

# 政府規制의 所得再分配的 機能과 效果

崔炳善\*

<目次>	
I. 序論	
II. 所得再分配을 目的으로 하는 政府規制(經濟的 規制의 경우)	III. 所得再分配을 直接的 目的으로 하지 않는 政府規制(社會的 規制의 경우)
가. 政府規制를 통한 所得再分配目的의 追求動機	가. 企業間 差等效果
나. 經濟的 效率性의 問題	나. 所得階層間 差等效果
다. 衡平性의 問題	다. 地域間 差等效果
라. 政治的 過程상의 合理性 問題	IV. 政府規制緩和와 所得再分配效果

## 〈要約〉

政府規制는 政府가 所得再分配를 意圖的·明示的 目的으로 하여 취해지는 경우든 아니든에 관계없이 거의 예외없이 所得分配狀態에 直·間接의 영향을 미친다. 本論文은 우리나라에서 최근 중요한 政策이슈가 되어 있는 政府規制의 改革 및 合理化過程에서 政府規制의 이러한 所得再分配的 效果의 分析이 반드시 중점적인 검토대상이 되어야 한다는 취지에서 政府規制 및 規制緩和時 고려되어야 할 政府規制의 所得再分配效果의 다양한 歸着過程을 分析하고 檢討基準을 提示하였다.

## I. 序論

政府規制는 그것의 本質이 ‘社會構成員 사이의 權利·利害關係의 形成 또는 變化’<sup>1)</sup>에 놓여 있기 때문에 불가피하게 所得再分配的 機能(redistributive function)을 그 屬性으로서 가지고 있다.<sup>2)</sup> 그러나 이러한 政府規制의 所得再分配的 機能이 반드시 明示的으로 드러나 있기 보다는 오히려 많은 경우 ① 그것

\* 서울大 行政大學院 助教授

1) 崔炳善, “우리나라 政府規制研究의 方向模索,” 行政論叢, 第26卷 第2號(1988.12), 서울大學校 行政大學院 pp.202-204 參照.

2) 좀더 넓게 얘기한다면 政府의 經濟成長 및 安定政策 모두도 直·間接의 으로 所得再分配的 機能을 內包하고 있다. Burton A. Weisbrod, “Collective Action and the Distribution of Income: A Conceptual Approach,” in Robert H. Haveman and Julius Margolis, *Public Expenditure and Policy Analysis* (Chicago: Rand McNally, 1977), 2nd ed., pp.105-113 參考.

이 隱藏되어 있거나 ② 一般人에게 충분히 認識되지 못하는 경우가 많다.

먼저 政府規制의 所得再分配的 性格이 은폐되는 경우는 그것의 效果가 公益的 見地에서 正當化하기가 쉽지 않은 경우로서 예를 들어 본다면 ① 國際競爭力이 있는 產業에 대한 輸入規制의 存續 ② 職業免許(辯護士·醫師·藥師 등) ③ 官許業(franchise) ④ 產業의 自律規制(industry self-regulation) 등의 경우에서와 같이 政府規制가 參入制限(entry-barrier)의 性格을 가짐으로써 該當業界(業體)나 個個人이 獨寡占的 利得을 享有하게 되는 경우가 바로 그것이다.<sup>3)</sup>

반면에 政府規制의 所得再分配的 屬性이 一般人에게 잘 認識되지 못하고 있는 경우는 주로 價格規制의 경우에 많이 나타나고 있는바 예를 든다면 ① 自動車損害保險料率의 적용에 있어서 運轉者의 住居地域·年間走行距離·運轉經歷·飲酒習慣 등에 관계없이 料率(premium)이 一律的으로 적용된다면 實質적으로 事故危險이 높은 사람이 利得을 보는 결과를 낳게 되고(醫療保險의 경우도 마찬가지!) ② 市內버스料金·택시料金·地下鐵料金 등 同額의 公共요금의 경우 변두리 地域住民에게 所得이 移轉되는 效果가 나타나며 ③ 交通·鐵道·上下水道·電氣通信事業 등의 경우 大都市住民 對 奧地住民·產業用 對 家庭用·長距離電話 對 地域內電話 등의 적절한 區分에 따라 差等價格이 적절하게 적용되지 못하게 되면, 다시 말하여 限界費用에 의거한 價格決定(marginal cost pricing)<sup>4)</sup>이 이루 어지지 못하게 되면 같은 消費者가운데서도 交叉補助(cross-subsidization)의 現象이 나타나게 된다.<sup>5)</sup> 이 경우 그것의 效率性( efficiency )과 衡平性(fairness or equity)이 문제가 된다고 보겠으나 대개의 경우 個別 消費者的 입장에서 볼 때 그 利害關係는 별로 크게 느껴지지 않는 것이一般的 現象이라고 할 수 있을 것이다.

그런가 하면 ① 政府가 처음부터 所得再分配를 明示的(또는 意圖的) 目的으로 하여 政府規制를 施行하는 경우도 있고 ② 반면에 政府가 所得再分配를 明示的目的으로 해서가 아니라 經濟成長·產業發展·國土의 效率的 利用·消費者保護·環境保全·職業安全 등 餘他의 經濟的·社會的 目的의 實現을 위하여 政府規制

3) 該當業界(業體)의 業主(資本家)나 辯護士·醫師 등은 물론 이들에게 고용되어 있는 勤勞者들도 어느정도까지는 그리한 利得을 보고 있는 것은 물론이다.

4) 限界費用에 의한 公共料金策定原理와 適用限界에 대하여는 金東建, 「現代財政學」(柳英士, 1989), 改訂版, pp. 495-507 參照.

5) Richard Posner는 政府規制를 交叉補助 또는 内部的補助(internal subsidization)를 위한 하나의 間接稅賦課(indirect taxation)로 파악하고 있다. Richard Posner, "Theories of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science* (Autumn, 1974) 參考.

를 實施하는 경우에도 附隨的으로 그것이 所得再分配的 機能을 갖게 되는 경우가 있다. 前者의 경우로는 앞에서 例로 든 價格規制·公共料金規制가 대체로기에 해당된다고 볼 수 있고 後者의 경우로는 앞에서 든 그밖의 모든 政府規制의 例들이 여기에 해당됨은 물론 ① 一定한 環境基準의 無差別의(大企業·中小企業 또는 對象地域間)適用, ② 區劃整理 및 再開發事業(間發利益의 還收裝置가 마련되어 있지 않은 경우), ③ 綠色地帶(green-belt)의 設定, ④ 醫療傳達系의 修正(1, 2次 醫療保險病醫院의 區分指定), ⑤ 政策金融支援對象의 態意의 設定, ⑥ 構造的不況產業(structurally depressed industries)의 指定 및 合理化事業의 推進과 관련한 例外規定(例: 公正去來法의 適用排除), ⑦ 核發電所, 飛行場, 公衆쓰레기荷置場, 矯導所 등 一般人이 그 가까이서 살기를 끼리는 施設의 設置地域(場所)指定, ⑧ 學群의 指定 등 이루 헤아릴 수 없이 많은 政府規制들이 非意圖的인 所得再分配效果를 가지고 있다고 할 수 있다.<sup>6)</sup>

이상의 例에서 알 수 있는 바와 같이 政府規制가 明示的이든 아니든 政府가 首초부터 意圖한 것이든 아니든에 관계없이 거의 어느 경우에나 所得再分配的 虐性을 가지고 있다고 한다면 政府規制에 의거한 所得再分配機能의 政治的, 經濟的 合理性을 검토하는 것은 대단히 중요한 意味를 갖는다고 하겠다.

첫째, 政府가 所得再分配를 明示的 目的으로 하여 政府規制를 하는 경우 그 것은 經濟的 合理性이 있는가? 다시 말하면 이러한 目的에서의 政府規制는 經濟的 效率性(economic efficiency)을 갖고 있는가? 이때의 政府規制는 또 다른 출연에서의 不公平(inequity)의 문제를 派生시키지는 않는가? 이러한 類型의 政府規制가 經濟的 效率性과 公平性의 측면에서 바람직하지 않다고 한다면 어떠한 理由와 動機에서 政府는 그러한 規制에 依存하여 所得再分配的 目的을 추구하려고 하는 것인가?

둘째, 政府가 그렇게 意圖하지 않았음에도 불구하고 결과적으로 또는 附隨的으로 所得再分配에 影響을 미치는 政府規制를 實施하거나 持續시키고 있는 것은 官僚나 政治人の 無知때문인가 아니면 그러한 政府規制로부터 利得을 보는 集團이나 階層에 捕獲(capture)되어서인가? 어느 경우이든 이러한 弊害를 事前의으로豫防하거나 事後의으로 補完할 수 있는 代替的 方案은 무엇인가?

세째, 經濟的 規則의 緩和(economic deregulation)나 社會的 規則(social regulation)의 強化<sup>7)</sup>가 최근 많은 나라에서의 一般的인 추세라고 할 수 있는바

6) 여기에서의 所得의 概念에는 財產(wealth)·機會(opportunity) 등 分配에 영향을 미치는 要素들도 포함되어 使用되고 있음에 留意.

7) 政府規制의 分類에 관하여는 崔炳善, 前揭論文, pp. 204-208 參照.

政府規制緩和는 어떤한所得再分配의 效果를 갖고 있는가?

本論文은 이상과 같은 質問에 접근하여 本으로서 政府規制의 政治經濟學的 意味의 性格을 좀더 깊이 있게 理解하고 최근의 政府規制의 改革論議에 보탬이 될 것-는 목적으로 하고 있다.

## Ⅱ. 所得再分配를 目的으로 하는 政府規制(經濟的 規制의 경우)

### 기. 政府規制를 통한 所得再分配 目的의 追求動機

#### ① 財政支出(government expenditure)의 不要

政府가所得再分配를 明示的・意圖的 目的(explicit and deliberate goal)으로 政府規制를 實施하거나 利用하려는 傾向을 가지게 되는 가장 중요한 動機는 政府規制를 통한 경우 政府規制를 實施하는데 들게 될 行政費用(administrative costs)-는 除外하고는 추가적 財政負擔없이 所期目的을 달성할 수 있다고 보는데 있다.<sup>8)</sup>

오늘날과 같이 租稅抵抗이 심각한 狀況下에서 行政府나 國會가 追加的租稅負擔을 통해서 國家의所得再分配機能을 수행하기 보다는 租稅負擔을 초래하지 않는 之法(또는 政策手段)에 보다 더 많이 依存하려고 하는 性向을 갖는 것은 충분히 理解할 수 있는 일이라고 하겠다.

예를 들어 버스・地下鐵・鐵道 등 交通서비스의 경우 이들 事業이 民間部門에 의해서 市場競爭原理에 따라 施行될 경우 이들은 最大利潤의 확보를 위하여 당연히 利用時間帶・距離 등에 따른 差別價格(discriminatory prices)을 부과하려고 난 것이다. 이 경우에 交通量・物動量・利用回數 등이 낮은 都市변두리地域住民이나 山間奧地住民에게 相對的으로 높은 差別價格을 適用하려고 하거나 아니면 그러한 地域에의 서비스提供을 忌避하거나 계을리 할 우려가 많다. 따라서 모든 國民(地域住民)에게 公平하고 適切한 交通서비스를 確保해 주어야 할 政府(또는 地方政府)로서는 交通事業者에게 補助金(subsidy)을 提供하거나 아니면 差別價格을 容認해 줄 수 밖에 없게 되는데 補助金의 경우는 財政支出負擔 때-는 그리고 差別價格은 衡平性의 考慮에서 그 어느 方便도 公共目的에 적합하지 않다고 판단하고 그대신 事業者로 하여금 獨・寡占的 事業權을 갖게 하고 그 代價로서 料金・運行路線(routes)・回數・서비스의 質(quality of service)

8) Richard J. Zeckhauser, "Using the Wrong Tool: The Pursuit of Redistribution through Regulation," Paper prepared for the Chamber of Commerce of the United States, August 1979, p.6.

之에 관한 政府規制를 받도록 하는 것을 볼 수 있다. 여기에서 政府規制의 效果는 앞에서 指摘한 바와 같이 地域間 交叉補助(regional cross-subsidization)現象으로 나타나게 되는바 都市 또는 都心地域住民이 그밖의 地域住民에게 얼마 上所得을 移轉해 주는 結果가 된다.

이와 비슷한 論理가 그대로 적용될 수 있는 경우가 곧 電力이나 電話使用者 가운데 產業用과 家庭用, 長距離電話를 많이 쓰는 業體나 家庭과 주로 市內(地域)電話를 많이 사용하는 業體와 家庭, 또는 深夜에 電力이나 電話를 많이 使用하는 業體나 家庭과 日常業務時間中(이것을 peak-load time이라고 본다면)에 주로 사용하는 業體와 家庭사이와 같이 서비스를 이용하는 時間帶나 距離・使用規模 또는 頻度 등에 따라 差別價格制를 실시하는 경우<sup>9)</sup> 差別價格 適用基準는 어떻게 정하고 각각의 消費者層을 어떻게 區分・分類하느냐에 따라 다른 그 뒤에 속하는 消費者사이에 交叉補助現象이 발생하게 되고 反面에 差別價格을 정하지 않는 경우에는 利用하는 서비스의 時間帶間에 또는 距離間에 마찬가지의 交叉補助現象이 나타나게 된다. 이와같은 경우는 모두 서비스生產에 소요되는 間接費用(joint or overhead costs)의 個個 서비스別 割當의 技術的 困難性에서 유하는 것으로도 볼 수 있지만<sup>10)</sup> 여기서는 交通서비스 경우에서와 마찬가지로 財政支出을 필요로 하지 않으면서 公共서비스의 公平・安定・適切한 供給의 本旨를 기할 수 있기 때문에 政府가 이를 事業을 規制하고 있다는 것을 강조하자 한다.<sup>11)</sup>

## ② 行政費用(administrative cost)의 節約

政府規制를 통하여 所得再分配를 추구할 경우 所得移轉(income transfer)에 필요한 추가적 財政負擔을 회피할 수 있을 뿐만 아니라 政府規制가 아니고 보다 직접적인 方法을 통한 所得移轉의 경우에 受惠對象者の 把握・管理에 들어가게 되는 莫大한 行政費用을 절약할 수 있다는 점도 政府가 政府規制를 통한 所得再分配의 方法을 援用하려고 하는 動機가 될 수 있을 것이다.<sup>12)</sup> 다시 말하자면 政府規制를 통해 所得再分配를 추구하는 경우에는 所得水準에 따라 公共料

9) 우리나라를 비롯 많은 나라들에서 差別價格制度가 채택되고 있다.

10) Zeckhanser, 上揭論文, pp.1-2.

11) 이를 公共服務產業이 自然獨占(natural monopoly) 產業에 해당되기 때문에 政府가 規制를 실시하고 있다는 것만으로는 이를 產業에 대한 政府規制의 合理的根據(특히 왜 政府規制가 애초에 始發되었는가에 대한)를 충분히 설명하고 있다고는 볼 수 없다.

12) 여기에는 民願事務의 複雜化・지나친 文書化(red tape)에 따른 社會的 費用도 포함시킬 수 있을 것이다.

金을 差等適用하지 않고 同一한 料金水準을 一律的으로 適用함으로써 相對的으로 利得을 보는 階層과 損害를 보게 되는 階層을 區分할 필요도 없이 内部의 交叉補助現象에 따라 所得再分配가 公共서비스를 利用하는 消費者間에 일어나기 때문에 보통의 社會福祉事業(welfare program)의 경우에서와 같은 行政費用의 문제가 提起되지 않는다는 것이다.<sup>13)</sup>

#### ③ 激情的 理由(emotional appeal)

政府가 政府規制를 통하여 所得再分配機能을 수행할려고 하는 세번째의 주된動機는 市場機構나 競爭原理를 통해 이루어지는 所得分配狀態가 公平하기를期待할 수 없다는 一般人들의 認識(또는 市場에 대한 不信)과 밀접하게 관련되어 있다는 것이다.<sup>14)</sup> 다시 말하면 바람직한 所得配分이 市場機能을 통해 자연스럽게 달성될 수는 없다는 認識이支配的인 狀況下에서 또는 市場의 所得再分配的機能에 대한 不信(disbelief) 속에서 市場을 代替할 수 있는 것은 政府機能밖에 없고 그러므로 政府가 당연히 市場에 積極的으로 介入하여 바람직한 所得分配狀態를 示顯해야 하는 것으로 認識되고 있다는 것이다. 그러나 이와같이 政府가 所得再分配의 주된 責任을 가지게 되면 一般人들은 公共財의 性格을 갖고 있는 慈善 또는 寄附行為마저 점차 포기하거나 줄여 나가게 됨으로써 政府로所得再分配機能이 집중되지 않을 수 없고 따라서 所得再分配를 위한 政府의 市場介入은 當然視되고 一般人으로부터 그러한期待感을 받게 됨으로써 점차 政府가 보다 적극적으로 所得再分配機能을 강화해 나가지 않을 수 없게 된다고 할 수 있을 것이다. 이경우 政府의 주된 政策手段으로서 政府規制가 所得再分配를 위하여 보다 많이 活用되게 될 것이다.<sup>15)</sup>

#### ④ 受惠者の 自尊心(self-respect) 尊重

政府가 보다 직접적인 所得補助方法보다 政府規制에 의한 所得再分配의 方法을 選擇하는 理由가운데 또 하나는 低所得層(零細民·貧民)에게 직접적으로 所得을 補助해주는 경우 이들이 느끼게 될지도 모를 自己卑下感(demeaning or stigmatizing effect)을 피할 수 있다는 것이다. 예를들면 大衆交通手段의 경우 도시주변지역의 零細民에게 回收權을 발급해 준다면 이들은 이것을 사용할 때

13) 이러한 目的에서의 規制裝置를 擔當하는 人力 및 行政費用은 여기에서 論外로 취급하고 있음을 留意.

14) Nechhauser, 上揭論文, p.6. 및 Lester C. Thurow, *The Zero-Sum Society (Distribution and the Possibilities for Economic Change)*(Middlesex, England: Penguin Books, 1980), pp.122-128 參考.

15) 2밖의 政府의 所得再分配를 위한 政策手段으로 政府의 社會福祉의 支出, 租稅制度·公共事業 등 보다 強力하고 直接的인 手段들이 있음은 물론이다.

다 주위를 살피고 스스로 어떤 모멸감 같은 것을 느낄 수도 있을 것이라는 것이다. 그러나 이 要因은 앞에서 든 세가지의 要因에 비하여 그 重要性은 미尘할 것이다.

#### 나. 經濟的 效率性의 問題

다음 章에서 상세히 分析이 되겠지만 政府가 所得再分配를 明示的・意圖的 目的으로 하여 政府規制를 하는 것은 아니나 그것이 間接的・附隨的으로 또는 結果的으로 所得分配에 영향을 미치고 그러한 영향이 隱蔽되거나 一般人에게 잘 認識되고 있지 못한 경우의 政府規制가 經濟的 效率性 측면에서 보다 더 심각한 問題點을 지니고 있는 것은 두말할 나위조차 없다고 하겠으나 政府가 所得再分配를 明示的・意圖的 目的으로 하여 政府規制를 행하는 경우에도 經濟的 效率性 차원에서 역시 問題가 있다고 하겠다.

或者는 政府가 社會的으로 보다 바람직하다고 생각되는 所得分配의 實現을 위하여 政府規制라는 政策手段을 採擇하고 있는 한 그것이 설령 經濟的 效率性 측면에서 問題가 된다한들 어쩔 수 없는 노릇이 아니겠는가 다시 말하면 經濟的 效率性 基準(marketlike criterion of efficiency)은 所得分配와는 무관한 (irrelevant)것이거나 아니면 所得分配를 圖外視(insensitive)하는 것이 아니냐는 反論을 제기할 수도 있을 것이다.<sup>16)</sup> 그러나 政府規制의 經濟的 效果를 연구하는 많은 經濟學者들은 政府規制가 所得再分配를 主目的으로 하는 政策手段으로 活用되는 것에 대하여 강력한 理論的 批判을 제기하고 있다.

이들의 主張은 한마디로 말하여 同一한 水準의 所得再分配 目的의 實現은 政府規制에 의할 경우보다는 좀더 直接的인 租稅나 所得補助的(more direct tax and income support) 政策手段을 통하여 最少의 社會的 費用으로 달성될 수 있으며<sup>17)</sup> 이점에서 政府規制는 所得再分配 政策手段으로서 劣等하거나 잘못 선택된 手段(inferior or wrong tool)이라는 것이다.<sup>18)</sup>

이러한 主張을 좀더 구체적으로 검토해 본다면 政府規制를 통한 所得再分配

16) Okun은 美國社會에서 조차 經濟的 效率性 보다는 平等이 보다 優先視되는 領域들이 많이 있음을 例示하고 있다. Arthur M. Okun, *Equality and Efficiency; The Big Tradeoff* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1975), 第1章 參考。

17) Aanund Hylland and Richard Zeckhauser, "Distributional Objectives Should Affect Taxes But Not Program Choice or Design," *Scandinavian Journal of Economics* (June, 1979), pp.264-284.

18) Zeckhauser, "Using the Wrong Tool," 前揭論文 參考。

는 보다 직접적인 租稅와 所得補助的 政策手段과 比較해 볼 때 다음과 같은 면에서 缺點을 갖고 있다고 할 수 있을 것이다.

① 配分的 效率性(allocative efficiency)의 側面에서 볼 때 政府規制를 통한 所得再分配政策의 資源配分의 歪曲效果는 租稅와 所得補助를 통한 所得再分配政策의 그것보다도 크게 나타난다는 것이다.<sup>19)</sup> 이것을 앞에서의 例를 통해서 설명한다면 다음과 같이 될 것이다. 예컨대 公衆電話料金에 있어 政府가 長距離電話料金을 限界生產費用보다 높게 그리고 市內電話料金을 限界生產費用보다 낮게 策定했다고 假定하는 경우 市民들이 가지게 되는 誘因體制는 長距離電話를 가급적 덜 사용하고 市內電話는 필요이상으로 자주 사용하게 될 것인 바 이 것은 資源配分의 效率性 측면에서 바람직하지 못한 結果를 초래한다는 것이다. 한편에 이 경우에 政府가 電話料金을 規制하는 대신 電話會社(通信會社)가 限界生產費에 의거한 價格策定을 하게 하고 一定率의 電話稅를 부과하여 會社의 營業缺損額을 財政補助를 통하여 해결하여 주는 방식을 택한다면 앞에서 와 같이 長距離電話를 過少하게 사용하거나 市內電話를 過多하게 사용하는 弊端을 크게 줄일 수 있고 따라서 資源配分의 歪曲性을 減少시킬 수 있다는 것이다.

또 다른 보다 좋은 例는 農產物價格支持政策(agricultural price support programs)이 될 것이다. 政府가 農民의 所得補助를 위하여 이러한 政策을 施行하는 경우에 있어서도 特定 農產物(예컨대 最近에 문제가 되고 있는 것으로는 原乳)價格을 規制함으로써 所得再分配的 目的을 달성하는 경우보다는 該當 農產物 生產者에 대한 生產補助金의 支給이 資源配分의 效率性 측면에서 보다 바람직하다고 할 수 있을 것이다. 왜냐하면 農民에 대한 所得補助額은 두 경우가 같다. 할 경우에도 直接的 價格規制는 該當 農產物의 消費를 萎縮(最低價格指定의 경우) 또는 助長(最高價格指定의 경우)시키는 결과를 낳기 때문이다.<sup>20)</sup>

여기서 우리가留意해야 할 것은 所得再分配政策은 그 形態 여하를 막론하고 市場結構에 의한 資源配分의 效率性을 沮害하는 것이며 따라서 問題는 어떠한 形態의 所得再分配政策이 보다 더 效率的이냐 하는 相對的 評價의 문제에 다시

19) 이 問題가 곧 經濟學者들이 말하는 次善理論(second-best theory)의 核心이라고 할 수 있다. 보다 자세한 것은 金東建, 前揭書, pp.502-507 參考.

20) 이에 반하여 補助金 支給의 경우에는 支給對象이 되는 農산물의 收益성이 보장됨으로써 農民이 이 農產物生產으로부터 손을 떼지 않게 하는 誘因을 제공함으로써 勵動的觀點에서 效率性 문제를 야기시킨다. (물론 補助金支給對象農家數가 늘어날 수도 있다)

귀착하는 點이다.

② 다음으로는 消費者選擇의 自由(freedom of choice) 또는 消費者主權(consumer sovereignty)과 관계된 問題이다. 政府規制에 의한 所得再分配政策은 그것이 同一財貨 또는 서비스의 消費를 통한 所得移轉(in-kind transfer)의 性格을 띠고 있다는 점에서 現金으로 受惠對象者の 支拂能力을 전반적으로 제고시켜주는 所得移轉(income transfer)의 경우에 비하여 更 效率의이라는 것이다.<sup>21)</sup> 앞에서의 農產物價格支持政策의 경우를 다시 例로 들면 二重價格制를 통하거나 特定 農產物에 대한 特殊消費階層(都市零細民)의 消費를 促進하는 경우에 政府가 이들에 대한 販賣價格을 낮게 規制하는 것보다는 이들에게 그만큼의 所得을 補助하여 이들이 自律的 經濟意思決定에 따라 增加된 所得分을 該當農產物消費에 充當하느냐 아니면 보다 높은 效用을 갖는 다른 財貨나 서비스消費에 充當하느냐를 스스로 판단하도록 하는 것이 經濟的으로 보다 效率의이라는 것이다.

도 다른 例를 하나 더 들어 본다면 아파트分讓價格規制는 積 없는 庶民들을 급격한 아파트價格의 上昇으로부터 保護하자는 것이 그趣旨라고 할 것이나 그 경우에도 價格規制보다는 租稅와 所得補助的 政策手段을 통하여 庶民들이 增加된 所得을 스스로의 效用을 極大化하는 방향으로 使用하게 하는 것이 마찬가지의 理由에서 經濟的으로 보다 效率의인 政策方向이라고 할 것이다.

그러나 實際에 있어서 이와같은 경우에 거의例外없이 所得再分配가 同一財貨 + 서비스消費만을 종용하는 방향으로 이루어지고 있는 것을 볼 수 있게 되는 것은 所得再分配政策의 受惠對象者에게 選擇의 自由를 주는 것이 적절치 못하다는 價值判斷이支配하기 때문이다라고 하겠다. 즉 所得再分配財源을 負擔하는 納稅者들은 所得再分配은 受惠者들이 所得增加分의 用途를任意로 결정하는 것에 대하여 대체로否定的 見解를 가지고 있기 때문이다. 다시 말하면 納稅者들은 그들이 도와주려는 目的에 맞게 受惠者들의 消費行態가 誘導되기를 希望한다는 것이다.<sup>22)</sup>

#### 다. 衡平性의 問題

以上에서 살펴본 經濟的 效率性의 問題외에도 政府規制를 통한 所得再分配政

21) 이것의 經濟的 分析에 관하여는 Lee S. Friedman, *Microeconomic Policy Analysis* (New York: McGraw-Hill Book Co, 1984), pp.70-86 參考.

22) Weisbrod는 이것을 가리켜 納稅者主權(taxpayer sovereignty)이라고 부르고 있다; 上揭論文, pp.121-122 參考.

策은 바로所得再分配의 實質的 效果란 면에 있어서도 또 다른 衡平性 또는 公平性(equity or fairness)의 問題를 惹起시킨다는 점에서 所得再分配를 목적으로 하는 政府規制에 대한 보다 強力한 反論이 提起될 수 있다.<sup>23)</sup> 여기에서의 公平性問題는 두가지 側面에서 提起될 수 있는데 그 하나는 所得再分配의 受惠對象者選定의 正確性・公平性(target efficiency)의 問제이고 다른 하나는 所得再分配의 經濟的 負擔의 公平性(equitable share of burden)의 問題이다.

### 1) 受惠對象者選定의 正確性・公平性(target efficiency)

이것은 所得再分配政策을 통하여 돋고자 하는 特定의 受惠集團이 ① 얼마나 正確하게 가리지고 ② 이 集團에 속한 사람들이 얼마나 빠짐없이 受惠를 받을 수 있느냐를 가리키는 것으로서 前者의 경우를 垂直的 對象適合性(vertical target efficiency)이라 하고 後者の 경우를 水平的 對象包括性(horizontal target efficiency)이라 부를 수 있을 것이다.<sup>24)</sup>

먼저 垂直的 對象適合性 측면에서 政府規制를 통한 所得再分配가 衡平性・公平性 차원에서의 問題를 야기시키는 경우를 例로 들어 본다면 石油類價格規制의 경우 政府가 돋고자 하는 階層은 零細民・都市庶民 등이라 할 수 있었는데 이들<sup>(i)</sup> 自家用車를 所有하는 경우란 거의 없을 것이기 때문에 石油類價格規制를 통한 所得再分配效果는 本來의 政策目的과는 달리 自家用車를 所有할 수 있는 階層, 그것도 自家用車를 2~3臺 所有하고 있는 富裕한 階層, 그리고 또한 週末 休日 등에 自家用車로 觀光을 많이 다니는 階層에게 대부분의 利益이 돌아갈 가능성이 아주 크다고 할 수 있을 것이다. 이밖에도 많은 公共서비스料金의 경우 支拂能力이 다른 富者와 貧民이 같은 料金을 내고 서비스를 利用함으로써 결과적으로 不公平한 負擔이 초래되는 것을 볼 수 있다.

또 다른 類型의 例로서는 最低賃金制度의 경우에 이 制度가 돋고자 하는 受惠對象集團은 最低賃金線이하의 賃金을 받는 年少・非熟練勤勞者階層이라고 할 수 있는데 制度施行의 결과 解雇의 一次的 對象이 되는 集團은 바로 이들이고 그밖<sup>(ii)</sup> 勤勞者들에게 最低賃金制度의 惠澤이 돌아가게 된다는 點에서 역시 公平性<sup>(j)</sup> 問제가 야기된다.<sup>25)</sup>

23) 여기서 提起되는 公平性의 問題는 그것에 그치지 아니하고 그것에서 생기는 誘因效果로 말미암아 終局의 으로는 또다시 經濟的 效率性 次元에서의 問題를 야기시킬 수 있음에 留意.

24) Weisbrod, 前掲論文, pp.114-118; Zeckhauser, 前掲論文, pp.11-12. 이러한 概念들은 租稅政策分野에서 말하는 垂直的 公平性(vertical equity)과 水平的 公平性(horizontal equity)의 概念과 흡사하다. 이것들의 概念定義에 관하여는 Robin W.

다음으로 水平的 對象包括性(horizontal target efficiency)측면에서 問題가 있는 경우의 例로서는 醫療保險의 경우 같은 所得階層에 속하는 사람일지라도 病院을 보다 자주 利用하는 사람과 그렇지 않은 사람사이에 受惠의 不公平性이 기되며, 같은 自動車保險料를 물고 있는 같은 所得階層의 사람이라도 自動車를 좀더 많이 運轉하는 사람과 그렇지 않은 사람사이에 受惠의 不公平問題가 발생한다.

또 다른 例로서는 下水道 및 쓰레기 收去料와 같이 料金이 使用量基準이 아닌 家庭單位일 경우 같은 所得階層의 家庭일지라도 쓰레기와 下水를 좀더 많이 生產排出하는 家庭과 그렇지 않은 家庭사이에 受惠의 不公平性이 야기된다.

이상과 같은 不公平性의 問題들은 支拂能力 또는 負擔能力의 指標로 사용되는 基準이 充分할 만큼 精巧하지 못한데서 一次的으로 비롯되는 것이라고 할 수 있다. 즉所得의 概念에 財產狀態도 파악하여 포함시킬 것인지? 서비스使用家庭의 家族 및 年齡構成·서비스使用頻度 등을 파악하여 基準에 포함시켜야 할 것인지? 등의 考慮가 충분히反映되지 못한데서 비롯되는 것이라는 점이다. 그러나 反面에 精巧한 所得基準·受惠者基準이 정하여진다고 할 경우에도不公平의 問題의 素地는 여전히 남아 있을 수 밖에 없게 되는데 그理由는 어찌한 集團의 경우든 集團의 構成員사이의 異質性(heterogeneity) 때문에 垂直的對象適合性(vertical target efficiency)과 水平的 對象包括性(horizontal target efficiency) 사이에는 어쩔 수 없는 葛藤(conflict)關係가 존재하기 때문이며<sup>26)</sup> 보다 根本적으로는 어찌한 分類基準(criteria)도 部分的豫測能力(partial prediction)밖에 갖고 있지 못하기 때문이다.<sup>27)</sup>

## 2) 經濟的 負擔의 不公平(inequitable share of financial burden)

이 問題는 앞에서 설명한 受惠對象集團의 不明瞭性 또는 非的確性(target inefficiency) 問題와 表裏의 關係에 있는 것으로 볼 수 있다고 하겠는데 政府規制를 통한 所得再分配의 경우 特定 受惠集團에 대한 所得移轉이 누구 또는 어느 階層·集團의 經濟的 負擔으로 이루어지느냐의 側面에서 볼 때 提起될 수 있는 不公平性의 問題를 말한다.

예를 들어 설명한다면 최근 論難이 되고 있는 全國을 하나로 묶는 統合主義

Boadway, *Public Sector Economics* (Boston: Little, Brown and Co, 1979), pp. 218-225 參照.

25) 崔炳善, 前揭論文, pp. 193-4 參考.

26) Weisbrod, 上揭論文, pp. 123-130.

27) Zeckhauser, 上揭論文, pp. 2-3.

方式: 1 醫療保險制度의 경우에 保險料의 繳出이 所得을 基準으로 하여 決定된다고 한다면 所得源이 완벽하게 捕捉되지 않는 利子所得・配當所得 등을 누리는 有產階層의 醫療費를 所得源이 명백한 勤勞所得者나 農地所有者가 負擔해야 하는 不公平의 問題가 發生한다.

또다른 例로서는 不動產投機抑制地域으로 둑여 있는 地域에 不動產을 所有하고 있는 사람은 그 地域에서의 不動產價格의 上昇이 억제되고 있는 결과 이 地域外의 不動產所有者에 비하여 相對的으로 過少한 財產稅負擔을 지게 되고 그 反作用으로서 投機地域外部의 不動產所有者가 相對的으로 過重한 財產稅를 負擔해야 하는 不公平의 問題가 야기될 수 있다. 이와 비슷한 경우로서 綠地地帶(green-belt)의 경우에도 唯一의 土地가 地帶內에 位置하고 있는 住民이 이 밖에 그 다른 地域에 또는 綠地地帶와隣接한 地域에 土地를 所有하고 있는 住民에 비하여 相對的으로 過重한 經濟的 負擔(綠地地帶를 유지함으로써 國民들에게 休樂空間을 提供하는데 따르는 負擔)을 지게 되는 것이다.

以上의 例들에서 알 수 있는 바와 같이 政府가 政府規制를 통하여 所得再分配의 機能을 수행하려고 하는 경우 거의例外 없이 受惠對象集團의 非的確性 또는 所得再分配를 위한 經濟的 負擔의 不公平性의 두 가지 問題가 끊임없이 擙頭된다. ○ 것은 政府規制를 통한 所得再分配의 目的 實現이 얼마나 어려운 일인가 하는 뜻을 雄辯的으로 보여주는 것이라고 할 수 있고 이러한 점에서 볼 때 所得再分配目標의 추구는 政府規制에 의해서 보다는 “누구의 經濟的 負擔에 의존해서 누구에게 그 惠澤이 돌아가는 것인지(who pays for whom?)”가 보다 分明하게 드러날 수 있는 좀 더 直接的인 租稅와 所得補助的 政策手段에 의존하는 편이 經濟的 效率性과 社會的 衡平性의 次元에서 보다 바람직하다는 命題에 다시금 드달하게 된다.

所得再分配를 위한 政策手段으로서의 租稅와 直接的 所得補助에 대한 政府規制의 相對的 劣等性은 지금까지의 論議에서와 같이 經濟的인 合理性側面에서 뿐만이 아니고 所得再分配를 둘러싼 政治的 過程(potitical process) 측면에서도 正當化하기 어려운 점이 있음을 보기로 한다.

#### 리. 政治的 過程상의 合理性 問題

政府가 所得再分配目的의 實現手段으로서 政府規制에 의존하는 경우 起起될 수 있는 經濟的 效率性과 衡平性問題를 지금까지 살펴보아 왔는데 이러한 問題點에도 불구하고 政府가 政府規制를 통한 所得再分配에 執着하게 되는 理由 및

動機에 대해서는 이미 本章의 序頭에서 說明한 바대로이다. 여기에서는 따라서 政府가 政府規制를 통하여 所得再分配를 추구하는 경우 提起될 수 밖에 없는 政治的過程 또는 政策決定過程상의 問題를 보다 구체적으로 考察해 볼 필요가 있다고 하겠다. 以下에서 다루게 될 政治的過程상의 問題點은 ① 公共的 統制及 審查機能의 缺如, ② 代表性의 缺如, ③ 利益集團의 偏狹한 利益追求, ④ 政府規制의 硬直性 및 增幅性 등으로 要約해 볼 수 있을 것이다.

### 1) 公共的 統制 및 審查機能의 缺如(Lack of public control and scrutiny)

우리가 위에서 살펴 본 바와같이 政府規制를 통한 所得再分配政策은 그 波及效果가 대단히 複雜하고 微妙한 特性을 갖고 있기 때문에 一般公衆이 이것에 대하여 充分한 理解를 갖고 政治的으로 敏感한 反應을 보일 것으로 期待하기는 대단히 어렵다고 해야 할 것이다. 뿐만 아니라 이미 指摘한 바와같이 政府規制를 통한 所得再分配는 別途의 財政所要를 創出하는 것이 아니기 때문에 一般納稅者가 이 問題에 대하여一般的으로 甚為 敏感한 것이 보통이고 國會議員들의 立场에서도 따라서 充分한 만큼의 政策的 關心이나 注意를 기울일 필요를 느끼지 않는 傾向이 있다는 것이다.

이러한 結果 政府規制의 問題는 行政官僚의 技術的 判斷에 一任되는 경우가 많게 될 것이며 이 경우 상당한 정도의 慷意性과 裁量性(arbitrariness and discretion)이介入될 素地가 대단히 크다고 해야 할 것이다.

### 2) 代表性의 缺如(Lack of representation)

所得再分配를 목적으로 하는 政府規制 政策決定過程에 관계된 利害集團이 모두 적극적으로 參與하기를 期待한다는 것 역시 쉬운 문제가 아니다. 위에서 든 公共料金·保險料·아파트分譲價格 등 價格規制의 경우 1) 綜合的인 利害關係의 得失 判斷이明白하지 못할 뿐만 아니라 2) 利害關係者が 廣範圍하게擴散(widely diffused)되어 있고 3) 個個 利害當事者の 입장에서 볼 때 利害의 크기(nagnitude)도 별로 크지 않기 때문에 利害關係集團의 雙方이 組織的인 政策活動을 展開하지 못하는 것이一般的이라 할 것이다.

이와같이 多數의 一般大衆이 政府規制로부터 어떠한 利益(benefit)을 얻고 있거나 그러할 것으로 期待하는 경우 이때의 政府規制는 “公共財(public good)”의 性格을 갖기 때문에 어느 누구도 그러한 利益의 확보를 위하여 別途의 努力(専門과 費用)을 投入하지 않으려고 하는 無貨乘車者(free-rider)의 傾向을 갖게 되기 때문에 一般公衆의 利益投入活動은 미약할 수 밖에는 없게 될 것인데○ 들의 이러한 傾向 또는 輿論을感知한 政治人이나 行政官僚에 의해서 이러한

類의 政府規制는 별 抵抗이나 充分한 檢討過程 없이 採擇될 수 있는 것이다.<sup>28)</sup>

이 問題를 또 다른 理論的 觀點에서 接近하고 있는 것으로서는 集團을 구성하는 固人 모두에게 利益이 됨에도 불구하고 集團의 共同目的을 實現하지 못하는 集團行動의 交錯狀態(collective action dilemma)를 解決하기 위한 代理人(agen)으로서 規制者(regulator) 즉 政府가 規制를 할 수 밖에 없다는 論理가 있다.<sup>29)</sup>

어느 한 理論的 觀角에서 보든 問題는 所得再分配效果를 가지는 政府規制로부터의 利害得失에 대하여 充分하고正確한 理解나 判斷을 갖지 못하는 一般公衆의 利害가 政府規制 政策決定過程에 충실하게反映될 수 없기 때문에 所得再分配의 經濟的 負擔者와 受惠集團이 明白하게 드러나는 租稅나 直接的 所得補助的 政策의 경우에 比較하여 政府規制를 통한 所得再分配政策은 政治的 過程이라는 面面에서 볼 때도 그리 마땅치스럽지 못하다고 하는 것이다.

### 3) 利益集團의 利益追求活動의 偏狹性

所 得 再 分 配 를 목적으로한 政府規制는 우리 주변에 수없이 많이 존재하고 있지만 그 각각의 경우에 1) 利益集團이 추구하는 利益이 介在되는 政府規制의 政策이 چ사이에(across issues) 그리고 2) 時間의 前後關係사이에(across time) 利益의 較量과 調整(trade-off or coordination)이 쉽지 않다는 것이다.

먼저 前者の 경우는 A라고 하는 政策에 利益을 갖고 있는 集團이면 A라는 政策으로부터의 利益에 집착하는 나머지 B 또는 C라는 政策으로부터期待되는 利益은 A의 利益과는 無關한 것으로 취급하고 마는 傾向이 있다고 하는 것이며, 後者の 경우는 당장의 利害가 걸려 있는 問題에 執着한 나머지 將來에 利益을 가져오게 될 問題는 等閑視하고 마는 性向을 갖는다는 것이다.<sup>30)</sup>

이러한 利益集團의 利益追求의 偏狹性 또는 그 결과로서 所得再分配를 目的으로 한 政府規制 사이에서의 還流效果(feedback effects) 또는 相衝性(trade-offs)을 等閑視하는 것은 결국 相衝的인 利害關係를 빚어내는 政府規制群을 量產하는 結果를 빚어낼 수 밖에는 없게 될 것이다. 이 경우에 수많은 政府規制相互間에 連循이 빚어지게 될 것은 必知의 事實이라고 할 것이고 그 結果 所得再分

28) Wilson은 이러한 類型의 政策決定過程을 “majoritarian politics”라고 부르고 있다. James Q. Wilson, *American Government: Institutions and Policies*(Lexington, Mass.: D.C. Heath and Co, 1980), 第14章, pp.419-420 參考。

29) Harry M. Mitnick, *The Political Economy of Regulation*(New York: Columbia University Press, 1980), pp.142-148 參考。

30) 이러한 性向이 部門間 또는 世代間 資源配分(sectoral or intertemporal resource allocation)의 非效率性을 誘發하는 것이라고도 말할 수 있다.

와 관련한 政府規制는 全體的으로 보아 論理의 一貫性・合理性을 크게 異失하게 될 수 밖에 없게 될 것이다.

이러한 現象은 政府가 租稅와 所得補助政策(tax and income support policy)의 一貫된 태도 안에서 統一性있게 體系的으로 所得再分配目標를 추구하는 경향과 比較해 볼 때 훨씬 더 큰 폭의 行政官僚의 裁量・이에 따른 不正腐敗・總體的 所得再分配效果의 不明確性(opaqueness)・經濟運用의 硬直化・行政機能의 重疊과 浪費 등을 招來할 가능성이 를 뿐아니라 政策決定의 民主性・公開性 측면에서도 커다란 問題點을 안고 있다고 하겠다.

#### 4) 政府規制의 硬直性・增幅性(inflexible and pyramiding regulation)

政府規制는 그 形態를 막론하고 市場과 價格機能의 排除를 그 屬性으로 하고 있으기 때문에 어떠한 目的에서 政府가 市場에 介入하게 되든 일단 그 介入이 시작되면 市場의 價格機能을 政府가 代替하는데서 비롯되는 豫測된 또는 豫測되지 않은 각종의 不作用을 除去 또는 補完하기 위해서 아니면 政府의 당초의 政策目的이 沮喪되지 않게 하기 위해서는 또 다른 形態의 政府規制가 불가피하게 수반되어야 하는 問題를 안고 있다.

아파트分讓價格規制의 경우를 例로 들어보면 ① 우선 建設業者에 대한 金融支援을 위한 金融規制가 필요하고 ② 規制된 價格에서 利潤을 확보할 수 없는 建設業者는 工事を 不實하게 할 우려가 있으므로 建築規制 및 檢查를 더욱 엄격히 해야 할 필요가 생기며 ③ 아파트分讓價格의 上昇을 막고 住宅用地를 확보하기 위해서는 豫定地의 土地價格上昇을 억제하는 規制措置를 해야 할 필요가 생기고 ④ 分讓이후의 프리미엄을 回收하기 위한 去來(轉賣)規制를 해야 할 필요가 생기며(住宅債權入札의 경우에도 마찬가지) ⑤ 경우에 따라서는 職場住宅組合方式의 아파트建立을 許容해 주어야 할 필요도 생기고 이러한 多種의 規制措置에도 불구하고 所期의 政策目標(庶民住宅의 供給)의 달성이 벽에 부딪치게 되면 ⑥ 住宅建設業者에게 추가적인 補助金을 支給하거나 아니면 아파트分讓價格의 現實化를 許容하지 않을 수 없게 될 것이며 이후에도 이러한 過程은 反復되어져 나가게 될 것이다.

또 다른 類型의 例로서는 國際競爭력이 없는 產業의 倒產 또는 失業의 防止를 위하여 그 產業을 보호하기 위한 輸入規制를 취하는 경우 該當產業의 製品을 中間財 및 部品으로 사용하는 後方產業(downstream industries)의 競爭力損失補填을 위하여 이 產業 역시 輸入規制로 보호해 주어야 할 필요가 생기고 이와같이 特定產業分野에 輸入規制가 擴大될 경우 이와 類似한 입장에 있는 餘他의

產業部門에서도 公平性見地에서 政府에 輸入規制를 요구하게 되면 政府로서도 이것을 거부하기가 政治的으로 용이하지 않기 때문에 결과적으로는 一國의 通商政策이 保護主義의 희오리(spiral of protectionism) 속에 휘말려 들어가게 되는 것도 볼 수 있게 되는 것이다(특히 美國·英國 등 활발한 利益集團의 活動 등 民主的 政治過程이 왕성하게 이루어지는 경우 이러한 現象은 더욱 현저하게 나타나고 있다).

以上에서의 論議와 分析을 종합해 본다면 결국 民主的 政治過程(democratic political process) 하에서는 個個의 政府規制政策이 수없이 많은 새로운 利益集團을 創出하고<sup>31)</sup> 部分的 利益에 執着하는 利益集團의 政策投入活動은 보다 많은 政府介入 내지 그것의 계속을 正當化하고 그 결과 市場經濟는 점점 政府介入에 壓倒<sup>s</sup>거나 抹殺되는 結果를 가져올 수 밖에 없게 될 것이다.<sup>32)</sup> 이러한 現象의 부득이 한 結果는 所得再分配를 목적으로 하는 政府規制의 量產에도 불구하고 社會가 바람직하다고 여기는 所得分配의 公平性 實現은 누구에게도 滿足感을 주지 못함으로써 보다 더 遼遠한 것이 되고 신기루와 같은 것이 되고 말 可能性도 없지 않다고 하겠다.

### III. 成得再分配量 直接的 目的으로 하지 않는 政府規制(社會的 規制의 경우)

序論部分에서 例示한 바와 같이 所得再分配를 그 直接的 目的으로 하는 것은 아니나 結果的 또는 附隨的 效果면에서 所得再分配에 深大한 영향을 미치는 類型의 政府規制도 많다. 이러한 경우 과연 政府가 그러한 所得再分配의 效果를 충분히 認識하고 있으면서도 그러한 政府規制를 被規制產業(regulated industry)이나 集團의 壓力에 의해서 實施한다고 해야 할 것인지<sup>33)</sup> 아니면 社會的 公共目

- 
- 31) Roger G. Noll and Bruce M. Owen, *The Political Economy of Deregulation: Interest Groups in the Regulatory Process* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1983), pp.33-39 參考。
  - 32) 集團理論(group theory) 主唱者の 한 사람이라고 할 수 있는 David Truman은 多元的 社會에서 個人은 서로 利害를 달리하는 수많은 利益集團에 所屬 되기 때문에 이러한 集團間의 競爭과 協商·妥協에 의하여 社會的으로 가장 바람직한 結果(政義)의 產生이 가능한 것으로 보고 國家의 獨自的 機能을 否定하는 입장을 취하나 이점에서 볼 때 이러한 見解에 대한 강력한 批判이 제기될 수도 있을 것이다. David S. Truman, *The Governmental Process* (New York: Alfred A. Knopf, 1958), p.164-165. and 514 參考。
  - 33) 이러한 立場이 곧 政府規制의 私益說(private interest theories of regulation)이라고 하겠다.

의 추구과정에서 불가피하게 야기되는 不作用이라고 해야 할 것인지는 대단히 중요한 問題이기는 하나 차치하기로 하고 本論文에서는 ① 이러한 類型의 政府規制의 根據와 動機 ② 所得再分配의 메카니즘 ③ 非意圖的 所得再分配效果를 最少화할 수 있는 代替的 規制政策手段의 檢討에 注目하려고 한다.

非意圖的 所得分配效果를 가지는 政府規制는 우리가 앞장에서 考察한 所得再分配의 政府規制(주로 價格規制를 포함하는 經濟的 規制(economic regulation)가 이에 該當됨)의 경우와는相反되게 外部效果(externalities)나 情報의 不完全性(imperfect information) 등 市場失敗(market failure)를 補正하기 위한, 다시 말하면 經濟效率性的 提高를 主目的으로 하는, 社會的 規制(social regulation)의 경우에 흔히 나타나는 것을 볼 수 있다.

아래에서는 이러한 類型의 政府規制의 所得分配的 效果를 주로 ① 企業間 不公平 ② 所得階層間 不公平 ③ 地域間 不公平의 세가지 次元에서 살펴보도록 한다.<sup>34)</sup>

#### 가. 企業間 差等效果(Differential impacts on firms)

企業을 대상으로 하는 많은 社會的 規制(例를 들면 環境規制・職業安全規制・食品衛生規制・物品安全規制・消費者保護規制 등)의 경우 異種企業間 또는 同種產業이라 하더라도 企業의 規模(size)・費用構造(cost structure)・地理的 位置 등 여러 要因에 따라同一產業의 企業間에 規制履行費用(regulation compliance cost) 또는 負擔能力면에서 커다란 差異가 존재하기 마련이다. 規制政策決定 또는 執行過程에서 政府가 이러한 產業間・企業間 差異와 特性을 적극적으로 考慮・反映한다고 할지라도 政府가 事前에 그것을 속속들이 把握하는 것 자체가 불가능한 일일 뿐더러 그것을 規制政策를 속에 완벽하게 反映시키는 것 역시 불가능한 일이기 때문에 經濟的 效率性 問題와 아울러 보다 중요하게 不公平性的 問題가 蓉起될 수 밖에 없다.

예를 들어 政府가 水質污染防治을 위하여相當한 費用의 淨水施設의 設置를 義務化한다고 할 경우 企業의 經濟的 負擔은 ① 產業의 性格(污染排出의 量・質 등)에 따라, ② 같은 產業이라 할지라도 企業의 規模・資金力・生產施設의 老

34) 주로 社會的 規制를 대상으로 하여 이러한 次元에서 所得分配效果의 研究의 強化必要性을 지적하고 있는 論文으로는 David Harrison, Jr., "Regulation and Distribution," in Allen R. Ferguson, *Attacking Regulatory Problems: An Agenda for Research in the 1980s*(Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Co., 1981), pp. 185-205 參考.

朽度·加工處理技術(process technology) 등 要因에 따라 ③ 또한 公害防止施設投資費用을 消費者에게 轉嫁시킬 수 있느냐의 市場特性에 따라 企業마다 크게 다르게 나타나게 될 것이며 이에 따라 一部企業은 生產과 雇傭을 줄이거나 企業을 關鎖해야 하는 등의 措置가 불가피해지게 될 것이다.<sup>35)</sup>

그리나 問題는 政府規制에 따른 負擔의 不公平性 問題로 그치는 것이 아니고 長期的으로 볼 때 一部企業의 倒産 또는 退出(exit)로 말미암아<sup>36)</sup> 當該產業이 그와 같은 政府規制를 이행해 나갈 수 있는 企業群(大企業 및 高收益性企業)에 의하여 獨寡占化되고 이러한 企業들은 그 結果 언젠가는 獨寡占的 利潤을 확보할 수 있게 될 것이며 이러한 獨寡占的 市場構造는 그러한 政府規制가 存續하는 한 該當產業에의 新規參與(new entry)마저 沮害함으로써 더욱 助長될 수 밖에 없다는 점에서 經濟的 效率性 측면에서도 심각한 問題를 제기한다.

보다 普遍的인 경우로서 政府가 環境規制로 인한 바람직하지 못한 所得再分配效果를 未然에 방지해 볼 目的으로 零細·老朽企業 등에 政府規制의例外的措置(免責 또는 輕減 및 猶豫 등)를 허용해 주게 된다면 이번에는 당초의 環境保護目的을 크게 阻喪시킬 수 밖에 없음은 뻔한 노릇이 아닐 수 없다. 政府가 中小企業에게例外的措置를 허용하지 아니하고同一水準의義務를 부과하는 대·1 이들에게 公害防止施設費用을 補助해 주거나 金融支援을 해주는 경우도 있다. 나아 경우에는 補助金 때문에 公害를排出하는 業所가 오히려增加하게 될 憂慮도 배제할 수는 없기 때문에 經濟的 效率性的 問題는 尚存한다고 하겠다.

이러한 類型의 政府規制는 또한 企業의 長短期的 收益性 및 경우에 따라서는 企業의 存亡을 좌우하는 重大事가 되기 때문에 각각의 競爭的 立地(competitive position)와 戰略的 考慮에 따라 企業은 政府規制의 向方에 대하여 대단히 敏感해질 :: 밖에 없고 그 결과 政府의 規制政策過程에서는 關係된 產業 및 企業의 利益集團活動이 대단히 활발한 反面에 公害規制로부터 便益을 얻게 될 一般大衆은 公害規制의 “公共財”的 性格으로 인하여 積極的인 政策活動을 벌이지 않게 됨으로써 결국은 規制機關과 被規制產業사이에 共生關係가 조성될 가능성이 크다고 하겠다.<sup>37)</sup>

35) 一部企業에서는 關係公務員에 賂物을 제공하는 방법으로 얼마간 지탱해 나갈 수도 있을 것이나 궁극적인 問題解決方法은 될 수 없을 것임.

36) 이것은 지나친 假定이라는 反論이 있을 수도 있겠지만 이러한 종류의 政府規制의 累積的 效果를 생각한다면 능히 있을 수 있는 일일 것임.

37) Wilson은 이러한 경우의 政策過程을 顧客政治(client politics)라고 表現하고 있다.

이러한 現象은 위에서 든 社會的 規制의 어떠한 경우에 든 共通的으로 나타날 수 있는 것이며 產業 스스로의 自律規制(industry self-regulation)의 경우에도 마찬가지의 問題가 생겨날 수 있다. 예를 들면 消費者安全과 밀접한 관계가 있는 製品(自動車·오토바이(motor cycle)·電氣用品·醫藥品 등) 生產業體들이 適當生產者組合을 結成하고 여기에서 安全基準(safety standard)을 自律的으로 選定하여 規制를 自請했다고 하는 경우 新規業體의 參入을 妨害함으로써 既存生產業體들이 이 같은 自律規制를 통하여 카르텔(cartel)을 形成하는 셈이 되는 경우가 바로 그것이다.

以上에서 考察한 바와같이 많은 社會的 規制에 있어서 그것의 本來의 目的是 市場失敗를 補正한다는 축면에서 또는 人間다운 삶의 質(quality of life) 確保 또는 經濟的 弱者(中小企業·消費者 등)의 保護를 目的으로 하는 것임에도 불구하고 政府規制의 實質的 效果에서는 또 다른 類型의 不公平의 問題·經濟的 效率性의 問題·規制政策過程의 民主性·公正性問題를 야기시키는 것이 보통이며 政府規制를 研究하는 學者들의 주된 關心은 이러한 不作用을 最少化할 수 있는 代替的 規制政策手段의 發掘 및 實用化에 모여지고 있다.

앞에서 든 環境規制의 例를 다시 들어 본다면 많은 經濟學者들은 硬直의 環境基準(environmental standards)의 設定보다는 汚染物質의 排出에 대하여 各企業이 最少의 費用으로 環境基準을 달성할 수 있도록 市場機能을 최대로 活用하는 規制手段 즉 汚染防止稅(emission charge or tax)制度·또는 讓渡可能한 汚染權(marketable permits)制度의 採擇을 권고하는 있는 것이다.<sup>38)</sup> 이러한 規制手段들은 經濟的 效率性·社會的 衡平性 및 倫理性·規制效果의 確實性·規制政策執行의 統一性·環境淨化財源의 確保 등의 次元에서 많은 長點을 갖고 있음에도 불구하고 實際의으로 採擇되어 사용되는 경우는 적은바 그것은 이러한 規制手段들에 대한 政治人們의 理解不足이 우선 가장 큰 障碍要因이 되고 있고 다음으로는 一種의 “社會惡(social ill)”이라고 할 수 있는 公害를 그것의 生產者인 企業 스스로의 裁量에 맡겨 처리하려고 하는 것이란 점에서 社會通念에 반하는 것으로一般的으로 받아 들여지고 있는데 問題가 있다.

---

James Q. Wilson, *The Politics of Regulation*(New York: Basic Books, 1980), 第10章 參考。

38) 이러한 研究들은 무수히 많으나 Thomas C. Schelling, *Incentives for Environmental Protection* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1983); Paul Burrow, *The Economic Theory of Pollution Control* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1980) 등 參考。

#### I.所得階層間 差等效果(Differential impacts on income groups)

앞에서 考察한 바와같이 規制政策手段이 硬直的・指示的 規制(inflexible and directive regulation)일 경우 그것의 負擔이 中小企業・零細企業・老朽技術(obsolete technology)에 주로 의존하고 있는 舊式企業(older firm)의 경우에 상대적으로 過重하게 지워질 수 밖에 없는 것은 당연하다고 하겠으나 이 경우 이러한 企業의 勞動者들은 政府規制의 直・間接的 效果로서 失業 또는 賃金損失의 危險을 보다 더 크게 안고 있다고 할 수 있을 것이다.

이러한 差等的 效果는 低所得勤勞者層을 保護하기 위한 政府規制, 예를들면 作業場의 安全確保 및 職業病의豫防을 위한 施設命令 또는 最低賃金制度의 경우 특히 현저하게 나타나는데 이러한 종류의 政府規制는 政府의 政策目標와는 전혀 다르게도 受惠對象集團에게 도리어 不利한 영향을 미치는 결과를 초래한다는 점에서 規制政策過程에서 보다 慎重한 考慮가 있어야만 할 것이다.

政府가 產業政策의 目的에서 構造的 不況產業(structurally depressed industries)이나 소위 斜陽產業(declining or ailing industries)을 產業合理化業種으로 指定하여 該當產業의 縮少調整을 도모하려는 경우에 있어서도 投資의 他部門에로의 誘導는 만의 아니라 그러한 產業分野에 종사해 온 勞動者들의 轉業 또는 職業再訓練을 위한 必要措置를 事前에 併行하지 않는 경우에는 이들에게 一時의in 過重한 產業合理화의 負擔을 안겨주게 될 것이다.

특히 최근 우리社會에서 크게 問題가 되었던 바와같이 產業合理化의 必要性이 外國의 壓力에 의한 輸入開放에 의하여 促發되는 경우(예컨대 쇠고기 및 양 담배 輸入開放)에는 輸入開放에 따른 產業再編成의 負擔이 特定階層(이경우는 該當居民)에 一時의으로 過重하게 賦課된다는 점에서 반드시 이들에 대한 補償對策(compensatory policy measures)이 講究되어져야만 한다고 할 것이다.

다음으로 많은 社會的 規制의 경우 그것을 통해서 期待되는 便益(benefit) 즉 깨끗한 環境・安心하고 사용할 수 있는 食品・醫藥品・物品의 確保로부터 일게 되는 健康과 安全에 대한 認識과 評價(valuation)은 高所得階層의 사람이 低所得階層의 사람과 비교하여 相對的으로 높다고 하는 것이 常識처럼 되어 있지만 이와 같은 目的의 社會的 規制가 受惠者가 누리는 便益의 水準과 아무런 相關性없이 다시 말하면 兩者사이의 比例的 關係가 없이 수행되는 경우(예를들면 政府가 豫算을 들여서 公害防止事業을 시행하는 경우) 高所得階層에게 결과적으로 보다 많은 便益(金錢으로換算된 便益)이 歸屬되게 된다는 것이다.

이러한 主張에 대하여 一般的으로 租稅制度가 잘 整備되어 있는 경우 高所得階層이 보다 높은 租稅負擔을 안고 있기 때문에 所得階層間 不公平의 문제는 그렇게 크지 않을 수 있다는 反論도 提起될 수 있겠으나 이 問題에 대한 궁극적 판단은 결국 無形의 便益(intangible benefits)에 대한 金錢的 換算의 문제와 밀접하게 관련되어 있다고 하겠다.<sup>39)</sup>

끝으로 政府規制(주로 社會的 規制의 경우)로 인한 所得效果는 住宅價格・賃金 또는 製品價格에 反映되는 것이 보통인데 飛行場의 滑走路周邊의 住宅價格은 비행기의 離着陸時의 騒音公害로 인하여 他地域에 있는 類似住宅에 비하여 낮을 수 밖에 없고 作業場의 安全度가 낮은 경우에는 賃金에 危險手當(risk premium)이 있게 마련이며 安全度가 높은 電氣用品・石油製品 또는 玩具類의 價格은 그렇지 못한 同種製品價格보다 비싼 것 등이 좋은 例가 될 것이다.

이와같은 例들의 경우 조급 危險性이 높다고 하더라도 낮은 價格 때문에 不良 製品을 選好하는 경향이 높은 低所得階層 사람의 경우에는 強力한 政府規制로 인하여 이러한 低廉한 商品을 더 이상 購買할 수 없게 되거나 아니면 종전 보다 적게 消費할 수 밖에 없게 될 경우를 想定해 볼 수 있는데 이러한 경우 과정上 政府規制가 바람직한 것인지 與否는 社會的 價值判斷의 問題라고 하겠다.

여기서 또하나 指摘하고자 하는 것은 政府規制로 인한 負擔이 궁극적으로 누구에게 彙着(incidence)하느냐의 문제인데 앞에서 든 비행장 인근지역의 住民의 경우<sup>39)</sup> 또는 주기적으로 大學生들의 태모 鎮壓過程에서의 최루탄가스 등으로 被害<sup>40)</sup> 입는 大學街住宅 住民의 경우 이들이 입는 損失을 補償하는 方法의 하나로서 政府가 그러한 住宅을 아예 購入하여 다른 用途地域으로 轉用하는 경우를 생각해 볼 수 있는데<sup>40)</sup> 이때의 問題는 飛行場公害 또는 大學街公害가 社會의 으로 認識되기 시작할 무렵 正常價格보다 낮은 價格으로 住宅을 처분하고 다른 곳으로 移住했거나 또는 그곳에서 계속 居住하고 있는 原居住者가 진정한 被害者<sup>41)</sup> 지 補償時點에서 그러한 地域의 住宅을 所有하고 있는 사람(또는 傳貲를

39) 이러한 問題意識하에서 公害規制의 所得階層間差等의 效果의 測定을 試圖한 것들로서는 Myrick Freeman, "The Distribution of Environmental Quality," in A.V. Kneese and B.T. Bower(ed.) *Environmental Quality Analysis*(Baltimore: Johns Hopkins Press, 1972); Robert Dorfman, "Incidence of Benefits and Costs of Environmental Progress," *American Economic Review*, Vol. 67 (1977), pp.333-40; David Harrison, Jr., *Who Pays for Clean Air?* (Cambridge, Mass: Ballinger Publishing Co., 1975) 등 參考。

40) 실제로 大韓航空과 서울市에서 金浦 비행장 주변의 宅宅購入을 檢討하고 있다는記事가 있었음.

들어 살고 있는 사람)이 아니라는 사실이다. 그 理由는 이들의 경우 이미 널리 알려져 公害때문에 住宅購入時 또는 傳貰入住時 正常價格 이하의 價格을 支拂하고 그러한 住宅을 구입 또는 入住하였을 것이기 때문이다.

#### 4. 地域間 差等效果(Differential impacts on regions)

앞에서 든 飛行場・大學街 주변의 住民에게 미치는 所得效果와 같은 경우는 여기서 그치지 않고 核發電所 또는 核廢棄物處理場・쓰레기 및 下水處理場・矯導所・障礙者收容施設(예컨대 精神薄弱者등)・軍部隊施設 등 일반적으로 누구나 즐기의 住宅地域에 가까이 위치하는 것을 꺼리는 傾向이 강한 施設物의 경우에 공통적으로 발생하게 되는데 이때 그것의 設置場所를 어디로 決定할 것이냐하는 문제는 民主的인 規制政策過程에서 대단히 複雜한 問題가 아닐 수 없다.

이는 反對로 市道間의 工業(가급적 無公害產業)誘致競爭・都市再開發事業 또는 農地區劃整理事業對象地로의 選定을 위한 地域間競爭 또는 新規道路나 鐵道(또는 地下鐵)의 路線 및 經由地域編入競爭 등의 경우에는 이러한 것들이 地域의 成長・發展에 至大한 波及效果를 가지고 있기 때문에 地域間 誘致競爭이 치열하여 마찬가지로 政策決定 過程상에 많은 어려운 問題가 介入되는 것을 볼 수 있다.

政府規制의 所得再分配的 效果를 地域을 單位로 하여 보게 될 경우 地域內 住民의 所得측면에서의 異質性(heterogeneity)이 대단히 높기 때문에 一義的인 結論은 도출하기는 대단히 어려운 일이겠으나 地域間 差等의 問題를 순전히 政治人의 策略(예를들면 log-rolling 또는 pork-barrelling)에 내맡기기 보다는 個個의 政府規制가 地域內 住民 특히 所得階層에 따라 어떠한 差別的 效果(費用과 便益의 兩側面에서)를 가져 올 것인지 그리고 政府規制의 累積的 效果面에서는 또한 어떠한 結果가 초래되게 될 것인지에 대한 면밀한 檢討와 分析이 있어야 할 것이다.

최근 우리 나라에서도 地方自治制의 實施가 現實問題로 대두하게 됨으로써 政府規制의 施行主體(中央政府 또는 地方政府)의 측면에서도 全般的인 再調整이 있어야 할 것인바 이 경우 中央政府와 地方政府 어느 편이 政府規制의 所得再分配的 效果를 보다 더 正確하게 파악할 수 있느냐하는 것이 政府規制機能再分配의 중요한 基準이 되어야 할 것이며, 地方政府의 自律性을 보다 더伸張시키는 것이 필요하다고 판단되는 경우라 할지라도 全國的 見地에서의 地域間均衡이란 次元의 問題는 아무래도 中央政府의 水準에서 다루어져야 할 問題이

으로兩基準間의 調和點을 찾는데 많은 研究가 있어야 할 것이다.

#### IV. 政府規制緩和(Deregulation)와 所得再分配效果

지금까지 우리가 살펴보아 온 것과 같이 政府가 所得再分配를 意圖的・明示的으로 삼고 있느냐의 與否에 관계없이 政府規制는 거의例外없이 所得再分配效果를 가지고 있고 이에따라 政府規制를 둘러싸고 많은 利益集團(interest groups)이 生成되거나 離合集散을 반복하는 것을 볼 수 있다. 政府規制로부터 直接的으로 利益을 얻고 있는 利益集團은 既得利益(vested interests)의 維持・擴大를 위해서, 政府規制로부터 直・間接的으로 損害를 보고 있는 集團은 이러한 政府規制의 撤廢 또는 緩和를 위해 集團의 努力を 기울일 것은 民主的多元的資本主義社會에서 당연하다고 하겠다.

따라서 政府規制의 目的・對象・強度는 관계된 利益集團의 勢力關係에 따라 流動的인 特性을 갖고 있다고 할 수 있고 이때의 勢力關係에 영향을 미치는 要因도 다양하다. 一般的으로 말하여 人間의 生命・健康・安全, 基本權(civil rights)・機會均等의 確保 등을 主目的으로 하는 社會的 規制(social regulation)의 경우에는 一般公衆의 이러한 “公共財”에 대한 需要의 增大傾向에 따라 利益集團의 勢力關係는 規制對象의 幅과 強度를 보다 擴大하는 방향으로 기울기 쉬기 때문에 우리가 최근에 經驗하고 있는 바와 같이 새로운 領域에서 새로운 政府規制가 增加一路에 있는 것을 볼 수 있게 되는 것이다.

이에 反하여 企業의 價格・利潤의 規制 또는 特定產業部門에의 進入制限(entry barrier) 등을 屬性으로 하는 經濟的 規制(economic regulation)의 경우에는 ① 이러한 規制가 갖고 있는 經濟的 非效率性(inefficiency)・經濟構造의 硬直化 및 인플레이션助長・財政的 負擔의 加重 등 經濟的 弊害가 많은 經驗的 研究(epirical studies)에 의해 밝혀지고 ② 產業의 特性과 競爭樣相이 急速한 技術進步(technological progress)에 따라 크게 變化해 갑으로써 ③ 또한 國民經濟의 世界經濟에의 統合 또는 相互依存性의 增大가 요구되고 있는 國際經濟現實속에서 최근에 들어 緩和 내지 縮少되어가는 것이 先・後進國을 막론하고 共通的으로 보여지고 있는 趨勢라고 하겠다.<sup>41)</sup>

(1) 美國과 日本에서의 經濟的 規制緩和의 推進動機와 그 經濟的效果에 관한 概略的分析에 관하여는 經濟企劃廳 綜合計劃局(編), 「規制緩和の經濟的效果—規制緩和研究會報告書」, 1987; 및 Alan B. Morrison and Roger G. Noll, *Government and the Regulation of Corporate and Individual Decisions* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1980) 參考.

우나라의 경우에도 1970年代末이래 經濟自律化(economic liberalization) 또는 民間主導經濟로의 轉換이라는 旗幟아래 輸入開放・金融自律化・外換 및 資本市場의 自由화가 급속하게 진전되어 왔고 최근에는 公企業의 民營화(privatization)도 계속 이루어지고 있는 과정에 있다.

이와같이 經濟的 規制와 社會的 規制가 서로相反되는 傾向속에 있다고 하여 여기에서 말하는 政府規制緩和가 經濟的 規制만을 對象으로 하고 있는 것으로 생각하는 것은 옳지 못하다. 왜냐하면 이미 前章에서 설명한 바와같이 社會的 規制의 경우에도 規制의 主體・規制政策手段(regulatory instruments)・規制의 時期・規制強度의 調節 등 언뜻 보기에는 技術的인(technical) 事項들처럼 보이는 것들을 둘러싸고 利益을 달리하는 關係集團사이에 끊임없는 對立과 葛藤이 있기 마련이기 때문이다.

이제 앞에서 指摘한 바와 같이 政府規制의 所得分配의 側面에 우리가 주목하여야 할 必要性은 政府規制緩和의 경우에도 同一하다고 할 것인바 그것의 所得分配效果 즉 누구를 위한(for whom?) 規制緩和인가에 分析의 焦點이 놓여져야 할 것이다. 이러한 면에서 볼 때 政府規制緩和의 擡頭背景이 무엇인지를 파악하는가 주목하는 것은 대단히 중요하다고 하겠다.

政府規制緩和의 推進背景으로서는 ① 既存의 政府規制의 失敗 또는 그것의 限界性, 否定的・歪曲的 效果 등의 露呈으로 인하여 政府規制 全般이 公益的 觀點에 기인して 政治問題화하는 경우와 ② 經濟・社會・產業・技術環境의 變化속에서 產業의 競爭力關係 및 市場構造(market structure)를 自己들에게 가장 有利한 방향으로 再編成해 보려고 하는 私的利益(private interest) 動機에서 출발하는 경우로 나누어 보는 것이 有用하다고 할 수 있을 것이다.

1) 前者の 경우는 政府規制의 不公平・不合理性이 눈에 띠게 累積되어 가고 있음에도 불구하고 官僚的 利益과 惰性(bureaucratic interests or bureaucratic inertia) 및 被規制產業과의 密着關係에 의하여 그것이 是正되지 못하고 있다가 政權의 變動・政治民主化 등 주로 政治的 要因의 變化에 따라 政府規制 全般에 대한 改革(regulatory reform)問題가 폭넓게 다루어지는 경우를 指稱하는 것으로서 國內外를 막론하고 어느 政府나 執權初期에 規制改革(또는 行政改革)에 커다란 政策的 關心을 기울이는 傾向을 볼 수 있다.

그럼 가 하면 이러한 性格의 政府規制緩和가 政府部處間의 機關的 競爭이나 政府政策運用의 主導權 爭奪의 样相으로서 나타나게 되는 경우도 있는데<sup>42)</sup> 우

42) Barry M. Mitnick, 前揭書, p.433 參照.

디나라에서 經濟企劃院이 주도하여 온 經濟規制의 緩和 또는 經濟自律化・公企民營化 등의 事例는 이러한 傾向을 강하게 띠고 있다고 볼 수 있을 것이다.<sup>43)</sup>

물론 이러한 경우에 있어서 政府規制의 改革이 政治的 變動期에 있어서의 力關係의 變化(國家의 社會的 統制力의 強化 또는 利益集團間의 政治的 影響力關係의 變化)에 의하여 이루어진다는 점에서 그 特色이 있으나 그렇다고 하여 이러한 勢力關係變化의 底邊을 이루는 經濟社會的 環境의 變化와 관련없이 이 투어질 수는 없을 것이다. 다만 여기서 強調하고자 하는 바는 이러한 경우에 있어서의 政府規制緩和는 政府規制의 所得分配效果와 관련하여 생각해 볼 때 그 존의 規制政策過程에 있어서의 疎外集團(例를 들면 消費者, 勞動者 등)의 利益이 政府規制의 改革過程에서 보다 많이 反映될 수 있다고 하는 것이다. 그 理由는 民主的 政治體制하에서는 選舉運動(potitical campaign)過程을 통해서 疏外集團 및 經濟的 弱者の 政治的 목소리(potitical clout)가 政治的比重을 가질 수 있고 權威主義的 政治體制의 경우에 있어서도 選舉方法의 經由與否에 관계없이 執權勢力들이 過去의 政策失敗나 遺產(policy failure and legacies)의 清算을 통하여 새로운 政治的 支持基盤을 구축하려고 하는 政治的 戰略(macropolitical strategy)을 사용하는 경우가 많기 때문이다.

어떠한 경우가 되었든간에 政權變動期의 行政改革의 次元에서 政府規制緩和가 다루어지게 될 경우에는 規制機關이나 被規制產業의 既存利益과 政治的影響力이 크게 制約을 받지 않을 수 없고 따라서 이들의 改革에 대한 抵抗力도 크게 萎縮될 수 밖에는 없기 때문에 所得再分配의 側面에서 보면 바람직한 方向으로의 規制改革可能性이 상대적으로 높아지게 된다는 것이다.<sup>44)</sup>

2) 위의 경우와 對照를 이루는 것이 바로 經濟・社會・產業・技術環境의 變化를 最大限 活用하여 產業의 競爭力關係 및 市場構造를 自己들에게 가장 有利한 方向으로 誘導하려고 하는 意圖에서 政府規制의 緩和 또는 自由로운 市場經

43) 이러한 分析視角에서 우리나라의 經濟自律화 過程을 研究한 論文으로는 Byung-Sun Choi, "Institutionalizing A Liberal Economic Order in Korea: The Strategic Management of Economic Change," Unpublished Ph.D Dissertation, Harvard University, 1987 參考.

44) 이러한 視點은 國家中心理論(state-centric theories)에서 말하는 國家自律性(state autonomy)과 國家能力(state capacities)의 關係속에서 더욱 명료하게 밝혀지고 있다. Dietrich Rueschemeyer and Peter B. Evans., "The State and Economic Transformation: Toward An Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention," in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (ed.), *Bring the State Back In*(Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 60-70 參考.

濟秩序의暢達을主唱하는경우이다.經濟·產業·技術環境의變化는항상產業間 또는同種產業內企業間의競爭力關係에變化를일으키고이過程에서個個產業과企業은각각의競爭力地位(competitive position)에따라政府規制에대한利害關係를달리하게마련이며競爭力優位의產業및企業群또는보다큰政治的影響力を행사할수있는產業및企業群은government規制의持續狀態하에서보다는그들이競爭力優位를보다잘발휘할수있는自由로운市場競爭體制를選好하여政府規制의緩和를要請할수있다는것이다.

第5共和國末期에이르면서부터全國經濟人聯合會를中心으로한大企業集團이經濟自律화또는民間主導經濟로의轉換을促求하는一聯의 움직임을계속하고있는것은이러한경우의좋은example가된다고할것이다.<sup>45)</sup>이들이주장하는많은事項 가운데특히그러한傾向이두드러지게나타나고있는경우로는金融自律化(金融部門에대한各種의政府規制撤廢및緩和)와獨寡占및公正去來規制의경우일것이다.

이兩者의경우에있어서大企業集團이우려하는것은中小企業·勤勞者·農民·消費者등그동안疎外되어온集團과階層의政治社會의立地와協商力이強化되는추세속에서그리고通商摩擦등國際經濟與件이날로惡化되는속에서自己들이차지하고있는優越한經濟的地位가심각한危脅에처하는것을防止하는方法은經濟成長에따라政府規制및介入의妥當性이많이喪失되고있다는總體的·概括的分析을빌미로삼아더이상의政府規制의擴大를沮止하는것이라고보고있다는것이다.

이들의主張을經濟의efficiency측면에局限시켜본다면상당한論據가있는것도事實이나그들의숨은意圖는만일政府가疎外集團의上昇하는political壓力속에서그들의自由로운經濟活動을보다制約하는방향으로의새로운政府規制를擴大·強化하게되면그들이누려온競爭力優位基盤이위협받지않을수없다고보고있는것이다.

여기서注意를요하는것은이들이自己들의利益維持또는強化에政府規制緩和·公要性의論據를두지않고經濟全體의活力振作또는부단한經濟成長·安定·公益을앞세우고있다는點이라고할것이다.

이問題를좀더다른角度에서살펴본다면이들에게있어政府規制와介入이

45) 大韓商工會議所, “自由企業主義의暢達을위한提言—第12代國會에마련다,”(1985.1.) 및 “經濟民主化를통한企業活力의振作—第6共和國에대한經濟政策提言,”(1988.2); 全國經濟人聯合會, “新政府의經濟運用方向에관한經濟界意見,”(1988.1) 등参考. 특히全經聯과大韓商議의미묘한立場차이에注目要함.

過去 1960~70年代에는 自己들의 急速한 成長을 복돋우는 방향으로 作動해 온데 反하여 앞으로의 政府規制는 自己들의 自由로운 經濟活動을 制約하는 기추장스 름고 귀찮은 存在로 그 性格이 크게 轉換되고 있거나 그러할 可能性이 아주 크다고 보고 있다는 것이다. 다시 말하면 中小企業·農業部門에의 金融支援擴大· 中小企業固有業種指定·金融機關民營化時 大株主持分의 制限 등은 모두 이들의 過去의 成長패턴과 企業經營方式에 키다란 修正을 요구하는 것인바 이렇게 複雜에야 차라리 政府의 市場經濟에 대한 介入과 規制를 緩少시켜 그들이 優越한 經濟力を 자유롭게 行使할 수 있게 되기를 원한다는 것이다.

따라서 大企業集團 등 기왕의 成長爲主의 經濟政策過程의 주요한 受惠集團이 變化하는 政治社會的·經濟的 環境의 變化 속에서 既得權의 維持를 圖謀하고자 하는 意圖에서 주장하는 經濟自律化 또는 政府規制緩和는 그것이 經濟民主化的時代의 要請과 相馳된다는 점에서 慎重을 기해야 할 필요가 있다는 것이다. 왜냐하면 經濟自律化는 經濟的 效率性측면에서 政府의 과다한 市場介入보다는 市場幾能을 살려나가자는 것이 그 취지인데 반하여 經濟民主化는 經濟力의 集中 또는 所得不均衡의 是正을 위하여 政府가 보다 적극적으로 市場에 介入해야 할 것을 요구하는 것이기 때문에 兩者는 그 本質을 달리하고 있는 問題라고 할 수 있는데 이 두가지의 政策方向의 差異에 대하여 충분한 注意가 기울여지지 못한다면 결과적으로 經濟自律化에 따른 所得再分配의 效果는 低所得階層에게 불리한 方향으로 작용할 가능성이 아주 높기 때문이다.<sup>46)</sup>

## V. 結論

놓은 先進國에서와 마찬가지로 우리나라에서도 최근 政府規制의 合理化問題가 큰 政策이슈로 제기되어 있다고 할 것인바 本論文은 政府規制의 政治經濟學的 接近을 통하여 政府規制에 內在되어 있는 많은 政策問題들 가운데 특히 所得再分配와 관련한 問題들을 重點的으로 다루어 보았다.

政府規制는 그것이 所得再分配를 意圖的·明示的 目的으로 하고 있느냐 與否를 가릴 것도 없이 거의 어느 경우에나 所得再分配의 效果를 가지고 있다고 할

46) 經濟自律화 經濟民主화의 概念上 差異와 政策過程上 含意에 대하여는 俞煥·崔炳善, “今後經濟自律화의 主要課題와 推進體制改善方向,” 韓國開發研究院, 1987.12 및 Byung-Sun Choi, “Political and Economic Democratization and Its Impacts on the Government-Business Relationship in Korea,” 政策論叢, 第3卷(1988) 서울大學校 行政大學院, 參考。

것인 <sup>46)</sup> 政府規制 研究에서는 政府規制의 意圖的・非意圖的 所得再分配效果에 대한 편밀한 分析이 반드시 그 核心的一部分으로서 다루어져야만 할 것이다. 本論文은 이러한 視角을 좀 더 분명히 드리낼 필요에서 政府規制를 所得再分配目的이서 행해지는 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어 政府規制의 所得再分配的 效果를 考察하여 보았다.

우선 第Ⅱ章에서는 政府가 所得分配의 改善 또는 社會的 經濟的 衡平性의 확보를 목적으로 하여 政府規制手段에 의존하는 경우 그것의 經濟的 效率性 所得分配의 實質的 公平性・政治的 合理性 면에서의 問題點을 지적하고 이러한 目的하에서의 政府規制가 왜 보다 直接的인 租稅와 所得補助政策手段에 비하여 劣等한 政策手段인가를 分析하였다.

다음 第Ⅲ章에서는 政府가 所得再分配를 목적으로 하여 政府規制를 하는 것이 아닌 경우에 있어서의 政府規制의 非意圖的・潛在的 所得再分配效果를 分析하고 여기에 規制政策擔當者の 注意를 환기시키고자 하였다.

第Ⅰ章에서는 政府規制緩和에 따르는 所得再分配效果를 다루어 보았는데 앞의 2個章에서의 分析을 逆으로 적용해 볼 수 있기 때문에 여기에서는 政府規制緩和의 推進動機・背景・推進勢力의 差異에 따라 政府規制緩和가 社會全體로서의 衡平性增進에 도움이 될 수 있는 경우와 그렇지 못할 가능성이 큰 경우로 나누어 考察하는데 主眼點을 두었다.

本論文에서 미처 다루지 못한 것은 어떠한 所得分配狀態가 社會的으로 바람직한 것인가의 보다 根本的이고 哲學的인 문제라고 할 것인바 여기에는 수많은 學問的 論難이 있어 왔고 아직까지도 어떠한 合意에 이르고 있지 못한 것이 事實이기 때문에<sup>47)</sup> 抽象的인 論議로 복귀하는 것을 피하고 다만 우리가 一般的으로 생각할 때 不公平하다고 느낄 수 있는 要因과 要素들이 政府規制의 경우 항상介入될 수 있는 것을 가급적 많은 例示를 통하여 확인하여 보고자 하였다.

---

47) Okun, 前掲書; Amy Gutmann, *Liberal Equality*(Cambridge: Cambridge University Press, 1980); John Rawls, *A Theory of Justice*(Cambridge, Mass.:Harvard University Press, 1971) 등 參考.