

규제억제의 제도적 장치 신설규제 사전심사제도를 중심으로

안 문 석*

1. 서론

우리나라의 신설규제의 사전심사제도의 도입은 문민정부의 행정쇄신 작업의 일환으로 이루어졌다. 1994년 1월 행정쇄신위원회의 건의에 따라서 행정규제 및 민원사무기본법을 제정하였고, 이 법안의 중요한 틀의 하나로 신설규제를 사전에 심사하여 규제의 무분별한 신설을 억제하는 조치를 취한 것이다.

그러나 행정규제의 사전심사제도가 1994년 4월 7일 시행된 이후 1년 동안 각 부처가 신설하거나 강화시킨 규제는 모두 157건에 이르고 있다. 사전심사제도가 본래 의도한 규제억제라는 장치는 작동하지 않은 것으로 여겨진다.

이 글에서는 우리나라 신설규제 사전심사제도의 특징을 살펴보고, 이 제도가 작동하지 않은 이유를 분석한다.

* 고려대학교 행정학과 교수

2. 우리나라 규제사무 현황

우리나라의 근거별 규제사무의 현황을 보면 <표 1>과 같이 법률에 근거를 둔 규제가 전체의 76.6%로 가장 많고 다음은 10.2%의 대통령령, 9.1%의 총리령 그리고 4.1%의 하부규칙으로 되어 있다. 여기에서 하부규칙에는 훈령, 예규, 고시, 공고, 지침, 통칙, 지시 등이 포함된다.

법률에 근거한 규제의 경우에는 국회의 법률안 심의과정을 통하여 신설규제의 타당성을 검토받을 수 있는 기회가 있기 때문에 행정사무 및 민원사무에 관한 기본법에서 규정하고 있는 신설규제 사전심사제도는 대통령령 이하의 규제를 주 대상으로 한다고 볼 수 있다.

계수상으로 전체 신설규제의 23.4%에 해당된다.

유형별 규제사무의 현황을 살펴보면(<표 2> 참조) 전체의 51.6%가 신청에 의한 행정처분적 성격을 갖고 있고, 나머지 48.4%가 행정기관의 지도, 감독행위이다. 피규제자의 신청에 의한 행정처분으로는 허가, 인가 및 면허가 26.4%로 가장 많고 다음이 신고, 제출, 교부로 전체의 19.8%를 차지하고 있다. 확인, 증

<표 1> 근거별 규제사무 현황

법 률	대통령령	총리령	하부규칙	합 계
8,979건 (76.6%)	1,194건 (10.2%)	1,063건 (9.1%)	479건 (4.1%)	11,715건 (100.0%)

* 출처 : 행정쇄신위원회, 1996.

<표 2> 유형별 규제사무 현황

신청에 의한 행정처분		행정기관 지도 감독행위		
허가 인가 면허 등	신고 제출 교부 등	확인 증명 시험 등	의무부과 금지제한 등	명령 지도 단속 등
3,096건 (26.4%)	2,314건 (19.8%)	634건 (5.4%)	2,757건 (23.5%)	2,914건 (24.9%)

* 출처 : 행정쇄신위원회, 1996.

명, 시험 등은 5.4%를 차지하고 있다. 의무부과, 금지제한 등의 행정규제는 23.5%이고 명령, 지도, 단속은 24.9%이다.

김영삼 정부가 들어 선 이후, 행정쇄신위원회 등을 중심으로 우리 실정에 맞지 않는 규제나 집행시 부작용이 많은 규제 등을 집중적으로 제거하는 노력을 해왔다. 그러나, 전술한 바와 같이 작은 정부를 위한 노력이 심도있게 진행된 1994년부터 1995년까지 1년간 157건의 신설 또는 강화된 규제가 있었다는 것은 규제가 갖는 확장성향을 보여 주는 것이라고 할 수 있다.

3. 규제확장의 원인

규제가 갖는 확장성향은 공공부문에서 나타나는 일반적인 현상으로 이해된다. 이의 원인을 먼저 분석해 보기로 한다.

1) 규제사슬과 노예에의 길

하이에크라는 경제학자는 "하나의 규제는 규제사슬을 형성하면서 급속하게 확장되어 간다"고 주장하면서 규제허용은 노예에의 길로 가는 첩경이라고 말하였다.

좋은 의도에서 출발한 하나의 규제는 규제과정에서 나타난 문제점을 보완하기 위하여 또 다른 규제를 만들어 내고, 이 새로운 규제는 집행의 효율성을 증진시키기 위하여 또 다른 규제를 만들어 내어 재생반복적인(*recursive*) 규제사슬을 만들어 낸다고 본 것이다(Heyek, 1945).

2) 퇴출제도의 미흡

새로운 행정환경의 등장은 새로운 문제를 만들어 내고, 새로운 문제해결 과정에서 새로운 규제가 만들어진다.

이론상으로 보면 새로운 환경의 등장은 낡은 환경에서 만들어진 규제의 자동퇴장을 가져와야 한다. 그러나 유감스럽게도 환경의 변화는 단속적이지 않고 연속적이라는 특징을 갖는다.

환경변화의 연속성은 낡은 규제의 퇴출(退出)을 어렵게 만든다. 따라서 새로운 규제와 낡은 규제가 병존하는 현상이 나타난다. 낡은 규제와 새로운 규제 사이에는 모순과 갈등이 존재할 수 있다. 이런 상황에서는 규제관리를 담당하고 있는 공무원의 '건전한' 상식이 규제행정의 성패를 좌우하는 가장 중요한 요인이 된다.

행정가들이 갈등적 상황에서 우왕좌왕하거나 아무런 결정도 하지 않을 경우에, 규제는 비능률과 비일관성 그리고 정부실패의 중요한 요인이 된다.

누가 보아도 낡은 것으로 인정되는 규제가 법령에 근거하고 있으면 낡은 법령을 개정하거나 폐지해야 한다. 법령의 개폐는 예산과 시간을 소요한다. 따라서 낡은 법령을 관리하는 기관의 입장에서는 낡은 법령을 개정하거나 폐지해야 할 유인을 갖지 않는다.

이와 같은 퇴출제도의 미흡은 낡은 규제의 축적으로 이어지고, 이것이 시간이 지나면서 규제가 확장되는 원인으로 작용한다(Parkinson, 1957).

3) '규제 = 힘'의 논리

규제를 담당하는 행정기관도 '살아있는' 시스템의 특징을 갖는다(Miller, 1995). 살아있는 시스템이 추구하는 최고의 목표는 시스템의 생존과 번영이 된다. 행정기관이라는 살아있는 시스템의 경우에도 생존과 번영이 최고의 목표로 등장한다.

기관의 경우에도 생존은 환경에 대한 적응력과 필요한 자원을 환경으로부터 획득하는 능력에 좌우된다. 이 경우 필요한 자원은 예산이 된다. 기관의 번영은 기관을 구성하는 구성요원의 수와 예산규모로 측정이 가능하다.

예산은 그 기관이 추진하는 사업과 그 기관이 관장하는 규제의 수에 의하여 영향을 받는다. 이런 논리에서는 규제의 수가 기관의 생존과 번영을 결정짓는 변수가 된다.

이런 논리가 성립하는 한, 규제기관 스스로 낡은 규제를 제거하려는 노력을 하지 않게 된다.

4) 규제비용 내면화의 어려움

규제비용의 내면화는 '규제를 받는 피규제자의 비용이 궁극적으로 규제를 하는 기관의 비용으로 느껴지는 현상'으로 정의할 수 있다(안문석, 1995).

피규제자는 민간부문에 속한 조직이나 개인이 된다. 규제의 1차적 비용은 이들 민간부문의 조직이나 개인이 부담하게 된다. 물론 규제의 이익도 1차적으로는 민간부문의 조직이나 개인이 부담하게 됨은 물론이다.

규제비용과 관련하여 나타나는 문제점은 규제의 수혜자와 비용부담자가 일치하지 않는다는 데에서 발견된다. 규제의 수혜자와 비용부담자가 동일하다면 규제가 주는 비용과 혜택의 계산이 용이해진다. 계산이 용이하고 규제의 순혜택이 플러스(+)이면 민간부문에서 규제에 대하여 동의를 할 것이고, 마이너스(-)이면 규제에 대하여 저항할 것이기 때문에, 공공부문에서 규제를 관리하기가 쉬워진다.

규제의 수혜자와 비용부담자가 상이하기 때문에, 규제를 관장하는 기관의 입장에서는 규제수혜자의 의견을 편향적으로 수용하는 관행이 만들어진다. 이와 같은 현상은 규제비용을 부담하는 기관이나 개인의 비용을 규제기관의 비용으로 느끼는 것을 방해하게 된다.

규제비용 내면화는 제도화를 통한 외부적인 요인에 의해서만 이룩된다고 볼 수 있다. 규제비용 내면화가 어려운 것도 규제가 확장하는 중요한 원인으로 작용한다.

5) 규제가 갖는 이중적 성격

규제는 순기능과 역기능을 갖는다. 순기능은 규제가 당초 의도했던 효과이고 역기능은 규제가 의도하지 않았던 바람직하지 않은 영향을 말한다. 규제는 순기능과 역기능의 양면성을 갖는다.

규제가 갖는 순기능만을 강조하면 규제는 증가하고 규제가 갖는 역기능만을 강조하면 규제는 감축하는 방향으로 나아간다.

우리나라의 경우, 역사적으로 정권이 바뀌는 시기에는 규제의 역기능이 일정기간 강조되지만 정권이 '정상적'인 궤도에 오르게 되면 규제의 순기능이 강조되어 규제가 다시 증가하는 모습을 갖는다.

6) 정부실패와 규제증가

공공부문의 역할은 국가가 처한 환경에 따라서 변화한다. 개발기에는 공공부문의 역할이 선도자의 역할로 요약된다. 소수의 전문가와 엘리트 관료가 중심이 되어 각종 규제를 통하여 민간부문을 공공부문이 의도한 방향으로 인도하려 한다. 개발기에 규제는 큰 폭으로 증가한다.

개발기를 지나서 경제가 성숙기로 들어서면 공공부문의 역할이 민간부문 사이의 이해관계를 조정하는 조정자의 기능으로 변한다.

조정자의 기능을 수행하기 위해서는 민간부문이 따라야 할 각종 행동규범을 마련하는 등 조정적 규제가 등장한다. 조정기에도 규제는 증가하게 된다.

정부실패는 조정자인 공공부문이 공정한 심판자의 기능을 수행치 못하고 편파적인 판정이나 조정을 하거나 심판자체를 하지 않는 경우에 발생한다.

아무리 좋은 제도와 규제를 마련했다 해도, 이를 집행하는 단계에서 담당 공무원이 제대로 기능하지 못하는 경우, 잘못 운영된 제도나 규제를 보완하기 위하여 또 다른 제도나 규제가 등장하는 것이 보통이다.

시간이 흐르면서 규제기관은 피규제기관에 포획되는 수가 많다. 규제기관의 포획은 새로운 규제를 가져오고 이것이 규제증가의 원인으로 작용한다.

7) 신중상주의와 규제증가

중상주의는 “나라의 부는 그 나라가 보유하고 있는 금은보화에 의하여 결정된다”는 주의로 금은보화의 보유를 위해서 국가가 선두에 나서서 ‘사업’을 하는 정치 체제를 말한다. 절대군주 시대에 등장한 중상주의는 돈이 될 만한 부분에 대해서는 국가가 철저하게 개입하고 간섭하는 체제였다. 중상주의 국가에서는 국민생활의 구성구석을 규제가 엮어매고 있었다고 볼 수 있다.

그후 중상주의는 산업화에 밀려 역사의 뒤안길로 사라지는 듯 했으나 제 2 차 세계대전 이후 국가발전 전략과 관련하여 새로운 의미의 중상주의가 등장하기 시작하였다(Samuelson, 1992).

신중상주의에서는 특정 국가가 보유하는 달러화의 규모가 그 나라의 부(富)를 나타내는 것으로 본다. 수출지상주의적인 국가정책이 채택되고, 수출증진 수입대

체를 위한 각종 규제, 더 나아가 국가경쟁력을 제고하기 위한 여러 가지 규제가 우후죽순처럼 등장하기 시작한 것이다.

신중상주의적 사고가 뿌리를 내린 정치체제하에서는 규제가 증가하게 된다.

8) 복지국가의 등장과 규제증가

자본주의적 시장경제에서 사람 사이의 관계는 능률성이 최대의 평가기준이 된다. 경쟁이 시장경제의 핵심이 되기 때문에, 시장경제체제하에서는 승자와 패자가 분명해진다.

문제는 승자의 수에 비하여 패자의 수가 많다는 데에서 발견된다. 경쟁에서 승리한 자에게 시장경제는 천국이지만 경쟁에서 패배한 사람에게는 시장경제가 지옥이나 마찬가지로이다.

패배한 사람을 위한 각종 정책의 등장은 정치체제가 민주화 될수록 강조된다.

복지정책이 강조될수록 소외계층 보호를 위한 각종 규제는 증가한다. 그리고 복지정책의 증가는 흔히 정부실패로 이어진다(Stephen, 1995).

4. 규제억제를 위한 제도적 장치

규제억제는 이상의 특징 때문에 규제기관의 자발적인 노력으로 억제되기를 기대하기는 어렵다는 특징을 갖는다.

규제억제가 작동하기 위해서는 몇 가지 전제조건이 충족되어야 한다.

첫째, 규제억제는 규제기관의 '힘'이 약화된 시점이나 환경에서 작동한다.

둘째, 규제억제는 외부의 강력한 힘이 존재할 때에 작동한다. 외부의 강력한 힘은 흔히 정치적 변혁기에 나타난다.

셋째, 규제억제의 대안마련이 어려운 경우에 규제억제는 작동하기 어렵다.

넷째, 규제억제제도는 단순할수록 성공할 확률이 크다.

이런 관점에서 규제억제와 관련된 제도를 살펴보기로 한다.

1) 규제총량제

이 제도는 각 부처의 규제수를 일정시점에서 동결하고 새로운 규제를 도입할 때는 기존규제와 같은 수의 규제를 폐지토록 하는 제도이다.

이 제도가 갖는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 각 부처별로 일정시점에서 규제수를 동결하기 때문에, 그 동안 규제완화 내지 폐지를 위하여 노력한 부처의 경우에 꼭 필요한 규제를 신설하는 것이 현실적으로 어려워지고, 그 동안 규제완화 내지 폐지에 큰 노력을 기울이지 않은 기관의 경우에는 새로운 규제를 쉽게 증설할 수 있다는 모순을 갖는다.

둘째, 신설규제 대신 폐지하는 규제의 선정과정에서 현실적으로 필요는 하지만 규제집행이 어렵거나 책임질 가능성이 많은 규제 또는 힘이 많이 드는 규제가 선정될 수도 있게 된다. 이 경우, 기존 규제의 폐지가 가져오는 피해가 더욱 더 커질 것이기 때문에 기존 규제의 폐지가 어렵게 될 것이고 이것은 신설규제의 일방적인 증설로 이어질 가능성을 갖게 한다.

그러나 이 제도는 제도시행의 기준이 단순하기 때문에 가장 강력한 규제폐지의 수단으로 활용되기도 한다. 한 예로 일본의 경우에는 새로운 규제를 하나 만들 경우에는 2개의 기존 규제를 폐지하도록 하고 있다(행정쇄신위원회, 1996).

2) 규제일몰심사제도

이 제도는 일정시점 이후 신설 또는 강화된 규제는 한시적으로만 적용될 수 있도록 수명을 정해 주도록 하는 제도이다. 정해진 기간이 도래한 경우에 그 규제의 존속여부를 심사하지 않거나 심사에서 타당치 않은 규제로 판정되면 그 규제를 자동으로 폐기토록 하는 제도이다(United States, 1995).

규제가 주는 문제점이 노정되면서 규제일몰제도(*sunset law*)가 각국에 급속히 보급되고 있다.

규제를 억제하기 위한 또 다른 제도로는 이하에서 분석할 신설규제 사전심사제도이다.

5. 우리나라의 신설규제 사전심사제도

우리나라의 신설규제 사전심사제도는 행정규제 및 민원사무기본법에 근거하고 있다. 이 법에 규정된 신설규제 사전심사제도의 내용을 먼저 살펴보기로 한다.

1) 우리나라 행정규제의 원칙과 행정규제심사제도의 개요

행정규제 및 민원사무 기본법에서는 다음과 같은 행정규제 원칙을 정하고 있다.

첫째, 행정규제법정주의를 들 수 있다. 이것은 행정규제가 법률에 근거해야 하며 그 내용은 구체적이어야 한다는 원칙으로서(법 제 4 조) 행정규제가 법률적 근거가 약한 하부규칙에 의하여 자의적으로 이루어지는 것을 막기 위한 제도이다.

우리나라의 경우, 훈령·예규·고시·공고·지침·통첩·지시 등 하부규칙을 통한 행정규제가 전체규제의 4.1%에 해당하는 479건에 이르고 있다.

둘째, 행정규제 최소화 원칙을 들 수 있다. 이 원칙은 행정규제의 대상과 수단이 그 목적을 달성하는 데 필요한 최소한의 범위 내에서 설정되어야 하며, 그 적용은 객관적이고 공정해야 한다는 원칙이다(법 제 5 조).

이 원칙은 행정규제가 순기능적인 측면과 함께 역기능적인 측면을 가지고 있다는 것을 인정한 것으로 역기능을 최소화하기 위한 조치로 이해할 수 있다.

셋째, 행정규제의 심사는 엄격한 기준에서 이루어져야 한다는 원칙이다. 행정규제 및 민원사무기본법 제 6 조에서는 이 기준으로 다음의 7가지를 들고 있다.

- (1) 행정규제의 신설 또는 강화의 필요성과 행정규제 목적의 실현가능성
- (2) 행정규제를 받는 자의 불편 및 부담
- (3) 기존 행정규제와의 중복여부
- (4) 경쟁 제한적 요소의 포함여부
- (5) 행정규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구 및 인력과 예산소요
- (6) 행정규제와 관련한 심사기준의 객관성
- (7) 관련 민원사무의 구비서류 처리절차 등의 적정여부

이 원칙은 피규제자의 입장에서 피규제자의 비용산정을 법률로 강제한 것으로

규제가 갖는 역기능을 노정시키기 위한 제도적 장치로 이해할 수 있다.

넷째, 관련기관과의 협의의무 원칙을 들 수 있다(법 제 7 조). 이 원칙은 중앙행정기관의 장이 행정규제를 신설하거나 강화하기 위하여 관계법령을 제정 또는 개정할 때에 미리 관련된 중앙행정기관의 장과 협의해야 한다는 원칙이다. 강제규정이 아니기 때문에 현재의 법체제하에서는 선언적인 의미 이상을 띠지 못하고 있다.

제 7 조의 이 원칙에서 주의를 끄는 점은 입법예고 등의 방법에 의하여 지방자치단체 · 민간단체 · 연구기관 · 전문가 등의 의견을 충분히 들어야 함을 규정하고 있다. 이 원칙은 행정절차법 제정의 전 단계로 제대로 이행될 경우, 상당한 성과를 기대할 수 있는 원칙이다.

제 8 조는 합동심의회의를 통하여 이견이 있는 경우에 조정하도록 하고 있다.

이 조항의 구체적인 내용은 중앙행정기관의 長은 심사결과와 관계 중앙행정기관의 협의내용을 총무처 장관에게 통보하도록 하고 있고, 총무처 장관은 관계기관간의 의견을 조정할 필요가 있다고 인정될 때에 합동심의회의를 개최할 수 있도록 하고 있다. 합동심의회의는 재정경제원, 내무부, 법무부, 통상산업부, 총무처, 법제처, 행정조정실, 공정거래위원회 기타 관계기관 공무원과 전문가로 구성된다. 다만 기업활동규제완화에 관한 특별조치법에 의한 기업활동규제심의위원회의 심의를 거친 사항은 합동심의를 받은 것으로 보고 있다(법 제 8 조).

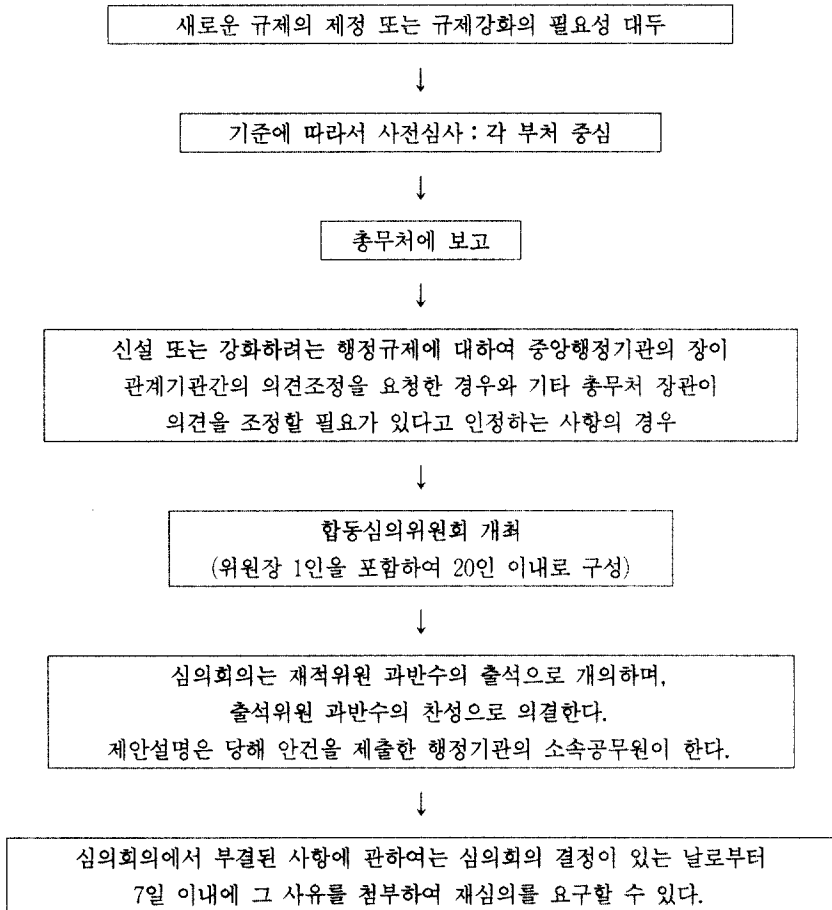
동법 시행령 제 7 조에서는 "위원은 행정규제와 관련이 있는 업무를 담당하는 4급 공무원 중에서 관계 중앙행정기관의 장이 지명하는 자와 행정규제에 관하여 학식과 경험이 있는 자 중에서 총무처 장관이 위촉하는 자로 한다"고 하여 4급 공무원을 위원으로 하도록 하고 있다.

특이한 점은 시행령 제 4 조를 통하여 '관계법령'의 범위에 중앙행정기관의 훈령, 예규, 고시, 공고, 지침, 통첩, 지시를 모두 포함토록 하고 있다는 점이다. 또 입법예고가 필요한 경우에는 법령안 입법예고에 관한 규정에서 정한 절차를 따르도록 하고 있다.

2) 사전심사제도의 운영절차

사전심사제도의 운영절차를 흐름도를 사용하여 정리하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1>



3) 사전심사제도 운영상의 문제점

우리나라 신설규제 사전심사제도는 행정규제 및 민원사무기본법에서 천명하고 있는 기본원칙에도 불구하고 그 실행과정에서 다음과 같은 중대한 결함을 보이고 있다.

첫째, 종합심의위원회가 거의 개최되지 않았다.

들째, 신설규제 또는 규제강화가 이전에 비하여 둔화되지 않았다.
이제 그 이유를 살펴보기로 한다.

6. 신설규제 사전심사제도가 제 기능을 하지 않는 이유

1) 종합심의위원회의不开최

이론상으로 종합심의위원회가 개최되지 않았다는 말은 신설규제에 대하여 관련 부처간 이견이 없었거나 총무처 입장에서 보아도 신설규제에 대하여 종합적인 조정이 필요하지 않았다는 것을 의미한다.

현실적으로 보면, 부처에서 새롭게 만들어 내는 규제에 대하여 관련기관에 의견을 조회하는 예가 드물고, 의견을 조회하는 경우에도 해당 관련기관의 이해관계와 직접적으로 연관되는 경우를 제외하고는 부정적인 의견제시를 삼가는 관행이 있기 때문이라고 볼 수 있다.

또 다른 이유로는 신설규제가 주는 순기능에 수반되는 역기능에 대한 증거를 제시해야 하는 부담을 관련기관이 지기 때문에, 이 부분에 대해 관련기관이 의견 개진을 자제하고 있다. 이것은 총무처의 경우에도 적용되는 현상으로 풀이된다.

2) 대안마련의 어려움과 책임

관련부처에게 신설규제가 주는 역기능에 대한 계산책임을 주는 한, 관련기관으로부터의 이의제기가 어렵다는 점은 위에서 밝힌 바와 같다.

따라서 신설규제억제를 위해서는 순기능 및 역기능의 계산책임을 신설규제를 하려는 기관에게 주어야 한다. 그리고 이들 기관이 마련한 순기능과 역기능 계산에 대한 검증과 다른 대안마련을 전문적으로 수행하는 전문기관이 없는 것도 신설규제 사전심사제도가 활성화되지 않는 이유가 될 수 있을 것이다.

3) 官 중심의 심의위원회 구성

현행 제도하에서는 종합심의위원회가 관련부처의 4급 상당 공무원과 그 분야의 민간전문가로 구성토록 되어 있으나, 위원의 대부분은 공무원으로 되어 있다.

위원회 구성이 官 중심으로 되어 있는 한, 民의 입장에서 발생하는 비용에 대한 인식이 빈약하고 또 이를 반영하려는 의도도 약하기 때문에, 신설규제의 억제 기능이 제대로 발휘되기가 어렵게 된다.

4) 다기(多技)한 규제완화 위원회의 운영

행정규제 및 민원사무기본법상의 합동심의위원회 이외에도 다음과 같은 다양한 위원회가 기능을 하고 있다.

(1) 경제장관회의

경제장관회의 규정 제 6 조에 의하여 의안의 내용 중 규제를 신설하거나 강화하는 사항이 있는 경우에는 의장이 정하는 검토 보고서를 첨부하도록 되어 있다.

(2) 경제행정규제개혁위원회

경제행정규제개혁위원회 규정 제 1 조에 의하여 재정경제원 장관 소속하에 경제행정규제개혁위원회를 설치토록 되어 있다. 이 위원회에서는 주요 경제행정에 관한 규제의 개혁정책 및 계획의 수립과 추진에 관한 사항을 심의·조정하도록 되어 있다.

위원회는 재정경제원 장관이 위원장이 되고 주요 부처장관을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성되어 있다. 행정부 대표 이외의 위원으로는 전국경제인연합회 회장, 대한상공회의소 회장 등이다.

순수한 민간위원이 위원회 구성요소에서 배제되어 있음을 알 수 있다.

관계부처간의 협조 및 의견조정과 위원회로부터 위임받은 사무를 처리하기 위하여 위원회에 경제행정규제개혁실무위원회를 두도록 되어 있다. 위원장은 재정경제원 차관이고 위원은 주요 부처의 차관과 협회 등의 부회장이 위촉되어 있다.

(3) 공정거래위원회

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제 63 조에 의하여 경쟁제한 사항을 내용으로 하는 법령을 제정 또는 개정하거나 사업자 또는 사업자 단체에 대하여 위의 경쟁제한사항을 내용으로 하는 명령, 처분 또는 승인 등을 하고자 할 때에는 미리 공정거래위원회와 협의토록 하여 공정거래위원회가 신설규제억제 장치로 작용토록 하고 있다.

(4) 기업활동규제심의위원회

기업활동규제완화에 관한 특별조치법 제 61 조에 의하여 기업활동규제심의위원회가 설치되어 있다.

이 위원회에서는 기업활동에 관한 행정규제의 조사 및 심사에 관한 사항을 심의토록 되어 있다. 위원회는 산업정책 또는 중소기업정책에 관한 업무에 종사한 3급 이상의 공무원과 판사, 검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 근무한 자로 되어 있어, 실질적으로 민간부문의 의견투입이 봉쇄되어 있다.

(5) 행정쇄신위원회

행정쇄신적 차원에서 민간부문에 부담을 주는 규제의 완화 또는 폐지가 행정쇄신위원회의 주된 임무의 하나이다.

기왕에 존재하는 규제의 완화 내지 폐지에는 상당한 성과가 있었으나 신설규제에 대해서는 의안채택이 되지 않기 때문에 기여하지 못하였다.

7. 새로운 사전규제심사제도의 설계

이상의 논의를 통하여 현행 제도하에서는 신설규제 사전심사제도가 규제억제장치의 기능을 제대로 수행치 못하고 있음을 알 수 있었다.

분석된 문제점을 중심으로 하여 제 기능을 수행할 수 있는 새로운 신설규제의 제장치를 설계해 보면 다음과 같다.

1) 현행 행정규제합동심의회의를 국무총리 소속의 규제사전심사위원회로 확대개편

현재 제 기능을 하지 못하고 있는 총무처 장관 소속의 행정규제합동심의회의를 격상하여 국무총리 소속의 규제사전심사위원회로 개편한다.

위원장은 대통령 또는 국무총리가 위촉하는 민간인으로 하고 과반수를 민간인 위원으로 임명한다. 공무원 위원으로는 국무총리 행정조정실장, 재경원 차관, 통산부 차관, 총무처 차관, 공정거래위원회 부위원장, 법제처 차장 등을 포함한다.¹⁾

민간인을 위원장으로 하고 과반수의 위원을 민간인으로 임명토록 한 것은 기존의 각종 규제완화위원회 가운데서 제 기능을 수행하는 위원회가 민간인 중심이었다는 경험을 살리기 위한 조치이다.

규제사전심사위원회 소속의 전문위원회와 전문연구소를 지정하여 운영한다. 이들 기관의 임무는 신설규제의 비용효과 분석과 대안마련이 된다. 전문연구소로는 한국행정연구원, KDI 등 정부출연연구소를 원용할 수 있을 것으로 보인다.

전문위원회와 전문연구소를 지정하는 이유는 신설규제억제 장치가 제 기능을 하기 위해서는 분석적 능력과 창의력을 겸비한 전문가와 전문연구소가 필요하기 때문이다.

2) 신설규제의 심사의무화

현행 제도가 제 기능을 수행치 못한 큰 원인 중 하나가 신설규제심사의 자의성에 있었다. 타부처 관련 규제의 경우에도 다른 부처에서 명시적인 반대의견이 없으면 행정규제합동심의회위원회의 심의를 받지 않아도 되도록 되어 있다.

즉 다른 부처의 반대의견만 없다면 그 규제가 국민생활에 심대한 영향을 미칠 우려가 있다 하더라도 심의대상에서 제외되는 문제점을 갖게 된 것이다.

이런 제도상의 문제점을 극복하기 위해서 중앙 각 부처가 자체 심사를 거친 후

1) 미국의 경우, 부통령 및 대통령의 규제정책자문관 제도를 통하여 이 기능을 수행하고 있다. 즉, 규제문제에 대해서 대통령 및 부통령을 보좌할 수 있도록 12명을 규제정책자문관으로 임명하여 활용하고 있다.

에 의무적으로 (중앙의) 규제사전심사위원회의 심사를 받도록 해야 한다.

3) 규제일몰제도의 도입

앞으로 도입되는 규제는 유효기간을 명시하여 그 기간이 도래한 경우 그 규제의 계속여부를 다시 심사하여 연장의 필요성과 타당성을 입증하도록 하는 규제일몰제도를 도입할 수 있을 것이다.

이 제도를 통하여 기존의 규제가 유효일자만 명시하고 실효일자 또는 조건을 명시하지 않았기 때문에 낡은 규제가 양산되는 현상을 방지할 수 있게 될 것이다.²⁾

규제의 필요성 및 타당성 입증을 위해 필요한 전문적인 연구분석은 전술한 전문위원회와 전문연구소의 활용을 통해 가능할 것이다.

4) 규제총량제의 선별적 적용

일본에서 채택하여 어느 정도 성과를 보고 있는 것으로 보이는 규제총량제도 일부분야에서는 선별적으로 도입할 수 있을 것으로 보인다.

5) 규제전문가 시스템의 개발과 보급

규제의 내용을 지식 베이스(*knowledge base*)화 하여 분야별 규제전문가 시스템(*expert system*)을 만들어 보급해야 한다. 이를 통하여 업무의 하향위임이 가능해지고 규제담당 공무원의 자의적 해석 때문에 발생하는 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것이다.

2) 일본의 경우, 일정기간(예를 들어 5년)마다 규제의 필요성 및 타당성에 대한 정기적인 재검토를 실시하고 그 결과에 따라서 필요한 조치를 강구하고 있다.

8. 결 론

문민정부 출범이후 문민개혁적 관점에서 개혁입법으로 도입된 법률의 하나가 행정규제 및 민원사무기본법이다. 개혁적 관점에서 이 법에는 두개의 축이 존재한다. 하나는 신설규제 사전심사제도이고 다른 하나가 국민고충처리위원회제도이다.

이 두 제도 가운데서 국민고충처리위원회제도는 위원회의 과도한 업무량과 법률적 측면에서 판단에 치우치는 등 몇 가지 문제점이 있음에도 불구하고 법에서 정한 기능을 상당히 수행하고 있는 것으로 평가되고 있다.

그러나 신설규제 사전심사제도는 거의 가동조차 못하고 있다는 것이 이 연구의 결론이다. 신설규제에 대한 사전억제장치가 없이는 문민정부의 행정쇄신작업이 소기의 성과를 거둘 수 없을 것은 자명하다.

이 논문에서 제시한 신설규제억제장치가 제 기능을 수행하기 위해서는 공공부문과 민간부문 사이의 경계선에 대한 공무원들의 인식이 변해야 한다. 규제는 순기능과 함께 역기능도 존재하며 특히 민간부문에 비용을 발생시킨다는 사실을 깊이 인식해야 한다.

이 세상에 불필요한 규제는 없다. 규제를 필요로 하는 환경을 제거해야 규제는 줄어들는다. 규제가 필요없는 환경이란, 민간과 공공을 막론하고 사람 사이의 관계에서 '주고받기'가 분명해지는 사회이다.

약속을 지키는 정직한 사회, 공정한 심판자의 기능을 엄격히 수행하는 공무원, 공과私家 분명한 사회, 모든 사회성원이 제각기 주어진 역할을 성실히 수행하는 사회, 이런 사회, 이런 환경이 규제를 줄이고 억제하는 사회이다.

규제는 문화적으로 줄여야 한다. 이 글의 제도적 규제대책은 이를 위한 과도적 전략이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 안문석. 1995. 《계량행정론》. 서울 : 박영사.
최병선. 1992. 《정부규제론》. 서울 : 법문사.
총무처. 1994. 《공무원을 위한 행정규제 민원사무 실무》. 국문사.
국무총리행정조정실 편. 1995. 《행정규제심사분석편람》.
행정쇄신위원회. 1995. 《행정쇄신백서》.

2. 외국문헌

- Miller J. G. 1995. *Living Systems*. Niwot, Colo : University of Colorado.
Parkinson, C. Northcote. 1957. *Parkinson's Law and other Studies in Administration*. Boston : Houghton Mifflin.
Samuelson, Paul A. 1992. *Economics*. New York : McGraw-Hill.
Stephen, John D. 1992. *The Scandinavian Welfare States : Achievements, Crisis and Prospects*. Geneva, Switzerland : UN Research Institute for Social Development.
United States. 1995. *Federal Reports Elimination & Sunset Act of 1995 — An Act to Provide for the Modification or Elimination of Federal Reporting Requirements*. Washington, D. C. : U. S. G. P. O.