

경쟁정책 측면에서 본 규제개혁의 과제



김도훈
산업연구원 선임연구위원

정부는 향후 규제개혁을 추진해 나갈 때, 시장경쟁을 촉진하는 경쟁정책의 시각을 중요한 정책기조로 채택할 필요가 있다. 이를 통하여 시장경제의 경쟁여건을 개선함으로써 경제의 효율성을 높일 수 있으며 나아가 시장경쟁의 질서를 확립하여 경제주체들의 공정한 경제자유를 확보하고 나아가 경제정의를 실현해 나갈 수도 있을 것이기 때문이다.

1. 국민의 정부 이후의 규제개혁의 성과

국민의 정부는 출범 이후 외환위기로 추락 위기에 몰려 있던 경제를 회생시키기 위하여 “시장경제의 활성화”를 경제정책의 목표로 정하고 이를 위해 각종 경제개혁을 추진하여 왔다.

그 중에서도 규제개혁 정책이 정부의 지나친 시장개입을 줄이면서 시장경제를 활성화하는 가장 빠른 길이라는 판단 하에, 국민의 정부는 1998년 4월에 「규제개혁위원회」를 출범시키고, “기업하기 좋은 나라, 생활하기 편한 나라”를 캐치프레이즈로 내걸고 김대중 대통령이 직접 챙길 정도로 강도 높게 추진해 왔다.

결국 지난 4년간 중앙행정기관 소관 기존 규제 14,186건 중에서 8,121건을 폐지하고 나머지

6,065건의 경우에도 내용을 개선하는 괄목할 만한 성과를 올렸다.

국민의 정부가 추진한 규제개혁이 그 이전까지 추진되어 온 규제개혁과 다른 점으로는, 우선 위에서 언급하였듯이 양적인 측면에서 획기적으로 접근했다는 점을 들 수 있고, 다른 한편으로는 그동안 이해당사자들의 반발이 커서 미루어져 왔던 이른바 핵심규제 혹은 덩어리 규제들에 대한 개혁작업이 이루어졌다는 점을 들 수 있을 것이다. 나아가 규제개혁작업 추진 중에 핵심규제로 분류되지는 않았으나 경제 안정, 서민생활의 안정, 사회복지의 확보 등을 이유로 그동안 규제개혁의 대상이 되지 않았던 이른바 성역분야들로서 금융 분야, 농림 분야, 정보통신 분야, 보건복지 분야, 환경 분야, 노동 분야 등에서도 상당한

수준의 규제개혁작업이 이루어진 것으로 평가할 수 있다.

이러한 규제개혁 추진에 대해서는 국내 전문가에 의해서는 물론 국제적인 시각에서도 비교적 높은 평가를 받았다. 그 중에서도 국내 전문가들의 평가는 주로 현 정부의 규제개혁 과제의 획기적인 양, 규제개혁 추진의 빠른 속도 등에 초점이 맞추어져 있고, 국제적인 시각에서는 정부의 시장개방을 위한 규제개혁 (외국인투자 촉진을 위한 조치 포함), 금융규제의 개혁 등에 초점이 맞추어져 있는 것을 발견할 수 있다. 이는 1999년과 2000년에 걸쳐 있었던 OECD의 한국 규제개혁에 대한 심사와 그 결과를 담은 보고서에서도 잘 발견할 수 있다.

이러한 국내외로부터의 긍정적인 평가에도 불구하고 현재 많은 민간 경제주체들은 규제개혁의 결과로 나타나야 할 시장경쟁의 획기적 제고를 잘 느끼지 못하고 있는 것으로 여겨진다. 그 이유로는, 시장경쟁의 제고 정도는 피부로 느끼기 어렵다는 점을 들 수도 있겠지만, 규제개혁이 시장경쟁의 제고를 위한 방향에 초점이 맞추어져서 추진되지 않았다는 점도 지적되고 있다. 오히려 규제완화의 결과 시장경쟁이 신장된 것을 마치 가장 극단적인 나쁜 경우까지 허용한 것, 즉 “방종형 경쟁”으로만 해석하는 경우도 나타나는 등 역효과도 나타나고 있다. 특히 기존 규제가 불합리하더라도 지금까지 잘 순응해 오던 경제주체들의 눈에는 규제완화가 혼란을 야기한 것으로 해석하는 경향도 나타나고 있는 것이다.

역으로 많은 경제적 규제들이 대폭적으로 철폐된 반면 새로이 강화된 공정한 경쟁의 규칙을 한층 엄격히 적용함으로써 나타날 수 있는, 상대적인 “방종형 경제적 자유”의 감소 효과에 경제주체들이 더욱 민감히 반응하고 있는 경우도 발견

된다.

양적으로 가장 획기적으로 이루어졌던 1998년의 규제개혁 조치 중에서도 핵심과제들에 대한 규제개혁의 내용을 분석해 본 결과, 대부분의 과제들이 경제주체들의 선택의 폭을 확대하거나, 단순히 행정절차를 개선하는 데에 집중되어 있고, 시장경쟁 촉진을 위한 근본적인 과제는 진입 및 가격규제의 완화를 모두 합쳐도 전체의 15% 정도밖에 되지 않았다는 점을 감안할 때 경쟁을 제고하는 방향으로 규제개혁이 추진되었다고는 하기 어렵다 하겠다.

즉, 규제개혁의 초점이 아직도 경제적 규제의 철폐, 행정절차의 개선 등에 초점이 맞추어져 있고, 경쟁을 촉진하고 새로운 시장경쟁질서를 수립하기 위한 주요 과제는 역점을 두어 다루어지지 않고 있다고 할 수 있다. 물론 이러한 노력이 전혀 없지는 않았던 것으로 판단되는데, 그 예로는, 금융감독위원회 등의 시장경쟁감시기구의 활동이 강화되었고, 「표시·광고의공정화에관한 법률」 등이 제정된 점을 들 수 있을 것이다. 그러나, 이러한 시장경쟁규칙의 강화가 전체적인 규제개혁의 틀 안에서 고려되지 않고 있다는 점은 여전히 아쉬움으로 남는다 하겠다.

2. 경쟁정책의 시각에서 본 규제개혁의 유형

선진국들의 정책협의기구인 OECD가 이미 90년대 중반에 규제개혁을 중요 화두로 삼고 오랫동안의 수많은 전문가들의 논의를 거쳐 1997년에 OECD 규제개혁 보고서를 내놓은 이후 주요 선진국들은 규제개혁에 대한 인식을 새롭게 하고 규제개혁을 중요한 정책 우선순위에 놓게 되었다.

동 OECD 보고서에서도 드러났고 연이은 각국의 규제개혁 심사를 행할 때에도 강조가 된 점은 향후 규제개혁의 중요한 한 축으로서 시장경쟁을 촉진하는 경쟁정책의 원칙이 규제개혁 추진의 주된 기조의 하나가 되어야 한다는 것이다.

이러한 관점에서 여기서는 각국에서 규제개혁의 이름 하에 추진되고 있는 정책들을 경쟁정책의 시각에서 유형별로 나누어 보기로 한다.

첫째, 시장경쟁 제고형 규제개혁을 들 수 있다. 전통적인 의미에서 시장경쟁을 촉진하기 위해 규제를 완화해야 한다는 점이 강조되었을 때 추진해 온 과제로서, 주로 경제적 규제를 완화하는 경우가 이에 속하게 된다. 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 등에서 강조되었던 규제완화는 주로 여기에 초점을 맞추었다고 할 수 있다. 그 대표적인 예로는 산업별 진입규제, 가격규제 등을 철폐, 완화하는 것이라고 하겠다. 물론 인허가 제도의 지속적인 축소도 시장경쟁을 제고하는 형태의 규제개혁이라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 행정서비스 제고형 규제개혁을 들 수 있다. OECD가 강조하고 있는 규제개혁의 중요한 정책기조의 하나인데, 정부가 공공정책의 목적상 불가피하게 계속 운용해야 하는 규제의 질을 개선하고, 규제의 제정, 집행과정을 개선하는 노력들이 이에 해당한다. 규제완화, 혹은 획기적인 규제개혁을 강조하고, 정부가 정책운영상 불가피하게 최소한의 규제를 사용하여야 함을 인정하고 이러한 규제의 질을 개선하고자 하는 것이다. 이러한 유형의 규제개혁 과정에서는, 먼저 규제를 대신할 수 있는 정책수단을 개발하는 것이 장려되고, 다음으로는 행정절차의 간소화 및 개선, 규제운용자의 훈련을 통한 기존 규제의 적절한 적용 등이 강조되며, 나아가 이른바 적절한 규제관리기구(Regulation Management Body)를

설치, 운용하는 것이 필요하게 된다.

셋째, 향후 사회적 필요성 때문에 늘어나고 강화되는 추세를 보일 것으로 예상되는 규제인 사회적 규제를 개선하는 것으로서 이른바 “준수 가능한 규제로의 개선” 노력을 들 수 있다. 즉, 시장경제가 복잡하게 발전할수록 강화의 필요성이 커지는 사회적 규제들의 경우에도 그 규제의 내용은 물론 규제의 제정, 집행과정을 개선해서 피규제자들이 준수할 수 있는 규제로 운영해 나가는 형태의 규제개혁인 셈이다. 특히 우리나라의 경우 경제·사회적 여건이 변화하면서 이러한 사회적 규제들이 지나치게 강화되는 경우가 종종 발견되는데 그 결과 피규제자들이 준수하기가 어려운 형태로 규제가 운용되는 경우가 많으므로 가능한 한 시장경제의 원리를 이용한 규제로 전환하여 규제의 목적도 달성하는 동시에 규제의 준수율도 높도록 해야 할 것이다. 선진국에서 활용되고 있는 시장경제원리를 적용하는 규제형태들을 (예: 오염 배출권 거래제) 조사하여 이를 우리나라의 규제와 바꾸어 나갈 필요성이 크다.

넷째, 시장질서유지형 규제개혁으로서 이른바 공정경쟁의 규칙을 세워 나가는 것을 이른다. 정부의 시장 개입이 반드시 경제주체들의 경제적 자유를 저해하는 것만은 아닌데 오히려 시장질서유지형 규제를 적용하는 것은 일부 경제력이 큰 경제주체들이 지켜야 할 규칙을 제정함으로써 전체 경제주체들의 경제자유를 신장할 가능성도 있는 것이다. 이러한 공정한 경쟁을 유도하기 위한 규칙들은 강화하거나 새로이 정립할 필요성이 있는데, 그 대표적인 예로는 독·과점 규제를 강화하고, 계약에 관한 규칙을 정립하는 것이 될 것이다. 우리나라의 경우 하도급거래, 약관, 표시 및 광고의 공정화에 관한 법률들이 제

정되어 있는데 이들이 후자의 좋은 예라고 할 수 있다. 한편, 정부규제를 대신하여 사업자단체 등이 자신들의 규제를 적용하여 시장경쟁을 저해하는 사례를 감시하고 규제하는 것도 이러한 형태의 규제개혁의 범주에 포함시킬 수 있을 것이다.

결국 경쟁정책의 시각에서 추진되는 규제개혁은 첫째와 넷째의 형태인 셈인데 첫째 유형이 규제완화가 강조되던 전통적인 규제개혁의 과제라고 한다면, 넷째 유형은 향후 시장경쟁의 효율성을 확보하기 위해 지속적으로 추진해 나가야 하는 과제라고 할 수 있다. 국민의 정부가 추진한 규제개혁정책이 획기적인 성과를 거두었음에도 불구하고 경쟁정책의 관점에서 다소 미흡하다는 평가를 내리게 되는 것은 바로 이러한 유형의 규제개혁 과제에 초점이 맞추어지지 않았다는 점을 감안한 것이다.

3. 2002년 규제개혁 추진의 중점사항 평가

규제개혁위원회가 제시한 2002년의 규제개혁의 중점사항은 세 가지로 요약된다. 첫째, 경제활성화와 기업애로 타개를 위한 규제개혁을 추진하며, 둘째, 지식정보화사회 구현을 위한 규제개혁을 추진하고, 셋째, 유사행정규제를 집중적으로 정비해 나간다는 것이다.

먼저 경제활성화 및 기업애로 타개를 위한 규제개혁을 추진하기 위해서 시장진입을 저해하는 경제규제의 지속적인 정비가 중요한 과제로 제시되고 있다. 구체적으로는 시장경쟁의 확산과 정착을 위해 산업 분야별로 자유로운 경쟁을 저해하는 규제를 지속적으로 발굴하여 정비하는 것을 제시하고 있다.

또한 경제단체와의 상시 협조체제가 강조되고 있는데 이는 경제 5단체 및 직능단체와 정기간담회 등을 통하여 건의과제를 지속적으로 수렴하여 규제를 정비해 나간다는 것이다. 지난해부터 강조되고 있는 산업·건설 등 주요 분야별로 현지 실태점검 및 설문조사를 실시, 개혁과제를 발굴·정비해 나가는 방안도 제시되고 있다.

한편 성과지향적 규제정비방식을 활용하는 방향도 제시되고 있는데, 구체적으로는 통관·공장설립 등 기업활동과 밀접한 분야를 대상으로 부처, 기업, 전문가와 공동으로 규제개혁의 목표를 미리 설정하고, 관련규제를 일괄 정비하는 방식을 활용하기로 하고 있다. 나아가 국내 규제수준이 주요 선진국에 비해 과도하거나 불합리하다는 것을 객관적으로 제시할 경우, 개선을 의무화하는 방안도 강구하기로 하였다.

지식정보화 사회구현을 위한 규제정비의 세부 방안으로는 다음 세 가지가 제시되고 있다.

먼저, 지식정보화 사회에 부응하는 전자정부의 구현으로서 주민·부동산·자동차·기업·세금 등 5대 국민민원 분야 및 지방자치단체의 21개 대민업무 주요정보의 연계 활용시스템을 구축한다는 것이다. 이와 아울러 학교·교육청·교육부를 잇는 학사 및 교육행정자료의 온라인 서비스 체계를 마련하여 성적·졸업·재학증명서 등의 온라인 발급을 가능하게 한다는 목표도 제시되고 있다.

다음으로, 지식·정보·기술의 생산적 활용체계를 마련한다는 것으로 구체적으로는 지리정보의 유통활성화를 위해 저작권, GIS표준, 유통모델 등에 대한 구체적이고 상세한 기준을 마련하며, 의료기관의 대국민 의료정보제공 허용범위를 확대하고 인터넷을 통한 건강상담 허용범위를 구체적으로 설정하기로 하였다.

마지막으로, 교육시스템을 정비하고 인적자원의 역량을 강화하기 위하여 학교의 책임경영, 학생의 학교선택권과 학교의 학생선발권, 대학원 운영자율화 등 관련 규제정비를 추진하고, 기존의 학교·학원·사내교육기관 등의 정보통신매체를 이용한 원격강의 활성화를 위해 관련 법체계를 정비하기로 하였다.

세 번째 큰 방향인 유사행정규제의 집중 정비를 위한 과제로서는 2001년도 시범정비작업결과에 따라 「유사행정규제 정비모델」을 개발, 행정기관 및 단체·협회 등에 통보하여 일제 정비토록 하고 이행상황을 점검·독려하기로 하였다.

2002년도 규제개혁의 중점사항들을 경쟁정책의 시각에서 평가한다면 아직도 경쟁정책이 주요한 기조로 자리잡고 있다고 하기는 어렵다고 하겠다. 물론 시장진입을 저해하는 경제적 규제들을 정비하는 과제가 가장 먼저 세부사항으로 제시되고 있고, 사업자단체 등의 유사행정규제들을 정비해 나가는 과제가 제시되고 있으나 첫 번째, 두 번째의 규제개혁의 중점사항으로는 결국 행정서비스를 개선하는 유형의 규제개혁 과제들이 주조를 이루고 있기 때문이다.

4. 경쟁정책의 시각에서 본 향후 규제개혁의 과제

정부는 향후 규제개혁을 추진해 나갈 때, 시장경쟁을 촉진하는 경쟁정책의 시각을 중요한 정책기조로 채택할 필요가 있다. 이를 통하여 시장경제의 경쟁여건을 개선함으로써 경제의 효율성을 높일 수 있으며 나아가 시장경쟁의 질서를 확립하여 경제주체들의 공정한 경제자유를 확보하

고 나아가 경제정의 실현에 나갈 수도 있을 것이기 때문이다.

이를 위하여 정부는 기본적으로 각 경제주체들의 시장경제에서의 경제활동에 대하여 신뢰를 바탕으로 자유로운 경제활동이 확보될 수 있도록 정부의 개입과 통제를 최소한으로 줄여나가는 것을 기본으로 삼고, 다른 한편으로, 정부를 포함한 각 경제주체들이 시장경제의 기본적인 틀을 지켜나가기 위해, 즉 특정 경제주체의 지나친 경제력 남용으로 인해 다른 경제주체들의 정당한 경쟁여건이 침해받지 않도록 하기 위해 필요한 기본적인 규칙을 만들고 이를 공정하게 적용하도록 노력하여야 할 것이다.

우리 나라에서 이러한 경쟁정책의 시각에서 규제개혁 과제들이 본격적으로 추진되기 위해서는 먼저 정부와 민간 사이의 신뢰도가 제고될 필요가 있다. 이는 시장경제체제의 틀을 정부나 기업, 소비자 등 모든 경제주체들이 서로 존중하면서 영위해 나갈 것이라는 시장경제 자체에 대한 신뢰도 제고와 맞물려 있기 때문이다.

먼저 정부는 민간이 시장경제의 규칙을 준수하지 않을 것이라는 전통적인 의구심을 떨쳐버려야 할 것이다. 이 의구심 때문에 규제개혁이 추진된 이후에도 여전히 다른 수단을 통해 정부가 시장에 개입하려는 경향이 나타나게 되고 심지어는 다시 규제를 강화시키는 경우도 나타나게 되는 것이다. 반대로 민간은 그 동안 추진되어 온 규제완화 과정에서 보여 온 정부 역할에 대해 부정하는 시각을 떨쳐버려야 할 것이다. 이러한 부정적인 시각은 정부규제를 회피하려는 경향으로 이어지거나 시장경제의 규칙들조차도 규제로서 거부감을 나타내게 하는 원인으로 작용하여 왔다.

나아가 정부도 경제주체의 하나로서, 시장경제

의 규칙을 준수하고 특히 정부이기 때문에 다른 경제주체들의 경제적 자유를 국가 정책의 수행이라는 명목으로 제한해서는 안 될 것이다.

궁극적으로는 시장경제의 기본질서를 형성해 나가는 규칙을 제정하는 작업도 추진되어야 한다. 즉, 시장경제의 규칙 준수 감독기능을 강화해야 하는데 이를 위해서는 공정거래위원회, 금융감독위원회 등의 독립규제기관들의 역할을 제대로 정립해야 할 것이다.

또한 이른바 시장질서 유지형 규제(prudential

regulations), 반경쟁적 행위에 대한 규제 (regulations against unfair business practices) 등의 경우에는 규제의 강화 및 공정한 운용도 강조되어야 한다. 이 경우 특히 규칙 내지는 규제의 공정한 운용이 강조되어야 한다. 마치 운동선수들이 심판이 운동경기의 규칙을 편파적으로 적용한다고 판단할 때 규칙을 준수하려는 의식이 저하되는 것과 마찬가지로 이러한 시장경제의 규칙도 공정하게 적용하도록 노력하여야 할 것이다. **공정**