

美國의 行政規制緩和政策

張鎬益*

차 례

I. 행정규제완화정책의 변천

1. 닉슨 행정부
2. 포드 행정부
3. 카터 행정부
4. 레이건 및 부시 행정부
5. 클린턴 행정부

II. 행정규제완화사례분석

1. 항공산업
2. 자동차산업

* 법제처 서기관

I. 행정규제완화정책의 변천

1. 닉슨 행정부

현재의 행정규제완화정책의 시초는 닉슨 행정부에서 찾을 수 있다. 그는 대통령이 통제할 수 없는 연방관료조직이 있다는 사실에 놀랐다. 그는 취임 후 행정관리자문위원회(Advisory Council on Executive Management)를 설치하였는데 그 임무는 백악관이 독립규제위원회(independent regulatory commissions)와 행정부(executive agencies)를 효과적으로 관리할 수 있는 새로운 관리 및 조직기법을 제공하는 것이었다. 그 위원회는 그 이전의 어느 연구단체에서 제안한 것보다 강력한 행정규제개선안을 제안하였지만,¹⁾ 그 당시 사실상 거의 주목을 받지 못했다.

1970년 7월 의회는 백악관 개편안을 승인하였는데 그 주요내용은 기존의 예산국(Bureau of the Budget)을 예산관리국(Office of Management and Budget : OMB)으로 바꾸는 것이었다. OMB는 대통령의 주요한 정책수행기관으로 대통령직속으로 창설되었으며, 그 주요기능은 행정각부의 예산심의, 행정관리절차 검토, 부처간의 업무협조지원 및 행정규제개선대책을 입안하는 것이었다. 이러한 OMB의 설치는 행정규제심사를 대통령의 통제아래 집중시키려는 의도도 있었다.

1970년대 초기에 많은 기업가들은 환경보호청(Environment Protection Agency: EPA)의 수많은 규제에 큰 부담을 느꼈고 특히 규제위원회(Regulatory Council)의 기준을 이행하는데 들어가는 비용, 즉 규제순응비용(Compliance Costs)의 급격한 증가에 크게 놀란 나머지 상무성(Department of Commerce)에 그 구제를 요청하였다. 요청을 받은 상무성은 EPA에 규제속도의 완화를 촉구하고 아울러 백악관에 로비를 벌인 결과,²⁾ 1971년 6월에 “삶의 질” 위원회(quality-of-life committee)가 설

1) Alan Stone, Regulation and Its Alternatives (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1982), p.247.

치되었고, 그 위원회는 소비자, 환경단체 및 기업사이의 균형을 깨뜨리는 연방정부의 중요한 규제에 대한 심사가 바람직한 것인지의 여부를 검토하였다.

그 위원회의 검토결과, 규제의 필요성과 아울러 규제에 대한 통제의 필요성을 함께 인식한 닉슨 대통령은 1971년 10월 행정명령(executive order)을 발령하여 사상 처음으로 부처간행정규제심사제도를 수립하였다. OMB는 소비자보호, 안락한 환경과 직장에서의 건강과 안전을 규제하는 기관들이 제안한 규제 및 그 대안에 대한 “삶의 질”(quality of life)심사를 행하였다. 이러한 심사를 위하여 각 규제기관은 OMB에 최소한도 관보(Federal Register)에 게재하기 30일전에 규제규칙안을 제출하도록 하였고, 아울러 각 규제기관은 그 규칙의 목적, 대안과 그 규칙 및 대안의 비용과 효과를 분석하여 제출하도록 하였다. OMB는 규제기관의 분석내용을 심사하여 규제기관에 OMB의 의견을 제시하였다. 이와 같은 심사과정은 최종규칙안이 공포되기 전까지 몇차례 되풀이 되었다.

이러한 “삶의 질”심사제도는 사실상 EPA의 규제규칙안에 한정되었는데, 그 제도는 환경보호론자, 의회, EPA직원 및 전직 EPA관료사이에 불협화음을 낳았다. 즉 많은 공익단체, 노동조합 등으로부터 이 제도가 환경보호정책을 후퇴시키기 위한 방편이 아니냐 하는 의혹을 사게 되었고, 규제기관의 정책결정에 대한 대통령의 심사기능이 차별적으로 이루어지고 있는 데 대한 강력한 반발이 제기되었던 것이다. 이러한 전례는 차후의 모든 백악관의 규제감시 노력에 제동이 걸리게 되었고 이 심사제도는 카터 대통령이 취임한 후 없어져 버렸다. 그러나 이 제도의 한계에도 불구하고 OMB가 각 규제기관의 규제정책을 통제함에 있어 중심적인 위치를 확보하게 된 계기가 되었고, 또한 대통령이 그 권한으로 규제완화를 추진하게 된 첫 시도가 되었다.

2) George C. Eads and Michael Fix, Relief or Reform? Reagan's Regulatory Dilemma (Washington, D.C. : Urban Institute, 1984), pp.46~47.

2. 포드 행정부

포드 행정부에서의 행정규제완화는 법령상 조치와 행정상 조치가 병행되었다. 먼저 법령상 조치로는 항공, 트럭 및 철도사업에 대한 규제를 완화하려는 계획이 수립되어 카터 행정부 때 의회에 의하여 시행되었다. 행정적인 조치로서 포드 대통령은 환경규제 및 작업장안전에 대한 규제가 인플레이에 악영향을 끼치고 있다는 판단아래 규제기관에서 발령한 각종 규제조치를 완화하려고 하였다. 포드 행정부시대의 어려움은 1년에 11%에 달하는 인플레이에 기인하였다. 이에 대처하기 위하여 포드는 의회에 요청하여 임금및물가안정위원회(The Council on Wage and Price Stability: COWPS)를 설립하였다. 닉슨 행정부 때와 같이 규제정책의 통제를 집중하기 위하여 이 기관도 역시 대통령소속기관으로 하였다.

COWPS는 두가지 임무를 가지고 있었는데, 그 하나는 물가상승율을 부추기는 민간부문의 활동을 모니터하는 것이었고, 두번째는 물가상승에 영향을 주는 기존의 연방정부의 사업을 검토하고 아울러 주요한 규제안에 대한 비용-편익분석을 의무화하는 것이었다.

COWPS가 설립된 지 3개월 후인 1974년 11월에 포드 대통령은 행정명령 제11,821호를 발령하였는데, 그것은 물가영향평가제도(Inflation Impact Statement Program)를 수립하는 것이었다. 그 명령에 의하여 각 규제기관이 주요한 행정규제안을 공포하기 전에 그 규제안에 대한 물가영향평가를 반드시 받아야 하였다.³⁾ 그러나 포드의 행정명령은 각 규제기관이 비록 OMB나 COWPS와 협조하도록 지시는 하였지만 양기관의 제안을 따를 것을 요구하지는 않았다.

COWPS의 심사는 단지 자문적인 성질에 불과하였고 각 규제기관의 규칙제정을 급하거나 연기시킬 수는 없었다. 또 하나의 물가영향평가제도의 중요한 문제점은 각 규제기관의 자체 분석의 질이 형편없이 낮다는 것이었다. 많은 기관들은 믿을만한 물가영향평가를 할 능력있는 직원이 없었다. 그 분석들이란 각 규제기관이 이미 발령하였던 규칙안을 사후에 정당화하는

3) Executive Order 11,821, 39 Fed. Reg. 41501 (November 29, 1974)

것에 불과하였다.

또한 각 규제기관에 따라 물가영향평가의 질이 크게 달랐고, 대부분의 경우 비용측면은 훌륭하였으나 편익측면은 상당히 부실하였다. 결론적으로 포드 대통령의 집행명령은 각 규제기관이 규제안의 경제적 효과를 분석하도록 강요는 하였지만 각 규제기관의 실제적인 결정에는 크게 영향을 미치지 못했다.⁴⁾

3. 카터 행정부

카터 행정부에 들어와서 행정규제완화정책은 많은 분야에서 민간부문의 경쟁을 촉진시키는데 기여하였으나 카터 행정부의 행정규제제도개선에 대한 태도는 일관성이 없었다. 경제적 규제완화에 대하여는 어느 정도 실적이 있었으나, 사회적 규제에 대하여는 오히려 규제를 강화하였다.

카터 행정부에서의 이와 같은 일관성없는 행정규제완화정책은 사회적 규제에 대한 행정부내의 심각한 의견차이에 기인한 바, 카터 대통령 자신은 강력한 사회적 규제정책 특히 환경문제에 대하여 큰 관심을 가지고 있었다.⁵⁾ 그의 사회적 규제에 대한 이와 같은 호의적인 입장은 1976년 대통령 선거기간중 노동단체와 환경보호론자의 강력한 지지를 받았다. 카터 대통령은 재직중 사회적 규제의 목적에 호의적인 인물을 규제기관의 장으로 임명하였고, 반면에 직속 경제보좌관은 사회적 규제의 완화를 강력히 주장하는 인물로 임명하였다. EPA와 산업보건안전국(Occupational Health and Safety Administration: OSHA)은 보다 깨끗한 공기와 물 그리고 안전한 사업장으로부터 얻을 수 있는 이점을 강조하여 사회적 규제를 주장한 반면 경제보좌관들은 규제의 경제적 역효과를 주장하였다.

한편, 카터 대통령은 연방규제기관의 통제를 원활히 하기 위하여 포드 대통령시대에 하였던 물가영향평가제도를 보다 발전시켜 1978년 1월 규제심사분석그룹(the Regulatory Analysis Review Group: RARG)을 설립하였다. RARG는 주요행정기관의 각료로 구성되었고 대체로 1년에 기업

4) Litan and Nordhaus, Reforming, p.68.

5) Jimmy Carter, Keeping Faith (New York: Bantam Books, 1982) p.74.

에게 100만불이상의 비용을 들게 하는 규제안을 심사대상으로 하였다. 닉슨 행정부 때의 “삶의 질”(the quality-of-life)심사제도가 EPA와 같은 특정기관만 심사대상으로 삼은 것과 같은 문제점을 해소하기 위하여 RARG는 한 기관당 4개이상의 규제규칙안을 심사하지 못하도록 하였고 또한 1년에 총 10 내지 20개의 규제규칙안만 심사하도록 하였다.

1978년 3월, 카터 대통령은 행정명령 제12,044호를 발령하였는데, 독립 규제위원회는 제외하고 행정부소속의 규제기관을 대상으로 하였다. 이 행정명령을 통하여 카터 대통령은 연방규제를 보다 분명히 하고 민간부문에 최소한의 부담을 부과하도록 하였다.⁶⁾

카터 대통령의 행정명령은 세 가지 점에서 포드 행정부시대의 행정규제 제도와 달랐다. 첫째로 행정명령은 그 분석범위를 인플레이션에서 경제영향평가로 확대하였고 둘째로, 보다 낮은 비용이 드는 대안의 고려를 강조하였으며, 마지막으로 앞으로 시행될 규제안 뿐만 아니라 현행의 행정규제도 그 심사대상으로 한 것이었다.

이와 같은 행정명령은 행정규제개선이라는 측면에서는 진일보하였으나, 각각의 규제기관이 마음대로 경제영향평가의 심사대상이 될 규제를 선정할 수 있도록 하였고, 규제안을 발령하는 규제기관과 이를 심사하는 OMB와의 의견충돌시 이를 최종적으로 누가 해결할 것인가가 불분명하였다.

카터 대통령의 행정명령은 OMB에게 적절한 행정규제 분석의 임무를 부여하였으나, 실제로는 RARG에 의하여 수행되었다. RARG 심사절차는 규제기관내에 분석팀을 설치하게 하는 등의 이점이 있었다. 예를 들어, EPA는 규제안의 비용을 적절히 평가하기 위하여 수많은 경제학자들을 고용한 몇몇 규제기관중의 하나였다. RARG는 그 점에서 규제기관자체의 분석능력을 향상시킨 공로가 있었다. 한편, RARG는 각각의 규제기관과의 의견 차이가 있을 때 이를 강요할 권한이 없었다. 각 규제기관이 RARG의 의견을 무시하여도 대통령의 개입이 없으면 이를 해결할 제도적 장치가 없었다. 1976년의 먼진(cotton-dust)사건은 RARG 심사절차의 주요한 결점을 노정시켰다. 즉 OSHA는 섬유공업 사업주에게 노동자가 해로운 먼화먼지에 노출되는 것을 방지하도록 환기장치를 설치하도록 규정하였으나,

6) “Deregulation HQ”, Regulation, 5, No. 2 (March-April 1981) : 15.

RARG는 이에 대하여 노동자에게 마스크를 지급하는 것(이는 비용이 훨씬 적게 소요됨)으로 충분하다고 주장하였고, 결국 카터 대통령은 OHSA의 편을 들었다. 이와 같은 면진사건으로 RARG와 규제기관간의 충돌이 있을 때 각 규제기관이 RARG의 의견을 덜 고려하게 되었고, RARG 직원들도 심사에 의욕을 보이지 않게 되었다.⁷⁾

카터 대통령은 RARG와는 별도로 1978년에 규제정책의 보다 신중한 감시를 위하여 규제위원회(Regulatory Council)를 설치하였는데, 이 기구는 RARG가 대통령의 자문기관이었던 것에 비하여 30개의 중요한 규제기관의 장으로 구성되었고, 사무국은 각 규제기관으로부터 파견된 관료들로 충원되었다. 동 위원회는 불필요한 규제를 제거하기 위하여 각 규제기관에 유사한 규제정책을 조정하고 한 산업이 부당하게 규제로부터 부담을 받게 되는 것을 억제하는 임무를 수행하였다. RARG는 특정한 규제규칙을 중심으로 심사하였으나 동 위원회는 특정분야(예를 들어 암유발물질) 또는 산업(예를 들어 자동차산업)에 대한 규제정책을 조정함을 그 임무로 하였다. 규제위원회도 RARG와 마찬가지로 한계를 가지고 있었는데, 비록 동 위원회가 규제안에 대한 사전심사제도를 도입하였지만 상호 충돌하는 정책을 조정할 수 없었다.

4. 레이건 및 부시 행정부

(1) 레이건 행정부

레이건 대통령이 취임할 당시 많은 정책입안자와 경제학자간에 연방규제가 급증하는데 대하여 어떠한 조치가 취하여져야 한다는 공감대가 형성되었는데, 1970년대의 여러 지표상 연방규제가 급격하게 증가되었음을 나타내었다. 예를 들어, 1970년과 1979년 사이에 모든 연방규제안이 게재되는 관보의 연간 장수가 세배나 증가하였고, 주요한 규제기관의 지출은 4배나 증가하였다. 이와 함께 일반국민들도 이러한 많은 규제가 경쟁을 저해하고 가

7) Christopher C. DeMuth, "The White House Review Programs", Regulation, 4, No. 1 (January-February 1980) : 20.

격을 올리고 있다고 믿었다. 또한 많은 규제규칙이 필요이상으로 엄격하였고, 다른 규제규칙과 상호 모순되었으며 개인과 기업의 창의력을 red tape로 방해하고 있다고 생각되었다. 이와 같은 상황은 정부내외에서 더 이상 용납할 수 없는 상황이 되어 버렸다.

레이건의 행정규제완화정책은 그 선임자의 것과는 달랐다. 이전의 행정부는 공화당이든 민주당이든 관계없이 여러 규제기관에 대한 행정규제제도 개선에 초점을 맞추었으나 실제로는 경제적인 분야에 집중되었다. 과거에는 민간항공국(Civil Aeronautics Board: CAB)의 존재에는 강력히 비판하였으나 OHSА와 같은 사회적 규제기관에 대하여는 말이 없었다. 그러나 레이건 행정부에서는 모든 규제행위가 검토대상이 되었다. 처음으로 자유로운 기업정신을 억제하는 경제적 규제 및 사회적 규제에 대한 정면적인 도전을 선언하였다. 레이건의 규제정책의 최종목표는 미국 기업에 대한 규제를 제거하는 것이었다. 기존의 규제를 개선 또는 제거하거나 앞으로의 규제도 제한함은 기업과 함께 소비자 또는 일반대중에게도 이익을 주는 것으로 생각하였다.

행정규제완화정책은 레이건의 네번째로 중요한 정책이 되었는데(다른 세 가지는 예산축소, 세금감축 및 안정적인 통화공급증가),⁸⁾ 레이건 대통령은 취임하자마자 곧 행정규제완화정책을 발동했는데, 1981년 1월 22일 당시 부통령이던 부시(Bush)를 위원장으로 하는 『규제경감을 위한 대통령 특별작업단』(Presidential Task Force on Regulation Relief)를 구성하였고, 일주일 뒤 카터 행정부시기에 시행된 일련의 규제를 동결하였다.

다음으로 2월 중순에는 행정명령 제12,291호를 발령하였다. 그 주요내용은 행정부내의 규제기관은 새로운 규제정책을 시행하기 위하여는 법령에 의하여 면제되는 경우를 제외하고는 비용·편익분석을 의무화하는 것이었다. 레이건은 12개 주요행정기관과 규제기관에 대하여 앞으로 60일 이내에 시행예정인 모든 규제정책은 연기하도록 지시하였다. 이는 부시의 작업단이 카터 행정부 때의 규제정책에 대하여 심사할 시간을 벌게 하기 위한 것이었다. 그 심사결과 172개의 규제가 사실상 동결되었고, 112개가 수정없

8) Walter Guzzardi, Jr., "Reagan's Reluctant Deregulators", Fortune, 105, No. 5 (March 8, 1982) : 35.

이 승인되었으며, 12개가 크게 수정되었고 18개는 철회되었으며 30개는 원래의 행정기관에 되돌려져 수정·보완하도록 조치되었다.

『규제경감을 위한 대통령 특별작업단』은 역대 유사한 조직에 비하여 상당한 정치적 영향력을 행사하였다. 동 작업단은 크게 세 가지 임무를 수행하였는데, 첫째로, 규제기관에 의하여 발령된 중요한 규제정책 심사, 둘째는 현행 규제규칙 재평가(특히 경제나 주요산업부문에 큰 부담을 주는 것), 셋째로 공기청정법(The Clean Air Act) 등 다른 주요한 법령을 개정하려는 입법활동에 대하여 감시하는 것이었다. 2년간의 활동실적을 보면 검토대상이었던 100개의 규제중 37개를 수정하거나 폐기해 버렸다. 가장 획기적인 것으로는 자동차산업에 대한 일련의 안전 및 공해방지규제를 폐지한 것인데 이로 인하여 자동차업계는 매년 수십억불을 절약하게 되었다.

또한 1981년 2월에 발령된 행정명령 제12,291호는 카터 행정부 때의 행정명령 제12,044호를 대체하는 것으로서 그것보다 그 대상범위가 훨씬 광범위하였다. 행정명령 제12,291호는 보다 엄격한 요구조건과 자세한 지침을 담고 있었다. 레이건 대통령에 의하면 “이 명령의 목적은 현재 및 장래의 규제의 부담을 덜고 규제행위에 대한 규제기관의 책임성을 증대하며, 규제절차에 대한 대통령의 감시를 강화하고 중복규제 및 규제간의 충돌·모순을 극소화하는 것”이었다.⁹⁾

이 행정명령은 법에 의하여 명백히 면제된 경우를 제외하고는 모든 규제는 비용·편익검증을 통과하여야 하고, 아울러 규제규칙이 비용절약적(cost-effective)이라는 것을 입증할 책임을 백악관에서 소관 규제기관으로 변경하였다. 또한 심사받아야 할 규제의 범위를 확대하였는데, 카터 행정부 때는 1년에 100만불이상을 기업에게 비용부담을 주는 주요한 규제규칙만이 그 대상이었으나, 이 행정명령은 소비자·개별기업 및 정부기관에게 비용이나 가격을 증가시킬 가능성이 있거나 또는 경쟁, 고용, 투자, 생산성 및 기술혁신에 중대한 역효과를 낼 가능성이 있는 모든 규제를 그 대상으로 하였다.

또 하나 특기할 사항은 OMB에게 상당한 재량권을 주었다는 것이다. 즉 어느 규제규칙이 “주요한” 것인가의 여부를 결정하는 권한이 개별규제기관

9) Executive Order 12,291, 3 CFR 127-28 (1982).

에서 OMB에게 이전되었다. 아울러 심사제외대상인 주요한 규제규칙을 결정할 수 있었다. 이와 같은 전례없는 OMB의 권한은 전임대통령의 정책과 확연히 구분되었는 바, 이전의 규제심사절차는 각 규제기관의 장이 규제안을 수정하거나 폐지하도록 하기 위하여 설득에 의존하였고, 또한 그 심사권한도 여러 기관에 분산되어 있었다. 그러나 레이건의 행정명령은 OMB와 그 보조기관인 정보및규제업무관리국(Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA)에게 행정명령의 집행책임과 권한을 전적으로 위임하였기 때문에 규제안은 OMB의 심사를 거치지 아니하고는 시행될 수가 없었다. 만약에 규제기관이 OMB의 판단을 따르기를 거부한다면, OMB는 그 공포를 두 기관사이의 의견차이가 해결될 때까지 지연하였다. OMB의 막강한 권한은 각 규제기관이 제안한 중요한 규제안을 한번 뿐만 아니라 여러 차례 심사할 수 있는 데서 연유하였다.

행정명령은 또한 각 규제기관은 규제의 공포예정 60일전까지 그리고 최종안이 공포되기 30일전까지 OMB에 입법예고(a Proposed Notice of Rule Making)와 동시에 규제영향분석을 함께 제출하도록 하였으며, 심지어는 주요한 규제규칙안으로 생각되지 아니한 것도 10일전에 미리 OMB의 심사를 받도록 하였다. 이처럼 OMB는 각 규제기관에서 입안한 모든 규제를 심사할 권한을 가지게 되었다.

이와 같이 규제권한을 OMB에 집중시킨 외에도 레이건 대통령의 행정명령은 규제활동을 줄이는 효과도 있었다. 즉 이 행정명령은 두 가지 면에서 규제를 억제하는데 기여하였는 바, 첫째로 의무적인 OMB의 심사는 규제반대론자로 하여금 규제규칙의 내용을 약화시키거나 제거할 기회를 주었다. 즉 행정부내 예산삭감론자와 기업의 규제반대론자가 정책형성의 중심적인 위치를 차지하여 정책을 재입안할 권한이 보장되었다. 둘째로, 비용·편익분석을 요구함으로써, 어떤 규제를 정당화하기가 원천적으로 어렵게 되었는데, 그 이유는 어떤 규제의 편익은 그 비용보다 계량화하기가 훨씬 어렵기 때문이었다.¹⁰⁾ 결론적으로 레이건 대통령의 행정명령 제12,291호는 연방규제를 제한하는 강력한 규제도구로서의 역할을 제공하였다.

10) Douglas M. Costle, "Environmental Regulation and Regulatory Reform", Washington Law Review, 57 (July 1982) : 418.

(2) 부시 행정부

레이건 행정부 때 부통령으로서 『규제경감을 위한 대통령 특별작업단』의 위원장이었던 부시 대통령의 행정부는 레이건 행정부의 행정규제완화정책에 대하여 기본골격을 그대로 유지하겠다는 입장을 견지하였다. 그러나, 한편 규제완화로 인하여 나타난 문제점에 대하여는 개선하겠다는 입장을 나타냈다.¹¹⁾ 즉 항공산업, 자동차산업, 환경 및 산업안전 분야 등에서 규제를 강화(reregulation)하려는 움직임이 서서히 나타났는 바, 여기에서는 항공분야 및 자동차안전분야에 대하여 살펴본다.

먼저 항공분야에 있어서 기본적으로는 규제완화가 바람직스럽다고 인정하면서도 과도한 합병 및 인수로 소수의 대형항공사의 시장지배력이 증가함에 따라 오히려 자유경쟁을 저해하는 현상이 발생되었고, 또한 항공사의 광범위한 요금인하와 운항횟수의 증가로 항공서비스의 질이 저하되고 공항의 수용능력에 문제가 발생하고 있다는 사실에 주목하게 되었고, 그에 대한 대책으로 항공사의 무자비한 합병을 제한하고, 빈번한 항공기의 이착륙으로 마비상태에 이른 공항의 운영실태에 대한 대책을 강구하겠다는 정책의지를 표명하였다. 다음 자동차안전분야에 있어서도 레이건 행정부 때 방임하고 있었던 소형트럭이나 미니밴의 좌석에 안전벨트를 설치하도록 촉구하는 등의 조치를 시행하였다.

5. 클린턴 행정부

클린턴 행정부의 전임 행정부의 규제완화정책에 대한 입장은 아직 분명하지 않으나, 1993.9.7. 클린턴 대통령이 발표한 연방정부개혁안(Creating A Government That Works Better & Costs Less)을 살펴보면, 전반적으로 행정규제를 완화하겠다는 입장으로 판단된다. 동 개혁안은 고어부통령을 위원장으로 하는 연방정부직무수행평가단(The National Performance Review)에서 성안한 것으로서 관료사회의 형식주

11) The Wall Street Journal, November 27, 1989.

의와 낭비를 없애 능률적이고 효율적인 정부를 만들겠다는 클린턴 대통령의 강력한 정책의지를 반영한 것이다. 여기서는 동 개혁안의 내용중 행정규제 관련부문을 살펴보고자 한다.¹²⁾

먼저 동 개혁안은 아직도 수많은 낡고, 중복된 규제가 상존하고 있으며, 이러한 규제로 인하여 정부 또는 민간부문의 능률을 저해하고 막대한 비용을 부담시키고 있다고 분석하고 있다. 1993년도 한 연구보고서에 의하면 행정규제에 순응하기 위한 민간부문의 비용지출은 매년 4,300억불(총국내생산액의 9%)에 이른다는 것이다.

따라서 그에 대한 대책으로 기존의 행정규제에 대한 철저한 검토와 규제 심사제도를 개선함으로써 불필요하고 비생산적인 규제의 양산을 봉쇄하겠다는 것이다.

클린턴 행정부는 앞으로 3년동안에 모든 연방정부기관으로 하여금 정부 내의 규제를 재검토하여 50%정도의 규제를 철폐할 목표를 정하고 있다. 다음으로 레이건 행정부 때 각 정부기관들이 제안한 규제안을 심사하던 OMB의 한정된 심사인원으로 심사과정에 상당한 시간이 걸렸는데, 이러한 심사과정이 특정한 규제안에 대하여는 적합할런지 모르지만 그 외의 것에 대하여는 시간낭비로 판단하고, 몇가지 주요한 규제안만 선별적으로 심사하도록 하겠다는 것이다.

Ⅱ . 행정규제완화사례분석

1. 항공산업(The Air Industry)

(1) 항공산업에 대한 규제

처음 항공산업이 시작되었을 때에는 여객과 화물수송에 따른 수입은 아직 걸음마단계인 항공산업이 이윤을 계속 볼 정도로 충분하지 않았다. 항공산업은 1925년에 의회로부터 항공우편을 육군으로부터 인수받게 됨에 따라

12) Report of the National Performance Review, pp.32~34.

그 생존을 겨우 유지하게 되었는데, 우편국(Post Office)과의 계약체결과정에서 공모사건이 드러나 항공우편업무가 다시 육군으로 돌아가게 되었다. 그러나 경험과 장비가 부족한 육군이 그 업무를 맡게 되자 10여명의 비행사가 죽거나 중상을 입게 되었고 이에 대한 비판 여론에 따라 의회는 1934년에 우편법을 제정하여 여러 정부기관이 항공산업을 통제하도록 하였다. 우편국은 항공우편에 대한 기본정책 등을 수립하게 하고 주제통상위원회(Interstate Commerce Commission)는 항공우편배달에 따른 요금을 결정하며, 항공국(The Bureau of Air Commerce)은 안전에 대하여 책임¹³⁾을 지었다.

한편, 주요 항공사는 항공운송협회를 조직하여 과도한 경쟁을 예방하기 위하여 연방정부의 지원과 보호를 로비하게 되었는데, 이는 기존의 항공사들이 새로 진입하는 항공사가 가격을 내리지는 않을까 염려해서였다. 이에 의회도 1938년에 민간항공법(Civil Aeronautics Act)을 제정하여 민간항공국(Civil Aeronautics Bureau : CAB)이 규제를 하도록 일원화하였다. 이제서야 연방정부의 규제 즉 보호아래 주요 항공사는 안정과 이익을 볼 수 있었다.

1938년과 1978년 사이에 CAB는 항공산업을 규제하였는데 그 기간은 상당히 안정적인 시기로 기록되었다. 규제개선을 요구하는 단체도 별로 없었고 설사 경쟁이 제한되었다는 불평이 있어도 무시되었다. CAB는 의회나 행정부와 좋은 관계를 유지하였는데 이는 CAB가 다른 기관과의 충돌을 피했기 때문이다. CAB는 국내항공운송의 모든 면을 통제하였는데 항공사들은 특정구간을 운행하기 위해서는 CAB가 정한 기준을 충족시키고 있다는 사실을 입증하여야 했다. CAB는 어느 항공사가 항공산업에 진입하고 그들이 어느 노선을 운행하며 그 요금은 얼마이어야 하는지를 결정하였다.¹⁴⁾ CAB는 가격경쟁을 인정하지 아니하였기 때문에 항공사들은 기내식을 무료로 제공한다든가 또는 비행기편을 늘리는 등 서비스로 고객을 끌었다. 또

13) The United States Government Manual, Office of the Federal Register, (Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office, May 1, 1984), p. 471.

14) Dorothy Diane Sandell, "Deregulation : Has It Finally Arrived?", Journal of Air Law and Commerce, 44 (1979) : 800.

한 CAB는 대표, 수하물 관리 등에 대한 항공사간의 협정을 인정하는 등 독과점체제를 유지시켜 주었다.

그런데 20여년이 지난 후 기술의 발전으로 의회, 항공산업계 및 CAB는 경제적 규제와 항공안전 문제를 구분하기 위하여 규제체도를 수정하게 되는데 1958년 연방항공국(Federal Aviation Administration : FAA)을 창설하여 기술적인 문제 즉 안전, 공항 개발, 항공관제 등을 관장하도록 하였다. FAA가 안전문제에 대한 책임을 지게 되자 CAB는 보다 엄격하게 항공산업계의 경제적인 건실성을 유지시킬 수 있게 되었다.

CAB는 1938년에 설립된 이래 오로지 16개의 주요항공사만 trunk airlines로 지정한 후(1978년 합병으로 인하여 10개의 항공사로 줄었음) 더 이상 새로운 항공사가 항공산업에 진입하는 것을 허용하지 아니하였다.

항공사들은 운행비용이 증가할 때마다 CAB에 요금인상을 요청하였고, CAB는 대개 이를 인정하였다. 그 당시 주요한 사업결정 즉 운행노선과 요금이 CAB에 의하여 결정되었기 때문에 항공사들은 별다른 경영기술 개선 노력을 하지 아니하였다.

그러나 1970년초에 이르러 몇몇 경제학자들은 이와 같은 규제의 능률성에 대하여 의문을 제기하였고 규제가격이 경쟁이 허용되었을 때의 가격보다 높다는 연구가 속속 발표되었다.¹⁵⁾ CAB의 요금결정권한에 대하여 몇몇 승객 그룹이 불평을 하였는 바, 1960년말에 CAB는 학생들에 대해 요금할인제도를 시행하였다가 1972년에 이를 취소하여 학생들로부터 항의를 받았고 이 과정에서 언론으로부터도 상당한 항의를 받게 되었다. 또한 CAB는 의문스러운 요금책정제도 즉 같은 거리의 도시간 요금이 제각기 달랐기 때문에 비난을 받았다.

1975년에 이르러 항공산업을 규제완화하자는 움직임에 불이 붙었다. 대통령경제보고서는 규제 전반에 대한 문제점과 특히 항공산업의 문제점에 대하여 자세히 기술하였고, 또한 포드 대통령은 항공산업의 규제완화를 주요한 정책으로 선정하였는 바, 이제 그 문제는 학계에서만 문제가 된 것이 아니고 신문·잡지에서 CAB의 정책에 대하여 의문을 제기하게 되었다. 즉 항공산업규제문제는 종전의 그 산업에만 한정되었던 문제에서 일반대중의

15) Theodore Kecler, James douglas 등의 논문 참조.

문제가 되어 버린 것이었다. 그래서 동년 10월에 포드 대통령은 항공법(Aviation Act)을 제안하였는 바, 그 법안은 전면적인 행정규제완화는 아니었고 단지 요금산정에 있어서 탄력성을 부여하고 신규 항공사의 진입을 허용하는 것이었다.¹⁶⁾ 이러한 예기치 못한 사태에 직면한 기존의 항공사는 그 법안에 대한 비난성명을 냈고, 그 법안은 결국 항공산업계의 반대에 부딪혀 상원에서 폐기되었다.

한편 카터 행정부시대의 Edward Kennedy의원은 항공산업의 규제에 변경을 가하려는 법안을 준비중인 Cannon의원과 힘을 합하여 Kennedy-Cannon bill을 제안하였다. 오랫동안 규제로부터 혜택을 받아 온 주요항공사들은 이 법안에 대한 반대입장을 표명하게 되었는데, 항공노동조합은 이 법안이 동료들의 직장을 빼앗을 것이라고 비난하였고, 경영자는 경영자대로 이 법이 그들의 직장을 빼앗고 항공산업을 불안정하게 할 것이라고 비난하였다. 그러나 항공사들의 이러한 단합행동도 Kennedy-Cannon 규제완화법안이 의회를 통과하는 것을 막을 수는 없었다. 왜냐하면 의회내에서 그 법안은 광범한 지지를 받고 있었고 카터 행정부에서도 그 법안에 대하여 특별한 관심을 가지고 있어 항공산업에 대한 규제완화는 기정사실화되었다.

(2) 규제완화에 대한 논의

행정규제완화론자들은 능률성을 제1의 이유로 삼았는데, 규제하에서의 항공사들은 소비자들에게 너무 높은 가격으로 너무 과다한 서비스를 주고 있다고 주장하였다. 만약에 신규사업자의 참여와 요금결정에 있어서 보다 자유롭다면, 항공사들은 가격이나 서비스면에서 경쟁할 수 있고 소비자들도 그들의 필요에 맞는 항공여행수준을 선택할 수 있을 것이며, 게다가 항공사들은 기술혁신적이고 보다 생산적인 체제로 변할 수 있을 것이라는 것이다. CAB의 가격정책은 그 시장이 혁신적이고 능률적인 체제로 변하는 것을 여행자들의 희생하에 억제한 꼴이 되어 버렸다는 것이다.¹⁷⁾ 몇몇 연

16) David A. Hemsfeld, "Deregulation of Air Transportation under the Aviation Act of 1975", Akron Law Review, 9, No. 4 (Spring 1976) : 643.

구에 의하면 비행기요금은 규제하에서보다 훨씬 낮아질 수 있음을 보여주고 있는데, 만일 소비자들이 그들이 원하는 요금과 서비스를 함께 선택할 수 있다고 한다면, 많은 사람들이 낮은 가격에 낮은 서비스를 선택할 것이라는 주장도 있고,¹⁷⁾ 또한 회계검사국(General Accounting Office)에 의하면 여객들은 정부의 가격규제때문에 필요이상으로 14억불을 더 지불하고 있다고 발표하였다.

한편, 현재의 체제를 유지하고자 하는 측은 현 제도가 지금까지 잘 운영 되었다고 반박한다. 사실 Kennedy-Cannon 법안을 지지하는 사람들중 어느 누구도 규제가 아무런 이득도 없다고 얘기하지는 아니하였다. 대부분의 사람들은 규제가 안전하고 안정적인 항공산업을 유지시켜 주었다는 데 긍정하고 있다. 정부의 통제를 찬성하는 사람들은 규제로 인하여 받는 이익이 높은 가격으로 인한 해악을 능가할 것이라고 믿고 있었다. 결국 비행기요금은 터무니없이 비싼 것은 아니라는 것이었다. 1948년에서 1977년까지 소비자 물가지수는 146% 증가한 반면 항공요금은 단지 24% 상승에 그쳤고, 이러한 성과는 규제가 없었던들 달성할 수 없었을 것이라고 한다.

규제옹호론자들은 규제완화가 항공요금을 낮출 것이라는 주장에 대하여 반박하는데 그 이유는 항공사간의 경쟁으로 단기적으로는 항공요금이 내릴 수는 있지만, 장기적으로 볼 때는 오히려 규제하에서의 가격보다 더 높아질 가능성도 있다는 것이다. 왜냐하면 규제완화초기의 과도한 경쟁은 수많은 기존의 항공사들을 도산시키게 되고, 거기서 살아 남은 몇몇 항공사들은 소비자들에 대하여 높은 가격을 매길 수 있는 막강한 힘을 갖게 되리라는 것이다. 또한 항공요금이나 운영비용의 주요부분은 규제를 완화한다고 하여 낮아지지는 않으며 규제외의 다른 요인의 영향을 더 받는데, 예를 들어 유류가격이 상승하거나 근로자들이 고임금을 요구하는 등의 경우 규제를 완화 하더라도 항공요금은 오를 수 밖에 없다는 것이다.

한편, 항공산업의 규제완화와 관련하여 안전문제가 주요한 논의과제가

17) Anthony P. Ellison, "The Structural Change of the Airline Industry Following Deregulation," *Transportation Journal*, 21, No. 3 (Spring 1982) : 58.

18) Daniel P. Kaplan and David R. Graham, "Airline Deregulation is Working", *Regulation*, 6, No. 3 (May-June 1982) : 27.

되었다. 규제옹호론자들은 규제완화가 항공기정비수준을 불가피하게 떨어뜨릴 것이라고 주장한다. 항공사간에 치열한 경쟁을 하게됨에 따라 항공사는 가능한한 비용을 줄이려고 할 것이며, 자연 정비문제도 뒷전으로 밀리게 될 것이고, 낡은 비행기도 내용연수보다 오래 운행될 것이라는 것이다. 항공운송사업에 쉽사리 뛰어들거나 빠져나올 수 있기 때문에 미숙련 조종사나 정비사를 고용하려고 할 것이며 이는 안전상 치명적인 결과를 낳을 수도 있다는 것이다.

그러나, 규제완화론자들은 Kennedy-Cannon 법안이 비행기 안전문제를 다루는 FAA에는 직접 영향을 미치지 않으며, 항공사간의 경쟁이 안전문제를 도외시할 것이라고 보지 않았다. 왜냐하면 비행기 사고가 일어난다면 그 항공사는 도태될 것이기 때문에 안전문제는 규제완화와는 직접적인 관계는 없다는 것이다.¹⁹⁾ 또한 FAA의 인원을 증가하여 검사 횟수를 늘리면 안전문제는 해결된다는 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이 격렬한 찬반토론끝에 결국 규제완화론자가 승리하였다. 1978년 4월 상·하원에서 항공산업규제완화법(Air Transportation Deregulation Act)을 통과시켰고, 카터 대통령도 그 법안에 서명하였다. 그 결과 모든 신규항공사업진출 통제는 1981. 12. 31자로 완전 해제되었고, 1년 뒤에는 항공요금도 완전 자율화되었으며, 1984. 12. 31에는 CAB도 해체되어 버렸다.²⁰⁾

(3) 규제완화효과

항공산업의 규제완화옹호론자조차도 엄격한 정부통제하의 산업을 시장 자율적 경쟁산업으로 이전하는 것이 쉽지는 않을 것으로 알고 있었다. 사실 항공업계는 당시의 경제불황과 겹쳐 어려운 조정기를 겪어야만 했다. 그러나 결론적으로 그 이전은 성공적이었다고 본다. 이하 항공업계에 대한 규제완화가 어떤 결과를 가져왔는지 검토해 보고자 한다.

19) Harlan, "Airline Deregulation", pp.1027~1028.

20) Rakowski and Johnson, "Airline Deregulation", pp.74~76.

가. 새로운 요금 및 서비스체제

규제완화의 주된 목표는 항공요금을 낮추는 것이었는데, 한 노선에 수개의 항공사가 운행함으로써 규제완화 첫해의 평균요금은 하락하였다.²¹⁾ 요금은 실제의 비용에 근접하여졌고 따라서 종전에 보조를 받던 소도시를 여행하는 승객들은 상당히 높은 요금을 지불하였고, 반면에 인기있는 노선을 이용하는 승객들에게는 요금이 싸졌다.²²⁾ 규제완화상태하에서의 요금은 평균적으로 소비자 물가지수보다 덜 인상되었다.²³⁾ 한 연구단체에 의하면 규제가 계속되었다면 승객들은 1982년 한해동안 60억불을 추가로 지불하였을 것으로 추정하였다.

규제완화는 승객에게 보다 다양한 선택의 기회를 주는 요금체제와 서비스 수준을 제공하였는 바, 넓고 안락한 의자와 고급음식이 제공되는 수준이 있는 반면, 닭장차와 같은 수준도 있었다. 항공업계는 이제 규제완화론자들이 기대한대로 가격과 서비스에서 함께 경쟁하게 되었다. 결국 항공여행은 다른 소비제품과 똑같이 되어 버렸는데, 선택의 범위는 거의 제한이 없을 정도로 넓었다.

한편 규제완화초 과당경쟁으로 수많은 항공사가 도산되고, 기업합병과 취득이 종종 발생하여 그로 인하여 요금이 다시 상승하리라는 우려가 있었으나, 가격이 오른다면 신규항공사의 등장으로 가격은 다시 내릴 것이고, 독과점현상이 심화되면 독과점금지법이 가동될 것이기 때문에 크게 우려할 상황은 아니라는 것이다.²⁴⁾

나. 안전문제

항공안전문제 자체에 대하여 규제완화를 원하는 사람은 없다. 그러나 규제완화 이후 운항시간이 격증하고 경쟁으로 인한 비용절약조치 때문에 항공안전수준이 낮아지고 있으며 또한 신설노선에 신규조종사를 취업시킴에 따

21) Ellison, "Structural Change", p.63.

22) Rose, "Three Years After", p.52.

23) Cooper, "Free-Wheeling Airline Competition", p.1090.

24) Nathaniel Nash, "Is Oligopoly a Legacy of Airline Deregulation?" New York Times, October 5, 1986. 4 : 4.

라 안전사고발생의 우려가 있음을 부인할 수 없었다. 특히 소형항공사가 문제가 되었는데, 예컨대, 1982년 1월 플로리다 항공사 소속 비행기가 수도 워싱턴 인근의 포토맥강속으로 추락하는 사고가 발생하였는데, 규제완화 이전 플로리다 항공은 플로리다주내에서만 운행하였던 소형항공사이었으나, 규제완화 이후 그 항공사는 주와 주사이의 운행을 개시하였었다. 사고 조사에 의하면, 워싱턴 지역의 악천후에 조종사가 익숙하지 못한 것이 사고의 주된 원인중의 하나임이 판명되었다. 항공기안전문제에 대한 오랜 경험이 없는 신규항공사들은 기존의 대형항공사와 같은 높은 수준의 안전기준을 따라 갈 수가 없었던 것이다.

또한 규제완화 이후 항공기 안전사고방지에 대한 지출이 급격히 줄어들었음이 드러났고 주요항공사에 고용된 정비사의 수도 1974년부터 1984년까지 10년동안에 2,000명이 줄어든 반면, 취항중인 항공기는 대폭 증가하였다. 더구나 레이건 행정부는 항공안전을 담당하는 기관인 연방항공국(Federal Aviation Administration : FAA)의 검사요원을 23%나 대폭 줄임으로써 안전사고발생의 우려가 높아졌다. 그러나 이러한 우려 속에서도 항공기의 안전사고는 크게 증가되지는 않은 것으로 나타나고 있다.

다. 임금문제

항공산업에 대한 규제완화로 가장 영향을 받은 부문중의 하나가 항공산업 종사자들의 임금문제이었다. 임금비용은 항공산업에서 차지하는 비중이 컸는데, 규제완화 이전의 근로자임금은 상당히 높았다. 항공노조가 구성된 주요항공사의 경우 전체 운영비중 33% 내지 37%를 임금으로 지출하였는데, 신설항공사나 노조가 구성되지 아니한 항공사의 경우 겨우 19% 내지 27%만이 임금으로 지출되었다.²⁵⁾

이러한 차이는 가격경쟁에 있어서 기존 항공사에 큰 부담이 되었다. 노조가 구성되지 않은 항공사들은 기존의 항공사로 하여금 노조를 종전과는 다른 방법으로 다루도록 강요하였다. 사실 CAB의 규제아래 있을 때는 임금상승분은 보통 소비자(승객)에게 전가되기 때문에 경영자 입장에서는 임

25) "Airlines in Turmoil", Business Week, No. 2811 (October 10, 1983) : 99.

금비용을 낮출 이유가 없었다. 그러나 규제완화상태에서도 기존의 항공사들은 높은 임금수준의 근로계약을 떠안게 되어, 경영자 입장에서는 임금협상에 있어 강경하게 나올 수 밖에 없었고, 노조측에서도 그러한 항공업계의 경제적 실상을 받아들일 수 밖에 없었다. 또한 항공사의 파산과 합병 등으로 인하여 수많은 근로자들이 해고당하게 되었다. 결국 항공산업계의 고용수준은 감소되었고 임금도 급격하게 낮아지게 되었다.

(4) 평 가

규제완화론자들은 정부의 감시가 없더라도 항공산업은 기능을 잘 발휘할 수 있으리라고 생각하고 있었고, 대부분의 사람들도 비록 엄격한 정부통제하의 산업이 시장자율적인 경쟁산업으로 이전하는 과정이 순탄하지는 않았지만 규제론자들이 예측한 것 같은 불행한 결과는 나타나지 않은 것으로 평가하고 있다. 항공산업계가 현재와 같은 상태를 유지하는 한 다시 규제받을 가능성은 없다. 항공산업계 자체도 이제 규제완화를 지지하는 것으로 변했다. 또한 CAB의 해체로 그 임무는 운수성(Department of Transportation)으로 이관되었고, FAA가 정부의 통제를 강화하는 유일한 기관이 되었다.

항공산업의 규제완화조치로 알 수 있는 것은 규제완화가 단기적으로는 일부 그룹에 대하여 상당한 고통을 주지만 장기적으로는 여러가지 장점도 있다는 것이다.

2. 자동차산업(The Auto Industry)

(1) 자동차산업에 대한 규제

연방정부는 자동차산업에 대하여 배기가스 통제, 자동차연비와 안전문제에 대하여 규제를 하게 되는데, 1965년 이전에는 이 분야에 대한 연방정부의 규제는 사실상 존재하지 않았고, 주정부의 규제도 미미하였다.

1966년에서야 비로소 자동차산업은 차량안전기준의 적용을 받게 되는데, 이는 민간부문과 공공부문의 서로 상충되는 요구를 정부의 적절한 노력

의 일환으로 균형잡는 것이었다.

연방정부가 개입하기 이전에는 자동차산업은 안전문제에 대하여 다음의 2가지 방법으로 접근하였는 바, 첫째, 자동차산업의 고위 경영층들은 그들이 안전한 자동차를 만들고 있다고 확신하고 있었으므로 자동차 사고는 운전자의 잘못이며, 따라서 자동차사고가 난다는 바로 그 이유때문에 자동차 제작회사가 차를 생산함에 있어 추가로 주의를 기울여야 한다는 것은 불공정하다는 것이었다. 제너럴 모터스의 주장은 업계의 이러한 입장을 잘 요약하고 있는데, 즉 “우리들의 제품은 매우 안전하고 믿을만하다. 그런데 운전자가 사고의 가장 큰 원인이며, 만약 운전자가 그들이 지켜야 할 안전수칙을 모두 지킨다면, 결코 사고는 나지 않을 것이다.” 따라서 사고예방을 위하여 할 수 있는 것은 운전자들이 사고를 내지 않도록 교육을 시키는 것이며 나쁜 운전자는 핸들을 잡지 않아야 한다는 것이었다.

두번째로 규제에 반대하는 근거로 자동차산업 경영자들은 일반대중이 안전장치를 위하여 추가로 비용을 지불하기를 원치 않을 것으로 믿고 있다는 것이다. 경영자들은 안전장치에 대한 투자를 “회수할 수 없는 비용”, 즉 판매가격을 감수하지 않고는 소비자에게 전가할 수 없는 비용이라고 생각하고 있었다.²⁶⁾ 이에 대한 증거는 불분명하지만 일반대중은 보다 안전한 차량을 요구하지 않는 것으로 나타났다는 것이다.²⁷⁾ 브르킹스 연구소의 한 연구원의 조사에 의하면 일반적으로 일반 소비자들은 차를 안전하게 하는 장치를 주문하기 보다는, 대다수가 형태가 어떠한가, 파워 또는 차가 안락한 지의 여부로 그들의 차를 선택한다는 것이다. 따라서, 연방정부가 안전문제를 강요하기 전까지 자동차 제작업체가 안전문제에 대하여 신경을 쓰지 않은 것은 오히려 당연하였다. 안전문제는 부수적인 문제이었고 안전과 형태가 함께 문제가 될 때에는 언제나 형태가 우선적인 고려대상이 되었다.²⁸⁾

그러나 이것은 자동차 제작업체가 부도덕하다고 하기 보다는 안전장치를

26) Howard Bunch and Michael Kubacki, An analysis of Industry Responses to Federal Regulations in Safety Requirements for New Automobiles, September 1978. pp. 6-7.

27) Ibid.

28) Lester Lave, “Conflict Objectives in Regulating the Automobile”, Science, 212 (May 22, 1981) : 894.

하여야 할 효용을 별로 느끼지 않았다는 것이다. 즉 형태가 좋은 차는 잘 팔리지만 안전장치를 잘 갖춘 차는 오히려 잘 팔리지 않는다는 것이다.

그러나, 많은 사람들은 비록 안전장치를 한 차에 대한 수요가 적더라도 자동차 제작업체는 자동차에 안전장치를 하여야 할 사회적 의무가 있는데도 불구하고 생명을 구한다는 면보다는 자동차 판매에 열중한다고 비난한다. 이유야 어떻든 제작업체들은 안전장치 연구에 돈을 별로 투자하지 아니하였는데 1966년 상원청문회에서 자동차제작업체의 수익이 25억불이었음에 비하여 기본적인 자동차안전장치연구비로는 0.11억불만이 투자되었음이 드러나 국민들을 깜짝 놀라게 하였다.²⁹⁾

이제 자동차안전문제가 국민의 관심사가 되자, 의회는 자동차 산업에 대한 새로운 규제를 고려하게 되었다. 의회내 규제론자들은 안전문제에 대하여 운전자를 비난하는 대신에 자동차 제작업체가 책임을 지도록 하는 프로그램을 추진하였는 바, 그 이유로는 인간은 결코 완벽할 수 없으며, 따라서 운전자는 실수를 하게 되는데, 자동차제작업체는 인간의 이런 속성을 고려하여 사고발생을 최소화하도록 자동차를 제작하여야 한다는 것이었다.

이와 같은 비판에 대응하여 자동차 제작업체는 다음과 같은 네 가지의 프로그램을 제안하였다. 첫째, 업체는 자발적으로 안전장치를 채택하도록 할 것이며, 둘째, 공공의 이익을 보호함에 있어 연방정부와 주정부는 자동차 검사, 운전자교육, 운전면허 발급 및 고속도로 프로그램을 다룸에 있어서 적절한 입법조치를 취하여야 하고, 셋째, 업체는 의회나 관계기관에 자발적인 조치 현황을 수시로 보고하며, 마지막으로 이러한 자발적인 프로그램을 수행하기 위하여 자동차산업내에 자동차안전위원회를 설치한다는 것이다.

³⁰⁾ 말하자면 이것은 정부의 간섭대신에 업체들이 자율적으로 규제하겠다는 것이다. 이러한 자율규제는 그 당시 담배나 석유업계 등에서 시행되고 있던 것이었다.

한편, 1966년 존슨 대통령은 고속도로에서의 생명과 재산을 보호하기 위

29) Sen, Robert Kennedy, U. S. Senate Committee on Commerce, Science and Transportation hearings, March 30, 1966, p.208.

30) Automobile Manufacturers Association Safety Administrative Committee, U.S. Senate Committee on Commerce Hearings, April 4, 1966. pp. 381~382.

한 고속도로안전법안을 제출한 바 있는데, 수개월의 열띤 토론 끝에 도로교통 및 자동차안전법(The National Traffic and Motor Vehicle Safety Act)을 제정하게 된다. 의회는 지금까지 규제를 받지 않던 산업에 대한 통제를 하면서 안전문제에 대하여 오로지 운전자의 책임만 강조하는 업계의 주장을 배척하였다. 동법은 운수성으로 하여금 교통사고와 그에 따른 사망 또는 부상을 줄이도록 하는 것이었다.³¹⁾ 운수성장관은 자동차안전을 위한 실행 가능한 자동차 안전지침을 제정할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 또한 이러한 지침을 정함에 있어 적정성 여부를 면밀히 검토하도록 하였다.

위와 같은 지침에 의하여 자동차업체들은 수많은 안전장치를 자동차에 설치하여야 했다. 운수성에 의하면 연방안전지침의 시행으로 1986년이래 80,000명 이상의 생명을 구했고 현재로도 매년 10,000명 이상의 생명을 구하고 있다고 한다.³²⁾ 또한 이러한 규제로 생명을 구하는 외에 보험비용을 매년 30억불 이상 줄이고, 다른 수많은 부정적인 효과 즉 정신적인 고통과 가족의 와해, 사회복지, 실업수당지급 및 장기간의 요양과 재활비용을 줄이는 효과가 있다고 한다. 하지만 업계측은 이러한 효과에도 불구하고 여전히 연방안전 규제를 반대하였는데, 그 주된 이유는 정부가 얼마나 규제를 더 강화할 것인지 그 끝을 알 수 없다는 데 있었다. 즉 어떤 규제가 효과가 있다고 호응을 받게 되면 추가하여 계속적인 규제가 이루어 질 것이라는 우려를 가지고 있었다. 그 당연한 결과로 업계는 정부의 모든 규제 노력에 대항하였다.

(2) 에어백 설치기준에 대한 논의

연방자동차안전기준(Federal Motor Vehicle Safety Standards (FMVSS))중에서 208기준이 자동차안전규제에 대한 주요한 논쟁사항이 었는 바, 원래 1967년에 발령된 FMVSS 208은 자동차제작업체로 하여금 모든 자동차에 안전벨트를 설치하도록 하였다.³³⁾

31) 49 Federal Register 28964, July 17, 1984.

32) "The Cost of Automobile Safety Regulations", NHTSA, Department of Transportation, March 1982.

33) 32 Federal Register 2415, February 3, 1967.

그에 대한 논쟁은 도로교통안전국(National Highway Traffic Safety Administration : NHTSA)이 자동차 제작용업체들에게 자동안전장치(passive restraint)를 설치하도록 FMVSS 208에 대한 개정안을 내면서 시작되었다(NHTSA도 역시 운수성 소속기관임). 자동안전장치는 운전자나 승객의 어떤 행위도 필요없이 자동적으로 자동차 사고시 승차자를 보호하는 장치인데, 주요한 것으로 자동안전벨트와 에어백이 있다.

이러한 자동차안전장치중 에어백이 특히 문제가 되었는데, 자동차제작용업체가 반대한 이유는 에어백을 설치하려면 기술적인 혁신이 있어야 하며, 설사 성공하여 수천명의 생명과 수십억불을 절약한다 하여도 NHTSA가 그에 그치지 않고 또 다른 규제를 계속할 것이라는 우려 때문이었다.

자동차안전장치기준이 발령된 후 각계각층의 이해관계자가 찬반으로 나뉘어 논쟁을 벌였는데, 찬성론자는 보험업자와 소비자, 의료업계 및 산업안전단체이었다. Allstate와 State Farm과 같은 보험회사들은 자동안전장치 특히 에어백의 설치를 강력히 주장하였는데, 에어백을 설치하면 교통사고로 인한 사상자를 줄일 수 있고 그로 인하여 보험금지급이 격감할 것이라고 생각하였기 때문이다. 또 다른 찬성론자들을 살펴보면 소비자·교통안전 및 의료단체이었는데, 그 주요한 단체를 예로 들면 미국 소아과학회, 미국 간질병예방재단, 미보건협회, 자동차안전센터, 미소비자보호협회, 국제경찰협회 및 국립교통안전위원회 등이다. 미자동차협회는 처음에는 에어백 설치를 반대하였으나 나중에 이를 번복하고 찬성하였다.

한편 주요한 에어백 설치 반대론자는 물론 자동차제작용업체(General Motors, Ford Motor Co., Chrysler Corp.와 American Motors)와 자동차판매대리점 그리고 외국업체 특히 일본의 자동차제작용업체가 에어백 설치를 반대하였다.

에어백을 자동차에 설치하여야 하는지에 대하여 15년간의 논쟁과정을 3단계로 나누어 살펴본다.

가. 1단계 : 1969. 4~1973. 6

자동차업계는 정부가 자동차안전기준을 쉽사리 철회하지 아니하리라고 확신하고는 그 기준안 철회에 대한 다각적인 대책을 세웠다. 첫째로, 업계는 도로교통안전국(NHTSA)으로 하여금 에어백설치 규제안의 시행일을

늦추도록 압력을 가하였고, 둘째로, 안전벨트 사용을 권장하는 것이 에어백 설치에 대한 우수한 대안이라고 주장하며, 셋째로, 동 규제안을 연방법원에서 기각하도록 로비를 하였다. 1969년 6월 NHTSA는 1972년 1월 1일부터 모든 승용차에 자동안전장치를 설치하여야 한다는 내용의 규제안을 입법 예고하였다. 자동차업계는 그 규제안의 타당성 여부를 검토하여야 한다는 이유로 그 규제안의 시행일을 늦추도록 요구하였고 NHSTA도 1973년 1월 1일로 그 시행일을 늦추는데 동의하였다. 그러나 자동차업계는 그에 그치지 않고, 1975년형의 모든 차에는 에어백을 설치하겠다고 약속하며 다시 시행일을 6개월 연장하였다.³⁴⁾

다음으로 업계는 자동안전장치의 가장 좋은 대안으로서 안전벨트의 기능을 개선하겠다고 주장하면서 에어백설치기준안에 대하여 공격하였다. 그동안 안전벨트는 자동차사고시 사망이나 중상을 방지하기 위한 효과적인 수단으로 인식되어 왔었다. 이와 같은 안전벨트의 효능을 강조함으로써 동 기준완화에 대한 정부측의 수궁을 얻어냈으나, 안전벨트의 사용율은 높지 않았다. 한 통계발표에 의하면 1970년도의 안전벨트 착용율은 20%에 불과하였고,³⁵⁾ 그 이후 착용율이 계속 떨어져 1984년도에는 12.5%까지 떨어졌다. 안전벨트 착용에 대한 꾸준한 자동차업계의 노력에도 불구하고 그 효과는 별로였음이 증명되었다. 그래서 업계측은 그 대안으로 점화잠금장치(ignition interlock)의 설치를 주장하였다. 동 장치는 운전자가 안전벨트를 착용하지 않으면 엔진이 점화되지 아니하도록 고안된 장치였다. 업계의 대표자들은 이 장치로 에어백설치를 대체하도록 정부를 설득하였고 운수성도 이 제안에 대하여 동의하면서 다시 2년간 에어백설치기준안의 시행을 연기시켰다.

이 기간중에 업계는 제3의 수단을 강구하였는 바, 자동안전장치를 설치하도록 한 규제안을 위법이라고 법원에 제소한 것이다. 그 근거로 NHTSA는 자동차제작업체로 하여금 새로운 기술을 개발하도록 강제하는 규정을 제정

34) Benjamin Kelly, "Statement before Impact of Air Bags", American University, 1975.

35) William Lawrence, "The Economic Impact of Air Bags", American University Law Review, Winter 1976, p.374.

할 권한이 없다는 것이었다. 그러나, 법원은 업계의 주장을 기각하였다. 그 과정에서 업계는 한 가지 소득을 올렸는 바, 이와 같은 기준규제안은 자동 안전장치의 유효성이 검사된 이후 시행되어야 할 것이라는 것이었다. 그래서 법원은 적정한 검사기준이 수립될 때까지 기준안의 시행을 연기하도록 명하였다. 이러한 법원의 판결에 대하여 정부측과 업계측 모두가 승리를 주장하였는 바, NHTSA 입장에서는 업계에 대하여 새로운 안전기술개발을 요구할 수 있다는 것에 만족하였고, 업계측에서는 그 기준안의 시행이 무한정 연기되었다는 것에 안도하였다.

나. 2단계 : 1973. 6~1976. 5

에어백 설치에 대한 1단계에서의 논쟁중에서도 업계측은 에어백을 설치한 자동차를 부분적으로 생산하여 왔었으나, 제너럴 모터스가 에어백을 설치한 자동차를 생산하지 않겠다고 선언함으로써 에어백설치규제안에 대한 두번째 단계가 시작되었다. 미국내에서의 최대 자동차제작업체인 제너럴 모터스의 선언은 다른 자동차제작업자에게 에어백설치규제안에 대한 반대를 강화하도록 하였다. 이와 같은 에어백 설치 자동차의 생산중단으로 인하여 실제 자동차충돌시 에어백의 효능이 어떠한 지에 대한 자료를 충분히 제공할 수 없도록 함으로써 NHTSA를 난처하게 만들었다. 또한 업계측은 자동 안전장치기준은 업계에 대한 과잉규제로서 폐기되어야 한다고 정부측을 비난하였다.

이에 하원은 NHTSA가 안전벨트를 착용하지 않았을 때 경고등이 켜지도록 하는 장치 외에는 자동 안전장치설치를 요구하지 못하도록 하는 법안을 통과시켰다. 그러나, 상원은 자동 안전장치기준안을 일단 인정하고 다만 운수성이 동 기준안을 발령하기 전에 공청회를 반드시 개최하도록 하고, 동시에 의회는 동 기준안에 대한 비토권을 가진다는 수정안을 통과시켰다. 두안에 대한 상·하양원 합동회의에서 상원안으로 결정되었다. 위와 같은 의회의 결정도 역시 정부측과 업계측 모두를 부분적으로 만족시켰는 바, 정부측 입장에서는 자동 안전장치설치규제안을 시행할 수 있다는 의회의 승인을 받았고, 업계측 입장에서는 정부측의 이러한 규제규칙제정에 대하여 의회가 감독을 할 수 있게 된 것에 대하여 만족하였다.

다. 3단계 : 1976. 6~1980. 11

에어백 설치 옹호론자들이 FMVSS 208호의 시행을 운수성에 강력히 요구함에 따라 운수성은 그에 대한 공청회 개최를 선언하였는 바, 그 공청회에서 업계측은 기존의 주장 즉 안전벨트는 에어백에 대한 훌륭한 대안이며, 에어백설치기준안의 채택에 앞서 동 기준안에 대한 추가적인 검증을 요구하였다. 공청회개최결과 운수성은 자동안전장치의 설치를 요구하지 않도록 하고 다만 그 안에 대한 업계측의 자발적인 준수를 통하여 기업의 사회적 책임을 다하도록 촉구하였다. 그러나 카터 대통령이 취임하자, 운수성은 닉슨 행정부때의 결정에 대하여 이의를 제기하고, 공청회를 다시 개최하여 자동안전장치설치를 의무화한다고 선언하였다. 이에 대하여 업계측은 다시 의회에 대하여 강력하게 규제완화를 요구하였다. 결국 의회는 업계측의 주장을 받아들여 규제가 완화된 FMVSS 208을 통과시켰다.

(3) 규제완화에 대한 논의

자동차산업은 오랜 동안 규제적 통제에 대하여 저항하여 왔는 바, 1970년 대말 규제완화에 대한 요구는 경제가 두 가지 충격으로 고통을 받음에 따라 더욱 강해졌는데, 그것은 1979년 초의 이란의 석유수출금지에 따른 오일가격의 급등과 1980년 2월이래의 심각한 경기침체이었다. 가솔린 가격의 급등으로 인하여 자동차판매량이 15.5%나 떨어졌으며, 아울러 경기하강에 따라 소비자들도 소형차를 선호하게 되었다. 그러나, 그 당시의 미국의 자동차산업은 대형차를 주로 생산하였고, 소형차를 생산하기 위한 생산라인을 건설하기 위하여 수년이 소요됨으로 이러한 소비자들의 기호변화를 충족시킬 수 없었으며, 그 결과 자동차판매량은 급격히 줄었고 대신 수입소형차의 판매점유율이 대폭 증가하였다. 1980년말 통계를 보면, 미국의 자동차산업은 40억불이상의 손실을 보았고, 30만명이상의 자동차산업 근로자가 해고되었으며, 60만명이상의 납품업체의 근로자가 직장을 잃게 되었다.

자동차산업에 대한 각종 규제에 의하여 수 많은 생명을 구하였으나, 규제에 따른 비용도 적지 않았다. 자동차산업이 가장 문제삼은 규제는 NHTSA와 EPA에 의한 자동차의 안전도, 연비 및 배기가스규제분야이었다. 그런데 이러한 규제들은 종종 상호 모순을 드러냈는데, 배기가스를 규제하다보니

가솔린의 효율이 떨어지고, 가솔린의 효율을 높이기 위하여 소형차생산을 장려하다보니 소비자 안전면에서 문제가 발생하였다. 이러한 상호 모순되는 연방정부의 규제와 그에 따른 자동차업계의 부담증가는 규제완화를 강력히 주장하게 되었고, 마침 대통령선거에서 당선된 레이건 대통령에 대한 지지로 나타났다. 레이건 대통령은 연방정부의 규제로 인하여 미국의 경제계가 질식당하고 있다고 믿고 있었다. 레이건은 선거유세를 통하여 미국의 자동차산업은 각종규제로 인하여 도산일보 직전에 있으며, 정부의 자동차안전규제를 폐지할 자신을 대통령으로 선출하여 줄 것을 요청하였었다.

레이건 대통령은 자신의 선거공약을 즉시 실행에 옮겼다.

레이건이 대통령에 취임할 당시 FMVSS 208은 1981. 9. 1부터는 모든 대형차에, 중형차는 1982. 9. 1부터, 소형차는 1983. 9. 1부터 자동차안전장치의 설치를 규정하였다.³⁶⁾ 그러나 1981. 2 레이건 행정부의 NHTSA는 경기불황으로 인한 자동차업계의 어려운 사정을 고려하여 자동차안전장치기준안의 시행을 1년 연기하였고 향후 그것은 완전히 폐기될 것이라고 선언하였다. 1981. 10 NHTSA는 결국 자동차안전장치설치로 인한 편익이 그로 인한 비용의 증가보다 작으며 일반소비자의 수용가능성 불명확의 이유로 FMVSS208을 개정하여 자동차안전장치설치규정을 삭제하였다.

NHTSA의 자동차안전장치설치규정의 삭제결정은 상당한 논란을 불러 일으켰다. NHTSA의 결정은 충분한 고려없이 단지 자동차산업계의 불황을 이유로 한 자의적이고 위법하다는 이유로 법원에 제소되었고, 대법원은 NHTSA의 결정이 자의적이라고 결정하였다. 결국 NHTSA는 그 결정을 재고하게 되었고, 1984. 7 NHTSA는 현행 자동차안전장치규정을 공포하여 1989. 9. 1이전까지 각 주의 명령으로 미국 인구의 3분의 2이상인 안전벨트착용을 의무화하도록 하지 아니하는 한 1990년형의 모든 자동차에는 자동차안전장치를 설치하도록 결정하였다.³⁷⁾ NHTSA의 이러한 결정은 각 주가 안전벨트착용을 광범위하게 받아들이면 사실상 자동차안전장치설치규정을 폐지하겠다는 것이나 다름없었다. 왜냐하면 대부분의 주가 안전벨트착용을 의무화하는 규정을 시행하기 시작하였기 때문이다.

36) IIHS, "Lewis Asks Delay in Automatic Restraints", Status Report, 16, No. 3 (February 25, 1981) : 1.

37) 49 Federal Register, July 17, 1984, p.28962.