

우리나라 政府規制研究의 方向模索

崔 炳 善*

〈目 次〉	
I. 序 論 II. 政府規制研究에의 政治經濟學 的 接近 1. 政治經濟學的 接近의 必要性 2. 政治經濟學的 分析의 諸側面	III. 政府規制의 概念·分類와 研究方 向 1. 政府規制概念의 再定立 2. 政府規制의 再分類 IV. 結 論

〈요 약〉

政府役割의 再定立을 要請하고 있는 最近의 政治·經濟·社會的 時代狀況의 變化속에서 政府規制의 改革은 重要한 意味를 지니고 있다고 할 수 있고 政府規制改革의 올바른 方向設定을 위해서는 既存의 또는 앞으로 施行이 되어 나가야 할 政府規制의 性格·內容·效果의 深層的인 研究分析 必要性이 切實하다고 하겠다. 本論文은 우리나라 政府規制研究에 있어서 政治經濟學的 立場에서의 接近과 分析이 왜 필요하며 과연 그것은 어떠한 特性을 가지고 있는나를 論據하고 이를 토대로 우리나라에서의 政府規制研究에 특히 適合性을 가질 수 있는 方向으로 政府規制의 概念規定과 分類를 試圖하였으며 다소 生疎하게만 보일 수 있는 最近 外國에서의 政府規制研究傾向을 나름대로 消化하여 우리가 當面하고 있는 經濟·社會的 政策課題의 연구에 接合시켜 보고자 努力하였다.

I. 序 論

한 나라의 政治·經濟·社會的 時代狀況의 變化는 필연적으로 政府役割의 變化를 초래하고 그 變化는 또한 政府規制의 性格變化의 측면에서 가장 여실히 드러나게 마련이다.¹⁾ 지금 우리가 경험하고 있는 바와 같은 政治民主化·經濟

* 서울大 行政大學院 助敎授

1) 産業革命이 후부터 1930年代에 이르기까지의 期間에 걸쳐 市場經濟體制에서 이 體制自體가 가지는 社會攪亂(social disruption)의 防止 및 最少化를 위한 積極的 政府役割의 擡頭에 대한 古典的 著書로서는 Karl Polanyi, *The Great Transformation: the political and economic origins of our time* (Boston: Beacon Press, 1957)를, 그리고 1960年代에 이르기까지 資本主義社會에서의 政府役割의 變化過程과 樣態를 다룬 것으로는 Andrew Shonfield, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power* (New York: Oxford University Press, 1965)를 각각 參考.

産業構造의 高度化·社會的 欲求의 高揚 및 多樣化 추세속에서 個人과 個人사이, 企業과 個人사이, 그리고 企業과 企業사이의 새로운 權利關係·利害關係를 設定하고 調整해야 할 필요성은 누구도 否認할 수 없을 것인 바 政府規制는 바로 二. 社會가 요구하는 政治·經濟·社會秩序를 誘導하고 創出해 내는 政府의 努力의 表現이기 때문이다. 우리가 新聞紙上을 통하여 최근 접하고 있는 言論機關의 設立自由化·民營化, 勞動組合의 權益伸張, 最低賃金制度 및 男女雇傭平等七法制의 推進, 消費者保護의 強化, 公正去來制度의 確立, 職業病 및 公害對策의 強化, 土地制度에 있어서의 公概念의 積極的 導入 등 이루 헤아릴 수 없이 많은 變化들은 바로 우리가 처하고 있는 現實속에서 새롭게 擡頭되고 있는 많은 政策問題들에 대한 解答인 동시에 새 時代의 政治·經濟·社會秩序를 形成시켜가는 要素들이라고 할 수 있을 것이다.

政府規制는 또한 政治經濟體制 및 時代狀況의 變化라는 環境的 要因의에도 過去의 政策失敗 및 後遺(past policy failures and legacies)에 의해서도 지대한 影響을 받는다고 할 수 있다.²⁾ 國家安保와 輸出指向의 經濟成長目標에 지나치게 치중하였던 1960~70年代에 故意的으로 抑壓되었거나 불가피하게 소홀히 취급되어 온 政策分野들이 터져 나오면서 政策的 關心의 主要對象으로 부각되고 있는 것과, 이에 반하여 政府介入이 난무하였던 經濟部門에서 自律化的 要請이 고조되어 온 것은 바로 過去의 政策方向에 대한 反動(reaction)의 性格을 갖고 있다는 말이다. 이점에서 政府役割의 變化和 政府規制의 性格·對象·內容·強度의 變化가 1970年代末 維新體制의 붕괴와 그 時期를 같이하고 있다는 것은 결코 우연한 일이 아니며 政府規制變化的 方向도 이미 維新體制의 屬性에서 쉽게 豫見될 수 있었다고 해야 할 것이다. 그러나 正統性危機에서 벗어나지 못했던 第5共和國政府는 經濟部門에 대한 政府役割變化 및 方向修正에는 상당한 進展을 보여 주었으나 余他部門에서는 「成長發展을 위한 制度改善」등 政府의 努力이도 불구하고 이렇다 할 만한 두드러진 特性은 보여주지 못하였다고 해야 할 것이다.³⁾ 이와 같은 經濟部門과 余他部門 사이의 差異는 아무래도 1980年代 初盤 經濟政策의 最優先的 課題가 經濟의 安定化에 놓여져 있었고 이것에 대하

2) 우리나라 第5共和國이후의 經濟政策變化를 이러한 觀點에서 파악하고 있는 論文으로 Byung-Sun Choi "Institutionalizing A Liberal Economic Order in Korea: The Strategic Management of Economic Change," 하마다大學校 博士學位論文, 1987 參照.

3) 安文錫, "政府主導 規制合理化 推進內容과 效率的인 推進體制 確立方向", 全經聯(編), 「第6共和國과 政府規制合理化 推進方向」, 1988. 6, pp. 187-199 參考.

여 國民的 合意가 뒷받침됨으로써 經濟安定化를 위한 各種의 經濟自律化措置들이 關聯利害集團들의 큰 抵抗없이 추구될 수 있었던 반면에 余他部門에서는 企業에 대하여 經濟自律化로 야기되는 各種의 負擔에 대하여 追加的인 社會的·經濟的 負擔을 一時에 加하기 어려웠다고 하는 것과 高潮되는 民主化壓力에 효과적으로 對應할 수 있을 만큼의 體制維持能力을 갖추지 못했던 第5共和國政府로서는 加급적 政治·社會的 攪亂을 回避하려는 現象維持(status-quo)的 防禦 戰略에 加급하지 않을 수 없었다는 데서 연유하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

이러한 狀況은 1987年 6月の 民主化抗爭·8~9月の 大規模 勞使紛糾를 거쳐 第5共和國이 胎動하고서부터 크게 變貌하기 시작하여 第5共和國治下에서 비교적 순조로왔던 經濟部門의 自律化 및 規制緩和가 상당한 벽에 부딪치게 된 반면에 앞에서 든 例에서 알 수 있는 바와 같이 余他部門에서의 새로운 또는 보다 強化된 모습의 政府規制에의 要請이 擡頭하고 있고 政府로서도 이에 보다 적극적으로 對應하고 나섬으로써 政府規制性格의 變化 나아가서 政府役割의 變化가 빠른 속도로 이루어지고 있는 듯이 보인다.

이와같이 急變하고 있는 政治·經濟·社會環境의 變化속에서 國民의 政治意識이 上昇과 함께 民主化欲求가 폭발적으로 增大하고 있고 全國經濟人聯合會(全經聯)를 비롯한 經濟團體들이 여기에 敏感한 反應을 보이면서 自救策樹立 및 對政府建議에 부심하는 등 바쁜 움직임을 보여 주고 있으나 정작 이러한 利害當事者들의 立場과 主張을 「公益」實現의 觀點에서 受容하고 새 時代가 요구하는 새로운 政治·經濟·社會秩序를 誘導해 내야 할 政府나 이러한 政府의 努力을 支援해 주어야 할 該當學界에서는 지금 우리가 처한 現實에서의 政府規制問題의 本質과 特殊性에 대한 理解가 부족한 형편이고 따라서 港間에서의 散漫한 論議에 따라 새로운 時代를 향한 새로운 秩序의 形成에 있어 또 다른 試行 錯誤를 범하게 될 憂慮마저 없지 않다고 하겠다.

이 論文은 이러한 實情을 감안하여 昨今 우리나라에서 論議가 되고 있거나 불특정 論議의 對象으로 浮上하게 될 政府規制의 主要이슈들을 例로 들면서 이것들에 대하여 어떠한 學問的 研究들이 이루어질 必要가 있으며 또한 이들의 體制的인 研究를 위해서는 어떠한 接近視角이 要求되고 있는지를 檢討·模索하는데 그 目的이 있다.

Ⅱ. 政府規制研究에의 政治經濟學的 接近

1. 政治經濟學的 接近의 必要性

우리가 政府規制에 관하여 품는 가장 根本的인 疑問은 政府가 어떠한 社會的 目的實現을 위하여 어떠한 手段을 통하여 民間과 企業의 자유로운 意思決定과 行爲에 介入하고 있느냐 하는 것이라기 보다는 이러한 政府介入으로 누구의 權利가 새롭게 設定되고 (또는 既存의 權利가 侵害되고) 누구에게 새로운 義務가 賦課 되느냐(또는 既存의 義務가 解除되느냐)라고 할 수 있을 것이다. 例를 들면 最低賃金制度는 低所得勤勞者의 最低生計維持 또는 人間다운 삶에 대한 權利의 認定인 반면 企業主로서는 自由市場賃金에 기초한 固有의 雇傭權에 制限을 받게 되는 것이라고 할 수 있고 公衆場所·地下鐵驛區內에서의 禁煙措置는 非吸煙者의 맑은 空氣에 대한 權利를 회복시켜 주는 것인 동시에 吸煙者에게는 既得權利가 侵害되는 結果를 갖게 되는 것이다.

이러한 政府規制들은 國家의 家父長的인(paternalistic) 役割에서 비롯된 것이라고 보 수 있을지 모르나 이러한 規制들이 가능해지기까지는 勞動團體·婦女子團體·兒童保護團體 등 壓力團體의 權利主張과 社會的 衡平 및 權利意識의 正上의 結果라고 해야 할 것이다.

政府規制는 이와같은 社會 諸勢力 및 集團의 相互關係의 變化를 反映하는 것이다. 할 수 있는 바 여기에 政府規制研究에 있어서 政治經濟學的인 分析視角이 요청되는 가장 중요한 理由가 있다고 할 것이다.

더 나아가서 政府規制는 위에서 설명한 바와 같이 한 社會의 構成員사이의 權利分配에 직접적 영향을 미치는 것이기 때문에 새로운 政府規制의 採擇 또는 既存 規制의 撤廢·緩和·變化는 반드시 이에 따른 勝者와 敗者(winners and losers)를 結果한다는 것이다. 그런데 이때의 勝者와 敗者그룹은 政府規制의 意圖의 效果뿐 아니라 非意圖의 效果에 따라서도 나뉘어지는 것이며 따라서 關係利害集團의 파악이 늘 分명한 것은 아니다.⁴⁾

最低賃金制度實施의 경우를 다시 例로 들면 이 制度로부터 惠澤을 보게 되는 階層은 最低賃金線이하의 賃金を 받던 勤勞者들이고 損害를 입는 階層은 該當

4) Roger C. Noll and Bruce M. Owen, *The Political Economy of Deregulation: Interest Groups in the Regulatory Process* (Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1983), 第2章 參照.

企業群이라고 할 수 있으나 좀더 細部的으로 살펴보게 되면 이 制度의 實施에 따른 賃金上昇效果로 인하여 이 勤勞階層에 雇傭減少(또는 失業增加)가 불가피하고 그 被害는 年少・未熟練한 勤勞者들에게 가장 크게 나타날 憂慮가 있기 때문에 이 制度가 保護하려고 하는 階層의 利益이 平面的으로 적용되지 않는 側面이 있다고 할 수 있고⁵⁾ 또 한편으로는 最低賃金線 이상의 勤勞者賃金이 連鎖的 上昇을 초래하게 됨으로써 社會全體적으로 볼 때 平均賃金의 上昇과 함께 失業增加와 인플레이션의 危險을 수반하게 되는 것이다.

이러한 現象은 위의 例에 국한된 特殊한 것이 아니고 政府規制에서 공통적으로 나타나는 것임을 留意할 필요가 있는 바 政治經濟學的 接近을 통한 政府規制研究에서는 항상 規制政策目標의 不明瞭性 및 規制政策手段의 潛在的 效果 및 差等的 效果를 指摘함과 동시에 이러한 分析(주로 經濟學的인)을 바탕으로 하여 規制政策決定過程(regulatory policy-making)의 分析을 政府規制研究에 있어서 核心的 對象으로 삼고 있는 것이라 할 수 있다.⁶⁾

政府規制의 政策決定過程의 研究에는 產業別 또는 規制內容別 事例研究가 이루어지는 것이 보통인데 分析模型으로서의 첫째 政策決定過程에 參與하는 利益集團의 相互作用關係에 主眼하는 것(interest-group politics model)과 둘째 보다 最近의 傾向으로서 政府規制 또는 規制緩和及必要性에 대한 客觀的 分析과 政策아이디어(policy idea)의 擡頭로부터 시작하여 이것이 누구에 의하여 어떻게 擴散・波及되고 어떠한 狀況속에서 政治指導者에 의해 採擇되는가의 過程을 分析해 나가는 것⁷⁾이 있다고 할 수 있는데 이 두 模型은 聯合形成(coalition-building)의 戰略과 過程을 主要分析概念으로 삼는 共通點을 갖고 있다.

그러나 하던 規制政策機關(regulatory agencies)의 機關的 屬性과 規制情報의 不充分性・規制政策分析의 限界 및 不確實性 등에 主眼하여 規制者 및 規制機關의 行態와 生理를 分析하는 것도 있는데 規制機關의 生命週期論(life cycle theory)이나 捕獲論(capture theory) 등은 이에 해당한다고 할 수 있고 이것은 많은 政府規制가 獨立된 準司法的 또는 行政委員會에 의해 이루어지고 있는 美國의 경우 行政權限의 지나친 分散에 따른 非能率, 規制節次的 適法性論難 또는

5) Robert H. Meyer and David A. Wise, "The Effects of the Minimum Wage on the Employment and Earnings of Youth", *Journal of Labor Economics*, Vol. 1, No. 1, January 1983, pp. 66-100. 參考.

6) Noll and Owen, 前掲書, 第 2 章 參考.

7) Martha Derthick and Paul J. Quirk, *The Politics of Deregulation* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1985) 參考.

議會統制의 微弱 등의 問題와 有關한 研究에 많이 나타나고 있다.⁸⁾

分析模型이야 어떠한 것이든 관계없이 政府規制研究에서 主流를 이루고 있는 政治經濟學의 分析視角은 한마디로 말하여 規制의 目標·手段·效果 등을 平面的으로 把握하는 것이 아니고 이를 보다 分析的으로 파악함으로써 規制政策過程에 있어서 누가 어떠한 利害關係를 가지고 있느냐? (*who has what stakes in the regulatory policy process?*) 하는 것의 分析을 土臺로 실제 이루어지고 있는 規制政策過程과 政策內容 및 性格을 파악하려 함으로써 政府規制의 本質을 보다 더 理解할 수 있다고 보는 것이며 이러한 分析視角은 副隨的으로 政府規制의 組織 및 節次改革에 유용한 論據를 提供해 준다는 長點이 있다.

2. 政治經濟學의 分析의 諸側面

1) 公益說과 私益說

政府規制의 研究에 있어서 規制의 目的을 公益과 私益의 立場에서 파악하는 두가지 見解가 對立해오고 있음⁹⁾은 周知의 사실이라고 할 것인바 政府規制에 대한 政治經濟學의 研究들은 대체로 私益說의 立場에서 있다고 보아야 할 것으로 생각되는데 이것은 이미 앞에서 指摘한 바 있듯이 政府規制를 社會內的 權利配分 및 利害關係의 調整으로 파악하고 있는 政治經濟學의 分析視角에서 보아 당연한 것이라고 할 수 있다.

그렇다고 하여 政府規制에 대한 政治經濟學의 研究들이 政府規制의 公益指向性을 鑑定하는 것으로 볼 수는 없는데 그 理由는 이러한 研究들이 規制政策過程에 있어서 利益集團 및 壓力團體에 의한 公益概念의 恣意的 解釋 및 援用の 常例性을 강조하면서도 政府規制가 궁극적으로 公益의 增進을 추구하는 目的으로부터 分離되어 생각될 수는 없는 것임을 認定하고 있기 때문이다.¹⁰⁾

이러한 見地에서 政府規制에 대한 최근의 政治經濟學의 研究들은 規制政策

8) Marver H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton: Princeton University Press, 1955); Louis M. Kohlmeier, Jr., *The Regulators: Watchdog Agencies and the Public Interest* (New York: Harper & Row, 1969); Susan M. Phillips and J. Richard Zecher, *The SEC and the Public Interest* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1981); Robert A. Katzman, *Regulatory Bureaucracy: The Federal Trade Commission and Antitrust Policy* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1980); Paul J. Quirk, *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies* (Princeton: Princeton University Press, 1981) 등 參考.

9) 公益說과 私益說에 대한 理論的 分析을 위하여는 Barry M. Mitnick, *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms* (New York: Columbia University Press, 1980), 第3章 參照.

10) Nell and Owen, 前掲書, 第2章 參照.

過程에 적극적으로 參與하는 利益集團 뿐만 아니라 政策過程에 自己의 利益을 充分히 集合·反映시키지 못하는 一般大衆 및 潛在的 利益集團에 대하여도 公益確保의 觀點에서 充分한 配慮를 해야만 한다는 當爲性을 강조하고 있는 것으로도 볼 수 있는데 이러한 分析들은 特定政府規制의 利益이 이것의 確保를 위한 政策活動에의 參與와 관계없이 누구에게나 歸屬되어 享有되는 政府規制의 公共財(public or collective goods)의 屬性에 着眼하고 있다.¹¹⁾

2) 經濟效率과 社會的 衡平

自由市場經濟에서 政府規制의 目的은 실로 多種多様하다고 하겠으나 이것들을 抽象化해 보면 결국 經濟的 效率(economic efficiency)과 社會的 衡平(social equity)의 達成으로 集約할 수 있다고 하겠다.¹²⁾

먼저 經濟的 效率性은 公共財의 存在·外部效果(externalities)·費用遞減產業의 存在·市場情報의 不完全性 등 소위 市場失敗(market failures)에 대하여 政府介入을 통하여 有限한 資源의 社會的 浪費를 막고 資源의 最適配分을 實現함으로써 經濟의 成長을 圖謀하자는 것으로 政府規制를 正當化하는 중요한 要因이라고 할 수 있다. 반면에 社會的 衡平은 資本主義經濟論理의 冷酷性·無差別性 등으로 惹起되는 階層間·地域間 不均衡의 深化를 防止·豫防하거나 人間의 尊嚴성과 道德的 價値를 保全하는 등 人間의 基本權·所得·富의 社會的 配분이 관계된 것이라고 할 수 있겠다.

그러나 모든 政府規制는 이 두가지의 規制目標을 동시에 가지고 있을 뿐만 아니라 이 두개의 規制目標은 많은 경우 相反關係(trade-off)에 있어 複雜한 樣相을 보여 주며 이 두가지 規制目標을 어떻게 調和시키느냐 하는 것이 政府規制研究에 있어서 대단히 중요한 課題가 아닐 수 없다.

몇가지 例를 들어 본다면 綠色地帶(green-belt)의 設定은 土地 및 慰樂資源의 效率的 利用이라는 面에서 妥當성이 있지만 地帶內 土地所有者들로서는 全體國

11) 集團(勞動組合, 壓力團體 등) 活動으로 추구하는 目的의 公共財의 性格 및 이것이 集團의 組織力·凝集力과 團體的 利益追求 活動의 積極性與否에 미치는 影響을 分析하고 있는 古典的 著作으로서 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971) 參考; 특히 政府規制와 關聯하여 이 概念을 擴大適用하고 있는 것으로는 James Q. Wilson, 「*American Government: Institutions and Policies* (Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1980), 第14~15章 參考.

12) 뚜렷하게 이러한 見解에 立脚하고 있는 것으로는 Alan B. Morrison and Roger C. Noll, *Government and the Regulation of Corporate and Individual Decisions in the Eighties: A Panel Report* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc., 1980) 이 있음.

민을 더하여 스스로의 財産權行使에 대한 制約을 甘受해야 한다는 不公平의 問題가 있는가 하면 環境規制는 公害라고 하는 産業活動의 外部效果를 抑止하여 資源利用의 效率化(따라서 公害物質排出의 最適化)와 맑은 공기·물·資源을 享有할 人間의 權利를 保障하기 위한 두개의 目的을 다 가지고 있는 것이지만 어떠한 規制手段을 採擇하느냐에 따라서 企業間差別이란 衡平상의 問題를 야기시키고 더 나아가서는 企業間의 競爭力關係·市場組織(market structure)·技術變化 등에 까지 深대한 影響을 미치게 되는 것이다. 이미 앞에서 살펴본 最低賃金制의 경우에서와 같이 社會的 衡平目標의 實現을 위한 政府規制가 經濟效率을 損害하는 側面을 강하게 갖고 있다고 하는 것은 두말할 필요조차 없다고 하겠다.

政府規制는 또한 많은 경우에 參入制限(entry-barrier)의 屬性을 明示的으로든 默示的으로든 가지고 있다고 할 수 있는데 例를 들면 費用遞減産業으로서의 特性을 가지고 있기 때문에 또한 公共서비스의 公平한 受惠라는 目標實現을 위해 政府規制가 正當化되고 있는 電氣·鐵道·水道·電話通信 등 公益事業의 경우에 있어서 주된 規制手段이 參入制限으로 나타나고 있는 바 과연 이것이 經濟의 效率和 社會的 衡平目標을 充足시키는 合當한 方法인가에 대하여는 최근 先進國에서의 規制緩和의 成功的 經驗에 비추어 많은 疑問을 가질 수 밖에 없다¹³⁾고 하겠으나 參入制限으로 發生한 既得利益의 守護를 위한 利益集團의 反撥과 抵抗이 가장 극심하게 나타나는 경우라고 할 수 있다. 이와 비슷한 狀況에 있는 또 다른 例로서는 많은 職業免許(occupational licensure)의 경우를 들 수 있겠는데 辯護士·醫師·藥師·理·美容業者 등과 같은 경우 提供되는 서비스의 質을 제대로 평가할 수 없는 利用者들이 겪어야 하는 市場情報의 不完全性(informational defects)을 극복하는 方便으로서 政府가 所定の 資格要件을 具備한 者들을 對象으로 職業免許를 해주는 것이 正當化되고 있으나 이것은 곧 類似經歷을 갖는 資格者의 參入을 制限하는 結果를 빚을 뿐아니라 免許者는 獨寡占的 既得利益을 享有할 수 있는 반면에 消費者는 서비스의 過小供給을 받게 되는 社會衡平상의 不公正이 惹起되게 되는 것이다.

이와같이 政府規制는 多重의 規制目標을 갖고 있고 어떠한 規制手段이 動員되느냐에 따라 規制政策目標間의 相衡性은 그 性格을 달리하게 됨으로써 政府規制에 있어 利害集團은 自己에게 가장 有利한 規制政策 및 手段의 確保를 위

13) 上揭書, 第7章 參照.

하여 公益을 내세운 各種의 論據를 提示하면서 執拗한 政策로비活動에 參加하는 것을 볼 수 있게 되는 것이다.

최근 美國·日本 등 나라에서의 經濟規制緩和經驗은 또한 政府規制의 論據가 되고 있는 經濟的 效率과 社會的 衡平目標가 반드시 相反關係에 있는 것만은 아님을 보여주고 있다고 하겠는데 規制의 緩和 또는 市場競爭의 促進을 통하여 經濟效率과 社會衡平이 모두 增進되었다고 하는 結果分析例들은 市場失敗나 缺陷이 政府規制보다는 오히려 市場競爭原理의 暢達을 통하여 보다 더 잘 克服될 수 있음을 보여주는 것으로 우리의 注意를 요한다고 하겠다.¹⁴⁾ 이러한 例들은 市場經濟의 成熟·技術革新 등 規制環境의 變化속에서 이루어진 것임을 또한 看過할 수 없다.

3) 政府規制와 費用效果分析

政府規制의 妥當性 檢討를 위하여 政府規制의 實施 및 順應費用과 政府規制의 效果를 통해 期待되는 效果의 計測 및 比較는 필요한 過程이라고 하겠으나 政府規制의 費用과 便益의 計算은 理論的으로는 가능하지만 實際에 있어서 불가능한 경우가 대부분이라고 하겠다.

먼저 政府規制의 費用 측면에서 볼 때 政府規制에 따르게 되는 行政費用은 쉽게 파악할 수 있지만 規制順應費用의 計測은 企業의 限界生產費曲線(marginal cost curve)을 파악하기가 至難할 뿐 아니라 이에 대한 情報를 갖고 있는 企業의 關聯情報를 歪曲하거나 숨기려는 傾向을 강하게 보임으로 해서 規制機關이 이에 接近하는 것은 지극히 곤란하다고 하겠다. 뿐만 아니라 政府規制로 인하여 發生되는 第2 第3의 利害集團이 負擔해야 하는 費用 및 社會的 費用을 計測하는 것 역시 쉬운 일이 아니다.

한편 政府規制의 結果 얻어지는 또는 期待되는 利益의 計測 또한 용이한 일이 아는데 여기에는 크게 두가지의 問題가 있다고 할 수 있다. 첫째는 關係利害集團에 歸屬되는 利益 및 社會的 利益의 計算에 있어서 準據基準의 不在가 문제가 된다. 다시 말하면 政府規制가 없을 당시와 政府規制하에서의 價格比較가 쉽지 않다는 것이다. 둘째의 問題點은 環境規制·物品安全規制·食品衛生規制·交通安全規制 등 社會的 規制의 경우 政府規制의 주된 利益은 人間生命의 保護·健康·깨끗한 自然등과 같은 不可測의 것으로 나타난다고 하는데 있다.

14) 上掲書 및 經濟企劃廳總合計劃局(編), 「規制緩和의 經濟的 效果-規制緩和和硏究會報告書」1987; 全國經濟人聯合會, 「外國의 政府規制 緩和動向과 效果에 관한 硏究」, 1987. 12 등 參考.

이러한 問題點에도 불구하고 최근에 특히 政府規制緩和 추세와 관련하여 政府規制의 費用效果分析이 試圖되거나¹⁵⁾ 또는 새로운 規制의 導入 또는 擴大를 쉽지 않게 하기 위한 意圖에서 政府規制의 正當化를 위한 危險度分析(risk analysis)이나 費用效果分析을 要求하는 立法例들이 先進國에서 늘고 있음은 注意를 요하는 事項이라고 하겠으며 우리나라에서도 앞으로는 이러한 研究分析들이 조속적이거나 이루어져 나가야 할 것이라 생각된다.

우리나라에서도 이러한 研究分析을 가능하게 해주는 判例나 政策例들이 축적되어 가고 있다고 할 수 있는바 職業病으로 인한 勞動者被害補償·汚染物質 또는 工場廢水로 인한 農·漁民에 대한 補償·金浦空港 주변 住民에 대한 飛行機騒音公害의 補償方案 등이 現實적으로 부단히 提起되고 있고 交通事故 등으로 인한 人命被害에 대한 保險金支給이나 補償額이 날로 現實化되고 있는 속에서 政府規制의 範圍·對象·水準·強度 등을 合理的으로 決定 및 調整해 나갈 수 있기 위해서는 이러한 分析이 時急히 이루어져야 할 時點에 우리는 이미 와 있다고 해야 할 것이다.

4) 政府規制와 企業戰略 및 市場組織

한 産業 및 그 産業에 屬한 企業에 대한 政府規制는 各企業에 대하여 그 企業의 戰略的 位置에 따라 差別的 效果(differential effect)를 誘發하여 企業間의 競爭戰略(competitive strategy)의 變化와 이로 인한 市場 및 産業組織(market structure and industrial organization)의 變化를 招來하는 것이 보통이다.

同一한 産業에 속하여 있다고 하더라도 各企業은 經營規模면에서 製品 및 서비스 生産의 熟練度면에서 生産製品의 生命週期(product life cycle)면에서 生産費用構造(cost structure)면에서 또는 製品의 生産段階(upstream or downstream industries)면에서 各各 相異한 位置에 처하여 있는 것이 一般的이라고 할 것인바 同一한 政府規制가 各企業에 미치는 效果 및 順應費用은 그 輕重을 달리함으로써 企業으로 하여금 政府規制하에서 形成되는 새로운 競爭條件에 효과적으로 適應하기 위한 努力을 불러 일으키게 되며 이러한 企業의 새로운 競爭戰略의 成敗에 따라 該當産業組織 및 社會全體로서의 市場構造는 變化되게 되고 한 걸음 더 나아가서 이것은 消費者에게까지 영향을 미치게 된다는 것이다.¹⁶⁾

15) Lester B. Lave (ed), *Quantitative Risk Assessment in Regulation* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1982) 및 Timothy B. Clark et. al. (ed), *Reforming Regulation* (Washington D.C.: American Enterprise, 1980) 第6部 參考.

16) 企業의 競爭戰略에 관한 상세한 것은 Michael E. Porter, *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competition* (New York: The Free Press, 1980) 參考.

예를 들면 環境規制手段으로서 特定の 汚染物淨化施設의 設置를 義務化하게 되면 이에 따르는 施設費用을 감당할 수 없는 企業은 도태되거나 또는 新規企業의 參入을 가로막게 됨으로써 該當産業內 企業數가 減少하게 되어 殘存企業이 反射의 利益을 얻게 되고 消費者는 市場構造의 獨寡占化에 따른 追加負擔을 지게 되는 경우나 消費者의 保護를 위한 物品安全 및 食品衛生規制 또는 虛偽誇張廣告 및 表示의 規制로 인하여 劣惡한 製品을 生産하던 零細企業이나 이때까지의 中堅企業이 더 이상 企業을 營爲할 수 없어 沒落하거나 生産을 減少시키지 않을 수 없게 되거나 新規參入이 制限됨으로써 同産業 및 市場이 政府規제를 감당할 수 있는 企業群에 의해 支配되게 됨으로써 消費者가 궁극적으로 추가적인 經濟的 負擔을 떠맡게 되는 경우 등이 바로 좋은 例라 할 것이다.

대체로 보아 政府規制는 이와같이 大企業을 選好 또는 疵護하는 性向(bias)을 강하게 갖고 있다고 할 것인바¹⁷⁾ 政府規制 또는 政府規制의 緩和는 반드시 獨寡占規制 및 公正去來制度和 併行이 되어야 할 필요가 있다고 하겠다.

政府에 의한 特定基準設定(standards setting)이나 指示·命令에 의한 規制가 아니라 보다 進歩된 市場誘因(market incentives)에 의존하는 規制手段을 採擇하는 경우에도 이로 인해 促進되는 技術革新의 結果 企業의 競爭力關係(competitive dynamics)가 變化되어 産業組織이나 市場構造가 영향을 받게 되는 경우도 있는데 이 경우에는 參入制限效果가 적어 經濟效率을 向上시키고 消費者에게도 보다 多樣하고 값싸며 質 좋은 製品을 提供하게 해 줄 수 있는 점에서 큰 差異가 있게 될 것이다.¹⁸⁾

5) 政府規制와 産業政策

政府規制라고 하면 政府가 民間과 企業의 自由로운 經濟意思決定 및 活動에 制約을 가하는 것만을 생각하기 쉬우나 産業政策的 目的을 가지고 행해지는 政府介入 및 政策手段 가운데에는 政治經濟學的 觀點에서 볼 때 政府規制에 該當하는 것이 많이 있다는 點에 留意할 必要가 있다.

國內産業保護 또는 國內市場確保를 위한 輸入規制·關稅政策·外國人投資 및 技術導入政策·外換規制 등은 外國企業에 대하여 差別的 制限의 性格을 가지고

17) Peter C. Yeager, "Structural Bias in Regulatory Law Enforcement: The Case of the U.S. Environmental Protection Agency," *Social Problems*, Vol. 34, No. 4, October 1987, pp. 330-344 參考,

18) 政府의 指示·命令(directives)에 의한 規制와 市場誘因을 利用하는 規制의 效果比較는 Mitnick, 前掲書, 第7~8章 및 Charles Schultze, *The Public Use of Private Interest* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1977) 등 參考.

있음은 두말할 나위도 없고 對內的으로도 大企業과 中小企業間・成長産業과 斜陽産業間 등 産業 및 企業의 競爭力關係에 따라 差別的 政策效果를 가지며 産業政策의 目的에 적극적으로 活用되고 있다. 이들 가운데서도 가장 代表的인 産業政策手段이 輸入規制라고 할 것인바 特定産業 또는 品目の 輸入規制는 該當産業 및 企業의 販賣市場 및 利潤確保를 통하여 급속한 産業成長 및 企業擴充과 技術蓄積・勞動熟練度の 提高 및 規模經濟(scale economy)의 利益 등을 圖謀할 수 있으나 競爭力優位에 있는 企業으로 하여금 國內市場에서의 獨寡占的 地位確保를 용이하게 하여 줄 뿐 아니라 非能率的 企業의 溫存을 許容해주는 結果를 초래하여 國民的厚生(national welfare)의 減少를 가져 올 憂慮가 많다는 점에서 經濟效率과 社會衡平 모두의 側面에서 問題視하지 않을 수 없다고 하겠으나 參入制限의 結果 얻어지는 既得利益의 維持를 위하여 輸入規制를 둘러싸고 극심한 政策로비活動이 이루어지고 있는 것은 어느 政府規制의 경우에 있어서와 조차도 나름이 없다.¹⁹⁾

經濟力集中의 緩和 또는 産業構造政策目的에서 추구되는 수많은 中小企業育成 및 保護施策들 例를 들면 中小企業固有業種의 指定・特定共同行爲의 公正去來法上 免責(예컨대 共同購買 및 販賣行爲・企業合併) 등의 경우도 위에서 본 輸入規制의 경우와 같은 社會衡平和 經濟效率 및 國民厚生目標사이의 葛藤關係가 존거한다고 할 수 있다.

構造的 不況産業 및 斜陽産業에 있어서의 産業合理化業種의 指定이나 成長産業部門에 대한 技術開發 및 研究의 支援 등에 있어서도 政府가 具體的으로 어떠한 政策手段을 사용하느냐에 따라 社會的 費用과 便益은 크게 달라질 뿐 아니라 産業 및 市場構造에 지대한 영향을 미치게 되며 競爭力位置에 따라 企業間에 差別的 效果를 誘發하는 것은 흔히 볼 수 있는 일인 것이다.

최근에 製造業部門 뿐만 아니라 農業 및 서비스産業部門 그리고 知的所有權分野에서의 市場開放이 加速化됨으로써 産業政策에 있어서 經濟效率과 社會衡平의 調和問題는 더더욱 緊要한 課題로 등장해 있다고 할 수 있는바 이러한 課題에의 接近方法은 政府規制 또는 政府規制緩和에의 接近方法과 分析상 同一한 性格을 갖고 있음을 충분히 理解할 必要가 있다고 하겠다.

19) 輸入規制의 政治經濟學的 分析例는 수도 없이 많으나 代表的인 것으로는 Robert E. Faldwin, *The Political Economy of U.S. Import Policy* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1985) 參考.

Ⅲ. 政府規制의 概念, 分類와 研究方向

社會科學研究에 있어서 研究對象인 社會現象의 概念을 어떻게 定義하고 그것을 어떻게 分類·類型화하느냐 하는 것은 그 自體로서 대단히 중요한 作業인 동시에 研究의 方法 및 指向性을 결정 짓는 중요한 要素라고 할 수 있을 것이다. 그렇다고 하여 하나의 絕對인 概念定義나 類型화가 존재할 必要가 있다고는 말할 수 없고 또 實際로 그것은 實現되기 어려운 주문이라고 밖에는 할 수 없는데 왜냐하면 무릇 社會現象은 끊임없이 變化·發展하는 時代的 社會狀況을 反映하고 있고 特定の 時代狀況의 맥락속에서만 特定の 社會現象이 理解 가능한 것이기 때문이다. 이러한 理由에서 概念定義가 該當分野의 많은 研究들이 集積된 이후에야 確立可能해지는 경우가 많다고 하겠다.

本論文은 序論에서 우리나라가 急速한 政治·經濟·社會的 變化의 渦中에 처해 있고 政府役割變化的 要請이 높게 일고 있으며 그 가운데서도 政府規制의 對象·內容·性格의 變化가 두드러지게 나타나고 있고 또 그러한 展望을 가능하게 하고 있다고 하였다. 이러한 見地에서 本論文은 政府規制의 研究에 있어서도 좀 더 現實問題에 近接해야 할 必要性이 있음을 強調하고 있는바 여기에서는 앞에서의 論議를 背景으로 이를 試圖해 보고자 한다.

1. 政府規制 概念의 再定立

政府規制의 研究에 있어서 一般화된 概念定義는 아직까지 나타나지 않고 있고 특히 政治經濟學의 分析視角에서의 研究들은 概念定義를 試圖조차 하지 않고 있는 경우가 大部分이라고 할 수 있다.

따라서 論者에 따라 各樣各色인 지금까지의 政府規制의 概念定義를 살펴보면 우선 政府規制란 「便益이나 制裁를 가하는 모든 政府活動(governmental activities)」이라고 하거나 「私企業의 經營이나 國民生活에 어떠한 식으로든 영향을 미치는 政府活動」이라 하여 아주 廣義的으로 概念定義를 하는 例도 있고 規制對象을 中心으로 또는 規制機關을 中心으로 또는 規制機能을 中心으로 狹義的으로 概念定義를 내리는 등 여러 見解들이 있다.²⁰⁾ 國內學者 가운데도 政府規制를 「特定集團의 經濟活動에 대하여 經濟的·物理的 制裁를 통하여 그 活動을

20) 鄭用德, “自由市場經濟와 政府規制: 研究問題의 選定”, “韓國行政學報, 第18卷, 第2號, 1983, pp.597-619 參考.

억제하는 政府의 행위」라고 規定하거나²¹⁾ 「정부가 시장에 직접·간접으로 개입하여 經濟行爲者들에게 비용이나 편익을 提供함으로써 의무를 부과하거나 행동을 제한하는 것」을 經濟的 規制라 하고 「부수적이기는 하지만 勞動·保健·衛生·公害 등과 같이 간접적으로 경제활동과 관련있는」 것을 政府의 社會的 規制라 하여 政府規制는 이 兩者를 包含하는 것으로 定義하는 學者도 있다.²²⁾

이러한 概念規定들이 한결같이 가지고 있는 弱點은 政府規制의 目的과 指向性을 外面하고 있다는데 있다고 할 것인바 이것은 政府가 各種의 規制手段을 통하여 國家意思를 實現하고자 하는 意圖와 또 그것을 實現할 수 있는 能力을 갖고 있는 實體(entity)라고 하는 것을 忘却하는에서 비롯되는 것이 아닐까 생각된다. 최근에 脚光을 받고 있는 國家理論(state theories)들은 政治經濟體制(political-economic system) 如何에 관계없이 國家는 所定の 自律性(state autonomy)을 갖고 있으며 社會變化를 誘導할 수 있는 能力(state capacities)을 갖고 있음을 重視하여 國家를 社會變化의 主體(important actor)란 立場에서 파악하고 있다고 할 수 있는바²³⁾ 政府規制는 이것의 本領에 해당하는 것으로 보아야 할 것이다.

이러한 觀點에서 本論文은 政府規制를 「政府가 社會적으로 바람직한 經濟(社會) 秩序(economic and social order)를 形成·維持시키기 위하여 企業이나 個人의 自由로운 經濟意思決定 또는 經濟行爲에 대하여 消極적으로 制約을 가하거나 또는 積極적으로 誘因(incentives)을 賦與하는 一切의 政府意思決定이나 行爲」로 定義하고자 한다.

이러한 概念定義는 첫째 政府와 民間의 經濟意思가 相衝될 수 있음을 想定하고 있고 둘째 民間의 經濟意思는 個個의 立場에 따라 多樣多岐하여 그대로 放置할 경우 無秩序한 狀態에 있음을 認定하고 있으며 셋째 따라서 政府는 이러한 多岐한 民間의 經濟意思 및 行爲를 社會적으로 바람직한 方向으로 齊合시키고자 하는 目的에서 直接·間接의 誘因 및 非誘因(incentives and disincentives)을 賦與할 필요가 있음을 假定하고 있다고 말할 수 있다.

앞에서의 論議를 통하여 政府規制의 本質이 「人間의 基本權·所得·富의 社

21) 吳文錫, 「우리나라에서의 政府規制強化要因에 관한 研究」, 全國經濟人聯合會, 1987. 1, pp. 3-5 參照.

22) 李宗范, “多元化時代에 있어서 行政意識의 問題點,” 全經聯(編), 「第6共和國……」 p. 75 參照.

23) Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 第1章 參照.

會的 配分」에 있다고 하는 것은 이미指摘하였거니와 本論文에서의 政府規制의 概念規定은 政府가 이러한 社會的 配分の 成就를 위하여 提供하는 誘因構造 (incentive structure)를 政府規制의 核心的 要素로 파악하는 것이라 하겠다.

위에서와 같은 政府規制의 概念整理는 우리나라에서의 政府規制研究의 對象과 方法을 크게 擴充시켜주는 것이라고 할 수 있는바 그것은 첫째로 政治·社會·經濟的 變革期를 맞이하여 새 政府가 實現시켜 나가야만 할 새로운 政治·經濟·社會秩序 例컨대 「작은 政府」의 指向²⁴⁾·民主的 支配(democratic governance)·基本權의 伸張·經濟力과 富의 集中의 緩和 및 防止·所得階層間 및 地或間 經濟的 不均衡의 是正·地方自治制의 實現 등 政治社會的으로 바람직한 政策目標 모두가 政府規制의 改編 및 改革論議에서 함께 考慮되어야 함을 보여 주고 있다.

둘째로 이러한 새로운 秩序는 過去의 政府役割 및 政策의 失敗 및 後遺에 대한 反作用으로 파악해볼 수 있다고 할 것인바 우리나라의 獨特한 政治經濟體制에서 커다란 政策變化(policy shift)의 動因을 究明하는데 있어 過去의 經濟政策·產業政策·通商政策과 함께 政府規制가 중요한 研究素材가 될 수 있음을 보여 주는 것이라 하겠다.

세째로 政府規制의 核心的 本質을 積極的 또는 消極的 誘因(incentives)의 賦與라 그것이 갖는 差等的·差別的 效果로 파악함으로써 經濟分析의 필요성을 강조함과 아울러 規制政策手段(regulatory policy instruments)의 開發 및 選擇에 있어서도 規制對象에 따라 伸縮的으로 適用할 수 있는 方向으로의 研究가 필요함을 보여 준다 하겠다.

2. 政府規制의 再分類

政府規制의 概念을 어떻게 파악하느냐에 따라 政府規制의 分類에도 여러가지 見解들이 있는바²⁵⁾ 本論文에서는 政府規制를 經濟的 規制(economic regulation)와 社會的 規制(social regulation)로 區分하는 것을 옹호하고 있다.²⁶⁾

이미 序論部分에서 언급이 되었으나 1980年代 이후의 우리나라에서의 政府

24) 許 範, “작은 政府를 指向하는 行政改革”, 全經聯(編), 「第6共和國……」, pp. 161-175 參照.

25) Ripley와 Franklin은 規制政策을 競爭의 規制政策과 保護的 規制政策으로 나누고 있다. Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, (Congress, the *Bureaucracy and Public Policy* (Homewood Ill.: Dorsey Press, 1982), p. 24 參照.

26) 脚註 12) 參照.

規制는 經濟部門에서 政府役割縮少 및 民間自律性 擴大必要성과 當爲性이 크게 提起되면서 經濟自律化의 途程을 걸어 왔다고 하겠으나 最近에 이르러서는 政治社會의 民主化 氣運과 더불어 經濟民主化에의 要請이 크게 擡頭되면서 經濟自律化의 발걸음이 늦추어지는 面이 없지 않게 되었으며²⁷⁾ 反面에 社會的 規制의 領域에 있어서는 政府役割 및 介入의 劃期的 增大가 要望됨으로써 經濟的 規制의 緩和과 社會的 規制의 強化라는 두개의 確然히 다른 흐름을 認知할 수 있다. 하겠는바 여기에 政府規制를 經濟的 規制와 社會的 規制를 나누어서 보아야 할 所以가 있다고 할 것이다.²⁸⁾

그나 政府規制를 經濟的 規制와 社會的 規制로 나누어 類型化하는 경우 그 各各에 대한 概念定義를 내리는 일이 쉽지 않고 그 分類基準이 무엇이나에 대하여도 다소간 曖昧模糊한 점이 없지 않은바 그 까닭은 물론 政府規制의 多樣性이 基因하는 것이기도 하지만 그보다는 各各의 規制類型이 나타나게 된 時代的 狀況을 감안하지 않고서는 이를 充分히 理解하기 困難하다는 政府規制의 特性 때문이라고 하겠다.

다시 말하면 經濟規制는 產業革命 이후 初期 資本主義段階에서 獨寡占的 事業者의 登場과 이들에 의한 市場支配力의 濫用이 문제시되면서 經濟的 弱者의 保護를 目的으로 施行되기 시작하였고 1920年代末 世界的 大恐慌期 이후 過當 競爭(excessive competition)의 弊害가 認識되어 한차례의 變化를 겪으면서 擴張一歩를 걸어오다가 1970年代에 이르러서부터는 지나친 規制의 不作用에 대한 社會的 認識이 波及되면서 規制緩和의 主要對象으로 부각된 規制類型들로서 파악해 볼 수 있으며²⁹⁾ 反面에 社會的 規制는 美國에서 1960年代 民權運動(civil rights)과 함께 政治·社會·經濟的 機會均等に 대한 社會的 認識의 提高가 이루어지게 되었고 1970年代에 들어서면서부터 이것이 더욱 發展하여 生活의 質(quality of life) 確保와 公害·企業의 橫暴 등 社會惡의 追放을 위한 市民運動으로 廣散되면서 그 결과로 생겨나게 되었다³⁰⁾고 하는 점에서 兩者가 크게 性格을 갈리하고 있다고 할 수 있는바 이와 같은 規制의 生成 및 變化背景의 差異에서 兩者의 區別이 비로소 가능해 진다는데 基因하는 것이다.

27) 經濟民主化와 經濟自律化의 差異 및 兩者間의 摩擦關係에 관하여는 兪焄·崔炳善, 「今後 經濟自律化의 主要課題와 推進體制 改善方案」 韓國開發研究院, 1987. 12, 第 1章 參考.

28) 이러한 추세는 美國·日本 등에서도 共通의으로 나타나고 있다. 脚註 14) 參照.

29) Morrison and Noll, 前掲書.

30) Lester B. Lave, *The Strategy of Social Regulation: Decision Frameworks for Policy* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1981), 第 1章 參照.

이와같이 볼 때 우리는 政府規制의 研究에 있어서 特定の 政府規制를 派生한 時代狀況과 規制에 대한 社會的 認識變化의 重要性을 다시금 確認하지 않을 수 없다고 하겠는바 이러한 點을 前提로 하고 經濟的 規制와 社會的 規制를 類型化 해 본다면 아래와 같다.

1) 經濟的 規制

經濟的 規制란 企業의 價格·利潤·市場參入 등에 대한 意思決定에 制約을 가하거나 영향을 미치는 政府規制라고 할 수 있다.

위에서 간략하게 言及한 바와 같이 經濟的 規制는 그것의 生成原因과 變遷過程을 놓고 볼 때 市場競爭(market competition)과 밀접한 關聯性을 갖고 있다고 할 수 있겠다. 그러나 獨寡占規制를 제외한 現存하는 모든 經濟的 規制는 市場競爭의 確保를 통한 經濟效率의 向上을 目的으로 하기 보다는 經濟的 弱者(消費者)의 保護 또는 過當競爭으로 인한 企業의 倒産防止를 目的으로 하여 始發되었다는 特性을 가지고 있으며 이러한 規制의 論據가 產業構造와 技術變化의 영향으로 점차 희박해져 가고 있는 것이 事實이며 그것은 美·日등에서의 經濟規制緩和 또는 그간의 우리나라에서의 經濟自律化過程에서 立證이 되고 있다고 하겠다. 다시 말하면 消費者의 利益은 市場競爭의 確保를 통해서 더 잘 保障될 수 있으며 企業의 生存은 市場競爭을 통한 勝負로 판가름지어지는 것이 經濟적으로 보다 바람직하다는 本來의 經濟學的 命題가 되살아나고 있고 現實으로서 立證되고 있다는 것이다.³⁰⁾

따라서 經濟效率의 向上을 위해서는 市場競爭만큼 확실하고 效果的인 것이 없다는 것이 立證되고 있는 만큼 經濟效率向上 또는 社會的 浪費의 除去를 目的으로 한 政府規制는 그 合理的 論據(rationale)를 잃어 가고 있다고 할 수 있다. 그 대신에 市場失敗(market failure)의 補完과 是正은 經濟的 目的의 實現보다는 社會的 目的의 實現이란 角度에서 이루어지고 있는 것이 오늘의 實情이다.

예를 들면 公害問題는 外部效果라는 市場失敗에서 비롯되고 있는 것이지만 公害規制는 公害로 인해 被害를 입는 勞動者나 住民의 權利保護의 측면에서 이루어지고 있고 市場情報의 不完全性이란 市場失敗要因에서 비롯되고 있는 企業의 橫暴에 대한 政府規制는 企業에 대하여 相對的으로 不利한 位置에 있는 消費者의 保護 및 權益確保를 위해 취해지고 있다고 보아야 한다는 것이다.

그렇기 때문에 오늘날에 있어서의 經濟規制는 獨寡占產業 및 公正去來와 관

30) 脚註 14) 參照.

런런 政府規制를 除外하고는 모두 緩和되거나 撤廢되어야 할 것으로 指目되는 規制들이라 할 것인바 産業政策의 目的을 가지고 施行된 金融規制·輸入規制등 이 나로 代表的 例들이라 할 것이다.³¹⁾

2) 社會的 規制

社會的 規制는 人間의 生命·健康에 대한 威脅의 排除·經濟的 弱者 및 協商力(bargaining power) 劣位에 있는 社會集團의 保護와 權益伸張 그리고 經濟的 機會의 均等化 등 社會的 目的을 實現하기 위해 취해지는 政府規制라고 할 수 있다

이러한 社會的 規制에 속하는 것으로서는 勞使關係規制·職業安全(occupational safety) 規制·環境規制·交通安全規制·物品의 安全과 質의 確保를 위한 消費者保護規制·雇傭機會의 平等을 위한 規制·職業免許(occupational licensing)나 有關한 規制 등 실로 多樣하고 政治社會的 認識의 變化·生活의 質 및 文化의 欲求의 上昇 등에 따라 날로 擴大되는 추세에 있다고 하겠다.

이러한 추세는 앞에서 指摘한 바와 같이 社會的 目標의 實現을 企業에 依存하여 이루어 보고자 하였던 過去의 思考方式으로부터 脫皮하여 社會的 權利와 利益은 政府가 적극적으로 企業의 經營活動에 介入하여 制約을 가하거나 誘因을 與함으로써만 達成可能한 것으로 보는 社會認識의 결과이며 이것은 企業과 社會와의 關係가 점차 敵對的 關係(adversarial relationship)로 變化해 가고 있는 現實을 反映하는 것이라 하겠다.³²⁾ 이러한 社會的 認識의 變化는 곧 政府 役割에 대한 社會의 視角이 積極的 國家(positive state)로 보았던 것으로부터 점차 規制的 國家(regulatory state)로 變化하고 있는 것과 그 脈絡을 같이 하고 있는 것이라 할 수 있을 것이다.³³⁾

이와 같은 社會的 規制의 擴大추세 속에서 가장 문제가 되고 있는 것은 規制의 水準 및 強度와 規制手段의 發掘 및 選擇이라고 할 것이다. 社會的 規制가 많은 경우 該當産業 및 企業에 追加的 負擔을 안겨주기 때문에 經濟活動의 活力(vitality) 및 經濟水準(level of economic activities)과 밀접한 相關性을 갖고 있다. 側面에서 問題意識이 提起되는 경우가 바로 規制의 適正水準維持 및 確

31) 全經聯, 「企業活動에 대한 政府介入 現況」(1988.6); 「價格規制의 問題點과 課題」(1987.12); 「政府主導型 産業構造政策의 成果와 課題」(1988.3) 등 參考.

32) George P. Schultz, "The Abrasive Interface", in John T. Dunlop(ed), *Business and Public Policy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980) 參考.

33) Harold Seidman and Robert Gilmour, *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State* (New York: Oxford University Press, 1986), 第6章 參考.

려라 할 수 있고 反面에 社會的 目的의 實現을 위한 政府規制가 意圖的으로든 非意圖的으로든 經濟效率을 沮害하는 경우가 많고 더 나아가서는 產業의 競爭 體制와 市場構造를 歪曲할 憂慮와 可能性을 많이 갖고 있다는 것이 立證됨으로 * 同一한 規制目的을 달성하는데 있어 經濟效率·市場構造·技術革新에 가장 작은 否定的 影響을 가질 수 있는 “經濟的” 手段의開發과 採擇이 緊要한 問題로 登場해 있다고 하겠다.

이러한 問題認識에서 社會的 規制의 많은 研究들이 經濟學者들에게 좋은 研 究素材가 되어 왔고 政府規制의 文獻을 살펴보다라도 社會的規制에 관한 經濟 分析이 主宗을 이루고 있음은 오히려 당연한 일이라고 할 것이다. 그 결과 社會的 規制手段으로서 經濟主體 특히 企業의 規制順應을 最大로 확보할 수 있으 므로 經濟效率과 競爭體制를 해치지 않는 市場誘因(market incentives)을 심분 활용하는 “經濟的” 規制手段이 많이 登場하였고 그것은 특히 環境規制의 경우 에 현저한 바 環境稅(emission charges)·讓渡가 가능한 環境汚染權의 販賣 (marketable permits) 등이 그 代表的 例라 할 것이다.³⁴⁾ 이밖에도 빈 병이나 플라스틱容器 등 環境을 오염시킬 수 있는 物質의 自發的 收去를 誘導하기 위 한 술병·음료수병등에 대한 豫置金(deposits)制度 등도 이러한 範疇에 속하는 것이라 하겠다.

IV. 結 論

本論文은 昨今 急變하고 있는 政治·經濟·社會的 與件속에서 政府役割의 適 正화와 政府規制에 관한 論議가 활발하게 이루어지고 있는 우리 現實을 감안하 여 政府規制研究의 必要性을 부각시키고 이 分野에서의 學問的 研究의 活性化 에 약간이라도 도움이 되어 보고자 政府規制의 本質과 特性을 政治經濟學的 觀 點에서 考察하고 우리 實情에 맞는 政府規制의 概念과 分類의 再定立을 試圖함 으로써 政府規制研究의 方向을 提示해 보고자 하였다.

政府規制가 行政學(政策學) 研究의 本領에 위치하고 있음에도 불구하고 아직 까지 國內에서 별다른 研究의 集積이 이루어지지 않고 있음은 대단히 안타까운

(4) Thomas C. Schelling, *Incentives for Environmental Protection* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1983); Albert L. Nichols, *Targeting Economic Incentives for Environmental Protection* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1984); Paul Burrow, *The Economic Theory of Pollution Control*(Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1980) 등 參考.

일이 아닐 수 없다고 할 것인바 本論文은 수많은 種類와 類型의 政府規制를 하나하나 事例研究해 들어가는데 있어서 一般的으로 사용할 수 있는 事例研究構成의 틀을 提供해 보고자 努力하였다.

本論文에서 중점적으로 다루어 본 政治經濟學的 觀點에서의 接近方法 이외에도 다른 代替的인 研究方法들이 있을 것임은 分明하나 ——예를 들면 政府規制의 組織·節次·行政改革 및 統制(oversight) 등의 觀點에서의 接近³⁵⁾—— 本論文은 설사 이러한 接近方法이 보다 중요할 수는 있지만 여하한 경우에 있어서도 政府規制의 本質과 屬性을 철저히 究明하지 않고서는 이러한 研究들이 그 自豊로 充足하다고 할 수 없다고 하는 見地에서 政治經濟學的 接近方法의 不可避性을 強調하고자 하였으며 이를 위해서는 또한 個別的인 政府規制事例를 中心으로 研究하는 見地에는 없음을 부각시켜 보고자 하였다.

35) Roger G. Noll, *Reforming Regulation* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1971) 등 參考.