

규제연구 제12권 제1호 2003년

김대중 정부 규제개혁의 평가와 과제

: 규제개혁체계의 개선을 중심으로

김 태 운

(한양대학교 행정학과 교수)

본 연구는 김대중 정부의 규제개혁 추진실적을 일람하고 이에 대한 전문가들의 평가를 정리하였다. 이 평가에 기초하여 현행 규제개혁추진체계의 장단점을 분석한 결과 우리나라 규제개혁의 미래가 대단히 불확실함을 알 수 있었다. 따라서 향후의 규제개혁을 보다 충실히 할 수 있는 방안을 모색해야 할 필요성이 제기된다. 본 연구는 이러한 필요성에 입각하여 선진국들의 경험을 근거로 규제개혁추진체계의 당위적 준거를 수립하고, 이러한 문제의식에 기초하여 우리나라 규제개혁추진체계의 개선방안을 제시하였다. 도출된 개선방안의 근간이 되는 준거를 강조하면 다음과 같다. 첫째, 규제개혁은 정부혁신의 한 부분이므로 정부혁신의 여타 기능 및 역할과 유기적으로 연계되어 추진되어야 한다. 둘째, 규제개혁은 관료, 국민, 시민단체, 여타 이해관계자들과의 상호작용의 결과물이어야 한다. 셋째, 규제개혁은 절차적으로 투명하고 개방적이어야 한다. 넷째, 규제개혁의 도구적 수단으로서 규제영향분석제도가 보다 광범위하고 실질적으로 활용되어야 한다.

핵심용어 : 김대중 정부, 규제, 규제개혁, 정부혁신

I. 서론

우리나라는 1960년대 이래 국가주도의 경제·사회구조가 형성되면서 정부가 규제를 통해 민간부문에 개입하는 경향이 팽배해 왔다.¹⁾ 따라서 신자유주의적 배경에 부가하여 정부와 민간부문 간의 새로운 역할분담의 모색이라는 큰 화두가 우리나라 규제개혁의 특수성으로 부각되곤 한다. 이러한 측면에서 우리나라의 규제개혁은 선진적인 규제개혁 기법을 개발하고 구체화하는 통상의 규제개혁의 노력 이외에도 규제개혁의 과정을 통해 보다 생산적인 정부와 민간부문 간의 관계를 제도화할 수 있는 시스템을 마련하는 일이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 지난 김대중 정부 규제개혁의 실적과 공과에 대한 평면적인 기록이나 해설에 치우친 토론을 지양하고, 시스템을 지속적으로 개선할 수 있는 여건을 도출해야 한다는 입장에 주안점을 두고자 한다. 따라서 본 연구는 김대중 정부의 규제개혁체계의 문제점을 분석하고 그 정책적 함의를 도출하는 데 초점을 맞추게 된다.

본 연구는 제1장의 서론을 포함하여 모두 다섯 장으로 구성된다. 제2장에서는 김대중 정부 규제개혁의 성과를 간략하게 기술하고 전문가들의 평가를 정리한다. 그 과정에서 지난 규제개혁의 미진한 점의 많은 부분들이 규제개혁체계의 문제점에서 비롯되었음이 드러나게 될 것이다. 제3장에서는 규제개혁체계의 당위적 요소를 구조, 기능, 절차의 차원에서 모색한다. 이러한 논의는 규제개혁 일반이론과 OECD국가들의 경험 및 교훈에 기초하고 있다. 제4장에서는 제3장의 당위적 요건과 우리나라의 현실을 고려하여 우리나

1) 최병선은 한국행정연구원이 주최한 세미나(1998)에서 우리나라 규제의 근본적인 뿌리는 기획(planning) 지향적인 행정체제라고 주장하고 있다.

라 규제개혁체계의 개선방안을 제시한다. 마지막 제5장은 이상의 논의를 종합하여 결론을 맺는다.

II. 김대중 정부 규제개혁의 평가 및 분석

1. 규제개혁 추진실적

김대중 정부의 규제개혁의 성과는 크게 두 가지 관점에서 관찰할 수 있다. 규제개혁과 관련된 제도와 절차의 도입 및 운영의 차원과 규제의 폐지와 개선을 포함한 규제정비의 차원이 그것이다. 그러나 무엇보다도 김대중 정부 규제개혁의 실적으로서 우선 제시할 수 있는 사항은 전면적인 규제정비라 할 수 있을 것이다. 1998년 7월 이후 규제개혁위원회는 각 부처가 자체적으로 수립하여 제출한 각 부처의 기존규제정비계획을 전문가 심사소위, 분과위원회, 본 위원회의 3단계로 심사하기 시작하였다. 1998년 7월 현재 11,125건이었던 규제사무를 1998년에 5,430건, 1999년에 503건 폐지하여, 1998년 이후 신설 또는 추가된 규제사무를 고려하면 2002년 현재 잔존 규제사무는 약 6천여 건이 된다. 이러한 실적은 어떤 OECD국가에 비교해도 탁월한 실적으로 평가받을 수 있다고 본다(OECD, 2000: p.49). 특히, 1999년에는 3단계 정비심사의 전 단계로서 민간전문기관들에게 기존 규제의 정당성에 대한 사전심사를 수행케 하여, 실질적으로 4단계의 규제정비심사를 수행한 점도 돋보인다고 할 수 있다. 규제정비의 내용에 있어서도 규제개혁의 난제로 여겨졌던 사안들이 일부 개폐되었다.²⁾ 1998년에는 57개, 1999년에는 33개의 주요 규제개혁대상 정책을 핵심과제라는 이름으로 선정하여 규제의 수준을 질적으로 제고하였다. 상기한 규제정비실적 이외에 규제개혁과 관련된 제도 및 절차의 도입에 있어서도 김대중 정부는 행정규제기본법이 요구하는 규제영향분석제도, 규제등록 및 전산화, 규제법정주의, 규제일몰제 등을 구체화하여 운영하고 있으며 규제신고센터 및 국민제안제도도 채택하고 있

2) 김대중 정부의 규제정비 실적에 대한 구체적인 파악을 위해서는 1998, 1999, 2000, 2001 규제개혁 백서를 참조.

다. 또한 행정자치부에 지방자치단체규제개혁지원단, 산업자원부에는 기업규제개혁작업단, 공정거래위원회에는 경쟁제한규제개혁작업단을 설치하여 입체적인 규제개혁을 시도하는 한편, 규제개혁과 관련된 홍보와 교육에도 노력을 기울이고 있다.

한광석(1999)은 우리나라의 규제의 제약정도를 지수화하여 김대중 정부의 1998년의 규제개혁의 실적을 계량화하여 측정하였는데, 그 결과에 따르면 우리나라의 규제지수는 1998년 이전의 60.6에서 31.9로 낮아진 것으로 나타나고 있다. 즉, 1998년의 규제개혁으로 인하여 규제에 기인한 국민경제사회의 제약정도가 절반으로 저감되었다는 것이다.³⁾

2. 김대중 정부 규제개혁에 대한 평가들

김대중 정부의 규제개혁의 성과에 대한 평가는 논자의 입장에 따라 상당한 정도의 차이가 있을 수 있다. 본 절에서는 비교적 객관적인 입장에서 이루어진 김대중 정부의 규제개혁에 대한 평가를 정리하고자 한다. 우선 규제개혁 국별 심사를 수행한 OECD (2000)는 한국의 규제개혁 프로그램은 국제적인 모범적 관행에 부합한다며 강력한 대통령의 지원, 행정규제기본법의 유효성, 규제일몰제, 규제영향분석제도 등의 도입 및 운용 등을 들어 한국의 그간의 규제개혁 실적을 대단히 높이 평가하고 있다. 그러나 규제일몰제의 비현실적인 측면, 규제와 기본 법률의 질적 개선의 미흡, 규제개혁위원회의 대표성 미흡, 규제개혁 결과의 실질적 집행의 지연, 규제영향분석제도의 형식적 운영, 독립적인 부문별 규제기관의 부재 등을 우리나라 규제개혁이 당면하고 있는 문제점으로 지적하고 있다. 김종석(1999)은 1998년의 규제개혁, 특히 규제정비는 국내외적으로 유례가 없는 다소 과격한 규제개혁 방안이었다고 회고하면서, 보다 시간적인 여유를 가지고 규제개혁의 기본 원리에 충실한 규제개혁을 추진하여야 한다고 주장하였다. 즉, 규제수단을 개혁하고자 하는 규제개혁이 매우 획일적이고 강압적인 방식으로 이루어진 것은 일종의 역설이라는 것

3) 규제지수란, 어떤 나라나 부처의 규제가 국민의 경제 사회적 활동에 대한 제약정도를 상대적으로 평가하기 위하여 도입된 개념으로, 모든 규제가 가장 제한적인 규제수단을 채택하는 경우에는 100으로, 아무런 제한적인 방식이 적용되지 않는 상황을 0이 되도록 정의되었다. 규제지수의 개념과 규제지수에 입각하여 수행한 한국의 1998년의 규제개혁평가에 대한 보다 자세한 내용을 위해서는 한광석(1999) 참조.

이다. 김종석은 향후 규제개혁의 방향으로서 품질관리를 제시하면서, 보다 구체적으로는 경제의 생산성 향상을 위한 규제개혁, 규제의 품질관리와 기법개선, 규제의 투명화, 현실화를 통한 부정부패 가능성의 척결, 규제개혁추진체계의 강화와 행정규제기본법의 효과적 시행, 규제행정의 선진화, 정부영향력 남용에 대한 견제 등을 들었다. 1998년의 규제개혁 성과를 평가한 이성우(1999)는 정부 출범 초년도에 정부규제를 대폭 축소한 획기적인 성과는 공직사회에 규제개혁에 대한 발상의 전환을 갖도록 하는 계기가 될 수 있을 것이며, 향후 지속적인 규제개혁을 위한 의미 있는 출발점이 될 것으로 보고 있다. 그러나 1998년 규제개혁의 미흡한 점으로서 규제개혁의 비전과 전략이 초기에 적절히 제시되지 못하였고, 공무원의 동참 유도를 위한 제도적 장치의 마련이 미흡하였고, 저비용 고효율의 고품질 규제수단의 연구, 도입노력이 부족하였으며, 다수의 법령과 여러 개의 부처가 연관되어 있는 규제군에 대한 정비에는 한계가 있었음을 지적하였다. 이에 부가하여 1999년의 규제개혁 성과를 평가한 이성우(2000)는 지자체 및 정부산하 유관단체, 협회, 법인들의 규제개혁이 미흡한 것을 규제개혁의 체감도를 떨어뜨리는 요인으로 지적하면서 규제현장중심의 규제개혁 네트워크와 규제개혁의 방법에 대한 연구의 필요성을 제시하였다. 1999년도의 사회분야의 규제개혁에 대한 평가를 시도한 김태운(2000)은 사회분야의 규제개혁이 정책개선을 위한 구체적인 대안을 창출하기보다는 그 방향성만을 제시하는데 그쳤으며, 대안적 정책의 틀을 제시하는 데에도 미흡하였고, 정부기능을 탄력적으로 재설계하는 관점과 기능이 부족하였음을 지적하고 있다. 경제력 집중억제, 상수원보호규제 등 몇 가지 주요한 규제에 대한 질적 분석을 행한 이용환(1999)은 규제개혁의 필요성 등에 대한 홍보와 설득이 중요하며, 행정 편의적, 정부 주도적 규제개혁은 지양하여야 하며, 규제개혁은 행정조직의 개편 등 전체적인 틀 안에서 기획되어야 하고, 규제영향분석(RIA)은 신설규제뿐만 아니라 기존 규제에도 적용되어야 한다고 주장하였다. 김종석·김진국·이성우·이주선·최병선(1999)은 규제개혁위원회와 그 사무국 기능을 수행하는 규제개혁조정관실 등으로 구성된 규제개혁체계의 비전문성과 한시성, 유인체계의 미흡, 충분한 논의와 토론이 없는 행정업적주의적 접근, 규제영향분석(RIA)의 형식적 운영, 지자체 규제개혁의 지체, 규제개혁의 성과가 정부기능의 재편과 화학적으로 결합되지 못하고 있는 한계, 규제개혁과 예산과의 연계의 한계 등이 지난 김대중 정부의 규제개혁의 문제점으로 드러났다고 지적하고 있다.

3. 김대중 정부 규제개혁체계의 평가와 규제개혁의 전망

김대중 정부 규제개혁에 대한 상기의 평가는 규제개혁의 성과 자체에 대한 평점과 그러한 결과에 대한 원인 및 요인에 대한 지적 등이 혼재되어 있는 측면이 있다. 따라서 본 절에서는 위의 평가에 기초하여 김대중 정부 규제개혁체계의 장단점을 비교분석하여 향후 규제개혁의 발전방향을 모색하는 근거로 삼고자 한다. 그리고 현행 체계를 고수한다면 향후 규제개혁의 과정에서 어떤 문제점이 예상되는지를 간략하게 살펴보고자 한다.

(1) 김대중 정부 규제개혁추진체계의 바람직한 측면

1) 제도적 뒷받침

행정규제기본법에 의해 규제개혁위원회가 포괄성 있는 권능을 보유하게 되었고 규제정비제도, 규제영향분석제도, 규제일몰제도 등이 도입되었으며 규제개혁위원회를 보좌하는 전문적인 사무국이 설치되었다.

2) 집행력

행정규제기본법은 기존 규제와 신설 규제 모두에 대하여 상당히 강력한 통제메커니즘을 도입하고 있다. 우선 중앙의 모든 부처와 지방자치단체의 모든 기존 규제는 매년 규제정비계획의 대상이 됨으로써 기존 규제의 존재의 정당성과 그 품질에 대한 평가가 매년 이루어지게 되었다. 신설 규제의 경우에는 규제영향분석제도에 따라 그 도입의 타당성을 규제개혁위원회에 입증해야 한다. 또한 이러한 모든 과정에서 규제개혁체계가 나름대로 강력한 집행력을 보유할 수 있게 되는 것은 국무조정실 장관이 차관회의를 주재함으로써 규제개혁대상 사안에 대한 부처의 순응과 이해갈등의 조정을 확보하기를 기대할 수 있다는 점이다.

3) 전문성의 보유

전문위원제도, 규제정비심사소위 및 전문연구기관제도의 운영 등으로 인해 상당한 정도의 전문성이 있는 의사결정이 가능해졌다. 그러나 이러한 간접적인 전문성 활용이 사무국이나 규제개혁위원회 차원에서 축적되지 못하고 있다는 근본적인 한계는 여전히 존

재한다. 따라서 전문성의 제고라는 현행 체계의 강점은 어디까지나 과거의 체계와 비교를 통한 상대적인 것임에 유념해야 한다.⁴⁾

(2) 현행 규제개혁체계의 문제점

1) 정치적 기반 취약

현행 규제개혁체계가 비록 행정규제법이라는 강력한 법적, 제도적 기반 위에 구축되어 있기는 하나 규제개혁위원회의 사실상의 권능이 주로 대통령의 지지에 크게 의존하고 있다는 한계를 가지고 있다. 대통령이 광범위한 지지를 고수하는 경우, 이러한 구도가 규제개혁체계에겐 큰 힘이 되는 것은 불문가지다. 그러나 그 반대의 경우도 상정해보아야 한다. 규제개혁위원회의 방향성이 대통령의 정치적 입장과 일치되지 않으면 규제개혁위원회가 실질적으로 수행할 수 있는 권한은 급감할 것이다.

2) 정부내 규제개혁 네트워크 미비

그간의 성과에도 불구하고 여러 부처의 이해가 얽혀있거나, 다양한 사회적 가치가 중첩적으로 반영되어 있는 중요한 규제들에 대해서는 여전히 합리적인 규제정비가 이루어지고 있지는 못한 것으로 알려지고 있다(김태운, 2000). 안전관련규제, 규제를 폐지하자면 정부예산의 보장이 있어야 하는 경우, 사회의 전통적 규범과 시장의 가치가 충돌하는 경우 등과 관련된 규제들이 이에 해당된다. 또 범정부적 관점에서는 명확한 해결방안이 존재할 수 있는 경우에도 예산, 인사, 조직, 업무관할 등의 문제 때문에 규제개혁위원회가 명확한 입장을 취하기가 어려운 경우도 상당수 존재한다. 따라서 규제개혁에 연관된 인사·조직·예산·감사 등에 있어, 규제개혁위원회와 행정자치부, 기획예산처 간의 긴밀한 협력과 명확한 역할 분담이 이루어져야 한다. 특히 규제개혁위원회와 기획예산처 간에 그 소관이 명확하지 않은 사안에 대해서는 주로 예산관련 사안인 경우에는 기획예산

4) 이러한 우려를 더욱 강화시키는 사실로서 현행 규제개혁체계가 행정규제기본법의 근본정신, 방향성과 일정한 괴리를 보이고 있음을 지적하지 않을 수 없다. 행정규제기본법은 대통령 소속 하에 규제개혁위원회를, 위원회의 사무처리를 위하여 '전문성을 갖춘 사무기구'를, 위원회의 업무에 관한 전문적인 조사연구업무를 담당하게 하기 위하여 전문위원을 두도록 규정하고 있는데 현행 체계는 사무기구의 전문성과 독립성 측면과 전문위원제도의 지속성 측면에서 행정규제기본법의 기본 정신에 크게 미흡하다.

처, 그렇지 않은 경우에는 규제개혁위원회가 업무를 담당하는 형태로 업무분담이 이루어지고 있는 현행의 운용방식의 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 이러한 수평적 업무 분장은 정책의 결정과정에서 필요한 전문성 및 관점의 공유와 협의를 원천 봉쇄한다는 치명적인 단점을 안고 있기 때문이다.

3) 지자체와의 규제개혁 네트워크 미비

규제개혁의 성패는 근본적으로 국민의 지지에 달려있다는 것은 주지의 사실이다. 그러나 중앙에서 정비한 내용과 절차를 지자체들이 성실히 반영하지 않는다면, 국민들이 체감하는 규제는 여전히 불합리하고 과도한 존재일 것이며 규제개혁에 대한 국민의 기대는 소멸할 것이다. 이러한 차원에서 지자체가 중앙의 규제개혁의 후속조치를 성실히 수행해 주어야 한다. 현행 규제개혁체계는 지자체의 관리 책임을 지고 있는 행정자치부에 이러한 책무를 위임하고 있다. 그러나 행자부가 지자체의 규제개혁을 도모하고 관리하기에 적합한 인적, 물적 자원과 전문성을 갖고 있다고는 볼 수 없다는 문제가 있다. 현재 행자부의 소수 요원이 지자체규제개혁의 관리, 감독을 전담하고 있는 것으로 알려져 있는데 업무의 다양성과 방대함을 고려할 때, 인력과 자원이 절대적으로 부족하다고 볼 수 있다.

4) 규제개혁위원회의 대표성과 전문성의 조화 문제

규제개혁위원회의 위원이 주로 각계각층을 대표하는 민간인 위주로 구성되어 있는 것은 그 나름대로의 장단점을 가지고 있다. 특히 개혁의 초기 단계에서는 민간위원의 개혁적 사고와 관점이 개혁체계의 확립에 큰 도움이 된다. 김영삼 정부의 여러 규제개혁관련 위원회 중 개혁적인 성과가 실질적으로 두드러지게 산출된 기구는 민간위원의 비중이 상대적으로 높은 위원회들이었다.⁵⁾ 따라서 위원회가 민간인 중심으로 구성되는 것은 긍정

5) 이주선·한선옥(1999: pp.92-115)에 따르면 김영삼 정부의 규제완화 실적을 위원회별로 파악해 보면 관주도적 성격이 강했던 행정쇄신위원회와 경제행정규제완화위원회의 규제개혁의 주 내용이 그 중요도가 상당히 낮은 고시, 규정, 지침 등 행정명령의 개정에 있었던 반면 민간인의 구성비가 높았던 기업활동규제심의위원회와 규제개혁추진회의의 경우에는 그 실적의 많은 부분이 법령의 개정을 통해서 이루어지고 있다고 하였다.

적인 측면이 많다. 다만, 민간위원을 그 전문성을 중심으로 다소 실무형으로 선정할 것인가, 아니면 대표성을 중심으로 명망가형으로 구성할 것인가의 문제는 여전히 논란의 여지가 있다.

우선 규제개혁위원회가 일정한 대표성을 갖고 있기 때문에 그 결정의 권위와 수용을 확보하기가 용이하다는 장점이 명망가형 기구에는 존재한다. 그러나 한편으로는 위원들의 전문성, 집중력, 객관성 등이 미흡한 명망가형 위원회의 보편적인 한계를 지적하지 않을 수 없다. 결국 민간위원의 부족한 시간과 자원을 규제개혁조정관실에서 보완해주는 형태와 내용으로 규제개혁위원회가 운용되게 되는데 이러한 위원회 운영은 그다지 긍정적이지는 않다. 그 이유는 첫째, 규제개혁위원회의 정치적 독립성이 훼손된다. 규제개혁위원회 활동의 상당한 부분이 국무총리실의 조직인 조정관실의 판단에 의거하면, 규제개혁위원회가 독자적인 판단을 할 수 있는 능력과 범위가 당연히 감소하게 된다는 것이다. 둘째, 조정관실의 입장에서는 위원회를 운영하는 데 불필요한 행정적 소요가 증가하고 그 결과 조정관실의 전문성을 함양할 수 있는 기회가 유실된다. 결국 전문성보다는 대표성에 근거한 민간위원의 구성은 역설 같지만 규제개혁위원회의 정치적 독립성을 훼손시킬 수 있으며, 또한 규제개혁체계의 전문성 함양에도 도움이 되지 못한다. 따라서 위원들의 구성과 관련하여 대표성과 전문성 간의 조합 선택의 문제가 제기된다.

우리나라의 공정거래위원회의 경우 민간위원의 대다수가 공정거래의 이론과 실무에 정통한 전문가로 구성되어 있는 반면, 또 다른 독립 위원회 조직인 국민고충처리위원회의 경우에는 명망가형 위원들이 다수를 차지하고 있는 것으로 알려져 있다(김종석 외, 1999: pp.57-61). 공정거래위원회의 판단이 복잡한 사안에 대한 전문적인 것이며, 고충처리위원회의 경우에는 비교적 심각한 전문성이 요구되는 사안이 아니라는 측면에서 두 위원회의 각각의 인적 구성의 기본 방향은 합리적이라고 볼 수 있다. 따라서 민간위원의 전문성과 대표성을 어떻게 구성할 것인가 하는 문제는 위원회의 전문성의 당위적 수준이 어느 정도인가라는 판단과 불가분의 관계에 있다. 이에 대한 판단은 결국 규제개혁의 단계별로 요구되는 규제개혁체계의 모습에 대한 철저한 이해에 기초해야 한다.⁶⁾ 즉, 규제

6) 규제개혁을 세 가지 단계로 구분하는 것이 OECD의 기본적 입장인데, 첫 번째 규제완화단계에서는 주로 규제완화(deregulation)와 행정절차의 간소화가 중심 과제가 된다. 이와 함께 주요 산업에 대한 진입제한의 완화와 적극적인 경쟁촉진을 통해 정부규제를 시장경쟁으로 대체하려는 시도가 병행된

를 정비하고 합리화하며 그 품질을 제고하는 단계에서는 대표성이 있는 규제개혁위원회 위원들이 국민을 설득하고 고통분담을 호소하는 한편 과도기적인 규제개혁의 문제점에 대하여 여론을 이끌어어나가는 기능을 수행해야만 한다고 본다. 따라서 규제개혁의 초기 단계에서는 명망가 위주의 민간위원 구성이 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 규제영향 분석제도를 확립하고 정부정책의 시스템을 개선하고자 하는 규제관리의 단계에서는 민간 위원이 누구보다도 정부정책의 영향과 함의에 대하여 철저히 파악하고 있어야 한다. 물론 국민에 대한 대표성의 중요성이 완전히 소멸하는 것은 아니지만 그 상대적 중요성은 감소한다는 것이다. 결국 규제개혁위원회의 민간위원의 구성은 규제개혁이 실질화되면서 서서히 명망가중심에서 전문가중심으로 전환되어야 한다.⁷⁾

5) 조정관실의 기능적·기관적 위상의 부적절함과 전문성 부족

행정규제기본법의 정신에 따르면 규제개혁조정관실의 규제개혁위원회의 사무국으로서의 존재 이유는 전문성의 보유와 지속적인 함양이다. 그러나 정부조직법 등의 정부조직 관례상의 한계로 인하여 외부로부터의 영입에 의한 전문성 보유가 불가능하다. 또한 조정관실이 총리실에 속해 있는 기관으로서 부처간 의견조율 등의 과정에서 이점이 있는 것은 사실이나, 조정관실 소속 요원들의 규제개혁에 대한 지속적인 헌신을 확보하기에는 현실적인 한계가 존재한다는 문제점도 있다. 결국 외부영입의 어려움과 조정관실 요원의 헌신을 확보하지 못한다면 조정관실이 객관성이 있는 전문적 역량을 보유할 수 없을 것

다. 두 번째 규제품질관리 단계는 정책목표달성을 위한 비규제적 수단과 보다 유연한 규제수단의 모색과 도입이 본격화되는 단계이다. 규제영향분석과 규제기획제도가 규제품질을 관리하는 중요한 수단이다. 또한 규제의 남발과 임의적 간섭을 억제하기 위해 규제등록제와 규제준수를 확보 의무의 부과 등도 효과적인 수단으로 이 단계에서 도입된다. 규제개혁의 최종적인 단계는 규제관리단계로서 규제개혁이 일과성의 개혁체제가 아니라, 하나의 정부기능이며 규제개혁을 담당하는 조직뿐만 아니라, 규제를 직접 입안하고 집행하는 조직들도 규제행정의 품질관리에 능동적으로 참여하게 한다. 따라서 규제관리의 목표가 법령상의 행정규제에 국한되지 않고 경쟁정책, 무역정책, 예산 조세 정책 등과 연계되어 정책목표의 총체적 달성이 그 목표가 된다. 규제개혁의 3단계에 대한 보다 상세한 서술과 우리나라의 현실에 입각한 해석을 위해서는 김종석 외(1999) 참조.

7) 여기서 전문성이라 함은 정부의 업무에 대한 기능적 지식, 이를테면 환경문제, 국토개발문제, 산업 정책에 대한 지식만을 의미하는 것이 아니라 행정에 대한 광범위한 이해, 정부규제에 대한 깊은 이해, 규제영향분석제도의 기법에 대한 이해 등을 포괄한다.

이며, 이는 규제개혁체계의 역량부족으로 귀결되면서 향후 규제개혁 과정에 심각한 장애가 될 것이다.

6) 체계적 교육·훈련의 미흡

규제개혁의 성공은 각 부처의 현직 공무원 중에서도 상당한 수의 규제전문가를 필요로 한다. 우선 규제영향분석서를 작성하는 데 양질의 분석가가 필요하며, 향후 복잡다단한 규제정비를 기획, 집행하는 과정에서도 규제개혁의 기본 지향은 물론 그 방법론에 정통한 전문가 다수가 각 부처마다 필요하리라 예상된다. 또한 전통적인 명령 지시적 규제수단과 관점을 보다 높은 품질의 규제대안적 수단과 관점으로 변환시키는 작업도 상당히 수준 높은 교육과 훈련을 필요로 한다.⁸⁾ 그러나 현행 공무원 교육과정에는 이러한 인력소요를 충족시켜줄 수 있는 교육이나 훈련프로그램이 전무한 것이 현실이다.⁹⁾ 전문인력의 부재 때문에 규제영향분석은 초보적인 수준에서 형식적으로 이루어지는 현실이 지속될 것이며, 기존 규제의 품질의 향상에 대한 관료들의 적극적인 참여가 미흡할 것이다. 또한 규제일몰제에 대한 행정부처의 이해 부족으로 인해 신설되는 규제법안에 그 정신이 제대로 반영되지 못하게 될 우려도 있다.

(3) 규제개혁 성과와 규제개혁체계에 대한 비판적 평가

규제개혁이 성공하기 위해서는 무엇보다도 국민들이 규제개혁의 필요성에 공감하여 규제개혁의 과정에서 발생하는 과도기적인 고통과 부작용을 수용해 주어야 한다. 또한 관료조직들이 규제개혁위원회의 권능을 자발적으로 수용하면서 규제개혁 과정에 주도적으로 참여해야만 한다. 그러나 규제개혁성과의 가시화가 미흡한 가운데 규제개혁의 과정적 역작용이 노출되면서 공직사회의 규제개혁에 대한 긴장도가 이완된다면 개혁에 대한

8) 규제대안에 대한 개념적 정리와 각각의 대안적 정책수단에 대한 토의를 위해서는 김태윤(2000b)을 참조.

9) 이러한 보편적인 추세의 중요한 예외는 서울시의 경우인데, 서울시공무원교육원은 2000년 5월에 제 1기 규제개혁 과정을 신설하여 3일간 규제행정일반, 규제영향분석과 비용편익분석기법, 규제대안개발 등의 과목을 교육하였으며 2001년에는 5일 일정의 규제개혁전문 프로그램을 연 4회 계획하여 실행하고 있는 것으로 알려져 있다.

역풍이 불 가능성이 상존한다.¹⁰⁾ 구체적으로는 대통령의 일관된 지지를 기대하기가 어렵고 규제개혁위원회 위원장인 총리의 위상이 불확실하기 때문에 규제개혁체계에서의 정치적 불확실성은 상당히 높아질 것이다. 이미 50% 이상의 규제건수 철폐라는 강력한 정치적 드라이브가 그 효력을 보였던 1998년의 규제개혁실적에 비하여 1999년의 규제정비 및 핵심규제 처리실적은 상당한 손색이 있는 것으로 알려져 있다. 대통령은 1999년에도 여전히 규제개혁을 독려했지만 관료사회에서 그 영향력은 격감하였다. 소수의 규제개혁의 실적(예를 들면 도로 지정차선제 폐지, 소방관련 규제완화, 심야영업금지제도 폐지 등)과 관련된 과정적이고 과도기적인 부작용에 대한 시민사회의 동요도 이러한 경향에 영향을 주었다.

둘째, 정치화된 이슈들에 대해 규제개혁위원회의 조정력과 설득력에서 한계가 극적으로 노출되어 각 부처가 규제개혁위원회의 권능을 수용하기를 회피하는 상황도 예상된다. 이제 남은 규제를 개혁하기 위해서는 정책체계에 대한 통합적이고 종합적인 접근 하에서 규제의 품질을 개선하는 작업이 남아 있는데, 명망가중심의 민간위원에게는 시간과 집중력 및 전문성의 차원에서 다소 부담이 되는 작업이라 할 수 있기 때문이다.

셋째, 규제영향분석제도에 있어서 작성자인 부처와 규제개혁조정관실 간의 주도권 다툼이 발생하여 규제영향분석제도가 요식 행위로 전락될 가능성도 있다. 특히 규제영향분석서 심사기간이 지나치게 짧고 그 요건이 행정편의주의적으로 규정되어 있어, 규제개혁위원회가 주어진 시간 내에 규제영향분석서에 대한 정확한 판단을 내리기가 어렵다는 문제가 있다. 규제개혁체계의 객관적 전문성 부족 때문에 규제입안 부처의 입장에 정면으로 반하는 규제영향분석서 심사 결과를 기대하기가 점차로 어려워질 것으로 예상되기 때문에 이러한 우려는 더욱 심각하다.

결론적으로 현재의 상황과 맥락은 규제개혁위원회와 그 사무기구인 조정관실에 상당한 권능과 철저한 전문성 및 집중력을 요구하고 있는데 현행 체계는 이러한 시대적 요구에 부응할 태세가 미흡한 현실이다.

10) 규제개혁과 관련하여 개혁의 일반적인 방법론과 접근방식에 대하여는 이성우(1999) 참조.

III. 규제개혁추진체계의 당위적 근거

본 장에서는 현행 규제개혁추진체계의 합목적적인 구조의 구축과 효율적인 운영을 위한 대안을 제시하기 위한 기초 작업으로서 규제개혁추진체계가 갖추어야 할 당위적인 근거를 논의해보고자 한다. 이를 위하여 미국을 중심으로 OECD국가의 경험과 교훈을 체계의 구조, 기능, 절차의 차원에서 정리하여, 효율적이고 합목적적인 규제개혁추진체계의 조건과 과제를 도출한다.

이러한 규제개혁체계의 당위적 근거를 요약하면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 규제개혁추진체계의 당위적 근거

	당위적 근거	세부 내용
구조	총합적인 접근	정부혁신의 틀에 입각한 거시적인 접근
	체계의 독립성	정치적 항배나 행정적 편의로부터 독립된 추진 체계
	관료들과의 파트너십	규제의 공급자인 관료들의 적극적인 동참
	민간과의 파트너십	민간 각 부문의 기여와 동참 및 지지를 확보
	객관적인 협의와 토론의 제도화	정교한 연구와 분석기능이 체계 속에 체화
기능	기본원칙과 실천전략의 수립	확고한 사명과 목표의식 및 실천 전략과 원칙 수립
	집행에 대한 점검 및 평가	조직학습을 위한 평가 및 점검
	동기부여	관료의 자발적인 참여를 유도하는 유인체계 도입
	유연한 사무국 기능의 설정	사무국의 기능을 규제개혁 발전단계에 적합하게 유연하게 설정
절차	합의와 협력에 기초한 결정	관료들의 적극적 참여가 보장되는 절차
	정부내 의사소통	부처들과의 협의, 토론 등에 기초한 정책결정 절차
	규제영향분석의 광범위한 활용	객관적 의사소통의 수단으로서의 규제영향분석의 실질적 활용
	자문의 적극적 활용	개방적이고 투명한 결정절차

1. 규제개혁추진체계 구조의 당위적 준거

(1) 범정부적인 접근

선진국 규제개혁추진체계의 구조적 특징 중의 하나는 규제개혁을 단편적인 규제완화나 미시적이고 단기적인 행정처리의 간소화가 아니라 정부혁신 또는 개혁이라고 이해하고 범정부적인 틀 속에서 접근한 것이다. 즉 규제문제는 행정부를 비롯한 입법·사법부 등 정부의 전 부문에 걸쳐 있으며, 정부의 인사·조직·예산과 밀접한 연관을 지니고 있기 때문에 규제개혁은 정부혁신 및 행정개혁과 병행하여 추진될 때에 성공할 수 있다는 공통된 인식 하에서 출발하고 있다는 것이다(총무처, 1997: pp.9-60). 캐나다의 경우 종합적인 정부혁신 방안으로 공공서비스의 질적 향상과 공공부문의 간소화를 목표로 하는 ‘공공서비스 2000(Public Service 2000)’을 제안하였는데 그 핵심과제 중의 하나로 규제개혁을 설정하고 있다. 미국의 NPR(일명 고어위원회) 역시 ‘더 적은 비용으로 일은 더 잘하는 정부’를 목표로 총체적인 정부혁신을 추진하고 있으며 NPR의 최우선 정책과제 중 하나가 기존규제정비를 중심으로 한 규제개혁이다.

(2) 독립적인 규제개혁체계의 제도적 확립

명확한 목표정립과 집행체계의 확립은 OECD의 규제개혁을 위한 최우선 정책권고 사항으로서(OECD, 1997), 선진 각국은 이를 위해 정치적 또는 법률적 차원에서 규제개혁 종합프로그램을 수립하여 규제개혁을 집행하고 있다. 클린턴 행정부의 경우 취임 초 대통령령 제12866호를 제정하여 규제개혁의 철학과 원칙 및 각 정부규제기관이 준수하여야 할 일반 지침을 제도적으로 확립하였다. 집행체계의 확립을 위하여 클린턴 행정부는 관리예산처(Office of Management and Budget(OMB))에 전반적인 평가기능을 부여하였고, 관리예산처내의 규제정보관리실(Office of Information and Regulatory Affairs(OIRA))을 규제의 방법론과 절차, 대통령령, 대통령의 규제정책을 포함한 모든 규제문제를 총괄하는 전문기관화함으로써 NPR, 관리예산처, 규제정보관리실을 축으로 하는 규제집행체계를 갖추었다. 현재 규제정보관리실은 행정기관의 규제 및 규제계획이 법률과 대통령의 정책우선순위 및 대통령령 제12866호의 기본원칙에 일치되도록 심사·조정하는 역할을 수행하고 있는 것으로 알려져 있다.

(3) 관료들과의 파트너십 구축

관료들의 일탈행위인 규제의 우회생산이나 왜곡된 규제정비를 막기 위해서는 관료들이 규제개혁 과정에서 주도적인 역할을 할 수 있도록 유도하는 것이 중요하다.¹¹⁾ 이는 과거의 학계 및 관계 전문가 등 외부인사 위주의 개혁추진이 실패할 수밖에 없었던 경험으로부터의 교훈에서 비롯된 증거다.¹²⁾ NPR의 경우 각 부처에서 파견된 250여 명의 전문 관료들이 규제개혁을 비롯한 정부혁신의 과제 발굴단계에서부터 주도적인 역할을 담당하였다. 각 정부부처내의 혁신적인 프로그램 발굴과 수행은 부처내의 자체혁신팀의 실무담당자의 적극적인 참여와 노력으로 이루어졌다는 것도 중요한 특징이다. 캐나다 역시 예산과 인사를 담당하는 재정위원회 Treasury Board와 영국의 내각사무처에 해당하는 추밀원 사무처 Privy Council Office가 행정개혁을 주도하였으며, 행정개혁 프로그램인 PS2000 역시 주요 부처의 최고위관료들이 10개의 작업 팀을 구성하여 작성하였다(총무처, 1997: pp.577-644).

(4) 광범위한 민관네트워크 구축

선진 각국의 정부혁신의 대표적인 원칙인 ‘고객 제일주의’는 관료를 중심으로 하는 내부고객과 민간부문의 기업을 중심으로 하는 외부고객 모두와의 광범위한 파트너십의 형성을 전제로 하고 있다. 민간과의 파트너십 형성은 기업형 정부의 지나친 효율성과 경제성의 강조에 대응하여 공공서비스의 본질적 합리성인 민주성과 형평성을 제고할 수 있다는 측면에서¹³⁾ 본질적인 중요성을 갖고 있다고 하겠다. NPR의 경우 그 명칭을 출범 당시 ‘정부성과 평가국 National Performance Review Office(제1기에 해당)’에서 ‘정부 재창조를 위한 파트너십 National Partnership For Reinventing Government(제2기에 해당)’으로 변경

11) 최병선(1998: p.141)은 미국을 비롯한 OECD국가 거의 모두에서 관료가 중심이 되어 규제개혁을 추진해 나가고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다고 주장하며, 관료 중심적 접근의 최대강점으로 실천성(practicality)을 들고 있다.

12) 이종범(1996: p.40)은 변화의 대상을 적으로, 비능률 집단으로 또는 부정부패의 온상 등으로 취급함으로써 개혁의 동참자가 아닌 반발자로 만드는 것은 지양되어야 한다고 강조한다.

13) 기업형 정부는 행정의 민주화 또는 시민사회로서 민주주의의 발전과 상충적일 수 있는 소지가 많으며, 행정의 형평성이란 이념과도 갈등 관계에 놓일 여지가 있다(이종범, 1996: pp.34-35 ; 김태겸, 1998: pp.60-63)

할 정도로 민간과의 파트너십 형성을 강조하고 있다.¹⁴⁾ 일본의 경우도 ARC(The Administrative Reform Committee)에 산업계·학계·언론계 등 민간부문이 활발히 참여했고 멕시코도 최고규제기관인 CDE(The Council for Economic Deregulation)가 정부관리 외에도 기업대표·학계대표·노조대표·지방노동자대표 등으로 구성되어 민간부문과의 파트너십을 모색하고 있다.

(5) 객관적인 협의와 토론을 제도화

Derthick & Quirk(1985: pp.246-252)에 따르면, 이익집단의 정치적 영향력이 막강한 미국의 정치환경에서, 그들의 이해에 상반되는 많은 규제완화 내지는 철폐가 가능했던 중요한 이유 중의 하나가 미시경제학자들을 중심으로 한 분석가들의 객관적이고 실증적인 연구와 분석이 축적된 토대가 있었다는 것이다. 결국 규제영향분석을 비롯한 규제심사의 객관성과 전문성의 확보는 규제개혁 성공에 있어서 가장 중요한 요소 중 하나이며(OECD, 1997: pp.13-15), 규제관리와 평가에 있어 핵심적인 사항이다. 다시 말하면 규제개혁을 둘러싼 수많은 논쟁과 투쟁이 건설적인 타협으로 귀결되기 위해서는, 그 논쟁이 객관적인 분석과 기준에 기초해야만 한다. 객관적 분석이 결여될 경우 논쟁은 끝없는 악순환에 빠질 수밖에 없으며, 결국은 정치적 고려 내지는 타협에 의존하기 마련이다. 정치적 고려나 타협은 합리적이거나 효율적인 측면에서 뛰어난 결론을 도출하는 데 보편적으로 가장 우수한 방법은 아니다. 이러한 맥락에서 객관적 분석은 규제개혁의 공통언어가 되어야 하는 것이다. 미국의 경우 40여 명의 경제학자와 정보전문가로 구성되어 있는 규제정보관리실(OIRA)은 규제영향분석을 위한 방법론을 결정하여 고시하고 있는데, 이 과정에 다수의 민간전문기관들이 적극적으로 자문하고 있다.¹⁵⁾ 멕시코의 최고규제위원회인 CDE(The Council for Economic Deregulation)의 사무국인 UDE는 16~20명의 경제학자나 변호사로 구성되어 각 부처가 제출한 규제영향분석서를 검토하거나 지방정부의 규제개혁에 대한 기술적 지원을 제공하고 있다.

14) Bellone & Goerl(1992: pp.130-134)는 정부는 적극적으로 시민단체의 활성화를 지원하여야 하며, 이를 담당하는 시민형 지도자의 발굴과 육성이 필요하다고 주장한다.

15) 대표적인 민간 전문기관으로 '미래를 위한 자원(Resources for the Future)'을 들 수 있다.

2. 추진기구의 기능

규제개혁 추진기구가 핵심적으로 수행해야 하는 기능은 이렇게 개혁의 기본원칙과 실천전략의 수립에서부터 집행에 대한 점검 및 평가기능을 포괄하는 것이어야 한다는 것으로 알려져 있다.¹⁶⁾

(1) 기본원칙과 실천전략의 수립

규제개혁 추진기구의 가장 중요한 기능이 바로 명확한 사명과 실천전략 수립의 기능이며 이는 선진국의 주요 추진기구에 있어서 공통적으로 나타나는 현상이다. NPR의 경우 처음부터 ‘더 적은 비용으로 일은 더 잘하는 정부 창조’라는 확고한 목표를 설정하고 이를 실천하기 위한 원칙과 전략을 구체적으로 확립하여 제반 활동을 수행하였다. 일본의 경우도 ARC(The Administration Reform Council)가 ‘유선형의 투명하고 효율적인 정부’를 창조한다는 목표를 세우고 이에 맞춰 개혁작업이 이루어지고 있다.

(2) 간접적인 집행 : 집행에 대한 점검 및 평가

이종범(1995: p.26)은 기업형 정부의 정착을 위한 방안으로서 구조개혁, 과정과 기술에 대한 설계, 시민사회의 기본구조 육성과 함께 조직학습을 위한 장치 마련을 위한 방안 등이 집중적으로 논의되어야 한다고 주장한다. 결국 개혁과제의 실천여부에 대한 효율적이고 체계적인 점검 및 평가기능은 개혁의 성공에 있어서 필수적인 요소이다. 즉, 개혁의 성공을 위해서는 개혁에 대한 일반의 인식이 확산되고 개혁에 대한 환류가 체계적으로 이루어짐으로써 조직학습이 이루어져야 하는데 이러한 맥락에서 볼 때 개혁과제에 대한 점검 및 평가기능은 매우 중요하다고 할 수 있다. 선진국의 경우, 규제개혁 추진기구는 평가의 기본원칙과 방법을 각 부처에 시달하고 각 부처가 규제개혁 추진기구와 합의한

16) DiIulio 등(DiIulio, Garvey & Kettl 1993: p.73)은 규제완화만으로는 현재의 정부관료제에 대한 비판을 극복할 수 없으며, 이를 극복하고 관료제의 작업절차를 혁신적으로 개선하기 위해서는 성과 지향적인 조직문화의 창출이 결정적이라고 강조한다. 한편, Gore는 NPR의 근본 목적 중 하나가 연방정부 관료제의 문화를 바꾸는 일이며 공무원에게 성과를 낼 수 있도록 실질적인 권한위임을 달성하는 것이라고 밝히고 있다(1993. 4. 15 기자회견).

자체평가계획에 따라 각자의 책임 하에 자체 평가를 수행하는 간접평가가 보편적인 추세이다. 집행부서의 관료가 주도적으로 소신껏 규제개혁 과정에 참여할 수 있도록 유도하고자 하는 것이 간접평가 방식의 주된 목적으로 보인다.

예를 들어 NPR의 경우 각 부처의 실천권고사항의 집행에 대한 점검 및 평가를 위해 상당한 수준의 유기적인 협력체제를 갖추어 수행하고 있다. NPR이 작성한 1,500여 개의 실천권고사항 중 각 부처에 대한 사항은 해당 기관장이 자체 책임 하에 감독기능을 수행하도록 하고 있으며, 연방정부 전반에 걸친 사항은 관리예산처와 백악관이 업무를 명확히 분담하여 협조체제를 갖추고 있다. 개혁입법의 집행에 대한 점검 및 평가와 관련하여서는 관리예산처가 ‘정부성과 및 결과에 관한 법률’을 담당하고 있으며, NPR은 ‘고객서비스 표준설정’에 대한 권고사항의 이행을 점검하는 등 점검 및 평가기능을 명확히 분담하여 체계적으로 실시하고 있다. 덴마크의 중심적 규제기구인 규제위원회Regulation Council도 정책개발뿐만 아니라 집행에 대한 감독까지 담당하고 있다.

(3) 관료들에 대한 동기부여

정부관료의 적극적이고 자발적인 동참을 유도하기 위해, 보상을 통한 규제개혁 동기부여 시스템을 보유하고 있는 선진국이 많다. 클린턴 행정부의 경우 대통령의 지시로 각 정부기관은 NPR과 연계하여 업무를 추진하는 ‘자체혁신팀’을 설치하였으며 이들은 NPR의 권고사항을 구체화하는 역할을 수행할 뿐만 아니라, 반대로 자체혁신팀이 새로운 제안을 하면 NPR이 이를 수용하여 개선방안을 강구하기도 한다(총무처, 1997: pp.487-488). NPR은 이들의 적극적인 동참을 유도하기 위하여 ‘Hammer Awards’를 제정하여 각 정부기관 내에서 혁신적 접근방법으로 업무 성과를 향상시킨 팀들에게 보상을 제공하는 유인체계를 구축하였다. 또한 감사의 방향 역시 ‘관료주의와 문서주의의 제거’ 원칙 하에서 회계감사원(GAO)이나 각 부처의 자체감사팀Inspector General의 감사가 규칙에 대한 일탈행위를 색출하려는 합구성감사보다는 성과를 평가하는 성과감사에 초점이 맞추어져 있어, 일선 관료들이 규제개혁 과정에 적극적으로 동참하도록 하고 있다(Gore, 1993). 이러한 합목적적인 평가와 보상의 연계는 성과지향적 조직문화를 달성하는 데 중요한 기능을 담당함으로써 규제개혁 성공에 상당히 기여한 것으로 평가된다.

(4) 사무국 기능의 유연한 설정

규제개혁이 정책결정과정 및 정부-민간 관계의 근본적인 변화를 의미한다면 정책수단의 차원에서도 과거와는 다른 정책수단들에 대한 유연한 선택권을 추진기구에 부여하여야만 한다. 예를 들어 Rosen과 Osborne 등은 정부혁신의 가장 큰 걸림돌은 통제중심의 품목별 예산과 효율적인 인사체계를 가로막는 공무원법이라고 강조한다(Rosen, 1993 ; Osborne & Gaebler, 1992). 과거와 동일한 제약 조건 하에서 정책을 집행할 경우 동일한 결과를 잉태할 수밖에 없기 때문이다.

3. 규제개혁의 절차

개혁은 결과뿐만 아니라 그 과정 역시 과거의 방식과는 다른 혁신적인 접근방법으로 이루어질 때 일반 국민과 관료들의 적극적이고 지속적인 지지와 협력을 유도할 수 있다는 점은 이미 상식이 되었다. 이러한 맥락에서 선진국의 규제개혁 절차를 살펴보면 의사소통체계의 강조, 정보기술의 활용, 절차의 투명성과 객관성 확보를 위한 절차구축 노력 등 혁신적인 절차가 채택되고 있다는 것을 알 수 있다.

(1) 관료들의 합의와 협력에 기초한 정책결정과정과 절차

NPR의 경우 각 부처의 실행권고사항을 수립하기 위하여 과제발굴 초기 단계에서부터 각 부처의 관료들과 정기적인 회합을 가졌으며 충분한 협의와 토론을 통하여 실행과제를 수립하였다. 또한 규제개혁 집행에 대한 점검 및 평가에 있어서도 각 부처와 추진기구 간의 협력이 기초가 되어 추진되고 있다(NPR, 1998). 덴마크의 경우 전통적으로 각 부처의 독립성이 강하기 때문에 각 부처 스스로 개혁을 추진해 왔으나 1998년에는 수상실, 법무성, 재무성, 상공부 등이 참여하는 규제위원회Regulation Council를 설립하여 부처들의 합의와 협조에 의한 정책개발이 이루어지도록 제도적 장치를 마련했다.

(2) 정부내의 원활한 의사소통

규제개혁 추진기구와 실제 집행을 담당하는 각 정부 부처 간의 구조적이며 실질적인 의사소통의 활용이 규제개혁과 관련된 의사결정절차의 가장 기본적인 요건으로 대두되고

있다. NPR이 개혁을 추진하면서 직면한 가장 어려웠던 점 중의 하나가 실무를 담당하고 있는 각 부처 관료들과의 원활하고 정확한 의사소통을 확립하는 일이었다고 한다(NPR, 1997).

이러한 문제를 해결하기 위해 NPR내에 정부관료제 내부의 동태적 변화와 관계 및 원활한 의사소통을 담당하는 ‘내부역학조사 및 커뮤니케이션 추진팀’을 설립하여 사명의식과 전략, 집행사항의 점검 및 혁신적 사례에 대한 학습 등을 공유할 수 있는 의사소통체계를 구축하여 개혁과정의 수행을 지원하였다(Gore, 1993: p.5).

스페인의 경우에는 규제전담기구를 따로 두지 않고 각 부처별로 소관규제를 책임지게 하였으나 부처간의 갈등이 심해서 이의 조정이 매우 심각한 문제로 지적되고 있었다. 결국 내각부통령이 의장을 맡고 14개 부처의 사무총장과 차장(General Secretaries and Sub-Secretaries(우리 조직에 따르면 차관보나 기획실장)이 참가하는 CGSYS(General Commission of Secretaries and Sub-secretaries)라는 협조체제를 통해 부처간의 협동과 감독을 모색하고 있다(OECD, 1999).

(3) 규제영향분석의 광범위한 활용

규제개혁 절차의 객관성과 투명성을 위해 규제영향분석을 광범위하게 적용하려는 노력이 선진국에서는 본격적으로 진행되고 있는데, OECD 역시 규제의 신설 및 기존규제 정비에 있어서 규제영향분석을 실시할 것을 강력히 권고하고 있다(OECD, 1997: p.215). 규제의 질적 관리라는 측면에서 규제영향분석은 규제개혁 전 과정을 통해서 가장 중요한 역할을 수행한다고 할 수 있기 때문이다.

(4) 자문의 적극적 활용

자문(consultation)은 규제개혁과 관련된 모든 절차에서 핵심적 요소가 되어야 한다. 전문가와 이해관계집단 등 폭넓은 자문은 사안의 이해와 예측을 위하여 규제관련절차의 전 과정에 걸쳐 핵심적인 요소이다. 또한 사회문제를 해결하려는 정부의 노력은 개방적이고 투명한 방식으로 이루어져야 하므로 이해관계집단이나 유관부처 및 지역공동체와의 협의는 필수적이다. 결국 자문은 성공적인 정책결정은 물론 정책집행의 용이성과 효과성을 증진시키는 데도 기여할 것이다.

IV. 규제개혁의 성공을 위한 방안: 규제개혁추진체계 개선을 중심으로

1. 추진체계의 구조적 측면

(1) 범정부적 차원에서 규제개혁체계의 역할 구조 재정립¹⁷⁾

규제개혁의 성과와 연관된 인사·조직·예산 등에 있어, 규제개혁위원회와 행정자치부, 기획예산처 간의 긴밀한 협력과 명확한 역할 분담이 이루어져야 한다. 규제개혁추진체계의 구조에 있어서 명확한 역할 정립이 전제되지 않고 규제개혁 관련 추진기구간 실적위주와 부처이기주의에 입각한 미시적 접근으로 개혁이 추진된다면, 정부혁신 및 정부와 민간부문 간에 생산적 관계 재정립이라는 규제개혁의 본질적 목표를 달성할 수 없을 것이다.

(2) 규제개혁위원회 위원구성의 조정

규제개혁위원회는 일반 법률에 의거한 실질적인 심의의결권을 가진 대통령 직속의 기구이다. 과거의 규제개혁 추진기구가 매우 격이 높은, 민관합동(혹은 민간중심)의 한시적 자문위원회의 성격을 가지고 있었던 반면(김종석, 1998: p.114), 현행 규제개혁위원회는 제도적(법적)으로 기구의 한시성을 극복하였으며 심의의결권을 강화하고 국무총리와 민간 인사가 공동위원장을 맡음으로써 그 권한과 위상이 상당히 격상되었다. 그러나 규제개혁위원회의 민간위원의 구성을 보면 위원 개인의 대표성에 초점을 맞추어 구성되어 있으며, 그나마 전원 비상근 위원으로 위촉되었기 때문에 규제에 대한 전문성과 추진력에

17) Knott & Miller(1987: ch.11-13)는 미국관료제의 개혁에 있어서 중립성, 기술적 효율성, 책임성 등 고전적 행정개혁의 패러다임이 과연 사회적으로 합리적인가에 의문을 제기하면서, 새로운 상황적 맥락에 적합한 대안적인 제도적 선택이 요구된다고 강조한다. 규제개혁은 인사·조직·예산·감사 제도 등 행정개혁의 대안적인 제도적 선택의 객관적인 기준이 될 수 있다. 그러나 규제개혁이 반드시 정부구조조정으로 이어져야 한다는 주장은 아니다. 최병선(한국행정연구원, '규제개혁 정책토론회'에서)은 공무원의 입장에서 보면 규제개혁이 이루어져서 자신의 신분과 위치가 직접적으로 위협받게 된다면, 규제개혁에 적극적으로 참여할 유인이 없을 것이라고 지적하면서 정부조직 감축과 규제개혁을 단선적으로 연계시키는 경향을 경계하였다.

있어서 한계를 가지고 있다. 이러한 맥락에서 규제개혁위원회가 앞으로 실질적인 심의의 결기구라는 권능에 어울리는 역할을 수행할 수 있을지 의문이며, 과거의 규제개혁 관련 위원회와 마찬가지로 규제사안별로 민간부문의 의견을 전달하는 자문기구로 전락할 위험이 있다. 따라서 다음과 같은 측면이 고려되어야 한다. 무엇보다도 전문성에 입각한 대국민 설득이 장기적으로는 보다 더 설득력이 있을 것이므로 규제일반, 기업규제, 규제영향 분석제도, 사회규제 등에 대한 전문가를 점진적으로 규제개혁위원회의 위원으로 수용해야 할 것이다. 둘째, 분과위원회가 보다 실질적으로 운용되어야 한다. 분과위원회는 규제개혁위원회 전체회의의 전 단계로서 중요한 사안에 대해서 부처의견의 사실상의 조율 및 부처간 조정을 수행해왔다. 규제개혁위원회가 실질적인 부처간 조정역량을 보유하기 위해서는 규제개혁위원회 위원이 분과위원회의 위원장을 겸하는 가운데 각 부처 차관이나 차관보 등을 분과위원회 위원으로 구성해서 규제개혁위원회 결정의 현실성과 집행력을 제고해야 한다. 셋째, 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 핵심규제분야에 대해 보다 합리적으로 대응하기 위해서는 외부전문가로 구성된 자문위원의 풀을 구성하는 것이 필요하다. 자문위원에게는 계약에 의거하여 매월 일정한 고정급을 지급하고 자문을 의뢰함으로써 일정한 정도의 헌신과 관심의 지속을 꾀할 수 있을 것이다.

(3) 규제개혁조정관실의 조직과 운영

규제개혁조정관실은 관리관인 조정관과 3개의 국으로 구성되어 있으며, 각국은 경제, 비경제, 환경 분야 등 기능별로 분화된 업무를 관장하고 있다. 조정관실의 인력은 전원 총리실 소속 직업관료로 충원되어 있어, 사무국 인력의 순환보직과 잠정배치에 따른 문제점에 대한 과거의 비판이 반영되지 않고 있다고 볼 수 있다. 따라서 규제개혁위원회가 그 권능에 부합하는 역할을 수행하도록 보좌하기에는 규제개혁조정관실은 전문성과 지속적인 추진력에 있어서 미흡하다고 할 수 있다. 현재 파견형태로 조정관실의 업무를 보조하고 있는 전문위원의 상당수를 계약직 전문위원으로 고용하는 것이, 현행 제도의 제약 하에서는 비교적 합리적인 방안이 될 수 있을 것이다. 또한 조정관실의 편제를 중요 기능별로 교정하여 격자형태로 전환하는 것이 필요하다. 즉, 조직차원에서 조정관실의 전문성을 함양하기 위해서는 각 조직단위가 조정관실의 다수 차원의 기능을 복합적, 중복적으로 수행하는 형태로 조정관실 조직운영형태를 전환할 필요가 있다. 예를 들어 현행 제1

심의관실은 경제일반 및 산업 분야를 관장하는 동시에 규제대안개발 및 규제영향분석서 분석에 특화하는 반면 현행 제2심의관실은 일반행정, 교육훈련분야를 권장하면서 해외벤처마케팅과 규제준수율관련 연구와 분석에 특화할 수 있을 것이다. 현행 제3심의관실은 환경 및 노동분야에 주력하면서 규제영향분석제도를 발전시킬 수 있는 이론적 접근에 조직 역량을 집중할 수도 있을 것이다. 이러한 맥락에서 2000년부터 시행되고 있는 개방형임용제의 공개채용 대상으로 분류된 심의관을 정책분석, 비용편익분석, 환경경제학 등의 전문가로 보임 하는 것도 검토해볼 수 있을 것이다. 한편, 여타 부처와 지자체로부터 다수의 공직자 파견을 유도해 규제개혁의 범정부적 역량을 확산시킬 필요가 있다. 조정관실에서의 근무가 규제영향분석제도, 규제대안개발, 규제기획 및 예산제도 등의 분야에 전문성을 쌓을 수 있는 좋은 기회가 될 수 있으므로 많은 파견 신청자가 있을 것으로 기대할 수 있다.

(4) 규제개혁위원회와 부처 관료들과의 협력체계 보완

규제개혁의 가장 큰 걸림들 중 하나가 규제개혁을 실질적으로 담당해야 할 관료들의 적극적인 의지와 참여가 상당히 부족하다는 점이다. 현행 규제개혁추진체계를 살펴보면 각 부처에 규제개혁추진단이 마련되어 있어 형식상으로는 협력체계가 이루어져 있다고 할 수 있다. 그러나 그 내용을 보면 합의와 협력이라는 민주적 방식이 아니라, 상의하달식의 일방적인 관계로 환원될 가능성이 농후하다. 즉, 대통령의 지시에 따라 규제개혁위원회가 상의하달식으로 지침과 목표의 할당량을 각 부처에 부과하고 각 행정부처는 주어진 목표를 달성하기에 급급한 경향이 있을 수 있다는 것이다. 이러한 일방적인 개혁방식은 대통령의 과감한 지원을 즐길 수 있었던 대통령 집권 초기에는 효과적일 수 있으나, 그 지원이 약화된다면 시스템 자체가 전혀 가동되지 않을 것이라는 치명적인 단점이 있다.¹⁸⁾ 따라서 규제개혁위원회와 규제담당 관료들과의 실질적인 협력체계가 마련되기 위

18) 규제개혁 추진체계의 구조적 차원에서 우리가 올바르게 이해해야 하는 부분은 최고결정권자의 정치적 지지와 규제개혁의 성공 간의 함수관계에 관한 것이다. 최고결정권자의 규제개혁에 대한 지속적인 정치적 지지가 없으면 어떤 나라에서도 규제개혁의 성공을 기대하기 어려운 것은 사실이다. 현행 규제개혁추진체계의 구조를 보면 대통령의 규제개혁에 대한 강력한 의지와 정치적 지지가 뒷받침되어 추진되고 있기 때문에, 세계적으로도 유례가 없는 기존규제 총수의 50% 철폐라는 성과(그 실질적 효과에 대해서는 치밀하게 관찰해야 하겠으나)를 달성할 수 있었다. 그러나 규제개혁위

해선 개혁과제 선정에서부터 집행에 대한 심사, 평가에 이르기까지 합의와 협력을 도출할 수 있는 구조를 확립해야 한다. 이러한 구조확립은 규제개혁위원회가 단기적 성과를 내기 위해 근시안적으로 접근하여서는 달성될 수 없으며, 장기적이고 거시적 차원에서 규제개혁에 접근할 때 비로소 달성될 수 있는 것이다. 이를 위한 구체적인 방안으로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 규제개혁위원회와 각 부처의 규제개혁추진단 간의 인적 교류, 교차적인 교육 및 훈련을 통하여 공감대를 형성할 수 있고, 정보의 교환도 가능하게 할 수 있다. 둘째, 기획예산처, 감사원, 행자부, 공정거래위원회와의 업무적 협조를 위해 규제개혁위원회위원을 장으로 하는 전문협의위원회의 신설이 필요하다. 협의위원회 아래에 규제개혁조정관 또는 심의관이 단장이 되는 규제개혁감사기획단, 규제개혁기획예산기획단 등을 조직하여 규제개혁위원회와 감사원 및 기획예산처와의 긴밀한 업무협조를 도출해야 한다. 셋째, 지자체의 규제개혁을 촉진하기 위하여 현실적으로 가장 실현가능성이 높은 방안으로는 규제개혁위원회가 행자부의 협조 하에 지자체의 규제개혁을 간접 관리할 수 있는 기제라고 할 수 있겠는데 규제개혁위원회와 행자부 간의 상설 협의체를 신설하는 방안이 고려할 만하다. 규제개혁위원회 내에 지자체규제개혁특별분과위원회를 신설해서 지자체의 규제개혁을 규제개혁위원회가 직접적으로 자문하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다. 분과위원회 아래에 규제개혁위원회와 행자부의 요원으로 구성된 가칭 ‘지자체규제개혁자문기획단’을 구성하여 지자체 규제개혁의 문제점과 특이사항을 규제개혁위원회가 신속하고 정확하게 파악할 수 있고, 또 규제개혁위원회의 결정사항을 행자부를 경유해 지자체에 전달하는 기능을 기대할 수 있을 것이다. 넷째, 규제개혁의 정신과 비전은 결국 규제영향분석제도에 용해되어 있음을 감안할 때 규제영향분석 전문가 교육 과정을 중앙공무원교육원에 신설하여 간부급(최소 5급 이상)에 대한 교육훈련을 제공하

원회가 앞으로 필요로 하는 정치적 지지는 규제개혁의 목표와 실행전략에 대한 후원자로서의 정치적 지지를 의미하는 것인지 최고결정권자가 규제개혁의 목표와 정책집행의 주체가 되는 것을 의미하는 것이 아니다. 문민정부의 예에서 볼 수 있듯이, 대통령이 규제개혁의 세세한 부분까지 정치적 책임을 지는 상황이 된다면 규제개혁의 이해갈등의 강도를 고려할 때, 대통령의 정치적 입지에 악영향을 미칠 수 있는 가능성이 매우 높다. 자신의 정치적 입지를 손상시키는 정치적 아젠다를 대통령이 무작정 견지할 수는 없는 노릇이다. 이러한 상황이 조성되면 자연히 규제개혁위원회의 정치적 권위도 표류하게 될 것이다. 즉, 대통령이 규제개혁의 주체가 되면 규제개혁이 정치적 시류의 향배에 취약해질 수밖에 없는 것이다.

는 것은 규제개혁의 가장 강력한 내부 협력자를 확보하는 방안이다. 마지막으로 다양한 지침과 실무보조자료를 다수 제작하여 배포하는 등 공무원들에 대한 포괄적인 교육훈련도 필요하다.

2. 규제개혁위원회 추진기구의 기능

(1) 규제개혁의 종합적 전략수립기능

규제개혁 추진기구는 규제개혁의 전체적 방향과 전략수립 기능을 확보하고 있어야 한다. 이러한 기능에 훼손이 있으면 개혁 역량이 분산되고, 개혁의 체계적인 조정이 불가능해진다. 결국 규제개혁에 대한 국민적 합의와 지지를 이끌어 내지 못하며 규제개혁을 담당하는 일선 관료들 역시 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대해 사명 지향적인 행태를 가질 수 없다. 즉, 규제개혁의 전체적인 목표와 전략이 각각의 추진기구의 입장별로 혹은 정치적 고려에서 수립되어서는 안 되며, 중앙심사기구인 규제개혁위원회가 수립하여야 한다. 따라서 무엇보다도 우선적으로 규제개혁의 전략과 추진과제 선정에 있어서 규제개혁위원회와 기획예산처 간의 명확한 업무 분담이 이루어져 한다. 지금처럼 이원화되어 전략과 추진과제가 수립될 경우 영향력을 둘러싼 부처이기주의와 정책적 혼선이 가중될 것이다.

(2) 개선된 사항의 집행에 대한 점검 및 평가기능

각각의 행정부처 업무는 원칙적으로 소관 행정부처내의 규제개혁추진단의 기관장에게 위임하는 간접평가방식을 채택하고, 규제개혁위원회는 감사원 등과 협력하여 부처별로가 아니라 사안별로 심사, 평가기능을 수행하는 체계를 마련하여야 한다. 다만 규제개혁위원회가 각 부처의 자체평가의 원칙과 주안점 등을 명시한 평가지침을 시달하고 각 부처가 입안한 평가계획을 심사하는 과정은 필요하다. 이렇게 구태여 간접평가방식을 추천하는 이유는 첫째, 간접평가는 부처에 대한 신뢰에 기초하고 있으므로 규제개혁추진체계 구조의 준거 중 하나인 파트너십의 형성에 기여한다는 점과, 둘째, 규제개혁위원회가 해당 부처의 집행상황을 평가하기에는 전문성과 정책수단이 부족하다는 현실적인 배경에 있다.

(3) 연구 및 분석기능

규제의 질적 관리를 위해서는 중앙심사기구인 규제개혁위원회가 각 부처의 규제개혁 업무를 육성하고 보조하는 차원에서 각종 관련 연구 및 분석기능을 보유하고 있어야 한다. 즉, 각 부처의 규제정비와 규제영향분석, 규제일몰제 도입과 관련해서 규제개혁위원회의 각 부처 내부의 규제개혁 동조자들에게 이론적 토대를 제공해주어야 하기 때문에 규제개혁위원회 차원에서의 연구 및 분석기능의 확립은 중차대한 과제인 것이다.¹⁹⁾

(4) 보상 등의 유인체계 구축기능

규제개혁의 중앙기구에 해당하는 규제개혁위원회가 공무원에 대한 지속적인 유인체계를 개발하고 제공할 수 있는 기능을 담당하고 있어야 한다. 규제개혁이 성공하기 위해서는 각 부처의 규제담당 공무원이 전문성과 추진력을 갖추는 일이 무엇보다도 중요하다. 특히, 고급 전문인력을 확보하여 그들로 하여금 규제개혁 관련 조직에 뿌리를 두고 규제 분야에서 경력을 쌓고자 하는 의지가 형성될 수 있도록 지속적인 유인을 제공할 수 있어야 한다. 규제개혁위원회는 현행 규제개혁조정관실이 안고 있는 인적자원과 조직구성 상의 한계와 문제점을 각 행정부처내의 규제개혁추진단 역시 그대로 내포하고 있음을 인식하고, 이를 해결할 수 있는 유인을 개발하고 제공할 수 있는 기능을 수행하여야 한다.

3. 규제개혁의 절차적 측면

(1) 투명하고 객관적인 절차적 합리성 확보

개혁에 대한 지지와 합의를 도출하고 규제개혁의 수요자에 대한 반응성과 민주성을 증진시키기 위해서는 규제개혁의 절차의 투명성과 객관성의 확보가 필수적이다. 문제는 현행 규제개혁의 과제발굴 및 의사결정과정을 보면 민주성과 투명성이라는 측면에서는 오히려 과거에 비해 역행하고 있다는 비판을 받을 여지가 있다는 점이다. 특히, 기존규제정비에 있어서 의사결정과정은 상의하달식의 권위주의 방식에 의존하고 있다.²⁰⁾ 기존규제

19) 여기에서 거론하는 전문성 및 연구역량의 영역은 규제영향분석과 관련된 미시경제학, 거시경제학, 법학 및 행정학/정책학 등을 망라한다. 경우에 따라서는 공학과 이학 등이 포함될 수도 있을 것이다.

20) 규제개혁위원회가 민감한 정책결정을 하면서 시민을 대상으로 공청회 한번 하지 않았다는 비판에

정비 대상 선정과 집행, 점검 및 평가에 이르기까지 각 부처내의 규제담당 관료와의 협의를 통한 합의 도출 절차를 생략한다면, 과거의 경험에서 보듯이 관료들의 저항이 조직적으로 나타날 우려가 있다. 따라서 규제개혁의 절차는 고객 지향적으로 이루어져야 한다. 즉, 외부고객인 일반 국민과 내부고객인 행정부처 관료들의 지지와 협력을 이끌어 낼 수 있는 절차를 확보하여야 한다. 비록 불필요한 규제의 철폐가 시급하게 이루어져야 한다는 당위에는 동의한다 하더라도 절차적 합리성을 갖추지 못한다면 의도한 성과를 기대하기 어렵다. 이를 위해서는 규제영향분석제도의 광범위한 적용과 이를 위한 객관적이고 유용한 기법과 지침 마련이 시급하다.²¹⁾ 특히, 우리의 경우 기존규제정비에 있어서도 규제영향분석을 적극적으로 도입하여야 할 필요가 있다.²²⁾ 현재 행정규제기본법에서는 신설, 강화하는 규제에 대해서만 규제영향분석을 실시하도록 되어있으나,²³⁾ 기존규제에 대한 규제영향분석 도입이 더욱 중요할 수 있다. 왜냐하면 신설, 강화되는 규제에 대한 규제영향분석은 실질적인 비용·편익의 계상이 상당히 어렵지만, 기존규제의 경우 과거의 발생한 비용과 편익 및 현재 발생하는 비용과 편익을 관찰할 수 있어, 규제영향분석기법의 적용이 상대적으로 훨씬 용이하기 때문이다. 또한 조직, 인력, 예산의 감축 등 비용절감 효과를 계량화할 수 있으므로 규제영향분석이 훨씬 더 적실성을 가질 수 있을 것이다. 따라서 우리나라처럼 규제영향분석에 대한 경험적 연구와 학습이 일천한 경우, 규제영향분석이 현실적으로 보다 용이한 기존규제정비에 먼저 시험적으로 적용할 필요가 있다. 그러나 현행 기존규제정비 절차를 보면 객관적인 기준의 적용을 통한 절차적 합리성을 기하기보다는 상의하달식에 의한 실적위주로 흐르고 있어, 관료들의 저항과 규제정비에 따른 법률의 재개정에서의 어려움, 또 다른 우회규제를 양산할 가능성 등의 문제점이 예상된다.

대해 이진설 민간위원장 역시 '공청회를 못한 것에 대해 아쉬움이 있다'고 밝히고 있다(월간중앙 WIN, 1998(11): p.176).

21) 규제영향분석제도의 성공적 정착을 위한 조건과 과제는 김정렬·김태윤·노현중(1998), 김태윤(2000a) 참조.

22) OECD(1997a: p.215)는 OECD국가들의 규제개혁 성공을 위한 일반 지침에 있어서 기존규제정비시에 규제영향분석을 적극적으로 적용할 것을 강력하게 권고하고 있다.

23) 행정규제기본법 제7조~제16조.

(2) 규제개혁의 실질적인 완성은 제도개혁

Chubb & Moe(1988: pp.1065-1067)에 의하면 개혁이 성공하지 못하는 이유는 제도를 주어진 것으로 보기 때문이다. 따라서 개혁의 성과를 제도개혁으로 제도화하지 못한다면 개혁은 실패로 끝날 수밖에 없다는 것이다. 결국 규제개혁의 우선순위에 대한 합의를 도출하고 그에 따른 정책집행의 성과를 제도화할 수 있는 절차를 확립하여야 한다. 규제개혁을 일반 국민과 기업이 실감하기 위해서는 추진기구별로 실적에 대한 점검 및 평가에 그쳐서는 안 되며 실적 평가를 정책산물로써 제도화시켜 나가는 절차를 확립해야 하는 것이다. 따라서 개혁성과를 제도화하는 절차의 확립은 규제개혁 추진기구의 구조 및 기능과 밀접한 연관을 가지고 있는 것이다.

현행 규제개혁 과정을 보면 규제개혁의 성과를 제도화하는 방안에 대한 고려가 미흡한 측면이 있다. 예를 들어 기존규제정비에 있어서 기존규제의 철폐에 따른 규제담당 기관과 인력의 정비에 대한 정책적 고려가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 중앙심사기구인 규제개혁위원회는 기존규제정비의 할당량을 각 부처에 전달하고 그것을 심사, 평가하는데만 급급한 실정이며, 기존규제정비에 따른 예산, 인사, 조직 등과 관련하여 기획예산처를 비롯한 행정부처간 긴밀한 협력이 전혀 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다. 또한 규제정비에 따른 법률의 제·개정에 있어서는 입법부와의 공조가 무엇보다도 중요하나, 실적에 급급한 급격한 규제철폐로 1998년 말 현재 약 350여 개의 법률안 개정이²⁴⁾ 국회에 제출되는 등, 실질적인 심사와 검토에 의한 법률안 개정이 이루어지지 못한다는 지적이 있다.²⁵⁾ 따라서 규제정비특별위원회의 신설과 같은 혁신적인 방안이 절대적으로 필요하다. 이처럼 규제개혁을 주도하고 있는 추진기구와 행정부처, 의회와의 협력체계 미비는

24) 1998년 기존규제정비에 따른 정비대상 법령은 법률 352개, 시행령 245개, 시행규칙(고시, 공고, 훈령, 예규 포함) 27개 등 35개 부처 소관 총 1,224개에 달한다(규제개혁위원회, 1998: p.13).

25) 1998년 11월 19일 국무회의에서는 1백 95건의 법안을 단 50분만에 처리했다. 이는 평소보다 훨씬 짧은 시간에 무려 20배 가까운 법안을 통과시킨 것이다. 국무회의가 이처럼 벼락치기 심사를 한 것은 그간 규제개혁위원회에서 처리한 개혁안을 이번 정기국회에서 모두 처리해야 하는 시한에 걸렸기 때문이다. 이번 국무회의에서는 물리적으로 불가능한 법안처리를 위해 규제개혁과 관련되는 법안을 부처별로 묶어 한꺼번에 처리하는 '일괄처리'방식이 동원되었다(중앙일보, 1998. 11. 20: 5면). 이는 과감한 개혁 드라이브라는 측면에서 평가할 수도 있겠으나, 절차적 측면의 정당성에 있어서는 상당한 문제가 있는 것으로 판단된다.

규제개혁의 성과가 제도화되지 못하는 주요 원인이라 할 수 있다. 규제개혁의 최종 고객은 일반 국민과 기업이며, 규제개혁의 성과와 혜택이 고객에게 돌아가기 위해서는 규제개혁의 성과를 제도화시킬 수 있는 절차를 확보하는 일이 무엇보다도 중요하다고 하겠다.

V. 결 론

본 연구는 김대중 정부의 규제개혁 추진실적을 일람하고 이에 대한 전문가들의 평가들을 정리하였다. 이 평가에 기초하여 현행 규제개혁추진체계의 장단점을 분석한 결과 우리나라 규제개혁의 미래가 대단히 불확실함을 알 수 있었다. 따라서 향후의 규제개혁을 보다 충실히 할 수 있는 방안을 모색해야 할 필요성이 제기된다. 본 연구는 이러한 필요성에 입각하여 선진국들의 경험을 근거로 규제개혁추진체계의 당위적 준거를 수립하고, 이러한 문제의식에 기초하여 우리나라 규제개혁추진체계의 개선방안을 제시하였다. 도출된 개선방안의 근간이 되는 준거를 강조하면 다음과 같다. 첫째, 규제개혁은 정부혁신의 한 부분이므로 정부혁신의 여타 기능 및 역할과 유기적으로 연계되어 추진되어야 한다. 둘째, 규제개혁은 관료, 국민, 시민단체, 여타 이해관계자들과의 상호작용의 결과물이어야 한다. 셋째, 규제개혁은 절차적으로 투명하고 개방적이어야 한다. 넷째, 규제개혁의 도구적 수단으로서 규제영향분석제도가 보다 광범위하고 실질적으로 활용되어야 한다.

보다 전략적인 관점에서 본다면 규제영향분석(RIA)제도의 확립과 실질적인 운영이 우리나라 규제개혁의 향후 성패의 척도가 될 것으로 전망한다. 규제영향분석제도가 확립되어 실질적으로 운영된다 함은 규제개혁과 관련된 토론과 협의가 객관적인 자료에 입각한 투명하고 개방적인 절차로 진화하였음을 의미한다는 것은 불문가지다. 그러나 현재의 규제개혁체계와 소망스러운 모습의 당위적 규제개혁체계를 그 전문성의 차원에서 비교해 볼 때, 규제영향분석에 대한 체계적인 이해와 활용능력이 가장 결정적인 차이점이 된다는 점에 주목해야 한다. 따라서 규제영향분석제도를 확립하고 실질적으로 운영하는 데 도움이 되는 방향으로 규제개혁추진체계의 제반 기능과 절차 및 구조적 형태를 개선하는 것이 규제개혁의 성과를 담보하는 전략적인 선택이 될 것으로 믿는다.

참 고 문 헌

- 김정렬·김태운·노현중, 「규제영향분석제도의 성공을 위한 조건과 과제」, 『한국정책학회보』, Vol.7, No.3, 1998.
- 김종석, 「규제개혁 어떻게 해야 하는가」, 『규제개혁종합지침』, 국무조정실, 1998.
- 김종석, 「규제개혁의 과제와 방향」, 『규제연구』, Vol.8, No.1, 1999, pp.453-466.
- 김종석·김태운·이성우, 『규제개혁의 비전과 전략』, 규제연구회, 1998.
- 김종석·김진국·김태운·이성우·이주선·최병선, 『규제개혁 추진체계 개선 및 규제개혁의 발전방향』, 규제연구회, 1999.
- 김태겸, 「기업식 정부의 구축방안」, 『한국행정연구』, 1998, Vol.7, No.2.
- 김태운, 「사회분야 규제개혁에 대한 평가」, 『1999년도 규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 2000.
- 김태운, 「우리나라 규제영향분석 발전방안: 미국 및 우리나라의 사례연구를 토대로」, 『규제연구』, Vol.9, No.1, 2000a, pp.5-33.
- 김태운, 『시장유인적 규제방식의 개발』, 한국행정연구원, 2000b.
- 이성우, 「김대중 정부 규제개혁 1년의 평가와 과제」, 『한국행정학회 하계논문발표집』, 1999.
- 이성우, 「규제개혁 2년의 평가와 과제」, 『1999년도 규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 2000.
- 이용환, 『규제개혁정책의 논리와 실제』, 한국경제연구원, 1999.
- 이종범, 「기업형 정부의 구축방안」, 『한국행정연구』, Vol.4, No.1, 1995.
- 이주선·한선옥, 『김영삼 행정부의 규제완화실적 평가』, 한국경제연구원, 1999.
- 총무처, 『신정부혁신론』, 동명사, 1997.
- 최병선, 『정부규제론』, 법문사, 1992.
- 최병선, 「우리나라 규제개혁정책의 핵심과제와 쟁점」, 『규제개혁종합지침』, 국무조정실, 1998.
- 하병기 외, 『규제개혁의 경제효과 분석』, 산업연구원, 1999.
- 한광석, 「총론: 김대중 행정부의 규제개혁평가」, 『규제연구』, 1999, Vol.8, No.1, pp.3-22.

- 『행정규제기본법 운영요강』, 국무조정실, 1998.
『1998년도 정부규제 정비현황』, 규제개혁위원회, 1998.
『1998년도 규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 1999.
『1999년도 규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 2000.

- Bellone, C. J. and Goerl, G. F., "Recounseling Public Entrepreneurship and Democracy," *PAR*(52)2, 1992.
- Chubb, J. E. and Moe, T. M., "Politics, Markets and Organization of School," *APSR*(82)4, 1988.
- Derthick, M. and Quirk, P. J., *The Politics of Deregulation*, The Brookings Institution, 1985.
- DiIulio, J. Jr, Garvey, G and Kettl, D. F., *Improving Government Performance*, The Brookings Institution, 1993.
- Gore, A., "From Red Tape To Results: Creating A Government That Works Better and Costs Less," *Report of the National Performance Review*, The U. S. Government Printing Office, 1993.
- Knott, J. H. and miller, G. J., *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*, Prentice-Hall Inc., 1987.
- NPR, "The Brief History of NPR," www.npr.gov, 1998.
- OECD, *OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulatory Reform*, 1995.
- _____, *Regulatory Reform Report*, 1997.
- _____, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices In OECD Countries*, 1997a.
- _____, "Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Japan," *PUMA/REG*(98)9, 1998.
- _____, "Government Capacity to Produce High Quality Regulation: Mexico," *Draft*, 1998a.
- _____, *Regulatory Reform: Systhesis, Council at Ministerial Level*, 1998c.

- _____, "Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Spain," *PUMA/REG(99)2*, 1999.
- _____, "Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Denmark," *PUMA/REG(99)1*, 1999a.
- _____, "The OECD Review of Regulatory Reform in the Netherlands," *SG/RR(99)2*, 1999b.
- _____, "The OECD Review of Regulatory Reform in Korea," 2000.
- Osborne, D. and Ted Gaebler, "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector," Addison-Wesley, 1992.
- Rosen, E. D., *Improving Public Sector Productivity*, SAGE Publication, 1993.
- U. S. Executive Order 12862, "Setting Customer Services Standards," 1993.
- U. S. Executive Order 12866, "Regulatory Planning and Review," 1993.
- U. S. Executive Order 13011, "Federal Information Technology," 1996.

K C I

An Evaluation of Regulatory Reform of the Kim Dae-Jung Administration: with the Focus on the Regulatory Reform Governance

Tae-Yun Kim

This study aims at setting up the menus for the successful regulatory reform governance in Korea. It first reviews the performance of the regulatory reform during the Kim Dae-Jung administration. It is shown that the future of the regulatory reform in Korea is highly uncertain. To reveal the proper ways and means of the successful regulatory reform in Korea, this study establishes the prescriptive references for the regulatory reform governance. This references depends on the systematic analysis of the experiences of the major OECD countries. The major tasks for the regulatory reform governance in Korea include (1) the substantial networking of the regulatory reform system with the other governmental reform systems, (2) enhancing the transparency and openness of the regulatory governance, (3) developing the mechanism for the active interactions among the bureaucracy, NGOs, and the other interest groups, (4) the substantial use of the RIA as an instrument for the regulatory reform.

Key Word : Kim Dae-Jung administration, regulations, regulatory reform in Korea, regulatory impact analysis