'동전의 양면'..지켜지지 않는 규제와 부정 부패

- 최다 · 최강규제의대상이건설업, 820건규제와부패의연결고리끊어야-

유비쿼터스 핸드

요즘 '유비쿼터스(ubiquitous)'라는말이 유행이다. 유비쿼터스란 IT 기술의 발전에 힘입어 언제 어디서나 컴퓨터 네트워크에 연결되어 서비스를 이용할 수 있는 환경을 말한다. 앞으로 유비쿼터스 환경이 광범위하게 적용될경우주거, 의료, 교통문제등 의일상생활에획기적인 변화를가져올것으로기대되고있다.

그런데 얼마 전 IMF는 '유비쿼터스 핸드'가 한국 경제 회복에 큰 장애가 되고 있다고 지적하였다. 여기서 유비쿼터스 핸드는 유비쿼터스와 아담 스미스가 이야기한 '보이지않는손(invisible hand)'을합성한 말로서, 정부가시도때도없이시장에간섭하는것을의미한다. IMF는지난1997년 외환위기를맞아우리정부의적극적인규제개혁과 기업의 자구 노력으로 경제 위기를 모범적으로 극복했다고 평가한바 있다. 그런데 IMF가 이번에는 정부의 유비쿼터스 핸드가우리경제의발목을잡고있다고지적한것이다.

최대 규제의 대상 - 건설업

사실정부는외환위기이후과감한규제개혁을단행하려고하였다. 하지만규제개혁은 당초 계획했던 대로 추진되지는 못했다. 규제개혁을여러번시도했지만원론적인 수준에서필요성만 반복하였을 뿐, 답보상태에머물러있는것이현실이다. 지난해 대한상공회의소가실시한규제실태조사를 보더라도정부의규제가 '이전과차이가없다'는 응답이 79.1%, '오히려 증가했다'는 응답이14.1%였는데반해 '줄었다'는응답은 6.8%에불과한것으로나타났다.

특히, 주택 · 건설 분야에서는 부동산 가격앙등의여파로 사라졌던규제가다시살아났을뿐만 아니라, 새로운규제들이 대거 등장하였다. 건설활동에 대한규제에는 업역제한, 겸업금지, 분리발주, 낙찰하한제, 원가연동제, 소형주택의무공급, 하도급제한 등 이루 헤아리기 어려울 정도이다. 그 결과 2004년 말 현재 정부 부처별 규제 현황을보면건설교통부의소관규제는820건으로서전체정부부처중에서가장많은규제건수를기록하고있다.

정부 개입의 허점

정부 규제는 세 가지 관점에서 설명되고 있다. 첫째는정부의개입이없는시장은독과점 또는 외부 불경제를 초래하기 때문에 이를 시정하기 위해서는 정부의 도움의 손(helping hand)이필요하다는것이고, 둘째는정부가특정집단의이익을보호하기위해 개입한다는 시각(capture theory)이며, 셋째는정치권력 또는관료집단이자신의 이득을 위해 시장에 개입한다는 시각(toll-booth view)이다.

흔히 정부의 개입은 시장 실패를 보완하기위해필요한것으로 옹호되기도하지만, 이것은 또 다른 실패를 낳는 경우가 많다. 우선 임기제 선출직 공무원들은 자신의 임기와관련지어의사결정을하는경향이있는데, 이경우단기적영향에대해서는과대평가하고 장기적인 것에 대해서는 과소 평가한다. 따라서, 사회적으로바람직한 의사결정을하지못하는경우가많다.

둘째, 정치적의사결정과정에서이해관계가 밀접한 소수가 조직화하여 분산된 다수에게 비용을 전가시키거나, 다수가 소수에게 희생을 일방적으로 강요하는 경우가 있다. 이것역시효율성을떨어뜨린다.

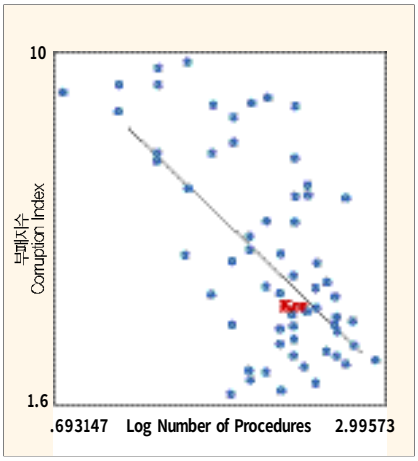
셋째, 정부활동은비용과편익을측정하기어렵기때문에, 과잉공급되더라도이를 제어하기어렵다. 그런데정부활동은속성상 자꾸 강화되는 경향이 있어 비효율성은 커진다.

규제와 부패

따라서, 정부의 직접규제가 강화되면 강화될수록 사회적 비용은 증대한다는 것이 중론이다. 일반적으로 정부 규제와 경제적 성과는 반비례한다고 한다. 세계은행이 76개국의직접 규제 수준과경제적 성과를 분석한자료에 따르면 정부규제가 심한 국가일수록 1인당 GDP 수준이 낮고, 경제 성장률은 저조한 반면, 경제적 불안정성은 더욱 커지는것으로나타나고있다.

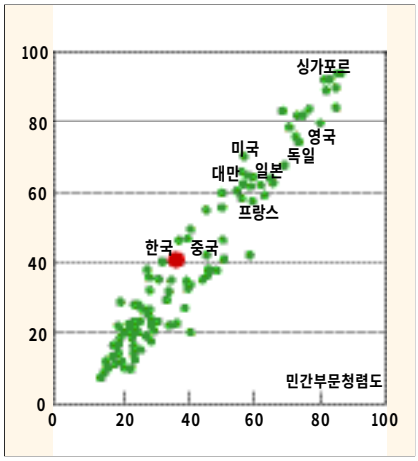
그리고 세계 75개국의 직접 규제 효과를 분석한 결과, 정부 규제는 독과점의 폐해를 줄이거나, 외부 불경제를 제거하는 효과는 별로 없었다. 그렇다고특정 기업을 보호하여많은이윤을얻을수있도록해주는효과도없었다고한다. 그대신직접규제가강할수록부정부패가심했고, 지하경제는더욱

정부 규제와 부패 지수



자료: Simeon Djankov et.al.,"The Regulation of Entry," Harvard Institute of Economic Reserch Discussion Paper Number 1904, September 2000, Harvard University.

각국의 부문별 청렴도 수준



자료 : Diniel KauFman, Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World, World Bank 2004.

확대되는 것으로 밝혀졌다. 정부의 규제로부터 소망스러운 결과를 기대하는 것은 무리라는 것이다. 그리고 주목되는 것은 부유한나라들은정부규제가적고, 부정부패도 적으며, 시장은 자율적으로 작동된다는 사실이다. 따라서, 규제는규제를가하는집단이 이득을 얻기 위해서 존재한다는 설명이 가능하다는것이다.

한편, 우리나라의 청렴도 수준은 상당히 낮은 것으로 조사되고 있다. 세계은행이 최근에발표한자료에의하면조사대상104개국중에서공공부문의청렴도는42위, 민간부문은 54위로서 주요 국가들과 비교하여 상당히낮은수준인것으로조사되고있다.

건설업과 부패

앞에서도 말했지만 우리나라의 규제 강도는 높고, 그 중에서도 건설 활동에 대한 규제가 가장 심하다고 할 수 있다. 그런데 부정부패에대한인식조사결과를보면건설분야의부정부패가가장심한것으로나타나고 있다. 부패방지위원회가 실시한 행정 부문별 부패 인식도 조사에 따르면 건설 · 건축 분야는 응답자의 72.6%가 ' 부패했다 '고응답하여, 가장부정적인인식을갖고있는것으로나타났다.

그리고 부처별 규제 수준과 청렴도에 대한 인식 조사를 비교해보면 규제가 심할수록청렴도는낮은것으로나타나고있다. 건설분야의경우규제는가장심하고청렴도는가장떨어지는것으로조사되고있다. 이처럼대부분의인식 조사에서거의같은결과를보이면서, 건설산업은부정부패의 대명사로인식되고있다.

사실 건설 분야는 부패의 유혹이 상대적으로큰것으로알려지고있다. 즉, 건설활동에는 다양한 인허가 업무가 관련되어 있고, 공무원의재량권행사가용이하며, 복잡한법률관계및기술적인문제로인하여담당공무원의 전문성이취약한경우가 많고, 행정적인 판단 여하에 따라 이해 당사자의 득실이 크게 좌우되기 때문에 부패의 소지가크다. 그런데문제를더욱악화시키는것은규제는부패를낳고, 그러한부패를없앤다는명분으로 더많은규제가추가되면서, 규제와 부패의 악순환 고리가 형성되는 것이다.

지킬 수 없는 규제가 부패의 온상

최근 건설업계는 ' 투명 사회 협약식 '을 갖고 부패를 청산하여 산업을 선진화시키겠다고 다짐했다. 이것이 단발성 이벤트에 끝나지 않고 건설산업의 발전에 있어 새로운 전기를 마련할지에 대해서는 좀더 두고 볼일이다. 하지만서약식을하고, 위원회를 만들고, 세미나를열고, 벌점제도를만들어서 근본적으로 해결될 문제로 보이지는 않는다. 그것보다는시장에대한정부의개입을줄이는것이가장효과적일것으로판단된다.

특히, 우리사회에는지켜지지도않는규제가 많다. 얼마 전 우리나라에서 살고 있는 외국인을 대상으로 우리나라에 와서 느낀 특이한 것을 묻는 설문 조사에서, 법과 제도는겉으로는매우엄격하지만, 이를준수하지 않는 경우가 상당히 많은 것이라고 하였다.

지켜지지 않는 법이 많을수록 규제자의 입장에서볼 때피규제자는항상 처벌가능한상태에있기때문에자의성은 커지고부패의가능성도커진다. 건설업관련규제중에도 비현실적이거나 시장 원리를 무시한 상당수의 규제는 실제로 지켜지지 않는 경우가많다. 이러한규제가많을수록준법질서는와해되고부패는성행하게된다.

부패는영어로 corruption이라고 하는데 이것은 라틴어 co(함께) + rupt(망한다)의 합성어로서 당사자가 함께 망하는' 공멸의 길 '이라는뜻을담고있다. 건설산업의공멸을막기위해서는정부가과도한 시장개입을 자제하는 것이 최선이라는 것은 새삼스러운것이 아니다. 그럼에도불구하고개혁이니 철폐니 하면서도 암울한 현실이 개선되지못하는것은, 시장은불공정하지만정부는공정하다는편향된인식에서벗어나지 못하고 규제를 합리화하기때문일것이다. CJ

권오현
한국건설산업연구원연구위원
ohkwon@cerik.re.kr