하고 가능한 경우 정책대안을 제시한다.

창업은 경제의 신진대사를 촉진하고 고용을 창출하는 중요한 역할을 한다. 따라서 어느 나라에서나 창업활성화를 위한 정책적 노력을 기울여 오고 있으며, 이의 한 축으로 창업에 대한 규제개혁을 추진하고 있다. 제2부의 제4장은 최근의 우리나라 창업동향자료를 참고하여 창업이 활발하지 못함을 지적하며, 그 이유와 개선방안을 논한다. 사실, 창업 부진은 일정 부분 경기침체에 따른 부정적인 경기전망을 반영하고 있고, 이는 정책적 노력으로 해결하기 어려운 부분이다. 하지만 창업 및 경제활동을 어렵게 하는 규제로 인하여 창업의지가 저해받아 창업이 둔화된다면, 이는 규제개혁 등 정책적 노력에 의해 해소할 수 있을 것이다. 제4장은 이와 같은 인식하에 창업부문의 규제 현황을 파악하고 이 중 어떤 부분의 개선이 중요한지를 구체적으로 진단한 후 해결방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

제4장은 법인 설립과 관련된 규제문제와 입지문제가 창업의 가장 큰 걸림돌임을 인식하고 개선방안을 제시한다. 법인 설립에 있어서는 창업자가 관련 서류를 직접 작성할 수 있을 정도로 구비서류를 표준화하고, 창립총회의사록 및 이사회의사록에 대하여는 공증을 면제하는 등 공증서류를 간소화하며, 법인 설립 등기신청에 따른 채권구입을 면제하여 비용부담을 줄이는 방안 등이 필요함을 주장한다. 그리고 캐나다의 경우와 같이 온라인으로 설립 등기가 가능하도록 할 것을 제시하고 있다.

입지문제는 기업들이 가장 심각하게 느끼는 창업애로요인인 동시에 정책철학의 비중이 큰 부분이고, 그만큼 논의가 어려운 부분이다. 제5장에서도 입지문제는 다시 거론되지만, 제4장은 입지에 있어 규제, 민원의 대부분이 개별 입지에서 발생하고 있는 것에 주목, 계획 입지의 활성화로 근원적으로 공장난립, 환경훼손 방지 및 창업 관련 규제의 감축을 도모할 필요가 있음을 제시한다.

수도권 산업활동에 대한 정부의 입지규제문제에 대해서는 대립되는 두 가지 입장이 있다. 경제논리를 강조하는 입장은 현행 입지규제가 규모와 집적의 이익을 감소시킴으로써 자원배분의 효율성을 저해할 것이라고 주장하는 반면, 지역 간 형평성을 강조하는 입장에서는 지역 격차의 해소 및 수도권 과밀문제의 완화를 위해서는 현행 입지규제가 불가피하다고 주장한다. 즉, 경제적 효율성과 지역적 형평성, 또는 시장논리와 정책논리가 첨예하게 대립하고 있어, 이 주제를 다루는 제5장은 노사문제를 다루는 본 보고서의 제6장과 함께 가장 분석이 어렵고 또한 그 결과에 대해 이해관계자 모두로부터 동시에 반발을 살 수 있는 위험성을 내포하고 있다. 그러나 객관성을 유지하며 경제 전체의 후생 증진을 위해 가장 바람직한 대안을 추구하는 연구자의 노력과 그 노력의 결과는 인정되어야 할 것이다. 정책적 배려는 계량화하여 논하기 어렵다. 따라서 제5장은 객관적인 분석이 가능한 부분에 대해서 주된 논의를 전개한다. 우선 글로벌화의 진전과 정보기술의 발전에도 불구하고 혁신에 필수불가결한 점착성 지식의 확산을 위해서는 경제주체의 공간적 집중을 통한 면대면 접촉이 여전히 중요하며, 집적의 외부경제에 관한 논의를 통해서 도시에 집적된 경제활동이 경쟁우위의 원천이 될 수 있음을 지적한다. 또한 집적에 따른 소비의 다양성 증가라는 후생효과를 살펴

봄으로써, 혼잡·교통체증·공해·범죄 증가라는 기존의 외부불경제 논의와는 다른 관점에서 도시에서의 집적문제에 접근할 필요가 있으며, 한국의 수도권문제 역시 이러한 측면을 고려할 필요가 있음을 언급하고 있다.

제5장은 수도권규제를 둘러싼 대비되는 각각의 논점을 비교해 본 다음, 수도권 내 산업활동에 대한 입지규제가 상정하고 있는 목표와 정책수단을 살펴보고 있다. 현행 수도권 입지규제정책의 목표가 수도권의 과밀문제를 해결하고 지역 간 격차를 줄이는 것이라면, 그 목표가 충분히 달성되지 못하고 있음을 지적하고, 무엇보다도 수도권에서 제조업체의 영세화가 진행되는 가운데, 서비스업, 특히 사업지원서비스업의 입지우위는 뚜렷해짐을 보이고 있음을 우려한다. 또한 수도권이 기업 외부의 혁신성과의 실질적 확산 및 흡수 측면에서 특별한 입지적 우위를 갖고 있지 않음을 확인한다. 따라서 지식기반경제를 이끌어갈 수 있는 혁신적 기업의 활발한 창업과 효과적 보육이라는 과제를 수도권이 떠맡게 된다면, 이러한 목표를 달성하기 위해서 보다 면밀한 정책적 노력이 추가적으로 필요함을 지적하고 있다.

기업의 창업과 생산활동을 위해서는 토지, 노동, 그리고 자본이 결합되어야 한다. 그리고 환경의 지나친 훼손으로 이어지지 않도록 생산활동을 환경규제에 순응시켜야 한다. 제2부의 제6장은 노사문제, 제7장은 투자문제, 그리고 제8장은 환경규제문제를 각각 다루고 있다.

노동문제는 기업의 환경 개선과 깊은 관련이 있으면서 동시에 노동자의 권익 및 후생과도 깊은 관계가 있다. 노동시장의 유연성 제고를 통해 국제 경쟁력을 확보하려는 많은 노력에도 불구하고 국제기관이 바라보는 우리나라의 노동시장은, 최근 일부 호전되기는 하였으나, 여전히 개선되어야 할 점이 많은 것으로 평가되고 있다. 본 보고서의 제6장은 이 미묘하고 쉽지 않으면서도 반드시 다루어야 할 문제에 접근하고 있다. 노동시장 유연성 제고를 위한 노동 관련 법·제도의 정비를 위하여, 고용과 해고에 대한 규제와 비정규직 대책, 선진적 노사관계 확립을 위한 과제에 대하여 현황 및 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시한다.

해고와 관련하여 사전통지기간의 탄력적 적용과 부당해고시 형사적 징벌권의 폐지 및 근로자의 방어권 구체화를 통한 분쟁 소지의 최소화

등을 제안하고, 또한 비정규직의 경우 개념의 명확화를 통한 혼선을 방지하고, 남용을 방지하기 위한 사용기간을 설정함에 있어 비정규직의 고용형태, 계약 갱신 여부 등을 참조하여 종합적으로 판단할 것과 임금부문의 정규직·비정규직의 격차를 점진적으로 해결할 것을 제안하고 있다.

제6장은 또한 선진 노사관계 확립을 위하여 고민한다. 교섭창구 단일화의 경우 노사자율의 원칙하에 과반수대표제와 비례대표제를 도입하되 이에 따른 제도적 보완의 필요성을 언급하고 있으며, 노조전임자의 사용자 임금부담의 경우 임금지원을 금지하는 원칙하에 한시적으로 노동조합과 사용자가 분담하는 것을 제안한다. 부담률은 노동조합의 재정상태, 기업의 규모 등을 참작하여 결정하는 방안을 고려할 필요가 있으며, 쟁의기간중 대체고용을 허용하는 제도의 경우 전면적인 도입보다 우선 무노동 무임금 원칙을 확고히 함으로써 사용자의 소극적 방어권을 보장하는 것을 현실적인 대안으로 판단하고 있다.

제7장은 기업의 투자인센티브는 여러 요인과 효과에 의하여 결정되며, 경쟁구도를 와해하지 않는 범위 내에서 가능한 한 기업의 자율성을 최대한 허용하는 것이 전유성(appropriability)효과와 투자경쟁효과를 극대화하여 과소투자문제를 해결하는 방안이 될 것이라는 일반이론에서 논의를 전개한다. 경쟁정책 차원에서의 규제 접근은 사전규제와 사후규제의 두 가지 측면이 있는데, 오히려 사전규제의 정교화는 바람직한 행위를 제약하거나 바람직하지 않은 행위를 허용하는 오류를 발생시킬 가능성이 있으며 가능한 한 사전규제는 사후규제의 근거와 규제의 원칙을 설정하고, 사후규제를 강화하는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다고 주장한다. 본 보고서의 제3장에서 선진 규제개혁의 방향을 설정하며 주장했던 바와 일관성을 갖는 부분이다.

제7장은 또한 규제의 합리화 및 투자 효율성의 차원에서 대기업정책, 시장지배력 남용 및 불공정거래행위 금지, 통신시장에 대한 요금규제의 문제점과 개선방향을 제시하였다. 재벌정책에 있어서도 현재의 강력한 사전규제를 지양하고 반사회적 결과가 초래된 경우에 한하여 사후적으로 시정조치하는 방식으로 전환하는 것을 고려할 필요가 있다고 제언한다. 시장지배력 남용 금지에서는 부당성을 경쟁제한성으로 국한하고, 불

공정거래행위 금지에서는 부당성을 사회규범에 대한 위배라는 의미에서의 불공정성으로 한정하여야 한다고 주장하고 있다. 또한 법규에서 행위의 유형화는 규제의 오류를 강화할 가능성이 있기 때문에 법규에 명시하지 말고 공정위의 가이드라인에서 제시하는 것이 타당하다는 주장을 제시한다. 통신시장의 사례에서 경직적이고 정치적인 요금규제가 시내전화부문의 투자인센티브를 저해함을 보였고, 이동전화의 경우 잘못된 논리가 오히려 기업의 투자인센티브 저하를 초래할 수 있다는 점을 예시하였다.

결론적으로, 제7장의 저자는 현재의 경쟁정책과 관련된 제도와 그 운영은 과도하게 기업의 자유로운 사업활동과 투자활동을 저해할 가능성을 가지고 있으며, 기업의 행위에 대한 금지는 그 행위가 후생을 저해할 경우에 국한될 수 있도록 규제방식을 더욱 선진화・합리화하는 노력이 필요함을 강조한다.

환경문제는 대표적인 시장실패의 사례로서 원칙적으로 시장에 대한 정부의 개입을 정당화한다. 그러나 정부가 시장에 개입할 경우의 원칙, 정도, 방법에 대해서는 많은 논의가 있을 수 있다. 본 보고서의 제8장은 환경보전과 기업활동의 상생을 통한 지속 가능한 발전의 달성을 대전제로 우리나라에 있어 바람직한 환경규제의 방향과 개혁과제를 모색하는데 그 목적을 둔다. 특히 우리나라에 있어 기업의 창업 및 생산활동과 관련한 환경규제의 현황을 살펴보고, 이를 토대로 향후 선진적 환경규제가 지향해야 할 원칙과 방향에 대한 정책과제를 제시한다.

이러한 과정에서 제8장은 무엇보다도 환경보전과 기업활동을 최대한 조화시키기 위한 효과적인 정책수단으로서의 환경규제대안을 모색할 필요가 있음을 지적한다. 구체적인 대안으로서 최근 여러 국가들에서 많이 다루어지고 있는 기업의 환경성과와 관련한 정보공개제도를 활용하면 규제정책의 집행을 위한 행정 및 감시 비용은 최소화하면서 기업으로 하여금 스스로의 환경성과를 높이고자 하는 효과적인 유인을 제공할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 이를 위해 우리나라의 정보공개제도 사례에 대한 실증분석을 통해 시장에서의 그 효과성을 검증했는데, 사건 연구(event study)에 따른 추정결과, 해당 시점의 배출위반업체로서 언론에 보도된 상장기업들의 평균 시장가치가 9.7% 하락함을 발견하였

다. 이러한 결과는 환경정보공개제도가 시장에서 이해관계자들을 통해 해당 기업의 시장가치에 영향을 줌으로써 기업으로 하여금 환경성과를 개선하고자 하는 유인을 제공하는 효과적인 정책대안이 될 가능성을 내포하고 있음을 시사하는 것이다.

제3부는 생산활동 이후 기업이 직면하는 활동 중의 일부에 집중한다. 제9장은 거래규제의 현황과 개선방안에 대하여, 그리고 제10장은 규제라고 정의하기는 어려울 수 있으나 기업활동과 경제성장에 영향을 미칠 것으로 추정되는 조세(법인세)의 효과를 분석한다.

먼저 제9장은 거래분야에 있어서의 규제개혁이 지난 20여년간 눈부신 성과를 보여 왔다고 평가한다. 그 가장 큰 이유는 여타 분야의 규제는 제도의존성이 큰 반면, 거래활동은 가장 시장적인 요소가 많은 기업활동분야로서, 이에 대한 규제는 경제환경 및 조건의 변화나 시장의 역동성, 시장 참가자의 의식·자세 변화에 따라 쉽게 극복될 수 있기 때문으로 지적한다. 거래분야의 규제개혁은 i) 시장의 힘에 의한 규제의 무력화, ii) 지속적인 규제개혁, iii) 공정거래정책의 도입과 발전이라는 세 가지 힘에 의해 진전되었다. 그리고 거래분야의 규제개혁은 시장이나 산업 분야별로는 다소의 문제가 있는 부분이 있다 하더라도 전반적으로는 과거에 비해 크게 개선된 만큼, 앞으로는 규제의 틀에 대한 근본적인 개선보다는 산업 및 시장 분야별로, 그리고 거래행태별로 기존의 규제를 정리·점검하는 보다 세련된 형태의 규제개혁이 필요하다고 제언하고 있다.

행정지도와 관련한 경쟁제한행위에 대한 대응방안, 불공정거래행위 규제의 개선, 사업자단체와 관제 카르텔 문제의 개선이라는 세 가지 과제에 초점을 맞추고, 이 세 가지 정책과제 모두 경쟁정책이 추구하는 목표, 그리고 규제개혁의 기본이념에 맞추어 접근하면, 그 해결책은 어렵지 않게 도출될 수 있을 것이라는 저자의 긍정적인 견해도, 대체적으로 성공적이었던 이 부분의 규제개혁에 바탕을 두고 있다. 저자는 또한 규제개혁의 목표는 경쟁적인 시장환경의 조성을 통해 경제의 효율성과 동태적 역동성을 높이는 데 있고, 규제개혁정책과 경쟁정책이 이러한 목표를 달성하는 수레의 양 바퀴임을 지적, 두 정책이 상승작용을 하고 상호 공백부분을 보완하면서 시장경제를 진화시켜 나가도록 해야 한다고

제언한다.

제10장은 세계 120여개국의 3만여 기업들의 재무제표에 대한 패널 원자료인 Osiris를 이용하여 산업별의 조세부담의 차이를 측정하고, 이러한 조세부담 차이가 산업부문별 성장, 그리고 경제 전체의 성장에 미치는 효과를 분석함으로써 조세, 규제, 산업성장, 경제성장에 대한 정책적 함의를 도출하였다. 기업활동과 직접적인 관련이 있다는 면에서 거래규제와 함께 제3부에 속해 있는 제10장은, 그 분석성향 자체만을 고려하면, 규제 또는 암묵적 규제가 산업 및 경제 성장에 미치는 영향을 분석한 제4부의 보고서들과도 밀접한 관계가 있다.

산업별 조세규제의 차이는 조세를 통한 산업정책을 의미하는 것으로, 제10장은 이러한 조세를 통한 산업정책을 측정하고 이러한 정책이 산업별 성장과 경제성장에 미치는 영향을 분석한 것으로 해석될 수 있다. 저자들은 분석결과와 정책적 함의를 다음의 다섯 가지로 요약하고 있다.

첫째, 우리나라의 2000년대에 있어서 유효법인세율은 분석에 포함된 주요 국가 46개 중 중간 정도 수준인 29%이며, 1990년대 이후 법정세율의 인하에 따라 유효법인세율이 상대적으로 빠르게 하락하는 추세를 나타내고 있다. 2000년대에 있어서 다른 국가들에서도 법인세 인하 움직임이 본격화되고 있음이 관찰되며, 헝가리, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 국가의 유효한계법인세율이 우리나라보다 상당히 낮은 것으로 나타나고 있다.

둘째, 우리나라의 경우 조세를 이용한 산업정책이 다른 국가들에 비하여 광범위하게 사용되지 않는 것으로 보이며, 1980년대 후반 이후 조세의 차별적 적용이 점차적으로 감소하고 있는 것으로 추정되었다. 산업별 조세의 차별적 적용의 정도가 국가별로 큰 차이를 나타내고 있다. 아시아 국가들은 일반적으로 높은 차별적 적용을 나타내고 있으며, 미국, 영국, 독일, 그리고 일본의 경우 산업별 조세의 차별적 적용이 매우 낮은 것으로 추정되었다.

셋째, 우리나라의 감가상각률이 매우 낮은 것으로 나타났다. 최근 우리나라의 감가상각률이 다소 상승하여 자산 대비 3.7%에 이르고 있지만, 여전히 국제적 평균에 비해 낮은 수준으로, 감가상각이 적극적으로 활용되지 못하는 이유를 파악하여 개선하는 것이 필요한 것으로 보인다.

넷째, 우리나라의 산업들 중 금융산업, 기술산업, 에너지산업의 유효세부담이 낮고, 통신산업, 의료산업, 유틸리티산업의 유효세부담이 높은 것으로 나타났다.

그리고 마지막으로, 조세를 이용한 산업정책은 해당 분야의 성장을 유도할 수는 있으나, 산업 전체나 경제 전체의 성장을 유도하지는 못하는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 산업정책의 경제성장에의 영향이 양(+)이 아님을 의미하는 것으로, 조세제도를 통한 특정 산업 지원 정책이 기업활동의 왜곡을 통해 비효율을 야기하고 이러한 비효율이 정책에 의한 특정 분야의 성장을 상쇄하는 효과가 있음을 시사한다.

전술한 바와 같이, 성공적인 규제개혁을 위해서는 규제의 폐해와 규제개혁의 필요성에 대한 지속적인 연구와 홍보가 필요하다. 본 보고서의 제4부는, 규제 현황과 규제개혁의 원칙, 그리고 방향을 제시한 앞선 보고서들의 논지에 대해 명시적 규제와 암묵적 규제가 산업성장 또는 경제성장에 미치는 영향을 분석하여 그 폐해를 지적함으로써 뒷받침한다. 본 보고서의 주된 목표가 단순히 규제에 대한 연구가 아니라 기업환경 개선에 있는 만큼, 명시적인 진입규제나 전반적인 법·규제제도, 그리고 기업이 추가적 비용을 부담하게 하거나 경제의 비효율성을 야기하며 성장을 훼손하는 사회·정치적 제도의 영향 등이 본 보고서의 분석대상에 포함되는 것은 당연하다. 국내 자료를 활용한 제11장의 산업별 분석에서는 규제가 가해지는 하위산업의 수(강한 규제, 약한 규제)와 규제가 가해지는 산업의 산출액을 기준으로 작성된 진입규제가 실제로 기업의 시장진입을 저해하는 효과가 있음을 보였다. 기업의 시장진입률은 사업체 수, 출하액비율, 고용비율 등으로 측정된 것이 사용되었다. 그리고 산업 내의 사업체의 수, 출하액, 고용증가 등으로 측정된 산업발전의 상당 부분이 기업의 진입에 의해 결정됨을 보여, 결국 진입규제에 의해 기업의 시장진입이 어려울 경우 산업의 성장이 더뎌진다는 것을 보였다. 제11장은 또한 국제적 경험으로부터, 규제가 경제의 성장에 영향을 미칠 수 있음을 보였는데, 특히 법·규제지수가 2차 함수의 형태로 성장에 영향을 미쳤다. 이러한 비선형적인 관계는 규제지수가 갖는 그 자체의 측정문제에도 기인할 수 있지만, 기업활동에서 규제를 느끼지 못할 정도로 규제가 없는 것이 반드시 경제 전체의 효율성을 확보해 주는 것

은 아니라는 주장을 간접적으로 지지하는 것일 수도 있다. 즉, 경제성장을 위해서는 규제 철폐를 포함하여 어느 정도의 규제개혁이 필요하지만, 규제를 무조건 없애갈수록 성장률이 증가하는 것은 아니라는 것을 시사할 수 있는 것이다. 이러한 결과는 규제가 전혀 없어야 한다는 논리보다는, 어느 정도의 양질의 규제가 필요하고, 경제의 지속적 성장을 위한 여건 마련을 위해서는 이러한 양질의 규제를 관리해 나가는 시스템이 필요하다는 논리를 간접적으로 지지하는 결과라고 해석할 수 있다.

제11장에 이어 제12장은 제도적으로 확립된 규제는 아니더라도 사회·경제적 환경에 의해 규제와 같은 역할을 담당하는 변수를 고려하여 이들이 경제성장에 미치는 영향을 분석하였다. 보고서에서 암묵적 규제라고 명명된 이들 변수의 대표적인 경우로 부패가 활용되었는데, 이는 '원칙적 금지'와 '예외적 허용'의 규제철학이 아직도 존재하는 우리 경제에 의미하는 바가 크다고 하겠다.

제12장의 이론적 모형과 실증적 분석으로부터 부패를 일소하고 경제환경을 개선하려는 우리의 최근 노력과 연관되는 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 제도적 변수로 인해, 기업의 시장진입이 제한될 경우, 경제 전체 생산량의 감소뿐 아니라, 경우에 따라서는 각 기업의 생산량 자체도 감소할 수 있다는 것이다. 이와 더불어 기업의 이윤도 부패수준의 증가와 불완전 경쟁의 증가에 따라 감소할 수 있다는 것이다. 이러한 가능성은 특히 경제의 청렴도가 상대적으로 높은 경제가 경험할 확률이 높은 것으로 나타난다.

둘째, 부패 등에 의한 암묵적 진입규제를 해결하기 위한 기업의 비용과 이로부터 기업이 얻는 대가는 경제의 소비패턴을 변화시키게 된다. 특히 생산에 있어 자본의 점유율이 노동의 점유율보다 상대적으로 높은 선진국의 경우 이에 따른 성장손실이 클 수 있다. 즉, 우리와 같이 빠르게 성장하였으며, 부패의 척결에 노력하고 있는 경제의 경우, 제도적 환경의 개선에 대한 노력이 약해질 경우 상대적으로 더 많은 왜곡과 손실을 경험하게 되는 것이다.

셋째, 이론적 분석에서는 제도적 변수와 성장과의 관계가 선형이 아닐 수 있음을 보였고, 실증적 분석의 결과, 제11장에서와 마찬가지로, 부패가 성장에 미치는 영향이 선형일 수도 비선형일 수도 있는 것으로 나

타났다. 이들 사이의 관계가 이 연구결과로 나타난 것처럼 비선형적이라면, 경제에 따라서는 부패를 일소하기 위해 노력할 경우, 부패가 사라지면서(부패지수가 변화하면서) 경제성장이 오히려 단기적으로는 둔화될 수도 있다. 하지만 장기적으로 낮은 수준의 부패를 유지할 수 있는 경우 상대적으로 높은 성장을 시현하게 된다. 즉, 제도적 개선을 통해 소망스러운 경제환경을 이루기 위해서는 제도의 개선과 더불어 발생할 수 있는 어느 정도의 과도기적 어려움을 예상하고 이를 인내해야 함을 이 연구는 강조한다.

서 론

제1절 기업환경과 규제개혁에 대하여

기업은 시장경제체제의 근간을 이루는 가장 중요한 경제주체의 하나이다. 경제학적으로 파악되는 후생의 많은 부분은 재화와 서비스의 소비에서 비롯되며, 이들 재화와 서비스의 대부분은 기업에 의해 생산되고 있다. 연암 박지원의 지적대로 소비가 우물과 같다면, 물을 퍼내도 그 우물을 다시 채워주는 역할은 결국 기업이 담당하고 있고, 퍼내도 다시 채워지는 우물의 비밀은 따라서 기업의 활발한 활동에 따른 자원의 효율적 활용과 불가분의 관계가 있다. World Bank나 OECD 등의 국제기관이 기업환경의 개선을 경제성장을 저해하는 장애물의 제거라는 측면에서 접근하는 것도 결국 경제성장의 열쇠는 기업에 달려 있다고 믿고 있기 때문이다(예를 들어, OECD[2002]; World Bank[2005]).

본 보고서는 우리나라의 기업환경을 점검하고, 기업이 자원이용의 효율성을 극대화할 수 있도록, 그리고 이로 인해 지속적인 성장이 가능하도록 제도와 환경을 정비하는 방안을 추구하는 작업의 결과물이다. 기업과 경제의 동적인 생명력에 각종 사회적·경제적·정치적 제도 및 환경이 음(-)으로 양(+)으로 영향을 미친다는 것은 주지의 사실이다. 이 사실을 고려하면, 기본적으로 이윤 또는 자신이 원하는 목적을 달성하고자 하는 기업활동이 기업과는 목적함수를 달리하는 정부나 사회 또는 윤리의식이 바라는 바와 곳곳에서 마찰을 빚는 것은 너무나 당연하다. 그리고 정부의 의지에 의해 가장 정형화되고 공식화된 형태로 이러한 마찰을 빚는 환경을 조성하는 것은, '정부가 (공공의 목적을 위해) 개인

〈표〉 성격별 분류에 따른 규제의 분포(2000년 기준)

(단위: 개, %)

분 류	소분류	규제 수	비 율
경제적 규제	진입규제	1,435	37.1
	가격규제	128	3.3
	물량규제	352	9.1
	품질규제	1,953	50.5
	소 계	3,868(57.3)	100.0
사회적 규제	투입기준	1,123	92.7
	성과기준	34	2.8
	시장유인	54	4.5
	소 계	1,211(17.9)	100.0
행정적 규제	의사결정방식	23	1.4
	기관 간 업무협조	44	2.6
	행정통계	950	56.9
	위반자 처벌	591	35.4
	지원대상제한	61	3.7
	소 계	1,669(24.7)	100.0
계		6,748(100.0)	

자료: 최병선 외, 『행정규제의 성격별 분류와 개선방안』, 2000.

이나 조직의 재량권 행사에 대해 한계를 설정하고, 이를 뒷받침하기 위해 제재를 강제하겠다는 위협이 수반되는' 규제(Stone[1982])라고 하겠다. 따라서 기업환경을 점검하고 그 개선방안을 논의하는 본 보고서의 가장 큰 부분을 차지하는 것은 규제에 대한 연구이다.

규제는 크게 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제로 나눌 수 있다. 본 보고서가 관심을 두고 분석하는 것은 경제적 규제로, 우리나라 규제의 대종을 이루고 있다. 우리나라의 규제를 그 특성에 따라 전체적으로 분류한 최근의 작업결과는 최병선(2001)에서 찾을 수 있다.

2000년 기준으로 6,748개의 규제 중 본 보고서가 관심을 두는 경제적 규제는 전체의 약 57.3%를 차지하는 3,868개로, 사회적 규제나 행정적 규제보다 월등히 많다. 그리고 품질규제가 1,953개로 경제적 규제의

50.5%를 차지하고 있고, 진입규제는 그 뒤를 이어 1,435개로 경제적 규제의 37.1%를 차지하고 있다. 이주선(2004)은 품질규제의 대부분은 소비자보호의 측면을 지닌 사회적 규제로서의 특성을 지니고 있음을 지적, 사실상 진입규제가 가장 비중이 크고 중요한 경제적 규제임을 주장하고 있다. 본 보고서가 기업환경 개선을 위해 경제적 규제에 집중하고 있으며, 특히 진입규제에 대해 많은 언급을 시도하는 것도 이러한 이유에서이다.

제2절 규제의 폐해와 규제개혁

우리나라의 경제 관련 규제는 개발시대에 성장 중점 산업에 대한 자원의 효과적 동원 및 지원이라는 명분하에 그 도입과 적용이 합리화되었었다. 그러나 우리 경제가 성숙해지고 복잡다단해짐에 따라 규제는 경제성장을 저해하는 요소 중의 하나로 인식되기 시작하였다(최병선[2004]). 특히 많은 경우 규제는 '기회의 불평등'을 야기하고 자원의 왜곡을 부추기며, 그 자체가 다시 또 다른 규제를 초래한다는 점에서 문제가 있다고 최병선(2004)은 지적한다. 규제는 또한 이주선(2004)이 지적한 바와 같이, 경제활동의 어느 한부분에만 부과되더라도 경제 전체의 흐름을 더디게 하거나 방향을 부적절하게 바꾸는 병목현상을 유발, 경제 전체에 폐해를 낳는다.

사실 부적절한 시기에, 부적절한 장소에서, 부적절한 정도로 부과되는 규제는 경제 전체에 본질적인 해악을 끼칠 수 있다. OECD(2002)는 부적절한 규제로 인해 경제 전체가 지불해야 하는 비용이 발생하는 경로를 다섯 가지로 분류한 바 있다. 첫째, 기업들이 자원을 활용함에 있어 보다 경제적으로 노력할 인센티브(incentive)를 잃는다는 것이다. 여기에는 과도한 투자나 고용, 생산조직의 비효율적 운영 등이 포함된다.

둘째, 규제로 인한 경쟁의 감소는 생산자와 노동자에게 적정수준 이상의 렌트(rent)를 귀속시킨다. 즉 경쟁이 있을 경우 귀속되는 이윤이나 임금보다 높은 수준의 이윤이나 임금을 '규제' 덕에 받는 것이다. 이는 필연적으로 자원시장의 왜곡을 초래한다.

셋째, 서비스부문이나 특정 제품에 가해지는 규제는 비용의 상승을 유발하며, 이들이 규모의 경제를 실현하는 것을 방해한다.

넷째로는, 규제 때문에 정부, 기업, 소비자 등이 특정 규제조항의 준수를 위한 순응비용(compliance cost)을 지불하게 되는 것이 있다. 이러한 순응비용은, 규제가 없었더라면 좀더 생산적인 다른 곳에 사용될 수 있었던바, 이는 명백한 자원의 낭비이다.

그리고 마지막으로, 강력한 시장지배력을 지닌 기업은 초과이윤을 R&D나 혁신 등에 별로 투자하지 않는다는 유의한 증거들이 많이 발견되는 것이다. 진입규제는 조업하는 기업의 수를 줄여, 이들이 강력한 시장지배력을 획득하게 하는 경우가 많고, 이로 인해 경쟁이 심하지 않을 경우 기업들은 생산기술의 혁신이나 새로운 상품 및 서비스의 개발에 신경을 쓰지 않게 되며, 재화와 상품의 품질 향상이나 새로운 재화들의 조합(mix)을 통한 소비자의 욕구 충족 등을 게을리 하게 된다.

요약하자면, 특정 부문에 대한 부적절한 규제는 높은 비용, 높은 가격, 자원의 비효율적 배분, 그리고 상품 개발이나 서비스 품질 개선 등의 지체를 초래하게 되는 것이다. Viscusi, Harrington, and Vernon(2005)은 규제가 미국 경제에 끼치는 폐해의 총합을 계산한 결과 1995년 GDP의 약 9.2%에 달했다고 보고하고 있다.

우리가 규제개혁을 통한 기업환경의 개선에 관심을 두는 이유는, 앞에서 논의한 부적절한 규제의 폐해에 대한 자각과 더불어, 규제개혁에 성공적인 경제의 대부분에서 긍정적인 변화들이 실증적으로 현저하게 발견되고 있기 때문이다. OECD 보고서는 규제개혁을 실시한 많은 나라들에서, 단순히 부존자원이나 경제발전 상태의 차이만으로는 설명하기 어려울 정도로 광범위하고 현저하게 노동생산성, 자본생산성, 총요소생산성 등이 향상되고 있음을 밝히고 있다(OECD[2002]). 특히 독일, 프랑스, 스페인 등의 전기, 통신 산업에서는 총요소생산성의 급격한 향상이, 일본에서는 유통산업에서 총요소생산성의 향상이 보고되었다. 이러한 생산성의 향상이 GDP나 임금수준에 긍정적인 영향을 미침은 자명하다.

이러한 결과가 현대 경제에 던지는 의미는 크다. 신고전학파 등의 성장이론은 우리가 주지하는 바와 같이 주로 생산요소의 양에 따라 경제의 총생산과 성장이 결정된다고 주장하고 있는데, 이들 이론은 요소의

한계생산성이 감소함에 따라 필연적으로 지속적인 성장이 불가능하다는 문제에 부딪힐 수밖에 없었다. 규제개혁은 주어진 자원을 보다 효율적으로 활용할 수 있는 경제환경을 마련한다는 점에서, 단순히 요소의 양적 성장에 의해서가 아닌, 질적 향상에 의해 생산 증대에 기여하고 지속적인 성장을 가능하게 한다는 함의가 있다. 각종 규제의 제거 및 개선이 소비자의 후생에도 기여하는 바가 큼은 물론이다. 질적 향상에 의한 생산과 성장에의 기여는, 최근 자본과 노동 등 요소 투입의 어려움 속에서 잠재성장률 하락의 위기를 겪고 있는 우리에게 특히 시사하는 바가 크다. 규제의 개혁은 특히 그동안 '부당하게' 렌트를 취해왔던 일부 집단을 제외하고는 누구의 추가부담도 없이 성장을 증가시킬 수 있다는 점에서 매력적이다.

제3절 기업환경과 규제 – 우리의 현실

그러나 우리의 경우, 최근의 괄목할 만한 진전에도 불구하고, 여러 국제적인 조사분석에서 규제가 많아 기업하기 어려운 나라로 지적되고 있어, 이에 따른 경제적 손실이 큼을 추측하기 어렵지 않다. 예를 들어, 2004년 국제경영개발원(IMD)은 우리나라의 국가경쟁력이 조사대상 60개국 중 35위라고 보고했고, 2005년 10월에는 세계경제포럼(WEF)이 우리의 국가경쟁력을 1년 전보다 11단계 낮게 평가해 일본, 싱가포르는 물론이고 대만보다도 처져 있음을 지적하였다. 국가경쟁력이라는 개념 자체에 대해 의구심을 갖는 전문가들도 많지만, 어쨌든 이러한 평가들은 우리나라가 결코 좋은 기업환경을 제공하지 못하고 있고, 이것이 경제 전체의 건전성과 동력을 잠식하고 있음을 시사하고 있다고 하겠다.

경쟁력뿐 아니고, 보다 직접적으로 우리의 규제에 대해 평가한 것도 과히 긍정적이지 못하다. World Bank는 2002년 현재 우리나라의 규제 품질이 27개 OECD 회원국 중 26위라고 보고하였다. 또한 2004년 9월에는 우리의 창업절차가 100여개의 행정절차와 60개의 인허가를 받아야 함을 지적, 145개 조사대상 국가 중 104위를 기록하였다고 보고하였다. 아직도 규제에 관한 한 매우 풍요로운 경제인 것이다. 특히 우리 정부가

양적인 규제에서 품질개선 위주로 전환할 것을 천명하였음에도 불구하고, 그리고 개혁의 속도가 상당히 빠르다고 인정받고 있음에도 불구하고, 전체적인 순위에서는 항상 고전을 면치 못하고 있다.

사실 이러한 평가는, 우리의 노력을 고려한다면 좀 야속하게 느껴질 수도 있다. 우리 정부는 규제개혁의 필요성과 당위성을 1990년대부터 인식하여 왔고 이를 시행하기 위해 노력해왔다. 1998년 규제정비결과 등록된 11,125개의 규제 중 약 49%인 5,430개를 2년 만에 폐지하였으나, 2005년 3월 현재 규제의 수가 7,789개로 다시 증가하자, 부처별로 규제의 상한선을 정하는 규제총량제를 도입하기로 결정하였다. 규제총량제 하에서는 유지할 수 있는 규제의 수가 정해져, 규제를 신설하기 위해서는 기존의 규제를 폐지하여야 한다.

참여정부도 국가경쟁력 강화를 위해 규제개혁을 중점과제로 선정하고 규제개혁추진회의(대통령 주재)와 민관합동 규제개혁기획단을 신설하여 규제개혁추진체계를 보강하였다. 그리고 2년 이내에 7,800개 기존 규제를 전면 검토·정비하는 것을 목표로 하는 규제개혁시스템 개선방안을 발표(2004. 6)한 바 있다. 규제개혁위원회는 이미 존재하고 있는 규제를 전면 재검토하여 철폐, 수정 등의 결정을 내리며, 규제개혁기획단은 신설 규제에 대한 검토를 담당하고 있다.

그러나 규제의 수를 줄이는 것이 반드시 최선의 규제개혁이라고 볼 수는 없다. 최초의 규제개혁 논의의 초점은 규제의 수를 줄이는 '규제철폐'에 두는 경우가 많지만, 그렇다고 철폐만능주의에 빠지는 것도 위험하다. 반드시 필요한 규제가 있기 때문이다. 수량 위주의 규제개혁보다는 간접규제나 대안의 활용 등을 활성화하고 규제의 질을 제고, 규제의 방향을 전환하여 성장의 주역인 기업의 환경을 개선하고 경제 전체의 동력과 안정성을 추구할 필요가 있다. 이를 '규제품질 제고'라고 지칭하는데, 최초의 규제 철폐 노력은 이러한 품질 제고로 전환되어야 한다고 전문가들은 조언한다. 그리고 규제의 질적 향상을 이룬 후에는 질을 유지하고 기존 규제들을 정기적으로 검토하는 '규제관리'의 수준에 다다르는 것이 바람직한 규제개혁의 수순으로 알려져 있다.

참여정부는 균형과 평등을 중시하고 있고, 이러한 개념의 실현을 위해서 필연적으로 경제의 일정 부분에 대해서는 정책적 개입이 요구되는

바, 이는 규제개혁의 환경을 쉽지 않게 만들 가능성이 있음을 우려하는 목소리도 있다. 그러나 개혁이 반드시 규제의 철폐만을 의미하지는 않으며, 고품질의 규제는 오히려 더 큰 사회 후생의 증가를 가져옴을 고려한다면, 정책적 개입이 규제환경을 악화시킨다는 도그마에 사로잡힐 필요는 없다.

제4절 성공적인 규제개혁을 위하여

그렇다면 규제개혁을 성공적으로 이끌고 나가, 고품질규제관리의 단계에까지 다다르기 위해 필요한 요소는 무엇일까? 2004년 방콕에서 개최된 APEC-OECD 협력회의에서 미국은 규제개혁의 성공요소로 (1) 개혁시 단기간의 정치적 비용을 극복할 수 있는 정치적인 지지, (2) 중앙의 규제검토프로그램, (3) 과학적인 분석에 기초한 규제영향분석 세 가지를 제시하였다(OECD[2005]). 미국은 또한 새로운 규제를 도입하는 부처가 제시하는 규제영향분석보고서를 분석하는 관리예산처(OMB)에 경제학자를 비롯하여 기계공학자, 심리학자 등 전문가 약 35명을 충원하기도 하였다. 규제개혁이 가장 성공적이었다고 평가받는 미국도 더 성공적인 개혁을 위해 끊임없는 노력을 하고 있는 것이다.

미국이나 호주와 같이 성공한 규제개혁 국가들이 던져주는 동일한 메시지는, 규제개혁 자체가 정치권을 포함한 전 국민적 공감대 위에서 형성되어야 하고, 세부적 집행을 위해서는 전문가집단의 헌신이 필요하다는 것이다. 규제개혁의 기본적 방향과 큰 틀이 전 국민적 합의에 의해 정해져야, 실제적 추진을 담당하는 공무원과 정치권도 힘을 얻을 수 있고, 규제완화나 개혁으로 인한 효과가 가시적으로 빨리 나타나지 않더라도 지속적으로 추진할 수 있는 정당성을 획득하게 되기 때문이다. 규제개혁으로 인해 기득권을 상실하는 등 가장 큰 피해를 입는 집단에 정치권이나 공무원이 포함되며(이것이 위에서 지적한 '단기간의 정치적 비용'이라 할 수 있겠다), 이로 인해 이들이 개혁을 지체시킬 수 있음이 지적되고 있음을 고려할 때, 이러한 전 국민적인 공감대 형성은 더욱 필요하다고 하겠다.

이와 더불어, 중앙의 규제검토프로그램, 규제개혁전담기구의 설치, 과학적 규제영향분석의 중요성 또한 강조되어야만 한다. 우리나라의 경우에도 규제개혁위원회, 규제개혁기획단 등을 중심으로 기존 규제의 검토와 신규 규제의 분석이 이루어지고 있는 것은 매우 긍정적인 현상이라 하겠다. 신규 규제의 도입 여부를 결정하기 위한 과정으로 OECD, World Bank 등에서 강력하게 권고하고 있고, 대부분의 선진국에서 규제개혁을 수행하는 경우 가장 중요한 수단으로 간주하고 활용하는 것이 규제영향분석(Regulation Impact Analysis: RIA)인데, 우리 정부도 이 제도의 정착과 활성화를 위해 관심을 갖고 노력하고 있다. 규제영향분석은 새로운 규제를 도입하려고 하는 경우, 이 규제의 도입에 따른 경제 전체의 비용과 편익을 고려하여 합리적 의사 결정을 하도록 유도하는 분석방법을 가리킨다.

규제영향분석은 다양한 방법으로 수행될 수 있다. 예를 들어, 미국, 영국, 호주 등의 영어권 국가에서는 계량적이고 합리적인 비용편익분석 방법을 강조하는 반면, 유럽권에서는 다양한 이해당사자의 여러 시각을 정성적으로 담아내고 반영하려고 하는 경향이 있다. 계량적이고 정량적인 분석방법에도 여러 가지 다른 접근방법이 존재함은 물론이다. 우리나라에서도 규제영향분석의 중요성을 인식하여, 새로운 규제를 도입할 경우 전문연구기관에 의한 분석을 활성화하고 규제심사시 이를 바탕으로 하여 심사하도록 규정하고 있다. 하지만 최근의 노력과 성과에도 불구하고, 아직은 이 방법의 정량적 분석의 핵심이라고 할 수 있는 비용편익분석을 수행할 수 있는 경험이나 기반이 충분히 갖추어져 있지 않고, 유럽과 같이 이해당사자들이 협상과 합의를 거쳐 의사결정에 도달하는 문화가 형성되지 않은 상태에 있어, 이 제도의 정착과 활성화를 위해서는 인내와 노력이 필요한 상황이다.

우리 정부가 규제검토프로그램의 중요성을 인식하고 이를 위해 다각도로 노력하고 있는 것은 무척 다행스러운 일이다. 그러나 규제영향분석(RIA)은 위에서 언급한 바와 같이 매우 전문적이고 포괄적인 지식과 경험을 필요로 한다. 또한 규제영향분석이 지나치게 사전적 평가로만 흐르는 것 역시 경계해야 한다. 사전적 규제영향분석뿐 아니라, 규제정책 집행 후 정책과정과 성과에 대한 사후평가 역시 강조되어야 하는데,

이는 새로운 정책을 입안하고 기존 정책의 문제점을 수정·보완하기 위한 정보를 제공하는 피드백(feedback)효과를 강화하여야 비효율적이거나 불필요한 규제정책을 효과적으로 제거 또는 보완할 수 있기 때문이다. 특히 이러한 사후평가의 강화는 우리뿐 아니라 다른 나라의 경험을 통해 우리에게 바람직한 제도와 수단 등을 얻을 수 있어 실수를 반복하는 시행착오를 줄일 수 있다는 이점이 있다.

규제개혁은 또한 지속적으로 추진되어야 한다. 규제개혁 논의는 경제상황과의 상관관계가 크다. 창업이나 기업활동에 대한 규제의 경우, 고도성장을 누릴 때에는 규제개혁의 주장이 힘을 얻지 못하다가도, 경제가 어려워지면 규제로 인해 진입 및 투자와 같은 경제활동이 어렵다는 논리를 앞세워 규제개혁의 목소리가 높아진다. 우리나라의 경우에도, 물론 다른 요인들도 있겠지만, 규제개혁의 당위성이 가장 강조된 시점은 경제위기를 겪던 1998년과, 전반적인 경기침체를 겪기 시작한 2004년이라고 볼 수 있다. 반면 부동산 관련 규제는 경기조절의 수단으로 인식되거나 오용되어, 경기가 호황일 경우 강화되고 경제가 어려울 경우 완화되는 경우도 많다. 규제개혁은 경제여건이나 순간적인 정치논리에 좌우되지 말고 꾸준히 추구되어야 한다. 경제가 어려울 때에는 구조적인 이행에 대한 인내의 수준도 낮아지며, 개혁으로 인해 기득권을 상실하는 집단의 반발도 더욱 거세질 수 있고, 경제가 호황일 때에는 규제로 인한 폐해가 간과되기 쉽기 때문이다. 또한 워낙 복잡다단한 현실에서 규제의 개혁에 대한 지속적이고 꾸준한 분석이 없이는 졸속 처리에 의해 오히려 개선이 아닌 개악이 발생할 가능성이 높다. 규제개혁의 지연은 우리가 인식하지 못하는 사이에 적절하지 못한 규제로부터의 폐해－즉, 규제에 순응하는 데 드는 비용과 규제의 비합리성으로 인한 경제적 효율성의 상실분－가 지속되게 하고, 졸속적인 규제개혁은 반드시 필요한 규제를 없애거나 변형시켜 경제 전체의 효율성이나 후생을 침식한다.

우리의 규제개혁은 완성된 것이라고 하기에는 아직 이루어야 할 것이 많다. 그리고 규제개혁은 이제 세계적인 추세이다. 최근 세계 각국은 규제, 특히 경제적 규제와 공공부문의 정부 소유권에 대해 대대적으로 그 경제적·정치적 또는 정책적 기반을 검토하고, 불필요하거나 개선이

필요한 부분에 대해서는 개혁을 시도하고 있다. 경제의 주요 부문들에서 정부가 생산수단을 직접적이고 독점적으로 소유하거나, 또는 직·간접적으로 시장에 개입하여, 독점이나 과점 등 비경쟁적인 환경이 형성되어 있는 것이 많은 경제에서 목격되고는 한다. 앞서 논의한 대로 OECD나 World Bank, 그리고 많은 연구자들의 연구결과는 규제개혁이 생산성을 향상시키는 효과가 있음을 보인다. 세계 각국의 규제개혁 노력이 이들 경제의 생산성 향상으로 연결된다면, 우리가 규제개혁을 늦출 경우 입게 되는 상대적 손실은 자명해진다.

많은 경우 우리는 규제개혁의 성과가 단기간에 가시적으로 나타나지 않는 것에 대해 조바심을 내기도 하고, 규제개혁 자체의 실효성에 대해 의문을 제기하기도 한다. 복잡하게 얽혀 있고 수많은 변수들이 영향을 주고받는 현실 경제 내에서 규제개혁이 단기간에 그 효과를 나타내기를 원하는 것은 무리가 있다. 장기적인 안목, 엄밀한 분석, 정치인과 공무원을 포함한 모든 국민의 관심과 의지, 그리고 규제를 개혁해 나가며 그 성과가 나타나 시장이 제 기능을 발휘할 수 있도록 기다리는 인내가 무엇보다도 필요하다.

제5절 본 보고서의 구성

앞서 논의한 바와 같이, 본 보고서는 우리나라의 기업환경을 점검하고, 기업이 자원이용의 효율성을 극대화할 수 있도록, 그리고 이로 인해 지속적인 성장이 가능하도록 제도와 환경을 정비하는 방안을 추구하는 작업의 결과물이다. 이미 우리나라에는 특정 산업별로 규제의 폐해와 개혁방안을 논의한 연구들이 수행된 바가 있어, 본 연구는 특정 산업별 분석을 지양한다. 대신 전체적인 틀을 조감하고, 기업이 창업과 생산활동에서 직면하는 문제점을 분석한다.

본 연구는 모두 4부로 구성되어 있다. 각 부는 다시 각각 2개 내지 5개의 개별 보고서로 구성되어 있다. 각 장은 개별 보고서로서 독립된 주제를 다루면서, 동시에 기업환경 개선을 위한 규제개혁이라는 커다란 틀 안에서 일관성을 갖는다.

제1부에서는 우리나라 규제개혁의 역사를 회고하고 선진화된 규제개혁을 논의한다. 우리의 규제개혁의 역사와 현실을 인식하고(제1장), 선진국의 규제개혁 논거와 정책의 시사점을 검토한 뒤(제2장), 우리가 선진화된 규제개혁을 위해 재정립하여야 하는 원칙과 방침에 대해 논의한다(제3장).

제2부는 좀더 구체적으로, 우리나라에서 조업하는 기업이 창업과 생산활동을 통해 느끼는 규제를 주제별로 조감한다. 기업은 입지를 정하고 창업 후, 노동과 자본의 결합을 통해 생산활동을 영위한다. 이 과정에서 환경에 대한 규제와도 맞부딪친다. 이 부에 속한 제4장은 창업에 관해, 제5장은 입지 중 가장 현안문제인 수도권규제에 대해, 제6장은 노사관계의 초미의 관심사들에 대해, 제7장은 투자에 대해, 그리고 제8장은 우리나라의 환경규제의 현황과 대안에 대해 천착한다. 정책적 철학과 공공의 후생, 개별 주체의 효용 등이 얽혀 있어, 모든 사람을 만족시키는 해답은 구할 수 없지만, 이러한 주제들을 다루며 제2부의 연구진들이 일관성 있게 지킨 원칙은 공공의 후생을 심각하게 저해하지 않는 한도 내에서의 기업활동의 원활화를 위한 대안의 수립이다.

기업의 생산활동 이후에는 생산물의 거래행위가 있고, 수익에 따른 조세부담이 있다. 거래행위가 생산물시장 전체에 대한 규제와 연결될 경우 그 범위는 도저히 감당할 수 없게 커질 우려가 있다. 따라서 본 연구의 제3장에서는 거래에 대한 규제(제9장)로 그 범위를 한정짓는다. 또한 유효법인세율이 산업과 경제에 미치는 영향을 광범위한 국제적인 자료를 활용하여 분석한다(제10장).

제4부에서는 두 개의 연구가 본 보고서를 마무리하며 규제가 산업과 경제에 미치는 영향을 포괄적인 실증분석으로 보여준다. 제11장은 우리나라의 진입규제가 산업의 성장에 미치는 영향과, 국가별 규제의 정도가 경제성장에 미치는 영향을 다룬다. 제12장에서는, 명시적인 규제는 아니지만 효율적인 경제활동을 저해하는 측면에서는 규제와 같은 역할을 하는 사회·제도적 변수가 경제성장에 미치는 영향을 이론적·실증적으로 분석한다. 이는 최병선(2004)이 지적한 바와 같이, 규제개혁의 선결작업으로 규제의 사회적 비용과 부작용을 계량적으로 추정하고 공개하여 국민들의 이해를 돕는 노력이다.

약 7,800개에 달하는 규제와 그 개혁이 복잡다단한 우리 경제에 미치는 효과에 대한 논의를 이 한 권으로 완성할 수는 없다. 따라서 본 연구는 기업환경에 중점을 두고 일반적인 기업활동에 있어 가장 중요한 부분을 조명하여 규제에 의한 폐해를 경고한다. 그리고 바람직한 규제의 철폐 또는 개선의 방향을 모색한다. 각론에 있어서는, 집필자에 따라 그리고 다루는 사안에 따라 차이가 발견되기도 하지만, 전반적인 개선방향의 근간을 이루는 것은 시장경쟁의 원리에 입각하여 보다 효율적인 경제질서를 추구하자는 인식이다. 그 논지를 따라 향후 보다 구체적이고 많은 논의가 지속적으로 진행되어야 함은 물론이다.

참 고 문 헌

이주선, 『규제지도 작성을 위한 규제개혁실적 분석』, 한국경제연구원, 2004.
최병선 외, 『행정규제의 성격별 분류와 개선방안』, 서강경제인포럼, 2000.
최병선, 「한국의 규제와 규제개혁」, 중앙공무원교육원 강의자료, 2004.

OECD, *Regulatory Policies in OECD Countries*, Public Management Committee, Paris: OECD, 2002.
OECD, *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, Paris: OECD, 2005.
Stone, A., *Regulation and Its Alternative*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1982.
Viscusi, K., J. Harrington, Jr., and J. Vernon, *Economics of Regulation and Antitrust*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2005.
World Bank, *Doing Business in 2005*, World Bank, Washington D.C., 2005.

제1부 기업환경 개선과 규제개혁의 역사 및 선진화된 규제개혁

■ 제1장 우리나라 규제개혁의 비판적 회고

설 광 언

■ 제2장 선진국 규제정책의 동향과 시사점:
OECD 국가들을 중심으로

안상훈 · 차문중

■ 제3장 선진화된 규제개혁:
기본원칙 및 방식에 관한 인식의 재정립

김 일 중

제 1 장

우리나라 규제개혁의 비판적 회고

제1절 서 론

규제는 정부가 추구하는 목적과 기능을 수행하기 위하여 민간에게 준수를 강제하는 수단으로, 정부에게는 규제의 관리비용을 발생시키고 국민들에게는 규제의 준수비용을 발생시킨다. 규제에는 법률은 물론 모든 단계의 정부가 행하는 공식·비공식 명령 및 하위규칙들이 포함되며, 정부가 규제의 권한을 위임한 비정부기관 혹은 자율규제기관들이 만든 규정도 포함된다.[1)]

잘못된 규제는 공정한 경쟁을 저해하여 자원배분의 왜곡을 가져오며 각종 부패를 야기함으로써 비효율과 정부에 대한 신뢰를 저하시킨다. 규제개혁이란 규제의 질을 향상시키는 것이다. 규제완화를 규제개혁과 동일시하는 경우가 있지만, 규제완화는 규제개혁의 부분집합일 뿐이다.

---

1) 규제는 경제적, 사회적, 행정적 규제로 나누며, 경제적 규제는 가격결정, 경쟁, 시장진입·퇴출과 같은 시장에 관한 결정에 직접 개입하는 것을 말한다. 경제적 규제를 개혁하는 목적은 경쟁과 기술혁신에 대한 장벽을 낮추고 시장기능과 건전성 감독을 위한 규제의 틀을 향상시킴으로써 경제적 효율성을 높이는 데 있다. 사회적 규제는 보건, 안전, 환경 및 사회적 통합과 같은 공공의 이익을 보호한다. 사회적 규제의 경제적 효과는 매우 중요하다. 사회적 규제를 개혁하는 목적은 규제의 필요성을 확인하고, 규제 및 다른 정책수단을 더 신축적이고 저비용·고효율적으로 고안하는 것이다. 행정적 규제는 정부가 정보를 수집하고 개별적인 경제적 결정과정에 개입하기 위해 사용하는 서류작성 및 행정적 절차로서 민간부문의 성과에 지대한 영향을 미친다. 행정규제개혁의 목적은 불필요한 규제를 철폐하거나, 필요한 규제라 하더라도 감축·단순화하며 규제적용의 투명성을 확보하는 데 있다. 김도훈 외(2000), p.20.

규제개혁은 개별 규제의 개정, 규제제도 및 기구의 재구성, 규제의 제정 및 관리 과정을 향상시키는 모든 것을 포괄하는 의미이다.[2] "규제개혁이 기업의 부담만 덜어주고 기업의 이익을 보호하는 정책으로 오해받고 있는 것은 규제개혁에 대한 개념상의 혼란과 추진과정에서의 미숙함 때문이다."[3]

규제개혁이 필요한 이유는 규제가 설정되던 당시의 경제·사회적 환경이 변화함으로써 기존의 규제가 설정 당시에 목적하였던 공익이나 국민복리를 증진시키지 못하고 비효율화되었을 경우, 오히려 기업이나 개인의 창의성을 방해하는 요소로 작용하게 되므로 환경 변화에 맞게 규제 자체도 변해야 하기 때문이다. 그리고 규제여건이 계속 변화하므로 규제개혁은 지속적으로 추진될 수밖에 없다.[4]

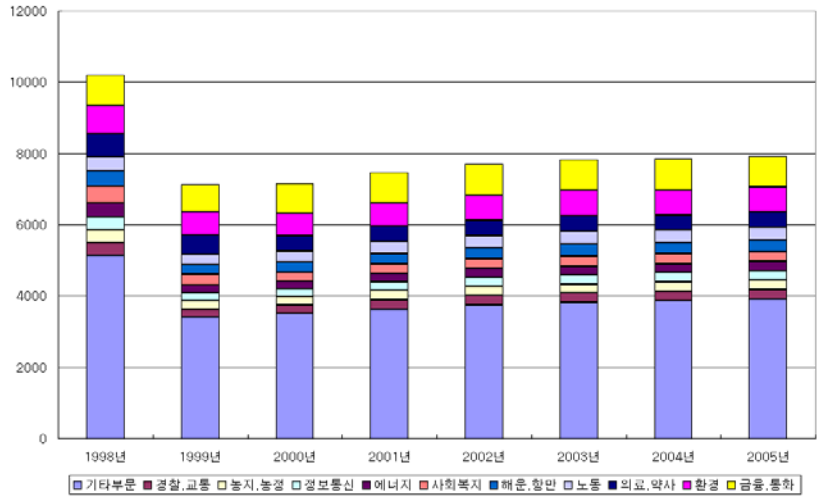
한국은 1960년대 이후의 개발과정에서 정부가 시장에 적극적으로 개입하여 왔다. 이러한 정부의 시장개입은 급속한 경제발전에 큰 기여를 하였으나, 1980~90년대에 들어와 민간역량이 확대되면서 정부의 개입과 규제가 오히려 민간부문의 자율성과 창의성을 떨어뜨리고 국가경제의 발목을 잡는 요인으로 지적되면서 본격적인 규제개혁이 시작되었다. 또한 전 세계적으로 일고 있던 규제개혁의 추세에 따라 우리나라도 상시적인 규제개혁이 추진되어 그동안 상당한 진전이 있었던 것으로 평가되고 있다.[5]

규제등록이 의무화된 1998년 당시 10,191건이던 규제총량은 김대중 정부의 규제 일제정비에 의해 다음 해인 1999년에는 7,126건으로 격감하였다가 매년 조금씩 증가하여 2005년 11월 현재 7,926건에 이르고 있다. 현재 우리나라의 규제 수는 선진국과 비교할 때 결코 많은 것은 아니다. 규제 감소를 유형별로 보면 신고의무, 승인, 보고의무 등 행정적 절차와 관련된 규제가 가장 많이 줄어들었음을 알 수 있다.

---

2) 김도훈 외(2000), p.20.
3) 김종석(2003), p.1.
4) 산업연구원(1999), p.42.
5) 2005년 12월 5일에 개최된 규제개혁추진보고회의 자료에 의하면 규제품질에 대한 국제적 평가에서 한국은 OECD 30개 회원국 중에서 18위(2003년 현재)인 것으로 평가되고 있다.

[그림 1-1] 연도별 행정규제 변경 현황과 부문별 건수



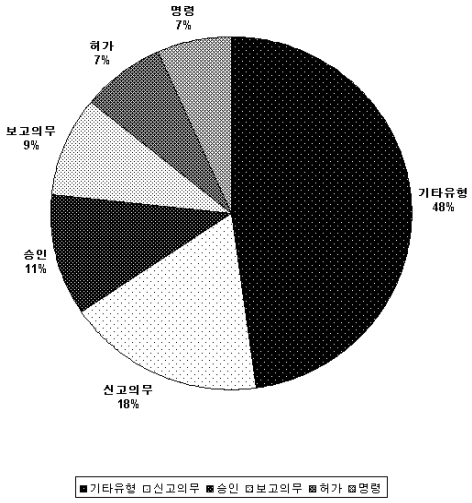
자료: 국무총리실 홈페이지.

	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
총 합	10,191	7,126	7,161	7,464	7,715	7,829	7,843	7,926
금융·통화	861	774	850	869	888	874	876	877
환 경	795	637	633	651	698	706	696	693
의료·약사	645	553	427	428	430	439	422	434
노 동	378	280	299	323	342	368	353	359
해운·항만	424	281	285	286	311	321	321	322
사회복지	477	295	240	278	279	285	280	276
에너지	400	219	221	227	250	251	249	264
농지·농정	360	245	243	251	251	257	259	263
정보통신	357	215	215	252	254	255	264	263
경찰·교통	354	219	234	264	263	260	260	262
기타 부문	5,140	3,408	3,514	3,635	3,749	3,813	3,863	3,913

자료: 국무총리실 홈페이지.

[그림 1-2] 1998년부터 2005년까지 행정규제 감소의 유형별 구성

(단위: %)



자료: 국무총리실 홈페이지.

〈표 1-1〉 부문별 규제 현황(2005년 11월 기준)

규제 수	부문(40개)
500건 이상	금융(877), 환경(695) 등 2개
500～300건	의료(434), 노동(364), 건축(396), 해운·항만(322) 등 4개
300～200건	교통(261), 보건(255), 정보통신(263), 물류(205) 등 14개
200～100건	소방(147), 교육(172), 에너지(264), 산림(137) 등 8개
100건 미만	출입국(63), 관광(66), 병무(23), 교정(25) 등 12개

자료: 국무조정실.

현재의 규제 수를 규제분야별로 나누어 보면 경제 관련 분야 규제가 4,383건, 보건·환경 등 사회분야 규제가 3,542건이다. 세부적으로는 금융사고의 발생을 사전에 막기 위한 금융규제(877개)가 가장 많고, 국민의 건강·안전과 관련된 환경(695개), 의료(434개), 보건(255개), 교통(261개), 해운항만(322개) 분야의 규제도 상당수를 차지하고 있다.

규제개혁위원회는 2005년에 발간된『2004년 규제개혁백서』에서 우리나라 정부규제의 특징 및 문제점을 다음 다섯 가지로 들고 있다.

① 규제의 질 문제: 현재 등록되어 있는 규제의 양은 선진국에 비하여 많지 않으나, 규제의 질이 문제다.
② 규제의 모호성과 예측 불가능성: 규제의 기준과 절차가 모호하고 불확실하여 담당공무원에게 과다한 재량을 주고 있어 예측이 불가능하다. 즉, 되는 것도 없고 안 되는 것도 없어, 안 되는 것을 되게 하려고 로비 등 비리를 초래한다.
③ 비현실적인 규제: 규제가 당위론과 명분론에 치우친 나머지 현실과 동떨어진 이른바 '법 따로 현실 따로'인 규제가 많다. 즉, 현실이 그 제도를 수용할 수 있는가에 대한 고려보다 국민정서나 정치논리, 이상론에 의해 규제가 양산되어 준수율이 낮다.
④ 사전규제의 과다: 우리나라 규제들은 모든 사람들을 잠재적 범법자로 취급하여 원칙적 금지, 예외적 허용이라는 사전규제방식이 많다. 이렇게 소수의 문제자들을 막기 위해 선의의 양심적인 다수 사람들에게 큰 비용과 불편을 초래하는 각종 인허가제도들이 문제이다.
⑤ 중복규제의 상존: 동일한 하나의 사업을 추진함에 있어 여러 기관이 복합적으로 얽혀 있는 중복규제가 많고, 또한 이들 중복규제의 집행이 분산된 각 행정기관의 주관적 판단과 기준에 의해 이루어짐으로써 과잉 집행되거나 범정부적인 일관성 결여를 초래하고 있다.

그런데 7년 전에 발간된『1998년 규제개혁백서』에서도 우리나라 행정규제의 특성을 다음과 같이 동일하게 인식하고 있었다. 즉, 우리나라 규제의 문제점은 ① 규제의 건수가 많고 적용범위와 내용이 포괄적이다. 그런데 규제의 건수가 많은 것으로 느껴지는 것은 규제의 건수보다는 규제내용과 집행상의 문제에 기인한다. ② 법령에 근거하지 않은 규제와 행정간섭이 과다하다. ③ 규제의 모호한 기준과 복잡한 절차로 집행권자의 재량권이 많아 부정과 비리 발생의 소지가 크다. ④ 비현실적 규제가 많아 사실상 준수가 불가능한 경우가 많다. ⑤ 규제수단이 주로 사전규제 중심의 원칙 금지·예외 허용방식이다. ⑥ 여러 기관에 걸친 중복규제가 많다.

이처럼 1998년도 당시에 지적하였던 규제의 문제점과 특징이 7년이

지난 2005년에도 별로 달라진 것이 없이 그대로 유지되고 있는 것으로 정부 스스로 파악하고 있다. 그러면 1980년대 이후 정부가 수많은 규제개혁정책을 추진해 왔음에도 정부규제가 안고 있는 문제점이 여전히 해결되지 못하고 있는 것은 어디에서 연유하는 것인가? 본장에서는 이러한 의문을 가지고 그동안 역대 정부들이 경제·사회적 변화에 대응하여 규제개혁을 어떻게 추진하여 왔는가를 회고해 보고자 한다.

규제개혁정책의 전개과정을 회고함에 있어 가장 먼저 결정해야 할 사항은 어느 기간을 대상으로 할 것인가 하는 점과 어떤 기준에 따라 연대를 구분해서 살펴볼 것인가 하는 점이다. 최병선[6]은 우리나라 규제완화의 기원을 정확히 추적하기 어렵지만 1977년경에 시작된 수입자유화정책을 그 단초로 보고 있다. 유승민[7]과 공정거래위원회[8]는 1979년 4월에 발표된 '경제안정화종합대책'을 규제완화시책이 본격적으로 다루어진 시초로 보고 있다. 이 대책은 지난 1960~70년대까지의 정부주도 경제개발방식에서 탈피하여 경제운용방식을 안정화 중심으로 전환함과 동시에, 정책기조를 민간의 자율과 창의를 존중하는 민간주도로 전환하는 것을 공식화한 것이었다. 이 대책에 따라 각종 규제완화시책이 추진되기 시작하였다. 그러나 그 해 박정희 대통령이 서거한 10·26사태가 일어나고 정치적 혼란이 다음 해까지 계속된 것을 고려하면, 본격적으로 규제완화정책이 시작된 것은 제5공화국이 출범한 이후로 보는 것이 타당할 것이다.

과거의 정책 변화와 성과를 살펴보기 위해서는 정권별로 구분하여 접근하는 것이 가장 쉬운 방법이다. 그 이유는 규제와 관련된 주요 정책 변화가 정권이 바뀔 때 가장 많이 나타나고 있고, 규제완화 또는 규제개혁을 위한 추진체계나 추진기구의 설립 등도 정권이 바뀔 때 가장 큰 변화를 보여 왔기 때문이다. 따라서 본장에서는 정부규제정책의 변화를 5공화국부터 노무현 정부에 이르기까지 정권별로 구분하여 접근하고자 한다. 역대 정권의 규제개혁과정을 살펴봄에 있어 당시 정권이 처한 상황과 각 정권이 추구하고자 했던 규제개혁방향과 추진체계, 개혁 내용 및 평가 등을 기존 문헌을 중심으로 정리해 나가고자 한다.

---

6) 최병선(1977), p.1.
7) 유승민(1997).
8) 공정거래위원회(1992), p.25.

제2절 역대 정부의 규제개혁 노력과 성과

1. 제5공화국

가. 추진 내용

제5공화국은 출범 당시 정치적으로 정권의 정통성문제를 안고 있었을 뿐만 아니라, 경제적으로도 여러 가지 어려움을 안고 출발하였다. 즉, 1960～70년대에 정부주도개발, 국내산업보호, 대기업육성 등으로 높은 경제성장을 이룰 수 있었으나, 1970년대의 중화학공업 추진과정에서 행해졌던 경쟁제한적 정책(예를 들면 특정 업종의 사업자 지정과 경쟁의 배제, 수입으로부터의 각종 보호정책)의 부작용으로서 경제력 집중과 산업체질의 약화 등이 1970년대 후반에 나타나기 시작하였다. 그리고 1979년의 제2차 오일쇼크와 정치적 혼란으로 1980년에는 최초의 마이너스 성장을 기록하기도 하였다.[9] 이러한 어려움 속에서 출발한 제5공화국 정부는 과거와 같은 경제운용방식으로는 경제를 성장시킬 수 없다고 보고 시장기능의 창달과 민간부문의 활력 신장 쪽으로 정책을 전환하고, '성장발전 저해요인 개선'이란 이름으로 당시 총무처 주관하에 민간의 창의력과 활력을 저해하는 각종 정부규제완화를 추진하였다.

개선해야 할 제도를 선정함에 있어서 대체로 다음과 같은 7가지 사항이 고려되었다.[10]

1) 대다수 국민에게 불편을 주는 법령 및 제도(국민편의성)
2) 국민의 자율성을 저해하는 지원·규제제도(자율성, 생산성)
3) 행정환경 변화에 부적절한 법령 및 제도(현실적합성)
4) 건전한 가치관과 정신문화를 해치는 제도나 관습(국민정신의 건전성)
5) 사회정의의 실현을 저해하는 법령 및 제도(국민신뢰와 화합)
6) 하향적·일방적인 정책결정방식(행정의 민주성)

9) 임보영(1998), pp.54～56.
10) 최병선(1992), pp.805～806.

7) 정부조직 내부의 비능률적·비민주적 법령 및 제도(행정의 능률성)

이러한 기준에 따라 범정부 차원의 주요 정책과제 120건, 일반부처별 과제 1,434건이 선정되어 제도개선사업이 이루어졌다. 이에 따라 일반행정, 조세행정, 수출입관리 등의 분야에서 그동안 행정편의를 위하여 민원인에게 불필요하게 요구해 왔던 제도가 많이 개선되었다.

그러나 대상선정의 기준 자체가 다소 모호하였고, 1980년대 초반에 이루어진 일련의 개혁작업이 행정의 능률성과 경제적 효율성 제고를 위한 규제완화(deregulation)에만 초점이 맞추어졌다. 또한 정부규제가 지나치게 졸속으로 완화되어 정부규제가 갖는 다른 측면의 중요한 목표가 소홀히 취급되거나, 다른 정치·사회적 가치의 실현이 오히려 저해될 수 있는 소지를 만들었다는 비판도 있었다.[11]

제5공화국 정부의 대표적인 규제완화정책은 대내외적인 경쟁촉진의 유도였다. 대외경쟁의 도입은 수입자유화, 관세율 인하와 함께 외국인 직접투자에 대한 제한을 단계적으로 완화시킴으로써 국내산업을 점차 대외경쟁에 노출시켰다. 수입자유화는 1970년대 후반 이후 추진되기 시작하였으며 1980년대 들어서면서 수입자유화 예시계획을 수립하여 관련 업체가 이에 대비하도록 하였다. 수입자유화의 추진은 국내시장에서 외국기업과의 경쟁을 통하여 우리 기업의 생산성 향상을 유도하는 한편, 대외통상마찰을 미연에 방지하는 데 그 목적이 있었다.[12]

대내적으로는 자율과 경쟁을 촉진시키기 위한 노력이 있었는데, 가장 대표적인 것이 1981년에 공정거래제도를 도입하여 시행한 점이다. 공정거래법의 제정으로 공산품에 대한 가격정책에도 커다란 전환이 있었다. 공정거래법의 제정 이전에는 정부가 독과점 품목의 가격결정에

11) 최병선(1992, pp.806~810)은 이러한 문제점을 몇 가지 사례를 들어 비판하고 있다. 즉, 당시의 경제상황 악화를 이유로 대도시에 소재한 공장주나 지주들의 요구를 쉽게 받아들여, 1981년에 「공업배치법」 시행령을 단견적 안목으로 개정하여 대도시 공장과밀화 현상의 심화로 도시환경문제가 악화된 점을 지적하고 있다. 또한 지역개발사업의 인허가 단순화로 부동산 투기의 빌미를 준 점, 환경오염업자들에 대해서는 조업을 중단시키던 종전의 환경규제방법을 포기하고 대신 낮은 수준의 오염배출 부담금을 부과하는 제도로 대체함으로서 사실상 환경오염을 방치하게 된 점 등을 들고 있다.

12) 공정거래위원회(1992), p.32.

직접적으로 개입하였으나, 이 법의 제정 이후에는 공산품의 가격이 시장기능에 의하여 결정되도록 하였다.[13]

그리고 각종 개별 산업육성법에 내재되어 있던 신규 사업자의 시장진입을 제한하는 행정규제적 요소도 대폭 간소화하였다. 1985년에는 기계, 전자, 섬유, 조선, 석유, 화학, 철강, 및 비철금속 등 기존의 7개 산업에 대한 육성법을 통·폐합하여 「공업발전법」을 제정함으로써 개별법에 포함되어 있던 약 140여개의 행정규제를 대폭 감축하였다. 이를 통하여 과거에 정부가 산업에 대한 신규 진입은 물론, 공장의 증설이나 제품의 가격 및 공급물량까지 간섭하던 양태에서 벗어나, 특정한 산업분야를 제외하고는 투자 등 생산활동에 있어서의 정부간섭이 거의 배제될 수 있었다.[14]

그리고 금융분야에서도 당시 5개 시중은행을 민영화하고, 정책금융의 축소, 정책금융과 일반금융 간의 금리격차 해소 등을 통하여 금융자원배분에 있어서 정부개입을 줄여나가기 시작하였다. 그러나 은행은 주식소유 측면에서는 민영화되었으나 은행장을 비롯한 임원인사가 사실상 정부규제하에 있었고, 금융자율화의 중요한 요소인 금리수준결정이나 대출심사권 등에 대한 자율성은 보장되지 못하였다. 금융자율화는 제6공화국에 들어와서 본격적으로 추진되었다.[15]

나. 규제완화추진기구와 체제

공식적으로 규제완화가 정부의 정책과제로서 제시된 것은 1982년에 설치된 '성장발전 저해요인 개선 심의위원회'를 통해서라고 할 수 있다. 이 위원회는 우리나라 최초의 규제완화를 위한 민관합동위원회로서 국무총리를 위원장으로 하고 관련 부처 장관과 경제계, 언론계, 학계, 법조계, 노동단체 등의 민간인들이 위원으로 참여하였다.[16] 동 심의위원회에

13) 정부가 가격관리를 완전히 포기한 것은 아니고, 시장지배적 지위를 남용할 우려가 많은 독과점품목에 대해서는 정부의 시장감시기능이 강화되었다. 공정거래위원회 (1992), p.34.
14) 상게서, p.35.
15) 상게서, pp.94~95.
16) 1983년 '성장발전을 위한 제도개선위원회'로 명칭을 바꾸고 위원회의 기구도 확대하여 민간위원의 수도 늘리고 소위원회제도를 설치, 운영하였다. 제도적으로 이 위

서는 정부 차원에서 개선해야 할 주요 정책과제 46개와 부처단위에서 개선해야 할 자율과제 760개를 선정하였다.

이 위원회에서 다룬 주요 정책과제로는 인허가제도개선, 건축행정개선, 수출입관리제도개선, 중소기업지원제도개선, 세제개편과 조세행정개선, 보고제도의 개선, 환경보전제도개선, 민법과 상법의 정비 등이었다. 이러한 제도개선 추진으로 행정의 체계화, 행정권한의 위임·위탁 등 행정추진체계를 혁신하고, 불필요한 행정규제를 폐지하여 국민부담을 경감시키고자 하였다.[17] 1986년 5월에는 「중소기업창업지원법」을 제정하여 창업자가 시·군·구청의 창업민원실에서 창업 사업승인계획을 받게 되면 공장 설립과 관련된 17개 법령의 26개 인허가절차가 생략되도록 창업절차를 대폭 간소화하였다.[18]

이와 같은 정책기조의 변화에도 불구하고, 제5공화국의 규제완화시책이 큰 효과를 보지 못한 것으로 비판받는 것은 그동안 규제를 담당하여 왔던 실무정책당국자나 각종 규제하에서 수동적으로 기업활동을 해온 민간부문 모두 사고의 변화가 미흡했던 점도 있었다. 또한 개별 산업부문에서 규제가 온존하고 있었음에도 불구하고 거시적인 정책으로 이를 풀어가려고 하였기 때문에 실질적인 의미의 자율화를 위한 정책수단이 뒤따르지 못하였다. 정부는 이러한 사실을 인식하고 1980년대 후반에 들어 개별 산업에 있어서의 제도개선을 통하여 밑바닥으로부터 규제를 완화해 나간다는 미시적 접근에 보다 중점을 두고 산업별 규제완화시책을 추진하기 시작하였다.[19]

원회의 사전심사를 받은 안건은 차관회의와 국무회의의 자동 상정심의를 거치고 대통령의 재가를 받아서 채택되도록 하는 심의절차를 마련하였다.

17) 그 당시 이러한 제도개선으로 행정의 체계화, 행정권한의 위임, 국민편의 위주로의 민원제도개선 등과 함께, 광복 후 37년간 시행해 오던 야간통행금지가 해제되었다. 그리고 행정 내부에 산재해 있던 각종 위원회 182개를 통폐합하고, 행정권한도 187종을 하부기관으로 위임하였으며, 53종을 민간전문기관으로 위탁하고, 정부투자기관과 민간기관으로부터 받던 각종 보고를 대폭 감축하였다. 김정수(1992), pp.72～73.

18) 임보영(1998), p.63.

19) 이규억·이재형(1992), p.30; 공정거래위원회(1992), p.28.

2. 제6공화국

가. 추진경과

제6공화국 정부는 산업경쟁력 강화를 통한 경제활력 회복과 당시의 큰 흐름이었던 정치·경제의 민주화 추세에 부응하기 위하여, 각 산업별로 산재되어 있으면서 민간의 자율과 경쟁을 제한하는 제도를 정비하기 시작하였다.[20] 1988년부터 공정거래위원회는 국민경제에서 차지하는 비중이 크고 경쟁제한적 요소가 많은 23개 산업을 대상으로 예비실태조사를 실시하여 주류, 정유 등 10개 산업을 규제완화 대상산업으로 선정하였다. 1989년에는 해운, 버스여객운송 등 8개 산업을 추가로 선정하여 총 18개 산업에 대한 규제완화방안을 수립하기 위한 공청회를 개최하여 학계, 업계, 소비자단체 등의 의견을 광범위하게 수렴하였다. 의견 수렴 과정에서 제기된 각종 정책대안과 각계 의견을 종합하여 관계부처와 규제완화를 위한 협의를 진행하였다. 특히 1989년에는 경제현안과제의 해결을 위하여 부총리를 위원장으로 하는 '경제난국 극복위원회'를 설치하고, 그 산하 12개 특별대책반의 하나로서 '경제자율화 및 경쟁촉진대책반'을 구성하여 규제완화를 위한 제도개선 계획의 수립을 추진하였다. 그리고 이와는 별도로 1990년에는 6개 공업입지 관련 법률을 통폐합하여 공업입지 관련 법률을 제정하여 기업에 대한 입지 공급 및 공장설치 절차를 간소화하였다.[21]

그런데 1989년 이후부터는 그동안 한국 경제에 유리한 여건을 형성해 왔던 3저 현상[22]이 사라지고 한국을 둘러싼 국제경제여건이 악화되었을 뿐만 아니라, 기업들 역시 3저 호황기 동안 여유자금을 재테크 중심으로 운용함으로써 기술개발과 투자를 소홀히 하여 경쟁력 약화를 초

20) 국민들의 민주화 요구에 의해 출발한 6공화국은 경제·사회 전반의 민주화와 자율화의 진전, 국민의 기본권 보장, 대외개방의 가속화라는 큰 흐름을 정책에 반영하여야 했다. 이에 따라 노사문제에 대한 각종 정부규제의 완화, 경제력 집중을 방지하기 위한 여신규제 강화, 금융실명제의 실시, 공정거래 및 소비자보호 규제의 강화, 토지공개념 입법, 환경규제의 강화, 최저임금제도의 실시 확대 등을 추진하지 않을 수 없었다. 최병선(1992), p.813.

21) 공정거래위원회(1992), p.29.

22) 1986~88년 사이에 일어났던 유가, 금리, 환율에서의 유리한 국제환경

래하였다. 그리고 그동안 억제되어왔던 근로자들의 임금인상 요구가 폭발하면서 한국 경제는 고임금, 고물가, 국제수지적자라는 어려움을 맞게 되었다. 이러한 경제여건 변화 속에서 수출과 투자 부진을 해소하고 기술개발을 통한 산업구조조정 촉진 및 물가의 구조적 안정을 위해서 경쟁촉진이 요구되었다. 또한 경제활력 회복과 국제화에 능동적으로 대응하기 위하여 대내경쟁체제 구축이 필요하였으며, 이를 위해서는 근본적으로 기업활동을 제약하는 규제완화시책을 시급하게 추진해 나가야 한다는 요구가 커지게 되었다. 그리고 경제 전반에 걸쳐 광범위하게 존재하던 경쟁제한적 정부규제를 과감히 줄여나가기 위해서는 규제완화가 부처 차원이 아니라 범정부적 차원에서 추진되어야 할 필요성을 느끼게 되었다.

이러한 인식을 바탕으로 6공화국 정부는 1990년 4월에 '경제 활성화 종합대책'의 일환으로 국무총리를 위원장으로 하고 관계부처 장관 등을 위원으로 하는 '행정규제완화위원회'를 한시적으로 설치하였다. '행정규제완화위원회'는 그 산하에 경제행정분야의 규제완화를 담당하는 '경제행정규제완화 실무위원회'(위원장: 경제기획원 차관)와 일반행정분야의 규제완화를 담당하는 '일반행정규제완화 실무위원회'(위원장: 총무처 차관)를 구성하여 규제완화시책을 범정부적인 차원에서 집중적으로 추진하였다. 행정규제완화위원회는 1990년 5월 31일에 주류, 석유산업 등 21개 산업에 있어서 신규 진입과 판매지역을 제한하는 각종 불합리한 정부규제를 대폭 축소하였고, 1991년에는 20개 산업에 걸친 광범위한 정부규제완화를 추진하였다. 이에 따라 그때까지 공정거래위원회를 중심으로 추진하여 오던 경제행정규제완화시책이 경제기획원 주관하의 '경제행정규제완화 실무위원회'를 통하여 추진되게 되었다.[23)]

한편 정부위원으로만 구성된 '행정규제완화위원회'의 행정규제개선작업은 민간의 건의나 의견을 수렴하는 데 제약이 있고 국민의 불편사항에 대한 고려가 부족하여 실질적인 정비보다는 외형적인 규제정비에 치중함으로써 규제개선작업의 실효성이 떨어진다는 지적에 따라, 1991년 9월 경제계 인사 등 5인의 위원으로 구성된 '행정규제민간자문위원

23) 공정거래위원회(1992), p.30.

회'(위원장: 유창순 전경련 회장)가 한시적으로 국무총리 직속기구로 설치되었다.[24] 동 위원회는 각종 행정규제완화에 관련된 사항, 정부기능의 민간이양 및 위탁과 관련된 사항, 중앙행정기관기능의 지방자치단체로의 이양 및 위임과 관련된 사항들을 연구·심의하여 그 결과를 국무총리에게 건의하도록 하였다. 동 위원회는 1992년 3월까지 행정규제완화에 관한 보고서를 작성하여 649건에 관한 행정규제완화 사안을 발굴하여 정부에 건의하였으며, 정부는 이를 소관부처별로 검토하여 그 중 60.6%에 해당하는 총 393건을 수용하여 개선하였다.[25]

1992년 10월에는 총무처의 주도로 행정 내부의 비능률 제거와 대민간서비스개선을 위하여 '비능률 추방을 위한 행정쇄신대책'을 범정부적으로 추진키로 하여, 기존의 '행정규제완화위원회'를 추진본부로 하고, 각 중앙부처와 시·도에 '행정쇄신대책반'을 설치, 운용하였다. 그리고 그동안 규제완화시책이 개별적이고 단편적이라는 지적에 따라 1992년 4월에는 경제기획원이 중심이 되어 제조업 경쟁력 강화대책의 일환으로 제조업분야의 기업들이 실제로 겪고 있는 행정규제 및 애로사항을 기업활동 단계별로 실태조사를 실시하고, 이를 기초로 기업환경 개선을 위한 제도개선을 시도하였다. 실태조사결과에 따라, 법정의무고용, 산업안전 및 환경규제, 근로기준, 금융차입절차, 수출입절차, 생산판매절차, 보고의무사항 등 117개 규제개선 대상을 선정하였고, 1992년 7월의 제 11차 '경제행정규제실무위원회'에서는 117개 과제 중 관계부처에서 수용하기로 한 91개 과제에 대한 규제완화를 추진하기로 하였다. 한 가지 특징은 그동안 규제완화가 경제적 규제완화에 국한되었으나, 이번의 규제개선은 사회적 규제(환경, 보건, 위생 등의 분야에서, 자격소유자의 법정의무고용, 산업안전, 환경규제, 근로기준 등)에 대한 규제완화를 포함하고 있었다는 점이다.[26]

제6공화국의 규제개혁이 제5공화국의 그것과 차별되는 특징은 산업

24) 동 위원회는 민간경제계를 대표하는 전국경제인연합 회장, 대한상공회의소 회장, 중소기업협동조합중앙회 회장 등 3인과 학계를 대표하는 2인으로 구성되었다. 임상준(2005), p.33.
25) 김정수(1992), p.31.
26) 최종원(1993), pp.162～163.

별 규제완화를 추진하였다는 점이며, 그 성과가 분야별로 나타난 것으로 평가되고 있다. 즉, 의약품, 화장품, 연탄, 주류, 자동차관리, 석유산업 등 국민생활과 밀접한 관련을 갖는 부문에서 진입규제, 가격규제, 사업활동영역제한 등의 정부규제가 완화되어 시장경쟁의 촉진을 통한 소비자후생 증대가 이루어졌다.[27]

제5, 6공화국을 거치면서 많은 규제완화시책이 수행되어 왔고 정부나름대로 국민의 불편을 해소하기 위한 제도개선 노력을 보여 왔음에도 불구하고, 이들 정부의 규제완화정책은 학자들에 의하여 몇 가지 점에서 부정적인 평가를 받고 있다. 첫째, 규제완화가 장기적 목표나 비전 없이 단기적 실적을 위한 발굴건수 위주로 진행되어 발굴된 사항에 대한 처리방향만 제시할 뿐, 구체적인 법규정이나 예규, 통첩, 고시, 행정명령 등의 개정과 후속조치를 취하지 않음으로써 실질적으로 행정을 운영하고 있는 일선창구에서는 행정규제완화조치가 실현되지 않았다.[28] 둘째, 규제완화과정에서 기업활동의 애로사항 제거라는 관점이 강조되어 각종 절차(창업, 공장입지, 수출입, 관세, 세무, 금융차입 등과 관련된 절차) 및 기준(환경, 고용 및 해고, 검사기준)의 완화가 강조된 반면, 진입제한, 가격규제, 사업영역제한 등 경쟁제한적 경제규제는 규제완화의 주 대상이 되지 못하였으며, 대상이 되더라도 기득권자인 피규제집단의 반발 또는 주무부처의 소극적 태도로 말미암아 조치가 유보되는 경우가 많았다.[29] 셋째, 정부규제에 관한 논의의 대부분이 기존의 불합리한 정부

27) 주요한 예로서, 첫째, 의약품의 표준소매가격 대상품목을 1만 8천개에서 72개로 줄여 의약품의 가격자율화를 확대하였으며, 의약품수입추천제의 완화를 통하여 기업부담을 경감하였다. 둘째, 연탄공급구역제한을 완화하여 道단위로 공급구역을 광역화 하였으며, 셋째, 20년간 신규 면허가 동결되었던 주류제조업 및 주류도매업의 면허를 개방시켰고, 주류도매상의 판매구역 제한 및 소주의 自道酒판매의무제를 폐지하였다. 넷째, 석유정제시설의 신·증설 및 개조에 관한 허가제를 신고제로 전환하여 진입제한을 완화하였으며, 석유류 제품의 가격 및 유통에 대한 규제를 대폭 완화하였다. 최종원(1993), p.163.

28) 임상준(2005), p.33.

29) 이러한 문제점에 대한 원인으로서 최종원(1993)은 다음 4가지를 들고 있다. 첫째, 규제완화 추진주체의 문제로서, 규제완화와 관련된 한시적인 위원회가 있었으나 그 산하에 실무집행기관이 존재하지 않았기 때문에 실질적 업무는 규제담당기관의 책임하에 이루어지는 경우가 많았다. 규제담당기관은 규제완화가 규제권한의 약화를 가져오기 때문에 소극적 태도를 보이기 마련이다. 특히 규제완화가 규제기관의 기능의 축소나 존폐와 관련될 경우 근본적 검토보다는 규제 존속하의 절차 간소화라

규제의 완화에 초점이 맞추어졌으며, 새로운 정부규제 도입의 합리화 방안에 대한 논의가 활발히 이루어지지 못하였다.[30]

3. 김영삼 정부

김영삼 정부는 정치적으로 최초의 문민정부라는 점을 강조하여 과거와 뚜렷한 차별화를 시도하였다. 김영삼 정부는 정부규제로 인하여 파생되는 문제점과 과거 정부에 의한 규제완화작업이 갖는 한계점을 인식하고 있었기 때문에 정부규제완화와 작은 정부의 구현을 가장 중요한 정책으로 추진하였고 정책의 실효성을 확보하기 위하여 상당히 파격적인 작업 추진과 철저한 사후관리를 하려고 노력하였다. 정권 출발 당시의 경제사정이 어려웠던 까닭에 규제개혁의 중요성이 부각된 면도 있었지만, 김영삼 정부의 규제완화정책이 과거 정부와 다른 점은 규제완화가 단순히 민간자율화를 증진한다는 차원을 넘어 국가의 기업경쟁력 강화를 위한 주요한 정책수단으로 등장하였다는 점이다.[31]

규제완화정책의 추진도 종래의 행정부 차원을 넘어 새 정권이 추구하는 개혁의 일환으로 강도 높게 진행되었다. 규제개혁과제도 '신경제계획'이라는 사전에 준비된 장기경제정책방향에 근거하여 설정되는 등 비교적 체계적인 규제완화를 추구하였다.[32] 규제개혁계획을 수립함에 있어서도 국민의 입장에서 개혁을 추진하고자 규제개혁추진기구를 민

는 단편적 접근을 하게 된다. 그리고 우리나라의 경우 그 당시 규제기관의 업무는 규제업무와 더불어 당해 산업에서의 재화 및 서비스의 안정적 공급과 일정수준의 질적 유지에 대한 업무를 동시에 담당하고 있다. 이러한 업무분담하에서 피규제산업에 규제완화가 도입되어 규제기관은 일시적 부작용이 발생할 경우의 책임 추궁을 우려하여 규제완화에 소극적인 태도를 갖게 되기 때문이다. 둘째, 산업별 규제의 실태와 문제점에 대한 체계적인 연구의 부족이 실효성 있는 규제완화정책의 수립에 제약요인으로 작용하였다는 점이다. 객관적인 산업실태조사가 결여될 경우, 산업별 규제완화정책은 피규제산업에 대하여 가장 많은 정보를 갖고 있는 피규제집단 또는 규제를 직접 담당하는 소관부처의 의도에 좌우된다. 셋째, 피규제집단의 반발이다. 기득권집단으로서 피규제기업은 행정절차적 규제완화에 대해서는 매우 우호적이나, 경쟁제한적 경제규제(진입제한, 가격규제, 사업 및 판매영역제한)의 완화에는 강한 반발을 보이는 이중적인 태도를 보이기 때문이다.

30) 최종원(1993), 김정수(1992), 김종석・김일중(1999)을 참조.

31) 김재홍・이승철(1994), p.166.

32) 김종석・김일중(1996), p.14.

간 중심으로 구성하고자 하였다. 그리고 규제개혁의 성패는 현장에서 실질적인 업무를 담당하는 공무원의 의식과 자세의 변화에 달려 있다고 생각했기 때문에 공직자의 의식개혁과 봉사정신의 함양에도 주력하였다.[33]

김영삼 정부의 규제개혁도 그 근본취지가 경제의 활력을 되찾고 민간주도의 경제를 달성하고자 한 것이란 점에서 보면, 많은 국민들이 지적해 왔던 민간 중심의 경제와 시장경제원리의 적용이라는 경제정책방향의 연장선상에 있다. 즉, 한국 경제가 더 이상 정부주도의 보호지원정책에 의해 유지될 수 없고, 열린 국제사회에서 경쟁력을 갖추어야 한다는 점, 그리고 이를 위해서는 시장기능을 활성화하는 제도적 변화가 있어야 하는데, 가장 중요한 것이 전반적인 규제의 완화에 있다는 것이다.

가. 김영삼 정부의 규제개혁방향: 신경제 5개년계획을 중심으로

김영삼 정부의 신경제 5개년계획에 나타난 규제개혁방향을 김종석・김일중[34]은 다음과 같이 요약정리하고 있다.

첫째는 진입규제개혁과 관련된 사항으로서, 경쟁을 제한하는 각종 규제와 절차를 대폭 완화 또는 간소화하고, 행정구역을 전제로 한 사업구역 또는 공급구역 제한을 철폐하여 경쟁을 촉진하며 경쟁제한적 규제의 완화와 함께 공정거래정책을 강화한다. 토지이용 관련 각종 규제를 완화하여 공장용지 공급을 확대하는 한편 창업 및 공장설립 절차를 간소화하고 처리기간을 단축하여 기업 설립이 용이하도록 한다.

둘째는 생산・유통・수출입과 관련된 사항으로서, 형식승인제도와 품질검사제도는 안전성 위주로 전환하고 업계 책임하에 자율검사를 최대한 인정하는 방향으로 운용한다. 유통시장의 개방에 대비하여 대내진입제한과 영업활동에 관한 규제 및 대규모 판매시설 등에 대한 제한을 완화한다. 수출입 관련 제도는 국제규범에 일치시켜 무역업 진입규제, 수출검사승인제도, 통관절차 등에 관한 규제를 선진국 수준으로 완

33) 이용환(1999), p.50.
34) 김영삼 정부의 규제개혁방향은 김종석・김일중(1996), pp.14～18을 인용.

화한다.

셋째는 가격규제의 철폐와 관련된 것으로서, 정부독점사업이나 공공서비스의 요금을 제외하고는 모든 공산품 가격 및 서비스 요금이 원칙적으로 시장기능에 의하여 결정되도록 유도한다. 공공요금을 단계적으로 현실화하는 한편, 요금결정권을 단계적으로 지방자치단체에 이양하고 각종 개인서비스 요금도 지역설정에 맞게 지역단위별로 자율 관리해 나가도록 한다.

넷째는 국민생활과 근로자보호에 관련된 규제는 우리 실정을 감안하여 단계적으로 강화하되, 신설 규제는 비용편익분석을 통해 도입에 신중을 기한다. 규제방식은 획일적 규제와 기업활동과정에 관여하는 사전적 규제를 지양하고 결과에 대하여 책임을 묻는 사후적 규제방식으로 단계적으로 전환한다. 규제수단에 있어서도 자발적으로 규제를 준수할 수 있도록 유인을 제공하며, 부담금 등 시장경제원리에 입각한 규제수단의 도입을 적극 추진한다. 법정 의무고용제 운영도 효율화하여 기업부담을 완화해 나간다.

다섯째는 대민행정의 개선과 관련된 사항으로서, 민원처리제도 및 일선기관의 행태와 관행 개선, 유사규제 및 중복규제 정비, 법적 근거가 없는 행정지도 및 행정관행에 의한 규제 철폐, 행정편의를 위한 서류 및 출석 요구의 대폭 축소·정비 등을 추진한다.

여섯째, 행정규제개혁을 일관성 있고 지속적으로 추진하기 위하여 규제완화기본법 제정을 검토하며, 제정될 법에서는 신설 규제의 억제를 위한 심사분석제도의 도입 및 관련 절차를 규정하며 일관성 있는 규제완화 계획의 수립과 추진 및 사후관리를 위해 종합전담기구를 설치 운영하는 방안을 포함시킨다.

나. 김영삼 정부의 규제개혁추진체계[35]

김영삼 정부의 규제개혁추진체계는 다음과 같은 몇 가지 특성을 갖고

35) 김영삼 정부의 규제개혁추진체계와 관련된 자세한 기록과 설명은 이주선·한선옥(1999)과 김종석·김일중(1996)의 책에서 볼 수 있으며, 그 밖에 임상준(2005), 이용환(1999)을 참조.

〈표 1-2〉 규제개혁추진체계 현황 (가로표)

〈표 1-2〉 규제개혁추진체계 현황

명 칭	설립일자	해산일자	설치근거	주무부처	위원 수	하부조직	행정담당	실 적	업 무	비 고
경제행정 규제완화 위원회	1993.3	1996.4	신경제 100일 계획	경제기획원 (재정경제원)	19 (정부 12, 민간 7)	경제행정규제완화 실무위원회	• 재정경제부 정책조정국 • 경제기획원 물가정책국 • 공정거래위원회	1,469건	경제규제개혁	• 정부주도의 관·민 합동위원회
경제규제 개혁위원회	1996.4	1997.12.31		공정거래 위원회	24 (정부 6, 민간 18)		• 공정거래위원회 규제개혁작업단	254건	경제규제개혁	경제행정규제완화위원회를 계승
행정쇄신 위원회	1993.4.9	1997.12.31	행정쇄신 위원회규정	대통령 자문가구	15 (민간 15)	행정쇄신실무 위원회	• 대통령 행정쇄신비서관 • 국무총리 행정조정실 • 행정실	1,680건	• 행정규제완화 등 법령·제도개선 • 행정행태와 관행개선 • 민원행정쇄신 • 중앙·지방정부 간, 정부·민간 간 기능과 역할 재점검 • 정부조직 개편 등	• 상향식 bottom-up approach • 국민제안특별창구 설치 • 품질관리: 감사원감사 및 자체점검
기업활동규제 심의위원회	1993.9		기업활동규제 완화에 관한 특별조치법	상공자원부 (통상산업부)	9 (정부 4, 민간 5)	기업활동규제 실무위원회	• 통상산업부 기획관리실	731건	• 기업활동 관련 행정규제 조사·심사 • 기업고충처리 • 기업활동 행정규제완화 조직평가·분석 • 외국사례 조사·연구	• 기업애로신고센터 설치
규제개혁 추진회의	1997.4	1998.1	대통령훈령 (1997. 4. 17)	국무총리	24 (정부 7, 민간 17)	• 경제규제개혁 위원회 • 행정쇄신위원회 • 전문가소위원회	• 행정쇄신위원회 행정실	171건 (행정규제 기본법 제정)	• 규제개혁의 기본방향 정립 • 규제개혁과제의 발굴 및 심의 • 규제개혁 추진상황의 점검 및 평가 • 항구적 규제개혁시스템의 건설	• 사회적 규제는 행정쇄신위원회, 경제적 규제는 경제규제개혁위원회가 규제개혁을 담당 • 행정규제기본법 제정을 통한 규제개혁추진체계의 실질적인 통합과 대정부부처 기속력 강화
행정규제합동 심의회의	1995.5	1997.8	행정규제 및 민원사무 기본법	총무처	14 (정부 9, 민간 5)	• 총무처	제도2과		• 규제법정주의 확립 • 신설규제사전심사 • 규제영향평가	• 실질적인 운영이 전혀 없었던 명목상의 기관(존속기간 동안 2회 회의가 활동의 전부)

자료: 이주선·한선옥, 『김영삼행정부의 규제완화실적 평가』, 1999, p.19 인용.

있었다. 첫째, 과거 정권과는 달리 정권 출범 초기부터 강력한 의지를 갖고 지속적으로 규제개혁을 추진하였으며, 임기 말까지 대통령 직속으로 노사관계위원회, 금융개혁위원회를 설치하여 핵심규제와 관련된 개혁을 추진하고자 하였다. 둘째, 기능별로 다양한 위원회를 통하여 규제개혁을 추진하였다. 셋째, 규제개혁절차의 변화로서 과거와는 달리 민간주도[36]로 개혁을 이루고자 하였으며, 특히 과제의 발굴과정이 종전과는 달리 아래로부터의 광범위한 의견수렴절차를 거치는 형식을 취했다(bottom-up approach). 넷째, 노동·금융 등 정치적으로 예민한 핵심적인 규제의 경우 대통령이 별도의 개혁위원회를 설치하여 정치적 의지를 갖고 개혁을 추진하고자 하였다.[37]

다. 추진기구

김영삼 정부는 규제개혁을 추진하기 위하여 정권 초기인 1993~95년 사이에 4개의 규제개혁위원회를 설치 운영하였는데, 경제행정규제완화위원회(경제기획원 주관), 행정쇄신위원회(대통령 직속), 기업활동규제심의위원회(상공부 주관), 행정규제합동심의회의(총무처 주관)가 그것이다. '경제행정규제완화위원회'는 대통령취임 직후인 1993년 3월에 경제부총리를 위원장으로 설치되었고, 동년 4월에는 대통령 직속 자문기관으로서 '행정쇄신위원회'가 설치되었다. 이어서 같은 해 9월에는 의원입법 형식으로 제정된 「기업활동규제완화에관한특별조치법」에 근거하여 상공자원부에 '기업활동규제심의위원회'가 설치되었다. 일반행정분야에서의 규제완화를 촉진하기 위하여 1994년 1월에 「행정규제및민원사무기본법」[38]이 제정되었고 이 법에 의거하여 1995년 5월 총무처에 '행정

36) 김영삼 정부의 대표적인 규제개혁위원회인 행정쇄신위원회는 전원이 민간인들로 구성되었다.

37) 김태윤·노현종(1998), pp.10~11.

38) 이 법은 행정규제법정주의, 신설 규제에 대한 사전심사, 행정행위에 대한 국민고충처리 등을 주요 내용으로 담고 있었으나, 법 자체가 갖고 있던 기본정신의 참신성에도 불구하고 법적 구속력을 가지지 못한 채 각 부처, 청에 실제로 존재하는 규제의 심사나 신설되는 규제의 심사를 시행하는 데 효과적으로 적용되지 못한 사문화된 법이었다. 이 법은 김영삼 정부의 임기 말인 1997년에 8월에 폐지되었다. 대신 그 내용을 보다 구체적이고 실효성 있게 규정한 「행정규제기본법」이 제정되어 규제개혁추진체계의 근간이 되었다. 이주선·한선옥(1999), p.74.

규제합동심의회의'가 구성 설치되었다.[39] 상기 4개의 위원회 중 '행정규제합동심의회의'는 규제법정주의의 확립과 규제의 사전심사기능 수행을 목표로 출범하였으나, 운영실적이 거의 없는 명목상의 기관으로만 존재하다가 1997년에 해체되었다.[40] 한편 상공부의 '기업활동규제심의위원회'는 「기업활동규제에관한특별조치법」이라는 법적 뒷받침을 받는 법률상의 추진기구로서 기업활동에 관한 행정규제의 심사 및 제도개선과 위법 또는 불합리한 행정규제에 기인한 기업들의 고충처리를 목적으로 설치되었고, 김영삼 정부기간중 13회의 위원회를 개최하여 731건의 행정규제개선을 정부의 관계부처에 권고한 바 있다. 그러나 그 활동실적이나 역할이 '행정쇄신위원회'나 '경제행정규제완화위원회'에 비하면 미미한 편이었다.[41] 따라서 이하에서는 비교적 활동이 왕성하였던 2개 위원회를 중심으로 살펴보기로 한다.

1) 경제행정규제완화위원회(경제규제개혁위원회)

경제행정규제위원회는 '신경제 100일 계획'의 일환으로 경제기획원 주관하에 11개 경제부처를 장관과 경제단체장 등으로 구성되어 한시적 기구로 출발하였으나 규제완화의 지속적인 수행을 위해 계속 유지되었다.[42]

---

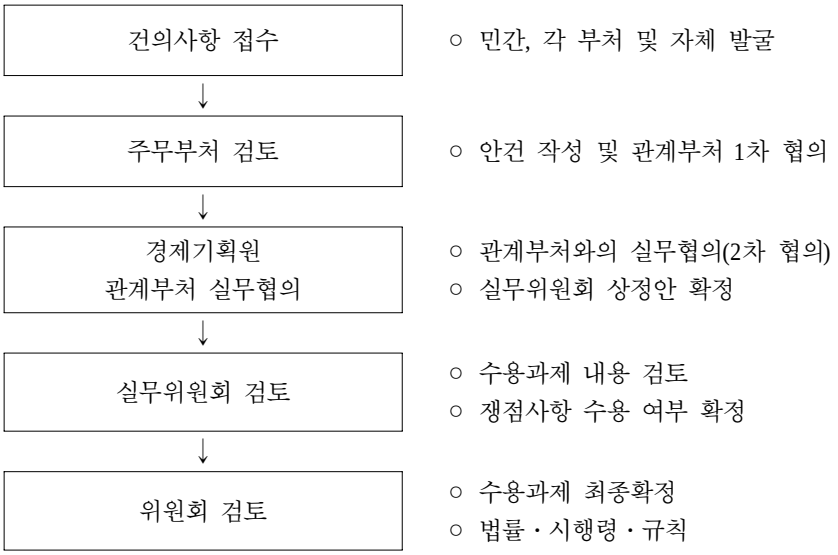
39) 김영삼 정부는 다른 분야에서도 특수 목적의 위원회(교육개혁위원회, 금융개혁위원회, 노사관계개혁위원회 등)를 운영하였는데, 이들 위원회 역시 핵심적인 업무가 규제완화와 관련된 것이어서 결과적으로 규제개혁체계의 복잡화 및 다기화로 인한 역효과를 낸 면이 있다는 비판도 있다. 임상준(2005), p.34.

40) '행정규제 합동심의위원회'는 모든 신설 규제를 심의 대상으로 하는 것이 아니라 부처 간에 이견이 있거나 특별히 문제가 예상되는 규제사안을 중심으로 규제의 합리성과 경제적 효율성에 대한 심사를 행하여 규제의 영향평가를 하는 것이 설립의 목적이었다. 이러한 합동심의회의의 역할이 신설·강화 규제들에 대한 부처 간의 사전조정을 촉진하리라고 기대되었으나, 원천적으로 부처 간에 이견이 없으면 사전심사 대상에서 제외되기 때문에 비효율적인 규제가 새로 도입될지라도 아무런 제어를 받지 않을 수 있다는 맹점을 안고 있었다. 이주선·한선옥(1999), p.91.

41) 이용환(1999, p.54)의 평가와는 달리 이주선·한선옥(1999, p.119)은 규제의 품질평가 면에서 보면 공무원들은 기업활동규제심의위원회의에서 다룬 개혁대상과제의 중요도에 좋은 평가를 내리고 있었던 것으로 기술하고 있다.

42) 이 위원회가 처음 출발할 때 경제기획원 산하조직으로 된 것은 당시 경제기획원이 비교적 시장지향적인 성향을 가지고 있었고, 다른 부처와는 달리 부처 자체가 고객집단을 갖고 있지 않았기 때문에 비교적 중립적인 입장을 취할 수 있는 여건에 있었던 점도 고려되었을 것이다.

[그림 1-3] 경제행정규제완화위원회의 의사결정과정



자료: 이주선·한선옥(1999, p.78)에서 재인용.

'경제행정규제완화위원회'의 과제 발굴은 주로 경제단체가 개별 기업으로부터 규제완화가 필요한 사항에 대하여 자료를 제출받은 후 이해당사자와의 토론을 통해 1차 조정과정을 거쳐 정부에 제출되는 형식을 취하였다. 그 이유는 규제완화는 규제함으로써 이익을 받는 쪽과 피해를 받는 쪽이 있기 때문에 상호 의견조정이 필요하며, 기업이 직접 정부에 의견을 내지 않고 경제단체를 통하여 의견을 제출함으로써 관련 행정부처의 압력 방지와 자료의 객관성을 높일 수 있기 때문이었다.

그러나 이렇게 발굴된 과제가 의사결정과정에서 규제개혁으로 제대로 연결되지 못하였는데, 그 이유를 이용환(1999)은 다음과 같이 설명하고 있다. "발굴된 과제는 관련 부처별 소관업무에 따라 배분되고 소관부처 실무자들의 검토를 거친 후 각 부처의 중간간부들이 모여 의견조율을 하게 되는데 …… 자기 소관 규제에 대하여는 반론과 이견을 제시하는 것이 일반적인 현상이었고, 관련 부처에서 강하게 반론이 제시되면 실무위원회[43]에 안건이 상정되지 못했다. 이 과정에서 핵심적 규제

개혁과제, 즉 정책적 규제는 대부분 빠지고 서류의 간소화나 인·허가 절차의 축소 등 말 그대로 절차규제에 관련된 사항만 남게 된다. …… 실무회의에 상정하는 경우도 있었지만, 실무회의에서도 강한 반론이 있으면 보류하거나 장기과제 또는 재검토라는 형식을 빌려 대상에서 제외시켰다. 이 같은 과정이 반복되면서 규제개혁은 규제완화 중심으로 추진되고 규제완화는 규제수준의 완화, 절차 간소화, 중앙정부에서 지방정부로의 권한 이양 등의 행태를 취했다. 이 같은 행태는 민간위원들 간에서도 나타났다. 특정 조직이나 사회단체를 대표하는 민간위원들 간에도 규제사안별로 시각의 현저한 차이나 이해 대립이 나타나는 경우에 처음 제기된 수준보다 완화되거나 보류되는 현상도 있었다. 이처럼 각계각층의 대표를 참여시키는 위원회의 구성은 이해관계자의 의견을 수렴하는 데에는 효과적이었으나 일관된 규제개혁을 추진하는 데에는 걸림돌이 되기도 했다."[44]

경제행정규제완화위원회는 정권 초기의 의욕적인 출발에도 불구하고 규제개혁이 미흡하다는 여론의 질타를 받아, 1996년 7월에는 명칭을 '경제규제개혁위원회'로 변경하면서 소관부처도 재정경제원에서 공정거래위원회로 변경되었다. 그 이유는 전문가들 사이에서 규제개혁 부진이 경제규제를 생산 공급하는 핵심부처의 하나인 재정경제원[45]이 이러한 위원회를 주관하고 있기 때문이라는 비판이 있었기 때문이다. 그리고 김영삼 정부가 추진해 온 세계화를 위해서는 시장경쟁이 활성화되고 기업과 정부의 경쟁력이 강화되어야 하기 때문에 경쟁정책의 주무부서인 공정거래위원회가 경제규제의 개혁업무를 담당하는 것이 바람직하다는 의견에 따라 업무가 이관된 것이다.

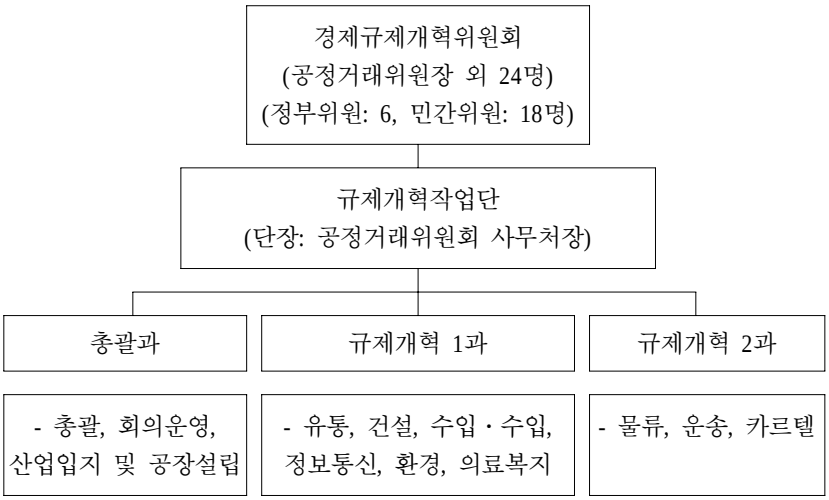
경제규제개혁위원회는 1997년에 국무총리와 민간인 1인을 공동위원장으로 하는 규제개혁추진회의가 구성됨에 따라 후술하는 행정쇄신위

43) 경제행정규제완화위원회를 보좌하기 위하여 만들어진 실무위원회는 경제기획원 차관을 위원장으로 경제부처 차관 등 공무원 12명과 경제단체 상근부회장 등 민간인 11명으로 구성되었고, 사무업무는 경제기획원의 정책조정국(22명), 경제기획국(7명), 물가정책국(4명)과 공정거래위원회 제도개선과(2명) 등 35명의 공무원이 담당하였다.

44) 이용환(1999), p.60.

45) 1994년 12월에 경제기획원과 재무부의 조직통합으로 재정경제원의 산하조직으로 변경됨.

[그림 1-4] 경제규제개혁위원회 조직도



자료: 규제개혁추진회의(1988, p.21, 23)의 내용으로부터 구성.
이주선·한선옥(1999, p.77)에서 재인용.

원회와 함께 김영삼 정부 임기 말의 양대 규제개혁추진기구로서 경제규제개혁 추진의 중심이 되었다가 1997년 말 폐지되었다.[46]

경제행정규제완화위원회와 경제규제개혁위원회의 차이점은 위원회 구성에서 간접적으로 살펴볼 수 있다. 전자의 경우는 부총리를 위원장으로 한 19명의 위원 중 민간위원이 7명인 정부주도의 관·민합동위원회적 성격을 가졌던 데 비하여, 후자의 경우는 공정거래위원장을 위원장으로 한 25명의 위원 중 19명이 민간위원으로 구성되어 민간의 비중이 대폭 늘어난 점이다.[47] 이러한 변화는 규제개혁이 미진한 원인이 공무원들의 규제개혁추진체계 독점과 부처이기주의에 있다는 비판을 수렴하여 규제개혁을 가속화하려는 의도가 반영된 것이다. 경제행정규제

46) 이주선·한선옥(1999), pp.75~79.

47) 경제규제개혁위원회는 공정거래위원장을 위원장으로 하여 재경원 차관, 통상산업부 차관, 총무처 차관, 법제처 차장, 국무총리 행정조정실 제2조정관을 포함한 정부위원 6명과 경제단체, 학계, 언론계, 민간기업 등에서 19명의 민간위원으로 구성되었고, 동 위원회의 사무를 관장하는 소관부서는 공정거래위원회의 규제개혁작업단(단장: 공정거래위원회 사무처장)으로 24명의 공무원으로 구성되었다.

완화위원회는 출범 후 1966년에 경제규제개혁위원회로 재편될 때까지 1,469건의 규제완화를 추진하였고, 1966년 경제규제개혁위원회로 명칭이 변경되어 1997년 폐지될 때까지 산업입지 및 공장설립, 유통, 건설, 수출입, 물류 등 11개 분야에서 254건의 규제개혁과제를 추진하였다.[48]

2) 행정쇄신위원회

행정쇄신위원회는 처음에는 1년간의 한시적인 대통령 자문기구로 발족하였다. 그러나 행정쇄신위원회는 일반행정과 경제행정을 포함한 행정 전반에 걸친 쇄신과 규제완화 및 행정조직개편까지 포괄하는 다양한 역할을 담당하면서[49] 김영삼 정부의 규제개혁 추진 핵심기구로 평가를 받아 김영삼 정부의 임기 말까지 존속하였다. 행정쇄신위원회는 가급적 경제행정규제완화위원회와 겹치는 부문은 피하되 일단 행정쇄신위원회에 접수된 과제에 대해서는 심의한다는 원칙하에 상당히 많은 경제 관련 안건을 다루었다. 행정쇄신위원회는 규제완화뿐만 아니라 전반적인 행정개혁에 관한 심의의결기구기능도 담당하였다. 동 위원회의 의결사항은 대통령에게 건의 형태로 보고되었고 대통령의 이의제기가 없는 한 대통령 명으로 관계행정기관을 통하여 즉시 시행되도록 하였다. 그리고 동 위원회에서 의결된 규제완화 내용이 법령개정을 필요로 할 경우에는 그 절차를 밟아나가도록 하였다.[50]

행정쇄신위원회의 가장 큰 특징은 위원회 구성에 있어서 위원장을 비롯하여 15인의 위원 전원이 민간위원으로 구성되었고, 다른 규제완화 추진기구들과는 달리 비교적 이해관계가 적은 객관적이고 다양한 분야의 인물로 구성되었다는 점이다.[51] 그리고 본 위원회를 도와 실질적인

48) 이주선・한선옥(1999), p.79.

49) 행정쇄신위원회는 행정규제완화를 비롯한 불합리한 법령과 제도의 개선, 국민편의 증진을 위한 행정행태와 관행의 개선, 인・허가 사무 등 민원행정의 쇄신, 중앙과 지방, 정부와 민간부문 간의 기능과 역할 재정립, 정부조직 및 행정수행체제의 합리적 개편, 기타 대통령이 필요하다고 인정하여 위원회에 부의하는 사항을 심의하여 그 결과를 대통령에게 건의하는 기능을 수행하였다. 상게서, p.80.

50) 김종석・김일중(1996), pp.43～44.

51) 이들의 직업별 구성은 대학교수 8명, 언론인 2명, 시민단체대표 2명, 기업인 1명, 전직공무원 2명이었고, 위원들의 전문분야는 행정, 경제, 환경, 노동, 복지 등으로 다양하였다. 이주선・한선옥(1999), p.80.

과제를 검토하고 채택과제를 선정하는 실무위원회는 국무총리 행정조정실장을 포함한 6명의 공무원과 14명의 민간인 위원으로 구성되었는데,[52] 공무원들은 부처 이해관계에 적게 연계된 부서에서 선발하여 참여공무원들이 객관적이고 중립적인 입장에서 행정쇄신업무를 추진토록 하였다. 행정쇄신작업을 실질적으로 지원하기 위한 실무 작업반은 국무총리 행정조정실을 중심으로 각 부처에서 파견한 31명의 공무원을 6개 팀으로 나누어 운영하였다. 이들은 규제완화과제를 접수·분류하는 작업에서 과제를 찾아내고 필요시 실지조사를 하는 일을 전담하였다. 그리고 실무위원회를 보좌하기 위하여 외부연구기관의 박사급 인력을 중심으로 연구위원을 위촉하여 외부전문가집단을 운영하였다.[53]

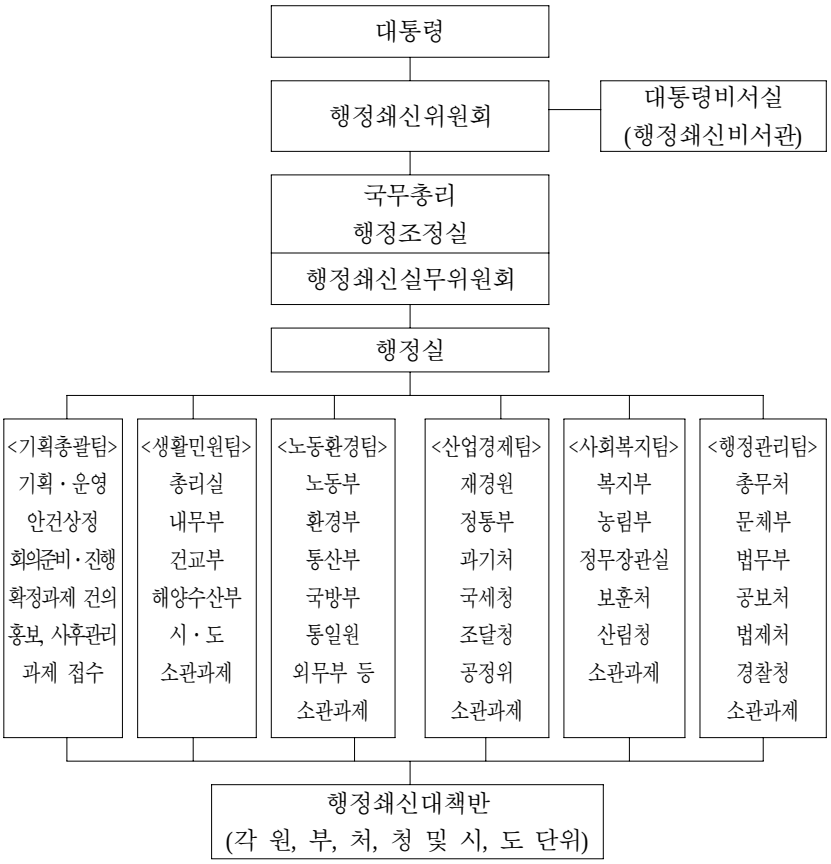
행정쇄신위원회는 운영방식에서도 과거의 행정개혁추진기구들과 달랐다. 우선 과제 발굴방법에 있어서 과거와는 달리 민간부문과 정부 각 부처의 실무 공무원으로부터 행정쇄신과제를 제안하도록 개방하고, 이러한 제안을 토대로 쇄신과제를 선정하는 하의상달식 방법(bottom-up approach)을 채택하였다. 행정쇄신위원회는 쇄신과제를 개별 과제, 기획연구과제 그리고 중점과제로 구분하여[54] 실무위원회와 본 위원회의 심의·의결을 거쳐 쇄신방안을 마련하고 이를 대통령에게 건의하는 처리절차를 가지고 있었다. 이러한 처리절차를 통해 결정된 행정쇄신방안은 즉시 국무총리 행정조정실을 통하여 각 부처에 시달되어 시행되었고, 각 부처의 시행 여부를 사후관리하기 위하여 감사원의 감사와 행정쇄신위원회의 주기적인 점검이 이루어졌다.[55] 행정쇄신위원회가 존속하는

52) 행정쇄신실무회의의 민간인 위원들은 학계 5명, 경제계 3명, 시민단체, 소비자단체, 환경단체, 법조계, 여성계 각 1명이었고, 공무원들은 국무총리l 행정조정실장, 총무처 기획관리실장, 내무부 차관, 행쇄위 행정실장, 감사원 성과감사자문위원 등이 참여하였다.

53) 김종석·김일중(1996), p.43.

54) 개별 과제는 국민제안, 정부기관의 제출과제, 언론보도 내용 중 행정쇄신 관련 과제, 위원회 자체의 발굴 과제, 공청회 등의 과정에서 의견이 수렴된 과제 등을 포함한 모든 과제를 일컫는다. 기획연구과제는 국민의 쇄신 요구가 집중되고 개선의 파급효과가 크며 연구범위가 넓고 관계법령·제도 ·관행 등을 종합적·체계적으로 개선할 필요가 있는 과제로서 위원회가 직접 선정하여 추진하는 과제를 의미하고, 중점과제는 개별 과제보다는 범위가 넓고 종합적인 검토를 요하나 기획연구과제보다는 범위가 좁은 과제를 의미하는 것으로 『행정쇄신백서』(1998)는 정의하고 있다. 이주선·한선옥(1999), p.82.

[그림 1-5] 행정쇄신위원회 조직도



자료: 이주선·한선옥(1999, p.81)에서 재인용.

동안 독자적으로 처리한 개별 과제는 1,680건이며, 기획연구과제는 63건, 그리고 중점과제는 16건을 처리하였다.[56] 행정쇄신위원회는 경제행정규제완화위원회보다는 비교적 전문성이 떨어졌다는 지적을 받아왔으나, 반면에 민간인 중심으로 구성하여 추진했기 때문에 과제 발굴에서부터 처리결과에 이르기까지 공정성, 신뢰성 등에서 민주행정의 계기를

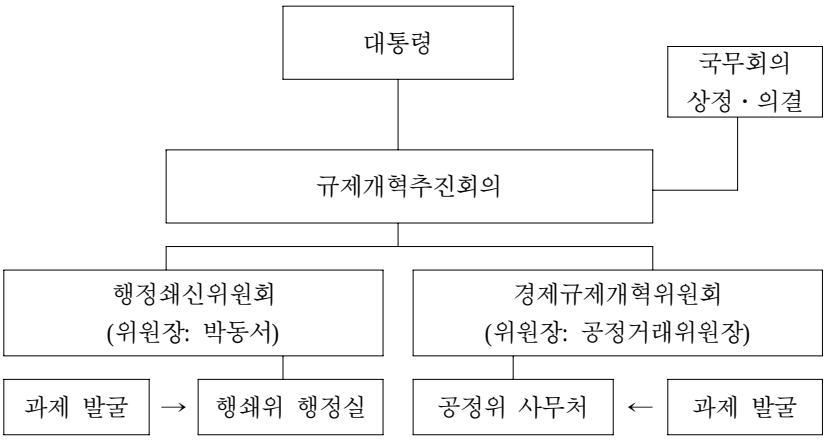
55) 이주선·한선옥(1999), pp.88~89.
56) 상게서, p.84.

마련했다는 평가를 받고 있다.[57]

3) 규제개혁추진회의

김영삼 정부는 출범 초기부터 범정부적인 규제완화 노력을 계속해 왔음에도 불구하고, 그동안의 규제완화가 문서의 간소화나 행정절차의 개선 등 경미한 규제완화에 치우쳤고 경제활동을 묶고 있는 금융, 토지 등과 관련된 핵심적인 규제의 개선에는 미흡하였다는 비판을 받아왔다. 그리고 재정경제원 등 규제의 집행을 담당하는 부처가 규제완화를 추진함에 따른 한계와 분산된 각종 규제 관련 위원회의 역할과 한계도 지적되었다. 이러한 문제점을 극복하고 규제개혁추진체계를 일원화하여 중·장기적으로 범정부적인 차원에서 항구적이고 강력한 규제개혁을 추진하고자 총리실 산하에 정부 및 민간위원으로 구성된 '규제개혁추진회의'를 1997년 4월에 발족시켰다. 동시에 행정쇄신위원회와 당시의 독립적 추진기구인 경제규제완화위원회를 경제규제개혁위원회로 개칭하여 '규제개혁추진회의' 산하에 두었다. 이와 아울러 「행정규제기본법」을 제정하여 항구적이고 체계적인 개혁작업을 위한 토대를 마련하고자 하였다.

[그림 1-6] 규제개혁추진회의 조직도



자료: 규제개혁추진회의(1998, p.18).

57) 이용환(1999), p.54.

이러한 조치가 옥상옥구조가 되어 실제적인 규제개혁 추진역량의 강화에 도움이 되지 못했다는 비판도 있지만, 이 과정에서 규제개혁추진체계의 단일화를 추진하고 규제개혁의 성공이 행정부 내의 기속력의 확보에 있음을 인식하여 규제개혁작업이 지속적으로 이루어질 수 있도록 그 근간이 되는 「행정규제기본법」을 제정한 것은 규제개혁정책에 있어 문민정부의 가장 큰 업적이라고 할 수 있다.[58]

라. 행정규제기본법의 제정[59]

김영삼 정부는 정권 초기 1년간의 규제완화 및 행정쇄신작업에서 얻은 경험을 바탕으로 하여 1994~95년중에 「규제완화기본법」을 제정키로 계획하였으나, 당시 경기침체가 장기간 지속되면서 경기 활성화의 하나의 수단으로서 기업활동에 대한 규제완화 요구가 높아짐에 따라 「기업활동규제완화에관한특별조치법」(1993.6)이 먼저 의원입법형식으로 추진되었다. 동법이 서둘러 제정된 동기는 경기침체로 중소기업의 어려움이 가속화되었고 그 원인의 하나가 규제로 인식되었기 때문이다. 따라서 법률제정의 취지도 기업활동의 애로해소에 초점을 맞추어, 기존 규제를 인정한 상태에서 특별한 경우에 한하여 기존 법률의 규정 적용을 배제한 것이기 때문에 규제개혁과는 거리가 멀었고 또한 규제완화효과도 크지 않았다.[60] 1994년에는 규제법정주의를 확립하고 새로 도입되는 규제에 대한 사전심사로 규제정책의 합리화를 기하고자 「행정규제및민원사무기본법」(1994.4)이 제정되었으나, 동법은 행정규제법정주의, 행정규제 신설·강화시 관계기관과의 협의 등 기본원칙만 제시하고 구체적인 방법은 규정하지 않음으로써 강제력을 갖지 못한 선언적 규정에 불

58) 임상준(2005), p.35.
59) 이 부분은 이용환(1999), pp.55~57을 인용.
60) 규제완화결과를 보면 의제처리 형태의 행정처리절차의 간소화가 내용의 대부분을 차지하고 있다. 실제 법의 내용을 보더라도 「공업배치및공장설립에관한법률」 등 55개 법률, 240여개 이상 조항이 기존 법률규정에 우선하여 동 특별법을 적용받도록 했다. 동법의 주요 내용은 개별 법률상의 규정에 의한 인·허가 조건 등이 법에 의하여 처리된 것처럼 의제함으로써 창업 및 공장설립과 관련된 절차의 간소화를 도모하고 있다. 이 밖에도 법정고용의무 완화, 각종 검사 및 중복검사 축소 등 절차나 부담 경감 내용을 담고 있다. 이용환(1999), p.56.

과하여 실효성을 저하시켰다. 특히 신설 규제에 대한 사전심사를 오직 부처 간 이견이 있는 경우만으로 한정함으로써 스스로 법률의 실효성을 낮추게 되었고[61] 규제 신설시 규제시효기한을 명시한 일몰조항(Sunset Clause) 역시 실행되지 못했다. 그 결과 위의 두 가지 법률에 근거한 규제개혁이 성과를 올리지 못하고 오히려 추진기구의 다기화로 체계적이고 일관성 있는 규제개혁이 이루어지지 못했다는 비판과 함께, 금융·토지·공장설립 등 기업활동의 관건이 되는 덩어리규제나 핵심규제와 같은 본질적인 과제에 대한 접근이 미흡했다는 비판을 받았다.

반면 새로 도입되는 규제는 객관적인 검증절차 없이 손쉽게 도입되어 김영삼 정부가 5년간 규제개혁을 추진했음에도 규제건수는 오히려 증가하게 되었다. 따라서 이러한 문제점을 해소하면서 규제 존립의 정당성 여부와 성과에 대한 철저한 분석으로 신설 규제를 억제할 수 있는 제도적 장치가 요구됐다. 「행정규제기본법」은 이 같은 배경하에 제정되었다.

「행정규제기본법」에서는 그동안 규제개혁과정에서 제기되었던 문제점들을 제도적으로 개선하고자 규제법정주의, 규제등록제, 규제의 신설·강화시 규제의 존속기한 명시, 규제영향분석 등을 의무화하였고, 규제개혁위원회를 법정 상설기구화하도록 법제화함으로써, 그동안 규제완화과정에서 문제점의 하나로 지적되었던 규제기관의 다기화를 제도적으로 방지하였다. 그리고 매년 범국가적인 차원에서 규제정비종합계획을 수립하여 국민에게 공표·시행토록 하고, 규제개혁 사후관리체제를 제도화하였다. 규제개혁위원회는 각 행정기관의 규제개선실태와 개선사항에 대한 확인·점검을 통하여 시정이 필요하다고 인정될 경우에는 대통령에게 시정에 필요한 조치를 건의할 수 있도록 하여 실효성을 제고하였다. 「행정규제기본법」의 주요 내용은 다음과 같다.[62]

1) 규제의 기본원칙 명문화: 규제법정주의를 채택하여 모든 규제는 법률에 근거하되, 세부적인 내용은 법률의 구체적 위임에 따라 대통령령, 총리령, 및 부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있도록 함(법 제4조).

61) 실제로 개별 행정부처는 자기업무와 관련이 없는 경우에는 이견을 제시하지 않았다. 때문에 동법 제정 이후 규제 신설에 대하여 사전심사를 받은 사례는 단지 2건에 불과했다. 이용환(1999), p.56.

62) 『규제개혁백서』(1998), pp.41～44.

2) 규제의 등록과 공표: 모든 규제는 규제개혁위원회에 등록하도록 하고, 등록된 규제정보를 국민에게 공개토록 함(법 제6조).
3) 신설 규제의 사전심사제도와 규제일몰제 도입: 규제영향분석을 의무화하고, 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제에 대해서는 5년 이내의 존속기간을 설정하도록 하는 규제일몰제도를 도입(법 제8조).
4) 기존 규제의 정비: 이 법 시행 이전의 현존하는 기존 규제에 대하여 부처별로 자체 정비토록 하고 정비결과를 위원회에 제출토록 함(법 제17조, 18조). 국민・단체・행정기관은 누구나 기존 규제의 정비에 대하여 위원회에 의견을 제출할 수 있도록 하고 위원회는 이를 심사할 수 있도록 함. 위원회는 매년 중점추진분야를 선정, 기존 규제 정비지침을 작성, 국무회의의 심의를 거쳐 각 부처에 통보하고, 각 부처는 정비지침을 기초로 기관의 규제정비계획을 수립한 후 위원회에 제출하며, 위원회는 중앙행정기관별 규제정비계획을 종합하여 정부의 규제정비종합계획을 수립, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 공표(법 제20조).
5) 규제개혁과 정부조직관리의 연계화: 규제개혁의 실질적인 성과를 거두기 위해 규제의 도입 또는 정비시 정부기능 조정 차원에서 조직 및 인력 심사를 의무화(법 제7조 및 제22조).
6) 민간 중심의 규제개혁 상설 전담기구 설치: 범정부 차원의 규제개혁 정책을 총괄하고, 규제심사 등을 종합적으로 추진하기 위하여 대통령 소속하에 '규제개혁위원회'를 설치함.
7) 규제개혁 사후관리체제의 제도화: 위원회는 각급 행정기관의 규제개혁 이행실태를 확인・점검하여, 규제개혁에 소극적이거나 이행상태가 부진한 경우에는 이의 시정조치를 대통령에 건의함. 위원회는 매년 정부의 규제개혁 추진상황에 관한 규제개혁백서를 발간토록 함.
8) 규제개혁 담당공무원의 인센티브제 도입: 규제개혁업무를 능동적으로 추진하는 과정에서 발생한 결과에 대하여는 담당공무원이 불이익을 받지 않도록 하는 한편, 규제업무에 현저한 공로가 있는 공무원에게 포상 및 인사상 우대조치를 할 수 있게 함.

마. 김영삼 정부의 규제개혁에 대한 평가

한 정권의 규제개혁정책효과는 상당기간이 지난 후에 나타나기도 하고 다음 정권의 업적과 혼합되어 나타나기도 하기 때문에 그 평가가 어렵다. 여기서는 한 정권이 끝난 직후에 당시의 정부기관과 관련 학자들이 평가한 내용을 중심으로 김영삼 정부의 규제개혁에 대한 평가를 살펴보기로 한다.

정부의 공식자료인『규제개혁백서』의 자체 평가는,[63] 김영삼 정부의 규제개혁작업이 가져다 준 성과를 다음과 같이 들고 있다. 첫째, 종전의 단편적이고 산발적인 규제개혁에서 탈피하여 정부규제 전반에 대한 재검토작업이 이루어졌고 종합적이고 체계적인 규제개혁작업이 시도되었다. 둘째, 과거 행정편의주의에 의해 남발된 행정규제가 가져온 사회적 비용에 대한 자각으로 공직사회 및 기업과 국민들의 규제개혁에 대한 인식이 높아졌다. 셋째, 정부주도방식의 규제개혁에서 민간 위주로 규제개혁방식이 전환되어 실질적이고 본질적인 규제개혁을 추진하였다.[64] 넷째, 항구적이고 지속적인 규제개혁이 가능하도록 규제개혁의 골간인 행정규제기본법을 마련하였다는 점 등이다.

그리고 규제개혁과정에서 미흡했던 점으로는 다음과 같은 사항들을 거론하고 있다. 첫째, 규제개혁 노력이 주로 기업들이 시급히 개선을 요망하는 개별 과제 중심으로 진행되어 분야별로 체계적인 연구를 거쳐 마련된 종합적인 개선계획에 근거한 규제개혁이 이루어지지 못하였다. 둘째, 여러 가지 규제개혁기구가 존재하여 업무중복과 힘의 분산으로 효율적이고 일관된 규제개혁의 추진이 어려웠고, 아울러 규제개혁 담당기관 구성원의 전문성이 미흡하였다. 셋째, 규제개혁을 위한 제도적 뒷받침이 부족하였다. 규제개혁 담당기관에 법적인 권한이 주어지지 않아 개혁 추진상의 어려움이 있었고, 효율적인 규제개혁 추진을 위해서는 체계적인 규제심사를 위한 각종 제도가 뒷받침되어야 함에도 불구하고 이러한 제도가 1997년에 처음 법제화되었다. 넷째, 일선공무원의 행태

63)『규제개혁백서』(1998), pp.331～333.

64) 각종 민간 중심의 위원회에서 실제적으로 민간인사가 주도적인 역할을 했는지에 대해서는 일부 의문을 제기하는 의견도 있다. 최병선(1997), p.2.

및 행정관행으로 인해 전반적인 개선효과가 반감되었다. 특히 행정관행은 어디에도 근거를 두지 않기 때문에 쉽게 확인하기 어려운 반면 실제적으로는 국민들에게 불편을 야기하는 원인이 되었다. 다섯째, 규제개혁 추진과정에서 기득권 보호를 위한 이익집단의 저항과 반발에 대한 효과적인 대응 노력이 부족한 것으로 평가하고 있다.

학자들에 의한 문민정부의 규제개혁에 대한 평가는 다음과 같다.[65] 먼저 긍정적인 성과로서는 첫째, 정부에 규제완화를 시행하기 위한 구체적인 조직을 태동시키고 각종 위원회를 임기 동안 존속시킴으로써 규제개혁추진체계의 상설화가 이루어졌고 정책의 일관성을 유지했다는 점이다. 그동안 우리나라 행정에서 문제점의 하나로 지적받고 있던 것이 정책의 일관성 결여였는데 5년간 지속적으로 규제개혁정책을 추진했다는 것은 그 자체로서 평가받을 만하다. 5년간 정책의 일관성을 유지했기 때문에 총 11,000여건의 규제 중 6,000여건에 이르는 규제완화 실적을 가져올 수 있었다.[66] 그리고 김영삼 정부의 지속적인 규제개혁 노력은 개발연대의 정부·기업 간 관계의 특성이었던 행정만능주의와 정부우월주의에 상당한 인식 변화를 가져왔다.[67]

둘째, 과거 정부가 정부주도의 하향식 개혁을 추진한 데 비하여 김영삼 정부는 민·관합동위원회 성격의 추진체계와 상향식 규제개혁 추진절차를 정착시킴으로써 참여행정을 시도했다는 점이다. 규제개혁정책의 추진과정에서 이해관계자는 물론 민간전문가가 참여한 것은 우리나라 행정관행에서 중요한 의미를 갖는다. 관 우위 사고가 압도적인 현실에서 과제 발굴에서부터 의사결정과정에 이르기까지 민간이 참여했다는 것은 평가받을 만하다. 또한 금융과 노사관계 등 핵심적인 규제에 대하여는 별도로 민간 중심의 '금융개혁위원회'와 '노사관계개혁위원회'를 구성하여 처리하려 한 것은 바람직했다. 이 같은 현상은 아직 시도에 불과하지만 권위주의 행정이 상존하고 있는 상황에서 그 상징성은 대단히 컸다.[68]

---

65) 이하 김영삼 정부의 규제개혁에 대한 학자들의 평가는 이주선·한선옥(1999), 이용환(1999), 김태윤·노현종(1998), 유승민(1997)을 참조·요약하였다.
66) 이용환(1999), pp.64～67.
67) 김태윤·노현종(1998), pp.11～15.
68) 이용환(1999), pp.64～67.

셋째, 가장 중요한 성과로 평가할 수 있는 것은 규제개혁을 위한 제도적 뒷받침, 즉 「행정규제기본법」의 제정이었다. 임기 말이지만 행정규제기본법의 제정을 통하여 규제개혁추진체계를 법적으로 체계화하였고, 규제개혁추진기구(규제개혁위원회)를 정부 내의 항구적인 조직으로 만들었다. 그리고 이 법의 제정을 통하여 신규 규제의 사전심사, 규제영향평가의 제도화, 기존 규제의 정비시한 설정 등을 정부부처에 기속력을 가진 의무조항으로 하는 데 성공하였다.[69]

반면, 김영삼 정부의 규제개혁의 문제점으로는 다음과 같은 사항을 들 수 있다. 첫째, 규제개혁을 규제완화와 동일시하거나, 경기활성화를 위한 행정절차상의 간소화 정도로 이해하여 기업이나 민간의 생활불편 해소 차원으로 해석하였기 때문에 출발에서부터 일정한 한계를 가질 수밖에 없었다. 그 결과 경기순환에 따라 불황에 빠지면 규제완화를 강조하다가 경기가 회복되면 그 논의가 다시 힘을 잃게 되는 원인으로 작용하였다.[70]

둘째, 규제개혁추진기구가 다원화, 복잡화됨에 따라 정책 우선순위 결정과 개혁과제의 집행 및 평가를 위한 수단의 개발과 선택에 일정한 한계를 가지고 있었고, 위원회의 구성이 전문성보다는 정치적 고려에 입각한 경우가 많아서 중요한 개혁대상 규제의 선정이나 효율적인 규제완화작업의 수행에 어려움이 있었다.

셋째, 추진기구의 실무인력들의 전문성 확보와 인센티브상의 문제가 있었다. 실무인력들을 기존 관료들의 잠정배치 내지는 순환보직으로 충원하였기 때문에 전문성을 요구하는 개혁과제의 분석 및 평가 작업에 있어서 업무의 일관성과 전문성의 견지가 어려웠고 규제개혁수단의 개발과 연구에 한계가 있었다. 그리고 각 부처에서 파견된 공무원들의 경우 자신의 업무를 통하여 원래 소속된 정부기관에서 좋은 평가를 받을 가능성이 낮고 독자적 업무수행 능력에 대한 보상도 이루어지지 못했다. 뿐만 아니라 소속부처의 권한을 축소하는 규제완화에 관해서는 소극적일 수밖에 없는 입장이기 때문에 대부분의 규제완화가 비중 있는 경제적 규제의 완화보다는 기준완화 및 절차의 간소화에 집중되어 실적

69) 이용환(1999), p.66, 이주선 · 한선옥(1999), p.116.
70) 김태윤 · 노현종(1998), pp.11～15.

건수는 많으나 내용이나 중요도 측면에서는 만족도가 낮은 결과로 나타나게 되었다.[71]

넷째, 이해관계조정 능력의 한계이다. 이해관계의 조정은 개혁의 성공에 있어서 중요한 요소인데 실제로 이해관계를 조정할 수 있는 현장지식과 설득력을 갖춘 관료들의 개혁의지가 부족하였다. 이는 규제개혁을 실제로 집행하고 담당하여야 할 관료가 오히려 개혁의 대상으로 매도되었기 때문에 관료들 자신이 적극적으로 이해관계를 조정하려는 동기부여가 결여되어 있었기 때문이다.[72]

다섯째, 김영삼 정부는 6,000여건이 넘는 규제개혁 실적을 보였고 행정절차 등의 간소화가 상당 부분 이루어졌음에도 불구하고 경제활동이나 국민생활에 영향을 많이 미치는 핵심적 규제나 덩어리규제를 제대로 개선하지 못하였기 때문에 일반적으로 낮은 평가를 받게 되었다. 그리고 신설 규제가 규제완화 못지않게 많이 생겨난 점과[73] 지방자치단체의 규제개혁추진체계 미비로 이 분야의 실적이 낮았던 것도 규제개혁의 체감지수를 낮추는 요인으로 작용하였다.

한편, 대부분의 학자들이 김영삼 정부의 개혁과정에서 민간의 참여확대를 긍정적으로 평가한 것과는 달리, 유승민(1997)은 규제완화에 있어서 정부의 전문성 부족이나 주무부처의 기득권을 극복하는 방안으로서 규제개혁과정의 민간 참여를 정당화하는 데에 대해 비판적 의견을 피력하였다. 즉, 규제완화 대상과제의 '발굴 → 선정 → 대안제시'에 이르는 정책과정에 전경련 등 민간의 사익추구단체가 깊숙이 개입하는 것은 국가기능의 부재와 민간이 국가를 대체하는 위험스러운 상황이 초래될 수 있음을 지적하면서, 그 대표적 사례로서 정부가 제2이동통신사업자의 선정을 전경련이라는 사업자단체 회장단에게 위임한 것은 국민이 국가에게 부여한 권한을 국가가 포기한 것이라고 비판한 바 있다. 유승민(1997)은 기업의 집중된 경제력이 정치세력화되어 국가의 주요 정책형성과정에 영향을 미침으로써 사익을 보호하거나 기업이 국가를 대체

71) 이주선・한선옥(1999), pp.117~118.
72) 김태윤・노현종(1998), pp.11~15.
73) 실제로 김영삼 정부의 임기 말 규제 총수는 10,000여건이 넘는 것으로 집계되어 임기 초와 임기 말을 비교할 때 실제 규제 총건수에 별 변화가 없는 것으로 나타났다. 이용환(1999), p.65.

하는 위험에 제동을 걸고, 규제개혁을 제대로 추진하는 것은 국가의 몫임을 강조하고 있다. 그리고 민간의 합리적인 의견개진을 무시하고 정부가 독단에 빠질 수 있는 위험을 해결하기 위해서 사안에 정통한 민간인사들을 의견교환, 자문 등의 형식으로 활용하되, 심의·의결 과정에서는 이들을 배제하는 것이 바람직한 방법이라고 주장하였다.

또한 그는 노태우, 김영삼 두 정부에 의하여 그동안 추진된 규제완화의 가장 큰 오류로 기업의 부담을 덜어 주고 경기를 활성화시키는 것을 규제완화의 목표로 잘못 인식한 점을 지적하고 있다. 즉, 규제개혁의 핵심은 경제규제와 사회적 규제를 개선하는 것인데도 불구하고 '규제완화 = 친기업' 이라는 잘못된 인식 때문에, 기업불편해소를 위한 행정규제의 완화가 강조되었고, 규제완화에 대한 기업의 기대심리를 높이는 결과를 가져왔다고 지적하고 있다.[74]

4. 김대중 정부

가. 국민의 정부의 규제개혁 목표와 추진전략

김대중 정부의 출범 초기는 정부가 외환위기 상황에서 벗어나기 위해 모든 정책수단을 총동원하던 시기였고, 특정 집단의 이익보다는 국가적 차원의 생존이 우선시되던 시기였기 때문에 역설적이지만 이해집단들의 이해관계가 엇갈리는 어려운 규제개혁을 실행에 옮길 수 있는 유리한 상황이었다고 할 수 있다.[75] 이러한 환경하에서 김대중 정부는 규제개혁의 기본목표를 '기업하기 좋은 나라, 생활하기 편한 나라'로 정하고, 규제개혁의 기본방향은 현존하는 규제의 존폐 여부를 원점에서 전면 재검토하여 경쟁을 제한하거나 국제규범에 미흡한 경제규제는 과감히 폐지하는 것으로 정하였다. 그리고 환경, 안전, 보건 등 국민 전체의 공익과 관련하여 존속이 불가피한 규제에 대하여서는 규제의 수단과 기준을 합리화하여 규제의 질을 대폭 향상시키며, 개별 과제 위주의 단편적 접근보다는 근원적이고 핵심적인 규제에 대한 체계적 접근을 통하

74) 유승민(1997), p.8.
75) 이윤호(2002), p.35.

여 규제개혁의 실효성을 제고하는 것으로 설정하였다. 구체적인 규제개혁 추진전략으로 다음 8가지를 책정하였다.[76]

- 모든 규제의 등록을 의무화하고, 규제총량관리를 실시(모든 규제의 등록·전산화 추진, 부처별로 규제 신설시 기존 규제를 감축토록 유도, 미등록규제 발견시 폐지 또는 정비대상 규제로 선정).
- 모든 기존 규제를 수요자 중심으로 원점에서 재검토하여, 매년 중점추진규제분야를 선정하여 집중적이고 체계적으로 정비를 추진.
- 각 부처는 모든 소관규제에 대하여 폐지, 또는 개선계획을 수립하고 연차별 감축목표량을 설정하여 정비.
- 법령에 근거가 없는 규제는 즉시 정비하고, 계속 존치가 필요한 사항은 1998년 말까지 법령에 그 근거를 마련토록 하여 1999년부터 법령에 근거 없는 모든 규제는 효력을 상실토록 함.
- 신설 또는 강화되는 규제에 대해서는 법제처 법령 심사 전에 규제개혁위원회의 사전심사를 의무화(각 부처는 규제의 신설시 또는 강화시 규제의 필요성, 대체수단 유무, 규제의 비용편익분석 등 규제영향분석을 실시).
- 규제의 신설 또는 강화시 5년 이내의 존속기한 설정을 의무화하는 '규제일몰제'를 실시(기존의 규제에 대해서도 규제일몰제의 취지를 반영하여 규제의 존속 필요성을 전면 재검토).
- '사전적이고 통제적인 규제방식'에서 '사후적이고 관리적인 규제방식'으로 전환(기존의 원칙규제방식(positive system)에서 예외규제방식(negative system)으로 전환).
- 국민편익 위주로 규제행정을 개선(규제의 기준과 절차를 법령에 투명하고 구체적으로 규정·객관화하여 재량권 남용의 소지를 줄이고 규제준수비용을 절감함. 불합리한 규제신고 등 국민제안을 활성화하고, 규제심사과정에서 국민의 의견을 최대한 반영하여 실질적으로 국민참여를 확대).

이러한 추진전략에 따라 현존하는 모든 규제에 대한 폐지 및 개선계

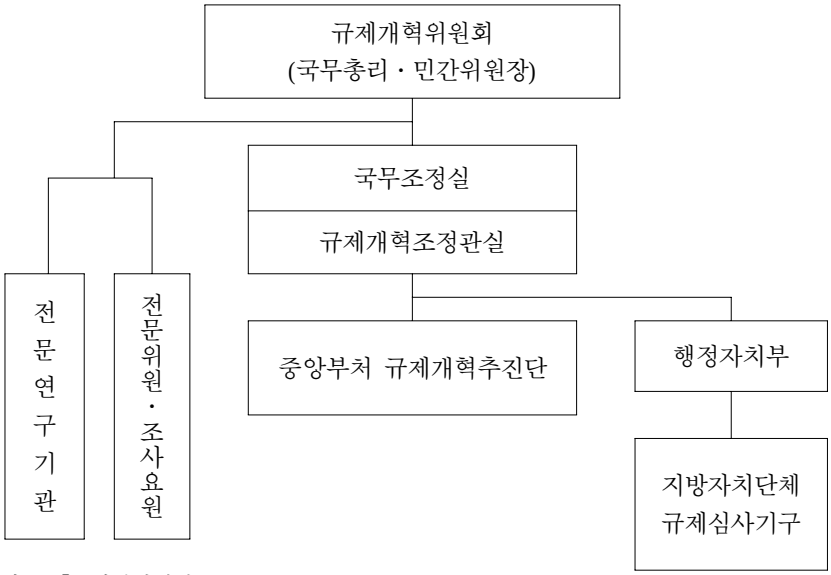
76) 『규제개혁백서』(1998), pp.28～29.

획과 연차별 감축목표량을 설정하는 '연차별 정비계획'을 수립하여 추진하고, 핵심적인 중점추진과제는 규제개혁위원회의 직접 주도하에 추진하며 그 외의 과제는 각 부처가 자체 정비계획을 수립하여 정비하도록 하였다.

나. 규제개혁추진체계 및 조직

1998년 2월 외환위기 극복의 과제를 안고 출범한 김대중 정부는 정권의 출범과 함께 범정부적 규제개혁을 천명하고 1998년 4월 김영삼 정부하에서 제정된 행정규제기본법에 따라 법정규제개혁기구인 규제개혁위원회를 대통령 직속으로 설치하였다. 이 위원회는 국무총리와 민간위원이 공동위원장을 맡고, 6명의 장관급 인사와 12명의 민간위원으로 구성되었으며, 사무국기능을 담당하는 국무조정실 산하의 규제개혁 조정관실을두었다. 규제개혁위원회는 업무의 효율적 수행을 위하여 3개 분과위원회를 구성하여 운영하며, 위원회업무에 관한 전문적인 조사·연구

[그림 1-7] 규제개혁추진체계도



자료:『규제개혁백서』(1998), p.35.

업무를 담당하기 위하여 10인의 전문위원을 위촉하였다. 또한 '1998년도 부처별 규제정비계획'을 심사하기 위하여 한시적으로 6개의 전문가 심사소위원회를 운영하였다. 각 중앙부처별로도 규제개혁추진단을 설치하였고, 행정자치부 주관하에 각 지방자치단체에도 규제심사기구를 설치하여 조례·규칙에 근거한 규제의 정비업무를 수행하도록 하였다.

다. 규제개혁 추진 실적

규제개혁 추진체계를 바탕으로 1998년 이후 대대적인 규제개혁이 추진되었는데, 그 중에서도 가장 눈에 띄는 실적이 기존 규제의 일제정비 작업이었다. 규제개혁위원회는 출범과 동시에 행정규제의 분류 및 판단기준을 마련하고 이에 따라 각 중앙행정기관이 운용중인 법령상의 기존 규제에 대한 전수조사를 실시한 결과 1998년 4월 당시 기존 규제의 수는 총 11,125건이었다. 1998년에 이루어진 1단계 정비작업으로 발굴된 총 11,125건의 규제 중 5,430건(48.85%)을 폐지하고, 2,411건(21.7%)은 개선하기로 하였다.[77] 1999년에는 1단계 정비 이후 남아 있던 규제들을 재검토하여 잔존규제 총 6,811건(1998년 신설규제 511건 포함) 중 503건(7.4%)을 폐지하고 570건(8.4%)을 개선하기로 하였다.[78] 2차에 걸친 일제정비와 이후 계속된 정비작업으로 김대중 정부는 기존규제의 절반 이상을 폐지하였는데, 이는 비록 획일적인 규제정비라는 비판이[79] 있었음에도 불구하고 획기적인 업적이라 할 수 있다.

---

77) 주요 정비사항은 투자자문회사·자산운용회사 및 혼전상의설립인가제를 등록제로 전환, 선물거래업·증권투신운용업 등 금융서비스업종의 자본금 대폭 인하 등을 통한 시장진입제한 규제완화, 외국인 투자제한 31개 업종의 개방 등 외국인의 투자활성화를 위한 규제개혁, 민간인들의 농산물도매시장 개설 허용, 건설업 면허제의 등록제로 전환 등 시장경제 활성화를 위한 규제개혁, 의료보험 진료권 이용제한 폐지, 단순 의약품의 편의점 판매허용 등 국민생활 관련 규제의 개선 등이다. 규제개혁위원회(2003), p.44.

78) 2차 정비의 주요사항으로는 품질보증인증기관 및 연수기관 지정권한의 민간이양, 식품제조가공업과 식품접객업 허가제의 신고제로 전환, 대학원정원 자율화, 일반·전문건설업의 겸업 및 영업범위 제한 폐지, 일정규모 이하의 양곡가공업 등록제 폐지 등을 들 수 있다. 규제개혁위원회(2003), p.44.

79) 김종석(1999)은 1998년의 규제개혁이 매우 획일적이고 강압적으로 이루어진 점을 비판하면서, 향후의 규제개혁은 시간적인 여유를 갖고 규제개혁의 기본원리에 충실하게 추진되어야 한다고 주장.

그리고 1999년까지 기존 규제의 일제정비를 통하여 대부분의 개별 규제에 대한 정비작업이 어느 정도 완료됨에 따라 2000년부터는 여러 부처와 법령이 복잡하게 얽혀 있는 복합규제에 대한 정비, 일선현장의 애로사항을 발굴하여 개선하기 위한 규제정비작업에 착수하였다. 중점규제개혁과제는 국가경쟁력 강화와 경제 활성화를 위해 시급한 규제분야, 다수의 법령과 여러 부처에 얽혀 있어 일괄개혁의 필요성이 있는 규제분야, 각계각층으로부터 개혁 요구가 집중되거나 국민경제에 파급효과가 큰 규제분야를 대상으로 선정하였다.

중점규제개혁추진방식은 먼저 규제개혁위원회에서 각계각층의 의견수렴을 통해 대상과제를 선정하여 소관부처에 통보하면 소관부처에서는 연구용역 등을 통해 개혁방안을 마련하여 규제개혁위원회 심의를 통해 확정하고 관계법령을 정비하는 방식으로 추진되었다. 이러한 과정을 통하여 김대중 정부가 추진한 중점규제개혁과제는 주택건설산업 관련 규제완화, 외국인투자 관련 규제개혁 등 총 157건에 이른다.

2000년도부터는 '지식정보화 사회구현을 위한 규제개혁'을 집중적으로 추진하였다. 기존의 규제 중 지식정보화사회와 관련이 있는 규제를 찾아서 지식정보화시대에 맞지 않는 규제를 철폐하고, 규제의 내용과 수단을 지식정보사회의 특성에 맞게 개선하는 작업을 2차에 걸쳐 추진하였다.[80] 또한 행정규제기본법에 따라 1998년 6월부터 규제의 신설·강화에 대한 사전심사제도가 도입, 시행되었다.[81]

규제는 규제법정주의 원칙에 따라 법령에 근거가 있어야 하지만, 실제로는 규제의 세부적이고 구체적인 내용이 훈령, 지침 등 하위규정에 포함되어 있는 경우가 있다. 또한 각종 협회, 공사, 공단 등 준공공기관은 행정기관은 아니지만 국민과 기업에 부담을 주거나 의무를 부과하는 경우가 발생한다. 이러한 규제는 국민들에게 실질적인 부담과 직접적인 영향을 주지만 이해관계인이 아니면 파악하기 어렵다. 따라서 규제개혁

80) 예를 들면 각종 보고시 종이서류 이외에 전자문서를 허용하고 영업허가시 물리적 사업장 설치의무를 폐지하는 것 등이다.

81) 이 제도는 규제의 신설 또는 강화에 앞서 중앙행정기관의 장이 해당 규제의 영향을 분석하고 이해관계인 등의 의견을 수렴하는 등 규제의 신설·강화 타당성을 스스로 심사하도록 하고 이를 규제개혁위원회가 다시 심사함으로써 불필요한 규제의 신설을 최대한 억제하기 위한 제도적 장치로 마련된 것이다.

이 소기의 성과를 거두기 위해서는 하위법령 및 준공공기관에 의한 규제정비가 동시에 이루어져야 한다.[82] 규제개혁위원회가 2000년부터 하위규정 및 유사행정규제 정비작업을 추진하였으나 그 정비실적은 미미하였다.

김대중 정부에서 이상과 같은 대규모 규제개혁이 가능했던 것은 당시 대통령의 강력한 의지와 외환위기 극복이라는 정치·경제적 환경이 크게 작용하였지만, 김영삼 정부에서부터 시작된 본격적인 규제개혁추진체계의 발전과 규제개혁대상의 발굴 경험, 그리고 규제개혁을 위한 법적 근거 등이 큰 도움이 되었다. 김대중 정부 중반에도 기존 규제의 정비를 반복하고 핵심과제를 선정하여 규제정비를 추진하였지만 경제위기가 어느 정도 극복되면서 규제개혁에 관한 열기와 국민의 관심도 줄어들면서 이렇다 할 추가적인 개선 없이 노무현 정부에 이르게 되었다.[83]

라. 김대중 정부의 규제개혁에 대한 평가

김대중 정부의 규제개혁에 대한 평가는 평가시점과 논자의 입장에 따라 차이를 보인다. 그러나 한 가지 일치하는 점은 외환위기 극복이라는 시대적 상황과 대통령의 의지로 정권 초기에 양적인 면에서 괄목할 만한 성과를 이루었다는 점이다. 한광석(1999)은 우리나라 규제의 제약정도를 지수화하여 김대중 정부의 1998년의 규제개혁의 실적을 계량화하여 측정하였는데, 그 결과에 따르면 우리나라의 규제지수는 1998년 이전의 60.6에서 31.9로 낮아진 것으로 나타나고 있다.

이러한 규제정비실적 외에 규제개혁과 관련된 제도 및 절차의 도입에 있어서도 김대중 정부는 행정규제기본법이 요구하는 규제영향분석제도, 규제등록 및 전산화, 규제법정주의, 규제일몰제 등을 구체화하여 운영하였고, 규제신고센터 및 국민제안제도도 채택하여 운영함으로써 약 8,200건이 넘는 제안을 접수·처리하고 규제개혁에 관한 각계의 관심을 제고한 면이 있다.[84]

82) 규제개혁위원회(2003), p.59.
83) 임상준(2005), p.36.

김태윤(2003)은 김대중 정부의 업적으로서 행정규제기본법에 의해 규제개혁위원회가 포괄성 있는 권능을 보유하게 되었고 규제정비제도, 규제영향분석제도, 규제일몰제도 등이 도입되었으며 규제개혁위원회를 보좌하는 전문적인 사무국이 설치되는 등 제도적 뒷받침이 있었다는 점을 긍정적으로 평가하고 있다. 그리고 중앙의 모든 부처와 지방자치단체의 모든 기존 규제는 매년 규제정비계획의 대상이 됨으로써 기존 규제의 존재의 정당성과 그 품질에 대한 평가가 매년 이루어지게 되었고, 신설 규제의 경우에는 규제영향분석제도에 따라 그 도입의 타당성을 규제개혁위원회에 입증하도록 한 점, 국무조정실 장관이 차관회의를 주재함으로써 규제개혁대상 사안에 대한 부처의 순응과 이해갈등을 조정할 수 있어 규제개혁체계가 나름대로 강력한 집행력을 보유할 수 있었던 점, 전문위원제도, 규제정비심사소위 및 전문연구기관제도의 운영 등으로 과거에 비하여 상당한 정도의 전문성이 있는 의사결정이 가능해졌다는 점 등을 긍정적으로 평가하고 있다.[85]

김종석(1999, 2003)은 김대중 정부의 양적 규제의 감소를 인정하지만 모든 부서에 대하여 획일적으로 무조건 규제의 절반 이상을 폐지토록 한 방식과 규제개혁이 규제 폐지 위주로 이루어진 점을 문제점으로 지적하면서도, 다른 측면에서 김대중 정부의 규제개혁이 갖는 몇 가지 중요한 의미를 거론하고 있다. 즉, 그 전까지 규제개혁과 행정쇄신 과정에서 반복적으로 제기되어 왔으나 민감한 사안 혹은 국민적 관심이 높은 정책과제라는 이유로 보류되었던 성역화된 덩어리규제들이 비록 충분하지는 못하지만 일단 규제개혁의 대상이 될 수 있었고, 규제수단들이 개선될 여지가 많다는 것이 개혁과정에서 확인된 것을 성과로 보고 있다. 그리고 김대중 정부의 규제개혁이 처음으로 「행정규제기본법」에 의한 법정 절차와 권한하에 의해 이루어졌다는 점, 특히 이 법의 사전점검 절차에 의해 그동안 규제를 담당하고 있는 일선 규제행정부서들이 규제도입과정에서 무제한의 규제입안권한을 행사하여 고비용 저효율의 불

84) 실제 제안된 내용들이 규제개혁과 직접적으로 관련된 제안보다는 개별적인 민원성이 다수를 차지하고 있어 실효성에 문제가 있는 것으로 알려지고 있다. 『2002년도 규제개혁백서』(2003), p.72.

85) 그러나 이러한 간접적인 전문성 활용이 사무국이나 규제개혁위원회 차원에서 축적되지 못하고 있다는 근본적인 한계는 여전히 존재하였다. 김태윤(2003), p.8.

량규제를 양산하던 것에 제동이 걸린 점은 정부수립 이후 규제행정 관행에 일대 변화를 초래한 것으로 평가하고 있다.

반면에 김대중 정부의 규제개혁과정에서 나타난 문제점으로 지적되고 있는 사항들은 다음과 같다.

김일섭・최병섭・김태윤(2003)은 김대중 정부의 문제점으로서 규제개혁체계를 이루고 있는 규제개혁위원회와 규제개혁 조정관실의 비전문성과 한시성, 유인체계의 미흡, 충분한 논의와 토론이 없는 행정업적주의적 접근, 규제영향분석(RIA)의 형식적 운영, 지자체 규제개혁의 지체, 규제개혁의 성과가 정부기능의 재편과 연결되지 못하고 있는 한계, 규제개혁과 예산과의 연계 부족 등을 거론하고 있다.[86]

김태윤(2003)은 규제개혁체계가 비록 법적 기반 위에 구축되어 있었지만 규제개혁위원회의 사실상의 권능이 주로 대통령의 지지에 크게 의존하였다는 한계가 있었고, 여러 부처의 이해가 얽혀 있거나 다양한 사회적 가치가 중첩적으로 반영되어 있는 중요한 규제들에 대해서는 여전히 합리적인 규제정비가 이루어지지 못한 것으로 평가하고 있다. 또한 지자체가 중앙의 규제개혁의 후속조치를 성실히 수행해 주어야 하는데 책무를 위임받고 있는 행자부가 지자체의 규제개혁을 도모하고 관리하기에 적합한 인적, 물적 자원과 전문성을 갖지 못한 점을 지적하고 있다.

그리고 규제개혁위원회의 위원구성이 명망가 중심으로 구성되어 규제관리단계에서 필요로 하는 구체적인 정부업무와 정책에 대한 지식과 이해가 부족하였고, 규제영향분석제도 등에 대한 전문적 지식도 부족하였다. 규제개혁위원회뿐만 아니라 조정관실의 전문성도 부족하였다. 행정규제기본법의 정신에 따르면 규제개혁 조정관실이 규제개혁위원회의 사무국으로 존재하는 이유는 전문성의 보유와 이의 지속적인 함양에 있는데, 정부조직법 등의 정부조직 관례상의 한계로 인하여 외부로부터의 영입에 의한 전문성 보유가 불가능하였다. 또한 조정관실이 총리실에 속해 있는 기관으로서 부처 간 의견을 조율하는 데는 유리한 점이 있지만, 조정관실 소속 요원들의 규제개혁에 대한 전문성과 지속적인 헌신을 확보하기는 어려웠고 이는 규제개혁체계의 역량 부족으로 귀결되었다.[87]

86) 김일섭・최병선・김태윤, 「김대중정부 규제개혁 5년의 평가」, 『2002년 규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 2003, p.503.

지난 정권 모두가 예외 없이 규제개혁을 추진해 왔지만 국민들이 체감하는 규제개혁은 항상 미진했던 것으로 나타나고 있다. 김대중 정부도 정권 초기부터 대대적인 규제개혁작업을 펼쳐왔지만, 다양한 이유로 인하여 전문가들이나 기업체 종사자들의 만족도는 여전히 낮은 것으로 나타나고 있다.[88] 규제개혁의 체감도가 낮은 것은 지자체 및 정부 산하 유관단체, 협회, 법인들의 규제개혁 미흡으로 규제개혁효과의 파급이 미진한 것에도 기인하지만, 김종석(2003)은 규제개혁에 대한 국민의 체감이 낮은 이유를 다음과 같이 추론하고 있다.

첫째, 기업이 느끼는 규제의 강도는 기업에 적용되는 규제의 개수보다는 현재 적용되고 있는 규제의 준수비용의 크기에 달려 있기 때문에 수많은 규제가 폐지, 개선되었다고 하더라도 그 대부분과 직접 관련이 없거나 기업에 큰 부담이 되지 않는 규제들이 주로 폐지되었기 때문이다.

둘째, 체감물가와 물가지수의 괴리를 느끼는 것과 같은 이유로, 규제폐지의 총량적 성과와 각각의 기업이 자기의 사업 분야에서 느끼는 체감규제의 정도에는 괴리가 존재한다.

셋째, 제도의 개선이 일선창구의 관행에까지 도달하는 데에는 상당한 시일과 노력이 필요하다. 상당수의 제도 변화에도 불구하고 관행에 의한 규제가 여전히 지속되고 있는 것은 체감규제를 낮추지 못하는 이유이다.[89]

넷째, 규제를 완화하는 과정에서 지속적으로 새로운 정부규제가 공급되며, 이들 규제가 구태의연한 불량규제수단을 반복하는 것도 체감규제가 실질적으로 낮아지지 못하는 이유이다.

5. 노무현 정부

김대중 정부를 거치면서 규제의 양적 감소는 상당히 달성되었으나 규제개혁의 효과에 대해 국민이 느끼는 체감도가 낮고, 규제품질의 제고

87) 김태윤(2003), pp.9~14.
88) 김일섭・최병선・김태윤(2003),『2002년 규제개혁백서』, pp.503~504.
89) 최병선(1997, p.3)도 역시 “민간이 규제완화를 체감하지 못하는 원인의 상당 부분이 관계부처가 규제완화의 후속조치를 지체시키거나, 규제완화결과가 일선행정기관에 파급되기까지의 시간이 지나치게 많이 걸리기 때문”임을 지적하고 있다.

라는 측면에서는 아직도 개선될 여지가 많다는 비판이 여전히 존재하고 있다. 이러한 비판과 지적에 근거하여 노무현 정부는 규제개혁의 기본 방향을 과거의 수량 감축 위주에서 규제의 내용을 합리화, 현실화, 효율화함으로써 규제의 품질을 높이는 방식으로 전환하고자 하였다. 구체적으로는 핵심덩어리규제의 개선(de-regulation), 존치규제의 합리화(re-regulation), 규제 신설·강화 억제(regulation control) 등을 통하여 선진국수준의 규제 품질을 확보하고자 하고 있다.

노무현 정부의 초기인 2003년에 규제개혁위원회는 다수부처가 관련되고 규제개혁의 파급효과가 큰 규제분야를 전략과제로 선정하여 규제개혁위원회를 중심으로 구성된 전담팀을 통해 이들에 대한 정비를 우선적으로 시행하기로 하였다. 특별히 2003년에는 기업활동 촉진에 역점을 두고 외국인투자, 공장설립, 수출입 통관 등의 10대 과제를 선정하여[90] 이 가운데 '식품안전종합대책'을 제외한 9개 과제를 추진한 것으로 보고되고 있다. 한편 2001년 이후로 증가추세에 있던 등록규제의 숫자가 참여정부에서도 계속 증가하고 있는데, 이는 주로 신설·강화된 규제의 증가에 기인한다. 강화된 규제는 주로 보건복지부, 노동부, 해양부, 환경부 등 사회적 규제와 관련된 것이 많다. 반면 폐지된 규제는 주로 경제부처의 경제규제와 관련된 것이 많다. 따라서 참여정부 초기의 특징은 사회규제에 대한 강화 노력과 경제규제에 대한 폐지 노력으로 표현될 수 있다.[91]

노무현 정부가 규제개혁을 경시한 것은 아니지만 지난 정권들에 비하여 정권 초기의 규제개혁 추진 강도나 피규제자들의 규제개혁에 관한 관심도가 약해진 것은 사실이었다. 정부혁신지방분권위원회 등 새로운 혁신정책을 위한 각종 개혁조직의 탄생 와중에서 규제개혁정책의 우선순위가 뒤로 밀렸다고 볼 수 있다. 그러나 2003~04년의 경기부진이 지속되자 여느 정권 때와 마찬가지로 정부의 규제개혁 부진을 그 원인으로 질타하는 여론이 높아지게 되면서 2004년 중반에 규제개혁이 다시 중요 이슈로 등장하였다.

---

90) 2003년도 10대 과제는 다음과 같다. 물류·유통 분야 규제개선, 금융회사 영업활동 관련 규제개선, 준조세 정비, 공장설립·입지 관련 규제개선, 수출입 통관 관련 규제개선, 외국인투자 촉진 지원제도 관련 규제개선, 건축규제의 합리화, 토지이용규제의 합리화, 관광·스포츠산업 활성화를 위한 규제합리화, 식품안전규제의 합리화

91) 최유성(2004), p.607.

국회에서는 2004년 7월에 '규제개혁특별위원회(위원장: 김혁규)'가 구성되어 2005년 6월 30일까지 활동하였다. 이 위원회는 경제 활성화 및 수요자 중심의 규제개혁을 추진한다는 취지를 갖고 주로 경제단체 등으로부터 규제개혁 건의과제를 수렴하고 공청회와 간담회를 거쳐 개선방안을 모색하는 작업을 하였다.[92] 그리고 정부에서도 경제 활성화와 일자리 창출을 위하여 기업활동을 제약하는 핵심덩어리규제들을 정비할 필요성이 제기됨에 따라, 총리실 산하에 '민관합동 규제개혁기획단'이 설치되고 2년간의 한시적 조직으로 활동을 시작하게 되었다.

규제개혁기획단은 공급자 중심의 행정 편의적 규제체계를 수요자 중심의 국민 편의적 규제체계로 전환한다는 목적으로 추진과제를 기업, 국민, 자치단체 등 다양한 경로를 통해 발굴하고 있다. 기업과 관련해서는 경제 5단체와 협조체계를 구축하고 분기별로 건의과제를 수렴하며, 민관합동 조사반을 구성하여 기업체를 직접 방문하여 애로사항을 발굴하고, 규제개혁기획단에 파견된 민간직원을 통해 기업 건의과제를 수시로 접수하고 있다. 일반국민들로부터는 국민제안형태 혹은 규제신고센터의 운영을 통해 건의사항을 제출받고, 자치단체와 관련해서는 지역주민의 직접적 의견수렴을 위한 지방현장간담회 및 규제일선기관인 자치단체로부터의 규제개선 건의 등을 활용하고 있다.

발굴된 규제개혁과제의 처리는 과제의 유형에 따라 기관별로 역할을 분담하는 형식을 취하고 있다. 즉, 다수부처가 관련된 덩어리규제는 규

92) 규제개혁특별위원회가 1년간의 활동을 종결하면서 전체 회의에 보고하기로 한 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 국회 차원의 규제개혁을 활성화하기 위하여 국회에 상설 규제심사 특별위원회을 설치하고 규제 관련 법률의 제·개정시 규제영향분석서 첨부를 의무화하도록 국회법개정을 추진한다. 그리고 규제일몰제의 활성화를 위하여 행정규제기본법 정비사항으로서 규제심사 요청시 규제존속기간을 설정하지 않은 경우 그 사유를 규제개혁위원회에 제출하도록 하며, 규제의 신설·강화에 대한 국회의 감독 강화를 위하여 규제개혁위원회가 규제사무목록을 작성하여 매년 6월 말까지 국회에 보고토록 한다. 둘째, 경제 활성화를 위한 규제개혁의 일환으로 과도한 부담금으로 인해 기업이 겪는 부담금을 완화하고 부담금에 대한 국회의 통제를 강화할 수 있도록 부과료율 등 부담금 부과요건은 법률에서 명확히 규정하도록 하여 부담금법정주의를 강화하여 행정기관이 자의적으로 부담금료율을 인상하는 것을 억제하도록 한다. 셋째, 중복규제로 인해 국민이나 기업의 부담이 가중되고 행정력의 낭비와 비효율이 증가되는 문제점을 개선하기 위하여 개별 법률에 의해 인·허가를 행하는 경우에 의제처리되는 범위를 확대하도록 한다(제254회 국회 규제개혁특별위원회 회의록 참조).

제개혁기획단이 전략과제로 선정하여 추진하며, 토지이용규제・서비스산업 등 전문분야의 규제는 주무부처에 통보하여 각 부처별로 T/F를 구성하여 추진하도록 하고 있다. 그리고 부처소관 개별 규제는 부처에 통보하여 규제정비계획에 포함하여 추진하도록 하고 있다.

규제개혁과제 처리시스템은 ① 규제개선방안 마련 ② 규제개선방안 확정 ③ 규제개선방안 후속조치 ④ 사후 모니터링 등의 순서로 나누어 진행된다. 첫 번째 단계인 규제개선방안 마련 과정에서는 기업 등 현장방문을 통해 규제의 문제점을 파악하고, 문제가 된 규제와 관련된 사례분석, 관련 법령, 정책환경 등에 대한 검토를 거쳐 복수의 개선대안을 마련한다. 마련된 개선안은 규제개혁자문단을 활용하여 그 타당성을 검증하고, 개선방안에 대한 간담회, 공청회를 통하여 의견수렴을 거친다. 두 번째 단계인 규제개선방안 확정은 관계부처와 협의를 거친 후 규제개혁 장관회의(주재: 국무총리)에 상정하여 확정된다. 세 번째 단계인 규제 개선방안 후속조치는 세부이행계획을 수립하고 시행령 이하의 법령은 3개월 이내에 제정 혹은 개정하며, 법률사항은 6개월 이내에 국무회의에 상정하도록 한다. 그리고 결정된 개선방안이 현장에 신속히 적용되도록 법령개정 등 후속조치의 진행사항 및 실제 집행상황을 점검한다. 네 번째 단계인 사후 모니터링 단계에서는 확정된 개선방안의 수요자만족도 조사 및 실제 집행과정점검을 통해 운영상의 문제점을 보완・시정하도록 하고 있다.[93]

노무현 정부의 규제개혁에 대한 종합적인 계획은 2005년 1월에 '2005년도 규제개혁 추진 종합계획'으로 확정 발표된 바 있다. 이 계획에 의하면, 참여정부도 역시 실질적인 규제개혁의 목표를 일자리 창출과 기업투자 촉진 등 경제 활성화를 위해 불합리한 규제를 개혁하는 데 두고 있음을 알 수 있다.

다만, '규제개혁 추진 종합계획'은 종전과는 달리 규제개혁기획단, 각 부처, 자치단체가 역할을 분담하여 덩어리규제, 개별 규제, 일선기관 규제 등을 정비하며, 국민들에게 실질적으로 영향을 주는 공사・협회 등 준공공기관에 의한 규제 및 정부기관의 생산성을 저해하는 행정 내

93) 노무현 정부의 규제개혁시스템 및 성과에 대해서는 2005년 12월 5일에 열린 규제개혁추진보고회의 자료인 '참여정부 규제개혁 추진성과 및 향후 과제'를 참조.

부규제 등 모든 불합리한 규제를 동시에 정비하기로 한 것이 특징이다. 그리고 규제개혁의 실효성 제고를 위해 규제정비방안 확정 후 6개월 이내에 법령정비 등 후속조치를 마무리하기로 하며, 아울러 부처의 규제개혁 추진 노력을 촉진하기 위해 규제개혁 부처평가제도를 도입하여 평가결과를 연말에 공개하도록 하였다. 이 외에도 규제의 신설·강화를 최대한 억제하기 위해 각 부처별로 자율적인 규제총량제를 운영하고, 규제의 품질을 제고하기 위해 규제영향분석을 엄격하게 실시하기로 하였다. 규제가 늘어나는 것을 방지하기 위하여 부처가 자율적으로 운영하는 약화된 형태의 규제총량제를 도입하기로 하였지만, 규제수량을 제한하는 수량 위주의 규제정책을 추구하기보다는 규제의 품질을 관리하는 것이 더 중요하다는 점에서 보면 이 제도의 도입 자체에 큰 의미를 부여할 수는 없다는 지적이 있다.[94]

노무현 정부의 규제개혁은 현재 진행중인 상태이므로 그 성과를 현재의 시점에서 평가할 수 없지만, 2005년 11월 현재까지 진행되어 온 규제개혁작업의 긍정적인 면을 몇 가지 언급하면 다음과 같다. 첫째, 그동안 여러 번 지적되어 왔던 덩어리규제정비작업을 본격적으로 시도하고 있다는 점을 들 수 있다. 덩어리규제정비는 창업 및 경영환경 등 7개 분야 54개 과제를 선정하여 추진중이다. [95] 둘째, 그동안 규제개혁 대상에서 제외되어 왔으나 국민들에게 실질적으로 영향을 주는 공사·협회 등 준공공기관에 의한 규제에 대하여 관심을 가지고 개선하려고 노력하고 있다는 점이다. 셋째, 수량 위주의 규제완화에서 질 위주의 규제 합리화를 추구하려는 전략적 변화를 들 수 있다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 종전의 정부에서와 마찬가지로 규제개혁방안 마련 후의 후속조치인 법령개정과 일선집행기관의 규제집행절차 및 관행개선이 미흡하여 국민들이 느끼는 규제개혁의 체감도가 낮은 것이 문제점으로 지적되고 있다.[96]

---

94) 김 신(2005), pp.571~573.

95) 덩어리규제대상으로 선정된 7개 분야는 다음과 같다. 창업 및 경영환경(12개 과제), 물류·유통(8개 과제), 건축·건설(6개 과제), 정보·통신·방송·금융 등 신산업(9개 과제), 교육·문화 및 관광(5개 과제), 고용·환경(7개 과제), 국민편의 등 기타 분야(7개 과제).

96) 규제개혁방안 마련 이후 법령개정 등 후속조치에 시간이 많이 걸리고, 일선기관의

제3절 결 론

지금까지 모든 정권에서 규제개혁은 집권 초기의 중요 정책으로 등장하였다가, 경기가 좋아지면 관심사 밖으로 밀려나고, 다시 경제상황이 안 좋아지면 정부규제가 경기회복의 걸림돌이라는 주장이 강력히 제기되면서 규제완화가 경기 활성화 대책의 일환으로 다루어지는 현상이 반복되어 왔다. 이는 곧 유승민(1997)이 "…… 지난 10년간 추진된 규제완화의 가장 큰 오류는, '規制緩和 = 企業의 不便을 들어주고 경기를 활성화하는 것'이라는 등식이었다."라고 비판하였던 내용이 그 이후에도 되풀이되고 있었던 것으로 보인다.

이러한 현상이 되풀이되는 근본원인은 규제개혁의 목표에 대한 혼란에서 기인한 것으로 보인다. 최종원(2004)은 『2003년 규제개혁백서』에서 '우리나라가 본격적인 규제개혁을 시작한 1993년의 김영삼 정부 초기 당시에 제기되었던 규제개혁 관련 문제들 중 10년이 지난 2003년의 시점에서도 여전히 지속되는 문제는 무엇인가?' 하는 재미있는 질문을 던지면서, 규제개혁의 효과가 가시적으로 나타나지 않는 현상의 첫 번째 원인은 과거부터 계속되고 있는 규제개혁의 목표에 대한 혼돈에 있다고 규명하고 있다.[97]

규제집행절차 및 관행개선에 대한 불만이 많은 것으로 파악되었기 때문에 노무현 정부는 2005년 12월 5일에 열린 규제개혁추진보고대회에서 다음과 같은 계획을 발표하였다. 규제개혁의 신속한 후속조치를 위해서 규제개선방안을 발표할 때 구체적인 법령 개정안을 동시에 마련하고 충분한 의견수렴을 거친 개선방안에 대해서는 부처협의나 공청회 등을 생략할 수 있도록 한다. 또한 복합민원을 신속하게 처리하기 위해 주무부서와 관계부서가 함께 모여 회의를 연 뒤 민원에 대한 가부(可否)를 결정하는 민원처리방식인 '부서 합심제'를 의무화하고 관계부서협의 및 합심제 운영을 담당하는 '민원전담관'을 배치한다. 아울러 각급 기관이 소관규제를 책임지고 추진해 나가도록 하기 위해 각 부처와 지방자치단체에 대해 규제개혁평가를 실시하고 결과를 공개한다. 중앙행정기관에 대해서는 해마다 한 번씩 전문가와 국민을 대상으로 만족도조사를 벌여 정부업무평가에 포함시키고 지방자치단체에 대해서는 분기별로 규제개혁 이행실태 점검을 벌인다. 국무조정실 보도자료(2005년 12월 6일) 참조.

97) 최종원(2004, pp.594~595)은 다음과 같은 두 가지 원인을 추가로 언급하고 있다. "둘째, 규제개혁 대상과제의 실제적인 선정과정을 보면 아직도 규제의 주무부서와 기존 사업자들이 많은 영향력을 행사하고 있다. 「행정규제기본법」 제20조에서는 기존

"…… 원론적으로는 규제개혁의 목표를 경쟁 촉진과 국가경쟁력 강화, 민간자율과 창의의 극대화, 국민생활의 질 향상 등을 들고 있으나, 실질적으로는 규제개혁을 기업의 성장 및 활동의 애로요인해소 또는 경기부양을 위한 정책수단으로 인지하고 있다. 따라서 각종의 행정절차 간소화와 기준의 완화는 중요한 규제개혁의 대상으로 강조되어 온 반면, 진입규제, 가격규제, 사업영역제한 등 기존 사업자에게 타격을 주지만 소비자 후생의 증진에 기여할 수 있는 경쟁제한적 핵심규제의 폐지 또는 완화는 규제개혁의 주 대상이 되지 못하고 있다. 과거 …… 주요 규제개혁대상을 핵심과제로 선정하여 규제의 질을 개선하고자 노력한 실적이 없었던 것은 아니다. …… 그러나 문제는 그러한 노력이 지속되지 못하고 대부분의 규제개혁 대상은 경제적 파급효과가 낮은 행정절차적인 규제였다는 데 있으며, 국가경쟁력을 좌우할 수 있는 중요한 규제들이 정치논리에 가려서 충분한 검토조차 이루어지지 못하였다는 점이다."[98]

최병선(1997)도 역시 규제개혁의 궁극적 목표가 기업의 규제부담을 경감시켜주는 친기업적인 것처럼 국민들의 눈에 비쳐져서는 바람직하지 않으며, 이런 목적의 규제개혁은 국민의 폭넓은 정치적 지지를 얻기 어렵고 성공하기 어렵다는 점을 지적하고 있다.

그리고 정부가 경기 활성화를 목적으로 기업의 규제완화 요구를 무분별하게 수용할 경우, 자칫하면 건전성규제를 약화시켜 최근의 신용카

규제의 정비에 있어서 규제개혁위원회의 역할을 강조하고 있지만, 실제의 정책과정에서는 주무부처가 기존 규제 정비를 담당하고 있기 때문에 근본적이 규제개혁을 기대하기 어렵다. 그리고 규제개혁위원회는 경제5단체 등 기존 사업자들로부터 규제개혁대상과제를 정기적으로 제안받고 있는데, 기존 사업자들은 행정절차적 규제완화에만 관심이 있을 뿐 가격규제, 진입규제, 사업영역제한 등 경쟁제한적 핵심규제의 철폐는 그들의 이해에 반하는 일이다. 셋째, 핵심규제개혁에 대한 규제기관과 기존 사업자들의 반발에 효과적으로 대응하기 위해서는 불합리한 규제의 후생손실이 얼마나 큰지에 대한 조사·연구가 지속적으로 이루어져야 한다. 이러한 맥락에서 「행정규제기본법」 제7조에서 중앙행정기관의 장이 규제를 신설 또는 강화하고자 할 경우, 규제의 효과에 대한 비용-편익분석, 인력 및 예산의 소요 등을 포함한 규제영향분석서를 작성하도록 규정하고 있지만, 규제영향분석서가 형식적으로 작성되어 규제개혁위원회의 심사에 큰 도움을 주지 못하고 있다. 대부분의 경우 규제 도입의 정책적 당위성만 반복적으로 열거하고 있을 뿐 계량적 분석은 거의 이루어지지 못하고 있다."

98) 최종원(2004), pp.594~595.

드부실사태와 같이 시장경제시스템에 혼란을 주고 국가경제에 큰 후유증을 남길 수 있다. 규제 철폐 혹은 규제완화조치가 자동적으로 건전한 시장의 작동을 보장하는 것은 아니다. 오히려 불합리한 규제를 개선하고 시장경제체제가 원활하게 작용할 수 있도록 하는 정부의 역할은 계속되어야 하며, 이 일은 더욱 복잡하며 전문성을 필요로 한다. 흔히들 규제개혁은 정부가 추가적인 재정을 필요로 하지 않고도 민간의 창의성과 자율성을 신장시켜 경제발전을 이룰 수 있는 '돈이 안 드는 정책'으로 인식하고 있지만, 이는 개혁의 주체인 정부가 전문성을 구비하기 위하여 투입해야 할 시간, 인력, 조직, 예산을 간과한 것이다.[99] 이러한 잘못된 인식이 규제개혁과정에서의 전문성 부족으로 연결되어 규제개혁의 속도와 실효성을 떨어뜨리는 한 원인이 되었다.

규제의 존재로 이익을 보는 집단이 있고 이들은 결속력이 강하여 규제개혁을 저지하려는 힘이 강한 반면, 규제개혁으로 이익을 볼 수 있는 일반국민들은 분산되어 정치적 결속력이 약하다. 그리고 관료들은 자신들의 권한이 소멸되는 것에 대한 저항과 함께 규제완화 이후의 과도기적 혼란에 대한 책임의식 등으로 규제개혁에 소극적인 태도를 취하게 된다. 이러한 저항을 극복하고 규제개혁을 성공적으로 이끌 수 있는지 여부는 결국 정치권력의 규제개혁에 대한 의지, 그리고 복잡한 이해관계를 조정할 수 있는 능력과 밀접하게 관련되어 있다.

지속적이고 실효성 있는 규제개혁은 정권의 개혁의지와 함께 규제개혁을 법적으로 뒷받침할 수 있는 구체적인 제도와 전문성 확보를 필요로 한다. 또한 국민들이 체감할 수 있는 규제개혁이 되기 위해서는 규제의 양을 줄이는 것 못지않게 규제의 질을 개선하는 것이 중요하며, 규제개혁방안 마련 후의 후속조치인 법령개정과 일선집행기관의 규제집행절차 및 관행개선이 신속히 이루어져야 할 것이다.

99) 유승민(1997), p.14.

참 고 문 헌

공정거래위원회, 『한국의 정부규제완화－경제행정분야를 중심으로』, 1992.

국무조정실, 「참여정부 규제개혁 추진성과 및 향후과제」, 규제개혁추진회의 자료, 2005. 12. 5.

규제개혁위원회, 『2004년 규제개혁백서』, 2005.

_____, 『2003년 규제개혁백서』, 2004.

_____, 『2002년 규제개혁백서』, 2003.

_____, 『1999년 규제개혁백서』, 2000.

_____, 『1998년 규제개혁백서』, 1999.

규제개혁추진회의, 1988.

김 신, 「2004년 규제개혁 추진성과 및 평가」, 『2004년 규제개혁백서』, 2005. 5.

김도훈 외, 「OECD 한국 규제개혁 심사보고서」, 산업연구원, 2000.

김일섭・최병선・김태윤, 「김대중 정부 규제개혁 5년의 평가」, 『2002년 규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 2003, pp.497~515.

김재홍・이승철, 『민영화와 규제완화』, 규제연구시리즈 14, 한국경제연구원, 1994.

김종석, 「규제개혁의 과제와 방향」, 『규제연구』, 1999.

김종석, 「규제개혁의 과제와 방향」, 질서경제학회 발표문, 2003. 6.

김종석・김일중, 『100개에서 10개로』, 미래미디어, 1996.

김정수, 「우리나라 규제완화, 그 역사와 평가」, 『규제완화』, 1992년 가을호(창간호), pp.70~82.

김태윤, 「김대중 정부 규제개혁의 평가와 과제: 규제개혁체계의 개선을 중심으로」, 『규제연구』, 제12권 제1호, 2003, pp.3~35.

김태윤・노현종, 「현행규제개혁추진체계의 재검토－선진국과 우리의 경험과 교훈을 중심으로」, 한국경제연구원 규제연구 기고논문, 1998.

산업연구원, 『규제개혁의 경제효과분석』, 1999.

유승민, 「규제개혁: 지난 10년의 회고와 향후 10년의 과제」, 한국개발연구원 정책간담회 자료, 1997.

이규억・이재형, 「정부규제완화: 논리, 성과 및 평가」, 『규제완화』, 1992년 가을호, pp.22~38.

이용환, 『규제개혁정책의 논리와 실제』, 규제연구시리즈 37, 한국경제연구원, 1999.

이윤호,「경제규제개혁의 평가와 과제」,『정책학연구』, 제8권 제2호, 2002, pp.31~54.
이주선・한선옥,『김영삼행정부의 규제완화실적 평가』, 한국경제연구원, 1999.
임보영,「규제완화과정에 있어서의 규제기관과 관료의 행태에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문, 1998.
임상준,『규제개혁의 정책과제와 발전방향』, 규제연구시리즈 43, 한국경제연구원, 2005.
최병선,『정부규제론』, 법문사, 1992.
최병선,「우리나라의 규제개혁정책의 핵심과제와 쟁점」,『행정논총』, 제35권 제2호, 서울대학교 행정대학원, 1997.
최유성,「2003년 규제개혁에 대한 평가」,『2003년 규제개혁백서』, 2004, pp.597~610.
최종원,「정부규제 합리화를 위한 제도개선방안」,『한국개발연구』, 제15권 제1호, 한국개발연구원, 1993.
최종원,「규제개혁 추진성과 및 실적평가」,『2003년 규제개혁백서』, 2004, pp.589~597.
한광석,「김대중 정부 규제개혁평가와 과제: 총괄평가」,『규제개혁, 어디까지 왔나』, 한국경제연구원 세미나자료, 1999. 6.

제 2 장

선진국 규제정책의 동향과 시사점: OECD 국가들을 중심으로

제1절 서 론

본 보고서의 제1장에서도 지적한 바와 같이 규제개혁의 논의는 경제상황과의 상관관계가 크다. 창업이나 기업활동에 대한 규제의 경우, 고도성장을 누릴 때에는 규제개혁의 주장이 힘을 얻지 못하다가도, 경제가 어려워지면 규제로 인해 진입 및 투자와 같은 경제활동이 어렵다는 논리가 힘을 얻으며 규제개혁의 목소리가 높아진다. 우리나라의 경우에도 물론 다른 요인들도 있겠지만, 규제개혁의 당위성이 가장 강조된 시점은 경제위기를 겪던 1998년과 전반적인 경기침체를 겪기 시작한 2004년이라고 볼 수 있다. 반면, 부동산 관련 규제는 경기조절의 수단으로 인식되거나 오용되어, 경기가 호황일 경우 강화되고 경제가 어려울 경우 완화되는 경우도 많다. 그러나 규제개혁의 과실을 얻기 위해서는 단기적인 경제상황의 영향을 받지 않고 꾸준하고 일관성 있게 개혁을 추구하는 것이 필요하다. 이렇게 추진되는 규제개혁은 결국 장기적인 경제성장을 위한 구조조정의 역할을 담당하게 된다.

1990년대 이후 선진국들의 정책 논의의 새로운 양상을 주목해 보면, 경제정책의 주된 관심이 경기안정화를 위한 단기적인 거시정책을 넘어서 지속적인 혁신과 성장을 목표로 하는 중장기적인 구조정책으로 확대·이전되어가는 과정에 있음을 알 수 있다. 이 과정 속에서 구조개혁의 일

환으로서 규제개혁의 중요성이 재인식되기 시작한 것도 역시 최근의 일이다.

최근 들어 선진국들은 (1) 노동시장 및 자본시장과 같은 생산요소시장(Production Factor Market)의 원활한 작동, (2) 생산물시장(Product Market)의 규제개혁을 통한 경쟁의 촉진, (3) 교육 및 혁신정책의 강화와 개선 등에 성장을 위한 구조정책의 우선순위를 두어 왔다.

규제개혁은 특히 이러한 중장기적 성장을 위한 구조정책의 우선순위 분야들 전반에 걸쳐 심대한 영향을 미칠 수 있는 요소로서 그 중요성이 재인식되기 시작했다. 경쟁정책, 무역정책, 산업정책, 소비자정책, 환경정책 등 여타 정책들과의 연관 속에서 중장기적 구조개혁정책으로서의 규제정책을 여러 선진국들이 범정부적 차원에서 고려하기 시작한 것은 바로 이러한 맥락 속에서 보다 잘 이해될 수 있을 것이다.

선진국들의 규제정책은 일시적으로 악화된 경제상황의 타계를 위한 한시적·부분적 '규제완화(deregulation)'의 차원을 넘어서 '규제개혁(regulatory reform)'의 차원으로, 더 나아가 상시적·제도적인 '규제관리(regulatory management)'의 차원으로 진화 발전하고 있다. 다시 말해, 어떤 규제조항들을 철폐·수정할 것인가 하는 문제를 넘어서, 어떻게 하면 규제정책의 입안 및 집행 과정이 경제 전반의 동태적 효율성을 높이는 방향으로 나아갈 수 있을 것인가 하는 절차적·제도적·시스템적 문제 제기로 발전해 가고 있다. 또한 규제정책 및 규제제도에 대한 사후적 평가의 중요성이 강조되는 가운데 OECD나 World Bank 같은 국제기구들에서는 규제의 정도를 지수화하여 측정하고 그 개선 정도를 국제적으로 비교하는 작업들이 활발히 진행중이다.

본장의 목표는 규제개혁에 대한 선진국의 최근 논의를 바탕으로, 선진국 규제정책의 현주소를 각종 지표와 국가별 사례연구를 통하여 비교분석하고, 그 가운데 부각되는 문제영역들을 보다 심도 있게 살펴보는 것이다. 따라서 본장은 우리나라의 규제개혁정책을 통시적으로 검토하고 그 장단점을 정리한 본 보고서의 제1장을 바탕으로 하여, 선진국의 경험으로부터 규제개혁의 필요성이 높은 부문들을 재확인하고 우리가 추진하고 있는 규제개혁의 체계적인 진전을 위한 구체적인 정책적 시사점들을 얻을 수 있을 것이다.

본장의 구성은 다음과 같다. 먼저 제2절에서 규제개혁의 의의와 필요성을 둘러싼 논의를 요약하고 현 단계 규제개혁정책의 의의와 문제점들을 점검한다. 이어 제3절에서는 선진국들의 규제개혁정책의 최근 동향을 정리하고 중요한 과제로 부각되는 영역들을 점검한다. 제4절에서는, 근래에 더욱 활발해진 규제지수의 작성 및 규제데이터의 집적을 위한 국제적 협력을 토대로 해서, 선진국 규제개혁의 현황을 각종 지수들을 중심으로 비교 검토한다. 제5절은 이상의 논의를 요약·정리한다.

제2절 선진국들의 규제개혁 논의

1. 규제개혁에 대한 원론적 논의

가. 규제와 규제개혁

규제(regulation)는 시기와 지역에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있으므로, 규제에 대한 일반적 정의를 내리기는 쉽지 않다. 포괄적인 의미에서는 '정부가 정부의 목적을 수행하기 위해 사용하는 모든 수단'을 규제라고 할 수도 있다. 규제개혁과 관련된 선진국들의 최근 논의 속에서 규제는 '정부가 정책수단으로서 기업과 국민으로 하여금 준수하도록 요구하는 다양한 형태의 법령·조례·규칙들의 총체'를 지칭한다(OECD [2002]). 규제에는 법적인 근거를 갖는 공식적인 규제뿐 아니라 정부가 법적 근거 없이 행사하는 비공식적 규제도 존재할 수 있으며, 정부로부터 규제권한을 위임받은 비정부기구나 민간의 자율규제기관에 의한 규제도 있을 수 있다.

규제는 대체로 다음과 같은 세 가지 범주로 구분된다. 첫째, 경제적 규제로서 가격결정, 경쟁, 진입, 퇴출 등과 같은 시장의 결정에 직접적으로 개입하는 규제들이 있다. 둘째, 사회적 규제로서 보건, 안전, 환경, 사회적 통합 등과 같은 공공의 이익을 보호하기 위한 규제들이 존재한다. 셋째, 행정적 규제로서 각종 공문서업무나 행정절차 등을 말하는데 이를 통해 정부는 정보를 수집하고 개인의 경제적 의사결정에 개입한다.

규제개혁(regulatory reform)이란 이와 같은 기존의 경제적·사회적·행정적 규제에 변화를 도입하여 규제의 질을 향상시키고, 규제의 비용을 절감하기 위한 일체의 노력을 지칭한다. 그러므로 규제개혁은 특정 규제의 개정을 의미할 수도 있고, 규제체제 혹은 규제제도 전체의 전면적 교체를 의미할 수도 있으며, 더 나아가 각종 규제가 도입되고 개혁되는 과정 전반의 개선을 의미할 수도 있다. 규제개혁 논의의 초기 단계에서 자주 언급되었던 규제완화/탈규제(deregulation)는 규제개혁의 한 형태로서 경제적 성과를 높이기 위해 특정 분야의 규제를 완전히 혹은 부분적으로 철폐하는 것을 의미한다.

나. 규제개혁의 필요성

경제환경의 지속적인 변화는 규제개혁의 속도와 범위에 대해 시사하는 바가 크다. 예를 들어, OECD(1997)는 규제개혁의 진전이 시급한 이유를 다음의 네 가지 측면에서 제시하였다.[1)]

1) 글로벌 시장에서의 경쟁과 규제개혁

글로벌 시장에서의 성공을 위해서는 보다 경쟁적이고 개방적인 국내시장이 필요하다. 국제화의 진전 속에서 관세 및 비관세 무역장벽이 낮

1) 우리나라의 경우 규제개혁의 필요성에 대한 논의가 그 초기에 해당하는 1980년대 말 시점에서도 이미 매우 다듬어진 형태로 전개되었던 것으로 보인다. 일례로, 이규억·김종석(1989)의 서론을 보자.
"현재 경제의 많은 부분에 있어 행해지고 있는 정부규제는 시행 초기에 있어서는 특정 산업의 보호·발전 또는 취약부문의 보호, 유망분야의 육성 등 나름대로 충분한 이유가 있었다. 그러나 **경제규모가 확대되고 민간부문의 역할이 증대되었으며 국제화·개방화가 급속히 진행**되고 있는 현재에 와서는 오히려 산업 및 기업의 효율성을 저해하고 자유로운 경쟁을 제한하며, 연관산업 및 일반소비자들의 이익을 침해하는 요인으로 작용하기도 한다. 따라서 현행 정부규제의 이론 및 운용실태, 그리고 그 효과를 충분히 검토하여 불필요한 규제는 대폭적으로 정비함으로써 시장원리를 과감하게 도입하여야 할 것이다. (…) 우리나라에서는 이미 **정부규제로 인한 기득권이 고착화하는 과정에 있으므로 규제완화에 따른 조정비용은 시간이 갈수록 커지게 될 것**이다." (이규억·김종석의 서론 및 요약 중에서 인용. 인용문 중 강조는 인용자에 의함)
이 같은 논의는 본문에서 정리한 바와 같이, 선진국에서 진행되던 규제개혁의 필요성에 대한 논의와 정확히 맞닿아 있다.

아지고 서비스의 국가 간 교역이 증대함에 따라, 이제는 국내의 규제가 개방된 경쟁적 시장경제로 가는 데 가장 중요한 장애로 대두되고 있다. 이 같은 상황 속에서 규제개혁은 재화와 서비스, 투자와 테크놀로지의 자유로운 이동을 촉진한다. 이를 통해 소비자의 편익이 증대되고 국내 기업들의 성과가 국제적 수준으로 향상되며 자원의 보다 효율적인 배분이 가능하게 되어 산출을 증대시킨다. 규제개혁은 또한 국민경제의 적응력을 향상시켜 급속히 변화하는 글로벌 시장의 변화에 보다 빠르게 대응할 수 있게 하고 쇠퇴산업으로부터 성장산업으로의 생산요소의 이전을 보다 원활하게 한다.

2) 기술혁신과 규제개혁

기술혁신은 경제활동의 본질을 변화시키고 새로운 산업을 창출하며, 경쟁의 범위를 확대시키고 새로운 제품의 개발을 촉진한다. 경직되고 낡은 규제들로 인해 혁신을 통한 장기적인 성장의 속도가 둔화되고 그 확산이 더뎌질 수 있다. 그러므로 규제개혁이 제대로 이루지지 않으면, 재화와 서비스의 질이 떨어지고 선택의 폭도 좁아지며 비용은 높게 유지되고 새로운 산업의 출현은 어려워진다.

이런 점에서 보면, 국가·지역 간 경쟁이 활발하고 기술적 변화가 급격한 시기일수록 규제개혁의 필요성이 더더욱 높아진다고 할 수 있다.

3) 중소기업과 규제개혁

규제는 혁신을 위축시킬 뿐 아니라 새로운 중소기업의 등장과 성장을 통한 경제의 신진대사를 위축시킨다. 중소기업은 혁신과 고용창출의 중요한 원천이며, 오늘날의 급변하는 환경 속에서 대기업에게 신축적인 공급사슬(supply chain)을 제공한다. 그러나 규제가 갈수록 복잡해지고 규제로 인한 비용이 증대함으로 인해 중소기업의 창업과 성장이 크게 저해되고 있다. 규제개혁은 기업들의 부담을 덜고 규제체제의 투명성을 높임으로써 기업가정신(entrepreneurship)을 북돋고 신규 기업의 진입을 촉진한다.

4) 규제개혁과 정부의 신뢰도 및 공공정책의 유효성

재정 건실성의 확보 및 유지가 어느 때보다도 중시되는 오늘날, 정부는 보다 혁신적이고 효율적인 방법으로 다양한 정책목표들을 추구해야만 하는 상황에 처해 있다. 그러나 많은 나라의 국민들은 여러 가지 경제적·사회적·환경적 문제들에 시달리며 경제적 불안정에 직면하여 정부정책의 유효성에 대한 신뢰를 잃어가고 있다. 각종 규제나 대안적 정책수단들의 유효성을 높이고 비용을 낮춤으로써 정부의 신뢰도를 높이고 공공정책목표들을 달성하는 것은 규제개혁의 핵심적인 목적 중의 하나이다.

다. 규제 관련 논의의 진화과정

제1절에서 이미 언급한 바와 같이, 규제개혁에 대한 선진국들의 논의는 경제상황의 변화와 밀접한 관련을 가지면서 진화·발전해 왔다. OECD(2002)에 따르면, 초기에는 일시적으로 악화된 경제상황의 타계를 위한 '규제완화(deregulation)'의 차원으로 시작된 논의가 보다 적극적이고 전략적인 '규제개혁(regulatory reform)'의 차원으로 발전해가고 있다.

OECD(1997)는 또한 규제개혁이 수미일관한 정부의 전략에 근거하여 이루어진 것이 아니라 다양한 위기와 우연적인 기회에 여러 가지로 대응하는 과정 속에서 이루어져 왔음을 지적하고 있다. 예를 들면, 1970년대의 석유파동, 외환위기, 환경문제 등의 심각성에 대한 인식의 확산, 급속한 규제 인플레이션 현상 등과 같은 계기들을 맞으면서 사람들은 비로소 낡고 경직적인 규제로 인한 비용의 막대함을 깨닫게 되었던 것이다.

규제는 정부가 복잡하고 분화된 사회와 경제를 관리하는 기본수단으로서 발전해 왔다. 이에 따라 규제수단 자체도 점점 더 복잡해지면서, 갈수록 규제의 양이 팽창하는 '규제 인플레이션'이 발생하게 되었다. 반면 정책수단으로서의 규제의 본질 및 장단점을 이해하려는 노력은 부족했다. 1970년대 초반에 대두된 규제완화의 논의는 이러한 노력의 계기를 제공했다고 평가된다.

어떤 요인들이 정부로 하여금 규제의 양과 질을 적정수준에서 통제

하는 것을 어렵게 만드는가. 규제 인플레이션의 배후에는 여러 가지 요인들이 존재한다. 정부구조 내의 정책의 분절화 등과 같은 이유로 해서 정부가 규제정책 및 규제개혁의 일관된 수행을 위한 기획 및 조정의 역량을 갖추지 못한 경우가 많다. 또한 기득권을 지키려는 조직된 이해집단들이 자신들의 이권을 보호하는 규제를 만들어내고 그에 대한 규제개혁을 저지한다. 이에 비해, 강력한 이해집단에 대립하여 규제개혁을 추진하는 관련 관료들에게는, 이러한 이해집단에 맞설 수 있는 여건이 제대로 갖춰지지 않은 경우가 많다. 게다가 경제환경의 지속적인 변화로 인해 처음에는 좋은 규제였던 것들도 시간이 흐르면서 나쁜 규제가 되는 경향이 있다(OECD[1997, 2002]).

1970년대의 경기침체라는 시대적인 상황 속에서 규제의 과잉으로 혁신과 기업가정신이 심각한 제약을 받고 있다는 인식이 확산되면서 규제완화의 노력이 이루어지기 시작했다. 그러나 1970년대 선진국들의 규제완화 노력은 부분적으로밖에는 성공할 수 없었는데, 이는 규제문제의 본질에 대한 심층적인 연구를 재촉하는 계기가 되었다.

1980년대와 1990년대에 들어서 선진국들의 논의는 한시적·부분적 '규제완화(deregulation)'의 차원을 넘어서 '규제개혁(regulatory reform)'의 차원으로, 한 걸음 더 나아가 상시적·제도적인 '규제관리(regulatory management)'의 차원으로 전개되었다. 다시 말해, 어떤 규제조항들을 철폐·수정할 것인가 하는 문제를 넘어서, 어떻게 하면 규제정책의 입안 및 집행 과정이 경제 전반의 동태적 효율성을 높이는 방향으로 나아갈 수 있을 것인가 하는 절차적·제도적·시스템적 문제 제기로 발전해 가고 있다.

규제적 환경의 질을 지속적으로 향상시키기 위한 하나의 명시적 정책으로서의 '규제정책'이라는 개념이 등장하게 된 지난 20년간의 진화과정 속에서, 규제관리 내지는 규제개혁의 본질도 근본적이고도 급격한 변화를 겪었다. '규제완화/탈규제'라고 하는 초기의 개념 속에서 개혁은 규제구조를 어떤 최적의 상태로 복원시키는 일회적 개입을 의미할 뿐이었다. 그러나 규제개혁의 실제 경험을 통해 그러한 관점이 유지될 수 없음이 곧 드러났고, 이를 대신하여 '규제품질관리(regulatory quality management)'라는 새로운 개념이 등장하였다. '규제품질관리'의

관점에서는 개혁을 일회성 과제가 아닌 정부의 핵심적 역할이자 상시적으로 추구되어야만 하는 동태적인 과정으로 본다.

OECD(2002)는 OECD 국가들의 규제정책, 정책수단, 규제제도의 현주소를 잘 개괄하고 있는데, 다음 절에서는 이를 중심으로 선진 규제정책의 주요 요소들을 점검해 보고자 한다.[2)]

2. 선진 규제정책의 개관

가. 규제정책의 목표

선진국들의 규제정책의 기저에 놓인 정책목표들은 비록 강조점은 각 나라의 상황의 차이를 반영하여 크게 달라질 수도 있지만, 대체로 상당한 공통점을 갖고 있음을 확인할 수 있다. OECD(2002)는 이러한 규제정책의 주요 목표들을 다음과 같이 열거하고 있다.

- 각종 경제적·사회적 정책들을 조율하고 보다 효율적으로 집행함으로써 사회적 후생을 증대시킨다.
- 시장 진입, 혁신, 경쟁을 촉진하고 경쟁력을 제고함으로써 경제발전과 소비자 후생의 증진을 유도한다.
- 불필요한 규제비용을 낮춤으로써 생산의 효율성을 높인다.
- 공공부문의 효율성, 반응성(responsiveness), 유효성(effectiveness)을 높인다.
- 법제를 합리화하고 시대의 변화에 맞추어 개정한다.
- 규제의 투명성을 높이고 규제당국의 과도한 재량을 줄임으로써 부패의 요인을 제거하고 법치를 증진시킨다.

선진국들은 이러한 정책목표를 그 기저에 공유하고 규제개혁정책을 수립, 시행하고 있다.

---

2) OECD 국가들의 규제개혁 추진체계 및 경험이 소개된 국내문헌으로는, 규제개혁위원회의 「규제개혁백서」(2005), 임상준(2005), 이용환(1999), 김인규 외(한국개발연구원, 1997), 등이 있다.

나. 규제정책의 주요 요소

정치적·법제적·행정적 환경이 나라마다 다르기 때문에 규제정책의 구체적인 모델도 나라마다 다를 수밖에 없다. 그러나 회원 국가들의 경험을 토대로, OECD(2002)는 효과적인 규제정책이 되기 위한 기본요소들은 변하지 않으며 성공적인 규제정책이 되기 위해서는 다음의 세 가지 구성요소가 필요하다고 강조하였다.

1) 규제정책이 최상위 정치적 수준에서 채택되어야 한다.

이 요소가 중요한 이유는, 상위의 정치적 수준에서 규제정책을 채택할 때 그것이 규제기관에 권위를 부여하고 정책목표의 지속적 추진에 인센티브를 제공하며, 투명성을 높이고 목적 달성을 위한 일관성 있는 기준을 제공하기 때문이다.

2) 명백하고 측정 가능한 규제품질기준을 포함해야 하나 과도한 목표 설정의 위험을 경계해야 한다.

규제정책은 다른 정치적 개혁의 시도들과 마찬가지로 정치적·사회적 우선순위 및 이해관계의 변화에 크게 영향을 받는다. 특히 개혁의 초기 단계에는, 개혁의 비용과 부담이 특정 집단에 집중되어 쉽게 부각되는 반면 개혁의 편익은 아직 현실화되기 이전이므로, 규제개혁의 모멘텀이 상실될 위험이 크다.

3) 지속적인 규제관리 역량이 제공되어야 한다.

성공적인 규제정책은 개혁작업을 관리·조정하고 성과를 평가·기록하는 메커니즘을 필요로 한다. 이러한 관리 역량의 중심은 나라마다 다르지만 중앙정부의 여러 수준에서 제공될 수 있는데, 각료수준에서 혹은 상임위원회의 수준에서, 혹은 행정부 내의 전담기관에 의해 제공된다. 성공의 핵심요소는 적절한 자원, 전문성 및 권한이다.

다. 규제개혁정책의 의의와 문제점

OECD(1997)가 규제개혁보고서에서 규제정책의 활용이 정부가 수행

할 수 있는 최상의 방책(best practice) 중의 하나임을 확인하고 회원국들에게 “명확한 목표와 실행계획하에서 규제개혁의 광범한 프로그램들을 정치적인 수준에서 채택할 것”을 권고한 이래, 2000년 말까지 30개 회원국들 중 24개 국가들이 규제개혁정책을 채택하였다. 그러나 규제품질 원칙에 입각한 규제정책들이 채택되기 시작한 것은 최근의 일이다.

1998년부터 2001년까지 OECD는 16개 나라들에 대하여 국가보고서를 발간하였다. 이를 통해 규제개혁정책의 의의와 이에 대비되는 집행상의 문제점들이 지적되었다. 이러한 의의와 문제점들을 다음과 같이 분류·요약할 수 있다.

1) 규제개혁정책의 의의

- 정부가 범정부적 차원에서 규제환경을 개혁하겠다는 의지를 보여준다.
- 확실한 정책목표와 수단을 설정하여, 개혁을 하나의 체계적이고 항구적인 과정으로 변모시킨다.
- 경쟁정책, 기업지배구조, 부문별 개혁 등과 같이 서로 관련된 구조개혁정책들 간의 협조와 조정을 용이하게 하여 성공의 확률을 높인다.
- 정치적 차원의 지원과 지도를 통해 행정부 내의 저항을 극복하고 이해집단들의 반발로부터 개혁을 지켜낸다.
- 보다 큰 사회적, 경제적 목표들을 위한 규제개혁의 당위성을 명확히 밝히고 이를 이해가 걸린 관련자들과 대중에게 설득시킨다.
- 변화에 대한 신뢰와 투명성을 높임으로써 보다 신속히 결과를 얻게 한다.
- 규제당국에게 규제의 필요성을 입증할 책임을 지움으로써 규제의 문화를 바꾸고 규제 인플레이션의 압력을 극복한다.

2) 규제개혁정책 실행상의 주요 문제점들

- 비용-편익의 원칙을 포함한 규제품질의 원칙들이 명확하게 구체화되어 있지 못하다. 달성하고자 하는 결과가 명확하지 않다.
- 정책의 포괄 범위에 있어서 빈틈이 존재한다.
- 정책개발단계에서 협의가 부족하다.
- 개혁정책을 유지하기 위한 제도적·전략적 지원이 부족하다.
- 정부부처들을 위한 정책수행에 대한 지침이 부족하다.

- 개혁정책을 담당한 기관들의 집행력과 메커니즘이 부족하다.
- 모니터링, 평가 및 보고 과정의 중요성에 대한 강조가 불충분하다.

이러한 사항들을 통하여, 선진국의 경우에도 규제개혁정책의 실행에 있어 여러 가지 문제점에 당면하게 됨을 알 수 있다. 다음에서는 선진국 규제정책의 현황과 이들 국가들이 추진하고 있는 과제를 점검한다.

제3절 선진국 규제정책의 동향과 과제

이 절에서는 선진국 규제개혁정책의 최근 동향을 OECD에서 현재 진행중인 규제개혁 관련 정책 논의와 사례연구를 중심으로 점검하고자 한다. 각종 정책과제에 중심을 둔 이 절의 정리에 이어 다음 절에서는 OECD 생산물시장 규제지수를 중심으로 선진국 규제정책의 현황을 수량화된 방식으로 점검하고 그 결과가 우리에게 주는 시사점을 도출할 것이다.

1. 규제개혁정책의 의의와 방향

1990년대 이후 최근에 이르기까지 규제개혁에 대한 선진국들의 정책 논의의 동향은, 경제정책의 주된 관심이 경기안정화를 위한 단기적인 거시정책을 넘어서 지속적인 혁신과 성장을 목표로 하는 중장기적인 구조정책으로 확대되어가고 있음을 보여준다. 아울러, 성장을 위한 구조정책의 우선순위 과제로서 (1) 노동시장 및 자본시장과 같은 생산요소시장(Production Factor Market)의 원활한 작동, (2) 생산물시장(Product Market)의 규제개혁을 통한 경쟁의 촉진, (3) 교육 및 혁신정책의 강화와 개선 등이 강조되어 왔다(OECD[2002]).

규제개혁은 특히 이러한 중장기적 성장을 위한 구조정책의 우선순위 분야들 전반에 걸쳐 심대한 영향을 미칠 수 있는 요소로서 그 중요성이 재인식되기 시작했다. 여러 선진국들이 중장기적 구조개혁정책으로서의 규제정책을 경쟁정책, 무역정책, 산업정책, 소비자정책, 환경정책 등 여

타 정책들과의 연관 속에서 범정부적 차원에서 고려하기 시작한 것도 1990년대 이후의 일이다.

전통적으로 국가의 사회적 책임을 강조하던 유럽 대륙의 선진 국가들의 경우에도 높은 실업률과 성장의 둔화를 경험하면서 규제개혁, 민영화, 정부조직개편, 재정지출 축소 등의 논의가 표면화되었다. 일본 또한 1990년대 들어서 정부주도의 경제운용방식이 한계에 도달했음을 실감하고 규제개혁을 통한 민간주도의 성장전략을 모색함과 동시에 규제개혁을 OECD의 새로운 의제로 제안한 바 있다. OECD 이사회는 회원국들이 규제정책과 관련하여 직면한 과제들이 사실상 상당 부분 매우 유사함을 인식하고, 1995년 3월 9일 『정부규제의 질을 향상시키기 위한 권고(*Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*)』를 채택하였다.[3] 규제의 질에 대한 최초의 국제적 규범으로 평가되는 이 권고안에는 오늘날 선진국 규제개혁정책 논의의 근간이 되는 다음과 같은 인식이 함축적으로 요약되어 있다.

- 규제는 OECD 회원국 정부의 가장 중요한 정책수단의 하나이며, 양질의 규제가 정부 효율성을 위해 매우 중요하다.
- 정부규제는 기업환경에 결정적인 영향을 미치며, 양질의 규제가 경제성장과 경제적 자원의 효율적 사용을 증진시킨다.
- 변화하는 사회·경제적 조건에 따른 구조조정을 위해서는, 시대에 뒤진 정부규제, 경직적이고 고비용의 정부규제로 인한 제약들을 제거해야 한다.
- 규제의 효과가 국경을 초월하며, 시급한 여러 가지 국제적 현안들(환경·범죄·이민·소비자보호·투자·무역 등)을 다루기 위해 규제에 관한 협력이 요구되는, 오늘날의 상호의존적인 세계에서는 정부규제의 질이나 투명성이 더욱 중요하다.

1995년 OECD 권고안이 채택된 이후 규제개혁을 둘러싼 정책적 논

3) 이 권고안의 국문 번역은 한국개발연구원(1996), 『합리적 규제개혁을 위한 지침서』에도 포함되어 있다. 1997년 OECD 규제보고서를 중심으로 한 OECD의 규제개혁 논의에 대한 국문 요약은 김인규 외(1997), 『행정투명성 제고방안: 규제개혁작업을 중심으로』에 수록되어 있다.

의에서 괄목할 만한 발전이 이루어지고 있다. 규제정책 및 규제제도에 대한 사후적 평가의 중요성이 강조되는 가운데, 선진국들의 규제개혁 정책 수립 및 실행에 도움을 주고 개발도상국에게도 바람직한 규제개혁의 전범을 제공하기 위하여, OECD나 World Bank와 같은 국제적 기구들을 중심으로 1) 각국의 규제개혁의 진척 상황을 심도 있게 점검하고 평가하며 그 성과를 공유하는 작업을 수행해 왔으며, 2) 규제의 정도를 지수화하여 측정하고 그 개선 정도를 국제적으로 비교하는 작업들이 활발히 진행중이다.

2. 선진국 규제개혁정책의 주요 과제

선진국들의 규제정책과 규제개혁에 대한 다각적인 연구 및 지원이 가장 활발하게 수행되고 있는 기구는 OECD이다. 회원국 각국의 규제개혁 성과를 정기적으로 심사하고 평가하는 작업은 현재 경제총국(Economics Department)과 정부혁신·지역개발국(Directorate for Public Governance and Territorial Development)을 중심으로 진행되고 있다. 앞에서 언급한 OECD 규제개혁 국가보고서의 발간 작업은 현재 정부혁신·지역개발국에 의해 진행되고 있다.[4)]

이와는 별도로, 경제총국의 국가연구부문(Country Studies Branch)에서는 그 주 업무에 해당하는 국가별 경제보고서 작성작업의 일부로서 생산물시장의 규제(Product Market Regulation: PMR)에 대한 국가별 리뷰를 진행하고 있고,[5)] 경제총국의 정책연구부문(Policy Studies Branch)에서

4) 지금까지 발간된 OECD 규제개혁 국가보고서들을 열거하면 다음과 같다.
일본(1999, 2004), 네덜란드(1999), 미국(1999), 멕시코(1999, 2004), 한국(2000), 헝가리(2000), 스페인(2000), 덴마크(2000), 이탈리아(2001), 아일랜드(2001), 그리스(2001), 체코(2001), 폴란드(2002), 캐나다(2002), 영국(2002), 터키(2002), 노르웨이(2003), 핀란드(2003), 독일(2004), 프랑스(2004), 러시아(2005)
한국의 경우 2000년에 이어 2006년에 새로운 규제개혁 국가보고서 작성을 위한 준비작업이 예정되어 있다. 위의 국가보고서들 중 초기의 한국, 미국, 네덜란드, 일본, 멕시코에 대한 보고서들은 양준석·김홍률(1999, 2001)에 의해 번역·정리되어 소개된 바 있다.

5) 국가별 OECD 경제보고서에서 규제개혁 리뷰를 시행한 나라와 연도를 열거하면 다음과 같다.
이탈리아(2003), 오스트리아(2003), 일본(2004), 스위스(2004), 헝가리(2004), 영국

는 각종 규제의 지수화와 계량적 분석을 진행하고 있다. 이에 더하여, 경제총국의 국가연구부문과 정책연구부문의 공동작업을 통해 각종 구조정책지표와 성과지표의 정량적 분석에 근거하여 각 나라에 대한 구조개혁의 우선순위 과제들을 선정하고 그 진척상황을 정기적으로 점검하는 경제정책개혁 성과분석(stocktaking)작업이 진행중이다.[6)]

이미 발간된 OECD 규제개혁 국가보고서들을 살펴보면, 상당히 정형화된 공통의 틀에 입각하여 국가별 분석이 진행되고 있음을 알 수 있다. 각 보고서들의 본문에서는 '규제품질과 정부역량,' '경쟁정책과 규제개혁,' '시장개방과 규제개혁'이 공통된 3대 주제를 이루고 있음이 드러난다. 이에 더하여 국가별로 특정 산업의 규제정책에 대한 심층분석이 이루어지고 있는데, 여기에 전형적으로 포함된 산업들은 통신・전력・항공 등으로 규모의 경제나 네트워크 외부성이 큰 3차 산업이라는 공통점을 보인다.[7)]

앞에서 언급한 바와 같이, 경제총국에서도 경제개발심사위원회(Economic and Development Review Committee: EDRC)에서 정기적으로 논의되는 국가별 경제보고서의 특별챕터(special chapter)의 형식으로 회원국들의 규제정책의 동향을 특히 생산물시장의 경쟁을 중심으로 검토해왔다. 이 작업들의 결과를 종합적으로 비교・분석한 보고서가 2005년 10월의 OECD 경제정책위원회 구조개혁정책 작업반(Working Party No.1,

---

(2004), 스웨덴(2004), 미국(2004), 네덜란드(2004), 한국(2004), 핀란드(2004), 캐나다(2004), 호주(2005), 프랑스(2005), 아이슬란드(2005)

6) 경제정책개혁(Economic Policy Reforms: EPR) 성과분석(stocktaking)작업과 관련된 보고서로는 OECD(2005c)와 OECD(2005d)가 있다.

7) 규제개혁 국가보고서에서 검토된 산업들을 보고서별로 열거하면 다음과 같다.
일본(1999년: 전력, 통신; 2004년: 내용 없음), 네덜란드(1999년: 전력, 통신), 미국(1999년: 전력, 통신), 멕시코(1999년: 통신; 2004: 에너지, 수자원, 금융, 통신, 전력), 한국(2000년: 전력, 통신), 헝가리(2000년: 전력, 통신), 스페인(2000년: 전력, 통신), 덴마크(2000년: 전력, 통신), 이탈리아(2001년: 전력, 가스, 철도, 통신), 아일랜드(2001년: 전력, 가스, 약국업, 법률서비스, 통신), 그리스(2001년: 전력, 국내해상운송, 트럭 운송, 통신), 체코(2001년: 전력, 가스, 육상운송, 통신), 폴란드(2002년: 우편, 에너지, 통신), 캐나다(2002년: 통신), 영국(2002년: 전력, 가스, 전문서비스), 터키(2002년: 전력, 가스, 육상운송, 통신), 노르웨이(2003년: 통신, 전력, 가스, 보험, 철도, 항공운송), 핀란드(2003년: 통신, 전력, 가스, 보험업, 은행업, 철도, 항공운송, 철도, 우편, 약국업, 소매업), 독일(2004년: 전력, 가스, 약국업, 통신), 프랑스(2004년: 항공운송, 통신), 러시아(2005년: 철도, 전력)

Economic Policy Committee)에 제출되었다.[8)]

국가별 경제보고서의 특별챕터(special chapter)는 각종 규제 관련 정책들이 경쟁에 영향을 미치는 경로에 초점을 두고 다음과 같은 주제들을 차례로 검토하였다. 1) (교역 및 외국인 직접투자에 대한) 대외개방, 2) 경쟁정책, 3) 경쟁적 비제조업 부문의 규제정책, 4) 네트워크산업의 규제정책. 이 중에서 세 번째와 네 번째 주제는 특정 산업의 심층분석인데, 전자에서는 소매·유통 부문과 전문직서비스부문, 후자에서는 통신·전력·교통 부문이 각국별로 선택적으로 검토되었다.

이 같은 공통적인 주제들을 짚어볼 때, OECD는 최근 선진국 규제정책의 논의의 중심축에서 대외개방의 강조, 비제조업부문에서의 규제개혁 필요성의 강조 등을 널리 공유된 문제의식으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

가. 대외개방

대외개방은 사실상 모든 국제기구에 의해 규제개혁정책의 주요한 축으로 강조하고 있음은 특히 주목할 만하다. OECD 일본 규제개혁 보고서(2004)에서도 강조된 바와 같이, 대외적인 시장개방의 문제는 규제개혁정책의 틀 내에서 검토될 필요가 있는데, 이는 "무역과 투자에 관한 전통적인 장벽이 없어지면서, 국내규제구조가 시장개방성에 미치는 영향이 날로 커지고 있다"[9)]는 점에서 특히 그러하다. 이런 점에서 표준화, 검역, 서비스시장, 투자 등과 같은 시장개방과 직·간접적으로 관련된 다양한 영역에서 규제개혁이 이루어야 한다는 점이 강조되고 있다.

OECD(2005a)는 무역과 관련된 대외개방의 측면에서는 대부분의 회원국들이 이미 상당수준의 진전을 이루었음을 반영, 명시적/암묵적 무역장벽문제와 관련된 정책권고를 받은 나라의 수가 상대적으로 적었고 그

8) OECD(2005a), *Product Market Competition in OECD Countries: A Synthesis*. 이 보고서는 지금까지 경제개발심사위원회(EDRC)에서 이루어진 총 18개국에 대한 규제 관련 정책권고들을 주제별로 분석하였다. 이 보고서에 실린 각 나라들에 대한 부문별 권고사항들의 일람표는 본장의 말미에 첨부된 부록을 참조하라.

9) OECD(2004f), pp.106～111. 이 보고서 역시 구균철에 의해 나라경제 2005년 10월호에 요약·정리되어 있다.

대부분이 농업과 관련된 무역장벽의 문제였음을 적시하고 있다.[10] 반면, 무역을 통한 경제의 압력이 적은 서비스부문에서 많은 나라들(18개국 중 10개국)이 외국인 직접투자에 대한 제약을 완화하라는 지적을 받았는데 이러한 제약은 흔히 소유권에 대한 제약의 형태로 나타났다. 공공서비스부문에서 경쟁과 개방의 필요성을 지적받은 경우도 많았다.

나. 경쟁정책

선진국들의 경우, 경쟁법, 경쟁정책 및 경쟁제도의 측면에서 규제개혁의 진전이 주요한 검토 대상이 되고 있다. 아일랜드 규제개혁 보고서(OECD[2001])에서도 지적하듯이, "엄격한 경쟁정책의 집행은 규제개혁이 구조적 변화를 초래함에 따라 나타날 수 있는 개혁성과의 악용을 막아주기 때문에 규제개혁의 핵심"이며 "한 나라의 경쟁원칙은 그 나라의 경제·사회적 규제의 품질을 평가할 수 있는 주요한 잣대"[11]라는 점에서 경쟁정책을 규제정책의 한 축으로서 검토하고 있는 것이다.

경쟁법과 그 집행의 영역에서는 경쟁제한적 담합행위의 저지가 가장 중요한 과제로 간주되었다. 이런 점에서 담합행위에 대한 유효한 제재수단을 확보하고 불법행위에 대한 개인책임의 범위를 확대하라는 지적, 담합행위에 대한 조사를 용이하게 하기 위한 내부 제보자에 대한 제재경감제도의 도입·개선 필요성의 지적도 한국을 비롯한 여러 나라들에 대해 이루어졌다. 또한 한국을 비롯해서 일본, 호주, 노르웨이, 핀란드에 대해서 담합행위에 대한 제재의 강도를 높일 필요성에 대한 지적이 있었다. 경쟁법 적용의 예외조항을 줄임으로써 경쟁법의 일관성과 유효성을 개선하라는 권고도 한국 및 미국, 캐나다, 아이슬란드, 덴마크에 대해서 제시되었다(OECD[2005a]).

---

10) 무역장벽과 관련된 정책권고를 받은 나라는 호주, 일본, 한국, 영국, 미국의 5개국이었다.

11) OECD(2001), pp.97~100. 이 보고서의 주요 내용은 구균철에 의해 나라경제 2005년 11월호에 요약·정리되어 있다.

다. 서비스산업부문의 규제개혁

서비스산업부문의 규제개혁은 최근 선진국 규제개혁 논의와 그 평가 과정에서 가장 중점적으로 논의되고 있는 분야라고 할 수 있다. 선진국들의 규제개혁 논의에 있어서 서비스업부문의 규제가 특히 중요한 과제로 등장하고 있는 이유는 여러 가지가 있다. 첫째, 대부분의 선진국들에서 서비스업을 비롯한 3차 산업부문의 비중이 제조업을 크게 능가하고 있다는 점. 둘째, 현존하는 규제의 양과 질을 살펴볼 때, 서비스산업부문의 규제개혁이 특히 부진했다는 점. 셋째, 제조업부문에 비해서 서비스산업부문에서 낮은 대외개방도 등 경쟁 저해요인들이 보다 광범하게 존재하고 있다는 점 등을 그 이유로 들 수 있다.[12)]

소매유통업부문에서 가장 많이 지적된 문제는 대규모 할인점의 진입을 제약하는 입지규제를 완화하라는 권고였는데, 한국을 비롯하여 무려 12개 나라에 대하여 이 같은 권고가 제시되었다. 서구의 많은 나라들의 경우 일요일의 영업을 금하는 등 소매점의 영업시간에 대한 규제를 갖고 있는 경우가 많은데 이러한 규제를 줄이라는 권고도 광범하게 발견된다. 프랑스, 헝가리 등 몇몇 나라의 경우에는 소매유통업에서 원가이하 가격의 판매를 금하는 규제가 보고되었는데, 이에 대하여 경제개발심사위원회(EDRC)는 이러한 조항들을 보다 일반적인 경쟁법의 틀 안에서 약탈적 가격책정(predatory pricing)의 금지로 대치하라고 권고하였다. 주류, 담배 등 공공보건과 관련된 분야에서 독점을 유지시키고 있는 몇몇 나라들(핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 호주, 프랑스)에 대해서는 이것의 철폐가 권고되었다.

전문직서비스분야의 경우, 심사의 대상이 되었던 대부분의 나라에 대해서 각 분야의 전문가협회에 의해 행해지고 있는 자율규제의 범위를 제한함으로써 해당 분야의 경쟁을 촉진할 수 있다는 권고가 제시되었다. 대부분의 경우, 자율규제의 근거가 되는 경쟁법의 예외조항들을 없앰으

12) 또한 다음 절에서 논의할 규제지수를 통한 수량적 분석에서도 간접적으로 확인되는 바와 같이, 선진국들 가운데에서도 규제개혁이 보다 진전된 나라와 지체된 나라들 사이에 규제개혁의 성과에서 큰 편차를 보이는 부문이 바로 기술집약도가 높은 제조업부문과 정보통신기술 등 신기술의존도가 높은 서비스산업부문으로 나타난다

로써 자율규제의 범위제한이 가능한 것으로 나타났다. 전문직서비스분야에서 흔히 발견되는 현지거주자요건 또는 국적요건 등은 경쟁을 제한하는 요소로 간주되어 이 같은 요건들의 완화가 권고되었다.

네크워크 산업에 대해서는 이 분야의 공통된 속성인 규모의 경제와 네트워크 외부성으로 인해 출현하는 독점의 폐해를 막기 위한 방안으로 효과적인 수직분할, 비차별적 제3자 접근 보장, 민영화의 추진, 소유권 관련 각종 제한의 완화 등 여러 가지 방안들이 권고되었다. 또한 전력부문(캘리포니아, 캐나다)이나 철도부문(영국) 등에서 나타난 바와 같이 디자인이 잘못된 규제개혁이 드러낸 문제점들의 예방을 위해서는 기반시설에 대한 지속적 투자를 위한 올바른 유인체제의 확립에 특히 주의해야만 한다는 점도 강조되었다(OECD[2005a]).

3. 각국의 사례를 통해 살펴본 규제정책의 현황

가. 규제개혁이 아직 미진한 사례들

1) 일본: 전문직서비스부문의 규제

전문직서비스부문의 자율규제는, (1) 정보의 비대칭성으로 인한 문제들을 완화하고 (2) 소비자들을 보호하며 (3) 양질의 서비스를 보장하기 위한 수단으로서, OECD 국가들에서 비교적 널리 행해지고 있다. 일본의 경우에도 변호사・공인회계사・공인중계사・세무사・변리사・사법서사 등 전문직서비스부문에 종사하기 위해서는 자율규제의 주체인 전문가협회의 회원일 것을 의무화하고 있다. 특히, 법률서비스와 회계서비스에 대한 일본의 규제는 OECD 국가들 중에서도 가장 심한 편에 속한다.

일본에서는 현재 전문직서비스부문의 규제완화를 위한 여러 조치들이 취해지고 있다. 전문가협회의 규약에 표준수수료를 의무규정으로 포함시키는 관행이 철폐되어가는 과정에 있는데, 이는 전문직서비스의 수수료가 시장의 수요・공급 상황에 보다 신축적으로 반응하도록 하는데 기여할 것이다. OECD의 많은 나라에서 허용되고 있는 전문직서비스의 광고에 대한 일본의 규제들도 차차 철폐될 것이다.

일본의 인구 대비 법률가 수는 프랑스의 5분의 1, 공인회계사 수가 미국의 10분의 1에 불과한 것으로 나타난다. 필요 이상으로 엄격한 자격시험제도로 인해 법률가나 공인회계사가 충분히 공급되지 못하고 있다는 점과 전문직서비스부문이 외국으로부터의 경쟁에 개방되어 있지 않다는 점이 전문직서비스 과소공급의 큰 원인으로 지적된다. 사법고시의 합격자 수를 늘리고 법과대학원(로스쿨)을 설립하는 등의 조치들이 취해지고 있으나, 이런 조치들이 단기간에 상황을 개선시키기는 어려울 것으로 평가된다(Høj and Wise[2004]).

2) 프랑스: 유통부문의 입지규제

1973년에 도입된 프랑스의 상업입지규제는 지역입지위원회의 동의를 얻어야만 대규모 유통업체를 설립하거나 확장할 수 있도록 규정하였다. 지역입지위원회는 9인의 상점 소유자(이 중 7인은 자영업자여야 함), 2인의 소비자 대표, 9인의 지역 대의원으로 구성되었으며, 면적이 1,500평방미터를 넘는(인구 4만 이하의 소도시에서는 1,000평방미터를 넘는) 모든 점포에 대해 이 규제가 적용되었다. 1974~96년 기간 동안 제출된 설립/확장 신청 중에서 지역입지위원회의 승인을 받은 비율은 약 40%에 불과하였다.

1996년의 입법을 통해 규제의 대상이 300평방미터를 넘는 모든 점포로 확대되었고 6,000평방미터를 넘는 초대형 점포는 특별 조사의 대상이 되었다. 이 입법은 지역입지위원회의 구성도 바꾸었는데, 3인의 피선된 대의원, 상공회의소 의장, 1인의 소비자단체 대표로 구성하도록 하였다. 1997~2005년의 기간에 승인비율은 80%선으로 증가하였으나, 1990년대 후반부를 통틀어 단 13개의 대형유통매장이 개장할 수 있었고 설립승인을 받은 슈퍼마켓의 수는 현저히 감소하여 이 부문의 경쟁제한적 진입장벽으로 작용하였다(OECD[2005e]).

3) 스위스: 농업부문의 지원과 수입규제

스위스의 농업부문은 대략 GDP의 1.5%, 고용의 3%를 차지하는데, 정부의 지원에 크게 의존하고 있으며, 높은 수입장벽을 통해 외국산 농산물과의 경쟁으로부터 보호받고 있다. 그 결과 농산물가격은 국제 가

격을 크게 상회하고 비교우위를 갖지 못하는 부문에 자원이 계속 묶여 있는 상황에 빠져 있다. 정부의 명시적·묵시적 지원 전체의 크기에 대한 OECD의 표준적인 척도라 할 수 있는 농업부문에 대한 생산자지원추계(Producer Support Estimate: PSE) 값은 2000~02년 기간에 76%를 기록하여 OECD 국가들 중 최상위에 속하였다. 정부에 의한 농업부문 지원금의 총액은 GDP의 0.6%에 해당하는 24.5억스위스프랑에 달했다.

2004~07년 기간을 대상으로 한 새로운 농업정책 패키지가 통과되었는데 그 주요 내용 가운데에는 우유에 대한 쿼터의 철폐가 포함되어 있고 2007년부터는 쇠고기 및 돼지고기 쿼터도 없어질 예정이다(Giorno, Gugler, and Jimenez[2004]).

나. 성공적인 규제개혁의 사례들

1) 네덜란드: 행정적 부담의 경감

2003년에 들어서 네덜란드의 신정부는 기업에 대한 행정적 부담의 크기를 측정하고 그것을 25% 감축할 것을 공약하였다. 네덜란드 정부의 추정결과에 따르면 2002년도의 행정적 부담의 비용은 164억유로(GDP의 3.6%)에 달했고 이러한 행정적 부담의 25% 경감은 중기적으로 GDP를 1.5% 증가시키는 것으로 추계되었다.

2002~04년 기간 동안 네덜란드 정부와 기업은 입법을 통해 개선될 수 있는 130개의 조치들을 선정하였다. 이 조치들이 모두 시행될 경우, 전국적으로 행정부담의 18% 경감이 있을 것으로 예상되었다. 네덜란드 내각은 2004년 말까지 이미 실행된 조치들을 통한 행정부담비용의 절감액이 9억유로(전체 행정부담의 6%)를 넘어섰다고 추계하였다. 2005년에는 행정부담의 25% 경감 목표를 달성하기 위해 추가적인 조처들이 입법화되기 위해 의회로 보내졌다.

영국 정부가 설립한 독립적 자문그룹인 규제개선 태스크 포스 (Better Regulation Task Force: BRTF)는 2005년 보고서를 통해, 영국 정부도 규제로 인한 행정적 부담을 현저히 줄일 수 있는 이러한 네덜란드식 접근법을 채택할 것을 권고한 바 있다. BRTF의 평가에 따르면, 네덜란드식 접근이 성공적이었던 이유는 (1) 행정부담을 측정하도록 하고 (2) 측정

에 기반을 둔 목표치를 설정하여 (3) 이의 달성을 위해 노력을 경주하는 조직적 구조를 확보했기 때문이라고 할 수 있다(Productivity Commission of Australian Government[2005]).

2) 이탈리아: 자기증명(self-certification)과 원스톱 사무소

규제의 품질을 높임으로써 개인과 기업의 부담을 줄이기 위한 전략의 성공 사례로 이탈리아의 자기증명 프로그램과 원-스톱 사무소 프로그램이 거론된다. 1997년 이후 이탈리아는 이 두 가지 프로그램에 집중적인 노력을 경주하였다.

이탈리아는 1997년의 입법을 통해 의료기록 등 일부의 예외를 제외한 개인의 신상, 사실, 혹은 자질에 관한 모든 서류를 서류 소지자가 스스로 증명할 수 있도록 하였다. 즉, 국가는 국민을 신뢰하고 정보의 증명을 위해 사후적인 확인을 수행할 따름이다. 예를 들어, 건축증명의 경우에 행정부는 건축주가 제공한 자기증명이 사실임을 보증하기만 하면 된다. 제공된 정보가 거짓일 경우, 행정부는 그 건물을 헐 수 있다. 자기증명이 도입된 지 2년도 되지 않아 수 개월이 걸리던 절차들로 인한 지연이 불과 수 시간으로 단축되었다. 1996~2000년 기간 동안 행정부가 요구하는 공인된 서명의 숫자가 연간 3,820만건에서 590만건으로 감소하였다.

원-스톱 사무소 프로그램은 1999년에 시작되어 2000년 초에 급속히 확대되었다. 원-스톱 사무소 프로그램의 채택을 촉진하기 위해, 정부는 각종 재정상의 인센티브를 이용하였다. 2000년 말까지, 모든 지방자치단체들의 40%가 원-스톱 사무소를 운용하게 되었고, 전 인구의 60%가 그 혜택을 보게 되었다(OECD[2001]).

3) 덴마크: 공공부문의 효율성 증진과 서비스품질 개선

덴마크의 규제개혁은 공공부문의 효율성 증진을 위한 노력과의 밀접한 관련 속에서 진행되었다. 지방정부에게 보다 많은 자치권을 주는 데 노력을 경주했던 초기 개혁의 초점은 차차 기업부문의 경쟁력을 저해하는 규제의 제거로 옮겨져 갔다.

GDP에서 차지하는 비중으로 볼 때 덴마크의 공공부문은 OECD 국가

들 가운데에서도 가장 큰 편에 속하며, 따라서 덴마크는 공공부문의 효율성 증대를 통해 매우 큰 비용 절감효과를 거둘 수 있는 나라이다. 상당히 높은 정도로 분권화가 되어 있다는 점이 덴마크 공공부문의 특징이다. 유치원, 학교, 병원 등과 같은 사회적 서비스의 대부분이 각급 지방자치단체들에 의해 제공되고 있다. 또한 정부의 각 부처들은 그들의 행정활동 및 서비스생산활동의 조직에 있어 폭넓은 자율을 누리고 있다. 이러한 덴마크 공공부문의 특징은 자발적인 혁신을 조장하고 공공부문의 개혁과정에서 대규모의 실패를 예방할 수 있다는 장점을 지니는 반면, 전체적인 개혁의 속도가 더디고 평가가 어렵다는 단점도 있다.

덴마크 경제와 공공부문의 성과는 다른 OECD 나라들의 성과와 체계적으로 비교·평가되고 있다. 덴마크의 재무부는 각종 공공서비스의 제공자들에 대한 정기적인 성과 비교와 평가를 행하는데 가장 최근에 이러한 비교·평가 작업이 이루어졌던 분야는 경찰·초등학교·양로시설 등이었다. 교육·육아·양로·보건 등의 분야에서 공공서비스를 제공하는 공공시설 및 민간시설들 간의 경쟁을 촉진하고 그렇게 함으로써 소비자들의 선택의 폭을 넓히기 위한 노력이 경주되고 있다. 이와 아울러 대부분의 공공부문에서 성과에 기초한 보수체계가 실행되고 있다 (OECD[2000]).

4) 스웨덴, 핀란드, 뉴질랜드, 호주, 네덜란드: 우편서비스시장의 자유화

스웨덴, 핀란드, 뉴질랜드는 우편서비스부문을 완전히 자유화하였다. 스웨덴과 뉴질랜드에서는 복수의 사업자들이 우편배달서비스시장에서 경쟁하고 있다. 뉴질랜드의 경우 새로운 경쟁자들이 기존 사업자보다 훨씬 낮은 가격에 우편서비스를 제공하는 것으로 보고되었다. 뉴질랜드와 스웨덴의 경우 기존 사업자가 갖고 있는 비상업적 의무들에 대해 정부가 직접적인 보상을 하고 있지 않음에도 불구하고 서비스품질의 유지에 문제가 없는 것으로 보인다.

호주와 네덜란드도 우편서비스부문에서 정부의 독점으로 남겨진 영역을 상당 정도 축소시켰다. 우편서비스부문의 개혁이 이 부문의 고용을 감소시킬 수 있다는 우려와 달리, 호주와 네덜란드의 경우 개혁과정

에서 서비스 영역이 다각화되면서 우편서비스부문의 고용은 오히려 증대되었다. 호주와 네덜란드에서는 기존 우편사업자들이 수익성을 유지하면서 수년 동안 지속적으로 가격을 낮추었다(OECD[2003a]).

다. 잘못된 디자인으로 부작용을 낳은 규제개혁의 사례들

1) 미국: 전력산업의 규제개혁

1996년 이전의 캘리포니아 전력산업은 수직적으로 통합된 3개사의 민간독점사업자들을 중심으로 조직되어 있었다. Pacific Gas and Electric (PG&E), Southern California Edison(SCE), San Diego Gas and Electric (SDG&E)이 바로 그들이었다. 이들 회사의 가격, 비용, 서비스 의무 등에 관해서는 주(州) 위원회가 강도 높은 규제를 시행하고 있었다. 또한 이들 3개 회사는 서부의 다른 주(州), 캐나다, 멕시코로부터의 전력 구입에 상당 부분 의존하고 있었다(OECD[2004e]).

1996년 캘리포니아 전력시장의 규제개혁이 이루어졌다. 소비자들은 전력 공급자를 자유롭게 선택할 수 있게 되었다. 송전과 배전 부문의 자연독점영역이 규제하에 남아 있는 한편, 발전부문은 규제로부터 풀려났다. 발전부문의 경쟁을 촉진하기 위해 수직통합된 전력회사들에게는 그들 소유의 발전 용량의 절반 정도를 처분하도록 유도했고 모든 전력은 도매전력시장에서 거래되도록 하였다. 전력거래의 장기계약이 존재하지 않는 상황에서 도매전력가격은 전적으로 도매전력시장에서 결정되었으므로, 대규모 발전회사들은 도매가격을 상승시키기 위해 수요가 정점에 이른 시기에 전략적으로 전력 공급을 제한할 유인을 갖게 되었다. 그런데 전력의 소매가격은 여전히 규제를 받는 상태로 남아 있었으므로 발전 설비에 투자할 유인은 크게 줄어들었고, 새로운 발전소의 건설이나 장거리 송전 설비에 대한 투자도 여러 가지 이유로 위축되었다.

규제를 통해 소매가격이 낮게 유지되는 상황에서 2000년 여름 전력의 도매가격이 급격히 상승하자 전력 공급자들은 재정적인 어려움에 처하게 되었다. 규제당국은 초기에 소매가격의 상승을 통한 조정을 허락하지 않음으로써 발전 및 송전에 대한 투자 부족의 문제를 더욱 악화시켰다(OECD[2005a]).

2) 캐나다: 전력산업의 규제개혁

캐나다의 온타리오는 1998년에 에너지 경쟁 법안을 통과시키고 수직적 결합하에 있던 발전부문과 송·배전 부문을 분리시키면서 전력시장에 경쟁을 도입하였다. 온타리오 역시 지방정부가 전력의 소매가격의 상한을 전력의 생산비 및 신규 업체의 진입비용보다 낮게 설정한 채 도매가격은 시장에서 결정되게 함으로써 캘리포니아와 비슷한 투자 부족의 문제를 겪었다.

캘리포니아 및 온타리오의 경우와는 대조적으로, 캐나다의 앨버타는 소매가격의 상한을 일시적으로 설정하되 장기한계비용보다 높게 유지함으로써 발전부문에 대한 투자의 유인을 유지시켰다. 그 결과 전력의 도매가격이 2년 후 2000년 이전 수준으로 되돌아갈 수 있었다(OECD [2004a, 2005a]).

제4절 규제지수로 본 선진국 규제정책의 현황

앞 절에서 선진국 규제정책의 최근 논의들을 정책과제와 사례분석의 측면에서 살펴본 데 이어, 이 절에서는 OECD 생산물시장 규제지수를 중심으로 선진국 규제정책의 현황을 수량화된 방식으로 점검해 보고자 한다.

최근 들어 규제정책 및 규제제도에 대한 사후적 평가의 중요성이 강조되는 가운데, OECD나 World Bank 같은 국제기구들을 중심으로 규제의 정도를 지수화하여 측정하고, 그 개선 정도를 국제적으로 비교하는 작업들이 활발히 진행중이다. 이에 더하여, 경쟁력지수를 개발하여 국가간 비교를 정기적으로 시행하고 있는, IMD나 WEF와 같은 민간기관들에서도 여러 가지 측면에서 규제 정도를 경쟁력지수의 중요한 요소로 포함시키고 있다.[13)]

13) 여기서 언급된 규제 관련 각종 지수에 대한 보다 자세한 비교·소개는 본 보고서의 제11장을 참조하라.

1. OECD의 생산물시장 규제지수(PMR Indicators)

생산물시장 규제지수(PMR Indicators)는 동일한 작성방법하에 OECD 회원국들을 대상으로 1998년 시점과 2003년 시점을 기준으로 두 차례 작성되어 생산물시장규제의 정도에 대한 국가 간 비교뿐만 아니라 이 두 시점 사이에 이루어진 규제완화 정도의 수량적 비교도 가능하게 되었다.

생산물시장 규제지수에 근거하여 논의를 전개하기에 앞서 이 지수의 이용에 있어서 몇 가지 유념해야 할 점을 지적하고자 한다. 첫째, 생산물시장 규제지수에는 제2절에서 논의된 규제의 세 가지 범주 중 경제적 규제에 초점을 둔 지수로서 행정적 규제의 측면이 일부 고려되기는 했으나 사회적 규제의 측면은 고려되지 않은 지수라는 점이다. 둘째, 경제적 규제 중에서도 노동시장이나 자본시장 같은 생산요소시장의 규제들(factor market regulations)이 충분히 반영되지 않은 지수라는 점도 언급될 필요가 있다. 셋째, 이 지수는 선진국 산업구조의 특징을 반영하여 비제조업부문의 규제상황에 상당히 높은 가중치를 둔 지수라는 점이 주요한 특징 중 하나이다.[14]

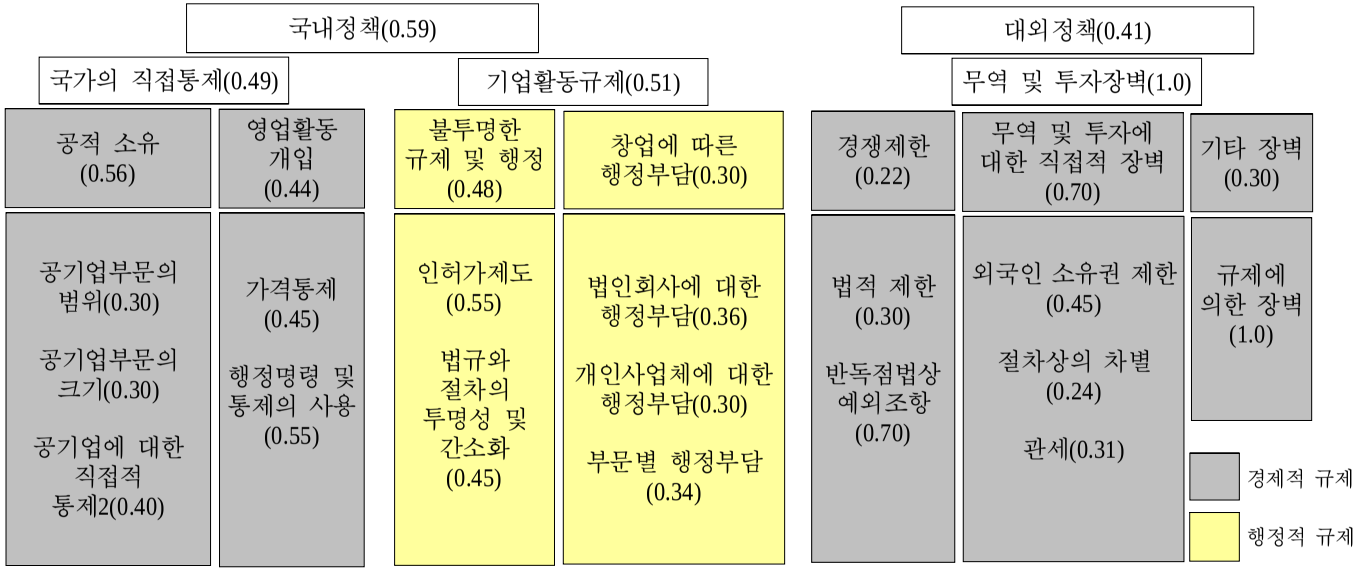
가. 생산물시장 규제지수의 전체 구조

[그림 2-1]은 생산물시장 규제지수가 어떤 요소들을 이용하여 어떻게 구성되었는가를 일목요연하게 보여준다. 앞 절의 논의에서도 나타났듯이 규제에는 대내적 요인과 대외적 요인이 모두 작용한다. 이를 반영하여 생산물시장 규제지수 총지수는 국내정책을 반영하는 (1) 국가의 직접통제와 (2) 기업활동규제, 그리고 (3) 대외정책을 반영하는 무역 및 투자장벽 등 3가지 부문별 지수로 구성되었다. 생산물시장 규제지수는 일종의 피라미드형 체계를 갖고 있는데, [그림 2-1]에도 나타난 바와 같이 가장 하위수준에서 총 16개 부문의 하위지수를 갖고 있다. 이 중에서

14) 예를 들어, '가격통제'를 반영하는 하위지수는 전적으로 4개의 비제조업 산업(항공, 도로수송, 소매유통, 통신)의 상황에 근거하여 작성되었으며, '법적 진입장벽'을 반영하는 하위지수에 고려된 20개 산업 중 제조업에 속하는 산업은 4개에 불과하고 나머지 16개 산업은 비제조업에 속한다.

[그림 2-1] 가로표

[그림 2-1] 생산물시장 규제지수(PMR Indicators)의 전체 구조



주: 1) ( ) 안의 수치는 바로 위의 상위지수를 계산하기 위해 적용된 가중치를 나타낸다. 이들 가중치는 주요 규제영역(국영기업, 기업활동장애, 무역 및 투자 장벽, 경제규제, 행정규제)의 규제지수에 주성분분석(principal components analysis)을 적용함으로써 도출되었다. 이 같은 방법으로 국내외 정책지수와 전반적인 생산물시장 규제지수를 계산하기 위한 가중치를 구할 수 있었다. 주성분분석은 1998년 원자료를 기초로 수행되었다.

2) 1998년 생산물시장 규제지수들 중 '특별의결권'과 '사법부에 의한 공기업의 통제'라는 지수가 이곳에 포함되어 있다.

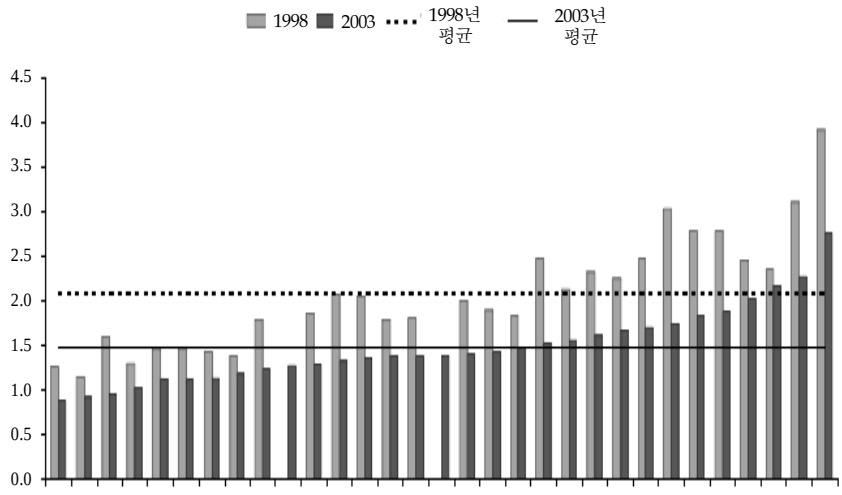
자료: OECD(2005a).

11개 부문이 경제적 규제와 관련되고, 나머지 5개 부문이 행정적 규제와 관련되어 있다.[15)]

나. 생산물시장 규제지수를 통한 국가별 시기별 비교

[그림 2-2]는 생산물시장 규제지수에 근거한 규제 정도의 국가 간 시점 간 비교결과를 보여준다. 생산물시장 규제지수는 총지수나 하위지수나 공히 규제의 정도를 최소 0에서 최대 6으로 지수화하고 있다. 이에 따르면, 한국의 전반적인 규제 정도는 1998년의 2.5에서 2003년의 1.5로 낮아진 것으로 나타난다. 물론 이 기간중에 대부분의 나라들이 규제

[그림 2-2] 생산물시장 규제지수(PMR Indicators) 총지수: 1998년과 2003년



자료: Conway, Janod and Nicoletti(2005).

15) OECD 생산물시장 규제지수 작성의 구체적인 방법론 및 그 토대가 되는 OECD 규제 데이터베이스(OECD Regulation Database)의 내용에 대해서는 Conway, Janod and Nicoletti(2005)를 참조하라.

완화에 진전을 보인 것으로 나타나지만, 이 지수에 근거해서 판단하면, 한국은 이 시기에 규제수준의 개선 정도에서 OECD 평균을 능가하는 상당한 개선을 이루었다고 할 수 있다. 다만, 2003년 시점에서도 경제적 규제 정도의 측면에서 본 기업환경은 OECD 나라들 중 중위권을 넘지 못한 것으로 나타난다.

[그림 2-2]에 나타난 국가별, 시기별 비교는 총지수에 근거한 것이지만, [그림 2-1]에 나타난 바와 같은 다양한 수준의 하위지수들에 대해서도 국가별, 시기별 비교가 가능하다. 우리는 우선 다음 소절에서 선진국들의 생산물시장 경쟁의 정도를 측정하는 각종 척도들에 대해 살펴본 후, 여러 수준의 규제지수와 경쟁지수를 비교해 봄으로써 선진국에서 규제가 경쟁에 미치는 영향을 실증적으로 분석해 보고자 한다.

2. 마크업 추정을 통해 본 선진국들의 경쟁지표

생산물시장 규제지수를 통해 규제의 정도를 수량화하여 비교하고자 하는 일차적인 동기는, 규제가 경쟁원리의 작동을 제한함으로써 자원배분의 효율성 증진과 생산성 증대에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다고 보기 때문이다. 또한 규제개혁을 통해 규제의 정도를 가급적 완화하고 규제의 품질을 높게 유지하고자 애쓰는 이유도 결국은 이를 통해 경쟁이 촉진되고 혁신이 제고되리라 기대되기 때문이다.[16] 그렇다면 선진국들의 규제 정도를 지수화하여 국가 간 혹은 시점 간 비교하는 작업과 불가분의 관계에 있는 작업이 바로 경쟁의 정도를 제대로 측정하는 일이라고 할 수 있다.

가. 경쟁의 여러 지표들

한 시장에서의 경쟁의 정도를 수량화하는 척도로는 각종 시장집중도, 가격-비용 마진, 마크업 비율 등 여러 가지 지표가 존재하며, 각 지표마다 나름대로의 장·단점을 지닌다.[17]

16) 경쟁이 혁신과 생산성 증대에 미치는 영향에 대한 이론적·실증적 논의의 정리로는 OECD(2005a) 및 Ahn(2002)을 참조할 수 있다.

상위 3대 기업의 시장집중도나 허핀달지수 등과 같은 시장집중도지수들은 경쟁관계에 있는 기업들의 시장점유율이 얼마나 소수의 시장지배적 기업들에게 집중되어 있는지를 측정하는 척도이다. 이 경우 시장집중도가 높을수록 경쟁이 원활하지 않다고 볼 수 있다. 또한 완전경쟁이 이루어지는 이상적인 상황에서는 제품의 가격과 그 한계비용이 일치되며, 반대로 독점적 공급자는 그 시장지배력을 이용해 독점이윤이 극대화되는 점까지 가격을 단위비용 이상으로 끌어올리고자 한다. 경쟁의 정도가 높으면 높을수록 가격과 단위비용 간의 간격을 반영하는 가격-비용 마진이나 마크업 비율 등은 적어질 것이다.

이상의 논의를 종합해 보면, 시장집중도, 가격-비용 마진, 마크업 비율 등이 낮을수록 경쟁의 정도가 높음을 반영한다고 요약해도 대체로 무방할 것이다.[18] 이하에서는 OECD(2005a)에서 추정한 주요 선진국들의 마크업 비율을 중심으로 규제와 경쟁 간의 관계를 살펴보자.

나. 선진국들의 마크업 비율 비교

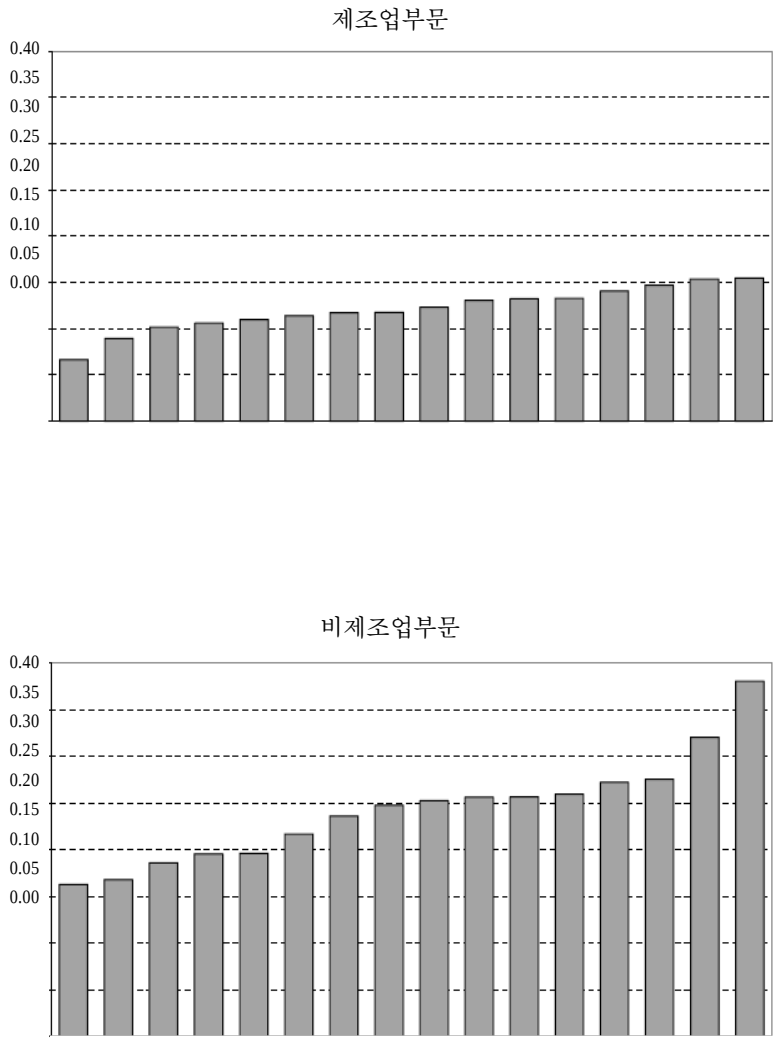
[그림 2-3]은 19개 선진국의 1975~2002년 기간의 산업별 데이터를 이용하여 계량경제학적인 방법으로 추정된 산업별 마크업 비율들을 제조업 전체 및 비제조업 전체에 대해 가중평균을 취한 결과이다.

이 결과를 보면 우선 서비스업부문의 마크업 비율이 제조업부문의 마크업 비율보다 현저하게 높음을 알 수 있다. 또한 이 마크업 비율의 국가 간 분산 또한 제조업의 경우보다 서비스업의 경우에 현저하게 높은 것으로 나타난다. 이는 제조업의 경우 국제무역에 의한 경쟁압력에 노출되어 있는 반면, 서비스업은 많은 경우에 국제교역이 어렵고 다양한

17) 경쟁의 정도를 반영하는 다양한 척도들에 대한 논의와 실증분석에서의 이용결과에 대해서는 방대한 문헌이 존재한다. 여기서는 최근의 국내문헌 중에서도 특히 이재형(2002), 조성빈・최용석(2004), 안상훈・김기호(2005) 등을 참조하였다.

18) 그러나 보다 엄밀히 말해 앞에서 열거한 지표들과 경쟁의 정도 간의 관계에 대해 일률적으로 단언하기 어려운 측면도 존재한다. 가령, 현재 퍼스널 컴퓨터의 운영프로그램 시장의 경우 시장집중도나 마크업 비율은 매우 높으나, 신기술에 의한 기술적 대체 가능성이나 무수한 잠재적 경쟁자들의 존재를 감안할 때, 이 시장의 경쟁정도가 낮다고 단정하기 어려운 요소들이 많다. 현재 자주 쓰이는 경쟁의 지표들이 갖는 문제점들에 대한 보다 자세한 논의는 주 17)의 참고문헌을 참조하라.

[그림 2-3] 제조업과 비제조업에서의 마크업



자료: OECD(2005a).

형태의 규제와 진입장벽이 존재하기 때문으로 보인다. 이는 규제개혁을 통한 경쟁 촉진과 생산성 제고의 여지가 서비스부문에 더욱 크게 존재함을 시사한다.

특히, 한국의 경우 제조업부문의 마크업 비율은 중간 정도에 속하지만, 서비스부문의 마크업 비율은 OECD 나라들 중에서도 가장 높은 편에 속하는 것으로 추정되었다. 즉, 한국의 서비스산업은 OECD 국가들 중에서 특히 경쟁의 정도가 높지 않은 편에 속한다는 것이다. 규제개혁을 통한 개선의 여지가 제조업부문보다 서비스업부문에 더 크게 존재한다는 선진국 전반의 양상에 더하여, 아직도 경쟁의 정도가 취약한 한국 서비스산업의 경우에는 더더욱 규제개혁의 성과가 크게 나타날 것으로 기대된다.

이상의 개략적인 논의를 좀더 엄밀하게 진전시키기 위해, 다음에서는 규제지수와 경쟁지표로서의 마크업 간에 실제로 어떤 상관관계가 존재하는지를 좀더 자세한 하위지표들 간의 상관관계분석을 통해 확인해 보고자 한다.

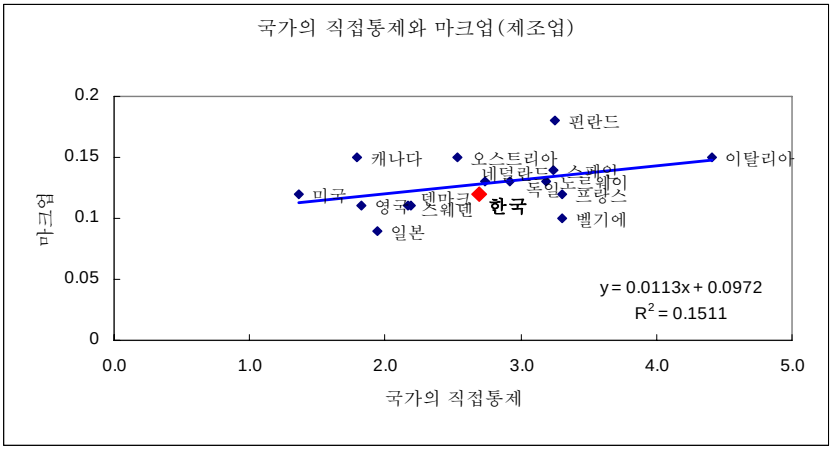
3. 선진국들의 규제와 시장경쟁

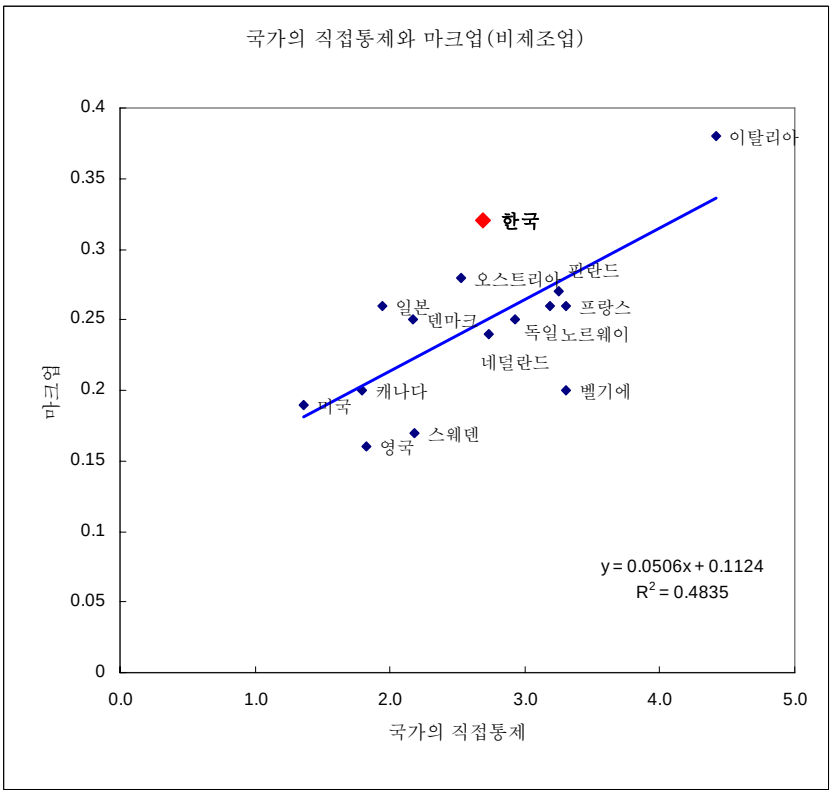
다음의 [그림 2-4], [그림 2-5], [그림 2-6]은 각각 생산물시장 규제지수의 3대 하위지수인 국가의 직접통제지수, 기업활동규제지수, 무역 및 투자장벽 지수가 각 국가들의 제조업 및 비제조업 부문의 마크업 비율과 어떤 상관관계를 갖는지를 보여준다.[19]

이 그림들에서 공통적으로 확인되는 사실은, 첫째로 규제가 경쟁에 미치는 부정적인 효과가 비교적 동질적인 집단인 OECD 회원국들 내부만의 비교에서도 확연하게 드러난다는 점이며, 둘째로 경쟁에 대한 규제의 부정적인 효과는 제조업보다는 비제조업에서 두드러지게 나타난

19) [그림 2-4]~[그림 2-6]은 제조업과 비제조업에서의 규제지수와 마크업 스케일이 일관성 있게 유지하도록 작성되었다. 단, [그림 2-4]~[그림 2-6]에 나타난 회귀분석은 단순히 두 변수들 간의 상관관계를 확인하고 그 강도를 제조업과 비제조업 간에 비교하기 위한 것으로 어떤 특정 방향의 인과관계를 예단할 수는 없다. 또한 상관관계가 몇몇 특정 관측치의 값에 크게 의존할 가능성도 배제할 수는 없다.

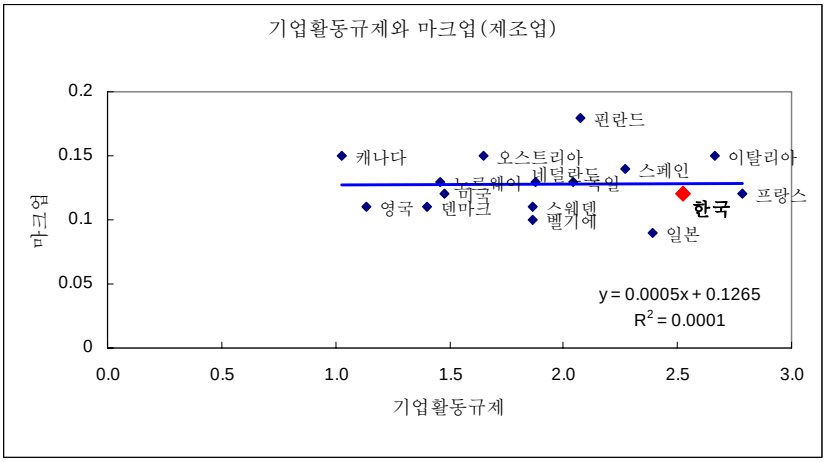
[그림 2-4] 국가의 직접통제와 마크업의 관계(제조업/비제조업)

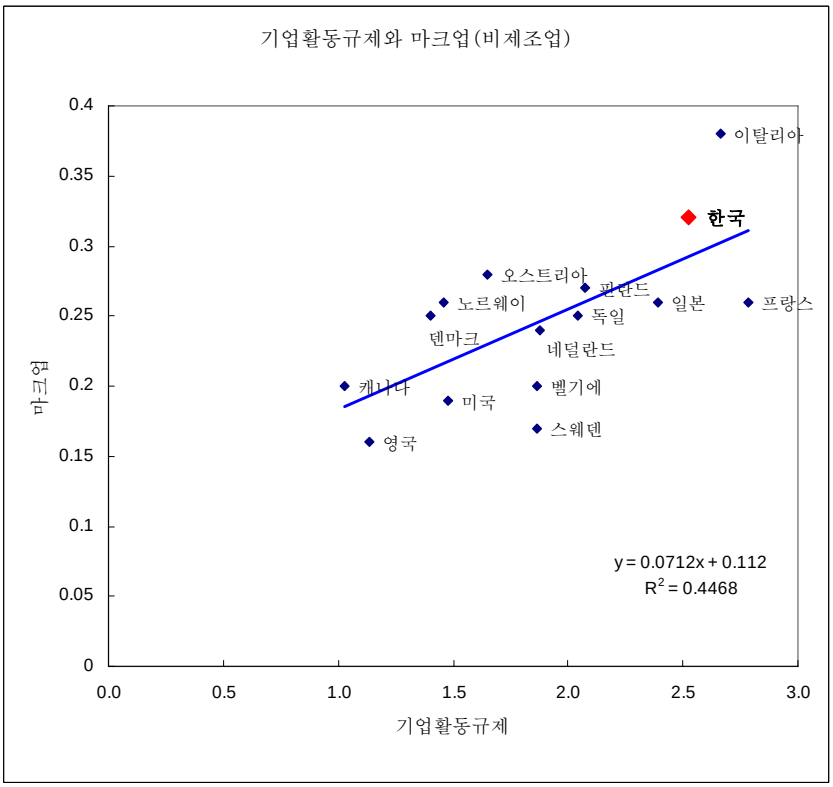




자료: Conway, Janod and Nicoletti(2005) 및 OECD(2005a)의 자료를 이용한 회귀분석결과.

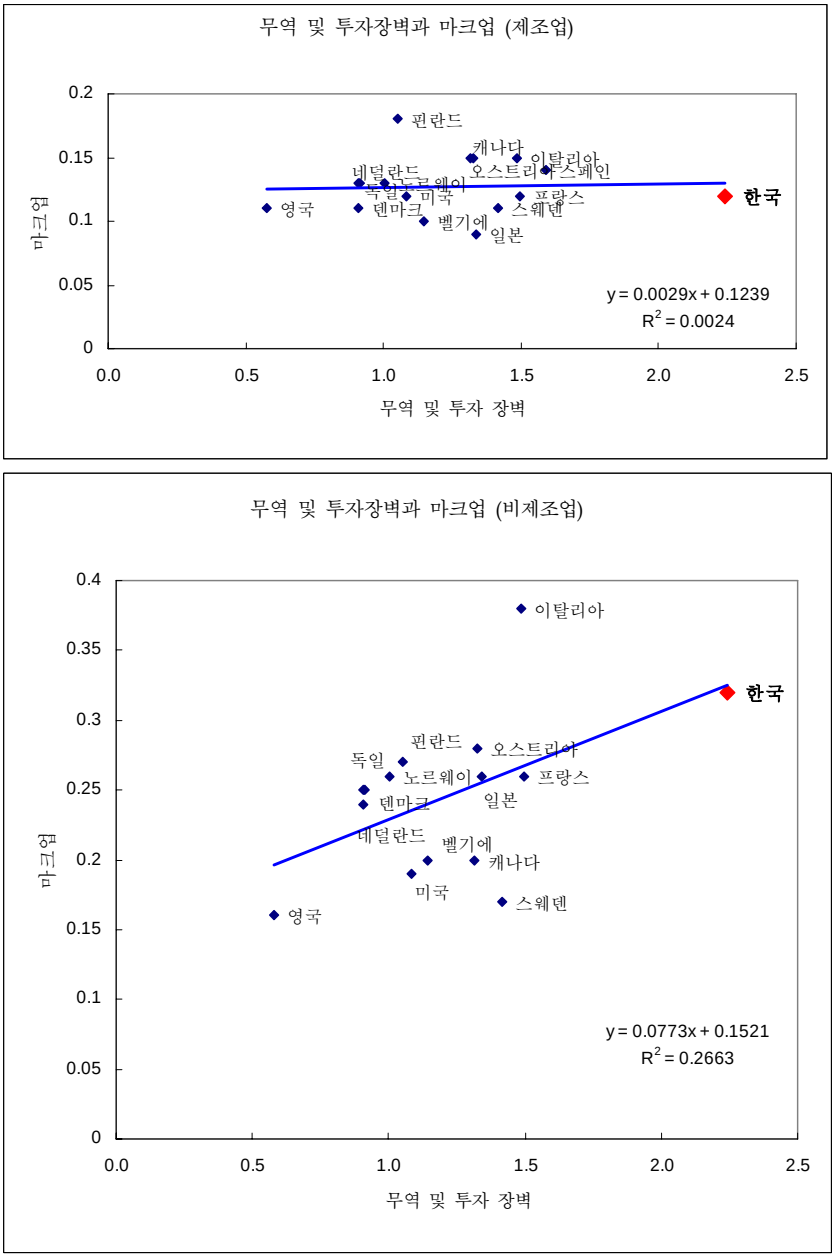
[그림 2-5] 기업활동규제와 마크업의 관계(제조업/비제조업)





자료: Conway, Janod and Nicoletti(2005) 및 OECD(2005a)의 자료를 이용한 회귀분석결과.

[그림 2-6] 무역 및 투자장벽과 마크업의 관계(제조업/비제조업)



자료: Conway, Janod and Nicoletti(2005) 및 OECD(2005a)의 자료를 이용한 회귀분석결과.

〈표 2-1〉 생산물시장 규제지수와 마크업의 관계(제조업/비제조업)

		국가의 직접통제	기업활동규제	무역 및 투자장벽
제조업	회귀계수(%)	1.13	0.05	0.29
	(t 값)	(1.58)	(0.04)	(0.18)
	결정계수 R^2 (%)	15.11	0.01	0.24
비제조업	회귀계수(%)	5.06 ***	7.12 ***	7.73 **
	(t 값)	(3.49)	(3.24)	(2.17)
	결정계수 R^2 (%)	48.35	44.68	26.63

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.
자료: Conway, Janod and Nicoletti(2005) 및 OECD(2005a)의 자료를 이용한 회귀분석결과.

다는 점이다. 앞의 [그림 2-3]에 나타난 것처럼 서비스업을 위시한 비제조업부문은 마크업으로 측정한 경쟁의 정도가 전반적으로 제조업보다 낮을 뿐 아니라, 여기에 더하여 비제조업의 경우 규제로 인해 경쟁이 제약되는 경향이 뚜렷이 존재한다는 것이 추가적으로 확인된 것이다.

그림에서 발견된 패턴을 통계적으로 좀더 엄밀하게 확인하기 위하여, <표 2-1>에는 국가별 마크업 비율과 주요 규제지수 간의 단순회귀결과를 요약하였다. 이에 따르면, 비제조업 부문에서 국가의 직접통제나 기업활동규제가 경쟁에 대해 미치는 부정적 효과는 1% 유의수준에서 유의한 것으로 나타나고, 비제조업부문에서 무역 및 투자장벽의 경쟁저해효과는 5% 유의수준에서 유의한 것으로 나타난다.

비제조업의 경우와는 대조적으로 제조업의 경우에는 규제의 경쟁저해효과가 그 크기도 매우 작고 통계적으로도 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이는 여러 가지 요인으로 설명이 가능하다. 첫째, 제조업은 이미 국제무역을 통한 경쟁에 노출되어 왔기 때문에 경쟁에 대한 규제의 영향이 비제조업에 비해 미미하다. 둘째, 첫째 요인과도 관계된 것이지만, 교역을 통한 국제적 경쟁이 본질적으로 제한된 비제조업의 경우에는 마크업 비율의 국가 간 격차가 유지되기 어렵지 않지만, 생산물 교역이 활발한 제조업에서는 마크업 비율의 국가 간 격차가 유지되기 어렵다. 셋

〈표 2-2〉 생산물시장 규제지수와 마크업의 관계(기술특성별 제조업 분류)

		국가의 직접통제	기업활동규제	무역 및 투자장벽
분절생산/ 저기술 산업 (Fragmented-Low R&D industries)	회귀계수(%)	1.51	-0.64	-0.56
	(t 값)	(1.36)	(-0.37)	(-0.23)
	결정계수 R^2 (%)	11.65	0.97	0.38
분할시장/ 저기술 산업 (Segmented-Low R&D industries)	회귀계수(%)	1.24	-0.07	-0.21
	(t 값)	(1.49)	(-0.06)	(-0.12)
	결정계수 R^2 (%)	13.68	0.02	0.10
분절생산/ 고기술 산업 (Fragmented-High R&D industries)	회귀계수(%)	1.84 **	1.93	1.10
	(t 값)	(2.42)	(1.57)	(0.60)
	결정계수 R^2 (%)	29.50	15.03	2.52
분할시장/ 고기술 산업 (Segmented-High R&D industries)	회귀계수(%)	0.97	0.68	0.59
	(t 값)	(1.49)	(0.67)	(0.42)
	결정계수 R^2 (%)	13.73	3.11	1.23

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.
자료: Conway, Janod and Nicoletti(2005) 및 OECD(2005a)의 자료를 이용한 회귀분석결과.

째, OECD 생산물시장 규제지수 자체가 전술한 바와 같이 제조업보다는 비제조업에 초점을 두어 작성된 것이기 때문에 제조업의 경쟁상황과는 비교적 무관한 것처럼 나타났을 수도 있다.

그러나 <표 2-2>의 추가적인 분석결과에 따르면, 이러한 제조업의 경우에서조차도 산업부문에 따라 규제의 경쟁저해효과가 상당할 수도 있음이 나타난다.

제조업 전체를 그 기술적 특성에 따라 연구개발비 비중이 높은 산업과 낮은 산업, 생산과정의 분절화가 지배적인 산업과 다수의 생산자들에 의한 시장의 분할이 지배적인 산업으로 구분하면, '분절생산 저기술 산업', '분할시장 저기술 산업', '분절생산 고기술 산업', '분할시장 고기술 산업' 등의 총 네 가지 그룹으로 나눌 수 있다.[20] 이 분류를 따라 각 그룹에 대한 마크업 비율을 구하고 이를 3대 규제지수를 각각 이용하여

단순회귀분석을 한 결과가 <표 2-2>에 요약되어 있다. 이 결과에 따르면, 기계류 및 장비 등을 위시한 '분절생산 고기술 산업'의 경우 국가의 직접통제와 같은 강한 형태의 규제가 경쟁을 현저히(5% 유의수준에서 통계적으로 유의) 저해하는 것으로 나타난다.

OECD 생산물시장 규제지수의 3대 하위지수들과 경쟁의 하나의 지표로서의 마크업 비율 간의 관계를 제조업과 비제조업, 그리고 제조업 내의 기술특성에 따른 분류에 따라 각각 나누어 살펴본 결과, 우리는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째, 생산물시장 규제지수에 주목하여 볼 때, 선진국들의 규제 현황은 1990년대 후반 이후로 전반적인 개선이 있었으며, 한국의 경우에는 이 시기에 현저한 개선이 있었지만 2003년의 시점에서 보아도 규제의 정도가 선진국들에 비해 높은 것으로 나타난다. 둘째, 규제지수와 경쟁지표(마크업 비율) 간의 상관관계를 살펴보면, 특히 비제조업부문에서 규제의 경쟁 저해 경향이 큰 것으로 나타난다. 셋째, 제조업부문 중에서도 기술특성상 분절생산 고기술 부문에 포함되는 기계류 장비류 생산 부문 등에서는 규제의 경쟁저해효과가 상당한 것으로 나타난다.

제5절 결 론

본장에서 우리는 규제개혁의 의의와 필요성, 규제개혁 논의의 전개과정을 원론적·역사적으로 살펴보고 현 단계 규제개혁정책의 의의와 현실적인 문제점들을 개략적으로 훑어보았다. 이어서, 선진국 규제개혁 관련 논의의 최근 동향을 정리하고 OECD 생산물시장 규제지수를 중심으로 선진국 규제정책의 현황을 수량화된 방식으로 점검해 보았다.

OECD의 논의를 중심으로 선진국의 규제개혁정책의 최근 동향을 살펴보면, 대외개방의 중요성과 서비스산업부문(특히 유통업, 전문직서비

20) 분절생산산업은 생산의 확대가 주로 신규 기업의 진입을 통해 이루어지고 시장이 확대되면서 시장집중도가 감소하는 산업으로서 fragmented industry로 불린다. 분할시장산업은 시장규모가 커져도 기업 수와 시장집중도는 상대적으로 안정적인 산업으로서 segmented industry로 불린다(Oliveira Martins[1994]).

스업, 네트워크 산업부문 등과 같은)에서의 규제개혁의 필요성이 특히 강조되고 있음을 엿볼 수 있다. OECD의 생산물시장 규제지수에 주목하여 볼 때, 선진국들의 규제 현황은 1990년대 후반 이후로 전반적인 개선이 있었으며, 한국의 경우에는 이 시기에 현저한 개선이 있었지만 2003년의 시점에서 보아도 규제의 정도가 선진국들에 비해 아직도 상당히 높은 것으로 나타났다. 선진국들의 경우에도 특히 비제조업부문에서 규제의 경쟁 저해 경향이 큰 것으로 나타났으며, 제조업부문 중에서도 기술특성상 분절생산 고기술 부문에 해당하는 부문에서는 규제의 경쟁저해효과가 상당한 것으로 나타났는데, 특히 정부의 직접규제와 같은 강한 형태 규제의 폐해가 큰 것으로 나타났다.

이상의 논의를 종합해 볼 때, 규제개혁정책은 선진국들의 경우에도 구조개혁을 위한 지속적인 정책과제로서의 의의를 계속 유지할 것으로 보이며, 특히 상대적으로 경쟁의 압력을 덜 받아온 비제조업 및 고기술 제조업 부문에서 규제개혁의 효과가 더욱 크게 나타날 것으로 기대된다. 선진국들의 이러한 지속적인 규제개혁정책의 추진은 본문에서 논의한 바와 같이 구조조정의 효과를 지니며 생산성을 향상시켜 중장기적인 성장을 지속할 수 있게 할 것이다. 이는 다시 말하면, 우리가 규제개혁을 지체한다면 상대적으로 우리의 성장 능력이 훼손되는 것이며, 이는 다시 성장 능력의 차이가 확대됨을 뜻한다. 선진국의 사례를 통해 규제개혁의 중요성은 다시 한 번 인식할 수 있었는데, 그렇다면 우리가 국민의 합의를 바탕으로 그 부작용을 최소화하며 규제개혁을 이루기 위해서는 어떤 노력이 필요할 것인가. 이에 대해서는 본 보고서의 제3장에서 보다 심도 있는 논의가 있을 것이다.

참 고 문 헌

김인규 외, 『행정투명성 제고방안: 규제개혁을 중심으로』, 한국개발연구원, 1997. 12.

안상훈・김기호, 「시장구조와 생산성: 한국 제조업 미시자료의 분석을 중심으로」, 『금융경제연구』, 2005. 11.

양준석・김홍률, 『OECD규제개혁 국별검토: 미국, 네덜란드, 일본, 멕시코』, OECD 연구시리즈 6, 대외경제정책연구원, 1999. 12.

양준석・김홍률, 『OECD의 권고이행평가 및 향후과제: 규제개혁』, OECD 연구시리즈 00-01, 대외경제정책연구원, 2000. 11.

이규억・김종석(편), 『경제규제와 경쟁정책』, 한국개발연구원, 1989. 10.

이규억・김종석(편), 『경제규제와 경쟁정책(Ⅱ)』, 한국개발연구원, 1990. 11.

이용환, 『규제개혁정책의 논리와 실제』, 규제연구시리즈 37, 한국경제연구원, 1999.

이재형, 『한국의 시장집중분석: 광공업부문을 중심으로』, 한국개발연구원, 2002.

임상준, 『규제개혁의 정책과제와 발전방향』, 규제연구시리즈 43, 한국경제연구원, 2005.

조성빈・최용석, 『해외부문과의 잠재적 경쟁과 시장구조에 대한 실증분석: 제조업을 중심으로』, 정책연구시리즈 2004-03, 한국개발연구원, 2004.

한국개발연구원, 『합리적 규제개혁을 위한 지침서』, 연구자료 96-04, 1996. 9.

규제개혁위원회, 『규제개혁백서』, 2004.

규제개혁위원회, 『규제개혁백서』, 2005.

Ahn, Sanghoon, *Competition, Innovation, and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence*, OECD Economics Department Working Papers, No.317, Paris: OECD, 2002.

Bjornerud, S. et al., *Product Market Competition and Economic Performance in Australia*, OECD Economics Department Working Papers, No.451 [ECO/WKP(2005)38], Paris: OECD, 2005.

Conway, P., V. Janod, and G. Nicoletti, *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 To 2003*, OECD Economics Department Working Papers No.419 [ECO/WKP(2005)6], Paris: OECD, 2005.

Giorno, C., P. Gugler, and M. Jimenez, *Product Market Competition and Economic Performance in Switzerland*, OECD Economics Department Working Papers, No.383 [ECO/WKP(2004)6], Paris: OECD, 2004.

Gjersem, C., *Policies Bearing on Product Market Competition and Growth in Europe*, OECD Economics Department Working Papers, No.378 [ECO/WKP(2004)1], Paris: OECD, 2004.

Høj, J. and M. Wise, *Product Market Competition and Economic Performance in Japan*, OECD Economics Department Working Papers, No.387 [ECO/WKP (2004)10], Paris: OECD, 2004.

Høj, J. and M. Wise, *Product Market Competition and Economic Performance in Finland*, OECD Economics Department Working Papers, No.413 [ECO/WKP (2004)36], Paris: OECD, 2004.

Maher, M. and M. Wise, *Product Market Competition and Economic Performance in the Netherlands*, OECD Economics Department Working Papers, No.422 [ECO/WKP(2005)9], Paris: OECD, 2005.

Nicoletti, G., S. Scarpetta, and O. Boylaud, *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation*, OECD Economics Department Working Papers, No.226 [ECO/WKP(99)18], Paris: OECD, 2000.

OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris: OECD, 1997.

OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Denmark*, Paris: OECD, 2000.

OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Italy*, Paris: OECD, 2001.

OECD, *Regulatory Policies in OECD Countries*, Public Management Committee, Paris: OECD, 2002.

OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Finland*, Paris: OECD, 2003a.

OECD, *OECD Economic Surveys: Italy*, Paris: OECD, 2003b.

OECD, *OECD Economic Surveys: Canada*, Paris: OECD, 2004a.

OECD, *OECD Economic Surveys: Germany*, Paris: OECD, 2004b.

OECD, *OECD Economic Surveys: Korea*, Paris: OECD, 2004c.

OECD, *OECD Economic Surveys: United Kingdom*, Paris: OECD, 2004d.

OECD, *OECD Economic Surveys: United States*, Paris: OECD, 2004e

OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Japan*, Paris: OECD, 2004f.

OECD, *Product Market Competition in OECD Countries: A Synthesis*, Working Party No.1, Economic Policy Committee, Economics Department [ECO/CPE/

WP1(2005)17], Paris: OECD, 2005a.

OECD, *Product Market Regulation and Productivity Growth*, Working Party No.1, Economic Policy Committee, Economics Department [ECO/CPE/WP1(2005)16], Paris: OECD 2005b.

OECD, *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, Paris: OECD, 2005c.

OECD, *Progress in Response to the 2005 EPR Policy Priorities*, Working Party No.1, Economic Policy Committee, Economics Department [ECO/CPE/WP1 (2005)13], Paris: OECD, 2005d.

OECD, *OECD Economic Surveys: France*, Paris: OECD, 2005e.

Oliveira Martins, Joaquim, "Market Structure, Trade, and Industry Wages," *OECD Economic Studies*, No.22, 1994.

Productivity Commission, *Regulation and its Review 2004-05*, Productivity Commission Annual Report Series, Commonwealth of Australia, 2005.

World Bank, *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*, Washington D.C.: World Bank, 2005.

〈부표 2-1〉 가로표

〈부표 2-2〉 가로표

〈부표 2-3〉 가로표

〈부표 2-4〉 가로표

〈부표 2-5〉 가로표

〈부표 2-6〉 가로표

〈부표 2-1〉 OECD의 권고사항(A. 경쟁법과 집행)

	예외조항의 제한 및 삭제	경쟁정책과 소비자보호의 연계성 증진	독립적인 집행결정의 보장	경쟁법 홍보 및 시장조사의 개선	엄격한 제재 수단의 적용	개인책임 범위의 확대	민사소송의 대상의 확대	효과적인 제재경감프로그램의 실행	합병에 관한 규제의 품질 제고[1]
호 주					×	×	×		×
오스트리아				×			×	×	×
캐나다	×		×	×	×				×
덴마크	×							×	×
핀란드			×		×	×			
프랑스								×	×
헝가리		×					×		×
아이슬란드	×	×							
이탈리아						×		×	
일 본		×	×		×		×	×	×
한 국	×				×	×			
네덜란드		×	×			×			
뉴질랜드									
노르웨이			×		×	×			×
스웨덴						×		×	
스위스			×			×			×
영 국			×						
미 국	×						×[2]	×	

주: 1) 합병절차를 개선시키거나 합병결정을 경쟁기준에 맞게 조정하거나 또는 효율성과 퇴출기업에 대한 조항을 재고하는 것을 포함함.
2) 미국의 법률구조는 과도한 소송을 조장하므로 경제발전심사위원회(EDRC)는 미국에 대해 민사소송 대상의 축소를 권고하였음.

자료: OECD(2005a).

〈부표 2-2〉 OECD의 권고사항(B. 규제: 경쟁부문)

	전문서비스업			소 매 업			
	경쟁법 적용예외 조항의 제거	자율규제의 재검토	거주지나 국적에 의한 제한 철폐	영업시간의 자유화	용이한 진입을 위해 입지규제 재검토	독점보존영역의 제거	가격제한의 철폐
호 주	×	×	×	×		×	
오스트리아	×	×	×	×	×		
캐나다	×	×	×	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
덴마크			×	×	×		
핀란드		×		×	×	×	
프랑스			×		×	×	×
헝가리	×	×	×				×
아이슬란드	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
이탈리아	×	×	×	×	×		
일 본	×	×			×		
한 국	×	×	×		×		
네덜란드		×	×	×	×		
뉴질랜드		×	×				
노르웨이		×		×	×	×	
스웨덴	n.c.	n.c.	n.c.		×	×	
스위스	×	×	×	×	×		
영 국		×			×		
미 국	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.

주: n.c.는 경제발전심사위원회(EDRC) 국가별 보고서에서 다루지 않은 국가임.
자료: OECD(2005a).

〈부표 2-3〉 OECD의 권고사항(C. 규제: 통신부문)

	효과적인 수직분할[1]	비차별적인 제3자 접근보장	규제당국의 권한 및 독립성의 강화	시장지배력문제의 적극적 해결[2]	민영화의 추진/ 황금주(golden share) 및 소유권제한의 철폐
호 주	×	×		×	×
오스트리아			×		
캐나다			×		×
덴마크				×	
핀란드				×	
프랑스			×	×	
헝가리	×	×	×	×	×
아이슬란드		×		×	×
이탈리아			×		×
일 본		×	×		×
한 국	×		×	×	
네덜란드			×	×	×
뉴질랜드				×	
노르웨이	×	×	×	×	×
스웨덴	×	×			
스위스	×	×		×	
영 국		×		×	
미 국	×	×			

주: 1) 지역통신업체 제외.

2) 시장지배력과 관련된 문제들의 해결에 규제당국은 보다 적극적으로 개입할 필요성에 대한 경제발전심사위원회(EDRC)의 권고.

자료: OECD(2005a).

〈부표 2-4〉 OECD의 권고사항(D. 규제: 전력부문)

	투자보장	효과적인 수직분할	비차별적인 제3자 접근보장	규제당국의 권한 및 독립성의 강화	시장지배력문제의 적극적 해결[1]	민영화의 추진/ 황금주(golden share) 및 소유권제한의 철폐
호 주	×	×		×		
오스트리아		×	×			×
캐나다	×	×		×		
덴마크	×				×	
핀란드		×		×	×	×
프랑스		×	×	×	×	×
헝가리		×	×	×	×	×
아이슬란드			×		×	×
이탈리아	×			×		×
일 본	×	×	×	×		
한 국		×		×	×	×
네덜란드		×		×	×	×
뉴질랜드	×	×		×		×
노르웨이	×	×		×	×	×
스웨덴	×				×	
스위스		×	×	×		
영 국					×	
미 국	×	×		×	×	×

주: 시장지배력과 관련된 문제들의 해결에 규제당국은 보다 적극적으로 개입할 필요성에 대한 경제발전심사위원회(EDRC)의 권고.

자료: OECD(2005a).

〈부표 2-5〉 OECD의 권고사항(E. 규제: 수송분야)

	항공여객수송				철도여객수송			
	슬롯배분 메커니즘의 개선	소유구조 문제[1]	비차별적인 기반시설 이용[2]	양자자유 항공협정 / 취항권[3]	수직분할의 실행	공적 소유구조	경쟁입찰 혹은 신규진입	결합수송 경쟁의 제한
호 주		×	×	×	×	×		
오스트리아	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
캐나다		×		×	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
덴마크		×			×		×	×
핀란드		×	×		×		×	
프랑스	×	×	×		×		×	×
헝가리	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	×			
아이슬란드			×		n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
이탈리아	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
일 본	×	×	×		n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
한 국	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
네덜란드	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
뉴질랜드		×		×		×		
노르웨이	×	×	×		×	×	×	×
스웨덴	×	×			×		×	
스위스	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	×	×	×	
영 국	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	×	×	×	
미 국			×		n.c.	n.c.	n.c.	n.c.

주: 1) 공적 소유구조와 외국인 소유 제한을 포함 / n.c.는 경제발전심사위원회(EDRC) 국가별 보고서에서 다루지 않은 국가임.
2) 항공사 간 교차소유와 지상처리조항을 포함.
3) 외국항공사에 대한 EU 내 취항권의 부족은 모든 EU 회원국들에게 해당됨.

자료: OECD(2005a).

〈부표 2-6〉 OECD의 권고사항(F. 기타)

	공적 소유구조와 시장경쟁의 도입		보편서비스의무의 보장				외국인직접투자 제약조건의 완화	명시적/암묵적 무역장벽 완화
	민영화	기타[1]	우편서비스	전력	항공	통신		
호 주	×	n.c.	n.c.					×
오스트리아	×	×	n.c.		n.c.		×	
캐나다	×	n.c.	n.c.				×	
덴마크	×	×	n.c.					
핀란드	×	×	×		×			
프랑스	×	×	n.c.	×	×	×		
헝가리	×	×			n.c.		×	
아이슬란드	×	n.c.	n.c.			×	×	
이탈리아	×		n.c.		n.c.		×	
일 본	×	×	×				×	×
한 국	×	n.c.	n.c.		n.c.		×	×
네덜란드	×	n.c.					×	
뉴질랜드	×		n.c.					
노르웨이	×	×	n.c.		×			
스웨덴		×	n.c.					
스위스		×	×		n.c.		×	×
영 국		n.c.	n.c.		n.c.			
미 국		×	n.c.			×	×	×

주: 1) 국유기업이나 공공기관이 경쟁법의 적용을 받지 않거나 공공서비스부문에 경쟁이 도입되지 않은 경우.
n.c.는 경제발전심사위원회(EDRC) 국가별 보고서에서 다루지 않은 국가임.

자료: OECD(2005a).

제 3 장

선진화된 규제개혁: 기본원칙 및 방식에 관한 인식의 재정립

제1절 서론: 규제개혁, 개혁적 규제 및 사법부의 역할

1960년대 이후 정부주도의 경제개발과 성장과정을 거쳐 오면서 다양한 경제적·정치적 이유로 도입돼 온 각종 규제들의 폐해가 아직도 한국 사회 곳곳에 존재하고 있다. 경제의 규모가 놀라운 속도로 성장하였고, 무엇보다도 특정 규제가 제대로 작동하기 위해 전제돼야 할 경제관계의 파라미터들이 변해 버렸기 때문이다.

학계에서 대개 정부규제는 "바람직한 경제·사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것"으로 정의된다(최병선[1992], p.18). 하지만 국민의 재산권보호나 경제효율성 개념에 입각하여 숙고하지 않은 채 근시안적인 안목이나 또는 감춰진 제3의 목적을 갖고서 도입한 규제들은 원래 달성하고자 했던 취지와는 달리 여러 부작용 내지는 정반대의 결과를 초래하기 쉽다. 규제를 연구하는 사람들에게는 이제 익숙한 용어인 소위 '규제의 역설(the paradox of regulations)'(Sunstein[1990])이라 불리는 이 현상이 아직 만연하고 있다.[1)]

* 자료수집과 편집을 도와 준 김진호 군과 모병욱 군에게 감사함.

1) 현재 규제개혁위원회는 이들 문제점들 '사전통제적 규제, 중복덩어리규제, 명확하지 않은 규제, 비현실적인 규제, 경직적인 규제집행' 등으로 구분하여 표현하고 있다. 심오택(2005).

사실 한국 사회에서는 지난 20여년간 규제개혁의 차원에서 규제의 폐해를 강조해왔다. 하지만 특정 규제의 효과가 미미하거나 부작용이 큰 것으로 판명되어 해당 규제를 폐기하거나 다른 비규제적 방식으로의 대체 또는 전환이 거론될 때에는 심한 반론에 부딪히곤 한다. 주지하듯, 규제개혁의 큰 의미는 기존의 행정규제 대신 더욱 친시장적 통제방식으로의 대체작업을 포함한다. 그런데 특정 외부효과를 일으키는 행위를 전통적인 행정규제로 통제하기보다는 그 행위의 결과에 대하여 법원에서 책임을 묻는 이른바 책임원리(liability rule)로 대체하자는 제안은 다양한 이유에서 큰 저항에 부딪힌다. 심지어는 기존 규제를 강화하자는 논리가 고개를 들곤 한다. 규제개혁담당자로서는 딜레마에 빠질 수밖에 없다.[2] 비슷한 맥락에서 역시 지난 20여년간 국내 많은 경제학자들이 진정한 시장경제의 창달을 위해서는 사법(私法)으로의 전환이 중요하다고 지적해왔으나, 그와 관련하여 구체적인 방법을 제시한 연구는 그리 많지 않다.

본장의 목적은 아직 획기적 성과를 거두지 못하고 있는 한국의 규제개혁을 좀더 선진화시키기 위한 숙고를 하는 데 있다. 지난 규제개혁 과정에서 필자의 눈에 띄었던 아쉬운 점들을 지적하고, 규제개혁의 본질을 이론적으로 조명함으로써 소위 선진화된 규제개혁의 핵심요소들을 설정한다. 이를 바탕으로 향후 규제개혁작업에서 반드시 짚고 넘어가야 할 일종의 실체적 지침을 재구성한다. 나아가 핵심요소들 중 우리 모두의 인식전환이 특히 시급하고 중요하다고 판단되는 '선진화된 규제방식'에 관하여 좀더 구체적인 논의와 향후 정책방향을 제시한다.

특별히 본장을 통해 필자는 과거 주로 행정부주도로 이루어졌던 규제개혁작업에 이제는 정부 전체, 특히 사법부의 참여가 필수적이라는 인식을 확산시키는 데 일조하고자 한다. 우리나라에서 사법부가 규제개혁작업에 공헌할 수 있는 가장 근본적인 법적 근거는 헌법 제107조의

2) 예를 들어, 이해관계자나 관계부처 등의 반대에도 불구하고 강력히 규제개혁을 추진할 수 있는 시스템이 부족하며, 흔히 그들로부터 제기되는 규제개혁의 반대논리들(예: 실업, 보편적 서비스의 접근 곤란, 서비스의 질 저하, 안전·건강·소비자보호·환경의 저해 등)에 맞설 수 있는 과학적이고 계량적인 설득논리들이 부족하다는 규제개혁담당자의 지적이 이에 해당한다. 이동규(2005).

제1항 및 제111조에 의한 위헌법률심판권과, 헌법 제107조의 제2항에 의한 행정규칙·처분 등의 위헌·위법 심판권이다.[3] 요컨대 이른바 사법심사(judicial review)권한을 통하여,[4] 규제개혁 차원에서 최소한 다음의 두 가지 기능을 할 수 있다.

첫째, 위헌 또는 위법에 해당하는 규제를 철폐하는 것이다. 환언하면 정부규제의 정당절차(due process)와 공정성(fairness)을 확보하기 위한 방안으로 규제정책과정에서 법원의 심사기능을 강화함으로써 규제기관의 자의적인 운용과 집행을 방지하는 것이다. 둘째, 시장의 특정 위법행위를 억지하는 데 있어서 사전규제보다는 소위 책임원리(liability rule)라고 불리는 법원의 사후개입방식을 좀더 적극적으로 활용하는 등 규제수단의 합리화를 유도할 수 있다. 즉, 규제의 방식에 관한 사법부의 한층 전향적인 노력이 규제개혁작업에 큰 기여를 할 것으로 믿는다. 이상 사법부의 두 가지 역할은 개별적 분쟁을 해소하는 데 그치지 않고, 향후 모든 규제기관의 정책과정에 사전적으로 큰 영향을 미칠 것이다. 요컨대 본장을 통해 '개혁적 규제'를 모색하는 데 일조하고자 한다.

본장의 순서는 다음과 같다. 제2절에서 규제개혁의 기본원칙을 다시 생각해본다. 일견 추상적 주제로 들리는 이 절에서 필자는 지난 10여년간 한국의 사례들을 통해 관찰했던 규제개혁에 관한 편견 내지는 오해들을 짚어보고, 동시에 통상적으로 규제가 갖는 속성을 검토함으로써, 향후 규제개혁작업은 일단 헌정주의적 기초에 근거해야 한다는 결론에

3) **헌법 제107조** ① 법률이 헌법에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 법원은 헌법재판소에 제청하여 그 심판에 의하여 재판한다. ② 명령, 규칙 또는 처분이 헌법이나 법률에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 대법원은 이를 최종적으로 심사할 권한을 가진다. **헌법 제111조** ① 헌법재판소는 다음 사항을 관장한다. 1. 법원의 제청에 의한 법률의 위헌 여부 심판…….

4) "…… 이익집단이 국가공권력을 횡령하여 경제 내의 富와 機會를 자기에게 이롭도록 분배시키는 상황의 발생을 억제할 수 있도록(입법부·행정부의) 의사결정과정을 창출해 내는 데 법원의 역할이 부각돼야 한다. …… 즉 사법부가 지니고 있는 고유의 독립성 때문에 시민일반의 선호체계에 대하여 더욱 정확한 검토를 할 수 있다. James Madison의 표현을 빌린다면, 공공의 견해를 단순히 기계적으로 받아들이기보다는 이를 정교화(refinement) 및 확대(enlargement)할 수 있다는 의미이다. 헌법에는 국가종사자들이 숙고하는 자세로 업무를 수행할 수 있도록 만들자는 목적의 조항이 포함되어 있다. 따라서 헌법상의 이 원래 목적을 달성하기 위해서도 좀더 적극적인 법원의 역할이 기대된다." Sunstein(1985, p.86).

도달한다. 제3절은 이런 헌정주의적 기초에 가장 적절히 부합된다고 판단되는 이른바 '규제수용(regulatory taking)'의 논리를 자세히 검토한다. 이에 관한 외국학계의 논리가 일부 국내에 소개는 되어 있으나, 아직은 이론적 수준에서만 언급되고 있는 실정이다. 하지만 규제수용이론은 후술되는 대로 우리의 헌법정신에 정확히 일치하고, 규제개혁의 추진 종사자가 실질적으로 활용할 수 있는 유용성을 가지며, 제2절에서 제기된 규제개혁의 선진화를 이해하는 데 관련된 모든 당사자에게 명쾌한 지침을 제공할 것이다. 필자의 평소 생각을 좀더 추가한 논리를 국내의 두 가지 사례에 적용시킴으로써 그 유용성을 검증해보고자 한다.

제4절과 제5절은 선진화된 규제개혁과 규제수용이론에서 공히 핵심요소로 지적한 '규제방식의 선진화'에 대한 논의이다.[5] 우선 제4절에서는 특정 목적을 달성하기 위해 국가가 고안할 수 있는 시장에 대한 통제방식은 매우 다양하고 다중적일 수 있다는 그간의 법경제학적 논의를 개관한다. 즉, 흔히 우리가 규제 또는 행정규제라고 부르는 '사전(ex-ante)' 통제방식 외에도 매우 다양한 수단이 존재하며, 각 수단이 갖는 장단점에 대해서도 이미 심도 있는 이론들이 축적되어왔기에 가장 효율적인 수단을 모색하는 것이 향후 규제개혁작업의 중추적인 과제라는 사실을 부각하고자 한다. 이 역시 단지 이론적 논의가 아님을 보이기 위해, 증권시장의 위법행위에 대한 현재 우리나라의 규제방식을 사례로 들어 문제점 및 개선방향의 규명을 위해 이 논의가 어떻게 활용될 수 있는지 개괄적 분석을 시도한다.

제5절은 이에 관한 좀더 심도 있는 논의이며, 사법부의 보다 적극적인 기능을 재강조하기 위한 바탕이 될 것이다. 현재 우리나라에서 가히 압도적이라 부를 정도로 과다하게 의존하고 있는 사전규제에 내재된 비효율성을 이론적으로 제시한 후 이 이론에 부합된다고 판단되는 우리 주변의 사전규제를 선택하여, 그 높은 사회비용에 비하여 편익은 상대적으로 매우 미미할 수 있는 가능성을 실제 수치로써 보이고자 한다. 마지막으로, 제6절에서는 '개혁적 규제'를 찾고 만들어나가는 데 있어서

5) 이는 앞서 강조한 사법부는 물론, 바람직스러운 기능을 하도록 설정된 규제개혁 추진기구(예: 김일중・홍성종[1994])나 심지어 각종 규제기관(예: 김종석・김태윤[2004])에서도 숙지해야 할 논의라고 판단된다.

헌법재판소나 법원의 좀더 적극적인 역할을 강조함으로써 논의를 종합한다.

제2절 규제개혁 기본원칙의 선진화: 헌정주의적 접근

1. 규제의 폐해 및 규제개혁에 관한 오해

가. 규제의 폐해

1960년대 이후 정부주도하의 경제발전정책으로 인하여 우리 경제에서 정부의 역할과 지위는 사실상 절대적인 것이었다. 그 결과 우리나라는 자유시장경제체제를 채택했음에도 불구하고 자원배분의 큰 줄기는 대체로 정부에 의해 결정되는 일종의 혼합경제체제를 유지했던 것이다. 그러나 경제규모가 증가하고 그 구조가 고도로 복잡해지면서 과거와 같이 정부가 경제의 세부운영에까지 일일이 간섭하는 데 한계를 느낄 수 밖에 없었으며, 특히 민간의 경영 및 의사결정능력이 향상됨에 따라 정부의 보호와 간섭으로부터 독립하여 스스로 경제활동을 하고자 하는 욕구가 증가하게 되었다.

경제규모가 작고, 특히 정보부재로 인한 민간의 경영능력이 부족할 때 정부가 민간경제활동의 촉진제역할을 할 수 있다는 명제에 대해서는 필자도 수긍한다. 하지만 장기간의 계획경제를 사용했던 舊사회주의국가들의 경험이 말해 주듯, 정부주도의 경제성장전략에는 결국 한계가 있으며 무리한 정부개입이 장기화될수록 비효율성이 체증한다. 요컨대 불필요한 규제는 무한경쟁시대의 기업 및 국민들의 경쟁력을 퇴보시킨다. 환언하면 과도규제는 불필요비용, 즉 지대(地代)를 발생시키기 때문에, 규제천국에서는 '經濟하려는 意志'가 자생력을 잃게 된다.

이에 더하여 과도규제는 그 속성상 예외 없이 부정부패로 연결되는데, 본 보고서의 제12장에서 분석하는 바와 마찬가지로 이는 경제의 비효율성을 증가시키고 성장력을 훼손시킨다(차문중[2005]). 먼저 특정 집

단에게만 집중된 이익이 돌아가는 규제를 도입하는 과정에서 부패가 일차적으로 발생한다. 지대를 창출하고 향유하기 위해 입법과정에서부터 뇌물이 오가는 것이다. 이른바 '입법과정(law-making process)에서의 부패'이다. 부패가 발생하는 것은 비단 입법과정에 국한되지 않는다. 우리 사회에 거미줄처럼 뻗쳐 있는 각종 규제를 집행하는 과정에서도 여지없이 부패는 발생한다. 요컨대 '집행과정(law-making process)에서의 부패'이다.[6]

이상의 논의는 경제의 지속적 성장을 위해서는 우선 민간의 자율과 창의력에 근거한 시장운용시스템으로 이행돼야 한다는 점을 시사하고 있다. 따라서 상당수 부문에서 민간경제활동에 대한 정부의 간섭과 규제를 줄여나가야 함을 의미한다. 그래야만 상실된 국민들의 경제의지를 복원하고 부정부패의 근원을 일소할 수 있기 때문이다.[7]

규제개혁이란 작업 역시 위의 정부 순기능에 관한 시각이 충실히 반영된 상태에서 그 목표가 설정돼야 한다. 평소 필자가 생각해온 한국 규

---

6) 규제의 집행과정에서 발생하는 부패의 경로는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 예로 경쟁적인 시장메커니즘을 억제하면 불법시장이 형성되기 마련이다. 역사적으로 암시장이 오래 지속되기 위한 필요조건은 겉으로는 합법성의 모습을 띠고 있거나, 아니면 관련 관료 또는 경찰, 검찰, 법원 등의 묵인이 있어야 한다. '알고도 눈감아 주는 행위(willful blindness)'가 전제돼야 한다는 의미이다. 토지사용규제하의 변칙 용도 변경, 비면허자의 주류판매, 편법영업형태 등 그 예는 산적해 있다. 이러한 상황에서 불법적인 재산권의 변경은 궁극적으로 관료들의 손에 달려 있다고 보면 된다. 제정법이나 행정규제를 집행하는 데 있어서 불법한 권리를 합법한 것으로 변경시켜 주는 방식이다. 이것이 원천적으로 부패가 발생하는 첫 번째 경로이다. 한편 부패는 이처럼 불법적으로 재산권을 뚜렷이 바꾸는 과정뿐만 아니라 길고 복잡한 관청의 '형식주의(red tape)'를 선별적으로 간편화시켜 주는 과정에서도 발생한다. 이것이 부패 발생의 두 번째 경로이다. 부패의 수요자로서의 민간 입장에서 볼 때 부패의 구매는 합법적인 경제행위보다 비용이 덜 들기 때문이다.

7) 그럼에도 불구하고 이러한 논리가 정부의 역할 자체를 부정하는 것은 결코 아니다. 요컨대 자유시장경제의 창달이 결코 무정부상태(anarchy)를 의미하지 않음은 지극히 당연한 일이다. 물론 이제까지 주력해왔던 정부업무의 상당부문이 축소 내지는 폐지돼야 하지만, 경제규모가 커지고 경제관계가 고도로 복잡해지면서 한편으론 시장경제게임의 공정규칙을 설정하는 정부의 역할은 오히려 커지고 있다. 남에게 피해를 주면서 득을 보려 하는 각종 불법행위도 더욱 대담하고 정교해지고 있으며, 안전·환경·사회보장·정보인프라 등의 새로운 상황들이 속속 출현하고 있기 때문이다. 말하자면 급변해가는 경제환경에서 요구되는 공공재(public goods)들이 진정으로 무엇이며, 그 우선순위는 어떠하며, 또 어떻게 효율적으로 공급할 것인가라는 문제들을 해결해야 하는 정부의 비중은 분명히 커지고 있음을 인정해야 한다.

제개혁의 핵심적 세부목표를 설정한다면 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다. ① 시장과 민간의 자율경쟁·책임 시스템을 통한 경제효율성의 극대화, ② 부패고리의 근원적 단절, ③ 불필요한 규제로 인한 정부자원의 낭비 극소화 및 효과가 큰 필수규제의 집행 강화, ④ 글로벌시대를 맞아 선진 외국의 제도 및 규범과의 조화 제고 등.

나. 규제개혁에 관한 오해

문제는 그간의 규제개혁이 이러한 세부목표를 얼마나 달성했는가에 있다. 본 보고서의 제1장에서 검토한 바와 같이 지속적으로 규제개혁의 노력이 있었음에도 불구하고 여전히 우리 사회에서 하루를 멀다 하고 규제개혁의 필요성이 제기되는 현상을 관찰하게 되는 이유는 이러한 세부목표가 아직 달성되지 못했기 때문이다. 물론 그 원인을 다양한 각도로 규명할 수 있을 것이다. 본장에서 필자는 그 주요 원인 중의 하나를 우리의 인식에서부터 찾고자 한다. 구체적으로, 규제개혁에 관한 전문가 및 추진 종사자는 물론 일반국민들 상당수가 규제개혁작업의 본질에 관하여 다음과 같이 부정확하거나 때론 편향적 생각을 하기 때문이 아닌가 싶다. 편의상 '규제개혁에 대한 오해'라 칭하고 네 가지만 요약한다.

필자가 자주 관찰하는 첫 번째 오류는 '규제개혁은 단순히 기업의 모든 고충을 해결하는 작업이다'라는 사고방식이다. 전술한 대로 규제개혁의 세부목표 ①에서의 '민간'은 모든 시장참여자, 즉 일반국민이지 특정 집단을 지칭하는 것이 아니다. 따라서 결코 소비자단체를 무조건 의미하지도 않지만, 그렇다고 해서 특정 업계를 민간과 동일한 집합으로 취급해서도 안 된다. 그럼에도 불구하고 규제개혁의 초기는 물론 현재까지도 규제개혁을 특정 집단의 (단기적 또는 편향적) 고충을 처리하는 작업이라고 오해하는 상황을 자주 보게 된다. 경기침체를 빠져나오기 위해서는 대기업의 생산활동을 촉진시켜야 한다는 명목으로, 시장질서의 유지 차원에서 그 정당성이 충분히 인정되는 대기업 관련 규제까지도 무조건 폐지하려는 주장이 한 예이다. 기타 특정 업종, 직종, 또는 지역에 관한 '고충처리' 차원 또는 '집중육성'이라는 구호 아래 주장되는 규제 폐지의 상당수에서도 이러한 오류는 발견된다.

후술되듯 규제란 본질적으로 민간 누군가의 재산권(property right)을 제한하는 속성을 갖고 있다. 고로 그 제한을 받는 피규제자가 폐지를 원하는 것은 너무나 당연한 일이다. 따라서 제한한다고 해서 무조건 폐지하는 것은 규제개혁의 목표가 아니다. 폐지의 잣대는 그 특정 집단만의 이해보다는 가능한 한 국민 전체에 미치는 순편익이 되어야 한다. 甲에게 100의 부담을 주던 규제를 풀자, 이제 허용된 甲의 잘못된 행위 때문에 乙(특히 국민일반)이 100 이상의 피해를 고스란히 보게 된다면 그 규제는 폐지는 재고되어야 한다는 것이다. 안타깝게도 이제까지의 규제개혁실적을 보면 이런 종류의 선심성 규제 폐지가 매우 많은 것이 사실이다. 더욱 실망스러운 경우는 乙에게 200의 피해를 줄 것을 알면서도 100의 이익을 보기 위해 甲이 오히려 기존 규제의 강화 또는 신규제의 도입을 주장할 때이다. 이는 특수이익집단의 이익을 위해 규제개혁이 악용될 수도 있다는 사실을 항상 염두에 두고, 누구의 이익 또는 권리가 우선인가를 늘 파악해야 한다는 뜻이다. 이 첫 번째 오해에 대해서는 제3절에서 상술한다.

필자가 발견한 규제개혁에 관한 두 번째 오해는 '규제개혁은 그저 규제를 폐기시키는 작업이다'라는 인식이다. 물론 이는 첫 번째 오류와도 밀접한 관계를 갖고 있으나, 일반적으로 '규제개혁 = 규제(숫자)의 극소화'라는 등식은 개혁담당자뿐만 아니라 학계나 민간경제계에도 의외로 광범위하게 퍼져 있는 듯하다. 하지만 앞의 세부목표 ③에서 명기한 것처럼, 현시점에서 불필요하고 부작용만 양산하는 규제는 줄이는 반면 정작 효과가 큰 필수규제에 대해서는 그 집행을 강화하는 등 정부자원배분의 효율성을 극대화하는 것이 규제개혁이다. 말하자면 '규제개혁 = 규제방식의 합리화'가 더욱 정확한 인식이다.[8] 물론 규제방식을

8) 좀 다른 각도에서 표현하면 첫 번째는 직접적으로 계층 간 공정성을 해치게 되는 오해이고, 이 두 번째 오해는 효율성을 저해하게 된다. 예컨대 본문의 앞 예에서, '피해의 근원이 甲의 행위였다면' 설사 甲이 200의 득을 보고 乙(시장 또는 일반국민)이 100의 피해만을 본다고 하더라도 무조건적인 규제 폐지가 해법이 될 수는 없다. 어떤 식으로든 甲이 乙에게 100의 보상을 해줄 수 있는 메커니즘이 존재해야 한다. 그렇지 않으면 공정성을 깨뜨리게 될 것이다. 환언하면 이른바 '교정정의(corrective justice)'를 살리면서(김일중[1997b]), 직면한 문제를 가장 효율적으로 처리할 수 있는 제도로 바꿔나가는 작업이 규제개혁의 목표가 되어야 한다. 가령 만약 乙이 피해방지에서 비교우위가 있다는 사실을 규명해냈다면, 정부가 乙로 하여금

합리화하는 작업이 말처럼 쉽지는 않다. 따라서 이에 관해서는 제4절과 제5절에서 상술한다.

세 번째로 필자가 자주 관찰하는 오해는 '규제(또는 규제개혁)와 시장결과 사이의 인과관계에 대한 부정확한 인식'에서 비롯된다. 예를 들어, 부실공사를 억제하겠다고 무리하게 도입한 면허·입찰 등에 관련된 진입·가격 규제의 경직성이 초래하는 부작용이 커져서 이를 완화한 직후 대형사고가 발생하게 되면 그 비난의 화살이 무조건 규제완화 쪽으로 날아간다. 둘 사이의 인과관계에 대한 명확한 검증도 없이 곧바로 책임론이 등장한다. 어쩌면 질의 경쟁을 하지 못하게 했던 과거의 무리한 규제가 부실공사의 주범일 수도 있는데도 말이다. 언론 등에서 그렇게 주장되는 것은 사건의 인과관계를 정확히 따질 시간적 여유나 능력이 충분하지 않기 때문으로 보인다. 더군다나 이러한 사건이 발생할 때마다, 과거 규제체제에 익숙했던 이해당사자들로부터 유사한 비판이 기회를 놓치지 않고 거세어지는 것을 쉽게 관찰할 수 있다. 이 상황에서 전문성이 없는 국민들은 잘못된 인과관계를 진실로서 받아들일 수밖에 없다. 흑백논리를 따르는 이러한 모순의 예는 산적해 있다.

이 세 번째 오해 때문에 어렵게 완화시킨 규제가 재도입되거나 강화될 수 있다. 그러나 더욱 큰 문제는 규제개혁 추진과정에서의 소극적이거나 수세적인 자세이다. 규제개혁이란 그 속성상 상당히 힘든 작업이다. 거의 대부분의 경우 규제개혁에 저항하는 그룹이 생기기 마련이기 때문이다. 또한 예컨대 규제완화에서 얻게 되는 편익은 대개 장기적으로 실현될 것인 데 반하여, 그 부작용처럼 인식되는 민감한 현상들은 (초)단기적으로 나타날 수 있다. 자연스럽게 규제개혁에는 불확실성과 잠재적 책임이 따른다. 그런데 만약 어떤 사건이 발생했을 때 진지한 인과관계의 여과 없이 쉽게 그 책임을 규제완화 쪽으로 돌려 버리면, 규제개혁 종사자들의 추진하려는 유인이 위축될 수밖에 없다. 한편으론 추

50의 비용이 드는 방식(예: 방지시설)을 의무화하는 규제를 하고, 그 비용은 甲으로 하여금 부담토록 할 수 있을 것이다. 그러면 공정성의 침해 없이 총부가가치가 150(= 200 - 50)이 되어 경제효율성이 극대화될 것이다. 말하자면 합리적인 규제방식을 모색하는 규제개혁이란 바로 이렇게 '배상을 시켜야 하나 아니면 방지시설을 설치해야 하나?,' (후자가 옳다면) '누가 방지시설을 설치토록 해야 하나?' 등의 질문들을 체계적으로 검토해나가는 과정이다.

진 종사자들의 책무성을 강조해야 하겠지만, 다른 한편으론 불필요하고 근거 없는 책임으로부터 자유롭게 만들어줄 수 있는 균형된 제도장치가 필요하다고 보겠다.

마지막으로 필자가 자주 조우하는 규제개혁에 관한 네 번째 오해는 '경제규제는 폐기해야 하지만, 사회규제는 강화해야 한다'는 구호로서, 이 분야의 전문가들 역시 의외로 많은 수가 이 명제를 받아들이는 듯하다. 물론 과거에 비하여 국민의 관심이 커지고 있는 환경, 안전, 문화, 교육 등의 분야에 있어서 새로 도입하거나 강화해야 할 규제들이 존재한다. 이러한 규제를 사회규제라고 지칭하는 수준에서 일면 타당성이 있을지도 모른다. 그럼에도 불구하고, 필자는 종합적으로 판단할 때 '경제규제 대 사회규제'라는 이분법적 구분방식이 갖는 실효성이 별로 없다고 믿는다. 자칫 잘못하면 이 구분방식은 규제개혁의 추진과정에서 잘못된 방향설정을 유도할 수도 있다.

한마디로 표현하면 소위 사회규제라고 구분되는 분야에도 실제로는 경제요소와 유인이 매우 강하게 깔려 있기 때문이다. 같은 맥락에서, 경제효율성의 개념이 거의 예외 없이 적용되기 때문이다. 따라서 소위 경제규제 중에서도 강화되어야 할 부분이 존재하고, 사회규제라고 흔히 구분되는 것들 중에도 폐기되거나 완화되어야 할 부분이 상당히 존재한다. 이러한 필자의 생각을 명확하게 반영하기 위해 제3절 및 제4절의 사례분석에는 가능한 한 사회규제라고 분류되는 주제를 선택하여 그 폐해나 부작용, 나아가 개선방향 등을 논해 볼 것이다.

2. 좀더 숙고가 필요했던 규제완화의 사례

'규제개혁 = 특정 업계의 고충처리'라는 단순한 등식이 성립하지 않는다는 사실은 이미 지적하였다. 최종수혜자를 시장참여자 전체로 상정하고 규제개혁을 추진해야 한다. 예컨대 세부목표 ① 및 ②를 달성하려면 시장에서의 광범위한 경쟁 촉진을 통해 사회 후생을 극대화시키는 것이 규제개혁의 참방향이다. 그런데 규제개혁의 구호가 꽤 진행되고 있었던 1990년대 후반부에 와서도 국가경쟁력 강화라는 명목 아래 시장참여자 전체가 아닌 특정 집단의 고충만을 우선적으로 처리하려는 사례

가 적지 않았다. 우리 스스로 규제개혁에 대해 오해를 했을 수도 있고, 또는 상당 부분 정치논리가 개입했기 때문일 수도 있다.

그러한 고충처리작업이 그 특정 집단만의 후생에 관계되는 일이라면 그렇게 심각한 반대를 할 수는 없다. 다만 제한된 정부자원으로 더 중요한 일을 하지 못하는 데서 발생하는 비효율은 문제시될 것이다.[9] 하지만 한 집단에 대한 배려가 다른 집단 내지는 시장참여자의 권리를 제한하거나, 또는 더 큰 부가가치의 창출에 역행하는 결과를 초래한다면 결코 이상적인 규제개혁이라 할 수 없다. 이는 규제개혁이라기보다는 특혜이며, 1960년대 이후 특정 집단을 위해 선별적으로 규제를 도입하던 시기의 행태와 다를 바 없는 것이다. 전반적으로, 이런 상황에서는 경제효율성은 물론이고 공정성이나 형평성까지 왜곡된다는 것이 필자의 믿음이다.

제2절의 필자 생각을 강조하기 위해 1997년 상반기 정부(경제규제개혁위원회)가 규제개혁 대상으로 정하여 많은 노력을 기울였던 '수도권 자연보전지역 내 첨단산업 증설을 위한 규제완화'(경제규제개혁위원회[1997. 7]) 건을 재조명해보자. 향후 규제개혁작업에 주는 시사점이 크리라 기대한다. 주지하듯 당시 수도권집중 억제와 자연보전을 위한다는 취지에서 다양한 법률로써 수도권 자연보전지역 내에서는 첨단산업을 포함한 제조업 공장의 신증설을 엄격히 제한하고 있었다.[10] 따라서 자연보전지역 내 기존 대형공장의 증설이 제한됨으로써 생산활동에 차질이 발생한다는 업계의 불만이 존재하였다. 특히 우리나라 수출에서 비중이 큰 첨단산업(반도체, 유선통신, 무선통신, 컴퓨터, 방송수신기, 사

9) 정부 일각에서도 규제개혁과정에서 발생하는 이러한 고충처리 수준의 작업이 갖는 문제점은 이미 1990년대 후반에 들어서면서 인식하고 있었던 듯하다. 예컨대 경제규제개혁위원회는 이전 5개월 동안의 실적을 자체적으로 평가하면서, '다행스럽게' 그리고 '정확히' 이 점을 다음과 같이 피력하고 있다. "기업의 고충처리적 성격의 단위과제 위주의 개혁으로 인해 국민경제적 파급효과가 큰 분야에 대한 종합적이고 체계적인 개혁에는 미흡했다. 단기간에 가시적 성과 거양을 목적으로 한 과제와 특정 분야나 특정 계층에 혜택이 되는 과제가 다수였다."(경제규제개혁위원회[1997. 8]).

10) 강력한 규제장치로서 다음의 최소한 세 가지 관련 법률이 존재했다. 먼저 수도권정비계획법은 3만㎡ 이상의 공업용지 조성사업을 금지했고, 공업배치및공장설립에관한법률에 의해 500㎡ 이상 공장의 신증설을 금지했으며, 환경정책기본법으로써 팔당 수질보전특별대책지역 내 공장용지 조성을 금지하고 있었다.

진 및 광학기기, 전자집적회로 등 7개)의 경우 수도권에 입지를 확보해야 할 필요성이 크다는 주장이 대두되었다.

이 사건에서 애초 경제규제개혁위원회에 제시되었던 개선방안을 간략히 요약하면 '첨단산업에 속하는 기존 공장의 증설을 최대 6만㎡까지 허용하자'는 것이었다. 요컨대 수도권지역의 첨단산업을 우선적으로 도와서 국가경제에 이바지하게 하자는 논리였다. 얼핏 생각하기에는 정당한 논리이고 또 옳은 규제완화방안인 듯하다. 하지만 전 소절에서 언급했던 규제개혁의 참의미를 정확히 파악했다면 적어도 세 가지 의문이 생겼으리라 본다.

첫째, 경제 효율성 및 공정성의 문제이다. 첨단산업이 국가경제에서 중요한 역할을 하고 있다는 사실에는 이견이 있을 수 없다. 그러나 환경의 가치 역시 수도권지역의 국민은 물론 후손들에게 중차대한 가치를 부여하는 것도 사실이다. 애초에 다양한 법률로써 자연보전지역을 설정한 취지가 환경보호에 필수적이었다는 점을 전제한다면 문제가 그리 간단치 않게 된다. 먼저 기존 공장들의 증설로 인한 부가가치 증가가 있더라도 환경피해의 증가가 그보다 크다면 당연히 규제완화가 허용되지 말아야 할 것이다. 전 소절에서 언급했듯 이 경우 허용되면 경제효율성이 명백히 깨질 것이다.

다음 첨단산업의 부가가치 증가분이 환경피해 증가분보다 설사 크다고 하더라도,[11] 적지 않은 환경피해가 분명히 존재한다면 이는 무시할 부분이 아니다. 첨단산업은 득을 보나, 일반국민은 피해를 보게 되므로 역시 전 소절에서 논의했듯 공정성에 위배되는 처사이다. 사실 처음 이 사건이 심의될 당시에는 이러한 논리 전개가 거의 부재했다. 첨단산업의 부가가치 및 환경오염에 관한 어떠한 기초자료도 제시되지 못했다.[12] 규제완화의 긴 심의과정에서 환경피해 증가분에 대한 보상 내지는 내부화(internalization) 논의는 물론 전혀 찾아볼 수 없었다. 이렇게 되

11) 사실 이는 이 규제완화를 고려할 '단지 하나의 필요조건'일 뿐이다. 이에 관해서는 제3절에서 자세히 논의한다.

12) 심지어 '첨단산업 = 무공해산업'이라는 극히 선언적 주장까지 나왔다. 필자 역시 전문지식은 없으나, 예를 들어 TV광고에서 반도체공장 근로자들이 마스크를 착용한 채 깔끔한 위생복장으로 출현한다고 해서 공장폐수를 비롯한 환경피해가 전무할 것이라고는 결코 믿지 않는다.

면 계층 간에 명백한 부의 이전이 발생한다.

둘째, 규제개혁의 세부목표 중의 하나인 경쟁 촉진의 문제에 대해서도 의문이 생길 수밖에 없다. 진정한 규제개혁은 자율적 경쟁을 촉진시켜 궁극적으로 경제효율성에 기여하는 것이다. 예를 들어, 만약 앞의 첫 번째 단계에서 첨단산업이 그야말로 무공해산업이라는 결론이 나왔다면 공장의 증축에는 반대할 이유가 없다. 그런데 왜 수도권 자연보전지역 내 '기존' 공장의 증설만을 허용하는가 의문을 갖지 않을 수 없다. 기존 공장이 그토록 수도권에 증설하고 싶은 것은 뭔가 지리적 이점이 있기 때문일 것이다. 그렇다면 같은 업종에 있는 다른 업체들도 수도권에 공장을 '신설'하려 할 것이다.

공장의 신설이 허용되지 않으면 자연히 기존 업체에게만 특혜를 주는 결과이다. 따라서 경쟁 촉진이라는 목표에 정면으로 배치되는 처사가 된다. 잠재경쟁자는 보호하지 않겠다는 정책이다. 그러한 이유로 일반국민들은 이것이 과연 누구를 위한 규제완화인가라는 의구심을 갖게 되지 않을 수 없는 것이다. 그러나 당시의 자료를 보면 애초 이 규제완화를 제시한 쪽에서는 이에 관하여 심각히 고민한 흔적이 없었다.

셋째, 형평성의 측면에서도 의문을 갖게 된다. 별 개연성이 없다고 생각되지만 논의의 편의를 위해 역시 첨단산업이 무공해산업이라는 전제를 하자. 다만 첨단산업은 왜 상기 7개 산업에만 국한되는가의 문제가 남는다. 즉, 첨단산업의 정의에 관한 문제인데, 당시 자료를 보면 이에 관한 언급이 없다. 예컨대 높은 부가가치율을 구분기준으로 삼는다고 하자. 그렇다면 이들 산업만이 그 기준을 만족시키는가? 필자가 또다시 비전문가로서 추측하더라도 상기 7개 산업에 못지않은 부가가치율을 만족시키는 산업은 생명공학, 제약 등 많이 있을 것 같다. 따라서 이들의 공장 신증설을 허용치 않는다면 명백히 형평성에 위배되는 결과를 초래할 것이다. 문제는 여기서 그치지 않는다. 과연 정부가 향후 첨단산업이 될 업종을 매번 어떻게 '예측'하는가? 그 예측능력에 대하여 필자는 그리 낙관적이지 않다. 따라서 앞의 첫 단계에 의해서 환경오염에 별 문제가 없다고 판단되거나 가능 피해보상 방안이 마련되었다면 다른 업종에게도 규제완화를 적용하는 것이 가장 바람직한 해법이었을 것이라고 판단한다.

사실 이러한 형평성문제는 (장기적으로) 대부분 경제효율성과도 직결된다. 심의 당시 일부 참여자는 수도권지역의 구조조정을 위해 상기 7개 산업에만 국한시켜야 한다는 주장을 하였다. 하지만 진정한 구조조정은 포괄적 규제완화를 했을 때만 가능하다는 점을 잊지 말아야 한다. 비싼 토지가격에도 불구하고 수도권에 공장을 신증설하려는 것은 그만큼 부가가치에 자신이 있기 때문이고, 그래야만 수도권의 한정된 지역이라는 희소경제자원이 가장 효율적으로 배분될 것이기 때문이다. 이것이 진정한 구조조정이다. 결코 검증하지 않은 필자의 추측에 지나지 않지만, 상기 7개 첨단산업의 지정에는 당시 수도권에 이미 입지해 있던 기존 기업들의 업종이 상당 부분 반영되었던 것 아닌가 하는 의구심이 생긴다. 결국 이 건에 대한 심의에서 본문의 세 가지 의문점을 충분히 반영한 이상적 해법을 도출하지 못했다. 다만 애초 상정된 안과는 달리, 이미 지정된 7개 첨단산업에 속한 다른 기업들도 새로 공장을 짓는 것까지 허용하는 선에서 경제규제개혁위원회는 의결하였다.[13]

그러나 환경피해 정도에 대한 기초조사가 수행되었어야 했고, 그 결과에 따라 환경피해에 대한 기업의 분담방식도 당연히 포함되었어야 하고, 첨단산업의 좀더 명시적이고 합리적인 지정작업도 필수적이었다고 보며, 나아가 공장의 신증설이 가능한 수도권 자연보전지역의 총량을 정하는 작업 등도 검토되었어야 했다고 판단된다. 그 과정을 거쳤다면 훨씬 더 이상적인 규제개혁 해법의 도출이 가능했을 듯하다. 전술한 규제개혁위원회 스스로의 고백처럼 '단기간에 가시적 성과 거양을 목적으로 …… 특정 분야나 특정 계층에 혜택이 되는 과제'의 한 예가 아니었나 싶다.

---

13) 당시 이 의결안이 국회를 통과하지는 못했다. 공교롭게도 최근 2005년 11월 4일 여당과 정부는 파주, 군포 등 성장관리지역 내 수도권 공장들의 신증설을 허용하는 정책을 발표하였다. 역시 8개 '첨단업종'을 지정하고 그에 한하여 '한시적으로' 신증설을 허용한다는 발표였다. 그 8개 첨단업종은 ▷ 화학제품(감광재, 프로세스 케미컬), ▷ 컴퓨터 입출력 장치 및 기타 주변기기(LCD모니터), ▷ 발전기 및 전기변환장치, ▷ 다이오드, 트랜지스터, 유사반도체, ▷ 인쇄회로판, ▷ 전자부품(포토마스크), ▷ 방송수신기, 영상음향기기(LCD TV), ▷ 광섬유(프리즘시트) 등이다. 나아가 산업자원부는 '다른 대기업의 요청이 있을 경우 사안별로 허용할 방침'이라고 발표했다.

3. 규제와 재산권: 규제개혁의 헌정주의적 접근

규제개혁은 곧 현대 산업사회에 적합한 정부기능의 설정과 맞물려 있다. 축약해서 표현하면, 정부의 기능은 민간경제활동에 따른 제반 거래비용을 줄이는 데 최우선순위를 두어야 한다. 거래비용이란 협상, 정보, 측정, 감독, 집행, 정치행위 등에 소요되는 비용을 포함하며, 경제주체가 변화하는 경제조건들에 어떻게 반응해야 할 것인가를 결정한다. 거래비용을 줄이는 최상의 방법은 경제주체들의 각종 유·무형 재산권을 명료하고 효율적으로 확립하고 관리하는 데 있다(Coase[1960]). 재산권의 확립 또는 배분이란 특정 경제자원에 대하여 법적으로 부여한 사용특권(use privilege) 및 그 사용으로부터 발생하는 비용과 편익을 할당하는 행위를 일컫는다. 어떤 이유에서든지 재산권이 명료하지 않거나 그 지속 여부가 불확실하면 합법적인 경제행위보다는 생산활동 중지, 약탈, 암시장거래, 자원고갈 등의 현상이 나타나기 마련이다(Barzel[1989]; Libecap[1989] 등). 그런데 여기서 반드시 기억해야 할 사실은 공공부문에서 이루어지는 대부분의 규제입법(나아가 규제개혁)은 경제주체의 재산권과 직·간접적으로 연결되어 있다는 점이다(김일중[1995]).[14]

물론 우리나라에서도 원칙적으로는 민간재산권의 중요성이 헌법에 의해 인식되고 있다. 헌법 제23조는 ① 모든 국민의 재산권은 보장된다, ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 해야 한다, ③ 공공 필요에 의한 재산권의 수용·사용·제한시 그에 대한 보상은 정당하게 지급돼야 한다고 규정하고 있다. 제23조의 ①은 정부가 재산권의 설정·배분·관리를 늘 중시해야 하며, ②는 경제학에서 말하는 소위 '외부효과(外部效果)'를 끼쳤을 때 당사자로 하여금 책임지도록 해야 한다는 뜻이

14) 예를 들어, 환경보전에 관련된 법률은 일반대중의 입장에서 본 환경권과 공장경영을 하는 기업인의 입장에서 본 공해배출권에 관련된 제도이다. 오랜 기간 초미의 관심사가 되고 있는 그린벨트 폐지의 문제도 시민의 환경권, 그린벨트 원소유자의 토지이용권, 그리고 원소유자로부터 구입한 현 소유자들의 토지이용권 등의 재산권이 복잡하게 얽혀 있는 사안인 것이다. 특정 자격시험의 경우도 마찬가지이다. 해당 분야에서 영업할 수 있는 권리, 즉 자격증소지에 따른 권리를 규정한 법이므로 이 또한 재산권과 관련되어 있다. 그 밖에 각종 자산에 대한 세제, 고용에 관련된 법률, 불법경제행위에 대한 제재규정, 심지어 갖가지 가격규제들도 거슬러 올라가면 시민의 재산권과 연결되어 있다.

다. 정부가 민간의 재산권을 강제로 가져갈 때에는 반드시 '공공복리'와 '정당보상'이 전제돼야 함이 ③에 명시되어 있다.

필자는 헌법 제23조 ③이 규제개혁의 근간이 되어야 한다고 믿는다. 그런 의미에서 규제개혁 역시 헌정주의(constitutionalism)에 의해 그 논리적 근거와 운용원칙이 마련되어야 한다.[15] 그럼에도 불구하고 실제로는 자주 간과되었으며, 작금에 와서도 정부의 다양한 규제정책은 헌법 제23조 ③에 기초한 헌정주의와 자주 심각한 괴리를 보인다는 것이 필자의 느낌이다. 가령 甲이 자신의 토지에 가축을 사육하면서 분뇨, 냄새, 소음 등 주위에 온갖 피해를 주고 있다면 정부는 그에 대한 규제를 사용할 수 있다. 남에게 외부효과를 주고 있으므로 甲의 재산권을 제한하는 것이 헌법에 의해 정당화되는 것이다. 한편 지역주민 전체의 편의를 위해 甲이 자신의 토지를 사용하는 데 어떤 제한을 가하게 된다면 이 역시 제23조의 적용을 받게 된다. 제한의 가장 극단적 형태는 도로를 내기 위해 甲의 땅을 수용하는 것이다. 그 밖에도 甲에게 다양한 제한을 가할 수 있다. 고도규제와 같이 甲이 자신의 토지에 건축할 수 있는 권리에 제약을 가하는 것이 대표적 예이다. 이 경우 물리적 수용은 아니지만 공익을 위해 甲의 재산권을 부분적으로 수용한 것임에 틀림없다. 이른바 '규제수용(regulatory takings)'이 발생한 것이다. 고로 제23조 ③에 규정된대로 甲에게 정당보상이 이루어져야 한다. 이 헌정주의로부터 규제개혁의 운용에 좀더 실질적인 함의와 도움을 받고자 제3절에서는 규

15) Gordon Tullock의 다음 주장도 헌정주의에 근거한 규제개혁을 정확히 제시하고 있다. "공공부문이 존재하는 제일 중요한 이유는 다른 경제주체들의 위협으로부터 우리의 권리를 보호하고, 통상적인 시장기구를 통하여서는 생산되기 힘든 공공재를 공급하는 데 있다. 따라서 이러한 업무를 수행하기 위해서는 공권력이라는 독점적이지만 동시에 합법적인 힘이 필수요소이다. 그런데 문제는 공권력이 좋은 일들만을 위하여 쓰여지지 않는다는 것이다. 善보다는 惡을 위하여 권력을 쓰도록 하는 유혹이 끊임없이 존재하기 때문이다. 즉, 권리를 보호하기보다는 위협하는 데 쓰일 수 있고, 공공재(public goods)를 공급하기보다는 권위와 징수권을 사용하여 정치적으로 영향력 있는 집단에게 사유재(private goods)를 공급하며 그 비용은 다수의 국민이 감수토록 할 수 있다. 따라서 이렇게 사악한 결과를 극소화시키기 위해선 어떤 식으로든 지대추구(rent-seeking)의 강도와 빈도수를 줄일 수 있는 장치를 마련해야 한다. 이러한 목적을 달성할 수 있도록 효과적인 장치를 고안한다는 일이 결코 쉽지 않지만 그 중의 하나가 바로 헌법(constitution)을 통하여 공공부문의 일탈적인 행위에 제약을 가하는 것이다." Tullock(1993), pp.78~79.

제수용논리에 관하여 자세히 논한다. 쉽게 예상되듯, 이 상황에서 사법부의 역할은 더욱 중요해질 수밖에 없다.

제3절 규제수용논리의 적용: 규제개혁 핵심패러다임의 제시

1. Epstein 규제수용이론

전술한 헌법 제23조 ③을 공용수용(eminent domain 또는 takings)이라 부르며,[16] 민간재산권을 부분적으로만 제한하는 국가행위는 공용제한 또는 규제수용(regulatory takings)이라 일컫는다. 따라서 이 조항은 국가와 민간 사이에 발생하는 갈등해결의 근본을 제공한다. 즉, 정부가 민간재산을 공용수용할 때에는 두 가지 요건이 선행되어야 한다고 명시하고 있다. 첫째는 공익(public interest)을 위한 수용이어야 하며, 둘째는 수용시 정당보상(just compensation)을 해야 한다는 조건이다. 언뜻 보면 이 조항은 우리의 일상생활과는 무관한 듯 보일지 모르나 사실상 매우 밀접한 관계를 갖고 있다. Epstein은 미국의 경우 수정헌법 제5조('Nor shall private property be taken for public use, without just compensation')에 기초한 이 공용수용이론이 정부의 모든 규제정책의 근간이 되어야 한다고 주장한다.

"공용수용에 대한 논리는 민간재산의 소유, 사용, 및 양도를 규제하려는 정부행위에도 똑같이 적용된다. 이러한 규제들은 무수히 사용되고 있다. 어떤 규제들은 주인들로 하여금 자신의 토지에 타인의 진입이 가능하도록 강제한다. 또 다른 토지사용규제들은 그 용도를 거주지, 상업지역, 산업지역으로 제한해 버린다. 특정 행위를 금지하는 규제들도 있

16) 법경제학계에서 지난 약 40년 동안 발전해온 공용수용이론에 관한 좀더 자세한 설명은 김일중·양진석(1999, 2001) 및 김일중·박성규(2005)를 참조할 수 있다. 특히 수용이나 규제의 정당성뿐만 아니라, Epstein이 상정하는 정당보상의 규모에 관한 자세한 내용은 Cho and Kim(2002)을 참조할 수 있다.

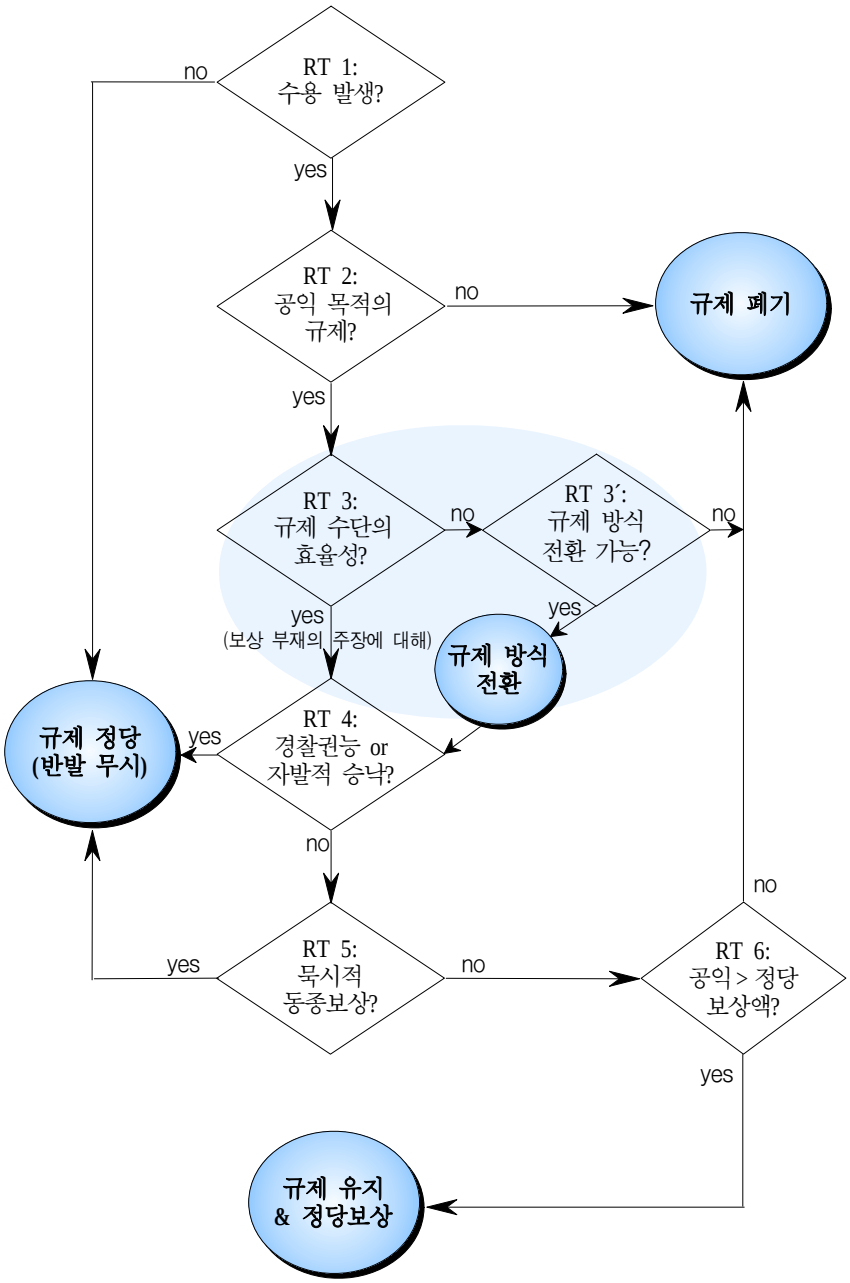
다. …… 이렇게 다양한 규제들이 갖는 차이점들이 당해 규제의 법적 정당성과 경제적 결과를 평가하는 데 물론 중요한 것이 사실이다. 그러나 이 모든 규제들이 민간재산을 부분적으로 수용(partially taking)했다는 점에서는 다를 바가 없다." Epstein(1985), pp.110~111.

이상의 규범적 주장에 그치지 않고 Epstein은 규제개혁과정에서 실제 활용 가능한 지침(workable formula)을 설득력 있게 제시하고 있다. 그리고 이후 저서와 논문에서(예: Epstein[1993a, 1993b]) 이 지침을 일관되게 사용하고 있다. 구체적으로, Epstein(1985)은 수용절차중 피수용자가 불만을 제기했을 때, 법관이 거쳐야 할 몇 가지 검토 내지는 숙고과정을 설명한다. 물론 이는 규제의 (입안에서는 물론) 사후평가단계에서 사법부가 거쳐야 할 검증과정이다. 필자의 견해를 다소 반영하여 그 과정을 [그림 3-1]에 표시하였다. 필자는 이 숙고과정들이 (다른 정부기관들도 마찬가지이지만) 특히 향후 사법부에서 규제에 관한 위헌 또는 위법심사를 할 때 그 기본틀로써 자리매김되어야 한다고 믿는다. 말하자면 규제개혁의 기본틀이 되어야 한다.

가. RT 1: 수용발생 여부의 검토

규제수용에 관련된 심사의 첫 번째 단계는 과연 수용이 발생했는가를 검토하는 것이다. [그림 3-1]의 RT 1에서 수용의 범위는 매우 넓게 사용되고 있음을 유의해야 한다. 사실 이는 Epstein의 저서가 이룩한 가장 큰 공헌 중의 하나라고 볼 수 있다. 그는 무수한 정부행위에는 특정 민간인들의 재산가치를 감소시키는 효과가 있으므로 사실상 부분적 수용과 동일하다는 주장을 강하게 제기하고 있다. 사용・수익・양도 등 어떤 식으로든 재산권에 영향을 주었다면 수용 발생의 가능성이 크다는 것이다(chs. 4-6). 예컨대 각종 가격・진입규제 및 지방자치단체의 토지이용규제(chs. 8, 16)에서부터 각종 세제(chs. 8, 18), 복지정책(chs. 19), 나아가서는 불법행위상의 책임원리의 변동(chs. 8, 16)에 이르기까지 그 범위를 확대시키고 있다. 수용이 없었다면 해당 분쟁은 종결된다. 그 반대의 경우에는 다음 검토과정으로 넘어간다.

[그림 3-1] 규제수용(Regulatory Taking)논리의 적용



나. RT 2: 공익성 여부의 검토

수용 발생을 확인한 후에는 해당 규제가 공익을 위한 것이었는가를 검토한다. Epstein에게 RT 2에서의 공익을 위한 규제란 주로 공공재, 공유문제, 외부효과가 발생하는 경우를 지칭한다(chs. 12, 15). 따라서 법관들은 입법부 또는 행정부의 결정에 무조건 복종할 것이 아니라, 이러한 개념을 숙지하여 공익사용의 여부를 철저히 판별해야 한다고 역설한다. 만약 공익사용의 근거가 부족할 때에는 해당 규제는 정당성을 잃고, 피규제자가 승소한다. 따라서 해당 규제는 폐기될 것이다. 공공선택이론에서 질타되는 특수이익집단을 위한 특혜성 규제들은 이 단계에서 원칙상 걸러지게 된다.

다. RT 3: 규제수단 효율성 여부의 검토

세 번째 단계에서 사법부는 해당 규제의 방식이 과연 효율적인 것인가를 숙고한다. 사실 Epstein은 [그림 3-1]의 이 RT 3를 위해 별도의 장을 할애하지는 않았다. 그럼에도 불구하고 Epstein의 저서 여러 곳에서는 "동일한 목적을 달성하는 데 사용 가능한 다양한 정책들 중 해당 규제가 가장 효과적 수단이라 판단되어야 한다"는 점을 강조하고 있다. 규제의 목적이 정당화된다고 해서 그 수단이 자동적으로 담보되지는 않기 때문이다.[17] 결국 이 단계는 '규제의 최적방식'을 모색하는 과정이다.

이 검토순서가 [그림 3-1]에서와 같이 반드시 세 번째에 올 필요는 없을 것이나 그렇게 한 이유는 규제개혁에서 합리적인 방식을 찾아내는 작업의 중요성을 절감하는 필자의 생각을 반영하기 위함이다. 예컨대 전술한 '규제개혁은 모든 규제를 폐기시키는 작업이다'이라는 잘못된 인식도 알고 보면 RT 3에 대한 충분한 이해가 부족하기 때문이다. 특정 규제가 RT 1 및 RT 2에서 정당화되었을 때, 다만 그 규제방식이 잘못되었다면 [그림 3-1]에 표시된 것처럼 '합리적 방식으로의 전환'에 대하여 고민할 수 있기 때문이다. 필자는 바로 이 부분에서 향후 사법부의

17) 특히 이러한 맥락에서 후술되는 대로 필자가 발견한 서울고등법원의 한 판결은 매우 고무적이라고 판단된다.

획기적인 인식전환 및 큰 역할을 기대하고 있다. 그런 이유에서 본 장의 제4절 이하에서는 이 주제 [그림 3-1]의 RT 3 및 RT 3'를 집중적으로 논할 것이다.[18]

라. RT 4: 자발적 승낙과 경찰권능 여부의 검토

규제가 피규제자들의 재산권을 어떤 식으로든 수용했고, 그 규제의 공익성 및 그 방식의 효율성이 인정되었다면, 다음 단계에서는 보상부재에 대한 피규제자들의 불만을 검토한다. Epstein은 보상면제를 정당화하는 두 가지 조건을 강조한다. 하나는 피수용자의 자발적인 승낙(consent)이 있었을 때이고(ch. 11), 다른 한 가지 조건은 사기·절도·강도 등 민간의 명백한 불법행위를 억제하기 위해 경찰권능(police power)으로서 규제를 할 때이다(chs. 9, 10). 자발적 승낙이나 경찰권능이 입증되면 규제수용은 정당화되고, 그렇지 못하면 [그림 3-1]의 다음 단계로 넘어간다. 제3절에서 후술되는 대로 우리 사회에서는 일단 규제의 공익성이 인정되면, 민간의 피해에 대해 상대적으로 둔감한 경향이 강한 듯하다.[19] 따라서 향후 RT 4의 중요성은 커질 것으로 기대된다.

---

18) 다음 Coase의 인용은 그러한 합리적 규제방식의 모색을 위한 우리의 노력을 촉구하고 있다. "정책에 관한 연구를 제대로 하려면 해당정책 도입의 원인이 되었던 문제점에 대하여 시장과 기업, 그리고 정부가 실제로 어떻게 대처하는가를 면밀히 검토해야만 한다. 따라서 경제학자들은 경제 내의 각종 이질적인 집단들을 중재하는 정치인의 속성을 위시하여 특정 규제의 효과, 대규모 개발회사들이 갖고 있는 문제점, 정부의 토지정책, 및 기타 각종 정부규제기관들의 운용원리에 이르기까지 다양하게 이해할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 나의 사견으로는 경제학자나 정책입안가들은 **정부규제로부터 얻을 수 있는 이점들에 대하여 그동안 과대평가해 왔다**고 본다. 이러한 믿음이 설사 부분적으로 정당화되더라도 정부규제가 감축되어야 한다는 점에는 변함이 없다. 어디까지 정부가 개입해야 하는가에 대한 명쾌한 경계는 없다. 그에 대한 답은 특정 문제를 해결하기 위한 **여러 가지 방법론**을 정교히 검토함으로써만 가능하다." Coase(1960), pp.18～19 강조 추가.

19) 요컨대 그 규제로 인한 피해가 특별히 크지 않은 이상 보상을 하지 않는 경향이 강했다고 판단된다. 이른바 '특별희생설'을 사용하고 있다. 하지만 이 통설에 대한 다양한 주장들(예: 허영[1995]; 권영성[1996]; 김철수[1997] 등) 및 특히 대법원판결(대법 89부2)도 개별 사건에의 적용이라는 현실문제에 봉착해서는, 특별희생이 어디부터인지에 관하여 경제학도에게 명쾌한 지침을 주지는 못하는 듯하다.

마. RT 5: 묵시적 동종보상 여부의 검토

RT 5 역시 계속 보상에 관한 검토과정이다. 승낙이나 경찰권능이 입증되지 않았다면 어떤 다른 방식으로든 규제로 인하여 피규제자에게 보상이 돌아갔는가를 숙고한다(chs. 13, 14). Epstein은 이러한 비금전적 보상을 '묵시적 동종보상(implicit in-kind compensation)'이라 명명하였다. Michelman(1967)에 의해 처음 논의된 이 개념은 규제로 인한 비용과 편익이 장기적으로 서로 상쇄되는 경향이 있을 때에는 국가가 피규제자에게 특별히 보상해줄 필요가 없다는 것이다. 특별히 Epstein은 이를 이익의 상호성(reciprocity of advantages)으로 간주하면서, 피규제자에게 돌아가는 편익과 부담을 법관이 세심하게 검토해야 한다고 주장한다.[20] 예컨대 특정 개발제한 관련 규제로 인하여 재산권행사에 일부 제약을 받지만, 동시에 친자연적 주거환경으로부터의 편익이 상승하고 동시에 지가의 상승 역시 뚜렷이 입증된다면 추가보상을 하지 않아도 된다는 의미이다. 하지만 RT 5에서 묵시적 동종보상이 존재하지 않는다고 판단되면 정부에게 정당보상을 명해야 한다.

바. RT 6: 규제의 효율성 여부의 검토

RT 6는 해당 규제의 사회순편익을 점검하는 Epstein이론의 최종검토과정이다. 사회순편익의 점검에 대해 Epstein은 별도의 장에서 서술하지는 않았으나, 그의 저서 기저에 암묵적으로 깔린 전제이다. 아무리 규제로 인한 편익이 인정되더라도 그로 인한 각종 비용이 더욱 크다면 정당화될 수 없다는 의미이며, 흔히들 규제의 비용편익분석 또는 규제영향평가(regulatory impact analysis: RIA)라고 부르는 과정이다(김종석 외 [1997]). 두 가지 유의할 점이 있다.

첫째, 사실 RT 6는 [그림 3-1]의 RT 4 및 RT 5에서 'yes'라고 판단되는 경우에도 적용되어야 한다. 하지만 전자에서 자발적 승낙이나 경찰권능 때문이라면 규제의 순편익이 (+)일 확률이 클 것이다. 또한 후자에

20) Epstein은 이미 1970년대에 불법행위(tort)와 같은 私法 차원에서 소위 상호의존(live and let live)원리 등을 통해 묵시적 동종보상의 개념을 정교화한 바 있다(예: Epstein[1973, 1979] 등).

서도 묵시적 동종보상이 충분히 존재한다면 역시 순편익이 (+)일 가능성이 클 것이다. 이런 이유에서 편의상 RT 5의 'no'에 해당하는 흐름에 RT 6를 표시하였음을 밝힌다. 둘째, 설사 RT 6에서 순편익이 (+)라고 해서 해당 규제가 무조건 정당화되는 것이 아니라는 사실을 늘 기억해야 한다. 이른바 RT 1에서 시작하여 RT 5에 이르기까지 다양한 숙고과정을 이미 통과했다는 점을 잊지 말아야 한다. 환언하면 순편익>0은 규제수용이 정당화되는 충분조건이 아니라 하나의 필요조건이라는 점을 인식해야 한다. 소위 Kaldor-Hicks (정태적) 경제효율성기준만을 규제수용의 충분조건으로 사용하게 되면 공정성을 상실하거나 사적 이익을 위한 정부의 악성 규제들이 창궐하게 된다(김일중[1997a]).

2. 두 가지 대조적 사례의 분석

가. 문화예술 증진을 위한 규제

주변의 건물 안팎에서 흔히 보게 되는 회화・조각・분수대 등 미술장식 중 상당 부분이 사실은 행정규제(문화예술진흥법 제11조)에 의해 설치된 것이다. 구체적으로 2005년 9월 현재 문화예술진흥법 제11조의 첫 두 항은 다음과 같다. (도시미관을 위해) "① 대통령령이 정하는 종류 또는 규모 이상의 건축물을 건축하고자 하는 자는 건축비용의 일정 비율에 해당하는 금액을 회화・조각・공예 등 미술장식에 사용하여야 한다. ② 제1항의 규정에 의한 미술장식에 사용하는 금액은 건축비용의 1% 이하의 범위 안에서 대통령령으로 정한다." 더불어 관련 시행령 제24조의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. "법 제11조의 적용대상이 되는 건축물은 용도별로 공동주택, 공연장, 병원, 영업・업무・숙박・위락시설 등으로 규정하고 있으며, 연면적은 1만㎡ 이상인 건물로 규정하며, 감정 또는 평가를 거친 미술장식에 사용하는 금액은 건축물의 용도별로 지방자치단체의 조례로 정하는 비율(최소 0.1%)로 정한다." 광범위한 종류의 건물에 이 (비경제적) 규제가 적용되고 있음을 쉽게 확인할 수 있다.[21]

21) 문화예술진흥법 제11조는 1972년 제정된 이래 2005년 3월까지 총 14번의 개정을 통

제2절에서 지적한 대로 흔히 듣는 '경제적 규제는 No, 사회적 규제는 Yes'라는 주장이 별 설득력이 없다는 사실을 재확인할 수 있는 사례이다. 본장에서 이 행정규제의 준수비용 및 규제집행비용을 계산하지는 않는다. 하지만 그 금액의 규모는 막대할 것이라는 예상은 쉽게 할 수 있다. 명목적으로는 '문화예술(도시미관)진흥'이라는 극히 비경제적 목적에서 시작했으나, 결국은 관련 당사자들의 극히 경제적 유인 및 문제와 직결된다는 사실을 강조하고자 한다. 이하에서는 [그림 3-1]의 규제수용논리에 의해 이 규제의 정당성을 평가해본다.

가령 1,000억원 상당의 건물을 지으려는 건축주는 적당한 공간을 확보한 후 10억원 이하(편의상 10억원이라 가정)의 회화나 조각작품 등을 구입하여 전시해야 한다. RT 1 단계에서는 수용이 발생했는가를 결정하는 것이다. 발생하지 않았다면 또는 극히 무시할 정도라면 규제가 정당화된다.[22] 이 사례에서 구입비용은 물론 및 공간확보비용을 감안할 때 건축주들의 건축권 내지는 재산권이 수용되었다는 점에는 이견이 있을 수 없다. RT 2에서는 당해 규제가 공익을 위한 것인가를 검토한다. 사익을 위한 것이면 폐기해야 한다. 도시경관을 제고함으로써 불특정 시민들의 효용이 증가할 것인가, 아니면 미술장식품시장의 다양한 공급자를 위한 규제인가라는 질문에 다소 상이한 견해가 존재할 수 있으나, 일단

해 현재까지 유지되고 있다. 제정 당시에는 '학교 등의 문화예술진흥'이라는 명칭이었으며, 학생 및 직장인의 정서와 교양 증진을 위해 학교 및 직장 내에 1개 이상의 문화예술활동단체를 두도록 권장하는 것을 그 골자로 하였다. 그 후 네 번의 일부개정을 거친 뒤, 급기야 1995년 1월 전문 개정을 통해 '건축물에 대한 미술장식'으로 조문의 명칭을 변경하고, 건축물을 지을 경우 건축비용의 100분의 1에 해당하는 금액을 회화·조각 등 미술장식에 사용해야 한다고 규정하였다. 그리고 2000년 1월 12일 여덟 번째 개정에서, 미술장식에 사용하는 금액의 비율은 건축비용의 100분의 1 이하의 범위 안에서 대통령령으로 정한다는 규정으로 일부 수정(완화)된 후, 2005년 3월 24일까지 여섯 번의 개정이 추가되어 현재까지 유지되고 있다.

22) 누구에겐가 수용을 전혀 발생시키지 않으면서 동시에 누군가에게 혜택을 주는 규제는 개념적으로 더 이상 규제가 아니다. 그러나 법적으로는 이러한 경우가 존재한다. 대표적으로 무주공산 상태였던 특정 자산의 재산권을 확립함으로써 공유의 비극을 피하고 경제효율성을 꾀하려는 규제가 여기에 해당한다. 예컨대 주인 없는 호수에서 경쟁적으로 포획하여 어류가 멸종의 위기에 이르는 것을 방지하기 위해 쿼터 또는 요금을 받는 것은 기존의 어부들에게는 자신들의 어획권을 제한하는 규제로 인식될 것이다. 하지만 호수가 원래 어부들의 소유가 아니었으므로 법적으로는 재산권의 수용이 아닌 것이다.

공익성이 있는 규제라고 전제하자.

다음 RT 3에서 이러한 식의 규제가 도시경관을 효과적으로 제고하는 수단인가에 관해서는 확실히 이견이 있을 수 있다. 1,000억원이나 들여 짓는 건축물의 가치를 높이기 위해 가장 고민하는 사람은 바로 건축주일 것이다. 국가가 규제하지 않아도 자신이 원하는 방식의 미술장식을 할 것이다. 따라서 국가의 '감정 또는 평가를 거친' 미술장식을 건축비용의 1%에 해당하는 액수만큼 구입해야 한다는 일괄적 적용이 과연 효율적일지에 대해서는 회의적이다. 차라리 자발적으로 선택하도록 한 후, 혹시라도 도시경관을 해칠 수 있는 미술장식의 설치를 규제하는 방식 등이 더욱 효율적이지 않을까?[23] 결론적으로 현재 규제수단의 효율성에 대해서 필자는 매우 유보적이다. 따라서 RT 3'에서 효율적 규제방식을 모색하는 숙고를 해야 하며, 현재의 규제방식은 변경(폐기포함)될 가능성이 높을 것이다.

논의를 진행시키기 위해 설사 RT 3를 통과하였다고 가정하자. RT 4에서는 이 규제에 의해 재산권의 제한을 받게 된 건축주에게 국가가 보상해야 하는가를 검토한다. 전술한 대로 먼저 경찰권능은 제한받은 측에서 잘못(wrongdoing)을 했기 때문에 국가가 경찰의 기능을 행하는 경우를 지칭하므로, 헌법 제23조 제2항과 직결된 문제이다. 예컨대 심한 매연을 뿜는 버스의 운행을 규제하는 것이다. 둘째, 자발적 승낙은 피규제자 스스로 원해서 제한을 받는 것이다. 친환경주의자가 자신의 임야를 자청하여 개발제한구역으로 만드는 경우가 이에 해당할 것이다. 이러한 상황에서는 보상이 없는 규제가 정당화된다. 하지만 미술장식품 사례에서는 이 두 조건 중 어느 하나도 적용되지 않음을 알 수 있다. 따라서 원칙적으로 국가는 보상을 해야 한다.

RT 5에서의 묵시적 동종보상은 예를 들어 고속도로의 새로운 진입로 공사기간 동안 근처 주유소의 영업시간을 단축시키는 규제를 사용하였으나, 완공 후 상권이 형성되어 그동안의 손해를 상쇄시킬 만한 추가수익이 발생하는 경우가 이에 해당한다. 하지만 미술장식품규제에서는

23) 나아가 이런 구입강제규제가 시장의 수요와 공급 과정에서 초래할 수 있는 부조리, 지대 등 각종 왜곡을 쉽게 생각할 수 있으나 본장에서는 더 이상 논의하지 않는다.

이러한 묵시적 동종보상이 크게 존재할 것 같지 않다. (도시경관의 제고가 아니라) 예술장식품으로 자신의 건물에 고객을 더 끈다든지 하는 충분한 보상이 있었더라면 규제가 도입되기 전 건축주가 먼저 전시했을 것이다. 이 규제에 대한 반발을 관찰할 수 있다는 사실이 이를 반증하다. 결국 RT 4 및 RT 5에 의하면 건축주에게 어떤 식으로든 국가가 정당보상을 해야 할 것이다.[24] 마지막 RT 6는 공익의 총 크기와 정당보상액의 크기를 비교하는 작업이다. 만약 RT 5에서 합리적으로 도출한 정당보상액이 공익보다 크다면 이 규제의 순편익은 (-)가 되므로 폐지시키는 것이 바람직하다. 그렇지 않다면 정당보상과 함께 규제를 유지한다. 물론 RT 6의 답은 정밀한 분석을 더 해봐야 도출할 수 있을 듯하다.

이제까지의 여섯 단계 검토를 종합해보자. 무엇보다도 첫째, 설사 미술품전시규제가 갖는 도시경관 제고라는 공익성이 인정되더라도 그 비용을 사회의 특정 구성원인 건축주에게 전담시키는 것은 결코 옳지 않다는 것이다. 엄밀히 표현하면 헌법 제23조 제3항에 위배되는 규제수용이다. 따라서 만약에 이 규제를 존속시키려면 건축주에게 정당보상을 한다. 환언하면 도시 전체의 경관을 제고하려는 노력은 (시)정부의 일반회계에서 충당해야 할 일이지, 특정 계층에 국한하여 부담시킬 성격이 아니라는 의미이다. 둘째, 설사 공익성이 인정되고 정당보상을 한다고 하더라도 RT 3 및 RT 6에서의 논의에 미루어 이 규제수단의 합리성과 또 이 규제가 갖는 순편익에 대해서는 심각한 재검토가 이루어져야 할 것으로 판단된다. 혹시라도 이 규제의 진정한 목적이 문화예술업에 종사하는 사람들을 위한 것이었다면 상기 두 가지 결론은 훨씬 더 공고해질 것이다.

나. 서울고등법원의 한 판결

앞서 논의한 규제수용의 개념이 모든 사례에 명쾌하게 적용되는 것은 아닐 것이다. 그럼에도 불구하고 이는 향후 우리나라 규제개혁의 주

24) 이때 정당보상액을 결정하는 것은 숙고를 요구한다. 왜냐하면 건축주 역시 일부의 수혜를 받을 수 있기 때문이다. 사법부에서는 바로 이러한 부문에 전력을 기울여야 한다는 것이 필자 생각이다.

체들이 익숙해지고 또 무장해야 할 핵심적인 경제논리이다. 이에 대한 인식의 확산이 아직 매우 요원하다는 아쉬움이 있지만 사법부의 체계적이고 진지한 노력이 엿보이는 경우들도 있다. 서울고등법원의 한 판결(서울고법 96라 51)이 그 예이다. 전술한 미술장식품규제와는 달리 (판결문에 명시적으로 규제수용의 이론을 언급하지는 않았으나) [그림 3-1]의 규제수용논리를 매우 적절히 적용했다고 판단된다. 향후 규제개혁과 관련된 법원의 역할에 대하여 매우 전향적인 기대감을 갖게 된다.

분쟁은 인천시가 지하철공사를 하면서 발생하였다. 큰 규모의 환기탑을 설치하였는데, 그것 때문에 영업활동이 심하게 제한받게 된 바로 앞 상점주인이 재산권의 부분적 침해를 이유로 제소한 사건이다. 이 사건에서 재판부는 환기탑이 인천지역의 주민들의 편의를 도모하는 도시철도를 위한 구조물로서 공공의 이익을 위한 것이라는 사실을 인정하였다. 즉, RT 1에서의 수용 발생 및 RT 2에서 정부행위의 공익성은 일단 수용하였다(전반적으로 RT 6도 인정한 듯하다).

이 판결의 가장 돋보이는 부분은 [그림 3-1]의 RT 3에 해당하는 단계에 대한 재판부의 숙고였다. 판결문은 곧 이어 정부의 주의의무 부족을 지적하기 시작하였기 때문이다. 예컨대 환기탑을 도로의 양쪽 편으로 나누어 설치함으로써 구조물의 규모를 줄일 수 있었다고 지적하였다. 더불어 그 위치를 적절히 조정하고 그 높이도 원고의 피해를 최소화할 수 있도록 적절히 줄일 수 있었다고 판단하였다. 하지만 이러한 주의 노력에 태만함으로써 유독 문제가 된 건물의 앞에만 환기탑을 설치하기로 하여 규모가 자연히 커지게 되었고, 그 위치도 사건 건물과 너무 중복되도록 정하였다고 적시하였다. 요컨대 특히 RT 3에 해당하는 숙고에서 법원은 이 규제수용의 방식이 효율적이지 못하다는 결론에 도달한 듯하다.

여기에 그치지 않고 법원은 RT 4 이후의 검토과정에 대해서도 언급하고 있다. 즉, 정당보상의 부재에 대해서도 날카롭게 비판했다. 먼저 이상의 부적절한 환경하에서 수용자인 정부가 환기탑의 설치를 계속하기 위해서는 피수용자의 동의를 받았어야 했다는 견해를 피력했다. 말하자면 승낙(consent)을 받아냈었는가의 여부에 관한 검토이다. 그러나 이와 같은 노력을 전혀 하지 않은 채 피수용자의 민원을 무시했고 환기탑 설치공사의 강행을 고수하고 있다는 지적을 하였다(판결문에 나와 있지는

않으나 RT 5의 묵시적 동종보상론에 결코 적용될 수 없는 상황으로 보인다).

결국 설사 공사를 진행하더라도 정당보상 해야 한다는 의견을 피력했다. 그런데 매우 흥미로운 점은 법원이 곧바로 피해에 대한 배상을 선고하지 않고 대신 환기탑 설치공사의 중지를 명령했다. 주지하듯, 법경제학에서 거론되는 대표적인 두 가지 재산권보호방식인 손해배상(damages)과 유지명령(injunction) 중 법원의 결정은 후자를 따른 것이다.[25] 역시 그 의도는 판결문에 명시되어 있지 않으나, 다음의 두 가지 해석이 가능하다.

첫째, 유지명령의 속성상 당사자 간의 자발적 거래를 유도한다. 환언하면, 환기탑공사를 속개하려면 피규제수용자가 만족할 만한 조건을 제시하고 동의를 받아야 하므로 좀더 정당한 보상을 할 수 있도록 유도하기 위함이었다는 해석이 가능하다. 둘째, 전술한 대로 RT 3 측면에서 부적절하다고 판단되어, 정부로 하여금 좀더 효율적인 방식(예: 환기탑의 분할 설치 등)을 고안해내도록 유도하기 위함이었다는 해석도 가능하다. 법원이 어떤 의도를 염두에 두었든 이 판결은 앞으로 규제 또는 규제수용에 있어서 지침이 될 만한 판결로서 자리매김할 것으로 판단한다.

제4절 규제방식의 선진화에 관한 세부 논의

1. 규제방식의 선진화

제2절 및 제3절에서 강조하였듯, 규제개혁의 큰 의미는 기존 행정규제를 더욱 친시장적 수단(들)으로 대체하는 작업을 포함한다. 그 대체수단들 중 가장 대표적인 것이 본질적으로 사법적(私法的) 성격을 갖는 소

25) 잠재적 가해자로 하여금 일정액을 배상하고 남의 재산권을 사용할 수 있도록 허용하는 손해배상과는 달리, 유지명령이란 재산권자 스스로의 승낙 없이는 해당 재산권을 사용할 수 없도록 명령하는 것이다(Calabresi and Melamed[1972]). 따라서 재산권자에게 자발적 거래의 권리를 더욱 충분히 인정하는 규제방식이며, '거래를 시장으로 유도하는 속성'을 갖는다(자세한 설명은 김일중[1999] 참조).

위 책임원리(liability rule)이다. 하지만 특정 정부규제의 억지력이 미미한 것으로 판명되어 책임원리로의 대체 또는 책임원리의 병과가 거론될 때에는 심한 반론에 부딪히곤 한다. 심지어 기존 규제를 강화하자는 논리가 고개를 들곤 한다. 정책입안가로서는 딜레마에 빠질 수밖에 없다. 사실 지난 20여년간 여러 경제학자들이 진정한 시장경제의 창달을 위해서는 '사법으로의 전환'이 중요하다고 지적해왔으나, 그와 관련하여 구체적인 방법을 제시한 연구는 그리 많지 않았다. 제4절은 넓은 의미의 규제개혁 차원에서 바로 이 책임원리의 활용방안에 대해 집중적으로 분석한다. 따라서 이는 제2절 1항의 규제개혁에 관한 두 번째 오해 및 제3절 [그림 3-1]의 RT 3 및 RT-3'에 관한 좀더 구체적 분석이다.

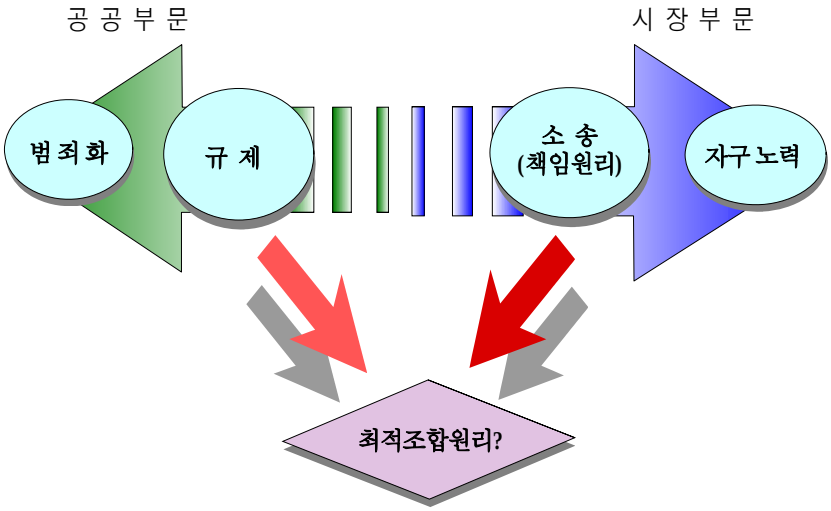
가. 규제와 책임원리의 효율적 조합: 학계 기존 논의의 개관

본격 논의에 들어가기 전, 시장의 위법한 행위를 통제(억지)하는 최적 제도에 관한 법경제학적 논의는 오랫동안 이루어져 왔다는 사실에 우선 주목하자. 왜냐하면 해당 행위를 통제하는 제도들은 상호 대체적(substitutable)이거나 혹은 다중적(polycentric)이기 때문이다. 주지하듯 이 논의에는 그 제도를 집행하는 기관의 선택문제도 포함된다. 저자마다 그 표현과 다루는 제도의 범주가 조금씩 다르지만, 결국 특정 문제가 되는 행위에 관한 법을 어떻게 집행하는 것이 가장 효율적인가에 대한 탐구였다는 점에서 공통된 주제를 다루어 온 것이다.[26]

[그림 3-2]는 시장에서 발생할 수 있는 위법행위에 대하여 어떤 식으로 통제할 것인가를 매우 간략히 하나의 스펙트럼상에 표현한 것이다. 먼저 오른쪽 시장부문에는 다양한 자구수단(self-help)들이 존재한다. 피해에 대하여 시장 내에서 해결한다는 의미이다. 가령 Ehrlich and Becker (1972)가 분석하고 있는 평판, 자기보호 등이 이러한 통제메커니즘에

26) 해외 법경제학에서 이루어진 이에 관한 대표적 연구만 소개하면, Ellickson(1973, 1991)은 '사회통제시스템(system of social control),' Shavell(1984, 1993)은 '법집행의 최적구조(optimal structure of law enforcement),' Posner(1992, Ch. 13)는 '공적 통제방식의 선택(choice in methods of public control),' Lessig(1998)은 '규제형태들의 조합(how to mix modalities of regulation)에 관한 탐구' 등의 용어를 쓰면서 분석한 연구들이 있다. 필자 판단으로는, 이러한 법경제학 연구들은 결국 '제도효율성의 순위(efficiency in institutional ordering)'(Kim, 2002)에 관한 논의였다.

[그림 3-2] 시장에서의 위법행위에 대한 최적 억지시스템의 고안



속한다. 가해자(예: 투자증권의 발행회사들)를 특정화하기 힘든 위험에 대하여 잠재적 피해자(예: 증권투자자)가 드는 자가보험(self- insurance)도 넓게 보아 여기에 해당한다. 이른바 가장 시장친화적인 제도들이라고 할 수 있다.

오른쪽에서 두 번째에 위치한 소송제도는 책임원리에 입각한 억지방식으로서 시장에 가까운 제도이다. 물론 여기에는 정부기관인 법원이 개입되나, 위법행위자에 의한 피해가 발생한 이후 소송에 이른다는 차원에서 사후적으로(ex-post) 개입하므로 시장활동의 자율성을 상당 부분 인정하고 있는 것이다. 이러한 속성을 가장 잘 반영하는 구체적 통제수단이 사법(私法), 즉 재산법·계약법·불법행위법 등이다. 이들은 시장에서 활동하는 각 경제주체들 간의 가장 긴요한 재산권들을 규정하는 제도이다. 확실한 재산권 설정이 되어 있으므로 이를 위반하지 않는 한 시장거래의 자발성과 창의성은 대부분 유지된다.

한편 [그림 3-2] 스펙트럼에서 왼쪽으로 갈수록 공공부문에 속한다. 우선 가장 왼쪽에 있는 범죄화(criminalization)는 공공부문의 개입 중에서도 가장 강력한 제재수단이다. 일정 그룹의 행위들을 범죄로 규정하

고 위반시에는 형사적 벌칙을 부과한다. 본장의 주제인 일반적인 행정규제는, 이를 위반하면 (형사적 벌칙도 포함되지만) 대체로 과징금 또는 과태료를 부과한다는 면에서 범죄화보다는 약한 공적 개입수단이다. 정부규제는 대체로 실제 피해(harm)가 발생하기 이전, 심지어 경제주체의 어떤 행위(act) 이전에도 개입하는 속성을 띤다. 전술한 대로 그래서 학자들은 흔히 '사전(ex-ante)규제'라는 표현을 쓴다. 예를 들어, 증권거래의 경우 각종 기준준수・공지의무・신고・허가 등을 의무화하는 규제들이다. 그리고 위반하면 벌칙을 부과하는 시스템이다. 그 결과 당연히 민간활동의 자율성이나 창의성을 상대적으로 심하게 제약할 수 있으므로 오른쪽의 시장부문으로부터 멀리 떨어진 통제방식이다.

여기서 거듭 강조하고 싶은 사실은 '동일한 외부효과의 내부화' 또는 '동일한 피해의 억지'를 위해 우리가 고안할 수 있는 통제방식의 선택폭은 생각보다 매우 넓다는 점이다. [그림 3-2]에서는 편의상 그 중 네 가지만을 표시했으나, 그 종류는 훨씬 다양할 수 있다. 특히 각 방식이 지니는 효율성 함의가 상황에 따라 달라질 수 있다는 점을 유의해야 한다. 이에 관하여 이하에서 좀더 상술한다.

나. 각각의 비교우위에 관한 보편적 이해

앞 소절에 소개되었던 연구들은 저마다 다루었던 다양한 위법행위의 종류 또는 실정법들에서 어떤 선택을 해야 하는가에 대한 분석을 하고 있다. 필자 판단으론, 각 통제방식이 갖는 장단점에 대해서 큰 줄기 쟁점에서는 상당 부분 의견의 일치를 보인 것도 사실이다. 본 소절에서는 이른바 '행정규제와 보통법(책임원리) 간의 선택(choice between regulation and common law)' 문제에 대한 연구들을 종합하여 기술한 Posner(1992)의 주장을 소개한다. 이어 그 10년 전 이미 이 분야의 이론개발에 큰 획을 그은 Shavell(1984a)의 주장을 추가적으로 간략히 소개한다. 필자가 보기에 이 두 연구가 현재 학계에서 가장 보편적으로 인용되는 논의의 출발점이기 때문이다.

Posner(1992, pp.367～368)는 정책입안가가 항상 다음의 두 가지 공적 통제의 방식을 놓고 고민해야 한다고 역설한다. 그 하나는 행정부에 의

해 수행되는 전통적인 규제방식이며, 다른 하나는 개인의 권리설정에 바탕을 둔 보통법, 즉 책임원리시스템이다. 민간의 위법행위를 규제한다는 의미에서 그는 후자를 '司法規制(judicial regulation)'라고도 칭하였다. 그리고 그 선택을 하기 위해 특정 상황에서 두 가지 방식이 갖는 장단점을 비교해야만 한다고 설명한다.

먼저 책임원리부터 보자. 첫째, 그 운용에 있어서 규제집행자(관료)에 대한 의존도가 극소화되고 주로 민간(피해자와 변호사)의 역할이 매우 크다. 둘째, 위법유인에 대한 억지력은 다름 아닌 피해자에게 배상해야 한다는 사실로부터 발생한다. 이와는 대조적으로, 사전적이고 직접 개입하는 정부규제는 규제기관 종사자와 같은 관료에 절대적으로 의존할 수밖에 없다. 또한 배상책임을 통한 억지효과보다는 규제위반에 대한 제재조치로써 억지력을 만든다.[27]

두 방식이 갖는 차이점을 편의상 이렇게 단순화시켜보면 정부규제가 책임원리에 비하여 우월한 통제수단이 되는 상황들이 존재한다. 예를 들어, 만약 위법행위의 피해액이 작아서 소송비용을 감당할 수 없다면 책임원리는 그 본연의 임무를 달성할 수 없다. 따라서 이 경우 정부의 직접규제가 위법행위의 억지력 차원에서 우월성을 갖게 된다.[28] 이러한 비교우위를 판단하기 위하여 Shavell(1984a, pp.359~363)은 다음의 네 가

27) 예컨대 동일한 불법방해(예: 공해 등)의 발생을 억제하는 경우를 보자. 먼저 Posner의 불법방해원리(nuisance rule)는 소송을 통해 가해자로 하여금 피해자에게 직접 금전보상 하거나 기타 불법방해제거를 명하게 함으로써 향후 가해자의 불법방해유인을 통제한다. 반면 정부규제에 해당하는 청정공기법에서는 규제자들이 공해배출기준 등을 만들어 잠재적 가해자의 준수 여부를 감독한다.

28) Posner(1992, p.369)는 반대로 정부규제가 극도로 열악해질 수 있는 경우도 크게 세 가지로 나누어 설명한다. 첫째, 정부규제는 대체로 그 운용비용이 더욱 높다는 것이다. 책임원리는 피해가 실제로 발생한 다음에야 그 기능이 발휘된다. 반면 정부규제는 항상 집행되어야 하기 때문이다. 이러한 의미에서 그는 정부규제는 '연속적(continuous)'이라 표현했다. 둘째, 보통법의 운영자, 즉 법관이 상대적으로 갖는 정치적 중립성도 지적한다. 이에 반하여 규제기관들의 관료들은 특정 규제의 집행결과에 따라 정치적으로 보상이나 불이익을 받을 가능성을 더 크게 갖고 있다. 셋째는 정보의 문제로서, 만약 위법행위로부터의 피해를 규제기관에 적극적으로 알리게 만드는 유인을 만들어내지 못한다면, 규제기관은 심각한 정보부재의 어려움에 처하게 된다는 점이다. 그렇게 되면 무엇이 문제인가를 파악한다든지, 규제위반자를 적발하기도 쉽지 않게 된다는 것이 것이다. 이상 Posner의 지적이 모두 타당하다고 판단되지만, 본문에서는 편의상 특히 최근 들어 해외의 이론분석에서 제일 빈번히 거론되고 있는 Shavell(1984a)의 네 가지 핵심요소를 소개한다.

지 핵심요소들을 제시한 바 있다.

◇ S1: 잠재적 위법행위자의 행위가 초래할 위험성에 관한 정보에서 정부규제기관은 민간당사자에 비하여 열악하지 않은가? ('government's inferiority in knowledge gathering')

◇ S2: 잠재적 위법행위자 자신의 행위로부터 야기될 피해를 배상할 능력이 있는가?('insufficient asset of the injurer problem'), 즉 판결집행불능문제('judgement proof problem') 가능성이 크지 않은가?

◇ S3: 위법행위자가 자신이 일으킨 피해를 이유로 향후 실제로 제소될 가능성이 매우 낮지 않은가?('no threat of suit or disappearing defendant problem')

◇ S4: 감독 및 적발 등 정부규제를 효과적으로 운용하는 데 소요되는 각종 행정비용이 매우 높지 않은가?('high administrative cost of regulation')

이상 Shavell의 결론은 명쾌하다. 다른 조건이 일정할 때, 만약 상기 S1과 S4의 문제가 심각할 때에는 책임원리를 사용해야 한다는 것이다. 반면 S2와 S3의 부작용들이 상대적으로 우려된다면 정부규제의 사용을 옹호하는 쪽으로 결론짓는다. 그러나 이 구분방식은 이론적으로 매우 명쾌함에도 불구하고, 다음 논의에서 보듯 실제 적용상황이나 규제개혁 작업에서의 향후 응용 면에서 볼 때 좀더 복잡한 숙고를 요하는 것이 사실이다. 하지만 향후 규제개혁과정에서 이상의 논의가 주는 시사점은 매우 클 것이다.

2. 규제방식에 관한 개혁과제 방향의 예: 국내증권거래규제방식

가. 증권거래규제방식의 현황

[그림 3-1]에서 강조했던 RT 3 및 RT 3'에 직결된 주제로서, 향후 국내의 규제개혁작업에서 큰 비중을 두고 [그림 3-2] 및 제4절 1항의 논의를 현실화시켜야 한다. 이러한 작업을 수행해야 할 대표적인 분야들 중

의 하나가 증권거래에서 발생하는 위법행위들의 통제할 수 있는 억지시스템이라고 판단된다. 이런 논의나 연구가 가능하다는 사실을 부각시키기 위해, 증권거래분야를 관할하는 법률인 증권거래법의 일부를 최근 제한적으로 검토한 결과가 <표 3-1>에 요약되어 있다.

<표 3-1>은 증권거래법의 제1조부터 (임의로) 제23조까지 규정되어 있는 규제의 종류를 열거한 것이다. 규제의 정의 혹은 범주에 관해서는 학계에서 아직 다소 이견이 있으나, 증권거래법상 제재수단인 제10장의 2 '금감위 과징금의 부과 및 징수(206조의11-206조의16),' 제11장 '벌칙(207조의2-215조),' '인허가취소(예: 55조 ①),' '영업정지(예: 57조 ①),' 및 '임원해임(예: 57조 ③)'이 적용되는 법조항들을 행정규제로 간주하는 데 큰 무리는 없으리라 판단된다. 왜냐하면 "지키지 않으면 제재수단(penalty)을 부과하겠다"는 의미이기 때문이다. 더불어 <표 3-1>에서 보듯, 모든 조항들은 제3자에 대한 피해가 발생하기 전 그 예방차원에서 부과되는 사전규제의 성격을 띠고 있어, 학계의 보편적 정의와 일치한다.

<표 3-1>에는 모두 15가지의 규제가 열거되어 있다. 그런데 매우 흥미롭게도 음영으로 표시된 세 조문의 규제에는 손해배상책임까지 병과되어 있다. 즉, 제186조의 5, 제14조, 제25조의 3은 각각 관련 규제로 발생한 피해에 대해서는 민사소송을 통해 배상받을 수 있는 권리를 별도로 규정하고 있는 것이다. 바꿔 말하면, 규제를 위반한 자는 국가로부터 받는 제재 이외에도 자신의 행위로부터 발생한 피해를 배상해야 하는 의무를 지니게 된다. 바로 여기에서 자연스럽게 드는 의문은 '왜 이 세 가지에는 규제와 책임원리를 병과하는가?' 혹은 '왜 다른 12가지 규제들에 대해서는 왜 손해배상책임을 병과하지 않는가?'이다. 최종적으로는 '현재의 이런 병과형태는 제대로 설정된 것인가?'라는 규범적 질문도 중요하다. 요컨대 선진화된 규제개혁을 위해서는 바로 이런 질문들에 대한 답을 시도해야 한다고 본다.

현재 증권거래법에는 <표 3-1>의 15가지 말고도 무척 많은 종류의 규제들이 있다. 시간제약상 모두 세심히 파악하지는 못했으나, 독립적인 벌칙으로 강제하는 규제가 대체로 100개는 족히 되리라고 추측한다.

〈표 3-1〉 증권거래법상의 규제 및 책임원리의 조합 상황(2005년 11월 현재)

규제의 종류	과징금 / 벌칙 / 허가취소·영업정지·임원해임	책임원리(손해배상)
[3조] 유가증권발행인의 등록의무	[213조 ①]	-
[8조] 유가증권의 모집 또는 매출의 신고의무	[206조의 10 ①] [207조의 3]	[186조의 5] 사업·반기·분기보고서의 허위기재 및 누락에 의한 피해배상
[10조] 거래의 제한	[209조] [210조]	-
[11조] 정정신고서의 제출의무	[206조의 11 ①] [210조]	-
[12조] 유가증권 모집 또는 매출시 유가증권신고서 및 사업설명서의 작성·공람의무	[206조의 11 ①] [210조]	[14조] 유가증권신고서 및 사업설명서의 허위기재 및 누락에 의한 피해배상
[13조] 정당한 사업설명서의 사용의무	[210조]	-
[17조] 유가증권발행실적보고서의 제출의무	[213조 ②]	-
[18조의 2] 신고서를 제출하지 않는 모집·매출의 공시의무	[213조 ①]	-
[19조] 보고 또는 자료의 제출의무	[213조 ①, ②]	-
[20조] 금융감독위원회의 처분권	[210조]	-
[21조] 공개매수의 적용대상의 의무	[209조]	-
[21조의 2] 공개매수의 공고 및 공개매수신고서의 제출의무	[206조의 11 ②] [207조의 3] [210조]	[25조의 3] 응모주주에게 끼친 손해에 대한 공개매수자의 배상책임
[21조의 3] 의결권 제한 등의 의무	[209조]	-
[22조] 신고서사본의 송부 등의 의무	[206조의 11 ②]	-
[23조] 공개매수자의 매수의 제한 등의 의무	[209조]	-
· · ·		

그런데 매우 흥미롭게도, 거기에 더하여 다음과 같은 9개의 책임원리, 즉 손해배상조항들이 있다.

◆ 유가증권신고서 및 사업설명서의 허위기재에 의한 배상책임(14조),
◇ 공개매수신고서・공고・공개매수설명서와 관련한 공개매수자의 배상책임(25조의 3),
◇ 상장법인 등의 신고・공시의무 등의 위반에 대한 배상책임(186조 ④),
◆ 사업보고서, 반기보고서 및 분기보고서의 허위기재에 의한 배상책임(186조의 5),
◆ 미공개정보의 이용에 의한 배상책임(188조의 3),
◆ 시세조작에 의한 배상책임(188조의 5),
◇ 자기주식취득・처분신고서의 부실기재자의 배상책임(제189조의 2 ⑤),
◇ 합병・분할・영업양수신고서의 부실기재자의 배상책임(제190조의 2 ③),
◆ 감사인의 부실감사에 의한 배상책임(197조).[29]

필자가 상정하는 선진화된 규제개혁을 위한 과제란 가령, 우선 왜 이렇게 아홉 가지의 손해배상만을 규정하고 있는지 그 배경을 검토하는 작업부터 시작해야 한다. 예를 들어, 전술한 Shavell(1984a)이나 더욱 최근의 Innes(1999) 등에서 논의된 이분법적 근거에 의한 것인지 실증적 검토가 가능하다. 또는 다음 소절에서 소개되는 Kolstad et al.(1990) 등의 연구에서처럼 두 통제방식의 '조합(combination)'을 전제로 논리적 근거에서인지 여부를 자료를 통해 검증해야 한다. 즉, 이론적 논의를 바탕으로 동시에 법제적 분석이 필요하다.

29) 참고로 본문에서 ◆로 표시된 것은 2005년 도입된 증권관련집단소송법의 적용범위에 포함되는 손해배상책임이기도 하다(정동윤・함영주[2004]). 한편 증권거래법에는 다음과 같은 세 가지 조문에서 배상책임을 추가적으로 규정하고 있는데, 이때의 피해자는 대체로 비투자자 신분이다. ▷ 제58조: 임무해태 임원의 제3자에 대한 배상책임, ▷ 제97조: 거래소의 손해배상책임, ▷ 제192조의 3 ⑥: 오류 있는 분기배당에 찬성한 임원의 회사에 대한 배상책임.

나. 증권거래규제방식에서의 선진화된 규제개혁 모색: 개괄적 논의

1)'규제 대 책임원리'대'규제와 책임원리의 조합'

그렇다면 '증권거래'에 가장 적절한 조합의 형태를 이론적으로 모색하고, 그 결과를 바탕으로 증권거래상 위법행위에 대한 최적규제시스템을 어떻게 고안할까? 이론적으로 다음과 같은 생각을 해볼 수 있다. 전술한 Shavell(1984a)의 논의처럼 확실히 어느 한쪽에 비교우위가 있다면 그 통제방식을 선택하면 될 것이다. 예로 S1과 S4에 별 문제가 없고, S2와 S3의 우려가 매우 심각할 때에는 규제만 사용 가능하다. 일찍이 직관적 논의를 시작했던 Wittman(1977)을 필두로 Shavell(1984a), 그리고 최근 Innes(2004)와 Boyer and Porrini(2004)도 이러한 이분법적 선택에 관한 연구에 속한다.

그러나 아쉽게도 현실에서 이런 경우는 매우 드물다. 환언하면 이분법적 구분에 정확히 들어맞는 상황이 별로 없다는 의미이다. 그래서인지 사실 많은 나라에서 특정 위법행위를 억지하기 위해서 규제와 책임원리가 병행되어 사용되는 현상을 관찰할 수 있다. 동시에 이때 규제의 주의의무(precautionary duty)기준이 책임원리에서 요구하는 기준보다는 대체로 낮다는 사실도 자주 관찰된다. 예를 들어, 미국에서는 안전, 공해, 교통사고 등 소위 불법행위(tort)에 속하는 위법행위에 대하여, 대다수의 법원에서 관련 행정규제를 위반했을 때에는 곧바로 책임원리에 귀속시킨다. 즉, 가해자에 의한 피해가 발생했을 때, 의회나 행정부에서 정한 정부규제를 위반했다는 사실이 밝혀지면 그 자체로 배상책임을 지게 된다(예: Shulman et al.[2003], p.243 등). 이를 '당연과실(per se negligent) 원칙'이라 부른다.[30]

---

30) 대표적인 예로 미국의 제조물 안전규제를 들 수 있다. "…… *a product's noncompliance with an applicable product safety statute or administrative regulation renders the product defective with respect to the risks sought to be reduced by the statute or regulation.*" (The Restatement (Third) of Torts: Products Liability §4). 반면, 흥미롭게도 이러한 당연과실원칙의 반대관계는 대개 성립하지 않는다. 즉, 피해가 발생했을 때, 설사 사전규제를 준수했다고 하더라도 곧바로 손해배상의 책임이 면제되지는 않는다. 이를 규제의 '준수항변(compliance defense)이 받아들여지지 않는다'라고 표현한다. 이러한

따라서 우리에게 남은 문제는 [그림 3-2]에서 보듯, 이 조합의 효율성 함의를 분석하고 이해하는 작업이다. 먼저 도대체 왜 두 제도의 조합을 고려하게 되는 것일까? 본장에서는 가장 직관적으로만 간략히 생각해보자.

만약 어느 잠재적 위법행위자가 책임원리를 무시하고 이익을 취하려면, 해당 책임원리에서 요구되는 주의의무의 최적수준으로부터 상당히 이탈함으로써 주의의무의 준수비용을 크게 절감해야만 한다. 최적수준으로부터 단지 조금만 미달하여 준수할 것이라면 비용절감효과는 별로 없으며 오히려 그의 기대책임비용은 훨씬 증가할 수도 있다. 이것이 직관의 핵심이다. 따라서 가령 최소한의(minimum-level) 주의의무를 사전규제로써 강제한다고 가정하자.

규제준수에는 작은 비용이 들 뿐이지만 규제위반에는 (상당한) 벌칙이 있으므로 준수할 확률이 커진다.[31] 요컨대 이렇게 사용되는 행정규제의 역할은 엄밀히 얘기하면 최적주의의무를 유도하기보다는 책임원리의 사용을 보완하는 데 있다. 반면 최적주의의무는 여전히 책임원리를 통해 달성하게 된다.

그럼에도 불구하고 한국에서는 아직까지 가령 <표 3-1>의 한국 증권거래규제들에서 보았듯이 정부가 오히려 행정규제만 사용하는 경우가 빈번하다. 그러나 역으로 논의의 출발점이 비록 행정규제라고 하더라도 거기에 책임원리를 병과함으로써 기대되는 이점이 분명히 존재한다. 책임원리에서 요구되는 주의의무보다 낮은 수준에서 규제를 부과함으로써 여러 장점이 기대된다. 우선 다른 조건이 일정할 때, 규제만을 사용할 때보다 조합하에서의 규제가 요구하는 주의의무기준이 낮으므로 완전한 집행을 위한 규제기관의 감독수준이 낮아져(Polinsky and Shavell

---

현상에 대해, 역시 미국의 경우 규제와 책임원리를 병용할 때 전자는 주로 최소한의 행위의무를 규정하기 때문이라는 해석이 주류를 이룬다(예: Prosser and Keeton [1984], p.233; Statsky[1994], p.65). 또는 규제를 준수했다는 사실로부터 가해자가 합리적인(reasonable) 주의의무를 했거나(Prosser and Keeton[1984], p.233), 위험-편익테스트(risk-utility balancing)을 거쳤다는(Viscusi[1988], pp.300~301) 일련의 근거로 사용될 수는 있으나 결코 완전한 항변이 성립되지 못한다.

31) 사실 긍정적인 유인효과는 거기에 그치지 않을 것이다. 즉, (시간이 흐르면서) 일단 행정규제에 의해 요구되는 주의의무를 준수한 자에게 있어서는 최적주의의무까지 함께 이행할 유인이 커진다. 왜냐하면 '추가적으로' 소요되는 주의의무비용이 작기 때문이다.

[1984]) 행정비용이 절감된다. 둘째, 만약 피해의 발생과 연관된 위법행위자의 주의의무의 종류가 한 가지 이상이라면 규제기관은 그 중에서 선택적으로 규제할 수 있을 것이다. 셋째, 최소한의 주의의무를 설정하는 것이 목적이어서 그 기준을 정하는 데 완벽한 정확성을 기할 필요는 없으므로 관련 규제기관의 정보비용(전술한 Shavell의 S1)을 절감할 수 있다.

더불어 이렇게 최소한의 주의의무를 부과하는 규제를 사용함으로써 독단적으로 책임원리만을 사용하는 경우보다 또 다른 장점도 가질 수도 있다. 왜냐하면 이렇게 주의수준의 강도에 따라 규제와 책임원리를 상이하게 설정하게 된다면, 소위 '당연과실(per se negligent)원칙'이 효율적일 것이다. 따라서 규제를 위반했다는 사실의 적발만으로도 배상책임을 명할 수 있으므로 책임원리를 운용하는 데 소요되는 법원비용도 크게 절감될 것이다.[32]

2) 증권거래규제개혁 방향의 잠정적 제시: 향후 정교한 분석의 촉구

이상의 논의로부터 증권거래분야의 규제개혁은 하루아침에 결정될 수 있는 단순한 문제가 아니라는 사실을 쉽게 추론할 수 있다. 향후 필수 규제개혁과제로서 증권거래분야 규제개혁방향의 몇 가지 예를 들면 다음과 같다.[33]

첫째, 규제기관은 확실히 비교우위를 갖는 부문이나, 책임원리와의 조합으로서 의미를 갖는 행위에 대해서만 사전규제를 사용해야 할 것이다.

---

32) 말하자면, 규제와 책임원리를 조합하여 사용함으로써 좀더 효율적인 억지시스템을 고안할 가능성이 매우 커진다. 이제까지 주로 해외에서 이루어진 대표적 연구만 소개한다면, Shavell(1984b)은 위법행위자의 유형이 이질적일때 생기는 조합의 효율성을 논하였다. 몇 년 후 Kolstad et al.(1990)은 책임원리하에서 주의의무 수준에 관련된 불확실성(uncertainty)을 보완해주는 차원에서 조합이 유익함을 보인 바 있다. 나아가 Burrows(1999)는 두 수단에 모두 불확실성이 존재할 때, 그 조합이 어떤 효과를 갖는지 분석하였다. 그 밖에 Trebilcock and Winter(1997), Schmitz(2000), 및 최근 Hiriart et al.(2004)도 이 조합을 전제로 분석하였다.

33) 거듭 강조하거니와 이들은 필자의 잠정적 아이디어에 불과하며, 증권거래규제의 개혁작업은 법제, 규제집행자료, 관련 판례들의 검토들을 통한 많은 숙고를 요할 것으로 판단된다.

둘째, 규제유형·거래행태·거래단계 등 공통되는 특정 기준으로 묶어 손해배상책임을 규정하는 방식을 생각해볼 수 있다. 가령 <표 3-1>만 볼 때, 가령 제8조와 제12조는 묶어 기초(basic)사전규제로 만들고, 그에 상응하는 제14조와 제186의 5조도 묶어 '유가증권 모집 또는 매출행위와 관련하여 과실 또는 고의로 인한 피해에 대하여 배상책임을 진다' 등으로 바꿀 수 있다. 셋째, 사전규제조항들을 일괄적으로 모두 묶은 후 '이상 모든 규제들에 대하여 과실 또는 고의로 인한 피해에 대하여 배상책임을 진다'는 식의 상대적으로 큰 폭의 규제개혁도 생각해볼 수는 있다.[34]

특히 위 세 번째 방식의 규제개혁을 단행할 경우 (역시 잠정적인 생각이지만) <표 3-1>에 나와 있는 것과 같은 증권거래법상의 무수한 사전규제들 중 작지 않은 부분은 폐기될 수도 있으리라 판단된다. 이제까지 제4절에서 필자는 사전규제와 책임원리의 조합이 가질 수 있는 효율성을 강조해왔다. 그럼에도 불구하고, 아직도 정당한 이유가 뒷받침되지 않는 상황에서도 행정규제에 압도적으로 의존하고 있는 것이 우리의 현실이다. 따라서 필자는 제5절의 논의를 통해 한국의 향후 규제개혁작업에서 사전규제의 비중을 줄이고 반대로 책임원리의 활용을 좀더 촉구하고자, 규제효능에 대한 막연한 믿음, 이른바 '규제에 대한 (막연한) 신화(mythology)'를 부각시켜보고자 한다.

제5절 좀더 적극적인 책임원리로의 대체작업을 위한 일고

1. 사전규제의 효력에 대한 신화(mythology)?

본절에서는 제3절에서 소개한 Coase(1960, p.19)의 주장을 재숙고해보고자 한다. "그럼에도 불구하고 나의 사견으로는 경제학자나 정책

34) 예를 들어, 공정거래법 제56조(손해배상책임) ①이 여기에 해당한다. "사업자 또는 사업자단체는 이 법의 규정을 위반함으로써 피해를 입은 자가 있는 경우에는 당해 피해자에 대하여 손해배상의 책임을 진다. 다만, 사업자 또는 사업자단체가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니하다."

입안가들은 정부규제로부터 얻을 수 있는 이점들에 대하여 그동안 과대평가해 왔다고 본다." 제4절 2항 나에서 서술한 필자의 생각은 다음과 같이 요약할 수 있다. i) 사전규제와 책임원리는 각각 장단점을 갖고 있으나, ii) 어느 하나를 배타적으로 사용하는 것이 최적이 되는 경우는 현실적으로 그리 많지 않으며, iii) 오히려 두 통제방식을 적절히 조합하여 사용함으로써 최적형태의 통제시스템을 구축할 수 있으며, iv) 바로 이것이 선진화된 규제개혁작업의 큰 축이 되어야 한다.

하지만 위 iii) 및 iv)에 의해 정당화되지 못할 정도로 국내에서는 사전규제에 과다의존하는 현상을 관찰하면서, 위 Coase 교수의 주장을 뒷받침하는 논리적 근거를 한 가지 제시하려는 것이다. 즉, "설사 책임원리의 단점이 분명히 존재하여 사전규제를 병행하는 것이 '원칙적으로는 최적'일 것이나, 현실적으로는 발생하는 부작용 때문에 사전규제를 아예 사용하지 않는 것이 그나마 '차선'에 도달할 수 있다"는 명제를 간략히 이론적으로 설명하고, 그 적절한 사례를 실증적으로 검토한다.

가. KUJ모형의 현실부합성

전절에서 소개한 사전규제와 책임원리의 병행사용 혹은 조합에 관한 최근 연구들에서 빠짐없이 인용되는 두 연구는 Shavell(1984b)과 Kolstad, Ulen and Johnson(1990)(이하 KUJ)으로서, 기존 양자택일을 분석했던 연구에서 한 걸음 더 나아가 두 통제수단의 조합을 명시적으로 분석했던, 이 분야의 획을 그은 대표작이라 할 수 있다. 하지만 두 연구의 초점은 매우 상이하다. 전자는 가해자(또는 피규제자)의 유형이 다양할 수 있다는 직관으로부터 출발한 모형이다. 반면 후자는 책임원리에서 요구되는 주의수준에 대하여 시장참여자들이 대개 불확실성을 갖고 있다는 사실로부터, 책임원리에 규제를 조합시킴으로써 그 단점을 보완할 수 있다는 명제를 증명하고자 하였다.

한편 <표 3-1>을 비롯하여 본장 여러 곳에서 관찰되고 또 주장되었듯이 행정규제에 압도적으로 의존하고 있는 상황에서, 책임원리의 운용 자체에 대해 시장참여자는 매우 생소해 할 수 있다. 나아가 법원도 이제까지 특정 행정조치의 위반 등 주로 규제준수 여부에 따라 벌칙을 판정

하는 데 익숙했던 것이 사실이다. 따라서 주어진 자원제약조건하에서 향후 책임원리를 확대 적용할 때, 피해규모를 산정하고 특히 각 실정법별로 적정 주의의무를 준수했는지를 판단하는 데 있어서 매번 명쾌한 주의수준을 제시할 수 없을 것이다. 환언하면, 학계에서 일컫는 '법원착오(court error)'의 존재 가능성은 기정사실로 받아들여도 무리가 없을 듯하다. 시장참여자들에게 결국 이들은 모두 책임원리에서 규정하는 주의수준에 대한 불확실성(uncertainty)으로 인지될 것이다. 나아가 그 주의의무수준에 대한 편의(bias)도 야기할 수 있다. 이러한 조건들은 책임원리의 효율적 운용에 작지 않은 장애가 된다.

이상과 같은 현재 한국의 상황을 반영할 때, 필자는 상이한 출발점(motivation)을 갖고 있는 전술한 두 획기적 연구 중 특히 KUJ의 이론이 주는 함의가 상대적으로 더욱 클 것이라고 판단한다. 우선 KUJ모형을 매우 간략히 요약해보자. 다음으로, 이 현실 부합적인 KUJ모형에 근거하여 제5절에서 필자가 내세우려는 주요 주장을 추가한다.

피해의 빈도나 규모를 줄이기 위해 잠재적 가해자(기업)가 쏟는 주의의무수준을 x라 하자. 편의상 이에 소요되는 비용함수를 $C(x)$라 하자($C'(x)>0, C''(x)>0$). 사고는 확률 $p(x)$로 발생하며, $A(x)=p(x)D(x)$로 정의한다($A'(x)<0$, $A''(x)>0$). 여기서 $D(x)$는 사고로 인한 피해를 나타낸다. 따라서 $[C(x)+A(x)]$는 사고의 총비용이 될 것이다($[\cdot]'>0$).

이제 과실책임주의를 채택하는 책임원리제도를 검토하자. KUJ모형에는 다음과 같은 세 가지 최적화문제가 등장한다. 첫째, 사회계획자 입장에서 요구되는 사회효율적 주의의무수준 x^*이다. x^*는 다음의 최적화문제로부터 도출될 것이다.

$$\underset{\{x\}}{Min}\ [\ C(x)\ +\ p(x)D(x)\ ]=[\ C(x)+A(x)\ ]$$

…… KUJ(p.890)의 식 (1)

주지하듯 이 사회효율적 x^*는 다음의 한계조건을 만족시킬 것이다.

$$C'(x^*)\ =\ -A'(x^*)$$

…… KUJ(p.890)의 식 (2)

둘째, 법원이 피해가 발생한 후 '사후적으로' 사회최적이라고 판단하는 주의의무수준 $\bar{x}$이다. 사실 이 부분이 KUJ모형의 흥미로운 특성이자 국내상황에 큰 함의를 주는 부분 중에 하나라고 볼 수 있다. 즉, 법원은 사고(및 피해)가 발생한 이후에야 모든 사항을 판단한다는 사실이다. 이 과정에서 법원 판단은 확률변수 ε의 영향을 받는다고 가정하자(평균 $\mu_\varepsilon = 0$). 구체적으로, 실현된 특정 값 ε는 $p(x)$와 $D(x)$에 영향을 끼친다. 따라서 법원이 사후적으로 정하는 최적주의의무수준 $\bar{x}$는 다음으로부터 도출될 것이다.

$$\underset{\{x\}}{Min}[\ C(x) + p(x,\varepsilon)\ D(x,\varepsilon)\ ] \qquad \cdots\cdots \text{KUJ(p.890)의 식 (3)}$$

내부해(interior solution)를 가정할 때 식 (3)의 일계조건은 다음과 같다.

$$C'(\bar{x}) + \frac{d[p(\bar{x},\varepsilon)D(\bar{x},\varepsilon)]}{d\bar{x}} = 0 \quad \cdots\cdots \text{KUJ(p.890)의 식 (4)}$$

이제 과실(negligence)을 정의하자. 잠재적 가해자가 직면하는 총비용의 기대치는 다음과 같이 정의할 수 있다.

$$TC(x) = \mathrm{E}[\ C(x) + L(x,\varepsilon) \times p(x,\varepsilon)D(x,\varepsilon)]$$
$$\cdots\cdots \text{KUJ(p.890)의 식 (5)}$$

식 (5)의 $L(x,\varepsilon)$는 다음과 같이 과실을 결정하는 기준이다.

$$L(x,\varepsilon) = 1 \text{ if } x < \bar{x}, \text{ and } 0 \text{ if } x \geq \bar{x} \quad \cdots\cdots \text{KUJ(p.891)의 식 (6)}$$

셋째, 잠재적 가해자의 사전 최적주의의무수준 $\tilde{x}$이다. 앞서 식 (4)에서 정의된 법원의 사후적 최적의무수준 $\bar{x}$는 확률변수 ε에 영향을 받는다. 그러나 잠재적 가해자는 사전적으로 ε의 값을 알 수 없다. 바로 이 맥락에서 KUJ는 법원의 과실기준에 대한 '불확실성'이 존재한다고 표현하였다. 전술한 대로 향후 책임원리의 사용에 있어, 우리의 현실에 적지 않은 함의를 주는 부분이다. 잠재적 가해자가 $\bar{x}$에 대해 갖는 주관적 확률밀도함수를 q라 하자. 그러면 잠재적 가해자의 주의 노력 x가 사전적으로 식 (6)에 의해 과실로 판결될 확률은 다음과 같이 정의된다.

$$R(x) = \int_x^{\infty} q(x)\,dx \qquad \cdots\cdots \text{KUJ(p.892)의 식 (7)}$$

따라서 잠재적 가해자의 사전적 최적수준은 다음의 최적화문제로부터 결정된다.

$$\underset{\{x\}}{Min}\ C(x) + R(x)A(x) \qquad \cdots\cdots \text{KUJ(p.892)의 식 (8)}$$

식 (8)로부터의 사전적 최적수준은 다음의 조건을 만족시킬 것이다.

$$C'(\tilde{x}) + A'(\tilde{x})R(\tilde{x}) - A(\tilde{x})q(\tilde{x}) = 0$$

$$\cdots \text{KUJ(p.893)의 식 (9)}$$

식 (9)는 잠재적 가해자가 주의의무 x에 대해 한계적으로(marginally) 갖는 유인구조를 잘 나타내고 있다. 첫째 항은 주의의무비용을 나타내며, 둘째 항은 사고비용의 감소분('가해효과(injury effect)'), 셋째 항은 x 한 단위를 늘리면서 기대되는 과실책임확률의 감소분('책임효과(liability effect)')이다.

앞의 식 (1) ~ (8)에서, 만약 $x^* = \tilde{x}$ 조건이 늘 성립한다면 이 책임원리는 사회효율적 제도이다. 하지만 이 조건이 만족된다는 보장은 없다.

x^*와 $\tilde{x}$ 사이에 괴리가 발생할 수 있는 근본원인은 법원이 x^*에 대해 사건마다 착오를 범할 수 있다는 가정 때문이었다. 즉, 법원의 사후적 결정 $\bar{x}$에 불확실성이 존재하므로, 잠재적 가해자는 $\bar{x}$의 확률밀도함수 $q(\bar{x})$를 감안하여 자신의 기대비용을 극소화한다는 것이 KUJ모형의 근간이다. 이를 바탕으로 KUJ는 다음의 설득력 있는 다섯 가지 정리(proposition)를 도출한다.

① 잠재적 가해자는 인지되는 책임원리의 주의의무수준이 불확실할수록 과소하게 주의한다(즉, $\tilde{x} < x^*$): Proposition 1(KUJ, pp.894～895).
② (x^* 부근에서) 주의의무의 한계비용이 증가할수록 잠재적 가해자는 과소하게 주의한다(즉, $\tilde{x} < x^*$): Proposition 2(KUJ, pp.895~896).
③ 잠재적 가해자가 주의의무수준에 대해 과소한 편의(bias)를 가질수록 과소하게 주의한다(즉, $\tilde{x} < x^*$): Proposition 3(KUJ, p.896).

④ 책임원리만을 사용하여 상기 ①, ② 및 ③의 현상이 발생할 경우, 주의의무수준 s로써 사전규제를 도입하여 책임원리와 조합하여 사용하면 과소주의를 수정하여 사회효율성을 증가시킨다(즉, $\hat{x}'(s) > 0$): Proposition 4(KUJ, p.898). (여기서 $\hat{x}(s)$는 사전규제 s가 추가로 도입된 후 잠재적 가해자의 주의의무수준을 표시한다.)

⑤ 상기 ④에서 책임원리의 최적주의의무수준 x^*를 유도하기 위한 사전규제의 최적주의의무수준 s^*는 x^*보다 낮다(즉, 사전규제는 기초적인 주의의무수준에서만 의무화한다): Proposition 5(KUJ, p.899).

나. KUJ모형에 대한 비판 및 좀더 현실적 고려

KUJ가 출간되고 10년 후 Schmitz(2000, p.372)는 KUJ모형에서 '규제는 그 입안과 집행에서 완벽하다는 가정'(KUJ, p.897)이 갖는 문제점을 처음으로 지적하였다. 그 문제점은 규제의 주의수준에 전혀 불확실성이 없다거나, 또는 규제를 집행하는 데 전혀 비용이 소요되지 않는다면 애초 불확실한 책임원리를 사용할 이유가 없다는 논리였다. Boyer and Porrini(2004, p.592)에서도 이 점이 인지되고 있다.

Schmitz(2000)의 비판은 위 ④ 및 ⑤와 직결되어 있다. 요컨대 처음부터 $s^* = x^*$로 설정하면(규제기관의 집행비용이 0이므로) 책임원리를 굳이 사용할 필요가 없게 된다. 따라서 앞서 논의한 대로, 법원은 물론 규제기관의 행정비용 등에 대한 고려가 전제되어야만 규제와 책임원리 조합의 논의가 좀더 현실적 의미를 가질 것이다. Schmitz의 지적을 반영하여, 그리고 무엇보다도 본고 제4절까지의 논의를 반영하여 이하에서는 규제비용을 포함시킨다. 나아가 책임원리를 집행하는 법원의 행정비용도 포함시킨다.[35]

35) 즉, KUJ의 모형은 가령 제4절.1.나에서 소개된 S1~S4까지 모두 문제가 없고, 다만 책임원리에서 요구되는 주의수준에 대한 불확실성이 존재한다는 또 하나의 변수를 상정한 모형이다. 굳이 연계시키자면 이 변수는 S3의 문제가 있는 것으로 묘사할 수 있을 것이다. 따라서 본문에 소개되었던 KUJ모형에 대한 Schmitz의 이의제기는 설득력이 있다. 하지만 후술되는 대로 KUJ모형은 S1과 S4의 문제가 있는 상황으로 확장 가능하며, 그런 상황이 더욱 현실 부합적으로 보인다.

규제기관의 행정비용을 다음과 같이 s의 함수로 정의한다: $B(s)$ ($B'>0$, $B''>0$). 먼저 규제로 규정된 가해자의 주의의무기준 s가 높아질 수 록 규제기관의 감독수준이 높아진다는 Polinsky and Shavell (1984)의 결론을 반영하여 $B'(s)>0$으로 가정한다. 특히 제2절의 논의를 볼 때, 규제의 강도와 관련된 지대추구비용 및 부패비용을 감안하면 이 가정의 적절성은 더욱 뚜렷해진다. $B''>0$은 통상의 볼록성 조건이다. 한편 책임원리, 즉 재판을 담당하는 법원의 행정비용은 다음과 같이 가정한다: $T(s)=\overline{T}$. 이는 논의의 편의상 규제의 주의의무기준에 따라 법원의 행정비용이 직접적으로 변하지 않는다고 가정한다는 의미이다.[36]

규제가 책임원리와 조합되어 효율성을 개선할 수 있는 조건을 좀더 살펴보자. 앞의 KUJ의 정리 ①, ② 및 ③에 의해 $\tilde{x}$, 즉 과소주의수준이 준수됨으로써 발생하는 비효율성과, ④ 및 ⑤에 의해 이를 시정하기 위해 도입된 규제로부터 발생하는 행정비용을 함께 고려하자. 먼저 KUJ의 정리 ①, ② 및 ③에 의해 과소주의수준이 발생한다고 하자. x^*가 식 (2)의 사회최적수준의 주의의무이며, $\hat{x}$는 사전규제가 도입된 후 가해자의 주의의무일 때, 일종의 손실함수를 식 (3.1)과 같이 $\Phi(\hat{x},\ s \mid x^*)$로 표현할 수 있다.

$$\Phi(\hat{x},\ s \mid x^*)= [\{C(\hat{x})+A(\hat{x})\}-\{C(x^*)+A(x^*)\}]+B(s). \quad (3.1)$$

우선 정의상, 식 (3.1)에서 규제를 전혀 사용하지 않는다면 $\Phi(\hat{x},\ 0 \mid x^*)>0$ 임을 쉽게 확인할 수 있다. $\hat{x}$가 비효율적 과소주의수준으로 전제되었던 $\tilde{x}$이기 때문이다. 이때 사전규제 s를 도입하면 KUJ의 정리 ④에 의해 책임원리만을 사용할 때의 비효율성을 낮출 수는 있다. 그러나 식 (3.2)의 조건이 성립하면 여전히 책임원리만을 사용해야 한다. (따라서 식 (3.2)은 '책임원리 단독사용 조건'이다.) 주지하듯 전술한 Shavell의 S1 및 S4의 문제가 심각하다면 식 (3.2)가 성립될 가능성이 클 것이다.

---

36) 따라서 $T(s)=\overline{T}$라면 KUJ(pp.890~891)의 식 (3.1)~(3.6)의 최적화문제에는 영향을 미치지 않는다.

$$\Phi(\widehat{x},\ s \mid x^{*}) > \Phi(\widehat{x},\ 0 \mid x^{*}). \quad (3.2)$$

물론 식 (3.2)의 조건에서 벗어난다면 KUJ의 정리 ④처럼 사전규제를 조합함으로써 사회효율성을 제고시킬 수 있다. 내부해가 존재한다고 가정하면, 이때 규제기관이 선택하는 규제의 최적주의수준 s^{**}는 식 (3.1)의 s에 대한 일계조건을 구함으로써 정해진다. 즉, $C'(\hat{x})\ \hat{x}'(s^{**}) + A'(\hat{x})\ \hat{x}'(s^{**}) + B'(s^{**}) = 0$ $(\hat{x}'(s) > 0,\ C'(\hat{x}) > 0,\ A'(\hat{x}) < 0,\ B'(s) > 0)$. 참고로 이 최적 s^{**}는 KUJ의 정리 ⑤의 최적 s^{*}와 다를 수 있다. s^{**}는 규제행정비용까지 고려한 최적수준이기 때문이다.

직관적으로 추측할 수 있듯, 가장 흥미로운 사실은 s^{**}는 s^{*}보다 낮을 것이라는 점이다(부록 3-1 참조). 이는 규제기관의 행정비용을 고려할 때, 사전규제의 순기능이 KUJ의 결론에서 시사하는 정도보다는 작아서 책임원리를 단독으로 사용하거나 사전규제를 쓰더라도 좀더 낮은 (기초적인) 주의의무수준만 규제해야 한다는 의미이다. 앞서 지적한 Coase의 '정부규제로부터 얻을 수 있는 이점들에 대한 그동안의 과대평가'의 한 예가 아닌가 싶다.

2. 사례분석: 자동차정기검사규제

가. 자동차정기검사규제 집행비용의 잠정적 추정

'자동차정기검사제도'란 현재 국내에서 자동차관리법 제43조와 대기환경(소음)법 제37조의 2 및 자동차관리법시행규칙 제73조에 근거하여 시행하고 있는 자동차에 대한 총 네 가지 안전검사제도 중의 하나이다. 신규등록 후 일정기간마다 24개의 항목에 대해 '안전점검'을 실시하고, 그 대상은 등록된 승용, 승합, 화물 및 특수 자동차이며, 검사대행자인 교통안전공단과 검사위탁수행자인 민간지정정비사업자가 검사를 실시하고 있다. 불필요한 사전규제라는 비판이 종종 관찰되는 이 제도와 관련된 행정비용과 편익을 매우 간략히 추정해보고자 한다. 구체적으로, 정기검사를 위한 총수수료 및 기타 기회비용을 추정하고,[37] 이 제도로

인한 교통사고의 감소효과에 관하여 잠정적 평가를 한다.

검사대행자인 교통안전공단 소속의 51개 정비소 및 민간지정정비사업자가 자동차 소유자로부터 정기검사를 위해 수수료를 받는다. 2004년 기준 교통안전공단의 경영공시에 의하면, 공단 운영의 51개 정비소에서 340억원의 검사수수료를 받았다(교통안전공단[2004]). 한편 2005년 현재 전국자동차검사정비조합에 등록된 지정정비사업자는 4,034곳에 이르지만(전화 확인), 이들이 받은 수수료 총계는 구할 수 없다는 장벽에 도달했다. 그런데 시설규모 등에 있어서 이 지정정비사업자 간의 편차가 두드러지고, 지정정비사업자 수는 꾸준히 증가하고 있는 추세이기 때문에, 예컨대 위 340억원의 정부수입에[38] 민간사업자 수의 비율을 곱하여 수수료 총계를 추정하는 방법에는 현저히 무리가 있다.

따라서 다음과 같이 자동차정기검사의 총수수료를 추정해보고자 한다. 2004년 12월 기준 국내총등록차량대수는 1,493만대이다(통계청[2005]). 총수수료비용은 '차종별 검사수수료'와[39] '자동차검사유효기간'(자동차관리법시행규칙 제74조-별표15의 2)에 속하는 자동차 수를 곱하여 구할 수 있다. 하지만 각 검사유효기간에 해당하는 대수를 알기 위해서 연식별 대수에 대한 정보가 있어야 한다. 그런데 앞의 등록대수로부터 연식에 대한 정확한 정보를 얻을 수는 없었다.[40]

---

37) 즉, 앞 소절의 규제집행비용 $B(s)$를 추정해보려는 것이다. 후술되듯 이 비용의 대부분은 형식적으로는 규제기관(세금)이 아닌 자동차 소유자가 부담하지만 역시 사회비용이라는 측면에서는 무차별하다. 더불어 이 규제가 없어도 자가점검, 보험 등 교통안전을 위해 쏟는 주의의무비용 $C(x)$는 자동차 보유자에게 여전히 발생하고 있으므로, 본문에서 추정되는 수치는 사전규제 s에 의해 '추가적으로' 발생하는 $B(s)$로 간주할 수 있다.

38) 현재, 교통안전공단 및 지정정비사업자 외에도, 섬 지역 등 자동차검사시설로부터 멀리 떨어진 지역에 공단에서 114개의 출장소를 운용하고 있지만(전화 확인), 이들의 수수료정보는 알 수 없다.

39) 차종별 검사수수료는 차종과 규모에 따라 달라진다. 예를 들어, 승용차의 경우 경형자동차는 15,000원 그리고 소형, 중형 및 대형은 20,000원으로 책정되어 있다. 본문에서 사용하는 수수료는 교통안전공단이 정한 수치이며, 원래 검사수수료는 자동차관리법 제76조 제2항에 공시되어 있었으나 1999년 10월 16일부터 이 조항이 삭제됨으로써 사실상 자유화되었다(교통안전공단[2005]). 그리고 검사의 유효기간은 차종의 연식에 의해 결정되는데, 승용차의 경우 최초검사는 4년이고 그 후 10년이 되기까지 2년마다, 10년이 지난 자동차는 매년 검사를 받아야 한다.

40) 예를 들어, 만약 2000년도에 생산되어 판매된 차는 2000년도에 등록된 차량으로 기록되어 있을 것이다. 하지만 이 차가 2004년도에 중고차로 재판매되어 등록되었다

따라서 차선의 방법으로, 보다 구체적인 연식을 알 수 있는 연도별 자동차 내수분자료(통계청)를 사용하였다. 1995년부터 제공된 이 수치를 2004년 12월 말까지 누적시킨 결과 1,265만대로 나타났다. 이는 앞서 2004년 말 총자동차등록대수의 약 84%에 해당하는 숫자이다. 일단 1,265만대에 대한 연식정보를 사용하여 추정한 수수료는 약 1,630억원이었다(좀더 자세한 계산과정은 부록 3-2의 부표 3-1 참조). 이 수치는 모집단의 약 84%에 해당했으므로, 단순비례식을 사용한 결과 2004년 국내에서는 약 1,940억원의 수수료가 소요된 것으로 계산되었다. 즉, 전절의 $B(s)$는 최소한 약 2,000억원이라는 잠정적 결론이 가능하다.

그런데 $B(s)$는 여기에서 그치지 않는다. 본 연구진의 탐문에 의하면, 자동차 소유자 입장에서 정기검사를 받는 데는 대략 총 2~3시간이 소요되고 있었다. 주지하듯, 이것이 정기검사를 대행해주는 업체가 존재하는 가장 큰 이유이다. 따라서 이 대행료 역시 $B(s)$에 포함되어야 할 것이다. 앞서 수수료를 구할 때와 같이, 일단 84%의 대수를 사용한 후 단순비례식을 이용하여 총대행료를 추정해보자.

역시 탐문에 의하면, 대행업체들은 현재 승용차 및 1톤 이하의 트럭에 대해 주로 서비스를 실시하고 있었기 때문에 대행료 추정은 승용차에 국한시켰다. 이 보수적인 가정하에서 총수수료를 추정하여도 최고 1,300억원에 이르지만, 절반 정도만 대행서비스를 받는다고 가정하면 약 650억원에 달한다(부록 3-2의 부표 3-2 참조). 따라서 이 모든 비용을 종합해 보면, $B(s)$는 약 2,600억원으로 늘어난다.

그런데 $B(s)$ = 2,600억원은 다음과 같은 두 가지 측면에서 아직 상당히 보수적으로 추정된 결과이다. 첫째, 전술한 대로 통계청 자료에서 구할 수 없었던 연식 10년을 초과하는 자동차의 대수이다. 예를 들어, 2004년 말 현재 국내 전체 자동차의 71%를 차지하는 승용차는 10년이 경과하면 검사유효기간이 2년에서 1년으로 단축된다(자동차관리법시행규칙 제74조-별표15의 2). 즉, 매년 정기검사를 받아야 하므로 실제 지출된 수수료는 증가할 것이다.[41] 따라서 앞서 16%라는 단순비례를 적용했

면 2004년도에도 등록된 차량으로 기록되어 있을 것이다.

41) 승용차의 연식이 10년 미만일 때 2년마다 정기검사를 받기 때문에 수수료 20,000원을 연간 10,000원으로 앞에서 계산하였다. 하지만 10년이 경과하면 수수료는 연간

던 1995년 이전 판매된 238만대의 연식이 10년 이상 경과했다고 추측할 수 있다. 하지만 이 역시도 여전히 보수적인 가정이다. 표본에 포착되었던 1995년 이후 판매된 차량이라고 할지라도 그 일부는 교통사고 등의 이유로 해서 폐차되었을 가능성이 분명히 존재하므로, 연식이 10년을 초과하는 차량비중은 이 16%를 분명히 상회할 것이다.

둘째, 사업용 승용차는 비사업용 승용차에 비해 검사유효기간이 짧아서 더 자주 정기검사를 받아야 한다(자동차관리법시행규칙 제74조-별표15의 2). 하지만 앞서 추정에 사용되었던 통계청 자료에서는 이를 구분할 수 없어서 모두 비사업용이라고 가정하고 추정했다. 결론적으로, 이상의 두 가지 자료제약이 극복된다면 실제 $B(s)$는 2,600억원을 훨씬 능가할 것으로 사료된다.[42]

나. 자동차정기검사규제의 순편익: 회의적 시각

이 분야에 관한 필자의 전문성이 일천함에도 불구하고 자동차안전정기검사규제의 편익은 그리 높지 않아 보인다. 환언하면 이 검사규제가 소기의 교통사고 예방효과를 달성하고 있는지 그리 큰 확신이 들지 않는다. 예컨대 도로교통안전관리공단의 2003년 한 연구보고서에 따르면, 2002년 22가지 교통사고 원인들 중 '정비불량'으로 인한 사고는 전체 23만건 중 4건에 불과하다고 밝히고 있다(장영채[2003], p.11).[43]

20,000원으로 하여 계산하여야 한다.

42) 이 외에도, 본문에는 포함되지 않았으나 자신의 자동차를 2~3시간 사용하지 못함으로써 오는 기회비용 역시 당연히 $B(s)$를 구성할 것이다. 또한 교통안전공단의 재무제표에 의하면, 전술한 네 가지 검사와 관련하여 정비소들의 지출합계가 수입합계보다 다소 크다는 사실은 자동차검사규제에 소요되는 총행정비용이 본문에서 구한 액수보다 더 클 것으로 사료된다. 즉, $B(s)$는 더욱 늘어날 것이다.

43) 사건건수를 기준으로 '안전운전불이행'으로 인한 사고가 가장 많았으며, 그 뒤로 '신호위반,' '교차로운행방법위반,' '중앙선침범,' '안전거리미확보' 순이라고 밝히고 있다. 한편 건설교통부(2001)는 정비불량에 의한 사고 발발에 대하여 다소 상이한 의견을 제시하고 있다. 한국도로공사의 '1999 고속도로교통사고 통계'를 인용하면서, 크게 세 가지 원인(즉, '운전자과실,' '차량결함' 및 '기타')만으로 사고건수를 구분했을 때, 차량결함으로 인한 사고가 고속도로에서의 총사고건수의 13.9%라고 언급하고 있다. 이에 대해 건설교통부(2001)는 여기서의 차량결함에 의한 사고는 정비불량에 기인한 것이라 판단하고 있다. 그럼에도 불구하고, 우선 이 '정비불량-차량결함'의 인과관계에 대해서는 더욱 명쾌한 증거가 필요하다고 판단된다. 나아가 2004년 기준으로 고속도로에서의 사고는 모든 도로에서의 총사고건수 102,201건 중

미국의 예를 보아도 자동차정기검사의 교통사고 억지효과는 미미한 듯하다. “1999년 12월 기준으로 21개 주에서 안전검사를 실시하고 있다. ……자동차정기검사가 자동차의 결함을 발견하여 안전도를 높이는 데는 기여하였지만 교통사고를 감소시키기 위하여 효과적이라는 확실한 증거는 발견하지 못하였다(미연방도로국(NHTSA)[1989], 건설교통부[2001] 재인용).” 그런데 미국에서는 점차 차량제작기술의 발달과 안전기준의 강화로 인해 현재 안전검사의 범위가 축소되고 있는 실정이고, 그나마 안전검사를 실행하는 주에서도 검사형태가 다양하여 대체로 일부분의 차량에 극히 한정하여 시행하고 있는 것이 일반적이다. 예를 들어, 코네티컷 주(Connecticut州)의 경우 10년 이상의 차량에 대해 소유권이 바뀌었을 때에만 국한하고 있고, 메릴랜드 주(Maryland州) 역시 소유권의 변동이나 안전장치에 관한 시정명령을 받았을 때에만 실시한다(건설교통부[2001]).[44]

물론 국내에서 이 규제에 대한 옹호론이 존재한다.[45] 하지만 필자는 이하 추가로 열거하는 최소한 네 가지(두 가지는 시장부문, 다른 두 가지는 정부부문 관련) 이유에 근거하여, 막대한 집행비용이 소요되는 이 사전규제의 효율성에 적지 않은 의구심을 갖게 된다.

첫째, 우선 자동차 보급률이 증가하면서 운전자 스스로의 안전 및 자

1,696건으로 약 1.6%에밖에 미치지 못했다(교통안전공단[2005], p.I-33). 즉, 비록 5년이라는 시차가 있지만 고속도로에서의 사고는 전체 사고의 매우 일부분이므로 위 한국도로공사의 통계를 일반적인 결과로 받아들이기는 어렵다고 본다.

44) 단순히 건설교통부(2001)의 <참고문헌>에만 언급된 NHTSA 보고서(Study of the Effectiveness of State Motor Vehicle Inspection Programs)로부터 자세한 정보를 얻기 위해 필자는 건설교통부보고서가 제공한 웹사이트 주소(http://www.nhtsa.dot.gov)에서 검색했으나 아쉽게도 그 보고서를 찾지 못했다. 또한 건설교통부의 이 보고서에는 미국제도와 관련하여, 1999년 ‘일본자동차규격국제화센터(Japan Automobile Standards Internalization Center)’만으로 표기된 자료를 재인용하여 작성한 표가 있는데 그 안에는 다음과 같은 내용도 있다. ‘1976년 교통부 장관이 가졌던 도로안전프로그램(오토바이 탑승자의 헬멧착용, 정기검사 실시, 운전면허증의 구별)에 따르지 않는 주에 대한 제재권한이 없어짐에 따라 11개 주가 자동차정기검사를 폐지하였고, 일부 주에서는 검사빈도를 줄이거나 검사항목을 완화함’ 및 ‘1987년 연방도로국이 정한 검사기준이 검사안내로 변경.’

45) 자동차정기점검의 옹호론자들은 부적합률이 17~23%에 달하고 있고, 이 중에서 부적합 비율이 높은 조향장치와 제동장치는 검사기기 및 계측기에 의한 검사항목으로서 자율점검만으로는 한계를 갖는 부분이라고 주장한다. 요컨대 이 규제는 교통안전을 위한 최소한의 공익규제라는 논리이다(건설교통부[2001]).

율점검에 관한 인식 및 실천이 과거에 비하여 현저하게 확산되었다고 생각된다. 또한 소득이 높아지면서 정상재(normal good)인 안전에 대한 수요가 높아지기도 하였고, 다른 한편으로는 점검불량에 의한 사고는 자동차보험료에 연동되기 때문에 자율점검의 유인이 커졌다. 둘째, 시장 내 공급자 측에서도 안전 제고를 위한 자율적 메커니즘이 발전되고 있다. 그 대표적 예로 스스로의 평판을 위해서 국내자동차업체들은 품질보증(warranty)제도를 경쟁적으로 시행하고 있다. 일반부품은 보통 3년/5만km, 그리고 엔진 및 동력전달계통은 최장 5년/10만km까지 보장해 주고 있다. 이 제도의 원활한 운용을 목적으로 각 기업들은 평균 200여곳에 이르는 정비망을 유지하고 있다(국내자동차제조업체들의 홈페이지 참조).

셋째, 시장부문뿐만 아니라 정부부문에 의해서도 자동차안전을 위한 별도의 법제가 운용되고 있다. 2002년 7월부터 시행된 제조물책임법과 1992년 9월부터 실시되고 있는 리콜제도(자동차관리법시행규칙 제40조 제1항)가 이에 해당한다. 주지하듯, 전자는 전형적인 책임원리에 의한 통제방식이고, 후자는 책임원리는 아니지만 자동차정기검사제도보다는 훨씬 사후적인(ex-post) 규제방식이라 할 수 있다. 넷째, 현 규제방식 자체의 문제점으로서, 자동차기술개발 및 성능 향상에 부합하지 못하는 검사항목을 아직 유지하며, 자동차검사 관련 기관들의 운영체제가 비합리적이라는 지적 등이 제기되고 있다(건설교통부[2001]).

매우 흥미롭게도 위 네 가지 이유들은 제3절 [그림 3-1]의 RT 3(RT 3') 및 제4절의 [그림 3-2]가 내포하는 함의를 정확히 반영하고 있다. 본장에서 거듭 강조되었듯이 규제개혁의 핵심 중의 하나는 가장 효율적 통제방식을 찾아내는 것이다. 이런 면에서 볼 때 현행 자동차정기검사 규제에 대해서는 개선작업이 필요하다고 할 수 있다. 매우 큰 규모의 규제비용을 고려할 때 어쩌면 제5절 1항 나의 식 (3.2)('책임원리 단독사용 조건')가 제시하는 바처럼, 중장기적으로 이 사전규제의 철폐까지도 고려해볼 필요가 있다. 물론 확정적인 결론을 내리기 위해서는 이 규제의 안전 제고효과에 관한 정교한 실증분석 등이 좀더 수행되어야 할 것이다.

제6절 결론 및 요약

우리나라의 규제개혁작업을 좀더 장기적인 안목에서 가속화시키기 위한 목적으로 작성된 본장에서는 우선 지난 규제개혁과정에서 필자가 조우했던 규제개혁의 실체적(substantive) 측면에 대한 오해 및 기타 아쉬운 점들을 지적하고, 동시에 규제개혁의 본질을 개념적으로 조명함으로써 소위 '선진화된 규제개혁의 핵심요소'들을 설정해보았다. 이를 바탕으로 향후 규제개혁 작업에 반드시 반영되기를 바라는 규제개혁의 실체적 지침들을 제시해보았다. 특별히 본장은 이 핵심요소들 중에서도 인식의 전환이 시급하고 매우 중요하다고 판단되는 '선진화된 규제방식'에 관하여 좀더 심층적인 논의를 해보려는 구체적 목적을 갖고 있다. 말하자면 '규제개혁=개혁적 규제(의 탐구)'라는 등식이 성립할 수 있다는 메시지를 강하게 전달하고자 하였다.

더불어 본장이 갖는 또 다른 차원의 정책적 의미는 과거 주로 행정부주도로 이루어졌던 규제개혁작업에 이제는 정부 전체, 특히 사법부의 참여도 필수적이라는 인식의 확산에 일조하는 데 있다. 우리나라에서 현재 사법부가 규제개혁작업에 공헌할 수 있는 가장 근본적인 법적 근거는 헌법 제107조의 제1항 및 제111조에 의한 위헌법률심판권과, 헌법 제107조의 제2항에 의한 행정규칙·처분 등의 위헌·위법심판권이다. 이러한 사법심사(judicial review)권한을 통하여, 사법부가 최소한 다음의 두 가지 규제개혁적 기능을 할 수 있다고 믿기 때문이었다. 첫째, 위헌 또는 위법에 해당하는 규제를 철폐하는 것이다. 둘째, 시장의 특정 위법행위를 억지하는 데 있어서, 많은 부작용을 낳는 무리한 사전규제(ex-ante regulation)보다는 소위 책임원리(liability rule)라고 불리는 법원의 사후개입방식을 좀더 적극적으로 활용하는 등 판결을 통해 규제수단의 합리화를 유도할 수 있다. 규제의 최적방식에 관한 사법부의 이러한 좀더 전향적인 노력은 '개혁적 규제'를 모색하는 데 심대한 역할을 할 것으로 기대한다.

이상의 목적을 위해 본장은 총 네 절로 서술되었다. 제2절에서 규제개혁 기본원칙을 재고해보았다. 우선 지난 10여년간 한국의 사례들을

통해 필자가 자주 관찰했던 규제개혁에 관한 편견 내지는 오해들을 사례를 통해 짚고 교정해보았다('규제개혁은 단순히 기업의 모든 고충을 해결하는 작업이다', '규제개혁은 그저 규제를 폐기시키는 작업이다' '경제규제는 폐기해야 하지만, 사회규제는 강화해야 한다' 및 '규제(또는 규제개혁)와 시장결과 사이의 부정확한 인과관계에 대한 오해' 등). 이어 통상적으로 규제가 갖는 속성 및 재산권(property rights)과의 불가피한 연계성을 이론적으로 개관하고 그와 관련된 한 사례를 검토함으로써, 향후 선진화된 규제개혁작업은 일단 헌정주의적 기초(constitutional basis)에 근거해야 한다는 명제에 도달하였다.

제3절은 이런 헌정주의적 기초에 가장 적절히 부합된다고 판단되는 이른바 '규제수용(regulatory taking)'의 논리를 자세히 검토함으로써 향후 규제개혁의 헌법적 토대를 마련코자 하였다. 규제수용이론의 기본이 되는 공용수용(taking)조항은 우리나라 헌법 제23조 제3항에도 명시되어 있는 국가와 민간 사이의 재산권배분에 관한 가장 기본적 원칙이다. 이에 관한 외국 법경제학계의 논리 및 연구가 국내에 일부 소개는 되어 있으나, 아직은 이론적 수준에서만 언급되고 있는 실정이다. 먼저 기존 이론에 필자가 고려하는 바를 좀더 추가하여 여섯 가지 검토사항을 포함한 이 규제수용논리를 재구성하였다(수용 발생 여부, 공익성 여부, 규제수단 효율성 여부, 자발적 승낙과 경찰권능 여부, 묵시적 동종보상 여부의 검토, 규제효과의 효율성 여부). 이를 바탕으로, 이 논리에 어긋나는 규제조항 및 반대로 가장 적합하게 부합되는 판결 각각 한 가지씩을 선택하여 사례분석 하였다. 요컨대 규제수용이론은 우리의 헌법정신과도 정확히 일치하고, 규제개혁의 추진 종사자가 실질적으로 활용할 수 있는 유용성을 가질 것으로 사료된다. 아울러 앞서 제기된 규제개혁의 선진화를 이해하는 데 있어서 관련된 모든 당사자에게 상대적으로 명쾌한 지침을 제공할 것으로 판단된다.

제4절과 제5절은 앞서 선진화된 규제개혁과 규제수용이론에서 핵심틀로서 거듭 지적한 '규제방식의 선진화'에 대한 매우 구체적인 논의이자 동시에 실험적인 시도이다. 제4절에서는 우선 특정 (선의의) 목적을 달성하기 위해 국가가 시장에 부과하는 통제방식은 매우 다양하고 다중적일 수 있다는 그간의 법경제학적 논의를 개관하였다. 구체적으로 다

음의 세부명제를 도출하였다. i) 행정규제(사전규제)와 사후적 책임원리는 각각 장단점을 갖고 있으나, ii) 어느 하나만을 배타적으로 사용하는 것이 최적이 되는 경우는 현실적으로 그리 많지 않으며, iii) 오히려 두 통제방식을 적절히 조합하여 사용함으로써 최적형태의 통제시스템을 구축할 수 있고, iv) 바로 이것이 선진화된 규제개혁작업의 큰 축이 되어야 한다. 즉, '규제개혁=개혁적 규제(의 탐구)'라는 등식을 재부각시키고자 하였다. 이어 결코 완성된 연구결과를 도출하려는 의도는 없었으나 이상의 학계 논의가 이론으로 그치지 않음을 보이기 위해, 유가증권시장 전반의 위법행위에 대한 현재 한국의 규제방식을 개괄적으로 검토하였다. 극히 실험적 성격을 띠었던 이 분석을 통해서 향후 규제개혁 차원에서 많은 노력의 필요성과 동시에 개선의 큰 가능성을 일차적으로 확인할 수 있었다.

마지막으로 제5절은 '개혁적 규제방식'에 관한 한 단계 더 심도 있는 논의이다. 일면 제5절은 Coase 교수의 유명한 회고(1960, p.19)('그럼에도 불구하고 나의 사견으로는 경제학자나 정책입안가들은 정부규제로부터 얻을 수 있는 이점들에 대하여 그동안 과대평가해 왔다고 본다')를 재음미해보기 위한 시도라고 할 수 있다. 구체적으로, 위 제4절의 논의에서 도출한 세부명제 중 특별히 iii)과 iv)에 집중하였다. 환언하면, iii) 및 iv)에 의해 정당화되지 못할 정도로 국내에서는 사전규제에 과다의존하는 현상을 필자가 관찰하면서, 위 Coase 교수의 주장을 뒷받침하는 논리적 근거를 한 가지 제시하려는 것이다. 즉, "설사 사후적 통제수단인 책임원리의 단점이 분명히 존재하여 사전규제를 병행하는 것이 '원칙적으로 최적'일 것이나, 현실적으로는 발생하는 부작용 때문에 사전규제를 아예 사용하지 않는 것이 '사실상 차선'에 도달할 수 있다"는 명제를 간략히 이론적으로 설명하였다. 이어(역시 실험적 시도이므로 향후 좀더 정교한 비용편익분석이 필요하겠지만) 이 명제에 부합된다고 추측되었던 현행 자동차안전정기검사규제를 선택하여, 그 편익에 비하여 상대적으로 사회비용이 매우 크다는 가능성을 실제 수치로써 보이고자 하였다.

참 고 문 헌

건설교통부, 『자동차검사제도 개선방안 연구보고서(1차)』, 2001.
경제규제개혁위원회, 『경제규제개혁 추진실적』, 1997. 7.
경제규제개혁위원회, 『1997년 하반기 경제규제개혁 추진방안』, 1997. 8.
교통안전공단, http://ww.kosta.or.kr, 『경영공시』, 2004.
교통안전공단, 『2004년도 교통사고증감원인 분석 및 대책연구』, 2005.
권영성, 『헌법학개론』, 법문사, 1996.
금융감독원, http://www.fss.or.kr/의 제재정보공시자료 등 각종 자료.
금융감독원, 『2004 연차보고서』, 2004.
김일중, 『규제와 재산권: 법경제학적 시각으로 본 정부 3부의 역할』, Keri 자유주의시리즈(학술부문) 제I권, 한국경제연구원, 1995.
김일중, 「중소기업정책 이론: 법경제학적 접근」, 『경제학연구』, 제45집 제2호, 한국경제학회, 1997a, pp.231~268.
김일중, 「갈등조정의 법경제학적 일고: 불법방해법을 중심으로」, 『경제학연구』, 제45집 제3호, 한국경제학회, 1997b, pp.187~225.
김일중, 「불법방해원리: 갈등조정에서의 적극적 활용을 위한 법경제학적 일고」, 『경제학연구』, 제47집 제1호, 1999, pp.151~185.
김일중 · 박성규, 『정부의 공공사업 추진을 위한 '공공수용권'과 민간 재산권 보호를 위한 '환매권'에 관한 경제학적 분석』, 2005 한국재정공공경제학회 추계학술대회 발표논문집, 2005.
김일중 · 양진석, 「국가 대 민간 갈등: 공용수용의 헌법조항을 중심으로」, 『공공경제』, 제4권 제1호, 한국재정공공경제학회, 1999, pp.254~305.
김일중 · 양진석, 「한국의 공용수용 분쟁: 거래비용가설 및 판례선택편의의 수정을 중심으로」, 『경제학연구』, 제49집 제1호, 한국경제학회, 2001, pp.57~89.
김일중 · 홍성종, 『한국의 규제완화추진체계: 본질, 성과 및 개편방안』, 한국경제연구원, 1994.
김종석 · 이성우 · 김일중, 『규제영향평가제도의 도입 및 활용방안』, 대한상공회의소, 1997.
김종석 · 김태윤, 『독립규제위원회의 발전방향』, 한국경제연구원, 2004.
김철수, 『헌법개설』, 박영사, 1997.
심오택, 『참여정부 규제개혁 추진성과 및 향후 추진과제』, 한국규제학회 추계학

술대회발표논문집, 2005.
이동규,『규제개혁과 경쟁당국의 역할』, 한국규제학회 추계학술대회발표논문집, 2005.
장영채,『2002 도로교통사고비용의 추계와 평가』, 도로교통안전관리공단, 2003.
정동윤・함영주,『증권관련집단소송제도의 도입과 기업의 대응방안』, 한국상장회사협의회, 2004.
차문중,『기업환경 개선을 위한 규제개혁 연구』, 한국개발연구원, 2005.
최병선,『정부규제론』, 법문사, 1992.
통계청, www.nso.so.kr, 내 kosis, 자동차등록대수와 자동차엔진 및 자동차생산・출하・제고・내수・수출량에 대한 자료, 2005.
한국수입자동차협회 http://ww.kaida.co.kr, 연도별 수입차 점유율, 2005.
허영,『한국헌법론』, 박영사, 1995.

Barzel, Yoram, *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1989.

Boyer, Marcel and Donatella Porrini, "Modeling the Choice between Regulation and Liability in Terms of Social Welfare," *Canadian Journal of Economics*, Vol.37, 2004, pp.590～612.

Burrows, Paul, "Combining Regulation and Legal Liability for the Control of External Costs," *International Review of Law and Economics*, Vol.19, 1999, pp.227～244.

Calabresi, Guido and Douglas Melamed, "Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral," *Harvard Law Review*, Vol.85, 1972, pp.1089～1128.

Cho, Joonmo and Iljoong Kim, "An Economic Analysis of Takings in Korea: Endogenous Probability and Announcement Effects," *International Review of Law and Economics*, Vol.22, 2002, pp.331～346.

Coase, Ronald, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, Vol.3, 1960, pp.1～44.

Cooter, Robert and Thomas Ulen, *Law and Economics*(4th ed.), Boston, MA: Pearson Addison Wesley, 2004.

Ehrlich, Isaac and Gary Becker, "Market Insurance, Self-Insurance and Self-Protecton," *Journal of Political Economy*, Vol.80, 1972, pp.625～648.

Ellickson, Robert, "Alternatives to Zoning: Covenants, Nuisance Rules, and Fines as Land Use Controls," *University of Chicago Law Review*, Vol.40, 1973, pp.681～756.

Ellickson, Robert, *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.

Epstein, Richard, "A Theory of Strict Liability," *Journal of Legal Studies*, Vol.2, 1973, pp.45～77.

Epstein, Richard, "Nuisance Law: Corrective Justice and Its Utilitarian Constraints," *Journal of Legal Studies*, Vol.8, 1979, pp.49～102.

Epstein, Richard, *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*, Cambridge: Harvard University Press, 1985.

Epstein, Richard, *Bargaining with the State*, Princeton: Princeton University Press, 1993a.

Epstein, Richard, "The Seven Deadly Sins of Takings Law: The Dissents in Lucas v. South Carolina Coastal Council," *Loyola of Los Angels Law Review*, Vol.26, 1993b, pp.955～978.

Hiriart, Yolande, David Martimort, and Jerome Pouyet, "On the Optimal Use of Ex ante Regulation and Ex Post Liability," *Economics Letters*, Vol.84, 2004, pp.231～235.

Innes, Robert, "Optimal Liability with Stochastic Harms, Judgement-Proof Injurers, and Asymmetric Information," *International Review of Law and Economics*, Vol.19, 1999, pp.181～203.

Innes, Robert, "Enforcement Costs, Optimal Sanctions, and the Choice between Ex-Post Liability and Ex-Ante Regulation," *International Review of Law and Economics*, Vol.24, 2004, pp.29～48.

Keeton, W. Page, *Prosser and Keeton on the Law of Torts*, St. Paul, MN: West Publishing, 1984.

Kim, Iljoong, "An Information-Saving and Efficient Nuisance Rule," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol.158, 2002, pp.514～527.

Kolstad, Charles D., Thomas S. Ulen, and Gary V. Johnson, "Ex Post Liability for Harm vs. Ex Ante Safety Regulation: Substitutes or Complements?," *American Economic Review*, Vol.80, 1990, pp.888～901.

Lessig, Lawrence, "The New Chicago School," *Journal of Legal Studies*, Vol.27, 1998, pp.661～691.

Libecap, Gary, *Controlling for Property Rights*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1989.

Michelman, Frank, "Property, Utility, and Fairness: Comments on Ethical Foundations of 'Just Compensation' Law," *Harvard Law Review*, Vol.80, 1967, pp.1165～1258.

Polinsky, Mitchell and Steven Shavell, "The Optimal Use of Fines and Imprisonment," *Journal Public Economics*, Vol.24, 1984, pp.89～99.

Posner, Richard, *Economic Analysis of Law*(4th ed.), Boston, MA: Little, Brown, and Company, 1992.

Schmitz, Patrick W., "On the Joint Use of Liability and Safety Regulation," *International Review of Law and Economics*, Vol.20, 2000, pp.371～382.

Shavell, Steven, "Liability for Harm versus Regulation of Safety," *Journal of Legal Studies*, 1984a, Vol.13(2), pp.357～374.

Shavell, Steven, "A Model of the Optimal Use of Liability and Safety Regulation," *Rand Journal of Economics*, 1984b, Vol.15, pp.271～280.

Shavell, Steven, "The Optimal Structure of Law Enforcement," *Journal of Law and Economics*, Vol.36, 1993, pp.255～287.

Shulman, Harry et al., *Cases and Materials on the Law of Torts*(4th ed.), Foundation Press, 2003.

Statsky, William P., *Essentials of Torts*, St. Paul, MN: West Publishing, 1994.

Sunstein, Cass, "Interest Groups in American Public Law," *Stanford Law Review*, Vol.38, 1985, pp.29～86.

Sunstein, Cass, "Paradoxes of the Regulatory State," *University of Chicago Law Review*, Vol.57, 1990, pp.407～441.

Trebilcock, Michael and Ralph A. Winter, "The Economics of Nuclear Accident Law," *International Review of Law and Economics*, Vol.17, 1997, pp.215～243.

Tullock, Gordon, *Rent Seeking*, The Shaftebury Paper Series, Edward Elgar, 1993.

Viscusi, W. Kip, "Product Liability and Regulation: Establishing the Appropriate Institutional Division of Labor," *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol.78, 1988, pp.300～304.

Wittman, Donald, "Prior Regulation versus Post Liability: The Choice between Input and Output Monitoring," *Journal of Legal Studies*, Vol.6, 1977, pp.193～212.

[부록 3-1] $s^{**} < s^{*}$의 증명

다음 두 단계로 $s^{**} < s^{*}$를 증명한다.

1) 먼저 KUJ모형에 암묵적으로 가정된 $B(s)=0$일 때를 보자. 최적 $S(s^{*}$로 정의$)$를 구하기 위해 식 (3.1)의 $\Phi(\hat{x}, s \mid x^{*})$로부터 s에 대한 일계조건을 구하면,

$$C'(\hat{x})\,\hat{x}'(s^{*}) + A'(\hat{x})\,\hat{x}'(s^{*}) = \{C'(\hat{x}) + A'(\hat{x})\}\,\hat{x}'(s^{*}) = 0. \quad \text{<3.a>}$$

식 <3.a>에서 KUJ(p.898)의 식 (20)에 의해 $\hat{x}'(s) > 0$이고, KUJ(p.890)의 식 (2)에 의해 $C'(x^{*}) = -A'(x^{*})$이므로, s^{*}는 $\hat{x} = x^{*}$로 유도해주는 수준에서 결정된다.

2) 다음 규제기관의 행정비용이 존재하는 $B(s) > 0$인 경우를 보자. 역시 최적 $S(s^{**}$로 정의$)$를 구하기 위해 $\Phi(\hat{x}, s \mid x^{*})$로부터 s에 대한 일계조건을 구하면,

$$\{C'(\hat{x}) + A'(\hat{x})\}\,\hat{x}'(s^{**}) + B'(s^{**}) = 0. \quad \text{<3.b>}$$

가정에 의해 $B'(s^{**}) > 0$이므로 식 <b>에서 첫째 항이 (-)이어야 한다. 또한 $\hat{x}'(s) > 0$이므로 $\{C'(\hat{x}) + A'(\hat{x})\}$이 (-)이어야 한다. 그런데 KUJ(893)의 [그림 3-1]에 의하면 $\hat{x} < x^{*}$일 때에만 $C'(\hat{x}) < -A'(\hat{x})$ 조건이 성립한다. 즉, 식 <3.b>를 만족시키는 $\hat{x}$를 x^{**}라고 할 때, 그 값은 x^{*}보다 작다. 그런데 다시 $\hat{x}'(s) > 0$이 항상 성립하므로, 가해자에게 x^{**}를 유도하는 s^{**}는 s^{*}보다 작아야 한다. 왜냐하면 위 단계 1)에서 s^{*}는 $\hat{x} = x^{*}$로 유도해주는 수준에서 결정되었기 때문이다. QED

<부록 3-2> 자동차정기검사규제의 사회비용 계산과정: 요약

〈부표 3-1〉 자동차정기검사규제의 총수수료(2004년)

차종별		연 식	차량대수	수수료(원)	총수수료수입(원)
승용차	경형	차령10년 미만	608,751	7,500	4,565,632,500
		차령10년 이상			
	소형	차령10년 미만	2,266,492	10,000	22,664,920,000
		차령10년 이상			
	중형	차령10년 미만	1,886,475	10,000	18,864,750,000
		차령10년 이상			
	대형	차령10년 미만	267,245	10,000	2,672,450,000
		차령10년 이상			
	다목적승용차	차령10년 미만	450,314	10,000	4,503,140,000
		차령10년 이상			
	수입자동차	차령10년 이하	34,262	10,000	342,620,000
		차령10년 이상			
화물차	소형화물	차령10년 미만	1,768,984	10,000	17,689,840,000
		차령10년 이상			
	중형화물	차령10년 미만	88,076	11,500	1,012,874,000
		차령10년 이상			
	대형화물	차령2년 미만	8,772	25,000	21,930,000
		차령2년 이상	76,506	50,000	3,825,300,000
기타 자동차	소형버스	차령5년 이하	1,081,109	20,000	622,180,000
		차령5년 이상	2,032,294	40,000	81,291,760,000
	중형버스	차령5년 이하	25,645	23,000	589,835,000
		차령5년 이상	21,646	46,000	995,716,000
	대형버스	차령5년 이하	35,968	25,000	899,200,000
		차령5년 이상	43,443	50,000	2,172,150,000
	특장차	차령5년 이하	51,185	20,750	1,062,088,750
		차령5년 이상	53,057	41,500	2,201,865,500
					163,325,801,750

주: 1) 분석에 이용된 차량대수 자료는 통계청(2005)의 1995~2004년까지의 '연간자동차 내수판매분'을 근거로 산출하였으며, 전체 등록대수의 84%에 해당한다. 표의 수입차대수는 한국수입자동차협회(2005)의 10년간 자료를 승용차로 단순화시킨 것이다. 단, 표에 나온 차량대수는 최초검사기간(즉 검사면제기간)에 해당하는 대수는 이미 제외시켰으므로 그 합이 84%보다 작다.

2) 표의 검사수수료는 유효기간이 이미 반영된 액수로서, 원래의 기준수수료('차종별 검사수수료'에 근거)에서 검사주기인 '자동차검사유효기간'(자동차관리법시행규칙 제74조-별표15의 2에 근거)을 나눈 값이다.

〈부표 3-2〉 총대행료비용(2004년)

차종	연 식	차량대수	대행료	총대행료(원) <84%>	총대행료(원) <100%>
승용차	차령10년 미만	5,513,539	20,000	110,270,780,000	131,274,738,100

주: 1) 차량대수 자료는 통계청(2005)의 1995~2004년까지의 '연간자동차내수판매분'을 근거로 산출했고, 전체 등록대수의 84%에 해당한다. 단, 승용차에 대해서만 대행서비스를 받는다는 보수적인 가정 아래, 표에 제시된 승용차 차량대수에는 최초검사기간(즉 검사면제기간)에 해당하는 대수는 이미 제외시켰다.

2) 대행료는 탐문의 평균값이고, 총대행료 <100%>의 의미는 누락된 표본인 16%를 감안하여 비례식으로 구한 값이다. 참고로, 절반의 승용차만 대행서비스를 받는다면 총대행료는 약 650억원이 될 것이다.

제2부 기업의 창업 및 생산활동 관련 규제와 개혁과제

- 제4장 창업규제 현황 및 규제개혁방향
  김 광 희
- 제5장 수도권 산업활동에 대한 입지규제의 현황과 개선방안
  이 상 철
- 제6장 고용, 해고 및 노사관계에서의 규제와 대안
  김 용 성
- 제7장 투자효율성의 제고를 위한 경쟁정책의 개선방안
  정 인 석
- 제8장 환경규제와 기업활동: 현황과 대안
  홍 종 호

제 4 장

창업규제 현황 및 규제개혁방향

제1절 서 론

1. 창업의 의의와 최근 동향

창업은 개인 또는 소수의 이익창출 동기에 의해 발원되지만 국민경제 차원에서는 고용창출 및 성장의 묘상(seed bed) 역할을 할 뿐만 아니라 혁신, 새로운 아이디어의 원천, 경쟁의 촉진 등으로 기존 기업 및 시장의 효율성을 자극하게 되고 동시에 경제 전반의 신축성을 제고하는 효과를 가져온다. 즉, 시장경제체제의 역동성, 신진대사를 촉진하는 촉매자 역할 및 저성장에 따른 실업해소, 고용창출의 원천 역할을 하게 되는 것이다. 이와 같은 이유로 세계 각국은 창업활성화를 위한 정책적 노력을 기울여 오고 있으며, 이의 한 축으로 규제개혁을 지속적으로 추진해 오고 있다. 우리나라도 규제개혁위원회, 규제개혁기획단을 중심으로 창업규제를 개선하기 위해 지속적으로 노력하고 있다.

최근 수년 동안 우리나라 신설 법인 수 추이를 보면 창업이 활발하지 못함을 알 수 있다(표 4-1 참조). 1997년의 금융위기에서 벗어나면서 2001년까지는 법인의 신설이 회복세를 보였으나 2002년 이후로는 상당한 감소세를 보이고 있다. 2002년 -0.5%, 2003년 -14.7%, 2004년에는 -7.9%로 법인의 창업 성장률이 계속 줄어들고 있는 것이다. 특히 창업을 위한 공장설립인 창업사업계획승인 건수가 최근 급격하게 감소하는 등

〈표 4-1〉 신설 법인 수 추이(전국)

(단위: 개, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 상반기
제 조 업	-	-	-	12,445 (23.6)	11,078 (22.8)	5,505 (19.9)
건설 및 설비업	-	-	-	8,528 (16.2)	7,124 (14.7)	5,250 (18.9)
서비스업	-	-	-	31,283 (59.3)	29,730 (61.2)	16,787 (60.5)
농·임·어업·광업 및 기타	-	-	-	483 (0.9)	653 (1.3)	202 (0.7)
합 계	61,456	62,168	61,852	52,739	48,585	27,743
- 전년비 성장률(%)	-	1.2	-0.5	-14.7	-7.9	-
- GDP 성장률 (%)	8.5	3.8	7.0	3.1	4.6	-

주: 1) 법원(상업등기소)에 설립등기를 한 법인 수.
자료: 대법원・중소기업청.

〈표 4-2〉 창업사업계획승인 건수

연 도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
업체수	1,500	978	1,692	1,869	1,560	1,715	991	597

자료: 중소기업청.

제조업부문의 창업부진은 제조업 공동화 및 성장잠재력 저하에 대한 우려를 낳고 있다(표 4-2 참조).

2. 연구의 개요 및 범위

창업부진은 일정 부분 경기침체에 따른 부정적인 경기전망을 반영하고 있고, 이는 정책적으로 통제하기 어려운 부분이다. 그러나 창업 및 산업경제활동을 성가시게 하는 규제로 인하여 창업의지가 저해받아 창업이 둔화되는 것은 규제 완화나 철폐 등 정책적 노력에 의해 해소될 수 있는 부분이다. 본장에서는 이와 같은 인식하에 창업부문의 규제를 어떻게 해소할 것인지에 대한 논의를 하고자 한다.

창업의 국민경제적 효과를 감안하면 창업이 규제될 하등의 이유가 없다. 자유시장경제체제하에서 창업을 할 경우 사업자등록이나 법인등

록과 같이 기업의 존재를 신고하는 행위와 조세 및 사회보장등록행위로 충분할 것이다.[1] 그럼에도 불구하고 현실에서는 창업에 따른 각종 인·허가 사항, 복잡한 절차 등의 규제로 시간소요를 포함한 다양한 비용이 발생하여 창업이 그리 용이하지 못하게 되고, 위에 언급한 창업의 국민경제적 효과 시현이 저해받게 된다.

그렇다면 어떤 이유에서 창업규제가 발생하게 되는가? 규제의 일반이론을 창업에 적용시키면 진입규제의 발생원인을 다음과 같이 정리할 수 있다.[2]

첫째, 규제의 공익설(public interest theory of regulation)에 의하면 시장의 실패를 보완하기 위해서 창업을 규제할 필요가 있다는 것이다. 즉, 조악한 질의 생산물로부터 소비자를 보호하거나, 공해라는 외부비경제의 발생을 억제하기 위해서 공해를 유발할 가능성이 있는 창업을 규제하지 않을 수 없다는 논리다. 시장에 진입하려는 창업자는 제공하려는 제품이나 서비스에 대하여 사회가 요구하는 최소한의 기준은 충족시켜야 한다는 것이다.

둘째, 포획이론(theory of regulatory capture)을 원용하여 설명하면, 기존 기업들의 필요에 의해, 즉 기존 기업들이 자신들의 기득권에 따른 지대(quasi rent)를 계속 향유하기 위해 진입장벽을 설정, 조정하기 때문이라는 것이다. 기존 기업들은 조직화되지 않은 소비자들에 비해 정보수집 및 조직 비용이 적게 들므로 규제당국을 조정하여 각종 규제로 창업자에 대한 진입장벽을 높임으로써 궁극적으로 소비자에게 돌아갈 잉여를 자신들의 이익으로 향유하고자 하기 때문이라는 것이다.

셋째, 정치인/행정관료가 뇌물을 징수하고자 하기 때문에 규제가 발생하게 된다는 징수이론이 있다('tollbooth' theory). 정치인이나 관료가 진입을 어렵게 하는 규제를 만들어 놓고 그것을 허용해 주는 반대급부로 통행료를 징수하고자 하기 때문이라는 것이다.[3]

---

1) World Bank, *Doing Business in 2004*, 2004, p.17 참조

2) Djankov, S. et al., "The Regulation of Entry," *Quarterly Journal of economics,* Vol.117, 2002, pp.1～37 참조

3) Djankov, S. et al.(2002)의 국제비교연구에 의하면 진입규제가 높다고 해서 제품의 질이 높다거나, 공해 발생이 덜하거나 경쟁이 더하지 않고, 반면에 진입규제가 심하면 부정부패가 심하고, 지하경제의 비율이 높은 것으로 나타난다. 즉, 규제의 공익

포획이론이나 징수이론은 진입·창업 규제에 대하여 경쟁정책적 대응이나 반부패정책적 대응의 필요성이 높음을 시사하는 한편, 공익설은 최소한의 필수규제를 제외하고는 규제를 철폐 내지는 효율화시킬 필요성이 높다는 점을 시사한다. 여기서는 창업규제에 대한 경쟁정책적 대응이나 반부패정책적 대응보다는 불필요한 규제의 철폐 내지는 규제품질의 개선에 초점을 두어 논하고자 한다. 그 내용은 주로 설립절차 및 구비서류의 간소화, 행정비용절감 등을 위한 방향 등이 될 것이다.

'창업'이라 함은 기업을 새로이 설립하여 사업을 개시하는 것을 말하며, 법인인 경우 법인설립등기일, 개인인 경우 부가가치세법 제5조 1항에 의해 관할 세무서에 사업자등록을 한 날을 사업 개시일로 본다.[4)5)] 법적 형식요건의 충족만을 본다면 법인등기 및 사업자등록이 완료되는 것까지를 창업으로 볼 수 있다. 그러나 실제적인 영업의 개시까지를 창업으로 본다면 도소매·서비스업의 경우는 영업점의 구비까지를, 제조업의 경우는 공장설립절차까지를 창업으로 보아야 할 것이다. 여기에서는 실제적 영업의 개시까지를 창업으로 보고자 한다.

본장에서는 먼저 제2절에서 창업규제 현황을 개관하고, 제3절에서는 공장설립을 수반하지 않는 비제조업 창업(commercial start-up)의 경우와 공장설립을 수반하는 제조업 창업(industrial start-up)의 경우를 나누어 창업절차 및 소요기간, 구비서류, 소요비용 등에 대하여 살펴본다. 전자는 법인설립등기 및 사업자등록에 관한 사항이겠고, 후자는 주로 입지 및 공장설립에 관한 부분이라 하겠다. 마지막으로 제4절에서는 부문별 주요 문제점과 개선방향에 대하여 논하고자 한다.

설 보다는 규제의 공공선택이론이 현실의 창업규제를 더 잘 설명하고 있다고 분석하고 있다.

4) 『중소기업창업지원법』 제2조 및 동법 시행령 제2조 및 제3조 참조.

5) 창업지원법 등에서 규정하고 있는 창업의 법제적 정의는 창업을 지원하기 위해 정책대상을 확정하기 위한 정의라고 볼 수 있다. 예를 들어, 사업개시 후 7년 이내인 경우도 창업자로 간주하여 지원 대상에 포함하며, 사업승계, 법인전환 등은 창업으로 간주하지 않으며, 제조업 창업자의 공장설립절차에 따른 각종 인·허가 절차를 의제처리되도록 하는 창업사업계획승인제도를 두어 제조업의 창업을 유인하는 한편(동법 제21조) 숙박 및 음식점업, 금융 및 보험업, 무도장·골프장·도박장 운영업 등은 동법의 적용을 배제하고 있다(동법 시행령 제4조). 여기에서는 이와 같은 법제적 의미로 창업을 정의하지 않고, 일반적 의미로 새로운 기업의 개시인 법인등기/사업자등록을 하고 실제적으로 영업을 시작하는 것을 창업으로 보고자 한다.

제2절 창업규제 현황 개관

공장건설을 수반하지 않는 비제조업 창업(commercial start-up)의 경우, World Bank(2004)의 국제비교연구에 의하면 창업절차, 창업에 소요되는 기간, 창업비용, 최저자본금의 수준 등을 고려한 우리나라의 창업환경 순위는 전체 조사대상 155개국 중 97위인 것으로 나타나 우리나라의 창업환경이 경제수준에 비해 상당히 떨어진 수준에 머물고 있다는 것을 알 수 있다. 서울에서 주식회사 형태의 기업을 창업(commercial start-up)하는 데 거쳐야 할 창업절차는 12단계, 소요기간은 22일, 비용은 1인당 GNI의 15.2%(US$ 2,195)로 조사되고 있다. 이는 OECD의 평균 6단계, 19일, 6.5%보다도 많은 창업절차와 시간, 비용이 발생하는 것으로, 특히 창업절차 수에 있어서는 전체 조사대상 155개국의 평균인 9단계보다도 많다. 전반적으로 복잡한 창업절차를 단순화하여 창업소요기간도 단축시키고, 창업에 따른 비용도 낮출 필요가 있다는 것을 시사한다.

한편 공장건설을 수반하는 제조업 창업의 경우(industrial start-up), 규제개혁기획단(2005. 1)의 조사보고에 의하면 창업 관련 규제는 총 328건이나 개별 업종 관련 규제나 세제 관련 규제 등을 제외하면 주요 규제는 총 68건으로 파악되고 있다(표 4-4 참조). 주요 규제 68건은 입지규제 30건, 사업계획승인 관련 규제 21건, 공장건축 및 등록 관련 규제 13건,

〈표 4-3〉 창업에 소요되는 절차, 기간 및 비용의 국제비교(2004년 기준)

	한국(97위)	캐나다(1위)	OECD 평균	전체(155개국)
절 차(수)	12	2	6	9
소요기간(일)	22	3	19	47
비 용(% of income per capita)	15.2	0.9	6.5	77.7
최저자본금(% of income per capita)	308.8	0.0	28.9	193.6

주: 1) 한국 1인당 GNI = US$ 13,980, 캐나다 1인당 GNI = US$ 28,390.
자료: The World Bank Group(2005), *Doing Business in 2006.*

〈표 4-4〉 제조업 창업 관련 주요 규제 현황

	입 지	사업계획승인	공장건축·등록	부 담 금
규제 수(68건)	30	21	13	4
비 율 (100%)	44.1%	30.9%	19.1%	5.9%

자료: 규제개혁기획단(2005. 1).

부담금규제가 4건으로 입지 및 사업계획승인 관련 규제가 대부분을(75%) 차지하고 있다. <표 4-5>는 창업 관련 주요 규제 68건을 상세히 제시하고 있다.

제조업의 창업은 ① 사업계획수립 ② 부지확보 ③ 공장설립계획승인 ④ 건축허가 및 공장 건축 ⑤ 공장등록 등 5단계로 이루어지며 총 1년 6개월 정도가 소요된다. 이 중 인·허가 행정절차기간은 평균 6개월 정도이다. 또한 제조업 창업비용은 수도권 외 지역의 1만㎡ 농지를 전용하여 창업하는 경우 농지조성비 1억원, 사전환경성검토대행비 1,500만원, 기타 각종 절차 대행비용 1,500만원, 도로확보비 2,000만원 등 인·허가 행정절차 이행에 최소 1억 5,000만원 소요되는 것으로 조사되고 있다. 그동안 정부의 창업 관련 규제개선 노력이 상당함에도 불구하고 여전히 제조업의 창업환경 개선의 여지가 높다 하겠다.[6)]

제3절 창업절차 및 소요비용 현황

1. 법인설립등기 및 사업자등록 절차와 소요비용

가. 절차 및 구비서류

창업을 위해서는 사업목적을 구현하기 위한 구체적인 사업계획의 수립이 요구된다. 사업타당성검토는 물론이고 인적, 물적 자원을 동원하고 조직화하는 등 한정적일 수밖에 없는 경영자원을 어떻게 합리적으로 배분

6) 규제개혁기획단은 인·허가절차개선 및 각종 부담금 경감으로 행정절차기간을 100일로 단축하고, 행정절차비용을 1,500만원으로 감축하겠다는 목표를 설정했음.

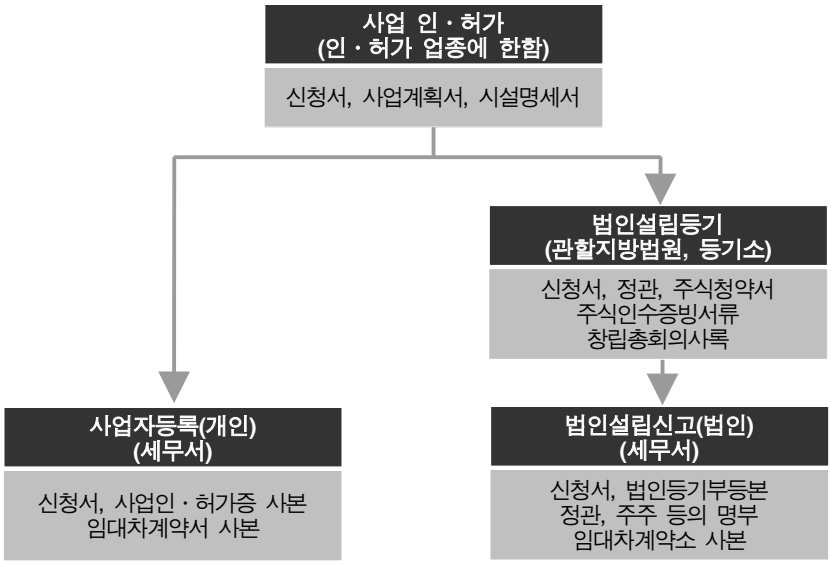
〈표 4-5〉 창업 관련 주요 규제 목록

		인·허가	관련 부처	관련 법령
입지 (30건)	1	전통사찰보존구역 주변지역 제한	문화관광부	전통사찰보존법
	2	농업진흥지역에서 공장의 제한적 허용	농 림 부	농지법
	3	농업보호구역에서 공장의 제한적 허용	농 림 부	농지법
	4	대기환경보전법 별표8에 의한 1~4종 사업장	환 경 부	농지법· 대기환경보전법
	5	특정 대기 유해물질을 배출하는 시설	환 경 부	농지법
	6	수질환경보전법 시행령 별표1에 의한 1~4종 사업장	환 경 부	농지법· 수질환경보전법
	7	특정 수질 유해물질을 배출하는 시설	환 경 부	농지법
	8	농지전용면적 3만㎡ 초과하는 공장 (연접 포함)	농 림 부	농지법
	9	초지조성지구 내에서의 입지제한	농 림 부	초지법
	10	사방지에서 입지제한	농 림 부	사방사업법
	11	산지의 전용제한기준	산 림 청	산지관리법
	12	상수도보호구역 등의 산지전용 제한	산 림 청	산지관리법
	13	공장의 신설 등의 제한	산업자원부	산집법
	14	아파트형 공장의 입주제한	산업자원부	산집법
	15	산업기술단지 입지업종 제한적 허용	산업자원부	산집법
	16	산업용지의 분할 제한	산업자원부	산집법
	17	자연환경보전지역에서의 입지제한	환 경 부	자연환경보전법
	18	특별대책 Ⅰ권역 입지제한	환 경 부	환경정책기본법
	19	특별대책 Ⅱ권역 입지제한	환 경 부	환경정책기본법
	20	상수도보호구역 내 입지제한	환 경 부	수도법
	21	수변구역에서의 입지제한(한강수계)	환 경 부	한강수계상수원법
	22	수변구역에서의 입지제한(낙동강수계)	환 경 부	낙동강수계관리법
	23	수변구역에서의 입지제한(금강수계)	환 경 부	금강수계관리법
	24	수질 1등급이역이 아닌 경계로부터 상류 유하거리 10㎞ 이내의 집수구역	환 경 부	수질환경보전법
	25	상수원보호구역이 아닌 지역의 취수시설로부터 상류로 유하거리 15㎞ 이내의 집수구역	환 경 부	수질환경보전법
	26	다른 법률에 의한 용도지역 등의 변경제한	건설교통부	국토계획법
	27	2종지구단위계획의 수립	건설교통부	국토계획법
	28	계획관리지역 내 제한적 허용	건설교통부	국토계획법
	29	사전환경성검토 협의	환 경 부	환경정책기본법
	30	개발행위허가	건설교통부	국토계획법

〈표 4-5〉의 계속

		인·허가	관련 부처	관련 법령
사업계획승인 (21건)	1	공장설립(사업계획)승인	산자부, 중기청	산집법, 창업지원법
	2	공장설립승인 후 변경사항승인·신고	산자부, 중기청	산집법, 창업지원법
	3	농지전용허가	농 림 부	농지법
	4	농지전용신고	농 림 부	농지법
	5	농지전용허가 후 변경허가	농 림 부	농지법
	6	농지전용 용도변경승인	농 림 부	농지법
	7	산지전용허가	산 림 청	산지관리법
	8	산지전용신고	산 림 청	산지관리법
	9	산지전용허가 후 변경허가	산 림 청	산지관리법
	10	산지전용 용도변경 승인	산 림 청	산지관리법
	11	초지전용허가	농 림 부	초지법
	12	제2종지구단위계획수립	건설교통부	국토계획법
	13	도시계획시설사업 시행자 지정	건설교통부	국토계획법
	14	도시계획시설사업 실시계획 인가	건설교통부	국토계획법
	15	토지거래계약허가	건설교통부	국토계획법
	16	하천공사시행허가	건설교통부	하천법
	17	하천점용허가	건설교통부	하천법
	18	공유수면 점·사용 허가	건설교통부	공유수면관리법
	19	분묘개장허가	건설교통부	장사법
	20	사도개설허가	건설교통부	사도법
	21	도로점용허가	건설교통부	도로법
공장건축 및 등록 (13건)	1	건축허가	건설교통부	건축법
	2	하수도점용허가 및 배수설비 설치신고	건설교통부	하수도법
	3	전용상수도설치허가	건설교통부	수도법
	4	전기설비공사계획 인가 및 신고	기 타	전기사업법
	5	건축허가시 소방동의 절차	국 토	소방시설설치유지 안전법
	6	소방시설공사의 신고	기 타	소방시설공사업법
	7	가설건축물 건축허가 및 신고	건설교통부	건축법
	8	공작물 축조의 신고	건설교통부	건축법
	9	폐기물처리시설의 설치승인	환 경 부	폐기물관리법
	10	오수처리시설의 설치신고	환 경 부	오수·분뇨처리관리법
	11	각종 배출시설의 허가·신고	환 경 부	오수·분뇨처리관리법 대기·수질환경보전법
	12	토양오염유발시설설치신고	환 경 부	토양환경보전법
	13	공장등록	산자부, 중기청	산집법·창업지원법
부담금 (4건)	1	농지조성비	농 림 부	농지법
	2	대체산림자원조성비	산 림 청	산지관리법
	3	초지조성비	농 림 부	초지법
	4	개발행위이행보증금	건설교통부	국토계획법

[그림 4-1] 개인 및 법인 기업의 회사설립절차



할 것인가를 고민하지 않을 수 없다. 또한 회사의 법적 형태, 입지에 대한 의사결정도 사전에 이루어져야 한다.

사업계획 수립 후 사업계획을 실행에 옮기는 첫 단계가 회사의 설립이다. 해당사업을 하기 위해 인·허가가 필요하다면 먼저 담당관청에서 사업의 인·허가를 받아야 한다. 개인기업 형태로 회사를 설립하는 경우에는 사업개시일로부터 20일 이내에 사업장 소재지 관할세무서에 사업자등록을 한다. 사업자등록 신청시 구비서류는 사업자등록신청서(세무서에 비치), 사업장을 임차한 경우에는 임대차계약서 사본, 법령에 의하여 허가·등록·신고를 받아야 하는 사업의 경우에는 사업허가증 사본·사업등록증 사본 또는 신고필증 사본 등을 첨부하여야 한다.

법인 형태로 회사를 설립하는 경우에는 상업등기소에 법인설립등기를 한 후, 관할세무서에 사업자등록을 하여야 한다. 개인기업의 경우 비교적 간단한 구비서류에 의해 관할세무서에 사업자등록을 함으로써 사업을 시작할 수 있으나, 주식회사의 경우에는 복잡한 법적 절차 및 그에 따른 구비서류가 요구된다.

상법에서 정하고 있는 주식회사의 설립방법은 모집설립과 발기설립 방법이 있다. 발기설립은 발기인이 발행주식 총수를 인수하는 방법으로 설립절차가 모집설립에 비해 간단한 반면, 모집설립은 발기인이 주식의 일부를 인수하고 나머지 주식은 주주를 모집하여 인수케 하는 방법으로, 불특정 다수인을 대상으로 주주를 모집하게 되므로 까다로운 절차가 요구된다. 불특정 다수인 50인 이상에게 주식청약을 하는 공모의 경우 금융감독원에 유가증권발행인등록을 하여야 하며(『증권거래법』 제3조), 모집금액 10억원 이상으로 설립하는 경우 금융감독원에 유가증권모집 신고 등의 절차를 거쳐야 한다. 따라서 거대 자본의 모집이 필요한 경우를 제외하고는 모집설립보다는 발기설립에 의해 설립하게 된다.

<표 4-6>은 일반적인 주식회사의 설립방법인 발기설립의 설립절차 및 구비서류에 대하여 정리한 것이다. 발기설립의 설립절차는 크게 3단계로 나눌 수 있는데 첫째, 회사의 조직과 활동에 관한 기본규칙인 정관의 작성단계이며, 둘째는 주금납입 및 회사의 기관구성 등 회사의 실체를 형성하는 절차이고, 셋째는 회사가 법인격을 부여받기 위한 설립등기절차이다. 이를 세분해 보면 ① 발기인구성 → ② 정관 작성 및 인증 → ③ 주식발행사항의 결정 → ④ 발기인의 주식인수 → ⑤ 주금의 납입 → ⑥ 발기인총회 개최/임원 선임 → ⑦ 설립경과의 조사·보고 → ⑧ 이사회 소집 → ⑨ 법인설립등기 → ⑩ 사업자등록 10단계로 나눌 수 있다. 이들 절차를 완료하는 데 필요한 구비서류는 약 26종이다.

나. 소요비용

<표 4-7>은 서울에서 자본금 5,000만원의 주식회사를 발기설립하는 경우 사업자등록시까지 소요되는 비용의 명세이다. 정관과 의사록 등의 공증비용(10만원), 설립등기에 따른 등록세(64만원) 및 수수료비용이 주 소요항목이다. 창업회사가 중소기업/고용창출형 중소기업/벤처인증기업인 경우 등록세를 면제받을 수 있도록 규정되어 있다. 등록세를 면제받은 창업자가 관련 서류 작성 및 등기절차를 직접 수행하는 경우에 소요되는 비용은 19만 5천원이며, 이들 절차를 법무사에게 대행시킬 경우 약 40만원 정도의 대행수수료가 더 들게 되어 약 60만원의 비용이 소요된다.

〈표 4-6〉 주식회사 설립절차 및 구비서류(발기설립; 변태설립사항이 없는 경우)

설립절차	구비서류	비 고
① 발기인 구성		상법 제288조
② 정관 작성 및 인증	정관2부, 각 발기인의 인감증명서 및 주민등록증(대리인의 경우 위임장 및 대리인 인감증명서)	상법 제289조, 제290조, 제292조; 공증인법 제62조, 제63조
③ 주식발행사항의 결정		상법 제291조(대부분의 경우 정관 작성시에 정해짐. 그러나 주식의 종류와 수, 할증발행 등의 사항을 정관에서 정하지 않으면 발기인 전원의 동의로 이를 결정하여야 함)
④ 발기인의 주식인수		상법 제293조(발기인은 서면으로 1주 이상의 주식을 인수)
⑤ 주금의 납입	주금납입보관증명서[1)]	상법 제295조(현물출자를 하는 발기인은 출자 목적 재산을 인도하고, 권리이전에 따른 서류를 완비하여 교부해야 함) 상법 제318조(은행의 주금납입 보관증명서 발급)
⑥ 발기인총회 개최/임원 선임	발기인 총회 의사록 작성	상법 제296조, 제297조(임원 선임 및 의사록 작성, 기명·날인) ·이사는 3인 이상, 감사는 1인 이상; 단 자본총액이 5억원 미만인 회사는 이사 3인 미만 가능

〈표 4-6〉의 계속

설립절차	구비서류	비 고
⑦ 설립경과의 조사·보고 (※변태설립사항이 있는 경우 검사인의 선임 및 검사인의 조사·보고)	이사·감사의 조사보고서 (※검사인의 조사보고서)	상법 제298조(임원은 회사설립에 관한 사항이 법령 및 정관에 위배되는지 여부를 발기인에게 보고)
⑧ 이사회 소집	이사회의사록	·이사 중 (공동) 대표이사 선임 ·본점소재지를 지번까지 구체적으로 결정
⑨ 법인설립등기	주식회사설립등기신청서[2]	상업등기소; 상법 제317조
⑩ 사업자등록	법인설립신고 및 사업자등록신청서[3]	부가가치세법 제5조 ·사업개시일로부터 20일 이내에 관할 세무서장에게 등록

주: 1) 주금납입보관증명서 발급을 위한 구비서류: 의뢰서, 정관, 이사·감사의 조사보고서, 이사회의사록, 주식인수증(주주별), 주주명부, 주주들의 주민등록증 사본, 위임장.

2) 첨부서면: 정관, 주식인수증 3통(발기인 전원분), 발기인총회의사록, 이사회의사록, 주금납입보관증명서(주금납입 은행의 등기부등본 첨부), 이사·감사의 조사보고서, 발기인 전원의 인감증명서 및 인감도장, 임원의 취임승낙서, 임원의 주민등록표 등본 1통, 임원의 인감증명 2통 및 인감도장, 법인인감신고서 및 (대표자)인감증명, 등록세영수필확인서 및 통지서, 채권매입필증, 법인인감발급카드신청서, 위임장:

(※ 『벤처기업육성특별법』에 의해 자본금 2,000만원 이상 5,000만원 미만으로 설립하는 벤처기업의 경우 벤처기업확인서 첨부).

(※ 『소기업및소상공인특별법』에 의해 자본금 5,000만원 미만으로 설립하는 경우 소기업확인서 첨부).

(※ 변태설립사항이 있는 경우에는 공증인의 변태설립사항보고서, 공인 감정인의 감정서, 검사인조사보고서 등본, 검사인보고에 관한 재판서 등본, 재산인도증 첨부).

3) 구비서류: 신청서, 법인등기부등본 1부, 정관 1부, (사업장을 임차한 법인의 경우) 임대차계약서 사본 1부, (『상가건물임대차보호법』에 의한 대항요건을 갖추고자 하는 경우로서 임대차의 목적이 건물의 일부인 경우) 해당부분의 도면 1부, 주주명세서 1부, 사업허가증 1부(해당 법인).

〈표 4-7〉 주식회사설립시 소요비용(서울지역; 자본금 5,000만원; 발기설립; 변태설립사항이 없는 경우)

	비용 (원)	비 고
- 정관, 총회의사록, 이사회의사록 등의 공증비용	100,000	· 공증인
- 인감, 주민등록표 등 서류	10,000	· 법무사 대행시 1~2만원 추가
- 주금납입보관증명서 발급 수수료	20,000	· 은행
- 법인설립등기에 따른 세금 및 수수료		
· 등록세[1)]	(600,000)	· 자본금의 0.4%; 대도시 3배 중과
· 교육세[1)]	(40,000)	
· 채권매입액	50,000	· 등록세의 20%
· 등기신청수수료	15,000	· 대법원 증지
- 합 계		
· 창업중소기업으로서 등록세, 교육세 면제시	195,000	
· 등록세, 교육세 포함시	(835,000)	
- 법무사 수수료	400,000	· 법무사에 대행시
- 합 계		
· 등록세, 교육세 면제시	595,000	
· 등록세, 교육세 포함시	(1,235,000)	

주: 1) 법인이 등기를 받을 시, 불입한 주식금액의 1,000분의 4를 등록세로 내야 한다(『지방세법』 137조). 대도시에서 법인설립등기를 하는 경우에는 그 3배를 가산한다(동법 제138조; 설립 후 5년 내에 증자를 하는 경우에도 적용). 지방교육세는 등록세의 100분의 20이다.
한편, 『조세특례제한법』 제119조, 3항에 의거, 창업중소기업 및 고용창출형 중소기업, 창업벤처기업의 경우에는 등록세가 면제된다(시군구 세무담당 부서에 지방세감면신청서를 제출하여 등록세감면확인서를 교부받아 법인설립등기신청서와 함께 제출).

2. 입지 및 공장설립절차와 소요비용

가. 입지 형태: 계획입지와 개별입지

제조물의 생산을 요하는 경우, 회사설립 및 사업자등록이 끝나면 공장을 확보하여야 한다. 공장을 확보하는 방법으로는 (ⅰ) 창업자가 입지를 선정하여 직접 건축하는 방법, (ⅱ) 기존 공장을 매입하는 방법, (ⅲ)

기존 공장을 임차하는 방법, 그리고 (ⅳ) 아파트형 공장을 분양받거나 임대 아파트형 공장에 입주하는 방안이 있다.

공장을 매입하는 경우나 임차하는 경우는 일반적인 부동산 매입이나 임차의 절차를 따르면 되므로 공장 신축에 비해서는 훨씬 덜 복잡하고, 기간도 덜 소요된다 하겠다. 다만 공장매입의 경우 주의사항은 기존 공장의 용도를 확인하여 하고자 하는 제품의 생산에 제한 및 규제 사항은 없는지 검토하여야 한다. 농공단지나 창업계획승인을 받아 설립된 공장은 관련법에 의하여 처분상의 제한이 있기 때문에 매매계약을 체결하기 전에 해당관청에 확인하여야 한다.

공장임차의 경우는 계획입지 내에 있는 공장을 임차하는 경우와 기타 자유입지에 있는 공장을 임차하는 경우로 나누어 생각할 수 있다. 산업단지, 농공단지 등 계획입지에서는, 『공업배치및공장설립에관한법률』 제39조의 3항에 의하여 공단용지 및 공장의 일부 임대를 허용하고 있으므로 창업자는 계획입지 내에서 공장의 일부를 임차하여 입주할 수 있다. 계획입지가 아닌 자유입지에서 기존 공장을 임차할 경우 임차면적 등에 대하여 제한을 받는 사항은 없으나 자유입지에 소재한 공장은 전력, 용수, 환경 등 생산활동에 필요한 조건이 계획입지보다 나쁜 경우가 많으므로 창업자는 계약을 체결하기 전에 창업업종의 생산활동에 지장을 줄 수 있는 요인이 있는지를 확인할 필요가 있다.

창업자가 공장을 설립할 경우 입지는 크게 국가 또는 지방산업단지, 농공단지 등의 '계획입지'와 이를 제외한 도시지역, 관리지역 등의 '개별 입지'로 구분된다. 계획입지에 공장을 설립하는 경우에는 공업단지 관리기관과 입주계약을 체결하면 별도의 공장설립승인을 받을 필요가 없으므로 별 어려움이 없다. 계획입지에서는 창업사업계획승인도 필요없다. 그러나 계획입지는 절차는 간단한 반면 토지가격이 개별 입지의 2~3배에 이르고 입지가 부적정한 경우가 종종 있어 입주를 기피하는 실정이다.[7] 개별 입지와 계획입지의 특성 및 장·단점은 <표 4-8>에 정리되어 있다.

7) 최근 5년 이내에 준공된 산업단지의 미분양률: 국가산업단지 20.6%, 지방산업단지 17.3%, 자료: 규제개혁기획단(2005. 1), p.33.

〈표 4-8〉 입지 유형별 장단점

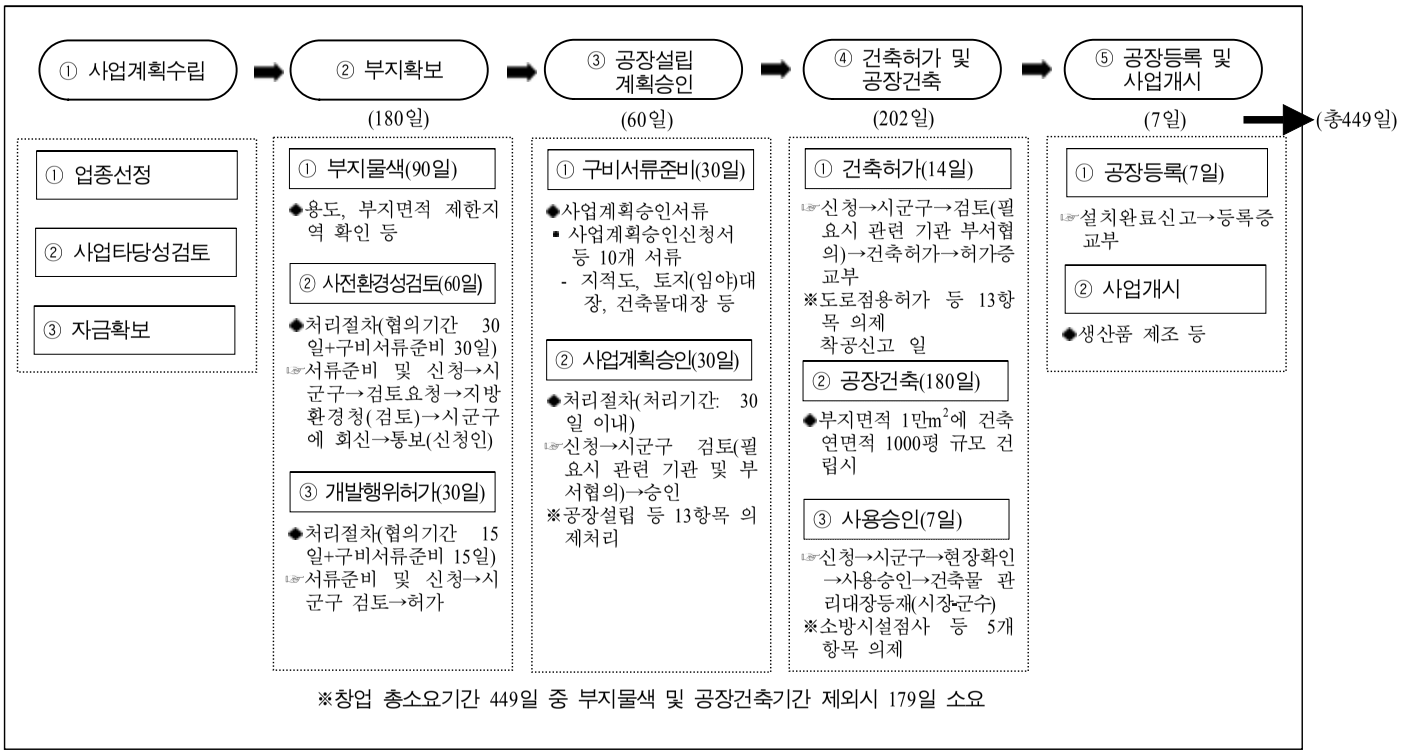
	개별 입지	계획입지
특성	계획입지 외의 지역에서 공장설립에 관련된 인·허가 사항을 개별적으로 승인을 득한 공장을 설립하고자 하는 공장용지	국가나 공공단체, 민간기업이 공장을 집단적으로 설립·육성하기 위하여 일정지역을 선정하여 계획에 따라 개발한 공장용지
장점	- 원하는 시기와 원하는 장소에 원하는 규모로 공장을 건축할 수 있음 - 사업 확장시 공장의 증축이 용이하고 각종 금융 및 세제지원의 수혜가 가능 - 계획입지에 비해 상대적으로 저렴한 금액으로 부지확보가 가능	- 정부에서 계획적으로 조성, 유도하는 입지이므로 각종 금융, 세제지원의 수혜가 가능 - 대규모 단지조성에 따른 산업기반시설, 생활편의시설, 동력, 용수, 수송 등의 지원시설이 양호 - 공장의 집단화에 따른 상호정보교환, 기술교류, 이업종교류, 협업화가 가능 - 공동 공해방지시설의 설치·운영으로 공해배출업종의 입주가 용이 - 공장설립허가 절차가 용이
단점	- 공장설치허가 절차가 까다롭고 동력, 용수, 수송 등의 입지여건이 취약하며 산업기반시설, 생활편의시설이 미약	- 선분양-후입주 방식이므로 적기에 공장을 확보하기 어려움 - 분양공단이 지역별로 불균형하게 분포되어 있어 적소에 공장을 건축하기가 어려움 - 구획된 단지이므로 일단 입주하면 향후 사업확장(증축)이 제한됨 - 국가 및 지방공단, 아파트형 공장은 분양가격이 대체로 비싼편임

자료: 중기청·한국창업경영컨설팅협회(2005), 「창업·공장설립가이드」, p.157.

공장설립을 위해서는 공장설립승인, 공장건축허가, 공장설립완료신고 등의 행정절차를 이행하여 한다. [그림 4-2]는 공장부지에 대한 사전환경성검토 및 개발행위허가, 공장설립을 위한 사업계획승인 및 건축허가와 사용승인, 공장설립완료에 따른 공장등록절차 등 일반적인 공장설립에 따른 절차와 이에 소요되는 기간 및 구비서류를 요약한 것이다. 부지물색에서 공장등록까지 총 449일이 소요되나, 개별 사안에 따라 큰 편차를 보일 수 있는 부지물색(90일) 및 공장건축기간(180일)을 제외한 행정소요일수는 179일 정도가 된다.

[그림 4-2] 가로표

[그림 4-2] 창업·공장설립 절차



자료: 규제개혁기획단, 『2004년도 규제개혁 전략과제 개선사례』, 2005. 1, p.6.

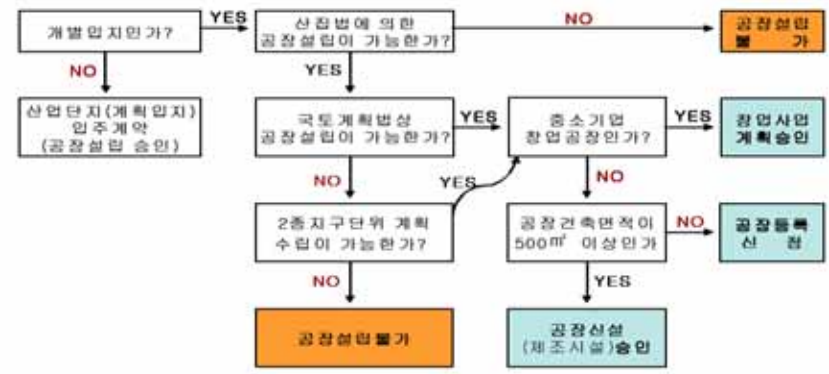
나. 공장설립 관련 제도: 창업사업계획승인제도와 공장설립 승인제도

현재 공장설립과 관련된 제도로는 『산업집적활성화및공장설립에 관한법률』에 의한 '공장설립승인제도'와 『중소기업창업지원법』에 의한 '창업사업계획승인제도'가 있는데 '공장설립승인제도'는 공장설립에 관한 일반절차로서 창업자, 중소기업자, 대기업자 등의 대상과 공장 신설, 증설 등의 형태에 대한 제한 없이 적용되는 반면, 창업사업계획승인제도는 중소기업 창업자의 공장신설만을 위한 특별 절차로 개별적으로 받아야 할 복잡한 인·허가 사항이 일괄하여 처리된다.

'창업사업계획승인제도'는 개별 입지에 공장을 설립하여 창업하는 경우, 농지, 산림, 환경, 토지 이용 관련법 등 법률에 의해 개별적으로 인·허가를 받아야 하는 어려움이 있으므로 개별적으로 받아야 할 복잡한 인·허가 사항을 일괄 처리토록 함으로써 창업시 공장설립을 원활히 할 수 있도록 하기 위함이다. [그림 4-3]은 적용받아야 할 공장설립 유형에 따른 공장설립의 흐름도를 나타내고 있다.

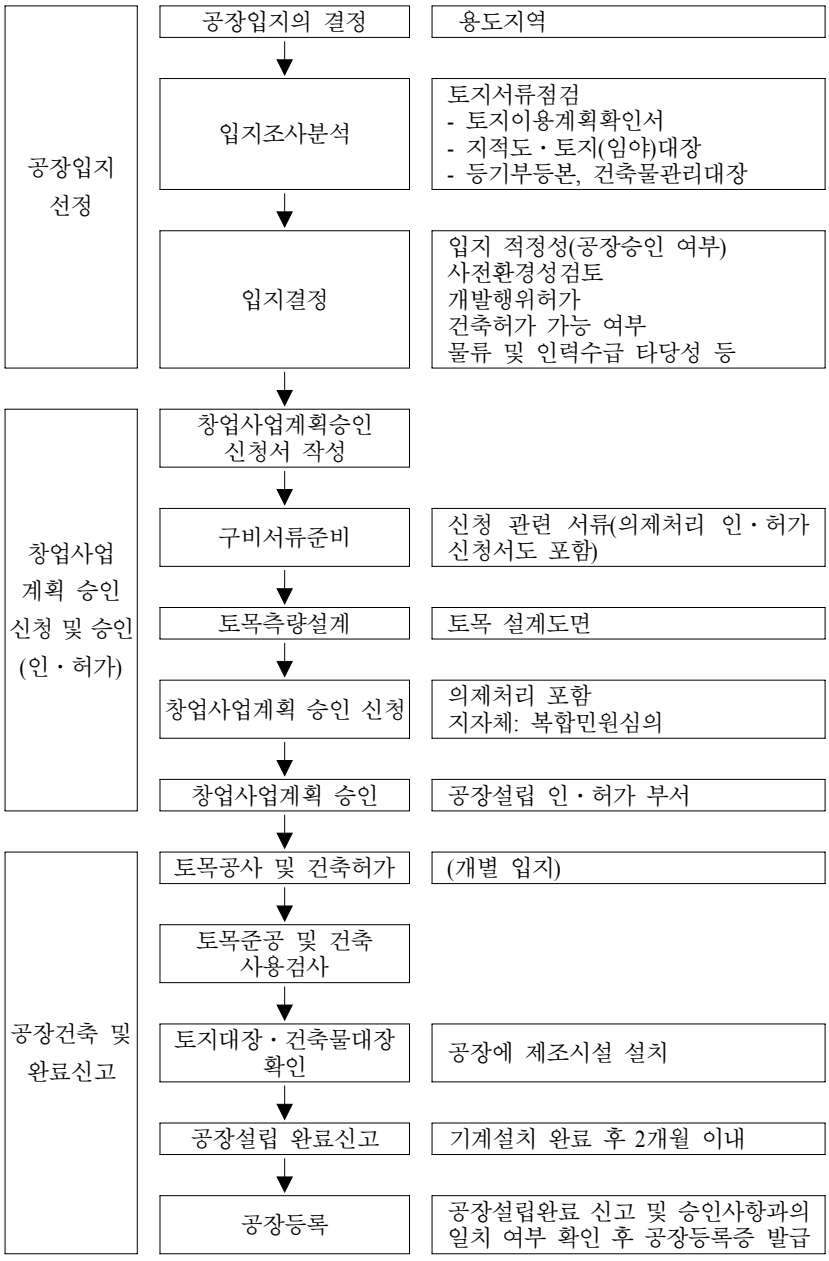
[그림 4-4]는 중소창업자가 창업사업계획승인제도의 적용을 받아 공장설립을 하는 경우, 그 절차를 나타낸 것이다. 창업사업계획승인에 의해 개별 법률에서 득해야 할 인·허가 사항이 의제처리됨으로써 공장설립승인제도에 의한 공장설립보다는 절차가 덜 복잡하다.

[그림 4-3] 유형별 공장설립 흐름도



자료: 중소기업청·한국창업컨설팅협회(2005), p.156.

[그림 4-4] 창업사업계획승인제도에 의한 공장설립 진행 및 승인 절차



자료: 중소기업청・한국창업경영컨설팅협회(2005), p.155.

〈표 4-9〉 입지 인·허가 사항(『중소기업창업지원법』 제22조 제1항 관련)

관련 법률		인·허가 사항	
1	산업집적활성화및공장설립에관한법률 제13조	1	공장설립승인
2	사방사업법 제14조 제1항 동법 제20조 제1항	2	사방지 내의 죽목의 벌채 등의 허가
		3	사방지 지정해제신청
3	공유수면매립법 제5조 제1항, 동법 제8조 제1항	4	공유수면점용 및 사용허가
		5	실시계획의 인가 또는 신고
4	공유수면매립법 제9조 제1항	6	공유수면 매립면허
5	하천법 제30조 제1항 동법 제33조 제1항	7	하천공사시행의 허가
		8	하천점용허가
6	산림법 제90조 제1항	9	산림 내 입목 벌채 등의 허가 및 신고
7	산지관리법 제14조, 제15조 동법 제21조	10	산지전용의 허가 및 신고
		11	산지전용된 토지의 용도 변경 승인
8	사도법 제4조	12	사도의 개설허가
9	국토의계획및이용에관한법률 제56조 제1항 동법 제86조 제5항 동법 제88조 동법 제118조	13	개발행위허가(토지분할, 형질 변경 등)
		14	도시계획 시행자 지정
		15	도시계획사업 실시 계획의 인가
		16	토지거래 계약에 관한 허가
10	농지법 제36조 제1항 동법 제37조 제1항 동법 제42조 제1항	17	농지전용의 허가
		18	농지전용의 신고
		19	용도 변경의 승인
11	초지법 23조	20	초지의 전용허가 및 신고
12	환경정책기본법 제25조	21	사전환경성검토협의
13	장사등에관한법률 제23조 제1항	22	분묘개장의 허가 및 신고
14	국유재산법 제24조 동법 제30조 제1항	23	국유재산의 사용·수익허가
		24	도로·하천·구거 및 제방의 용도 폐지
15	도로법 제40조 제1항	25	도로점용허가
16	농어촌정비법 제20조 제1항	26	농업기반시설의 목적 외 사용의 승인
17	지방재정법 제82조 제1항 동법 제82조 제5항	27	행정재산 및 보전재산의 사용, 수익허가
		28	행정재산 및 보전재산의 용도 폐지
18	도로법 제40조 제1항	29	도로점용허가

자료: 중소기업청·한국창업경영컨설팅협회(2005), p.186.

현재 창업사업계획승인제도에 의해 의제처리를 받을 수 있는 인·허가 사항은 공장입지승인의 경우 29개 사항이고(관련 법률은 18개), 공장 건축 및 사용 승인의 경우는 47개 사항이(관련 법률은 21개) 있다(표 4-9와 표 4-10 참조).

〈표 4-10〉 공장의 건축 및 사용승인 관련 인·허가 사항(「중소기업창업 지원법」 제22조 제2, 3항 관련)

관련 법률		인·허가 사항	
1	도로법 제40조 제1항	1	도로점용허가
2	하수도법 제20조 제24조 제2항	2	시설 또는 공작물 설치허가
		3	배수설비 설치의 신고
3	수도법 제36조 제1항 및 제38조	4	전용상수도 설치의 인가
4	전기사업법 제62조 제1항 및 제2항 동법 제63조	5	자가용 전기설비공사계획의 인가 및 신고
		6	자가용 전기설비의 사용 전 검사
5	소방시설설치유지및안전에관한법률 제7조 제1항	7	건축허가 등의 동의
		8	사용승인의 동의
6	소방시설공사업법 제13조 제1항 동법 제14조 제1항	9	소방시설공사의 신고
		10	소방시설공사의 완공검사
7	위험물안전관리법 제6조 제1항 동법 제9조 제1항	11	제조소 등의 설치허가
		12	제조소 등의 완공검사
8	국토의계획및이용에관한법률 제56조 제1항 동법 제86조 동법 제88조 동법 제62조 제1항, 98조 제2항	13	개발행위의 허가(공작물의 건축 또는 설치에 한함)
		14	도시계획시설사업의 시행자의 지정
		15	실시계획의 인가
		16	준공검사
9	건축법 제8조 제1항 동법 제9조 제1항 동법 제15조 제1항, 제2항 동법 제72조	17	건축허가
		18	건축신고
		19	가설건축물 건축의 허가 또는 신고
		20	공작물축조의 신고
10	폐기물관리법 제30조 제2항 동법 제30조 제4항	21	폐기물처리시설의 설치 승인 또는 신고
		22	폐기물처리시설의 사용개시신고
11	오수, 분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한법 제9조 제2항, 동법 제10조, 동법 제24조, 동법 제12조 제1항	23	오수처리시설의 설치신고
		24	단독정화조의 설치신고
		25	배출시설의 설치 허가 또는 신고
		26	오수처리시설 및 단독정화조의 준공검사
12	대기환경보전법 제10조 제1항 동법 제14조 제1항	27	배출시설설치의 허가 또는 신고
		28	가동개시신고
13	수질환경보전법 제10조 제1항 동법 제14조 제1항	29	배출시설설치의 허가 또는 신고
		30	가동개시신고

〈표 4-10〉의 계속

관련 법률		인·허가 사항	
14	소음진동규제법 제9조 제1항 동법 제13조 제1항	31	배출시설 설치의 허가 또는 신고
		32	가동개시신고
15	토양환경보전법 제12조	33	특정토양오염유발시설 설치의 신고
16	총포도검화약류 등 단속법 제25조 제1항, 제43조	34	화약류간이저장소 설치의 허가
17	액화석유가스의안전및사업관리법 제3조, 동법 제5조 제1항, 동법 제18조 제2항	35	완성검사
		36	가스용품제조사업의 허가
		37	액화석유가스저장소설치의 허가
		38	저장소설치, 가스용품제조시설의 완성검사
18	고압가스안전관리법 제4조, 동법 제5조 제1항, 동법 제16조 제3항, 동법 제20조	39	고압가스의 제조허가
		40	고압가스저장소설치의 허가
		41	용기·냉동기 및 특정 설비의 제조등록
		42	특정 고압가스의 사용신고
		43	고압가스의 제조저장소설치, 용기 등의 제조시설 설치공사의 완성검사
		44	특정 고압가스시설의 완성검사
19	지적법 제3조 제2항	45	토지이동 등의 등록신청
20	축산물가공처리법 제23조	46	조건부허가 및 조건이행의 신고
21	먹는물관리법 제20조 제1항	47	먹는 샘물 제조업의 조건부 영업허가

주: 음영은 『산업집적활성화및공장설립에관한법률』에서만 의제처리 되는 인·허가 사항

자료: 중소기업청·한국창업경영컨설팅협회(2005), p.187.

다. 소요비용

규제개혁기획단(2005)의 조사에 의하면 수도권 외 지역에서 1만㎡의 농지를 전용하여 공장을 설립하는 경우 부지매입비 및 공장건축비를 포함하여 최소한 21억원 이상이 소요된다. 이 중 인·허가 행정절차 이행에 농지조성비 1억원, 사전환경성검토비 15백만원 등 최소 1억 5천만원이 소요되는 것으로 나타나 공장설립을 위한 행정절차비용이 큰 경제적 부담으로 작용하고 있다(표 4-11 참조).

〈표 4-11〉 규제개혁 이전 입지 및 공장설립비용

◆ 수도권 외 지역 개별 입지에 1만㎡의 농지를 전용하여 공장을 설립하는 경우 최소 소요비용
⇒ 최소 21억원 소요
- ○ 부지매입비: 3억원(최소 100,000원/평 × 3,000평)
- ○ 농지조성비: 1억원(최소 10,300원/㎡ × 10,000㎡)
- ○ 사업타당성검토: 5백만원
- ○ 사전환경성검토: 1천 5백만원
- ○ 토목설계비용: 1천 5백만원
- ○ 건축설계비용: 1천만원
- ○ 도로확보 의무(진입도로 개설시): 2천만원
- ○ 창업절차 대행비용: 1천 5백만원
- ○ 공장건축비: 10억원(1,000,000원/평 × 1000평)
- ○ 기계시설자금: 최소 5억원
- ○ 공장부지조성공사 등: 2억원

※ 총계: 21억 8천만원
▲ 행정절차비용: 1억 5천만원

자료: 규제개혁기획단(2005), p.20.

제4절 부문별 주요 문제점 및 개선방향

1. 법인설립등기 및 사업자등록절차상의 문제점 및 개선방향

가. 문제점

본장의 제3절에서 보았듯이 법인설립 및 사업자등록을 위해서는 10단계의 복잡한 설립절차를 거쳐야 하고, 이들 절차를 완료하기 위해서는 약 26종의 구비서류가 필요하다. 이와 같이 구비서류가 많고, 관련 서류를 작성하는 것이 쉽지 않을 뿐만 아니라 절차이행이 까다롭기 때문에 대부분의 창업기업들은 법무사에게 일임하여 설립등기절차를 수행하고 있고[8] 이때 법무사수수료로 40만원 정도의 비용이 발생하고 있다.

그리고 법인설립 서류작성에서부터 법인등기부등본까지 교부되는 데는 약 6일이 소요된다.[9] 창업에 있어 최선의 정책을 보이고 있는 캐나다와 비교하면 큰 격차가 아닐 수 없다. 따라서 법인설립에 있어 규제완화의 핵심은 법인설립절차의 단순화와 구비서류의 간소화에 있다 하겠다.

한편 상법에서 규정하고 있는 주식회사 최저자본금제(5,000만원)로 인하여 법인설립등기 신청시 첨부하도록 하고 있는 주금납입보관증명서를 발급받기 위하여 창업기업들은 은행에 별단예금을 예치하여야 하는데, 대부분의 경우 자기자본금으로 이를 예치하지 않고 사채를 일시 차입하여 활용하고 있는 것이 현실이다. 따라서 이와 같이 유명무실해진 최저자본금제가 폐지되어야 한다는 논의가 있다. 그러나 이는 좀더 다각적인 측면에서 논의할 필요가 있다. 아래에서는 이들 문제에 대하여 논한다.

나. 법인설립 및 사업자등록상 절차, 구비서류 간소화 및 품질개선[10]

1) 법인설립서류의 표준화 및 온라인 법인설립등기제도 도입

주식회사의 설립등기 관련 서류는 대부분 정형화되어 있다. 따라서 창업자가 법인설립에 관한 서류들을 직접 작성하여 등기절차를 이행할 수 있도록 정관, 창립총회의사록 등 관련 서류의 표준화, 견본 및 작성방법 제시 등을 추진할 필요가 있다.

또한 앞에 소개한 캐나다의 경우와 같이 온라인 법인설립등기가 가능토록 하면 법인설립절차에 따른 절차의 간소화를 꾀할 수 있다.

---

8) 최근의 실태조사에 의하면 창업기업의 96.7%가 법무사를 통해 등기절차를 수행하였고, 창업자가 직접 등기절차를 수행하였다는 응답은 3.3%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 양현봉(2005. 9), p.23. 참조.

9) 상게서 p.24.

10) 이하 주요 내용은 양현봉(2005. 9), pp.34~38을 참조.

〈표 4-12〉 캐나다의 사업자등록절차

절차 1	온라인 전자서류제출센터(Corporations Canada online Electronic Filing Center)를 통한 연방 및 지방법인 설립 관련 온라인 접수
소요기간	1일
소요비용	C$350
내용	다음의 양식을 작성하여 제출한다. 양식1) Articles of Incorporation 양식2) Extra Provincial Corporation
	2002년 6월 캐나다 연방정부와, 온타리오, 노바스코샤, 뉴펀들랜드, 래브라도 주는 합동으로 법인등록 시범사업을 실시하였다. 이를 통해 창업자들은 인터넷으로 한 번에 연방법인과 기타 지방법인 설립등록에 관련한 서류를 제출할 수 있게 되었다. 온타리오 주에 본사를 둔 연방법인의 경우 온라인상에서 주어지는 몇 개의 부가질문을 완성하면 온타리오 주의 회사 및 개인자산보호국(Companies and Personal Property Security Branch)과 함께 기타 지방 법인에의 등록이 가능한 선택권이 자동적으로 주어지며, 이에 대한 추가비용은 없다.
절차 2	연방국세 및 관세청(Canada Customs and Revenue Agency: CCRA)에 등록하고, 납세를 위한 사업자등록번호를 부여받음.
소요기간	2일
소요비용	없음
내용	사업자등록번호를 부여받으면, 창업자(연방법인)는 CCRA를 통해 기타 요구되는 세금계정에 등록할 수 있다. GTS/HST, 수입/수출, 그리고 급여에 관련한 공제 등이 여기에 속한다. 무역활동을 통해 1회계 분기 또는 과거 네 번의 연속된 회계분기에서 3만달러 이상의 과세대상제품을 판매한 기업은 반드시 GST/HST에 등록하고 세금을 내야 한다. 전자사업자등록서비스(Business Registration On-line: BRO)는 CCRA와 뉴브런즈윅, 노바스코샤와 온타리오 주 등에서 제공되고 있다.

주: 1) 사업과 관련된 캐나다의 세법은 연방국세 및 관세청에서 관장하는 GST (Goods and Services Tax)와 각 주정부의 재무부가 관장하는 PST(Provincial Sales Tax)가 있다. 일부 주에서는 이 두 가지를 통합하여 과세하는데 이를 HST(Harmonized Sales Tax)라고 부른다.

2) GST(Goods and Services Tax)는 한국의 부가세에 해당하는 세금제도로서, 대부분의 상품과 용역(야채, 과일, 육류 등 기본식품류와 수출용 상품과 용역 등은 제외)에 대해 7%의 세율을 적용하고 있다.

자료: World Bank, *Doing Business in 2006*, 2005.

2) 공증서류 간소화 및 공증기관의 다양화

주식회사의 설립등기를 위해서는 정관, 창립총회의사록과 이사회의 사록에 대한 공증인의 공증이 필요하다. 이 중 창립총회의사록 및 이사회의사록에 대한 공증은 일본과 같이 등기서류의 간소화 차원에서 제외해도 무방할 것이다(이를 위해서는 「공증인법」 제66조의 2를 삭제).

또한 공증인에게 관련 서류를 인증받기 위해서는 법무사 등이 중간 매개자역할을 수행함에 따라 비용부담이 발생하게 되는데 법률구조공단과 같은 기관에서도 주식회사설립과 관련된 공증업무를 수행할 수 있도록 개선하여 비용부담을 줄일 수 있는 방안이 필요하다.

3) 법인설립등기 신청에 따른 채권구입 면제

법인설립등기를 신청할 때 채권매입필증을 첨부토록 함에 따라, 자본금 5,000만원인 법인을 설립할 경우 5만원의 지방채권(도시철도채권)을 구입해야 한다. 그러나 대부분의 경우 채권매입과 동시에 30% 수준의 할인료(15,000원)를 부담하고 채권을 매각하고 있다. 따라서 법인설립에 따른 비용절감 및 서류 간소화 차원에서 채권구입은 면제하는 것을 고려할 필요가 있다.

다. 상법상의 창업자본금 문제

창업자본금은 법인설립등기를 위해 은행에 최소한 예치되어야 하는 자금으로 상법상 주식회사의 경우 5천만원(유한회사 1천만원) 이상이다. 그러나 최근의 실태조사에 의하면 창업자의 90% 정도가 이를 자기자본금으로 예치하지 않고 사채를 일시 차입하여 활용하고 있으며, 법인설립등기에 필요한 2일 동안 차입하는 데 이자로 5~6%를 지불하고 있는 것으로 나타났다.[11] 따라서 이와 같이 유명무실해진 최저자본금 제도는 폐지되어야 한다는 주장이 있다.

주식회사 최저자본금제도의 의의는 개인기업과는 달리 물적 회사인 주식회사의 자본충실의 원칙, 주식회사의 남설 및 부실로 인한 채권자

11) 양현봉(2005. 9), p.26.

들의 피해방지, 주식회사에 대한 사회적 신뢰성의 제고에 있다. 따라서 주식회사의 최저자본금폐지문제는 주식회사 최저자본금제도가 갖고 있는 기회비용과 폐지함으로써 얻을 수 있는 주식회사설립의 용이성에 대한 비교형량의 문제라 할 수 있다.

최저자본금 5,000만원을 충족시키기 위해 주금을 위장 납입하는 문제는 대부분의 경우 법인설립절차가 잘못됨으로 인해 발생된 유동성 부족의 시차 문제이지 절대적 유동성 부족의 문제는 아니다. 즉, 법인설립등기를 위해서는 법인의 세부 주소지를 기입하여야 하므로 대부분의 창업자는 설립등기 이전에 이미 사무실을 임차하게 된다. 따라서 주금납입증명서를 발급받기 위한 설립자본금의 예치 이전에 자본금을 지출하게 되어 막상 법인설립등기를 위한 주금납입증명서를 발급받을 때는 유동성 부족 문제가 발생하게 되는 것이다.

이 문제는 법인설립절차를 약간만 바꾸어도 해결될 수 있는 문제이다. 예를 들어, 법인설립등기시 세부 주소지의 등재를 설립 후 일정기간 이내, 또는 사업자등록시에 하도록 개선하면 초기 자본금을 예치하여 주금납입증명서를 발급받아 → 주소지를 광역으로 표시하여 설립등기를 하고 → 예치금을 찾아 정상적으로 사무실임차 등 비용지출을 할 수 있는 것이다. 즉, 위장 납입을 할 필요가 없게 된다.

한편 실제로 주식회사를 설립할 때 5,000만원까지의 자본금이 필요하지 않다면 — 대부분의 경우 사무실 임차료, 집기구입비, 초기 경비지출 등을 감안하면 그 이상의 자본금이 필요하지만 —「소기업및소상공인지원을위한특별조치법」(제8조의 2)에 따라 자본금 1원인 회사의 설립도 가능하며, 벤처기업인 경우「벤처기업육성에관한특별조치법」(제10조의 2)에 따라 2천만원 이상으로 설립할 수 있는 제도가 있다. 이 경우 중기청으로부터 '창업자용 소기업확인서,' '벤처기업확인서'를 발급 받아야 하나 on-line으로 신청 후 2~3시간 내에 발급, 처리되고 있어 번거로움이 없다. 실제로 2005년 2월부터 서울중기청에서 개시한 소기업확인서의 온라인 발급으로 확인서 발급이 급증하고 있다.

이와 같은 사항들을 고려할 때 5,000만원의 최저자본금규제는 주식회사제도의 본래적 의의 및 신뢰성 확보 문제, 그리고 건실한 기업의 창업을 유도하는 차원에서 존치의 실익이 없을 것으로 사료된다. 오히

〈표 4-13〉 창업자용 소기업확인서 발급 현황(서울중기청)

2004년	2005. 8. 31일 현재					
	총계	1,000만원 미만	1,000만원	1,000～2,000만원	2,000만원	2,000～4,000만원
583건	668건	9건	352건	16건	173건	118건

자료: 서울중기청.

려 주식회사제도는 물적 회사의 본래적 의의에 맞게 활용될 수 있도록 유도하는 한편, 유한회사, 합자회사, 합명회사 등 다양한 회사 형태가 설립하고자 하는 회사의 실체에 맞게 활용될 수 있도록 정책을 유도하는 것이 바람직하다.

2. 입지 및 공장설립상의 문제 및 개선방향

가. 문제점

그동안 정부의 꾸준한 노력으로 공장입지 및 공장설립절차상의 규제가 상당 부분 폐지 내지는 개정되었다. 최근의 주요 규제개혁 사례를 들면, (ⅰ) 난개발 방지를 위해 관리지역 내에서의 공장설립시 부지면적 1만㎡ 이상인 경우에만 허용하였으나 이의 개선, (ⅱ) 농지전용 허가절차의 간소화, (ⅲ) 사전환경성검토제도를 개선하여 복잡한 구비서류를 간소화하고, 검토기간을 축소, (ⅳ) 개발행위허가제도의 개선, 창업사업계획승인제도의 일괄 의제처리 범위의 확대 등이다.[12] 그럼에도 불구하고 아직 입지 및 공장설립과 관련된 규제 철폐, 완화에 대한 요구가 높다.

경제 5단체는 매년 2회에 걸쳐 규제개혁과제를 정부에 공동건의를 해오고 있고, 정부도 이를 검토하여 많은 규제사항을 폐지 내지는 개선해오고 있다. 다음에서는 먼저 입지 및 공장설립과 관련하여 현안 문제가 무엇인지를 파악하는 차원에서 경제 5단체가 최근 2년(2004~05년)

12) 규제개혁기획단, 『2004년도 규제개혁 전략과제 개선사례』, 2005. 1.

동안 공동건의 한 부분 중 아직 반영되지 못한 부분을 요약, 정리하고 개선방안을 논의해 본다.

1) 수도권 과밀억제권역(대도시) 내 지방세 중과세 폐지

정부는 수도권 내 중소기업의 집중을 억제하기 위해 공장총량제, 과밀부담금, 지방중과세 등 다각적인 규제를 실시하고 있다. 이러한 시책에도 불구하고 수도권 내 중소기업은 도시 주민생활과 밀접한 도시형 업종들이 많아 수도권 기업의 지방이전효과는 거의 없다. 따라서 지방세 중과제도는 소기의 목적을 달성하지 못하고 있는 상태에서, 이미 과밀금을 부담하고 있는 수도권 내 기업들에게 이중적 부담을 안겨주게 되므로 기업들의 경쟁력만 약화시키고 있는 결과를 초래하고 있다. 따라서 기업의 이중적 부담을 경감시키고 중소기업의 경쟁력을 강화시키기 위해서는 수도권 과밀억제권역(대도시) 내 지방세중과제도를 폐지하는 것이 바람직하다.

2) 자연보존지역 내 공장건축면적제한 완화

자연보존지역의 경우 한강수계의 수질 및 녹지 등 자연환경의 보존을 이유로 공장건축면적을 1천㎡ 이내로 제한하고 있어 소규모 중소기업 외에는 공장설립이 불가능한 실정이다. 자연보존지역에서도 수질 또는 대기 등 환경에 저촉되지 않는 중소기업 도시형 공장 및 현지근린공장, 첨단업종공장, 건축자재업종공장의 신설 및 증설을 5천㎡ 이내로 완화하는 방안을 마련하여야 한다.

3) 산업단지 지정시 공유수면 매립절차 완화

산업단지개발시 공유수면의 매립이 필요한 경우 공유수면매립기본계획반영에 준하는 절차에 의거하여야 하는데 2005년 5월 17일 이후 해양수산부의 공유수면매립업무처리지침에 따른 방침 변경으로 해당 지방자치단체의 의견뿐만 아니라, 지역해양수산청, 해양수산부의 검토, 관련 중앙행정기관 협의 및 중앙연안관리심의회 심의 절차를 모두 거쳐야 하므로 그 기간이 약 6개월 이상 소요되고 있는 실정이다.

따라서 공유수면매립에 대한 중요한 절차적 검토는 유지하면서 신

속하고 경제적인 산업단지 개발이 이루어질 수 있도록 산업단지 지정 전 공유수면매립 기본계획반영절차의 간소화가 필요하다.

4) 민간산업단지 지정요건 완화

도시지역 내 자연녹지지역에서는 「산업입지및개발에관한법률」(이하 「산업입지법」) 제11조에 따른 민간산업단지의 지정이 불가능하다. 그러나 국가, 지방자치단체 등 공공의 경우, 토지매입비용의 절감을 위해 도시지역 내 자연녹지지역에서의 산업단지 지정을 권장하고 있다.

따라서 도시지역 내 자연녹지지역 중 도시기본계획상 공업용지 또는 시가화예정구역으로 계획되어, 도시의 향후 20년간 장기구상인 도시기본계획상 개발 가능한 지역에 대해서는 민간사업 시행자에게도 산업단지 지정요청을 허용하는 방안을 검토하여야 한다.

5) 수도권 공장총량제 폐지

건설교통부는 수도권 공장의 신축·증축 또는 용도 변경의 총허용량을 설정하고 한도 초과시 건축허가를 규제하는 공장총량제(「수도권정비계획법」 제18조 및 동법 시행령 제22조)를 실시하고 있다. 그러나 대부분의 기업이 공장을 지방으로 이전하지 않고 공장건축물량 재배정시까지 건축허가 유보상태로 있어 설립시기만 지연시킬 뿐 수도권 과밀억제를 실현하는 데 큰 실익이 없으며, 개별 입지에만 적용되어 형평성에 맞지 않다.

공장총량제는 당초 목적인 수도권 집중억제 기능을 상실하고 있어 그 근본적인 취지에 부합하도록 개선하는 등의 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

6) 개발행위허가 완화

「국토의계획및이용에관한법률」 시행(2003. 1)에 따라 개발행위허가제 대상지역이 확대되고, 허가요건도 강화되었다. 이에 따라 준비서류의 증가 및 비용추가부담이 발생하였다. 또한 개별법에 의거 형질변경과 관련된 별도의 규정을 두고 시행하고 있음에도 불구하고 「국토의계획및이용에관한법률」에 의거, 다시 이중으로 규제하고 있다.

따라서 개발행위허가 대상지역을 축소하여 종전과 같이 도시지역으로 한정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

7) 농림지역 내 공장입지 허용

『국토의계획및이용에관한법률』 시행으로 농림지역 내 신설 및 기존 공장의 증설이 불가능하게 되었다. 농지법상 허용된 농산물가공처리·시설의 입지를 제한하고 있으며, 사업확장 등으로 인한 기존 공장의 증·개축마저 불가능해져 다른 지역에 공장을 증설해야 하는 불편과 화재 등으로 인한 불가피한 상황 발생시 재건축이 불가능하여 기업경영을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

따라서 농림지역 내 농지법이 허용하는 지역에 한해서 공장설립이 가능하도록 『국토의계획및이용에관한법률』 시행령 제71조를 개정해야 한다.

8) 자연녹지지역 내 중소기업공동판매시설 건립규제완화

현재 자연녹지지역에 입주 가능한 중소기업공동판매시설의 범위는 유통산업발전법령에 의한 전문상가단지와 판매시설에 부수되는 집배송센터·공동집배송단지·지정체인사업자의 보관시설 등 물류시설로 확대되었으나 자연녹지 내 토지형질 변경 면적이 1만㎡ 미만으로 제한되어 있고, 건폐율(20%), 용적률(100%) 제한 등으로 건립이 곤란하다.

자연녹지지역 내 중소기업공동판매시설 건축의 채산성 제고를 위해 건폐율·용적률 제한을 완화하고 토지형질 변경 가능면적기준을 완화(1만㎡ → 2만㎡)해야 한다.

9) 공장설립 관련 환경영향평가, 산지전용제한

공장의 기존 부지까지 영향평가를 실시하여야 하고 산지전용 후 절개면(사면) 높이는 15m를 넘지 않아야 하므로 우리나라 지형상 공장설립이 거의 불가능하다. 또한 기 운전중인 공장까지 소급하여 영향평가를 실시해야 하므로 기업운영 애로 및 법 소급적용의 위헌성이 제기되고 있다.

따라서 현재 시행하고자 하는 공장설립 대상부지에 대하여만 일정

규모 이상 영향평가를 실시하는 방향으로 개선하고 산지관리법상 사면(경사면) 높이의 규정을 철폐하거나 완화(30m 등)하는 방안을 검토해야 한다.

10) 지구단위계획시 도시계획심의와 교통영향평가심의 개선

제1종 지구단위계획은 구역면적 5만㎡ 이상인 경우 교통영향평가 대상이 된다. 따라서 교통영향평가심의를 모두 완료 후 지구단위계획 결정을 위한 심의시에 교통영향평가 협의내용 변경 또는 심할 경우 재평가가 될 수도 있는 불합리성을 지니게 되고, 교통영향평가심의 시기도 애매하여 업무의 혼선을 야기시키고 있다.

따라서 지구단위계획시 도시계획심의와 교통영향평가심의를 일원화하거나 지구단위계획을 교통영향평가 대상에서 제외시키는 방안을 검토해 볼 수 있다.

11) 2종 지구단위계획절차 간소화 및 연접개발제한 폐지

관리지역에서 부지면적 30,000㎡ 이상의 공장을 신설 및 증설할 경우 2종 지구단위계획을 수립해야 하는데 허가기간이 길고 절차가 복잡하며, 비용이 많이 소요되어 중소기업이 지구단위계획을 수립하기는 어려운 실정이다. 또한 기존 공장이 밀집된 지역에 신규 공장을 설립할 경우에 연접면적이 3만㎡를 초과할 때에는 신규 공장 설립자가 2종 지구단위계획을 수립하여야 한다. 이로 인해 토지의 효율적 활용이 저해되고 공장설립이 제한받게 되어 경영의 효율성 저하 및 투자위축을 초래한다.

따라서 연접개발기준을 폐지하고 2종 지구단위계획 수립에 따른 서류 및 심의 절차를 간소화할 필요가 있다.

12) 농지조성비부담 완화 및 소급납입 적용 금지

농지에 공장을 설립할 경우 농지조성비를 부담토록 되어 있으나, 비용부담이 많아 중소기업의 경영부담으로 작용하고 있다. 한편, 공장면적 500㎡ 미만의 소기업이 수도권 외의 지역에서 공장을 신축, 증축 또는 이전하는 경우는 「농지법」에 의해 농지조성비부담금을 면제하고 있

으나, 사업확장 또는 기계장치 구입 등으로 건축면적이 500㎡를 초과하게 될 경우 면제되었던 농지조성비를 납입토록 되어 있어 기업의 경영부담이 가중되고 투자를 저해하는 요인으로 작용한다.

따라서 농지조성비를 전면폐지하거나 하향조정하고 소급납입제도를 폐지하는 방안을 검토하여야 한다.

13) 사전환경성검토제도 개선

현재 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경보전을 위하여 개발사업의 종류 및 규모에 따라 사전환경성검토 협의를 거치도록 되어 있다. 그러나 구비서류가 100~200쪽에 이르는 등 복잡하고, 협의에 1~2개월이 소요되어 창업기업에게 경제적, 시간적 부담이 심하다. 또한 지방환경청에 제출하는 사전환경심사보고서는 환경1급기사조차 작성이 어려워 전문업체에 의뢰하지 않을 수 없고, 전문업체 대행시 용역비가 1,500~2,400만원 정도 소요된다.

더욱 문제가 되는 것은 사전환경성검토는 사업계획승인 전에 이루어져야 하므로 동 검토의 지연은 후속되는 창업절차의 지연을 초래하게 된다.

따라서 검토항목을 핵심사항으로 축소·조정하고, 사업계획승인시 일괄 의제처리토록 개선할 필요가 있다.

14) 부지면적 1만㎡ 규제개선에 대한 재개선(규제개선이 또 다른 규제를 만든 경우)

2003년 7월부터 난개발 방지를 위해 관리지역 내에서는 부지면적이 1만㎡ 이상인 경우에만 공장설립을 허용하여 왔으나, 이 부지면적제한으로 인해 중소기업이 공장용지로 선호하고 있는 관리지역에서의 (창업)공장설립이 사실상 매우 어려워졌다.

이에 정부는 기업애로해소 대책회의 결정(2004. 4. 2)으로 동 규제를 폐지키로 하고「국토계획법」및 동법 시행령 개정(안)을 입법예고하였으나, 1만㎡ 미만 소규모 공장의 설립허용에도 불구하고, 업종제한 및 도시계획위원회 심의절차 등 또 다른 규제사항이 신설됨에 따라 법 개정 취지가 무색하게 될 위험성이 있다. 부지면적이 1만㎡ 이상일 경우

에는 공해업종을 제외한 모든 업종의 공장설립이 가능토록 규정되어 있으나, 1만㎡ 미만 공장에 대하여는 공해업종 이외에 농공단지 입주금지업종 및 계획관리지역 입주금지업종의 공장설립조차 원천적으로 배제하고 있는 것이다.

또한 시행령 개정(안)에서 규정하고 있는 입주금지 및 입주제한 업종이 아니더라도 1만㎡ 미만 공장에 대해서는 도시계획위원회의 심의를 거치도록 한 것은 새로운 규제이다.

따라서 소규모 공장이 상대적으로 경영환경이 열악하여 오염방지시설의 설치 등이 소홀할 수 있으나, 환경오염의 가능성이 있다고 공장의 설립을 거의 무조건 제한하는 것은 재고할 필요가 있다.

15) 창업사업계획승인절차 개선

그동안 창업사업계획승인 절차의 지속적 개선으로 많은 문제점이 해소되었으나 각 지자체의 처리기간 지연 등 문제점이 아직 남아 있다. 일괄 의제처리기간이 30일에서 20일로 줄어들었으나 기협중앙회의 조사에 의하면 실제로는 행정처리기간이 77일 정도 소요되는 것으로 나타나고 있고, 각 지자체별로 인·허가 사항 관련 규정을 다르게 해석, 적용함으로써 민원처리의 형평성도 훼손되고 있다. 따라서 일괄 의제처리범위 확대 및 처리기간 단축을 위해 민원서류의 표준화, 간소화 및 처리과정의 투명성 제고를 위한 법적 근거 마련 검토가 필요하다.

나. 개선방향

공장설립을 수반하는 창업의 경우 주요 문제점은 입지규제와 관련된 사항들이다. 무분별한 공장난립으로 인한 환경파괴를 막기 위해서 각종 인·허가 사항이 있을 수밖에 없지만, 창업자는 이런 인·허가를 득해야만 하므로 공장설립에 장기간이 소요되며, 행정절차 비용부담 또한 만만치 않게 된다. 그동안 입지규제와 관련된 지속적인 규제개선 노력으로 상당 부분 개선되었고, 위에서 볼 수 있듯 최근에는 극히 세세한 문제들이 개선요구사항으로 건의되고 있다.

입지규제는 기본적으로 경제개발논리와 환경파괴를 막기 위한 개발

제한논리 간의 상충문제이고, 이는 가치판단의 문제라 하겠다. 따라서 양 논리의 절충으로 '적정수준'의 규제설정이 필요하고, 이에 꼭 필요한 필수규제만을 한정하여 개별 규제의 품질을 지속적으로 개선해 나가는 것이 중요하다 하겠다. 각종 인·허가 절차의 단순화, 구비서류의 간소화 및 중복서류 배제를 통해 준비서류를 줄여나가는 작업을 계속하는 한편, 일괄의제처리의 범위를 확대해 나가는 것이 그것이다. 최근 규제개혁기획단에 의해 각종 인·허가 관련 구비서류 중 임야도, 지적도, 지형도, 토지이용계획서, 등기부등본 등 인·허가기관 자체에서 확인할 수 있는 구비서류를 제외하여 15개 인·허가 절차 관련 104개 구비서류 중 31건을 감축한 것이라든지, 『중소기업창업지원법』(제22조 1항, 3항)의 개정을 통해 35개 인·허가 사항을 의제처리항목으로 추가한 것 등이 규제의 품질개선 노력이라 하겠다.[13]

입지규제에 있어 세부적인 규제품질을 개선해 나아가는 것과 더불어, 중장기적으로 계획입지의 활성화를 통해 적극적으로 규제 및 민원발생의 소지를 제어해 나아갈 필요가 있다. 계획입지에 등록된 공장의 비중은 <표 4-15>에 나타난 바와 같이 완만하게나마 증가하고 있다. 공장설립을 수반하는 창업에 있어 규제, 민원은 대부분 개별 입지에서 발생하고 있는바, 계획입지의 활성화로 근원적으로 공장난립, 환경훼손방지 및 창업 관련 규제의 감축을 꾀할 수 있다. 개발논리와 환경논리의 상충을 최대한 피할 수 있는 방법이기도 하다.

한편으로 계획입지는 산업정책적으로 클러스터 형성을 통한 집적효과를 기대할 수도 있다. 과거 농공단지의 실패 경험으로 계획입지에 대하여 부정적 선입견을 갖고 있는 경우가 많으나 이를 거울삼아 유럽에서와 같이 소규모의 경제성 있는 계획단지를 도시 내외부에 설립한다면 자연훼손 및 환경오염 문제 회피, 주부노동력의 활용도 제고 등의 효과도 기대할 수 있을 것이다.

<표 4-16>에서와 같이, 현재 일부 계획입지는 위치가 생산활동을 하기에 부적합하거나 분양가격이 높아 미분양 상태로 있는 곳이 많은바, 기 조성된 계획입지 및 향후 조성될 계획입지의 매력도를 높일 수 있

13) 규제개혁기획단(2005. 1) 참조.

〈표 4-14〉 인·허가 구비서류 감축 현황(2004년)

연번	인·허가	현행 구비서류	감축방안(감축서류)
1	사전환경성검토	- 토지이용현황 등 (4건)	- 환경성검토항목 조정(1건)
2	공장설립(사업계획) 승인	- 설립승인신청서 등 (10건) (※관행적 실제 요구서류)	- 토지이용계획확인서, 지적도, 토지(임야)대장, 건축물대장, 토목측량설계도면 (5건)
3	공장설립승인 후 변경사항 승인·신고	- 승인시: 공장설립승인 구비서류와 동일(10건) - 신고시: 변경신고서, 변경사항 증명 서류 (2건)	- 사업계획서, 의제처리 신청서류, 토지·건축물 사용권 증명 서류 (3건)
4	농지전용허가	- 사업계획서 등 (7건)	- 지적도등본 또는 임야도등본, 지형도 (2건)
5	농지전용신고	- 사업계획서 등 (4건)	- 지적도등본 또는 임야도등본 (1건)
6	농지전용허가 후 변경허가	- 농지전용허가시 서류 + 변경사유서 등 (8건)	- 사업계획서, 지적도등본 등, 피해방지계획서, 지형도, 농지승낙서 등 (5건)
7	농지전용 용도변경 승인	- 사업계획서 등 (4건)	- 지적도등본 또는 임야도등본 (1건)
8	산지전용허가	- 사업계획서 등 (9건)	- 임야도, 지형도 (2건)
9	산지전용신고	- 사업계획서 등 (9건)	- 임야도, 지형도 (2건)
10	초지전용허가	- 사업계획서 등 (7건)	- 지적도 및 임야도, 시장·군수·농림부장관 인정서 (2건)
11	개발행위허가	- 소유증명서류 등 (7건) ※의제처리 관련 서류 별도	- 토지의 소유권 동의서, 위해방지·환경오염방지·경관·조경 등을 위한 설계도서 및 그 예산내역서 (2건)
12	토지거래계약허가	- 토지이용계획서 등 (3건)	- 토지등기부등본 (1건)
13	하천점용허가	- 설계서 등 (7건)	- 위치도 (1건)
14	공유수면 점·사용허가	- 사업계획서 등 (8건)	- 지형도 (1건)
15	분묘개장허가	- 토지(임야)대장 등 (5건)	- 토지(임야)대장, 토지등기부등본(2건)
15개 인·허가 절차		104건	31건

자료: 규제개혁기획단(2005. 1), p.23.

〈표 4-15〉 입지 형태별 공장등록 현황

(단위: 건)

	2003년 12월	2004년 12월	2005년 9월
개별[1)]	70,973(72.5%)	74,828(71.3%)	77,458(70.9%)
계획[2)]	26,976(27.5%)	30,054(28.7%)	31,747(29.1%)
총계	97,949(100%)	104,882(100%)	109,205(100%)

주: 1) 개별 입지: 일반공장 및 창업공장.
2) 계획입지: 국가산업단지, 지방산업단지, 농공단지, 아파트형 공장, 외국인전용 산업단지, 자유무역지역.
자료: 한국산업단지공단, 공장등록 현황, www.femis.go.kr.

〈표 4-16〉 최근 5년 이내 준공된 산업단지 미분양 현황

(단위: 만㎡)

단지명	단지 수	분양 면적	분양	미분양	미분양률(%)
합 계	28	2,257	1,847	410	18.2
국가산업단지	4	597	474	123	20.6
지방산업단지	24	1,660	1,373	287	17.3

자료: 규제개혁기획단(2005. 1), p.33.

는 방안을 모색하는 것이 중요하다. 이를 위해 민간산업단지의 활성화를 유인할 수 있는 방안이 적극 검토되어야 한다.

부동산정책 등 거시경제환경도 산업입지정책에 큰 영향을 미친다. <표 4-17>에서 볼 수 있듯이 산업단지와 개별 입지의 지가는 큰 차이를 보이고 있다. 개별 입지에의 공장설립이 복잡하고 시간이 많이 걸리지만 이를 감수하고 향후 지가상승을 기대하여 개별 입지에 공장설립을 하고자 하는 심리가 있다면 이는 적절하게 제어될 필요가 있다. 그러나 그 한편으로는 산업단지의 지가가 경쟁국의 지가와 비교하여 지나치게 높은 것은 아닌지 고려할 필요도 있다. <표 4-18>은 우리나라의

〈표 4-17〉 산업단지와 개별 입지의 지가 비교

(단위: 원)

산업단지		개별 입지		
지역	지가 (평당가)	지역	지가 (평당가)	지목
강원 북평단지	272,750	강원 동해 망상동	89,917	임야
경북 구미단지	429,700	경북 구미 남통동	288,184	전
경북 울산단지	473,000	경북 울산 두동면	200,000	전
전남 광주첨단	404,480	전남 광주 구도동	170,940	전

주: 1) 개별 입지 지가는 부동산 뱅크의 자료를 이용하였음.
2) 개별 입지 지가는 지목, 주변환경에 따라 차이가 크게 발생.
자료: 규제개혁기획단(2005. 1), p.34.

〈표 4-18〉 산업단지 분양가의 국제 비교

(단위: 천원/평)

산업단지/지역	분양가	비교지수	산업단지/지역	분양가	비교지수
요코하마	4161	681	쿠알라룸푸르	208	34
싱가포르	1037	169	마닐라	185	30
홍 콩	822	135	자카르타	134	22
오키나와	852	139	영국 (7개 공단평균)	203	33
명지녹산	611	100	상해	103	17
시 화	875	143	심천	100	16
상해 푸동	351	57	뉴델리	50	8

원자료 : 1) The 15th Survey of Investment-related Cost Comparison in Major Cities and Regions in Asia, Japan External Trade Organization(2005).
2) 한국산업단지공단(2005).
자료: 전국경제인연합회(2005. 5), p.2.

시화 등의 산업단지 지가가 경쟁지인 상해, 쿠알라룸푸르 등보다 높은 것은 물론이고 홍콩, 오키나와 등과도 차이가 없을 정도로 높음을 보여준다. 경쟁국 대비 높은 공장부지가격은 제조업 기피 및 외국자본의

유치에도 걸림돌로 작용할 것이다. 거시경제 차원의 산업입지의 질(Quality of Location)을 어떻게 제고할 수 있을 것인지도 고려되어야 한다.

한편 수요자인 창업자 및 잠재적 창업자를 위해서는 창업절차에 대한 투명성을 높여 창업절차, 소요기간, 소요비용 등에 대한 예측 가능성을 높일 필요가 있다.

창업 관련 매뉴얼을 작성하여 담당공무원의 관계법령 미숙지로 인한 불필요한 자료 요구를 없게 함과 동시에 창업자들에게 창업가이드북을 온라인 및 오프라인에서 제공하여 창업절차에 대한 이해를 제고할 필요가 있고, 창업절차수행의 On-line 시스템을 하루속히 구축할 필요가 있다.

또한 창업민원 One-Stop 서비스가 실효성 있게 운영될 수 있도록 작년도에 도입된 지방중기청의 '창업민원처리협의회'(「중소기업창업지원법」 시행령 제18조의 2)의 역할이 강화되어야 한다. 역시 작년도에 도입된 민원사전협의제도(「중소기업창업지원법」 제21조의 2)는 정식으로 공장설립승인 신청 전에 공장설립 가능성을 약식의 서류로 평가하여 사업계획 불승인시 소요될 사전비용(토목 및 건축설계, 환경성 검토: 3~4천만원) 및 준비기간(1~2개월)을 절감하게 하는 방안이므로 민원발생의 소지를 줄일 수 있고 창업에 대한 예측 가능성을 높이는 좋은 사례라 하겠다.

제5절 결 어

창업은 우리 경제의 지속 가능성(Sustainability of Economy)을 뒷받침 할 수 있는 중요한 요소이다. 경제의 신진대사를 촉진하고 고용을 창출하는 창업의 기능을 생각한다면 저성장, 성숙단계의 경제로 전환되고 있는 우리 경제에서 창업의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다.

그렇다고 해서 창업에 대한 규제를 전면적으로 철폐할 수는 없다. 예를 들어, 개인의 효용과 사회적 후생의 차이로 인해, 적절히 보호받아야 할 자연을 성장논리, 개발논리만을 앞세워 심하게 훼손시킨다든

지, 미래의 성장잠재력을 오늘 현재의 생산극대화만을 위하여 과대 소비하면서까지, 그래서 지속 가능한 경제를 무시하면서까지 무분별한 공장난립을 방치할 수는 없기 때문이다.

이런 사실을 고려하며 창업에 대한 규제를 검토한 본장은, 규제를 그 목적에 따라 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제로 나눌 때, 창업에 대한 경제적 규제는 그 타당성이 대체적으로 극히 희박하다고 결론짓는다. 창업에 필요한 행정절차규제는 가급적 효율화가 필요하며, 환경규제와 같은 사회적 규제는 꼭 필요한 필수규제에 한해서 규제의 품질개선이 필요하다 하겠다.

미시적으로는 복잡한 규제절차를 가능한 한 간소화하여 창업에 소요되는 시간 및 비용이 적게 드는 방향으로의 규제를 철폐 또는 개선하려는 노력이 지속적으로 추진되어야 하며, 특히 환경보호와 상충을 일으킬 수 있는 입지규제에 있어서는 '환경'과 '개발'의 절충부분을 찾는 노력이 필요하다. 또한 반드시 필요한 필수규제에만 대하여 개별 규제의 품질을 지속적으로 개선해 나아가는 것이 중요하다 하겠다.

그러나 이러한 미시적 대응과 더불어 좀더 근본적으로 공장난립, 환경훼손 방지 및 입지 관련 규제의 감축을 꾀하는 발상의 전환이 필요하다. 본 연구는 거시적으로 산업입지의 질(Quality of Location)을 제고하는 차원에서 계획입지의 활성화로 문제를 풀어나갈 것을 제시한다. 도시 내외에 적정규모의 계획입지를 활성화하면 클러스터 형성을 통한 집적효과와 함께 주부노동력 이용 등 탄력적인 노동력 투입의 효과도 기대할 수 있다. 이를 위해 민간산업단지의 활성화를 유인할 수 있는 방안이 적극 검토되어야 한다. 현재 민간산업단지의 부지가가 높아 매력이 떨어지고 있는 것을 감안, 민간산업단지 건설시 기반시설에 대한 정부지원으로 부지조성원가를 낮추어주는 것과 같은 유인책을 고려해 볼 필요가 있다. 난마로 얽힌 창업규제, 특히 공장입지와 관련된 규제를 풀어가는 데는 하나하나의 개별 규제사항에 대하여 끊임없는 개선노력과 더불어 큰 틀의 정책선회도 필요한 것이다.

참 고 문 헌

경희대학교 창업보육센터 홈페이지(www.kbic.ac.kr).
국회사무처 법제실, 「중소기업제도의 법제적 개선방안」, 『법제현안』, 제2002-24호(통권 제142호), 2002. 12.
규제개혁기획단, 『2004년도 규제개혁 전략과제 개선사례』, 2005. 1.
규제개혁기획단, 『법인설립 및 사업자 등록 등 창업절차 간소화방안』, 2005. 5.
규제개혁위원회, 『규제개혁의 목표와 비전』, 2004.
대한상공회의소・전국경제인연합회・한국무역협회・중소기업협동조합중앙회・한국경영자총협회, 「경제5단체 규제개혁과제 공동건의」, 2004. 10.
대한상공회의소・전국경제인연합회・한국무역협회・중소기업협동조합중앙회・한국경영자총협회, 「경제5단체 규제개혁과제 공동건의」, 2005. 10.
매일경제, 「규제완화・정책 일관성으로 넘치는 돈 흘러갈 길 터줘야」, 2005. 7. 27.
매일경제, 「수도권 공장용지 남아돈다」, 2005. 8. 18.
매일경제, 「창업 쉽게 규제 확 풀어라」, 2005. 9. 16.
매일경제, 「창업도 하기 전 기업가정신 꺾인다」, 2005. 9. 14.
매일경제, 「창업 위한 공장설립 대폭 감소」, 2005. 6. 20.
배재광, 「벤처기업 창업에서 코스닥 등록까지」, 전자신문사, 2000.
산업자원위원회, 「중소・벤처기업이 살아야 경제가 산다」, 『2004 정기국회 정책자료집』, 2005.
양현봉, 『창업절차 간소화 및 창업비용 절감 방안』, 정책토론회자료, KIET, 2005. 9. 13.
재정경제부 외 8개 부처, 『중소기업 경쟁력 강화 종합대책』, 2004. 7.
전국경제인연합회, 『공장설립 관련제도의 애로실태와 개선과제』, 2005. 5. 16.
전국경제인연합회, 『수도권 공장입지 애로실태 및 개선과제』, 2005. 7.
중소기업진흥공단, 『창업 이렇게 한다』, 1997.
중소기업청, 「창업절차」, 『창업넷/ 창업실무 A to Z』, http://www.changupnet.go.kr.
중소기업청, 『2005년도 상반기 주요업무 자체평가결과보고서』, 2005. 6.
중소기업청・한국창업경영컨설팅협회, 『창업・공장설립가이드』, 2005. 6.
중소기업특별위원회, 『창업절차간소화 추진방안』, 의안번호 제2004-7호, 2004. 7. 8.

중소기업특별위원회, 「중소기업 경쟁력 강화 종합대책 세부과제별 추진현황」, 2005. 1. 17.
중소기업협동조합중앙회, 「국토의계획및이용에관한법률 시행령 개정(안)관련 중소기업계 의견」, 입법예고 검토의견, 2005. 2.
중소기업협동조합중앙회, 「규제완화 방안 및 개혁과제」, 2004.
중소기업협동조합중앙회, 「초보창업에서 성공신화로 가는 창업가이드」, 1999. 12.
중소기업협동조합중앙회, 「중소기업 규제개혁과제」, 2005. 4.
한국산업단지공단, 「일반인들도 알기 쉬운 공장설립 절차 안내」, 2005. 10.
한국세법학회, 「중소기업의 창업활성화를 위한 조세지원제도의 개선방안」, 2005. 8.

Djankov, S. et al., "The Regulation of Entry," *Quarterly Journal of Economics*, Vol.117, Feb. 2002, pp.1～37.
SBS(영국 중기청), "A Comprehensive Strategy for Start-ups," Sep. 2003.
The World Bank Group, *Doing Business in 2004*, 2003.
The World Bank Group, *Doing Business in 2005*, 2004.
The World Bank Group, *Doing Business in 2006*, 2005.

제5장

수도권 산업활동에 대한 입지규제의 현황과 개선방안

제1절 서 론

수도권 산업활동에 대한 입지규제는 1982년「수도권정비계획법」제정과 함께 시작되었다. 수도권 산업활동에 대한 정부의 입지규제에 대해서는 두 가지 입장이 대립하고 있다. 경제논리를 강조하는 사람은 수도권에 대한 입지규제정책이 수도권이 누리고 있는 집적의 이익을 감소시킴으로써 자원배분의 효율성을 저해할 것이라고 한다. 반대로 지역간의 형평성을 강조하는 사람은 지역격차를 해소하고 집중에 따른 수도권의 외부불경제를 완화하기 위해서는 수도권 입지규제가 불가피하다고 주장한다.

수도권 입지규제정책에 대해서는 그동안 많은 논의가 있어왔지만 최근 신행정수도 후속조치계획이 입안되고 이와 연계하여 수도권 소재 공공기관의 지방이전이 추진되는 과정에서, 국가의 균형발전이라는 큰 틀 속에서 수도권 입지규제정책을 개선하는 방안에 대한 관심이 고조되고 있다.

본장은 그동안 정부에 의해 추진되었던 수도권 산업활동에 대한 입지규제정책의 효과와 한계를 살펴봄으로써, 현재의 수도권 규제정책이 갖는 특징을 정리하고, 보다 합리적인 수도권 입지규제방안을 모색하는 것을 목표로 한다.

향후의 수도권 산업활동에 대한 입지정책은 수도권 소재 산업의 분포를 고려할 뿐만 아니라, 산업구조의 변화방향에 대한 전망 위에서 구상될 필요가 있다. 나아가 수도권과 같은 메트로폴리탄 지역이 갖는 경제적 특징을 염두에 둔 정책 역시 필요하다.

본장은 우선 글로벌화가 진행되고 지식기반경제가 성장하는 가운데 도시로의 집적이 갖는 경제적 의미를 살펴본다. 우리나라는 지난 40여 년간의 캐치업(catch-up)과정 속에서 급속한 산업화를 경험하였으며, 드디어 캐치업 과정이 일부 종식되는 시점에 도달하고 있다. 급속한 산업화가 급속한 도시화를 수반하면서 진행되었음은 주지의 사실이다. 우리가 그동안 경험해온 수도권의 과밀문제 중 일부는 지난 수세기 동안 지속되었던 중앙집권적 정치 및 행정의 전통에서 기인하였을 것이지만, 일부는 캐치업을 통한 급속한 산업화과정과 무관하지 않을 것이다. 또한 캐치업이 거의 끝나가는 현재의 시점에서 본다면, 선진국 역시 여전히 경험하고 있거나, 혹은 21세기 들어와 새로이 등장하고 있는 메트로폴리탄 지역의 문제를 우리의 수도권도 공유하고 있을 것이다.

현재의 수도권문제는 수도권의 개발을 둘러싸고 대립되는 집단들 사이의 정치적 대결 양상까지 보이고 있는 실정이다. 따라서 수도권이 갖는 입지적 이점을 제고하고 이를 통해 발생한 편익을 비수도권으로 확산함으로써 수도권과 비수도권의 상생을 도모할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 본장에서는 이러한 문제의식 아래에서 수도권규제의 문제를 고찰해 보고자 한다.

제2절 대도시에서의 집적과 외부경제

1. 글로벌화와 혁신

글로벌화의 진전과 지식기반산업의 성장에 따라 경쟁우위의 원천으로서 입지(location)가 갖는 의미가 변화하고 있다. 선진국의 경우 글로벌화의 진전에 따라 금속, 기계, 자동차 등 전통적 성숙산업에서의 비교우위를 더 이상 유지하기 어렵게 되었다. 이들 산업에서의 일자리는 보다

저렴한 노동력을 제공할 수 있는 지역으로 계속 이전하고 있는 실정이다. 반면 혁신활동에 기반한 새로운 산업에서 요구하는 기술과 숙련을 갖춘 노동력에 대한 수요는 지속적으로 증가하고 있다. 지식기반의 혁신적 제품에 대한 전 세계적인 수요는 급속히 증가하고 있지만 새로운 지식을 제품화하고 상업화하는 데 기여할 수 있는 사람과 지역은 한정되어 있기 때문이다.

그렇다면 혁신은 어떻게 이루어지는가? 최근의 연구는 실제의 혁신이 과학적 연구, 새로운 기술의 개발, 그리고 생산 및 시장진출이라는 잘 정의된 순서에 따라 이루어진다는 '선형혁신모형(linear innovation model)'의 가정과는 상이한 방식으로 이루어지고 있음을 보여주고 있다(Freeman[1994]). 이에 따르면, 연구개발은 기술혁신과정 속에 존재하는 하나의 요인에 불과하며, 기술혁신의 유일한 출발점도 아니라는 것이다.

'체인-링크모형(chain-link model)'에서의 혁신은 마케팅, 설계 및 공학적 작업 등 다양한 활동들의 상호관계 및 환류가 이루어지는 상호작용 과정으로 이해된다. 체인-링크모형에서의 연구개발은 잠재적 시장을 바탕으로 시작되며, 기업은 외부에 존재하는 과학기술노력의 성과물을 획득하고 제품생산에 활용하기 위한 노력을 기울인다. 나아가 기업은 이러한 상호과정을 통해 이룩한 발명 혹은 기본설계에 기초하여 이후 '상세설계 및 시험 → 재설계 및 생산 → 시장출하'라는 과정을 거치지만, 이 과정의 각 단계에서도 외부연구기관에 축적되어 있는 과학기술지식뿐만 아니라 이전의 연구개발단계들과의 피드백 역시 다중적으로 이루어진다는 것이다(OECD[1992]; 박우희 외[2001]).

혁신시스템 및 혁신네트워크에 대한 강조를 특징으로 하는 최근의 혁신정책은 체인-링크모형 등에서 묘사하는 혁신과정에 대한 이해를 전제로 하는 것으로서, 대부분의 OECD 국가들에서는, 선형혁신모형에 입각한 과거의 소위 '제1세대 혁신정책'(Louis et al.[2002], p.50)을 대체하고 있는 실정이다.[1] 제2세대 혁신정책은 대학 및 연구기관과 같은 지식창출주체가 산업계와 유기적으로 상호작용하는 혁신과정을 염두에 두

1) 이런 맥락에서 Louis et al.(2002)은 시스템적 접근에 입각한 혁신정책을 제2세대 혁신정책으로 부르고 있다.

고 있으므로, 지식의 창출뿐만 아니라 확산 및 학습이 중요한 의미를 지니게 된다.[2] 특히 지식의 확산은 대기업보다는 중소기업에서 보다 중요한 의미를 갖게 되는데, 그 이유는 연구개발비 지출 및 스스로의 연구기관 운영을 통해 창출된 지식을 혁신과정에서 활용하는 데 비교우위를 가지고 있는 대기업과 달리, 중소기업은 연구개발 능력을 기업 내부에 갖추는 것이 어려우므로 대학이나 외부연구기관에서 창출된 지식을 흡수·활용하는 것이 보다 유리하기 때문이다.

그렇다면 혁신활동에 기초한 지식기반산업의 성장은 입지가 갖는 의미를 어떻게 변화시킬 것인가? 경제주체들의 '공간적 집중(spatial concentration)'으로 정의(Glaeser[1998])되는 도시의 미래는 어떻게 변모할 것인가? 정보통신기술의 급속한 발전과정에서 창출된 새로운 지식전달수단(이메일, 팩스, 그리고 사이버공간 등)은 도시 내에서의 물리적 근접성 제고로 인해 용이해진 면대면(face-to-face)접촉을 통한 의사교환을 대체함으로써, 도시를 위축시키거나 심지어 없애버리게 되지 않을까?

이 물음에 답하기 전에 우선 지식이라는 개념에 대해 살펴볼 필요가 있다. 먼저 언급할 것은 지식이라는 개념을 경제학이론을 통해 분석하는 것이 그리 용이하지는 않다는 점이다. 지식은 경제성장에 있어서 매우 중요한 투입요소이지만, 개념상 '희소성'이라는 경제학의 기본원리에 배치될 수 있다.[3] 또 지식은 통상적인 경제적 거래의 대상이 되기 어렵다.[4] 결국 지식은 쉽게 명문화할(codify) 수 있고, 명료하며, 나아가 단일

2) 신고전학파 생산함수에 지식이라는 투입요소를 추가한 생산함수(Griliches[1979])에 대한 상당수의 실증결과들은 산업 혹은 국가 수준에서 뚜렷이 보이는 지식투입(knowledge input)과 혁신성과(innovative output) 사이의 연계가, 관찰단위를 개별 기업 수준으로 낮추었을 경우에는, 잘 보이지 않거나 심지어는 존재하지 않는 것으로 보고하고 있는데(Audretsch[1998]), 이러한 결과는 혁신활동이 이루어지는 시스템(혹은 네트워크) 속에서의 주체들 사이의 상호작용 및 지식의 확산(spillover)과정을 상정해 본다면 상당 부분 이해될 수 있을 것이다.

3) 희소한 것은 지식이나 정보가 아니라 오히려 이를 유의미하게 활용할 수 있는 능력인 경우가 많기 때문이다.

4) 거래가 이루어지기 위해서는 거래되는 상품의 특성에 관한 정보를 수요자와 공급자 모두가 똑같이 갖고 있어야 한다. 그런데 지식의 특성에 관한 정보는 정의상 거래쌍방 간에 비대칭적으로 분포된다. 나아가 어떤 지식은 매우 저렴한 비용으로 쉽게 재생산되어 광범위한 사용자들에게 분배될 수 있기 때문에 사적 소유권을 침해할 수 있는 반면, 어떤 지식은 당사자들 사이의 긴밀한 연계를 통해서, 혹은 정보의 형태로 변환시키는 데 상당한 자원이 투입되어야만 이전될 수 있는 것이다.

의 의미로 해석될 수 있는 정보(information)와 달리, 불명료하고 명문화하기 어려울 뿐만 아니라 그 전달을 용이하게 하기 위한 추가적 노력이 필요한 경우도 있는 것이다. 이런 맥락에서 von Hippel(1994)은 지속적이고 반복된 접촉 그리고 면대면의 상호작용을 통해서 전달되는 맥락의존적이고 불확실한 지식을 '점착성 지식(sticky knowledge)'라고 따로 구분하기도 한다. 결국 정보기술의 발전에도 불구하고 혁신에 필수불가결한 점착성 지식의 확산을 위해서는 경제주체의 공간적 집중을 통한 면대면 접촉이 여전히 중요하다는 것이다.

2. 집적의 외부경제: 지역화경제와 도시화경제

그렇다면 일정한 지리적 영역 내에서의 경제주체(특히 기업)들의 군집(cluster)과 집적(agglomeration)은 어떻게 지식의 확산과 혁신활동에 영향을 미치게 되는가? 일반적으로 도시경제학은 이 문제를 지역화경제(localization economies)와 도시화경제(urbanization economies)의 개념으로 설명하고 있다(O'Sullivan[2003]). 지역화경제는 같은 업종의 기업들이 서로 다른 기업들과 가까이 입지함에 따라 당해 산업이 특정 지역에 집중되고 생산이 증대함에 따라 발생하는 외부효과를 의미하며, 도시화경제는 도시 내 총생산이 증가함에 따라 개별 기업의 생산비용이 감소하는 것, 즉 특정 산업의 규모 증대가 아니라 도시 전체의 규모 증대가 도시에 입지해 있는 모든 기업들에게 미치는 외부경제를 의미한다. 따라서 지역화경제는 특정 산업의 지리적 집중이 혁신을 촉발시킨다는 의미에서 전문화(specialization)의 이점을 강조하는 반면, 도시화경제는 이종 업종 간의 상호작용이 혁신을 낳는다는 의미에서 다양성(diversity)의 이점을 강조한다고 볼 수 있다.

지역화경제에서의 외부효과는 다음의 세 가지 경로를 통해 발생하게 된다. 첫째, 기업들은 중간투입요소의 공급자 인근에 집적함으로써 외부효과를 누릴 수 있다. 즉, 만약 개별 기업의 중간투입요소에 대한 수요량이 중간투입요소의 자가생산에서 규모의 경제를 누릴 수 있을 정도로 충분히 크지 않다면, 중간투입요소의 자가생산보다는 외부로부터의 조달이 합리적 선택이 될 것이다. 나아가 중간투입요소의 생산과정에서

수요자와 공급자 사이의 면대면의 지속적인 상호작용이 중요하다거나, 부피가 크다거나, 쉽게 파손될 우려가 있다거나, 혹은 신속히 배달되어야 한다면, 기업들은 생산요소 공급자 인근에 군집하는 것이 합리적일 것이며, 이 과정에서 지역산업의 전문화가 나타나고 집적된 산업의 생산증가에 따라 개별 기업의 생산비용이 감소하는 외부효과가 나타난다.

둘째, 동일한 업종의 기업들은 군집함으로써 노동력 수요 측면에서의 외부효과를 누릴 수 있다. 특히 제품의 수명주기상 도입기에 위치하여 기술이 표준화되지 않고 제품에 대한 수요가 급변한다면, 기업들이 필요로 하는 노동량과 숙련도에 대한 불확실성이 존재하게 된다. 이 경우 특정 산업이 집적된 지역에 존재하는 노동력 풀은 기업이 필요로 하는 다양한 숙련을 갖춘 노동력을 제공해 줄 수 있다.

셋째, 도시는 동일한 업종 내에서 공동관심을 가진 사람들 간에 상호교류할 수 있는 기회를 제공해 주고, 이 과정에서 정보의 공유 및 지식의 전파(knowledge spillover)가 일어난다.

도시화경제의 외부효과 역시 중간투입요소, 노동력, 그리고 지식 및 정보의 공유 세 가지 측면에서 나타난다. 첫째, 상이한 업종의 기업들은 도시에 집적함으로써 공동의 투입요소공급자를 활용할 수 있다. 기업들이 도시에 입지함에 따라 은행, 보험, 부동산, 호텔, 건물유지관리, 인쇄, 그리고 운송 등 이들 기업이 필요로 하는 서비스의 제공자들은 규모의 경제를 누리게 된다. 또 공공서비스의 경우에도 규모의 경제가 존재하는 것이 일반적이므로 간선도로, 대중교통체제, 학교, 치안, 그리고 소방서비스의 공동이용에서도 편익이 발생하게 된다.

둘째, 도시에 입지한 산업들은 도시 내에 있는 노동력 전체를 활용할 수 있다. 또 도시의 규모가 증가함에 따라 노동자의 탐색비용과 이동비용은 하락하므로, 쇠퇴산업의 노동자 역시 성장산업으로 이전이 보다 용이해질 것이다.

셋째, 도시에 입지한 기업들은 지식과 정보의 공유 측면에서도 편익을 누리게 되는데, 이는 한 산업 내에서의 지식의 전파와 유사하게 다른 산업들 간에도 지식이 전파됨으로써 제품의 디자인과 생산방식에서의 혁신을 용이하게 해 줄 수 있다는 것이다.[5)]

그렇다면 공간적으로 집적된 경제활동에 기인하는 전문화와 다양성

이라는 두 가지 외부효과는 과연 실재하는가, 또 두 가지 효과 중 어떤 것이 혁신에 상대적으로 더 큰 영향을 미치는가? Feldman and Audretsch (1999)는 미국 제조업 신제품분야의 특허자료가 수록되어 있는 소기업청 특허데이터베이스를 이용하여 지역별 혁신성과를 비교하였다. 그 결과, 1982년도의 경우, 메트로폴리탄 지역 이외에서 발생한 혁신은 전체의 4%에 불과하며, 과반수 이상의 혁신이 4대 메트로폴리탄 지역[6]에 집중되어 있다는 사실을 밝혀내었다. 또 이들은 산업뿐만 아니라 기업 레벨에서도 경제활동의 전문화가 혁신활동을 낳기보다는, 공통의 과학적 기반을 갖는 보완적 경제활동에서 기인하는 다양성이 혁신활동을 촉발하는 경향이 강하다는 점도 지적하였다. 지역화경제와 도시화경제의 상대적 크기에 대해서는 추가적인 검증이 필요하겠지만, 도시로의 집적이 혁신을 촉발하는 중요한 계기가 된다는 점은 확인할 수 있다.

한편 기업의 공간적 집적이 갖는 중요성은 해당 산업의 수명주기가 현재 어떤 단계에 위치해 있는가에 따라 달라진다. 앞서 언급한 지식의 확산에 관한 이론은 암묵적 지식이 중요한 역할을 하는 단계에서 혁신활동이 지리적 군집을 이룰 가능성이 높다는 점을 지적하고 있다. 정보와 달리 암묵적 지식은 비공식적으로만 전파되고, 직접적이고 반복되는 접촉을 필요로 하기 때문이다. 그런데 일반적으로 혁신과정에서 암묵적 지식이 가장 많이 요구되는 단계는, 산업의 수명주기상에서 본다면, 제품표준이 확립되고 지배적인 디자인이 등장하기 이전인 초기단계, 즉 도입기단계이다. 더욱이 초기단계에서는 제품의 수요 예측이 어렵고 생산기술이 아직 정착되지 않은 상태이기 때문에 기업들은 중간투입물 공급자가 많고 노동력의 풀이 상대적으로 풍부한 도시로부터 편익을 누리게 된다. 결국 새로운 산업이 등장하는 초기단계에서는 도시로의 집적이 혁신을 촉진할 수 있다는 것이다. 그러다가 제품디자인과 생산공정이 안정화되는 산업의 성숙단계에 접어들면, 기업들은 높은 지대와 고

5) 도시화경제를 직접 추정한 Segal(1976)에 따르면, 평균적으로 인구 200만명 이상의 메트로폴리탄 지역은 인구 200만명 이하인 지역에 비해 약 8%가량 생산성이 높게 나타났다.

6) 전체 혁신성과 중에서 4대 메트로폴리탄 지역이 차지하는 비율은 뉴욕 18.5%, 샌프란시스코 12.0%, 보스톤 8.7%, 그리고 로스앤젤레스 8.4%였다(Feldman and Audretsch, 1999).

임금 등과 같은 혼잡효과에서 발생하는 집적의 외부불경제로 인해 토지와 노동의 상대적 비용이 낮은 입지로 이동하게 된다. 결국 지역화경제와 도시화경제로 인해 대도시는 제품개발 초기에 있는 기업과 산업을 도와주는 창업보육(incubation)의 환경을 제공해 주는 것이다.[7)]

그렇다면 글로벌화의 진전과 지식기반산업의 성장 속에서 집적의 외부경제가 주는 정책적 함의는 무엇일까? 정보통신기술의 급속한 발전과 운송시스템의 개선, 그리고 경제의 글로벌화는 물적 재화뿐만 아니라 정보의 이동비용을 현저하게 낮추어 주었다. 그 결과 선진국에서는 전통산업뿐만 아니라 단순히 정보에 기반한 생산활동 역시 고임금의 일자리를 유지하는 것이 점점 더 어려워지고 있다. 반면 암묵적 지식에 기반하여 새롭게 창출된 아이디어는 제한된 공간 속에서 확산되면서 혁신에 영향을 미치고 있다. 최근 각국에서 나타나고 있는 규제완화와 민영화는 민간의 경제영역에 대한 정부개입의 종식이라는 관점에서 논의되고 있는 것처럼 보인다. 그렇지만 집적의 외부경제 논의는 도시에 집적된 경제활동이 경쟁우위의 원천이 될 수 있으며, 지식의 창출, 전파, 그리고 상업화를 촉진하는 새로운 정책접근이 요구되고 있음을 보여주고 있다. 나아가 정부의 지역정책이 연구개발 및 그의 확산, 벤처캐피털, 그리고 신규 기업의 창업 등을 지원하는 조장적인(enabling) 것으로 구성될 필요가 있음을 지적하고 있다.

3. 집적과 소비

경제주체의 공간적 집적이 지역화경제 및 도시화경제와 같은 외부경제만 가져오는 것은 아니다. 집적에 따른 혼잡, 교통체증, 공해, 범죄의

7) 대도시가 창업보육의 환경을 제공해 주는 대표적 사례로 1920년대 미국 라디오산업을 들 수 있다. 당시 라디오산업은 다양한 생산공정을 실험하고 있는 단계였으며, 대량생산은 아직 실현되지 않고 있었다. 기업들은 소비자가 어떤 종류의 라디오를 원하는지 몰랐으며, 효율적 생산기술을 발전시키지 못하고 있었다. 소규모의 기업들은 지역화경제와 도시화경제를 활용하기 위해 1920년대에는 뉴욕시에 군집하였으나, 1930~40년대 제품이 표준화되고 대량생산의 효과적 방법이 개발되자, 기업들은 임금이 낮고 전국 시장으로의 접근성이 좋은 중서부로 조립설비를 이전하였던 것이다(Vernon[1972]; O'Sullivan[2003]에서 재인용).

증가, 그리고 지대 및 임금의 상승은 집적에 수반되는 대표적 외부불경제라고 할 수 있다. 집적의 외부경제가 생산 측면에서 발생하는 반면, 외부불경제는 비생산영역, 즉 소비 측면에서 발생하기 때문에 전통적 도시경제학에서는 도시는 생산에는 좋지만 소비에는 나쁘다는 식의 이분법적 사고가 지배적이었다(Glaeser et al.[2001], p.27). 이러한 관점에서 본다면, 한 도시의 미래는 한편으로는 생산 측면에서의 집적의 외부경제가 주는 강점을 유지할 수 있을 것인가 여부에 의해, 다른 한편으로는 도시에서 제공되는 각종 서비스가 도시의 거주자들로 하여금 계속 도시 내에 머물게 할 수 있을 것인가에 의해 좌우된다고 할 수 있다.

그렇지만 최근 들어 소비의 문제와 관련하여 도시의 역할을 보다 적극적으로 조명하는 논의가 제시되고 있다(Tabuchi and Yoshida[2000]; Glaeser et al.[2001]; Carlino[2005]). 도시로의 경제주체의 집적은 생산에 있어서 상당한 정도의 규모의 경제가 존재하는 지역재(local goods)[8]의 공급을 가능케 해 줌으로써 소비자에게 다양한 소비재를 선택할 수 있는 기회를 제공해 준다는 것이다.[9] 뿐만 아니라 재화와 서비스의 질 역시 지역의 인구가 증가함에 따라 개선될 수 있다.[10] 이처럼 대도시는 보다 나은 양질의 다양한 서비스를 제공함으로써 소비자에게 선택의 기회를 증가시켜 줌으로써 '도시의 어메니티(urban amenities)'를 제공하게 된다.[11] 뿐만 아니라 각각의 도시들은 아름다운 경관과 기후 같은 미학적이고 물적인 환경 측면에서의 쾌적함에서도 차이가 나게 되고, 이러한

8) 이런 맥락에서 자동차나 세탁기 같은 공산품은 전국재(national goods)라고 볼 수 있다(Glaeser et al.[2001], p.28).

9) 이와 같은 지역재의 예로는 프로스포츠, 극장, 오케스트라, 오페라하우스, 레스토랑 등을 들 수 있다. 미국 프로스포츠의 예를 들자면, 2,000만명 이상이 거주하는 메트로폴리탄 뉴욕에는 4개 메이저 프로스포츠(야구, 풋볼, 농구, 그리고 하키) 분야에 9개 홈구단이 있지만, 인구가 150만명 수준인 올랜도에는 1개의 프로스포츠 홈구단이 있을 뿐이다(Fort[2003]; Carlino[2005], p.12에서 재인용).

10) 보다 많은 홈팬을 보유한 뉴욕 양키즈가 그렇지 못한 피츠버그 파이럿츠보다 플레이오프에 보다 빈번히 진출할 수 있는 것은 많은 홈팬으로부터 거두어들인 수입으로 우수한 선수들을 보다 많이 스카웃할 수 있기 때문이다.

11) 실제 일본의 1992년도 105개 도시 자료를 이용하여 도시의 집적에 따른 생산의 외부경제와 소비 측면에서의 외부효과(다양성 증가에 따른 편익과 혼잡도 증가에 따른 비용의 증가)를 분리하여 측정한 Tabuchi and Yoshida(2000)의 연구에 따르면, 도시규모가 2배 증가함에 따라, 생산성 증가 효과는 명목임금의 약 10%에 달하고, 소비측면에서의 외부효과는 실질임금의 약 7~12% 수준에 달하였다.

요인에 의해 인구의 유입과 유출의 차이가 발생하게 된다.[12]

주로 미국을 비롯한 선진국의 메트로폴리탄 지역을 대상으로 이루어지고 있는 이러한 집적과 소비의 관계에 대한 논의는, 지난 수십년간의 소득 증가 그리고 소비지출구성의 변화와 깊은 관련이 있다. 미국의 경우 1947~2002년 사이 55년 동안 일인당 실질소득은 약 2배 증가하였으며, 증가한 실질소득의 상당 부분은 재화와 서비스, 특히 고급음식점과 라이브 공연 등과 같이 대도시에서 공급되는 사치재의 소비 증가로 이어졌다(Carlino[2005]). 따라서 대도시가 소비의 다양성을 보다 더 충족시켜 줄 수 있게 된다면, 대도시는 점점 더 소득이 증가하는 가계들이 거주하기에 더욱 매력적인 곳으로 비춰질 수 있다.[13]

뿐만 아니라 미국의 경우 1950~90년 동안 개인소득 중에서 교통 및 주거에 지출된 금액의 비중은 24%에서 35%로 증가하였다(Costa[1997]). 일반적으로 소득이 증가함에 따라 삶의 질에 대한 요구는 더욱 더 증가하게 되고, 매력적인 주거공간에 대한 수요 역시 증가하게 된다. 따라서 이러한 교통 및 주거에 대한 추가적 지출은 개인이 보다 선호하는 장소에서 거주하기 위해 지불된 것이었다고 볼 수 있을 것이다(Glaeser et al.[2001]). 만약 이러한 추세가 지속된다면, 점점 더 소득이 증가하는 가계에게 매력적인 입지적 유인을 제공할 수 있는 능력 여하에 따라 도시의 미래가 결정될 가능성도 있다.[14]

이상에서 살펴본 소비 측면에서의 집적효과는 생산에서의 집적효과

12) 미국 전역에서 주택가격 결정에 영향을 미치는 가장 중요한 단일의 요소가 1월 기온이며, 1977~95년 기간 동안의 도시별 인구성장을 설명하는 매우 유의한 변수 중의 하나가 습도였다(Glaeser et al.[2001], p.35).

13) 최근의 실증연구결과는 다양성에 대한 수요의 소득탄력성이 1보다 훨씬 커서, 소득의 1% 증가는 1% 이상의 다양성에 대한 수요 증가를 초래하게 된다는 점을 보여주고 있다(Carlino[2005]).

14) 이와 관련하여 특히 관심을 끄는 것은 선진국의 대도시에서 관찰되고 있는 '역통근(reverse commuting)'이다. 교외에 거주하면서 도심에서 근무하는 전통적 통근패턴과 정반대되는 통근패턴 - 도시 중심부에 거주하면서 교외로 통근하는 것 - 이 증가하고 있는 것이다. 미국의 경우, 1960~80년 그리고 1980~90년 기간 동안 메트로폴리탄 지역에서의 일일 통근자 수 연평균 증가율은 각각 2.62% 및 2.79%였는 데 비해, '시→교외' 통근자 수 연평균 증가율은 각각 3.65% 및 3.46%였다. 물론 이들 중 상당부분은 교외에서의 일자리 증가에서 기인하였겠지만, 도심이 주는 소비 측면에서의 편익이 끼친 영향 역시 무시하기 어려울 것이다(Glaeser et al.[2001]).

와 결합하여, 보다 젊고 보다 교육을 많이 받은 가계를 대도시로 유인하게 된다. 우선 대도시는 다양한 종류의 공공재를 제공할 수 있는데, 이 중에는 과학과 예능 등 특화된 교육서비스가 포함되어 있어서, 자녀의 양육문제를 고민하는 젊은 세대에게 매력적 입지요소를 제공한다. 또 대도시는 분업과 전문화의 진전을 통해 전문직종 종사자의 고용기회를 증가시킬 뿐만 아니라, 보다 광범위한 사회적 접촉을 가능케 해 주는데, 이러한 요소는 도시가 제공해 주는 소비의 다양성과 결부됨으로써 고학력・고숙련 커플의 도시 정주를 증가하는 데 기여하게 된다.[15]

한국의 경우, 지난 반세기에 걸친 공업화, 급속한 사회변동, 그리고 일인당 소득 증대 등으로 인해 소비에 대한 계층 간・세대 간 태도에서 일정한 변화가 나타나고 있다. 소비가 일상생활에서 필요로 하는 최소한의 물품을 구입하는 것 이상을 의미하지 않았던 과거와 달리, 이제는 소득의 차이에 따른 개인소비의 다양성이 나타나고 있는 것이다. 또한 세대 간 소비양식의 차이도 발견된다. 50대 이상의 기성세대와 달리, 경제성장이 가져다 준 물질적 풍요의 혜택을 어느 정도 향유하면서 성장할 수 있었던 젊은 세대는 상이한 소비문화를 체험하면서 성장하고 있다. 최근 이루어진 서울지역 거주 경제활동 종사자에 대한 실증연구는, 오늘날 한국 젊은 세대의, 의복에서의 스타일지향성 및 음식에서의 미식추구성향 등과 같은, 소비의 다양성에 대한 추구가 50대 이상의 기성세대와 달리, 소득수준과 주택소유 여부와 같은 경제적 요인에 의해서만 영향 받지는 않고 있음을 보여주고 있다(장미혜[2001]).[16]

결국 집적에 따른 소비의 다양성 증가라는 외부경제효과에 관한 이상의 논의를 통해, 혼잡・교통체증・공해・범죄 증가라는 기존의 외부불경제 논의와는 다른 관점에서 도시에서의 집적문제에 접근할 필요가

15) Costa and Kahn(2000)은 1940~90년 동안 미국에서 부부 모두 대졸자인 커플의 대규모 메트로폴리탄 지역 거주 비율이 32%(1940년), 39%(1970년), 그리고 50%(1990년)로 늘었고, 그 이유가 대도시가 제공해 주는 보다 우월한 취업기회 때문임을 지적하고 있다.

16) 이들 젊은 세대에 있어서 소비의 다양성 추구는 오히려 교육수준(예를 들어, 대학졸업 여부)에 의해 영향 받고 있다(장미혜[2001]). 한편 최근 한국 공연예술계는 클래식, 오페라, 그리고 무용 등 각 분야에서 지속적으로 공연장을 찾는 일정 규모의 로열관객을 확보하고 있으며, 이들 중 상당수가 20~30대 젊은층이라는 지적도 있다(동아일보[2005. 11. 5.] 1면).

있고, 급속한 산업화와 일인당 소득 증가를 경험하고 있는 한국의 수도권문제 역시 이러한 효과들을 고려하면서 접근할 필요가 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 생산과 소비의 집적효과에 대한 이상의 논의는, 지식기반산업의 성장과 더불어, 상대적으로 젊고 고학력·고숙련인 노동자가 메트로폴리탄 지역으로 유인되고, 그 결과 중소도시 및 농촌지역의 상대적 빈곤문제가 더 악화될 가능성이 있음을 지적하고 있다.

제3절 수도권 입지규제의 주요 내용

1. 수도권 입지규제의 변천

1964년 최초의 수도권정책인 '대도시 인구집중 방지대책'이 수립된 이후 1970년대 말까지 수도권정책은 지속적인 수정 및 보완을 거치면서 일정 정도 구체화되었지만, 정책의 담당부서가 청와대, 건설부, 경제기획원, 서울시 등으로 계속 변경되었으며, 경제적 논리보다는 군사안보적 고려가 우선시되기도 하는 등 일관되고 체계적인 모습을 갖추지는 못하고 있었다.

수도권정책은 1982년의 「수도권정비계획법」 제정과 1984년의 '수도권정비기본계획' 수립에 따라 비로소 법적 근거를 갖게 되었으며, 정책추진 담당부서가 건설부가 됨에 따라 나름대로 일관적인 정책추진이 가능하게 되었다. 「수도권정비계획법」은 수도권 내에서의 대학, 공장, 공공청사, 대형건축물 등 인구집중유발시설의 신·증설과 공업용지, 택지조성사업 등 대규모 개발사업에 대한 규제사항을 규정하고 있었으며, 권역구분, 수도권정비위원회 및 인구영향평가에 관한 사항 등을 포함하고 있었다.

「수도권정비계획법」이 제정된 지 10년이 지난 1992년 정부는 '제3차 국토종합개발계획'(1992~2001년)을 수립하면서 수도권정책의 방향을 새롭게 정립하였는데, 주요 내용은 공장 및 교육 시설 등에 대한 신·증설 규제 지속, 수도권에서 지방으로 이전하는 시설에 대한 세제 및 금융 혜택의 강화, 그리고 인구집중유발시설 신·증설시 과밀부담금 부과, 그리고 수도권 내 국제기능 보강 등이었다. 이후 1994년에 개정된 「수도권

〈표 5-1〉 수도권정책의 변천

시 기	정책방향	주요시책 및 담당부서
1960년대	서울인구 집중방지	대도시 인구집중 방지대책(1964, 건설부) 대도시 인구 및 시책의 조정대책(1969, 무임소장관실)
1970년대	서울인구 지방분산	수도권인구과밀억제에 관한 기본지침(1970, 건설부) 제1차 국토종합개발계획(1972~81)(1970, 건설부) 대도시인구분산시책(1972, 대통령비서실) 대도시인구분산책(1973, 경제기획원) 서울시인구소산계획(1975, 서울시)
1980년대	수도권 차원의 재정비	수도권 인구재배치 기본계획(1977, 무임소장관실) 제2차 국토종합개발계획(1982~91)(1981, 건설부) 수도권내공공청사및대규모건축물규제계획(1982, 건설부) 수도권정비계획법 제정(1982, 건설부) 수도권정비계획 기본계획(1984~96)(1984, 건설부) 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)(1991, 건설부)
1990년대 중반	수도권 규제완화	수도권정비계획법 및 시행령 전면개정(1994, 건설교통부) 제2차 수도권정비계획(1997~2011)(1997, 건설교통부) 수도권정비계획법 시행령 개정(1998, 건설교통부)
2000년대	난개발 억제 및 수도권의 경쟁력 강화	국토의계획및이용에관한법률(2002, 건설교통부) 제3차 수도권정비계획(안)(2002, 건설교통부) 수도권 광역도시계획(안)(2002, 건설교통부) 대도시권 성장관리계획(안)(2002) 동북아비즈니스중심국가 전략(2002, 재정경제부) 경제자유구역지정및운영에관한법률(2002, 재정경제부) 산업집적활성화및공장설립에관한법률(2002, 산업자원부)

자료: 국토연구원(2001) 및 변창흠 외(2003)에서 정리.

정비계획법」에서는 수도권을 3개 권역으로 재조정하고 권역별로 인구집중유발시설 및 개발사업에 차등을 두어 규제하도록 하였으며, 과밀부담금제도를 도입함으로써 대형건축물에 대한 규제방식을 기존의 물리적 방식에서 경제적 방식으로 바꾸었으며, 공장총량제를 도입함으로써 공장의 신·증설에 대한 기존의 개별적 규제방식을 지양하였다. 이후

1998년에 개정된 「수도권정비계획법시행령」에서는 성장관리권역에서의 각종 심의절차를 간소화하고, 벤처기업집적시설에 대한 과밀부담금 면제 등 일부 첨단 신산업의 입지규제를 일부 완화하였다(국토연구원[2001]). 결국 1990년대 중반 이후에는 수도권 입지규제방식에 있어서 기존의 물리적·개별적 규제방식에서 경제적·총량 규제방식으로 일정 정도의 전환이 이루어졌을 뿐만 아니라, 일부 첨단산업분야의 입지규제를 완화함으로써 수도권의 산업구조 고도화에 대비하는 방향으로 정책전환이 일부 이루어지기도 하였다.

그렇지만 외환위기 이후, 비수도권 지역의 산업기반이 급속히 약화되고 지역경기의 조속한 회복이 지체되는 가운데 지역 간 격차 문제는 과거 어느 때보다도 국가적 관심사항으로 대두하게 되었다. 그 결과 국가의 균형발전이 현 정부의 주요 국정과제 중의 하나로 제시되었으며, 이 과정에서 수도권에 대한 규제는 더욱 더 강조되었다.[17] 물론 국가균형발전의 전략으로 제시되고 있는 정책들에는 지역 간의 격차를 줄이기 위한 많은 새로운 내용이 담겨져 있다. 특히 지역 스스로의 내재적 노력을 통해 지역 간 격차를 극복하기 위한 방안으로 제시되고 있는 지역혁신체제구축정책은 과거의 규제 일변도의 정책들과는 많은 차이를 보이는 새로운 정책이라고 평가할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 수도권의 과밀을 해소한다는 정책목표 아래 시작되었던 수도권규제가 현재의 정책당국에 의해 지역 간 균형발전을 위한 효과적인 정책수단으로 인식되고 있는 것도 사실이다.

수도권규제와 관련된 현행 정책으로는 우선 수도권을 과밀억제권역, 성장관리권역, 그리고 자연보전권역이라는 3개 권역으로 나누고 이들 권역별로 대형건축물, 학교, 공장, 공공청사, 그리고 연수시설 등의 신·증설 및 택지·공업용지·관광지 조성사업 등의 행위를 제한하는 권역별 행위제한정책이 있다. 다음으로 공장의 신·증설, 용도 변경 허용량을

17) 최근 정부는 한편으로는 지역균형발전을 위해 당장은 수도권 산업활동에 대한 입지규제를 완화하기 어렵다고 공식적으로 밝히면서, 다른 한편으로는 사전적 원칙 없이 대기업 입지규제를 부분적으로 완화해 왔다. 성장관리권역 첨단산업 공장증설의 100% 확대 허용 및 8개 업종 국내 대기업의 신설허용이 대표적 예이다(정준호·변창흠[2005], p.45).

〈표 5-2〉 수도권 산업활동에 대한 입지규제

	규 제	주 요 내 용
제 조 업	공장입지규제	권역별·규모별·업종별 신·증설, 용도변경 규제
	공장건축총량제	개별 입지에서의 공장 신·증설시 시도별 총량규제
	지방세 중과	신·증설시 취득세·등록세·재산세 중과
	부담금 감면 제외	중소기업 대상 부담금 감면 대상 제외
서비스업	과밀부담금	일정규모 이상 업무용 건축물 등에 과밀부담금 부과
연구개발	공공청사입지규제	공공연구기관에 대해 공공청사에 대한 규제 적용
	과밀부담금	일정규모 이상의 민간연구소에 과밀부담금 부과

자료: 변창흠 외(2003) 참고.

매년 시·도별로 배정하여, 총허용량 범위 이내로 건축허가량을 제한하고, 4년제 대학의 신설을 금지한 상태에서 대학입학정원의 증원규모를 매년 설정하는 총량규제가 있다. 그리고 권역별로 일정규모 이상의 택지·공업용지·관광지 조성사업을 금지하거나 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 허용하는 대규모 개발사업에 대한 제한정책이 있다. 마지막으로 각종 부담금 부과 및 지방세 중과, 그리고 조세특례제한법상 조세감면 배제 정책 등을 들 수 있다.

이 중에서 수도권 내 산업활동 관련 입지규제정책으로는 제조업의 신·증설 규제, 서비스업에 대한 건축규제, 연구개발 관련 시설에 대한 규제, 그리고 각종 지원기능의 추가입지규제를 들 수 있다.

2. 수도권 내 산업활동에 대한 입지규제의 주요 내용

가. 제조업의 신·증설 규제

수도권에 입지하는 제조업체에 대해서는 권역별 행위제한 및 공장

신·증설시 총량규제가 실시되고, 지방세가 중과된다. 또 중소기업일 경우에는 각종 부담금 감면대상에서 제외된다.

우선 권역별 행위제한은 「산업집적활성화및공장설립에관한법률」[18]과 「수도권정비계획법」에 근거하여 업종 및 규모에 따라 권역별로 이루어지고 있다. 「산업집적활성화및공장설립에관한법률」은 수도권을 과밀억제권역, 성장관리권역, 그리고 자연보전권역 등 3개 권역으로 나눈 다음, 다시 각 권역 내에서의 입지를 산업단지, 공업지역 그리고 기타 지역으로 구분하여 차별적으로 규제하고 있다.[19] 이러한 권역별·지역별 차별적 규제에 더하여 기업규모에 따른 차별적 규제도 이루어지고 있다. 전체적으로 대기업에 대한 규제가 중소기업에 대한 규제보다 그 정도가 강하다. 즉, 대기업 공장은 과밀억제권역에서는 신설이 금지되나 증설은 일부 허용된다. 성장관리권역에서는 원칙적으로 신설이 금지되나 예외적으로 아산산업단지는 허용되며, 자연보전권역에서는 신·증설 모두가 금지되고 있다. 중소기업 공장은 성장관리권역에서 입지가 자유롭지만, 과밀억제권역 및 자연보전권역에서는 현지 근린공장이나 첨단업종 등만이 허용되고 있다(양금승[2003], p.5).

다음으로 공장 신·증설에 대한 총량규제는 「수도권정비계획법」(제18조)에 의거하여, 1994년 5월부터 실시되고 있다. 총량규제는 건축물 연면적 200㎡ 이상의 공장을 대상으로 하여 매년 수도권에서 건축허가를 받을 수 있는 공장연면적의 총량을 고시하고, 그 범위 내에서만 공장의 건축을 허가하는 제도이다. 건설교통부 장관은 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 매년 시·도별 공장건축허가물량을 사전에 결정하고, 이 범위 내에서 공장 신·증설 및 용도 변경 허가를 할 수 있도록 시·도별 물량 및 운영지침을 고시하고 있다. 시·도에서는 배정된 물량을 다시

18) 「산업집적활성화및공장설립에관한법률」은 기존의 「공업배치및공장설립에관한법률」을 개명(2002년 11월)한 것이다. 한편 1994년 「수도권정비계획법」 및 「공업배치및공장설립에관한법률」의 개정을 통해 권역별 공장입지에 관한 사항은 「공업배치및공장설립에관한법률」에 위임되었고, 「수도권정비계획법」에는 공장 신·증설에 대한 총량규제가 도입되었다.

19) 3개 지역 중에서 기타 지역이 규제의 강도가 가장 높고, 그 다음이 공업지역, 산업단지 순이다. 각 권역별·지역별 규제의 구체적인 내용은 양금승(2003, p.4) 및 진영환 외(2001, p.7)를 참고.

〈표 5-3〉 수도권 정비권역 지정 현황

	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
면적	1,996㎢(17.0%)	5,895㎢(50.3%)	3,832㎢(32.7%)
	합계 11,723㎢(전국 대비 11.8%)		
인구	19,030천명(81.9%)	3,103천명(13.4%)	1,107천명(4.8%)
	합계 23,240천명(전국 대비 47.6%)		
행정구역	서울, 인천(일부), 의정부, 구리, 남양주(일부), 하남, 고양, 수원, 성남, 안양, 부천, 광명, 과천, 의왕, 군포, 시흥	동두천, 안산, 오산, 평택, 파주, 남양주(일부), 용인(일부), 연천군, 포천군, 양주군, 김포시, 화성시, 안성시(일부), 인천(일부), 시흥(일부)	이천, 남양주(일부), 용인(일부), 가평군, 양평군, 여주군, 광주시, 안성시(일부)
	16개시	12개시 3개군	5개시 3개군
정비전략	과밀화 방지 도시문제 해소	이전기능 수용 자족기반 확충	한강수계 보전 주민불편 해소

자료: 건설교통부 국토정책국 수도권계획과.

시·군별로 배분하게 된다.

한편 수도권 과밀억제권역(서울, 인천 등)에서 공장을 신·증설할 때는 취득세 및 등록세는 3배 중과, 그리고 재산세는 5배 중과되는 등 일반세율의 3~5배가 중과되고 있다(「지방세법」 제180조).

마지막으로 수도권 중소기업에 대한 각종 부담금 감면 제외가 있다. 「소기업및소상공인지원을위한특별조치법」에서는 "수도권 외의 지역에서 공장을 신축, 증축 또는 이전하고자 하는 경우와 소기업을 100분의 50 이상 유치하는 국가산업단지, 지방산업단지 또는 농공단지를 조성하는 경우에는 농업·농촌기본법에 의한 농지전용부담금, 농지법에 의한 농지보전부담금, 산지관리법에 의한 대체산림자원조성비, 개발이익 환수에 관한 법률에 의한 개발부담금을 면제한다"(제4조 2항)고 하여, 소

기업의 경우에도 만약 수도권에 입지하게 되면 이러한 개발부담금 감면 대상에서 제외되게 된다. 또 「조세특례제한법」에서는 “과밀억제권역 외의 지역에서 창업한 중소기업에 대하여는 당해 사업에서 최초로 소득이 발생한 과세연도(사업개시일부터 5년이 되는 날이 속하는 과세연도까지 당해 사업에서 소득이 발생하지 아니하는 경우에는 5년이 되는 날이 속하는 과세연도)와 그 다음 과세연도의 개시일부터 3년 이내에 종료하는 과세연도까지 당해 사업에서 발생한 소득에 대한 소득세 또는 법인세의 100분의 50에 상당하는 세액을 감면한다”(제6조 1항)고 하여, 창업중소기업일지라도 수도권 내 과밀억제권역에서 창업하게 되면, 소득세와 법인세의 감면대상에서 제외된다.

나. 서비스업에 대한 건축규제

수도권에 입지하는 서비스업체에 대해서는 과밀부담금이 부과되고, 지방세가 중과된다. 이것은 수도권으로의 과도한 인구집중을 방지하고 지역균형개발을 위한 재원조달을 목적으로 1994년에 도입되었으며, 과밀억제권역 중 서울시에서 건축되는 일정규모 이상의 건축물에 부담금을 부과하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 구체적으로, 건축연면적이 25,000㎡ 이상인 업무용 건축물 및 업무·판매 복합용 건축물, 그리고 면적합계가 15,000㎡ 이상인 판매용 건축물에 대해 부과하고 있다.

다. 연구개발시설에 대한 규제

수도권 지역에서의 연구시설에 대한 별도의 규제는 없지만, 만약 공공법인 연구소가 입지하는 경우에는 공공청사에 대한 규제가 적용되며, 민간기업이 설립하는 연구소가 대규모로 건축된다면 업무용 건축물로 분류되어 과밀부담금의 부과대상이 된다.

제4절 수도권 입지규제의 효과

1. 수도권규제를 둘러싼 논쟁

수도권 입지규제문제를 둘러싸고 이를 완화해야 한다는 입장과 오히려 더욱더 강화해야 한다는 입장이 팽팽히 맞서고 있다. 입지규제를 완화할 것을 요구하는 측에서는 규제정책에도 불구하고 수도권으로의 인구와 산업의 집중은 강화되어 규제의 실효성 없음이 입증되었다면서, 실효성도 없으면서 존속되어온 규제정책이 국제경쟁력 강화에 제약요소로 작용하고 있다고 주장한다. 또 이들은 수도권 입지규제정책이 부정적인 부수효과를 초래함으로써 시장왜곡을 낳았다고 주장한다. 즉, 수도권 공장의 해외 유출, 충청권의 공장 및 대학 입지가 유발되는 수도권의 외연적 확대, 무등록공장의 양산, 대규모 개발사업에 대한 규제로 인한 난개발 등이 그것이다.

반면 입지규제 강화를 요구하는 측에서는 수도권규제의 실효성이 부족한 것은 그동안 지속적으로 규제가 완화되었기 때문이므로, 규제를 더욱 강화해야 한다고 주장한다.

특기할 사항은 외환위기를 거치면서 한편으로는 글로벌화와 지식기반경제의 진전과정에서 수도권에 비해 경제의 회복 및 산업구조 고도화 속도가 상대적으로 더뎠거나 지역산업의 공동화를 경험하고 있던 비수도권 지역들이, 국가경쟁력 제고를 명분으로 내세운 수도권규제완화 움직임에 대응하여, 수도권규제를 옹호하는 연합을 형성하고, 이 문제를 국가적 의제화하기 시작했다는 점이다(이시원[2002]). 물론 수도권 지역 상공인, 국회의원, 자치단체장 등 역시 연대하여 수도권 규제완화를 위한 노력을 기울이고 있으나, 수도권 지역의 연합은 비수도권 지역에 비해 아주 '느슨한 형태'(이시원[2002], p.39)에 머무르고 있다.

비수도권 지역의 연합은, 국가균형발전이 현 정부 국정과제의 하나로 자리매김하였으므로, 수도권과 비수도권의 문제를 국가적 해결과제의 차원에서 의제화하는 데 일정한 성공을 거두었다고 평가할 수도 있을 것이다.

〈표 5-4〉 수도권 입지규제를 둘러싼 찬반 논의

	입지규제 완화 입장	입지규제 강화 입장
수도권 인구집중	서울과 인접위성도시에 한정	수도권 인구 및 산업 집중으로 막대한 사회적 비용 초래
수도권문제의 원인	수도권규제정책 정부의 실패	수도권 집중화 계획의 부재
수도권의 적정 용량	상당히 확장 가능	현재 이미 초과 상태
문제 해결의 초점	시장메커니즘을 왜곡하는 불필요한 정부개입이나 규제의 철폐	시장메커니즘을 제어하는 정부의 강력한 개입과 정책이 필요
문제 해결 방안	경제적 방식의 해결	정치적 방식의 해결
권역설정과 규제	행정구역 위주의 편의적 권역설정과 규제로 부작용 초래	규제의 목적에 맞도록 권역설치 및 규제 시행
대규모 개발사업 규제	대규모 개발사업규제로 난개발 초래 기반시설 설치 부족으로 교통혼잡 및 환경문제 유발	인구집중을 유발하는 대규모 개발사업에 대한 규제 필요
산업입지규제	대규모 기업, 첨단업종에 대한 규제로 국가경쟁력 약화	규모에 따른 공장의 신·증설 규제 불가피
수도권정비계획법	법규의 폐지 혹은 대폭적인 수정	법규의 일부 조항 개정
수도권문제 해결 주체	시장에 의한 해결 *지방자치에 의한 해결	개입에 의한 해결 *광역적 관리에 의한 해결

자료: 변창흠 외(2003).

2. 인구분산 및 비수도권 지역의 산업발전

수도권 내 산업활동에 대한 입지규제의 기본적 가정은 수도권에서 산업입지 및 공장총량 등을 규제함으로써 수도권의 인구를 비수도권으로 분산시키고, 수도권에 입지하고자 했던 산업 관련 기능들을 지방으로 이전하게 함으로써, 수도권으로의 집중과 수도권 내에서의 과밀을 억제하고 비수도권 지역의 산업발전을 도모할 수 있다는 것이다.

그렇지만 비수도권으로의 인구분산을 목표로 하면서, 왜 산업, 특히 그 중에서도 공장의 신·증설을 유독 강도 높게 규제하고 있는가에 대해서는 명확한 근거를 찾기 어렵다. 국토연구원의 자료에는 각 시설물 단위면적당 취업계수는 공장이 22.4명/천㎡으로 나타나 있는데, 이 수치는 업무시설, 판매시설, 음식점뿐만 아니라, 의료보건시설의 취업계수에도 못 미치고 있다.[20] 물론 각 시설물이 해당 지역의 인구에 미치는 효과는 여타 업종에 대한 취업유발효과를 통해 나타나게 되며, 이를 감안한 전체적인 인구유발효과를 고려해야 할 것이다. 그렇지만 건설교통부가 제시하고 있는 인구집중유발계수에서도 공장의 유발계수는 16.87명/천㎡로서, 업무시설의 29.21~51.22명/천㎡에도 훨씬 못 미치고 있다.[21] 더욱이, 후술하듯이 최근 수도권의 산업구조는 제조업의 입지우위가 감소하는 가운데 사업서비스 등 서비스업의 입지우위가 증대하는 방향으로 변화하고 있다. 이러한 사실은 만약 규제의 목표가 수도권에서의 인구유발을 초래하는 산업의 입지를 제어함으로써 인구를 분산하는 것이라면, 규제의 대상업종 선정에 보다 신중을 기할 필요가 있다는 점을 시사해 주고 있다.

뿐만 아니라 인구과밀(혹은 과소)의 문제를 수도권-비수도권 사이의 관계에서만 보는 것은 국토 전체에서 현재도 진행되고 있는 다기한 차원에서의 인구과밀(혹은 과소)의 문제를 정확히 인식하는 데 지장을 줄 우려가 있다. 물론 지난 40여년간 수도권으로의 인구가 집중되었다는 사실을 부인하기는 어려울 것이다. 그렇지만 산업화와 도시화가 진전됨에 따라 수도권-비수도권 이외에 다기한 차원에서 인구의 집중화가 꾸준히 이루어져 왔던 것도 사실이다.

우선 고속도로의 개통과 확장 속에서 주요 고속도로를 축으로 하는 주변 지역으로의 인구집중이 이루어졌다는 점을 지적할 수 있다. <표 5-5>

---

20) 단위면적당 취업계수는 업무시설 80.4명/천㎡, 판매시설 40.3명/천㎡, 음식점 37.0명/천㎡, 의료보건시설 23.9명/천㎡이다(진영환 외[2001], p.49).

21) 건설교통부는 수도권 공장규제의 근거가 되는 인구집중유발계수를 단위면적당 취업계수와 전국 산업연관표의 취업유발계수를 이용하여 계산하고 있다. 이 경우 시설물과 산업별 취업유발계수의 연결시 발생하는 문제, 그리고 수도권의 지역적 특성을 반영할 수 있는 지역산업연관표가 아닌 전국 산업연관표 사용시 발생하는 문제 등이 감안되어야 할 것이다(진영환 외[2001], p.50).

〈표 5-5〉 수도권·비수도권, 경인·경부축, 도·농 간의 인구밀도

(단위: 인/㎢)

구 분		1960	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2030
전 국		253.5	319.1	379.6	410.2	437.3	448.9	464.3	506.1
수도권 격 차	수도권	450.1	760.9	1,150.8	1,371.9	1,597.8	1,734.5	1,834.6	2,194.7
	비수도권	227.4	260.4	277.2	282.5	283.3	278.3	282.5	282.1
경인경부축		845.4	1,422.5	2,200.2	2,555.1	2,748.2	2,876.0	2,917.2	3,183.5
도 농 격 차	6대 도시	3,450.8	5,860.4	9,064.7	8,915.1	8,056.3	5,033.4	5,009.4	5,000.3
	도 시	1,198.7	1,721.7	1,723.9	1,598.7	1,674.3	1,687.1	1,727.3	1,973.6
	농 촌	172.9	174.8	138.0	114.1	96.4	79.5	74.1	53.6

주: 경인·경부축은 경인 및 경부고속도로 진출입구에서 10㎞ 이내에 소재한 시구읍면 지역, 도시는 읍 이상의 지역을, 농촌은 면단위 지역을 의미.
자료: 권 일(2005)에서 작성.

에 나타나 있는 것처럼, 경인 및 경부 고속도로 진출입구 인근 10㎞ 내에 소재한 시·구·읍·면 지역의 인구밀도는 수도권으로의 인구집중 정도를 훨씬 상회하는 높은 수치를 보이고 있다. 즉, 2000년 현재 수도권의 전국 대비 약 11.7%의 면적에 전국인구 대비 약 46.3%가 거주하는 반면, 경부고속도로 진출입구 인근 10㎞ 지역은 수도권보다 훨씬 좁은 면적(전국 대비 약 8.8%)에 훨씬 많은 인구(전국 대비 약 55.1%)가 거주하고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 경인 및 경부 고속도로 진출입구에서 10㎞ 이내의 지역 가운데 대전 이북지역(인천-서울-대전)의 면적은 전국의 4%에 불과하지만 인구는 전국의 38.6%인 17,790천명이 거주하고 있어서 인구밀도는 4,516명/㎢에 달하고 있다. 이는 우리나라 전체 평균 인구밀도의 거의 10배에 달하며, 수도권 전체 인구밀도보다도 약 2.5배 높은 수치이다.

이러한 사실은 인구의 집중에 따르는 과밀화의 문제가 수도권-비수도권이라는 단일축을 중심으로만 나타나지는 않고 있음을 의미하며, 정부의 입지규제정책이 전국을 염두에 둔 과밀화문제를 다룰 경우 고려해야 할 보다 많은 변수들이 있음을 의미한다.

특히 최근 행정도시의 이전 문제가 중요한 정책이슈로 대두되고 있는데, 이상의 논의는 충청권으로의 행정도시 이전이 인구의 분산보다는

〈표 5-6〉 수도권공장의 지방이전 현황(국토연구원 조사)

도	시·군·구	이전업체 수(개)	이전업체비율(%)
충 남	천안시	39	25.8
	아산시	13	8.6
	예산군	6	4.0
	기 타	14	9.3
	소 계	72	47.7
충 북	음성군	22	14.6
	진천군	5	3.3
	청원군	5	3.3
	충주시	5	3.3
	기 타	9	6.0
	소 계	46	30.5
전 북		11	7.3
경 북		7	4.6
경남·강원· 전남·대구·광주		15	10.0
합 계		151	100.0

주: 이전업체가 5개 이상인 시·군·구만 별도로 구분하였음.
자료: 국토연구원 내부자료; 진영환 외(2001, p.32) 및 양금승(2003, p.14)에서 재구성.

경인 및 경부 축 중 충청 이북지역으로의 인구집중 가속화라는 예상치 못한 결과를 초래할 가능성도 있음을 암시하고 있다.

다음으로 수도권 내 산업활동에 대한 입지규제가 비수도권 지역의 산업발전에 미친 영향을 살펴보자. 구체적으로는 이것은 수도권에서의 공장 신·증설규제가 비수도권 지역으로의 이전에 효과적이었는가 하는 문제이다.

국토연구원의 2000년 조사에 따르면, 수도권에 입지하고 있던 기업 중에서 비수도권 지역으로 이전한 공장은 151개에 불과하여, 공장의 이전실적은 '매우 부진한' 상태였으며, '그나마 이전지역도 수도권에 인접한 충북, 충남지역에 집중되어 나타나고'(진영환 외[2001], p.32) 있었다. 뿐만 아니라 5개 업체 이상 이전한 시·군 대부분이 수도권에 접한 지

역이었을 뿐만 아니라,[22] 이전 사유도 '더 넓은 공장부지가 필요하기 때문'(57.1%) 그리고 '거래처와의 접근도를 높이기 위해'(15.6%)가 각각 1·2순위로 나타나, 수도권규제에 따른 비수도권으로의 공장이전이 오히려 수도권의 외연을 확대하는 기능을 수행하고 있음을 확인할 수 있다.

이러한 사실은 『광공업통계조사보고서』를 통해서도 간접적으로 확인할 수 있는데, 1986~2000년 기간 동안 지역별 제조업체 증가율을 비교한 자료(양금승[2003], p.15)에 따르면, 이 기간 동안 수도권에서의 제조업체 증가율(98.6%)은 전국 평균증가율(95.6%)과 비슷하였지만, 충남북지역의 제조업체 증가율은 200%에 달하였다. 특히 수도권 인접지역인 충북 음성군과 진천군, 그리고 충남 아산시, 천안시, 당진군은 제조업체 수 증가율이 309.9~981.3%에 이르렀다.[23]

3. 수도권의 구조 변화와 과제

가. 수도권의 구조 변화

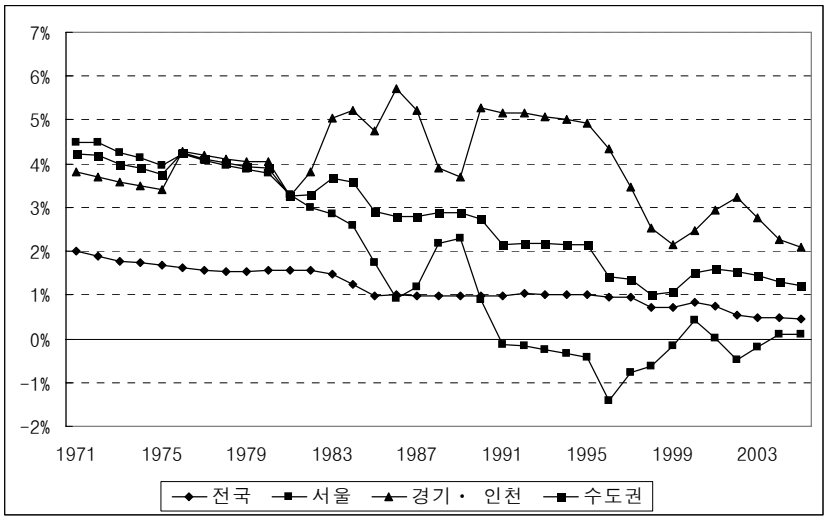
[그림 5-1]을 통해, 지역별 인구 변화를 살펴보면, 수도권은 여전히 비수도권에 비해 인구 증가율이 높은 상태임을 알 수 있다. 그렇지만 1990년대 중반 이후 수도권과 비수도권 사이의 인구 증가율의 격차는 급격히 줄어들고 있다. 한편 수도권 내에서의 인구의 분포를 살펴보면, 초기에는 역류효과(backwash effect)가 압도적이었으나, 1970년대 후반 이후가 되면 확산효과(spread effect)가 오히려 역류효과보다 커져서 순확산효과가 나타나고 있음을 알 수 있다.[24] 즉, 서울의 경우, 1950년대 이후 인구집중이 계속된 반면 배후지역인 경기·인천의 인구 증가율은

22) <표 5-6>에 제시되어 있는 천안시, 아산시, 음성군, 진천군, 그리고 충주시 모두 수도권에 접하고 있는 충남 및 충북의 시·군들이다.

23) 1986~2000년 기간 동안 각 지역별 제조업 사업체 수 증가율은 충남 183.6%, 충북 200.6%, 진천군 981.3%, 음성군 842.3%, 천안시 502.3%, 당진군 328.6%, 그리고 아산시 309.9%였다.

24) 성장중심지이론(growth center theory)에 따르면, 성장 배후지의 소득 및 경제구조 면에서의 파급효과의 유·불리 여부에 따라, 즉 중심지의 성장이 배후지역의 성장을 유도·억제하는가 여부에 따라, 확산효과와 역류효과를 구분한다. 확산효과가 발생하면 배후지역의 상대적 인구성장률이 높아지고, 역류효과가 발생하면 그 반대가 된다(김용웅 외[2002], pp.192~197).

[그림 5-1] 지역별 인구 증가율의 추이



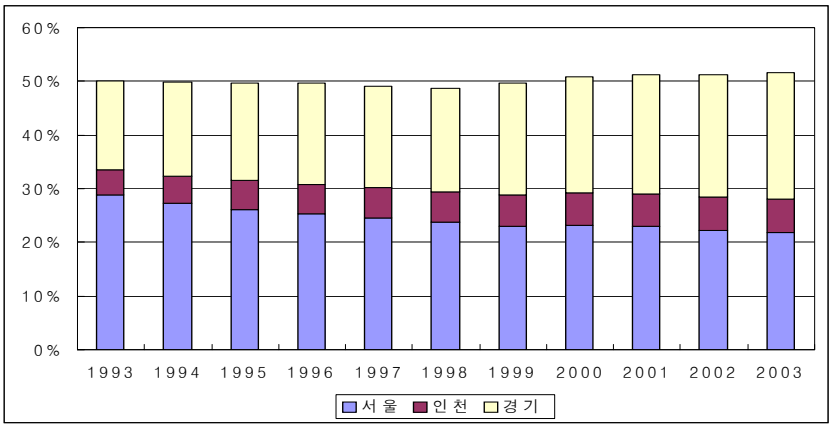
자료: 통계청.

1960년대 후반까지 계속 낮아져, 역류효과가 확산효과를 압도하였으나, 1970년대 후반부터는 순확산효과 나타나 경기・인천 등 배후지역의 인구 증가율이 높아지게 되었다. 특히 1990년대 이후가 되면 서울인구의 증가율은 (-)로 바뀌게 되는 반면, 경기・인천의 인구 증가가 수도권 인구 증가율을 선도하게 되었다.

다음으로 수도권규제 아래에서 수도권의 산업구조가 어떻게 변모했는가를 살펴보자. 우선 확인할 수 있는 것은 지난 10년간(1993~2003년) 수도권 입지규제정책이 추진되는 과정에서 수도권 소재 제조업체 수가 절대적으로 감소하지 않았다는 점이다. 비수도권 지역의 제조업체 수는 12.6% 증가한 데 그쳤지만, 오히려 수도권 소재 제조업체 수는 19.6%나 증가하였다(부표 5-1 참조). 반면 같은 기간 동안 수도권 지역 제조업 고용이 21.1%가 감소했음에 비해 비수도권 지역 제조업체 고용은 1.1%하락하는 데 그쳤다(부표 5-2 참조).

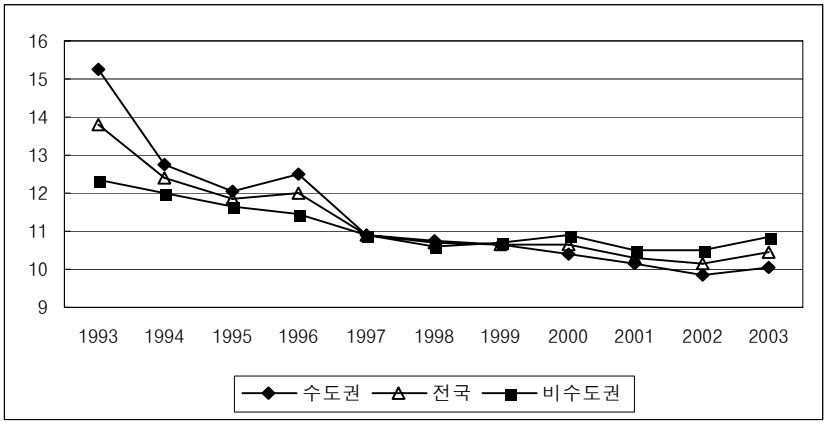
그 결과 외환위기를 전후하여 [그림 5-3]에 나타나 있는 것처럼 제조업 사업체당 평균 종업원 수에 있어서 수도권과 비수도권 간에 역전이 발생하였다. 2003년 현재 수도권 소재 제조업체 평균 종업원 수는 10인

[그림 5-2] 수도권 소재 제조업 사업체의 비중



자료: 통계청, 『사업체기초통계조사보고서』, 각년도.

[그림 5-3] 수도권 및 비수도권 소재 제조업 사업체당 평균 종사자 수의 추이



자료: 통계청, 『사업체기초통계조사보고서』, 각년도.

수준에 머무르고 있다. 대규모 공장 신·증설에 대한 지속적 규제가 수도권 소재 제조업체의 영세화를 초래하였음을 확인할 수 있다.

나아가 수도권 산업 내부에서의 입지우위 역시 지난 10여년간 큰 변화를 보였다. 가장 먼저 확인할 수 있는 사실은 제조업이 더 이상 수도권의 입지우위 업종이 아니라는 점이다. 수도권 제조업의 입지계수는

〈표 5-7〉 수도권 산업별 입지계수(Location Quotient)의 추이(1993~2003년)

지역구분 / 연도 / 각 산업	서울		인천		경기		수도권	
	1993	2003	1993	2003	1993	2003	1993	2003
농업 및 임업	0.2951	0.0586	0.0167	0.1554	1.2819	0.4647	0.5475	0.2251
어 업	0.5439	0.1921	0.0206	0.0300	0.3751	0.2083	0.4526	0.1825
광 업	0.7563	0.1135	0.4604	1.0093	0.5862	0.3662	0.6838	0.2990
제조업	0.8930	0.6030	1.4292	1.3848	1.4167	1.4181	1.0846	0.9948
전기, 가스 및 수도사업	0.3472	0.7138	0.8073	1.0435	0.8753	0.7722	0.5336	0.7687
건설업	1.2922	1.1214	0.5801	0.6660	0.7526	0.7618	1.0813	0.9377
도매 및 소매업	1.2096	1.1922	0.8083	0.8762	0.7400	0.8374	1.0445	1.0240
숙박 및 음식점업	0.9000	0.8896	0.9748	0.9388	0.9353	0.9363	0.9162	0.9125
운수업	1.0474	1.1218	0.9465	1.2140	0.6751	0.8325	0.9348	1.0190
통신업	0.9024	1.2735	0.5539	0.6070	0.5500	0.7799	0.7745	1.0173
금융 및 보험업	1.3126	1.3805	0.5108	0.7820	0.5524	0.7051	1.0325	1.0606
부동산 및 임대업	1.3931	1.2865	1.2153	1.0271	0.9736	1.2498	1.2608	1.2469
사업서비스업	1.4718	2.0117	0.6780	0.5173	0.7434	0.7241	1.2013	1.3674
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	0.6121	0.8197	0.4939	0.9572	0.9491	0.7855	0.6964	0.8200
교육서비스업	0.6678	0.7994	0.8962	0.9285	0.9047	1.0177	0.7533	0.8964
보건 및 사회복지사업	0.9421	0.9882	0.8479	0.8984	0.8299	0.9215	0.9028	0.9536
오락, 문화 및 운동 관련 서비스업	1.0308	1.1233	0.9158	0.8837	1.1595	1.0319	1.0571	1.0645
기타 공공, 수리 및 개인서비스업	0.7722	0.8593	0.9814	1.0123	0.9617	0.9311	0.8428	0.9021

주: 고용기준임.

자료: 통계청, 『사업체기초통계조사보고서』, 각년도.

1993년에는 1을 초과하였으나, 2003년이 되면 1 미만으로 하락하게 된다. 물론 이러한 현상은 서울의 급속한 탈공업화과정에서 나타난 것이다.[25]

반면 물류, 금융, 그리고 사업서비스 등 사업지원서비스업의 입지우위는 뚜렷해지고 있다. 운수업과 통신업은 1993년에는 수도권에서의 입지계수가 1 미만으로 우위를 갖지 못하고 있었지만, 2003년이 되면 입지계수가 1을 초과하게 되었다. 이는 수도권, 특히 서울 및 인천 지역에서의 물류 인프라의 지속적 확충에서 기인한 것이다. 또한 서울은 사업서비스업에서 매우 높은 입지우위를 보이고 있는데, 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것으로 예상된다.

나. 창업중소기업과 혁신

수도권이 갖는 또 다른 특징은 창업하는 기업의 비중이 매우 높다는 점이다. 지역별 신설법인 수를 살펴보자. 수도권의 신설법인 수 비율은 60~65% 수준으로, 전국 대비 사업체 수 비율보다 훨씬 높다. 이러한 사실은 지역별 벤처기업의 분포를 통해서도 확인할 수 있는데, 수도권에는 전체 벤처기업의 약 70%가 입지해 있어서, 수도권이 우리나라 창업보육의 요람으로서의 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다.

한편 창업투자회사의 지역별 투자실적을 통해서도 이러한 사실을 파악할 수 있는데, 창업투자회사 지원업체의 86%가 수도권에 분포해 있으며, 투자금액의 88%가 수도권을 향하고 있다. 자금이 조달된 장소와는 별개로 보다 높은 기대수익률을 찾아 이동하는 투자자금의 성격을 감안한다면, 수도권이 창업보육에서 차지하는 위치를 다시금 확인할 수 있다.

앞서 본 것처럼 지식기반산업의 성장에 있어서 혁신은 매우 중요한 역할을 수행한다. 혁신은 지식의 창출뿐만 아니라 지식의 효과적 확산에도 의존한다. 특히 산업의 수명주기가 도입기에 해당할 경우 기술집약적 산업분야의 창업기업들이 외부의 과학기술 관련 자원 및 경영지원 기능을 효과적으로 활용할 수 있도록 해주는 집적된 도시의 역할은 더욱 중요해진다. 수도권에서의 혁신의 전파는 어떤 특징적 양상을 보이고

25) 탈공업화는 서울에 국한된 현상이다 <표 5-7>에 나타나 있는 것처럼, 경기도 제조업의 입지우위는 여전히 유지되고 있을 뿐만 아니라, 같은 기간 동안 소폭 개선되었다.

〈표 5-8〉 지역별 신설법인 수 추이

(단위: 개, %)

지역 \ 연도	2003	2004	2005		
			1/4분기	2/4분기	3/4분기
수도권	34,660 (65.7)	31,064 (63.9)	8,491 (60.6)	8,666 (63.2)	7,856 (64.2)
서 울	22,448 (42.6)	19,847 (40.9)	5,291 (37.7)	5,459 (39.8)	5,131 (41.9)
인 천	2,079 (3.9)	1,966 (4.0)	587 (4.2)	537 (3.9)	444 (3.6)
경 기	10,133 (19.2)	9,251 (19.0)	2,613 (18.6)	2,670 (19.5)	2,281 (18.6)
비수도권	18,079 (34.3)	17,521 (36.1)	5,530 (39.4)	5,056 (36.8)	4,376 (35.8)
계	52,739 (100.0)	48,585 (100.0)	14,021 (100.0)	13,722 (100.0)	12,232 (100.0)

주: ( ) 안은 지역별 신설법인 비중.

자료: 중소기업청 정책평가과, 『2005년 9월 신설법인 동향』, 2005. 10.

〈표 5-9〉 지역별 벤처기업의 분포(1998~2005년 8월 말)

(단위: 개, %)

	수도권				부산 울산	대구 경북	광주 전남	대전 충남	강원	충북	전북	경남	제주	계
	소계	서울	인천	경기										
1998	1,366 (66.9)	719 (35.2)	196 (9.6)	451 (22.1)	159 (7.8)	131 (6.4)	41 (2.0)	108 (5.3)	19 (0.9)	74 (3.6)	41 (2.0)	100 (4.9)	3 (0.1)	2,042 (100%)
1999	3,319 (67.3)	1,858 (37.6)	338 (6.8)	1,123 (22.8)	325 (6.6)	321 (6.5)	139 (2.8)	351 (7.1)	42 (0.8)	142 (2.9)	78 (1.6)	206 (4.2)	11 (0.2)	4,934 (100%)
2000	6,340 (72.1)	4,068 (46.2)	491 (5.6)	1,781 (20.2)	441 (5.0)	421 (4.8)	226 (2.6)	634 (7.2)	72 (0.8)	225 (2.6)	126 (1.4)	296 (3.4)	17 (0.2)	8,798 (100%)
2001	8,349 (73.3)	5,345 (46.9)	579 (5.1)	2,425 (21.3)	549 (4.8)	578 (5.1)	269 (2.4)	762 (6.7)	102 (0.9)	250 (2.2)	141 (1.2)	368 (3.2)	24 (0.2)	11,392 (100%)
2002	6,349 (72.5)	3,802 (43.3)	417 (4.7)	2,130 (24.3)	422 (4.8)	524 (6.0)	186 (2.1)	640 (7.3)	77 (0.9)	196 (2.2)	94 (1.1)	274 (3.1)	16 (0.2)	15,111 (100%)
2003	5,409 (70.4)	3,053 (39.6)	386 (5.0)	1,970 (25.6)	386 (5.0)	503 (6.5)	190 (2.5)	602 (7.8)	59 (0.8)	175 (2.3)	83 (1.1)	278 (3.6)	17 (0.2)	13,094 (100%)
2004	5,484 (69.0)	2,983 (37.4)	374 (4.7)	2,127 (26.7)	397 (5.0)	570 (7.2)	286 (3.6)	566 (7.1)	62 (0.8)	193 (2.4)	101 (1.3)	284 (3.6)	24 (0.3)	13,427 (100%)
2005 8월 말	6,280 (69.3)	3,352 (36.9)	407 (4.5)	2,521 (27.7)	429 (4.7)	619 (6.8)	333 (3.7)	624 (6.9)	79 (0.9)	215 (2.4)	134 (1.5)	343 (3.8)	34 (0.4)	15,336 (100%)

주: 벤처기업 수는 연말기준임. ( ) 안은 지역별 벤처기업 비중.

자료: 중소기업청 정책평가과, 『중소기업관련통계』, 2005. 9.

〈표 5-10〉 창업투자회사의 지역별 투자실적

(지원업체 수, 비중)

지역 \ 연도	2001	2002	2003	2004	2005. 7.
서 울	2,040 (66.3%)	2,042 (66.2%)	1,886 (65.9%)	1,709 (65.3%)	2,082 (65.4%)
인 천	71 (2.3%)	71 (2.3%)	63 (2.2%)	50 (1.9%)	64 (2.0%)
경 기	524 (17.0%)	545 (17.7%)	539 (18.8%)	505 (19.3%)	593 (18.6%)
수도권	2,635 (85.7%)	2,658 (86.2%)	2,488 (86.9%)	2,264 (86.5%)	2,739 (86.1%)
전 국	3,076 (100.0%)	3,083 (100.0%)	2,863 (100.0%)	2,618 (100.0%)	3,182 (100.0%)

(투자금액=억원, 비중)

지역 \ 연도	2001	2002	2003	2004	2005. 7.
서 울	20,061 (66.1%)	19,930 (65.7%)	17,042 (62.3%)	15,806 (61.7%)	16,928 (64.5%)
인 천	582 (1.9%)	573 (1.9%)	626 (2.3%)	585 (2.3%)	565 (2.2%)
경 기	5,961 (19.6%)	6,156 (20.3%)	6,217 (22.7%)	5,906 (23.0%)	5,600 (21.3%)
수도권	26,604 (87.6%)	26,659 (87.9%)	23,885 (87.3%)	22,297 (87.0%)	23,093 (88.0%)
전 국	30,358 (100.0%)	30,322 (100.0%)	27,372 (100.0%)	25,630 (100.0%)	26,255 (100.0%)

주: 잔액기준임.

자료: 중소기업청 정책평가과, 『중소기업관련통계』, 2005. 9.

있는가? 구체적으로 수도권에 소재하고 있는 중소기업들은 자신의 주위에 존재하는 혁신 관련 지원기관과 어떻게 연계를 맺고 이들 과학기술 및 경영 지원 관련 자원들을 활용하고 있는가. 이하에서는 과학기술정책연구원의 『2002년도 한국의 기술혁신조사: 제조업』의 결과를 활용하여, 이 문제를 살펴보자.[26]

26) 제2절에서 언급했던 혁신체제적 접근은 기존의 과학기술 관련 통계자료의 적절성에 의문을 제기한다. 즉, 연구개발이 기술혁신에 영향을 주는 여러 가지 요인들 중의 하나에 불과하므로, 연구개발비나 연구개발인력에 대한 지표만으로는 기술혁신을 충분히 설명할 수 없다는 것이다. 따라서 기존의 선형모형에 입각한 기술혁신통계 자료가 갖는 한계를 극복하기 위해서는 기술혁신의 모든 과정에 관한 정보를 수집

〈표 5-11〉 지역별 혁신기업의 비율

(단위: %)

혁신활동 구분	전체 기업		중소기업(300인 미만)		소기업(50인 미만)	
	수도권	비수도권	수도권	비수도권	수도권	비수도권
신제품혁신	28.7	24.4	26.9	22.6	18.7	16.6
제품개선혁신	33.7	30.3	31.0	27.8	22.8	20.0
공정혁신	26.2	25.2	23.6	22.5	15.0	15.2

주: 혁신기업이란 과거 2년(2000 .1~2001. 12.) 동안 신제품, 기존 제품, 혹은 생산공정에서 1건 이상의 기술혁신실적을 보인 기업을 의미한다.
비율 = 혁신기업 수/응답기업 수.
자료: 과학기술정책연구원, 『2002년 기술혁신활동조사표: 제조업(원자료)』, 2002.

먼저 지적할 수 있는 것은 수도권 소재 제조업체 중에서 혁신기업이 차지하는 비율이 비수도권의 경우보다 상대적으로 높게 나타나고 있다는 점이다. <표 5-11>에 나타나 있는 것처럼, 신제품의 혁신, 기존 제품의 기술적 개선, 그리고 기술적 공정혁신 전 분야에 걸쳐 지역별 응답기업에서 혁신기업이 차지하는 비중은 수도권에서 보다 높게 나타났다. 이는 기업규모를 종업원 수 300인 미만의 중소기업으로 제한했을 경우에도 마찬가지였다. 한편 종업원 수 50인 미만인 소기업의 경우에는 공정혁신분야에서만 혁신기업비중이 비수도권에서 약간 높게 나타났다. 이러한 사실을 통해 수도권 소재 제조업체가 상대적으로 혁신지향적 특성을 많이 갖고 있음을 알 수 있다.

다음으로 기업 외부에서 창출된 지식의 확산(spillover)이라는 측면에서 지역 간에 차이가 존재하는지를 살펴보자. 기술혁신과정에 대한 시스템적 접근이 강조하는 과학기술지식의 확산 및 흡수에 있어서 수도권이 비수도권에 비해 우위를 보이고 있는가? <표 5-12>에서와 같이, 지난

하고 새로운 통계자료를 개발할 필요가 있다. OECD는 이러한 노력의 일환으로 기술혁신조사방법론 및 지침을 정리한 Oslo Manual을 1992년 발간한 다음, 13개 국가가 참여한 수년간의 실험적 적용작업인 CIS-1(Community Innovation Survey Phase 1) 프로젝트를 실시한 바 있으며, 이후 지속적으로 기술혁신조사(CIS-2, CIS-3)를 실시하고 Oslo Manual을 개정해 왔다(Oslo Manual은 3판까지 발간되었다). 우리나라에서는 과학기술정책연구원에서 CIS 기준에 따라 『한국의 기술혁신조사』를 발간하고 있다.

〈표 5-12〉 지난 2년간 외부로부터 새로운 기술을 획득한 경험이 있는 업체의 비율

(단위: %)

	전체 기업		중소기업(300인 미만)		소기업(50인 미만)	
	수도권	비수도권	수도권	비수도권	수도권	비수도권
경험 있다고 응답한 업체의 비율	29.7	29.9	28.0	27.9	22.8	21.4

주: 혁신기업이란 과거 2년(2000. 1.~2001. 12.) 동안 신제품, 기존 제품, 혹은 생산공정에서 1건 이상의 기술혁신실적을 보인 기업을 의미한다.
비율 = 혁신기업 수/응답기업 수.
자료: 과학기술정책연구원, 『2002년 기술혁신활동조사표 : 제조업(원자료)』.

2년간 기업 외부로부터 새로운 기술을 획득한 경험[27]이 있는가라는 질문에 대해 수도권 소재 제조업체 전체의 29.7%가 그렇다고 응답한 반면, 비수도권 소재 제조업체는 29.9%가 그렇다고 응답하여, 과학기술지식의 확산 및 흡수는 오히려 비수도권에서 활발한 것처럼 보인다. 그렇지만 기업규모별로 구분하여 지역 간 지식 확산의 차이를 살펴보면, 기업규모가 작아짐에 따라 앞에서와는 다른 양상을 보이고 있음을 확인할 수 있다. 중소기업의 경우에는 수도권 소재 제조업체에서 과학기술지식의 흡수 노력이 약간 더 활발한 것으로 나타났으며, 소기업의 경우에는 수도권에서의 해당 비율이 훨씬 더 높게 나타났다.

제2절에서 언급한 바와 같이 중소기업은, 자체 연구개발 능력이 대기업에 비해 상대적으로 열위에 있으므로, 외부의 혁신자원을 활용하려는 동기가 높다. <표 5-12>에서 제시된 결과는 수도권 소재 중소기업의 기술흡수 노력이 활발히 이루어지고 있다는 것뿐만 아니라 수도권이 혁신성과의 확산에 있어서 상대적으로 유리한 입지적 특성을 갖고 있다는 사실을 반영하는 것이라고 판단된다.

그렇지만 기업 외부로부터의 혁신성과를 흡수한 경험이 있는 기업들

27) 대학, 연구소, 국내·외 기업, 고객 및 수요기업, 원료 및 부품공급업체, 기계 및 장비공급업체, 합병, 그리고 외부기술인력의 고용 등을 통한 새로운 기술의 도입을 의미한다.

을 대상으로 하여 다양한 경로에 따른 혁신성과의 흡수활동이 기업 스스로의 혁신활동에 실질적으로 도움이 되었는지 알아본 결과, 지역별로 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않고 있다. 각 경로별 기술획득방법의 유용성을 5점 척도로 응답하게 한 다음, 수도권 소재 기업과 비수도권 소재 기업 사이에 그 값의 평균이 유의한 차이가 있는지를 알아본 결과, <부표 5-3>에서와 같이, 응답 기업 전체를 대상으로 한 경우에는 모든 항목에서 지역 간 평균값의 어떠한 유의한 차이도 발견할 수 없었다. 다시 응답 기업을 규모별로 구분한 다음, 종업원 수 300인 미만의 중소기업과 종업원 수 50인 미만의 소기업 범주 각각에 대해서 각 항목 간 지역별 평균값의 차이를 계산해 보았지만, <부표 5-4>에서처럼, 외부 숙련기술인력 고용이란 항목에서만 수도권-비수도권 소재 중소기업 사이의 유용성 차이가 유의하게 나타나 수도권 소재 기업이 이 분야를 높게 평가하고 있는 것으로 나타났을 뿐이었다. <부표 5-4> 및 <부표 5-5>에서 확인할 수 있는 것처럼, 나머지 모든 항목에서는 수도권-비수도권 소재 중소기업 및 소기업들 간에는 외부기술 흡수경로별 유용성에 있어서 어떠한 유의한 차이도 없었다.

신규 창업이 상대적으로 활발하게 이루어지고 있고, 중소 혁신기업이 차지하는 상대적 비중도 높은 수도권에서 외부기술의 확산과 흡수에 대한 기업들의 평가가 비수도권 지역과 아무런 차이가 없다는 이상의 결과는, 만약 수도권이 지식기반산업의 인큐베이터를 지향한다면, 중요한 정책과제를 제기하고 있는 것이라고 판단된다. 창업한 신생 기업의 성장은 대도시의 집적에 따른 외부경제로부터 도움을 받을 수밖에 없으며, 만약 이들 기업이 지식기반산업에 속한다면, 기업 외부의 혁신성과가 효과적으로 확산되고 기업이 이로부터 실질적인 도움을 받을 수 있는 공간적 환경이 중요할 것이다.[28] 수도권에서의 혁신성과의 확산 및 그 유용성을 제고할 수 있는 환경 조성이 향후 수도권정책의 주요한 내용 중 하나가 되어야 하는 이유가 여기에 있다.

28) 아서 디 리틀(2005) 역시 수도권의 경쟁력 확보를 위해 지식기반화 추진이 필수적이며, 이를 위한 과제로 산・학・연 연계 활성화 등을 통해 혁신성과의 확산을 도모할 필요가 있음을 지적하고 있다.

제5절 결 론

현재의 수도권 입지규제정책은 매우 구체적이고도 직접적인 정책이라고 할 수 있다. 또한 규제당국의 입장에서 본다면 규제에 따른 가시적 추가비용이 들지 않기 때문에 매우 손쉽게 선택할 수 있는 정책이기도 하다.

그렇지만 현행 수도권 입지규제정책이 수도권의 과밀문제를 해결하고 지역 간 격차를 해소하는 최선의 정책이라고 보기는 어렵다. 우선 수도권만을 놓고 본다면 인구유발에 따른 과밀문제가 제조업의 입지를 제한함으로써 해결될 수 있을 것인가라는 물음에 대해 현재의 규제정책은 충분한 답을 제시하지 못하고 있는 것처럼 보인다. 나아가 수도권으로의 인구집중이 과밀이라는 부정적 효과만을 나타낼 것인가 하는 물음에 대해서도 본장은 회의적이다. 도시로의 집적이 초래하는 생산 측면에서의 외부경제는 글로벌화가 진행될수록 나아가 지식기반산업의 육성이 문제가 될 수록 더욱 더 중요한 의미를 갖게 될 것이기 때문이다. 오히려 도시 내부의 물적·인적 자원의 수송 및 연계, 나아가 정보 및 지식의 연계 및 확산 등의 분야에서의 기술혁신의 진전은 미래의 도시 과밀문제를 보다 다른 각도에서 바라볼 것을 요구하고 있는지도 모른다. 특히 소비 측면에서 살펴보았을 때, 도시 내에서의 집적으로 인한 다양한 지역재 공급 가능성 증대는 도시 내부의 어메니티(amenity)를 제고함으로써 집적에 따른 또 다른 차원의 편익을 제공할 수도 있을 것이다.

인구집중에 따른 인구 과밀(과소)의 문제는 인구의 수도권으로의 집중이라는 차원 이외의 다기한 차원에서 접근 가능하다는 점을 본문에서 지적하였다. 인구 과밀(과소) 문제에 대한 보다 체계적인 연구가 요구된다.

다음으로, 수도권과 비수도권의 상생을 도모할 수 있는 정책은 단순한 규제적 정책이 아닌 조장적(enabling) 정책이어야 할 것이다. 또 현재 서울을 중심으로 진행되고 있는 수도권경제의 서비스화는 기존의 제조업 중심의 시각에서 바라보았던 수도권 과밀 문제를 새로운 각도에서 고찰할 것을 요구하고 있는지도 모른다. 수도권 입지규제정책, 나아가

지역균형발전정책은 이러한 새로운 변화까지 염두에 두면서 보다 큰 틀에서 다시 한번 검토할 필요가 있다. 수도권이 주는 집적의 외부경제로 인해 창업초기단계의 중소기업들이 모여드는 것은 어떤 의미에서는 매우 자연스러운 현상이다. 이 문제와 관련하여 정책당국은 무엇보다도 수도권에서 발흥한 이들 창업기업의 생존율을 제고할 수 있는 입지정책을 마련해야 할 것이다. 특히 제4절에서 지적한 것처럼, 혁신성과의 확산과 관련하여 수도권이 입지 측면에서 실질적 비교우위를 보유하고 있다는 경험적 증거를 발견할 수 없었다. 지식기반경제를 이끌어갈 수 있는 혁신적 기업의 활발한 창업과 효과적 보육은 경제의 지속적 성장을 위해 매우 중요한 과제라고 할 수 있으며, 이를 위해서는 수도권 내 창업중소기업에 대한 다양한 입지규제부터 우선적으로 개선할 필요가 있다. 나아가 창업에 성공하여 일정하게 성장한 기업들이 본격적으로 생산에 돌입하는 안정화단계에 접어들게 되면 이들 기업이 비수도권 지역으로 이전하게끔 해 주는 정책이 마련되어야 할 것이다. 이때의 정책은 지금까지와 같은 규제 일변도의 정책이 아닌 조장적(enabling) 성격의 정책이 되어야 할 것이다. 현재 국가균형발전정책에서 제시하고 있는 지역 클러스터 및 지역혁신체제의 구축 등은 바로 이러한 노력과 결합되어 추진되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

강현수・박경, 「수도권 경제력 집중의 실태와 개선방안」, 경상대학교 사회과학연구원(편), 『수도권과 비수도권간의 지역격차』, 한울, 2002.

건설교통부, 『수도권시책 추진현황』, 2003.

건설교통부・국가균형발전위원회, 『수도권발전 종합대책』, 2005.

과학기술정책연구원, 『2002년 기술혁신활동조사표: 제조업(원자료)』, 2002.

국가균형발전추진단, 『수도권규제와 관련된 정책』, 2003.

국토연구원, 『수도권 규제현황 및 향후 정책방향에 관한 연구』, 국민경제자문회의사무처 수탁연구보고서, 2001.

권 일, 「우리나라 국토 불균형 현황과 대응방안」, 『제4회 지역균형발전포럼: 인구분포와 산업입지로 본 국토불균형실태와 대응방안』, 서울시정개발연구원, 2005.

김경환 외, 『미래지향적 수도권정책: 경제학적 접근』, 서강대학교 출판부.

김용웅 외, 『지역발전론』, 한울, 2002.

문미성, 「수도권 경쟁력 강화를 위한 규제개선 방안」, 『수도권 경쟁력 강화를 위한 조세정책의 과제와 발전방안』, 서울시정개발연구원, 2004.

박우희 외, 『기술경제학개론』, 서울대학교출판부, 2001.

변창흠, 「지역균형발전전략으로서 신행정수도 건설 논쟁의 평가」, 『지역사회개발연구』, 제28집 제1호, 2003.

변창흠 외, 『동북아경제중심 추진을 위한 수도권의 계획적 관리방안』, 정책연구보고, 동북아경제중심추진위원회, 2003.

아서 디 리틀(Arthur D. Little), 「수도권발전을 위한 국제심포지움－종합토론－」, 『수도권발전 국제심포지움』, 2005.

양금승, 『수도권 입지규제 현황 및 개선방안』, 전국경제인연합회, 2003.

앤더슨・존스랑라살(Andersen & Jones Lang Lasalle), 『지식기반산업 육성전략 및 수도권정책 전환방안: 최종보고서』, 2001.

이시원, 「수도권 집중의 실태와 정책적 대응의 변동과정: 옹호연합모형의 적용을 중심으로」, 경상대학교 사회과학연구원(편), 『수도권과 비수도권간의 지역격차』, 한울, 2002.

이정식 외, 『수도권정비를 위한 제도개선방안 연구』, 국토연 93-8, 국토개발연구원, 1993.

이종수 외, 『국가경쟁력 강화 및 국가균형 발전을 위한 수도권의 역할과 과제』, 위탁연구 2003-07, 경기개발연구원, 2003.

장미혜, 「문화자본과 소비양식의 차이」, 『한국사회학』, 제35집 제3호, 2001.

정준호 · 변창흠, 「지역간 격차와 쟁점: 한국경제의 발전경로와 지역문제의 전환」, 『제2회 사회경제학계 공동학술대회: [종합토론] 세계화와 민중의 삶－우리 안의 소외, 격차와 갈등』, 2005.

중소기업청 정책평가과, 『중소기업관련통계』, 2005. 9.

중소기업청 정책평가과, 『2005년 9월 신설법인 동향』, 2005. 10.

진영환 외, 『수도권공장입지 규제실태와 개선방안－공장총량제를 중심으로－』, 국토연구원, 2001.

통계청, 『사업체기초통계조사보고서』, 각년도.

Audretsch, D., "Agglomeration and the Location of Innovative Activity," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.14(2), 1998.

Carlino, G., "The Economic Role of Cities in the 21st Century," *Business Review - Federal Reserve Bank of Philadelphia*, Third Quarter, 2005.

Costa, D., "Less of a Luxury: The Rise of Recreation since 1888," NBER Working Paper, No.6054, 1997.

Costa, D. and M. Kahn, "Power Couples: Changes in the Location Choice of the College Educated: 1940-1990," *Quarterly Journal of Economics*, Vol.115(4), 2000.

Feldman, M. and D. Audretsch, "Innovation in Cities: Science-Based Diversity, Specialization and Localized Competition," *European Economic Review*, Vol.43, 1999.

Fort, R., *Sports Economics*, Prentice Hall Publishers, 2003.

Freeman, C., "The Economics of Technical Change," *Cambridge Journal of Economics*, Vol.18(5), 1994.

Glaeser, E., "Are Cities Dying?" *Journal of Economic Perspectives*, Vol.12, 1998.

Glaeser, E., J. Kolko, and A. Saiz, "Consumer City," *Journal of Economic Geography*, Vol.1, 2001.

Griliches, Z., "Issues in Assessing the Contribution of R&D to Productivity Growth," *Bell Journal of Economics*, Vol.10, 1979.

Louis, Lengrand et al., "Innovation Tomorrow," *Innovation Papers*, No.28, European Commission, 2002.

OECD, *Technology and the Economy: the Key Relationships*(국역본: 기술과 진화의 경제학연구회(역), 『과학과 기술의 경제학』, 경문사, 1995), 1992.

O'Sullivan, A., *Urban Economics*(5th ed.), McGraw-Hill, Companies, Inc.(국역본: 이번송(역),『오설리반의 도시경제학』, 박영사, 2004), 2003.

Segal, D., "Are There Returns to Scale in City Size?" *Review of Economics and Statistics*, Vol.58, 1976.

Tabuchi, Takatoshi and Atsushi Yoshida, "Separating Urban Agglomeration Economies in Consumption and Production," *Journal of Urban Economics*, Vol.48, 2000.

Vernon, R., "External Economies," M. Edel and J. Rothenberg(eds.), *Readings in Urban Economics*, Macmillan, 1972.

von Hippel, E., "Sticky Information and the Locus of Problem Soving: Implications for Innovation," *Management Science*, Vol.40, 1994.

〈부표 5-1〉 가로표

〈부표 5-2〉 가로표

〈부표 5-1〉 업종별 사업체 수의 변화

(단위: 개)

	서 울		인 천		경 기		수도권		비수도권		전 국	
	1993	2003	1993	2003	1993	2003	1993	2003	1993	2003	1993	2003
농업 및 임업	35	26	1	21	97	152	133	199	608	1,708	741	1,907
어 업	14	14	4	3	19	18	37	35	410	379	447	414
광 업	126	43	41	35	283	119	450	197	2,286	1,689	2,736	1,886
제조업	81,299	71,023	13,208	20,554	46,568	77,149	141,075	168,726	140,515	158,247	281,590	326,973
전기, 가스 및 수도사업	128	190	24	64	122	203	274	457	734	1,040	1,008	1,497
건설업	14,343	19,775	2,081	3,517	7,607	13,893	24,031	37,185	28,011	45,679	52,042	82,864
도매 및 소매업	235,427	230,204	33,020	39,101	101,625	137,379	370,072	406,684	467,857	487,726	837,929	894,410
숙박 및 음식점업	95,521	123,620	17,737	31,153	57,909	112,952	171,167	267,725	239,026	380,313	410,193	648,038
운수업	45,916	94,930	5,623	19,234	10,634	56,586	62,173	170,750	67,627	155,165	129,800	325,915
통신업	496	2,006	66	322	392	1,170	954	3,498	2,618	5,346	3,572	8,844
금융 및 보험업	6,763	8,468	991	1,374	3,313	5,010	11,067	14,852	17,522	19,758	28,589	34,610
부동산 및 임대업	25,110	33,346	4,056	6,709	12,395	28,940	41,561	68,995	33,839	42,157	75,400	111,152
사업서비스업	16,467	33,721	1,422	2,724	4,708	11,974	22,597	48,419	19,623	35,856	42,220	84,275
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	1,283	1,445	272	459	1,438	1,566	2,993	3,470	9,802	8,750	12,795	12,220
교육서비스업	19,238	22,380	3,465	4,933	11,278	22,972	33,981	50,285	48,334	68,818	82,315	119,103
보건 및 사회복지사업	10,210	16,352	1,328	3,034	4,842	13,218	16,380	32,604	20,052	36,821	36,432	69,425
오락, 문화 및 운동 관련 서비스업	19,100	27,151	3,346	6,317	9,969	23,385	32,415	56,853	36,880	65,315	69,295	122,168
기타 공공, 수리 및 개인 서비스업	53,365	64,259	10,303	16,466	34,077	60,112	97,745	140,837	139,401	201,378	237,146	342,215
합 계	624,841	748,953	96,988	156,020	307,276	566,798	1,029,105	1,471,771	1,275,145	1,716,145	2,304,250	3,187,916

자료: 통계청, 『사업체기초통계조사보고서』, 각년도.

〈부표 5-2〉 업종별 종사자 수의 변화

(단위: 명)

	서 울		인 천		경 기		수도권		비수도권		전 국	
	1993	2003	1993	2003	1993	2003	1993	2003	1993	2003	1993	2003
농업 및 임업	669	418	5	211	1,277	2,489	1,951	3,118	5,034	24,605	6,985	27,723
어업	3,392	370	17	11	1,028	301	4,437	682	14,778	6,799	19,215	7,481
광업	12,713	600	1,025	1,015	4,330	1,453	18,068	3,068	33,720	17,469	51,788	20,537
제조업	1,125,935	529,493	238,666	231,307	784,852	934,486	2,149,453	1,695,286	1,735,043	1,715,717	3,884,496	3,411,003
전기, 가스 및 수도사업	4,364	11,451	1,344	3,184	4,835	9,296	10,543	23,931	28,186	38,381	38,729	62,312
건설업	274,487	206,068	16,321	23,278	70,247	105,045	361,055	334,391	293,402	379,384	654,457	713,775
도매 및 소매업	893,478	779,325	79,078	108,945	240,189	410,793	1,212,745	1,299,063	1,062,942	1,240,126	2,275,687	2,539,189
숙박 및 음식점업	321,063	398,225	46,058	79,930	146,610	314,509	513,731	792,664	585,337	946,060	1,099,068	1,738,724
운수업	194,715	247,789	23,305	51,005	55,142	138,002	273,162	436,796	299,577	421,222	572,739	858,018
통신업	22,041	45,663	1,792	4,140	5,903	20,985	29,736	70,788	45,517	68,485	75,253	139,273
금융 및 보험업	294,777	213,303	15,193	22,981	54,511	81,749	364,481	318,033	327,436	282,140	691,917	600,173
부동산 및 임대업	95,019	131,112	10,979	19,911	29,179	95,588	135,177	246,611	74,968	149,269	210,145	395,880
사업서비스업	169,551	479,705	10,345	23,463	37,630	129,576	217,526	632,744	137,396	293,485	354,922	926,229
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	100,729	107,215	10,764	23,813	68,629	77,091	180,122	208,119	326,861	299,913	506,983	508,032
교육서비스업	140,723	222,122	25,011	49,075	83,770	212,212	249,504	483,409	399,717	595,955	649,221	1,079,364
보건 및 사회복지사업	86,666	142,272	10,331	24,604	33,549	99,563	130,546	266,439	152,885	292,819	283,431	559,258
오락, 문화 및 운동 관련 서비스업	64,072	102,654	7,539	15,360	31,670	70,768	103,281	188,782	88,224	166,192	191,505	354,974
기타 공공, 수리 및 개인서비스업	170,063	174,158	28,627	39,023	93,065	141,610	291,755	354,791	386,777	432,430	678,532	787,221
합 계	3,974,457	3,791,943	526,400	721,256	1,746,416	2,845,516	6,247,273	7,358,715	5,997,800	7,370,451	12,245,073	14,729,166

자료: 통계청, 『사업체기초통계조사보고서』, 각년도.

〈부표 5-3〉 새로운 기술의 획득방법과 그 유용성(전체 기업)

기술획득방법 구분		구분	업체 수	평균	평균차	t값	유의확률
타 기관으로부터 발명권 구입 또는 기술제휴(특허, 라이센스, 노하우 등)	대 학	수도권	119	3.39	0.19	1.1195	0.264
		비수도권	108	3.19			
	출연연구소	수도권	91	3.26	0.14	0.7083	0.480
		비수도권	90	3.12			
	국내기업	수도권	115	3.41	-0.12	-0.6693	0.504
		비수도권	105	3.52			
	해외기업	수도권	147	3.90	0.22	1.4502	0.148
		비수도권	119	3.68			
고객 혹은 수요기업과의 협력		수도권	190	3.56	-0.01	-0.0868	0.931
		비수도권	178	3.57			
원료 및 부품 공급업체와의 협력		수도권	192	3.44	0.14	1.2428	0.215
		비수도권	170	3.31			
기계 및 장비 공급업체와의 협력		수도권	176	3.26	0.10	0.9017	0.368
		비수도권	170	3.16			
타 기업의 매수·합병		수도권	64	2.42	0.04	0.1915	0.848
		비수도권	65	2.38			
외부숙련기술인력 고용		수도권	130	3.29	0.24	1.6053	0.110
		비수도권	120	3.05			

자료: 과학기술정책연구원, 『2002년 기술혁신활동조사표: 제조업(원자료)』, 2002.

〈부표 5-4〉 새로운 기술의 획득방법과 그 유용성(중소기업)

기술획득방법 구분		구분	업체 수	평균	평균차	t값	유의확률
타 기관으로부터 발명권 구입 또는 기술제휴(특허, 라이센스, 노하우 등)	대 학	수도권	97	3.40	0.17	0.8727	0.384
		비수도권	89	3.24			
	출연연구소	수도권	70	3.27	0.15	0.6285	0.531
		비수도권	72	3.13			
	국 내 기 업	수도권	93	3.42	-0.18	-0.9325	0.352
		비수도권	89	3.60			
	해 외 기 업	수도권	110	3.83	0.21	1.1228	0.263
		비수도권	89	3.62			
고객 혹은 수요 기업과의 협력		수도권	156	3.58	-0.01	-0.0476	0.962
		비수도권	146	3.59			
원료 및 부품 공급업체와의 협력		수도권	157	3.45	0.11	0.9215	0.358
		비수도권	138	3.34			
기계 및 장비 공급업체와의 협력		수도권	139	3.25	0.09	0.6965	0.487
		비수도권	134	3.16			
타 기업의 매수·합병		수도권	50	2.44	0.20	0.8823	0.380
		비수도권	49	2.24			
외부숙련기술인력 고용		수도권	104	3.41	0.41	2.4607	0.015*
		비수도권	94	3.00			

자료: 과학기술정책연구원, 『2002년 기술혁신활동조사표: 제조업(원자료)』, 2002.

〈부표 5-5〉 새로운 기술의 획득방법과 그 유용성(소기업)

기술획득방법 구분		구분	업체 수	평균	평균차	t값	유의확률
타 기관으로부터 발명권 구입 또는 기술제휴(특허, 라이센스, 노하우 등)	대 학	수도권	40	3.40	0.10	0.3144	0.754
		비수도권	30	3.30			
	출연연구소	수도권	25	3.12	0.12	0.3093	0.758
		비수도권	24	3.00			
	국 내 기 업	수도권	36	3.08	-0.59	-1.9794	0.052
		비수도권	31	3.68			
	해 외 기 업	수도권	47	3.81	0.53	1.7934	0.077
		비수도권	29	3.28			
고객 혹은 수요 기업과의 협력		수도권	57	3.44	0.01	0.0393	0.969
		비수도권	51	3.43			
원료 및 부품 공급업체와의 협력		수도권	60	3.47	0.10	0.5275	0.599
		비수도권	49	3.37			
기계 및 장비 공급업체와의 협력		수도권	52	3.38	0.26	1.4115	0.161
		비수도권	50	3.12			
타 기업의 매수·합병		수도권	22	2.14	-0.11	-0.3815	0.705
		비수도권	16	2.25			
외부숙련기술인력 고용		수도권	43	3.12	0.03	0.1248	0.901
		비수도권	36	3.08			

자료: 과학기술정책연구원, 『2002년 기술혁신활동조사표: 제조업(원자료)』, 2002.

제6장

고용, 해고 및 노사관계에서의 규제와 대안

제1절 서 론

노동시장의 유연성 제고를 통해 국제경쟁력을 확보하려는 많은 노력과 이에 따른 최근의 진전 및 개선에도 불구하고 국제기관이 바라보는 우리나라의 노동시장은 여전히 개선되어야 할 점이 많은 것으로 평가되고 있다. 주요 선진국의 경우 무한경쟁시대에 대비하여 노동시장 유연성의 제고를 위하여 국제기준에 부합하는 노동시장환경의 개혁과 협력적 노사관계 구축을 꾸준히 진행하고 있는 현시점에서, 우리나라가 노사관계와 비정규직문제 등에 막대한 사회·경제적 비용을 지불하는 것은 기업과 경제 전체의 큰 손실이 아닐 수 없다.

참여정부는 노동시장개혁의 필요성을 절감하고 바람직한 노동시장의 환경을 실현하기 위하여 심혈을 기울여 왔다. 예를 들어, 노사정위원회를 중심으로 비정규직근로자 보호를 위한 입법을 추진중이다. 또한 국제기준에 부합하는 선진적 노사관계 확립을 위하여 노사관계 법·제도 선진화 방안(노사관계 로드맵)을 발표하였으며 구체적으로 34개 과제를 제시하였다. 그러나 비정규직 보호 관련 법안은 여전히 노·사 간의 분쟁의 씨앗이 되고 있으며 노사관계 선진화를 위한 개선방안은 수차례의 이견조율에도 불구하고 노·사·정 간의 입장 차이로 인해 성과가 매우 부진한 실정이다. 이에 따라 본장에서는 노동시장 유연성 제고를 위한 노동 관련 법·제도의 정비를 위하여 고용과 해고에 대한 규제와

비정규직 대책, 선진적 노사관계 확립을 위한 과제에 대하여 현황 및 문제점을 살펴보고 개선방안을 모색하였다.

본장의 내용을 간략히 소개하면 다음과 같다. 첫째, 해고에 관한 규정과 관련하여 현재 일률적으로 적용하도록 되어 있는 해고의 사전통보기간을 탄력적으로 적용하도록 전환할 것과 함께, 부당해고의 경우 실효성이 의문시되고 있는 형사적 징벌권을 폐지하는 대신 지나친 사용자의 부담을 초래하지 않는 경제적 징벌권의 도입을 주장하였다. 또한 해고에 있어 분쟁의 소지를 최소화하기 위하여 근로자의 방어권을 구체화할 필요성과 화해절차의 의무화를 제시하였다.

둘째, 비정규직문제와 관련하여 우선 비정규직의 개념을 명확히 하고 비정규직 사용기간을 설정함에 있어 비정규직의 고용 형태, 계약 갱신 여부 등을 참조하여 종합적으로 판단하는 것이 필요할 것으로 보인다. 한편 사회보험 등 비임금근로복지의 경우 부당차별금지의 원칙하에 정규직과 비정규직의 차별을 빠른 시일 내에 해소하고, 임금부문의 경우 정규직과 비정규직의 격차를 점진적으로 해결할 것을 제안하였다.

셋째, 선진 노사관계 확립을 위하여 복수노조의 허용에 따른 교섭창구 단일화방안으로 노사관계 로드맵에서 제시된 노사자율의 원칙하에 과반수대표제와 비례대표제를 도입하되 이에 따른 제도적 보완의 필요성을 언급하였다. 노조전임자의 사용자 임금부담의 경우 임금지원을 금지하는 원칙하에 한시적으로 노동조합과 사용자가 분담하되 부담률은 노동조합의 재정 상태, 기업의 규모 등을 참작하여 결정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 쟁의기간중 대체고용 허용 여부가 단순히 파업권과 경영권의 측면에서 기계적인 형평성으로 파악되는 것은 문제가 있다. 대체고용을 통한, 근로자의 파업에 대한 사용자의 적극적 방어권보다 무노동 무임금 원칙을 확고히 함으로써 사용자의 소극적 방어권을 보장하는 것이 보다 현실적인 대안으로 판단된다.

본장의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 노동시장 유연성 제고를 위한 선진국의 사례를 소개하고 우리나라 노동시장 관련 규제개혁의 현황을 소개하였다. 제3절은 본 연구의 핵심부분으로서 세 부분으로 구성되어 있으며 각 부문별 규제의 문제점과 개선방안을 제시하였다. 제3절 1항에서는 개별해고와 경영상 집단해고에 대한 현행 노동관계법에 나타

나는 규제를 살펴보고 외국 사례를 소개하였으며 노동시장 유연화를 위한 해고 관련 규제의 개선방안을 언급하였다. 제3장 2항은 현재 노·사간의 쟁점사항이 되고 있는 비정규직문제에 대하여 비정규직근로자의 현황과 추이를 분석한 후 기간제근로자의 사용기간 및 부당차별금지의 원칙에 대하여 논의하였다. 제3절의 마지막 항에서는 노·사관계 법·제도 선진화의 주요 내용인 복수노조의 허용과 교섭창구 단일화 문제, 노조전임자의 사용자 임금지원, 쟁의기간중 대체고용에 대하여 서술하였다.

제2절 우리나라 노동시장 유연성에 대한 평가

1. 노동시장 유연성 제고를 위한 외국 사례

고용보호법상에 나타난 외국의 경험에 비추어 볼 때 고용보호법제(EPL)의 정규직근로자 보호는 일자리의 안정성을 높임으로써 이들이 실업으로 유입되는 현상을 방지하고 근로자의 복지와 권익의 보호에 이바지하였다는 점에서 긍정적인 효과를 가지는 것으로 평가되고 있다.

그러나 한편으로 지나친 과보호는 노동시장의 유연성을 저하시키고 이에 따라 기업의 경쟁력 약화를 초래한다는 부정적인 견해도 있다. 특히 정규직근로자에 대한 과보호는 정규직 고용에 따른 노동비용을 높이게 되어 고용주는 신규 채용을 회피하게 되고 대신 상대적으로 고용보호법제의 적용을 받지 못하는 저렴한 비정규직근로자를 채용함으로써 정규직과 비정규직 근로자 간의 차별을 초래하게 된다는 부정적인 시각이 존재한다(OECD[2004]).

고용 보호는 일자리 안정성 제고라는 긍정적 측면과 일자리 창출 능력의 저하라는 부정적 측면이 존재하는 것으로 알려져 있다. 따라서 고용 보호와 관련된 논의는 고용의 양과 고용의 질이라는 측면에서 분석되어야 한다. 기존의 연구결과에 따르면 고용 보호의 정도가 높을수록 노동시장으로 신규 진입이 억제되는 현상이 나타났으며, 특히 노동시장으로의 신규 진입이 상대적으로 높은 여성 및 청년층에 불리하게 작용

하는 것으로 알려져 있다.

이에 따라 최근 선진국에서는 노동시장의 유연성(flexibility)과 일자리의 안정성(security) 양자를 제고하기 위한 다양한 노력이 진행중이며, 각국은 지나치게 과도한 고용보호법제를 재검토하고 개혁하려는 정책적 노력을 진행중이다(European Commssion[2003]).

OECD 선진국의 경우 고용 보호의 수준은 국가별로 많은 차이를 보이고 있으나 대체로 1980년대 높은 실업률의 원인이 실업에 대한 높은 보호수준(특히 실업급여 혜택 기간의 장기화)과 지나친 고용 보호임을 인식하면서 이들의 완화를 통하여 노동시장의 유연성을 높이면서, 한편으로 노동시장 탈락자를 위한 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policies)을 실시하는 방향으로 나아가고 있다. 특히 최근에는 다양한 고용 형태의 출현과 더불어 임시직 및 비정규직에 대한 고용 보호의 완화를 통한 활발한 노동시장의 동태성(labor market dynamics)을 확보하려고 시도하고 있다.

우리나라 노동시장의 유연성에 대해서는 다양한 국제기관 및 국내기관의 평가가 있었다. 이들 기존 평가는 고용과 관련된 법제도를 중심으로 노동시장의 유연성을 평가함으로써 각국의 노동시장 유연성을 비교할 수 있다는 유리한 점이 있다. 그러나 동일한 고용법제하에서도 실제 적용에 커다란 차이가 있을 수 있으며 이에 따라 실제 현장에서 느끼는 노동시장 유연성이 달리 나타날 가능성을 포착하는 데 한계가 있다. 따라서 보다 심층적으로 노동의 유연성을 측정하기 위해서는 고용과 관련된 법제도뿐만 아니라 실제 적용에 있어서의 문제점 그리고 노동시장에서의 관행 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

고용 보호, 임금결정구조, 탄력적 노동시간제도, 실업급여 등 고용법제 중심의 노동시장 유연성 평가가 가지는 장·단점을 유념하면서 여러 국제기관이 평가한 노동시장의 유연성을 살펴보면, OECD(2004)에 따르면 우리나라의 노동시장 유연성은 28개 회원국 중 12위를 차지한 것으로 나타났다. 정규직노동자의 개별적 해고의 용이성은 16위, 비정규직에 대한 고용의 유연성은 17위를, 집단적 해고의 용이성은 3위를 차지한 것으로 보고 되었다.

IMD(2004)에 따르면 평가대상 60개 국가 중에서 우리나라 노동시장

의 경쟁력은 32위를 차지하였으며 특히 노사관계는 60위로 최하위를 기록하였고, 노사분규항목에서도 44위의 낮은 평가를 받은 것으로 나타났다. 한편 WEF(2004/2005)에 따르면 채용과 해고의 기준에서 우리나라의 노동시장 경쟁력은 평가대상 104개 국가 중 73위, 협조적 노사관계를 평가하는 항목에서는 103위, 임금 결정의 유연성을 측정하는 평가에서는 38위를 차지하였다.

이상의 국제기관에 의한 우리나라 노동시장에 대한 유연성 평가를 보면 개별 기관에 따라 노동시장의 유연성에 대한 결과가 달라지는 모습을 보여 일관성이 부족한 측면이 있으나 노사관계에 있어서는 개선하여야 할 부분이 많은 것으로 공통적으로 지적되었다.

2. 노동시장규제개혁의 현황

1997년 경제위기 이후 노동시장 경쟁력 확보를 위한 다양한 분야에서 규제개혁이 추진되었다. 예를 들어, 노동비용의 급격한 상승을 초래하는 항운노조의 조합원 상용화에 대하여 각 항만별로 노·사 공동의 협의체를 설치 운영하고 이를 통하여 고용 및 배치의 단계적 상용화를 시도하였으며(규제개혁백서[2004]), 보훈대상자의 의무고용비율(3~8%)을 외국인 투자기업의 경우 3~5년간 배제토록 하여 외국인 투자기업의 경영부담 및 애로를 해소한 점 등이 있다.

그러나 각 분야별 세부과제에 대한 규제개혁의 성과에도 불구하고 노동시장 유연성을 확보하기 위한 근본적인 제도의 개선과 정비는 큰 진전을 이루지 못하고 있는 상태이다.

청와대가 노동시장 유연성에 대하여 일반국민을 대상으로 설문조사한 결과를 보면 노동시장의 유연성이 기업경쟁력을 강화하고 외자를 유치하기에 미흡하다는 의견이 76.5%로서 그렇지 않다는 의견에 비해 압도적 다수임을 알 수 있다.

참여정부가 국제기준에 부합하는 선진 노동시장 기반의 구축을 위하여 심혈을 기울이고 있는 과제인 비정규직대책과 노사관계의 선진화의 경우 수십 차례의 토론과 논의에도 불구하고 진전을 보이지 못하는 답보 상태에 머물러 있다.

〈표 6-1〉 우리나라의 노동 유연성에 대한 평가

응답 항목	결 과
국제경쟁력 약화, 외자유치 곤란, 기업의 정규직 채용 기피, 실업률 증가 등 문제가 많으므로 지금보다 노동 유연성을 더 강화하여야 함	76.5%
우리나라의 노동 유연성은 이미 충분히 유연한 상태에 있으므로 저숙련, 저생산성, 저가격, 저부가가치 등의 문제를 극복하기 위해 노동시장의 유연성은 규제를 더 강화해야 함.	23.0%

자료: 청와대 정책소식지, 제21호 2004년.

우선 1997년 경제위기 이후 빠른 증가를 보인 비정규직근로자와 정규직근로자의 괴리를 해소하기 위한 「기간제및단시간근로자보호등에관한법안」의 경우 입법처리가 계속 지연되고 있으며 「파견근로자보호등에관한법률」 개정문제도 노사 간의 입장 차이로 현재까지 표류하고 있는 상태이다.

또한 비정규직문제와 함께 노동시장 유연화를 위한 원칙과 타협에 바탕을 둔 '노사관계 법·제도 선진화 방안'의 처리도 시급한 해결이 요구되고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 노사관계는 많은 국제기관이 부정적으로 평가하고 있는 사항일 뿐만 아니라 2004년 KOTRA가 국내에 활동중인 외국인 기업들에 우리나라의 경영환경에 대하여 설문조사한 결과를 보면, 외국인 기업의 경영자가 경영상의 가장 큰 애로사항의 하나로 언급하고 있는 사안이다. 이들은 특히 노조전임자에 대한 사용자의 임금부담, 쟁의기간의 대체고용의 금지 등을 적응하기 어려운 노동관계 법제 및 관행으로 지적하고 있다(KOTRA[2004]).

한편 2006년 말로 유예기간이 만료됨에 따라 2007년 초부터 시행될 예정인 복수노조의 허용과 교섭창구 단일화 문제, 노동조합 전임자의 사용자의 임금부담 문제 등 시급히 해결되어야 할 과제가 산적한 현실에도 불구하고 노·사 간의 첨예한 이견으로 인하여 구체적인 절차나 방법에 대한 합의가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

제3절 노동시장 유연화를 위한 쟁점과 개선방안

본절에서 노동시장 관련 우리나라 법·제도를 개관하고, 이와 관련된 외국 사례를 소개하며 노동시장 유연성 제고를 위한 문제점과 개선방안을 제시하고자 한다.

본절의 시작에 앞서 다음의 사항을 지적하고자 한다. 첫째, 노동시장의 유연성 제고를 위한 법·제도 정비는 반드시 필요한 과정이기는 하나 법·제도 자체가 노동시장 유연성을 담보하지는 않는다는 사실을 명심할 필요가 있다. 가령 경영상 정리해고의 요건이 근로기준법에 명시되어 있으나, 현실적으로 정리해고보다는 명예퇴직의 형식을 주로 취하고 있는 우리나라의 고용조정의 특성과 관습을 고려할 경우 정리해고에 대한 규제가 대폭 완화되더라도 정리해고가 원활히 일어나지 않을 가능성을 시사한다.

둘째, 본절에서는 개별적으로 법과 제도에 대하여 의견을 개진하였다. 이러한 접근의 장점은 단일 주제에 대하여 심도 있는 분석을 할 수 있다는 점이나, 노동관계법의 전반적인 유기적 체계에서 개별 조항이 가지는 역할과 관계를 충분히 파악할 수 없다는 단점이 있다. 예를 들어, 고용조정을 용이하게 하기 위한 근로기준법 관련 조항의 개정은 단지 개별 조항의 수정에서 그치는 것이 아니라 임금과 직급체계 등을 관련된 사항을 동시에 추진함으로써 보다 효과적으로 그 목표가 달성될 수 있다.

이상의 한계를 염두에 두고 본절의 구성을 소개하면 우선 제1항에서는 개별해고와 집단해고에 대하여 법·제도 현황과 선진 외국의 사례를 소개하고 문제점과 개선방안을 제시하였다. 제2항은 최근 노·사 간에 쟁점이 되고 있는 비정규직문제에 대하여 비정규직근로자의 실태와 외국의 사례를 소개하고 현재 논의중인 비정규직 법안의 문제점과 개선방안을 제시하였다. 본절의 마지막 항인 제3항에서는 '노사관계 법·제도 선진화방안' 중 복수노조와 교섭창구 단일화, 노조전임자에 대한 사용자의 임금부담, 쟁의기간중 대체고용의 문제에 대하여 논의하였다.

1. 해 고

본항에서는 개별해고와 경영상 집단해고에 대한 현행 「근로기준법」상 법제와 외국의 사례를 소개하고 각각에 대하여 문제점과 개선방안을 제안하고자 한다.

가. 개별해고

먼저 해고 중 개별적 해고에 대한 현행 노동법상의 규정을 살펴본 후 선진국의 개별해고에 대한 제도를 비교하고 이를 바탕으로 노동시장 유연화를 위한 우리나라 개별해고조항의 개선방안을 서술한다.

1) 노동관계법상의 개별해고

해고 중 개별적 해고에 대한 현행 노동법상의 규정을 살펴보자. 현재 사용자와 개별 근로자 간의 해고에 대한 규정은 근로기준법 30조와 동법 32조에 나타나 있다. 근로기준법 제30조 1항에 따르면 "정당한 이유 없이 해고하지 못한다"라고 규정하여 '정당한 이유'에 한하여 사용자는 근로자를 해고할 수 있음을 규정하고 있다. 다만 '정당한 사유'에 대하여 개별 사안의 복잡성을 감안하여 구체적인 명시를 하고 있지 않으나 법원의 판례에 비추어 볼 경우 업무수행에 필요한 기술이나 자격증의 결여, 업무를 하는 데 없어서는 안 될 능력의 결여, 사회통념상 고용관계의 지속이 불가능할 정도로 근로자에게 책임 있는 사유를 말한다. 따라서 정당성의 여부는 사업의 목적과 성격, 사업장의 여건, 근로자의 지위 및 담당직무 내용, 비위행위의 동기와 경위, 이로 인하여 기업에 미칠 영향 등 제반 사항이 종합적으로 평가된다.[1)]

해고절차를 보면 개별해고의 기간의 제한을 규정한 근로기준법 제30조 2항에 따라 근로자의 업무상 부상이나 질병의 치료를 위하여 휴업한 기간, 법의 규정에 따라 산전·산후 휴가기간과 그 후 30일간 동안은 개별해고를 할 수 없도록 하고 있다. 모든 해고에 대하여 해고절차를 규정한 근로기준법 제32조 제1항에 따라 해고 30일 전에 해고의 사실을 예고

1) 대법2003두11247.

하도록 하는 사전통지기간을 의무화하고 있다. 다만 근로자가 고의로 사업에 막대한 지장을 초래하거나 재산상의 손해를 끼친 경우에는 사용자의 해고 사전예고의 의무가 없다. 또한 일용근로자, 2월 이내의 기간을 정하여 사용한 자, 월급근로자로서 6개월이 되지 못한 자와 계절적 업무에 6개월 이내의 기간을 정하여 사용된 자, 그리고 수습사용중인 근로자의 경우에도 해고 사전통지기간 적용의 예외가 인정되고 있다(근로기준법 제35조).

부당한 해고에 대하여 근로자는 그 행위가 있은 날로부터 3개월 이내에 노동위원회에 구제를 신청할 수 있으며, 이 경우 노동위원회는 지체 없이 필요한 조사를 통하여 부당해고가 성립할 경우 사용자에게 구제명령을, 부당해고가 성립하지 않을 경우 기각 결정을 한다(노동조합 및 노동관계조정법 제82조, 제83조). 노동위원회의 결정에 이의가 있을 경우 결정서를 송달받은 날로부터 10일 이내에 중앙노동위원회에 재심을 청구할 수 있으며(노동조합 및 노동관계조정법 85조), 만약 중앙노동위원회의 재심 결정에 불복할 경우 결정서를 송달받은 날로부터 15일 이내에 행정소송법에 따라 해고무효확인 및 해고기간의 임금지급청구소송을 제기할 수 있도록 하고 있다. 따라서 현재 부당해고와 관련하여 우리나라는 노동위원회를 통한 행정적 구제와 법적 심판에 의한 사법적 구제를 모두 인정하는 이원적인 구제방식을 취하고 있다.[2)]

부당해고에 대한 처벌을 보면 우선 제30조에서 규정한 정당한 이유 없이 해고를 할 경우 5년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으며(근로기준법 제110조), 부당해고에 대한 확정된 행정 또는 법적 구제명령을 위반할 경우에도 5년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 규정하고 있다(노동조합 및 노동관계조정법 제89조).

2) 선진국의 개별해고[3)]

이 부분에서는 미국, 영국, 프랑스, 일본의 개별해고에 관한 규정과

2) 김소영 외(2003).
3) 본절의 국제비교는 김소영 외(2003)와 OECD(1999)를 참고하여 정리 작성하였음을 밝힌다.

절차 및 구제수단에 대하여 간략하게 비교, 설명하고자 한다.

우선 미국의 경우 사용자와 근로자의 관계가 '임의고용(employment at will)'의 원칙에 따른다고 간주됨으로써 사용자는 특별한 제한 없이 근로자를 해고할 수 있다. 따라서 기본적으로 자유의사에 따라 고용과 해고가 허용되고 있으나 정당한 이유 없는 고용관계의 종료는 다수의 판례에서 불합리한 해고로 간주되고 있다.

부당해고의 경우 보상적 손해배상(compensatory damages), 징벌적 손해배상(punitive damages)을 통한 구제제도를 마련하고 있다. 손해배상은 기본적으로 해고 시점부터 소송까지의 임금을 소급하여 지급하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 다만 해고기간중 다른 직업으로부터 노동의 대가로 받은 수입은 손해배상에서 제외하고, 그 밖에 실업수당 등 부차적인 수입도 손해배상에서 제외한다. 한편 근로자가 다른 직업을 통하여 소득을 얻을 기회가 있었을 경우 사용자는 손해배상액에서 그에 상응하는 금액을 공제할 수 있으나 이에 대한 입증의 책임은 사용자에게 있다. 징벌적 손해배상(punitive damages)은 사용자의 해고가 자의적이고 악의적일 경우로서 이를 근로자가 입증함으로써 사용자에게 부과되는 배상이다.

구제에 있어서 법원은 복직명령이 실효성의 측면에서 부당해고에 대한 적절한 구제수단이 될 수 없다는 견해에 입각하여 근로자의 복직 대신 금전적인 보상을 통하여 해결하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이는 복직명령이 근로자에게 특정한 사용자를 위하여 근로관계를 유지하도록 한다는 점에서 임의고용원칙에 위배된다는 정신에 바탕을 두고 있다.

영국의 경우 근로자의 상시적 해고를 허용하는 보통법(Common Law)이 근로자의 개별적인 권리를 보호하지 못한다는 반성에서 1971년 노사관계법(Industrial Relations Act)이 제정되었으며 구체적으로 부당해고를 금지하는 조항을 명시함과 동시에 부당해고의 구제수단으로서 복직과 금전보상을 규정하였다.

부당해고와 관련된 분쟁은 노동법원(Industrial Tribunal)이 결정하며 사용자에게 해고의 정당성 입증 책임을 부여하되 입증의 범위를 제한하여 법적 형평성을 고려하고 있다. 또한 분쟁에 앞서 조정중재국(Advisory, Conciliation and Arbitration Service: ACAS)의 화해절차를 통하

여 해고와 관련된 불필요한 분쟁을 예방하고 원만히 해결을 유도하기 위한 제도적 장치를 두고 있다.

1996년 고용권법(Employment Rights) 제95조 제2항은 구체적으로 근로자의 능력이나 자격 또는 행위 등 근로자의 귀책사유, 잉여인원에 해당하는 근로자의 경우, 근로자의 고용 유지가 법률상 의무 또는 제한에 위반하는 경우, 영업양도를 전후하여 근로자의 해고를 수반하는 경제적·기술적 또는 조직적 변경 등 해고 정당성의 요건을 상세히 열거하고 있다.

영국의 경우 해고에 대한 근로자의 방어권을 보장하고 있으며 이를 부인할 경우 부당해고로 간주된다는 점을 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 해고근로자는 사용자로부터 해고 이유가 적힌 해고이유서를 서면으로 요구할 수 있으며 사용자는 이러한 요구가 있은 때로부터 14일 이내에 해고이유서를 반드시 교부하도록 하고 있다. 이는 사용자와 근로자 간의 해고이유를 명확히 함으로써 불필요한 분쟁을 예방하고 부당해고와 관련된 분쟁이 발생할 시 신속한 구제가 가능하도록 하는 데 그 목적이 있다.

해고 예고기간은 근속연수에 따라 결정된다. 근로자의 근속연수에 따라 1개월 이상 2년 미만의 경우 1주, 2년 이상 12년 미만의 경우 추가적인 1년에 대하여 1주간씩 연장되며, 12년 이상의 경우 최대 12주간의 예고기간이 주어진다. 특히 근속 2년 이상일 경우 예고기간 종료 전에 근로의무가 면제되어 근로자가 일정기간 동안 구직 또는 직업훈련을 수강할 수 있도록 배려하고 있다.

해고가 부당한 것으로 판명되면 구제의 수단으로 복직 또는 재고용을 원칙으로 하고 있으나 금전보상을 통한 구제가 보편적이다. 금전보상은 기초적 금전보상과 보상적 금전보상으로 이루어진다. 기초적 금전보상은 부당해고로 인한 임금손실에 대한 보상이며, 보상적 금전보상은 합리적으로 범위 내에서 인정되는 해고에 따른 근로자의 지출비용과 임금손실 외 그 밖의 손해액을 포함하게 된다.

프랑스의 경우 1973년 사용자의 해고권을 제한하는 입법을 통하여 '진실하고 중대한 사유'가 없을 경우 사용자가 근로자를 함부로 해고할 수 없도록 하였으며 동시에 사전청문절차, 해고통지절차, 해고사유제시

제도 등을 도입함으로써 근로자 방어권을 확립하였다. 해고 분쟁의 당사자는 자신의 주장을 뒷받침하는 자료를 제출하며 “의심이 계속되는 경우 근로자에게 유리하다”는 정신에 입각하여 부당해고에 대한 결정이 내려지게 된다.

부당해고에 대한 구제를 보면 근로자의 복직의 현실적 어려움을 감안하여 금전배상을 통한 구제가 일반적이다. 특히 금전배상의 경우 11인 이상 기업 또는 2년 이상 재직한 근로자의 경우 해고 이전 6개월분에 상당하는 임금을 최저한도로 설정하여 배상하며, 해고 이후 비록 근로자의 재취업에 따라 현실적 손해가 작다 하더라도 사용자에게 동일액의 배상액을 부과함으로써 징벌적 효과를 거두고 있다.

일본의 경우 근로자의 업무상 재해로 인한 휴업기간과 그 후 30일간, 여성근로자의 산전·산후의 휴업기간과 그 후 30일간 등 절대적 해고금지기간을 두고 있는 점에서 우리나라와 매우 유사하다.

부당해고에 대한 구제는 민사사건을 관할하는 일반법원에 해고무효확인 소를 제기함으로써 시작되며 부당해고로 인정될 경우 복직과 함께 해고기간에 상응하는 임금이 지불되나, 원직복귀의 강제이행이 용이하지 않다는 측면과 함께 악화된 고용관계의 회복이 현실적으로 용이하지 않다는 의견에 따라 금전적 해결방안을 주장하는 견해가 설득력 있게 대두되고 있다.

한편 유럽과는 달리 노동법원을 별도로 설치하지 않고 있어 분쟁의 해결에 소요시간과 비용이 과다하게 되는 점을 보완하기 위하여 준공공기관 성격의 변호사회를 중심으로 중재센터를 운영하고 있으며 조정 및 화해·알선을 시도하고 있다. 실제 많은 분쟁의 경우가 중재센터를 통하여 해결되고 있으며 저렴한 비용과 절차의 신속성으로 긍정적으로 평가되고 있다. <표 6-2>는 이상에서 논의된 선진국의 사례를 정리하여 보여준다.

3) 우리나라 개별해고의 문제점과 개선방안

근로자와 사용자의 합의에 따른 근로관계 종료와는 달리 일방적 해고의 경우 근로자와 사용자 간에 해고의 ‘정당한 이유’에 대한 이견이 발생할 가능성이 높으며 이는 종종 행정적 또는 사법적인 분쟁과 구제

〈표 6-2〉 각국의 개별해고 법제

	해고 정의	법체계 및 절차	부당해고에 구제
미국	• 임의고용(employment of will)에 따라 명시적 제한규정이 없는 경우 해고는 정당한 것으로 간주 • 차별금지법에 따른 차별에 의한 해고를 규제	• 판례에 따라 정당한 이유 없는 해고의 경우 '차별'의 기준에 의해 처리 • 의무해고 예고기간 없음	• 손해배상적 구제(보상적 손해상, 징벌적) • 형평적 구제 • 복직명령은 계약 위반에 대한 적절한 구제수단이 아니므로 금전적 보상을 통해 해결
영국	• 정당한 이유(능력이나 자격의 부재, 지속적인 비행, 그 밖의 상당한 이유) 없는 해고에 대하여 규제 • 2년 이상 재직기간을 요함	• 1971년 노사관계법(Industrial Relation Act)에 따라 개별 근로자를 부당해고로부터 보호 • 근로자는 사용자에게 해고이유서를 요구하고 송달 후 3개월 내에 구제신청 • 근속연수에 따라 해고예고기간 결정 • 고용법원(Employment Tribunal)	• 재판절차의 개시 전 조정중재국(ACAS)에 의한 화해의무화 • 소송 전 예비평가제도 • 부당해고에 대하여 복직 및 재고용 원칙 • 금전적 보상(기초적 금전보상, 보상적 금전보상, 부가적 금전보상)
프랑스	• 실질적이고 중대한 이유 없는 경우 해고에 대하여 규제	• 1973년 법률 제정으로 해고에 대한 사용자 권한을 제한 • 사전청문절차, 해고통지절차, 해고사유제시제도 • 노동법원(Conseil de prud'hommes)	• 복직 및 재고용을 강제하지 않음 • 금전배상의 원칙과 사용자에 대한 징벌적 제제 • 기업의 규모와 재적연수에 따라 손해배상의 금액이 결정 • 재판절차 이전에 화해절차를 의무화
일본	• 판례에 의해 정당한 이유가 없는 해고에 대하여 규제	• 노동기준법에 따라 차별적 해고를 금함 • 해고금지기간의 명시화 • 해고예고제도로서 30일 전 서면으로 교부할 의무	• 일반법원에 의해 사법적 구제 • 복직 및 소급임금

자료: 김소영 외(2003)와 OECD(2004)를 참조하여 작성.

로 이어지기도 한다. 또한 분쟁의 과정에서 당사자의 경제적 손실이 발생함은 물론 사회적으로도 바람직하지 않으므로 해고와 관련하여 다음의 사항을 고려할 필요가 있다. 첫째 분쟁의 가능성을 최대한 축소하는 법적·제도적 장치가 선행되어야 하며, 둘째 분쟁이 발생되었을 경우에도 신속하고 효율적으로 처리될 수 있는 시스템의 확립이 필요하다. 이와 함께 해고구제의 결정에 있어서도 당사자의 의견과 다양한 구제수단을 확보함으로써 실효성을 높일 필요가 있다.

가) 근로자의 방어권의 명시화

근로자와 사용자 간의 해고를 둘러싼 분쟁의 소지를 줄이기 위한 상호 의견개진을 위한 절차적 조항이 부재한 실정이다. 예를 들어, 현재 노동관계법에 의하면 해고과정에 있어 소명·변명 등 근로자의 방어권에 대한 명시적인 규정이 미비한 상태로서 단체협약이나 취업규칙에 특별히 근로자 방어권에 대한 규정이 없는 경우에는 근로자의 소명 및 변명 기회를 부여하지 않았다 하더라도 해고의 정당성에는 영향을 미치지 않는다(김소영 외[2003]). 따라서 이러한 문제점을 보완하기 위하여 소명위원회를 통한 근로자의 방어권에 대한 규정을 둠으로써 해고와 관련하여 불필요하게 발생할 수 있는 논란의 소지를 축소할 수 있으며, 비록 당사자 간의 의견 접근이 불가능하여 행정적·법적 절차로 진행되더라도 소명위원회의 자료를 근거로 신속한 해고구제 결정을 기대할 수 있을 것이다.

다만 근로자의 방어권에 대한 절차에 있어 판례에 따라 근로자가 소명자료를 준비할 수 있는 충분한 기간으로 정하되[4] 구체적으로 현재 근로기준법 제32조 제2항에 규정된 해고 사전통지기간 일로부터 해고 예정일의 일정기간 전까지를 참조할 수 있을 것으로 보인다.

한편 방어권에 대한 법적 효력에 있어서는 사용자가 근로자에게 해고사유의 고지와 소명 및 진술의 기회를 허용한 것으로 절차적 정당성을 확보한 것으로 보아야 할 것이며, 소명 그 자체는 참고자료로서 간주하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 결론적으로 근로자의 방어권을 규정화하여 일반적으로 인정하면서 다만 근로자와 사용자 간의 특별한 규칙의 경우 이를 우선 적용하는 법제도적 개선이 필요할 것으로 판단된다.

4) 대법원 1991. 7.23. 선고 91다13731.

나) 화해절차의 의무화와 탄력적 사전통지기간제도

해고를 둘러싼 분쟁은 빠른 시일 내에 신속하게 해결하는 것이 바람직하다. 기간의 경과는 근로관계의 불확실성을 증가시킬 뿐만 아니라 분쟁기간 동안의 근로자와 사용자의 경제적 비용을 초래하게 되어 비효율성을 증가시키게 된다. 이에 따라 각국은 신속한 분쟁을 위하여 제도적 장치를 도입하여 시행하고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 프랑스의 경우 재판절차에 앞서 화해절차를 의무화하고 있으며 영국의 경우 조정중재국(ACAS)에 의한 화해를 의무화하고 있다. 또한 영국은 소송 전 간이심문절차로서 예비평가제도를 통하여 패소 가능성이 있는 당사자에게 소송결과에 따른 비용과 부담을 사전에 인지할 수 있도록 함으로써 부당해고의 신속한 해결을 유도하고 있다.

우리나라에서도 노동위원회와 법원은 화해를 통한 해결을 권고하고 있으나 근로자와 사용자가 화해에 의해 해결을 시도하였다고 응답한 비율이 30%에도 미치지 못한다는 보고가 있으며[5] 실제 당사자 간의 자율적 분쟁해결의 실적은 미미한 편이다. 따라서 행정적 심판과 법적 심판에 앞서 화해제도를 의무화하는 등 부당해고 분쟁의 신속한 결정을 유도하는 제도적 장치의 도입을 고려할 필요가 있다.

한편 해고절차를 규정한 근로기준법 제32조 제1항은 해고 30일 전에 해고의 사실을 예고하도록 하는 사전통지기간을 의무화하고 있다. 그러나 급변하는 경제환경에 대응하여 고용수준을 탄력적으로 운용할 필요가 높아지고 있는 현실을 감안할 때 일률적 사전통지기간 적용에서 차등 적용 방법을 고려해 볼 필요가 있다. 예를 들어, 선진 OECD 회원국의 경우 사전통지기간을 일률적으로 적용하기보다는 근속연수에 비례하여 사전통지기간을 차등적으로 적용함으로써 노동시장 유연성 제고를 꾀하고 있다.

다) 부당해고의 구제에 있어 금전적 보상제도의 활성화

근로자 및 사용자의 의사와 고용관계 회복의 가능성에 따라 다양한 구제방안을 검토하여야 할 필요가 있다. 현재 노동위원회 또는 법원에

5) 보다 자세한 논의는 김소영 외(2003)를 참조.

〈표 6-3〉 근로자의 근속연수별 사전통지기간

	사전통지기간		
	9개월 근속	4년 근속	20년 근속
오스트레일리아	1주	3주	5주
캐나다	2주	2주	2주
프랑스	1개월	2개월	2개월
독 일	4주	1개월	7개월
이탈리아	6일	9일	12일
일 본	30일	30일	30일
한 국	1개월	1개월	1개월
스웨덴	1개월	3개월	6개월
영 국	1주	4주	12주
미 국	0	0	0

자료: OECD(2004).

의해 부당해고로 판정될 경우 원칙적으로 복직과 해고된 날로부터 복직되는 날까지의 해고가 되지 않았다면 지급받았을 임금을 소급하여 보상하도록 함으로써 부당해고에 의한 근로자의 피해를 최소화하고 있다. <표 6-4>는 OECD가 평가한 부당해고에 따른 구제수단으로서 복직의 정도에 따른 각국의 고용보호법제의 엄격성을 보여주고 있으며, 참고로 표에 나타난 점수가 높을수록 고용 보호의 수준이 높음을 의미한다. 표에 나타난 바와 같이 우리나라는 일본과 함께 개별해고의 경우 복직을 부당해고 시정의 원칙으로 함으로써 노동시장 유연성의 측면에서 볼 때 부당해고 구제수단이 다양한 선진국에 비하여 부정적인 평가를 받고 있는 것으로 나타났다.

부당해고에 대한 구제의 목적이 원직복귀에 따른 근로관계의 회복일 경우 만약 근로자가 동일 업체에 다시 복직하고 싶은 생각이 없으면 부당해고 구제신청의 법적 실익이 없게 된다. 또한 고용관계 신뢰훼손으로 인하여 근로자가 원직복귀를 희망한다 하더라도 사용자가 이를 거부할 경우 복직을 강제할 수 있는 수단이 마땅치 않아 현실적으로 복직의

〈표 6-4〉 부당해고 구제수단으로서 복직에 대한 엄격성

	복직에 대한 고용 보호의 엄격성		
	1980년 말	1990년 말	2003년
오스트레일리아	1.5	1.5	1.5
캐나다	1	1	1
프랑스	0	0	0
독 일	1.5	1.5	1.5
이탈리아	2	2	2
일 본	3	3	3
한 국	..	3	3
네덜란드	1	1	1
스웨덴	1	1	1
영 국	1	1	1
미 국	0.5	0.5	0.5

자료: OECD(2004).

가능성은 희박해진다. 이러한 문제점으로 인하여 선진국은 부당해고에 대한 구제수단으로서 금전적인 손해배상이 널리 활용하고 있다.

금전적인 손해배상의 경우 적정한 금액을 산정하여야 한다. 외국의 사례를 보면 해고에 따른 경제적 손실을 최소화하려는 취지의 보상적 손해배상의 경우 근속연수에 따라 보상액을 결정하는 방법(예, 프랑스)[6]과 해고부터 구제명령시까지 임금의 소급액과 장래의 손실액을 보상하는 방법이 있다(예, 미국). 근속연수가 길수록 사용자와 근로자 간의 신뢰의 정도가 높을 것으로 예상되므로 부당해고시 근속연수에 기초하여 배상액을 지급하는 방법은 일정 부분 타당성을 가지고 있다. 그러나 우리나라의 경우 상대적으로 고용 보호 수준이 높은 정규직근로자가 근속연수가 길 뿐 아니라 현실적으로 정규직의 경우 부당해고가 용이하지 않다는 점, 또한 근로계약에 따라 임금이 결정되는 선진국과는 달리

6) 프랑스의 경우 11인 이상 규모의 기업에서 2년 이상 재직한 근로자의 경우 재직연수에 따라 6개월을 최소로 최대 24개월까지 배상을 하고 있으며 기업규모가 11인 미만이거나 또는 재직기간이 2년 이하인 경우 법원의 판단에 따라 결정된다.

연공서열에 기초한 임금체계가 일반적인 현실을 감안할 때, 근속연수에 비례하여 배상액을 결정하는 제도는 비록 귀책사유가 사용자에 있다 하더라도 부당해고에 따른 기업의 부담을 지나치게 높일 우려가 있다. 한편 비정규직의 경우 고용 보호의 수준이 낮은 반면 일반적으로 근속연수가 상대적으로 짧아 근속연수에 비례하여 배상액을 결정할 경우, 부당해고의 구제에 있어 비정규직에 지나치게 불리하게 작용할 가능성이 있다. 따라서 해고부터 구제명령시까지 임금소급액과 장래의 손실액을 보상하는 방법이 보다 바람직할 것으로 보인다.

부당해고에 따른 소급임금을 산정함에 있어 해고시부터 부당해고 구제 이행시까지 임금손실을 배상하되 장래의 손실에 대해서는 근로계약기간의 정함이 있는 경우 근로계약기간까지 임금에 기초하고, 근로계약기간의 정함이 없는 근로자의 경우 미국의 예에서와 같이 고용기회의 가능성, 재고용 예상기간, 근로자의 업무와 성격 등을 감안하여 종합적으로 판단할 수 있을 것이다.

다만 손해배상에 있어 해고기간중 근로소득이 있을 경우 이에 상응하는 액수를 손해배상에서 제외할 수 있으나 이 경우 근로자가 적극적으로 구직활동을 기울일 노력이 저하되는 문제점을 보완하기 위하여 해고근로자가 사용자가 제공하는 구직활동에 협조한 정도를 참작하여 손해배상액을 결정하는 방법을 강구할 수 있을 것이다.

라) 부당해고에 대한 형사적 징벌권의 폐지와 경제적 징벌권의 도입

부당해고시 사용주에 대한 징벌적 수단으로 근로기준법 제110조와 노동조합 및 노동관계조정법 제89조는 5년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금에 처하도록 되어있다. 부당해고에 대한 형사적 처벌에 대하여 '정당한 이유'라는 추상적 용어를 근거로 형사처벌을 부과하는 것은 죄형법정주의에 반하는 과잉된 형벌이라는 주장에 대하여 헌법재판소는 부당해고를 규제하기 위한 근로기준법 제30조 1항의 '정당한 이유'에 대하여 연구와 판례를 통한 용어에 대한 개념이 확립되어 있어 명확성의 원칙에 위반되지 않는 것으로 판단하였으며, 특히 '부당해고 여부를 둘러싼 분쟁이 빈발하고 있고 노동시장 유연성이 부족해 일단 해고된 근로자의 재취업이 제대로 이뤄지지 않는' 현실에서 부당해고를 처벌

대상으로 하는 것이 요구되고 있다는 취지의 합헌 결정을 내렸다.[7]

그러나 부당해고에 대한 형사적 처벌은 현실적으로 드물 뿐만 아니라 국제적으로 입법례를 찾아볼 수 없으며 이는 국내·외 기업이 노동시장 선진화를 위해 지속적 개선을 요구하는 사항이다. 또한 형사적 처벌 조항이 없는 선진국의 노동시장이 형사적 처벌이 있는 우리나라 노동시장에 비하여 유연성이 낮다는 증거도 찾을 수 없다. 따라서 부당해고에 대한 예방적 조치로서 사용자의 징계는 형사적 처벌이 아닌 경제적 불이익을 부과하는 방법으로 전환되어야 하며 특히 노동시장 유연성을 증가시키는 방향으로 개선될 필요가 있다.

사용자에 대한 형사적 처벌의 취지가 상습적이고 고의적인 부당해고를 방지하는 데 있다는 점에서 해고의 동기, 그 과정과 절차에 따라 이에 상응하는 경제적 징벌수단을 강구할 필요가 있다. 경제적 불이익을 부과하는 방법으로는 미국의 예에서와 같이 징벌적 손해배상과 부당해고로 인해 발생하는 사회적인 비용까지 부담하도록 하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 그러나 징벌적 손해배상의 경우 부당해고에 따른 기업의 부담을 지나치게 높임으로써 지속적인 기업활동에 심대한 지장을 초래할 수 있다는 점에서 바람직하지 않을 것으로 보인다.[8]

부당해고에 따른 사회적 비용을 사용자가 부담하게 하는 방법으로는 해고근로자가 실업자가 됨으로써 받게 되는 실업급여를 전액 사용자의 부담으로 하고, 현재 해고와 무관하게 결정되고 있는 고용보험기금의 보험료율을, 부당해고시 사용자의 부담이 추가적으로 인상되는 방향으로 재고해볼 필요가 있다.

나. 경영상 집단해고[9]

여기에서는 근로기준법에 명시된 경영상 집단해고에 대한 규정을 살펴본 후, 선진국의 집단해고에 대한 제도를 비교하고 이를 바탕으로 노동시장 유연화를 위한 집단해고 관련 조항의 개선방안을 서술하고자 한다.

---

7) 위헌소원사건 2003헌바12.

8) 김소영 외(2003)는 부당해고에 대한 징벌적 손해배상을 노동법분야에 한정하여 도입하는 것이 법체계상 무리가 있을 수 있음을 지적하였다.

9) 본절은 김소영 외(2003)와 유경준(2003)을 참조하여 작성하였다.

1) 노동관계법상의 집단해고

집단해고 또는 정리해고에 대하여 현행 근로기준법(이하 근기법이라고 함) 제31조 제5항은 '정당한 이유'가 있는 경우 이를 인정하고 있다. 따라서 정리해고의 적법성은 과연 사용자의 행위가 '정당한 이유'의 요건을 충족하는가에 따라 좌우된다. 근로기준법은 '정당한 이유'를 구성하는 요건을 ① 긴박한 경영상의 필요 ② 해고를 회피하기 위한 사용자의 노력 ③ 해고대상자 선정에 있어 합리적이고 공정한 기준의 적용 ④ 해고를 회피하기 위한 방안 및 기준에 대한 근로자대표와의 협의의무 ⑤ 해고일로부터 60일 전 통보기간의 준수를 적시하고 있다. 아울러 대통령령이 정하는 일정한 규모 이상의 인원을 해고하고자 할 경우 노동부 장관에 신고할 것을 의무화하고 있다.

경영상 해고의 가장 핵심적인 요건이 되는 근기법 제31조 제1항의 '긴박한 경영상의 필요'에 대하여 현행 근로기준법은 구체적인 사례를 명확히 규정하고 있지 않아 과거 기존의 판례에서 나타난 사법부의 해석에 의존할 수밖에 없는데 최근 사법부는 '긴박한 경영상의 필요'에 관하여 넓은 의미로서 해석하고 있다. 즉, 긴박한 경영상의 필요는 반드시 기업의 도산 위험 등에 한정되지 않으며, 장래에 올 수 있는 위기까지 포함하는 것으로서 해석하고 있다(대법원 2001두10776). 이는 현재 영업이익, 경상이익 등 재무지표가 양호하더라도 사업부문의 변화로 인하여 장래 적자가 예상될 경우 정리해고의 긴박한 경영상의 필요에 해당한다고 해석하고 있다. 또한 위기의 성질에 있어서도 반드시 경제적인 이유에 한정되지 않는 것으로 보고 있다.[10]

최근의 '긴박한 경영상의 필요'에 대한 법원의 유연한 판단은 과거 해고를 하지 않을 경우 기업의 생존이 위태로울 정도의 위기로 좁게 해석하던 입장(대법원 87다카2132)에서 경제위기 이후 구조조정과정과, 치열한 시장경쟁과 기술 변화에 따른 산업구조의 변화에 능동적으로 대처하기 위한 기업의 생존행위를 인정하는 입장으로 선회한 것으로 판단된다.

근기법 제31조 제2항의 해고회피를 위한 사용자의 노력에 대하여 그 방법과 노력의 정도에 대한 일치된 견해는 존재하지 않으며, 사례별로

10) 대법원 91다8647.

정리해고의 정당성과 필요성을 함께 감안하여 판단하고 있는 실정이다. 판례에 나타난 사용자의 해고회피 노력을 유형별로 보면 경영방침이나 작업방식의 합리화, 신규 채용의 억제, 재취업의 알선, 희망퇴직의 활용, 노동조합 및 근로자대표와의 협의 등을 들 수 있다. 그러나 실제 적용에 있어서는 위의 해고회피 방법이 복합적으로 나타나는 것을 기준으로 사용자가 해고회피 노력을 다하였는가를 판단하고 있다. 가령 사용자가 해고를 앞두고 근로자의 전환배치 및 재취업 알선만을 하였다고 해서 해고회피 노력을 다하였다고 볼 수 없다는 판례(대법원 92다12285)를 볼 때 사용자의 해고회피 노력은 구체적으로 확정된 사항이 아니라 개별 상황에 따라 적용·해석되고 있음을 알 수 있다.

한편 정리해고의 절차에 있어 근로기준법 제31조 제3항은 노동조합 또는 노동조합이 없는 경우 근로자대표에 대하여 해고를 하고자 하는 날로부터 60일 전 통보기간의 준수를 적시하고 있다. 사전통보기간에 대하여, 법원은 정리해고를 행하는 데에 있어 성실한 협의를 위한 기간으로 보고 있으며, 사전통보기간의 준수가 정리해고의 요건은 아니라고 판단하고 있다(대법원 2003두4119).

2) 선진국의 집단해고[11]

본절에서는 미국, 영국, 프랑스, 일본의 정리해고에 관한 규정과 관행을 간략하게 비교 설명하고자 한다.

미국은 '고용과 해고 자유의 원칙'에 따라 특별히 경영상 해고에 대한 구체적인 규정과 절차를 두고 있지 않다. 통상적으로 경영상(집단) 해고는 100인 이상 기업 혹은 30일 이내 공장폐쇄의 경우 50인 이상 근로자를 해고하거나, 500인 이상 근로자를 일시해고(layoff)하는 경우, 그리고 50~499인의 근로자를 해고함에 있어 그 규모가 전체 근로자의 3분의 1 이상일 경우로 간주된다.

미국 제도의 특징은 경영상 해고에 있어 절차와 선정이 선임권(seniority)에 따라 행해지는 경우가 대부분이며, 이는 일시해고근로자를 재고용하는 리콜(recall)에 있어서도 동일하게 적용하고 있다. 한편 노조

11) 본절은 김소영 외(2003)와 유경준(2003)을 참조하여 작성하였다.

가 설립되어 있는 경우 해고통지를 하는 것이 일반적이며 노조는 해고 조치의 정당성을 다투는 경우보다 절차적 정당성, 재고용의 기회 등에 초점을 맞추고 있다.

영국은 1978년 고용보호법(Employment Protection Act)에서 경영상 해고가 실제적이며 정당하게 이루어져야 한다는 규정에 따라 해고를 회피하기 위한 사용자의 노력, 객관적인 기준에 따른 선정과 공정한 적용, 그리고 다른 고용으로의 전환 여부 등을 중시하고 있다. 또한 1992년 제정된 노동조합·노동관계법에 의해 경영상 해고시 근로자의 수가 20~99인의 경우에는 30일 전에, 100인 이상인 경우는 90일 전에 해고 이유, 대상자 선정기준 및 절차, 해고시기와 수당 등을 노동조합 또는 근로자 대표에 대해 통지하는 사전통지기간의무를 규정하고 있다.

프랑스의 경우 경제적 이유에 의한 해고는 1975년 '경영상 해고에 관한 법률'이 제정되면서 확립되기 시작하였다. 경영상 해고에 대한 행정기관승인제도는 사용자의 지속적인 반대에 따라 1989년 폐지되었으나 대신 집단해고 예방 및 해고근로자의 보호를 목적으로 경영상 해고의 정의를 명확히 하고 사용자에 대하여 재고용우선권의 확립, 해고회피 등을 위한 사회계획(social plan)을 준수할 의무를 부과하였으며 또한 해고근로자의 재취업과 직업전환에 있어 사용자의 책임과 협조를 명시하는 등 해고근로자에 대한 사회연대 책임을 도입하였다.

경제적 이유에 의한 집단해고에 있어서 50인 이상 기업의 사용자는 종업원대표의 자문을 의무화하고 있으나 종업원대표는 해고 결정에 대하여 거부권을 행사할 수 없는 반면 시회계획을 거부할 수 있는 권리가 부여된다. 이후 2002년 법 개정은 집단해고에 있어서 "경영상 해고는 교육훈련 및 고용적응을 가능케 하는 모든 노력을 다하고 근로자의 재배치가 기업 차원 또는 기업이 속한 기업집단 차원에서 불가능할 경우에만 허용된다"라고 함으로써 집단해고의 예방적 측면을 강화하였다. 절차적 측면을 살펴보면, 50인 이상 기업의 경우 사전해고 통지기간은 30~60일이며 50인 미만의 경우 21~35일로 규정되어 있다.

일본의 경우 우리나라와는 달리 집단해고에 대한 입법규정은 없다. 그러나 판례에 나타난 요건으로 볼 때 경영상 해고에 있어 일본은 우리나라와 매우 유사한 입장을 보이고 있다. 판례에 의하면 첫째 기업의 존

속 유지를 위한 긴박한 필요성, 둘째 해고회피를 위한 조치, 셋째 노동조합 또는 근로자대표와의 협의의무, 넷째 해고기준의 객관성 확보 등의 요건을 갖출 경우 정당한 집단해고로 간주되고 있다.

최근 일본은 사회·경제적 환경 변화에 따른 고용조정의 필요성이 증가함에 따라 해고의 필요성에 대하여 '기업존속 유지를 위한 긴박한 필요성'이라는 종래의 도산회피설에서 합리적 필요성 및 감량경영을 위한 재고를 인정하는 추세로 나아가고 있어 사용자의 판단을 존중하는 입장으로 전환하고 있으며, 다만 해고에 있어 절차와 과정에 대한 객관성과 투명성을 중시하는 방향으로 선회하고 있다.

3) 우리나라 집단해고규정의 문제점과 개선방안

경영상 이유에 의한 해고는 근로관계의 종식에 있어 근로자의 귀책사유를 전제로 하지 않는다는 점에서 일반해고와 크게 다르다. 따라서 부당해고의 방지와 구제를 통한 근로자 보호라는 일반해고의 법정신과는 달리 집단해고는 사용자의 경영권을 보호한다는 관점에서 이해되어야 한다. 즉, 경영상 해고는 기업의 경영권을 최대한 보장하되 집단해고가 남용되지 않도록 하는 제도적 장치가 필요하며 그 절차 등을 명확히 하여 분쟁의 소지를 최소화하는 방향에서 이루어져야 한다.

가) 경영상 해고 요건의 명확화

근로기준법 제31조는 경영상 해고의 정당성으로서 '긴박한 경영상의 필요'를 명시하고 있다. 법원은 경영상의 필요성에 대하여 이를 좁게 해석하여 기업존속이 위태로운 경우에 해당한다는 도산회피설에서, 최근 기업도산의 위험에 한정하지 않고 기업생존을 위한 합리적 필요성을 인정하는 방향으로 해석하고 있다.

그러나 실제 개별 판례에 있어서는 현재 경영상의 악화가 장래에 지속될 가능성이 있을 경우로 한정하여 궁극적으로 위기의 실체를 가정하고 있다는 점에서 경영상 해고의 정당성을 인정하는 범위가 넓다고 보기 힘든 측면이 있다.[12] 외국의 경우 일반적으로 사용자의 판단을 존중하는 취지에서 기업존속에 대한 위기에 한정하지 않고 생산성과 이윤추

12) 구체적인 논의는 유경준(2003) 참조.

구를 위한 고용조정의 경우까지 정리해고의 정당성을 부여하고 있으며, 다만 해고기준의 객관성과 사용자의 회피 노력 의무 등 절차의 측면을 중시하는 경향을 보이고 있다.

따라서 현행 정리해고를 억제하고 예방하는 입장에서, 사용자의 경영상의 재량과 판단을 적극적으로 인정하는 방향으로 제도를 정비할 필요가 있다. 예를 들어, 기업의 도산과 같은 긴박한 위기뿐만 아니라 생산기술의 변화, 생산성 향상을 위한 기업의 조직 및 구조의 변화에 따른 잉여인력 조정 등 경영상 합리적 조치의 필요성을 추가하여 명문화함으로써 사용자의 결정과 그 경제적 이유에 대한 불분명한 부분을 가급적 축소할 수 있을 것으로 보인다.

나) 경영상 해고 절차의 정비

기업의 경영권 보호를 위해서 경영상 해고 요건을 기업의 경영권 보호라는 입장에서 적극적으로 해석하는 경우 사용자에 의한 집단해고의 남용을 초래할 우려가 있으므로, 기업경영권의 존중과 함께 해고근로자 보호라는 측면에서 해고절차의 객관성과 근로자의 권익을 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다.

현행 근로기준법은 제31조 제2항과 제3항에서 합리적이고 공정한 해고기준과 근로자대표와의 사전협의를 의무화하고 있는데 이는 근로자의 참여와 노사 간의 협의를 유도한다는 측면에서 바람직하다. 다만 법규정상 '협의'라고만 규정되어 있어 집단해고에 따르는 근로자의 권익보호 측면에서 다소 불투명한 측면이 있다. 주요 선진국의 경우 사용자의 집단해고에 관련한 경영상의 결정에 대한 근로자의 관여는 제한하고 있으나, 해고기준과 해고회피 노력에 대한 근로자의 자료요청권은 적극적으로 보장되고 있으며 이에 대한 사용자의 의무를 강화하는 추세이다.

사용자의 의무를 강화하기 위하여 재고용시 해고기준에 따라 각 해고근로자의 재고용 우선권을 명확히 하고 해고근로자를 재고용함에 있어 근로자가 원하는 경우 그 근로자를 우선적으로 의무 고용하도록 법제화하는 방법을 고려할 수 있다.[13]

13) 현행 근로기준법 제31조 제1항은 "근로자를 우선적으로 고용하도록 노력하여야 한다"라고 규정하고 있어 사용자의 노력의무만 강조하고 있으며 구체적인 재고용기준

한편 고용보호법제의 엄격성에 대한 국제비교에 있어, 우리나라의 노동시장 유연성을 저하시키는 요인의 하나로 지적되고 있는 60일 전 사전통지기간에 대하여 현실을 감안하여 개선할 필요가 있다. 사전통지기간에 대하여 최근 법원은 60일 기간 준수의 취지는 정리해고에 있어 근로자대표와 성실한 협의를 할 수 있는 기간이 모자라지 않도록 하기 위한 제도로서 통보 후 정리해고까지의 기간이 부족하였다는 이유만으로 정리해고가 무효가 되는 것은 아니라는 입장을 밝히고 있다.[14] 이러한 법원의 사법적 판단과 함께 최근 사전통보기간에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있으며 그 개선방안으로서 현행 60일에서 30일로 단축하는 안과 60일을 상한으로 해고규모에 따라 차등 적용하자는 안이 제시되었다.[15] 두 가지 제안 중 사전통지기간이 근로자대표와의 성실한 협의에 소요되는 기간을 확보하는 데 그 목적이 있으며 협의에 소요되는 시간이 해고규모와 무관하지 않은 점을 고려할 경우, 주요 선진국의 사례를 참조하여 60일을 상한으로 해고규모에 따라 차등 적용하는 방안에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다.

2. 비정규직근로자

가. 비정규직근로자의 실태

외환위기 이후 빠른 속도로 증가한 비정규직이 사회문제화되고 있다.[16] <표 6-5>는 각년도 경제활동부가조사를 이용하여 산출한 2001년부터 최근까지의 정규직과 비정규직 근로자의 추이를 보여주고 있다. 우선 총임금근로자는 2001년에서 1,354만명에서 2005년 1,497만명으로 연평균 2.5%의 증가율을 기록하였다. 그 중 비정규직근로자는 2001년 364만명에서 2005년 548만명으로 증가하여 연평균 11.1%의 높은 증가

에 대한 절차가 결여되어 있다.

14) 대법원 2003두4119.

15) 노동부, 『노사관계법·제도 선진화 방안』(2003) 참조.

16) 비정규직의 개념에 대하여 다소 이견이 존재하고 있다. 본 연구에서는 노사정위에서 합의한 통계청 경제활동인구부가조사상의 비정규직에 해당하는 근로자에 한정하며 이 경우 한시적 근로자, 시간제근로자, 비전형근로자를 일컫는다.

〈표 6-5〉 정규직·비정규직 근로자의 추이

(단위: 천명)

	2001	2002	2003	2004	2005
임금근로자	13,540	14,030	14,149	14,584	14,968
정 규 직	9,905	10,191	9,543	9,190	9,486
비정규직	3,635	3,839	4,606	5,394	5,483

자료: 노동부, 보도자료(2005. 10. 27).

율을 기록한 반면, 정규직근로자의 경우 2001년 991만명에서 2005년 949만명으로 증가하는 데 그쳐 연평균 -1.0%의 감소를 보였다.

비정규직 증가는 최근 산업구조의 변화에 따른 고용조정의 유연성과 함께 저렴한 노동비용으로 인한 기업의 비정규직 노동수요의 증가에 기인한 것으로 보인다.

<표 6-6>은 2001년 이후 비정규직(순계)을 고용 형태에 따라 세분하여 보여주고 있다. 비정규직은 크게 기간제근로를 포함한 한시적 근로자, 시간제근로자, 비전형근로자로 구성되는데 한시적 근로자의 경우 2001년 전체 총임금근로자의 13.8%에 불과하였으나 2005년에는 그 비중이 24.2%로 급속한 증가세를 보이고 있으며 시간제근로자 및 비전형근로자의 경우 2001년~2005년 각각 약 7%, 12% 내외의 안정적인 구성비를 보이고 있다.

한편 최근 통계청 경제활동조사에 나타난 상용직과 임시·일용직의 추이를 보면[17] 그림에서와 같이 전체 임금근로자 중 임시·일용직 근로자의 비중은 외환위기 이전 42~46%를 유지하다가 외환위기를 겪으면서 2000년 52%로 정점을 이룬 후 최근 다시 감소하는 추세를 보이고 있다.

17) 엄밀한 의미에서 비정규직과 임시·일용직은 다른 개념이다. 그러나 비정규직에 대한 본격적인 조사가 시작된 것은 2001년 경제활동인구부가조사가 최초이며 따라서 외환위기 이전과 이후를 비교하기 위한 시계열의 추이는 임시·일용직을 활용할 수 밖에 없다. 본절의 임시·일용직은 비정규근로자의 대우를 받는 근로자라는 가정을 염두에 두고 있다. 비정규직 개념에 대한 논의는 안주엽 외(2003)를 참조.

〈표 6-6〉 비정규직규모

(단위: 천명, %)

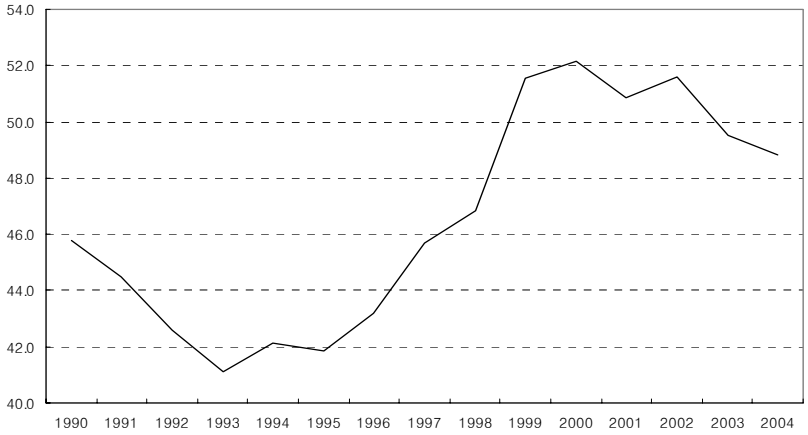
연도	비정규직(순계*)	한시적 근로자	시간제 근로	비 전 형 근 로					
		기간제		소계	파견근로	용역근로	특수형태	재택가내근로	일일 단기근로
2001	3,635 (26.8)	1,865 (13.8)	1,477 (10.9)	878 (6.5)	1,702 (12.6)	135 (1.0)	307 (2.3)	810 (6.0)	256 (1.9)	298 (2.2)
2002	3,839 (27.4)	2,063 (14.7)	1,536 (10.9)	807 (5.8)	1,742 (12.4)	94 (0.7)	332 (2.4)	772 (5.5)	235 (1.7)	412 (2.9)
2003	4,606 (32.6)	3,013 (21.3)	2,403 (17.0)	929 (6.6)	1,678 (11.9)	98 (0.7)	346 (2.4)	600 (4.2)	166 (1.2)	589 (4.2)
2004	5,394 (37.0)	3,597 (24.7)	2,491 (17.1)	1,072 (7.4)	1,948 (13.4)	117 (0.8)	413 (2.8)	711 (4.9)	171 (1.2)	666 (4.6)
2005	5,483 (36.6)	3,615 (24.2)	2,728 (18.2)	1,044 (7.0)	1,907 (12.7)	118 (0.8)	431 (2.9)	633 (4.2)	141 (0.9)	718 (4.8)

주: 괄호 안의 숫자는 총임금근로자 대비 구성비(%)임.
자료: 노동부, 보도자료(2005. 10. 27).

특히 2001년 이후 임시・일용직의 비중이 감소하는 가운데 비정규직이 증가하고 있는 것은 상용직 중 기간제(한시적)근로자의 고용으로 비정규직의 비율이 증가하였음을 시사한다(그림 6-1 참조).

비정규직을 과도하게 규제할 경우 노동시장의 유연성을 저하시키고 기업의 비정규직에 대한 수요를 감소시켜 일자리 창출에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 견해가 있다. 그러나 외국의 사례를 보면 고용의 증가와 비정규직의 관계가 뚜렷하게 나타나고 있지 않다. OECD가 주요 회원국의 임시직과 상용직의 고용성장 기여도를 분석한 결과에 따르면 임시직 증가가 고용의 증가를 주도한 경우(예: 프랑스, 핀란드, 이탈리아)가 있는 반면 상용직의 높은 기여로 전체 고용이 성장한 경우(예: 캐나다, 스웨덴, 영국, 미국)도 있으며, 상용직과 임시직이 함께 고용의 성장을 이끈 경우(예: 네덜란드, 스페인) 등 다양한 사례가 존재하여 전체 고용의 증가와 비정규직(임시・일용직), 정규직(상용직)의 관계는 일률적이지 않음을 보여주고 있다(표 6-7 참조). 그러나 외국과는 달리 우리나라

[그림 6-1] 임금근로자 중 임시·일용직의 비중 추이



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도.

의 경우 비정규직이 IMF 외환위기 이후 급격히 증가하였으며 특히 최근 경기상황에 따라 비정규직의 경우 증감이 크게 나타나는 점을 고려할 때 정규직과 비정규직 간의 인사이더-아웃사이더의 문제가 존재하고 있음을 암시하고 있다. 따라서 비정규직의 문제는 정규직과의 관계를 함께 고려함으로써 보다 바람직한 해결책을 도출할 수 있다.

정규직과 비정규직 대책은 동전의 양면과 같은 성격으로서 비정규직 근로자 사용에 대한 규제와 정규직근로자의 보호수준을 함께 고려해야 함을 시사한다. 특히 우리나라의 경우 OECD와 IMF가 지적한 바와 같이 대기업을 중심으로 정규직이 과보호되고 비정규직은 고용불안과 차별에 처해 있는 현실을 개선하기 위한 노력이 필요하다.[18)]

전체 근로자 중 비정규직의 비중을 기업규모별로 보면 1~4인 근로자를 고용하는 소규모 사업장의 경우 비정규직근로자의 비중이 약 50%에 이르는 반면 300인 이상 대규모 사업장의 경우 그 비중이 20%에 미치지 못하는 것으로 나타나 소규모 사업장일수록 비정규직의 비중이 높은 것을 알 수 있다. 일반적으로 소규모 사업장의 경우 대규모 사업장의 근로

18) 정규직근로자의 보호수준에 관해서는 유경준(2003)을 참조하시오.

〈표 6-7〉 전체 고용성장 중에서 임시직 및 상용직의 기여도(1990~2000년)

	전체 고용의 누적성장(%)	임시직의 기여 (%, point)	상용직의 기여 (%, point)
네덜란드	25.1	9.9	15.2
스페인	24.7	10.2	14.4
일 본	11.4	3.8	7.6
프랑스	9.9	5.9	3.9
캐나다	9.3	2.3	7.0
미 국	9.3	-0.5	9.8
핀란드	7.1	4.4	2.7
스웨덴	6.6	1.7	5.0
영 국	6.5	1.9	4.6
호 주	1.1	2.0	-0.9
이탈리아	-1.2	4.8	-6.0
독 일	-2.1	2.4	-4.5
OECD 평균[3)]	11.6	4.2	7.4

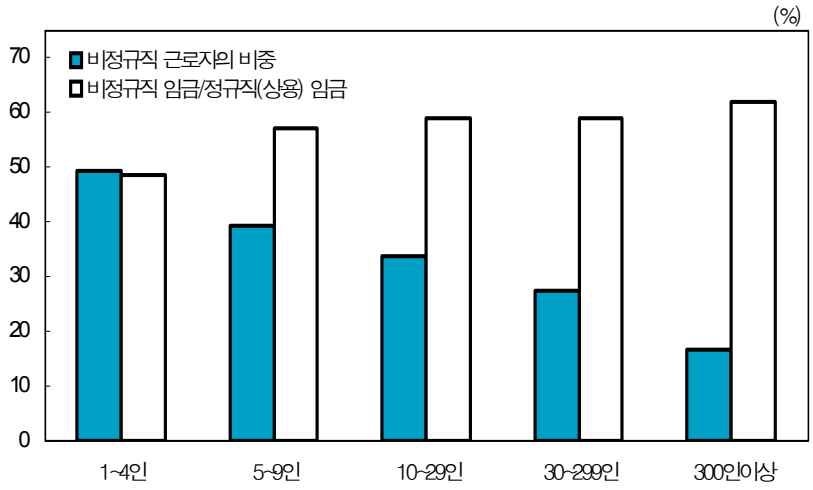
주: 캐나다(1997~2000), 미국(1995~2001), 노르웨이(1996~2000), 핀란드(1991~2000), 스웨덴(1997~2000), 호주(1995~2000), 스위스(1991~2000), 독일(1991~2000).
자료: OECD(2002).

조건을 고려할 때 비정규직근로자는 상대적으로 취약한 근로환경하에 놓여 있음을 알 수 있다.

또한 1~4인의 근로자를 고용하는 소규모 사업장의 경우 비정규직근로자의 임금이 정규직의 약 48% 수준인 반면 300인 이상 대규모 사업장의 경우 비정규직 근로자의 임금이 정규직의 약 62%에 이르는 것으로 나타났으며 평균적으로 비정규직근로자의 임금은 정규직근로자임금의 약 60% 내외의 수준에 머물고 있다. 특히 기업체 규모별로 비정규직·정규직 근로자의 임금 격차의 폭이 차이를 보여 정규직·비정규직 간의 양극화와 함께 비정규직 내에서도 근로자 간에 분화가 발생하고 있음을 알 수 있다.[19)]

19) 정규직과 비정규직의 평균임금을 단순 비교하는 방법에 따른 임금의 격차가 차별을 의미하는가에 대해서는 엄밀한 검증이 필요하다. 특히 현재 비정규직의 경우 허용업종에 대하여 포지티브 시스템을 운영하고 있는 상황에서 임금의 격차는 직종의

[그림 6-2] 사업체규모별 비정규직 근로자의 비중과 정규직 대비 임금수준



자료: 통계청, 「경제활동인구 부가조사」, 2003.

한편 사회보험 가입률을 보면 전체 비정규직의 33%만이 건강보험 혜택을 받고 있으며 30%만이 고용보험에 가입된 것으로 나타나 근로복지부문에서 정규직에 비해 매우 불리한 것으로 나타났다.

현재 비정규직에 대한 대책은 노동시장 유연성을 통한 일자리 창출이라는 측면과 차별해소와 남용억제를 통하여 노동시장의 건전한 발전을 도모하는 방향으로 추진되고 있다. 이러한 정책의 효과를 극대화하기 위해서는 우선 정책의 목표집단(targeting group)에 따라 차별화된 대책을 강구할 필요가 있다. 선행연구결과에 의하면 고학력·저연령층의 경우 비정규직은 정규직으로 가는 가교역할(stepping stone)을 하는 반면 저학력·고연령층의 경우 고용불안의 함정(trap)으로 작용하는 것으로 알려져 있으므로[20] 가교역할을 하는 비정규직 직종의 경우 사용제한을 완화하고, 고용불안의 함정으로 작용하는 직종에 대하여 비정규직근로자의 직업훈련과 능력개발의 기회를 확대하고 지원할 필요가 있다.

차이에 따라 상당수 설명될 수 있다.

20) 예를 들어, 40세 미만 청장년층 남성의 경우 비정규직에서 정규직으로 전환하는 비율이 외환위기 이전 25%에서 외환위기 이후 30%로 상승하였다. 상세한 논의는 유경준(2004)을 참조하라.

나. 선진국의 비정규직근로제도

이 부분에서는 비정규직문제에 대한 주요국 사례를 비교하고자 한다.

고용규제를 엄격히 실시해온 선진국의 최근 추세는 노동시장 유연화 정책에 따라 비정규직에 대한 고용규제를 완화하면서 비정규직 증가에 따른 차별문제를 시정하기 위하여 이를 입법화하는 방향으로 나아가고 있다.

미국의 경우 임의고용원칙(employment at will)에 따라 고용법(employment law)과 노사관계법(National Labor Relations Act)은 적용대상을 피용자(employee)로만 규정하고 있어 정규직과 비정규직을 구분하지 않고 있으며 그 결과 비정규직에 대한 특별한 법적 규제를 두고 있지 않다.[21] 따라서 정규직이든 비정규직이든 근로자로 인정되는 경우 임금 및 휴가, 연금과 복지 혜택에 있어 동일한 적용을 받게 된다. 한편 고용과 관련된 모든 형태의 차별은 일반적으로 시민권법 제7조(Title VII of the Civil Rights Act), 동일임금법(Equal Pay Act), 고용상연령차별금지법(Age Discrimination in Employment Act) 등을 통해 사례별로 해결하는 방법을 채택하고 있다.

영국의 경우도 임의고용의 원칙에 입각하여 대표적인 비정규직근로자인 기간제근로자에 대하여 특별한 규정을 두고 있지 않다.[22] 그러나 2000년과 2002년 단시간근로자방지규칙(Part-time Workers Regulation)을 제정하여 차별금지와 함께 비정규직 남용 방지를 위한 입법적 토대를 마련하였다. 동법에 따라 기간제근로자의 임금 및 처우는 비교 가능한 상용근로자 임금 또는 근로조건을 기준으로 합리적인 수준에서 결정되도록 권고하는 이른바 '비례보호원칙'을 적용하고 있다. 또한 기간제근로자의 남용방지를 위하여 근로계약의 반복 갱신의 경우 원칙적으로 최장 4년을 초과할 수 없도록 규정하고 있으며, 만약 예외적으로 연장할 경우 사용자가 정당한 사유를 입증할 것을 의무화하고 있다.

영국 제도의 특징은 비정규직 사용에 대하여 규제를 최소한으로 유지하면서 비정규직근로자의 방어권을 넓게 인정하는 것이다. 예를 들어,

21) 미국의 비정규직근로제도는 지민웅(2005)을 참조하였다.
22) 영국의 제도에 대한 상세한 논의는 유경준(2003)을 참조.

비례보호의 원칙이 침해당하였다고 생각될 경우 근로자는 차별처우에 대한 사유서를 사용자에게 요구할 수 있으며, 또한 상용직에 준하는 업무를 수행하고 있을 경우 비정규직근로자는 사용자에 대하여 상용근로자에 준하는 처우를 요구하는 확인서 제출을 요구할 수 있다.

독일은 1985년 취업촉진법의 제정으로 정당한 사유범위 내에서 제한적으로 실시하던 기간제근로자의 사용기간을 18개월로 연장하였으며 이후 1996년 최대 2년으로 확대하는 한편, 기간 내에 3회의 반복 갱신을 허용하였다. 또한 최근(2002년) 기간제근로자의 사용범위의 제한에 대하여 객관적 사유가 있을 경우 제한 없이 사용할 수 있도록 대폭 완화함으로써 노동시장 유연화 조치를 위한 과감한 개혁을 시행중에 있다. 한편 파견근로자에 대하여 2003년 차별금지원칙을 신설하는 한편 파견기간제한, 상용형 파견 등 각종 파견근로제에 대한 규제를 대폭 완화함으로써 파견근로자에 대한 규제를 최소화하는 동시에 차별금지를 위한 입법체계를 갖추게 되었다.

그리스는 종전의 파견근로를 불법화하는 입장에서 최근 전면 허용으로 선회하였다. 또한 일본은 단시간근로자법(1993년) 제정을 통하여 비정규직에 대한 처우개선과 차별금지 원칙과 함께 판례를 통한 적용대상과 기간에 대한 규제를 완화하고 있는 추세이다.

다. 비정규직 문제점과 개선방안

비정규직 증가에 대한 현실 진단 및 대응에 있어서 상이한 입장이 존재하고 있으며 이로 말미암아 비정규직문제는 최근 임·단협의 주요 쟁점사항으로 부각되고 있다. 경영계는 비정규직 관련 법안이 노동시장의 유연성을 저하시키고 기업의 비정규직에 대한 수요를 감소시켜 일자리 창출을 저해한다고 주장하고 있는 반면, 노동계는 비정규직 증가로 고용의 안정성이 떨어지고 있으며 차별적 처우로 인하여 노동시장의 양극화 현상이 심화되고 있다고 주장하고 있다.

이에 따라 정부는 2001년 노사정위원회를 중심으로 '비정규직대책특위'를 구성하고 본격적인 논의를 시작하였다. 이후 2003년 7월 정부는 노사정위의 결과를 토대로 비정규직대책 관련 정부안을 마련하였으며

이를 입법예고(2004년 9월)하였으나, 노동계, 경영계, 정당 간의 의견 차이로 인하여 현재까지 국회처리가 지연되고 있는 실정이다.

앞에서 지적한 바와 같이 비정규직의 임금이 정규직의 62%에 머물고 있으며 사회보험 가입률 등 근로조건에 있어서도 정규직과의 현격한 차이를 보이는 점을 감안할 때 근로현장의 갈등을 해소하고 노동시장 통합을 위한 비정규직대책이 시급한 실정이다.

현재 비정규직대책의 구체적인 방안으로 국회에 계류중인「기간제및단시간근로자보호등에관한법률」과「파견근로자보호등에관한법률」이 있으며 비정규직문제와 관련하여 법안의 주요 쟁점사항에 대한 노동계와 경영계의 주장과 정부의 입장을 <표 6-8>에 요약하였다.

비정규직근로자의 활용은 노동수요의 측면에서 기업의 고용조정을 용이하게 함으로써 경제 및 산업구조 변화에 유연하게 대처할 수 있는 능력을 제고시키는 측면과 함께, 노동공급의 경우 다양한 고용 형태와 탄력적 근로시간의 기회를 제공한다는 장점이 있다. 그러나 한편 비정규직은 노동비용 절감을 위한 사용자의 부당한 차별과 남용의 대상이 되고 고용안정성을 저하시키는 등 부정적인 측면을 초래하기도 한다. 따라서 비정규직대책의 기본방향은 노동시장의 유연성을 훼손하지 않는 원칙하에서 불합리한 차별의 시정과 남용을 억제하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

l) 기간제 및 단시간 근로자 개념의 명확화

비정규직근로자 수가 전체 임금근로자의 36%(약 548만명)에서 최대 57%(약 855만명)로 추산되고 있어 비정규직규모에 대한 정확한 파악이 힘든 실정이다. 이러한 차이는 비정규직의 범위에 대한 관점의 차이가 존재하기 때문이다.

일반적으로 불완전고용 형태(한시적, 시간제, 비전형 근로)일 경우 종사상 지위(상용, 임시, 일용)에 관계없이 비정규직으로 간주되고 있다. 그러나 불완전고용 형태에 해당하지 않는 임시・일용직 근로자의 경우 과연 이들을 비정규직의 범주에 포함시킬 것인가에 대하여 의견이 엇갈리고 있다.

비정규직 정의의 혼선에 대하여 2002년 노사정위원회는 고용형태에

〈표 6-8〉 비정규직 관련 법안 노사 간 견해차

구 분		정부안	노동계	경영계
차별금지	차별금지 방식	불합리한 차별금지	동등·유사기술, 작업수행 능력에 대한 동등처우	동등 직무·능력·성과에 대한 차별금지
	차별 시정 청구주체	당사자	노조신청권 인정	당사자
	차별입증책임	없음	사용자(고용평등법 원용)	청구주체 당사자로 할 경우 노동계 주장 수용
기간제 근로	사용기간	3년	1년+1년(사유제한)	3년
	기간경과 후 고용보장	해고제한	무기계약 간주	해고제한
파견 근로	허용업종	네거티브(제조업 직접생산공정 파견 불허)	포지티브 (현행 유지)	네거티브(제조업 직접생산공정 파견 허용)
	업종규정	-	노사합의(시행령)	정부가 노사의견 수렴 후 결정(법률)
	휴지기간	3개월	6개월	삭제(허용업종 연계논의)
	사용기간	최장 3년	1년 또는 현행 (1+1, 최장 2년) 유지	4년
	사용기간 이후 고용보장 (적법파견)	고용의무	고용의제 (현행 유지)	휴지기간 삭제시 노동계 주장 수용
	불법파견	고용의무	고용의제	고용 의무·의제 모두 반대
	원청 등 사용사업주 책임	없음	부당노동행위 책임 명문화	명문화 반대

따른 분류에 합의함으로써 비정규직을 한시적 근로자, 시간제근로자, 비전형근로자로 한정하였으며, 다만 불완전고용 형태가 아닌 임시·일용직 근로자는 취약근로자로 정의하였다.

한시적 근로자는 근로계약기간을 정함이 있는 기간제(유기계약)근로자와 비자발적 사유로 고용의 지속을 기대할 수 없는 자로 구분된다. 그러나 현행 「기간제및단시간근로자보호등에관한법률」은 기간제근로자만을 대상으로 하고 있으므로 후자는 제외된다. 따라서 비정규직의 범위를 법률로서 보호하고자 하는 대상과 일치시키기 위해서 비정규직의 정의를 보다 명확히 하고 이들에 대한 체계적인 자료를 수집할 필요가 있다.

단시간근로자에 대하여 「기간제및단시간근로자보호등에관한법률」은 "1주간의 소정근로시간이 당해 사업장의 동종 업무에 종사하는 통상근로자의 1주간 소정근로시간에 비해 짧은 근로자"(근로기준법 제21조)로 정의하고 있다. 동법의 단시간근로자에 대한 보호의 취지는 단시간근로자의 초과근로시간을 주당 12시간 이하로 제한함으로써(제6조) 기업이 초과근로를 통해 단시간근로자를 남용하는 것을 방지하는 데 있다. 그러나 동종 업무의 통상근로자가 주당 40시간을 근로하는 사업장에서 30시간을 근로하는 단시간근로자의 경우 주당 12시간의 초과근로를 할 경우 통상근로자의 소정근로시간을 넘게 되는 경우가 있을 수 있다. 이러한 사례를 방지하기 위하여 초과근로시간 제한 규정을 "1주간 12시간을 초과할 수 없으며 총근로시간(통상근로시간과 초과근로시간의 합)이 당해 사업장의 동종 업무에 종사하는 통상근로자의 1주간 소정근로시간을 초과하여서는 안 된다"로 개정하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

2) 기간제근로자의 사용기간

기간제근로자의 사용제한의 입법 취지는 기업이 정규직근로자의 해고제한제도를 회피하기 위하여 기간제근로자 계약의 반복 갱신을 통하여 장기간 사용하는 데 따른 문제점을 시정하고자 하는 것이다.

기간제근로자의 사용기간에 대하여 「기간제및단시간근로자보호등에관한법률」안은 계속 근로하는 총기간을 3년으로 제한하고 3년을 초과할 경우에는 해고를 제한하도록 규정하고 있다(제4조). 한편 노동계는 기간제근로자의 사용기간제한에 대하여 1년 사용을 원칙으로 추가적으로 1년을 연장할 경우 사용제한을 하자는 입장이다. 기간제근로자의 남용을 방지하기 위하여 지나치게 사용기간을 단축하고 근로계약의 반복 갱신을 제한할 경우 비정규직의 감소로 노동시장의 유연성을 저하시킬 우려가

〈표 6-9〉 계약기간별 유기계약근로자의 분포

	2001년 8월	2002년 8월	2003년 8월	2004년 8월
계약기간 1년 미만	72.74	66.72	62.89	52.95
계약기간 1~3년	21.98	26.73	31.55	41.19
계약기간 3년 초과	5.67	6.55	5.56	5.86

자료: 통계청, 『경제활동인구부가조사』, 각년도.

〈표 6-10〉 유기계약근로자의 고용계약 반복 갱신 여부

	2001년 8월	2002년 8월	2003년 8월	2004년 8월
예	46.31	50.31	52.61	54.22
아니오	53.69	46.69	47.39	45.78

자료: 통계청, 『경제활동인구부가조사』, 각년도.

있는 반면, 사용기간의 연장은 비정규직근로자의 고용불안을 장기화하는 문제점이 발생하게 된다. 따라서 기간제근로자의 사용기간은 노동시장의 유연성과 고용의 질을 함께 고려하는 지혜가 필요하다.

<표 6-9>는 각년도 『경제활동인구부가조사』를 이용하여 계산한 기간제근로자의 고용계약기간에 따른 분포이다. <표 6-9>에서 유기계약근로자의 경우 1년 이하의 단기계약근로자가 2001년 73%에서 2004년 53%로 급속히 감소하고 있는 추세이나 1년 이상 3년 이하의 고용계약은 급속히 증가하였다(21.98% → 41.19%). 한편 3년 이상 장기계약근로자의 경우는 큰 변화를 보이지 않은 것으로 나타났다(5.67% → 5.86%).

<표 6-10>에서 유기계약근로자의 고용계약 반복 및 갱신 여부를 살펴본 결과 반복 및 갱신에 의하여 고용계약이 연장된 경우가 최근 54.2%에 이르고 있으며, 이는 과거와 비교할 때 증가하는 추세임을 알 수 있다. 이러한 사실을 종합하면 비정규직의 고용관계가 일시적인 단기근로에서 반복 및 갱신을 통하여 상당기간 지속되는 관계로 변화하고 있음을 시사한다.[23)]

〈표 6-11〉 근속연수별 정규직근로자의 분포

	2001년 8월	2002년 8월	2003년 8월	2004년 8월
계약기간 1년 미만	44.06	63.23	47.81	44.24
계약기간 3년 이하	48.04	32.18	44.64	45.76
계약기간 3년 초과	7.90	4.58	7.56	9.00

자료: 통계청, 『경제활동인구부가조사』, 각년도.

기간제근로자의 사용기간이 어느 정도가 적절한가는 직접적으로 결정하기 어려운 문제이다. 다만 단편적으로 정규직(무기계약)근로자의 근속연수를 참고해 볼 수 있다. 『경제활동인구부가조사』는 무기계약근로자 중 고용관계의 종료가 예상되는 근로자에 한하여 예상 기간과 그 이유를 설문조사하고 있으며 고용관계 종료에 대한 이유를 자발적 이유(예: 적성 및 근로조건 등 다른 일자리 탐색, 학업)와 비자발적 이유(예: 사업주에 의한 고용관계 해지)로 구분하고 있다. 본 연구에서는 외부로부터 아무런 제약이 없을 경우 예상되는 고용관계의 지속기간을 살펴보기 위하여 자발적 이유에 따른 예상 고용관계의 지속기간을 살펴보았다.

<표 6-11>에서 자발적 이유에 따른 고용관계의 종료를 예상하는 무기계약근로자 중 약 90% 이상이 3년 이하로 나타났으며 3년을 초과하는 경우는 10% 미만에 불과하였다. 이는 적성 또는 학업의 지속 등 자발적으로 이유로 직장을 옮기기 전까지 동일 직장에서 3년 정도 근속하는 것으로 나타났다.

기간제근로자의 고용계약기간의 분포에서 1년 이상 3년 이하의 고용계약이 급속히 증가하고 있으며 고용관계가 일시적인 단기근로에서 반복 및 갱신의 추세로 나아가고 있으므로, 지나친 고용계약의 반복 갱신으로 인한 추가적인 노동비용을 절감하기 위해서는 기간제 고용계약기간을 최소 1년 이상으로 하는 것이 타당할 것으로 보인다. 한편 정규직의 자발적 이유로 인한 이직 전의 평균근속기간은 대부분 3년 미만이라는 사실로부터 이를 상한으로 결정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

23) 이러한 결과는 안주엽 외(2002, 2003)의 연구에서도 발견된다.

3) 부당한 차별의 금지 원칙

「기간제및단시간근로자보호등에관한법률」안은 차별적 처우에 대하여 "임금 및 그 밖의 근로조건 등에 있어서 합리적인 이유 없이 처우하는 것"으로 정의하고 있으며(제2조 제3항), 구체적으로 부당한 차별을 판단하는 근거로서 "동종 또는 유사한 업무에 종사하는" 무기계약근로자의 임금 및 근로조건 등을 기준으로 제시하고 있다(제8조). 따라서 부당한 차별이냐 아니냐의 여부는 비교 가능한 무기계약근로자를 어떻게 정의하는가와 밀접하게 관련되어 있다.

임금은 근로자의 노동생산성에 의해 결정되는 것인 반면 근로조건은 근로자의 노동생산성을 결정하는 측면이 강하므로 차별 시정의 실효성을 높이기 위해 임금과 비임금 근로조건을 분리하여 생각해 볼 필요가 있다.

임금을 결정하는 노동생산성은 근로자의 학력, 능력, 직무 경험 등 인적자본(human capital)의 수준에 따라 다양한 차이를 보이고 있다. 또한 노동시장에서의 각종 임금차별에 대한 연구를 보면 연구자의 방법과 인적자본을 통제하기 위한 변수 선택에 따라 차별의 정도가 다르게 나타나는 상황이므로, 이를 감안하지 않고 단순히 '동종 또는 유사 업무'를 기준으로 비정규직의 임금차별을 결정하는 방식은 다소 문제가 있다. 왜냐하면 현재 비정규직에 대한 자료로서 유일한 통계청 발표『경제활동부가조사』의 경우 정규직 대비 비정규직의 평균임금은 62%로 나타나고 있으나 이러한 격차를 모두 차별로서 간주하기에는 무리가 있기 때문이다. 통상적인 방법에 따르면 집단 간 임금 격차(wage gap)를 임금차이(wage difference)와 임금차별(wage discrimination)의 합으로 보고 후자에 대하여 차별 시정의 기제를 마련하는 것이 바람직하나, 현재 자료는 임금방정식을 추정하는 데 필요한 중요한 변수가 누락되어 있어 임금 격차로부터 임금차별적인 부분을 분리하는 작업이 힘든 실정이다. 이러한 현실에서 과연 차별적 요소가 제거된 동일 임금을 어느 수준으로 결정하는가는 매우 어려운 문제가 된다. 추후 임금 결정 요소인 제반 변수를 포함하는 조사가 필요할 것이라 판단된다.

다만 임금차별에 대한 시정 요구가 높은 현실을 감안할 때, 잠정적으로 영국의 '비례보호원칙'과 같이 동종 또는 유사 업무를 수행하는 무기

계약근로자의 임금을 참고하되 합리적인 범위를 벗어나는 경우에 한하여 차별시정을 고려해 볼 수 있다.

임금차별과는 달리 사회보험 등 비임금근로조건의 경우 일정한 자격요건을 갖출 경우 당연히 주어져야하는 근로자의 권리이다. 그러나 현재 건강보험의 경우 비정규직근로자는 가입률이 37.7%에 불과하고 고용보험의 경우에도 34.5%에 불과한 실정이다. 이러한 비임금부문의 정규직과 비정규직의 가입률 차이는 차별로 간주할 수 있으며 따라서 이러한 분야에서부터 차별금지원칙을 보다 명확히 하고 철저한 근로감독을 통하여 해소해 나가는 것이 바람직하다.

한편「기간제및단시간근로자보호등에관한법률」안의 차별 시정에 대한 벌칙조항을 규정한 제20조에서 "근로자에게 불리한 처우를 한 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금"에 처하도록 하고 있다. 그러나 사용자의 형사적 처벌을 통하여 차별금지를 방지하는 방법보다는 경제적 불이익을 부과하는 방법으로 전환하는 것이 바람직하다.

요약하면 정규직·비정규직 차별 해소에 있어서 점진적이고 단계적인 대응이 필요하다. '동일노동 동일임금 원칙'의 경우 현행 연공급 임금체계에 대한 전반전인 재고 등 여건의 조성을 위해 상당한 시간이 소요되며 이론과는 달리 실제 적용에 있어서는 동일노동의 개념을 둘러싼 많은 어려움이 예상된다. 따라서 비정규직에 대한 처우개선은 가시적인 비임금근로복지부문의 격차를 우선 개선하면서 점진적으로 임금 격차를 해소하기 위한 노력을 진행하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

3. 노사관계

우리나라 노동시장의 경쟁력에 있어 걸림돌로 가장 많이 지적되고 있는 것 중 하나가 노사관계이다. 예를 들어, IMD(2004)에 따르면 60개국 중에서 우리나라는 노동시장의 경쟁력 부문에서 32위를 차지하였으나 노사관계는 60위로 최하위를 기록하였으며, 노사분규 항목에서도 44위의 낮은 평가를 받은 것으로 보고되었다. 또한 WEF(2004/2005)에 따르면 조사대상 104개 국가 중 노사관계를 평가하는 항목에서는 103위를 기록하는 등 부정적 평가를 받았다.

또한 2001년 대한상공회의소 설문조사 결과에 따르면 외국기업 최고경영자들은 가장 큰 경영상의 애로사항으로 우리나라의 갈등적 노사관계를 지적하고 있다. 2004년 KOTRA의 설문조사에서도 외국인 기업들은 우리나라의 경영환경에 상당히 높은 불만족을 나타냈으며 응답자의 53.5%가 외국인 투자유치를 위해서는 건전한 노사관계의 정착이 필요하다는 점을 지적하고 있다(KOTRA[2004]).

노사관계 법·제도를 선진화하기 위한 전제로서는 개별적인 조항의 개선도 중요한 문제이나 보다 시급한 점은 대화와 타협의 원칙이 지켜지고 존중되는 틀을 마련하는 것이다. 이는 과거의 잘못된 관습으로부터 과감히 탈피하려는 노력과 함께 건전한 교섭을 위한 자세가 필요하다. 특히 교섭에 있어서 노동자는 무엇을 교섭할 수 있으며 무엇을 교섭할 수 없는지에 대한 명확한 기준이 제시되어야 한다. 한 예로 미국의 노사관계에서 기본이 되는 LMRA(Labor management relations act)의 제8조 a는 사용자의 부당노동행위에 대하여, 제8조 b는 근로자의 부당노동행위에 대하여 상세히 규정하고 있다. 그러나 우리나라의 노동조합및노동관계조정법은 제81조에서 부당노동행위에 대하여 사용자규정만 두고 있어, 보다 균형적인 법과 제도의 개선이 요구된다.

가. 복수노조의 허용과 교섭창구 단일화[24)]

조직대상이 중복되는 노동조합의 설립을 금지한 舊노동조합법 제3조 단서 5호가 1997년 법 개정으로 인하여 삭제됨으로써 복수노조의 설립의 법적 기반이 마련되었으며, 복수노조 설립에 따른 준비와 혼선을 방지하기 위한 유예기간이 2006년 12월 31일로 종료(「노동조합및노동관계조정법」 부칙 제5조)됨에 따라 본격적인 복수노조시대를 앞두고 있다.

과거 복수노조금지는 동일한 사업장에 다수의 노동조합이 존재함에 따른 노동조합 상호간의 갈등, 단체교섭상의 어려움, 노무관리비용의 증가, 사용자의 어용노조 설립 등을 방지하기 위하여 입법화되었으나, 최근 산별노조가 활성화되고 비정규직근로자의 증가 등 다양한 근로자계층의 출현으로 인한 차별화된 근로자의 이익을 대변할 복수노조의 허용

24) 조준모 외(2005), 이철수(2005), 이병훈(2005), 이승욱(2005)을 참조하였다.

이 필요하게 되었다.

그러나 복수노조허용에 따른 방법과 절차에 대한 합의가 이루어지지 않은 상태에서 2007년 본격적인 복수노조시대를 맞이할 경우 노사 간, 노노 간의 갈등으로 산업현장에서 극심한 혼란이 초래될 것으로 우려된다.

본절에서는 복수노조허용과 관련하여 교섭단위의 설정, 창구 단일화의 방안에 대하여 살펴보고자 한다. 교섭단위라 함은 단체협약 결정의 효력이 미치는 범위를 일컫는다. 즉, 복수의 노조가 창구 단일화를 통하여 단체교섭을 할 경우 교섭의 결과는 모든 복수노조에 적용되며, 따라서 창구 단일화에 참가한 모든 노조는 교섭단위가 되며, 만약 교섭단위 내에 복수의 노조가 별개의 단체교섭을 요구할 경우 사용자는 이를 합법적으로 거부할 수 있다.

교섭단위를 사용자를 대상으로 할 것인가 또는 근로자를 기준으로 할 것인가는 매우 중요한 의미를 가지게 된다. 가령 사용자를 기준으로 할 경우 조직대상이 중복되는 사업장 내 모든 노조가 교섭의 단위가 되고, 이 경우 다수의 노동조합은 창구 단일화를 통하여 사용자와 단체교섭을 진행하게 된다. 구체적인 창구 단일화의 방안은 다수대표제, 비례대표제 등이 있으며 이에 대한 자세한 논의는 후술하고자 한다. 한편 근로자기준인 노동조합의 조직대상을 교섭단위로 할 경우 조직대상이 다른 노동조합은 각 교섭단위로 인정되어 한 사업장 내에서 복수의 단체협약이 가능해진다.[25]

노동조합의 조직대상을 기준으로 교섭단위를 결정할 경우 동질적인 근로자를 대상으로 교섭단위가 형성되어 노동 분쟁의 가능성이 줄어들게 되는 장점이 있다. 그러나 노동조합은 조직대상을 임의적으로 달리함으로써 사용자에게 단체교섭을 요구할 수 있게 되어 교섭단위가 노동조합에 의해 전략적으로 결정되는 문제점과 함께 복수의 단체교섭에 따른 교섭비용의 증가, 노무관리의 어려움 등 단점이 존재한다.

이에 비하여 사용자를 기준으로 교섭단위를 결정할 경우 동일 사업장이라는 명확한 교섭단위가 결정됨에 따라 이를 둘러싼 분쟁의 가능성

25) 교섭단위에 대한 상세한 설명은 이승욱(2005)을 참조할 수 있다.

을 줄일 수 있으며, 동일사업장 내 창구 단일화를 통한 하나의 단체협약이 존재하게 되어 단체협약결과를 적용하는 데 있어 용이하고, 노무관리비용의 절감을 기대할 수 있다. 그러나 기업의 인수·합병 사업양도 등 사업조직의 변화에 따라 교섭단위가 새로 결정되어야 하는 단점과 함께 서로 다른 노동조합에 가입한 근로자의 다양한 이익을 대변하지 못하게 되어 노노 갈등이 발생할 가능성이 있다.

현재 복수노조허용과 관련하여 진행중인 논의를 보면 사용자를 기준으로 단체교섭단위를 결정하는 것이 다수안이다. 이는 단체교섭의 중복방지를 통해 혼란을 예방하고, 단체협약 적용을 용이하게 하는 한편 기업의 노무비용을 절감할 수 있다는 측면에서 바람직한 것으로 평가된다. 또한 우리나라의 경우 기업별 단체협약이 절대다수를 차지하고 있는 현실에 비추어 합리적인 제안으로 판단된다.[26]

교섭단위가 결정될 경우 교섭단위 내의 복수노조는 창구 단일화를 통하여 사용자와 단체협약을 진행하게 되며 이 경우 복수의 노조의 창구를 단일화하는 방법이 중요한 이슈로 등장한다. 교섭창구의 단일화 방안으로, 모든 조합원의 선거를 통하여 과반수 또는 다수의 지지를 획득한 노조에게 교섭대표권을 부여하는 과반수득표제 또는 배타적 교섭대표제와, 교섭단위 내 노동조합들의 조합원 수에 비례하여 공동교섭단을 구성하는 비례교섭대표제가 있다.[27]

과반수득표제나 배타적 교섭대표제의 경우 선거에 의해 종업원의 지지를 확보한 노조가 교섭의 주체가 됨으로써 단체교섭을 효율적으로 진행할 수 있는 장점이 있는 반면, 다수결의 원칙에 따라 교섭단이 결정됨으로써 소수 근로자의 이익이 반영되지 않는 단점이 있다.

이에 비하여 비례교섭대표제의 경우 각 노조가 대표단에 참여함으로써 소수 근로자의 권익 보호에 충실할 수 있다는 장점이 있는 반면, 교섭대표가 노조로부터 교섭권을 위임받은 단순한 교섭담당자에 불구하여 단체협상에 있어 대표성의 확보가 어려워 비효율성을 초래할 가능성이 있다. 또한 교섭과정에서 불만을 가진 노조의 경우 공동대표단에서

26) 다양한 교섭단위 설정에 따른 장·단점의 상세한 비교는 이승욱(2005)을 참조.
27) 외국의 경우를 보면, 미국의 경우 배타적 교섭대표제를 채택하고 있으며, 프랑스는 비례대표제의 요소를 감안하여 각 노조가 동수로 대표단을 구성하고 있다.

철수함으로써 교섭의 지연이 초래되는 문제점이 발생할 수 있다.[28]

현재 노사관계 법·제도 선진화방안은 창구 단일화에 대해 노동조합이 자율적으로 결정하는 것을 원칙으로 하되, 자율적 결정이 불가능한 경우 제1안으로 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 존재할 경우 당해 노동조합에 교섭권을 부여하고, 그렇지 못한 경우 과반수를 획득한 노동조합에 교섭권을 부여하는 방법과 제2안으로 조합원 수에 비례하여 교섭단을 구성하는 비례대표제를 제시하였다. 이는 창구 단일화에 있어 노조가 자율적으로 결정하는 것이 가장 바람직하지만 복수노조의 경우 서로 다른 이해관계를 가질 개연성이 크므로 자율적 결정이 불가능한 경우에 대비하여 구체적인 방안을 마련하자는 취지이다.

복수노조허용하에서 교섭의 효율성과 조합원의 의견이 공정하게 대표되어야 한다는 대원칙에 입각할 때, 교섭단위를 사용자의 기준에서 결정함으로써 동일사업장 내 하나의 단체협약을 통하여 효율성을 일정부분 확보할 수 있다. 한편 교섭창구 단일화방안에 있어서, 노동조합이 자율적으로 결정하되 합의가 불가능할 경우 비례교섭대표제를 통하여 다양한 근로자의 목소리를 반영하자는 제2안의 경우, 교섭에 있어 노조간 이해상충으로 인한 교섭과정의 비효율성 및 교섭담당자의 지위 등과 관련하여 교섭비용(bargaining costs)이 증가할 가능성이 있어 이에 대한 제도적 보완이 함께 논의되어야 할 것이다.

나. 노조전임자에 대한 사용자의 임금부담

노조전임자의 임금지급과 관련하여 「노동조합및노동관계조정법」은 제20조 제2항에서 노동조합의 전임자 급여의 사용자지급을 금지하고 있으며, 노동조합전임자에 대한 급여지원이 이루어지는 경우 이를 부당노동행위로 규정하고 있다(제81조 제4항).

노동조합전임자에 대한 사용자의 급여지원 금지 조항에 대한 유예기간이 2006년으로 종료(부칙 제6조)됨에 따라 20007년 동법의 적용을 앞두고 노사 간의 대립이 첨예화되었다.

---

28) 교섭대표단의 법률상 지위에 대하여 이철수(2005)를 참조하였다.

〈표 6-12〉 노동조합전임자 구성 및 운영 현황

		전임자(명, %)		회사임금 지급률(%)	1인당 월 평균임금 (만원)
		완전전임	부분전임		
기업평균 실제전임자 수		2.5명	2.0명	96	179
상급단체 파견전임자		2.9%	0.9%	100	212
회사파견 사무보조직원		3.5%	1.8%	97	97
노조 채용직원		5.2%	2.6%	21	100
사업장 내 노조전임자		88.3%	94.7%	97	183
기업평균 임단협시 추가전임자 수	임금협약교섭	3.7명	3.3명	99	164
	단체협약교섭	4.1명	3.2명	98	225
	임단협동시 교섭	4.7명	4.2명	99	172

자료: 조준모 외(2005), <표 10> 재인용.

노조전임자의 급여지원 금지에 대하여 노동계는 입법사항이 아닌 노조활동과 관련하여 발생하는 결과로서 노사자율로 해결되어야 한다는 입장이다. 특히 노동계는 노조전임자의 급여지원을 금지할 경우 노동조합의 재정이 열악한 영세기업의 조합활동이 위축되고 그 결과 노동조합의 존립이 위협받게 된다는 점에서 강력히 반대하고 있다.

반면 경영계는 교섭 상대방에게 금전적인 지급을 하는 것은 모순이며 잘못된 관행으로서 장기적으로 노조의 독립성과 자주성에 도움이 되지 못하므로 노조전임자의 급여지원 금지에 찬성하고 있다. 이에 대하여 최근 노사정위원회는 공익안으로서, 원칙적으로 노조전임자에 대한 사용자의 급여지원을 금지하되 노조규모에 따라 법령이 정하는 전임자 수를 초과하지 않는 범위 내에서 급여를 지원하는 경우를 예외로 하는 타협안을 제시하였다.

노조전임자 급여지원 문제를 살펴보기 위해 그 실태를 우선 파악할 필요가 있다. 노조전임자의 실태를 분석한 국내연구에 따르면 우리나라의 전임자 1인당 조합원 수는 101~149명, 유급완전임자의 경우 1인당 조합원 수 125~179명으로 보고되었다(조준모・이원희[2005]). 이는 선진국의 유

급전임자 1인당 조합원 수에 비하여 매우 낮은 수치로서 노동조합의 규모에 대하여 노조전임자가 과도하게 유지되고 있을 가능성을 시사한다.[29]

또한 노동조합을 대상으로 설문조사를 한 결과, 노조전임자의 운영실태를 보면 전체 노조전임자 중 약 90% 내외가 사업장 내 노조전임자이며 2~3%는 상급단체 파견전임자임을 알 수 있다. 한편 임·단협시 추가적으로 약 4명 정도의 노조전임자가 증가하는 것으로 나타났다.

노조전임자의 월평균임금은 약 180만원으로 대부분 회사에 의해 임금이 지급되고 있는데, 특히 상급단체 파견전임자의 급여를 사업체에서 부담하는 것은 국제기준에 부합하지 않으며 개선되어야 할 것으로 보인다. 또한 임·단협시 추가적인 노조전임자에 대해서는 기업의 부담이 아닌 노동조합의 재정을 통하여 지급하는 것이 바람직하다.

향후 노조전임자에 대한 사용자의 급여지원은 국제적 기준에 맞추어 금지를 원칙으로 하되 기업별 단위조합이 압도적인 우리나라 노동조합 형태에 맞추어 점진적으로 추진되어야 한다.[30] 이를 위하여 첫째, 상급단체 파견노조전임자의 경우 파견 상급단체에서 전임자의 임금을 지급하는 방안을 고려하고, 둘째, 임·단협시 추가적으로 증가하는 노조전임자의 경우 각 노동조합이 부담하는 방향으로 개선을 고려할 필요가 있다. 셋째, 사내 노조전임자의 경우 한시적으로 노동조합과 사용자가 분담하되 부담률은 노동조합의 재정 상태, 기업의 규모 등을 참작하여 결정하고, 궁극적으로 사내 노조전임자기금을 활성화하여 급여지원금지원칙에 충실하도록 제도적인 장치를 마련하는 것을 고려할 필요가 있다.[31]

---

29) 유급완전전임자 1인당 조합원 수는 일본의 경우 500~600명, 미국은 800~1,000명, 유럽 국가는 1,500명이다(조준모·이원희[2005]). 다만 우리나라 경우 기업별 단위조합이 압도적인 반면 다른 선진국의 경우 산업별 조합이 상당수를 차지하는 점을 감안할 때 직접적인 비교는 주의가 요청된다. 그러나 노동조합의 형태가 비슷한 일본에 비해 우리나라의 유급완전전임자 1인당 조합원 수가 낮다는 사실은 노조전임자가 과도하게 유지되고 있음을 시사한다고 보인다.

30) 기업별 단위조합이 압도적이라는 사실이 전임자임금금지원칙을 점진적으로 추진하여야 하는 결정적인 근거는 아니다. 왜냐하면 기업별 단위조합의 경우에도 충분한 재원을 가진 노동조합이 있을 수 있으며 그렇지 못한 경우도 있기 때문이다. 다만 일반적으로 기업별 단위조합의 경우 재정 상태가 취약한 곳이 많으며 이러한 점에서 일부 연관성은 인정된다.

31) 이와 같은 매칭펀드의 형식은 노조전임자의 과도한 임금지급 요구에 대해 효과적인 방법으로 생각된다. 다만 앞서 언급한 바와 같이 제도적 장치에 앞서 이면계약 요구

다. 쟁의기간중 대체고용

현행「노동조합및노동관계조정법」에 따르면 쟁의기간중 당해 사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체할 수 없으며(제43조 제1항) 중단된 업무를 도급 또는 하도급 하는 것을 금지하고 있다(제43조 제2항).

대체고용의 금지에 대하여, 경영계는 근로자의 파업권(right to strike)에 비하여 사용자의 경영권(right to manage)을 부인함으로써 협상력의 불균형을 초래하고 있어 대체고용을 허용할 것을 주장하고 있다. 한편 노동계는 대체고용이 허용될 경우 이는 파업권의 무력화로 이어지므로 대체고용금지를 완화하는 주장에 반대하고 있다. 이에 대하여 노사관계법·제도 선진화방안은 공익사업에만 파업시 대체근로를 허용하는 안을 제시하였다. 그러나 공익사업에 한정하여 대체고용을 허용하자는 주장은 엄밀한 의미에서 경영권의 보호라는 대체고용의 근본취지와는 다소 거리가 있으며 오히려 국민경제에 심대한 영향을 미치는 사업장에 대하여 파업권을 제한하는 취지에 보다 부합하는 것으로 보아야 한다.

외국의 경우를 보면 대부분 파업시 사용자의 대체고용을 허용하고 있다. 미국의 경우 사용자의 부당노동행위에 의한 파업을 제외한 경우 대체고용이 가능하며 대체근로자의 지위에 있어서도 임시적 대체(temporary)뿐만 아니라 항구적 대체(permanent replacement)까지도 허용된다. 다만 대체근로자의 채용에 있어 초선임권(superseniority)을 통한 채용은 파업근로자의 복직권에 대한 불법적인 차별로 간주되고 있다.[32] 그러나 대부분의 국가에서는 대체고용이 파업권의 무력화로 이어진다는 측면에서 실제적용에 있어서는 신중한 입장을 취하고 있다.

대체고용은 파업시 사용자의 경영권을 인정함으로써 근로자의 파업권에 대응한 협상력의 형평성을 위한 측면에서 국내뿐 아니라 외국투자기업이 꾸준히 개선을 요구해온 사항이다. 그러나 대체고용의 허용 여부를 단순히 파업권과 경영권의 측면에서 기계적인 형평성으로 파악하

등 관습적으로 행하여지는 문제점을 개선할 필요가 있다.

32) NLRB v. Mackay Radio & Telegraph Co.(1938) 판례에서 사업의 지속을 위한 대체고용이 부당노동행위에 해당하지 않는다는 것을 명확히 하였으며 NLRB v. Erie Resistor Corp(1959) 사건에서 대체고용 자체는 불법이 아니나 대체근로자에 초선임권을 부여한 것은 파업근로자에 대한 부당한 차별이라 판시하였다.

는 것은 문제가 있을 것으로 보인다. 특히 파업에 따른 대체고용이 이루어질 경우 사용자 측의 대화·협상 유인을 감소시키게 되어 파업이 장기화될 가능성이 있으며, 파업의 양상이 심각하게 전개될 수 있다는 가능성을 고려하여야 한다.

따라서 일반사업장의 대체고용허용을 통한 파업에 대한 경영자의 적극적 대응권을 보장하기보다는 경영자의 소극적 대응으로서 '무노동 무임금' 원칙을 보다 엄격히 적용함으로써 파업의 결과 발생하게 되는 사용자의 경제적 손실과 노동자의 임금손실을 균형화하여 파업의 조속한 해결을 촉진하는 기제로 활용할 수 있을 것이다.[33]

다만 장기간 파업으로 인한 긴박한 경영상의 위기 등 예외적인 경우에 한하여 엄격한 요건하에 대체고용을 제한적으로 허용할 수 있을 것으로 보인다. 이 경우 절차에 있어서 사용자는 대체고용의 일정기간 이전에 대체근로자의 규모와 업무범위, 대체근로자의 지위, 파업 종료시 대체근로자의 근로지속 여부 등을 파업근로자와 관할 노동위원회에 서면으로 통지할 의무를 부과하고 대체근로의 정당성과 필요성을 검증받게 하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 대체고용허용의 요건으로 사용자가 성실한 협상의 의무(bargaining in good faith)를 위반하는 등 결격사유가 없을 것과 대체고용을 회피하기 위한 사용자의 노력 등 대체고용의 남용에 대비하는 제도적 장치에 대한 논의가 있어야 할 것으로 보인다.

33) 무노동 무임금 원칙에도 불구하고 현실적으로 이면계약 등을 통하여 파업 종결 후 쟁의기간 동안의 임금을 지급하는 바람직하지 못한 관행이 있다. 이러한 사례는 법과 제도의 정비가 반드시 기대하는 결과를 가져오는 것은 아니라는 사실을 보여준다. 따라서 제도의 정착과 함께 노사관계에 대한 의식 변화가 절실히 필요하다.

제4절 결 론

본 연구는 개별해고 및 경영상 집단해고제도, 비정규직대책, 노사관계 선진화를 위한 방안에 대하여 현황과 외국 사례 등을 정리하였으며 문제점을 지적하고 이에 대한 몇 가지 개선방안을 제시하였다.

첫째 개별해고제도의 경우 해고절차에 있어서 분쟁의 소지를 줄이기 위한 상호의견개진의 활성화를 위하여 사용자는 해고에 관하여 합리적인 기간 내에 근로자의 요청에 따라 소명자료를 제출할 것을 의무화하고, 현재 화해를 통한 분쟁의 해결이 부진한 점을 개선하기 위한 방안이 제시될 필요성을 지적하였다. 한편 부당해고의 경우 구제방안으로서 원직복귀의 원칙에서 현실적인 어려움을 감안하여 금전적 보상 위주의 전환을 제안하였다. 부당해고에 대한 사용자처벌규정에 있어 실효성이나 국제적으로 사례가 없는 형사적 징벌권을 폐지하고, 상습적이고 고의적인 부당해고에 대하여 경제적 징벌권을 도입하되 사용자에게 지나친 부담을 초래하지 않는 방법을 고려할 필요가 있음을 지적하였다.

둘째, 경영상 집단해고의 경우 사용자의 경영상의 재량과 판단을 적극적으로 인정하는 틀에서 기업의 인수·합병 등 조직 및 구조 변화에 대한 절차와 규정을 정비할 필요성이 있다. 또한 현재 경영상 해고에 있어 근로자대표와 사전협의를 규정한 조항의 경우 이를 보다 구체화하여 해고기준과 해고회피 노력 및 재고용 등에 대한 자료 요청권을 보장하고, 사전통지기간의 경우 현행 60일에서 60일을 상한으로 해고규모에 따라 차등 적용하는 방안을 제시하였다.

셋째, 비정규직근로자는 그 규모가 작게는 36%에서 많게는 57%에 이르는 등 개념에 있어 혼선이 존재하고 있다. 따라서 비정규직에 대한 개념을 정립하고 법률의 적용대상을 명확히 하는 논의가 선행되어야 할 것이다. 기간제근로자의 사용기간에 대해서는 1~3년 이하의 고용계약이 급속히 증가하고 있으며 고용관계가 일시적인 단기근로에서 반복 및 갱신의 추세로 나아가고 있는 점과 정규직의 자발적 이유로 인한 평균근속기간이 대부분 3년 미만이라는 사실로부터, 최소 1년에서 최장 3년을 상한으로 결정되는 것이 바람직할 것으로 보인다. 비정규직에 대한 부

당한 차별을 금지하기 위해서는 사회보험 등 비임금근로복지와 관련된 부문에서 정규직과 비정규직의 격차를 해소하고, 임금부문의 경우 '비례보호원칙'에 따라 동종 또는 유사 업무를 수행하는 무기계약근로자의 임금을 참고하여 합리적인 범위를 벗어나는 경우에 대하여 시정을 요구하는 등 점진적인 접근을 통한 개선을 모색할 필요가 있다.

넷째, 노사관계 선진화를 위한 복수노조허용에 따른 창구 단일화의 경우, 노사관계 로드맵에 따라 기업별 교섭단위를 통하여 교섭의 비효율성을 방지하는 한편, 교섭대표단은 노사자율의 원칙에 따라 구성하되 과반수득표제 또는 비례대표제를 도입하는 방법이 적절한 것으로 보인다. 다만 비례대표제의 경우 교섭과정에서 발생하는 경제적 비용을 최소화할 수 있는 제도적 보완도 함께 이루어져야 할 것으로 보인다. 노조전임자에 대한 사용자 임금부담의 경우 임금지원을 금지하는 원칙하에 상급단체 파견 전임자의 사용자 임금부담을 금지하고, 단체교섭에 있어 추가적으로 발생하는 노조전임자의 경우 노동조합이 부담하도록 하며, 상임노조전임자에 대해서는 한시적으로 노동조합과 사용자가 분담해야 할 것이다. 단, 부담률은 노동조합의 재정 상태, 기업의 규모 등을 참작하여 결정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 끝으로 쟁의기간중 대체고용을 통한 근로자의 파업에 대한 사용자의 적극적 방어권보다 기존의 무노동 무임금 원칙을 확고히 함으로써 사용자의 소극적 방어권을 보장하는 것이 필요하다.

본장에서 다루고 있는 노동시장 관련 법제도 정비는 노동시장 유연성 제고와 국제적 기준의 근로관계 확립이라는 점에서 필요한 과정이기는 하나 법제도 자체가 노동시장의 유연성을 보장하는 것은 아님을 명심할 필요가 있다. 또한 본 연구의 접근방법이 개별적으로 법과 제도에 대하여 분석하고 있다는 점에서, 이들 개별 조항이 노동관계법의 전반적인 유기적 체계에서 가지는 역할과 관계를 충분히 파악할 수 없다는 한계를 가지고 있다. 따라서 추후 보다 종합적이고 심도 있는 연구가 있어야 할 것이다.

참 고 문 헌

규제개혁위원회, 『규제개혁백서』, 2004. 5.

KOTRA, 『외국인 투자기업 경영환경 애로조사 보고서』, 2004.

김소영 · 조용만 · 강현주, 『부당해고 구제의 실효성 제고방안』, 한국노동연구원, 2003.

유경준, 『정규직 근로자 보호수준의 국제비교』, 한국개발연구원, 2003.

유경준, 「비정규직 문제와 고용창출」, 유경준(편), 『한국경제 구조변화와 고용창출』, 한국개발연구원, 2004.

노동부, 『노사관계 법 · 제도 선진화 방안(요약)』, 2003.

안주엽 · 조준모 · 남재량, 『비정규근로의 실태와 정책과제(II)』, 한국노동연구원, 2002.

안주엽 · 김동배 · 이시균, 『비정규근로 실태와 정책과제(III)』, 한국노동연구원, 2003.

지민웅, 「미국에서의 비정규노동자에 대한 차별시정 메커니즘」, 국제노동브리프 제3권 제7호, 2005, pp.40～51.

조준모 · 이원희, 「집단적 노사관계 로드맵의 쟁점이슈에 대한 경제학적 평가와 개선과제」, 『2005 한국노동경제학회 정책토론회』, 2005.

이승욱, 『과반수 교섭대표제』, 2005.

이철수, 『교섭창구 단일화를 위한 쟁점검토』, 2005.

이병훈, 『복수노조 교섭사례 비교 검토와 시사점』, 2005.

통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도.

European Commission, *2003 Adopted Employment Guidelines*, 2003.

OECD, *OECD Employment Outlook*, 1999.

OECD, *OECD Employment Outlook*, 2002.

OECD, *OECD Employment Outlook*, 2004.

Feldacker, Bruce, *Labor Guide to Labor Law*(3rd Edition), Pricenton Hall, 1990.

IMD, *IMD World Competitiveness Yearbook*, 2004.

WEF, *The Golbal Competitiveness Report 2004～2005*, 2004/2005.

제7장

투자효율성의 제고를 위한 경쟁정책의 개선방안

제1절 서 론

본장은 경쟁정책 차원의 규제제도와 그 실행방식을 투자효율성의 관점에서 평가하는 것을 그 목표로 한다. 기업의 투자인센티브에 영향을 미치는 정부의 규제는 매우 다양하고 광범위하다. 가령 환경규제, 수도권 입지규제, 노동정책, 금융정책 등 제반 정책이 직·간접적으로 기업의 투자결정에 영향을 미친다. 여기서는 경쟁정책으로 분석의 범위를 한정하여 투자효율성이 규제에 의하여 어떻게 영향을 받을 수 있는지, 그리고 투자효율성에 대한 고려는 규제의 개선방향에 어떠한 시사점을 주는지에 대하여 논의하고자 한다.

대부분의 정부정책이나 규제제도와 마찬가지로 경쟁정책상의 여러 제도는 그 나름의 정책목표를 가지고 도입되었다. 공정거래정책의 근거가 되는 공정거래법은 경제력 집중의 억제, 시장의 경쟁활성화를 주된 목적으로 하며, 기업의 투자인센티브에 대한 영향, 그로 인한 시장성과에 대한 고려는 부차적인 것으로 반영되고 있다고 할 수 있다. 그러나 공정거래법이 추구하는 원래의 목적들이 투자 촉진이라는 중요한 정책목적과 종종 상충된다고 지적되고 있으며, 기존 경쟁정책의 불합리성을 비판하는 논거가 되기도 한다. 본장은 상충되는 정책목적들 또는 사회적 가치들을 어떻게 조화시켜야 하는지, 그러기 위해서 기존의 제도는

어떻게 개선되어야 하는지 등의 주제를 논한다.

우선, 기업의 투자인센티브에 영향을 주는 제반 요인 및 효과를 산업조직론 차원에서 논의하며, 이와는 별개의 주제로서 공정거래정책의 규제 접근법을 논의할 것이다. 여기서는 불완전계약의 관점에서 사전규제와 사후규제의 의미를 파악해 본다. 주된 주장은 가급적 사전규제의 정교화 또는 강화는 지양하고, 특정 행위가 반사회적인 경우에만 규제가 적용될 수 있도록 사후규제를 강화하는 방향으로 경쟁정책이 추진되어야 한다는 것이다. 다음 3절에서 5절에 걸쳐서 이 두 가지 일반론적인 논의를 세 가지 과제에 적용해 볼 것이다. 첫째는 공정거래법의 중요한 한 축을 형성하는 대기업집단, 즉 재벌에 대한 규제제도이며 둘째, 공정거래법의 다른 한 축을 형성하는 반경쟁적 행위에 대한 규제장치이다. 마지막으로 소매가격에 대하여 강력한 규제를 적용하고 있는 통신서비스시장을 예로 들어 규제와 투자의 의미를 논의할 것이다.

제2절 투자인센티브와 경쟁정책의 접근방법

본절에서는 개별 기업이 가지는 투자인센티브와 정부의 공정경쟁정책 및 산업정책에 반영되고 있는 기본적인 규제철학과 접근방법에 대하여 논의하기로 한다. 여기서 제시되는 다양한 투자효과들과 포괄적인 규제 접근방법의 논점들은 3절에서 5절에 걸쳐 제기하는 구체적 규제사안들의 문제점과 개선방향을 도출하는 데 활용될 것이다.

1. 기업의 투자인센티브

정부가 실행하는 여러 규제들이 투자에 어떠한 영향을 주는지에 대하여 이해하기 위해서는 개별 기업의 투자인센티브를 보다 자세히 살펴볼 필요가 있다. 경쟁정책의 범위에 포함되는 각종 규제장치들은 경쟁의 촉진, 거래의 공정성 확보, 경제력 집중의 완화, 기업소유지배구조의 개선, 중소기업의 육성, 지역균형발전 등 다양하면서도 종종 상충되는 목표를 추구하고 있다. 대부분 규제장치의 명시적 목표는 투자의 활성

화가 아니다. 그러나 직·간접적으로 기업의 투자인센티브에 영향을 주고 있다. 기업의 투자는 장기적 관점의 경쟁력, 나아가 경제 전반의 경제성장에 매우 중요하기 때문에 각종 규제장치에 대한 논의에 있어서 투자효과는 중요하게 고려되어야 한다.

한 기업의 투자는 생산활동에 필요한 자본재의 형성을 의미한다. 자본재는 유형적인 것일 수도 있고 새로운 기술이나 정보 등 무형적인 것일 수도 있다. 대체로 투자는 다음과 같이 구분될 수 있을 것이다.

- 기존 사업의 확장을 위한 투자
- 새로운 사업으로의 진출을 위한 투자
- 기술개발, 상품개발을 위한 R&D

기존 사업 확장을 위한 투자는 이미 생산, 판매하고 있는 상품의 공급 확대를 위하여 생산 능력을 확대하는 것을 의미한다. 수요가 증가함에 따라 생산의 증대가 필요할 수도 있고 규모의 경제성을 실현하기 위함일 수도 있다. 새로운 사업 진출을 위한 투자는 기존 상품과 보완적 또는 대체적인 새로운 상품 공급을 위한 생산 능력 구축을 의미한다. 보완성 또는 대체성은 수요 측면과 공급 측면으로 구분되며, 종종 전혀 독립적인 것으로 보이는 상품시장으로의 진출이 관측되기도 한다. 새로운 상품은 새로운 시장의 개척을 의미할 수도 있고 이미 존재하는 시장으로 기업이 새로이 진입하는 것을 의미할 수도 있다. R&D활동은 장기적인 기업 경쟁력 증대를 위하여 필수적이며, 전자의 경우들보다는 불확실성 또는 위험성이 크다는 특성을 가진다.

기업의 투자 결정은 대체적으로 비용편익분석에 근거한다. 투자의 비용은 현시점에서의 지출을 초래하지만 그 활동의 결과로 얻는 보수(return)는 장기간에 걸쳐 실현될 것이므로 편익은 투자보수흐름의 현재가치의 합이 될 것이다. 개별 기업의 투자인센티브를 보다 상세히 이해하기 위해서는 편익과 비용 측면에 영향을 주는 여러 요인과 효과를 따져볼 필요가 있다.

가. 전유성(專有性)

우선, 투자의 편익 관점에서 인센티브에 영향을 주는 주요 요인으로 전유성(appropriability)을 지적할 수 있다.[1] 기업의 투자는 사회적 잉여의 증가를 초래하게 될 것인데, 그 중에서 투자의 주체인 기업에게 얼마만큼의 잉여가 귀속될 것인가의 문제이다. 그것이 클수록 당연히 기업의 투자인센티브는 증가한다. 전유성에는 여러 요인들이 영향을 미친다. 우선 시장이 보다 경쟁적일수록 그것은 작아진다. 가격경쟁이 치열하면 예상되는 기업이윤이 작아질 것이다. 그런데 독점의 경우에도 투자인센티브는 사회적 관점에서 부족할 수 있다. 완전가격차별이 불가능하다면 새로운 투자가 창출하는 사회적 잉여의 증가분의 일부는 낮아지는 가격 또는 더 나은 품질의 형태로 소비자에게 귀속된다. 사회적 관점에서 투자의 가치는 모든 구성원의 잉여 증대의 합이기 때문에 투자주체인 기업이 차지하는 몫은 사회적 잉여의 증가분보다 작은 것이다.

전유성에 영향을 줄 수 있는 두 번째 요인은 투자의 결과에 대한 소유권의 문제이다. 특히, 기술개발을 위한 R&D의 경우 이 문제가 더욱 부각된다. 특허와 같은 R&D 결과물에 대한 지적소유권의 범위는 투자보수의 크기를 결정한다.

세 번째 요인으로 기업의 사업활동상의 자율성을 들 수 있다. 기업의 자율성이 클수록 기업은 더 많은 이윤을 확보할 수 있으며, 투자로부터 얻는 보수도 커진다. 사업활동상의 자율성의 정도는 공정경쟁정책, 노동정책, 금융정책 등 정부의 제반 규제 및 정책요소가 영향을 미칠 것이다. 또한 제도뿐 아니라 기업가에 대한 사회적 정서도 영향을 줄 수 있다.

전유성의 관점에서만 보면, 독점의 경우에도 과소투자(under-investment)가 발생할 수 있으며, 시장경쟁의 촉진은 과소투자문제를 더욱 심각하게 만들 수 있다. 또한 기업의 사업활동상의 자율성을 가능한 한 확대하는 것이 투자인센티브를 강화하는 방안이 될 수 있다. 투자 촉진이 정부가 추구하는 가장 중요하고 시급한 과제라면, 제도는 가능한 투자주체인 기업이 더 많은 잉여를 차지하도록 허용하는 것이어야 한다고 주장할 수 있다. 그러나 이러한 주장은 두 가지 점에서 문제가 있다. 첫째

1) Tirole(1988), p.391을 참고하시오.

는 한 기업의 전유성 확대를 통한 투자인센티브 강화는 다른 경쟁기업의 투자의욕 저하를 초래할 수도 있다. 즉, 기업 간 투자경쟁상황을 고려할 필요가 있다는 것이다. 이것은 이후에서 좀더 다루기로 한다. 두 번째 문제는 투자인센티브 강화를 위하여 기업의 보수(return)를 증대시키는 것은 종종 사후적으로 다른 경제주체의 희생을 동반할 수 있다는 것이다. 가령, 사후적인 독점력 행사상의 자율성 확대는 가격 상승 등을 통하여 소비자의 후생을 감소시키며, 독점적 행위로 인한 사장비용(dead-weight loss)을 유발할 수 있다. 이것은 전형적인 Schumpeter 유형의 사전적 투자인센티브와 사후적 배분적 효율성 간의 상충관계(trade off)이다. 이러한 상충은 만일 경쟁정책이 사후적 비효율성의 최소화를 추구하는 것이라면 동태적 관점에서 그 정책이 사전적 투자인센티브의 약화를 초래할 수 있다는 점을 시사한다. 경쟁정책은 두 가지 관점을 잘 고려하여 정립될 필요가 있다.

나. 투자경쟁효과

독점의 경우에는 전유성의 관점에서 투자인센티브가 사회적으로 과소할 수 있다는 점을 지적하였다. 그러나 다수 기업 간 경쟁상황에서는 독점에서 나타나지 않는 여러 효과가 발생할 수 있고, 과소투자의 주장은 타당하지 않을 수도 있다. 우선 사업취득효과(business stealing effect)가 존재한다. 이것은 한 기업이 자신의 투자로부터 얻는 잉여가 경쟁기업에 귀속될 수 있었을 잉여인 경우에 나타난다.[2] 만일 투자가 총잉여와 소비자잉여를 증대시키는 효과는 작은 반면, 경쟁기업의 잉여를 뺏어오는 효과가 큰 경우에는 사회적으로 과도한 투자(over- investment)가 발생할 수 있다. 가령, 마케팅투자는 가격이나 총잉여의 변화를 크게 유발하지 않지만 소비자들을 경쟁기업에서 자신의 기업으로 유인할 수 있는 효과적인 방안일 수 있다. 이 경우 기업들은 죄수의 딜레마(Prisoner's Dilemma) 게임과 같이 경쟁적으로 마케팅에 투자하지만 그것이 사회적 후생에 기여하는 바는 미약하고, 결과적으로 마케팅투자에 소요된 자원의 낭비를 초래하게 된다.

2) Reinganum(1982)을 참고하시오.

기업은 경쟁기업의 투자를 좌절시키기 위하여 또는 시장진입의욕을 저하시키기 위하여 시장 선점적 투자(preemptive investment)를 할 수 있다. 특히, 새로운 기술채택(technology adoption)모형이 이를 잘 보여준다.[3] 시간이 흐름에 따라 기술이 발전하거나 주어진 기술을 채택하는 비용이 하락하는 상황에서 사회적으로 적절한 기술채택의 시점이 있을 것이다. 너무 빠른 채택은 높은 비용 또는 낮은 수준의 기술로 인한 손실을 초래하고 너무 늦은 채택은 기술채택의 지연으로 인한 손실을 유발한다. 개별 기업의 입장에서는 경쟁기업의 행동을 고려하는 전략적 선택이 중요하다. 규모의 경제성이 존재하는 경우 시장 초기에는 하나의 기업만 진입하는 것이 가능하고 충분히 기술이 발전하거나 채택비용이 하락하는 경우에 두 기업이 수익성을 확보하면서 진입할 수 있을 것이다. 이때 한 기업의 시장 선점적 기술채택은 다른 기업으로 하여금 기술채택을 포기 또는 지연하도록 유도한다. 결과적으로 사회적으로 적정한 시점보다 과도하게 빠른 기술채택이 발생할 수 있다. 그러한 의미에서 과다투자(over-investment)가 유발된다고 할 수 있을 것이다.

기업들의 입장이 비대칭적인 경우에는 흥미로운 효과가 발생한다. 가령 하나의 기업이 독점을 형성하고 있는 시장에 잠재적 진입기업이 새로운 기술에 대한 투자를 통하여 시장에 진입하려는 상황이다. 오래된 기술을 채택하고 있는 기존 독점기업이 이 기술에 투자할 수도 있다. 두 기업 모두 동일한 기술에 투자하기에는 시장의 규모가 충분히 크지 않거나 기술에 대한 독점적 재산권이 보장되어 있다면, 결과는 하나의 기업만이 새로운 기술에 투자하게 된다. 문제는 기존 독점기업과 잠재적 기업 중 어느 기업의 투자인센티브가 더 강할 것이냐는 것이다. Gilbert and Newberry(1982)는 기존 독점기업이 독점적 시장구조를 유지하기 위한 의도에서 진입기업보다 더 강한 투자인센티브를 가진다고 주장하였다. 이러한 결과를 초래하는 것은 소위 효율성효과(efficiency effect)라 불리는데 독점에서의 기업이윤이 과점에서의 기업들의 이윤의 합보다 크다는 점에 기인한다. 이 모형은 독점기업의 투자인센티브는 위에서 설명한 전유성에 의해서만 결정되는 것이 아니고 잠재적 진입의

3) Fudenberg and Tirole(1985)을 참고하시오.

위협이 있는 경우 독점을 유지하려는 의도를 가지게 된다는 것을 보여준다.

대체로 다수의 기업이 투자 관점에서 경쟁하는 상황에서는 이와 같은 사업취득효과, 시장선점효과, 효율성효과 등에 의하여 기업의 투자인센티브가 독점의 경우에 비하여 강화된다. 이러한 제반 효과를 투자경쟁효과(investment competition effect)라 부르겠다. 소비자를 포함한 사회후생의 관점에서 이러한 효과의 영향을 일률적으로 단정할 수는 없다. 즉, 독점의 경우에 비하여 투자인센티브가 강화되어 과소투자문제가 완화되지만 이러한 효과가 미약하여 여전히 과소투자가 발생할 수도 있고 오히려 사회적으로 바람직한 수준 이상의 투자가 발생할 수도 있다.

다. 투자의 외부성

투자경쟁상황이 반드시 투자인센티브 강화를 의미하는 것은 아니다. 기업 간 투자외부성이 존재한다면 경쟁은 투자인센티브의 약화를 초래할 수도 있다. 새로운 기술개발을 위한 R&D투자의 경우 이 문제가 등장할 수 있다. 기술적 누수효과(technical spillover)는 한 기업의 R&D활동의 결과를 다른 경쟁기업이 활용함으로써 투자주체인 기업의 보수 감소를 초래할 수 있다. 기술적 누수효과가 매우 강하다면, 즉 한 기업이 개발한 기술을 다른 경쟁기업들이 동일하게 활용할 수 있다면 결과적으로 투자가 창출하는 잉여는 경쟁의 결과 소비자에게 귀속되어 소진(dissipation)될 수 있다. 이 경우에는 사회적으로 바람직한 투자를 어느 기업도 실행하지 않게 될 것이다. 독점시장구조의 경우에는 어느 정도 기업이 잉여를 차지하기 때문에 투자인센티브를 가질 수 있다.

결론적으로 독점구조에서는 전유성의 제약으로 인하여 투자인센티브가 사회적 관점에서 부족하지만 투자경쟁의 제반 효과로 인하여 기업의 투자인센티브는 증가할 수 있다. 그러나 경쟁상황에서의 투자인센티브가 사회적으로 과소한지 과다한지에 대하여 일률적으로 말하기는 어렵다. 한편, 투자경쟁이 반드시 투자인센티브를 강화하는 것은 아니다. 기업 간 외부성이 존재하는 경우에는 과소투자가 초래될 수도 있다. 정책 측면에서, 기업의 자율성 확대는 전유성문제의 완화로 과소투자문제

를 완화할 수 있으나 사후적으로 독점에 의한 배분적 비효율성과 소비자 후생의 감소가 초래될 위험성이 있다. 또한 한 기업의 행위가 다른 경쟁기업의 투자를 저해하는 것이라면 이는 투자경쟁효과를 약화하여 과소투자를 유발할 수도 있다. 이와 같이 경쟁정책의 투자효과는 일률적으로 판단하기 어려우며 보다 구체적인 상황에 따라 적절한 규제장치에 대한 평가와 판단이 있어야 할 것이다. 이때 앞에서 제시된 제반 효과들이 고려되어야 할 것이다.

라. 사적 투자비용과 사회적 비용의 괴리

다음은 투자비용의 관점을 살펴보기로 한다. 투자재원의 조달에 있어서 사적 투자비용과 사회적 기회비용의 괴리가 발생하여 최적투자가 달성되지 않을 수 있다. 만일 자본시장이 완전하다면 사적 투자비용과 사회적 기회비용이 일치하기 때문에 투자재원조달의 관점을 고려할 필요는 없다. 그러나 현실의 자본시장은 정보의 비대칭성, 금융시장의 불완전경쟁 등 제반 불완전요인을 가지고 있기 때문에 완전하다고 보기 어렵다. 일반적으로 사적 투자비용이 사회적 기회비용보다 크면 과소투자가 발생하게 될 것이다. 이 경우 시장실패가 발생하여 정부의 적절한 개입이 후생 증대를 가져올 수 있다. 가령, 중소기업 또는 벤처기업이 이러한 시장실패로 인해 투자가 어렵다면 정부의 지원은 이러한 관점에서 타당할 수 있다.

투자는 일반적으로 불확실성과 이로 인한 위험성을 동반한다. 이것은 투자자가 위험 기피적인 경우 투자로부터 얻는 편익의 감소로 해석할 수도 있으며, 비용의 증가로 볼 수도 있다. 다른 조건이 동일할 경우 투자보수에 대한 불확실성이 감소하면 투자가 증대하는 효과가 발생하고 후생이 증대될 수 있다. 경제 전반의 불안요인, 정부규제의 예측 가능성, 기업에 대한 국민정서 등이 이러한 요인에 영향을 미칠 것이다.

마. 대체효과(replacement effect)

대부분의 투자는 새로운 기업에 의해서 이루어지기보다 기존 상품을 생산, 판매하는 기업에 의하여 실행된다. 이때 새로운 투자는 기존에 투

자된 자본의 편익을 축소할 수도 있다. 특히, 상품의 품질개선, 대체성이 강한 새로운 상품시장으로의 진출과 관련하여 이러한 현상이 두드러진다. 기업에 있어서 투자의 인센티브는 새로운 투자로부터 얻는 보수의 크기가 아니라, 그것에서 새로운 투자로 인하여 기존 자본의 보수가 감소되는 부분을 차감한 것이 된다. 후자는 새로운 투자로 인하여 잃어버리는 편익이라는 점에서 투자의 비용으로 간주할 수 있을 것이다. 이것이 크다면 사회적으로 바람직한 투자가 발생하지 않을 수 있다. 이러한 현상을 대체효과(replacement effect or cannibalism)라 부른다.[4] 투자인센티브는 기존 상품으로부터 얻는 잉여가 증가할수록 감소한다. 무선이동통신이 좋은 예가 될 수 있다. 현재 상용화되고 있는 2G 시장에서 기업이 보다 많은 잉여를 차지할수록, 2G를 대체하면서 보다 높은 효용을 창출할 수 있는 3G에 대한 투자는 소홀하게 되는 것이다. 이와 같이 대체효과는 과소투자를 유발하는 요인이 될 수 있다.

바. 투자에 대한 정부정책의 입장

정부의 경쟁정책이 기업의 투자인센티브에 미치는 영향을 일률적으로 말하기는 어렵지만 정책에 관하여 몇 가지 중요한 논점을 정리해 본다.

첫째, 정태적 효율성 증진을 위한 경쟁정책과 규제가 동태적 비효율성을 초래할 가능성을 완전히 배제하기는 어렵다. 정태적 관점에서 가격경쟁의 활성화는 가격기구의 작동에 의하여 정태적 효율성을 달성할 수 있다. 따라서 기업의 독점력의 남용을 저지하고 다수 기업에 의한 경쟁구도를 구축하려는 정책은 배분적 효율성(allocative efficiency)을 달성할 수 있다. 그러나 동태적 차원에서 이러한 정책은 전유성의 문제를 더욱 악화하여 기업의 장기적 투자를 저해할 수 있다. 특히, 기술진보가 빠른 산업에서 이러한 우려가 더 크다고 할 수 있다. 따라서 경쟁정책과 기업규제의 평가에 있어서는 정태적 및 동태적 관점을 잘 반영하여야 한다.

둘째, 기업활동의 자율성은 전유성의 증대로 투자인센티브를 강화할 수 있다. 그러한 자율성은 소비자 후생을 증진할 수도 감소시킬 수도 있

4) Tirole(1988), p.392를 참고하시오.

다. 한편, 경쟁기업의 투자인센티브를 약화시킬 수도 있고 또는 투자경쟁의 촉진으로 강화시킬 수도 있다. 이에 대한 일률적 판단은 어렵다.

셋째, 실질적인 투자를 유발하지 않으면서 독점을 유지, 강화하기 위한 행동은 투자경쟁을 약화시키거나 왜곡시킴으로써 바람직하지 않을 가능성이 높다. 이러한 행위는 기업의 전유성을 증대시키지만 그것이 투자인센티브를 강화하는지에 대하여 판단하여야 한다. 만일 그렇지 않은 경우에는 규제의 대상이 되는 것이 타당하다. 다소 일반화의 위험성은 있지만 경쟁정책과 기업규제에 대한 기본입장은 소비자 후생의 감소를 유발하지 않는 한 기업활동의 자율성을 가능한 한 확대시키되, 독점적 지위를 유지·강화하기 위한 행위는 차단하는 것이라 할 수 있다.

2. 경쟁정책과 기업규제의 접근법: 사전규제와 사후규제

경쟁정책과 기업규제에 있어서 특정한 기업행위가 사회적으로 바람직한 것인지 아닌지, 또는 허용되어야 하는 것인지 금지되어야 하는 것인지의 문제는 매우 어려운 경우가 많다. 이 때문에 허용 여부에 대한 판단은 정부가 가지는 기본적인 규제철학과 기준에 의존하는 경우가 많다. 현재 공정거래위원회가 취하고 있는 입장은 기업의 행위가 다른 경제주체에게 해를 끼치는 것이라면 규제대상이 되어야 한다는 소위 '타자위해의 원칙'이라 할 수 있다.[5] 그러나 사회의 일부 구성원의 후생 감소를 유발하더라도 대다수의 구성원의 후생을 증진하는 것이라면 오히려 허용되는 것이 타당할 수도 있다. 여기서는 구체적인 규제사안에 대한 논의에 앞서서 경쟁정책과 기업규제에 대한 정부의 철학 또는 접근방식에 관하여 다소 포괄적으로 논의하기로 한다. 특히, 기업의 특정한 행위를 금지할 것인지의 여부를 사전적으로 결정할 것인지, 아니면 구체적인 사안이 발생하였을 경우에 사안별로 여러 정보를 기초로 불법성을 판단하는 사후규제를 적용할 것인지의 문제와 관련된 몇 가지 일반론적인 입장에 대하여 논의하기로 한다.

5) 공정거래위원회(2004).

가. 사전규제의 어려움

기업규제의 문제에 있어서는 불완전계약이론(Incomplete Contracting Theory)의 접근법이 유용하다. 기업의 행위는 많은 경우 사회적으로 득이 될 수도 있고 해가 될 수도 있다. 그것은 구체적으로 실현되는 시장상황에 달려 있고 시장환경은 이를 구성하는 수많은 요인들에 의하여 결정된다. 이러한 요인들을 모두 파악할 수 있다면 사회적으로 득이 되는 경우에는 행위를 허용하고 해가 되는 경우에 한하여 금지하면 된다. 그러나 그것은 용이한 작업이 아니다. 사전적으로 어떠한 상황에서 어떠한 행위가 불법인지를 명시해야 하는 경우에 더욱 그러하다. 구체적인 모든 상황에서 행위가 사회적으로 득이 되는 것인지 해가 되는 것인지를 완전하게 파악할 수 있다고 하더라도 문제는 있다. 이러한 판단에 영향을 주는 상황변수가 많으며 그것들은 사전적으로 명확하게 명시하는 것이 어렵기 때문이다. 이것은 마치 계약을 함에 있어서 향후 발생할 모든 상황조건을 미리 파악하거나 계약에 명시하기 어렵다는 계약의 불완전성과 마찬가지이다.

두 당사자 간의 계약보다도 경쟁정책 차원의 규제문제를 더욱 어렵게 하는 것은 한 기업의 행위가 상당히 많은 사회구성원의 후생에 영향을 미치며, 그 결과에 있어서 구성원 간에 이해의 상충을 발생시킨다는 점이다. 즉, 어떤 행위가 일부의 구성원에게는 득이 되고 다른 구성원에는 해가 될 수 있다. 규제문제의 두 가지 복잡성, 즉 바람직한 행위(desirability)의 상황 의존성과 사회구성원의 이해상충을 모형을 사용하여 표현해 보자.

문제가 되는 기업의 행위를 실행하는 결정은 a, 실행하지 않는 결정은 $\tilde{a}$라 하자. 그리고 시장의 환경을 결정하는 변수를 θ라 하자. 이것을 contingency라 부르기로 한다. 사회의 구성원 또는 그룹을 i라 한다. i = 0은 행위의 주체가 되는 기업이다. 사회구성원을 그룹으로 나눈다면 소비자, 경쟁사업자 등이 될 것이고, 더 세분화된 것으로 생각해도 좋다. 주체 i의 효용 또는 후생을 $U_i(d, \theta)$라 해두자. 여기서 d 는 행위주체인 기업의 결정을 나타낸다. 즉, $d = a$ 또는 $\tilde{a}$ 이다. 만일

$$U_i(a, \theta) \geq U_i(\tilde{a}, \theta), \text{ for all } \theta, \text{ for all } i$$

이라면, 이해의 상충도 없고, 상황(contingency)에 따른 행위에 대한 선호의 변화도 없다. 규제의 문제를 어렵게 만드는 것은 대부분의 기업행위가 이러한 조건을 충족하지 않기 때문에 발생한다. 상황에 따른 선호의 변화와 구성원 간 이해의 상충이라는 두 가지 복잡성을 표현하자면 다음과 같다.

복잡성 1: 상황(contingency)에 따른 선호의 변화

$$U_i(a, \theta) > U_i(\bar{a}, \theta), \text{ for some } \theta\text{'s}$$
$$U_i(a, \theta) < U_i(\bar{a}, \theta), \text{ for other } \theta\text{'s}$$

복잡성 2: 구성원 간 이해의 상충

$$U_i(a, \theta) > U_i(\bar{a}, \theta), \text{ for some i's}$$
$$U_i(a, \theta) < U_i(\bar{a}, \theta), \text{ for other i's}$$

복잡성 1이 존재하지만 복잡성 2가 존재하지 않는다면, 즉 어떤 한 구성원이 행위의 실행을 선호한다면 모든 구성원이 그것을 선호하게 되는 경우에는 사전적 규제제도 설정의 문제는 보다 단순해진다. 규제제도 설정의 문제는 구성원들이 행위의 실행을 선호하는 상황들과 그렇지 않은 상황들을 선별하여 전자의 경우에는 그 행위를 허용하고 후자의 경우에는 금지하는 것이다. 그러나 대부분의 경우 문제는 그러한 상황의 구분이 쉽지 않다는 데 있다.

불완전계약이론은 향후 발생할 모든 경우를 다 파악하기도 어려울 뿐 아니라 그것들을 계약에 객관적이고 모호성이 없도록 명시하는 것도 어렵다는 입장에 기초한다. 경쟁정책도 마찬가지이다. 예를 들어, 부당한 내부거래를 금지하는 경우를 보자. 내부거래라 할 수 있는 어떠한 행위, 가령, 계열사의 상품을 유리한 조건으로 구매하는 행위가 사회적으로 바람직한 것인지, 해가 되는 것인지는 여러 시장상황을 규정하는 변수에 의존한다. 그러한 변수들과 상황을 모두 사전적으로 파악하고 공정거래법 또는 그 하위 법규에 명시하는 것은 매우 어려운 일이 될 것이다. 만일 쉽게 판별할 수 있는 어떠한 조건 또는 신호들만 보고 적법, 불법을 규정한다면 그 행위가 바람직할 때 금지하거나 바람직하지 않을 때 허용하는 경우가 발생할 것이다.

복잡성 2의 문제는 많은 경제행위에서 등장하는 문제이다. 한 경제

주체의 행위는 다른 주체의 후생에 영향을 주며 그 영향의 방향은 주체별로 상이할 수 있다. 이와 같이 상이한 후생 변화를 초래하는 행위의 허용 여부를 사회적 관점에서 어떻게 판단하여야 하는가? 경제학에서는 효율성을 기준으로 판단할 것을 제안한다. 어떠한 행위를 통하여 초래되는 구성원들의 후생 변화의 총합이 증대된다면 효율성은 개선되는 것이다. 즉, 총후생이 구성원 간에 어떻게 분배(distribution)되는가의 문제는 무시하고 총후생의 크기가 가능한 한 증대되는 방향으로 정책이 결정되어야 한다는 것이다. 그러나 이것이 현실의 규제당국이 취하는 유일하고 궁극적인 정책목적은 아닌 경우가 많다. 가령, 선진국 규제기관들도 전 구성원의 후생보다는 소비자의 후생 변화를 더 중시한다.[6] 많은 경우 소비자 후생 증대, 특히 장기적인 소비자 이해의 증진이라는 것이 효율성 증진과 같은 방향으로 나타날 수 있다. 가령, 독점기업의 가격에 대한 규제에 있어서 공급자가 경제적으로 손실을 입지 않는 범위 내에서 소비자 후생을 최대로 만드는 정책은 결과적으로 총잉여를 극대화하는 효율성 차원에서 최적정책이 되기도 한다. 이와 같이 볼 때, 기업 행위가 구성원 간에 상충되는 이해를 유발하는 경우, 행위가 바람직한가에 대한 판단에 있어서 다음과 같은 두 가지 기준을 고려할 수 있다.

효율성의 달성: $\sum_i U_i(a, \theta) \geq \sum_i U_i(\bar{a}, \theta)$ 이면 행위 허용, 아니면 불허

소비자 후생극대화: $U_c(a, \theta) \geq U_c(\bar{a}, \theta)$ 이면 허용, 아니면 불허, 여기서 Uc는 소비자잉여(개별 소비자의 잉여의 합)

현실의 경쟁정책 또는 산업규제정책에서는 종종 행위의 주체가 아닌 다른 경쟁기업의 후생 변화를 고려하는 경우가 많다. 특히, 대기업이 중소기업 중심의 산업에 진입하는 것을 차단한다든지, 경쟁제한행위의 조항에 중소기업을 예외로 두는 것 등이다. 일반적으로 중소기업 또는 행위의 주체가 아닌 경쟁기업의 후생 변화를 고려하는 것 그 자체가 정책

6) Oftel(2002), p.7 에는 규제의 목적을 다음과 같이 규정한다. “Oftel’s aim is to obtain the best possible deal for consumers in terms of quality, choice and value for money. Competition is most likely to provide consumers with the best deal.”

목적이 되는 것은 타당하지 않다. 가령, 행위로 인하여 경쟁기업의 수익성이 하락하고 궁극적으로 퇴출되어서 한 기업에 의한 독점이 강화된다면, 그것은 독점의 경우 시장성과가 효율성을 저해하거나 소비자 후생을 저해하기 때문에 그 행위를 규제하는 것이지, 경쟁기업의 퇴출 자체가 행위 금지의 이유는 아닌 것이다.

앞에서 구성원의 효용은 단기적인 영향만을 나타내는 것이 아니다. 즉, 장기적 후생 변화도 함께 고려되어야 한다. 오히려 혁신, 기술개발 등 장기적 측면에서의 경쟁이 중요한 산업에 있어서는 단기적 시각에서의 정책판단이 장기적 후생 악화를 초래하는 경우도 종종 발생한다. 또한 앞의 표현에서 한 기업의 행위만이 발생하는 경우를 상정하고 있지만 일반적으로 한 기업의 행위의 변화는 다른 경제주체의 행위 변화를 유발한다. 앞의 효용은 그러한 파생적 행위반응을 모두 고려하여 반영된 것으로 파악되어야 한다. 사전적으로 행위의 불법성을 판단함에 있어서는 다른 경제주체의 행위 변화도 예측해야 하기 때문에 문제는 더욱 복잡해진다.

구성원 간 이해의 충돌을 해결하는 기준을 위와 같이 설정한다면 contingency들을 각 기준에 따라서 다음과 같이 구분할 수 있을 것이다.

효율성기준의 경우

$$\Theta = \left\{ \theta \middle| \sum_i U_i(a, \theta) \geq \sum_i U_i(\tilde{a}, \theta) \right\}$$

$$\bar{\Theta} = \left\{ \theta \middle| \sum_i U_i(a, \theta) < \sum_i U_i(\tilde{a}, \theta) \right\}$$

소비자 후생 기준

$$\Theta = \{ \theta | U_c(a, \theta) \geq U_c(\tilde{a}, \theta) \}$$

$$\bar{\Theta} = \{ \theta | U_c(a, \theta) < U_c(\tilde{a}, \theta) \}$$

Θ는 각 기준에 비추어 행위가 허용되는 것이 바람직한 contingency들의 집합이며, $\bar{\Theta}$는 바람직하지 않은 상황의 집합이다. Θ와 $\bar{\Theta}$를 정확하게 파악할 수 있다면 규제법규는 전자의 경우에는 행위 허용, 후자의 경우에 불허하도록 설정해 두면 된다. 그러나 그러한 파악이 종종 매우 어렵다는 것이 문제이다. 즉, 규제제도는 불완전할 수밖에 없는 것이다.

사전적으로 θ와 $\bar{\theta}$를 정확하게 파악할 수 없는 상황에서 행위와 관련된 몇 가지 관측 가능한 신호를 기준으로 불법 여부를 결정하였다고 하자. 이 경우 판단의 불완전성으로 인하여 다음과 같은 두 가지 오류가 발생하게 된다.

1종 오류: 사회적으로 바람직한 행위를 금지할 오류
2종 오류: 사회적으로 바람직하지 않은 행위를 허용할 오류

나. 바람직한 규제 접근방법

이러한 상황에서 규제에 관한 최적은 아니더라도 달성할 수 있는 최대의 사회 후생효과를 얻기 위해서는 어떠한 접근방법을 취해야 하는가? 우선, 경제이론의 논리적 주장을 감안할 필요가 있다. 그것은 시장실패의 제 요인이 없는 한 활발한 경쟁이 효율성을 달성한다는 것이다. 완전경쟁시장모형의 장기균형에서는 총잉여의 극대화가 달성되며, 공급자의 경제적 이윤은 0이 된다. 따라서 공급자가 손실을 보지 않는 범위 내에서 소비자의 후생 극대화의 목표도 달성된다고 할 수 있다. 이러한 경제학의 주장이 타당한 상황이라면 규제의 필요성이 없다. 규제당국이 θ와 $\bar{\theta}$를 구분하려고 노력할 필요도 없다. 최적의 경쟁정책은 시장에 모든 것을 맡기는 것이 된다. 소위 Chicago School의 접근법이라 할 수 있을 것이다. 정부의 역할은 시장기구가 잘 작동될 수 있도록 소유권을 명확하게 하는 노력만 기울이면 된다. 이러한 접근법에는 적어도 두 가지 문제가 있다. 첫째는 현실의 시장에는 여러 시장실패요인이 존재한다는 것이다. 둘째는 투자와 관련하여 이론적으로도 시장경쟁 촉진이 반드시 최적의 투자인센티브를 보장하지 않는다는 점이다. 따라서 적절한 정부의 개입과 규제는 사회 후생 증진에 기여할 수 있는 것이다.

그렇다면 규제담당자는 어떠한 접근방법을 취해야 하는가? 크게 두 가지로 나누어볼 수 있다. 하나는 사전적 규제제도를 더욱 정교하게 만드는 것(사전규제의 정교화 또는 세밀화)이다. 즉, 위에서 θ와 $\bar{\theta}$를 더욱 정확하게 파악하려고 노력하는 것이다. 행위가 정책목표에 비추어 바람직하지 않은 경우를 선별하여 그러한 경우에 한하여 행위를 금지하

는 제도를 만드는 것이다. 국내공정거래법상의 규정은 매우 포괄적이다. 법의 특성상 그럴 수밖에 없는 측면이 있고, 이는 선진국의 법규도 마찬가지이다. 공정위는 시행령 또는 고시 등을 통하여 특정 행위가 바람직하지 않아서 규제의 대상이 되어야 하는 경우를 더욱 세분화, 명확화하고 있다. 그럼에도 불구하고 시행령이나 고시에 있는 세부기준은 여전히 모호한 부분이 있을 수밖에 없다. 가령, 시장지배적 지위 남용 금지 또는 불공정거래행위금지에 관한 세부판단기준에서도 여전히 '부당하게' 또는 '정당한 이유 없이' 등의 수식어가 따라붙는다. 정확하게 그것이 무엇을 의미하는지를 사전적으로 규정하는 데 한계가 있기 때문이다. 그렇지만 가능한 한 contingency를 세분화하려고 노력함으로써 바람직하지 않은 행위를 허용하거나 바람직한 행위를 금지하는 잘못된 판단의 가능성을 줄일 수 있으며, 사전적으로 기업에게 규제의 불확실성을 줄여주는 긍정적인 효과가 있다.

두 번째 접근방법은 어떤 행위가 금지되어야 하는지를 세부적으로 사전적으로 명시하기보다는 법규에서는 원칙적인 면만 제시하고 특정 행위의 불법성은 사후적으로 contingency가 실현된 후에 판정하는 것이다. 이를 사후규제의 강화라 하겠다. 가령, 독점화(monopolization)와 관련하여 시장지배적 지위를 가지는 사업자는 독점적 지위를 유지 또는 강화하려는 행위를 하지 말아야 한다는 정도의 원칙을 법에 명시하고 구체적인 행위가 이것에 해당되는지는 사후적으로 판정하는 것이다. 구체적으로 문제가 된 행위에 대하여 분석과 논의를 맞춤으로써 보다 상세한 상황정보를 바탕으로 불법성을 판단할 수 있는 장점이 있다. 이 접근방법의 단점은 사후적 판단의 사례가 충분히 축적되지 않은 상황에는 어떠한 행위가 불법적인지 아닌지에 대하여 정확하게 예측하기 어렵고, 따라서 규제의 위험성이 제고되고 기업의 활동이 사전적으로 과도하게 좌절될 수 있는 문제가 발생할 수 있다.

현재의 규제당국은 두 가지 접근방법을 모두 추구하면서 규제제도를 발전시켜가고 있다고 할 수 있다. 여러 사건에 대한 심결 사례가 축적되면서 보다 일관성 있는 판단을 하게 되고, 사후판단에 있어서 단지 법규상의 명시뿐 아니라 경제적 논리와 효과를 반영하려고 노력하고 있다. 또한 사전적으로 여러 행위의 불법성 판단에 대한 기준과 원칙을 세부

적으로 명확하게 하려고 노력하고 있지만 그것이 완전할 수는 없다. 가령, 출자총액제한제도의 경우 적용제외, 예외규정을 구체적으로 제시하고 있으나 여전히 조건에 대한 불확정성과 이견이 제기되고 있다.

그러나 위의 두 가지 접근방식, 즉 사전규제의 정밀화와 사후규제의 강화가 반드시 보완적인 것은 아니다. 세부적으로 사전적인 판단기준을 설정해 두는 것은 규제의 불확실성을 축소한다는 장점이 있지만 행위의 불법성을 더욱 강화하는 경향을 초래할 수 있다. 예를 들어, 불공정행위 금지 행위 중 하나인 차별적 취급에 해당될 수 있는 구체적인 행위를 시행령에서 세분화하여 명시하고 있는데, 그러한 세분화가 특정 행위가 반드시 부당하거나 사회적으로 바람직하지 않음을 의미하지는 않는다. 그렇지만 해당 특정 행위 또는 유사한 행위가 부당한 것으로 사후적으로 판정될 가능성이 높고, 이를 우려한 기업으로서는 사회적으로 바람직한 경우임에도 불구하고 행위의 실행을 포기하게 될 수 있다. 후자의 경우에는 결과적으로 드러나는 것이 아니기 때문에 이러한 문제가 어느 정도 발생하는지도 알 수 없다. 그러나 그것이 분명히 기업의 자율적 활동을 저해한다는 점에서 경제활동의 위축을 초래할 수 있고, 투자도 위축될 수 있다.

사전적으로 그리고 구체적으로 불법행위를 규정하려는 노력의 또 한 가지 문제점은 시행령이나 고시에 명시되지 않은 행위는 적법한 것으로 판정될 가능성이 높으며, 최근 신경제(New economy)와 함께 빠르게 변화하는 상황에서 새로이 등장하는 행위의 불법성을 규제하기 어렵게 만드는 문제가 있을 수 있다. 미리 지정된 법규에 포함되어 있지 않기 때문에 기업으로서는 당연히 적법한 것으로 판단하여 실제로는 바람직하지 않은 행위가 촉진될 수 있는 것이다. 즉, 사전적으로 불법적인 행위를 구체화하려는 노력은 바람직한 행위를 불법적인 것으로 판단하는 오류와 바람직하지 않은 행위를 허용하는 오류 모두를 증가시킬 위험성이 있는 것이다.

이러한 관점에서 보면 가능한 한 사전규제는 지양하고 사후규제를 강화하는 것이 바람직하다. 사전적 규제장치보다 사후적 판단에 의존하는 경우, 보다 많은 정보에 기초한 분석이 가능하므로 판정의 오류를 범할 위험성이 감소하는 장점이 있다. 반면 규제의 불확실성이 가중되는

단점 역시 존재한다. 공정거래 관련 사례와 심결이 축적된다면 규제의 불확실성은 이에 따라 감소할 것이며, 따라서 규제의 역사가 길어질수록, 그리고 사후판정의 합리성이 제고될수록 사후판단에 보다 의존하는 것이 타당할 것이다. 사전적 규제에 있어서는 독점화의 금지 등과 같은 원칙을 명시하는 것으로 하여 기업의 활동을 과도하게 제약할 위험성을 축소하는 것이 바람직하다. 즉, 사전규제는 사후규제의 법적 정당성을 부여하는 정도로 충분한 것이다. 요약하면, 장기적으로 사전적 규제의 정교화보다는 사후판정의 정교화에 더욱 노력하는 것이 바람직한 규제정책자의 방향이라고 할 수 있다.

현재의 공정경쟁정책상의 규제는 과도하게 2종 오류의 축소에 맞추어져 있다. 즉, 바람직하지 않은 행위가 실행될 오류를 막자는 것이다. 그 결과 1종 오류가 발생할 가능성이 높아진다. 바람직한 행위가 과도하게 규제된다는 것이다. 이것은 바람직한 행위를 사후적으로 불법적인 것으로 판정하는 오류뿐 아니라 이를 우려하여 기업이 애초에 그러한 행위를 실행하지 않게 되는 불합리성이 초래되는 것을 의미한다. 따라서 이와 같은 정부의 규제철학이 기업의 자유로운 기업활동을 저해하고 투자를 억제하는 효과를 초래할 수 있다. 가령, 출자총액제한의 경우 의도한 바와는 다르게 바람직한 출자도 저해되는 경우가 있을 수 있다. 특정 기업의 입장에서 특정한 행위가 불법적임이 사전적으로 명확하지 않다면(출자총액제한제도의 예외규정 적용기준에도 모호성이 남아 있다), 사후적으로 불법적이라는 판정을 받을 우려 때문에 출자행위 자체를 시도하지 않을 수 있는 것이다. 그러한 경우는 통계에 포함되지 않기 때문에 발생 여부 자체와 포기된 투자규모를 알 수 없다.

즉, 규제의 모호성으로 인하여 사회적으로 바람직한 행위가 저지될 수 있는 가능성을 규제당국은 고려해야 하는 것이다. 경제의 활성화를 위해서는 가급적 기업의 경제활동을 제약하지 않도록 하여야 하며, 경쟁을 제한하는 행위에 있어서는 경쟁제한성이 분명한 경우에 한하여 불법적인 것으로 판단할 필요가 있다. 행위의 경쟁제한성에만 정책적 관심의 초점을 두면 2종 오류의 축소를 위해 1종 오류를 과도하게 야기할 가능성이 높아진다는 것을 명심해야 한다.

제3절 대기업정책

1. 재벌규제의 현황과 논란

현재 공정거래법은 크게 두 가지 영역으로 구분될 수 있다. 하나는 경제력 집중 억제를 위한 재벌규제이고, 다른 하나는 기업의 경쟁제한적 행위를 규제하는 공정경쟁정책이다. 재벌규제가 경쟁정책의 제도적 장치에 포함되고 있는 것은 선진국과 비교하여 두드러진 특징이라 할 수 있다. 재벌규제는 여러 장치에 의하여 실행된다. 대표적으로 상호출자제한, 출자총액제한, 채무보증제한, 금융보험사의 의결권 제한, 지주회사제도, 부당내부거래 금지 등이다.

재벌규제와 관련하여 공정위는 크게 다음과 같은 세 가지 정책목표를 제시하고 있다.[7)]

- 대기업집단 계열사 간 출자를 통해 형성된 가공자본에 의한 **무분별한 지배력 확장 및 소유지배구조 왜곡 심화 억제**
- 출자관계로 형성된 집단의 힘을 남용하는 데 따른 **독립 중소, 중견 기업과의 불공정경쟁 차단**
- 계열사 간 복잡한 출자고리에 의한 기업집단 **동반부실화** 및 채권, 금융시장 마비를 초래하는 **시스템 리스크** 방지

먼저 각 재벌규제장치를 간단히 설명하자. 상호출자와 채무보증 금지는 자산 2조원 이상의 기업집단을 대상으로 하며, 상호출자의 경우 계열사 간에 상호 지분 보유를 금지하고 있다. 이것은 실제 자금의 도입 없이 가공적인 출자로 인한 무분별한 기업 확장과 부채 증가를 차단하고, 실제로 자본을 출자한 출자자들을 소외시키는 것을 근본적으로 방지하려는 목적을 가진다.

채무보증제한은 국내계열회사에 대한 채무보증을 금지하고 있다. 채무보증이 자금시장에서 독립기업, 특히 중소기업과의 공정한 경쟁을 저

7) 공정거래위원회(2004).

해하고 이들 기업의 여신 접근 기회를 제약하여 대기업으로의 여신편중을 심화하게 된다는 것이다. 또한 채무보증이 계열관계를 공고히 하여 선단식 경영구조가 고착화되고 연쇄도산의 위험성으로 금융기관에 부실채권을 발생시켜 국민경제 전체의 위기로 확산되는 것을 경계하자는 취지를 가지고 있다.

출자총액제한제도는 자산 5조원 이상 집단을 대상으로 순자산의 25% 이상의 다른 국내회사 주식 취득을 금지하고 있다. 상호출자 금지만으로는 순환출자 등 간접적인 상호출자방식에 의한 경제력 집중 심화 문제를 해결하기 어렵다는 인식에 기초하며, 문어발식 사업다각화를 지양하고자 하는 취지를 가진다. 이 제도는 1998년 폐지되었으나 재벌계열사의 출자가 대폭 증가하고 내부지분율이 상승함에 따라 선단식 지배구조가 심화되고 외부에서 유입되는 실질적 자본 증가 없이 기업의 부채비율을 감축하게 되었으며, 계열사 유상증자에 참여하여 부실계열사를 지원하는 등의 부작용이 심화되어 1999년 12월에 다시 도입되었다. 공정위는 복잡한 현재의 소유지배구조보다는 지주회사제도 형태의 지배구조를 바람직한 것으로 인식하여 지주회사구조로의 전환을 유도하고 있다. 또한 불공정거래의 한 유형으로서 계열사 간 자산, 자금, 인력의 부당한 지원을 금지하고 있으며, 주기적인 실태조사를 통하여 많은 불법행위를 적발, 처벌하고 있다. 정부는 개별 시장의 독과점문제에 대한 대처로는 경제력 집중 문제가 궁극적으로 해결되기 어렵다는 인식을 가지고 있어서 이와 같은 강력한 사전적 규제장치가 필요하다는 입장이다.

이러한 제반 재벌규제정책에 대하여 재계에서는 강한 비판을 제기한다. 비판의 주된 논점을 정리하면 다음과 같다. 재벌규제는 기업집단의 외형적 크기에 의하여 행위를 규제하는 강력한 사전규제로서 세계적으로 유일하다는 것이다. 자본주의 시장 규율은 상품시장, 금융시장, 자본시장, 노동시장 규율장치로 구분될 수 있는데, 공정경쟁정책은 기본적으로 상품시장규율에 해당하는 것이지만, 출자규제, 채무보증제한, 금융계열사 의결권 제한 등은 금융시장 또는 자본시장규율에 해당하는 것으로, 다른 법과 규제방식이 적용되어야 한다. 상품시장규율은 개별 시장의 경쟁성과 관련되는 것이어야 한다. 경제력 집중 억제 정책은 강력한 사전규제로서 대기업집단의 자유로운 기업활동을 저해하고 투자의욕의

저하를 초래함으로써 국민경제에 부정적 효과를 초래한다. 또한 대기업 집단에 속하지 않도록 행동하는 잘못된 인센티브를 초래하며, 하나의 대기업이 시장지배력을 가지는 시장에 다른 대기업의 진입을 저해함으로써 개별 시장의 경쟁활성화를 저해한다. 채무보증과 같은 금융행위의 제약도 기업의 새로운 시장으로의 진출 또는 새로운 투자를 저해한다. 강력한 경제력 집중 억제 규제의 예외 또는 적용제외의 사항들이 점차 증가하고 있다. 이것은 규제 자체가 많은 부작용을 낳고 있기 때문이며 예외조항에 대한 논란을 증폭시키고 기업활동을 왜곡할 수 있으며 규제자에 의한 자의성이 개입될 여지가 증대될 가능성이 있다는 것을 시사한다. 국내 재벌의 문어발식 소유, 지배구조가 야기하는 근본적인 문제점은 총수의 빼돌림(tunneling)뿐이며,[8] 복잡한 소유구조, 출자구조 자체 또는 부당내부거래로 불리는 행위 자체가 문제되는 것은 아니다. 빼돌림은 소액주주의 희생을 야기하는 총수 자신의 왜곡된 행동이기 때문에 문제의 해결은 경쟁정책이 아니라 소액주주의 권익을 향상할 수 있는 제도개선 및 발전에서 찾아야 함을 강조한다.

이러한 비판에 대하여 정부는 현행 재벌규제의 당위성을 주장한다.[9] 현 재벌체제의 소유지배 간 괴리가 지배주주의 부당한 사익 추구로 소액주주권을 침해하고, 기업집단의 동반부실화 및 시스템 리스크를 초래할 수 있으며, 독립기업과의 공정경쟁질서를 저해하기 때문에 출자총액제한제도는 타자위해의 원칙에 따라 계열사 간 출자를 억제하기 위한 최소한의 장치로 당분간 필요하다고 주장한다. 이 제도는 타 회사 주식취득만 제한하는 것이므로 기업의 생산적인 투자를 저해하지 않으며, 투자의 선행활동이라 할 수 있는 기업인수나 지분참여는 국민경제적으로 보면 경영권의 소재문제로 경제활성화에 영향을 주는 실물투자가 아니라는 것이다. 적대적 M&A에 대한 경영권 방어능력이 제도로 인하여 약화된다는 주장에 대하여는 현재의 대기업집단의 소유지배구조 자체가 적대적 M&A의 표적이며 이에 대한 개선이 이루어져야 한다고 주장한다. 또한 집단소송제 등 시장 감시장치가 일부 도입되었으나 아직 기

8) 이승훈(2005).
9) 공정거래위원회(2004).

업 내외부 통제시스템이 정착되지 않고 있어서 시장 자율감시체제가 효과적으로 작동할 때까지는 출자총액제한이 필요하다고 강조한다. 정부는 구체적이고 실질적으로 최근 출자총액제한제도의 다양한 졸업제도를 도입하여 기업의 소유지배구조 개선 노력을 촉진하였으며,[10] 2006년 말까지 시장개혁 진척상황에 대하여 검토한 후 출자제한제도의 유지 또는 철폐를 결정할 예정이다.

2. 재벌규제에 대한 평가와 투자인센티브

가. 사전규제에서 사후규제로 전환

재벌규제에 대한 논쟁은 경제력 집중 억제라는 정책목적과 기업의 자유로운 사업활동 및 투자 촉진이라는 목적의 다소 상충되는 듯한 두 목적 간의 충돌이라 할 수 있다. 정부가 경제력 집중을 억제하고자 하는 이유는 대체로 세 가지로 요약될 수 있는데, 첫째 소유지배구조의 왜곡으로 인한 대리인문제의 방지, 둘째 동반부실화로 인한 경제시스템 리스크의 위험성 방지, 셋째 상품시장에서 공정경쟁 저해 가능성 방지가 그것이다. 여기서는 제2절에서 제시한 규제 접근에 대한 일반적인 논의를 바탕으로 재벌규제정책을 평가하고자 한다.

무엇보다도 재벌규제라 할 수 있는 공정거래법상의 각종 규제장치는 강력한 사전적 규제임을 부인하기 어렵다. 일정한 조건을 가진 기업 또는 기업집단에 대해서 출자와 같은 특정한 행위들을 금지하고 있다. 그 행위가 사후적으로 사회후생 증대에 기여하는지 아니면 악화시키는지에 대한 정밀한 분석과 판단 없이 행위 자체로 불법인 것이다. 이러한 의미에서 대부분의 재벌규제사항들은 당연위법(per se illegal)의 입장을 취하고 있다고 할 수 있다.

법적으로 금지되어 있는 대부분의 행위들은 기업집단의 구조와 기본적인 사업여건을 규정하는 것들이라 할 수 있다. 가령 상호출자 금지,

10) 내부견제시스템을 잘 갖춘 기업, 지주회사그룹 소속회사, 계열사가 일정 수 이하로서 3단계 이상 출자가 없는 기업집단, 소유지배괴리도가 낮은 기업집단 등 이 가운데 하나의 기준을 충족하면 출자총액제한이 면제될 수 있다.

출자총액제한은 기업집단의 소유지배구조에 영향을 주며, 기업집단이 어떠한 시장에 진출할 것인지 또는 어떠한 기업을 합병할 수 있는지 등의 결정에 영향을 미친다. 채무보증 금지, 금융계열사의 의결권제한도 금융적 측면에서의 기업 의사 결정에 영향을 주기 때문에 역시 기업집단의 구조에 간접적으로 영향을 미친다. 이러한 행위를 반사회적이고 불법인 것으로 규정하는 기본철학은 '타자위해'의 원칙이라 할 수 있다. 각 행위가 기업집단의 행위에 의하여 영향을 받는 경제주체들의 후생을 저해할 수 있다는 것이다. 그러한 경제주체는 소액주주, 경쟁기업, 소비자로 상정해 볼 수 있다. 각 규제사안이 이러한 주체들에게 어떠한 해를 입히는지에 대해서 간단히 살펴본다.

상호출자 또는 순환출자는 재벌 총수의 이해와 소액주주의 이해 간에 괴리를 유발한다. 따라서 총수는 자신의 잉여를 극대화하기 위하여 소액주주의 이해를 희생시킬 수 있다. 이러한 대리인문제 또는 빼돌림(tunneling)의 문제의 가능성에 대해서는 이승훈(2005)에서 상세히 다루고 있기 때문에 여기서는 생략하기로 한다.[11] 그러나 이러한 가능성이 항상 순환출자구조에 의하여 소액주주의 후생 감소를 유발하는 것을 의미하지는 않는다. 많은 의사결정에 있어서 총수의 이해와 소액주주의 이해는 일치할 수 있다. 가령, 총수가 매우 유망한 사업에 진출하기로 하는 결정은 기존 기업의 소액주주에게도 도움이 될 수 있다. 만일 소액주주들이 항상 대리인문제로 인하여 피해를 볼 것이라면 주식을 보유하지 않을 것이다. 합리적으로 행동하는 주주들은 그러한 가능성을 사전적으로 예측하고 주식 보유의 결정에 반영할 것이기 때문이다. 총수에 의한 대리인문제가 발생할 것이라면 이는 주식의 시장가격을 낮추게 만드는 요인이 될 수 있다. 따라서 소액주주의 권리를 보호하는 제도적 장치는 Korea Discount를 해소하는 데 기여하고 총수의 의사결정을 올바른 방향으로 이끄는 데 기여할 수 있다. 여기서의 논점은 순환출자에 의한 복잡한 소유지배구조 자체가 항상 대리인문제를 야기하는 것은 아니라는 점이다. 긍정적으로 작용하는 경우도 얼마든지 상정해 볼 수 있다. 이러한 경우 순환출자 자체를 사전적으로 금지한다면 긍정적인 경우까

11) Bebchuk et al.(1999)을 참고하시오.

지도 차단하게 되는 불합리성이 발생할 수 있다. 채무보증이나 금융계열사의 의결권에 대해서도 마찬가지일 것이다. 이러한 금융적 활동은 사회 후생 증진에 기여할 수 있는 기업의 투자 및 사업 결정에 영향을 줄 수 있기 때문이다.

금지 대상이 되는 행위들이 상품시장의 소비자 후생에 미치는 영향도 일률적으로 말하기 어렵다. 가령 기업집단이 새로운 사업에 진출하고 기존 사업과의 범위의 경제를 실현한다면 소비자에게 더 낮은 가격 또는 더 나은 품질의 상품을 제공할 수 있다. 물론 그러한 사업 확장이 시장지배력을 강화하여 소비자 후생을 저해할 수도 있다. 경쟁사업자에 대한 영향은 어떠한가? 우선 지적할 것은 한 기업의 행위가 다른 경쟁기업의 이윤을 저하시키는 경우 당국이 그 이유 자체로 그 행위를 금지시키는 것은 타당하지 않다는 것이다. 규제당국이 추구해야 하는 목적은 사회 전체의 후생 또는 소비자의 후생 극대화이지 기업의 후생 극대화이어서는 안 되기 때문이다. 만일 경쟁기업의 잉여를 저하시키는 한 기업의 행위를 경쟁당국이 금지한다면 그것은 그 행위가 경쟁기업에게 해를 끼쳤기 때문이 아니라 시장의 경쟁성을 악화시켜서 시장효율성을 저해하거나 소비자 후생을 감소시키기 때문이어야 한다. 따라서 '타자위해'의 원칙을 적용함에 있어서는 신중할 필요가 있다. 거의 모든 기업의 행위는 경제 내의 누군가의 후생을 저해할 수 있기 때문이기도 하지만, 특히 '타자'에 있어서 경쟁기업의 후생을 고려하는 것은 타당하지 않기 때문이다.

특정한 행위가 시장의 경쟁을 저해하는지의 여부는 쉽게 판단할 수 없다. 가령 순환출자행위가 특정 시장에서 공정경쟁을 저해할 가능성을 제고하는가? 우선, 순환출자행위 자체가 반경쟁적 행위라 하기는 어렵다. 만일 그것이 반경쟁적인 기업결합을 야기하거나 경쟁제한적인 부당내부거래를 가능하게 하는 것이라면, 순환출자는 그 자체가 반경쟁적인 것이 아니라 반경쟁적인 행위를 가능하게 하거나 가능성을 높이는 행위인 것이다. 공정거래정책 차원에서 규제의 대상은 후자의 행위여야지 단지 반경쟁성의 가능성을 높이는 행위로 두는 것은 바람직하지 않다. 순환출자로 인한 새로운 시장에의 진출이 그 시장에서 경쟁성을 제고할 수도 있으며, 이러한 행위는 후생 증진의 효과가 있을 수 있다. 보다 정

교하고 선진화된 경쟁정책은 가능한 한 반사회적인 경우에 대해서만 한정적으로 행위를 규제하는 것이 될 것이다.

이와 같이 순환출자, 채무보증, 금융계열사의 의결권행사 등의 행위는 그 자체로서 항상 반사회적이라 단정하기 어렵고 사회 후생 증진에 기여하는 경우도 있는 것이다. 그렇다면 이러한 행위에 대한 바람직한 규제 접근법은 무엇인가? 현재의 접근법은 어떠한 조건하에서 어떠한 행위는 그 자체로서 위법이라는 강력한 사전규제를 적용하면서, 나름대로 그 행위가 사회에 기여할 수 있을 것으로 여겨지는 경우들을 예외 또는 적용제외의 사항들로 명시하여 허용하는 방식을 취하고 있다. 즉, 일단 특정한 행위는 금지하되 어떠한 경우들에는 허용하는 것이다. 출자총액제한제도, 채무보증금지제도에 있어서 여러 예외조항을 만들었으며 그 내용도 자주 변경되어왔다.

이러한 접근법의 문제는 당연히 제2절에서 언급한 제1종 오류를 발생시킬 가능성이 높다는 것이다. 가장 바람직한 것은 행위가 반사회적인 경우에는 금지하고 친사회적인 경우에는 허용하는 것인데 모든 경우를 다 따져보기 어렵기 때문에 사전적 규제는 한계가 있을 수밖에 없다. 예외규정을 사전적으로 설정해 두는 것은 2종의 오류, 즉 바람직하지 않은 행위를 허용하는 오류를 발생시킬 가능성도 있다. 사전적으로 어떠한 행위가 반사회적인지 친사회적인지를 정확하게 규정할 수 없다는 것을 인식한다면 사후규제를 좀더 적극적으로 활용하는 것을 고려할 필요가 있다.

현재 시장지배력 남용행위, 기업결합, 부당공동행위, 불공정거래행위 등 반경쟁적 행위들에 대해서는 행위 자체를 불법으로 규정하는 것이 아니라 사후적인 분석과 평가과정을 거쳐서 불법성을 판정한다. 반면 재벌규제사항들은 사후적 판단과정 없이 행위 자체로 불법이 되고 있다. 그러나 재벌규제의 대상이 되는 행위들이 특별히 반경쟁적 행위들보다 반사회적일 가능성이 더 높다고 볼 근거는 없다. 따라서 반경쟁적 행위들에 대한 규제와 마찬가지로 재벌규제의 대상이 되는 행위들에 대해서도 추후의 정책방향은 사후규제를 활용하는 쪽으로 전환하는 것이 바람직하다. 사전적으로 법에는 사후규제의 원칙과 근거를 마련하여야 할 것이다.

출자규제, 채무보증 금지, 금융계열사 의결권 제한은 사후적 판단의 결과 시정조치의 사항이 될 수 있다. 즉, 일단 사전적으로 출자, 채무보증, 의결권행사 등의 행위는 허용하되 사후적으로 반사회성, 반경쟁성이 입증이 되는 경우에 있어서 과징금 외에 시정조치로서 특정한 출자행위를 철회하거나 일정기간 내 채무보증을 해소하도록 명령할 수 있을 것이다.

그러나 본장의 제2절에서 언급한 사후규제의 문제점들이 부각될 수도 있다. 즉, 사후규제를 활성화할 경우 재벌규제와 관련되어 사후규제의 사례가 없기 때문에 사전적으로 특정 행위가 불법인지가 불확실하고 이로 인하여 과도하게 기업의 행위가 제약될 수 있다. 따라서 급진적인 사후규제로의 이행은 부작용을 초래할 가능성이 있다. 일단 충분히 많은 심결 사례가 축적이 된다면 이러한 불확실성이 해소될 수 있을 것이다. 현재의 강력한 사전규제에서 일시에 사후규제로 전환하는 것은 이러한 문제를 야기할 수 있다고 판단된다면 규제방식의 이행은 점진적일 수 있을 것이다. 사전규제로 인한 기업행위의 제약을 축소하면서 사후규제의 범위를 확대해 가는 것이다.

나. 재벌정책목표의 추진방향

그렇다면 본장의 제3절 도입부분에서 논의한 정부가 설정한 세 가지 목표는 어떻게 추진해야 하는가? 우선 무분별한 지배력 확장으로 인한 소유지배구조의 왜곡 심화 문제는 그 자체가 문제가 아니라 이로 인한 소액주주의 권익이 침해될 수 있다는 것이 문제이다. 이 문제는 사전적으로 출자규제 등으로 기업집단의 구조를 조정하려는 것보다 소액주주의 권익을 강화하는 제도적 장치를 강화하는 방향으로 추진하는 것이 이상적이다. 집단소송제와 같이 소액주주가 자신의 권익을 보호하는 법적인 장치를 완비하고 기업의 내외부 감시장치를 강화하는 것이다. 정부는 소유지배의 괴리도를 정책 추진의 지표로 설정하고 있는데,[12] 나름대로의 합리성을 갖추고 있지만 인위적 구조조정이라는 점에서 바람직하지 않을 수 있다. 그보다는 소액주주 권익보호장치의 강화를 정책

12) 시장개혁 로드맵에 의하면 2006년 말까지 소유지배괴리도를 2004년 6.1배에서 3배로 축소시킬 것을 목표로 두고 있다.

지표로 설정해야 할 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 재벌의 소유지배구조로 인하여 소액주주의 권익이 과도하게 침해될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 소액주주 권익보호장치를 강화하게 되면, 사후적으로 소액주주의 권익이 침해된 경우에 재벌의 구체적인 행위에 대하여 처벌함으로써 반사회적 행위만을 선별적으로 규제하는 것이 된다. 즉, 소액주주 권익 강화는 사후적 규제방안이라 할 수 있다.

두 번째 정책목표는 독립 중소, 중견 기업과의 불공정경쟁문제이다. 불공정경쟁행위의 가능성이 있다고 해서 사전적으로 출자규제 등 강력한 통제를 적용하는 것은 기업의 자유로운 활동을 저해하고 친사회적 행동을 차단하는 선진화되지 못한 규제 접근법이라 할 수 있다. 불공정경쟁의 가능성이 있다면 그것은 구체적 행위를 가지고 판단해야 할 일이다. 즉, 경쟁정책 차원에서 접근해야 하는 것이지 재벌규제 차원에서 접근할 문제가 아니라는 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 중소기업을 보호한다는 것 자체가 정책목표로 설정되어서는 안 된다. 정부는 경쟁과정(competition process)을 보호해야지 경쟁자를 보호하려고 해서는 안 되는 것이다. 그것은 오히려 경쟁을 저해할 가능성이 크다. 출자총액제한제도의 문제점으로 제기되는 가장 심각한 부작용 중의 하나는 시장지배력을 가진 시장에 다른 재벌의 진입이 차단된다는 것이다. 결과적으로 이 제도가 시장지배력을 보호해주는 역효과가 발생할 수 있는 것이다. 재벌기업이 시장지배력을 지닌 시장을 보다 경쟁적으로 만들기 위해서도 다른 재벌기업의 진입을 오히려 촉진해야 할 필요가 있다.

독립 중소, 중견 기업과의 불공정경쟁문제와 관련하여 경쟁자보호와 경쟁과정보호가 혼재하고 있는 사례를 들어본다.

> 사례: 기업집단 소속 △△정유회사가 정유조제과정에서 부산물로 나오는 자동차세제를 주유소를 운영하는 ○○계열사에 공급함으로써 기존에 자동차세제를 납품하고 있던 중소 자동차세제 공급업체들이 무더기로 도산한 사례[13)]

13) 공정거래위원회(2004)의 p.8을 참고하시오.

공정위는, 이것을 집단의 힘을 지렛대로 하여 개별 시장에서 용이하게 시장지배력을 행사할 수 있고, 진입장벽 구축, 퇴출 강요 등을 통해 독립기업이나 중소, 중견 기업과의 공정한 거래질서 확립을 저해하는 사례로 지적하고 있다. 이 사례에서 기업집단의 행동이 반사회적인지 친사회적인지와 관련하여 두 가지 점을 지적할 필요가 있다. 우선, 이 사례는 두 상품을 하나의 기업이 제공함으로써 범위의 경제가 실현되는 경우라 할 수 있다. △△정유회사가 중소 자동차세제 공급업체에 비하여 더 낮은 비용으로 자동차세제를 공급할 수 있었기 때문에 중소업체가 시장에서 축출되었다면 그것은 사회 후생 증진 효과가 얻어진 것으로, 경쟁정책 차원에서 문제 삼는 것은 타당하지 않다. 만일 정유회사가 세제의 가격을 비용보다 낮추어 중소업체의 축출이 발생했다면 이것은 약탈적 행위 차원에서 검토될 필요가 있고 그것이 사실이라면 반경쟁적 행위로 처벌되는 것이 타당할 수 있다.

두 번째, 시장에서 축출된 것이 중소업체이기 때문에 문제 삼는 것이라면 이는 타당하지 않다. 만일 축출된 것이 다른 재벌기업이라면 문제가 없다고 판단하게 된다면 그것은 경쟁과정을 보호하는 것이 아니라 경쟁자를 보호한다는 점에서 타당한 경쟁정책이 아니다. 위의 사례에서 정유회사들 간의 경쟁이 충분하다면 세제시장에서의 이러한 행위는 아무런 문제가 되지 않는다. 정유회사가 세제시장에서 독점이윤을 누린다면 다른 정유회사들도 세제시장에 진입할 것이며, 만일 △△정유회사가 특별한 기술을 보유하여 여전히 독점력을 누린다면 그것은 뛰어난 기술력에 의하여 발생하는 잉여이기 때문에 규제의 대상이 되지 않아야 한다.

재벌규제와 관련된 정부의 세 번째 정책목표는 계열사 간 복잡한 출자고리에 의한 동반부실화, 이로 인한 경제 전반의 시스템 리스크의 방지이다. 이 문제는 근본적으로 금융시장과 기업의 내외부 감시장치 차원에서 해결해야 할 문제이다. 채무보증이 동반부실화를 초래할 우려가 있다면 금융기관이 이를 적절히 견제해야 한다. 만일 금융시장의 시장왜곡요인으로 인하여 그러한 기능을 적절히 수행하지 못한다면 금융기관에 대한 규제로 문제를 푸는 것이 타당하다. 즉, 금융서비스의 구매자에 대해 규제할 것이 아니라 공급자에 대하여 적절히 규제해야 한다는 것이다.

다. 성과지표와 정책목표

재벌규제와 경쟁정책에서 흔히 관찰되는 현상이 시장의 성과지표(performance variables)를 정책목표 달성의 준거(objective variables)로 설정한다는 것이다. 재벌규제에서 종종 비판의 대상이 되는 것은 기업집단 내의 복잡한 소유지배구조이다. 순환출자구조를 포함한 복잡한 구조는 건전한 기업구조라고 보기 어려울 수 있다. 대리인문제를 야기할 뿐 아니라 기업 내에서 의사결정과 통제가 비효율적일 수 있다. 이러한 면에서 한 기업집단의 복잡한 구조를 보고 건전하지 못하다는 주장은 타당할 수 있다. 그러나 기업집단의 소유지배구조가 정부가 특정한 형태를 바람직한 것으로 설정해 두고 그것을 추진하는 정책목표의 대상이 되는 것은 타당하지 않다. 소유지배구조는 기업집단 평가에 있어서의 성과(performance)지표이지 특정한 유형이 정책목표가 되는 것은 타당하지 않다는 것이다. 한 기업의 최적소유지배구조는 기업의 사업활동, 시장의 성격, 기업의 역사, 기업문화 등 다양한 요인에 의존한다. 소유와 경영권의 분리에 있어서도 이론적으로 가장 바람직한 형태를 규정하는 것은 어렵다. 소유가 집중되면서 성공적인 사례도 많으며 전문경영인 체제로서 성공적인 사례도 많다. 한 기업집단이 얼마나 많은 시장에 진출하는 것이 가장 바람직한지를 규명하는 것도 쉬운 일이 아니다. 서로 독립적으로 보이는 두 재화를 한 기업이 생산하면서 다양한 유형의 시너지효과가 얻어질 수도 있다. 따라서 현재 기업집단의 소유지배구조가 특이하고 복잡하다고 해서 그것을 인위적으로 정부가 조정하려고 하는 것은 자칫 기업의 자유로운 활동을 저해하고 사회 후생을 저해할 수 있는 것이다. 보다 명쾌하게 정부가 기업집단의 구체적인 반사회적, 반경쟁적 행위를 규제하는 것이, 만일 그 원인이 특이한 소유지배구조의 특성에 기인한다면 그 인과관계를 근거로 반경쟁행위의 시정조치로서 구조 변경을 강제할 수 있다.

정부는 지주회사체제가 바람직한 재벌의 소유지배구조라고 설정해 두고 있다. 그래서 재벌들로 하여금 자발적으로 이러한 체제로 전환하도록 여러 유인장치를 제시하였다. 그러나 지주회사체제가 기존의 거미줄같이 복잡한 구조보다 성과가 더 나을 것이라는 이론적, 실증적 보장

은 없다. 물론 지주회사체제가 소유지배구조의 단순화로 투명성이 제고되는 긍정적인 측면은 있을 수 있으나, 선험적으로 특정 구조를 정책의 목표로 설정해두는 것은 타당하지 않다고 할 수 있다. 투명성이 정부가 추구하는 정책목표라면 기업의 의사결정, 그것과 관련된 정보의 획득 가능성, 그리고 기업 내외부의 감시제도를 발전시키는 것이 더 효과적이고, 정부가 추구해야 하는 방향이다.

한 산업의 경쟁정책에 있어서 종종 시장경쟁성의 지표로 사용하는 것이 시장점유율의 분포이다. 이것도 시장성과의 지표일 뿐이며, 정책목표가 되기에는 적절치 않다. 즉, 경쟁기업 간에 시장점유율의 비대칭성이 매우 크다면 가장 큰 기업이 시장지배력을 가질 개연성이 높다고 판단할 수 있다. 그러나 시장점유율분포와 경쟁의 유효성 간에는 함수적인 관계가 성립되지 않는다는 것이 많은 경제학자의 지적이다. 점유율분포의 비대칭성이 크더라도 경쟁이 효과적일 수 있기 때문이다. 극단적인 예이기는 하지만 시장의 경합성(contestability)이 완전하다면 독점시장에서도 독점력의 남용이 존재하지 않을 수 있는 것이다.

재벌규제와 관련해서 종종 무분별한 다각화를 지양해야 한다고 주장한다. 그러나 어떠한 다각화가 '무분별한지'에 대한 판단은 쉽지 않다. 만일 소수의 재벌그룹이 다수의 시장에 참여하고 있는 상황이라면 암묵적 담합, 진입 저지와 같은 반경쟁적 행위가 발생할 가능성이 높다고 판단할 수도 있다. 즉, 기업집단의 다각화의 정도는 경제의 건전성을 평가하는 하나의 지표가 될 수는 있다. 그러나 과도한 다각화가 반경쟁적 행위의 발생 가능성을 높인다고 해서 인위적이고 사전적으로 그것을 정부가 조정하려고 한다면 예상하지 못한 시장 왜곡이 발생할 수 있고, 사회후생을 증진하는 다각화의 행위를 차단하는 불합리성이 초래될 수 있다. 출자총액제한의 예외사항들 중에는 관련다각화를 포함하고 있다. 즉, 기존 상품과 유사한 상품시장진입을 위한 출자는 허용하는 것이다. 이 예외 자체에는 하등의 문제가 없고 논리적으로도 적절하지만, 두 재화를 하나의 기업이 생산함으로써 얻어지는 범위의 경제가 어떠한 재화들 간에 발생할 수 있는지를 판단하기는 어렵다. 특히 정보통신기술, 바이오기술의 발전으로 등장하는 신경제(New Economy)에서는 하나의 기술이 다양한 상품시장에 영향을 미친다. 가령, 바이오기술은 농업, 식품,

의료, 환경 등에, 정보기술은 통신, 기계, 금융, 도소매 등 다양한 산업에 파급효과를 초래하며 이러한 산업에 하나의 기업이 진출함으로써 범위의 경제가 실현될 수 있는 것이다. 만일 관련다각화에 대한 판단이 기존 정부의 산업분류에 의존하여 이루어진다면 재벌규제가 사회 후생 증진적인 다각화를 저해할 가능성이 있는 것이다. 이 경우 사전규제 자체에 대한 재검토와 산업동향 및 발전에 대한 지속적 정보 수집과 활용을 통한 구체적 다각화 사례의 검토가 사회 후생을 증가시킬 수 있을 것이다.

라. 재벌규제와 투자인센티브

다양한 재벌규제는 기업의 전유성(appropriability)을 제약한다. 가령 기존 산업생산에서 만들어낸 기술과 경험을 다른 시장에 활용할 수 있다면 그러한 기술과 경험으로부터 얻는 잉여는 더욱 커진다. 그러나 출자제한 등으로 다각화가 차단된다면 잉여는 축소되고 사전적으로 기업은 기술과 역량 축적을 위한 투자에 소극적인 태도를 가지게 된다. 또한 재벌규제는 투자의 비용을 높이는 효과를 초래한다. 채무보증 금지, 출자의 제약은 투자자금조달을 어렵게 함으로써 투자비용을 높이는 것이다. 투자경쟁효과의 측면에서도 재벌규제는 부정적일 수 있다. 한 재벌이 시장지배력을 가지는 시장에 다른 재벌의 진입이 저지될 수 있다. 따라서 경쟁이 야기하는 투자촉진효과(business stealing effect, preemption effect, efficiency effect)가 작동할 수 없게 된다.

기업의 투자를 저해하는 가장 중요한 규제 중의 하나로 거론되는 것은 출자총액제한제도이다. 이 제도에 대해 구체적이고 엄밀히 분석하는 것은 본장의 영역을 넘는 것이다. 여기서는 논의의 진행을 위해 출자총액제한제도의 투자저해효과에 대한 공정위와 재계 간의 논쟁을 간략히 살펴보기로 한다. 재계는 대규모 기업집단을 상대로 한 설문조사를 이용하여 많은 민간그룹들이 출자총액규제로 인하여 신규 투자를 포기하였거나 기업구조조정이 지연된 경험을 갖고 있는 것으로 조사되었다고 주장하였다.[14] 구체적인 신규 투자 포기 사례를 제시하기도 하였으며, 그룹의 주력기업들이 출자한도를 초과하거나, 출자한도에 육박하여 투

14) 전국경제인연합회(2004a).

자계획 검토단계에서 계획 자체를 포기하는 경우가 많았을 것이기 때문에 실제로 드러난 사례보다도 출자규제의 역효과는 심각하며, 결과적으로 출자규제가 투자 저해의 가장 큰 요인이라고 주장하였다. 이에 대하여 공정위는 다음과 같이 반박하였다.[15] 투자는 실질적인 자본스톡의 증가이며, 타 회사의 주식을 취득하는 행위인 출자와는 구별된다. 여러 실증분석결과에 의하면 출자규제가 기업의 투자를 제한하지 않는다는 것이 입증되었다. 또한 여러 예외 및 적용제외로 인하여 동종, 밀접 관련 업종, 신산업, 외국인 합작회사 등의 출자는 제한되지 않는다. 전경련이 제시한 사례들의 대부분은 투자가 아니라 출자와 관련된 것이며, 출자가 기업인수나 지분참여 등을 통한 투자수단이라 보기도 하는데, 이에 대해 국가경제의 관점에서는 단지 경영권의 소재문제로서 경제활성화에 영향을 주는 실물투자가 아니라는 점을 강조한다.

이에 대한 재계의 반박을 정리하면 다음과 같다.[16] 현재 기업들이 영위하고 있는 업종은 대부분 시장포화에 이르고 있기 때문에 새로운 투자 욕구는 비관련다각화와 연관되어 있다. 현재의 여러 예외 및 적용제외의 경우에도 일정한 시한이 정해져 있어서 실효성이 없다. 출자한도 산정은 개별 기업별로 이루어지기 때문에 기업집단 전체의 출자여력은 의미가 없으며, 이미 여러 중견그룹의 경우에는 출자한도를 초과하여 신규 출자의 여력이 없는 상태라 한다.

출자규제의 투자저해효과에 대한 논쟁, 또는 투자와 출자의 관계에 대한 논쟁은 결론이나 합의가 이루어지지 않고 있으며 앞으로도 그렇게 될 가능성은 희박해 보인다. 다만 여기서 언급하고자 하는 것은 출자규제가 기업의 자유로운 활동을 제약하고 투자를 저해할 가능성은 '선험적'으로 충분히 있을 수 있다는 점이다. 물론 실제로 그러한 규제가 없으면 투자가 활발히 일어날지는 누구도 장담할 수 없다. 최근 투자가 저해되는 것은 규제 이외에도 내수의 부진, 중국의 경쟁압력 등 여러 요인에 기인할 것이다. 다만, 실증적으로는 영향이 있든 없든 논리적으로 기업의 자유로운 의사 결정을 저해할 가능성이 있는 규제는 그 개선방안

15) 공정거래위원회(2004).
16) 전국경제인연합회(2004b).

에 대해 재고의 여지가 있다는 점을 지적한다. 공정위가 예외규정을 인정하고 2006년 시장상황을 검토하여 이 제도를 재고하겠다는 것은 이러한 논리에 대해 충분한 이해와 공감대가 형성될 수 있음을 시사한다.

재벌규제는 독립적 중소, 중견 기업의 투자를 촉진할 것인가? 재벌기업의 진입으로부터 보호받는 기업은 사업안정성을 확보하여 투자에 적극적일 수 있다. 그러나 재벌기업 진입 위협이 사라지면 경쟁압력의 약화로 투자에 소극적일 수도 있다. 전자는 전유성의 효과이고 후자는 투자경쟁효과이다. 어느 것이 더 크게 작용할 것인지를 판단하기는 쉽지 않다. 한편, 이미 재벌기업이 진입하여 시장지배적 지위를 가지고 있으면서 다른 독립기업이 비지배적 지위를 가지는 경우에는 어떠한가? 여러 재벌규제장치는 재벌기업의 자유로운 경쟁활동을 제약함으로써 경쟁의 공격성(aggressiveness)을 낮출 것이다. 그 결과 비지배적 기업이 사업활동이나 투자 측면에서 더 공격적이 될 것인가? 이것도 불분명하다. 선도자-추종자(leader-follower) 형태의 경쟁구조에서는 선도자에 의한 암묵적 담합이 발생하기 쉽다. 이 경우 선도자의 소극적 행위는 다른 기업의 소극적 행동을 유발하여 시장의 경쟁성을 약화시킬 수 있다. 물론 추종자의 공격적 행동도 예상할 수 있으나 어느 경우가 더 가능성이 클지 분명하게 말하기 어렵다.

한편, 산업의 supply chain의 관점에서 보면, 대개의 재벌기업들은 상품의 최종단계, 즉 소비자를 직접 대상으로 하는 영역을 주로 장악하고 있다. 많은 중소기업, 중견기업은 재벌기업에게 중간재를 공급하는 상위산업(upstream industry)을 형성하고 있다. 이때 만일 재벌규제로 인하여 재벌기업의 투자가 위축된다면 그 효과는 상위산업으로 파급될 것이다. 즉, 상위산업의 중소, 중견 기업의 생산 및 투자도 위축되는 것이다. 재벌규제가 독립적 기업의 투자, 생산활동을 활성화한다고 단정할 수는 없는 것이다.

대기업의 확장을 제한하고자 하는 정책에는 각 기업집단별로 주력산업부문에 전문화하도록 유도하려는 취지 또는 의도가 깔려 있다. 그러나 출자제한 등 기업집단의 확장을 저지하는 것은 각 기업집단이 산업별로 특화함으로써 상호간의 경쟁을 약화시킬 가능성이 있다. 각 산업에서 시장지배력 또는 독점력을 보유하고 있는 기업집단은 전유성의

증가로 투자를 촉진할 수도 있겠으나 앞에서 지적한 바와 같이 전유성만으로는 사회적으로 바람직한 수준의 투자를 기대하기 어렵다. 오히려 대체효과로 인하여 투자에 소극적인 태도를 보일 수도 있다. 한 기업 또는 기업집단에 자본을 집중시킴으로써 투자를 촉진하고 경쟁력을 향상시키는 산업정책은 개발연대에는 타당할 수 있었으나, 이미 많은 기업집단이 세계적인 경쟁력을 갖추고 있는 현재의 상황에는 타당성이 희박하다. 경제력 집중 억제라는 제한적인 정책목표만을 추구하게 되면 결국은 각 기업집단이 각 산업에서 가지는 시장지배력을 오히려 강화시키고 지켜주는 역효과를 초래할 수 있는 것이다. 만일 투자를 촉진하면서 개별 산업에서의 시장지배력을 약화시키는 두 가지 목표를 추구한다면, 오히려 각 기업집단이 현재의 영역 이외의 다른 부문에 적극적으로 진입하도록 유도하는 정책이 타당성을 가질 수 있다.

제4절 시장경쟁 촉진을 위한 규제정책

공정거래법은 개별 시장 단위의 실질적 경쟁 촉진을 위한 여러 규제사항들을 담고 있고 최근 많은 심결 사례가 등장하고 있다. 많은 선진국에서와 같이 여러 반경쟁적 행위에 대하여 당연위법(per se illegal)보다는 합리의 원칙(rule of reason)을 중시하는 경향을 보이고 있으며 이것이 사전규제보다 사후규제를 강화한다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다. 또한 많은 심결 사례의 평가과정에서 여러 경제논리를 반영하려는 노력이 나타나고 있다는 점도 고무적인 현상이다. 주요 공정경쟁규제들은 시장지배적 지위의 남용 금지, 기업결합의 제한, 부당한 공동행위의 금지, 불공정거래행위의 금지로 나눌 수 있다. 여기서는 이러한 규제사항들이 기업의 투자에 미치는 효과를 살펴보고자 한다.

원리적인 측면에서 경쟁정책이 투자인센티브에 미치는 영향은 일률적으로 말하기 어렵다. 시장지배력지위 남용 금지, 기업결합제한 등의 규제는 기업의 전유성을 제약한다는 점에서 투자인센티브의 약화를 초래할 수도 있다. 반면에 경쟁제한적 행위 금지를 통한 경쟁의 활성화는 투자경쟁을 촉진할 수 있다. 즉, 투자경쟁효과가 발휘될 수 있는 것이다.

과거에는 주로 정태적 또는 배분적 효율성 차원에서 경쟁정책이 추진되는 경향이 있었으나 최근에는 기업의 장기적 의사결정과 관련된 동태적 측면도 중요하게 고려하는 경향을 보이고 있다. 특히, Microsoft의 사례에서 보듯이 기술개발의 속도가 빠른 신경제의 주도적 산업의 경우에는 더욱 동태적 측면이 강조된다. 기업결합의 허용 여부 결정에 있어서는 주로 경쟁기업 수의 감소로 인한 가격 상승효과와 규모의 경제성으로 인한 비용의 하락 및 투자촉진효과 간의 상충관계를 따져보게 된다. 부당공동행위 여부의 판정에 있어서도 기술개발을 위한 공동의 R&D활동(가령, research joint venture의 설립 및 운영)이 기술적 외부효과(technical spillover)로 인한 투자인센티브 약화 문제를 해소한다는 측면에서 긍정적으로 평가되기도 한다. 여기서는 이미 많은 논의가 진행되어 왔던 기업결합과 부당공동행위의 경우는 제외하고, 시장지배적 지위 남용금지와 불공정거래행위 금지 두 영역의 규제사항들에 대해서 살펴보고자 한다.

1. 시장지배적 지위의 남용 금지와 불공정거래행위의 금지

공정거래법 제3조의 2에서는 시장지배적 지위 남용행위의 유형을 명시하고 있으며, 시행령 제5조에서 이를 구체화하고 있다. 공정거래법상의 남용행위는 가격을 부당하게 결정, 유지 또는 변경하는 행위(가격 남용), 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위(판매조절), 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위(사업활동 방해), 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위(진입 방해), 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위(경쟁사업자 배제 및 소비자이익 저해행위)로 규정된다. 이 규정에 의하여 구체적인 행위의 위법성을 판단함에 있어서는 해당 기업이 시장지배력을 가지는지의 여부를 먼저 판정하게 된다. 즉, 시장지배력이 있는 경우에만 이 규정에 의하여 위법성이 입증되는 것이다.

시장지배적 지위 남용행위 금지와는 대조적으로 불공정거래행위의 성립에는 시장지배력의 유무가 필요 없다. 공정거래법 제23조 제1항에

공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위들을 규정하고 있다. 그 내용은 1. 부당하게 거래를 거절하거나 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위(거래 거절, 차별취급), 2. 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위(경쟁자 배제), 3. 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 행위(부당고객유인 및 거래 강제), 4. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위(거래상 지위 남용), 5. 거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위(구속조건부 거래 및 사업활동 방해), 6. 부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금, 대여금, 인력, 부동산, 유가증권, 무채재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위(부당 자금, 자산, 인력 지원) 등이다. 하위법규에서 각 사항의 행위를 구체화하고 있다. 가령, 차별적 취급은 가격차별, 거래조건차별, 계열회사를 위한 차별, 집단적 차별로 구분하며, 경쟁사업자 배제는 부당염매, 부당고가매입 등으로, 거래 강제는 끼워팔기, 사원판매, 기타의 거래 강제로 구분된다. 거래상 지위 남용은 구입 강제, 이익제공 강요, 판매목표 강제, 불이익 제공, 경영간섭 등이며, 구속조건부 거래는 배타조건부 거래, 거래지역 또는 거래상대방의 제한이며, 사업활동 방해는 기술의 부당이용, 인력의 부당 유인 및 채용, 거래처 이전 방해 등으로 구성된다. 별도의 장으로 재판매가격유지행위(Resale Price Maintenance) 금지 및 금지예외를 명시하고 있으나, 이것도 일종의 불공정거래행위로 간주될 수 있다.

시장지배적 지위의 남용 금지와 불공정거래행위의 금지에 있어서의 특징들을 간략히 정리하면 다음과 같다. 우선, 두 규제사안에 있어서 중복되는 사항들이 있다. 사업활동 방해, 경쟁자 배제, 진입 방해 등이 그것이다. 전경련 등 재계에서는 중복규제를 지적하면서 시장지배적 지위의 남용 금지를 삭제하여야 함을 주장한다.[17] 불공정거래행위 금지는 시장지배력의 보유 유무와 무관하게 적용되며 경쟁 또는 거래의 공정성 차원에서 규제가 적용되는 것이다. 따라서 시장지배적 지위 남용 금지보다 더 포괄적이라 할 수 있다. 시장지배적 지위 남용 금지에만 해당되

17) 김진국(2004).

는 것이 가격 남용과 판매조절이다. 이것은 독점력 이용으로 인한 소비자 후생 저해 또는 비효율성을 방지하기 위함이라 할 수 있다. 그 외 '소비자 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위'는 매우 모호한 설정이라 할 수 있다. 반경쟁적 행위에 대한 규제의 특징 중 하나로 가능한 한 불법적인 행위를 법규에 구체화하려고 노력해 왔다는 점을 지적할 수 있다. 공정거래법에 다소 포괄적인 유형을 제시하고 하위 법규에서 이를 더 자세히 구분하고 있다.

2. 평가와 개선방향

가. 유형화의 문제

공정거래법에서 불법적 행위를 포괄적으로 유형화하고 하위법규에서 이를 더 구체화하려는 노력은 일종의 사전규제를 더욱 명확하게 하는 것(사전규제의 정밀화)이라 할 수 있다. 본장의 제2절에서 논의하였듯이 이러한 규제 접근방식에는 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 있다. 우선 사전적으로 어떠한 행위가 불법적인 것인지 아닌지를 예측함에 있어서 도움을 준다. 가령, 법규에 공정한 거래를 저해해서는 안 된다는 정도의 규정만 되어 있다면 어떠한 행위가 이에 해당되는지를 기업의 입장에서 판단하기 어렵다. 즉, 불법적 행위의 사전적 유형화는 기업에게 가이드라인을 제공하여 줌으로써 규제로 인한 불확실성을 축소시키며, 그러한 점에서 기업의 활동과 투자를 촉진하는 면이 있을 수 있다.

반면에 사전적으로 어떠한 행위가 어떠한 조건하에서 불법적인지를 완벽하게 명시할 수 없다는 전제에서 결국 행위의 불법성 판정은 사후규제에 맡겨야 하는 면이 있다, 이 경우 사전적으로 불법행위를 유형화, 구체화하는 것은 제2절에서 논의한 1종 오류와 2종 오류를 모두 더욱 강화할 위험성이 있는 것이다. 예를 들어, 불공정행위 유형으로 차별적 행위의 금지가 규정되어 있고, 하위법규에서 가격차별을 하나의 경우로 제시하고 있다. 가격차별에 대한 경제이론에 의하면 가격차별이 사회후생을 증가시키는지 저해하는지에 대해서 일률적으로 판단할 수 없다. 따라서 사회 후생에 긍정적인 영향을 끼치는 가격차별행위도 있을 수

있지만 법규에 그 행위를 불법적인 것처럼 명시함으로써 사전적으로 기업은 그러한 행위를 시도하지 않게 될 수 있다는 것이다. 그 행위가 실제로 발생하지 않았기 때문에 법규의 행위저지 사례는 관측되지 않는다.

2종 오류, 즉 바람직하지 않은 행위가 허용되는 오류도 발생할 수 있다. 가령 사업자 배제 행위는 매우 다양한 유형으로 나타날 수 있는데, 그것을 하위법규에서 몇 가지 유형으로 구체화하고 있지만 거기에 포함된다고 판단하기 어려우면서 실제로 사회 후생을 저해하는 사업자 배제 행위가 있을 수 있을 것이다. 이러한 행위는 법규에 규정되어 있지 않기 때문에 과도하게 실행될 수 있고 사후적으로도 적법한 것으로 판정될 가능성도 높다. 특히, 신경제에서는 이전과는 다른 경쟁적 측면이 많이 발생할 수 있다. 기업은 전보다 더 다양한 전략의 구사가 가능하다. 따라서 기존에는 예상할 수 없었던 새로운 전략적 행위는 법규에 불법적인 행위 유형으로 명시되지 않았지만 실질적으로 반경쟁적 행위의 효과를 달성할 수 있는 경우가 많이 등장할 수 있다. 사전적으로 법규에 명시된 것에 의존하여 경쟁정책이 운영된다면 그와 같은 바람직하지 않은 행위가 규제되지 않는 사례가 발생할 수 있고, 이를 해결하기 위해서는 법규의 지속적인 개정이 불가피하다.

제2절의 논의에서는 이와 같은 문제점을 완화할 수 있는 규제 접근방식으로서 사후규제의 사례가 축적되고 규제의 역량이 강화됨에 따라 사전적 규제를 보다 느슨하게 하는 것이 적절한 방법이 될 수 있다고 주장하였다. 즉, 법규에서는 가능한 한 모든 가능한 행위를 명확하게 그리고 정교하게 규정하려고 노력할 것이 아니라, 어떤 행위의 불법성은 사후적으로 판단하고 법규에서는 반사회적인 행위를 규제할 수 있는 근거와 원칙만을 제시하는 것이다. 그리고 법규상의 유형은 가이드라인 정도로 이해되는 것이 타당하다. 따라서 그러한 유형을 공정거래법이나 하위법규에 둘 것이 아니라 공정위에서 시장지배적 지위의 남용 및 불공정거래행위의 가이드라인을 만들어서 일반에 제시하는 것이 더 타당할 것이다.

나. 경쟁제한성과 불공정성

임원혁(2003)은 위법성 판단의 기준으로서 경쟁제한성, 공정경쟁제한성, 공정거래제한성 세 가지를 제시하였다. 경쟁제한성은 특정한 행위가 기존의 시장지배력을 유지, 강화하거나 또는 유발하는지의 여부를 의미한다. 시장지배력 또는 독점력의 유지, 강화의 판단에 있어서는 해당 기업이 시장지배력을 가지는지에 대하여 판단하여야 하며, 행위가 새로이 시장지배력을 유발하는 경우에는 그러한 가능성을 합리적으로 예측하여 판단하여야 한다. 따라서 경쟁제한성을 근거로 행위를 금지함에 있어서는 그 행위 자체가 불법적인 것이 아니라 그 행위가 경쟁을 저해하기 때문에 불법적인 것이다. 공정경쟁제한성과 공정거래제한성은 독점력의 유지, 강화, 유발과는 무관하게 행위의 바람직하지 않음을 규정하는 근거가 된다. 전자는 한 시장에서 경쟁하는 기업들 관계의 맥락에서 발생하며, 후자는 공급자와 소비자 관계의 맥락에서 발생한다. 두 경우 모두 행위의 불공정성(unfairness)이 불법성의 기준이 되는데 그것은 경쟁의 유효성에 대한 효과보다는 행위가 사회가 가지고 있는 윤리 규범이나 공익에 대한 침해의 관점에서 용납되기 어렵다는 점에서 금지되는 것이다.

위법성 판단의 기준을 이와 같이 경쟁제한성과 행위의 불공정성으로 구분할 수 있다. 현행법을 이러한 기준에서 해석한다면 시장지배적 지위의 남용 금지는 경쟁제한성이 기준이 되며, 불공정거래행위 금지는 행위의 불공정성이 기준이 된다. 경쟁제한성은 시장지배력의 개념 정의, 판단기준 등이 논점이 될 것인데 이에 대해서는 상당히 많은 사례와 연구가 축적이 되어 있고 이를 실제로 많이 적용하고 있기 때문에 크게 문제되지는 않는다. 반면에 행위의 불공정성은 매우 모호하다. 법에서는 행위의 유형을 제시할 것이 아니라 불공정성의 의미를 좀더 사전적으로 명확하게 담을 필요가 있다.

불공정성의 모호성은 과도한 규제를 야기할 가능성이 높다. 불공정거래행위의 유형을 보면 많은 행위들이 정상적인 경쟁과정에서도 나타날 수 있는 것들이라는 인상을 준다. 차별적 행위, 구속조건부 거래, 거래 거절, 타 사업자 지원 등은 많은 경우 반윤리적이거나 공익을 해치는

것이라 보기 어려운 경우가 많다. 부당염매는 시장을 독점화함으로 인하여 경쟁을 저해하는 행위이지만 단지 가격을 낮춘다는 것이 반윤리적이라 보기 어렵다. 불공정거래행위 금지에 있어서 많은 부당한 행위의 '부당성'의 기준은 거래의 불공정성이지 반경쟁성이 아니어야 한다. 그런 점에서 일반적인 인식은 부당성에 두 가지 기준이 모두 포함되어 있는 것으로 여기는 것 같다. 이러한 점에서 공정거래법 제23조 1항에서는 불공정성이 반윤리적 내지 반공익적인 성격을 의미함을 명시하고 여기서의 '부당함'도 그러한 의미에서의 부당성으로 국한하는 것이 타당하다. 현재의 법규에 의하면 한 기업이 시장지배적 지위를 가지지 않더라도 특정한 행위를 공정거래법 제23조 1항에 의거하여 불법적인 것으로 판정할 수 있다. 그것이 사회의 윤리규범을 위배하지 않는 것이라 하더라도 그럴 가능성이 있다.

예를 들어 보자. 한 판매자가 동일한 상품을 시차를 가지고 판매점에 등장하는 두 소비자에게 서로 다른 가격을 받고 파는 행위는 정상적인 시장 메커니즘에서 발생할 수 있는 것이다. 그러한 행위를 규제하는 것은 가격설정의 자율성을 제한하는 것이고 효과적인 시장원리의 작동을 저해하기 때문에 규제하지 않는 것이 타당하다. 또한 반윤리적이거나 공익에 위배된다고 보기 어렵다. 반면에 판매자가 일반인을 대상으로 가격을 공시해 두고 특정한 구매자에게 그 보다 높은 가격을 요구한다면 그러한 행위는 우리 사회가 용납할 수 있는 판매자의 자율성의 범위를 벗어났다고 할 수 있다. 즉, 불공정한 행위라 할 수 있고 규제를 가할 수도 있을 것이다. 물론 그러한 행위의 불공정성 여부는 규제당국 또는 사법부의 판단에 의하여 결정되어야 할 것이다.

경쟁제한성은 시장지배적 지위의 남용 금지에서, 그리고 불공정성은 불공정거래행위 금지에서 적용함으로써 두 가지 규제의 중복성이 회피될 수 있을 것이고, 특정 행위의 사후적 위법성 판단에 있어서 더욱 효과적일 것이며, 바람직한 행위를 과도하게 금지하는 오류가 발생할 가능성도 줄어들 것이다. 또한 규제당국의 불합리한 자의적 판단을 줄일 수 있다. 사업활동상의 자율성을 과도하게 규제할 위험성을 줄이고 기업활동을 더욱 촉진하는 긍정적인 효과를 달성할 수 있을 것이다. 더불어 경쟁을 저해하거나 경쟁 및 거래의 불공정성을 초래하지 않는 기업

의 투자활동이 촉진될 수 있을 것이다.

시장지배적 지위의 남용 금지는 경쟁제한성기준에 보다 충실할 필요가 있다. 현행 법에서는 공정거래법상의 남용행위는 가격을 부당하게 결정, 유지 또는 변경하는 행위(가격남용)와, 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위(판매조절)를 불법적 유형에 포함하고 있다. 물론 '부당하게'라는 표현이 들어가 있으나 그 의미가 모호하다는 점을 인정하면 이러한 행위를 남용행위에 포함한다는 것은 기업의 자유로운 활동을 과도하게 제약할 수 있는 가능성을 남긴다. 시장지배적 지위 남용 여부가 경쟁제한성을 기준으로 판단되어야 한다는 점에서 여기서의 '부당함'의 의미는 경쟁제한성이어야 한다. 즉, 시장지배력을 가지는 기업이 자신의 지배력을 유지, 강화, 유발하려는 행위를 규제해야 하는 것이다. 이러한 관점에서 가격의 남용 금지는 가격을 통한 경쟁자배제의 경우에는 타당할 수 있으나 가격 인상을 통한 소비자 후생의 감소의 경우에는 타당하지 않다. 법규상 불공정거래행위 유형으로 명시되어 있는 대부분의 행위(거래 거절, 차별취급, 구속조건부 거래, 부당지원 등)는 불공정거래행위 금지보다는 대부분 시장지배적 지위 남용 금지에 포함되는 것이 타당해 보인다. 즉, 그러한 행위를 통하여 지배력이 유지, 강화, 유발된 경우에 불법적인 것으로 판단하여야 한다. 불공정거래행위 금지 차원에서는 행위의 불공정성, 즉 사회규범에 대한 위반 여부를 판단하여야 할 것이다.

이와 같이 두 가지 규제에서의 판단기준을 명확히 하고 그에 따라서 사후적 규제를 적용해 나간다면 효과적인 경쟁을 촉진하면서 기업의 자율성을 최대한 허용함으로써 생산과 투자활동을 더욱 촉진하게 될 것이다.

제5절 가격규제의 투자효과: 통신서비스시장의 사례

본절에서는 가격 등 기업의 주요 의사결정에 대해 정부가 강력한 규제를 적용하고 있는 경우에, 규제가 기업의 투자활동에 어떠한 영향을 미치는지, 투자인센티브가 바람직한 규제에 어떠한 시사점을 주는지에 대해서 구체적인 사례를 통해 논의하고자 한다. 통신시장의 사례를 들

어서 가격규제의 논리가 기업의 투자 결정을 왜곡하는 경우에 논의를 한정할 것이다.[18] 두 가지 사례를 제시하는데, 하나는 유선전화, 특히, 시내전화의 경우이고 다른 하나는 이동전화 소매요금규제의 경우이다.

1. 유선전화와 이동전화 요금의 규제 현황

유선전화와 이동전화 요금에 대해서는 제도적으로 그리고 관행적으로 매우 강력한 규제가 적용되고 있다. 제도적으로 시내전화에서는 KT가, 그리고 이동전화에서는 SKT가 시장지배적 사업자로서 요금인가의 적용을 받고 있으며, 그 외의 경쟁사업자들은 신고제의 적용을 받는다. 그러나 KT의 경우 시내전화 이외에도 시외전화, 국제전화, 초고속인터넷 등의 요금에 대해서도 정부의 암묵적 규제의 적용을 받고 있고, 유무선의 경쟁사업자의 경우에도 신고제의 적용을 받는데 이를 통하여 정부가 상당한 정도의 개입을 하고 있다고 알려져 있다.

시내전화부문에서 KT는 가입자기준으로 90% 이상의 시장점유율을 유지하고 있으며, 시외전화에서 약 80%, 초고속인터넷시장에서 약 60%의 시장점유율을 보이고 있다. 시내전화는 규모의 경제성이 큰 자연독점적 성격을 가지고 있다고 알려져 있으며, 대체기술과 서비스의 등장으로 경쟁의 압력이 증대되고 있지만, 보편적 서비스로서 정부의 정책과 여론에 의하여 크게 영향을 받고 있다. 이동전화요금도 명확한 기준과 절차에 의하여 조정되기보다는 정치적이고 정책적인 과정을 통하여 결정되는 경우가 많이 목격된다.

투자의 관점에서 보면, 시내전화부문, 특히 가입자선로부문은 상대적으로 기술발전이 느리지만 유지, 보수에 따른 투자의 요구는 지속적으로 존재한다. 이동전화의 경우에는 기술의 급속한 발전으로 아날로그에서 디지털로, 그리고, 새로운 주파수대역을 이용하면서 무선멀티미디어 서비스를 가능케 하는 3G로 발전해 가고 있는 추세이다.

요금조정의 관행을 보면, 시내전화의 경우에는 여론에 의하여 강력한 압박을 받고 있다고 할 수 있다. 2001년 11월 이후에 유선전화요금이

18) 이동통신시장규제에 대해서는 정인석(2005)을 참고하시오.

사실상 고정되어 있는 상황이며, KT는 시내전화부문에서의 적자로 인하여 시내요금 인상의 불가피성을 주장하지만 정치적 압력으로 조정이 이루어지지 않고 있다. 이동전화요금의 경우에는 사업자, 정부, 시민단체, 정치가 등 많은 주체들 간의 파워게임이 진행되면서 적절히 타협하는 방식으로 요금이 조정되고 있다고 할 수 있다.

2. 요금규제의 불합리성에 의한 투자의 왜곡

우선 시내전화부문을 논의하기로 한다. 시내전화는 기술발전이 미약하기 때문에 서비스 공급의 비용은 일반물가 상승과 유사하게 증가하는 것으로 이해되고 있다. 전통적으로 보편적 서비스 정책 차원에서 시내요금, 특히 기본료는 비용 이하의 수준에서 적자상태를 유지하고 있다. 따라서 요금이 고정되어 있다면 요금과 비용의 괴리는 더욱 커지고 적자는 증가한다. 따라서 정부가 시내전화부문에 대한 투자에 대하여 직접적인 규제를 실행하기 어렵다면 사업자의 입장에서는 투자의 인센티브가 약화된다고 할 수 있다. 전통적으로 시내부문의 적자는 시외 등 장거리부문으로부터의 상호보조로 유지되어 왔다. 그러나 장거리부문의 경쟁 확대, 경직적인 규제로 인한 요금 고정으로 그러한 보조는 시내적자 증가를 충당할 수준이 아닐 가능성이 높다. 이러한 이유로 인하여 KT는 시내전화요금 인상을 시도하였으나 강력한 여론과 정치적 압박으로 좌절되었으며, 최근에는 유무선대체로 인하여 수요도 감소하는 유선 시내전화부문 대신에 수익성이 높은 초고속인터넷과 무선재판매부문으로 기업의 역량을 집중시키고 있다. 이것은 수익성에 따른 민간기업의 당연한 행동 변화라 할 수 있다. 문제는 시내전화서비스의 안정적 공급을 위해서는 일정한 정도의 투자가 지속될 필요가 있는데 KT는 그러한 인센티브가 없다는 것이다. 금년 2월 유선통신 대란은 KT가 시내부문에 대하여 투자를 소홀히 한 결과로 발생한 것이라는 주장이 설득력 있게 제기되며, 이러한 이유로 KT의 사업부문 분리, 국유화 등의 주장이 제기되기도 하였다.

시내전화요금의 사례는 경직적이고 정치적인 요금결정방식이 피규제 사업자의 투자인센티브를 왜곡할 수 있다는 것을 보여준다. KT는 전

체적으로는 적자를 보지 않지만 KT가 제공하는 여러 서비스 간에 수익성의 차이가 큰 상황이다. 요금규제를 주관하는 정부로서는 KT가 적자인 상황이 아니기 때문에 그리고 정치적 논란을 야기하는 요금조정을 회피하고자 하기 때문에 이러한 투자 왜곡 현상을 방치하고 있는 것이다. 요금의 결정에 있어서는 사업자의 전체적인 수익성만을 고려할 것이 아니라 사업자의 투자인센티브를 잘 고려해야 한다는 것을 보여주는 사례이다.

다음은 이동전화요금의 경우를 살펴보기로 한다. 소비자, 또는 이를 대표하는 시민단체에서는 지배적 사업자가 상당한 초과이윤을 누리기 때문에, 그리고 일반인의 통신비 지출이 최근 급증하였기 때문에 요금을 인하하라고 주장하는 반면, 사업자와 정부는 두 가지 논리로 현재의 요금을 방어하고 있다. 하나는 이동통신은 빠르게 발전하는 부문으로, 국가경제의 성장동력으로서의 무선통신을 지속적으로 발전시키기 위해서는 투자재원조달이 필요하고 이를 위해서는 초과이윤에도 불구하고 요금 인하가 어렵다는 주장이다. 다른 논리는 현재의 3사 경쟁구조는 경쟁력 비대칭성으로 유효경쟁이 불가능하기 때문에 유효경쟁체제의 구축을 위해서는 비대칭규제가 유지되어야 한다는 것이다.

투자인센티브의 관점에서 이 두 가지 논리를 검토해 보기로 한다. 우선, 투자재원조달 차원에서 요금이 높게 유지되어야 한다는 논리는 경제학적인 입장에서 타당하지 않다. 투자재원은 사업자가 채권, 주식, 사내보유금 등으로 스스로 조달하여야 한다. 요금은 투자자금을 조달하는 수단이 아니라 투자한 것에 대하여 보상해주는 수단으로 이해해야 한다. 이에 따라 적절한 요금설정방식은 요금수입이 사업자의 사업운영비용과 투자에 대한 보상인 투자보수를 합한 것과 일치하는 수준에서 요금을 정하는 것이다. 투자보수만큼 투자자에게 보상해주어야 투자의 유인이 있는 것이다. 요금과 투자의 관계가 이와 같아야 하는 이유는 첫째, 투자재원 마련을 위하여 요금은 높게 유지한다면 소비자가 투자자가 되는 셈이다. 그렇다면 사후적으로 투자보수는 소비자에게 주어져야 하는 것이다. 둘째, 사업자의 입장에서 투자자금이 있다는 것과 투자를 한다는 것은 서로 무관하다. 가령 요금을 높게 유지함으로써 투자재원을 마련해 주었다 해도 투자로부터 얻으리라 예상하는 보수가 자금의

기회비용(가령, 은행 금리)보다 크지 않다면 투자를 실행하지 않는다. 자본시장이 완전하다면 투자의 실행 여부는 자금조달의 방식, 즉 채권, 주식, 요금을 통한 보유금과 무관하다. 자금의 기회비용은 동일하기 때문이다. 자본시장은 일반적으로 불완전하기 때문에 요금을 통한 조달의 경우 기회비용이 더 낮다고 할 수 있다. 그러나 현재의 이동전화사업자들은 국내 상위의 재벌의 자회사들이다. 따라서 다른 어떠한 기업들보다 자본시장 불완전성으로 인하여 요금을 통한 투자자금조달이 인정되어야 할 이유는 없는 것이다.

요금과 투자의 관계에 대한 잘못된 인식을 단적으로 보여주는 예가 현재의 2G 요금을 통하여 조달한 자금을 3G 투자에 활용하는 경우이다. 정부는 소위 IT839정책에 제시된 다양한 아이디어를 실현하기 위하여 2G 요금을 높게 유지하여야 한다고 주장하는데, 사업자의 3G 투자 여부는 3G 사업으로부터 얻을 것을 예상하는 투자보수에 의존하지 2G로부터 얻는 이윤에 의존하지 않는다. 투자인센티브는 정부의 주장과 정반대로 작용할 수 있다. 3G는 상당 부분 2G 시장을 대체한다. 따라서 사업자의 투자에 있어서 대체효과(replacement effect)가 발생한다. 2G 요금을 높게 유지하여 초과이윤이 높다면 사업자의 3G 투자인센티브는 더욱 강화되는 것이 아니라 약화되는 것이다.

다음으로 사업자의 경쟁력 비대칭으로 인한 유효경쟁의 저해 가능성 문제를 논의한다. 정부와 비지배적 사업자는 요금규제가 철폐된다면 시장 쏠림에 의하여 비지배적 사업자는 더욱 위축되고 지배적 사업자는 경쟁력 우위를 이용하여 시장을 독점화하게 될 것이라고 주장한다. 후발사업자의 수익상황을 반영하여 지배적 사업자의 요금을 결정하는 현재의 상황에서는 어떠한가? 후발사업자의 인센티브를 고려해 보기로 한다. 현재의 요금결정방식에서는 후발사업자가 경쟁력 제고를 위하여 투자를 강화하거나 가입자를 확대하기 위하여 공격적인 전략을 구사할 인센티브가 상대적으로 약하게 된다. 그 이유는 투자를 통하여 서비스 공급 비용을 낮추게 된다면 선발사업자의 요금이 낮아지고 후발사업자는 투자의 실익을 충분히 얻을 수 없다는 것이다. 공격적 경쟁전략으로 가입자를 확대한다면 시장점유율의 비대칭성이 감소하거나 규모의 경제성으로 비용이 하락하여 선발사업자의 요금이 낮아지게 된다. 따라서

현재와 같은 경직적인 요금규제는 사업자의 경쟁상의 공격성을 약화시키고 투자유인을 낮추게 됨으로써 현재와 같은 경쟁력 비대칭성을 고착화하는 결과를 초래할 것이다.

결론적으로 요금 또는 가격에 대한 잘못된 논리에 근거한 규제방식은 기업의 투자유인을 약화시키고 이는 시장의 경쟁력 저하로 이어질 수 있다. 활발한 가격경쟁이 사업자의 잉여를 소진시켜서 투자재원이 소멸하거나 투자보수가 감소하여 투자유인이 감소한다는 주장은 전유성과 투자의 비용 측면만을 고려한 사고라 할 수 있다. 2장에서 제시하였듯이 투자유인에 있어서는 투자경쟁효과(business stealing effect, preemption effect, efficiency effect)도 중요하게 고려되고 규제정책에 반영될 필요가 있다. 현재의 통신시장 가격규제논리는 투자경쟁효과를 간과하고 있다고 할 수 있다.

제6절 요약 및 결론

기업의 투자인센티브는 여러 요인과 효과에 의하여 결정된다. 전유성이 클수록 투자유인이 증대하며, 투자경쟁효과(business stealing effect, preemption effect, efficiency effect)는 투자를 촉진한다. 기업 간 기술적 외부성(technical spillover)은 투자유인을 억제하기도 한다. 경쟁의 강화는 전유성의 축소로 투자인센티브 약화를 초래하지만 투자경쟁을 촉진할 수도 있다. 경쟁적 시장에서 결과되는 투자는 사회적으로 과다할 수도 과소할 수도 있다. 경쟁구도를 와해하지 않는 범위 내에서 가능한 한 기업의 자율성을 최대한 허용하는 것이 전유성효과와 투자경쟁효과를 극대화하여 과소투자문제를 해결하는 방안이 될 것이다.

경쟁정책 차원에서의 규제 접근은 사전규제와 사후규제 두 가지 측면이 있다. 그런데 특정 행위가 허용되어야 하는지 금지되어야 하는지를 명확하게 규명하는 것은 용이하지 않다. 그것은 동일한 행위가 상황(contingency)에 따라 후생효과가 상이하고, 또한 시장참여자의 후생효과도 상이할 수 있기 때문이다. 후자의 문제는 총잉여의 극대화 또는 소비자 후생의 극대화라는 정책목표 설정으로 해결되는데, 전자의 문제는

사전규제의 정교화로는 달성하기 어렵다. 오히려 사전규제의 정교화는 바람직한 행위를 제약하거나 바람직하지 않은 행위를 허용하는 오류를 발생시킬 가능성이 있다. 이런 면을 고려하면 사전규제는 사후규제의 근거와 규제의 원칙을 설정하고 사후규제를 점진적으로 강화하는 방향으로 규제체계의 변화가 추진되는 것이 바람직하다.

본장은 또한 규제의 합리화 및 투자효율성의 차원에서 대기업정책, 시장지배력 남용 및 불공정거래행위 금지 등의 문제점과 개선방향을 제시하고 통신시장에 대한 요금규제 사례를 통해 가격규제가 투자를 저해하는 것을 살펴보았다. 장기적인 관점에서 볼 때 재벌정책에 있어서는 현재의 강력한 사전규제를 반사회적 결과가 초래된 경우에 한하여 사후적으로 시정조치하는 방식으로 점진적으로 변화해 나가는 것을 고려할 필요가 있다. 시장지배력 남용 금지에서는 부당성을 경쟁제한성으로 국한하고 불공정거래행위 금지에서는 부당성을 사회규범에 대한 위배라는 의미에서의 불공정성으로 한정하여야 한다. 법규에서 행위의 사전적인 유형화는 규제의 오류를 강화할 가능성이 있기 때문에 법규에 명시하지 말고 공정위의 가이드라인에서 제시하는 대신 사후규제를 강화하는 것이 타당하다. 통신시장의 사례에서 경직적이고 비경제적 논리에 근거한 요금규제가 시내전화부문의 투자인센티브를 저해함을 지적하였고, 이동전화의 경우에도 잘못된 논리가 오히려 기업의 투자인센티브 저하를 초래할 수 있다는 점을 강조하였다.

결론적으로, 현재의 경쟁정책과 관련된 제도와 그 운영은 논리적으로 완벽할 수 없다는 한계가 있고 과도하게 기업의 자유로운 사업활동과 투자활동을 저해할 가능성을 지니고 있다. 현재 상황에서는 이러한 제도를 보유·운영할 수 있는 이유가 존재한다고 해도, 장기적으로는 후생의 증진과 투자의 효율성 증대가 가능해질 수 있도록 규제방식을 더욱 선진화, 합리화하는 노력이 필요하다.

참 고 문 헌

공정거래위원회, 『출자총액제한제도에 대한 몇 가지 오해』, 2004.

김선구 · 류근관 · 이상승 · 반기범, 「출자총액제한제도의 바람직한 개선방향」, 『산업조직연구』, 제12권 제1호, 2004.

김진국, 「현행 공정거래법의 "시장지배적지위 남용금지제도"의 개정에 대한 소고」, 조성봉(편), 『공정거래법 전면 개편방안』, 한국경제연구원, 2004.

이건범, 「최근 재벌의 출자행태와 정책적 시사점」, 『주간금융동향』, 제10권 제43호, 2001.

이동걸, 「출자총액제한 논쟁의 시와 비」, 『주간금융동향』, 제10권 제21호, 2001.

이상묵, 「산업자본과 금융자본간 분리의 논거 및 그 비용에 대한 고찰: 산업의 금융지배 문제를 중심으로」, 『산업조직연구』, 제12권 제2호, 2004, pp.61~82.

이승훈, 『재벌체제와 다국적기업』, 서울대학교, 2005.

이주선, 「불공정거래행위 금지 및 재판매가격유지 제한과 경쟁정책」, 조성봉 외, 『공정거래법 전면 개편방안』, 한국경제연구원, 2004.

전국경제인연합회, 『출자총액규제로 인한 투자저해실태와 시사점』, 2004a. 4. 26.

전국경제인연합회, 『출자총액규제의 주요 쟁점과 그 실상』, 보도자료 2004b. 9. 14.

전성인, 「산업자본과 금융자본의 분리에 관한 제도적 검토: 한국과 미국의 경우를 중심으로」, 『산업조직연구』, 제12권 제2호, 2004, pp.84~111.

정세열, 「상호출자 금지 및 출자총액제한제의 실효성 검토」, 『산업조직연구』, 제13권 제2호, 2005.

정인석, 『이동전화서비스 요금규제와 경쟁정책』, 국회토론회(2005. 9. 20), 2005.

조성봉, 「공정거래법 개정연구: 총론」, 조성봉(편), 『공정거래법 전면 개편방안』, 한국경제연구원, 2004.

조성봉, 「경제력집중 억제정책의 현황과 문제점」, 조성봉(편), 『공정거래법 전면 개편방안』, 한국경제연구원, 2004.

한현옥, 「내부거래 규제 근거와 타당성 검토」, 조성봉(편), 『공정거래법 전면 개편방안』, 한국경제연구원, 2004.

한국개발연구원, 『시장개혁 추진을 위한 평가지표 개발 및 측정』, 2003.

한국개발연구원, 『공정거래관련 법령의 개선방안』, 2003.

Bebchuk, L., R. Kraakman, and G. Triantis, "Stock Pyramids, Cross-ownership, and Dual Class Equity: The Creation and Agency Costs of Separating Control from Cash Flow Rights," Working paper 6951, NBER, 1999.

Fudenberg, D. and J. Tirole, "Preemption and Rent Equalization in the Adoption of New Technology," *Review of Economic Studies*, Vol.52, 1985, pp.383~401.

Gilbert, R. and D. Newberry, "Preemptive Patenting and the Persistence of Monopoly," *American Economic Review,* Vol.72, 1982, pp.514~526.

Oftel, "Protecting Consumers by Promoting Competition: Oftel's Conclusions," 2002.

Reinganum, J., "A Dynamic Game of R&D: Patent Protection and Competitive Behavior," *Econometrica,* Vol.50, 1982, pp.671~688.

Shapiro, C., *Competition Policy and Innovation*, OECD, 2002.

Tirole, J., *The Theory of Industrial Organization*, The MIT Press, 1988.

제 8 장

환경규제와 기업활동: 현황과 대안

제1절 서 론

본장은 기업들의 창의적인 경제활동을 보장하면서도 높은 환경성과를 창출하는 데 효과적인 환경규제의 기본방향에 대해 논의한다. 환경문제는 시장실패의 대표적인 사례로 원론적으로 정부의 개입을 정당화한다. 환경재의 대부분은 소유권의 설정이 매우 어렵거나 불가능하기 때문에 시장에서의 효율적인 자원배분이 가능하지 않게 된다는 것이다.

우리나라의 경우 과거 환경보전이 정책목표의 우선순위를 점하지 못했던 시기에는 정부의 환경규제에 대한 의지나 정책수단은 매우 제한적이었다. 그러나 환경오염의 악화와 국민의 삶에 질에 대한 욕구가 증대하면서 환경 관련 규제는 폭발적으로 증가하였다. 2005년 7월 현재 환경부 소관 환경 관련 법령은 39개에 달하는 것으로 조사되고 있다. 이 중 1990년 이전에 제정된 법령은 하수도법(1966년 제정), 폐기물관리법(1986년 제정) 등 5개 미만이고, 나머지 대부분의 법령은 90년대 이후에 제정되었다. 환경 관련 법령의 본질적 성격상 규제적 성격이 강하게 내포되어 있음을 감안할 때 우리나라에 있어 환경규제의 강화는 환경 관련 법령의 증가 수를 통해서도 확연히 확인할 수 있다고 할 것이다.

문제는 과연 환경정책목표를 달성하기 위해 얼마나 효과적이고 효율적인 규제수단을 채택, 활용하고 있는가에 있다. 이미 오래전부터 OECD를 중심으로 한 여러 선진국에서는 환경규제수단에 대한 적극적

인 개혁의지를 보여 왔다. 과거의 환경규제가 명령과 통제(command and control) 일변도의 직접규제방식에 머물렀다면 1980년대 이후에는 기업들의 환경오염 관련 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 다양한 경제적 유인수단을 통하여 보다 적은 비용으로 오염 저감 목표를 달성할 수 있는 수단들을 강구하여 왔다. 배출부과금이나 배출권거래제와 같은 다양한 경제적 유인수단(economic incentives)들은 기업 차원의 오염저감비용을 포함한 사회적 비용에서의 효율성을 달성할 수 있다는 특성과 함께 여러 나라에서 적극적으로 도입되었다.

그러나 최근 선진국의 환경규제개혁은 환경친화적 조세개혁(green tax reform)과 같은 경제정책과 환경정책을 통합하는 보다 광범위한 차원에서의 환경정책에 대한 구체적인 논의와 도입으로 옮겨가고 있다(Barde[2005]). 이러한 논의는 이미 1990년대부터 시작되었으나 지구온난화과 같은 지구적 차원의 환경문제가 본격적으로 등장하면서 본격화되었다고 할 수 있다. 즉, 조세, 에너지정책 등 기존의 경제정책과 이산화탄소 저감이라고 하는 환경정책의 연계성이 보다 중요해지는 상황 속에서 자연스럽게 그 필요성이 부각되었다고 할 것이다. 이중배당가설(double dividend hypothesis)이 시사하는 바와 같이 그 근본적 취지는 경제와 환경의 윈윈전략이 필요할 뿐만 아니라 가능하다는 비전에 있다고 할 것이다.

우리나라는 과연 어떠한가? 1990년대 이후 각종 환경 관련 법령이 제정되면서 기존의 직접규제정책과 더불어 다양한 경제적 유인수단들이 도입되었다. 환경개선부담금, 폐기물예치금, 폐기물부담금, 쓰레기종량제 등이 이 당시에 도입된 대표적인 경제적 유인수단들이다. 이러한 경제적 유인수단의 활용은 그 자체로서 직접규제방식의 단점을 개선할 수 있다는 차원에서 바람직함은 분명하다.

그러나 문제는 이러한 경제적 유인수단들이 그 근본취지에 맞게 얼마나 효과적으로 활용되고 있는가 하는 점이다. 경제적 유인수단의 본래 목적은 시장기능을 활용한 오염물질의 적정 저감에 있다. 그러나 현실적으로 적지 않은 수단들이 부차적 목적인 정부의 부담금수입의 확보를 위해 활용되고 있는 형편이다. 만약 기업들의 입장에서 경제적 수단이 또 다른 벌과금의 성격으로 이해된다면 경제적 수단이 갖는 효과성

은 떨어질 수밖에 없다.

이러한 차원에서 볼 때 향후 우리나라 환경규제의 기본방향은 기업들의 창의적인 경제활동을 보장해 주는 가운데, 스스로 높은 환경성과를 창출하는 것이 자신의 경쟁력을 높이는 효과적인 수단이 될 수 있는 정책적인 유인체계를 지속적으로 제공, 구축해 나가는 데에 초점을 맞춰야 할 것으로 판단된다. 사전적, 사후적 규제로 대변되는 직접규제는 그 필요성과 효과성에 대한 엄밀한 평가를 통하여 핵심규제만을 존속시키겠다는 분명한 정책의지가 필요할 것이다. 반면 기존에 활용되고 있는 경제적 유인수단에 대해서도 그 실효성에 대한 진단이 계속적으로 이루어져야 할 것이며, 단순한 벌과금으로 전락시키는 우를 범해서는 안 될 것이다.

기업의 자유로운 창업과 경제활동을 촉진함과 동시에 정부의 환경목표를 달성하는 적절한 신호(signal)를 민간에 제공하기 위해서는 효과적인 환경규제정책과 대안이 모색되어야 한다. 이와 관련하여 최근 우리의 관심을 끄는 정책은 의무정보공개제도(mandatory information disclosure)라고 할 수 있다. 이는 정부가 기업의 환경오염과 관련된 정보를 신속하고 정확하게 시장의 이해관계자에게 전달함으로써 기업으로 하여금 스스로 환경성과를 높이고자 하는 유인을 시장으로부터 제공받게 하는 정책수단이라고 할 수 있다. 이 같은 정보유인수단(information-based incentives)은 적절하게 활용될 경우 환경규제를 수행하기 위한 행정비용을 최소화하면서 높은 정책성과를 달성할 수 있는 효과적인 대안으로 기능할 수 있다.

본장의 순서는 다음과 같다. 제2절에서는 우리나라의 기업 관련 환경규제 현황에 대해 개괄적으로 살펴본다. 특히 창업 및 기업활동과 관련한 환경규제 내용을 구체적으로 살펴보고자 한다. 이를 통해 직접규제방식의 환경규제가 매우 광범위하고 세세하게 자리 잡고 있음을 확인할 수 있을 것이다. 제3절에서는 향후 환경정책의 방향이 경제정책 및 개발사업과 긴밀한 연계성을 갖고 종합적이고 통합적으로 이루어져야 한다는 관점에서 정부가 추진해야 할 선진적인 환경규제정책의 기본방향을 제시하고자 한다. 기업의 환경보전마인드를 효과적으로 제고하기 위한 차세대형 환경정책의 중요성과 더불어 상대적으로 무관심의 영역

으로 방치되어 온 환경약자(弱者)들에 대한 형평성 차원에서의 환경정책의 중요성 또한 강조하고자 한다.

그리고 제4절에서는 앞에서 언급한 기업의 환경 관련 정보공개제도가 시장에서 어떠한 효과를 발생시키는가에 대한 실증연구의 결과를 제시하고자 한다. 특히 우리나라에서 지난 1990년 이후 보도자료의 형태로 시장에 제공한 기업별 오염배출 위반실적자료가 사실상 정보공개제도로서의 기능을 수행했음을 밝히고 이것이 자본시장에서 어떠한 효과를 가져왔는가를 외국의 실증연구와 비교하여 분석, 검토하고자 한다. 이러한 분석은 앞으로 우리나라의 환경정책을 보다 창의적이고 선진화된 방향으로 전환하기 위한 지속적인 대안 마련과 노력이 요구됨을 시사한다고 할 것이다.

제2절 우리나라의 기업 관련 환경규제 현황

규제개혁위원회에서는 1998년 이래로 각 부분별, 부처별 행정규제 목록을 작성하여 이를 공지하고 있다. 환경규제의 경우 <표 8-1>에 나타나 있는 바와 같이 전체 41개 부문 중 금융 및 통화 부문에 이어 두 번째로 많은 규제건수를 나타내고 있다. 1998년 756건에서 그 이후 현재까지 218건이 신설, 49건이 누락등록, 기타가 59건, 반면 256건이 폐지되고 기타 131건으로, 2004년 말까지의 순감소는 61건에 달한다.

이러한 규제 수를 유형별로 보면 크게 사전적 규제와 사후적 규제, 그리고 경제적 수단으로 대별할 수 있다. 사전적 규제란 인가, 허가, 면허, 승인, 인정, 시험, 기준검사, 검정, 확인, 증명 등 일정한 요건과 기준에 따라 행정당국이 처리하는 규제행위라고 할 수 있다. 사후적 규제는 허가취소, 등록말소, 영업정지, 시정명령, 과태료 부과 등 위법행위에 대한 행정처분과 신고 및 보고 의무, 지도 및 단속 등이 포함된다. 경제적 수단이란 소위 경제적 유인수단의 취지에서 부과되는 각종 부담금, 예치금, 부과금 등이 해당된다.

사전적 규제와 사후적 규제는 환경규제정책의 분류상 직접규제에 해당한다. 이러한 사전적, 사후적 규제는 기업의 창업이나 경제활동과 밀

〈표 8-1〉 부문별 행정규제 등록 수(상위 5개 부문)

부 문	최초 등록 규제 수 (1998-08-31)	현재 등록 규제 수
금융/통화	928건	877건
환 경	756건	695건
의료/약사	708건	434건
노 동	359건	359건
해운/항만	431건	322건

자료: 규제개혁위원회(2005).

접한 관련한 갖는 것들이 대부분이다. 아래에서는 창업 및 경제 활동과 관련하여 구체적으로 어떠한 규제조항들이 있는지 구체적으로 살펴보고자 한다.

1. 기업의 창업 관련 환경규제 현황

제조업체의 창업과 관련하여 환경규제의 저촉을 받는 사항에 대한 설명이 <표 8-2>에 구체적으로 제시되어 있다. 먼저 근거법령을 기준으로 보면 자연환경보전법, 토양환경보전법, 환경정책기본법, 대기환경보전법, 수도법, 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률, 낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률, 금강수계물관리및주민지원등에관한법률, 영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률, 자연공원법, 수질환경보전법, 오수분뇨및축산폐수에관한법률, 조수보호및수렵에관한법률, 습지보전법, 환경·교통·재해등에관한영향평가법, 먹는물관리법, 하수도법, 폐기물관리법, 소음진동규제법, 유해화학물질관리법 등 총 19개에 달한다. 제조업을 창업하고자 할 경우 전체 환경 관련 법령의 절반에 해당하는 법령으로부터 규제를 받고 있는 셈이다.

이를 규제 유형별로 보면, 입지규제, 시설기준에 대한 규제, 절차이행에 대한 규제, 그리고 부담금 납부와 관련된 규제로 대별할 수 있다. 규제내용에 나타나는 바와 같이 이들 중 규제항목의 대부분은 사전규제에

〈표 8-2〉 제조업체 창업 관련 환경규제 현황

근거 법령	규제 내용	규제 유형	비고
자연환경보전법 (제20조)	**▶ 자연환경보전지역에서의 입지제한** ① 생태계보전지역 ② 자연유보지역 ③ 완충지역 ④ 임시 생태계보전지역	입지 제한	
토양환경보전법 (제17조)	⑤ 토양보전대책지역 내에서 입지제한	〃	
환경정책기본법 팔당·대청호 상수원 수질보전 특별 종합대책	⑥ 특별대책 Ⅰ권역 입지제한 - 특정 수질유해물질 및 1일 500㎥ 이상 폐수배출업체 등 ⑦ 특별대책 Ⅱ권역 입지제한 - 특정 수질유해배출시설(기타 시설 BOD 10ppm 이상) 등	〃	
대기환경보전법 (제9조, 제10조, 제12조, 제14조)	⑧ 대기오염상태의 총량규제 ⑨ 배출시설의 설치 허가 및 신고 ⑩ 배출시설 등의 가동개시 신고 ⑪ 배출방지시설의 설계·시공제한 - 환경기술지원및개발에관한법률에 의하여 방지시설업의 등록을 한 자 ⑫ 특정 지역에서의 배출시설 허가제한 - 반경 1㎞ 안의 상주인구가 2만명 이상인 지역 등	절차 및 시설 기준	
수도법 (제5조)	⑬ 상수도보호구역 내 입지제한 - 보호구역지정범위: 하천수, 복류수는 취수지점을 기준으로 유하거리 4㎞(표준거리). 호소수는 취수지점에서 유하거리 10㎞	〃	
한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률(제4조)	⑭ 수변구역에서의 입지제한 - 팔당호, 남한강, 북한강, 경안천의 양안 중 특별대책지역의 경우에는 당해하천, 호소의 경계로부터 1㎞ 이내, 특별대책 이외의 경우는 하천, 호소의 경계로부터 500m	〃	
낙동강수계물관리및주민지원등에 관한법률(제4조)	⑮ 수변구역에서의 입지제한 - 광역상수원 이용댐 상류10㎞ 이내 지역, 지방상수도 이용댐 상류 5㎞ 이내 지역	〃	
금강수계물관리및주민지원등에관한법률(제4조)	⑯ 수변구역에서의 행위제한 - 상수원 이용댐 및 특별대책지역 내의 금강본류에서 1㎞ 이내	〃	
영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률(제4조)	⑰ 수변구역에서의 행위제한 - 광역상수원 이용댐 직접유입하천의 10㎞ 이내 지역, 유입하천의 지류 5㎞ 이내 지역	입지 제한	

〈표 8-2〉의 계속

근거 법령	규제 내용	규제 유형	비고
자연공원법 (제18조)	▶ **자연공원지역에서의 입지제한** ⑱ 밀집취락지구 ⑲ 자연보존지구 ⑳ 자연취락지구 ㉑ 자연환경지구 ㉒ 집단시설지구	〃	
수질환경보전법 (제34조)	㉓ 수질 1등급 지역이 아닌 경계로부터 상류 유하거리 10㎞ 이내 집수구역 ㉔ 상수원보호구역이 아닌 지역의 취수시설로 부터 상류로 유하거리 15㎞ 이내의 집수구역	〃	
오수분뇨및축산폐수에관한법률 (제4조의 3, 제9조, 제10조, 제12조, 제13조, 제39조)	㉕ 오수처리대책지역에서의 입지제한 ㉖ 오수처리시설의 설치 신고 ㉗ 단독정화조의 설치 신고 ㉘ 오수처리시설, 단독정화조의 준공검사 ㉙ 오수처리시설의 설계, 시공제한 ㉚ 오수처리시설, 단독정화조 제조업자의 등록	입지제한 절차이행	
조수보호및수렵에관한법률 (제4조)	㉛ 조수보호지역에서의 입지제한	입지제한	
습지보전법 (제13조)	㉜ 습지보호지역 입지제한 ㉝ 습지개선지역 입지제한	〃	
환경정책기본법 (제25조~제27조)	㉞ 사전환경성 검토 협의(사업의 인·허가전) - 계획관리지역 1만㎡, 농림지역 7,500㎡ 이상 등 개발사업 ㉟ 사전환경성 검토 이행의 관리 감독 ㊱ 개발사업 등의 사전허가 등의 금지 - 사전환경성 검토 협의가 되기 전에 허가행위를 금지	절차이행	
환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 (제4조, 제26조, 제27조, 제32조)	㊲ 환경영향평가 - 산업단지, 공업용지, 공장설립조성 15만㎡ 이상 개발사업 등 ㊳ 환경영향평가 협의 내용의 이행 여부 확인 ㊴ 사업착공 등의 통보 ㊵ 환경영향평가의 재평가 - 평가서의 협의 당시에 예측하지 못한 환경영향이 당해 사업의 착공 후 발생하여 주변환경에 중대한 영향을 미치는 경우	〃	

〈표 8-2〉의 계속

근거 법령	규제 내용	규제 유형	비고
먹는물관리법 (제9조, 제18조, 제20조)	㊶ 샘물개발 허가 ㊷ 먹는샘물 제조업의 허가 ㊸ 수처리제 제조업의 등록 ㊸ 정수기 제조업의 신고 ㊹ 수질개선부담금의 부과징수 - 전년도에 판매한 먹는샘물의 용량규격별 각 사업자의 평균판매단가를 합산한 금액(원가의 100분의 20범위)	〃 세제 분야	
하수도법 (제20조,제24조)	㊺ 시설 또는 공작물의 설치의 허가 ㊻ 배수시설 설치의 신고	절차 이행	
수도법 (제36조)	㊼ 전용상수도 설치의 인가	〃	
폐기물관리법 (제30조, 제30조의 2, 제44조의 2)	㊽ 폐기물처리시설의 설치승인 또는 신고 ㊾ 폐기물처리시설의 완료검사 ㊿ 폐기물의 재활용 신고	〃	
수질환경보전법 (제9조, 제10조, 제14조, 제30조의 2)	(51) 수질오염물질의 총량규제(지역고시) - 동·식물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정하는 구역 또는 특별대책지역 중 사업장이 밀집되어 있는 구역 (52) 배출시설의 설치 허가 및 신고 (53) 폐수무방류시설의 설치 허가 (54) 배출시설의 가동개시 신고 (55) 기타 수질 오염원의 설치 신고	절차 이행 시설 기준	
소음진동규제법 (제9조, 제11조 제13조, 제25조)	(56) 배출시설의 설치 허가 및 신고 (57) 배출방지시설의 설계·시공제한 - 환경기술지원및개발에관한법률에 의하여 방지시설업의 등록을 한자 (58) 배출시설의 가동개시 신고 (59) 특정 공사의 배출시설 사전신고 (60) 이동소음의 규제 - 이동소음의 원인을 야기하는 기계·기구로 인한 소음	〃	
토양환경보전법 (제11조)	(61) 특정 토양오염유발시설의 설치 신고	〃	
유해화학물질 관리법 (제13조, 제15조, 제20조)	(62) 유해관찰물질의 제조의 신고 (63) 유독물 제조업의 등록 (64) 취급제한 유독물 제조업의 허가 (65) 관리자 및 시설물의 공동활용승인 - 같은 부지 또는 건축물 안에 사업장이 설치되어 있는 2 이상의 유독물 사용업자 또는 취급제한 유독물 사용업자	〃	

자료: 중소기업청 창업제도과(2005).

해당한다. 그동안 정부에서는 범정부 차원에서의 규제개혁 논의와 맞물려 불요불급한 환경 관련 직접규제에 대해서는 이를 폐지, 완화하고자 하는 노력을 기울인 것이 사실이다(정회성[2002]).

그러나 기업의 창업과 관련한 이러한 각종 환경규제항목들이 얼마나 절차적, 경제적 타당성이 있는가에 대한 엄밀한 평가는 현시점에서도 끊임없이 요구된다고 할 수 있다.[1] 물론 환경보전 및 국민건강상 반드시 지켜져야 할 규제항목들은 분명히 존재한다. 특히 입지와 관련해서는 제조업의 특성상 대기 및 수질 오염의 가능성 등을 정확히 파악하여 그 잠재적 피해 가능성을 면밀히 조사할 필요가 있을 것이다.

중요한 것은 기업의 창업의욕 진작이라고 하는 경제적 목표와 환경보전 및 삶의 질 유지라고 하는 환경적, 사회적 목표를 모두 달성할 수 있는 최적 혹은 차선의 규제 수준 및 방안에 대한 지속적인 노력이 요구된다는 것이다. 이를 위해 정부의 환경규제당국은 창업과 관련한 민간 및 정부의 이해관계자들과 계속적인 대화를 통한 조정과 대안 마련 노력을 기울여야 할 것이다.

2. 기업 경제활동 관련 환경규제 현황

기업활동 전반과 관련한 환경규제는 업종과 규모에 따라 매우 다양해서 본장에서 모두를 다룰 수는 없다. 본 보고서에서는 하나의 구체적인 사례로서 건설업에 대한 환경규제 현황을 살펴보고자 한다. 특히 건설업은 건설현장에서 발생하는 분진, 소음 등을 포함하여 환경부하가 매우 높게 나타나는 대표적인 산업이다. 이와 관련하여 지역주민들과의 갈등 또한 종종 발생하며, 이것이 분쟁조정위원회를 통한 조정이나 법원에서의 소송으로 발전하기도 한다.

건설업체가 건설사업을 수행하는 과정에 따른 환경규제를, 근거 법

1) 이러한 개별 규제항목에 대한 구체적인 평가와 그에 따른 존속, 완화, 폐지와 같은 방안 제시는 본 연구의 범위를 넘어선다. 다만 여기에서는 기업 창업과 관련한 기존의 환경규제 현황을 살펴보고 창업의욕의 고취와 환경보전 및 국민의 삶의 질 유지라고 하는 대원칙하에서 이러한 규제 내용 및 방식에 대한 정부 차원의 개선 노력이 지속적으로 요구됨을 강조하고자 한다.

령을 기준으로 보면 대기환경보전법, 수질환경보전법, 건설폐기물의재활용촉진에관한법률, 폐기물관리법, 소음및진동규제법, 오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률, 지하수법, 환경교통재해등에관한영향평가법 등이 있다. 자세한 내용은 <부표 8-1>에 나와 있다.[2)]

나아가 개별 법령에 따른 규제 유형을 보면 해당 기업은 허가 신청, 변경 신청, 계획서작성, 이행 보고, 완료 보고, 설치 신고, 일지 작성, 개선명령 이행, 관리대장 작성, 처리실적 보고, 재활용실적 보고, 승인 신청, 개시 신고, 개발 및 이용 신고, 준공신고, 변경사항 통보, 종료 신고, 행위 신고, 준공 통보 등의 각종 규제항목을 준수해야 한다. 표에 나와 있듯이 이러한 개별 규제조항을 모두 합산하면 총 80개가 넘는다. 또한 규제항목을 준수하지 않을 경우 각종 과태료 및 벌금, 나아가 징역과 같은 사후적 벌칙이 주어져 있다.

이러한 사전적, 사후적 규제를 수행하기 위해서는 인력과 장비를 포함한 감시, 감독 비용과 같은 각종 행정비용이 소요된다. 그러나 개도국은 물론, 선진국에 있어서도 과거 경험에 비추어 보았을 때, 직접규제에 따른 과도한 행정비용을 충당할 수 있는 정부의 환경 관련 재원이 충분히 마련되지 않는 한, 기업은 언제든지 규제를 준수하지 않을 유인이 발생하게 된다. 기업의 입장에서는 규제를 이행하지 않았을 때의 추가적 이익과 적발에 따른 기대벌칙의 정도를 비교하여 의사결정을 할 것이기 때문이다.

특히 아시아 여러 국가들의 경우 정부재원의 제약으로 인한 감시 및 감독 비용의 부족은 이러한 직접규제정책의 실효성을 크게 떨어뜨리는 것으로 분석되고 있다(O'Connor[1994]). 이러한 관점에서 보았을 때 기업의 생산활동에 대한 환경규제의 실효성을 높이기 위해서는 직접규제가 야기할 수 있는 경제적 비효율성과 부패의 가능성을 염두에 둔 상태에서 경제적 유인수단 및 정보유인수단 등 여러 대안에 대한 종합적인 검토가 요구된다고 할 것이다.

기존에 시행되어 왔던 규제들을 과감하게 제로베이스에서 검토할 뿐

2) 건설업 관련 제반 환경규제 현황을 정리한 표는 분량이 방대한 관계로 본 장 끝에 있는 <부록>의 <부표 8-1>에 수록하였다.

만 아니라 새로운 대안을 채택했을 때의 기회비용에 대한 분석이 선행된다면 정책입안과정에서의 시행착오를 최소화하면서 기업에 대한 비용효율적 환경규제방안을 제시할 수 있을 것으로 기대한다. 이러한 관점에서 제4절에서 상술할 기업의 환경성과 정보에 대한 의무공개제도가 매우 설득력 있는 대안일 것으로 판단된다.

제3절 환경규제의 선진화를 위한 정책방향

1. 경제정책 및 개발사업의 녹색화

지난 1990년대 이후 시화호 조성이나 새만금개발사업, 또한 최근의 경인운하개발사업 등은 정부의 경제정책이나 대규모 국책사업과 관련하여 동일한 문제점을 노정하고 있다. 즉, 개발부처가 주관하는 대규모 사업의 추진과정에서 환경가치를 포함하는 보다 포괄적인 경제성평가가 절차상 제도화되어 있지 못하다는 점이다. 환경비용을 포함한 경제성평가의 제도화 부재는 결과적으로 보전과 개발의 상충에 대한 지역갈등과 사회적으로 소모적인 논쟁을 야기하는 단초를 제공한다고 볼 수 있을 것이다.

돌이켜 보면 새만금사업의 경우 이미 1988년에 방대한 조사가 있었으며, 조사결과 경제성이 있다는 판단하에 사업이 10년간 진행되어 왔다. 그러나 당시 타당성조사에는 간척사업으로 매몰될 갯벌의 가치, 간척사업이 완성될 경우 조성되는 새만금호의 수질오염비용, 그리고 이러한 간척사업이 주변 해양생태계에 미치는 영향 등이 검토에서 누락되었다. 자연자원 파괴 및 환경오염과 관련된 이러한 사항이 누락되었기 때문에 1988년의 타당성 보고서는 무효이고 새만금간척사업은 원점에서 새롭게 검토되어야 한다는 주장이 전문가와 시민단체를 중심으로 강력하게 제기되었던 것이다.

만약 당시 새만금사업과 같은 대규모 간척사업의 경제성평가를 함에 있어 경제적 비용, 편익은 물론, 이 사업으로 유발되는 환경비용에 대한 철저한 검토와 평가가 수반되었다면 '새만금사업환경영향공동조사단'을

통한 사업성 재검토로 인한 사회적 비용, 찬성론자와 반대론자 간의 극심한 소모적 논쟁에 따른 갈등 촉발 등은 일정정도 미연에 방지할 수 있었을지 모른다.

결국 환경비용이 발생하는 대규모 사업의 경우 사업추진 여부에 대한 보다 합리적이고 설득력 있는 의사결정을 위해서도 포괄적 수준의 경제성평가가 수반되는 것이 필수적으로 요구된다고 하겠다. 특히 이러한 경제성평가가 단순히 사안별로 일관성 없이 이루어지는 것이 아니라 일정한 기준과 원칙하에 대상사업을 체계적으로 검토할 수 있는 제도적, 행정적 인프라가 갖추어지는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

'개발지상주의'에서 '지속가능한 발전'이란 환경친화적 패러다임 변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 단순한 개발논리가 아닌 환경가치를 고려한 환경과 경제의 통합논리에 근거하여 사업의 추진 여부에 대한 판단을 할 필요가 있는 것이다. 이를 위해서는 소위 '환경경제 통합 경제성평가'의 방법론이 개발되고 제도화될 필요가 있다고 믿는다.

사적 재화는 시장을 통해 소비자의 지불의사액이 명시적으로 시현되는 반면, 환경재는 대표적인 비시장재로서 시장에서 매매되지 않기 때문에 시장가격이 존재하지 않는다. 따라서 사적 재화와 달리 환경에 대한 가치 추정은 용이하지 않을 뿐더러 다양한 추정방법이 요구된다. 그럼에도 불구하고 환경의 경제적 가치를 개발사업에 대한 비용편익분석에 포함시키는 작업이 갖는 의의를 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 환경재의 특성상 시장이 그 가치를 적절하게 평가해 주지 못하기 때문에 이를 무시할 경우 비용편익분석시 자원배분상의 효율성을 저해할 수 있다. 따라서 환경의 경제적 가치를 감안한 비용편익분석은 개발사업에 대한 의사결정시 자원배분의 효율성을 제고할 수 있는 기초자료를 제공하게 된다. 다시 말해 환경의 가치를 정확히 반영한 경제성분석은 정부예산에 기초한 공공사업에 있어 투자의 우선순위를 결정하는 데 반드시 요구된다고 할 수 있다. 이러한 포괄적 경제성분석은 환경가치가 무시된 대규모 개발사업의 시행과정에서 유발될 수 있는 갈등 및 논쟁에 따른 사회적 비용을 경감시키는 데 기여할 것이다.

둘째, 이러한 환경의 경제적 가치에 대한 평가는 장기적으로 녹색GDP 추계를 위한 선행 연구적 성격을 지닌다. 기존의 GDP가 일국의 후생척도

가 되지 못함은 여러 경제학자들에 의해 지적되고 있으며 가장 대표적인 이유의 하나는 환경의 가치를 고려하지 못하고 있다는 점이다. 따라서 이러한 문제점을 보완하기 위한 녹색GDP는 지속가능발전이 추구하는 환경과 경제의 조화의 척도로서 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

2. 환경규제의 합리화

그동안 정부의 환경규제당국이 새로운 규제정책을 들고 나올 경우 일차적으로 산업계의 거센 반발이 나타나고, 나아가 정부 경제부처에서도 난색을 표명하는 경우가 끊임없이 발생하여 왔다. 이러한 현상의 일차적 이유로는 기업의 입장에서 환경규제는 추가적인 비용부담으로 작용한다는 기존의 인식이 워낙 팽배하게 깔려 있기 때문일 것이다.

그러나 엄밀히 말하자면 환경당국으로서도 과연 새로운 환경규제가 사회 전체의 후생 차원에서 얼마나 타당성이 있는 것인지, 정책입안에 따른 각종 비용을 감안하여 보다 효율적이고 효과적인 대안은 없는 것인지에 대한 충분한 검토가 미진했던 것도 사실이다. 환경보전에 따른 사회 후생의 증가가 분명히 확인되는 규제방안이라고 한다면 국민적 호응은 물론, 산업체와 경제부처를 설득하는 데에도 훨씬 효과적일 것임은 물론이다.

환경정책의 효율적 자원배분을 위해서 경제성평가가 요구되는 것은 기본적으로 규제 및 투자사업에 사용될 자원이 한정되어 있다는 점에 기인한다. 비용편익분석은 얼마만큼의 규제가 필요하고 어떻게 희소한 자원을 사회적으로 가장 가치 있는 곳에 투자할 것인가에 대한 의사결정을 하는 데 있어서 긴요한 정보를 제공해준다. 따라서 환경정책의 경제성평가는 환경규제나 투자의 시행에 따른 사회적인 부담을 최소화할 수 있는 방안을 마련해 줄 뿐만 아니라, 환경정책으로부터 경제적인 영향을 받는 이해당사자의 반발에 미리 대비하는 방안이 되는 것이다. 특히 이해당사자들의 상호 이해를 조정하고 피해당사자에 대한 적절한 보상과 수익자에 대한 적절한 조세부과를 위해서는 환경정책의 경제성에 대한 정확한 분석이 선행되어야 한다.

한편 지구환경문제가 세계적인 관심사로 부각되면서 무역규제를 담고

있는 각종 국제환경협약이 발효되었고, 각국은 다양한 환경 관련 무역규제를 도입하여 시행중에 있으며, WTO, OECD 등 국제기구에서도 환경 관련 무역규제에 관한 논의가 진행중이다. 이러한 국제적 움직임은 지구환경을 보호한다는 긍정적인 효과를 가지고 있지만 생산비용 상승을 통해 각 나라의 수출경쟁력에도 영향을 미치게 된다. 따라서 각종 국제환경협약과 각국의 환경 관련 무역규제의 경제적 파급효과분석은 이러한 국제적 압력에 대한 대비책으로 필수 불가결하며, 국제협상에서 우리에게 유리한 결론을 도출할 수 있는 정책적 판단에 필요한 자료를 제공하게 될 것이다.

우리나라의 경우 각종 환경규제법규에 규제시책 및 환경투자사업에 대한 경제성평가를 행하도록 명시한 규정이 없으며, 다만 행정규제기본법에 규제의 신설, 강화에 대해 규제영향분석을 행하고 규제영향분석의 하나의 항목으로서 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석을 하도록 규정하고 있다.

따라서 적지 않은 경우 환경규제 및 환경투자의 성과는 미미한 데 비해 가정과 기업이 많은 비용을 부담하게 하는 경우가 발생하게 될 뿐만 아니라 한정된 자원과 예산을 효율적으로 이용하지 못하는 결과를 낳고 있다. 또한 정책입안시 타 부처, 시민단체, 각 경제주체의 강한 반발에 직면하는 경우 이에 효과적으로 대처하지 못하고 소모적인 논쟁과 자원낭비를 가져오는 일이 적지 않은 실정이다. 따라서 환경정책을 수행하는 데 있어서 정책담당자들이 합리적인 의사결정을 내리고 국민적 합의의 도출을 용이하게 하기 위해서는 경제성평가가 포괄적이고 구체적으로 이루어져야 할 것이다.

3. 차세대형 환경규제제도의 모색

환경정책에 있어 전통적인 접근방법인 직접규제나 이미 잘 알려진 경제적 유인수단 이외에도 비용효과성을 담보할 수 있는 새로운 환경규제 대안들에 대한 전향적 태도가 적극 요망된다. 기업으로 하여금 환경규제를 단순한 비용과 부담으로만 인식하게 만드는 것이 아니라 새로운 환경오염저감기술을 개발하고 효과적인 조직 및 경영상의 관리방안을

끊임없이 시도하게 만드는 정책적 시도가 필요하다.

하나의 예로써 정보공개제도를 들 수 있다. 정보공개제도는 제품의 수요자인 소비자와 자본의 공급자인 금융기관 및 투자자들이 기업의 환경친화성에 대한 관심이 높아지는 상황에서, 기업으로 하여금 보다 높은 환경성과를 달성할 수 있는 유인을 제공하는 정책수단으로 이해될 수 있다.

이러한 의무정보공개제도가 갖고 있는 가장 큰 의의는 환경규제의 주체는 정부라고 하는 전통적 시각을 넘어서서 시장과 시민사회를 대안적 규제주체로 인식하는 새로운 패러다임을 제시한다는 데에 있다.

시장에 참여하고 있는 소비자, 투자자, 금융기관 등은 기업의 환경정보에 기초하여 효과적인 자율규제기능을 수행할 수 있다. 기업의 환경성과에 따른 명성(reputation)이나 신용평가, 주식시장에서의 실적 등은 기업의 환경친화성을 유도할 수 있는 효과적인 수단으로 활용될 수 있다. 또한 시민사회단체와 같은 비정부기구(NGO)에 의한 감시활동이나 지역주민들에 의한 민원제기, 자발적 풀뿌리운동 등은 기업으로 하여금 지역사회에서의 환경적 책임성을 높이고자 하는 유인을 제공할 수 있을 것이다.

4. 환경정의(Environmental Justice)의 실천

환경정책의 초기단계에서는 주로 오염물질의 발생량 감소와 적정 처리에 관심을 갖는다. 환경문제의 해결이란 다름 아닌 오염을 유발하는 매체에 대한 관리라는 생각이 지배적이기 때문이다. 그러나 환경문제를 조금 더 깊이 들여다보게 되면 환경오염으로 인한 피해가 누구에게 어떻게 미치는가, 그리고 환경정책으로 인해 생겨나는 사회적 편익이 누구에게 귀속되는가가 정책결정상의 중요한 문제임이 부각된다.

이미 미국에서는 1980년대에 대규모 위해폐기물 처리장소로 아프리카계 미국인이 주로 거주하는 지역을 선택하는 과정에서 환경인종차별주의(environmental racism)로서의 환경정의에 대한 관심이 본격화되었다. 1994년 클린턴(Clinton) 미국 대통령은 소수인종과 저소득계층에 대한 환경정의의 중요성을 부각시킬 것을 대통령령으로 지시하였으며, 이를

미국 환경보호청(EPA)을 포함한 모든 연방정부기구의 의사결정과정에 포함시킬 것을 명시하였다.

우리나라에서도 소위 어린이와 노약자와 같은 환경약자(the environmentally disadvantaged)에 대한 관심과 정책상의 실천적 대안에 대한 노력이 요구된다. 아직은 정부정책이나 국민 인식에 있어 이러한 부분에 대한 이해가 높다고 할 수 없다. 특히 저소득층 자녀의 경우 사회적 관점에서나 생물적 관점 모두에서 이중적으로 환경피해에 더 많이 노출될 가능성이 있다고 할 수 있다. 저소득계층의 경우 환경오염이 상대적으로 심한 지역에 거주하거나 환경오염을 회피할 수 있는 경제적 여건, 혹은 이에 대한 정보를 갖추지 못할 가능성이 높기 때문이다. 또한 어린이의 경우 유해화학물질과 같은 환경오염에 상대적으로 보다 취약하다는 연구들이 제시되어 있다.

환경당국이 최근 매체 중심의 환경정책에서 인간과 생태계 등 수용체 중심의 환경정책으로 관심을 전환함으로써 환경보건에 대한 정책의지를 보인 것은 바람직하다고 할 수 있다(환경백서[2005]). 이를 위해서는 환경오염과 건강피해와의 상관성분석, 건강피해를 예방하기 위한 관리체계의 구축 등 적지 않은 정책과제들이 산재해 있다. 그러나 보다 중요한 것은 환경보건 역시 환경정의의 관점에서 접근할 필요가 있다는 것이다. 정부의 각종 정책이 결정되는 절차 및 그 결과에 있어 환경권 차원에서의 세대 내 형평성과 나아가 세대 간 형평성이 고려될 수 있는 시스템이 구축될 필요가 있다. 특정 환경규제가 지역적, 계층적, 생물학적 차원에서 어떠한 파급효과를 가져올 것인가에 대한 보다 진지한 검토가 요구된다고 할 것이다.

제4절 환경정보공개제도의 의의와 효과

1. 배 경

OECD 국가들을 중심으로 환경규제에 대한 정부와 기업의 정책과 인식은 날로 변하고 있다. 이들 정부의 환경정책은 1970~80년대의 직접규

제방식으로부터 과감히 탈피하여 다양한 경제적 유인수단을 개발, 사용하고 있는 추세이다. 나아가 2000년대에 들어서는 환경친화적 조세체계 개혁(green tax reform)과 같이 환경정책과 경제정책을 통합적으로 고려하는 정책수단을 개발하기 위해 노력하고 있다.

또한 선진화된 기업일수록, 정부의 환경규제나 안전 및 환경보전에 대한 시민사회의 요구가 단순히 기업경영활동을 저해하는 불필요한 걸림돌이라는 종래의 인식을 극복하고, 오히려 환경보전을 자사의 경쟁력을 높이는 기회이자 수단으로 활용하고자 하는 적극적 대응을 모색하는 추세이다.

특히 기업들은 환경문제와 관련한 국내외의 경제적 여건이 급속히 변화하고 있음을 직시해야 할 필요가 있다. 먼저 지구적 차원의 환경문제 대두에 따른 국제환경규제의 강화와 환경보전과 국제무역을 연계하는 새로운 무역질서가 점차 가시화되고 있다. 또한 삶의 질 제고에 대한 국민적 요구에 따라 국내적으로 환경기준 및 환경규제는 지속적으로 강화될 것으로 보인다. 그리고 소비자들은 환경친화적 소비행태로 점차 무장하고 있으며, 시민사회 역시 기업의 환경적, 사회적 책임에 대한 요구의 목소리를 높이고 있다.

기업의 입장에서 환경보전은 더 이상 경제활동의 걸림돌이 아니라 기업 차원의 적절한 환경보전 노력 없이는 경쟁력 있게 성장, 유지시키는 것이 불가능한 시대가 오고 있다는 사실을 분명히 인식할 필요가 있을 것이다.

하버드 대학의 Porter(1995)에 의하면 환경규제는 기업의 경쟁력을 약화시키는 것이 아니라 오히려 경쟁력을 강화시킬 수 있는 기회를 제공한다고 주장한다. 즉, 정부의 환경규제에 대응하여 높은 환경성과를 달성하기 위한 기업의 노력은 오염저감기술의 개발을 통한 생산성의 향상, 자원사용의 생산성 제고, 환경친화적 제품과 서비스의 창출 등, 기업경영에서의 혁신(innovation)을 유발한다는 것이다. 나아가 소비자들이 소위 녹색소비자주의(green consumerism)에 보다 많은 관심을 가지게 되기 때문에 이러한 시장환경하에서 기업들은 생존과 경쟁력에서의 우위를 확보하기 위하여 규제기준 이상의 환경성과를 달성하고자 하는 유인이 생긴다는 것이다.

이러한 관점에서 본다면 환경규제 혹은 환경정책을, 기업 및 산업의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 하나의 경제정책수단으로 인식할 수 있는 발상의 전환이 요구된다고 할 것이다. 특히 최근 OECD 국가들을 중심으로 지속적으로 논의되고 있는 소위 이중배당효과(double dividend effect)에 대해서도 보다 큰 관심을 가져야 할 필요가 있다. 다시 말해 환경규제정책을 포함한 적절한 정책혼합(policy mix)을 통해 환경개선효과뿐만 아니라 고용 증대 등의 긍정적인 국민경제적 효과를 유발할 수 있다는 것이다.

문제는 환경규제의 실효성을 지속적으로 높이되 이를 달성하기 위한 구체적인 정책방안은 혁신될 필요가 있다는 사실이다. 기업들에 대한 행정적이고 경직적인 환경규제보다는 기업들로 하여금 스스로 자신의 환경오염저감기술과 환경관리 능력을 높일 수 있는 유인을 제공하는 정책대안에 대한 고민이 필요하다는 것이다. 또한 환경규제의 주체는 정부라고 하는 전통적 관점에서 벗어나 시장과 시민사회를 중심으로 한 다양한 이해관계자들의 적극적 참여를 유도할 수 있는 환경정책이 요구된다고 할 수 있다. 이러한 차원에서 여러 선진국과 국제기구를 중심으로 논의, 적용되는 정책대안이 의무적 환경정보공개제도(mandatory environmental information disclosure)라고 할 수 있다.

2. 개념과 의의

기업을 둘러싼 다양한 이해관계자들의 의사결정에 중요한 영향을 미치는 요소가 해당 기업에 대한 정보의 공개이다. 기업의 환경 관련 정보의 공개는 시장에 참여하고 있는 이해관계자들의 의사 결정과 행동에 변화를 가져올 것이며, 이는 기업에게는 사실상의 환경규제 혹은 압력으로 작용할 수 있다.

정보의 공개는 정부의 입장에서는 의무적 환경정보공개제도라고 하는 구체적인 정책대안으로 가시화될 수 있다. 의무정보공개제도란 오염배출량을 포함한 기업의 각종 환경관리 실적에 해당하는 정보를 수집, 공개함으로써 이를 통해 기업의 환경성과를 높이고자 하는 넓은 의미의 경제적 유인수단이라고 할 수 있다.

〈표 8-3〉 경제적 유인수단의 종류

경제적 유인수단	사용 예
Pollution Charges & Taxes	Emission Charges, Solid Waste Charges, Sewage Charges
Input or Output Taxes & Charges	Leaded gasoline tax, Carbon tax, Fertilizer tax, Pesticide tax, CFC taxes
Subsidies	Municipal sewage plants, Land use by farmers
Deposit-Refund System	Lead-acid batteries, Beverage containers, Automobile bodies
Marketable Permits	Emissions, Effluents, Fisheries Access
Reporting Requirements	Proposition 65, SARA Title III
Liability	Natural resource damage assessment, Nuisance
Voluntary Programs	Project XL, 33/50

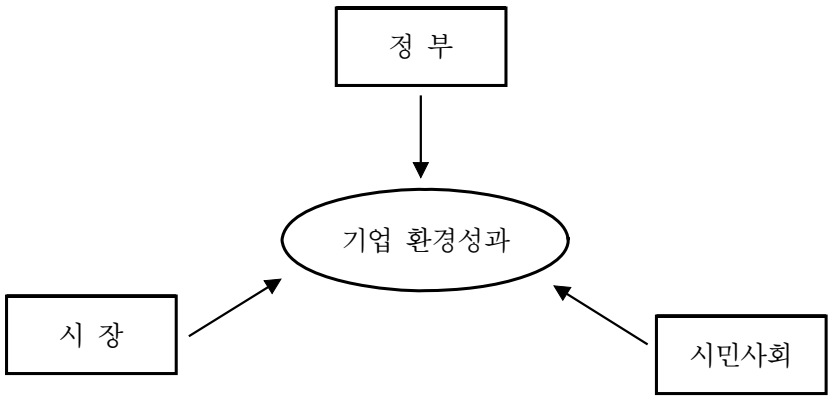
자료: EPA, The United States Experiences with Economic Incentives for Protecting the Environment, 2001.

미국의 연방환경보호청(US Environmental Protection Agency)에 의하면 경제적 유인수단의 종류에는 기존의 배출부과금이나 보조금, 예치환불제 이외에도 자발적 협약이나 정보공개제도와 같은 새로운 제도들도 포함된다고 지적하고 있다(표 8-3 참조). 반면 OECD에서는 의무정보공개제도를 경제적 유인수단(economic-based incentives)과 구별하여 정보기반 유인수단(information-based incentives)으로 명시하기도 한다.

정보공개제도는 제품의 수요자인 소비자와 자본의 공급자인 금융기관 및 투자자들이 기업의 환경친화성에 대한 관심이 높아지는 상황에서 기업으로 하여금 보다 높은 환경성과를 달성할 수 있는 유인을 제공하는 정책수단으로 이해될 수 있다. 한마디로 시장(market)과 시민사회(communities)가 제공할 수 있는 자율적 환경규제기능과 압력수단의 활용을 극대화하는 차세대형 규제정책이라고 할 수 있다.

이러한 의무정보공개제도가 갖고 있는 가장 큰 의의는 환경규제의 주체는 정부라고 하는 전통적 시각을 넘어서서 시장과 시민사회를 대안적 규제주체로 인식하는 새로운 패러다임을 제시한다는 데에 있다.

[그림 8-1] 환경규제의 새로운 패러다임



[그림 8-1]이 이를 요약해서 보여주고 있다.

시장에 참여하고 있는 소비자, 투자자, 금융기관 등은 기업의 환경정보에 기초하여 효과적인 자율규제기능을 수행할 수 있다. 기업의 환경성과에 따른 명성이나 신용평가, 주식시장에서의 실적 등은 기업의 환경친화성을 유도할 수 있는 효과적인 수단으로 활용될 수 있다. 또한 시민사회단체와 같은 비정부기구(NGO)에 의한 감시활동이나 지역주민들에 의한 민원제기나 자발적 풀뿌리운동 등은 기업에 지역사회에서의 환경적 책임성을 높이고자 하는 유인을 제공할 수 있다.

사실 선진국에서는 이미 활성화되어 있는 기업지속가능성지표의 구축과 활용, 자발적인 지속가능보고서의 발간, 환경 관련 투자펀드 등도 기업의 경제적, 환경적, 사회적 성과에 대한 정보를 적절히 공유, 활용하기 위한 노력임과 아울러 그 구체적인 적용방식이라고 볼 수 있다. 만약 정부가 분명한 정책의지를 갖고 기업의 환경성과를 평가할 수 있는 구체적인 정보를 정확하고 신속하게 제공해 줄 수 있다면, 이는 전통적인 환경규제를 보완 내지 대체할 수 있는 매우 효과적인 정책대안이 될 수 있을 것으로 기대된다.

이미 선진국은 물론, 개도국에서도 정부가 의무정보공개제도를 도입함으로써 기업의 지속가능성을 제고하는 데 많은 성과를 거두고 있다는 것이 알려져 있다. 예를 들어, 미국에서는 1986년 이후 유해물질발생량

조사(Toxics Release Inventory: TRI)제도를 통해 매년 350종 이상의 유해 화학물질에 대한 기업별 발생량 조사를 수행하여 이를 공개하고 있다. 언론과 시민단체들은 신문이나 인터넷 등을 통해 해당 정보를 이해관계자들이 쉽게 이해할 수 있도록 보도, 분석하여 제공하고 있으며 이러한 정보공개제도를 도입한 이후 미국의 유해물질 발생량은 감소하는 추세를 나타내고 있다.

인도네시아의 경우 1995년 이후 World Bank의 지원하에 정부의 환경규제기관인 바페달(BAPEDAL)을 중심으로 오염규제, 평가 및 순위제공 프로그램(Program for Pollution Control, Evaluation, and Rating, PROPER)을 시행하고 있다. 이 프로그램에서는 해당 기업의 오염물질 방출량을 조사하여 그 성과에 기초하여 5단계의 등급을 정한 후 이를 언론에 공개하고 있다. 이 제도의 시행 이후 수질오염에 대한 기업들의 환경성과가 매우 높게 나타났으며, 인도네시아는 이 프로그램을 대기오염 및 폐기물 발생에 대해서도 확대 적용할 계획으로 알려져 있다.

이렇듯 정보공개가 갖는 가장 큰 장점은 개별 기업의 환경성과에 대한 객관적 자료를 확보하고 이를 지속적이고 공정하게 공개할 경우 이해관계자들의 적극적 반응에 따라 기업의 자발적 환경개선 노력을 유도하는 데 매우 효과적인 수단이 될 수 있다는 점일 것이다.

사실 현재 우리나라에서 사용되고 있는 환경친화기업지정제도나 환경라벨링제도 등도 정보공개제도가 갖는 취지에 입각해서 활용되고 있는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 제도들은 사실상 제한적이고 실효성이 별로 높지 않은 형편이다.

예를 들어, 환경라벨링제도는 제품의 생산 및 소비과정에서 발생되는 환경정보를 간단하고 객관적인 형태로 소비자에 전달함으로써 이들의 구매의사결정이 가격이나 품질뿐만 아니라 환경적 성과도 고려하여 이루어질 수 있도록 하기 위한 정책수단이다. 그러나 현재 우리나라에서 시행되고 있는 환경마크제도는 환경친화적 상품의 소비 촉진이라는 명분에도 불구하고 오히려 일부 품목에 있어서는 환경마크 부착상품에 대한 소비자들의 기피현상을 초래하고 있어 소기의 성과를 거두는 데는 미흡한 측면이 있다.

이후에서는 환경부가 지난 1990년 이후 매달 발표하고 있는 배출위

반업체 보도자료가 어떠한 차원에서 환경정보공개제도로서의 역할을 담당해 왔고, 그 구체적인 실적이 어떠했는가에 대한 실증분석을 제시하고자 한다.

3. 환경정보공개와 주식시장의 반응: 실증분석

가. 기존 연구

환경정보공개의 영향에 대한 실증적 연구는 주로 개별 기업의 다양한 환경정보와 이에 대한 주식시장에서의 반응을 분석하는 접근방법을 통해 이루어져 왔다. 여기서 개별 기업의 환경성과는 언론매체에 보도된 기업의 환경 관련 기사를 통해 수집할 수 있으며, 이에 대한 주식시장의 반응은 금융분야 등에서 사용하는 연구방법론의 하나인 사건연구(Event Study)를 통해 분석할 수 있다. 기업의 환경 관련 기사에는 인증획득, 정부포상, 환경투자와 같은 긍정적 환경기사와 환경사고, 형사고발, 행정처분, 불법행위 등 부정적 환경기사를 모두 포함한다고 할 수 있다.

외국에서는 1990년 이후 미국과 캐나다 등 선진국 기업을 대상으로 환경정보에 따른 주식시장의 반응에 대한 연구가 진행되어 왔다. 이러한 연구에 관심을 갖게 된 일차적인 배경은 환경규제의 일반적인 수단으로 알려져 있는 직접규제나 배출부과금과 같은 경제적 유인수단의 실효성에 대한 검증과 더불어 보다 효과적인 정책대안을 마련해 보자는 데에 있었다고 할 수 있다. 특히 직접규제나 경제적 유인수단의 경우 규제준수에 대한 적절한 감시, 감독이 이루어지지 않는다면 그 실효성이 반감되는 문제점이 지적되어 왔다. Muoghalu et al.(1990)은 미국의 RCRA(Resource Conservation and Recovery Act)와 Superfund 법령이 기업의 시장가치에 미치는 영향을 조사하였다. 자료는 1977년에서 1986년 사이에 신문지상(주로 Wall Street Journal)에 보도된 128건의 소송과 74건의 소송결과에 기초하고 있다.

연구결과 소송이 시작될 시점에서 해당 기업의 투자자들은 평균 1.2%의 손실을 보는 것으로 조사되었는데, 이를 주식가치로 환산하면 평균 3,300만달러의 손실을 보는 것이다. 이러한 수치는 정부가 해당 기

업의 환경오염행위에 대해 부과하는 벌과금보다 훨씬 높은 수치임을 본 연구에서는 지적하고 있다.

부정적 환경정보에 대한 주식시장에서의 수익률 감소와 긍정적 환경정보에 대한 수익률 증가는 Lanoie and Laplante(1994), Hamilton(1995), Klassen and McLaughlin(1996), Lanoie, Laplante and Roy(1998) 등의 연구에서 일관되게 1~2%의 범위에서 유의하게 나타나고 있다. 나아가 Konar and Cohen(1997)의 연구에서는 주식가격 하락이 컸던 기업일수록 그 이후 오염 발생량을 가장 많이 감소시킨 것으로 드러났다. 이러한 연구결과는 환경 관련 기업정보의 공개가 자본시장에서 투자자들의 의사 결정에 유의한 영향을 미친다는 사실과 이로 인해 기업들은 자신들의 환경성과를 개선시키기 위한 의도적인 노력을 수행한다는 사실을 뒷받침하고 있는 것이다.

또한 이러한 연관성은 미국과 캐나다와 같은 선진국만이 아니고 개도국에서도 일정 정도 나타나고 있음이 분석되고 있다. Dasgupta, Laplante, and Mamingi(2001)에 의하면 아르헨티나, 칠레, 멕시코, 필리핀의 기업들을 대상으로 환경정보와 주식시장에서의 반응을 연구한 결과 정부가 해당 기업의 환경성과에 대한 포상을 할 경우 주가가 오르며, 반대로 시민들이 특정 기업의 오염행위에 대해 불만을 제기할 경우 해당 기업의 주가가 하락하는 뚜렷한 경향을 보이는 것으로 분석되었다.

이 같은 연구결과는 선진국과 개도국을 막론하고 환경정보에 대해 주식시장이 민감하게 반응함을 실증적으로 보여주고 있다고 할 수 있을 것이다.

국내에서는 제한적으로 관련 연구가 제시되어 있다. Hong and Hwang(2001)은 과거 우리나라에서 발생한 주요 환경사고의 원인과 경과, 대응방식, 사건 발생에 따른 해당 기업에 대한 주식시장의 반응 등을 분석하였다. 환경사고만이 아닌 일반적인 환경정보에 대한 주식시장의 반응에 대해서는 곽승준・석승우(2001) 및 Whang et al.(2001)의 연구를 참고할 수 있다. 연구결과에 따르면 일부의 환경정보에 대해서는 주식시장의 반응이 나타나는 것으로 분석되었다. 그러나 현재까지 국내에서 이 분야에 대한 연구는 매우 제한적이며 결과 또한 일관성이 충분하지 않기 때문에 아직까지 어떠한 결론을 내리기는 쉽지 않은 실정이다.

나. 월별 배출위반업체 공개제도 현황

환경부에서는 1989년 이래로 매달 기업들의 환경규제 적발 사례(Monthly Violations Report)를 공장별로 조사하여 언론에 보도자료 형태로 공개하여 왔다. 초기에 이러한 자료를 공개하면서 환경부가 정보공개제도가 갖는 본래의 취지와 환경규제제도로서의 효과성을 이해하고 그에 따른 성과를 기대했다고 평가하기는 쉽지 않다. 그러나 보도자료의 공개 결과, 이것이 사실상 정보공개제도로서의 기능을 수행했을 것으로 예측할 수는 있을 것이다.

이 자료에는 지난 10여년간 7,000개 이상의 기업별 환경규제 적발 사례가 적시되어 있다. 대표적인 환경정보공개제도라고 할 수 있는 미국의 유해화학물질 배출량 공개제도(Toxics Release Inventory: TRI)가 기업별 혹은 생산단위별 발생량을 공개하는 것에 비해, 우리나라의 배출위반업체 공개제도는 정부의 환경규제준수 여부를 기준으로 기업별 실적을 공개하는 것이 차이점이라고 할 수 있다. 이는 캐나다 브리티시 콜롬비아(British Columbia) 주정부의 정보공개제도와 유사한 측면이 있다.

환경부는 연인원 15,000여명을 동원하여 10,000여개의 대기 및 수질오염 배출업체를 대상으로 규제준수 여부를 조사하여 왔다. 특히 2000년 11월 이후에는 이러한 보도자료를 환경부 공식 홈페이지를 통해 공개함으로써 일반인들도 손쉽게 자료에 접근할 수 있도록 하고 있다.

정보공개가 주식시장에 미치는 영향을 분석하기 위해 정부의 위반업체 보도자료가 실제 언론을 통해 공개되었는가의 여부를 조사하였다. 이때 언론매체는 우리나라 대표적인 종합일간지 8개지와 대표적인 경제일간지 2개지를 대상으로 하였다. 개별 배출위반업체의 보도 여부는 한국언론재단이 운영하는 종합뉴스검색시스템(Korea Integrated Database System: KINDS)을 통해 확보하였다.

본 연구의 직접적인 분석대상인 상장기업의 경우 전체 적발 사례 중 약 17%를 차지하고 있다. 재미있는 것은 <표 8-4>에 나타난 바와 같이 상장기업의 적발 사례가 언론에 보도되는 비율이 전체 보도 사례 중 40%를 차지한다는 사실이다. 이는 언론의 입장에서 보면 상장기업의 환경성과에 대한 독자들의 관심이 상대적으로 더 높다는 것을 반증하는

〈표 8-4〉 상장기업과 비상장기업의 언론매체 보도 현황

뉴스 보도	전체 적발건수	상장기업	상장기업 비율 (%)	비상장기업	비상장기업 비율 (%)
아니오	6317	887	14	5430	86
예	756	303	40	453	60

〈표 8-5〉 상장기업과 비상장기업의 언론매체 보도 빈도 현황

일간지 보도빈도	전 체	상장기업	비율(%)	비상장기업	비율(%)
1	531	187	61.7	344	75.9
2	137	64	21.1	73	16.1
3	52	28	9.2	24	5.3
4	21	15	5.0	6	1.3
5	8	6	2.0	2	0.4
6	4	2	0.7	2	0.4
7	1		0.0	1	0.2
8	2	1	0.3	1	0.2
Total	756	303	100.0	453	100.0

것으로 해석할 수 있다. 다시 말해 투자자, 소비자, 금융기관 등 상장기업에 대한 다양한 이해관계자들의 관심이 보다 높다는 것을 보여주고 있다고 할 것이다.

또한 위반에 따른 동일 적발 사례가 몇 개의 일간지를 통해 보도되었는가를 조사하였다. 보도된 빈도가 높을수록 적발된 사안이 중대하다거나 해당 회사가 독자들의 관심을 많이 유발하는 것으로 해석할 수 있다. <표 8-5>에 나타난 바와 같이 대부분의 적발 사례는 단수의 일간지를 통해 보도되었지만 일부 적발 사례의 경우 중복되어 기사화된 경우도 있음을 알 수 있다. 특히 상장기업의 경우 비상장기업에 비해 상대적으로 두 번 이상 보도된 경우가 많은 것으로 나타났다.

이상에서 수집된 자료를 기초로 해당 상장기업의 환경정보와 주식시장 간의 관계를 실증적으로 분석해 보고자 한다.

다. 분석방법

본 연구의 분석방법으로는 금융분야의 연구방법론으로 발전되어 온 사건연구(event-study methodology)를 활용하였다. 이는 투자자들이 앞에서 언급한 환경뉴스에 대해 어떻게 반응하는가를 알아보는 데 매우 효과적인 분석기법이다. 이 모형에서는 자본시장은 해당 기업과 관련한 새로운 정보가 기업의 미래 기대이윤에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 시장에 반영할 수 있는 효율성을 확보하고 있다는 것이 기본전제가 된다. 사건연구는 이미 기존의 경제학 관련 연구에서 광범위하게 활용되어 온 방법론으로서 보다 자세한 내용에 대해서는 MacKinlay(1997)와 Dasgupta et al.(2004)을 참고할 수 있을 것이다.

라. 분석결과

환경부의 배출위반업소 보도자료에 나와 있는 적발 사례 중 일간지에 보도된 사례를 선별하여 조정한 결과, 총 57개의 상장기업에 대한 87개의 적발 사례를 대상으로 사건연구방법론을 적용하였다. 물론 이 모든 사례는 부정적인 환경정보의 성격을 띤다. 87개 중 57개(65.5%)는 정부의 배출규제기준을 위반한 것이고, 17개(19.5%)는 오염저감장치 가동불량에 대한 것이다.

특정 사건에 대한 보도시점 이전 210일을 추정기간으로 삼았으며, event window를 보도시점 전후 3일을 포함하여 총 7일로 설정하였다. 추정결과, 평균 시장가치 하락률은 9.7%로 나타났다. 이는 캐나다나 미국 등 선진국에서의 동일한 추정방법에 기초한 연구결과와 비교할 때 훨씬 높은 하락률을 보이는 것이다. 반면 아르헨티나, 칠레, 멕시코, 필리핀 등 개발도상국에서 나타난 시장가치 하락률과 비교적 유사한 수치이다. 하락률에 대한 다양한 연구결과가 <표 8-6>에 나타나 있다.

이는 한국의 경우 선진국에 비해 기존에 공개된 기업에 대한 환경정보가 부족한 여건하에서 기업별 환경정보에 대해 시장이 민감하게 반응하는 것으로 해석할 수 있다. 분석결과에 비추어 보았을 때 향후 정부의 적절한 의무환경정보공개제도가 해당 기업의 시장가치에 영향을 줌으로써 기업으로 하여금 환경성과를 개선하고자 하는 유인을 제공하는

〈표 8-6〉 기존 연구와의 결과 비교

개별 연구	사건	정보공개 매체	평균 시장수익률 변화
Muoghalu et al. (1990)	환경분쟁소송	일간지(미국)	-1.2%
Lanoie and Laplante (1994)	환경규제 위반에 대한 법정판결	일간지(캐나다)	-1.65%
Klassen and McLaughlin(1996)	환경위험	일간지(미국)	-1.5%
Hamilton(1995)	오염물질 배출 기업	유해화학물질 배출량 공개제도(TRI, 미국)	-0.3%
Konar and Cohen (1997)	오염물질 배출 기업	유해화학물질 배출량 공개제도(TRI, 미국)	-1.3%
Lanoie, Laplante, and Roy(1998)	정부환경규제 위반 업체	브리티시 콜롬비아 주정부 문서(캐나다)	-2%
Dasgupta et al. (2001)	시민불만 및 환경사고	일간지(아르헨티나, 칠레, 멕시코, 필리핀)	-4% to -15%

효과적인 정책대안이 될 가능성을 내포하고 있다고 결론지을 수 있을 것이다.

제5절 결 론

본장에서는 우리나라의 기업 관련 환경규제 현황을 개괄적으로 살펴보고 향후 우리나라가 추진해야 할 선진적인 환경규제정책의 기본방향을 제시하였다. 특히 경제정책과 환경정책의 통합적 접근, 환경규제의 효율성 제고, 환경적 편익과 비용의 형평성에 대한 고려를 강조하였다. 또한 바람직한 환경규제정책의 대안으로서 대표적 정보유인수단(information-based incentives)인 정보공개제도를 제시하였다. 1990년대 이후 환경부가 매달 공개하고 있는 배출위반업소 자료에 대한 실증분석을 통해 기업에 대한 부정적인 환경정보의 공개가 해당 기업의 시장가치에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 보였다.

지난 1990년대 이후 우리나라의 환경 관련 규제제도는 급속도로 증가되어 왔고 일정 부분 개선이 이루어진 것도 사실이지만, 앞으로도 규제의 비용효과성과 실효성을 제고하기 위한 노력이 지속적으로 요구된다고 할 수 있다. 기업에 대한 환경 관련 정보공개제도는 정부만이 아니라 시장(market)과 시민사회 역시 규제주체로서 효과적인 역할을 수행할 수 있다는 새로운 패러다임을 제공하고 있다. 향후 외국의 다양한 사례를 바탕으로 우리나라 실정에 부합하는 정보공개제도가 보다 적극적으로 활용될 필요가 있다.

참 고 문 헌

곽승준・석승우, 「정보와 환경규제: 환경정보 보도와 주가반응」, 『경제학연구』, 제49집 제3호, 2001, pp.145~164.

규제개혁위원회, 『부문별 행정규제현황』, 2005.

김일중・홍종호・유승직・권오상, 『환경정책의 비용/편익분석 지침서 개발에 관한 연구』, 환경부, 2003.

방승이, 「환경보호지출 및 수입통계 개발 방안」, 한국은행 경제통계국 통계기획팀, 『국민계정』, 제2호(통권 제13호), 2003.

삼성지구환경연구소, 『경영성과 제고를 위한 환경성과평가 지수 개발』, 2002.

정회성, 『지속가능한 사회를 향한 환경규제정책의 발전방향』, KEI 연구보고서, 2002.

중소기업청 창업제도과, 『창업관련 환경규제 현황』, 내부자료, 2005.

한국신용평가주식회사, KIS-FAS for Windows Manual.

홍종호・박근수・권오상, 『환경 가치를 반영한 개발사업의 경제적 타당성 평가 제도화 방안 연구』, 환경부, 2001.

홍종호・신영철, 『화학물질의 위해도에 대한 사회경제적 평가개념 정립 및 국내적용방안 연구』, 환경부, 2003.

환경부, 월별 배출위반업소 보도자료, 1992~2002.

환경부, 『환경백서』, 2005.

Arora, Seema and Timothy N. Cason, “An Experiment in Voluntary Environmental Regulation: Participation in EPAs 33/50 Program,” *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol.28, 1995, pp.271~286.

Barde, Jean-Philippe, “Making Markets Work for Sustainable Development,” OECD, 2005.

Cohen, Mark, Scott A. Fenn, and Shameek Konar, “Environmental and Financial Performance: Are They Related?” University of Vanderbilt Working Paper, 1997.

Cohen, Mark A. and V. Santhakumar, “Information Disclosure as Environmental Regulation: A Theoretical Analysis,” 2002.

Dasgupta, Susmita, Benoit Laplante, and Nlandu Mamingi, “Pollution and Capital

Markets in Developing Countries," *Journal of Environmental Economics and Management* 42, 2001, pp.310~335.

Dasgupta, Susmita, Jong Ho Hong, Benoit Laplante, and Nlandu Mamingi, "Disclosure of Environmental Violations and Stock Market in the Republic of Korea," Policy Research Working Paper 3344, The World Bank, 2004.

EPA, "Green Dividends? The Relationship Between Firms' Environmental Performance and Financial Performance," A Report by the Environmental Capital Markets Committee, 2000.

Global Reporting Initiative, "Sustainability Reporting Guidelines," 2002.

Hamilton, James T., "Pollution as News: Media and Stock Market Reactions to the Toxics Release Inventory Data," *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol.28, 1995, pp.98~113.

Hong, Jong Ho, Benoit Laplante, and Craig Meisner, "Public Disclosure of Environmental Violations in Korea," Policy Research Working Paper 3126, The World Bank, 2003.

Hong, Jong Ho and Jin-Soo Hwang, "Korean Major Environmental Accidents and Capital Market Responses," *Journal of Economic Research*, Vol.6(1), 2001, pp.73~95.

Klassen, R. and C. McLaughlin, "The Impact of Environmental Management on Firm Performance," *Management Science*, Vol.42(8), 1996, pp.1199~1214.

Konar, Shameek and Mark A. Cohen, "Does the Market Value Environmental Performance?" *Review of Economies & Statistics*, Vol.83(2), 2001, pp.281~289.

Konar, Shameek and Mark A. Cohen, "Why Do Firms Pollute(and Reduce) Toxic Emission?" *Journal of Law and Economics*, Vol.43, 2000.

Konar, Shameek and Mark A. Cohen, "Information As Regulation: The Effect of Community Right to Know Laws on Toxic Emissions," *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol.32(1), 1997, pp.109~124.

Lanoie, Paul, Benoit Laplante and Maite Roy, "Can Capital Markets Create Incentives for Pollution Control?" *Ecological Economics*, Vol.26, 1998, pp.31~41.

Lanoie, P. and B. Laplante, "The Market Response to Environmental Incidents in Canada: A theoretical and Empirical Analysis," *Southern Economic Journal*, Vol.60(4), 1994, pp.657~672.

MacKinlay, A. C., "Event studies in Economics and Finance," *Journal of Economic Literature*, Vol.35(1), 1997, pp.13~39.

Mahoney, Lois and Robin Roberts, "Corporate Social and Environmental

Performance and Their Relation to Financial Performance and Institutional Ownership: Empirical Evidence on Canadian Firms," University of Central Florida Working Paper.

Maureen, L. Cropper and Wallace E. Oates, "Environmental Economics: A Survey," *Journal of Economic Literature*, Vol.30, 1992, pp.675~740.

Muoghalu, M. I., H. D. Robison, and J. L. Glascock, "Hazardous Waste Lawsuits, Stockholder Returns, and Deterrence," *Southern Economic Journal*, Vol.57(2), 1990, pp.357~370.

O'Conner, *Managing the Environment with Rapid Industrialization: Lessons from the East Asian Experience*, OECD, 1994.

Palmer, Karen and Wallace E. Oates, "Tightening Environmental Standards: The Benefit-Cost or the No-Cost Paradigm?" *Journal of Economic Perspectives*, Vol.9(4), 1995, pp.119~132.

Porter, M. E. and van der Linde, C., "Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship," *Journal of Economic Perspectives*, Vol.9(4), 1995, pp.97~118.

Segerson, Kathleen and Tom Tietenberg, "The Structure of Penalties in Environmental Enforcement: An Economic Analysis," *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol.23, 1992, pp.179~200.

Stanwick, Sarah and Peter A. Stanwick, "The Relationship Between Environmental Disclosures and Financial Performance: An Empirical Study of US Firms," *Eco-Management and Auditing*, Vol.7, 2000, pp.155~164.

US Environmental Protection Agency, "The United States Experiences with Economic Incentives for Protecting the Environment," Report No. EPA-240-R-01-001, EPA, 2001.

Whang, J., J. Lee, H. Hong, J. Hong, and J. Hwang, *The Exploration of Corporate Environmental Risk Assessment for Sustainable Banking*, Korean Ministry of Environment and The World Bank Group, 2001.

〈부표 8-1〉 기업생산활동 관련 환경규제 현황(건설업)

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
대기환경보전법	비산먼지 발생사업 신고	다음과 같은 공사를 하고자 하는 자(공사 원도급자) ❶ 건축물축조공사(증·개축, 재축포함) -연면적 1,000㎡ 이상 (단, 굴절공사는 총연장 200m 이상 또는 굴착토사량 200㎥ 이상) ❷ 토목공사 -구조물 용적 합계 1,000㎥ 이상 -공사면적 1,000㎡ 이상 -총연장 200m 이상 ❸ 조경공사 -공사면적 합계 5,000㎡ 이상 ❹ 지반조성공사 ㉠ 건축물해체공사 -연면적 3,000㎡ 이상 ㉡ 토공사 및 정지공사 -공사면적 합계 1,000㎡ 이상	착공 전	시·도지사	<법> 28조 1항 <시행령> 38조 <시행규칙> 62조 1항	【과태료】 50만원 이하
	비산먼지 발생사업 변경신고	❶ 비산먼지 배출공정을 변경하는 경우 ❷ 사업의 규모를 늘리거나 그 종류를 추가하는 경우 ❸ 비산먼지 발생억제시설 또는 조치사항을 변경하는 경우	변경 전		<법> 28조 1항 <시행규칙> 62조 1항, 2항	【과태료】 50만원 이하
		❹ 사업장 명칭을 변경하는 경우 ❺ 공사기간을 연장하는 경우	변경일 부터 7일 이내			
	비산먼지 발생사업 변경신청	설치기술이나 공법 또는 다른 법령의 시설 설치제한규정 등으로 인하여 비산먼지 발생을 억제하기 위한 시설의 설치 및 필요한 조치에 관한 기준을 준수하는 것이 특히 곤란한 경우	변경 전		<시행규칙> 62조 6항, 7항	【과태료】 50만원 이하
	대기배출시설 설치허가 신청	다음과 같은 배출시설을 설치하고자 하는 자 ❶ 특정 대기유해물질이 발생되는 배출시설 ❷ 특별대책지역 안에 설치하는 배출시설 (단, 특정 대기유해물질을 배출하지 않는 5종 사업장의 배출시설 제외) ※ 배출시설 종류 ❶ 비금속광물제품제조시설 ㉠ 용적 3㎥ 이상 혼합시설 ㉡ 용적 3㎥ 이상 고체입자상물질 계량시설 ❷ 공통시설 ㉠ 시간당 소각 능력 25㎏ 이상 폐기물 소각시설 ㉡ 용적 50㎥ 이상 고체입자상물질 저장시설 등	설치 전		<법> 10조 1항 <시행령> 4조 1항 <시행규칙> 17조	【벌금】 7년 이하 징역 또는 5,000만원 이하

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
대기환경보전법	대기배출시설 설치신고	설치허가 대상을 제외한 배출시설을 설치하고자 하는 자	설치 전	시·도지사	<법> 10조 1항 <시행령> 4조 2항 <시행규칙> 17조	【벌금】 5년 이하 징역 또는 3,000만원 이하
	배출시설 및 방지시설의 가동개시 신고	❶ 배출시설 또는 방지시설 설치를 완료하여 가동하고자 하는 경우 ❷ 변경신고를 하고 배출시설 변경(설치허가를 받거나 설치신고를 한 배출구별 배출시설규모의 합계보다 100분의 20 이상 증설)을 완료하여 가동하는 경우	가동 전		<법> 14조 1항 <시행령> 7조 <시행규칙> 30조	【벌금】 1년 이하 징역 또는 500만원 이하
	배출(방지)시설 가동개시일 변경신청	가동개시일을 변경하는 경우	변경 전			
	대기환경기술인 임명신고	최초로 배출시설을 설치하는 경우	가동개시 신고시		<법> 24조 1항 <시행령> 33조 1항 <시행규칙> 59조	【벌금】 200만원 이하
	대기환경기술인 개임신고	환경기술인을 바꾸어 임명하는 경우	변경사유 발생일부터 5일 이내			【벌금】 200만원 이하
	대기배출시설 변경허가 신청	설치허가를 받은 자가 허가사항 중 다음과 같이 변경하는 경우 ❶ 배출시설규모의 합계 또는 누계보다 100분의 50(특정 대기유해물질 배출시설은 100분의 30) 이상 증설 ❷ 배출시설의 용도에 다른 용도를 추가	변경 전		<법> 10조 2항 <시행령> 4조 3항 <시행규칙> 18조	【벌금】 7년 이하 징역 또는 5,000만원 이하

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
대기환경보전법	대기배출시설변경신고	설치허가를 받은 자가 허가사항 중 다음과 같이 변경하는 경우 ❶ 배출시설 또는 방지시설을 동종·동일 규모의 시설로 대체 ❷ 배출시설 폐쇄 ❸ 사용하는 원료 또는 연료 변경(오염물질 배출과 관계없는 원료 변경 및 종전의 연료보다 황함유량이 낮은 연료로의 변경 제외) ❹ 상기 외 배출시설설치허가증에 기재된 허가사항 및 일일조업시간 변경	변경 전	시·도지사	<법> 10조 2항 <시행령> 4조 5항 <시행규칙> 19조 1항~3항	【과태료】 50만원 이하
		❺ 사업장 명칭 변경 ❻ 배출시설 또는 방지시설 임대	변경 사유 발생일부터 30일 이내			
		설치신고를 한 자가 신고사항 중 다음과 같이 변경하는 경우 ❶ 배출시설 또는 방지시설의 증설·교체 또는 폐쇄 등과 관련되는 경우 ❷ 사용하는 원료 또는 연료 변경(오염물질 배출과 관계없는 원료 변경 및 종전의 연료보다 황함유량이 낮은 연료로의 변경 제외) ❸ 상기 외 배출시설설치신고필증에 기재된 신고사항 및 일일조업시간 변경	설치 전		<법> 10조 3항 <시행령> 4조 5항 <시행규칙> 19조 3항	
		❹ 사업장 명칭 변경 ❺ 배출시설 또는 방지시설 임대	변경 사유 발생일부터 30일 이내			

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
대기환경보전법	배출시설 및 방지시설 운영기록	배출시설 및 방지시설을 운영하는 경우	운영시		<법> 15조 2항 <시행규칙> 제33조	【과태료】 100만원 이하
	개선계획서	개선명령을 받은 경우	개선명령 받은 날부터 15일 이내	시·도지사	<법> 16조 <시행령> 13조 1항 <시행규칙> 35조 1항	
		※ 개선계획서에 명시해야 할 사항 ① 개선기간 만료 전에 개선하고자 하는 경우 - 개선하고자 하는 기간 ② 개선기간중에 배출시설의 가동을 중단 또는 제한하고자 하는 경우 - 그 기간과 제한 내용 ③ 공법 등의 개선으로 오염물질의 배출을 감소시키고자 하는 경우 - 그 내용 ※ 개선계획서 제출시 첨부서류 ① 배출시설 또는 방지시설의 개선사항에 대하여 개선명령을 받은 경우 - 배출시설 또는 방지시설 개선명세 및 설계도 - 오염물질 처리방식 및 처리효율 - 공사기간 및 공사비 - 다음의 경우에는 이를 증명할 수 있는 서류 ㉠ 개선기간중 배출시설의 가동을 중단 또는 제한하여 오염물질 농도 또는 배출량이 변경되는 경우 ㉡ 개선기간중 공법 등의 개선으로 오염물질 농도 또는 배출량이 변경되는 경우 ② 배출시설 또는 방지시설 운전미숙 등으로 인하여 개선명령을 받은 경우 - 오염물질발생량 및 방지시설 처리 능력 - 배출허용기준 초과사유 및 대책				
	대기배출시설 개선명령 이행보고	개선명령을 이행한 경우	개선명령 이행시	시·도지사	<시행령> 14조 1항 <시행규칙> 35조 31항	

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
대기환경보전법	배출시설/방지시설 자체개선계획	다음과 같은 경우로서 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하게 되는 경우 ❶ 배출시설 또는 방지시설을 개선·변경·점검 또는 보수하기 위하여 부득이한 경우	작업시작 24시간 전까지	시·도지사	<시행령> 13조 4항 <시행규칙> 45조 21항, 2항	
		❷ 배출시설 또는 방지시설의 주요 기계장치 등의 돌발적 사고로 인하여 배출시설 또는 방지시설을 적정하게 운영할 수 없는 경우 ❸ 단전·단수로 배출시설 또는 방지시설을 적정하게 운영할 수 없는 경우 ❹ 천재·지변, 화재 기타 불가 항력적인 사유로 배출시설 또는 방지시설을 적정하게 운영할 수 없는 경우	정상운영할 수 없는 때부터 48시간 이내 (단, 8시간 이내에 전자문서 또는 전화 등으로 우선 시·도지사에게 통지)			
	배출시설/방지시설 자체개선 완료보고	배출시설 및 방지시설의 자체 개선을 완료한 경우	자체개선 완료시		<시행규칙> 35조 23항	
수질환경보전법	폐수배출시설 설치허가신청	다음과 같은 배출시설을 설치하고자 하는 자 ❶ 특정 수질유해물질이 발생되는 배출시설 ❷ 특별대책지역 안에 설치하는 배출시설 ❸ 환경부 장관이 고시하는 지역 안에 설치하는 배출시설 ❹ 상수원보호구역에 설치하거나 그 경계구역으로부터 상류로 유하거리 10㎞ 이내에 설치하는 배출시설 ❺ 상수원보호구역이 아닌 지역 중 상수원 취수시설로부터 상류로 유하거리 15㎞ 이내에 설치하는 배출시설 ❻ 배출시설 설치신고를 한 배출시설로서 원료·부원료·제조공법 등의 변경에 의하여 특정 수질유해물질이 새로이 발생되는 배출시설	설치전	시·도지사	<법> 10조 1항 <시행령> 2조 1항 <시행규칙> 10조	【벌금】 7년 이하 징역 또는 5,000만원 이하

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
수질환경보전법	폐수배출시설 설치신고	다음과 같은 경우로서 배출시설을 설치하고자 하는 자 ❶ 설치허가 대상을 제외한 배출시설을 설치하는 경우 ❷ 폐수를 전량 위탁처리하는 경우(단, 위탁받은 폐수를 처리하는 시설이 설치허가신청 지역 또는 구역 밖에 있는 경우에 한함) ❸ 설치허가신청 지역에 있는 특정수질유해물질이 발생되지 아니하는 배출시설로서 배출되는 폐수를 폐수종말처리시설 또는 하수종말처리시설에 유입시키는 경우	설치 전	시·도지사	<법> 10조 1항 <시행령> 2조 2항 <시행규칙> 10조	【벌금】 5년 이하 징역 또는 3,000만원 이하
	폐수배출시설 및 방지시설의 가동개시 신고	폐수를 전량 위탁처리하는 사업자를 제외하고 다음과 같은 경우 ❶ 배출시설 또는 방지시설 설치를 완료하여 가동하고자 하는 경우 ❷ 변경신고를 하고 다음과 같이 배출시설 변경을 완료하여 가동하고자 하는 경우 ㉠ 폐수배출량이 신고 당시보다 100분의 50 이상 증가되는 경우 ㉡ 배출시설에서 배출허용기준을 초과하는 새로운 오염물질이 발생되어 배출시설 또는 방지시설의 개선이 필요한 경우 ㉢ 배출시설에 설치된 방지시설의 폐수처리방법을 변경하는 경우 ㉣ 방지시설을 설치하지 아니한 배출시설에 방지시설을 새로이 설치하는 경우	가동 전		<법> 14조 1항 <시행령> 5조 <시행규칙> 23조	【벌금】 1년이하 징역 또는 500만원 이하
	폐수배출(방지)시설 가동개시일 변경신청	가동개시일을 변경하는 경우	변경 전			

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
수질환경보전법	수질환경기술인 임명신고	최초로 배출시설을 설치하는 경우	가동개시 신고시	시·도지사	<법> 23조 1항 <시행령> 31조 1항 <시행규칙> 43조	【벌금】 200만원 이하
	수질환경기술인 개임신고	환경기술인을 바꾸어 임명하는경우	변경사유 발생일부터 5일 이내			【벌금】 200만원 이하
	폐수배출시설 변경허가신청	설치허가를 받은 자가 허가사항 중 다음과 같이 변경하는 경우 ❶ 폐수배출량이 허가 당시보다 100분의 50(특정 수질유해물질이 배출되는 시설의 경우에는 100분의 30) 이상 또는 1일 700㎥ 이상 증가 ❷ 배출허용기준을 초과하는 새로운 오염물질이 발생되어 배출시설 또는 수질오염방지시설의 개선이 필요한 경우	변경 전		<법> 10조 2항 <시행령> 2조 3항	【벌금】 7년 이하 징역 또는 5,000만원 이하
	폐수배출시설 변경신고	설치허가를 받은 자가 변경허가신청 대상을 제외하고 다음과 같이 변경하는 경우 및 설치신고를 한 자가 신고사항 중 다음과 같이 변경하는 경우 ❶ 배출시설에 설치된 방지시설의 폐수처리방법 변경 ❷ 방지시설을 설치하지 아니한 배출시설에 방지시설을 새로이 설치 ❸ 배출시설에서 새로운 오염물질 배출 ❹ 배출시설 또는 방지시설의 전부 또는 일부 폐쇄 ❺ 사업자가 공동방지시설의 대표자 또는 폐수종말처리시설의 운영자와 폐수의 처리 및 그 비용부담에 관한 협의를 한 경우로서 폐수처리 능력 또는 처리용량을 초과하지 아니하는 범위 안에서 배출시설 변경	변경 전		<법> 10조 2항, 3항 <시행령> 2조 5항 <시행규칙> 11조 1항, 2항	【과태료】 50만원 이하

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
수질환경보전법	폐수배출시설 변경신고	❻ 허가증 또는 신고필증에 기재된 허가 또는 신고된 사항 변경(단, 사업장 종별이 변경되지 아니하면서 폐수배출량을 변경하는 경우와 폐수배출공정흐름도를 변경하는 경우 제외) ❼ 사업장 대표자 변경 ❽ 폐수배출량의 증가 또는 감소로 사업장 종별 변경 ❾ 사업장 명칭 변경 ❿ 사업장 소재지 변경(허가·신고관청 및 배출시설이 동일하고, 입지제한규정에 저촉되지 아니하는 경우에 한함)⓫방지시설 임대⓬폐수를 위탁받는 자 변경	변경사유 발생일부터 30일 이내		<법> 10조 2항, 3항 <시행령> 2조 5항 <시행규칙> 11조 1항, 2항	【과태료】 50만원 이하
	배출시설 및 방지시설 운영일지 작성	배출시설 및 방지시설을 운영하는 경우	운영시	최종기재일부터 1년간 보존	<법> 15조 2항 <시행규칙> 26조 1항, 2항	【과태료】 100만원 이하
	배출시설 운영일지 작성	다음과 같은 폐수를 전량 위탁처리하는 경우 ❶ 방지시설 중 물리적·화학적 처리시설에 의하여 처리가 가능한 폐수로서 1일 50㎥ 미만(배출시설의 설치를 제한할 수 있는 지역의 경우에는 20㎥ 이내)으로 배출되는 폐수 ❷ 배출시설에서 배출되는 폐수 중 그 성상이 다른 폐수와 달라 방지시설에 유입될 경우 적정처리가 어려운 폐수로서 1일 50㎥ 미만(배출시설의 설치를 제한할 수 있는 지역의 경우에는 20㎥ 이내)으로 배출되는 폐수 ❸ 방지시설 설치면제 배출시설에서 부득이하게 배출하여야 하는 폐수	운영시	최종기재일부터 1년간 보존	<법> 15조 2항 <시행령> 4조 1항 <시행규칙> 14조, 15조, 26조 2항	【과태료】 100만원 이하

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
수질환경보전법	배출시설 운영일지 작성	❹ 방지시설의 개선 또는 보수 등으로 배출되는 폐수로서 시·도지사와 사전 협의된 기간 동안만 배출되는 폐수 다음과 같이 발생폐수의 전량 재이용 등 방지시설 설치 외의 방법으로 오염물질 적정처리가 가능한 경우 ❶ 폐수를 제조공정에서 순환하여 재이용하는 시설로서 폐수 등 오염물질을 차단된 공정 밖으로 배출하지 아니하고도 적정처리가 가능하다고 인정되는 경우 ❷ 배출시설에서 발생되는 오염물질의 성상이 지정폐기물에 해당되어 지정폐기물처리시설을 설치·운영하는 자 등에게 위탁처리하는 경우 ❸ 폐수의 성상 및 폐수에 함유된 물질의 특성상 폐수를 제품의 원료 또는 다른 폐수의 처리를 위한 약품 등으로 사용할 수 있는 경우	운영시	최종기재일부터 1년간 보존	<법> 15조 2항 <시행령> 4조 1항 <시행규칙> 14조, 15조, 26조 2항	【과태료】 100만원 이하
	폐수배출시설 방지시설 개선명령/조업정지명령/사용중지명령/폐쇄명령 이행보고	❶ 개선명령을 받은 경우 ❷ 조업정지명령을 받은 경우 ❸ 사용중지명령을 받은 경우 ❹ 폐쇄명령을 받은 경우	명령 이행시	시·도지사	<법> 16조, 17조, 20조, 21조 <시행령> 29조 1항 <시행규칙> 40조 1항	

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
건설폐기물의재활용촉진에관한법률	건설폐기물 처리계획	건설폐기물을 공사 착공하는 때부터 완료하는 때까지 5ton 이상 방출하는 자(배출자는 발주자 또는 공사 원도급자 단, 분리발주 대상인 경우 발주자)	착공 전	시장·군수·구청장	<법> 17조 <시행규칙> 9조 1항, 4항	【벌금】 2년 이하 징역 또는 1,000만원 이하
	건설폐기물 간이인계서 작성	건설폐기물을 배출되는 시·군·구의 경계에서 다른 시·군·구의 경계까지 직선거리고 100㎞ 이하로 운반하여 중간처리(소각제외)하는 경우	배출, 수집·운반, 중간처리시	최종 작성일부터 3년간 보존	<법> 18조 <시행규칙> 10조	【과태료】 300만원 이하
	건설폐기물 관리대장 작성	건설폐기물 처리계획서를 작성하여 신고를 한 경우	배출시		<법> 32조 <시행규칙> 24조 1항	
	건설폐기물 배출 및 처리 실적 보고	건설폐기물 처리계획서를 작성하여 신고를 한 경우	다음 연도 1월 말일 (단, 배출 종료연도는배출 종료일부터 15일 이내)	시장·군수·구청장	<법> 34조 1항 <시행규칙> 27조 1항	【과태료】 300만원 이하
	건설폐기물 재활용실적 보고	건설폐기물 처리계획서를 작성하여 신고를 한 자	준공 검사 전	건설공사인·허가 또는 승인권자	<법> 40조 <시행령> 17조 <시행규칙> 30조 1항	【과태료】 300만원 이하
	건설폐기물 처리변경 계획	건설폐기물 처리계획서를 작성하여 신고를 한 자가 다음과 같이 변경하는 경우 ❶ 신고한 건설폐기물 총배출량이 50% 이상 증가 ❷ 신고한 건설폐기물 외의 건설폐기물이 5ton 이상 새로이 배출 ❸ 신고한 건설폐기물 처리계획 중 운반·처리업체 또는 처리방법 변경 ❹ 상호 또는 사업장 소재지 변경 ❺ 건설폐기물이 발생되는 공사기간이 3개월 이상 연장	수집·운반, 또는 처리 전	시장·군수·구청장	<법> 17조 <시행규칙> 9조 3항	【벌금】 2년 이하 징역 또는 1,000만원 이하
	건설폐기물 재활용 승인신청	건설폐기물 처리계획서를 작성하여 신고를 한 자가 건설폐기물처리시설로 생산한 순환골재를 당해 건설공사현장 외에서 재활용하고자 하는 경우	재활용 전	시·도지사	<법> 27조 2항 <시행규칙> 17조 1항	
	건설폐기물 처리시설 설치 승인신청	다음과 같은 건설폐기물처리시설을 설치·운영하고자 하는 건설폐기물 배출자 ❶ 동력 20마력 이상인 파쇄·분쇄시설 ❷ 건설오니 수분함량을 85% 이하로 중간처리하기 위한 탈수·건조시설	설치 전		<법> 27조 1항 <시행규칙> 16조 1항	【벌금】 3년 이하 징역 또는 2,000만원 이하

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
건설폐기물의재활용촉진에관한법률	건설폐기물처리시설 사용개시신고	건설폐기물처리시설 설치를 완료한 후 사용하고자 하는 경우	사용개시 10일 전	시·도지사	<법> 28조 <시행규칙> 20조	【과태료】 300만원 이하
	건설폐기물처리시설운영·관리	건설폐기물처리시설을 설치·운영하는 경우	운영시	최종작성일부터 3년간 보존	<법> 32조 <시행규칙> 24조 1항	
	순환골재 생산·판매	건설폐기물처리시설을 설치·운영하는 경우			<법> 32조 <시행규칙> 24조 1항	
	건설폐기물처리시설 설치 변경승인 신청	설치승인을 받은 건설폐기물처리시설을 다음과 같이 변경하는 경우 ❶ 상호 변경 ❷ 처리대상 건설폐기물 종류 변경 ❸ 건설폐기물처리시설 소재지 변경 ❹ 승인 또는 변경승인을 얻은 처리용량의 30% 이상 변경 (승인 또는 변경승인을 얻은 후 변경되는 누계) ❺ 주요설비 변경 (건설폐기물처리시설의 구조변경으로 인하여 배출시설의 변경허가 또는 변경신고 대상이 되는 경우에 한함)	변경 전	시·도지사	<법> 27조 4항 <시행규칙> 19조 1항, 2항	【과태료】 1,000만원 이하
폐기물관리법	폐기물처리계획서	다음과 같은 지정폐기물을 배출하는 자 ❶ 오니 - 월평균 500㎏ 이상 ❷ 폐유, 폐유기용제, 소각재, 분진, 폐촉매, 폐흡착제, 폐흡수제, 안정화 또는 고형화 처리물 등 - 각각 월평균 50㎏ 이상 또는 합계 월평균 100㎏ 이상 ❸ 폐페인트, 폐산, 폐알칼리, 폐래커, 폐석면 등 - 각각 월평균 100㎏ 이상 또는 합계 월평균 200㎏ 이상 ❹ 폴리클로리네이티드비페닐 함유폐기물 ❺ 폐유독물	처리 전	시·도지사, 최종작성일부터 3년간 보존	<법> 25조의 2 1항 <시행규칙> 16조 1항, 3항, 4항	【벌금】 2년 이하 징역 또는 2,000만원 이하
	폐기물 분석결과서(환경관리공단 및 시·도 보건환경연구원, 국립환경연구원장이 고시한 기관에서 발급된 것만 인정)					
	폐기물수탁확인서					

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
폐기물관리법	수탁처리 능력 확인	❶ 건설공사 착공에서부터 준공까지 건설폐기물을 10ton 이상 배출하는 자	건설폐기물 처리계획 또는 변경계획서 제출시(상호 또는 사업장소재지 변경시 제외)	시장·군수·구청장	<법> 2조 1항 <시행규칙> 9조의 3	
		❷ 지정폐기물이 아닌 다음과 같은 사업장폐기물을 배출하는 자 ㉠ 오니 -월평균 2ton 이상 ㉡ 소각재, 분진, 안정화 또는 고형화처리물, 폐촉매, 폐흡착제, 폐흡수제 - 월평균 1ton 이상 ❸ 폐기물인계서를 작성하여야 하는 자	사업장폐기물 배출자 신고 또는 변경신고시 지정폐기물 처리계획서 또는 변경계획서 제출시(상호 또는 사업장소재지 변경시 제외)	시·도지사	<법> 24조 1항 <시행규칙> 9조의 3	
	폐기물 간이인계서	다음과 같은 지정폐기물을 배출, 운반, 또는 처리하는 경우 ㉠ 오니 - 월평균 1ton 미만 ㉡ 폐유, 폐유기용제, 소각재, 분진, 폐촉매, 폐흡착제, 폐흡수제, 안정화 또는 고형화처리물 등 - 각각 월평균 100㎏ 미만 또는 합계 월평균 200㎏ 미만 ㉢ 폐페인트, 폐산, 폐알칼리, 폐래커, 폐석면 등 - 각각 월평균 200㎏ 미만 또는 합계 월평균 400㎏ 미만	배출, 운반 또는 처리시	최종작성일부터 3년간 보존	<법> 25조 4항, 25조의 22항, 41조 2항 <시행령> 2조 <시행규칙> 14조 1항, 4항, 16조의 2	【벌금】 2년 이하 징역 또는 1,000만원 이하

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
폐기물관리법	사업폐기물 관리대장 작성	지정폐기물의 처리계획 확인을 받은 경우	배출시	최종작성일부터 3년간 보존	<법> 41조 1항 <시행규칙> 42조 1항	【과태료】 1,000만원 이하
	폐기물 처리변경계획서 작성	지정폐기물 확인을 받은 자가 다음과 같이 변경하는 경우 ❶ 상호 또는 사업장소재지 변경 ❷ 확인받은 지정폐기물의 월평균 배출량(최근 6개월간 배출량 기준으로 산정)이 100분의 30 이상 증가 ❸ 확인받지 아니한 지정폐기물을 새로이 배출 ❹ 지정폐기물 종류별 처리방법, 운반자, 처리자 변경	변경 전	시·도지사, 유역·지방환경청장 최종작성일부터 3년간 보존	<법> 25조의 21항 <시행규칙> 16조 5항	【벌금】 2년 이하 징역 또는 1,000만원 이하
	폐기물 배출 및 처리실적보고	지정폐기물의 처리계획 확인을 받은 경우	다음연도 2월 말일(매년도 폐기물 처리 실적보고)	시장·군수·구청장	<법> 42조의 21항, 3항 <시행규칙> 43조의 21항, 2항	【과태료】 1,000만원 이하
소음·진동규제법	특정공사 사전신고	다음과 같은 기계·장비를 2일 이상 사용하여 ❶ 항타기·항발기 또는 항타항발기 (압압식 항타항발기 제외) ❷ 병타기 ❸ 착암기 ❹ 공기압축기(공기토출량이 분당 2.83㎥ 이상의 이동식) ❺ 건축물 파괴용 강구 ❻ 브레이커(휴대용 제외) ❼ 굴삭기 ❽ 발전기 ❾ 로우더 ❿ 압쇄기, 로울러, 콘크리트절단기, 콘크리트 펌프 다음과 같은 공사를 시행하고자 하는 자(공사 원도급자) ❶ 건축물건축공사 -연면적 1,000㎡ 이상 ❷ 토목건설공사 -구조물 용적 합계 1,000㎥ 이상 -공사면적 합계 1,000㎡ 이상	착공 전	시·도지사	<법> 25조 <시행령> 2조 2항 <시행규칙> 29조의 22항, 33조 1항, 2항	【과태료】 50만원 이하

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
소음·진동규제법	특정공사 사전신고	❸ 건축물해체공사 -연면적 3,000㎡ 이상 ❹ 토공사·정지공사 -공사면적 합계 1,000㎡ ❺ 굴정공사 -총연장 200m 이상 -굴착토사량 합계 200㎥ 이상 ❻ 다음과 같은 지역에서 시행되는 공사 -종합병원, 공공도서관, 학교, 공동주택 부지경계선으로부터 직선거리 50m 이내 지역 -주거지역 또는 취락지구 ※ 제외대상 ❶ 상기의 기계·장비로서 환경부장관이 인정하는 저소음·저진동 기계·장비를 사용하는 공사 ❷ 다음과 같은 지역에서 시행되는 공사 ㉠ 산업단지(단, 산업단지 중 주거지역 및 상업지역 제외) ㉡ 전용공업지역 ㉢ 자유무역지역 ㉣ 공사장 부지경계선으로부터 직선거리 300m 이내에 사람이 상시거주·생활하는 주택, 운동·휴양시설 등이 없는 지역	착공 전	시·도지사	<법> 25조 <시행령> 2조 2항 <시행규칙> 29조의 22항, 33조 1항, 2항	【과태료】 50만원 이하
	특정공사 변경신고	특정 공사사전신고를 한 자가 다음과 같은 사항을 변경하는 경우 ❶ 특정 공사장비 ❷ 특정 공사기간 ❸ 방음·방진시설 설치내역 ❹ 소음·진동저감대책 ❺ 공사규모	변경 전		<시행규칙> 33조 4항	【과태료】 50만원 이하

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률	오수처리시설 설치신고	오수를 배출하는 건물 등을 설치하는 자 ※ 제외대상 ❶ 오수를 하수종말처리시설 또는 폐수종말처리시설로 유입시켜 처리하는 경우 ❷ 수세식화장실이 설치되지 아니한 건물로서 1일 오수 발생량이 1㎥ 이하인 경우	설치 전	시장·군수·구청장	<법> 9조 1항, 2항 <시행규칙> 12조 13조 1항	【과태료】 100만원 이하
	단독정화조 설치신고	수세식화장실을 설치하는 자 ※ 제외대상 ❶ 수세식화장실에서 발생되는 오수를 오수처리시설로 유입시켜 처리하는 경우 ❷ 수세식화장실에서 발생되는 오수를 우수·오수분류식 하수도를 통하여 하수종말처리시설 또는 폐수종말처리시설로 유입시켜 처리하는 경우	설치 전		<법> 10조 1항, 2항 <시행규칙> 19조 1항	【과태료】 100만원 이하
	오수처리시설 준공검사신청	설치공사 또는 변경공사를 완료하는 경우	완료 후		<법> 12조 1항 <시행규칙> 23조 1항	【과태료】 100만원 이하
	단독정화조 준공검사신청					
	오수처리시설 변경신고	오수처리시설 또는 단독정화조 설치신고를 한 자가 다음과 같은 사항을 변경하는 경우 ❶ 시설규모 ❷ 시설구조 ❸ 처리방법 ❹ 오수처리시설 또는 단독정화조 본체	변경 전		<법> 9조 2항 10조 2항 <시행령> 4조, 6조 <시행규칙> 13조 2항, 19조 2항	【과태료】 100만원 이하
	단독정화조 변경신고					

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률	오수처리시설 비정상운영 신고	다음과 같은 경우로서 방류수 수질기준을 초과하여 방류하게 되는 경우 ❶ 개선·변경 또는 보수로 정상 운영할 수 없는 경우 ❷ 주요 기계장치 등의 사고로 정상 운영할 수 없는 경우 ❸ 단전·단수로 정상 운영할 수 없는 경우 ❹ 천재·지변, 화재 기타 불가항력적인 사유로 정상 운영할 수 없는 경우 ❺ 기후 변동 또는 이상물질 유입 등으로 정상 운영할 수 없는 경우	비정상 운영시	시장·군수·구청장	<법> 14조 3항 <시행령> 7조 <시행규칙> 31조 1항	
	단독정화조 비정상운영 신고					
	오수처리시설 개선완료 (개선명령이행)보고	❶ 비정상운영신고 후 개선을 완료하는 경우 ❷ 개선명령을 받은 경우	개선 완료시		<법> 14조의 2 1항, 2항 <시행규칙> 31조 3항, 33조 1항	
	단독정화조 개선완료 (개선명령이행)보고					
	오수처리시설 폐쇄신고	폐쇄하는 경우	폐쇄 전		<법> 9조 2항, 10조 2항 <시행규칙> 14조 2항, 20조	【과태료】 1,000만원 이하
	단독정화조 폐쇄신고					

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
지하수법	지하수 개발·이용허가 (행위허가)신청	❶ 1일 양수능력 100ton을 초과하여 지하수 개발·이용하고자 하는 자 ❷ 지하수보전구역 안에서 1일 양수능력 30ton 이상으로 지하수 개발·이용하고자 하는 자	지하수 개발·이용 전	시장·군수·구청장	<법> 7조 1항, 2항, 13조 1항 <시행령> 8조 1항, 2항, 21조 1항 <시행규칙> 6조 1항, 2항	【벌금】 3년 이하 징역 또는 2,000만원 이하
	지하수 개발·이용신고	1일 양수능력 100ton 이하로 지하수 개발·이용하고자 하는 자			<법> 8조 1항 <시행령> 13조 1항, 2항, 4항 <시행규칙> 8조 1항, 3항, 4항	【벌금】 3년 이하 징역 또는 2,000만원 이하
	지하수 개발·이용 준공신고	지하수개발·이용시설 설치공사를 준공하는 경우	준공일부터 7일 이내		<법> 9조 <시행령> 14조 2항 <시행규칙> 9조 2항	【과태료】 500만원 이하
	지하수 개발·이용 변경허가 신청	지하수개발·이용허가를 받은 자가 허가사항 중 다음과 같이 변경하는 경우 ❶ 생활용수, 농업용수, 어업용수 또는 공업용수를 음용수로 변경 ❷ 농업용수, 어업용수 또는 공업용수를 생활용수로 변경 ❸ 양수 능력 증가	변경사유 발생일부터 7일 이내		<법> 7조 6항 <시행령> 11조 1항, 2항 <시행규칙> 7조 1항	【벌금】 3년 이하 징역 또는 2,000만원 이하
	지하수 개발·이용 허가변경 사항통보	지하수개발·이용허가를 받은 자가 변경허가신청대상을 제외하고 허가사항 중 변경하는 경우	변경사유 발생일부터 7일 이내		<시행령> 11조 4항 <시행규칙> 7조 3항	【벌금】 3년 이하 징역 또는 2,000만원 이하
	지하수 개발·이용 유효기간 연장 허가신청	지하수개발·이용허가를 받은 자가 지하수개발·이용허가의 유효기간을 연장하는 경우	유효기간 만료일 30일 전까지		<법> 7조의 3 2항, 3항 <시행령> 12조의 3 <시행규칙> 7조 2항	
	지하수 개발·이용 변경 신고	지하수개발·이용신고를 한 자가 신고사항 중 다음과 같이 변경하는 경우 ❶ 신고인 명의 변경 ❷ 지하수개발·이용용도 변경 ❸ 지하수개발·이용시설 변경 ❹ 지하수개발·이용을 3월 이상 중지	변경사유 발생일부터 7일 이내		<법> 8조 2항 <시행령> 13조 6항, 7항 <시행규칙> 8조 5항	【과태료】 500만원 이하

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
지하수법	지하수 개발·이용 종료 신고	❶ 지하수 개발·이용을 위하여 굴착한 장소에서 지하수가 채취되지 아니한 경우 ❷ 소요수량이 확보되지 아니하거나 수질불량으로 지하수를 개발·이용할 수 없는 경우 ❸ 지하수 개발·이용을 종료하는 경우	지하수 개발·이용 전	시장·군수·구청장	<법> 9조의 3 15조 1항 <시행규칙> 9조의 3 1항	【과태료】 500만원 이하
	지하수 보전구역 안에서의 행위허가신청	지하수보전구역 안에서 다음과 같은 행위를 하는 경우 ❶ 다음과 같은 물질을 배출, 제조 또는 저장하는 시설로서 관련 법률에 의해 허가, 승인, 신고 등의 대상이 되는 시설 설치 (단, 관련 법률에 의해 승인을 얻거나 허가를 받은 경우 제외) ㉠ 특정 수질유해물질 ㉡ 폐기물 ㉢ 오수·분뇨 또는 축산폐수 ㉣ 유해화학물질 ㉤ 토양오염물질 ❷ 터널공사 등 지하수의 유동로 및 유동속도를 변경시킬 우려가 있는 지하굴착공사 ❸ 지하유류저장고 등 지하수를 오염시킬 우려가 있는 구조물 설치 ❹ 폐기물매립장, 지정폐기물 보관시설 등 설치 ❺ 지하수 수량 및 수질에 현저한 영향을 줄 수 있는 토석채취, 가축 등의 사육	행위 전		<법> 13조 1항 <시행령> 21조 3항, 4항 <시행규칙> 15조 3항	【벌금】 3년 이하 징역 또는 2,000만원 이하
	굴착행위신고	❶ 지하수영향조사를 위하여 토지를 굴착하는 경우 ❷ 굴착 지름 75㎜ 이상인 지질조사를 위하여 토지를 굴착하는 경우	굴착 전		<법> 9조의 4 1항 <시행령> 14조의 3 1항 <시행규칙> 9조의 4 1항	【벌금】 1년 이하 징역 또는 500만원 이하
	유출지하수이용계획신고	지하철, 터널 또는 건축물 준공 후 다음과 같은 규모로 지하수가 유출되는 경우 ❶ 지하철역사 1개소 - 1일 300ton 이상 ❷ 터널 1개소 - 1일 300ton 이상 ❸ 21층 이상 또는 연면적 10만㎡ 이상인 특별시 또는 광역시에 건설하는 건축물 1동 - 1일 30ton 이상	유출시		<법> 9조의 2 2항 <시행령> 14조의 2 <시행규칙> 9조의 2 1항~3항	【과태료】 500만원 이하

〈부표 8-1〉의 계속

구 분		대 상	시 기	제출기관	법 규	벌 칙
지하수법	개선명령 이행완료 통보	개선명령을 받은 경우	개선명령 이행일부터 7일 이내	시장·군수·구청장	<법> 9조의 2, 3항 <시행규칙> 9조의 2, 7항	
	시정·조치 완료 통보	시정명령 또는 조치를 이행하는 경우	이행일부터 7일 이내		<법> 8조 3항 <시행령> 13조의2, 3항 <시행규칙> 8조의 2, 1항	
환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법	협의내용의 관리대장 작성	사업자가 환경영향평가대상사업을 시행하는 경우	사업 시행시	공사현장 주된 사무실에 비치	<법> 25조 2항 <시행규칙> 13조	【과태료】 500만원 이하 (사업자에게 부과)
	협의내용 관리책임자 지정 통보		지정 후 10일 이내	승인기관장 및 유역·지방환경청장	<법> 25조 2항, 3항 <시행규칙> 14조, 15조	【과태료】 500만원 이하 (사업자에게 부과)
	협의내용 관리책임자 변경 통보	사업자가 협의내용 관리책임자를 변경하는 경우				
	환경영향평가 대상사업 착공통보	사업자가 환경영향평가대상사업을 착공하는 경우	사유가 발생한 날부터 20일 이내		<법> 27조 <시행령> 35조 <시행규칙> 17조	【과태료】 500만원 이하 (사업자에게 부과)
	환경영향평가 대상사업 공사중지 통보	사업자가 환경영향평가대상사업을 3개월 이상 중지하는 경우				【과태료】 500만원 이하 (사업자에게 부과)
	환경영향평가대상 사업준공 통보	사업자가 환경영향평가대상사업을 준공하는 경우				【과태료】 500만원 이하 (사업자에게 부과)
환경영향조사 등에 관한 규칙	환경영향조사 결과통보	사업자가 환경영향평가대상사업 착공 후에 발생될 수 있는 환경영향으로 인한 주변환경의 피해를 방지하기 위하여 평가항목별로 환경영향조사를 하는 경우 ※ 통보시기 예외규정 조사기간이 1년 이상인 경우: 매연도별 조사결과를 다음해 1월 31일까지 통보(단, 사업을 7월 1일 이후에 착공한 경우에는 착공연도의 조사결과를 다음 다음해의 1월 31일까지 통보)	조사기간이 만료된 날부터 30일 이내		<법> 25조 4항 <시행령> 35조 <규칙> 2조	【과태료】 1,000만원 이하 (사업자에게 부과)

자료: 환경부 소관 법령집, 건설사 제공 자료.

제3부 거래규제 및 세제와 기업활동

■ 제9장 거래규제: 규제개혁과 경쟁정책

이 재 형

■ 제10장 산업별 조세규제의 측정과 조세가 산업성장에 미치는 영향 분석

김태종 · 이 영 · 성태윤

제9장

거래규제: 규제개혁과 경쟁정책

제1절 서 론

경제는 자유경쟁에 위임할 때 가장 효율화된다는 이론적 당위성에도 불구하고 여러 가지 이유에 의해 기업활동에 대한 다양한 규제가 이루어지고 있는 것이 현실이다. 이러한 기업활동에 대한 규제는 본 보고서의 제1부에서 논의한 바와 같이 시장의 불완전성 혹은 시장실패의 우려로부터 정부기능에 대한 과신에 이르기까지 다양한 동기와 목적, 그리고 수단에 의해 이루어지고 있는 것이 현실이며, 특히 우리나라의 경우 개발연대에 정부주도의 경제개발이라는 특수성으로 인하여 선진국에서 볼 수 없었던 높은 강도의 규제가 이루어져 왔다. 기업활동에 대한 규제로는 진입규제,[1] 생산활동에 대한 규제, 판매활동에 대한 규제, 가격규제, 수출·입 규제 등이 있다.[2] 이들 규제 가운데 판매활동규제, 가격규제, 수출·입 규제 등이 광의의 거래규제에 포함될 수 있을 것이다.

거래(trade, business practice)란 시장에서의 수요자와 공급자 간의 상호작용을 의미하는 것으로서, 기업의 본원적인 시장활동이라 할 수 있다. 이론적으로 기업의 거래행위에 대한 어떠한 제약도 없을 때, 즉 시

1) 여기서는 경제적 의미의 진입규제를 말한다. 즉, 특정 산업정책 및 제도에 의해 행해지는 진입규제를 의미하며, 여기에는 사업허가제, 면허제 등과 같은 포괄적·직접적인 규제와 중소기업고유업종제도 등과 같은 제한적·간접적인 규제가 있다. 입지규제, 환경규제 등과 같은 경제·산업 외의 정책적 목표를 위한 규제는 여기서 제외한다.

2) 이들 규제에 대한 개략적 특징은 이재형(1989)에 정리되어 있다.

장이 가장 경쟁적으로 작동할 때 시장이 효율화되고, 사회 후생은 극대화된다. 그렇지만 우리나라는 시장에 대한 신뢰 부족, 시장의 불완전성, 사업자보호, 소비자보호 등과 같은 다양한 이유에 의해 거래활동에 대한 강력한 규제가 1990년대 중반까지 지속되었으며, 그 흔적은 아직도 경제 곳곳에 남아 있다. 이러한 규제 위주의 정책 가운데 특기할 만한 정책전환은 1980년에 제정된 「공정거래법」이었다.[3] 개발연대의 산업정책적 혹은 소비자보호적 규제가 시장실패를 정부의 개입을 통해 교정하려는 접근방법이었던 데 비해 공정거래법적 규제는 시장조건을 좀더 효율적으로 정비함으로써, 시장의 힘 혹은 시장기능에 의해 정책목표를 달성하려는 접근이다. 다시 말하면 공정거래정책의 근본 목적은 가장 경쟁적인 시장조건의 조성을 통해 경제적 효율성을 극대화하고자 하는 데 있다. 이러한 점에서 공정거래정책은 규제개혁정책과 그 기본이념을 같이하고 있다고 할 수 있으며, 이러한 이유에서 많은 국가에서 경제적 효율성 제고를 위한 시장기능의 활성화를 위한 수단으로서 공정거래정책과 규제개혁을 두 개의 축으로 인식하고 있다.

규제개혁의 성과에 관해서는 여러 가지 평가가 나오고 있으나, 우리나라의 경우 거래분야만큼 규제개혁이 극적으로 이루어진 부분도 찾아보기 어려울 것이다. 경제개혁은 그 진행되는 과정에서는 변화속도를 느끼지 못하지만, 일정 시기가 경과되어 과거를 돌이켜 볼 때 그 사이의 놀라운 변화를 실감하게 되는 경우가 적지 않은데, 거래분야에 있어서 규제개혁이 바로 이러한 경우에 해당할 것이다.[4] 그렇다면 거래분야에서의 이러한 사업활동의 자유화・자율화는 정부에 의해 추진된 규제개혁의 성과인가? 그동안의 규제개혁이 본질적・실질적 문제보다는 규제

3) 공정거래정책을 규제로 볼 수 있는가에 대해서는 여러 가지 견해가 있을 수 있지만, 鶴田俊正(1997)이 산업정책적 수단을 '직접규제,' 공정거래정책을 '간접규제'로 정의한 바와 같이, 비록 공정거래법의 목적이 규제가 아니라 시장의 틀의 정비에 있다고 하지만 어떤 형태로든 기업에게 제한을 가하고 있으므로 여기서는 일단 규제의 하나로 보기로 한다.

4) 단적인 예를 들자면 10년 전만 하더라도 가격규제가 보편화되어, 사업자의 자율적인 판단에 의해 가격이 결정되는 분야가 거의 존재하지 않을 정도였다. 심지어는 경제자율화를 주장하는 학자들이나 관료들조차도 목욕요금이나 다방 찻값, 대중식당의 설렁탕 값은 당연히 규제되어야 한다는 것이 당시의 일반적인 생각이었다. 그러던 것이 불과 10년의 세월을 거치는 동안 일부 규제산업을 제외하고는 가격이 전면 자율화・자유화되었다.

기술적 문제, 총론적 접근, 그리고 경제규제보다는 행정간소화, 절차투명화 등을 중심으로 이루어져 왔다는 점을 감안한다면 이러한 자유화를 모두 규제개혁의 성과로 돌리기는 어려울 것이다. 거래활동 자유화의 가장 큰 공로자는 바로 '시장의 힘'이며, 다음으로 정책당국자 및 기업인, 소비자 등 구성원들의 거래활동에 대한 '인식의 전환'이라 할 것이다.[5] 이러한 시장기능과 경제구성원들의 자각에 의해 진행된 거래분야에 있어서의 규제개혁은 中條潮(1995)가 말한 '밑으로부터의 규제파괴'이며,[6] OECD(2002)에서 강조하는 경제참가자들의 마인드의 중요성을 입증하는 사례이기도 하다.

이러한 성과에도 불구하고 거래분야에는 아직 적지 않은 규제가 잔존하고 있다. 다만 이전과 다른 점은 과거에는 가격이나 거래조건, 구체적인 거래양태 등에 대한 세세하고 잡다한 규제가 이루어졌으나, 최근에는 이러한 규제들은 어느 정도 정비된 대신 특정 산업 혹은 업종 관련 법제도를 통한 포괄적 규제(특히 사업자단체활동, 관제 카르텔 등) 등은 여전히 남아 있으며, 또 경쟁 촉진을 위해 도입된 룰이 시행상의 경직성으로 인해 규제적 기능을 하는 경우도 있다. 본장에서는 과거의 규제개혁과 관련하여 전반적인 규제개혁의 전개과정과 아울러 그 대표사례로서 가격규제제도와 그 개혁과정을 분석함으로써, '시장의 힘'에 의해 규제가 배제되어가는 과정을 분석하고자 한다. 1970~80년대를 지배하던 거래규제는 1990년대를 거치면서 대부분 소멸되었고, 앞으로 해결해야 할 거래규제개혁과제는 과거와는 달리 시장 룰의 정립에 있다고 할 것이다.

이상과 같은 인식에서 본장의 제2절에서는 과거의 거래규제와 그 개

5) 시장의 힘은 과거로부터 뿌리 깊게 내려오던 가격규제를 어렵게 하였으며, 또 가격자율화에 대해 사람들이 갖고 있는 막연한 불안감을 현실을 통해 불식시켜주었다. 또 경제환경 및 제도 변화에 따른 경제주체들의 인식전환은 정책당국자들에게는 가격규제정책의 강행을 망설이게 하였으며, 또 기업들로 하여금 법률에 근거하지 않은 부당한 가격규제에 대해 저항하게 만들었다.

6) 岸井大太郎(2005)는 1990년대 급격히 진행된 소위 가격파괴도 광의의 규제완화의 움직이라고 볼 수 있다고 했는데, 이는 공적인 규제완화는 아니지만 경쟁을 억제하고 있는 사적인 규제(상관행)를 파괴하는 움직임이며, 규제개혁과 마찬가지의 결과를 초래하기 때문이라고 해석했다. 그는 또 규제완화로 비즈니스 찬스가 생겼다고 하기보다는 신규 진입자나 뉴비즈니스를 담당하는 사람이 규제완화를 주체적으로 진행해온 경향이 강하다고 하였다.

혁과정을 평가·분석하고자 한다. 특히, 이 절에서는 규제개혁에 있어서 규제와 시장의 힘이 어떻게 상호작용하며, 또 규제가 시장기능에 의해 어떻게 무력화되는지를 검토하고, 이것이 앞으로 우리나라 규제개혁작업에 주는 시사점을 제시하고자 한다. 제3절에서는 과거의 거래분야에 있어서 포괄적인 규제가 대부분 제거된 시점에서, 시장질서의 정립을 위한 거래 룰의 정착이라는 관점에서 공정거래제도를 중심으로 몇 가지 개선과제를 제시하고 개선방안을 모색하고자 한다. 공정거래제도는 이미 시행된 지 25년이 되어 거래 전 분야에 걸쳐 기본규칙으로서 정착하고 있고, 또 그 집행도 발전을 거듭해 왔으나, 일부 내용에 있어서 민간과의 마찰 및 기술적인 제도보완사항이 발견되는데, 이를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 이어서 마지막 4절에서는 미래지향적으로 간략한 정책방향을 제시함으로써 결론을 대신하고자 한다.

제2절 거래활동에 대한 규제개혁의 경과

1. 거래 관련 규제개혁의 전개과정[7]

정부주도의 개발전략의 관성으로 인하여 우리나라는 1970년대까지 기업의 진입·퇴출은 물론, 금융, 생산활동, 원료조달, 판매활동, 가격 등에 이르는 다양하고 포괄적인 규제가 이루어졌다. 거래분야에 있어서 정부규제의 형태로는 ① 정부가 플레이어가 되어 거래활동에 참여하는 경우(=공기업), ② 정부가 민간기업의 생산·판매량을 통제·조정·할당하는 방법(=수급조절기능 등),[8] ③ 가격을 규제하는 경우(=가격규제), ④ 거래와 관련한 일반적인 룰을 만드는 경우(=불공정거래행위규제 등) 등이 있을 수 있는데, 1970년대의 거래규제는 위의 ①, ②, ③의 규제 중

7) 우리나라 규제개혁의 역사에 대해서는 본 보고서의 제1장에서 자세히 논의된 바 있다. 본절에서는 약간 중복되는 감이 있더라도 규제개혁 중 특히 거래 관련 규제개혁의 역사적 전개에 대해 요약한다.

8) 특정 산업에 대한 수급조절기능을 담당하는 제도로는 각각의 산업분야를 관장하는 특별법(예를 들면『석탄산업육성법』등)이 있었으며, 좀더 광범위하고 포괄적인 제도로서는 '중소기업고유업종제도' 등이 있었다.

심으로 이루어졌으며, 그나마 미미하게 갖추어진 ④의 형태의 규제도 실제로는 앞의 세 가지 형태의 규제를 보완하기 위한 목적으로 사용되는 것이 일반적이었다.

1970년대 들어 정부규제가 급속히 확대된 것은 제1, 2차 석유위기의 쇼크와 후유증을 희석시키고, 또 중화학공업화 전략에 따른 과잉투자의 부작용을 해소하기 위해서는 광범위한 정부통제 외에는 대안이 없었다고 판단하였기 때문이다. 이 결과 1970년대에는 과거로부터 이루어져 왔던 규제가 더욱 강화되었을 뿐만 아니라, 그 이전까지 경험하지 못하였던 원자재 가격 상승, 공급 부족, 과잉공급 등 복잡하게 얽혀진 난제들을 해결하기 위해 많은 새로운 규제들이 신설되었다. 이러한 경제문제를 시장기능에 의존하기보다 정부규제를 통해 해결하려 한 것은 우선 이러한 문제들을 해결할 효율적인 시장이 존재하지 못하였던 탓도 있었겠지만, 그보다는 시장기능 자체에 대한 신뢰가 부족하였고, 또 규제를 통한 직접적인 시장개입이라는 미시경제정책이 갖는 정책효과의 즉각성이 너무나 매력적이었기 때문이었다고 판단된다.

새로운 경제문제가 부각될 때마다 그에 대응하는 새로운 규제를 양산한 결과 대부분의 경제활동에 있어서 규제가 중첩되었으며, 이러한 조치가 반복되면서 규제라는 정책수단도 더 이상 효과를 가질 수 없게 되는 결과가 초래되었다. 원래 경쟁적인 시장, 효율적인 시장에서 규제라는 정책수단이 부과될 때, 이 정책수단은 효율적 시장과 상호작용하여 높은 효과를 기대할 수 있다. 그러나 규제가 중첩되어 시장이 기능부전상태에 빠진 상황에서는 새로운 규제가 부과된다는 것은 기존의 다른 규제를 대체하는 결과에 지나지 않아 당초에 기대했던 정책효과마저 실현되기 어려운 상황이 초래되었다.[9] 또 하나의 규제를 도입하면, 이 규

9) 『물가안정및공정거래에관한법률』의 시행이 좋은 사례가 될 것이다. 물가안정을 위한 긴급조치 등 물가규제를 위한 특단의 조치가 거의 효과를 발휘하지 못하자, 정부는 독과점 및 카르텔과 불공정거래행위를 통해 경쟁적인 시장구조, 행동을 유도하고, 이를 통해 가격안정을 도모하고자 하였다. 그러나 이 법은 오히려 독과점가격규제 등을 통한 더욱 강력한 가격규제수단으로 작용했을 뿐, 경쟁 촉진적 기능은 전혀 하지 못하였다. 즉, 법 집행은 본말이 전도된 방향으로 이루어졌다. 현행 공정거래법도 초기에 이러한 관행에서 완전히 벗어나지 못하였다. 뒤에서 설명한 바와 같이, 경쟁 촉진을 목적으로 제정된 법이 물가안정을 위한 가격규제수단으로 이용되기도 하였다.

제를 지속시키기 위해 새로운 규제를 추가로 도입하지 않으면 안 되는 경우도 적지 않았다.[10] 이러한 정부규제는 다른 한편으로는 사적 규제를 강화하는 부작용도 초래하였다. 광범위한 정부규제는 정부의 통제·관리 범위를 넘어서게 되었으며, 이러한 상황에서 규제를 집행하기 위해서 정부는 사업자단체 등 민간조직을 이용하게 되었다. 이들 민간조직은 애초에는 정부의 규제집행 대행기구로서의 기능을 수행하였으나, 이들의 권한이 강화됨에 따라 정부규제를 담보로 하여 사적 규제(주로 카르텔)를 양산하였다.

1970년대 전반에 걸쳐 확산되었던 정부의 시장개입정책은 투자사업의 선정,[11] 인·허가 정책 등 진입규제는 물론 정책자금 등 자본시장규제, 가격관리정책, 사업활동에 대한 통제·제한 등 거래분야에 대한 규제에 이르기까지 기업활동의 전 분야에 대한 규제로 발전되었다. 특히 1, 2차 석유위기로 초래된 물가불안에 대해서는 근본적인 처방 없이, 최고가격지정, 독과점가격의 사전신고제도 등 직접규제 형태의 대증요법만을 취한 결과 암거래의 형성, 매점매석, 만성적 공급 부족과 같은 부작용을 초래하였다. 이와 같이 규제의 중첩으로 시장은 기능부전상태에 빠지고, 규제효과도 더 이상 기대하기 어렵게 되자, 정부는 경제운영방식의 근본적인 전환을 검토하게 되었다. 1980년대 이후 우리나라는 1970년대까지의 경제운용에 대한 반성으로부터, 시장에 대한 정부개입보다는 시장기능의 활성화를 통한 산업발전 및 국민생활보호로 경제운

10) 하나의 규제를 도입하면 그에 따른 부작용이 발생하고, 이 부작용을 제거하기 위해 새로운 규제가 필요한 경우를 말한다. 예를 들면 사업허가제를 시행할 경우 당해 시장에서 경쟁이 제대로 이루어지지 않으며, 따라서 독점적 행위를 방지하기 위해 가격규제 등 새로운 규제를 도입하게 된다. 구체적인 예를 들면, 과거 소주시장에 존재하였던 각종 규제들이 대표적일 것이다. 소주제조업의 허가제도와 1도 1사업자, 원료인 주정배정제도, 판매규제에 해당하는 자도주 제도(도매업자는 자기 지역의 소주를 50% 이상 판매하도록 의무화한 제도), 가격규제 등의 복합적 규제가 하나의 세트로서 소주업체의 규제체계를 이루고 있었는데, 이러한 복합적인 규제는 각각의 규제를 유효하게 하기 위해 도입된 것이다.

11) 1970년에는 중화학공업 등 주요 사업분야에 대해 정부가 육성정책을 수립하고, 이에 참여할 사업자를 실수요자 선정이라는 명분하에 민간으로부터 신청을 받아 정부가 참여사업자를 결정하는 것이 일반적인 투자관행이었으며, 이러한 관행은 1980년대에도 지속되었다고 생각된다. 문민정부시절 삼성자동차의 신규 진입을 둘러싸고 정부의 허가문제가 치열한 쟁점이 된 것도(실제 정부는 아무런 허가권한이 없었다) 과거 방식의 관성에 의한 것이라고 볼 수 있을 것이다.

용방향을 전환하였다. 그 축이 되는 두 개의 방향이 하나는 반시장적인 정부규제를 개혁하는 규제개혁이며, 나머지 한 축은 시장이 더욱 효율적으로 작동할 수 있도록 하는 경쟁정책이었다. 특히 1990년대 이후 규제개혁과 경쟁정책은 돌발적인 변수나 그때그때의 경제상황에 따라 다소의 파행을 겪기도 하였지만, 최소한 표면상으로는 규제의 축소 및 경쟁정책의 강화라는 일관된 방향으로 이루어져 왔다. 그러나 지금까지의 규제개혁정책과 경쟁정책은 그 방향성의 타당성에도 불구하고, 내용적으로는 정책의 본질이 훼손되거나, 또 정책당국의 전문성 부족 혹은 과도한 의욕으로 인하여 당초 목적과 유리된 방향으로 흐르는 경우도 적지 않았다.

공정거래법의 도입에 따라 그동안 민간부문에 의해 행해져 오던 사적 규제는 대폭 정비되는 계기를 맞았다. 담합 등 경쟁제한행위는 공정거래법의 엄격한 적용을 받아 처벌받았으며, 대형 제조업체를 중심으로 광범위하게 이루어져 왔던 유통계열화 등 수직적 제한에 대해서도 그것이 경쟁을 저해하는 경우 공정거래법의 적용을 받았다. 이와 같은 공정거래법의 운영과 아울러 경쟁정책당국의 경쟁주창기능도 사적 규제의 완화에 많은 기여를 하였다고 판단된다. 즉, 기업의 거래활동 전반에 만연해 있던 수직적 제한 등은 그것이 비록 법 위반까지 가지는 않는다고 하더라도 경제 전체적으로는 효율을 저하시키는 원인이 되기도 하였는데, 공정거래위원회는 정책기능 및 경쟁주창기능을 통해 수직적 제한을 완화시키는 데 기여하였다.[12] 공정거래정책의 도입 초기에는 민간기업들이 이 새로운 제도에 대해 생소하였고, 또 경쟁정책당국도 정책에 대

12) 과거 일본 시장의 폐쇄성이 갖는 중요한 특징의 하나로서 유통계열화가 지적되었는데, 미국은 1989년의 미일구조협의(SII)에서 미일의 무역적자문제는 근본적으로 일본 시장의 폐쇄성에서 비롯된다고 보고, 그 개선책의 하나로 일본 정부에 대해 유통계열화의 개선을 요구하였다. 일본은 유통계열화가 문제가 있기는 하지만, 경쟁법을 위반한 것은 아니기 때문에 경쟁법의 적용은 어려우며, 그 대신 지속적인 노력을 통해 유통계열화 등 패쇄성을 개선하겠다고 약속하였다. 이후 정책적으로 유통계열화의 축소를 업계에 대해 요구하고, 또 이에 대한 경쟁법의 적용도 엄격히 한 결과 1990년대 후반부터는 빠른 속도로 개선되어, 최근에는 현안 이슈에서 모습을 감추게 되었다. 물론 이는 경제환경의 변화에 따른 요인이 크지만, 경쟁정책당국을 비롯한 일본 정부의 노력도 상당한 역할을 하였다고 판단된다. 우리나라도 수직적 제한행위가 크게 축소된 데는 이와 같이 경제환경 변화와 경쟁정책당국의 노력이 조화된 결과라고 판단된다.

한 확신과 전문성이 부족하였기 때문에 법 위반행위에 대해 가벼운 제재를 부과하였다. 그러나 공정거래정책에 대한 이해가 확산되면서 법집행도 엄정하게 이루어졌다.

공정거래제도의 본격적 운영에도 불구하고 거래분야에는 많은 규제가 존속하고 있으며, 경쟁 촉진 효과는 가시적으로 나타나고 있지 못하다는 주장이 적지 않게 제기되었다. 그 가장 큰 이유는 공정거래법의 적용에서 제외되는 분야에서의 제한적 행위였는데, 이는 대부분 특별법에 의해 거래제한이 보장받고 있는 부문이었다. 이 분야는 공정거래법을 우회하였기 때문에 공정거래법이 적용될 수 없었고, 따라서 이들 분야에서 경쟁을 촉진하기 위해서는 제도의 개선, 즉 규제개혁이 불가피하다는 결론에 이르렀다. 이에 따라 1980년대 말부터 규제개혁이 본격적으로 추진되기 시작되었고, 이후 규제개혁작업은 정권이 바뀌는 속에서도 경제분야의 중요한 국정과제의 하나로 인정되어 범정부 차원에서 지속적으로 이루어졌다.

규제개혁이 본격적으로 추진된 1990년대 후반 이후부터는 거래분야에 대한 규제개혁은 새로운 유통환경에의 변화 등 상당히 기술적인 정책분야로 그 초점이 맞추어졌다. 여타 분야와 달리 거래분야에 있어서는 이미 민간주도의 자율경쟁체제로 경제운용기조를 전환하고, 가격규제를 비롯한 각종 정부규제를 대폭 개혁하였으며, 또 공정거래정책의 도입을 통해 사적 규제에 대해서도 감시를 강화하였으므로 특별한 대형 규제개혁과제가 이미 존재하지 않게 되었기 때문이다. 이러한 특징을 보여주는 대표적인 사례가 전자상거래분야의 규제개혁이다. 이는 규제의 폐지, 완화라기보다는 전자상거래를 활성화하기 위한 제도정비라는 특징이 강한데, 공정위, 산자부, 법무부, 정통부의 4개 정부부처가 공동으로 추진한 과제이다. 그 구체적 내용을 보면 전자문서 사용의 활성화 도모, 「방문판매등에관한법률」 중 통신판매에 대한 규제완화, 전자서명제도 활성화, 전자화폐제도의 개선, 전자상거래 책임관계 등 명확화를 위한 제도개선, 전자상거래 특별통관절차 마련 등이다. 이러한 정책은 기존의 정책 틀을 근본적으로 바꾸기보다는 제도를 좀더 치밀하게 준비하고, 규제체계를 좀더 정교하게 하는 등 정책의 미세조정적(fine tuning) 특성이 강하다 할 것이다.[13]

2. 가격규제개혁

앞에서 지적한 바 있듯이 거래분야에 있어서 판매지역제한,[14] 생산·판매물량배정제도[15] 등 다양한 규제들이 있었지만, 가장 대표적인 것이 가격규제였다.[16] 여타의 규제들은 각 산업의 고유한 특별법에 의해 각각 산업마다 다른 규제체계(sector specific regulation)를 갖고 있었으나, 가격규제의 경우는 대부분의 산업에 보편적으로 적용되는 규제와 아울러, 개별 산업별로 특별히 부과되는 규제가 있어서 횡적·종적 규제가 중첩되었기 때문이었다. 특히, 가격규제는 여타의 거래규제들과 병행되어 부과되었는데, 대부분의 거래 관련 규제들이 사업자들에게 일정부분 독점적 영역을 보장해주는 성격을 갖고 있었기 때문에, 가격규제는 이들 규제가 가져올 수 있는 부작용을 예방한다는 취지에서 이루어지기도 하였다.

가격규제는 개발연대의 가장 대표적인 거래분야 규제였던 만큼 그 형태나 수단도 다양하였다. 우선 여러 시장에 걸친 보편적인 가격규제적 성격을 갖는 것으로 ① 생필품 안정을 통해 서민생활의 안정을 도모한다는 가격통제적 성격을 가진 최고가격제, ② 독과점기업의 가격남용행위를 방지한다는 독과점가격관리제도 혹은 시장지배적 사업자의 가격남용방지제도, ③ 자연독점적 성격을 갖는 공익사업분야에 대한 공공요금관리제도, ④ 국민생활에 기초적인 서비스 성격을 갖는 사업분야에 대한 가격규제[17] 등이 있었으며, 특정 산업분야에 있어서 가격규제로서

13) 규제개혁위원회(2004).

14) 소주시장의 자도주 판매제도(시도별로 1개의 사업자만을 인정하고, 유통업자들은 자기가 소재한 시·도의 소주제조업체의 제품을 50% 이상 취급하도록 하는 제도), 연탄시장의 판매지역제한, 막걸리시장의 지역판매제도, 석유판매업의 판매지역제한제도 등이 대표적인 규제였다.

15) 소주시장에 있어서 원료인 주정배정제도, 두부시장에서의 수입콩 배정제도 등이 좋은 사례였다.

16) 1970~80년대의 산업별 규제 사례에 대해서는 이규억·김종석(1989, 1990), 이성순·이재형(1991), 공정거래위원회(1992) 등에 잘 나타나있다.

17) 목욕탕, 다방, 대중음식점, 공원입장료, 학교수업료 등 기초서비스에 대한 대가를 의미하는 것으로서, 당시에는 이러한 분야의 요금도 '공공요금'이라고 칭하였으나, 여기서는 네트워크산업에 대한 요금과 구별하기 위해서 기초서비스가격이라고 부르기로 한다.

⑤ 인·허가 사업분야에 대한 가격규제,[18] ⑥ 기타 개별 법률에 의한 가격규제[19] 등이 있었다. 이와 같이 가격규제가 종횡으로 이루어졌기 때문에 실질적으로 가격규제를 받지 않은 사업분야가 거의 존재하지 않는 정도였다. 가격규제가 가장 강하게 이루어졌던 1970년대 후반에 있어서 경제의 어느 정도가 가격규제하에 있었는지 정확히 계량화할 수는 없지만, 당시 물가담당 관료들 사이에서는 공산품의 경우 매출액기준으로 70~80% 정도가 가격규제하에 있었을 것이라는 것이 지배적인 의견이었다. 이승철·홍성종(1994)은 1992년 11월~1993년 9월간에 걸친 조사를 통해 국내총생산액 중 가격규제를 받고 있는 산업의 생산액 비중이 53.6%이며, 생산자물가기준으로 가격규제를 받고 있는 산업의 비중이 62.1%, 소비자물가지수기준으로는 48.9%에 이른다고 추산하였다. 1990년대 초반은 1970년대에 비해 가격규제가 상당히 완화되었던 시기였다는 점을 고려한다면 1970년대의 가격규제가 갖는 포괄성을 짐작할 수 있을 것이다.

앞에서 가격규제의 종류를 6가지로 열거하였는데, 이들 가격규제의 목적과 취지는 제도의 특징에 따라 명확해 보이지만, 그 실질적인 운영은 '물가억제'라는 목표 하나로 집약되었다. 즉, 가격규제의 유일한 목표가 물가억제였으므로 가격규제제도의 애초의 명분은 무엇이든 물가당국은 가능한 한 가격상승을 억제하는 데 모든 노력을 집중했으며, 그 결과 원가변동요인의 가격에의 반영을 둘러싸고 사업자들과 물가당국 간 기나긴 줄다리기가 계속되었던 것이다. 또 가격규제방법에 있어서도 승인제·허가제 등에서부터 신고제에 이르기까지 다양한 형태가 존재하였지만, 이 역시 시행과정에서는 마찬가지였다. 즉, 가장 가격규제 강도가 약한 신고제의 경우에서도 정책당국이 사업자의 가격신고를 거부하는 방법으로 실질적인 가격규제를 하였던 것이다.[20]

18) 교통요금, 운송요금 등과 같이 인·허가 형태의 진입규제가 있는 사업분야에 있어서의 가격규제를 말한다.

19) 의약품분야의 표준소매가제도, 보험약가제도, 주류에 대한 가격허가제도, 석유류가격규제제도, 석탄·연탄가격규제제도 등 수많은 규제가 있었다. 이들 가격규제는 모두 법률에 근거하고 있었지만, 대부분의 산업 관련 특별법에서는 "주무부처 장관은 당해 산업의 발전을 위해 필요한 조치를 할 수 있다" 등과 같은 포괄적 권한 조항을 갖고 있었기 때문에 주무부처가 원한다면 가격규제에 대한 특별한 규정이 없더라도 언제라도 실질적인 규제가 가능하도록 되어 있었다.

이상에서 과거 우리나라에서 이루어졌던 가격규제의 강도에 대해 간략히 설명하였지만, 이 논문의 목적은 과거의 가격규제의 실상을 파악하고자 하는 것이 아니라 이들 규제가 경제상황에 따라 어떠한 궤적을 거쳐 진화되었는가를 파악하는 데 있으므로 여기서는 가격규제 및 그 개혁의 전개과정을 간략히 살펴보기로 한다.

우리나라는 그 형태와 수단 그리고 범위를 달리하였지만 해방 후 지금까지 가격규제가 지속되어 왔다. 우리나라 최초의 물가관리제도는 해방 직후인 1946~47년간에 걸쳐 실시된 주요 상품에 대한 최고가격제였다고 할 수 있다. 이 조치는 군정법령에 의거한[21] 중앙물가행정처의 규칙에 근거한 것인데, 당시의 취약한 행정력으로 인하여 실효성은 거의 없었다. 본격적인 가격규제는 1960년대에 들어서면서 시작되었다. 1960년대 초반 계속된 정치·사회적 격변과 국내생산의 부족으로 물가가 급등함에 따라 당시 군사정부는 가격억제와 물품수급의 원활화를 위해 1961년 11월에 「물가조절에관한임시조치법」을 제정하였다. 이 법에 의해 1963년부터 주요 상품에 대해 최고가격제를 실시하였으며, 이 조치는 대상품목의 변동은 있었지만 1971년까지 계속되었다.

1970년대 들어 제1차 석유파동과 국제경제의 불안요인이 복합적으로 작용하여 물가불안이 현재화되었다. 특히 1974년에 들어서는 생산의 위축, 물가앙등, 국제수지의 악화 등 소위 '경제의 삼중고'가 현실화되어 물가불안이 가중되었다. 이러한 물가불안에 대응하여 정부는 긴급조치 2호를 발동하여 가격규제를 실시하였으며, 이어 이를 법제화하여 「물가안정에관한법률」을 제정하였다. 이 법에 근거하여 21개 품목에 대해 최고가격 및 기준가격을 지정하였다. 정부는 가격불안을 구조적으로 해결하기 위해서는 경쟁적 시장질서의 도입이 불가피하다고 판단하여, 1975년에 「물가안정에관한법률」을 발전적으로 개편하여 「물가안정및공정거래에관한법률」을 제정하고 이듬해부터 이를 시행하였다. 이 법은 독과점가격규제를 비롯한 폭넓은 가격규제제도의 도입과 함께 경쟁정책

20) 이승철·홍성종(1994)은 이 사례로서, 화물자동차운임은 신고제였으나, 규제당국의 물가관리지침에 의해 규제되고 있었다고 지적하고, 개별 운송사업자가 공인기관에 의뢰하여 작성한 원가계산서를 첨부하여 가격을 신고하였으나, 신고수리가 거절되어 인가요금과 다름없이 운영되었다고 설명하고 있다.

21) 군정법령 제90호, 『경제통제』.

〈표 9-1〉 『물가안정법및공정거래법』(1976)의 주요 내용

가격규제기능	▪ 생필품 등에 대한 최고가격제 ▪ 공공요금규제 ▪ 긴급수급조정 조치권 ▪ 독과점가격규제
경쟁법적 기능	▪ 경쟁제한행위(카르텔)의 금지 ▪ 불공정거래행위의 금지

적 기능(경쟁제한행위 및 불공정거래행위의 규제)을 새로이 접목시킨 것이었다. 그러나 이 법은 실제시행에 있어서는 가격규제에 중점이 두어졌으며, 경쟁정책적 기능은 거의 발휘되지 못하였다. 1970년대에는 이외에도 많은 개별 법에 의해서 가격규제가 행해졌으나, 『물가안정및공정거래에관한법률』은 이러한 개별 법률의 대부분을 포괄하는 법제로서 1970년대 후반의 가격규제의 기본 틀이 되었다.

1979년부터 『물가안정및공정거래에관한법률』에 의한 강력한 가격규제에 따른 부작용이 나타나고, 정부주도의 경제운영이 한계에 부딪히게 되자 정부는 민간주도의 경제운용기조를 표방하고 자율화정책으로 방향을 선회하였다. 이는 1980년의 『독점규제및공정거래에관한법률』(이하 『공정거래법』)의 제정으로 구체화되는데, 이 법은 본격적인 경쟁법으로, 시장경쟁을 활성화함으로써 국민경제의 균형적 발전을 도모하는 데 그 목적을 두고 있었다. 이 법의 제정에 의해 『물가안정및공정거래에관한법률』 가운데 독과점가격규제를 비롯한 경쟁정책기능은 폐지되었으며, 공공요금규제 등 가격정책기능만 남게 되었다. 공정거래법에서는 가격관리 차원의 독과점가격규제가 사라졌으며, 독과점기업(시장지배적 사업자)의 독점력 남용의 결과로서 나타나는 가격남용행위에 대해서 규제하도록 하였다. 가격관리기능은 여전히 『물가안정및공정거래에관한법률』[22]에 근거하여 사후감시제나 가격변경사후보고제 등이 행해졌는데, 규제의 강도는 점차 약화되었다. 이들 제도는 1994년 2월에 완전히 폐지되어 공산품에 관한 한 최소한 제도적으로는 완전한 가격자유화가

22) 1995년 법 개정에 의해 『물가안정에관한법률』로 그 명칭이 바뀌었다.

이루어졌다.[23][24]

여기서 1970년대와 1980년대, 그리고 1990년대의 가격규제를 각각 비교해보면 흥미 있는 현상을 발견할 수 있다. 1970년대에는 물가당국이 매우 넓은 사업분야에 걸쳐 규제대상 사업자에게 밀착하여 강력한 강도로 규제를 부과하였다. 사업자들이 가격 변경을 요청할 경우, 물가당국이 원가계산서와 가격변동요인을 일일이 검토하고, 이를 토대로 가격 변동폭을 정해주었던 것이다. 그런데 1980년의 공정거래법의 제정과 물가안정법의 축소 운영으로 이러한 가격규제의 제도적 근거는 상당 부분 사라졌다. 그렇지만 1970년대의 가격규제의 관성으로 정부는 비록 그 강도는 상당히 약해졌다고 하나 광범위한 사업분야에 걸쳐 여전히 사실상의 가격규제를 실시하였다. 시간이 경과함에 따라 그 강도는 점차 약화되었지만, 규제는 여전히 지속되었고, 또 사업자들은 그 규제를 당연한 것으로 받아들였다.[25] 명확한 법률적 근거가 없음에도 불구하고 1990년대 초반까지 자동차, 조미료 사업자들은 가격 인상을 위해 물가당국과 협의하였으며,[26] 시청・구청・군청은 위생검사 등의 규제권한을 무기로 설렁탕 값, 자장면 값, 목욕 값을 규제・단속하였던 것이다. 이러한 상황이 1990년대 중후반에 들면서 돌변하였다. 1997년의 경제위기는 경제 전 부분에 충격을 주었고, 또 정책당국자 및 사업자들의 마인

23) 일반적 가격규제가 완전히 폐지되었다는 의미이며, 산업 관련 특별법에 의한 개별 품목에 대한 가격규제는 부분적으로 남아 있으며, 지금까지 잔존되고 있다.

24) 그러나 이 시기에도 현실적으로 가격규제가 완전히 제거되었다고 보기는 어렵다. 직접적인 증거는 없지만, 주요 공산품 가격 변경에 있어서 사업자들은 여전히 물가당국을 의식했으며, 또 물가당국의 의사가 사업자들에게 전달되었다고 보는 것이 타당할 것이다.

25) 이 당시 물가정책담당 공무원들의 말을 들어보면 가격규제 근거가 없어졌기 때문에 정부와 협의 없이 사업자들이 임의로 가격을 조정할 수 있다는 뜻을 전해도 과거의 관성으로 여전히 가격조정을 협의하기 위해 물가당국을 방문하는 사업자들이 적지 않았다고 한다.

26) 1980년 이후는 공정거래법에 의한 시장지배적 사업자의 가격남용금지제도가 가격규제의 수단으로 사용되었다. 이 제도는 독과점기업의 시장지위 남용을 방지한다는 경쟁정책적 목적을 위해 도입된 것이나, 그 운영에 있어서는 가격규제적 수단으로 이용된 흔적이 남아 있다. 실제로 시장지배적 사업자가 지정대상 품목의 가격을 변경할 때는 정부당국과 협의하는 것이 일반적이었으며, 무엇보다 공정거래법의 운영책임이 공정거래위원회에 있음에도 불구하고, 이 제도에 대해서만 그 운영을 물가당국이 담당하였다는 점을 보면 이 제도의 운영실태를 짐작할 수 있을 것이다.

〈표 9-2〉 공산품가격관리제도의 변천과정

제 도 (기간)	내 용
가격사전승인제 (1976. 3~81. 3)	- 물가안정 및 공정거래에 관한 법률 시행에 따라 도입되었으며, 동법의 개정에 따라 폐지
가격사후감시제 (1981. 7~93. 3)	- 사전승인제 폐지 이후 공산품가격이 급등하자 30여개 주요 공산품에 대한 사후감시제도 운영 - 1985년 이후 원가관리방식에서 수급 및 가격동향 등 시장동향 점검방식으로 전환
가격변경사후보고제 (1993. 4~94. 1)	- 정례화되어 있던 제품의 수급동향보고, 원자재 수급·가격동향보고, 결산자료제출은 폐지 - 제품가격 변경시 사후보고만 물가안정기반 정착시까지 지속(22개 공산품으로 축소)
가격변경 완전자유화 (1994. 2 이후)	-기업부담완화 및 시장기능활성화를 위하여 가격변경사후보고제 폐지

자료: 국민생활편람(1995).

드에 변화를 가져왔다. 경제위기과정에서 국내경제의 전 분야가 혹독한 구조조정을 겪으면서 불과 2~3년의 짧은 기간 동안 몇 십 년에 걸쳐 뿌리 깊게 내려오던 가격규제란 이슈 자체가 누구도 의식하지 못하는 가운데 자연스럽게 소멸되어버린 것이다.

물론 지금도 통신요금, 운수요금 등 적지 않은 분야에서 특별법에 의한 가격규제는 존재한다. 그렇지만 이들 가격규제에 있어서도 물가정책적 차원에서의 가격규제적 성격은 상당히 희석된 것은 사실이며, 과거와 같은 여러 품목에 걸친 포괄적인 가격규제는 더 이상 존재하지 않는다. 또 법률에 근거하지 않은 가격규제를 강행하려는 정부당국자는 물론 이러한 규제를 수용하려는 사업자도 존재하지 않는다. 불과 20~30년 사이에 어떻게 이러한 극적인 변화는 나타나게 되었는가? 1970년대와 1980년대를 비교하면 가격규제와 관련한 제도와 정책기조에서는 획기적인 변화가 있었으나, 실질적인 정책운영에는 큰 변화가 없었던 것을 알 수 있다. 물론 규제 강도가 약해졌으나, 이는 1970년대에 비해 1980년대에 들어서는 물가를 둘러싼 대외환경이 크게 개선되었기 때문이라고 생각해

야 할 것이다. 또 1980년대와 1990년대 후반을 비교하면 이 사이에는 제도적으로는 큰 변화가 없었지만 정책운영에는 극적인 변화가 나타났다. 물론 1980년대 말부터 시작된 규제개혁작업이 다소의 굴절을 겪으면서도 지속적으로 추진되어 많은 규제가 폐기되고, 개선된 것은 사실이지만, 이것은 대부분 개별 산업을 중심으로 이루어진 것으로, 1979~80년 사이에 일어난 경제 전반에 걸친 전면적인 제도개선과 경제운영기조 변화에 비교한다면 제도 변화폭은 상대적으로 작다고 할 것이다.

1970~80년대의 경험을 통해, 제도 변화에도 불구하고 정책당국자나 시장참가자 모두 과거로부터의 관성이나 경로의존성(path-dependency)으로부터 자유롭지 못하였으며, 그 결과 실질적인 경제운영 형태는 변화하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 이에 비하여 1980~90년대에는 제도상의 근본적인 변화는 없었지만, 경제·사회적 환경 변화와 경제참가자들의 마인드의 변화로 가격규제에 있어서 극적인 변화가 나타났다고 생각된다. 이러한 변화를 초래한 원인으로는 다음과 같은 요소들이 고려될 수 있다. ① 경제발전에 따라 수요가 다양화해지면서 제품차별화에 의한 상품의 다양화, 수직적으로 다양한 서비스의 등장 등으로 인하여 과거의 획일적인 잣대에 의한 가격규제는 유효성을 상실하기 시작하였다. ② 지속적인 대내외 개방정책 및 규제개혁의 추진, 경쟁정책의 강화 등으로 정책당국 및 경제참가자들에게서 시장경제에 대한 신뢰가 제고되고 이에 따른 가격규제에 대한 마인드 변화가 나타났다. ③ 정부-시장 관계가 1980년대와 비교할 때 크게 바뀌었다. 1980년대의 권위주의 정부하에서는 민간기업이 정부의 의사에 일방적으로 끌려갈 수밖에 없었는데, 민주화의 진전에 따라 그 관계가 점차 수평화되었다. ④ 1997년의 경제위기는 우리경제 전체의 패러다임을 근본적으로 바꾸어 가격규제 이슈 자체를 소멸시켰다.

이와 같은 우리나라의 가격규제개혁과정을 통해, 규제개혁에 있어서 제도개혁을 통한 정부의 견인도 중요하지만, 이것이 사회 전체적으로 체화되기는 상당한 시간이 필요하며, 경제·사회적 환경 변화나 시장의 힘, 경제주체의 마인드 변화와 같은 전반적인 여건 변화가 규제개혁을 떠받치며 주도해 나간다는 것을 알 수 있다. 정부정책은 그 중요한 계기가 되는 것이다.

본장에서는 이상과 같이 과거 광범위하게 이루어졌던 가격규제가 왜 도입되었으며, 또 수혜자가 누구이며, 어떤 동기와 이유에서 지속되었는가를 검토해 보고자 한다. 왜냐하면 일반적으로 규제의 동기와 수혜자와 관련하여서는 규제자(정부공무원)의 이익, 혹은 포획이론에 의한 피규제자의 이익, 소비자이익 등이 거론되지만 최소한 우리나라 가격규제에 관한 한 그 수혜자가 분명히 부각되지 않는 경우가 많기 때문이다. 소비자들에게는 단기적으로 가격안정효과가 있었는지 모르겠지만 장기적으로는 가격안정효과를 기대하기 어려우며 오히려 시장기능 왜곡에 의한 피해가 있었고, 가격규제기관도 규제범위에 비해서는 매우 적은 수준으로 유지되었으며,[27] 또 기업도 가격에 대한 자율권은 물론 새로운 제품개발에 있어서도 큰 제약을 받았다.[28] 이러한 가격규제는 그 수혜자조차 분명하지 않은 채 시장경제에 대한 이해 부족에서 도입되었고, 이후 관성적으로 그리고 막연한 불안감에서 혹은 정부가 물가를 위해 무엇인가를 하고 있다는 사실을 보여주기 위해서 장기간 계속되었던 측면이 있었다.

3. 공정거래정책의 도입과 거래규제

공정거래정책(경쟁정책)은 경제문제의 해결에 있어서 일반적인 정부규제와 그 접근방법을 완전히 달리한다. 일반적인 정부규제는 시장의 작동양식이나 성과가 이상적인 상태에서 벗어나 있을 때, 제도나 공권력을 통하여 이를 시정하려는 접근방식인 데 비해, 공정거래정책은 시장기능의 원활한 작동을 저해하는 요소를 제거함으로써, 시장기능을 통

27) 기껏해야 몇 개 과 수준의 조직이 가격규제를 담당하였다. 따라서 자신의 권한 확대와 조직 강화를 위해 규제자들은 규제를 유지하려 한다는 이론도 적용되기 어려운 것으로 보인다.

28) 가격규제가 기업에게 불리하게만 작용하였다고 단정할 수는 없다. 즉, 기업이 원하는 다른 규제를 존속시키기 위해 그 대가로 가격규제를 수용하는 경우도 있었다. 1990년대 중반 당시 물가담당 공무원의 일화에 의하면 자동차가격에 대한 규제에 대해 자동차업계에서 매우 불만이 많아 물가당국에 항의도 적지 않게 제기되었는데, 당국자들이 자동차 수입자유화와 가격규제 둘 중 하나를 선택하라고 업계를 압박하면 가격규제 쪽을 받아들였다고 한다. 이와 같이 사업 전체적으로는 가격규제의 득실이 어떻게 작용할지 모르겠지만, 적어도 가격규제 자체만을 두고 볼 때는 기업이 그 수혜자라고 보기는 어렵다.

해 문제를 해결하려는 방식이다. 그러므로 공정거래정책의 가장 큰 목표는 시장을 경쟁적 구조 혹은 행태로부터 유리시키는 사적 규제(담합이나 수직적 제한 등과 같은 경쟁저해행위)를 제거하는 것이다.

우리나라 최초의 경쟁법적 기능은 1976년의 「물가안정및공정거래에관한법률」에 의해 도입되었다. 이 법은 앞에서 설명한 바와 같이 가격규제적 기능과 함께, 경쟁법적 기능을 동시에 보유하였는데, 이 법이 가진 경쟁법적 기능은 ① 경쟁제한행위(카르텔)의 제한과 ② 불공정거래행위의 금지로 구분된다. 경쟁제한행위의 제한으로는 사업자 간 카르텔을 원칙적으로 금지하되, 불황극복 및 산업합리화를 위해 불가피한 경우에 대해서는 이를 허가할 수 있도록 하였다. 불공정거래행위의 규제로서는 ① 차별적 취급, ② 거래강제, ③ 거래상 지위의 부당한 이용, ④ 구속조건부 거래, ⑤ 허위·과장 광고 및 기만적 행위, ⑥ 매점·매석 행위를 금지하였다. 그러나 실제 시행실적을 보면 경쟁제한행위규제와 관련하여서는 시멘트업계의 공동행위를 허가한 것이 유일하였으며, 불공정거래행위에 대해서는 약 100건을 처리하였으나, 대부분이 매점·매석 행위에 관한 것이었다. 「물가안정및공정거래에관한법률」은 당초의 목적이 물가안정에 있었고, 또 가격규제기능과 경쟁정책기능이라는 상반된 목표를 지향한다는 태생적 한계 때문에 경쟁법적 기능은 거의 수행하지 못하고, 1980년의 「독점규제및공정거래에관한법률」(이하 「공정거래법」)의 제정에 따라 소멸되었다.

1980년에 제정된 공정거래법(시행은 1981년 4월)은 1970년대의 규제중심의 경제운영기조에 대한 반성으로부터 출발하여 민간주도 경제로의 기조 변화를 상징적으로 나타내주는 법률이다.[29] 이 법은 본격적인 경쟁법으로서 그동안 몇 번의 제도 변화를 거쳐 현재에 이르렀으며, 경제질서기본법으로서의 기능을 수행하고 있다. 공정거래법의 골자는 다음과 같다. ① 독과점적 기업의 독점력 행사를 방지하기 위해 시장지배적 지위의 남용을 금지하고 있다. ② 새로운 시장지배력의 형성을 방지하기 위해 경쟁제한적인 기업결합을 제한하고 있다. ③ 경제력 집중의 억제를 위하여 대규모 기업집단에 대한 규제조항을 두고 있다.[30] ④ 사

29) 공정거래법 제정의 시대적 배경, 제정 당시의 경제상황, 인식 등에 대해서는 공정거래위원회·한국개발연구원(1991)을 참고하기 바란다.

업자 간의 담합으로 인한 인위적인 독점의 폐해를 방지하기 위하여 부당한 공동행위를 제한하고 있다. ⑤ 개별적인 거래에서 발생하는 불평등거래, 정보의 왜곡을 방지하기 위하여 불공정거래행위를 금지하고 있다. ⑥ 국제계약에 의한 국내시장경쟁의 저해를 방지하기 위하여 경쟁제한 및 불평등한 내용의 국제계약의 체결을 규제하고 있다.

거래규제와 직접 관련된 공정거래법상의 제도로는 ① 시장지배적 지위의 남용 금지, ② 불공정거래행위의 금지 및 재판매가격유지의 금지, ③ 부당한 공동행위의 제한(카르텔규제) 등이 있는데, 여기서는 앞의 두 가지를 중점적으로 살펴보기로 한다. 왜냐하면 카르텔규제는 전적으로 사업자들에 의한 사적 규제를 배제하려는 제도이기 때문이다. 이에 비하여 ①, ②의 규제는 그 근본 목적은 경쟁의 촉진 및 거래의 공정화에 있지만, 이에 근거하여 다양한 기업활동에 직·간접적인 영향을 미치기 때문에 현실적인 법 집행과정에서 거래규제의 효과를 초래할 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

시장지배적 지위의 남용행위 형태는 크게 다섯 가지 유형으로 나눌 수 있는데, 구체적으로 ① 가격남용행위, ② 출고제한, ③ 타 사업자 활동 방해, ④ 신규 진입 방해, ⑤ 기타 경쟁사업자 배제 혹은 소비자이익 저해행위 등이다(공정거래법 제3조의 2). 이 규제는 미국 반트러스트법에서 말하는 독점화(monopolization)의 금지에 해당하는데,[31] 독점화는 독점력의 남용과 독점의 형성 두 가지를 포함하는 개념이다. 시장지배적 지위의 남용행위 가운데 독점력의 남용은 거래상대방으로부터 이익을 착취하기 위한 행위를 의미하며, 독점의 형성 행위는 현존하는 경쟁자 및 잠재적 경쟁자를 배제하는 행위를 의미하는데, 그 구체적 속성은 <표 9-3>과 같이 구분될 수 있다.

시장지배적 지위의 남용 금지 가운데 가격남용행위의 금지는 기본적으로는 법 취지상 가격규제라고 보기 어려운 점이 있다. 공정거래법상 가격남용행위는 경쟁에 위해를 가하는 경우에 한하여 문제시되어야 하

30) 이 내용은 1986년 공정거래법의 제1차 개정을 통해 도입되었다.

31) 미국 반트러스트법에서 독점화란 상당히 광범위한 개념으로서 독점력을 행사하거나, 독점의 형성을 기도하는 행위까지를 포괄한다. 따라서 미국 반트러스트법에서는 기업결합, 카르텔 등도 모두 독점화의 범주에 포함시키고 있다. 여기서는 다만 시장지배적 지위의 남용행위와 관련하여 독점화의 특징을 파악하였다.

〈표 9-3〉 시장지배적 지위 남용행위 유형의 속성

	행위의 효과	남용행위 유형
독점력의 남용	거래당사자	① 가격남용행위 ② 출고조절행위 ⑤의 소비자이익 저해행위
독점의 형성	대부분 간접적 효과	③ 타 사업자 방해 ④ 신규진입 방해 ⑤의 경쟁사업자 배제

며, 그 외의 목적은 일체 배제되는 것이 당연하다. 이때 어떠한 경우에 가격남용행위가 위법적인 행위로 인정될 수 있는가가 중요한 문제로 부각되는데, 기업은 주어진 시장조건하에서 이윤극대화를 추구한다는 점을 인정한다면 기업의 시장적응행위를 위법적인 행위로 보기는 어렵다고 할 것이다.[32] 이 규제는 태생적으로 이러한 한계를 갖고 있음에도 불구하고, 과거로부터의 관성에서 가격규제를 위한 수단으로서 채택되었으며, 또 상당기간 그러한 기능을 수행하였다는 점을 부정하기 어렵다.[33][34] 그러나 앞에서 설명한 바와 같이 가격규제수단으로서의 시장지배적 사업자의 가격남용 금지 규제는 1994년의 공산품가격 완전자유화 조치로 사실상 기능을 종료하였으며, 이후는 이 규제의 당초 취지대로 독점적 행위 규제수단으로서만 존재하게 되는데, 사실상 사문화되어 버린 규제라 할 수 있을 것이다.[35]

32) 이재형(2003)에서는 경제이론적으로 시장지배적 사업자의 가격남용행위의 위법성 조건을 설명하기 어려우며, 또 현실 경제에서도 가격남용행위에 해당하는 경우가 나타나기가 어렵다고 지적하고 있다. 독일, 일본 등 경쟁법 내에 이와 유사한 조항을 두고 있는 나라의 경우에도 이 조항은 거의 사문화되어 있는 것이 현실이다.

33) 시장지배적 사업자의 가격남용규제제도는 1990년대 중반까지 간접적으로나마 가격규제기능을 수행한 흔적이 있으며, 경제위기를 전후하여 가격규제적 기능은 매우 약해졌고, 1999년 공정거래법 개정으로 시장지배적 사업자 지정제도가 폐지되면서 가격규제기능은 완전히 사라졌다고 할 수 있을 것이다.

34) 시장지배적 사업자의 가격남용행위의 도입배경도 순수한 경쟁정책적 고려보다는 독과점 품목에 대한 가격규제를 폐지하여도 괜찮을까 하는 의구심에서부터 출발하였다고 생각된다.

35) 가격남용행위와 관련한 심결 사례로서는 'BC카드(주) 및 12개 회원은행, LG캐피탈(주), 삼성카드(주)의 시장지배적 지위 남용행위에 대한 건'(2001독점0280), '제과3사

불공정거래행위에 대한 규제로는 ① 부당하게 거래를 거절하거나 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위, ② 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위, ③ 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 행위, ④ 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위, ⑤ 거래상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위, ⑥ 부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위, ⑦ 기타 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 금지하고 있다(공정거래법 제23조). 동법 시행령에서는 이를 더욱 구체화하여 29개 행위 유형을 지정하고 있다.

불공정거래행위의 유형은 크게 수평적 방해행위와 수직적 착취행위, 그리고 시장정보의 오인·오도 등 세 가지로 구분할 수 있다. 수직적 착취행위란 자신의 시장지위를 이용하여 거래상대방에게 불리한 거래를 강요하는 행위를 말하며, 이 행위의 피해당사자는 거래상대방이 된다. 수평적 방해행위는 경쟁사업자를 배제하기 위해 거래하는 행위로서, 예컨대 부당염매(predatory pricing), 경쟁사업자와 거래하지 않는 것을 조건으로 거래하는 배타조건부 거래 등이 이에 해당한다. 수평적 방해행위의 피해당사자는 행위주체와는 직접적인 거래관계를 갖지 않는 경쟁사업자이며, 거래당사자는 거래조건에 따라 오히려 이익을 보는 경우도 많다. 시장정보의 오도·오인은 허위과장광고, 부당경품제공 등이 대표적인데, 시장에 대한 잘못된 정보를 제공하거나, 거래당사자(특히 소비자)의 사행심을 자극하여 시장을 교란하는 행위를 말한다.

이상과 같은 불공정거래행위의 규제는 구체적인 규제 내용에서 보듯이 그 근본 목적은 독점력의 행사, 시장정보의 왜곡 등과 같은 시장교란요인을 제거하는 데 목적이 있으므로, 친경쟁적·친시장적 규제라 할

의 시장지배적 지위 남용행위 및 부당표시행위에 대한 건'(9111독761, 9111독759, 9111독760) 등 4건이 있을 뿐이다. 출고조절행위로서는 1998년의 '분유3사의 시장지배적 지위의 남용행위'(1998)가 있다. 이 사건은 경제위기의 와중에서 환율의 급상승에 따라 원자재가격 상승에 의한 분유가격 상승이 예견되는 시점에서 출고량을 크게 줄인 행위가 법위반행위로 인정되었다.

수 있을 것이다. 그런데 경쟁에 직면한 통상적인 기업활동과 불공정거래행위 사이의 경계는 불명료한 경우가 많으며, 따라서 규제가 엄격할수록, 또 규제당국이 형식논리에 얽매일수록 친경쟁적·친시장적 규제가 오히려 그와 반대의 효과를 초래할 수 있다. 기업이 이윤 추구를 그 기본목적으로 하는 한, 기업의 모든 시장전략은 경쟁자를 위협하고, 거래상대방으로부터 더 많은 이윤을 얻으려 하며, 자신에게 유리한 시장정보를 확산시키려 한다. 기업의 기본적 속성에서 이러한 행위는 불가피한 측면이 있으며, 문제는 어디까지가 정당한 기업활동이며, 어디서부터가 시장을 교란하는 불공정거래행위인가를 법률적 혹은 그 집행과정에서 구분하는 일이다. 불공정거래규제에 있어서 규제원리는 크게 ① 경쟁저해요인의 제거, ② 약자보호라는 두 가지 기준이 있다. 후자의 약자보호라는 원리가 강화될수록 불공정거래행위규제제도는 엄격하게 운행될 수밖에 없으며, 기업의 시장전략은 위축되게 된다. 이상의 두 가지 원리는 비록 강도의 차이는 있지만 대부분의 선진국에서 위법성기준으로 채택되고 있는데, 미국의 경우 경쟁저해성에 중점을 두는 반면, 일본은 약자보호 측면이 미국에 비해 상대적으로 강조되며, 우리나라는 일본에 비해서도 약자보호의 정서가 더 크게 작용하여 왔다고 판단된다.

우리나라의 불공정거래행위규제에 있어서 법 시행 초기에는 행위의 형식적 요건을 강조하는 측면이 적지 않았다. 즉, 공정거래법의 불공정거래행위 유형에 해당하는 행위가 발생하는 경우, 그 부당성에 대해 엄격한 분석 없이 행위 자체만을 두고 위법성 여부를 판단하는 경우가 많았다.[36][37] 따라서 지금에 와서 판단할 때는 경쟁법의 영역이라 보기 어려운 사건들이 적지 않게 불공정거래행위 사건으로 다루어졌으며, 이중 일부는 위법 판결을 받기도 하였다. 그러나 공정거래법의 운영 경험이 축적되고, 또 공정거래법에 대한 민간사업자들의 인식이 전환되고 또 많은 전문가들이 나타남에 따라 공정거래법 운영은 위법성의 판단에 있어서 과거의 약자보호를 강조하고 특정 행위 자체를 중시하던 관행에서

36) 모든 불공정거래행위는 행위 자체만으로 위법성이 성립하는 것이 아니라 '부당하게' 혹은 '정당한 이유 없이' 법에서 열거된 행위를 할 때 위법성이 성립한다.

37) '대우전자(주)의 거래거절행위'(1987) 사건 등은 실제 개인 간 채무분쟁으로 인한 감정 싸움이 공정거래법 위반 사건으로 비화된 감이 적지 않으며, 심결에 있어서 부당성의 판단기준을 경쟁법 차원을 떠나 거래중단의 합리성 등에서 찾았다.

점차 특정 행위가 갖는 경쟁저해효과와 아울러 특정 행위의 동기·효과를 강조하는 방향으로 전환되었다. 이러한 공정거래법 운영기조의 변화는 공정거래법이라는 경쟁법이 본래의 자리를 찾아가는 과정이라 볼 수 있으며, 거래규제의 개혁이라는 측면에서도 매우 긍정적인 움직임이라 할 수 있을 것이다.

초기 공정거래법의 시행에 있어서 법률 적용의 경직성과 그 이후의 제도개선은 허위·과장 광고 규제 등에서도 발견된다. 광고는 어느 정도는 소비자의 환상을 자극하거나 경쟁상대방에 비해 자신의 우월함을 과시하는 것이 불가피하며, 또 소비자들은 다소의 과장을 감안하여 광고를 받아들인다. 그럼에도 불구하고 공정거래법 시행 초기에는 '객관적 사실'이라는 엄격한 잣대를 기준으로 표시·광고 행위를 규제하였다. 그러나 이러한 엄격한 규제가 기업 간 활발한 경쟁을 오히려 억제하고, 결과적으로는 소비자이익을 저해할 수도 있다는 인식하에서 이에 대한 규제를 크게 완화하였다. 1999년의 「표시광고의공정화에관한법률」의 제정을 통해 표시·광고의 허용범위를 확대함과 동시에 비교광고도 제한적으로 가능하게 함으로써 표시·광고 활동의 자유도를 높였다.

그러면 지난 25년간에 걸친 공정거래법 운영의 발전과 이에 따른 거래규제의 합리화는 어떠한 요인에 의해 진전되었는가? 가장 큰 이유는 먼저 경제규모의 확대 및 경제활동의 복잡다양화, 경제적 자유에 대한 시장참가자의 인식전환 등 경제환경의 변화를 들 수 있을 것이다. 경제규모가 상대적으로 작았고 또 기업의 거래활동도 단선적이었던 과거에 비해 규모 확대, 거래 형태의 복잡·다양화, 경제활동의 자유에 대한 인식이 제고되면서, 온정적이며 경직적인 공정거래법 운영은 점차 한계를 가질 수밖에 없게 되었던 것이다. 둘째는 공정거래법·정책에 대한 정책당국 및 민간의 전문성 향상을 들 수 있다. 공정거래법 시행 초기에는 정책당국의 공정거래정책에 대한 이해가 높지 않았고, 민간부문은 이 분야에 거의 무지하다시피 하였다. 그러나 법 운영 경험이 축적되고, 또 각계에 많은 전문가들이 나타나고, 또 민간사업자들도 이에 대한 관심이 높아지면서 이들 간의 상호작용을 통해 공정거래제도에 대한 이해가 확대되면서 공정거래법이 본연의 경쟁법적 특성을 선명히 갖게 되었다. 셋째는 두 번째 요인과도 관계되는 것으로 정부/기업 관계의 변화를 들

수 있다. 공정거래법 시행 초기만 하더라도 정부/기업 관계에서는 정부의 힘이 압도적으로 강하였다. 이러한 상황에서 기업들은 정책당국의 판단에 불만이 있더라도 선처를 바란다는 식으로 물러섰으나, 민주화의 진전과 시장기능의 확산으로 정부/기업 관계가 점차 대등화되면서 기업들은 자신의 입장을 적극 변론하고, 또 법리논쟁에 적극적으로 나서게 되었던 것이다. 마지막 원인으로서 공정거래법 위반 사건에 대한 벌칙의 강화를 들 수 있다. 공정거래법 시행 초기에는 법 위반행위에 대해 공정거래위원회는 대부분 시정명령 등에 그치고 과징금부과 등 실질적인 벌칙은 가능한 한 피하였다. 그러나 공정거래법의 운영이 강화되면서 위반자에 대해 막대한 금액의 과징금이 부과됨에 따라 기업들도 이에 적극적으로 대응하게 되었다. 이 결과 치열한 법리다툼이 불가피해짐에 따라 정책당국도 위법성을 적극 주장할 수 있는 방향으로 공정거래법을 운영하게 된 것이다.

이상에서 보듯이 공정거래법의 불공정거래행위규제제도의 발전도 정부주도의 위로부터의 규제개혁이라기보다는 경제환경의 변화와 정책당국 및 시장참가자의 인센티브구조 변화, 사업활동의 자유 확대에의 욕구 등 내부적 동인에 의해 스스로 진전된 측면이 강하다고 보아야 할 것이다.

4. 거래규제개혁에 대한 평가

그동안 우리나라의 규제개혁은 경제의 전 분야에 걸쳐 진행되어 왔다. 진입규제, 퇴출규제, 각종 사업활동에 대한 규제와 함께 거래분야에 있어서 규제개혁도 지속적으로 추진되어 왔다. 이러한 규제개혁의 성과는 분야에 따라 그 진척도가 다르며, 따라서 현재에 이르러서도 규제가 기업활동의 발목을 잡고 있다는 불만이 제기되고 있는 분야가 적지 않다.

이와 같이 규제개혁의 정도와 속도에 대한 비판이 제기되고 있지만, 거래분야에 있어서의 규제개혁은 지난 20여년간 눈부신 성과를 보여 왔다. 앞에서 가격규제와 공정거래법제의 도입과 운용의 예를 통해 보았듯이 그동안 거래분야에 있어서의 자유도는 과거와는 비교가 불가능할 정도로 높아졌다. 그러면 유독 거래분야에 있어서 규제개혁이 이와 같

이 현저히 진행된 이유는 무엇인가? 가장 큰 이유는 거래활동은 가장 시장적인 요소가 많은 기업활동분야로서, 거래분야의 규제는 경제환경 및 조건의 변화나 시장의 역동성, 시장참가자의 의식·자세 변화에 따라 쉽게 극복될 수 있다는 점을 들 수 있다. 이에 비해 여타 규제는 제도의존적인 측면이 강하여 법·제도라는 규제시스템에 종속적이며, 따라서 아무리 규제개혁에 저항하는 내부동인이 크더라도 결국은 법·제도가 이를 뒷받침하지 않는 한 규제개혁은 불가능하며, 법제도의 변경은 다양한 이해관계자 간 기득권 관계의 변화에 따른 저항이 있으므로 단기간에 획기적인 변화를 기대하기 어렵기 때문이다.

거래분야에 있어서의 규제개혁은 다음의 세 가지 힘에 의해 진행되어 왔다.

첫 번째는 경제환경과 조건의 변화, 시장참가자의 행동양식의 변화라는 시장의 힘에 의한 규제의 무력화이다. 경제규모의 다양화, 복잡화, 새로운 거래조직·방법의 출현 등에 따라 사업자들은 기존의 거래규제를 간단히 우회하거나 극복(overriding)해 버리며, 이러한 변화무쌍한 거래활동에 대해 일일이 대응하기에는 규제라는 제도가 너무나 둔하고 경직적이기 때문이다. 앞에서 논의한 바 있는 가격규제의 소멸 혹은 포기도 다양한 가격에 대한 대응에 있어 행정적 및 제도적 한계가 노정되었기 때문이다.[38] 이러한 시장의 힘은 비단 정부규제뿐만 아니라 많은 사적 규제도 무력화하였다. 예를 들면 1990년대 초반까지 거래분야에 있어서 구조적인 문제점으로 지적되었던 제조업자에 의한 유통계열화는 그때까지 경쟁정책당국의 많은 개선 노력에도 불구하고 좀처럼 변화되지 않았으나, 1990년대부터 시작된 유통혁명은 유통구조 및 조직을 근본적으로 변화시켜 유통계열화라는 이슈 자체를 소멸시켜 버렸다.

---

38) 대중적인 중국음식인 자장면은 가장 오래 가격규제를 받은 품목 가운데 하나일 것이다. 1980년대만 하더라도 누구라도 자장면 값은 당연히 규제되어야 한다고 생각했고, 또 대부분 고만고만한 중국음식점들만이 있는 상황에서 모든 음식점의 자장면 값을 동일하게 규제하는 데 대해 대부분의 사람들이 당연한 것으로 받아들였다. 그런데 1980년대 말부터 서울 강남을 중심으로 호화스런 중국음식점이 들어서기 시작했다. 호화로운 시설, 일류 호텔과 같은 종업원들의 서빙의 대가로 일반 음식점과 동일한 가격을 지불하는 데 대해서는 누구나 어색함을 느꼈다. 이에 따라 시간이 지나면서 자연히 자장면 가격이 차이가 나기 시작했고, 또 사람들은 이러한 가격 차이를 자연스럽게 받아들였다. 그 순간 자장면에 대한 가격규제는 무력화되었다.

둘째는 1980년대 후반부터 본격적으로 시작된 규제개혁의 움직임이었다. 경제의 자율화와 시장기능의 회복을 위해 1988년부터 시작된 규제개혁정책의 추진은 당시 KDI와 공정거래위원회가 중심이 되어 특히 정부규제가 많은 11개 산업을 선정하여 분석적인 산업연구를 바탕으로 규제완화방안을 제시하였는데, 이는 이후 규제개혁정책 추진의 기폭제가 되었다.[39] 이후 규제개혁이 정부의 중요한 정책과제로 자리매김하게 되었는데, 규제개혁을 위해서는 많은 제도 변경이 필요하므로 규제개혁 작업은 현실적으로는 점진적으로 진행될 수밖에 없었지만, 그것이 갖는 규제개혁 주창(advocacy) 효과는 매우 컸다고 판단된다. 민간기업이나 학자들은 물론 정책당국자, 정치인, 언론들도 시장경제체제에 있어서 규제개혁이 갖는 의미에 대해 자각하기 시작하였으며, 이로 인한 인식의 전환은 거래분야의 규제개혁에 큰 힘이 되었다고 판단된다.[40]

셋째는 공정거래정책의 도입과 발전을 들 수 있다. 공정거래정책의 효과는 두 가지 측면에서 평가될 수 있다. 하나는 공정거래정책이 갖는 보편적인 시장규칙의 정립 기능이다. 공정거래정책은 '시장기능'과 '경쟁'이라는 기준을 토대로 시장규칙을 정립함으로써, 그동안 만연하였던 사업자들에 의한 사적 규제를 대폭 정비하였다. 다른 하나는 공정거래정책이 정부의 중요한 경제정책분야의 하나로 자리 잡음에 따라 여타 정책당국에 대해 시장에게 신뢰를 심어주었으며, 또 공정거래법 규정에 의해 경쟁제한적인 규제를 내용으로 하는 법·제도의 도입에 대해 견제기능을 행사하였다. 특히 명확한 법적 근거 없이 특정 정책당국이 관행적으로 행해오던 경쟁제한적인 행정지도 관행에 제동을 걸기도 하였다.

---

39) 과거에도 내용적으로는 규제개혁과 유사한 정책이 시도되었으나, 그것이 '규제개혁'(당시에는 규제완화라 하였다)이라는 큰 정책과제로서 추진된 것은 아니었다. 1988년부터 시작된 이 작업은 '규제완화'라는 정책 agenda하에서 최초로 시도된 규제개혁 연구로서, 다양한 연구자들이 대상산업에 대한 산업구조적, 조직적, 제도적 접근과 분석을 통해 산업의 특성을 파악하고, 경쟁적 시장기능의 도입을 위한 규제개혁방안을 제시하였다. 규제개혁에 대한 이러한 접근방식은 현재에 이르러서도 좋은 모델이 될 수 있을 것이다.

40) OECD(2002b)는 한국은 인식전환을 통해 지속적이고 광범위한 규제개혁 프로그램을 추진하고 있는데, 이를 통해 ① 물가 하락 및 품질과 선택의 기회 제고, ② 통신·운송 등과 같은 핵심적인 투입물의 비용을 낮춤으로써 생산의 효율성 제고 및 경쟁력 향상, ③ 신상품 및 신기술 분야에서 기술혁신 촉진, ④ 경제의 적응력 제고 등의 효과를 기대한다고 지적하고 있다.

OECD(2002b)는 우리나라의 규제개혁에 있어서 경쟁정책의 역할에 대해 "경쟁원리는 한국에서 부상하고 있는 새로운 규제원리의 핵심이다. …… 국가별로 비교해보면 높은 생산성은 경쟁의 힘으로부터 나온다는 것을 알 수 있다. …… 효과적인 경쟁기구는 한국의 시장지향정책의 일관성과 지속성을 강화하는 데 필수적인 요소다."라고 강조하고 있다.

그동안 거래분야에 있어서 규제개혁이 놀랄 만한 속도와 규모로 진행되어 왔지만, 아직도 부분적인 문제점은 적지 않게 발견된다. 특히 민간기업부문에서는 경쟁 촉진과 기업활동의 자유를 위해 도입된 공정거래법이 오히려 기업활동을 위축시키기도 한다고 주장하기도 한다. 이러한 민간의 주장에도 충분한 일리가 있다고 생각된다. 예를 들면 경품이나 비교광고에 대한 규제, 부당염매에 대한 규제와 같이 공정한 경쟁을 확보하기 위해 설정된 규제에 대해서도 경제환경의 변화나 경쟁의 실태에 대응하여 운영을 개선할 필요가 있을 것이다. 또 경쟁억제적인 유통관행·상관행 등 사적 규제·제도를 혁파함과 아울러 현행 공적 규제를 감시, 견제하여 경쟁적 시장환경을 조성하기 위한 노력도 매우 중요할 것이다. 법령 등에 근거를 두고 행해지는 다양한 형태의 거래규제가 적지 않는 것이 사실이다. 그렇지만 지금까지의 거래분야의 규제개혁이 기조를 전환시키는 큰 흐름에 관한 것이었다고 한다면, 앞으로의 과제는 상당히 기술적이고 미세조정(fine-tuning)의 특성을 갖는다고 할 것이다.

제3절 거래규제와 관련한 개혁과제

1. 개 관

거래분야의 규제개혁에 있어서 우리나라가 마주하고 있는 과제는 과거와는 전혀 다르다. 앞에서 검토하였듯이 과거의 거래 관련 규제는 대부분이 시장기능을 거스르는 규제였고, 결국은 경제의 큰 흐름 속에서 스스로 무력화되고 소멸되었다. 1980~90년간의 거래 관련 규제개혁은 이렇게 시장에 의해 무력화되어가는 규제를 정리하는 과정이었다고 이해하여도 좋을 것이다. 물론 세부 산업별로는 아직 온존하고 있는 거래 관련

규제가 있겠지만, 이것은 이미 대세가 아니며 지엽적인 문제로 받아들일 수 있을 것이다. 따라서 앞으로의 거래 관련 규제개혁과제는 지금까지와는 달리 기업의 경제활동에 있어서 불확실성을 제거하고, 게임의 룰을 정립하고 이를 감시하는 시장질서정책에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

이러한 시각에서 이 절에서는 공정거래정책을 중심으로 거래분야에 있어서 앞으로의 규제개혁과제를 검토하기로 한다.[41] 앞에서 살펴본 바 있듯이 지난 25년에 걸쳐 공정거래정책은 지속적으로 발전되어 왔으며, 또 법 집행도 점차 세련되어졌다. OECD(2002b)도 한국의 경쟁정책이 잘 디자인되어 있고, 또 효과적으로 집행되어 왔다고 평가하고 있다. 공정거래정책에 대해 민간부문으로부터 적지 않은 저항이 있고, 또 학계, 언론계 등에서도 공정거래정책의 합리성을 둘러싸고 치열한 논쟁이 벌어지고 있다. 하지만, 이는 대부분 재벌정책(공정거래법 중 경제력 집중 억제시책) 등 지배구조 및 구조정책에 관한 것이며, 카르텔, 불공정거래행위 등의 거래분야에 대해서는 대체로 합의가 이루어진 상태이고, 정책당국이나 민간, 학계, 언론 등에서도 큰 이견이 보이지 않는다.[42] 이와 같이 총론에 대해서는 대체로 합의가 이루어졌지만, 각론에 들어가서는 정책당국과 민간 간에 시각 차이가 일부 나타나고 있는데, 이 절에서는 이 가운데 공정거래법 운영과 관련하여 문제가 제기되고 있는 일부 기술적 사항에 대해 검토하고자 한다.

공정거래정책 운영과 관련하여 민간에서 제기되고 있는 불만 가운데 하나는 정부 내의 경쟁정책당국과 사업주무부처 간의 정책혼선이다. 최근 KT를 비롯한 유선통신회사들의 담합에 대해 막대한 액수의 과징금이 부과된 것에 대해 다시 한번 사회적 이목이 모아졌고, 또 몇 년 전에

41) 거래 관련 규제개혁과제는 비단 공정거래정책에만 한정된 것이 아니고, 또 공정거래정책 가운데서도 이 보고서에서 제시한 세 가지 과제에 한정되었다는 것은 아니다. 수많은 개혁과제가 있겠지만, 필자는 공정거래정책적 측면에서 규제개혁과제에 접근하고, 또 공정거래정책 가운데서도 이 보고서에서 제시한 세 가지 과제가 비교적 중요하다고 생각하고 있다는 것뿐이다.

42) 다만 불공정거래행위 중 대재벌정책적 성격이 강한 '관계회사를 위한 차별적 취급' 및 '부당한 지원행위'에 대한 규제에 대해서는 그 타당성에 대해 치열한 논쟁이 벌어지고 있다. 이 두 규제는 일반 불공정거래행위규제와 성격이 다르며, 여타 이슈들 속에 함께 묻혀 다루어질 사항이 아니므로 이 보고서에서는 이 부분을 다루지 않기로 한다.

도 맥주회사들의 가격담합(1998), 자동차보험회사들의 가격담합(2002)에서도 불거졌지만, 주무부서의 행정지도 혹은 조정에 의해 실시된 사업자들 간의 공동행위가 공정거래위원회에 의해 위법 판결을 받는 경우가 종종 나타나고 있다. 이와 같은 정부 내의 불협화음에 대해 비판의 소리가 높아지고 있다. 또 규제개혁과제로 주로 경제단체 및 민간경제연구소에서 제기하고 있는 문제로서, 공정거래법상의 시장지배적 지위의 남용행위 금지제도와 불공정거래행위 금지제도가 중복규제적 성격을 갖고 있어 규제과다로 기업의 부담을 높이고 있다고 주장하고 있다. 또 불공정거래행위규제가 경쟁 촉진이라는 경쟁법 본연의 기능보다는 약자보호적 기능을 너무 강조하고 있다는 비판도 나오고 있다. 마지막으로 법·제도에 의한 정부주도의 카르텔을 들 수 있다. 우리나라는 과거 정부주도의 개발전략의 잔재로 아직도 많은 분야에서 특별법에 허용되고 있는 경쟁제한적 행위가 많은데, 이러한 행위들은 주로 사업자단체들을 매개로 이루어지고 있다. 사적규제적 성격을 갖는 민간기업들의 제한적 행위는 공정거래법의 엄격한 감시하에 있지만, 정부주도의 카르텔은 아직도 무풍지대에 있는 것이 적지 않다고 판단된다.

이 절에서는 이상과 같은 ① 행정지도와 경쟁정책 간의 관계, ② 시장지배적 지위의 남용과 불공정거래행위규제 간의 규제중복 및 불공정거래행위의 위법성 판단기준에 관한 문제, ③ 정부주도의 카르텔 및 사업자단체활동 개선방안이라는 세 가지 과제에 대해 검토하고자 한다.

2. 행정지도와 경쟁정책

"공정경쟁이냐 유효경쟁[43]이냐 최종목표는 똑같이 산업의 균형적인 발전과 소비자권익 증진에 있다. 두 가지 중 어느 것을 적용할 것인가는 시장상황과 각 산업의 특수성에 따라 탄력적으로 적용하여야 한다. KT에 1,000억원이 넘는 과징금이 부과된 것은 유효경쟁정책에 익숙한

43) 정보통신분야의 유효경쟁정책이란 정부(정보통신부)가 통신시장에 경쟁체제를 도입하기 위해 선발사업자를 규제하고 후발사업자를 간접적으로 지원하는 정책을 말한다. KT와 SKT에 대한 요금승인제도, 이동통신 번호이동성제도 등이 유효경쟁정책의 일환으로 동원된 정책수단들이다.

정통부와 자유공정경쟁을 '전가의 보도'로 여기는 공정위의 원칙 때문에 생긴 비극이다."(매일경제신문, 2005년 5월 28일자)

"…… 그러나 일이 벌어진 과정을 자세히 들여다보면 정통부의 행정지도가 이번 사태를 일으킨 성격이 짙다. …… 결국 공정위에 담합행위로 비쳐진 양사의 행동이 정통부의 행정지도에 의해 야기된 셈이다."(매일경제신문, 2005년 5월 27일자)

"업계의 한 관계자는 업체 간 가격조정 또는 인상 합의는 유효경쟁을 지도한 행정행위의 결과라고 반박했다. …… 한쪽에서는 행정지도로 가격합의를 권고하고 한쪽에서는 칼을 휘두르면 어떻게 하느냐고 반문했다."(한국경제신문, 5월 25일자)

공정거래위원회는 2005년 5월 '시내전화 및 PC방 인터넷전용회선시장에서의 부당한 공동행위' 사건에 대하여 요금담합행위에 해당한다고 하여 시정명령과 함께 총 115,196백만원(KT 113,049백만원, 하나로텔레콤 2,147백만원)의 과징금을 부과하였다. 2003년 6월 말 번호이동성제도 시행을 앞두고 KT와 하나로텔레콤이 요금담합을 하였다는 것이다. 이에 대해 KT측은 동 행위는 정보통신부의 행정지도에 의한 것으로서 위법행위가 될 수 없다고 항변하고 있으며,[44] 또 일부 언론에서는 정부부처 간의 불협화음에 대해 비판하고 있다. 이와 유사한 사건으로는 지난 7월의 '3개 PC방 인터넷전용회선사업자의 부당한 공동행위에 대한 건', 또 앞에서 밝힌 맥주회사의 가격담합, 자동차보험회사의 가격담합 등이 있는데, 이들 사건에서도 공정거래위원회는 주무부서의 행정지도에도 불구하고 이들 행위를 법 위반으로 심결하였다.

이들 사건을 통해 제기되는 문제는 주무정책담당부서의 행정지도[45]

44) 공정거래위원회에서는 심결문에서 명시적인 행정지도가 있었다는 점을 부정하고 있다. 그렇지만 각종 언론보도를 종합할 때 본 가격담합행위에 있어서 정보통신부의 어느 정도의 '영향력'이 있었다는 점은 부정하기 어려울 것 같다. 행정지도가 있었느냐 여부에 대한 사실은 이 보고서의 논의와 직접 관련이 없으므로 여기서는 행정지도의 유무에 대해서는 더 이상 논의하지 않기로 한다.

45) 행정절차법에서는 '행정지도'를 행정당국이 행정목적을 달성하기 위하여 특정인을 대상으로 이행 또는 불이행을 추구하는 형태의 지도, 권고, 자문 또는 기타의 행정적 활동의 기능이라고 정의하고 있다. 이 법에서는 행정지도의 범위가 의도한 목적달성에 필요한 최소한이어야 함을 요구하고 있으며, 행정지도를 따르지 않을 경우 행정기관에 의해 불이익을 받지 못하게 하고 있다. 동법은 또한 구두 행정지도는 요

에 의한 기업들의 제한적 행위가 공정거래법의 적용대상이 되는가, 또 만약 적용대상이 된다고 했을 때 위법성의 판단에 있어서 정부의 행정지도는 어떠한 고려요인이 되는가 하는 점이다. 행정지도(혹은 정부행위)와 경쟁정책 간의 관계에 대해서는 이미 선진국의 경쟁법에서 명확한 원칙이 수립되어 있으며, 이는 우리나라도 예외가 아니다. 즉, 법리적으로는 그 결론이 명쾌하지만, 정서적으로는 정부의 행정지도에 의한 행위에 대해 공정거래법 위반을 이유로 제재를 부과하는 것은 받아들이기 어려운 것이다.

이에 해당하는 미국 반트러스트법의 법리로는 '주(州)의 행위 법리(Parker Doctrine)'를 들 수 있다. 'Parker v. Brown 사건'에서 캘리포니아 주는 지역 내 농업을 보호하기 위해 제정된 「캘리포니아농업할당법」(California Agricultural Prorate Act)에 근거하여 생산자 간 경쟁의 제한을 통해 농산물유통가격의 유지를 도모하였다. 이에 대해 건포도의 생산자이자 포장업자인 원고는 이러한 할당계획은 셔먼법에 위반한다고 하여 반트러스트법 위반으로 제소하였다. 연방대법원은 주정부가 주권자로서의 권한으로 할당제한을 부과하였기 때문에 셔먼법에 위반되지 않는다고 판결하였다. 원칙적으로 미국의 각 주는 일정부분 주권을 보유하고 있으므로 각 주가 스스로의 주권에 기초하여 행하는 행위에 대해서는 그것이 연방헌법에 명백히 위반되지 않는 한 연방법은 적용되지 않으며, 이는 연방 반트러스트법의 운용에도 마찬가지로 적용된다. 연방대법원은 1980년의 California Retail Liquor Dealer v. Midcal Aluminum, Inc 사건에서 그 이전까지 내려진 판례를 종합적으로 고려하여 '주의 행위 법리'에 의해 셔먼법의 적용을 제외하는 다음과 같은 두 가지 판단기준을 제시하였다. ① 문제가 된 제한은 주정부의 정책으로서 명확히 발표되고, 또한 적극적으로 표명된 것이어야 한다. ② 그 정책은 주정부에 의해 적극적으로 감독되어야 한다. 여기서 첫 번째 조건에 대해 좀더 부연설명하자면, 주의 행위는 주권자로서 행하는 행위에 한정되며, 또 그 행위가 주정부에 의해 사업자에게 강제되는 경우에 한하여 Parker Doctrine이 적용될 수 있다는 것이다.

청이 있을 경우 문서화되어야 함을 의무화하고 있다.

> "공정거래위원회는 독점금지법의 운영을 위하여 설립된 독립된 관청으로서, 여타 행정관청이 임의로 독점금지법을 해석하여서는 안 된다. …… 때때로 독점금지법의 정신을 이해하지 못해 행정관청이 잘못된 행정지도를 하는 경우에도 사업자들은 스스로 독점금지법이 규정하고 있는 것이 무엇인가를 판단하여 법을 준수할 책임이 있다."[46]

이 심결례에서 보듯이 일본의 경우 이미 1950년대 초반에 행정지도와 경쟁정책 간의 관계를 명확히 규정하였다. 즉, 비록 정부의 행정지도에 의한 행위일지라도 원칙적으로 독점금지법의 적용에서 제외되지 않는다는 것이다. 일본공정거래위원회는 행정지도와 독점금지법과의 관계를 명백히 설정하기 위해 '행정지도와 독점금지법의 관계에 대한 기본지침'(1994)을 운영하고 있다. 여기서는 행정지도와 독점금지법과의 관계에 있어서 행정지도가 법령의 구체적인 규정에 근거하고 있는가, 아닌가로 크게 나누어 방침을 밝히고 있다. 구체적인 법령규정에 근거한 행정지도[47]의 경우 그에 따라 행하는 사업자(혹은 그 단체)의 행위는 독점금지법상 문제가 되지 않으나, 그렇지 않은 경우는 독점금지법의 적용을 받게 된다.

우리나라에서도 행정지도와 관련한 경쟁제한행위에 대한 위법성 판단기준은 법률상으로는 명확하다. 공정거래법 제58조에서는 "법령에 따른 정당한 행위"에 대해 공정거래법의 적용을 제외할 것을 규정하고 있으며, 제63조에서는 타 부처에 의한 경쟁제한적인 법령의 제정 등에 있어서는 공정거래위원회와 협의를 하도록 하고 있다. 만약 사업자가 법령에 따랐지만 정당화될 수 없는 경쟁제한행위나 공정거래위원회와 협의를 거치지 않은 행정지도에 의해 경쟁제한행위를 하였을 경우에는 공

46) 『野田醬油協會 사건』(1952)의 심결의 일부이다. 이 사건은 4대 간장 메이커가 간장 소매가격을 1되에 75엔 이하로 유지해 달라는 물가청의 요청을 받아 회합을 열어 최적가격(자숙가격)을 협정하고, 협회는 최고가격의 한도를 명시하여 4사의 판매가격에 관한 정보를 전국장유업자에 유포한 사건이다. 업계측에서는 행정관청의 반강제적 요청에 의한 것으로 거절할 수가 없었다고 주장하였는데, 이에 대한 공정거래위원회의 논리이다. 鶴田後正(1991), 『獨禁法の展開③』, 日経流通新聞, 1991. 11. 19에서 재인용하였다.

47) 행정지도의 내용이 구체적으로 법령에 명기되어 있는 경우를 말한다. 따라서 포괄적 관리・감독 규정 등에 의하여 행해지는 행정지도는 독점금지법 적용제외에 해당되지 않는다.

정거래법이 어떻게 적용되어야 할 것인가. 앞의 두 조항을 문맥대로 해석하면 사업자단체가 행정지도에 의하여 공동행위 등 경쟁제한행위를 하였을 경우 그것이 구체적인 법률의 규정에 따른 것이 아닌 한 공정거래법의 적용이 배제될 수 없다고 볼 수 있다. 예컨대 행정당국으로부터 가격에 관한 행정지도를 받은 사업자가 다시 다른 사업자와 의사연락이나 협의를 통하여 공동보조를 취하였을 경우에는 부당한 공동행위에 해당한다고 할 것이다.

공정거래위원회는 특별법에 의한 행위일지라도 경쟁제한적인 활동이 명백히 법령에 근거하지 않은 경우에는 공정거래법을 적용하고 있다. '대한법무사협회의 경쟁제한행위에 대한 시정명령처분 취소 청구소송'(1997)과 '한국관세사회의 경쟁제한행위에 대한 시정명령 취소 청구소송'(1997)에서 법원은 이미 이들 행위가 법령에 명확히 규정되어 있지 않다는 점을 들어 공정거래위원회가 이를 공정거래법 위반으로 판단한 것이 타당하다고 밝힌 바 있다.[48] 그러나 제한적 행위가 관계행정기관의 지시에 의해 수행된 경우에 대해서는 공정거래법의 적용 여부에 대해 명확한 입장을 표명하지 않고 있는 것 같다.[49]

행정지도와 관련된 경쟁제한행위는 여기서 예를 든 것 외에도 여러 건이 있었고, 그때마다 업계나 언론에서는 이를 정부부처 간의 불협화음이라 인식하고 그 부당성에 대해 성토하고 있다. 그렇지만 법리적으로 볼 때 공정거래위원회의 판단은 타당하다고 인정되는데, 문제는 그러한 판단이 일반정서와 유리되어 있다는 점이다. 따라서 행정지도와 관련한 공정거래법의 적용문제와 관련하여서는 가장 중요한 것이 일반정서와 법리 간의 간격을 줄이는 일이다. 이를 위해서는 행정지도에 따르는 제한적 행위에 대한 공정거래법의 적용에 대하여 가이드라인을 만드는 것이 바람직하다. 이 가이드라인은 공정거래법상의 적용제외제도

48) 이들 사건이 표면화된 것은 동 행위와 관련하여 정부(주무부처)와 사업자단체 간의 사전적 의견의 불일치가 있었기 때문이며, 주무부처가 사업자단체와 의견을 같이하는 경우에는 정부규제와 관련한 공동행위가 사건화된 경우는 찾기 어렵다.

49) 앞에서 소개한 KT 등 유선통신업자의 담합 사건에 대해서도 공정거래위원회는 동 행위가 행정지도에 의해 행해졌다는 증거가 없다는 점을 밝히고 있다. 만약 동 행위에 대해 행정지도가 있었다고 한다면 공정거래위원회가 어떠한 판단을 내렸을지 궁금하다.

의 기본정신과 선진국의 경쟁법 운용 및 우리나라의 과거 심결 사례를 토대로 행정지도의 법적 지위, 행정지도의 올바른 절차 및 형식, 행정지도에 따른 행위에 대한 공정거래법의 적용방침 등에 대한 상세한 지침으로서 역할을 하여야 할 것이다. 그 주요 내용으로서는 재량적인 행정지도의 무효화, 행정지도시 관련 공무원의 의무, 법령에 '직접' 근거하지 않는 행위의 적용제외 배제 등이 포함되어야 할 것이다. 이러한 가이드라인을 통해 법리와 일반적 정서 간의 괴리에서 오는 관계자 및 일반국민들의 오해를 불식하고, 나아가서는 사업자들에게 올바른 판단자료를 제공함으로써 공정거래법 위반행위를 스스로 사전에 방지하도록 하여야 할 것이다.

3. 불공정거래행위

가. 불공정거래행위규제기준의 개선

앞에서 설명한 바 있듯이 일반적으로 경쟁법에서 불공정거래행위의 규제기준으로는 ① 경쟁 촉진과 ② 약자보호라는 두 개의 축이 있다. 우리나라는 과거에는 위법성의 판단에 있어서 약자보호라는 측면이 강조된 측면이 있었는데, 선진국의 경우 경쟁촉진기능이 강조되고, 또 우리나라도 점차 이러한 방향으로 규제기준이 바뀌고 있으나, 여전히 약자보호적 기능이 중요한 위법성 판단기준으로 작용하고 있다. 이 두 기준을 현실적으로 적용할 때, 경쟁촉진기능을 중시할 경우 위법성의 판단에 있어서는 문제가 된 행위의 동기, 효과 등에 대한 분석이 중요시되며, 약자보호적 기능을 중시할 경우 현재화된 행위결과만을 문제로 삼는 경향이 강하게 된다.

불공정거래행위의 위법성 판단기준에 있어서 경쟁촉진기준과 약자보호기준은 개념적으로는 명확히 구분될 수 있지만 실제로 정책현실에서는 그 경계를 명확히 구분하기가 쉽지 않다. 임원혁(2002)은 이와 관련하여 불공정거래행위의 위법성기준이 되는 '불공정성'의 개념에 대하여 미국의 입법역사를 통해 개관하고, 이를 토대로 ① '경쟁제한성,' ② '공정경쟁저해성,' ③ '공정거래저해성' 세 가지 판단기준을 제시하였다.

이 세 가지 위법성 판단기준은 '①⊂②⊂③'의 관계를 갖는다.

'경쟁제한성'은 경쟁수단의 공정성에 대한 고려는 최소화한 채 명시적이든 아니든 경쟁제한으로 인한 당해 시장 내 총잉여의 감소 가능성을 판단하는 위법성기준이라고 할 수 있다. 이에 대해 '공정경쟁저해성' 기준은 당해 사업자가 정상적인 경쟁의 규칙에서 벗어나는 행위를 함으로써 다른 사업자의 이익을 부당하게 침해할 가능성에 대해서도 검토하는 것이다. 즉, 정상적인 경쟁의 규칙이 작동되는 상황에서는 다른 사업자에게 가야 했을 거래가 부당하게 방향전환이 되도록 하는 행위(diversion of trade)도 위법으로 간주하는 것으로서, 경쟁제한성기준과는 달리 총잉여규모의 감소뿐만 아니라 해당 시장 내 사업자 간에 일어나는 총잉여의 부당한 재분배(redistribution)에 대해서도 고려를 하는 것이다.[50] 마지막으로 공정거래저해성은 거래당사자 간에 이뤄지는 총잉여의 재분배에 대해 고려하는 것이다.

'경쟁제한성,' '공정경쟁저해성,' '공정거래저해성'에 대해 개념적으로 쉽게 이해되지 않으므로 현실의 예를 들어 설명하면 다음과 같이 구분할 수 있다.[51] 업계 1, 2위를 다투는 대형 백화점이 납품업체에 대해 상품구입과 협찬금지불을 강요했고, 매출액의 상당 부분을 이 백화점에 의존해 온 납품업체들은 이와 같은 요구가 부당하다고 생각했지만 거부할 경우 납품계약이 갱신되지 않을 것을 우려하여 이를 수용했다고 가정하자. 이 사건에 대해 '경쟁제한성'기준을 적용한다면, 경쟁사업자의 배제, 거래상대방의 배제, 가격 인상 등으로 인한 소비자잉여 축소 등과 같은 증거가 제시되어야 할 것이다. 이에 대해 '공정경쟁저해성'기준을 적용한다면 당해 행위에 의해 납품시장 및 백화점 또는 관련 유통시장의 경쟁이 왜곡되는지, 즉 거래의 전환(diversion of trade)이 일어나는지 여부가 위법성 판단의 초점이 될 것이다. 또 '공정거래저해성'기준을 적용한다면, 백화점의 찬조금 요청행위 등이 통상의 거래관행에 반하는지, 사회통념상 불공정한 것으로 인식되는지, 납품업체의 이익을 과도하게

50) 미국처럼 '거래(trade)'를 '경쟁'과 같은 의미로 해석한다면, 공정거래저해성이라는 개념은 공정경쟁저해성과 아무런 차이도 없겠지만, 우리나라의 경우와 같이 '거래'의 의미를 경쟁에 국한시키지 않고 더 넓은 의미의 '상행위 내지 경제행위'로 보는 경우 두 개념은 달라 지게된다. 임원혁(2003)의 내용을 정리한 것이다.

51) 임원혁(2003)의 내용을 정리한 것이다.

축소하는지, 요청행위 등이 강압적인지 등이 위법성 판단기준이 될 것이다.

이와 같이 '불공정성'의 개념이 명확하지 않은 상태에서 공정거래법 제23조에서는 '공정한 거래를 저해할 우려'가 있는 행위를 금지한다는 취지하에 여러 가지 행위 유형을 망라하여 규제하고 있다. 실제로 공정거래위원회는 '공정거래저해성'을 '경쟁제한성'보다 훨씬 넓은 의미로 받아들이고 있으며, 또 이를 사건심결에서도 위법성의 준거로서 채택하고 있으나,[52] '공정한 거래를 저해할 우려'가 있는 행위의 한계가 어디까지인지는 명확하지 않다. 임원혁(2003)이 제시하고 있는 세 가지 위법성 판단기준은 그것이 명문화된 규칙으로서 엄격히 구분될 수 있는가에 대해서는 논란이 있을 수 있지만, 최소한 위법성 판단에 있어서 분석적 틀로서는 매우 유효할 것으로 생각된다.

위법성 판단에 있어서 약자보호의 논리를 과도하게 도입할 경우, 특정 행위가 갖는 효과보다는 형식적인 행위 자체만을 가지고 위법성 여부를 판단할 가능성이 많다고 지적한 바 있다. 그렇다고 해서 이 방법이 반드시 비효율적이며, 비논리적이라고 치부해버릴 수는 없다. 불공정거래행위의 위법성을 판단하기 위해 그것이 갖는 경쟁저해성 혹은 공정경쟁저해성 등의 기준을 도입할 경우 모든 사건에 대한 경제분석이 필수적이다. 이것은 경쟁정책당국에게 많은 업무상 부담을 초래한다. 그 뿐만 아니라 경제분석이 행해지더라도 그 결과가 반드시 올바른 해답이라고 보기 어려울 수도 있다. 예를 들면, 경쟁제한성을 판단하기 위해서는 시장지배력을 입증해야 하며, 이를 위해서는 시장의 획정(delineation) 등 여러 가지 경제분석절차가 따르는데, 과연 시장획정이 제대로 되었는지, 시장구조는 정확히 계측되었는지 등에 대해 누구도 확신할 수는 없다. 따라서 1980년대 이후 미국 반트러스트법 운영에서는 기존의 시장구조

52) '동부화재해상보험(주) 및 동부생명보험(주)의 제3자 배정에 의한 유상증자 고가 참여를 통한 아남반도체(주) 지원' 사건에서 공정거래위원회는 "피심인은 …… 경쟁을 제한할 우려가 없다고 주장하나, …… 법 제23조의 공정거래저해성은 경쟁제한성보다 포괄범위가 넓다는 점에서는 국내경제법학자들의 견해가 대체로 일치하고 있다."고 하여 공정거래저해성은 경쟁제한성보다 넓은 의미라고 설명하고 있다. 그렇지만 이 사건에서도 공정거래저해성의 한계선이 어디까지인지는 명확히 설명하지 않고 있다.

주의와 함께 시장성과주의도 가끔 채택되고 있는데, 이는 특정 행위가 성립하기 위해서는 시장지배력이 필수적이며, 따라서 특정 행위가 행해졌다는 것은 거꾸로 시장지배력이 존재한다는 반증이 되기도 한다는 것이다. 이러한 법리를 채택할 경우, 특정 행위의 동기나 효과를 조사할 필요 없이 행위의 존재 자체로서 위법행위로 채택할 수 있을 것이다. 이는 경쟁법 집행에 있어서 법적 안정성을 높이는 효과를 갖는다.

그러나 공정거래법 23조에 의해 불공정거래행위로 규정된 모든 행위에 대해 이러한 원칙을 적용할 수는 없으며, 그러할 경우 오히려 경쟁정책이 추구하는 경제적 효율성을 저해하는 효과를 가져올 수도 있다. 따라서 행위 유형별로 각각 별도의 위법성기준을 만들고 이를 위법성 판단에 대한 경쟁정책당국의 내부 가이드라인으로 삼는 것이 바람직할 것이다. 그러면 행위 유형을 어떤 식으로 분류하여 위법성기준을 달리 운영하는 것이 바람직한가? 가장 좋은 방법은 각 규제가 지향하는 목적과 보호하고자 하는 법익을 중심으로 분류하는 것이 될 것이다. 예를 들면 행위의 발생 자체로서 경쟁적인 시장질서를 교란할 가능성이 있는 행위[53]나 약자보호적 기능의 규제에 대해서는 행위 자체로서 위법성을 판단할 수 있을 것이며, 경쟁정책적 목적을 위해 도입된 규제가 적용되는 행위에 대해서는 경제분석적 접근이 필요할 것이다. 이와 같이 위법성의 판단에 있어서는 법 제23조의 각 금지행위가 지향하는 입법목적과 법익을 다시 한번 검토하고, 이에 충실하여 법 운영 기준을 만드는 것이 바람직할 것이다.

나. 규제의 중복

불공정거래행위의 금지(법 제23조)와 시장지배적 지위의 남용행위 금지(법 제3조의2)는 수직적 거래제한(거래 거절, 차별적 취급, 거래 강제 등), 약탈적 행위, 독점화행위(필수요소 접근방해행위) 등에서 규제내용이 유사하여 규제의 불필요한 중복이라는 의견이 일각에서 제시되고 있다. 특히 재계 일부에서는 이러한 주장을 토대로 시장지배적 지위의 남용행위규제를 폐지하고 불공정거래행위규제로 단순화할 것을 주

53) 허위·과정·오도 광고 등이 이에 해당하는 대표적인 행위일 것이다.

장하고 있다.

<표 9-4>에서는 현행 공정거래법 및 관련 규정상 시장지배적 지위 남용행위 금지조항과 불공정거래행위의 중복부분을 대비하고 있다. 이 표는 현행법 제3조의 2와 법 23조 및 이들 관련 규정에 있어서 표현상의 차이는 있지만, 그 취지나 내용이 유사하다고 판단되는 부분을 옮겨 놓은 것이다.

이 표에서 보듯이 표현상으로는 이 두 규제가 여러 부분에서 서로 중복되고 있는 것처럼 보이는 것이 사실이다.[54] 하지만 시장지배적 지위의 남용 금지는 독점화 및 독점력의 부당한 행사 방지를 목적으로 하고 있고, 불공정거래행위는 개개의 거래행위 자체를 대상으로 하고 있어, 규제의 대상과 추구하는 목적이 명백히 다르다. 그럼에도 불구하고 규제가 중복되고 있는 것처럼 보이는 것은 법체계 자체의 문제라기보다는, 일부 조항 혹은 기타 조항 등을 하위규정에서 지나치게 포괄적으로 해석하여 서로의 규제영역을 침범하게 된 데서 초래된 결과이다. 따라서 시장지배적 지위의 남용규제 및 불공정거래행위의 규제가 추구하고자 하는 정책목표와 그 취지에 맞추어 하부규정을 재조정한다면 중복규제의 문제는 쉽게 해결될 것이다.

공정거래법 제3조의 2 ①항 3호는 다른 사업자의 활동을 부당하게 방해하는 행위를 금지하고 있다. 그 구체적 유형은 시행령 제5조 ③항에 규정되어 있는데, 전체적인 흐름을 볼 때 이 조항은 매우 제한적으로 해석되어야 할 것이다. 즉, 법3조의 2 ①항 3호의 '다른 사업자'란 경쟁사업자로 해석되어야 하며, 따라서 시장지배적 지위의 남용 가운데 타 사업자 방해행위는 시장지배적 사업자가 속한 시장의 경쟁 배제와 연결되는 경우에만 성립한다는 의미이다.[55] 시행령 제5조 제3항 제1호~제3호는 문맥상 모두 경쟁사업자 배제행위를 규정하고 있다. 그런데 시행령

54) 이 두 규제는 문장상으로는 상당히 중복되는 것처럼 보이지만, 이하 본문에서 설명하듯이 위법성기준에 있어서는 큰 차이가 있다. 시장지배적 지위의 남용행위는 행위 그 자체보다는 그것이 갖는 경쟁자 배제효과를 문제시하고 있으며, 지금까지 대부분의 공공거래위원회의 사건심결에서 이러한 원칙이 지켜져왔다. 반면 불공정거래행위 금지조항은 행위 자체를 중시하는 경향이 있었다.

55) 이에 반해 공정거래법 제23조의 사업활동 방해 관련 규정은 수직적 관계까지 포함하고 있다.

〈표 9-4〉 현행 규정상 법 제3조의 2와 제23조 간의 중복부분

	시장지배적 지위 남용행위	불공정거래행위
수직적 거래제한	법 3조의 2 ①항 3호: 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위 시행령 제5조 ③항 4호 기타 다른 사업자의 사업활동을 어렵게 하는 행위 <심사기준> - 부당한 거래 거절 및 거래 상품, 용역의 수량이나 내용 제한(거래 거절) - 타당성 없는 조건제시 혹은 거래조건의 부당한 차별(차별취급) - 부당한 거래강제(거래강제) ※ 상기 행위가 경쟁자 배제효과를 가질 경우에 국한하여 규제존속하며, 그렇지 않을 경우 불공정거래행위규제로 이전	법 23조 ①항 - 부당한 거래 거절 혹은 거래상대방의 차별취급 - 거래상의 지위를 부당하게 이용한 거래 - 거래상대방의 사업활동 구속 혹은 다른 사업자의 사업활동 방해 시행령 [별표 1] 일반불공정거래행위의 유형 및 기준 1. 거래 거절 2. 차별적 취급: 가격차별, 거래조건차별, 계열회사를 위한 차별, 집단적 차별 5. 거래 강제: 끼워팔기, 사원판매, 기타의 거래 강제 6. 거래상 지위의 남용: 구입 강제, 이익제공 강요, 판매목표 강제, 불이익제공, 경영간섭
약탈적 가격 등	법 3조의 2 ①항 5호: 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하는 행위 시행령 5조 ⑤항 - 부당한 저가공급에 의한 경쟁사업자 배제 - 배타조건부 거래 ※ 규제 존속	법 23조 ①항 - 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위 - 거래 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위 시행령 [별표 1] 3. 경쟁사업자 배제: 부당염매, 부당고가매입 7. 구속조건부 거래: 배타조건부 거래, 거래지역 또는 거래상대방의 제한 ※ 약탈적 가격부분(부당염매 및 부당고가매입) 폐지
독점화	법 3조의 2① 항 3호: 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위 시행령 5조 ③항 - 생산활동에 필요한 원재료구매 방해 - 부당하게 다른 사업자의 사업활동에 필수적인 인력을 채용하는 행위 - 정당한 이유 없이 필수적인 요소의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위 ※ 규제 존속	법 23조 ①항 부당하게 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위 시행령 [별표 1] - 기술의 부당이용 ⇒산업재산권제도 영역으로 이전 검토 - 인력의 부당유인·채용 - 거래처 이전 방해 - 기타의 사업활동 방해 ※ 규제 존속: 시장지배적 사업자 남용행위규제 보완기능

제5조 제3항 제4호는 현행 심사지침에 의해 동항 제1호~제3호의 규정과는 독립된 별개의 규정으로 해석되고 있다. 기본적으로 제4호는 1~3호에 대한 기타 조항으로서 이들 조항에서 발생할 수 있는 규제의 틈을 메우는 역할을 하는 것이 당연한데, 심사지침은 이를 별개의 독립된 규제로 해석하고 있는 것이다. 즉, 동항 제4호에서는 타 사업자 방해행위의 하나의 유형으로서 "기타 타 사업자의 사업활동을 어렵게 하는 행위"를 규정한 후, 이 조항에 근거하여 '심사지침'에서는 이를 광범위한 수직적 제한행위로 해석해버리고 있다. 수직적 거래제한과 관련한 규제의 중복은 시행령 제5조 제3항 제4호 '기타 조항'을 심사지침에서 지나치게 확대 해석함으로써 동 규제가 불공정거래행위규제의 영역을 침범하게 된 데서 비롯된 것이라 할 수 있다. 수직적 제한행위가 시장지배적 지위 남용으로 인정되기 위해서는 반드시 당해 행위로 인하여 시장지배적 사업자가 속한 시장에서 경쟁이 배제되는 경우로 한정한다면(즉 시행령의 취지에 맞추어 이 조항을 기타 조항으로 해석한다면) 이 형태의 규제중복문제는 해소될 수 있을 것이다.

반면 <표 9-4>에서 약탈적 가격과 독점화(다른 사업자의 사업활동 방해행위 중 경쟁자 배제행위)와 관련된 규제는 불공정거래행위규제가 시장지배적 지위 남용행위 규제영역을 침범한 느낌이 강하다. 그렇지만 이 규제는 비록 시장지배적 지위 남용규제 영역을 침범하였다고 하더라도 이것이 별다른 문제를 초래하는 것은 아니다. 시장지배적 지위 남용규제의 성립요건이 불공정거래행위에 비해 훨씬 엄격하고, 또 과징금 등 벌칙 면에서 불공정거래행위 쪽이 가볍기 때문에 법 집행상의 불합리성을 초래할 우려는 없다고 판단된다.[56] 다만 법 23조에서 약탈적 행위 관련 조항을 존속시킬 필요가 있는가 하는 문제는 여전히 남게 되는데, 현실적으로 약탈적 행위는 고도로 독점화된 시장에서 예외적으로 나타난다는 경험에 비추어 법 23조의 부당염매 및 부당고가매입에 대한 규제는 3조의 2로 이관하는 것이 바람직하다고 판단된다.

이상의 논의는 다음과 같이 정리될 수 있다. 최상위 규정인 공정거래법의 전체적인 흐름과 문맥을 통해 볼 때, 시장지배적 지위의 남용행위

56) 그러나 이들 행위를 불공정거래행위 유형으로 포함시키는 것이 타당한지 여부에 대해서는 검토할 필요가 있다.

와 불공정거래행위규제의 취지와 대상은 분명히 다르다. 법 제3조의 2는 독점기업의 행위의 효과가 경쟁사업자에게 미치는 경우를 대상으로 한다. 어떤 기업이 수직적으로 상류 또는 하류에 있는 기업과 제한적인 거래를 하는 데 있어서, 직접거래당사자 관계에 있는 사업자 간의 거래의 적정성 여부보다는 그 거래로 인해 경쟁사업자에게 초래되는 경쟁상의 효과가 문제시되는 것이다. 반면 법 제23조는 "부당한 경쟁자의 배제"(법 제23조 제1항 제2호), "부당한 고객유인"(법 제23조 제1항 제3호) 등 일부를 제외하고는 대체로 거래당사자 간의 거래관계와 그로 인한 직접적인 경쟁저해효과에 초점을 맞추고 있다.[57] 즉, 시장지배적 지위의 남용행위가 성립하기 위해서는 ① 당해 거래행위의 부당성(부당한 경쟁저해행위 혹은 불공정거래행위) ② 경쟁자의 배제효과라는 두 요건을 충족하여야 하지만, 불공정거래행위는 ①의 요건만으로도 성립된다.

그럼에도 불구하고 현실적으로 두 규제 간에 상당한 정도의 중복부분이 존재하는 것은 앞에서 설명하였듯이 시행령 및 지침 등 하부규정의 불완전성에서 비롯된 것으로 보인다. 따라서 법 정신에 맞추어 하부규정을 명확히 조정한다면 중복규제의 문제는 쉽게 해소될 것이다. 특히 앞에서 설명한 바 있듯이, 수직적 제한행위에 대한 규제기준을 명확히 할 경우 이 문제는 자연스럽게 해소될 것이다. 지금까지 공정거래위원회의 심결 사례를 검토해보더라도 극히 일부를 제외한 대부분의 사건에서 이상과 같은 원칙이 견지되어 적절한 조항이 적용되어 왔기 때문에 법 집행에 있어서도 규제의 중복문제가 현재화된 경우는 드물었다.

시장지배적 지위의 남용행위 가운데 "소비자이익을 현저하게 저해하는 행위"도 일견 불공정거래행위 중 거래상 지위의 남용과 중복되는 부분이 많은 것으로 보인다. 그러나 전자는 독점적 시장으로 인해 소비자들의 선택의 여지가 없는 상황에서 독점기업이 광범위한 불평등한 거래관계를 지속하는 경우를 주된 대상으로 한다. 이 조항에 의해 지금까지

57) 예를 들면 A사가 그 경쟁자인 B사와 거래관계를 갖는 유통사업자인 C사에게 차별적 취급을 한 경우, 시장지배적 지위 남용행위에 해당되기 위해서는 당해 행위로 인해 B사가 시장에서 배제될 가능성이 크다는 점이 입증되어야 할 것이다. 그렇지만 불공정거래행위규제조항은 당해 행위가 C사에 미치는 영향(즉, 경쟁에의 영향)을 고려할 필요 없이 A사의 C사에 대한 차별적 취급의 부당성을 입증하는 것만으로 충분할 것이다.

규제된 실적을 보더라도 한국전기통신공사, 한국전력공사 등의 불평등한 대소비자 계약조건이 문제가 되었다. 반면 불공정거래행위 중 “거래상의 지위의 남용”은 대부분 개별 거래관계에 있어서 교섭력의 차이에 따른 거래상의 불평등 혹은 불공정성을 문제시하는 경우가 많았다.

시장지배적 지위의 남용규제와 불공정거래행위의 규제는 기본적으로 취지와 목적과 그리고 그 대상이 상이하다. 그렇지만 시행령 및 심사지침 등 하위규정에서의 포괄적 해석에 의해 여러 부분에서 서로 중복되고 있다. 이들 중복부분은 ① 시장지배적 지위의 남용규제가 불공정거래행위규제영역을 침범한 경우(기타 타 사업자의 사업활동 방해), ② 불공정거래행위규제가 시장지배적 지위의 남용규제영역을 침범한 경우(부당하게 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위=독점화행위), ③ 양 규제가 모두 독자적인 규정을 둔 경우(약탈적 행위)로 크게 구분할 수 있다.

이상과 같은 중복 유형 가운데 ②와 ③의 유형은 규제의 중복이 특별한 문제를 발생시키지는 않는다. 규제대상 기업으로서도 이러한 중복규제로 인해 추가적인 불이익이 생기는 것은 아니다. 그리고 경쟁정책의 집행이라는 관점에서도 시장지배적 지위의 남용 성립요건이 불공정거래행위의 요건에 비해 매우 엄격하다는 점을 감안한다면, 제한적 행위에 대한 경쟁당국의 교정이 간편해진다는 장점이 있다. 따라서 ②와 ③의 유형은 이와 관련된 불공정거래행위 금지규정이 합리적인 한, 규제의 중복으로 인한 부작용은 발생하지 않는다고 할 것이다. 이에 비하여 ①의 중복 유형에 대해서는 규제영역의 엄격한 분리가 필요할 것이다. 그 이유는 대상기업에 대해 과도한 규제가 이루어질 가능성이 있으며, 또 이로 인하여 경쟁 촉진적 혹은 경쟁에 중립적인 통상적인 시장활동을 위축시킬 수도 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 시행령 제5조 제3항 4호의 “기타 타 사업자의 활동을 방해하는 행위”는 독점화행위, 즉 경쟁사업자 배제행위로 한정하는 것이 바람직할 것이다.

4. 사업자단체와 정부주도 카르텔

부당한 공동행위, 즉 카르텔은 세계 각국의 경쟁법에서 공통적으로 규제하고 있는 경쟁법의 핵심을 이루는 분야이다. 세계 각국은 경쟁법

의 여타 분야에서는 조금씩 입장의 차이를 보이고는 있지만 카르텔규제에 대해서는 전반적으로 일치된 입장을 보이고 있다. 이러한 이유로 경쟁정책의 국제적 협력이나 경쟁라운드에서도 가장 먼저 국가 간 합의의 도달이 가능한 분야가 이 카르텔규제이다. 우리나라도 공정거래법 제정 이후 카르텔 감시에 지속적으로 노력해왔고, 또 최근에는 카르텔 위반 사건에 대해 막대한 과징금을 부과함으로써 카르텔규제에 대한 의지를 보이고 있다. 경쟁법이 제대로 작동하기 위해서는 법체계의 완벽성과 함께 엄정한 집행이 이루어져야 하는데, 최소한 법적 완성도와 경쟁당국의 카르텔규제의지는 충분히 평가받을 만하며, 또 법 집행의 전문성도 앞으로 더욱 발전해 나갈 것으로 기대된다.

이러한 카르텔규제분야에 있어서 법의 공백부분이 많다고 할 수 있는 곳이 사업자단체이다. '사업자단체'란 그 형태 여하를 불문하고 둘이상의 사업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 결합체 또는 그 연합체를 말한다(공정거래법 제2조(정의)). 우리나라에는 설립 근거와 목적, 그리고 명칭은 달리하지만 수많은 사업자단체가 설립되어 활동하고 있다. 사업자단체는 순기능과 역기능을 동시에 갖고 있다. 이들 단체들은 개별 사업자가 단독으로 수행하기 어려운 기본적인 서비스를 구성사업자에게 제공한다.[58] 그러나 사업자단체가 갖는 이러한 순기능에도 불구하고 역기능도 적지 않다. 사업자단체는 기본적으로 경쟁자 간에 구성된 조직으로서, 구성원의 공동의 이익을 위하여 경쟁의 제한을 통해 독점이윤을 추구하거나 여타 비회원들을 시장에서 배제하려는 유인을 항상 갖고 있다. Adam Smith는 "담합은 조무래기 상인들의 비열한 상술"이라고 규정하고 "동업자들끼리의 모임은 원래 목적이 친목이나 기분전환에 있더라도, 대화 내용은 틀림없이 사회공공에 대한 음모, 즉 가격을 올리기 위한 방책으로 귀착되어버린다"라고 하며 사업자단체가 가질 수 있는 담합의 유인을 경계하였다.

사업자단체가 경쟁제한행위를 행할 가능성은 사업자단체의 목적이

58) 米倉誠一郎(1993)는 사업자단체를 중심으로 정부 및 회원기업이라는 3개의 경제주체 간의 상호 정보의 흐름이라는 측면에서 사업자단체의 기능을 ① 압력단체의 기능: 상방향(up-stream)으로의 정보의 흐름, ② 정책의 수용·수행기능: 하방향(down-stream)으로의 정보의 흐름, ③ 카르텔기능: 정보의 수평적 흐름, ④ 정보창조기능: 쌍방향으로의 정보의 흐름 등 네 가지로 구분하였다.

나 구성원의 동기에 비추어 언제 어디서나 나타날 소지가 있다고 볼 수 있다. 사업자단체의 주도에 의한 경쟁제한행위는 소수 사업자 간에 비밀리에 이루어지는 담합에 비해 조직적·체계적으로 이루어질 수 있다는 점에서 그 폐해가 한층 심각하다. 이러한 이유에서 공정거래법에서는 부당한 경쟁제한행위의 금지규정 외에 사업자단체에 의한 제한적 행위에 대해 별도의 규정을 두고 있다. 이는 그만큼 사업자단체에 의한 경쟁제한행위에 대해 특별한 주의를 기울이고 있다는 증거일 것이다. 실제로 권오승 외(2004)가 분석한바 사업자단체가 개입된 카르텔 유형을 보면, 전체 카르텔 사건 중 가격담합이 76.2%, 시장분할이 16.2%를 차지하는 등 경성 카르텔(Hardcore Cartel)의 비율이 매우 높은 것으로 나타났으며, 가격담합 중 하나인 입찰담합도 전체 카르텔의 20%를 차지하는 것으로 나타났다. 또한 공동행위참가자들의 시장점유율 합계가 100%인 경우가 전체 카르텔 사건 중 43.7%, 90% 이상인 경우도 60.1%를 차지하여, 카르텔의 경쟁제한성이 매우 큰 것으로 드러났으며, 특히 사업자단체가 주도한 카르텔 사건은 몇몇 예외적인 경우를 제외하고는 참가자들의 시장점유율 합계가 90~100%에 이르는 경우가 대부분인바, 이는 사업자단체 카르텔의 경쟁제한효과가 사업자 간 카르텔보다 직접적이고 치명적일 수 있음을 나타낸다.[59]

우리나라는 개발연대의 유산인 민간경제활동에 대한 정부의 과다한 개입을 아직도 완전히 떨쳐버리지 못하고 있다. 5공 정권에서부터 6공, 문민정부, 국민의 정부를 거쳐 현재의 참여정부에 이르기까지 경제운영기조로서의 경쟁원리의 도입과 시장경제의 추구라는 원칙이 예외 없이 강조되었으나, 경로의존성으로 인하여 실제로는 과거의 정부주도적 경제운용방식을 완전히 탈피하지 못하고 있다. 우리나라의 사업자단체는 이러한 정부주도의 경제운영방식의 유지를 위한 수단이자 결과로서 배태된 것이라 할 수 있다. 자유민주국가에서 집회·결사의 자유는 국민의 기본권이며, 따라서 거의 대부분의 국가에서 사업자들의 자발적인 의사에 의하여 사업자단체가 설립되고 또 이들 단체들은 회원의 이익을 위하여 활동하고 있다. 우리나라에서는 이러한 단체 외에도 정부주도적

59) 권오승 외, 「사업자단체가 개입된 카르텔 유형 및 근절방안」, 공정거래위원회 용역보고서, 2004.

경제운영을 좀더 용이하게 하기 위하여 정부가 설립을 주도하거나, 혹은 정부가 제도적으로 그 권한의 일부를 위임한 단체들도 적지 않다. 이러한 사업자단체들은 한편으로는 제도적으로 위임된 권한을 이용하여, 혹은 정부의 지시에 의해 경쟁제한적인 활동을 영위함으로써 자유경쟁에 위해를 초래하는 경우도 적지 않다.

사업자단체에 의한 카르텔행위는 당연히 일반카르텔과 마찬가지로 공정거래법의 적용을 받으며, 또 앞에서 살펴본 바와 같이 지금까지 많은 사업자단체가 개입된 많은 카르텔 사건이 공정거래위원회에 의해 적발되어 시정조치를 받았다. 그러나 이러한 행위 가운데 대부분은 사업자들 간 혹은 사업자단체에 의한 담합행위였으며, 이러한 행위들이 정부규제와 연결되어 있을 때는 공정거래법의 접근이 용이하지 않다. 즉, 공정거래법의 우회(by-pass)문제가 나타날 가능성이 크다는 것이다. 공정거래법 제58조에서는 법령에 따른 정당한 행위에 대해 공정거래법의 적용을 제외하고 있다. 즉, 공정거래법의 규정은 사업자 또는 사업자단체가 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대해서는 적용되지 않는다는 것이다.[60] 법령에 따른 행위는 공정거래법의 적용대상이 되지 않으므로, 이로 인해 자칫하면 공정거래법이 무력화되는 현상이 발생할 수 있다. 이에 대한 대비책으로 공정거래법 제63조에서는 경쟁제한적인 법령의 제정 등에 있어서 관계기관의 장이 공정거래위원회와 협의해야 할 것을 규정하고 있으며, 또 법 제64조에서는 공정거래법의 시행을 위해 필요한 경우 공정거래위원회가 관계기관장에게 협조를 의뢰할 수 있다는 것을 규정하고 있다.

사업자단체의 활동 가운데 법률에 의해 행하는 활동이나 정부의 위탁업무가 적지 않은데, 사업자단체 가운데는 민간사업자의 자발적인 의사에 의해 설립된 단체도 있지만 정부의 행정편의를 위해 혹은 정부와 민간 간의 연결창구의 기능을 목적으로 하는 단체도 적지 않다. 여하튼 사업자단체가 어떠한 기능을 주목적으로 설립되었건 간에 특히 정부규

60) 여기서 문제가 될 수 있는 것은 '정당한' 행위라는 조문의 해석인데, 이에 대해 법령에 따른 행위일지라도 제한적으로 적용제외되어야 한다는 입장과 '법령=정당성'이므로, 법령에 따른 행위는 당연히 적용제외되어야 한다는 입장이 있을 수 있다. 이에 대한 상세한 논의는 이재형(1999)을 참고하기 바란다.

제가 강한 사업분야일수록 규제와 관련한 사업자단체의 기능이 강조되고 있다. 이러한 정부규제와 관련된 사업자단체의 사업 내용 가운데는 정부의 규제를 회원사업자에게 전달하는 기능도 있는 반면, 규제의 설정에 있어서 민간사업자를 대표하는 대정부 교섭창구로서의 역할도 있다. 이와 같은 정부규제와 관련한 업무를 수행하는 과정에서 사업자단체는 업계의 이해를 조정하거나 혹은 규제업무와 수반된 업무를 수행하면서 법률에서 허용하는 범위를 넘어 경쟁제한적 행위를 수행하는 경우가 적지 않다.

정부규제와 관련한 사업자단체의 경쟁제한적 행위는 대체로 세 가지 형태로 나타날 수 있다. 첫째는 규제업무와 관련한 정부와의 교섭과정에서 민간사업자의 이익을 조정하거나 공동행위를 수행할 수 있다(대정부교섭 카르텔). 예를 들면 가격규제가 있는 상황에서 사업자들이 공동으로 정부와 교섭을 하거나, 원가계산방식의 통일 등과 같은 공동행위가 이루어질 수 있다. 두 번째로 정부규제의 범위 내에서 사업자들의 공동의 이익을 추구하기 위한 공동행위를 실시하는 경우가 있을 수 있다(규제준수 카르텔). 예를 들면 정부규제에 의해 최고가격이 설정되어 있는 경우에 최고가격의 준수를 강제하는 행위 등이 이에 해당할 것이다. 세 번째로 정부기관이 법률에 의한 명확한 근거 없이 경쟁제한적인 행위를 명령하고 사업자단체가 이를 시행하는 경우이다(행정지도 카르텔).

사업자단체의 경쟁제한적 기능과 관련하여 이미 정부에서도 이를 시정하기 위한 지속적인 노력을 기울이고 있다. 공정거래위원회는 사업자단체의 활동에 대한 광범위한 기초조사를 수행하면서, 이와 관련한 경쟁제한적인 법령, 규칙 등에 관해 관계부처와의 협의, 사업자단체에의 수정권고 등을 통해 그 개선을 도모하고 있다. 그뿐만 아니라 공정거래위원회는 특히 정부위임업무와 관련된 사업자단체의 경쟁제한적 행위에 대해 공정거래법을 적극적으로 적용하는 방향으로 운영을 강화하고 있으며, 법원의 판결도 공정거래위원회의 이러한 방침을 적극 뒷받침하고 있다. 특히 1999년 2월에 제정된 「카르텔일괄정리법」은 그동안 사업자단체가 제도적으로 시행해오던 많은 경쟁제한적 행위를 일거에 정리하였다는 점에서 높게 평가되어야 할 것이다. 그러나 정부의 이러한 노력에도 불구하고 사업자단체의 경쟁제한적 행위를 교정하는 데는 한계

가 있다. 사업자단체의 경쟁제한적인 업무는 좋다 나쁘다의 의미를 떠나서 이미 개발연대부터 누적되어온 정책집행부서와 민간사업자 간의 유착의 결과로서, 이는 우리나라의 경제개발방식 그 자체에서부터 배태되어온 정부-시장관계의 전형을 보여주는 양태인 것이다.

사업자단체의 경쟁제한적인 관행을 개선하기 위해서는 먼저 현재 수많은 각종 법률에서 규정하고 있는 사업자단체의 설립 근거, 사업 내용, 활동 등에 일관성 있는 룰을 정립하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 사업자단체의 설립 및 사업 내용, 감독에 관한 일반적인 규칙을 정할 필요가 있다. 이미 공정거래위원회는 '사업자단체활동지침'을 만들어 사업자단체의 활동에 가이드라인을 제공함과 아울러 사건처리지침으로 활용하고 있다. 이러한 지침을 지속적으로 개선함과 아울러 전반적인 사업자단체의 설립과 활동을 포괄하는 사업자단체에 관한 정책을 마련할 필요가 있을 것이다. 두 번째로 사업자단체의 활동에 대한 공정거래법의 적용범위를 더욱 확대시켜야 할 필요가 있다. 부처 간 협의를 통해 사업자단체의 업무 내용을 조정하는 것은 물론, 공정거래위원회는 개별 법령에서 추구하는 목적과 직접적 관계가 없는 사업자단체의 제한적 행위에 대해서는 이를 즉각적으로 사건화하여 제재조치를 부과하여야 할 것이다. 세 번째로 공정거래정책에 대한 사업자단체의 자발적인 협조를 얻어내기 위하여 정책에 대한 홍보와 함께 사업자단체가 중심이 되는 '공정거래자율준수 프로그램'의 제정과 운영을 적극 권장할 필요가 있을 것이다. 마지막으로 가장 중요한 것은 1998년에 있었던 「카르텔일괄정리법」과 같은 획기적인 개혁이 필요할 것이다. 하나하나의 규제를 개혁해 나가는 데 있어서는 기득권자의 저항, 이해관계자의 이해조정, 타 산업과의 형평성 등으로 인하여 많은 장애요인이 있을 수 있는데, 이러한 문제를 일거에 해결할 수 있도록 가칭 「카르텔정리법 Ⅱ」의 개정을 검토할 필요가 있을 것이다.

제4절 결 어

이 장에서는 거래분야의 규제개혁과정과 앞으로의 과제에 대해 살펴보았다. 거래분야는 기업의 창업이나 퇴출, 기타 여러 형태의 규제와 비교할 때 그 개념이나 범위가 명확하지 않고, 또 규제의 형태도 다양한 특징이 있다. 또 거래분야에 있어서는 정부규제와 함께 사적 규제도 시장기구의 원활한 작동과 경제적 효율을 저해하는 중요한 요인이 되고 있다. 따라서 정부규제의 개혁과 아울러 사적 규제를 제거하기 위한 노력이 중요할 것이다.

거래분야에 대한 규제는 그 유형이 헤아릴 수 없을 만큼 다양하다. 특히 과거 개발연대와 이후의 그 유산으로 정부의 시장개입이 깊숙이 이루어져 온 우리나라로서는 원료 및 제품의 할당·배정, 가격규제, 거래조건에 대한 규제, 거래지역에 대한 규제, 거래상대방에 대한 규제 등 그 형태가 매우 다양하였으며, 이러한 규제는 대체로 특별법이나 그에 근거한 행정지도에 의해 이루어졌다. 이와 아울러 사업자들에 의한 사적 규제도 적지 않았다. 사적 규제로서 가장 대표적인 것이 카르텔인데, 이러한 카르텔은 사업자들 간의 자발적인 담합에 의해 이루어진 경우도 있었지만, 정부의 유도에 의하거나 혹은 정부규제를 매개로 하여 담합이 이루어진 경우도 적지 않았다. 제한된 연구범위 내에서 거래규제분야를 모두 다룰 수 없으므로 이 장에서는 먼저 개발연대 이후 우리나라의 거래규제와 그 개혁과정에 대한 전반적인 흐름을 살펴보았다. 그리고 거래규제의 하나로서 그동안 가장 오랫동안 경제 내에서 전반적으로 그리고 포괄적으로 이루어져 왔던 가격규제의 전개와 그 변화과정을 통해, 경제환경 변화와 정부 및 민간의 인식전환, 그리고 정부의 규제개혁 의지가 상호작용을 하면서 이루어진 규제개혁의 전개과정을 관찰할 수 있었다. 그리고 시장개입적인 규제의 퇴장과 함께, 그에 대신할 새로운 거래질서로서 경쟁법의 도입 및 정착 과정을 살펴보았다. 이러한 관찰을 통해 거래분야의 규제개혁은 정책당국에 의한 위로부터의 규제개혁이 아니라, 경제환경의 변화와 그에 따른 규제정책의 한계, 그리고 규제를 대신한 새로운 질서로서 '시장의 힘'과 그에 순응하는 경쟁정책 및

규제개혁정책을 통해 저변으로부터 진화되어 왔다는 것을 알 수 있었다.

그동안의 경제환경 및 조건의 변화와 경제주체의 인식전환, 규제개혁정책, 경쟁정책 등을 통해 거래분야의 규제는 아직 시장분야별로는 다소의 문제가 있는 부분이 적지 않다 하더라도 전반적으로는 과거에 비해 크게 개선되었다고 판단된다. 따라서 앞으로의 과제는 과거와 같은 전반적인 규제의 틀에 대한 근본적인 개선보다는 산업 및 시장 분야별로, 그리고 거래 행태별로 기존의 규제를 정리·점검하는 보다 세련된 형태의 규제개혁, 그리고 정책의 미세조정적 규제개혁이 필요할 것이다. 이는 새로운 정책 능력에 대한 수요를 낳는다. 과거의 총론적·근본적 규제개혁작업에서는 규제개혁의 이념과 방향성 등이 매우 중요했지만, 미세조정을 통한 정책품질 제고를 위해서는 기술과 전문성의 필요성이 높아질 것이다. 거래분야의 규제개혁과제로서는 여러 가지가 지적될 수 있지만, 여기서는 경쟁정책을 중심으로 최근 문제로 제기되고 있는 ① 행정지도와 관련한 경쟁제한행위에 대한 대응방안, ② 불공정거래행위규제의 개선, ③ 사업자단체와 관제 카르텔 문제의 개선이라는 세 가지 과제에 초점을 맞추어 논의를 전개하였다. 이 세 가지 정책과제 모두 경쟁정책이 추구하는 목표, 그리고 규제개혁의 기본이념에 맞추어 접근하면, 그 해결책은 어렵지 않게 도출될 수 있을 것이다.

규제개혁의 목표는 경쟁적인 시장환경의 조성을 통해 경제의 효율성과 동태적 역동성을 높이는 데 있다. 이러한 목표의 추구에 있어서 규제개혁정책과 경쟁정책은 수레의 양 바퀴를 이루고 있다. 즉, 규제개혁정책이 공적 규제를 정비해나가는 것이라면, 경쟁정책은 사적 규제를 혁파하는 기능일 것이며, 이러한 두 정책이 상승작용을 하면서 또 상호 공백부분을 보완하면서 시장경제를 진화시켜 나가는 것이다. 거래규제와 관련하여 규제개혁정책적 측면에서 중요한 것은 아직도 잔존하고 있는 개별 특별법에 의한 규제에 대하여 그 존속 필요성을 지속적으로 검토함으로써 규제개혁과제를 발굴해 나가는 것이다. 이러한 작업을 위해서는 미시적인 수준에서의 산업연구 및 분석이 필수적이며, 이를 토대로 해당 정책부서와 이해관계자들에 대한 설득을 통해 규제개혁을 진전시켜야 할 것이다. 거래분야에 있어서 보편적인 룰로서 기능하고 있는 공정거래정책은 이 분야의 규제개혁에 있어서 더욱 중요한 역할을 담당할

것으로 판단된다. 우리나라의 경쟁정책은 이미 OECD(2002)에서도 인정한 만큼 잘 정비되어 있고, 또 그 집행도 전반적으로 충실하다고 평가되고 있다. 따라서 사적 규제에 대한 엄격한 감시 및 법 집행의 엄정화와 함께, 법에 규정된 경쟁제한적 법령제정 협의 규정을 통해 경쟁제한적인 규제의 신설을 예방하는 기능을 수행하여야 할 것이다. 이와 아울러 경쟁주창기능을 활성화하고, 예컨대 새로운 「카르텔일괄정리법」의 제정과 같은 시도를 통해 규제개혁을 선도해 나가는 데에도 힘을 기울여야 할 것이다.

참 고 문 헌

경제기획원 물가국, 『국민생활편람』, 1995.
공정거래위원회・한국개발연구원, 『공정거래10년』, 1991.
공정거래위원회, 『공정거래백서』, 각년도.
공정거래위원회, 『공정거래위원회심결집』, 각년도.
공정거래위원회, 『한국의 정부규제완화－경제행정분야를 중심으로』, 정책자료 92-제도-23, 1992.
공정거래위원회, 「시장경제 창달의 발자취」, 2001.
권오승 외, 『사업자단체가 개입된 카르텔 유형 및 근절방안』, 공정거래위원회 용역보고서, 2004.
규제개혁위원회, 『규제개혁전략과제 사례집』, 2004.
규제개혁위원회, 『규제개혁백서』, 각년도.
신광식, 「담합규제의 효율화를 위한 경쟁정책방향」, 『한국개발연구』, 1993년 여름호, 한국개발연구원.
신광식・이재형・이승철, 『표시, 광고 등의 공정화에 관한 법률 제정에 관한 연구』, 공정거래위원회 연구용역보고서, 1997.
이규억・김종석, 『경제규제와 경쟁정책－1988년도 주요산업별 경쟁촉진방안』, 연구보고서 89-05, 한국개발연구원, 1989.
이규억・김종석, 『경제규제와 경쟁정책-주요산업별 경쟁촉진방안』, 연구보고서 89-11, 한국개발연구원, 1990.
이성순・이재형, 『규제완화의 실적과 평가』, 공정거래위원회, 1991.
이승철・홍성종, 『한국의 가격규제』, 규제연구시리즈 7, 한국경제연구원, 1994.
이재형, 「경제규제 개선을 위한 정책방향의 모색－산업별 사례연구를 중심으로」, 『KDI 분기별 경제전망』, 제8권 제1호, 한국개발연구원, 1989.
이재형, 『사업자단체와 경쟁정책』, 한국개발연구원, 1999.
이재형, 「독과점가격과 물가」, 『산업조직연구』, 제5집, 한국산업조직학회, 1997.
이재형, 「시장지배적지위의 남용금지」, 성소미・신광식(편), 『공정거래관련 법령의 개선방안』, 한국개발연구원, 2003.
이재형, 「카르텔 규제」, 성소미・신광식(편), 『공정거래관련 법령의 개선방안』, 한국개발연구원, 2003.
임원혁, 「불공정거래행위에 관한 연구」, 성소미・신광식(편), 『공정거래관련 법

령의 개선방안』, 한국개발연구원, 2003.

米倉誠一郎,「業界團體の機能」, 岡崎哲二·奥野正寛(編),『現代日本經濟シツテムの源流』, シリズ現代經濟研究 6, 日本經濟新聞社, 1993.

中條潮,『規制破壞－公共性の幻想を斬る』, 東洋經濟新聞社, 1995.

岸井大太郎,「規制改革と獨立規制機關・競爭當局」, 岸井大太郎・鳥居照夫(編著),『公益事業の規制改革と競爭政策』, 法政大學現代法研究叢書 25, 法政大學出版局, 2005.

岩本章吾(編),『事業者團體の活動に關する新·獨禁法ガイドライン』, (社)商事法務研究會, 別冊NBL No.34, 1996.

鶴田後正,『獨禁法の展開③』, 日経流通新聞, 1991. 11. 19.

鶴田俊正,『規制緩和－市場の活性化と獨占禁止法』, ちくま新書096, ちくま書房, 1997.

Areeda, P. and D. Turner, *Antitrust Law－An Analysis of Antitrust Principles and Their Application*, Little Brown and Company, 1980.

Hills, C. A., *Antitrust Advisor*, McGraw-Hill, Inc., 1978.

Irwin, M. S. and H. P. Kitt, *Selected Antitrust Case: Landmark Decision*, Irwin Homewood, Illinois 60430, 1986.

OECD, *Regulatory Policies in OECD Countries*, OECD Reviews of Regulatory Reform, 2002a.

OECD, *The OECD Review of Regulatory Reform in Kore*a, 2002b.

제10장

산업별 조세규제의 측정과 조세가 산업성장에 미치는 영향 분석

제1절 연구의 목적과 내용

1. 연구의 목적

조세는 규제라고 정의하기는 어려우나, 기업의 제반 의사결정과 활동에 영향을 미치는 가장 중요한 변수 중의 하나이다. 본장은 기업 재무제표 미시데이터를 이용하여, 산업별 조세부담의 차이를 측정하고, 이러한 조세부담의 차이가 산업부문별 성장에 미치는 영향, 그리고 경제 전체의 성장에 미치는 효과를 분석함으로써 조세, 규제, 산업성장, 경제성장에 대한 정책적 함의를 도출하는 것을 주된 연구목적으로 한다.

본장과 관련된 주요 연구분야는 (1) 산업부문별 조세차별 정도의 측정, (2) 조세차별의 분야별 성장에 대한 영향, (3) 조세차별의 성장을 비롯한 전체 경제에 대한 영향 등에 대한 분석들을 고려할 수 있다.

감가상각, 투자세액공제, R&D 투자세액공제 등을 산업별로 차별적으로 적용하는 것은 여러 국가에서 사용되고 있는데, 이러한 차별적인 조세규제의 적용은 일종의 조세에 의한 산업정책(industrial policy by taxation)으로 볼 수 있다. 산업부문별 조세차별은 투자의 왜곡을 초래하는데, 이는 분야별 투자 왜곡과 전체 경제에 대한 영향으로 나누어 파악이 가능하다. 이러한 분야별 투자 왜곡은 정책적인 의사결정에 의해 발

생한 의도적인 결과로도 볼 수 있으며, 일정 부분 외부효과를 시정하기 위하여 고안된 것으로 파악할 수도 있다.

2. 연구의 내용과 방법

연구의 목적이 분야별 조세부담과 그 효과에 있으므로, 조세부담의 정의로부터 연구가 출발된다. 제2절에서는 실효세율에 대한 여러 가능한 정의를 살펴보고 본 연구보고서에서 사용할 정의를 설명한다. 그리고 조세부담, 투자, 성장에 대한 문헌을 고찰한다. 제3절에서는 우리나라 법인세제도의 현황에 대해서 개략적으로 살핀다.

제4절에서는 먼저 세계 여러 국가 기업들의 재무제표에 대한 시계열 자료(OSIRIS DB: 약 120개 국가의 30,000여 법인의 재무제표)를 이용하여 각 기업별 조세부담을 측정한다. 본 연구의 초점이 분야별 조세부담의 차이와 그 차이가 가지는 효과에 있으므로, 기업별 데이터를 이용하여 산업별로 조세부담을 합산함으로써 각 부문별 조세부담을 측정한다. 조세부담의 측정에 있어서 산업별 단순 평균보다는 조세액을 세전이익에 회귀분석함으로써 얻어지는 유효한계세율에 보다 초점을 두고 논의하게 된다.

제5절에서는 계산된 분야별 조세부담이 분야별 성장에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석한다. 제6절에서는 분야별 조세부담의 차이가 경제 전체의 성장에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석한다. 이러한 조세부담의 분야별 차이가 경제 전체의 성장에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석하기 위해 국가별로 정리된 OSIRIS 데이터를 거시데이터와 결합하여 분석하고 있다. 좀더 구체적으로, 사용할 거시자료는 World Bank의 World Development Indicator, Price Water Coopers의 Worldwide Summary: Corporate Taxes 등이다. 단, 제6절의 분석은 초기분석적인(preliminary) 성격을 지닌다. 마지막으로 제7절에서는 도출된 실증분석결과에 기반하여 정책적 함의를 도출한다.

제2절 조세와 경제성장

자원분배에 왜곡을 초래하는 조세징수가 경제성장을 저해할 수 있다는 이론적 가능성에도 불구하고(예를 들면, Jones and Manuelli[1990]; Rebelo[1991]), 조세징수가 경제성장에 미치는 영향에 대한 실증분석연구는 실제 경제성장을 낮추는 것으로 나타난다는 결과(예를 들면, King and Rebelo[1990]; Jones, Manuelli, and Rossi[1993])와 그렇지 않거나 그 영향이 미미하다는 결과(예를 들면, Lucas[1990]; Stokey and Rebelo [1995])가 혼재되어 있다. 이러한 혼재된 결과를 나타내고 있는 Lucas (1990), King and Rebelo(1990), Jones, Manuelli, and Rossi(1993), 및 Stockey and Rebelo(1995) 등의 연구는 기본적으로 주로 미국 자료에 기초하여 조세의 경제성장에 대한 영향을 측정(calibration)한 것이다.

미국이라는 한 국가에 대하여 경제상황을 나타내는 여러 파라미터들을 추정하고 이를 통해 조세의 경제성장에 대한 영향을 계량화하는 접근이 혼재된 결과를 보이는 상황에서, 한 국가에 대한 연구뿐만 아니라 각 국가별로 조세에 의한 자원배분의 왜곡 정도를 측정하고 이것이 경제성장에 미치는 영향을 횡단면적으로 살펴보는 것도 조세징수의 경제성장에 대한 영향을 파악하는 데 의미 있다고 볼 수 있다.

이러한 관점에서 경제성장에 관련이 있을 수 있는 여러 변수들에 대하여 각국의 경제성장률을 회귀분석(growth regression)함으로써 조세징수가 경제성장에 미치는 영향을 여러 국가들 속에서 파악하는 방법도 고려할 수 있다. 이러한 연구로는 Skinner(1987), Koester and Kormendi(1989), Easterly and Rebelo(1993), Dowrick(1996), Agell, Lindh, and Ohlsson(1997), Bibbee, Leibfritz, and Thornton(1997), Mendoza, Milesi-Ferretti, and Asea(1997) 등이 있다. 이들의 연구는 경제성장을 설명하는 회귀분석에 조세 자체 또는 조세의 왜곡효과를 나타내는 변수를 포함함으로써 그러한 변수들이 경제성장에 대하여 가지는 관계를 분석하고 있다. 그러나 이러한 연구들이 제시하는 결과 역시 혼재되어 나타난다. 조세 또는 조세의 왜곡을 나타내는 변수가 경제성장과 음(-)의 관계를 가지는 것으로 나타나기도 하고, 유의한 관계를 가지지 못하는 것으로 나타나기도 한다.

최근 사용이 가능해진 법인세율 원자료를 이용하여, Lee and Gordon (2005)은 법정 법인세율과 경제성장 간에 음의 관계가 존재함을 실증적으로 보였다. 여러 다른 성장요인들을 통제한 후에도 법인세율이 낮은 국가에서 성장이 빠르게 이루어졌음을 보였을 뿐 아니라 고정효과모형에서도 법인세의 인하가 경제성장의 촉진과 연결되어 있음을 보였다.

이러한 기존 연구들은 주로 경제 전반에 대하여 조세 또는 조세 왜곡을 나타내는 변수를 설정하고 이에 기초하여 분석하는 방식을 취하고 있다. 즉, 조세에 의한 자원배분의 왜곡이 어떻게 이루어질 수 있는지를 각 부문별로 파악하기보다는 전반적인 조세 왜곡을 하나의 변수로 파악하여 접근하고 있는 것이다.[1] 그러나 그러한 접근법은 다양한 산업부문별로 자원배분이 얼마나 왜곡될 수 있는지를 나타내는 데는 한계를 지니고 있다. 예를 들면, 경제 전반적인 조세의 세율수준이 높은 것과 낮은 것을 비교하는 것도 의미가 있지만, 각 산업부문별 세율이 큰 차이를 보이는지 또는 세전·세후의 기업수익률이 부문별로 크게 달라지는지의 여부가 자원배분을 왜곡하고 이에 따라 경제성장에 영향을 미칠 수도 있다는 의미이다. 따라서 본 연구는 이러한 측면에서 기존 연구의 부족한 부분에 대한 학문적 기여와 정책적 시사점 도출을 목적으로 하고 있다. 그리고 이러한 관점에서 조세로 인한 자원배분의 왜곡 가능성을 산업부문별로 나누어 분석하는 데 초점을 두고 있다. 이러한 과정에서 우리나라의 조세제도가 산업발전에 갖는 시사점도 도출할 수 있을 것이다.

제3절 우리나라의 법인세 현황

1. 법인세 추이

<표 10-1>에 정리된 바와 같이 우리나라 법인세율의 추이를 보면,

1) Yamarik(2000)의 경우는 산업부문별로 세분화된 자료로 접근하는 것은 아니지만, 미국의 주별로 조세정책이 다른 것이 주별 경제성장의 차이를 설명하는 데 의미가 있을 수 있다는 점을 간략한 결과를 통하여 지적하고, 이러한 관점에서 세분화된 세율을 고려함으로써 나타나는 예측이 성장이론의 결과와 보다 일관될 수 있다고 제시하고 있다.

〈표 10-1〉 우리나라 법인세율구조의 추이

적용연도	일반법인			비상장대법인			비영리법인			공공법인		
	과세표준	이하세율	초과세율	과세표준	이하세율	초과세율	과세표준	이하세율	초과세율	과세표준	이하세율	초과세율
1983~1988	5,000	20	30	5,000	20	33	5,000	20	27	-	5	5
1989~1990	8,000	20	30	8,000	20	33	8,000	20	27	30,000	10	15
1991~1993	10,000	20	34	일반법인과 동일			일반법인과 동일			30,000	17	25
1994	10,000	18	32	일반법인과 동일			일반법인과 동일			30,000	18	25
1995~1997	10,000	18	30	일반법인과 동일			일반법인과 동일			10,000	18	25
1998~1999	10,000	16	28	일반법인과 동일			일반법인과 동일			10,000	16	25
2000~2001	10,000	16	28	일반법인과 동일			일반법인과 동일			일반법인과 동일		
2002~2004	10,000	15	27	일반법인과 동일			일반법인과 동일			일반법인과 동일		
2005	10,000	13	25	일반법인과 동일			일반법인과 동일			일반법인과 동일		

자료: 나성린・전영섭(2004), 2002년 이후의 자료는 업데이트됨.

1980년 초반 '5,000만원 이하 20% 이상 30%'의 구조에서 점차적으로 낮아져 2005년에는 '1억원 이하 13% 이상 25%'의 구조를 나타내고 있다. 이러한 법인세율 인하는 국제적인 법인세율 추세와 동행하는 것으로 외환위기 이후 최고세율이 30%에서 25%로 5%p 인하되었다.

김진수・박형수・안종석(2003)은 우리나라의 유효법인세부담이 경쟁국들에 비하여 상당히 높은 편인 것으로 분석하고, 감가상각제도 등 다른 법인세 관련 제도를 그대로 둔 채 명목법인세율 인하만으로 실질적인 세부담을 경쟁국 수준으로 인하하려면 명목법인세율이 20% 수준 또는 그 이하가 되어야 한다고 보고하고 있다.

2. 감가상각제도 추이

감가상각이란 투자로 구입된 자본재 중 생산을 위해 사용된 부분이라고 볼 수 있는 사용된 자본서비스부분을 비용으로 인정하여 주는 제

도이다. 감가상각의 대상은 토지를 제외한 유형고정자산과 무형고정자산이며, 감가상각은 내용연수, 잔존가액, 감가상각법에 의존한다. 내용연수가 짧을수록 그리고 잔존가액이 적을수록 감가상각폭이 크다. 감가상각법에는 정액법과 정률법이 있는데, 정액법은 취득가액을 내구연수로 나눈 것을 매년 감가상각하여 마지막 연도에는 잔존가액이 0이 되는 방식이다. 정률법은 (취득가액－기감가상각분)의 일정비율을 감가상각하는 방식으로 같은 내용연수를 가질 경우 정률법에 의한 감가상각의 현재가치가 정액법의 그것보다 크게 된다.

내용연수는 건축물의 경우 구조별 20년(15~25년), 40년(30~50년)으로 책정되어 있으며, 업종별 자산의 경우 5년(4~6년), 8년(6~10년), 10년(8~12년), 12년(9~15년), 20년(15~25년)으로, 무형고정자산은 자산별 5년, 10년, 20년, 50년으로, 시험연구용 자산은 3년, 5년으로 책정되어 있다.

자본의 사용자비용이론이 의미하는 대로, 감가상각이 클수록 유효법인세율이 낮아지는 효과가 있게 된다. 우리나라에서는 감가상각제도가 1995년 기업에게 유리한 방향으로 크게 변화하였는데, 변화의 방향은 가속감가상각을 도입하여 투자유인을 강화시킨 것에 있다. 그전의 일본 방식에서 미국 방식으로 변화한 것으로 볼 수 있다.

3. 투자세액공제제도

투자세액공제제도는 경기조절 목적으로 투자를 한시적으로 지원하는 형태를 띠고 있다. 공제대상에는 광업, 제조업, 건설업, 도매업, 소매업, 전기통신업, 연구 및 개발업, 포장 및 충전업, 전문디자인업, 영화산업, 방송업, 엔지니어링사업, 정보처리 및 기타 컴퓨터운영 관련업, 물류산업, 관광숙박업 및 국제회의기획업, 폐기물처리업, 폐수처리업, 과학 및 기술서비스업, 종자 및 묘목생산업, 축산업, 수산물부화 및 종묘생산업, 공연산업, 컴퓨터학원, 뉴스제공업을 영위하는 내국인이 포함되며, 투자금액의 일정비율(7~10%)을 세액공제해준다. 이러한 세액공제는 투자의 비용을 낮추어 투자를 유인하는 효과가 있다. 하지만 우리나라의 경우 임시투자세액공제가 거의 상시화되어 있어, 경기조절 목적으로 사용되고 있지 못한 것으로 판단된다. 미국의 경우 투자세액공제제도를

1986년 폐지하였다.

4. 기타 분야별 조세감면제도

우리나라에는 지금까지 논의된 세율, 감가상각, 투자세액공제제도 외에도 연구개발 촉진, 벤처기업 육성 등에 대해서 특별한 조세감면제도를 운영하고 있다.

제4절 분야별 조세부담의 측정

1. 데이터

본장에 사용된 자료는 Bureau van Dijk Electronic Publishing에서 만들어진 OSIRIS에 제공되는 1986년부터 2003년까지의 129개국 37,236개 기업들의 재무데이터이다. OSIRIS에서는 각 기업들의 재무제표를 포함하는 다양한 정보들이 제공되고 있다. OSIRIS에서 제공하는 기업들의 구성을 살펴보면 37,236개 기업들 중 은행이 2,086개, 보험회사가 502개 그리고 나머지 34,648개의 산업체로 나누어져 있다.

2. 변수계산

- 조세부담에 대해서는 [조세/세전이윤]으로 계산
- 감가상각에 대해서는 [감가상각/자산]으로 계산
- 세 가지 표본이 정의되어 사용되었다.
  ① 표본 A: 전체 표본
  ② 표본 B: 지난해의 세전이윤이 모두 양수(+)이고 세금납부액도 양수(+)이며, 해당연도의 세전이윤과 세금납부액이 모두 양수(+)인 기업에 한정한 표본으로서, 이는 loss carry-forward나 loss carry-backward에 해당하는 경우와 세전이윤이 음

인 경우를 배제하여 정상적인 상황에 놓여 있는 기업들의 세율만을 계산하기 위함이다.

③ 표본 C: 자료 내에서 자산의 경우는 결측치(missing value)가 많은데, 자산이 결측치가 아닌 경우로 추가적인 제약을 가한 표본이다. 감가상각에 대한 계산에 있어서는 표본 C가 사용되었다.

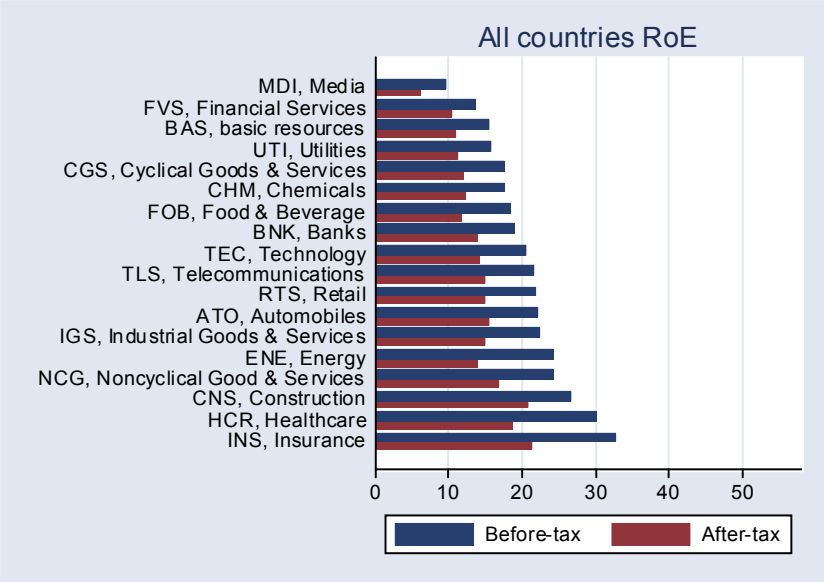
3. 기초통계치를 이용한 초기 분석결과

먼저 우리나라의 자기자본이익률을 분석하면, 다음과 같은 특징들이 관찰된다. 첫째로, 우리나라의 세후 자기자본이익률은 대체로 10% 정도로 전 세계 평균치인 15%보다는 다소 낮게 나타났다. 둘째로 우리나라의 각 부문별로 세전 자기자본이익률은 상당한 격차를 보이는데, 낮은 곳은 5% 미만에서 높은 곳은 40% 이상으로 나타났다. 셋째로, 세후 자기자본이익률에 있어서도 분야별 격차가 매우 크게 나타나 분야 간 자본의 이동성이 낮은 것으로 추정된다. 자본의 이동성이 완전하다면 세후 자기자본이익률이 동일하여야 할 것이다. 넷째로, 통신, 자동차, 언론의 자기자본이익률이 높고 금융, 소매, 비경기적 재화생산의 자기자본이익률이 낮은 것으로 나타난다.

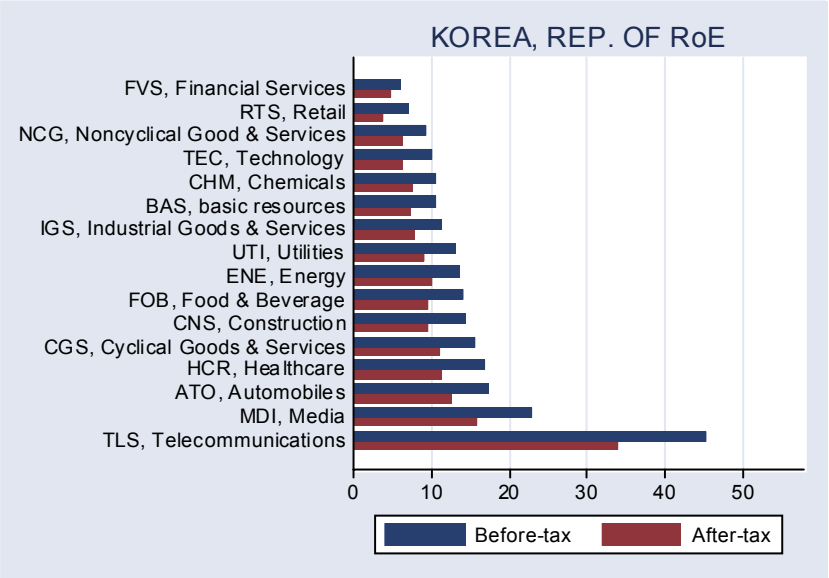
[그림 10-1]에서 [그림 10-4]까지에 보고되고 있는 표본 A와 [그림 10-5]에서 [그림 10-8]까지에 보고되고 있는 표본 B의 자기자본이익률결과를 비교하여 보면, 기술(technology)부문에서 양(+)의 이익을 나타낸 경우로 자료를 한정한 경우 자기자본이익률이 상대적으로 크게 증가하는 것으로 나타나 기술(technology)부문에 있어서 기업 간에는 수익의 격차가 크고 손실을 입고 있는 기업들이 많이 존재하고 있음을 나타내주고 있다.

[그림 10-9]에서 [그림 10-12]까지는 우리나라와 표본 내의 모든 국가, 미국 및 일본에 대해서 평균세율(=조세/이익)의 추정치를 보고하고 있다. 보다 구체적인 자료 역시 이용 가능하다. 주요한 특징을 살펴보면, 우선 전 세계적으로 평균세율은 30% 내외로 나타나고 있으며, 언론, 에너지 부문의 세금부담이 높고, 금융, 건설, 은행, 기초원자재, 기술 부문의 세금부담이 낮은 것으로 나타난다. 하지만 분야별 세금부담의 차이는

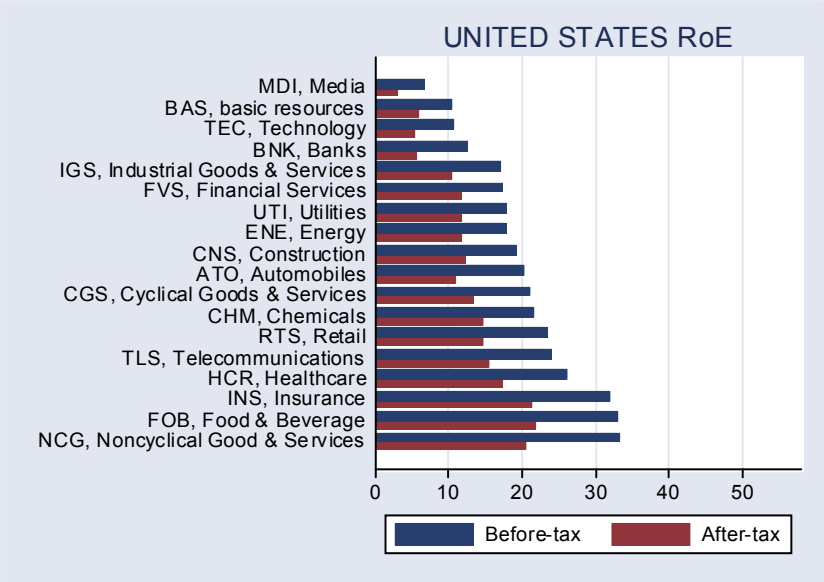
[그림 10-1] 자기자본이익률: 전체 표본국가



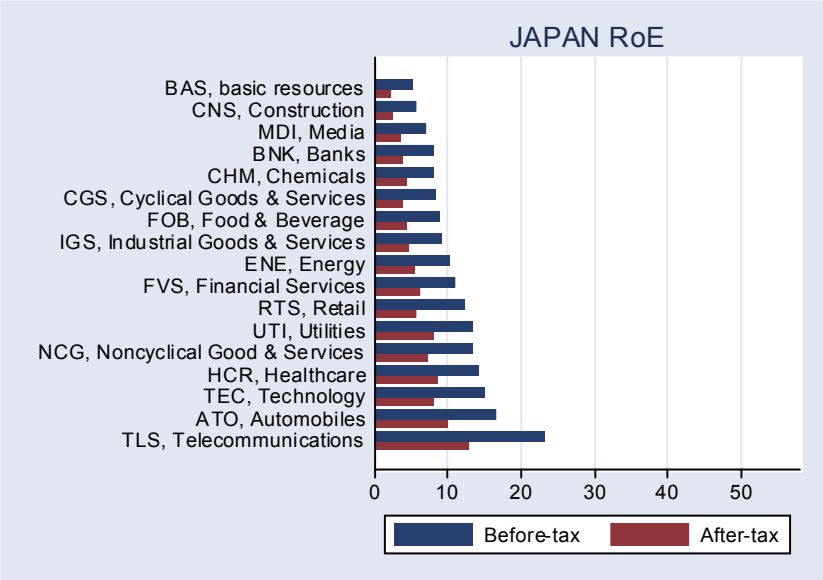
[그림 10-2] 자기자본이익률: 한국



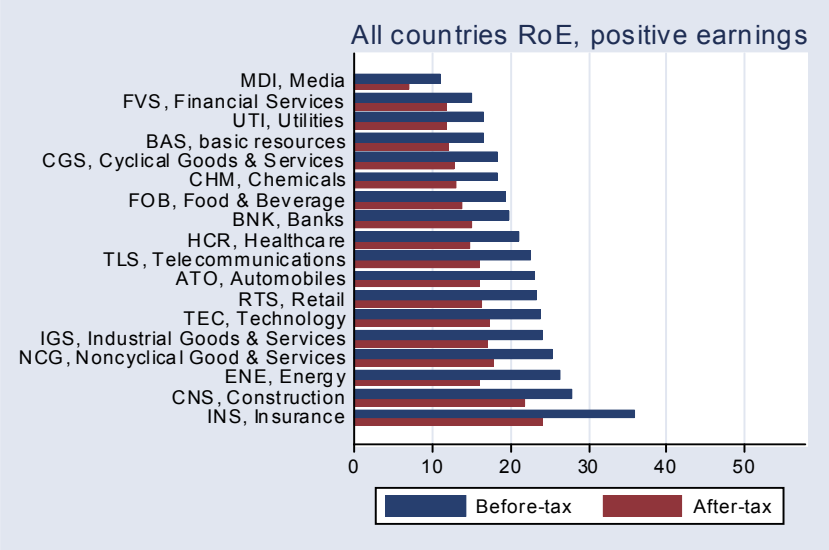
[그림 10-3] 자기자본이익률: 미국



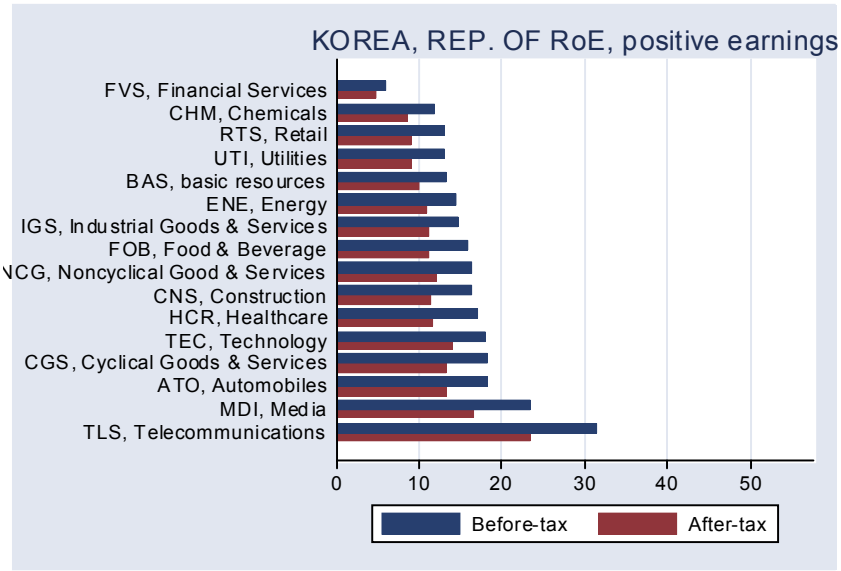
[그림 10-4] 자기자본이익률: 일본



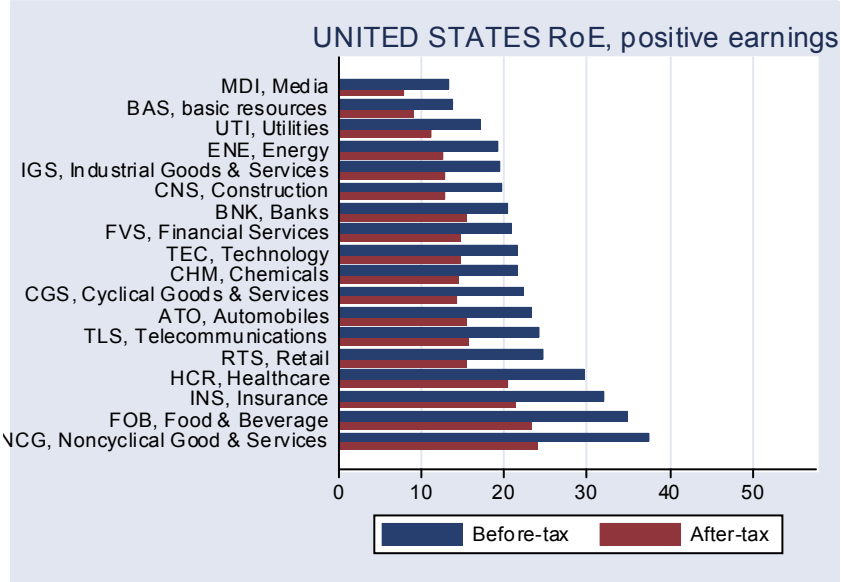
[그림 10-5] 자기자본이익률: 전체 표본국가(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우)



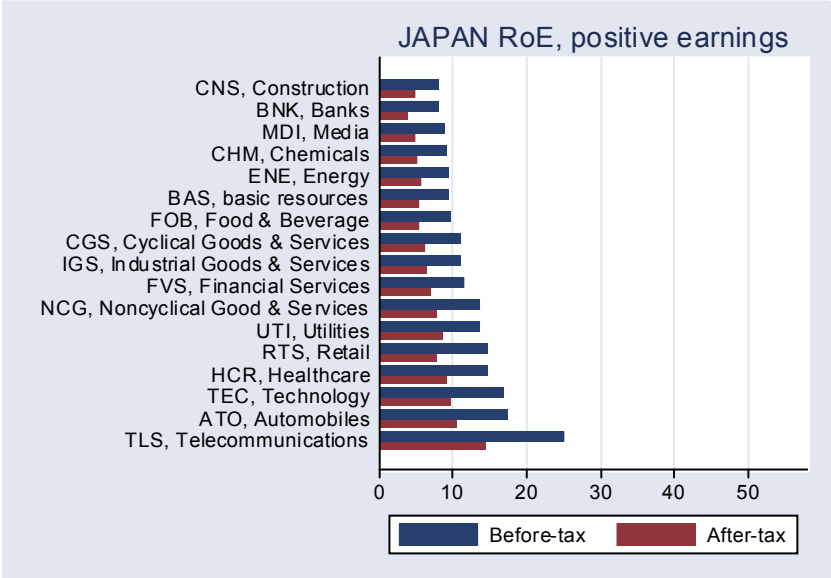
[그림 10-6] 자기자본이익률: 한국(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우)



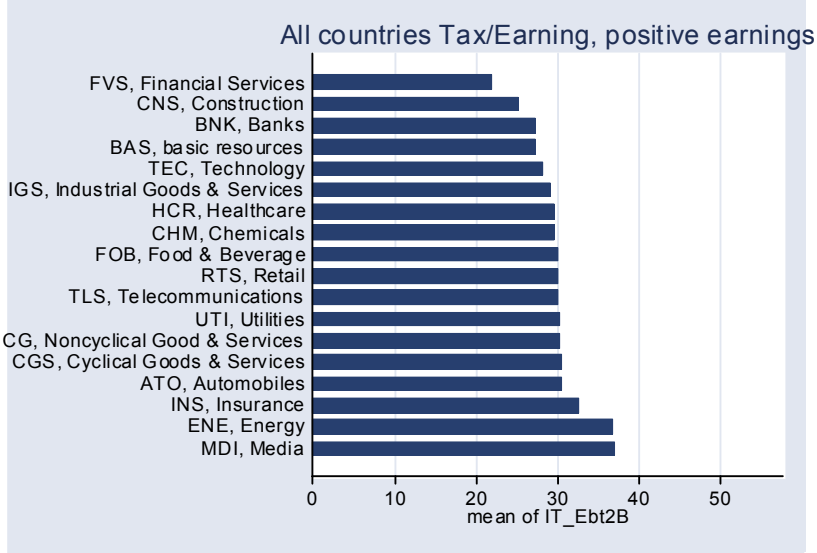
[그림 10-7] 자기자본이익률: 미국(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우)



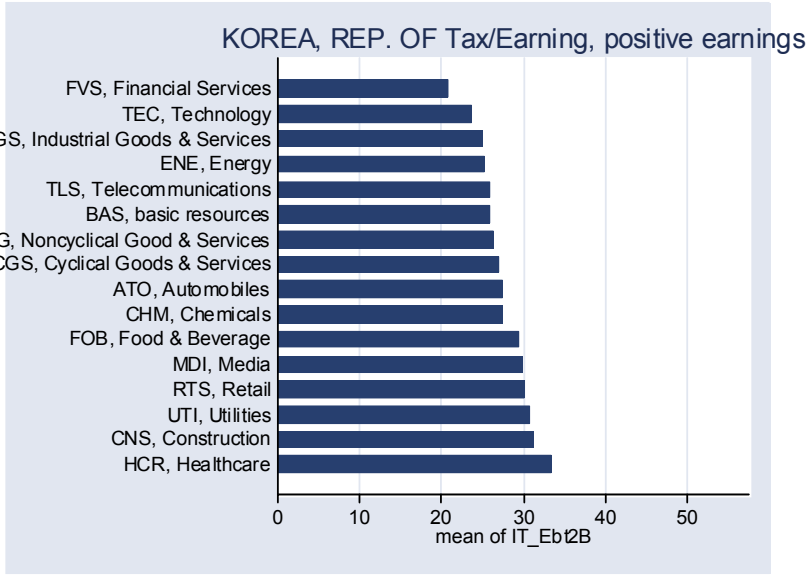
[그림 10-8] 자기자본이익률: 일본(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우)



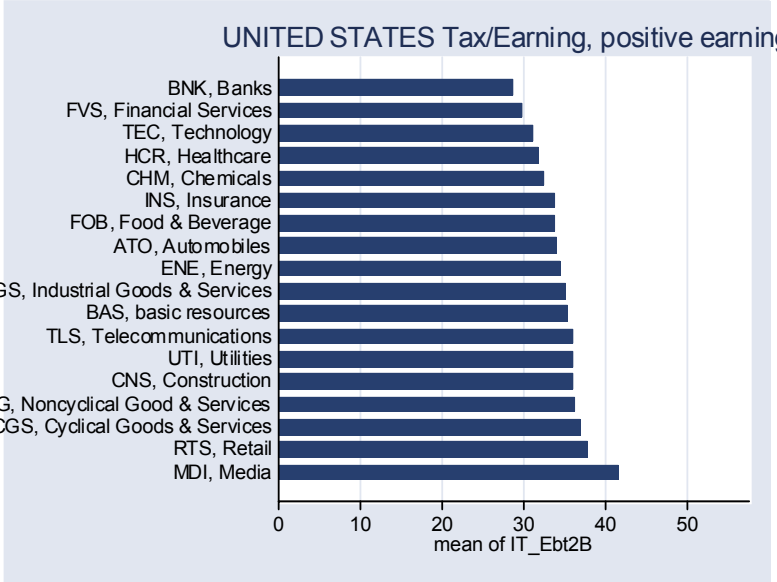
[그림 10-9] 평균조세부담: 전체 표본국가(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우)



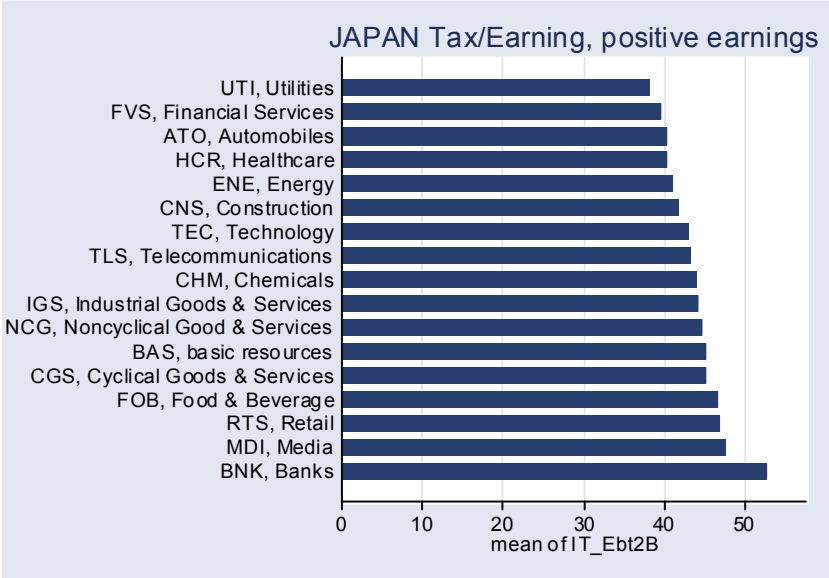
[그림 10-10] 평균조세부담: 한국(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우)



[그림 10-11] 평균조세부담: 미국(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우)



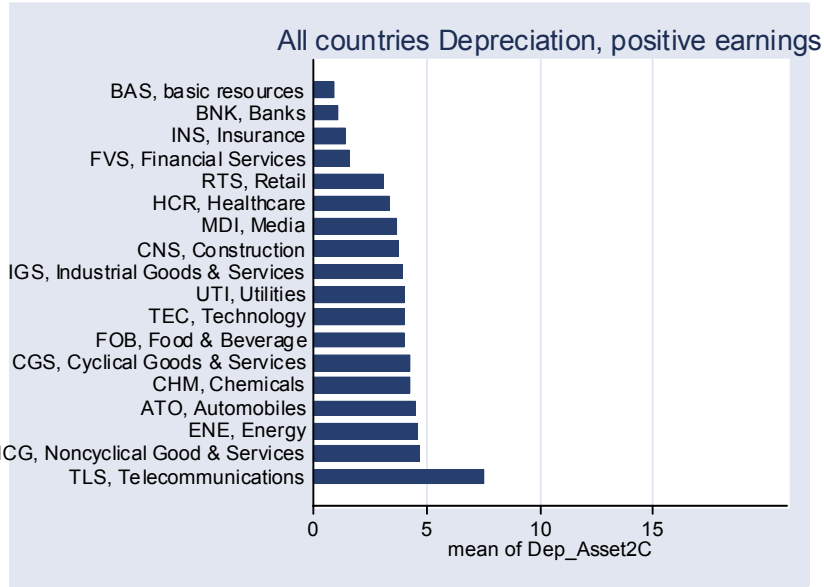
[그림 10-12] 평균조세부담: 일본(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우)



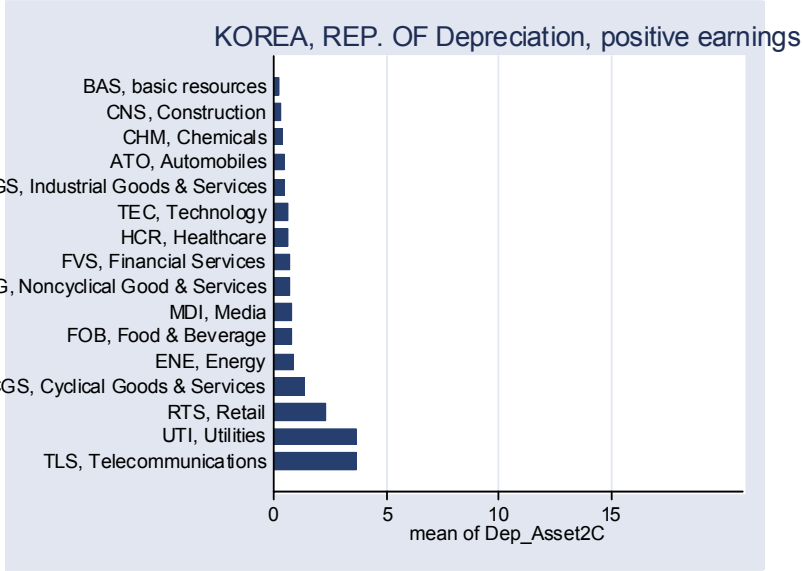
가장 낮은 부문이 25% 가량이고 가장 높은 부문은 35% 내외로 나타나 아주 큰 차이를 보이고 있지는 않다. 우리나라의 경우를 보면 전체적으로 25% 내외의 조세부담률을 나타내고 있으며, 금융과 기술 부문이 낮은 조세부담을 건강, 건설, 공익산업(utility) 분야가 높은 조세부담을 보이고 있다.

[그림 10-13]에서 [그림 10-16]까지는 각 국가의 분야별 감가상각을 나타내고 있다. 전 세계의 평균을 보면 감가상각/자산이 약 4%가량을 나타내고 있으며, 기초원자재, 은행, 보험, 금융의 감가상각률이 낮고 통신, 비경기재화, 에너지 분야의 감가상각률이 높은 것으로 나타나고 있다. 흥미로운 것은 우리나라의 감가상각이 전 세계 평균수준보다 매우 낮은 것으로 나타나고 있다는 사실이다. 부문별로 보면 우리나라의 경우에 기초원자재, 건설, 화학, 자동차 분야의 감가상각이 낮고 통신, 공익산업(utility), 소매 분야의 감가상각이 높은 것으로 나타난다.

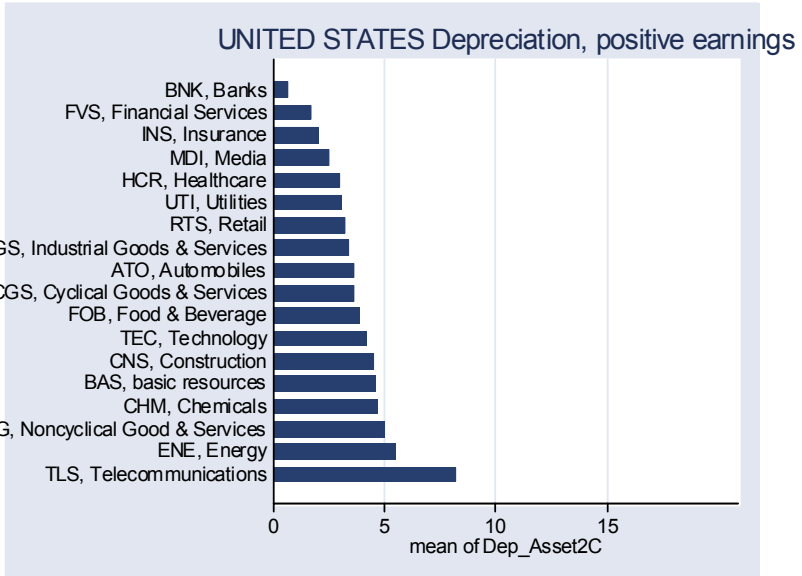
[그림 10-13] 감가상각: 전체 표본국가(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우)



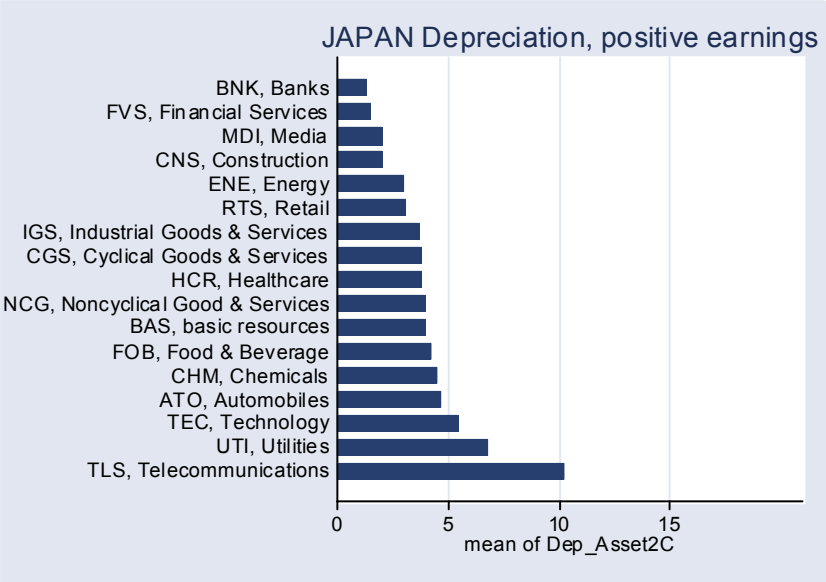
[그림 10-14] 감가상각: 한국(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우)



[그림 10-15] 감가상각: 미국(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우)



[그림 10-16] 감가상각: 일본(양(+)의 이익을 나타내는 기업의 경우)



4. 유효한계세율의 추정

본절에서는 Koester and Kormendi(1989)에서 사용된 방법을 이용하여 기업의 유효한계세율을 추정한다. Koester and Kormendi(1989)는 국가별 한계세율을 추정하기 위해 국가별로 조세액을 GDP에 대해서 회귀분석을 실시하고 GDP의 계수를 한계세율의 추정치로 사용하였다. 이와 유사하게 본 논문에서는 세액을 세전이익으로 회귀분석하여 세전이익의 계수값을 유효한계세율의 추정치로 사용하였다. 회귀방식은 OLS가 아닌 Median regressions를 사용하였는데, 이는 높은 세전이익에도 불구하고 세금액이 0이거나 매우 낮은 이상치(outlier)들의 영향을 통제하기 위한 것이다. 실제로 OLS가 아닌 Median regression을 사용하는 경우 좀더 법정세율과 유사한 값과 추이를 나타내고 있다.

본장에서 단순히 법정세율에 초점을 두기보다 유효한계세율에 관심을 두는 이유는 다음과 같다. 실제 유효한계세율을 추정하는 경우, 전반적인 법정세율 이외에 각 부문별로 한계세율을 추정할 수 있다는 장점

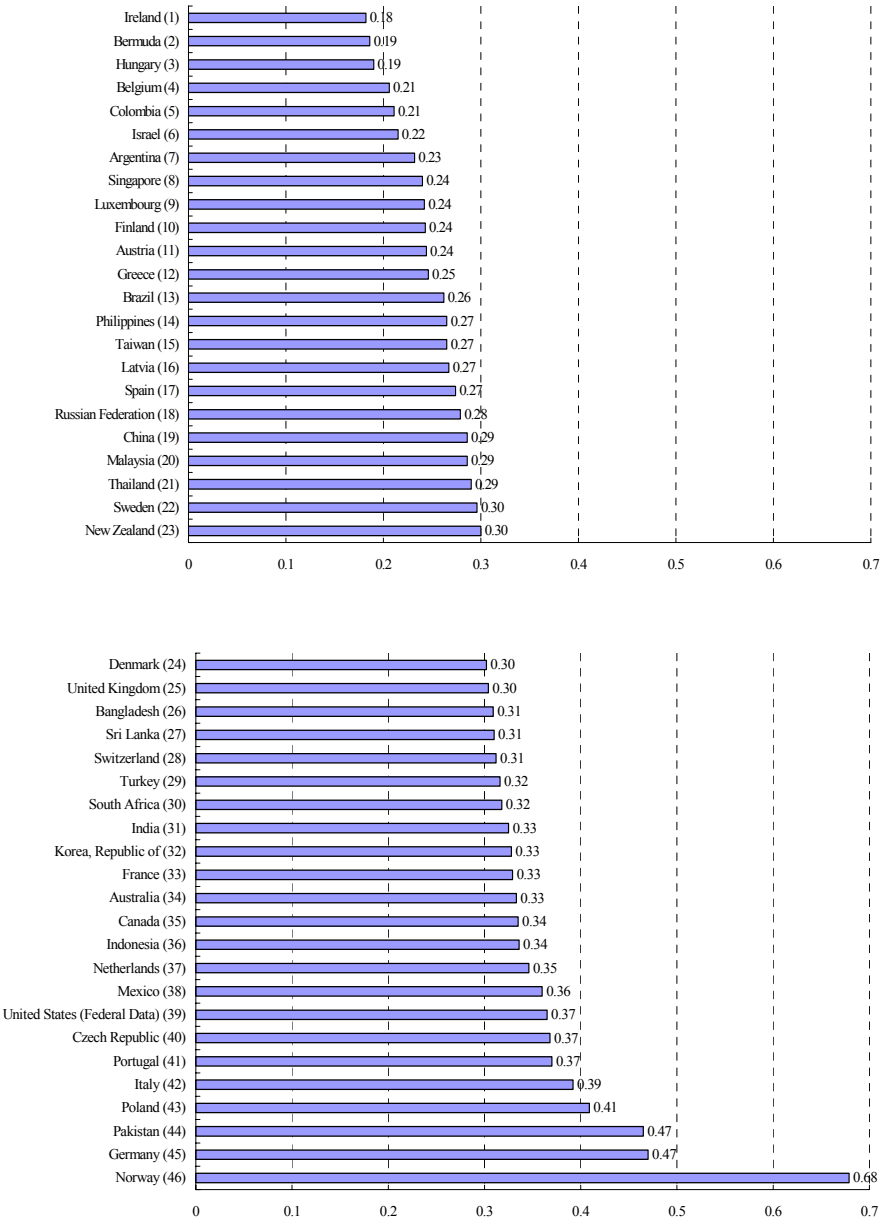
이 있다. 즉, 전반적인 유효한계세율을 추정하여 각 국가별 조세부담을 살펴볼 수도 있지만, 그 이외에도 유효한계세율이 각 부문별로 얼마나 차이가 나는지를 분석함으로써 특정 부문에 대한 상대적인 조세부담 내지는 유인을 파악할 수 있다는 것이다.

[그림 10-17]과 [그림 10-18]은 추정된 유효한계세율을 각 국가별로 제시하고 있다. 추정결과 우리나라의 유효한계세율은 1990년대 초반에는 33%로 표본에 포함된 주요 46개국 중 33번째로 낮은 수준을 나타내고 있었으며, 2000년대 초반에는 29%로 비교대상 52개국 중 26번째로 낮은 수준을 나타내고 있다. 이러한 유효한계세율 추정치는 우리나라의 유효한계세율이 중간 정도의 값을 보이고 있으며, 상대적으로 빠르게 하락하고 있음을 의미한다. 2000년대에는 법인세 인하 움직임이 본격화되고 있음이 관찰되며, 헝가리, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 국가의 유효한계법인세율이 우리나라보다 상당폭 낮은 것으로 나타나고 있다.

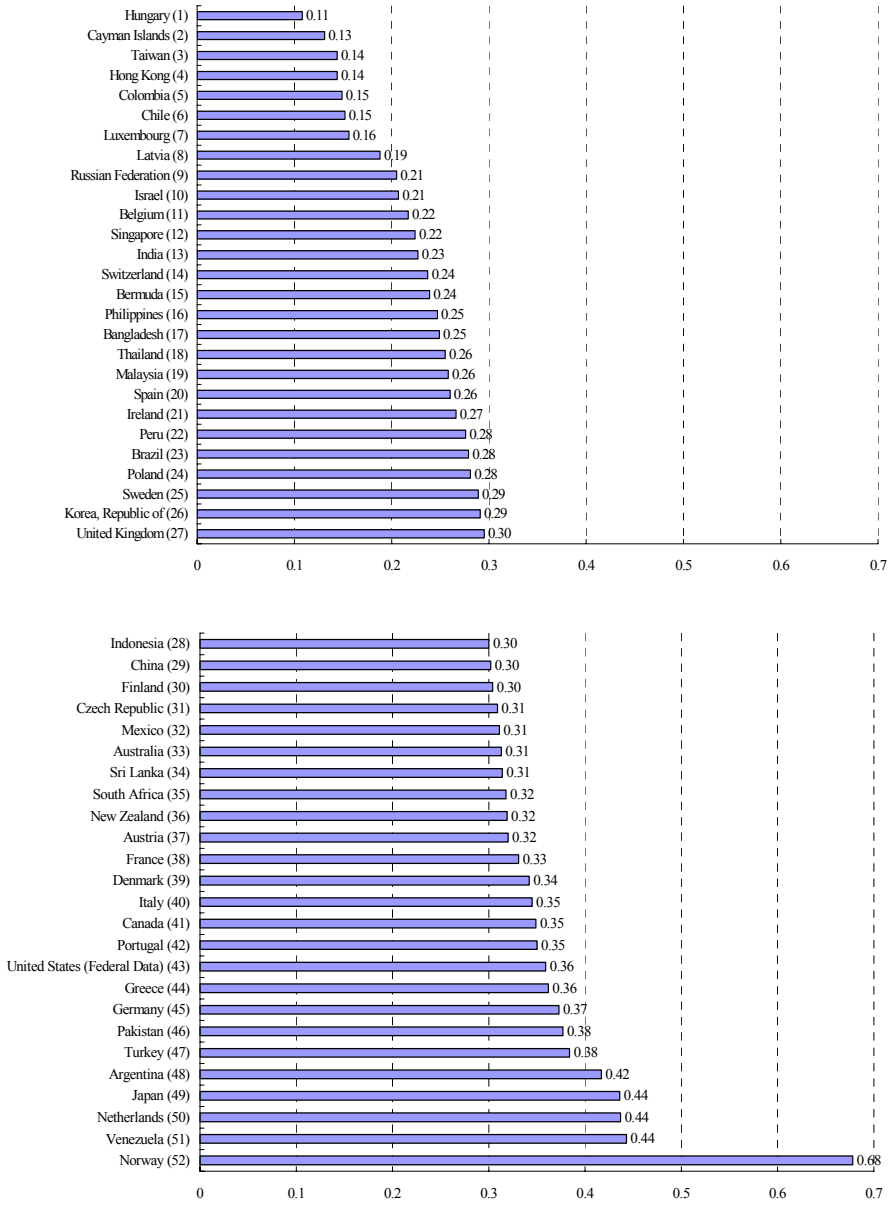
좀더 자세히 살펴보면, 1990년대 초반 유효한계세율은 18% 정도를 보이는 아일랜드가 가장 낮은 부담을 보이고 있다. 낮은 유효한계세율을 보이는 것으로 추정된 국가로는 아일랜드 이외에, 버뮤다(19%), 헝가리(19%), 벨기에(21%) 등이 있다. 이러한 국가들에 비하여 한국은 약 33% 정도로 전체적으로 33위 정도의 순위를 나타내고 있다. 그 이외에 미국의 유효한계세율은 37%, 영국은 30%, 독일은 47% 등으로 추정되었다. 같은 아시아권에서 싱가포르는 24%, 타이완은 27%, 중국, 말레이시아, 태국은 29%로 추정되어 우리나라보다는 낮은 수준으로 나타났다. 그러나 2000년대 초반 자료를 사용하여 유효한계세율을 추정한 경우, 한국은 29%로 나타나고 전반적인 순위도 자료에 포함된 국가 가운데 26번째로 유효한계세율이 낮은 것으로 나타나 1990년대 초반 자료에서 32번째 순위에 33%의 세율을 보였던 것에 비하여 세금부담이 감소한 것으로 보인다.

다음으로 [그림 10-19]에서 [그림 10-22]에 걸쳐 유효한계세율을 법정세율과 비교하고 있다. 이러한 비교작업을 통하여 실제 추정된 유효한계세율이 법정세율과 큰 차이를 보이는지를 확인하게 된다. 예를 들어, [그림 10-19]에서 [그림 10-22]에 걸쳐 추정된 유효한계세율과 법정세율이 일치한다면 각 국가에 대한 관측치들은 45도 선상에 위치하게 된다.

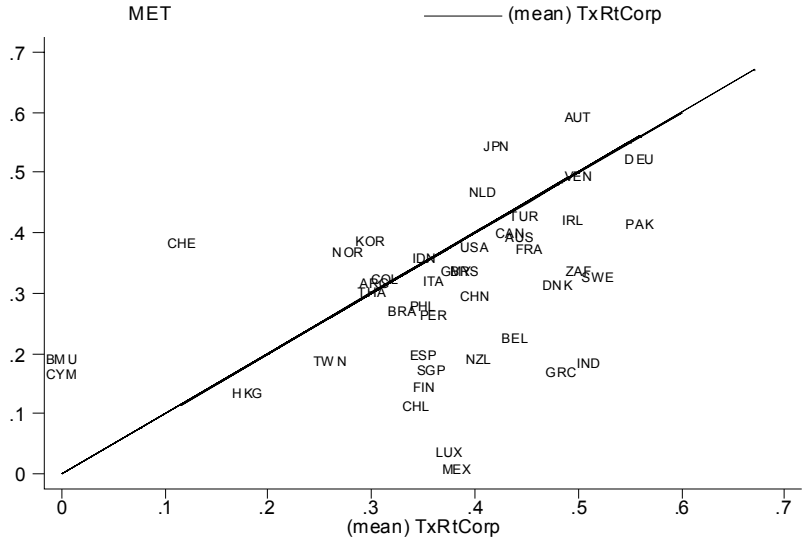
[그림 10-17] 유효한계세율, 1990년대 초반



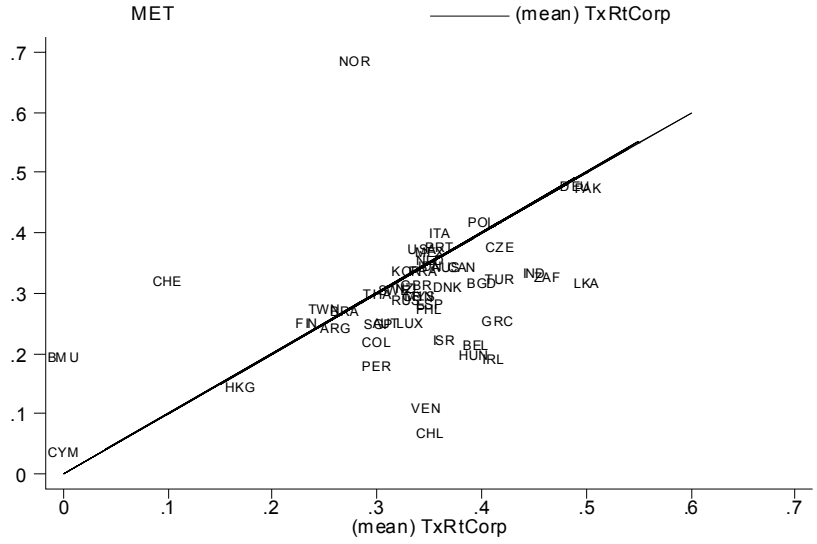
[그림 10-18] 유효한계세율, 2000년대 초반



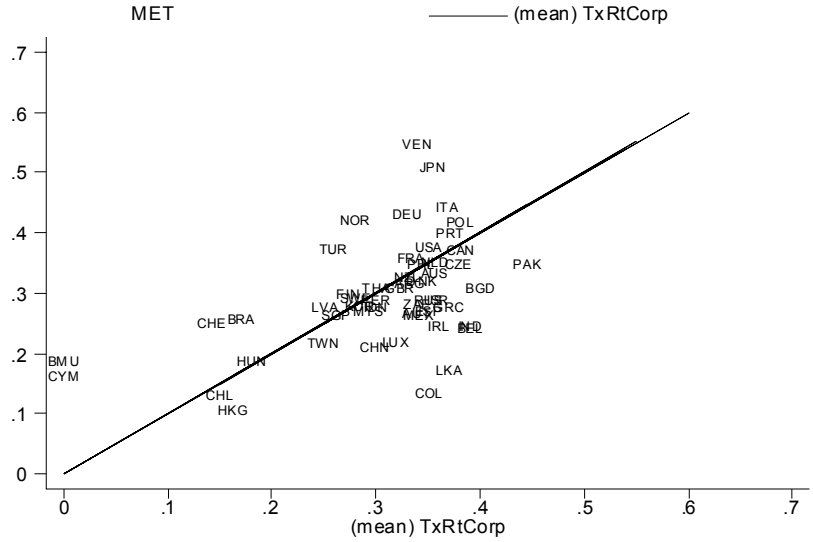
[그림 10-19] 법정세율과 유효한계세율 추정치, 1980년대 후반



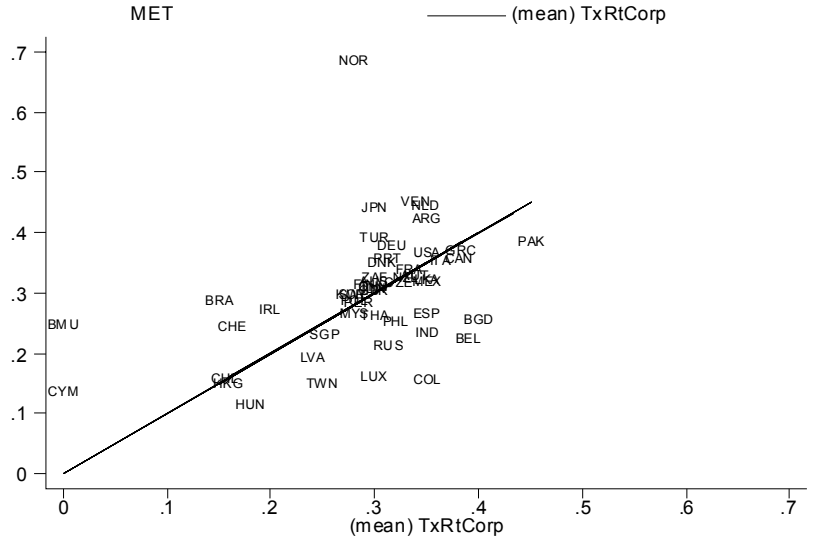
[그림 10-20] 법정세율과 유효한계세율 추정치, 1990년대 전반



[그림 10-21] 법정세율과 유효한계세율 추정치, 1990년대 후반



[그림 10-22] 법정세율과 유효한계세율 추정치, 2000년대 초



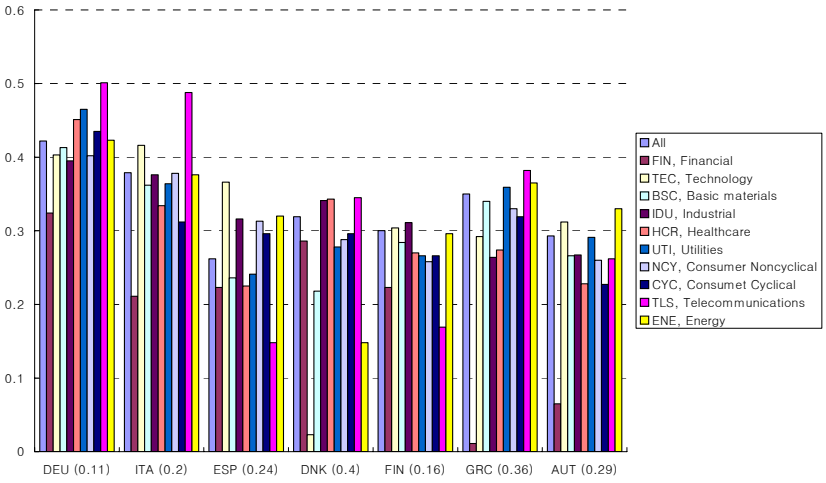
다소간 국가별로 차이는 있지만 전반적으로 추정된 유효한계세율은 법정세율과 일관성을 유지하는 것으로 나타난다.

물론 모든 국가들의 관측치가 45도 선상에 정확히 나타나는 것이 아닌데, 그 이유는 다음과 같다. 45도 선상의 윗부분에 존재하는 국가들은 유효한계세율이 법정세율보다 높은 것으로 나타나는 경우이다. 이러한 경우는 법정세율자료가 중앙정부의 세금부담에 기초하여 산출된 것이라는 점을 고려할 때, 지방세의 형태로 존재하는 조세부담이 일정 부분을 차지하는 구조를 보일 때 이러한 형태로 분포될 수 있다. 이에 비하여 조세제도에 있어서 각종 예외제도가 존재한다면 일반적인 법정세율에 비하여 유효한계세율이 낮게 나타날 수 있고, 이 경우에 45도 선상의 아랫부분에 관측치들이 분포한다.

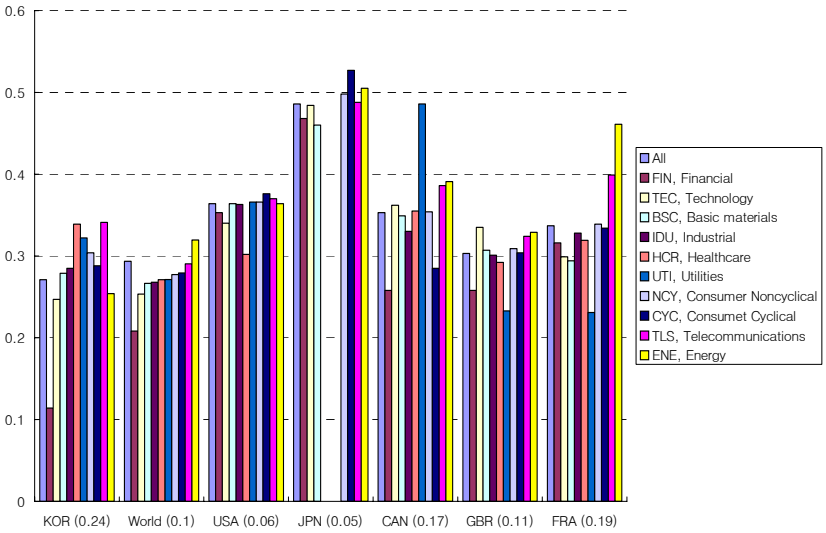
그런데 본장에서 중요한 점은 추정된 유효한계세율을 국가별로 단순 비교하는 것 이외에 부문별로 어떠한 차이를 보이는지를 파악하는 것이다. 그리고 이러한 측면이 유효한계세율을 추정함으로써 추가적으로 얻어지는 연구의 장점이 될 것이다. 추정된 유효한계세율이 법정세율과 어느 정도 비슷한지 또는 차이를 지니는지를 통하여 국가별 조세제도와 관련된 특성을 파악한다는 것은 이미 언급하였다. 이러한 유효한계세율의 개념을 통하여 경제의 전반적인 조세부담을 살펴보았지만, 이 외에도 부문별 유효한계세율의 추정을 통하여 조세부담 또는 지원이 부문별로 어떻게 다른지를 파악할 수 있다는 의미이다. [그림 10-23]에서 [그림 10-26]까지는 이러한 작업을 위하여 주요 국가의 산업별 유효한계세율 추정치에 대한 자료를 제공하고 있다.

각 그림들은 먼저 모든 산업에 대하여 유효한계세율 추정치를 제공하고, (1) financial, (2) technology, (3) basic materials, (4) industrial, (5) utilities, (6) consumer, non-cyclical, (7) consumer, cyclical, (8) telecommunications, (9) energy 등의 부문으로 나누어 추정된 유효한계세율을 보고하고 있다. 따라서 그림에서 각 막대그래프의 높이가 비슷하게 나타나는 경우는 각 부문별 유효한계세율 추정치가 비슷한 것이고, 각 막대그래프의 높이가 다른 경우는 부문별로 유효한계세율의 추정치가 다르다는 의미이다. 즉, 부문별 세율이라는 의미에서 비슷하게 다루어지고 있는지, 또는 세율이라는 의미에서 보다 높은 부담이 지워지거나 혜택이 주어

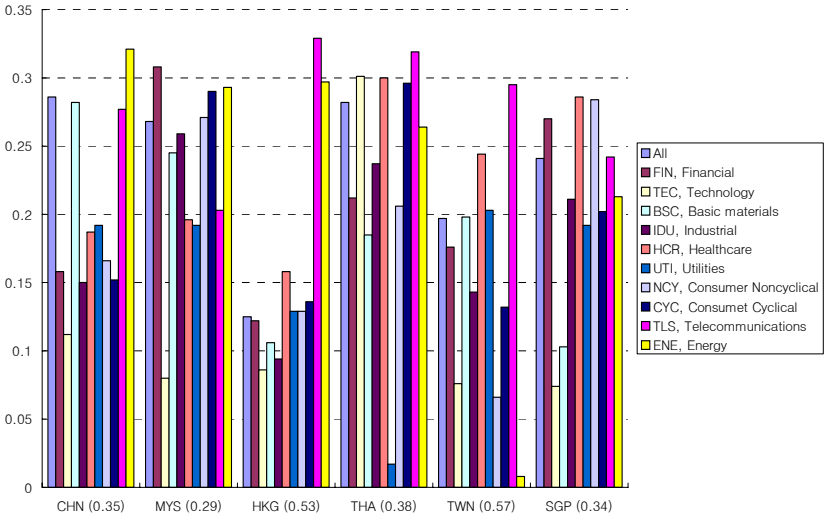
[그림 10-23] 부문별 유효한계세율의 추정치: 한국, 전체 표본, 미국, 일본, 캐나다, 영국, 프랑스



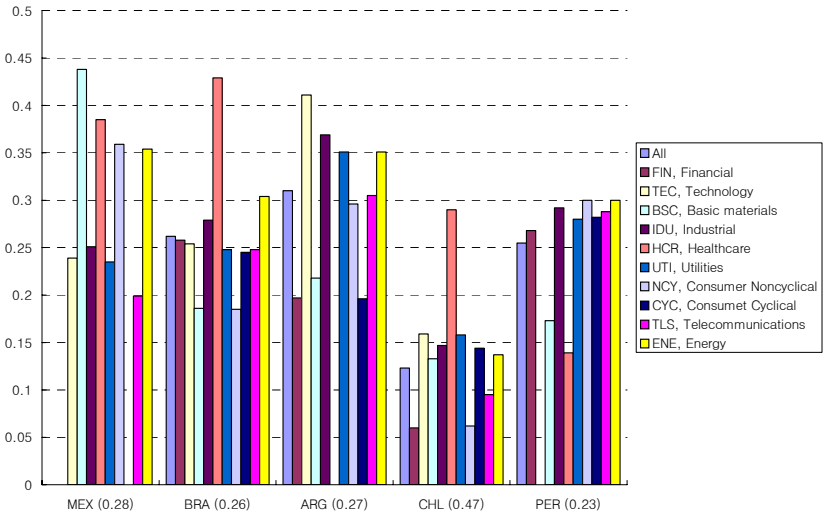
[그림 10-24] 부문별 유효한계세율의 추정치: 독일, 이탈리아, 스페인, 덴마크, 핀란드, 그리스, 오스트리아



[그림 10-25] 부문별 유효한계세율의 추정치: 중국, 말레이시아, 홍콩, 태국, 타이완, 싱가포르



[그림 10-26] 부문별 유효한계세율의 추정치: 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 칠레, 페루



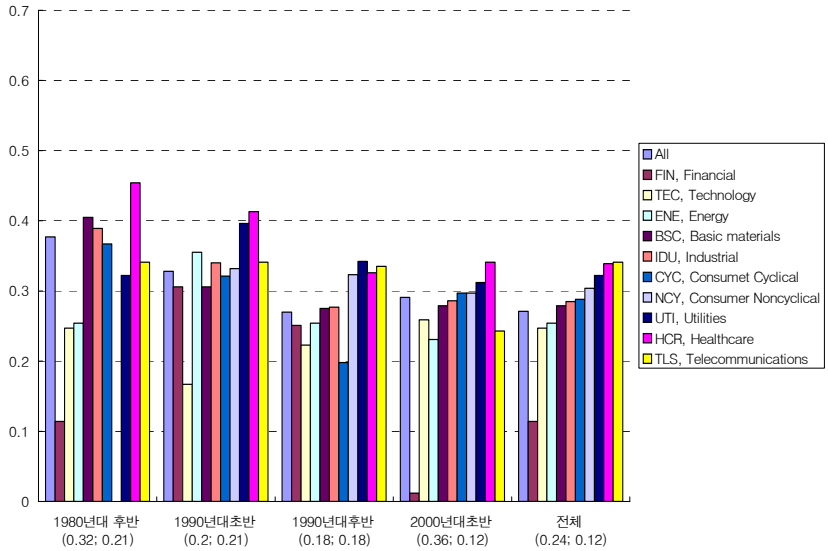
지고 있는지를 파악한다고 볼 수 있다. 그리고 [그림 10-23]에서 [그림 10-26]까지의 각 국가에 대하여 괄호 안에 표시된 숫자는 변이계수(coefficient of variation)를 나타낸다.

그림에서는 먼저 전 세계 자료를 포괄하는 경우를 볼 수 있는데 금융부문과 에너지부문을 제외하고는 다른 모든 분야들이 상당히 비슷한 유효한계세율을 가지는 것으로 나타난다. 다만, 다른 부문에 비해서 금융부문의 유효한계세율이 낮은 것으로 나타나고, 에너지부문의 세율이 높은 것으로 나타난다.

한편 미국이나 영국, 독일 또는 일본의 경우는 세율이 부문별로 상당히 고르게 나타난다. 캐나다, 프랑스, 이탈리아와 같은 국가들의 경우도 미국, 영국, 독일, 일본의 경우와 같이 세율이 부문별로 고르게 나타나지는 않지만, 세율의 부문별 분포가 비교적 고르게 나타나고 있다. 이러한 사실은 추정된 변이계수(coefficient of variation)의 값을 통해 확인할 수 있는데, 미국이 0.06, 일본이 0.05, 영국이 0.11, 독일이 0.11 정도의 값을 나타냈다. 이 외에 캐나다가 0.17, 프랑스가 0.19, 이탈리아가 0.2의 값을 보였다. 한국의 경우는 0.24 정도의 값을 보이는 것으로 나타났다. 따라서 한국의 경우, 주요 선진국들에 비하여 부문별 유효세율의 차이가 상당히 존재하고 있는 것으로 나타났다. [그림 10-23]에 나타난 바와 같이, 전체 기간에 걸친 자료에 있어서는 금융부문과 테크놀로지부문의 유효세율이 비교적 낮은 것으로 나타났고, 통신・보건・공익산업(utilities) 등의 부문에서 유효세율이 높은 것으로 나타났다. 이 외에 기초소재・산업・소비재 등의 부문에서 유효세율이 비교적 비슷한 것으로 나타났다. 따라서 부문별 세율 차이라는 측면에서 살펴보는 경우, 금융부문과 테크놀로지부문이 비교적 혜택 내지는 지원을 받는 데 비하여 통신, 보건, 공익산업(utilities) 등의 부문이 보다 높은 조세부담을 지고 있는 것으로 나타난다.

이러한 부문별 유효한계세율의 추정치 차이가 시기별로도 유의한 특성을 지니는지를 파악하기 위하여 [그림 10-27]은 한국의 산업별 유효한계세율 추정치를 각 시기별로 보여주고 있다. 전체 기간에 대하여 이미 지적한 바와 같이 금융부문이 특히 낮은 유효한계세율을 지니는 것으로 나타난다. [그림 10-27]에서 괄호 안의 숫자는 변이계수(coefficient of

[그림 10-27] 부문별 유효한계세율의 추정치: 한국, 시계열자료



주: ( ) 안의 첫 번째 숫자는 전체 10개 산업에 대해서 계산된 추정세율의 CV이고, 두 번째 숫자는 금융분야를 제외한 9개 산업에 대해서 계산된 추정세율의 CV이다.

variation)의 값을 나타내는데, 전체 기간에 대해서는 0.24의 값을 나타내고 있지만, 금융부문을 제외할 경우 그 값은 0.12 정도로 나타난다. 즉, 전체 표본기간에 대하여 부문별 한계세율의 차이를 만들어내는 중요한 요소가 금융부문인 것으로 나타난다는 의미이다.

금융부문의 경우는 1980년대 후반에도 조세부담이 비교적 적은 것으로 나타난다. 1990년대 초반과 1990년 후반의 유효한계세율은 다른 부문과 비슷한 수준으로 상승하지만, 외환위기 이후 2000년대 초반 자료에 따르면 매우 낮은 수준의 유효한계세율을 보이는 것으로 나타난다. 이러한 사실은 외환위기 이후에 이루어진 금융부문에 대한 다각적인 지원이라는 맥락에서 생각해 볼 필요가 있다. 즉, 직접적인 금융부문에 대한 다각적인 지원 이외에도 실제 조세부담이라는 측면에서도 일종의 지원이 이루어진 것으로 파악할 수 있다는 의미이다. 그리고 각 시기별로 부문별 유효한계세율을 추정함으로써 파악할 수 있는 결과는 전반적으로 시간이 지남에 따라, 부문별 유효한계세율의 격차가 감소했다는 사

실이다. 즉, 1980년대 후반의 경우 막대그래프의 높이가 각 부문별로 큰 차이를 보이는 것으로 나타난다. 그러나 그 높이의 차이가 1990년대 들어 감소하고 2000년 들어서는 더욱 감소한 것으로 나타난다. 또한 유효한계세율의 전체적인 수준 역시 감소한 것으로 나타난다. 이러한 유효한계세율이 가지는 부문별 차이의 감소는 변이계수를 이용하는 경우 보다 명확히 확인할 수 있다. 1980년대 후반, 변이계수는 전체 부문에 대하여 0.32이지만, 1990년대 초반의 경우 0.2, 1990년대 후반의 경우 0.18로 점차 감소하고 있다. 다만 2000년 초반의 경우 변이계수는 0.36으로 갑자기 증가하는데 이것은 주로 금융부문에 대한 지원과 관련된 것으로 보이고 다른 부문으로 초점을 맞추는 경우는 역시 변이계수가 감소하는 추세를 보이는 것으로 확인된다. 예를 들어, 1980년대 후반의 경우, 금융부문을 제외한 전체 산업의 변이계수는 0.21, 1990년대 초반의 경우는 0.21, 1990년대 후반의 경우는 0.18, 2000년대 초반의 경우는 0.12로 나타나, 전반적으로 감소하는 추세인 것이다.

제5절 분야별 조세부담 차이와 분야별 성장

본장에서는 OSIRIS에 보고된 산출지표들을 이용하여 낮은 법인세율이 해당 산업의 성장을 촉진시켰는가, 그리고 낮은 법인세율이 법인분야 전체의 성장을 촉진시켰는가를 실증적으로 분석하고 있다.

세율과 성장률은 기간(3개)-국가(49개)-산업(10개)의 셀(1,470=3*49*10)별로 추정되고 계산되었다.[2] 이러한 가능한 셀 중에서 결측치가 아니어서 실제로 회귀분석에 사용된 관찰점은 691~791개로 나타났다. 산업의 성장률은 세후이윤, 세전이윤, 순판매액 등의 세 가지 면에서 측정되었으며, OSIRIS에 포함되어 있는 모든 기업들을 표본으로 계산하였다. 세율 추정에 있어서 세액이 0이거나 결측치인 관찰점들은 배제되었으나,

2) 기간구분은 5년 단위로 기간을 나누어서 1990년대 초반, 1990년대 후반, 2000년대 초반 3개의 기간으로 나누어 계산하였다. OSIRIS에는 1980년대 후반도 포함되어 있으나, 1980년대 후반에 대해 필요한 변수 모두에서 최소 하나 이상 결측인 경우가 대부분이기 때문에 분석에 포함되지 못하였다.

〈표 10-2〉 산업별 성장률과 유효한계세율, 기초통계치

변 수	기호	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
세전수익 성장률	Eatgr	665	0.153878	0.57049	-0.87304	6.294301
세후수익 성장률	Ebtgr	686	0.143687	0.54121	-0.9216	4.848219
순판매액 성장률	NSgr	790	0.109791	0.498144	-0.9084	8.441561
유효한계세율	MET	790	0.280139	0.118288	0	0.765

〈표 10-3〉 산업별 성장률과 유효한계세율(OLS)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
종속변수	세후수익 성장률	세후수익 성장률	세전수익 성장률	세전수익 성장률	순판매액 성장률	순판매액 성장률
유효한계 세 율	-0.614 (0.186)**	-0.821 (0.193)**	-0.676 (0.174)**	-0.819 (0.180)**	-0.297 (0.150)*	-0.459 (0.154)**
상 수	0.329 (0.058)**	0.195 (0.104)+	0.337 (0.054)**	0.477 (0.097)**	0.193 (0.046)**	0.380 (0.088)**
산업더미, 기간더미 포함 여부	미포함	포함	미포함	포함	미포함	포함
관찰점수	665	665	686	686	790	790
Adjusted R^2	0.015	0.067	0.020	0.073	0.004	0.046

주: t, *와 **는 각각 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미함.

성장률계산에 있어서는 이러한 기업들도 이윤이나 판매액이 보고되어 있는 한 포함하여 계산하였다. 이는 하나의 기업이 시기별로 세액이 0이 되는 일이 발생할 수 있으며, 이 경우 이러한 기업을 성장률계산에서 배제하면 성장률계산에 편의를 가져올 수 있을 것이기 때문이다.

먼저 산업별 세율과 산업별 성장 간의 관계 분석에 사용된 기초통계치와 분석결과는 각각 <표 10-2>와 <표 10-3>에 보고되어 있다. 평균치만을 간략히 살펴보면, 유효한계세율의 평균치는 28%, 순판매액의 성장률은 12%, 세전수익의 성장률은 18%, 세후수익의 성장률은 15%로 나타났다. 산업별 성장률을 유효한계세율에 대해 회귀분석한 결과, 예상한

바와 부합하게 유효한계세율이 낮은 산업의 성장이 빠르게 나타나고 있다. 산업더미와 기간더미들을 통제한 경우의 추정치를 살펴보면, 해당 산업의 유효한계세율이 10%p 인하되는 경우 순판매액의 성장률은 4.6%p, 세전이윤액의 성장률은 8.2%p, 세후이윤액의 성장률은 8.2%p 증가하는 것으로 추정되었다.

한 산업의 낮은 유효법인세율이 해당 산업의 성장을 빠르게 유도할 수 있다고 하더라도 이러한 한 산업에 대한 낮은 유효법인세율이 법인분야 전체의 성장을 유도하지 못할 수도 있다. 한 산업의 성장이 다른 산업에 미치는 영향은 양과 음, 양 방향으로 작용할 수 있다. 만약 한 산업의 성장이 확산효과(spillover effect)에 따라 다른 산업의 동반성장을 유도한다면 양의 효과를, 만약 한 산업의 성장이 다른 산업의 생산요소를 대체하는 대체효과나 자원배분의 왜곡효과를 초래한다면 음의 효과를 가질 것이다. 따라서 한 산업에 대한 낮은 유효법인세율이 전체 산업성장에 대해 가지는 영향은 이론적으로 그 방향성이 정해지지 않으며, 이에 따라 실증적 분석이 중요성을 가진다.

이러한 가설을 실증적으로 검증하기 위해 전체 산업성장률을 산업별 유효법인세율의 평균과 산업별 유효법인세율의 표준편차에 대해서 회귀분석하였다. 먼저 산업별 유효법인세율의 평균은 전체적으로 법인세율이 낮음에 따라 법인분야의 성장이 유도되는 효과를 잡아내게 될 것이다. 산업별 법인세율의 표준편차는 이러한 전체적인 법인세율수준의 전체 산업성장에 미치는 영향을 통제한 후에 차별적인 법인세율이 전체 산업성장에 미치는 영향을 파악하기 위한 것이다.

산업 전체 성장률과 유효한계세율 간의 관계에 대한 회귀분석의 결과는 <표 10-5>에 보고되어 있다. 먼저, 유효한계세율의 평균치는 예상한 바와 부합되게 산업 전체의 성장과 음의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 이는 법인세가 낮은 나라에서 산업의 성장이 빠르게 나타남을 의미하는 것으로 Lee and Gordon(2005)의 결과와 부합되는 것이다. 분석의 초점이 되는 유효한계세율 표준편차의 추정계수들은 통계적으로 유의성이 없으나, 음의 부호를 가지는 것으로 나타났다. 실증분석의 결과는 조세규제의 차별적 적용을 통한 산업정책이 해당 산업의 성장을 유도할 수 있으나, 산업 전체 성장을 유도할 수는 없다는 것으로 해석될 수 있다.

〈표 10-4〉 산업 전체 성장률과 유효한계세율, 기초통계치

변 수	기호	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
세전수익 성장률	Eatgr	117	0.11	0.44	-0.89	2.78
세후수익 성장률	Ebtgr	118	0.12	0.55	-0.89	3.43
순판매액 성장률	NSgr	128	0.11	0.53	-0.87	3.89
유효한계세율 평균	METmn	128	0.27	0.10	0.02	0.77
유효한계세율 표준편차	METsd	116	0.09	0.05	0.01	0.26

〈표 10-5〉 산업 전체 성장률, 유효한계세율의 평균치와 표준편차(OLS)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	세후수익성장률	세후수익성장률	세후수익성장률	세전수익성장률	세전수익성장률	세전수익성장률	순판매액성장률	순판매액성장률	순판매액성장률
유효한계세율 평균치	-1.027 (0.461)*	-1.036 (0.433)*	-1.214 (0.497)*	-0.949 (0.582)	-0.942 (0.548)+	-1.087 (0.629)+	-0.780 (0.447)+	-0.741 (0.421)+	-0.624 (0.564)
유효한계세율 표준편차			-0.145 (0.911)			-0.563 (1.150)			-0.003 (1.015)
상수	0.390 (0.134)**	0.572 (0.141)**	0.635 (0.176)**	0.381 (0.169)*	0.547 (0.178)**	0.189 (0.220)	0.324 (0.130)*	0.038 (0.140)	0.453 (0.200)*
기간더미 포함 여부	미포함	포함	포함	미포함	포함	포함	미포함	포함	포함
관찰점	117	117	110	118	118	111	128	128	116
Adjusted R^2	0.033	0.145	0.127	0.014	0.126	0.109	0.016	0.130	0.097

주: t, *와 **는 각각 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미함.

제6절 분야별 조세부담 차이와 경제성장

낮은 법인세는 기업가 활동 증대, 투자 증대 등을 유도하여 빠른 경제성장을 유도할 수 있을 것으로 기대되는데, 실제로 Lee and Gordon(2005)은 법인세가 낮은 국가에서 경제성장이 빠르다는 실증 증거를 보고하고 있다. 본절에서 낮은 법인세율뿐 아니라 분야별 조세 차이가 경제성장에 영향을 미칠 가능성을 실증적으로 검증하고자 한다. 분야별 조세 차이는 한 국가 안에서 (조세를 통한) 산업정책(industrial policy)이 얼마나 광범위하게 존재하는가를 나타내주는 변수로 볼 수 있다. 따라서 산업정책의 근사치인 분야별 조세 차이가 경제성장과 어떠한 연관을 갖는가를 분석하는 것은 산업정책이 경제성장에 미치는 영향에 대한 실증분석으로 볼 수 있다. 산업정책은 한 산업의 성장이 다른 산업에 미치는 파급효과가 큰 경우 경제성장에 양의 영향을, 한 산업의 성장이 다른 산업에 대한 대체효과와 자원배분 왜곡효과가 큰 경우 경제성장에 음의 영향을 미치게 될 것이다. 아래의 <표 10-6>은 기초통계치를 보고하고 있다.

회귀분석결과는 <표 10-7>에 보고되어 있다. 법인세율을 나타내주는 변수로 법정법인세율과 유효한계세율이 사용되었다. (3)열의 결과는

〈표 10-6〉 유효한계세율과 경제성장에 사용된 변수의 기초통계치, n=49

	변수 이름	평 균	표준편차	최솟값	최댓값
1인당 GDP 성장률, 1970~97	D_G9770	2.20	1.84	-2.63	6.63
초기 1인당 GDP의 로그값	lGDPpc70	8.11	1.48	4.79	10.48
법정법인세율, 1980년대 평균	RtItC8a	0.42	0.08	0.18	0.60
유효한계세율, 1990년대 후반	MET	0.29	0.09	0.07	0.54
유효한계세율의 CV, n=43	METcv	0.37	0.19	0.05	1.05
유효한계세율의 표준편차, n=43	METsd	0.09	0.04	0.02	0.24
무역개방도	YrOpnA7	0.53	0.50	0	1
ICRG	CrGvBr8b	3.94	1.58	0.64	6.00
초등학교 취학률, 1970	SE_Pg70	94.46	17.90	35.78	122.84
평균 인플레이션율	InfC70d	76.82	209.35	3.75	1148.22

〈표 10-7〉 가로표

〈표 10-7〉 유효한계세율과 경제성장에 대한 회귀분석

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	Weighted OLS	Weighted OLS	Weighted OLS	Weighted OLS	Weighted OLS	Weighted OLS	Weighted OLS
lGDPpc	-0.189 (0.175)	-0.114 (0.188)	-1.378 (0.211)**	-1.299 (0.253)**	-1.442 (0.238)**	-1.150 (0.226)**	-1.350 (0.218)**	-0.258 (0.100)*	-0.366 (0.107)**	-0.356 (0.096)**	-0.595 (0.136)**	-1.372 (0.232)**
RtItCR8a	-6.067 (3.077)+		-6.282 (2.199)**		-6.644 (2.299)**		-7.133 (2.389)**	-13.297 (2.728)**		-11.219 (2.723)**	-11.438 (2.817)**	-7.925 (2.614)**
MET		-2.178 (2.954)		-0.366 (2.165)	1.226 (2.072)	-3.299 (1.558)*	-0.989 (1.625)		-5.526 (2.200)*	-2.551 (2.134)	-0.531 (2.353)	-0.330 (1.791)
YrOpnA7			1.848 (0.447)**	2.266 (0.470)**	1.879 (0.454)**	3.210 (0.384)**	2.661 (0.398)**					2.328 (0.489)**
CrGvBr8b			0.603 (0.182)**	0.434 (0.195)*	0.638 (0.193)**	-0.425 (0.177)*	-0.036 (0.208)					-0.003 (0.223)
70 SE_Pg			0.033 (0.011)**	0.038 (0.012)**	0.034 (0.011)**	0.009 (0.010)	0.015 (0.010)					0.017 (0.011)
inflation			-0.004 (0.001)**	-0.003 (0.001)**	-0.004 (0.001)**	-0.002 (0.001)	-0.002 (0.001)					-0.003 (0.001)+
METsd											-11.559 (4.547)*	-5.267 (3.736)
Constant	6.269 (2.026)**	3.763 (1.546)*	9.843 (1.660)**	6.582 (1.324)**	9.895 (1.675)**	12.488 (1.679)**	14.494 (1.680)**	10.157 (1.448)**	7.261 (1.258)**	10.987 (1.392)**	13.432 (1.726)**	15.041 (1.821)**
Obs	49	49	49	49	49	49	49	54	58	53	44	43
Adjusted R-squared	0.053	-0.016	0.628	0.556	0.622	0.722	0.766	0.344	0.190	0.408	0.476	0.768

주: t, *와 **는 각각 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미함.

기본적으로 Lee and Gordon(2005)의 핵심 회귀식을 52개 국가의 축소된 표본에 대해서 추정한 것으로 볼 수 있는데, 법정법인세율이 경제성장과는 음의 관계를 가지고 있는 것이 확인되고 있다. 다른 경제성장요인들도 통계적으로 유의하게 나타났는데, 경제개방도가 높을수록, 초등교육취학률이 높을수록, 제도발전이 높을수록, 인플레이션율이 낮을수록 경제성장이 빠른 것으로 나타났다. 법정세율과 유효한계세율의 설명력을 비교하고 있는 (3)~(5)열의 OLS 결과는 법정세율과 경제성장 간의 관계가 유효한계세율과 경제성장 간의 관계보다 강한 것을 나타내주고 있다.

유효한계세율 추정치의 t값을 가중치로 사용한 가중 OLS를 사용한 결과가 (6)~(12)열까지 보고되어 있다. 유효한계세율 추정치의 t값을 가중치로 사용한 것은, 유효한계세율이 추정치이므로 추정회귀식이 보다 적합하게 추정된 경우, 높을 것으로 추정될 수 있기 때문이다. 이러한 가중 OLS에서는 법정법인세율이 빠지고 유효한계세율만이 포함된 경우, 유효한계세율은 통계적으로 유의하게 경제성장과는 음의 관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 마지막 (11)과 (12)열은 산업분야별 유효한계세율 추정치의 표준편차를 독립변수로 추가한 회귀분석결과이다. 이러한 회귀분석결과 산업분야별 유효한계세율의 표준편차가 경제성장과는 음의 상관관계를 갖는 것으로 나타났으며, 이는 산업정책의 자원배분 왜곡효과와 산업 간 대체효과가 높아 경제성장에 음의 영향을 미치는 것으로 해석될 수 있다. 이러한 조세에 의한, 산업정책의 경제성장에 대한 영향 평가는 그 함의가 매우 높음에도 불구하고 기존 문헌에서 실증분석되지 못하였던 이슈였다는 점에서, 본장의 분석결과가 기여하는 바가 크다고 판단된다.

제7절 요약과 정책적 함의

본장은 기업 재무제표 미시데이터를 이용하여, 산업별의 조세부담의 차이를 측정하고, 이러한 조세부담 차이가 산업부문별 성장, 그리고 경제 전체의 성장에 미치는 효과를 분석하였다. 분석결과는 정책적 함의를 중심으로 다음의 다섯 가지로 요약, 정리될 수 있다.

첫째로, 우리나라의 2000년대에 있어서의 유효법인세율은 중간 정도 수준인 29%이며, 1990년대 이후 법정세율의 인하에 따라 유효법인세율이 상대적으로 빠르게 하락하는 추세를 나타내고 있다. 2000년대에 들어서 다른 국가들에서도 법인세 인하 움직임이 본격화되고 있음이 관찰되며, 헝가리, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 국가의 유효한계법인세율이 우리나라보다 상당폭 낮은 것으로 나타나고 있다.

둘째로, 우리나라의 경우 조세를 이용한 산업정책이 다른 국가들에 비하여 광범위하게 사용되지 않는 것으로 보이며, 1980년대 후반 이후 조세의 차별적 적용이 점차적으로 감소하고 있는 것으로 추정되었다. 산업별 조세의 차별적 적용의 정도는 국가별로 큰 차이를 나타내고 있다. 아시아 국가들은 일반적으로 높은 차별적 적용을 나타내고 있으며, 미국, 영국, 독일, 그리고 일본의 경우 산업별 조세의 차별적 적용이 매우 낮은 것으로 추정되었다.

셋째로, 우리나라의 감가상각률이 매우 낮은 것으로 나타났다. 최근 우리나라의 감가상각률이 다소 상승하여 자산 대비 3.7%에 이르고 있지만, 여전히 국제적 평균에 비해 낮은 수준이다. 감가상각이 적극적으로 활용되지 못하는 이유를 파악하여 개선하는 것이 필요한 것으로 보인다.

넷째로, 조세를 이용한 산업정책은 해당 분야의 성장을 유도할 수 있으나, 산업 전체나 경제의 성장을 유도하지는 못하는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 산업정책이 경제성장에의 미치는 영향이 양(+)이 아님을 의미하는 것이다.

다섯째로, 우리나라의 산업들 중 금융산업, 기술산업, 에너지산업의 유효세부담이 낮고 통신산업, 의료산업, 공익산업(utilities)은 유효세부담이 높은 것으로 나타났다.

참 고 문 헌

김진수 · 박형수 · 안종석, 「주요국의 법인세제 변화추이와 우리나라 법인세제의 개편방향」, 조세연구원, 2003.

나성린 · 전영섭, 「공공경제학」, 박영사, 2004.

Agell, Jonas, Thomas Lindh, and Henry Ohlsson, "Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay," *European Journal of Political Economy*, Vol.13, 1997, pp.33~52.

Bibbee, Alexander, Willi Leibfritz, and John Thornton, "Taxation and Economic Performance," OECD Economics Department Working Papers, No.176, 1997.

Dowrick, Steve, "Estimating the Impact of Government Consumption on Growth: Growth Accounting and Optimizing Models," *Empirical Economics,* Vol.21, 1996, pp.163~186.

Easterly, Wiliam and Sergio Rebelo, "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation," *Journal of Monetary Economics,* Vol.32, 1993, pp.417~458.

Jones, Larry E. and Rodolfo Manuelli, "A Convex Model of Equilibrium Growth: Theory and Policy Implications," *Journal of Political Economy*, Vol.98, 1990, pp.1008~1038.

Jones, Larry E., Rodolfo E. Manuelli, and Peter E. Rossi, "Optimal Taxation in Models of Endogenous Growth," *Journal of Political Economy*, Vol.101, 1993, pp.485~517.

King, Robert G. and Sergio Rebelo, "Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications," *Journal of Political Economy,* Vol.98, 1990, pp.S126~S150.

Lee, Young and Roger Gordon, "Tax Structure and Economic Growth," *Journal of Public Economics*, Vol.89, No.5~6, June 2005, pp.1027~1043.

Lucas, Robert E., "Supply-Side Economics: An Analytical Review," *Oxford Economic Papers*, Vol.42, 1990, pp.293~316.

Koester, Reinhard B. and Roger C. Kormendi, "Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Cross country Evidence on Some Supply side

Hypotheses," *Economic Inquiry* 37, July 1989, pp.367~386.

Mendoza, Enrique G., Gian Maria Milesi-Ferretti, and Patrick Asea, "On the Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-Run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture," *Journal of Public Economics,* Vol.66, 1997, pp.99~126.

Rebelo, Sergio, "Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth," *Journal of Political Economy,* Vol.99, 1991, pp.500~521.

Skinner, Jonathan, "Taxation and Output Growth: Evidence from African Countries," NBER Working Paper No.2335, 1987.

Stokey, Nancy L. and Sergio Rebelo, "Growth Effects of Flat-Rate Taxes," *Journal of Political Economy*, Vol.103, 1995, pp.519~550.

Yamarik, Steven, "Can Tax Policy Help Explain State-Level Macroeconomic Growth?" *Economics Letters,* Vol.68, 2000, pp.211~215.

제4부 규제가 산업 및 경제에 미치는 영향과 정책적 시사점

■ 제11장 명시적 규제와 경제성과: 규제가 산업과 경제성장에 미치는 영향

안상훈 · 차문중

■ 제12장 암묵적 규제로서의 사회적 · 제도적 환경과 경제성과: 부패를 중심으로

차문중

제11장

명시적 규제와 경제성과: 규제가 산업과 경제성장에 미치는 영향

제1절 서 론

1. 연구의 목표

본장은 규제가 산업 및 경제의 성장에 미치는 영향을 분석한다. 규제가 기업활동에 지대한 영향을 미치고, 나아가서는 규제의 개선이 경제 전체의 장기적인 성장동력 확충 및 유지를 위한 주요 요인이라고 판단되기 때문이다. 본 연구보고서의 제2부와 제3부에서는 우리나라 기업이 창업에서 생산, 거래 등에 이르기까지 경험하는 다양한 기업환경과 규제를 검토하고 개선방안에 대해 논의하였다. 따라서 규제가 산업 및 경제 전체에 미치는 효과를 분석하는 본장과 암묵적 규제가 경제성장에 미치는 효과를 분석하는 제12장은 앞선 장들과 서로 보완하며 규제의 영향 및 개선의 필요성에 대한 우리의 이해를 높일 것으로 기대한다.

경제정책이 추구해야 하는 기본적인 목표들을 교과서적으로 요약하면, 미시적 차원에서는 각 개별 시장의 자원배분과정의 효율성과 공정성, 그리고 거시적 차원에서는 국민경제 전반의 안정과 성장이라고 할 수 있다. 단기적인 경기과열로 인한 인플레이션의 위협이나 일시적 경기후퇴에 따른 실업의 고통을 가급적 최소화시키고자 하는 것이 통화금융정책이나 재정정책 등을 통한 경기안정화정책의 과제라고 한다면, 한

나라의 경제가 중장기적으로 견실한 성장을 지속하도록 경제의 구조적인 발전을 유도하는 것은 보다 장기적이고 근본적인 경제정책목표라고 할 수 있다.

OECD 가입 이후 우리나라는 경제체제와 운영시스템을 선진국 기준으로 맞추어 정비해나가고 있는데, 1990년대 이후의 OECD 출판물과 내부보고서들은, 선진국 경제정책의 주된 관심이 경기안정화를 위한 단기적인 거시정책을 넘어서 지속적인 혁신과 성장을 목표로 하는 중장기적인 구조정책으로 확대·이전되어가는 과정에 있음을 확연히 보여주고 있다.

선진 경제그룹 구성원들의 경제성장률 추이를 보면, 2차 대전 종전 이후 일인당 GDP가 상대적으로 낮은 국가들과 높은 국가들 사이의 경제적 격차가 갈수록 좁혀지는 경향을 보여, 신고전파 성장이론에서 예측하는 수렴 현상이 선진국그룹 내부에서도 전반적으로 관측되는 양상을 보였었다. 그런데 1990년대 들어 미국의 성장률이 회복되면서 성장패턴은 과거의 추세와 반대로 바뀌어 오히려 국가 간 격차가 커지는 것으로 나타났으며, 유럽과 미국이 모두 경기후퇴기에 들어간 2000년대에도 그 격차는 계속 벌어져왔다. 이 같은 새로운 상황에 직면하여 경제성장의 원천은 무엇인가, 경제성장의 성과가 나라마다 시기마다 다르게 나타나게 하는 요인들은 과연 무엇이며, 성장잠재력의 제고를 위해 어떤 정책적 접근이 필요한가에 대한 새로운 관심이 증대되었다. 이러한 논의 속에서 규제개혁은 성장잠재력을 제고하여 중장기적으로 지속적인 성장이 가능하게 하는 원천으로 주목받으며, 세계 각국에 가장 중요한 아젠다로 부상하였다.

우리나라의 경우에도 규제개혁의 필요성에 대한 공감대가 널리 확산되고 있는데, 특히 그 공감대는 성장잠재력의 확충과 연관되어 있다. 규제개혁위원회도 공정한 경쟁 촉진을 통한 국가경쟁력 강화를 규제개혁의 가장 중요한 논거로 삼고 있다(규제개혁위원회[2005]). 하병기 외(1999)는 수량적 분석을 통해 규제개혁이 우리 경제의 활력 회복과 경제성장에 크게 기여할 수 있음을 확인하고, 규제개혁이 경제의 효율성을 높여 일시적 성장효과를 갖는 수요진작책과는 달리 영속적으로 성장에 긍정적 영향을 미친다는 점을 강조하였다.

그렇다면 우리 경제에서 규제가 산업의 성장에 미친 영향은 구체적으로 무엇인가? 그리고 세계의 각 경제가 경험한 규제제도와 경제성장과의 관계는 무엇인가? 본 연구는 정량적 분석을 통해 이러한 질문에 대한 답을 모색하고자 한다.

2. 연구 개요

본장은 규제개혁으로 인한 기업환경의 변화와 이에 따른 구조조정효과, 그리고 개혁이 궁극적으로 경제성장에 기여하는 점에 주목한다. 이론적으로, 그리고 최근의 실증적인 예가 보여주듯 성공적인 규제개혁은 생산성 향상 등에 기여하게 되며, 이는 경제성장으로 연결될 것이기 때문이다. 본 연구는 우선 우리나라의 자료를 이용하여 진입규제가 산업의 진입률에 미치는 영향을 분석할 것이다.[1] 진입규제에 주목하는 것은, 진입규제가 가격규제와 더불어 가장 대표적인 경제규제의 형태이며, 중요한 존치규제 중의 하나이고, 김재홍(2002) 등에 의해 상대적으로 다른 규제에 비해 계량분석에 활용하기 용이하게 정리되어 있기 때문이다. 진입규제에 대한 연구는 규제가 다양한 진입률에 어떤 영향을 미치는지, 그리고 진입률의 변화가 산업의 성장에 어떤 영향을 미치는지 분석하고, 궁극적으로는 진입규제가 산업의 성장에 미치는 영향을 규명한다.

두 번째 주요 분석은, 명시적이고 직접적인 규제가 경제성장에 미치는 영향을 분석한 것이다. 경제 내에는 여러 가지 명시적이거나 암묵적인 규제가 존재하고 있으며, 이들은 다양한 경로를 통해 경제성과에 영향을 미칠 것이다. 본장에 앞서 논의한 부분, 즉 명시적 진입규제가 산업의 성장에 미치는 영향이 그 한 예이다. 규제가 산업에 영향을 미친다면, 이는 필연적으로 경제 전체의 성장에 영향을 미치게 될 것이다. 본장의 앞부분은 규제와 산업성장을 우리나라의 경험을 통해 다루게 되지만, 궁극적으로 경제 전체의 성장에 미치는 영향은 외국의 경험으로부터도 확인해 볼 필요가 있다. 이러한 분석을 위해서는 여러 경제변수와 함께 규제 관련 지수에 대한 정보가 필수적이다. 규제 관련 국가 간 지

1) 본 연구에서는 진입률에 대해 세 가지 정의를 사용하고 있다. 보다 자세한 논의는 데이터의 설명부분에 제시되어 있다.

수들은 IMD(Institute of Management Development), World Bank, OECD, PRS(Political Risk Service) Group 등이 수집, 정리하고 있다.

본장에서 다루는, 성문화되어 있는 명시적인 규제 외에도 사회적·제도적 환경도 경제성과에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 예를 들어, 법인세율도 기업과 경제의 성장에 영향을 미칠 수 있으며, 이를 본 보고서의 제10장에서 분석한 바 있다. 경제 내에 존재하는 여러 암묵적 규제가 경제성과에 미치는 효과에 대해서는, 많은 국가에 대해 대체적으로 긴 시간 동안 관련 지수를 정리한 PRS Group의 자료를 사용, 본 보고서의 제12장에서 집중적으로 논의할 것이다. 본장에서는, IMD가 정리한 명시적 규제지수를 활용하여 명시적 규제가 경제성장에 미치는 영향을 분석하고 그 함의를 도출한다. 따라서 상대적으로 명시적인 규제가 경제에 미치는 효과를 분석한 본 연구와, 묵시적인 규제가 경제에 미치는 영향을 분석한 제12장은 적절한 보완관계를 지닐 것으로 기대된다. 특정 지수가 특정 분석에 사용되는 이유는 본 연구의 3절에 설명되어 있다.

제2절 구조개혁정책으로서의 규제개혁

1. 구조개혁을 위한 규제정책

경제성장을 촉진시키기 위해서는 제도적 환경과 경제구조의 개혁이 필요함이 여러 연구에서 강조되어 왔다(예를 들어, Djankov, McLeish and Ramalho[2004]). 경제성장의 요인분석과 관련된 일련의 실증연구결과들은, 노동 활용도와 생산성의 차이가 미국과 여타 선진국들 간의 성장 격차의 주된 요인임을 보여주고 있다. 그리고 노동 활용도와 생산성 모두가 규제와 밀접한 관계가 있음 또한 보여주고 있다.

유럽의 경우 경제활동참가인구의 비율이 낮고 실업률은 높으며, 법정 노동시간이 짧아 미국에 비해 노동활용도가 낮다는 점이 이들 국가의 지속적인 성장을 어렵게 하는 큰 문제로 부각되었다. 그러나 이런 연구들이 간과했던 중요한 사실은, 유럽의 경우 규제가 만연한 기업환경으로 인해 혁신기업에 의한 '창조적 파괴'가 특히 정보통신기술

(Information and Communication Technology: ICT)분야에서 미국에 비해 상당히 뒤졌다는 것이라고 OECD(2004)는 지적하고 있다.

특히, 창조적 파괴가 활발한 미국의 신규 기업은 평균적으로 유럽의 신규 기업보다 규모가 작지만 일단 진입에 성공하면 매우 빨리 성장하는 것으로 나타나는데(그림 11-1), OECD는 이 역시 규제정책 및 기업환경과 밀접한 관계가 있는 것으로 해석하고 있다. 광공업통계조사를 바탕으로 계산한 우리나라의 제조업 신규 기업 초기규모는 약 18.4명으로, [그림 11-1]에 나타난 대부분의 비교대상 국가보다 매우 낮고, 캐나다나 미국 정도가 비교 가능한 수준이다. 이런 면에서는 신규 기업의 진입이 상대적으로 수월하게 진행될 수 있는 가능성이 있다. 그러나 1990년대, 창업 2년 후 생존한 제조업 기업의 순고용 증가는 약 8%로, 미국은 물론 대부분의 국가보다 낮고, 핀란드와만 흡사한 정도이다. 요컨대, 미국경제와 비교해 볼 때, 아직은 창조적 파괴와 신규 기업의 성장을 통한 원활한 신진대사가 우리나라에는 부족한 것이다.

창조적 파괴를 통한 경제의 구조조정과 이를 저해하는 규제의 부정적 역할에 대한 이러한 새로운 인식을 바탕으로 하여 성장을 위한 규제 및 구조 개혁정책을 다양하게 추구할 필요가 있다.[2] 이 경우 정책의 우선순위를 (1) 노동시장 및 자본시장과 같은 생산요소시장(production factor market)의 원활한 작동, (2) 생산물시장(product market)의 규제개혁을 통한 경쟁의 촉진, (3) 교육 및 혁신정책의 강화와 개선 등에 두는 것을 OECD(2004)는 권고하고 있다. 생산요소시장과 생산물시장에서의 구조적 개혁은 단순히 거래가 이루어지는 과정에서의 경쟁뿐 아니라 거래가 되는 재화에 대한 생산과정에서의 구조적 개혁까지를 포함하는 것으로 이해하여야 한다. 특히 규제정책은 이러한 정책 우선순위 분야들 전반에 걸쳐 심대한 영향을 미칠 수 있는 요소로 그 중요성이 재인식되고 있다. 경쟁정책, 무역정책, 산업정책, 소비자정책, 환경정책 등 여타 정책들과의 연관 속에서, 여러 선진국들이 범정부적 차원에서 중장기적 구조개혁정책으로서의 규제개혁정책을 고려하기 시작한 것은 바로 이러한 맥락 속에서 보다 잘 이해될 수 있을 것이다.

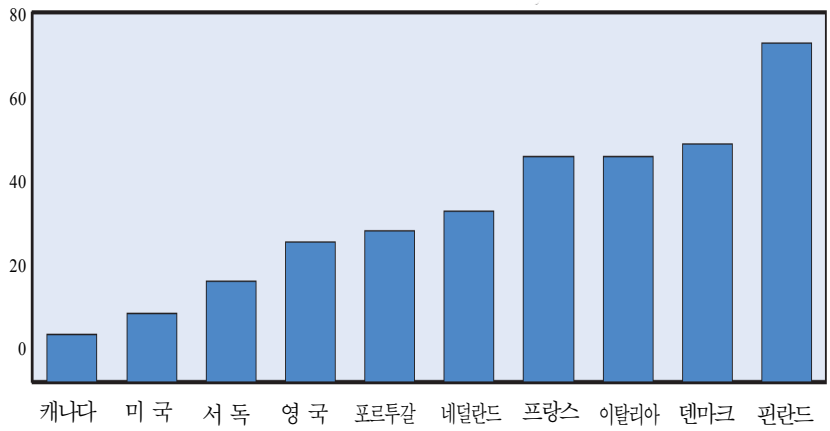
---

2) 이 주제에 대해서는 본 보고서의 제2장에서 보다 자세히 논의한 바 있다.

[그림 11-1] 신규 기업의 초기규모와 생존기업의 성장률

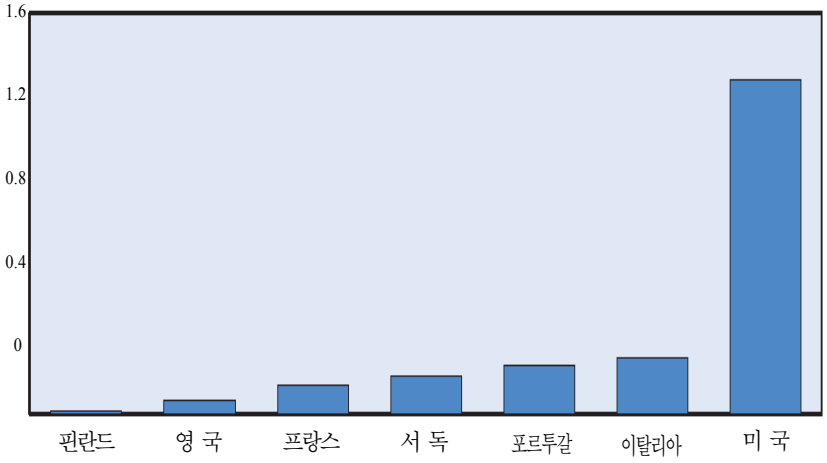
◆ 제조업 신규 기업의 평균 초기규모, 1989~94

(기업당 평균 피고용자 수)

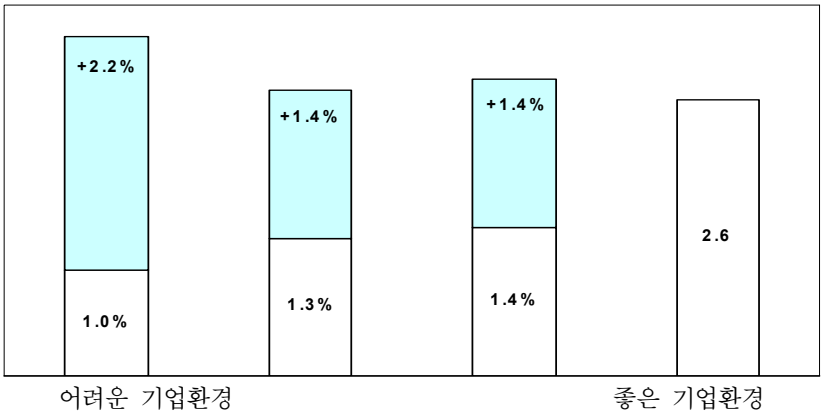


◆ 창업 2년 후 제조업 생존기업의 순고용 증가, 1990년대

(초기 고용 대비 고용 증가분의 비율)



[그림 11-2] 규제개혁과 경제성장효과



주: 밑의 흰 부분은 실질성장률, 위의 짙은 부분은 기업환경이 개선될 경우 추가적으로 가능한 성장률임
자료: Djankov, McLeish and Ramalho(2004).

규제개혁이 경제성장에 미치는 영향을 정량적으로 분석한 대표적인 연구가 Djankov, McLeish and Ramalho(2004)이다. 이들은 규제와 기업환경을 기준으로 각 경제를 네 그룹으로 분류하고, 각 그룹의 평균 성장률을 계산한 뒤, 이로부터 규제개혁을 통한 기업환경 개선의 효과를 도출하였다.

이들의 연구결과를 요약한 [그림 11-2]는 기업환경을 개선함에 따라 경제의 성장률이 어떤 영향을 받을지를 국가 그룹별로 분류하여 설명하고 있다. 규제가 아주 심해 기업환경이 좋지 않은 4분위 그룹 국가들의 경우, 1분위 국가 수준으로 기업환경을 개선할 경우 성장률이 약 2.2%p 향상될 수 있고, 3분위와 2분위 국가의 경우 약 1.4%p 정도의 개선효과가 있다는 것이다. World Bank(2005)는 지난 10년간 85개의 최빈국 중 단지 24개 국가만이 연평균 2% 이상의 성장을 했음을 지적하고, 이들 대부분의 국가가 규제가 심한 것에 주목, 규제의 개선으로 이들 국가가 최소한 2%p 이상의 성장을 이룰 수 있었다고 설명한다. 중국이 아르헨티나, 브라질, 인도네시아, 터키 등보다 빠르게 성장한 이유도 다른 개발도상국에 비해 규제가 상대적으로 적은 데 기인하는 부분이 크다는 것

이다.

2. 규제의 논리와 문제점 - 진입규제를 중심으로

규제개혁정책은 많은 국가에서 중장기적 경제구조개혁정책으로 범정부적 차원에서 고려되고 있다. 세계 각국은 규제, 특히 경제적 규제와 공공부문의 정부 소유권에 대해 대대적으로 그 경제적·정치적, 또는 정책적 기반을 검토하고, 불필요하거나 개선이 필요한 부분에 대해서는 개혁을 시도하고 있다.

경제의 주요 부문들에서 정부가 생산수단을 직접적이고 독점적으로 소유하거나, 또는 직·간접적으로 시장에 개입하여, 독점이나 과점 등 비경쟁적인 환경이 형성되어 있는 것이 많은 경제에서 목격되고는 한다. 가장 대표적인 경제규제는 가격규제와 진입규제인데, 우리나라의 경우 경제규제 중 진입규제가 다수를 차지하고 있다. 본 연구의 목표 중 하나는 진입규제가 산업의 성장에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 본 연구보고서의 제4장에서는 규제의 일반이론과 창업규제의 논리를 정리하고, 구체적으로 우리나라에 존재하는 창업규제와 그 개선방안을 검토한 바 있다.

기업들의 진입을 규제하는 가장 중요한 논거는 자연독점이 존재하는 산업에서의 중복투자를 막는다는 이론과 시장에서의 자유로운 경쟁이 사회 후생을 떨어뜨릴 가능성이 있을 때, 정부가 경쟁기업의 수를 제한하여야 한다는 과당경쟁이론이다. 과당경쟁이론은 다시 경쟁을 시장 내에 존재하는 기업의 수로 해석하는 과당진입이론과 경쟁을 기업의 수보다는 투자액으로 해석하는 과당투자 또는 중복투자의 이론으로 발전한다(김재홍[1994]). 이러한 자연독점이론과 과당경쟁이론을 규제대상의 양적인 진입규제로 이해한다면, 시장에 진입하려는 기업의 자격을 규제의 기준으로 삼는 정책은 질적인 진입규제로 이해할 수 있다. 질적 진입규제는 파괴적 경쟁으로 인한 상품이나 서비스의 질(quality)의 저하를 방지하고 소비자를 보호하기 위해 필요하다는 논리에 근거를 두고 있지만, 김재홍(1994)은 신규 기업이 시장수급을 깨뜨리지 않아야 한다는 명분 또한 존재함을 지적, 질적 진입규제 역시 과당경쟁방지의 명분과 직

접적인 관련이 있음을 밝히고 있다. 보다 구체적인 진입규제의 이론적 배경은 본 연구의 범위를 벗어나므로, 여기에서는 진입규제이론 중 과당진입이론의 논리적 근거를 대표적으로 살펴보도록 한다.

예를 들어, 시장 내에 N개의 기업이 존재하고, 대칭적 과점 균형에서 개별 기업의 생산량을 x_N(>0)이라고 하자. 이 경우 각 기업의 이윤은

$$\pi_N = P(Nx_N)x_N - c(x_N) - K$$

가 된다. 여기서 P는 일반적 형태의 수요함수, c는 (가변)비용함수, 그리고 K는 고정비용이다. 정부의 진입규제가 없다면, 이 이윤이 0이 되는 곳에서 균형기업의 수 N^*가 구해진다.

그러나 정부가 진입규제를 통해 시장의 구조 또는 기업의 수를 결정하고, 일단 시장에 진입한 기업들은 자신들끼리 경쟁을 하는 경우를 가정해보자. 이 경우 N개의 기업이 시장에 진입하여 각각 x_N만큼을 생산한다면, 정부가 극대화하고자 하는 사회 후생은

$$W(N) = \int_0^{N x_N} P(s)ds - Nc(x_N) - NK$$

가 되고 이 식에서 후생을 극대화하기 위한 기업의 수 N^W가 구해진다. Mankiw and Whinston(1986), Perry(1984) 등에 의하여 주장된 과당경쟁이론은 이 경우 경쟁하에서의 최적기업의 수 N^*가 사회 후생 극대화를 위한 최적기업의 수 N^W보다 큼을 보이고, 그러므로 기업의 자유로운 시장진입이 사회적 후생의 극대화를 위해서는 규제될 필요가 있다고 설명한다.

그러나 김재홍(2002)이 정리한 바와 같이 과당경쟁의 논리는 엄격한 가정 위에서 성립되는 것이며, 과당경쟁의 방지나 국민 후생의 증가 등을 표방하는 정부의 경제규제는 많은 경우 시간이 흐름에 따라 그 정당성의 기반을 상실하고 있다. 한 예로, 자연독점이 존재하는 산업에 있어서 생산자의 무분별한 시장진입은 중복투자의 우려가 있고 그러므로 진입규제가 필수적이라는 기존의 주장은, 기술의 발전과 시장규모의 성장, 그리고 진입규제의 폐해 경험 등으로 인해 그 근거가 희박해지거나 취약해지고 있는 것이다.

김재홍(2002)은 과당경쟁이론의 문제점으로 (i) 과당경쟁이론은 재화가 동일할 경우(homogeneous)에만 성립하고, 상품이 차별화된 경우에는 항상 성립하지 못한다는 점, (ii) 사회 후생 극대화를 위한 최적기업 수는 이론적으로는 하자가 없어 보이지만, 실제 경제에서 정부가 최적기업 수를 수리적으로 도출한다는 것은 불가능하다는 점, (iii) 과당경쟁에 근거한 진입규제는 비효율적인 기존 기업을 효율적인 경쟁기업으로부터 보호할 위험성이 크다는 점, 그리고 (iv) 과당경쟁이론은 기업들의 전략적 행동을 배제하고 있다는 점 등을 제시한다. 이런 점들을 고려한다면, 일반적으로 진입에 대한 규제는 오히려 규제가 없을 때에 비해 사회후생을 저해하는 방향으로 작용한다는 것이다.

Djankov et al.(2004)은 85개국의 자료를 활용한 진입규제의 분석에서, 진입규제는 특히 소득 1/4분위(the top quartile) 밖에 있는 국가들에서 진입비용을 현저하게 증가시키고 부패, 비공식경제부문 등과 연계되지만, 정작 재화의 질을 향상시키는 효과는 없다고 질적 진입규제 논거의 문제점을 지적하였다. 또한 규제의 수혜자는 대부분 정치인과 공무원들로 밝혀져, 불공평한 소득의 재분배를 초래한다고 밝혔다.

또한 좀더 거시적인 경제환경을 보더라도, 갈수록 복잡해지고 있는 경제, 세계화(Globalization)의 조류 등도 산업의 전 부문에 걸쳐 잠재적이거나 실제적인 경쟁을 격화시키는 등, 독점 또는 과점 등의 비경쟁적 환경을 변화시키고 있다.[3] 이런 이유로 현존하는 규제는 많은 경우 그 시의성을 상실하고 있고, 논리적 근거를 잃고 있으며, 경제성장 또는 국민 후생 등에 부정적 영향을 끼치는 것으로 인식되고 있다. 이에 따라 규제개혁의 논의가 더욱 가속화되고 있는 것이다. 시장실패와 더불어 자주 거론되는 정부실패 또한 비효율성 생산의 원천으로 지적되며, 정부규제의 철폐 내지는 개선의 한 논거로 자주 사용된다(예를 들어, 임상준[2005]).

3) 비슷한 논의를 이용환(1999)에서도 찾아볼 수 있다.

3. 규제의 부정적 영향 발생 경로

앞서 경제규제의 대표적 종류로 진입규제를 들고 그 논리적 배경과 문제점을 지적하였다. 단지 진입규제뿐 아니라 부적절한 시기, 부적절한 장소에, 부적절한 정도로 부과되는 규제는 경제 전체에 본질적인 해악을 끼칠 수 있다. OECD(2002)는 부적절한 규제로 인해 경제 전체가 지불해야 하는 비용이 발생하는 경로를 다섯 가지로 분류한 바 있다.

첫째, 기업들이 자원을 활용함에 있어 보다 경제적으로 노력할 인센티브(Incentive)를 잃는다는 것이다. 예를 들어, 진입규제가 설정될 경우, 시장 내부에 이미 진입해 있는 기업은 외부로부터의 경쟁위협에서 자유롭고, 따라서 보다 효율적으로 자원을 활용할 동기를 잃는다. 여기에는 과도한 투자나 고용, 생산조직의 비효율적 운영 등이 포함된다. 둘째, 규제로 인한 경쟁의 감소는 기존 조업 기업의 생산자와 노동자에게 적정 수준 이상의 렌트(rent)를 귀속시킨다. 즉, 경쟁이 있을 경우 귀속되는 이윤이나 임금보다 높은 수준의 이윤이나 임금을 '규제' 덕에 받는 것이다. 이는 필연적으로 자원시장의 왜곡을 초래한다. 셋째, 서비스부문이나 특정 제품에 가해지는 규제는 비용의 상승을 유발하며, 이들이 규모의 경제를 실현하는 것을 방해한다. 이상의 세 가지 효과는 경제 내 재화들의 평균 가격을 지나치게 높게 만드는 공통점이 있고 따라서 소비자의 효용은 감소한다.

넷째로는, 규제 때문에 정부, 기업, 소비자 등이 특정 규제조항의 준수를 위한 순응비용(compliance cost)을 지불하게 된다는 것이다. 이러한 순응비용은 규제가 없었더라면 좀더 생산적인 다른 곳에 사용될 수 있었던바, 이는 명백한 자원의 낭비이다. 그리고 마지막으로, 진입제한에 의해 강력한 시장지배력을 지닌 기존 기업은 초과이윤을 R&D나 혁신 등에 별로 투자하지 않는다는 유의한 증거들이 많이 발견되는 것이다. 진입규제는 조업하는 기업의 수를 줄여, 이들이 강력한 시장지배력을 획득하게 하는 경우가 많고, 이로 인해 경쟁이 심하지 않을 경우 기업들은 생산기술의 혁신이나 새로운 상품 및 서비스의 개발에 신경을 쓰지 않게 되며, 재화와 상품의 품질 향상이나 새로운 재화들의 조합(mix)을 통한 소비자의 욕구 충족 등을 게을리 하게 된다.

요약하자면, 특정 부문에 대한 부적절한 규제는 높은 비용, 높은 가격, 자원의 비효율적 배분, 그리고 상품 개발이나 서비스 품질 개선 등의 지체를 초래하게 되는 것이다. 그리고 자원의 비효율적인 활용이 소비자의 후생을 감소시키고 성장을 저해하는 것은 명확하다.

4. 규제개혁, 신기술, 생산성의 증대

높은 비용, 높은 가격, 자원의 비효율적 배분, 그리고 상품 개발이나 서비스 품질 개선 등의 지체를 초래하게 되는 규제를 개혁하는 것은 경제성과에 긍정적인 영향을 미친다는 주장은 많이 있어왔고, 진입규제를 비롯한 대부분의 규제가 경제 후생을 오히려 감소시킨다는 이론과 실증적 조사도 있었지만, 선진국들을 대상으로 하여 총체적으로 이들을 정리한 연구는 최근 OECD(2005)에서 수행되었다. 규제개혁이 과연 어떠한 경로를 통해 생산성 증대와 경제성장에 기여할 수 있는가? 규제정책 및 규제개혁은 어떤 산업에서 어떤 양상으로 경쟁과정에 영향을 미치고 있는가? 경쟁의 활성화와 성장잠재력 확충을 위한 구체적인 정책방안으로는 무엇이 있는가? 이러한 질문에 대해 OECD 경제총국 내부의 연구성과를 바탕으로 두 편의 연구보고서가 지난 10월 파리에서 열린 OECD 경제정책위원회(Economic Policy Committee: EPC)의 구조개혁작업반(Working Party 1: WP1) 회의를 위해 작성되었다.[4] 이 보고서에 따르면 규제개혁과 생산성의 관계는 다음과 같이 요약될 수 있다.

규제개혁이 생산성에 영향을 미치는 주요한 경로로는 (1) 신기술의 채택, (2) 새로운 기업들의 진입, (3) 다국적 기업들의 입지 선정 등이 있다. 그런데 실증적으로 생산물시장에 대한 규제가 약한 나라일수록 1995년 이후의 생산성 증가가 빨랐던 것으로 나타난다. 특이한 것은, OECD 국가들 사이에 규제완화의 정도는 어느 정도 수렴되는 경향을 보이는 반면, 생산성 증가의 속도에 있어서는 나라들 사이의 격차가 오히려 커지는 경향을 보이는 것으로 나타난 것이다. 이 같은 일견 모순되어 보이는 현상에 대한 하나의 설명은, 규제의 정도에 있어서 나라 간 차이

4) 두 편의 보고서는 아직 공개되지 않았으며, 연구진들의 OECD 방문시 열람할 수 있었다.

는 줄고 있었지만 반(反)경쟁적 규제의 개혁의 생산성 제고 효과가 정보통신기술(ICT)의 급속한 확산과 맞물리면서 보다 확대되어 나타났다는 것이다. 즉, OECD 회원국들의 산업별 데이터에 근거한 실증분석의 결과를 종합해 보면, 생산물시장에서의 반(反)경쟁적 규제가 적은 부문일수록 ICT 투자의 비중이 높고, 신기업의 진입비율이 높으며, 외국기업들의 국내진출도 많은 것으로 나타났다.

다시 말해, 생산물시장의 규제가 혁신의 유인을 감소시킨다면 이로 인해 효율성 증대를 위한 신기술의 채용도 지체될 것이기 때문에, 급격한 기술 변화의 시기일수록 경쟁 촉진적인 규제정책의 긍정적인 효과는 한층 증폭되어 나타난다는 것이다. 반(反)경쟁적 규제가 생산성 증대에 미치는 부정적 효과가 ICT를 집약적으로 이용하는 사업에서 더욱 큰 것으로 나타난 것이 바로 이러한 설명과 부합하는 실증분석의 결과이다.

많은 경우 규제는 경제의 효율성과 후생을 감소시키지만, 규제의 무조건적인 철폐가 항상 최선의 결과를 낳는 것은 물론 아니다. 단순한 규제의 철폐보다는 좀더 효율적인 규제개혁을 통해 경제행위를 왜곡시키는 경제구조를 타파하는 것이 최근 각국 정부의 주요 정책목표로 자리잡고 있는 것도 그 이유 때문이다. 본 연구에서는 효율적인 규제개혁을 위한 대안을 제시하는 것보다는 우리나라의 경험상 실증적으로 진입규제가 산업발전에 미친 영향을 분석하고, 각 국가들의 규제지수와 경제성장의 거시적인 관계를 분석하여, 규제제도로 인해 우리가 겪은 손실을 제시하는 것을 주된 목표로 삼는다.

제3절 분석 및 분석결과와 시사점

1. 데이터

가. 진입률, 진입규제 및 산업발전

우리나라의 진입률, 진입규제 및 산업발전 분석에 사용된 변수들 중, 진입규제의 각종 지수들은 1992년과 2001년 시점에서 산업별 진입규제

의 현황을 규제 산업 수 및 생산액을 기준으로 수량화하고 더 나아가 진입규제의 현황을 규제 형태별·규제 강도별로 분석한 김재홍(1994, 2002)의 연구결과에 근거하였다.

진입규제가 기업활동 및 경제성과에 어떤 영향을 미치는가를 분석하기 위해서는 각종 진입규제지수 외에도 산업별 진입률·산업별 고용 증가율·산업별 출하 증가율·산업별 자본-노동비율 등 추가적인 변수들이 필요하다. 이를 위해 광공업통계조사보고서의 원자료를 이용하여 김재홍(2002)의 분석에 이용된 표준산업분류(1991년 6차 개정안)에 맞추어 산업별 변수들을 계산하였다. 진입규제지수들이 1992년 및 2001년 두 시점에 대해서만 존재하므로, 이에 대응하는 산업별 변수들은 두 시점에 가장 근접한 6개 연도(1991, 1992, 1993, 2000, 2001, 2002년)의 값들을 이용하였고, 제조업부문 23개 중분류 산업('15: 음식료품 제조업'에서 '37: 재생재료 가공처리업'까지)에 대해 6개 연도의 값들이 존재하므로 총 138개의 관측치를 이용한 계량분석이 가능하였다.

본절의 분석에 이용된 변수들의 정의 및 계산방법에 대해 간략히 설명하면 다음과 같다.

- 진입률(사업체 수 기준): 『광공업통계조사보고서』의 연도별 원자료에 근거하여 매년 새로 진입한 사업체들을 식별하고[5] 이들이 각 산업에서 차지하는 비중을 계산하였다. 사업체 수 기준의 진입률은 각 연도별로 23개 중분류 산업마다 각각 그 해에 진입한 사업체의 총수가 전체 사업체 수에서 차지하는 비율로 정의하였다.
- 진입률(출하기준): 각 연도별로 23개 중분류 산업마다 각각 그 해에 진입한 사업체에 의한 출하액의 총액이 그 산업 전체의 출하액에서

5) 『광공업통계조사보고서』는 5인 이상 사업체 전체를 그 대상으로 하고 있다. 따라서 이미 존재하던 5인 미만 사업체라도 5인 이상 사업체로 성장하여 광공업통계조사보고서의 대상 사업체가 되어야만 그 시점에서 비로소 새로운 진입 사업체로 포착되게 되는 것이다. 이는 미시데이터에 근거한 진입퇴출분석이 갖는 본원적인 한계라고 할 수 있는데, 기존의 연구 문헌 가운데 20인 이상 혹은 심지어는 200인 이상의 업체를 대상으로 한 진입퇴출분석도 종종 발견되는 상황에서 5인 이상 사업체 전체를 포괄하는 광공업통계조사보고서는 상대적으로 아주 양호한 데이터에 속한다. 주요 OECD 국가들을 대상으로 한 기존의 실증분석 방법 및 결과에 대한 보다 자세한 소개로는 Ahn(2001)을 참조하라.

차지하는 비율로 정의하였다.

- 진입률(고용기준): 각 연도별로 23개 중분류 산업마다 각각 그 해에 진입한 사업체에 의한 고용의 총수가 이 그 산업 전체의 고용자 수에서 차지하는 비율로 정의하였다.
- 진입규제지수(사업체 수 기준): 각 중분류 산업에 속하는 세세분류 산업[6]의 총수에서 진입규제가 존재하는 세세분류 산업 총수가 차지하는 비율로 정의하였다(김재홍[2002]).
- 강한 형태 진입규제의 지수: 김재홍(1994, 2002)은 진입규제를 강한 형태의 진입규제와 약한 형태의 진입규제로 분류하여 분석하였다. 강한 형태 진입규제지수는 각 중분류 산업에 속하는 세세분류 산업의 총수에서 강한 형태의 진입규제(정부독점, 지정, 허가, 면허, 인가, 승인)가 존재하는 세세분류 산업 총수가 차지하는 비율로 정의하였다.
- 약한 형태 진입규제의 지수: 각 중분류 산업에 속하는 세세분류 산업의 총수에서 약한 형태의 진입규제(등록, 신고)가 존재하는 세세분류 산업 총수가 차지하는 비율로 정의하였다.
- 진입규제지수(생산액기준): 각 중분류 산업에 속하는 세세분류 산업의 총생산액에서 진입규제가 존재하는 세세분류 산업의 총생산액이 차지하는 비율로 정의하였다.
- 비생산직/생산직 비율: 광공업통계조사보고서로부터 매년 각 사업체별 월평균 생산직종사자 수와 월평균 비생산직종사자 수를 중분류 산업 수준에서 집계하고, 각 중분류 산업에 속하는 비생산직종사자 수 총계와 생산직종사자 수 총계의 비율을 계산하였다.
- 자본/노동 비율: KDI 내에서는 생산성 추계를 위해 광공업통계조사보고서에 근거하여 매년 각 사업체별 실질자본투입과 노동투입을 계산하여 왔는데,[7] 여기서는 각 중분류 산업별로 실질자본투입 대 노동투입의 비율을 계산하였다.

---

6) 참고로, 한국표준산업분류 6차 개정안에 따르면 제조업 전체 23개 중분류 산업 내에 총 585개 세세분류 산업이 존재한다.

7) 한국개발연구원 지식경제팀(2003)의 『한국의 산업경쟁력 종합연구(I)』 및 『통계자료집』, 그리고 김동석(2004)의 『산업부문별 성장요인분석 및 국제비교』 참조.

- 고용 증가율: 광공업통계조사보고서에 근거하여 각 중분류 산업별 종사자 총수의 증가율을 계산하였다. 단기 효과와 중기 효과를 모두 검토하기 위하여, 향후 1년간의 종사자 총수의 증가율뿐만 아니라 향후 3년간의 연평균 종사자 증가율을 모두 계산하였다.
- 출하 증가율: 역시 광공업통계조사보고서에 근거하여 각 중분류 산업별 출하액 총액의 증가율을 계산하였다. 단기 효과와 중기 효과를 모두 검토하기 위하여, 향후 1년간의 출하액 증가율뿐만 아니라 향후 3년간의 연평균 출하액 증가율을 모두 계산하였다.

나. 규제지수와 경제발전

본 연구의 두 번째 부분은 명시적 규제가 경제성장에 미치는 영향을 분석하고 그 결과가 우리 경제에 주는 시사점을 도출하는 작업이다. 명시적인 규제가 경제성장에 미친 영향을 분석하기 위해서는 먼저 규제지수를 구해야 한다.

규제와 관련된 지수는 World Bank, OECD, IMD, PRS Group 등에서 찾을 수 있다.

World Bank 지수

World Bank는 보고서 *Doing a Business*를 통해 매년 약 155개국(2005년의 경우임, 2004년의 경우 135개국)의 기업환경을 창업, 노동력의 고용과 해고, 재산권, 신용창출, 투자자의 보호, 계약의 이행, 폐업 등의 7개 항목에 걸쳐 조사한다. 이들 항목은 다시 매우 자세하게 세분류되는데, 예를 들어 창업의 경우 절차의 수, 소요시간, 비용, 최소자본금 등 네 개의 세항목을 지닌다. 따라서 보다 정확히 정의하면, World Bank의 자료는 '규제지수'라기보다는 '변수'라고 하여야 할 것이다. 많은 국가에 대해 매우 자세하게 기업환경을 다루고 있지만, 이 자료가 본 연구에 활용되기는 어렵다. 그 이유는 본 자료가 아주 최근에 발간되기 시작하여, 이와 부합하는 경제변수를 많은 나라에 대해 구하기 어렵고, 보다 근본적으로 항목이 세분류되어 있으면서 같은 항목에 속한 세항목 사이에도 결과가 상당히 달라 어느 정도 대표성을 지니는 지수를 추출하기 어렵다는 점이다.

〈표 11-1〉 창업 관련 항목 간 상관관계

	절차의 수	소요시간	창업비용	최소자본금
절차의 수	1			
소요시간	0.4748	1		
창업비용	0.2325	0.2785	1	
최소자본금	0.1877	0.0641	0.1149	1

주: World Bank(2005)에서 계산

예를 들어, <표 11-1>에 보이는 것과 같이 창업과 관련된 네 가지 세분류 항목들 간의 상관관계가 매우 낮아, 국가별로 어느 한 항목만을 대표적으로 쓰기도 어렵고, 지수를 도출하는 것도 쉽지 않아 본 연구의 분석에 직접 활용하지 않았다.

OECD 지수

OECD는 규제개혁에 대해 가장 광범위하고 집중적인 연구를 수행하고 있다. The OECD International Regulation Database는 규제와 관련된 1120여개의 항목에 대한 조사결과인데, 회원국에만 제한되어 국가의 수가 적으며, 항목들이 매우 세분화되어 있고, 정확한 정보가 결여된 항목이 많아 정량적인 분석에 사용하기에는 어려움이 있다.

PRS 지수

PRS Group은 약 140개국에 대해 정치·경제적 위험(risk)에 대해 약 20년가량 조사를 해오고 있다. 정치·경제적 위험에는 몰수의 위험, 민주주의 정도, 관료제의 질, 부패 등 다양한 변수들이 포함되어 있지만, 이들은 규제에 대한 직접적 지수라기보다는 기업활동에 대한 사회적·정치적·제도적 환경을 대변하는 측면이 강하다. 따라서 본 연구보다는, 암묵적 규제의 역할을 하는 사회적·제도적 변수의 영향을 분석한 본 보고서의 제12장에서 활용되었다.

IMD 지수

IMD의 경우, 풍부하고 정확한 기업정보를 제공하기 위해 관련 변수

들을 종합하여 *Word Competitiveness Yearbook*을 매년 발간하고 있으며, 이 연감에 수록된 다양한 변수들 중의 하나가 기업환경 또는 규제와 관련된 것이다. 규제 관련 변수들이 지속성 없이 조사되었고, 꾸준히 조사된 국가 수가 상대적으로 적은 문제(2005년에는 49개 경제가 조사됨)가 있지만, 법·규제 제도, 경제정책제도, 경제투명도 등, 보다 직접적으로 규제나 경제와 관련된 지수들이 포함되어 있다. 규제환경의 변화가 경제에 중장기적으로 영향을 미칠 것이라는 가능성을 고려, 규제지수의 경우에는 1999~2000년의 평균을, 경제성과를 비롯한 여타 경제변수들은 1999~2002년 4년간의 자료를 이용하였다.[8][9]

규제지수와 더불어 경제성장에 영향을 미치는 변수로는, 일반적인 경제성장모형에서 중요하게 간주되는 투자, 개방성, 초기 소득, 인적자원 등이 고려되었다. 경제성장변수로는 일인당 GDP의 1999~2002년의 평균 성장률을 사용하였고, 투자는 같은 기간 동안의 국내투자와 국내외국인직접투자의 합 대 GDP 비율이, 개방성으로는 수출과 수입의 합 대 GDP 비율이, 초기 소득으로는 각 경제의 1999년 일인당 GDP가, 그리고 인적자원으로는 각 경제의 평균 교육 연수가 사용되었다. 교육 연수는 Barro and Lee(2000)의 수치가 사용되었다. 그 외의 변수들은 모두 World Bank Database에서 구했다. IMD 규제지수가 존재하고 이상의 모든 변수를 갖추고 있는 나라는 모두 42개국이다. 분석에 포함된 42개국의 목록은 본 논문 말미의 부록에 수록되어 있다.[10]

---

8) 국민소득과 규제지수 사이에는 인과관계가 어느 정도 양 방향으로 존재할 수 있지만, 성장률과 규제지수 사이에도 양 방향으로 인과관계가 존재할지는 의문이다. 기존의 연구들은 규제 등의 제도적 변수 또는 정치·사회적 변수와 국민소득과는 양 방향의 인과관계가 존재하지만, 반면 국민소득 성장률이 이들 변수를 유의하게 인과하는 경우는 별로 발견하지 못하고 있다(예를 들어, Svensson[2005]). 본 연구에서도 규제가 성장률을 결정하는 것으로 가정하고, 실증분석에서는 종속변수인 경제성장률보다 앞선 시기의 규제지수를 사용함으로써, 본문의 설명대로 규제환경이 중장기적으로 경제에 영향을 미칠 가능성을 고려함과 더불어, 두 변수 사이의 시차가 인과관계의 가능성도 배제하도록 노력한다.

9) 분석기간이 짧다는 우려가 있지만, 2002년까지의 자료만을 활용한 것은 일부 경제의 경우 본 과제 연구기간중 아직 공식적인 2003년 자료를 구할 수 없어서이다.

10) 실증분석의 관측치 수가 작다는 것이 우려가 되기는 하지만, 현재 활용 가능한 변수를 고려할 때 그 수를 증가시키는 것은 어렵다.

2. 진입률과 규제 - 분석결과와 시사점

가. 총 론

<표 11-2>는 본 연구에서 사용된 모든 변수들 간의 상관계수를 구해 정리한 것이다. 진입률을 의미하는 세 가지 변수들 사이에는 매우 높은 상관관계가 존재함이 밝혀지고 있다. 진입규제변수 사이에는, 강한 형태의 규제와 약한 형태의 규제 사이의 상관관계를 제외하고 모든 변수들 사이의 상관계수가 매우 높고 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 강한 형태의 규제와 약한 형태의 규제가 같이 동일한 산업에 존재하기는 정의상 어렵지만, 생산액기준, 또는 산업 수 기준의 규제들은 규제의 정도에 따라 구분된 이들 두 규제지수와 각각 유의한 상관관계를 갖고 있는데, 특히 약한 규제와의 상관계수가 더 높았다.

비생산직/생산직 비율은 진입률과는 단순상관관계가 유의하지 않게 나타났지만, 자본/노동 비율은 진입률과는 음(-)의 단순상관관계를, 진입규제지수와는 양(+)의 단순상관관계를 보이고 있다. 높은 자본/노동 비율이 새로운 기업의 진입을 저지한다는 것은 기존의 시장구조모형이 설명하는 바와 부합한다. Dunne and Roberts(1991)는 진입률과 퇴출률이 낮은 산업은 자본집약적 성향이 강하며, 대규모 기업체들이 포함되어 있고, 가격-비용 마진이 타 산업에 비해 더욱 높았음을 실증적으로 밝혀낸 바 있다. 최용석・차문중(2005)의 우리나라 기업을 대상으로 한 연구에서도 같은 사실이 입증되고 있다.

또한 <표 11-2>에서 자본/노동 비율과 진입규제지수 사이에 대체적으로 유의한 양(+)의 상관관계가 존재하는 것은 상대적으로 더 고도화된 산업(자본 집약도가 높은 산업)에 진입규제가 더 집중되어 있음을 시사한다.[11]

---

11) 일반적으로 자본집약도와 진입규제의 정도가 양의 상관관계를 갖는 현상은, 자본집약도가 높은 산업의 경우 중복투자를 피하기 위해 진입규제를 실시한 때문일 수도 있고, 반대로 수익률과 관련된 규제가 자본집약적 투자를 유도한 결과일 수도 있다. 특히 후자의 경우는 Averch-Johnson 효과라고 불린다(Averch and Johnson[1962]). <표 11-2>에서 강한 형태의 진입규제가 자본집약도와 유의한 상관관계를 갖지 않는 것으로 나타난 것은, 강한 형태의 진입규제가 존속하는 이유가 주로 자본집약도와 직접적인 관계가 없는 경제 외적 원인에 의한 것임을 시사한다고 판단된다.

〈표 11-2〉 주요 변수들의 상관관계분석

	진입률 (사업체 수 기준)	진입률 (출하기준)	진입률 (고용기준)	진입규제 지수 (산업 수 기준)	진입규제 (강한형태) 지수 (산업 수 기준)	진입규제 (약한형태) 지수 (산업 수 기준)	진입규제 지수 (생산액 기준)	비생산직/ 생산직 비율 (산업별)	자본/노동 비율 (산업별)
진입률 (사업체 수 기준)	1.0000								
진입률 (출하기준)	0.7310**	1.0000							
진입률 (고용기준)	0.8167**	0.9453**	1.0000						
진입규제 지수 (산업 수 기준)	-0.2944**	-0.1953*	-0.2434**	1.0000					
진입규제 (강한형태) 지수 (산업 수 기준)	-0.4232**	-0.2314**	-0.2752**	0.6382**	1.0000				
진입규제 (약한형태) 지수 (산업 수 기준)	-0.0387	-0.0658	-0.0927	0.7806**	0.0170	1.0000			
진입규제 지수 (생산액기준)	-0.3128**	-0.1380	-0.1816*	0.9122**	0.6112**	0.6885**	1.0000		
비생산직/ 생산직비율 (산업별)	0.0919	-0.0562	-0.0316	0.3616**	-0.0563	0.5152**	0.2920**	1.0000	
仔본/노동비율 (산업별)	-0.3527**	-0.3429**	-0.3969**	0.4353**	0.0802	0.5002**	0.3149**	0.2298**	1.0000

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10%에 유의함을 의미. 이들 변수들을 활용한 회귀분석 결과가 <표 11-3>부터 <표 11-9>까지에 보고되어 있다. 회귀분석은 23개의 중분류 산업에 대하여 6개년의 자료를 사용, 최소자승추정법(OLS)으로 추정하였다.

나. 진입률과 진입규제와의 관계

앞서 논의한 바와 같이 진입률은 세 가지 방법(사업체 수 기준, 출하액기준, 고용기준)으로 정의되어 있다. <표 11-3>부터 <표 11-5>까지는 이들 각각의 진입률이 진입규제지수와 갖는 상관관계를 분석한 결과이다.[12]

12) 진입규제지수를 설명변수로 하는 진입률의 회귀분석(표 11-3부터 표 11-5까지)에 대

〈표 11-3〉 진입률(사업체 수 기준)과 진입규제지수

진입률 (사업체 수 기준)	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ
자본/노동 비율 (산업별)	-0.00017*** (0.00005)	-0.00020*** (0.00004)	-0.00031*** (0.00005)	-0.00017*** (0.00005)
진입규제지수 (산업 수 기준)	-0.04273** (0.01724)			
진입규제(강한 형태)지수 (산업 수 기준)		-0.14389*** (0.02105)		
진입규제(약한 형태)지수 (산업 수 기준)			0.05439** (0.02263)	
진입규제지수 (생산액기준)				-0.04477*** (0.01297)
상수항	0.18017*** (0.01153)	0.18707*** (0.00967)	0.16138*** (0.01105)	0.18430*** (0.01129)
연도더미	포함	포함	포함	포함
관측치 수	138	138	138	138
F	11.59***	20.59***	11.51***	12.87***
결정계수	0.38433	0.52575	0.38268	0.40937

주: 계수 밑의 ( ) 안의 수치는 표준오차. ***, **, *는 각각 추정치가 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 뜻함.

<표 11-3>에서 볼 수 있는 바와 같이, 해당 산업의 자본/노동 비율은 사업체 수를 기준으로 한 진입률을 억제하는 효과를 가져와 시장구조이

해 한 검토자는 산업별 특성을 보다 효과적으로 통제하기 위해 산업별 고정효과더미를 추가할 것을 제안하였다. 각 23개 산업에 대해 존재하는 6개년씩의 관측치들 중 전반 3년과 후반 3년의 내부에서는 진입규제지수의 변화가 없는 데이터의 구조가 주는 자유도의 제약으로 말미암아, 26개의 추가적인 설명변수를 넣어야 하는 제안을 끝까지 따르기는 곤란하였다. 그 대신 산업별 특성의 보다 효과적인 통제가 바람직하다는 검토자의 지적을 받아들여 두 가지 중요한 산업별 변수들(산업별 전년도 평균 사업체규모와 산업별 비생산직종사자 비율)을 추가시켜 회귀분석을 수행하였다. 그 결과 본문에서 기술한 분석 내용이 그대로 유지됨을 확인하였다. 또한 전년도의 산업별 평균 사업체규모가 진입을 억제하는 요인으로 작용함도 아울러 확인하였다. 이를 입증하는 <표 11-3>에 대응한 새로운 회귀분석의 결과를 부록에 <부표 11-1>로 수록하였으며, 여타 분석결과들도 저자들에게 요청하면 제공할 수 있다.

〈표 11-4〉 진입률(출하기준)과 진입규제지수

진입률 (출하기준)	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ
자본/노동 비율 (산업별)	-0.00016*** (0.00005)	-0.00018*** (0.00005)	-0.00024*** (0.00005)	-0.00018*** (0.00005)
진입규제지수 (산업 수 기준)	-0.01966 (0.01730)			
진입규제(강한 형태)지수 (산업 수 기준)		-0.07387*** (0.02330)		
진입규제(약한 형태)지수 (산업 수 기준)			0.03184 (0.02261)	
진입규제지수 (생산액기준)				-0.01174 (0.01331)
상수항	0.06572*** (0.01157)	0.06987*** (0.01070)	0.05614*** (0.01105)	0.06457*** (0.01159)
연도더미	포함	포함	포함	포함
관측치 수	138	138	138	138
F	6.28***	7.94***	6.41***	6.18***
결정계수	0.25263	0.29940	0.25654	0.24969

주: 계수 밑의 ( ) 안의 수치는 표준오차. ***, **, *는 각각 추정치가 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 뜻함.

론의 주장과 부합하는 모습을 보인다. 진입규제지수는 대체적으로 음(-)의 부호를 지니며 유의하지만, 약한 형태의 진입규제지수만 그 계수가 유의하고 양(+)으로 나타난다. 강한 진입규제는 주로 음식료품 제조업과 화학물 및 화학품 제조업에 집중되어 있고, 약한 규제는 이 두 산업에는 거의 없는 반면, 출판, 인쇄 및 기록매체 제조업, 기계장비 제조업, 전기기계 및 전기변환장치 제조업 등에 집중되어 있다.

약한 형태의 진입규제가 진입률을 억제하는 효과를 보이지 못하는 것은 예상과 다르다. 진입규제가 약한 경우, 진입규제가 있음에도 불구

〈표 11-5〉 진입률(고용기준)과 진입규제지수

진입률 (고용기준)	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ
자본/노동 비율 (산업별)	-0.00020*** (0.00005)	-0.00021*** (0.00004)	-0.00028*** (0.00005)	-0.00021*** (0.00005)
진입규제지수 (산업 수 기준)	-0.01956 (0.01661)			
진입규제(강한 형태)지수 (산업 수 기준)		-0.07956*** (0.02215)		
진입규제(약한 형태)지수 (산업 수 기준)			0.03706* (0.02164)	
진입규제지수 (생산액기준)				-0.01187 (0.01278)
상수항	0.09595*** (0.01110)	0.10084*** (0.01017)	0.08567*** (0.01057)	0.09487*** (0.01113)
연도더미	포함	포함	포함	포함
관측치 수	138	138	138	138
F	7.32***	9.60***	7.63***	7.22***
결정계수	0.28285	0.34066	0.29118	0.27997

주: 계수 밑의 ( ) 안의 수치는 표준오차. ***, **, *는 각각 추정치가 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 뜻함.

하고 진입하는 기업들이 있다면 추정된 계수가 유의하지 않게 나타날 수 있고, 이런 현상은 어느 정도 이해 가능하다. 그러나 본 연구에서는 약한 규제의 추정계수가 유의하며 양(+)의 부호를 지닌다. 즉, 약한 규제의 경우, 규제가 많은 산업일수록 기업이 더 많이 진입하는 것이다.[13]

13) 약한 규제가 많은 산업에 이익률이 높은 경우, 약한 규제의 수가 이익률의 함수가 되어 진입을 유도하는 것으로 나타날 수 있지만, 그 부분은 자료의 문제로 인해 본 연구에서는 다루기 어렵다. 단, 산업별 특성을 보다 효과적으로 통제하기 위해 전년도 산업별 평균 사업체규모와 산업별 비생산직종사자 비율을 추가하여 회귀분석을 수행한 결과(부표 11-1)에서는 약한 형태의 진입규제에 대한 회귀계수가 유의하지 않은 것으로 나타났다.

이런 현상이 나타나는 가장 중요한 이유는 약한 진입규제와 강한 진입규제의 정의에 기인하는 것으로 추정된다. 즉, 본 분석에서는 강한 진입규제가 있지만 약한 진입규제가 없는 경우, 이 산업의 약한 진입규제지수는 0으로 처리되어, 규제가 전혀 없는 산업과 동일하게 취급된다. 어느 형태의 규제도 존재하지 않는 산업은 23개 중분류의 경우 1992년에는 4개, 2001년에는 11개로 상당히 적은 편이어서 많은 산업이 약한 규제나 강한 규제가 있는 것으로 나타난다. 이러한 사실은 약한 규제지수의 계수가 양(+)으로 나타나는 이유를 어느 정도 설명해준다.

출하기준으로 진입률을 정의할 경우, 자본/노동 비율은 여전히 유의하고 음(-)의 계수를 지녀, 산업의 자본집약도가 진입저지의 효과가 있음을 시사한다. 그러나 진입규제가, 출하기준 진입률에는 별로 유의한 영향을 미치지 못해, 사업체 수 기준의 진입규제와는 다른 모습을 보인다. 강한 형태의 진입규제지수만이 출하기준의 진입률을 억제하는 유의한 효과를 보이는 것이다. 이는 진입에 의해 증가하는 출하액수가(정확히는 출하액수의 전체 출하액 대비 비율이) 진입규제가 강한 산업에서는 감소한다는 것, 또는 진입규제가 강한 산업에 진입한 기업 수가 적거나 진입한 기업의 출하액이 대체적으로 작다는 것을 의미한다. 그러나 진입규제가 약한 형태이거나 생산액을 기준으로 한 진입규제의 경우, 진입에 의한 출하액수비율에 유의한 영향을 미치지는 못한다는 것이다(표 11-4 참고).

<표 11-5>에 정리되어 있는 바와 같이, 고용기준으로 정의한 진입률의 경우에도 출하기준과 비슷한 결과가 도출된다. 자본/노동 비율의 진입 저지 효과, 즉 상대적으로 자본집약도가 높은 산업에 기업의 진입이 어렵다는 것은 여전한 반면, 진입규제의 경우 강한 형태의 진입규제는 진입으로 인한 고용률의 증가를 감소시키는 경향이 있다. 즉, 강한 형태의 진입규제가 많이 존재하는 산업일수록, 진입한 기업의 고용은 상대적으로 더욱 감소하게 되는 것이다. 그러나 약한 형태의 규제하에서는 오히려 규제가 있을수록 진입기업들에 의한 고용의 증가는 커지는데, 이는 <표 11-3>에서 논의한 바와 같다.

다음으로, 각 산업의 성장률과 진입률과의 관계를 분석한 결과가 <표 11-6>부터 <표 11-9>에 요약되어 있다. <표 11-6>과 <표 11-7>은 각

〈표 11-6〉 고용 증가율과 진입률 – 당해 연도

고용 증가율	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ
비생산직/생산직 비율 (산업별)	0.05293 (0.03788)	0.07670** (0.03773)	0.07175* (0.03720)
자본/노동 비율 (산업별)	0.00005 (0.00008)	-0.00001 (0.00008)	0.00004 (0.00008)
진입률 (사업체기준)	0.45424*** (0.14151)		
진입률 (출하기준)		0.32118** (0.14306)	
진입률 (고용기준)			0.44861*** (0.14690)
상수항	-0.13736*** (0.03007)	-0.08848*** (0.02343)	-0.10801*** (0.02493)
연도더미	포함	포함	포함
관측치 수	138	138	138
F	6.76***	5.90***	6.60***
결정계수	0.29538	0.26772	0.29040

주: 계수 밑의 괄호 안의 수치는 표준오차. ***, **, *는 각각 추정치가 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 뜻함.

〈표 11-7〉 출하 증가율과 진입률 – 당해 연도

출하 증가율	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ
비생산직/생산직 비율 (산업별)	-0.06398 (0.08134)	0.02365 (0.08131)	0.00513 (0.07906)
자본/노동 비율 (산업별)	0.00030 (0.00018)	0.00016 (0.00018)	0.00029 (0.00018)
진입률 (사업체기준)	1.71892*** (0.30390)		
진입률 (출하기준)		1.53595*** (0.30830)	
진입률 (고용기준)			1.82675*** (0.31219)
상수항	-0.16176** (0.06457)	0.00464 (0.05049)	-0.06168 (0.05297)
연도더미	포함	포함	포함
관측치 수	138	138	138
F	7.98***	6.90***	8.31***
결정계수	0.33096	0.29977	0.34017

주: 계수 밑의 괄호 안의 수치는 표준오차. ***, **, *는 각각 추정치가 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 뜻함.

〈표 11-8〉 고용 증가율과 진입률 – 3년 평균

고용 증가율 (3년 평균)	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ
비생산직/생산직 비율 (산업별)	0.09601** (0.04466)	0.13034*** (0.04241)	0.12021*** (0.04253)
자본/노동 비율 (산업별)	0.00006 (0.00012)	-0.00001 (0.00011)	0.00003 (0.00011)
진입률 (사업체기준)	0.34822*** (0.12036)		
진입률 (출하기준)		0.34750*** (0.11696)	
진입률 (고용기준)			0.38343*** (0.12448)
상수항	-0.08102*** (0.02522)	-0.05459*** (0.02061)	-0.06508*** (0.02177)
연도더미	포함	포함	포함
관측치 수	92	92	92
F	4.60***	4.69***	4.82***
결정계수	0.24511	0.24879	0.25404

주: 계수 밑의 괄호 안의 수치는 표준오차. ***, **, *는 각각 추정치가 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 뜻함.

〈표 11-9〉 출하 증가율과 진입률 – 3년 평균

출하 증가율 (3년 평균)	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ
비생산직/생산직 비율 (산업별)	-0.08426 (0.10758)	0.07325 (0.09956)	0.02130 (0.09681)
자본/노동 비율 (산업별)	0.00054* (0.00028)	0.00025 (0.00025)	0.00047* (0.00025)
진입률 (사업체기준)	1.61063*** (0.28992)		
진입률 (출하기준)		1.68278*** (0.27458)	
진입률 (고용기준)			1.92767*** (0.28337)
상수항	-0.07723 (0.06075)	0.04073 (0.04838)	-0.01560 (0.04955)
연도더미	포함	포함	포함
관측치 수	92	92	92
F	8.62***	9.94***	11.65***
결정계수	0.37831	0.41229	0.45130

주: 계수 밑의 괄호 안의 수치는 표준오차. ***, **, *는 각각 추정치가 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 뜻함.

각 해당 연도의 진입률과 주요 시장조직변수가 산업의 성장에 미치는 영향을 고용 증가율과 출하 증가율이라는 두 가지 측면에서 분석한 결과이다. 고용 증가율과 출하 증가율 모두, 그 해의 진입률과 유의한 양(+)의 관계를 갖는다. 즉, 진입률이 높은 산업의 고용과 출하가 빠르게 증가하는 것이다.

<표 11-6>과 <표 11-7>은 특정 산업에의 진입률이 단기적으로 그 산업의 고용 및 출하 증가에 미치는 영향을 분석한 반면, <표 11-8>과 <표 11-9>는 중기적인 효과를 분석한 결과이다. 즉, 사업체, 출하, 고용 세 기준에 따른 진입률이 진입이 있은 후의 3년간 해당 산업의 고용 및 출하에 어떤 영향을 미쳤는지 추정한 것이다. 표들에 따르면, 진입률은 모두 해당 산업의 고용과 출하에 중기적으로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

위의 결과들을 종합하면 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다. 첫째, 우리나라 전 산업에 걸쳐, 산업의 수나 생산액을 기준으로 각 산업의 규제 정도를 추정했을 때, 이들 규제는 해당 산업의 진입률을 대체적으로 억제하는 효과가 있었다. 둘째, 이 경우 특히 강한 규제가 존재하는 산업에의 진입률이 많은 타격을 입었다. 셋째, 고용 증가나 출하 증가로 측정되는 각 산업의 성장은 사업체 수, 출하비율, 고용비율 등으로 측정된 진입률에 의해 가속화되는 현상이 있다. 즉, 사업체 수의 증가, 진입에 의한 출하의 증가 및 고용의 증가 등을 경험한 산업은 다른 산업에 비해 전체적인 출하와 고용이 유의하게 증가한 것이다. 결국 이들을 종합하면, 우리나라의 진입규제는 해당 산업에서 새로운 기업의 진입을 억제하고, 이로 인해 해당 산업의 성장이 저해되었다는 결론을 내릴 수 있다.

3. 규제지수와 경제성장 - 분석결과와 시사점

가. 총 론

앞의 분석에서는 진입규제가 신규 기업의 시장진입을 억제하는 효과가 있음을 보였는데, 이는 명백히 자원의 효율적 활용을 저해하는 것이다. 한걸음 더 나아가 좀더 광범위하게 경제 전체의 규제체계를 조망할

〈표 11-10〉 규제 관련 지수 기술통계량(1999~2002 평균)

변수	관측치	평균값	표준편차	최솟값	최댓값
법·규제	42	6.08	1.27	3.47	8.26
경제투명도	42	5.46	0.91	3.35	6.95

경우, 규제가 경제의 효율성 및 성장에 미치는 전반적인 영향을 파악할 수 있을 것이다.

IMD의 규제지수를 활용하여 규제지수와 경제성장과의 관계를 세계 각국의 경험으로부터 일반화하는 것이 본 연구가 추구하는 바이지만, 좀더 정확히 표현하면 IMD의 규제지수 중에 정확히 '규제지수'라고 칭할 수 있는 것은 '법·규제 체제(Legal and regulatory framework)'이고, 나머지 지수는 명시적인 규제와 사회·제도적 환경의 중간에 위치한 것이다. 이 중 민주주의(정치체제), 관료제의 질 등은 암묵적 규제의 효과를 다루는 제12장에서 다루어지고 있어, 본 연구에서는 '법·규제 시스템'과 더불어 암묵적 규제보다는 경제규제와 연관되었다고 인정될 수 있는 '경제의 투명도'에 대해 분석한다. '법·규제 체제'는 '*법률·규제 체제가 국가경쟁력에 장애가 되지 않는다*'라는 설문에 대한 응답으로, 경제투명도는 '*정부는 경제정책이 의도하는 바를 경제주체들과 명쾌하게 의사소통 한다*'라는 설문에 대한 응답으로 이루어져 있다. 분석기간중 지수가 꾸준히 관측되고 모든 변수가 활용 가능한 42개국의 지수통계량이 <표 11-10>에 요약되어 있다. 지수의 범위는 (0, 10)으로, 0은 가장 부정적인 의미를, 10은 가장 긍정적인 의미를 지닌다. 같은 기간 동안 우리나라의 법·규제 지수와 투명도지수는 각각 4.7과 3.7로, IMD 국가들의 평균에 비해 상당히 낮게 나타나고 있다.

나. 규제지수와 경제성장

<표 11-11>은 '법·규제 체제'와 전통적 성장이론에서 주요 변수로 취급되는 투자, 개방 정도, 인적자원(교육 연수), 초기 소득 등이 일인당 GDP 성장률과 어떤 관계를 갖는지 분석한 것이다. 투자와 개방도가 일

〈표 11-11〉 규제지수와 경제성장 - 법·규제 시스템 종속변수: 1인당 GDP 성장률(1999~2002)

	추정 Ⅰ-1	추정 Ⅰ-2	추정 Ⅱ-1	추정 Ⅱ-2	추정 Ⅲ-1	추정 Ⅲ-2
법·규제	0.1636 (0.1537)	2.4759* (1.2729)	0.1168 (0.1718)	2.5509* (1.2795)	0.1145 (0.1749)	2.5464* (1.3000)
법·규제 (2차항)		-0.1934* (0.1057)		-0.2050* (0.1069)		-0.2047* (0.1085)
투자	0.1109*** (0.0318)	0.1105*** (0.0308)	0.1071*** (0.0022)	0.1053*** (0.0315)	0.1055*** (0.0349)	0.1046*** (0.0337)
개방도	0.2522*** (0.0604)	0.2500*** (0.0586)	0.2598*** (0.0620)	0.2602*** (0.0599)	0.2640*** (0.0699)	0.2620*** (0.0675)
교육연수			0.0643 (0.1019)	0.0876 (0.0991)	0.0508 (0.1414)	0.0818 (0.1376)
초기 소득					0.0499 (0.3573)	0.0216 (0.3456)
상수	-0.8686 (1.1822)	-7.4536* (3.7784)	-1.0530 (1.2270)	-8.1003** (3.8596)	-0.9898 (1.3236)	-8.0628** (3.9598)
F Adj. R-sq. n	19.10*** 0.57 42	16.04*** 0.59 42	14.20*** 0.56 42	12.92*** 0.59 42	11.06*** 0.55 42	10.47*** 0.58 42

주: ( ) 안의 수치는 표준오차이며, ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10%에서 유의함을 의미함.

인당 GDP 성장률에 유의한 양(+)의 효과를 미치는 데 반해, 교육 연수나 초기 소득은 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 밝혀졌다. 특히 규제지수의 경우, 선형으로 추정에 포함된 경우에는 어느 경우에도 유의하지 않았지만, 비선형 특히 2차 함수로 포함될 경우에는 한계적으로 유의성을 보인다.[14] 그러나 어떤 변수들과의 조합에서도 그 유의성과 계수

14) 본 연구에서 나타나는 비선형관계는 유의성이 한계적(10%)인 것이 사실이지만, 규제변수를 포함하여 여러 가지 제도적 변수가 비선형적으로 경제성과에 영향을 미친다는 논의는 기존의 문헌에서도 쉽게 찾아볼 수 있다. 예를 들어, Barro(1996), Comeau(2003) 참고.

의 크기는 견고하게 유지되고 있다. 유의한 2차 함수의 형태는, 2차항이 음(-)의 부호를 갖고, 규제지수가 6 정도 되는 곳에서 최댓값(경제성장률)을 지닌다. 규제지수와 경제성장이 역(逆) U자 형태(inverted U-curve)로 나타나는 것은 규제지수에 내재된 문제일 수도 있고, 법률이나 규제제도가 국제경쟁력을 훼손하지 않는다고 믿을 정도로 규제로부터 자유로운 상태가 사실은 성장에 도움이 되지 않는, 그래서 어느 정도의 규제가 있는 것이 성장에는 도움이 되는 것을 시사할 수도 있다. 임상준(2005)은 우리나라가 규제개혁에서 수량적인 성과를 많이 거두었지만, 질적 제고 노력은 부족하였던 것에 대해 반성할 필요가 있다고 지적하였는데, 그 기저에도 양질의 규제가 성장에 미치는 긍정적 효과가 크다는 논리가 있다.

분석기간중 한국의 평균 규제지수는 4.7로 아직은 법·규제 시스템이 충분히 자리 잡지 못한 면이 있다. 전체적으로는 17개국이 최대성장률을 나타내는 규제지수 6에 못 미치고 25개국이 이를 넘는 것으로 나타났는데, 이 두 그룹의 평균 성장률은 각각 4.2%와 4.3%로, 규제지수와 성장과의 비선형관계를 감안하더라도, 그 효과가 거의 차이가 없다. 그러나 두 가지 사항이 고려되어야 할 것이다. 먼저, 하위그룹의 경우 이상관측치(outlier)가 존재하는 것이다. 아직 규제지수 6에 미치지 못한 나라로는 아일랜드가 있는데, 이 나라의 해당 기간 규제지수는 5.3이지만 연평균 성장률은 그룹 전체의 약 2.5배에 달하는 10.8%이다. 이 이상점을 제외하면, 하위그룹의 연평균 성장률은 3.8%로 떨어져 상위그룹과 상당한 차이를 보인다.

둘째, 평균 성장률은 흡사하더라도, 표준편차의 차이는 크다. 즉, 상위그룹 국가들의 해당 기간 성장률 표준편차는 1.45인 데 반해 하위그룹의 표준편차는 2.30으로, 규제가 정비되지 않은 국가그룹에서 국가 간의 성장률의 차이가 크게 나타난다. 즉, 규제가 정비된 경제들은 성장이 상대적으로 안정적이었다는 의미에서 더 동질적이었다.

그러나 경제의 투명도가 사용될 경우에는 투자와 개방 정도만 유의할 뿐, 투명도를 포함해 다른 변수들은 유의하지 않다(표 11-12 참고). 경제의 투명도가 성장에 유의한 영향을 미치지 못한다는 분석결과는 투명도가 원래 성장과 무관하기 때문일 수도 있고, 규제지수의 경우에 논

〈표 11-12〉 규제지수와 경제성장 – 경제투명도 종속변수: 1인당 GDP 성장률(1999~2002)

	추정 I-1	추정 I-2	추정 II-1	추정 II-2	추정 III-1	추정 III-2
경제투명도	0.1883 (0.2091)	-0.2507 (2.3147)	0.1715 (0.2101)	0.5370 (2.4668)	0.1717 (0.2203)	0.5769 (2.6330)
경제투명도 (2차항)		0.0420 (0.2206)		-0.0351 (0.2358)		-0.0386 (0.2500)
투자	0.1142*** (0.0316)	0.1141*** (0.0320)	0.1071*** (0.0325)	0.1068*** (0.0330)	0.1072*** (0.0348)	0.1073*** (0.0353)
개방도	0.2412*** (0.0588)	0.2412*** (0.0596)	0.2577*** (0.0614)	0.2587*** (0.0626)	0.2576*** (0.0694)	0.2572*** (0.0704)
교육 연수			0.0879 (0.0920)	0.0930 (0.0994)	0.0882 (0.1379)	0.0988 (0.1556)
초기 소득					0.0136 (0.3671)	0.0189 (0.3891)
상수	-0.9429 (1.3722)	0.1699 (6.0064)	-1.4692 (1.4801)	-2.4292 (6.6276)	-1.4717 (1.6501)	-2.5617 (7.2534)
F Adj. R-sq. n	18.84*** 0.57 42	13.78*** 0.55 42	14.32*** 0.56 42	11.16*** 0.55 42	11.15*** 0.55 42	9.04*** 0.54 42

주: ( ) 안의 수치는 표준오차이며, ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10%에서 유의함을 의미함.

의한 바와 같이 관계가 존재하지만, 단순한 선형이나 2차 함수가 아니기 때문일 수도 있다. 관측치의 수가 충분하지 않은 것도 이유가 될 수 있지만, 주어진 자료로는 이에 대한 정확한 원인분석이 어렵다. 모든 분석에서 초기 소득과 교육 연수가 유의하지 않게 나타났는데 상대적으로 분석기간이 짧다는 것, 그리고 IMD 규제지수가 가능한 국가의 수가 상당히 제약되어 있다는 것 등이 그 원인이 될 수 있지만, 더 자세한 분석은 현재로는 어렵다.[15] 또한 투자와 개방도가 모든 분석에서 매우 강하게

15) 교육 연구에 대한 데이터는 1955년 이후 매 5년마다 발표되고 있어, 본장에서는 2000년의 교육 연수를 사용하였다.

나타나 경제성장의 가장 중요한 요인이 자본의 축적과 개방임을 보여주고 있다.[16]

비록 추정계수의 유의성이 한계적으로 지지되기는 하지만, 법·규제지수는 경제성장과 비선형적 관계를 보이고 있으며, 다른 조건이 동일할 때, 규제가 없는 경제에서 오히려 경제성장이 더딜 수 있음이 회귀분석결과 나타났다. 이러한 규제지수의 개선이 경제성장에 미치는 효과를 더 자세히 알아보기 위해서는 성장탄력성과 규제에 의한 성장 훼손 정도를 구해볼 필요가 있다. 제12장에서는 암묵적 규제로 인해 우리가 겪은 성장 손실을 계산해 보았는데, 본 연구에서는 명시적인 규제개선이 경제성장에 미치는 영향을 분석하여, 그 효과에 대한 이해를 높이고, 다음 장의 분석과 비교해 보고자 한다.[17]

회귀분석에서 사용된 자료를 이용, 탄력성을 구하여 IMD의 규제지수가 1999~2000년 기간 중 1% 변화함에 따라 분석대상 국가의 1999~2003년 기간중의 연평균 경제성장률 변화를 알아보았다. 추정식마다 작은 차이가 있긴 하지만, 추정식 III-2를 사용할 경우, 법·규제지수에 대한 경제성장의 탄력성은 다음과 같다.

• 경제성장의 법·규제 탄력성 = $\eta_L = (-0.4094\mu_L + 2.5464)\frac{\mu_L}{\mu_Y}$

위의 식에서 μ는 분석기간중 하첨자의 평균값을, 그리고 하첨자 L, Y는 각각 법·규제 지수 그리고 일인당 국민소득을 의미한다. $\mu_L = 6.1$이고, 동 기간중의 평균 국민소득은 4.3이므로 위 식으로부터 탄력성을 계산하면 다음과 같다.

η_L = 0.13.

16) 이 결과는 최근 설비투자의 부진을 겪고 있고, 개방에 대한 소극적 태도가 자주 목격되는 우리 경제에 시사하는 바가 크다. 개방의 정도가 규제와 깊은 관계가 있을 수 있고, 투자 역시 관련 규제의 영향을 받을 수 있다는 점을 고려하면, 규제가 이들 변수를 통하여 간접적으로 경제성장에 미치는 영향도 추후의 연구에서는 고려되어야 할 것이다.

17) 탄력성의 추정은 함수의 계수 추정치나 변수들의 평균치 등에 의해 예민하게 좌우될 수 있어, 이하의 탄력성분석은 규제개혁의 중요성을 강조하는 참고사항 정도로 간주한다.

즉 임의의 경제가 앞의 평균 수치들을 보유하고 있는 경우, IMD에서 측정한 법·규제 지수가 1% 개선될 경우 경제성장률은 약 0.13% 증가하는 것으로 나타났다. 규제와 경제성장과의 관계가 2차 함수임을 고려할 때, 곡선의 기울기는 최대치 부근에서 매우 낮아질 것이고, 경제정책지수와 법·규제 지수의 평균이 최대치에 근사하다는 것은 이들 평균 국가의 탄력성이 낮은 이유가 될 수 있을 것이다.

우리나라의 경우, IMD의 조사에 포함된 다른 나라들에 비해 상대적으로 법·규제 지수가 낮아 성장탄력성 또한 크다. 분석기간중 우리나라의 법·규제 지수가 4.7, 그리고 동 기간 동안의 성장률이 7.2임을 고려하면, 규제지수에 대한 우리나라의 성장탄력성은 다음과 같다. 상첨자 K는 우리나라를 뜻한다.

• 우리나라 경제성장의 법·규제 탄력성

$$= \eta_L^K = (-0.4094\mu_L^K + 2.5464)\frac{\mu_L^K}{\mu_Y^K}$$

$$\rightarrow \quad \eta_L = 0.41.$$

즉 분석기간중 우리나라가 법·규제 지수를 1% 향상시켰을 경우 경제성장률은 0.41% 증가함을 뜻한다.

실증분석결과로부터 얻을 수 있는 또 한 가지의 시사점은 우리나라의 법·규제 지수가 IMD 조사에 포함된 경제들의 평균 지수보다 낮아 상대적으로 입게 된 성장 손실이다.[18] <표 11-11>의 추정결과로부터, 다른 변수들은 모두 동일하고 불변이라고 가정할 때, 분석기간(1999~2002년) 동안 우리 경제의 법·규제 지수가 실제 지수인 4.7 대신 IMD 평균인 6.1이었다면 우리나라는 연평균 0.47%p 정도 성장률을 향상시킬 수 있었던 것으로 나타난다.

---

18) 본 연구의 제12장에서는 부패와 민주주의 등 암묵적 규제지수들을 활용하여 성장손실을 구해, 명시적 규제지수를 사용한 본장의 연구와 보완관계를 이루고 있다. 그러나 지수의 조사기관이 다르고(IMD:PRS Group), 지수의 종류가 다르며(명시적:암묵적), 지수의 스케일([0, 10]: [0, 6])과 시기가 달라(1999~2002: 1991~2003) 직접적 비교보다는 명시적 또는 암묵적 규제의 '성장 훼손' 입증이라는 측면에 의의를 두어야 할 것이다.

제4절 결 론

본 연구는 규제가 경제성과에 미치는 영향에 대해 특히 우리나라의 관점에서 분석하였다. 그러나 이 주제에 대한 우리나라의 기존 문헌이 주로 개별 산업의 규제개혁이 가져올 효과를 정성적으로 분석하거나 산업연관표 등을 통하여 추정한 반면, 본 연구는 우리나라의 산업별 진입규제와 진입률, 그리고 산업의 성장을 통해 규제의 영향을 분석하였고, 42개국의 자료를 통해 규제가 경제성장에 미치는 영향을 조사하였다.

산업별 분석에서는 규제가 가해지는 하위산업의 수(강한 규제, 약한 규제)와 규제가 가해지는 산업의 산출액을 기준으로 작성된 진입규제가 실제로 기업의 시장진입을 저해하는 효과가 있음을 보였다. 기업의 시장진입률은 사업체 수, 출하액비율, 고용비율 등으로 측정된 것이 사용되었다. 그리고 산업 내의 사업체의 수, 출하액, 고용 증가 등으로 측정된 산업발전의 상당 부분이 기업의 진입에 의해 결정됨을 보여, 결국 진입규제에 의해 기업의 시장진입이 어려울 경우 산업의 성장이 더뎌진다는 것을 보였다.

또한 국제적 경험으로부터, 규제가 경제의 성장에 영향을 미칠 수 있음을 보였는데, 특히 법·규제 지수와 경제정책지수가 2차 함수의 형태로 성장에 영향을 미쳤다. 이러한 비선형적인 관계는 규제지수가 갖는 그 자체의 측정문제에도 기인할 수 있지만, 기업활동에서 규제를 느끼지 못할 정도로 규제가 없는 것이 반드시 경제 전체의 효율성을 확보해 주는 것은 아니라는 주장을 간접적으로 지지하는 것일 수도 있다. 즉, 경제성장을 위해서는 규제 철폐를 포함하여 어느 정도의 규제개혁이 필요하지만, 규제를 무조건 없애갈수록 성장률이 증가하는 것은 아니라는 것을 시사할 수 있는 것이다. 이러한 결과는 규제가 전혀 없어야 한다는 논리보다는 기업이 규제가 있다고 느끼더라도 어느 정도의 양질의 규제가 필요하고, 경제의 지속적 성장을 위한 여건 마련을 위해서는 이러한 양질의 규제를 관리해 나가는 시스템이 필요하다는 논리를 간접적으로 지지하는 결과라고 해석할 수 있다.

참 고 문 헌

규제개혁위원회, 「2004년 규제개혁백서」, 2005.

김동석, 「산업부문별 성장요인 분석 및 국제비교」, 한국개발연구원, 2004.

김재홍, 「진입규제의 이론과 실제」, 규제연구시리즈 40, 한국경제연구원, 2002.

김재홍, 「한국의 진입규제」, 한국경제연구원 규제연구센터, 1994.

임상준, 「규제개혁의 정책과제와 발전방향」, 규제연구시리즈 43, 한국경제연구원, 2005.

이용환, 「규제개혁정책의 논리와 실제」, 규제연구시리즈 37, 한국경제연구원, 1999.

최용석 · 차문중, 「중국의 시장침투가 한국의 중소기업에 미치는 영향」, 「혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할」, 한국개발연구원, 2005.

하병기 · 심영섭 · 김원규, 「규제개혁의 경제효과 분석」, 산업연구원, 1999.

한국개발연구원, 「한국의 산업경쟁력 종합연구」, 2003.

한국개발연구원, 「한국의 산업경쟁력 종합연구」, 통계자료집, 2003.

Ahn, Sanghoon, “Firm Dynamics and Productivity Growth: A Review of Micro Evidence from OECD Countries,” OECD Economics Department Working Papers No.297, 2001.

Averch, H. and L. Johnson, “Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint,” *American Economic Review*, Vol.52, 1962, pp.1052~1069.

Barro, R., “Democracy and Growth,” *Journal of Economic Growth*, Vol.1(1), 1996, pp.1~27.

Barro, R. and J. W. Lee, “International Data on Educational Attainment: Updates and Implications,” Center for International Development Working Paper No.42, 2000, See www.cid.harvard.edu/ciddata/ciddata.html for the data set.

Comeau, L. Jr., “Democracy and Growth: A Relationship Revisited,” *Eastern Economic Journal*, Vol.29(1), 2003, pp.1~21.

Djankov, S., C. McLiesh, and R. Ramalho, “Growth and the Ease of Doing Business,” Working Paper, World Bank, Washington D.C., 2004.

Dunne, T. and M. Roberts., “Variations in Producer Turnover Across US Manufacturing Industries,” in P. A. Geroski and J. Schwalbach(eds.), *Entry*

and Market Contestability: An International Comparison, Basil Blackwell, 1991.

IMD, *World Competitiveness Yearbook*, Lausanne, 2005.

Mankiw, N. and M. Whinston., "Free Entry and Social Inefficiency," *RAND Journal of Economics,* Vol.17, 1986, pp.48~58.

OECD, *Economic Surveys: United States*, Paris: OECD, 2004.

OECD, *Regulatory Policies in OECD Countries*, Public Management Committee, Paris: OECD, 2002.

OECD, *Product Market Regulation and Productivity Growth*, Working Party No.1, Economic Policy Committee, Economics Department[ECO/CPE/WP1 (2005)16], Paris: OECD, 2005.

OECD, *Product Market Competition in OECD Countries: A Synthesis*, Working Party No.1, Economic Policy Committee, Economics Department [ECO/CPE/WP1(2005)17], Paris: OECD, 2005.

Perry, M., "Scale Economics, Imperfect Competition and Public Policy," *Journal of Industrial Economics*, Vol.32, 1984, pp.313~333.

Svensson, J., "Eight Questions about Corruption," *Journal of Economic Perspectives*, Vol.19(3), 2005, pp.19～42.

World Bank, *Doing a Business in 2005*, Washington D.C., 2005.

PRS Group, *International Country Risk Guide*, Washington D.C., 2004.

〈부표 11-1〉 진입규제와 진입률

진입률 (사업체 수 기준)	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ
평균 사업체규모 (고용기준)	-0.00048*** (0.00006)	-0.00039*** (0.00007)	-0.00052*** (0.00007)	-0.00046*** (0.00007)
비생산직종사자 비율	0.05367*** (0.02024)	0.03451* (0.01793)	0.03053 (0.02211)	0.05105** (0.01996)
자본/노동 비율 (산업별)	-0.00010** (0.00004)	-0.00015*** (0.00004)	-0.00015*** (0.00005)	-0.00012*** (0.00004)
진입규제지수 (산업 수 기준)	-0.03956** (0.01523)			
진입규제(강한형태) 지수(산업 수 기준)		-0.08473*** (0.02101)		
진입규제(약한형태) 지수(산업 수 기준)			0.00409 (0.02208)	
진입규제지수 (생산액기준)				-0.03007** (0.01192)
상수항	0.18962*** (0.01170)	0.19119*** (0.01132)	0.18914*** (0.01200)	0.18913*** (0.01171)
연도더미	포함	포함	포함	포함
관측치 수	138	138	138	138
F	22.62***	25.22***	20.78***	22.51***
결정계수	0.61396	0.63945	0.59372	0.61286

주: ( ) 안의 수치는 표준오차이며, ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10%에서 유의함을 의미함.

[부록 II-1] 분석대상 국가(42개국)

그리스	남아프리카공화국	네덜란드	노르웨이	뉴질랜드
덴마크	독 일	말레이시아	멕시코	미 국
베네수엘라	브라질	스웨덴	스위스	스페인
슬로베니아	싱가포르	아이슬란드	아일랜드	영 국
오스트리아	이스라엘	이탈리아	인 도	인도네시아
일 본	중 국	체 코	칠 레	캐나다
콜롬비아	태 국	터 키	포르투칼	폴란드
프랑스	필란드	필리핀	한 국	헝가리
호 주	홍 콩			

제12장

암묵적 규제로서의 사회적·제도적 환경과 경제성과: 부패를 중심으로

제1절 서 론

1. 연구의 목적과 의의

본장은 기업활동에 심각한 영향을 미치는 사회적·제도적 환경이 경제의 주요 성과에 미치는 효과를 이론적·실증적으로 분석하는 것을 목표로 한다. 명시적으로 기업의 진입, 가격결정, 물량 등을 규제하는 정책이 경제와 기업에 어떤 영향을 미치는지에 대해서는 꾸준한 연구가 있어왔다. 본 보고서의 제11장에서는, 우리나라의 진입규제가 기업의 진입률과 해당 산업에 어떤 영향을 미쳤는지 실증적으로 분석하였고, IMD에 의해 조사된 규제지수를 이용하여 규제가 세계 각국의 경제성장에 미치는 영향을 분석하였다. 하지만 명시적 규제뿐 아니라, 다양한 사회·정치·경제·제도적 요인들이 암묵적 규제로 작용하여 기업환경에 영향을 미칠 수 있으며, 이는 결국 자유롭고 창의적인 기업활동을 제한하여 경제 전체에 영향을 미칠 수 있다는 인식이 확산되고 있다.

본장의 주요 관심 분야는 암묵적 규제로 작용할 수 있는 다양한 사회적·제도적 환경이 경제성과에 미치는 영향이다. 이를 위해 이론적·실증적 분석에서는 추상화된 형태의 대표적 변수로 부패를 선택, 활용하였고, 부록에서는 기업의 진입이나 조업에 영향을 미치며, 이런 의미

에서 암묵적 규제로 간주될 수 있는 몇 가지 사회적·제도적 변수들을 활용한 실증분석결과를 수록하였다.

사회적·제도적 환경이 암묵적 규제로 작용하여 경제의 주요 변수에 미치는 영향을 규명하는 본 연구는, 최근 규제에 대한 적극적인 개선과 품질의 제고를 통해 기업환경을 개선하고 경제의 효율성을 제고하기 위해 노력하는 우리에게 시사하는 바가 크다. 즉, 사회적·제도적 환경이 암묵적 규제가 되어 기업활동 및 경제 전반에 미치는 영향의 중요성을 인지하고, 명시적인 규제에 대한 개선과 정비와 더불어, 이들 환경의 개선을 위해 정책적 노력을 견지해야 하는 것이다. 이주선(2004)이 지적한 바와 같이, 기업활동의 어느 특정한 부분에 영향을 미치는 규제도 결국은 '애로 현상'으로 인해 전체적인 경제활동에 영향을 미칠 수밖에 없다는 점에서 암묵적 규제를 개선하는 노력은 더욱 의미가 있다.

2. 암묵적 규제로서의 제도적 환경[1)]

우리나라의 경제적 규제 중 가장 수도 많고 체감도도 높은 것은 진입규제이다. 이주선(2004)의 분류에 따르면, 1998년 정부의 35개 중앙부처 청이 등록한 규제의 총수는 11,125개로, 이 중 6,360개가 경제적 규제이며, 경제적 규제의 약 33.2%(2,112개)가 진입규제로 분류되고 있다. 규제정비가 적극적으로 행해졌던 1999년 말 경제적 규제는 3,868개로 줄었으며, 이 중 37.1%(1,435개)가 진입규제로, 진입규제의 수는 줄었지만, 상대적 비중은 오히려 증가한 모습을 보인다.

경제적 규제 중 품질규제는 소비자보호라는 측면이 강조되어 사회적 규제와의 경계에 있어, 반드시 경제적 규제라고 정의할 수 있을지 불분명하다. 2004년 말 현재의 잔존규제에서 품질규제를 제외한 경제적 규제는 1,915개인데, 이 중 진입규제는 74.9%라는 절대적 다수를 차지하고 있다. 가격규제, 물량규제 등이 이미 진입한 기업들의 조업에 대한 규제라는 점을 고려할 때, 진입규제는 보다 더 직접적으로 기업환경과 경제

1) 이후의 본문에서 사용되는 '제도적 환경'은 별도로 적시되지 않는 경우 사회적·제도적 환경을 총칭한다.

활동에 영향을 미친다고 볼 수 있다(김재홍[1994]; 이주선[2004]).

정부의 진입규제는 기업이 특정 산업에 진입하는 데 필요한 비용을 유발하는 효과를 갖는다. 정부는 하나의 기업이 추가적으로 시장에 진입하여 발생하는 순한계편익(=한계편익－한계비용 = 한계이윤)과 이로 인한 경제 전체 후생의 변화를 고려하여 기업의 진입 여부를 결정하거나 제한을 둘 것이다(김재홍[2002]). 그리고 많은 경우 진입규제는 정부가 시장에 진입하고자 하는 기업들에게 진입의 조건을 부과하는 형태를 띠게 된다(Djankov et al.[2002]). 이 경우 시장에 진입한 기업은 비경쟁적 시장에서 초과이윤을 누릴 수 있어, 경제적 렌트인 이 초과이윤은, 아직 시장에 진입하지 않은 기업을 유혹할 것이다.

아직 시장에 진입하지 않은 기업의 입장에서는 진입으로 인해 사회 전체의 후생은 감소하더라도 자신의 한계편익이 영(0)보다 큰 경우 진입을 꾀할 것이며, 진입을 원하는 경우, 정부가 진입을 어렵게 하기 위해 부과한 조건을 충족시키기 위한 비용을 지불해야 할 것이다. 그러나 정부에 의한 명시적인 진입규제가 없거나 있더라도 매우 약한 경우에도 강력한 암묵적 진입규제가 존재하는 경우가 많으며, 경제 내의 여러 가지 제도적 변수들이 이와 연관되어 있다. 이 경우[2] 진입을 원하는 기업은 어떤 형태로든 비용을 지불해야 함은 물론이다.

진입규제의 가장 큰 폐해 중의 하나는 이들이 시장 내에 조업하는 기업의 수를 줄이고, 각 기업의 생산량을 감소키며 가격을 상승시켜, 자원의 왜곡과 더불어 소비자의 후생을 감소시킨다는 것이다. 경제에 존재하는 부패는 특정 기업에 대한 암묵적 지원, 또는 암묵적 인허가 등을 통해 뇌물 수수 등을 조장하고 경제행위를 왜곡시키며 기업의 정상적 시장진입을 막는 대표적 사례라고 할 수 있다. 근본적으로 부패는 한 국가의 법적, 경제적, 문화적, 정치적 제도를 반영하는 것이고, 따라서 이들의 결과물적인 측면이 있다(Svensson[2005]). 예를 들어, 명시적 진입규제가 존재하는 경우에 뇌물 수수 등에 의해 정상적인 진입비용보다 적은 비용으로 진입이 가능해지면 기업은 비정상적인 방법으로 진입을 꾀

2) 예를 들어, 명시적 규제 중 가장 약한 형태인 '신고제'가 시행되는 경우 정책당국이 '신고'를 처리하지 않음으로써 신규 기업의 진입을 저지할 수 있다.

할 가능성이 있다(Djankov et al.[2003]). 즉, 명시적인 규제가 존재하는 경우에도 암묵적인 규제가 병존할 수 있으며, 기업은 기대순편익, 위험도 등을 고려하여 진입 여부 또는 진입방법을 결정할 것이다.

본장은 경제의 부패나 정치제도 등 제도적 환경이 명시적 진입규제와 유사하게 기업의 시장진입을 저해하거나 생산량을 감소키는 등 암묵적 규제의 역할을 하고 있음에 주목하고, 제도적 환경이 경제의 주요 변수 및 성과에 미치는 영향을 이론적·실증적으로 분석하는 것을 목표로 한다. Djankov et al.(2002)은 85개국을 대상으로 한 진입규제의 분석에서, 진입규제는 (특히 개발도상국의) 기업들로 하여금 막대한 진입비용을 지불하게 하는데, 부패와도 밀접한 관계가 있고 정치체제가 비민주적인 경제에서 더 자주 발견된다고 지적하고 있어, 부패나 민주주의 등의 변수가 명시적 규제와 밀접한 관계가 있음을 주장하고 있다. 이들 변수가 명시적인 규제와 공존하는 것도 문제지만, 명시적인 규제가 개선되더라도 사회 및 경제 환경이 정비되지 않아 부패가 관행으로 남아 있거나 비민주적 사고와 체제가 유지된다면, 이들이 철폐되거나 개선된 규제를 대신하여 암묵적인 규제의 역할을 할 가능성이 있는 것도 문제라고 할 수 있다. 우리나라가 명시적인 규제개선에 주력하고 있고 또 일정한 성과도 거두고 있는 현실에서, 본장이 이들 변수에 주목하는 것도 이런 이유에서이다.

3. 경제성과와 제도적 변수

가. 암묵적 규제로서의 부패

경제에 있어 제도적 변수의 중요성은 Rigobon and Rodrik(2004), Rodrik, Subramanian and Trebbi(2004), Svensson(2005), Woo(2004) 등의 최근의 연구에서 많이 강조되어 왔다. 기업활동에 영향을 미칠 수 있는 제도적인 환경변수에는 여러 가지가 있지만, 여기에서는 앞서 논의한 바와 같이 가장 널리 부패 위주로 살펴본다.

최근 우리나라는 부패방지위원회를 신설하여, 사회 곳곳에 만연되어 있는 부패와의 전쟁을 선포하고, 이를 위한 제도적·실천적 개혁을 추

구하고 있다. 특히 공공부문의 부패는 경제에 유의한 영향을 미치는 가장 중요한 제도적 요인 중의 하나로 인식되어 왔으며, 부패와 다양한 경제변수와의 관계, 특히 경제성장과의 관계는 경제학자와 정책입안자들의 폭넓은 관심을 불러일으켰다. 부패와 경제변수와의 관계에 대한 분석은, 부패가 과연 전적으로 경제에 부정적인 영향만 끼치는 것인지, 그리고 만일 그렇지 않다면 서로 다른 형태나 종류의 부패가 특정 변수에 체계적으로 다른 영향을 미칠 수 있는지 등의 논의로 인해 더욱 복잡해지는 양상을 띠고 있다.

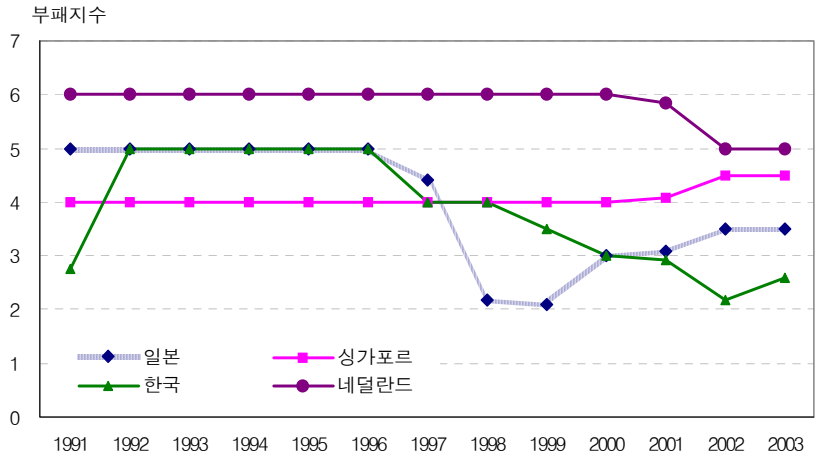
각국의 부패의 정도는 조사기관이나 조사방법에 따라 어느 정도의 차이가 존재하는데, PRS Group(2004)의 International Country Risk Guide(ICRG)에 따르면, 우리의 부패 정도는 네덜란드 등의 일부 선진국에 비하면 아직 심각하지만, 1990년대 중반까지는 일본, 싱가포르 등과 어느 정도 동등했으며, 1990년대 중반 이후 악화되고 있음이 나타난다(그림 12-1 참고).[3)]

[그림 12-2]에서 볼 수 있는 바와 같이 우리보다 소득수준이 낮은 국가들과 비교해서도 특별히 우리의 부패수준이 낮은 것은 아니다. 선진경제로의 진입을 추구하는 우리에게 걸맞는 사회 기반과 환경을 조성하고자 하는 노력에는, 여러 채널을 통해 다양한 경제변수에 영향을 끼칠 수 있는 부패에 대한 이해를 높이는 것도 필수적으로 포함되어야 한다. 부패가 우리 경제에 끼치는 영향에 대한 분석은 지금의 우리 부패수준이 성장에 어느 정도 장애가 될 수 있는지, 그리고 미래의 성장과 부패수준이 어떤 형식으로 관련될 것인지 등의 정보를 제공함으로써 우리가 추진하는 부패척결정책에 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 또한 바람직한 기업환경의 조성을 위해서는 단순히 명시적 규제를 개선하려는 노력뿐 아니라, 암묵적 규제가 될 수 있는 제도의 정비나 의식의 전환이 필요하다는 것을 강조할 수 있을 것이다.

Mauro(1995)와 Knack and Keefer(1995)의 연구에 뒤이어 부패가 거시경제변수에 미치는 영향에 대한 연구가 꾸준히 증가하는 이유 중의 하나도, 그 영향이 항상 부정적인 것인지, 만일 긍정적인 면도 있다면

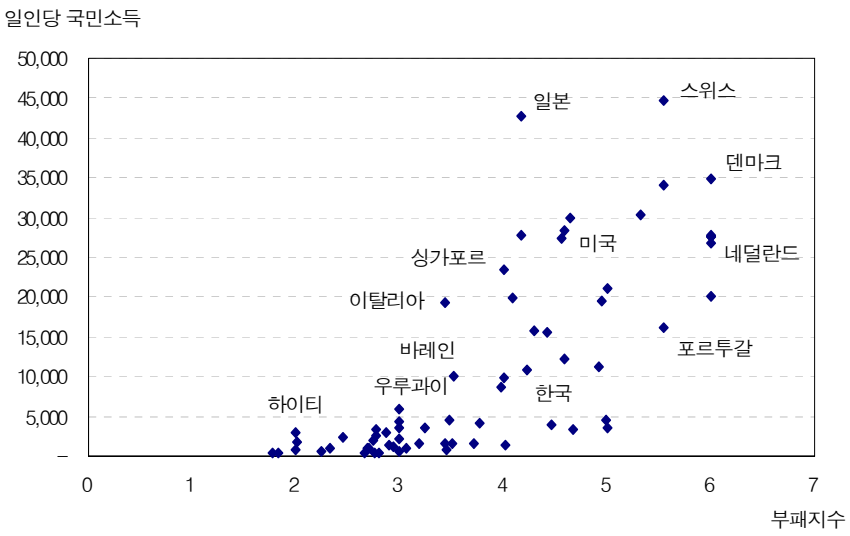
3) ICRG의 경우 높은 지수가 더 청렴함을 뜻한다.

[그림 12-1] 부패지수 추이



주: 지수 0은 매우 나쁨, 6은 매우 양호함을 뜻함.
자료: Political Risk Services Group(2004).

[그림 12-2] 국민소득과 부패지수



자료: Political Risk Services Group(2004), World Bank(2004).

어느 경우인지를 알아보기 위한 시도의 일환이었다. Schliefer and Vishny (1993), 그리고 Kaufmann and Wei(1999)가 지적한 바와 같이, 부패가 경제에 미치는 가장 심각한 악영향 중의 하나는, 민간부문에 고용될 경우 훨씬 생산성이 높았을 고급 인적자원을 부패한 공공부문이 비생산적인 관료체계 안으로 흡수함으로써 발생한다는 것이다.

그리고 민간부문은 부패한 공공부문과 협상하고 대처하기 위해 시간과 자원을 허비해야 한다. 부패 관련자들과 기관들은 비밀 유지를 위해 경제와 시장을 왜곡하게 되며, 관료들이 고의적으로 부정확한 기록을 남기거나 기록 자체를 말살함으로 인해 정부의 세수 등을 감소시키기도 한다. 그뿐 아니라 많은 경우 부패는 투자에 대한 수익을 감소시키는 세금과 같은 역할을 수행한다. 많은 연구들이 부패가 증가하면 투자가 감소하는 것을 이론적으로 입증하거나 실증적으로 검증하였으며, 이를 바탕으로 부패는 경제성장에 해를 끼친다고 주장했고(예를 들면, Knack and Keefer[1995], Keefer and Knack[1997], Mauro[1995, 1997], Rivera-Batiz[2000]), Woo(2004)는 부패를 제거할 경우 총생산성이 증가함을 실증적으로 보여주었다.

하지만 이러한 다수의 연구와는 달리, 부패가 관료제의 그리고 배분적인 효율성을 증가시킴으로써 경제에 긍정적인 효과를 가져올 수도 있다는 주장도 제기되었다. Leff(1964)는 부패가 부담스러운 여러 규제들을 회피하게 함으로써 관료조직의 효율성을 증가시킴을 역설하였고, Kaufmann(1997)은 관료가 자신의 수뢰 가능성을 증가시키기 위해서는 비효율성을 감소시켜야 하므로 부패는 비효율성을 감소시키는 유인으로 작동할 수 있다고 주장하였다. Kaufmann(1997)은 또한 경쟁적인 입찰을 통해 수뢰가 이루어질 경우, 가장 효율적이고 낮은 비용을 유지하는 기업이 가장 높은 액수의 뇌물을 제의하여 선택될 수 있으므로, 경제 전반적인 자원배분의 효율성이 부패에 의해 향상될 수 있다고 주장하였다. 반면 Ackerman(1997)은 이럴 경우 가장 높은 액수를 제안하는 기업은 가장 낮은 비용을 유지하는 기업이라기보다는 낮은 질의 제품을 생산함으로써 뇌물을 준비한 기업일 가능성이 있다고 반박하였다.

부패가 경제에 긍정적인 효과를 가져올 수도 있다는 연구에 더해, 최근에 발전된 부패에 대한 연구는, 경제의 균형이 높은 수준의 부패와도

연결될 수 있는 개념임을 제시해 주었다. Andvig(1991), Ehrlich and Lui (1999), 그리고 Paldam(1999) 등이 다양한 방법을 통하여 발전시킨 '복수 균형'의 모델은, '고부패-저소득', '저부패-고소득'이라는 두 개의 균형점과 이 두 안정적 균형점 사이의 불안정 균형점 또는 추축(pivot point)의 존재를 보여주고 있다.[4] 이 모델에 따르면, 경제가 '고부패-저소득'으로부터 '저부패-고소득'의 균형점으로 이동하기 위해서는 반드시 그 두 균형점 사이에 존재하는 불안정 균형의 상태를 지나야 한다. 그리고 경제가 '고부패-저소득'으로부터 탈출하여 저부패 균형점으로 움직일 경우, 추축점(pivot point)이나 불안정 균형에 이르기 전 처음에는 더욱 낮은 소득을 경험하게 된다. 이런 맥락에서 볼 때, 아주 높은 수준의 부패를 겪고 있는 나라에게 단기적으로 가장 적절한 선택은 높은 수준의 부패를 유지하는 것이 될 수 있다. 그러나 경제 전체의 후생을 장기적으로 극대화하는 것이 목표라면, 단기간의 소득 감소를 감수하고라도 '저부패-고소득' 균형으로 이동하여야 하는 것이 필수적이다.[5]

나. 부패와 경제성과

본장은 규제와 밀접한 관계가 있는 제도적 환경변수가 경제성과, 특히 경제성장에 미치는 영향에 주목한다. 부패, 관료의 질, 민주적 신뢰성, 법과 질서 등의 변수를 기업의 제도적 환경을 대표하는 변수들로 본문과 부록에서 고려하고 있지만, 특히 이론적 부분에서는 부패라는 변수를 주로 다룰 것이다. 일반적으로 부패가 심한 경제일수록 규제가 심해지는 경향이 있고, 규제가 심한 경우 이를 피해가는 한 방법으로 부패가 창궐하게 되는 양 방향의 인과관계가 존재하며, 상관관계의 분석에서도 규제와 부패가 가장 밀접한 연관성을 지니고 있음을 고려, 부패가 경제성장에 미치는 영향을 이론적으로 분석한다. 부패와 일인당 국민소득과의 관계는 Ehrlich and Lui(1999), Getz and Volkema(2001), Goldsmith (1999), Hall and Jones(1999), Paldam(1999), Sandholtz and Koetzel(2000),

4) 여기서의 소득은 일인당 국민소득을 의미한다.
5) 부패에 대한 논의가 다소 긴 것은 이러한 논의들이 본장의 다음 절에서 분석하는 암묵적 규제로서의 부패의 효과와 관련되는 점이 많기 때문이다.

Treisman(2000) 등에 의해 분석되어져 왔다. 이 연구들은 대체적으로 높은 수준의 부패와 낮은 수준의 일인당 국민소득이 밀접하게 연관되어 있다고 결론 내리고 있지만 경제성장과 부패와의 전체적인 관계는 명확히 제시하지 않고 있다. Svensson(2005)은 실증분석을 통해 부패와 경제성장과의 관계는 불분명함을 보이고, 이는 부패와 미시적 기업성과의 관계가 유의한 것과 대비하여 '퍼즐'이라고 밝힌 바 있다.

본장은 부패의 변화와 소득 변화의 관계를 제시하는 모델을 개발하고 이로부터, 관련 탄력성들의 크기에 따라, 부패가 소득을 포함한 경제변수들과 어떻게 연결되는지를 분석한다. 실증분석에서는 67개국의 평균 부패수준과 경제성장률을 비교함으로써, 부패가 경제성장에 미치는 영향의 양태를 밝히고 동시에 우리가 추구하는 對부패전쟁에의 시사점을 도출할 것이다. 또한 <부록 12-1>에서는 민주적 신뢰성과 관료의 질, 법과 질서 등의 변수 등을 부패와 더불어 기업의 제도적 환경을 대표하는 변수로 간주, 이들이 경제성장에 미치는 영향을 분석한다.

다음 절에서는 이론적인 모델이 개발되고, 3절에서는 데이터와 연구방법이 약술될 것이다. 4절에서는 기술된 자료에 바탕을 둔 분석이 행해지고, 주된 결과에 대한 토론과 정책적 함의를 논할 것이다. 본 연구의 결론과 추후의 연구과제에 대한 간략한 논의는 5절에서 행해진다.

제2절 제도적 환경과 경제성장 – 이론적 틀

1. 기본적 생산모형

인적자본과 자본을 결합하여 한 가지의 대표 소비재를 생산하는 경제를 가정하자. 이 경제의 생산함수는 다음과 같이 주어진다.

$$Y = AH^{\alpha}K^{1-\alpha},$$

여기서 A는 이 경제의 기술수준을, H는 인적자본을, K는 실질자본을 뜻한다. Ethier(1982)와 Barro and Sala-I-Martin(1995) 등의 논문에서 가정하는 바와 같이, 자본은 서로 다른 특성을 지닌 자본재들의 총합으로

이루어지며, 자본의 축적은 이 특성들의 종류가 증가하며 이루어진다. 이 경우, 경제 내의 자본스톡은 아래와 같은 식으로 표시될 수 있다.

$$K=\left(\int_0^N x(j)^{1-\alpha}dj\right)^{1/(1-\alpha)}.$$

다시 말해 총자본스톡은 각각이 $x(j)$로 표기되는 다양한 종류의 자본재의 연속적 총화(composite)로 해석된다. 경제 내의 대표 기업의 자본임대수준은 아래의 식 (12.1)과 같이 자본의 한계생산성에 의해 결정된다.

$$m=\frac{\partial Y}{\partial x}=A(1-\alpha)H^{\alpha}x^{-\alpha}. \tag{12.1}$$

분석의 편의를 위해, 자본재 $x(j)$의 한계생산비는 항상 1이라는 가정과 자본재는 완전히 감가상각된다는 가정을 채택한다.[6] 이자율(r)이 고정되어 있는 정상 상태에서 기업의 이윤극대화함수는 아래와 같다.

$$\pi_t=-F+\int_t^{\infty}[mx-x]e^{-r(s-t)}ds.$$

이 식에서 F는 고정비용을 의미한다.

2. 암묵적 규제의 영향 - 부패를 중심으로

가. 암묵적 규제와 생산 기업

경제 내에 부패가 존재하지 않을 경우, 시장은 완전경쟁 형태를 유지한다고 가정하자. 또한 경제에 부패가 존재하기 시작하면서, (위험 중립적인) 기업이 특정 시장 내에서 조업하기 위해서는 당국자에게 뇌물을 공여해야 한다고 가정하자. 즉, 경제 내의 부패가 암묵적으로 진입규제의 역할을 담당하고 있는 것이다. 이 경우 뇌물 공여는 이 경제 내에 존재하는 암묵적 진입규제를 피해가는 '허가'와도 같다.

6) Barro and Sala-I-Martin(1995), Borenzstein et al.(1998) 등 여러 연구에서 사용되는 가정이다.

뇌물이 상품의 판매량과 비례하거나 또는 lump-sum이거나에 관계없이 어느 경우에나 본 연구의 기본적인 결과는 변화하지 않지만, 편의상 상품의 판매량(또는 시장점유율)에 비례한다고 가정하자. 이 경우, 시장에 진입하는 기업이 한 단위 더 생산하기 위해 지불해야 하는 한계비용(ν)은 뇌물이 없는 상태에서의 한계비용(=1)보다 크거나 같고($\nu \geq 1$), 뇌물 공여의 대가로 당국은 뇌물 공여 기업이 불완전경쟁이 이루어지는 시장에 진입, 일정수준의 편익($\mu \geq 1$)을 올릴 수 있게 해줄 것이다.[7] 이에 따라 뇌물 공여 기업의 이윤함수는 아래와 같이 표현된다.

$$\pi_t = -F + \int_t^{\infty} [\mu m x - \nu x] e^{-r(s-t)} ds. \tag{12.2}$$

μ과 ν는 이 경제의 부패수준인 c의 함수이다. 경제의 부패수준이 증가할수록 비용을 지불하고 시장에 진입하는 기업의 수는 감소한다고 가정하자. 그리고 논리의 전개를 위해서 비용과 편익에 대한 다음의 두 가정을 도입한다.

[가정 1] 다른 조건이 동일할 때, 경제의 부패수준이 상승함에 따라 뇌물 공여의 편익은 증가하지만$\left(\frac{\partial \mu}{\partial c} \geqq 0\right)$, 한계편익의 증가율은 감소한다$\left(\frac{\partial^2 \mu}{\partial c^2} < 0\right)$.

[가정 2] 다른 조건이 동일할 때, 경제의 부패수준이 상승함에 따라, 기업이 지불해야 하는 뇌물비용은 초기에는 감소하지만$\left(\frac{\partial \nu}{\partial c} \leq 0\right)$, 부패가 일정수준에 도달한 이후에는 비용이 증가하고 $\left(\frac{\partial \nu}{\partial c} > 0\right)$, 그 이후 한계비용의 증가율은 증가한다$\left(\frac{\partial^2 \nu}{\partial c^2} > 0\right)$.

[가정 1]은 전반적 부패수준이 증가함에 따라 자유로운 시장진입이 저해되기 시작하며, 이에 따라 진입기업의 수가 감소, 시장이 불완전경

7) 이 편익은 다양한 수단에 의해 얻어질 것이다. 당국이 경제 내에 조업할 수 있는 기업의 수를 제한하고 다른 기업의 시장진입을 제한하는 것도 그 일례이다.

쟁으로 변화하고 진입 기업들이 매 단위 생산으로부터 받는 편익이 증가함을 의미한다. 그러나 생산단위당 획득할 수 있는 한계편익은 감소한다.

[가정 2]는 부패가 거의 없는 경제에서는 제도적 환경이 정비되어 있어 뇌물의 공여를 통해 시장에 진입하는 것이 높은 비용을 필요로 하지만, 부패가 만연되어 있으면 상대적으로 낮은 뇌물비용을 지불하고도 시장에 진입할 수 있음을 의미한다. 그러나 부패가 어느 수준 이상으로 심해질 경우, 시장에 진입하여 조업할 수 있는 기업의 수는 매우 적어지며, 이 적은 수의 '허가증'을 획득하기 위해 기업이 지불해야 하는 비용은 증가하기 시작함을 의미한다.[8)]

[그림 12-3(a)]는 위의 가정들을 만족시키는 μ, ν와 부패의 수준 c의 관계를 보여주고 있다.[9)] 부패가 존재하지 않는 경제의 경우(c = 0), 시장 진입이 뇌물비용에 합당한 편익을 유발하지 못한다. 예를 들면, 청렴도가 높아 사회제도나 관습, 경제적 제재, 법적 구속력 등에 의해 당국자를 부정부패에 연루시키는 것이 어려운 경제에서는, 기업이 당국자를 매수하기 위해 지불하여야 하는 비용은 아주 높은 반면, 시장의 형태는 완전경쟁에 가까워 진입 후 획득하는 편익은 낮다.

그러나 어느 정도 이상의 부패가 존재하는 경제에서는 뇌물을 공여하고 시장에 진입하여 이윤을 획득할 동기가 부여되며 이는 한계편익이 한계비용을 초과하는 것으로 나타난다. 즉, 부패의 수준이 증가함에 따라, 사회의 견제, 감시 처벌 기능이 약화되고, 당국을 매수하기는 상대적으로 쉬어져, 시장에서 비호를 받으며 조업하기 위해 기업이 지불하여야 하는 뇌물액은 감소하는 것이다. [그림 12-3(a)]에서 부패수준이 c_0를 넘는 경우가 이에 해당한다.[10)]

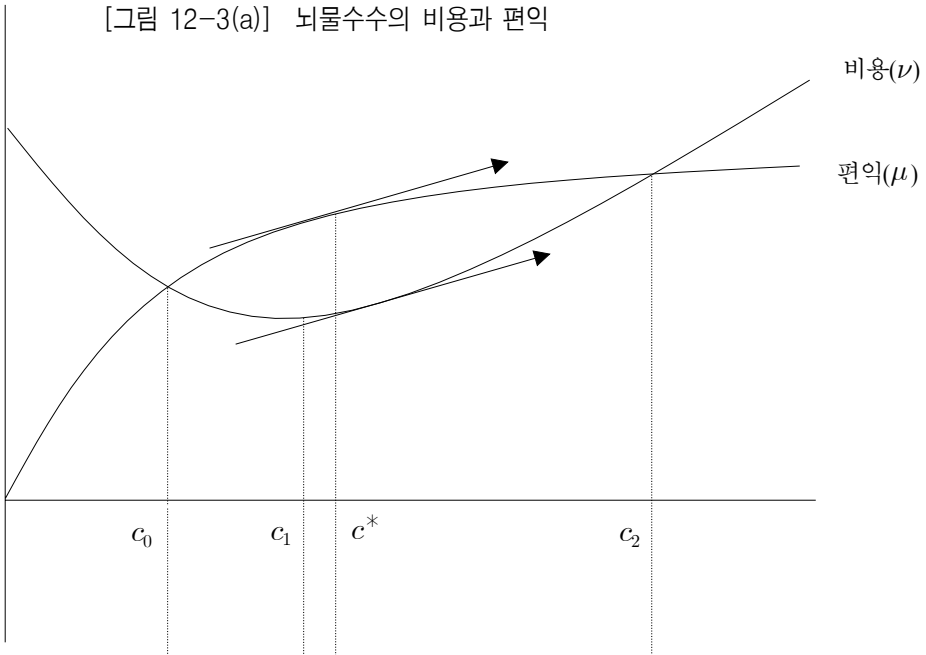
---

8) 예를 들어, 부패가 심한 개발도상국에서 권력자의 측근이나 인척들이 주요 산업을 장악하고 있는 경우, 일반기업이 진입하기 위해서는 막대한 비용이 들 것이다.

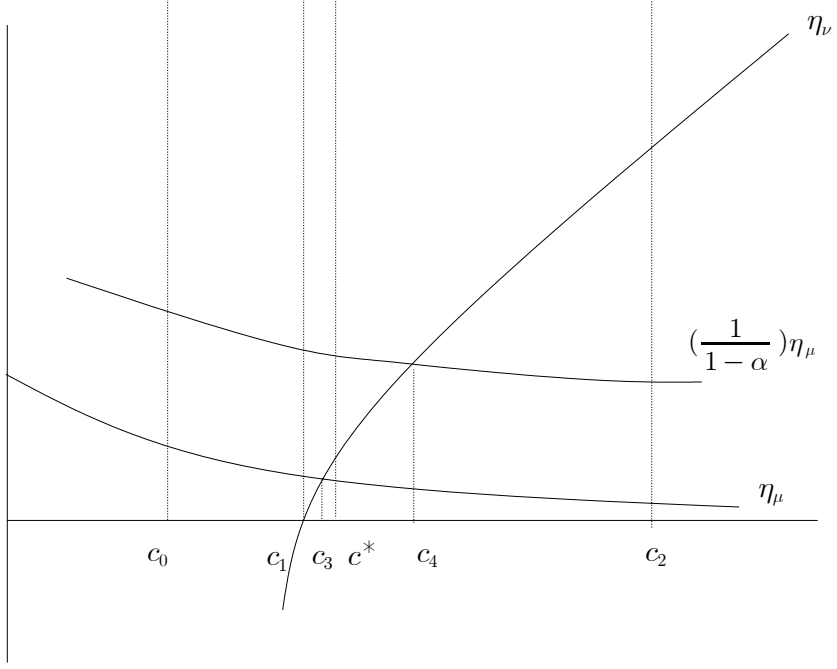
9) 뇌물의 대가나 비용이 반드시 그림과 같은 형태일 필요는 없다. 본 논문의 분석을 위해 정확한 함수의 형태나, 일계 도함수의 부호 등도 반드시 필요한 것은 아니지만 추상적이지 않은 결과를 도출하기 위해 비용과 편익에 대한 가정을 도입하였다.

10) [그림 12-3(b)]는 비용과 편익의 부패 탄력성을 스케치한 것으로 그 의미에 대해서는 다음 절에서 논의한다.

[그림 12-3(a)] 뇌물수수의 비용과 편익



[그림 12-3(b)] 뇌물수수의 비용과 편익 - 탄력성과의 관계



하지만 부패가 극심해지면서, 예를 들어 부패수준이 그림의 c_1을 지나면서, 뇌물의 '효율성'이 감소하며, 시장진입을 위해서는 더 많은 비용을 지불하게 된다. 어느 수준 이상에서는 뇌물을 진입비용으로 지불하며 조업해도 한계편익이 비용에 미치지 못해 진입의 동기가 감소할 것이다. 그림에서 부패수준 c_2가 이에 해당된다.

경제의 부패수준은 한 기업이 결정하는 것이 아니고 경제 전체에 주어진 환경으로 이해하여야 한다. 어느 특정한 경제에서 기업이 편익과 비용의 차이를 극대화할 수 있는 부패의 수준을 결정하는 것이 아니고, 주어진 부패수준과 비용 및 편익에서 이윤을 극대화할 수 있는 생산점을 찾는 것이다. 즉, 점 c*에서는 단위당 대가와 뇌물비용의 차이가 극대화되고 그 이후부터는 단위당 지불하여야 하는 뇌물의 액수가, 비호를 받으며 조업함으로써 얻는 수입보다 빠른 속도로 증가하지만, 이 수준의 부패는 기업이 결정할 수 있는 성격이 아니다.[11] 즉, 이 그림은 부패수준이 c*인 경제에 속한 기업이, 시장에 진입하는 경우 획득하는 단위당 순편익이 다른 경제에 속한 기업들보다 높다는 것을 보여주는 것이지 단위당 순편익이 가장 높으므로 기업이 그 부패점을 찾아내는 것은 아니다.[12]

본장에서는 먼저 부패의 수준이 심화됨에 따라 시장에서 조업하는 기업들의 수는 감소한다는 가정과 뇌물의 공여와 이에 따른 비용과 편익에 대한 두 가지 가정하에, 부패의 증가가 생산과 소비에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 기존의 전통적인 연구에서는, 특히 Cournot 형태의 경쟁이 존재하게 될 경우 생산자의 수가 감소함에 따라 각 생산자의 생산량은 증가하지만 시장 전체적인 생산량은 감소함을 밝히고 있다. 그러나 본 연구에서는, 부패에 따른 묵시적 진입비용이 존재할 경우, 부패의 수준이 증가하고 생산자의 수가 감소함에 따라 개별 기업이 생산량을 오히려 감소시키는 경우도 있음을 보여, 부패에 따른 시장의 왜곡이

11) 가정 1과 2에 따르면, ν와 μ의 기울기를 동일하게 하는 부패수준은 하나이며, [그림 12-3]의 $[c_0, c_2]$ 구역 내에 존재한다.

12) 그러나 개방경제를 가정할 경우, 생산자원의 국제적 이동이 가능할 경우에는 생산자가 자신의 이윤을 극대화할 수 있는 부패수준을 지닌 나라로 이동하여 조업의 최적부패수준을 결정하는 것이 가능하다.

일반적인 경우보다도 더 심각하게 후생을 감소시킴을 보인다. 또한 소비자들의 소비 행태의 왜곡 역시 분석하고, 데이터에 근거, 경제성장에 미치는 영향을 실증적으로 분석할 것이다.

제3절 암묵적 규제가 경제에 미치는 효과

1. 자본임대율과 기업의 생산 및 이윤에 미치는 효과

가. 임대율 및 기업의 생산량

기업이 그 경제에 주어진 부패수준에서 이윤을 극대화하기 위하여 생산하여야 하는 최적수준의 생산량 x를 구하기 위해 식 (12.2)의 일계조건을 구하여 정리하면 아래의 식 (12.3)과 같다.

$$x \mid_{corruption} = x^B = \left(\frac{\mu}{\nu}\right)^{\frac{1}{\alpha}} A^{\frac{1}{\alpha}} (1-\alpha)^{\frac{2}{\alpha}} H. \tag{12.3}$$

공식 (12.3)을 (12.1)에 대입하여 풀면 자본임대율은 다음과 같다.

$$m = \frac{1}{(1-\alpha)} \frac{\nu}{\mu}$$

이 결과를 경제 내에 부패가 존재하지 않는 경우의 임대율 $\frac{1}{1-\alpha}$과 비교하면, 부패가 시장임대율을 왜곡시킴을 알 수 있고, 그 왜곡의 정도는 부패의 함수가 되는 μ와 ν의 크기에 의해 결정된다. 본 연구의 가정에 따르면, 기업들이 뇌물의 수수를 통한 진입 동기를 지니는 경제의 부패도는, $\mu \geq \nu$의 조건을 만족시키는 $\mathfrak{c} \in (0, c_2)$이다. 즉, 이 범위 내에서는 시장임대율이 정상 임대율보다 낮아진다.

이 기업이 각 기간중 항상 동일한 $x(=x \mid_{corruption})$ 단위를 생산, 판매하는 경우, 기업의 장기이윤 π^B는 다음과 같이 도출되는데, 기업이 뇌물을 공여하고 시장에서 조업하기 위해서는 이 이윤이 양의 값을 가져야 한다.

$$\pi^B = -F + \left(\frac{\alpha}{1-\alpha}\right)\left(\frac{\nu}{r}\right)x^B \geq 0 \tag{12.4}$$

$\eta_{\mu c}$를 추가편익의 부패 탄력성, 즉 다른 조건이 동일할 경우, 경제의 부패수준이 심화됨에 따라, 뇌물 공여의 대가로 시장에 진입한 기업이 상품을 한 단위 더 판매함으로써 얻는 수익의 변화율이라고 하고 $\left(= \frac{\partial \mu}{\partial c}\frac{c}{\mu}\right)$, $\eta_{\nu c}$를 뇌물의 부패 탄력성$\left(= \frac{\partial \nu}{\partial c}\frac{c}{\nu}\right)$, 즉 다른 조건이 동일할 경우, 경우, 경제의 부패수준이 심화됨에 따라, 당국의 비호를 받고 시장에 진입하기 위해 기업이 상품 한 단위당 공여해야 하는 뇌물비용의 변화율이라 하자. 수식 (12.3)으로부터 부패수준에 따른 기업의 생산량의 변화를 구한 뒤, 이 두 가지의 탄력성을 이용하여 재구성하면, 부패수준의 변화에 따른 기업의 생산량의 변화는 다음과 같다.

$$\eta_{xc} = \frac{\partial x}{\partial c}\frac{c}{x} = \frac{1}{\alpha}\left[\eta_{\mu c} - \eta_{\nu c}\right] \tag{12.5}$$

즉 경제의 부패수준이 증가함에 따라, 시장에 진입한 기업이 생산량을 어떻게 변화시킬지는 두 개의 탄력성의 상대적 크기에 의해 결정된다. [그림 12-3(b)]는 부패의 수준과 탄력성의 관계를 [그림 12-3(a)] 및 식 (12.5)와 관련지어 보여준다. 대가의 부패 탄력성이 비용의 부패 탄력성보다 클 경우($\eta_{\mu c} > \eta_{\nu c}$ 또는 $0 \leq c \leq c_3$), 뇌물을 공여하고 시장에 진입한 기업은 경제의 부패수준이 증가함에 따라 생산량을 증가시킨다. 그러나 부패수준이 c_3를 넘는 경우, 부패수준 1% 변화에 따른 비용의 변화율이 편익의 변화율보다 크고, 이는 $(\frac{1}{\alpha})$에 의해 확대되어 생산량의 변화율에 음(-)의 영향을 미친다. 즉, 부패가 증가함에 따라 생산량은 감소하는 것이다.

앞서 논의한 바와 같이, 시장 내의 생산자의 수가 감소할 경우, 일반적으로 각 생산자의 생산량은 증가하지만, 시장 전체의 생산량은 감소하고 이것은 가격의 상승과 소비자의 후생 감소로 이어진다. 위의 분석은 부패에 의한 진입비용이 존재할 경우, 진입기업들은 주어진 부패수준과 이에 따른 비용 및 편익을 고려하여 생산량을 조절하게 되는바, 기업의 수가 감소하며 오히려 기업당 생산량이 감소하는 경우가 발생하는

것이다. 이는 당연히 생산 총량의 급격한 감소로 이어지고, 소비자의 후생은 규제가 없이 생산자의 수가 적었던 경우보다도 더욱 감소하게 된다.

나. 기업의 이윤에 미치는 효과

기업의 생산량과 마찬가지로, 이윤도 부패수준의 영향을 받을 것이다. 부패가 기업의 장기이윤 π에 미치는 영향은 역시 비교정태적 방법으로 식 (12.4)를 부패수준인 c에 대해 미분한 뒤 탄력성을 이용하여 정리하면 식 (12.6)과 같이 구해진다.[13]

$$\frac{\partial \pi^B}{\partial c}\frac{c}{\pi^B} = [\frac{1-\alpha}{\alpha}][\frac{1}{1-\alpha}\eta_{\mu c} - \eta_{\nu c}] \tag{12.6}$$

진입 기업이 누리는 이윤은 부패의 수준에 따라 정해지는 진입지불비용과 그로부터의 편익의 크기에 따라 정해진다. 다시 말하면 부패의 수준이 [그림 12-3]에서의 부패수준 c_4에 도달할 때까지는 증가함에 따라 편익의 탄력성이 비용의 탄력성보다 크고, 진입 기업의 이윤은 증가한다. 하지만 부패가 그 수준을 넘어설 경우, 진입 기업의 이윤은 감소하기 시작한다.

2. 소비패턴에 미치는 효과

본문에서 부패가 기업의 수와 생산량에 미치는 영향을 통해 분석한 바가 있지만, 부패는 경제 내의 왜곡을 증가시켜 소비수준이나 패턴에 영향을 줄 수도 있을 것이다. 본 부록에서는 표준적인 소비자의 기간 간(intertemporal) 효용함수를 사용하여 부패가 소비에 미치는 영향을 분석한다. 분석의 편의를 위하여, 대표적 소비자는 CRRA(constant relative risk aversion) 효용함수를 갖는 것으로 가정한다.

$$U = \int_t^{\infty} \frac{C_s^{1-\sigma}}{1-\sigma} e^{-\rho(s-t)} ds,, \tag{12.7}$$

13) 분석의 편의상 고정비용이 없는 것으로 가정하였다.

식 (12.7)에서 C는 소비, σ는 상대적 위험회피지수, 그리고 ρ는 시간할인율(time discount factor)이다. 부패가 없는 상태에서 이 소비자의 최적소비경로는 오일러공식(the Euler equation)을 이용하여 다음과 같이 구할 수 있다.

$$g = \frac{\dot{C}_t}{C_t} = \frac{1}{\sigma}(r - \rho). \tag{12.8}$$

본문에서 논의한 바와 같이, 경제 내에 부패가 존재하여, 조업을 위한 뇌물 공여액과 그 대가가 정해진 경우, 식 (12.2)와 (12.3) 그리고 m을 사용하여, 경제의 이자율 r을 다음과 같이 구할 수 있다.

$$r = A^{1/\alpha}\alpha(1-\alpha)^{(2-\alpha)/\alpha} \\ H[(\mu/\nu)^{(1-\alpha)/\alpha} - (1-\alpha)(\mu/\nu)^{1/\alpha}](F+\pi)^{-1} \tag{12.9}$$

자본에 대한 임대율의 식으로부터 $[\nu \geq (1-\alpha)\mu]$의 관계가 얻어지고, 이 관계에 따라 식 (12.9)의 이자율은 항상 0과 같거나 0보다 크다. 식 (12.9)의 이자율을 식 (12.8)에 대입하면, 부패가 존재할 경우 시간의 변화에 따른 최적소비경로는 다음과 같아진다.

$$g = \frac{1}{\sigma}\{\Phi H(F+\pi)^{-1}(\frac{\mu}{\nu})^{1/\alpha}[\frac{\nu}{\mu} - (1-\alpha)] - \rho\} \tag{12.10}$$

식 (12.10)에는 여러 모수와 변수들이 복잡하게 혼재하고 있어, 부패가 적정소비에 미치는 영향을 명쾌하게 보여주지는 못하고 있지만, 그 대략적인 영향은 알 수 있다. 우리가 예상한 바와 같이, 시간에 따른 소비의 변화는 다른 여러 변수 및 모수와 더불어 부패의 수준을 반영하고 있는 뇌물로부터의 편익 μ와 진입을 위한 뇌물비용 ν에 의존함을 보여준다. 최초의 고정투자가 많이 요구되든지, 불완전경쟁 상태를 반영하는 진입자의 이윤이 클 경우 이자율은 감소하게 되고, 주어진 시간가치할인율을 고려하면, 시간에 따른 최적소비의 변화율은 음(-)이 될 가능성이 커진다. 즉, 시간이 흐름에 따라 소비가 감소하게 될 가능성이 커지는 것이다.

전술한 바와 같이 경제 내에 부패가 존재하여 기업의 시장진입이 자유

롭지 못한 경우, 진입 기업들은 완전경쟁 상태보다 높은 이윤을 획득할 수 있으며, 이는 이자율의 하락을 통해 시간의 흐름에 따른 소비 증가율의 감소를 유발한다. 특히, 대가의 부패 탄력성이 비용의 탄력성보다 큰 경우, 부패수준이 증가할수록 진입 기업의 이윤이 증가하며 소비를 훼손하게 되는데, 이는 본 연구의 모형에서는 부패수준이 낮은 경우에 발생한다. 바꾸어 말하면, 부패수준이 낮은 상태에서 부패의 척결에 의해 기업환경이 개선되는 경우, 소비의 상승 또는 생산량의 증가가 더욱 현저할 수 있음을 알 수 있는 것이다.

식 (12.10)은 또한 비용과 대가의 비율이 생산량의 자본 탄력성 $(1-\alpha)$과 가까워질수록 소비의 증가율이 시간의 흐름에 따라 감소하거나 소비 자체가 아예 감소할 가능성이 높아짐을 보인다. 이 사실은 경제의 발전 단계와 연관되어 중요한 시사점을 제공한다.

경제가 발전할수록 대체적으로 생산에 있어서의 자본의 비중(the product of capital share)이 높음을 고려한다면, 동일한 수준의 부패를 경험할 경우, 부패로 인한 선진국의 비용/편익 비율(ν/μ)이 후진국의 그것보다 자국 생산량의 자본 탄력성(=$1-\alpha$)에 가까울 것이고 이는 시간의 흐름에 따른 소비수준 증가율의 감소 또는 소비 자체의 감소로 이어진다. 선진국의 자본 탄력성이 대체적으로 크다는 것을 고려한다면 같은 수준의 부패라도 선진국의 성장 또는 소비 증가에 미치는 타격이 크다. 이는 개발도상국의 수준을 벗어나 선진국으로의 진입을 눈앞에 둔 우리에게는 종전과 같은 수준의 부패를 용인하더라도, 성장과 소비의 훼손이 더욱 커질 것임을 시사하는 것이다. 그러므로 이러한 발견은 부패척결 등을 통한 기업환경의 개선이 최근 우리 경제에서 그 중요성을 더해가는 한 논거를 제공한다고 하겠다.

제4절 부패와 경제성장에 관한 실증적 분석

제도적 변수, 특히 부패가 경제성장에 장기적으로 영향을 미칠 것이라는 가정하에 본 논문에서는 1991년부터 2000년까지의 평균치를 활용한 횡단면 데이터를 사용하였다. 변수들의 십년 동안의 평균 수치를 사용

하여 그 영향을 추정한 것 이외에도, 상대적으로 단기의 효과를 분석하기 위해 1991년부터 1995년까지와 1996년부터 2000년까지의 두 기간으로 다시 나누어 추정을 시도하였다.

1. 데이터

제도적 변수의 수준을 정확하고 누구나 동의할 수 있는 객관적 수치로 측정한다는 것은 매우 어렵다. 하지만 Kaufmann and Wei(1999), Svensson(2005) 등은 서로 다른 정의와 방법론에 기초해 부패의 수준을 측정한 다양한 부패수준의 측정치끼리, 내재적인 주관성에도 불구하고 상당히 높은 상관관계를 지니고 있음을 밝혀냈다.[14] 본장에서 사용하는 부패의 측정치는 PRS Group에 의해 측정되고 축적된 International Country Risk Guide(ICRG)이다. 기본적으로 이 수치들 또한 여타의 측정치와 마찬가지로 주관적임을 부인할 수 없지만, 앞서 논의한 대로 다양한 기관에서 발표하는 부패지수들이 매우 높은 상관관계를 보이고 있으며, 사회·제도적 변수의 연구에 있어서는 이러한 주관성을 피해갈 방법이 없다.[15] ICRG는 조사대상범위가 넓고 가장 긴 시계열자료를 보유, 학술적인 연구뿐 아니고 투자나 기획 등의 결정과정에 널리 쓰이고 있는 지표이다. 부패지수뿐 아니고, 본장의 부록에 사용된 관료체제의 질, 민주화수준 그리고 법질서에 관한 지수들도 모두 ICRG에서 차용되었다. 부패 이외에도 정치체제(민주주의), 법과 질서, 관료제의 질 등이 본 연구에서는 주요 제도적 변수로 고려되었다.

ICRG에서 부패의 정도를 측정할 때 고려한 정의는 "*지나친 비호, 친인척 주의, 위인 설관, 상호 호의주의, 정계와 재계 간의 비밀 뇌물 공여 및 의심스러울 정도로 가까운 관계*"이다. ICRG는 부패지수를 0부터 6까지로 구분하여 측정하고 있는데, 0은 가장 높은 수준을, 그리고 6은 가장

14) 본 보고서와 관련된 다양한 규제 관련 지수에 대해서는 본 보고서의 제11장에서 논의한 바 있다.

15) Svensson(2005)은 뇌물액수 등 상대적으로 객관적인 부패지수를 조사·발표하는 기관도 있으나, 이들 역시 설문응답에 있어서의 진실성에 문제가 있다고 지적하고, 전문 기관들에 의해 발표되고 널리 쓰이는 지수들을 활용하는 것이 불가피함을 주장한다.

낮은 수준을 의미한다. 즉, 부패지수가 0이라는 것은 해당 국가에 부패가 아주 높은 수준으로 만연해 있음을 뜻한다. GDP, 해외투자, 국내투자, 인구, 수출입, 환율, 소비자가격지수 등의 데이터는 International Financial Statistics(International Monetary Fund)에서 구했다. 명목변수들은 소비자가격지수를 사용하여 1995년을 기준 연도로 하여 실질변수로 변환하였고, 인적자원변수는 Barro and Lee(1998)에서 계산된 평균 재학 연수를 사용하였다. <부록 12-2>에서 보고된 바와 같이, 10년간의 모든 자료들이 활용 가능한 67개국이 분석대상이다.

2. 추정결과분석

가. 부패와 성장의 추정

본절에서는 1991년부터 2000년까지의 10년에 걸친 67개국의 데이터를 이용하여 부패가 경제성장에 미친 영향을 분석하고자 한다. 앞서 살펴본 바와 같이, μ와 ν 또는 탄력성의 상대적 크기가 부패수준에 따라 달라지고, 이들이 생산이나 소비에 특정한 함수적 형태로 영향을 미친다면, 총생산의 증감과 부패수준의 관계는 단순한 선형관계로 설명할 수 있는 것은 아닐 가능성이 높다. 지수 자체의 주관성을 고려하면 더욱 그렇다.

부패의 증감과 총생산의 증감을 실증적으로 검증하는 가장 바람직한 방법은 한 경제의 부패수준과 총생산을 시계열로 직접 분석하는 방법일 수 있다. 그러나 본 논문에서는 충분한 시계열자료가 확보되지 않은 관계로, 변수들의 5년 또는 10년의 평균치를 사용하여 67개국의 데이터를 분석하고 있다. 부패수준과 성장률의 관계를 실증적으로 분석하는 작업은 부패수준이 높은 경제 중에서도 높은 경제성장을 이루는 경제도 있고, 부패수준이 낮은 경제에서도 낮은 경제성장을 이루는 경제가 있는 것이 자주 목격되는 퍼즐을 푸는 데도 도움이 될 것이다.

본장의 분석대상인 67개국의 부패지수와 연평균 경제성장률(1991~2000)을 <표 12-1>과 같이 단순 비교하면 이 퍼즐이 확연히 눈에 띄고, 부패의 정도와 경제성장이 단순한 선형관계가 아닐 것이라는 단서를 찾

〈표 12-1〉 부패지수와 경제성장(1991~2000 평균)

부패지수그룹	국가 수	연평균 경제성장률	표준편차
그룹 1 1<지수≤2	5	4.4	2.6
그룹 2 2<지수≤3	20	4.8	3.6
그룹 3 3<지수≤4	15	5.4	3.7
그룹 4 4<지수≤5	17	4.0	2.9
그룹 5 5<지수≤6	10	1.4	1.4

을 수 있다. 어느 정도의 부패가 존재하는 그룹 3의 국가들이 연 5.4%라는 상당히 높은 성장률을 기록하였으며, 그보다 더 부패가 심한 국가그룹의 성장률이 그 뒤를 따르고 있다.

가장 청렴도가 높은 그룹 5의 국가들의 평균 성장률은 1.4%로 가장 낮은 성장률을 보이고 있고, 바로 그 다음으로 부패도가 낮은 그룹 4의 국가들이 그 다음으로 낮은 성장률, 즉 부패의 정도가 아주 높은 그룹 1보다도 뚜렷이 낮은 성장률을 보이고 있다. 부패지수가 10년 평균 1이 채 안 되는 국가도 ICRG에서는 보고되고 있으나 여타의 경제변수자료가 갖추어져 있지 않거나 신뢰도가 떨어져 분석에서 제외하였고 따라서 이 표에 포함되어 있지 않지만, 이들의 성장은 그룹 1과 비교할 때 아주 저조하리라 예상된다. 이들 부패가 극심한 국가에는 콩고, 라이베리아, 이라크 등이 포함되어 있다.

<표 12-1>에서 발견되는 부패수준과 성장률의 관계는 우리가 접하는 부패지수와 경제성장이 비선형관계를 지닐 개연성을 보여준다. 이와 더불어 가장 주목해야 하는 것은 표준편차이다. 다시 말해 성장률의 표준편차가 그룹에 따라 그 차이가 크다. 특히 부패도가 가장 낮은 그룹 5의 국가들은 아주 낮은 표준편차를 보여 이들 국가들의 경제성장이 안정적으로 유지되고 있음을 보인다.[16]

16) 낮은 부패수준이 안정적인 경제성장과 상관관계가 있다는 논리를 더 정확히 지지하기 위해서는, 특정 경제의 부패수준 변화와 성장률 변화를 시계열자료를 이용하여

청렴도가 아주 높은 그룹 5의 국가들이 상대적으로 낮은 성장률을 보일 가능성은, 이미 본 연구의 이론적 모형에서 그 가능성이 지적된 바 있다. 부패가 소비패턴에 미치는 영향을 분석하며, 소비 증가율(steady state에서는 곧바로 성장률과 연결될 것이다)의 감소는 선진국의 경우 더 현저할 것이라고 결론 내렸던바, 그룹 1에 속한 모든 나라가 높은 국민소득을 보이고 있는 것이다. 이는 또한 각 그룹에 특정하게 귀속되는 특성들(group-specific characteristics), 특히 일인당 국민소득수준의 문제로 일반화될 수 있다. 일인당 국민소득과 부패의 수준은 아주 강한 상관관계가 있어, 국민소득이 높은 국가의 부패가 대체적으로 낮다. 그런데 국민소득수준과 성장률은 대체적으로 음(-)의 상관관계가 있음이 많은 연구에서 밝혀져 왔다. 즉, 앞의 표에서 부패수준이 높은 나라들의 성장률이 높게 나타나는 이유 중의 하나는 이들 국가들의 국민소득이 낮은 수준이기 때문일 수도 있는 것이다.

본 연구는 부패의 정도가 경제성장에 미치는 영향이 단순히 선형 또는 2차 함수 형태일 것이라고 예단하지 않고, 이 두 변수의 관계를 보다 잘 설명할 수 있는 함수의 형태를 찾으려 한다. 예를 들어, 표에서 제외된 국가들과 그룹 1 중 특히 높은 수준의 부패를 경험하고 있는 국가들의 성장률이 다소 높다면, 그 관계는 3차 함수에 의해서 보다 잘 설명될 가능성도 있는 것이다.

본 연구의 이론적 부분에서 그 관계의 함수적 형태를 모색하지는 않았지만, 실증적인 분석에 있어서는 이 점을 고려하여, 각 경제의 부패의 수준과 총생산의 증감과의 관계를 3차 함수까지 고려하여 시도해 본다. 이는 부패수준과 성장률의 관계가 유의한지, 만약 유의하다면 선형으로 표현될 수 있는지 또는 다른 정책적 함의를 포함한 형태로 추정되는 것이 적절한지를 보기 위한 것이다. 실증분석에 사용되는 기본적인 함수의 형태는 다음과 같다.

$$g = \beta_0 + f(corruption) + \beta' X + e$$

여기서 g는 총생산의 변화(1991년부터 2000년까지의 연평균 성장률),

확인하는 작업이 필요하다.

β_0는 상수, $f(.)$는 각국의 평균 부패수준의 함수, β는 계수의 벡터이며, X는 경제성장과 관련된 다른 변수들, 그리고 e는 고전적인 가정들을 만족시킨다고 가정되는 오차항이다.

본 논문은 전통적인 실증성장모형에 부패를 접목시켜 그 영향을 파악하고자 한다. 따라서 벡터 X에는 자본과 인적자원의 증가, 경제개방성의 변화, 초기의 일인당 국민총생산의 수준 등이 포함된다. 1990년대 체제의 변화로 인해 어려움을 겪었던 동유럽 국가와 舊소련 국가들은, 부패수준을 포함하여 다른 조건들이 동일한 여타 국가보다 낮은 성장을 경험하였으리라 예상되어, 이들 경제에는 더미변수가 추가되었다. 부패수준이 중장기적으로 경제에 영향을 미친다는 가정하에 매 기간의 초기 부패수준을 사용하였다. 이는 또한 경제가 빠른 성장을 경험하며 부패수준이 빠르게 감소할 수 있다는 내생성의 문제(endogeneity)의 문제를 해결해 준다.

나. 추정결과와 분석

<표 12-2>는 1991년부터 10년간의 회귀분석의 결과를 보여준다. 해외직접투자는 여러 직·간접적 경로를 통해 국내투자보다 경제성장에 기여하는 바가 크다는 기존의 주장을 반영, 추정식 (1)부터 (3)은 국내투자와 해외직접투자를 구분하여 분석한 것이고, 추정식 (4)부터 (6)은 국내투자와 해외투자를 구분하지 않고 총투자만을 고려한 것이다. 선형최소자승법(OLS)을 통해 추정한 경우, (1)부터 (6)까지의 모든 추정식에 대해 함수의 형태는 큰 문제가 없는 것으로 나타났지만, 이분산성(heterokedasticity)의 문제는 심각한 것으로 나타나, White의 이분산성이 고려된 표준오차방법을 이용하여 일반최소자승법(GLS)을 사용하여 계수들을 추정하였다.

부패의 수준과 성장의 관계가 선형으로 가정된 회귀분석 (1)에서 부패의 계수는 양(+)이지만 유의성이 한계적이다(10%). 이 계수에 따르면, ICRG의 분류를 따를 경우, 부패수준이 1단계 낮은 국가가 매년 약 0.7%p 정도 높은 경제성장을 이룰 수 있었다는 것이다. 성장을 부패수준의 2차 함수로 설명하는 것이 식 (2)인데, 이 경우에는 두 변수 간의

〈표 12-2〉 가로표

〈표 12-2〉 부패와 경제성장 1991~2000, 종속변수: 경제성장률

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
상수	-2.34(-1.24)	-1.44(-0.65)	9.37(1.56)	-2.66(-1.49)	-2.12(-0.93)	6.83(1.20)
평균 부패(1991~93)	0.69(1.96)*	0.06(0.05)	-10.3(-1.88)*	0.70(2.02)**	0.33(0.28)	-8.39(-1.61)
평균 부패(제곱)	-	0.09(0.56)	3.13(2.07)**	-	0.05(0.33)	2.63(1.83)*
평균 부패(세제곱)	-	-	-0.27(-2.11)**	-	-	-0.23(-1.89)*
GDP 대비 국내투자(A)	0.10(1.69)*	0.10(1.69)*	0.08(1.38)	-	-	-
GDP 대비 해외직접투자(B)	0.21(1.88)*	0.22(1.98)*	0.26(2.18)**	-	-	-
GDP 대비 총투자(A + B)	-	-	-	0.13(2.58)**	0.13(2.53)**	0.13(2.50)**
총교역액 증가율	0.14(1.56)	0.14(1.56)	0.12(1.40)	0.13(1.50)	0.13(1.50)	0.12(1.34)
초기 일인당 국민소득[1](1990)	-0.89(-1.98)*	-0.91(-2.02)**	-1.08(-2.40)**	-0.91(-2.05)**	-0.92(-2.06)**	-1.08(-2.40)**
재학연도 성장률	0.24(0.78)	0.28(0.86)	0.43(1.23)	0.15(0.48)	0.17(0.53)	0.28(0.82)
동유럽 또는 구소비에트 연방 국가 더미	-10.7(-4.81)***	-10.6(-4.65)***	-10.9(-4.90)***	-10.8(-4.89)***	-10.7(-4.74)***	-11.0(-4.96)***
F-Stat	(17.2)***	(14.9)***	(14.2)***	(20.1)***	(17.0)***	(16.0)***
Adjusted R-Squared	0.67	0.68	0.70	0.67	0.67	0.69
N(관측치 수)	67	67	67	67	67	67

주: 계수 추정치 밑의 괄호 안에는 t-비율이 제시되어 있음. * = 10% 수준에서 유의함, ** = 5% 수준에서 유의함, *** = 1% 수준에서 유의함.
1. 단위: $US 10,000.

관계가 유의하게 나타나지 않았다. 다시 말해, 부패수준이 아주 높거나 낮은 경우 경제성장이 높다는 주장은 지지되지 못한다. 그러나 성장과 부패수준이 3차 함수에 의해 추정될 경우에는, 식 (3)에서 볼 수 있는 바와 같이, 부패수준의 모든 항이 유의하게 성장에 영향을 미치는 것으로 밝혀졌으며, 특히 3차항의 계수는 음으로 나타났다.[17]

부패와 경제성장의 관계만을 부각시키기 위하여 모든 다른 변수들은 서로 다른 국가 간에 동일하고, 부패수준만 다르다는 가정하에 회귀식 (3)에 나타나는 두 변수의 관계를 도출해보면 아래와 같다.

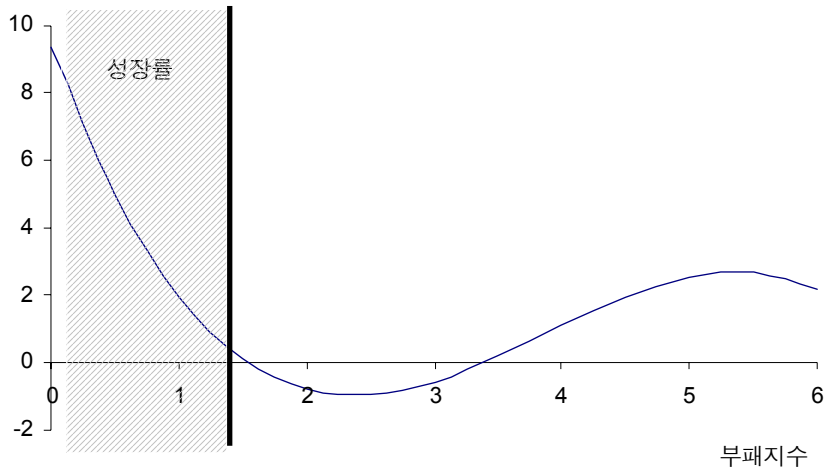
$$g = -0.27c^3 + 3.13c^2 - 10.3c + 9.37 + \psi.$$

여기서 ψ는 모든 다른 변수로부터의 영향으로, 만일 국가 간의 다른 모든 변수가 동일하다면 상수로 나타날 것이다. 그러므로 이 경우 ψ는 9.37에 더해져, 3차 함수의 높낮이를 결정하게 된다. 부패의 3차 함수로서의 성장률을 정확히 나타내기 위해서는 ψ의 크기를 알아야 하지만, [그림 12-4]는 $\psi = 0$이라는 가정하에, 본 논문이 관심을 두는 두 변수 간의 관계를 주어진 부패수준의 범위(0부터 6까지)에 대해 그려본 것이다. $\psi \neq 0$인 경우에도 그래프가 상하로 이동할 뿐, 최대·최소치 또는 변곡점을 갖는 부패수준에는 변화가 없다.

부패수준이 0부터 4까지인 경우, 전체적인 함수의 모양은 2차항의 계수가 양인 2차 함수를 닮아 있다. 그리고 부패수준이 4부터 6까지인 경우, 함수의 모양은 2차항의 계수가 음인 2차 함수를 닮아 있다. 상대적으로 높은 수준의 부패가 만연한 경우, 부패가 척결되기 시작하면서 [그림 12-4]에서와 같이, 성장은 감소하기 시작한다. 방글라데시, 아르메니아, 가봉 등의 경제가 이에 해당된다. 그러나 부패수준이 ICRG지수로 약 2.4 정도에 다다른 이후에는 부패가 적은 경제일수록 성장은 빨라지기 시작한다. ICRG 부패지수가 평균 5.4인 국가들, 즉 가장 청렴한 상태인 지수 6에 근접하였을 경우 경제는 (국지적으로) 가장 높은 성장률을 보인다. 여기에는 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 네덜란드 등이 포함된다.

17) 부패의 2차항과 3차항에 대한 잉여변수 테스트(the redundant variables tests)에서 얻어진, F-statistics는 이 두 변수의 계수가 0이 아님을 밝히고 있어, 회귀식으로부터 제외시키는 것은 적절하지 못하다고 판단되었다.

[그림 12-4] 부패지수와 경제성장



주: 부패지수 1.3에 위치한 세로선은 분석대상국 중 부패가 가장 심한 가봉(c=1.3)의 좌표를 뜻하며, 부패지수가 [0, 1.3] 범위에 존재하는 국가는 없음.

결론적으로 부패가 만연한 국가들과 아주 청렴한 국가들은 높은 성장률을 보이는 반면 어느 정도의 부패만 존재하는 국가에서는 오히려 성장률이 상대적으로 낮다. 즉, <표 12-1>에서 본 바와 같은 낮은 부패수준을 지닌 경제가 낮은 성장률을 경험한다는 상관관계는, 성장과 관계된 다른 변수들이 조정될 경우 성립되지 않고, 대신 청렴한 경제의 성장률이 높게 나타나는 것이다. 이 결과는 국가 간의 횡단면분석에서 얻어진 것이지만, 각각의 국가들이 서로 다른 성장률과 부패수준을 지니고 있다는 것을 고려하여, 이 결과를 한 경제에 축약하여 일반화할 수도 있을 것이다. 즉, 부패한 경제가 부패를 일소하기 위해 노력하고 그 결실을 얻는 과정에서 한동안은 성장률의 감소를 감수해야 한다는 것을 시사한다.

만일 어느 경제의 부패수준이 1.5라면, 이 경제가 지금보다 높은 수준의 성장을 달성하기 위해서는, 단기간의 성장 감소를 감수하고 부패를 일소하여 부패수준을 최소한 3.4에 이르게 하든지, 아니면 오히려 부패의 수준을 증가시키는 방법이 있다. 그러나 부패수준을 증가시키는 (즉 부패지수를 떨어뜨리는) 방법은 현실적으로 의미가 없다.

본장에서 필요한 데이터가 수집 가능했던 국가 중 부패지수가 2보다 낮은 국가는 5개국이 존재하는데, 이들 중 부패가 가장 심각한 나라는 가봉으로 그 평균 지수는 1.3이고(그림 12-4에 나타난 짙은 세로선이 가봉의 평균 부패지수이다) 이에 상응하는 연평균 성장률은 0.6이다. 이는 '저부패-고성장' 경우의 연평균 성장률인 2.5보다 훨씬 낮다. 즉, 그림의 왼쪽 음영부분에 현실적으로 도달하기 어려운 상황에서, 부패수준을 조절하여 성장을 촉진하기 위해서는 부패를 척결하여 부패지수를 상승시키는 방법밖에 없다. 주어진 식으로부터는 높은 성장을 가능하게 하는 두 개의 부패수준이 존재하지만 현실적으로는 낮은 수준의 부패만이 높은 성장을 가능하게 하는 것이다.

국내투자(국내투자의 대GDP 비율)가 성장에 미치는 영향은, 회귀식 (1)과 (2)에서 기존의 성장모형들이 주장하는 바와 같이 양(+)의 부호를 갖고 한계적으로 (10%) 유의하지만 회귀식 (3)에서는 유의성이 10% 수준을 약간 넘어서고 있다. 이와 대조적으로, 해외투자(해외투자의 대GDP 비율)는 모든 회귀식에서 유의하고, 성장에 양(+)의 효과를 주는 것으로 나타났다.

일반적으로 경제개방은 국제적 경쟁을 통한 국내경제의 체질 강화나 자원배분의 왜곡 절감 등을 통해 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 알려져 있으나, 67개국을 대상으로 실시한 본 논문의 회귀분석 (1)~(3)에서는, 교역량의 증가율이 성장에 유의적 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 경제의 개방 정도는 다양한 변수를 통해 추정할 수 있는바, 수출의 대GDP 비율, 총교역량의 대GDP 비율 등도 사용되었지만, 결과를 개선시키지 못했다. 교육수준의 증가 역시 세 회귀식 모두에 걸쳐 유의하지 못했다. 기존의 성장모형에서는 고소득 국가는 저소득 국가에 비해 상대적으로 낮은 성장을 하므로 표본 내의 초기 국민소득수준이 성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 이해하고 있다. 본 논문의 회귀식 (1)~(3)에서는 이러한 기존의 견해와 동일한 결과를 보여주고 있다.

부패수준과 더불어 가장 관심을 끄는 변수는 동유럽과 구소련 국가들이다. 회귀식에 포함된 변수를 제외하고도, 변혁기를 경험한 이 경제들의 성장이 여타 서구 국가의 경험과는 상이한지 확인하기 위해 사용된 더미변수의 계수는, 유의성이 높고 10.6부터 10.9 사이에 분포되어 있

다. 즉, 이들 국가는 체제 전환의 혼돈기를 거치며, 1990년대의 십년간, 부패수준을 포함하여 다른 변수들의 수준이 같은 서방 국가들에 비해 10.6~10.9%p 낮은 경제성장을 경험하였다.

회귀식 (4)~(6)은 전체적으로 회귀식 (1)~(3)과 흡사하지만, 총투자를 국내투자 및 해외직접투자와 분리하지 않았다. 전술한 바와 같이, 다른 변수들은 동일하다는 가정하에, 회귀식 (6)을 바탕으로 하여 성장과 부패수준의 관계만을 3차 함수로 재구성시켜 보면 아래와 같은 식이 도출된다.

$$g = -0.23c^3 + 2.63c^2 - 8.39c + 7.71 - \acute{\psi}$$

여기서 $\acute{\psi}$는 부패수준을 제외한 모든 변수들의 총영향이다. 부패수준 지수의 계수들은 회귀식 (3)에서 얻어진 것과 약간의 차이는 있지만, 그래프의 전체적인 모양은 [그림 12-4]에서와 유사하다. 성장의 국지적 최소점과 최대점은 각각 약 2.3과 5.4 수준의 부패지수에서 결정되는데, 이는 [그림 12-4]에서 볼 수 있는 바와 아주 비슷하다. 총투자는 세 회귀식 모두에서 유의적으로 양(+)의 부호를 가지며, GDP 대비 총투자가 1% 증가하면 경제성장률은 약 0.13%p 증가함을 보여준다. 여타의 다른 변수들의 계수도 그 통계적 유의성이나 효과의 크기가 회귀식 (1)~(3)에서 얻었던 결과와 아주 흡사하다. 특히 동유럽과 구소련 공화국들을 구별하는 더미변수의 계수는 -10.7부터 11.0 사이에 분포, 이들 국가들의 성장에 있어서의 어려움들을 확인시켜 준다.

<표 12-3>과 <표 12-4>는 부패수준이 경제성장에 미치는 영향을 좀 더 짧은 기간 동안 분석하기 위해 1990년대를 두 개의 기간으로 나누고 종전과 같은 성장 회귀식을 사용한 결과이다. 1991~1995년 기간중에는 1차부터 3차까지의 함수의 형태 중 어느 것도 부패가 성장에 영향을 미치는지 보여주지 못하고 있고, 1996~2000년 기간중에는 3차 함수의 형태로만 부패가 성장에 영향을 미치고 있음을 보여준다. 대체적으로 부패와 경제성장은 보다 장기적인 관계를 지니고 있음을 시사한다.

한 가지 주목할 만한 사실은 1991~95년 기간중 동유럽과 구소련 더미변수의 계수가 1991~2000년과 1996~2000년 두 기간에 비해 매우 크게 나타나고 있다는 것이다. 이 결과는 이들 국가들의 변혁이 1980년대 말

〈표 12-3〉 가로표

〈표 12-4〉 가로표

〈표 12-3〉 부패와 경제성장 1991~95, 종속변수: 경제성장률 1991~95

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
상수	4.00 (1.84)*	1.50 (0.50)	1.76 (0.28)	5.58 (2.43)**	3.55 (1.28)	0.98 (0.17)
평균 부패(1991~93)	0.82 (1.53)	0.94 (0.51)	4.27 (0.70)	0.96 (1.71)*	0.49 (0.29)	3.15 (0.54)
평균 부패(제곱)		0.25 (1.00)	1.28 (0.75)		0.20 (0.91)	1.03 (0.61)
평균 부패(세제곱)			0.09 (0.64)			0.08 (0.52)
GDP 대비 국내투자	0.22 (3.03)***	0.24 (2.96)***	0.23 (2.92)***			
GDP 대비 해외직접투자	0.90 (2.71)***	0.94 (2.76)***	0.94 (2.77)***			
GDP 대비 총투자				0.30 (4.32)***	0.32 (2.77)***	0.32 (3.92)***
총교역액 증가율	0.02 (0.18)	0.01 (0.05)	0.00 (0.02)	0.04 (0.34)	0.03 (0.24)	0.02 (0.22)
초기 일인당 GDP[1](1990)	1.84 (2.81)***	2.07 (2.84)**	2.12 (2.89)***	1.96 (2.72)***	2.15 (2.77)***	2.19 (2.75)***
재학연도 성장률	0.33 (1.40)	0.31 (1.36)	0.32 (1.39)	0.25 (1.07)	0.23 (1.01)	0.23 (1.00)
동유럽 또는 구소비에트 연방국가 더미	20.1 (4.41)***	19.9 (4.39)***	20.3 (4.41)***	19.6 (4.03)***	19.5 (4.00)***	19.7 (4.03)***
F Stat	(20.5)***	(18.1)***	(15.9)***	(21.7)***	(18.5)***	(16.0)***
Adjusted R Squared	0.72	0.72	0.72	0.69	0.67	0.70
n	65	65	65	65	65	65

주: 계수 추정치 밑의 괄호 안에 t-비율이 제시되어 있음.

* = 10% 수준에서 유의함, ** = 5% 수준에서 유의함, *** = 1% 수준에서 유의함.

1. 단위: US$ 10,000.

〈표 12-4〉 부패와 경제성장 1996~2000, 종속변수: 경제성장률 1996~2000

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
상수	1.35 (0.79)	0.07 (0.02)	17.5 (2.01)**	0.66 (0.38)	0.16 (0.05)	15.5 (1.87)
평균 부패(1996~98)	0.53 (1.49)	0.30 (0.19)	16.5 (2.14)**	0.50 (1.39)	0.03 (0.02)	14.5 (1.94)*
평균 부패(제곱)		0.10 (0.53)	4.62 (2.18)**		0.07 (0.34)	4.09 (2.00)**
평균 부패(세제곱)			0.39 (2.14)**			0.34 (1.98)*
GDP 대비 국내투자	0.07 (1.27)	0.07 (1.33)	0.06 (1.11)			
GDP 대비 해외직접투자	0.06 (0.76)	0.07 (0.83)	0.12 (1.46)			
GDP 대비 총투자				0.04 (0.83)	0.04 (0.87)	0.05 (1.07)
총교역액 증가율	0.20 (3.19)***	0.20 (3.20)***	0.20 (3.26)***	0.19 (3.13)***	0.20 (3.13)***	0.19 (3.18)***
초기 일인당 GDP[1](1990)	0.07 (0.18)	0.07 (0.18)	0.15 (0.40)	0.00 (0.01)	0.00 (0.01)	0.00 (0.19)
재학연도 성장률	0.43 (1.12)	0.47 (1.19)	0.83 (1.98)***	0.43 (1.12)	0.46 (1.16)	0.74 (1.80)*
동유럽 또는 구소비에트 연방국가 더미	2.60 (2.24)**	2.45 (2.04)**	2.60 (2.23)**	2.55 (2.19)**	2.45 (2.03)**	2.59 (2.19)**
F Stat	(2.96)***	(2.60)**	(2.96)***	(3.14)***	(2.67)**	(2.94)***
Adjusted R Squared	0.26	0.27	0.32	0.24	0.24	0.29
n	66	66	66	66	66	66

주: 계수 추정치 밑의 괄호 안에 t-비율이 제시되어 있음.

* = 10% 수준에서 유의함, ** = 5% 수준에서 유의함, *** = 1% 수준에서 유의함.

1. 단위: US$ 10,000.

부터 1990년대 중반까지 급격히 일어났으며, 1990년대 이후 혼돈의 정도가 점차적으로 감소하고 있음을 고려한다면 매우 합리적인 것이다.

3. 부패의 영향과 성장에의 함의

이론적 분석과 실증적 분석, 그리고 [그림 12-4]에서 볼 수 있는 부패수준과 경제성장의 관계는 몇 가지 중요한 시사점을 던져준다. 첫째, 부패수준(부패지수로 측정된)과 경제성장에는 일의적이거나 단조적인 관계 이상의 복잡한 관계가 존재한다는 것이다. 이는 Svensson(2005)이 지적한 바와 일치한다. 그러나 대체적으로, 아주 청렴한 경제에서의 성장률이 높은 것으로 나타났고 성장률의 편차도 적은 것으로 나타났다. 우리나라의 경우, 1990년대 초반부터 중반까지의 부패지수는 5로 상당히 청렴한 것으로 나타났으나, 이후 서서히 감소하여 2000년에는 3을 기록하였고, 그 이후 2003년까지는 2와 3 사이에서 오르락내리락하고 있다. 우리 경제가 분석대상인 여러 국가의 평균적인 경로를 따른다고 가정하면, [그림 12-4]에서 볼 수 있는바, 부패지수 5에서 2 또는 3으로의 이동은, 부패의 증가로 인해 우리 경제가 성장 손실을 입었을 가능성을 시사한다.

우리 경제의 부패수준을 나타내는 지수와 관련하여 고려해야 할 것은, 앞서 논한바 부패지수가 지니고 있는 근본적인 한계점이다. 부패지수는 많은 연구자들의 동의하에 연구 등에 활용되고 있지만, 기본적으로 주관적인 지수로, 설문조사 응답자들의 '인식'에 영향을 받는다. 1990년 중반 이후 우리나라의 부패가 심화된 것으로 발표되는 것은 대부분의 서로 다른 기관들이 발표하는 지수들에게서 공통적으로 발견되는 현상인데, 이는 그 시기에 급격히 이루어진 권위주의의 타파와 전대의 지도층 인사 및 그 가족들에 대한 본격적이고 엄정한 수사에 기인한 바도 크다. 예를 들어, 전직 대통령이나 그 친인척에 대한 수사와 기소 등의 일련의 절차는 종전의 권위주의적이고 비민주적인 체제에서는 가능하지 못했던 것으로, 1990년대 중반 이후 본격화되기 시작하여 수사의 성과가 국내외에 널리 알려지게 되었다. 이러한 수사가 수행되어, 종전에도 존재하였으나 처벌받지 않았던 부패한 기득권자가 처벌받게 됐다는

사실은 민주화가 진전되고 투명성이 고양되어 부패의 고리를 단절할 수 있는 역사적 사건으로 인식될 수도 있지만, 특히 외국 관계자들에게는 우리의 (없었던) 부패가 갑자기 심화되어 일어나는 것으로 인식될 수도 있다.[18)]

그러나 이러한 한계를 이유로 아예 정량적인 연구를 회피하는 것보다는 주어진 자료를 최대한 활용해서 시사점을 도출하는 것이 의미가 있을 것이다. 어느 정도의 오류가 있음을 감수하고도 이러한 지수들을 활용하여 사회·제도적 변수의 영향에 대해 정량적으로 분석하는 연구들이 최근 급격히 늘고 있는 것도 같은 맥락에서일 것이다. 그러나 분석의 결과에 대해서는 항상 신중한 해석이 요구되는 것은 물론이다.

이러한 한계점을 염두에 두고, 부패로 대표되는 제도적 변수에 의한 한국의 성장 손실을 OECD의 평균적 경제와 비교해 보자. 회귀식 (3)의 결과에 따르면 우리가 1990년대의 10년간 다른 OECD 국가의 평균치에 가까운 4.80 정도의 부패지수를 유지할 경우의 연평균 성장률은, 다른 조건이 동일하고 다른 변수들이 성장에 미치는 영향이 중립적일 때 2.19%인 데 반해, 실제로는 평균 부패지수는 4.22로, 이에 따른 성장률은 1.36%를 기록하여, 부패의 심화로 약 0.83%p의 성장 손실을 감수해야 했던 것으로 나타난다. 단기의 부패수준이 즉각적으로 성장에 영향을 미치는 것으로 해석하는 데는 무리가 있다는 점을 고려, 최소 10년의 기간을 산정하여 연평균 성장 손실을 계산한 결과가 <표 12-5>에 정리되어 있다.

<표 12-5>는 1991년부터의 네 기간 동안 우리의 평균 부패지수를 각각 구하고, 이를 같은 기간 OECD 평균 부패지수 및 성장률과 비교하여, 우리가 OECD 국가들보다 부패수준이 높아 그 기간 동안 감수해야 했던 연평균 경제성장의 손실을 계산한 것이다.

1990년대 우리 경제는 상대적으로 부패수준이 높아, 우리가 OECD 국가들과 같은 수준의 부패를 지녔을 가상의 경우와 비교할 때 연평균 약 0.72~0.83%p 내외의 성장 손실을 경험하였다. 부패가 건전하고 공정

18) 이 가능성에 대해서는 연구진이 2005년 『세계경쟁력 보고서』를 출간하는 IMD (Institute for Management Development)를 직접 방문하여 확인한 바이기도 하다.

〈표 12-5〉 부패와 성장 손실

기 간	1991~2000	1991~2001	1991~2002	1991~2003
평균 부패지수				
한 국	4.22	4.11	3.95	3.85
OECD	4.80	4.75	4.70	4.71
한국 성장 손실* (%p)	0.83	0.97 (0.78)	1.19 (0.72)	1.37 (0.73)
한국 성장 손실** (%p)	0.72	0.85 (0.70)	1.05 (0.65)	1.22 (0.66)

주: *는 회귀식 (3)을 이용하여 추정하였을 경우, **는 회귀식 (6)을 사용하여 추정하였을 경우를 뜻함. 괄호 안의 수치는, 2000년 이후 한국의 부패지수가 4.22를 유지했을 경우를 가상했을 때의 성장 손실임.

한 경쟁을 억누르고 자원의 배분을 왜곡시켜 유발하는 이 손실은 경제 내의 누구도 획득하지 못한 채 사장된 순손실이며, 여기에는 불공정거래나 자원 왜곡의 부당함 자체가 갖는 비용은 계산되지 않은 것으로, 실제 사회적 비용은 이보다 훨씬 클 수도 있다. 2000년 이후 우리의 부패수준이 크게 개선되지는 못했으며, 이로 인해 경제적 손실은 매년 평균 0.7~1.4%p에 달한 것으로 추정된다.

<표 12-5>에서는 또한 2000년 이후의 우리의 부패수준이 그 이전과 비교하여 더 나빠지지 않았을 경우, 즉 부패지수가 4.22일 경우를 상정하여 여타 OECD 국가와 비교한 성장 손실 역시 계산하였다(표 12-5의 괄호 안의 수치 참조). 이 결과에 따르면, 우리의 부패수준, 또는 광범위하게 부패수준으로 대표될 수 있는 사회·경제적 환경이 매년 약 0.65~0.78%p 정도의 성장 손실을 초래한 것으로 나타난다.

제5절 결 론

최근 우리 사회가 겪고 있는 급격한 변화에는 제도적인 정비작업이 포함되어 있다. 제도적인 변수나 사회적 관습은 경제환경 전체에 영향을 주는 것으로, 성장의 동력이 되는 기업들에게 진입이나 조업에 있어

간접적인 규제로 작용할 수 있는 소지가 있다. 제도적 환경이나 관습이 경제변수, 특히 성장에 미치는 영향은 사회과학의 매우 다양한 분야에서 많은 연구자들이 천착해오고 정책입안자들이 관심을 기울여온 주요 연구과제 중의 하나이다. 연구자들이 개발하거나 채택한 모형이나 변수 혹은 사용한 데이터에 따라 실증적 분석은 서로 다른 결론들을 제시, 합의를 이루지 못하고 있는데, 최근의 연구들은 이 변수들과 성장과의 관계가 반드시 선형이어야 할 필요는 없다는 점을 지적하고 있다.

본 논문은 제도적 변수가 경제성장에 미치는 영향을 분석하기 위해 먼저 이론적 기반을 구축하였다. 부패를 사회적·제도적 변수의 대표로 삼아, 부패가 기업의 진입, 조업 및 경제의 소비패턴과 경제성장률에 미치는 영향을 이론적으로 살펴보고, 이를 바탕으로 하여 두 변수가 어떤 형태로 연관되어 있는지를 실증적으로 분석하였다.

본 연구로부터 부패를 일소하고 경제환경을 개선하려는 우리의 최근 노력과 연관되는 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 제도적 변수로 인해 특히 본 연구의 이론적 분석에서 사용한 부패의 존재로 인해, 기업의 시장진입이 제한될 경우, 경제 전체 생산량의 감소뿐 아니라 경우에 따라서는 각 기업의 생산량 자체도 감소할 수 있다는 것이다. 이와 더불어 기업의 이윤도 부패수준의 증가와 불완전경쟁의 증가에 따라 감소할 수 있다는 것이다. 이러한 가능성은 특히 경제의 청렴도가 상대적으로 높은 경제가 경험할 확률이 높은 것으로 나타난다.

둘째, 부패 등에 의한 암묵적 진입규제를 해결하기 위한 기업의 비용과 이로부터 기업이 얻는 대가는 경제의 소비패턴을 변화시키게 된다. 특히 생산에 있어 자본의 점유율이 노동의 점유율보다 상대적으로 높은 선진국의 경우 이에 따른 성장 손실이 클 수 있다. 즉, 우리와 같이 빠르게 성장하였으며, 부패의 척결에 노력하고 있는 경제의 경우, 제도적 환경의 개선에 대한 노력이 약해질 경우 상대적으로 더 많은 왜곡과 손실을 경험하게 되는 것이다.

셋째, 이론적 분석에서는 제도적 변수와 성장의 관계가 선형이 아닐 수 있음을 보였고, 실증적 분석의 결과 부패가 성장에 미치는 영향이 선형일 수도 비선형일 수도 있는 것으로 나타났다. Kaufmann and Wei (1999)는 여러 기관이 발표하는 지수들 사이의 상관관계가 매우 높음을

보였고, Svensson(2005) 역시 관련 연구에 있어 이들을 사용하는 방법 이외의 특별한 대안이 없음을 지적하였지만, 그럼에도 불구하고 실증분석의 결과를 해석하는 데는 주의가 필요하다. 본문과 부록의 실증적 분석에서 사용된 사회·제도적 변수들과 경제성장 사이에 유의한 관계가 발견되기는 하지만 이는 서수적(ordinal) 의미가 강한 '지수'와 경제성장의 관계일 뿐이다. 그러므로 두 변수 사이의 정확한 함수 형태를 찾는 것보다는 그 관계가 유의한지, 그리고 두 변수 사이의 관계가 개략적으로 어떻게 나타나는지 모색하는 데 분석의 의의가 있을 것이다. 이들 부패수준과 경제성장이 그 형태는 확실하지 않지만 어떤 형태로든 유의한 관계를 가질 가능성은 앞선 연구들에서 여러 차례 언급한 바 있고, 본 연구에서도 확인되고 있다. 본 연구에서 나타난 바와 같이 이들 사이에 비선형적인 관계가 존재할 가능성은 경제에 따라서는 부패를 일소하기 위해 노력할 경우, 부패가 사라지면서(부패지수가 변화하면서) 경제성장이 오히려 한동안 둔화될 수도 있고, 이것이 규제개혁에 저항하는 세력들에게는 규제 옹호논리로 악용될 수 있는 소지가 있다. 그러나 본장의 분석결과는 장기적으로 낮은 부패수준을 유지할 수 있는 경우 상대적으로 높은 성장을 시현하게 된다는 것을 시사한다. 즉, 제도적 개선을 통해 소망스러운 경제환경을 이루기 위해서는 제도의 개선과 더불어 발생할 수 있는 어느 정도의 과도기적 어려움을 예상하고 이를 인내해야 하는 것이다.

참 고 문 헌

김재홍, 「한국의 진입규제」, 규제연구시리즈 11, 한국경제연구원, 1994.
김재홍, 「진입규제의 이론과 실제」, 규제연구시리즈 40, 한국경제연구원, 2002.
이주선, 「규제지도 작성을 위한 규제개혁실적 분석」, 한국경제연구원, 2004.

Andvig, C., "The Economics of Corruption: A Survey," *Studi Economici*, Vol.46, 1991, pp.57~94.

Antic, M., "Democracy versus Dictatorship: The Influence of Political Regime on GDP per capita Growth," *Ekonomski Pregled*, Vol.55(9~10), 2004, pp.773~803.

Barro, R., "Democracy and Growth," *Journal of Economic Growth*, Vol.1(1), 1996, pp.1~27.

Barro, R. and X. Sala-I-Martin, *Economic Growth,* McGraw Hill: New York, 1995.

Barro, R. and J. W. Lee, "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications," Center for International Development Working Paper No.42. 1998, See www.cid.harvard.edu/ciddata/ciddata.html for the data set.

Borensztein, E., J. De Gregorio, and J‐W. Lee, "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth," *Journal of International Economics*, Vol.45, 1998, pp.115~135.

Brunetti, A. and B. Weder, "Investment and Institutional Uncertainty: A Comparative Study of Different Uncertainty Measures," Technical Paper No.4, The World Bank, 1998.

Chong, A. and C. Calderón, "Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth," *Economics and Politics*, Vol.12(1), 2000, pp.69~81.

Comeau, L. Jr., "Democracy and Growth: A Relationship Revisited," *Eastern Economic Journal*, Vol.29(1), 2003, pp.1~21.

Djankov, S., E. Glaeser, R. La Porta, F. Lopez-de-Silances, and A. Shleifer, "The New Comparative Economics," *Journal of Comparative Economics*, Vol.31(4), 2003, pp.596~619.

Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silances, and A. Shleifer, "The Regulation of Entry," *Quarterly Journal of Economics*, Vol.117(1), 2002, pp.1~37.

Ehrlich, I. and F. Lui, "Bureaucratic Corruption and Economic Growth," *Journal of Political Economy*, Vol.107(6), 1999, pp.S270~S293.

Ethier, W., "National and International Returns to Scale in the Modern Theory of International Trade," *American Economic Review*, Vol.72, 1982, pp.389~405.

Getz, K. and R. Volkema, "Culture, Perceived Corruption, and Economics: A Model of Predictors and Outcomes," *Business and Society*, Vol.40(1), 2001, pp.7~30.

Goldsmith, A., "Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Markets," *American Journal of Economics and Sociology*, Vol.58(4), 1999, pp.865~886.

Hall, R. and C. Jones, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?" *Quarterly Journal of Economics*, Vol.114, 1999, pp.83~116.

International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, International Monetary Fund, Washington D.C., various years.

Kaufmann, D., "Corruption: The Facts," *Foreign Policy*, 1997, pp.114~131.

Kaufmann, D. and S. J. Wei, "Does 'Grease Money' Speed up the Wheels of Commerce?" National Bureau of Economic Research Working Paper No.7093, 1999.

Keefer, P. and S. Knack, "Why Don't Poor Countries Catch up? A Cross National Test of an Institutional Explanation," *Economic Inquiry*, Vol.35(3), 1997, pp.590~602.

Knack, S. and P. Keefer, "Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures," *Economics and Politics*, Vol.7(3), 1995, pp.207~227.

Leff, N., "Economic Development Through Bureaucratic Development," *American Behavioral Scientist*, Vol.8(2), 1964, pp.8~14.

Mauro, P., "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol.110, 1995, pp.681~712.

Mauro, P., "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross Country Analysis," in K. Elliot(ed.), *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1997, pp.83~107.

Paldam, M., "The Big Pattern of Corruption: Economics, Culture and the See saw Dynamics," Working Paper No.11, Center for Dynamic Economic Modelling, University of Aarhus, Denmark, 1999.

Political Risk Services, *International Country Risk Guide,* Washington D.C., 2004.

Rigobon, R. and D. Rodrik, "Rule of Law, Democracy, Openness, and Income: Estimating the Interrelationships," Working Paper 10750, National Bureau of Economic Research, 2004.

Rivera-Batiz, F. L., "Democracy, Governance and Economic Growth," *Review of Development Economics*, Vol.6(2), 2000, pp.225~247.

Rodrik, D., "Participating Politics, Social Cooperation, and Economic Stability," *American Economic Review Papers and Proceedings*, May 2000, pp.140~144.

Rodrik, D., A. Subramanian, and F. Trebbi, "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development," *Journal of Economic Growth*, Vol.9(2), 2004, pp.131~165.

Rose Ackerman, S., "The Political Economy of Corruption," in K. Elliot(ed.), *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1997, pp.31~60.

Saint-Paul, G. and T. Verdier., "Education, Democracy and Growth," *Journal of Development Economics*, Vol.42(2), 1993, pp.399~407.

Sandholtz, W. and W. Koetzle, "Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade," *International Studies Quarterly*, Vol.44, 2000, pp.51~72.

Shleifer, A. and R. W. Vishny, "Corruption," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, 1993, pp.598~617.

Svensson, J., "Eight Questions about Corruption," *Journal of Economic Perspectives*, Vol.19(3), 2005, pp.19~42.

Tavares, J. and R. Wacziarg, "How Democracy Affects Growth," *European Economic Review*, Vol.45(8), 2001, pp.1341~1378.

Treisman, D., "The Causes of Corruption: A Cross National Study," *Journal of Public Economics*, Vol.76, 2000, pp.399~457.

Varian, H., *Microeconomic Analysis*, Norton: New York, 2000.

Weede, E., "The Impact of Democracy on Economic Growth: Some Evidence from Cross-National Analysis," *Kyklos*, Vol.36, 1983, pp.21~39.

Woo, J., "Growth, Government Policies and Institutions in the Globalized Word Economy," mimeo, DePaul University, 2004.

[부록 12-1]

암묵적 규제로서의 사회·제도적 변수

기업환경에 영향을 미칠 수 있는 사회·제도적 변수 중 본 논문에서 이론적 분석의 주된 대상으로 삼은 것은 부패였다. 기존의 성장모형에는 명시적으로 포함된 사례가 많지 않지만 부패 이외에도 여러 사회·제도적 변수들이 성장에 다양한 효과를 미칠 수 있다. 예를 들어, '민주주의의 신뢰도'는 정부가 국민에게 얼마나 책임을 지고 있으며, 또한 책임을 지지 못한 정부가 평화적으로 정권에서 물러설 가능성이 얼마나 높은지를 추정하는 지수이다. '관료의 질'도 다양한 제도적 변수의 하나이다. 일반적으로 부패가 심한 곳에서는 관료들의 질도 낮은데 둘 사이의 인과관계는 이론적으로 파악하기 어려운 것으로 알려져 있다. '법과 질서'는 법적 제도가 얼마나 강력하고 공정한지, 그리고 법률의 준수도가 얼마나 높은지를 추정한다.[19]

<부표 12-1>은 부패와, 부패와 관련이 깊을 것으로 예상되는 이 세 개의 제도적 변수와의 상관관계를 보여준다.[20] 이 네 가지 제도적 변수 간의 상관관계는 매우 높아 현실적으로 이 변수들이 깊은 관계를 맺고 비슷한 방향으로 움직이고 있음을 시사한다.

<부표 12-2>는 <부표 12-1>에서 예시된 제도적인 변수들과 경제성장의 관계를 회귀분석한 결과이다. 본문의 <표 12-3>과 같이 회귀식에는 각 제도변수에 대한 3차 함수까지 고려하였으며 다른 변수들도 포함되어 있다.[21] <부표 12-1>에서 제도적 변수들 사이에 아주 높은 수준의 상

19) 본 보고서의 제11장에서 명시적 규제변수로 IMD에서 추정한 법과 규제제도지수(legal and regulatory framework index)를 사용하였는데, IMD의 정의상 이 지수는 명시적 규제에 가깝다.

20) 모든 관련 변수는 ICRG에서 취했다.

21) 결과를 단순히 제시하기 위해 <부표 12-2>는 제도적 변수들의 계수만 요약하고 있다.

〈부표 12-1〉 제도적 변수들 간의 상관계수

	부 패	관료제의 질	법과 질서의 준수	민주주의
부패	1			
관료제의 질	0.81	1		
법과 질서의 준수	0.82	0.80	1	
민주주의	0.80	0.74	0.65	1

관관계가 있음을 확인하였지만, 이 변수들이 성장에 미치는 영향과 그 형태는 부패와는 상당히 다르게 나타났다.

관료체제의 평균적인 질의 경우, 선형의 형태로 성장에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 평균적으로 양질의 관료체제를 갖춘 경제의 평균적인 성장률이 높았다. 평균적인 법과 질서 지수도 선형인 경우에는 성장에 미치는 영향이 양(+)으로 유의하게 나타났지만 2차나 3차 함수의 경우에는 유의성이 없는 것으로 나타났다. 이 결과는 부패수준이 3차 함수의 형태로 성장에 영향을 미치는 것과는 대조적인 것으로, 평균적으로 낮은 질의 관료체제나 낮은 수준의 법과 질서 지수를 가진 경제가 높은 성장을 기대하기는 힘들며, 성장률을 향상시키기 위해서는 이들의 질과 수준을 개선시켜야 한다는 것을 의미한다. 즉, 관료체제의 질적 개선, 법과 질서의 준수 등은 그 특정 함수의 형태에 상관없이 경제성장에 중요한 변수임이 확인되고 있다.

평균 민주화수준은 선형의 형태로는 경제성장을 설명하지 못하는 것으로 나타났는데, 이는 Barro(1996)나 Rodrick(2000)이 발견한 것과 부합한다. 선형의 형태에서는 음(-)의 관계를 보이지만, 그 유의성이 없는 것 역시 Barro(1996), Weede(1983) 등의 연구결과와 흡사하다. Comeau(2003) 역시 82개국의 횡단면분석에서, 민주화와 경제성장은 비선형적인 관계가 있다고 결론지은 바 있다. 본 연구에서, 2차 함수가 적용된 식 (8)에서는 민주화지수의 1차항과 2차항 모두 유의하며 각각 음(-)과 양(+)의 부호로 나타났고 3차 함수가 적용된 식 (9)에서는 민주화 정도에 관계된 모든 계수가 유의하지 못했다. 2차 함수가 민주화가 성장에 미치는 영향을 가장 잘 설명한다는 것은, 독재체제에서와 마찬가지로 민주화의 정도가 아주 낮거나 또는 민주화가 매우 진행된 경제에서는 1990년대의 10년간 경제성장

〈부표 12-2〉 가로표

〈부표 12-2〉 제도적 변수들과 경제성장 종속변수: 경제성장률 1991~2000

	관료제의 질			법과 질서의 준수			민주주의		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
상수	1.94 (1.16)	1.45 (0.85)	1.97 (1.37)	2.59 (1.50)	0.07 (0.14)	1.53 (0.33)	0.21 (0.10)	3.97 (1.62)	3.89 (1.55)
제도적 변수	1.13 (2.61)**	0.40 (0.29)	1.42 (0.62)	0.90 (2.73)***	0.89 (0.56)	2.18 (0.49)	- 0.10 (0.31)	3.82 (2.87)***	3.31 (1.15)
제도적 변수 제곱		0.17 (0.53)	0.40 (0.29)		0.24 (1.07)	0.60 (0.49)		0.53 (2.74)***	0.39 (0.39)
제도적 변수 세제곱			0.09 (0.38)			0.03 (0.30)			0.01 (0.14)
F Stat	18.6***	16.1***	14.1***	18.2***	16.1***	14.1***	15.8***	16.2***	14.1***
Adj. R Squared	0.69	0.69	0.69	0.69	0.69	0.69	0.66	0.69	0.69
n	66	66	66	66	66	66	66	66	66

주: 1) 계수 추정치 밑의 괄호 안에 t-비율이 제시되어 있음.
2) ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준에서 유의함을 의미.
3) 모든 추정은 White's heteroscedasticity adjusted standard errors를 이용하여 추정됨.
4) 추정에 포함된 여타 변수들의 계수는 편의상 생략함.

률이 높았고, 민주체제로 이행하였거나 민주와 독재 체제가 혼재된 경제, 즉 평균 민주화지수가 약 3.6 정도 되는 경제들이 같은 기간중 상대적으로 낮은 경제성장을 경험했다는 것을 의미한다.

[부록 12-2] 분석대상 국가(67개국)

Australia	Austria	Bahrain
Bangladesh	Belgium	Bolivia
Botswana	Bulgaria	Canada
Chile	Colombia	Costa Rica
Cyprus	Denmark	Dominican, Republic
Egypt	El Salvador	Finland
France	Germany	Ghana
Guatemala	Haiti	Honduras
Hungary	Iceland	India
Indonesia	Ireland	Israel
Italy	Jamaica	Japan
Jordan	Kenya	Malaysia
Malta	Mexico	Myanmar
Netherlands	New Zealand	Norway
Pakistan	Panama	Papua New Guinea
Paraguay	Philippines	Poland
Portugal	Romania	Senegal
Singapore	Slovenia	South Africa
South Korea	Spain	Sri Lanka
Sweden	Switzerland	Thailand
Trinidad & Tobago	Tunisia	Turkey
United Kingdom	United States	Uruguay
Venezuela		

研究報告書 案內

第71－01卷	企業整理에 대한 意見	金滿堤
第71－02卷	金利引下의 可能性	金滿堤
第71－03卷	農業開發戰略과 米穀需給政策의 評價	金滿堤
第72－01卷	總資源豫算을 위한 成長戰略(1972~73年)	KDI
第72－02卷	새 政策의 選擇을 위한 決斷	金滿堤
第72－03卷	1973年度 豫算規模의 計測	朴宗淇 金完淳
第72－04卷	開館紀念 심포지움 發表論文集	KDI
第72－05卷	韓國經濟 安定化를 위한 提言	下村治
第72－06卷	成長과 安定政策에 관한 硏究	KDI
第72－07卷	長短期計劃을 위한 諸模型(잠정)	金榮奉 外
第73－01卷	主要原資材에 대한 國際市場 分析과 價格展望	KDI
第73－02卷	社會保障年金制度 改善을 위한 方案	朴宗淇 金大泳
第73－03卷	韓國經濟의 産業聯關分析	宋丙洛
第73－04卷	主要穀物의 國際需給事情과 價格動向	KDI
第73－05卷	우리나라 敎育投資의 經濟的 價値分析	南祐鉉 鄭暢泳
第73－06卷	우리나라 交通計劃과 政策	宋丙洛
第74－01卷	政府 主要農産物 備蓄事業效果分析	文八龍 柳炳瑞
第74－02卷	輸出 100億弗 目標와 歐洲市場展望	洪元卓 外
第74－03卷	重化學工業推進을 위한 國家持株會社의 活用方案	司空壹 外
第74－04卷	公企業 任員의 社會的 背景	兪 君
第75－01卷	豫算制度 改善에 관한 硏究	金迪敎

第75－02卷	서울市內 生産 및 所得推計(1973)	金大泳
第75－03卷	우리나라 商品輸出의 長期展望(1973～81)	宋熙秉 外
第75－04卷	우리나라 敎育의 需要形態 및 經濟成長 寄與分析	金榮奉
第75－05卷	우리나라 人口의 推計(1960～2040)	金大泳
第75－06卷	鐵鋼景氣의 測定分析과 豫測模型	金胤亨
第75－07卷	鐵鋼産業의 景氣와 長期需要展望	宋熙秉
第75－08卷	서울市內 生産 및 市民分配所得(1974)	金大泳 洪性德
第75－09卷	韓國製造業의 賃金隔差構造	金光錫 外
第75－10卷	韓國 首都圈의 空間經濟分析	宋丙洛
第75－11卷	韓國 에너지産業의 需要分析과 豫測	金胤亨 金炳穆
第75－12卷	우리나라 貿易構造의 推定(1977～86)	洪元卓
第75－13卷	內國稅의 稅目別 稅收豫測方法	朴宗淇
第75－14卷	纖維工業의 成長過程과 生産構造	金榮奉
第76－01卷	우리나라 人口移動의 特徵(1965～70)	金大泳 李孝求
第76－02卷	長期雇傭 및 技術人力計劃	金秀坤
第76－03卷	서울市內 生産 및 市民分配所得(1975)	金大泳 洪性德
第77－01卷	農家所得의 決定要因 分析	姜奉淳 文八龍
第77－02卷	IBRD借款 中規模 水利事業 評價分析	文八龍 柳炳瑞
第78－01卷	1968～73년 韓國鑛工業 産業資本스톡推計	朱鶴中
第78－02卷	合板工業의 成長	宋熙季 孫炳岩
第79－01卷	우리나라 製造業의 生産性分析(1966～75)	金迪敎 孫讚鉉
第79－02卷	輸送部門의 投資事業審査指針	鄭丙壽

第79－03卷	韓國海外移民研究	洪思媛 金思憲
第79－04卷	石油化學工業의 長期展望	金浩卓
第79－05卷	韓國의 育兒費와 出産力	具成烈
第79－06卷	韓國機械工業의 構造와 展望	金迪敎 編
第79－07卷	韓國의 칼라TV工業	金榮奉
第79－08卷	韓國經濟의 短期豫測模型	李天杓
第79－09卷	韓國의 輸入構造 및 輸入政策	徐錫泰
第80－01卷	水資源・工業團地造成部門의 投資事業審査分析	林栽煥
第80－02卷	인플레와 企業成長能力	張榮光
第80－03卷	農業機械化의 政策課題	文八龍
第80－04卷	産業別 投入係數의 變化와 推定	金圭洙
第80－05卷	韓國의 自動車工業	李徹熙
第80－06卷	農業機械化의 投資效果分析	林栽煥
第81－01卷	社會保障制度改善을 위한 硏究報告書	朴宗淇 外
第81－02卷	韓國金屬工業의 展望과 政策課題	南宗鉉 編
第81－03卷	自動車工業의 發展方向과 政策	金榮奉
第81－04卷	福祉社會의 人力政策과 職業安定	金秀坤 外
第81－05卷	固體廢棄物 管理現況과 改善方案	鄭文植
第81－06卷	5次計劃을 위한 都市化問題의 硏究	宋丙洛
第81－07卷	韓國製造業의 産業集中分析	李奎億 徐鎭敎
第81－08卷	農業信用事業의 經濟性分析	林栽煥
第81－09卷	韓國 資本主義經濟體制 發展을 위한 硏究	黃秉泰
第81－10卷	韓國의 産業誘因政策과 産業別 保護構造分析	南宗鉉

第81－11卷	對外去來自由化와 韓國經濟	金重雄
第81－12卷	景氣綜合指數作成에 관한 硏究報告書	徐相穆 編
第81－13卷	貧困의 實態와 零細民對策	徐相穆 外
第82－01卷	糧政轉換을 위한 食糧安保備蓄制度	柳炳瑞
第82－02卷	名目 및 實效保護率 構造의 長期的 變化	金光錫 洪性德
第82－03卷	韓國製造業의 産業別 生産構造	金栽元
第82－04卷	勞使關係 事例硏究	金秀坤 外
第82－05卷	國家豫算과 政策目標(1982年度)	朴宗淇 李奎億 編
第82－06卷	1960~77년 韓國産業資本스톡推計	朱鶴中 外
第82－07卷	農外所得增大를 위한 綜合對策	柳炳瑞 外
第82－08卷	主要農業政策 改善方案	柳炳瑞 外
第82－09卷	産業政策의 基本課題와 支援施策의 改編方案	楊秀吉
第83－01卷	醫療保險의 政策課題와 發展方向	延河淸 外
第83－02卷	世界經濟環境變化와 當面課題	金重雄
第83－03卷	勞使關係 政策課題와 方向	金秀坤 編
第83－04卷	80年代 勞使關係發展을 위한 懇談會 報告書	KDI
第83－05卷	勞使協議制 硏究	朴世逸 外
第83－06卷	都給組織의 現況 및 都給去來의 增進方案	金栽元
第83－07卷	國家豫算과 政策目標(1983年度)	崔 洸 編
第83－08卷	短期金融市場의 當面課題와 發展方向	李德勳
第83－09卷	經濟安定化政策과 企業經營의 改善	洪炳裕
第83－10卷	都市行政의 發展的 機能과 改善方向	黃仁政
第84－01卷	韓國稅制의 主要政策課題와 改善方向	崔 洸 編
第84－02卷	退職金制度의 問題點과 改善方向	閔載成 外

第84－03卷	國家豫算과 政策目標(1984年度)	金重雄 崔洸 編
第84－04卷	金融國際化의 當面課題와 政策方向	金重雄 外
第84－05卷	인플레期待와 經濟安定	李啓植
第84－06卷	市場과 市場構造	李奎德 外
第85－01卷	産業高度化에 따른 農業構造의 改編方向	宋大熙 柳炳瑞
第85－02卷	企業結合과 經濟力集中	李奎億 外
第85－03卷	乘法 季節ARIMA模型의 構造識別方法	呂運邦 孫英淑
第85－04卷	海外先物市場의 活用方案	李 烋 外
第85－05卷	減價償却制度와 資本所得課稅	郭泰元
第85－06卷	第2金融圈의 發展과 業務領域調整	李德勳
第84－07卷	國家豫算과 政策目標(1985年度)	李啓植 郭泰元 編
第85－08卷	特許制度의 經濟的 效果分析	鄭鎭勝
第86－01卷	租稅政策과 稅制發展	郭泰元 李啓植 編
第86－02卷	金融産業發展에 관한 硏究, 1985~2000	朴英哲 外
第86－03卷	私學運營의 課題와 改善方案	朴烜求 外
第86－04卷	國家豫算과 政策目標(1986年度)	郭泰元 李啓植 編
第86－05卷	國民年金制度의 基本構想과 經濟社會 波及效果	閔載成 外
第86－06卷	Social Development in Action	黃仁政
第86－07卷	Financial Development Policies and Issues	金重雄 編
第86－08卷	Industrial Development Policies and Issues	李奎億 編
第86－09卷	證券市場의 發達과 機關投資家의 役割	李德勳 張忠植
第87－01卷	商品去來所의 設立에 관한 硏究	李 烋 外
第87－02卷	公企業經營評價의 理論的 背景과 技法	宋大熙 外
第87－03卷	우리나라 金融政策運營現況과 改善方案	鄭健溶

第87－04卷	Macroeconomic Policy and Industrial Development Issues	司空壹 編
第87－05卷	Human Resources and Social Development Issues	司空壹 編
第87－06卷	國家豫算과 政策目標(1987年度)	延河清 李啓植 編
第87－07卷	에너지部門의 政策課題와 改善方案	李 烋
第87－08卷	住宅金融의 現況과 發展方向	姜文秀 金重雄
第87－09卷	地方工業의 特性과 育成政策	金鍾基 外
第88－01卷	公企業의 民營化에 관한 硏究	姜信逸
第88－02卷	社會保障制度의 政策課題와 發展方向	延河淸 外
第88－03卷	金融先物과 옵션市場의 活用方案	李 烋 外
第88－04卷	社會福祉傳達體系의 改善과 專門人力活用方案	徐相穆 外
第88－05卷	國家豫算과 政策目標(1988年度)	郭泰元 李啓植 編
第88－06卷	日本經濟社會의 進化와 韓日貿易	李奎億 外
第88－07卷	輸入自由化의 經濟的 效果와 産業調整政策	金光錫
第89－01卷	리스産業의 發展方案	李 烋 外
第89－02卷	硏究開發과 市場構造 및 生産性	金迪敎 趙炳澤
第89－03卷	産業技術開發支援政策의 現況과 改善方案	鄭俊石
第89－04卷	國家報勳報償制度의 改編方案	閔載成 金龍夏
第89－05卷	經濟規制와 競爭政策	李奎億 編
第89－06卷	國家豫算과 政策目標(1989年度)	沈相達 李啓植 編
第89－07卷	金融環境變化와 綜合金融會社의 位相	南相祐 外
第89－08卷	經濟의 國際化와 中小企業의 産業調整	朴埈卿
第90－01卷	稅收推計 模型開發에 관한 硏究	盧基星 外
第90－02卷	韓國의 適正賃金	張鉉俊 金在源

第90－03卷	地方公企業의 課題와 發展方向	宋大熙
第90－04卷	企業集團과 經濟力集中	李奎億 李在亨
第90－05卷	醫療保險制度의 改善을 위한 政策方案	權純源 外
第90－06卷	證券産業發展을 위한 硏究	李永琪 外
第90－07卷	地域發展과 地方財政	李啓植 外
第90－08卷	韓國의 退職金制度와 企業年金制度 導入方案	閔載成 外
第90－09卷	中産層實態分析과 政策課題	延河淸 外
第90－10卷	中小企業의 産業調整과 中小企業支援施策의 改善方向	姜文秀 外
第90－11卷	經濟規制와 競爭政策(Ⅱ)	李奎億 編
第90－12卷	國家豫算과 政策目標(1990年度)	宋大熙 權純源 編
第90－13卷	經濟開放과 巨視經濟運用	朴元巖 外
第90－14卷	國民年金財政의 安定化를 위한 政策課題 및 方向	南相祐 外
第91－01卷	開放化와 下都給體制의 改編	金周勳 趙觀行
第91－02卷	法經濟硏究(Ⅰ)	李奎億 外
第91－03卷	金利自由化의 課題와 政策方向	南相祐 外
第91－04卷	國家豫算과 政策目標(1991年度)	李啓植 盧基星 編
第91－05卷	國民年金基金의 福祉部門 活用方案	閔載成 外
第91－06卷	産業化過程과 經濟制度의 對應	李奎億 編
第92－01卷	우루과이라운드의 規律分野協商과 産業・貿易政策의 改善方向	南宗鉉 張義泰
第92－02卷	地方自治制 實施에 따른 中央・地方財政機能의 再定立	宋大熙 盧基星 編
第92－03卷	廣告의 産業組織과 規制	李奎億 劉承旻

第92－04卷	舊東獨의 私有化方案 및 失業對策	高日東 外
第92－05卷	構造變化와 雇傭問題	朴埈卿 金政鎬
第92－06卷	製造業의 總要素生産性動向과 그 決定要因	金光錫 外
第92－07卷	國家豫算과 政策目標(1992年度)	宋大熙 柳一鎬 編
第92－08卷	韓國經濟의 産業貿易模型	李元暎
第93－01卷	國內銀行의 經營效率性 比較分析	孫承泰
第93－02卷	産業保護와 誘因體系의 歪曲	兪正鎬 外
第93－03卷	國家豫算과 政策目標(1993年度)	宋大熙 文亨杓 編
第93－04卷	韓國의 老齡化 推移와 老人福祉對策	閔載成 外
第93－05卷	低所得層의 生活安定과 自立對策	權純源 外
第94－01卷	地域金融의 活性化와 새마을금고의 發展	李德勳 外
第94－02卷	産災保險 財政運營方式 開發에 관한 硏究	閔載成 外
第94－03卷	美日構造調整協議의 展開와 競爭政策	崔鍾元
第94－04卷	國際化時代의 韓國經濟運營	左承喜
第94－05卷	國家豫算과 政策目標(1994年度)	盧基星 柳一鎬 編
第94－06卷	外國人直接投資와 投資政策	李弘求
第94－07卷	우리나라 自動車産業의 當面課題와 産業組織政策	劉承旻 外
第94－08卷	競爭政策의 國際比較: 美國·日本·獨逸	申光湜
第95－01卷	金融自律化에 따른 生命保險産業의 對應方案	羅東敏
第95－02卷	韓·臺·日의 輸入依存構造比較	兪正鎬
第95－03卷	法經濟硏究(Ⅱ)	李奎億 外
第95－04卷	國際化時代의 金融制度	崔範樹 李炯周
第95－05卷	北韓의 外國人投資制度와 對北投資 推進方案	全洪澤 外
第95－06卷	調達市場의 效率化·開放化 方案	南逸聰 外

第95－07卷	國民年金制度의 財政健實化를 위한 構造改善方案	文亨杓
第95－08卷	韓國敎育財政의 現況과 改革方向	尹建永
第96－01卷	OECD加入과 資本自由化	朴元巖
第96－02卷	金融의 效率性提高와 金融規制 緩和	姜文秀 外
第96－03卷	金融自由化와 金融監督	姜文秀
第96－04卷	製造業 總要素生産物의 長期的 變化	洪性德 金政鎬
第96－05卷	北韓의 經濟特區	朴貞東
第96－06卷	金融의 汎世界化와 證券産業의 構造改編	李德勳 崔範樹
第96－07卷	南北韓 經濟統合時의 經濟·社會 安定化 對策	朴 進
第96－08卷	中小企業의 構造調整과 知識集約化	金周勳
第96－09卷	韓國 物價變動構造의 分析과 政策對應	朴佑奎 外
第96－10卷	雇傭對策과 人的資源開發	李周浩
第96－11卷	地域利己主義의 經濟的 理解와 效率的 葛藤調整方案	金在亨
第96－12卷	經濟世界化時代의 巨視經濟運營	左承喜 編
第96－13卷	與信專門金融企業의 特性과 發展方案	李德勳 外
第96－14卷	中小·벤처企業의 發展과 場外市場의 活性化	崔範樹 李基煥
第96－15卷	中央·地方政府間 關係 및 財源調整	李啓植 外
第96－16卷	경제체제 전환기의 노동정책	조동호
第96－17卷	地方化時代의 政策課題와 制度改善方向	盧基星 編
第97－01卷	社會間接資本施設에 대한 民資誘致制度의 改善方向	盧基星 鄭源浩
第97－02卷	産業構造의 長期變化와 中小企業의 發展方向	朴埈卿
第97－03卷	海外直接投資의 要因 및 效果分析	金承塡
第97－04卷	WTO時代의 新通商議題	申光湜 編

第98－01卷	研究開發의 世界化・地域化와 技術革新政策	朴埈卿
第98－02卷	轉換期의 對北政策과 南北經協	朴　進 外
第98－03卷	우리나라 金融産業의 發展構圖	李德勳 外
第98－04卷	수도권 정책의 평가와 기본방향	노기성 외
第98－05卷	社會保險과 民營保險의 效率的 連繫方案	李德勳 外
第98－06卷	通信料金 規制制度의 發展方案	南逸聰 外
第98－07卷	企業退出의 經濟分析과 改善方案	具本天
第99－01卷	21世紀를 指向한 生命保險産業의 發展方向	羅東敏 外
第99－02卷	事業者團體와 競爭政策	李在亨
第99－03卷	북한의 노동제도와 노동력 실태	조동호
第99－04卷	韓國 市場經濟와 民主主義의 歷史的 特質	李榮薰
第99－05卷	危機克服 以後 韓國經濟의 成長動力	金承塡 外
第99－06卷	지주회사의 본질과 정책과제	이재형
第99－07卷	민영화와 집단에너지사업	임원혁 외
第2000－01卷	金融環境變化에 따른 保證保險의 中長期 發展戰略	羅東敏 外
第2000－02卷	北韓의 經濟開發戰略에 대한 一考察	朴貞東
第2000－03卷	財閥改革의 政策課題와 方向	申光湜
第2000－04卷	電力産業 構造改編 以後 規制體系에 관한 硏究	南逸聽 外
第2000－05卷	한・중・일 경제협력의 추진방안과 주요 부문별 과제	고일동 외
제2001－01권	남북경협 추진전략 및 부문별 주요과제	조동호 외
제2001－02권	금융산업 발전방안	나동민 외
제2001－03권	도산제도의 경제적 분석	남일총
제2001－04권	전환기 초・중등 교육의 활로	우천식 외

제2002-01권	우리나라의 재정통계	고영선
제2002-02권	출자금융기관의 민영화 전략	나동민 외
제2002-03권	인터넷 뱅킹의 확산에 따른 금융산업 구조변화에 대한 연구	김현욱 박창균
제2002-04권	남북한 화폐·금융통합에 관한 연구	전홍택 이영섭
제2002-05권	집합증권투자 규제 연구	신인석
제2002-06권	한국경제의 성장요인분석: 1963~2000	김동석 외
제2002-07권	2002년도 국가예산과 정책목표	문형표 강문수 편
제2002-08권	외환위기 이후 한국의 소득분배구조변화와 재분배정책효과 분석	유경준 김대일
제2002-09권	북한경제 발전전략의 모색	조동호 외
제2002-10권	한국의 시장집중분석	이재형
제2003-01권	공정거래관련 법령의 개선방안	성소미 신광식 편
제2003-02권	중소기업 금융지원과 신용보험제도	강동수 윤 택
제2003-03권	2003년도 국가예산과 정책목표	문형표 편
제2003-04권	북한 경제정책의 변화 전망과 남북경협의 역할	조동호
제2003-05권	소득분배 국제비교와 빈곤 연구	유경준 김대일
제2003-06권	인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(Ⅰ)	최경수 문형표 외
제2003-07권	한국의 산업경쟁력 종합연구	지식경제팀
제2004-01권	취약계층 보호정책의 방향과 과제	유경준 심상달 편
제2004-02권	공공부문의 성과관리	고영선 외
제2004-03권	동아시아의 글로벌 생산네트워크와 한국의 혁신정책 방향	김주훈
제2004-04권	국내 기업구조조정 성과에 대한 실증분석	강동수 외

제2004-05권	한국경제 구조변화와 고용창출	유경준 외
제2004-06권	금융통합화시대의 금융규제·감독 선진화에 관한 연구	김준경 외
제2004-07권	재정지출의 생산성 제고를 위한 연구	고영선 외
제2004-08권	중소기업의 부실현황 및 구조조정방안	강동수
제2004-09권	주택시장 분석과 정책과제 연구	차문중 외
제2004-10권	국가통계시스템 발전방안	이재형
제2004-11권	인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(II)	최경수 외
제2004-12권	한국의 산업경쟁력 종합연구(II)	서중해 외
제2004-13권	지역산업 육성과 지역혁신체계 구축에 관한 연구	윤윤규 외
제2004-14권	수익창출을 위한 대북투자방안	조동호
제2004-15권	문화시설의 가치추정 연구	박 현 외
제2004-16권	자본시장 발전을 위한 정책과제	박창균 외
제2004-17권	사교육비에 관한 종합연구: 경제학적 접근	우천식 외
제2005-01권	노동시장에서의 차별과 차이	유경준 황수경
제2005-02권	정부산하기관 관리정책에 관한 연구	설광언 박재신 편
제2005-03권	사회기반시설 민간투자사업 위험측정 및 분석연구	심상달 외
제2005-04권	중국의 경제성장과 교역증대가 우리 경제에 갖는 의미	최용석 외
제2005-05권	혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할	김주훈 외
제2005-06권	중장기 정책우선순위와 재정운영 방향	문형표 고영선 편
제2005-07권	기업경영권에 대한 연구	연태훈 외
제2005-08권	기업환경 개선을 위한 규제개혁 연구	차문중 외

KDI 新刊案內

빈곤실태 분석을 위한 거시통합모형 개발
반양장 / 크라운판 / 49쪽 / 정가 2,000원 / 김 용 성 저

기업지배구조의 상호관계 및 기업성과에 관한 연구
반양장 / 크라운판 / 66쪽 / 정가 2,000원 / 조 성 빈 저

중장기 총소비함수의 추정: 가구패널자료를 이용하여
반양장 / 크라운판 / 41쪽 / 정가 2,000원 / 허 석 균 저

거래거절규제의 법리와 경제분석
반양장 / 크라운판 / 87쪽 / 정가 2,000원 / 이 재 형 저

금융산업의 자본규제와 은행대출의 경기순응성에 관한 연구
반양장 / 크라운판 / 69쪽 / 정가 2,000원 / 김 현 욱·이 항 용

거시계량모형을 이용한 외생적 요인의 경제파급효과 분석
반양장 / 크라운판 / 77쪽 / 정가 2,000원 / 신 석 하 저

통화정책의 실물경제 파급효과에 관한 연구
반양장 / 크라운판 / 65쪽 / 정가 2,000원 / 이 항 용 외

사회기반시설 민간투자사업의 위험측정과 분석
반양장 / 크라운판 / 179쪽 / 정가 4,000원 / 심 상 달 외

정부산하기관 관리정책에 관한 연구
반양장 / 크라운판 / 318쪽 / 정가 6,000원 / 설 광 언·박 재 신 편

중장기 정책우선순위와 재정운영방향
반양장 / 크라운판 / 469쪽 / 정가 8,000원 / 문 형 표·고 영 선 편

중국의 경제성장과 교역증대가 우리 경제에 갖는 의미
반양장 / 크라운판 / 162쪽 / 정가 3,000원 / 최 용 석 외

혁신주도형 경제로의 전환에 있어서 중소기업의 역할
반양장 / 크라운판 / 642쪽 / 정가 9,000원 / 김 주 훈 편

KDI 도서회원제 안내

■ 회원에 대한 특전

- 본원에서 발행하는 모든 간행물을 우송하여 드립니다.
  (단, 내부자료 및 배포제한자료 제외)
- 본원이 주최하는 각종 행사(세미나, 정책토론회, 공청회 등)에 참가하실 수 있습니다.
- 회원가입 기간중에 연구보고서(인쇄물)를 KDI 홈페이지에서 추가로 구매하실 경우 10%의 가격할인을 받으실 수 있습니다.

■ 회 비

- 개인회원: 10만원 / 기관회원: 30만원

■ 가입방법

- 지로용지로 가까운 금융기관에 납입
  (지로번호: 6961017)
- 또는 우리은행 KDI계좌로 납입
  (계좌번호: 254-012362-13-145)

■ 문 의 처

서울특별시 동대문구 청량리동 207의 41 우편번호: 130-012
KDI 발간자료 담당자(Tel. 958-4318)

KDI 도서 판매처

- 교보문고(강남점 정부간행물코너) Tel. 530-0329
- 교보문고(광화문점 정부간행물코너) Tel. 397-3629
- 영풍문고(종로점 정치경제코너) Tel. 399-5632
- 영풍문고(강남점 정치경제코너) Tel. 6282-1353

연구보고서 2005-08
기업환경 개선을 위한 규제개혁 연구

2005년 12월 24일 인쇄 값 7,000원
2005년 12월 31일 발행

저 자 **차 문 중 외**

발행인 **현 정 택**

발행처 **한 국 개 발 연 구 원**
서울특별시 동대문구 청량리동 207의 41
청량사서함 113호, 대표전화: 958-4114
팩시밀리: 961-5092

등 록 1975년 5월 23일 제6-0004호

인 쇄 **신성인쇄**

ⓒ 한국개발연구원 2005 ISBN 89-8063-255-X

* 잘못된 책은 바꿔드립니다.