

한국과 일본의 규제개혁 추진 비교*

- 추진기구, 주요내용 및 효과를 중심으로 -

지 철 호 | 공정거래위원회 부이사관

I. 최근 규제개혁 정책의 재조명

규제개혁은 한국이 선진국 수준으로 도약하기 위해 적극 추진해야 할 중요한 정책과제의 하나이다. 이처럼 중요한 규제개혁 정책은 오늘날 누구든지 흔히 사용하는 용어가 될 정도로 일반화되었다. 그렇지만 규제개혁이 정부정책으로 본격 추진된 것은 1980년대 후반부터이므로, 다소 진부한 정책의 하나로 볼 수도 있다.

그런데 최근의 경제 상황 등에 따라 개혁 추진이 부진하다는 분위기가 조성되면서 규제개혁이 다시 새로운 조명을 받고 있다. 이에 따라 정부는 기존 '규제개혁위원회' 이외에 대통령주재 '규제개혁추진회'를 신설하였고, 2004. 8월 국무조정실에 「규제개혁기획단」을 구성하였다.

이처럼 규제개혁 정책이 재조명되고 있는 상황에서 향후 정책추진의 올바른 방향을 설정하기 위해서는 그동안의 추진내용을 살펴보는 것이 필요할 것이다. 특히 한국과 유사한 형태의 정부규제를 운영하면서 규제개혁을 추진하고 있는 일본과 비교하는 것은 더욱 의미가 클 것이다. 따라서 한국과 일본의 정부규제 현황, 규제개혁 추진기구, 추진내용, 효과와 문제점 등을 비교하기로 한다.

II. 한국과 일본의 규제개혁 추진 비교

1. 한국과 일본의 정부규제 현황

정부규제란 1960~70년대 정부주도의 '지원-보호-규제'를 통한 발전과정에서 정부가 산

* 이 원고는 필자가 세종연구소 연수과정에서 연구논문으로 작성한 것을 요약한 것이므로, 필자 개인의 견해이고 공정거래위원회의 입장과는 무관함.

업·노동 및 금융시장 등에 깊게 개입하여 기업이나 일반 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 다양한 형태의 수단을 의미한다. 인·허가 등에 의한 진입규제, 가격규제, 수입규제 등과 같은 경제 분야의 규제가 많은 부분을 차지하고, 보건·환경·안전 등을 위한 사회적 규제도 있다.

한국의 정부규제 규모는 1988년 총무처 자료에 따르면 10,849건이었고, 1998. 8월 기준으로 규제개혁위원회가 파악한 것은 10,717건이었다. 유형별로는 각종 인·허가/면허 등이 2,562건, 확인·증명 등이 618건, 지도·단속 등이 1,723건, 신고·보고·제출 등의 의무가 5,814건으로 구성되었다.¹⁾

일본에서도 정부규제가 광범위하게 이루어지고 있었는데, 규제 건수를 살펴보면 1992. 3월 말 기준으로 10,942건으로 나타났다. 규제유형별로 살펴보면 각종 인·허가/면허 등이 4,236건, 확인·증명 등이 1,239건, 신고·보고·제출 등의 의무가 4,447건이었다.²⁾

한국과 일본은 대략 1만 건을 넘는 규제 건수에서 보는 바와 같이 아주 유사한 정부규제를 하고 있다. 이것은 한국이 일본의 법령이나 제도 등의 대부분을 선례로 함에 따라 나타난 결과라고 할 수 있다.

2. 규제개혁 추진기구 비교

(1) 한국의 규제개혁 추진기구

최초의 규제개혁 정책이나 추진기구를 어디로 볼 것인가에 대해서는 이견³⁾이 있을 수 있지만, 한국의 경우 1980년대 후반 舊 경제기획원 공정거래실(현재의 공정거래위원회)에서 추진한 「10개 산업별 규제완화대책」이라고 보는 것이 적절하다. 왜냐하면 다른 기관에서는 정부규제의 비합리성과 문제점을 분명히 인식하고, 산업별·분야별로 그 실태를 체계적으로 조사하여 개선방안을 수립하지 못하였기 때문이다. 따라서 공정거래실이 10개 산업의 정부규제 실태를 전반적으로 조사·분석하고, 미국 등 선진국들의 규제개혁 사례를 연구한 점과 이러한 정책추진방식을 'Deregulation' 즉 '규제완화'로 파악하였다는 점에서 최초의 규제개혁 추진기관으로 볼 수 있을 것이다.⁴⁾

1) 한편 규제개혁을 본격적으로 추진한 이후 2002. 12월 기준으로 등록된 규제건수는 총 7,546건이었는데, 유형별로는 인·허가/면허 등이 1,748건, 확인·증명 등이 449건, 지도·단속 등이 1,288건, 신고·보고·제출 등의 의무가 4,053건이었다.

2) 依田 薫, 日本の認許可制度のすべて, 日本實業出版社, 東京, 1993. 10, p.15.

3) 예를 들면 1982. 5월에 설치된 「성장발전 저해요인 개선 심의위원회」를 한국 최초의 규제완화를 위한 기구로 보는 견해가 있다(임상준, 규제개혁의 정책과제와 발전방향, 한국경제연구원, 서울, 2005. 2, p.32).

1980년대 후반 이후 규제개혁 추진기구는 <표1>과 같이 크게 3단계로 변화하였다고 할 수 있다. 제1단계는 1980년대 후반부터 1993년 초까지 규제개혁 추진기구의 태동기이다. 경제기획원 공정거래실에서 규제개혁을 시작하였고, 이를 범정부적 차원에서 추진하기 위해 1990. 5월 국무총리를 위원장으로 하고 관계부처장관을 위원으로 하는 「행정규제완화위원회」를 설치하였다. 이 위원회에는 산하에 경제와 일반행정분야의 규제완화를 전담하는 2개의 실무위원회를 두었다.

제2단계는 1993년 초부터 1998년 초까지 다양한 규제개혁 추진기관이 병존하던 시기이다. 각 부처가 경쟁적으로 규제개혁 추진기구를 설치하였는데, 경제행정규제완화위원회(1993. 3), 행정쇄신위원회(1993. 4), 기업규제완화심의위원회(1993. 9), 행정규제합동심의회의(1994. 5), 국가경쟁력강화기획단과 경제행정규제완화점검단(1994. 12, 1994. 1) 등이 대표적이었다.

그런데 정부는 1997. 4월 규제개혁 추진기구 및 추진방식을 크게 개편하였다. 왜냐하면 핵심규제보다 지엽적인 개혁에 치중하거나, 규제 담당기관이 규제개혁을 추진하는 등의 문제점을 노정함에 따라 이를 개선하면서 규제개혁을 구조개혁차원에서 강력히 추진하려고 하였기 때문이다. 이에 따라 규제개혁의 최고 심의기구로 국무총리와 민간위원이 공동 위원장인 「규제개혁추진회의」를 설치하여 전체 내각차원에서 강력한 의지로 추진토록 하였다.

그리고 종전에 재정경제원장관이 운영하던 「경제행정규제개혁위원회」를 공정거래위원회로 이관하여 「경제규제개혁위원회」(위원장 : 공정거래위원장)로 개칭하고 경제분야 규제완화를 전담하도록 하였다. 「경제규제개혁위원회」는 피규제자인 민간의 의견을 충분히 반영할 수 있도록 민간위원 중심으로 구성하였는데 총 25명의 위원 중 학계·업계·경제단체·소비자단체 대표 등 민간전문가가 19명이었다.

제3단계는 1998. 3월 행정규제기본법의 제정·시행으로 추진기구가 단일화된 시기이다. 전담부서로 대통령소속의 「규제개혁위원회」가 최초의 법정 규제개혁기구로 설치되었다. 이 위원회는 국무총리(당연직 위원장)와 민간공동위원장, 민간위원 12인과 정부위원 6인을 포함한 총 20인으로 구성되었다.

4) 지철호, 한국의 술 반세기의 바가지, 백산출판사, 서울, 2004. 7, p.106-108 및 지철호, 공정거래위원회의 규제완화 추진 20년, 공정경쟁 제67호, 한국공정거래협회, 2001. 3. 27, p.26-27. 1988년부터 국민경제적 비중이 크고 경쟁제한적 요인이 많은 23개 산업을 대상으로 실태조사를 실시하여 주류, 사료, 농기계, 정유, 연탄, 콩 가공식품, 농약, 제분, 의약품, 자동차운송, 정보통신 등 10개 산업(나중에 11개 산업으로 증가)을 대상으로 규제완화를 추진하였다. 그리고 1989년에는 해운, 버스여객운송 등 8개 산업을 추가하여 총 18개 산업에 대한 규제완화방안을 수립하였다. 당시 이러한 산업별 구조개선 대책을 외국의 'Deregulation' 정책과 동일한 점에 착안하여 '규제완화'라고 명명하였으나, 최근에는 '규제개혁(Regulatory Reform)'이라는 강한 의미의 용어를 더 많이 사용하고 있다.

규제개혁위원회는 신설규제에 대한 심사 강화, 기존규제의 등록과 이 가운데 50% 정도를 폐지하는 등의 획기적인 성과를 거두었다. 그러나 건수 위주의 규제개혁, 부처이기주의에 기인하여 필요한 규제의 폐지와 불량규제의 존치, 규제폐지 이후의 안전장치(Safeguards)에 대한 미흡한 검토 등의 문제점을 초래하였다.⁵⁾ 이에 따라 정부는 2004년 중반 기존의 규제개혁위원회 이외에 대통령주재 ‘규제개혁추진회의’를 신설하고, 국무총리실에 민관합동의 ‘규제개혁기획단’을 구성하여 기존규제를 재정비하고 있다.

〈표1〉 한국의 규제개혁 추진기구 변천

시 구분	기관 또는 기구 명칭	설 립	주무부처	위원 수	비 고
추진기태동	경제기획원 (기존 조직 활용)	1980년대 후반	경제기획원 (공정거래실)	-	10개(이후 18개로 확대) 산업을 대상으로 추진
	행정규제완화위원회	1990. 5	경제기획원, 총무처	21(정)	경제규제/행정규제완화실무위원회(2개) 설치
추진기다양화	경제행정규제완화위원회	1993. 3	경제기획원	19 (정12, 민7)	1996년 경제규제개혁위원회로 개칭
	행정쇄신위원회	1993. 4	대통령 직속		대통령 직속 자문기구
	기업규제완화심의위원회	1993. 9	상공자원부	-	
	행정규제합동심의회의	1994. 5	총무처		
	국가경쟁력강화기획단, 경제행정규제완화점검단	1994. 12, 1994. 1	대통령비서실		
	경제규제개혁위원회	1996	공정거래위원회	25 (정6, 민19)	
	규제개혁추진회의	1997. 4	국무총리	24 (정7, 민17)	행정규제기본법 제정
추진기구일원화	규제개혁위원회	1998. 4	국무총리 (규제개혁조정관실)	20 (정7, 민13)	국무총리, 민간인 1인이 공동 위원장인 민관합동위원회, 3개 분과위원회

* 위원 수에서 <정>은 정부측 위원, <민>은 학계·경제계·관련 단체 등 민간 전문가를 의미함.
 <출처> 지철호, 전계논문 및 임상준, 전계서, p.38 등을 참고로 작성.

5) 규제연구회, 규제개혁의 비전과 전략, 1998. 9. p.70.

(2) 일본의 규제개혁 추진기구

일본의 규제개혁 추진기구는 <표2>와 같이 크게 2단계로 구분할 수 있다. 제1단계는 독립적인 추진기구가 없는 가운데 민간 학자나 전문가로 구성된 행정 조사회나 심의회가 정리한 결과를 答申의 형태로 건의하면 정부나 자민당(自民黨)이 일부 내용을 수용하여 추진하였던 시기였다. 주로 연구회 활동이 활발하던 1980년대부터 1993년말까지의 기간이었다.

이 시기의 연구회는 규제완화의 필요성, 행정지도의 문제점, 추진체계 등 규제개혁과 관련된 광범위한 과제를 정확하게 정리하였지만, 규제완화는 관료 우위의 전통이나 기득권 단체들의 반대 등에 따라 큰 성과를 거두지 못하였다. 따라서 일본의 규제완화는 1981년 임시행정조사회 발족 이후부터 정책과제로 등장하였을지라도 본격적인 추진이 이루어진 것은 「美·日 구조조정협약(SII : Structural Impediments Initiative)」가 진행되면서 부터였다.

이 협약은 1989. 9월부터 1990. 6월에 걸쳐 이루어졌는데, 미국의 압력으로 일본은 시장 개방과 규제개혁을 추진하게 되었다.⁶⁾ 이 협약에서 미국은 일본의 경제구조·제도·관행 등을 개선하도록 요구하였고, 이에 따라 일본은 독점금지법 개정, 리베이트 등 상관행의 시정, 대규모 소매점포법 개정 등을 추진하였다.

규제개혁의 제2단계는 민간인 중심의 중립적인 추진기구를 설치하여 규제개혁을 추진한 시기였는데, 대략 1994년 이후부터 오늘날까지이다. 1993년 호소카와 연립내각이 출범하면서 규제완화는 '소비자위주의 생활대국 건설'을 위한 경제개혁이 최우선 과제로 급부상하였는데,⁷⁾ 1993. 11월 경제개혁연구회(일명 히라이와(平岩)연구회)는 그 보고서에서 정부규제의 근본적 개혁과 이를 위한 계획 수립, 중립적 기관의 설치 등을 제창하였다.

그리하여 1994. 1월 총리대신과 각 부처 大臣으로 구성된 범정부차원의 규제완화 추진기구로 「행정개혁추진본부」가 설치되었다. 이 추진본부에는 관계부처 大臣과 학계·경제계의 전문가들이 참여하는 3개 작업반(Working Group)을 설치하여 이 분야의 규제완화에 중점을 두었다.

1994. 10월 행정절차법 시행을 계기로 규제개혁 추진을 가속화하고 추진상황을 감시·감독하기 위한 독립기구로 행정개혁위원회를 1994. 12월 출범하였고, 1995. 4월에는 규제완화소위원회를 발족하였다. 그리고 1995. 3월 각 부처별 실행계획을 담은 「규제완화 추진계획」을 각의에서 의결하였다.

또한 1998. 2월 추진기구를 개편하여 총리대신을 본부장으로 하는 행정개혁추진본부를 설치하고 그 산하에 「규제완화위원회」를 발족하였다. 이 위원회는 학계나 경제계의 전문가를 위

6) 櫻美林大學産業研究所 編, 現代の規制緩和と經營戰略, 中央經濟社, 東京, 1994. 11, p.3.

7) 산업연구원 일본연구센터, 일본의 「규제완화 5개년 계획」-영향과 정책적 시사점-, 1995. 4. 3. p.1.

〈표2〉 일본의 규제개혁 추진 과정 및 기구 변천

구분	주요 추진 과정 및 기구
추진 기구 모색	1982. 2 臨時行政調査會 答申 (電信電話公社, 國鐵, 專賣公社의 민영화 答申)
	1985. 4 電信電話公社, 專賣公社 민영화
	1986. 4 前川研究會(총리 자문회의)의 「前川리포트」(원칙 철폐, 예외 규제를 주장)
	1987. 4 國鐵의 분할과 민영화(6개 여객회사와 1개 화물회사로 변화)
	1988. 12 臨時行政改革推進審議會 答申 (유통, 물류, 정보통신, 에너지 등 분야의 규제완화를 담신)
	1990. 6 「美·日 구조조정협약(SII)」 최종 보고(일본 규제개혁의 외압으로 작용)
	1993. 11 經濟改革研究會(平岩研究會) 중간보고(경제규제는 원칙 철폐, 사회규제는 자기책임을 원칙으로 최소화를 제언)
독립 추진 기구	1994. 1 행정개혁 추진본부 설치
	1994. 10 행정절차법 시행(정부규제의 투명성 제고)
	1994. 12 행정개혁위원회 발족(1995. 4 규제완화소위원회 발족) - 1995. 3 「규제완화 추진계획」 각의 결정 : 11개 분야 1,091개 사항 - 1996. 3 「규제완화 추진계획 개정」 각의 결정 : 11개 분야 1,797개 사항 - 1997. 3 「규제완화 추진계획 재개정」 각의 의결 : 12개 분야 2,823개 사항
	1998. 2 행정개혁추진본부(본부장 총리대신) 산하 규제완화위원회 발족 - 1998. 3 「규제완화추진 3개년 계획」 각의 결정 : 15개 분야 624개 사항 - 1999. 3 「규제완화추진 3개년 계획 개정」 각의 결정 : 15개 분야 917개 사항 - 1999. 4. 행정개혁추진본부 산하 규제개혁위원회로 명칭 변경(2001. 3월말 시한) - 2000. 3 「규제완화추진 3개년 계획 재개정」 각의 결정 : 16개 분야 1,268개 사항
	2001. 4. 總合規制改革會議 설치(2004. 3월말 시한) - 2001. 3 「규제개혁추진 3개년 계획」 각의 결정 - 2002. 3 「규제개혁추진 3개년 계획 개정」 각의 결정 - 2003. 3 「규제개혁추진 3개년 계획 재개정」 각의 결정
	2004. 4 규제개혁·민간개방추진본부(총리대신 아래에 전 각료로 구성) / 규제개혁·민간개방추진회의 발족(2007. 3월말 시한) - 2004. 3 「규제개혁·민간개방추진 3개년 계획」 각의 결정 - 2005. 3 「규제개혁·민간개방추진 3개년 계획 개정」 각의 결정

〈출처〉 <http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/syuyoukeika.htm>

<http://www.8.cao.go.jp/kisei/kaigirei.html>

<http://www.kisei-kaikaku.go.jp/about/rules/organization.html>

白川一朗, 規制緩和の經濟學, 다이ヤモンド社, 東京, 1996.5, p.22 등의 자료를 참고로 작성

원으로 구성하였으며, 1999. 4월에는 위원회 명칭을 보다 강한 의미의 '규제개혁위원회' 로 변경하고 사무국 체제를 강화하였다.

한편, 일본은 「규제완화 추진계획」을 각의에서 결정한 후 매년 개정과 재개정을 계속하지만 3개년을 계획기간⁸⁾으로 하고 있다. 따라서 계획 수립 후 3년이 경과하면 새로운 계획 수립과 추진상황을 감시하는 추진기구를 발족해왔다. 이에 따라 2001. 4월에는 総合規制改革會議를 내각부에 설치하였는데, 객관성 있는 정책제언이 이루어지도록 15인의 위원을 모두 민간인으로 구성하였다. 이 総合規制改革會議는 교육, 노동, 환경, 도시재생, 의료 등 6개 분야의 규제개혁에 중점을 두었고, 8개 작업반에 16인의 전문위원(교수 14인, 경제계 2인)을 배치하였다.

그리고 새로운 계획을 수립한 2004. 4월에는 추진기구를 대폭 보강하였다. 총리대신 아래에 전 각료로 구성된 '규제개혁·민간개방추진본부'를 설치하고, 아울러 13인의 위원으로 구성된 '규제개혁·민간개방추진회의'를 발족하였다. 추진본부는 추진회의의 견해를 최대한 존중하여 규제개혁·민간개방에 관한 기본 방침을 결정하고, 추진회의는 추진과제 심의와 추진상황 감시 등을 하고 있다. 이 추진회의에는 기획위원회와 10개 작업반을 설치하고 각 분야의 전문가를 대폭 보강하여 29인(교수 25인, 경제계 등 4인)을 배치하였다.

한편, 일본의 경우 규제개혁 주도기관은 위원회였고, 그 위원회는 <표3>과 같이 모두 학자와 경제계의 민간인으로 구성하였다. 그리고 위원회에는 경제계 인사가 많이 참여하고, 산하의 전문위원에는 학계 인사가 압도적으로 많은 수를 차지하였다. 이와 같은 위원회 구성방식은 기존 관료조직을 배제하면서 전문적이고 객관성 있는 정책제언이 이루어지도록 도모한 것이다.

<표3> 일본 규제개혁추진위원회 비교

	규제개혁위원회 (1998. 2)	総合規制改革會議 (2001. 4)	규제개혁·민간개방추진회의 (2004. 4)
위원장	宮内義彦 오릭스(주) 회장	宮内義彦 오릭스(주) 회장	宮内義彦 오릭스(주) 회장
위원장 대리	鈴木良男 (株)旭리서치센터 회장	鈴木良男 (株)旭리서치센터 회장	鈴木良男 (株)旭리서치센터 회장
위 원	학계 7, 경제계 5	학계 5, 경제계 8	학계 5, 경제계 6
비 고	참여(參與) : 12인 (교수 10, 경제계 2)	8개 작업반(Working Group) : 전문위원 16인(교수 14, 경제계 2)	기획위원회/10개 작업반 : 전문위원 29인(교수 25, 경제계·변호사 등 4)

* 위원장과 위원장 대리는 변화가 없지만, 위원은 대부분 새로운 인사로 변경되었음.
<출처> <표4> 참조.

8) 1995. 3. 31일 당초의 계획은 「규제완화추진 5개년 계획」이었으나, 그 후 円高 대책으로 이 '5개년 계획'을 '3개년 계획'으로 수정하였으므로 이 논문에서는 '3개년 계획'만 사용하기로 한다.

3. 규제개혁 추진내용 비교

(1) 한국의 규제개혁 추진내용

먼저, 규제개혁 추진기구의 태동기이던 1980년대 후반부터 1993년 초까지는 우선 산업별 혹은 분야별로 규제완화가 추진되었다. 우선 1989년까지 주류, 연탄, 해운, 자동차관리, 화물 자동차 운송, 버스여객 운송, 관광, 기술용역, 정보통신, 창고, 의약품, 화장품, 농약, 배합사료, 원양어업, 은행·증권 및 보험, 석유 등 18개 규제산업을 대상으로 규제완화를 추진하였다.⁹⁾

그리고 경쟁제한적 정부규제를 없애려는 취지에서 출발한 규제완화는 1989년 이후 경제 불황에 따라 경기 활성화를 위한 규제완화로 변모하였다.¹⁰⁾ 이에 따라 1990. 5월에 설치된 '행정규제완화위원회'는 주류·석유산업 등 21개 산업에서 신규 생산활동 참여를 제한하거나 판매지역을 제한하는 등과 같은 각종 불합리한 정부규제의 축소를 추진하였다.

다음으로, 1993년 초부터 1998년 초까지 다양한 규제개혁 추진기관이 병존하던 시기에는 경제상황이 매우 어려웠던 까닭에 규제개혁의 중요성이 상대적으로 더욱 부각되었다. 따라서 이 기간동안에 총 4,477건에 달하는 규제개혁 추진과제를 선정하여 그 가운데 87%에 해당하는 3,918건의 규제를 완화하였다.¹¹⁾ 이처럼 규제개혁이 불황 극복을 위한 방편으로 인식되어 각 부처가 설치한 여러 추진기구에서 광범위하고 빠른 속도로 추진되었다.

그러나 규제개혁이 개별 과제별·사안별로 추진되어 종합적이고 체계적으로 추진될 수 없었다. 그리고 한편에서는 규제를 개혁하면서도 다른 한편으로는 각종 규제가 신설되거나 강화되어 정부규제의 사전통제나 규제개혁의 사후관리가 제대로 이루어지지 못하였다.

이에 따라 규제개혁 추진을 강화하고 추진체계를 일원화하기 위해 국무총리실에 '규제개혁추진회의'를 설치하고, 「행정규제기본법」 제정을 추진하였다. 1997. 8월에 제정된 「행정규제기본법」은 규제 법정주의, 사전 심사의무, 규제영향 평가, 규제등록제, 부처별 규제정비의무 부과와 함께 '규제개혁위원회' 설치 규정을 두어 오늘날 규제개혁시스템의 골격을 마련하였다. 특히 처음으로 규제영향분석(RIA ; Regulatory Impact Analysis) 제도를 도입하여 규제행정의 획기적인 발전의 계기를 마련하였다.

마지막으로, 1998년 초부터 '규제개혁위원회'로 추진기구가 단일화된 시기에 대규모 규제개혁이 추진되었다. 규제개혁위원회가 각 부처에 대해 기존규제를 등록하게 하고 1998년과

9) 공정거래위원회, 한국개발연구원, 공정거래 10년-경쟁정책의 운용성과와 과제-, 1991. 4, p.205-211.

10) 한국개발연구원, 규제개혁 : 지난 10년의 회고와 향후 10년의 과제, 1997. 5. 16, p.4.

11) 임상준, 전개서, p.34.

1999년도에 기존규제를 정비한 결과 총 11,125건 가운데 5,933건(53.3%)을 폐지하고, 2,981건(26.8%)을 개선하였다.

이와 같은 규제개혁 추진은 획기적인 의의를 갖는 것으로 평가되고 있다. 모든 부처의 기존 규제를 전수 조사하여 규제의 정당성, 규제수단의 합목적성 등을 원점(Zero-Base)에서 전면적으로 재검토하여 대폭 정비하였기 때문이다. 아울러 법령에 근거하지 않은 규제를 발굴하여 폐지하면서 규제법정주의를 정착시켰고, 신설·강화규제에 대한 사전심사제도를 도입하는 등 체계적인 규제개혁을 본격적으로 추진하였기 때문이다.¹²⁾

그러나 규제개혁이 개별과제를 대상으로 건수중심으로 추진되었고, 관료이기주의나 기득권층의 반발로 핵심적인 사항의 개혁이 미흡하였으며, 환경이나 소비자보호와 같은 분야에서도 규제가 완화되는 등의 문제를 초래했다는 비판을 받고 있다. 특히 추진전략이 각 부처를 대상으로 소관규제에 대해 폐지 또는 개선계획을 수립토록 하고 연차별 감축 목표를 정해서 정비토록 하는 방식이었는데, 이러한 방식은 부작용을 초래하게 되었다. 대표적으로 분자와 분모의 규제건수를 조작하기 위해 규제를 누락(분모 축소)시키거나, 지엽적인 개선을 실적으로 포함(분자 확대)시키는 사례를 들 수 있다.

(2) 일본의 규제개혁 추진내용

민간 전문가로 구성된 연구회 활동이 활발하던 1980년대부터 1993년 말까지의 기간에는 수많은 과제에 대한 건의가 있었다. 이 당시에는 주로 인·허가의 정비나 합리화라는 행정사무의 간소화를 지향하는 규제개혁에 초점이 맞추어졌다. 그러다보니 연구회에서 정리한 과제들 중에는 기존 항목들이 중복되어 포함되고 획기적인 내용이 거의 없는 경우도 많았고, 실제 개혁으로 연결되지 못하는 경우가 대부분이었다.

1982. 2월 임시행정조사회 답신은 3개 공사(전신전화공사, 국철, 전매공사)의 민영화와 1981년 이후 2년 동안 인·허가 사항의 약 10%인 1천개에 대해 정리하거나 신설 억제 등을 추진하는 것이었다. 1988. 12월 임시행정개혁추진심의회 답신에서는 유통, 물류, 정보통신, 에너지 등 산업별·분야별 규제완화 추진을 건의하였다.

연구회의 건의 중 3개 공사의 민영화는 1985년부터 1987년에 걸쳐 실현되었지만, 다른 분야 규제개혁의 성과는 미미하였다. 그 후 규제개혁을 위한 움직임은 1990. 6 「美·日 구조조정협약(SII)」 최종 보고를 거치면서 유통분야에서 대규모 소매점포법의 규제완화(1,000㎡ 미만 점포 개설에 대한 규제 철폐) 등이 이루어지면서 본격화되기 시작하였다.

다음으로, 민간인 중심의 중립적인 추진기구를 설치하여 1994년 이후부터 광범위한 분야를

12) 안문석, 정부와 기업 그리고 시민사회 - 지식정보화 사회의 행정과 규제개혁, 박영사, 서울, 2002. 7, p.249-250.

대상으로 규제개혁을 추진하였으며, 특히 1995. 3월부터는 3개년을 계획기간으로 하는 「규제 완화 추진계획」을 수립하였다. 2003. 3월말 3차 계획까지 약 5천 항목 이상의 과제에 대해 규제개혁을 추진하였고¹³⁾, 2005년 현재 4차 계획을 추진중에 있다.

또한 최근의 '總合規制改革會議' 부터는 규제개혁의 관심이 '경제 분야'로부터 '사회 분야'로 이행하고 있다. 특히 의료나 교육 등과 같이 종래에는 시장원리의 도입이 어렵다고 여겨지던 사회적 분야의 규제를 대상으로 중점 개혁을 추진하고 있다.¹⁴⁾

특히 2004. 3월 결정된 「규제개혁·민간개방추진 3개년 계획」에서는 분야별 추진과제와 함께 규제영향분석(RIA)의 도입을 포함시켰다. 지금까지 일본은 OECD국가에서 논의하는 RIA제도가 규제개혁의 공식적인 수단으로 도입되어 있지 않았다. 그런데 이 계획에서는 새로운 규제를 신설하거나 기존 규제를 심사하는 경우에 RIA를 활용하도록 하였다.

4. 규제개혁 추진효과와 문제점 비교

(1) 한국의 규제개혁 추진효과와 문제점

일반적으로 규제개혁의 효과는 단기와 장기로 다르게 나타난다고 한다. 정부규제로 보호받던 비효율적인 산업의 경우 도태될 수 있고, 이에 따라 단기적으로 고용 감소 등 부정적인 효과가 나타날 수 있다. 그러나 장기적으로는 효율적인 산업으로 노동력과 설비 등의 배분이 이루어져서 경제의 발전과 소비자 선택을 증가시키는 긍정적인 효과가 발생한다고 한다. 이러한 일반론에도 불구하고 양국에서는 공통적으로 규제개혁 추진의 경제적 효과가 막대하다는 계량적 분석이 많이 이루어지고 있다.

한국의 산업연구원은 규제개혁 성과로 1999년부터 2003년까지 실현될 편익을 추산하였다. 고용에서는 106만 6,200개 일자리가 창출되고, 국민부담은 18조 6,900억원(1997년 GDP의 4.4%)이 경감되는 효과가 있으며, 정부비용은 5,900억원이 절감되며, 외국인 직접투자는 365억 달러를 유치하는 효과가 있다는 것이다.¹⁵⁾ 이 분석에서는 규제개혁의 부작용에 따른 부(負)의 효과에 대한 분석이 빠져있으므로 순편익이 이보다는 줄어든 것이지만, 그동안 규제개혁을 통해 얻어진 편익이 막대했다는 것을 보여주었다.

한편, 2004년에 대한상공회의소가 국내기업(220개사)과 규제전문가(23명)를 대상으로 조사한 바에 따르면 규제개혁 체감도는 예전보다 나아지지 못했으며, 정부의 강력한 의지에도 불

13) <http://www.hiraoka.rose.ne.jp/B2/cab-kiseiref3jahrplan040319.htm>.

14) 日本經濟新聞社編, Q&A 日本經濟 100의常識, 2004年版, 日本經濟新聞社, 東京, 2003. 9, p.91.

15) 산업연구원, 규제개혁의 경제효과 분석, 1999 (안문석, 전거서 P.265에서 재인용).

구하고 실제 성과가 그다지 높지 않은 것으로 나타났다. 응답자의 대다수가 규제가 '이전과 차이 없거나(79.1%)', '오히려 증가했다(14.1%)' 라고 밝혀 규제개혁 체감도가 낮은 것으로 나타났다. 이에 반해 규제가 '줄어들었다' 는 응답은 6.8%에 그쳤다.¹⁶⁾

이와 같은 연구 결과는 규제개혁 조치와 피규제자가 느끼는 체감규제와의 사이에 괴리가 발생하고 있다는 것을 보여준다. 물론 규제 감소의 효과는 우회적으로 장기간에 걸쳐 나타나기 때문에 규제 총량의 감소가 체감규제의 감소로 이어지기까지는 시간이 걸릴 것이고, 규제 전수의 절반이 감소되었다고 해서 체감규제가 절반으로 낮아지는 것은 아니라고도 할 수 있다.¹⁷⁾

그러나 규제개혁과 체감규제 사이에 괴리가 발생하는 이유는 다른 곳에 있을 수 있다. 건수 위주의 형식적인 규제개혁, 규제개혁에 따른 법령개정 등 후속조치의 지연, 저질 불량규제의 지속적 생산이나 구태의연한 규제수단의 반복 등에 의해 발생할 수 있는 것이다. 앞으로 규제개혁 정책의 방향과 과제를 모색하는데 참고해야 할 내용이다.

(2) 일본의 규제개혁 추진효과와 문제점

일본 경제기획청은 1996. 9월 규제완화 시책의 경제적 효과를 정량화했다. 규제완화 이후의 정보통신, 유통, 주택, 금융, 노동 등 5개 산업에서 이루어진 신규진입, 설비투자 증가, 자금조달 코스트 절약액 등을 추계하였다. 이에 따르면 5개 산업에서 규제개혁의 효과는 1990년부터 1995년까지 6년 동안 연평균 7조 9천억엔 정도(GDP의 1.69%) 였다고 한다.¹⁸⁾

또한 總務省이 2000. 1월 추계한 분석에 따르면 국내 전기통신, 국제 전기통신, 국내항공, 자동차 검사, 전력, 석유제품, 가스, 주식매매 위탁 수수료 등 8개 분야의 규제개혁을 통해 총 8조 6천억엔(1998년까지 누계액)의 소비자 잉여가 발생했다고 한다. 소비자 잉여란 규제개혁에 따라 가격이나 요금 등이 낮아져서 소비자가 얻는 만족도를 의미하는데, 이 금액은 1998년도 국민소득의 2.3%에 해당하였다.¹⁹⁾

한편, 규제개혁이 이루어지는 경우 새로운 산업의 창출이 용이하지 않고, 외국으로부터의 수입은 증가하지만 물가 하락이 이루어지기 어렵고, 과잉경쟁으로 도산하는 기업이 발생하는 가운데 잉여 노동력 발생 등의 결과가 초래될 것이라는 비판도 있다. 주로 평론가나 이코노미스트들이 규제완화의 비판론을 강조한 내용이라고 볼 수 있다.²⁰⁾

16) 대한상공회의소, 2004년도 규제개혁 평가와 과제 설문조사, 2004. 12.

17) 김종석, 규제개혁의 과제와 방향. 한국경제연구원, 2001. 11. 23. 또한 규제개혁이 이루어지고 2-3년간은 규제 보호되던 산업에서 고용이 감소하고, 구조조정이 이루어지는 등의 부작용이 일시적으로 일어난 이후에 회복하는 현상이 발생한다고 하는데, 이를 「규제완화의 J커브효과」라고 부른다(白川一朗, 전제서, p.181).

18) 經濟企劃廳, 近年の規制緩和の經濟的・果の暫定的試算, 經濟企劃廳 調整局, 1996. 9. 27.

19) 總務省, 「近年の規制改革の經濟・果-利用者メリットの分析」報告書, 總務省, 2000. 1. 6.

그리고 규제완화의 고용 효과를 분석한 자료에서도 부정적 결과를 보여주고 있다. 대표적으로 1990년을 기준으로 大和總研(株)이 분석한 결과에 따르면 34.8조엔의 要素 소득증가 효과와 함께 641만명의 잉여 노동력이 발생한다고 보았다(이 수치는 가정에 따라 달라질 수 있음). 규제완화로 발생하는 총 잉여노동력은 868만명이고, 새로 창출되는 노동력은 227만명이어서 순수 잉여 노동력은 641만명이라는 것이다.²¹⁾

이 밖에도 소위 '안전망(Safety Net)'을 확립하지 않고 규제개혁을 추진하는데 대해서도 비판이 있는데, 최근 규제개혁을 비판하는 주요 이론적 근거가 되었다. 예컨대 금융분야의 규제개혁으로 금융불안 등을 통해 경제후퇴를 야기하고 이용자 보호에 소홀한 결과를 초래하였다는 것이다. 또한 규제 철폐의 경우에는 그 이행과정이나 철폐 이후의 시장변화를 관찰하여 문제점이 발생하는 경우 즉시 개선할 필요가 있다는 지적도 있다. 정부규제가 폐지되면서 경쟁이 촉진되기는 커녕 오히려 독과점 상태가 초래되거나, 정부가 하던 역할을 민간단체나 조합 등이 수행(이러한 현상을 일본에서는 정부규제와 대비하여 '民規制'라고 함)하는 등의 문제가 발생할 수 있다는 것이다.

III. 결론 및 정책적 시사점

지금까지 살펴본 한국과 일본의 규제개혁 추진기구, 추진내용, 추진효과와 문제점 등을 통해 얻은 결론을 정리하면 다음과 같다. 그리고 앞으로 한국의 규제개혁 추진과정에서 활용할만한 정책적 시사점을 정리하기로 한다.

첫째, 규제개혁 추진기구를 비교해보면 한국의 경우 '시기별로' 여러 기관이 경쟁적으로 추진하였거나 전담기관이 추진한 경우가 있었고, '기관별로' 행정부처가 직접 추진하였거나 민관합동 형태의 위원회를 구성하여 추진하였다. 반면에 일본은 민간 전문가 중심의 연구회가 보고서를 마련하였다가, 그 이후에 민간인으로 구성된 위원회가 규제개혁 추진을 주도하였다.

오늘날 한국의 규제개혁 추진을 위한 환경은 과거와는 크게 달라졌다. 그동안의 적극적인 추진에 따라 현재 남아있는 규제들은 나름대로 존치 사유가 있다고 인정하는 것이 타당하다. 따라서 앞으로의 규제개혁 추진을 위해서는 파급효과가 큰 규제개혁 과제의 발굴, 객관적인 연구·분석과 이를 활용한 이해관계집단의 설득, 규제개혁 추진에 따라 발생할 것으로 예상되는 문제의 사전예방 등이 이루어져야 한다.

20) 대표적으로 内橋克人とグループ二〇〇一, 規制緩和という悪夢, 文藝春秋, 東京, 1996. 7.를 들 수 있다.

21) 大和總研 調査本部, 規制緩和で業界はこう変わる, 日本實業出版社, 東京, 1994. 1. p.20-27.

이러한 맥락에서 현재의 '규제개혁추진위원회' 전담방식은 일부 개선이 필요하다고 생각한다. 전담기관은 정부규제 전반을 원점(Zero-Base)에서 검토하거나, 규제의 신설이나 등록 등을 포함하여 규제를 관리하는 경우에 효과적인 방식이다. 그렇지 않고 각각의 규제를 심층적으로 검토하여 문제점을 도출하고 이를 개혁과제로 발굴하기 위해서는 여러 기관이 각각의 시각에서 분담하고, 민간 전문가들이 가세하여 연구하는 것이 필요할 것이다.

이를 위해서는 과거와 같이 여러 기관에서 규제개혁을 추진할 수 있는 여건을 마련해 주는 것이 무엇보다도 중요하다. 그리고 민간 전문가들이 규제개혁 과정에 참여할 수 있는 제도적 장치를 강구할 필요가 있다. 일본의 경우 규제개혁위원회 산하에 민간 학자 중심의 「작업반(Working Group)」을 설치하고, 이 숫자를 계속 증가시키고 있는 사례를 참조할 필요가 있다.

둘째, 규제개혁 추진내용에서는 그동안 한국과 일본은 공통적으로 주요 규제산업의 덩어리 규제들을 개혁하고, 그 이후에 광범위한 분야를 대상으로 개별 과제 중심으로 규제개혁을 추진하고 있다.

그런데 앞으로는 규제개혁도 중요하지만, 규제의 품질 제고나 관리가 점점 중요하게 된다. OECD는 규제개혁을 3단계로 분류하고 있는데, 초기의 '규제완화(Deregulation)'를 지나 '규제 품질제고(Regulatory Quality Improvement)'를 거치고, 마지막으로 '규제관리(Regulatory Management)' 단계로 발전한다는 것이다.²²⁾

전문가들은 한국과 일본이 규제개혁의 첫 단계인 '규제완화' 수준이라고 보고 있지만, 한국의 경우 적극적인 규제개혁 추진과 규제영향분석(RIA) 등 규제개혁시스템이 완비된 상황이므로 2-3단계를 지향하고 있으며, 일본은 2004. 3월 규제영향분석(RIA)의 활용을 추진하는 등 새로운 시도를 하고 있다. 양국은 향후 규제개혁 추진의 방향과 내용을 이러한 경향에 맞추려는 노력을 더욱 경주할 필요가 있다.

셋째, 한국은 규제개혁의 효과에 대한 실증적 연구가 일본보다 부족한 실정인데다, 문제점이나 실패에 대한 연구는 거의 전무한 상태이다. 그동안의 추진 사례에서 부정적 효과를 초래한 경우가 없지 않음에도 불구하고, 이에 대한 연구가 이루어지지 않고 있다. 이에 반해 일본에서는 규제개혁의 긍정적 효과는 물론 부정적 효과, 규제개혁 이후의 문제점과 그에 따른 대책 등에도 관심을 갖고 많은 연구가 이루어지고 있다. 앞으로 한국의 규제개혁 추진과 연구활동에서 역점을 두어야 할 분야의 하나가 이것이라고 하겠다. **경쟁지능**

22) OECD, The OECD Report on Regulatory Reform : Synthesis, 1997.