

우리나라 규제개혁정책의 핵심과제와 쟁점

崔 炳 善*

< 목 次 >

I. 서 론	IV. 성공적인 규제완화(개혁)을 위한 사회적 여건의 조성 문제
II. 규제완화(개혁) 추진주체와 방식의 문제	V. 규제완화(개혁)와 관련한 몇가지 오해
III. 규제완화(개혁) 목표의 정당성과 정치적 지지 확보 문제	

<요 약>

20년 가까운 역사를 가진 우리나라의 규제완화 및 개혁과정에서 우리는 어떤 정책학적, 행정학적 시사점을 얻을 수 있을 것인가? 이 글에서 필자는 최근 「행정규제기본법」 제정을 계기로 규제개혁 추진체계 전반에 걸쳐 제기된 많은 문제의식과 논의 가운데 학문적으로 깊이있게 검토할만한 가치가 있는 핵심적 논쟁사항들을 필자의 시각에서 논리적으로 일관성있게 정리해 보려고 하였다. 이 글에서 부각시키고 있는 사항, 즉 ① 민간인주도 규제개혁의 한계성, ② 규제개혁의 목적에 대한 재검토 필요성, ③ 규제개혁에 대한 국민들의 지지확보를 위한 전제, ④ 규제완화와 조직개혁의 관계, ⑤ 규제와 부정부패의 관계 등은 앞으로 규제개혁 추진체제를 개선함에 있어 심도있게 검토해야 할 사항이기도 하지만, 우리나라의 규제개혁정책에 관한 중요한 연구주제가 될 수 있을 것으로 기대한다.

I. 서 론

우리나라가 규제완화(와 개혁)을 추진해온지 어언 20년 가까운 세월이 지나고 있다.¹⁾ 그러나 규제완화의 성과에 대한 평가는 대체로 부정적이다. 최근 「행정규

*서울대학교 행정대학원 교수

1) 우리나라에서 규제완화의 기원을 정확히 추적하기는 쉽지 않다. 필자는 1977년

제기본법」제정을 계기로 그동안 규제완화성과의 부진원인에 대한 분석과 함께 앞으로의 규제개혁 추진체제, 전략과 방법 등에 대한 논의가 꽤 활발하게 전개된 바 있다. 이러한 논의에서는 특히 ① 규제개혁의 추진주체, ② 규제개혁의 목표 설정, ③ 성공적인 규제개혁 추진을 위한 전략과 방법(예: 규제개혁과 정부조직 개편의 연계) 등이 핵심적인 논쟁의 대상으로 부각되었고, 이런 논쟁의 저변에는 ④ 그동안의 규제완화 및 개혁의 부진원인에 대한 다소 상반되는 분석과 평가가 자리잡고 있음을 확인할 수 있었다. 이 글에서 필자는 위의 네가지 사항 사이의 논리적 연계성을 명확히 규명하는 것이 중요하다고 보고, 그 토대 위에서 앞으로 좀더 효과적인 규제개혁체제를 구축하는 데 필요한 정책적 시사점을 도출함과 동시에, 우리나라의 규제개혁 추진체제 전반에 대한 좀더 본격적인 학문적 토론의 단초를 마련하는 데 뜻을 두고 있다.

Ⅱ. 규제완화(개혁) 추진주체와 방식의 문제

그동안의 규제개혁 추진과정과 성과에 대한 평가는 대체적으로 부정적이다. 대한상공회의소(1995)가 실시한 1,000개 업체에 대한 설문조사결과가 잘 보여주듯이 대부분의 기업들은 규제완화가 별로 “피부에 와 닿지 않는다”고 강한 불만을 터뜨리고 있다. 반면 정부는 정부대로 이런 부정적 평가에 불만이다(행정쇄신위원회, 1995-97; 경제행정규제완화위원회, 1994). 이들은 수천건에 달하는 규제완화 추진실적을 내세우는가 하면, 기업들에 관료적 통제가 많이 약화되거나 어려워지고 있다는 점을 호소하기도 한다. 한편 규제전공 학자나 전문가들도 대체로 매우 부정적인 평가를 내리고 있다(김종석, 1994, 1995; 김일중·홍성중, 1994; 김재홍 외, 1994; 이승철·한선옥, 1995; 유승민, 1995, 1997).

규제완화의 부진원인으로 가장 빈번하게 지적되는 사항은 규제완화 추진주체 및 방식상의 문제다. 예를 들면 김종석(1994), 김일중·홍성중(1995)은 “규제를 만드는 사람이 바로 관료인데, 관료들에게 규제완화를 맡기는 것이 과연 합리적인가?”라는 의문을 제기하면서, 현재의 규제체계에 안주하여 별다른 문제의식도, 불편도 느끼지 못하는 관료들이 규제완화 과제를 발굴, 선정하게 하는 것은 규제

경에 시작된 수입자유화정책을 그 단초로 불만하다고 생각한다. 비슷한 맥락에서 유승민(1997: 4)은 1979년 “4.17 경제안정화종합시책”을 들고 있다. 제 5공화국에서 “성장발전 저해요인 개선”이라는 이름하에 추진된 일련의 제도개선작업은 사실상 규제완화작업에 해당한다.

개혁의 실패를 확실히 보장하는 것이나 마찬가지라고 주장한다.

사실 이 문제는 매우 오래전부터 제기되었고, 적어도 규제완화과제의 발굴과 선정은 민간이 주도해야 한다는 공감대가 있었다. 5공화국 시절 국무총리가 위원장인 「성장발전을 위한 제도개선위원회」에 관련부처장관과 함께 각계의 민간대표가 참여하였고, 1991년 노태우정부가 「행정규제완화민간위원회」를 설치하면서 전례없이 전경련회장을 공동위원장으로 위촉했던 것은 이러한 인식에 기초한 것이었다(최병선, 1992: 803-22). 그러나 이 때까지만 해도 규제완화 과제의 검토나 그에 관한 의사결정은 전적으로 관료들에 의해 주도되었다고 해도 과언이 아니다. 그 결과 규제완화의 성과가 미미했음에도 불구하고 지나친 경제논리 편중, 사회적 형평성의 저해, 사회적 규제의 성급한 완화 등 많은 문제점을 노정시키게 되었고, 국민의 지지도 미미하였다(*ibid.*).

김영삼정부는 여기에서 한 걸음 더 나아가 민간인사로 구성된 위원회가 과제를 검토하고 사실상 최종적인 의사결정을 내리게 하는 데까지 나아갔다. 순수 민간인으로 구성된 행정쇄신위원회는 말할 것도 없고, 경제행정규제완화위원회(현재의 경제규제개혁위원회), 규제개혁추진회의 등이 민간주도방식에 의한 규제완화와 개혁의 추진이라는 특성을 강하게 드러내고 있다. 물론 이런 위원회에서 실제적으로 민간인사가 주도적인 역할을 수행하였는가에 대해서는 여전히 의문이 있다. 이런 위원회에 참여한 민간인사들에 대한 설문조사에서 이들이 심한 좌절감을 경험하였다고 밝히고 있는 것이 이를 반증한다(김일중·홍성중, 1995). 그럼에도 현 정부하에서의 규제개혁이 대체로 민간인주도하에 진행되어 왔다는 사실은 부인하기 어렵다.

우선 규제완화과제의 발굴과 선정단계에서 민간이 주도적 역할을 수행해 왔음은 틀림없다. 어느 위원회의 경우든 모든 정부부처 및 지방자치단체로 하여금 규제완화 과제를 제기하도록 요청하고 있으나, 이들이 발굴한 과제건수는 미미한 수준이다. 이에 비하여 민간부문에서는 주요경제단체를 중심으로 여러 차례에 걸쳐 비교적 적극적으로 규제완화과제를 발굴하고 선정하여 정부에 제시하였다. OECD 선진제국들도 예외없이 이 통로를 십분 활용하고 있다.

문제는 주로 규제완화과제의 검토 및 처리단계에서 발생하고 있다. 민간부문이 제기한 과제를 접수하여 사전적으로 검토하는 과정에서 관계부처가 민간이 제시한 문제의식이나 정책대안에 동의하지 않는 경우 해당과제의 상정을 기피하는 경우가 없지 않다. 다만 이런 과제들의 상당부분은 민간부처의 입장에 좀더 호의적인 다른 부처에 의해 안전으로 상정되거나, 규제완화 추진기구 사무국 차원의 건

제, 그리고 규제완화위원회 민간위원들의 요청과 “항의”에 힘입어 다소간 억지되기도 하였다.

총 규제완화 대상과제 중 어느 정도가 긍정적으로 검토·수용되었는가를 파악할 수 있게 해 주는 통계자료는 미비하다. 다만 최병선(1992a)의 연구에 의하면 민간이 건의한 총 753건의 과제 중 관계부처가 긍정적으로 검토하여 수용하기로 한 건수는 433건으로서 그 비중은 57.5%로 나타나고 있다. 이승철·한선옥(1995)도 이와 비슷한 결과를 보고하고 있다. 규제완화과제의 구체적 내용에 대한 깊이있는 분석이 선행되지 않는 한 이 비율이 과연 적정수준인지 여부는 오히려 판가름하기 어렵다. 관계부처와 관료들이 규제완화에 지극히 소극적으로 대응하고 있다는 관측과 평가가 대세를 이루고 있는 것이 사실이나, 이 측면에서 관료중심적 규제완화추진의 한계를 논하는 것은 설득력이 약하다.

실제로 관료중심적 접근방식에 대한 불만은 이와는 다른 측면에서 제기되고 있다. 가장 흔한 불만은 대단히 중요한 핵심적인 규제완화 과제들이 정부의 기본정책방향과 상충된다는 이유로 아예 논외로 취급되고 있다는 것이다. 소위 “정책적 규제”로 불리우는 이런 과제들은 근본적으로 규제개혁에 대한 정부의 문제인식 수준, 규제개혁의 목표와 대상범위와 관계되는 것으로서 아래에서 별도로 논의하려고 한다.

다음으로 많이 제기된 비판은 “정책에는 상당한 변화가 있으나 관료들이 종전과 다름없이 일을 처리하고 있다”든가, “이미 완화하기로 결정된 사안임에도 그것이 제대로 시행이 안되거나 지체되고 있다”든가, “일선행정기관에서는 규제가 완화되었다는 사실조차 까마득히 모르고 있거나, 시행을 주저하고 있다”는 등이다. 상당한 규제완화 실적에도 불구하고 규제완화 효과를 체감할 수 없다는 비판에 직면한 현 정부가 대통령비서실에 설치했던 「경제행정규제완화집검단」이 문제점으로 찾아냈다는 사항도 이런 것이었다. 민간이 규제완화 효과를 체감하지 못하는 원인의 상당부분이 관계부처가 규제완화의 후속조치를 지체시키거나, 규제완화 결과가 일선행정기관에 파급되기까지의 시간이 지나치게 많이 걸리기 때문이라는 것이다.

이러한 비판은 비단 규제완화만이 아니라 일반적으로 정책집행과정에서 흔히 발견되는 관료적 현상(bureaucratic phenomenon)에 다름아니다(Elmore, 1979; Lipsky, 1980: 13-25; Burke, 1987; Ripley and Franklin, 1986: 30-59; Johnson and Libecap, 1994: 127-33). 이런 면에서 본다면 위에서 지적된 문제는 관료들이 어떻게든 규제권한을 유지해 보려는 성향을 갖고 있어서라기보다는 규제관료의 입장

에서 전체 규제체계를 부분적으로 손질하는 것이 어렵고, 따라서 그 과정에 많은 시간이 소요되기 때문에 발생하는 문제라고 봄이 좀더 타당할 것이다. 예를 들면 부분적인 규제완화는 시행령과 규칙의 개정만으로 가능한 경우도 많으나, 관련법률의 개정을 필요로 하는 경우도 적지 않고, 시행령의 개정과정에서 관계부처간 협의가 의외로 난항을 겪게 되는 경우도 없지 않다. 또한 법률개정은 개정이 필요한 사항을 모아서 일정기간마다 추진하는 것이 일반적인 행정관행이기도 하다. 규제체계의 복잡성과 규제문제의 다측면성을 고려할 때 이런 문제에 좀더 효과적으로 대응하기 위해서는 관료들 스스로가 규제완화와 개혁을 주도적으로 추구해 나가도록 할 필요가 있다.

관료중심적 접근은 아래와 같은 측면에서도 타당성이 있다. 규제완화는 一過性의 작업이 아니다. 그것은 좀더 근본적으로 정부가 일하는 방식, 혹은 경제사회에 대한 정부개입방식의 전환을 요구한다. 이는 규제관료들의 의식과 발상의 근본적 전환이 없이는 규제완화 및 개혁작업이 성공을 거두기 어렵다는 사실을 말해 주는 것이다. 바로 이런 측면에서 관료중심적 접근은 규제문제에 대한 관료들의 인식을 전환시키는 데 크게 기여할 수 있다. 규제완화 과제에 대한 검토와 의사결정이 민간위원회나 외부의 민간인사들에 의해 일방적으로 이루어지고, 그 결과의 시행이 강요될 때 관료들이 정당한 자기역할과 몫이 침해된 것처럼 생각하고 적개심을 갖게 되는 것은 자연스런 일이다. 반면에 규제완화가 관료중심적으로 이루어지게 된다면 자기부처 소관 규제에 대하여 민간부문과 타부처가 자기들과는 다른 시각을 갖고 있음을 확인할 수 있는 기회를 가질 수 있고, 상대적으로 저항감이 덜할 것임은 자명한 이치다.

우리나라에서 여러 정부부처가 민간위원회가 주도하는 규제완화 작업에 응하고 있는 이유는 행정체제상 그것이 불가피한 측면도 없지 않으나, 근본적으로는 규제완화에 수반되는 행정책임을 분산시킬 수 있다는 계산이 숨어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 아무리 불합리하고 비현실적인 규제라 할지라도 그것을 완화하고 개혁하려 할 때 과도기적으로 다소의 혼란이 야기되는 것은 불가피한 일이며, 이것이 규제관료들이 규제완화에 소극적인 가장 현실적인 이유이다(최병선, 1992: 680-82). 우리나라에서 행정기관이 규제완화 이후에도 여전히 음성적인 방법으로 규제와 간섭을 계속하려 하는 성향을 드러내는 경우가 많은데 그 원인의 대부분도 과도기적 혼란의 예방에 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 과도기적 문제에 대한 책임을 행정관료가 지지 않을 수 없는 현실에서 이들이 규제완화에 적극적으로 나서기를 기대하기는 지극히 어려운 일이라는 것이다. 이 점은 규제

완화에 수반되는 행정책임문제를 해소할 수 있는 제도적 장치가 갖추어진다면 관료중심적 접근이 얼마든지 가능하다는 점을 시사한다.

흔히 규제완화는 자기집행적(self-executing)인 것으로 간주하는 경향이 있다(Derthick and Quirk, 1985: 63). 정부가 규제를 완화하면 그 순간 “보이지 않는 손(invisible hand)”이 “보이는 손(visible hand)”을 대체하게 된다는 의미이다. 이 생각은 더 나아가 규제를 철폐하거나 완화하게 되면 해당 규제기관은 더 이상 할 일이 없게 될 것이라는 생각을 불러오는 경향이 있다. 그러나 시장경쟁원리가 제대로 작동할 수 있게 만드는 것도 정부가 책임져야 할 중요한 역할과 능력에 속하며(Ikenberry, 1988: 203-208).²⁾ 정부의 적절한 역할과 기능이 없이는 자유시장이 작동할 수 없다는 사실을 깊이 인식할 필요가 있다. Polanyi(1957 [1944]: 135-50)는 이 점을 예리하게 갈파하였다.³⁾

자유방임(*laissez-faire*)에 자연발생적인 것이라고는 없다. 어떤 일들이 일어나도록 내버려 두는 것만으로 자유시장(*free market*)이 존재할 수 없다 ... 자유방임 그 자체가 국가에 의해 강제적으로 시행되는(*enforced*) 것이다. 1830-40년대에 국가는 규제를 폐지하는 입법을 무수히 제정하였을 뿐만 아니라 자유경제주의자들이 원하는 과업을 수행하기 위해 국가의 행정적 기능을 엄청나게 증가시켰다 ... 자유방임은 어떤 것을 달성하는 방법이 아니라, 달성해야 할 목적 그 자체였다 ... 국가로부터 모든 불필요한 일들을 걷어내기를 강력하게 원하는 사람도, 국가활동은 제약해야만 한다는 철학을 갖고 있는 사람도 자유방임적인 경제사회체제의 수립에 필요한 새로운 힘, 조직, 수단을 국가에 부여하지 않을 수 없다.

2) Ikenberry(205-207)는 국가능력(*state capacity*)은 국가가 어느 정도의 자율성과 신축성을 누리느냐에 달려 있다고 본다. 이런 면에서 규제는 정부가 피규제집단과 산업을 지배할 수 있게 하기도 하지만 피규제집단이나 산업이 규제기관을 포획하게 만드는 양면성을 지니고 있기 때문에, 국가가 이런 종속적인 관계에서 벗어날 수 있느냐(규제완화를 추구할 수 있느냐) 여부는 국가능력의 지표가 된다고 주장한다.

3) Karl Polanyi의 인용구만을 본다면 그가 마치 경제자유주의(*economic liberalism*)를 신봉하고 있는 것처럼 착각할 수 있다. 그러나 그는 경제자유주의자가 아니다. 그는 시장의 무자비성을 경고하면서, 노동의 상업화, 금본위 화폐제도, 자유무역이 사회의 기초(*social fabric*)를 뿌리채 흔드는 것을 막고 사회적 가치를 보존하기 위한 정부의 역할, 즉 사회적 보호(*social protection*)의 중요성과 불가피성을 강조한다.

규제완화 그 자체가 국가의 일일 뿐만 아니라, 규제완화 이후 시장경제체제를 확립하고 그것이 원만하게 기능하도록 하는 것도 정부가 수행해야 할 중요한 역할이라는 것이다.

이것은 규제철폐나 완화가 곧장 시장기능의 활성화로 이어진다는 생각이 지나치게 이론적이거나 천진난만한 생각일 수 있음을 말해 준다. 물론 규제가 철폐되면 어떤 의미에서든 시장기능이 되살아나게 되는 것은 분명하다. 그러나 규제완화 이후 시장기능이 바람직한 방향으로 작동하고 국민후생의 증진에 이바지할 수 있도록 하기 위해서는 규제완화에 병행하여 새롭게 재산권(property right)을 설정하고, 계약자유 원칙과 시장경제원리를 보장하며, 사법적 보완장치를 강구하는 일 등이 수반되어야만 한다는 사실도 분명하다. 소비자들이 사기와 기만에 빠지지 않도록 충분하고 적절한 시장정보를 제공해 주고, 자유경쟁을 제약하는 독점과 불공정거래행위를 예방할 수 있는 제도적 장치를 강구하지 않으면 규제완화가 오히려 국민후생의 감소를 초래할 위험성이 없지 않다.

규제완화 이후에도 여전히 정부개입의 정당한 논거가 존재한다는 사실은 역설적이다. 그러나 정부의 일은 규제완화 이후가 그 이전보다 더욱 복잡하고 어렵다고 말할 수 있다. 바로 여기에 규제체계 전반을 관장하는 규제기관과 관료들이 규제개혁과정을 주도하도록 만들 필요성이 존재한다. 물론 규제기관과 관료가 이를 기화로 규제완화를 지체시키지도 모른다는 우려와 반론이 있을 수 있다. 그러나 위에서 우리는 규제는 완화하면 그뿐이라는 사고는 규제완화 이후를 염려하는 관료들에 의해 그 효과가 반감되거나 무효화되고 말 위험성이 있음을 충분히 확인하였다.

유승민(1997)은 이와는 좀 다른 시각에서 관료중심적 접근의 필요성을 지지한다. 그는 규제가 정부의 책임이듯이 규제개혁도 궁극적으로 정부의 책무임에도 그동안 규제개혁과정에서 정부가 민간에 이리저리 끌려다님으로써, 국가의 정당한 공권력을 올바르게 행사하지 못하였고, “국가기능의 부재와 민간이 국가를 대체하는 매우 위험스러운 상황”이 초래되었다고 본다.⁴⁾ 일각에서 규제완화에 대한 정부의 전문성 부족과 주무부처의 할거주의를 극복하는 방안으로서 규제개혁 과정에 민간인사의 참여를 정당화하는 경향이 있으나, 관료들이 규제의 폐해를 모

4) 그는 정보통신부가 제 2 이동통신사업자 선정을 사업자단체인 전경련에 위임한 것, 최근 한화투자금융회사, 미도과백화점 등에 대한 적대적 M&A시도에 대하여 전경련이 경영권 공동방위를 명분으로 명백한 카르텔 행위를 했음에도 불구하고 정부가 침묵한 것은 국가권력이 실종된 대표적 사례라고 지적하고 있다.

르고 있거나 규제기득권을 포기하지 않으려는 행태를 보이고 있다면 이는 정부혁신으로 해결할 문제이지 민간의 정책참여로 해결할 문제가 아니라는 입장이다.

미국을 비롯한 OECD제국 거의 모두가 관료가 중심이 되어 규제개혁을 추진해 나가고 있다는 사실도 주목해 볼 필요가 있다(OECD, 1996). 예외가 있다면 일본과 한국 정도에 불과하다. 최근 강도높게 정부개혁을 추진하고 있는 이들 OECD 국가에서 규제개혁은 민영화 및 분권화와 더불어 정부개혁의 핵심영역으로 확실하게 인식되고 있고, 이런 방향으로의 개혁작업을 관료가 주도하고 있는 것이다. 미국의 국가성과평가(National Performance Review: NPR) 작업에서 개혁과제를 선정하고 개혁방안을 마련한 것은 Gore부통령이 이끄는 각부처에서 선발된 유능한 전문관료와 외부컨설턴트로 구성된 실무팀이었다(Gore, 1993; Kertl and DiIulio, 1995; Nesterczuk, 1996). 정부개혁에 관한 OECD(1995)의 최근 보고서들은 한결 같이 개혁방안의 실천성(practicality)이 매우 높다는 점을 평가하고 있는 바, 이것이야말로 관료중심적 접근의 최대강점이 아닐 수 없다.

더 나아가 「행정규제기본법」 제정으로 규제사전심사분석(regulatory impact analysis: RIA) 제도가 도입됨에 따라 이 업무를 전담할 정규 행정조직은 물론 각 부처마다 이 업무를 수행할 전담부서의 설치가 불가피해지게 될 전망이다.⁵⁾ 이 제도의 도입은 여기에서의 논의와 관련하여 두가지 측면에서 의미가 있다(McGarity, 1991). 첫째, 이 제도의 도입은 규제입법과정(regulatory legislation process)의 질을 향상시키고, 규제지향적 문화(regulation-prone culture)를 변화시키는 기회를 제공하게 될 것이다. 적어도 규제비용과 편익에 대한 비교평가가 선행되지 않는 한 규제의 신설이 불가능해지고, 규제정책과정의 공개에 따라 다양한 이해집단의 참여가 촉진될 것이기 때문이다. 둘째, 관료의 책임(bureaucratic accountability)이 강조됨에 따라 규제관료들이 규제의 신설이나 개체에 보다 신중을 기하지 않을 수 없게 될 것이고, 이에 따라 규제에 대한 관료들의 학습(learning)은 상당히 빠른 속도로 확산되어 나가게 될 것이다.

결론적으로 우리나라에서 규제완화와 개혁을 관료의 손에 일임할 수 없다는 사고는 두가지 문제인식에 기초해 있다. 하나는 규제개혁에는 민간부문의 전문성이 투입되어야 한다는 것이고, 다른 하나는 관료들의 현상유지 성향을 타파해야 한다는 것이다. 그러나 이런 문제인식은 그리 타당하지 않아 보인다. 규제개혁기구

5) 금년 5월 OECD(1994, 1997) 각료이사회는 회원국들이 규제사전심사분석(regulatory impact analysis: RIA)제도를 도입시행할 것을 내용으로 하는 권고안을 채택하였다.

에 참여인사의 대부분은 민간업체 대표로서 개별 과제 하나하나에 대해서는 전문적 식견이 있을지 모르나, 이들이 私的 이해관계에서 벗어나 장기적인 안목에서 공정하게 과제를 검토할 것으로 기대하기는 다소 무리이다. 이들은 대체로 규제개혁에 관한 전문가도 아니다. 각종 규제개혁위원회 참여인사들은 시간과 열성의 부족을 고백하고 있고, 관료들은 이들의 전문적 식견에 대해 의문을 표시하고 있다(김일중·홍성중, 1995). 또한 관료들이 기득권 유지에 연연하여 규제개혁에 적극성을 띠지 않고 있는 것처럼 보는 것도 현실과는 상당한 괴리가 있다(Thompson, 1982). 이들의 소극성은 정치적 리더쉽과 지지의 부족, 그리고 이에 따른 과도한 행정책임 부담에 기인한다.

Ⅲ. 규제완화(개혁) 목표의 정당성과 정치적 지지 확보 문제

우리나라에서 규제완화와 개혁이 부진한 이유는 뭐니뭐니해도 정치적 리더쉽과 정치사회적 지지의 부족에 있다. 규제개혁에 대한 정치적 리더쉽과 지지는 규제개혁의 목표설정과 긴밀하게 관련되어 있다. 지금까지 우리나라는 규제개혁의 일차적 목표를 경제활성화에 두어 왔고, 그것이 규제완화와 개혁의 동인이었다. 이는 경제가 극도의 어려움에 처했을 때마다 규제개혁이 좀더 강하게 추진되었던 사실로 반증되고 있다. 이 점에 관한 한 학자들의 견해가 일치한다. 예를 들면 김종석·김일중(1996)은 주로 기업활동의 애로 해소에 초점을 맞춘 규제완화와 개혁은 본질적인 의미에서의 규제완화와는 상당한 거리가 있음을 지적하고 있고, 유승민(1997)은 1988년 경쟁제한적 규제의 개혁을 위해 시작된 본래적 의미에서의 규제완화작업이 1989년 이후 경제침체와 더불어 경제활성화를 위한 규제완화로 변질된 것, 현 정부 초기 및 현재의 규제개혁 작업이 경제불황의 타개책으로 모색되고 있는 것을 대단히 안타깝게 여기고 있다.

사실 우리나라의 불합리하기 그지없는 규제현실을 감안할 때 규제개혁의 일의적 목표를 기업불편과 애로해소, 규제로 인한 부담의 경감에 두어 온 것을 마냥 탓할 수만은 없다. 사실 우리 정부는 ① 지난 30-40년간 정부주도 경제개발전략을 추구하면서 권위주의적, 가부장적(paternalistic), 독선적 사고방식에 젖은 나머지 민간(국민과 기업)은 건전한 상식, 판단능력, 자율능력이 부족하고 공익의식, 시민의식, 책임의식이 미약하기 때문에 정부가 나서서 민간을 지도하고 감독할 수밖에 없다고 생각하여, ② 1-2%도 채 안될 극소수의 국민과 기업의 극히 이례적인 일탈행위를 전사회적인 문제로 비화시키면서 이를 사전적으로 차단할 목적

으로 무리한 규제기준을 설정한다든가, ③ 각종 재해와 사고가 발생할 때마다 언론과 국민의 호된 질책을 모면하기 위해 충분한 검토없이 규제를 급조해 왔다. 그 결과 규제가 대단히 경직적이고 불합리하고 비현실적이며 그나마 그것이 자의적으로 불공평하게 집행됨으로써 민간에게 불필요하게 큰 불편과 부담을 주고 온 것이 우리나라의 엄연한 규제현실이다.⁶⁾

그러나 경제활성화에 초점을 맞춘 그간의 규제완화와 개혁의 부작용은 크고 많았다. 우선 이런 목적에서 추진된 규제완화와 개혁은 시장경쟁 촉진을 위한 경쟁제한적 규제의 완화가 아니라, 불가피하게 환경규제·산업안전규제·소비자안전규제 등 사회적 규제, 그리고 민원구비서류 및 보고절차의 간소화 등을 포함하는 행정절차적 규제를 완화하는 쪽으로 크게 기울었다(최병선, 1992). 그러나 규제개혁의 방향감각 상실은 누구도 만족시키지 못하는 역설적인 결과를 초래하였다. 먼저 이런 류의 규제완화의 직접적 수혜자인 기업들은 상승하는 기대심리 속에서 정부의 규제완화실적 통계에 냉소적인 태도를 보이고 있다. 반면에 국민들은 규제완화와 개혁이 親기업적 편향성(bias)을 드러내는 것을 심히 경계하게 되었다. 개발명목으로 농지와 임야가 음식점이나 호텔부지로 전용되고, 환경기준과 안전기준이 후퇴하는 듯한 현실을 불안한 눈으로 바라보게 만들었다.

이보다 더 심각한 문제는 관료들이 규제개혁의 핵심적 대상인 규제들을 소위 "정책적 규제"라는 핑계로 개혁대상에서 제외시키는 것이다. 우리나라에서 가장 핵심적인 규제완화 대상영역은 역시 금융(은행, 보험, 증권, 외환 등), 토지, 노동관련 규제 등 생산요소관련 규제들인데, "고도의 정책적 판단을 요하는 사항?"이라는 이유로 접근조차 하기 어려웠던 것이 그간의 사정이었다. 사실 "규제의 성역"으로 간주되어 온 부통신투기억제, 물가안정, 수도권인구집중억제, 경제력 집중억제 등에 관련된 제도와 정책은 그 각각이 대단히 복잡하게 짜여진 규제집합(set of inter-related regulations)에 다름아니다. 그럼에도 불구하고 정부는 이들

-
- 6) 우리나라에서 규제완화를 가장 강력하게 요구하는 집단이 업계라는 사실은 우선 우리나라에서 사업자 모두에게 부담이 되는 규제가 많고 이러한 규제의 철폐에 업계가 공통적 이해관계를 갖고 있음을 보여주는 것이다. 반면 이는 우리나라에서 규제완화와 개혁이 아직 본격적인 단계에 진입조차 하지 못하고 있음을 역설적으로 반증하는 것이기도 하다. 경쟁제한적 규제의 완화 등 규제개혁이 좀 더 본격적인 단계에 들어서게 되면, 삼성의 승용차시장 진출문제의 경우에 그러하였듯이, 규제완화와 개혁을 요구하는 업계의 목소리는 잦아지고, 대기업과 중소기업간에 심각한 갈등이 빚어지게 될 것이다.

을 규제와 구분하여 규제완화 대상에서 아예 배제시켜 오다시피 하였다(김재홍 외, 1994). 이런 이슈들은 많은 논란 끝에 정치적 결단에 따라 근간이 마련된 국가정책 및 제도들이므로 규제완화차원에서 접근하는 것은 곤란하다는 것이 관계부처의 항변논리였다. 현 정부가 금융개혁위원회, 노사개혁위원회, 교육개혁위원회, 사법제도개혁위원회 등 부문별 개혁기구를 설치하여 이런 문제에 접근한 것은 이런 개혁과제의 핵심이 바로 규제개혁이라는 사실을 충분히 인식하지 못한 탓도 있지만, 규제와 '정책'을 의도적으로 구분해 온 관행과 무관하지 않다.

경제활성화에 초점을 맞춘 규제개혁은 경제의 호전과 더불어 규제개혁에 대한 관심이 급속히 퇴조하게 만드는 결과를 초래하기도 하였다(유승민, 1997). 우리나라에서 그동안 규제개혁이 간헐적(sporadic)으로 추진되어 온 이유가 바로 여기에 있다. 이 점에 있어서는 선진국이라 해서 크게 다르지 않다. 예를 들면 1970년대 초반 이래 규제개혁을 줄기차게 추진해 온 미국에서 규제개혁이 가속화된 때는 1차 석유쇼크로 스태그플레이션이 가열되던 1974-75년, 그리고 경제가 불황의 늪 속에 있던 1978-83년이였다(MacAvoy, 1995). 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 영미계통 선진국이 규제개혁에 적극성을 보인 시기도 모두 각국의 경제문제가 심각한 때와 일치하고 있다. 그동안 규제개혁에 매우 소극적이었던 일본이 1990년대 들어와 비교적 적극적인 자세로 돌아서고 있는 것도 장기적 경제침체 때문이라고 볼 수 있다. 다만 선진국의 경우는 규제개혁의 추진강도가 우리가 경험해 온 바와 같은 심한 기복을 보이지 않고 있다는 점에서 차이가 있다. 여기에는 여러 가지 이유가 있겠으나, 역시 규제개혁을 전담하는 상설 정부조직이 있고 규제개혁과정이 제도화(institutionalize)되어 있기 때문이라고 봄이 타당할 것이다.

경제활성화에 일차적 목적을 둔 규제개혁은 경제의 호전과 더불어 반규제완화의 역풍(backlash)에 휘말리기 쉽다는 것이 또한 그동안의 경험이었다. 이 점은 미국의 긴긴 규제개혁 과정에서도 또 다시 확인되고 있다(Eads and Fix, 1984; Harris and Milkis, 1989; Weidenbaum, 1997; Niskanen, 1996). 공급측면(supply-side)을 중시한 경제정책을 펼 Reagan대통령은 집권직후 Bush부통령이 지휘하는 규제경감작업단(Task Force on Regulatory Relief)을 설치하고 강력하게 규제개혁을 추진하였으나 기업의 규제비용 경감을 목표로 한 규제개혁의 정당성에 대해 환경단체·소비자단체 등이 강력히 반발하자 1983년 급기야 이 조직을 해체시키지 않을 수 없었다(Fuchs, 1988). 이 작업단은 경제상황이 악화된 1986년 다시 복구되었으나, 1989년 Bush대통령은 이 기구의 친기업적 이미지를 고려하여 다소 중립적인 뉴앙스의 경쟁력위원회(Council on Competitiveness)로 대체하였다. 그러나

이 위원회 역시 절차면에서 지나치게 기업편향적이라는 이유로 비판이 끊이지 않자, Clinton대통령은 취임직후 이를 폐지해 버렸다(Weidenbaum, 1997).

이러한 사례는 규제개혁 목표를 어디에 두느냐가 대단히 중요하다는 사실을 잘 부각시켜 주고 있다. 경제에 활력을 불어넣는 일은 규제개혁의 중요한 목표 가운데 하나이다. 그러나 기업의 규제부담을 경감시켜 주는 것이 마치 규제개혁의 궁극적 목표인 것처럼 국민들의 눈에 비치는 것은 곤란하다는 것이다. 이와 관련한 Weidenbaum의 지적은 자못 시사적이다(*ibid.*, p. 26).

규제경감에 대한 일반국민의 지지를 획득하기 위해서는 기업의 규제부담을 완화하거나 규제비용을 최소화한다는 종전의 관념에서 탈피한 프로그램 개발이 바람직할 것이다. 우리의 숙제는 경제활동에 대한 규제를 근대화(modernize)함으로써 규제부담 이행에 투입되는 막대한 자원의 최적 활용을 가능하게 하는 방안 [규제영향평가(regulatory impact analysis)]을 강구하는 일이다 ... 이러한 노력에 반영되어야 할 관점은 정부, 기업, 또는 다른 크고 힘있는 이익집단의 관점이 아니다. 그보다는 보건·안전·환경과 함께 일자리, 인플레이션, 미국기업의 경쟁력을 동시에 걱정하는 보통시민과 납세자의 관심(concern)이 우선적으로 반영되어야 한다.

좀더 구체적으로, 우리나라에서 일반국민의 적극적 동의와 지지를 얻을 수 있는 규제개혁의 목표는 무엇인가? 유승민(1997)은 이를 다음 4가지로 정리하였다: ① 산업의 효율성과 경쟁력을 제고하고, 혁신을 촉진하며, 성장잠재력을 극대화하는 규제개혁, ② 경제사회의 형평성, 안정성, 건전성을 제고하고, 부정부패를 척결하며, 건실한 자본주의를 구축하는 규제개혁, ③ 국민의 생명과 안전을 보호하고, 환경을 보존하며, 삶의 질을 향상시키는 규제개혁, ④ 열린 국제사회의 일원으로서 글로벌화(세계화)시대에 우리의 생존전략을 국제규범과 조화시키는 규제개혁이 그것이다.

한편 최근 발표된 규제개혁에 관한 OECD 각료이사회보고서(1997)는 규제개혁은 그 자체가 목표라기보다는 공공정책과 정책개혁의 목표를 달성하기 위한 중요수단이라면서 규제개혁의 핵심적인 목표를 ① 규제의 경직성, 비유인(disincentives), 왜곡을 시정하고 경쟁, 무역, 투자, 혁신을 자극함으로써 더 나은 경제적 성과를 거둘 수 있도록 촉진하고, ② 사회적 가치(social values)를 보호하는 면에서의 정부의 효과성을 향상시키며, ③ 국가간 규제차이에서 비롯되는 마찰과 갈등을 최소화하고 상호신뢰를 증진함으로써 세계경제의 통합(integration)

에 이바지하게 하는 데 두고 있다.

규제개혁의 참뜻은 불합리한 규제 속에서 극도로 제약되고 위축되어 있는 민간의 자율성과 창의성이 발휘될 수 있는 공간을 확대하는 데 있다. 정부주도가 아니라 민간의 자성과 창의성에 기초한 시장경쟁원리를 국가발전과 도약의 새로운 토대와 기반으로 삼는 데 있다. 이러한 의미에서의 규제개혁은 기존의 권위주의적이고 관료주의적인 경제사회운영방식으로부터의 과감한 탈피를 요구한다. 계획·통제지향적인 경제운영의 폐습에서 벗어날 것을 요구한다. 민간주도경제, 시장경쟁체제로 전환해야 한다고 말들은 많이 하면서 과거와 조금도 다름없이 계획통제지향적으로 경제사회를 운영하고 있는 한, 행정만능주의적 사고에서 벗어나지 못해 민간의 자율능력과 시장기능을 불신하면서 정부가 모든 일을 계획, 명령, 지시, 통제하려 하는 한, 그리고 국민들이 정부가 그대주기를 바라고 있는 한 규제개혁은 성공하기 어렵다.」 유승민(1997)이 규제개혁을 “한국경제가 日帝와 개발년대의 잔재”를 청산하고, 경제사회운영의 “형식(제도적 틀)과 실질(경제주체의 의식, 행태, 관행 및 우리경제의 성과)”를 바꿈으로써 우리나라가 명실공히 선진국권에 진입할 수 있게 하는 중요한 수단으로 파악하고 있는 것도 이와 맥을 같이한다. 이런 의미에서 규제개혁은 정부역할 재조정, 정부혁신의 촉매제인 동시에 시금석이다(최병선, 1995).

결론적으로 규제부담의 경감을 규제개혁 목표로 내세우는 것은 바람직하지 않다. 불합리하게 기업에 과중한 부담을 주고 있는 우리나라의 규제현실을 결코 도외시할 수는 없는 일이나, 이런 목적의 규제개혁은 국민의 폭넓은 정치적 지지를 모으기 어렵고 따라서 성공하기 어려우며, 결과적으로 규제개혁이 추구하는 궁극적 목표, 즉 경제성과의 향상, 사회적 가치의 합리적 보호, 세계화시대에 대한 능동적 적응을 저해할 가능성이 높다.

IV. 성공적인 규제완화(개혁)을 위한 사회적 여건의 조성 문제

광범위한 국민적 동의와 지지가 없이는 규제개혁이 지속되기 어렵고 성공하기 어렵다. 우리나라에서 규제완화가 광범위하고 강력한 국민적 지지를 받지 못하고 있는 현실은 규제개혁의 궁극적 수혜자가 바로 국민이라는 점을 상기할 때 여간

7) 현 정부가 규제개혁을 추진한다면 아직까지도 물가안정을 이유로 가격규제를 성역처럼 다루어 있는 것만큼 계획통제지향적 경제운영의 구습을 잘 대변해 주고 있는 것도 없을 것이다.

아이로니칼하지 않다. 이런 현실에 대한 가장 큰 책임은 역시 규제개혁의 목표설정이 적절하지 못했다는 점에 있다. 다음으로는 우리사회에 만연되어 있는 시장경쟁원리에 대한 불신이 큰 몫을 하고 있다. 또한 여기에는 반기업적 사고, 특히 대기업에 대한 부정적 사고도 일조하고 있다. 이런 사고는 불완전한 시장기능을 보완하여 시장경쟁원리에 의해 경제사회문제가 보다 잘 풀려나갈 수 있도록 하는 일이 시장경제체제에서 정부가 우선해야 할 일임에도 불구하고, 성급하게 규제와 국가의 강제력에 의존하여 문제를 쉽게 해결해 보려는 발상에서 국민들이 벗어나기 어렵게 만들고 있다.

시장경쟁원리에 대한 편견과 이해부족은 일반국민만의 문제가 아니다. 소비자단체, 환경단체, 언론, 지식인들이 규제완화를 의심스런 눈으로 바라보는 경향이 있다. 한마디로 우리사회가 자본주의체제를 지향하고 있다 하나, 시장경쟁에 대한 신념은 극도의 결핍증세를 보이고 있다 해도 그리 지나친 말이 아닐 것이다. 좀더 정확히는 시장경쟁에 대한 혐오감이 지배하고 있다고 말해야 할 정도다. 이처럼 시장기능에 대한 이해가 부족한 속에서 규제완화와 개혁은 즐기차게 추진되기 어렵고, 비록 약간의 성과가 있다 하더라도 반전될 위험성을 늘 간직하고 있게 마련이다.

이런 면에서 국민들에게 규제완화의 이익(benefit)을 잘 이해시키는 일은 우리나라에서 규제완화와 개혁을 본격적으로 추진하기 위한 선결요건이 아닐 수 없다. 이와 관련하여 규제의 사회적 비용과 부작용을 계량적으로 추정하여 그 결과를 공개함으로써 국민들이 규제의 문제점을 잘 인식할 수 있도록 유도하는 일이 시급한 과제가 되고 있다.⁸⁾ 더 나아가 규제로 인하여 이득을 보는 집단, 그로 인해 손해를 보는 집단을 가려냄으로써 공익을 假裝한 규제의 진면목과 실체를 국민들에게 인식시키고, 불합리하고 비현실적인 규제기준과 자의적이고 불공평한 규제집행이 얼마나 많은 부정부패, 부조리를 야기시키고 있는지, 왜 규제가 부정부패의 주범과 원인이 될 수밖에 없는 것인지를 국민들에게 납득시킬 필요가 있다. 한편 국민생활을 편리하고 윤택하게 만든 성공적인 규제완화 사례(예: 주유

8) 우리나라에서는 이제껏 규제의 사회적 비용을 추정하는 작업이 시도된 바 없다. 미국의 회계감사원(GAO) 자료에 의하면 규제의 총 사회적 비용은 1990년 5,620억불, 1994년 6,470억불로서 GDP의 9%에 달하고 있다. 우리나라의 경우는 최소 15%수준은 되리라는 것이 필자의 추정이다. 참고로 미국의 경우 규제를 받고 있는 산업부문의 GDP비중은 23.3%(가격규제: 5.1%, 금융시장규제: 6.8%, 식품의약규제: 1.7%, 건강, 안전규제: 9.4%)에 달한다(MacAvoy, 1995: 5).

소 설치규제 완화이후 서비스 향상, 주류산업 규제완화 이후의 다양하고 질 좋은 주류의 등장 등)를 국민들에게 홍보할 필요도 있다.

규제의 부정적 측면을 부각시키는 연구의 보급은 우리나라의 규제에 대한 시각을 크게 바꾸고 교정하는 데 귀중한 역할을 하게 될 것이다. 특히 우리나라 국민들은 규제의 편익은 과대평가하는 반면에 규제비용(= 규제행정비용 + 민간의 규제순용비용 + 규제의 비합리성으로 인한 경제적 효율성의 상실분 등)은 거의 인식하지 못하고, 규제의 확실성과 경직성이 야기시키는 민간의 창의성의 제약, 기술개발의 부진 등을 규제비용으로 생각하지 못하는 경향이 있다. 이런 면에서 이번 「행정규제기본법」에 포함된 규제사전심사분석(규제영향평가)제도는 국민들이 규제에 대하여 좀더 균형있는 시각과 문제의식을 갖도록 하는 데 크게 기여할 것이다.

V. 규제완화(개혁)와 관련한 몇가지 오해

1. 규제와 예산(및 정부조직)의 상관성

규제는 흔히 숨겨진 조세(hidden tax)라 불리운다. 이는 규제의 다음과 같은 속성 때문이다. 일반적으로 정부가 정책목적을 추구하는 방법에는 두가지가 있다. 하나는 정부가 국민으로부터 거둔 세금(또는 공채)으로 직접적으로 정책목적을 추구하는 것이고, 다른 하나는 정부가 필요하다고 생각하는 일에 민간이 돈을 쓰도록 유도하거나 강제함으로써 정책목적을 달성하는 것이다. 예를 들면 정부는 화력발전소의 대기오염을 방지하기 위해 정부예산으로 오염정화장치를 구입하여 설치할 수도 있고, 발전소가 자기부담으로 동 장치를 구입하여 설치하도록 규제할 수도 있다. 이런 면에서 규제는 정부정책의 비용을 민간(국민과 기업)에 전가시키는 수단, 또는 정부가 지출증가 없이 사회적 목적을 달성할 수 있는 수단이다. 모든 규제가 이런 측면을 다소간 갖고 있지만, 이런 유형의 규제는 근로자에 대한 복지정책분야에서 특히 많이 발견된다. 최저임금제도, 여성 및 장애인고용촉진제도, 여성근로자에 대한 유(무)급휴가 제공의무 부과 등이 전형적인 예들이다.

이와같이 규제란 숨겨진 조세에 다름아니나, 조세와 같은 정도의 주목 — 국회나 국민들로부터 — 을 끌지 못한다. 투명성(transparency) 측면에서 직접적 세출과 규제는 커다란 차이가 있다. 먼저 정부가 조세와 세출을 통해 정책목적을 추구할 때 정부는 투명성이 높은 정치적 과정(의회의 심의, 언론의 주시 등)을 거쳐야만

한다. 이에 반해 규제(간접적 세출)를 통해 정책목적을 추구하는 경우에는 그 비용이 소비자, 근로자, 사업주에게 부과되거나 전가됨에도 불구하고 정부는 규제가 아무런 비용도 초래하지 않는 것처럼 간주하는 경향이 있다. 또한 규제의 비용은 이와같이 간접적이고 투명성이 낮아 일반국민들이 쉽게 발견하기 어렵다. 정부가 국민의 세금증가를 초래할 일을 벌이는 데는 비교적 신중하면서도 별로 거리낌없이 규제를 만들어내는 것은 규제의 이런 측면을 이용한 것이라고 말할 수도 있다.

정부의 규제선호성향은 정부가 해야 할 일은 계속 증가하나 조세부담을 증가시키기 어려운(만성적인 재정적자) 상황에서 더욱 조장된다.⁹⁾ 예컨대 미국에서 연방정부규제(federal regulation)의 순용비용이 1990년 연방예산의 40%수준에서 1995년 47.2%수준으로 증가하고 있는 것은 이런 추세를 반영하는 것이다(*Economist*, 1996. 7. 27, p. 11).¹⁰⁾ 이런 현상은 일본이나 유럽 등 다른 선진국도 마찬가지다.

이런 면에서 만일 정치가들이 정부규제의 증가를 억제하려 하지 않는다면 명목상 축소되는 듯 보이는 정부가 실제로는 더 커질 수 있다는 점에 주목하지 않으면 안된다. 일본의 최근경험이 이를 반증한다. 1980-95년간 일본정부의 대GDP 비중은 32.4%로서 미국보다 약간 낮은 수준이다. 그러나 누구도 일본정부가 자유방임적이라고는 보지 않을 정도로 일본은 규제가 많다. 이런 사실을 반영하듯 최근 일본경제는 성장률이 저하되고, 가격은 높은 수준에 있다. 국민들의 정부에 대한 불만은 치솟고 있으며, 미국국민들이 재정·통화균형을 원하는 것 이상으로 일본국민들은 규제개혁을 열망하고 있다.

이와같이 정부지출규모와 규제수준은 상호대체적인 관계에 있다.¹¹⁾ 이는 「작은

9) 반면에 규제는 다음과 같은 면에서는 직접세출보다 강점이 있다: ① 직접세출 방식보다는 규제가 훨씬 단순하고, 돈이 적게 들며, 비용의 변제에 따르는 행정 처리 부담도 적은 경우가 많다. ② 직접세출방식은 유인체계의 왜곡을 초래하는 수가 있다(예: 최저임금제의 경우 정부가 고용주에게 최저임금과 시장임금의 차액을 보전해 주는 방법을 사용하게 되면 임금수준이 무리하게 높아질 가능성이 있다).

10) Thomas Hopkins교수는 1995년 미국의 연방정부예산이 \$1.5조인데 비해, 연방정부규제의 순용비용은 약 \$6,680억에 달하는 것으로 추정하고 있다. 더 나아가 그는 미국 가구당 평균소득세액이 \$6,000인데 비해, 규제로 인한 비용은 \$7,000에 달한다고 밝히고 있다(*Economist*, 1996. 7. 27, p. 17).

11) 비유적으로 표현한다면 양자는 마치 고무풍선 속의 바람과 같아서, 한 쪽을 누

정부」의 구현이라는 측면에서 두가지 사실을 시사한다. 첫째, 규제축소 없는 예산지출(재정적자) 축소는 무의미하다는 것이다. 둘째, 역설적으로, 무리한 예산지출의 축소(또는 예산지출의 증가억제)는 규제의 증가를 초래할 가능성이 크다는 것이다. 실제로 미국의 경우 1988-96년간 연방예산지출은 약 10% 증가하였지만, 규제의 순용비용은 20% 이상 증가한 것으로 나타나고 있다(*ibid.*, p. 18).

이와 유사한 논의가 규제와 정부조직의 관계에서도 그대로 적용될 수 있다. 흔히 정부의 “규제하려는 속성”에 비추어 정부조직의 비대화가 규제증가의 중요한 인인 것처럼 주장하는 이들이 많다. 그러나 우리나라의 규제현실 속에서 이것이 과연 타당한 주장인지 의문이다. 우리나라 정부가 과연 “큰 정부”인지 여부를 가리기는 쉽지 않다. 그러나 우리 정부가 국제비교상 큰 정부에 속한다고 보기는 어렵고, 오히려 상대적으로 작은 정부가 다른 어떤 국가보다도 많은 일을 책임지지 않을 수 없는 현실에서 행정편의주의 등의 고질적인 문제가 발생하고 있는 것이 아닌가 살펴볼 필요가 있다. 예를 들면 미국의 연방보건의약국(FDA)의 직원 수는 8,000명에 달한다. 이에 비해 우리나라 중앙정부수준의 보건안전관련 조직 소속공무원은 고작 300-400명 수준을 넘지 않을 것이다. 여기에서 발생하는 문제가 바로 무리한 규제의 남설이다. 부족한 조직과 인력으로 많은 일을 감당해야 할 때 그 부담은 민간에게 전가시킬 수밖에 없기 때문이다.

2. 규제와 부정부패의 상관성

우리나라에서는 부정부패의 원인을 주로 관료의 공직윤리의 상실에서 찾는 경향이 강하다. 부정부패도 주로 공금의 유용이나 금전(뇌물)수수로 국한시켜 보는 경향이 있다. 그러나 부정부패의 최대의 원천은 불합리하고 비현실적인 규제다(최병선·사공영호, 1996). 또한 규제와 관련한 비리의 사회적 비용은 뇌물의 수십수백배에 달하는 것이 보통이다. 이런 면에서 규제제도와 체제의 정비없이 단순히 사정작업만으로 부정부패를 제어하기는 불가능하다.

우리나라의 규제는 부정부패에 대단히 취약하다. 먼저 경제적 규제의 경우 산업정책, 중소기업정책, 물가안정, 소비자보호 등 각종의 정책목적을 내세워 규제가 도입되고 유지되고 있지만, 이런 규제들이 실제로 어떤 의도적인 또는 비의도

르면 다른 쪽이 부풀고, 다른 쪽을 누르면 또 다른 쪽이 부풀어 오르게 되어 있다는 것이다.

적인 결과를 파생시키고 있는지 비판적으로 검토해 보아야 한다. 인허가로 대표되는 경제적 규제가 과연 누구를 위해 이루어지고 있으며, 인허가를 둘러싸고 얼마나 많은 부정부패가 양성적·음성적으로 야기되고 있는가를 심각하게 검토해 보아야 할 때이다. 다음으로 사회적 규제의 경우에는 주로 규제수단의 불합리성과 비경제성, 그리고 규제의 집행측면에서 부정부패의 소지가 마련된다. 특히 규제의 실효성을 신중하게 검토하지 않은 채 성급하게, 졸속으로 도입된 규제일수록 자의적으로, 불공평하게 집행되면서 부정부패를 만연시킬 공산이 높다.

규제와 관련한 부패를 차단하기 위해서는 규제의 투명성(transparency) 확보가 최우선되어야 한다. 규제에 부패가 기생하게 만드는 최대의 암적 요인은 규제권한의 자의적 행사가능성이다. 규제권한을 자의적으로 행사할 수 있는 소지가 클수록 지대추구행위(rent-seeking activities)는 활발하게 일어난다. 일반적으로 규제기관과 관료는 규제기준과 내용에 최대한의 재량성을 확보하려고 하는 경향이 있다. 이것은 변화하는 행정여건 속에서 규제문제에 신속적으로 대응하기 위함이다. 그러나 이것이 화근이다. 규제의 투명성을 제고시키기 위해서는 무엇보다도 먼저 규제의 법적 근거가 명료해야 한다. 상하위 관련법체계가 명확해야 하며, 법률에 근거하지 않은 규제들이 행정부 재량으로 생산되지 않도록 해야 한다.

규제방식의 전환도 규제의 투명성 확보를 위해 적극적으로 고려해야 한다. 예를 들면 면허와 인허가가 불가피한 경우 막연하기 짝이없는 공익기준에 의존할 것이 아니라, 공개경쟁입찰 방식 등을 활용함으로써 규제에서 발생하는 지대의 가치를 합리적으로 평가하고 이것이 개인에게 귀속되는 것이 아니라 국고에 귀속되도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다(최병선, 1992: 292-301). 급행료의 수수가 일상화되어 있는 규제의 경우에는 대기시간에 따라 수수료를 차등화하거나 프리미엄을 부과하는 방법 등이 있다.

참고문헌

- 경제행정규제완화점검단. 1994. 「경제행정규제완화의 성과와 과제」.
- 경제행정규제완화위원회. 1993. 「행정규제 어떻게 풀리고 있나 — 경제행정규제완화내용 해설(Ⅰ), (Ⅱ)」.
- 김종석. 1994. “근원적인 행정쇄신과 행정규제완화방안.” 국회경쟁력강화특별위원회 공청회 발표논문.
- 김재홍 외. 1994. 「정책적 규제비판: 규제완화의 성역개방을 위하여」. 규제연구

- 시리즈 16. 한국경제연구원 규제연구센터.
- 김일중·홍성중. 1994. 「한국의 규제완화 추진체계: 본질, 성과 및 개편방안」, 규제연구시리즈 17. 한국경제연구원 규제연구센터.
- 대한상공회의소. 1995. 「규제완화 체감실태와 개선방향」.
- 유승민. 1995. “규제개혁의 평가와 과제.” 산업조직학회 발표문.
- _____. 1997. “규제개혁: 지난 10년의 회고와 향후 10년의 과제.” 한국개발연구원 정책간담회 자료.
- 이승철·한선옥. 1995. 「규제완화정책 평가」, 규제연구시리즈 19. 한국경제연구원 규제연구센터.
- 최병선. 1992. 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」(서울: 법문사).
- _____. 1992a. “규제완화와 규제행정기관: 행정규제완화 민간자문위 건의에 대한 행정부 검토 결과의 분석.” 「한국행정연구」, 제 1 권 2호, 한국행정연구원.
- _____. 1994. “Hayek의 자유주의 사상과 정치경제학 이론.” 「행정논총」, 제 32 권 1호, 서울대학교 행정대학원.
- _____. 1995. “세계화와 정부역할의 재조정.” 정진영(편), 「세계화시대의 국가발전전략」, 세종연구소.
- _____. 사공영호. 1997. “부정부패와 정부규제.” 「한국행정연구」, 제 5 권 4호, 한국행정연구원.
- 행정쇄신위원회. 1994/95. 「행정쇄신백서」.
- Burke, John P. 1987. “A Prescriptive View of Implementation Process: When Should Bureaucrats Exercise Discretion,” *Policy Studies Review*, vol. 7, no. 1.
- Derthick, Martha and Paul J. Quirk. 1985. *The Politics of Deregulation* (Washington, D.C.: Brookings Institution).
- Eads, George C. and Michael Fix (eds.). 1984. *The Reagan Regulatory Strategy: An Assessment* (Washington, D.C.: Urban Institute Press).
- Elmore, Richard F. 1979. “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions,” *Political Science Quarterly*, vol. 94, no. 4.
- Fuchs, Edward P. 1988. *Presidents, Management, and Regulation* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall).
- Harris, Richard A. and Sidney M. Milkis. 1989. *The Politics of Regulatory Change* (Oxford:

- Oxford University Press).
- Gore, Al. 1993. *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Report of the National Performance Review.
- Ikenberry, G. John. 1988. *Reasons of State: Oil Politics and the Capacities of American Government* (Ithaca: Cornell University Press).
- Johnson, Ronald and Gary D. Libecap. 1994. *The Federal Service System and the Problem of Bureaucracy* (Chicago: Chicago University Press).
- Kettl, Donald F. and John J. DiIulio. 1995. *Cutting Government* (Washington, D.C.: Brookings Institution).
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (New York: Russell Sage Foundation).
- MacAvoy, Paul W. 1995. "Twenty Years of Deregulation," in Paul MacAvoy (ed.), *Deregulation and Privatization in the United States* (Edinburgh: Edinburgh University Press).
- McGarity, Rhomas O. 1991. *Reinventing Rationality: The Role of Regulatory Analysis in the Federal Bureaucracy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Nesterczuk, George. 1996. "Reviewing the National Performance Review," *Regulation*, no. 3.
- Niskanen, William A. 1996. "Clinton's Regulatory Record: Policies, Process, and Outcomes," *Regulation*, no. 3.
- OECD. 1994. *Regulatory Cooperation for an Interdependent World*, Public Management Studies.
- _____. 1995. *Governance in Transition: Public Management Forms in OECD Countries*.
- _____. 1996. "Approaches In OECD Countries?"
- _____. (General Secretariat). 1997. "Draft Report to Ministers on Regulatory Reform."
- Polanyi, Karl. 1957, 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (Boston: Beacon Press).
- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy* (Chicago: Dorsey Press).
- Smith, Adam. 1952[1776]. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Chicago: Encyclopaedia Britannica).
- Thompson, Frank J. 1982. "Deregulation by the Bureaucracy: OSHA and the Augean

Quest for Error Correction," *Public Administration Review*, vol. 42.

Weidenbaum, Murray. 1997. "Regulatory Process Reform: From Ford to Clinton," *Regulation* (Winter).