

규제수단과 방식의 유형 재분류

최 병 선*

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 규제수단의 기본유형
- III. 경제규제 영역에의 적용과 평가
- IV. 결론

〈요 약〉

규제를 경제규제와 사회규제로 분류하는 정통적인 방식은 여러 장점이 있지만 정책수단의 비교연구에는 적합하지 않은 면이 있다. 이런 문제의식에서 이 글은 양 규제영역에서 통합적으로 사용될 수 있는 규제수단과 방식의 재분류를 시도하고 있다. 이를 위해 최병선(1992)의 사회규제수단의 유형화 방식을 수정한 다음, 이것이 경제규제수단의 분류방식으로도 적합성이 있는지를 검토하고 있다. 검토결과 가격규제를 제외한 여타 경제규제의 경우 적합성이 있음을 확인할 수 있었다. 이 연구는 경제규제 영역에서의 논의와 연구의 초점이 규제 자체의 정당성 비판에 머무르지 않고, 실천적인 차원에서 좀 더 의미가 큰 규제수단과 방식의 개선으로 나아갈 수 있는 계기를 제공할 것으로 기대된다.

【주제어: 경제규제, 사회규제, 투입요소기준 규제, 성과기준 규제, 경제유인 규제, 시장기반 규제, 조세, 보조금 등】

I. 서론

규제연구에서는 일반적으로 규제를 경제규제(economic regulation)와 사회규제(social regulation)로 대별한다. 규제의 원인과 효과, 규제를 둘러싼 이익집단·정치인·관료간의 상호작용 패턴, 역사적 변천과정, 시장경제에 대한 함의 등 여러 차원과 측면에서 양자가 다르다고 보아서다. 그러나 이런 분류는 규제를 정책수

* 서울대 행정대학원 정책학과 교수(bschoi1@snu.ac.kr)
논문접수일(2009.5.11), 게재확정일(2009.5.19)

단의 일종으로 보고, 정책수단간의 비교와 선택이라는 차원을 중시하는 연구에서는 적합하지 않아 보인다. 정책수단 연구의 선도자격인 Salamon (2002)에서도 경제규제와 사회규제가 별개의 정책수단으로 다루어지고 있긴 하지만, 이는 다음과 같은 이유에서 타당하지 않다는 것이 필자의 판단이다.

우선 사회규제의 영역에서 새로운 규제방식과 수단이 속속 개발됨에 따라 기존의 분류방식의 적절성과 타당성을 재검토해 볼 필요성이 제기되고 있다. 예컨대 최병선(1992)은 사회규제의 수단을 명령지시적 규제수단과 시장유인적 규제수단으로 양분하고 있으나, 근래 성과기준 규제방식과 경제유인 규제방식의 사용이 크게 늘면서 이런 분류법의 적절성에 대하여 의문이 일고 있다.

한편 경제규제 영역에서는 아직까지도 경제규제 자체의 필요성과 정당성 여부를 따지는 규범적 논의가 중심을 이루고 있는 반면에 대체가능한 규제수단의 개발이나 규제수단간의 비교·평가 등에 관한 논의는 거의 없다. 경제학적 정당성이 심히 의심스럽긴 하지만 경제규제가 널리 사용되고 있을 뿐만 아니라, 새로운 형태의 경제규제가 속속 등장하고 있는 현실에 비추어 볼 때 이러한 규제의 비효율성을 최소화할 수 있는 대안을 개발하고, 비교선택 기준을 제시하는 등의 일은 더 이상 소홀히 할 수 없는 일이다.

이런 문제인식에서 이 글은 먼저 최병선(1992)이 사회규제 영역에서 사용했던 규제수단 유형을 사회규제와 경제규제 영역 모두에 적용이 가능한 형태로 수정해 재분류하고 있는 바, 새로운 분류방식에서 규제수단은 크게 네 가지 유형으로 제시되고 있다. 이어서 이렇게 재정립된 규제수단 유형을 경제규제의 영역에 확대 적용해 봄으로써 이런 분류방식이 경제규제 영역에서도 적실성이 있는지를 검토하고 있다. 지면의 제약 상 광의의 규제수단에 속하지만 비규제대안(alternatives to regulation)으로 간주되는 조세 및 보조금에 대한 논의는 최소한에 그치고 있다.

II. 규제수단의 기본 유형

규제는 규칙의 형태를 취한다.¹⁾ 규칙의 형태는 매우 다양하지만, 내용적으로

1) 규제는 국민에게 의무를 부과하거나 권리를 제한하는 것이므로 법률에 규정됨이 원칙이다. 그러나 법률에 복잡하고 전문기술적인 사항을 모두 담기가 어려우므로 세부사항은 하위법령에 위임하는 것이 보통이다. 보통 하위법령 수준에서의 규제법의 제정 및 개정과정을 규칙의 제정(rule-making) 과정이라 부른다. 이 용어는 행정입법을 인정하지 않는 미국에서 입법(legislation)과 구분하기 위해 사용하는 용어이나, 법률·시행령·시행규칙·고시 및 지침의 제정과정을 널리 포괄하여 규칙제정이라고 표현해도 무방할 것이다.

는 실체적 규칙(substantive rules)과 절차적 규칙(procedural rules)으로 나뉜다 (Mitnick, 1982: 396-399). 실체적 규칙은 다시 크게 ① 규제기준(regulatory standards)을 규정하는 부분과, ② 규제의 강제력 확보를 위하여 규제위반자나 위반사항에 대한 벌칙(영업정지와 취소 처분, 벌금이나 과태료의 부과 등)을 규정하는 부분으로 구성된다. 한편 절차적 규칙은 공청회 개최, 이해관계인에 대한 의견진술 기회의 부여, 기준의 변경절차 등 규제기관의 의사결정 절차 또는 입법절차, 그리고 벌칙의 부과절차에 관한 사항 등으로 채워진다.

이처럼 규칙의 구성요소는 여러 가지이지만, 핵심은 역시 의무를 부과하는 부분이라고 할 수 있다. 이를 기준으로 삼는다면 다음 네가지로 규제수단을 유형화해 볼 수 있다. 처음 두가지 유형은 기준(standards)에 의한 규제방식으로서, 투입요소기준(input standards) 규제와 성과기준(performance standards) 규제가 있다. 하나의 규제 프로그램을 투입-전환-산출로 구성되는 하나의 시스템으로 볼 때, 이 시스템에 투입되는 요소에 대한 기준이 투입요소기준이고, 이 시스템에서 나오는 결과에 대한 기준이 성과기준이라고 한다면, 양자는 이 각각의 기준을 이용하는 규제방식인 셈이다.²⁾ 다음 두가지 유형은 기준의 형태를 취하지 않는 규제들로서 경제유인 규제(regulation by economic incentives OR incentive-based regulation)와 시장기반 규제(market-based regulation)가 있다.

1. 기준에 의한 규제 I : 투입요소기준 규제

규제목표의 달성을 위해 반드시 갖추어져야 할 요건이나 이행해야 할 행동 등에 대한 기준(즉 투입요소기준)을 설정하고, 피규제자가 이 기준에 부합되는 조치나 행동을 취하고 있는지를 확인·감시하는 방식으로 이루어지는 규제가 투입요소기준 규제이다. 투입요소기준은 규제목표 달성을 위한 구체적 수단이라는 의미에서 수단기준(means standards OR means-based standards)이라 부르기도 하고, 문제의 원인에 대한 처방의 성격을 갖고 있다고 해서 처방적 기준(prescriptive standards)이라고 부르거나 하면, 피규제자가 이행해야 할 사항들을 구체적으로 명령하고 지시하는 방식이기 때문에 명령지시 규제(command and control regulation)라고 부르기도 한다.³⁾ 한편 투입요소의 기술적 요소나 관계구

2) 종종 전자를 사전적 규제, 후자를 사후적 규제라고 부르기도 한다. 학문적인 용어로 정립되어 있지는 않지만 여기서의 구분과 흡사한 면이 있다. 다만 어떤 시점을 기준으로 사전과 사후를 구분하느냐가 분명하지 않은 경우가 많다는 데 문제가 있다. 규제는 일회적이기보다는 영속적이기 때문에 경우에 따라서는 혼란을 초래할 가능성이 있으므로 그리 바람직한 용어 사용이라고 말하기 어렵다.

3) 참고로 최병선(1992)은 투입요소기준 규제와 성과기준 규제를 명령지시적 규제의 두 유형으로 제시하고 있는데 비해, 여기서는 전자만을 명령지시규제로 분류하고 있는 점에 유의해 주기 바란다.

조를 특징하는 형태의 규제라 해서 기술기준(technology-based standards) 혹은 설계기준(design standards)이라 부르기도 한다.

규제수단 중 가장 흔하고 널리 쓰이는 것이 바로 투입요소기준 규제이다. 예컨대 자동차 배기가스의 규제를 위해 흔히 사용되는 방법이 연료의 종류와 품질, 엔진의 성능과 규격 등의 지정, 특정 정화장치의 부착 명령, 자동차의 사용연한 설정 등이다. 식품안전규제에 있어서는 사용이 금지되거나 제한되는 원료나 성분, 유통 및 보관과정에서의 사업자가 준수해야 할 사항들이 열거되어 있다. 작업장의 보건안전규제에서는 작업장의 근무조건, 위험시설의 설치 및 관리방법, 작업자의 배치방법, 교대근무방법 등 안전사고나 직업병을 일으킬 소지가 있는 모든 요인을 적절히 통제하기 위한 고려에서 나온 무수한 기준들이 사용되고 있다. 건축규제에서는 입지의 지구지정(zoning)으로부터 시작하여 건폐율과 용적률, 이웃건물과의 거리, 건축물의 안전 확보를 위한 각종 기준들이 사용되고 있다.

투입요소기준 규제가 이렇게 광범위하게 사용되고 있는 이유는 무엇일까? 아마도 가장 상식에 부합되어서 일 것이다. 어떤 사고나 재난 혹은 사회적 물의가 야기되면 그런 결과를 낳은 원인을 직관적으로 추정하고 각각의 원인에 대한 대책으로서 상식수준에서 쉽게 제기할 수 있는 사항이 바로 투입요소기준이라는 말이다.⁴⁾ 이런 의미에서 투입요소기준 규제는 일반인에게 가장 친숙한 동시에 너무나 당연시되는 규제유형으로서, 이 유형에 대한 규제선호는 해당 분야에 상당한 식견을 갖고 있다는 전문가나 과학기술자들의 경우에도 크게 다르지 않다.⁵⁾

이처럼 상식과 직관에 근거한 접근, 특히 검증되지 않은 가정에 기초한 투입요소기준 규제는 다른 규제방식과 비교해 볼 때, (1) 효과성(effectiveness)이 낮고, (2) 불필요하게 높은 비용을 초래하며, (3) 혁신을 가로막고, (4) 형평성 측면에서도 열등하다. 상식에 부합되고 이 차원에서 가장 합리적인 문제해결책으로 보이는 투입요소기준 규제가 왜 이런 실망스런 결과를 낳고 마는 것인가?

(1) 투입요소기준 규제의 효과성은 낮다. 문제의 원인이라고 생각한 요인에 대한 직접적인 처방이고, 문제해결을 위한 가장 과학적인 접근방법으로 여겨지는 투입요소기준 규제의 효과성이 낮다는 사실은 언뜻 이해하기 어려울 수 있

4) 이런 의미에서 필자는 “규제는 인간의 원초적 본능”이라고 말하곤 한다. 이 점을 입증하기는 어렵지 않다. 예컨대 어떤 사고나 재난, 사회적 물의가 발생한 경우에 누구에게든 재발방지대책을 강구해 보라고 하라. 순식간에 튀어 나오는 대답들이 대부분 투입요소기준 규제의 성격을 지닌 것들일 것이다.

5) 아래에서 강조되고 있듯이, 규제수단의 선택과 효과성 평가에서 가장 중요하게 고려되어야 할 요인은 인간의 행태(피규제자의 반응)이다. 과학기술자와 전문가가 흔히 보이는 기술공학적 사고는 규제에 대한 맹신으로 이어지는 경향이 있다.

다. 더구나 투입요소기준 규제에서 피규제자의 준수사항과 의무는 매우 구체적으로 주어지기 때문에 피규제자가 규제내용을 파악하기 쉽고, 규제자는 기준의 이행 여부를 간단하게 식별해 낼 수 있다는 점에서 매우 효과적일 것이라는 추정을 갖도록 만드는 것이 투입요소기준 규제가 아니던가.

투입요소기준 규제의 효과성이 낮은 이유는 여러 가지지만 가장 중요한 이유는 그것이 기술공학적 측면과 차원에서 보면 합리적인 것 같지만, 인간의 의식과 행태에 대한 고려는 배제되어 있거나 불충분한 경우가 많다는 데서 찾아야 할 것이다. 투입요소기준 규제는 사익추구 동기에서 의도적으로 규제를 회피하려고 하는 피규제자, 자신을 잠재적 범법자로 취급하는 데 대한 반감으로 순응을 거부하는 경향이 있는 피규제자, 무지하거나 태만해서 혹은 무능력해서 규제를 올바르게 준수하기 어려운 피규제자의 행동을 효과적으로 통제하지 못하는 경우가 많다.⁶⁾

예컨대 특정 오염물질의 배출을 억제할 목적으로 정화 및 처리시설의 설치의 의무화한다고 해서 그것만으로 규제효과가 보장되지 않는다. 시설을 설치하기는 했지만 운영비용을 줄이려고 가동을 기피할 수도 있고, 시설이 잘못 설치되어 있거나 고장이 나서 정상적으로 가동되지 않을 수도 있다. 투입요소기준 규제의 이런 맹점을 극복하기 위해서는 규제의무의 이행과 기준의 준수 여부를 철저히 감시하고 규제위반자를 상시 적발하여 엄벌하지 않으면 안된다. 다시 말하면 규제의 효과적 집행이 보장되어야 한다. 그러나 이는 결코 쉽게 달성될 수 있는 일이 아니다.

우선 규제기관이 그만큼 행정능력을 충분히 갖추기 어렵다. 무엇보다도 인적·물적 자원이 부족한 경우가 대부분이다. 개별 규제를 놓고 생각한다면 규제를 효과적으로 집행하지 못할 이유가 없다고 생각할 수 있지만, 정부의 규제는 한둘이 아니다. 따라서 제한된 행정인력과 예산 등 규제자원(regulatory resources)으로 모든 규제를 대상으로 효과적인 감시활동을 펴기는 매우 어렵다. 흔히 일제점검이나 일제단속 등의 방법을 쓰기도 하지만, 이 자체가 모순이다. 왜냐하면 한 차례의 확인만으로 규제효과를 거둘 수도 있는 경우도 없지는 않겠지만 오히려 일상적인 감시가 필요한 경우가 대부분이고, 따라서 일제단속기간에만 규제에 순응하는 척 하는 피규제자의 기회주의적 행태(opportunistic behavior)를 효과적으로 통제하기 어렵기 때문이다. 한편 제한된 규제자원을 고려하여 표본조사 방식으로 감시활동을 벌일 수 있지만 이 역시 표본조사방법 자체에 대한 논란, 조사대상자 선별의 공정성 시비 등을 피하기 어렵다.

6) Kagan and Scholz(1984)는 피규제자의 범죄학(criminology)을 논하면서 피규제자 집단을 이와같이 3종류로 나누어 각각의 경우에 적절한 규제방식과 전략에 대하여 논하고 있다.

시설기준과 같이 규제 의무의 이행 여부가 육안으로 식별 가능한 경우는 그래도 나은 편이다. 예컨대 소위 전문업종에서 전문기술인력(전공분야의 학력이나 자격증 소지자)의 고용을 의무화하고 더 나아가 주기적인 교육이수를 의무화하는 규제를 생각해 보자. 우선 자격증을 취득했으면 되었지 추가로 학력까지 요구하는 이유는 무엇인가? 전문인력을 고용하기만 하면 업체의 전문성과 능력은 당연히 향상되는 것인가? 자격증 소지자에게 교육이수 의무를 부과할 때 이들은 열심히 교육에 임할 것인가? 교육효과가 과연 있을까? 이런 질문에 대한 답은 거의 모두 부정적이다. 실제로 이런 종류의 업종에서 자격증의 불법대여 현상이 나타나고, 교육이 형식에 그치고 마는 일이 비일비재하다.

(2) 투입요소기준은 다른 규제방식보다 높은 규제비용(regulatory costs)을 야기한다. 일반적으로 규제비용은 규제기관의 집행비용(enforcement costs)과 피규제자의 순응비용(compliance costs)의 합을 말하는데,⁷⁾ 이 방식의 규제비용의 거의 대부분을 차지하는 것은 민간의 규제순응비용이다.

먼저 규제기관의 집행비용을 보면 다른 방식에 비해 낮은 편이다. 왜냐하면 투입요소기준 규제에서 규제기관이 할 일은 현장검사(inspection) 정도에 불과하고 그나마 서류의 제출과 보고로 가름하는 경우가 많기 때문이다. 더 나아가 규제기관과 관료들은 정치경제적, 기술적 상황의 변화에 따라 규제기준을 신속적으로 조정할 필요를 갖고 있다. 특히 사건, 사고, 재난의 발생 등 위기적인 상황에 신속히 대응해야 하는데 이런 측면에서 보면 효과적인 수단이다(Mitnick, 1982: 401-403). 새로 문제가 발견되면 대책이라는 이름으로 행정부 수준에서 입법과정이 완료되는 시행령이나 시행규칙, 또는 지침이나 고시 등을 개정하고 여기에 새로운 기준을 추가하거나 벌칙을 강화하면 되기 때문이다.

반면에 피규제자가 부담해야 하는 비용, 즉 규제순응비용은 매우 높다. 이것은 무엇보다도 투입요소기준의 확실성과 그것에서 발생하는 불합리성에 기인한다. 투입요소기준은 규제대상의 다양성과 이질성을 반영하기가 매우 어렵기 때문이다. 예컨대 식품안전 규제의 경우 무수하게 다양한 식품 각각에 대하여, 그것도 각기 다른 모든 공정을 대상으로 무수하게 많고 다양한 내용의 시설기준을 정할 수는 없는 일이다. 그저 몇 가지 식품 종류를 대별하고 각 그룹에 공통되는 시설기준을 규정하는 것이 고작이다. 그러므로 개별 업체의 입장에서 보면 이 기준이 현실적으로 적합하고 타당한 경우보다 그렇지 않은 경우가 훨씬 더 많을 것은 정한 이치다. 그 결과 법령에 지정된 시설보다 기술적으로 우수하고 비용 면에서 저렴한 다른 시설이 있을지라도 울며 겨자 먹기로 따르지 않을 수

7) 규제비용에는 규제기준을 고안하고 설계하기 위해 들어가는 연구조사비용, 소정의 입법절차를 거치는 과정에서 드는 비용, 예컨대 공청회 비용, 이해관계자의 협상비용 등도 포함되어야 할 것이지만 여기서는 논외로 삼기로 한다.

없다.

투입요소기준 규제의 모순은 이것만이 아니다. 무엇보다도 중요하게 광범위한 규제회피(regulatory avoidance) 행동을 유발한다. 기준의 확실성과 집행의 경직성으로 인해 명령지시된 사항을 그대로 따르는 것이 불합리하다는 생각을 불러일으키기 때문이다. 따라서 피규제자는 뇌물 등의 제공을 통해 불법적으로 규제를 회피하려고 하거나, 제도의 허점과 맹점을 파고들어 합법적으로 규제를 회피하려고 들기 쉽다. 이것은 어쩌면 자연스런 대응으로서, 칭찬할 일은 물론 아니지만 그렇다고 비난만 할 일도 아니다. 이런 문제에 대한 합리적 대응방법으로서 우리가 생각할 수 있는 대안은 규제집행현장에서 정상을 참작하여 규제기준을 신축적으로 적용할 수 있도록 규제관료의 재량권을 확대하는 것이지만,⁸⁾ 이 경우 규제집행의 자의성이 증가하고, 부정부패의 소지가 커진다는 등의 비난을 피하기 어렵다.

더 심각한 문제는 투입요소기준 규제의 시행과정에서 이런 모순이 심화될 수밖에 없다는 것이다. 피규제자의 광범위한 규제회피 행동을 목격하게 된 규제기관은 보통 새로운 기준을 추가하거나 기존의 기준을 더 세부화해 보기도 하고, 처벌의 강도를 높여 보기도 하지만, 규제회피 행동은 더욱 활개를 치게 된다. 기준이 세부화 되면 될수록 기준의 확실성은 커지고 현실적합성은 떨어지기 마련이기 때문이다. 이런 상황에서 규제기관은 어떻게든지 규제의 효과성을 높여 보려는 일념에서 규제의 그물망을 더 촘촘히 짜게 된다. 이런 과정이 반복되면서 생겨나는 문제가 바로 중복규제의 문제이다. 실지확인 및 검사 능력이 부족한 규제기관이 이를 대신할 목적으로 제출서류를 추가하고 보고주기를 단축하는 등의 방법으로 대처하는 것도 이와 관련이 있다. 이런 일련의 과정에서 규제의 중복이 일어나고 규제순응비용이 증가할 것은 필지의 사실이다.

(3) 투입요소기준 규제는 혁신을 저해한다. 정해진 기준보다 기술적인 면에서 더 우수하거나, 기준과는 다르지만 동일한 또는 그 이상의 효과를 낼 수 있는 대체적인 수단이 얼마든지 있을 수 있음에도 불구하고 이런 대체적인 수단의 채택이 허용되지 않기 때문에 혁신을 추구할 유인이 거의 없는 것이다. 규제문제가 재발할 경우 다가 올 행정책임을 강하게 의식하는 경향이 있는 규제기관의 단견에서 비롯되는 현상이지만 피규제자의 입장에서 보면 불합리하기 그지 없는 일이다.

(4) 투입요소기준 규제는 형평성 측면에서도 문제가 많다. 투입요소기준 규제는 이중 업종간은 물론 동일업종내의 사업자간에도 경제적 부담의 불공평성을

8) 최근 규제이론가들은 규제기관과 관료의 재량권을 광범위하게 허용하는 쪽으로 가는 것이 규제의 합리성과 효과성을 높이는 길이라는 주장을 전개하고 있다. 대표적으로 Bardach and Kagan, 2002; Hawkins and Thomas, 1984; Sparrow, 2000) 등이 있다.

야기한다. 예를 들면 오염방지시설은 기술공학적 고려에 기초해 결정되고 동종업종인 한 대기업 대 중소기업, 또는 오래된 기업 대 신생기업 등 기업의 속성을 가리지 않고 동일하게 적용되기 때문에 이들간에 경제적·기술적 부담의 불공평성이 생겨나기 마련이다. 더 나아가 본래의 의도가 아님에도 불구하고 양자의 경쟁적 지위에 차별적인 영향을 미칠 수도 있고, 이 점을 노려 규제기준을 자기에게 유리하게 만들려는 전략적 시도를 부르기도 한다(Mitnick, 1982: 381).

더 나아가 규제기준이 현시점에서 이용가능한 최선의 기술(best available technology: BAT)이 아닌 한 이 기준은 신기술을 가진 잠재적 경쟁자에게는 불리하게 작용할 가능성이 높기 때문에 신규진입은 약해지고 그 결과 이 산업의 구조변화나 발전에 악영향을 미칠 수도 있다. 규제의 정치경제학적 관점에서 보면 이것은 그리 놀라운 일이 아니다. 투입요소기준 규제 자체가 진입을 제한하기 위한 숨겨진 목적을 위해 사용되는 경우도 많기 때문이다. 예를 들면 미국에서 서부보다 유황이 더 함유된 석탄광산을 보유한 동부의 석탄생산업자들은 발전소용 석탄의 규제기준으로 높은 유황함유 기준이 채택되도록 로비하였다(Ackerman and Hassler, 1981).

이상에서 고찰한 바와 같이 투입요소기준 규제는 규제의 효과성이 낮고, 피규제자에게 과도한 순응비용을 야기한다. 또한 혁신을 저해할 뿐만 아니라 광범위한 규제회피 행동을 조장한다. 여기서 당연히 제기되는 질문은 이런 많은 문제점과 모순에도 불구하고 투입요소기준 규제에 대한 의존도가 높은 까닭은 무엇인가? 하는 것이다. 한마디로 답한다면 피규제자에 대한 불신이다. 다시 말하면 사업자들이 사회문제를 일으키는 것은 사업자들이 부도덕하고 이윤추구 동기에 사로잡혀 있기 때문이므로 이들이 준수해야 할 의무와 행동기준을 세세하게 규정하고 강제하는 방법 외에는 없다고 보는 단순한 사고방식이 문제라는 것이다.

물론 세상에는 부도덕하고 사익만을 좇는 악덕사업자들이 없지 않다. 그러나 모두가 그렇다고 보는 것은 무리다(Kagan and Scholz, 1984). 불량제품이 생산·유통되고, 환경오염을 유발하는 것은 반드시 사업자들이 부도덕해서이거나 이윤추구에 사로잡혀 기술개발을 소홀히 해서인가? 물론 그런 경우도 없지는 않겠지만 모든 경우가 다 그렇다고 보는 것은 무리이다. 이보다는 우수한 제품을 만들 수 있고 환경오염도 줄일 수 있지만 그리 하노라면 가격이 상승할 수밖에 없고, 그러면 소비가 위축되어 생존이 어렵게 될 것을 두려워하기 때문이라고 봄이 옳을 것이다. 또한 규제가 있든 없든 사업자들은 항상 나름대로 소비자의 불만을 최소화하고 환경오염을 줄이기 위한 노력을 하고 있다고 봄이 온당한 일일 것이다. 왜냐하면 그런 노력을 하지 않는 사업자는 경쟁적인 시장에서 소비자로부터 외면당하고 결국은 도태될 수밖에 없다는 점을 누구보다도 사업자

스스로가 잘 알고 있기 때문이다.

한편 이런 업계의 사정을 규제기관이 전혀 모르고 있다고 볼 수도 없다. 그러나 규제기관과 관료의 입장에서 피규제자의 어려운 입장만을 고려할 수는 없는 일이다. 소비자단체, 환경단체 등 시민단체 그리고 언론의 감시의 눈이 번득이는 속에서, 또한 사업자의 부도덕성을 보여 주는 사례들을 보아 와 반기업정서가 유난히 강한 사회에서 규제기관이 이런 업계의 애로를 감안해 규제를 하지 않거나 주춤거리고 있다면 그 규제기관은 업계에 포획(capture)되어서 또는 업계와 밀착되어 있거나 부정한 거래가 있어서 공익을 수호해야 할 본연의 역할을 제대로 다하지 않는 것이라는 의혹, 비판, 공격을 막아낼 도리가 없을 것이기 때문이다(최종원, 1999).

요컨대 규제자와 피규제자간의 인식의 차이와 상호불신 속에서 만들어지고, 규제기관과 피규제자간에 원만한 의사소통이 배제된 속에서 집행되는 것이 바로 투입요소기준 규제라 해도 과언이 아니다. 이렇게 본다면 규제기관과 피규제자간에 존재하는 상호인식의 차이와 상호불신이 극복되지 않는 한 투입요소기준 규제의 개선에는 엄연한 한계가 있다고 볼 수밖에 없다.

2. 기준에 의한 규제 II: 성과기준 규제

투입요소기준 규제가 규제목표의 달성을 위해 필요하다고 생각하는 구체적인 수단과 방법을 특정하고 피규제자가 이를 준수하거나 이행하도록 강제하는 방식의 규제인 데 비해, 성과기준 규제는 피규제자가 도달해야 할 최소목표치(required outcome)를 설정하고 이 기준치에 도달(부합)하기 위한 수단과 방법은 전적으로 피규제자의 자율적인 선택에 맡기는 방식의 규제이다. 예컨대 자동차 배출 CO₂ 규제에서 30g/km 이하, 수질오염 규제에서 BOD 50ppm 이하, 휘발유를 사용하는 자동차연비 규제에서 20km/ℓ 이상, 아파트 층간 소음 60dB 이하, 전구의 수명 30,000시간 이상, 휴대폰의 방출저주파(VLF) 50펄스(pulse) 이하 등으로 규정하는 것과 같다.

이런 예에서 알 수 있듯이 성과기준은 보통 측량이나 계산이 가능한 수치로 표현되고 있지만, 반드시 그래야 하는 것은 아니다. 예컨대 지구지정규제에서 “상업지역 내의 업소는 일정수준 이상의 진동, 소음, 악취, 매연, 유해가스, 먼지, 방사선을 배출해서는 안된다.”고 규정한다면 성과기준 규제에 해당한다. 또 다른 예로서 “규제기관이 지정한 시험검사기관의 검사에 합격할 것”이라는 기준은 투입요소기준처럼 보이지만 시험검사기관은 결국 기준수치에 비추어 합격 여부를 가릴 것이므로 사실상 성과기준에 속한다. 희소한 예이기는 하지만 예컨대 “자동차사고를 낸 운전자는 피해자에게 ‘합당한 수준의 보호조치(reasonable care)’를 취한 경우 뺏소니 차량으로 보지 아니한다.”고 규정한다면 이것도 성과

기준의 일종으로 볼 수 있다.⁹⁾

(1) 경제적 효율성 면에서 성과기준 규제는 투입요소기준 규제보다 월등하다. 투입요소기준 규제가 규제목표 달성을 위한 구체적인 수단과 방법을 획일적으로 지정하고 무조건적인 이행을 강제하는 데 반해, 피규제자가 가장 비용효과적인 수단과 방법(the most cost-effective options)을 선택하도록 자율성을 부여하는 것이 성과기준 규제이기 때문에 동일한 규제목표를 달성하는 데 드는 비용과 부담은 성과기준 규제 하에서 당연히 크게 낮아지게 된다.

(2) 더 나아가 성과기준 규제는 혁신을 유도한다. 피규제자가 더 나은 수단과 방법으로 규제문제를 해결하려는 아무런 혁신의 유인과 동기를 부여하지 않는 투입요소기준 규제와 달리,¹⁰⁾ 성과기준 규제는 혁신의 유인을 제공한다. 동일한 규제목표치에 도달하되 비용을 최대한으로 줄일 수 있는 다양한 방법을 모색하고 그 가운데 최적의 수단과 방법을 선택하기 위해 노력하면 할수록 그만큼 피규제자에게 이득이 되기 때문이다.

(3) 성과기준 규제는 투입요소기준 규제에서 발생하는 규제의 불공평성 문제를 완화할 수 있다. 투입요소기준 규제방식 하에서는 획일적이고 경직적인 규제기준으로 인한 불공평성 문제를 해소할 수 있는 합리적인 방법을 강구하기 어렵지만, 성과기준 규제방식 하에서는 피규제자의 순응비용과 부담의 크기를 반영해 성과기준을 차등화하기가 훨씬 쉽다.¹¹⁾ 예컨대 기업규모(중소기업 대 대기업)나 입지지역 등 정책적 고려의 필요성에 따라 성과기준을 적절하게 차등화하면 그것으로 충분한 경우가 많다.¹²⁾ 더 나아가 처음에 차등화된 기준은 이후

9) 이처럼 언어로 표현된 성과기준은 많은 해석의 여지, 따라서 재량적 판단의 여지를 남긴다는 점에서 한계가 있다. 이런 예에서 알 수 있듯이, 성과기준은 기준이 엄밀한지 느슨한지(tight vs loose), 법규와 규제목표간의 거리가 먼지 가까운지(distant vs close), 기준의 기초를 이상에 두는지 실현가능성에 두는지(ideal vs feasible), 개개인(개별업체)에 부과되는 기준인지 집합적으로 부과되는 기준인지(individual vs aggregate), 입증책임을 규제자에게 묻는지 피규제자에게 묻는지 등 여러 차원에서 차별화가 가능하다 (Coglianese, 2003: 8).

10) 이미 앞에서 언급하였듯이, 투입요소기준 규제 하에서 피규제자는 규제를 교묘하게 회피하려는 기회주의적 행태를 보이는 편이다. 여기에도 비용이 들어가는데 이 비용은 사회적으로 아무런 도움이 되지 않는다.

11) 물론 이 경우 성과기준 차등화의 기준은 과학적 근거에 기초하기보다는 정치적 힘에 따라 좌우될 가능성이 없지 않다. 그러나 규제목표의 달성에 있어서 동일한 수준의 규제를 부과하고 부담능력이 약한 중소기업 등에 대해서는 규제를 엄격하게 집행하지 못해 엉거주춤한 상태에 있기 쉬운 투입요소기준 규제보다는 결과적으로 효과성이 높을 것이다.

12) 바로 이런 정신을 잘 살리고 있는 예가 미국의 규제신축성법(Regulatory Flexibility Act)이다. 이 법은 중소기업청으로 하여금 중소기업에 대한 규제영향을 분석·평가하여 차등화의 기준을 제시하도록 하고 있다(Verkuil, 1982).

부담능력의 신장에 맞추어 점진적으로 일치시켜 나가기도 쉽다.

이상에서 검토한 바와 같이 성과기준 규제는 여러 측면에서 투입요소기준 규제보다 우수하다. 피규제자에 대한 불신 위에서 그들이 취해야 할 행동을 권위적으로 일일이 지시하고 간섭하는 것이 투입요소기준 규제라면, 성과기준은 피규제자의 자율성과 창의성을 존중하는 규제방식으로서, 후자가 전자보다 여러 면에서 우수성을 보이는 것은 너무나 당연한 일이다. 이런 이유로 OECD(1996, 1997, 1999, 2000, 2007)는 규제개혁의 제1의 원리로서 “투입요소기준 규제를 성과기준 규제로 고칠 것”을 강력히 주창하고 있다. 한편 이런 장점에도 불구하고 성과기준 규제의 채택과 활용에는 몇 가지 난점이 있는 것도 사실이다.

(1) 이미 언급하였듯이 성과기준은 측정 및 계산이 가능한 수치로 표현되는 것이 보통인데, 그러기 어려운 경우가 많다. 예컨대 작업장 안전규제에 있어서 “제철공장의 연평균 산업재해율은 0.008% 이하여야 한다.”라는 기준을 정한다면 이는 성과기준이다. 그러나 이런 형태의 성과기준 또는 규제목표는 비인간적·비윤리적이라는 이유로 쉽게 용납되지 않는 경향이 있다.¹³⁾

(2) 성과기준의 채택과 활용을 위해서는 과학적 연구조사가 뒷받침되어야 한다. 특히 인체나 동식물의 안전, 보건, 위생과 관련된 분야에서 성과기준을 사용할 수 있기 위해서는 그것의 과학적 근거가 명확하고 충분해야 한다. 막연하게 국제표준(global standard)을 들먹이는 것 정도로는 설득력이 약하다. 2008년의 광우병 사태에서 경험하였듯이, 상당한 과학적 증거가 있음에도 불구하고 많은 국민이 미국산 쇠고기의 안전성을 수긍하지 않았다. 이는 위험의 인식 수준은 과학지식에 근거해서 결정되는 것이 아니고 사회적·문화적으로 구성(socially constructed)된다는 사실을 보여 준 좋은 예로서(Wildavsky, 1987), 과학적으로 합리적인 선에서 성과기준을 설정하기도 쉬운 일이 아님을 잘 보여 준다.¹⁴⁾ 이런 점을 감안해 본다면 경제적으로 합리적인 선에서, 즉 규제의 비용이 편익을 초과하지 않는 선에서 성과기준을 설정하려 할 때 얼마나 강한 반대에 부딪칠지는 불문가지의 일이다.

(3) 성과기준 규제가 성공적 활용될 수 있기 위해서는 기준의 충족 여부에 대한 검사(inspection)와 계측(metering)이 효율적으로 이루어질 수 있어야 한다.

13) 이런 윤리성 논란을 피하면서 성과기준을 활용해 자율규제를 시행하는 길은 있다. 예를 들면 재해율이 0.008% 이하인 작업장에 대해서는 규제기관의 작업장 안전규제를 해당업체의 자율규제로 전환하되, 산업재해 감소계획서의 제출, 보고 등을 요구할 수 있을 것이다.

14) 예를 들면 발암물질에 대한 성과기준을 설정할 경우 일반인을 기준으로 삼을 경우와 어린이나 임산부 등을 기준으로 삼을 경우 안전기준이 다를 수밖에 없다. 예컨대 광우병 사태시 학교급식을 먹는 초중고 학생과 학부모들이, 또한 베이비파우더 석면 사태의 경우 영유아의 엄마들이 사태의 심각성을 더 강하게 제기한 것과 같다.

그래야만 성과기준 규제의 정당성이 확보되고 국민의 지지를 얻을 수 있다. 실제로 규제기관이 성과기준에 더하여 투입요소기준을 병용하는 사례가 없지 않은데 이것은 규제기관 스스로가 규제자원의 제약이나 전문성의 부족으로 인해 성과기준을 부과하는 것만으로는 안심이 되지 않기 때문이라고 보아야 할 것이다. 이런 이유로 투입요소기준 규제로부터 성과기준 규제로의 전환을 위해서는 무엇보다도 먼저 검사기법의 혁신이 전제되지 않으면 안된다.

좋은 예가 “우수의약품 제조 및 품질관리기준(Good Manufacturing Practices: GMP)”이다. 이것은 매우 복잡한 공정을 거쳐 만들어지는 의약품의 품질관리와 안전성을 확보하는 데 있어서 투입요소기준 규제방법은 복잡하기만 할뿐 효과적이지 않다는 문제인식에서 출발하여 이런 기준들의 패키지(package) 형태인 GMP를 제정하고, 피규제자가 이를 자발적으로 수용하여 충실히 이행하고 있다는 사실을 확인하는 것으로 규제를 가름하는 방식이다. 성격상 GMP는 “권장지침(good practices)”의 일종으로서,¹⁵⁾ 일정수준의 성과기준 달성을 위해 요구되는 투입요소기준 가운데 권장할만한 사항들을 간추린, 비구속성 투입요소기준(non-binding means standards)들로 구성되어 있다.¹⁶⁾

GMP는 상당히 성공적인 것으로 평가되고 있다. 우선 규제기관은 해당 사업자의 전반적인 권장지침 준수 실태를 심사(oversight)하면 되기 때문에 기왕의 검사방식 하에서보다 규제집행비용을 대폭 감소할 수 있게 된다. 한편 피규제자도 이 제도의 활용에 적극적이다. GMP 적용업체라는 사실 자체가 자사제품의 품질에 대한 최고의 보증(quality assurance)이 되기 때문이다. 특히 중소기업의 입장에서 볼 때 매력적이다. 이런 이점들로 인해 GMP와 유사한 것들이 여러 분야로 파급되고 있는데, 식품안전규제 분야에서 활용되고 있는 “식품위해요소 중점관리기준(Hazard Analysis Critical Control Point: HACCP)”이 대표적이다.

(4) 성과기준 규제의 효과적 활용을 위한 또 하나의 중요한 전제조건이 규제기관의 전문성 수준이다. 이런 측면에서 최근 규제기관의 인력과 전문성을 보완하기 위해 제3자기관(third-party), 특히 준공공 및 민간전문기관에 규제사무의 일부를 위임하는 방식이 각광을 받고 있다(May, 2002; Salamon, 2002). 규제기관이

15) 약간의 의미의 차이가 있기는 하지만 good practices는 code of practice 또는, 더 단순하게, 지침서(guidance)라고 불리기도 한다.

16) 여기서 ‘비구속적’이라는 말은 피규제자가 지침의 권장사항 모두를 그대로 따르든지, 아니면 부분적으로 더 나은 방법으로 대응할 수 있는 다소의 선택의 여지가 있다는 뜻이다. 종래에는 피규제자에게 규제목표 달성을 위한 방법, 즉 “어떻게 할 것인가(how to do)”를 특정하고 지시하는 방식으로 접근했다고 한다면, 이제는 피규제자가 관심을 집중시켜 확실하게 관리해야 할 사항, 즉 “무엇을 챙길 것인가(what to do)”를 특정하는 방식으로 접근하는 것이 최근 규제개혁의 방향이라고 말할 수 있는데, GMP는 이런 추세를 잘 반영하는 예라고 할 수 있다.

해당 업무의 수행능력이 있는 시험연구기관 등을 지정해 두고 피규제자가 이 기관에서 성과기준의 충족 여부의 검사 및 확인을 받도록 하는 방식이다. 이 방식은 규제사무의 폭증 및 복잡성의 증가에 따라 확대일로에 있지만, 다른 한편으로 규제절차의 복잡성을 심화시킨다는 문제점이 없지 않다. 특히 규제사무가 2단계 시스템(two-tier system)으로 전환됨에 따라 이런 시험연구기관의 기회주의적 행태로 인한 대리인비용(agency costs)이 문제가 된다. 따라서 규제기관은 이런 기관의 업무능력과 자세를 평가하고 실적이 불량한 전문기관을 가려내어 등록취소 등의 제재를 가하게 되는데, 이 시스템 하에서 규제사무 처리비용은 증가하는 반면 행정책임의 귀속은 다소 불분명해지는 측면이 있다.

3. 기존의 형태를 취하지 않는 규제 I: 경제유인 규제

이상에서 고찰한 두가지 규제방식이 모든 피규제자에 대하여 동일한 기준(standards)의 이행을 강제하거나 동일한 수준의 규제성과의 달성을 강제하는 방식이라면, 이제 고찰하게 될 두가지 규제방식에는 기준이라는 것 자체가 존재하지 않는다.¹⁷⁾ 대신에 경제유인 규제(regulation by economic incentives) 하에서는 피규제자가 규제목표의 달성에 기여하는 정도--역으로 규제위반에 따른 처벌의 수준--는 각자의 경제적 동기와 유인의 크기에 따라 다르게 나타나며, 시장기반 규제(market-based regulation) 하에서는 규제목표 달성을 위한 의무와 권리가 시장을 통해 경제행위자간에 적절하게 배분되도록 유도된다. 이런 규제방식은 확실성과 경직성에서 벗어나기 어려운 기준에 의한 규제방식의 근본적인 한계를 뛰어넘고 있다는 점에서 선진적인 규제방식이라고 말할 수 있다.

먼저 경제유인 규제 혹은 유인기반 규제(incentive-based regulation)는 경제적 유인을 부여함으로써 피규제자가 규제목표의 달성에 기여하도록 유도하는 방식의 규제이다. 다시 말하면 규제목표의 달성을 위해 요구되는 피규제자의 행동을 법적으로 강제하는 것이 아니라 경제적 유인을 제공함으로써 피규제자가 자신의 이익을 위해 자발적으로 규제목표의 달성에 참여하고 협조하도록 만드는 방식의 규제이다. 이 규제방식은 오늘날 다양한 분야에서 널리 사용되고 있는데, 여기서는 우리나라에서 일반국민에게 가장 친숙한 제도로 자리잡은 쓰레기 종량제를 이용해 설명해 보기로 한다.¹⁸⁾

쓰레기 종량제는 참으로 간단하다. 쓰레기를 배출할 때에는 반드시 구청이나 군청에서 판매하는 규격봉투를 사용해야 하고, 이를 위반하면 과태료 100만원을

17) 참고로 최병선(1992)에서 시장유인적 규제수단으로 소개되고 있는 규제유형이 여기서는 경제유인 규제와 시장기반 규제로 나뉘어 설명되고 있다.

18) 유사한 예로서는 남산 1. 3호 터널의 통행료 징수제도, 맥주병 등의 반환금 제도, 폐기물 예치금제도, 장애인고용부담금제도, 교통영향부담금제도 등 다양하다.

물어야 한다는 것이다. 쓰레기 감량을 위한 어떤 투입요소기준도 없고, 호구당 혹은 업소당 배출허용량을 정하는 방식의 성과기준도 없다. 규격봉투의 값도 그리 비싸다고 말할 수 없는 수준이다.¹⁹⁾ 그런데 놀랍게도 이 제도의 시행 이후 쓰레기 배출량이 20% 이상 감소되었다. 한편 이 제도에 대한 국민들의 불평이나 불만은 거의 없다. 어떻게 이런 놀라운 결과가 나오게 된 것일까?

쓰레기 종량제 하에서 규격봉투 구입비를 절약하려면 쓰레기 배출량을 줄이는 길 밖에는 없다. 쓰레기를 많이 줄이면 많이 줄이는 만큼, 적게 줄이면 적게 줄이는 만큼 경제적으로 이득이다. 따라서 사람들은 쓰레기 배출량의 감소를 위해 모든 수단을 강구한다. 모든 아이디어를 다 짜낸다. 다른 사람들의 지혜를 빌려 쓰려고 한다. 재활용이 가능한 물건들은 따로 빼내 재활용 수거함에 넣고, 종전에 함부로 쓰고 버리던 것들을 더 아껴 쓰려고 노력한다. 쓰레기로 버리게 될 물건(포장지, 박스 등)은 아예 집으로 가져갈 생각을 하지 않는다. 이런 사회에 보이는 온갖 노력이 어디서나 지속적으로 기울여진다. 각 가정과 모든 종류의 업소 그리고 직장에서의 이런 노력들이 모이고 모여서 쓰레기 20% 감량이라는 놀라운 결과가 나온 것이다.

쓰레기 종량제의 장점은 대안적인 규제방법과 비교해보면 너무나 명백하다. 예를 들면 각 가정의 쓰레기 배출 허용량이 5ℓ/일로 정해져 있다고 가정해 보자. 이 성과기준에 대하여 사람들은 가정마다 가족수가 다르고, 연령구성이 다르고, 지역이 다른데도 불구하고 모든 가정의 쓰레기 배출허용량을 획일적으로 규정하고 있는 것에 대하여 강한 불만을 표출할 것이다. 허용량 이상의 쓰레기를 불법적으로 투척하는 가정도 생겨날 것이다. 한편 쓰레기 배출량이 5ℓ/일 미만인 가정은 이 한도까지 배출량을 증가시킬 것이다. 더 큰 문제가 생긴 것은 규제기관이다. 각 가정이나 업소가 5ℓ/일 이상을 배출하는지 여부를 상시적으로 감시해야 하기 때문이다. 도대체 무슨 수로 이 일을 감당할 수 있을 것인가? 쓰레기 종량제는 이런 모든 문제를 일거에 해결하고 있다.

(1) 우선 불공평성 문제는 제기조차 되지 않는다. 왜냐하면 쓰레기 배출량은 각자의 선택과 결정에 맡겨져 있기 때문이다.²⁰⁾ 즉 쓰레기를 줄이기 위해 많은

19) 규격봉투 가격은 생산원가를 고려해 정해지는 가격이 아니라, 각 규격봉투에 담길 쓰레기가 일으킬 사회적 비용을 금전으로 환산해 정해지는 가격이다. 규격봉투의 판매 수입은 시청이나 군청에서 환경사업 기금으로 활용한다. 이 수입은 기준에 의한 규제 방식 하에서는 전혀 발생하지 않는다. 경제유인 규제 가운데는 이와 같이 국가나 지자체의 수입을 발생시키는 규제들이 많다.

20) 이런 상태는 공평하지 않다고 생각될 수 있다. 그러나 잠시만 생각을 돌려 본다면 그리 새로운 것도 없는 일이다. 왜냐하면 누구의 간섭도 없이도 세상의 일들은 대체로 이런 방식으로 처리되고 있기 때문이다. 예컨대 두 사람이 자취를 할 때 하루는 A가 청소를 하고 B는 요리를 하며, 다음날은 B가 청소를 A가 요리를 하기로 정하는 법은 별로 없다. 대체로 각자가 잘하고 또 하기 좋아하는 일을 맡는 방식으로 분업을

시간과 노력을 들이는 것이 손해라고 생각하는 가정은 쓰레기의 양이 얼마든 그대로 내버려둬 규격봉투에 넣어 버리기만 하면 된다. 반대로 쓰레기 배출을 줄이는 것이 일도 아니라고 생각하는 가정에서는 쓰레기를 줄이고, 그 대가로 규격봉투 구입비를 크게 절약할 수 있게 된다.

(2) 쓰레기 종량제는 경제적 효율성이 높다. 쉽게 말해 사회전체적으로 동일한 양의 쓰레기를 가장 적은 비용으로 줄일 수 있게 해 준다. 왜냐하면 쓰레기를 줄이는 비용이 낮은 가정(사람)이 쓰레기를 많이 줄이는 반면에, 이 비용이 높은 가정(사람)은 이 대열에서 배제되기 때문이다.²¹⁾ 쓰레기 감소비용이 상대적으로 높은 사람, 낮은 사람을 가리지 않고 모두가 동일한 양의 쓰레기를 줄이도록 강제되는 성과기준 하에서보다 이 제도 하에서 발생하게 될 사회전체적인 쓰레기 감소비용이 크게 낮을 수밖에 없는 이유다(최병선, 1992; Nichols, 1984). 더 나아가 이 제도 하에서는 행정비용도 크지 않다. 각 가정과 업소가 얼마만큼의 쓰레기를 배출하고 있는지 감시해야 할 필요가 없다. 상습적인 쓰레기 불법 투척장소에 CCTV를 설치하면 감시인력 소요를 대폭 줄일 수 있기 때문이다. 사실 배출허용량 자체가 없으므로 쓰레기 종량제 아래서는 남몰래 쓰레기 투척장소를 찾아 다녀야 할 이유도 거의 없다.

(3) 경제유인 규제는 혁신을 유인하는 힘이 강하다. 이 규제방식 하에서는 규제목표를 더 효과적으로 그것도 더 적은 비용으로 달성할 수 있는 혁신적인 방법과 수단을 찾아낸 사람에게 모든 이득이 돌아오도록 되어 있기 때문이다. 이 점은 성과기준 규제방식과 마찬가지로, 혁신을 조장하는 정도 면에서는 비교될 바 아니다. 왜냐하면 성과기준 규제방식 하에서는 정해진 기준 이상의 수준으로 규제의무를 이행해 본들 아무런 이득이 생기지 않지만, 경제유인 규제 하에서는 모든 노력이 경제적 보상을 얻게 되기 때문이다. 더 나아가 경제유인 규제는 이런 면에서 윤리적이라는 평가를 받기도 한다. 성과기준 규제방식 하에서는 배출허용량 이하의 쓰레기 배출에 대해서는 사회적 책임을 느껴야 할 아무런 이유가 없지만, 쓰레기 종량제 하에서는 자기가 배출하는 모든 쓰레기에 대해서 사회적 비용을 철저히 부담하도록 되어 있기 때문이다. 실제로 경제유인

한다. 이 때 두 사람의 자취에 따른 비용과 부담의 합계가 최소화된다. 다른 예로서 축구선수단에서 누구에게나 한 골씩 넣으라고 의무를 주는 법은 없다. 동일한 기회라면 골인시킬 수 있는 확률이 높은 스트라이커에게 볼을 풀어준다.

21) 여기서 규제기관은 쓰레기 감소비용이 누구에게 높고 낮은지를 알지 못하고, 따라서 누구에게 얼마만큼씩의 쓰레기 감소량을 할당하는 것이 최선인지를 알아야 할 이유가 없다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이것은 시장에서 저절로 찾아지고 결정될 일이기 때문이다. 바로 이것이 시장과 기획의 차이다. 이런 면에서 쓰레기 종량제와 같은 경제유인 규제는 뒤에서 설명하고 있는 시장기반 규제와 맥을 같이 하는 규제방식이라고 말할 수 있다.

규제에 대한 중요한 반대 이유 중 하나가 다른 규제방식 하에서는 지지 않아도 되는 의무를 지도록 만든다는 것이다.

이상에서 쓰레기 종량제를 사례로 삼아 경제유인 규제의 장점을 고찰해 보았거니와 난점도 없지는 않다. 우선 쓰레기 종량제가 놀라운 성과를 거두게끔 만든 것이 규격봉투의 가격이다. 규격봉투의 가격이 높아질수록 배출되는 쓰레기의 양은 감소하고, 가격이 낮아지면 배출 쓰레기의 양은 증가한다. 따라서 사회적으로 가장 바람직한 수준만큼 쓰레기의 감량이 이루어지도록 규격봉투의 가격을 적정선에 설정하는 일이 중요한 과제가 된다.

경제학적으로 말한다면 쓰레기 한 단위를 추가적으로 줄이는 데 드는 한계비용과 그로써 사회가 얻게 되는 한계편익이 동일해지는 수준으로 규격봉투 가격을 결정하면 된다. 경제이론상으로는 이처럼 단순명쾌하지만 실제적으로 한계비용 곡선이나 사회적 한계편익 곡선이 계산이 가능한 형태로 존재하고 있는 것은 아니다. 따라서 쓰레기 규격봉투의 가격은 시행착오의 과정을 거치면서 찾아나가는 방법 밖에는 없다. 규격봉투의 가격이 너무 낮게 책정되면 쓰레기 배출량이 사회적으로 바람직한 수준보다 높아질 것이고, 가격이 너무 높으면 배출량이 이 수준보다 크게 낮아지겠지만 강한 불만과 불평이 제기될 것이므로 이 중간 어디쯤에 적정수준의 가격이 존재하는 것으로 볼 수 있다는 것이다.

4. 기존의 형태를 취하지 않는 규제 II: 시장기반 규제

시장기반 규제는 규제문제의 해결에 만족하지 않고 규제수단의 경제적 효율성을 증가시키고자 하는 한 차원 높은 고려의 산물이라고 말할 수 있다. 시장의 실패로 인해 규제문제가 발생하는 것이라는 고식적인 문제인식에 사로잡혀 있는 한 생각해내기 어려운 규제방식이 바로 시장기반 규제이다. 왜냐하면 시장을 규제문제의 해결을 위한 기본적인 제도적 틀로 삼아, 재산권(property rights)을 확정해 새로운 시장을 창출하거나, 시장실패를 치유함으로써 시장이 고유하게 갖고 있는 본연의 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 돕는 방식으로 접근하는 전혀 새로운 규제수단이고 방식이기 때문이다.

규제문제의 해결을 위한 수단으로서 시장에 다시 눈을 돌려야 할 이유는 분명하다. 규제문제를 효율적으로 해결하기 위해서는 피규제자들이 스스로 필요한 지식과 기술을 발견하고 활용하려는 강력한 유인을 갖게끔 하는 것이 최선이다. 그러나 인간의 이성과 이지로 이런 유인체계를 설계하기는 불가능하다. 어떤 지식과 기술이 이용가능한지 알지 못하고, 누가 이런 지식과 기술의 발견과 활용에 관심이 있고 재능이 있는지도 알지 못한다. 요컨대 이런 유인체계를 설계하고자 하는 설계자 앞에는 이렇게 엄청난 정보의 문제(informational problems)가 가로놓여 있다.

바로 여기에 시장기능의 신비가 있다. 자유경제체제의 시장에서 모든 행위자는 자신의 재산권의 가치를 극대화하려고 하며, 이를 위해 새로운 시도, 혁신, 실험을 계속하려는 강력한 유인에 따라 행동한다. 이런 유인은 시장경쟁이 강하면 강할수록 더 강화되며, 이 과정에서 최신지식과 기술이 발견된다. 요컨대 시장경쟁은 지식의 발견절차(competition as a discovery procedure)이고(Hayek, 1978: 179), 경쟁과정은 지식의 창출과정(knowledge-creating process)인 것이다(Pejovich, 1998: 97, 107).

시장기반 규제는 바로 이런 시장기능을 이용하는 규제방식인 셈이다. 아래에서는 (1) 재산권을 확정해 새로운 시장을 창출하는 방식의 예로서 배출권거래 제도(와 총량규제) 제도를, 그리고 (2) 시장실패를 치유함으로써 시장이 본연의 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 돕는 방식의 예로서 소비자보호 규제 분야에서 널리 사용되고 있는 정보공개 제도를 고찰해 보려고 한다.

1) 배출권거래 제도 (및 총량규제)

배출권거래(emission trading) 제도는 특정 오염물질의 배출권을 신형의 재산권으로 설정해 줌으로써 오염의 제거 의무가 시장에서의 배출권 거래를 통하여 가장 효율적으로 배분될 수 있도록 하는 규제방식이다. 이 제도의 전형인 cap-and-trade 방식을 예로 들어서 설명해 본다면 다음과 같다.

먼저 규제기관은 사회적으로 용인될 수 있는 특정 오염물질의 총량을 확정한다. 이를 산업별, 기업별 감소목표치로 배정한다(Starvins, 2007; Colby, 2000). 이런 방식으로 의무적으로 줄여야 할 오염제거량(cap)을 할당 받은 기업은 두가지 선택의 기로에 서게 된다. 하나는 스스로 오염을 제거하는 것이고, 다른 하나는 타기업으로부터 배출권을 사들이는 것이다. 따라서 이 제도 하에서 자기노력에 의한 오염제거비용이 시장에서 형성된 배출권 가격보다 높은 기업은 배출권을 사들여 규제의무를 이행하려고 하는 반면에, 이와 반대되는 입장에 있는 기업은 최대한의 오염을 제거하고 이로써 획득한 배출권을 시장에 내다 팔아 이득을 얻으려고 한다. 간단히 말한다면 새로운 개념의 시장인 배출권 시장에서 이렇게 서로 다른 입장에 있는 기업은 수요자와 공급자로 나뉘어 배출권을 거래하게 되고, 그 결과로서 오염제거 의무가 사회적으로 가장 효율적인 방법으로 배분되게 된다.

이 방식이 적용된 대표적인 예로서 미국은 1990년대에 들어서 산성비의 주범인 SO₂와 NO₂를 각기 1980년도 수준 대비 1000만톤과 200만톤 수준으로 통제할 목적으로 이 제도를 도입한 결과 종전보다 오염감소비용을 연간 10억\$이나 감소할 수 있었다. 특히 SO₂ 배출량이 많은 발전소의 경우 1990년 15.7백만톤에서 2005년에는 10.2백만톤으로 줄어들었다(Starvins, 2007). 이 제도는 현재 한 국

가 안에서만이 아니라 국제적인 차원으로 확대되어 시행되는 추세인데, 대표적인 예가 교토 기후변화협약 의정서(Kyoto Protocol)에 따른 CO₂ 배출권거래 제도이다. 이 의정서는 현재 20개국의 의무국가에 대하여 국가별 CO₂ 감축목표를 설정하는 한편, 비의무국은 자발적으로 감축한 CO₂ 양을 UN의 해당기구에 등록하도록 하고 있다. 이에 따라 현재 세계 각국의 기업들은 유럽, 미국, 일본 등지에 형성된 CO₂ 배출권 시장에 참여하여 거래를 하고 있는 중이다.

이 제도의 장점을 살펴본다면 다음과 같다. (1) 우선 이 제도는 경제적 효율성이 매우 높다. 동일한 양의 오염물질을 최소의 비용으로, 혹은 동일한 비용으로 오염물질을 최대한 줄일 수 있게 된다. 이 제도 하에서는 오염감축 의무가 모든 오염기업에게 법적인 기준에 의거해 일방적으로 할당되는 것이 아니라, 배출권의 거래를 통해 상대적으로 낮은 오염감축 비용곡선을 가진 기업에게 귀착되는 방향으로 시장기구가 작동하기 때문이다.

(2) 이 제도 하에서 시장의 구조와 형태는 정책목표 여하에 따라 다양하게 정의될 수 있기 때문에 경제적 효율성의 확대 여지는 거의 무한하다고 말할 수 있다. 배출권은 새로운 유형의 재산권이다. 따라서 이런 새로운 재산권을 어떻게 정의하느냐에 따라 시장의 구조와 형태는 얼마든지 달라질 수 있다. 예컨대 교토의정서는 세계 어디서나 CO₂ 감축실적이 있는 모든 기업(사업자)에게 배출권을 부여하고 있다. 이는 모든 기업이 오염물질의 배출 업종 여부에 관계없이 CO₂ 배출권을 보유할 수 있다는 의미이다. 따라서 세계적인 기업들이 미래를 향한 투자전략 차원에서 후진국에 산림을 조성한다든가, 신재생에너지 시설에 투자함으로써 배출권을 획득하고 있는 중이다. 이 제도가 이와 같은 정책을 채택한 것은 기후변화의 문제가 지구적인 차원의 문제이므로 세계 어느 곳에서도 온실가스의 방출을 줄이기만 한다면 지구전체적으로는 동일한 효과를 갖는다는 인식에 기초한 것이다.

(3) 이 제도는 경제유인 규제방식의 실행상 난점으로 지적된 적정가격의 산정 문제를 내포하지 않는다. 이 제도 하에서 가격은 시장에서의 거래동향에 따라 자동적으로 결정될 사항이다. 이 가격은 수요·공급량의 변화는 물론이고, 기술혁신의 속도, 정책의 변화 등에 따라 계속 변동하게 되며, 변동되는 가격은 다시 신호가 되어 기업의 합리적 선택을 이끌게 된다.

한편 (4) 이 제도는 형평성 측면에서 다소의 문제점을 안고 있는 것으로 지적되고 있다. 교토의정서의 경우를 예로 든다면 국가별 CO₂ 의무감축량의 할당 방법을 둘러싸고 선진국과 후진국간의 이해관계의 대립과 갈등이 심각하다. 의무감축량의 크기가 각국의 현재의 산업활동 수준과 미래의 산업구조 등에 영향을 미치고 이에 따라 경제성장의 속도와 방향이 결정적으로 좌우될 것이기 때문이다. 후진국들은 현재의 온실가스 문제의 역사적 책임이 대부분 선진국에 있

고, 지금도 선진국이 CO₂ 대량생산국이므로 더 큰 책임을 져야 한다고 주장하는 반면, 선진국들은 오늘날 온실가스 문제는 한국은 물론이고 중국, 인도, 브라질 등 신흥공업국들에 의해 더 심각해지고 있는 지구적 차원의 문제이므로 예외 없이 의무를 져야한다고 주장하고 있다. 생각건대 이 문제는 이 제도 자체의 문제라기보다는 의무감축량의 배분방식 및 원칙에 관한 국제정치적 결정사항과 관련된 문제일 뿐이다.

이상에서 시장기반 규제의 전형인 배출권거래 제도에 관해 설명하였거니와, 이 규제방식과 밀접하게 연결되어 있는 메커니즘이 총량규제이다. CO₂ 배출권거래 제도 하에서 배출권거래 시장이 형성되고 배출권이 시장에서 거래될 수 있는 재산권으로 간주되게 된 것은 무엇보다도 중요하게 전세계적으로 감축되어야 할 CO₂ 총량이 정해졌기 때문이라고 말할 수 있다. 다시 말하면 CO₂ 의무감축 총량(곧 배출권의 총량)이 정해졌기 때문에 배출권에 대한 수요와 공급이 생기고 가격이 형성되면서 CO₂ 의무감축 노력(또는 배출권 소유)의 최적배분이 가능해지게 되었다는 점에서 총량규제는 배출권거래 제도와 표리의 관계에 있다는 것이다.

여기서 CO₂ 의무감축량이 반드시 지구적 차원에서 정해져야 하는 것은 아니다. 예컨대 각 의무대상국별로 CO₂ 감축량을 배정하고 국제적인 거래는 허용하지 않는 방식을 취할 수도 있다. 이 경우에는 해당국가내에서 배출권거래 시장이 형성되고 거래가 이루어질 것이다. 그러나 지구적 차원에서 볼 때 이 방식의 효율성은 상대적으로 낮을 수밖에 없다. 여기서 알 수 있는 것은 규제의 적용을 받게 될 시장을 가급적 큰 범위로 형성해 주고, 이 차원에서 피규제자(혹은 규제자)의 합리적 계산과 선택이 이루어질 수 있도록 제도를 설계하는 것이 바람직하다는 사실이다.²²⁾

22) 총량규제의 다른 예를 소개한다면 다음과 같다. 수도권의 공장입지 규제에 있어서 지방자치단체의 장이 공장의 신증축 민원을 업종이나 규모 등을 검토하여 개별적으로 허가 여부를 결정할 수 있도록 할 수도 있지만, 정부가 연도별로 공장의 신증축 허용이 가능한 토지의 총량을 정해 주고 이 총량 안에서 어떤 종류, 어떤 규모 공장에 대하여 신증축을 허가할지는 지자체의 장에게 일임하는 방식으로 접근할 수도 있다. 후자가 바로 총량규제에 해당하는 것으로서, 이 방식 하에서 지자체의 장은 총량의 범위 내에서 경제적 기여도가 높은 순서에 따라 공장의 신증축을 허가하려는 유인을 갖게 될 것이고, 이 경우 경쟁입찰(competitive bidding) 방식으로 공장용지를 배분한다면 제한된 공장용지의 사회적 가치는 극대화될 것이다. 다른 예로서 한강수계 주변지역은 상수원 수질의 확보를 위해 공장 입지규제가 거미줄처럼 쳐져 있다. 여기서 한강수계 전역을 대상으로 허용가능한 특정 오염물질의 총량을 설정하고 이 수준을 유지하도록 한다면 지금보다 훨씬 합리적인 방법으로 오염을 줄이면서 지역개발을 도모할 수 있는 길이 열릴 수 있다. 왜냐하면 지역별로 할당된 배출허용량을 유지해야 하는 지자체 장의 입장에서 오염도가 큰 공장은 신축을 막고 이전을 촉진하는 반면 오염도가 낮은 새로운 산업은 입지를 조장하는 방향으로 이 제도를 운영하면 되기

2) 정보공개

소비자(예금자, 투자자 등 포함)보호가 목적인 규제는 무수하다. 사실 소비자 보호와 무관한 규제는 하나도 없다고 말해도 과언이 아닐 정도이다. 그만큼 소비자문제는 다양하고 폭이 넓다. 이것만으로도 소비자 보호정책의 복잡성을 충분히 짐작케 하지만, 여기에 복잡성을 더해 주는 것이 소비자의 다양성이다. 소비자마다 입장과 처지가 각기 다르고, 따라서 욕구와 기대 또한 천차만별이다. 흔히 소비자집단이라는 표현을 사용하기도 하지만 소비자집단은 하나의 집단, 동질적 집단이 아니다(최병선, 2008a). 그 결과 예컨대 어떤 제품의 안전성 제고를 위해 규제정책을 펼 경우 그것이 과연 모든 소비자의 권익 증진에 실제로 도움을 주는지 아닌지 살피기 어렵다. 비교적 높은 소득계층의 소비자 권익의 증진에 도움이 되는 규제가 소득수준이 낮은 소비자에게는 오히려 불편과 부담을 줄 수 있다. 제품의 안전성 제고에 따른 가격의 상승으로 소비기회 자체가 아예 박탈되거나 선택의 폭이 매우 좁아질 수 있기 때문이다.

다른 예로서 소비자마다 각기 다른 특성으로 인해 어떤 소비자층에게 이익이 되는 일이 다른 소비자층에게는 불편을 초래하고 불이익이 되는 경우가 많다. 예를 들면 지체장애자를 위해서는 도로의 높낮이를 없애는 것이 안전한 이동을 돕는 일이 되지만, 맹인에게는 안전한 도보에 필요한 기준점을 상실하게 만드는 결과를 초래하는 것과 같다. 어떤 제품의 안전상 취약점을 개선하는 데 있어서도 어린이를 기준으로 삼은 개선은 어른에게는 불필요할뿐더러 오히려 불편을 초래하는 개악일 수 있다.

따라서 이와 같이 복잡한 이면을 갖고 있는 소비자문제를 풀어나가기 위한 궁극적 해법은 역설적이지만 시장에서 찾을 수밖에 없다. 앞에서 언급한 바 있듯이, 시장만이 이 엄청난 정보의 문제를 효율적으로 해결해 줄 수 있기 때문이다. 다만 이런 시장에서 소비자문제가 빈발하는 데는 여러 가지 이유가 있지만, 가장 근본적인 문제가 정보의 부족과 비대칭성 등 정보의 불완전성이라는 시장 실패 요인의 존재이다. 따라서 소비자에게 충분하고 적절한 정보를 공급해 줄 수 있다면 소비자문제를 가장 효율적으로 해결할 수 있다고 보고, 이 시장실패의 치유에 집중하는 시장친화적인 규제방식이 바로 정보공개(information disclosure)이다.²³⁾ 시장에서 소비자가 합리적 판단과 선택에 이르지 못해 피해를

때문이다. 총량규제의 또 다른 형태로 비누방울 개념(bubble concept)과 상쇄정책(offset policy)이 있는데, 이에 관해서는 최병선(1992: 492-3)참고.

23) 이런 입장은 소비자문제를 보는 시각으로서 소비자를 약자로만 취급하는 소비자보호의 관점보다는 시장의 주인이 소비자라는 소비자주권(consumer sovereignty)의 관점과 맞닿아 있다.

보는 것은 정보가 부족하거나 적절하지 않기 때문이므로 필요하고 적절한 정보를 적절한 방법으로 공급해 준다면 대부분의 소비자문제를 가장 효율적으로 해결할 수 있다고 보는 것이다.

정보공개는 종래 경제규제의 영역에서 사용되는데 불과하였으나, 최근에는 소비자의 안전, 보건위생 등과 직결되는 사회규제 영역으로 빠르게 확산되고 있다. GMO 식품, 쇠고기, 수산물 등 위험도에 대한 과학적 증거가 부족하지만 소비자들이 민감하게 관심을 기울이고 있는 품목의 경우 원산지나 방사선 조사(irradiation) 등 특수처리 여부를 표기하도록 하는 레이블링(labeling) 제도 등이 도입되고 있는 것이 좋은 예이다. 종래에는 투입요소기준 규제 또는 성과기준 규제방식이 주로 사용되어 왔지만, 과학적 증거가 확실하지 않은 경우에는 위험이 내포될 수도 있는 품목에 대해서는 소비자가 스스로 판단하고 선택할 수 있도록 필요한 정보를 제공해 주는 것이 최선의 대응이라는 인식의 전환이 가져온 결과이다.

III. 경제규제 영역에의 적용과 평가

이상에서 규제수단의 기본유형을 사회규제의 경우를 기초로 삼아 재정립해 보았다. 여기서는 이런 규제수단의 유형분류가 경제규제의 영역에서도 타당한지, 그래서 경제규제의 질적인 개선을 위한 대안적인 규제수단의 탐색과 비교에 도움을 줄 수 있을지를 검토하고 있다. 다만 무수히 다양한 형태로 존재하는 경제규제의 특성상 여기서는 이를 진입규제, 가격규제, 거래행위규제로 대별하고, 이 분야에서 일반적으로 사용되고 있는 규제수단을 유형화한 다음, 대안적인 규제수단으로의 대체 및 전환 가능성을 가늠해 보려고 한다.

1. 진입규제

진입규제의 핵심은 인가, 허가, 지정, 승인조건(이하 인허가조건)이나 등록 및 신고요건(이하 등록요건)으로서, 이 대부분이 투입요소기준에 속한다. 예컨대 사회복지시설, 학교, 병의원, 은행보험증권사, 백화점, 자동차정비소 등 무수한 산업과 업종의 인허가조건이나 등록기준은 시설의 설치기준, 인력의 고용 및 자격 기준, 재정능력 기준 등으로 구성되어 있다. 이런 기준의 문제점과 한계는 앞에서 설명한 바와 같다. 즉 규제효과가 확실하게 보장되지 않고, 경제적 효율성이 낮으며, 혁신을 유도하지도 못한다. 반면에 이런 기준에는 미달하거나 이와는 차이가 있지만 규제목표를 무리 없이 달성할 수 있는 다른 더 적절한 조건을 갖추고 있는 잠재적 사업자의 시장진입은 제한됨으로써 기존사업자가 과도한

보호를 받는 불합리한 결과를 초래하는 경우가 많다.

한편 투입요소기준의 이런 문제점에도 불구하고 대안으로서 성과기준이 사용되는 경우는 거의 찾아보기 어렵다. 성과의 수준을 따지기 전에 정상적으로 사업을 영위할 수 있는 최소한의 요건과 조건의 준수를 강제하는 것이 진입규제인 점을 감안한다면 놀라운 일은 아니다. 반면에 인허가 및 등록취소 등 벌칙의 적용에 있어서는 성과기준을 활용하는 경우가 많다. 예컨대 우수시험연구기관으로 지정된 기관에서 잘못 내려진 판정의 비율이 일정 수준을 넘으면 지정을 취소하거나 일정기간 효력을 정지시키는 것과 같다. 여기서 성과기준을 진입규제의 기준으로 삼는 것이 전혀 불가능한 일은 아님을 알 수 있다.²⁴⁾ 다시 말하면 투입요소기준을 부과하는 대신에 진입을 자유화하되 성과기준을 충족하지 못한 피규제자에 대하여 강력한 제재를 가하는 방식의 접근에 대한 검토가 필요하다는 것이다. 이는 마치 입학정원을 규제하기보다는 졸업정원을 규제하는 방식과 흡사하다.

다음으로 경제유인 규제방식의 활용여지는 큰 편이다. 시장경쟁을 제약하는 진입규제의 속성상 경제적 지대(economic rent)의 발생은 필연적이므로, 애매모호한 공익기준에 따라 진입을 제한하기보다는 경쟁입찰 방식이 바람직한 경우는 상당히 많을 수 있다고 생각된다. 대표적인 예로서 전파, 항공 및 버스노선, 광물 및 수산자원 등 희소자원의 효율적 배분에 이 방식의 활용이 요구된다(최병선, 1992: 292-301). 이와 약간 성격이 다르지만, 입지제한이 진입규제의 도구로 사용되는 경우에도 경제유인 규제의 활용여지는 넓다. 환경이나 교통영향 등을 고려해 입지금지 및 규제업종을 정하기보다는 환경영향부담금, 교통영향부담금을 부과하는 방식으로 전환하는 것이 좋은 예이다.

더 나아가 시장기반 규제방식의 활용여지도 상당히 넓다. 예컨대 소비자 만족도 등에 기초한 등급제도 등을 활용할 수 있다. 사실 진입규제에서는 동일산업에 속하지만 사업규모 등에 비추어 사업자간의 등급을 구분하고 각각에 대하여 투입요소기준을 차등화하는 방법이 사용되는 경우가 많다. 건설업이나 병의원 등이 대표적이다. 이 경우 투입요소기준을 차등화하기보다는 소비자 만족도 등을 조사하고 평가해 등급을 매긴다면 소비자들이 사업자의 능력이나 성과를 판별하기 쉬워지고 따라서 사업자간에 시장경쟁이 활발해질 것이므로 굳이 획일적인 투입요소기준을 고집할 이유가 적어지게 될 것이다.

이런 측면에서 최근 확대일로에 있는 우수업체(업소) 지정제도가 주목된다. 이 제도는 식품, 의약품의 제조업이나 수입업 분야에서 활발하게 도입되고 있는

24) 특별한 경우에 속하지만 예컨대 호주 정부는 “우편회사는 매주 5일 이상은 집배한 우편물의 98% 이상을 배달해야 하고, 2일 이상은 전체의 99.7%를 배달해야 한다.”는 성과기준을 사용하고 있다.

중인데 일반적인 투입요소기준보다 강화된 기준을 우수업체 지정기준으로 설정하고 이 기준에 부합되는 업체에 대해서는 다른 규제의 적용을 상당히 배제하거나 완화하는 방식이 주로 사용되고 있다. 규제기관의 입장에서는 행정인력 등 규제자원을 절약해 문제업체에 대한 규제를 충실히 할 수 있는 반면에, 업체로서는 소비자의 신인을 얻어 시장을 확보할 수 있으므로 쌍방에 유리하고 편리한 면이 있다. 다만 이 방식의 활용에 있어서는 규제기관의 행정적 부담을 줄이기 위해, 그리고 일단 우수업체로 지정된 업체의 기회주의적 행태를 예방할 필요성이 있으므로 제3의 기관을 지정해 관리책임을 넘기는 방식이 사용되고 있는데, 우수업체로서는 규제순응비용이 증가할 가능성이 있고, 규제기관의 입장에서는 규제권한의 일부를 위임한 셈이므로 대리인 문제(agency problem)가 수반될 가능성도 있다.

이상에서 진입규제 영역에서 네 가지의 규제유형의 이용현황과 적용가능성을 간략하게 고찰해 보았거니와 상위의 규제유형으로의 전환가능성이 상당히 높은 것으로 판단된다. 이런 발견의 의미는 크다. 왜냐하면 지금까지 진입규제의 개선책으로서 인허가제도를 등록이나 신고제도로 전환하는 방식이 각광을 받아 왔는데, 이것의 한계가 너무나 크기 때문이다. 이 개혁기법의 가장 중요한 목적이 규제관료의 재량권 축소를 통한 규제의 투명성 제고에 있지만, 행정법적으로나 실정법상으로 인허가와 등록 및 신고제도가 분명하게 차별화되지 않은 채 혼용되고 있는 것이 현실이라고 해도 과언이 아니기 때문이다. 이런 면에서 이런 방식으로 접근하기보다는 한 차원 높은 수준의 규제수단 유형으로의 전환을 더 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다고 생각된다.

2. 가격규제

실정법에 규정되어 있는 가격규제의 구체적 형태로는 가격의 인허가·승인·신고, 최고가격이나 최저가격의 지정, 표준가격제도 등이 있다. 가격의 인허가는 독과점 품목과 서비스 그리고 공공요금의 경우로 국한되어 있다. 물론 이 가운데 일부는 신고제도가 사용되고 있기도 하다. 가격규제는 거의 모든 경우에 최고가격 규제 혹은 가격상한제이다. 한편 최저가격 규제로는 최저임금제도, 원유(原乳)의 최저가격제 등 사례가 적다. 표준가격제도는 주로 건강보험제도와 관련해 의약품의 가격이나 의료수가 규제에 사용되고 있는 정도이다.

일반적으로 가격규제에서 기준으로 삼는 것은 생산원가이다. 이것에 적정이윤을 더한 것이 적정가격이 되어야 한다는 전제 하에서다. 이런 전제가 경제이론상 타당하지 않음은 두말할 필요가 없는 일이나, 현실적으로 널리 행해지고 있는 가격규제의 문제점과 부작용을 다소라도 완화해 줄 수 있는 대안적인 규제수단을 찾기는 매우 어려워 보인다. 이런 면에서 가격규제에 관한 한 이 글에

서 제시하고 있는 규제수단의 기본유형의 적용 여지는 거의 없어 보이기도 한다.

한편 상당히 많은 경우에 가격규제를 비규제 대안인 보조금 지급 방식으로 전환하는 것이 정책목적 달성에 더 효과적이고 효율적인 경우가 많아 보인다.²⁵⁾ 예컨대 저소득층의 생활안정에 목적이 있을 경우 가격규제보다는 해당 소득계층에 대한 보조금 지급이 우월한 접근방법이다. 또한 최저임금제도의 경우도 해당근로자를 고용한 사업자에게 보조금을 지급하는 방식이 바람직하다. 더 나아가 특수계층이나 집단의 경제활동에 대한 보조 목적에서 운용되고 있는 철도, 전화, 전기 등의 공공요금 혹은 석유류 가격의 차등화 방식보다는 특별한 취급이 요구되는 계층에 대한 직접보조 방식이 우월하다.

그러나 이런 방식으로의 전환은 결코 용이한 일이 아니다. 무엇보다도 보조금 지급을 위한 재정이 확보되어야 하기 때문이다. 사실 경제이론적으로 보조금 지급방식이 월등히 우수함에도 불구하고 규제방식에 의존해 오고 있는 가장 큰 이유가 바로 여기에 있다고 해도 과언은 아닐 것이다. 그러나 사실은 어느 방식에 의하든 국민의 입장에서 보면 그 영향은 큰 차이가 없다는 점에 유의할 필요가 있다. 예컨대 농업 및 수산업용 석유류 공급가격은 낮게 규제되고 있다. 그러나 농어민에게 상대적으로 낮은 가격에 석유류를 공급하는 데 따른 비용과 부담은 결국 다른 소비자집단에게 전가되게끔 되어 있다.

이것은 규제가 ‘공짜점심’(Friedman, 1983)이 아님을 보여 주는 동시에, 규제가 ‘보이지 않는 세금’(hidden tax)임을 보여 주는 것이다(Posner, 1971; 최병선, 2007). 이 점을 정확하게 인식하지 못할 때 당연히 재정으로 해야 할 일을 규제로 대처하려는 동기가 유발될 것은 정한 이치이다. 반면에 이 점을 정확하게 이해한다면 부작용 혹은 역효과를 유발하는 가격규제 수단에 의존하기보다는 조세와 재정이라는 정통적인 수단을 사용하여야 한다는 주장이 힘을 얻을 수 있을 것이다.

3. 거래행위 규제

공정거래 규제로 대표되는 각종의 거래행위 및 영업방법 관련 규제에 있어서 가장 흔하고 널리 사용되는 것이 처방적 기준(투입요소기준)이다.²⁶⁾ 예컨대 방문판매나 경품제공 행위에 대한 규제에서 거래강요, 과도한 경품의 지급, 환불

25) 한편 이혁우(2009)는 보조금 지원정책 프로그램에 내포된 각종의 지원기준은 사실상 규제기준과 다름이 없다고 주장하고 있다.

26) 처방적 기준은 투입요소기준과 같은 의미의 용어이지만, 거래행위에 관한 규제 논의에서 투입요소기준이라는 용어의 사용은 오해를 불러일으키는 면이 있다고 생각되므로 처방적 기준이라는 용어를 대신 사용하고 있다.

이나 교환의 거부 등의 금지 및 제한대상 행위를 세세하게 나열하는 것과 같다. 다른 예로서 대기업과 중소기업간의 하도급 계약과 관련하여 계약대금의 지급 방법과 시기, 지급조건 등은 물론이고 심지어 환율변동에 따른 재계약 의무에 이르기까지 상세한 규정을 두고 이행을 강제하는 것도 마찬가지다. 또 다른 예로서 신규 금융상품의 경우 리스크에 대한 각종 정보의 제공 의무는 물론이고, 이에 대한 설명 및 본인 확인 의무, 피해변제 목적의 보험가입 의무 등을 부과하는 것도 처방적 기준에 속한다.

이런 처방적 기준이 갖고 있는 문제점과 한계는 어느 경우든 대동소이하다. 즉 그런 의무를 부과한다고 해서 규제효과가 확실하게 보장되지 않는다. 수많은 규제회피 행동을 낳는다. 거래행위의 상대방, 상황과 처지, 경우 등이 모두 지극히 다양하기 때문에 이런 기준이 현실에 부합되는 경우는 의외로 적기 때문이다. 또한 이런 규제는 소비자 보호 목적을 가진 것들이 대부분이지만, 소비자에 따라서는 이런 보호 차원의 서비스를 오히려 귀찮게 생각할 수도 있다. 반면에 이런 기준에 정확하게 부합되지는 않지만 소비자에 따라서는 더 큰 만족을 줄 수 있는 거래방법도 얼마든지 있을 수 있다.

이렇듯 시장에서 거래당사자 쌍방이 거래비용(transaction costs)을 줄이기 위해 최선의 노력을 기울이며 이 과정에서 새로운 지식과 기술이 생산되고 파급되고, 이것이 시장에서 일상적으로 이루어지는 일임에도 불구하고, 시장거래의 행태와 방법을 친편일률적으로 규정하고 이를 준수하도록 하는 것은 오히려 소비자의 정부 의존도를 높이고 그 결과 급기야 시장거래의 모든 국면에 규제기관이 관여해야만 하는 모순을 초래하기 쉽다(최병선, 2008a, 2008b).

이런 모순에서 탈피하는 방법으로서 자율규제(self-regulation) 방식의 적용을 검토해 볼 필요성이 있다. 자율규제 기준 역시 처방적 기준에 속하는 것은 마찬가지지만, 업계와 시장의 사정에 정통한 관련업계의 협회나 단체가 스스로 만든 기준이므로 현실적합성이 매우 높다는 강점이 있다(Levine, 1967; Ogus, 1995). 다만 자율규제 기준이 신규사업자의 진입억제 수단으로 악용되는 일이 없도록 업계의 반경쟁적 행태(anti-competitive behavior)를 견제해야 할 필요는 있다.

이런 면에서 처방적 기준을 최소화함과 동시에 성과기준에 근거해 제재를 강화하는 방식의 접근을 고려해 볼 수 있을 것이다. 다시 말하면 최소한으로 정해진 처방적 기준의 위반회수와 그로 인한 소비자피해의 정도, 혹은 고객의 불만족도, 제품의 반품 및 환불요구 등 관련자료를 확보하여 일정선을 넘는 사업자에 대해서는 영업정지나 취소로 대응하는 등의 사후적 규제방식으로 접근한다면 사업자의 자율성을 과도하게 침범하지 않으면서 규제목적은 더 효과적으로 달성할 수도 있다는 것이다.

한편 거래행위 규제 영역에서 경제유인 규제의 활용여지는 거의 없다고 생각

된다. 반면에 시장기반 규제의 도입 가능성은 상당히 크다. 시장에서 사업자는 자기이익을 위해 소비자를 포함한 거래상대방의 정보비용의 감소를 위해 최선의 지식과 기술을 동원하려는 동기와 유인을 갖기 마련이다. 그래야 브랜드 이미지와 평판을 유지하고 충분한 이윤을 확보할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 사업자가 이런 노력을 게을리 하고 있다면 거기에는 그럴만한 이유가 있다고 보아야 할 것이다. 아마도 그 이유는 자신의 노력에 대한 보상이 충분하지 않다고 판단하기 때문일 가능성이 높다. 이런 경우는 합리적인 거래행위의 진작을 위해 필요하다고 생각되는 정보를 선별하여 정보공개를 요구하되, 이런 정보의 이용이 촉진될 수 있도록 소비자에 대한 교육과 홍보를 병행하는 것이 좋은 방법일 수 있다.

IV. 결 론

이 글은 규제를 정책수단의 일종으로 보고, 서로 다른 유형의 규제수단간에 그리고 다른 종류의 정책수단과 규제수단간에 비교가 가능하도록 규제수단을 유형화하는 데 목적을 두었다. 이를 위해 최병선(1992)이 사용한 사회규제 영역에서의 규제수단의 유형을 기본으로 삼되, 최근 이 분야에서 이루어지고 있는 제도적 혁신을 참고하여 기존의 분류방식을 수정해 규제수단의 기본유형을 크게 네 가지로 유형화하고, 이를 경제규제의 영역에 적용해 보았다. 그 결과 경제규제 영역의 규제 중 가격규제를 제외하고는 대부분의 경제규제 영역에서 상당한 적실성이 있는 것으로 평가되었다.

이 결론의 의미는 적지 않다. 무엇보다도 지금까지 경제규제 영역의 규제에 관한 한 거의 모든 논의가 규제의 정당성 논란 차원에 집중된 반면에 대안적인 규제수단의 개발이나 규제수단간의 비교에 대해서는 관심이 적었기 때문이다. 경제이론적으로 경제규제의 문제점이 분명하게 밝혀지고 있는 것과는 별개로 정치행정적인 이유로 경제규제가 널리 사용되고 있는 것이 현실임에 비추어 비효율성을 줄일 수 있는 대안적 규제수단의 발굴이 매우 중요하고 시급한 과제가 아닐 수 없다.

더 나아가 여기서 제시된 규제수단의 네 가지 기본유형은 규제수단의 선택(choice of regulatory instruments)에 관한 연구의 기초와 시발점을 제공해 줄 것으로 기대된다. 규제수단의 선택 연구란 어떤 정치경제적 동기와 제도적 요인에 의해 규제수단의 선택이 좌우되고, 또 어떤 요인에 의해 규제수단의 선택이 변화의 과정을 밝게 되는지에 대한 연구로서, 이런 연구가 활성화되기 위해서는 규제수단의 유형화가 대전제이기 때문이다. 반면에 이 두가지 연구경향은 상호

보완적인 관계에 있으므로 향후 규제수단의 선택에 대한 연구가 진전된다면 규제수단의 유형화 작업도 더 충실해 질 수 있게 될 것이다.

참고문헌

- 김영평·최병선·신도철. 2006. 「규제의 역설」(서울: 삼성경제연구소).
- 이혁우. 2009. “지원정책 프로그램의 규제적 속성에 관한 연구,” 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 최병선. 1992. 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」(서울: 법문사).
- _____. 2000. “하이에크의 자유주의 사상과 정치경제학 이론,” 안청시 (편), 「현대 정치경제학의 주요이론가들」(아카넷, 2000)
- _____. 2003. ‘규제문화의 연구: 정치문화이론의 적용가능성’, 「규제연구」, 제12권, 제1호.
- _____. 2006. ‘코우즈: 시장의 진실과 세상의 이치,’ 김한원·정진영 (편), 「자유주의주의: 시장과 정치」(서울: 부키).
- _____. 2006a. “신제도경제학에서 본 규제이론과 정책: 이견과 확장”, 「행정논총」, 제44권, 제2호. 서울대학교 행정대학원.
- _____. 2006b. “신제도경제학과 규제이론,” 한국정책학회 추계학술대회 발표논문,
- _____. 2007. “규제도 세금이다,” 최광·곽태원 (편저), 「세금경제학」(서울: 자유기업원).
- _____. 2008. “규제개혁,” 최병선·최종원(공편). 2008. 「국가운영시스템: 과제와 전략」(서울: 나남).
- _____. 2008a. “소비자정책의 정치경제,” 여정성·최종원·장승화(공편), 「소비자와 법의 지배」(서울: 서울대학교 출판부).
- 최종원. 1999. “불확실성하에서의 정부의 규제정책결정의 한계: ‘잘못된 긍정’의 오류 최소화 전략의 문제점과 대안적 전략,” 「한국행정학보」, 제33권 제4호. 한국행정학회.
- Ackerman, Bruce and William Hassler. 1981. *Clean Coal/Dirty Air* (New Haven: Yale University Press).
- Bardach, Eugene and Robert A. Kagan. 2002. *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness* (New Brunswick: Transaction Publishers).
- Coase, Ronald H. 1960. "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and*

- Economics*, III, (Oct.).
- _____. 1988. *The Firm, the Market, and the Law* (Chicago: University of Chicago Press).
- _____. 1994. "Economists and Public Policy," in Coase, *Essays on Economics and Economists* (Chicago: University of Chicago Press).
- Coglianese, Cary. 2003. "What is Performance-Based Regulation?," at www.ksg.harvard.edu/cbg/rpp.
- Colby, Bonnie G. 2000. "Cap-and-Trade Policy Challenges: A Tale of Three Markets," *Land Economics*, Vol. 76, No. 4 (Nov.).
- Friedman, Milton. 1983. *Bright Promises, Dismal Performance: An Economist's Protest*, (Harcourt Brace Jovanovich: New York).
- Hawkins, Keith and John M. Thomas (eds.). 1984. *Enforcing Regulation* (Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing).
- Hayek, Friedrich A. 1977. "Competition as a Discovery Procedure", *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. The University of Chicago Press).
- Kagan, Robert A. and John T. Scholz. 1984. "The 'Criminology of the Corporation' and Regulatory Enforcement Strategies," in Hawkins and Thomas (eds.), *Enforcing Regulation*.
- Levin, Harvey J. 1967. "The Limits of Self-Regulation," *Columbia Law Review*, vol. 67, no. 4(April).
- May, Peter J. 2002. "Social Regulation," in Salamon (ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (Oxford: Oxford University Press).
- Mitnick, Barry M. 1982. *The Political Economy of Regulation* (New York: Columbia University Press).
- Nichols, Albert L. 1984. *Targeting Economic Incentives for Environment Protection* (Cambridge, Mass.: MIT Press).
- OECD. 1996. "Approaches to Regulatory Reform in OECD Countries."
- _____. 1997. *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*.
- _____. 1999. *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in the U.S.*
- _____. 2000. *Regulatory Reform in Korea: OECD Review of Regulatory Reform*.
- _____. 2007. *Indicators of Regulatory Management Systems*.

- Ogus, Anthony. 1995. "Rethinking Self-Regulation," *Oxford Journal of Legal* vol. 15, no. 1(Spring).
- Pejovich, Svetozar. 1990. *The Economics of Property Rights: Toward a Theory of Comparative Systems* (London: Kluwer Academic Publishers).
- _____. 1998. *Economic Analysis of Institutions and Systems* (London: Kluwer Academic Publishers), revised 2nd edition.
- Posner, Richard. 1971. "Taxation by Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1. (Spring).
- Salamon, Lester M. 2002. "Economic Regulation," in Salamon(ed.), *The Tools of Government*.
- Sparrow, Malcolm K. 2000. *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance* (Washington, D.C.: Brookings Institution).
- Stavins, Robert N. 2007. "Addressing Climate Change with a Comprehensive U.S. Cap-and-Trade System," at www.ksg.harvard.edu/cbg/rpp.
- Verkuil, Paul R. 1982. "A Critical Guide to the Regulatory Flexibility Act," *Duke Law Journal*, vol. 1982, no. 2.
- Wildavsky, Aaron. 1987. "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation," *The American Political Science Review*, vol. 81, no. 1(Mar.).

Abstract

Reclassifying Regulatory Instruments and Options

Byung-Sun Choi

The orthodox method of classifying types of regulation has invariably been to distinguish economic regulations from social regulations. Even if it has several merits and advantages for other purposes, it has proven inadequate for the purpose of comparing regulations with other types of policy instruments. This study thus aims at reclassifying regulatory instruments into new categories better suited to devising and selecting better regulatory options, and finds that new categories, a slightly modified version of Choi (1992), can be used irrespective of areas of regulation except in the case of price regulation. Most importantly, the adoption of the integrated classification scheme offered here would help turn attention from the erstwhile consideration of the legitimacy of economic regulation to the choice of regulatory instruments with a view to reducing their inefficiencies.

【Key words: economic regulation, social regulation, input standards, performance standards, economic incentives-based regulation, market-based regulation, taxes, subsidies】