

# 新經濟5個年計劃의 規制改革<sup>(1)</sup>

徐 叡 潏 · 姜 光 夏

規制는 정부가 기업이나 개인에 대한 의무를 부과하는 다양한 형태의 수단으로 經濟의 규제, 社會的 규제, 行政的 규제로 분류된다. 규제의 존재 이유도 물론 정당한 것이지만 최근 몇 년간 많은 국가에서 시장기구의 작동을 원활하게 하기 위한 規制緩和가 이루어졌다.

우리 나라의 경우, 경제의 발전과 더불어 규제완화가 조금씩 이루어져 왔지만 본격적인 규제개혁 프로그램이 추진된 것은 新經濟5個年計劃이 처음이었다. 신경제5개년계획은 이제까지의 다른 5개년계획과는 달리 경제발전을 위한 원동력을 정부의 통제와 지시가 아닌 민간의 참여와 창의에 있다고 보고 있다. 이를 위해 기업의 경제활동을 제약하는 각종 규제를 완화할 것을 계획에 천명하고, 행정규제개혁과 병행하여 금융, 재정, 의식 부문의 개혁을 강조하고 있다. 이러한 개혁 프로그램은 과거 성장 위주의 수치화된 목표를 제시하던 개발계획과는 다른 새로운 형태의 경제계획이라 할 수 있다.

목표수립 단계에서 보면 신경제5개년계획의 규제개혁 부문의 목표는 다른 목표와 비교적 조화를 이루고 있다고 평가된다. 그러나 집행단계에서는 집행주체의 연속성 부족, 공무원의 참여를 유도하는 유인체계의 미비, 주기적인 보고체계 미확립 등 목표를 합리적으로 달성할 수 있는 여건이 마련되지 않았기에 계획을 꾸준히 집행하지 못하였다. 임기말인 1997년에 와서야 규제개혁의 체계성, 엄격성, 투명성을 확보하기 위한 노력으로 규제영향 평가제 도입, 법령정비, 규제기구의 일원화 등을 추진한 점은 긍정적으로 평가할 수 있기는 하지만 정책의 일관성 부족으로 초기의 계획이 꾸준히 실행되지 못한 점은 부정적인 평가를 면하기 어렵다.

## 1. 規制改革의 登場

우리 나라에서 경제적 규제는 건국초기로부터 거의 모든 산업부문에 걸쳐 광범위하게 이루어졌고, 산업정책을 추진하는 과정에서 지속적으로 확대되었다. 산업이 유치단계에 있을 때는 정부가 경제의 모든 문제들을 해결하는 것이 가장 효율적이라는 믿음 하에서 정부규제가 시작되었고, 경제 규모의 확대와 기술의 발전에 따라, 또 생산과 기업의 활동이 더욱 복잡해지면서 기하급수적으로 늘어난 정책과제의 해결을 위해 규제는 경제, 사회 모든 영역에서 확대되었다. 이렇게 증가한 경제적 규제는, 낙후되고 시장의 형성이 부진

(1) 이 연구는 서울대학교 두뇌한국21사업 대학교육개혁지원비의 지원에 의해 수행되었음.

하였던 당시의 경제상태를 고려할 때, 경제발전 및 산업구조 고도화를 추진하기 위한 정책수단을 제공함으로써 부족한 자원의 효율적 배분과 대외경제력 확보에 긍정적인 영향을 미쳐 짧은 기간내에 급속한 성장을 이룩하는 데 도움이 되기도 하였다.

그러나 1980년대에 들어서면서 경제규모가 커지고 산업의 발전이 이룩됨과 동시에 대내외적인 환경이 변화하면서 과거와 같은 정부주도의 경제운용 방식으로는 경제를 더 이상 발전시킬 수 없다고 보고, 민간의 창의력 발휘를 저해하는 각종 정부규제를 완화해야겠다는 정책사고의 전환이 이루어지게 되었다. 김영삼 정부가 내걸었던 ‘新經濟’도 국민의 자발적인 참여를 바탕으로 하고 기업에 대한 규제를 대폭 줄인 세계화, 국제화 시대에 걸맞는 경제를 의미하는 것이다. 국민의 참여와 창의력 발휘를 유발하기 위해서는 국민생활과 기업활동에 대한 정부의 규제가 대폭 완화 내지 철폐되어야 한다는 맥락하에 신정부는 “새로운 경제활력을 되찾고 실질적인 民間主導經濟를 달성하기 위하여 行政規制改革을 계획 기간 중에 지속적으로 추진하여 각종 규제를 완화할 것이다.”(대한민국정부(1993, p. 118))라는 목표하에 경제행정규제 완화를 신경제5개년계획의 4대개혁에 포함시킴으로써 이에 대한 강력한 의지를 표명하였다.

그동안 여러 차례의 경제계획이 만들어졌지만 規制緩和를 주요 개혁으로 분류하여 별도의 항목을 만든 것은 신경제계획이 처음이다. 이는 규제개혁의 필요성이 증대되었기 때문이기도 하지만 그래도 5개년계획에 이를 포함시킨 것은 본격적인 규제개혁을 강력하게 추진하기 위한 것이라는 의미에서 바람직한 일이라 하겠다.

특히, 규제완화에 따른 생산성 향상 및 기술혁신 촉진, 자본스톡의 증가, 국제 경쟁력 제고 등은 경제의 효율성을 높이는 것으로 우리 경제의 성장 잠재력을 키운다고 할 수 있다. 생산요소의 양적 투입 확대에 의한 성장 전략에서 벗어나 기술혁신, 효율성 개선에 의한 성장 전략으로 전환하여야만 하는 한국 경제로서는 규제개혁이 주는 성장 효과에 주목할 필요가 있다.

이러한 점을 고려할 때 본격적인 규제개혁을 시도한 신경제5개년계획의 경제행정규제 개혁에 대해 평가해 보는 것은 지속적인 성장을 위한 발전의 원동력 모색 뿐만 아니라 이를 달성하기 위한 수단인 규제완화 내지 철폐를 위해서도 필요한 일이라 하겠다.

## 2. 經濟行政規制改革에 대한 評價

### 2.1. 計劃 樹立 및 目標 設定

김영삼 정부의 ‘新經濟5個年計劃’이 지향하는 목표는 당시까지 우리 경제를 이끌어 온

원동력인 政府主導의 경제발전 전략이 더 이상 효과를 발휘하기 어려운 상태에서 앞으로는 정부의 지시와 통제에서 벗어나 국민의 자발적 참여와 능동적 창의력을 새로운 경제발전의 원동력으로 삼겠다는 것이다.

“모든 경제주체들의 자발적인 참여와 능동적인 창의력 발휘가 국가경제 발전의 원동력이 되는 경제체제로 전환하기 위해서는 무엇보다 각종 규제를 완화하여 민간의 자율성을 신장시키는 ‘작은 政府’를 실현하고 경제 활동에 참여한 공헌도에 상응하는 보상을 보장하는 ‘經濟正義’를 실현해야 한다.”(경제기획원 국민경제교육연구소(1993, p. 10))는 말에서 볼 수 있듯이 경제발전의 새로운 원동력을 찾기 위해서 규제개혁이 꼭 필요함을 강조하고 있다. 그때까지 정부가 관련법을 통하여 민간기업을 지시·통제·관리하는 식으로 경제를 운용하고 있었으며 일부 민간주도의 경제로 이행해야 한다는 것도 단순히 선언적인 것에 불과했지 이를 위한 제도적인 뒷받침은 극히 미흡했다. 이와 같은 점을 반성하고 대폭적인 규제완화를 통하여 민간의 자율성을 증진하고 공정경쟁을 도모하여 국민의 자발적 참여를 유도하고 능동적 창의력을 발휘하도록 하자는 것이 신경제가 의도한 것이라 하겠다.

이를 위한 구체적 방안으로 재정, 금융 및 경제행정규제 등의 制度改革과 이를 뒷받침하는 意識改革을 들고 있다. 본고에서는 이 중 經濟行政規制改革에 초점을 맞추어 평가하기로 한다.<sup>(2)</sup>

먼저 국민의 참여와 창의력을 새로운 발전의 원동력으로 삼기 위한 제도개편의 일환으로써 경제행정규제개혁을 지적한 점은 시의적절하다고 평가된다. 왜냐하면 시장실패의 교정을 넘어선 경제에 대한 정부의 지나친 개입이 가격구조의 왜곡, 이익 집단의 압력증대, 경제활력의 상실 등 정부실패를 야기하여 오히려 경제 발전을 저해하는 경우가 많다는 것은 이미 잘 알려져 있기 때문이다. 이런 의미에서 볼 때 체계적으로 계획을 수립하여 경제행정규제를 완화 내지 축소해 나가겠다는 것은 새로운 발전의 원동력을 모색하는 과정에서 나타난 당연한 귀결이다.

規制緩和 대상에 대한 審議基準으로는 첫째, 경쟁제한 요소의 완화 및 자율성 제고, 둘째, 대내외 여건변화의 적극 수용, 셋째, 행정편의적이거나 행태·관행관련 규제 완화를 들 수 있다.

이러한 심의기준은 이론상 혹은 논리적으로 적절한 것으로 보이지만, 문제는 실제 구체적 완화대상규제를 심사하고 평가할 때 어떤 기준을 적용하여 어떻게 결론짓느냐에 달

(2) 평가의 방법은 강광하(2000)를 참조.

려 있다. 이런 점에서 심의기준은 원칙적이면서 실제적인 것이 되어야 한다. 계획에서 규제완화 내지 철폐만 강조하고 있지 그에 따른 後續補完措置에 대한 것이 별로 눈에 띄지 않는 점은 우려된다. 왜냐하면 규제 중에서는 당연히 완화되거나 철폐되어야 하는 것도 있지만 시장의 성숙도, 경제행위에 대한 관행, 기타 여건의 완성도 등에 의거하여 철폐에 따른 부작용을 최소화할 보완조치가 이루어져야만 되는 것도 있다. 이런 것들에 대한 보완이 미비할 경우에는 예기된 또는 예기치 못한 어려움에 처할 가능성이 높다. 규제완화·철폐라는 목표 달성에 급급한 나머지 보완 또는 사후감독이 충분히 마련되지 못한 것이 IMF 救濟金融을 받게 된 金融危機를 발생시키는 데 하나의 원인을 제공했다고도 볼 수 있다.

그러나 몇 가지 부작용을 제외하면 대체로 규제완화에 따른 생산성 향상 및 기술혁신, 자본스톡의 증가, 국제 경쟁력의 제고 등이 경제의 효율성을 높이고 경제 성장의 잠재력을 높이기 때문에 우리 경제의 성장 전략에서 규제완화는 매우 중요하다고 여겨진다. 이제는 과거와 같은 양적 성장이나 정부 주도적인 경제운용에 한계가 있고 민간의 능동적인 참여와 창의력 발휘가 경제발전의 새로운 원동력이 되어야 한다는 점에서 規制改革은 다른 목표, 즉 金融改革, 財政改革, 國民意識改革과 잘 조화되었다고 평가할 수 있다.

## 2.2. 制度改革에서의 規制改革

### 2.2.1. 財政改革과 行政規制改革

국가경제는 어느 한 분야를 따로 떼어내어 생각할 수 없다. 4대 개혁 — 財政, 金融, 行政規制, 國民意識改革 — 은 서로 연결되어 있고, 한 분야에서의 개혁이 성공적으로 실행되기 위해서는 다른 분야의 도움이 절대적으로 필요하다. 이러한 의미에서 경제행정 규제개혁이 다른 개혁과 조화를 이루고 상호 보완적이어야 함은 당연하다. 여기에서는 개혁 간의 관계를 중심으로 개혁목표를 평가해 보기로 한다.

먼저, 재정개혁과의 관계를 살펴보자.

재정개혁의 기본방향은 모든 국민의 참여와 창의를 경제발전의 원동력으로 만들기 위해 조세형평을 증진하고 산업의 효율성을 증진할 수 있도록 개혁되어야 한다고 강조하면서 첫째, 건전재정을 유지하는 가운데 계획기간 중 경제의 질적·양적변화에 부응할 수 있도록 도로·항만 등 社會間接資本에 대한 투자를 확충하고, 교육·환경 등 국민생활의 질적 향상 및 농어촌·중소기업 등 지역간·부문간 균형발전을 지원하는 것으로 되어 있다. 이와 같이 국가가 당연히 해야 할 일을 제대로 하기 위해 예산의 낭비적 요소를 제거하는 한편, 租稅負擔率을 1992년의 19.4%에서 1997년에는 22-23% 수준으로 올리겠다는 것이다. 둘째, 租稅運用면에서 불 때 재산소득에 대한 과세 미흡, 낮은 과세포착율, 광범위한

세금감면 등으로 과세의 형평과 중립성이 크게 저해되고, 법정세율에 비해 실효세율이 낮은 수준에 머물고 있기 때문에 계획기간중 세제 및 세정을 개편하여 조세부담의 공평성을 높이고, 조세로 인한 자원배분의 왜곡을 축소시키며 소득분배를 개선하여 가계 및 기업의 의욕을 높여 나가자는 것으로 요약할 수 있다.

이와 같은 재정개혁의 목표는 대체로 무난한 것이라 하겠다. 그런데 조세부담율이 높아지면 그만큼 정부의 역할이 커지니, 이 점은 민간의 자율을 강조하는 규제완화 정책과 상충되는 것은 아닌가 하는 우려를 낳게 할 수 있다. 하지만 세계적으로 규제개혁의 기본방향은 經濟的 規制는 완화하되, 국민의 복지와 관련된 社會的 規制는 강화하는 추세이다. 또한 아무리 규제를 완화한다해도 기본적으로 기업의 활동을 위한 사회간접자본의 확충은 국가가 담당할 일이다. 예를 들어, 토지이용규제가 완화되어 개발이 적극적으로 일어나면 그에 따른 하부시설 등 사회간접자본 시설이 부분적 필요에 따라 설치되기 쉬우므로 기반시설이 체계적으로 충분히 공급되지 못할 가능성이 크다. 이런 점에서 규제개혁은 무조건적인 규제완화 또는 철폐, 정부의 역할축소가 아니라 규제의 질을 높여 나가는 것이고, 정부 역할의 방향이 바뀌는 것이라 할 수 있다. 그렇기 때문에 재정수입 증대를 통한 적극적인 형평추구는 바람직한 방향이라고 여겨진다.

한편 조세운용면에서는 조세로 인한 자원배분의 왜곡을 축소하려는 목적에서 볼 때, 1993년부터 꾸준히 지속되어 왔던 중소기업에 대한 중소기업특별세제감면제도, 소득세·법인세 감면 등을 대폭 축소 내지 철폐하는 것은 바람직하다. 그러나 목표는 이렇게 설정했으면서도 실제 효과는 별로 그렇지 못한 것은 중소기업 스스로 튼튼한 자생력을 갖추도록 한다는 본래의 목표와도 부합되지 못하고, 단기효과만 있지 문제의 원천적 해결방안을 마련하는 데는 오히려 방해가 되기도 했다는 점에서 좋은 평가를 받기는 어렵다. 중소기업의 문제는 直接的, 金融的 지원보다는 경쟁력 강화를 위한 間接的, 制度的 지원이 더 효과적이다.

종합적으로 볼 때 재정개혁과 행정규제개혁은 기본 방향에서 크게 상충되지는 않지만, 그렇다고 서로가 긴밀하게 조화를 잘 이루고 있지도 않는 것으로 평가된다. 그것은 행정규제의 특성상 재정 부문에는 본질적으로 규제가 많지 않았던 것과 관련이 있다.

그러나 조세행정상, 또 회계제도에상 여러 가지 규제가 있을 수 있으며, 이들에 대한 규제의 합리적인 개선이 필요한 것도 사실이다. 즉 국가기관의 편의를 위한 제도나 규칙, 납세자나 일선기관에 불리한 규정 등 고쳐야 할 것이 많다. 그러나 이런 것들은 대부분 절차적인 것이 많기 때문에 규제개혁에서 큰 부분을 차지하지 못했으며, 이런 의미에서 다른 개혁들과 밀접한 관계를 맺지 않았다.

### 2.2.2. 金融改革과 行政規制改革

신경제5개년계획에서는 금융개방과 관련하여 관심이 집중되고 있던 金融自由化를 금융개혁부문에서 별도로 다루고 있다. 따라서 행정규제개혁에 대한 평가를 위해서는 금융개혁 부분을 아울러 살펴보아야 한다.

금융의 안정성을 도모하기 위한 金融規制와 금융의 효율성을 제고하기 위한 金融自律化 간에는 상충관계가 존재한다. 즉 시장의 능률을 제고하기 위하여 규제를 완화하고 경쟁을 촉진하다 보면 금융의 안정성이 저해될 우려가 있고, 반대로 금융시스템의 안정성을 강조하여 규제를 강화하고 경쟁을 제한하게 되면 효율성이 낮아지고 금융서비스의 질이 낮아져 사회전체에 불이익을 주게 된다. 따라서 금융산업에 대한 규제와 규제완화는 어느 하나의 선택의 문제가 아니라 양쪽을 어떻게 하면 적절히 조화시키느냐의 문제이다. 즉 어느 정도의 규제완화를 허용할 것인가, 그리고 규제완화의 기대효과를 극대화하기 위해서는 어떤 순서에 따라 어느 시기에 어느 정도의 속도로 규제완화를 할 것인가 하는 문제로 귀착된다.

그러나 금융규제완화가 금융시장의 발전과 금융기관의 경영상태에 미치는 영향의 정도는 나라의 경제발전 정도, 금융관행 등 경제사회적 조건에 크게 의존하고 있기 때문에 금융개혁을 특정 이론에 의해 추진할 수도 없고, 또 그렇게 되어서도 안 된다. 후진국일수록 실물부문을 지원하기 위한 금융의 역할을 강조하여 금융산업에 대한 정부의 개입이 강한 경향이 있으며, 비슷한 발전 정도의 국가라 할지라도 그 나라의 정치, 문화, 경제환경 등에 따라 규제의 강도가 다르다. 그러나 금융산업규제에 대한 각국의 공통적인 방향은 경쟁에 의한 능률을 제고하는 원칙하에서 金融自律化 및 兼業化를 확대하는 한편, 안정성 유지를 위해 健全性 規制를 강화하는 추세이다.

신경제5개년계획에서의 금융개혁 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

금융개혁의 방향은 금융산업에 대한 정부의 直接規制를 間接規制로 전환하고 경쟁을 촉진하고 기업가 정신과 창의성을 유도하여 금융의 효율성과 국가경쟁력을 제고하는 것이다. 이를 위한 구체적인 계획은 크게 다섯 가지로 요약된다(경제기획원 국민경제교육연구소(1993, p. 14)). 첫째, 금융기관의 인사·점포설치·증자 등에 관한 정부의 간여를 배제하고 금융기관의 內部經營自律化를 추진하고 責任經營體制를 확립한다. 둘째, 정책 금융의 요소, 금융기관에 대한 각종 여신규제의 폐지를 통해 금융기관의 자금 운용의 자율성 및 與信審査 기능을 제고한다. 셋째, 금리가 시장원리에 의해 움직이도록 하여 금리의 자금수급 조절기능을 제고하며, 외환 및 자본시장의 개방을 촉진한다. 넷째, 通貨管理에 있어서도 통화채 강제배정 등 직접규제에 의한 관리방식을 지양하고 공개시장조작정책,

재할인정책 등 전통적인 통화관리 수단을 통한 간접규제 방식을 정착시켜 나가는 한편 통화관리의 신축성을 제고한다. 다섯째, 금융산업 업무영역의 합리적 조정, 금융기관의 전문화 및 대형화 등을 통해 금융산업구조를 선진화하고 국제경쟁력을 강화하며, 금융기관의 부실채권도 단계적으로 정리해 나간다.

이와 더불어 금융의 건전성·안전성이 확보될 수 있도록 金融監督 기능을 강화하고 건전한 금융관행을 정착시키도록 하며 金融實名制를 실시하되 그 부작용을 최소화하는 방안을 마련하여 추진한다.

이상의 개혁내용을 볼 때 규제완화의 차원에서 그 효과를 주목할 수 있는 것은 책임경영체제 확립, 정책금융적 요소의 제거와 금리의 자유화이다. 은행이 자율적으로 자금을 운용할 수 있도록 자금운용에 관한 규제를 완화함으로써 금융산업의 효율성이 제고되고 경쟁원리에 의해 자율과 창의가 발휘되어 금융산업의 선진화가 이루어질 수 있다. 뿐만 아니라, 금리자유화, 경영자율화를 통해 이용자의 편의가 제고되고 실물경제와 금융산업의 상호 보완적인 발전이 유발되며 금융산업 자체가 고부가가치를 창출하는 전략산업으로 발전할 수 있게 된다.

정책금융은 원래 재정투융자를 통해서 이루어지는 것이 바람직한데, 우리 나라의 경우 건전재정을 표방하면서 이 부담을 한국은행의 발권력에 전가시킴으로써 금융부문의 왜곡과 경직성을 초래했다. 따라서, 금융부문의 건전한 발전을 위해 政策金融을 축소하는 것은 너무나 당연하다. 다만 산업의 발전 정도에 따라 정책금융의 필요성이 존재하고 있기 때문에 이를 재정에서 부담해야 하는데, 재정에서는 말로만 부담한다고 하고 금융에서는 손을 떼게 되면 꼭 필요한 곳에 자금 지원이 이루어지지 않는 문제가 생긴다는 점을 기억해야 한다. 가장 손쉽게 정책금융을 조달하는 방법이 금융기관을 동원하는 것이기 때문에 그동안 이러한 방법을 가장 많이 사용하였고, 그 결과 금융산업의 왜곡이 심해졌다. 쉬운 방법을 버리고 財政資金을 이용하는 어려운 방법을 택하기가 쉽지 않을 것이기 때문에 금융개혁을 위해서는 재정부문에서의 확실한 조치가 요구된다. 재정에서 정책금융을 부담하지 않으면 금융부문에서의 개혁조치도 실제 적용되기 어렵게 되어 계획에서는 고친다고 하면서 실제로는 고쳐지지 않는 악순환이 계속된다. 덧붙여 건전성 규제를 위한 사후감독의 미비는 규제완화 자체를 무분별한 것으로까지 보이게 함으로써 금융부문에 있어서의 일부 개혁에 대한 평가를 부정적으로 만들고 있다. 따라서 개혁에서 중요한 것은 어떤 것을 개혁한다는 것 뿐만 아니라 그것이 실제 이루어질 수 있도록 관련 제도 및 여건을 조성하고 사전·사후 대비를 철저히 하는 것이다. 이러한 점에서 볼 때 신경경제계획의 금융개혁은 의욕이 앞서고 대비가 뒤따르지 않은 측면이 많다. 물론 우리만의 생각대로 추

진되지 않고 외부의 압력에 의해 어쩔 수 없이 빠르게 추진된 것도 있기 때문에 공정하게 평가하기 어려운 점은 있지만 전반적으로 규제완화 조치가 너무 빠른 속도로 전개되었다. 이 점과 관련해서는 추진속도를 우리가 조절할 수 있었느냐 하는 반론을 제기할 수 있다. 그러나 우리가 처한 입장을 고려하더라도 문제가 생길 것을 뻔히 알면서도 외국의 압력에 굴복하여 추진한 것은 문제라 하겠다.

경제행정규제완화와 관련해서 보면 금융규제완화는 규제완화라는 면에서는 비슷한 모습들을 보이고 있지만 내용면에서는 서로 밀접한 관련이 없다. 금융개혁부문은 별도 항목으로 처리하면서 서로의 연결고리가 단절되었기 때문에 서로 간에 효과를 볼 수 있는 장치가 마련되지 못한 것은 아쉬운 점이다.

### 2.3. 計劃의 執行

#### 2.3.1. 推進體系 및 評價

경제행정규제개혁을 추진하기 위하여 1993년 3월 경제기획원장관을 위원장으로 한 ‘經濟行政規制緩和委員會’를 최초로 출범시켰으며, 이어 4월에는 대통령 직속의 ‘行政刷新委員會,’ 9월에는 상공부내에 ‘企業活動規制審議委員會’를 각각 설치하였다. 그 후 ‘경제행정규제완화위원회’는 재정경제원이, ‘기업활동규제심의위원회’는 통상산업부가 운영하면서 규제개혁업무를 담당하였다(경제행정규제완화위원회는 1996년 경제행정규제개혁위원회로 개칭됨).

대통령의 전폭적인 지지를 받고 있는 경제개혁이었기에 많은 수의 위원회들이 설립되고 각 부처마다 규제 완화를 위한 전담반이 편성되는 등 규제완화관련 추진기구는 여러 개가 설립되었다. 1993년부터 1994년까지의 規制緩和 推進機構를 종합해 보면 <表 1>과 같다.

이러한 각종 위원회에는 정부측 인사 뿐만 아니라 민간 전문가들을 대거 참여시켜 민간 부문에서의 규제완화에 대한 의견을 수렴하고 정부가 아닌 민간의 입장에서 규제완화를 추진하자는 의도를 드러냈다.

그러나 이러한 여러 위원회의 규제완화 노력에도 불구하고 그간의 규제완화가 문서의 간소화, 행정절차의 개선 등 경미한 규제완화에 그쳤고, 기업이나 민간부문에서 실질적으로 체감할 수 있는 규제완화 내지 철폐 노력이 적었다는 비판이 있어 왔다. 그리하여 중. 장기적으로 범정부차원에서 항구적이고, 강력한 규제개혁을 추진하고자 총리실 산하에 정부 및 민간위원으로 구성된 規制改革推進會議을 1997년 4월 발족시켜 경제활성화에 초점을 둔 규제개혁을 추진하였다[공보처(1997, p. 113)]. 규제개혁추진회의는 국무총리와 공동의장을 비롯한 6명의 정부위원과 16명의 민간위원 등 총 24명의 위원으로 구성되었다. 규제개혁추진회의에 민간위원이 다수 포함된 것은 피규제자의 입장을 고려한 실효성 있는



〈表 1〉 金泳三 政府의 規制緩和關聯 推進機構

추진기구명	직제	설립일	설립근거	업무대상	실무부서
행정쇄신 위원회	대통령직속	93. 4(상설)	대통령령	일반 경제 규제	국무총리 행정조정실
경제행정규제 완화위원회	재정경제원 주관	93. 3(상설)	대통령 지시	경제규제	재정원 경제정책국
기업활동규제 심의위원회	통상산업부 관장	93. 8(상설)	특별조치법	경제규제	통산부 심의담당관실
행정규제 합동심의회의	총무처	94. 5(상설)	행정규제 기본법	사전규제 심사	총무처 조직국
국민고충 처리위원회	국무총리 직속	94. 4(상설)	행정규제 기본법	고충민원	정부합동 민원실
국가경쟁력 강화기획단	대통령 비서실	94. 12(임의)	대통령지시	주요정책현안	별도구성 (과견인력)
경제행정규제 완화점검단	대통령 비서실	94. 1(한시)	대통령지시	경제규제점검	별도구성 (과견인력)

資料: 임보영(1998).

규제개혁 작업을 추진하려는 고려가 반영된 결과였다. 규제개혁추진회의의 주요 기능은 규제개혁의 기본방향 정립, 규제개혁과제의 발굴 및 심의, 규제개혁 추진상황의 점검 및 평가, 항구적인 규제개혁시스템의 마련 등이었다[규제개혁추진회의(1998, p. 17)]. 또 규제완화와 관련된 실무적인 논의는 경제규제의 경우 公正去來委員會 등 경제 관련 위원회에서 담당하고 일반행정규제는 行政刷新委員會에서 담당하도록 체제를 정비한 것은 바람직한 방향으로의 개선이라고 할 수 있다.

각종 위원회에 많은 민간인을 참여시킨 것은 규제완화를 추진함에 있어서는 매우 긍정적이다. 규제개혁의 목표가 민간의 자율성과 창의가 발휘되도록 하는 것이므로 규제관련 정책결정 과정에 민간의 참여가 있어야 함은 당연하다. 특히 과제발굴과정이 과거와는 달리 아래로부터 이루어졌으며, 기업, 시민단체, 일반국민, 행정부처 등으로부터 광범위한 의견수렴절차에 기초하여 진행되었다. 또한 문민정부 규제개혁의 가장 대표적인 추진기구인 행정쇄신위원회의 경우 위원 전원이 민간부문에서 충원되었다는 점, 기획과제의 발굴과 실무위원회 상정, 지방공청회 개최, 정책토론회 개최 등은 특기할 만한 일로 긍정적으로 평가할 수 있다.

한편, 추진기구와 관련해서 보면 문민정부 5년 동안 규제개혁 추진을 위한 여러 기구가

존재함으로써 상호경쟁을 통하여 적극적인 규제개혁을 추진할 수 있었다는 장점이 있다. 그러나 업무가 중복되고 힘이 분산됨으로써 효율적이고 일관된 규제개혁의 추진이 어려웠던 점도 지적할 수 있다. ‘金融改革委員會,’ ‘教育改革委員會,’ ‘勞使改革委員會’ 등의 위원회들이 개혁의 전문성을 강조하면서 설립되었고, 당연히 규제완화에 대한 안전들은 이들 전문위원회들을 통해서도 제안되고 심의되는 형태를 보였다. 행정쇄신위원회는 중립성이나 대의성을 강조한 위원회인데 비해서, 이들 위원회들은 전문성을 가지고 있다는 장점이 있으나 또 다른 측면에서는 각 위원회들이 일관성 없게 규제완화를 추진할 가능성이 높았다.

전문성은 살리되 일관성 있는 개혁이 필요함은 아무리 강조하여도 부족하지 않다. 실제로 어떤 위원회에서 일부 위원이나 관리가 규제완화 대신 정책규제가 필요하다는 논리를 전개할 경우 이를 반대하기 위해서는 동 규제의 폐지시 부작용을 우려하는 반론에 대응할 만한 고도의 전문성을 가진 대안을 제시할 수 있어야 한다. 그러나 일부 외부전문가 내지 위원들은 규제담당 공무원보다 전문성이 결여되어 오히려 논리에서 뒤떨어지는 경우도 발생하였는데 그 대표적인 분야가 金融規制이다[이용완(1996, p. 19)].

반대로 규제완화 실적을 강조하다 보니 규제완화시 반드시 보완조치가 필요한 경우에도 무조건 규제완화 내지 철폐를 우선하는 잘못을 저지르기도 하였다. 이는 업무에 대한 전문지식이 부족한 상태에서 규제완화라는 대세에 편승하여 무조건 밀어붙인 경우도 많았기 때문이다. 모든 일에는 시기와 방법, 그리고 속도를 조절하는 지혜가 필요하다.

또 효율적인 규제개혁을 위해서는 규제개혁 추진체계가 조화를 이루고 체계적으로 운영될 필요가 있었다. 즉, 규제업무의 일관성 확보를 위해서는 다기화되어 있던 조직을 총괄·조정할 수 있는 추진체계가 구축되어야 하며, 특히 정부 내에서도 전문성이 있으면서도 독립적인 위치를 갖는 기구로 설치되는 것이 바람직하다. 이와 같은 점에서 ‘規制改革推進會議’를 발족시켜 규제개혁 업무를 총괄·조정할 수 있도록 한 조치는 하나의 시도로써 바람직한 것이라 할 수 있다. 그러나 위원회의 운영이 효율적이었느냐에 대해서는 평가가 갈린다.

종합적으로 볼 때 자주 지적되는 점이지만 신경제5개년계획은 계획 수립 이후 2년 정도는 집행이 잘 되었지만 그 이후에는 거의 死文化되었다가 1997년에 와서야 새롭게 각종 개혁들이 다시 수립되고 집행됨으로써 초기의 계획 자체는 사실상 성과가 없는 메아리가 되고 말았다.

뒤늦게 급히 서두르다 중요한 안전들이 상정되는 데 그치고 집행이나 사후관리는 다음 정부로 떠넘긴 것이 많았다. 계획의 수립과 내용은 평가의 기준에서 볼 때 바람직하였지

만 체계적인 집행은 첫 1, 2년에 그쳐 그동안의 많은 실적에도 불구하고 효율적이고 체계적인 집행이라는 측면에서 볼 때 높은 평가를 받기는 어렵게 되었다.

### 2.3.2. 制度 및 法令

규제개혁의 일환으로 시도된 규제의 투명성을 확보하기 위한 정부의 노력을 요약해 보면 다음과 같다.

1994년에 만들어진 '行政規制 및 適用 基本法'은 규제의 품질 보증 제도의 기본 요소를 열거했는데, 거기에는 규제 및 행정을 위한 명확한 원칙들(규제조항의 명료화, 행정재량의 최소화, '윈스톱 서비스'형 행정절차 등)이 포함되어 있고, '規制影響評價'와 신규규제의 사전고시, 공개 의견수렴 등을 의무화하고 있다. 1996년에는 한국 최초의 정보자유화에 관한 법률인 '行政機關에 의한 情報公開에 관한 法律'이 통과되었다. 1996년 '行政節次法'은 신규 법을 제정·집행함에 있어서의 일반적인 요건을 설정했으며, 소청심사위원회를 설립하여 국민의 광범위한 행정분규를 청취하도록 했다. 1997년 이후의 개혁 노력에 따라 행정지도와 기타 '準規制' 수단을 철폐하려는 시도가 있었으며 정부는 비공식규제가 공식 규제로 채택되어 정당화되거나 제거되어야 한다는 방침을 확고히 정했다[산업연구원(2000, p. 82)].

'行政規制基本法'의 주요 내용으로는 일원화된 규제심사 기능을 담당할 규제개혁위원회의 설치, 부처별 규제총량제 실시, 규제등록 및 공표, 규제 신설·강화시 규제영향분석의 의무화 및 규제의 존속기간(3-5년) 설정, 기존 규제의 정비, 규제개혁 사후관리체제의 제도화, 규제개혁 담당공무원의 인센티브제 도입 등이다[공보처(1997, p. 31)].

이상의 각종 법령들은 규제완화 내지 철폐, 또는 규제 때문에 민간의 활동이 제약을 받지 않게끔 제도적 장치를 마련한 것이라는 점에서 계획의 목표달성을 위해 긍정적인 효과를 가져다 주는 좋은 수단이 될 수 있다.

규제개혁을 위한 법령 등 제도적 장치가 있어야 항구적이고 체계적인 개혁이 가능하다. 규제개혁이라는 목표를 달성하기 위한 환경을 조성하기 위해서는 법령정비가 반드시 필요하다. 그러한 면에서, 경제계획에서 이를 언급한 것은 바람직했다. 그러나 행정규제 및 민원사무기본법은 규제법정주의, 비용편익분석에 입각한 신규규제 사전심사 등 규제개혁의 품질관리의 제도적 장치를 담고 있지만 이 법은 사실상 실질적인 지속력을 결여한 선언적인 내용이었으며, 행정규제합동회의는 존속기간 동안 단 2회의 회의를 한 것이 전부로 사실상 명목상의 기관으로 존립하다가 행정규제기본법의 통과와 함께 소멸되었다. 대통령 임기 말기인 1997년 규제개혁추진회의의 발족과 더불어 '행정규제기본법'을 제정하여 규제개혁위원회의 설치근거를 마련하고 규제개혁의 품질체계를 강화함으로써 다음 정

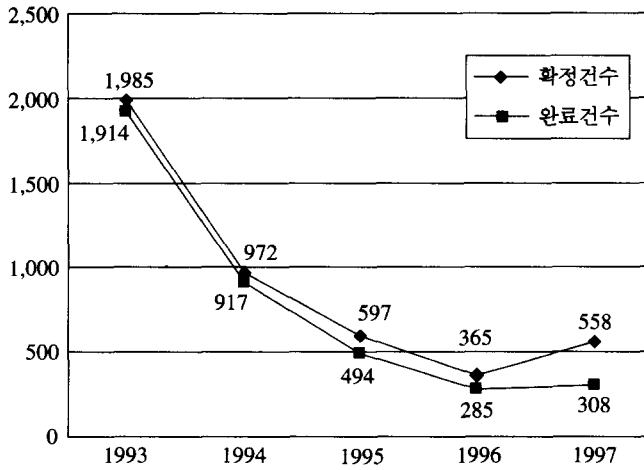
부가 대대적인 규제개혁을 추진할 수 있는 여건을 조성하였다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있지만, 계획집행에 대한 평가와 더불어 계획 집행 초기 경제행정규제개혁의 지속적인 추진을 위한 정부의 의지 부족 및 제도적 장치의 미비는 부정적인 평가를 면하기 어렵다.

미국의 경우 정부관료의 적극적이고 자발적인 동참을 유도하기 위하여 보상을 통한 동기부여 기능을 갖추고 있었다. 클린턴 행정부의 경우 대통령의 지시로 각 정부기관은 NPR<sup>(3)</sup>과 연계하여 업무를 추진하는 ‘自體革新팀’을 설치하였으며, 이들은 NPR의 권고 사항을 구체화하는 역할을 수행할 뿐만 아니라, 반대로 자체혁신팀이 새로운 제안을 하면 NPR이 이를 수용하여 개선방안을 강구하기도 하였다(총무처(1997, pp. 487-488)). NPR은 이들의 적극적인 동참을 유도하기 위하여 ‘Hammer Awards’를 제정하여 각 정부기관 내에서 혁신적 접근방법으로 업무성과를 향상시킨 팀들에게 보상을 제공하는 유인체계를 구축하기도 하였다(김태운·노현중(1998, p. 10)). 우리 나라도 이런 예와 같이 일선관료들의 적극적인 동참을 유도하는 성과 중심의 문화를 발전시켜 나가는 방법을 채택함으로써 규제개혁의 성공적인 추진을 위해 노력해 보는 것도 고려해 볼 만하다. 신경계개혁에서 규제개혁은 관련 공무원의 적극적인 협조가 부족하였다는 점에서 추진 성과가 높지 않았으며, 공무원과 민간위원들 간의 불화를 조장하였다는 점에서도 집행방법상의 문제가 지적된다. 규제완화는 담당 기관의 적극적인 자세가 없이는 실제적인 성과를 거두기 어렵다.

### 2.3.3. 部門別 推進實績 評價

규제개혁 목표의 달성에 있어서 앞의 두 가지 영역-추진체계와 제도 및 법령-에 있어서 는 미흡한 부분이 있긴 했지만 대체로 긍정적인 평가가 가능하였고, 규제개혁에 대한 정부의 강력한 의지를 드러내며 차기 정부의 규제개혁 방향에도 많은 도움을 주었음을 평가해 볼 수 있었다. 하지만 구체적인 부문별 실적 평가에 있어서는 일반적으로 부족하다는 평가가 많다. 예를 들면, 건수 실적은 많았지만 규제개혁 체감효과는 별로 없었는데, 그 이유는 대부분의 건수 실적 내용을 보면 가장 많이 차지하는 것이 基準緩和 내지는 節次簡素化로 규제개혁 효과가 미비했던 점과, 핵심규제의 개혁미비와 같은 점을 지적할 수 있다. 예를 들어, 기업의 자금조달과 관계된 규제개혁의 비중이 4.2%에 지나지 않았다는 점, 규제개혁 사후관리가 실패하였다는 점, 지방정부 소관 규제의 개혁이 미흡한 점, 담당 공무원들의 전문성 결여 및 추진체계 소속 공무원들의 인센티브 결여 등이 실패원인으로

(3) NPR 제1기는 1993년 3월 ‘정부성과심사국(National Performance Review Office)’으로 출범하였으며, 제2기는 ‘정부재창조위원회(The National Partnership for Reinventing Government)’로 명칭했다(www.npr.gov 참조).



〈그림 1〉 年度別 規制緩和 推進實績

〈表 2〉 規制緩和類型別 推進實績

	경제규제		행정규제		총규제 (완료)	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율
인·허가 폐지	66	2.1	6	0.8	72	1.8
인·허가 완화	193	6.2	5	0.7	198	5.1
기준완화	1,381	44.4	187	25.1	1,579	40.4
절차간소화	941	30.2	219	29.4	1,175	30.1
집행기관이양	87	2.8	39	5.2	129	3.3
투명화·객관화·현실화	230	7.4	139	18.7	385	9.9
규제완화 아님	149	4.8	128	17.2	282	7.2
규제강화	64	2.1	21	2.8	85	2.2
합 계	3,161	100.0	744	100.0	3,905	100.0

資料: 이주선·한선옥(1999, p. 137) 참조.

평가되고 있다[이주선·한선옥(1999)].

〈表 2〉에서 보듯이 규제완화 건수는 괄목할 만하지만 유형별 추진실적을 보면 가장 많은 비율을 차지하는 것이 기준완화 내지는 절차간소화로 규제개혁 효과가 큰 유형에 대한 개혁이 미흡하였다. 또한 중요한 규제를 전체적으로 다루지 않고 사안별로 하나하나 검토하여 다룸으로써 건수실적은 올라가도 질적으로는 효과가 없는 경우도 있었다. 예를 들어, 여신관리제도를 보면 10대 그룹의 부동산 취득승인이나 자구노력에 관한 자금조달의 무 등을 비롯하여 아주 세세한 내용까지 다루고 있는데, 이것보다는 제도 자체의 완화 내

지 폐지를 통하여 은행의 자율성을 제고하는 것이 바람직하다. 또한 단순한 세무행정상의 접대비 지출명세서 간소화가 1건으로 계상되고 있는 반면 실질적인 정책규제라 할 수 있는 승용차 시장진입과 같은 중요한 산업정책의 변경은 실적에 반영되고 있지 않다(이용환 (1996, p. 16)).

다음으로는 <그림 1>에서 보는 것과 같이 문민정부 초기에는 규제개혁 추진성고가 활발했으나 시간이 지날수록 급격히 감소했음을 알 수 있다. 이는 개혁할 대상이 줄어든 것에도 기인하지만 정부의 개혁의지가 계획집행 초기에는 투철하였으나 후기로 갈수록 집행의지가 부족했다고도 평가할 수 있다.

다음에는 몇 가지 부문별 규제개혁에 대해 평가해 보기로 하자.

#### 가. 進入規制 및 工場設立關聯規制

##### ① 에너지 分野

에너지 분야에서는 進入規制를 緩和하는 것이 계획의 주요 내용이다. 석유가격 자유화 정책과 연계하여 1996년 이후 석유산업에 대한 신규 진입제한을 완화해 나가겠다는 것과 현재와 같은 한전의 전기사업 독점체제로는 매년 급증하는 전력수요에 대처하기 곤란하므로 발전사업에 민간기업의 진입허용을 검토하고, 천연가스 국내 도매시장에의 민간자본 참여 허용문제도 적극 검토할 방침을 주 내용으로 밝혔다[대한민국정부(1993, pp. 120-121)].

실제로 에너지 분야는 총 179건의 개선안을 마련하여 1997년 107건은 추진완료하였으며, 나머지에 대해서는 계속 추진중에 있었다. 석유정제업을 허가제에서 등록제로, 석유정제시설 설치 허가제를 신고제로 완화하였으며, 개발제한 구역 내에서 저유소 설치가 가능하도록 하였다. 또한 석유의 수입·생산 및 판매계획의 신고제 폐지, 석유판매업의 등록제 전환, 석유 수출입 계약의 승인제도 폐지 등 각종 석유 관련 규제를 완화하였다. 한편 전력산업의 비효율과 전원개발자금 조달상의 애로를 제거하고 민자발전 사업자의 진입유인을 제고하기 위해 민자발전 사업자 및 자가발전자의 전기 직공급 범위를 확대하고, '特定電氣事業制度'를 도입하여 전기소매분야에 경쟁을 도입할 것을 결정하였다(1998년 상반기 전기사업법 개정).

전기공사업 면허제도에 있어서도 지금까지는 전기공사업분야의 사전공고방식에 의한 면허제로 인해 사업희망자의 적기 면허 취득이 곤란하며, 또한 제2종 공사업자의 공사지역을 주된 영업소가 있는 시·도로 제한함에 따라 경쟁이 미흡하고, 제1·2종 공사업 간의 시공범위가 불분명한 상태에 있었다. 이에 전기공사업 면허제를 등록제로 전환하고, 제1종 및 제2종 공사업을 통합·운영하는 한편, 제2종 공사업자의 공사지역 제한을 철폐하였

다(1997년 중 전기공사법 개정).

이상과 같이 계획에 언급된 내용이 거의 완료되었는 바 전력 부문 등 에너지 부문에 있어서는 절차 간소화와 같은 가벼운 규제완화가 아니라 큰 변화를 시도하였다고 볼 수 있다.

세계 어느 국가를 막론하고 에너지 산업에서 시장 기능의 촉진과 규제개혁을 통한 산업의 효율성 향상이 중요한 정책이슈로 대두되고 있다. 지난 수십년간 網産業(network industry)인 전력 및 가스 산업에 대한 수직적 통합 형태의 自然獨占이 불가피하다는 전통적인 견해가 바뀌어 경쟁이 완벽하게 도입되지 않더라도 시장 기능에 의한 경쟁과 규제가 독점보다 유리하다는 인식이 점차 확산되고 이를 추진 중에 있다. 세계적 추세에 따라 절차상의 개선이 아니라 중요한 사항에 대해 규제완화 내지 축소를 계획에서 언급하고 이를 집행한 점은 바람직하다. 그러나 전력산업의 진입규제 완화와 같이 시설확충과 요금규제 방식의 전환, 산업구조 개편에 따른 경쟁산업의 도입문제 등 다각적인 검토가 필요한 사안에 대해서는 계획 초기부터 제도개편에 대해 지속적인 관심을 가진 가운데 일찍부터 추진하였어야 하는데 그렇지 못하여 계획 기간내에 본격적인 추진이 이루어지지 않았던 것은 개혁의지가 부족하였든지, 계획이 너무 앞서 나갔든지, 아니면 저항에 직면하여 이를 돌파할 방법을 찾지 못했든지간에 좋은 평가를 받기 어렵다. 목표를 합리적으로 달성하기 위해서는 추진주체의 지속적인 개혁의지가 필요하고 추진시기까지 구체적으로 계획하는 것과 더불어 개혁에 따른 반작용을 설득·권유·강제하는 전략까지 모두 동원하는 것이 요구된다.

## ② 建設業

건설산업은 국민 경제에 있어 그 비중이 클 뿐만 아니라 국민의 일상생활과 직접적으로 연관을 맺고 있기 때문에 다른 산업에 비하여 비교적 公共部門 또는 準公共部門의 성격을 가진다.

정부는 그동안 건설산업의 이와 같은 특성 때문에 建設産業基本法 등 각종 건설관련 법령을 통해 건설업 및 건설용역업을 규제하였다. 건설산업과 관련된 규제들은 대부분 각종 사업 승인, 인허가 및 기준 관련 규제 등이다. 또한 건설산업의 생산활동은 토지라는 공급이 한정된 자원을 바탕으로 이루어지므로 토지에 대한 규제 역시 간접적으로 건설산업에 적용된 셈이다. 신경제5개년계획에서는 건설업에 있어서의 진입규제 완화, 공장설립 및 입지관련규제 완화 등에서 건설업과 관련된 다양한 규제들을 완화할 것을 명시했다. 실제로 기간중 건설산업의 경쟁력을 제고하고 국민의 불편을 야기하는 불필요한 규제들을 대폭 완화하는 방향으로 규제개혁이 진행되었고, 그 결과 건축분야에서 총 403건의 과제 중 1997년 354건이 개혁완료되어 87.8%의 이행률을 보이고 있다. 공장설립 입지분야에

서는 공장설립 신고·승인·허가·입지 지정승인 등 여러 설립 절차 유형을 하나의 절차로 통·폐합하였으며, 아파트 공장설립 자격제한 폐지, 과밀 억제 지역내 공장의 신·증설 규제완화 등 공장설립을 쉽게 할 수 있도록 개선하였다. 건축 관련 규제에서는 건축심의대상 축소, 사전승인절차의 간소화, 지방건축위원회 심의절차 개선, 미술장식품 설치의 무 폐지 또는 완화와 같은 건축관련 심의제도 간소화와 공장구내 가설건축물 설치완화 등을 들 수 있다. 이상의 내용에서 보면 건축업 면허를 제외하고는 대부분 인·허가 완화나 기준완화, 절차간소화의 유형으로 개혁이 이루어졌음을 볼 수 있다.

건설산업부문에서의 규제완화는 상당 정도 진행되었는 바, 오히려 이 때문에 건설경기가 나빠졌을 때 건설회사의 도산 등을 우려할 정도로 건설회사가 난립하는 등 의도하지 않았던 부작용이 발생하였다. 이러한 점은 어느 한 산업부문에서의 개혁이 다른 부문에서의 개혁과 연계되지 않을 경우, 부작용이 발생할 수 있다는 것을 간과한 것 때문에 일어났다. 진입과 퇴출, 자기 책임하의 경영, 은행대출심사제의 정착, 정보의 완전한 이동 등 시장 경제의 활성화에 기본이 되는 전제조건이 충족되지 않은 경우에는, 어느 한 부문에서의 규제완화가 오히려 문제를 야기할 수도 있다는 경험을 갖게 해 주었다. 이런 것은 앞으로의 규제완화 정책수립에 참고해야 할 것이다.

### ③ 土地

토지이용 규제완화 조치의 주요내용은 기존의 10개 용도지역을 5개 지역으로 단순화하고 토지이용 행위제한을 開發目的과 保全目的으로 구분하여 개발지역의 행위규제를 완화함으로써 전국토의 15.6%를 차지하고 있는 개발가능지의 면적을 실질적으로 41.7%로 확대하는 것이다. 또한 그동안 수도권 자연보전지역내 제조업 공장의 신·증설을 엄격히 제한함으로써 기업생산활동의 차질이 발생하였으므로 기존 자연보전지역의 범위를 재조정하였다. 또한 준농림지역에 개별적으로 공장을 건설하고자 할 경우 공장부지에 대한 제한이 많아 적기에 공장입지를 확보하기가 어려웠기에 '産業促進地區' 제도를 도입하여 이 지구 안에서는 공장부지에 따른 입지규모 제한을 철폐하였다. 이리하여 지난 20년간 규제와 보전중심의 토지이용 정책이 자율과 개발 중심의 토지이용, 개발우위의 정책기조로 바뀌었다. 이와 같은 변화는 획기적인 것으로 토지의 효율적 활용이라는 측면에서는 매우 긍정적인 효과를 가져왔다.

그러나 규제완화에 따른 산발적인 소규모의 개발은 체계적이고 효율적인 국토이용을 저해하고 체계적인 사회간접자본 시설의 공급에도 좋지 않은 영향을 줄 가능성이 크다. 또한 環境이라는 公共財가 경제 개발과 발전에 장애요소가 아니라 지속적인 발전의 측면에서 고려되어야 한다는 점과 환경은 훼손된 이후에는 돌이킬 수 없는 내재적인 가치와 외



부성을 포함한다는 점에서 토지의 개발과 보전에 대한 합리적인 기준마련이 요구된다.

토지는 특성상 建築法, 環境法 등 다양한 관련법과 연계되어 있으며, 또한 토지와 관계된 금융분야, 재정분야의 규제도 많다. 그렇기 때문에 중복규제를 정비하고 절차를 대폭 간소화하고 허가 기준을 완화하는 것이 필요하다. 그러나 개발과 보전, 성장과 환경 등 대립되는 듯한 여러 가지 문제를 종합적으로 고려하여 규제할 것은 하고, 그렇지 않는 것은 과감하게 풀어나가는 지혜가 요구된다. 따라서 신경제5개년계획에서의 토지관련 규제 완화는 토지 이용도를 높이는 데에는 긍정적이지만 전반적인 토지정책의 합리성 제고라는 측면에서는 미흡한 점이 많다.

#### 나. 生産·流通·輸入關聯規制

OECD가맹국에서 경제적으로 중요한 위치를 차지하고 있을 뿐 아니라 상당한 수준의 규제를 받는 산업으로서 流通産業(서용구(1998, p. 213))은 다른 주요 산업분야에 비해서 자연독점 등의 현상이 없는 상대적으로 매우 競爭的인 産業으로 분류된다. 이 산업은 OECD국가 대부분에서 국내총생산의 8-18%를 차지하고 고용인구도 전체의 10-20%를 차지하는 매우 비중이 큰 산업이다. 그리고 미숙련 노동자의 비중이 크고 파트타임 근무자나 여성 근무자가 많은 것이 특징이다.

정부는 1993년부터 1996년말까지 총 119건의 유통산업의 규제완화 과제를 발굴하여 그 중 28건(23.5%)이 수용되었고, 6건(5.1%)은 협의 중이며, 나머지 85건(71.4%)은 수용 곤란 과제로 분류하였다. 수용된 28건의 규제완화를 보면 허가, 신고 및 영업규제 완화 등 행정절차의 개선으로 해결될 수 있는 규제가 대부분(70.8%)이며 업계의 비용부담 완화 효과와 직결된 토지세제 및 금융부문의 규제완화는 6건에 불과하다.

物流部門(한선옥(1997, p. 77))이 총규제완화에서 차지하는 비중은 25%에 불과하지만 실질적인 규제완화라고 볼 수 있는 進入規制緩和과 價格規制緩和에 대해 그 유형을 분석한 결과, 진입규제의 완화는 인·허가 폐지가 3건에 불과하고 인·허가 폐지보다 그 효과가 미흡한 인·허가 완화나 기준 완화가 대부분인 것으로 나타났다. 진입규제의 완화는 물류부문 전체에서는 45건, 수송부문에서는 36건 추진되었는데 건수로 보면 적지 않게 추진되었다고 할 수 있으나 실질적인 진입규제의 폐지나 완화는 크게 이루어지지 못했다고 평가할 수 있다. 또한 인·허가 제도가 폐지된 것도 특정업종과 관계된 다수의 규제 중 하나의 규제가 폐지되는 것에 불과하였기 때문에 나머지 규제는 여전히 민간의 활동에 제약을 가하고 있다.

이상에서 보듯이 유통 및 물류 부문에 있어서의 규제개혁은 건수 면에서는 상당한 성과를 보였지만 실질적인 면에서는 여전히 많은 규제를 가하고 있는 것으로 나타나 효과적인

계획수립, 집행이라는 측면에서 높은 점수를 받기는 어려울 것 같다.

#### 다. 價格規制

지역의 특수성이 강한 公共料金は 해당 지방자치단체가 지방의회의 심의를 거쳐 결정하도록 결정권을 지방자치단체에 이양하고 특히 시내버스 및 택시요금의 결정권을 1993년 하반기중에 교통부장관에서 시·도지사로 위임할 것을 계획서에서 명시하였다.

그러나 지방자치단체장 및 지방의회의원 선거가 계속 미뤄지다가 1995년 6월에 가서야 이루어졌기 때문에 규제개혁이 실천에 옮겨지는 것에는 제약이 많았다. 지방정부가 아직 정착되지 않은 단계에서 여러 일을 감당할 수 없었기 때문에, 규제개혁 자체도 중앙정부 소관 규제에만 집중되고 지방정부 소관 규제는 거의 손을 대지 못했다. 규제개혁 가운데 지방정부의 규제개혁을 나타내는 조례개정 방식에 의한 실적은 1997년 현재 26건으로 전체 규제개혁 이행 실적의 0.7%에 불과한 것으로 나타나고 있다(이주선·한선옥(1999)). 정치적인 개혁이 함께 이루어져야 경제개혁의 환경이 조성됨을 알 수 있는 경우였다.

#### 라. 環境·産業安全·保健衛生關聯規制

社會的 規制의 성격이 강한 이러한 규제들의 경우 규제수준을 실행가능한 수준으로 합리화하여 집행을 철저히 하고 규제수준을 중장기적으로는 선진국 수준으로 높여가겠다는 방침과 규제방식 또한 기업활동의 과정에 간여하는 사전적 규제를 지양하는 대신 결과에 대해 책임을 묻는 事後的 規制方式으로 전환하며 규제수단에 있어서도 자발적으로 규제에 순응할 수 있도록 유인을 제공하고 부담금 등 市場經濟原理에 입각한 규제수단의 도입을 추천하기로 한 계획 방향은 바람직한 것이라고 할 수 있다.

실제 규제개혁 내용을 보면 공중 위생 및 식품접객업 분야에서는 중복규제를 없애고 소규모 휴게음식점이나 일반음식 영업에서 許可制를 申告制로 전환하는 내용 등이 있다. 이 점은 오히려 규제완화의 측면이 강하다고 할 수 있다. 물론 사회적 규제라고 해서 무조건 강화되어야 하는 것은 아니나, 중복규제와 비효율적인 규제는 지양하고 규제의 수준과 질을 높여 나가는 것이 더욱 중요하다. 규제방식에 있어서 규제비용은 절감하되 시장의 자발적인 참여를 유도하는 방향 즉, 사후적 규제 방식과 각종 유인제도의 구축 등이 마련되는 것이 요구된다. 하지만 규제개혁의 실적을 살펴보면 계획서에 언급했던 식품, 위생, 의약품 제조·판매, 의정관련 규제사항은 안전성 위주로 전환하는 대신 사후관리를 대폭 강화하여 건전한 의료관행과 공정거래 풍토를 조성해 나가는 것과 관련된 내용은 거의 추진되지 않았다. 일반적 규제는 완화하되, 생명과 관련된 환경·산업안전·보건위생관련 규제는 오히려 선진국 수준으로 높여야 하는데 그렇지 못해 국민의 건강, 안전, 복지의 수준은 여전히 낮은 상태에서 보호받지 못하고 있음을 알 수 있다. 이러한 점에서 規制

(regulation), 規制緩和(deregulation), 再規制(reregulation)의 과정에 보다 많은 관심과 연구가 이루어져야 함을 강조해 둔다.

### 3. 結 語

지금까지 분석한 新經濟5個年計劃의 經濟行政規制改革에 대한 평가를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 계획의 수립에 있어 다방면의 전문 인력이 동원되고, 다양한 의견수렴의 절차가 채택된 것은 국민의 뜻을 잘 반영한 계획이라 평가할 수 있다. 또한 규제개혁을 위한 제도와 법령 등을 정비하였고 규제개혁에 대한 영향평가, 규제개혁 추진기구의 명시 등을 통해 규제개혁이 합리적으로 추진될 수 있도록 틀을 마련한 것은 긍정적이지만 구체적이고 세부적인 추진계획이 없었던 점과 잦은 각료들의 교체로 꾸준한 집행이 이루어지지 않았던 점은 부정적으로 평가할 수 있다.

둘째, 일관성의 측면에서 국민의 참여와 창의를 경제개발의 원동력이 되는 경제사회를 만드는 것이 신경제5개년계획의 목표임을 생각할 때, 이를 위해 각종 규제를 완화하는 조치를 강구한 것은 바람직하다. 그러나 다른 목표인 金融改革과 財政改革이 병행되어야 규제완화가 효과를 발휘할 수 있는데 금융의 효율성 제고를 위한 금융개혁의 여러 정책들이 추진되긴 했지만 제도적으로 잘 정착되지 못해 계획기간 말기에는 경제적으로 곤경에 처하게 되었다. 재정개혁과의 관계에서도 재정의 지원을 통한 사회간접자본의 확충이 이루어져야 기업의 경제활동을 위한 환경이 조성되는데 그렇지 못한 관계로 토지나 물류와 같은 부문의 발전이 잘 이루어지지 않았던 것은 부정적으로 평가할 수 있다.

셋째, 계획이 초기부터 실제로 강력하게 추진되지 못하고 계획기간의 말기인 1997년에 가서야 중요부문의 규제가 완화되고 각종 법령이나 제도가 정비되며, 규제개혁 추진기구가 일원화되는 등 계획의 집행이 더디게 이루어진 점과 많은 부분을 차기 정부의 과제로 넘긴 것은 강력한 추진의지의 부족 또는 집행의 효율성 부족이라는 평가를 받을 수 밖에 없다.

넷째, 많은 인력과 자원을 투입하여 수립한 계획을 잘 활용하지 못하고 규제개혁이 꾸준히 지속되지 못한 이유로는 공무원의 자발적인 참여를 유도하는 인센티브가 없었고, 주기적인 보고체계가 시간이 지날수록 약해졌으며, 의사소통을 위한 場도 잘 마련되지 않았던 것을 들 수 있다. 따라서 개혁의 성공적인 추진을 위해서는 이를 직접 담당하고 있는 공무원들의 적극적인 동참을 유도해야 하는데, 이 점에서 소홀하였다는 평가를 면하기 어

럽다.

다섯째, 계획서에 언급은 했지만 국민 복지의 수준을 높이는 社會的 規制의 경우는 규제가 합리적으로 개선되지 못하였다. 또한 地方自治團體를 통한 민간의 참여와 창의력 발휘도 크게 효과를 거두지 못하였고, 인·허가의 폐지 등 여러 방법을 통한 진입장벽의 완화도 미미한 절차간소화나 기준완화의 내용만 있을 뿐 실질적 효과가 큰 규제완화의 실적은 별로 없었던 것은 규제개혁이 얼마나 어려운 과제인가를 잘 말해 주고 있다.

결론적으로 규제개혁에 대한 계획은 미비한 점도 있지만 본격적인 규제개혁을 강조하고 이를 계획의 주요 부문으로 채택하는 등 대체적으로 바람직한 방향으로 수립되었다고 평가할 수 있다. 그러나 집행단계에서는 실적위주로 볼 때에는 큰 성과를 거두었다고 평가할 수 있지만, 규제개혁의 실질적인 효과가 발휘될 수 있도록 사회적 여건을 조성하는 데 미흡하였을 뿐 아니라 지속적인 추진을 가능하게 하는 효과적인 추진체계나 보고체계가 미비하여 계획기간 말기에 가서야 계획내용을 본격적으로 추진할 수 있었던 것은 규제개혁에 대한 정부의 강력한 의지 부족을 나타낸 것이라고 평가할 수 있다.

계획에 대한 평가를 떠나서 規制緩和 내지 規制撤廢에 관한 노력이 본격화되고 또 상당한 성과를 거두었다는 점에서 신경제5개년계획에 있어서의 규제개혁은 의미 있고 중요한 일이라 하겠다.

서울大學校 經濟學部 大學院 碩士課程

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산56-1

전화: 011-9310-4759

E-mail: yerin2@snu.ac.kr

서울大學校 經濟學部 教授

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산56-1

전화: (02)880-6373

팩스: (02)886-4231

E-mail: kwangha@plaza.snu.ac.kr

## 參 考 文 獻

강광하(2000): 『경제개발5개년계획』, 서울대학교 출판부.

- 경제기획원 국민경제교육연구소(1993): 『신경제로의 도약』.
- 공보처(1997): 『문민정부 5년 개혁백서』, 1997. 12.
- 규제개혁추진회의(1998): 『규제개혁백서』, 1998. 1.
- 김태윤·노현중(1998): “현행 규제개혁 추진체계의 검토,” 『규제연구』, 한국경제연구원.
- 대한민국정부(1993): 『신경제5개년계획 93~97』.
- 산업연구원(2000): 『OECD 한국 규제개혁 심사 보고서』.
- 서용구(1998): “유통산업 규제개혁 방안에 관한 연구,” 『규제연구』, 한국경제연구원.
- 이용환(1996): “규제개혁 정책의 평가와 과제,” 『규제연구』, 한국경제연구원.
- 이주선·한선옥(1999): 『김영삼행정부의 규제완화실적 평가』, 한국경제연구원.
- 임보영(1998): 『규제완화 과정에 있어서의 규제기관과 관료의 행태에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 총무처(1997): 『신정부 혁신론』, 동명사.
- 한선옥(1997): “물류부문의 규제완화 정책 평가,” 『규제연구』, 한국경제연구원.