

## 자율화의 명과 암

최 병 선 교수\*

서울대 행정대학원

자율화가, 그것이 가지는 '질서회복의 위력에도 불구하고 제도내에 쉽게 뿌리를 내리지 못하고 있다. 그 원인은 무엇이며 그 결과는 어떠한 문제점을 일으키고 있는가? 자생적 질서가 자라날 수 있도록 하기 위한 요건은 무엇인가? 이 글은 민간의 자율 능력 및 법규 준수에 대한 정부의 신뢰와 민간 스스로의 책임 의식을 강조하고 있다.

### 자율화의 의의

사회 발전의 기반과 원동력은 민간의 자율성과 창의성이다. 개인이나 기업<sup>1)</sup>이나 각자가 가지고 있는 정보·지식·경험이 다르고 추구하는 목표가 각각 다르다. 이처럼 무한히 다양한 개인과 기업이 각자 독특하게 보유하고 있는 서로 다른 정보와 지식과 경험을 서로 다른 목적 달성을 위해 자유롭게 사용할 수 있을 때 사회는 발전한다(Hayek 1982). 사회는 개인과 기업의 서로 다른 정보와 지식과 경험이 창의적으로 발휘될 수 있게 하는 토양이다. 개인과 기업에게 있어 사회는 도전과 가능성의 세계이다.

사회가 발전하기 위해서는 민간의 창의적 노력과 활동을 일정한 방향으로 유도하는 어떤 질서가 있어야 한다. 이론적으로 볼 때 사회를 조직화하는 질서는 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다.

하나는 정부가 권위적으로 만들어내는 인위적 질서이고, 다른 하나는 시장경쟁 원리가 만들어내는 자생적 질서(spontaneous order)이다. 현실적으로 이 두 가지 질서 중 어느 하나에만 전적으로 의존하고 있는 사회는 없다. 두 가지 질서가 여러 가지의 조합(combination)을 이루고 있다. 이 조합은 각 사회마다의 역사, 문화, 관습의 차이, 경제사회 구조의 분화 정도의 차이에 따라 각기 다르다.

한 사회를 이끌어감에 있어서 인위적 질서와 자생적 질서 중 어느 것이 보다 중요한 위치를 차지하게 하느냐는 그 사회의 진보와 정체와 퇴보를 결정하는 중요한 요인이다. 일찌기 허쉬만(Hirshman)은 후진사회가 低發展의 굴레에서 벗어나지 못하는 것은 인적·물적 자원이나 발전 잠재력이 부족해서가 아니라 그것을 조직적으로 동원해 낼 수 있는 기업가적 역할과 기능(ent-

\* 필자는 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」(법문사)를 저술하고 한국개발연구원, 산업연구원 등의 세미나에서 정부 규제에 대한 다수의 학술 논문을 발표함.

1) 이 글에서 민간이라 하면 개인과 기업을 말하고, 기업은 단지 영리를 목적으로 하는 기업만이 아니라, 학교·종교단체 등 비영리법인, 사업자단체 등 모든 사회조직을 총칭하는 의미로 사용되고 있다.

preneurial role and function)이 결여되어 있거나 부족하기 때문이라고 지적한 바 있다 (Hirschman 1958, 1-28).

이런 지적은 우리에게 시사하는 바 크다. 우리 사회는 그동안 정부의 기업가적 역할과 기능에 힘입어 급속하게 성장발전하였다. 정부가 만들어 낸 질서가 상당한 유효성을 발휘한 것이다. 그러나 오늘날 우리 사회는 정체를 계속하고 있다. 이것은 무엇을 말해주는가? 정부의 기업가적 역할이 이제 한계에 봉착하여 더 이상 과거와 같은 효과성을 발휘하지 못하고 있음을 말해주는 것이다. 이것은 정부의 사회발전 주도 능력이 쇠퇴하였기 때문이 아니다. 사회의 발전과 더불어 정부의 사회발전 관리 능력도 증가하였다고 보는 것이 자연스럽다. 그렇다면 정부의 사회발전 주도 능력이 한계에 이르게 된 원인은 이제 민간이 정부를 훨씬 앞질러가게 되었다는 데서 찾을 수밖에 없다.

이제 정부가 만들어내는 인위적 질서만으로 민간의 잠재력을 조직화하고 사회를 관리해 나가기 어렵게 되었다.

바로 여기에 정부역할 전환의 필요성과 긴박성이 있다. 사회의 발전에 따라 이제 정부는 민간에 앞자리를 내주지 않으면 안되게 되었다. 민간을 이끌고 나가기보다는 민간이 자율성과 창의성을 최대한 발휘할 수 있는 여건을 형성하고 민간의 노력을 뒷받침해 주는 지원자적 역할에 충실하지 않으면 안되게 되었다. 민간에서 자생적 질서가 자라나고 자리잡을 수 있도록 도와주지 않으면 안되게 되었다.

이러한 방향으로의 정부 역할과 기능의 전환은 민간이 정부를 앞질러가고 있는 현실 때문만이 아니다. 정부가 해야 할 일은 계속해서 증가하고

있는데 행정조직, 인력, 정부예산을 늘리는 데는 엄연한 한계가 있기 때문이다. '작은 정부'를 지향하지 않을 수 없게 되었기 때문이다. 물론 '작은 정부'가 반드시 그동안 비대해진 정부 조직과 인력을 축소하고, 예산을 절감하는 것만을 의미하지는 않는다. 정부가 그야말로 無所不爲의 거대한 존재로 인식되어온 우리나라에서 '작은 정부'는 정부 규모의 축소보다는 정부 기능의 민주화·효율화에 더 중요한 의미가 있다.

'작은 정부'는 정부 규모의 축소보다는 규제 완화(deregulation), 민영화(privatization)<sup>2)</sup>, 분권화(decentralization)를 요구한다.<sup>3)</sup> 정부가 불필요하게 또는 불합리하게 국민과 기업 활동에 간섭하고 규제하려 하는 한, 정부의 일이 줄어들 수 없다. 민간이 능히 감당할 수 있고 또한 좀더 효율적으로 처리할 수 있는 일을 정부가 민간에 넘겨주지 않는 한 정부의 일이 줄어들 수 없다. 지방자치에도 불구하고 여전히 중앙집권적인 행정을 고집하는 한, 민주적이고 효율적인 '작은 정부'를 실현할 수 없다. 이제 정부는 일을 가려서 해야 한다. 힘에 벅찬 줄 알면서 모든 일을 그대로 끌어안고 있는 한 어떤 일도 제대로 해낼 수 없음을 인정해야 한다. 정부가 「꼭 해야 할 일」과 「해서는 안될 일」, 정부가 「잘 할 수 있는 일」과 「잘 할 수 없는 일」을 잘 구분하여야 한다. 정부가 「꼭 해야 할 일」을 정말 잘 해내겠다는 생각을 가져야 한다.

2) 여기에서 말하는 민영화는 공기업의 민영화만을 의미하는 것이 아니다. 여기에서 보다 더 중요한 것은 정부가 수행해오던 업무를 계약을 통하여 민간에 위임하는 방식의 민영화이다. 요컨대, 정부는 비용을 부담하되 공공서비스의 생산과 제공은 민간기업에 맡기는 것을 말한다.

3) 물론 서구의 선진복지국가의 경우에는 정부 규모의 축소, 재정 감축이 보다 강조되고 있다. 그러나 서구 선진국에서조차 "작은 정부"를 실현하기 위한 구체적 정책 수단은 이 세가지의 범주에서 벗어나지 않는다.

‘작은 정부’ 실현을 위한 세 가지 정책수단 가운데 민간자율성의 창달과 관련하여 특히 중요한 것이 바로 규제 완화이다. 정부규제는 어떠한 경우나 민간의 자율성과 창의성을 억압한다. 사회 발전의 정체에서 벗어나야 할 이 시점에서 민간의 자율성과 창의성을 불필요하게 또는 불합리하게 억누르고 있는 정부규제를 과감하게 완화하지 않는 한, 자생적 질서는 자라날 수 없다. 규제 완화는 시대적 요청이다. 정부가 만들어낸 인위적 질서를 자생적 질서로 대체하는 작업이다. 참으로 엄청난 개혁이다.

시장경쟁의 원리와 자생적 질서의 위력을 이해하지 못하고 인정하지 못한다면 이 개혁은 이루어질 수 없다. 흔히 시장에 무슨 질서가 있는가? 그것은 “무질서와 혼돈을 만들어 낼 뿐이다”라고 생각하는 사람들이 많다. 그러나 세상의 많은 복잡다기한 일들은 우리가 의식하든 안하든 관계없이 항상적으로 작동하는 시장경쟁원리가 만들어내는 자생적 질서에 지배되고 있다. 자생적 질서에 따라 움직여 가고 있다. 사실 정부가 만들어내는 인위적 질서는 사회생활의 대단히 작은 부분을 지배하고 있을 뿐이다. 그럼에도 그것은 아예 시장질서의 흐름과 맥을 끊어버리는 심각한 것들인 경우가 많다는 데 문제가 있다.

시장질서라고 완벽한 것은 결코 아니다. 시장 기능에도 실패요인이 있기 때문이다. 시장이 제대로 기능하기 위해서는 시장정보가 완전해야 하고, 외부효과가 없어야 하며, 경쟁이 충분히 일어날 수 있어야 하나 현실적으로 이러한 조건을 갖추고 있는 시장은 존재하지 않는다. 시장실패 요인으로 인하여 사회에는 시장기능으로서의 완전하게 해결할 수 없는 문제들이 생겨난다. 정부가 시장에 개입하여 간섭하지 않을 수 없는 근본

적인 이유도 여기에 있다. 그러나 시장실패를 교정하기 위한 정부규제는 시장 실패 이상의 문제를 만들어내는 경우가 많다는 데 문제가 있다(최병선 1992a).

경제 구조가 비교적 단순하고 사회적 분화가 덜 일어난 사회에서 정부규제는 사회 문제를 해결해 나가는 데 효과를 발휘한다. 그러나 경제사회 구조가 복잡화되면 될수록 정부 개입의 효과성은 떨어진다. 정부가 만들어내는 인위적 질서는 더욱더 불완전해지게 된다. 그것은 경제사회 구조가 복잡해지면 복잡해질수록 정부와 경제주체간에 이루어지는 복잡한 상호작용 관계를 파악하기가 어려워지기 때문이다. 불합리한 규제를 통해 유지되는 인위적 질서 속에서 민간의 자율성과 창의성은 상실된다. 그 결과 사회 발전은 정체된다.

우리가 당면하고 있는 최대의 문제는 바로 이것이다. 불합리한 정부규제로 인하여 민간의 자율성과 창의성이 발휘되어야 할 공간이 너무 제약되어 있는 것이다. 민간의 자생적 질서가 자라날 수 있는 공간이 허락되지 않고 있는 것이다. 사회발전의 정체에서 벗어나기 위해서는 이제 민간의 자율성과 창의성을 키우는 일로부터 새 출발하지 않으면 안된다.

## 정부 간섭과 규제에 대한 민간의 불만

뿌리깊은 官우위의 역사문화적 전통 속에서, 60년대 이후의 권위주의적 개발 과정에서의 우리는 정부가 만들어내는 인위적 질서 외에는 다른 질서가 있을 수 없는 것으로 생각하기에 이르렀다. 정부가 아니고서는 무질서가 횡행할 것으로 생각하였다. 걸잡을 수 없는 혼란만이 초래될 것

으로 생각하였다.

그러나 민간의 자율능력에 대한 불신은 필연적으로 행정만능주의와 행정편의주의를 유발하였다. 행정만능주의와 행정편의주의는 민간자율성이 자라나지 못하게 만드는 최대의 암적 요소이다. 민간의 자율성이 없는 곳에 정부개입이 만연하고, 정부개입이 만연한 곳에 민간이 자율성을 발휘할 수 있는 충분한 공간이 확보될 수 없다.

오늘날 정부의 간섭과 규제에 대한 민간의 불만은 날로 늘어만 가고 있다(최병선 1992b). 민간이 창의성을 살리고자 하여도 뒤떨어진 기존의 法행정체제가 이를 허용하지 않는 경우가 많다는 것이다. 기술 도입, 외국인 투자, 토지 건축 규제 등 여러 규제는 민간이 사업기회를 적시에 포착하여 활용하기 어렵게 만들고 있다는 것이다. 비현실적이고 경직적인 法규정이 산업 발전과 시장수요의 변화 추세를 전혀 반영하지 못하고 있고, 산업 분류, 도시형 업종, 중소기업 고유업종 등이 자의적으로 결정되고 경직적으로 운용됨으로써 창의적인 기업 활동을 가로막고 있다는 것이다. 사회 각부문에서도 새로운 아이디어를 실험해 볼 수 있는 자유가 허락되지 않는다고 불만이다.

실제로 이행될 수 있을 것으로 기대하지도 않고 그렇게 기대할 수도 없는 비현실적인 규제 수준 및 규제 절차로 인하여 전국민과 기업을 사실상 범죄자, 범법기업화하고 있는 것에 대한 불만은 이만저만이 아니다. 더구나 불합리하고 무리한 법규정인 줄을 뻗히 알면서도 자의적이고 불공평한 방법으로 규제를 집행함으로써 부정부패의 소지를 한껏 제공하고 있는 것에 대한 불만도 높다. 또한 정부 활동에 대한 예측가능성이 지금처럼 낮아 투자의사 결정 등에 지장이 많은 것도 사

실이다. 지역의 특수성을 외면하는 중앙집권적 행정에 대한 불만, 중복적인 규제, 부처할거주의에 대한 불만도 대단히 높다. 담당공무원의 잦은 인사교체로 인하여 전문성이 낮고, 이들이 만들어내는 비현실적인 정책으로 인하여 비용을 감수해야 하는 데 따른 불만도 크다.

## 자율화 과정의 실상과 악순환

흔히 정부가 민간에 보다 높은 정도의 자율성을 부여해 줄 수 있기 위해서는 민간 부문이 일정한 수준의 자율능력과 책임의식 및 법규준수의식을 갖추지 않으면 안된다(이종범 1986, 201~215)고 말한다. 이 때문에 민간에 자율성을 부여할 수가 없다는 정부의 논리가 강세를 보인다. 많은 국민들도 이에 쉽게 공감한다. 바로 여기에 우리 사회에 있어서의 자율화의 딜레마가 있다. 정부가 민간의 자율능력을 믿을 수 없으니 무작정 규제를 완화할 수 없는 노릇이고, 규제가 완화되지 않으니 민간의 자율성이 살아날 수 없는 까닭이다.

그동안의 민주화 과정에서 우리는 이러한 딜레마를 수없이 확인하였다. 민주화·자율화가 집단이기주의, 지역이기주의로 나타나는 경우가 많았다. 언론출판의 자유화가 사이비언론을 자라나게 하였다. 대학의 자율화가 어이없게도 많은 대학에서 대형의 입시 편입학 부조리를 야기하는, 한 원인을 이루었다. 자율화가 정부가 당연히 해야 할 일을 안하는 것을 의미하는 것으로 오해되기도 하였다. 그 결과 행정감독의 소홀은 우리 사회에 각종의 대형 사고들을 불러들이는 중대한 요인이 되었다.

이러한 일부의 비윤리적 반사회적 행위로 말미

암아 자율화는, 채 싹을 틔우지도 못하고 있다. 항상 원점에서 맴돌고 있다. 경직적인 행정감사의 기준 및 관행이 정부로 하여금 자율화에 선뜻 나서지 못하게 하고 있다. 정부에 무한량의 행정 책임을 묻는 버릇이 있는 언론과 여론이 정부의 알량한 자율화 의지마저 얼어붙게 하고 있다. 정부는 민간을 불신하고, 민간은 정부를 불신하는 가운데 지켜지기를 기대할 수 없는 비현실적인 정부규제만이 끊임없이 양산되고 있는 것이다.

우리 사회에서는 자율화 과정에서 문제가 생기면 정부규제를 보다 강화하는 것에서 새로운 균형(equilibrium)을 찾으려는 경향이 있다. 특히 1980년대 후반 이후의 민주화 과정에서 이러한 경향성은 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 여기에는 두 가지 이유가 있다. 첫째, 괄목할 만한 민간 부문의 성장에도 불구하고 민간의 자율능력과 시장기능을 불신하는 관료들의 의식 구조가 그대로 잔존하고 있기 때문이다. 정부가 아직도 정부의 직접적 개입이 없이는 경제사회의 문제가 올바르게 해결될 수 없다는 독선적이고 행정만능적인 문제 인식과 사고에 젖어 있기 때문이다. 그러나 오늘날과 같이 복잡다기화된 경제, 산업, 기술 구조 속에서 정부가 시장기능을 대신하려하면 할수록 그만큼 정부실패(government failure)는 급증하게 될 것이다.

둘째, 정부개입이 줄어들기는 커녕 오히려 늘어나게 만들고 있는 또다른 이유는 국민(특히 언론)들이 정부에 대하여 무한정의 행정책임을 요구하는 현실에 있다. 국민들 스스로가 행정만능을 조장하고 있다는 것이다. 민간이 스스로 책임의식을 가지고 자율적으로 해결해 나가야 할 문제임에도 불구하고 스스로의 책임은 몰각한 채, 정부에 경제사회의 모든 문제에 대한 책임을 묻

기 때문에 정부로서는 수많은 일에 간섭하지 않을 수 없고, 그 결과로서 민간자율성은 위축되고, 또다시 보다 많은 정부개입이 추가로 이루어져야만 하는惡循環을 경험하고 있는 것이다.

이상의 두 가지 근본적 문제가 남아있는 우리 사회에서 민간자율성 창달이란緣木求魚에 다름 아니다. 1980년대초 이래 지속적으로 추진해 오고 있는 규제완화가 별다른 성과를 거두고 있지 못한 이유도 바로 여기에 있다. 여기에서 우리는 정부의 민간의 자율능력 및 법규준수에 대한 신뢰와 민간 스스로의 책임의식이 없이는 정부규제의 개혁보다 넓게는 정부 역할 및 기능의 전환을 통한 '작은 정부'의 실현이 불가능하다는 사실을 새삼 확인하지 않을 수 없다.

### 자율화를 위한 발상의 전환

'정부개입과 규제→민간자율성의 취약→정부규제'로 이어지는 악순환의 고리는 어떻게 단절시켜야 할 것인가? 이 악순환 속에서 자율화는 어떻게 해야 성공할 수 있을 것인가? 정부가 민간의 자율능력을 신뢰하지 않는 한, 민간의 자율능력에 대한 의구심을 떨치지 못하는 한, 우리는 자율화 과정의 악순환과 순환적 논리에서 빠져 나올 수 없다. 민간자율성과 창의성이 사회 발전의 요체임을 부정할 수 없는 한, 이제 우리에게 필요한 것은 과감한 발상의 전환이다. 민간이 자율능력에 대해 자신감을 보이고 있고 규제완화를 강력하게 요구(최병선 1992b)하고 있음에도 불구하고 민간의 자율능력을 불신하는 잘못된 인식을 버려야 한다.

자율화 그 자체보다는 자율화과정에서, 다른 말로 표현하여, 자생적 질서가 인위적 질서를 대

체하는 과정에서 생겨나게 될 문제를 미리 예측하고 대비하는 것이 자율화의 성공을 보장하는 길이다. 자생적 질서는 누가 만들어내는 질서가 아니다. 언제나 존재하고 작동하고 있으나 인간이 고안(design)한 것이 아닌 질서, 인간이 그저 발견할 수 있을 뿐인 질서가 바로 자생적 질서이다(Hayek 1982). 정부규제를 통해 만들어진 인위적 질서가 없어지면 사회적 질서에 공백이 생길 것처럼 보는 것은 잘못이다. 인위적 질서가 물러가면 당연히 자생적 질서가 완전하게 작동한다. 자생적 질서는 인위적으로 만들어내는 질서가 아니라 시장경쟁 과정에서 자연스럽게 자라나고 우러나오는 질서이다. 자율화와 더불어 경쟁을 촉진한다면 자생적 질서는 쉽게 뿌리내릴 수 있다. 중요한 것은 경쟁의 촉진이다.

우리 사회의 자율화를 위하여 정부와 국민이 해야 할 가장 중요한 일은 참고 인내하는 일이다. 사회 각부문에서 자율적 질서, 자생적 질서가 자라나도록 기다리는 일이다. 새로운 질서에 적응하려는 적극적이고 진취적인 자세를 가지는 일이다.

우선 정부는 독선적인 사고에서 벗어나야 한다. 복잡한 현대사회를 이끌고 나갈 수 있는 성숙된 정부의 모습을 하루속히 갖추어야 한다. 이제 중앙정부의 독선적인 사고방식에서 벗어나 지방정부를 믿고, 민간의 자율능력을 믿으며, 사회요소요소에서 자율적 질서가 태동하게 해야 한다. 이들이 자율능력을 충분히 발휘할 수 있도록 뒷받침하고, 참고 인내하는 자세를 갖추어야 한다. 경쟁을 촉진함으로써 자율능력이 생기게 하고 자율능력이 없는 자는 시장경쟁에서 도태될 수 있게 해야 한다.

민간은 민간대로 해야 할 일이 있다. 우선 정

부에 무한정의 행정책임을 물으려 하는 잘못된 습관과 타성에서 벗어나야 한다. 행정의존에서 탈피해야 한다. 물론 우리 사회의 많은 문제의 궁극적 책임은 정부에 있다. 그러나 정부가 실질적으로 책임을 질 수 있는 일에는 사실상 한계가 있다. 이제 국민은 우리 사회에서 발생하는 문제의 책임이 보다 직접적으로 누구에게 있는가를 먼저 생각해야 한다. 민간기업, 학교, 병원이 문제를 일으켰다면 정부에 앞서 이들에 사회적 책임을 먼저 물어야 한다. 분노의 표출에 그칠 것이 아니라 이들의 반사회적 행위에 대하여 철저하게 책임을 묻고 이들의 사활을 좌우할 수 있는 힘을 갖고 있음을 보여줄 수 있어야 한다. 언론이 이에 협조해야 한다. 시민단체가 앞장을 서야 한다.♣

## 참 고 문 헌

- 이종범. 1986. 「국민과 정부관료제」. 고려대학교 출판부.
- 최병선. 1992a. 「정부규제론 : 규제와 규제완화의 정치경제」. 법문사.
- \_\_\_\_\_. 1992b. 규제완화와 규제행정기관 : 행정규제완화 민간자문위 건의에 대한 행정부 검토결과의 분석. 「한국행정연구」 제1권 2호(여름호).
- Hayek, Friedrich, A. 1982. *Law, Legislation and Liberty*. London : Routledge and Kegan Paul. paperback edition.
- Hirschman, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven : Yale University Press.