

公正去來政策과 政府規制緩和

李 奎 億*

<目 次>

- I. 序
- II. 우리나라 經濟의 歷史的 認識
- III. 우리나라 經濟의 體制的 發展
- IV. 公正去來法制的 論理
- V. 政府規制解除 및 緩和
- VI. 結 言

I. 序

經濟政策은 政府가 一方的으로 國民에게 부과하는 것이 아니라 넓은 의미에 있어서의 一般國民의 厚生을 窮極의으로 증진시키기 위하여 國民 大多數의 意思를 形成・反影하는 過程으로 이해하여야 할 것이다. 經濟政策은 媒介體로서의 政府와 民間經濟主體 또는 그 活動의 場인 市場과의 關係속에서 설정되며 그러므로 政府—市場間 力學關係와 經濟政策은 相互規定的으로 作用하게 된다. 이러한 作用・反作用의 連續的 過程을 통해 일반적으로 經濟는 발전하는 것이며 市場機構는 점차 自生力을 갖는 自動調整裝置로서 기능을 하게 된다. 따라서 經濟政策은 政府—市場關係의 存在樣態로 集約될 수 있다.

같은 資本主義를 지향하더라도 各國의 歷史的 狀況과 資本主義體制的 成熟度에 따라 經濟制度 및 秩序의 確立 자체가 필요하게 될 수 있다. 이 경우에는 그것이 바로 經濟政策의 根本的인 目標이자 手段이 되어야 할 것이지만, 이를 별도로 하더라도 市場機構에 대한 政府干涉의 必要性 내지 範圍는 市場失敗를 論據로 하고 있다. 다시 말하여 資本主義 國家의 經濟政策은 市場機構를 形成하고 그 秩序를 확립하며 市場機構의 作動을 보완함으로써 社會厚生을 증진시키려는 것이다. 그러나 그것의 具體的 樣態는 社會厚生의 增進이 현실적으로 무엇을 의미하며 市場機構가 이를 실현시키기에 어느 정도 기여할 수 있는가 또 市場機構를 代替 내지 補完하기 위해 政府가 介入하더라도 이에 따른 政府—市場關係가 政治라는

* 韓國開發研究院 前任研究委員.

力學關係와 어떻게 조화될 수 있는가에 따라 결정될 것이다.

결국 經濟政策은 政府—市場關係의 관점에서 본 國家現實의 斷面이며 그런만큼 經濟의 歷史的 흐름속에서 國家社會의 다른 측면 특히 政治와의 關係속에서 조망해야만 그 進化論的 意義와 發展方向이 부각될 수 있는 것이다. 公正去來政策과 政府規制緩和도 이러한 시각에서 인식해야 할 것이다.

II. 우리나라 經濟의 歷史的 認識

우리나라의 社會는 集團主義와 個人主義, 다소 의미를 바꾸어 말하면 平等主義와 權威主義라는 대립되는 觀念이 錯綜되어 兩者의 葛藤과 整合이 歷史를 지배하여 왔다고 하여도 過言이 아닐 것이다. 이러한 일견 對立되는 觀念은 반드시 정확하지는 않지만 각각 衡平과 效率의 概念에 대응하는 것으로 볼 수 있다. 그러므로 우리나라의 社會의 觀念의 兩面性은 다소 과장된 性格規定이긴 하지만 個人主義의 美國이나 集團主義의 日本과 달리 衡平과 效率이 對立되는 것이 아니라 共存的·相乘의 關係로 될 수 있다는 潛在的 可能性을 含意한다. 이는 과거의 經濟政策의 흐름을 評價하는 데는 물론 앞으로의 調和있는 經濟社會의 構築을 위하여 중요한 命題를 제기하는 것이다.

歐美의 資本主義는 市民法의 權利의 쟁취와 個人的 合理的 選擇 및 個人間의 自由롭고 公正한 競爭을 基礎로 하여 政治的 民主主義와 함께 發展하여 왔다. 그러나 우리나라는 이러한 歷史的 段階를 뛰어 넘어 家父長的 官僚主義가 風靡하던 社會에 經濟發展이라는 國家 目標가 賦課되어 政治·經濟·社會體制의 相互作用關係가 자연적으로 발전하지 못한 채 經濟體制에 대한 政府介入이 普遍化되었다. 市場機構는 存在하였으나 그 안에서 움직이는 經濟主體의 價値觀과 行動樣式은 非市場的 次元에서 크게 벗어나지 못하였으며 성숙하지 못한 政治下의 政府介入은 經濟를 政治에 從屬시키게 되었다. 그러한 결과는 市場機構가 不完全하고 不充分한 開發初期의 經濟에서는 不可避하다고도 할 수 있을 것이다. 여하간 政府介入이 제기한 否定的 現象을 要約하면 대체로 다음과 같다.

첫째, 政治·經濟·社會體制의 變化過程속에서 각각의 變化速度와 方向間에 乖離가 발생하여 不均衡과 摩擦이 여러 部門에서 발생하였으며 특히 政治의 壓倒的 位置는 이를 악화시켰다. 政府는 심각한 抵抗力에 직면하지 않고 企業에 대하여 강력한 權限을 獲得·行使하였기 때문에 그 意圖와 計劃을 상당히 쉽게 實現할 수 있었다. 그러나 강력한 政府는 항상 더 큰 政府失敗를 초래하기 쉬운 한편 그에 대한 是正도 더욱 어렵게 하는 것이다.

둘째, 經濟體制에 自由市場制度와 아울러 政府의 計劃, 規制가 共存하였기 때문에 적절한 市場機構에서 기대되는 企業活動의 成果를 완전히 거둘 수는 없었다. 즉 과도한 政府計劃과 規制下에서 企業은 創造的 潛在力·危險負擔能力·自生的 適應能力을 충분히 培養·發現시키지 못하였다. 특히 經濟가 民間經濟主體의 自由意思보다는 政府意思에 의하여 움직인 면이 현저하였으므로 企業은 受動的 役割을 수행하는 위치에 서게 되었다. 이러한 狀況 속에서 각종의 制度的 進入障壁 및 選別的 支援施策과 관련하여 既得權이 固着되는 경향을 갖게 되어 소위 政經癒着을 발생시키고 自由·公正競爭이 沮害되었다.

세째, 광범한 政府規制는 '큰 政府'를 不可避하게 하여 官僚制度의 硬直性 내지 閉鎖性은 行政의 專門性·柔軟性·機敏성을 沮害하여 변화하는 經濟社會與件에 效率的으로 대처하는 것이 미흡하였다. 또한 官僚制度는 本質的으로 自己永續化 傾向을 갖고 있다. 이러한 諸要因은 民間主體의 能力向上·經濟의 複雜多樣化 등과 아울러 政府와 企業間의 힘과 能力의 調和를 저해하였다.

네째, 政府는 政策效果를 높이기 위해 때때로 非公式的 說得이나 強要에 의지하였으므로 政府와 企業間에 분명한 行動規準이 설정되지 못하였다. 동시에 政權의 長期存續 可能性이 예견되었음에도 불구하고 經濟政策의 立案과 특히 그 運營에 있어서 長期的 視野·信賴性·一貫性·合意性이 결여된 경우가 많았다. 또한 政府部處의 政策目標나 手段間에 충돌이 있을 때에는 最終決定이 部處間 力學關係에 의하여 이루어지기도 하였다.

다섯째, 政府는 緊要한 經濟情報를 거의 獨占하다시피한 반면 民間部門에서는 이에 接近하기가 어려웠다. 情報의 集中化는 항상 權力의 核心的 要因이기는 하지만, 一般國民에 대한 情報의 制限은 經濟效率성을 沮害할 뿐만 아니라 政府에 대한 一般的 不信도 야기한다. 政府가 情報를 獨占하는 한 民間經濟主體는 政府가 제공하는 情報에 의존할 수 밖에 없고 그 결과 意思決定이 單線的으로 되며 예상치 못한 外部衝擊의 作用을 확대하게 된다.

여섯째, 高度成長指向의 經濟政策은 量的 擴大에는 성공하였으나 그만큼 質的 向上에는 미흡하였다. 量的 目標에 대한 偏向은 經濟體制 진반에 과급되어 대부분의 企業도 競爭力·適應力·成長潛在力의 培養을 상대적으로 等閑視하였고 따라서 構造調整過程에서 어려움을 겪은 경우가 허다하였다. 이와 같은 政策環境속에서는 당연히 大企業이 選好되어 企業規模間 隔差가 심화되었고 企業間 共同行爲가 조장되었다.

끝으로, 이상과 같은 政府規制와 그 副作用속에서 좀 더 根本的인 問題가 孕胎되었다. 經濟成長은 政治體制를 正當化하는 수단으로서 이용되어 資本主義와 民主主義의 一體성이 손상되었으며, 같은 脈絡에서 效率과 衡平이 相衡的 概念으로 인식되면서 이에 수반되는

部門間·地域間·階層間 隔차가 방치되어 國民共同體意識이 稀釋되었다. 아울러 目標爲主의 行政은 手段과 過程의 論理를 무시하였고 規制에 따른 不正非理와 소위 地下經濟의 擴大는 經濟倫理를 크게 沮害하였다.

이러한 諸般要因으로 인하여 政治·經濟·社會體制의 原初의 不均衡이 심화되면서 國家體制에 대한 懷疑마저도 일부에서나마 대두되기 시작하였고, 物質과 精神의 不調和속에서 價値觀의 倒錯이 國民意識構造에 침투되었으며, 體制順應과 體制挑戰의 感情이 集團別로 각각 달리 表出된 것은 물론 무력한 各個人에 共存함으로써 自我喪失의 危機마저도 조성되었다.

III. 우리나라 經濟의 體制的 發展

앞에서는 우리나라의 政府—市場關係를 否定的 側面에 焦點을 두어 反芻하였다. 물론 이 關係에는 肯定的 側面도 있겠지만 이것은 自體의 運動法則에 따라 發展할 것이며 體制發展을 위하여는 否定的 要因의 意圖의 除去가 必要할 것이므로 이를 특히 強調한 것이다.

80年代에 들어 위에서 指摘한 政府—市場關係의 副作用이 繼續되면서도 그것을 제거하는 것이 바람직하다는 認識이 論理的 理由 그리고 또 現實的 條件을 바탕으로 擴散되기 시작하였다. 물론 이러한 움직임은 애초에 國家體制全體를 拔本的으로 改革하려는 視角에서 비롯한 것이 아니라 經濟體制만에 국한된 것이었지만 중요한 轉換의 契機는 마련하였다고 볼 수 있다. 즉 일련의 競爭促進政策과 開放化政策을 추구하여 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」(80年 制定, 86年 改正), 「工業發展法」(1986年), 「對外貿易法」(1986年) 등이 制定되었으며 輸入開放化도 擴大되어 왔다. 이러한 部分的 改善努力은 昨今の '民主化' 過程을 거치면서 政治·經濟·社會體制의 진반에 걸친 自由化라는 次元으로 發展되고 있으며 또 그렇게 되어야만 할 것이다.

그러나 自由化 내지 民主化가 經濟體制에 있어서 소위 政府主導로 부터 民間主導의 經濟運用, 다시 말하여 본래적 의미에서의 市場經濟主體로의 移行을 의미한다고 볼 때 우리나라의 狀況에서 그러한 移行的 過程과 速度가 어떠한지 하는지라는 轉換의 實際的 意味에 대하여는 一般的 合意가 導出되어 있지 않다. 이는 아마도 經濟現實과 그것의 장래 發展方向에 관한 各자의 見解가 다르기 때문일 것이며, 심지어 같은 觀을 갖더라도 各자가 제시하는 政策의 概念과 手段에 차이가 있을 것이다. 이러한 問題의 근저에는 私的 利益과 公共利益을 어떻게 調和시키는 것이 바람직한가라는 매우 어려운 選擇이 개재되어 있다. 이

에 따라 우리가 體制移行을 追求함에 있어 克服해야 할 몇가지 문제가 제기된다.

첫째, 市場經濟體制로의 移行이 個人的 財產權의 自由行使를 충분히 保障하는 것으로 이해한다면, 우선 現存하는 財產의 分配狀態가 정당한 것으로 認定되어야 할 필요가 있다. 그러나 多數의 國民들의 觀點에서는 이제까지 經濟領域에서의 優劣勝敗가 대체로 經濟外的 基準에 의하여 決定되었고 따라서 分配의 正義가 政策의 最優先 課題로 등장하고 있다.

둘째, 既存의 經濟體制에서 相對적으로 많은 利得을 얻은 集團은 體制變化로 인하여 초래될 수 있는 損失을 최대한 回避하려고 할 것이며 따라서 그러한 變化自體를 반대하는 勢力으로 작용할 것이다. 반면 變化를 요구하는 集團도 그것이 經濟體制的 根本的 再構成을 의미하는 것이 아니라 단지 經濟領域에서의 利得集團을 代替하는 것으로서만 이해할 수 있다. 또한 自由化라는 것을 既存의 勢力關係의 線型的 延長을 전제로 주장할 수도 있다.

셋째, 아직도 우리나라 社會에는 權威主義가 깊이 뿌리박고 있어 個別主體의 自發的 行動을 制約하는 側面이 강하다. 같은 脈絡에서 볼 때 政府이건 企業이건 大部分의 組織에 있어서 意思決定過程이 集中되어 있어 自由化라는 것이 組織間 關係에서는 恣意的 行動으로 나타날 수 있을지언정 組織內的 民主化를 바탕으로 하지 못하는 自己矛盾의 結果가 야기될 수 있다.

네째, 政府나 企業이 모두 人間에 의하여 움직이게 되는 것이므로 이러한 組織의 行動樣式을 變化시키는 데에는 人間的·組織的 慣性이 作用하기 마련이다. 따라서 個人이 스스로 自身の 思考 및 行動을 바꾸어야 한다고 認定하더라도 실제로 이것이 實現되기에는 많은 時間이 필요하게 된다.

또한 體制移行에 필연적으로 발생하는 利害葛藤을 解消함에 있어서 民主主義의 節次의 의미가 建設的 妥協과 異見調整 대신 각 利益集團이 자신의 要求를 강하게 表出시켜 社會的 寡占을 강화하는 것으로 오해될 수도 있다.

그러므로 經濟體制的 發展相에 관하여 合意가 이루어지더라도 이를 現實化하기 위해서는 적지 않는 調整費用이 들 수 밖에 없다. 그러나 좀 더 考察하여 본다면 合意를 이루려는 努力이 바로 調整費用을 줄이는 效果를 가진다는 것이 자명해진다. 이 점에서 民主的 合意形成過程의 절대적 중요성이 부각되는 것이며, 각각의 利害當事者의 均衡잡힌 協同이라는 側面에서 政治·經濟·社會體制的 統合이 이루어질 수 있을 것이다.

完全한 效率은 完全한 衡平과 表裏의 關係에 있다. 각각의 個體가 經濟的 機會의 均等條件下에서 相互合意된 行動規範에 따라 競爭의으로 優越성을 추구할 때 社會全體의 效率性이 極大化될 것이며, 동시에 각자가 自由意思에 따라 投入한 努力과 資源에 最大의 產出이

呆障될 때에만 經濟活動成果의 一次的 衡平性이 달성되는 것이다. 그러므로 우리는 民族心理에 潛재해 있는 效率과 衡平의 同時性을 발현시키면서 體制發展의 기초를 마련해야 한다.

個人主義가 강한 나라에서는 合意形成이란 것이 既得權을 둘러싼 對立의 調整이며 그러한 의미에서 消極的 調整에 그치지만 集團主義的 性向이 있는 우리나라에서는 그것이 共通利益 내지 公共利益의 摸索이라는 積極的 調整을 함축하고 있다. 현재 우리나라는 國家體制面에서 民主資本主義의 長期的·自生的·調和的 發展을 기할 수 있는 體制形成의 일대 轉換點에 처해 있다. 이를 위해서는 政府와 市場, 競爭과 協同, 效率과 衡平, 自由와 責任이 調和되어야 하며 이것은 오직 民主的 過程을 통하여 여러가지 利益을 公益으로 調整해야만 可能하게 될 것이다.

이미 우리나라에서는 既得權이 固着化되고 있으므로 이를 放置할 경우 經濟界 뿐만 아니라 政治·軍事·學問·言論界 등 諸社會分野에 걸쳐 退嬰的 支配勢力이 形成될 우려가 적지 않다. 이는 社會的으로 二重構造를 招來하여 支配集團과 疎外集團間的 葛藤과 反目を 초래하는 일면 國家體制的 自己淨化機能을 마비시킴으로써 國家發展의 原動力을 沮害하고 나아가서는 體制에 대한 '밑으로 부터의 抵抗'을 유발할 우려가 크다. 이는 특히 南北統一이라는 至上命題에 비추어 매우 심각한 문제인 것이다. 따라서 經濟體制的 變移는 단순한 市場機構의 活性化 또는 競爭促進을 통한 效率性 提高라는 次元을 넘는 國家體制的 發展과 國家統合이라는 窮極的 目標을 위한 手段이 되는 것이다. 公正去來政策과 政府規制緩和은 이러한 包括的 眼目에서 이해되어야만 한다.

IV. 公正去來法制的 論理

「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」(이하 公正去來法으로 함)은 종전의 「物價安定 및 公正去來에 관한 法律」(이하 物價安定法으로 함 : 75년 制定, 80년 改正)의 一部內容을 承繼하면서 새로운 經濟秩序의 정립을 도모하려는 목적으로 制定되었다. 80年改正 以前의 物價安定法은 競爭制限 및 不公正去來行爲의 規制도 포함하였지만 일부 不公正去來行爲의 規制를 제외하면 주로 價格規制라는 直接的 成果規制에 중점을 두었다. 그러나 產業組織의 構造·變動·成果라는 相互關聯속에서 볼 때 市場構造와 企業行動의 成果인 價格단을 規制한다는 것은 政策의 實效性도 長期的으로 확보될 수 없고 論理的 妥當性도 적은 것이다.

公正去來法은 이러한 經驗과 認識을 바탕으로 政府-市場關係의 根本的 轉換과 궁극적으로는 自由市場經濟主體의 발전을 도모하기 위한 制度的 基盤으로서 1980년말 制定되었으며,

1986년 말에는 企業集團(소위 財閥)의 規制를 중심으로 改正되었다. 이 法은 한마디로 우리나라의 經濟가 物價安定法이 대변하는 政府規制의 時代에서 市場經濟의 時代로 이행한다는 것을 나타내고 있다.

公正去來法은 獨寡占 企業의 濫用行爲와 經濟力集中을 방지하고 競爭制限의 共同行爲 및 不公正去來行爲를 規制하여 '公正하고 自由로운 競爭'을 促進함으로써 創意的 企業活動의 조장과 消費者保護를 기하고 '國民經濟의 均衡있는 發展'을 圖謀하는 것을 目的으로 한다.

여기서 國民經濟의 均衡發展이란 經濟成長模型에서 運위하는 不均衡成長에 대한 均衡成長을 뜻한다기 보다는 앞서 제시한 政治·經濟·社會體制의 調和있는 發展을 기할 수 있는 經濟體制의 發展을 의미하는 것으로 이해하여야 한다. 또한 이 目的을 追求하는 手段 내지 中間目標로서 公正·自由競爭을 설정하고 있다. 그러므로 公正·自由競爭은 經濟體制의 가장 기본적인 行動規範이 되는 것이다.

公正競爭은 國民의 合意에 바탕을 두고 公正하게 設定된 規範을 모든 經濟主體가 준수하며 이를 위배할 경우에는 公正하게 制裁를 부과한다는 經濟活動의 道德性을 강조하는 概念이다. 그러므로 公正性은 政府가 市場에 대하여만 부과하는 規範이 아니라 스스로도 지켜야 할 規範인 것이며 이 점에서 公正去來法은 經濟秩序法 또는 經濟憲法이라고 불리워지는 것이다. 公正性은 또한 모든 經濟主體가 동일한 規範에 따라 행동한다는 의미에서 衡平性을 내포하고 있으며, 公正한 行動規範과 均等한 機會의 條件下에서만 努力과 代價가 진정하게 相應한다는 의미에서 效率性도 함축하고 있다.

自由競爭은 財產權·契約自由 등 資本主義의 基本要件이 設定되면 각각의 經濟主體가 政府를 포함한 다른 모든 經濟主體의 干涉없이 自由意思에 따라 競爭한다는 것을 말한다. 그러므로 自由競爭은 個人的 私益追求를 보장하는 行動樣式이며 이 점에서 역시 效率性과 衡平性을 의미하고 있다. 그러나 個人的 利己主義에 바탕을 둔 自由競爭이 社會厚生을 增進하려면 市場機構가 完璧해야 한다. 現實世界가 完璧하지 못한 한 市場機構의 作動結果는 最善狀態에서 벗어나게 된다.

이를 보완하기 위해서는 市場機構內의 當事者가 아닌 超越의 存在 에컨대 政府의 介入이 필요하게 되겠지만 政府介入이란 원칙상 民主主義의 基本精神에 배치될 뿐만 아니라 직접한 介入에 필요한 情報과 能力에도 限界가 있는 것이다. 그러므로 自由競爭이 利己主義가 아닌 個人主義를 實現하여 각자가 自身の 自由를 享有케 하면서도 社會全體의 利益에 기여하기 위하여는 公正競爭과 결부되어야 한다. 즉 모든 經濟主體는 相互間에 合意된 規範속에서 自由行動을 해야 한다는 말이다.

이와 같이 公正競爭과 自由競爭은 不可分の 概念이고 公正去來法은 이를 體現하는 法制인 것이다. 따라서 公正去來法은 政治的 民主主義에 대응하는 經濟的 民主主義를 實現하는 것을 目標로 하며 이 점에서 民主資本主義의 國家體制를 調和있게 整合하는 結果를 가져오게 된다. 그러므로 公正去來法은 個人的 自由를 拘束하려는 것이 아니라 오히려 이를 助長하려는 것으로서 市場에 대한 政府의 干涉을 排除함과 아울러 政府에 대한 經濟主體의 依支도 용인하지 않기 때문에 個人的 責任과 自由를 最大限 존중하는 人間化의 制度이다. 동시에 公正去來法의 精神에 따라 모든 經濟主體가 같은 規範을 준수하면서 行動한다면 社會 統合 내지 多樣속의 統一이 이룩될 수 있다.

그러므로 公正去來法은 단지 競爭을 촉진하여 經濟的 效率性を 增進한다는 次元을 넘어 經濟的 效率性和 社會的 衡平性이 調和되는 社會的 效率性を 達成하는 效果를 가지며 이를 통하여 國家體制的 均衡있는 民主的 發展이 보장되는 것이다. 이것이 바로 우리나라의 經濟體制가 나아가야 할 방향이며 公正去來法은 그러한 發展을 촉진하는 法制이다.

公正去來法은 公正·自由競爭을 촉진하는 政策手段으로서 經濟力集中·獨寡占의 行動·獨占化·不公正去來行爲 등을 規制하고 있지만 이러한 諸手段의 意義도 위에서 말한 體制 發展의 視角에서 이해되어야 한다. 이것은 종래의 다른 政府規制와 달리 市場經濟에 대한 干涉이 아니라 政府—市場關係를 전혀 새로운 場에서 民主資本主義體制에 符合하게 설정하려는 것이다. 그러므로 公正去來法은 市場機構內的 利害關係를 調整하려는 것도 아니다. 모든 經濟主體는 公正去來秩序에 따라 자신의 經濟活動을 영위해야 하며 이 때에 壟斷의 既得權이 소멸되더라도 大局的 見地에서 이를 수용해야 할 것이다. 마찬가지로 政府도 여타의 經濟政策 및 制度를 公正去來精神에 부응하여 개편해야 할 것이다. 다시 말하여 公正去來法은 政府와 民間 모두의 思考와 行動의 轉換을 要求하는 것이며 이 점에서 政府規制의 解除 내지 緩和가 새로운 의미를 浮刻시키게 된다.

V. 政府規制 解除 및 緩和

經濟領域에서의 政府規制는 民間經濟主體의 自由選擇을 제한하거나 변경시킴으로써 그 自然發生的 行爲에 干涉하는 것으로서 禁止의 監視·仲裁 또는 助長의 機能을 갖는다. 規制는 生命·身體의 안전, 環境의 保全, 消費者 保護, 特定産業의 건전한 발전 등 여러가지 社會的·經濟的·文化的 目的을 달성하기 위해 도입되는 것으로서, 그 방법으로는 事業의 開始, 設備의 新增設, 價格 또는 料金, 數量, 商品 또는 서비스의 內容 등에 관한 事業者

의 意思決定·活動에 대하여 政府가 法令의 規定에 입각하여 干涉하는 것이다.

그러므로 規制는 被規制者의 行동을 制約하는 것만이 아니라 直接的 被規制者를 여타의 競爭者들과 분리시키거나 兩者間의 利害關係를 調整하기도 하며 때로는 被規制者의 활동을 助長하기 위해 實質的 利得을 부여하기도 한다. 그러므로 포괄적 의미에서의 規制解除는 政府의 市場中立性이므로 경우에 따라서는 規制解除로 一部企業들이 손실을 보게 될 수도 있다. 規制解除는 政府-市場關係를 公正·自由競爭이라는 公正去來法의 精神에 부합하도록 政府 스스로가 선택할 수 있는 行動이라는 면에서 매우 중요한 의의를 갖는다.

外國에서의 政府規制는 흔히 自然獨占의 성격을 갖는 公益事業體를 대상으로 하는 狹義의 観点에서 論議되어 왔지만 우리나라에서는 오히려 産業政策의 수단으로서 民間企業의 自由活動에 干涉하는 것으로 넓게 해석하는 것이 타당할 것이다. 즉 生命·身體의 안전이나 環境保全과 같은 社會的 規制를 예외로 할 때 企業의 市場活動을 干涉하는 經濟的 規制를 포괄적으로 다루어야 할 것이다. 政府規制가 干涉을 의미하는 한 그 目標은 國家的 次元에서의 公益을 暢達하는 것이어야 할 것이다. 우리나라는 이를 經濟發展에서 구하였으며 限定된 資源이 過當競爭으로 浪費되는 것을 방지하고 企業活動이 經濟發展을 最短期間內에 最大化할 수 있는 방향으로 전개되도록 規制하는 것이 自由競爭을 허용하는 것보다 艱難하다는 論理에 입각하였다.

이에 따라 60년대부터 實質적으로 大部分의 産業에 걸쳐 進入障壁을 制度的으로 구축하였고 選別的 支援을 제공하였으며 때로는 共同行爲를 조장하기도 하였다. 그 결과로 曄曄할 만한 經濟成長을 이룩한 것도 사실이지만 앞에서 강조하였듯이 여러가지 弊端도 초래되었으며 더욱이 현재의 國家發展段階에 비추어 볼 때 그 妥當性이 상실되었음은 물론 國家體制에도 부분적으로 逆作用을 하기에 이르렀다. 따라서 公正去來法의 論理를 인정한다면 당연히 既存의 政府規制도 면밀한 검토아래 解除 내지 緩和되는 것이 당연할 것이다.

중전의 政府規制는 市場機構가 不完全·不充分하였기 때문에 도입된 것으로 이해할 수 있고 그러한 要因이 잔존한다고 가정하더라도 市場失敗가 政府介入에 대한 必要條件은 될 수 있을지언정 充分條件은 되지 못하는 것이다. 즉 規制가 私益集團의 요구에 순응한 것이 아니라 公共利益을 위한다는 目的으로 政府가 善選하여 부과한 것이더라도 政府도 人間이 構成하는 組織인 한 規制必要性 余부의 판단에서부터 規制行政과 規制成果의 評價 및 改善에 이르기까지 限界를 갖기 마련인 것이다. 이러한 政府失敗의 弊害가 市場失敗의 弊害를 能가한다면 規制로 인한 自由의 制限이라는 중대한 反市場的 決定의 현실적인 正當化論理도 소멸되는 것이다.

政府失敗의 規模를 計量的으로 규명하기는 어려우나, 이상의 일련의 失敗現象만으로도 規制解除의 當爲性은 충분히 입증된다고 할 수 있을 것이다. 規制는 利益集團의 利益追求活動과 政治·行政 當事者에 의한 利益抽出行爲를 통하여 經濟의 效率性·衡平性·論理性을 沮害함은 물론 經濟活動의 政治寄生的 屬性을 定着시키고 政府權力의 肥大化를 초래함으로써 政治의 民主化는 물론 國民精神에도 커다란 障礙要因이 된다. 單적으로 말한다면 政府規制의 原則的 解除는 私益集團과 이에 捕獲되어 公益과 私益을 혼동하는 일부 官僚集團의 近視眼的·自己中心的·反共同體的 發想을 초월하여 國家發展을 위해 반드시 실행하여야 할 時代的 課題인 것이다.

規制解除는 自由放縱을 의미하지 않는다. 이것은 公正去來法의 趣旨에 맞추어 政府의 限時的 干涉을 종료하고 市場機構의 自律性을 확립하는 것이므로 政府와 市場 兩者의 本來的 位相을 회복하는 것이다. 그러나 우리나라에서는 경험이 없기 때문에 이를 본래적인 政府—市場關係의 '回復'이라고 하기 보다는 '새롭게 定立'한다고 하는 편이 타당할 것이며, 그만큼 規制解除는 앞서 지적하였듯이 많은 調整費用이 필요한 것이다. 이를 고려할 때 規制解除를 合理的으로 실시하려면 몇 가지 점에 各별한 努力을 기울여야 할 것이다.

첫째, 각 產業別로 시행되어 온 規制의 目的과 手段의 妥當性을 國家與件의 변화에 비추어 全面的으로 再檢討하여야 한다. 종래의 規制緩和努力이 間歇的으로 있어 왔지만 대체로 規制存續下의 節次簡素化라는 民願處理水準의 斷片的·局部的 接近이었지 規制自體의 存廢를 根本적으로 검토하는 全體的 接近이 아니었으므로 큰 성과를 거두지 못하였다. 또한 規制解除與否를 기존의 被規制者와 規制者의 範疇를 넘어 國民經濟全體 내지 社會厚生의 觀點에서 판단해야 한다.

둘째, 規制解除에 관한 意思決定을 함에 있어서 政府의 關聯部署는 물론 利害當事者와 관심있는 局外者들의 공개적인 意見交換을 반복하여 최대한의 合意가 수렴되도록 해야 한다. 아울러 政府는 規制解除가 決定되면 關聯企業들의 適應에 따른 社會的 費用을 最少化하고 資源의 效率的 再配分을 기할 수 있도록 하는 政策을 강구할 필요가 있다. 規制賦課와 規制解除의 效果는 각각의 均衡狀態를 比較靜態的으로 比較하면 판명될 수 있겠지만, 現實政策面에서 더욱 중요한 것은 動態的 觀點에서 規制均衡에서 非規制均衡으로 이행해 가는 過程에서 社會的 摩擦과 費用을 제거하는 것이다. 다시 말하면 進入障壁의 解體는 退去障壁의 제거를 前提로 할 때 중요한 의미를 갖게 된다.

셋째, 規制解除與否와 規制解除時 그 速度 및 方法의 決定, 그리고 規制解除에 대한 私益의 觀點에서의 反對의 排除, 規制解除에 따른 利害關係의 合理的 調整, 規制解除後 各

經濟主體의 順次的·適應的 意思決定을 위하여는 무엇보다도 關聯情報의 充分·正確·迅速한 擴散이 필요하다. 대부분의 規制의 原初的 目的이었던 「過當競爭」의 防止도 사실상 情報가 完備하다면 그다지 심각한 문제로 되지 않을 것이다. 情報는 市場透明性을 높여 經濟主體의 合理的 期待를 조성할 뿐만 아니라 政府를 포함한 모든 當事者들의 행동에 대한 社會的 濾過機能을 수행하여 政治的·經濟的 民主主義를 이룩하는 核心的 要因이 된다. 그러므로 우리나라의 경우 情報의 最大生産者인 政府는 자신의 情報機能을 확충하면서 이를 一般國民이 쉽게 접촉할 수 있도록 해야 한다.

네제, 規制緩和에 의해 政府介入에 의한 經濟的 制約이 緩和되더라도 카르텔 등 事業者의 行爲에 의해 競爭이 제한되어서는 안된다. 특히 進入規制의 解除·緩和에 있어서는 既存企業의 獨占的 地位를 계속 유지할 수 있는 경우가 많으므로 그 힘을 남용하여 新規進入者의 事業活動을 支配내지 排除하지 않도록 監視하는 것이 필요하다. 또한 被規制企業이 規制緩和에 따라 關聯事業으로 진출하여 規制分野에서 갖는 地位를 부당하게 이용하고 公정한 競爭을 저해하지 않도록 주의해야 한다. 規制緩和에 따라 종래에는 公的 介入으로 방지되었던 각종의 不公正去來行爲가 자행될 수 있으므로 規制解除의 利點을 살리기 위해서는 公正去來政策의 적절한 운영이 불가결하다.

끝으로 規制解除는 利權을 둘러싼 經濟界와 政治·行政界間의 私的 利益에 입각한 規制의 需要·供給을 排除함과 동시에 規制解除로 발생하는 行政組織의 剩餘를 地下經濟 등의 非理剔抉에 전용할 수 있다. 또한 規制行政의 末端受容機關 내지 該當産業의 利益機關으로서의 事業者 團體도 그 機能을 調整하게 될 것이다. 이러한 일련의 自然發生的 歸結은 政治와 經濟의 作動樣想을 根本적으로 變化시켜, 企業活動의 社會的 正當性을 회복하게 할 뿐만 아니라 政經癒着·經濟機會의 不均等 등 종래의 體制沮害의 根因을 제거하여 맑은 社會를 구축할 수 있게 할 것이다. 規制의 모든 利害當事者들은 規制解除를 논의함에 있어 이 점을 충분히 인식해야 한다.

VI. 結 言

長期的인 國家發展은 政治·經濟·社會의 調和와 均衡속에서만 가능하다. 우리나라는 현재 이것을 이룩할 수 있는 중대한 轉換點에 처해 있다. 이러한 歷史的 認識을 바탕으로 政府와 市場의 機能을 合理的으로 再調整하고 각각의 能力을 최대한 발현시키는 것이 民主資本主義的 國家體制가 自生的으로 進化해 갈 수 있는 근본이 된다.

公正去來法은 바로 公正・自由競爭을 통하여 이와 같은 國民經濟의 均衡的 發展을 도모하는 것이다. 이 法은 經濟的 民主主義와 政治的 民主主義를 합치시켜 國民 各人의 權利와 能力을 均等하게 존중하면서 相互間의 規律을 통해 國家를 발전시키는 窮極的 效果를 갖는다. 이 法은 經濟秩序의 基本法으로 政府 자신도 그 정신에 따라 행동해야 된다는 全社會內 契約을 의미하기도 한다.

그러므로 規制解除는 民主資本主義的 國家秩序의 정립을 위해 必須不可缺한 前提條件이며, 이는 效率과 衡平의 增進을 통해 國民의 物質的・精神的 豊饒를 동시에 달성하는 捷徑이 된다. 規制에 관련된 모든 直接的 利害當事者와 國民一般은 이러한 體制的 視角에서 規制解除를 이해해야 할 것이다.