

기획논문

김대중 정부 사회적 규제개혁의 성과와 과제 규제품질의 향상 관점에서

이 계 민

이번 연구는 규제품질의 평가요소들에 대한 선행연구를 면밀하게 재검토하여 사회분야 규제개혁의 평가준거로 활용하고자 한다. 특히 규제개혁위원회에서의 실무 경험을 토대로 1998년부터 4년간 김대중정부에서 추진한 사회분야에서의 규제개혁에 대한 성과를 규제품질의 제고라는 관점에서 검토·평가하였다.

김대중정부의 사회적 규제개혁이 나름대로 상당한 성과를 거두었음은 규제철폐의 총량적 실적이나 부문별 평가를 통해 확인할 수 있었다. 하지만 사회적 규제의 근본적인 접근이 이루어지지 않았고 국민불편 해소와 민원다발성 과제 등 절차적 규제완화에만 치우친 감이 없지 않다. 우선 국민생활불편해소를 위한 목표나 범위, 기본방향의 설정이 취약하여 다양한 규제대안을 강구해 규제의 품질을 높이라는 작업이 미흡하여 규제의 적 개선의 정도도 그렇게 높은 평가를 주기 어렵다.

1. 서 론

“경제규제는 풀고 사회적 규제는 강화해야 하는 것 아닙니까?”

각 부처가 상정한 법안심사를 하면서 부처 실무자들과 규제개혁위원들이 실랑이를 벌이게 되는 단골 화두이다. 보건의료, 노동, 교육, 소방, 치안, 교통안전, 문화관광 등 국민의 생명과 재산을 책임진다는 명분을 가진 사회적 규제를 심사하는 과정에서 특히 그런 일들이 많이 벌어진다. 일반적으로 사회적 규제에 대해 많은 사람들이 상당한 오해를 갖고 있다(김태윤, 2000:866). 우선 사회분야 규제는 너무나 당연한 공공재이므로 그 경제적 영향은 없거나 있더라도 무시해도

이계민은
서강대학교 대학원
에서 경제학 석사학
위를 취득하고 규제
위원회 및 한국경제
신문사 논설실장을
역임하였다.

leemin@hankyung.com

좋은 것으로 인식하려는 경향이 그 첫 번째이고, 다음으로는 사회분야 규제는 복지국가의 이상을 실현하기 위해 꼭 필요한 규제이니 만큼 합부로 철폐해서는 안 된다는 것이다. 실제로 상당한 고위급의 정책담당자들까지도 그 같은 인식에 젖어 있다.

사실 규제개혁의 기본과제이기도 한 그와 같은 주장에는 분명 일리가 있다. 특히 사회적 규제는 소득 및 생활수준의 향상, 정치 사회적 민주화의 진전, 산업사회의 복잡화와 다기화에 따라 날로 그 중요성이 증대하고 있어 오히려 강화되어야 할 대상으로 인식되고 있는 것은 사실이다. 삶의 질의 확보, 인간의 기본적 권리의 신장, 경제 사회적 약자의 보호와 사회적 형평의 실현을 목적으로 하고 있기 때문이다(최병선, 1993:838~841). 이러한 논리는 우리나라는 물론이고 선진국에서도 사회적 규제가 양산되는 토대가 되고 있다. 그러나 바로 이러한 점이 역으로 사회적 규제에 대한 개혁의 필요성과 그 추진방향에 관하여 냉정하게 검토하여, 적절한 규제 수준과 합리적인 규제 수단을 설정해야 하는 당위성을 부각시키고 있다. 우리 사회에 꼭 필요한 규제를 시행하거나 강화한다고 하더라도 되도록 좋은 규제, 합리적 기준과 수단을 가진 규제를 시행해야 한다는 요청이 점증한다.

그럼에도 불구하고 무엇이 좋은 규제인지, 규제기준 및 수단의 합리성이 어떻게 판단할 것인지에 대한 학문적 논의는 거의 전무한 실정이다. 규제의 품질(*quality of regulation*) 혹은 좋은 규제(*good regulation*)를 어떻게 규정할 것인지, 그리고 현재 시행되고 있는 규제의 목적과 성격이 바람직한지, 그리고 그것을 달성하기 위한 규제 수단과 기준은 과연 합리적인지를 판단할 수 있는 준거들이 불명확하고 합의되어 있지 않다. 따라서 아래에서는 국내외의 선행연구에 대한 검토를 통해 그 동안 제시되어 온 규제의 품질판단을 위한 평가요소들과 아울러 이를 달성하기 위한 합리적인 규제 수단에 관하여 이론적인 검토를 시도하고자 한다. 이를 토대로 개별적인 사회적 규제에 있어서 어떤 유형의 규제수단을 적용하는 것이 바람직하고 합리적인지를 판단하는 데 적용할 수 있는 규제품질 판단의 준거를 설정할 것이다.

특히 본 연구에서는 규제개혁위원회에서의 실무적 경험¹⁾을 토대로 1998년부터 2002년 현재에 이르는 동안 김대중정부에서 추진한 사회 분야의 규제개혁에 대한 성과를 규제품질의 제고라는 관점에서 검토, 평가할 것이다. 끝으로 향후 규제개혁 추진과정에서 고려해야 할 과제들을 문제점과 개선방향이라는 측면에서 제시해 보고자 한다.

2. 사회적 규제개혁에 관한 이론적 검토

1) 사회적 규제의 개념 및 범위

규제개혁의 근간을 이루고 있는 행정규제기본법에 따르면, 행정규제는 “국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서, 법령 또는 조례, 규칙에 규정되는 사항”이라고 규정하고 있다. 그러나 정부규제에 관한 개념은 학자에 따라 약간의 차이를 보이고 있다. 일반적으로는 사회적으로 바람직한 상태를 형성, 유지하기 위하여 정부가 개입하여 개인이나 기업의 행위를 일정부분 제약하는 것으로 정의된다(이시경, 1996:113; 최병선, 1993:18). 이는 다시 규제대상과 규제내용의 특성에 따라서 경제적 규제와 사회적 규제로 구분된다²⁾. 경제적 규제(*economic regulation*)는 경제주체에 대해 비용이나 편익을 제공함으로써, 일정한 의무를 부과하거나 행동을 제한하는 것으로서, 시장경쟁에 직접적으로 영향을 미치는 기업의 본원적 활동—시장진입, 가격, 생산량, 품질, 공급대상 및 조건설정 등—에 대한 규제라고 할 수 있다. 이에 반해 사회적 규제(*social regulation*)는 부수적이기는 하지만 노동, 보건, 위생, 환경 등과 같이 경제활동에 간접적으로 관련되는 규제로서, 개인이나 기업의 사회적 책임을 강제하기 위한 규제라고 할 수 있다(이종범, 1988:75; 최병선, 1993:32~43).

이처럼 사회적 규제는 일반 다수 국민들의 생명과 재산, 기본적인

생활을 보호하기 위하여, 공해나 허위광고 등과 같이 사회적으로 유해한 활동은 금지하고, 최저임금제공, 근로여건의 보장 등 유익한 활동은 의무화하는 일련의 조건들을 부여하여 준수토록 하는 일련의 정부활동이라고 할 수 있다³⁾. 최근 들어 소득 및 생활수준이 향상되면서 국민들의 건강과 안전에 대한 관심이 증가하면서 사회적 규제의 중요성이 부각되고 있다. 사회적 규제가 바람직한 규제(*good regulation*)로서 일반적으로 인정받고 준수되기 위해서는, 규제행위를 통해 사회 질서가 올바르게 수립, 유지되고, 기업활동의 예측가능성과 확실성을 높여 주는 동시에, 시민과 소비자의 권리보호, 환경보호, 산업 안전 및 보건 기준의 충족 등을 통해서 일반 국민들이 각종 사회적 위험에 노출되는 것을 최소화시켜 줄 수 있어야 한다(OECD, 1996). 좋은 규제를 향한 사회적 규제의 개혁은 다양한 측면에서 국민들의 삶의 질에 직접적인 영향을 미치게 된다.

사회적 규제의 주요 대상분야는 주택, 대중교통, 의약품이나 식품의 품질, 보건 및 위생, 금융 서비스, 정보통신 서비스, 노동 및 산업 안전, 환경보존, 청소년 보호, 사회복지 등과 국민들의 생활과 직접 관련된 광범한 사회적 활동들을 포괄하게 된다. 사회적 규제의 대상이 매우 다양하고 그 경계가 모호하여 학문적으로 그 개념적 외연을 명확하게 규정하기 곤란할 정도다. 따라서 본 연구에서는 사회적 규제의 핵심적 대상이 되고 있는 환경분야, 교육분야, 노동분야, 보건복지분야로 국한하여, 사회적 규제의 특징과 규제개혁의 방향과 그 성과에 대해서 검토하고자 한다.

2) 사회적 규제개혁의 필요성과 추진방향

정부규제는 공공 정책적 목적을 달성하기 위한 행위이다. 그 속성상 정부의 직, 간접의 개입과 강제적 수단에 의거하여 개인이나 기업, 기타 사회조직에 대해 일정한 의무를 부과하거나 비용을 부담케 함으로써 공공의 반사적 이익을 보장하게 된다. 규제의 수량과 수준이 커

질수록 개인과 기업의 사회적 행동이 정부에 의해 더 많이 제약될 것이다. 또한 규제로 인해 나타나는 편익의 수혜자와 비용의 부담자가 서로 달라서 이해관계의 대립과 갈등이 일어나기도 한다. 나아가서는 특정 이해관련자와 정부기관 및 공무원들간에 나타나는 부정부패의 고리가 형성되기도 한다. 정부의 강제력에 기초하여 통제 지향적이고 명령 지시적인 규제가 증가함으로써 정부기능의 팽창과 아울러 사회적 비효율을 초래하고 불평등을 증대시킨다는 비판을 받기도 한다.

이에 반해 민간부문에서는 경제성장과 소득수준의 향상으로 인해 자유로운 경제활동에 대한 욕구가 증가하고, 민주화 과정을 통해 일반 국민들의 정치의식이 향상되어 사회적 형평과 정의가 그들의 사회적 삶의 질에서 매우 중요한 부분을 차지하고 있음을 자각하게 되었다. 시장경쟁 원리에 충실하면서도 공정한 시장경쟁을 촉진하기 위해서는 경제적 규제완화가 요구됨과 동시에 개인 및 기업의 사회적 책임을 확보하고 경제적 약자를 보호하기 위해서 사회적 규제강화가 추진되는 규제개혁이 필요하다는 목소리가 등장하게 되었다. 특히 선진 국과는 달리 사회적 불평등과 경제적 약자의 소외, 아직도 개선의 여지가 있는 국민들의 삶의 질 등 사회 생활의 여러 측면들이 여전히 낙후되어 있어서, 우리나라에서 사회적 규제는 강화될 필요성이 높다고 지적된다(최병선, 1993:628).

이러한 논리는 김대중정부의 규제개혁의 추진방향에도 그대로 반영되고 있다. 현 정부가 외환위기 극복의 과제를 안고서 출범하였기 때문에, 규제개혁 역시 경제 활성화를 유도하기 위해 경제규제 혁파에 중점이 두어졌고, 사회적 규제의 개혁은 우선순위에서 다소 밀리는 양상이 나타났다. 이러한 측면은 1998년 규제개혁위원회 출범 당시 개혁의 기본적인 슬로건으로 “기업하기 좋은 나라와 생활하기에 편한 나라”를 표방하며 제시한 규제개혁의 기본목표와 사회분야 규제개혁의 추진방향에 잘 나타나 있다(규제개혁위원회, 1999:45). 당시의 규제개혁은 ‘기업활동의 자유화 및 국가경쟁력 수준을 세계 10위권’으로 향상시키기 위해서, 현존하는 규제의 존재여부를 원점에서 전면 재검

토하여, 시장경쟁을 제한하고 국제규범에 미흡한 경제활동 규제는 과감하게 폐지하는 데 주안점을 두고 있었다. 또한 신설규제에 대한 사전심사제도를 강화하여 불합리한 규제의 신설 및 강화를 강력하게 억제하는 규제총량관리체제를 확립하고자 하였다⁴⁾. 국가경쟁력 강화를 위한 정부혁신의 차원에서 시행되는 것인 만큼 불필요한 규제는 과감히 철폐하여, 정부의 시장개입을 축소하고, 민간의 경쟁을 촉진시켜 경제활동의 자율성과 창의력이 최대한 발휘되도록 한다는 것을 명시하고 있다.

이처럼 김대중정부가 집권 후 4년간 꾸준히 추진해 온 규제개혁은, 경제적 규제에 관한 한 총량적 관점에서의 규제완화(*deregulation*)를 개혁의 기본축으로 삼고 있음을 분명히 하고 있다. 이를 달성하기 위한 구체적인 추진전략으로는 불합리하고 비현실적인 경제규제들을 철폐하거나 규제수준을 완화하는 총량적 관리체제⁵⁾를 구현하는 것이다. 반면에 사회적 규제는 단서조항 성격의 부수적인 목표로 다루어지고 있었다. 규제백서에 따르면, '다만, 환경, 안전, 보건 등 국민 전체의 공익과 관련하여 존속이 불가피한 규제에 대하여는 규제의 수단과 기준을 합리화하여 규제의 질을 대폭 향상토록 한다'고 규정되어 있다. 국민들의 삶의 질과 직접 관련된 사회적 규제의 기본목표와 규제수준의 재설정 등 본질적인 문제에 대한 본격적인 재검토는 이루어진 채, 규제수단과 기준의 합리화에 중점을 두었고, 분야별 추진 방안에서도 중복규제나 절차간소화 등에 역점을 두고 있다. 사회적 규제는 국민불편 해소차원에서 다분히 절차적 규제의 개선에 중점이 두어진 감이 있다. 그렇지만 규제개혁의 본질이 모든 규제를 철폐하거나 완화하는 데 있는 것이 아니라 궁극적으로는 정부의 정책운영에 필수 불가결한 규제들을 재확인하고 당해규제의 운영방식을 개선함으로써 규제 품질을 향상시키는 데 있다. 이를 감안하면, 비록 선언적 차원에서 제시된 것이긴 하지만 '규제의 수단과 기준을 합리화하여 규제의 질을 향상'시키고자 하는 사회적 규제개혁의 목표와 방향은 나름대로 바람직한 측면을 지니고 있다.

이렇게 볼 때, 규제개혁(*regulatory reform*)은 다음과 같은 두 가지 기본관점이 존재한다. 하나는 총량적 관점에서 기존 규제의 폐지나 신설규제의 억제, 규제수준의 완화 등과 같이 규제의 양과 수준을 조절하는 것이고, 다른 하나는 규제의 질적 관점으로 규제기준 및 규제수단의 합리화, 새로운 규제대안의 모색 등과 같이 규제품질을 개선하려는 노력으로 구분될 수 있다.⁶⁾ 지금까지는 규제개혁 혹은 규제완화라는 것이 총량적인 관점에서 규제를 폐지, 억제하거나 규제수준을 낮추는 것만으로 이해되어 왔다(세계화추진위원회, 1996:2; 이용환, 2000:47). 시장경쟁 원리의 활성화를 위해서 경제적 규제는 그 총량을 축소하는 규제완화를 추구하되, 기업 등의 사회적 책임을 확보하기 위해서 사회적 규제는 양적 측면에서 규제강화를 추구하는 것이 바람직하다는 이분법적 논리에 토대를 두는 것이다. 행정주도적인 규제정책이 시행되면서 불합리하고 비현실적인 경제적 규제는 과도하게 적용되고 있지만, 현실적으로 규제가 꼭 필요한 분야에서는 오히려 규제가 이루어지지 않음으로써 행정부의 규제행위 자체에 대한 부정적 인식이 확산되고 규제 준수율을 떨어뜨리는 요인이 되고 있다고 보는 것이다.

그렇지만 총량적 관점에서의 규제개혁만이 강조되면, 정책적 규제에 대한 접근을 어렵게 하고, 규제방법의 합리화에 대한 노력을 약화시키는 요인으로 작용하게 된다. 우리 사회에 꼭 필요한 규제를 시행하거나 강화한다고 하더라도 되도록 좋은 규제, 합리적인 기준과 수단을 가진 규제를 시행해야 한다는 요청이 높아지고 있다. 이제는 규제품질의 개선이라는 질적인 관점에서의 규제개혁에 관해서도 논의되어져야 한다.⁷⁾

3) 사회적 규제품질의 평가기준

앞서도 지적한 바와 같이 김대중정부의 사회분야 규제개혁의 기본적인 추진방향은 '사회적 규제의 수단과 기준을 합리화하여 규제의 질

을 대폭 향상시키고자 하는 것이다. 사회적 규제의 수단이란 개별적인 규제조치를 통해 의도한 목표를 달성하기 위하여 규제기관이 사용하게 되는 각종 정책적 수단이나 방법들을 포괄적으로 일컫는다. 사회적 규제는 환경, 교육, 노동, 의료 보건 및 복지 등의 각종 사회적 활동에서 개인이나 기업의 사회적 책임성을 확보하고 일반국민들이 겪게 될 수도 있는 사회적 위험성을 예방하거나 최소화하기 위한 것이다. 이를 적절하게 수행하려면, 우선 규제의 목표를 올바르게 명확하게 설정한 뒤에 그것을 충분히 달성할 수 있는 최선의 정책수단들을 선택하여야 한다.

사회적 규제의 개별적 정책수단들은 매우 다양하여 이들을 일일이 열거하여 살펴보기란 곤란하다. 그리고 이러한 개별적 수단들의 합리성을 평가하기 위한 일반적인 준거들을 제시하는 것 또한 쉬운 일이 아니다. 기존 연구들(이시경, 1996:121)에 따르면, 규제수단의 선택 기준으로 경제적 효율성과 공평성이 공통적으로 제시되고 있고, 더 나아가서는 사회경제적 상황이나 정치행정적 여건의 성숙도(최병선, 1993:460) 등과 같은 실현가능성 조건 등이 논의되곤 한다.

하지만 본 연구의 목적은 규제개혁이라는 차원에서 규제품질의 개선을 위해 현행 규제기준 및 수단의 합리화가 얼마나 달성되었는지를 평가하기 위한 준거를 제시하는 것이다. 즉 새롭게 선택되거나 변경된 규제수단의 내용과 유형이 해당 규제품질의 개선에 얼마나 기여하는지에 따라서 그 합리성 여부가 평가되어야 한다. 규제수단의 합리화란 보다 바람직한 방향으로의 규제개혁을 위해 요구되는 조건들, 또는 좋은 규제(*good regulation*)로서의 기준을 충족시킬 수 있는 규제수단을 적용하는 것이다. 다음에서는 규제품질이나 좋은 규제를 판별하기 위한 기준으로 제시되고 있는 몇 가지 내용들을 간략하게 살펴보기로 한다.

우선 OECD 등 선진국 정부들이 제시하는 좋은 규제(*good regulation*)의 기준을 살펴보자(전경련, 1999). 일반적으로 선진국에서는 ① 목표달성이 용이한 것, ② 법적 근거가 확보된 것, ③ 규제비용보다

편익이 큰 것, ④ 시장왜곡을 최소화 할 것, ⑤ 유인부여를 통한 혁신의 촉진, ⑥ 규제 내용의 명료성과 준수의 용이성, ⑦ 다른 규제와의 일관성 유지, ⑧ 국제적 조화를 이루는 규제 따위를 좋은 규제라고 보고 있다. 특히 영국 정부는 태스크포스 팀의 연구결과를 통해서, 좋은 규제의 조건으로 아래에 제시된 <표 1>와 같이 투명성, 책임성, 합목적성, 일관성, 비례성 등을 제시한 바 있다.⁸⁾

규제개혁위원회에서도 1998년 1차년도 규제개혁을 수행하면서, 바람직한 규제개혁을 추진하기 위하여 일반적인 규제정비원칙⁹⁾을 수립하여 제시한 바 있다(규제개혁백서, 2002:29~30). 이러한 원칙들도 좋은 규제를 판별해 내기 위한 일반적인 준거로 적용될 수 있다. 그 내용을 간략하게 살펴보면, 다음과 같다. ① 사전적 규제는 기준을 설정한 후, 사후적 규제로 전환한다. 즉 사전적 규제는 원칙적으로

표 1
영국의 좋은 규제
(better regulation)의
평가기준

기 준	내 용
투명성 (transparency)	<ul style="list-style-type: none"> · 규제목적과 내용이 분명하고, 피규제자가 쉽게 이해 · 규제내용과 수준, 집행기관이 명시되어야 할 것. · 규제시행 전에 규제내용이 공개되고, 이해관계자와의 협의.
책임성 (accountability)	<ul style="list-style-type: none"> · 문제발생시 책임소재 명확하고 책임추궁이 용이할 것. · 불복(不服) 절차가 접근가능하고 공정할 것.
일관성 (consistency)	<ul style="list-style-type: none"> · 기존 규제와 방향 및 목적이 일치할 것. · 규제기관별, 지역별로 일관된 규제 적용. · 국제규범과 조화를 이룰 것.
합목적성 (targeting)	<ul style="list-style-type: none"> · 규제목표 달성에 가장 적합한 규제수단이나 정책선택. · 피규제자는 규제목표와 관련하여 선택 가능. · 규제목표 달성여부는 주기적 점검.
비례성 (proportionality)	<ul style="list-style-type: none"> · 규제수준(조사, 제재, 처벌 등)이 규제조치로 금지하는 행위와 그 유해성에 비례하는 정도. · 규제수단의 비용과 효과성을 고려하여 선택.

폐지하되 사후관리를 철저히 하여 위반자에 대한 적발, 처벌 등을 강화한다. ② 규제의 내용을 보다 객관적이고 구체적으로 규정하여 주관적, 추상적인 표현을 배제함으로써 투명성을 제고한다. 상위법령의 위임 범위를 초과하는 규제는 원칙적으로 폐지하고, 모호하거나 포괄적으로 재량권을 부여하는 규정은 객관적이고 구체적으로 규정한다. ③ 규제의 준수율이 낮거나 규제효과에 비해 비용이 더 큰 규제는 폐지 또는 개선한다. 비현실적인 규제로 인해 준수율이 떨어지는 경우에는 기준을 현실화하거나 다른 정책수단으로 대체하여야 한다. 필요하다면 일몰제를 적용하고, 규제의 사회적 편익과 사회적 비용을 검토하여 최선의 규제수단이 선택될 수 있도록 정비하여야 한다. ④ 동일 목적의 다른 규제 혹은 동일 내용을 다수의 기관에 중복하여 제출하도록 하는 규제는 주된 규제로 통합 정비한다. ⑤ 국제적 표준(*Global standards*), 혹은 OECD 국가의 대다수가 갖고 있지 않은 규제는 우선적으로 폐지한다. 해당 부처가 외국에서도 동일한 규제가 있다는 사실을 스스로 입증하지 못하거나, 경쟁국가에 비해 과도하게 불합리하다는 것이 객관적으로 입증될 경우에는 국제적 표준에 합당하도록 폐지 또는 완화하여야 한다.

이상에서 제시된 좋은 규제 혹은 규제품질의 평가준거들은 모든 정부규제에 대해 적용되는 일반적인 것으로 규제개혁의 전반적인 추진 방향을 설정해 준다. 동시에 사회적 규제의 기준 및 수단의 합리화를 위한 기본적인 지침으로 활용될 수도 있을 것이다. 특히 이번 연구의 주된 목적인 김대중정부 4년 동안 추진되어 온 사회적 규제개혁의 전반적인 추진방향과 성과를 평가하고 과제를 확인하고자 하는데 있어서 주요한 판단준거로 적용할 수 있다. 이를 위해서 위에서 논의된 내용들을 종합하여 사회적 규제의 품질 향상과 규제수단의 합리화를 판별하는 데 유용하게 적용될 수 있는 평가요소들을 다음과 같이 세 가지로 요약하여 제시하고자 한다.

첫 번째 평가요소로는 투명성(*transparency*)을 들 수 있다. 이는 규제 목표와 수단을 결정, 집행, 평가하는 과정이 공개적이고 투명하게

이루어지는가에 관한 것이다. 규제활동이나 규제개혁은 사회적 이익과 비용을 만들어 내기 때문에 다양한 이해관계가 필연적으로 발생하게 되는데, 이들간의 역학작용이 공개적으로 일어날 때 최소한 사회적 비용으로 감시하고 견제할 수 있다. 또한 규제수단을 결정하는 과정은 매우 전문적인 분석과 평가를 필요로 하는 과정이지만 동시에 정치적으로나 절차상으로 민주적으로 이루어질 때 규제자와 피규제자가 모두 참여할 수 있기 때문이다. 특히 그러한 규제입법을 통해 많은 영향을 받게 되는 이해관련자들 — 생산자, 소비자, 일반국민들 —의 참여는 필수적이다.

두 번째 평가요소는 합목적성(*targeting*)을 제시할 수 있다. 규제수단이나 수준은 명확하고도 민주적으로 설정된 목표를 충분히 달성할 수 있도록 선택되어야 한다. 환경, 노동, 교육, 의료보건, 소비자 보호, 산업안전 등 각각의 사회적 활동이 야기하는 사회적 위험성의 성격이나 파급성, 심각성 등의 정도 또한 차별적이고 특수하다. 그러나 각각의 규제목표에 부합하는 수단들이 선택되어야 한다는 점은 공통적으로 적용될 수 있다. 그리고 이러한 규제 목적의 달성여부가 지속적으로 감시, 평가될 수 있어야 하며, 의도하지 않았던 부작용이나 역효과를 가능한 한 통제할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 규제목표 달성여부에 대한 정기적인 점검(*regular review*) 절차를 통해서 규제수단과 그 수준을 계속 유지할 것인지, 폐지 내지는 수정할 것인지를 평가, 결정하여야 한다.

세 번째 평가요소는 비례성(*proportionality*)이다. 해당 규제가 규제 목적의 달성이상으로 불필요하거나 과도하게 불균형적인 부담을 피규제자에게 부과되어서는 안 된다. 규제수단이 비용이나 효과성의 측면에서, 개인이나 기업의 활동이 초래할 것으로 예상되는 문제상황이나 사회적 위험성의 정도에 비례하는 수준에서 규제가 적용되어야 한다. 사회적 필요 이상의 규제수준이나 과도한 수단은 그 자체로서 사회적 비용을 초래할 수 있기 때문이다.

다음 장에서는 이와 같은 규제 품질의 개선 및 규제수단의 합리화

여부를 판별할 수 있는 평가요소들을 토대로 하여 김대중정부가 추진해 온 규제개혁에 대한 전반적인 평가와 더불어 환경, 교육, 보건복지, 노동 등 네 가지 주요 사회분야의 규제개혁의 적정성을 평가하고자 한다.

3. 김대중 정부의 사회적 규제개혁성과에 대한 평가

1) 규제개혁성과에 대한 전반적 평가

(1) 규제정비 건수로 본 성과

김대중정부 규제개혁의 성과를 평가하자면 첫 번째로 꼽히는 것이 첫째인 98년 전체 등록규제의 절반 폐지다. 김대중 대통령의 특별지시로 우격다짐 식이긴 했지만 총 등록규제 1만 1천 1백 25건 가운데 48.8%인 5천 430건을 폐지하고, 21.7%인 2천 4백 11건은 개선, 29.5%인 3천 2백 84건은 존치시켰다. 당초 각 부처가 자체 정비계획을 세워 제출하고 이를 토대로 전문가 실무소위 및 분과위원회에서 조정한 결과는 전체 1만 9백 11건의 등록규제 가운데 33.6%인 3천 6백 8건은 폐지(부처자체 계획은 18.1%인 1천 9백 74건), 29.7%인 3천 2백 63건은 개선(부처자체계획 25.0%인 2천 7백 30건), 그리고 36.7%인 4천 24건은 존치(부처자체계획 56.9%인 6천 2백 7건)로 결론이 났었지만 대통령의 지시로 50%에 근접하도록 맞춘 것이다. 여기서 우격다짐이란 표현을 쓴 것은 대통령 지시로 다소 무리가 따랐던 추가 폐지 과제 중 상당부분이 다시 규제되는 결과를 가져왔기 때문이다.

어쨌든 규제개혁의 정책의지를 과시했다는 점에서 긍정적으로 평가받고 있는 것 또한 사실이다. 총등록규제수가 다른 것은 법안심의 과정에서 미등록 규제가 발견돼 추가등록 절차 등을 거쳤기 때문이다. 이후 규제등록 건수도 달라지고 신설규제 등이 늘어 2002년 9월 현재 총규제등록 건수는 7천 3백 80건으로 98년 8월말 최초등록 건수 1만

7백 17건의 68%로 높아졌다. 소관부처별 행정규제 변경내용을 보면 역시 사회적 규제의 대표적 부서라고 할 수 있는 노동부와 환경부 등의 규제가 98년 일제정비이후 많이 늘어난 것을 알 수 있다. 노동부의 경우 98년 8월 규제등록시의 총규제 3백 35건의 95%인 3백 19건이 잔존규제로 남아 있고, 환경부는 6백 43건의 90%에 육박하는 5백 76건이 잔존규제로 남아 있다. 물론 이들 기관의 경우 처음부터 일괄 정비에 한계가 있었고, 특히 대부분 필요한 규제라는 점에서 규제등록건수 변화만을 그대로 해석해 규제가 많다고 평가하는 데에는 다소 무리가 있다. 그러나 전반적으로 신설규제가 많아지고, 규제총수가 늘어나고 있는 것은 결코 바람직한 현상이 아니라는 점에서 앞으로의 규제개혁 추진과정에서 좀더 유의하지 않으면 안될 일이다.

(2) 중점과제로 본 성과

지난 '98, '99년에 걸친 일제 정비이후의 규제개혁 작업은 정부의 일상적인 신설·강화규제에 대한 심사와 더불어 특정분야의 규제를 체계적으로 점검해 보는 중점과제 중심의 규제개혁을 병행해 왔다. 중점과제는 주로 국가경쟁력 강화와 경제회생을 위해 필요한 분야, 국민생활 불편 분야, 다수의 법령과 여러 부처에 얽힌 복합규제로 일괄개혁의 필요성이 있는 분야, 그리고 사회 각계 각층으로부터 개혁요구가 집중되거나 국민경제에 파급효과가 큰 과제들을 중심으로 선정됐다. 따라서 지난 4년간의 규제개혁성적을 평가하는 데는 철폐건수 보다는 기획성 과제로 볼 수 있는 중점과제¹⁰⁾에 대한 규제개혁작업이 어떤 결과를 가져왔는가를 살펴보는 것이 더 유용한 것이 아닌가 싶다. 그 동안 규개위가 추진해온 중점과제는 모두 1백 43개 과제다. 이들 대다수는 개선방안을 마련해 성공적으로 마무리됐다고 보지만 일부는 규제개혁방안은 확정됐으나 입법조치가 뒤따르지 않아 원점으로 되돌려지거나 현안과제로 남겨진 것들도 있다.

특히 사회적 규제의 경우 경제규제와는 달리 최선의 대안에 대한 판단이 쉽지 않은 것 또한 사실이어서 문제의 제기는 그럴듯했으면서

도 결론이 시원치 않거나 다음 기회로 미뤄지는 것들이 많았다. 예컨대 수많은 민원의 대상이 되고 있는 소방법령체계의 개편이나 문화산업관련 규제, 학원 및 교육산업관련 규제 등이 그런 대표적인 사례에 속한다. 사실 경제적 규제는 선진국의 사례참조가 상대적으로 용이하지만 사회적 규제는 각 국가의 역사, 문화, 지정학적 여건 등에 따라서 서로 다른 고유한 특성을 가지고 있는 만큼 선진 모델을 원용하는 것 또한 어려운 일임은 분명하다. 더구나 사회적 규제는 이해당사자의 합의는 물론 공공의 이익이라는 제3의 목적을 달성할 수 있어야 하기 때문에 모든 사람을 충족시키는 대안을 찾기란 불가능에 가깝다. 그런 점까지를 감안해 본다면 중점과제 선정 및 검토는 차후의 한 단계 높은 규제개혁의 정치작업이란 의미도 부여할 수 있을 것 같다.

2) 사회적 규제개혁성과에 대한 분야별 평가

(1) 환경분야

사회부문 가운데 명령지시적인 규제가 가장 많은 곳이 환경부문이 아닌가 싶다. 이에 따라 규제개혁위원회는 1998년 출범과 함께 부문별 규제개혁의 방향을 설정하면서, 국민건강과 생태계보존을 위한 기본적인 환경규제는 존치하되 새로운 여건변화에 맞지 않거나 국제적 협약보다 과도한 규제와 각종 산업활동을 지나치게 제한하는 규제를 완화하는 데 중점을 두고 있다. 이를 위해서 환경규제를 받고있는 관련산업에 대한 환경관련 각종 교육, 보고, 조사, 신고 등에 관한 의무를 폐지하거나 개선하기로 하였다. 뿐만 아니라 환경산업의 발전을 위해서 진입과 사업활동 제한 완화조치를 통해 경쟁력을 제고하고, 환경오염방지 시설업, 설계 시공업, 측정 대행업, 영향평가 대행업 등의 등록 지정요건을 완화토록 하였다. 그리고 수질오염 측정의 객관성을 제고하고 업체민원해소를 위해 복수의 시료채취에 의한 측정 방법을 도입하는 등 환경영향 평가의 기술적인 측면에서 발전을 도모하고자 하였다.

현재 우리나라의 환경규제는 대기, 수질, 소음, 진동, 폐기물, 유해화학물질 등을 대상으로 환경정책기본법을 비롯한 총 33개 법률에 의해 관리되고 있어 당장 문제가 되는 과제는 많지 않다. 다만 공해배출 및 방지시설의 설치와 변경 등에 대해 허가나 신고, 등록 등 사전적인 규제제도가 대중을 이루고 있고, 수질 및 대기분야는 배출부과금과 환경개선부담금과 같은 경제적 유인제도를 제한적으로 채용하고 있어서 다른 분야에 비해 규제수단과 방법의 합리화 수준이 높은 것으로 평가되고 있다.

다만 환경규제 기준의 합리화를 위해서 도입단계에서부터 피규제자의 의견을 충분히 수렴할 필요가 있다는 점이 지적되고 있다. 기존의 환경규제들은 상당부분이 외국사례를 원용하거나 이론적 근거에 의존하고 있어서 현실적으로 규제의 준수가 불가능한 경우도 있고, 설령 가능하다 하더라도 지나친 경제적 희생을 강요하는 사례들도 적지 않다. 이러한 현실은 환경규제의 경우 규제기준 설정과정의 비공개성과 지나친 전문성에의 의존, 규제기준의 비현실성과 불명료성 등 주로 투명성 측면에서 문제점으로 나타나고 있다. 이를 보완하기 위해서는 산업계의 현실에 대한 경제적, 기술적 평가를 공개적으로 추진하고, 규제기준과 방법을 결정하는 과정에 피규제자의 참여를 유도하여 이를 반영할 필요가 있다. 그래야만 환경규제의 중복성, 경직성, 자의성을 해결할 수 있을 것이다. 더욱 바람직한 것은 오염자의 자발적인 저감노력을 촉진하는 것이다. 이를 위해 사전적인 시장유인적 규제체도를 좀더 광범하게 채택할 필요가 있다. 또한 사후규제의 하나로 불법행위에 대해서는 제재조치를 강화하고 이를 엄정하게 준수하도록 감시체계를 강화하는 것도 환경규제에의 순응성을 높이는 매우 유효한 수단이라고 하겠다.

(2) 교육분야

우리나라의 교육제도는 공공재로서의 성격이 강한 초·중등교육은 물론 고등교육에서도 학생선발에서 졸업까지의 학사운영과 대학운영

전반에 걸쳐 수많은 규제를 가하고 있다. 특히 국·공립은 물론이고 사립학교까지도 국공립에 준하는 규제를 적용하고 있어 자율성이 크게 제한 받고 있는 실정이다. 그로 인해 다양하고 창의적인 교육이 제대로 이루어지지 못함은 물론 교육기관간의 경쟁부재로 인해 교육의 비효율을 초래하고 있는 현실이다.

이러한 점을 감안하여, 규제개혁위원회는 획일적이고 통제적인 규제기준을 폐지하여 교육의 자율성 다양성을 제고하고, 불합리하고 행정편의적인 규제를 개선하여 학생의 자아실현 및 능력발휘 기회를 확대할 수 있는 창의적인 교육여건을 마련하는 데 주안점을 두었다. 뿐만 아니라 규제기준을 보다 구체적이고 객관적으로 설정함으로써, 교육행정의 투명성 확보하는 데 주력하고자 하였다.

이것은 교육분야의 경우 우선적으로 규제의 절대적인 수준을 대폭 낮추는 것을 기본방향으로 설정함을 뜻한다. 특히 교육제도 및 교육정책 차원에서 학교현장의 창의성과 자율성을 제약하는 각종 규제에 대한 집중적인 개혁이 필요하다. 이런 방향에서 고교평준화 정책으로 인한 획일적인 학교운영의 탈피, 국가주도의 교육과정·교과서 정책의 탈피, 학교운영의 자율성 신장 등을 집중적으로 검토해야 한다. 즉 교육분야의 경우 일차적으로 총량적 관점에서 교육규제의 완화를 목적으로 삼아야 할 필요가 있다.

규제방식에 있어서도 지금까지의 직접적 규제방식을 벗어나 간접적 유인시책으로 전환할 필요가 있다. 예컨대 국가가 특정사업을 추진하고자 할 경우 강제성을 띤 의무를 부여하기보다 재정지원 방법의 다양화 등을 통해 개별교육기관들이 자발적으로 참여케 유도해야 한다.

(3) 보건복지

보건복지부를 규제기관으로 하는 규제의 경우는 주로 의료, 보건, 위생뿐만 아니라 식품 및 의약품의 안전과 사회복지 등을 포괄하는 광범한 분야에 걸쳐 있다. 따라서 이들의 규제개혁의 문제는 단일한 기준으로 평가될 수 없다. 보건분야의 영입에 대하여 경쟁을 제한하

거나 기업활동을 제한하는 규제와 사회환경에 부적합하여 준수율이 낮거나 규제효과에 비해 비용이 더 큰 규제는 우선적으로 정비하고, 식품 및 의약품 안전분야는 일종의 시장진입장벽 성격의 규제를 정비하기 위하여 불필요한 절차를 간소화하고, 중복규제를 폐지에 중점을 두고, 각종 기준규격이나 시험방법을 설정함에 있어서 국제수준으로의 향상을 기함으로써 기준의 적정성을 확보하고, 통상마찰의 소지를 미연에 예방한다는 데 중점을 두어 규제를 정비하기로 하였다. 또한 보건안전의 위험이 없는 범위 내에서 사전적 규제는 사후적 규제로 전환하고 시설영업기준 등을 객관적 구체적으로 규정하여 규제의 투명성을 제고함으로써 부정비리요인을 제거하고 관련분야의 기술향상 및 발전에 따라서 초래되는 불합리한 규제를 개선하는 데 중점을 두어 정비하고자 하였다.

보건복지분야의 규제개혁은 국민들의 삶의 질 향상과 직접적으로 연관된 것들이다. 따라서 그 규제내용 또한 국민 또는 소비자편의 위주로 이루어져야 한다. 그러나 현행 의료 보건 복지분야의 규제는 소비자보다는 사업자 위주로 짜여져 있는 경우가 태반이다. 강력한 이해관계 집단인 의사, 약사 등의 영향은 물론 정치적 이해득실을 고려한 과시적 사회복지정책이 추진됨으로써 왜곡된 규제구조가 초래되었다. 따라서 보건 복지분야의 규제개혁은 사업자중심이 아닌 소비자중심으로 행정의 틀을 바꾸는 것이 급선무다.

그런 맥락에서 보건분야의 경우 의료인의 의료정보 독점체제를 공개체제로 전환하여 환자들의 의료권, 선택권을 보장하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 의약분업과 관련한 규제들에 대한 전면적인 재검토도 이뤄져야 한다. 의약분업이 국민건강 증진이라는 본질적인 목표보다 의약분업의 실시 그 자체를 위해 다분히 의사·약사간의 타협의 산물로 나온 규제들이 적지 않다. 의료산업 발전 등을 위해 민간 의료보험제도의 도입 등에 대한 검토가 이루어져야 한다. 식품분야의 규제 역시 기본적으로 강화되어야 할 분야이지만 지나치게 형식요건을 중요시하거나 까다로운 행정절차적 규제 등은 과감히 철폐하고 사

후책임을 엄중하게 묻는 규제방법의 개선이 이루어져야 한다.

(4) 노동분야

노동분야 규제는 사회적으로 열위에 있는 근로자의 임금 근로시간 등 근로조건보호와 산업안전, 고용보호 등을 주목적으로 하고 있다. 따라서 여타 사회적 규제와 마찬가지로 규제강화의 당위성도 높은 편이다. 따라서 규제개혁위원회도 직업훈련사업, 직업소개사업, 공인노무사업 등 개별사업대상 규제는 시장경쟁원리를 촉진시키는 방향으로 정비하되 산업안전 및 보건 분야와 근로조건 개선에 관한 규제는 사전통제위주의 규제에서 사후관리 위주로 전환함으로써 사업주의 책임을 강화하고 자율적인 관리체계가 정착되도록 규제개혁을 추진하고자 하였다. 그리고 근로기준, 최저임금, 노동조합 등 기본적인 근로자 보호조항과 노사정위원회 합의사항은 가급적 기본적인 노사합의정신을 존중하되 국제노동기구(ILO) 등 국제기준에 비추어 불필요한 절차적 조항은 정비토록 하였다. 노동 분야 역시 명령 지시적인 규제의 비효율성을 개선하지 않으면 안 된다는 명제는 동일하게 적용될 수 있다. 특히 산업안전 분야의 규제가 그 대표적인 사례이다.

이를 대체하는 대안적 접근방법으로는 시장원리에 의한 규제, 피규제 대상의 상호감시에 의한 규제, 사후규제 등을 들 수 있다. 그 가운데 '자발적 협약'을 활용하는 방안이 유력한 대안 가운데 하나이다. 중앙이나 지방의 공공기관과 피규제 대상인 산업계가 일종의 협약을 체결하고 협약이행 여부에 따라 인센티브를 제공하거나 제재조치를 강구하는 것이다.

고용보호의 경우 규제합리화가 절실한 분야다. 우리의 고용보호규제는 임시 및 일용직 노동시장에서 다소 미흡하지만 상용직 시장을 중심으로 전반적으로 매우 높은 수준의 규제가 적용되고 있는 편이다. 그로 인한 경제적 비효율성이 존재하고, 노동시장의 경직성이나 규제회피 성향을 유발하는 요인으로 작용하고 있기도 하다. 예컨대 해고책임의 입증책임이나 사회보험가입은 고정비용을 수반하므로 소

규모기업일수록 규제회피 성향을 나타내고 있다. 따라서 노동시장의 유연성 확보라는 차원에서 고용보호 규제를 전반적으로 재검검해 볼 필요가 있다. 고용안정 직업훈련 등의 분야 역시 행정편의적인 규제를 과감히 폐지하고 사회의 인력수요에 부응하는 직업훈련 등이 이루어질 수 있는 간접적 지원체제를 강구하는 것이 노동규제개혁의 기본 방향이 되어야 할 것이다.

3) 소결론 : 사회적 규제개혁성과에 대한 종합 평가

김대중정부의 지난 4년간 사회부문 규제개혁이 나름대로 상당한 성과를 거두었음은 규제철폐의 총량적 실적이나 부문별 평가를 통해 어느 정도 확인할 수 있었다. 물론 그 같은 평가는 경제적 규제이든 사회적 규제이든 정부규제의 수준과 정도가 과도하다는 전제하에서 불필요한 규제를 철폐하고 규제수단을 합리화를 추진하고 있다는 것이기도 하다. 따라서 여전히 반론의 여지도 많고, 바로 그러한 점들이 앞으로 사회분야 규제개혁을 보완하고 발전시켜야 할 과제일 것이다. 매년 발간된 규제개혁백서에는 사회적 규제분야에 대한 3명¹¹⁾의 전문가 평가가 실려있다. 이들의 평가 내용을 종합해 보면 전반적으로 긍정적인 평가가 많다. 예컨대 사업자단체 및 전문자격사 규제개혁 등은 사회적으로 힘있는 이해집단에 대한 '성역화'된 규제를 과감하게 개혁하려 했다는 점에서 이전의 규제개혁과의 차별성이 부각되는 것이라는 지적은 눈여겨볼 만한 대목이다. 그러나 과연 만족할 만한 성과를 거뒀다고 보아도 좋은가에 대해서는 좀더 신중한 판단이 필요할 것 같다.

우선 사회적 규제의 근본적인 접근이 이뤄지지 못하고 국민불편 해소와 민원다발성 과제 등 절차적 규제 등에 치우친 감이 없지 않은 것 또한 사실이다.

첫째, 국민생활불편해소를 위한 목표나 범위, 기본방향의 설정이 취약하여 종합적, 입체적으로 접근하지 못했다는 점이다. 사실 규제

개혁의 궁극적인 목적은 국가기능의 재설계라고 해도 과언이 아니다. 정부가 담당해야 할 분야와 민간이 담당해야 할 기능을 보다 명확히 설정하는 작업을 추진했어야 한다. 이것은 정부기능의 재구성 내지는 정부업무에 관한 구조조정을 수반하는 규제개혁이 이루어지지 못했음을 지적하는 것이다. 이러한 정부기능의 재설정은 사회적 규제의 기본목표라고 할 수 있는 국민들의 삶의 질 향상과 사회취약계층에 대한 보호와 사회적 형평 등이 적절한 수준으로 이루어지고 있는지 등에 대한 종합적인 검토를 필연적으로 수반해야 한다.

그러나 하면 사회취약 계층에 대한 지원 등 응당 정부가 수행해야 하는 사회적 기능을 민간부문에 맡기고 있는 경우가 아직도 상당수 존재하고 있다. 예컨대 국가 유공자 또는 장애인 등에 대한 의무고용 등이 그런 사례에 속한다. 과연 그에 대한 개혁방안은 무엇이었는지 등에 대해 본질적인 접근은 찾아보기 어렵다.

둘째로는 첫 번째 과제의 연장선상에서 규제의 질적 개선은 어느 정도 이루어졌는가를 생각해 보면 높은 점수를 주기는 어렵다. 특히 사회적 규제의 경우 대다수가 존치시켜야 할, 어찌 보면 불가피한 규제들이 태반이다. 그렇다면 규제의 수단과 기준을 합리화하고 규제대안을 강구해 규제의 품질을 높이려는 작업이 이루어졌어야 했다. 그런 점에서는 뚜렷한 노력의 흔적은 많지 않다. 이는 규제개혁 기본방향에서 밝힌 환경, 안전, 보건 등 존속이 불가피한 규제에 대해서는 규제수단과 기준을 합리화하여 규제의 질을 높이겠다는 것에 충실하지 못했음을 지적하는 것이다. 다시 말하면 사회적 규제개혁의 대부분이 기존의 틀 안에서 어느 정도 합리화시키느냐에 중점이 두어졌을 뿐 사회적 규제의 기본목적 달성을 위한 시장기능의 활용 등 규제대안의 검토는 미흡했다고 볼 수 있다.

4. 결론: 바람직한 규제개혁방향과 향후 과제

역대 정부 가운데 규제개혁을 강력하게 추진하지 않은 정부는 없었다. 행정절차 간소화에서부터 기업규제 완화, 규제완화, 행정개혁 등을 역점과제로 삼아 왔다. 김대중정부 역시 예외는 아니다. 현 정부는 특히 김영삼정부 말에 입법화된 행정규제기본법¹²⁾을 근거로 역대 어느 정부보다 강력한 제도적 틀을 갖추고 규제개혁을 추진해 나름대로 상당한 성과를 거뒀다는 평가를 받고 있다(김도훈, 2002:564, 산업연구원, 2000:15). 사상 처음으로 법률에 규정된 모든 규제를 대상으로 존폐여부를 제로베이스에서 전면 재검토했다는 것은 의미가 크다. 다소 무리가 따르고, 형식적인 숫자 부풀리기에 급급했다는 평가(김종석, 1999:454; 《중앙일보》 1999. 5. 3; 전경련, 1999)도 없는 것은 아니지만 현존 규제의 절반을 줄였다는 것은 높이 평가받을 만 하다. 특히 김대중정부의 사회부문 규제와 행정절차 규제 등의 개혁에 상당한 진전을 이루었다(권미수, 2002:585)고 보지만 핵심적인 과제에 대한 본격적인 접근은 미흡했다는 평가를 받는다.

우리의 규제개혁은 OECD가 성공사례로 꼽을 만큼 활발히 진행되어 왔다. 그러나 이제 한 차원 높은 수준으로 끌어 올려야 할 때가 되었다. 종래의 방식과 추진체제로는 감당하기 어려울 만큼 사회변화도 급속하게 진행되고 있다. 지식정보화로 대변되는 사회변화는 기존의 제도와 관행으로는 감당하기조차 어렵다. 당연히 규제문제에 대한 접근도 바뀌지 않으면 안 된다. 종래의 방식과 추진체제로 효과를 기대하는 것은 무리다. 정부의 역할과 기능이 새롭게 재정립돼야 함은 물론이다. 전자정부특별위원회가 설치돼 정보화시대에 걸맞은 여러 가지 제도개혁 작업에 나서고는 있지만 그에 따른 규제수단과 기준의 일대 전환이 필요한 시점이다. 이를 위해서는 무엇보다 먼저 선행되어야 할 일이 정부역할과 기능 재정립이다. 여기에 정부 규제의 한계와 범위를 보다 분명히 설정해야만 효과적인 규제개혁이 가능하다.

현 정부의 출범 자체가 외환위기 직후에 극심한 경기침체와 실업률

급증 등 국가경제의 총체적 위기적 상황에서 이루어졌기 때문에 규제 개혁의 우선순위가 경제활성화에 두어졌다. 이로 인해 출범 초기에 사회적 규제개혁에 대한 광범한 검토가 이루어지긴 했지만 추상적이고 선언적인 의미의 목표와 방향설정만 있었을 뿐, 사회적 규제의 품질수준 제고나 규제대안의 개발 등 문제해결을 위한 실천적이고 체계적인 접근은 다소 미흡했다. 1998년에 출범한 규제개혁위원회 초기 1~2년 동안의 규제개혁에 대해 시민단체 등으로부터 지나치게 경제논리에 경도돼 있다는 비판이 제기(《대한매일》 2002. 10. 14:19; 《한겨레》 2002. 10. 10:3) 됐던 것도 그런 연유에서이다. 또한 규제철폐의 성과가 적지 않음에도 일선행정기관의 무관심과 홍보부족 등으로 국민들의 체감도가 낮다는 비판(김종석, 1999:456; 전경련, 1999)이 제기되었고, 지금도 그러한 상황은 크게 개선되지 못한 것으로 볼 수 있다.

어쨌든 사회분야의 규제개혁은 목표설정도 어렵지만 기술적인 판단도 결코 쉽지 않은 과제임은 부인할 수 없는 사실이다. 규제품질의 개선과 규제수단의 합리화라는 관점에서 앞으로 보다 심층적인 연구와 정책수단의 개발이 필요하다. 이와 같은 토대 위에서 앞으로의 사회적 규제개혁추진의 바람직한 방향과 과제를 다음과 같이 정리해 보고자 한다.

① 정부의 사회정책 기능에 대한 분명한 한계설정

일반적으로 규제개혁이 낙후돼 있다고 인식되고 있는 분야에는 교육과 의료보건 등도 포함된다. 그런데 이들 분야의 경우 교육 및 의료보건에 대한 정부역할의 분명한 입장 재정립이 선행되지 않으면 획기적인 개혁은 기대하기 어렵다. 예컨대 교육의 경우 교육관련법의 법 정신이 교육은 국가가 책임져야 하고 교육기관은 사립이든 국공립이든 모든 면에서 정부가 책임져야 한다는 데에 기초하고 있다는 게 교육부의 설명이다. 사학의 건전한 육성을 위해 정부가 재정적 어려움을 지원해 주도록 되어 있고, 재정지원을 하려다 보니 이것저것 규제장치를 만들 수밖에 없다. 재산운용에서부터 보유재산의 형태까지

를 간섭하는 것은 그런 이유 때문이다. 과연 이것이 불가피한 것인지, 아니면 사학을 완전한 자율경영에 맡기는 것이 바람직한지에 대한 입장 재정립이 선행되어야 하고 그에 따른 정책수단의 재조정이 필요하다. 기본적인 입장에 변화를 가져오지 않고 규제를 개혁한다는 것은 불가능에 가깝다. 특히 과외금지의 원칙 등 고교평준화를 비롯한 교육평준화의 정책을 언제까지 고수할 것인지에 대한 판단이 선행돼야 과감한 규제개혁 또는 규제의 적정수준, 규제수단의 합리화 정도를 가늠할 수 있을 것이다.

의료보건, 노동, 환경, 산업안전, 사회보험 등에 대한 규제정책도 정도의 차이는 있지만 비슷한 과제를 안고 있다. 사실 모든 사회분야의 규제는 정도의 차이는 있지만 동일한 숙제를 안고 있다. 과감한 규제개혁을 통해 규제품질을 높이려면 정부의 기본정책방향에 대한 재조정이 선행되어야 한다. 말하자면 규제개혁을 행정절차의 개선이나 기업활동을 좀더 원활하게 뒷받침하자는 차원이 아니라 정부의 기능과 역할을 재정립하는 수준까지 끌어 올려야 한다. 규제와 간섭을 과감히 포기해야 할 것은 무엇이고, 계속 지켜야 할 대상은 무엇인지를 좀더 큰 틀에서 점검하고 될수록 명확히 하려는 시도를 할 때가 되었다. 그러한 선행과정 없이 규제개혁을 추진하다 보면 결과적으로 부분적인 미조정에 그칠 수밖에 없다.

물론 정부의 그러한 결정이 결코 쉬운 일이 아니다. 어떻게 결정하느냐에 따라 국민들의 이해관계가 달라질 수 있기 때문이다. 그렇다 하더라도 분명한 입장정리가 필요하다면 대안을 찾을 수밖에 없다. 이를 위해서는 사회적 합의의 틀을 좀더 폭넓게 활용할 필요가 있다. 규제개혁을 추진하는 입장에서 중재자로서 그 같은 의사결정 메커니즘을 좀더 적극적으로 활용해 보는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

② 규제의 품질 제고

사회적 규제는 그 특성상 어떤 형태로든 존속시키거나 강화해 나갈 수밖에 없는 당위성을 갖고 있는 것들이 많다. 그러나 사회적 규제는

동시에 경제적 비효율을 초래하는 측면이 있다. 예컨대 환경규제를 강화하거나 소비자 보호 규제를 강화하면 어떤 형태로든 기업의 생산 비용을 높일 우려가 있고, 그 비용은 장기적으로 소비자들에게 전가 되기 마련이다. 사회적 규제의 목적 달성도 중요하지만 경제의 성장 발전을 통한 소득 수준의 향상 또한 매우 중요한 과제이다. 따라서 사회적 규제에 있어서 핵심적인 문제는 경제적 부작용과 기업의 저항을 최소화할 수 있도록 조화시키느냐에 달려 있다. 즉 사회적 규제의 수단과 기준을 얼마나 합리적으로 설정하느냐에 성패가 달려 있는 셈이다.

그런 점에서 사회적 규제수단의 합리성과 규제품질을 판단하기 위한 평가준거들에 관해 좀더 깊이 있게 재검토해 볼 필요가 있다. 우리의 사회적 규제는 명령지시적 규제방법을 택하는 경우가 대부분이다.¹³⁾ 정부가 기업이 준수해야 할 행동기준을 법령의 제정을 통해 규정한 뒤에 이를 위반할 경우 제재를 가하는 식이다. 문제는 이러한 명령지시적 규제는 위반자에 대한 처벌이나 그 경제적 효과측면에서 비효율적이기 십상이다. 정부가 위반자를 일일이 색출해서 처벌하는 것도 어렵지만 그 과정에서 자의적 판단에 따른 불공평성 논란이 빚어지기도 하고 비리와 부정부패 등 여러 가지 부작용을 만들어 내기도 한다. 따라서 사회적 규제의 경우 시장친화적 규제수단을 강구하는 규제의 품질제고에 보다 많은 노력을 경주할 필요가 있다. 예컨대 일정수준이상의 오염배출자를 색출해 처벌하기 보다 오염물질배출이 적은 업체에 대해 인센티브를 주게 되면 그 기업은 상대적으로 경쟁력우위를 차지할 수 있을 것이다. 오염물질 배출감소가 기업경쟁력 강화에 도움이 된다면 정부가 강제하지 않더라도 스스로 추진할 것은 틀림없다. 그러한 수단과 방법은 얼마든지 개발할 수 있다. 환경오염 방지나 산업안전, 소비자 보호 등 대표적인 사회정책목표를 달성하는데 어떤 유인책이 유효한지에 대해 좀더 고민해야 한다.

■ 주

- 1) 저자는 1998. 4~2002. 4까지 규제개혁위원회 행정사회분과위원 및 분과위원장을 역임한 바 있다. 그러나 규제개혁 실무를 다뤘던 규제개혁위원회 활동이 과제 중심이 아닌 부처중심으로 이뤄져 부문별 규제개혁을 체계적으로 분석하기에는 너무 방대한 시간과 노력이 필요해 엄두를 내지 못했다. 또한 이론적 연구가 부족한 필자로서는 학술적인 분석이 미진하다는 한계를 지니고 있다. 따라서 이 글은 필자가 규제개혁위원회 위원으로 활동하면서, 특히 행정사회분과위원회에서 다뤘던 사례들을 중심으로 사회적 규제개혁의 성과와 문제점 등을 짚어 보고, 바람직한 방향 설정을 모색해 보고자 한 것이다.
참고로 규개위 행정사회분과위원회는 행정자치부를 비롯하여 교육부, 문화관광부, 보건복지부, 노동부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 통일부, 국가보훈처, 병무청, 경찰청, 식품의약품안전청, 문화재청 등의 업무에 대한 규제심사를 맡았다.
- 2) 최근에는 경제적 규제와 사회적 규제 이외에도 '행정절차적 규제'를 별도의 카테고리로 분석하는 학자도 있다(최유성, Administration Focus, 2002. May/June). OECD에 의한 분류를 비롯한 최근의 분류방법에는 경제규제와 사회적 규제의 두 가지 유형에 '행정절차적 규제'(administrative regulation)란 유형을 별도로 부가하기도 한다(The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, 1997).
- 3) Ripley & Franklin(1987)은 사회적 규제 대신에 보호규제(protective regulation)라는 용어를 사용하기도 한다(Ripley & Franklin, 1987:24~25).
- 4) 행정규제기본법은 위원회가 매년10월말까지 규제정비 종합계획을 수립, 중앙행정기관의 장에게 통보하도록 의무화하고 있지만 주로 기본 추진방향과 전략을 설정하고, 특정개혁과제를 선정하는 데 중점을 두었다. 규개위의 정비지침이 시달되면 각 부처는 다음해의 자체 규제정비계획을 세워 12월 말까지 규개위에 제출하고, 규개위는 이를 확정 2월말까지 관보게재 등을 통해 국민에게 알리도록 되어 있다.
- 5) 김대중 대통령의 지시에 따라 규제의 총량을 절반 수준으로 줄인다는 목표 하에 규제개혁 추진 1차년도부터 본격적으로 추진되었다. 그러나 이러한 획일적 접근을 보완하여, "개별과제 위주의 단편적 접근보다 근원적이고 핵심적인 규제에 대한 체계적 접근을 통해 규제개혁의 실효성 제고"하기 위한 '중점규제개혁과제'를 선정하여 개선방안을 마련하고자 하였다. 2001년부터는 이른바 '찾아가는 규제개혁'을 슬로건으로 하여 민간기관의 건의를 적극 수용하고, 민관합동 기업규제 실태조사를 실시하는 등 규제현장에서의 문제점들을 파악하는 데 중점을 두는 방향으로 변화하여 왔다(규제개혁백서, 2002:565~567).
- 6) OECD 보고서 "Simple, Effective, Transparent Regulation: Best Practices in OECD Countries" (<http://www.oecd.org/ppt>) 참조바람.
- 7) OECD 등에서도 이러한 '규제개혁에서 있어서 양적 측면보다 품질 개선에 더 주목'할 필요가 있음을 지적하고 있다(<http://www.betterregulation.ie>).
참고로 다음은 OECD에서 제시하고 있는 합리적인 규제개혁의 방향이다. 1) 규제의 양보다는 품

질 개선에 더 주목할 것. 2) 불필요하거나 불충분한 규제를 제거하기. 3) 필수적인 규제는 규제절차를 가능한 한 단순화시키기. 4) 규제순응 비용을 축소하기. 5) 일반 국민들이 규제개혁과정에 더 많이 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 공익을 보호하기.

- 8) 영국의 Better Regulation Task Force의 보고서, "Principles of Good Regulation" 참조 (<http://www.brtf.gov.uk>).
- 9) 주요부문별 정비방향은 98년 일제정비시 적용한 원칙으로 그 이후에는 별도의 분야별 목표는 설정하지 않았고, 중점 규제개혁과제를 선정해 정비해 왔다.
- 10) 매년 선정하는 중점과제는 명칭이 여러 가지로 사용됐는데 98년 및 99년도에는 핵심과제, 2000년도는 중점과제, 2001년부터는 특정과제로 통칭되고 있다.
- 11) 1998년 내용평가 한영주 박사(시정개발연구원), 99년 김태윤교수(당시 한국행정연구원, 현재 한양대 교수), 2000년 및 2001년 권미수 박사(한국전산원).
- 12) 1997. 8. 22, 법률제5368호로 공포됐으며 대통령령(시행령)규정에 따라 1998. 3. 1부터 시행됐다. 다만 시행령 제2장 규제의 신설·강화에 대한 심사(시행령 6조 내지 11조) 조항은 1998. 6. 1부터 시행했다.
- 13) 최병선, 정부규제론, p. 701~703.

■ 참고 문헌

- 규제개혁위원회. 1999~2001. 《규제개혁백서》.
- 규제연구회. 1998. 《규제개혁의 비전과 전략》.
- 고동수. 2001. 《소방관련 규제개혁방안》. 산업연구원.
- 권미수. 2002. "사회분야 규제개혁에 대한 평가". 《2001년판 규제개혁백서》.
- 김도훈. 2002. "규제개혁 4년에 대한 종합평가". 《2001년판 규제개혁백서》.
- 김종석. 1999. "규제개혁의 과제와 방향". 《규제연구》(특집호). 1999. 11.
- 김영용. 2002. 《올바른 규제개혁을 위한 인프라 조성방안》. 전국경제인연합회.
- 김용우. 1996. 《규제행정론》. 대영문화사.
- 김태윤. "김대중정부 규제개혁의 평가와 과제: 규제개혁체계의 개선을 중심으로". 한국행정연구원. 산업연구원. 2000. "OECD 한국규제개혁심사보고서(Regulatory Reform in Korea 2000)".
- 이시경. 1999. "환경규제 정책수단 선택의 쟁점과 기준". 《한국행정학보》 제30권1호(1999. 봄).
- 이용환. 1999. 《규제개혁정책의 논리와 실제》. 한국경제연구원.
- _____. 2001. "김대중정부의 규제개혁 중간평가: 핵심규제를 중심으로". 《규제연구》 제9권2호.
- 주재현. 2001. 《안전규제체계의 개선방향》. 한국행정연구원. 2001. 12.

- 전국경제인연합회. 1999. “규제개혁이 잘 안되는 이유”. CEO-MEMO. 1999. 11. 26.
- _____. 1999. “규제개혁 내실화를 위한 과제: 전문가들의 설문조사결과.” ECO 99-27. 1999. 12.
- 최경수. 2002. “고용보호규제완화의 노동시장 성과에 대한 효과.” 《KDI정책연구》. 2002. 1.
- 최유성. 2002. 《Administration Focus》 2002. May/June.
- 최병선. 1993. 《정부규제론》. 법문사.
- _____. 1992. “최근의 환경규제정책수단의 평가”. 《행정논총》 제30권2호.
- _____. 2002. 《규제개혁 추진체계의 개선방향》. 전국경제인연합회.
- 한국개발연구원. 2002. 《KDI정책연구》. 2002. 1.
- 《대한매일》. 2002. 10. 14, p. 19.
- 《중앙일보》. 1999. 4. 26~5. 3. 시리즈 ‘규제개혁 아직 멀었다’.
- 《한겨레》. 2002. 10. 10. p. 3.
- OECD. “Simple, Effective, Transparent Regulation: Best Practices in OECD Countries”(http://www.oecd.org/ppt).
- Better Regulation Task Force “Principles of Good Regulation”(http://www.brtf.gov.uk).

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.