

기획논문

국가발전과 규제

한국의 규제개혁 개관

안 문 석

본 논문에서는 역대 정권별 정부규제 정책의 내용을 정리하였다. 역사적 개관의 범위는 이승만 정권부터 김대중정권까지로 하였다. 역대 정권의 규제정책은 경제발전단계와 정치발전단계에 따라서 상이한 내용을 갖고 있음을 본 연구는 보여주고 있다. Rostow식의 경제발전단계에 따라서 규제정책을 보면 도약단계 이전과 이후 그리고 성숙단계 이후는 규제의 내용이 질적으로 큰 차이를 보여주고 있었다. 또 정치적으로도 권위주의적 정치체제 하에서의 규제정책과 다원주의적 정치체제 하에서의 규제정책 사이에 큰 차이가 발견되었다. 민중중심의 규제정책의 효시는 김영삼정권에서부터 시작한 것으로 본 연구는 이해하고 있다. 김대중정권의 규제정책은 기본적으로 행정규제기본법의 틀 아래에서 시작되었지만, 1997년 말의 외환위기 이후 뿌리를 내리기 시작한 시장중심의 경제운용의 틀을 본격적으로 가동시킨 것으로 해석된다. 끝으로 본 연구에서는 김대중정권의 규제개혁 성과와 행정규제기본법의 기본정신 및 이것이 갖는 규제정책상의 의미에 대하여 논하고 있다.

주제어 : 한국규제개혁, 행정규제기본법, 국가발전

1. 서론

연구논문에 나타난 우리나라 ‘규제’ 연구의 변천을 잠시 살펴보기로 한다(안문석, 1997).

1960년대까지만 해도 행정규제 또는 정부규제라는 용어 대신에 정부통제라는 용어가 사용되었다. 1960년대 논문의 대부분은 경제부처의 산하단체에 대한 통제에 관한 논문이었고, 따라서 엄격한 의미의 정부규제에 대한 연구는 없었다.

1970년대가 되면서 기업통제, 독과점 규제에 대한 연구가 나타나

안문석은

미국 University of Hawaii에서 자원경제학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 및 규제개혁위원회 위원장으로 재직중이다.

ahnms@korea.ac.kr

기 시작하였다.

1980년대가 되면서 비로소 논문제목에 규제라는 용어가 등장하기 시작하고 정부규제에 대한 본격적인 연구가 시작되었다. 그러나 규제 연구의 대종은 경제규제였다. 전두환 대통령 시기의 전경련을 중심으로 한 '준조세'의 문제점에 대한 본격적인 이슈화가 진행되었다.

사회규제, 환경규제, 산업안전규제, 보건규제 등의 용어는 1980년대 말에 나타나지만 1990년대가 될 때까지 연구가 본격화되지는 않았다.

인터넷 검색을 통해 본 1990년대 이후 '정부규제'를 타이틀로 한 연구논문의 수는 34건이었다. 같은 기간에 '행정규제'란 이름으로 연구한 연구논문은 21건이었다. '행정규제'에 관한 학위논문은 2건이었다. 1990년대 이후 '정부규제'에 관한 국내학위 논문은 7건이었다. 국내 학술지에 '경제규제'에 관한 1990년대 이후의 논문은 3건, '사회규제'에 관한 논문은 2건이었다. 이를 통하여 정부규제에 관한 연구가 우리나라에서 1990년대부터 본격화되었음을 알 수 있다.

이상의 논의를 통하여 규제의 내용이 국가발전단계에 따라서 상이한 형태와 내용을 가질 것이라는 가정을 해 볼 수 있게 된다.

2. 역대 정권의 규제 변화

1) 정권별 규제내용의 변화(Ahn, Moon Suk, 2000)

이승만정부는 가장 혼란스런 시기의 국정운영을 담당한 정부이다. 해방후의 혼란과 1950년에 터진 한국동란, 그리고 전후복구업무를 주로 수행한 정부이다.

이승만정부 시기 한국정부의 운영은 미국의 원조에 전적으로 의존하고 있었다. 민간부문이 거의 기능을 하지 못하던 시기였기 때문에 국가생존에 필요한 대부분의 기능을 공공부문이 수행하였다. 행정의 분화정도도 낮아서 대부분의 행정이 경찰을 통하여 이루어졌다.

이 시기에 특징적인 것은 원조와 관련된 규제지대(地代)의 생성이었다(안문석, 2001). 미 공법 480호(PL480)에 의하여 무상으로 도입된 밀의 도정권을 부여받은 기업은 이 권한을 갖지 못한 기업에 비하여 엄청난 이익을 얻을 수 있었다. 또 다른 규제지대는 달러환율에서 나타났다. 외화가 절대적으로 부족한 현실을 반영하여 시장환율과 공정환율 사이의 차이가 대단히 컸다. 이 차이가 규제지대를 형성하면서 정부보유달러를 사용할 수 있는 사람 또는 기업에게 이익이 돌아갔다.

규제지대를 경제성장 전략과 연결시키는 등의 체계적인 노력을 할 여유도 없고, 체계적인 규제정책이 설자리가 없던 시기였다.

박정희 시기는 국가의 공권력을 동원하여 국가의 생산가능곡선(*productivity paradox*)을(Henry, C. Lucas, Jr., 1999) 확장시키는 시기였다. '증산, 건설, 수출'이 국가적 모토였다. 증산과 건설은 정부주도로 어느 정도 성과를 거둘 수 있었으나 수출은 민간에 의존할 수밖에 없었다. 민간부문의 중요성이 부각되기 시작한 것이다. 그러나 증산과 건설, 그리고 수출에 필요한 인프라 건설을 위한 자본조달이 문제인 시기였다. 국민적 차원의 강제저축이 시행되기도 하였고, 대일 청구권 자금을 활용하기도 하였다. 월남파병을 통하여 얻게 된 귀중한 외화가 인프라 구축에 역시 사용될 수 있었다.

이 시기에는 기업과 정부가 규제를 둘러싸고 '밀월(蜜月)관계'를 유지할 수 있었다. 수출이나 정부시책을 따르는 기업에 대하여 정부는 짙은 이자의 정책자금을 지원하고 시장환율과 차이가 있는 공정환율로 달러를 지원하여 규제지대를 만들어 주었다. 이들 규제지대는 수출에서 발생한 적자를 보전하는 데 있어서 결정적인 역할을 하였다.

규제지대를 통한 경제성장 정책은 박정희정권을 통하여 일관성 있게 지속된 규제정책이었다. 기업친화적 규제정책은 환경이나 노동문제에 관심을 기울일 여유를 주지 않았고, 따라서 사회규제는 정권적 차원에서 체계적으로 억압된 시기였다.

전두환정권은 정치적으로는 박정희 체제를 그대로 답습하였으나 경

제적 측면에서는 (적어도 초기에는) 친시장경제체제를 채택하였다. 박정희 식의 규제지대를 통한 시장경제 유인정책이 한계를 보였고, 특히 규제지대가 갖는 정치와 행정의 부패구조가 심화되어 거래비용이 급격히 상승하고 국가경쟁력이 현저히 저하하기 시작한 것이다.

전두환정권이 집권한 1980년대 초는 우리나라 경제상황이 최악의 상황이었다. 무역은 적자를 시현하였고, 경제성장률은 마이너스를 기록하였다. 전두환정권의 경제참모들은 시장경제의 원칙을 고수하여 건전재정, 통화긴축정책과 함께 박정희정권을 지탱해 온 각종 정책자금을 철폐하기 시작하였다. 정책자금의 철폐는 금융시장에서의 이중구조를 둘러싼 규제지대를 제거하였고 고정환율제도를 폐지하고 시장의 흐름에 환율을 맡기게 되면서 외환시장에서의 규제지대가 사라지게 된 것이다.

여기에서 우리의 흥미를 끄는 것은 1980년대가 되면서 정치자금 등이 사회적인 문제로 부각되었다는 점이다. 박정희정권까지는 규제지대(*regulation rent*)를 둘러싸고 기업과 관료 그리고 정치가 사이에 일종의 결탁이 존재하여 이들 사이에 'win-win'의 관계가 형성되었다. 즉 정권적 차원에서 특정 기업에 대하여 정책자금을 지원하면 그 기업에게는 규제지대가 발생한다. 이렇게 하여 발생한 규제지대의 일부가 정치자금으로 정치권에 환류되어 이들 사이에 '친화적' 관계가 형성되었던 것이다.

전두환정권이 들어서면서 박정희 시절의 규제지대가 사라지면서 정권과 기업 사이에는 일종의 긴장관계가 형성되기 시작하였다. 이 시절에 나타나기 시작한 용어가 '준조세'이다(김진수 외, 1998). 준조세 문제는 과거 박정희정권 시절에 형성된 'win-win'의 관계가 무너지면서 규제지대가 사회문제화 된 것으로 해석할 수 있다.

전두환정권의 친시장적 규제정책은 사회규제에 대해서는 억압하는 정책을 따랐다.

정치적으로 노태우정권은 박정희-전두환의 권위주의 정권으로부터 김영삼-김대중으로 이어지는 민주적 정권 사이의 과도적인 정권이라

는 특징을 갖는다.

권위주의적인 정권의 붕괴 이후 터진 정치적 민주화에 대한 열망은 그동안 소외되었던 사회 환경분야의 규제에서 나타났다(최병선, 1992). 노태우정권을 통하여 사회 환경분야의 규제는 (적어도 법률상으로는) 대폭 강화되는 모습을 갖게 되었다.

경제적으로는 기본적으로 시장중심적 정책을 사용하였으나, 그때 까지도 잔존하고 있던 각종 규제는 민간부문에 억압적인 요소로 작용하였고, 이 현상은 중앙정부의 공무원에 대한 통제약화 현상과 겹쳐서 '한국병'이라는 공무원 부정부패 현상을 야기하였다.

노태우정권 시절에도 준조세가 문제가 되었다. 약체 정권이 갖는 한국병은 막대한 거래비용을 발생시켰고, 전두환정권 시절의 무역후자 때문에 발생한 막대한 여유자금이 부동산에 몰려들어 거품경제를 만들어 냈다. 부동산 투기를 노태우정권은 (공권력이 아닌) 주택공급을 통하여 해결하려 하였고 이렇게 해서 탄생한 것이 일산과 분당의 대규모 주택단지였다.

흔히 문민정부로 불리는 김영삼정권은 우리나라 최초의 민주적인 정부라고 할 수 있다. 김영삼정권의 첫 번째 업적은 노태우정권을 통하여 형성된 '한국병'을 치유하는 것이었다. 자진하여 재산공개를 하고, 이를 통하여 권위주의 정권에서부터 뿌리를 내린 구시대의 정치인을 성공적으로 제거한 것이다. 권위주의 정권의 핵심 세력의 하나였던 '하나회'를 붕괴시킨 것도 초창기 업적의 하나로 볼 수 있다.

김영삼정권은 재벌과 공무원을 권위주의 정권의 핵으로 생각했던 것 같다. 자본주의 시장경제 하에서 '이윤극대화를 목표'로 하는 기업의 속성상 각종 규제지대와 이를 둘러싼 부정부패가 발생할 수밖에 없었을 것이라는 정황보다는 재벌이 권위주의 정권과 유착하여 한국의 정치와 경제를 망쳤다는 주장에 더 큰 비중을 두었던 것 같다.

이렇게 해서 탄생한 것이 김영삼정권의 '반재벌', '반공무원' 정책이었다. 김영삼정권을 통하여 한국 대부분의 재벌이 재판을 받았고, 공무원들은 '반개혁 세력'으로 인식되어 정책결정 및 집행과정에서 소외

되기 시작하였다.

김영삼정권의 규제개혁은 경제개혁, 행정개혁의 일환으로 추진되었다. 경제개혁은 공정거래위원회를 중심으로 경쟁 지향적인 방향으로 전개되었고, 행정개혁은 행정쇄신위원회를 중심으로 이루어졌다.

김영삼정권의 규제개혁에 결정적인 영향을 미친 것으로는 '세계화'를 들 수 있다. 냉전종식 이후 급속하게 번지기 시작한 세계화 물결은 우리나라의 규제개혁에도 영향을 미쳤다. 세계화는 시장개방을 의미하였고, 시장중심적인 경제운동을 의미하게 된 것이다.

김영삼정권 말기에는 노태우정권 시절에 시작된 사회규제가 우리 실정에 맞지 않는다는 인식이 있었으나 이를 시정하기에는 정권적 차원에서 힘이 부족하였고 특히 정권말기의 누수현상 때문에 수정할 수 없는 상황이 만들어 졌다. 김영삼정권의 경제정책 실패로 인해 발생한 '기업가 왕따 현상', '공무원 왕따 현상'은 우리나라를 기업하기 힘든 나라로 만들었고 이 현상이 축적되어 1997년의 외환위기로 이어졌다고 볼 수 있다.

행정적으로는 체계적인 사전 준비가 부족한 세계화를 향한 규제개혁이 시장실패를 가져왔고, 이것이 1997년의 외환위기로 이어졌다고 해석할 수 있다.

1998년에 출범한 김대중정권은 1997년 말에 시작된 외환위기를 극복해야 한다는 절대절명의 사명을 안고 출발하였다(안문석, 2000). 외환위기 극복은 국가신용등급의 회복, 은행과 기업의 신용등급 회복을 의미한다. 이것은 우리나라의 경제체제를 미국의 표준에 맞추어 재정비하는 것을 의미한다. 1998년 봄에 발족한 대통령 소속의 규제개혁위원회가 이 역할을 맡았다(규제개혁위원회의 성과에 대해서는 뒤에서 자세히 설명하기로 한다).

김대중정권의 규제정책은 시장경제와 생산적 복지로 크게 나눌 수 있다. 부실기업을 정리하고 떨어진 신용등급을 회복하기 위한 각종 조치가 경제규제로 나타났다.

급증하는 실업문제를 해결하기 위하여 각종 복지정책이 등장하였

고, 외환위기가 어느 정도 극복된 시점 이후에는 사회규제가 강화되었다.

김대중정부의 규제정책은 전기와 후기로 나누어서 생각해 볼 수 있다. 전기에는 경제난 극복과 경기회복 차원에서 기업활동을 억제해 온 각종 규제를 대폭 완화하거나 폐지하는 방향으로 개혁을 추진하였다. 이 시기의 대표적인 규제개혁으로는 벤처 활성화를 위한 규제개혁을 들 수 있다(하병기 외, 1999). 경기가 회복된 후반부가 되면서 김대중정권의 규제는 환경규제를 포함한 사회규제 분야에서는 대폭 강화되기 시작하였다.

2) 규제수의 변화

정부수립 이후 규제수가 어떻게 변화해 왔는지에 대한 정확한 통계는 1998년 규제개혁위원회가 설치·운영된 이후에야 가능해졌다. 이것은 규제개혁위원회가 규제코드(code)제도를 도입하여 규제개혁위원회에 등록되지 않은 규제는 원칙적으로 '불법'으로 간주한다는 제도를 도입하였기 때문에 가능해진 것이다.

1998년 이후의 규제수의 변화를 살펴보면 다음과 같다.¹⁾

1998년은 한국이 외환위기를 극복하기 위하여 국력을 집중하던 시기였다. 이 시기에 규제개혁위원회는 기존 규제를 대상으로 전반적인 검토를 하여 '낡고 시대에 뒤떨어진' 규제를 전면적으로 폐지 내지 개선하였다.

규제코드제도가 처음으로 도입된 1998년 8월 현재 규제총수는 10,717건이었다. 1년 후인 1999년 8월에는 규제수가 7,929건으로 감소하였다. 1년 동안에 2,788건(26%)이 감소한 것이다.

다시 1년 후인 2000년 8월에는 전체 규제수가 7,102건으로 1년 동안에 827건이 감소하였다. 2001년 8월에는 규제수가 다소 증가하여 7,162건이 되었다. 2002년 8월에는 전년 보다 약간 증가한 7,373건이 되었다.

여기에서 특기할 사항은 1998년 1년 동안에 전체규제의 30%에 해당하는 규제를 폐지하였다는 점을 들 수 있다. 폐지된 규제는 경제개발기에 정부주도의 정책을 집행하는 과정에서 나타난 과도한 규제가 대부분이었다. 민간의 창의력을 고양시킬 수 있는 새로운 시스템이 작동하기 위해서는 걸림돌이 되는 낡은 규제였다고 보여진다.

2002년 9월 5일 현재, 그동안 폐지된 규제건수는 4,716건으로 집계된다. 1998년 8월 규제코드제도가 실시되면서 등록된 규제의 44%에 해당된다.

다음으로 완화된 규제건수를 살펴보기로 한다.

2002년 9월 5일 현재로 완화된 규제건수는 2,673건이었다. 1998년 8월 현재의 규제총수와 비교하여 2002년 9월 5일 현재까지 규제개혁위원회의 노력으로 낡은 규제가 폐지되었거나 완화된 건수는 7,389건이며 이는 전체의 68.94%에 해당된다.

규제개혁을 위해서는 낡은 규제는 폐지하고 현실에 맞지 않는 규제는 현실에 맞도록 완화해야 한다. 동시에 사회규제부문은 오히려 신설하고 강화해야 한다.

그동안에 신설된 규제는 2002년 9월 5일 현재, 1,282건이었다. 같은 날짜를 기준으로 강화된 규제는 590건이었다. 강화된 규제는 환경부, 노동부, 복지부 등 사회규제를 담당하는 기관들을 중심으로 이루어졌다. 신설규제는 금융감독위원회, 건설교통부, 그리고 해양수산부 등을 중심으로 이루어졌다.

지금까지의 논의를 통하여 규제수는 정권별로 다음과 같이 변동했을 것으로 보인다.

첫째, 권위주의 정권의 대표격인 박정희정권 하에서는 규제수가 꾸준히 증가했을 것이다.

둘째, 전두환정권 초기에는 시장경제위주의 경제정책의 실시로 규제수가 감소하다가 후반기에는 다시 증가하는 모습을 가졌을 것으로 보인다.

셋째, 노태우정권 하에서는 노동규제 등 사회규제가 대폭 증가했을

것으로 보인다.

넷째, 김영삼정권 하에서는 행정쇄신위원회 등의 활동으로 기존 규제의 폐지나 완화 등의 노력이 있었으나 신설규제의 증가로 규제수에 있어서는 완만한 증가를 했을 것으로 보인다.

다섯째, 위에서 살펴 본 바와 같이 김대중정권 초기에는 외환위기의 극복 과정에서 미국 등 선진국의 규제가 벤치마킹(benchmarking)되면서 규제수가 대폭 감소하였다. 그러나 외환위기가 극복되고 생산적 복지가 화두로 등장하면서 사회규제는 계속하여 증가하게 되었다. 그러나 신설규제에 대한 강력한 억제 정책으로 규제수는 일정한 수준에서 머물러 있는 모습을 보여준다.

우리나라의 규제수는 증가와 감소를 반복하는 모습을 보여준다. 그리고 이런 추세는 미국이나 유럽에서 나타나고 있는 공공부문과 민간 부문 사이의 경계선 이동현상과 유사한 것으로 보인다.

3) 정권별 규제개혁 추진체제

여기에서는 정권별로 규제개혁의 추진체제를 살펴보기로 한다. 분석을 위하여 우선규제의 대상을 중심으로 규제를 대내적 규제(또는 기관 사이의 규제)와 대국민 규제로 나누고 규제내용을 중심으로 경제규제, 사회규제, 일반행정규제로 나누어서 살펴본다.

먼저 권위주의 정권 하에서는 규제개혁이 행정개혁적 차원에서 주로 이루어졌다. 정당성 논리가 약한 권위주의 정권 하에서는 국민적 지지를 얻기 위한 수단으로 행정개혁을 사용하였고, 창구민원을 담당하는 직원에 대한 숙청과 창구민원의 개선으로 결과가 나타났다.

경제가 발전하면서 기업의 역할이 증대되었고, 특히 수출과 관련한 각종 민원서류를 간소화하고 신속하게 처리할 수 있도록 개혁이 이루어졌다.

규제개혁은 관(官)주도로 이루어졌고, 흔히 정권을 잡은 초기에 이루어졌으며, 장기집권이 이루어진 경우에는 대략 10년을 주기로 하여

민원업무를 중심으로 하는 공급자 중심의 개혁이 나타났다.

전두환정권 하에서의 초기 규제개혁은 시장경제로의 이행을 반영하여 경제규제의 대폭 완화가 이루어졌다. 물론 창구민원을 개선하기 위한 노력도 병행되었다.

이렇게 보면 권위주의 정권 하에서는 기본적으로 창구민원개선과 함께 기관 사이의 규제개혁이 대종을 이루고 대 기업 규제개혁은 상대적으로 약하게 이루어졌다고 할 수 있다.

노태우정권은 정치적으로는 전두환정권과 맥을 같이 한다. 따라서, 이 시기에는 10년 주기의 '청소'가 대대적으로 이루어지지 않았던 시기였다. 경제규제 완화를 위한 노력은 있었으나 큰 성과는 없었고, 대신 노동 문제 등 사회규제는 대폭 강화되었다.

노태우정권 하에서는 민간인이 참여하는 행정개혁위원회가 발족하였으나 보고서를 제출하는 정도에 그쳤고, 개혁에 이 위원회가 적극적으로 기여한 것은 정부조직개편 등에서 아이디어를 제공한 정도였다.

진정한 의미의 민주적인 정권의 시작이라고 할 수 있는 정권은 김영삼정권과 김대중정권으로 볼 수 있다. 김영삼정권의 개혁은 경제규제개혁위원회와 행정쇄신위원회 그리고 공정거래위원회 등 위원회를 중심으로 이루어졌다.

이 가운데서 가장 관심을 끄는 것이 행정쇄신위원회이다(이종범, 1999). 행정쇄신위원회는 위원장을 포함하여 위원 전원이 민간인으로 구성되었다. 실무위원회는 민간인과 정부위원(차관보급)이 반반으로 구성되었고 실무적 차원에서 안전을 검토하였다.

행정쇄신위원회는 안전채택부터 기본적으로 국민중심으로 이루어졌다. 권위주의 정권 하에서 만들어진 각종 규제에 대한 개혁안이 붓물처럼 터진 시기였다. 진정한 의미의 '아래로부터의 개혁'은 이 시기에 어느 정도 이루어졌다.

경제규제개혁위원회는 재경부 장관의 자문위원회 형식으로 운영되었고 구성도 행정쇄신위원회에 비하면 상대적으로 관중심으로 이루어졌다.

김영삼정권 시절은 냉전이 종식되면서 미국식 세계화가 본격적으로 시작된 시점이다. 세계화는 전반적인 규제개혁을 요구하였고, 이 물결이 행정쇄신위원회 운영에 반영되어 세계화를 저해하는 각종 규제가 폐지 내지 완화되었다.

김영삼정권의 행정쇄신위원회를 중심으로 하는 규제개혁은 그러나, '밑으로부터의 개혁'의 성격상, 체계적이며 모든 규제를 대상으로 전반적인 규제개혁을 하지 못한다는 비판을 받았다. 이 비판을 피해 나가는 방안의 하나로 김영삼정권 말기에는 세계화추진위원회를 구성하여 기획에 따라서 위로부터의 규제개혁을 추진하기도 하였다. 세계화추진위원회는 그 당시 존재하던 위원회의 위원회, 즉 연방적 위원회의 속성을 갖기도 하였다.

세계화추진위원회의 기획개혁은 정권말기의 권력누수현상 때문에 큰 성과를 거두지 못하였다.

김영삼정권은 경제분야에서는 많은 문제점을 보였으나 정치분야에서는 적어도 제도적으로는 많은 개혁을 단행하였다. 국민고충처리위원회의 구성, 정보공개법의 제정, 행정규제기본법의 제정 등이 규제와 관련된 대표적인 개혁입법으로 볼 수 있다.

김대중정권의 규제행정은 김영삼정권 말기에 입법한 행정규제기본법이 근간이 된다. 이 법이 정한 바에 따라서 규제개혁위원회가 1998년 봄에 구성되었고, 이 위원회를 통하여 외환위기 탈피를 위한 각종 규제개혁을 단행하였다.

규제개혁위원회의 구성과 운영에 대해서는 규제개혁위원회 홈페이지(<http://www.rrc.go.kr>)에 자세한 설명이 나와있다.

규제개혁위원회는 전체회의와 분과위원회로 나누어서 운영된다. 규제개혁위원회의 위원장은 국무총리와 민간위원이 공동위원장을 맡는다. 분과위원회는 3개로 나누어서 경제1분과위원회, 경제2분과위원회 그리고 행정사회분과위원회로 나뉜다. 경제1분과위원회는 재경부, 금융감독위원회 및 금융감독원, 공정거래위원회, 건설교통부 그리고 산업자원부를, 경제2분과위원회는 환경부, 노동부 등 사회규제

관련부처를, 행정사회분과위원회는 행정자치부, 법무부 등 일반행정 부처의 규제를 다루고 있다.

규제개혁위원회는 법에 의하여 대민, 대기업의 규제만을 다루도록 되어 있기 때문에 기관사이의 규제는 이 위원회의 개혁대상이 아니다. 또 세무행정 등 몇 개의 업무에 대해서는 규제개혁위원회의 규제 심사대상에서 제외했기 때문에 이들 분야의 개혁이 미진하다는 비평을 면할 수 없다.

부처 사이의 규제개혁은 이론상으로는 기획예산처 정부개혁실이 조정할 수 있다. 실제에 있어서는 김대중정권 중반에 설치된 대통령 자문기구인 정부혁신추진위원회가 개혁업무를 추진할 수는 있다. 그러나 이 분야의 실적은 거의 없다.

대신, 부처사이의 규제개혁은 정부혁신추진위원회의 특별위원회 형식으로 출범한 전자정부특별위원회의 전자정부화 정책을 통하여 제도적으로 시행하려는 것으로 이해된다.

김대중정권에서 국민고충처리위원회의 위상이 현저히 저하된 것은, 이 위원회가 규제개혁에 필요한 문제인식 기능을 수행했다는 그동안의 실적을 생각할 때에 앞으로 시정되어야 할 것으로 보인다.

3. 정치발전 단계별 규제의 특징

한국에서 관찰할 수 있었던 이상의 논의를 토대로 하여 정치와 경제의 두 가지 차원에서 국가발전 단계에 따른 규제의 특징을 정리해 보기로 한다.

1) 권위주의 정치체제 하에서의 규제

박정희정권, 전두환정권으로 대표되는 권위주의 정권 하에서의 규제는 '공급자 중심'의 규제가 된다. 기업이나 국민은 규제의 대상일 뿐,

규제개혁의 주체로 취급되지 않았다. 경제적으로 로스토우(Rostow, Walter W.)의 전통단계로부터 시작하여 도약(跳躍) 단계까지는 생산가능곡선의 확장이 국가적 과제로 등장하고(Rostow, 1991), 이를 위하여 정부는 각종 규제지대를 만든다. 경제규제에서 규제지대의 창출이 인정되는 시기이기도 하다.

규제지대는 잘 활용되면 국가가 추구하는 방향으로 민간부문 특히 기업을 움직이도록 하는 유인이 될 수 있다. 그러나 잘못 활용하면 부정부패의 원인이 될 수도 있다.

규제지대는 정경유착을 가져온다. 규제지대가 제대로 형성되지 않은 상태에서 권위주의적인 정치체제는 준조세 문제를 야기한다.

2) 다원주의 정치체제 하에서의 규제

경제가 발전하여 도약단계를 넘어서고 성숙단계로 들어서면 정치체제에 대한 국민적 투입이 활발해진다. 이 단계에서 주목을 끄는 것은 권위주의적 정치체제로부터 민주적 정치체제로 이행하는 과도적 단계에서의 규제이다.

과도적 정치체제 하에서 경제가 성숙단계에 들어서면 사회규제에 대한 욕구가 폭발할 수 있다. 이 단계에서는 과도한 사회규제가 등장하여 기업활동을 저해하는 분위기가 조성될 수도 있다(Dempsey, 1994).

이 단계에서는 과거 공급자 중심의 규제로부터 국민 또는 NGO 중심의 규제로 이행된다.

정치적 민주화가 많은 부분 진행되고 경제가 성숙단계에 들어선 다원주의 정치체제 하에서는 준조세 문제가 사라진다. 그리고 규제는 이해당사자 사이의 타협의 산물이 된다.

4. 경제발전단계별 규제의 특징

로스토우(Rostow, Walter W.) 류의 경제발전 단계에 따라서 규제가 갖는 특징을 정리해 본다.

1) 도약단계까지의 규제

경제적 도약은 엄청난 에너지를 필요로 한다. 에너지의 구체적인 형태는 자본이다. 부족한 자본을 동원하고 이를 경제도약에 적절히 사용하기 위해서는 '장벽치기'식의 규제가 필요하게 된다.

경제에 있어서의 '장벽치기'는 규제지대를 만든다. 그리고 장벽을 유지하는 과정에서 정치적으로는 권위주의적인 정치체제를 유지하고, 행정에서는 소수의 '엘리트'에 의한 공급자 중심의 기획적 행정이 지배적인 모습을 갖는다.

2) 성숙을 향한 도약단계에서의 규제

성숙을 향한 도약단계에서는 공급 측의 일방적인 주도로는 경제운용의 한계를 갖는다. 그리고 이 인식은 시장의 기능에 대하여 이전에 갖지 못한 긍정적인 인식을 갖도록 한다.

시장중심적 경제운영은 오랫동안 형성된 '규제장벽'을 제거하게 한다. 장벽의 제거는 도약단계에서 만들어진 각종 규제를 제거하거나 완화하는 모습으로 나타난다. 그리고 서서히 사회규제의 필요성이 인식되기 시작한다.

준조세문제가 사회적 문제로 인식되고 노동관련 규제가 소리를 내기 시작하는 단계이다.

3) 대량소비단계에서의 규제

로스토우의 대량소비단계는 소비자 주권이 확립된 선진형 경제를 의미한다. 소비자 보호를 위한 각종 규제가 유행하고, 안전과 환경 등 사회규제가 광범하게 도입된다(Bryner, 1994).

5. 경제발전, 정치발전, 그리고 규제

역대 정권의 경제 및 정치환경과 규제특징을 규명하는 과정에서 흥미로운 사실을 발견할 수 있었다.

첫째, 권위주의적 정치체제로부터 민주적이면서 다원적인 정치체제로의 이전은 경제적 발전단계와 밀접한 관련을 갖는다. 즉 전통적 단계로부터 도약단계에 이르는 시기에는 정치적으로는 권위주의적 정치체제가 지배하는 시기라고 할 수 있다. 규제는 권위주의적인 정치체제를 반영하여 공급자 중심적이며 생산가능곡선을 확장시킬 목적으로 ‘장벽치기’ 형태로 존재한다.

둘째, 경제발전은 민간부문의 투입을 활성화시키고, 이것은 정치적으로 다원주의 체제로의 이행을 촉진한다. 그리고 규제에서도 민간부문의 투입이 활성화되기 시작한다.

셋째, 권위주의적 정치체제로부터 민주적 정치체제로의 이행단계는 과도적 단계를 거친다. 이 시기는 권위주의 시절에 소외된 각종 민원성 규제가 폭발적으로 증가하고 이것이 ‘반기업적’ 분위기를 만들 수도 있다.

넷째, 경제가 성숙단계에 진입하면 환경 안전 등 편안한 삶을 보장하기 위한 사회규제가 확대된다.

여기에서 주의해야 할 것은 경제적 발전단계와 정치발전 사이에 존재하는 이상의 긍정적인 관계는 항상 존재하는 것이 아니라는 점이

다. 이상의 선순환(善循環)이 가동되기 위해서는 다른 요인이 작동해야 한다.

6. 규제에 영향을 미치는 다른 요인

이 장에서는 규제에 영향을 미치는 기타 요인을 정리하겠다.

1) 외국의 영향(안문석, 1997)

규제의 내용은 외국 특히 미국과 일본의 영향을 많이 받는다. 일본의 영향은 지리적으로 가깝고 제도적으로 같은 대륙법 계통의 국가이고 문화적으로도 유사하다는 특징 때문에 1980년대 중엽까지는 한국의 규제내용에 큰 영향을 끼쳤다.

미국은 1945년 이후 특히 1950년 한국동란 이후 경제적·정치적으로 가장 큰 영향을 끼친 국가였다. 미국의 영향은 미국에서 수학한 경제학자와 행정학자들을 통하여 직수입되는 경향을 보였다.

1990년대가 되면서 뉴질랜드, 호주, 캐나다와 같은 앵글로색슨 국가의 규제가 영향을 주기 시작하였고, 특히 1997년 외환위기 이후는 이들 국가의 규제내용이 한국의 규제내용을 지배하는 모습을 보였다.

흥미로운 것은 1990년대에 들어서고 정보화가 진행되면서 외국제도의 도입속도가 빨라졌다는 점이다. 1970년대에는 외국제도의 도입이 4~5년의 시차를 두고 이루어졌으나 최근에는 거의 시차 없이 도입되고 있다.

2) 정보화

한국은 반세기 동안에 농경사회로부터 산업사회를 거쳐서 정보화 사회로 이행되었다. 규제의 내용도 이에 따라서 변하였다. 농경사회로

부터 산업사회로 이행하는 과정에서는 산업화를 촉진하는 각종 규제가 만들어 졌고, 산업사회로부터 정보화 사회로 이행하는 과정에서는 정보화를 촉진하는 각종 규제가 만들어 졌다(안문석, 2001).

특히 정보화를 촉진하는 규제는 신설규제와 함께 정보화를 저해하는 규제를 폐지하거나 완화하는 내용도 포함하고 있다.

3) 문화적 요인

규제는 기본적으로 문화의 산물이라고 할 수 있다. 관존민비(官尊民卑)적인 문화가 있는 국가는 규제의 내용도 공급자 중심의 규제가 기본을 이룬다. 반면 방법론적 개인주의적인 철학이 지배적인 국가에서는 민간중심의 규제가 주된 내용을 이룬다.

규제의 내용이 공급자 중심으로부터 수요자 중심으로 변한 한국의 경우는 관존민비적인 문화적 전통이 국민중심의 문화로 성공적으로 이행한 드문 나라로 평가할 수도 있을 것 같다.

냉전이후 미국이라는 초강대국 중심의 문화가 전 세계를 지배하는 모습을 보이고 있고 이 현상은 규제의 내용에서도 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다.

7. 김대중정권의 규제개혁 성과

김대중정권이 수행한 규제개혁의 성과를 정리해 보면 다음과 같다.

1) 낡은 규제의 폐지 및 개선

앞서 언급하였던 것처럼 규제코드제도가 처음으로 도입된 1998년 8월 현재 규제총수는 10,717건이었다(규제개혁위원회, 1999). 1999년 8월에는 규제수가 7,929건으로 감소하였다(규제개혁위원회, 2000). 1년

동안에 2,788건이 감소하여 1년 사이에 26%가 감소한 것이다.

2000년 8월에는 전체규제수가 7,102건으로 1년 동안에 827건이 감소하였다(규제개혁위원회, 2001). 2001년 8월에는 규제수가 다소 증가하여 7,162건이 되었고(규제개혁위원회, 2002), 2002년 8월에는 7,373건이 되었다.

다음으로 완화된 규제건수를 살펴보면 2002년 9월 5일 현재로 완화된 규제건수는 2,673건이었다. 1998년 8월을 기준으로 2002년 9월 5일 현재 규제개혁위원회의 노력으로 낡은 규제가 폐지되었거나 완화된 건수는 7,389건으로 전체의 68.94%에 해당한다.

앞서 지적하였지만 규제개혁은 낡은 규제는 폐지하고 현실에 맞지 않는 규제는 현실에 맞도록 완화해야 한다. 따라서 사회규제부문은 오히려 신설하고 강화해야 한다. 이를 반영하여 그동안에 신설된 규제는 2002년 9월 5일 현재, 1,282건이었고 강화된 규제는 590건이었다. 기관별로 보면 강화된 규제는 환경부, 노동부, 복지부 등 사회규제를 담당하는 부처이고 신설규제는 금융감독위원회, 건설교통부, 그리고 해양수산부 등이었다.²⁾

2) 행정지도(指導)의 폐지

행정지도는 권위주의적인 행정 하에서는 행정의 중요한 수단으로 인식되어 왔다. 행정지도가 갖는 문제점은 대부분의 행정지도가 법령에 근거하지 않고 있다는 점에서 찾을 수 있다(정동근, 1996).

법령에 근거하지 않는 각종 행정지도를 제거하기 위하여 규제개혁위원회에서 규제코드제도를 도입하였다는 것은 위에서 언급한 바와 같다. 지금까지 '숨겨져 왔던' 법령에 근거를 두지 않은 각종 규제가 규제코드제도의 도입으로 노출되어 엄격한 규제심사를 받게 된 것이다.

숨겨진 규제에 대한 탐색노력이 규제개혁위원회를 중심으로 이루어져서 2002년 9월 5일 현재, 누락된 규제 총 594건을 발견하여 조치하였다.

3) 신설규제의 억제

규제는 규제기관의 입장에서는 추가적인 비용증가 없이 국민의 비용으로 행정목적을 달성하는 특성을 갖기 때문에 적절한 억제장치가 없으면 폭발적으로 증가하려는 속성을 갖는다.

규제개혁위원회의 활동으로 규제신설이 적극적으로 억제되었다. 신설규제를 억제하기 위한 노력의 하나로 규제총량제를 도입하여 부처별로 일정규모의 규제를 인정하고 총량을 유지토록 유도하기도 하였다.

이런 노력으로 환경과 노동 등 사회규제를 제외하고는 신설규제가 크게 억제되었다.

4) IMF외환위기를 벗어나기 위한 경기활성화에 기여

1997년의 외환위기 이후 극도로 침체에 빠진 경기를 활성화하기 위하여 적극적이며 능동적인 기획규제개혁을 실시하였다. 가장 대표적인 규제개혁정책으로는 벤처창업을 용이하도록 하는 규제개혁을 들 수 있다.

구체적인 예로는 대학교수나 연구원들이 벤처창업을 할 수 있도록 허용한 것이나 벤처창업이 쉽게 이루어지도록 각종 규제를 완화 내지 폐지한 것 등을 들 수 있다.

보완조치 등의 미흡으로 난개발 등 부작용을 가져오기도 하였으나, 극도로 침체에 빠진 건설경기를 활성화하기 위한 규제완화도 경기회복에는 기여한 것으로 볼 수 있다.

또한 금융권의 투명성 확보를 통해 국가신인도 향상에 기여하여 IMF외환위기를 벗어나는 데 큰 역할을 하였다. 1997년의 외환위기 이후 바닥까지 떨어진 금융기관의 신용도를 향상시키기 위해서는 세계적 기준에 맞는 새로운 회계기준을 정립할 필요가 있었다. 또 투명성 확보를 위한 각종 규제를 새롭게 도입하는 등 다각적인 노력을 기울여 금융권을 포함한 기업의 신인도 향상은 물론 국가 신인도 향상에 기여하였다.

5) 지식정보화 사회의 구현

산업사회에서 만들어진 규제 가운데는 지식정보화 사회의 구현에 장애요인으로 작용하는 것도 있다. 규제개혁위원회를 중심으로 지식정보화 구현을 위한 각종 규제개혁작업을 한 것도 또 다른 성과로 생각할 수 있다.

6) 규제에 대한 새로운 인식의 도입

신설규제에 대한 엄격한 심사를 통하여 공무원들에게 규제가 가져다 줄 비용적 측면에 대하여 인식을 심어 준 것도 규제개혁위원회의 성과로 볼 수 있다. 실제로 규제개혁위원회 출범이후 신설규제에 대해서는 각 부처가 예전과는 달리 상당히 신중한 자세로 임하고 있다.

8. 행정규제기본법의 기본정신

현재 우리나라 규제행정의 기본에 위치하고 있는 행정규제기본법에서 정하고 있는 규제의 원칙을 정리해 보는 것도 의미가 있는 일로 판단된다. 행정규제기본법에서 정하고 있는 원칙을 정리해 보면 다음과 같다.

1) 일몰(日沒)제도의 도입

일몰(*sun-set*) 제도는 새롭게 도입되는 제도의 수명을 정해 놓는 시스템이다.

일몰제도 하에서는 일몰로 정한 기한이 되면 그 제도는 자동으로 퇴출되게 된다. 계속하여 규제를 할 필요가 있을 경우에는 다시 그 정당성 논리를 내 세워서 제도화 과정을 거쳐야 한다.³⁾

행정규제기본법에서는 일몰제도를 통하여 낡은 제도가 자동으로 퇴출되는 장치를 마련해 준 것이다.

2) 규제영향평가제도의 도입

행정규제기본법에서는 신설규제의 경우에, 해당부처는 신설규제가 가져 올 영향에 대한 평가보고서를 규제개혁위원회에 하도록 되어 있다.⁴⁾ 규제개혁위원회는 이 규제영향평가보고를 토대로 신설규제의 타당성을 검토한다. 규제영향평가제도는 공공부문과 민간부문 사이의 경계선 설정에서 비용효과분석적 접근을 채택한 것으로 현실을 고려한 실용적인 접근이라고 평가할 수 있다.⁵⁾

3) 규제순응도 조사의 의무화

규제 내용에 따라서 정기적인 규제순응도 조사를 하고 조사결과를 근거로 규제의 존치여부와 개선방안 등을 마련토록 하였다.⁶⁾

4) 민간인 중심의 규제개혁위원회 운영

규제개혁위원회의 구성에서 민간위원을 과반수 이상으로 하고 민간인 공동위원장을 두도록 하고 있다. 이 조치는 규제개혁에서 공급자 중심적 접근을 막고 수요자 중심으로 방향을 전환토록 한 제도적 장치로 이해할 수 있다. 동시에 법에서는 규제심사 과정에서 피규제자의 의견을 듣도록 권고하고 있다.

5) '최선면책의 원칙' 천명

기본법에서는 공무원의 적극적인 개혁참여를 유도하기 위해서는 규제 담당 공무원에게 '최선면책의 원칙'이 천명된다. 이 조항을 통하여 개

혁과정에서 나타날 수 있는 공무원의 '복지부동'을 막고 개혁공무원이 받게 될 부당한 대우를 제거할 수 있는 근거를 마련한 것이다.⁷⁾

6) 규제법정주의와 규제코드제도의 도입

법령에 근거를 두지 않는 명령인 행정지도를 없애기 위해서는 '모든 규제는 법령에 근거해야 한다'는 규제법정주의를 채택해야 한다. 다행히 우리나라에서는 행정규제기본법에서 규제법정주의를 천명하고 있다.⁸⁾

규제개혁을 관장하는 기관과 실제 규제를 담당하는 기관 사이에는 정보의 비대칭성이 존재한다. 실제규제를 담당하는 기관이 규제개혁을 담당하는 기관보다 더 많은 정보를 갖는다. 규제담당기관은 이 현상을 이용하여 규제개혁기관의 개혁을 무산시킬 수도 있다.

이 문제를 해결하기 위하여, 규제개혁위원회에서는 규제코드제도를 도입하여 운영하고 있다.

규제코드제는 부처가 관장하는 모든 규제에 대하여 규제개혁위원회가 규제코드를 부여토록 하는 제도이다. 그리고 규제코드 없이 부처가 관장하는 규제는 원칙적으로 '무효'로 취급하는 제도이다.

이 제도의 도입으로 각 부처는 자신이 관장하는 모든 규제를 규제개혁위원회에 등록할 수밖에 없게 된 것이다. 이 제도를 통하여 규제를 둘러싼 규제개혁기관과 규제관장 기관 사이의 정보 비대칭성 문제를 해결하였다.

9. 한국규제개혁의 회고와 전망

국가적 관점에서 볼 때, 한국은 경제발전과 함께 정치적 민주주의를 발전시킨 대단히 드문 국가이다. 1950년의 전쟁 그리고 세계최빈국에서 출발하여 고도성장을 이룩하였고, 이어서 정치적 민주화를 달성하

였으며, 이제는 경제력 면에서 세계 12위권의 국가로, 정치적 민주주의 면에서는 아세아에서 가장 민주적인 국가가 된 것이다.

이 과정에서 규제는 정치체제의 변화와 함께, 그리고 경제발전단계에 따라서 확대되기도 하고 축소되기도 하면서 변화해 왔다. 규제의 수와 내용은 한국의 정치발전과 경제발전 단계를 상당히 반영하고 있다고 볼 수도 있다.

정치적으로는 권위주의적 정치체제로부터 민주적 정치체제로 이행하면서 규제의 내용에서 큰 변화가 있었고, 또 규제추진체제에서도 변화가 있었다. 경제적으로는 경제가 도약단계를 넘어서 성숙단계로 들어서면서 민간부문의 목소리가 커지기 시작하였고 이것이 규제의 내용에 담겨졌다.

국가적 위기도 반영하여 1998년도 외환위기 극복과정에서 규제내용은 대변화를 경험하게 되었다.

이제 21세기 지식정보화 사회로 진입하면서 규제개혁은 위기와 기회를 동시에 맞고 있다.

먼저, 위기적 측면은 현재 우리나라의 법률체제가 갖는 문제점이 다. 대륙법 계통의 법체제는 모든 문제를 법령에 명문화하여 해결하도록 되어있다. 지식정보화 사회의 특징인 '지식과 정보의 평균수명이 현저히 단축된 사회'라는 점과 법령 제정에 소요되는 시간 사이에 존재하는 시차 때문에 규제의 내용이 현실과 동떨어질 수밖에 없다는 것이 규제개혁의 위기로 등장한다. 법률안의 마련에서부터 국회 통과 그리고 시행령과 시행규칙까지를 만드는 데 소요되는 시간은 평균 2년 이상이 된다. 그 사이에 문제를 만든 현실은 이미 변화하여 새롭게 마련된 법령이 현실문제를 해결할 능력을 상당부분 상실하게 된다.

바로 이 특징 때문에, 우리나라에서의 규제개혁이 그 동안의 노력에도 불구하고 체감 면에서 높은 점수를 받지 못한 것으로 해석된다.

전 세계적으로 개혁에 성공을 거둔 나라들, 즉 미국, 캐나다, 호주, 영국, 그리고 뉴질랜드 등이 모두 앵글로색슨 계통의 국가들이고 이들 나라가 모두 불문법 국가군에 속한다는 것이 많은 것을 시사해 준다.

다음으로 기회적 측면은, 규제개혁은 국가가 위기를 맞이할 때에 대폭 이루어진다. 외환위기를 겪으면서 그동안 할 수 없었던 많은 개혁을 해 낼 수 있었다. 다행히 한국은 5년에 한번씩 새로운 대통령을 선출하고 새 대통령이 취임을 하면 적어도 1년 또는 2년 동안은 상당한 개혁을 할 수 있는 에너지가 제공된다. 이 기회를 이용하여 주기적으로 규제개혁을 하면 5년 동안 쌓인 먼지를 청소할 수 있을 것이다.

2003년에 출범할 새로운 정부에서도 새로운 각오로 규제개혁이 이루어질 것으로 전망된다. 이 경우에 고려해야 할 몇 가지 점을 정리하는 것으로 이 글을 마친다.

첫째, 현재의 규제기본법에서 규제심사면제로 규정된 영역들, 예를 들면 국세행정 등에 대해서는 재검토가 필요하다.

둘째, 국민의 정부에서 상대적으로 소홀히 된 기관 사이의 규제개혁에 대해서도 관심을 가져야 할 것이다. 기관 사이의 규제에 대해서도 규제개혁위원회의 규제심사에 포함시키는 것도 이제는 검토할 때가 된 것 같다.

셋째, 음부즈만의 성격을 갖는 국민고충처리위원회의 역할과 기능도 규제개혁적 측면에서 다시 한번 긍정적으로 평가해야 할 것이다. 국민고충처리위원회를 규제개혁의 모니터링 기구로 생각하여 두 기관을 유기적으로 연결하는 방안도 고려해야 할 것이다.

넷째, 규제개혁이 성공하기 위해서는 감사행정이 적법성 위주의 보수적 성향으로부터 개혁지향적으로 변해야 한다. 서울시의 OPEN 시스템이 감사실에서 주관하였기 때문에 성공을 거두었다는 것에서 배울 점이 많을 것이다.

다섯째, 규제개혁에서 시민단체의 역할은 대단히 중요하다. 민간인 중심의 위원회 운영과 시민단체의 협조는 더욱 더 발전시켜 나가야 할 것이다.

여섯째, 정보화 시대의 장점을 개혁에 도입해야 한다. 이를 위해서는 전자정부구현에 많은 노력을 경주해야 하고 전자정부구현을 통하여 규제개혁을 이룩해야 할 것이다.

일곱째, 무엇보다도 상식적인 규제행정이 이룩될 수 있는 방안 마련에 모두 노력해야 할 것이다.

규제는 우리가 매일 입는 옷에 비유할 수 있다. 현실인 우리 몸에 알맞는 옷은 우리를 편하게 해 주고 우리를 보호해 주지만 몸에 맞지 않는 옷은 불편하고 오히려 우리에게 해를 준다.

몸에 맞는 규제 방안의 마련은 국가발전과정에서 선택과목이 아니고 필수과목이다.

■ 주

- 1) <http://www.rrc.go.kr> 참조.
- 2) <http://www.rrc.go.kr> 참조.
- 3) 행정규제기본법 第8條(規制의 存續期限 명시) ① 中央行政機關의 長은 規制를 新設 또는 強化하고자 할 때에 계속하여 存續시켜야 할 明確한 사유가 없는 規制에 대하여는 存續期限을 設定하여 當해 法令등에 명시하여야 한다.
③ 中央行政機關의 長은 規制의 存續期限을 연장할 필요가 있는 때에는 當해 規制의 存續期限이 도래하기 1년전까지 第10條의 規定에 의하여 委員會에 審査를 요청하여야 한다.
- 4) 행정규제기본법 第7條(規制影響分析 및 自體審査) ① 中央行政機關의 長은 規制를 新設 또는 強化(規制의 存續期限 연장을 포함한다. 이하 같다)하고자 할 때에는 다음 各號의 사항을 종합적으로 고려하여 規制影響分析을 하고 規制影響分析書를 작성하여야 한다.
- 5) 규제는 기본적으로 공공부문과 민간부문 사이의 경계선을 정하는 일이 된다. 경계선을 정하는 이론에는 시장실패이론과 정부실패이론이 있다. 절충이론으로 비용효과분석적 접근이론이 있다. 규제영향평가제도는 절충이론적 접근이라고 해석할 수 있다.
- 6) 규제순응도의 조사내용에는 규제존재 자체에 대한 인지도, 규제내용에 대한 이해도, 규제내용의 명료성, 규제의 필요성, 규제수준의 적정성, 규제의 목적부합성과 함께 규제의 실제준수율, 규제집행력 그리고 벌칙의 적정성 등이 포함된다.
- 7) 행정규제기본법 第37條(公務員의 責任 등) ① 公務員이 規制改善業務를 능동적으로 추진함에 따라 발생한 결과에 대하여 當해 公務員의 행위에 故意 또는 중대한 過失이 없는 경우에는 불이익한 처분이나 부당한 待遇를 받지 아니한다.
- 8) 행정규제기본법 第4條(規制法定主義) ① 規制는 法律에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 用語로 구체적이고 명확하게 規定되어야 한다.

■ 참고 문헌

- 규제개혁위원회. 2002. 《2001년도 규제개혁 백서》.
- _____. 2001. 《2000년도 규제개혁 백서》.
- _____. 2000. 《1999년도 규제개혁 백서》.
- _____. 1999. 《1998년도 규제개혁 백서》.
- 규제개혁위원회 홈페이지 (<http://www.rrc.go.kr>).
- 김진수·김상현·박기백·한도숙·손원익. 1998. 《준조세의 실태와 정책방향》 연구보고서 98-12. 한국 조세연구원.
- 법제처 홈페이지 (<http://www.moleg.go.kr>).
- 안문석. 2001. 《정부와 기업 그리고 시민사회》. 박영사.
- _____. 2000. 《김대중정부의 규제행정 중간평가 연구》. 고려대학교 정부학연구소 행정규제연구센터.
- _____. 1997. 《환경행정론》. 법문사.
- 이종범. 1999. “개혁딜레마와 조직의 제도적 대응: 행정쇄신위원회의 조직화 규칙과 전략.” 《정부학 연구》 제5권 제1호.
- 정동근. 1996. “행정지도에 관한 연구.” 《1996년 동계학술대회 발표논문집》. 한국행정학회.
- 최병선. 1992. 《정부규제론》. 법문사, pp. 813~820.
- 하병기 외. 1999. 《규제개혁의 경제효과 분석》. 산업연구원.
- Ahn, Moon Suk. 2000. *Reform of Kim Dae-jung Government: Escape from the 'IMF' Crisis and Parallel Development of Democracy and Market Economy*. Center for Regulation Studies, Korea University.
- Bryner, Gary C. 1994. “Trends in Social Regulation.” *Handbook of Regulation and Administrative Law*. Marcel Dekker Inc.
- Dempsey, P. S. 1994. “Deregulation and Regulation: Policy, Politics, and Economics.” *Handbook of Regulation and Administrative Law*. Marcel Dekker Inc.
- Henry, C. Lucas, Jr. 1999. *Information Technology and the Productivity Paradox: The Search for Value*. Oxford Univ. Press.
- Rostow, Walter W. 1991. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press.

Journal of Governmental Studies

Vol.8, No.2

(Winter 2002)

Abstract

1. Government Regulation Policy and National Development in Korea

Moon-Suk Ahn

This article historically reviews regulation policies of Korean governments. It includes government regulations of Syngman Rhee, Park Jung-hee, Chun Do-hwan, Roh Tae-woo, Kim Young-sam and Kim Dae-jung.

Stages of economic development as well as political development had dictated the contents of government regulations. Before and after the 'take-off' stage of economic development, the regulation policies encouraged the build-up of regulation rents. The regulation rents compensated the 'red-figures' in export markets for export-oriented companies. But the rents also brought about negative impacts to political circles resulting in the close-tie between Chaebol and political figures.

Democratization of political system starting from Kim

Young-sam government changed the paradigm of regulatory policies. The new concept of governance had been introduced and so called 'people-oriented' regulatory policy started. The Basic Law on Government Regulation passed the National Assembly during the Kim Young-sam government.

Kim Dae-jung government used the Basic Law for its escaping from the so-called IMF foreign exchange crisis in 1998.

Lastly, this article evaluated the performance of Kim Dae-jung government's regulatory policy.

2. Evaluation and Tasks: Reform of Economic

Regulations by the Government of the People

Youn-Ho Lee

In spite of the positive, quantitative change of the regulation reform under the Kim Dae-jung administration, there is still much need for improvement in relation to the principles of the regulatory reform. The objective of reform of economic regulations should be that market functions are facilitated to allow free and fair competition and, through it, the efficiency of resource allocation is enhanced; that business are guaranteed of unconstrained activities; and that injustice and corruption borne out of regulations, we can expect such effects as increase in productivity, technological innovation, and enhancement of growth potential. For instance, for a continuous promotion of regulatory reform, it is imperative to have an agreement on the principle of inducement of market functions. At the same time, it is necessary to motivate