기획논문

경제규제개혁의 평가와 과제

국민의 정부를 중심으로

이윤호

국민의 정부 출범 이후에 규제개혁위원회의 주도로 규제개혁이 추진되면서 규제건수의 감소 등 양적으로는 긍정적인 변화가 있었으나, 규제개혁의 원칙과 관련해서는 아직 개선의 여지가 많다. 경제규제개혁의 목표는 시장기능을 활성화시킴으로써 자유롭고 공정한 경쟁이 이루어지도록 하고, 또 자유로운 기업활동을 보장하고 규제로 인한 부정부패를 일소하는 것이 되어야 한다. 규제개혁을 통하여 정부 정책의 효율성을 제고함으로써 생산성 증가와 기술혁신, 성장잠재력 제고 등의 효과를 기대할 수 있다. 요컨대 규제개혁의 지속적인 추진을 위해서는 시장기능의 활성화라는 규제개혁의 원칙에 대한 합의가 요구된다. 아울러 비용편익 분석 기법의 발전과 규제개혁 전문가 육성, 규제개혁위원회의 위상 제고 등 절차적인 요인들의 개선도 동시에 진행될 필요가 있다.

주제어: 경제규제, 공정거래법, 규제영향분석

1. 서 론

우리나라는 1960년대 이후 정부주도의 산업화 과정을 거치면서 고도성장을 달성하여 왔다. 이러한 성장전략은 필연적으로 경제에서 정부의 비중을 높이는 결과를 가져왔으며, 기업을 비롯한 민간의 경제활동에 대한 정부의 개입과 규제도 매우 복잡하고 다양하게 전개되어 왔다. 그러나 경제성장에 따라 민간부문의 비중이 커지면서 규제완화에 대한 요구가 등장하게 되었고, 또한 1980년대 이후 전개된 자율화, 개방화라는 시대적 흐름도 규제개혁에 대한 관심을 증대시켜 왔다. 이러한 시대적 상황을 배경으로 지난 문민정부에서부터 규제개혁

이윤호는
Univ. of Wisconsin-Madison에서 경제학 박사학위를 취득하고, 현재 LG경제연구원원장으로 재직중이다.

yhlee@mail.lgeri.co.kr

에 대한 논의와 실천이 적극적으로 진행되어 왔으며, 현 정부에 들어와 그 강도가 더욱 거세게 추진되고 있는 것이 현재 상황이다.

현 정부가 전개한 규제개혁은 역대 정부와 비교할 때, 가장 진전된 성과를 올린 것이라고 평가할 수 있다. 그것은 문민정부 말기에 제정된 '행정규제기본법'이라는 제도적인 뒷받침에 힘입은 바 크며, 또한 외환위기라는 특수상황도 크게 작용하였다. 특히 과도한 규제가 경제위기의 한 요인으로 작용한 점을 고려할 때, 지난 시대의 누적된 규제와 잘못된 관행의 개선은 시대적인 요구사항이기도 하였다. 그리고 OECD 국가들의 규제개혁의 성과도 규제개혁을 가속화시킨 요인으로 작용하였다고 할 수 있다.

지난 4년간의 규제개혁 추진결과 그동안 성역시 되어오던 정책적 규제를 포함한 과반수 이상의 규제가 철폐되었지만 아직도 많이 남아 있으며, 규제개혁의 체감효과가 그다지 크지 않다는 비판도 존재하는 것이 현재 상황이다. 현 정부의 초기 규제개혁 정책은 외환위기라는 특수상황 하에서 긴박하게 전개된 측면이 있으며, 우리 경제가 선진화되기 위해서는 아직도 많은 부분의 규제개혁이 필요하다. 이하에서는 경제관련 규제들을 중심으로 그동안의 규제개혁 변천과정을 개관하고, 현 정부에서 진행된 규제개혁의 주요 특징을 살펴보면서 앞으로 우리가 추구해야 할 경제규제개혁의 원칙을 모색해보고자 한다.

2. 우리나라 규제개혁의 변천과정

우리나라에서 규제개혁이 최초로 시작된 것은 1980년대 초반이었다. 역사상 최초로 마이너스 성장률을 기록했던 1980년 당시 정부는 과거와 같은 경제운영방식이 더 이상 지속되기 곤란하다는 점을 인식하고 민간의 창의력과 활력을 제고하기 위해 정부규제의 완화에 관심을 갖게 되었다. 1981년 "우리 국정의 각 분야에서 성장과 발전을 저해하는 법령, 제도, 관습, 행정선례 등 비능률적이고 불합리한 요소를 과

감하게 개선해야 한다"는 대통령의 지시에 따라 국무총리를 위원장으로 하고 관계부처 장관과 각계의 민간대표를 위원으로 하는 '성장발전 저해요인 개선 심의위원회'가 설치되었으며, 대통령비서실에서는 '제도개선지원반'이 운영되었다. 이 위원회는 1981~1986년에 걸쳐서 ① 대다수 국민에게 불편을 주는 법령 및 제도의 개선, ② 국민의 자율성을 저해하는 규제제도의 개선, ③ 행정환경 변화에 부적합한 법령 및 제도의 개선, ④ 정부조직 내의 비능률적, 비민주적 법령 및 제도의 개선 등에 초점을 두고, 일반행정, 조세행정, 수출입관리 분야 등을 중점 개혁대상으로 삼아 주요 정책과제 120건, 부처별 일반과제 1,434건을 선정하여 개선한 바 있다.

그러나 우리나라의 규제개혁이 체계를 갖추면서 실제적으로 추진되기 시작한 것은 제6공화국에 들어와서라고 할 수 있다. 1988년 정부는 대통령 직속으로 민간 '행정개혁위원회'를 설치하였는데, 주요 활동은 행정조직 개편안을 도출하는 데 집중된 나머지 규제개혁에 관해서는 제5공화국 시절에 비해 그다지 진전이 없었다고 할 수 있다. 그러나 노태우 정부는 1986~1988년의 3저 호황기에 고도성장과 경상수지 흑자를 기록하던 우리 경제가, 급격한 임금상승, 물가상승, 사회기강의 해이 등으로 인해 대외경쟁력이 약화되고 무역수지가 다시 적자로 반전하자 1990년 4월에 경제활성화 종합대책을 발표하면서 국무총리를 위원장으로 하고 관계부처 장관을 위원으로 하는 '행정규제완화위원회'를 설치하였다. 명칭이 시사하듯이 이 위원회는 기업활동을 제약하는 각종 규제의 완화를 목표로 하였는데, 노사문제에 대한 각종 정부규제의 완화, 경제력집중 방지를 위한 여신규제 강화, 금융실명제의 실시, 공정거래 및 소비자보호 규제의 강화, 토지공개념의 입법화, 환경규제의 강화, 최저임금제의 실시 확대 등을 추진하고자 하였던 점에서도 알 수 있듯이 일방적인 규제완화라기보다는 기존 규제의 강화 및 신설이 혼재되어 있었다고 할 수 있다.

1990년대 이후 규제개혁의 중요성은 더욱 부각되었다. 무엇보다도 1990년대 초반의 경제상황이 좋지 않았기 때문인데, 김영삼정부는 대

통령 자문기관으로 '행정쇄신위원회'를 설치한 데 이어서 경제기획원(이후 재정경제원)에 '경제행정규제완화위원회'를, 그리고 국회입법으로 산업자원부(당시 상공자원부)에 '기업활동규제심의위원회'를 설치하여 운영하였다. 또한 규제완화의 실효성을 제고하기 위해서 대통령비서실 직속으로 규제완화점검반을 편성하여 한시적으로 운영하기도 하였다. 그러나 당시 정부는 이와는 별도로 교육개혁위원회, 금융개혁위원회, 노사개혁위원회 등 특수 목적의 위원회를 많이 설치해 운용하였는데, 이런 위원회의 핵심적인 업무 역시 해당 분야의 규제완화였다는 점에서 결과적으로 국민경제 전체적인 시각에서 규제개혁을 체계적으로 추진하는 데 오히려 역효과를 낸 측면도 없지 않았다. 이와 같은 기조 하에서 보다 큰 틀의 규제개혁 과제를 다루기 위해 김영삼정부 말기에 '규제개혁추진회의'가 설치되었으며 '행정규제기본법'이 제정되었다. 이 법은 규제개혁의 효과적 추진을 위한 법적 상설기구로 '규제개혁위원회'를 설치하도록 규정하고, 규제영향평가, 규제일몰제, 규제등록제 등 규제개혁을 위한 최신의 개혁추진 수단과 기법을 담고 있으며, 현 정부에 들어와 추진되고 있는 규제개혁의 법적 기반을 제공하고 있다.

3. 국민의 정부 경제규제개혁의 성과와 한계

1) 추진과정과 성과

1998년 2월 출범한 현 정부는 '행정규제기본법'에 따라 우리나라 최초의 법정 규제개혁기구로서 '규제개혁위원회'를 설치하였다. 이 위원회는 국무총리와 민간위원이 공동위원장을 맡고, 비교적 규제업무와 직접적인 관련이 적고 일반성이 큰 부처라고 할 수 있는 국무조정실, 법제처, 행정자치부 등과 공정거래위원회 등 6개 정부기관의 장관급 인사, 그리고 경제단체와 학계를 대표하는 민간위원 12인으로 구성되

었다. 사무국 기능은 국무조정실 산하에 규제개혁조정관실을 두었으며, 위원회 산하에 전문위원을 채용하고 국책연구기관을 규제개혁 전문연구기관으로 지정하고 있다. 한편 중앙정부의 36개 부, 처, 청에는 각기 규제개혁추진단을 설치하였으며, 행정자치부 주관으로 각 광역 및 기초자치단체별로 규제심사기구를 설치하였다.

현 정부의 출범 초기는 우리 경제가 IMF 위기상황에서 벗어나기 위해 정부가 가능한 모든 정책수단을 총동원하던 시기였고, 특정 집단의 이익보다는 국가적 차원의 생존이 우선하던 시기였으므로, 각종 집단의 이해관계가 엇갈리는 규제개혁을 위해서는 좋은 조건이었다고 할 수 있다. 이러한 환경 하에서 정부는 "기업하기 좋은 나라, 생활하기 편한 나라"를 목표로 각종 정부규제의 전면적인 정비에 착수하였다. 당시 규제개혁 작업은 주로 경제회복을 위해서 시급하게 정비해야 할 규제를 중심으로 이루어졌고, 다수 부처의 법령이 복잡하게 얽혀 있어 과거에는 추진하기 어려웠던 중점과제에 대한 개혁작업도 추진되었다.

규제개혁 추진 3차 연도인 2000년에 들어와 새롭게 구성된 제2기 규제개혁위원회는 "신지식, 신기술 시대에 걸맞은 새로운 행정문화의 창출"을 목표로 하여 "지식정보화 사회 구현을 위한 규제개혁"을 추진하였다. 이 기간에는 정권 출범 2년 동안 이루어진 규제개혁의 실질적인 성과를 달성하기 위한 각종 이행상황을 점검하는 한편, 양적인 규제개혁에서 질적인 규제개혁으로 전환하기 위해 규제의 품질 제고에 노력하고자 하였다.

2001년도에도 전년에 이어 지식정보화 사회 및 전자정부 구현을 위한 규제개혁이 지속되어 왔다. 이와 더불어 기업활동에 걸림돌이 되는 규제를 중심으로 특정 과제를 선정하고, 대한상의, 전경련 등 경제5단체의 건의를 수렴하는 등 경제활성화를 위한 규제개혁도 아울러 추진되어 왔다. 그동안 민간 경제단체로부터 5차에 걸쳐 총 363건의 건의를 받아 252건을 수용하였는데(70%), 여기에는 현지 금융한도 확대, 외국인 투자변경 신고대상의 축소, 대규모 기업집단 소속회사

와 계열 금융회사간 거래시의 공시의무 완화 등이 포함되어 있다.

〈표 1〉과 〈표 2〉에서 나타난 바와 같이 국민의 정부 하에서 총 규제건수는 크게 감소하였으며, 경제관련 규제도 노동부 소관 규제가 대폭 줄어든 것을 비롯하여 전체적으로 감소추세를 보이고 있다. 그러나 비록 전체적인 규제 건수는 줄어들었다고 하더라도 아직 규제완화의 체감지수는 낮은 상황이며 일부 신설, 강화된 규제와 더불어 지속적인 규제개혁의 필요성은 여전히 존재하고 있다.

2) 현행 정부규제의 특징

그동안 추진되어 온 규제개혁에도 불구하고 현행 정부 규제에는 개선되어야 할 부정적 요소들이 많이 있는데, 주요 특징들을 다음과 같이 정리할 수 있다(규제개혁위원회, 2001; 2002).

첫째, 법령에 근거하기보다는 관행과 행정지도 등에 의한 비공식적인 규제가 과다하며, 이 때문에 민간에서도 각종 활동에 대하여 원칙적으로 관청의 동의가 있어야 하는 것으로 인식하고 있는 경우가 많다. 이러한 관행은 "국가의 행위는 공익을 위한 것이므로 일단 정당한 것"으로 간주하는 우리나라의 문화적 전통이나 집행자 편의의 행정 풍토에도 기인하는 것으로 보이는데, 민간의 자율성과 창의력 제고가 중요한 현재 상황에서는 시급히 개선되어야 할 요소이다.

둘째로 상당수의 규제가 기준이 모호하고 절차가 복잡하여 그 결과를 예측하기 어렵다는 점을 들 수 있다. 이 때문에 피규제자인 민간의 입장에서는 불확실성이 커지게 되며, 이러한 불확실성은 기업에게는 비용상승 요인으로 작용하면서 기업활동을 위축시킬 가능성을 가지고 있다. 이는 앞에서 지적한 첫째 특징과도 무관하지 않은 것으로, 각종 규제의 내용이 법령이나 조례를 통하여 한층 명시적으로 규정될 필요가 있다고 하겠다. 이처럼 규제의 내용이 모호하거나, 관행에 의한 비공식적 규제가 과다한 것은 또다른 문제점을 야기하는데, 그것은 바로 정책담당자의 재량권이 지나치게 커짐으로써 자의적인

표 1
국민의 정부 규제개혁 추진 실적 (단위: 건수)

	규제수 변경 내역					증감소계	총 규제수
	증가			감소			
	신설	누락등록	기타	폐지	기타		
1998. 12. *	28	73	6	167	12	-72	10, 645
1999. 12.	408	230	69	3, 761	151	-3, 205	7, 512
2000. 12.	656	481	126	4, 453	484	-3, 674	7, 043
2001. 12.	1, 102	541	283	4, 701	760	-3, 535	7, 182
2002. 10.	1, 303	597	329	4, 722	836	-3, 329	7, 388

*: 집계가 이루어지기 시작한 1998년 8월부터 12월 사이의 실적임.
자료: 규제개혁위원회 홈페이지 (http://www. rrc. go. kr)

표 2
경제관련 부처의 소관 부처별 규제 건수 추이 (단위: 건수)

	1998. 12.	1999. 12.	2000. 12.	2001. 12.	2002. 10.
재정경제부	474	315	377	423	434
산업자원부	667	343	351	374	410
정보통신부	348	226	228	250	256
건설교통부	882	837	700	743	754
노동부	1, 643	245	253	284	319
공정거래위원회	75	78	82	82	82
금융감독위원회	548	402	521	532	543

자료: 규제개혁위원회 홈페이지 (http://www. rrc. go. kr)

집행은 물론 부정부패의 가능성마저 낳는다는 점이다. 투명하고 깨끗한 행정과 규제를 위해서도 명시적인 규제 기준과 절차의 확립이 중요한 과제인 셈이다.

정부 규제의 셋째 특징으로 "원칙적으로 금지, 예외적으로 허용"의 방식으로 되어 있는 규제가 많다는 점을 들 수 있다. 이러한 특징은 법과 제도를 만드는 과정에서 이상론에 치우친 결과라고 할 수 있는

데, 규정대로 집행할 능력이 있는가, 현실이 제도를 수용할 수 있는가를 고려하기보다는 국민정서나 정치논리에 의한 규제가 많다는 사정과도 관련되어 있다. 비현실적인 이상론에 치우친 원칙 때문에 실제 운용을 위해서 예외 조항들이 많이 등장하게 되었는데, 이는 규제의 효율성 차원에서도 문제가 될 뿐만 아니라, 법과 원칙을 경시하는 잘못된 경향을 조장하는 데에도 기여하고 있다고 할 수 있다.

마지막으로 중복규제가 많다는 점을 또다른 특징으로 들 수 있다. 여러 기관들에 복합적으로 얽혀 있는 중복규제가 많고, 또한 이들 규제의 집행이 분산된 각 행정부서의 개별적인 기준과 판단에 의해 이루어짐으로써 과잉 집행되거나 일관성을 결여하게 되는 경우가 많다.

이와 같은 부정적인 특징들은 규제개혁의 본래 목적인 민간의 자율성과 창의력 제고를 위해서 시급하게 개선되어야 하는 과제들이다. 이하에서는 이러한 문제점들이 경제관련 규제의 대표적인 조항인 기업관련 규제들에 어떻게 내재되어 있는가를 살펴보고자 한다.

4. 기업관련 규제의 문제점

1) 공정거래법의 문제점

정부의 경제관련 규제의 대상은 민간의 경제활동이며 그 중에서 대표적인 규제대상은 기업이라고 할 수 있는데, 기업관련 규제들 중에서 핵심적인 것은 대기업(집단)에 대한 각종 규제들이다. 이하에서는 대기업(집단)에 대한 여러 규제들의 특징과 문제점을 살펴보고 그 개선방향을 가늠해보고자 한다.

현재 시행되고 있는 대기업(집단)에 대한 규제는 대기업과 중소기업의 균형적 발전, 경제력 집중과 독과점의 폐해 시정이라는 문제의식으로부터 시작된 것이다. 이러한 문제의식은 1960년대부터 등장하기는 하였으나 당시의 경제개발과 성장우선주의 때문에 적극적인 규

제가 이루어지지는 않았고, 1980년대에 들어와 비로소 전면화되면서 현재 대기업 관련 규제의 골간을 이루고 있는 '공정거래법'이 제정되기에 이르렀다. 현행 공정거래법의 출발점은 1975년에 제정된 '물가안정 및 공정거래에 관한 법률'이라고 할 수 있는데, 여기에 경제력집중에 관한 내용이 포함되면서 1981년 '독점규제 및 공정거래에 관한 법률' 제정과 더불어 공정거래위원회가 설치되었다. 제정 초기에는 최고가격 지정과 독과점품목에 대한 가격승인 등 물가안정 시책에 중점을 두었으나, 이후 독과점화가 심화되면서 경제력집중 문제를 다루게 되었고, 결국 이는 1987년 자산총액의 순위를 기준으로 하는 대규모기업집단 지정제도의 탄생으로 이어졌다. 현재까지도 존속되고 있는 대기업집단 내부에서의 상호출자 금지, 출자총액에 대한 제한 등은 당시부터 시작된 것이다.

1990년대로 넘어오면서 대기업정책의 주요 목표는 다각화와 선단식 경영, 집중화된 소유구조에 대한 개혁으로 강조점이 변화되었으며, 이를 위해 시행된 것이 업종전문화 시책(1993)과 소유분산정책이었다. 다각화를 억제하고 소유의 분산을 촉진하기 위하여 소유분산우량기업 요건이 충족된 기업에는 대규모기업집단 규제에서 예외를 인정하거나 여신관리에서 보다 완화된 기준을 적용하는 등의 특혜를 주는 것이 주된 방식이었다.

그런데 1990년대에 지속되던 이러한 기조는 외환위기를 겪으면서 다시 변화하여 경영투명성 제고와 이사회중심의 경영, 주주권리의 강화 등이 대기업정책의 핵심적인 과제로 등장하게 되었다. 여기서 규제의 초점은 순환출자나 상호채무보증을 통한 대규모기업집단의 계열확장을 억제하고 기업지배구조를 개선하는 것이 되었다. 공정거래법은 1981년의 제정 이후 여러 차례의 개정을 거쳤는데, 올해 4월부터 시행되고 있는 9차 개정안의 경우 대규모기업집단 지정제도 자체는 폐지되면서도 규제의 핵심적인 내용은 그대로 유지되고 있다.

이상에서 알 수 있듯이 1980년대 이후 지금까지 정부의 대기업관련 규제는 공정거래법을 중심으로 하여 이루어져 왔는데, 기본적으로 경

쟁촉진법으로서의 성격을 갖는 공정거래법을 대기업(집단) 규제의 수단으로 이용하였기 때문에, 공정거래법은 일관성을 결여하면서 법체계상 부적절한 내용을 담기에 이르렀다.

현행 공정거래법의 주요 내용은, 경쟁을 제한하는 행위와 제도의 금지, 시장지배적(독과점적) 지위를 남용하는 행위의 금지, 그리고 경제력집중의 억제 등으로 구성되어 있다. 그리고 대기업(집단) 규제 정책의 핵심적인 내용이라고 할 수 있는 상호출자금지와 출자총액제한, 상호채무보증금지 등의 조항들은 경제력집중 억제시책의 일부로써 포함되어 있다.

이러한 내용들 중에서 시장지배적 지위를 이용한 가격남용이나 신규사업자의 진입방해 등은 전형적인 불공정행위로서, 독과점적 지위를 이용하여 공정경쟁을 저해하고 궁극적으로 소비자에게 피해를 끼치는 것이기 때문에 당연히 규제대상이 된다. 즉 불공정경쟁에 대한 규제는 시장실패에 대한 정부의 정책적 개입으로 정당화될 수 있으며, 이는 앞으로도 지속적으로 유지, 강화되어야 할 것이다.

그런데 경제력집중 억제시책으로 도입된 대기업집단 규제조항들은 공정거래법의 여타 규정들과는 성격이 다르다. 독과점적 지위를 이용한 불공정경쟁 행위를 규제하여 경쟁을 보호하고 궁극적으로 소비자후생을 증대시키는 정책은 공정거래법의 본령에 속하며, 시장실패의 시정과 경쟁 촉진이라는 정부 규제의 목적에 부합한다. 그러나 자산총액 등의 기준에 근거하여 대규모기업집단을 지정하고 몇 가지 기업행위를 규제하는 정책은, 소비자의 후생증대와는 무관하게 경제력집중 억제 그 자체를 목적으로 한다는 점에서 위의 독과점규제와는 성격을 달리한다. 또한 독과점규제가 시장에서의 직접적인 기업행위나 가격설정에 대한 규제인데 반해서, 대기업집단 정책은 기업경영진의 경영판단이라는 기업의 내생변수에 대한 규제라는 점에서도 차이가 있다.

공정거래법에 공정경쟁의 촉진과 경제력집중 억제라는 두 가지 상이한 성격이 혼재되어 있는 것은 1986년에 대규모기업집단 지정제도

가 도입되면서부터이다. 올해 4월의 개정안에서 대규모기업집단 지정제도 그 자체는 폐지되었으나 출자총액제한, 상호출자금지, 부당내부거래의 금지, 금융계열사의 의결권 제한 등의 규정들은 여전히 존속하고 있으며 일부 규제는 오히려 강화된 측면도 있다.

이러한 대기업집단 규제정책의 문제점은 공정거래법의 비일관성으로 반영되고 있다. 현행 공정거래법 제1조는 "시장지배적 지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지"하고 "공정하고 자유로운 경쟁을 촉진"하여 "국민경제의 균형 있는 발전을 도모함"을 목적으로 하고 있다. 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하는 것은 당연히 공정거래법의 과제이지만, 경제력 집중 방지와 국민경제의 균형적인 발전을 목적으로 삼는 것은 문제가 있다. 경쟁이란 정의상 승자와 패자를 차별화하는 메커니즘이므로 경쟁의 결과가 균형적일 수는 없으며, 바로 이 때문에 자유경쟁을 보장하는 시장이 효율성을 달성할 수 있는 것이다. 오히려 균형적인 발전이라는 이상적인 형태에 대한 집착은 경쟁을 저해할 수 있고, 그러한 관념에 근거한 정부의 규제는 경쟁의 어느 일방에 대한 지원으로 나타날 수도 있다. 즉 "국민경제의 균형적 발전"이라는 개념은 그 의미가 모호할 뿐만 아니라 경제력집중 그 자체를 문제시하는 사고로 연결되어 대기업(집단)에 대한 불합리한 규제의 근거가 되고 있는 것이다.

불공정경쟁 혹은 독과점의 문제는 근본적으로 시장 경쟁의 촉진과 그로 인한 효율성의 달성이라는 관점에서 평가되어야 한다. 공정거래법이 보호해야 하는 것은 어느 한편의 경쟁자가 아니라 경쟁 그 자체이다. 독과점이나 시장지배적 지위를 남용하는 것이 문제가 되는 이유는, 그것이 다른 경쟁자(예컨대 중소기업)에게 피해를 주기 때문이라기보다는 궁극적으로는 소비자 후생을 침해하고 생산의 효율성을 저해하기 때문인 것이다. 현재 시장에서의 독과점적인 지위 그 자체는 경쟁자에 비해 보다 우월한 경쟁력의 결과일 수 있으므로 경쟁의 결과로서의 경제력집중 그 자체를 억제하는 것은 경쟁의 승자에 대한 부적절한 규제인 동시에 패자에 대한 부당한 보호가 될 수도 있다.

요컨대 공정경쟁은 기업들 사이의 관계에 관한 것이라기보다는 기업과 소비자 사이의 관계에 관한 것이 되어야 하며, 기업의 행태가 소비자 후생에 미치는 궁극적인 영향이 (불)공정성 여부의 판단을 위한 기준이 되어야 한다.

따라서 서로 성격이 다른 두 가지 목표가 혼재되어 있는 현행 공정거래법은 경쟁촉진법으로서의 성격에 충실하기 위해 공정경쟁을 저해하는 행위를 규제하는 법률로 개정되야 하고, 경제력집중의 문제는 그것이 공정한 경쟁을 저해할 때에만 규제 대상이 되어야 한다.

2) 법에 의한 규제와 시장에 의한 규제

이상에서 지적한 공정거래법의 문제점은 대기업정책의 주요 내용인 출자총액제한제도 등의 관련 조항들에도 반영되어 있다. 지난 4월 개정된 출자총액제한제도에 따르면, 자산규모 5조원 이상의 집단에 대해서는 출자총액이 순자산의 25% 이내로 제한되며 그 초과분에 대해서는 의결권 행사가 금지되는데, 기업경쟁력 강화와 핵심역량 집중을 위한 투자에 대해서는 그 예외가 인정되고 있다.

본래 출자총액제한제도는 순환출자 등 간접적인 상호출자에 의한 무분별한 계열 확장을 억제하기 위한 취지로 도입되었으며, 다각화를 억제하여 대기업집단의 사업구조를 개선하고자 하는 목적을 지니고 있었다. 과거 수익성을 무시한 대기업의 무분별한 확장이 경제 전반의 효율성을 떨어뜨렸다는 점에서 제도의 도입 동기에는 타당성이 있으나, 이는 시장에 의해 규제되어야 할 기업의 투자결정을 정책적 규제가 대신한다는 점에서 문제가 있다. 기업의 전문화 또는 다각화의 선택은 기업의 전략적인 의사결정의 영역이며, 사업구조의 타당성에 대한 평가는 해당 기업의 주주와 채권자 등의 이해관계자들이 판단할 사안이다. 게다가 기업경쟁력 강화 및 핵심역량 집중을 위한 투자에 대해서는 예외를 인정하지만, 지금처럼 산업간 구분이 쉽지 않은 환경에서는 핵심역량을 위한 투자와 그렇지 않은 방만한 투자를 정책당

국이 사전적으로 판단하기 어렵다. 투자의 경제적 타당성에 대한 판단을 규제당국이 굳이 나서서 하지 않더라도, 불합리한 투자나 방만한 확장을 하는 기업은 주가가 하락하거나 낮은 신용등급을 부여받는 등 이미 시장에서 처벌받고 있기 때문에, 출자총액제한제도는 기업의 투자만 위축시키면서 의사결정의 자율성을 훼손할 가능성이 높다.

또한 그동안 출자총액 중에서 예외인정 출자가 차지하는 비중이 지속적으로 상승한 것도 출자총액제한제도의 실효성을 의심하게 만드는 이유 중의 하나이다. 게다가 예외인정 출자의 비중이 계속 상승하고 있는 것은 기업의 투자결정이 사실상 사안별로 정책당국의 허가를 받게 되었음을 의미한다고 볼 수 있다. 이처럼 실효성도 별로 없으면서 기업의 자율적인 투자결정을 위축시킬 수 있는 출자총액제한제도가 시행되고 있는 이유는, 기업의 투자결정에 대한 평가를 금융시장에 맡기지 않고 경제력 집중 또는 비관련 다각화 등의 기준에 의거하여 규제당국이 직접 판단하고자 하기 때문인 것으로 보인다. 요컨대 기업의 투자나 업종선택은 정부가 직접 규제하기보다는 채권금융기관 및 자본시장에서 판단하는 것이 적합하므로 출자총액규제는 폐지되는 것이 바람직하다.

출자총액제한제도 이외에도 공정거래법에는 상호채무보증 금지, 부당내부거래 금지, 상호출자 금지 등의 조항들이 있다. 상호채무보증 제도의 경우 대기업집단 내부의 동반 부실화를 방지하고자 하는 목적으로 도입되었는데, 이 역시 금융시장의 기능을 정부가 대신하고자 하는 시도일 뿐이며, 기본적으로 기업의 부실위험 관리는 회계제도 개선과 경영투명성 제고, 기업신용평가, M&A 활성화, 금융건전성 규제 등을 통하여 이루어지는 것이 바람직하다. 또한 상호채무보증 금지는 그 규제대상이 은행법에 규정된 주채무계열 제도의 계열사 채무보증 금지와 중복되고 있으므로 굳이 공정거래법에서 유지될 이유가 없는 것으로 보인다.

이상과 같은 공정거래법과 관련된 대기업(집단) 규제 조항들은 앞에서 지적한 우리나라 정부 규제의 부정적인 특징들을 모두 반영하고

있다. 출자총액제한제도의 경우 원칙적으로 출자를 제한하면서도 예외인정 출자를 점점 확대함으로써 규제의 실효성을 떨어뜨리고 있으며, 또한 예외인정 여부를 정책당국의 판단에 의존함으로써 기업의 투자를 위축시킬 가능성이 있으며, 민간의 자율성과 창의력을 통한 시장 경쟁과 그에 따른 효율성의 달성을 제한하게 되는 것이다. 그리고 상호채무보증 금지나 상호출자 금지의 경우는 공정거래법 이외에 은행법 및 상법에서 이미 다루어지고 있으며, 이는 중복규제의 대표적인 사례라고 할 수 있다.

지난 2000년 6월에 발표된 OECD의 '한국의 규제개혁' 보고서도 유사한 문제점을 지적하고 있다. OECD 보고서는 우리나라 규제개혁의 목표가 시장경제 원리의 창달임에도 불구하고, 당면한 경제위기의 극복을 이유로 단기적인 관점에서 재량적인 정책개입을 계속한 결과로 장기적인 관점에서 시장이 자율적으로 기능할 수 있도록 제도적인 틀을 만드는 것에는 아직 큰 진전을 이루지 못하였음을 지적하고 있다. 보고서는 경쟁정책이 각종 규제정책의 기본 틀을 이루어야 하며, 경쟁 촉진이 규제개혁의 중심이 되어야 함을 강조하고 있다. 우리나라에서 공정거래위원회의 역할은 경쟁원리가 정부와 시장간 관계의 중심이 되도록 해야 하며, 효율성을 정책목표의 우선순위로 추진할 필요가 있다는 것이다. 궁극적으로 경쟁정책의 목표는 효율성 제고에 집중되어야 하며, 장기적으로 대기업(집단)에 대한 규제는 기업지배구조의 개혁, 금융감독 및 시장 개방을 통하여 해결해야 한다는 것이 보고서의 결론이다.

OECD의 보고서가 지적한 바와 같이, 앞에서 지적한 공정거래법이나 대기업(집단) 규제의 문제점들은 근본적으로는 경제관련 규제의 원칙과 성격이 분명하게 정립되지 않았기 때문에 발생하는 것이다. 다음에서는 이러한 문제점들의 근본적인 원인을 해결하기 위한 규제개혁의 원칙과 관련된 논점을 살펴보고자 한다.

5. 경제규제개혁의 원칙과 과제

1) 규제개혁의 목표와 효과

현 정부 들어서 규제개혁이 본격적으로 추진된 것은 IMF 체제의 경험이 큰 몫을 하였다. 정부의 지시나 통제에 의한 경제체제에 의해서는 현재 우리가 처해있는 세계경제 환경에서 경쟁력을 갖출 수 없음을 깨달았다고 할 수 있다. 우리나라가 그동안 정부주도의 성장전략을 통하여 고도성장을 이룩하기는 하였지만, 경제규모가 커지고 그에 따라 민간부문의 역량도 확대됨에 따라서 정부의 개입과 규제가 오히려 민간부문의 자율성과 창의력을 제고하는 데 저해요인으로 작용하게 된 것이다.

우리가 추구하고 있는 시장경제는 민간의 자유로운 경제활동을 보장함으로써 시장에서 자유롭고 공정한 경쟁이 이루어지도록 하고, 시장 경쟁을 통하여 최대한의 효율성을 달성하는 경제 체제이다. 따라서 규제개혁의 목표는 그동안 억눌려왔던 시장의 기능을 회복하여 경쟁을 촉진함으로써 희소한 자원의 배분적 효율성을 높이고 자유로운 기업활동을 보장하며, 또 규제로 인한 부정부패를 일소하는 것이다. 따라서 정부의 간섭이 없는 시장을 회복하는 것이 규제개혁의 근본적인 목표가 되어야 하며, 규제개혁의 대상은 바로 이러한 시장의 작동을 방해하는 행정규제와 정부정책을 포함하여야 한다.

경제관련 규제들의 개혁은 시장기능의 활성화를 통하여 경제의 각 부문에 긍정적인 효과를 가져올 수 있다. 우선 규제개혁은 생산이나 공급 측면에서 생산성을 높이고 기술혁신을 촉진함으로써 기업의 경쟁력, 나아가 국민경제 전체의 경쟁력을 강화하는 데 기여할 수 있다. 예를 들어 진입장벽이나 경쟁제한적 규제를 철폐하면 경쟁 촉진으로 기업활동의 효율성이 증가하게 된다. 또한 생산성 증대에 더하여 규제완화는 민간의 창의력을 최대한 발휘하게 함으로써 기술혁신을 촉진하는 효과가 크다. 금융부문에서는 시장 자유화를 통하여 파

생금융상품 등 금융상품이 다양화되었으며, 통신업의 경우 통신이 독점되어 있는 나라보다 자유화되어 있는 나라에서 이동전화나 인터넷 등이 훨씬 빨리 출현, 보급된 사실이 이를 간접적으로 입증하는 사례이다(OECD, 1997).

생산성 증가, 기술혁신과 같은 혜택은 규제완화가 이루어진 부문에만 국한되는 것이 아니라 전 부문으로 파급되는 효과가 있다. 규제완화에 따른 생산성 향상으로 기업의 생산비용이 절감되며, 이러한 저비용은 저가격으로 이어져 이를 생산요소로 사용하는 다른 부문의 성장잠재력을 높일 수 있는 것이다. 다만 시장의 자유화가 상품 또는 서비스의 만성적인 공급부족 해소를 목적으로 할 때에는 오히려 가격상승을 초래하기도 한다. 예를 들어 주택임대 가격에 대한 규제가 완화되면 임대가격이 상승할 수 있는데, 이는 단기적인 효과일 뿐이다. 장기적으로 규제완화에 따른 가격인상은 공급의 증가를 가져오게 되며, 경쟁이 심화될 경우에는 가격 하락을 기대할 수도 있다.

규제개혁이 생산에 미치는 이러한 효과는 소비자 효용의 증대로 이어질 수 있다. 앞에서 지적한 것처럼 규제개혁은 상품 및 서비스의 가격을 인하하는 효과가 있고, 이는 바로 소비자의 효용 증대로 이어지게 된다.

이상과 같이 규제개혁으로 생산성이 향상되고, 기술혁신이 촉진되면 거시경제적으로는 경제성장이 촉진되는 효과가 나타나게 된다. OECD(1997)의 분석에 따르면 미국, 일본, 독일, 프랑스, 영국의 5개 회원국에서 전기, 통신, 항공, 운송, 소매업의 5개 부문에서 규제완화가 효율적으로 진행될 경우 생산성 향상 및 기술혁신을 통하여 경제성장이 촉진되는 것으로 나타났다. 일본이나 일부 유럽국가들처럼 기존의 규제가 많았던 나라들의 경우 규제완화에 따라 실질생산이 10년 동안 3~6%까지 증가할 것으로 추산되었다. 반면 미국의 경우 성장촉진 효과는 0.9%로 낮게 나타났는데, 이는 대부분의 부문에서 규제완화가 이미 상당히 진행된 탓으로 오히려 1990년대 후반기 미국 경제의 고성장이 상당부분 과거에 시행된 규제개혁의 효과에 의한 것으로 판단할 수 있다.

규제완화에 따른 생산성 향상과 기술혁신, 나아가 자본스톡의 증가와 국제경쟁력 제고 등 경제의 전반적인 효율성이 개선됨으로써 우리 경제의 성장 잠재력도 높아지는 효과를 기대할 수 있다. 이는 수요확대 등에 의한 일시적인 성장효과와는 질적으로 구분되어야 한다. 특히 외환위기 이후 생산요소의 양적 투입에 의한 성장전략에서 효율성 증대에 의한 질적 성장전략으로 전환하고 있는 우리 경제로서는 규제개혁이 주는 성장효과에 주목할 필요가 있다고 하겠다(하병기, 1999).

이상과 같은 규제개혁의 효과는 규제 대상에만 영향을 미치는 것이 아니라 규제 주체인 정부의 능력에도 영향을 미친다. 불필요한 규제를 철폐하고 규제의 질을 향상시키는 규제개혁은 정부의 효율성을 제고할 뿐만 아니라 정부에 대한 신뢰를 향상시킬 수 있는 것이다. 게다가 불합리한 규제와 민간부문에 대한 부적절한 개입을 줄이는 것은 부패의 소지를 제거함으로써 부패 자체를 방지하는 데에도 도움이 될 수 있다.

2) 효율성과 형평성: 규제(개혁)의 두 가지 기준

이상에서 본 것처럼 규제개혁의 목표는 시장 경쟁의 활성화를 통하여 경제 전반의 효율성을 제고하는 것이며, 그 결과로 기대되는 효과 역시 생산성 증가와 기술혁신, 성장잠재력 제고 등이다. 거꾸로 이야기한다면 규제가 정당화되는 경우는 시장 실패가 예견되는 경우, 즉 자유 시장에 맡겨둘 경우에 경쟁의 활성화를 통한 효율성의 제고를 기대할 수 없는 경우라고 할 수 있다. 그러나 앞에서 살펴본 공정거래법의 일부 기업규제 조항들은 이런 경우에 해당하지 않는다. 경제력 집중 그 자체를 억제하거나, "국민경제의 균형 있는 발전"을 규제의 목표로 삼는 것은, 시장실패를 보정하기 위한 정부개입과는 상이한 논리라고 할 수 있는 것이다.

이미 지적한 것처럼 공정거래법의 기업관련 규제는 이러한 모순된 기반 위에 서 있는데, 이러한 혼란의 근원은 현행 헌법의 경제관련 조항에서도 발견된다. 우리나라 헌법 119조 2항은 "국가는 균형 있는 국

민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다"고 규정하고 있다.

여기서 경제규제의 근거로 제시되고 있는 "경제의 민주화"라는 관념은 흔히 거론되는 표현이기는 하나 그 실체가 모호한 개념이다. 시장경제는 본래 경쟁의 촉진을 통한 효율성의 달성을 목표로 하는 경제 시스템인 반면, 민주주의는 정치적인 의사결정 절차를 지칭하는 개념이다. 집단의 구성원이 모두 평등하게 의사결정 과정에 참여하는 것이 민주주의의 요체라고 한다면, 경제의 민주화란 시장에서 이루어지는 경제주체들 상호간의 자유경쟁 이외의 것을 지칭할 수 없다. 만약 그렇지 않고 경제민주화가 시장에서 결정되는 가격에 의한 자원배분이 아닌 구성원 모두에 대한 평등한 배분을 의미한다면, 이는 사회주의적 내지는 지나친 평등주의적 발상의 산물이다. 요컨대 경제민주화라는 관념은 근본적으로 정치적 과정에 적용되어야 할 민주주의라는 개념을 시장경제에 잘못 적용한 개념적 오류일 뿐이며, 이러한 오류에 근거한 경제규제 역시 시장경제의 원리에 반하는 것이라고 하지 않을 수 없다.

"균형 있는 국민경제의 성장"과 "적정한 소득의 분배"를 "경제에 대한 규제와 조정"의 목적으로 간주하는 것 역시 곤란하다. 균형적 발전과 소득분배가 정부 정책의 목표가 될 수는 있으나, 이는 저소득층을 위한 사회복지제도의 확충이나 연금제도 등을 통하여 이루어져야 하며 경제활동에 대한 규제와는 별개의 사안이다.

이러한 헌법 119조 2항의 문제점은 앞에서 지적한 바 있듯이 공정거래법의 내용에도 반영되어 있다. 독과점적 지위의 남용에 따른 시장실패의 경우에 정부 규제는 정당하지만, 경제력집중 그 자체를 문제삼거나 그 실체가 모호한 균형적 발전을 목적으로 한 정부 개입을 주장하는 것은 정당화되기 어려운 것이다. 요컨대 정부의 규제와 개입의 기준은 시장실패에 따른 효율성의 침해 여부가 되어야 하며, 형평성 또는 균형적 발전이라는 이상적 기준은 규제를 정당화하는 논거

가 될 수 없다. 이처럼 헌법이나 공정거래법에 시장원리에 반하는 과도한 평등주의가 반영되어 있는 것은 과거 급속한 성장과정에서 왜곡된 시장원리의 부산물로 이해할 수도 있으나, 이러한 잘못된 인식은 현재의 반기업정서와 결합되면서 경제관련 규제나 정부개입에 부정적인 영향을 끼치고 있다고 하겠다.

시장경쟁의 활성화를 통한 효율성의 제고라는 규제개혁의 원칙이 분명하게 정립되지 못하고 있기 때문에 경기의 부침에 따라 규제개혁의 필요성이 논의되기도 한다. 경제활성화에 대한 요구가 커지는 침체기에는 기업활력의 제고를 명분으로 규제가 완화되다가, 경기가 호전되면 규제개혁에 대한 관심이 퇴조하는 것이 좋은 사례이다. 이러한 사정은 외국의 경우에도 예외가 아니어서 미국에서 규제개혁이 가속화된 시기는 제1차 석유쇼크로 스태그플레이션이 가열되던 1974~1975년, 그리고 경제가 불황에 빠져 있던 1978~1983년이었다. 또한 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등의 선진국들이 규제개혁에 적극성을 보인 시기도 모두 각국의 경제불황이 심각했던 때와 일치하고 있다(최병선, 1997).

규제개혁에 대한 이러한 혼란스런 시각은 일관된 규제개혁 추진을 어렵게 한다. 규제개혁이 경제활성화라는 상황논리에 따라 추진되는 한, 규제개혁의 궁극적인 목표와 원칙이 효율성의 제고라기보다는 기업에 대한 일종의 특혜로 간주되기 때문이다. 따라서 경제활성화에 일차적인 목적을 둔 규제개혁은 경기가 호전되면 소비자단체나 환경단체 등의 반발, 反규제완화 운동에 부딪혀 지속적으로 추진되기 어렵다.

요컨대 규제개혁의 원칙과 목표를 분명하게 하는 것은 매우 중요하다. 경제의 활력을 제고하는 것이 규제개혁의 중요한 목표 중의 하나임은 분명하지만, 기업의 규제부담을 완화하여 주는 것이 규제개혁의 궁극적인 목표인 것처럼 인식되는 한, 규제개혁의 일관된 추진은 곤란해질 수밖에 없다. 또한 우리나라의 공정거래법이나 헌법의 경제관련 조항처럼 효율성과 형평성이라는 두 가지 기준이 혼재되어 있는

경우에 그 혼란은 더욱 커지게 된다. 이는 규제개혁의 효과적인 추진을 위해서는 처리절차의 개선 등 제도적인 문제뿐만 아니라 규제개혁의 원칙에 관하여 관료를 비롯한 전국민의 합의가 필요함을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

3) 비용편익분석의 중요성

정부의 규제 또는 개입의 기준이 시장실패의 보정 여부에 있다고 하면, 특정한 규제 정책이 정당화되기 위해서는 규제를 통하여 얻는 편익이 규제로 인한 비용을 능가해야 한다. 시장실패가 존재한다고 해서 정부의 개입이 반드시 문제를 해결한다고 할 수 없으며, 오히려 정부실패가 발생할 수도 있으므로 특정 규제의 정당성은 비용편익분석을 통하여 검토될 필요가 있다. 분석을 통하여 규제 이전의 상태보다 규제 이후의 상태가 순익이 더 크다고 판단될 때 정부의 규제나 개입이 정당화될 수 있는 것이다.

원래 비용편익분석은 대규모 토목사업 등 자원개발사업이나 공공개발사업의 경제적 타당성을 검토하기 위하여 개발된 것으로서, 정부규제의 경제적 효율성을 평가하기 위해 이용된 지는 그다지 오래되지 않았다. 그런데 이러한 과제는 결코 용이한 것이 아니다. 규제가 도입되기 이전의 상태와 도입된 이후의 상태를 비교하여야 하는데, 새로운 규제가 도입되면 해당 규제의 영향은 다른 부문으로 파급될 수 있으므로 규제도입 이후의 순익을 측정하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 아직 실현되지 않은 상태의 순익을 측정하는 것의 곤란함은 모든 경제예측에 공통된 것이지만, 정부 규제의 비용편익분석과 관련해서는 또다른 어려움이 있다.

정부 규제는 기본적으로 시장실패를 전제로 한다. 즉 자유시장의 경쟁에 맡겨둘 경우에 효율성이 달성될 수 없는 상황에서 규제의 신설 또는 강화가 논의된다. 그런데 일반적으로 시장 실패란 순수한 상태의 완전경쟁시장을 준거로 삼고 있는데, 그러한 완전경쟁시장은 현

실에 존재하지 않으며, 불확실성과 거래비용이 존재하는 것이 실제 시장이기 때문이다. 따라서 이러한 실제 시장이 완전경쟁시장의 역할을 하지 못한다는 이유로 시장 실패와 그에 따른 정부 개입을 주장하는 것은 지나친 이상론이 될 수 있다. 규제도입의 비용편익분석은 현실적으로 존재하는 시장의 성과와 정부 개입 이후의 성과를 비교하는 방식으로 이루어져야 하는 것이다.

우리나라에서도 1997년의 행정규제기본법 제정과 더불어 규제영향분석제도를 도입하여 시행하고 있다. 규제영향분석제도는 불필요한 정부규제의 신설을 초기 단계에서부터 억제하고 합리적인 규제의 입안과 집행을 유도하기 위해 신설, 강화되는 규제에 대한 비용과 편익을 분석하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 분석대상이 신설 및 강화되는 규제로 한정되어 있어 기존의 규제에 대해서는 비용편익분석이 이루어지지 않고 있는데, 과거의 불합리한 규제를 개혁하고자 하는 취지에 비추어 본다면 분석대상이 확대될 필요가 있다.

규제의 비용편익분석을 철저하게 하는 것은 규제개혁에 있어서 가장 중요한 일 중 하나다. 특히 규제의 주체인 공무원이나 해당 부처는 속성상 규제지향적일 수밖에 없다. 규제의 신설과 도입을 더 신중하게 이루어지게 하려면 도입하려는 규제의 편익이 비용보다 크다는 입증책임을 해당 부처가 지도록 하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

불합리한 기존 규제의 개혁과 신규 규제의 신중한 도입을 위해서는 철저한 비용편익분석이 관건이며, 아직 도입 초기인 우리 실정에서는 이 분야의 전문가를 양성하고 선진기법을 도입하는 것이 시급한 과제라고 하겠다.

4) 규제개혁 체계의 개선방향

1998년 규제개혁위원회의 출범 이후 규제개혁이 지속적으로 추진되어 왔으며 규제건수 기준으로도 크게 줄어들었으나, 다른 한편으로 체감지수는 여전하다는 평가가 존재하고 있다. 이러한 평가의 원인으로는 여

러 가지가 있을 수 있지만, 가장 커다란 이유 중의 하나로는 소위 정책적 규제의 존재를 들 수 있다(김재홍 외, 1994; 고동수·강신일, 2000).

정책적 규제란 물가안정정책, 경제력집중 억제정책, 수도권 인구집중 억제정책, 과소비 억제정책, 부동산투기 억제정책 등 정부의 정책목표 달성을 위하여 정당화되고 있는 규제들을 지칭한다. 이러한 정책적 규제는 전체 규제에서 차지하는 비중도 작지 않지만, 여러 유형의 규제 중에서 정부가 그 완화를 꺼리는 규제들이라는 점에서 중요한 문제이다. 이러한 정부의 소극적 태도는 공무원들의 기존 규제유지와 관련된 기득권에의 집착, 경제적 논리에 우선하는 국민정서의 문제 등 여러 가지 사정에 기인한다고 할 수 있다. 그러나 규제개혁의 기본 취지가 민간의 자율성과 창의력 제고를 통한 생산성 향상에 있는 것인 만큼, 경제논리로 정당화될 수 없는 정책적 규제의 완화 및 폐지는 정부와 규제개혁위원회가 지속적으로 추진해야 할 과제이다.

또한 규제개혁위원회의 위상이 보다 강화될 필요가 있다. 현행 규제개혁위원회는 중앙행정기관의 규제개혁 기구에 대한 상부심사 기구로서의 성격을 가지고 있으나 기타 (정책)자문위원회의 운영방식을 답습하고 있다는 점에서 문제가 있다. 규제개혁위원회가 향후 규제개혁의 주도체가 되기 위해서는 공정거래위원회와 유사한 형태의 독립적인 합의제 행정위원회로 재편하는 것을 고려할 필요가 있으며, 무엇보다 상시적으로 운영되어야 한다(최병선, 2002).

규제개혁은 고도의 전문성을 요하는 업무이다. 여러 규제대안의 비용편익분석을 수행하고 비규제적인 대안을 발굴하는 등 고도의 전문성이 필요하므로, 현 위원회를 공식적인 행정기구로 전환하여 전문가를 충원 및 양성할 필요가 있다. 규제개혁은 기득권 집단이나 시민단체 등의 저항에 부딪칠 가능성이 상존하므로 추진력 확보를 위해서도 규제개혁위원회의 위상은 보다 강화될 필요가 있다고 하겠다.

OECD는 범정부적 규제개혁 기구가 지녀야 될 성격으로 다음의 다섯 가지를 들고 있다. 첫째, 특정분야의 규제를 담당하는 규제기관으로부터 독립할 것, 둘째, 정부부처와 수평적일 것, 셋째, 독립적인

판단이 가능하도록 전문성을 확보할 것, 넷째, 주도권을 행사하여 규제개혁을 촉진할 수 있을 것, 다섯째, 집권층 또는 상위심사 권한이 있는 정부부처와 연계되어 있을 것.

대부분의 선진외국에서도 규제개혁관련 위원회는 중앙행정부처의 상위에 있는 심사기구로서 강력한 권한을 지니면서 부처의 규제개혁을 지휘하고 규제기준을 설정하도록 되어 있다. 선진외국의 사례를 벤치마킹 하면서 우리 실정에 걸맞은 규제개혁위원회의 위상 확보를 위해 노력할 필요가 있다고 하겠다.

또한 모든 규제는 법률에 근거한다는 점에서 규제개혁의 탄력적인 추진을 위해서는 입법부와의 협조체계를 구축하는 것이 필수적이다. 법률 개정과 관련된 규제개혁의 경우 통상 6개월 이상 소요되는 것이 대부분이며, 규제개혁의 결과는 조직이나 예산 편성시에 반영되어야 실질적인 개혁효과를 기대할 수 있다는 점에서 행정부의 규제개혁 과정을 입법부에 전달하고 상호 협력하는 체제가 필요하다. 그 방법의 하나로 입법부 내에 한시적인 성격의 규제개혁관련기구나 위원회를 설치하는 것을 검토해볼 수 있을 것으로 보인다.

6. 결론에 대신하여

최근 미국의 헤리티지 재단(Heritage Foundation)이 발표한 경제자유도 지수에 따르면 우리나라는 조사대상국 156개국 중에서 52위를 차지하였으며, 케이토 연구소(Cato Institute)가 발표한 경제자유도 순위에서도 OECD 회원국 30개국 중에서 24위에 머물러 있다. 구성항목들의 내용을 살펴보면, 가격규제 등의 분야에서는 비교적 양호한 성적을 보여주고 있으나 금융부문이나 정부개입, 기업활동에 대한 규제 등의 분야에서 평균 이하를 기록하고 있다. 현 정부 들어와 규제건수가 절반 이하로 줄어드는 등 규제개혁에 박차를 가하고 있음에도 불구하고 아직 갈 길이 먼 셈이다.

향후 규제개혁의 탄력적인 추진을 위해서는 무엇보다도 규제개혁의 원칙이 분명해져야 한다. 규제개혁의 목표는 기업이나 특정 이해집단에 특혜를 주고자 하는 것이 아니라, 자유로운 경쟁을 저해하는 요소들을 제거함으로써 경제 전반의 활력을 제고하고 이를 통하여 보다 효율적인 경제체제를 만들기 위한 것이라는 점을 분명하게 인식하고, 이러한 원칙에 어긋나는 관련 법령의 개정도 검토해야 한다.

또한 여러 가지 새로운 제도를 도입하고, 선진분석기법을 수용한다고 하더라도, 규제개혁 역시 사람이 하는 일이다. 규제의 주체인 공무원들의 자세 변화 또한 중요한 과제이다. 그 속성상 규제지향적일 수밖에 없는 공무원들은, 특히 과거의 군림하는 자세에서 벗어나 민간에 봉사하는 자세로 변화될 필요가 있다. 과거 고도성장기에 정부부문이 민간부문을 주도하면서 형성된 행정관행과 공무원들의 의식변화 역시 규제개혁의 지속적인 추진을 위해 중요한 과제이다.

■ 참 고 문 헌

고동수 · 강신일. 2000. 《21세기의 경쟁정책과 규제정책》. 산업연구원.

공정거래위원회. 2001. 《공정거래백서》.

규제개혁위원회. 2000, 2001, 2002. 《규제개혁 백서》.

김용우. 1999. "한국정부의 규제개혁 추진실태 및 향후 과제." 《한국정책과학회보》 4권 2호.

김재홍 외. 1994. 《정책적 규제 비판: 규제완화의 성역 개방을 위하여》 규제연구시리즈 16. 한국경제연구원.

김정호. 1998. "경제헌법 개정의 필요성과 방향." 《경제헌법 개정을!》. 자유기업원.

김종석. 1999. "규제개혁의 과제와 방향." 《규제연구》 특집호. 한국경제연구원.

유승민. 1997. 《규제개혁: 지난 10년의 회고와 향후 10년의 과제》. 한국개발연구원 정책간담회 자료.

이용환. 2000. "김대중정부의 규제개혁 중간 평가." 《규제연구》 9권 2호. 한국경제연구원.

정순훈. 1997. "경제규제완화와 헌법에 관한 연구." 《시장경제질서와 헌법》. 자유기업센터.

최병선. 1997. "우리나라 규제개혁정책의 핵심과제와 쟁점." 《행정논총》 제35권 제2호.

_____. 2002. 《규제개혁 추진체계의 개선방향》. 전국경제인연합회.

하병기. 1999. 《규제개혁의 경제효과 분석》. 산업연구원.

OECD. 1997. *The OECD Report on Regulatory Reform: Thematic Studies.*

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 competiton 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

improvement in the proceeding steps such as development of cost-benefit analysis techniques, fostering of experts in regulatory reform, and heightening of the status of the Regulatory Reform Committee.

3. Performance and Future Tasks on Reform of Social Regulations in the Kim Dae-jung Government

Gae-Min Lee

This paper focuses on establishing the criteria and standards of regulation reform in social policy field, through widely reviewing the previous studies on the evaluation factors of better regulation. In particular, based on practical experiences in the RRC (Regulatory Reform Committee), I review and evaluate the performance of social regulation reform in the terms of regulation quality, which has been driving by the Kim Dae-jung government since 1998.

Although the government have to some extent made achievements in decreasing the total amount of regulations in social fields, it did not substantial performance because the efforts have too much focused on procedural deregulation for the resolution of the citizens' discomfort and discontent. Also it did not take the comprehensive approaches about the problems because there were not any specific goal, well-defined scope and basic direction for deregulation. Furthermore since it has not still developed the tools and standard for rational regulations, it comes little improvements in the quality of regulations.