

일본의 행정규제완화

박 세 일

I. 서

오늘날 일본에서는 행정규제완화의 대합창이 일어나고 있다. 학자, 관료, 기업인, 여야정치인 할 것 없이 모두가 규제완화의 필요성을 주장하고 있다. 물론 각자의 입장에 따라 규제완화의 구체적 내용과 깊이 그리고 속도 등에서는 적지 않은 의견의 차이가 있으나 적어도 그 누구도 규제완화의 필요성을 공개적으로 부정하지는 않는다. 모두가 필요성을 인정한다. 21세기 일본의 미래건설을 위하여 행정규제완화는 가장 중요한 개혁과제의 하나라고 모두가 주장한다.

이러한 대합창은 작년 호소가와 연립정부가 들어선 후 시작되었다. 특히 호소가와수상이 당시 경단협(經團協) 회장인 히라이와(平岩)에게 ‘경제개혁연구회’를 조직하게 하고 (작년 9월) 이 연구회에 부탁하여 연구작성하게 한 일본경제개혁에 대한 최종보고서(소위 히라이와리포트)가 작년 12월 16일 발표되면서 이 대합창의 목소리는 더욱 커졌다.

이 보고서에서는 앞으로 일본의 경제사회가 지향할 비전으로서 (1) 내외개방의 투명한 경제사회, (2) 창조적이고 활력있는 경제사회, (3) 생활자(生活者) 우선의 경제사회, (4) 세계화 조화하고 세계로부터 공감을 얻는 경제사회라는 5가지 경제상을 제시하고 이의 달성을 위한 5가지 개혁과제를 들고 있는데 이 중 제일의 과제로 ‘규제완화’를 내세우고 있다.¹

호소가와수상의 자문기관인 경제개혁연구회가 결성되기 수개월 전에 일본종합연구소가 학자 등 민간전문가들을 모아 일본의 당면 경제개혁과제를 연구하는 모임을 조직하였다. 이 연구모임이 연구한 결과가 위의 히라이와리포트 발표 한 달 반쯤 전인 작년 11월 2일 발표되었다. ‘민간판 히라이와리포트’라고도 불리워지고 있는 이 민간보고서에서도 제시하고 있는 개혁의 3대과제 중 제일과제가 바로 규제완화이다.²

일본에서 비교적 진취적인 경제인단체의 하나인 경제동우회도 작년 11월에 “일본경제의 구조개혁을 향하여”라는 보고서를 발표하였다. 여기서 경제동우회는 일본경제는 21세기를 향하여 경제구조의 역사적 대개혁을 하여야 한다고 주장하고 이 중 행정규제의

¹ 개혁을 위한 5가지 정책의 자주로서는 (1) 규제완화, (2) 내수형경제와 지적·창조적 활력이 풍부한 경제의 형성, (3) 소자화(少子化)·고령화 사회의 종합복지비전의 채정과 남녀가 공히 발전하는 사회의 건설, (4) 세계에 자유롭고 큰 시장의 제공과 다각적 해외지원의 실시, (5) 재정구조의 개혁과 금융·자본시장의 활성화를 들고 있다.

² 개혁의 3대지주로서 (1) 규제완화, (2) 재세제(財稅制)개혁, (3) 내부국제화를 들고 있다.

철폐·완화를 가장 중요한 “국민적 과제”로서 규정하고 있다.

본고에서는 이와 같이 오늘날 일본사회에서 크게 논란이 되고 있는 규제완화(deregulation) 주장, 오늘날 일본사회에서 하나의 시대정신이 되다시피 한 규제완화라는 주장의 보다 구체적 내용을 살펴보고, 이 규제완화의 논의가 가지는 정치적·경제적 의의 내지 의미를 살펴보도록 한다. 그리고 끝으로 과연 일본 사회에서 이 규제완화의 주장이 얼마나 실현될 수 있을 것인지, 그 실현이 어렵다면 어려운 이유는 무엇이고 이를 가능하게 하려면 어떠한 전제들이 필요한지 등을 분석해보도록 한다.

II. 규제완화론의 주 내용

1. 경제개혁연구회

경제개혁연구회가 작성한 히라이와리포트(93년 12월 16일)와 규제완화에 대한 중간 보고서(93년 11월 8일)를 기초로 하여 이들의 규제완화 주장의 구체적 내용을 살펴보도록 한다.

이들은 지금까지는 행정규제는 산업의 발달과 국민생활의 안정에 기여하여왔으나 앞으로는 경제사회의 경직성을 높혀 경제사회구조의 변화와 혁신에 오히려 장애가 되고 있다는 진단 내지 문제의식에서 출발하고 있다.

규제완화를 통하여 기업에는 새로운 비지니스 기회가 주어질 수 있고 고용도 확대되었으며 소비자에게는 다양한 상품·서비스의 선택의 폭도 넓힐 수 있다고 보고 있다. 동시에 규제완화는 국내외를 통하여 자유경쟁을 촉진하고 경제사회의 투명성을 높혀서 국제적 조화(통상마찰의 해소)를 기할 수 있다고 보고 있다.

여기서 국제사회와의 조화를 위하여 규제를 완화하여야 한다는 주장은 의미하는 바가 크다. 특히 외국의 상품과 용역이 일본사회에 들어오기 어려운 주된 이유가 정부의 각종 행정규제와 행정지도 때문이라는 지적이 국제사회에서 많이 일어나고 있음을 감안할 때, 이 주장은 분명히 그 동안의 자신들의 관행에 대한 자기반성적 측면이 있다고 볼 수 있다.

위와 같은 관점 하에서 경제개혁연구회는 (1) “경제적 규제”에 대하여는 원칙적으로 모든 규제를 풀어 자유롭게 하고, 규제를 두는 것을 예외적인 것으로 해야 한다고 주장한다. 즉 “원칙자유·예외규제”的 주장이다. 여기서 경제규제는 진입규제, 설비규제, 수출입규제, 가격규제, 수량규제 등을 의미하고 예외적으로 제한을 인정해야 하는 경우에도 공정성, 간편성, 투명성의 원칙을 지킬 것을 주장하고 있다. (2) 안전, 건강, 환경, 재해 등의 사회적 규제의 경우에는 가능한 자기책임원리가 보다 강조되어야 한다고 보고 규제수준도 필요한 최소한의 수준에 머무를 것을 주장하고 있다. 소위 “자기책임원칙·최소규제”的 주장이다. (3) 토지·주택분야도 규제완화를 통하여 토지의 유효·적정이용을 촉진하고 주택건설도 확대하여야 한다고 본다. 또한 유통분야도 규제완화를 통하

여 국내외 가격차이를 축소하여야 하고 농업 등의 분야도 규제완화를 통하여 시장메카니즘을 보다 적극적으로 활용하여야 할 것을 강조하고 있다. 뿐만 아니라 정보통신분야도 규제완화를 통하여 신규산업의 창출을 자극해야 한다고 주장한다.

이상과 같은 내용의 규제완화의 효과를 높이기 위하여 (1) 독점금지법의 적용을 엄격히 하여야 하고, (2) 제조물책임제도(製造物責任制度)를 포함한 종합적인 소비자 피해방지 및 구제제도를 확립하여야 하며, (3) 행정절차법을 강화하여 행정행위의 신속성과 투명성을 보장하여야 하고, (4) 각종 민원절차의 간소화, 제출서류의 축소, 행정수속의 전산정보화 등을 추진해야 할 것 등을 제안하고 있다.

동시에 구체적 추진정책으로서는 (1) 내각총리대신을 중심으로 강력한 추진본부를 설치할 것과 이 추진본부는 금후 5년간 행정규제를 실질적으로 대폭 완화할 수 있는 “규제완화추진계획”을 작성·발표할 것을 제안하고 있으며, (2) 정부에 의한 규제완화추진을 보다 실효있게 하기 위하여 법률에 기초한 제3의 기관의 설치를 건의하고 있다. 그리하여 이 제3기관이 앞에서 이야기한 추진본부가 작성한 규제완화추진계획을 심의하고, 그 실시를 감시·조사·의견청취하며, 필요한 경우에는 내각총리대신이나 관계행정기관의 장에게 권고할 수 있도록 하여야 한다고 주장하고 있다. (3) 또한 규제에 관한 모든 정보를 국민들에게 제공하기 위하여 규제의 현황과 규제완화의 실시상황, 실적 등을 내용으로 하는 『규제완화백서』를 정부가 작성할 것을 제안하고 있다.

2. 경제동우회

경제동우회는 “일본경제의 구조개혁을 향하여”라는 보고서에서 오늘날 일본은 21세기의 일본경제사회를 방향지우는 기로에 서 있다고 진단하고, 생활의 질을 향상시킬 수 있고 동시에 세계의 자유무역체제의 유지와 조화할 수 있는 “국제조화형 경제”로 일본경제를 전환하기 위하여는 “규제의 철폐·완화”를 수단으로 하는 일본경제의 구조개혁에 착수하는 것 외에 다른 선택은 없다고 주장하고 있다.

이들은 “규제의 철폐·완화”란 단순히 정부 인허가의 일부를 완화하는 것이 아니라 행정의 개입으로부터 경제활동을 해방하는 것, 경제의 불공정하고 불투명한 구조를 개혁하는 것이라고 주장한다. 그리하여 규제의 철폐·완화를 통하여 기업가정신을 비약적으로 고양하고 사업의 기회를 확대하여야 하며, 경쟁진작을 통하여 기술혁신을 진전시켜야 한다고 주장한다. 또한 규제의 철폐·완화를 통하여 비교역제산업의 생산성을 향상시켜内外가격차이를 축소하고 더 나아가 소비자물가의 일반적 인하까지 이끌어내어야 한다고 주장한다.³

3 여기서内外가격차이란 구매력평가와 환율의 괴리를 의미한다. 이러한内外가격차이가 발생하는 주된 원인으로서 특히 비교역제산업의 상대적 저생산성이 지적되고 있다. 그런데 이들 부문의 저생산성은 일반적으로 이들 부문에 대하여 정부의 산업보호적 행정규제가 많고 경제제한적 상관행이 많은 테에서 기인하는 바가 크다.

이들은 21세기 일본건설을 위하여는 정치, 행정, 기업, 소비자 모두가 규제철폐와 규제완화를 수단으로 일본경제를 구조개혁하여야 한다는 사실을 국민적 과제로 공동인식하여야 한다고 주장한다. 그리고 구체적으로는 진입규제·가격규제 등의 경제적 규제는 철폐를 원칙으로 하고 안전·건강·환경 등의 사회적 규제는 명확한 기준에 의하여 필요성이 입증되지 않는 한 폐지·정리·합리화하여야 한다고 주장한다.

그리고 이들은 경제적 규제철폐·완화의 3원칙으로서 (1) 필요한 역할이 끝난 규제는 곧 철폐(susset rule)하고, (2) 일거에 철폐가 불가능한 규제는 경과시간표를 제시하여 단계적으로 철폐(timetable rule)하며, (3) 철폐·완화가 불가능한 규제는 국민들에게 이유를 밝힐 것(disclosure rule) 등을 제시하고 있다. 또한 사회적 규제의 정리·합리화 3원칙으로서는 (1) 사회실태의 변화에 대응하여 정기적으로 재검토·교정하고, (2) 규제를 받는 측에게 선택의 여지가 남도록 그 내용을 보다 합리화하며, (3) 중앙과 지방의 복수관청에 걸리는 규제의 경우에는 조합표시 등을 할 것을 제시하고 있다.

그리고 구체적 실행계획으로서 경제동우회는 정부규제의 기본이념, 규제의 요건과 기준 등의 법정화, 철폐와 완화의 기본원칙 명시, 그리고 1만여 건의 모든 규제의 철폐·완화를 감시할 기관 설치의 명시 등을 내용으로 하는 규제완화기본법을 제정할 것을 제안하고 있다.

동시에 상기의 기본법에 기초하여 관계정부부처의 간섭을 받지 않는 (예컨대 공정거래위원회와 유사한) 독립기관으로서의 '공정행정위원회'를 설치하여 이 위원회로 하여금 (1) 각 성청(省廳)으로 하여금 업법, 정성령(政省令), 고시(告示) 등에 기초한 각종 규제의 내용을 밝히도록 하고 앞으로 규제완화·철폐의 목표치와 기간을 제시하도록 하며 이의 실행을 감시하고 그 지연을 시정하게 한다. (2) 민간으로부터 불공정, 불투명, 불합리한 규제라고 하는 진정을 수리하여 이를 직접 조사하고 타당하다고 판단되면 시정을 강제력을 가지고 권고하도록 할 것을 제안하고 있다.

3. 민간판 히라이와리포트

민간판 히라이와리포트라고 불리우는 일본경제의 새로운 그랜드 디자인 — 자기책임 사회의 확립을 위한 3개의 제언이라는 보고서(1993년 11월2일)에서도 민간전문가들은 3개의 제언 중 제일의 제언으로서 규제완화를 제시하고 있다.

이들 민간전문가들이 행정규제문제를 보는 기본시각은 다음과 같다. 현재 대부분의 규제는 경제·산업의 균대화정책 하에서 형성되었다. 기본적으로 소위 "개발도상국형 규제"이고 산업의 보호·육성을 위하여 기업과 개인의 자유활동을 공적으로 규제하는 성격이 강하다. 이를 규제는 1950년대에 그 기본골격이 정비된 바, 그 이후 일본경제와 국제여건이 크게 변화하였는 데에도 그 기본골격은 큰 수정과 개혁 없이 오늘날에 이르고 있다. 그 때문에 대부분의 규제가 현실로부터 괴리되었을 뿐 아니라 복잡화·기능화·투명화되어 있다. 이러한 "발전도상국형 규제"는 오늘날 일본경제에 다음과 같은 역기능을 하고 있으며 그 결과 일본경제의 활력을 크게 저해하고 있다.

- (1) 신(新) 사업을 전개하는 데 각종규제로 인한 제약이 발생하고 기업의 창조성·활력등이 저해되고 있으며 그 결과 산업과 기업의 경쟁력이 저하되고 있다.
- (2) 규제에 따르는 비용의 증가로 인하여 기업활동의 원천인 수익을 위협받고 있을 뿐 아니라 규제를 많이 받는 산업과 상대적으로 덜 받는 산업간의 효율성격차, 생산성격차가 발생·확대되고 있다.
- (3) 광범위한 가격규제로 인하여 공공요금이나 재(再)판매가격이 높은 수준에서 경직화하고 있으며 각종 진입규제로 인하여 소비자의 선택의 폭이 크게 제한받고 있다.
- (4) 정(政)·관(官)·재(財)·국민(國民)간에 상호의존체질이 강화되어 왔으며, 그 결과 행정조직·재정지출의 비대화·경직화가 증대하고 있다.
- (5) 기득권영역이 확대되어 경제의 효율성이 떨어지고, 사회생활과 산업활동에서 상호신뢰가 약화되고 있다.

이러한 규제의 부작용과 역기능을 그대로 두고는 일본사회가 결코 “21세기형 성숙경제”에 걸맞는 “자기책임사회”를 확립할 수 없다고 보고 있다.⁴ 여기서 규제완화의 불가피성이 등장하는 바, 규제완화를 위한 구체적 방책으로서는 우선 무엇보다도 먼저 “규제법정주의”를 도입할 것을 주장하고 있다.

현재의 발전도상국형 규제에서 벗어나고 불투명한 규제체질을 바꾸기 위하여는 규제의 근거, 내용을 명확히 하는 작업부터 시작하여야 한다는 것이다. 지금까지의 규제는 정(政)·성령(省令), 통달 외에도 법률조문에 명기되어 있는 않는 행정지도, 재량적 조치 등에 많이 의존하여 지극히 불투명한 형태로 실시되어 왔다. 뿐만 아니라 법조문에 명기되어 있는 것도 규제의 기준이 불명확한 것이 많아 행정의 자의가 작용할 여지가 많이 존재하여 왔고, 동시에 규제소비자들은 불필요하게 과도한 규제부담의 비용을 지불하여 왔다. 경우에 따라서는 규제의 내용과 기준이 현실과 괴리된 채 형해화되어 있어 규제의 의의가 전혀 없는 경우도 적지 않았다.

이러한 폐단들을 고치기 위하여 규제의 구성요건, 인허가 등의 행정조치에 대하여 그 인허가기준, 규제에 반하여 행정벌(行政罰) 등의 제재조치가 내려지는 경우에는 그 처벌내용 등을 보다 구체적으로 법률에 명기하여야 한다. 그리고 법률에 요건, 기준 등이 명기되어 있지 않는 행정지도 등은 모두 폐지하여야 한다. 규제의 요건, 기준 등을 명기하는 법률이 있는 경우에도 사회·경제여건의 변화에 보다 유연하게 대응하기 위하여 기간을 명확히 한정하는 한시법(限時法)으로 만들고, 가능하다면 매년 선셋(Sunset)방식으로 그 필요성 여부를 재검토, 재조정하는 것이 바람직하다.

이러한 규제의 요건·기준을 명확히 하는 것과 동시에 중요한 것은 요건과 기준의 결

⁴ 여기서 자기책임사회란 정부·기업·국민 각자가 스스로 판단하고 스스로 행동하여 자기수익을 얻고 자기책임 하에 위험을 부담하는 사회를 의미한다. 규제와 표리관계에 있는 정부보호에 기대하는 사회, 기대에 못미칠 때는 책임을 전가하는 사회가 아니라 이익과 더불어 위험부담도 행위자 자신에게 귀착시키는 사회를 의미한다. 민간 히라이와리포트는 이 자기책임사회야말로 앞으로 일본경제 사회의 기본이념이 되어야 한다고 주장한다.

정과정 자체를 투명하게 하고 적정화하는 것이다. 규제의 요건과 기준이 비록 명확하다 하여도 그 결정과정이 비밀적이고 그 내용의 적정성에 문제가 있다면 곤란하기 때문이다.

규제법정주의의 도입과 더불어 규제의 전체상을 알 수 있는 “규제백서”를 작성하여야 한다. 매년 규제백서를 작성하여 규제실상을 정부와 국민 모두가 알아야 한다. 그리고 현행규제를 완화하는 경우 중요한 것은 모든 것을 백지로 돌려 소위 제로 베이스(Zero-Base)에서 출발하는 자세이다. 제로 베이스란 모든 규제원칙의 철폐를 전제로 하여 규제문제에 접근하는 방법이다.

규제를 제로 베이스에서 재검토하게 되면 당연히 규제를 중심으로 성립한 기존의 행정조직을 개편, 재구성하여야 하고 중앙정부와 지방정부간의 권한을 재배분하여야 한다. 따라서 규제행위와 규제조직 양면에서 행정의 간소화, 효율화노력이 이루어지게 된다.

이상의 방향으로 규제완화를 추진하여 나가기 위하여는 현행의 행정조직으로부터 독립된 “규제감시위원회”를 내각총리대신 직속으로 설치할 필요가 있다. 이 위원회의 위원들은 국회에서 임명하되 민간 전문가들로 구성하고 그 주된 기능은 다음과 같아야 할 것이다.

- (1) 기업이나 소비자들이 규제에 대하여 이의를 신청할 수 있도록 하고, 이의가 있을 때 이에 대하여 해당관청이 문서로 회답할 의무를 부여하되, 회답에 대하여 불복하는 경우에는 규제감시위원회에 심판을 구할 수 있도록 한다. 그리고 그 심판청구에 대한 위원회의 심결은 제1심판결과 동일한 효과를 가지는 것으로 한다.
- (2) 신규규제를 창설하는 경우 규제의 요건이나 기준결정의 프로세스를 명시하도록 하고, 규제도입에 의한 사회적 비용과 이익분석의 거증책임(舉證責任)을 해당정부부처가 지도록 한다. 사회적 순이익을 입증할 수 없는 규제는 원칙적으로 폐기한다. 그리고 그 비용·편익분석의 적정성에 대한 심사를 규제감시위원회가 담당한다. 이 과정에서 각 정부부처가 작성·제출한 적정성심사를 위한 입증자료는 일반에게 공개함을 원칙으로 한다.
- (3) 정부가 작성하는 “규제백서”的 적정성 여부에 대한 심사도 규제감시위원회가 담당한다.

이상과 같은 방향으로 규제완화정책을 수행하여 나가기 위해서는 “규제기본법”을 제정할 것을 민간판 히라이와리포트는 제안하고 있다. 규제기본법에서는 (1) 규제완화의 기본자세, (2) ‘규제감시위원회’의 설치, (3) 정부에 대한 ‘규제백서작성’의 의무화, (4) 규제완화의 기간설정(예컨대 3년 이내에 기존규제를 제로 베이스에서 재검토할 것을 등을 의무화) 등의 내용이 들어가야 할 것을 예시하고 있다.

III. 규제완화론의 역사적 의의

오늘날 일본에서 논의되고 있는 이상과 같은 규제완화론의 역사적 의의를 정치적 의

의와 경제적 의의로 나누어 생각해 볼 수 있다.

우선 정치적 의의를 보면 규제완화론의 소위 55년체제 성립 이후 형성되어온 “철의 삼각형”의 붕괴 내지 축소과정을 의미한다고 볼 수 있다. 1993년 8월 23일 특별국회에서 호소가와수상이 소신표명의 연설에서 “앞으로 정·관·업(政·官·業)의 유착을 타파하겠다”고 언명하였는데, 이 때 지적한 정·관·업의 유착이 바로 여기서 이야기하는 철의 삼각형이다. 보다 구체적으로는 재계 등의 이익집단과 자민당 정무조사회의 족(族) 의원, 그리고 대장성과 통산성을 중심으로 하는 관료기구, 이 삼자간의 유착관계가 바로 철의 삼각형이다. 이 철의 삼각형이 55년체제 성립 이후 일본정치경제의 주요정책을 사실상 결정하여왔다.

이 삼자간의 유착관계의 구조를 보면 관은 규제권과 예산편성권을 가지고 업에 영향을 행사하고, 업은 정치자금의 공급을 가지고 정에 영향력을 행사하며, 정은 예산심의 결정권과 공무원의 임면권 등을 가지고 관에 영향을 미치는 구조로 되어 있다. 그런데 이 중에서 특히 정의 관에 대한 영향력은 비교적 제한적이라고 볼 수밖에 없다. 왜냐하면 일본에는 직업공무원제도가 잘 발전·정착하여 공무원들의 신분보장이 확실하기 때문에 공무원의 임면에 대한 정의 영향이 극히 제한적이다. 또한 비록 예산심의 결정권이 정에 있다고는 하나 예산관련사항에 대한 보유정보면에 있어서도 관의 수준을 정이 도저히 따라갈 수 없으므로, 사실상 관에 대한 정의 영향력은 일반적으로 상징적인 수준에 머무르고 있다.⁵

따라서 사실상 이 철의 삼각형의 구조의 중심에는 관이 존재한다고 보는 것이 옳다. 환연하면, 사실상은 관우위의 삼각관계라는 것이다. 주지하듯이 일본의 관료는 대단히 우수하고 비교적 깨끗하여 전전과 전후를 막론하고 일본의 경제성장을 지도하여왔다. 그 결과 이들 관료에 대한 국민들의 평가는 높다.

그런데 이러한 관우위의 철의 삼각형이 1993년 자민당 일당지배의 종식과 더불어 동요되기 시작하였으며, 그러한 동요과정에서 나타난 주요현상의 하나가 규제완화론이고 규제완화의 대합창이다. 관이 민과 업을 지배하던 주요수단의 하나가 바로 규제였기 때문에 이에 대한 공격은 곧 관료지배에 대한 공격이고 나아가 55년체제 이후 형성되어온 철의 삼각형에 대한 공격이다. 따라서 규제완화주장 내지 규제완화론의 대두는 정치적으로 55년 이후 형성되어온 정·관·업 유착구조에 대한 공격이고 이 유착구조의 약

5 구태여 어느 쪽이 어느 쪽에 보다 큰 영향력을 행사하는가라고 문제를 제기한다면 필자는 관의 정에 대한 영향력이 정의 관에 대한 영향력보다 커다고 생각한다. 그러나 보다 정확한 표현은 정관유착일 것이다. 그동안 자민당지배 하의 일본에서 정관유착의 정도는 정치와 행정의 경계가 모호할 정도로 진행되었다고 볼 수 있다. 예컨대 예산안편성은 본래 행정부의 일이고 예산안심의와 같은 결정은 입법부의 일인데, 일본에서는 예산편성단계에서 자민당 족의원들과 자민당 정무조사회가 깊이 개입하여왔다. 개별 성청에서의 예산안편성과정에서뿐 아니라 대장성이나 대신간의 절충과정, 정부 예산안의 최종확정과정 등에도 자민당은 깊이 개입하여왔다. 이 점에서 정치가의 개입이 어디까지나 의회에서의 심의를 통하여서만 일어나고 있는 미국의 경우와 대비하면 일본의 특성은 보다 명확히 들어난다고 볼 수 있다.

화 내지 축소를 의미한다고 볼 수 있다.

다음으로 규제완화론의 경제적 의의를 살펴보자. 이를 위하여 전후 일본경제의 변화와 발전과정을 간단히 일별하면, 일본경제는 전후 3개의 전환점을 지나면서 오늘에 이르렀다고 볼 수 있다.

제1전환점은 1955-56년 전후가 된다. 주지하듯이 1955년이면 일본의 전후회복기가 끝나고 일본경제가 전전의 수준으로, 즉 1934년의 수준으로 회복된 시점이라고 볼 수 있다. 그리하여 1956년 경제백서에는 “이제 더 이상 전후가 아니다”라는 자주 인용되는 유명한 이야기가 나오고 있다.⁶ 이 때부터 일본경제의 제2전환점인 1973-74년 전후까지 일본경제는 소위 고속성장기를 맞는다. 동 기간 동안 (약 15년간) 일본경제는 연평균 9.5%의 고도성장을 보이면서 성장한다.

일본경제의 제2전환점은 1973-74년경에 도달하게 된다. 보다 구체적으로는 1973년 10월 오일 쇼크가 계기였다고 볼 수 있다. 원유가격이 4배 이상 뛰자 원유의 99%를 수입에 의존하는 일본경제는 큰 구조조정기를 맞게 된다. 전후 처음으로 1974년 0.8%라는 마이너스성장을 경험하게 된다. 그 이후 1990-91년을 전후로 맞이하는 제3전환점까지 일본경제의 감속기가 계속된다. 환연하면 고도성장기에서 감속성장기로 전환되는 시점이 바로 제1차 오일 쇼크를 계기로 한 제2전환점이라고 볼 수 있다. 이 때부터 1990년 까지 일본의 경제성장을은 4.3%의 안정성장을 보인다.

이 감속성장기 내지 안정성장기는 1990년 말 내지 1991년 초부터 시작되는 소위 평성(平成) 불황을 계기로 제3전환점을 맞으면서 끝나게 된다. 제3의 전환기에 들어서면서 이제 일본경제는 소위 성숙화 경제기로 진입하게 된다.

그러면 성숙화 경제란 무엇인가? 몇 가지 특징을 열거해 본다면 다음과 같다. (1) 우선 인구의 고령화경향을 들 수 있다. 일본의 경우 고령화수준은 아직 유럽수준은 아니나 그 속도가 대단히 빨라서 가까운 장래에 세계제일의 고령화사회가 되리라 본다. (2) 경제의 소프트화와 하이테크화가 급진전하는 경향을 들 수 있다. 국민경제전체에서 하드부문이 차지하는 비중이 크게 감소하고 지식집약적 소프트부문이 크게 증가한다. (3) 경제의 스토크(Stock)화가 진전된다. 풀로우(Flow)로서의 경제의 비중이 상대적으로 줄어들고, (금융자산, 실물자산 등) 자산의 비중과 스토크의 비중이 크게 증가한다. (4) 무엇보다 중요한 것은 사람들의 경제적 욕구의 변화이다. 성장과 효율, 경쟁과 도전위주에서 공생과 안정, 그리고 창조와 공정 위주로 사람들의 욕구가 변화한다. 이제는 고도성장이나 경제대국보다도 환경이나 국제화와의 조화, 그리고 경제의 양보다는 생활의 질을 중시하는 생활대국을 원하게 된다. (5) 이러한 모든 경향은 결국 경제사회질서의 자유화, 투명화, 공정화를 불가피하게 요구하게 된다.

6 1955년이란 일본역사에서 대단히 흥미있는 해이다. 보수계의 자민당과 혁신계의 비자민당(사회당·공산당·민사당 등)이라는 보혁구도가 성립된 때가 바로 1955년이다. 뿐만 아니라 일본노동운동에서 춘수라는 대단히 일본적인 단체교섭관행이 시작된 것도 1955년이고 일본의 경영발전과 노사관계 발전에 크게 기여한 일본생산성본부가 노사합작으로 설립된 것도 바로 1955년이다.

일본경제는 1955년부터 1990년까지 한마디로 관주도의 중상주의적 경제정책에 기초하여 경제발전을 도모하여왔다. 물론 관주도의 중상주의라고 하더라도 그 내용을 보면 시장역행적(market-conflicting)이라기 보다는 시장순응적인(market-confirming) 정책이 많아서 비교적 효율적인 경제체질을 유지하여올 수 있었다.⁷

그러나 이제 종래의 성장·확대 위주의 관주도 경제를 가지고는 더이상 일본경제를 끌어갈 수 없는 단계에 들어서고 있다고 볼 수 있다. 그렇게 되는 대내적 이유는 앞에서 본 성숙화 경제의 진전이고 대외적 이유는 국제화, 지구촌경제화의 진전이다. 국제화 내지 지구촌경제화의 진전은 각국 국민경제간의 상호의존성을 크게 높히는 바, 이러한 상호의존성의 증대는 불가피하게 경제활동을 규율하는 경제질서와 경기규칙이 보다 공정하고 보다 투명하고 보다 자유로울 것을 요구하고 있다. 환연하면 국제화의 진전은 불가피하게 중상주의에서 자유주의로, 관주도에서 민간자율로 경제질서와 경기규칙을 바꿀 것을 요구한다는 것이다.

이를 거부하는 국가는 결국 국제사회의 비판과 규탄의 대상이 되지 않을 수 없다. 예컨대 각종 행정규제를 통하여 외국기업이나 외국상품의 국내진입을 막는 국가가 있다면 지구촌화하는 국제경제질서(WTO체제)는 더이상 이러한 국가를 용인하지 않을 것이다. 자유로운 국제경제질서에 참여하기 위하여 국내의 행정규제를 풀든지 아니면 국제경제질서의 참여를 거부당하든지 양자간의 선택을 해야할 것이다. 그러한 의미에서 오랜 중상주의적 체질, 관주도 고도성장체질에서 형성되어 온 비자율적이고 불투명하고 불공정하고 비경쟁적인 일본의 경제질서와 경제관행은 자유로운 세계경제질서와 양립하기 어려운 단계에 들어섰다고 볼 수 있다.

뿐만 아니라 앞에서 이미 본 바와 같이 일본경제 자체도 그 내부발전논리에 따라 이제는 성숙화 경제의 단계에 들어서고 있으므로 불가피하게 지금까지 관주도의 고도성장체질에서의 탈피가 요구되고 있다. 성숙화 경제에 걸맞는 경제질서와 관행의 자율화, 공정화, 투명화, 자유화 등이 요구되고 있다.

이상에서 본 바와 같이 국제화, 지구촌화의 방향으로 대외경제여건이 변화하고 있을 뿐 아니라 대내적으로는 경제의 성숙화에 따라 국민들의 기대와 욕구의 내용도 변화하고 있다. 이러한 흐름 속에서 일본에서 오늘날 논의되고 있는 규제완화론은 일본경제가 중상주의적 경제질서로부터 자유주의적 경제질서로, 관주도 경제에서 민간자율경제로, 고도성장경제에서 성숙화경제로, 선진국을 쫓아가던 소위 캐치 업(Catch-Up)형 경제에

7 시장순응적이란 자생적 질서로서의 시장의 움직임을 관료들이 설정한 정책목표를 달성하기 위하여 최대한 이용하는 경우를 말한다. 반면에 시장역행적이란 시장의 움직임을 활용하지 못한, 아니 오히려 시장의 움직임을 정책방향과 역의 방향이 되도록 만들어 버리는 경우를 의미한다. 예컨대 영세민을 위한 임대료보조정책은 시장순응적 정책이나 임대료통제정책은 시장역행적이다. 두 가지 경우 모두 단기적으로 영세민은 낮은 임대료를 지불하기 때문에 이익을 보나, 전자는 주택공급자들로 하여금 보다 많은 주택을 공급할 유인을 살리지만 후자의 경우는 그러한 유인을 없애기 때문에 장기적으로 영세민들에게 주는 효과가 달라지게 된다. 따라서 임대료보조라는 시장순응적 정책이 임대료통제라는 시장역행적 정책보다 영세민들에게 유리한 정책이 된다.

서 이제 스스로 앞장서 새로운 세계를 개척해 나가야 할 개척자(pioneer)형 경제로 전환하지 않으면 안되는 일대 구조전환기를 일본경제가 맞고 있음을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 이상과 같은 일본경제의 역사적 발전단계가 변화하고 있다는 관점에서 오늘날의 규제완화론을 이해하여야 할 것이다.

IV. 문제점과 전망

지금까지 규제완화론의 내용과 규제완화론의 정치적·경제적 배경 내지 의의를 간단히 살펴보았다. 그런데 오늘날 일본에서 논의되고 있는 규제완화론에는 한두 가지 이론적 한계가 보인다.

첫째는 행정규제완화를 논하면서 '행정조직개편의 문제'는 거의 다루고 있지 않다는 점이다. 행정규제완화를 논하면서 기본적으로 먼저 (1) '시장과 정부'의 올바른 관계에 대한 이론적 분석과 토론이 전제되어야 한다. 거기서 정부가 해야 할 일과 하지 말아야 할 일 사이의 경계가 확실하게 제시되어야 한다는 것이다. (2) 그리고 이 정부의 기능과 범위가 시대의 변화에 따라, 혹은 경제발전의 단계에 따라 어떻게 달라져야 하는지에 대한 이론이 제시되어야 한다. 동시에 국제화의 시대, 지구촌 경제화의 시대를 맞이하여 개별 국민국가 정부의 기능이 과연 어떻게 달라져야 하는가에 대한 이론이 나와야 한다. 고령화·성숙경제화하는 사회에서 정부의 기능이 어떻게 새로워져야 하는지에 대한 이론도 나와야 한다. (3) 정부기능에 대한 새로운 이론과 원칙에 따라 기존정부의 조직을 어떻게 개편하여야 하는지가 분석되어야 한다. 강화하여야 할 부처와 축소하여야 할 부처가 어디인지를 구체화되어야 한다. 한마디로 정부조직개편안이 제시되어야 한다. 그리고 나서 새롭게 개편된 각부처의 기능과 역할은 어떻게 달라져야 하는지가 토론되어야 한다. 그런데 지금까지 일본의 규제완화에 대한 논의에서 조직개편의 문제는 거의 제기되고 있지 않다.⁸

둘째는 '지방자치내지 지방분권'의 문제와 규제완화의 문제가 밀접한 상호 관련속에서 논의되고 있지 않다는 점이다. 국제화의 흐름은 지방화의 흐름과 함께 진행되고 있다. 국제화를 외부개방화라고 한다면 지방화는 내부개방화의 성격을 띠고 있는 흐름이다. 따라서 양자를 위한 정책은 동시에 진행되어야 한다. 규제완화도 외부적으로는 외부개방화, 민간의 자율과 자치의 확대를 의미하게 된다.

따라서 국제화와 지방화는 불가피하게 동시에 진행되어야 할 과제인 데에도 불구하고 양자의 연계성에 대한 논의가 부족하다. 지금까지 규제완화는 주로 개방화와의 관련 속에서 논의되고 있고 지방화와의 연계 속에서 주장되는 경우는 거의 없다.

8 예외적으로 오마에(大前)의 평성유신회(平成維新會)는 정부조직의 대대적 개편을 소위 리스트럭처링(restructuring)을 주장하고 있다. 오마에의 주장이 가까운 장래에 실현될 가능성은 없지만 일본사회에 하나의 참신한 충격 내지 자극을 주고 있는 것은 사실이다.

이상이 오늘날 일본에서 논의하고 있는 규제완화론의 이론적 한계라고 할 수 있다. 그러면 규제완화론의 실천적 한계는 무엇일까? 오늘날 일본사회에서 규제완화의 대합창이 진행되고는 있으나 실제성과는 별로 없다는 비판이 점증하고 있는데, 사실이 그렇다면 그 이유는 무엇일까?

첫째는 일본정치인들의 정치력 내지 지도력 부족 때문이다. (1) 정치에 강력한 단일리더쉽이 부족하다. 연립정권을 가지고는 행정규제완화를 강력하게 체계적으로 수행하여나갈 수 있는 정치적 추진력을 만들기 어렵다. 규제완화를 추진하기 위하여는 관료들의 반발이나 저항을 제압할 수 있는 강력한 정치력이 필요한데 현재의 연립정부 하에서는 그러한 정치력을 만들 수 없기 때문이다. (2) 정치가들의 정책입안능력 부족이다. 비록 정치가들이 시대의 흐름을 읽고 규제완화를 주장하여도 관료들이 개개 규제의 실태, 역사적 경위, 업계의 이해 등에 대한 전략적 지식을 독점하고 있기 때문에 정치가는 관료와 싸워 이기기 어렵다. 호소가와정권이나 하타정권 하에서 각 여당의 정보수집 능력, 정책입안능력은 오히려 자민당정권 하의 경우보다 훨씬 뒤떨어졌기 때문에 이 문제는 더욱 악화되었다고 볼 수 있다.

둘째는 앞에서 이야기한 정치력의 부족과 대칭되는 이야기이나, 관료의 힘이 너무 강하기 때문이다. 일본의 관료는 대단히 우수하고 비교적 깨끗하여 그 동안 국민들의 존경을 받아왔다. 이들의 정보수집능력, 정책입안능력, 위기대처능력 등은 대단히 뛰어났으며 이들이 19세기 명치유신 이후 오늘에 이르는 일본의 경제사회발전을 사실상 주도 하여왔다고 볼 수 있다. 그러나 그 동안의 성공이 현재는 부담이 되고 있다. 정치에 대한 행정의 우위라는 현재의 역관계(逆關係)를 근본적으로 역전시키지 않고는 규제완화에 성공하기 어려울 것이다.

그러면 정치와 행정과의 역관계를 근본적으로 역전시키기 위하여는 어떠한 조치들을 생각해 볼 수 있을까? 그 대안은 다음과 같다. (1) 내각에 정책입안기능을 대폭 강화하는 것이다. 성익(省益)이 아니라 국익을 우선시킬 수 있고 정책입안능력이 뛰어난 정책가집단을 내각에 두는 것이다. (2) 중앙관련정책의 정책결정권을 각 성에서 내각으로 이전하고 지방관련정책의 정책결정권은 각 성에서 지방정부로 이전하여야 한다. 성익이 국익을 가로막는 일이 없도록 하여야 한다. (3) 개혁파 신정치인들을 등장시켜야 한다. 과거 관주도 중상주의시대 정치문화의 행정행태에 익숙한 구정치인들을 가지고는 개혁에 성공하기 어렵다. 규제완화는 규제 속에서 이익을 보던 기득권 정치인들에 맡겨서는 이루어지기 어렵다.

셋째는 국민과 기업의 의식 때문이다. 한마디로 국민일반이나 기업들이 가지고 있는 정부의 존적이고 규제의 존적인 사고와 행태가 규제완화의 걸림돌이 되고 있다. 우선 민간기업들은 자기산업을 보호해주는 규제의 폐지에 대하여 반대한다. 규제온존을 통하여 여타기업의 시장진입을 제한하려 한다든가 기타 정부의 각종특혜를 유지하려 하는 경향이 강하다.

뿐만 아니라 국민들도 어떤 문제가 발생하면 자기책임 하에서 스스로 자조노력을 통하여 해결하려고 하기 보다는 정부에 의존하여, 행정권에 의하여 문제를 해결하려는 의

존적 사고와 태도가 강하다. 결국 이러한 국민의 정부의 존적 의식과 관행이 불필요한 행정규제를 불러들이는 결과를 초래하는 면도 있다. 한마디로 국민일반이 가지고 있는 관존민비의 의식과 행태도 규제완화의 방해가 되고 있다는 이야기이다.

그러면 결론적으로 일본에서 현재 논의되고 있는 규제완화는 결국 실패할 것인가? 필자의 생각은 그렇지 않다고 본다. 물론 규제완화론에서 주장하는 내용과 방향으로 규제 완화가 일기에 이루어지리라고 보는 것은 아니다. 그 이유는 앞에서 이미 살펴보았다.

그러나 규제완화가 전혀 이루어지지 않아 실패하리라고 보아서는 안된다. 왜냐하면 규제완화는 이미 앞의 규제완화론의 역사적 의의에서 살펴본 바와 같이 일본경제사회의 발전을 위해서는 반드시 거쳐야하는 하나의 역사적 편연이기 때문이다. 중상주의의 종언을 위하여는, 성숙화 경제로의 진입을 위하여는 불가피하게 규제완화라는 단계를 거치지 않을 수 없기 때문이다.

요컨대 규제개혁 없이는 더이상의 국가발전이 어렵기 때문에 반드시 개혁은 진행되리라고 본다. 그러나 위에서 이미 지적한 여러 가지 이유로 인하여 개혁이 일기에 일어나기는 어려울 것이다. 결국 일본인들에게 익숙한 ‘지속적 개선(continuous improvement)’이라는 과정을 통하여 규제완화라는 개혁은 지속되리라고 본다.⁹

필자가 규제완화라는 개혁이 실패할 수 없다고 보는 또하나의 이유는 규제완화의 요구가 국내에서만 일어나는 것이 아니라 국제적 압력으로 등장하고 있다는 사실이다. 일본의 지속적 경상수지흑자를 비판하는 세계여론이 관주도 경제의 탈피, 규제의 폐지 내지 완화를 주장하고 나서고 있기 때문이다. 이와 같이 외부로부터의 압력이 증대하고 있기 때문에 일본의 관료도 결국은 타협노선을 택하지 않을 수 없다고 본다.

전통적으로 일본의 관료는 내부의 힘에는 강하나 외부의 힘에는 약하다. 이제까지 일본의 개혁은 명치유신이던, 전후개혁이던 항상 외적 요인에 의하여 촉발되고 강제되어 왔다. 이러한 역사적 경험 내지 교훈은 이번의 규제완화의 경우에도 외적요인의 힘은 결코 무시할 수 없음을 가르쳐주고 있다고 본다.

박세일, 청와대 정책기획수석
주소 : 서울시 관악구 텁현동 602-185
Tel : 770-0209(O), 583-1780(H)

⁹ ‘지속적 개선’이란 말은 본래 일본기업의 생산현장에서의 생산성향상, 품질개선, 기술개발의 과정을 연구하는 학자들이 이를 과정의 일본적 특징을 표현하기 위하여 만들어 낸 용어이다. 그러나 이것은 생산현장에서의 기술개발이나 생산성향상과정에서만 나타나는 일본적 특징은 아니라고 본다. 오히려 일본사회와 일본사람들이 새로운 환경변화에 적응하는 모든 과정에서 지배적으로 드러나는 일반적 특징으로 보는 것이 보다 타당하다고 생각한다.