규제연구 제21권 제2호 2012년 12월

이명박 정부의 규제개혁 평가

이 혁 우*

이명박 정부는 집권초기부터 규제개혁을 주요 국정과제로 채택했으며 규제일몰제, 한시적 규제유예, 규제등록제 정비, 유사규제의 정비 및 관리대상 규제에 대한 연구를 수행했다. 그러나 이런 적극적인 규제개혁에도 불구하고 이명박 정부의 규제개혁에 대한 평가는 긍정적이지만은 않다. 행정규제 간소화 및 국민편익 개선을 위한 규제개혁이 압도적이었음에도 불구하고 대기업 친화적 규제개혁으로 인식되어 규제개혁의 성과가 국민들에 제대로 알려지지 못했다. 집권 중반 이후 제시된 동반성장과 공정사회의 논리는 거래비용을 높이는 품질 낮은 규제가 양산되는 계기가 되기도 했다. 국가경쟁력강화위원회와 규제개혁위원회로 규제개혁과 규제심사를 분리해 집권초기 높은 성과를 얻긴 했지만 상시적 규제개혁시스템의 구축에는 이르지 못했으며 의원입법에 대한 규제심사의 부재는 여전하다. 규제심사가 여전히 불완전하게 이루어지는 측면이 있었으며 규제개혁 과정에서 다수의 정부부처가 참여하는 과정에서 행정비용이 과도히 초래되기도 했다. 이런 이명박 정부의 규제개혁의 내용은 차기 정부의 규제개혁의 방향설정에 참고가 될 필요가 있을 것이다.

핵심용어: 규제개혁, 규제개혁위원회, 국가경쟁력강화위원회, 의원입법, 규제심사, 이명박 정부

* 배재대학교 행정학과, 대전시 서구 연자1길 14(도마동)(hwlee@pcu.ac.kr)

** 이 논문은 이혁우, '이명박 정부의 규제개혁 평가', 서울대학교 정책지식포럼(2012. 5. 8.)에서 발표된 내용을 수정 보완한 것임을 밝힌다.

접수일: 8/21, 게재확정일: 10/22

www.kci.go.kr

I. 들어가며

규제수준이 사회수준을 결정한다. 지난 500년간 스페인, 네덜란드, 영국, 미국으로 이어지는 강대국의 자리바꿈은 해당 시기 그 국가의 규제품질에도 크게 영향을 받았다. 반면 극단적인 규제로 시민의 삶에 개입했던 국가들 중 성장과 번영을 구가했던 예는 찾아보기 힘들다. 교환을 통한 가치증식이 보장되기 힘든 사회에선 발전을 위한 최소한의 움직임도 태동되기 어렵기 때문이다. 정부가 규제개혁에 힘써야 하는 이유가 여기에 있다. 규제는 사람들의 의사결정과 행위에 영향을 미치는 게임의 규칙이기에 사람들의 일반적 행위체계와 배치되면 큰 문제가 생긴다.

더구나 무정형으로 변화하는 사회는 끊임없이 규제의 수정을 요구한다. 처음에는 사회, 문화, 시민행태와 높은 정합성을 띠던 고품질의 규제도 시간이 변함에 따라 불합리해져 불편하게 되는 게 다반사이다. 사실 복잡한 사회에 부합하는 규제를 만들고 유지한다는 것은 무척 어려운 일이다. 이해관계의 충돌이란 정치과정 가운데 있는 규제의 본질상 이것이 최소한의 합리성이라도 충족할 수 있을 거라 기대하는 것조차 이상에 불과할 수도 있다. 그만큼 좋은 규제는 그 절실한 필요성에도 불구하고 가지기 어려운 것이다.

이것이 규제개혁에 전략이 필요한 이유이다. 국민들에게 규제개혁의 의도를 정확하고 명료하게 전달하기 위한 전략이 필요하고, 이를 실현할 체계도 고민해야 한다. 규제개혁 항목을 짜임새 있게 체크해서 중요한 부분을 빠뜨리지 않았는지도 고민해야 한다. 전략이 부족하고 이상만 앞선 거친 규제개혁은 규제개혁이 개혁의 대상이 되는 역설을 초래하게 된다. 규제개혁 자체가 정치적 작업이 될 수밖에 없기에 섣부른 시도는 이해관계의 충돌과 갈등, 정부에 대한 신뢰저하 등 심각한 부작용을 낳는 경우가 많다.

그렇다면, 이명박 정부 규제개혁은 어땠을까? 다양한 규제개혁 프로그램의 도입, 규제개

www.kci.go.kr

혁 건수의 획기적 증대와 같은 성과에도 불구하고 아쉬운 점도 많다. 규제개혁이 재벌과 기업만을 위한 것으로 오해받는 경우가 많았고 규제개혁과 규제심사를 부서의 분리를 시도했지만 이것이 안정적으로 유지되는 데는 한계가 있었다. 여러 부서에서 중복적으로 규제개혁을 추진하다보니 일선에선 규제개혁이 행정간소화 대상으로 인식되기도 했다. 규제관리 범위에 대한 연구가 있었으나 완전하게 정리되지 못했고 의원입법에 대해선 여전히 규제심사가 이루어지지 못하고 있다.

따라서 이명박 정부의 규제개혁 성과를 평가해 보는 것은 매우 중요하다. 다음 정부에도 규제개혁은 중요한 국정과제가 되어야 할 것이기에 이번 정부에서 발견된 문제가 반드시 보완되어야 할 것이기 때문이다. 이를 위해 이 연구에서는 이명박 정부의 규제개혁에 대한 그동안의 평가적 의견들을 검토한 후, 규제개혁의 방향성과 프레임, 규제개혁체계와 규제개혁대상, 규제심사제도와 규제개혁 프로그램에 대한 평가를 중심으로 논의를 시도해 보기로 한다.

Ⅱ. 이명박 정부 규제개혁에 대한 평가의 필요성

1. 규제개혁의 개념과 필요성

합리적으로 만들어진 규제는 시장행위자들에 긍정적인 인센티브를 줄 뿐만 아니라 사회 전체로도 긍정적인 성과를 도출하는데 기여한다. 반면 불합리한 규제는 민간의 행동을 비효율적으로 이끌 뿐만 아니라 사회적 자원의 왜곡을 가져오는 등 심각한 부작용을 초래한다. 규제는 게임의 규칙(rule of game)로서의 중요한 제도이기에 시장 행위자들은 규제에 의존해서 의사결정을 할 수밖에 없기 때문이다.

따라서 어느 정부든 규제를 만들고, 고치고, 없애면서 지속적인 개혁을 시도하게 된다. 규제라는 규칙에 손을 대 원하는 성과를 얻으려는 것이 정부의 보편적 업무수행 방식이기도 하지만 불합리한 규제의 생성을 통해 시민의 자율적 판단을 제약해 온 정부의 행태를 시정하고 고품질의 규제를 통해 시민의 인센티브를 생산적인 방향으로 유도하기 위해서 이기도 하다.

이를 좀 더 명확히 이해하기 위해서는 규제에 대한 좀 더 깊이 있는 이해가 필요하다. 규

www.kci.go.kr

제는 정책대상집단에 대한 강제적 행위제약을 통해 이들의 행위를 정부의 정책목표에 부합시키려는 정부활동의 한 유형이다(Stone, 1982; Meier, 1985; Vedung, 1998; 최병선, 1992). 정부는 규제를 통해 정부가 의도하는 어떤 바람직한 미래상태의 달성을 시도한다. 한마디로 규제는 정부가 정책의도를 실현하는 중요한 수단 중 하나인 것이다.

그러나 규제의 실제 작동 패턴을 보면 원래 의도했던 정책목적을 달성하기는커녕 획일적이고 경직적인 규제기준으로 인해 정책대상 집단의 자유로운 시장진입과 퇴출, 가격결정을 통한 다양성과 창의성이 발현될 수 있는 기회를 사장(死藏)시키는 경우가 많다. 정책대상집단의 행위와 의사결정이 규제기준에 고착화되기 때문이다. 재건축 사업 시 소형평수 의무공급제를 실시하자 대형평수 주택의 공급위축을 가져옴으로써 장기적으로는 주택가격의 급등을 초래한 것은 그 대표적인 예이다.

더구나 규제의 동태적 메커니즘을 보면 정책대상 집단의 규제회피행동을 막기 위한 추가적인 규제가 부가되는 소위 규제 피라미드(regulation pyramid)현상이 발생되기도 하다(김영평 외, 2006). 즉 에너지 위기가 닥쳐 석유가격이 급등하는 것을 막기 위해 정부가 석유가격을 동결하거나 일정수준 이하로 유도한다면 이는 자연스럽게 암시장을 통한 고가의 석유유통을 초래하게 된다. 석유공급이 부족해져서 사람들은 높은 가격으로 거래되는 암시장에서라도 석유를 구매할 의사가 발생되기 때문이다. 그런데 이렇게 되면, 암시장의 석유거래를 막기 위한 새로운 규제를 하여야만 한다. 암시장 거래자를 처벌하거나 석유의 구매행위를 보고하게 하는 것 등이 그것이다.

결국 이와같은 동태적 메커니즘으로 인해 설령 도입초기에는 매우 합리적인 규제였다 할지라도 시간이 지나면서 최초 의도한 목표를 달성하기는커녕 원래 의도한 목표가 왜곡되는 의도치 않은 현상이 발생하는 경우가 많은데 이것이 바로 규제개혁이 필요한 이유가 된다. 규제가 그 의도와는 달리 민간에 부담만을 가중시키고 최초의 정책목적의 달성에는 실패하게 되면 그 자체로 정책 실패가 될 뿐만 아니라 정책대상 집단에는 과도한 부담을 지우는 결과를 초래하기 때문이다.

www.kci.go.kr

2. 이명박 정부 규제개혁 실적과 기존 평가

(1) 이명박 정부 규제개혁 실적

규제개혁은 이명박 정부 국정 핵심과제 중 하나였다. 집권초기 국가경쟁력강화위원회를 중심으로 규제개혁대상 사례를 선정하고 부서 및 이해관계 집단 간의 조정을 통해 그동안 해결이 어려웠던 각종 덩어리규제들을 해소하였다. 전경련(2009)의 발표를 보면, 대기업 규제, 수도권규제, 각종 세제개편, 산업단지 인·허가 절차 등 모두가 문제점을 인지하고 있던 해묵은 규제들이 해소되거나 개선되었다. 특히 창업규제의 경우, 2007년 8단계이던 것이 5단계로, 창업기간은 14일에서 7일로 줄어들게 되는 등 기업 활동과 관련된 절차적 규제에 대해서도 개선이 이루어졌다.

이명박 정부는 이런 개별 규제의 개혁과 더불어 규제개혁 시스템에 대한 정비도 적극적으로 추진하였다. 규제일몰제의 확대(2009), 미등록규제의 조사와 등록(2009), 규제정보시스템의 구축(2010) 등이 그 중요한 예이다. 정부차원에서 규제관리 대상을 정비하고 이를 통해 주기적 규제관리체계를 설계해 볼 수 있는 기반을 마련했다는 점에서 이런 제도정비의 의의는 매우 크다.

이런 이유로 이명박 정부의 규제개혁에 대한 국내외의 평가도 호의적인 결과를 보이고 있다. 2011년 규제개혁위원회의 규제개혁 만족도 조사내용을 보면 2008년 61.9점에 비해 2011년에는 67.2점으로 향상이 이루어졌다. 이런 결과는 2009년 전문가를 대상으로 한 전경련의 조사에서도 확인되어 82.45가 정부의 규제개혁 추진방향에 대해 긍정적 평가를 하고 있는 것을 발견할 수 있다. 또한 2009년 IMD가 발표한 세계경쟁력 평가에서 기업관련법 분야는 50위에서 48위로 상승했으며, 세계은행의 Doing Business 에서도 183개 국가 중 8위로, 최초로 10위 안에 진입하기도 했다.

(2) 이명박 정부 규제개혁에 대한 기존 평가

이명박 정부 규제개혁에 대한 기존의 평가는 집권 중반기로 들어서는 2009년부터 이루어지기 시작했는데 이들을 정리하면 다음과 같다.

전경련(2009)에서는 규제전문 평가단을 구성해서 당시까지 이루어진 규제개혁 실적에 대한 평가를 실시했는데 여기에서는 대기업 규제개혁, 수도권규제 완화, 각종 세제개편, 지주

www.kci.go.kr

〈표 1〉 이명박 정부 규제개혁에 대한 기존의 평가들

	성 과	한계 및 개선점
전경련(2009)	- 규제개혁 만족도 제고 - 대기업 규제 등 정책성 규제 개선	- 규제개혁에 대한 신속한 후속조치 (법안 통과) - 규제개혁체계 정비 - 공무원 규제개혁 마인드 제고
최진식(2010)	- 규제일몰제/한시적 규제유예는 규제개혁의 적응성과 효과성 제고 - 규제정보화시스템은 규제개혁의 효과성과 효율성 제고 - 미등록규제정비는 규제개혁의 효과성과 적법성 제고	- 규제개혁의 정치적 지지도 참여성, 전문성, 책임성 소홀 - 공공협의 내실화 및 규제개혁추진기구 일원화 필요
심영섭(2011)	- 규제개혁 만족도 증가 - 해외기관 평가실적 제고	- 불합리한 규제생성 메커니즘 상존 - 의원입법 심사 부재 - 진입규제에 대한 정밀점검
이주선(2011)	- 규제개혁이 국정최고 어젠다 - 이해가 복잡한 정책규제 해소	- 집권후반 국정기조의 변화로 규제개혁 동력 약화 - 중소기업 적합업종, 기업형 슈퍼마켓 규제 등 새롭게 도입 고려 중인 규제에 대한 면밀한 분석 필요
조성봉(2011)	- 집권초기 핵심적 정책규제 해소 - 한시적 규제유예 등 새로운 규제개혁 방식 도입으로 규제체감도 제고 - 미등록규제정비, 규제관리시스템 정비 등 제도정비	- 대통령의 리더십에만 의존한 규제개혁으로 국정목표 변화에 따른 규제개혁 방향 혼선 - 규제개혁시스템 체계 정비 (자체규제심사위원회 개선 의원입법 규제심사체계 도입 규제개혁추진체계 일원화)

회사 제도개선, 산업단지 인·허가 절차 개선 등을 중요한 규제개혁 우수사례로 꼽으며 대체로 정부의 규제개혁의 방향성을 지지하고 있다. 다만, 이런 규제개혁실적에도 불구하고 공무원의 규제개혁 마인드 개선, 신속한 후속조치, 효율적인 규제개혁추진체계 구축에 대해서는 매우 인색한 평가를 하고 있다. 이를 위한 대안으로는 규제개혁 법안의 조속한 입법화, 규제개혁체계의 정비, 공무원 규제개혁 마인도 제고 등의 필요성을 제시하고 있다.

최진식(2010)은 규제일몰제 도입확대, 한시적 규제유예, 미등록규제정비, 규제정보화시스템 구축과 같은 이명박 정부 집권초기 들어 새롭게 시행된 규제개혁 프로그램에 대한 평가

www.kci.go.kr

를 실시하였다. 그 결과 규제일몰제 도입확대와 한시적 규제유예는 환경에의 적응성과 효과성을 충족시켰으며, 규제정보화시스템 구축은 규제개혁의 효과성과 효율성을 제고시켰다고 판단했다. 미등록규제정비는 규제개혁의 효과성과 적법성을 향상시키는 조치로 보았다. 반면 이들 규제개혁 방식은 정치적 지지도, 참여성, 전문성, 책임성 등은 소홀하게 다룬 경향이 있다고 판단했다. 그리고 이를 해소하기 위해 규제개혁과정에서의 공공협의의 내실화 및 전문성과 책임성의 향상을 위한 규제개혁추진기구의 일원화를 제시했다.

심영섭(2011)은 이명박 정부가 규제에 대한 높은 이해와 관심에서 출발해서 기업친화형 규제개혁을 실시하는 등 참신한 시도가 있었다고 평가하고 그 결과 규제개혁 만족도 증가, 해외 주요 평가기관의 평가실적 개선, 빠른 경기회복 등을 주요 성과로 제시하였다. 반면 불합리한 규제생성 메커니즘의 상존, 의원입법에 대한 규제심사 부재, 진입규제에 대한 정밀점검 필요 등을 중요한 향후 규제개혁의 과제로 제시했다.

이주선(2011)은 경제관련 규제개혁을 평가하면서 정부 출범 초기 규제개혁이 국정의 최고어젠다로 적극적으로 추진된 결과 과거 여러 부처가 관련되어 이해관계가 첨예하여 개혁이 어렵던 경제관련 핵심 정책과제들이 해결되는 등의 성과가 있었으나 집권 중반 이후 소득격차 확대, 물가앙등 등 정치·사회환경의 변화로 국정기조가 공정사회, 친서민, 동반성장으로 선회하면서 경제관련 규제가 주춤하고 있다고 판단하고 있다. 또한 중소기업 적합업종, 기업형 슈퍼마켓 규제, 대형유통업체 영업시간 규제 등 동반성장을 명분으로 한 규제는 진입제한과 영업활동 규제의 성격을 띠므로 시장경쟁, 소비자 후생 등을 비교 형량해 규제수단의 합리화를 고민할 필요가 있다고 보고 있다.

조성봉(2011) 역시 이명박 정부 규제개혁 성과로 집권초기 핵심적인 정책적 규제들의 개선이 이루어진 것을 높이 평가하고 있으며 그 외 경제위기에 적극적으로 대응할 수 있도록 한시적 규제유예제도를 도입해 규제개혁의 체감도를 높인 점, 규제일몰제의 확대와 미등록규제의 정비 및 규제관리시스템을 개선한 것 등을 중요한 성과로 보고 있다. 반면, 규제개혁이 대통령의 리더십에만 의존한 결과 대통령의 국정목표의 변화에 따라 규제개혁의 기준, 목적, 우선순위 등이 혼선되는 등의 불명확한 점이 있었고 규제개혁체계의 시스템화는 개선되지 못했다고 평가했다. 부처의 자체규제심사위원회의 유명무실화, 의원입법에 대한 규제심사 부재, 규제개혁추진체계의 이원화로 인한 혼란과 비효율이 향후 해결되어야 할 과제로 들고 있기도 하다.

www.kci.go.kr

이런 이명박 정부에 대한 기존 평가를 요약해 보면, 집권초기 규제개혁에 대한 정부의 의지가 매우 높았으며 그동안 해결되지 못했던 다수의 정책성 규제가 해소된 것을 가장 큰 성과로 지적하고 있음을 발견할 수 있다. 그 외 규제일몰제의 확대, 한시적 규제유예, 미등록 규제정비, 규제정보화시스템의 개선 등 규제방식과 기반의 마련을 위한 활발한 노력에 대해 높은 평가를 하고 있다. 그러나 규제개혁이 대통령의 의지에 의존해 이루어지다 보니 국정운영방향의 변화에 따라 규제개혁의 방향에 큰 부침이 있었고 규제개혁체계가 규제개혁위원회와 국가경쟁력강화위원회 등 이원화되어 이루어지다 보니 혼란이 초래되었다는 점을 향후 개선이 필요한 사항으로 들고 있음을 발견할 수 있다. 그리고 집권중반 이후의 동반성장과 관련해 중소기업과 서민을 위한 규제를 신설하고 강화하려는 움직임에 대해서는 사회환경의 변화를 인정해 그런 규제의 도입의 필요성을 수용한다 하더라도 최대한 규제의 품질을 높일 수 있도록 고민해야 함을 제시하고 있다.

그러나 이런 이명박 정부의 규제개혁 평가는 규제개혁의 세부적인 측면에 치우친 측면이 있다. 전경련(2009), 심영섭(2011), 이주선(2011)은 만족도와 규제개혁 성과에 대한 평가, 최진식(2010)과 조성봉(2011)은 규제개혁 프로그램에 대한 평가가 주를 이루었다. 물론 이런 평가는 각 부분에 대한 세부적인 분석이 가능하게 해 주는 장점이 있으나 이명박 정부의 규제개혁의 전반에 대한 조망과 분석을 하는 데는 한계가 있을 수 있다. 이를 위해서는 규제개혁의 방향, 규제개혁 프로그램과 내용, 규제개혁 체계와 같은 전반적인 양상을 추적하고 이를 분석해 보는 작업이 필요하기 때문이다. 그리고 만족도 및 규제개혁 실적과 같은 성과측면의 분석도 중요하지만 이명박 정부 집권 이후부터의 규제개혁 과정이 어떻게 진행되었는지를 분석하는 것도 중요하다.

따라서 이 연구에서는 규제개혁 과정에 초점을 두어 규제개혁 방향성과 프레임, 규제개혁 체계와 대상, 규제심사와 규제개혁 프로그램에 대한 평가를 중심으로 각각 분석을 시도해 보기로 한다. 이를 통해 이명박 정부 규제개혁의 전반에 대한 포괄적 이해가 가능할 것으로 본다.

www.kci.go.kr

Ⅱ. 이명박 정부 규제개혁 분석을 위한 항목의 제시

1. 규제개혁의 방향성과 프레임

어떤 정부든 규제개혁이 이루어져야 하는 궁극의 의도는 사회, 시민, 시장의 안정과 발전, 행정부담의 감축 및 보다 합리적 조정시스템의 구현을 통해 민간의 자율성이 창달될 수 있는 환경을 구현하는데 있을 것이다. 한마디로 불합리한 규제를 개선함으로써 그런 규제를 게임의 규칙삼아 행동하는 여러 행위주체들의 거래비용을 줄이는 것이 규제개혁의 핵심이 되는 것이다(Coase, 1960, 최병선, 2006). 이런 의미에서 규제개혁의 방향성에 대한 평가는 규제개혁 평가에서 핵심이 되는 것이라 할 수 있다. 어떤 정부가 아무리 규제개혁에 큰 관심을 가지고 있었다 하더라도 그것이 사회의 거래비용(transaction cost)[1]을 오히려 높이거나 이익집단이나 관료의 특혜를 확대시키는 방향으로 진행된다면 사회 · 경제의 역동성과 생산성, 그리고 발전에 역행하는 결과를 초래할 것이기 때문이다. 그리고 이런 규제개혁은 일반국민들의 우호적인 인식 속에서 이루어진다고 하더라도 종국에는 실패로 귀결될 가능성이 높다.

한편 현실에서 규제개혁은 다양한 함의와 은유를 표방하며 진행된다. 모든 정책이 그렇듯 규제개혁도 사회 자원의 재분배란 효과를 초래할 수밖에 없는 정치적 성격을 갖기 때문이다. 더구나 새롭게 들어선 정부로서는 규제개혁이란 중요한 정책상품을 시민들에게 최대한 호의적인 방식으로 표현하고 싶을 것이다. 그래야만 국민의 지지를 더 많이 얻고, 이를 통해 국정운영도 보다 원활하게 할 수 있을 것으로 기대하기 때문이다. 그 결과 정부로서는 규제개혁을 통해 긍정적 반응을 이끌어 내길 원하고 이를 가장 잘 대변할 수 있는 표현방법을 찾게 된다. 규제개혁이 시민과 사회에 정부에 대한 우호적인 시각을 형성할 수 있는 프레임 속에서 이루어져야만 정부에 대한 신뢰를 제고할 수 있을 뿐만 아니라 규제개혁 자체에 대한 사회저변의 동의를 이끌어 낼 수 있는 것이다. 이것이 규제개혁에도 프레임이 중요해지는 이유이다. 아무리 훌륭한 방향을 설정했더라도 그것에 대한 프레임이 부정적으로 형성되

1) 거래비용(transaction cost)은 어떠한 재화 또는 서비스 등을 거래하는 데 수반되는 비용이다. 다른 말로 하면, 시장에 참여하기 위해 드는 비용이라 할 수 있다. 이런 거래비용에는 재화나 서비스의 거래에 필요한 정보수집단계, 협상단계, 계약이 준수하는 데 필요한 비용, 처음 계약의 불완전으로 인한 비용 등이 포함된다. 예를 들어 주식시장에서 어떤 회사의 주식을 거래할 때에 주식중개인에게 중개료를 지불하는데 이것이 주식거래의 거래비용이 된다.

www.kci.go.kr

면 아무래도 좋은 평가를 기대하기가 어렵다.

이렇게 볼 때 규제개혁은 그 방향성도 중요하지만 그에 대한 일반국민의 인식도 중요하다. 즉 정부의 규제개혁에 대한 일반국민의 프레임이 매우 중요한 것이다. 프레임(frame)이란 어떤 사건에 특정한 의미를 부여하게 되는 해석의 구조로서 개인들로 하여금 이를 그들의 삶의 공간 안에 인지시켜 인지하고, 확인하며 해석해 보는 것을 가능하게 해 주는 틀이다(Goffman, 1974). 사람들은 프레임 설정되면 그에 따라 행동하는 등 반응을 하기 때문에 정책문제에 대해 어떤 프레임이 형성되었는지는 매우 중요하다(Kurz, 1990). 이런 의미에서 규제개혁에 대한 시민과 사회의 프레임이 어떻게 형성되었는지 그리고 그것이 정부가 규제개혁을 이행하기에 우호적인지가 매우 중요하다.

결국 규제개혁이 일반국민들에게 긍정적으로 인식되면서도 성공에 이를 수 있기 위해서는 거래비용을 줄여주는 규제개혁의 방향성이 요구될 뿐만 아니라 그런 규제개혁의 방향성에 대해 일반국민들이 충분히 긍정적이고 우호적인 프레임을 형성해 주어야 한다. 이들 중 어느 하나라도 충족하지 못하면 규제개혁은 성공하기 어렵다. 규제개혁의 방향성이 아무리 합리적으로 제시된다 하더라도 그에 대한 긍정적인 일반국민의 프레임이 형성되지 않으면 실현되기 어렵고 어떤 규제개혁에 대한 일반국민의 프레임이 아무리 우호적이라도 거래비용을 높이는 등 잘못된 방향성을 가지고 있으면 오히려 품질이 낮은 규제가 신속하게 만들어지는 역설이 발생할 수도 있기 때문이다.

2. 규제개혁 체계와 규제개혁 대상

규제개혁을 위해 정부가 어떤 체계를 갖추고 있고 어떤 대상에 대해 규제개혁을 시도하도록 설계되어 있는지도 매우 중요하다. 이는 규제개혁의 수단적 측면을 말하는 것으로 정부가 현실에서 규제개혁을 달성하는 도구로서의 체계가 얼마나 갖추어져 있는가를 일컫는 것이다. 규제개혁 방향의 타당성에도 불구하고 그것을 실현하는 기반이 마련되어 있지 못하면 규제개혁을 통해 의도한 효과를 달성하기 어려울 것이기 때문이다.

우리나라에서 규제개혁 체계가 갖추어 진 것은 김대중 정부 이후 규제개혁위원회가 설치되면서 부터이다. 이전 시기에도 규제개혁은 중요한 국정 어젠다로 기능해 오긴 했지만 김대중 정부 들어 규제개혁을 전담하는 조직이 들어섰으며 행정규제기본법을 제정해서 신설

www.kci.go.kr

·강화규제에 대한 규제심사 및 기존 규제에 대한 규제정비를 법제화하였기 때문이다. 이런 우리나라의 규제개혁 체계에 대해서는 OECD에서 좋은 평가를 받아오고 있기도 하다(OECD, 2003, 2007).

그러나 우리나라만을 놓고 볼 때 각 정부별로 규제개혁 체계가 과연 효과적이었는지는 의문이다. 특히 우리나라의 규제개혁 추진체계는 규제개혁위원회가 검토한 규제안에 대한 실효성 확보가 중요한 문제의 하나로 지적되어 오기도 했다(최병선, 2008). 규제개혁에 대한 권한을 가진 규제개혁위원회는 그에 필요한 실질적 조정력을 갖지 못할 뿐만 아니라 인적·물적 자원도 부족했다. 그 결과 그 동안의 규제개혁위원회의 활동을 평가해 보면 루틴 한 규제심사에 치우친 면이 컸다. 이에 대해 이명박 정부는 집권초기 국가경쟁력강화위위회를 설치하고 이를 통해 규제개혁을 강력하게 추진했다. 따라서 이런 실험이 효과적이었는지에 대한 논의는 향후 규제개혁 추진체계의 개선을 위해 중요한 시사점을 줄 수 있다.

한편 규제개혁 체계에서 또 다른 중요한 것이 바로 규제개혁 대상에 대한 것이다. 정부활동 중 규제로 분류되어 모니터링의 대상이 되는 범주를 검토함으로써 실제로 국민들에 중요한 영향을 미치는 규제임에도 그 합리성에 대한 검토와 개선이 이루어지지 못하는 영역이 있는지 확인하고 이를 규제개혁 제도개선에 반영할 필요가 있기 때문이다. 특히 우리나라는 의원입법에 대한 규제영향분석의 부재, 행정규제기본법상의 규제개념의 해석을 두고 논란이 있어왔기에 이에 대한 이명박 정부의 노력에 대한 평가가 필요하다.

3. 규제영향분석과 규제개혁 프로그램

규제개혁의 실제적 측면, 즉 규제개혁이 진행되는 과정을 주목하고 그 합리성을 따져보는 것 역시 규제개혁에 대한 평가를 위해 중요하다. 어떤 정책이든 실제에서 가장 중요한 것은 설계라기보다는 그것이 실제로 어떻게 집행되는지가 중요하기 때문이다(최병선, 2008). 따라서 합리적인 방향성을 갖추고 체계화된 규제개혁 수단을 구비하였을지라도 현실에서 규제개혁을 수행하는 담당자들이 불편하거나 비효율성을 체감하고 있다면 반드시 개선되어야 한다.

규제개혁이 과연 국민들에 긍정적인 영향을 주는 방식으로 운영되고 있는지 역시 중요한 관심이 되어야 할 것이다. 이런 관점에서 우리나라 규제개혁의 핵심도구인 규제영향분석과

www.kci.go.kr

규제심사가 어떻게 이루어지고 있으며 그 성과는 어떤지를 분석하는 것 역시 향후 규제개혁 수단 개선을 위한 설계에 중요한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

또한 이명박 정부에서는 한시적 규제유예, 규제일몰제, 미등록규제의 정비, 중소기업 규제차별화, 규제형평제도 등 다른 정부에 비해 규제개혁을 위한 많은 새로운 프로그램이 시도되거나 진행되었기에 이들이 실제적으로 국민들에 규제부담을 덜어주는데 기여하는 방식으로 운영되었는지를 평가해 볼 필요가 있다.

Ⅲ. 이명박 정부 규제개혁 평가

1. 규제개혁의 방향성과 프레임 측면

이명박 정부의 국정목표는 크게 두 가지로 정리되는데 경제위기 극복과 시장친화적 제도개선과 효율성 제고와 같은 실용적인 면을 강조한 것과 친서민, 동반성장, 공정사회와 같은 정부의 재분배적인 측면을 강조한 것이 그것이다. 이런 이명박 정부의 국정기조는 집권 이후 광복절 경축사마다 제시된 아이디어를 분석해 보면 쉽게 확인할 수 있다. 즉, 집권 첫해인 2008년의 경우, 녹색성장과 대기업, 수출중심 성장전략으로 총액출자제한제도의 철폐, 소득세와 법인세의 인하, 고환율 정책에 초점을 두고 있는 반면, 2009년에는 친서민중도실용을 내세우면서 보금자리주택 사업, 미소금융출범과 한국장학재단 출범 등을 중시하였다. 2010년이 되면, 공정사회라는 개념아래 동반성장위원회 구성, 중소기업 적합업종이 제시되었으며, 2011년에는 공생발전의 개념 아래 대·중소기업 상생발전, 유통산업발전법이 강조되었다.

한편 이명박 정부의 규제개혁 역시 크게 이런 두 방향에 근거해서 이루어진 것으로 평가할 수 있는데(이주선, 2011, 조성봉, 2011) 전자는 프레임 측면에서, 후자는 방향성 측면에서 문제가 있었다.

먼저 경제위기극복과, 시장친화적 제도개선은 세계적인 경제위기 상황, 경기침체 등을 극복하기 위한 아이템으로 이명박 정부 초기 적극적으로 활용한 메타포의 하나였고 규제개혁의 근거로도 제시되었던 것이었다(국무총리실, 2012). 이런 규제개혁의 방향성은 이론적으로는

www.kci.go.kr

시장에서의 거래비용을 줄여준다는 측면에서 타당한 것으로 평가할 수 있다.[2] 교환관계로 엮인 시장에서 이해당사자들 사이의 거래에 드는 비용을 규제개혁을 통해 줄여줄 수 있다면 경제적 측면에서 뿐만 아니라 사회전반적인 비용과 부담을 줄여줄 수 있기 때문이다. 이명박 정부 집권초기 불거진 대불공단의 '규제 전봇대' 사례의 경우, 그 구체적인 내용은 제외하더라도 결국 공단에 입주한 기업에 부정적 영향을 주는 정부의 기존규제, 업무수행 방식의 고비용과 이로 인한 기업부담을 해소해 주는데 초점을 둔 것으로 해석할 수 있을 것이다.[3] 이명박 정부 이루어진 창업규제완화 역시 마찬가지이다. 소자본 창업의 경우 이해당사자간의 분쟁 가능성이 낮음에도 불구하고 공증의무 강제로 불필요한 공증비용을 부담시켜왔으며 창업을 위한 최저자본금 제도 역시 창업을 저해하는 부작용이 있었다. 유사상호 사용금지 역시 창업자가 등기할 때 유사상호인지 검색하고 판단하는데 많은 시간이 소요되는 반면 법적 분쟁 가능성은 낮은 상황이기도 했다. 이들 규제들은 거래비용을 높여온 규제들이었으며 이명박 정부 들어 모두 폐지되거나 완화되었다.

그런데 경제위기 극복을 위한 규제개혁은 그것이 진행되는 과정에서 기업을 위한 것, 나아가 소수의 대기업을 위한 것으로 프레이밍 된 측면이 강했다. 총액출자제한제도의 폐지, 은행소유 지분제한 완화, 산업의 금융소유 제한 규제폐지, 방송과 신문의 미디어 산업에 진입 및 소유규제의 완화라는 거래비용을 낮추고 시장기능을 회복시키기 위해 추진된 정책들이 대기업에 상대적으로 유리하다는 논쟁을 불러일으키면서 이것이 더욱 강화되는 경향을 보이기도 했다. 경제개혁연구소(2011)의 조사결과를 보면, 설문응답자의 85.1%가 이명박 정부 기업정책이 대기업 중심이라는 응답을 보였으며 설문응답자의 62.3%는 정부의 대기업 규제방향에 대해 부정적 견해를 가진 것으로 나타나고 있는 것이다.[4] 결과적으로 규제개혁

2) Coase(1934, 1960)은 높은 거래비용의 존재를 시장뿐만 아니라 경제사회 전체의 자발적인 문제해결 기능을 저해하는 요인으로 보았다. 재산권 배분이 명확하고 거래비용이 0이라면 당사자 간의 쌍방의 문제가 자율적으로 해결될 것이라는 그의 주장에서 이를 확인할 수 있다. 그런데 재산권 배분이 명확하지 못한 것도 결국은 거래비용 때문임을 고려한다면 정부의 역할이 사회의 거래비용을 낮추는데 주안점이 두어야 한다는 사실을 쉽게 추론할 수 있다.

3) 2008년 이명박 대통령이 인수위원회 시절 가장 대표적인 개혁 의지를 나타낸 '대불공단 전봇대' 사건은 불합리한 규제철폐의 상징이 돼 왔다. 당시 이명박 대통령은 "기업이 투자하고 싶도록 여건을 만들어 줘야 한다"며 대불공단 전봇대 문제를 지적했다. 당시 대불공단 입주업체들은 공단 옆 교랑에 위치한 전봇대 때문에 대형트럭이 커브를 틀기 힘들어 이에 대한 민원을 5년 동안 제기했지만 관할문제로 옮겨지지 않았다. 하지만 이 대통령의 지적이 있자마자 당시 산업자원부와, 한국전력, 산업단지공단이 5시간 만에 이전해 관료들의 탁성행정에 일침을 놓은 사건이다(이투데이, 2012. 5. 2).

www.kci.go.kr

이 일부의 대기업만을 위한 것으로 프레임이 형성되면서 오히려 정부의 규제개혁에 대한 체감도가 감소하는데 영향을 미친 것으로 평가할 수 있을 것이다.

아이러니 한 것은 이명박 정부의 규제개혁을 총량적으로 평가해 보면, 일반국민의 편익을 위한 규제개혁이 44.6%로 가장 높고, 소위 재벌로 대변되는 대기업 집단 관련 규제개혁은 0.8%에 불과하게 나타났다는 점이다(전경련, 2012). 이명박 정부에서는 총액출자제한제도의 폐지 등의 대기업 대상의 규제개혁뿐만 아니라 소상공인진흥원을 통한 개선대상 규제의 발굴, 중소기업 기업호민관의 설치와 이를 통한 규제개선 노력, 창업절차의 간소화와 같은 다양한 행정부담의 감축과 같은 중소기업과 일반서민의 일상에 영향을 미치는 불합리한 규제에 대한 세심한 개선의 노력도 활발하게 이루어졌던 것이다. 그러나 이런 일반서민과 중소기업을 대상으로 이루어진 규제개혁의 노력들은 상대적으로 기업친화적 규제개혁이라는 프레임 속에 묻혀버리는 결과를 초래했다. 이미 소개한 경제개혁연구소(2009-2011)가 2009년 이래 매분기별 조사한 정부의 경제정책에 대한 인식조사 결과를 보면 이명박 정부의 정책이 대기업 중심이라는 점이 지속적으로 80%를 상회하고 있음을 알 수 있다. 이런 이명박 정부의 규제개혁의 방향성에 대한 일반국민의 인식은 이후 이명박 정부의 정책기조의 변화에도 영향을 미쳐 집권 중반 이후 동반성장과 공정사회의 논리로 급속하게 선회하는데 영향을 미치기도 했다.[5] 그리고 이명박 정부는 2010년 9월, 그동안의 국정기조를 전환하여 주요 기업 최고경영자와 중소 협력사 대표, 5대 경제단체장 등이 참석한 가운데 '대-중소기업 동반성장 추진대책'을 확정했는데 이로부터 소위 동반성장, 공정사회가 이명박 정부의 핵심적인 국정

4) 이 조사는 한국사회여론연구소가 2011년 7월 23일 전국 만 19세 이상 국민 800명을 대상으로 구조화된 설문지에 의한 전화조사로 실시했고, 표본오차는 ±3.5%포인트(신뢰구간 95%)였다.

5) 이런 상황은 다음 기사에서 확인해 볼 수 있다. "2009년 3월21일 오전 8시께 이 대통령은 김우창 고려대 영문과 명예교수를 초청해 조찬 공부 모임을 가졌다. 이날 초청된 김 교수는 2008년 봄 '광우병 파동' 당시 언론 기고에서 촛불집회에 대해 "경제 일변도의, 부자들에게 일방적으로 유리한 것으로 보이는 정책에 대한 국민들의 불만이 깔려 있다"고 지적할 정도로 MB 정부에 대해 비판적인 석학이었다. 이날 김 교수는 자본주의 윤리 문제를 거론했다. "글로벌 금융위기 과정에서 자본주의의 많은 문제점들이 드러났다. 이번 위기는 정의와 도덕, 윤리 문제를 부각시키는 계기가 됐다. 전 세계적으로 윤리 문제가 다시 대두할 것이다." 고 말했다고 박형준 당시 홍보수석이 밝혔다. 그리고 "이 대통령은 보수와 진보라는 양 극단의 이념적 대립을 탈피해 중도세력을 중심으로 사회적 합의를 이뤄야 한다는 생각을 했다. 대통령은 이때부터 서민과 중산층을 위한 경제정책을 깊이 있게 고민하기 시작했다." 세 시간 가까이 진행된 이날 경연은 이 대통령이 'MB노믹스'의 노선을 '친서민 중도실용'으로 전환한 결정적 계기가 됐다는 게 청와대 참모들의 공통된 지적이다. 이후 '친서민 중도실용'은 '동반성장' '공정사회' '공생발전' 등 MB노믹스의 주요 국정 화두로 진화한다(한국경제신문, 2012. 10. 22.).

www.kci.go.kr

기조로 등장했다.

그러나 이명박 정부 중기 이후 동반성장, 친서민 및 공정사회라는 정책기조 속에서 이루어진 규제개혁은 시장경제와 규제개혁에 대한 왜곡된 이해와 방향을 제시한 측면이 많았다. 대기업 이익공유제, 중소기업 적합업종의 선정, 골목상권의 보호를 위한 대형유통시장의 규제 등의 예에서 보듯이 동반성장과 공정사회를 시장질서와 상충된 가치로 인식한 결과 시장의 틀 속에서 영업을 통해 성장하고 생존해야 하는 경제주체에 대한 진입규제를 통한 보호가 적극적으로 모색되었다. 또한 총액출자제한제도의 철폐와 같은 시장경쟁을 보호하기 위한 규제개혁이 시장에서 소수의 대기업을 보호하기 위한 규제로 오해가 이루어지기도 했다.

규제개혁에 대한 이런 방향성은 비록 단기적으로는 국민들에게 정부의 친서민적 이미지를 불러일으켜 그런 방향으로 정책 프레임을 설정하는 데 도움을 주었을는지는 모르지만 장기적으로는 인센티브 구조와 괴리되는 규제를 양산시켜 거래비용을 높이는 등 부작용을 초래할 가능성이 높은 것으로 평가할 수 있을 것이다. 과거 중소기업 고유업종 정책의 결과 보호대상으로 자리매김한 중소기업이 자력경쟁력을 갖기 어려워졌으며 한정된 보호영역에 경쟁적으로 진입한 신규 중소기업으로 인해 극심한 경쟁상황에 놓이게 되었고 결과적으로 품질저하와 소비선택권이 감소를 초래한 것은 그 대표적인 예이다(김은자, 1998; 규제개혁위원회, 2000; 전경련, 2011; 이혁우, 2012). 또한 최근 도입된 프렌차이즈 규제의 경우, 동일 프랜차이즈가 반경 500m 내에서는 신규점포를 내지 못하도록 하고 있는데 이것은 기존의 프랜차이즈 점포에 대해 배타적인 혜택을 부여하는 것으로 신규로 창업할 수도 있는 다수의 국민들의 경제적 자율을 제한하는 것으로 장기적으로 정부가 의도하는 상생이란 효과를 달성할 수 있는 정책도구인지를 두고 논란이 있는 것도 사실이다. 2012년부터 본격화된 중소기업 적합업종 지정이 중소기업의 보호가 아닌 외국기업에 혜택을 준 아이러니한 결과를 초래하기도 했다.[6)]

6) 중소기업 적합업종 지정, 일감 몰아주기 규제 등으로 조달청의 소모성자재 구매대행(MRO) 시장은 아이마켓코리아 등 국내 대기업이 빠진 6곳을 세계적인 사무용품업체 오피스디포가 차지했다. 오피스디포는 본사 매출이 13조원에 달하는 글로벌 500대 기업이다. 그러나 공급계약 당사자가 오피스디포의 가맹점이란 이유로 중소기업으로 간주한 결과다. 공공기관 급식도 외국 업체들에 더할 나위 없는 호기가 됐다. 신용보증기금, 120다산콜센터 등에서 삼성에버랜드, 동원홈푸드가 밀려난 자리를 세계 3대 급식업체인 아라마크의 한국법인(아라코)이 꿰찼다. 아라마크는 매출 14조원, 종업원 26만명에 달하지만 한국법인은 대기업이 아니란 이유다. 대기업을 손떼게 한 LED조명과 문구용품 시장이 GE, 오스람, 3M 등 글로벌 기업의 놀이터가 된 지 오래다. 재생타이어는 세계 1, 2위 타이어업체인 브리지스톤과 미쉐린에 넘겨주고 있다(한국경제신문, 2012. 10. 22.).

www.kci.go.kr

2. 규제개혁의 체계와 대상 측면

(1) 규제심사·규제개혁 부서 분리

이명박 정부 규제개혁체계의 가장 큰 특징은 규제심사와 규제개혁 부서의 분리에 있다. 규제개혁위원회를 통해서는 신설·강화 규제에 대한 심사를, 국가경쟁력강화위원회에서는 불합리한 주요 규제들에 대한 개혁을 실시한 것이다. 이런 규제개혁추진체계의 이원화는 1998년, 규제개혁위원회가 수립된 이후에도 몇 차례에 걸쳐 시도된 바 있다. 대표적인 것이 노무현 정부 시절 국무총리실 내에 규제개혁추진단을 별도로 설치한 사례를 들 수 있을 것이다. 이명박 정부의 규제개혁체계는 이런 노무현 정부의 시도를 제도화시킨 것으로 강력한 규제개혁의 실시에 상당한 기여를 한 것으로 평가받고 있다. 즉 국가경쟁력강화위원회 위원장에 소위 정권의 실세를 임명하고 매달 1번씩 규제개혁관련 실무회의에 대통령이 직접 참여해 챙기면서 다양한 이해관계자가 얽혀 어려움을 겪었던 다양한 규제개혁과제가 해소될 수 있었으며 규제일몰제, 행정부담 감축 등의 중요한 규제개혁 이슈들이 신속하게 추진될 수 있었던 것이다.

우리나라는 행정규제기본법에 의해 규제개혁위원회가 규제심사와 규제개혁에 대한 기능을 포괄적으로 가지고 있다.[7] 그리고 이런 규제개혁위원회의 기능을 수행할 사무국의 역할을 국무총리실의 규제개혁실에서 담당하도록 되어 있다. 그러나 규제개혁위원회의 사무국 역할을 수행하는 국무총리실 규제개혁실의 경우, 매우 한정된 인력으로 운영되고 있기에 규제개혁위원회가 담당하는 루틴 한 기능한 신설·강화규제에 대한 심사를 수행하기에도 벅찬 것이 현실이다. 사실 이런 규제개혁추진체계는 김대중 정부에서는 유기적으로 작동되었다. 당시 규제개혁위원회는 대통령의 높은 관심 아래 기존 규제의 50%를 일률적으로 폐지하는 등 매우 강력한 양적 규제개혁의 역할을 수행할 수 있었던 것이다. 그러나 이것은 엄밀하게 말해 당시 대통령의 관심에 의해 규제개혁위원회의 기능을 수행할 수 있는 물적·인적 토대가 확장된 데 기인한 것이지 규제개혁위원회 자체의 체계화된 역량에 기인한 것으로 판단하기는 어렵다.[8] 사정이 이렇게 된 이유는 규제개혁위원회의 위상, 즉 비록 대통령 직속

7) 행정규제기본법 제2장 규제의 신설·강화에 대한 원칙과 심사, 제3장 기존규제의 정비에서 이를 확인할 수 있다.

8) 사실 당시의 규제개혁의 아이러니는 자율성을 창달하기 위한 규제개혁이 정부위주로 진행되었다는 것이다. 당시 OECD(2000)의 평가를 보면, "김대중 정부의 규제개혁은 규제개혁의 원리와 방향성을 수용했다는 점에

www.kci.go.kr

기관이긴 하지만 비상임의 위원회 조직이 가진 한계로 규제개혁의 체계화 된 노력을 수행하기에는 한계가 있기 때문이다(최병선, 2008).

이명박 정부 들어 국가경쟁력강화위원회를 설치하고 이를 통해 규제개혁을 시도한 것은 바로 이런 제도적 한계를 극복하기 위한 방편으로 해석된다. 소위 실세로 불리는 대통령의 측근을 국가경쟁력강화위원회 위원장으로 임명하고, 대통령이 강력한 의지를 가지고 한 달에 한 번의 정기적인 회의를 주재하는 등의 관심으로 인해 국가경쟁력위원회에서는 그동안 해결치 못했던 많은 정책성 규제들이 단기간에 해소될 수 있었던 것이다. 그러나 이 방식이 긍정적인 효과만을 가져온 것은 아니었다.

먼저 규제개혁이 소위 실세에 기반을 둔 시스템으로 운영되다 보니 국가경쟁력강화위원장의 정치력 혹은 영향력에 따라 규제개혁의 강도나 심도에 기복이 생겼다. 조성봉(2011)의 지적처럼 대통령 개인의 의지에 규제개혁의 방향이 정해지면서 규제개혁이 체계적으로 되기보다 대증적 방식으로 이루어질 수밖에 없었기 때문이다. 당연히 이런 방식은 일시적으로는 매우 효과가 높을 수 있지만 규제개혁의 지속성과 안정성에 대해서는 의문이 제기될 수밖에 없다. 이명박 정부 후반기 들어 국가경쟁력강화위원회의 정치적 위상이 급격히 쇠퇴하면서 그와 함께 규제개혁 추진력도 상당부문 감소한 것은 이런 상황을 보여주는 예이기도 하다. 실제로 국가경쟁력강화위원회의 활동을 보면, 2011년 들어 급격하게 탄력을 잃기 시작했으며 규제개혁과 관련해서는 중소기업 규제차별화 제도의 도입 시도 등 규제개혁위원회가 다시 주도권을 가지게 된 것으로 보인다.

한편 규제심사와 규제개혁 부서를 큰 틀에서 구분하긴 했지만 여전히 규제개혁위원회도 규제개혁의 제도적 권한을 보유한 까닭에 상당히 많은 규제개혁이 규제개혁위원회를 통해서도 이루어졌다는 점이다. 한시적규제유예, 미등록규제정비, 규제개혁추진과제의 발굴, 규제개혁연차계획의 제출 등이 그 대표적인 것이다. 물론 이렇게 된 이유는 이명박 정부의 규제개혁이 규제개혁 추진체계 전반에 대한 고민 이후에 이루어졌다기 보다 기존의 체계를 그대로 두고 국가경쟁력강화위원회라는 강력한 규제개혁 기관을 신설하여 기능배분을 도모한 데 그 이유가 있다. 그 결과 규제개혁위원회와 국가경쟁력강화위원회의 권한의 범위와 관련해서도 혼동이 제기되었다. 규제일몰제의 실시와 그 후속조치 과정을 짚어보면 애로점을 쉽

서는 후한 점수를 줄 수 있지만 개혁의 과정과 방법에서는 단기적인 정책적 재량과 개입이 여전하다는 측면에서 아쉬운 점이 있다고 지적하고 있다.

www.kci.go.kr

게 파악할 수 있다. 즉 규제일몰제의 경우, 국가경쟁력강화위원회에서 그 대상을 확대하여 시행할 것을 결정한 후 그 후속조치를 위한 업무가 규제개혁위원회로 이관되었다. 문제는 규제심사업무로도 벅찬 규제개혁위원회의 현재의 인적·물적 역량으로 재검토형 일몰 대상으로 선정된 규제의 타당성에 대한 세심한 판단이 매우 어렵다는데 있다. 규제개혁은 했지만 그 후속관리가 사실상 어려울 가능성이 큰 것이다.

당연한 것이지만, 이런 이원화된 규제개혁의 추진은 현장에서 규제개혁과 관련한 혼란과 비효율을 초래하였다. 그리고 하나의 현업부서, 기관, 기업들이 두 개의 규제개혁기관에서 요구하는 규제개혁과제의 발굴과 그 후속조치에 대한 조치를 동시에 받게 됨으로써 이중의 부담을 안게 되는 경우가 심심찮게 발견된 것도 사실이다. 이명박 정부에서는 많은 규제개혁 프로그램이 다수의 기관에 의해 실시되었다. 정부 차원에서 규제개혁에 대한 높은 관심이 있었기에 규제개혁위원회 외에도 중소기업청, 행정안전부, 법제처, 국가경쟁력강화위원회, 기획재정부 등 다수의 기관들이 이를 수행하였던 것이다. 행정안전부에서 지방자치단체 규제 발굴 및 정비, 법제처의 국민불편법령개폐팀의 운영, 국민권익위원회의 제도개선업무, 국가경쟁력강화위원회와 대한상공회의소의 민관합동 규제개혁추진단의 운영 등이 그 예로 볼 수 있다.

그런데 이런 규제개혁의 추진은 다른 한편 부서와의 협조의 미비 및 규제개혁 프로그램 간의 혼선과 중복이 발생한 것도 사실이었다. 그런데 규제개혁만큼 다수 이해관계의 조정이 필요한 정부업무에 대해 서로 조정·협조가 어려운 다수의 부처들이 현업부서를 대상으로 규제개혁을 요구하기 시작하면서 현업부서의 경우, 종국에는 해결되지 못할 규제들에 대한 페이퍼 작업만을 무수히 하게 되는 상황이 초래되기 시작했으며 기업과 경제단체의 경우 다수의 정부부처로부터 소위 규제개혁 애로사항의 조사에 중복적으로 응해야 하는 문제점에 봉착하게 된 것이다. 즉 여러 부서에서 규제개혁을 추진하면서, 현업부서에 개혁대상 규제를 발굴해 제출하라는 요구를 하는 과정에서 동일한 규제에 대해 여러 부서에 보고하거나 업무협조를 하여야 하는 혼란이 초래되었던 것이다. 이 과정에서 '규제개혁이 없는 것이 규제개혁'이라는 자조적인 목소리가 들리기도 했다.[9]

9) 정부부처 내 규제개혁담당자와의 간담회 중 나온 얘기임(2011.12.13).

www.kci.go.kr

(2) 의원입법에 대한 심사장치의 미비

이명박 정부에서도 정부입법과 의원입법에 대한 비대칭적 규제심사체계가 개선되지 못한 점은 아쉬움으로 남는다. 우리나라의 규제관리체계를 보면 정부입법에 대해서는 부처의 자체심사위원회, 규제개혁위원회 등의 심사를 받으며 법제처의 검토를 받는 등 그 타당성에 대한 정교한 체계가 구성되어 있는 반면 의원입법에 대해서는 이런 심사장치가 사실상 전무한 사정이 이명박 정부에서도 개선되지 못하고 지속되었기 때문이다(국회 입법조사처, 2011).[10] 더구나 이런 문제에 대해서는 김태윤(2005)에 의해 이미 노무현 정부에서부터 문제제기가 있어온 것으로 국회의 규제개혁특별위원회는 활동결과보고서(2005)를 통해 규제의 신설 또는 강화를 내용으로 하는 의안에 대해서도 규제영향분석서 제출 및 존속기한 설정 등을 의무화할 것을 제안하기도 했다. 또한 이명박 정부에서도 국회 예산정책처(2008, 2009)와 입법조사처(2010)에 의해 그 필요성이 반복적으로 제시되기도 했으며 김택기 의원 등 몇몇 의원들에 의해 국회법의 개정안이 제출되기도 했으나 결국 이것이 실현되지 못했던 것이다.

그런데 이런 정부입법과 의원입법 사이의 규제심사체계의 비대칭성은 지금에라도 시급히 개선될 필요가 있다. 이것은 법안제출 경로에 따라 규제영향분석 대상 여부가 결정되는 것으로 정부입법으로 처리해야 할 것을 규제심사를 회피하기 위해 의원입법을 활용하는 등 품질이 낮은 규제를 양산시키는 수단으로 활용될 가능성이 크기 때문이다(국회 예산정책처, 2008, 2009).[11] 더구나 의원발의 법률안의 제출건수와 가결건수는 최근 지속적으로 증가해서 14대 국회에서 각각 321건과 119건인 의원발의 제출건수 및 가결건수가 19대 국회에서는 12,220건과 1,663건으로 급증했다. 가결건수만을 놓고 보아도 이 기간 동안 의원입법이 대략 14배나 증가했다.[12] 또한 16대 국회 들어 의원발의 가결건수가 514건으로 정부제출 가결건수의 431건을 넘어섰다. 이것은 규제의 타당성 검토를 거치지 않은 의원입법이 점점 증가할 가능

10) 정부입법안이나 의원발의 입법안은 법률안의 준비단계에서 확연한 차이가 난다. 정부입법안에 대해서는 법률안 준비단계에서 규제개혁위원회에서 의무적으로 규제심사를 실시하는 반면, 의원발의 법률안에 대해서는 이런 규제심사 절차가 생략되어 있는 것이다. 또한 규제심사와는 별도로 정부입법안에 대해서는 법률안이 준비되는 단계에서 관계부처와의 협의, 당정협의, 법제처 심사, 차관회의 및 국무회의를 통해 세심한 검토가 이루어지고 있지만, 의원발의 법률안에 대해서는 국회법제실의 검토와 법률안의 비용추계와 같이 정부안에 비해서는 비교적 단순한 검토만 이루어지고 있다(국회 입법조사처, 2011).

11) 과거 분양가 상한제를 민간택지로까지 확대한 주택법 개정안, 개발이익환수법 개정안 등은 정부안을 의원입법의 형식으로 통과시킨 대표적인 규제 법안이었다.

12) 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/StatFinishBill.jsp)

www.kci.go.kr

성이 크다는 것을 의미하는 것이기 때문이다. 실제로 과거 노무현 정부시절 이상수 노동부 장관은 타 부처와의 이견을 덮어두고 의원입법 형식을 빌려 학습지교사 등 특수고용직에 대한 근로3권을 인정하려는 특수고용직법을 밀어붙이다가 논란을 빚기도 했다(이혁우 외, 2010). 또한 2011년 공정거래위원회가 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률을 제정하면서 사실상 의원입법이란 우회수단을 활용하기도 했다.

(3) 관리대상 규제에 대한 개념화 및 범위 설정

이명박 정부에서는 규제관리 대상을 확대함으로써 규제관리 사각지대를 해소하기 위한 많은 노력을 했다. 미등록규제의 정비와 관리상 규제개념의 정비, 식약청 등 일부기관을 대상으로 고시수준의 규제에 대한 등록 시도, 유사행정규제에 대한 정비 등이 그것이었다. 유사행정규제란 행정규제기본법상 규제에는 해당되지 않는 한국가스공사나 마사회 등 준 공공기관이 운영하는 규칙으로 이론적 규제개념에 의하면 규제로 구분하기 어려운 점이 있었다. 왜냐하면 규제의 주체가 국가가 아니기 때문이다.[13] 그리고 행정내부규제의 경우, 규제의 객체가 민간이 아니기에 역시 규제로 구분하기 어려웠다. 그러나 이명박 정부 들어서 이들을 국가의 규제제도를 체계적으로 관리하여 그것이 사회에 미치는 효과를 통합적으로 파악하고 이를 토대로 규제개혁을 시도가 있었던 것이다.

그러나, 이런 노력에도 불구하고 이명박 정부에서 미등록규제에 대한 정비과정을 보면 여전히 관리대상 규제의 범위를 두고 논란이 정리되지 못하고 있었음을 발견할 수 있다(이혁우, 2011). 예를들어 중소기업진흥 및 제품구매에 관한 법률 제19조에서 공공기관이 우선구매대상을 선정하기 위한 절차, 기준, 방법을 제시한 내용에 대해 중소기업청은 규제가 아닌 것으로 분류하였는데 이것은 공공기관을 규제의 주체인 국가에 포함시킬 수 없기 때문에 이 법에 의한 공공기관과 계약당사자와의 관계는 사법관계로 보아야 한다는 이유 때문이었다. 그러나 이것은 이 법에 의해 공공기관이 단순한 민간의 기업과는 다른 우선구매의 권한을 가진다는 측면을 간과한 것이다. 사정이 이런데도 동 조항을 규제로 분류해 관리하지 않으면 공공기관이 사실상 우선구매의 권한을 위임받아 그에 대한 기준과 절차, 방법을 정하여 일

13) 예를들어, 한국가스공사로부터 가스를 공급받으려면 관련 공사비나 공사부담금을 전액 선납해야 했던 것과 같이 국가가 아닌 한국가스공사와 민간과의 계약이긴 하지만, 민간에서의 사인간의 계약보다 과도하게 불공정하게 되어 있는 경우를 들 수 있다.

www.kci.go.kr

반국민의 선택권에 제약을 가하고 있음에도 불구하고 이것의 합리성이 검토되지 못하는 등 규제관리에 공백이 발생할 것을 쉽게 짐작할 수 있다.

이처럼 규제관리대상에 대한 논란이 발생하는 것은 규제개념에 대한 이해부족에서 기인하는 것이기도 하지만[14] 학문상의 규제와 관리상의 규제에 대한 혼동에 기인하는 것이기도 하다(이혁우, 2011). 이론상의 규제개념이란 규제이론을 정립하기 위해 규제에 대한 개념 정의를 내린 것을 말하고, 규제관리상의 규제개념이란 국가 차원에서 규제를 체계적으로 관리하기 위해 규제관리의 대상과 범위를 정한 실무적인 개념으로 이들 둘이 항상 같을 수 없다. 왜냐하면, 이론상의 규제개념이란 개념의 엄밀성에 가장 중요한 주안점을 두어야 하지만, 규제관리상의 규제개념에서는 실무적으로 규제관리의 체계성과 효율성에 가장 큰 주안점을 두어야 하기 때문이다. 따라서 이론적인 규제의 개념과는 달리, 규제관리상의 규제개념은 그야말로 규제에 대한 체계적인 관리를 위해 국가차원에서 정부활동 중 규제로 구분하고 관리할 대상을 정하는 것이 되어야 한다. 그리고 그 결과, 이론적인 측면에서는 논란이 있을 수 있지만 규제관리의 차원에서 보면, 적극적으로 규제로 분류될 것이 요구되는 정부의 활동도 있음을 인식해야 한다.

이렇게 볼 때 이명박 정부에서 규제관리 대상을 확대하려는 노력은 매우 높게 평가할만하다. 다만 위에서 논의한 것처럼 여전히 규제관리의 대상과 관련해서 정리되지 못한 내용들은 향후 차기 정부에서 개선되어야 할 것이다.

3. 규제영향분석/규제심사와 규제개혁 프로그램 측면

(1) 규제영향분석/규제심사의 이상과 실제

우리나라는 1998년 「행정규제기본법」의 제정으로 정부입법에 대한 규제영향분석과 규제심사제도를 도입하였다.[15] 이 제도로 인해 정부입법으로 된 규제안의 경우에는 사전에 체계

14) 규제개념에 대해서는 잘못된 해석과 혼동이 많다. 대표적인 것이 규제의 판단을 '피규제자에 대한 행위의 제약'이라는 효과로 보아야 하는 데, 목적에 근거해서 판단하는 것이다. 즉 특정한 정부활동이 정책대상집단에 혜택을 주기 위한 목적으로 설계된 경우, 비록 그것이 대상집단의 행위를 제약하고 있음에도 불구하고, 이를 규제로 판단하지 않는 경우가 흔히 발생하고 있다. 예를들어, 벤처기업육성에 관한 특별조치법의 조항들은 벤처기업에 혜택을 주는 목적이므로 그 내용 중 일부가 벤처기업의 기업활동의 제약을 담고 있음에도 불구하고 규제로 판단하지 않는 것을 들 수 있다(이혁우, 2009)

15) 행정규제기본법 제2조는 규제영향분석을 "규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회 · 경제 · 행정 등에 미치는

www.kci.go.kr

적인 규제영향분석이 이루어진 결과, 1998년부터 실시된 규제영향분석을 통해 매년 10~30% 정도의 신설, 강화 규제안이 개선, 혹은 철회권고를 받고 있으며, 이렇게 규제개혁위원회의 권고를 받은 규제안은 이를 설계한 담당부서에서 좀 더 합리적으로 수정·보완이 이루어져 입법화되고 있는 실정이다. 만약 규제영향분석 제도가 존재하지 않았다면, 이들 불합리한 규제들이 공식적인 법규로 입안되어 실시되었다면 사회적으로 엄청난 비용이 초래되었을 것이다. 이렇게 볼 때 규제영향분석의 이유는 사전에 불편함의 비용을 꼼꼼히 따져서 그런 불합리한 규제들이 나타나지 않게 하는 것으로 정리할 수 있을 것이다.

그런데, 규제영향분석과 규제심사는 이런 가치에도 불구하고 개선을 위해 이명박 정부의 규제심사 과정을 분석해 보면 고려해야 할 점이 적지 않은 것이 현실이다.

먼저 규제개혁위원회의 규제심사 안건이 절대적으로 부족하다. 2009년의 경우 의결안건을 기준으로 판단할 경우 규제개혁위원회 본위원회와 두 개의 분과위원회에 상정된 규제안은 모두 120건에 불과한 실정이다. 물론 다수의 규제는 예비심사단계에서 비중요규제로 분류된 내용이기도 하지만, 이를 감안한다고 하더라도 한 해에 정부에서 만들어지는 각종 규제안의 수를 고려한다면 이 수치는 턱없이 낮은 수치라 할 수 있다. 이것은 물론 규제개혁위원회의 인적·물적 자원의 제약에 기인하는 면이 크다.

그리고 규제개혁위원회의 양적 활성화와 함께 필요한 것은 규제개혁위원회의 대안제시 기능을 활성화시키는 것이 필요하다. 사실 규제개혁위원회에서 상정된 규제안에 대해 그 적절성 여부만을 판단해서는 그 기능을 제대로 할 수 있다고 말할 수 없다. 즉 규제개혁위원회에서는 상정된 규제안을 심의하면서 그것에 문제가 있을 경우, 재심사 및 권고 조치를 취하게 되는데 이 과정에서 구체적으로 어떤 방향으로 규제안을 수정해야 좀 더 질 높은 규제가 될 수 있는지, 이를 위해 규제부처에서 필요한 것은 무엇인지에 대한 구체적인 대안을 제시해 줄 수 있어야 한다. 그런데 2009년 규제심사 권고사례분석을 보면 규제개혁위원회의 심

제반영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것"으로 정의하면서, 동법 제7조에서 중앙행정기관이 규제를 신설 또는 강화하고자 할 때는 규제영향분석서를 작성하도록 규정하고 있는 것이다. 이 규정을 근거로 현재 규제개혁위원회는 규제영향분석서와 부처의 자체심사의견서를 참고하여 정부가 입법이나 명령, 그리고 법규를 통해 도입하려는 신설·강화 규제에 대한 심사를 진행하고 있다. 이런 법적 근거와 체계 하에 정부의 규제영향분석은 규제의 필요성 검토, 규제의 대안 및 비용편익분석, 그리고 규제의 집행가능성에 대해 매우 체계적인 분석기준에 의거해서 작성되도록 설계되어 있다.

www.kci.go.kr

사기능은 주로 권고나 재심사의 이유를 논의하는 면에 좀 더 치중해 있음을 알 수 있다(규제개혁위원회, 2010). 물론 경우에 따라서는 다수의 대안을 제시하기는 하였지만, 규제대상의 다양성 고려, 예외적 허용가능성 검토, 규제적응기간의 제공, 규제효과에 대한 주기적 재검토, 제제수단의 유연화 가능성 등과 같은 매우 중요하긴 하지만 사실상 모든 규제에 대해 일반적으로 적용되는 기준을 반복적으로 제시한 것이었다.

한편, 규제개혁위원회의 신설·강화 규제에 대한 권고사례의 분석은 매년 주기적으로 이루어질 필요가 있다. 규제개혁의 방향은 위원의 교체, 정권의 교체 등에 따라 그 강도와 방향, 그리고 내용이 크게 달라지는 경향이 있기 때문에 규제개혁의 일관성이 떨어지는 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 규제개혁위원회가 매년 심사한 결과를 자세하게 분석해 두면, 상황의 변화에 따라 규제개혁위원회의 심사 방향의 변화를 쉽게 파악할 수 있게 되고, 그 과정에서 규제개혁위원회 스스로 기관의 기능을 적절하게 수행하고 있는지에 대한 끊임없는 반성을 해 볼 수 있는 중요한 자료로 삼을 수 있게 된다. 그러나 이명박 정부 들어, 2009년 규제심사 권고사례분석이 일회성으로 이루어졌을 뿐이다.

정부 각 부처의 자체규제개혁위원회의 활성화와 기능 정상화 역시 필요하다. 각 부처는 규제안을 설계할 때, 관련 이해당사자의 의견수렴, 비용편익의 분석과 같은 과정을 거치게 되어 있으며, 자체 규제심사위원회를 두고 그 적절성 여부를 따지게 되어 있음에도 불구하고 2009년 규제심사 권고사례 연구 결과를 보면, 규제개혁위원회에 상정된 규제 중 개선권고를 받은 것의 비율은 무려 51.6%에 이르며, 심지어는 규제의 필요성 등에 대한 객관적인 자료가 제출되지 않아 심사 자체도 불가능하여 재심사할 것으로 판단한 경우도 13.2%에 이른다(규제개혁위원회, 2010). 이것은 각 부처의 규제형성 기능에 있어 심각한 기능장애가 있음을 보여주는 단적인 예이다.[16]

또한 각 부처 역시 규제대안에 대한 검토가 부족한 것도 심각한 문제이다. 이는 규제를 생성하는 각 부처가 규제목표를 최적의 대안으로 달성하려고 하기보다는 규제 도입 그 자체

16) 이와같은 각 부처의 자체규제심사의 문제점은 이미 2008년에 국회예산정책처에서 간행된 2007년도 정부규제영향분석서 평가에서도 지적된 바 있다(국회예산처, 2008). 즉 이 보고서에 의하면 2007년에 정부에서 제출되어 규제개혁위원회에서 심사된 중요규제 328건 중 무려 32.7%에 이르는 107건의 규제영향분석서에서 규제의 필요성에 대한 규명이 미흡한 것으로 나타났던 것이다. 즉 전체 평가대상 중 5.5%만이 시장실패 관점에서 규제의 필요성을 검토하고 있으며, 90.2%가 규제대안의 검토를 하지 않고 있으며, 집행 및 준수가능성을 검토한 것도 10.4%에 불가한 것으로 드러난 것이다.

www.kci.go.kr

에 치중한 결과보다 나은 대안이 있을 수 있음에도 불구하고 이들 다양한 대안을 고려하지 않은 채 규제를 형성하였기 때문이다. 이런 현상은 위의 규제심사 권고사례 분석에서도 명확하게 드러나는데 대부분의 규제개혁위원회에서 권고 결정을 받은 사례는 대안을 제시하고 이를 비교하지 않고 하나의 규제대안만을 안으로 상정하고 이를 정당화하려는 경향을 발견할 수 있었다. 물론 이런 각 부처의 경향은 위에서 인용한 국회예산정책처의 보고서에서도 잘 드러난다. 2007년의 경우 각 부처가 중요규제에 대해 작성한 규제영향분석서의 무려 90.2%가 대안분석을 하지 않고 있다고 보고하고 있는 것이다.

(2) 규제개혁 프로그램에 대한 평가

이명박 정부 들어서는 어느 정부보다 다양한 규제개혁 프로그램들이 실시되었는데 미등록규제 정비 및 규제정보화시스템의 구축, 한시적 규제유예, 중소기업 규제차별화, 규제일몰제 등이 그것이었다.[17] 또한 실현되지는 못했지만 규제형평제도의 도입도 시도되었다. 물론 이들 프로그램들은 매우 신선한 시도이긴 했지만 역시 이에 대해 긍정적인 평가를 내릴 수는 없을 것이다.

미등록규제 정비와 규제정보화시스템의 구축은 규제대상을 명확히 하려는 시도로 체계적인 규제개혁을 위한 토대를 마련한 시도로 평가할 수 있다. 규제개혁을 하려 해도 그 대상이 등록되어 관리되고 있지 않으면 체계적인 추진이 어려울 것이기 때문이다. 사실 미등록규제의 정비는 한국경제연구원(2008)의 연구를 통해 등록된 규제보다 그렇지 않은 규제가 훨씬 많음으로 규제관리의 공백이 크다는 문제제기에서 시작된 것이었다. 이런 문제를 해결하기 위해 이명박 정부에서는 2009년 미등록규제 정비를 통해 주된 규제 기준으로 2,276건의 규제가 새로 등록되었다. 그리고 행정규칙 등 그동안 규제관리의 대상에 포함되지 못했던 영역까지 규제등록에 관심을 기울인 계기가 되기도 했다. 이명박 정부에서는 미등록규제 정비에서 나아가 전체 등록규제를 체계화 된 DB로 구축하는 규제정보화시스템을 구축하였다. 여기에서 주된 규제와 부수규제를 구분하여 규제 간의 연계를 고려한 규제관리를 시도하였

17) 그 외 이명박 정부에서는 규제형평제의 실시도 검토되었다. 규제형평제란 개인과 기업이 획일적인 규제로 '명백하고 중대한' 피해를 본 경우 규제적용의 예외를 허용하는 제도로 이를 위해 규제형평위원회를 설치하는 것이 핵심내용이었다. 그러나 이는 기본적으로 보편성과 일반성을 가져야 하는 정부활동을 특수화, 개별화 한다는 차원에서 오히려 국가제도의 형해화를 초래할 수 있으며 기존의 국민권익위원회 등 개별 국가제도로 인한 구제 및 민원수렴채널이 존재한다는 측면에서 그 타당성에 대한 논란이 있었다.

www.kci.go.kr

다. 무엇보다 일반국민들에 규제정보시스템을 공개함으로써 규제관리의 투명성을 제고하기도 했다. 그러나 우리나라의 규제등록과 정보화시스템은 여전히 개선의 여지가 있는 것도 사실이다. 이미 언급한 것처럼 관리상의 규제개념이 여전히 정착되지 못한 관계로 국가 규제전체에 대한 체계적 관리가 완전하게 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 특히 고시와 같은 행정규칙의 경우 사실상 일반국민들에 미치는 영향력이 가장 큰 것임에도 불구하고 가장 관리가 안 되는 상황이기도 하다. 이미 언급한 유사행정규제와 행정내부규칙 역시 좀 더 세련되게 분류되고 관리될 필요가 있다. 또한 규제정보화시스템에 등록된 규제 간의 관계도(關係圖) 역시 보다 체계화 시킬 필요가 있다. 단순히 주된 규제와 부수규제의 수준이 아니라 규제개혁위원회에 일부 규제영역에 대해 소개된 규제맵과 같은 형태로 발전시킬 필요가 있다.

한시적 규제유예조치는 이명박 정부 들어 시도된 여러 가지 규제개혁 프로그램 중에서도 특징적인 것이었다. 이 제도는 국내외적으로 유례가 없는 규제개혁 프로그램으로 정책적 필요성은 인정되지만 당장 폐지하거나 완화하기가 곤란한 규제를 선별하여 한시적으로 그 효력을 정지하거나 완화함으로써 국민과 기업의 규제부담을 완화시켜주기 위한 목적으로 설계된 것이었다. 2009년 당시 이 프로그램에 의해 모두 280건의 규제가 한시적 규제유예의 대상으로 선정되었으며 이 중 135건은 항구적 개선과제로 채택되었다. 이렇게 선정된 규제의 내용을 좀 더 구체적으로 보면 영업활동부담경감이 143건으로 가장 많은 51.1%를 차지했고, 창업투자애로요인 해소가 90건으로 32.1%, 중소기업서민어려움 해소가 45건으로 16.1%를 차지했다. 물론 이런 한시적 규제유예의 효과는 단기간에 가시적인 효과가 나타난 것은 아니었다.[18] 그러나 규제를 사회전체의 게임의 규칙을 정하는 제도적 관점에서 접근한다면 한시적 규제유예는 국민이나 기업의 불합리한 규제부담을 줄여주는 규제개혁의 한 수단으로 평가할 수 있으며 장기적으로는 불합리한 규제부담의 경감 및 진입규제 등의 제거로 인해 경제사회의 활성화 일조할 것으로 평가할 수 있다. 280여건의 한시적 규제완화 조치가 갖는 효과는 물론 개개의 피규제자 입장에서는 너무나 사소한 규제부담의 완화로 체감수준이 낮을 수는 있겠지만 사회전체적으로 볼 때 결코 작은 것이 아니기 때문이다.

18) 여차민(2011)의 연구에 의하면 한시적 규제유예 대상으로 선정되어 그 효력이 일시정지 되거나 완화된 규제의 2009-2011년 사이의 실적이 매우 미미한 것으로 분석하고 있으며, 국회예산정책처(2011)의 연구를 보면, 설문조사 응답자의 57.9%가 한시적 규제유예를 인지하지 못하고 있으며 이런 경향은 중소기업 59.4%, 소상공인 71.8%로 더 크게 나타나고 있다. 이것은 한시적 규제유예가 규제대상 집단에 잘 알려지지 않았을 뿐만 아니라 이들이 체감하는 효과를 달성하기에는 미흡했음을 보여주는 것이다.

www.kci.go.kr

중소기업 규제차별화도 이명박 정부 들어 적극적으로 고려된 정책이다. 중소기업 규제영향평가를 도입했으며, 중소기업청 내 기업호민관을 두어 특히 중소기업에 부담을 가중시키는 불합리한 규제의 발굴을 위해 노력했다. 규제개혁위원회 역시 중소기업 규제부담 형평성 제고를 위한 다각적 노력을 기울였다. 이명박 정부의 이런 노력은 대기업과 중소기업 간의 규제부담비용에 차이가 있을 수밖에 없음을 고려한다면 매우 합리적인 시도였다고 할 수 있다.[19] 더구나 이런 중소기업 지원방식은 앞서 언급한 중소기업 고유업종제 등과 같은 진입규제를 통한 것보다 훨씬 타당성이 높다. 중소기업 고유업종제와 같은 진입규제는 시장경쟁을 약화시켜 사회경제적인 비효율을 초래할뿐만 아니라 보호대상인 중소기업에게도 장기적으로는 경쟁력 상실을 초래할 수 있는 것이지만, 중소기업에 대한 규제차별화는 중소기업이 대기업에 비해 갖는 불리한 규제순응비용을 인정하고 이를 합리적으로 경감해 줌으로써 중소기업이 보다 대등한 상황에서 대기업과 경쟁할 수 있도록 보장해 주는 제도이기 때문이다.

규제일몰제는 행정규제기본법 제8조의 규제의 존속기한의 명시에 근거해 이루어진 것이었다. 이것은 아무리 합리적인 규제도 상황이 변하거나 규제대상의 특성이 변화하게 되면 타당성이 저하될 수 있기에 주기적인 평가를 통해 그 존속여부를 결정해야 한다는 아이디어에 근거한 것이기도 하다. 이런 논거로 본다면 규제일몰제는 사실 규제품질의 개선을 위해 필수적인 규제개혁 수단이라 평가할 수 있을 것이다. 이명박 정부에서도 이런 취지로 2009년 국가경쟁력강화위원회를 통해 기본적으로 모든 규제에 규제일몰제를 적용하는 방안을 채택하고 1단계로 1,500개의 규제에 대해 일몰제를 적용하는 방향을 검토하였다.

그러나 이명박 정부에서 시도된 규제일몰제 확대적용은 현재로서는 긍정적인 평가만을 내릴 수 없는 형편인데 그것은 규제일몰제를 전면적으로 실시한다는 것이 이상처럼 현실에서 실효성 있게 작동되기 어렵기 때문이다. 즉 모든 규제에 대해 3년의 존속기한을 정하고 존속기한 도래 시 재검토 후 규제존속여부를 결정하도록 하기 위해서는 엄청난 행정력이 소모됨에도 불구하고 이를 위한 규제개혁체계의 개선에는 미흡했기 때문이다. 따라서 이후 일

19) 미국의 경우에는 총 연방규제에서 중소기업에 대기업에 비해 종업원 1인당 연간 약 2,400불의 규제로 인한 비용부담을 더 지고 있는 것으로 나타나고 있으며, 특히 환경규제와 같은 사회적 규제의 경우 그 차이가 현격함을 알 수 있다. 그리고 미국의 경우, 이런 문제를 개혁하기 위해 중소기업청(SBA) 내에 중소기업 규제개혁 전담기관으로 설치한 규제개혁실(Office of Advocacy)이 연방 규제기관들에게 중소기업 규제완화 법령을 준수토록 하였으며 이를 통해 절감된 규제비용이 2003년에만 63억 달러에 이르기도 했다(Crain & Hopkins, 2005)

www.kci.go.kr

몰설정 된 규제에 대한 재검토 업무를 가지게 된 규제개혁위원회에서는 기존의 규제심사 등 자체업무를 처리하기에도 벅찬 상황에서 아무런 인적·물적 자원의 확대 없이 이를 수행해야 하는 어려움에 처하기도 했다. 당연히 이런 상황에서는 일몰설정 된 규제에 대한 재검토가 충실히 이루어진다는 것을 기대하기가 매우 어렵다. 이는 규제개혁을 위해서는 충분한 규제개혁체계의 지원이 전제되어야 함을 보여주는 단적인 예이다.

규제형평제도는 2010년에 국무회의를 통과했지만 결국에는 실현되지 못한 규제개혁 프로그램이다. 이 프로그램의 특징은 규제기준의 경직적 적용으로 규제피해가 우려될 경우 규제상황의 특수성을 고려한다는 것이다. 일반성과 보편성을 가진 규제의 적용에 개별성과 특수성을 고려한다는 것으로 요약될 수 있다. 그러나 이런 규제개혁방식은 결과적으로는 타당하지 않은 것으로 평가할 수 있다. 규제형평제도를 채택하게 될 경우 정책의 일관성과 신뢰성에 심각한 손상이 초래될 수 있기 때문이다. 특수성과 개별성을 이유로 규제적용의 일반성이 훼손되기 시작하면 이제는 공정해야 할 사회의 게임의 규칙 자체가 기능하지 않는 더 큰 문제를 초래될 수 있다. 즉 개별적 상황에서 규제적용이 불합리하다고 규제자체의 효력을 형해화시키는 것은 그와 다른 많은 상황에서는 정상적이고 합리적으로 작동하고 있는데 대해서는 어떻게 해야 하는가 라는 모순적인 문제를 야기 시키는 것이다. 더구나 우리나라에서는 국민권익위원회의 소청심사 제도를 규제적용에 대한 개별적 구제장치로 마련하고 있기도 하다.

결국 이명박 정부의 규제형평제도 도입 시도는 규제개혁을 시도하면서도 게임의 규칙인 제도로서의 규제의 속성을 고려하지 못한 것이라 할 수 있다. 국민과 기업 등 사회 내 개별주체에 적용되는 규제는 불합리해서는 당연히 안 되겠지만 개별성의 함정에 빠져서 일반성과 보편성을 잃어버린 결과 공정성을 잃어서는 더욱 안 될 것이기 때문이다.

Ⅵ. 나오며

지금까지 이명박 정부의 규제개혁을 평가해 보았다. 사실 규제개혁의 성공, 그것은 이상과는 달리 쉬운 일이 아니다. 모든 정부 일이 그렇듯이 격렬한 이해관계의 대립, 관료의 복잡한 유인, 정치인이자 행정가인 대통령과 부처 최고책임자들의 이해 등이 맞물려 진행되다

www.kci.go.kr

보니 그 과정에서 예상치 못한 일이 벌어지는 게 다반사이다. 안정적이고 예측 가능한 규제체계의 수립을 통해 이를 해결하려 하지만, 규제체계 수립, 역시 하나의 정치적 이해를 담고서 진행되는 것이기도 하다. 그럼에도 불구하고 이명박 정부의 규제개혁을 총론적으로 평가해보면, 의지의 측면에선 어느 정권보다 높은 점수를 받고 있으며, 실제 성과도 높은 편이었다. 다만, 이미 언급한 것처럼, 규제개혁의 방향성과 프레임의 왜곡, 규제개혁체계의 불완전, 규제개혁의 운영과정에서 혼동으로 인해 다수의 한계도 발견된다. 그렇다면, 이제 규제개혁은 어떻게 진행되어야 할까?, 이에 대한 몇 가지 아이디어를 제시하고자 한다.

첫째, 규제개혁의 방향성뿐만 아니라 이를 국민들이 우호적으로 받아들이도록 프레이밍하는데 노력을 할 필요가 있다. 규제를 단순히 그때그때의 사회문제를 해결하는 수단으로 접근하는 것이 아니라 제도의 차원에서 사회 안의 사람들의 상호작용에서 발생하는 거래비용을 줄여야 하는 대상으로 보는 시각의 전환이 필요하다. 이렇게 보면, 규제개혁은 특정 집단의 이해를 위한 것이 아닌 사회 내 개인들의 자율성과 개방성을 어떻게 하면 보다 향상시키고 그 결과 창의성의 발현을 통한 사회의 양적, 질적 성장을 도모하는데 그 목표가 있어야 한다는 점이 명확해 진다.

한편, 규제개혁은 국민들이 우호적인 지지를 보낼 수 있도록 관심을 가져야 한다. 이미 제시한 것처럼 이명박 정부는 흔히 대기업과 친재벌 등의 이미지로 굳어진 듯하지만, 규제개혁에 있어서는 적어도 국민편익을 위한 것이 총량적으로 압도적이었다. 행정부담감축을 위한 노력도 역대 어느 정부보다 활발히 진행되었다. 미국 클린턴 정부의 경우, 규제개혁의 방향을 시민들에게 인지시키기 위해 국민에 부담을 주는 불필요한 서류작업, 불합리한 규제를 모아 부통령인 고어가 이를 혁파하는 의식을 수행하기도 했다. 이를 토대로 지금에 와서 보면, 왜 이명박 정부는 그 많은 행정간소화를 위한 노력을 수행했음에도 불구하고 이를 시민들에게 내세우지 않고, 규제개혁에 대한 상대적인 왜곡된 프레임을 양산시킬 수 있는 친기업과 동반성장을 내세우는데 급급했는지에 대해선 평가적 의견으로서 아쉬움이 남는 부분이다.

둘째, 이명박 정부에서와 같이 규제개혁위원회와 국가경쟁력강화위원회를 두어 이원화된 방식으로 규제개혁을 시행하는 것은 부서간의 조정과 혼란의 문제가 유발된다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 하나의 부서에서 규제업무를 담당하도록 일원화가 필요하다. 그리고 이렇게 규제개혁체계의 일원화가 이루어진다면 규제개혁위원회를 중심으로 이루어지는

www.kci.go.kr

것이 타당하다. 물론 현재의 국가경쟁력강화위원회와 같이 대통령의 지원 하에 강력한 조정력을 갖춘 부처를 통해 규제개혁을 이루어 갈 수 있겠지만 이미 분석한 것처럼 이런 방식은 대통령의 리더십 성향에 따라 달라질 수밖에 없고 국정의 다른 우선순위를 함께 고려해야 할 대통령에 규제개혁에 대한 관심을 상시적으로 기대할 수 있는 것도 아니기 때문이다.

그러나 물론 이렇게 규제개혁위원회 중심의 일원화를 이룬다고 하더라도 그에 걸 맞는 조정력과 정치력을 갖기 위해서는 규제개혁위원회를 상임의 위원장과 위원을 두는 위원회 수준으로 격상시키는 작업이 필요하다.[20] 또한 이처럼 규제개혁위원회의 제도적 위상의 확립뿐만 아니라 업무처리방식에 대한 고민도 필요한데, 여기에는 과제책임제가 필요하다고 판단된다. 품의제 방식이 아닌 규제개혁위원회가 채택한 개혁과제 혹은 심사대상 규제를 규개위 내 구성원에게 개별적으로 부여하고 이에 대해 의사결정과정에서도 직접적으로 참여할 수 있도록 하고 실질적인 권한도 부여해야 한다. 그리고 중간관리자에게는 규제개혁과제에 대한 조정역할을 부여하는 등 규제개혁 조직의 하급자와 중간관리자 사이의 역할구분을 고민해 보아야 한다.

물론, 이렇게 규제개혁체계의 일원화를 기한다 하더라도 이명박 정부에서 시도한 규제개혁과 규제심사 부서의 분리라는 아이디어는 받아들일 필요가 있다. 기존규제의 개혁과 신설 및 강화규제의 심사라는 두 업무는 분명 성격이 다르다. 규제개혁은 좀 더 정치성을 띨 뿐만 아니라 강력한 조정력을 필요로 한다. 규제심사는 신설강화 된 규제의 내용을 꼼꼼히 분석할 연구력과 전문성이 상대적으로 필요하다. 따라서 이 둘은 어떤 식으로든 분리되는 것이 바람직해 보인다. 물론 현재의 규제개혁위원회의 사무국의 경우, 규제심사를 담당하는 2개의 국과 규제개혁을 담당하는 하나의 국으로 나누어져 있긴 하지만, 문제는 이들의 물적 · 인적 기반과 정치적 역량이 부족하다는 데 있다. 이를 해결하기 위해서는 무엇보다 규제개혁위원회의 물적, 인적 자원의 확충이 필수적이다. 규제개혁위원회가 양적으로 심사기능을 확충하고, 질적으로도 규제심사의 수준을 높이기 위해서는 단순히 규제개혁위원회 위원 각자의 개인적인 역량에 기대서만은 불가능하다. 그리고 규제개혁위원회의 사무국의 역할을 하고 있는 규제개혁실의 현재 인적 · 물적 자원은 매우 부족한 실정이기도 하다. 그리고 상정된 규제안 한

20) 규제행정체계의 체계화를 위한 장기적 과제는 헌법 개정을 필요로 한다. 대통령과 정치적 책임을 함께 하는 부통령제를 신설하고 그 산하에 규제개혁 기구를 두는 것이 정치적 조정력을 필요로 하는 규제개혁을 지속적이면서도 안정적으로 추진할 수 있을 것으로 본다.

www.kci.go.kr

건에 대한 제대로 된 심사를 하는데도 그와 관련한 다수의 전문인력이 필요한 경우가 다반사임에도 불구하고 규제안에 대한 사전검토에서 각개 전문가의 의견을 구하기도 매우 어려운 상태이다. 따라서 이런 문제의 해결을 위해서는 규제개혁위원회의 인력강화와 전문화 등의 최소한의 제도개선이 이루어질 필요가 있다. 좀 더 구체적으로 보면, 규제개혁기구의 물적·인적기반의 수준은 이명박 정부에서의 규제개혁위원회와 국가경쟁력강화위원회 규제개혁단을 합친 인프라 정도는 구축되어야 할 것으로 보인다.

한편 규제관리의 시각에서 관리대상 규제의 범위를 보다 깊이 있게 고민해야 한다. 이와 관련 이명박 정부 들어 유사행정규제에 대한 논의가 있었고, 미등록규제의 정리과정에서 일부 논의가 진행되었던 것이 사실이다. 그러나 여전히 관리대상 규제의 개념은 명확하게 정리되지 않고 있다. 더구나 의원입법을 통해 만들어진 규제에 대해서는 규제심사 제도의 설계가 시급하다. 지금까지의 논의는 의원입법에 대한 규제심사의 필요성을 중심으로 논의가 진행되어 온 점이 많았다. 따라서 향후에는 여기서 한 걸음 더 나아가 구체적인 제도설계를 고민해야 할 것이다.

셋째, 규제영향분석과 규제심사가 현실과 괴리되는 현실도 반드시 개선되어야 한다. 규제개혁 혹은 규제품질과정이 일선 담당관료에게 또 하나의 내부규제가 되어서는 곤란하다. 이를 위해서는 규제개혁 작업에서 보고, 서류, 분석 등의 작업을 최대한 합리화해야 한다. 이를 위해 규제영향분석도 그 정도에 대한 고민이 필요하다. 사실 모든 규제에 대해 규제영향분석과 같은 비용편익분석을 실시해야 할 필요는 없다. 그리고 경우에 따라서는 규제영향분석이 불가능한 사안이 있을 수도 있다. 녹색성장과 관련해 무수히 많은 규제가 생성되었지만, 사실 이를 통해 달성되는 편익의 규모를 계산한다는 것은 불가능한 것이다. 그럼에도 이들에 까지 규제영향분석을 요구하니 현실과 괴리되는 가공의 분석이 이루어지게 되는 것이다. 경우에 따라서는 규제의 필요성과 집행가능성만을 두고 담당자나 전문가가 체크리스트로 평가해 보는 것이 필요할 수도 있다. 이것이 규제심사를 간소화하면서도 효과성을 높이는 방법이다.

마지막으로 규제개혁은 정부의 루틴 한 과업이 되어야 한다. 이명박 정부에서도 그랬지만 규제개혁이 정부 초반에 반짝 열심히 이루어지는 경우가 많은데, 이것은 이해관계의 갈등을 집권초기 강력한 리더십으로 해결할 수 있다는 판단에 따른 것으로 보인다. 그러나, 문제는 이런 식의 규제개혁은 다음에 해당 규제와 관련해서 어떤 상황이 초래되면 다시 원래의 자

www.kci.go.kr

리로 돌아가는 무한회귀를 반복하게 된다. 그것도 매우 시끄러운 정치적 과정을 다시 겪으면서 말이다. 그러나 사실 규제라는 것이 이런 큰 덩어리 차원의 것도 있지만 일상적으로 일반국민들에 영향을 미치는 소소하지만 매우 중요한 것들도 많이 있다. 이들에 대해서는 정부의 전 시기에 걸쳐서 지속적으로 계획을 세워 개선을 해야 하다. 아이러니 한 것은 이들 규제는 오히려 덩어리 규제보다 이해관계의 갈등이 덜해 훨씬 개혁이 쉬울 것임에도 불구하고 상대적으로 조명도 덜 될 뿐만 아니라, 개선을 위한 노력도 덜하다는 것이다. 그리고 설령 실무선에서 개선이 이루어졌다 하더라도 법령개편과 같은 후속작업이 지지부진한 경우도 많다. 따라서 어떤 정부가 들어서든지 큰 덩어리의 정책성 규제 외에 국민생활과 직결되는 행정간소화 등 소위 생활규제에 대한 개혁 계획을 체계적으로 세우고 추진해야 할 것이다.

www.kci.go.kr

참고문헌

국무총리실,『이명박 정부의 규제개혁 이야기: 국민의 생활 속으로, 기업의 현장 속으로』, 2012.

국무조정실 규제연구회,『규제심사 실무자들이 쓴 규제개혁의 실제』, 2005.

국회예산정책처,『2007년도 정부 규제영향분석서 평가』, 2008.

국회예산정책처,『2008년도 정부 규제영향분석서 평가』, 2009.

국회예산정책처,『정부 규제영향분석 실태 및 제도 개선과제』, 2010.

규제개혁위원회,『중소기업 고유업종 지정제도 개편방안』, 2000.

규제개혁위원회,『규제개혁권고사례연구』, 2010.

규제개혁특별위원회,『규제개혁특별위원회 활동결과보고서』, 2005.

규제개혁위원회,『규제개혁백서』, 2008-2011.

경제개혁연구소,『정부의 경제정책에 대한 국민의식조사』, 2011.

김시정,「이명박 정부와 노무현 정부의 정책비교와 시사점」, CFE Report No.114, 2010.

김영평 · 최병선 · 신도철,『규제의 역설』, 삼성경제연구소, 2006.

김은자,『중소기업 고유업종 제도의 문제점과 개선방안』, 한국경제연구원, 1998.

김태윤,「규제개혁과 국회의 역할: 국민의 편에 선 객관적인 분석을 기대한다」,『국회보』통권 467호, 2005.

심영섭,「MB 정부 규제개혁의 성과와 과제」, 2011년 국무총리실-한국규제학회 공동세미나, 2011.

여차민,「정부의 한시적 규제유예조치 성과평가와 정책적 함의」,『한국규제학회 춘계학술대회 발표논문집』, 2011.

이민호,「규제개혁을 위한 형평성 기준의 제고방안: 중소기업 규제영향평가, 한시적 규제유예, 규제형평위원회의 사례를 중심으로」,『한국행정학보』, 제44권, 제3호, 2010.

이주선,「현 정부 경제관련 규제개혁 평가와 향후 전망」, 2011년 국무총리실-한국규제학회 공동세미나, 2011.

이철우,「이명박 정부의 규제개혁 방향」,『kapa@포럼』126호, 2009.

이혁우,「규제의 개념에 관한 소고」,『행정논총』, 제47권, 제3호, 2009.

www.kci.go.kr

이혁우 · 김주찬 · 김태윤 · 여차민, 「의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구」, 『규제연구』, 제20권 제1호, 2011.

이혁우, 「정부부처의 규제/비규제 구분논리 분석: 규제관리의 시각에서」, 『정부와 정책』, 제4권, 제1호, 2011.

이혁우, 「중소기업 지원과 중소기업 보호 사이의 방황: 중소기업 고유업종제의 도입, 철회, 부활」, 서울대학교 행정대학원 정책지식포럼, 2012.

전국경제인연합회, 『이명박 정부의 규제개혁 평가와 보완과제: 규제전문 평가단 설문조사를 중심으로』. 규제개혁시리즈 4, 2009.

전경련중소기업협력센터, 「중기 고유업종으로 보호받은 382개 중소기업 경영지표 분석결과」, 2011.

조성봉, 『이명박 정부 정책평가 및 선진화 과제』, 한국경제연구원, 2011.

최병선, 『정부규제론』, 박영사, 1992.

최병선, 「신제도경제학에서 본 규제이론과 정책 : 이견과 확장」, 『행정논총』, 제44권, 제2호, 2006.

최병선, 「규제개혁」, 『국가운영시스템: 과제와 전략』, 나남, 2008.

최진식, 「규제개혁정책의 적합성 평가에 관한 연구: 이명박 정부 2년을 중심으로」, 『정부학연구』, 제16권, 제1호, 2010.

Coase, Ronald H., “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics,* Ⅲ, 1960.

Crain, W. Mark and Thomas D. Hopkins, The Impact of Regulatory Costs on Small Firms, 2005.

Goffman, Erving. Frame Analysis: An essay on the organization of experience. Cambridge: Harvard University Press, 1974.

Kurtz, H., Is the economy suffering from media malady?, Washington Post, October 28, 1990.

Meier, Kenneth. J., Regulation: Politics, Bureaucracy and Economics, New York: St. Martine’s Press, 1985.

OECD, Regulatory Reform in Korea: OECD Review of Regulatory Reform, 2000.

OECD, Best Practices on Regulatory Impact Analysis in OECD countries, 2003.

www.kci.go.kr

OECD, Regulatory Management Systems across OECD countries: Indicators of Recent Achievements and Challenges,:GOV/PGC/REG(2007)5, Paris, 2007.

Stone, Deborah A.Z, Policy Paradox and Political Reason, Harper Collins Publishers, 1988.

Vedung, Evert, Policy Instruments: Typologies and Theories, Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation Edited by Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist & Evert Vedung, Transaction Publishers, New Brunswick(U.S.A) and London(U.K), 1998.

www.kci.go.kr

Journal of Regulation Studies Vol.21 No.2 December 2012

Evaluation of Regulatory Reform in Lee Myung-bak Government

Lee, Hyukwoo

Regulatory Reform was one of the core agenda of Lee Myung-bak Government. In this tendency, there were lots of programs to improve Regulatory Reform System and quality of regulations like enlarging Regulatory sunset Program, repairing Regulatory Register System and improving the quality of Quasi-Regulation. In spite of these efforts, we cannot conclude the regulatory reform of Lee Myung-bak Government as success or at least positive to citizen. First, People were often misunderstood that the characteristic of regulatory reform were Chaebol-friendly because lots of regulatory reform to improve citizen's lives like simplicating administrative burden were not informed properly to citizen. The idea of shared growth which was the main philosophy in the latter half of Government has some limit from raising the transaction cost in society. Second, the trial to dividing regulatory reform with regulatory review produced high performance like lots of irrational regulation can be improved in a short time. but these system did not reach the constant and stable state which did not affected by the rise and demise of political power. Assembly-introduced Bill still are not reviewed in enacting process. Third, Regulatory review has lot of improving rooms like unsatisfactory RIA(Regulatory Impact Analysis). These analysis might help to design next government's regulatory reform system.

Key words: Regulatory Reform, Regulatory Reform Committee, Presidential Council on National Competitiveness, Assembly-introduced Bill, Regulatory Review, Lee Myung-bak Government.

www.kci.go.kr

www.kci.go.kr