에너지 산업의 규제완화와 국제경쟁력

이 자료는 지난 5월17일 자원경제학회 정책토론회에서 발표된 내용을 옮긴것이다.〈편집자註〉

趙 東 成
〈서울대학교 경영학과 교수〉

Ⅰ 머리말

오늘날 우리 주위에는 새로운 단어들이 마치 전자오락실에 있는 두더지 게임에서 보는 것처럼 톡톡 튀어나오고 있다. 국제화, 세계화는 물론이고 경영혁신, 리엔지니어링, 벤치마킹, 리스트럭쳐링, 다운사이징, 가격파괴, 또 여기에 개방화, 자유화라는 단어 역시 만만치 않게 유행하고 있다. 정부에서는 통신산업을 비롯하여 그동안 국가에 의해 극도로 통제되는 것이 당연시됐던 분야들을 급격히 민영화시키고 있고, 민간부문에서는 시장개방 속에서 나타나는 경쟁으로 인해 무한 경쟁을 벌이고 있다. 이같은 상황에서 정부는 규제완화를 통해 민간부문의 경쟁체제를 지원하겠다는 정책을 천명해오고 있다.

그러나 일반 국민의 필수품으로서, 산업활동에 핵심자원으로서, 그리고 유사시에는 전략물자로서 국가운영에 있어 중요한 역할을 수행해야 하는 에너지 산업은 이같은 중요성들 때문에, 또 운용에 따르는 위험성 때문에 여태껏 많은 규제의 대상이 되어 왔다. 그리고 이러한 규제들은 그동안 에너지의 수급과 가격 안정에 많은 기여를 해 왔다.

그러나 시장원리를 무시한 규제가 에너지 산업의 비효율과 경쟁력약화, 나아가 한국의 국가경쟁력 약화를 초래한 것 역시 무시할 수 없는 사실이다. 여기에 WTO가 현실로 나타나면서 정부는 에너지 산업에서 더이상 규제일변도의 정책을 유지할 수 없게 되었다. 그리고 얼마전 발생한 대구의 가스폭발사고 및 각처에서 발생하고 있는 가스유출사고는 안전을 명분으로 한 정부의 규제마저 그 실효성을 의심받게 만들고 있다.

이러한 배경속에서 통상산업부(당시 상공부)는 지난 94년 5월 6일 총 112건의 제도개선 내용을 담은 "상공자원분야 규제완화 추진계획"을 확정 발표하면서 이는 총 183건의 검토대상 행정규제 중 61.2%를 커버하는 내용이라고 스스로 긍정

적인 평가를 내렸다. 그러나 과연 이러한 규제완화가 관련산업과 한국전체의 경쟁력에 얼마나 큰 긍정적 역향을 끼칠 것인지, 여기에 빠진 규제완화 조치는 없는지, 과연 이같은 규제완화조치가 정부가 발표한대로 실행되고 있는지, 그리고 이 과정에서 부작용은 없는지에 대해 우리는 보다 신중하고 철저히 검토해야 한다.

따라서 본 논문에서는 국제경쟁력에 대한 개념정리를 통해 규제완화를 포함한 정부의 역할이 에너지 산업의 국제경쟁력에 어떤 영향을 미치는가를 살펴보고(2장), 정부가 1994년에 발표한 규제완화 조치가 에너지 산업의 국제경쟁력을 강화시키는데 충분한 조치인가를 평가한 다음(3장), 마지막으로 정부가 취해야 할 자세와 결정, 실천사항을 제언하기로 한다(4장). 다만 에너지 산업이 석유산업, 석탄산업, 가스산업, 전력산업 등 성격이 다양한 여러 종류를 포괄하고 있기 때문에 여기에서는 석유산업을 중심으로 논의를 전개하되 부분적으로 다른 산업을 언급하기로 한다.

Ⅱ 에너지 산업의 국제경쟁력

우선 간단히 국가의 국제경쟁력이 무엇인가에 대해 짚고 넘어가자.

어떤 국가가 국제경쟁력을 갖기 위해서는 다음 세 가지 사항을 충족시켜야 한다.

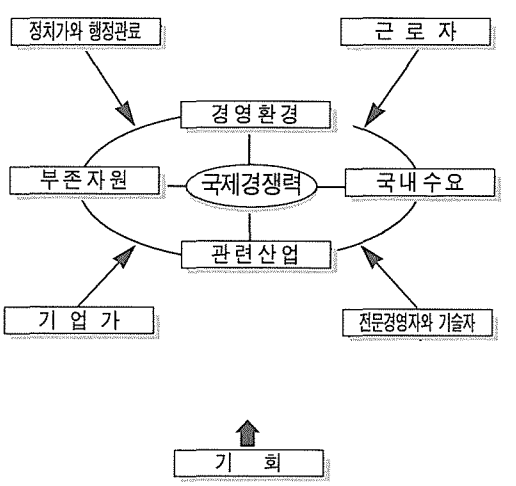
첫째, 그 국가내에 국제경쟁력을 가진 산업이 존재해야 하고, 둘째, 이러한 산업이 다수 있어야 하며, 셋째, 이러한 국제경쟁력이 그 국가내에 존재하는 고유의 원천으로부터 나오는 것이라야 한다. 여기서 산업의 국제경쟁력이란 해당 산업이 범세계적 시장에서 벌어지는 경쟁에서 소비자가 지니는 욕구를 보다 효율적으로 충족시키고 시장이 요구하는 일정 수준 이상의 수익성을 획득하여 지속적인 성장을 도모함으로써 경쟁자보다 우월한 시장지위을 유지하는 것을 말한다.

위에서 본 것처럼 한국의 국가경쟁력이 커지기 위해서는 여러 산업에 국제경쟁력이 있어야 한다. 그런데 에너지 산업은 에너지를 활용하는 모든 산업에 미치는 영향력이 높은, 소위 전방효과가 큰 산업이다.

따라서 에너지 산업이야말로 한국이 어떤 산업보다도 경쟁력을 키워나가야 하는 산업이다. 한 산업에 존재하는 국제경쟁력은 〈표 1〉에서 보는 것처럼 9가지 요소의 크기에 따라 결정된다.

그러면 이 9가지 요소를 한국의 에너지 산업에 적용해 보자.

<표1> 국제경쟁력 결정요소



1. 부존자원

에너지자원에 있어 가장 기본적인 부존자원은 석유, 석탄, 천연가스 등의 화석에너지이고 그외에 수력, 풍력 등의 자연자원이 부분적으로 활용된다. 한국(남한)은 이들 자원을 별로 갖고 있지 못한 資源貧國이다.

2 경영환경

경영환경은 국가차원, 산업차원, 기업차원으로 나눌 수 있다. 에너지 산업에 있어 국가차원의 환경을 보면, 한국은 4계절이 뚜렷한 관계로 여름과 겨울에 에너지를 대량 필요로 하는 특징을 갖고 있다. 좁은 국토에 인구가 밀집해 있는 특성상 교통에 필요한 에너지 효율성은 인구저밀도 국가에 비하여 높은 편이다. 산업차원에서의 경영환경에는 독과점여부가 관건으로 등장한다. 한국 석유산업에서는 5개 정유사가 과점체제속에서 담합·경쟁 양상을 반복해왔고, 그 결과 효율적 경영에 약점을 노출하고 있다.

석탄산업은 사양화 추세속에서 뚜렷한 선도기업없이 수많은 회사가 경쟁을 하는 가운데 정부 지원으로 한계기업들이 다수 명맥을 유지하고 있는 경제외적 산업이다.

가스산업도 공급독점적인 모습이고, 분배 역시 구조적 독점체제가 깨지기 어려운 상황이다. 전력산업 또한 발전과 배전 양면에서 규모의 경제로 인해 독점적인 체제가 구조화 되어 있다.

기업차원의 환경을 보면 석유산업의 경우 5개사가 모두 유력한 재벌에 계열화 되어 있으며, 부분적으로 계열사에 대한 자금창구 역할도 하는 서비스센터 모습을 보이고 있다. 가스(공급)와 전력산업은 정부투자기관이 주도하고 있기 때문에 경영효율성을 추구하는데 있어 어쩔 수 없는 한계를 나타내고 있다.

3. 관련산업

관련산업에는 후방관련산업과 전방관련산업, 지원산업이 있다. 에너지 산업에 대한 후방관련 산업은 석유산업의 경우 원유를 수입하는데 역할을 담당하는 무역업과 해운업, 정유시설에 필요한 건설업, 기계산업 등이 있다. 전력산업에는 원료를 조달하는데 필요한 탄광업·석유산업이 있고, 발전·변전·배전시설에 필요한 건설·기계산업 등이 있다.

한국의 경우 석유산업에 필요한 무역·해운업에는 종합상사와 대형해운선사가 세계적인 네트워크를 갖고 상당한 경쟁력을 갖추고 있으나, 건설·기계산업에서는 Bechtel, GE 등 외국기업에 대한 의존도가 높다. 전력산업 역시 원자력발전소 건설에 필요한 건설·기계산업이 취약한 편이다.

전방관련산업은 해당산업과 최종 소비자 사이에 존재하는 사업으로서 에너지 산업의 경우에는 에너지를 소비자에게 전달하는 유통업, 운송업, 보관업 등이 포함된다. 석유산업에서는 일반적으로 유통·운송·보관을 직접하거나 계열화된 대리점 등을 통해서 담당케 하기 때문에 이들을 넓은 의미의 석유산업에 포함시키는 것이 보통이다. 전력산업 역시 배전은 물론 검침·보수 등을한전이 직접 담당한다.

지원산업은 금융산업, 정보통신산업, 교육산업

한국에너지산업의 경우 에너지 다소비형 중화학산업이 발달된 까닭에 국내시장의 크기와 성장속도가 높은 편이다

등 해당산업이 효율적인 활동을 할 수 있도록 제반조건을 제공해 주는 사업이다.
한국의 경우 이들 부문은 전반적으로 경쟁력을 갖고 있지 못할 뿐 아니라 에너지 산업에 특화된 서비스를 제공하고 있지도 못하다는 점에서 에너지 산업의 국제경쟁력 강화에 걸림돌이 되고 있다.

4. 국내수요

국내수요에는 양적 조건과 질적 조건이 있다. 양적 조건은 국내 소비시장의 절대 규모와 그 성장율을 의미한다. 한국에너지 산업의 경우 에너지 다소비형 중화학산업이 발달된 까닭에 국내시장의 크기와 성장속도가 높은 편이다. 더구나 에너지원단위관리가 취약한 까닭에 에너지 소비절약이 미흡하여 에너지 소비규모가 그 효율성에 비해 높은 수준을 유지하고 있다.
또한 경제성장에 대한 에너지 소비탄력성 역시 0.7~0.9 수준에 있어 앞으로 당분간 에너지 소비량은 경제성장과 함께 높은 성장율을 유지할 것으로 보인다. 다만 소비절약에 대한 캠페인이 전국으로 확산될 때 국내에너지 소비량은 상당부분 줄어들 가능성이 있다.
국내 수요의 질적인 측면은 소비자의 수준이다. 소비자가 보다 까다롭고 소비자 주권을 강조할수록 이를 충족시키는 과정에서 산업의 경쟁력은 강화된다. 이같은 소비자의 질적 수준은 공급자 간의 경쟁과 소비자의 생활수준, 그리고 소비자가 가진 정보의 양에 의해 결정된다.
한국의 경우 에너지 소비자는 그들이 일반소비자이건 산업소비자이건간에 별로 까다롭지 않을 뿐 아니라 정보량도 취약한 편이다.

5.근로자

근로자는 임금수준 뿐 아니라 교육수준, 조직에 대한 자세, 일에 대한 의욕, 근로인력의 크기 등 여러 가지 측면에서 경쟁력에 영향을 미친다. 한국 근로자들은 1987년 이전에 비해 4배 수준이 넘는 임금, 조직에 대한 자세 이완, 의욕저하 등 몇 가지 면에서 그 수준이 떨어진 것으로 평가된다.
그러나 고졸 이상의 교육수준, 1900만명이 넘는 근로인력 등에서 아직 상당한 잠재력을 갖고 있으며, 또 과거에 비해 약화된 측면도 선진국의

근로자에 비해서 아직도 강점으로 작용한다.

6. 정치가와 행정관료

권력을 차지한 정치가, 즉 정치지도자는 국가목표의 방향을 경제적 측면에 두느냐 경제 외적 측면에 두느냐에 따라 국가 경쟁력에 결정적 역할을 한다. 행정관료 역시 정치가의 경제적 목표를 얼마나 현실 경제에 연결시키냐에 따라 그 효율성에 차이를 보인다. 결국 정치지도자와 행정관료가 경제논리에 충실하게 논리를 펴고 제도를 수립 실시한다면 그 결과가 특정 산업, 특정기업에 대한 규제로 나타난다 할지라도 대국적인 견지에서 국가경쟁력에 이바지 하게 될 것이다.

반면에 정치지도자가 개인적인 정권창출과 유지에만 관심을 보이고 경제정책도 그 수단으로만 사용한다면, 그리고 이를 행정관료가 교정하고 보완하는 자세와 능력을 갖지 못하고 정치지도자의 하수인으로 전락한다면, 그리고 보신과 동료들을 위한 자리만들기에만 연연하고, 자신의 권한을 재량적으로 행사하여 민간부문으로 하여금 관에 머리를 굽히게 만드는 데에만 급급한다면, 그 결과가 특정산업과 특정기업에 대한 지원으로 나타난다 할지라도 국가와 산업경쟁력에 해악을 끼치는 결과만을 초래할 것이다.

한국의 경우에는 적어도 표면상으로는 정치지도자가 국가경쟁력을 강화하겠다는 것을 여러차례 천명하고 그 일환으로 정부규제를 대폭 완화하겠다고 강조해왔다. 그에 발맞추어 행정관료 역시 적어도 표면상으로는 규제완화 조치를 제시하고 언젠가 시행하겠다는 발표를 반복해 왔다. 에너지 산업에도 그 일환으로 여러차례 규제완화조치가 발표된 바 있다. 그러나 문제는 발표한 바를 제대로 실행하고, 또 시행과정에서 파생하는 수많은 조치를 또 다른 형태의 규제로 만들지 않도록 하는 정부의 의지와 실천력이다. 그런데 정부의 이같은 의지와 실천력에 대해서 에너지 산업종사자들은 물론 일반 여론조차 회의적인 반응을 감추지 않고 있다.

7. 기업가

석유산업에 록펠러가 있었고, 철강산업에 카네기가 있었기에 미국의 이들 산업이 한때 세계적인 경쟁력을 가졌듯이, 조선산업에 정주영씨가 있었고 반도체에 이병철씨가 있었기에 한국의 이들 산업이 지금 세계적인 경쟁력을 갖고 있다. 이렇듯 기업가는 산업이 경쟁력을 갖는데 핵심역할을 한다. 한국의 석유산업에는 최종현 회장이 유공을 정유산업과 유전개발 부문에서 세계 유수기업 대열에 참여시켰다. 석탄산업에도 몇몇 입지전적인 인물이 있으나 산업의 구조적 한계 때문에 그 가치가 퇴색하고 말았다.

8. 전문경영자와 기술자

모험심을 가지고 위험부담을 찾아 기업을 시작하고, 키우고, 새로운 사업으로 뻗어 나가는 기업가와 달리 전문경영자와 기술자는 위험을 회피하면서 자신이 가진 전문적인 경영능력을 회사내에서 발휘한다. 한국의 석유산업과 전력산업에는 전문경영자들이 나름대로 노력하고 있다. 다만 전문경영자들을 위한 전문적이고 체계적인 특화 교육이 미흡하여 이들이 철저한 합리성과 효율성으로 무장된 선진국 기업 경영자들과 경

"

정부의 정책, 즉 규제완화만으로 없던 에너지산업의 국제경쟁력이 생기는 것은 아니다.

"

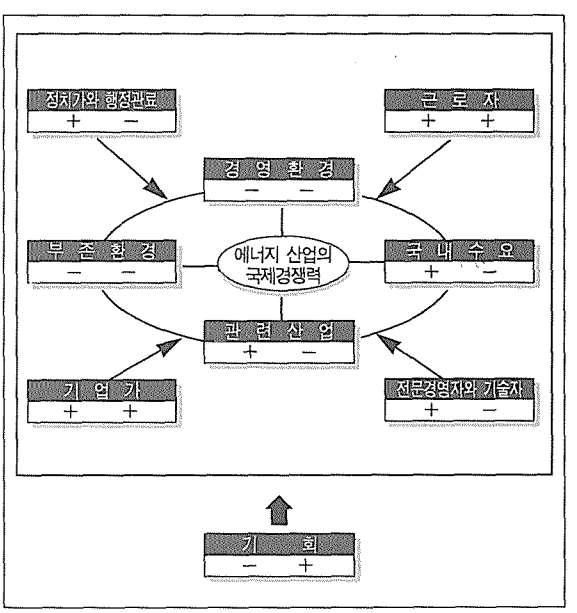
쟁하는 데에는 역부족인 것으로 진단된다.

9. 기회 .....

기회란 1970년대의 오일 쇼크와 같이 산업바깥에서 당해산업에 충격을 주는 외적인 변화이다. 한국의 에너지 산업에 앞으로 닥칠 수 있는 외적인 변화로는 단기적으로 환율의 대폭절상, 중기적으로 환경규제 강화, 그리고 장기적으로 남북통일 등을 들 수 있다. 이중에 환율절상과 환경규제강화는 한국에너지 산업의 국제경쟁력에 부담으로, 남북통일은 호재로 작용할 것이다.
이상 9가지 요소에 대한 평가를 정리해 보면 〈표 2〉와 같다.
이 표가 보여주는 것은 한국의 에너지 산업이 갖고 있는 국제경쟁력이란 어느 한가지 요소에 의해서 좌우되는 것이 아니라 수 많은 요소가 결합되어 결정된다는 점이다.
다만 이러한 요소중에는 긍정적인 효과를 내는 요소도, 부정적인 영향을 끼치는 요소도 존재한다. 보다 구체적으로 〈표 2〉를 분석해 보면 한국의 에너지 산업은 부존자원과 경영환경면에서 열악한 모습을 보이는 반면, 근로자와 기업가면에서 경쟁력을 창출할 수 있는 요소를 간직하고 있다.

오늘 세미나의 주제인 규제완화와 관련된 정부, 즉 정치가와 행정관료면에 있어서는 현 정부가 외형적으로 제시하는 규제완화조치에 대해서 뭔가 기대를 걸게 해 주지만 그 실천면에 대해서는 기대가 큰 만큼 실망도 함께 주고 있다.
물론 정부의 정책, 즉 규제완화만으로 없던 에너지 산업의 국제경쟁력이 생기는 것은 아니다.
다만 규제완화가 오늘의 주제인 만큼 다음 장에서는 이를 촛점으로 하여 논의를 진행하도록 하자.

〈표2〉에너지산업의 국제경쟁력평가



<표3> 행정규제 완화방안의 시행여부에 대한 민간기업의 반응

번호	행정규제 완화방안	현 행	개 선 내 용	
1	석유정제업 허가제도 완화	석유정제업을 하고자 하는 자는 상공자원부장관의 허가를 받아야 함	현시점에서 허가제도를 폐지할 경우 과잉설비투자로 인한 국가적 손실이 우려되므로 유가자유화 예고시점에서 등록제 또는 신고제로 전환	미시행
2	석유정제시설 설치허가제도 완화	석유정제업자가 정제시설을 신설하거나 증설하고자 하는 경우에는 상공자원부장관의 허가를 받아야함	현시점에서 허가제도를 전면 폐지하면 과잉설비투자가 발생할 우려가 있으므로 유가자 유화 예고시점에서 등록제 또는 신고제로 전환하되 저장시설 건설의무는 현행 60일에서 45일로 완화	미시행
3	간이석유정제설비 설치허가제도 완화	석유정제시설을 설치하고자 하는 자는 원칙적으로 상공부장관의 허가를 받아야함	석유정제업 신규진입 허용 일정에 맞추어 완화 추진	미시행
4	부산품인 석유제품 판매업 허가폐지	부산품인 석유제품을 판매하고자 하는 자는 상공부장관의 허가를 받아야함	유가자유화 추진일정에 맞추어 허가제도 해지	미시행
5	나프타 대체 석유제품 수입에 대한 기금징수유예 제한 개선	석유사업법 시행령 제15조의2제1항에서 나프타를 징수하는 경우에만 석유사업기금 징수유예를 허용 하고있음	나프타 대체 석유제품을 수입하는 경우에도 석유사업기금 징수를 유예	시 행
6	윤활유 판매업 신고제도 폐지	윤활유, 항공유, 아스팔트 등의 판매업을 하고자 하는 자는 상공자원부장관에게 신고해야함	윤활유 판매업에 대한 신고제도를 폐지	시 행
7	석유판매업(대리점)허가 제도완화	석유판매업(대리점)을 하도자 하는 자는 상공자원부장관의 허가를 받아야함	허가기준중 서울, 인천, 경기지역의 저장시설기준을 현행 1,500㎘에서 1,000㎘로 완화	시 행
8	수입석유제품의 품질검사제도개선	윤활유, 자동차용 휘발유 등 상공자원부령이 정하는 석유제품을 판매, 수입, 인도하려는 경우 상공자원부장관의 검사를 받아야함	자기가 사용하기 위해 수입하는 석유제품에 대해서는 품질검사를 생략하도록 함	시 행
9	석유수출입 신고요건 완화	무역업허가를 받은 자로서 석유를 수출입하려는 자는 전년도 수입량의 60일분에 해당하는 저장시설을 갖추고 상공자원부장관에게 신고해야 함	수입량에 대한 저장능력 확보를 위해 신고제도를 존치하되 저장시설 보유기준을 현행 60일에서 45일로 완화	시 행
10	석유화학 원료에 대한 수출입 승인제도 폐지	나프타, 중질 NGL 등 석유화학 원료의 수출입 계약 또는 수송계약을 체결하고자 하는 자는 상공부장관의 승인을 얻어야 함	나프타에 대해서는 수, 출입 승인제도 폐지	시 행
11	석유(제품) 수출입 승인제도 폐지	석유의 수입계약, 수출계약 또는 수송계약을 체결하고자 하는 자는 상공부장관의 승인을 얻어야함	석유제품의 수출입 승인제도 폐지	시 행
12	석유제품(등유) 색상제한 완화	등유의 정제도, 변질여부, 타물질 함유여부를 판단하기 위해 품질검사 항목에 등유의 색세이블표를 포함시키고 있고 현재 이를 +18이상으로 제한하고 있음	등유의 색세이블표 기준을 현행 +18에서 +16이상으로 완화	미시행
13	송유관사업의 휴,폐지 허가 및 법인의 해산인가	송유관 사업자는 송유관사업의 전부 또는 일부를 휴, 폐지하고자 할 때에는 상공부장관의 허가를 받아야 함	사업의 휴, 폐지 허가제는 신고제로 전환하고 법인의 해산인가제는 폐지	미시행
14	송유관사업용시설 안전관리자 채용, 해임 및 퇴직신고	송유관 사업자는 안전관리자를 채용, 해임, 퇴직한 경우 이를 상공부장관에게 신고해야 함	안전관리자 채용, 해임, 퇴직 신고제도 폐지	미시행
15	아스팔트 수출입 신고제도	아스팔트를 수출입 하려는 자는 상공부장관에게 신고하여야 함	아스팔트 수출입 신고제도 폐지	시행

Ⅲ 규제완화조치의 내용과 문제점

1994년 5월 상공부(당시)가 발표한 상공자원분야 규제완화추진계획에 포함된 112건의 행정규제완화조치중 에너지 분야에 관련된 규제완화조치는 석유분야 15건, 가스분야 6건, 전력분야 8건 그리고 에너지 관리분야 3건으로 총 32건이었다. 에너지 산업의 이러한 규제완화조치는 국내에너지 시장개방에 대비한 에너지 산업의 경쟁력강화, 안전관리 및 비상시 수급안정기능유지, 그리고 에너지 이용합리화를 위한 규제의 합리적조정이라는 세 가지 방향을 기본으로 하여 만들어졌다고 한다.

예컨대, 「석유정제업허가제도 완화」조치는 그 동안의 제도가 석유정제업에 대한 엄격한 진입제한으로 인해 국내 정제업내의 경쟁이 저해되었고, 또한 기존 정유사에 대한 과잉보호라는 문제가 야기되었던 것을 의식해서 허가제도를 등록제 또는 신고제로 전환한다는 내용을 담고 있었다. 그러나 석유분야의 15개조치중 〈표 3〉에서 보듯이 만 1년이 지난 지금 민간기업들은 8개 항목에 대해서는 어느정도 시행되고 있다고 인지하고 있으나, 7개 항목에 대해서는 아직 잘 시행되고 있지 않다고 느끼고 있다. 게다가 실제로 중요한 내용을 담고 있는 조치들의 시행이 원활치 않다고 느끼고 있어, 관련 민간부분 입장에서는 극단적으로 획기적인 완화조치가 나타난 것이 하나도 없다는 부정적인 견해를 보이고 있다. 예컨대 「석유정제시설 설치허가제도완화」 조치에서 상압증류시설을 제외한 나머지 부속시설에 대한 허가조치가 풀어졌다고 하나, 기본 시설인 상압증류시설이 허가제도에 묶여있는 상황에서 무슨 의미가 있냐는 것이다.

물론 정부에서는 나름대로 에너지 산업을 위해서 더 나아가 개방체제하에서 한국 전체의 국제경쟁력강화를 위해서 정부가 내놓을 수 있는 카드는 다 내놓았다고 주장할 것이다. 그러나 이렇듯 규제완화의 효과에 대해서 시혜자인 정부와 수혜자인 민간부문간에 견해가 다르다면 중립적인 위치에 있는 학자나 연구자 입장에서는 아무래도 수혜자 편을 들지 않을 수 없게 된다. 왜냐하면 결국 규제완화는 민간부문이 그 동안 걸머지고 오던 속박을 풀어젖히고 보다 자유롭게 활동할 수 있도록 하자는 것이기 때문이다.

Ⅳ 정부에 대한 제언

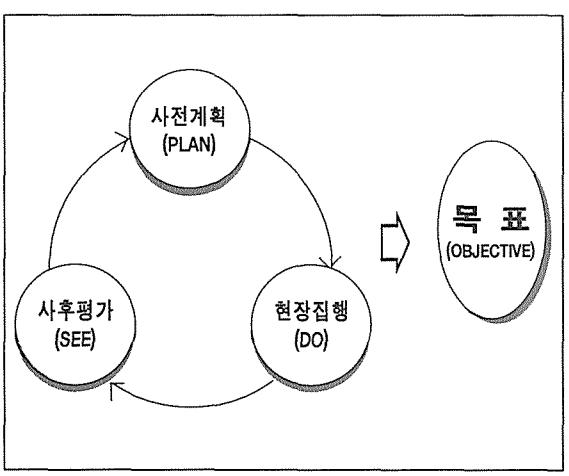
정부가 민간부문을 위해서 규제완화라는 좋은 일을 하려고 여러 가지로 노력하는데도 불구하고 그러한 시도가 제대로 인정받지 못하는 이유는 무엇인가?

무릇 정부이건, 기업이건, 학교이건, 가정이건간에 어떤 조직이 원하는 목표를 달성하기 위해서는 그 활동에 경영개념을 도입해야 한다. 기업이 이윤극대화라는 목표를 달성하기 위해서 생산, 판매등의 기업활동에 경영개념을 도입해야 하듯이, 국가 역시 국제경쟁력 강화라는 목표를 달성하기 위해서는 「규제완화조치」라는 정부활동에 경영개념을 도입해야 한다. 이때 기업경영과 국가경영에 공통분모로 작용하는 경영이란 과연 무엇인가?

경영은 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 세 가지로 구성되어 있다. 첫째는 목표를 달성하기 위하여 사전에 계획을 수립하는 일이고, 둘째는 수립된 계

획을 현장에서 집행하는 일이며, 셋째는 현장에서 집행된 결과를 사후에 평가하는 일이다.
기업에서 이윤극대화라는 목표를 달성하기 위해서는 고객이 원하는 바가 무엇인가를 파악하여 이에 맞는 제품을 개발해야 되고(사전계획), 계획된 바에 따라 제품을 생산하고 판매해야 하며(현장집행), 원하는 만큼 판매실적이 오르고 이익이 났는가를 계획과 비교해서 만일 성과가 계획대로 나타나지 않았다면 소비자가 구입한 제품에 대해서 얼마나 만족했는가 알아보아야 하고 그 결과를 다음 단계의 제품개발에 반영해야 하는 것이다.(사후평가)
정부활동에도 이같은 경영기법은 똑같이 적용된다. 정부가 규제완화를 목표로 삼고 있다면 일방

<표4>경영의개념



적으로 어떤 규제를 완화하겠다고 할 것이 아니라 우선 민간 부문에서 어떠한 규제를 완화하기를 원하는지 파악해야 한다.
정부가 기업이 원하리라고 짐작하는 규제완화내용과 실제 기업이 원하는 규제완화내용이 다를 수 있기 때문이다.
물론 민간부문이 원한다고 해서 모든 규제를 풀라는 얘기는 아니다. 경우에 따라서는 민간부문이 이기적으로 원하는 규제완화조치라도 에너지 수급안정, 에너지효율 향상, 소비자 이익보호, 그리고 안전관리를 위해 이를 유지해야 할 경우가 있고, 바로 그러한 규제야말로 정부가 가진 고유한 권한이자 책임이기 때문이다.
그러나 민간부문이 원하는 바와 정부 판단이 합치되는 부분에 대해서는 적어도 정부관료의 개인 또는 부처이기주의가 개입되지 않는 한 과감한 완화조치를 마련해야 한다(사전계획).
그러나 계획만으로 규제완화조치가 실천되지는 않는다. 관련 부서간에 조정이 있어야 하고, 구체적인 일정이 잡혀야 하며, 법령이 개폐되어야 하기 때문이다. 그러나 이같은 집행과정이야말로 정치지도자와 행정관료가 의지를 갖고 능력을 발휘해야 할 부문이다.(현장집행)
그러나 경영의 세 단계에서 가장 중요한 것은 마지막에 등장하는 「사후평가」단계이다. 일정한 기간 예컨대 1년이 지난 후, 담당 부서에서는 반드시 지난 1년간의 규제완화조치가 계획대로 수행되었는가를 점검해야하는 것이다. 이때 반드시 지켜져야 할 세 가지 조건이 있다.
첫째는 그 수행여부를 정부시각에서 규제완화조치 갯수를 세는 식으로 평가할 것이 아니라 그 수혜자인 민간부문으로 하여금 실제 규제완화가 이루어졌는가에 대하여 그들 입장에서 평가하도록 해야 한다는 점이다.
두번째 조건은 평가 결과가 계획에 미달할 때, 그 원인을 찾아서 다음 단계의 계획에 반영해야 한다는 점이다. 만일 계획의 목표가 과도했다면 다음 단계의 계획에서 목표를 조정해야 하고, 계

"

**정부는 확연한 의지를 갖고,
규제완화조치를 계획대로 집행하고,
그 성과를 객관적으로 평가해서
국제경쟁력있는 에너지산업을
이끌어 주기를 바란다.**

"

획목표는 적절했는데 집행부분이 미흡했다면 다음 단계에서 보다 강력한 집행능력과 조건을 갖추어야 할 것이다.

세번째 조건은 성과가 계획목표대로 이루어진 경우, 해당 집행관료에게 이에 상응하는 대우를 충분히 해주어야 한다는 점이다. 그러나 성과가 목표에 미달한 경우 그 원인이 집행부분의 미흡 때문이었다면 당연히 해당 집행자는 책임을 지고 이에 상응하는 처벌을 감수해야 한다.

만일 최고책임자가 철저한 평가와 이에 상응하는 조치를 취하지 않는다면 모든 국민은 정부의 규제완화라는 발표를 정치지도자의 정치적 구호로간주하고 말 것이다.

V 맺는말

현 정부는 집권초기에 이미 과도한 정부규제에 의해 민간부문의 효율성이 저해되고 있다는 것을 알고, 이를 시정하겠다고 국민에게 약속했다. 과거 어느 정부보다도 현 정부가 지나친 정부규제에 관심을 기울였던 까닭은 아마도 현 정부가 민선에 의해서 집권했기 때문이고, 그 과정에서 민간부문이 의견을 많이 들었기 때문일 것이다.

그럼에도 불구하고 2년 3개월이 지나가는 이 시점에서 아직 규제완화에 대한 가시적인 성과가 나타나지 않는다면 그것은 행정관료의 집행능력이 부족하거나, 정치지도자가 평가의 중요성을 깨닫지 못하고 있기 때문이다.

필자는 첫번째 문제 즉, 행정관료의 집행능력이 부족하기 때문에 이러한 현상이 일어나고 있기를 기대한다. 왜냐하면 두번째 문제, 즉 정치지도자가 평가의 중요성을 깨닫지 못한다는 것은 그가 민간 부문의 소리에 귀를 더 이상 기울이지 않는다는 사실을 간접적으로 시인하는 것이기 때문이다.

현 정부는 최고책임자가 항상 강조하는 바와 같이 민선정부, 즉 민간부문에서 뽑아준 정부이다. 이같은 정부가 민간에서 원하는 「규제완화」조치를 계속 지연한다면 민선정부이기를 포기하는 것이나 다름없다. 부디 정부는 확연한 의지를 갖고 규제완화조치를 계획대로 집행하고 그 성과를 객관적으로 평가해서 한국국민이 다 같이 잘 살 수 있도록 국제경쟁력있는 에너지 산업을 이끌어 주기를 바란다.