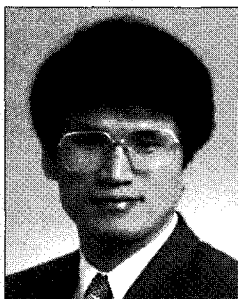


대기업이 보는 규제 완화 실상과 개선방안



강호영

전국경제인연합회 경쟁력강화실 차장

규제완화라는 말이 우리 사회에 회자된 지도 이제는 거의 20여년에 가까와오고 있다. 이름이 야 탈규제, 규제폐지, 규제혁파, 또는 규제개혁 등 여러 가지로 그때 그때의 시대상황에 따라 변해왔지만 지금도 피규제자의 입장에서는 규제완화의 효과가 피부로 느껴지지 않고 고규제와 이로 인한 비용·저효율 문제는 우리 경제의 나아갈 길을 가로막고 있다. 60~70년대 경제개발계획과 고도성장기를 거치면서 정부주도 경제운용의 문제가 증대되면서 민간주도의 경제운용, 규제완화 내지는 규제개혁은 선진제국의 규제완화 추세와 맞물려 세계적인 물결을 형성해 왔다. 그러나 21세기를 맞고 있는 지금에 이르러서도 우리는 사막의 중심권에서 벗어나지 못한 채 규제개혁의 방향과 목표를 잃고 주춤거리고 있는 것이 아닌가 하는 생각을 지울 수 없다.

우리가 처한 규제의 현실이 지금까지의 압축 성장과정에서 누적되어 온 점을 감안할 때 규제개혁도 압축적으로, 아니면 그 이상으로 추진해 나가지 않고서는 세계시장경쟁에서 살아남을 수 없다. 고비용과 저효율을 초래하고 있는 규제의 덩어리들을 들어내기 위해서는 개혁의 대상이 되어야 할 규제영역에 대해서도 선입관을 모두 벗어버리고 들여다 볼 필요가 있으며, 지금까지의 규제수단 개발에 쏟았던 노력을 개혁방법의 개발로 전환할 필요가 있다.

선진 각국은 규제개혁을 중요한 정책목표로 설정하고 이를 가속화하는 가운데 개혁해야 할 규제영역으로 민영화와 나아가 정부개혁에까지 이르고 있지만 우리는 기업이 경제활동을 할 수 있는 기본요소라 할 토지·금융 등 생산요소 부문과 기업경영 등의 제 분야에서 발목이 잡혀 있는 형편이다. 이들 분야의 고규제는 구조적으로

업힌 가운데 경쟁력의 기본요소라 할 생산요소의 비교우위를 상실케 하고 있고 기업활력 및 생산성의 저하를 초래하고 있는 실정이다. 우선적으로 추진하여야 할 규제개혁의 대상은 이들 규제영역과 아울러 공기업의 민영화나 나아가 정부개혁에까지 이르러야 할 것이다.

우리가 겪고 있는 생산요소 부문의 고규제·고비용 문제는 선진국의 경우 상대적으로 큰 문제가 아니며 공기업민영화는 이들 국가들에 있어서 이미 상당히 진행중에 있는 반면, 우리가 직면하고 있는 시장은 이들과 함께 경쟁해야 될 글로벌화된 세계시장이기 때문이다.

시장원리로 고비용구조의 규제개혁을 추진해야

먼저 토지문제를 보기로 하자. 택지 및 공장용지 등 가용토지는 전 국토면적의 4.7% 수준에 불과하며 공장용지는 전 국토의 0.3%에 불과한 실정이다. 일본의 7%, 대만의 6%, 영국의 13% 등에 비해 크게 뒤떨어져 있다. 토지자체가 부족하기 보다 토지이용을 규제하는 데 근본적 문제가 있다. 급속한 경제성장 과정에서 필요한 도시용 토지수요는 급증한 반면, 토지공급은 기업 등 실수요자에게 시의적절히 이루어지지 못하여 지가급등이 초래되어 왔고 결국 이는 경쟁력제약의 직접적 요인이 되어 왔다.

해결방법도 시장원리에 기초하여 토지공급확대를 통한 근원적인 해결보다 수요와 공급에 대한 과도한 공적개입을 선호하여 고규제비용과 고지가를 초래하는 등 규제의 악순환이 지속되어 왔다. 토지이용을 규제하는 법령이 각종 규제목적으로 과다하게 확대되어 왔으며 이에 따라 인·허가 절차도 복잡하게 되어 과도한 규제비용

이 유발됨은 물론 공장용지의 적기확보에 지장이 초래되고 있다. 용도지역·지구 지정, 농지이용규제, 공유수면 매립사업 참여제약 등 각종 토지이용의 제약으로 토지공급이 원활하게 이루어지지 못하고 있다. 예컨대, 현행 용도지역·지구는 1개의 토지에 대해 지역별·도시별 규모나 특수성을 고려하지 않고 중앙부처에서 하향식으로 획일적으로 지정하거나 중복지정하기도 한다. 도시화·산업화에 따른 토지수급은 차질을 빚을 수밖에 없으며, 토지이용의 효율성 저하 및 지가상승의 요인이 되고 있다.

용도지역 지정권한을 지방자치단체에 이양하고 1개 토지에 1개 용도가 지정될 수 있도록 용도가 중복 지정된 토지에 대해서는 우선순위를 명시할 필요가 있다.

최근들어 정부의 정책이 토지공급확대 방향으로 초점을 옮기려는 움직임을 보이고 있는 것은 고비용 경제구조를 개선하기 위한 바람직한 방향이라 할 수 있으나, 이는 토지관리 체계를 획기적으로 개편하는 방향에서 검토될 때 비로소 그 실효성을 확보할 수 있을 것이다. 공법이 토지법의 골간을 이루고 사법인 민법은 그것의 부수적 역할만을 담당하고 있는 현행 법체계를 전향적으로 바꾸어 나가지 않고서는 그 효과는 반감될 수밖에 없다. 중앙정부에 의한 토지이용규제 및 토지세제들이 대폭 폐지되고 권한의 소재를 지방정부로 넘기는 큰 틀위에서 이용규제의 제도개혁이 이루어져야 할 것이다.

여기서 중앙정부에 의한 토지이용규제는 광역적 성격의 규제, 그것도 부득히 한 경우에 한하여 이루어지도록 하고 토지이용규제권이 원칙적으로 기초자치단체에 있도록 관련법령을 정비해 나갈 필요가 있다. 물론 이러한 과정에는 투기문제

등 우려될 수 있는 부작용을 최소화하기 위한 자본이득(capital gain) 환수장치 등 제도적인 보완이 전제되어야 할 것이나, 제도적 보완의 미비를 이유로 토지이용을 근본적으로 제약하는 규제 법령의 전반적인 개혁을 마냥 뒤로 미룰 일만도 아니다.

또한, 우리 나라는 금융산업의 발전과 금융의 효율성제고를 위해 '80년대 이후 금리자유화 등 일련의 자율화 시책을 추진해 왔으나 금융산업에 대한 정부의 직·간접적인 규제는 지속되어 왔으며 이에 따라 비효율적인 금융운용도 계속되고 있다. 금융부문의 낙후와 비효율은 고금리 현상을 유발하여 우리 경제의 「고비용·저효율」구조를 심화시키고 나아가 국가경쟁력을 떨어뜨리는 핵심요인으로 작용하고 있다. 금리수준은 11.5~12%대로 선진국에 비해 계속해서 2~3배 정도 높으며 경쟁관계에 있는 대만, 싱가포르, 말레이시아 등과 비교하여 보아도 높은 수준을 유지하고 있다. 이를 개선하기 위한 금융개혁의 필요성에 따라 금융개혁위원회에 의한 금융개혁방안이 추진되고 있으나 실질적인 금융자율화를 통해 금융이 시장원리에 의해 작동되도록 기반을 조성하는데 있어서는 아직도 미흡한 실정이다.

전반적으로 그동안 금융산업 발전에 걸림돌이 되어 온 여러 가지 규제에 대한 개선책이 제시되고는 있지만 금융개혁의 핵심이라 할 은행·증권·보험산업간의 진입장벽의 제거는 주변업무의 취급확대에 국한되어 있고 자금조달규제의 경우 상업차관 용도확대, 차입자격의 규제 폐지, 여신관리제 완화 등 규제완화방안이 제시되고 있지만 실시의 폭과 속도는 매우 제한적이며 구체적인 실천과제가 미흡한 실정이기도 하다.

금융개혁의 요체는 금융시장을 시장원리에 의

해 움직이게 하는 것이라 할 수 있다. 이를 위해서는 금융기관, 기업, 자금수요자 및 공급자 등 금융시장에의 참여자들이 주고 받는 거래관계가 자율적으로 움직이도록 하는 데 그 핵심이 있다.

특히, 이를 가능케 하는 핵심은 금융기관의 경영이 자율적으로 이루어지는 소유경영시스템을 확립하는 것이며 이 점에서 금융기관의 동일인 소유에 대한 한도규제를 완화할 필요가 있다. 대주주에 의한 경영이 가능케 하거나 은행경영을 감시하는 인센티브가 은행경영내부적으로 작동하여 대리인 비용을 줄여나갈 수 있어야 한다. 이에 대해 기업집단에 의한 소유 및 이해상충문제 때문에 대리인 비용 감소를 상쇄하는 부의 이전 등을 우려하는 시각이 있는 것도 사실이다. 특히 이는 대주주가 대규모기업집단, 소위 재벌이라는 기업그룹일 가능성이 크다는 점에서 경제력집중 억제 차원에서 다루어야 한다는 시각과 연결되고 있기도 하다.

그러나, 이는 전향적인 관점에서 살펴 볼 필요가 있다. 이해상충의 문제나 경제력집중억제의 관점이 옳지 않다는 얘기가 아니라 은행의 경영 자율성 및 대리인비용감소와 소유한도완화에 따라 발생하는 비용의 문제를 종합적으로 판단하여 어떤 정책선택을 해나가야 하느냐 하는 것이 중요하다. 경영의 자율성을 부여하는 것은 금융기관의 경쟁력을 높이는 한편, 기업, 나아가 국가 전체적으로 경쟁력 기반을 조성하기 위한 기본조건이라는 점에서 은행소유구조의 기본방향은 동일인 소유한도를 완화하고 경영체제를 자율적으로 결정할 수 있도록 하는 데 있다. 물론, 이에 따라 발생할 수 있는 비용문제는 이를 어떻게 최소화할 수 있는가 하는 방향에서 접근하여야 할 것이다.

경제력집중억제정책, 기존시각으로는 한 걸음도 나아갈 수 없어

기존의 시각으로는 한 걸음도 나아가기 어렵다는 데 문제가 있다. 경제력집중을 억제하기 위해 원천적으로 대기업 그룹에 의한 소유경영규제를 제약하기 보다 이를 허용하되 자율적인 은행경영에서 얻어질 효율성보다 creamskim을 목적으로 한 진입이 일어나지 않도록 하거나 편중여신을 막는 장치를 마련하는 방향에서 정책선택을 할 필요가 있다. 즉, 시장원리에 의한 정책개발이 필요하다라는 뜻이다. 그것은 제조업과 은행이 각각 충분히 경쟁적인 상태에 있도록 하고 금융업과 제조업에 대한 국내의 진입장벽을 제거하는 방향에서 찾아질 수 있다.

이는 공정거래법상의 출자규제 등 대규모기업 집단에 대한 각종 규제의 경우에도 마찬가지이다. 공정거래법상의 이들 규제가 경제력집중억제를 위해 도입되었으나 사실상 규제목적에 부합하거나 규제수단의 적합성이 입증되지 않고 있는 실정이다. 반면, 기업활력을 저상(沮喪)하고 기업 구조조정을 저해하는 등 부작용은 심각하여 기업 경쟁력 내지는 국가경쟁력을 제약하는 규제로 작용하고 있다. 예컨대 출자규제의 경우 산업별 진입규제와 달리 포괄적인 규제라는 차원에서 자원배분의 왜곡효과가 적다는 주장이 있는 것도 사실이다.

그러나 이는 역설적으로 기업의 구조조정 자체를 가로막으며, 기존의 사업을 대체하면서 새로운 사업에 진출하고자 하는 기업 경영전략을 제약하는 점에서 시간적·동태적인 차원에서의 자원배분 왜곡을 초래하는 근본적 문제를 안고 있다. 그 결과는 기업의 활력 내지는 경영자원의 활

용을 극대화(maximize)시키지 못하는 한편, 자원배분의 왜곡효과도 일개 업종이나 산업에 국한하지 않고 전 산업 내지는 경제전반에 무차별적으로 파급된다는 점에서 오히려 그 부작용을 결코 과소평가해서는 안 될 것이다. 우리가 맞고 있는 경제환경이 개방되고 통합된 세계시장, 글로벌화된 무한경쟁 시장이라는 점을 인식한다면 우리가 치뤄야 할 비용은 더욱 커질 수밖에 없다.

경쟁압력의 증대로 덩어리 규제의 가닥을 풀어나가야

이러한 점에서 결국 정책의 선택은 이들 규제를 없애나가는 방향선택은 분명히 하여야 한다는 것이며, 다만 규제의 목적으로 설정하였던 경제력집중의 개념이 구체적으로 무엇인가, 그리고 구체적이고 명료하게 정책의 목적은 어디까지 설정할 것인가, 아울러 이를 달성하는 방법에 있어서 시장경제원리에 맞는 방법은 무엇인가 하는 대안을 원점에서 전향적으로 찾는 데 노력을 기울여야 한다. 이것이 규제이론에서 말하는 비용보다 효과가 큰 대안을 찾는 과정이라 할 수 있으며 정책의 효과는 높이고 규제에 따른 피규제자의 순응비용을 최소화하는 방법을 찾는 길이라 할 것이다. 그것은 경쟁압력의 증대가 최선의 방법이라는 점이라 하겠다. 진입이 제한되지 않고 무한경쟁에 직면한 시장, 독과점적 이윤을 기대하기 어려운 시장에서 무분별한 기업확장은 이루어질 수 없기 때문이다.

이는 공기업의 경영효율화를 위한 공기업민영화에 있어서도 마찬가지이다. 얼마전 정부는 공기업민영화 수정계획을 발표한 바 있다. 증시불안과 경제력집중 문제를 이유로 민영화 방식을

바꾸어, 한국중공업 등 4대 공기업의 정부지분을 매각하는 대신 전문경영체제를 구축하여 경영효율을 제고한다는 방침하에 정부지분매각은 경영효율화가 된 후 10% 이내의 한도를 설정하며, 또한 이를 법률(「공기업 경영효율화 및 민영화에 관한 특례법」)로 제정·추진하려 하고 있다. 전문경영체제 및 지배구조의 대안으로 최고경영자 선임은 사외(社外)이사회에서 주총에 추천하는 방식으로 하고 있으며, 사외이사는 주주협의회 등 주주가 추천하거나 사외이사회에서 추천하도록 하고 있다.

그러나 이는 결국 '주인있는 경영'을 통한 경영효율을 기대하기 어려운 가운데 공기업체제를 영구적으로 지속시키는 문제를 안고 있다. 지분을 10% 이내로 제한하면 지배주주가 없어 정부간여는 계속될 수밖에 없으며 또 일단 법이 제정되면 폐지하기가 곤란하여 현행 공기업체제는 영구화 할 가능성도 크다. 우리만 지체한다고 해서 세계가 기다려 주거나 변화하지 않는 것은 결코 아니다. 다자간 투자협정(MAI) 타결시 외국자본에 대한 제한은 더욱 어려워질 수밖에 없다. 결국은 얼마만큼 빠른 속도로 실질적인 민영화를 추진하느냐 하는 것이 중요하다. 경영효율화를 위한 중간목표로서 최후의 종착점은 결국 민영화일 수밖에 없으며 논의의 초점은 이를 어떻게 추진하느냐 하는 과제로 되돌아 올 수밖에 없다.

과연 공기업의 민영화는 경제력집중 문제 때문에 추진되어서는 안 되는가? 여기서도 우리는 경제력집중의 개념과 정책의 접근방식에 대해 다시 한번 생각해야 한다. 먼저 이와 관련하여 기업의 본질에 대한 이해가 필요하다. 기업이 생성되는

범위와 규모는 거래비용 최소화에 의해 결정된다. 거래비용이란 거래에 수반되는 회계학적 비용은 물론이고 거래를 위한 정보비용, 계약체결 및 유지비용, 문제발생시 해결비용, 위험비용 등 거래에 수반되는 보이지 않는 모든 비용을 포함하는 개념이다. 시장거래에 따른 거래비용이 클 때에는 이윤극대화를 추구하는 기업은 거래비용의 절감을 위해 시장거래보다는 기업내 거래를 선호하게 된다.¹⁾

결국은 시장환경에 따라 다를 수밖에 없는 기업행태를 규제할 것이 아니라 각 개별산업에서 규제에 의해 보장되어 있는 독과점이윤을 없애기 위해 진입 및 가격규제를 폐지해 나가는 방향에서 정책이 선택되어야 한다. 그러나 우리의 경우는 이것이 각 부처별로 따로 취급되며 각 부처는 시장에 문제가 발생되면 그 원인이 여타부문의 정부규제로 인한 정부실패의 문제인 경우에도 부처별 규제수단이 먼저 검토된다. 마침내 우리나라는 규제왕국이 될 수밖에 없다. 선단식 경영, 부당한 내부거래 등의 문제 역시 정보의 결핍을 안고 있는 정부에 의한 규제로 접근할 것이 아니라 시장개방, 진입 및 가격규제의 폐지 등 각 개별시장의 경쟁압력 증대를 통해 달성되도록 하는 것으로 귀결되어야 한다.

이러한 점에서 공기업의 민영화 역시 경제력집중에 대한 기존의 관점에서 벗어나 민영화를 통해 creamskim을 추구하려는 유인을 줄이는 방향으로 접근할 필요가 있다. 그것은 결코 민영화 과정에서 주인있는 민영화를 원칙으로 하되 이익집단들의 이해관계를 반영한 민영화수단의 최적 배합을 찾는 방법의 선택과 양립될 수 없는 것이

1) 이승철, "공정거래법의 경제분석", 「한국법의 경제학 I」, 한국경제연구원, 1997

아니다.

집합적 규제개혁 마스터플랜이 필요

이러한 점에서 규제개혁을 위한 출발점을 다시 한번 생각해 보자. 먼저 규제개혁의 1차목표로서 고비용·저효율의 핵심적 요인이 되고 있는 생산요소시장에 있어서의 규제개혁에 집중적인 노력이 경주될 필요가 있다. 또한, 은행경영의 자율화, 공기업 경영효율화, 경제력집중억제 내지는 기업경영의 효율화는 기존의 규제적 시각에서 벗어나 재산권의 존중과 거래비용의 최소화 관점에서 접근될 필요가 있다.

그것은 개별 정책목적의 달성을 위해서도 그러하지만 특히 이들 규제가 상호 연결된 집합적 규제²⁾라는 점에서 이를 해소하고 규제개혁의 정책 목적을 달성하기 위해서는 이러한 관점이 최적의 정책조합(optimal policy mix)이 될 수 있다는 점에서 더욱 그러하다. 시장적 관점의 이러한 규제개혁이 아니고서는 개별적인 정책적 규제수단으로 인하여 규제의 덩어리, 규제의 network에서 결코 벗어날 수 없으며 적극적으로는 규제개혁을 통한 기업 내지는 국가경쟁력 제고도 기대하기 어렵기 때문이다.

우리가 추진해 나가야 할 것은 이들 규제개혁을 위한 마스터 플랜이다. 지금까지 규제개혁의 목표와 방향이 분명하지 않은 채 개별적으로 규

제완화가 추진되어 왔으며 이는 많은 노력을 비효율적으로 사용하였다고 하지 않을 수 없다. 이를 위해서는 효율적인 규제개혁추진체계³⁾가 필요하지만 시장원리에 의한 이들 개별규제 및 집합적 규제의 개혁을 위한 마스터플랜이 필요하다. 이는 규제개혁의 대상을 상호연결된 이들 집합적 규제 내지는 그 동안 성역시되어 온 각종 규제를 포함하고 이를 년차별 계획으로 공표하는 한편, 이들 규제개혁계획에는 규제산업의 시장화가 이들 타규제의 주요 개혁수단 내지는 대안으로 선택되어야 할 것이다. 이렇게 할 때만이 규제개혁의 완결성을 높이는 한편, 기존의 규제폐지에 대한 우려를 줄이고 새로운 제도 도입에 따른 피규제자의 순응비용도 줄일 수 있을 것이기 때문이다. ■

2) 집합 규제라는 개념은 문헌에서 사용되지는 않았지만 최병선 교수에 의한 개념이었음을 밝혀 둔다. 동 개념은 전경련, 『민간에서 본 규제개혁기본법 제정안』, 1997. 5에서 처음 도입한 바 있다.

3) 효율적인 규제개혁추진체계와 관련해서는 前掲書를 참조할 수 있다. 이번 정부에서 마련한 「행정규제기본법제정안」은 규제개혁추진기구에 있어서 규제개혁인센티브가 내부적으로 작동하기 어렵다는 점 등에서 실효성에 제약이 있다.