

## 성공적인 규제개혁의 방향



이 주 선  
한국경제연구원 연구위원, 경제학 박사

**규제개혁은 민간경제 주체들의 경쟁력을  
극대화할 수 있도록 이루어져야만  
성공적이라는 평가를 들을 수 있을 것이다.  
이를 위해서는 경제체제와 행정제도의  
유연성을 증진시키고,  
경제의 개방성을 더욱 강화하며,  
다양성의 증진을 추구하고,  
시장화를 촉진하는 방향으로  
이루어져야 한다.**

현 정부는 1998년 2월 출범한 이후로 대대적인 자체정비 과정을 거쳐서 규제개혁을 일관되게 시행하여 왔다. 규제개혁은 공기업의 민영화, 정부조직 개편, 재정 및 세제개혁 등과 함께 공공부문 개혁의 핵심이다. 규제개혁은 정부 서비스의 품질개선 수단이라는 공통점을 다른 공공부문 개혁 과제들과 공유하고 있다. 최소의 비용으로 최대한의 만족을 이끌어 낼 수 있는 공공부문의 구축이 이러한 개혁의 목표라 할 수 있다. 이 글은 이러한 목표의 달성을 위해서 규제개혁이 향후 어떠한 원칙 아래서 추진되어야 하며 그러한 원칙을 일관성 있게 규제개혁 과정에 적용하기 위해서 어떠한 제도적 장치가 마련되어야 하는가에 초점을 맞춘 것이다.

### 현 정부의 규제개혁 추진체계와 실적

현 정부는 김영삼 행정부가 이미 마련한 「행정규제기본법」에 따라서 규제개혁추진체계를 단일화하여 규제개혁위원회를 1998년 4월 출범시켰고 같은 해 초에 마련된 정부조직법 개정으로 그 사무조직이라 할 수 있는 규제개혁조정관실을 정부의 공식조직으로 신설하였다. 이러한 규제개혁추진체계의 정부조직내 제도화는 규제개혁을 더 이상 일회성의 전시적 행정개혁이 아니라 정부 서비스 품질개선 수단으로 확고하게 자리잡도록 하는 전기를 마련하였다. 여전히 추진체계에 문제가 있고 개선이 필요한 것도 사실이지만 현재의 규제개혁 추진체계는 과거와 비교해

불 때 비약적으로 발전하였다고 평가할 수 있다.

이러한 추진체계하에서 현 정부는 「행정규제기본법」에 따라 중앙정부 35개 부·처·청의 모든 규제를 등록하였고 이 규제들에 대한 부처별 자체심사와 규제개혁위원회의 심사를 거쳐서 1998년 말에 전체 등록 규제 총수 11,125개 가운데 48.8%에 달하는 5,430건을 폐지하고 21.7%에 해당하는 2,411건에 대해서는 해당 규제를 개선하는 대대적인 정비를 행하였다. 전체 등록 규제 총수의 50%에 육박하는 규제의 폐지는 과거의 규제개혁 추진체계에서는 상상도 하지 못할 성과였다. 비록 많은 전문가들이 이러한 양적인 규제개혁 실적이 행정 실적주의의 다른 면이라고 비판하고 있지만 이 정도의 개혁도 사실은 과거의 규제개혁추진체계하에서는 기대하기 힘들었던 것이 사실이다.

이러한 규제정비는 1999년에도 이어져서 1998년도 규제개혁 이후 남겨진 존치규제 5,695건과 1998년도 1년 동안 신설된 511건 등 총 6,811건의 잔존규제에 대한 규제정비를 행하여 이 가운데 7.4%에 해당하는 504건을 폐지하고 8.4%에 해당하는 570건에 대해서 개선을 행하였다. 이에 따라 1999년 규제개혁 이후 남아 있는 규제의 총수는 6,308건에 달한 것으로 집계되었다. 그러나 이러한 규제 총수는 2000년 12월 13일 현재에는 총 7,088건으로 증가하여 다시 신설규제가 늘어나는 추세를 반영하고 있다. 이러한 증가는 1999년말의 규제 총수를 기준으로 할 때는 규제 총수가 약 12.4%나 늘어났음을 의미한다.

그러나 이와 같은 대대적인 양적 규제개혁 실적에도 불구하고 아직도 규제개혁이 미진하다는 비판은 여전하다. 또한 규제개혁이 재벌을 비롯한 경제적 강자들의 약육강식의 논리에 입각하여 경제적 약자들의 이해관계를 희생하는 방식

으로 진행되고 있다는 비판을 받고 있기도 하다. 이러한 비판은 피규제대상인 일반 국민이나 기업이 규제개혁을 통해서 만족하지 못하고 있음을 의미하는 것이다.

## 2. 성공적인 규제개혁을 위한 5대 원칙

성공적인 규제개혁, 다시 말해서 국민의 만족도를 높이는 규제개혁은 이익집단들의 단기적인 이해관계를 반영하기보다는 현재의 경제환경 변화와 장기적인 국민 편익의 증대를 거시적 안목으로 조망하는 가운데 그 방향이 정해져야 한다. 현재의 경제환경은 세계화(globalization)와 디지털혁명(digital revolution)으로 요약할 수 있다. 우리 나라의 경제는 세계화로 인한 시장경쟁의 격화와 국내시장의 국제시장 편입 가속화라는 심각한 경쟁환경의 변화에 직면하고 있다. 또한 디지털혁명에 기인한 정보의 신속하고도 정확한 생성과 유통은 과거 정보와 국민의 독점에 입각한 국민국가의 지배구조에 대한 대대적인 변혁과 기업간 경쟁환경의 상상을 초월하는 변화를 불러왔다. 이러한 급격한 경제환경의 변화 속에서 한 나라의 국민경제에 속한 개인이나 기업 등 경제주체의 경쟁력 제고는 세계적인 규모의 무한경쟁에서 살아 남기 위해서 필수적인 조건이라 할 수 있다. 그러므로 규제개혁은 결국 이러한 민간경제 주체들의 경쟁력을 극대화할 수 있는 방향으로 이루어져야만 성공적이라는 평가를 들 수 있을 것이다.

성공적인 규제개혁을 위해서는 다음의 다섯 가지 원칙에 입각하여 특정 규제의 타당성과 폐지여부가 결정되어야 할 것이다.

우선 규제개혁이 경제체제와 행정제도의 유연성(flexibility)을 증진시키는 방향으로 이루어져야 한다. 명령과 통제, 중앙과 지방정부의 수직적

통합을 전제로 한 과거 행정부의 조직과 시스템으로는 급변하는 경제환경에 대처하는 개인과 기업의 활동을 지원하기보다는 오히려 발목을 잡을 가능성이 높다. 따라서 행정부의 조직과 기능을 재검토하여 행정 서비스 수요에 신속하게 부응하는 행정 시스템을 신속하게 발전시켜야 한다. 이렇게 하기 위해서는 정부 내 조직의 변경과 인력의 재배치가 신속하고도 유연하게 이루어질 수 있도록 규제개혁이 법령과 각종 행정명령을 비롯한 규제들을 정비하는 과정에서 그 규제를 행하는 정부의 조직과 기능의 적합성과 타당성에 대해서도 심각히 고려하면서 행하여져야 한다. 특히 규제개혁 과정에서 단순히 말썽 많은 규제기능의 지방정부나 민간단체 이양이나 위탁 등에 치중하여 경직적인 경제체제의 변화에 실질적인 효과를 가지지 못하는 구태는 반복되지 말아야만 한다.

둘째, 규제개혁은 경제의 개방성(openness)을 더욱 강화하는 방향으로 이루어져야 한다. 외국인, 외국기업, 외국상품과 서비스에 대한 인위적인 차별을 규정하고 있는 각종 법령들에 대한 정비를 통해서 국내시장에 국제적인 경쟁이 도입되도록 하고 애국심에 호소하는 방식의 국산품 애용운동이나 수입품사용억제운동 등의 배타적 관행들에 대한 개선을 통해서 경쟁력을 가진 기업·개인·상품·서비스가 우리 나라 경제를 지배할 수 있도록 하여 경제적 효율성을 제고하고 이를 토대로 경쟁력을 강화하여야 한다. 이러한 대외개방의 강화는 지금까지 규제로 인해서 발생한 독과점적 이윤을 전제로 영업활동을 영위 하던 기업들이 치열한 경쟁에 돌입하는 것을 불가피하게 할 것이며 이와 같은 경쟁은 혁신과 비용 최소화를 통한 기업의 경쟁력 강화에 기여하게 될 것이다. 대외개방의 강화는 또한 국내시장에서의 경쟁을 가속화함으로써 소비자가 품질 좋

은 제품을 보다 저렴한 가격에 구매하는 것을 가능하게 하고 가격의 합리적인 소비행태를 유도하게 될 것이다. 또한 가격이 생산요소로 제공하는 노동에 대한 합리적인 임금을 요구하게 할 것이다. 그러므로 대외개방의 강화는 국내의 한계 산업에서 생산요소를 철수시키고 효율적인 산업에 재배치하는 시장기능의 활성화를 가능하게 할 것이며 특정부문에서 공급의 애로(bottleneck)가 발생하는 것을 막아서 경제전반의 원활한 흐름을 조성하는 데 기여하게 될 것이다. 더구나 대외개방의 강화는 현재 정부가 공정거래법의 핵심으로 운영하고 있는 효과는 미미하고 부작용과 비용은 큰 경제력집중억제 규제의 대안으로서 공정거래법이 진정한 시장경쟁의 수호자 역할을 하게 하는 중요한 경제체제의 변화를 가능하게 할 것이다.

셋째, 규제개혁은 다양성을 증진시키는 방향으로 추구되어야 한다. 현재까지 정부가 추구해 온 산업정책을 포함한 대부분의 경제정책들은 정부가 정한 정책목표의 실현을 위한 수단이나 과정을 획일화하는 성향을 다분히 가지고 있었다. 보호와 육성, 규제와 간섭을 골자로 하는 이러한 류의 경제정책들의 근본적인 문제점은 사회의 바람직한 상태를 정부가 일방적으로 상정하고 각 민간경제 주체들의 활동에 대하여 제약을 가하거나 특혜를 주는 방식을 가진다는 것이다. 그러므로 소비자 또는 고객의 선호에 대한 구체적인 고려를 가능하게 하는 방도가 없어서 다양한 선호를 충족시킬 수 없음은 물론 지대추구(rent-seeking) 행위를 초래한다. 예컨대, 최근까지의 유통·관광산업에 대한 정부의 정책적인 차별, 철강·조선·자동차·석유화학 등의 산업에서 진입을 인위적으로 제한하거나 반강제적인 통폐합을 소위 "빅딜"이라는 이름으로 강행한 것 등은 정부가 완전한 정보를 가지고 전능한 능력으

로 판단하는 것이 불가능하다는 사실을 인정한다면 가장 우매한 정책적 오류를 범한 것이라 할 수 있다. 이러한 정책들의 수단이 되는 각종 진입이나 물량과 관련된 규제들이나 공정거래 관련 규제조항들의 타당하지 못한 적용을 축소 내지 폐지해 나가는 방향으로 규제개혁이 이루어져야만 그 만족도를 높일 수 있을 것이다.

넷째, 규제개혁은 시장화(marketization)를 촉진하는 방향으로 이루어져야 한다. 정부가 지금까지 시장실패를 이유로 공기업을 통해서 직접 생산해 온 상품과 서비스에 대한 민간생산의 허용은 물론 민영화를 통해서 기존 공기업을 민간에 이양하는 정책을 통해서 시장의 범위와 규모를 확대하는 조치를 취할 수 있어야 한다. 시장화를 촉진하기 위해서 규제개혁은 경제적 규제의 폐지를 전제하는 방향으로 추구되어야 하며 사회적 규제의 대안적 규제수단의 개발이나 비규제적 방식에 의한 규제목표의 달성 가능성을 심사숙고하면서 이루어져야 한다. 공기업의 민영화 과정에서 시장경쟁의 활성화를 위한 경쟁도입(liberalization) 가능성을 검토하고 시장경쟁의 구도가 확립되고 나면 그 경쟁질서를 확고하게 유지하기 위한 정책수단들을 고안하고 집행하는데 정부가 최선을 다해야 할 것이다. 독과점적 요소의 상존으로 인해서 규제기관이 신설되는 경우 규제기관이 규제자로서의 역할뿐만 아니라 시장경쟁을 활성화할 수 있는 방안을 모색할 수 있는 책임과 의무를 지도록 함으로써 궁극적으로 규제기관을 포함하는 현행의 제도의 대부분이 시장경쟁에 의해서 대체될 수 있는 가능성을 열어 둘 수 있어야 한다.

다섯째, 규제개혁은 분권화(decentralization)를 그 핵심적인 원칙으로 해서 이루어져야 한다. 중앙정부의 권한과 조세권이 대폭 지방에 이양되는 것을 분권화라고 할 수 있는데 이는 정부가

생산하는 제품이나 서비스의 수요자인 국민에게 보다 가까이 있는 지방정부에 중앙정부의 기능을 대폭 이양하고 그 기능의 집행을 위해서 요구되는 재원을 독자적으로 확보할 수 있게 하는 것을 근간으로 한다. 분권화는 지방정부가 신속하게 수요자인 일반 국민의 욕구에 부응할 수 있도록 함은 물론이고 지방정부간의 경쟁을 자극함으로써 공공 서비스의 품질경쟁을 촉발하는 경쟁촉진 효과를 가져 올 것이다. 분권화는 또한 각 지역사회에 속한 국민들이 자기들이 선호하는 지역사회의 이동을 가속화시킬 것이며 지역사회의 발전을 위해서 각 지방정부의 시스템을 유연화하고 다양화하는 것을 촉진하게 할 것이다. 궁극적으로는 분권화를 통한 지방정부간 경쟁은 기업가적 지방정부의 탄생과 주민들의 선호에 입각하여 경쟁력이 결정되는 공공부문의 시스템 구축을 가능하게 할 것이다.

### 5. 성공적인 규제개혁을 위한 제도적 장치

성공적인 규제개혁을 위한 제도적 장치들은 위에 언급한 다섯 가지 원칙들을 고려할 수 있도록 강구되어야 한다. 이를 위해서 다음과 같은 제도적 장치들이 개선 내지는 도입되어야 할 것으로 보인다.

우선 앞의 다섯가지 원칙들이 규제개혁 과정에서 반영되도록 하기 위해서는 규제개혁, 민영화, 정부조직 개편, 재정 및 예산개혁, 지방화 등의 공공부문 개혁을 주도하는 정부의 추진체계들의 상호관계의 일관성과 효율성을 제고할 수 있는 정부내의 종합적인 정부개혁추진체계가 필요하다. 최근 정부가 기획예산처를 주무부서로 해서 설치한 정부개혁추진위원회는 이러한 목적으로 시작된 것으로 보인다. 그러나 여전히 명목상의 기구일 뿐 아직도 공공부문 개혁의 일관성 확보

나 효율적인 추진체제로 자리잡지 못하고 있다. 더구나 규제개혁을 포함하여 모든 공공부문 개혁과제들이 어떤 상호 파급효과와 연관관계를 가지고 있는가에 대한 고민없이 상충되는 수단들이 동원되고 있는 경우도 많이 있다. 이러한 개혁과제 상호간의 일관성 결여는 결국 개혁의 효과를 상쇄하는 역효과를 초래함은 물론 그러한 역효과로 인해서 개혁저항세력의 강화를 가져와 결국 개혁을 실패로 끝나게 만들 수 있다.

둘째, 공정거래위원회가 규제개혁 과정에서 중요한 역할을 할 수 있어야 한다. 대외개방과 민영화, 시장화와 분권화를 위한 각종 규제의 폐지와 개선을 경쟁원리에 입각해서 강구할 수 있도록 하는 역할을 공정거래위원회가 맡을 수 있어야 한다. 또한 공정거래위원회는 일단 위의 다섯 가지 원칙에 입각한 규제개혁을 완료하고 나서는 새로 시작된 제도와 규칙의 일관되고 투명한 시행과 운용을 감독하는 제도의 관리자로서 제 역할을 충분히 하여 시장경쟁 활성화에 기여하여야 한다. 이러한 시장경쟁의 활성화를 위한 규제 개혁과 규제개혁에 의해서 새로 형성된 제도와 규칙의 공정한 관리자가 되기 위해서 공정거래위원회는 먼저 스스로 시행하고 있는 각종 제도와 관행이 과연 앞에 언급한 다섯가지 성공적인 규제개혁의 원칙에 타당한 것인가를 살펴보아야 한다. 예컨대, 현재 공정거래정책의 핵심을 이루고 있는 경제력집중억제정책이 과연 유연성 제고, 대외개방 확대, 다양성의 인정, 시장화의 진전과 분권화의 촉진이라는 성공적인 규제개혁의 원칙들에 부합하는가를 재검토하여 궁극적으로는 그러한 행위규제 수단들을 스스로 포기하는 대신 대외개방의 가속화와 각종 진입·가격규제

에 대한 폐지를 통해서 경쟁을 촉진하는 방향으로 나가는 것이 필요할 것으로 보인다. 지금까지 공정거래위원회가 매년 성공적으로 집행해 왔다고 자랑해 온 상호출자의 금지, 지주회사의 금지, 채무보증의 금지와 축소 등 경제력집중억제 규제들은 실질적으로 경제력집중을 해소하지 못한 채 20년 동안 지속적으로 강화되기만 해 온 것을 생각하면 이러한 규제들에 대한 폐지와 경쟁 활성화를 위한 각종 경제적 규제의 폐지를 위한 공정거래위원회의 노력은 향후 규제개혁 성공 여부에 중요한 영향을 미칠 것임이 분명하다.

셋째, 규제개혁의 과정이 이제는 단순히 특정한 규제를 폐지하거나 완화하는 단선적인 기존 질서의 파괴과정이 아니라 규제관리(regulatory management) 단계로 진입하여야 한다. 이미 「행정규제기본법」에 입각하여 시행되고 있는 규제영향평가서의 작성을 비롯한 규제의 사전심사제도, 규제의 등록, 규제개혁백서의 발간, 기존규제의 부처별 자체정비 의무 부과 등에 더해 신규로 도입되거나 기존에 존재하는 규제의 준수를 확고하게 높일 수 있는 규제대안의 개발이나 비규제적 대안들을 개발하고 이를 도입하는 방안들을 강구하는 것이 필요하다. 특별히 이러한 규제관리 단계에서는 규제개혁이 일회성의 전시적 행정행위가 아니라 정부 품질개혁의 항구적인 수단으로 자리매김을 할 수 있어야 한다. 급변하는 경제환경 아래서 정부기능의 유연한 변화를 보장하는 항구적인 수단으로 규제개혁이 공무원과 국민들에게 인식되어야만 규제개혁의 성과가 가시화할 것이므로 개혁의 노력 못지 않게 개혁의 당위성과 이익을 홍보하는데도 정부가 노력을 경주하여야 할 것이다. **공정**