

## IMF 위기 이후 대기업 규제개혁과 국가역할의 변화 : Steven K. Vogel의 재규제와 규제국가 논의를 중심으로

김 정 해\*

<目 次>

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 대기업 규제정책의 변화와 개혁의 촉발요인
- IV. IMF 이후 대기업 규제정책의 변화와 개혁 내용
- V. 종합분석 및 함의
- VI. 결 론

<요 약>

본 연구는 IMF위기를 계기로 이루어졌던 대기업관련 규제개혁의 내용을 Vogel의 재규제 유형에 따라 분석하고 이에 대한 함의를 논하였다. IMF위기 이후 한국의 규제개혁은 정부의 시장에 대한 직접적 개입이 약화되고 간접적 개입이나 시장위주로 변화되었다. 그러나 시장행위자들 간의 공정경쟁을 제고하기 위한 규제는 점진적으로 강화되었고 이에 따라 대기업 집단에 대한 규제는 보다 엄격해졌다. 그 결과 정부의 규제형성자로서의 역할과 감독권한은 훨씬 강화되었다. 또한 Vogel의 유형화에 따르면 대기업규제개혁은 경쟁조장적 재규제와 사법적 재규제 방식을 적극적으로 도입하여 확장적 재규제 방식 또한 상당한 수준으로 이루어졌으며 전략적 재규제 방식이 부분적으로 활용된 것으로 분석되었다. 재규제에 대한 논의는 ‘규제개혁=탈규제’라는 공식을 벗어나 정부가 다양한 규제개혁의 전략을 활용할 수 있다는 것을 보여준다. 또한 한국은 재규제를 통하여 규제국가로 이행하는 과도기에 있음을 밝혔다.

【주제어: 재규제, 규제개혁, 대기업규제정책】

\* 한국행정연구원 규제연구센터 수석연구원

## I. 서 론

‘강한 시장과 약한 정부’를 표방하는 신자유주의적 사고방식은 1980년대 이래 전 세계적인 규제개혁을 이끌어왔고 규제완화와 민영화는 이러한 개혁의 대표적 수단이었다. 그러나 최근 들어 각국의 규제개혁의 결과 규제완화와 정부 축소라는 두 가지 목표를 달성하였는가에 대한 의문들이 제기되고 있다. 많은 국가에서 규제의 총량은 일시적으로 줄어들었다가 점점 증가하고 있으며 정부의 통제도 그대로 지속되고 있기 때문이다(Vogel, 1996). 규제개혁의 결과 기대와 달리 ‘강한 시장과 약하지 않은 정부’의 모습으로 나타나고 있다. 기존 규제를 없애고 새로운 환경과 시장에 적합한 새 규칙을 도입하는 재규제가 활발하게 이루어지면서 정부는 직접 시장에 개입하지는 않지만 시장규율을 만들고 이를 감독하는 역할을 수행하고 있다. 이러한 정부역할의 변화를 통해 선진국은 복지주의적 개입국가의 성격이 퇴화되고 규제국가의 성격으로 변화되고 있다(이연호외, 2002).

이러한 논의를 바탕으로 한국의 규제개혁을 통해 나타나는 국가 성격은 어떻게 변화되었으며 규제의 양적·질적 개선의 모습은 어떠한 형태로 나타나고 있는가에 대한 의문을 제기할 수 있다. 이에 본 연구는 IMF위기를 계기로 이루어졌던 ‘대기업관련 규제정책의 개혁’을 재규제와 규제국가의 시작으로 분석하고자 한다. 이에 따라 첫째, 선행연구를 통해 제도적 관점에서 본 급진적 제도 및 정책변화로서의 규제개혁과 규제개혁의 새로운 패러다임으로서 재규제의 등장을 논의한다. 또한 재규제의 개념과 유형 및 규제국가의 유형별 재규제 방식의 차이 등을 살펴보고 이를 토대로 분석틀을 구성한다. 둘째, 대기업 규제정책의 변화과정을 개괄적으로 살펴보고 IMF 이후 재규제로 인하여 대기업규제정책의 내용이 기존과 질적으로 상이하게 변화되었음을 밝힌다. 또한 재규제 시기로의 변화를 촉발시킨 요인들이 무엇인가를 분석한다. 셋째, IMF 이후 대기업 규제정책의 내용을 살펴보고 넷째, 대기업규제의 변화를 Vogel의 재규제 유형에 따라 해석하고 규제국가로의 이행이라는 관점에서 종합적으로 분석하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 규제 개혁에 대한 선행연구 검토: 규제완화 vs. 재규제

규제개혁이란 “바람직한 경제·사회 질서를 구현하기 위하여 국가 또는 지방 자치단체가 시장에 개입하여 경제적·물리적 강제를 통해 사회구성원의 의사결정

과 행동을 제약하는 규제활동의 양적·질적 변화를 총칭하는 것”이다(김정렬·김시윤, 2004). 정부의 규제개혁은 예전부터 지속되어온 제도와 정책의 변화를 초래한다. 제도나 정책은 지속성과 경로의 존성을 바탕으로 쉽게 변하지는 않는 속성을 가지고 있기 때문에 점진적으로 변화되지만 위기상황에서는 급진적으로 변화된다(Arthur, 1988: 10; North, 1990; Skowronek, 1982; Krasner, 1984: 242–243). 급진적 제도변화로서 규제개혁은 경제위기와 같은 외부충격으로 인해 촉발되는 경우가 많았다. 영국의 금융규제개혁, IMF 위기이후 한국의 규제개혁 등이 이에 해당한다. 이러한 위기 상황 하에서 미국의 규제이론의 보급과 국제기구의 압력 등은 제도나 정책의 급진적 변화를 촉진시킨다(Vogel, 1996: 42). 그밖에 선거를 통한 정권교체가 직접적으로 급진적 규제개혁에 영향을 줄 수 있는 요인이다<sup>2)</sup>.

물론 이러한 급진적 변화의 기저에는 시장의 변화라든지 기술의 발전, 세계화, 지식정보화 등의 세계적 조류가 깔려 있다. 이런 흐름은 신자유주의적 규제개혁의 동인이 되었다. 특히, 시장의 발전은 현실에서 규제를 파괴함으로써 직접적인 규제완화의 효과로 나타난다. 또한 시장변화는 규제로 인해 발생하는 비용의 증가를 초래하여 규제완화가 이루어지게끔 간접적으로 자극시킨다. 이에 따라 많은 연구들이 ‘정부실패에 대한 우려’와 ‘시장의 힘에 대한 우위 논리’를 통해 규제완화, 민영화<sup>3)</sup> 등을 주장하고 있으며 규제개혁의 유일한 방식으로 논의되어 왔다(Wolf, 1993; Derthick & Quirk, 1985; Kahn, 1979; Beesley & Littlechild: 1989; 이용상, 1994; 이성우, 1996). 그러나 1990년대 중반을 지나면서 규제완화에 대한 미국내 설문조사를 보면 부정적 인식이 팽배했으며 이에 대한 반작용으로 규제개혁에 대한 새로운 관점으로서 재규제 논의들이 형성되고 있다(Dempsey, 1994; Eisner, 1994: 112; Reagan, 1987: 72–84; Gamble, 2000; Wilks, 1996).

한국에서도 규제완화이후 시장경제체제의 원활한 작동에 대한 국가의 역할이 필요하다는 논의가 제기되었다(최병선, 1997). 최근 들어서는 재규제에 대한 사례연구가 금융규제개혁분야 등에서 드물지만 수행되고 있다(이연호: 2002; 이연호외, 2002; 이해영, 2004). 이연호외(2002)는 재규제에 대한 논의를 토대로 한국의 국가 성격을 발전국가에서 규제국가로 전환되는 과도기라고 분석하며 그 결과 시장주의적 규제개혁과 국가중심의 규제개혁 방식이 혼합되어 나

2) 새로이 권력을 잡은 국가엘리트에 대한 국민의 기대는 높고, 반대파도 어느 정도 호의를 갖고 있기 때문에 제도의 구조적 변화와 개혁을 시도할 수 있는 적기가 된다(Heggard & Kaufman, 1992: 30–31; Williamson & Haggard, 1994: 551, 571; Pfiffner, 1996: 3).

3) 김태윤(1999)은 민영화로의 급격한 변화가 가져오는 한계를 지적하고 완충적 전단계로서 ‘시장의체’의 개념을 소개하기도 하였다.

타나고 있다고 주장한다. 따라서 공정거래제도, 경제력집중억제 강화 등 시장감독체제가 엄격해지지만 직접적인 산업육성정책이 잔존하고 국가주도적인 정부-기업관계가 지속된다는 것이다.

특히, Vogel(1996)은 재규제 논의를 통해 다음과 같은 관점을 부각시키고 있다. 첫째, “시장의 힘을 강조하는 관점”과 Stigler(1971)와 Peltzman(1976) 등 규제형성에 대한 “이익집단의 힘을 강조하는 관점” 등의 중요성을 인정하되 규제개혁 과정에서 국가행위자의 역할을 부각시켜 규제개혁에 대한 새로운 이해를 가능하게 한다. 즉, 규제개혁이란 “정부가 여러 압력들에 반응하여 규제를 재형성(reformulation)하는 것”으로 정의하여 상대적 자율성을 지닌 국가의 역할을 강조한다. 둘째, 국가는 규제개혁을 달성함에 있어서 규제완화 외에 다양한 재규제 수단과 전략을 사용할 수 있다는 것이다. 재규제는 경쟁조장적, 사법적, 전략적, 확장적 재규제로 유형화될 수 있으며 정부는 규제를 재형성하는 과정에서 각국의 특정 이데올로기와 제도적 유산을 반영하여 자신만의 독특한 방식을 채택할 수 있다(Vogel, 1996: 15-16). 따라서 각국의 제도적 정치적 특성에 따라 재규제의 전략이 달라진다는 것을 영국과 일본 등의 사례를 통해 분석하였다.

국가행위자로서 한국정부가 대기업 규제정책을 개혁하기 위하여 어떠한 역할을 수행하였고 어떠한 재규제 전략을 적용하였는지, 이것이 국가의 제도적 정치적 특성상 의미하는 바가 무 인지를 살펴보기 위하여 본 연구는 다음과 같은 Vogel의 재규제 유형과 규제국가논의를 채택하고자 한다.

## 2. 재규제에 대한 이론적 논의

### 1) 재규제의 정의

재규제란 ‘오래된 규칙을 다시 고치거나 새로운 규칙을 만들어내는 것’을 말하며 특히, 국가가 시장의 투명하고 공정한 경쟁을 유도하기 위해 매우 정교하게 발전된 규제 장치를 고안하고 운영하는 것이다(이연호외, 2002: 202). 재규제는 국가개입 및 통제방식을 새로운 환경변화에 맞추어 새로이 도입하거나 변화시키는 것으로 “기존의 국가통제방식을 재구조화(restructuring)하는 것”으로 정의할 수 있다(Vogel, 1996: 16). 특히, 재규제는 시장에 보다 많은 경쟁을 도입하는 자유화 과정에서 활발하게 이루어진다. 영미계 국가에서 자유화는 빅뱅식의 급진적 방식으로 이루어졌는데 그전까지 규제되던 제도들이 일시에 해체되는 방식이었다. 이처럼 자유화는 이전과 다른 새로운 경기의 시작을 의미한다. 따라서 경기를 시작하기에 앞서 이에 상응하는 새로운 경기규칙을 만들고 규칙에 대한 합의를 하는 것이 필요하다. 이 때 만들어지는 새로운 규칙이 바로 재규제이다. 재규제는 자유화 뿐 아니라 급속한 규제완화 및 폐지 이후에

발생한다.

실제로 규제완화라는 미명하에 이루어진 각 국의 많은 규제개혁 작업들은 재규제와 밀접한 관련이 있다. 규제완화는 규제의 양적 감소나 폐지를 의미하지만 재규제는 규제를 합리화하고 정교화하는 것이다. 따라서 재규제 과정에서는 이전보다 오히려 규제가 증가할 수 있으며 보다 엄격한 규제로 변화될 수 있다 (Vogel, 1996: 4). OECD(1995)는 규제개혁을 규제완화단계, 규제품질관리단계, 규제관리단계로 구분한다. 이러한 규제개혁은 규제의 전면 폐지나 완화만이 아니라 규제수단의 개선과 규제품질의 관리가 핵심이며 이는 재규제와 그 맥을 같이 한다. 이처럼 자유로워진 시장이 잘 기능할 수 있도록 시장의 투명성, 책임성 등을 높일 수 있는 새로운 규제 방식과 감독체계를 만드는 것이 재규제의 목표이다.

## 2) Steven K. Vogel의 재규제의 유형과 방식

Vogel은 재규제의 유형과 방식을 정부의 재규제 조치가 산업에 대한 정부통제를 약화시키는가 강화시키는가에 대한 기준 그리고 자유화를 더 강조하는가 재규제를 강조하는가의 기준에 따라 다음의 <표 1>과 같이 구분하여 설명하고 있다.

<표 1> 재규제의 유형과 방식

	자유화의 강조	재규제의 강조
산업에 대한 정부통제 약화	경쟁조장 재규제	사법적 재규제
	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 시장점유자에게 불이익을 주거나 경쟁자를 돋는 규제를 설계하는 것</li> <li>b. 시장의 효과적인 운영을 조장하기 위해 규제를 부가시키는 것</li> <li>c. 반독점규제를 강화하고 그 집행을 강화하는 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 비공식적인 규칙을 법의 형태로 만드는 것(법제화)</li> <li>b. 관습적 규칙을 문서형태로 만드는 것(성문화)</li> <li>c. 전문가회의를 공식화하고 책임성을 확보하기 위해 절차를 향상시키는 것</li> </ul>
산업에 대한 정부통제 강화	전략적 재규제	확장적 재규제
	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 국내기업에 규제 혜택을 주는 것</li> <li>b. 외국인회사의 이점을 제거하는 규제를 사용</li> <li>c. 자유화에 잘 대처할 수 있도록 국내기업을 촉진시키고 보호해주는 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 관료적 권한을 확대하기 위한 새로운 규제를 만드는 것</li> <li>b. 규제 통제를 유지하기 위해 오래된 규제를 새로운 것으로 대체하는 것</li> <li>c. 새로운 영역으로 규제를 확대하는 것</li> </ul>

자료: Vogel, 1996: 17

<표 1>의 내용을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다(Vogel, 1996: 16-24).

첫째, 경쟁조장 재규제(pro-competitive reregulation)란 경쟁이 자연적으로 발생하기 어려운 전화사업과 같은 시장에 경쟁을 조장시키기 위해 경쟁자에게 규제 혜택을 제공하거나 기존사업자에게 불이익을 주는 규제방식이다. 독과점 규제 및 경쟁조건을 향상시키기 위한 보조적 규제도 여기에 해당된다. 예를 들면, 채권시장을 자유화할 때 투자자가 제대로 된 선택을 하도록 하려면 기업에 대한 정보가 필요하다. 이때 정부는 기업의 공시요건을 강화시키는 규제를 채택하여 정보비대칭성으로 인한 시장의 왜곡을 막을 수 있다.

둘째, 사법적 재규제(juridical reregulation)란 기존에 있는 규제를 보다 자세하게 만드는 것을 말한다. 문서의 형태로 기술적 규정을 추가하는 방법, 법률의 형태로 행정 규칙을 삽입하는 방법으로 구분 된다. 전자는 비공식적인 측면이 강하고 후자는 공식적인 측면을 강조한 방식이다. 정부는 환경변화, 시장의 변화 및 복잡성을 따라잡기 위해서 사법적인 재규제를 많이 활용하거나 엄격한 국제적 규제기준에 맞추어 국내 기준을 조정하기 위해 사법적 재규제 방식을 사용한다. 기존 틀 내에서 조정가능하기 때문에 재규제 하기가 용이하다.

셋째, 전략적 재규제(strategic reregulation)란 새롭게 형성되는 시장에서 특정기업 특히 국내 기업에 유리한 규제를 만드는 것이다. 정부는 외국기업의 진입을 막거나 국내기업에게 규제수혜를 줄 수 있다. 이런 방식은 자유화과정에서 외국기업의 잠재적 공격으로부터 국내기업을 보호하고 자유화가 보다 부드럽고 점진적인 방식으로 도입되도록 해 준다.

넷째, 확장적 재규제(expansionary reregulation)란 시장변화로 인해 새로 생성된 산업영역이나 시장에 대한 규제를 만들어 정부의 영향력을 확장시킴과 동시에 자유화로 인해 달라지거나 축소된 정부통제의 방식을 새롭게 정의하고 통제권한을 유지하는 것이다. 확장적 재규제는 자유화 과정에서 수반될 수 있는 관료실패, 정부실패를 방지할 수 있으며 새로운 영역에서 정부의 권한을 확대하고 이를 통해 이익을 취할 수 있다.

왼쪽의 두 가지 유형은 자유화에 목적이 있는 반면, 오른쪽 두 가지 유형은 자유화 과정을 보완하는 데 목적이 있다. 더 중요한 사실은 어떠한 유형이 산업에 대한 정부의 통제를 약화시키는가 아니면 통제를 강화시키는가이다. 경쟁조장 재규제와 사법적 재규제는 행정부의 권력을 줄이고 자유재량을 제한하기 때문에 정부통제가 약화된다. 반면 전략적 재규제와 확산적 재규제는 행정 권력을 증가시키고 재량권을 보강해주기 때문에 정부통제를 강화한다. 이러한 재규제 논의는 ‘규제개혁은 무조건적으로 탈규제나 규제완화를 의미하는 것이 아니라 보다 많은 규제의 생성이라는 결과를 낳을 수 있다’ 는 것을 함의한다(Vogel,

1996:18).

### 3. 재규제와 규제국가

규제국가는 최소국가론에 기초한 개념으로 발전국가와 달리 산업육성을 위한 산업정책을 실시하지 않으며 공익을 강조하여 확산적 복지정책을 수행하지 않는다. 대신 완전한 자유방임으로 일관하는 것이 아니라 국가는 시장의 투명하고 공정한 경쟁을 유도하기 위하여 매우 정교하게 발전된 규제장치를 고안하고 운영하는 업무를 담당한다. 이런 관점에서 규제국가는 재규제의 산물로 인식될 수 있으며 ‘국가역할의 축소’ 라기보다는 ‘국가 역할의 변화’에 대한 것이다(이연호외, 2002: 201–202). 최근 서구의 많은 국가에서 시장의 자유화가 진행되면서 이를 밀받침할 규제의 강화와 합리적 제도화가 이루어졌고 정부의 효율적이고 합리적 시장통제를 가능케 하였다(이연호, 2002: 61; Gamble, 2000; Wilks, 1996: 538). 규제개혁에도 불구하고 국가와 시장과의 관계를 결정하는 힘, 시장경제가 제대로 작동할 수 있도록 하는 힘은 여전히 국가의 손에 남게 된다(Ikenberry, 1988: 203–208; 최병선, 1997).

개혁으로 인해 바뀐 점은 국가의 통제가 어떠한 방식으로 발휘되는가라는 질적인 차이이다. 이러한 차이는 국가체제의 이념지향, 조직 등에 따라 다르게 나타날 수 있으며 영역별로도 다르게 나타날 수 있다. Vogel(1996: 208)은 국가체제의 이념지향과 조직에 따라 <표 2>와 같이 규제개혁의 유형이 다르게 나타날 수 있음을 시장주의적 전통이 강한 영국과 국가주의적 전통이 강한 일본을 비교하여 설명하였다. 많은 영미계 국가들이 1980년대 이후 이루어진 신자유주의적 규제개혁을 통해 규제국가로 변화되었으며 최근 들어 아시아 국가들도 규제국가로의 변화를 모색하고 있다(Majone, 1997; Moran, 2001; Jayasuria, 2000). 이연호외(2002)는 규제 국가를 국가적 특성에 따라 영국과 같은 복지주의적 규제국가와 일본과 같은 발전주의적 규제국가로 구분하고 한국을 ‘발전국가에서 규제국가로 전환되는 과도기’라고 분석하였다.

&lt;표 2&gt; 영국과 일본의 규제개혁 유형 비교

	영 국	일 본
국가체제의 이념지향	규제적	관리적
국가체제의 조직과 제도	분화	융합
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분권화된 관료조직</li> <li>• 정경분리</li> <li>• 중간정도의 관료의 자율성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집권화된 관료조직</li> <li>• 정부의 기업에 대한 관여</li> <li>• 높은 관료의 자율성</li> </ul>
규제개혁의 전반적 유형	경쟁조장적 특징과 정경분리	전략적 특징과 통제강화
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부는 진출입규제에 대한 통제를 하지 않으며 경쟁을 공격적으로 촉진함(경쟁조장적 재규제 성향)</li> <li>• 정부는 규제기관을 분권화함</li> <li>• 정부는 규제를 성문화하여 체계화 시키고 법률화함(사법적 재규제 성향)</li> <li>• 정부는 기존과 상이한 급진적 방식으로 개혁을 수행함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부는 선택적으로 경쟁을 촉진시킴(전략적 재규제 성향)</li> <li>• 정부는 규제기관을 집권화 함</li> <li>• 정부는 부처의 재량권을 유지시킴(확장적 재규제)</li> <li>• 정부는 일관되고 부드러운 방식으로 개혁을 수행함.</li> </ul>

자료: Vogel, 1996: 45; 208의 재구성

또한 산업 및 규제 영역별로 재규제의 방식과 유형이 달라진다. <표 3>은 복지주의적 규제국가와 발전주의적 규제국가에서 영역별 개혁방식의 차이를 정리한 것이다. 복지주의적 규제국가는 사회안정을 위한 복지체제의 유지에 강조점을 두고 있지만 시장운영의 주도권이 국가에서 시장으로 전이되었다는 점에서 규제국가적 특징을 보여 준다(이연호외, 2002: 203). 발전주의적 규제국가는 시장운영의 주도권이 시장보다는 국가에 있으며, 전략산업의 육성을 위한 정부 개입이 지속되고 있다. 이에 따라 공정거래제도, 경제력집중억제 등 대기업 관련 규제정책과 시장감독체제가 엄격해지고 중소기업과 관련된 분야는 직접적인 산업육성정책이 지속되는 특징이 있다. IMF 위기 이후 한국에서 이루어진 대기업규제정책의 개혁은 시장감독체제 개혁과 직접적으로 연계되어 공정거래제도가 지속적으로 강화되는 발전주의적 규제국가의 특징을 보여준다.

〈표 3〉 규제국가의 영역별 개혁방식 비교

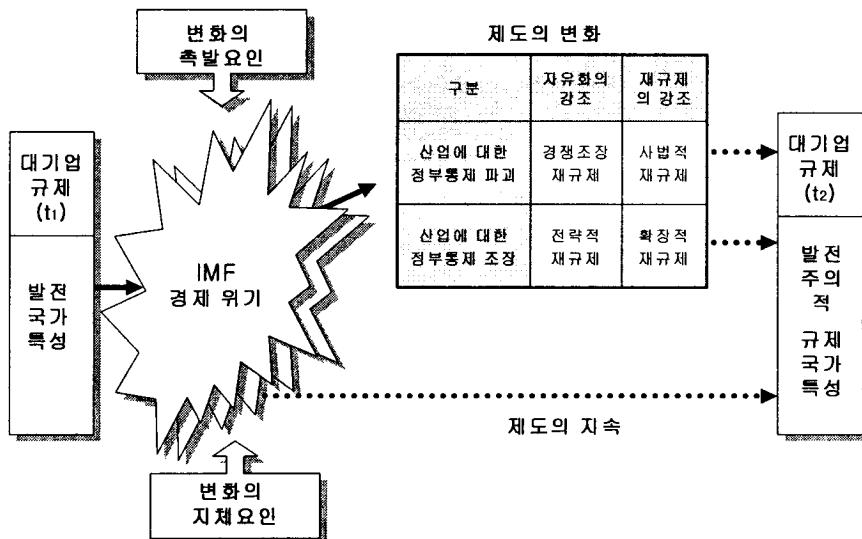
개혁 영역	복지주의적 규제국가(영국)	발전주의적 규제국가(일본)
재정개혁	-진축정책 -복지예산의 축소 및 합리화	-탄력적 긴축정책 -산업육성 정책금융 및 보조금의 축소
금융체계개혁	-민영화, 자유화 -중앙은행의 독립 -금융감독체제의 강화	-제도적 민영화 및 자유화, 관치금융 -중앙은행의 제한적 독립 -금융감독체제의 강화
시장감독체제 개혁	-공정거래제도의 강화 -공적기관의 설립을 통한 감독강화	-공정거래제도의 강화 -경제력 집중억제 강화 -정부조직기능학대를 통한 감독강화
산업육성정책	-시장중심 -간접적 지원정책	-직접적 육성정책 잔존
노동시장개혁	-탄력적 노동시장	-노동시장의 유연화를 지향하나 현실적으로 근본적 변화없음
국가-시장관계	-시장중심적	-국가주도적

출처: 이연호외, 2002: 203

#### 4. 분석틀

이상의 제도와 정책의 급진적 변화, 재규제 유형과 규제국가의 논의를 토대로 구성한 본 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같다. <그림 1>은 발전국가의 특성을 지닌 대기업 규제정책(t1)이 IMF 경제위기를 계기로 급진적으로 변화되는 메카니즘을 설명한 것이다. 기존의 규제제도는 위기를 계기로 제도와 정책변화를 촉발시키는 요인의 영향을 받아 규제개혁의 과정을 거쳐 새로운 제도로 변화된다. 한편 제도나 정책은 변하지 않으려는 특징을 지니고 있어 기존의 규제방식이나 제도를 유지하려는 힘도 함께 작용한다. 이에 따라 규제개혁을 통해 변화되는 부분과 지속되는 부분이 공존하는 현상이 나타나며 그 결과 t2시기에 대기업규제정책은 규제국가적 특성과 발전국가적 특성을 공유하게 된다.

&lt;그림 1&gt; 분석틀



본 연구는 이를 분석하기 위하여 다음과 같은 내용으로 연구를 진행하고자 한다.

첫째, 한국 대기업 규제정책의 변화과정을 규제의 태동기→확산기→완화기→재규제시기로 구분하여 그 내용을 개괄적으로 살펴보고, 재규제 시기와 같이 급진적 변화가 초래된 요인이 무엇인지를 분석하고자 한다. 둘째, IMF 위기를 계기로 한국은 기존의 1단계 대기업관련 규제를 새롭게 정비하고 국제기준에 부합하는 2단계 규제를 새롭게 도입하였다. 이러한 IMF위기 이후 대기업 규제정책의 내용과 성격을 분석하고자 한다. 셋째, 대기업규제의 재규제 전략과 논의를 Vogel의 네 가지 재규제 유형에 따라 해석하고 규제국가의 이행이라는 관점에서 종합적으로 분석하여 한국의 국가적 특성에 적합한 대기업규제정책의 방향성과 규제개혁의 함의를 찾고자 한다.

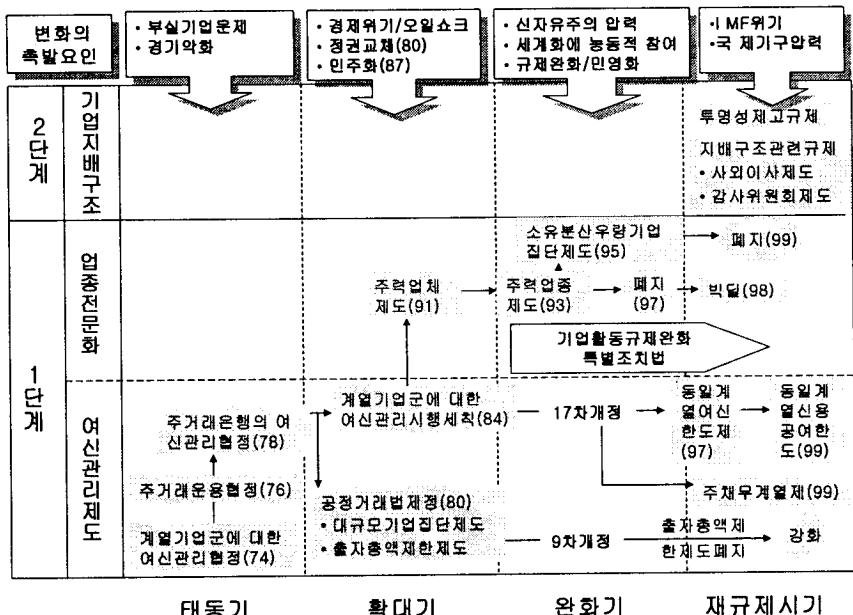
### III. 대기업 규제정책의 변화와 개혁의 촉발요인

#### 1. 대기업 규제정책의 변화와 내용

한국의 대기업 규제는 처음 시작된 아래로 점진적으로 확대 변화되다가 IMF

위기를 계기로 질적으로 변화되었다. 각 시기의 대표적 대기업 규제정책의 변화 과정은 <그림 2>와 같다.<sup>4)</sup>

<그림 2> 대기업규제정책의 변화과정



첫째, 태동기는 여신규제를 중심으로 한 대기업규제정책이 시작된 시기이다. 1970년대 중반에 정부의 특혜를 받아오던 대기업들이 경기악화로 인하여 부실해지고 도산함에 따라 정부는 기업의 여신을 사전에 통제하고자 대기업에 대하여 규제하기 시작하였다. 그러나 박정희 정부는 기업을 육성하고 자원을 배분하는 발전주의적 국가체제였기 때문에 실질적으로 대기업규제정책의 필요성이 크지 않았다.

둘째, 확대기는 1980년대 초부터 1990년대 초까지 여신규제가 다양한 규제의 형태로 확산되는 시기이다. 그동안 성장해온 대기업의 여러 가지 병폐가 인지되어 여신관리규제가 보다 강화되고 대규모기업집단제도가 도입되었다. 전두환정부로 정권이 교체되고 제 2차 오일쇼크 및 경제위기가 발생하면서 대기업 규제정책에 대한 방향은 ‘여신관리를 통한 부실기업 방지’에서 ‘경제력집중 억제’로 전환되었다. 여신관리제도를 ‘계열기업군에 대한 여신관리시행세칙’으로 바꾸어 투자, 부동산취득, 자금조달 등 기업경영전반을 규제하는 제도로

4) 이만희, 1993a; 이병락, 1999; 김인수, 1997; 고경민, 2000; 이규억, 1999; 신광식·성소미, 2002의 내용을 토대로 저자가 구분한 것임.

확대 하였고 공정거래법이 생긴 것도 이 시기이다. 노태우 정부 때에 들어와서 여신관련 규제가 완화되었다가 다시 경제침체와 실업문제가 진행되자 ‘업종전문화제도’와 여신규제가 강화되었다.

셋째, 완화기는 김영삼 정부 때부터 IMF 위기까지로 신자유주의의 영향으로 대기업관련 규제가 급속히 완화되었으며 정부의 주도적 역할이 줄어들고 기업의 입김이 세졌던 시기이다. 이 기간동안 다양한 제도가 완화되었는데 이는 국제기구나 외부의 압력에 의해서도 크게 영향을 받은 것이다. 김영삼 정부는 이 시기에 ‘기업활동규제완화에대한특별조치법’ 및 민영화와 자유화에 박차를 가하기 시작하였다. 또한 ‘주력업종제도’는 주력기업에 대하여 자금조달, 투자 등의 규제 예외를 인정하여 유인을 부여하였으며 실질적으로 대기업에 대한 규제완화의 효과를 가져왔다. 그 결과 기업간 규제의 차별화와 재벌의 고부채-파이투자의 경향을 조장하였다.

넷째, 김영삼 정부의 이러한 규제완화 결과는 IMF위기와 기업도산으로 이어졌다. 그러나 IMF 위기는 대기업규제정책의 질적인 변화를 초래하는 계기가 되었다. 특히 선진국형 규제방식인 기업지배구조에 대한 규제와 투명성제고와 관련된 규제 등이 새로 도입되었으며, 공정거래법 역시 선진국의 흐름과 마찬가지로 보다 강화되고 있는 추세이다. IMF 경제위기는 점진적으로 완화되던 대기업 규제의 방향을 일시에 강화시켰고 규제개혁의 목표를 ‘지배구조개선·투명성제고’로 변화시키는 계기가 되었다.<sup>5)</sup> 이 시기는 그간의 대기업규제정책과는 질을 달리하는 제도가 신설되고 그동안의 제도가 새롭게 보완되는 시기로 대기업 규제가 급진적으로 변화된 시기이다.

## 2. IMF 위기이후 대기업 규제정책의 개혁 촉발요인

세계적인 신자유주의적 이데올로기의 확산, 시장의 변화, 기술의 발전, 세계화 등은 전 세계적인 규제개혁의 열풍을 일으켰다. 한국도 1980년대 이후부터 점진적인 자유화와 민영화 규제완화 등의 제도적 변화를 모색해 왔다. 그러나 이는 발전국가적인 기존 제도가 전적으로 유지되면서 점진적으로 이루어지는 개혁이었다. 그러나 1997년을 계기로 한국은 급진적인 규제개혁을 추진하게 되었다. 특히, 본 연구는 대기업 규제정책에 급진적인 변화를 일으킨 요인을 중점적으로 설명하고자 한다.

5) 당시 대기업에 대한 개혁은 독립기구로 설치된 금융감독위원회와 공정거래위원회가 중심이 되어 이루어졌다. 대통령은 금융감독위원회와 직접적으로 연계되어 개혁을 훨씬 용이하게 수행할 수 있었으며 금융기관에 대한 감독기능을 일원화하여 국가의 조정능력과 응집력을 향상시켰다. 또한 공정거래위원회는 계좌추적권을 활용하여 대기업에 대하여 규제기관으로서 강한 영향력을 행사하였다.

첫째, IMF 경제위기는 대기업 규제정책의 질적 변화를 초래한 가장 큰 원인이다. 한국 경제는 1990~1996년도 전반기 성장을 7.7%에도 불구하고 산업성장은 1995년 중반 연간 성장율인 14%에서 8.4%로 감소하였다. 국제경쟁력 하락과 부도비율의 증가로 대기업은 이윤이 감소되었고 이로 인해 은행들의 단기자금 상환능력까지 약화되었다(송재복, 2001: 115~117). 이러한 위기 징후는 1997년 외환위기로 연결되었고 원화의 실질가치는 급격히 떨어졌으며 국가는 지급불능의 상황에 직면하였다. 국가의 IMF 경제위기는 기업 및 사회부문의 영향력을 약화시키고 정부의 상대적 자율성을 강화시키는 결과를 초래한다. 김대중 정부는 위기극복이라는 명분을 가지고 대기업집단의 이해에 반하는 규제정책을 강압적으로 추진할 수 있게 되었다.

둘째, 외부적 압력 요인을 들 수 있다. 1990년대 이후 새로운 국제무역질서가 확립되면서 무역자유화와 지역통합 추세가 나타나고 국제 규범화가 중요시되었다. 한국은 1996년 OECD에 가입하면서 범세계적 추세에 합류하게 되었다. 그러나 한국과 같은 정부주도의 경제성장주의가 문화적으로 내재되어 있는 동아시아의 여러 국가들은 이러한 환경변화와 국제기구의 압력 속에서 쉽게 적응하지 못하고 기존의 관성을 지속하는 경향을 보여주었다. 기존의 관성에 따른 제도의 지속과 환경의 불일치는 위기의 큰 원인이 된다. 1997년 외환위기로 인하여 한국은 IMF의 직접적 관리와 압력을 받게 되었고 IMF가 제시하는 규제기준에 국가적으로 상응해야만 하는 의무를 갖게 되었다.

셋째, IMF 위기 이후 국내의 정권교체는 제도의 인위적 변화를 훨씬 용이하게 만들었다. 1997년 11월 IMF 위기가 발생한 시기는 김영삼 정부의 임기가 끝나는 시점이었다. 정권말기에는 권력 누수가 있기 마련인데다가, IMF 위기는 김영삼 정부를 아예 무능력 상태로 빠지게 하였다. 따라서 임기말 대통령은 국가위기를 극복해나갈 자원이나 추진력 모두를 상실하였다. 결국, IMF 위기는 여야정권교체를 간접적으로 이끌었고 새로 선출된 김대중 대통령은 임기시작 전부터 IMF 위기타개를 위한 활동과 정책을 추진하였다. 새 정부는 규제개혁의 일환으로 1998년 한 해동안 기존 규제의 절반을 철폐하도록 하였으며 경제활성화를 위한 규제개혁에 앞장을 섰다.

#### IV. IMF 이후 대기업 규제정책의 변화와 개혁 내용

IMF 이후 대기업 규제개혁을 정리해 보면 대표적으로 다음과 같은 다섯 가지 분야로 구분할 수 있다. I) 새로운 형태의 여신규제를 도입, ii) 대규모기업집단 및 내부거래에 대한 규제강화, iii) 적대적 M&A를 무제한 적으로 허용,

iv) 내부지배구조에 대한 규제신설, v) 기업 경영의 투명성제고를 위한 규제강화 등이 그것이다. 본 장에서는 변화된 대기업 규제의 내용을 보다 자세히 살펴보자 한다.

### 1. 새로운 형태의 여신규제의 도입

정부의 기업에 대한 직접적인 개입방식을 통해 관리해왔던 기업의 여신제도는 1997년에 폐지되었다. 그러나 이를 대체하는 새로운 여신관리제도로서 시장주도적 접근방식의 주채무계열제도가 신설되었고 기존의 여신한도관리를 대신하는 신용공여한도제도가 신설강화되었다(방민석·김정해, 2003).

첫째, 주채무계열제도는 경제위기 이후에 기업의 재무구조가 부실화되자 금융기관의 여신건전성을 제고한다는 취지로 도입되었으나 실질적으로는 금융기관을 통한 기업구조조정을 촉진하는 수단으로 사용되었다. 주채무계열제도는 ‘은행법’과 ‘은행감독기구설치등에관한법률’에 의하여 98년에 제정된 ‘은행감독규정’과 ‘은행감독업무시행세칙’에 근거를 두고 99년 4월부터 시행되었다. 주채무계열로 지정되면 주채권은행에 의해 여신상황을 포함한 기업정보를 종합적으로 관리받게 된다. 이 제도는 기존 제도와 달리 법에 의한 강제나 정부당국의 직접 개입 없이 은행-기업간 개별적 계약에 의해 추진되는 시장주도적 접근방식이다.

둘째, 동일계열 여신한도와 신용공여한도제도이다. 동일계열에 대한 여신한도는 여신한도관리를 대신하여 금융기관의 편중여신을 관리하기 위해 97년 8월에 시행되었고 여신한도를 은행 자기자본의 45% 이내로 규제하였다. 그러나 99년 신용공여한도제로 명칭이 변경되면서 기준이 은행 자기자본의 25%로 보다 강화되었다.

### 2. 대규모기업집단규제 및 내부거래규제의 강화

대규모기업집단규제와 내부거래규제는 공정거래법상에서 대기업을 규제하는 강력한 수단이며 대기업의 독점적 지위와 경제력집중을 억제하기 위한 목적으로 IMF위기 이후 보다 강화되고 있다. 이 과정에서 다음과 같은 규제가 도입이 되었으나 기업과 공정거래위원회 간 과도한 정부개입이라는 관점과 시장의 공정성을 확보하기 위한 조치라는 관점을 두고 논쟁이 일고 있다. 그러나 본 연구는 이러한 규제의 도입을 공정거래의 강화라는 관점에서 경쟁을 조장하기 위한 정부의 조치로 보고자 한다. 대표적인 규제는 다음과 같다.

첫째, 출자총액제한제도의 부활이다. 출자총액제한은 대규모기업집단의 무분별한 계열기업 확장 및 경제력 집중을 억제하기 위하여 1987년 4월에 도입된

제도로서, 당시는 국내 다른 회사에 출자할 수 있는 출자총액을 순자산의 40%로 제한하였으나 1995년 4월에 이 한도액을 25%범위내로 축소하여 그 제한을 강화하였다. 1997년 11월 IMF 위기 이후에 국내기업의 경영권방어를 문제로 폐지되었으나 여러 가지 문제가 발생되면서 재도입되었다(최병규, 2003: 609). 대규모기업집단의 계열사간 출자가 증가하고 내부지분율이 크게 증가함에 따라 동일인이 적은 지분으로 많은 계열사를 지배할 수 있는 지배력이 강화되는 결과가 초래되었고 계열사간 출자로 연결고리가 형성되어 일부 계열사의 부실이 전체 기업집단의 동반 부실화의 원인으로 작용할 뿐아니라 과거와 같은 무리한 계열기업 확장수단으로 활용할 가능성이 상존하는 등 선단식 경영의 폐해를 낳게 되었다. 또한 계열사간의 순환출자는 외부에서 유입되는 실질적인 자기자본의 증가없이 부채비율을 용이하게 감축하는 수단으로 활용되는 등의 문제를 야기하였다(이남기, 2000: 559).

둘째, 기업에 대한 강력한 통제수단으로 금융거래정보조사권(통칭 “계좌추적권” 이하 통칭을 사용함)이 도입되었다. 계좌추적권은 공정거래법 제23조 1항 7호 부당내부거래금지규정을 위반한 행위에 국한하여 2년간 한시법의 형태로 적용되도록 1999년 1월 국회를 통과하였다. 이 제도는 2001년 3년간 더 연장되었으며 2005년 2월 시한 만료를 앞두고 노무현정부는 기한을 재연장하겠다는 입장을 밝히고 있다. 이에 따라 정부와 재계간 대립이 진행 중이다. 강제 조사권이 없는 공정거래위원회는 계좌추적권을 통해 기업의 부당거래를 조사할 수밖에 없으며, 이 제도가 있는 것 자체만으로도 부당내부거래를 방지하는 효과가 있다고 주장한다. 이에 따라 계좌추적권의 연장을 지지하고 있으나 기업측에서는 계좌추적권이 금융거래정보의 비밀보장을 저해하고 기본권을 제한할 수 있다는 점 그리고 권한의 남용문제 등을 이유로 반대하고 있는 상황이다.

셋째, 계열사간 상호보증을 원칙적으로 금지하여 기존의 제한규정보다 더 강화시켰다. 이 규제는 1992년 공정거래법 개정을 통해 대규모기업집단의 계열회사간 채무보증을 제한하는 규정이 추가되어 대규모기업집단에 대한 중요한 규제수단으로 이용되었다.

〈표 4〉 계열회사간 채무보증 제한규정의 변화

개정일	1992. 4	1996.12	1998. 2	2002.1
변화 내용	자기자본 200%이내	자기자본 100%이내	상호보증 원칙적 금지 기존보증액 연차적 해소	계열사 채무보증 금지 형태별규제로 전환(30대그룹소속사→자산총액2조원이상 기업집단)

이는 대규모 기업집단 소속 회사들이 계열회사에 대한 상호보증을 통해 허구적인 신용을 창출함으로써 여신을 독점하고 어느 하나의 계열회사가 부실해 질 경우 기업집단 전체에 걸쳐 연쇄적인 도산의 원인이 되므로 이를 막기 위하여 도입된 것이다.

넷째, 내부거래의 이사회 의결 및 공시제도를 도입하여 보다 엄격한 감독이 가능토록 하였다. 1999년 12월부터 공정거래법 11조 2항에 의하면 상호출자 제한 기업집단 계열사의 거래금액이 자본금액의 10% 이상이거나 또는 100억 원 이상인 내부거래행위에 대해서는 이사회 의결을 거쳐 거래의 목적, 대상금액을 공시하도록 하였다. 2000년에는 대규모 내부거래의 공시대상기업을 기존의 10 대 그룹에서 30대 그룹으로 확대하였고 2002년에는 자산 규모 2조 이상 기업집단으로 규정하였다.

다섯째, 산업자본의 금융지배방지를 위한 금융계열사 의결권제한제도를 도입하였으며 현재 보다 강화시키려는 추세이다. 정부는 대기업의 금융지배방지를 위하여 1986년 12월부터 대기업집단 금융보험사의 계열사 주식 취득, 보유는 허용되며 보유계열사 주식에 대한 의결권행사는 제한하여 왔다. 그러나 2002년 1월 국내기업에 대한 외국인의 적대적 M&A 위협이 제기되자 의결권 행사가 30%까지 허용되었다. 최근 이와 같은 금융계열사 의결권제한이 큰 이슈가 되고 있다. 공정거래위원회는 2004년 재벌금융사의 의결권을 30%에서 15%로 축소하는 내용을 골자로 하는 공정거래법 개정안을 입법예고 중이며, 이를 반대하는 재정경제부와 대립하고 있다. 금융계열의 의결권 축소에 반대하는 논리는 투자위축과 외국인의 국내 대기업 인수합병의 가능성에 기초하고 있다.

여섯째, 부당한 자금·자산·인력지원의 금지규정이 강화되었다. 1997년 4월 공정거래법 개정에 의해 다른 사업자에 대해 자금 등을 지원하는 행위를 동법 제23조 1항이 규정하는 불공정한 행위의 한 유형으로 추가하였다.<sup>6)</sup> 이 규정은 “부당내부지원규제”로 불리며 현재 대규모기업집단의 계열회사 간 지원행위의 단속 근거로 사용된다. 부당내부지원규제는 대규모기업집단의 계열사간 지원으로 인한 경쟁력 없는 부실기업의 조기 퇴출과 지원행위로 인한 우량기업의 동반부실을 막는 것이 목적이다(이철송, 2000: 60).

### 3. 적대적 M&A의 무제한적 허용

김대중 정부는 IMF 위기 이후 외국인의 활발한 M&A를 통해 기업들의 구조조정이 촉진되기를 기대하면서 내외국인 가릴 것 없이 공정한 경쟁원리에 따라

6) 부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위를 금지함(공정거래법 제23조 1항 7호).

기업을 운영해야한다는 원칙을 제시하였다. M&A관련 국내 주식취득관련 법규의 변화를 살펴보면 <표 5>와 같다.

<표 5> M&A관련 국내 주식취득 관련 법규의 변천

제도	내 용
주식 대량소유 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>경영권 보호를 위해 외부인이 주식을 대량 보유하는 것을 금지해 왔으나, 97년 4월 금지조항을 폐지</li> </ul>
강제 공개매수	<ul style="list-style-type: none"> <li>주식을 대량 보유하려면 나머지 주식도 매입하도록 하여 적대적 인수를 어렵게 해왔으나 98년 2월 폐지</li> </ul>
외국인의 주식취득 한도	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국인의 국내기업에 대한 지분투자를 제한하였으나 98년 5월 전면 폐지(단, 기간산업 제외)</li> </ul>
자기주식 취득 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>원천적으로 금지를 하고 제한적으로 허용해 왔으나 98년 5월부터 취득한도를 폐지</li> </ul>
주식 대량보유 공시 (5% rule)	<ul style="list-style-type: none"> <li>5%이상의 주식을 소유하는 경우 1% 이상 변동사항을 신고해야하는 의무로 98년에 더욱 강화</li> </ul>

자료: 강원, 2003: 8

이에 따라 첫째, 외국자본에 의한 적대적 M&A가 사실상 무제한적으로 허용되었다. 또한 자산 2조원이상 기업에 대한 외국인들의 우호적 M&A에 대해 재경원의 허가요건을 폐지하고 의무공개제도를 완전히 없앴다. 여기에 M&A시 취득세·등록세 등을 면제해 M&A 비용을 줄이고 은행법상 타사 발행주식 소유한도를 10%에서 15%로 올렸으며, 방어자 기업측의 수비력도 한단계 보강됐다. 자사주 취득한도를 10%에서 33%로 높였다. 그러나 대기업측에서는 정부의 대기업 집단에 대한 규제로 인하여 국내기업들이 적대적 M&A를 당할 위험에 처해 있다고 주장하며, 국내기업에 대한 역차별을 철폐할 것을 주장한다.

#### 4. 내부지배구조에 관한 규제 신설

지배구조에 관한 규제는 주로 선진국에서 많이 논의되어 왔다. 한국은 김영삼정부 때부터 논의되었으나 1997년말 IMF위기를 계기로 IBRD, IMF의 강력한 권고를 통하여 상법과 증권거래법 등을 통해 규정이 신설되고 강화되었다. 신설 규제의 내용은 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 내부지배구조 관련 규제의 신설 강화

구분	내 용
사외이사제 도 및 감사위원회 의 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지배대주주와 그룹본부 중심의 선단식 경영의 폐해를 시정하기 위하여 이사회기능 강화</li> <li>▪ 대규모 공개기업 및 금융기관에 대해 사외이사제를 도입하고 의무비율을 확대</li> <li>▪ 사외이사 중심의 감사위원회 및 사외이사 후보추천위원회를 의무적으로 설치</li> <li>▪ 자산규모 2조원 이상 대규모기업집단의 사외이사비율을 50%로 의무화(국제표준이상임)</li> </ul>
지배주주의 책임	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 그룹 회장실 또는 기획조정실을 폐지. 대신 2년간 구조조정본부를 설치토록 함</li> <li>▪ 지배대주주를 업무집행 지시자(de facto director)로 상법에 규정하고 주요계열기업의 대표이사로 등재하도록 의무화하여 문제가 발생할 경우 경영책임을 명시적으로 추궁할 수 있는 토대를 마련</li> <li>▪ 이사의 충실험직, 업무집행관여자의 책임규정신설, 이사회 의사록 기재요건강화</li> </ul>
소액주주 권한의 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IMF 위기이후 대주주의 지배권 독점에 대한 문제제기 급증. 소액주주의 권한을 강화</li> <li>▪ 주주 대표소송권의 완화</li> <li>▪ 이사 선임시 집중투표제도를 신설: 소액주주의 선출권 강화</li> <li>▪ 주주제안권을 신설: 소액주주도 자신의 의견을 표출할 기회를 부여</li> </ul>
기관투자가 의결권	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IMF 이후 정부는 기관투자가가 보유하고 있는 선택제정의 의결권 행사 허용</li> <li>▪ 기관투자가들이 기업경영을 감독할 수 있는 토대를 마련</li> <li>▪ 2002년 3월에는 증권투자회사법을 개정하여 기업 투명성 제고와 그 결과 지배구조 개선 및 소액투자자 권리보호를 도모한다는 취지로 의결권행사를 하지 않는 경우 그 사유를 공시토록 함. 사실상 의결권 행사를 강제</li> </ul>

## 5. 기업경영의 투명성 제고 규제의 강화

경영정보의 투명성과 관련된 규제정책은 대개 회계투명성 제고와 공시제도의 강화에 초점을 두며 IMF위기를 계기로 국제기구의 압력에 의해 신설된 규제이다. 첫째, 공시제도의 강화는 공시의 범위와 수단을 대폭 보강하고 공시의무반에 대한 제재를 강화하는 형태로 이루어졌다.<sup>7)</sup> 공시제도는 기업의 건전한 지

7) 공시제도는 유가증권의 발행인, 상장 또는 등록법인이 회사의 과거, 현재, 미래의 경영 및 재무에 관한 사항, 향후 사업계획 등 중요 기업내용을 투자자에게 신속·정확하게 알려줌으로써 투자가가 합리적인 판단을 하고 증권시장에서 공정한 거래질서가 형성되도록 하기 위한 제도이다(황인학외, 2000: 92).

배구조를 확립시키기 위해 재무상태, 경영성과, 소유 및 지배구조 등 중요사안을 적시에 정확히 공시하게 함으로써 시장의 경영견제 기능을 활성화 시키며 시장에 의한 기업감시의 중추적 형태이다(황인학외, 2000: 92). 둘째, 회계투명성의 제고를 위해서 국제기준에 부합하는 회계기준의 개정, 외부 감사인의 독립성 강화를 위한 감사인 선임위원회 구성의무화, 감사인과 회계관계인의 법적 책임 강화, 대규모기업집단지정제도에 입각한 재벌에 대한 결합재무제표 작성의 의무화 등이 강화되고 대대적으로 신설되었다(이주선, 2002: 90). 이러한 내용의 규제를 정리하여 보면 <표 7>과 같다.

&lt;표 7&gt; 경영정보의 투명성제고 관련 규제

부문	일시	내 용	근거법
공시제도	1998.1	▪ 전자공시제도 도입	증권거래법 제194조의 2
	1998.4	▪ 상호출자제한 기업집단 계열사의 거래금액이 자본금액의 10%이상일때 공시	증권거래법 제186조, 상장법인등 의경영사항신고규정 제4조
	1999.2	▪ 유가증권 신고시 예측정보 공시	증권거래법 제8조
	1999.2	▪ 분기보고서 제도 도입 - 사업년도 개시후 3월간 및 9월간이 실적보고	증권거래법 제186조의 3
	1999.12	▪ 100억원이상인 내부거래행위에 대해서는 이 사회 의결을 거쳐 거래의 목적, 대상 금액을 공시 ▪ 공시대상: 10대그룹->30대그룹으로 확대 ('00) ->2조이상기업집단('02)	공정거래법 제11조의 2
	2000.1	▪ 공시의무 위반시 제재강화	증권거래법 제206조의 11, 제 210조
회계투명성	1998.1	▪ 30대 그룹 결합재무제표 작성	외감법 제1조의 3
	1998.1	▪ 감사인, 회계관계인 민형사책임 강화	외감법 제16, 17, 19, 20조
	2000.1	▪ 감사인 선임을 위한 감사인선임위원회 구성	외감법 제4조
	2000.7	▪ 독립적인 민간회계기준 제정기구 설립	외감법 시행령 제7조의 2
	2000.12	▪ 부실 감사인에 대한 행정상 제재 강화	외부감사 및 회계등에 관한 규정

자료: 이주선, 2002: 90-91; 양세영, 2003:10

## V. 종합분석 및 함의

### 1. 재규제 유형을 통한 종합 및 분석

IMF 위기 하에서 자유화에 대한 강조 및 시장주의가 반강제적으로 도입되면서 정부의 시장에 대한 직접적 개입이 약화되고 간접적 개입이나 시장중심의 방향으로 대기업에 대한 규제정책이 개혁되었다. 따라서 시장행위자들 간의 공정 경쟁을 제고하기 위한 규제는 점진적으로 강화되었고 대기업 집단에 대한 규제는 보다 엄격해졌다. 그 결과 정부의 규제형성자로서의 역할과 감독권한은 훨씬 강화되었다. 이러한 IMF 이후 대기업 규제정책의 변화를 Vogel의 재규제 논의에 맞추어서 그 특성을 분석해 보면 다음과 같다.

#### 1) 경쟁조장 재규제와 사법적 재규제의 적극적 활용

첫째, IMF위기 이후 대기업규제정책의 개혁은 시장의 효과적인 운영을 조장하거나 독과점관련 규제를 강화하는 방식의 경쟁조장 재규제가 중점적으로 이루어 졌다. 경쟁조장 재규제는 자유화를 보다 강조하면서 독과점관련 규제를 강화하거나 이의 집행을 강화하는 방향이다. 시장중심의 여신규제의 도입과 M&A 활성화와 관련된 규제의 신설은 공정경쟁을 강화하는 방향을 강조한 것이다.

둘째, IMF위기 이후에 정부는 엄격한 국제적 기준에 맞추어 국내기준을 조정하고 기업의 투명성, 책임성 확보와 관련된 새로운 규제를 도입하기 위해 사법적 재규제 방식을 적극적으로 활용하였다. 이는 규제품질을 높이기 위한 2단계 규제로 국제 규범과의 조화를 목적으로 도입되었으나 실질적으로 운영되지 못하고 있으며 지속적인 개선이 필요한 분야이다. 예를 들면, 지배구조관련 규제의 신설을 통한 경영자의 책임성 향상의 사례나 출자총액제한제도나 여신관리규제의 변화과정에서 이루어진 일련의 제도 보완조치가 이에 해당한다. 우리의 경우 대기업 규제의 보완을 목적으로 예외 및 적용제외 규정이 추가되는 경우가 많았다. 그러나 선진국의 경우 규정의 추가는 환경변화로 인한 규정의 수정 및 보완을 위한 목적이라면 우리의 경우는 규정의 추가가 규제의 강도를 완화해주는 수단이 되었다. 이는 같은 방식이라도 의도가 매우 다른 것으로 후자는 규제의 일관성에 악영향을 미친다.

#### 2) 전략적 재규제의 제한적 활용

전략적 재규제는 자유화과정에서 국내기업을 육성하고 보호하기 위해 정부가

수행하는 다양한 규제혜택이나 산업전략 등을 말한다. 이 경우 정부의 선호나 개입으로 인하여 특정 기업에 대한 차별 및 외국기업과 국내기업과의 차별 등이 뒤따르게 된다. 따라서 자유화를 지향하는 방향이지만 국가의 산업통제력은 감소되지 않는 경우가 대부분이다. 우리의 경우 구조조정 정책과 출자총액제한 제도의 폐지 등이 전략적 재규제 방식이 나타났다. IMF 위기가 발생하면서 위기 타개책으로 외국인 출자한도가 폐지되자 외국인의 적대적 M&A가 가능해졌다. 이에 국내 대기업의 경영권방어와 차별적 규제를 폐지하기 위해 출자총액제한 제도가 폐지되었다. 국내기업보호를 위한 규제의 폐지였으나 그 결과 대기업의 경제력집중이 더 강화되면서 다시 출자총액제한제도는 신설·강화되었다(김동현, 2004:7). 그러나 이러한 전략적 재규제 방식은 제한적으로 활용되었다.

### 3) 확장적 재규제 방식의 심화

IMF 위기 이후에 이루어졌던 재규제의 상당부분은 확장적 재규제에 해당된다. 특히 시장의 공정경쟁을 확보하고 규칙을 만드는 과정에서 국가의 통제를 확장하려는 조치들이 많이 이루어 졌다. 금융감독위원회를 통합하여 강력한 기구로 일원화한 조치나 공정거래위원회의 역할을 보다 강화한 여러 사례들이 확장적 재규제를 위한 기본적 수순이었던 것으로 판단된다. 이들 기관에 의해 계좌추적권 등을 도입하여 강력한 규제기구를 통한 시장감독 역할을 수행하도록 하였다. 제대로 만들어진 확장적 재규제는 정부실패와 관료실패를 방지할 수 있는 중요한 대안이 된다. 정부는 그동안 왜곡되거나 회피되어 왔던 규제들을 발굴하여 국가의 통제 범위를 넓히는 작업들을 수행하게 된다. 예를 들어 인터넷 관련 규제, 생명공학이나 정보기술의 발전을 통한 신규산업에 대한 규제 등도 이들 확장적 재규제가 적극적으로 고려될 필요가 있는 분야들이다.<sup>8)</sup>

이상 IMF 위기 이후 대기업 규제정책의 개혁방향은 주로 경쟁조장 재규제와 변화된 환경과 국제기준에 맞도록 규제를 보완하는 사법적 재규제가 함께 이루어졌으며 상당부분의 규제개혁의 내용은 확장적 재규제 방식을 취하는 것이 많았다. 또한 제한적이지만 전략적 재규제가 함께 사용되었다. 이에 따라 IMF 이후 대기업 규제개혁에서는 모든 재규제 방식이 혼재되어 있는 모습을 보여주고 있다. 이러한 특징은 IMF 위기 이후 대기업규제가 국제적 기준과 시장중심의 규제방식으로 변화되었으나 관료통제 권한 역시 강화되었음을 의미한다.

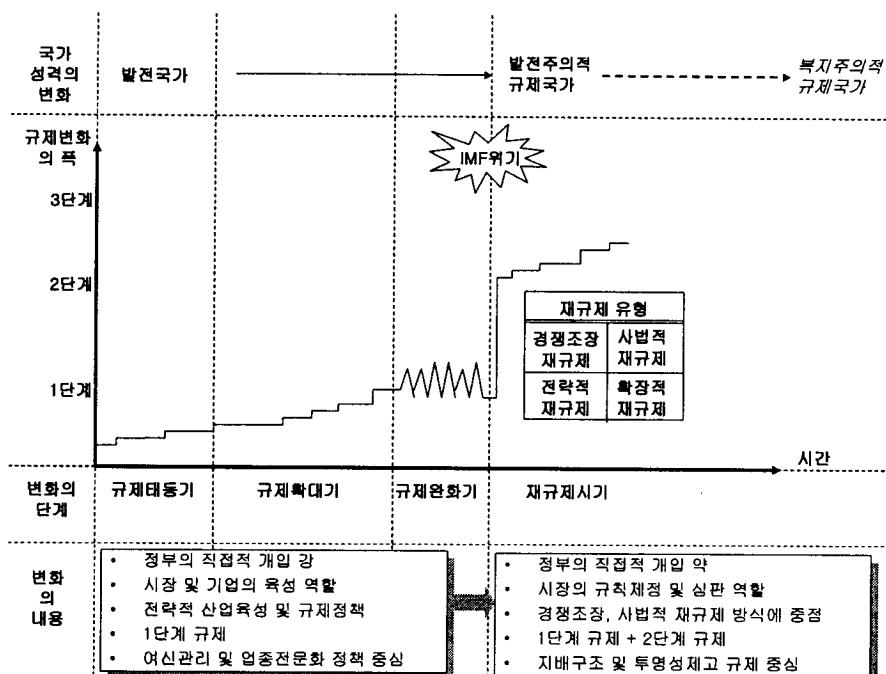
---

8) 실제로 김대중정부는 정보통신 산업과 관련된 벤처기업 들에 대한 다양한 조치등을 취한 사례가 있으나 이는 본 연구에서는 다루지 않고 있다.

## 2. 재규제를 통한 규제국가로의 이행과 함의

IMF위기를 계기로 급진적으로 변화된 대기업 규제정책의 변화과정과 규제의 내용을 분석하면 다음 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 대기업 규제정책의 변화와 국가성격의 변화



첫째, 일본과 같은 발전국가적 성격을 지닌 국가는 기존의 국가중심적인 제도와 통제방식을 기반으로 하여 점진적인 변화를 추구하는데 반하여 한국은 일시에 국제수준의 규제방식을 대거 도입하였다. 이러한 방식은 영국이 경제위기 때 빅뱅식 규제개혁을 추진했던 예와 비슷하며, 급진적인 만큼 가시적인 성과를 많이 보여줄 수 있었다. 이는 IMF 위기, 국제사회적 압력, 정권교체 등의 변화를 촉발하는 여러 요인이 결합되어 가능할 수 있었다.

둘째, 한국은 대기업 규제정책을 개혁하는 과정에서 정부와 기업간의 대립과 갈등이 빚어졌으며 기업에 대한 다양한 금융조치와 규제를 통해 정부가 강압적인 개입방식을 채택하였다. 국가개입의 역할은 독립기구로 설치된 금융감독위원회와 공정거래위원회가 중심이 되어 이루어졌다. 이에 따라 정부는 금융기관에

대한 감독권을 일원화하고 감독기관의 규모를 확대·강화하여 시장 및 금융통제에 막강한 권한을 갖게 되었다. 이처럼 간접적으로 국가개입을 강화시킨 점은 이론적 논의부문에서 보여 주었던 발전주의적 규제국가의 특징이다. 발전주의적 규제국가는 발전국가에서 규제국가로 변화되는 과정에서 나타나는 과도기적 상황으로 해석할 수 있다. 대기업에 대한 규제를 강화한다는 점에서 규제국가의 특징을 보여주되 집권화된 관료체계를 이용한 국가의 통제방식이 지속되는 형태이다.

셋째, 규제개혁을 수행하는 방식 외에 규제의 내용에서도 1단계 규제와 2단계 규제가 공존하는 과도기적인 모습을 보여준다. IMF위기이후 기존의 1단계 규제는 성격은 지속되면서 형식과 내용이 변화되고 있으며 여기에 기업지배구조와 관련된 2단계 규제가 OECD나 IMF 등으로부터 그대로 도입되었다.

이상의 내용을 토대로 보면, 한국은 IMF위기 이후 대기업규제정책의 개혁을 통해 규제국가로 변화되고 있다. 특히, 급진적인 개혁으로 인하여 대륙계 국가 모형에 영미식 국제기준과 제도를 그대로 도입하면서 규제의 형식은 복지주의적 규제국가에 보다 가까워졌다. 그러나 실질적인 운영이 이루어지지 않음으로써 형식적인 따라잡기에 그치는 것이 한계이다. 한국은 발전주의적 국가의 유산이 남아있어 확장적 재규제나 전략적 재규제와 같이 정부의 통제가 강력하게 유지되는 형태로 규제개혁이 이루어지고 있다. 그러나 이전의 발전주의적 국가에서 이루어졌던 시장에 대한 직접적인 정부개입의 형태와는 다른 시장의 규칙제정 및 심판 감독기능이라는 정부의 역할에 강조점을 두고 있다. 정부의 역할과 통제의 강도라는 측면에서는 발전국가시기와 비교해 볼 때 약화된 것은 아니다. 현 상황은 발전주의적 규제국가라고 규정할 수 있으며 이는 복지주의적 규제국가로 수렴해 가는 과도기적 형태로 볼 수 있다.

최근 일본이나 유럽 등 대륙계 국가들의 규제개혁을 보면 자국의 특성과 문화를 고려하여 영미식 규제 및 지배구조관련 제도를 점진적으로 도입하는 개혁방식을 추구해 왔다. 이는 국가적 특성과 새로운 규제방식과의 괴리를 줄이려는 노력이다. OECD도 이와 관련해서 자국에 맞게 선택적으로 도입하도록 권장하고 있다. 따라서 일본과 독일 등 유럽의 국가들은 영미식 국제기준을 계속적으로 맞추어 나가되 자국 기업의 이익을 보호하는 전략적 재규제와 국가의 통제권을 유지하는 확장적 재규제를 적극적으로 활용하고 있다. 이 역시 각 국가의 규제개혁과 특성이 하나로 수렴해가는 모습들이다. 현재 한국에서 이루어지는 영미식 개혁방식의 지속적인 도입과 국가 체제의 변화는 아직까지 조화되지 않는 측면이 곳곳에서 보여지고 있지만 이를 극복해 나가는 과정에서 제도는 조화되고 안정화될 수 있다.<sup>9)</sup>

9) 예를 들면, 경제위기 이후 잠시 성장했던 경제가 최근 지속적으로 침체되면서 그나

## VI. 결 론

본 연구는 IMF 위기 이후 대기업 규제정책을 규제개혁의 방식인 재규제의 관점에서 분석해 보았다. 그 결과 우리가 수행한 대기업 규제정책과 관련한 개혁은 경쟁조장적 재규제와 사법적 재규제 방식을 적극적으로 도입하되 확장적 재규제 방식 또한 상당한 수준으로 이루어졌으며 전략적 재규제 방식이 부분적으로 활용된 것으로 분석되었다. 따라서 대기업 규제개혁에서 네 가지 재규제 전략이 혼재되어 나타나고 있었다. 이 과정에서 규제의 수가 감소되거나 완화되는 것이 아니라 규제가 보다 많아지고 강화되고 있음을 밝혔으며 이는 발전국 가격 특징을 가진 한국이 규제국가로 전환되는 과정에서 이루어지는 재규제로 인한 자연스러운 과정임을 밝혔다.

이러한 재규제와 규제국가의 논의의 장점은 다음과 같다. 첫째, 국가의 역할이 축소되고 시장의 기능이 무조건적으로 확대된다는 신자유주의적 가정에 대한 반박을 가능케 해 준다는 것이다. 규제개혁을 바라보는 새롭고도 다양한 재규제 전략을 통해 현실을 해석함으로써 해석의 오류를 줄여줄 수 있다. 둘째, 재규제는 최근 OECD국가에서 논의되는 2단계 규제전략으로서 '규제품질'에 대한 논의라든지 'Better Regulation', 'Good Regulation'과 같은 보다 좋은 규제의 논의와도 연계된다. 따라서 국가는 재규제를 통해 시장에 직접적으로 개입하는 방식의 규제를 지양하고 간접적으로 개입하거나 시장유인적인 방식을 지향하는 절 높고 좋은 규제를 만들고 또 변화된 시장을 엄격하게 감독하는 새로운 역할을 수행해야 한다는 것을 강조한다.

이상 본 연구는 한국의 대기업 규제정책의 개혁을 재규제와 규제국가의 관점에서 분석적으로 수행하고자 하였다. 이 과정에서 재규제 유형별로 보다 심도있는 분석과 함의를 도출하지 못한 것은 본 연구의 한계이다. 그러나 '규제개혁 = 탈규제'라는 일반적인 논의에서 벗어나 정부가 규제완화라는 전략이 외에도 재규제의 전략을 통해 규제국가로 이행하는 과정기에 있음을 보여 주었다.

---

마 향상되었던 대기업 규제정책의 개혁내용이 후퇴하려는 조짐을 보이고 있다. 출자 총액제한제도, 산업자본의 금융지배에 대한 기업의 반대는 급진적 변화로 인한 제도의 저항으로 해석될 수 있다. 이러한 저항은 일관성 있는 제도변화를 가로막는 요인이 될 수 있다.

## 참고문헌

- 장 원. (2003). 적대적 M&A의 위협과 대응방안. 「CEO Information」, 399호 . 삼성경제연구소.
- 고경민. (2000). 「한국의 산업정책변화과정: 정보통신산업의 ‘자유화’ 사례」. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 김동현. (2004). 「대규모 기업집단의 차별규제 현황과 개선방향」. 전국경제인 연합회, CER-2004-33.
- 김인수. (1997). 「한국의 여신관리와 주거래은행제도: 역사, 분석, 그리고 전망」. 경상대학교 박사학위논문.
- 김정렬·김시윤. (2004). 산업정책과 규제개혁. 「대한정치학회보」, 11(3): 343-359.
- 김태운. (1999). 민영화, 규제개혁, 그리고 시장의제: 소방경정서비스의 규제완화 사례를 중심으로. 「한국행정학회보」, 34(3): 263-281.
- 방민석·김정해. (2003). “대기업규제정책에 대한 신제도주의적 분석: 정책 변화의 경로의존성을 중심으로”. 〈한국행정학회보〉. 37(4): 233-259.
- 신팽식·성소미. (2002). 새로운 환경에 대응한 공정거래정책의 발전방향. 「산업조직연구」, 10(1): 195-228.
- 양세영. (2003). 「기업지배구조, 기업규제의 척도인가: 지배구조의 논의동향과 시사점」. 전경련.
- 이규억. (1999). 재벌개혁과 빅딜정책의 평가와 과제. 「한국국제경제학회 학계정책세미나」: 105-133.
- 이기수·유진희. (2003). 「경제법」. 제5판. 세창출판사.
- 이남기. (2000). 공정거래법상 출자총액제한제도. 「경영법률」, 11: 555-575.
- 이만희. (1993a). 한국 재벌규제 정책의 정치경제: 공정거래제도를 중심으로. 「한국과 국제정치」, 9(1): 211-234 .
- 이병락. (1999). 국내 기업집단의 성장과 규제의 조화. 「산업개발연구」. 103-115.
- 이병천. (1999). 역사적 관점에서 본 한국경제의 위기 해석. 「경제학연구」, 47(4): 101-120.
- 이병천. (2000). 발전국가체제와 발전딜레마: 국가주의적 발전동원체제의 재조명. 「경제사학」, 28: 105-138.
- 이성우. (1996). 우편사업의 규제완화방안. 「한국정책학회보」, 5(1):

- 239–263.
- 이성우. (1999). 김대중 정부 규제개혁 1년 평가와 향후 과제. 「한국사회와 행정연구」, 10(3): 3–15.
- 이성일. (2001). 「재벌규제제도의 변천과 시사점」. 전국경제인연합회. CER-2001-17.
- 이연호 외. (2002). 한국에서 규제국가의 등장과 정부–기업관계. 「한국정치학회보」, 36(3): 199–222.
- 이연호. (1998). 경제적 자유화에 있어서의 국가의 역할: 경제규제의 정치학. 「한국정치학회보」, 32(3): 77–94.
- 이연호. (1999). 김대중 정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계: 동아시아 개발도상국의 한 사례. 「한국정치학회보」, 33(4): 287–307.
- 이연호. (2002). 한국에서의 금융구조개혁과 규제국가의 등장에 관한 논쟁. 「한국사회학」, 36(4): 59–88.
- 이용상. (1994). 대물자동차 운송사업의 규제정책. 「한국행정학보」, 28(2): 661–687.
- 이주선. (2002). 「재벌규제의 현황과 시사점」. 한국경제연구원 법경제연구센터.
- 이철송. (2000). 「대기업 규제법 논리의 전환에 관한 연구: 구조조정 이후 대기업정책이 개선과제」. 전국경제인연합회.
- 이혜영. (2004). 재규제 관점에서 외환위기 이후 금융부문 규제개혁정책의 평가. 「한국사회와 행정연구」, 15(1): 235–258.
- 장지호. (2003). 김대중 정부의 대기업 구조조정정책 연구: 역사적 제도주의의 적용. 「한국정책학회보」, 12(2): 89–110.
- 최병규. (2003). 독점규제법 상 기업집단에 대한 규제와 출자총액제한의 문제. 「상사판례연구」, 15: 587–624.
- 최병선. (1997). 우리나라 규제개혁 정책의 핵심과제와 쟁점. 「행정논총」, 35(2): 57–78.
- 황인학 외. (2000). 「재벌구조와 재벌정책: 평가와 과제」. 한국경제연구원. 정책보고서 2000–05.
- Arthur, W. Brian. (1988). Self-Reinforcing Mechanism in Economics. In Philip W. Anderson, Denneth J. Arrow, and David Pines(eds.), *The Economy as an Evolving Complex System*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Beesley M. E. & Littlechild, S. C.(1989). The regulation of Privatized

- Monopolies in the United Kingdom. *RAND Journal of Economics*. 20(3): 453–472.
- Deimpsey, Paul Stephen. (1994). Deregulation and Reregulation: Policy, Politics, and Economics. In Rosenbloom, D. H. & Schwrtz, R. D.(eds.), *Handbook of Regulation and Administrative Law*. New York, NY: Marcel Dekker, Inc.
- Derthick, Martha & Quirk, Paul J. (1985). *The Politics of Deregulation*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Eisner, Marc Allen. (1994). Economic Regulatory Policies: Regulation and Deregulation in Historical Context. In Rosenbloom, D. H. & Schwrtz, R. D.(eds.), *Handbook of Regulation and Administrative Law*. New York, NY: Marcel Dekker, Inc.
- Gamble, Andrew. (2000). Economic Governance. In Jon Pierre (ed.), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Haggard, Stephan & Kaufman, Robert. eds. (1992). *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. John. (1988). *Reasons of State: Oil Politics and the Capacities of American Government*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jayasuria, Kanishka. (2000). Authoritarian Liberalism, Governance and the Emergence of the Regulatory State in Post-crisis East Asia. In R. Robison, M. Beeson, K. Jayasuriya, and H. Kim, eds. *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. London: Routledge.
- Kahn, Alfred E. (1979). Applications of Economics to an Imperfect World. *American Economic Review*, 69(2: May): 1–13.
- Krasner, Stephen D. (1984). Approach to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*. 16(2): 223–246.
- Majone, Giandomenico. (1997). From the Positive to the Regulatory State. *Journal of Public Policy*. 17, No. 2.
- Moran, Michael. (2001). The Rise of the Regulatory State in Britain. *Parliamentary Affairs*. 54. No. 1
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and*

- Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. (1995). *Recomandation of the Council of The OECD on Improving the Quality of Government Regulation*. Paris: OECD.
- Peltzman, Sam. (1976). Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*. 19: 211–240.
- Peltzman, Sam. (1989). The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation. In Brookings Papers: *Microeconomics 1989*: 1–59. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Pfiffner, James P. (1996). *The Strategic Presidency*. second edition. Lawrence, Kansas: Univ. Press of Kansas.
- Reagan, Michael D. (1987). *Regulation: The Politics of Policy*. Canada: Little, Brown & Company Limited.
- Skowronek, S. (1982). *Building a New American State: The Expansion of National Adminstrative Capacities, 1877–1920*. New York: Cambridge University Press.
- Stigler, George. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*. 2(spring): 3–21.
- Vogel, Steven. K. (1996). *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Wilks, Stephen. (1997). Conservative Governments and the Economy, 1979–97. *Political Studies*. XLV: 689–703.
- Williamson, John & Haggard, Stephan. (1994). The Political Conditions for Economic Reform. In John Williamson. ed. *The Political Economy of Policy Reform*, 527–596. Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- Wolf, Charles Jr. (1993). *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*. 2ed. Santa Monica, CA: RANDbooks.

## Abstract

# Regulatory reforms on the Big-Business and Changes of the State's Role in Korea

Kim, Jung Hai

The purpose of this study is to analyze the change of big business regulation after 1997 in Korea and its types and methods of reregulation by Steven K. Vogel. Regulations for the big business made in the 1970s and magnified until the 1990s. In the IMF economic crisis in 1997, the Kim Dae-Jung administration changed the methods and structure of regulatory reform. They brought paradigm shift of regulatory reform on Korea, Kim Dae-Jung called it "a new paradigm for socio-economic development." During this period, they tried to reduce regulations in half and develop the quality of regulations through the extensive regulatory reform. But many regulations for the big business are made and supplemented in this period paradoxically. According to analyzing the types of reregulation for big business, Korean government focuses on making expansionary and pro-competitive using strategic reregulation accessorially. And this paper shows that Korea has more characters of the regulatory state after these reforms.

[Key word] regulatory reform, big-business, reregulation, regulatory state]