

政府規制 合理化를 위한 制度改善方案

崔 鍾 元

1990년 이후의 政府의 規制緩和 노력에도 불구하고 일부 산업을 제외하고는 規制緩和의 政策 효과가 산업 전반에 뚜렷이 나타나지 못하고 있다.

本稿는 政府의 規制緩和推進이 큰 효과를 보이지 못하고 있는 원인으로서, 첫째 常設的인 規制緩和 推進主體가 없어서 規制의 主體가 規制緩和의 실질적인 추진주체가 되어 소극적인 정책 추진만을 하였다는 점, 둘째 지속적인 産業實態 調査·研究 및 個別産業別 規制의 費用-便益分析이 결여되어 객관적이며 효과적인 規制緩和 對象課題選定이 이루어지지 못하였다는 점, 그리고 規制緩和過程에서 公益團體, 市民團體 등의 적극적인 참여가 없어서 被規制集團의 반발에 효과적으로 대응하지 못하였다는 점을 지적하였다.

效果的인 規制緩和推進을 위한 政策課題로서 本稿는, 첫째 지속적인 規制緩和推進과 사후이행 점검, 그리고 新規規制에 대한 事前審査機能을 담당할 「規制緩和推進企劃團(假稱)」을 常設機關으로 설치하고, 둘째 部門別 「規制緩和 民間協議會(假稱)」를 구성하여 핵심적인 규제완화 대상 과제의 발굴 및 세부추진계획을 수립한 후 企劃團에 政策建議할 수 있도록 하며, 셋째 規制緩和過程의 合理化·公開化를 통하여 被規制集團의 반발에 적절히 대응하여야 한다는 점을 제시하였다.

I. 問題의 提起

과거 官主導下의 경제개발정책을 추진하

는 과정에서 경제활동을 민간의 자율에 일임할 경우 부족한 자원의 낭비, 물가불안 또는 국제수지의 악화 등을 이유로 경제활동 전반에 걸쳐 政府規制가 널리 확산되었다. 정부규제는 정부가 경제주체의 행위를 禁止, 仲裁, 調整하기 위하여 특정활동을 제한하거나 권장하는 과정으로서, 經濟的 規制와 社

筆者:本院 研究委員

* 本 研究의 草稿에 대하여 귀중한 論評을 주신 本院의 李奎億, 申光湜, 劉承旻, 李元暎, 金周勳 博士께 감사드립니다. 그리고 美國과 日本에 서의 規制緩和 事例研究에 많은 도움을 주신

會의 規制가 있다.¹⁾ 경제적 규제에는 시장 진입규제, 가격규제, 생산활동규제, 판매활동규제 등의 競爭制限的 規制와 각종의 절차 및 기준의 부과 등 行政節次的 規制가 포함되며, 사회적 규제에는 國民의 生命·健康에 관한 안정성의 확보를 위한 品質保障, 公害防止, 危險防止手段 및 節次가 있다. 本研究에서는 정부규제 중 경제적 규제의 합리화를 중심으로 논의를 전개하겠으며, 필요에 따라 부분적으로 사회적 규제에 대해서도 언급하도록 하겠다.

광범위한 정부규제는 開發年代의 초기단계에는 민간경제활동에 대한 효율적인 지원 및 통제수단으로서 順機能的인 役割을 하였으나 규제의 목적이 달성된 현재까지도 규제가 지속되는 경우가 많고, 우리 경제의 발전단계에 걸맞지 않는 규제가 존속되어 기업의 창의력과 경제의 성장잠재력 배양을 저해시키고 있다. 특히 사업의 認·許可 등 進入規制를 통한 保護主義的 產業政策, 價格

規制를 통한 物價安定政策은 시장의 개방화, 국제화 시대에서는 과거와 같은 큰 힘을 발휘할 수 없을 뿐만 아니라 효율적인 경제운용에 장애요인으로 작용하게 된다. 또한 認·許可 과정을 둘러싼 政經癒着疑惑은 政治的不信을 야기시켰으며, 각종의 불합리한 行政節次的 規制는 기업의 準租稅的 負擔을 가중시켰다.

불합리한 정부규제 문제에 대응하기 위하여 政府는 1988년 이후 추진된 產業別 實態調査 및 研究結果를 토대로 1990년 이후 범정부적 차원에서 規制緩和施策을 추진하였으며, 이러한 정부의 노력은 산업별로 부분적인 성과를 보였다. 그러나 정부의 규제완화시책의 결정과 추진에는 다음과 같은 문제점을 나타내었다.

그동안의 정부의 규제완화정책은 規制의 費用-便益分析에 입각한 經濟的 效率의 向上 및 市場機能의 회복에 초점을 맞추었다기보다는 主務部處別로 展示的 效果에 치중한 인상을 주었다. 또한 정부내에 독립된 규제완화 추진주체가 없이 委員會 形態의 限時的 機構에 의존하였으며, 規制의 主務部處가 규제완화의 推進主體가 되어 규제완화의 과제선정, 세부추진계획수립 및 사후이행점검 과정에서 많은 문제를 나타내었다. 그 밖에도 규제에 의하여 형성된 기득권층의 반발을 회피할 수 있는 방안이 적절히 추진되지 못하여 규제완화시 진입규제, 가격규제 등 競爭制限的 經濟規制의 存廢에 관한 근본적인 검토는 생략된 채, 規制存續下의 節

성균관대학교 李成舜 교수께 감사드린다. 本研究의 草稿는 韓國產業組織學會 學術심포지엄(1993. 5. 20)에서 발표된 바 있다. 論文發表時 討論者로서 유익한 論評을 주신 鴻익대학교 金鍾奭 교수와 국민대학교 金仁傑 교수께 감사드린다. 또한 資料蒐集과 原稿整理에 많은 도움을 준 金鉉宗 研究員과 吳永淑 研究助員께도 감사드린다. 끝으로, 本研究에 나타난 어떠한 見解나 誤謬도 筆者 個人的 것임을 밝힌다.

1) 政府規制의 概念에 대해서는 學者들간에 일치된 견해를 보이지 않고 있으며, 그 範圍 및 類型分類에 대해서는 더욱더 다양한 견해를 보인다. 政府規制의 概念에 대한 다양한 견해는 崔炳善(1992), pp.17~54 참조.

〈表 1〉 法律에 의한 經濟的 規制 事例調査(1988년)

(단위 : 件)

進入規制	價格規制	設備規制	地域規制	事業承認	形式承認	其他	合 計
84	26	10	8	20	41	49	238

資料 : 公正去來委員會.

次簡素化 내지는 기준의 완화에만 치중하였다. 따라서 우리나라의 경우 다른 나라에서의 규제완화경험과는 달리 사안에 따라서는 규제완화를 반대하여야 할 被規制集團이 오히려 규제완화를 적극 주장하는 기이한 현상이 나타났다.

이러한 諸問題에 주목하여 本 研究는 첫째, 우리나라에서의 政府規制의 現況과 問題點을 살펴본 후, 정부에 의하여 그동안 추진되었던 규제완화정책의 추진경과 및 성과, 그리고 추진과정에서 나타난 문제점들을 고찰하고자 한다. 둘째, 美國과 日本에서의 規制緩和의 背景과 現況, 그리고 규제완화정책의 효과를 고찰한 후, 兩國의 규제완화 추진경험이 우리에게 주는 시사점을 간략히 살펴보고자 한다. 마지막으로, 規制緩和政策의 效率的 推進을 위한 政策課題別 改善方案을 新規規制導入의 합리화 방안과 아울러 제시하고자 한다.

II. 우리나라에서의 政府規制의 現況과 規制緩和 推進施策의 評價

1. 政府規制의 現況과 問題點 : 經濟的 規制를 中心으로

經濟的 規制의 現況에 대해서는 명확한 통계나 실태의 파악이 어려운데, 그 이유는 경제적 규제에는 법률에 의한 규제뿐만 아니라 施行令, 施行細則, 準則, 告示, 指針, 訓令, 例規, 通則, 條例 등에 의한 규제, 그리고 명확한 법적 근거 없이 慣行的으로 행해지는 行政指導, 窓口指導 등 매우 다양하고 非公式的인 형태가 많기 때문이다.²⁾

〈表 1〉은 1988년 公正去來委員會가 89개 업종에 대한 54개 法律의 규제내용을 조사한 결과이다. 전체 경제적 규제 238件 중 경쟁제한적 성격이 매우 강한 進入規制(35.3%)와 價格規制(10.9%)의 비율이 높은 수준을 차지하고 있음을 볼 수 있다.

政府規制의 폐해에 대한 지적은 지속적으로 이루어졌으나, 개별 경제적 규제의 효과에 대한 계량적 분석은 매우 제한적으로 수

2) 金在弘(1992), p.85.

〈表 2〉 規制의 強度에 대한 評價

(단위 : %)

	지나치게 심하다	대체로 심한편이다	적당하다	대체로 약한편이다	지나치게 약하다	잘모름
全 體	6.4(12.7)	59.4(66.9)	16.7(7.3)	8.7(8.0)	0.6(0.2)	8.2(4.9)
製 造 業	3.0(10.0)	57.3(66.3)	18.7(8.0)	11.3(8.7)	0.3(0.3)	9.3(6.7)
建 設 業	4.0(11.0)	44.0(54.0)	22.0(11.0)	17.0(20.0)	1.0(1.0)	12.0(3.0)
金融·保險業	12.0(15.0)	73.0(74.0)	8.0(3.0)	2.0(2.0)	0.0(0.0)	5.0(6.0)
其他서비스業	10.0(16.5)	63.5(70.5)	15.5(6.5)	4.0(4.0)	1.0(0.0)	6.0(2.5)

註 : () 밖의 것은 ‘自身の事業과 관련된 規制’를, 그리고 () 안의 것은 ‘企業活動에 대한 일반적인 規制’를 評價한 것임.

資料 : 김재홍 외(1992), p.13.

행되었다.³⁾ 따라서 經濟的 規制의 문제점에 대한 조사는 被規制企業을 포함하는 기업들이나 일반시민들을 대상으로 하는 설문조사에 의존하는 경향이 많았다. 정부규제의 강도와 유형별 문제점에 대한 기업인들의 의식을 조사한 최근의 결과인 〈表 2〉와 〈表 3〉을 보면, 우리나라 기업인들은 정부규제의 강도에 대해 대부분이 ‘지나치게 심하다’(6.4%)와 ‘대체로 심한 편이다’(59.4%)로 평가한 반면, 일부가 ‘적당하다’(16.7%)와 ‘대체로 약한 편이다’(8.7%)로 평가하고 있

음을 알 수 있다. 產業別로 보면 金融·保險業 및 서비스業에 종사하는 기업인들이 정부규제가 필요 이상으로 강하다고 평가하고 있음을 알 수 있다.

〈表 3〉에서 나타나듯이 政府規制의 문제점으로는 規制制度의 不完全性(規制適用對象 및 基準의 불명확, 획일적인 규제, 비현실적이거나 실효성 없는 규제기준 등)과 規制實施에 따른 새로운 부작용의 발생 등 規制制度 自體의 문제가 가장 많이(46.5%) 지적되었으며, 規制順應費用의 과다 등 규제 집행상의 비효율성이 그 다음으로(25.6%) 지적되었고, 경제환경의 변화로 실질적인 또는 법적인 규제근거가 상실되었음에도 불구하고 규제가 지속되고 있음이 세번째로(22.2%) 지적되었다. 규제유형별 문제점을 살펴보면, 行政節次規制에 대해서는 과다한 規制順應費用을 이유로 한 規制執行의 비효율성이 가장 많이 지적되었으며, 事業活動規制,

3) 個別產業에서의 政府規制問題에 대한 多數의 學者들에 의한 체계적인 연구는 李奎億·金鍾奭(編)(1989, 1990)에 의하여 최초로 이루어졌다. 以前의 研究들은 대부분 규제완화의 당위성에 관한 추상적인 논의였으나 同 研究는 19개 主要產業에 대한 產業組織論的 研究였다는 점에 큰 의의가 있었다. 다만 同 研究도 산업별 규제의 현황과 改善方案 제시에 치중하였을 뿐 規制의 費用-便益에 관한 분석이 결여되었다는 한계가 있다.

〈表 3〉 政府規制의 類型別 問題點

(단위 : %)

	규제제도의 결합	규제집행의 비효율성	규제할 근거 없음	형평에 어긋남
全 體	46.5	25.6	22.2	5.7
〈規制類型〉				
行政節次規制	39.8	47.2	8.8	4.2
事業活動規制	49.5	9.9	34.7	5.9
基準規制	68.3	8.5	20.7	2.4
義務賦課	41.9	32.4	17.6	8.1
進入規制	38.2	5.9	42.6	13.2
價格規制	50.0	13.2	31.6	5.3
物量規制	53.3	0.0	46.7	0.0

資料 : 金在弘(1992), p.93.

基準規制, 義務賦課에 대해서는 규제제도의 결합과 규제근거 없음이 지적되었다. 그 밖에 진입규제에 대해서는 규제근거상의 문제가 지적되었다.

2. 政府規制 緩和의 推進經過

政府는 1990년 5월 31일 정부규제를 축소하기 위하여 國務總理를 委員長으로, 部處長官 등을 委員으로 구성한 「行政規制緩和

委員會」를 설치하였다. 그리고 同 委員會 산하에 「經濟行政規制緩和實務委員會」(委員長: 經濟企劃院次官)와 「一般行政規制緩和實務委員會」(委員長: 總務處次官)를 설치하여 해당분야의 정부규제완화를 추진하였다.

「행정규제완화위원회」의 「경제행정규제완화실무위원회」를 통하여 그동안 총 171件的 경제규제완화 추진방안을 확정하여 그 중 138件을 조치완료하였으며, 3件은 조치유보,⁴⁾ 그리고 나머지 30件은 추진중에 있다.⁵⁾

1991년 9월 18일에는 각종 행정규제완화에 관한 國務總理의 자문에 응하기 위하여 국무총리 소속하에 「行政規制緩和 民間諮問委員會」를 설치하였다. 同 委員會는 민간경제계를 대표하는 전국경제인연합회장, 대한상공회의소회장, 중소기업협동조합중앙회회장 등 3人과 學界를 대표하는 2人 등

4) 3件的 措置留保 사항은 1991년 「경제행정규제완화실무위원회」가 영업의 허가제를 등록제 또는 신고제로 전환하여 진입제한을 완화하려 하였으나 기존사업자들의 반발로 무산된 자동차정비업·매매업, 연탄제조업, 사료제조업 등이다.

5) 「경제행정규제완화실무위원회」에 의한 경제적 규제완화의 주요내용은 公正去來委員會(1992a), pp.40~60 참조.

〈表 4〉 民間諮問委員會 建議事項 檢討結果¹⁾

(단위: 件, %)

建議 課題數	同 意						不同意
	小 計	原案同意	修正同意	推進中	既措置	長期受容	
649 (100.0)	370 (57.0)	28 (4.3)	63 (9.7)	68 (10.5)	97 (14.9)	114 (17.6)	279 (43.0)

註: 1) 1992년 4월 27일 현재.

資料: 公正去來委員會(1992a).

〈表 5〉 改善類型別 對象課題 現況¹⁾

(단위: 件)

計	規制緩和	民間委託	地方委任	地方移讓	慣行改善	民 願 簡素化	其 他
950	156	21	171	29	60	134	379

註: 1) 1992년 6월 30일 현재.

資料: 公正去來委員會(1992a), p.61.

순수민간인 5인으로 구성(委員長: 전국경제인연합회장)되었다. 同 委員會는 1992년 3월 최종적으로 국민생활과 관련된 9개 분야의 294件과 기업활동과 관련된 9개 분야의 355件 등 649件的 規制改善事項을 정부에 건의하였다.⁶⁾ 정부는 民間諮問委員會가 건의한 개선과제에 대하여 검토한 결과, 전체의 57%에 해당하는 총 370件은 수용·개선키로 하였다(表 4 참조).

1991년 10월 17일 總務處의 주도로 행정내부의 비능률 제거, 對民서비스 개선을 위

하여 「非能率 追放을 위한 行政刷新對策」을 범정부적으로 추진키로 하여, 기존의 「行政規制緩和委員會」를 추진본부로 하고, 각 중앙부처와 시·도에 「行政刷新對策班」을 설치·운영하였으며, 同 機構를 통하여 1991년 10월 이후 950개의 과제를 개선대상으로 확정하여 이를 추진중에 있다(表 5 참조).⁷⁾

1992년 4월 16일부터 同年 4월 30일 기간중 정부는 '제조업경쟁력 강화대책'의 차원에서 개별 제조업이 겪고 있는 행정규제 및 애로사항을 기업의 활동단계별로 실태조사하고, 이를 기초로 기업환경개선을 위한 규제완화를 추진하였다. 實態調査 結果, 법정의무고용, 산업안전 및 환경규제, 근로기

6) 規制改善建議事項에 관한 자세한 내용은 行政規制緩和 民間諮問委員會(1992) 참조.

7) 總務處 주도에 의한 행정쇄신조치에 관한 구체적인 내용은 總務處(1992) 참조.

준, 금융차입절차, 수출·수입절차, 생산·판매절차, 공장설립절차, 보고의무사항 등 117개의 규제개선대상을 선정하였다. 1992년 7월 제11차 「經濟行政規制緩和實務委員會」를 통하여 117개 과제 중 관계부처에서 수용하기로 한 91개 과제에 대한 규제완화를 추진하기로 하였다. 그동안의 규제완화가 경제적 규제의 완화에 국한되었으나 同 規制改善은 사회적 규제(環境·保健·衛生 등의 분야에서의 자격소유자의 범정의무고용, 産業安全, 環境規制, 勤勞基準 등)에 대한 규제완화를 포함하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

3. 政府規制緩和의 推進成果

1990년 이후 본격화된 정부의 규제완화노력은 비교적 짧은 시행기간에도 불구하고 몇몇 분야에서는 규제완화의 정책효과가 나타나기 시작하였다.⁸⁾ 즉 의약품, 화장품, 연탄, 주류, 자동차관리, 석유산업 등 국민생활과 밀접한 관련을 갖는 부문에서 進入規制, 價格規制, 事業活動領域制限 등의 정부규제가 완화되어 시장경쟁의 촉진을 통한 소비자후생 증대가 이루어졌다.

「經濟行政規制緩和實務委員會」에 의한 주요 규제완화실적은 다음과 같다. 첫째, 의약품의 표준소매가격 대상품목(재판매가격유

지 대상품목)을 1萬 8,000개에서 72개로 줄여 의약품 가격의 자율화를 확대하였으며, 의약품수입추진제의 완화를 통하여 기업부담을 경감하였다. 둘째, 연탄공급구역제한을 완화하여 道單位로 공급구역을 광역화하였으며, 셋째 지난 20년간 신규면허가 동결되었던 주류제조업 및 주류도매업의 면허를 개방시켰으며, 주류도매상의 판매구역 제한 및 소주의 自道酒販賣義務制를 폐지하였다. 넷째, 석유정제시설의 신·증설 및 개조에 관한 허가제를 신고제로 전환하여 진입제한을 완화하였으며, 석유류 제품의 가격 및 유통에 관한 규제를 대폭 완화하였다.

4. 政府規制緩和 推進過程에서 나타난 問題點과 原因

가. 問題點

1990년 이후 정부의 규제완화건수는 행정쇄신차원의 민원간소화 등을 포함할 경우 약 1,000여건을 넘고 있으며, 經濟規制緩和에 국한해도 300건 이상의 규제완화실적을 보이고 있다. 그러나 이러한 정부의 규제완화실적에도 불구하고 규제완화의 정책효과는 일부 산업을 제외하고는 극히 제한적으로 나타나고 있다. 規制緩和政策은 타산업정책과 달리 정책효과가 단기간에 가시적으로 나타나지 않는 특성이 있기는 하나 기존의 규제완화시책을 시장기능의 회복을 통한 소비자후생증진이라는 효율성의 기준에서 평

8) 政府規制緩和의 推進成果에 대한 논의는 李奎億·李在亨(1992), pp.32~34 및 公正去來委員會(1992a), pp.450~453 참조.

가할 때 많은 문제점을 지니고 있다고 판단된다.

기존의 규제완화의 주요대상은 기업성장 및 활동의 애로요인 제거라는 관점이 지나치게 강조되어 각종의 節次(創業, 工場立地, 輸出入, 通關, 稅務, 金融借入 등과 관련된 節次) 및 基準(環境, 雇傭 및 解雇, 檢査基準)의 간소화 또는 완화가 강조되었다. 반면에, 進入制限, 價格規制, 事業領域制限 등 競爭制限的 經濟規制는 규제완화의 主對象이 되지 못하였으며, 대상이 되더라도 既得權者인 被規制集團의 반발 또는 主務部處의 소극적 태도로 말미암아 조치유보되는 경우가 많았다.

또한 지난 3년간의 규제완화과정에서 지나치게 많은 규제완화건수가 짧은 기간동안에 이루어져 분야별로 심도 있는 논의가 이루어지지 못하였으며, 同時多發的인 規制緩和 努力에도 불구하고 국민들의 관심은 높지 않았다고 평가된다. 부처별로는 소관업무에 관한 규제완화 추진실적이 件數의 多寡에 의한 量的 評價에 의하여 이루어졌으며, 경제적 효과에 의한 質的 評價가 이루어지지 못하였다. 따라서 부처별로 발굴된 規制緩和件數가 대외적으로 공표되는 단계에서는 많은 관심을 모았으나 규제완화의 事後履行點檢 및 進陞狀況에 대한 평가는 큰 주목을 받지 못하였다. 그리고 지난 3년간 정부규제에 관한 논의의 대부분은 기존의 불합리한 정부규제의 완화 또는 폐지에 초점이 맞추어졌으며, 새로운 政府規制導入의 합

리화 방안에 대한 논의는 활발히 이루어지지 못하였다.

나. 原因

1) 規制緩和 推進主體의 問題

우리나라에서의 규제완화추진의 실질적 주체는 規制機關, 즉 규제업무를 담당하여 온 所管部處였다. 정부내에 委員會 形態의 限時的인 규제완화 관련조직이 있었으나 委員會 산하에 소관부처와 독립적인 실무집행기관이 존재하지 않았으므로 실질적인 규제완화업무는 규제담당기관에 의하여 추진되었다. 즉 규제완화대상과제의 발굴과 규제완화 추진계획의 결정은 규제담당기관의 책임하에 이루어지는 경우가 대부분이었다.

規制擔當機關은 규제완화에 대하여 거부감을 갖게 되므로 規制機關 自體에 의한 제도개혁에는 일정한 한계가 있기 마련이다. 특히 규제완화가 규제기관 자체의 존재를 좌우할 경우 규제기관의 반발은 더욱 강하게 된다. 따라서 規制機關 主導에 의한 규제완화추진시 규제기관은 규제 자체의 존재에 대한 근본적 검토를 생략한 채 규제존속하의 절차간소화라는 斷片的, 局部的 접근만을 하게 된다.

美國의 경우, 規制緩和의 대표적 사례인 AT & T 分割과 「民間航空規制委員會」(Civil Aeronautics Board : CAB)의 廢止는 행정기관이나 당해 독립규제위원회의 결정보다는 司法府의 司法審査와 立法府의 相關 小委員會(예를 들어 「케네디」 상원의원이 주

도한 「행정관행 및 절차에 관한 소위원회」 : Subcommittee on Administrative Practice and Procedure)의 청문회 활동 등에 의하여 주도되었음을 주목해야 한다.⁹⁾

規制機關의 규제완화에 대한 소극적 태도의 이유는 규제권한의 약화 우려, 또는 피규제기업으로부터 시장 및 이익을 보호의 대가로 얻게 되는 物的 報償 이외에도 다음과 같은 현행 部處間 業務分擔의 특성에 기인한다. 즉 우리나라의 경우 規制機關의 업무는 규제업무와 더불어 당해 산업에서의 재화 및 서비스의 안정적 공급 및 일정한 質의 유지에 관한 업무를 동시에 담당하고 있다(예를 들어, 교통부와 운수업체, 보사부와 화장품·식품·의료·제약회사, 건설부와 건설업체, 재무부와 금융기관 등).¹⁰⁾ 이러한 업무분담하에서 규제기관은 被規制産業에 규제완화가 도입되어 일시적인 부작용이 발생하여 당해 산업내의 재화 및 서비스의 공급체계에 혼란이 있을 경우 책임추궁을 당하게 되므로 규제완화에 소극적인 태도를 갖게 된다.

2) 持續的인 産業實態 調査·研究 및 規制의 費用-便益分析의 缺如

1990년 이후의 주요 산업별 규제완화시책은 1988~89년 기간중에 이루어진 産業研究에 의하여 그 기본방향이 결정되었다.¹¹⁾ 그러나 그후로는 産業別 規制의 실태와 문

제점에 대한 체계적인 後續研究가 이루어지지 못하여 실효성 있는 규제완화정책의 수립에 제약요인으로 작용하고 있다. 객관적인 産業實態調査가 결여될 경우, 산업별 규제완화정책은 피규제산업에 대하여 가장 많은 정보를 갖고 있는 被規制集團 또는 규제를 직접 담당하는 所管部處의 의도에 좌우되며, 그들의 불합리한 規制緩和과 方向에 대한 설득력 있는 비판이 불가능하게 된다.

규제완화논의의 출발점은 규제의 費用-便益分析에서 찾을 수 있다. 그러나 그동안의 産業研究는 규제의 비용-편익에 관한 분석적·계량적 연구는 매우 적었으며, 대부분의 경우 규제의 문제점과 규제완화의 당위성에 대한 非計量的 研究였다.

3) 被規制集團의 反撥

규제완화는 일반적으로 사업자간의 경쟁을 촉진시키고, 사업활동 참여기회를 균등화하며, 특정집단에 대한 특혜를 배제하는 효과를 갖고 있기 때문에 기득권자집단의 강력한 반발에 부딪히기 마련이다. 그러나 기득권자집단으로서 被規制企業의 규제완화에 대한 태도는 二重的이다. 즉 經濟的 規制 中 行政節次的 規制의 완화에 대해서는 매우 우호적이나 競爭制限的 經濟規制(進入制限, 價格規制, 事業 및 販賣領域制限)의 완화에 대해서는 강한 반발을 보인다. 최근 규제완화 추진과정에서도 기득권을 누려 온 기존 사업자들이 규제완화에 대해 집단적으로 강력히 반발하는 현상이 빈번히 나타나고 있

9) Derthick and Quirk(1985), ch. 4 참조.

10) 崔炳善(1992), pp.726~778.

11) 註 3) 참조.

으며, 이것이 競爭制限的 經濟規制 緩和의 추진에 가장 큰 장애요인으로 등장하고 있다. 구체적인 사례로는 1991년 「經濟行政規制緩和實務委員會」가 추진하려 하였으나 기존사업자들의 반발로 조치유보된 자동차정비업 및 매매업 허가제의 등록제 전환, 연탄제조업 허가제의 신고제 전환, 사료제조업 허가제의 등록제 전환 등을 들 수 있겠다.

규제완화과정에서 被規制集團의 반발이 커다란 영향을 가질 수 있는 이유는 규제완화로 인하여 얻게 되는 利益과 費用의 分布를 통하여 설명할 수 있다.¹²⁾ 進入制限을 위시한 競爭制限的 規制의 緩和로 가장 큰 비용을 부담하는 집단은 정부의 개입에 의하여 그동안 기득권을 누려 온 소수기업이나 그 직종의 종사자들로서 그들이 부담하는 비용의 분포는 좁게 집중되며, 따라서 개개인의 입장에서 부담하여야 할 비용의 크기는 상대적으로 크게 된다. 반면, 규제완화로 인하여 이익을 얻게 되는 집단은 잠재적 경쟁기업이나 일반국민들로서 그들이 얻는 이익의 분포는 매우 넓게 나타나며, 따라서 개개인의 입장에서 볼 때 그 이익의 크기는 상대적으로 작게 된다. 그런데 이익이나 비

용의 분포가 넓게 나타날 경우, 그 이익을 얻으려는 또는 그 비용을 회피하려는 組織的인 行動은 無賃乘車問題(free-rider problem)로 말미암아 集團行動의 딜레마(collective action dilemma)에 빠져 組織的인 힘을 행사할 가능성이 매우 낮게 된다. 그러므로 비용의 분포가 좁게 집중되는 기존의 被規制企業들의 集團反撥은 일반국민들에 비하여 상대적으로 큰 정치적인 힘을 행사할 수 있게 된다.

4) 規制緩和過程上的 問題

規制緩和는 規制와 마찬가지로 새로운 所得分配形態를 창출하며, 따라서 다양한 계층의 상이한 이해관계가 교차하는 영역이다. 그러므로 바람직한 규제완화과정은 정부규제에 이해관계를 갖는 당사자들의 합의를 도출하는 과정이어야 한다. 이해당사자들간의 합의가 결여된 정책은 비록 정책결정이 이루어지더라도 정책의 執行過程에서 많은 혼선과 오해로 말미암아 실패할 가능성이 크며, 政策執行에 반대하는 소수의 이익집단의 반발에 효과적으로 대응하기 어렵게 된다.

이에 비추어 볼 때 1990년도 이후 多方面에 걸쳐 추진된 우리나라에서의 규제완화정책은 政策決定過程에서나 그 정책의 執行過程에서 정부의 주도로 추진되어 市民團體, 公益團體, 一般市民의 참여가 제한적이었다. 一般國民들은 經濟的 規制의 緩和로 인하여 직접적인 혜택을 받게 되지만 국민 개개인

12) Wilson(1980)은 규제가 도입되는 정치적 과정을 규제의 受惠者와 被害者가 느끼는 편익과 비용의 분포형태에 따라 네가지 상황(대중정치상황, 고객정치상황, 기업가적 정치상황, 이익집단 정치상황)으로 분류하였다. 本節에서는 Wilson의 논리적 추론에 입각하여 경제적 규제완화과정에서 나타날 것으로 예상되는 각 이익집단의 행태를 분석하고자 한다.

이 받는 이익에 비하여 규제완화과정에 직접적으로 참여하는 데 드는 비용이 크기 때문에 조직화되지 못하고 피동적인 위치에 있게 된다.

規制緩和過程에서의 이해당사자의 제한적 참여의 원인은 여러가지가 있겠으나 가장 큰 요인은 政治人 및 官僚集團의 높은 時間割引率(time discount rate)에서 찾을 수 있다.¹³⁾ 즉 짧은 在任期間中 가시적인 효과를 얻기 위해서는 많은 시간이 요구되는 관련 당사자의 의견수렴과정이 생략되어지기 마련이다.

III. 政府規制緩和의 外國事例

1. 政府規制緩和의 背景

1970년대 이후 세계각국에서의 정부규제 완화는 두 차례의 石油危機에 따른 스태그플레이션의 타개과정과 긴밀한 관련이 있다. 즉 公的部門의 확대 및 政府規制의 강화는 경제운용의 경직성을 높여 급격한 경제환경의 변화에 적절히 대응하지 못하였으므로 '작은 정부'를 지향하게 되었다.¹⁴⁾ 그리고 經濟政策面에서 「케인즈」 경제학의 「總需要

管理政策」이 스태그플레이션 타개에 유효한 정책수단이 되지 못함에 따라 「供給重視 經濟政策」이 대두되었으며, 재화와 서비스의 공급주체인 기업의 활동을 제약하는 정부규제의 문제를 인식하게 되었다. 또한 규제산업을 둘러싼 기술환경의 변화는 규제의 當爲性에 의문을 제기하게 되었다. 즉 전기통신사업에서의 통신위성, 광섬유의 개발은 自然獨占 分野에서의 競爭導入의 가능성을 높여주었다.¹⁵⁾

2. 美 國

미국에서는 정부규제에 대한 비판이 1970년대 초반부터 고조됨에 따라 「닉슨」 행정부에서부터 「포드」, 「카터」, 「레이건」 행정부에 이르기까지 일관된 정책방향으로 규제완화정책을 추진하였다. 미국에서의 규제완화의 특징은 규제완화가 주로 構造的 競爭産業(항공, 트럭, 버스, 은행, 증권, 유선TV, 석유, 천연가스 등)에서 실시되었다는 점을 지적할 수 있다. 또한 기술혁신의 진전에 따라 종래 자연독점분야가 경쟁구조로 실질적으로 변화한 산업(예를 들면, 전기통신산업)에서의 규제완화도 성공적으로 추진되었다.

규제완화가 실시된 산업에서 나타난 변화 가운데 가장 큰 변화는 무엇보다도 홍수와 같은 신규기업의 진입이었다. 트럭, 버스사업에 다수의 신규기업이 진입하였고, 전기통신산업의 경우에도 公益事業, 鐵道, 不動産, 金融産業 등에서 활동하던 다수의 기업이

13) 이러한 관찰은 Wolf가 제시한 政府失敗의 원인에 관한 논의에서도 찾을 수 있다. 자세한 논의는 Wolf(1988), pp.77~78 참조.

14) 經濟企劃廳總企劃局(編)(1989), p.23.

15) 上掲書, p.24.

진입하였다. 또한 항공산업의 경우에도 기존 기업이 많은 항공노선에 참여하여 새로운 항공네트워크를 형성하였다.

미국에서 경제적 규제의 완화는 요금수준의 하락, 각종 할인제도의 도입을 포함한 요금체계의 다양화, 서비스의 다양화, 기업의 효율화, 행정비용의 절감을 통한 국민부담의 경감, 수요확대와 투자확대를 통한 경제성장을 증가라는 효과를 가져왔다고 평가된다.

우선 價格水準이 크게 하락하였는데, 특히 항공, 증권(주식거래수수료), 트럭, 전기통신, 철도화물 등에서 가격수준의 하락폭이 현저하였다. 航空産業에서는 규제완화 이후 長距離運輸市場의 경우 최고 40%의 가격하락효과가 나타났다. 또한 여러가지 할인제도가 도입되어 요금체계가 다양해졌고, 이에 따라 새로운 서비스제공이 급속히 진전됨으로써 소비자는 다양한 가격과 품질을 선택할 수 있게 되었다.

미국의 규제완화는 기업의 내부효율성도 크게 향상시켰다. 특히 항공, 전기통신, 트럭, 철도산업 등에서 노동력 절감, 임금상승 억제 등에 기인하여 내부효율성이 크게 향상되었다. 운송업의 경우 다양한 형태의 서비스가 개발되었으며, 이것은 기존회사의 事

業領域擴大 및 特定서비스만을 전문화하는 회사들에 의해서 주도되었다. 이러한 요금수준의 하락과 새로운 서비스제공에 기인하여 수요가 확대되었으며, 이것은 經濟成長率의 增加에 공헌하였다. 그리고 진입기업의 설비투자와 기존기업의 이에 대한 설비갱신투자도 相關産業으로 파급효과를 가져와 경제성장률을 증가시켰다.¹⁶⁾

3. 日 本

흔히 ‘規制의 王國’이라고 불리는 日本에서는 民間部門에 대한 政府介入이 극히 다양하고 광범위하다. 認·許可 등에 관한 法令의 수만도 약 1,100件이며 여기서 派生된 認·許可, 報告類까지 포함하면 약 1萬件이 넘는다고 한다.¹⁷⁾

〈表 6〉은 1985년에 발표된 産業聯關表를 토대로 日本 公正取引委員會가 1989년 3월 31일 현재의 日本에서의 전체 부가가치총액에서 政府規制를 받는 分野의 비중을 측정한 것이다. 同 資料에 의하면 日本에서는 전체 부가가치총액에서 政府규제를 받는 部門의 비중은 약 40.8%이며, 이 중에서 강한 규제를 받는 分野의 비중은 24.1%이다. 〈表 6〉이 나타내듯이 강한 규제를 받는 分野는 1次産業과 3次産業에 집중되어 있으며, 製造業 등 2次産業은 상대적으로 약한 政府규제의 대상으로 되어 있다. 따라서 이러한 측면에서 일본의 공산품이 가격 및 품질면에서 높은 對外競爭力을 갖는 주요 요

16) 미국에서의 산업별 규제완화의 현황 및 효과에 관한 자세한 논의는 Weiss and Klass (eds.)(1981, 1986) 참조.

17) 이 숫자들은 新臨時行政改革推進審議會가 日本의 認·許可關係 근거법령을 조사한 결과이다. 자세한 논의는 臨時行政改革推進審議會事務局(1988) 참조.

〈表 6〉 日本에서의 政府規制部門의 比重

(단위: 億엔, %)

	附加價値額 構成比	政府規制分野의 加重値	政府規制分野의 同一産業內에서 의 加重値	政府規制가 강한 분야의 加重値
農 林 水 産 業	3.0(3.5)	2.6 (3.1)	85.5(87.6)	1.7 (1.8)
鑛 業	0.3(0.6)	0.3 (0.6)	100.0(100.0)	0.2 (0.4)
建 設 業	7.2(9.3)	7.2 (9.3)	100.0(100.0)	0 (0)
製 造 業	28.0(28.3)	4.7 (5.6)	16.8(19.9)	2.8 (3.4)
都 賣 · 小 賣	12.4(14.4)	- (-)	- (-)	- (-)
金 融 · 證 券 · 保 險	5.5(4.7)	5.5 (4.7)	100.0(100.0)	5.5 (4.7)
不 動 産	9.5(9.3)	0.3 (0.3)	3.6(3.6)	0.3 (0.3)
運 輸 · 通 信	6.5(6.0)	6.2 (5.7)	95.3(96.1)	5.9 (5.4)
電 氣 · 가 스 · 水 道	2.9(2.3)	2.9 (2.3)	100.0(100.0)	2.9 (2.3)
서 비 스 業	20.5(17.5)	11.2 (8.5)	58.4(48.6)	4.9 (3.4)
其 他	4.3(4.3)	0 (0)	0(0)	0 (0)
合 計	3,302,060 100.0(100.0)	1,347,168 40.8(40.1)	- (-)	797,217 24.1(21.8)

註: 1) 1989년 3월 31일 현재의 규제임.

2) 合計欄은 附加價値金額과 構成比임. () 안은 1980년 산업연관표를 토대로 1987년 4월 1일 시점의 규제에 근거한 比重임.

資料: 公正取引委員會(1989). [鶴田俊正·宮智宗七(編)(1990), p.26에서 재인용]

인이 2次産業에서의 상대적으로 낮은 政府 介入이라는 견해도 있다.¹⁸⁾

日本에서의 정부규제완화는 1980년대에 들어서 광범위하게 실시되었다. 일본의 규제 완화정책은 總理直屬下의 자문기관인 臨時 行政調査會(臨調, 1981~83), 舊臨時行政改革推進審議會(舊行革, 1983~86), 新臨時行政改革推進審議會(新行革, 1987~90)가 큰 역할을 맡았다.

18) 鶴田俊正·宮智宗七(編)(1990), p.25.

臨調에서는 行政組織의 통폐합, 3公社(전신전화, 철도, 항공)의 民營化, 年金制度의 改革 등 광범위한 개혁을 제안하였는데, 그 중 公企業民營化가 가장 중요한 개혁이었다. 舊行革에서는 국내시장개방이라는 전제 아래 檢査檢定制度, 基準認證制度, 資格檢定制度 등 사회적 규제의 완화를 제안하여 정부가 이를 수용하였으며, 금융, 운송, 에너지 등에서의 경제규제완화를 제안하였다. 新行革에서는 정부규제 전반에 걸친 규제완화를

추진하기 위하여 小委員會를 설치하여 流通, 物流, 情報通信, 金融, 에너지, 農産物, 뉴비즈니스(리스업, 노동과전, 소포운송, 영화) 분야에 대한 경제규제완화를 건의하였다.¹⁹⁾

日本에서의 규제완화정책의 효과는 電氣通信産業과 金融業, 航空産業을 제외하고는 뚜렷한 효과가 나타나지 못하였다. 규제완화 효과가 명료하게 나타나지 못한 이유는 다음과 같다. 첫째, 臨時行政調査會 및 舊/新行政改革審議會가 많은 산업에 걸쳐 규제완화조치를 제안하고, 정부가 이를 추진해 왔지만 전기통신을 제외한 기타의 산업에서는 규제완화조치가 부분적, 단편적이었거나 구체성을 결여하였었다. 그리고 둘째로, 규제완화의 조치가 구체적으로 이루어졌음에도 불구하고, 行政指導에 의해 실질적 경쟁이 제한되었다. 일본의 행정지도는 실정법의 규정을 초월하는 것이 많으며, 그것이 규제완화후에도 실질적인 경쟁을 저해하는 원인이 되었다. 셋째로는 규제완화후에도 경쟁이 제한되고 있는 산업에서는 그 배후에 기업간의 共同行爲가 존재하는 경우가 적지 않았다는 점이다. 즉 규제완화에 따라 요금이 자유롭게 설정될 수 있다고 하더라도 카르텔적 협조관행이 여러 산업분야에 잔존해 오고 있으며, 日本의 公正取引委員會도 이러한 競爭制限의 共同行爲에 적절히 대응하지 못

하였다.

4. 美·日の 規制緩和經驗이 우리에게 주는 示唆點

美國에서의 성공적 규제완화 추진과 日本에서의 제한적 효과의 원인이 우리에게 주는 시사점을 규제완화의 範圍, 推進主體 및 政策環境, 規制緩和過程 등의 측면에서 비교하고자 한다.

美·日の 규제완화는 전산업에 걸쳐 광범위하게 이루어졌다는 점에서는 일치하나, 규제완화의 내용면에는 차이가 있다. 미국의 경우 新規企業의 進入과 산업내 事業領域制限의 폐지가 주요항목이었으나, 日本에서는 3公社의 民營化를 제외하고는 業務規制 및 資産運用規制, 營業時間規制 등 세부적인 절차규제의 완화가 주종을 이루었다.

특히, 양국의 차이가 가장 크게 나타나는 것은 규제완화의 推進主體 및 政策環境面이다. 美國의 경우 규제완화의 추진주체가 규제담당기관인 경우는 극히 예외적이며, 대부분은 行政首班인 대통령의 직속기구, 立法府의 小委員會, 그리고 司法府를 통하여 이루어졌다. 또한 1970년대 초부터 지속적으로 이루어진 규제완화정책은 정부의 여러 경제정책들 중 政策優先順位가 가장 높았으며, 규제완화가 중요한 정치적 상징의 위치에 이르게 되었다.²⁰⁾ 日本에서도 규제완화의 추진주체는 총리직속하의 臨調, 舊/新行革 등에 의하여 이루어졌으나 총리에 대한 자

19) 日本에서의 産業別 規制緩和의 현황과 효과에 대한 자세한 논의는 經濟企劃廳總合企劃局(編)(1989), 臨時行政改革推進審議會事務局(1988) 등 참조.

20) Derthick and Quirk(1985), ch.2 참조.

문기관의 성격을 갖는 上記 機關의 정책건의를 직접 정책에 반영할 수 있는 下部推進 機關이 없었으므로 실질적인 規制緩和는 規制의 主務部處가 담당하였다. 그리고 日本에서의 規制緩和의 정부내 政策優先順位는 3 公社 民營化 문제를 제외하고는 그리 높지 않았다고 평가된다. 분야에 따라서는 규제완화가 일본정부의 자체적인 정책결정에 의하여 이루어진 것이 아니라 美國의 對外市場 開放 壓力에 이끌려 피동적으로 이루어졌다(예를 들어, 大規模小賣店法の 개정을 비롯한 流通分野의 規制緩和). 일본의 경우, 정부의 규제완화에 대한 정책의지가 높지 않았으므로 규제완화로 인한 관련법 개정 이후에도 行政指導, 窓口指導 등의 간접적인 방법이 동원되어 정부규제가 지속되었다.

美國에서의 규제완화과정은 1970년대와 1980년대에 걸친 이해당사자들간의 장기간의 충분한 논의와 의견수렴의 과정이었다. 美國의 司法審査體制의 비효율성도 일부의 원인으로 작용하였으나 AT & T의 分割은 10여년의 기간에 걸쳐 이루어졌다. 또한 美國에서는 被規制集團의 반발을 극소화시키고, 규제완화의 부작용을 줄이기 위하여 의회의 청문회활동 등을 통하여 이해당사자들의 참여를 적극 유도하였다. 반면에, 日本의 규제완화과정은 미국에 비하여 상당히 짧은 기간동안에 官主導에 의하여 이루어졌다.

IV. 政府規制合理化를 위한 政策課題 및 對應方案

1. 政府規制 合理化의 基本方向

政府規制緩和는 정부개입의 전면적·무조건적인 중지만으로는 소기의 목적을 달성하기 힘든 경우가 많으며, 規制緩和와 더불어 정부의 강력하고 치밀한 보완조치가 따라야 한다. 즉 정부규제완화는 政府介入의 합리화 또는 政府介入의 성격변화 과정으로 이해되어야 한다.

향후 政府規制改革의 기본방향은 經濟的 規制의 대폭적인 완화와 社會的 規制手段의 합리화에 초점을 맞추어야 한다. 또한 經濟的 規制의 완화로 야기될 것으로 예상되는 과당경쟁의 문제, 독과점화의 문제, 대기업의 불공정거래문제 등은 경제적 규제의 완화와 더불어 「獨占規制및公正去來에 관한法律」의 운용강화로 해결해야 한다. 경제적 규제의 완화와는 달리 환경오염 방지, 산업재해 감소 등을 위한 社會的 規制는 합리적으로 강화되어야 한다. 그러나 사회적 규제의 강화가 기업의 自律性 沮害를 최소화시키기 위한 제도적 장치가 강구되어야 한다. 예를 들어, 사회적 규제의 방법으로서 指示·命令의인 수단보다는 기업이 스스로의 결정에 따라 규제에 순응할 수 있는 誘引的 手段을 택하는 것이 바람직하며, 進入規制,

施設基準 등 事前的 規制에서 成果規制 위주의 事後的 規制로 전환하도록 해야 한다.

經濟的 規制에 포함되는 競爭制限的 規制와 行政節次的 規制의 완화가 모두 중요한 정책과제이기는 하나 규제합리화의 기본목적이 경쟁의 촉진을 통한 市場機能의 회복과 消費者厚生의 增進에 있음에 비추어 볼 때, 그리고 지금까지의 규제완화대상이 行政節次的 規制의 완화에 치중되었던 점을 고려할 때, 향후의 경제규제완화의 주대상은 競爭制限的 規制의 완화에 치중하여야 한다.

認·許可, 價格規制, 事業領域規制 등 競爭制限的 規制는 기존사업자와 규제당국이 모두 기득권계층으로서의 이해를 공유하기 때문에 규제완화 추진시 이들의 반발을 물리칠 수 있는 방안이 요구되며, 節次·基準 등에 관한 行政節次的 規制의 경우 기존사업자는 규제완화의 수혜자이지만 규제당국은 여전히 기득권계층이기 때문에 규제당국의 반발에 효과적으로 대처해야 한다. 또한 競爭制限的 規制의 緩和時 법령상의 개정뿐만 아니라 꾸준한 사후이행점검이 필요하다.

21) 巨大民營公企業(母企業)과 그의 子會社가 새로운 경쟁사업자들에 대하여 행사할 가능성이 높은 경쟁제한적 행위는, 첫째 母企業으로부터 子會社로의 부당한 相互補助(cross subsidy), 둘째 거대한 경제력을 가진 거대민영공기업의 약탈적 가격설정(predatory pricing), 그리고 원료 및 원자재의 독점적 공급주체인 母企業이 자신의 子會社와 경쟁관계에 있는 他企業들에 대한 독점적 차별(monopolistic discrimination) 등을 들 수 있다. 이러한 관점을 전기통신분야에 적용한 연구결과는 崔鍾元·崔炳鎭(1991) 참조.

認·許可制가 등록제 또는 신고제 등으로 진입규제가 완화되더라도 등록요건을 까다롭게 하거나 주무부처가 신고수리를 거부할 경우, 또는 가격자율화 이후에도 주무부처가 行政指導 등을 통하여 사업자들간의 價格談合行爲를 조장할 경우, 규제완화의 효과가 나타날 수 없기 때문이다.

그동안의 정부의 경제적 규제의 완화대상 산업은 酒類産業이 가장 대표적인 산업이었으며, 그 밖에 煉炭, 食品, 自動車管理, 醫藥品, 化粧品, 運送産業 등 規制緩和의 효과가 국민들에 의하여 비교적 단기간내에 느낄 수 있는 분야에 치중되었으나, 향후의 규제완화의 주대상산업은 국민경제상 비중이 크고 경쟁제한적 요인이 많은 주요산업으로 확대되어야 한다. 즉 金融産業, 流通 및 서비스産業에서의 규제완화와 아직도 국민경제상 큰 비중을 갖는 公企業의 民營化가 중요한 政策課題로 대두된다. 또한 民營化 이후에 나타날 産業組織政策上的 문제로서 巨大民營公企業이 新規進入企業에 대하여 행사할 가능성이 큰 각종의 경쟁제한적 행위에 대한 적절한 정책대응이 요구된다.²¹⁾

經濟的 規制의 목적을 명확히 하고 목적에 맞는 수단을 대응시켜야 한다. 즉 産業別로 시행되어 온 규제의 목적과 수단의 타당성을 국가여건의 변화에 비추어 전면적으로 재검토하여야 한다. 우리나라 정부규제의 특징은 규제목적에 여러가지 사회·경제적 고려가 중첩되어 규제목적이 불명확하다는 점이다. 또한 社會的 規制目的의 수단으로서

진입제한, 가격규제 등 경제적 규제수단이 동원되어 규제완화의 추진에 어려움을 준다. 예를 들어, 規制導入 初期에는 특정산업을 보호하기 위한 경제적 규제의 의미를 가졌던 진입규제가 시간이 경과함에 따라 특정산업보호의 의의가 없어졌음에도 불구하고 消費者保護, 環境保護 등의 社會的 規制의 手段으로서 계속되는 경우가 많다. 즉 특정산업의 경우 생산자보호수단인 진입규제 혹은 가격규제가 소비자보호라는 명목 아래 지속되고 있다.²²⁾

經濟的 規制의 緩和와 달리 환경보호, 산업안전, 소비자보호, 식품위생 등 일반국민의 건강과 안전에 관한 社會的 規制는 앞으로 지속적으로 강화되어야 한다. 開發年代에는 도입이 억제되었다가 최근에 도입되기 시작한 사회적 규제 자체에 대한 성급한 규제완화 논의는 매우 위험한 일이다. 다만 사

회적 규제의 수단을 합리화하여 비용효율적인(cost effective) 규제수단을 모색하는 것은 현단계에서 중요한 정책과제이다.

社會的 規制手段의 合理化를 위해서는 첫째, 사회적 규제에 대한 기업의 규제순응비용을 감소시키기 위하여 시장기능을 활용한 규제수단을 도입하여야 한다. 현재 미국 등 선진국에서 환경규제수단으로 이용되고 있거나 이용이 고려되는 배출감소신용제도(emission reduction credit system), 상쇄제도(offset system), 포말제도(bubble system), 상계제도(netting system) 등의 도입 방안을 모색하여야 한다.²³⁾ 둘째, 현재 事前的 規制로 된 사회적 규제수단을 事後的 制裁方式으로 전환하여 각 기업이 자신의 입장에 맞는 가장 효율적인 규제순응방법을 찾도록 한다. 즉 현재의 환경규제, 보건의료 관련 규제, 산업안전규제는 대부분 설비규모나 생산공정, 사용연료의 종류 등 사전적 규제방식을 택하고 있으나 이를 오염배출의 정도나 피해정도 등에 근거한 성과규제방식의 사후적 규제로 전환하여야 한다. 셋째, 사후적 규제에 인하여 폭증하는 행정수요에 대처하기 위하여 시민단체, 공익단체의 고발기능을 강화하고, 새로운 감시기법을 지속적으로 개발하여야 한다.

끝으로, 기존의 불합리한 政府規制의 완화와 폐지는 중요한 政策課題이나, 앞서 살펴 보았듯이 規制에 의하여 형성된 利益集團의 반발 및 規制機關의 소극적 태도로 말미암아 매우 어려운 작업이며, 그에 따른 일정한

22) 崔炳善(1992), pp.683~684.

23) 排出減少信用制度란 어떤 오염원이 배출허용 기준보다 적은 양을 배출할 경우 이를 신용(credit)으로 간주하여 이의 교환을 허용하는 방식이며, 相殺制度란 배출기준에 상당하는 오염권을 발부하여 당해 주변환경에 유통시키되, 오염권의 가격은 주변환경에 따라 각각 다르게 하는 방식이다. 새로운 오염원은 기존의 오염원으로부터 신용을 구입하여 오염을 배출하므로 지역내의 총체적 오염수준은 증가하지 않는다. 泡沫制度는 공해발생의 총량을 공단단위 또는 지역단위로 광역화하여 관리하는 방식이며, 相計制度는 포말제도와 유사한 제도로서 기존 공장의 확장이나 시설변경시 새로운 오염원으로 분류되어 엄격한 최소오염배출기준을 적용받지 않고 기존의 배출감소신용을 사용할 수 있도록 하는 제도이다.

한계가 있다. 따라서 보다 실질적이며 중요한 정책과제는 不合理한 政府規制 自體가 도입될 수 없는 제도적 장치의 확보이다.

2. 政府規制 合理化를 위한 政策對應

가. 規制緩和 推進主體의 改革

정부규제 합리화를 지속적으로 추진하기 위한 「規制緩和推進企劃團」(假稱)을 상설기구로 두어 규제완화 관련업무를 전담시키도록 해야 한다. 규제기관에 의한 규제완화 추진에는 일정한 한계가 있음은 앞서 지적하였던 바와 같으며, 美國의 규제완화사례에서도 보았듯이 규제완화의 추진에는 專門知識이 필요하고, 長期的인 시각에서 지속적인 업무추진이 필요하므로 하부추진기관이 존재하지 않는 한시적 성격의 委員會制度는 적절한 조직형태가 아니다. 또한 규제완화는 기득권 상실을 우려하는 被規制集團 및 規制機關의 반발을 극복하여야 하므로 강력한 政策執行力이 필요하다.

「規制緩和推進企劃團」을 設置함에 있어 同 機構를 政府內의 어디에 둘 것인가에 대해서는 다음과 같은 세가지 대안을 생각할 수 있다. 첫째 대안으로서 同 機構를 대통령 직속으로 두는 방안이다. 이 경우 規制緩和에 대한 最高政策決定權者의 강력한 지지를 받을 수 있어서 既得權階層의 반발을 극소화시킬 수 있다는 長點이 있으나 大統領直

屬機構가 비대화한다는 短點이 지적될 수 있다. 둘째 대안은 국무총리직속으로 두는 것으로서, 이 경우 大統領直屬機構의 비대화는 방지할 수 있으나 우리나라와 같이 대통령 중심제하에서 국무총리의 지원과 관심이 얼마나 효율적으로 既存事業者나 事業者團體 등 既得權階層의 반발과 規制當局의 消極的 態度를 극복할 수 있을지가 의문이다. 셋째 대안은 현재 經濟企劃院組織의 業務調整을 통하여 規制緩和推進機構를 經濟企劃院內에 두는 것이다. 이 방안은 政府內 組織 및 人員의 純增加 없이 規制緩和 專擔機構를 설치할 수 있다는 長點이 있으나 그 機構가 규제완화과정에서 반드시 필요한 最高政策決定權者의 관심과 지원을 얼마나 받을 수 있을지가 문제가 된다. 따라서 規制緩和推進機構의 政府內 位置는 앞으로도 지속적인 논의를 거쳐 결정하되 앞서 언급한 세가지 대안의 長·短點을 고려하여야 한다.

「規制緩和推進企劃團」의 구성은 규제완화 업무에 대한 전문적 지식과 기득권 집단의 반발을 이겨 나갈 수 있는 中立的 人士들로 구성하되, 企劃團의 長의 任期를 일정기간 보장함으로써 정책결정의 독립성과 업무수행의 계속성을 유지하는 방안을 고려할 필요가 있다. 企劃團의 주요업무는 규제완화 대상산업 및 과제의 발굴, 세부추진계획의 수립 및 시행, 관련부처와의 업무협약, 既施行된 규제완화업무의 이행점검 및 평가 등으로 요약된다. 企劃團과 關聯部處와의 관계는 규제완화사안에 따라 탄력적으로 운용하

여야 할 것이다. 관련부처의 반발 및 피규제 집단의 저항이 강할 것으로 예상될 경우에는 企劃團이 직접 규제완화계획수립 및 사후평가를 담당하고, 그렇지 않을 경우에는 세부추진계획수립은 企劃團이 담당하고 계획의 시행과 사후이행점검은 관련부처에서 한 후 企劃團에 보고하도록 한다.

나. 持續的인 産業調査·研究의 遂行 및 「規制緩和民間協議會」(假稱)의 構成

실효성 있는 규제완화정책수립의 전제는 내실 있는 産業研究 및 규제의 效果分析이다. 지금까지의 産業別 規制研究는 규제의 문제점이나 규제완화의 당위성에 대한 추상적인 언급에 그쳤으나, 향후에는 정부규제의 효과에 대한 分析的·計量的 研究에 주력하여야 한다. 특히 규제의 비용에는 규제실시에 따른 行政費用뿐만 아니라 민간의 規制順應費用까지 포함시켜야 할 것이다.

규제완화정책의 추진에서 산업조사·연구의 중요성은 미국의 규제완화사례에서 찾을 수 있다. 美國의 規制緩和政策은 1960년대 중반부터 시작된 經濟學者들의 방대한 규제의 효과분석에 의하여 始發되었다. 美國에서는 1967년과 1975년 사이에 Ford Foundation에서 Brookings Institution에 대하여 産業別 經濟規制의 효과분석을 위하여 180萬 달러의 연구지원금을 지원하였다. 이러한 연구지원은 22권의 책, 65개의 연구논문, 그

리고 38개의 박사학위논문을 발간시켰으며, 이러한 연구결과는 1970년대 및 1980년대의 미국의 규제완화정책의 큰 방향을 결정 지었다.²⁴⁾

규제완화의 대상분야는 매우 광범위할 뿐만 아니라 부문별 규제는 각기 다양한 특징을 내포하기 때문에 「規制緩和推進企劃團」內的 인력만으로는 경제적 규제의 실태와 문제점을 정확히 파악하기 어려울 것이다. 따라서 企劃團 산하에 部門別(産業別) 「規制緩和民間協議會」(假稱)를 설치하도록 한다. 부문별 「規制緩和民間協議會」는 관련산업에 대한 전문지식을 갖고 있는 학계와 연구기관의 연구자 및 이해관계집단의 대표, 그리고 言論人 등을 중심으로 구성하여, 부문별 규제완화 대상과제 선정 및 과제별 추진계획에 관해 협의하고, 그 결과를 企劃團에 정책건의할 수 있도록 한다. 부문별 민간 협의회는 필요에 따라 小委員會 및 分科委員會를 두어 실무자들에 의한 실질적 협의가 이루어지도록 하며, 政策協議會 등을 통한 일반국민의 의견수렴과정을 제도화하도록 한다.

다. 被規制集團의 反撥에 대한 段階的 對應

經濟的 規制로 말미암아 시장보호, 가격안정 등의 혜택을 받은 기존사업자들의 규제완화에 대한 반발을 극소화시키기 위해서는 단계적인 추진전략에 입각한 종합적이고 체계적인 접근이 필요하다. 美國의 경우, 규제완화는 세 단계에 걸쳐 진행되었다. 그 첫째

24) Dertthick and Quirk(1985), p.36.

단계는, 經濟學者들을 중심으로 구성된 研究機關(Brookings Institution, American Enterprise Institute 등) 및 相關학자들의 規制 효과에 대한 研究단계인 分析的 處方의 단계이다. 그리고 둘째로는, 規制완화에 깊은 이해와 관심을 가진 학자들이 行정부내의 주요 기관(CEA : Council of Economic Advisers, OMB : Office of Management and Budget, Justice Department, FTC : Federal Trade Commission 등)에 직접 참여하거나, 정치적 영향력을 가진 인사(「케네디」상원의원, 「포드」대통령 등)들의 지지를 얻어 規制완화가 중요한 政策選擇 또는 政治的 象徴의 위치에 이르는 단계이다. 마지막으로 規制緩和가 정부전체에서 하나의 政策流行으로 되어 規制완화에 대한 반대 자체가 어려운 단계로서 이 단계에서는 規制기관 스스로가 자신의 規制권한을 폐지 또는 약화시키는 개혁안을 제출(예를 들어, CAB의 폐지)하게 된다.²⁵⁾

우리나라의 경우에도 規制緩和推進에는 다음과 같은 단계적 접근이 바람직하다고 하겠다. 첫째, 規制의 효과에 대한 費用-便益分析이나 危險-便益分析을 통하여 불합리한 規制의 후생손실이 얼마나 큰가에 대한 정보나 자료를 지속적으로 연구하여야 한다. 둘째, 研究기관이나 相關학자들에 의한 規制의 효과분석 및 規制완화 추진방안에 대한 사회 각계·각층의 의견수렴 및 홍보활동이

필요하다. 規制완화시책을 지속적으로 추진하기 위해 무엇보다 중요한 것은 規制완화의 가장 큰 수혜자인 一般국민들의 지지와 호응을 얻는 것이다. 規制완화에 대한 一般국민들의 이러한 지원을 얻기 위해서는 規制의 폐단과 改善必要性, 그리고 市場機能에 대한 신뢰를 심어주어야 하며, 이를 위해서는 規制완화에 대한 지속적인 문제제기, 공청회 등을 통한 一般국민들의 의견수렴 및 설득이 필요하다. 셋째, 권한약화를 우려하는 規制擔當機關의 소극적 태도에 비추어 規制기관 스스로에 의한 획기적인 規制개혁을 기대하기 어려우므로 規制기관과 긴밀한 상호관련을 갖는 行政機關이나 規制機關의 上級機關의 적극적인 역할이 필요하다.

라. 規制緩和過程의 合理化 및 利害當事者의 參與擴大

정부가 의도한 規制완화의 효과가 충분히 발휘되기 위해서는, 그리고 政府가 의도하지 않은 부작용을 극소화하기 위해서는 規制緩和過程이 공정한 절차에 의하여 이루어져야 하며, 특히 機會均等の 原則에 입각한 다양한 이해당사자의 적극적 참여유도가 중요한 과제이다. 앞서 언급하였듯이 經濟的 規制의 완화로 인한 가장 큰 수혜집단인 一般국민들은 집단행동의 딜레마로 인하여 조직적인 힘을 발휘할 수 없으므로 一般국민들의 이익을 대변할 수 있는 公益團體, 市民團體의 육성과 그들이 規制완화과정에서 적극적으로 참여할 기회를 보장하여야 한다. 또한 현재

25) *Ibid.*, pp.35~55.

형식적으로 운용되고 있는 立法豫告制와 公聽會의 실질적인 활용방안을 모색하여야 할 것이다. 시민단체나 공익단체의 政策樹立過程에의 참여는 이미 결정된 사항에 대한 형식적 추인의 절차로서, 또는 외적 정당성 확보의 수단으로서 악용되어서는 안되며, 規制政策 또는 規制緩和政策決定의 초기단계에서부터 이루어지도록 해야 한다. 또한 組織化되기 어려운 일반시민의 이익의 대변을 위하여 규제의 폐단에 대한 言論의 관심과 심층보도가 중요하다.²⁶⁾

규제완화과정의 합리화를 위한 전제는 行政情報의 公開問題이다. 규제완화시 그 속도 및 방법의 결정, 그리고 규제완화에 따른 利害關係의 합리적 조정을 위하여는 關聯情報의 充分·正確·迅速한 확산이 필요하다. 정보는 시장투명성을 높여 경제주체의 합리적 기대를 조성할 뿐만 아니라 정부를 포함한 모든 당사자들의 행동에 대한 사회적 여과 기능을 수행하여 政治的·經濟的 民主主義를 이룩하는 핵심적 요인이 된다. 情報의 최대생산자인 政府는 자신의 情報機能을 확충하면서 이를 일반국민들이 쉽게 접근할 수 있도록 해야 한다.²⁷⁾

規制緩和過程의 합리화를 위한 가장 근본적인 해결책은 선진국, 특히 英美法系의 국가에서 채택되고 있는 行政節次法의 제정 및 활용이다. 行政節次法은 規制緩和를 포함

한 모든 行政過程의 절차, 참여주체 및 참여방법에 관한 일반적인 사항을 규정함으로써, 특히 국민의 기본권, 재산권의 보호에 초점을 맞추고 있다. 行政節次法의 제정은 우리나라의 行政法體系에 일대 변혁을 가져올 수 있는 획기적인 일이지는 하나, 현재의 사정으로 보아 단기간내에는 그 실현이 어려울 것으로 판단된다. 그러나 일반적인 行政節次法의 제정에 앞서 국민의 권리 및 재산관계에 커다란 영향을 미치는 개별적인 분야에서의 定型的인 行政處理節次(standard operating procedures)의 정립은 가능하다고 판단된다. 따라서 정부규제완화의 경우에도, 각 부처가 각기 상이한 절차에 의해 정책결정을 하여온 지금까지의 관행에서 벗어나 통일된 규제완화관련 행정처리지침을 만들고, 이에 따라 체계적으로 이해당사자의 참여를 보장하는 것이 바람직하다고 하겠다.

3. 새로운 政府規制 導入合理化를 위한 制度改革

불합리한 政府規制에 대한 統制手段에는 事後的인 統制와 事前的인 統制가 있다. 事後的인 統制는 앞서 살펴본 정부규제완화 내지는 폐지가 대표적이며 그 밖에 立法府와 司法府에 의한 통제가 있다. 立法府에 의한 통제에는 日沒法(sunset law)이 있다. 이는 국회에서 규제기관의 설치근거법 제정시 그 기관의 존속기간을 정한 후, 그 기간이 도래하기 전에 규제기관의 성과를 심사

26) 崔炳善(1992), pp.754~759.

27) 李奎億·李在亨(1992), pp.36~37.

하여 의회가 그 기관의 존속을 위한 再授權을 하지 않으면 자동적으로 폐지토록 하는 제도이다. 그 밖에도 규제기관의 규칙제정에 대한 立法府의 拒否權, 議會의 豫算審議權을 이용한 規制機關 統制가 있다. 司法府에 의한 統制는 규제기관의 결정에 대한 司法的 審査를 통한 개인과 기업의 권리보호이다.

政府規制에 대한 事後的 統制는 제도 자체의 의의에도 불구하고 美國을 비롯한 制度施行國에서 政府規制의 문제점 해결에 큰 공헌을 하지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 그 이유는 기술적 전문성을 요구하는 규제기관의 결정을 심사할 능력이 立法府와 司法府에 결여되었다는 점과 규제에 의하여 생성된 이익집단의 영향력 증대에 있다. 따라서 政府規制에 대한 가장 효율적인 통제 는 事前的인 統制로서 불필요한 정부규제의 도입억제를 위한 制度的 裝置가 요구된다. 本 研究에서는 현행법상의 규정에도 불구하고 형식적으로 운용되고 있는 「獨占規制및 公正去來에 관한法律」(以下 公正去來法) 第63條에 의한 競爭制限의 法令 및 處分에 대한 「公正去來委員會」와의 事前協議의 活性化와 政府規制의 事前審査를 위한 방안을 제시하고자 한다.

가. 公正去來委員會와의 事前協議의 實效性 提高

1) 事前協議의 根據

公正去來法 第63條에서는 관계행정기관의 長이 競爭制限事項을 내용으로 하는 法令의

制定·改正이나 行政處分, 命令 또는 承認을 하고자 할 때에는 미리 公正去來委員會와 협의하여야 한다고 규정하고 있다. 同條는 미국, 일본, 독일 등의 獨占禁止法 體系에서는 찾을 수 없는 우리나라 고유의 규정으로서 정부에 의한 경쟁제한적인 행위를 합리적으로 조정하고자 한 조항이다. 우리나라와 같이 官主導下의 開發年代를 경험한 나라에서는 그 잠재적 영향력 및 파급효과는 매우 크다고 할 수 있다.

2) 事前協議條項의 運用實績 및 問題點

〈表 7〉에서도 잘 나타나고 있듯이 법령에 대한 협의는 그 是正實績이 全體의 26.4%로서 매우 낮은 상태이다. 그러나 그보다 더 큰 문제는 法令보다 훨씬 많을 것으로 예상되는 行政處分の 경우, 협의건수가 法令의 경우보다도 적다는 점이다. 공정거래위원회와의 사전협의의 대상이 되었던 행정처분은 주로 과학기술처의 국내신기술보호를 위한 행정처분이었으며, 他 經濟部處가 競爭制限의 行政處分 등에 대한 협의를 요구한 적은 거의 없었다.

公正去來委員會와의 事前協議의 운용실적이 저조한 이유는 다음과 같다. 먼저, 경쟁제한적 법령의 제정·개정 또는 행정처분시 공정거래위원회와의 사전협회가 각 個別法에 명시되어 있지 않아 公正去來法 第63條의 실효성 있는 운용이 어려웠다는 점이다. 또한 공정거래법에 의한 사전협의조항 위반에 대한 制裁措置가 존재하지 않으므로(예

〈表 7〉 事前協議條項의 運用實績과 問題點

(단위: 件數)

		81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	計
法令	協議	16	18	35	55	35	37	58	65	51	36	75	481
	是正	2	1	12	25	14	18	16	5	6	7	21	127
行政處分	協議	2	2	4	7	22	20	22	—	1	—	3	83
	是正	2	2	4	7	19	10	1	—	1	—	1	47
計	協議	18	20	20	62	57	57	80	65	52	36	78	564
	是正	4	3	3	32	33	28	17	5	7	7	22	174

資料: 公正去來委員會(1992b).

컨대, 公正去來委員會와의 事前協議를 거치지 않은 競爭制限的 法令 또는 處分의 無效化 등), 관련 행정기관의 착오, 고의, 또는 ‘競爭制限的’이라는 용어의 해석에 대한 견해차이로 사전협의를 거치지 않을 경우, 이를 저지할 제도적 장치가 없었다. 그리고 무엇보다 이러한 가능성을 크게 만드는 것은 사전협의를 대한 公正去來委員會의 권한은, 관계기관의 長이 사전협의를 요구할 경우에 응하여 관련조치를 취할 수 있는 소극적 권한만을 규정하였을 뿐, 경쟁제한적 법령이나 처분에 대하여 相關 행정기관에게 事前協議를 요구할 수 있는 적극적 권한이 아니라는 점이다.

3) 改善方案

따라서 위와 같은 문제점들을 개선하기 위한 방안으로서 첫째, 相關 행정기관이 경쟁제한적 행정행위를 할 가능성이 있는 부분에 대하여 公正去來委員會와의 事前協議

를 거치도록 하는 조항을 각각의 개별법에 명문화시켜야 한다. 둘째로, 事前協議를 거치지 않은 법령이나 처분의 효력을 다룰 수 있는 근거와 公正去來委員會가 相關 행정기관에게 적극적으로 협의를 요구할 事前協議要求權의 근거를 공정거래법에 명시하여야 한다. 셋째, 相關부처에서의 사전협의를요구시 公正去來委員會의 심의가 충분히 이루어질 수 있도록 일정한 심의기간을 보장하여야 한다. 또한 公正去來委員長이 經濟長官會議나 產業政策審議會의 당연직 위원으로 참석하도록 하여, 相關부처와의 사전조정이 어려운 부분에 대한 委員會의 의견을 밝힐 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

나. 政府規制 事前審査機構의 設置

1) 美國의 事例

1970년대 이후 美國에서는 정부규제의 문제가 심화됨에 따라 규제도입시 事前審査를 강화하기 위하여 대통령직속하에 다양한 명

청의 規制審査機構를 설치·운영하여 대통령의 최종결정을 보좌하도록 하였다. 「닉슨」 행정부에서는 대통령직속의 OMB(Office of Management and Budget : 豫算管理局)에 ‘삶의 質 審査’(Quality-of-Life Review)기능을 부여하여 규제기관들이 새로운 규제를 도입하고자 할 경우, OMB와의 사전협의를 명문화하였다. 審査의 주요내용은 규제의 비용 및 편익의 예측과 대체적 규제수단의 모색이었다. 「포드」 행정부에서는 정부규제의 인플레이효과를 축소시키기 위하여 모든 규제기관의 新規規制에 대하여 ‘인플레이평가서’(inflation impact statements)를 「임금 및 물가안정위원회」(Council on Wage and Price Stability : COWPS)와 OMB에 제출하도록 하였다. 「카터」 행정부에서는 규제의 비용-편익분석을 본격적으로 도입하기 위해 「規制審査分析그룹(Regulatory Analysis and Review Group)을 설치하였다. 同 그룹은 OMB, CEA, COWPS, 상무성, 재무성의 副代表로 구성되었다. 「레이건」 행정부에서는 경제적 규제뿐만 아니라 사회적 규제에 의한 기업의 부담을 경감시키기 위하여 「規制緩和을 위한 大統領 特別作業團」(Presidential Task Force on Regulatory Relief)을 설치·운영하였다.²⁸⁾

2) 우리나라에서의 導入方案

현재 추진중인 규제완화와 더불어 새로운 정부규제에 대한 적절한 事前統制는 시장기

능의 활성화를 위한 중요한 정책과제이다. 특히, 규제의 타당성에 대한 費用-便益分析을 규제기관으로 하여금 사전에 실시하도록 하여 관련기관에 제출하게 하는 것은 規制導入의 당위성에 대한 증명의 부담(burden of proof)을 규제기관에게 줌으로써 불필요한 규제의 도입을 자제하도록 하는 효과가 있다.

규제의 事前審査機關 설치에는 크게 세가지의 세부적인 문제가 있다. 첫째, 사전심사기구의 정부조직내에서의 위치, 둘째 조직구성의 문제, 그리고 조직의 기능 및 권한의 문제이다. 이 세가지 문제는 政府內의 組織體系에 큰 영향을 미칠 수 있는 것들이므로 앞으로 많은 연구와 토론을 거쳐 결정할 문제이다. 다만 本 研究에서는 몇가지 대안의 제시 및 기본방향에 대해서만 언급하고자 한다. 事前審査機關의 정부내 위치는 앞서 살펴본 「規制緩和推進企劃團」의 설치여부와 밀접한 관련이 있다. 만약 기획단이 政府內에 規制緩和關聯 常設綜合專擔機構로 설치된다면 기획단이 규제의 사전심사기능을 담당하도록 한다. 또 다른 대안으로는 規制機關에 대한 실질적 통제수단은 결국 예산의 배정이므로, 豫算機能을 담당하는 정부부처에 同 機能을 부가시키는 방안도 고려할 수 있다. 조직구성시 가장 중요한 고려요인은 규제기관의 업무와 논리를 이해하고 비판할 수 있는 專門的 知識과 他 經濟·社會 政策과의 관련성을 전체적으로 평가할 수 있는 인사들로 구성되어야 한다는 점이다. 또한

28) Derthick and Quirk(1985), pp.29~32.

規制機關 또는 規制를 통하여 이득을 보게 될 이익집단의 영향력을 극소화시킬 수 있도록 組織構成員間에 상호 견제와 균형을 이룰 수 있도록 하여야 한다. 組織의 기능과 권한은 첫째, 규제기관이 새로이 도입하려는 규제의 비용-편익분석에 대한 審査權, 둘째 규제기관에 대한 事前協議要求權, 그리고 규제기관과의 의견대립시 대통령에게 자신의 의견을 최종적으로 보고할 수 있는 권한 등이 부여되어야 한다.

V. 結 論

政府規制改革은 財政·稅制改革, 金融改革 등과 함께 「新경제」의 핵심적인 제도개혁사항으로 등장하고 있다. 政府는 지난 3월 20일 「新경제 100日計劃」의 일환으로 「經濟行政規制緩和委員會」를 통하여 1차로 670개 과제에 대한 규제개선방안을 확정하였다. 本 研究의 結論으로서 최근 활발히 추진중인 규제개혁과정에서 나타난 몇가지 문제점과 그에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 규제개혁의 추진주체가 여전히 하부 실무집행기구가 없는 위원회 형태이며, 규제개혁의 실질적인 추진주체가 규제의 所管部處가 되어 근본적인 제도개혁의 걸림돌이 되고 있다. 規制改革에 대한 政府內의 정책의지가 높다고는 하나 이는 고위 정책결정

권자에 국한되며, 실질적으로 규제개혁을 담당하는 실무부처의 태도는 과거에 비해 크게 달라지지 않은 인상이 짙다.

대통령을 위시한 고위 정책결정권자들의 규제개혁에 대한 강한 정책의지는 개혁의 성공에 필수적임은 부인할 수 없는 사실이나, 우리의 경우는 대통령의 높은 관심이 또 다른 부작용을 야기시키고 있다. 즉 대통령의 높은 관심사항인 규제개혁을 추진하려는 기구가 정부내의 여러 곳에 설치되어 一線部處에게 많은 업무혼란을 주고 있다. 현재 규제개혁은 경제기획원을 중심으로 하는 「경제행정규제완화위원회」와 총리실 산하의 「행정쇄신위원회」로 업무구분이 모호하게 二元化되어 일선부처의 업무를 불필요하게 가중시키고 있다.

둘째, 규제개혁의 대상과제 선정이 왜곡되어 규제개혁의 본래적 의의가 상실되고 있다. 규제개혁, 특히 經濟的 規制緩和의 目標은 시장기능의 회복을 통한 소비자후생의 증진에 있는데, 현재의 규제개혁은 그러한 핵심정책목표와 일정한 거리가 있다. 즉 규제완화가 기존사업자들의 사업활동을 제약하여 온 각종 절차적 규제 및 규제기준의 완화에 초점이 맞추어졌으며, 진입제한, 가격규제, 사업영역규제 등 경쟁제한적 규제의 완화는 큰 진전을 보이지 못하고 있다. 이러한 왜곡된 규제개혁 대상과제 선정의 원인은 경제적 규제완화의 대상과제 발굴에서 事業者團體의 건의가 큰 비중을 차지하는데 있다. 기존사업자들의 이익을 옹호하는

經濟團體의 규제완화건의은 관련산업에 대한 심도 있는 산업연구가 충분치 못하고, 공익단체의 활동이 저조한 政策環境에서 큰 힘을 발휘할 수밖에 없다.

셋째, 規制改革이 核心課題 위주로 이루어지지 못하고 아직도 事案別, 件數爲主의 접근방법이 주종을 이루고 있다. 產業別로 다양하게 존재하는 經濟的 規制는 進入制限, 事業領域制限 등과 같은 核心的 分野에 대한 改善이 이루어지지 않는 한, 소비자나 일반국민들이 규제완화의 효과를 직접 느끼기 매우 어렵다. 지난 수년간 수백건에 이르는 經濟的 規制의 緩和에도 불구하고 소비자나 생산자가 규제완화의 효과를 확실히 느끼지 못한 가장 큰 이유는 핵심적 분야의 규제완화가 아직 이루어지지 못하고 있기 때문이다.

규제개혁이 핵심과제위주로 진전되지 못하는 가장 큰 이유는 다음과 같은 규제완화절차에 기인한다. 현재 일반적인 규제완화절차는 규제기관의 자체발굴에 의한, 또는 관련 사업자단체나 개인이 제기한 규제완화대상과제를 일차적으로 主務部處에서 심사한 후, 이를 위원회에 상정하는 형식을 취하고 있으나 관련분야의 전반적이고 핵심적인 문제는 長期政策課題로 분류되어 심의대상에서 제외되어 왔다. 따라서 위원회에서 최종적으로 다루게 되는 규제완화대상은 현재까지는 단편적이고 국부적인 문제들이었다. 이러한 접근방법을 조장하는 또 다른 이유는 규제개혁이 지나치게 성급한 시간표에 의하여 이루어진다는 점이다. 규제개혁은 다른

어떤 경제정책보다 충분한 사전준비와 이해당사자들의 의견수렴과정이 필요한 분야이나, 현재의 규제개혁은 짧은 기간동안에 가시적인 성과를 보이기 위하여 비교적 경미한 사안에 대한 규제완화에 치중하였다.

넷째, 政府의 규제개혁에 대한 정책의지가 높다고는 하나 경쟁제한적 규제의 완화에 대한 기존사업자들의 반발에 적절한 정책대응이 이루어지지 못하고 있다. 최근 「경제행정규제완화위원회」가 진입제한을 완화하려 하였으나 관련 사업자단체의 반대에 의하여 조치유보된 두부류 제조업 허가제의 폐지, 주한미군 군납업자 등록제도의 폐지, 鹽製造 허가제의 폐지 등이 대표적인 사례라 할 수 있다.

以上에서 살펴본 최근의 규제개혁추진과정에서 나타난 문제들에 대한 대응방안은 規制改革의 制度化이다. 규제개혁의 제도화를 위한 세부과제는 앞서 언급한 바와 같이 지속적인 규제완화추진을 위한 常設機關의 설치, 산업별 규제의 폐해에 대한 심도 있는 분석을 위한 產業調査·研究의 수행, 客觀的인 규제완화대상을 발굴하고 실효성 있는 세부추진계획수립을 위한 「규제완화민간협의회」의 구성, 그리고 規制緩和過程의 合理化 및 이해당사자들의 참여확대를 통한 被規制集團의 반발에 대한 단계적 대응 등으로 요약된다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 公正去來委員會, 『韓國의 政府規制緩和』, 政策資料 92-制度-23, 1992a.
_____, 『公正去來年報』, 1992b.
- 金在弘, 「政府規制의 類型別 問題點 分析」, 『規制緩和』, 創刊號, 1992, pp.83~94.
- 김재홍·이승철·김강수·홍성중, 『정부규제의 문제점과 개선방안에 관한 연구』, 規制研究시리즈 92-1, 1992.
- 李奎億·金鍾奭(編), 『政府規制와 競爭政策』, 韓國開發研究院, 1989.
_____, 『政府規制와 競爭政策(II)』, 韓國開發研究院, 1990.
- 李奎億·李在亨, 「政府規制緩和: 論理, 成果 및 評價」, 『規制緩和』, 創刊號, 1992, pp.22~38.
- 總務處, 『行政刷新白書』, 1992.
- 崔炳善, 『政府規制論』, 法文社, 1992.
- 崔鍾元·崔炳鎰, 「通信서비스市場 環境變化와 公正競爭促進方案」, 『公正去來』, 第3號, 1991, pp.186~201.
- 行政規制緩和 民間諮問委員會, 『行政規制緩和에 관한 建議: 建議書 I, II, III』, 1992.
- 公正取引委員會, 『競爭政策의 觀點からの政府規制의 見通し』, 1989.
- 經濟企劃廳總合企劃局(編), 『規制緩和의 經濟理論』, 大藏省印刷局, 1989.
- 臨時行政改革推進審議會事務局, 『規制緩和』, ぎょうせい, 1988.
- 鶴田俊正·宮智宗七(編), 『ポスト構造協議』, 東洋經濟新報社, 1990.
- Derthick, M. and P. Quirk, *The Politics of Deregulation*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1985.
- Meier, K., *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*, St.Martin's Press, New York, 1985.
- Weiss, L. and M. Klass(eds.), *Case Studies in Regulation*, Little, Brown and Company, Boston, 1981.
- _____, *Regulatory Reform: What Actually Happened*, Little, Brown and Company, Boston, 1986.
- Wilson, J., "The Politics of Regulation," in J. Wilson(ed.), *The Politics of Regulation*, Basic Books, Inc., New York, 1980, pp.357~394.
- Wolf, C. Jr., *Markets or Government*, the MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1988.