

정부 정책 실패의 최소화 민간 참여로

金善德*

政府 規制의 問題點

최근 몇년간에 걸쳐서 우리 경제에 대한 危機感이 高潮됨에 따라 경제계를 비롯한 각 계 각층에 경제를 회생시켜야 한다는 인식이 확산되었다. 우리 경제의 위축에 대해서 다양한 측면에서 분석되고 있지만, 기업에 대한 정부의 과도한 규제도 우리 經濟의 活力 喪失의 原因의 하나로 지적되었다. 사실 그동안 우리나라는 난마처럼 얽힌 각종의 경제 규제로 인하여 세계에서 가장 기업을 운영하기 어려운 나라의 하나로 꼽힐 지경이 되었다.

<표 1> 정부의 영향력 종합 평가

	1989년	1990년
브라질	10	10
홍콩	1	1
인도	7	8
인도네시아	9	9
말레이시아	6	4
멕시코	5	5
싱가포르	2	2
대만	3	6
태국	4	3
한국	8	7

자료: 한국경제연구원, 「제7차 경제 사회 발전 5개년 계획의 주요 과제와 정책 방안」, (1991.8.), 44쪽.

주: 숫자가 클수록 시장에 대한 개입의 정도가 큼을 나타냄.

우리나라 규제의 문제점으로 일반적으로 지적되는 것은 첫째 규제의 대상이 企業 經營 全般에 걸치는 등 범위가 너무 넓다는 것이고, 둘째는 규제의 성격이 너무 정부 주도적 그리고 行政 便宜의으로 통제 위주라는 것이고, 셋째로 규제의 운영 측면에서 미숙하고 恣意性이 많다는 것이다.¹⁾ 정부의 규제 가운데서 특히 자의성이 많은 것으로 지적되는 것은 법률에 직접 명시되어 있지 않거나, 이를 근거로 하지 않는 행정 지도²⁾라고 할 수 있다. 이와 같은 행정 지도는 비록 법적인 효력은 없으나, 우리나라 같은 政治·經濟 風土에서는 사실상 強制力을 갖고 있는 경우가 많았다. 경제 분야의 예로 공기업 및 사기업 부문의 임금 가이드라인 제시, 은행 민영화 이후 간접적인 방법에 의한 경영 간섭³⁾ 등을 들 수 있다.

1) 최근의 조사에 의하면 규제의 유형 중에서 행정 절차 규제가 가장 많은 비율(36.4%)을 차지하는 것으로 조사되었다. 행정규제민간 연구센터, 「정부 규제의 이론과 실제」, (1992.11.), 38쪽.

2) 행정 지도는 행정 주체가 행정 목적을 달성하기 위하여 조언, 요청, 권장 등을 통하여 행정 객체에게 협력을 구하는 것을 말한다.

3) 최병선, 「정부 규제론」, (법문사, 1992), 22~23쪽.

* 책임연구원, 서울대 행정학 석사, 정책학전공.

反復的인 規制 緩和와 남은 問題

사실 정부 규제는 정권이 바뀔 때마다 꾸준히 완화되어 왔다고 볼 수 있다. 3공화국 초기인 1964년에 「행정개혁조사위원회」, 4공화국 초기인 1973년에 「행정개혁위원회」, 5공화국 초기인 1982년에 「성장발전저해요인 개선위원회」, 그리고 6공화국 초기인 1988년에 「민·관합동경제법령 정비협의회」 등을 발족하여 경제 행정 규제를 완화하였다. 다만 실질적으로 규제 완화에 관심을 기울이기 시작한 것은 5공화국 때인 1980년대에 들어서였고, 6공화국에 들어와서 규제를 완화하는 빈도가 더욱 잦아졌다.

이러한 규제 완화는 1980년대 이후 세계 각국의 일반적인 경향이기는 하나,⁴⁾ 우리나라에서 특히 주목되는 점은 지난 시대의 정책 실패 및 그 유산을 치유하는 방편으로 정부 규제의 완화 문제가 등장하였다는 점이다. 다시 말하면 국가 안보와 수출 지향적 경제 성장 목표에 지나치게 치중하였던 1960~70년대에 정부 개입이 난무하였던 결과 빚어진 각종 政策 矛盾과 失敗를 다시 되풀이 하여서는 안되겠다는 과거의 정책 패턴에 대한 반성에서 정부 규제의 완화 문제가 각광을 받게 되었다.

최근 신정부에 들어와서 대폭적인 규제 완화로 이어지고 있으며, 규제완화특별법까지

제정한 바 있다. 이러한 신정부의 과감한 규제 완화 정책은 과거보다 質과 量的인 면에서 進一步한 것으로 평가되 민간 기업에 활력을 줄 수 있을 것이라는 기대를 모으고 있다. 그리고 신정부의 규제 완화는 우리의 시장 규모나 국제화 수준 또는 시장 경제 경험의 축적의 면에서 시의적절한 정책으로 우리 경제를 장기적으로 견실하게 하는 밑거름은 될 수 있다고 본다.

다만 이러한 규제 완화는 우리 경제를 활성화시킬 수 있는 必要 條件의 하나임에는 틀림없지만, 규제 완화 정책이 성공적으로 정착하고 나아가 우리 경제가 활성화될 수 있을 지는 아직 미지수이다. 왜냐하면 과거의 규제 완화의 경험에서 보듯이 규제 완화가 제도적으로 정착되지 못하고 다시 새로운 형태의 규제에 남거나 규제 완화 계획만 발표하고 실질적으로는 추진되지 않는 등 규제 완화 정책의 집행에 문제가 많았기 때문이다. 그리고 규제를 완화한다고는 하지만 아직도 정부는 민간 경제의 중요 부문에 간섭할 수 있는 많은 정책 수단들을 가지고 있기 때문이다. 특히 시장에 정부가 과도하게 개입했던 경험에 비추어 시장에 대한 政府 役割에 대한 認識과 관련 공무원과 기업인들의 행태에 근본적인 변화가 오지 못하면 과거와 같은 政府 介入의 失敗와 惡循環을 거듭할 가능성도 배제할 수 없다.

4) 이의 공통적인 배경은 정부 기능의 무분별한 확장과 이에 따른 정부 기구의 팽창과 기능 중복에 대한 경제계 및 납세자들의 저항 그리고 경제 구조 및 기술 변화에 따른 정부의 시장 개입의 이론적 타당성의 약화 등을 들 수 있다.

政府 介入의 惡循環

그동안 우리나라 경제는 정부라는 '보이는

손(visible hand)'이 자원 배분에 직접 개입하는 정부 주도 정책을 채택하여, 量的 成長이라는 경제적 효율성을 확보하는 데에는 어느 정도 성공을 거둔 것으로 평가되고 있다. 그러나 그 과정에서 과도한 정부 개입으로 인하여 많은 부작용을 낳았다. 그리고 개별적인 규제 정책에서도 경제 현실을 무시한 정책으로 규제가 점차 강화되어 기업의 활동에 커다란 장애가 되었다.

적극적인 시장 개입과 개입의 악순환

1961년 군사 정부가 들어서면서 경제 개발 5개년 계획을 수립하여 적극적인 산업 육성 정책을 추진하였다. 이때는 민간 기업의 경쟁력이나 대외 신용도가 낮아서 정부가 기업의 후견자 역할을 담당하였다. 이 시기에 정부는 低환율, 低이자율에 의한 수출 금융, 수출 산업에 대한 조세 감면과 인·허가 정책을 통하여 시장에 적극적으로 개입하였다. 1970년대로 넘어오면서 중화학 공업의 중점 육성으로 특정 업종의 사업자 선정과 경쟁의 배제 등 競爭 制限的인 政府 介入은 더욱 심화되었다. 이러한 정부 주도의 정책으로 1970년대에 8.1%의 높은 GNP 성장률을 달성하였으며, GNP에 대한 중화학 공업의 비중이 1970년대에는 11.9%이던 것이 1980년대에는 26.3%를 차지함으로써 산업 구조의 고도화를 이루었다.⁵⁾

5) 그러나 1970년대의 산업 정책은 별로 효과적이지 못했다는 평가도 있다. 1970년대의 중화학 공업 위주의 산업 정책으로 인해서 1980년대의 중화학 공업 제품의 수출이 증대한 것이 아니고, 1980년대의 성과는 주로 3低 現象과 미국

그러나 정부의 과도한 시장 개입으로 인하여 산업 부문 간의 불균형, 경제력 집중 등 부작용이 심각해졌다. 이에 따라 1980년 이후에는 정부 개입을 축소하고 시장 경제를 중시하는 방향에서 독과점 규제 및 공정 거래법 제정 등 경쟁을 촉진하는 정책에도 관심을 기울이기 시작했다. 하지만 정부가 1980년대 시장 효율을 증진시키기 위한 목적으로 실시해 온 정책들도 競爭 促進 政策이 중심이 되었다기보다는 과거의 政府 介入 失敗(intervention failure)를 보정하기 위한 새로운 정부 개입이 중심이 되었다고 볼 수 있다. 6) 또한 1980년대에 경쟁을 촉진하는 정책을 추진하는 한라고 표방하면서도 중화학 투자조정, 産業 合理化 또는 부실 기업 정리라는 이름으로 정부에 의한 시장 개입이 계속되었다. 즉 과거의 과도한 정부의 개입이 산업 정책의 새로운 과제를 낳았고 그를 또 해결하기 위하여 또다시 정부가 개입하는 악순환이 반복되었다.

규제와 현실의 괴리

그리고 개별 규제 차원에서도 정부의 개입이 시간이 갈수록 점차 강화되어 기업의 비용 상승 요인이 되고 결과적으로 우리 경제의 활력을 떨어뜨리는 경우를 우리 주위에서 흔히 볼 수 있다. 이러한 경우의 예로 규제가

의 통상 정책에 기인했다는 것이다. 유정호 "1970년대 중화학 공업 정책의 자원 배분 효과", 「한국 경제와 시장 원리」, (한림대학교 한림경제연구소, 1990.7.), 162~168쪽.

6) 산업연구원, 「한국의 산업 정책 - 산업 조직 정책 관련 자료집」, (1988.11.), 51쪽.

규제를 부르는 誘發 規制를 들 수 있다. 금융 규제는 그 대표적인 것인데, 은행 등 간접 금융 시장에 대한 정부 규제가 기업에게 주식, 회사채 등 직접 금융에 대한 자금의 초과 수요를 유발시키고, 이들 수급 불균형 문제에 대해 정부는 다시 새로운 직접 규제 수단을 동원하여 이를 해결코자 함에 따라 대기업에 대한 여신 규제 → 금리 상승 → 유상 증자 규제 → 회사채 규제 → 단자 회사의 은행화 → 사채 규제까지로 이어져 직·간접 금융 시장, 해외 부문으로부터 자금 조달 수단 등 전 부문에 걸쳐 규제가 확산되는 경우를 볼 수 있다.

유발 규제의 또다른 예는 토지 거래 단계에서 볼 수 있다. 토지 투기 방지를 목적으로 한 토지 거래 신고, 허가제 및 양도 소득세의 도입 강화는 토지 거래상의 기재를 회피하는 등 규제 회피 행동을 낳고, 이에 대한 정책의 수요는 검인 계약서의 사용으로 이어졌는데, 이 검인 계약서의 사용 의무화는 또다시 중개인, 거래 당사자간의 담합 행위로 규제 회피적인 시장 행동을 낳아 이를 무력화시키자, 이에 대해 정부는 不動産 登記 義務 制度를 도입하여 규제를 강화하는 등 규제의 점차 더 강화되었다.

이러한 정부 개입의 악순환이나 유발 규제는 규제 대상이라고 할 수 있는 기업이나 일반 국민에게도 상당한 원인이 있지만, 궁극적으로 정부의 시장에 대한 불신과 그에 따른 시장 경제에 대한 정부의 과도한 역할 설정에서 오는 것이라 볼 수 있다.

이렇게 과도하게 정부가 시장에 개입할 경

우 경제 환경이나 기술의 급변 등으로 인한 시장에 대한 정보의 부족이나 예측의 어려움 등으로 인해 政府의 判斷 能力의 限界 때문에 정책 실패가 나타날 가능성이 높다. 나아가 정부의 정책 결정 과정에 참여가 제한되어 있고 정부가 독단적인 결정을 많이 할 경우 기업이나 일반 국민의 정책에 대한 順應을 확보할 수 없기 때문에 정책 실패의 가능성은 더욱 높아진다. 이러한 측면에서 우리나라의 정부 주도적이고 권위주의적인 정책 결정이 정부 개입의 실패와 악순환을 초래한 주요한 원인 중에 하나라고 볼 수 있다.⁷⁾

政府 介入의 縮小와 民間의 政策 參與

일본의 민·관 협조 체제

일본의 경우는 일찍부터 정책 결정에 있어서 민·관 협조 체제가 정착되었다. 일본과 우리나라의 산업 정책은 대략 20년 정도의 차이가 있기는 하지만 과도한 정부 정책이나 그후의 산업 합리화 조치 등 유사점이 많이 있기는 하나 행정 지도, 심의회 운영 등 정책 있어서 차이가 있다. 특히 정책 결정 과정에서 차이점이 두드러진다.⁸⁾

- 7) 일본의 경우에서도 정부 개입의 실패 사례는 자동차 산업, 철강 산업, 석유화학 산업, 섬유 산업 등에서 많이 볼 수 있다. 이러한 경우의 대부분은 정부의 시장 예측 능력의 한계와 기업의 현실을 무시한 정책 추진에서 비롯되었다. 보다 자세한 내용은 현대경제사회연구원, 「기업에 대한 규제 및 지원 정책 - 현황과 개선 방향 -」, (1993.7.), 107~121쪽을 참고할 것.
- 8) 일본에서는 산업 정책 과정에서 政策 審議會가 많이 활용되고 기업에 대한 규제 방식은 행정 지도에 의한 방식이 많다. 그러나 기업의 이 과정에 참여 여부가 우리와 다르다. 우리는 동일

산업 정책을 산출해내는 행정부의 주관 부서, 의회, 정당, 기업간의 역할 관계 면에서 한·일간에는 상당한 차이가 있다. 한국에 있어서는 行政府의 絶對的 優位 하에 정책 결정이 이루어지는 반면, 日本은 官僚, 政治家, 企業家の 3 者が 각자 일정한 재량을 행사하면서 相互間的 均衡을 모색하는 과정으로 전개되고 있다.

일본의 정부와 기업간의 관계를 살펴 보면, 산업 정책 결정 과정에서 기업은 통산성이 결정된 정책을 일방적으로 받아들이는 것이 아니고 정책 결정 과정에 직접 참여한다. 그리고 통산성은 일방적인 통제자로서의 역할을 수행하는 것이 아니라 조정자의 역할을 수행한다. 통산성은 기업으로부터 산업에 대한 필요한 정보를 얻고 기업도 마찬가지로 통산성으로부터 산업 육성에 대한 구상이나 정치 경제적 변수들에 대한 정보를 얻게 된다. 이러한 연계 관계 속에서 기업은 통산성에 대한 신뢰감을 잃지 않고 상호 유기적 관계를 유지하고 있다.

이렇게 일본의 경우 기업이 자기 판단하에 자유로운 활동을 할 수 있는 바탕 위에서 기업과 정부의 관계가 유지되고 있기 때문에 시장 기능이 정부에 의해 수용되고 있다고 볼 수 있다.

산업 정책 결정 과정상의 문제점

이렇게 민관 협조가 정착되어 있는 일본의

한 용어를 사용하기는 해도 기업의 참여가 제한되어 있어 일본의 경우와 다르다고 볼 수 있다. 일본의 경우는 民間의 意思가 反映되는 체제라고 볼 수 있다.

경우와 달리 우리나라의 정책 결정의 주요한 문제점은 정책 결정 과정에 참여자가 제한되어 있고 秘密主義的, 非公式的인 決定이 많아서 공식적인 절차가 소홀히 되고 있다는 점이다. 이러한 경향은 외교·안보 분야에 뿐만 아니라 經濟 分野에까지 확산되어 있다.¹⁰⁾ 과거 開發 年代에 급속한 경제 성장을 추구하면서 국민 경제에 중요한 영향을 미치는 정책과 제도의 입법 과정에서 민간의 참여는 원천적으로 제약되어 왔고, 소수 정책 엘리트들의 판단에 의존하여 일방 통행적으로 정책이 결정되어 왔다. 이런 방식의 결정은 산업 정책 결정 과정도 예외가 아니었다. 과거 산업 합리화 결정 과정을 살펴보면 형식적으로는 민간의 참여가 보장된 것처럼 보이나 실질적으로는 민간의 참여가 제한되고 정부 주도적으로 결정이 되었다.¹¹⁾

다만 1980년대의 정책 결정 과정에서 민간 참여의 활성화를 시도하기도 하였고, 입법 예고제가 실시되어 사전에 의견 제출의 기회가 보장되기도 하였다. 그러나 이러한 경우에도 민간의 참여는 강한 정부의 통제력하에서 위축된 참여 또는 명목만의 참여에 불과했고, 단순히 절차를 거치는 요식적인 통과 의례에 그치는 경우가 대부분이었다.

9) 결정 과정에 일반 시민이나 여론의 참여가 미약하고, 이익 집단 중에서 정책 결정에 영향을 미칠 수 있는 것은 극소수에 불과하다.

10) 정경길, 「정책 결정론」, (대명출판사, 1988), 553~554쪽

11) 최종원, “1980년대 주요 산업 정책 결정과 경쟁 정책: 역할과 한계”, 「한국개발연구」, (한국개발연구원, 1991년 여름), 97~127쪽.

정부 간섭 최소화과 민간 정책 참여 활성화

아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 우리의 산업 정책 내용은 많은 변화를 하였지만 그 내용을 결정하는 정부 주도적 방식은 별로 변화하지 못했다. 우리나라의 경제 성장 과정 속에서 산업 정책의 목표는 1960년대에서 1970년대 전반까지는 기간 산업 육성과 수출 드라이브, 1970년대 후반에는 중화학 공업의 육성, 1980년대 전반에는 산업 합리화와 내실화, 자율과 개방 그리고 1980년대 후반에는 자율과 경쟁, 기술 수준 제고, 경제 민주화 및 복지 증진 등으로 변화하여 왔고 그 정책 수단은 강력한 정부의 규제와 지원 정책으로부터 수입 자유화, 기업에 대한 지원 축소와 규제 완화로 변화하여 왔지만, 그동안 위의 정책 결정 과정상의 문제점에서 살펴본 바처럼 민간의 정책 참여는 별로 신장되지 못하였다.

<표 2> 산업 정책의 목표와 수단

시대별	산업 정책 목표	산업 정책 수단
60년대~70년대 전반	◦ 기간 산업육성 ◦ 수출 드라이브	금융, 조세 등 보조금, 환율 절하, 자재수입 자유화, 수출 마인드 고양
70년대 후반	◦ 중화학공업 육성	금융, 조세, 재정 지원, 행정 지도, 진입 규제, 수입 규제
80년대 전반	◦ 산업합리화와 내실화 ◦ 자율과 개방	건축 제정, 차등 금리 해소, 진입 규제 완화
80년대 후반	◦ 자율과 개방 ◦ 기술수준 제고 ◦ 경제민주화와 복지 증진 ◦ 지역균형 발전	수입 자유화, 수출 지원 축소, 노동 관련법 개정, 낙후 지역 투자

자료: 이경태, "1990년대의 산업 정책 방향과 정부의 역할", 「월간 Seminar」, (1993. 4.), 45쪽.

이렇게 정책의 결정 과정 면에서 이해 당사자인 민간의 의사가 반영되지 못하고 정부 주도적으로 결정할 때에 정부 실패의 가능성이 커진다고 본다. 이는 시장 규모의 확대와 국제화 등으로 인하여 점차 더 정부의 판단 능력의 한계가 두드러 질 것이고 특히 사회의 민주화 진척에 따라 과거의 권위주의 시대와 달리 정부의 일방적인 결정은 정책 대상자들의 순응을 얻기가 더욱 힘들어지기 때문이다.

따라서 정부는 시장에 대한 개입의 범위를 가능한 줄여야 하고, 개입하더라도 민간의 의사가 충분히 반영되도록 해야 한다.

우리나라는 아직도 과잉·중복 투자를 방지한다는 측면에서의 시장에 대한 정부 개입이 많다. 항공기 산업이나 발전 설비 산업 등 많은 산업에 있어서 신규 진입이 억제되고 있다. 그런데 이러한 진입 제한의 근거가 되는 과잉·중복 투자의 문제도 사실 시장을 국내에 한정시키지 않고 해외까지를 포함하는 시각으로 본다면 설득력이 줄어든다. 특히 UR 협상 등 국제적인 무역 환경의 변화에 의하여 조만간 시장을 개방해야 하고 국제 무대에서 외국의 우수 기업들과 경쟁을 해야 하는 입장에서 보면 국내 시장을 위주로 판단하던 과거의 정책은 재고되어야 한다. 이러한 측면에서 기업들의 신규 사업 진출, 사업 활동의 범위나 생산 품목 선정 등 企業의 判斷에 대한 정부의 간섭은 최소화되어야 한다.

그리고 규제이든 제도이든 간에 어떤 정책을 수립하는 과정에 민간의 참여가 확대되도

록 제도적인 개혁을 해야할 시점에 와있다. 민간이 참여가 확대되면 정책의 현실 적합성이 높아질 것이고, 그만큼 정책의 실효성도 제고되어 시장의 왜곡이나 정책 실패의 가능성이 그만큼 줄어들 것이다.

이러한 관점에서 현재 기존의 민간 정책 참여 기구¹²⁾를 보다 활성화할 필요가 있다. 이를 위해서는 정부 스스로 보다 적극적인 민간의 정책 참여가 이루어지도록 유도하고 조성하여야 한다. 과거 1960년대 이후 장구한 세월 동안 고착되어 왔던 정책 결정 과정에서의 편향성과 불합리성의 관행은 신한국 창조의 새로운 관행에 맞추어서 새롭게 정비 개선되고, 보다 발전된 틀과 관행을 만들어야 한다. 신정부도 이러한 방향에서 민·관 협조 체제를 강조하고 있다.¹³⁾

향후 정부는 우리 사회의 각종 규제와 개별적인 산업에서의 규제를 완화해 가는 동시에 이보다 더 중요한 정책 결정 과정에 민간의 의견과利害가 적극적으로 반영될 수 있는 공개적·공식적 절차를 마련하여 우리나라 산업 정책을 '위로부터의 정책'이 아닌 '아래로부터의 정책'으로 전환하여야 한다. 이렇게 될 때 과거와 같은 정부 정책의 실패는 줄어들 것이고, 경제의 활성화는 앞당겨질 것이다. ♣

참고문헌

- 강철규, "산업의 발전과 산업 정책", 「韓國 經濟의 理解」, 임원택 외, 비봉출판사, 1987. 2.
- 대한상공회의소 경제연구센터, 「정부 기능의 민간 이양과 경제 자유화」, 1988.
- 산업연구원, 「한국의 산업 정책 - 산업 조직 정책 관련 자료집」, 1988. 11.
- 유정호, "1970년대 중화학 공업 정책의 자원 배분 효과", 「한국 경제와 시장 원리」, 한림대학교 한림경제연구소, 1990. 7.
- 이동훈, 「신경제 계획과 산업 정책 방향」, 대한 상공회의소 경제연구센터, 1993. 4.
- 이경태, "1990년대의 산업 정책의 방향과 정부의 역할", 「월간 Seminar」, 1993. 4.
- 정정길, 「정책 결정론」, 대명출판사, 1988.
- 최병선, 「정부 규제론」, 법문사, 1992.
- 최종원, "1980년대 주요 산업 정책 결정과 경쟁 정책: 역할과 한계," 「한국개발연구」, 한국개발연구원, 1991년 여름.
- 한국경제연구원, 「제7차 경제 사회 발전 5개년 계획의 주요 과제와 정책 방안」, 1991. 8.
- 현대경제사회연구원, 「기업에 대한 규제 및 지원 정책 - 현황과 개선 방향 -」, 1993. 7.
- 행정규제 민간연구센터, 「정부 규제의 이론과 실제」, 1992. 11.

12) 1980년대 민간의 의사를 반영하기 위해서 설치한 공업발전심의회와 산업발전민간협의회가 있다. 산업정책심의회는 명칭만 심의회일 뿐 경제 부처의 장관들만이 참여한다.

13) 이동원, 「신경제 계획과 산업 정책 방향」, 대한상공회의소 경제연구센터, (1993.4.), 11쪽.