

머 리 말

현재 추진되고 있는 개방화 과정에서의 産業政策 基本目標은 종래의 국내산업의 보호·육성과 規制에서 탈피하여 開放體制에 대응하는 국내산업 경쟁력을 확보하는 것이다. 종래의 産業規制體制가 개선되지 못한 채 개방화가 이룩되면 국내산업은 對內的 規制를 받으면서 외국기업에게 개방화의 특혜만을 부여하는 결과를 낳게 될 수도 있다.

따라서 對內的 開放을 먼저 추진하고 市場에서의 競爭力이 확보된 후에 점진적인 대외개방정책의 도입이 필요하다. 이를 위해서는 開放體制에 적합한 획기적인 産業規制 緩和政策과 더불어 민간기업의 자율성 확대 등 競爭促進 政策으로의 전환이 이룩되어야 할 것이다. 이에 그동안 정부주도의 고도성장 과정에서 전산업에 걸쳐 만연된 産業規制를 '適正規制'의 차원에서 재검토함은 매우 시의 적절하다 하겠다.

本 研究은 개방화에 대응하는 産業規制緩和 問題를 포괄적으로 다루고 있다. 특히 최근에 전개되고 있는 국내산업의 개방화 논의를 중점적으로 분석하고, 개방화에 따른 국내산업의 영향과 기준, 産業規制의 효과 및 완화 방안을 종합적으로 검토하였다.

또한 최근 「우루과이 라운드」 협상과 輸入自由化에 따른 국내산업의 規制緩和 問題를 집중적으로 분석하여 개방화 과정에서 발생할 수 있는 현행 國內産業 規制의 영향과 효과를 중점적으로 분석하고 있다.

本 研究을 수행하여 주신 延世大學校 鄭甲泳 教授에게 감사를 드리며, 本稿에 제시된 개방화 과정의 「産業規制 緩和模型」 등 구체적인 規制緩和政策은 국내산업의 有效競爭을 촉진시키고, 민간기업의 효율성을 신장시키는 합리적 産業

政策決定에 많은 시사점을 제공할 것으로 기대한다.

끝으로 本稿의 내용은 著者 自身の 見解이며, 本院의 공식적인 見解와 다를 수 있음을 밝혀 두는 바이다.

1991年 5月 日

韓國經濟研究院

院長 崔 鍾 賢

目 次

머리말	
〈要約〉	1
第1章 序 論	4
1. 韓國經濟의 開放化	4
2. 開放과 政府規制	7
第2章 産業規制의 影響	11
1. 産業規制의 理論的 背景	11
1) 自然獨占과 規模의 經濟	12
2) 過當競爭의 防止	15
3) 公共性의 確保	17
4) 幼稚産業 保護	18
2. 規制의 費用과 非效率	19
1) 規制의 社會的 費用	19
2) 規制政策의 非效率	23
第3章 國內産業의 開放과 政府規制	31
1. 對外開放의 影響	32
2. 多者間 貿易協商과 産業規制	34
1) 市場接近	38
2) 內國民 待遇	39
3) 漸進的 自由化	41
4) 國內産業 保護措置의 制限	42
3. 開放化와 輸入規制	43

1) 輸入自由化의 移行	43
2) 輸入規制의 改善	48
第4章 서어비스 部門의 開放과 産業規制	51
1. 經濟의 서어비스化와 國際貿易	51
2. 서어비스 貿易의 自由化	56
3. 주요서어비스 産業의 開放과 規制緩和	62
1) 金融産業	62
2) 情報·通信産業	73
3) 流通産業	82
4) 其他 서어비스 産業	87
第5章 結論：開放化 過程의 産業規制 緩和政策	90
1. 開放期의 規制緩和 模型	90
2. 規制緩和와 競爭力 強化	96
參考文獻	102

表 目 次

〈表 2-1〉	最近主要先進國의 産業規制 緩和(運送 및 通信서비스 分野)	24
〈表 2-2〉	企業環境改善을 위한 制度改善課題(商議調查資料)	29
〈表 2-3〉	企業活動規制 改善要求의 主要內容(全經聯)	30
〈表 3-1〉	UR협상의 主要目標와 의제	37
〈表 3-2〉	UR協商의 主要 商品 輸入規制 撤廢	44
〈表 3-3〉	主要國의 關稅讓許 計劃 比較	45
〈表 4-1〉	主要國의 産業構造와 서비스 比重	53
〈表 4-2〉	商品貿易과 서비스貿易 推移	54
〈表 4-3〉	韓國의 서비스 交易	55
〈表 4-4〉	서비스 一般協定(GATS) 草案의 構造와 內容	59
〈表 4-5〉	金融 서비스 分野의 主要 開放論議	63
〈表 4-6〉	銀行産業의 主要 規制內容	67
〈表 4-7〉	韓·美·日間의 銀行産業 規制比較	68
〈表 4-8〉	公衆電氣·通信産業의 市場構造	75
〈表 4-9〉	國內 情報通信 役務提供 事業의 市場現況	75
〈表 4-10〉	情報·通信産業의 附加價值 展望	76
〈表 4-11〉	公衆通信事業者에 대한 規制現況	78
〈表 4-12〉	情報·通信産業의 賣出額 展望	79
〈表 4-13〉	通信 서비스에 대한 韓國의 條件附 오피	80
〈表 4-14〉	流通産業의 構造(1986-1989)	83
〈表 4-15〉	流通産業의 從業員 規制別 構造(1986)	84

그림 目次

[그림 2-1]	自然獨占의 規制	14
[그림 2-2]	需要와 費用條件의 動態的 變化	15
[그림 2-3]	規制産業의 資本-勞動比率	20
[그림 2-4]	規制의 費用	23
[그림 3-1]	GATT 우루과이 라운드의 協商體系	36
[그림 5-1]	開放化 過程의 産業規制緩和 模型	92

〈 要 約 〉

韓國은 그동안 政府主導의 고도성장을 이룩하는 과정에서 국제경쟁력의 확보를 위한 幼稚産業의 보호와 과당경쟁의 방지 등을 근거로 거의 모든 부문에서 강력한 산업규제 정책을 실시하여 왔음. 정부규제는 각종 認許可制度를 통한 진입규제에서부터 산업합리화와 戰略産業의 육성 및 價格統制 行政指導 등 다양한 형태로 전개되어 왔음. 물론 정부의 산업규제는 이론적 당위성이 뒷받침된 분야도 있지만, 희소한 자원을 정부주도하의 계획체계내에서 戰略産業의 육성에 투자하고 정부의 판단하에 市場構造를 조정해 나가는 정책이 주류를 이루어 왔음. 자원배분의 과정에서 정부의 '보이는 손'이 家父長的 역할을 주도해 온 것으로 평가할 수 있음. 이러한 정부규제하의 고도성장 정책은 물론 많은 긍정적 기여를 하였음에도 불구하고, 保護와 規制속에 성장한 한국의 산업은 獨寡占도가 높고 競爭의 缺如로 인한 자원배분의 비효율성을 유발하는 부정적 결과도 가져 왔음. 한국산업의 이러한 특성은 개방체제로 이행되고 있는 현재의 경제상황에서 더욱 중요한 示唆을 제공해 주고 있음. 즉, 그동안 對內的 規制가 주종을 이루어 왔던 국내산업은 이제 對外的 開放과 自由化가 불가피하게 되었으며 이러한 개방의 충격은 國內規制가 엄격했던 산업분야에 더욱 큰 영향을 미치고 있는 것임.

특히 최근 「우루과이 라운드」의 多者間 貿易協商에서는 商品交易 뿐만 아니라 서비스 분야에서 까지 국내시장의 개방과 자유화를 논의하고 있음. 多者間 貿易協商에서는 외국기업의 국내시장에 대한 실질적 진입허용과 內國民 待遇 및 漸進的 自由化 등이 집중적으로 논의되고 있음. 韓美間의 쌍무협상에서도 金融産業을 비롯한 주요 서비스 산업의 개방이 주요한 현안으로 등장하여 왔음.

이러한 국제 경쟁환경의 변화에 따라 한국경제는 이제 본격적인 개방화 과정을 맞고 있으며 90년대 중반까지 거의 모든 산업분야를 개방해야 될 것으로 보임.

시장개방과 자유화는 물론 국민경제에 많은 긍정적 효과를 가져올 수 있음. 예를 들면 國內産業의 競爭力과 效率性を 提高시키고 산업구조의 개편을 촉진하는 기능을 기대할 수 있음. 그러나 이러한 긍정적 효과는 국내산업이 자유경쟁체제에서 높은 效率과 生産性を 확보하고 있을 경우에만 극대화될 수 있음. 國內産業이 保護와 規制 속에서 경쟁력을 확보하지 못한 채 對外開放이 이루어질 경우에는 국내 산업의 피해가 크게 나타날 수밖에 없을 것임. 따라서 개방체제에 효율적으로 대응하기 위해서는 국내시장의 경쟁촉진과 國內産業의 生産性 및 效率性 提高가 절실히 요구되고 있음. 국제경제환경의 변화와 국내산업의 개방화 과정에서는 무엇보다도 국내시장의 경쟁촉진과 산업규제의 완화를 통한 시장기능의 제고 및 기업활동의 자율화가 시급한 과제로 등장하고 있음.

따라서 産業政策의 基本目標은 종래 ‘國內産業의 保護育成과 規制’에서 탈피하여 ‘開放體制에 對應하는 國內産業 경쟁력의 확보’로 전환되어야 할 것임. 政策基調도 규제위주에서 規制緩和와 민간기업의 자율성 확대로 전환하여야 할 것임. 개방화로 이행하는 과정에서도 기존 규제정책이 지속된다면 정부규제는 국내산업 경쟁력의 강화에 큰 제약요인으로 작용하게 될 것임.

開放化 體制에서 산업규제 완화정책을 추진하기 위해서는 무엇보다도 먼저 기존 規制體系의 효과와 영향을 종합적으로 평가하는 과제가 선행되어야 함. 각 산업의 특성과 국제 경쟁력 및 개방화의 영향을 파악하여 기존 규제정책을 평가하고 이를 바탕으로 體系化된 規制緩和 政策이 수립되어야 함.

정부주도형 발전과정에서 정립된 각종 行政規制와 認許可 制度 등도 과감하게 재평가되어야 할 것임. 특히 行政規制는 명문화된 제도적 규제가 폐지된 뒤에도 정부의 권위주의적이고 편의주의적 관행으로 지속적으로 실시되어온 경향이 많음. 開放化 體制에서는 이러한 행정규제는 물론 국내기업의 효율성과 경쟁력을 제약하는 각종 규제가 과감히 개선되어야 할 것임.

개방화에 효율적으로 대응하기 위해서는 대외적 개방이 실시되기 이전에 國內企業의 自律化가 선행되어 대내적 경쟁여건이 먼저 확충되어야 함. 국내 기업에 대한 진입규제로 인하여 대내적 시장경쟁이 이루어지지 않고 대외개방이 먼저 실시된다면 개방에 따른 國內産業의 피해가 심각할 것으로 우려됨. 따라서 대외개방은 점진적으로 실시되어야 하며 對內的 開放이라는 중간단계를 거친 후 對外的 開放이 이루어지는 정책모형이 도입되어야 함. 산업규제도 각 단계별로 개방의 정도에 적합한 정책목표와 완화계획 등이 수립되어야 함.

개방체제에 효율적으로 대응할 수 있는 經濟主體의 開放化 意識도 중요한 요인이 됨. 정부는 종래 '보이는 손'의 기능을 스스로 제한하여 정부의 간섭과 규제를 축소하고 民間企業의 自律性과 市場機能의 效率性을 존중하는 의식전환이 필요함. 기업도 종래와 같이 정부의 보호와 규제에 의존하지 않고 시장기능과 경쟁력에 의해 성장하여야 한다는 의식개혁이 필요함. 新規企業의 도전을 수용하고 競爭過程을 통해 대외경쟁력을 향상시키려는 노력이 필요한 것임.

開放化 時代에서 정부규제는 公共性의 確保와 市場機能의 失敗를 補正하는 수준에서 이루어져야 하며 기업의 경쟁여건과 효율성을 제한하는 경제적 규제는 과감히 개선되어야 하는 것임. 개방화 시대에 대응할 수 있는 각 經濟主體의 意識構造의 전환과 함께 국내산업의 효율성을 확보시킬 수 있는 市場의 競爭與件이 결합될 수 있을 때 국내산업의 持續的인 成長이 보장될 수 있는 것임. 직접적인 국내산업 보호와 육성이 국제규범에 의해 제약받고 있는 開放體制로 轉換되었음에도 불구하고 경직된 産業規制가 지속된다면 市場機能의 失敗는 물론 政府機能의 失敗와 자원배분의 비효율을 유발하게 될 것임. 따라서 개방체제에서는 기존 규제제도에 대한 종합적인 평가를 통해 각종 행정규제와 산업규제를 완화하고 경제주체의 개방화 의식이 정립된 가운데 시장기능의 자율성이 提高될 수 있어야만 국내산업의 국제 경쟁력이 확보될 수 있을 것임.

第 1 章 序 論

1. 韓國經濟의 開放化

최근 우리 경제의 開放化가 급속히 진전됨에 따라 開放 體制에 효율적으로 대응할 수 있는 산업정책의 개발이 주요한 현안으로 대두되고 있다. 한국은 이미 1988년 국제통화기금(IMF)의 8條國으로 이행하여 外換自由化의 의무를 준수하기 시작하였고 1990년부터는 「關稅 및 貿易에 관한 一般協定(GATT)」의 11條國으로서 貿易自由化를 추진하게 되었다. 또한 최근에는 「우루과이 라운드(Uruguay Round)」의 多者間 協商에 적극 참여하여 一般 財貨는 물론 서어비스 部門의 개방도 추진하고 있다. 80년대 중반까지만해도 한국은 開途國의 지위를 유지한 채 국내산업의 보호를 위한 대외적 규제를 적용할 수 있었으나, 이제 先進國型의 開放과 自由化 體制를 선택할 수밖에 없는 국제환경에 직면하고 있는 것이다.

특히 최근 「우루과이 라운드」 협상에서는 국내산업에 대한 보호조치의 철폐와 함께 외국기업의 國內市場 接近(market access)과 內國民 待遇(national treatment) 및 最惠國/無差別 原則 등이 논의되고 있어서 획기적인 개방체제로의 전환이 불가피할 것으로 보인다. 물론 「우루과이 라운드」의 최종 타결까지는 아직도 많은 난관이 놓여 있으나, 국내 산업의 대폭적인 개방과 자유화는 더 이상 회피할 수 없는 국제적 추세라고 할 수 있다. 설령 UR협상이 결렬된다해도 선진각국의 개방압력에 의한 쌍무협정을 통해 국내시장의 대외개방이 불가피한 입장에 있다. 우리 경제는 이제 경제 발전에 따른 국제적 지위 향상과 무역규모의 확대에 인하여 과거와 같이 직접적인 輸入規制를 실시할 수 없는 위치에 있

게 된 것이다. 또한 1986-89년중 經常收支 黑字로 인하여 주요 교역 상대국과 많은 통상 마찰을 빚었으며, 세계적인 보호무역 추세와 개방 압력으로 국내시장을 더 이상 외국기업으로부터 보호할 수 없는 국제 무역 환경에 직면하고 있는 것이다.

80년대 후반기 이후 국내산업의 개방화에 가장 큰 영향을 미친 것은 1988년 10월의 외환자유화와 1990년 1월의 수입자유화 및 1992년부터 예정된 자본시장의 자유화라고 할 수 있다. 한국은 그 동안 외환과 무역 등 거의 모든 대외관계에서 개도국으로서의 國內産業과 國際收支 보호를 근거로 실질적인 대외개방 억제정책을 실시하여 왔다. 그러나 80년대 후반에 지속적으로 추진된 개방화와 자유화 조치로 경제정책의 기초가 구조적으로 전환되는 과정을 맞게 되었다.

먼저 外換自由化 조치를 보면 한국은 종래 IMF 14조국으로서 자국의 국제수지 보호를 위해 국제적인 규범내에서 外換支給을 엄격하게 규제할 수 있었다. 만성적인 국제수지 적자를 기록했던 한국경제로서는 당연히 개도국으로서의 예외조치를 인정받아 왔던 것이다. 그러나 1986년 이후 지속된 대폭적인 경상수지 흑자로 인하여 한국은 더 이상 국제수지 보호를 위한 외환규제 조치를 실시할 수 없는 국제적 압력에 직면하게 되었다. 이와 같은 국제환경의 변화와 경제적 지위 향상으로 1988년 10월부터는 IMF 8조국으로 이행하게 되었으며, 이 결과 한국은 先進國型의 外換自由化 의무를 준수할 수밖에 없게 된 것이다. 이것은 경상수지의 대폭적 흑자에 직접 기인된 것이지만 우리 경제의 국제적 지위향상과 더불어 불가피하게 취해진 개방화의 확대에서 비롯된 것이다.

외환자유화와 더불어 한국경제의 개방화를 확대시킨 두번째 조치는 輸入自由化라고 할 수 있다. 한국은 그동안 「관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT)」18조국으로서 국내산업 보호를 위한 輸入規制를 실시할 수 있었다. 그러나 1990년 1월부터는 GATT의 11조국으로 이행함으로써 선진국 수준의 수입자유화를 실시할 의무를 갖게 된 것이다. GATT 11조국의 의무는 기본적으로 관세와 쿼터를 비롯한 각종 수출입 규제조치를 철폐하고 실질적인 수입자유화를 이행하는 것

을 주요 내용으로 하고 있다.

GATT의 11조국의 의무는 關稅引下와 貿易및 外換部門으로 구분하여 설명할 수 있다. 관세부문에서는 GATT와의 협의하에 제출된 관세율 인하와 양허 계획에 따라 일정수준 이상의 관세부과를 규제받게 된다. 또한 관세행정과 평가에서도 공정한 무역관행이 유지될 수 있도록 하여야 하며 수입절차와 통관과정에서도 貿易障壁을 형성할 수 있는 행정조치를 금지하고 있다. 開途國에 대해서는 國際規範에서 인정되는 범위내에서 특혜적 관세조치를 부과하여야 한다.

무역부문에서는 GATT조약국이 他條約國의 財貨에 부과하는 편의나 특혜를 여타국에도 모두 적용해야 한다는 無差別/最惠國 待遇(MFN:most favored nation treatment)의 의무를 갖게 된다. 이것은 쌍무협상에 의해 합의된 관세나 기타 특혜조치를 여타국에도 적용하여야 함을 의미한다. 最惠國 待遇는 동종상품의 정의, 원산지에 따른 차별 등에 많은 논란이 있으나 기본적으로 관세인하와 같은 특혜적 조치가 모든 조약국에게 무차별하게 적용되어야 함을 의미한다.

무역부문의 의무는 수량제한에 의한 수입규제의 철폐와 공정한 무역 거래조치를 포함하고 있다. 또한 내국세나 정부규제를 적용함에 있어 수입재화와 국내재화가 동일하게 취급되어야 한다는 內國民 待遇條項도 포함되어 있다. 이러한 제원칙에 의거 쿼타와 국내산업에 대한 보조금 지급 등이 규제받게 된다.

한편 GATT의 15조는 外換部門에서도 義務條項을 명시하여 국내산업보호를 위한 환율의 인위적 조작과 외환관리를 규제하고 있다. 이와 같은 관세와 무역 및 외환관리에 대한 제의무조항은 결국 선진형의 개방화된 수입관리가 불가피함을 의미한다.

수입 자유화 의무의 이행과 더불어 정부는 이미 1991년까지 수입자동품목의 수를 10,167개로 확대하여 97.3%의 높은 輸入自由化率을 계획하고 있다. 이것은 선진국 수준에 버금가는 높은 자유화율로서 1985년의 87.7%에서 10%포인트에 달하는 확대율을 보이고 있다. 수입 자유화를 실질적으로 뒷받침하기 위해 평균 관세율도 지속적으로 인하할 계획을 추진하고 있다. 공산품에 대한 평균

관세율은 1985년에 20.3%였으나 1989년에는 11.2%, 1991년부터는 8.4%로 인하할 계획이다. 이러한 개방계획은 최근의 통상압력의 가중과 UR협상의 진전에 따라 더욱 빠른 속도로 추진될 가능성이 있다.

외환 및 무역 자유화가 1988-90년에 추진된 이후 우루과이 협상에서는 商品交易 뿐만아니라 서어비스의 交易에서도 개방과 자유화가 논의되고 있다. UR협상에서는 특히 內國民 待遇와 市場接近의 확대가 집중적으로 거론되고 있다. 또한 14개 서어비스 산업에 대한 새로운 규범을 제정하여 지금까지 도외시되어 왔던 서어비스 분야의 개방을 적극 추진하고 있다. 따라서 UR協商의 進展與否에 따라 국내산업의 개방은 이제 서어비스 부문까지 급속하게 확대될 처지에 놓이게 되었다. 비록 UR협상이 조기에 타결되지 않는다 할지라도 開放과 自由化라는 국제 무역환경의 기조는 이제 변화될 수 없는 상황에 직면해 있다고 할 수 있다.

한국경제의 개방화를 더욱 가속적으로 확대시킬 수 있는 또 다른 요소는 1992년으로 예정되어 있는 자본시장의 개방이다. 자본·금융시장의 개방은 이미 국내금융시장의 구조적 개편을 불러오고 있으며 證券·保險·銀行 등 전금융서어비스 분야에 많은 영향을 미치고 있다. 1992년부터 외국인 직접 투자가 허용되고 자본시장이 본격적으로 개방되면 한국경제는 무역과 외환 및 資本 서어비스의 분야에서 모두 개방과 자유화가 이루어지는 셈이다.

한국경제에서 80년대 후반은 개방과 자유화의 준비를 위한 과도기였으며 90년대 전반은 본격적 개방추진기라고 定義될 수 있다. 본격적인 개방기를 맞는 한국경제에서 종래 輸出指向的이고 輸入規制 일변도의 국내산업 보호적인 정책 기조는 이제 개방화와 국제화에 대응할 수 있는 체제로 전환되어야 할 것이다.

2. 開放과 政府規制

市場 開放과 自由化는 물론 국민 경제에 많은 긍정적 효과를 가져올 수 있다.

예를 들면 국내산업의 경쟁력과 효율성을 제고시키고 산업구조의 개편을 촉진하는 기능을 기대할 수 있다. 그러나 이러한 긍정적 효과는 국내 산업이 자유경쟁 체제에서 높은 效率과 生産性を 확보하고 있을 경우에만 극대화될 수 있다. 國內産業이 保護와 規制 속에서 경쟁력을 확보하지 못한 채 대외 개방이 이루어질 경우에는 국내 산업의 피해가 크게 나타날 수밖에 없을 것이다. 따라서 개방 체제에 효율적으로 대응하기 위해서는 국내시장의 경쟁촉진과 國內産業의 生産性 및 效率性 제고가 절실히 요구되고 있다. 국제경제 환경의 변화와 국내산업의 개방화 과정에서는 무엇보다도 국내시장의 경쟁촉진과 산업규제의 완화를 통한 시장기능의 제고 및 기업활동의 자율화가 시급한 과제로 대두되고 있다.

한국경제는 그동안 정부주도의 고도성장을 이룩하는 과정에서 정부라는 ‘보이는 손(visible hand)’이 자원배분에 직접 개입하는 정책을 채택하여 왔다. 자원배분에 직접 개입한 결과 인위적인 시장분할과 진입규제 및 행태규제 등을 통해 상업활동에 직접적인 영향력을 행사하여 왔다. 경제적인 진입의 ‘인센티브’가 주어진 상황에서도 정부의 認許可制度에 구속받아 신규기업의 진출이 억제되기도 하였다. 이 결과 주요 산업은 정부의 보호와 규제하에 獨寡占的인 시장 구조를 형성하기도 하였다.

물론 초기 개발과정의 정부개입은 여러가지 관점에서 정당화될 수 있다. 희소한 자원을 특정한 전략사업에 집중투자하고 獨寡占 利潤을 통해 자본축적을 확대하고 규모의 경제를 통해 수출경쟁력을 확보하는 개발전략하에서는 정부의 적극적인 개입과 통제가 불가피할 수도 있다. 실제 이러한 정부개입은 우리 경제의 성장을 이룩하는데 중요한 기여를 한 것도 사실이다. 정부의 모험주의적인 접근과 적극적인 자원배분에의 개입이 다행스럽게도 動態的인 효율성을 확보하는 측면에서도 성과를 거둔 것이다.¹⁾

1) Kuznetz, P. W., "An East Asian Model of Economic Development: Japan, Taiwan, South Korea," *Economic Development and Cultural Changes*, s. 12 - s. 43, 1988.

그러나 정부의 개입과 규제가 우리 경제의 고도성장에 큰 기여를 한 것은 여러 경제적 배경하에서만 설명될 수 있다. 즉, 경제규모가 작아 정부의 인위적인 운용이 용이했으며 자유무역 환경에서 적극적인 수출촉진 정책을 실시할 수 있었다. 또한 低開發 狀態에서 최소한 자원을 효율적으로 배분할 수 있는 시장기구가 발달하지 못한 것도 정부의 조정기능을 합리화시킬 수 있는 근거가 될 수 있다. 따라서 60-70년대의 정부개입과 규제는 일부 副作用에도 불구하고 긍정적인 평가를 부여할 수 있다.

한국경제의 환경은 80년대 후반부터 급속히 변화되었다. 세계 10위권의 貿易 大國으로 부상하였고 연속된 국제수지 흑자국으로 등장하였으며 경제규모도 급속히 확대되었다. 국제경제 질서 속에서 새로운 책임과 의무가 강조되었고, 世界貿易 環境도 보호무역의 심화와 개방압력 증대로 변모하였다. 이렇게 변화된 대내외 환경에서 한국경제는 이제 수입과 외환 및 자본시장의 개방을 추진하게 된 것이다. 국제적 경제환경의 변화와 경제규모의 확대라는 외생적 요인이 개방화를 선도하게 된 것이다.

종래 國內産業의 보호와 육성을 통해 수출경쟁력을 확보하려던 산업정책은 이제 개방화에 대응하면서 競爭力을 提高시키는 목표를 갖게 된 것이다. 국내산업 보호를 이유로 합리화되어 왔던 산업규제의 정당성이 국제규범에 의해 도전 받게 되었다. 進入制限과 過當競爭의 방지, 공공성의 확보 등을 목표로 하는 산업규제도 개방화에 대응하는 규제완화정책으로 전환되어야 할 시점에 있다. 외국기업의 국내시장접근이 허용되는 개방화 체제에서는 무엇보다도 먼저 민간기업의 자율성을 확대하고, 신규기업의 進入規制를 완화시켜 對內的인 시장경쟁을 촉진시키는 산업정책이 요구되고 있는 것이다. 종래 산업규제 체제가 개선되지 못한 채 개방화가 진전되면 국내산업은 대내적 규제를 받으면서 외국기업에게 개방화의 특혜만 부여되는 상황이 전개될 수도 있다. 따라서 대내적 개방을 먼저 추진하고 시장에서의 경쟁력이 확보된 후에 점진적인 對外開放 정책의 도입이 필요한 것이다. 이를 위해서는 개방화 체제에 적합한 획기적인 産業規制

의 완화가 필요하며, 민간기업의 자율성 확대와 市場機能의 提高가 시급한 정책 과제로 대두되고 있다. 전통적인 산업규제와 보호정책은 민간기업의 효율성을 신장시킬 수 있는 규제완화와 경쟁촉진 정책으로 전환되어야 한다.

이러한 관점에서 本稿에서는 개방화에 대응하는 산업규제 완화문제를 포괄적으로 다루고 있다. 특히 최근 전개되고 있는 국내산업의 개방화 논의를 중점적으로 분석하고 개방화에 따른 국내산업의 영향과 기존 산업규제의 효과 및 완화 방향을 종합적으로 검토하기로 한다. 이에 따라 제2장에서는 산업규제의 이론적 배경과 영향을 설명하고 제3장에서는 최근 「우루과이 라운드」협상에 따른 國內産業의 영향을 검토하기로 한다. 제4장에서는 「서어비스에 관한 일반협정 (GATS; General Agreement on Trade in Services)」과 관련된 국내 서어비스 産業의 開放과 産業規制 완화를 다루기로 한다. 제5장에서는 개방화 과정의 산업규제 완화모형과 國內産業의 대외경쟁력 확보를 위한 구체적인 규제완화정책을 제시하기로 한다.

本稿는 특히 최근의 UR협상과 수입 자유화에 따른 국내산업의 규제완화 문제를 집중적으로 분석하고 있다. 따라서 개방체제로 이행하는 과정에서 발생할 수 있는 현행 국내 산업규제의 영향과 효과를 중점적으로 분석하고 있다. 本研究는 개방화에 따른 産業規制의 문제를 전반적으로 다루고 있기 때문에 구체적인 산업의 분석은 가급적 지양하고 있다. 그러나 서어비스 산업중 開放化의 영향이 가장 크게 나타날 것으로 전망되는 金融·情報通信·流通産業은 구체적인 개방화의 내용과 규제완화를 각 산업별로 제시하고 있다. 本稿에서 중점적으로 거론되고 있는 UR협상 자료는 대체로 1990년말까지 협상결과를 반영하고 있으므로 향후 회담의 진전내용에 따라 일부 내용이 변경될 수도 있을 것이다.

第 2 章 産業規制의 影響

1. 産業規制의 理論的 背景²⁾

정부의 産業規制가 합리화될 수 있는 전통적 당위성은 市場機能의 失敗를 補正하고 과당경쟁을 방지하며, 공공성을 제고하고 유치산업을 보호하는 측면에서 파악될 수 있다. 시장기능이 완벽할 경우에는 시장의 자율적 조정으로 효율적 자원배분이 보장되지만 市場機能의 失敗가 나타날 때는 정부가 개입하여 市場機能을 보완해야 한다는 논리이다. 이러한 정부규제는 자원배분의 효율성과 사회후생의 증대를 가져오게 된다. 과당경쟁의 방지와 공공성의 확보도 기본적으로는 市場機能의 失敗와 같은 맥락을 갖고 있다. 즉, 민간기업의 자율적인 경쟁의 결과가 사회적 낭비를 가져 오는 과당경쟁을 유발하게 되고 공공의 이익에 반하는 資源配分의 상태를 가져올 경우에도 정부규제에 의한 시장자율기능의 補正이 필요하다는 논리이다. 물론 정부개입의 당위성이 인정되는 경우에도 실제 정부규제가 항상 사회적으로 바람직한 결과를 보장하는 것은 아니다. 일반적으로 규제과정에서 많은 經濟·社會的 費用과 비효율이 발생하게 된다. 또한 규제산업의 성과도 非規制産業보다 오히려 사회적으로 바람직하지 못할 경우도 있다. 이러한 규제과정의 비효율로 인하여 ‘適正規制(optimal regulation)’의 문제가 대두되게 된다.

우리나라에서도 그동안 政府主導의 고도성장을 이룩하는 과정에서 전산업부

2) 본 절의 일부내용은 拙稿 “開放體制下의 産業規制,” 『韓國經濟研究』, 韓國經濟研究院(1990년 12월)에 의존하고 있음.

문에 걸쳐 産業規制가 만연되어 왔다. 이것은 한국과 같은 규제시장경제에서 나타나는 특징의 하나로서 희소한 자원을 배분하는 과정에서 정부가 주도적 역할을 하고 전략산업을 보호 육성해온 산업정책의 결과라고도 할 수 있다.³⁾ 이 과정에서 정부의 투자계획에 의한 직접적 규제가 시장의 자율적 기능을 실질적으로 제약하여 왔다.

本稿에서는 여러 형태의 정부규제중 개방화과정에서 가장 중요한 문제로 부각되고 있는 進入規制를 중점적으로 분석하기 위하여 먼저 정부의 진입규제에 대한 合理性과 理論的 當爲性을 파악하고 規制의 費用과 非效率을 분석하기로 한다.

1) 自然獨占과 規模의 經濟

自然獨占은 막대한 고정비용으로 인하여 상당한 산출량 수준에서도 평균비용이 지속적으로 하락하는 경우에 나타난다. 自然獨占이 발생하기 위해서는 규모의 경제가 존재하여 전체수요량을 만족시키는 산출량에 이르기까지 平均費用이 지속적으로 하락하여야 한다. 이러한 비용구조에서는 한계비용곡선이 평균비용보다 낮게 나타나므로 경쟁과정을 통해 형성되는 $P(\text{가격}) = MC(\text{한계비용})$ 의 조건에서는 기업의 손실이 발생한다. 따라서 기업의 이탈이 발생하고, 이 과정은 소수 獨占企業이 존재할 때까지 반복된다. 이 결과 自然獨占의 특성을 가진 산업에 자유로운 시장경쟁이 허용되면 파괴적 경쟁과 중복·과잉투자에 의한 낭비가 발생되고 결국은 경쟁과정에서 생존한 대규모 獨占企業에 의한 시장지배적 행태가 등장하게 된다.

따라서 이러한 산업에서는 市場需要를 충족시키는 모든 생산수준에서 1개 기업에 의한 獨占生産이 2개 이상의 기업에 의한 分割生産보다 생산비가 적게 소

3) 規制市場 經濟體制의 구체적인 특징은 본스타인(Bornstein, 1985)을 참조하고, 한국산업정책의 특징은 웨스트팔(Westphal, 1990)과 정(Jeong and Masson, 1990)을 참조하기 바람.

요된다. 獨占企業이 多財貨를 생산할 경우에도 範圍의 經濟(economies of scope)가 존재하여 多企業에 의한 경쟁보다 獨占企業에 의한 결합생산이 생산비의 절하를 가져 온다. 이러한 규모의 경제에 의한 효율성을 확보하기 위해서는 정부가 개입하여 신규기업의 진입을 규제하여 중복투자에 의한 낭비를 방지하고, 시장을 독점하는 既存企業에 대해서는 가격규제를 통해 자원의 효율적 배분을 유도하여야 한다. 이러한 관점에서 自然獨占產業에 대한 정부규제의 당위성이 입증되고 이의 대표적인 실례가 電氣·鐵道·通信事業 등이라고 할수 있다.

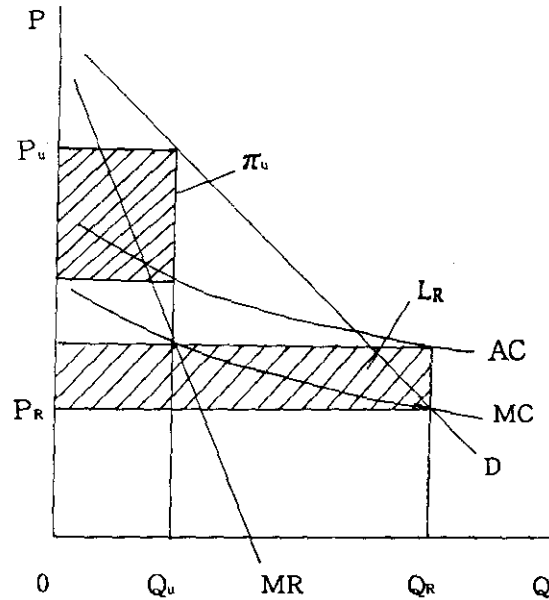
自然獨占에 대한 정부규제의 궁극적인 목표는 최소의 비용으로 생산을 이룩하게 하고 자원배분의 효율성을 달성하는 것이다. 이러한 목적의 달성을 위한 政府規制의 한 형태는 [그림 2-1]에 표시되어 있다. 정부규제가 없는 自然獨占에서 기업은 한계비용(MC)과 한계수입(MR)이 일치하는 P_0 의 가격에서 최대이윤(π_0)을 확보하게 된다. 이때 공급량은 Q_0 이며, 독점적 행태로 인하여 자원배분의 효율성이 달성되지 않는다. 신규기업의 진입이 발생해도 평균비용(AC)이 지속적으로 하락하는 규모의 경제로 인하여 결국 1개 기업에 의한 獨占이 불가피하다.

自然獨占에 대한 政府規制는 진입을 억제하여 기존기업의 독점적 지위를 보호해 주고, 기존기업의 가격을 한계비용과 일치시켜 P_R 수준으로 유지시켜 준다. 이때 $P = MC$ 에서 配分の 效率性은 달성되나, 독점기업은 L_R 만큼의 손실을 입게 된다. 따라서 보조금이나 가격차별화 등 어떤 형태로든 손실을 보장해 주거나, 손실이 발생되지 않는 가격수준 (예를 들면 $P = AC$)에서 규제가격을 설정해야 된다. 예를 들어 램지(Ramsey)가격은 $P = MC$ 의 수준에서 완전경쟁과 같은 자원배분의 효율성은 보장해 주지 못하지만 규제기업에게 어느 정도의 이윤을 보장하면서 사회후생을 최대로 하는 次善의 規制價格이 된다. 自然獨占에 대한 정부규제의 형태는 일반적으로 進入規制와 다양한 가격 및 成果規制로 나타나지만, 정부규제가 항상 최선의 배분상태를 보장하는 것은 아니다.

또한 정태적 관점에서 정부규제의 당위성이 확보되는 自然獨占產業에서도 비

용과 수요조건에 따라서는 신규기업의 진입이 허용되어야 할 경우가 발생할 수 있다. 즉, 技術革新으로 비용이 절하되거나 수요증대로 인한 시장여건의 변화는 1개 기업에 의한 규모의 경제를 소멸시킬 수 있다. 비용체감의 정도를 반영하는 費用曲線의 曲度(cost gradient)와 산업기술의 동태적 변화에 따라서도 自然獨占에 대한 규제의 당위성이 약화될 수도 있다.

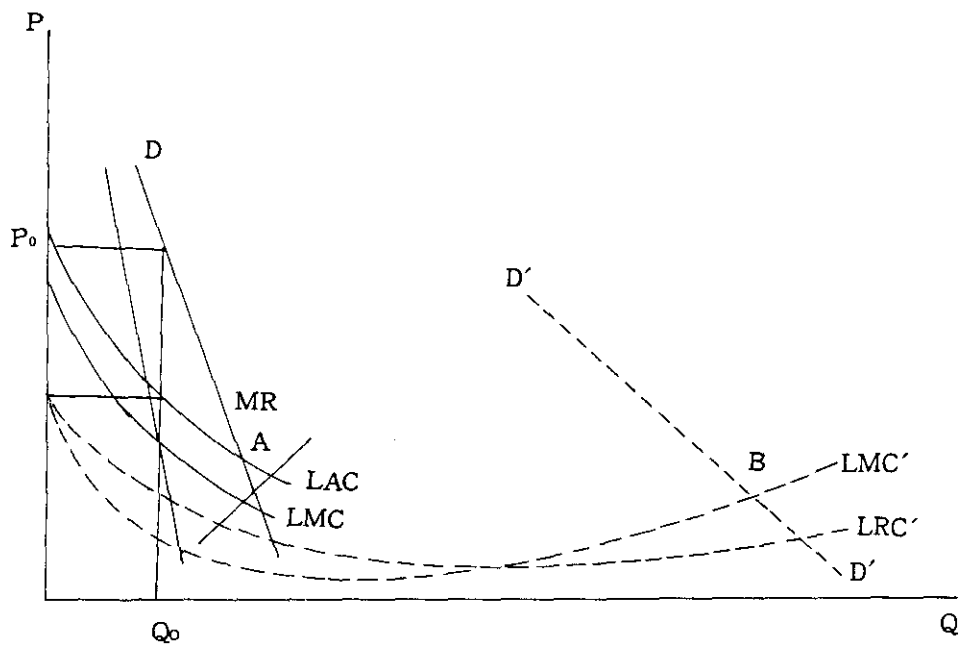
[그림 2-1] 自然獨占의 規制



이러한 상황은 [그림 2-2]와 같이 설명될 수 있다. 수요가 상대적으로 작은 DD에서 유지되고 있고, 장기평균비용과 한계비용이 각각 LAC, LMC 인 A의 시장여건에서는 自然獨占이 불가피하다. 그러나 수요가 급증하여 D'D'로 확대되거나, 기술혁신과 같은 動態的 변화로 비용곡선이 LMC'와 LAC'로 B의 여건에서는 自然獨占의 합리성이 보장되지 않는다. B의 시장여건과 비용조건에서는 당연히 企業間 競爭이 가능하며 경제효율도 自然獨占보다 증진된다. 예를 들면

미국에서 電氣·通信事業은 전통적으로 自然獨占이 당연한 것으로 받아들여졌으나 통신기술의 발달로 인하여 전화망을 구축하고 유지하는 비용이 크게 절하되었으며 수요도 급격히 신장되었다. 따라서 시장여건이 A에서 B로 변화하고 있고 장거리 통신에 경쟁이 치열하게 이루어지고 있다. 이와 같이 수요와 비용 조건의 변화에도 불구하고 自然獨占에 의한 산업규제가 지속된다면 막대한 경제적 비효율이 발생하게 된다.

[그림 2-2] 需要와 費用條件의 動態的 變化



2) 過當競爭의 防止

수요규모가 작은 시장에 기업이 '適正'이상으로 존재하면 약탈적 가격경쟁과 같은 과당경쟁을 유발할 수 있다. 이것은 進入費用이 아주 작아 영세업체의 난립이 가능한 산업에서도 발생할 수 있고 고정투자가 많이 소요되는 산업에서도

나타날 수도 있다. 고정비용의 비중이 높으면 長·短期의 한계비용이 다르고, 수요의 기복이 심한 경우에는 기업이 평균적으로 초과설비를 보유하게 된다. 예를 들어 수요의 확장기에 많은 신규기업의 진입이 고정투자가 많은 산업에서 발생되면 수요의 감축기에는 과당경쟁으로 인하여 대체투자를 보장할 수 없는 낮은 가격수준에서 균형이 성립한다. 이것은 결국 시장기능이 장기적으로 효율적 생산기술의 개발과 활용을 불가능하게 한다. 이러한 형태의 과당경쟁을 흔히 '破壞的 競爭(destructive competition)'이라고 한다.

과당경쟁이 발생하는 산업에서는 '適正規模의 企業數'를 유지하기 위해 정부가 진입을 규제하고 신규투자자와 시설확장 및 성과규제를 실시한다. 과당경쟁에 대한 정부규제의 당위성에도 불구하고 다음과 같은 문제가 제기된다. 첫째, 과당경쟁의 가능성은 自然獨占에서와 같이 시장여건과 비용조건에 따라 변화될 수 있다. 그러나 시장여건이 변화된 후에도 정부의 경직된 규제는 변화되지 않는 경향이 있다(Kahm, 1970). 둘째, 과당경쟁을 방지하기 위한 진입규제는 경쟁제한과 규제의 비용을 유발하게 된다. 따라서 과당경쟁의 규제와 과당경쟁으로 인한 손실은 長·短期의 관점에서 相衡關係(trade-off)를 나타낼 수 있다. 이러한 이유로 과당경쟁은 진입규제보다 공정거래제도로 확립하여야 한다는 주장도 있다. 셋째, 과당경쟁의 방지를 표방한 정부규제의 남용문제이다. '適正한 企業數'는 변화하는 시장여건에 따라 동태적으로 파악되어야 함에도 불구하고 정부의 경직되고 획일화된 판단으로 파괴적 경쟁을 유발하지 않은 여타 산업부문에도 정부의 진입규제가 과당경쟁의 방지를 이유로 남용될 수 있다는 것이다. 다시 말하면 시장의 경쟁과정에 의해 선택되어야 할 '적정 기업수'가 정부의 인위적 규제에 의해 결정되는 것이다. 따라서 과당경쟁이나 파괴적 경쟁의 방지를 위한 정부규제는 첨단기술의 개발과 효율성의 제고를 위해서 막대한 고정투자가 필수적인 일부산업에만 국한적으로 적용되어야 한다.

3) 公共性的 確保

공공의 이익확보를 위해 정부규제가 정당화되는 경우도 있다. 需要가 非彈力的인 재화를 공급하는 산업이나 필수적 서서비스를 공급하는 분야에서도 정부규제의 당위성이 존재한다. 대표적인 실례는 전력과 통신서비스의 경우이다. 이들 산업은 자연독점의 관점에서도 규제의 합리성이 논의되지만 공공성의 확보라는 관점에서도 중요하다.

需要가 非彈力的인 경우이외에도 공공성의 확보면에서 다음과 같은 산업에 정부규제가 필요하다. 첫째 공급자와 수요자의 관계가 相互硬直的이기 때문에 실제 시장경쟁이 제한되는 경우이다. 예를 들면 수도와 都市가스·電話 및 유선 TV 등은 관이나 연결망(network)을 통해 서서비스가 공급되는 성질을 갖고 있으므로 수요자가 공급자를 용이하게 전환할 수 없는 경직적 관계에 있다. 이러한 관계에서는 공급자간 실제 경쟁이 불가능하므로 공공의 이익보호라는 차원에서 政府規制가 불가피하다고 본다. 둘째, 수요의 價格彈力性이 소비계층에 따라 큰 격차를 나타내는 산업에서도 정부규제가 필요하다. 이 경우 공급자는 需要階層에 따라 가격차별화를 실시하고 시장지배적 가격행태를 나타내기 쉽다. 특히 수요조건이 복잡하여 시간과 계층 및 형태에 따라 다양한 서서비스를 공급하고 산출량의 기복이 심할 경우에도 부당한 가격차별화를 규제해야 되는 당위성이 존재한다.

進入規制의 측면에서도 공공의 이익확보를 위해 불가피한 경우가 있다. 예를 들면 다양한 서서비스가 공급되는 산업에서 어떤 특정한 서서비스의 공급을 위해 内部補助가 불가피한 경우가 있다. 보편적 서서비스의 확대를 위해서는 저렴한 서서비스(A)와 이에 대한 보조를 위해 높은 가격의 차별화된 서서비스(B)가 동시에 제공되고 있을 때 高利潤事業(B)에만 국한된 新規企業의 진출은 규제되어야 한다는 것이다.

公共性的의 관점에서 정당화되는 정부규제도 항상 산업규제 자체가 배분의 효율성과 사회후생을 극대화하는 것은 아니다. '公共의 利益'도 관점과 기준에 따

라 상대적 개념이며 사회적 가치판단에 따라 달라질 수도 있다. 특히 공공의 이익을 위한 진입규제는 실제 운용에서 공공성보다는 기존기업의 보호가 더 우선시되는 모순이 나타날 수도 있고 규제하의 技術的 效率性이 문제되기도 한다.

4) 幼稚産業의 保護

개발도상국에서는 흔히 개발초기에 특정한 산업분야를 일정기간 동안 보호육성하여 국제경쟁력을 갖춘 전략산업으로 발전시키는 정책을 채택하여 왔다. 즉, 개발초기의 유치산업을 보호하여 신규기업의 진입을 규제하고 수입규제와 각종 육성정책을 통하여 경쟁력을 제고시키는 전략이다. 유치산업 보호를 위한 정부규제는 물론 공공성의 확보와 과당경쟁의 방지 또는 규모의 경제적 측면에서도 설명될 수 있는 요인을 갖고 있다. 그러나 유치산업 보호를 위한 규제는 산업고유의 특성보다는 개발초기의 전반적 경제여건에 따라 무차별적으로 많은 산업에 적용되는 특징을 갖고 있다. 실제 우리나라의 경우에도 유치산업 보호를 위한 규제가 산업전반에 걸쳐 일반화되어 왔다고 할 수 있다.

幼稚産業 보호를 위한 산업규제는 다음과 같은 문제를 갖고 있다. 첫째 보호받는 유치산업이 적극적으로 경쟁력 확보와 效率의 極大化를 추구하는 인센티브를 갖고 있지 않다. 독과점체제로 보호받는 기존기업은 각종 특혜와 기득권을 고수하려고 노력하지만 자발적으로 효율성의 제고를 추진하지 않게 된다. 둘째, 보호기간 동안 소비자의 후생손실이 막대하고 적정한 보호기간의 개념이 모호하다. 실제 오랜 기간 보호받은 산업이 결국 국제경쟁력을 확보하지 못한 채 쇠퇴하는 경우도 많이 발생한다. 오히려 신규진입을 허용하고 경쟁과정을 통해 動態的 效率性을 확보하는 것이 바람직할 수도 있다.

따라서 幼稚産業의 보호를 위한 정부규제는 보호대상 산업의 선정과 적절한 보호기간, 보호의 필요성, 경쟁과정과의 成果比較 등 많은 문제점이 검토된 뒤에 실행되어야 하며, 보호된 산업도 시장여건에 따라 필요성 여부가 신속적으로 검토되어야 한다.

2. 規制의 費用과 非效率

1) 規制의 社會的 費用

政府의 産業規制가 정당화되는 경우가 있음에도 불구하고 실제 정부규제는 많은 비용과 비효율을 수반하게 된다. 첫째 規制産業은 일반적으로 경쟁산업에 비해 낮은 效率性을 나타낸다. 규제산업은 정부의 진입규제로 인하여 경쟁이 제한되어 있고 독과점적 지위가 보장되어 있으므로 효율성을 제고시키려는 인센티브가 결여되어 있다. 이것은 企業內部的 X-非效率 (X-inefficiency)과도 관계가 있으며 자본노동의 비율을 증대시키려하는 경향과도 연관되어 있다.⁴⁾

‘아버취-존슨(Averch-Johnson)’모형은 규제당국이 수익률의 상한을 일정한 도에서 규제할 경우에 적용된다. 이제 규제당국이 설정하는 최대한의 수익률을 s 라고 하자. s 는 자본비용(capital cost) r 을 초과하지만 독점기업의 수익률 s_m 보다는 낮거나 같은 수준에서 결정되는 것이 일반적이다.

이와 같은 상황에서 규제받는 기업은 주어진 수익률을 제약조건으로 하고 산출량과 투입량을 선택하여 이윤을 극대화하려고 한다. 이것을 간단한 수식으로 표시하면 다음과 같다.

먼저 기업의 총수입은 $R(Q)=QP(Q)$ 가 되며, 여기에서 $P(Q)$ 는 시장수요의 역수이다. 기업은 완전경쟁적 시장구조에서 결정된 임금(w)과 자본비용(r)을 기준으로 자본(K)과 노동(L)의 투입을 결정하게 된다. 따라서 生産函數는 $Q=f(K,L)$ 로 표시되고 미분가능한 전형적 생산함수라고 가정한다.

한편 기업의 수익률(rate of return; ROR)은 $ROR=[R(Q)-wL]/K$ 로 정의된다. 이것은 곧 총수입에서 노동비용을 공제한 값을 자본으로 나눈 값이다. 규제당국에 의해 $ROR \leq s$ 로 제약받으므로 기업의 이윤극대화 조건은 다음과 같이 표시된다.

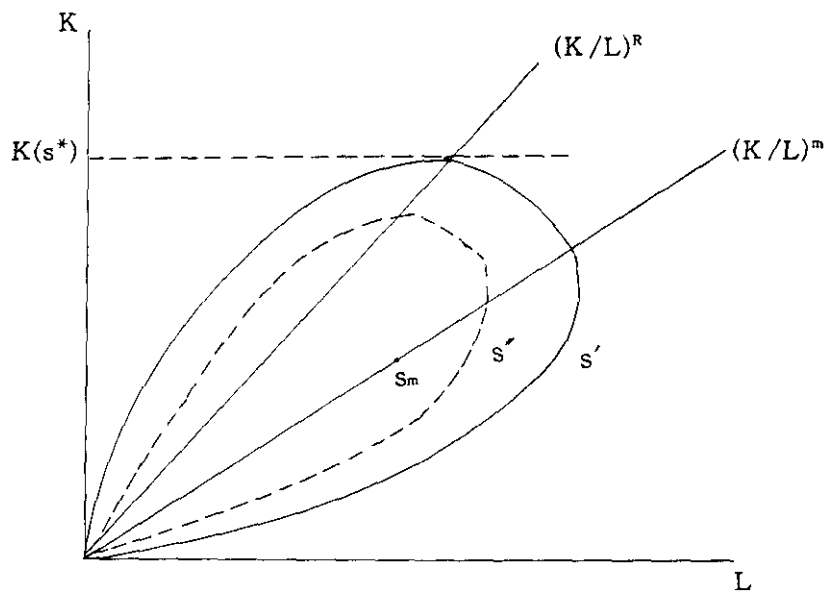
4) 成果規制를 실시하는 산업에서는 자본-노동의 비율을 적정수준 이상으로 증가시키려는 효과가 발생하는데, 이것은 흔히 Averch-Johnson(1962)효과라고 함.

$$\pi(s) = \max R(Q) - wL - rK$$

$$\text{s.t. } Q = f(K, L), R(Q) - wL \leq sK$$

이 극대화 문제의 解는 [그림 2-3]으로 표시된다. 규제당국의 규제변수인 $ROR \leq s$ 는 생산함수를 이용하여 투입요소의 공간에 표시된다. 먼저 [그림 2-3]에서 s_m 은 독점기업적 행태를 하게될 때 얻게되는 수익률이다. 만약 규제당국에서 승인하는 수익률 s^* 이 s' 보다 크게 된다면 s^* 은 s' 보다 내부에 위치하게 된다. 따라서 [그림 2-3]는 等收益率(iso-rate of return)을 표시하며 $s_m > s^* > s'$ 의 부등호를 유지한다.

[그림 2-3] 規制産業의 資本-勞動比率



이제 수익률의 제약조건을 目的函數에 代入하여 설명하면 기업의 이윤함수는 $\pi(s) = (s-r)K(s^*)$ 가 된다. 여기에서 $K(s^*)$ 는 위식의 이윤극대화 조건을 만족시

키는 값이 되며 수익률(s)을 만족시키면서 이윤극대화를 달성하는 점이 된다. 기업은 결국 수익률 제약조건(s)을 만족시키는 최대의 자본스톡을 선택하는 결과를 가져온다. 이것은 [그림 2-3]의 $(K/L)^R$ 로 표시되며 독점수준의 수익률(s_m)을 만족시키는 $(K/L)^m$ 보다 높은 수준에서 결정된다. 생산함수 f 가 동조적(homotheticity)이라면 효율적인 K/L 의 비율은 원점을 지나는 직선으로 표시된다. 그런데 s_m 을 지나는 $(K/L)^m$ 은 효율성을 반영하는 선상에 위치에 있지만 $(K/L)^R$ 은 그렇지 못하다. 따라서 수익률을 규제받는 산업에서는 K/L 의 비율이 적정수준보다 높게 결정된다.

둘째, 정태적 비효율 뿐만 아니라 동태적 비효율도 증대된다. 규제산업은 경쟁의 압력이 없으므로 기술혁신의 인센티브가 적게 나타난다. 최근의 실증분석은 獨占企業이 技術革新에 더욱 유리하다는 가설보다 경쟁산업의 우위성이 많이 강조되고 있다(Kamien and Schwartz, 1982). 이러한 관점에서 파악하면 정부규제는 進入障壁을 높이고 기술혁신을 저해하는 동태적 비용을 유발한다.

세째, 潛在的 競爭(potential competition)의 가능성을 배제하여 사회후생을 저하시킨다. 최근 競爭可能市場 또는 競合市場(contestable market)이론에서 제시하는 중요한 시사점은 진입장벽이 없는 상태에서는 현재의 기업수에 관계 없이 완전경쟁과 같은 자원배분을 가져올 수 있다는 점이다(Baumol(1982); Baumol, Panzar & Willig (1986)). 또한 進入制限價格(limit price theory)이론에서도 진입장벽이 낮게 되면 실제기업과 잠재기업간의 잠재경쟁이 유발되어 사회후생이 증대될 수 있음을 시사하고 있다. 이러한 관점에서 평가할 때 정부규제는 제도적 진입장벽을 형성하여 기존기업과 잠재기업의 경합가능성을 배제함으로써 사회후생의 손실을 증대시키게 된다.

네째, 規制過程에서 발생하는 사회적 비용을 무시할 수 없다. 실제 정부규제의 집행과정에서는 명확한 공공성과 형평성에 의한 규제기준을 파악하기 어렵고, 일반적으로 자의적 선택에 의해 기존기업을 보호하는 경향이 많이 나타난다. 따라서 시장의 수요와 비용 및 기술조건이 변화하여 규제해제가 필요함에도

불구하고 政府規制가 타성적으로 지속되는 경우가 많다. 실제 규제산업의 기존 기업은 이러한 특혜적 보호를 지속적으로 확보하기 위하여 많은 비용을 투입하게 된다. 정부의 규제와 보호라는 특혜적 지위를 확보하기 위하여 기존기업이 지출하는 비용은 사회적 낭비로서 흔히 「털록비용(Tullock cost)」이라고 불리워 진다(Tullock, 1967). 예를 들면 규제를 도입하여 진입제한을 유도하는 입법 활동에 대한 로비나 규제완화를 지연시키기 위한 비용이 모두 「털록」의 사회적 비용인 것이다.

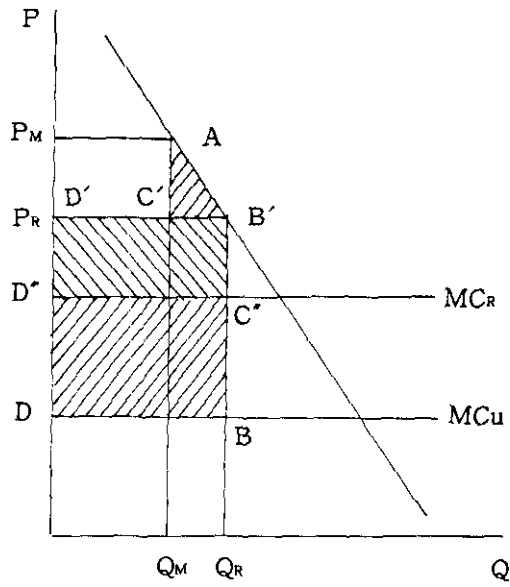
만약 규제로 인한 기업내부의 비효율이 [그림 2-4]에서 限界費用을 MC_0 에서 MC_R 로 상승시키고 既得權의 보호를 위한 「털록」의 사회적 비용이 규제로부터 얻게 되는 수익의 흐름과 동일하다면 이로 인한 비용은 $D'B'C'D^*$ 가 될 것이다.⁵⁾ 따라서 규제의 비용은 기업내부의 비효율로 인한 손실 D^*C^*BD 와 사회적 비용 $D'B'C'D^*$ 를 합하고 독과점화로 인한 후생의 손실과 규제의 집행에 따른 비용을 추가적으로 고려해야 할 것이다. 규제로부터 얻게 되는 사회적 이득은 이러한 비용을 감안하여 평가되어야 할 것이다.

따라서 규제가 합리화될 수 있는 몇가지 경우에도 불구하고 실제 산업규제는 많은 사회적 낭비와 비효율을 수반하게 된다. 즉, 규제는 시장기능의 실패를 보정하기 위하여 정부가 직접 개입하는 것이지만, 정부의 실패(government failure)의 가능성도 상존하고 있는 것이다. 규제의 비용과 비효율은 기본적으로 규제의 실시에 따른 直接的 費用의 지출과 규제산업의 非效率 증대 및 경쟁압력의 결여에서부터 기인된다. 물론 정부규제는 목적과 규제수단에 따라 사회적 이익을 유발할 수도 있으므로 규제로부터 얻게 되는 純利益(net benefit)은 이러한 이익과 비용을 고려하여 평가되어야 한다.

5) Tullock 비용은 규제완화가 이루어진 후에도 완전히 회복되는 것은 아니다. 규제가 실시되기 이전에 완전히 지출된 비용이라면 일종의 매몰비용(sunk cost)으로서 규제완화시에도 회수될 수 없는 성격의 지출이 된다. 구체적 논의는 McCormick et al (1984)을 참조할 것.

[그림 2-4]

規制의 費用



2) 規制政策의 非效率

정부의 산업규제가 이론적인 타당성이 있는 경우에도 불구하고 실제 정책 집행과정에서 많은 비효율과 부작용을 유발한다고 지적되어 왔다. 우리나라 산업에 대한 정부규제 정책의 비효율은 아직까지 구체적인 실증분석이 이루어지지 않고 있다. 그러나 선진국의 실증분석결과를 보면 대부분 정보의 부족과 규제기준의 불명확, 정부와 규제기업간의 유착으로 많은 부작용이 유발되는 것으로 분석되고 있다.

즉, EC와 美國 및 일본 등이 1970년 후반부터 전화, 항공운송, 철도 등 주요 서서비스 산업에 대한 규제완화를 추진하여 왔다(表 2-1 참조). 이 과정에서 정부 규제정책의 실효성과 비효율이 다음과 같이 평가받고 있다.

특히 정부의 산업규제가 실제 적정한 기준에서 실시되고 있는냐에 대한 의문이다. 일반적으로 선진국의 경험에서는 정부규제가 적정한 기준하에서 실시되

〈表 2-1〉 最近 主要 先進國의 産業規制 緩和 (運送 및 通信서비스 分野)

산업·국가	년도	주요 규제 완화 조치
<u>항공 운송</u>		
미국	1978	<ul style="list-style-type: none"> · 항공 운송 서비스 규제해제법 · 1982년까지 완전한 규제해제 목표 설정
일본	1987	<ul style="list-style-type: none"> · 민간항공국(CAB)주도의 규제완화 실시 · 일본항공(JAL)의 일부 국유주식 민간매각 · 항공운송 서비스의 규제완화
영국	1987	<ul style="list-style-type: none"> · 영국항공(British Airways)와 공항관리청(Airports Authority) 민영화
EC	1987	<ul style="list-style-type: none"> · 1991년까지 점진적 가격과 서비스 자유화를 위한 가이드라인 제정
<u>철도 서비스</u>		
미국	1976	<ul style="list-style-type: none"> · 철도운송사업 활성화 조치 · 최저가격 자유화
	1980	<ul style="list-style-type: none"> · 운임과 서비스 자유화
일본	1987	<ul style="list-style-type: none"> · 국영철도의 구조조정 · 12개 회사로 독립, 운영의 자율성 강화 · 고수익 노선의 민영화
영국	1982	<ul style="list-style-type: none"> · 국영철도 민영화
<u>통신 서비스</u>		
미국	1961-80	<ul style="list-style-type: none"> · 통신기기와 서비스의 점진적 자유화
	1980	<ul style="list-style-type: none"> · 기본서비스에 대한 규제완화
	1982	<ul style="list-style-type: none"> · AT&T의 분리
	1984	<ul style="list-style-type: none"> · 통신서비스에 대한 지역독점권의 제약, 규제해제 및 자유화 추진
일본	1985	<ul style="list-style-type: none"> · 일본 국영전신전화회사의 민영화 · 시내, 시외전화서비스의 경쟁체제 도입 · 통신기기교역의 자유화
EC	1984	<ul style="list-style-type: none"> · 공공통신망의 대외개방
	1987	<ul style="list-style-type: none"> · 통신서비스시장의 자유화를 위한 마스터플랜(Green Book)
	1988	<ul style="list-style-type: none"> · VAN서비스와 기기의 교역자유화 합의

資料: Alberto Pera, "Deregulation and Privatisation in an Economy-wide Context", *OECD Economic Studies*, No. 12, Spring 1989, pp. 160 - 200.

지 못한 경우가 많다고 지적된다. 규제과정에서 적정한 기준이 적용되지 못하는 원인은 다음 몇가지 점으로 요약할 수 있다.

첫째, 규제당국의 情報不足이다. 정부의 산업규제는 규제받는 산업에 대한 정확한 정보를 바탕으로 실시될 때 적정한 기준이 적용될 수 있다. 그러나 규제산업에 속해 있는 기존기업은 자사의 이익을 위해 거래비용과 생산과정 및 수요조건에 대한 정확한 정보를 제공하지 않는다. 오히려 기존기업에게 유리한 방향으로 왜곡시킴으로써 進入規制를 연장하려 한다. 특히 규제의 기준이 기업의 수익률에 의해 결정되거나, 共同生産, 형평, 공공의 이익에 중점을 둔 규제에서는 이러한 정보왜곡 과정이 더욱 많이 나타난다.

사핑톤(Sappington)과 스티글리츠(Stiglitz)의 연구결과에 의하면 실제 많은 기업이 자사의 이익을 위해 비용과 수요여건에 관한 자료를 왜곡 제공하고 있으며 실제 정부규제도 왜곡된 정보하에서 이루어지고 있다.⁶⁾

둘째, 산업구조에 관한 규제가 실시될 경우 규제의 적정기준이 모호하다. 일반적으로 형평과 公正性(equity and fairness)을 고려하는 규제에는 소규모 기업이 공정한(fair) 수익률을 확보할 수 있는 방향으로 실시된다. 진입규제도 일정한 '사회적 고려'를 기준으로 실시된다. 우리나라에서도 중소기업에 대한 지원과 중소기업 固有業種에 대한 진입규제는 이러한 정치·사회적 고려가 우선시된다. 그러나 순수한 경제적 효율성의 관점에서는 중소기업에 의한 생산과 보호적 규제가 非效率的 結果를 유발할 수도 있다. 경제적 의미에서 이러한 중소기업 보호적 진입규제는 높은 비용과 비효율을 수반한다.

대부분 시장가격과 비용이 모두 규제받지 않는 산업보다 높게 결정된다. 그러나 정치·사회적 관점에서는 규제의 정당성을 부인할 수 없다. 그렇다면 開放化 過程에서 과연 中小企業 보호적 진입규제가 어떤 파급효과를 가져오게 될 것인가

6) D. Sappington and J. E. Stiglitz, "Information and Regulation," in E. E. Bailey, *Public Regulation: New Perspectives on Institutions and Policies*, Cambridge, MIT Press, 1987.

가? 국내시장이 수입으로부터 보호될 수 있다면 상대적 歪曲에 그칠 것이나 결국 개방된다면 국민경제에 많은 부담을 가져온다. 따라서 형평과 공정성을 기준으로 하는 규제에서도 적절한 규제기준이 명확하게 제시되지 못한다. 이러한 경험은 특히 EC에서 많이 나타나고 있다.

세째, 실제 규제과정에서는 정부가 현실적으로 공공의 이익이나 경쟁촉진을 위한 規制緩和 정책을 강력하게 집행하지 못한다. 정치경제학적 관점에서는 정부가 오히려 규제로부터 이익을 얻고 있는 기존집단을 보호하는 성격을 갖게 된다. 이러한 이익집단은 '규제'로부터 이익을 극대화하고 規制緩和 과정에서 기존의 이익을 보호받을 수 있는 정책을 채택하도록 유도한다. 이미 앞 절에서 툴록(Tullock)의 사회적 비용에 의해 설명된대로 상당부분의 초과이윤이 規制維持를 위한 수단으로 전용되는 자원배분 왜곡효과가 나타난다.

실증분석을 바탕으로 펠츠만(Peltzman, 1976)과 브레이어(Breyer, 1982) 등은 미국의 철도운송과 트럭운송사업에서의 規制緩和도 결국은 보호받고 있던 기업의 압력하에서 이루어졌음을 지적하고 있다. 이러한 정치경제학적 분석은 곧 규제당국이 갖고 있는 규제의 기준이 현실적으로는 '적정'하게 설정되고 있지 못하며 오히려 기존 이익집단의 영향력하에서 결정되는 경우가 많다는 것을 보여주고 있다. 이것은 또한 이론적으로 규제의 적정성이 입증됨에도 불구하고 현실적으로 적용과정에 많은 비효율적 운용이 이루어지고 있음을 설명하는 것이다.

한편 규제의 비용과 비효율은 실제 규제가 완화되었을 경우의 효과를 제측함으로써 파악될 수도 있다. 곧 규제의 잠재적 비용을 規制緩和의 결과를 분석하여 파악하는 방법이다. 規制緩和가 가져오는 긍정적 효과는 자원배분의 왜곡 제거, 경쟁의 촉진, 물가와 임금의 신속적 제고 등으로 요약될 수 있다. 실제 이러한 효과는 복잡한 자원 배분의 과정과 산업연관 관계를 거쳐 나타나게 된다. 따라서 規制緩和의 효과를 분석하기 위해서는 産業規制가 완화된 사례를 비교정태적으로 일반균형 모형에서 파악되어야 한다.

최근까지의 규제완화의 효과를 분석한 실증적 연구는 미국과 유럽을 중심으로 이루어져 왔다. EC의 집행위원회(CEC; The Commission of the European Communities)가 1988년 模擬實驗(simulation)을 통해 분석한 결과는 다음과 같다. 즉, 산업의 진입규제를 완화하고, 금융 서비스를 자유화하여 X-비효율과 독점 렌트를 제거하는 등 종합적인 規制緩和를 실시할 경우 「공급효과(Supply Effects)」가 GDP의 25%에 달한다는 것이다. 이것은 물론 6년이라는 기간에 걸쳐 장기적으로 발생하는 경제전반에 걸친 規制緩和 효과를 의미한다.

規制緩和는 效率을 증대시키고 공급증대효과를 가져오므로 물가수준을 하락시키는 파급효과를 가져온다. CEC의 추정결과는 공급효과가 6년간에 걸쳐 GDP 디플레이터를 2.6% 하락시키고, 실질 GDP를 2.1% 상승시킨다고 설명하고 있다. 하버거(Harberger)의 방법에 의한 후생계측에서도 規制緩和는 GDP의 2.7%에 해당되는 후생효과를 가져온다는 것이다. CEC의 분석은 비교정태적 방법이므로 規制緩和로 인한 동태적 효율성의 향상은 고려되어 있지 않다.

한편 산업별 規制緩和의 효과분석은 와이자커(Weizsacker(1987))와 INSEAD(1988)의 결과를 인용할 수 있다. 와이자커는 독일의 부가가치 통신망(VANS; Value-Added Network Services)이 기존 우체국에 의해 독점화된 체제에서 자유화될 경우를 분석하였다. 그는 VANS의 규제가 미치는 부정적 영향은 높은 비용으로 서비스의 확장을 억제하고 기술개발과 신상품 개발에 대한 인센티브 결여로 지적하고 있다. 이 결과 독점화된 규제산업에 의한 부가가치 통신망은 소비자에게 많은 후생손실을 가져온다. 와이자커는 VANS가 규제완화되어 自由化될 경우에는 무려 GNP의 2%의 가까운 후생효과가 발생한다고 분석하고 있다.

한편 통신서비스에 대한 INSEAD의 분석에서도 규제완화가 높은 긍정적 효과를 가져오는 것을 보여주고 있다. 이 연구결과는 통신서비스가 완전 자유화되어 規制緩和가 이루어지면 동산업의 노동생산성이 25-50% 상승하게 된다는 것이다.

이러한 연구결과들은 規制緩和로 인한 사회후생의 증대를 정태적 분석 방법으로 계측한 것으로서 실제 현실에서는 정태 분석보다도 더 많은 후생효과를 가져오는 것을 시사해주고 있다. 환언하면 규제가 실시됨으로서 나타나는 비효율과 비용이 막대한 것을 나타내고 있는 것이다.

물론 規制緩和로 인한 厚生效果는 장기적으로 나타나게 된다. 단기적으로 노동시장의 불균형으로 인한 고용감소와 신규기업간 과당 경쟁으로 인한 부작용이 나타날 수도 있다. 規制緩和로 인한 긍정적 효과는 완화조치가 공급과 자원 배분에 유익한 반응을 가져올 때 극대화된다. 이와 같이 선진국의 規制緩和에 대한 실증분석 결과에서는 대부분 긍정적 '공급'효과가 크게 나타나고 있음을 지적하고 있다.

우리나라의 규제정책에 대한 효율성분석은 아직 이루어지지 않고 있다. 그러나 산업규제의 정도와 범위가 相對적으로 광범위한 것을 고려하면 선진국 못지 않은 비효율을 수반할 가능성이 있다. 특히 供給效果的인 측면에서 보면 우리의 경우에도 規制緩和가 상당한 공급효과를 유발할 것으로 보인다. 이를 뒷받침할 수 있는 간접적인 자료로서 최근 대한상공회의소와 전국경제인연합회가 제시한 「企業環境改善을 위한 制度改善課題」를 보면 많은 정부의 규제가 생산활동을 위축하고 있는 것으로 지적되고 있다(表 2-2, 表 2-3 참조). 특히 중복된 인허가 과정, 복잡한 행정규제등은 기업활동을 직접적으로 위축시킬 수 있다.

물론 기업단체가 요구한 규제완화사항은 업계의 이익을 직접 대변한 것으로서 사회적 관점에서는 수용될 수 없는 분야도 포함할 수 있다. 따라서 開放化體制에서는 정부의 각종 규제정책을 종합적이고 객관적으로 평가하는 작업이 선행되어야 한다. 이러한 분석결과를 바탕으로 생산성과 효율성 증대를 지원해줄 수 있는 規制緩和가 이루어져야 한다.

〈表 2-2〉 企業環境改善을 위한 制度改善課題 (商議調查資料)

분 야	건 수	비 중	주요 항목
노동관련제도	310	18.2	노무관리제도
수출입관련제도	189	11.1	수출입 통관·관세제도
산업입지	137	8.1	공장입지의 조성, 인허가제도
산업인력	80	4.7	산업인력의 확보·훈련
금 용	116	6.8	여신관리, 무역금융제도
세 제	104	6.1	각종 세제개선
기술관련제도	42	2.5	기술개발 촉진제도
환경·공해	80	4.7	환경보전법의 운용
각종 행정규제절차	166	9.8	각종 인허가절차 간소화
기업의 경영외적부담	175	10.3	경영외적비용, 인력동원완화
근로자 복지	106	6.3	근로자 복지 확충
기 타	196	11.4	기타 규제 및 기업활동자율화
합 계	1,699	100.0	

資料: 大韓商工會議所, 『企業環境改善을 위한 制度改善課題』, 1990. 4.

〈表 2-3〉 企業活動規制 改善要求의 主要内容 (全經聯)

항 목	주요 규제 완화요구
독점규제 및 공정거래	<ul style="list-style-type: none"> · 대규모기업집단 지정기준의 상향조정 · 대규모기업집단의 계열사 및 국내회사에 대한 상호출자규제의 완화 · 가격사후관리 규제완화
금 용	<ul style="list-style-type: none"> · 여신관리대상 기업군의 기준상향조정 · 계열기업의 여신관리규제완화 · 자기자본비율의 산정방식 개선 · 외국인 투자기업의 범위완화 · 해외 증권발행 요건 완화
공업입지	<ul style="list-style-type: none"> · 농지·초지·보전입지의 전용제한 완화 · 인구집중 유발시설의 기준완화
기 술	<ul style="list-style-type: none"> · 기술도입 인증절차의 간소화 · 부가세 면제범위의 확대 · 기술개발 준비금의 범위 및 손금산입확대
수출·수입	<ul style="list-style-type: none"> · 수출허가·통관제도의 일원화 및 간소화 · 수출선수금, 착수금, 대금결제 조건에 관한 규제 완화 · 무역회 지급인증의 간소화
해외투자 외국인투자	<ul style="list-style-type: none"> · 현지법인의 현지자회사 설치규제완화 · 현지금융 차입자금의 운용규제완화 · 외국기술용역의 발주 간소화
교 육 환 경	<ul style="list-style-type: none"> · 직업훈련 비용의 비용인정 현실화 · 산업폐기물 분류의 세분화 · 산업폐기물 처리 및 매립장 설치의 현실화 · 배출시설 허가·환경기술 감리업무의 일원화 · 환경영향 평가의 반영정도 명문화

資料: 全國經濟人聯合會, 『企業活動 規制에 관한 改善方案』, 1990. 10.

第 3 章 國內産業의 開放과 政府規制

韓國은 그동안 政府主導의 고도성장을 이룩하는 과정에서 국제경쟁력의 확보를 위한 幼稚産業의 보호와 과당경쟁의 방지 등을 근거로 거의 모든 부문에서 강력한 산업규제 정책을 실시하여 왔다. 정부규제는 각종 認許可制度를 통한 진입규제에서부터 산업합리화와 공업발전법에 의한 전략산업의 육성 및 價格統制 行政指導 등 다양한 형태로 전개되어 왔다. 물론 정부의 산업규제는 이론적 당위성이 뒷받침된 분야도 있지만, 대부분 희소한 자원을 정부주도하의 계획체계 내에서 전략산업의 육성에 투자하고 정부의 판단하에 시장구조를 조정해 나가는 정책이 주류를 이루어 왔다. 자원배분의 과정에서 정부의 '보이는 손'이 家父長的 역할을 주도해 온 것으로 평가할 수 있다. 이러한 정부규제하의 고도성장 정책은 물론 많은 긍정적 기여를 하였음에도 불구하고, 保護와 規制속에 성장한 한국의 산업은 독과점도가 높고 競爭의 缺如로 인한 자원배분의 비효율성을 유발하는 부정적 결과도 가져 왔다. 한국산업의 이러한 특성은 개방체제로 이행되고 있는 현재의 경제상황에서 더욱 중요한 示唆을 제공해 주고 있다. 즉, 그동안 대내적 규제가 주종을 이루어 왔던 국내산업에 대외적 개방과 자유화가 불가피하게 되었으며 이러한 개방의 충격은 國內規制가 엄격했던 산업분야에 더욱 큰 파급효과를 불러오고 있는 것이다.

본장에서는 먼저 개방이 국내산업에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고 UR협상 등 다자간 무역협상이 국내 산업규제에 미치는 영향을 분석하기로 한다.

1. 對外開放의 影響

개방이 국내산업에 미치는 영향은 여러 관점에서 평가될 수 있다. 開放效果를 완전히 파악하기 위해서는 국내산업의 수익성과 생산성 및 효율성에 미치는 영향에서부터 국민경제 전체에 미치는 거시적 파급효과 등을 분석하여야 할 것이다. 개방과 산업규제라는 관점에서는 대외개방이 국내산업의 수익성에 어떤 영향을 미치고 있는가를 분석하고 이것을 대외적 規制緩和를 위한 국내산업의 경쟁력 평가기준으로 활용하여야 할 것이다. 즉, 이러한 개방효과의 실증적 분석을 통하여 국내산업의 경쟁력 보유여부를 평가하고 개방대상 산업의 선정작업에 활용하여 할 것이다. 본고에서는 수입개방이 국내산업의 수익성에 미친 영향을 분석하고 산업규제 정책에 주는 시사점을 파악하기로 한다.

開放體制의 실제 産業收益 (π^a)은 폐쇄된 부분에서의 수익과 개방된 부분에서의 수익으로 구성된다. 즉, i 산업의 실제이윤 π^a 는 식 (1)로 표시된다.

$$\pi^a = \lambda_i \cdot \pi_i^o + (1 - \lambda_i) \cdot \pi_i^c, 0 \leq \lambda_i \leq 1 \quad \dots \dots \dots (1)$$

π_i^o 와 π_i^c 는 각각 완전히 개방된 부분의 수익과 폐쇄된 부분의 수익이며 λ_i 는 産業의 開放度를 나타낸다. 여기에서 π^a 는 실제 계측된 이윤들이지만 π_i^o 와 π_i^c 는 계측이 불가능하다. 그런데 π_i^o 와 π_i^c 는 각 산업의 특성을 반영하는 독립변수들에 의해서 결정될 것이므로 다음과 같이 정리된다.

$$\pi_i^o = \sum_k \alpha_k^o X_{ik} + \varepsilon_i^o$$

$$\pi_i^c = \sum_k \alpha_k^c X_{ik} + \varepsilon_i^c \quad \dots \dots \dots (2)$$

여기에서 α_k° 는 모수이며 X_{ik} 는 i산업의 특성을 반영하는 K번째 독립변수, ε_i° 와 ε_i° 는 오차항이다. 식 (2)를 식 (1)에 대입하면 추정이 가능한 형태로 전환된다.

이와 같은 開放體制의 輸入影響 評價模型은 게로스키 등(Geroski, et al 1988)에 의해 개발된 것으로서 개방화의 정도에 따라 국내산업에 미치는 영향을 평가하는데 활용될 수 있다. 본 연구에서는 π^* 를 산업의 價格-費用 마진을 (price-cost margin)로서 정의하고, $\{(出荷額-給料-生産費)/出荷額\}$ 으로 측정된 수익성 자료로 활용한다. 수입자유화와 개방화의 정도를 반영하는 X_{ik} 는 품목수를 기준으로 한 수입자유화율을 사용하였다. 산업별 수익성의 차이를 설명하는 X_{ik} 는 산업경제학에서 일반적으로 사용하는 변수인 最小效率規模(MES), MES에서의 絕對資本規模(ACR), 廣告賣出額의 比率(ASR), 賣出額 成長率(GRS), 研究開發 集約度(RD), 輸出-出荷額의 比率(EXS), 輸入-出荷額 比率(IMS)을 사용하였다.

이와 같은 모형을 국내 62개 산업에 적용하여 1985-86년의 수익성을 분석한 결과를 π^* 와 π° 로 분류하면 다음과 같다(()안은 t값).

$$\begin{aligned}
 \pi^* &= 0.293 - 0.002 \cdot ACR - 0.004 \cdot MES + 0.008 \cdot ASR \\
 &\quad (5.725) \quad (2.421) \quad (1.006) \quad (0.734) \\
 &\quad - 0.003 \cdot GRS + 0.440 \cdot RD \\
 &\quad (1.390) \quad (1.655) \\
 \pi^\circ &= -0.118 + 0.005 \cdot MES + 0.204 \cdot ASR + 0.112 \cdot RD \\
 &\quad (0.503) \quad (0.132) \quad (2.466) \quad (0.237) \\
 &\quad + 0.002 \cdot EXS - 0.005 \cdot IMS \\
 &\quad (0.889) \quad (1.770) \\
 \bar{R}^2 &= 0.494 \dots\dots\dots(3)
 \end{aligned}$$

이 결과의 주요한 시사점은 開放部門의 利潤式인 π° 에서 수입비율(IMS)이

수익성에 유의적인 負의 영향을 미치고 있다는 점이다.” 이것은 최근의 개방과정에서 수입으로 인하여 국내산업의 國內市場 경쟁력이 전반적으로 약화되고 있음을 반영하는 것이며, 수입비율이 증대할수록 국내산업의 收益性이 하락하는 것을 보여주고 있다.

이러한 경쟁력의 취약은 물론 여러 관점에서 설명될 수 있다. 산업규제 측면에서는 그동안의 政府規制가 국내산업의 수익성과 생산성에 어떤 영향을 미쳤는가를 보다 구체적으로 분석할 필요가 있다. 대외개방에 앞서 먼저 국내산업에 대한 규제정책의 효율성을 평가하고, 산업별 규제완화의 방안이 모색되어야 할 것이다. 특히 開放化를 추진하는 中間段階로서 국내기업간의 경쟁을 촉진하고 생산성을 제고시킬 수 있는 對內規制 緩和와 自律性의 確保가 모색되어야 할 것이다.

2. 多者間 貿易協商과 産業規制

한국은 이미 개방체제로의 전환을 위해 수입개방과 외환의 자유화 및 자본시장의 개방을 지속적으로 추진하여 왔다. 또한 서서비스 부문에서도 미국과의 쌍무협상을 통해 광고업과 관광알선업 등 여러 분야에서 개방일정을 확정해 놓고 있다. 그러나 이러한 산업들은 최근까지도 對內的 規制가 엄격하게 실시된 분야로서 결국 대외개방의 압력으로 對內外的 規制가 동시에 완화된 경우가 대부분이다. 다시 말하면 국내시장의 자율적 경쟁과정을 거쳐 대외적 개방이 이루어진 것이 아니라 대내적 산업규제가 대외의 개방압력으로 인하여 완화된 사례에 속하는 것이다. 이러한 현상은 우리 경제의 개방화가 진전됨에 따라 여러 산업분야에서 지속적으로 발생하게 될 것이다.

7) 이 결과의 GLS분석에서도 IMS는 陰의 부호를 갖고 있으며, 종속 변수로서 자산 수익률과 여타의 수익성 자료를 분석할 경우에도 유사한 결과를 얻게 됨(Jeong, 1990a, Yoon, 1989).

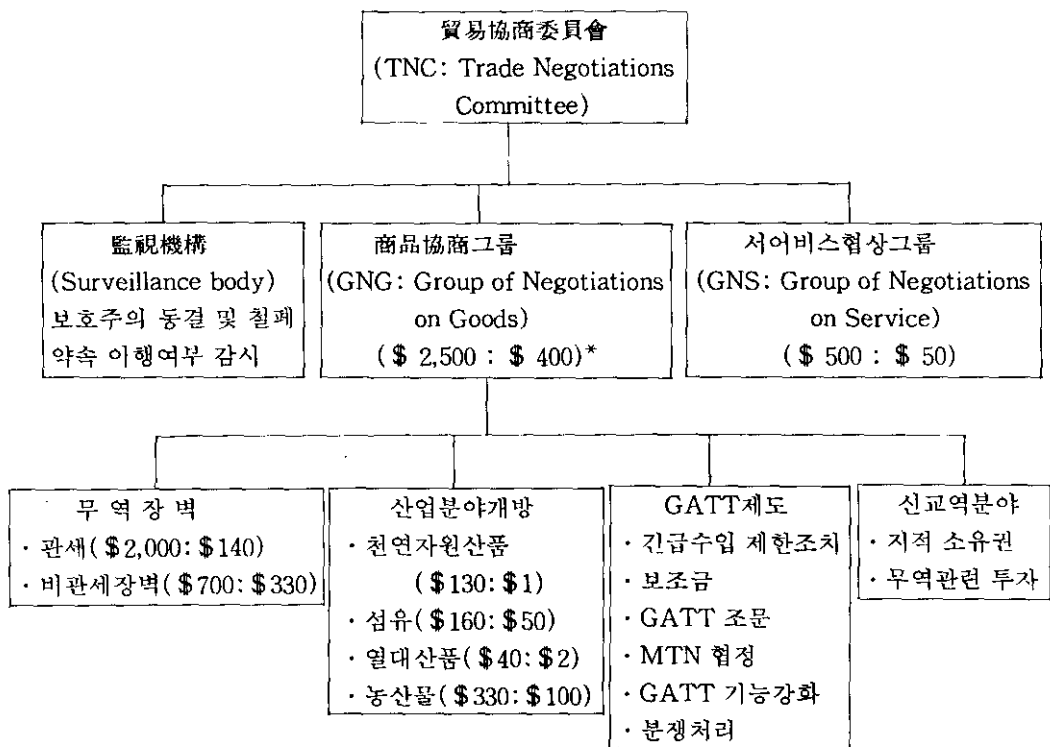
특히 현재 진행되고 있는 GATT의 「우루과이 라운드」 협상내용을 파악하면 개방체제의 대내적 산업규제 정책의 한계와 비효율이 더욱 분명하게 제시된다. 多者間 貿易規範으로서 무역의 자유화를 지향하는 「우루과이 라운드」에서는 상품 협상 그룹과 서비스 협상그룹에서 논의되는 항목이 모두 시장의 개방과 무역장벽의 완화를 목표로 하고 있어서 국내의 기존 産業規制政策과는 정면으로 상치되고 있다. 특히 그동안 국제무역규범이 未備되어 있었던 서비스 분야에서는 GATT에 대응되는 GATS(General Agreement of Trade in Services)를 추진하고 通信·建設·流通·金融 등 14개 분야의 개방과 자유화를 논의하고 있다. 또한 多者間 무역규범의 원칙에는 公開主義와 漸進的 自由化 및 市場接近, 內國民待遇 등이 포함되어 있어서 국내 산업규제정책에 직접적 영향을 미치는 요소를 안고 있다.

현재 진행중인 GATT의 「우루과이 라운드」협상은 무역협상위원회(TNC) 산하의 각 그룹이 자유무역의 실시와 국내산업 보호조치의 동결 및 협정이행 여부의 감시강화를 목표로 다자간 일괄 타결을 목표로 하고 있다. UR의 협상체계는 [그림 3-1]과 같이 구성되어 있으며 상품협상 그룹(GNG)과 서비스 협상 그룹(GNS)에서 가장 핵심적인 내용이 논의되고 있다.

상품협상그룹(GNG)에서 논의된 주요항목은 수입수량 제한 및 기준인증의 철폐 등을 통한 非關稅 障壁의 완화와 다자간 섬유협정을 폐지하여 GATT 규칙에 통합하는 문제 및 농업부문에 대한 국내 보호 정책의 점진적 철폐와 수입장벽의 관세화 등이었다. 또한 수입급증에 따른 국내산업 피해의 구제를 위한 긴급수입 제한 조치(safeguards), 국내산업에 대한 각종 보조금의 지급 금지, 개도국의 수입제한 조치 적용기준의 강화(GATT 조문 변경), 다자간 무역협정(MTN) 및 GATT의 분쟁처리 기능강화 등이 논의되었다. 이밖에 새로운 교역분야로서 저작권과 특허권 등 8개 분야의 지적 소유권 보호문제와 위조상품에 대한 규제가 논의되고 있다. 또한 무역관련 투자에도 자유화조치를 확대하여 해외직접 투자 시 현지 부품조달 비율(local content)의 요구 등을 금지하고, 무역관련 투자조

치의 금지자체도 GATT규정에 의거 규제하는 방안을 협의하고 있다(表 3-1 참조).

[그림 3-1] GATT 우루과이 라운드의 協商體系



註: * ()내의 숫자는 각 협상 분야에 해당되는 수입규모(1987)와 자유화를 실현할 경우 예측되는 교역 확대액임(단위:10억\$).

資料: Gary C. Hufbauer, *The Free Trade Debate*, Twentieth Century Fund, 1990.

한편 서어비스 협상그룹(GNS)에서는 현재까지 GATT 규정에 명문화되어 있지 않은 서어비스 분야에 대한 새로운 국제 무역 규범을 제정하고 있으며 원

〈表 3-1〉

UR협상의 主要目標와 의제

항 목	목 표	주요의제와 국별입장
關 稅	關稅引下 및 철폐 關稅讓許範圍 확대	· 품목별 兩者협상 (韓國, 미국, 캐나다 등) 多者間 협상목표 달성(EC, 일본, 가타)
非 關 稅	수량제한을 포함한 非關稅조치의 완화 철폐	· 원산지규정 구체화, 關稅同盟에도 적용 (EC를 제외한 대다수국) 關稅同盟에의 예외 인정(EC)
섬 유	섬유류 교역의 GATT體 제로의 통합, 교역 자유화	· MFA상의 規制除去, GATT로의 조속한 복귀 (한국 등 섬유수출국) 점진적 GATT복귀 (미국, 캐나다)
농 산 물	수입장벽 보조금 철폐 농산물 교역 자유화	· 보조금 대폭 감축, 비관세 장벽의 관세화 (미국 등 농산물수출국) · 보조금의 점진적 감축, 비교역제에 대한 예외 인정(한국, 일본, EC)
GATT 條文	GATT條文의 개정을 통한 교역자유화	· 국제수지 보호를 위한 수입제한 허용조건 엄격화 (선진국) · 국제수지 관련 條文 개정 반대 (개도국)
긴급수입제한 (SAFEGUARDS)	적용범위에 대한 GATT원칙하의 포괄적 협정체결	· 조치 발동시 MFN원칙 고수(개도국) · 조치 발동후 선택적 적용인정(EC)
보 조 금 및 상 계 관 세	관련규정의 개선	· 피해판정기준으로 수량기준도입(미국) · 수량에 의한 실질적 피해 추정 불합리 (한국, EC, 개도국)
지적소유권	知的所有權 침해방지 를 위한 규점제정	· 보호기준 제정 및 시행강화(선진국) · 보호기준의 완화 및 위조상품교역에 한정(개도국)
무역관련투자	무역왜곡효과를 가져 오는 투자의 규제	· 직접무역왜곡조치 철폐규범제정(선진국) · 규범제정 반대 및 사안별 처리(개도국)
서 어 비 스	서어비스 무역 자유화를 위한 多者間 규범 제정	· 특정업종에 대한 적용 제한 · 노동력 이동의 제한 (미국, 일본) · 모든 서어비스에의 적용 · 노동력 이동 허용범위 확대(한국, EC)

資料 : 經濟企劃院, 『우루과이 라운드 協商資料』 1990.10.

Gary C. Hufbauer, *The Free Trade Debate*, 1990.

칙적으로 모든 업종을 포괄적으로 포함하고 내국민 대우와 점진적 자유화 등의 일반원칙을 설정하고 있다.

특히 각국이 서어비스 분야에 적용하고 일반적인 非關稅障壁으로서 투자관련 분야에서 ①투자수익, 로얄티 등 과실송금에 대한 제한 ②현지 자회사의 지분율에 대한 제한 ③현지인 채용 의무화 및 자격증 제도, 입국 및 노동허가 등 제한 ④현지 자회사의 소득 이윤에 대한 차별과세 ⑤지적 소유권에 대한 부당한 조치 등의 철폐와 점진적 완화를 제시하고 있다. 또한 서어비스 무역에 관련된 장벽으로서 ①정부 보조금의 지급 ②차별적인 인허가, 조세제도 ③관세 부과 및 수량제한 ④차별적인 정부조달 규정 ⑤정책수행목적의 정부 투자 기업 운영과 동 분야의 진입제한 등에 대한 완화조치가 논의되고 있다.

이와 같이 「우루과이 라운드」협상은 상품과 서어비스를 포함한 전교역분야에서 보호주의를 철폐하고 자유무역의 원칙에 입각한 시장개방을 목표로 하고 있다. 물론 UR의 多者間 貿易協商은 각국의 이해관계가 상충되는 분야가 많아 단기에 완전한 타결을 이룩할 것으로 전망되지는 않고 있다. 실제 UR협상일정은 지난 12월까지 일괄타결을 목표로 설정하고 있었으나 농산물 분야에서의 EC와 미국 등의 첨예한 대립으로 1차적인 협상일정이 실패로 돌아갔다. 그러나 UR협상은 1991년에도 지속적으로 진행될 것으로 보이며 UR협상이 완전히 실패할 경우에는 오히려 선진각국으로부터 쌍무적 협상에 의한 개방압력이 증대될 것으로 보인다. 따라서 어떠한 경우에도 국내산업에 대한 개방화 추세는 불가피할 것으로 보인다.

최근 개방화 추세와 「우루과이 라운드」다자간 협상의 자유화 원칙에 따라 국내의 산업 규제 정책에 많은 영향을 주게 될 요소를 정리하면 다음과 같다.

1) 市場接近

국내 市場進入에 관한 문제는 UR 무역규범의 협상에서 국내산업규제 정책에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 지적될 수 있다. GNS에서 논의되고 있는 市場

接近 문제는 국내산업에 대한 외국기업의 진입규제를 해결하기 위하여 각국이 지켜야 할 구체적 의무(specific obligation)나 약속(specific commitment)의 항목으로 제시되고 있다. 현재 주요 선진국은 특별한 경우의 한시적인 유보를 제외하고는 구체적인 진입조건에 제한이 없어야 한다는 입장을 취하고 있다. 또한 서어비스 자체의 국제간 이동과 노동력의 이동 및 서어비스를 공급하는 외국인의 국내거주 등이 보장되어야만 유효한 實質的 市場接近 (effective market access)이 보장된다는 입장이다. 반면 개발도상국들은 국내산업여건에 따라 외국기업에 대한 시장접근의 조건과 제한이 부과될 수 있어야 한다는 입장을 보이고 있으며, 일정한 범위내에서만 외국에 대한 서어비스 시장의 접근이 허용되어야 한다고 보고 있다.

이에 관련된 논의는 각국이 상이한 입장을 나타내고 있음에도 불구하고 시장 진입의 허용이 어떤 형태로든 불가피함을 시사하고 있다. 이것은 곧 국내의 많은 서어비스 산업 분야에도 對外的 進入開放이 불가피함을 의미한다. 특히 그동안 정부규제로 인하여 대내적 개방이 제한되어 왔던 通信·流通·金融産業에도 점진적으로 對外開放이 실시되어야 함을 의미한다. 나아가 GNS에서 논의되고 있는 ‘市場接近’에 대한 협정내용은 곧 국내산업에 대한 진입규제와 관련된 각종 인허가 제도과 산업합리화를 위한 규제정책이 대폭 수정되어야 함을 시사하고 있다. 따라서 그동안 국내기업의 신규 진입이 규제되었던 산업에 외국기업의 참여가 허용되는 과도기적인 여건변화에 대응하는 規制緩和政策이 시급히 마련되어야 할 것이다.

2) 內國民 待遇

內國民 待遇에 대한 협의도 국내 산업규제에 중요한 파급효과를 가져오는 항목이다. GNS에서 제기되고 있는 內國民 待遇(national treatment)는 市場接近이 허용된 분야에서 각국이 외국기업에게도 동등한 內國民 待遇를 실시하여야 한다는 점이다. 주요 선진국의 입장을 시장접근의 허용과 함께 內國民 待遇가

특별한 경우를 제외하고는 자동적으로 부과되어야 하는 구체적 의무로 파악하고 있다. 반면 일부에서는 內國民 待遇를 각국의 주권에 관련된 사항으로 파악하고 있고, 자동적인 부여보다는 국내 영업활동과 설립형태에 따라 제한적으로 허용되어야 한다는 입장도 있다.

內國民 待遇는 결국 모든 법률과 규정 및 행정지침을 적용함에 있어서 외국기업에게 국내기업보다 불리하지 않은 대우를 부여하는 것을 의미한다. 따라서 이것은 市場接近이 허용된 가운데 외국기업이 국내기업과 동등한 지위에서 경쟁할 수 있는 여건을 부여하는 것을 말한다. 외국기업에 대한 내국민 대우는 결국 국내기업에게만 적용되는 限定的 保護規制가 불가능함을 의미하는 것이다. 예를 들어 국내 기업에만 국한된 인허가 과정에서의 호의적 대우나 보조금의 지급 및 행정지도 등이 허용될 수 없다는 것이다.

외국기업에 대한 내국민 대우는 본질적으로 모든 국내외기업에 대한 동등한 지위를 보장하는 것이지만, 産業規制의 관행이 일반적인 개도국에서는 오히려 國內企業에게 불리하게 작용할 수도 있다. 예를 들면 외국기업은 일단 市場接近과 진입이 허용된 후 명문화된 법규정 이외에는 정부의 규제와 간섭없이 자율적인 영업활동을 영위할 수 있다. 그러나 산업규제의 관행과 정부주도의 경제운용에 익숙해진 국내기업에게는 개방화가 이루어진 후에도 行政規制와 간섭이 지속되어 자율적인 영업활동이 제약을 받게 되는 경우가 많다. 따라서 국내기업에게는 실질적인 규제해제가 이루어지지 않고 외국기업의 자율성만을 확대시키는 결과를 가져오게 된다. 또한 시장진입이 허용된 외국기업은 국내기업에게 동일하게 적용되는 규제조치도 차별적 대우라고 주장하여 규제완화와 자율성을 확대시키려는 경향이 많이 나타난다.

따라서 내국민 대우가 국내기업에게 불리한 여건으로 작용하지 않기 위해서는 외국에 대한 시장진입이 허용되기 이전에 국내산업의 규제완화가 이루어져 실질적인 경쟁여건과 국내기업의 자율성이 신장되어야 한다. 특히 국내산업에 대한 行態規制가 외국기업에게는 배제되고 오히려 國內企業의 自律性만을 제한

하는 요소가 되어서는 안될 것이다.

3) 漸進的 自由化

漸進的 自由化(progressive liberalization) 논의도 GNS에서 서어비스 교역의 개방을 추진해 가는 방법으로서 국내산업규제에 영향을 미치는 요인이다. 先進國들은 개방이 불가능한 분야를 먼저 제시하고[negative system] 정기적 협상을 통해 자유화의 대상범위를 확대해 나갈 것을 주장하고 있다. 반면 개도국은 GATS의 의무를 수용할 수 있는 분야를 먼저 제시하고[positive system] 개방 대상 분야를 확대해가는 점진적 자유화를 주장하고 있다. 이러한 先進國의 점진적 자유화 제안은 신규로 창출되는 모든 서어비스 부문(Negative system에 포함되지 않는 분야)이 제외될 수 있는 가능성이 있으므로 개도국이 반대입장을 취하고 있다. 그러나 최근 논의에서는 양제안이 모두 혼용되어 신속적으로 적용될 수 있는 단계로 의견 절충이 이루어지고 있다.

점진적 자유화 추세에 대응하기 위해서는 국내 산업의 경쟁력과 각종 규제제도 및 개방시의 보완대책을 평가하여 대외개방에 앞서 먼저 대내적 자유화 일정을 수립하는 작업이 필요하다. 특히 국내산업의 현황을 분석하여 대외적 점진적 자유화에 앞서 대내적 산업규제를 완화하고 경쟁여건을 조성하여야 할 것이다. 이밖에 最惠國/無差別 原則(MFN/nondiscrimination)은 협상에 의하여 부여하는 혜택을 무조건적으로 다른 서명국에도 확대해야 한다는 조항이 포함되어 있으며 개도국의 참여증대를 위한 별도의 협의도 진행되고 있다. 이와 같이 多者間 貿易規範의 확립을 위한 UR협상은 재화와 서어비스 교역의 개방과 자유화를 목표로 국내산업에 대한 진입규제의 해제를 요구하고 있다. 이러한 개방화에 대비하여 국내산업은 먼저 대내적 개방을 추진하고 各種規制의 緩和와 生産性의 向上 및 競爭促進 政策 등으로 국내산업의 경쟁여건을 확충해야만 할 것이다.

4) 國內産業 保護措置의 制限

개방화 과정과 UR협상에서 제시되고 있는 기본 원칙의 하나는 국내산업 보호조치의 철폐이다. 이것은 특히 농업부문에서 큰 문제로 부각되어 국내산업 보호정책의 점진적 철폐가 논의되었고 여타 산업부문에서도 수출보조금이나 수출실적에 따라 지원하는 각종형태의 자금지원을 금지하고 있다. 보조금 지급의 결과 여타국 산업에 피해를 주는 경우 수입국은 상계관세를 부과할 수 있도록 규제하고 있다. 물론 단기간의 수입급증으로 국내산업이 실질적 피해를 입었을 경우 긴급 수입제한 조치를 발동할 수도 있으나 전반적인 추세는 國內産業의 保護措置를 점진적으로 철폐해 나가는 것이다. 다만 지역개발과 연구개발 및 환경보호와 고용조정에 관한 일부 보조금에는 예외를 인정하고 있다. 서어비스 분야에서도 차별적인 인허가제도와 자국 서어비스 산업에 대한 보호조치를 금지하는 항목이 논의되고 있다.

이와 같은 國內産業에 대한 保護措置의 撤廢는 외국기업의 市場接近과 內國民待遇 및 점진적 자유화 등과 연계되어 국내산업의 실질적 개방을 요구하는 내용으로 해석될 수 있다. 특히 서어비스 산업에서는 국내산업에 대한 보호조치가 없을 경우 서어비스 수출국의 경쟁력 우위로 인하여 국내시장의 외국기업에 의한 지배와 경제적 예측 및 문화침략을 우려할 수도 있다. 금융·정보·통신·수송 등 중추적 서어비스 부문이 잠식당할 경우 자국의 정책 결정에 많은 제약이 따르고 외국 정보와 문화의 대량유입 및 서어비스 전문인력의 국내유입 등은 여러 사회적 문제를 야기할 수도 있다.

이러한 여러가지 우려에도 불구하고 최근 국제환경은 서어비스 산업의 점진적 개방이 불가피한 상황으로 변모하고 있다. 산업규제의 관점에서 평가하면 현재까지 서어비스 부문에 대한 각종 진입제한적 인허가제도는 물론 기존기업에 대한 보호와 각종 규제가 점진적으로 철폐되어야 함을 시사하고 있다.

실제 정부의 독점이나 엄격한 규제하에서 이루어지는 국내 서어비스의 공급은 상대적인 고가격과 소비자 선택범위의 제한 및 이용기회의 저하, 서어비스의

불량화 등 경제적 비효율을 초래할 수 있다. 또한 여타 산업 부문에서와 같이 경쟁체제의 미비로 인한 기술혁신의 지연을 유발할 수 있다. 따라서 국내산업에 대한 保護措置의 漸進的 撤廢와 더불어 국내산업에 대한 각종 규제를 완화하고 진입장벽을 완화하여 국내산업의 경쟁을 촉진시키는 정책이 선행되어야 할 것이다.

3. 開放化와 輸入規制

1) 輸入自由化의 移行

한국은 1990년부터 GATT의 무역자유화 의무를 이행하게 됨에 따라 수입규제 정책에 새로운 전환기를 맞게 되었다. 우리나라는 89년까지 GATT의 18條國으로서 국제수지의 방어와 국내산업의 보호육성을 이유로 외국으로부터의 수입을 직접 통제할 수 있었다. 그러나 90년 부터는 GATT의 11條國으로 이행함에 따라 국제적 규범에서 인정되는 특수한 예외를 제외하고는 직접적인 수입규제를 실시할 수 없게 되었다. 이에 따라 종전 수입규제를 통한 국내산업의 보호육성 정책은 이제 개방화시대에서 새롭게 전환되어야 하는 과제를 안고 있다.

더우기 UR협상에서는 수입규제의 완화와 상품 무역자유화에 대해 關稅·非關稅·補助金·相計關稅 등 여러 분야에서 무역자유화를 대폭 확대하기 위한 협상이 진행되고 있다. 이 분야에서 논의되고 있는 주요 수입규제의 철폐문제를 요약하면 <表 3-2>과 같다.

관세협상의 목표는 관세장벽의 완화로서 구체적으로 특정분야의 高關稅를 철폐하고 가공단계별 관세격차를 해소하며 실효관세율을 인하시키고 가맹국간의 관세양허 범위의 확대를 추진하고 있다. 관세문제는 그동안 여러차례의 多者間 協商을 통해 대부분 관세율의 절대수준이 인하된 상태에 있지만 최근 협상에서는 개도국의 관세인하와 양허품목 확대가 주요 의제로 등장하고 있다.

우리나라의 關稅 讓許計劃도 UR협상의 진전에 따라 점차 확대되고 있다. 90

〈表 3-2〉 UR協商의 主要 商品 輸入規制 撤廢

의 제	주 요 논 의 사 항
관 세	<ul style="list-style-type: none"> · 관세율의 인하 신발·의류·섬유에 대한 고관세 대폭인하 가공도별 관세율 격차의 해소 비관세 부분과 연계 확대, 실질적 무역장벽 완화 · 관세 양허범위 확대 공산품과 농산물을 포함한 관세 양허범위 확대 실질적 관세인하효과 증대
비 관 세	<ul style="list-style-type: none"> · 비관세 장벽의 철폐 원산지 규정의 제정으로 비관세 장벽 남용 제한 제3국을 통한 반덤핑 규제의 회피 방지 · 선적전 사전검사 규정 사전검사의 기준, 필요성 명문화 일반규범의 제정, 무역제약 완화
보 조 금 상 계 조 치	<ul style="list-style-type: none"> · 금지 보조금의 확대 수출보조금, 실질적인 수출촉진 및 수입억제 보조금 상계조치 가능 보조금의 명문화 · 허용보조금의 제한 한시적인 지역개발, R & D, 환경 및 고용 조정보조금 최저개도국에만 혜택부여

년 4월에 제출한 초기인하 계획은 10%의 관세인하(17%에서 15.7%로)와 讓許率의 대폭확대를 내용으로 하고 있었으나 오히려 8%의 실질적 인상이라는 평가를 받았다. 이후 7월에 제출한 양허계획은 관세양허범위를 81%(수입액 기준)으로 확대하고 농산물과 첨단산업 및 일부 상품에 대한 양허불가품목을 제시하고 있다. 이렇게 될 경우 讓許範圍는 수입액 기준으로 104억\$에서 365억\$으로 확대되고 品目數 기준으로는 83.5%로서 666개에서 7300개로 증가되는 것이다. 이러한 관세양허 계획은 선진국의 평균 양허율인 98.5%에는 미흡하지만

개도국이나 신흥공업국의 평균수준보다는 상당히 높은 수준이라고 할 수 있다 (表 3-3 참조). 이러한 讓許計劃이외에도 한국은 93년까지 工業品에 대한 평균 관세율을 6.1% 수준으로 인하할 계획으로 있어 先進國 水準에 근접하는 관세 인하가 지속적으로 추진될 것으로 보인다.

〈表 3-3〉 主要國의 關稅讓許計劃 比較

국 별	관세인하 (%)			양허범위* (%)	
	현행	계획	인하율	현행	계획
미국	5.0	1.3	74.0	99.3	100.0
EC	5.6	3.9	30.4	99.6	100.0
日本	3.6	2.4	33.3	89.4	89.4
캐나다	8.9	5.5	38.2	99.8	100.0
濠洲	19.1	10.3	46.1	36.8	100.0
노르웨이	3.3	2.2	33.3	98.8	100.0
스웨덴	4.6	3.3	28.3	97.5	100.0
스위스	2.2	1.6	27.3	99.9	100.0
韓國	17.5	18.9	8.0**	23.1	78.6
韓國(수정안)	17.5	11.6	33.4	23.1	81.0
아르헨티나	20.1	31.6	57.2**	1.7	100.0
홍콩	0.0	0.0	0.0	0.7	12.0
인도네시아	20.3	20.3	0.0	32.3	32.3
말레이시아	9.5	9.2	3.2	1.5	5.2
멕시코	45.3	36.9	18.5	100.0	100.0
페루	32.2	31.9	0.9	24.1	25.8
싱가폴	0.4	7.8	1,850.0	0.4	36.7
泰國	35.7	35.7	0.0	12.2	13.9

註: GATT사무국에서 평가한 자료로서 * 수입금액기준, ** 는 인하율이 아닌 인상률임.
 資料: 經濟企劃院, 『우루과이 라운드 協商資料』, 1990. 10.

이와 같이 관세인하와 양허범위가 지속적으로 확대됨에 따라 이제 국내산업

은 관세부과를 통한 국내산업의 수입보호(import protection)가 사실상 불가능하게 되어가고 있다. 따라서 관세라는 전통적인 방법의 수입규제 수단에서 탈피하여 새로운 국제무역환경에 적응할 수 있는 대안이 마련되어야 하는 것이다.

非關稅 障壁의 철폐를 위한 협상에서는 관세이외의 각종 무역장벽을 제거할 수 있는 규범의 제정을 논의하고 있다. 특히 원산지 규정과 선적전 검사규정을 강화하여 제3국을 통한 우회수출로 반덤핑 규제를 회피하는 행태를 방지하는 문제가 집중적으로 논의되고 있다. 이와 관련하여 객관성과 예측가능성, 중립성, 무차별, 일관성 등의 주요원칙이 적용될 수 있는 새로운 규범의 제정을 준비하고 있다. 비관세 장벽은 종류와 형태가 다양하고 각국의 이해가 대립되어 완전한 철폐와 완화협상은 거의 불가능한 과제에 속한다. 그러나 UR협상에서는 가장 일반적으로 행해지고 있는 비관세 장벽의 철폐가 현실화될 것으로 보인다. 따라서 우리나라의 경우에도 수량제한(쿼타의 설정)과 특별법에 의한 수입제한 등이 국제규범에서 인정되지 않는 비관세 장벽으로 평가받게 될 가능성이 높다.

비관세 장벽의 철폐 논의는 결국 관세이외의 방법에 의한 여타의 직접적인 수입규제도 개방화 체제에서는 적용될 수 없는 것을 시사하고 있다. 우리나라의 경우에도 종래 일반적으로 실시되던 수량제한과 같은 비관세장벽이 수입규제의 방법으로 선택될 수 없음을 시사하고 있다. 이것은 관세양허와 더불어 국내산업을 수입으로부터 보호하는 전통적인 제도적 장치가 축소되는 것을 의미한다. 개방화체제에서는 국내산업의 수입보호가 일반적인 高關稅와 非關稅 障壁으로는 이루어질 수 없게 된 것이다.

한편 UR협상에서는 특정한 정책목표의 달성을 위하여 각국 정부가 産業 전체나 個別企業에게 지급하는 보조금도 타국의 경쟁산업에 피해를 줄 수 있다는 우려로 규제의 대상이 되고 있다. 현재 GATT의 규정은 수출 보조금과 같이 무역의 왜곡을 가져오는 不公正 보조금을 규제하고 있다. 그러나 他國에게 피해를 주지 않는 범위내에서 국내보조금의 지급이 제한적으로 용인되고 있다.

최근 UR협상에서는 보조금 및 상계관세조치와 관련하여 지급이 허용될 수

있는 보조금의 범위와 기준을 명확히 규정하는 것을 제1차적 목표로 하고 있다. 보조금의 정의에 따라 이의 지급에 대응하는 相計關稅의 발동절차를 분명히 규정하고 국제적 분쟁을 해소하려는 협상목표를 갖고 있다.

이 협상에서 현재 선진국은 보조금의 무역왜곡 효과를 방지하기 위하여 보조금의 지급을 엄격히 제한하자는 입장을 보이고 있다. 반면 개도국은 보조금의 국내경제 발전효과를 강조하고 오히려 相計關稅의 남용을 방지하는데 주력하고 있다. 특히 산업기반이 취약하고 기술수준이 낙후된 산업분야에서는 정부의 개입과 보조금 지급이 불가피하다는 입장을 보이고 있다.

이와 같은 各國의 입장차이에도 불구하고 향후 UR협상은 결국 특수한 예외를 제외하고는 국내 보조금의 지급을 제한하는 방향으로 진전될 것임이 분명하다. 특히 우리나라가 수출촉진 수단으로 많이 활용하였던 각종 수출 보조금의 지급은 국제적 규범에 의해 많은 제약을 받을 것으로 보인다. 현재 UR협상에서 제시된 의제에는 직접적인 수출보조금은 물론 사실상 수출촉진 성격을 갖는 보조금과 국산품 사용을 촉진하기 위한 지원금도 모두 규제대상으로 하고 있다.

다만 지역개발과 연구·기술개발, 환경보호와 고용수준의 조성을 위한 정부의 이전지급인 경우에만 限時的으로 허용될 수 있다는 내용을 담고 있다. 보조금 지급과 관련하여 개도국에 대한 우대조항이 논의되고 있으나 우리나라는 이제 신흥공업국으로서 선진국과 동일한 의무를 부여받을 것으로 전망된다.

국내산업에 대한 보조금의 지급제한은 관세 및 비관세조치 철폐와 더불어 국내산업의 여건에 상당한 영향을 끼치게 될 것이다. 그동안 한국의 주요 산업은 정부의 강력한 보호와 규제속에서 국내시장에서는 수입재와 거의 경쟁을 하지 않고 성장하여 왔다. 또한 산업에 대한 보조금이나 수출금융 등은 우리 산업의 대외경쟁력을 유지하는데 중요한 역할을 수행하여 왔다.

그러나 이와 같은 보조금의 지급자체가 국제규범에 의해 제약되고 보조금에 대응하는 相計關稅의 범위가 크게 확대됨으로써 국내 산업정책 수단의 선택에 큰 제약이 따를 것이 분명하다. 이것은 곧 개방화 체제에서 국제적 규범에 의해

국내산업 정책이 제약을 받게 됨으로써 유발될 수 있는 경쟁력 저하효과라고도 할 수 있다.

2) 輸入規制의 改善

앞에서 살펴본 바와 같이 GATT 11條의 무역자유화 의무와 UR 체제의 새로운 개방화 시대에는 전통적인 수입규제 정책을 채택할 수 없다. 즉, 관세와 비관세 장벽, 수출촉진과 수입억제를 위한 보조금의 지급 등은 이제 국제규범에서 허용되지 않은 방향으로 이행하고 있다. 개도국에 대한 특혜조항도 이제 한국경제에서는 더 이상 적용될 수 없게 되었다.

따라서 급속한 개방체제로의 이행과정에서 국내산업을 수입으로부터 보호하기 위해서는 국제규범이 허용하는 적절한 수입규제 정책을 모색해야 할 것이다. 公認된 수입규제를 채택함으로써의 수입관리 정책의 對外的 公信用을 확보하고 국제간 통상마찰을 야기하지 않아야 할 것이다.

현재 GATT體制에서 허용되고 있는 무역 자유화의 예외는 포괄적인 면제조항(Waiver, GATT 25조 5항)과 긴급수입제한 조치(Safeguards), 反덤핑, 양허철회의 재교섭 등으로 구성되어 있다. 그러나 포괄적인 면제는 투표수의 2/3를 얻어야 하며 讓許撤回의 再交渉도 현실적으로 多者間合意가 곤란하다. 따라서 반덤핑과 긴급 수입제한 조치가 가장 많이 활용되는 수입제한 조치라 할 수 있다. UR협상에서도 이 두 가지 형태로 수입자유화의 의무를 완화하는 문제가 집중적으로 논의되고 있다.

특히 긴급수입제한 조치는 GATT의 19條에 의해 수입수량의 증가와 긴급한 수입의 증대가 있을 경우 적용이 가능하며 국내 동종산업에 실질적 피해를 줄 우려가 있는 경우로 국한하고 있다. 긴급수입 제한조치를 발동하기 위해서는 GATT에 사전협의를 하여야 하며, 국내산업의 실질적 피해와 수입급증의 因果關係를 규명하여야 한다.

한편 反덤핑 조항은 (GATT 6조) 덤핑으로 수출한 결과 수입국의 동종산업

에 실질적 피해(material injury)를 줄 우려가 있는 경우에는 덤핑을 방지하기 위한 相計關稅의(즉 反덤핑관세) 부과가 허용되고 있다.

최근 UR협상과정에서는 반덤핑 관세의 남용문제와 실질적 피해의 평가기준 및 덤핑수출과 국내산업 피해간의 因果關係의 입증 및 객관성 등이 주로 논의되고 있다. 또한 다양한 형태의 덤핑행위에 대한 평가, 신규 수출업자의 덤핑, 덤핑 마진과 수입피해의 기준산정 등이 중점적으로 논의되고 있다. 따라서 수입의 발생과 국내산업 피해의 관계를 객관적으로 설명할 수 있는 기준의 정립이 시도되고 있는 것이다.

이와 같은 국제경제 환경의 변화와 개방체제에 대응하여 효율적인 수입규제 정책을 실시하고 국내산업을 保護·育成하기 위해서는 다음과 같은 수입규제 정책의 개선이 요구된다.

첫째, 향후 수입규제 정책의 기본방향은 종래의 관세부과, 수량제한 및 수입 억제체에서 탈피하여 국제규범에서 허용되는 수입규제 수단으로 이행하여야 한다. 따라서 수입은 자유화하면서 수입개방에 따른 국내산업의 피해와 조정비용을 최소화시킬 수 있는 정책방향이 수립되어야 한다. 이것은 곧 종전의 직접규제수단에 의한 개방화체제에 대응할 수 있게 변화되어야 함을 의미한다.

둘째, 최근의 개방화 체제에서는 먼저 종래의 수입관리 수단이 전면적으로 재평가되어야 한다. 수출입 공고제도나 특별법에 의한 수입제한이 재검토되어야 할 것이다. 특히 개방화 과정에서는 수입 자체를 규제하는 제도는 撤廢·緩和하는 대신에 수입발생 이후 국내산업의 수입피해를 적극적으로 보호해줄 수 있는 제도를 정립하여야 한다. 따라서 제도적인 수입 자유화로 이행하는 대신 국내산업의 수입피해를 제도적으로 보호할 수 있는 장치가 필요하다.

이와 관련하여 反덤핑관세와 긴급수입제한 조치를 적극적으로 활용하고 국내 업계에도 이러한 수입정책의 방향전환을 인식시켜야 할 것이다. 이와 함께 수입 피해 여부를 심사하는 무역위원회의 기능을 더욱 보강하고 활성화시켜야 할 것이다.

또한 무역위원회의 결정에 대한 국제적 신뢰도를 제고시키기 위해 위원회의 위상이 행정부로부터 독립되어야 할 것이다. 수입피해 여부의 평가기준도 국제적 공인을 얻을 수 있는 객관적인 심사제도를 도입하여야 한다. 최근 미국의 무역위원회에서 채택하고 있는 比較靜態分析에 의한 국내산업 피해분석(CAD-IC; Comparative Analysis of Domestic Industry's Condition)도 채택되어야 하며 이 분석을 위한 전문가를 적극 활용하여야 할 것이다.

세째, 수입규제에 관한 국제규범의 강화에 따라 국내산업이 가장 타격을 받게 될 분야의 하나는 보조금과 상계관세의 문제이다. 우선 보조금의 지급이 제약받는 분야는 점진적인 지급제도의 개선이 이루어져야 한다. 일시적인 보조금의 지급제한은 국내산업의 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용할 것이므로 점진적인 보조금 철폐가 이루어져야 한다. 특히 현재의 보조금체계를 전면적으로 재평가하여 UR 체제가 완전히 성립되기 이전부터 점진적인 보조금 지급의 철폐가 실시되어야 한다. 또한 한시적으로 허용되는 지역개발과 연구개발 등과 관련된 보조금은 국내산업의 대외 경쟁력 제고를 위해 적극적으로 활용되어야 한다.

네째, 수입 규제의 완화에 상응할 수 있는 국내산업의 규제완화와 경쟁력 제고정책이 추진되어야 한다. 그동안 실시해온 규제와 보조금지급 등은 국내산업에 대한 保護·育成政策으로써 활용되었으며, 이의 일시적 급진적 철폐는 국내산업에 큰 충격을 주게 될 것이다. 따라서 수입규제 완화조치를 점진적으로 추진함과 동시에 국내산업의 경쟁력을 보전시켜 줄 수 있는 간접적인 지원정책이 필요한 것이다. 수출 보조금은 국제규범이 허용하는 범위내에서 技術·研究開發 등으로 전환하여야 할 것이다. 또한 수출산업에 대한 각종 산업규제와 행정규제를 완화하여 자율성과 경쟁력을 향상시켜야 한다. 무역자유화가 시행되는 개방체제에 적용될 수 있는 새로운 수입관리와 국내산업의 경쟁력 유지정책이 체계적으로 수립되어야 한다.

第 4 章 서어비스 部門의 開放과 産業規制

1. 經濟의 서어비스化와 國際貿易

최근 서어비스 貿易의 國際化가 진전되고 거래규모도 비약적으로 증대됨에 따라 서어비스의 국제간 자유로운 이동이 새로운 國際貿易協商의 의제로 등장하고 있다. 특히 미국을 비롯한 선진국들은 서어비스 部門의 비교우위를 바탕으로 적극적인 開放壓力을 행사하고 있다. 그동안 미국과 영국 등 세계 최대의 서어비스 무역 흑자국으로서 제조업 部門의 적자를 보전하는 수단으로서 서어비스 무역의 자유화를 적극 추진하고 있는 것이다. 시장개방의 영향은 제조업 部門보다 국내 서어비스 분야에 더욱 크게 확대될 가능성이 있다. 경제발전 과정에 따라 이미 우리나라에서도 경제의 서어비스化 현상이 심화되고 있으며, 제조업분야와 달리 국내 서어비스 산업의 대외 경쟁여건이 매우 취약한 상태에 있기 때문이다.

「우루과이 라운드」협상에서도 서어비스 분야에 대한 새로운 貿易規範(GATS: General Agreement on Trade in Services)의 정립이 주요한 논의 대상이 되고 있다. 다자간 무역협상외에도 쌍무적 협상을 통해 서어비스시장의 개방압력이 가중되고 있다. 우리나라와 미국간의 쌍무협상에서도 金融·通信·流通産業 등 주요 서어비스 산업의 개방이 당면과제로 등장하고 있다.

본장에서는 먼저 경제의 서어비스化와 국민경제에 미치는 영향을 설명하고 주요 서어비스 산업의 개방화 추이 및 국내산업의 규제완화 문제를 정리하기로 한다. 특히 서어비스 산업중에서도 가장 빠른 속도로 개방화되고 있고 수년내에 자유화가 불가피한 金融·流通·情報·通信産業 등을 구체적인 예로 들어 국내 규

제와 개방화문제를 설명하기로 한다.

국민경제의 서어비스化는 경제발전에 따라 노동력이 제조업 부문에서 서어비스産業으로 이동하고 산업구조에서도 서어비스의 비중이 확대되는 현상을 말한다. 일반적으로 산업사회가 고도화됨에 따라 국민생활의 욕구가 다양해지고 정보와 지식 및 기술을 중심으로 한 서어비스 수요가 확대된다. 제조업 부문에서도 研究開發과 販賣 및 廣告 등 서어비스에 관련된 분야로 투자가 확대되는 현상이 나타난다.

선진국 경제의 서어비스化는 이미 1960년대부터 확산되어 80년대 후반에는 GNP의 상당부분이 서어비스 산업에서 창출되고 있다. 1988년 미국과 일본의 경우 서어비스 산업이 차지하는 비중은 GNP에서 각각 67.9%와 61.4%, 고용면에서는 76.1%와 58.3%, 설비투자면에서는 57.8%와 58.2%를 차지하고 있으며 소비지출면에서는 양국이 각각 49.3%와 49.8%를 점유하고 있다.⁸⁾ 따라서 미국의 경우에는 총취업자의 3/4 이상이 서어비스 산업에 고용되어 있을 뿐만 아니라 설비투자의 57.8%가 서어비스 산업에 집중되어 있다.

이러한 국민경제의 서어비스化 현상은 미국과 일본에만 국한된 현상이 아니라 많은 선진국 경제에서 일반화되어 왔다. <表 4-1>에서 보는 바와 같이 싱가포르를 제외한 美國·西獨 등 선진국과 臺灣·韓國 등이 모두 서어비스 산업의 비중이 확대되는 추세를 보이고 있다. 1965년에서 87년동안 서독은 서어비스산업의 비중이 GDP의 43%에서 60%로 확대되었고, 영국도 51%수준에서 60%로 증가되었다.

우리나라에서도 서어비스 산업의 비중이 최근 급속히 확대되는 현상이 나타나고 있다. 經常GNP를 기준으로 할 때 서어비스 산업의 비중은 1975년 47.5%에서 1980년에는 54.1%로 확대되었고, 88년중에는 56.8%으로 심화되었다. 이러한 비중은 대만보다 높은 것으로서 우리 경제의 서어비스化가 빠른 속도로 이

8) 한국은행, 「우루과이 라운드 서어비스 무역협상의 진전내용과 과제」, 조사연구자료 90-21, 1990.

〈表 4-1〉 主要國의 産業構造와 서어비스 比重

단위: %, GDP의 구성비

국 가	1965		1987	
	제조업	서어비스	제조업	서어비스
한 국**	18	30	37	46
대 만*	20	51	39	54
싱가포르	15	74	29	62
일 본	32	48	29	57
미 국	28	59	20	68
서 독	40	43	33	60
영 국	34	51	25	60

* 대만 자료는 GNP기준임.

** 경상GNP를 기준으로 한 한국(1988)의 비중은 제조업 31.6%, 서어비스 56.8%임.

資料 : World Development Report 1989, (The World Bank, 1990)

Taiwan Statistical Data Book (1989)

루어지고 있음을 알 수 있다. 특히 80년대 후반 노사분규 이후 고임금에 따른 製造業 부문에의 투자 및 雇傭回避 현상 등으로 경제의 서어비스化는 앞으로도 지속될 전망이다.

국제적인 경제의 서어비스化 현상은 국제무역 거래에도 잘 반영되어 있다. 1980-88년중 세계 서어비스 거래는 年平均 5.2% 증가하여 상품무역의 증가율(2.5%)을 크게 상회하고 있다(表 4-2 참조). 이 결과 1988년중 서어비스 무역의 규모는 상품수출의 41.5%를 차지하고 있다. 투자수익과 정부거래 등을 제외한 민간부문의 기타 서어비스 무역규모도 商品貿易 규모의 21.1%를 차지하고 있다. 특히 선진국이 전체 서어비스 무역에서 차지하는 비중은 81.1%(1988)에 달하고 있어서 선진국의 서어비스 부문 비교우위를 잘 반영해 주고 있다. 이와 같은 서어비스 분야의 우위를 바탕으로 선진국들은 UR 협상에서 서어비스 무역의 확대와 자유화를 적극 추진하고 있는 것이다.

<表 4-2>

商品貿易과 서어비스貿易 推移

단위 : 億SDR, %

	1980	1982	1984	1986	1988
상 품 수 출(A)	14,131	16,454	18,562	17,804	20,853
무역외수입(B)	5,336	6,873	7,119	7,302	8,661
운 수	1,077	1,192	1,230	1,163	1,333
여 행	782	840	924	1,047	1,348
기타민간거래	1,071	1,303	1,359	1,493	1,718
투 자 수 익(C)	2,163	3,213	3,272	3,257	3,914
정 부 거 래(D)	243	324	333	342	347
서어비스수출 (E=B-C-D)	2,930	3,336	3,514	3,703	4,400
B/A	37.8	41.8	38.4	41.0	41.5
E/A	20.7	20.3	18.9	20.8	21.1

資料: IMF, *Balance of Payments Statistics Yearbook II* (1989).

한국은행, 「우루과이 라운드 서어비스 貿易協商의 進展內容과 課題」(1990. 7)에서 인용.

우리나라 서어비스 교역도 최근 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 무역외 거래 중 投資收益 및 정부간 거래를 제외한 협의의 서어비스 교역은 1989년에 100억불(受入基準)에 달하고 있다. 狹義의 서어비스 교역은 운수와 보험 및 여행, 기타 서어비스를 포함하는 것으로서 受入基準으로 평가할 때 1980년 4,811百萬\$에서 1989년에 9,975百萬\$로 확대된 것이다. 이러한 우리나라의 서어비스 교역규모는 1989년 현재 세계 15위권에 해당되는 수준으로 평가되고 있다. 상품수출과 비교하면 서어비스 교역의 비중(受入基準)은 1985년 수출의 19.8%에서 1989년에는 16.2%, 90년 상반기에는 18.9%를 유지하고 있다(表 4-3 참조).

우리나라의 서어비스 산업은 전반적으로 정부의 과도한 규제와 시장규모의 협소 등으로 아직 생산성이 낮고 기술 수준이 취약한 것으로 지적되고 있다. 서

<表 4-3>

韓國의 서어비스 交易

단위:百萬弗

	1980	1985	1987	1988	1989	1990*
서어비스 交易						
수 입(A)	4,811	5,238	8,396	9,238	9,975	5,546
지 급(B)	4,094	4,006	5,317	6,762	9,277	5,378
상품 交易						
수 출(C)	17,214	26,442	46,244	59,648	61,409	29,215
수 입(D)	21,598	26,461	38,585	48,203	56,812	30,596
A/C (%)	27.9	19.8	18.2	15.5	16.2	18.9
B/C (%)	18.9	15.1	13.8	14.0	16.3	17.6

註 : *1990년 자료는 1-6월의 합계

資料 : 한국은행, 『경제통계연보』(1990) 및 『조사통계월보』(1990.12)에서 작성.

어비스 분야 중에서도 건설부분의 일부만 대외경쟁력을 갖춘 것으로 평가되고 있는 반면 여타의 주요한 서어비스 산업 중 金融·情報·通信·流通産業은 국제수준에 비해 아직도 구조적 취약성을 극복하지 못한 상태에 있다.

최근 진행중인 UR의 국제무역협상에서 ‘서어비스 무역’의 개념은 일반적으로 서어비스라는 용역 자체의 국경간 이동을 의미하고 있다. 특히 GATT의 무역협상위원회(TNC)에서는 소비자의 국경이동과 자본 및 노동 등 생산요소의 이동시 수반되는 모든 서어비스를 포함하는 개념으로 정의하고있다. 예를 들어 해운과 항공 및 통신은 서어비스 자체의 국경간 이동에 속하나 관광 서어비스는 소비자의 국제간 이동에 따라 나타나는 현상이다. 또한 生産要素의 이전으로 발생되는 서어비스는 금융서어비스(자본이동), 建設·保健·法律 서어비스(노동력의 이동) 등이 여기에 해당된다. 따라서 국제무역의 대상으로서의 서어비스는 최종 소비자를 대상으로 하는 관광, 보건 등과 같은 용역과 기업을 대상으로 하는 金融·情報·廣告業 등을 모두 포함하고 있다.

서어비스는 일반 재화와 달리 제품의 차별화와 고급화가 다양하게 이루어지

고 표준화된 供給形態를 규정하기 어렵다. 따라서 상품거래의 제한은 관세를 통해서 이루어지나 서어비스 去來의 제한은 다양한 형태의 가격·품질·공급조건
의 차별화를 통해 실시된다. 이 결과 국제간 서어비스의 去來에는 관세보다는 非關稅 障壁(Non-tariff barriers; NTB)을 활용하여 규제된다. 예를 들어 법률·회계·자문 서어비스 등은 전문인력의 입국은 제한하거나 전문자격을 불인정하기도 한다. 또한 각종 인허가 제도와 배타적인 제도를 통해 국제간 교역을 제한하게 된다.

최근 UR 협상의 서어비스 분야에서도 비관세 장벽의 철폐를 통한 漸進的 自由化를 목표로 하고 있으며 公開主義와 內國民 待遇, 最惠國/無差別 原則, 市場接近 등이 가장 중요한 목표가 되고 있다.

본장에서는 주로 국제적인 서어비스 무역의 개방논의와 국내 주요 서어비스 분야의 산업현황 및 정부 규제의 내용을 요약하고 개방화에 따른 영향과 국내 산업규제의 완화 방향을 논의하기로 한다.

2. 서어비스 貿易의 自由化

서어비스 무역의 자유화가 본격적으로 논의되기 시작한 것은 GATT의 제 8차 多者間 協商인 「우루과이 라운드」에서부터라고 할 수 있다. 특히 1986년 9월 「우루과이 라운드」에서는 서어비스 협상의 기본목표가 제시되었고 무역협상 위원회(TNC) 산하에 서어비스 협상 그룹(GNS)이 설치되었다. GNS에서는 서어비스의 국제교역 질서 확립을 위한 다자간 무역규범의 정립이 협상의 기본 목표로 채택되었다.

GNS에서는 서어비스 交易의 확대와 국제거래 질서는 公開主義(transparency)와 漸進的 自由化(progressive liberalization)의 기반위에서 추진되어야 한다는 점이 강조되었다. 또한 서어비스의 교역은 교역 당사국의 경제성장과 개도국의 경제발전을 촉진시키는 기능을 담당하여야 함을 강조하였다.

1987-88년 중에 수차례의 GNS협상 결과 1988년 12월 캐나다의 몬트리올에서 개최된 무역협상 위원회에서 서서비스 교역에 관한 기본내용이 합의되었다. 몬트리올 합의문에는 서서비스 교역의 定義와 包括範圍, 協商原則과 節次 등이 요약되어 있다. 예를 들어 서서비스 협상의 정의에는 서서비스의 國境間 移動과 消費者 및 生産要素의 國境間 移動에 의한 서서비스 무역을 포함하고 있다. 또한 협상의 포괄범위에서도 특정한 서서비스 분야에 대한 사전적 배제를 금지하고 있을 뿐만 아니라 모든 참가국의 이익균형을 고려한 총괄적 서서비스 교역문제를 포함하고 있다.

이후 1989년의 논의에서는 서서비스 교역협상에 포함될 14개의 대분류 산업을 결정하였다. 1990년에는 수차례의 GNS회의에서 GATS(General Agreement on Trade in Services)의 초안과 분야별 실무협상을 진행하여왔다. 1990년에 개최된 수차례의 집중적 회의에서는 1990년말까지 완전한 GATS의 타결을 목표로 하고 있었다. 그러나 농산물과 여타분야에서의 첨예한 이해대립으로 UR협상 자체가 타결되지 못하자 GATS협상도 91년으로 연기된 채 오늘에 이르고 있다.

GATS에 포함될 서서비스 교역의 대상은 다음과 같이 14개의 대분류 산업으로 구성된다. 즉, (i) 사업 서서비스(Business Services) (ii) 通信 서서비스(Communication Services) (iii) 건설 서서비스(Construction Services) (iv) 流通 서서비스(Distribution Services) (v) 교육 서서비스(Education Services) (vi) 金融 서서비스(Financial Services) (vii) 건강관련 서서비스(Health Related Services) (viii) 호텔과 레스토랑(Hotels and Restaurants) (ix) 보험(Insurance) (x) 개인 서서비스(Personal Services) (xi) 娛樂과 文化 서서비스(Recreational and Cultural Services) (xii) 무형자산의 판매(Sales of Intangible Assets) (xiii) 輸送(Transportation) (xiv) 기타 서서비스(Other Services not included elsewhere)로 구분되어 있다.

따라서 서서비스 교역의 자유화 논의는 金融·保險은 물론 건설·유통·교육

에 이르기까지 모든 서서비스 분야에 걸쳐 이루어지고 있다. 우리나라에 요청된 논의대상 분야는 회계 서서비스, 광고, 건설, 보험, 통신, 은행 및 증권분야 등이다. 그러나 1991년초에 개최된 UR 관련 韓美協商에서는 美國이 法務(변호사 등) 서서비스 連鎖化 事業(franchising), 보험 중개업, 보건 서서비스(병원, 의료서서비스 등), 리스 서서비스 등을 개방논의의 대상으로 포함시킬 것을 요구하였다. 또한 유통과 금융산업에서도 지금까지 소극적인 한국의 개방정책이 논란의 대상이 되고 있다. 따라서 대외 경쟁력이 취약한 서서비스 산업도 불과 수년 이내에 점진적인 개방이 불가피한 상황에 직면해 있다.

지금까지 대체로 合意된 GATS의 草案의 구조는 <表 4-4>와 같다. 서서비스 무역의 정의와 규범의 적용분야가 논의되고 일반의무와 규율 및 구체적 약속을 명시하고 있다. 또한 점진적 자유화의 구체적 내용과 일정을 명시하고 협정내용의 이행과 감시에 관련된 조항을 포함하고 있다. GATS의 초안에서는 최혜국대우(MFN)와 公開主義, 국내규제, 시장접근, 內國民 待遇 등의 규율이 구체적으로 명시되어 있는 특징을 갖고 있다.

물론 이러한 草案의 골격은 구체적인 세부사항의 논의과정에서 많은 수정이 이루어질 것으로 보인다. 1990년 12월 협상까지의 GATS 논의를 배경으로 가장 논쟁이 되어온 주요 의제는 다음과 같다.

(1) 서서비스 交易의 정의와 적용범위

1988년의 몬트리올 각료회의에서는 서서비스 교역의 국제규범이 적용될 대상 분야가 서서비스의 국경간 이동, 소비자 또는 생산요소 자체의 국경간 이동을 모두 포함하는 것으로 규정하고 있다. 그러나 데이터(data)·情報의 國際間 移動·國內 流通網과 通信網의 이용, 노동력의 국경간 이동·외국인 직접투자 등 아직 완전한 合意에 이르지 못하고 있다.

公共通信網과 국내 유통망의 이용과 접근문제는 선진국이 완전한 이용과 접근의 보장을 주장하고 있는 반면 우리나라와 개도국은 사업성을 배제한 이용촉

〈表 4-4〉 서어비스 一般協定(GATS) 草案의 構造와 內容

조 항	주 요 내 용
序 文	
I. 範圍와 適用分野 (Scope and Coverage)	범위, 적용대상분야, 정의
I. 一般義務와 規律 (General Obligation and Disciplines)	最惠國待遇 (MFN; Most Favored Nation Treatment) 公開主義, 개도국 참여 증대 經濟統合, 국내규제 독점과 독점적 서어비스의 제공 기업의 행태, 긴급수입규제 조치 국제수지 보호조치, 보조금, 정부구매
II. 具體的 責任 (Specific Commitments)	市場接近 (market access) 內國民 待遇 (national treatment)
V. 漸進的 自由化 (Progress Liberalization)	自由化 協商, 自由化 義務의 적용 자유화 일정
V. 制度關聯 條項	協의, 분쟁해결 기술적 협조, 감시 및 집행 공동행위
VI. 기타	여타 국제규범과의 관계 협정의 가입과 발효, 수정

면의 제한적 접근을 지지하고 있다. 서어비스 공급회사의 설립에 대하여도 선진국은 자유로운 설립을 주장하는 반면 개도국은 국가별 제한과 조건부과의 필요성을 제기하고 있다.

GATS 規範의 適用對象 範圍는 한국을 비롯한 開途國이 交易대상이 되는 모든 서어비스 분야가 포함되는 普遍的 適用(Universal coverage)을 제시하고 있다. 그러나 미국과 일본 등은 국가별 사정에 따른 특정 분야의 신축적 적용배제를 제시하고 있어 논쟁의 대상이 되고 있다. 신축적인 제한을 위해 필요성이 제기되는 분야는 통신·건설 및 엔지니어링, 교통, 관광, 전문 서어비스, 노동력 이동분야 등이다. 이 분야에 대해서는 GATS의 일반적 규범이 적용될 경우 발생할 수 있는 문제를 더욱 구체적으로 설명하는 내용(註譯書)을 포함하여야 한

다고 제시하고 있다.

적용분야에 대하여 개도국이 선진국의 열거식 적용업(indicative list)과는 달리 보편적 적용을 주장하는 것은 노동집약적 서어비스와 같은 개도국의 비교우위 업종이 제외될 우려가 있기 때문이다. 또한 열거식 적용방식에서는 신규로 창출되는 서어비스 업종이 GATS에서 제외될 우려가 있기 때문이다. 이와 같이 협상과정에서 각국의 비교우위와 국내여건 및 경쟁력에 대한 이해가 상충되어 적용범위의 문제가 중요한 논쟁이 되고 있다.

(2) 市場接近과 內國民 待遇

시장접근은 외국 서어비스 교역의 국내진입을 허용하는 규범이나 시장접근의 구체적 의무여부와 유보조건의 부여에 합의를 얻지 못하고 있다. 선진국은 시장접근을 서어비스 交易의 자유화를 위해 각국이 준수해야 할 의무조항으로 파악하고 특별한 조건하에서만 시장접근을 제한할 수 있다는 주장이다. 반면 개도국은 자국의 서어비스 산업보호를 위한 제한은 물론 開途國 서어비스 수출확대를 위한 선진국의 구체적 개방을 제시할 것을 요구하고 있다. 개도국은 특히 국내 산업보호를 위해 외국인 서어비스 공급업자의 회사설립, 제한과 기술훈련 및 僱傭義務를 부과할 것을 제시하고 있다. 또한 차별적인 세율적용이 불가피하며 국산 부품사용과 기술이전 의무가 부과되어야 한다는 입장이다.

內國民 待遇는 기본적으로 시장접근이 허용된 업종에 대하여 자동적으로 국내공급자보다 불리하지 않은 대우를 부여하는 것을 의미한다. 그러나 개도국은 內國民 待遇가 각국의 주권에 관련된 사항이며 국내 市場 여건에 따라 차별적인 대우가 불가피한 경우를 인정할 것을 요구하고 있다.

內國民 待遇와 시장접근은 결국 실질적인 有效進入障壁(effective entry barrier)에 관련된 문제로서 각국의 이해가 첨예하게 대립되고 있는 분야이다. 실제 시장접근이 허용된 분야에 내국민 대우가 자동적으로 부여된다면 이것은 곧 완전한 개방과 자유화를 의미하게 된다. 일반적으로 서어비스 무역에서 비교

열위에 있는 開途國의 입장에서는 市場接近 自體가 외국 서어비스의 신규진입을 허용하는 것으로서 국내산업에 많은 영향을 미치게 된다. 더우기 시장접근에 내국인 대우를 추가한다면 국내산업의 피해가 크게 파급될 소지를 안고 있다. 특히 내국민 대우는 “국내 서어비스 공급자보다 불리하지 않은 대우를 부여하거나 국내 서어비스 공급자와 同等한 機會(equal opportunity)를 제공”하는 것을 의미하므로 시장의 완전한 자유화와 개방을 의미하는 것이다.

(3) 開途國의 참여문제

개도국의 참여증대도 GATS의 주요의제가 되고 있다. 서어비스 무역의 개방과 자유화는 개도국 서어비스 산업의 효율성과 경쟁력을 제고시키고 세계시장의 流通·情報網에 접근을 용이하게 하므로 개도국의 경제발전에 긍정적인 기여를 하게 된다. 그러나 개도국의 경제발전 정도와 자국 서어비스 산업의 여건을 고려하여 특수한 고려가 있어야 하며 이것은 곧 개방과 자유화의 유보가 허용되어야 한다는 점이 강조되고 있다. 그러나 선진국들은 개도국의 개방유보와 내국인 대우의 제한이 필요한 경우를 명확하게 정의하고 특수여건에 대한 당사국간의 이해가 전제되어야 한다고 본다. 반면 브라질과 인도 등은 외국 서어비스의 國內市場 進入을 허용하면서 差別的인 租稅金融 支援, 국산부품의 사용의무, 기술이전 의무 및 외국업체의 國內駐在에 대한 제한이 부과되어야 한다는 입장이다. 나아가 開途國 서어비스 산업에 대한 지원과 시장정보제공 등을 적극적인 서어비스交易 擴大 政策이 실시되어야 함을 강조하고 있다.

또한 개도국이 비교우위를 갖고 있는 노동력의 국경간 이동이 비숙련 노동은 물론 고급인력과 전문인력 등 모든 노동력의 자유로운 이동을 요구하고 있다.

3. 주요 서어비스 産業의 開放과 規制緩和

1) 金融産業⁹⁾

(1) 金融産業의 개방

금융산업은 은행과 증권 및 보험산업이 대종을 이루고 있다. 금융산업의 개방 논의는 그동안 韓·美間 쌍무협상에서 집중적으로 제기되었고 UR의 서어비스 협상에서도 여타 분야와 함께 논의되고 있다. 금융산업은 韓·美間 雙務協商에서는 이미 부분적인 대외개방이 이루어졌을 뿐만 아니라 증권과 보험을 포함한 모든 금융 서어비스 분야에 대한 구체적인 개방일정이 수립되어 있다. 특히 자본시장은 1991년부터 外國人의 直接 證券投資가 제한적으로 허용됨으로써 본격적인 개방화시대를 맞이하게 된다. 이와 함께 최근에는 단기금융업 業種轉換이 허용되어 단기금융업의 은행과 증권업으로의 전환이 추진되고 있다. 금융산업은 이제 외국기업의 국내진출이 허용되고 업종간 업무영역이 재조정되며 외국인의 직접 증권투자가 가능한 자본시장의 개방이 추진되는 등 構造的 改編過程을 겪고 있다. 금융산업은 비교적 여타 서어비스 분야보다도 먼저 개방화에 따른 構造改編을 맞고 있는 것이다.

최근 UR협상에서는 金融産業 부문에서의 많은 쟁점사항이 거론되었다. 주요 논의 사항을 보면 우선 국별로 금융서어비스에 대한 협상태도가 각기 다르게 나타났다. 미국은 당초 금융서어비스 문제는 GATT의 협상체계보다 별도의 규정제정이 필요하다는 입장을 보였으며 多者間 協商보다는 雙務的 相互主義의 원칙을 선호하고 있다. 반면 EC는 금융서어비스의 자유화에 높은 비중을 두고 이것을 UR협상의 주요목표의 하나로서 관철시키려는 입장을 보이고 있다. 한편 일본은 금융서어비스 분야는 經濟主權과 밀접한 관련이 있으므로 GATT의 협의대상이 되어서는 안된다는 입장을 취해 왔다.

9) 금융산업에 대한 政府規制 문제는 광범위한 논의이므로 본 보고서에서는 규제현황과 개방화 과정의 規制緩和에 대한 분석에 국한하기로 한다.

구체적인 개방대상과 방법의 문제에서도 각국은 상당한 입장차이를 보여왔다. 선진국은 商業的 駐在(commercial presence)의 문제에서 內國民 待遇 原則 下에 자유로운 외국금융기관의 진입과 영업활동을 주장하는 반면 한국은 條件 附 商業的 駐在을 지지하고 있다. 內國民 待遇도 선진국의 입장을 법적인 차별 철폐 뿐만 아니라 모든 실질적 차별을 철폐해야 된다는 것이다. 국내규제도 국제수지를 이유로 한 일시적 경우에만 허용될 수 있다는 입장이다. 최근 협상과정에서 나타난 각국의 異見을 주제별로 요약하면 <表 4-5>와 같다.

<表 4-5> 金融 서어비스 分野의 主要 開放論議

議 題	선진국 입장	한국측 입장
商業的 駐在	· 자유로운 진입과 영업활동 허용	· 제한적 상업적 주재 인정 은행: 사무소, 지점 인정 증권: 사무소, 지점, 합작 기업인정(합작비율 40%-50% 미만)
內國民 待遇	· 제도적 차별철폐 및 실질적 內國民 待遇	· 市場接近이 허용된 분야에서 조건부 수용
金融서어비스의 國境間 移動	· 원칙적 허용 또는 제한된 분야에서의 허용	· 보험분야에서만 선별적 인정 (재보험, 해상보험 등)
國內 規制	· 국제수지 악화의 경우 일시적 규제(美) · 중대한 국민경제의 교란 방지를 위한 자위적 규제(safeguards) 가능	· 金融産業보호를 위한 事前的 保護 規制(safeguards) 인정

資料: 經濟企劃院, 『우루과이 라운드 協商資料』, 1990. 9.

Republic of Korea, *Conditional offer by the Republic of Korea of Initial Commitments on Trade in Services*, 1991. 1.

금융산업의 對外開放은 우리나라의 금융시장에 획기적인 구조적 변화를 불러 오고 있다. 특히 1992년으로 예정된 자본시장의 개방은 금융산업 전체에 構造的

變革을 수반하게 될 것으로 보인다. UR 협상이 결렬되더라도 이미 쌍무간 협정에 의한 개방일정이 계획되어 있어서 금융산업의 構造的 變革은 불가피할 것으로 보인다.

물론 협상에 의한 금융산업의 영향도 다양하게 나타날 것으로 전망된다. 市場接近의 원칙에 의해 국내시장의 對外開放이 불가피할 뿐만 아니라, 우리나라의 금융 서서비스가 초과수요 상태에 있으므로 외국기업의 신규진입이 크게 증가할 것이다. 금융구조상 예대마진이 높고 자급수요가 공급을 초과하는 국내실정에 비추어 신규기업의 진입은 필연적으로 증가할 것이다.

또한 內國民 待遇의 조항과 관련하여 외국 금융기관도 국내 금융기관과 동일한 대우를 받도록 규정하고 있다. 따라서 이러한 內國民 待遇가 적용될 경우 국내의 金融機關의 業務領域과 국내기관의 내국인 혜택 및 정책금융에 의한 특혜 등도 배제하여야 하므로 국내의 금융기관의 치열한 경쟁이 불가피하게 된다. 특히 외국 금융기관이 先進化된 金融技法과 서서비스의 고도화 등에서 國內 金融機關보다 비교우위가 있을 것으로 평가되므로 국내 금융산업에 많은 타격을 줄 것으로 우려되고 있다.

물론 이와 같은 완전한 對外開放과 市場接近 및 內國民 待遇는 상당한 시일을 두고 점진적으로 추진되어야 할 것이다. 그러나 그동안 官治金融制度下에서 국내금융기관은 진입과 영업활동에 상당한 제약을 받아왔으므로 대외 경쟁력이 취약한 상태에 있다. 특히 현 제도하에서 국내금융기관은 금리의 결정과 영업활동면에서 많은 行政的 規制를 받고 있는 반면 외국 금융기관은 오히려 行政規制를 회피하여 자유로운 受信商品을 개발하고 있는 경우도 있다. 현행 제도하에서도 미국 재무성은 “한국에서 외국은행의 지점개설이 엄격한 한국의 內部基準에 의해 제한받고 있으며, 외국은행들이 한국의 금융기관과 同等한 競爭에 방해가 되는 정책과 관행으로 어려움을 겪고 있다”¹⁰⁾고 지적하여 내국민 대우의 확대를

10) 미국 재무성이 의회에 제출한 보고서의 일부(1990.12.11)(Asian Wall Street Journal에서 인용).

요구하고 있다. UR 협상이 재개되고 금융서비스의 交易問題가 논의되면 이러한 시장접근과 내국민 대우의 확대문제가 더욱 현실적 문제로 거론될 것이 분명하다.

정부는 금융산업의 국제화와 개방화에 대비하여 1990년 10월 「金融機關間の合併 및 轉換支援에 關한 法律」을 발표한 바 있다. 이것은 대외개방에 앞서 국내금융기관의 대형화와 전문화를 유도하고 대내경쟁을 촉진하는 조치라고 할 수 있다. 금융기관의 대형화 뿐만 아니라 각 기관간의 업무영역 조정과 자금운용 및 조달방법에서도 큰 변화를 주게 될 금융산업구조의 개편이 논의되고 있다.

金融産業의 開放은 결국 국내금융기관과 외국기관의 치열한 경쟁을 의미하므로 개방에 앞서 국내 금융기관의 생산성과 효율성을 제고시킬 수 있는 정책이 선행되어야 한다. 새로운 商品開發, 資金運用 및 調達方法의 혁신은 물론 다양한 서비스의 공급 등을 통해 국내 금융기관의 경쟁력을 향상시켜야 할 것이다. 이와 함께 정부의 금융산업에 대한 규제도 새로운 관점에서 재평가되고 개방화 체제에 적응할 수 있도록 완화되어야 할 것이다.

(2) 金融産業의 開放化와 規制

① 銀行産業

은행을 정부가 규제하는 이론적 근거는 은행에서 제공하는 금융서비스가 여타 제조업이나 用役과는 달리 매우 특수한 성격을 갖고 있기 때문이다. 은행의 주요한 상품인 예금과 대출은 결제수단으로 사용되는 通貨에 의해서 이루어지므로 은행산업은 여타 산업과 달리 특수성을 지니게 되는 것이다. 따라서 은행이 시장경쟁 원리에 의해 完全競爭을 하게 되고 도산하는 금융기관이 발생하면 예금주의 보호가 어려울 뿐만 아니라 건전한 信用去來 秩序의 確立이 곤란하게 된다. 따라서 예금주의 보호와 信用去來 秩序의 確立이 銀行規制의 가장 중요한 요인이 된다. 규제당국의 은행규제는 신용거래 질서의 건전성과 안정성을

확보하는 것이 제1차적 목표가 된다.

또한 은행간의 과도한 경쟁을 방지하고 효율적인 金融資源의 配分을 이룩하는 것이 銀行規制의 기본논리가 된다. 이러한 과정에서 은행은 예금에 대한 적절한 보상을 지급하고 금융자원을 동원하여 경제발전과정에 소요되는 자금을 효율적으로 중개하는 기능을 담당하게 된다.

이와 같은 銀行規制의 논리에 입각하여 우리나라는 그동안 많은 은행산업에 대한 규제를 실시하여 왔다. 특히 정부의 경제정책기조에 적합하게 金融資源을 최대한 동원하여 효율적으로 분배하기 위하여 금융기관에 대한 직접적 규제를 일방적으로 실시하여 왔다. 경제의 고도성장기에는 정부가 金融資源의 配分過程에 직접 개입하여 전략산업에 집중배정하는 信用配分(credit allocation)政策을 채택하여 왔던 것이 사실이다.

80년대부터는 전반적인 정치적 민주화와 더불어 金融産業에 대한 規制緩和의 시도가 이루어졌지만 아직도 정부규제가 매우 경직적인 상태에 있다. 정부가 목표로 하는 금융기관의 자율성 제고는 아직도 실현되고 있지 못하며 일부 金融産業의 構造改編과 관련된 部分的인 自律化와 극히 제한적인 對內開放만이 추진되고 있을 뿐이다. 은행산업에 대한 규제는 構造的 測面과 行態 및 成果面에서 파악될 수 있다. 현재 은행산업의 구조를 규제하는 수단은 면허와 인허가 등을 통제하는 것과 은행 서어비스의 여타 산업에서의 제공금지(代替行爲禁止) 등으로 이루어지고 있다(表 4-6 참조).

한편 行態의 규제에서는 자본조달 및 자금운용이 많은 규제를 받고 있으며 料率과 내부통제에 대한 규제등이 실시되고 있다. 은행의 支拂能力提高를 위해 적립금과 자본금 및 자산운용에 대한 규제도 이루어지고 있다. 이밖에도 우리나라의 경우에는 명시적으로 제도화되지 않은 암묵적인 행정규제 등이 많이 이루어지고 있다.

한국의 은행산업에 대한 주요 규제내용을 美國·日本 등과 비교하면 <表 4-7>과 같다. 우리나라의 銀行産業에 대한 규제는 進入規制에서 經營活動에 대한 규

<表 4-6>

銀行産業의 主要 規制內容

구분	규제 내용	근거
進入規制	영업면허 폐업, 해산의 인가 합병, 전환의 인가	은행법 9조
類似서비스 規制	예금유사상품 규제 대출대체상품 규제	
營業行態規制	資金調達規制 예금상품규제 구속성예금규제 과도광고규제 금융채발행규제 지방은행의 영업지역규제	은행법 18조 및 창구지도
	資金運用規制 창구규제 거액융자규제 거액지급보증규제 중소기업융자의무비율규제 건전한 융자규제 유가증권투자규제 주식투자규제 업무용부동산 취득규제 최저자본금규제	은행법 9조 2항
		은행법 30조
		은행법 27조
		은행법 15조
		운용규정 2조
		한은법 26조, 은행법 73조
		은행법 22조
		은행법 27조
		은행법 27조
		은행법 16조
料率規制	예금금리규제 대출금리규제 수수료규제	한은법 64조, 65조 은행법 30조
內部統制規制	동일인 주식소유한도규제 이익잉여금적립규제 은행경영지도 및 감독 자산건전화 및 대손상각규제	은행법 17조 은행법 17조 각종 규정 및 행정규제 은행법 34조

資料：孫正植, “金融産業의 自律化促進과 顧客保護制度”, 『經濟規制와 競爭政策(Ⅱ)』, 韓國開發研究院, 1990.11.

〈表 4-7〉

韓·美·日의 銀行産業 規制比較

	한국	미국	일본
진입 규제	· 금융운위의 인가 및 지점설치 결정(신규진입에 대한 엄격한 규제, 지점설치 규제 완화)	· 인가의 이원구조, 지점설치에 대한 엄격한 규제(완화추세) · Unit banking system · 은행지주회사에 대한 규제	· 정부(대장성)의 인가 및 점포설치 결정 · 점포설치의 탄력화 · 자유화 추세
업무 영역 규제	· 겸업주의 표방 · 은행과 비은행 금융기관의 영역 구분	· 백화점식 은행 경영 · 구분 모호(단, 증권업과의 분리는 엄격했으나, 이것도 완화)	· 전통적인 분업주의 업무의 동질화 현상
자본금 규제	· 최저자본금에 대한 일률적인 규제(개별 은행의 위험 무시)	· 최저자본비율 규제(각 규제기관이 측정한 적정 자본도에 따라) → 개별 은행의 위험 고려	· 공식적인 자본비율은 없고 자기자본비율에 대한 폭넓은 가이드 라인 운용
예금 보험 제도	· 없음(묵시적으로 중앙은행이 전적으로 책임진다는 관념 팽배)	· 있음	· 있음
대출	· 정책금융, 창구지도(은행의 심사권 제약)	· 대출 사후 규제(은행 자산 건전성 평가로 간접 규제)	· 편중 여신 규제 · 거래 신용에 대한 규제 축소
이자율	· 엄격한 여·수신 이자율 상한	· 예금이자율의 완전 자유화	· 이자율의 단계적 자유화 추진

資料 : 金榮珍, "韓國의 銀行規制," 韓國經濟研究院 세미나 자료, 1990. 11.

제뿐만 아니라 所有까지도 규제하는 경직된 체계를 유지하여 왔다. 미국이나 일본과는 달리 정부가 금융자원의 배분에 직접 개입한 결과 은행의 자율적인 영업 능력이 크게 저하되는 부작용을 가져 왔다.

우리나라 은행산업에 대한 규제 of 가장 큰 특징은 금융자원배분의 효율성이 나 금융기관의 수익성보다는 은행의 安定性과 公共性이 가장 중요시되어 왔다는 점이 지적된다. 이것은 효율성이 안정성 및 공공성과는 상충관계에 있다는 것을 전제로 공공성과 안정성을 우선시하는 정책목표에서 실시되어 왔던 규제 정책이다.¹¹⁾

규제정책의 수행에서도 정부가 일방적으로 주도하는 官治金融의 행태가 일반화되어 금융기관의 人事問題에서 資産管理 및 業務領域까지도 모두 개입하는 경직적이고 총체적인 규제방법을 채택하여왔다. 경직된 규제정책의 수행과정에서는 제도화되지 않은 사항도 암묵적인 행정규제로 거의 모든 분야의 행태까지도 정부가 개입하여 규제의 효과를 극대화시켜 왔다.

이와 같이 경직된 은행산업에 대한 정부규제는 은행의 公信用을 提高시키고 안정성을 확보하는데는 많은 효과를 거두었다. 은행의 公信用을 정부와 중앙은행이 뒷받침해주는 체계를 유지해왔던 것이다.

그러나 이러한 일부 긍정적 효과에도 불구하고 은행에 대한 과도한 규제는 많은 폐해를 유발하였다. 은행의 수익성과 자율성이 무시된 가운데 정부의 일방적인 자금동원권과 배분에 대한 경직된 규제는 결국 부실채권의 확대와 銀行의 不實化를 가져오게 되었다. 1988년도 全銀行의 부실대출과 비정상적 대출은 총대출의 각각 6.4%와 22.9%를 차지하고 있다.¹²⁾ 특히 정부의 간섭과 규제가 상대적으로 많은 시중은행은 동비율이 각각 7.2%와 24.9%를 차지하고 있다. 收益性 分析에서도 5개 시중은행의 자산 수익률은 0.38%에 불과한 반면 신한은행과 한미은행은 각각 1.37%, 1.08%를 기록하고 있다(미국과 일본의 경우는 자산에 대한 수익률이 각각 1.14%, 0.51%).

이밖에도 경직된 규제하에서 자율성이 제약된 결과 창의성에 바탕을 둔 금융

11) 金榮珍, "韓國의 銀行 規制," 韓國經濟研究院 세미나 자료, 1990.11.

12) 정운찬, 『금융자율화의 현황과 과제』, 전국은행연합회, 1990. (金榮珍 전계 논문에서 인용)

서비스의 革新이 이루어지지 않았고, 金融資源의 非效率性 증대, 다양한 상품 개발 등이 이루어지지 않았다. 이결과 銀行業의 效率과 생산성은 지속적으로 저하되었고 공기업에서 일반적으로 나타나는 전형적인 비효율이 만연하게 되는 결과를 가져왔다.

1980년대부터 은행산업의 규제완화가 추진되어 왔지만 시중은행의 명목적인 자율화만 논의되었을 뿐 아직 실질적인 경영의 자율성과 規制緩和가 이루어지지 않았다. 정책당국도 자율화의 추진을 적극 추진하기도 하였으나 경우에 따라서는 오히려 자율화에 역행하는 행태를 보여 실질적인 規制緩和가 이루어지지 않고 있다.

金融産業의 開放化가 이루어지면 여타 산업에서와 마찬가지로 효율성에 바탕을 둔 기업간의 경쟁이 불가피하다. 따라서 개방화에 앞서서 우리나라 은행산업의 효율성 증대가 불가피하며 이를 실현하기 위한 한 방법으로서 현행 규제체계의 대폭적인 개선과 완화가 필요하다. 개방화에 따른 은행산업의 規制緩和는 다음과 같은 방향에서 추진되어야 할 것이다.

첫째, 금융기관의 자율성 제고와 경쟁력 촉진이 가장 우선적으로 추진되어야 한다. 官治金融의 행태에서 벗어나 은행 스스로가 資金運用과 經營 및 人事에 모든 자율성을 확보하여야 하며 이러한 자율성의 기반위에서 대내금융기관의 경쟁촉진이 이루어져야 한다. 이것은 곧 金融革新, 새로운 상품의 개발, 신금융기법 등 산업의 활력과 경쟁력 강화를 유발하는 효과를 가져오게 된다.

둘째, 은행의 효율성과 수익성이 제고되어야 한다. 규제완화 자체가 수익성의 제고를 의미하는 것은 아니지만 公信力을 강조하는 과다하고 경직된 정부규제가 수익성을 제약하는 요소로 작용해서는 안될 것이다. 안정성과 수익성이 적정하게 조화될 수 있어야만 개방화 체제에서 국내기업이 외국금융기관과 대등하게 경쟁할 수 있을 것이다.

셋째, 對外開放에 先行하여 국내 산업의 自律性 提高와 規制緩和를 적극 추진하여야 한다. 이것은 개방과정에서 일반적으로 적용되는 규제완화 모형으로서

금융산업에서도 예외일 수 없다. 국내 은행산업의 자율화에 인식한 政策當局이 對外開放의 압력으로 외국기업에게 먼저 자율성을 확대하는 조치는 지양되어야 한다. 국내기업에 대한 자율성 확대가 먼저 선행되고 경쟁체제와 국내산업의 대내개방이 실현된 이후에 대외개방이 점진적으로 추진되어야 한다.

② 證券·保險産業

은행산업과 마찬가지로 우리나라의 증권·보험산업에도 정부의 제도적·행정적 규제가 만연되어 왔다. 물론 이들 산업에서 공급되는 서어비스는 일종의 금융 서어비스로서 여타 산업과는 다른 특수성을 지니고 있다. 따라서 보험과 증권업의 安定的 成長과 健全性 확보를 위해 政府 規制가 정당화될 수밖에 없는 논리적 근거를 갖고 있는 것도 사실이다. 특히 證券·保險産業의 초기 발전과정에서 정부는 過當競爭을 규제하고 무리한 자산과 자금운용을 규제하며 각종 상품과 料率을 규제하여야 하는 필요성도 존재하였던 것이 사실이다. 이와 같은 근거로 어떤 경우에는 소비자보다도 오히려 證券·保險業을 더욱 보호하는 정책도 채택하였고 자유경쟁보다는 일정한 과점체제에서 보호육성되는 과정을 유지하여 왔다.

따라서 정부는 證券·保險産業의 市場構造를 인위적으로 규제하고 영업활동에 수반되는 각종 행태 및 영업의 결과인 成果까지도 직접 개입하는 산업규제 정책을 실시하여 왔다. 예를 들면 保險産業에서는 보험사업의 허가에서부터 시작하여 자본금의 변경, 점포설치, 임직원의 자격, 자산의 운용, 배당의 제한, 신상품의 인가 등 각종 進入·行態·成果 規制를 실시하여 왔다. 證券産業에서도 인허가 과정을 통한 진입규제에서부터 자산운용, 수수료의 결정, 신상품의 개발, 지점설치 등 각종 制度的·行政的 規制가 만연되어 왔다. 특히 證券産業의 특수성에 따른 내부자 거래와 초기 발전단계에서의 과당경쟁의 방지를 이유로 엄격한 규제를 실시하여 왔다.¹³⁾

13) 申守植, "保險行政 規制緩和와 競爭促進," 『經濟規制와 經濟政策(II): 主要産業別 競爭促進方案』, 韓國開發研究院, 1990.

證券·保險産業에 대한 경직된 규제는 1980년대 후반의 정치적 민주화 및 對外開放化와 더불어 점진적인 對內自律化와 對外開放이 동시에 추진되고 있다. 보험산업에서는 이미 제한적인 신규진입이 허용되었고 증권산업에서도 1990년 12월 단자업종의 전업허용을 기점으로 제한적인 對內開放이 추진되고 있다. 또한 1991년 1/4분기부터는 외국증권회사의 지점설치를 허용하고 합작증권사를 허가할 계획을 추진하고 있다. 자본시장의 개방과 더불어 증권산업의 對外開放은 1991 - 92년중 급속히 확대될 것으로 예상되고 있다.

이와 같은 對外開放으로 인하여 국내 證券·保險産業은 신규기업의 시장참여 확대로 치열한 경쟁이 심화될 것으로 보인다. 특히 증권산업에서는 외국증권사의 지점과 합작 증권사, 단자사의 증권업 전환 등으로 신규참여가 급속히 증가할 것으로 예상되고 있다.

물론 對外開放에도 불구하고 국내 證券·保險産業은 기존의 연고권과 지점망을 바탕으로 일부 영업활동에서 외국기업보다 단기적으로 상대적 우위를 유지할 것으로 전망된다. 그러나 장기적 관점에서는 국내의 기업간 모든 영역에서 자유경쟁이 불가피할 것으로 보인다. 따라서 장기적 관점에서 국내 證券·保險産業의 경쟁력과 효율성을 제고시킬 수 있는 정책이 추진되어야 한다. 對外開放과 産業規制의 緩和라는 관점에서는 다음과 같은 정책이 선행되어야 한다.

첫째, 정부의 경직적인 산업규제가 완화되어 證券·保險産業의 자율성이 확대되어야 한다. 증권시장에 대한 직접규제가 지양되어야 함은 물론 증권산업에 대한 각종 행정적·제도적 규제가 완화되어 업계의 자율성이 시급히 확대되어야 한다. 자율적인 산업여건에서 신상품의 개발과 料率의 책정 및 자산운용이 이루어질 수 있을 때 對外競爭力확보를 위한 對內的 競爭基盤이 형성될 수 있는 것이다. 현재와 같이 경직된 규제체계에서는 정부의 보호규제하에 규정된 영업활동만 지속적으로 수행할 수 있을 뿐 혁신과 경쟁을 촉진하는 인센티브가 부여되지 않는다.

둘째, 經營效率化를 제한하는 産業規制가 止揚되어야 하며 對外開放에 부응

하는 국제업무 능력을 제고시켜야 한다. 현재의 규제체계에서는 국제업무 능력을 효율적으로 제고시킬 수 있는 각 기업의 자율적 결정이 크게 제약받고 있다. 특히 證券·保險 서어비스의 성격상 서어비스의 이동이 용이하므로 국제간 영업능력의 제고는 향후 산업의 성장 잠재력을 결정하는 중요한 요인이 된다.

세계, 外國企業의 內國民 待遇와 관련하여 외국기업이 국내기업보다 오히려 특혜적 조치를 향유하는 정책은 止揚되어야 한다. 이것은 외국기업에 대한 직접적 혜택부여에서도 비롯되지만, 외국기업에게는 적용이 배제되는 행정규제가 국내기업에게 엄격하게 적용될 경우에도 발생할 수 있다.

개방화 체제에서는 국내 證券·保險産業의 對外 競爭力과 效率性을 提高시킬 수 있는 자율성 확대, 서어비스의 다양화, 신기법의 도입, 정보서어비스의 현대화 등이 적극 추진되어야 한다. 産業規制가 이와 같은 자율성과 효율성 확대에 제한적 요인으로 작용하지 않아야 할 것이다.

2) 情報·通信 産業

(1) 시장구조

현대세계는 기본적인 生産樣式에 대한 정보가 중심이 되는 情報社會라고 일컬어진다. 情報社會에서는 정보의 가치가 확대되고 정보를 중심으로 가치체계가 재구성되는 특성을 나타낸다. 이것은 후기 산업사회의 특징으로서 정보기술을 기초로 하는 서어비스 경제가 핵심을 이루는 사회가 된다. 따라서 정보의 사회적 중요성이 증대되고 情報處理 技術의 발전이 사회·경제 체제의 변화를 주도하는 특징을 갖고 있다. 現代의 정보처리 기술은 大衆媒體와 컴퓨터의 보급에 따라 정보전달의 流通體系를 혁신하였고 불특정 다수인에게 즉시 정보를 제공할 수 있는 수준으로 발전하였다.

정보의 경제·사회적 중요성이 높아짐에 따라 현대사회에서는 정보·통신 산업도 국민경제에서 中樞的 機能을 담당하게 되었다. 실제 정보통신 산업의 개념 자체도 정보통신 기술의 급속한 발전에 따라 명확한 개념 정립이 이루어지지 않

은 상태이다.

우리나라의 정보통신사업법에서는 정보통신을 “電氣通信 回線에 문자, 부호, 영상, 음향 등 情報를 貯藏·處理하는 장치나 그에 부수되는 입출력 장치 또는 기타의 기기를 접속하여 정보를 송신, 수신 또는 처리하는 전기통신”이라고 정의하고 있다. 이것은 전기통신 서어비스업(電波, 電信, FAX 등)과 정보 제공, 처리 서어비스업을 포함하는 개념으로 파악될 수 있다. 그러나 일반적으로 정보통신산업은 공중전기통신망 사업을 포함하는 광의의 정보·통신 산업으로 규정하고 있다.

情報·通信 서어비스는 정보의 내용을 전송만 하는 기본 통신서어비스(전화, 전신 등)과 정보의 내용을 貯藏·處理하는 서어비스(Data Processing, Data Base)등으로 분류될 수 있다. 정보의 처리과정에서 고도의 부가가치를 창출하는 사업을 별도로 附加價值 通信網(VANS; Value Added Network Service)라고 말하기도 한다.

한국의 경우 기본통신 서어비스는 韓國通信(前 韓國電氣通信公司) 등 4개 사업자가 서어비스의 종류별로 독점적 공급을 하고 있다. 공중전기 통신사업의 현황을 요약하면 <表 4-8>과 같다. 공중전기 통신사업은 각 사업체의 서어비스영역이 완전히 구분되어 있어서 아직도 독점적 체제를 유지하고 있다. 특히 한국 통신은 전체 공중전기 통신사업의 94.9%(매출액 기준)를 점유하고 있어서 壟斷通信에서의 독점뿐만 아니라 전체 기본통신 서어비스에서도 시장지배적 위치를 고수하고 있다.

한편 공중통신사업이 아닌 정보통신 서어비스는 1985년부터 「情報 通信 役務 提供」 승인기준에 의해 국내기업의 신규진출이 허용되고 있다. 또한 1987년부터는 내국인 지분이 50% 이상일 경우 외국과의 합작도 인정하고 있다. 1991년 4월 현재 정보통신 역무를 제공하고 있는 사업체 수는 총 147개이며(승인기준 155개 업체) 매출규모는 90년에 1,221억원에 달하고 있다. 1988-91년 중 DB와 DP사업이 모두 연평균 35%이상의 증가율을 기록하고 있다(表 4-9 참조).

<表 4-8> 公衆電氣·通信産業의 市場構造*(1990)

구 분	한국통신	데이터통신 (주)	이동통신(주)	항만전화(주)	합 계
사업영역	음성통신	비음성통신	차량전화 무선호출	항만전화	
매출액 (억원)	29,048	1,157	363	23	30,591
(점유율%)	(94.9)	(3.8)	(1.2)	(0.1)	(100.0)
자본금 (억원)	19,784	118	200	3	20,105
(점유율%)	(98.4)	(0.6)	(1.0)	(-)	(100.0)
종업원 (名)	54,080	1,301	508	125	56,014
(점유율%)	(96.5)	(2.3)	(0.9)	(0.2)	(100.0)

註：* 4개사 이외에 한국여행정보(주)가 1988년부터 공중통신사업자로서 지정되어 여행 정보 통신 서비스를 실시하고 있으며 89년도 매출액은 20억원이었음.

資料：電子新聞社, 『電氣通信年鑑』, 1990.

<表 4-9> 國內 情報通信 役務提供 事業의 市場現況

단위: 매출액 억원, 전년대비 증가율 %

구 분	1988	1989	1990	1991*
자료베이스(Data Base)사업	51 (-)	73 (43.1)	121 (65.7)	163 (34.7)
자료처리(Data Processing)사업	543 (-)	808 (48.8)	1,100 (36.1)	1,490 (35.5)
합 계	594 (-)	881 (48.2)	1,221 (38.6)	1,653 (35.4)

註：*1991은 추정치

資料：『電氣通信年鑑』, 1990

情報·通信産業은 통신망 산업과 정보통신 산업이외에도 방송과 통신기기를 포함하는 광의적 개념으로 취급되기도 한다. 廣義의 情報通信産業은 서어비스 중심으로 운용되기 때문에 부가가치율이 매우 높고 산업사회의 발달에 따라 賣出增加率은 연평균 14% 수준을 (불변가격) 유지하고 있다. 이 결과 情報·通信産業의 부가가치는 1991년에 GNP의 4.1%에 달할 것으로 전망되며 부가가치율은 62-64% 수준에 이르고 있다(表 4-10 참조).

우리나라 情報·通信市場은 수요의 高度化와 다양화 및 정보의 역할증대로 우리 경제에 중추적 기능을 담당할 것으로 전망되며 시장규모 자체도 대폭 확대 될 것으로 예측되고 있다.

〈表 4-10〉 情報·通信産業의 附加價値 展望

단위: 10억원(1985년 불변가격)

구분	1986	1991	1996	2001	연평균증가율(%)		
					'87-'91	'92-'96	'87-2001
통신 서어비스							
정보통신	1,780	3,390	5,452	8,079	13.8	10.0	8.2
방 송	331	625	984	1,439	13.6	9.5	7.9
(소 계)	2,111	4,015	6,436	9,518	13.7	9.9	7.9
정보 통신망	191	377	696	1,161	14.6	13.0	10.8
통신 기기	329	773	1,548	2,550	18.6	14.9	10.5
합 계	2,631	5,165	8,680	13,229	14.4	10.9	8.8
대GNP비중(%)	3.2	4.1	4.9	5.5	-	-	-
부가가치율(%)	62.6	63.6	64.2	64.2	-	-	-

資料: 産業研究院 展望(『電氣通信年鑑』, 1990에서 인용)

(2) 情報・通信産業의 規制

우리나라의 情報・通信産業은 1980년초까지 정부가 모든 업무를 독점적으로 관할하는 체제를 유지하여 왔다. 1980년대 컴퓨터의 보급이 활발해지고 기업간 컴퓨터를 통한 情報流通의 필요성이 증대되면서 새로운 전기를 맞게 되었다. 1983년에는 61년에 제정된 「電氣通信法」이 「電氣通信基本法」과 「公衆電氣 通信事業法」으로 분리·개편하였고 82년부터 한국통신이 체신부로부터 독립되면서부터 전기통신 서비스의 공급체계가 변화되었다.

정보·통신산업의 규제와 자유화 과정을 사업영역별로 구분하면 정보처리 검색서비스는 民間企業의 경쟁이 허용되고 있고 데이터 전송과 음성 서비스는 아직 독점체제를 유지하고 있다. 반면 전기 통신 機器의 제조업은 민간전자업계의 경쟁 체제로 유지되고 있다. 公衆通信 사업에 대한 규제는 진입과 요금 및 사업영역면에서 엄격한 규제를 받고 있다. 특히 진입은 韓國通信과 체신부장관이 지정하는 자만이 公衆通信 서비스를 수행할 수 있으며 사업영역별도 엄격한 규제를 받고 있다. 公衆通信 사업에 대한 규제는 규모의 경제에서 발생하는 자연독점적 성격과 국민생활의 기본적 서비스라는 관점에서 정당화될 수도 있다. 公衆通信 事業者에 대한 규제현황을 劉(1989)의 논문에서 인용하면 <表 4-11>과 같다.

한편 情報通信 役務提供業은 1985년 1월부터 1989년까지 4차례에 걸친 자유화 조치로 상당한 규제완화가 이루어져 왔다. 그러나 아직도 기본적으로 정보통신 업무 제공업은 DP, DB 및 일부 附加價値 通信 등 일부 형태의 사업만을 할 수 있도록 규제되어 있다. 행태면에서 요금에 대한 규제가 실시되고 있고 특정 통신 회선의 사용규제가 지속되고 있다.

한편 1989년 7월에 단행된 제4차 자유화 조치는 한국이 미국 통신분야 優先協商 對象國(PFC: Priority Foreign Country)으로 지정됨에 따라 對外開放을 위한 정책으로 실시된 것이다. 이에 따라 多量化 접속장치(MUX)의 사용범위를 확대하고, 정보통신 업무 제공업자의 사업범위를 증대시켜 다양한 정보통신 역

무를 제공할 수 있도록 하였다. 특정 통신회선의 이용도 대폭 확대되었으며, DB·DP 서어비스의 제공을 위한 다양한 형태의 정보교환 행위가 대폭 허용되었다.

〈表 4-11〉 公衆通信事業者에 대한 規制現況

	내 용	법 적 근 거	비 고
進入規制	전기통신공사와 체신부장관이 지정하는 자만이 공중전기통신사업을 수행할 수 있음	기본법 7조 및 동시행령 3조 사업법 4조 및 통신공사법 11조	규모의 경제(자연독점적 성격)
料金規制	요금, 수수료, 실비는 체신부장관의 승인을 얻어 공사가 결정(단, 전신, 전화등 공공요금은 불가안정 및 공정거래에 관한 법률에 따라 결정) · 가입전화요금 · 국제전기통신요금	기본법 11조 및 사업법 56조 1항 사업법 30조 사업법 56조 2항 및 동시행령 95조	공공성의 측면 (국민생활의 기본적 서어비스)
社業領域 規制	체신부장관은 공중통신사업자로 하여금 새로운 공중통신역무를 제공하게 하거나 이들간의 업무영역을 수정할 수 있음. · 공중통신역무의 종류와 이용조건 · 시험적 공중통신역무 · KTA업무 · KTA업무 위탁	기본법 8조 및 동시행령 4조 사업법 9조 사업법 10조 및 동시행령 10조 통신공사법 11조 사업법 시행령 3조 및 KTA의 공중 전기통신업무위탁교정	공중통신사업의 발전과 공중통신역무의 효율적 제공

資料: 劉承勳, "情報通信産業의 政府規制改善," 한국개발연구원 『경제제도와 경쟁정책』 1989.

(3) 通信産業의 開放과 規制緩和

우리나라의 情報·通信産業은 2천년까지 高度成長을 지속할 것으로 전망되고 있다. 산업연구원의 전망에 따르면 1987-91년중은 13.4%, 2001년까지는 연

평균 8.8%의 실질성장을 지속할 것으로 전망되고 있다. 특히 고도의 부가가치가 창출되는 정보통신망 사업은 연평균 10%이상의 실질성장이 전망되고 있다 (表 4-12 참조).

〈表 4-12〉 情報・通信産業의 賣出額 展望

단위: 매출액 10억원(1985년 불변가격)

구분	1986	1991	1996	2001	연평균증가율(%)		
					'87-'91	'92-'96	'87-2001
통신 서비스							
정보통신	2,109	3,965	6,282	9,394	13.5	9.6	8.4
방송	441	825	1,280	1,869	13.3	9.2	7.9
(소계)	2,550	4,790	7,562	11,263	13.4	9.6	8.3
정보통신망	740	1,423	2,549	4,253	14.0	12.4	10.8
통신기기	724	1,321	2,156	3,076	12.8	10.3	7.4
합계	4,014	7,534	12,267	18,592	13.4	10.2	8.8

註: 통신기기에는 방송용 기기 및 부분품이 포함되어 있음

資料: 産業研究院 展望, (『전기통신연감』, 1990에서 인용)

한국은 시장전망이 매우 밝은 情報・通信産業에서 많은 개방압력을 받고 있다. 특히 미국은 1989년 2월 한국을 통신분야 우선협상국으로 지정하고 情報通信 분야에 대한 대폭적인 개방을 요구하고 있다. UR협상에서도 통신 서비스는 주요한 협상대상 분야로서 앞으로 우리나라의 개방화가 불가피할 것으로 보인다.

최근 미국이 요구하고 있는 통신분야의 개방은 NTNS(Non-Reserved Telecommunications Network-Based Services)라는 새로운 체계로서 거의 모든 분야에 걸쳐 免許와 등록 등 일체의 제한을 철폐할 것을 요구하고 있다. 이것은 기간통신망과 電氣・電話 回線 使用料金の 자유화 및 독립적 규제기관의 설립

까지를 포함하고 있다.

이와 같은 대내외 환경변화에 따라 정부는 최근 VAN사업의 국내개방과 점진적인 대외개방 정책을 추진하고 있다. 특히 정보통신 역무제공 사업에는 외국인 투자를 제한적으로 개방하고 1991년 7월부터는 온라인 DB, 원격 컴퓨터 서어비스, 컴퓨터 통신서어비스, 전송 서어비스 등을 점진적으로 개방할 준비를 하고 있다(表 4-13 참조). 정부가 GATS에 91년 초에 제출한 조건부 양허계획에도 91년 7월부터 제한적이긴 하지만 적극적인 情報通信 사업의 개방의도가 나타나 있다.

〈表 4-13〉 通信 서어비스에 대한 韓國의 條件附 오퍼

사업영역	형태	시장접근	내국인 대우
온라인 DB	A	제한없음	제한없음
원격 컴퓨터 서어비스 (Remote Computing Service)	C	국내서어비스에 국한(국제간 서어비스는 1991.7월 통신사업법에 의해 허용)	제한없음
컴퓨터 통신 서어비스	A	제한없음	제한없음
	B	50% 미만의 외국인 투자사업 허용. 국내서어비스에 국한. 「외자도입법」과 「공중전기통신사업법」의 적용 1991.7 국제서어비스 허용 1994.1 외국인 지분 제한 철폐	제한없음
데이터	A	제한없음	제한없음
전송 서어비스	C	금지됨 1991년 7월부터 50%미만투자된 통신컴퓨터 사업체에 국내·국제간 서어비스 허용	금지됨

註 : A: 국경간 공급(Cross-border Supply)

C: 상업적 주재(Commercial Presence)

資料 : The Republic of Korea, *Conditional Offer by the Republic of Korea of Initial Commitments on Trade in Services*, 1991.

상대적으로는 신규공중통신 사업자를 신규로 지정(예: 韓國旅行情報(株)), 韓國通信의 민營化 추진, 公衆通信 事業者間의 업무영역 조정을 추진하고 있다. 또한 회신설비의 設置·建設 등을 제한적으로 개방하여 국내 공중통신 사업자 간의 경쟁체제 도입을 시도하고 있다.

한편 情報·通信 서어비스는 여타 산업과는 다른 특성을 갖고 있으므로 이 산업의 급속한 대외개방은 국민경제에 심각한 파급효과를 가져올 우려가 있다. 情報·通信 서어비스는 현대 정보산업 사회에서 모든 산업부문에 중추적 기능을 담당하므로 이 분야의 對外 從屬은 곧 산업전반은 물론 국가안보상의 문제를 야기시킬 수도 있다. 특히 정보 서어비스의 개방이 국내 금융, 보험 및 유통산업 등 모든 서어비스 분야에 막대한 어떤 파급효과를 가져다 줄 것으로 전망된다.

情報·通信 서어비스는 또한 일정한 連結網(network)을 통해서 제공되므로 공급자와 수요자간의 특수한 구매관계가 형성되고, 신규사업자의 참여에 따른 진입장벽이 높다. 따라서 선진화된 기술과 장비로 외국기업이 국내시장을 선점할 경우 국내기업의 참여가 크게 제약된다. 이것은 곧 서어비스의 대외종속 뿐만 아니라 기술과 장비를 포함한 전산업의 대외 의존도의 심화를 의미한다. 따라서 情報通信 산업의 대외개방은 국내산업의 대외경쟁력이 어느 정도 확보된 후에 점진적으로 추진되어야 할 것이다.

國內 情報·通信産業의 경쟁력 향상은 對內産業規制를 완화하여 신규기업의 참여를 허용하고 경쟁체제로 전환하는 방향에서 추진되어야 할 것이다. 통신사업의 신규기업 참여와 경쟁체제 도입은 다음과 같은 관점에서 실시되어야 할 것이다.

첫째, 基本 公衆通信 서어비스는 규모의 경제와 자연독점의 특성이 강하게 나타나므로 어느정도 독점적 구조가 불가피하나 점진적으로 제한적인 경쟁을 실시하여야 한다. 그러나 기본 서어비스 분야에서도 경직적인 행정규제를 완화하고 서어비스의 質을 향상시키는 경쟁력 촉진 정책이 강력히 추진되어야 한다.

둘째, 技術的으로 경쟁이 가능한 여타 情報·通信 서어비스 분야에서는 新規

企業의 參與를 제약하는 규제를 해제하고 對外開放에 대비한 국내산업 경쟁력의 확보를 추진하여야 한다. 특히 정보통신역무 제공서비스에서는 고도의 선진기술을 도입하고 제한적인 합작투자를 유도하여 국내산업의 대외경쟁기반을 구축하여야 한다.

세제, 企業體間의 事業領域 調整과 요금규제 및 회선사용 등에 관련된 규제가 대폭 완화되어야 한다. 이것은 정보통신산업의 대내 경쟁력을 제고시키기 위한 정책으로서 필수적으로 선행되어야 할 과제일 것이다. 이러한 규제완화를 통해 신규기업의 참여 가능성과 기술개발 및 對內競爭을 촉진시키고 對外開放에 대비해야 할 것이다.

3) 流通産業

(1) 流通産業의 構造

流通産業은 일반소매업과 종합소매업으로 구성되어 있으며 종합소매업은 백화점과 슈퍼마켓 등이 포함되어 있다. 流通産業이 국민경제에서 차지하는 비중은 최근 서비스 산업의 발달과 소득수준의 향상에 따라 크게 증가하고 있다. 1989년중 GNP에서 도소매업이 차지하는 비중은 11.4%로서 농림수산업의 비중과 동일한 수준을 유지하고 있다. 우리나라 유통산업의 비중은 미국(15.0%)과 서독(15.4%)은 물론 대만(15.4%)에 비해서도 아직은 낮은 수준이다.

우리나라 流通産業의 가장 중요한 특징은 구조적 영세성이라고 할 수 있다. 1986年度 『總事業體 統計 調査報告』에 의하면 전국의 유통사업체수는 약 70만 여개에 이르고 있으나 사업체당 종업원수는 불과 2.2명에 지나지 않는다. 종업원당 年平均 판매액도 27.8百萬원에 불과하며 사업체당 면적도 28.7m²에 그치고 있다(表 4-14 참조). 특히 전체 유통사업체의 89%는 종업원 규모가 2名미만인 일반 소매업으로 구성되어 있다. 이러한 자료들은 우리나라의 流通産業이 종업원수는 물론 판매 규모에서 절대적 영세성을 벗어나고 있지 못함을 대변해 주고 있다.

<表 4-14>

流通産業의 構造 (1986-1989)

구 분	일반도매업	일반소매업	종합소매업	총계
사업체 수 (86)	68,760	630,413	7,349	706,522
(개) (89)	84,966	691,548		776,514
종업원 수 (86)	342,522	1,170,259	51,030	1,563,811
(名) (89)	464,403	1,322,987		1,787,390
판매액 (86)	21,843,942	19,248,406	2,425,425	43,517,773
(백만원) (89)	41,226,611	34,207,327		75,433,938
사업체당종업원 (86)	4.98	1.86	6.94	2.21
(名) (89)	5.47	1.91		2.30
종업원당 판매액 (86)	63.8	16.5	47.5	27.8
(백만원) (89)	88.8	25.9		42.2
사업체당 면적: m ² (86)	58.4	23.1	233.6	28.7

註: 1989년 자료는 일반소매업과 종합소매업이 구분되지 않음.

資料: 經濟企劃院, 『總事業體 統計調查報告書』, 1987.

經濟企劃院, 『韓國統計年鑑』, 1990.

우리나라 流通産業의 영세성은 <表 4-15>의 종업원 규모별 구조에서 더욱 분명하게 나타나있다. 종업원 규모가 4명이하인 사업체수가 전체의 94.4%를 차지하고 있으며 50명이상의 대규모 유통사업체는 1%미만이다. 특히 일반 소매업은 4명이하의 영세업체가 97%이상을 차지하고 있다. 이와 같은 영세성은 일본의 평균종업원수 4.2명과 미국의 7.5명에 크게 대비된다.

한편 流通産業의 생산성 분석에서도 우리나라의 노동생산성이 미국과 일본에 비해 절대적으로 낮으며, 規模의 經濟를 실현시킬 수 있는 점포규모를 갖고 있지 못한 것으로 지적되고 있다. 반면 유통경로는 미국이나 일본에 비해 짧은 것으로 분석되고 있으며 그 원인은 제조업체 주도의 직판유통구조와 전문도매점의 역할이 미약한 것에 기인되는 것으로 파악된다. 工產品 流通에서는 규모의 영세성과 저생산성 이외에도 도소매기능이 취약하고 비효율적 유통경로가 문제

되고 있다. 物的 流通面에서도 수송수단간의 분담구조가 불합리하고 체계적 연계가 미흡하고 많은 부문이 아직 전근대적 유통구조를 유지하고 있다. 농수산물의 경우에도 유통 생산성이 극히 낮은 실정이다. 이와 같이 우리나라의 流通産業은 규모의 영세성과 전근대적 유통체계 및 낮은 생산성이라는 특징을 갖고 있다.

〈表 4-15〉 流通産業의 從業員 規模別 構造 (1986)

구 분	일반도매업(%)	일반소매업(%)	종합소매업(%)	총계
1 - 4 인	48,770 (70.9)	612,746 (97.2)	5,631 (76.6)	667,147 (94.4)
5 - 9 인	12,887 (18.7)	12,507 (2.0)	1,182 (16.0)	26,576 (3.8)
10 - 29 인	6,122 (8.90)	4,601 (0.7)	406 (5.5)	11,129 (1.6)
30 - 49 인	702 (1.0)	450 (0.1)	44 (0.6)	1,196 (0.2)
50 - 99 인	211 (0.3)	90 (0.0)	35 (0.5)	336 (0.0)
100 - 299 인	59 (0.1)	18 (0.0)	29 (0.4)	106 (0.0)
300인 이상	9 (0.0)	1 (0.0)	22 (0.3)	32 (0.0)
합 계	68,760(100.0)	630,413(100.0)	7,349(100.0)	706,522(100.0)

資料：經濟企劃院, 『韓國統計年鑑』(1989).

(2) 流通産業의 開放

우리나라의 유통산업이 구조적 취약성과 영세성 및 대외 경쟁력의 열위에 직면해 있음에도 불구하고 국제환경의 변화에 따라 점진적인 대외개방이 불가피할 것으로 보인다. 물론 아직 유통업의 전면적 개방은 이루어지지 않고 있으나 외국인 투자에 의한 국내진출은 이미 점진적인 증가추세를 나타내고 있다. 외국인 투자제도가 1985년부터 承認業種 列舉(Positive System) 방식에서 禁止業種 列舉(Negative System) 방식으로 규제가 완화되었고 1987년에는 제조업 분야의 자유화 대상이 대폭 확대되었다.

특히 韓·美間 雙務協商에 따라 서서비스 분야의 개방이 확대되기 시작하여

1989년부터는 외국인 투자의 자유화가 급속히 진전되고 있다. 이에 따라 화장품 도매업과 여행알선업 및 광고대행업은 1990-91년 1월에 자유화 업종으로 전환되었다. 그러나 도소매업의 일부는 中小企業 固有業種 및 산업합리화 업종과 더불어 아직 외국인 투자인가 대상의 제한업종으로 규제받고 있다. 이 결과 도소매업에 대한 외국인투자는 아직 미미한 수준에 머물러 있다.

현재 정부의 開放計劃은 제 1단계로 1990년까지 유통산업의 기술도입과 외국인 투자의 점진적 확대, 외국기업 국내지사의 自社製品 판매확대를 허용하였다. 제 2단계인 1991년부터는 소매업 투자에 대한 점포수와 매장면적 등의 제한을 완화하고 1993년부터는 유통업에 대한 投資制限을 대폭 축소하는 일정으로 되어 있다. 특히 소매업에 대해서는 1994년 이후부터 완전한 개방을 실시하는 계획을 제시하고 있다.

이러한 개방계획은 韓·美間 雙務協商과 UR협상에서 선진국들이 요구하는 수준과 비교하여 매우 소극적인 일정이다. 1991년에 재개된 UR협상에서도 연쇄점을 비롯한 流通産業의 개방압력이 적극적으로 거론되고 있다. 특히 다자간 무차별 원칙을 고려하면 쌍무협상에서 타결된 양국간의 합의내용이 여타국에도 동일하게 적용되므로 美國과의 합의사항을 여타국에도 실시하는 문제에 직면할 수도 있다. 따라서 流通産業의 개방은 정부가 당초 제시한 일정보다도 빠른 속도로 이루어질 가능성이 높다. 특히 「우루과이 라운드」의 서서비스 협정이 타결되면 소매업을 포함한 流通産業 전체의 개방이 불가피할 것이며 국내여건에 따라 개방 유보기간만을 조정할 수 있을 것으로 전망된다.

(3) 政策對應과 規制緩和

流通産業의 개방이 현실화되면 국내산업에 많은 파급효과를 가져오게 될 것이다. 외국기업은 풍부한 자금력과 선진 유통기술 및 고유상표 등을 바탕으로 영세한 국내 流通産業에 심각한 타격을 줄 수 있을 것이다 특히 연쇄점이나 소규모의 便宜店(convenience store)은 국내 소매업에 많은 피해를 주게 될 것이

다. 이미 流通産業의 구조에서 파악된 바와 같이 국내 소매업은 평균종업원규모가 2名내외의 ‘구멍가게’ 수준을 벗어나지 못하고 있는 사업체들로 구성되어 있다. 따라서 이와 같은 구조적 취약성을 내포한 소매업 부문의 개방은 많은 피해를 줄 것으로 우려된다.

물론 流通産業의 개방이 국민경제에 부정적 효과만을 유발하는 것은 아니다. 선진 유통기술이 도입되어 유통 근대화를 촉진하고 소비자에게 다양한 서비스를 제공하며 경쟁촉진으로 효율성이 제고되는 효과를 가져오게 될 것이다. 특히 국내 소수 大企業이 과점하고 있는 백화점 사업은 외국기업과 치열한 경쟁을 유발함으로써 對顧客 서비스의 확충과 선진 유통기술의 도입 등 流通産業의 전반적인 近代化를 촉진시키는 영향을 주게 될 것이다.

流通産業의 개방에 따른 긍정적 효과를 극대화하고 영세 유통업체의 몰락이라는 부정적 효과를 최소화하기 위해서는 다음과 같은 정책대응이 이루어져야 한다. 특히 流通産業의 對外競爭力을 제고시킬 수 있는 규제완화와 지원정책이 동시에 고려되어야 할 것이다.

첫째, 流通産業의 零細性を 극복하는 近代化 방안이 모색되어야 한다. 유통산업 개방에 따른 가장 큰 부작용은 국내 영세 소매업체의 도산이라고 할 수 있다. 따라서 零細事業體의 규모확대와 近代化를 지원할 수 있는 정책대응이 실시되어야 한다.

백화점과 전문 연쇄점의 경우에도 외국기업과 경쟁하기 위해서는 고도의 流通技術을 도입하고 규모의 경제를 실현시킬 수 있는 정책지원이 이루어져야 한다. 이와 관련하여 流通産業의 대형화와 선진 기술의 도입 및 현대화 사업을 제약하는 政府規制는 과감히 완화되어야 할 것이다. 서비스 산업에 대한 신규투자제한의 일환으로 적용되는 流通産業에 대한 直·間接的인 投資規制도 개방화 과정에서는 再考되어야 한다. 국내기업에 대한 투자를 제한하면서 외국기업에게 먼저 시장을 개방하는 모순을 초래할 수 있기 때문이다.

둘째, 流通産業의 競爭力 提高를 위하여 유통사업체별 기능을 연계하는 구조

의 고도화가 이루어져야 한다. 유통사업체의 성격에 따라 대외 경쟁력을 확보할 수 있는 기능별 현대화가 추진되어야 할 것이다. 예를 들면 지역별 특성에 따라 소매업을 전문 도매업으로 구조전환하고, 재래시장을 현대화하는 등 사업체의 성격에 따른 정책대응이 이루어져야 한다.

세제, 流通産業의 現代化와 규모확대를 저해하는 각종 규제가 완화되어야 한다. 대외개방에 따라 유통사업체의 영세성 탈피와 현대화는 가장 중요한 과제임이 분명하다. 그러나 최근까지도 유통산업에 대한 금융은 직·간접적으로 규제되어 왔고 효율적인 流通體系를 정립하기 위한 노력도 이루어지지 않았다. 流通産業에 대한 행정도 경제기획원·상공부·농림수산부·교통부 등 여러부처에 산재해 있어서 각종 인·허가와 행정규제가 복합적으로 실시되어 왔다. 流通産業에 대한 직접 지원이 巨視經濟的 차원에서 많은 제약을 받는 상황에서는 이러한 규제를 완화함으로써 지원정책과 동일한 간접적 효과를 기대할 수 있을 것이다.

네제, 流通産業의 개방은 여타 서서비스 산업에서와 같이 대내적 개방과 경쟁이 이루어진 후에 점진적으로 실시되어야 한다. 특히 다국적 유통업체의 진출을 억제하고 국내 업체의 대외 경쟁력이 확보된 후에 완전한 개방이 이루어져야 한다. 점진적인 개방일정을 예시하여 기존업체의 대응기간이 충분히 고려되어야 하며 對內開放期에 정책지원과 규제완화가 집중적으로 실시되어야 한다.

특히 流通産業에 대한 기술도입과 자본도입을 구별하여 국내 산업에서의 기술도입과 유통단계의 합리화, 生産性의 제고가 먼저 이루어져야 할 것이다. 이와 함께 대형 소매점의 신규 진입과 증설에 대한 각종 규제를 완화하여 규모의 경제를 확보할 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

4) 其他 서서비스 産業

서서비스에 관한 일반협정은 14개로 분류된 전체 서서비스 산업의 자유화와 개방을 규정하고 있다. 따라서 금융과 유통 및 정보통신 산업이외에도 많은 국

내 서어비스 산업에 영향을 줄 것으로 보인다. 특히 건설과 전문 서어비스 및 광고, 관광 서어비스 등에서 많은 영향을 받을 것으로 보인다. 반면 교통과 교육 등의 분야는 아직 개방의 전망과 국내 산업의 영향을 평가하기에 이르다고 할 수 있다.

전문 서어비스는 法務, 會計 등 전문직업에 의한 용역의 제공으로서 자격증의 상호인정 여부와 영업활동의 제약해소 등이 중점적으로 논의되고 있다. 국제적인 전문 서어비스의 교역은 산업의 국제화 및 개방화와 더불어 부수적으로 파생되는 수요로서 머지않아 국내에도 개방의 영향이 확대될 것으로 보인다. 일부 분야는 UR협상에 따른 개방화 분위기와 韓·美間 쌍무협상의 영향으로 이미 국내진출을 활발히 모색하고 있는 단계에 있다. 이미 미국의 무역대표부는 회계법인의 설립제한과 경영 컨설팅에 관련된 진입장벽의 완화를 요구하고 있어서 점진적인 개방화 협상이 진행될 것으로 보인다.

廣告産業에서는 이미 1988년 韓·美間 쌍무협정의 결과 미국계 다국적 기업의 국내진출이 활발하게 이루어지고 있다. 미국은 이미 외국기업의 해외제작 TV광고 불허에 이의를 제기하고 있으며 市場接勳과 內國民 待遇의 확대를 요구하고 있다. 또한 향후 일본을 비롯한 여타 국가의 진입도 예상되고 있어 국내 시장의 잠식과 산업피해가 곧 가시화될 가능성이 있다.

한편 建設産業에서는 국내 산업이 도로·교량 등 일반 토목부문에 비교우위를 갖고 있어 개방에 따른 産業被害가 비교적 적은 산업으로 지적되고 있다. 그러나 고도의 기술을 요하는 기술집약형 건설부문과 설계 감리등 기술용역 부문은 선진국이 비교우위를 갖고 있으므로 국내 산업에 영향을 주게 될 것이다. 建設産業의 개방은 선진국의 국내시장 잠식이라는 부정적 효과도 가져오지만 국내 건설시장의 해외진출 확대와 국내 건설업의 경쟁력 향상 등 긍정적 효과도 기대할 수 있다. 그러나 기술 집약형 고급 건설서어비스 부문은 외국기업이 시장의 대부분을 잠식할 우려가 크다.

기타 서어비스 분야에서의 개방은 모든 분야에서 긍정적 효과와 부정적 영향

을 동시에 안고 있다. 긍정적 효과를 극대화할 수 있는 관건은 물론 국내산업의 경쟁력이라고 할 수 있다. 따라서 개방화에 대비하여 국내산업의 경쟁력을提高시킬 수 있는 산업정책이 요구되는 것이다. 특히 서서비스 협정이 발표된다 해도 완전한 시장개방이 즉각적으로 이루어지는 것은 아니므로 개방 유보기에 국내산업의 경쟁력 향상을 위한 노력이 집중되어야 한다.

앞에 열거된 기타 서서비스 부문은 대부분 정부의 간섭과 규제로 인위적인 시장分割과 경쟁制限, 專門化 誘導 등이 추진되어 왔다. 특히 광고와 건설산업 등은 과당경쟁의 방지를 위한 인위적 시장분할, 카르텔 등 담합행위의 인정, 중소기업의 인위적 보호, 비효율적인 산업규제 등이 만연되어 왔다. 따라서 기타 서서비스 분야의 경쟁력提高를 위해서는 무엇보다도 먼저 국내산업에 대한 각종 규제를 해제하여 국내기업간에 자율적인 경쟁이 이루어질 수 있는 시장여건을 확충하여야 한다. 특히 경쟁력이 있는 것으로 평가되는 분야부터 시장경쟁의 여건을 확충하고 對外 競爭力을提高시킨 후 점진적인 개방이 이루어져야 한다. 開放에 대비한 경쟁력提高를 위하여 구조조정과 정부개입이 필요한 경우에는 현재 서서비스 협정이 완전히 타결되지 못한 시점부터 개방 유보기간내에 집중적으로 이루어져야 할 것이다.

第 5 章 結論：開放化 過程의 産業規制 緩和政策

1. 開放期의 規制緩和模型

우리 경제는 그동안 政府主導의 고도성장이 추진되어 민간부문에 대한 정부의 개입과 규제가 일반화되어 왔다. 정부의 산업규제는 幼稚産業 保護와 過當競爭의 방지를 위하여 필요한 경우도 있었지만 대부분 자율적 기업활동을 억제하는 기능을 하여 왔다. 특히 特定 産業에서 신규기업의 진입을 규제하고 기업의 행태와 성과를 직·간접적으로 제한하는 産業規制가 일반화되어 왔다.

정부의 국내 산업에 대한 규제는 시장의 불완전성을 보완한다는 논리에서 정당화될 수도 있지만 그동안의 과도한 개입과 규제는 자원의 비효율적 배분과 市場機能의 弱화라는 폐해를 유발하였다고 평가할 수 있다. 특히 신규기업의 진입 규제는 기존 기업의 보호를 통한 경쟁력의 저하를 불러 왔을 뿐만 아니라 기존 기업과 잠재 기업간의 潜在的 競爭(potential competition)을 제거하여 국민 후생의 손실을 증대시키는 역할을 하여 왔다.

이와 같이 과도한 정부규제가 지속되는 가운데 국내산업은 최근 對外的 개방이 불가피한 국제환경에 직면하고 있다. 즉, 국내기업에 대한 대내적 산업규제가 계속되는 상태에서 외국기업에게 국내시장 접근을 허용해야만 하는 상황을 맞고 있는 것이다. 나아가 정부의 산업규제가 외국기업에게는 적용되지 않고 오히려 국내기업의 자율성을 제약하여 국내산업의 경쟁력을 약화시키는 경우도 우려되고 있다.

실제 실증분석의 결과도 국내산업의 수익성이 시장개방의 확대에 따라 현저하게 저하되고 있음을 보여주고 있다. 따라서 개방체제에서 국내산업의 경쟁력을 제고시키고 기업의 자율성을 확대시키는 산업정책이 요구되고 있다.

개방화 과정의 産業規制 緩和은 [그림 5-1]과 같은 모형으로 체계적인 접근방법을 모색할 수 있다. 정부규제는 일반적으로 제1단계인 규제의 일반화 과정에서 제2단계인 대내적 규제완화 과정을 거친후 국내산업의 對外開放이 이루어져야 한다. 따라서 産業規制의 철폐와 완화과정이 먼저 국내기업을 대상으로 이루어져야 하고, 제2차적으로 외국기업에 대하여도 규제가 완화되고 開放과 自律化가 이루어지는 형태를 유지하여야 한다. 그동안 국내산업에 적용되었던 「政府規制의 一般化」과정에서는 전략산업의 보호육성과 幼稚産業의 육성 및 過當競爭의 방지를 위한 진입규제가 이루어져 왔다. 이 과정에서 정부의 인위적인 진입제한과 시장분할 및 경쟁제한적 규제가 실시되었고 결과적으로 민간의 자율성을 제약하는 효과를 가져 왔다.

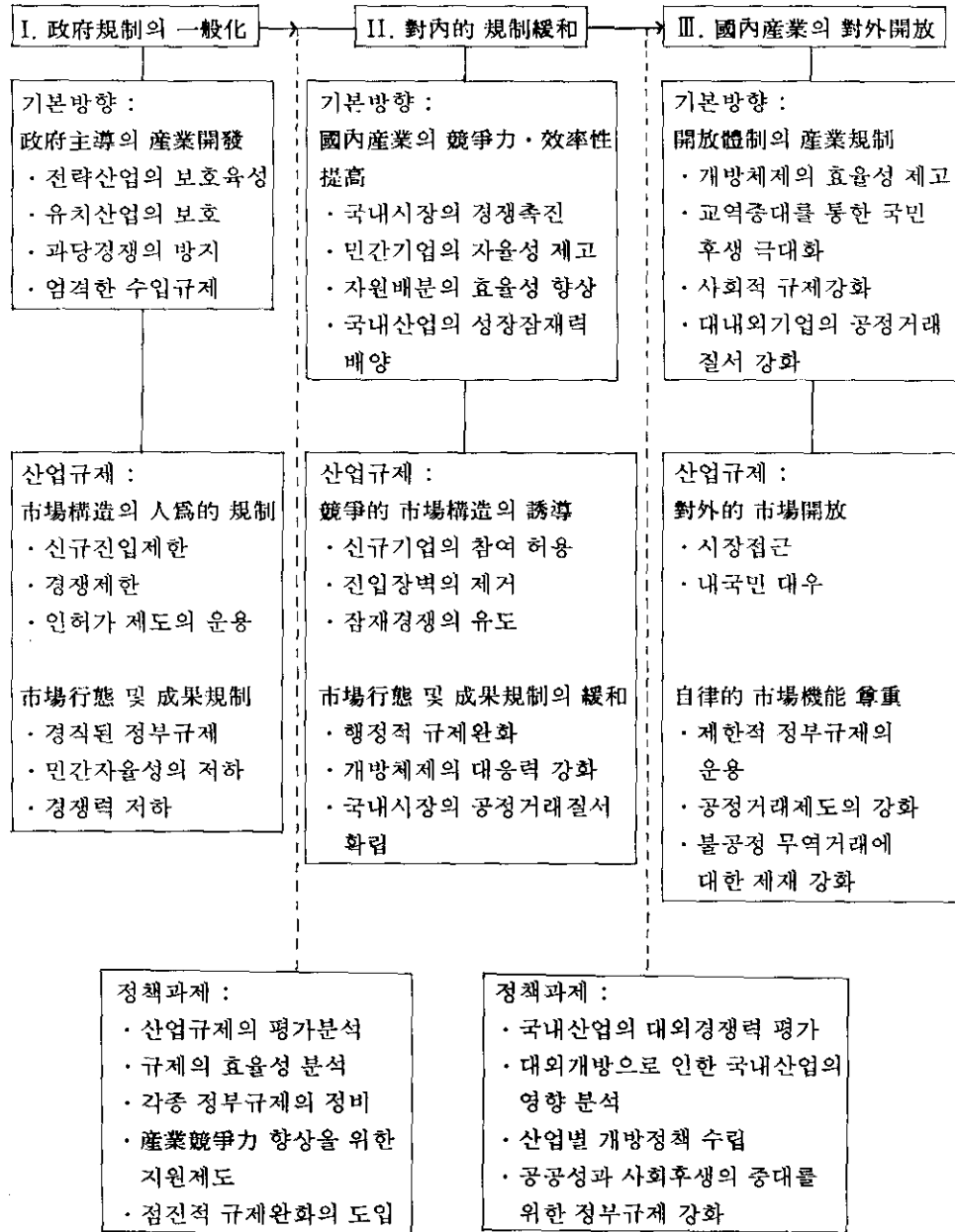
최근 국제적인 개방화 추세와 經濟規模의 擴大로 인하여 국내산업은 전반적으로 규제완화의 압력에 직면하고 있다. 특히 政府規制 緩和은 국내산업의 경쟁력과 효율성 제고를 위하여 국내 기업간 시장경쟁을 촉진하고 민간기업의 자율성 제고 및 국내산업의 성장 잠재력 배양을 위해서도 불가피하게 추진되어야 할 과제로 등장하고 있다. 또한 개방압력으로 인하여 외국기업에 대하여 국내산업의 시장개방이 이루어지는 상황에서 대내적 규제의 당위성과 경제적 효과가 크게 도전받고 있다.

따라서 이러한 상황에서는 각 산업별로 기존 産業規制의 효과와 당위성 여부를 평가하는 작업이 선행되어야 한다. 정부의 각종 조치중 기업활동을 제약하는 성격을 갖고 있는 規制手段을 재평가하여 산업의 경쟁력 향상을 위하여 과감하게 規制緩和을 추진하는 정책과제를 제시할 수 있다. 물론 政府規制가 산업 경쟁력을 저하시키고 사회적 낭비를 초래하는 것은 아니므로 구체적인 규제의 내용과 효과 및 개방과정에서의 필요성 여부를 재평가하여야 할 것이다.

이 과정에서 기존의 인위적인 시장분할과 進入制限, 過當競爭의 防止, 선별적인 전문화 유도 등은 개방체계의 시각에서 재평가되어야 하며 기본방향은 대폭적인 規制緩和에 두어야 한다. 개방체제에서 기존기업의 보호를 유발하는 정부

[그림 5-1]

開放化 過程의 産業規制緩和 模型



규제는 일반적으로 국내산업의 경쟁력 저하와 독과점 이윤의 획득을 가져오므로 오히려 진입을 허용하여 경쟁체제로 전환시킨 후 불공정 거래에 대한 효율적 규제가 더욱 합리적인 방향이다.

제1단계의 정부규제 일반화에서 제2단계인 대내적 규제완화 과정으로 이행되는 과도기에서 가장 문제가 될 수 있는 요소는 규제당국의 이해관계와 過當競爭의 방지를 위한 규제의 지속여부라고 할 수 있다. 일반적으로 정부규제는 기존기업을 보호하고 경쟁을 제한시키는 속성을 갖고 있으므로 정부와 기존기업은 밀착된 관계를 유지하게 된다. 또한 정부의 인위적인 진입제한과 시장분할 등은 모두 관계부처의 권한과 직결되어 있으며, 규제완화는 곧 관계부처의 권한 축소를 의미한다. 이러한 政治·經濟學的 논리로 인하여 시장여건이 더 이상 정부규제를 필요로 하고 있지 않음에도 불구하고 정부 스스로가 권한을 포기하면서 規制緩和를 적극 추진하기는 매우 어렵게 된다. 따라서 規制緩和는 과감한 政策意志를 필요로 하며 일종의 經濟改革에 속하는 조치라고 할 수 있다.

過當競爭의 제한도 중요한 문제가 될 수 있다. 특히 소요자본이 대규모로 투자된 산업에 정부규제가 해제되어 신규기업의 진출이 허용되면 기존기업의 투자자본 회수가 어렵게 될 뿐만 아니라 과당경쟁을 유발하는 경제적 낭비가 초래된다. 또한 신규기업의 참여가 이윤이 높은 특정분야에서만 이루어질때 더욱 그러하다. 따라서 과당경쟁의 방지를 목적으로 한 신규진입 제한의 해제는 기존기업의 투자성과와 시장여건의 변화 및 對外競爭力의 확보 여부 등 다양한 요인이 복합적으로 고려되어 평가되어야 한다. 이러한 평가결과에 따라 기존기업을 보호하는 정부규제나 산업활동을 제약하는 정부개입이 限時的으로만 실시되어야 한다.

제2단계의 대내적 규제완화 단계는 국내산업의 경쟁력과 효율성을 제고시키고 對外開放을 준비하는 과정이라고 할 수 있다. 이를 위해 국내시장의 국내기업간 경쟁촉진과 민간기업의 자율성 제고, 자원배분의 효율성 향상을 추진하여야 한다.

일반적인 규제정책은 規制緩和정책으로 전환되어야 하며 신규기업의 참여 허용과 진입장벽의 제거, 행정적 규제완화, 대외 경쟁력 강화 등이 추진되어야 한다. 정부규제가 완화된 상태에서 이와 같은 對內的 市場競爭의 결과를 분석하고, 국내산업의 대외경쟁력을 평가한 후에 점진적인 對外開放이 이루어져야 한다. 제2단계에서는 특히 폐쇄경제체제에서 국내기업만을 대상으로 하였던 각종제도와 認許可 政策이 개방체제에 적합하게 개정되어야 한다. 예를 들어 불공정거래에 대한 규제도 그 대상을 국내기업에서 외국기업을 포함하는 개방체제로 확대되어야 한다. 현재의 공정거래규제에서는 국내기업의 시장지배력 행사나 불공정 거래행위가 엄격히 규제받고 있지만 수입업자의 시장지배력 남용행위 등은 적절히 규제되고 있지 않다. 또한 경제력 집중의 억제를 위한 대기업 집단의 규제도 개방체제에서 대외 경쟁력 확보라는 차원에서 평가할 때는 경제력 집중억제와 독점규제는 기본적으로 대기업의 '절대 규모' 자체를 억제하는 방향으로 추진되어서는 안될 것이며 오히려 국내외적·상대적 규모를 고려하여 추진되어야 할 것이다.

對外開放이 이루어지는 제3단계의 「國內産業 對外開放期」에는 규제의 목표가 직접적인 산업규제(1단계)에서 환경과 후생 복지 등에 중점을 두는 사회적 규제로 전환되어야 한다. 따라서 개방체제에서의 국내산업의 효율성 증대를 위한 노력과 함께 국민후생의 극대화과 환경보전 및 사회적 안전, 공정거래 질서의 확립을 위한 규제를 실시하여야 한다. 이 결과 대외개방기의 산업규제는 민간의 자율적인 시장기능을 존중하여 '보이지 않는 손'에 의한 자원배분이 이루어질 수 있도록 하고, 정부는 사회후생과 환경및 공공성의 확보를 위한 규제정책을 실시하여야 한다. 특히 개방체제에서는 국제적으로 공인되는 범위내에서 불공정수입거래를 규제하고, 자국의 실질적 산업피해를 구제할 수 있는 보완조치 등이 강화되어야 한다. 또한 개방체제에서의 비효율적 규제는 動態的 觀點에서 결국 국내산업의 장기적 경쟁력을 저하시키게 되는 효과를 간과해서는 안될 것이다. 따라서 직접적인 産業規制에서 탈피하여 장기적으로 국내산업의 경쟁

력을 향상시킬 수 있는 개방화 체제의 산업정책이 필요한 것이다.

이상에서 분석한 바와 같이 개방화 과정의 産業規制는 개방화과정의 산업규제는 기존의 과도한 정부규제(정부규제의 일반화 단계)에서 대내적 規制緩和를 거쳐 완전한 對外開放이 이루어지는 단계로 발전되어야 할 것이다. 각 단계별 기본 정책방향도 기존의 정부주도에서 국내산업의 경쟁력과 자율성 제고단계를 거쳐 개방을 통한 국민후생의 증대로 점진적 規制緩和와 對外開放이 이루어져야 한다. 정부규제의 수단은 과거 市場構造의 硬直的 規制(제1단계)에서 국내 시장구조의 競争化 誘導(제2단계)를 거친 후 산업별로 외국기업에 대한 시장접근과 내국민 대우 등이 허용되어야 한다.

현재 한국 산업의 위치는 [그림 5-1]의 규제완화 모형에서 각 산업별로 1~3 단계가 모두 중복되어 나타나고 있는 경우가 많다. 정부의 경직된 규제가 일반화되어 있는 현실에서 對內外的 開放이 동시에 추진되고 있는 상황인 것이다. 이러한 非體系化된 개방화 과정에서는 規制緩和로 인한 혜택과 긍정적 효과가 대내기업보다도 오히려 대외기업에 귀속될 가능성이 더 높다고 볼 수 있다. 또한 對內的 開放과 規制緩和가 국내기업간 경쟁촉진보다는 대외개방을 위한 절차로서 이루어지는 경우도 있다. 따라서 각 단계별로 산업의 특성에 따라 규제의 효율성과 국내산업의 國際競爭力을 평가하고 개방에 대응하는 체계적인 규제완화 정책의 개발이 시급한 과제로 등장하고 있다. 정부규제의 방향도 제1단계의 인위적인 構造規制에서 점차 시장구조의 자율화를 보장하는 반면 不當한 공정거래 질서의 위반을 규제하는 정책으로 전환되어야 한다. 이 결과 對外開放이 이루어지는 제3단계에서는 민간기업의 自律的 活動과 市場機能을 제약하는 산업규제가 최대한으로 완화되는 반면 부당한 거래질서와 경쟁을 저해하는 시장행태를 규제하는 제도가 강화되어야 하는 것이다.

개방화과정에서 국내외 경제여건에 효율적으로 대응하고 산업 규제정책의 합리적 집행을 위해서는 다음과 같은 과제가 모색되어야 한다.

· 먼저, 産業別로 體系化된 규제완화의 정책모형이 도입되어야 한다. 각 산업의

특성과 기존 규제정책에 대한 평가를 바탕으로 체계화된 산업규제 완화정책이 추진되어야 한다. 체계화된 완화모형에 의거 국내산업의 대내적 경쟁촉진과 구조조정의 필요성 및 중소기업의 효율화 등이 추진되어야 할 것이다. 체계적인 완화모형의 실시는 기존기업의 경쟁력 강화를 위한 준비는 물론 잠재기업의 참여 여건을 신장시키고 전반적인 시장의 효율화에 기여하게 된다. 또한 각 단계 별로 개방과 자유화에 대비한 국내산업 피해를 최소화할 수 있는 보완대책의 마련에도 큰 영향을 미치게 된다.

對外開放에 앞서 일정기간 동안 대내기업의 자율적 진입을 보장하는 對內的 진입규제의 완화가 실시되어야 한다. 이것은 국내산업의 경쟁력 제고에 필수적인 과정으로서 對外開放의 전제조건이 되어야 한다. 對內的 開放이 제약된 가운데 대외적 개방을 먼저 추진하거나 對內外開放이 동시에 실시되는 規制緩和 정책은 장기적인 국민경제 발전에 바람직하지 않다. 국내기업간의 자율적 시장경쟁과 대외경쟁력이 어느정도 확보되지 않은 상태에서 대외개방이 먼저 이루어지면 장기적으로 국내산업의 대외종속이 심화될 것이다.

또한 기존 政府規制 정책의 효율성과 당위성을 평가하는 작업이 선행되어야 한다. 산업별 특성에 따른 적정기업의 수와 對內外的 開放의 필요성 및 정부규제의 효과 등을 객관적으로 평가하고 이를 바탕으로 體系的 規制緩和가 도입되어야 한다.

2. 規制緩和와 競爭力 強化

최근 급속히 개방체제로 이행하는 과정에서 국내기업이 지속적인 성장을 이룩하기 위해서는 대외 경쟁력을 확보하는 것이 가장 시급한 과제이다. 대외경쟁력은 각 기업의 기술개발과 경영 합리화 및 원만한 노사관계는 물론 정부의 효율적인 산업정책이 조화될 수 있을 경우에만 확보될 수 있는 과제이다. 한국경제는 그동안 '압축적인' 고도성장 과정에서 산업정책의 주목표가 정부 주도하의

전략산업 육성과 국내 산업의 보호와 규제에 바탕을 두고 있었다. 이에 따라 자원배분에 정부가 직접 개입하고 인위적인 시장분할과 진입규제를 통해 시장구조를 통제하였을 뿐만 아니라 각종 기업의 활동과 성과를 직접적으로 규제하여왔다. 이러한 산업 규제정책은 이미 앞에서 설명된 바와 같이 초기의 개발과정에서 과당 경쟁을 제한하고 공공성을 확보하며 시장기능을 보장하는 측면에서 긍정적 기여를 한 것도 사실이다. 그러나 규제의 비용과 비효율은 이미 선진국에 대한 실증분석에서 입증된 바와 같이 국민경제에 막대한 부정적 영향을 미치게 된다. 특히, 한국경제와 같이 시장규모가 대폭 확대되고 개방화 체제로 급속히 이행하는 과정에서는 국내 산업의 규제정책이 실효를 거둘 수 없을 뿐만 아니라 정책목표의 합리성 자체도 많은 문제를 갖게 된다.

따라서 산업 정책의 기본 목표는 종래 「국내산업의 보호육성과 규제」에서 탈피하여 “개방화 체제에 대응하는 국내 산업의 경쟁력 확보”로 전환되어야 할 것이다. 특히 정책기조 자체가 규제위주의 정책에서 規制緩和와 자율성 제고정책으로 전환되어야 한다. 국내산업에 대한 진입규제의 완화를 통해 대내적 진입허용과 민간기업의 자율성이 제고되어야 할 것이다. 개방화의 이행과 국제규범의 준수 의무에 따라 국내산업에 대한 직접적인 보호 육성이 크게 제약된 현재의 상황에서 과거와 같은 산업규제 정책이 지속된다면 국내산업의 경쟁력 강화에 커다란 제약요인이 될 것이다. 개방화 체제의 산업규제 완화정책은 구체적으로 다음과 같은 방향에서 추진되어야 한다.

① 規制體系의 改善

産業規制의 緩和를 실시하기 위해서는 먼저 현행 規制體系의 效果와 부정적 영향을 종합적으로 평가하는 과제가 선행되어야 한다. 정부의 각종 산업규제와 행정규제 조치는 규제도입 당시의 특수한 상황과 정치·경제적 배경을 갖고 실시되어 왔던 것이 대부분이다. 그러나 일단 규제가 실시된 이후에는 규제를 도입하게 된 경제·사회적 환경이 크게 변화했음에도 불구하고 規制解除가 이루어지지 않는 경우가 많다.

따라서 개방화로 이행하고 있는 현재의 경제상황에서 모든 산업부문에 걸쳐 기존 규제정책의 成果와 否定的 影響을 평가하는 작업이 필요하다. 각 산업의 특성과 국제 경쟁력 및 개방화의 영향을 바탕으로 기존 산업규제의 영향을 평가하고 이를 바탕으로 體系化된 規制緩和 政策이 지속적으로 추진되어야 한다.

정부는 종래 행정규제의 간소화와 민주화 등을 목표로 산업규제의 완화를 위한 평가작업을 실시한 적이 있었으나 既存企業과 潛在的 參與企業 및 政策當局間의 이해대립으로 유명무실하게 된 경우가 많다. 그러나 개방화 체제에 적극적으로 대응하기 위해서는 국내기업간의 경쟁촉진과 구조조정 및 효율적인 자원 배분, 민간기업의 자율성 확대 등이 총체적으로 조화된 體系的 規制緩和 政策의 도입이 시급하다. 체계적인 規制緩和는 기존기업의 경쟁력 강화를 위한 준비는 물론 잠재기업의 참여여건을 신장시키고 전반적인 시장의 경쟁여건을 확충하는 방향에서 이루어져야 한다.

② 行政規制의 緩和

정부의 産業規制는 明文化된 법과 규정에 근거하여 國內産業의 보호육성을 위한 정책수단으로 많이 활용되었다. 그러나 명문화된 법과 제도에 근거하지 않고 과거의 관행과 정부의 便宜主義的이고 權威主義的인 관습에서 비롯된 각종 행정규제도 많이 실시되어 왔다. 행정규제는 많은 경우에 법령에 근거하지 않은 채 정부의 영향력 행사수단으로서 활용되어 왔다. 나아가 명문화된 규제가 완전히 해제되었음에도 불구하고 과거의 관행으로 行政規制가 지속되는 경우도 많다. 행정규제는 기업의 생산활동과 유통과정은 물론 진입과 모든 행태면에서 시장기능을 저하시키고 자율성과 근로의욕을 쇠퇴시키게 된다.

특히 개방화 체제에서는 明文化된 規制의 解除로 외국기업에게는 자율성이 주어지지만 국내기업에는 정부의 명문화되지 않은 행정규제와 간섭이 지속되는 경우도 있다. 따라서 모든 産業規制는 명문화된 법과 제도에 근거하여 실시되어야 하며 근거가 불명확하고 과거의 관행과 권위주의적 발상에서 비롯된 행정규제는 과감히 해제되어야 한다.

실제 기업이 직면하고 있는 각종 행정규제 사항은 노동관련제도와 환경·공해 및 근로자 복지의 문제에 이르기까지 엄청나게 많다고 지적되고 있다. 1990년 商工會議所가 조사한 『기업환경의 개선을 위한 제도개선 과제』를 보면 12개 분야에 1,699개에 이르고 있다(表 2-2 참조). 全經聯이 제시한 기업활동 규제 개선요구도 독점규제 및 불공정거래에서부터 수출입과 외국인 투자에 이르기까지 광범위한 과제가 요구되고 있다(表 2-3 참조).

물론 이와 같은 기업의 요구사항이 모두 행정규제에 속하는 사항은 아니며 기존기업의 이해관계가 반영된 편향된 자세를 반영한 내용도 포함되어 있다. 그러나 각 행정당국의 重複된 規制, 開放化를 고려하지 않은 경직된 규제도 상당수 포함되어 있음을 간과할 수 없다. 따라서 개방화에 대응하여 국내기업의 경쟁력과 효율성 향상을 저해시키는 각종 규제는 과감히 철폐되어야 하며, 企業環境의 改善要求도 이러한 관점에서 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

특히 폐쇄 경제하에서 정립된 行政規制手段을 개방체제에서 재평가하고 개방화에 대응하는 체제로 변화되어야 한다. 정부주도형 발전과정에서 도입된 각종 인허가제도, 부처간 중복된 행정규제, 국내시장만을 기준으로한 규제 등은 개방체제에 대응할 수 있도록 개선되어야 한다. 예를 들어 효율성의 증진여부에 관계없이 기업합병을 제한하거나 인위적인 시장분할을 실시하는 정책 등은 지양되어야 한다. 개방체제에서는 기본적으로 국내기업의 대외경쟁력을 약화시키고 기업활동을 제약할 여지가 있는 복잡한 행정규제와 간섭은 과감히 개선되어야 하기 때문이다.

行政規制의 과감한 撤廢는 기업활동의 자율성을 제고시키고 규제에 따른 사회적 비용을 감소시키며 기업경영 환경을 개선시켜 국제 경쟁력 향상에 기여하게 될 것이다. 그러나 개방화에도 불구하고 경제의 효율성을 직접적으로 저하시키지 않는 環境과 安全 및 不公正去來에 관련된 규제 조치 등은 국내기업은 물론 외국기업에게도 엄격하게 적용되어야 한다.

③ 段階的 開放化와 對內競爭誘導

개방화에 효율적으로 대응하기 위해서는 앞에서 제시된 완화모형에서와 같이 대내적 기업진입의 자율화가 먼저 선행된 후에 대외적 개방이 이루어지는 점진적 개방화 정책이 추진되어야 한다. 이것은 국내산업의 경쟁력 제고에 필수적인 과정으로서 對內的 진입규제 완화가 실시되고 국내기업간의 시장경쟁이 이루어진 다음 外國企業에 대한 국내시장의 개방이 이루어져야 한다. 그동안 우리 경제는 국내산업규제가 경직된 가운데 對外的 경쟁여건이 확충되지 못한 상황에서 성장하여 왔다. 이러한 여건에서 국내기업간의 경쟁이 이루어지는 對內的 規制緩和段階를 거치지 않고 대외개방이 먼저 실시되면 국내산업의 피해가 심각할 것으로 우려된다. 따라서 개방압력이 심화되는 경우에도 적극적인 대내기업간의 경쟁여건을 확충한 뒤에 대외개방을 이룩하는 과정이 필요한 것이다.

이러한 단계별 개방완화는 시장구조를 결정하는 진입규제에서 뿐만아니라 기업의 행태와 성과를 결정하는 모든 측면에서 동시에 적용되어야 한다. 내국인 대우와 시장접근이 외국기업에게 완전히 허용되기 이전에 과도기적인 대내적 개방단계를 한시적으로 설정하고 이 기간중 국내산업의 규제완화가 과감히 추진되어야 할 것이다.

④ 經濟主體의 開放化 意識

개방체제에 효율적으로 대응할 수 있는 대외 경쟁력을 향상시키기 위해서는 각 경제주체의 의식전환이 필요하다. 정부는 종래 '보이는 손'의 기능을 스스로 제한하여 정부의 간섭과 규제 및 직접적인 통제없이도 민간기업의 自律的인 競爭過程을 통해 産業發展을 이룩할 수 있다는 의식구조의 전환이 필요하다. 경제기조가 개방화에 대응하는 체제로 변화되고 경제규모가 확대되었음에도 불구하고 종래의 정부 주도형 산업개발을 추진한다면 국민경제에 많은 비효율과 사회적 비용을 수반하게 될 것이다. 따라서 규제와 간섭보다는 민간기업의 자율성과 시장기능의 효율성을 존중하는 의식구조의 전환이 필요한 것이다. 새로운 의식구조의 전환이 이루어져야만 정부가 스스로 권한을 포기하면서 각종 認許可, 중

복된 行政規制, 비현실적인 제도 등을 과감히 개선시킬 수 있을 것이다.

開放體制에 대응하는 企業의 意識도 전환되어야 한다. 종전과 같이 정부의 보호와 규제속에서 수입경쟁으로 부터 차단된 가운데 국내시장을 지배하려는 안일하고 소극적인 자세가 전환되어야 한다. 開放體制에서 企業의 生存과 成長與否는 곧 효율성의 확보여부에 있으며, 높은 효율성을 확보하지 못하는 기업과 산업은 필연적으로 도태될 수밖에 없는 것이다. 정부의 산업보호나 규제에 의존하여 대내기업간의 경쟁이 결여된 가운데 성장한 기업은 새로운 신규기업의 도전을 수용하고 경쟁과정을 통해 대외경쟁력을 확보하는 자세가 준비되어야 한다.

開放化 時代에서 정부규제는 公共性的 確保와 市場機能의 失敗를 보정하는 수준에서 이루어져야 하며 企業의 경쟁여건과 효율성을 제한하는 경제적 규제는 과감히 개선되어야 하는 것이다. 개방화 시대에 대응할 수 있는 각 經濟主體의 意識構造의 전환과 함께 국내산업의 효율성을 확보시킬 수 있는 시장의 경쟁여건이 결합될 수 있을 때 국내산업의 지속적인 성장이 보장될 수 있는 것이다. 직접적인 국내산업 보호와 육성이 국제규범에 의해 제약받고 있는 개방체제로 전환되었음에도 불구하고 경직된 산업규제가 지속된다면 시장기능의 실패는 물론 정부기능의 실패와 자원배분의 비효율을 유발하게 될 것이다. 따라서 개방체제에서는 기존 규제체제에 대한 종합적인 평가를 통해 각종 행정규제와 산업규제를 완화하고 경제주체의 개방화 의식이 정립된 가운데 시장기능의 자율성이 提高될 수 있어야만 국내산업의 국제경쟁력이 확보될 수 있을 것이다.

參 考 文 獻

〈國內文獻〉

- 金榮珍, “韓國의 銀行規制,” 韓國經濟研究院 세미나 자료, 1990. 11.
- 金學洙, 『GATT 11條國 移行에 따른 政策課題와 對應方案』, 對外經濟政策研究院, 1990. 3.
- 朴泰鎬 編, 『우루과이 라운드(UR)協商과 우리의 對應方案』, 對外經濟政策研究院, 1990. 4.
- 孫正植, “金融產業의 自律化 促進과 顧客保護制度,” 『規制와 競爭政策』, 韓國開發研究院, 1990. 11.
- 嚴永錫, “政府規制와 競爭制度,” 韓國經濟研究院 세미나 자료, 1991. 1.
- 劉承旻, “情報通信產業 政府規制改善,” 『經濟規制와 競爭政策』, 韓國開發研究院, 1989. 10.
- 李榮善·金勝鎮, 『開放化時代의 輸入管理에 관한 研究』, 國際貿易經營研究院, 1990. 10.
- 李奎億·金鍾奭(編), 『經濟規制와 競爭政策(II): 主要產業別 競爭促進方案』, 韓國開發研究院, 1990. 11.
- 李奎億·金鍾奭(編), 『經濟規制와 競爭政策: 1988年度 主要產業別 競爭促進方向』, 韓國開發研究院, 1989. 10.
- 經濟企劃院, 『우루과이 라운드 협상자료』, 1990. 10.
- 對外經濟政策研究院, 『우루과이 라운드: 議題別 協商의 進展狀況과 展望』, 1990. 10.
- 大韓商工會議所, 『'90年代의 流通產業 成長戰略』, 1990. 7.

- , 『企業環境改善을 爲한 制度改善課題: 全國商議 提出資料綜合』, 1990. 4.
- , 『輸入開放擴大에 따른 産業被害救濟制度 改善方案』, 1989. 10.
- 全國經濟人聯合會, 『企業活動規制에 관한 改善方案』, 1990. 10.
- , 『第6共和國과 政府規制合理化 推進方案』, 1988. 6.
- 韓國銀行 調査第1部, 『우루과이 라운드 서비스 貿易協商의 進展內容과 課題』, 조사연구자료 90-21.

〈外國文獻〉

- Franklin M. Fisher (ed.), *Antitrust and Regulation: Essays in Memory of John J. McGowan*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1985.
- Auerbach, Paul, *Competition: The Economics of Industrial Change*, Basil Blackwell, 1988.
- Averch, M. and L. Johnson, "Behavior of the Firm under Regulatory Constraint," *American Economic Review*, No.52. December, 1962, pp.1052-1069.
- Baumol, W.J., "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Market Structure," *American Economic Review*, No.67, 1982, pp. 350-365.
- Baumol, W. J., J.C. Panzar and R. D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York, Hatcoursy Brace Jovanovick, 1986.
- Best, Michael H., *The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring*, Polity Press, 1990.
- Bornstein, Morris, *Comparative Economic System : Models and Cases*,

- 5th ed. Richard D. Irwin, Inc., Homewood:Il, 1985, pp. 336-344.
- Christiansen, G. B. and R. H. Haverman, "Public Regulation and the slow down in Productivity Growth," *American Economic Review*, Paper and Proceedings No.71, 1981, pp.320-325.
- Geroski, P.E. de Gkellinck, and A. Jacquemin, "Inter Industry Variations in the Effects of Trade on Industry Performance," *Journal of Industrial Economics*, Vol.37, June, 1988, pp.1-19.
- Jeong, Kap-Young and Robert T. Masson, "Market Structure, Entry and Performance in Korea," *Review of Economics and Statistics*, Vol, LXXII, No.3, August, 1990, pp.455-463.
- Gary, C.Hufbauer, *The Free Trade Debate*, Twentieth Century, 1990
- Jeong, Kap-Young and Robert T. Masson, "Entry During Explosive Growth: Korea During Take-off," in Paul A. Geroski and Joachim Schwalbach (eds.), *Entry and Market Contestability : An International Comparison*, Oxford: Basil Blackwell, 1990.
- Kahn, Alfred E., *The Economies of Regulation : Vol I*, New York, N. Y. Wiley, 1990.
- Kamien, M. and N. Schwartz, *Market Structure and Innovation*, Cambridge University Press, 1982.
- McCormick, R. E., W. F. Shugart and R. D. Tillison, "The Disinterest in Regulation," *American Economic Review*, No.74, December, 1984, pp.1075-1079.
- Mitnick, Barry M., *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*, Columbia University Press, New York, 1980.
- Pera, Alberto, "Deregulation and Privatisation in an Economy-Wide Con-

- text," *OECD Economic Studies*, No.12, Spring, 1989, pp.159-204.
- Schoh, Jeffery J. (ed.), *Completing the Uruguay Round : A Results - Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.
- Shepherd, William G., *Public Policies Toward Business*, 7th Edition, Irwin Publications in Economics, 1985.
- Spulber, Daniel F. *Regulation and Markets*, The MIT Press, 1989.
- The Institute for International Economics, *The Uruguay Round: What Can be Achieved ?*, Washington, D. C., June, 1990.
- The Republic of Korea, *Conditional Offer by the Republic of Korea of Initial Commitments on Trade in Services*, 1991.1.
- Tullock, G., "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft", *Western Economic Journal*, No.5, June, 1967, pp.224-232.
- Waterson, Michael, *Regulation of the Firm and Natural Monopoly*, Oxford Basil Blackwell, 1988.
- Westphal, Larry E., "Industrial Policy in an Export-Propelled Economy : Lessons from South Korea's Experience," *Journal of Economic Perspectives*, Vol.4, No.3, Summer, 1990, pp.41-60.
- Yoon, K., *The Impact of Foreign Trade on Industry Performance in Korea Manufacturing Sector*, Unpublished thesis, Graduate School of International Studies, Yonsei University, 1989.

• 研究報告書案内 •

◀ 研究叢書 ▶

第1-81-01卷	現行稅制的 綜合評價와 1982年度 稅法改正方向研究	1981
第2-81-02卷	韓國經濟 短期豫測模型	1981
第3-82-01卷	우리나라 企業의 人件費支拂能力評價와 賃金對策	1982
第4-82-02卷	韓國企業의 成長 및 財務行態	1982
第5-82-03卷	租稅負擔의 測定과 適正負擔率에 관한 研究	1982
第6-82-04卷	韓國의 私金融市場에 관한 研究	1982
第7-82-05卷	稅法體系의 整備와 改善에 관한 研究	1982
第8-82-06卷	所得稅體系 合理化를 위한 基礎研究	1982
第9-82-07卷	財政技能의 再調整과 行政技能 官僚制度의 改編方案 研究	1982
第10-82-08卷	韓國租稅文化의 反省과 稅制의 綜合改善方向	1982
第11-83-01卷	稅收推計模型의 精密化와 中長期 稅收展望	1983
第12-83-02卷	韓國企業의 準租稅負擔에 관한 理論的 考察과 負擔 水準의 實證的 分析	1983
第13-83-03卷	段階的 貿易自由化에 對應한 關稅率과 關稅行政의 改編方向	1983
第14-83-04卷	80年代 產業構造 高度化를 위한 輸入自由化와 關稅 政策의 方向	1983
第15-83-05卷	法人所得과 配當所得의 二重課稅調整에 관한 研究	1983
第16-84-01卷	韓國의 貿易發展과 綜合貿易商社의 役割	1984
第17-84-02卷	韓國의 赤字財政 研究	1984
第18-84-03卷	韓國의 土地稅制 改編方向 研究	1984
第19-84-04卷	臺灣의 產業政策	1984
第20-85-01卷	韓國의 地方財政 研究	1985
第21-85-02卷	纖維產業의 構造調整에 관한 實證研究	1985

第22-85-03卷	稅法上 實質課稅에 관한 研究	1985
第23-85-04卷	金融費用增加와 物價上昇에 관한 微視的 分析	1985
第24-85-05卷	經濟體質強化를 위한 租稅政策方向	1985
第25-85-06卷	韓國貿易構造의 決定要因과 變化推移에 관한 研究	1985
第26-85-07卷	韓國企業의 經營特性要因에 관한 研究(1)	1985
第27-85-08卷	半導體產業의 現況과 育成政策	1985
第28-86-01卷	信用配分과 金融自律化의 方向	1986
第29-86-02卷	우리나라 通貨의 役割과 產業別 資金配分의 效率性 分析	1986
第30-86-03卷	市場經濟體制의 高度化와 公正去來秩序	1986
第31-86-04卷	產業別 技術革新過程과 政策課題	1986
第32-86-05卷	製造業部門 比較優位構造의 變化推移에 관한 研究	1986
第33-86-06卷	非上場株式 課稅評價方法의 合理化方案	1986
第34-86-07卷	韓國과 臺灣의 通貨政策 및 物價	1986
第35-86-08卷	企業의 準租稅負擔에 관한 實證的 研究	1986
第36-86-09卷	韓國經濟學 研究序說	1986
第37-86-10卷	韓國의 中小企業과 系列化	1986
第38-87-01卷	海外轉換社債發行과 企業財務戰略	1987
第39-87-02卷	政府와 市場	1987
第40-87-03卷	開放經濟下의 賃金政策	1987
第41-87-04卷	換率變動에 따른 韓·日의 產業 및 貿易構造의 變化	1987
第42-87-05卷	韓國의 地下經濟에 관한 研究	1987
第43-87-06卷	企業集團의 形成메카니즘과 評價	1987
第44-87-07卷	韓國 企業그룹의 多角化戰略 研究	1987
第45-87-08卷	換率變動에 따른 國際競爭力과 產業內貿易의 變化推移	1987
第46-87-09卷	中小企業의 知識集約化에 관한 研究	1987
第47-87-10卷	우리나라 相續課稅制度의 改編方案 研究	1987

第48-88-01卷	技術革新의 産業組織의 特性에 관한 研究	1988
第49-88-02卷	企業의 技術擴散에 관한 研究	1988
第50-88-03卷	公企業 및 政府出資企業의 民營化 推進方向에 관한 研究	1988
第51-88-04卷	産業內貿易의 變化推移와 決定要因에 관한 研究	1988
第52-88-05卷	臺灣의 租稅構造와 貯蓄·投資	1988
第53-88-06卷	韓國貿易收支와 主要産業 輸出構造 分析	1988
第54-88-07卷	美國貿易의 政治經濟學과 韓國의 對應方案	1988
第55-88-08卷	經濟發展에 있어서 國家財政의 役割	1988
第56-88-09卷	韓國資本主義의 이데올로기 再定立方向	1988
第57-88-10卷	韓國企業의 準租稅에 관한 研究	1988
第58-88-11卷	資本自由化의 巨視經濟的 側面	1988
第59-88-12卷	産業集中度의 決定要因 및 變化要因과 最適企業規模에 관한 研究(Ⅰ)	1988
第60-89-01卷	開放經濟下의 金利政策	1989
第61-89-02卷	韓國 大企業集團의 生成環境과 進路	1989
第62-89-03卷	産業集中度의 決定要因 및 變化要因과 最適企業規模에 관한 研究(Ⅱ)	1989
第63-89-04卷	經濟民主化와 金融通貨政策	1989
第64-89-05卷	南北韓 産業 및 技術協力の 推進方案에 관한 研究	1989
第65-89-06卷	蘇聯·東歐諸國의 政治 및 經濟政策의 變化와 産業 및 技術協力에 관한 研究	1989
第66-89-07卷	3高現象이 企業採算性에 미치는 效果에 관한 研究	1989
第67-89-08卷	適正換率分析에 관한 理論定立	1989
第69-89-09卷	民間主導型 尖端技術革新을 위한 政策 및 企業戰略에 관한 研究	1989
第69-89-10卷	우리나라 所得不平等의 現況과 要因分析	1989
第70-90-01卷	日本의 新産業戰略과 技術革新	1990

第71-90-02卷	勞動費用과 國際競爭力	1990
第72-90-03卷	韓國經濟 分期計量模型	1990
第73-90-04卷	韓國의 工業化와 勞動力(I)	1990
第74-90-05卷	主要産業別 向後 投資需要 推定 및 最適 資金調達戰 略	1990
第75-90-06卷	開放經濟下의 企業稅制 改編方向	1990
第76-90-07卷	韓國의 租稅行政에 관한 研究	1990
第77-90-08卷	우리나라 相續課稅制度의 改編 試案	1990
第78-91-01卷	우리나라 政府基金制度의 問題點과 改善方案	1991
第79-91-02卷	金融自由化·國際化에 따른 金融政策의 方向	1991

◀ 研究調查資料 ▶

第1-81-01卷	아시아·太平洋地域의 貿易 및 産業調整	1981
第2-81-02卷	現行 租稅의 問題點	1981
第3-82-01卷	民主資本主義의 將來	1982
第4-82-02卷	地方歲入의 地域的 不均衡에 관한 經驗的 研究	1982
第5-83-01卷	政府規制 緩和方向과 美國經濟 展望	1983
第6-83-02卷	韓國經濟學의 摸索	1983
第7-83-03卷	資本主義와 社會主義	1983
第8-83-04卷	民主資本主義와 企業의 成長	1983
第9-83-05卷	民主主義와 民間調整機構	1983
第10-83-06卷	韓國과 第4次 産業革命 : 1960~2000	1983
第11-83-07卷	企業稅制 合理化的 基礎研究	1983
第12-83-08卷	民主資本主義와 韓國의 發展	1983
第13-83-09卷	國民租稅意識의 調查研究	1983
第14-84-01卷	成長經濟에 있어서의 資本所得에 관한 適正稅率과 歸着分析	1984

第15-84-02卷	資本主義精神과 反資本主義心理	1984
第16-84-03卷	美·日의 産業政策과 韓國의 對應	1984
第17-84-04卷	企業의 社會奉仕	1984
第18-85-01卷	中共의 經濟法令 解說	1985
第19-85-02卷	우리나라 通貨의 役割과 通貨信用政策의 方向	1985
第20-85-03卷	家計貯蓄增大를 위한 租稅政策方向	1985
第21-88-01卷	轉換期の 勞使問題와 對應方向(I)	1988
第22-88-02卷	轉換期の 勞使問題와 對應方向(II)	1988
第23-88-03卷	換率變動의 輸出人價格에의 轉嫁도와 示唆點	1988
第24-88-04卷	金融自律化의 效率의 推進方向	1988
第25-88-05卷	원貨切上에 따른 輸出企業 對應戰略	1988
第26-88-06卷	中國의 經濟改革과 韓國企業의 進出	1988
第27-88-07卷	國際收支 黑字管理와 巨視經濟政策	1988
第28-89-01卷	원高·賃金上昇의 物價 및 企業利潤에 미치는 影響 分析	1989
第29-89-02卷	韓國의 物價要因과 金利 및 通貨政策方向	1989
第30-89-03卷	韓國企業의 資本構造와 資本費用	1989
第31-89-04卷	賃金構造와 産業構造 再編方向	1989
第32-89-05卷	換率政策의 課題와 展望	1989
第33-89-06卷	研究開發活動에 있어서 公企業과 民間企業의 役割과 課題	1989
第34-89-07卷	勞總·經總 賃金指針의 比較分析	1989
第35-90-01卷	우리나라 企業의 成長推移 및 規模變動要因分析	1990
第36-90-02卷	南美의 經驗과 韓國經濟	1990
第37-90-03卷	金利自由化의 成果와 課題	1990
第38-90-04卷	金融實名去來制 導入實施에 따른 經濟的 波及效果 및 企業體 設問調查結果 分析	1990
第39-90-05卷	混合企業의 經濟的 效果	1990

第40-90-06卷	國際競爭力強化를 위한 產業改編方案	1990
第41-90-07卷	人的資源의 企業에 對한 貢獻度 測定	1990
第42-90-08卷	勞動時間 短縮과 勞使葛藤構造	1990
第43-90-09卷	勞動費用 上昇과 國際競爭力	1990
第44-90-10卷	勞總·經總 賃金指針의 改善方向	1990
第45-90-11卷	世界經濟의 展望과 韓國經濟	1990
第46-91-01卷	經濟民主化와 政府規制	1991
第47-91-02卷	不動產 保有課稅의 問題點과 改善方案	1991
第48-91-03卷	不動產 投機와 不動產價格	1991
第49-91-04卷	金融의 國際化와 規制緩和	1991
第50-91-05卷	生産職 勤勞者의 職業倫理와 生産性	1991
第51-91-06卷	企業의 準租稅實態에 관한 研究	1991
第52-91-07卷	政府主導型 業種專門化政策의 問題點과 改善方案	1991
第53-91-08卷	進入規制 合理化를 위한 理論的 考察 및 適用	1991
第54-91-09卷	開放化와 產業規制	1991

◀ 研究報告 ▶

第1-85-01卷	金融革新과 通貨金融政策 改編方案	1985
第2-85-02卷	金融自律化 및 銀行與信管理 改善方案	1985
第3-86-01卷	現行經濟法의 問題點 및 改善方向	1986
第4-87-01卷	우리나라에 있어서 金리가 貯蓄·投資에 미치는 影響	1987
第5-87-02卷	日本의 貿易·資本自由化와 그 對應政策	1987

◀ 政策研究 ▶

第1-86-1卷	財政規模의 持續的 膨脹과 是正方案	1986
第2-86-2卷	經濟力集中에 대한 視角과 認識	1986
第3-86-3卷	1987年 通貨政策 運用方向	1986
第4-87-1卷	經濟民主化와 市場經濟體制의 定立	1987
第5-87-2卷	賃金調整과 對應政策課題	1987
第6-88-1卷	經濟民主化의 基本構想	1988
第7-89-1卷	3高時代의 對應戰略	1989