

규제연구 제23권 특집호 2014년 9월

행정부의 규제개혁 추진의 과제

최진욱*

이 논문은 행정부의 관점에서 규제개혁 추진의 문제점과 이를 극복할 수 있는 대안 제시를 목적으로 하고 있다. 지난 30여 년간 역대 정부가 규제개혁을 강조했음에도 불구하고 그 성과는 기대에 미치지 못했다. 그간 규제개혁의 부진에 대한 연구는 꾸준히 이루어져 왔고, 규제추진체계의 미흡에서부터 규제업무와 관련된 공무원의 소극적인 업무처리와 관행, 중앙의 규제정책결정과 지자체 규제집행 간의 불일치, 규제개혁 담당 공무원의 동기와 유인의 부족, 규제개혁 성과 모니터링 및 환류기제 부족에 이르기까지 많은 문제점이 지속적으로 지적되어 왔다. 규제개혁과 관련하여 현행 행정부가 갖는 다양한 문제점 가운데 이 논문은 규제개혁에 대한 대통령의 리더십과 관심의 부족, 규제개혁을 총괄하는 규제개혁위원회와 분야별 규제를 책임지고 있는 행정기관의 역량과 전문성의 부족을 주된 원인으로 주목하였다. 행정부가 안고 있는 문제점을 토대로 이 논문은 일관되고 지속적인 대통령의 의지와 관심, 과학적이고 체계적인 근거에 기반한 규제영향분석 역량과 이를 수행할 수 있는 적정 자원의 배분, 규제와 관련된 정보의 적극적인 제공을 통해 투명성과 책임성을 확보할 수 있을 때 규제개혁의 성공가능성이 높아질 수 있고, 국민의 이익도 증진될 수 있다는 점을 강조하고 있다.

핵심 용어: 규제개혁, 행정부, 대통령, 규제영향분석(RIA), 규제개혁위원회

* 고려대학교 행정학과 교수, 서울시 성북구 안암로 145 고려대학교 정경대학 행정학과(jinchoi@korea.ac.kr)

I. 서론

시장의 실패를 보정하기 위한 규제정책은 일반적으로 실제 결정과정과 집행 후 효과에 있어 많은 논란을 낳고 있다. 후생경제학(welfare economics)은 규제의 생성과 유지에 관하여 규범적 근거를 제공하고 있지만, 시카고 학파(Chicago School)의 포획이론(capture theory)은 규제 정책이 정치적인 과정을 통해 만들어지고, 이러한 정치적 과정에서 규제기관은 피규제집단에 대해 포획당하는 것으로 보고 있다. 따라서 이러한 과정을 통해 생성되는 규제정책은 시장 실패를 치유하는 효과보다 오히려 시장의 자원배분을 왜곡하고 부패를 야기하는 것과 같은 비효율적인 결과를 낳는다고 주장하고 있다(Stigler, 1971; Peltzman, 1976).¹⁾ 그간 경제학과 정책학 중심의 국내외 많은 연구결과는 이 같은 시카고 학파의 주장을 뒷받침하고 있다. 궁극적으로 규제정책의 효과에 관한 실증분석 결과를 수용한다면 시장에 부담을 지우는 규제정책은 완화되거나 폐지되는 것이 타당하다. 1960년대 말 이후 규제개혁(regulatory reform)이 탈규제(deregulation)에 초점을 둔 것도 이러한 맥락과 무관하지 않다. 그러나 신자유주의의 기조와 맞물려 강조된 탈규제·규제완화 중심의 규제개혁은 개혁을 주도한 미국과 영국을 포함하여 많은 국가에서 새로운 규제기관의 출현과 규제정책의 신설로 인해 본래 의도한 개혁을 이루어내지 못한 것으로 평가되고 있다(Christensen and Læg Reid, 2006). 더불어 규제완화가 규제개혁을 위한 최선의 선택인지에 대한 논의도 여전히 진행 중이다(Helm, 2006).

우리나라에서도 그간 규제개혁은 지속적인 관심을 불러일으켰다. 특히 외환위기를 겪은 1990년대 말 이후 규제개혁은 모든 정부의 주요 국정과제로 여겨졌다. 그럼에도 불구하고 규제개혁의 성과를 평가하는 안팎의 시각은 상당히 부정적이고, 이러한 부정적 시각의 이면

1) 규제에 관한 주요 이론과 한계에 대해서는 최진욱(2002) 참조.

에는 증가된 규제의 수가 중요한 기준으로 자리하고 있다. 예컨대 ‘규제총량제’를 도입하여 규제개혁을 시도했던 노무현 정부와 ‘전봇대 규제 뽑기’로 대표되는 이명박 정부 기간에 등록규제 건수는 오히려 증가하였고, 이로 인해 두 정부 모두 규제개혁이 실패했다는 평을 받고 있다(이혁우, 2012; 최진욱 외, 2007; 현대경제연구원, 2014). 짧게는 행정규제기본법이 제정된 1998년 이후 규제개혁이 추진된지 15년 이상이 지났지만 여전히 정부에서 추진해온 규제개혁의 성과에 대한 부정적 시각은 규제의 양과 질에 대한 평가 그리고 피규제집단의 낮은 체감도에서 확인할 수 있다.

규제개혁을 온전히 실행하기는 여간 어려운 일이 아니다. 모든 정책이 그러하지만 특히 특정 집단에 혜택을 주거나 비용을 전가하는 성격이 강한 규제정책의 경우 규제개혁 과정에서 얽혀있는 복잡한 이해관계로 인해 어느 정부에게나 규제개혁은 쉽지 않은 과제로 여겨졌다. 그간 개별 규제개혁의 성과와 더불어 정부 차원에서 규제개혁이 지지부진하게 진행되어 온 이유에 대해 적지 않은 연구가 이루어져 왔다. 이러한 연구에서 확인할 수 있는 한 가지 흥미로운 사실은 규제개혁이 성공하지 못하는 원인이 시기와 정부에 관계없이 상당 부분 동일하게 지적되고 있다는 점이다. 이는 규제개혁을 일차적으로 책임을 지는 행정부의 학습효과가 매우 낮다는 점을 보여주고 있는 것이다.

이 논문은 우리나라에서 규제개혁이 기대한 성과를 내지 못하고 있는 원인을 규제정책을 만들고 집행하는 행정부를 중심으로 살펴보는 것을 목적으로 하고 있다. 규제개혁에 관해 행정부가 안고 있는 문제점을 파악하고, 해결방안을 모색하는데 있어 이 논문은 기존의 연구에서 제시된 요인들 가운데 공통 요인을 추출하고, 이를 토대로 규제개혁의 성공을 위한 행정부의 주요한 과제를 찾아내고자 한다.

II. 규제개혁 성공을 위한 조건

1. 규제개혁의 의미와 본질

정부의 다양한 정책 가운데 규제정책은 정책의 직접적인 영향을 넘어서는 보다 광범위한 파급효과를 갖는다. 예컨대 규제는 정부 효과성과 정부의 질을 결정짓는 요인으로 작용할

뿐만 아니라(OECD, 1995, 2010; La Porta et. al., 1999), 국가 거버넌스와 국가경쟁력에도 적지 않은 영향을 미친다(Kaufmann et. al., 2010). 따라서 좋은 규제정책의 형성과 집행은 국가 경제의 측면에서 중요한 의미를 가지며, 만약 국가의 규제체제(regulatory regime)에 문제가 있다면 규제개혁을 통하여 이를 바로잡을 필요가 있다(OECD, 2005, 2011; 최진욱, 2006; World Economic Forum, 2012).

1980년대 이후 공공부문 개혁의 일환으로 많은 국가들이 규제개혁에 관심을 두고 있지만 규제개혁을 선제적으로 추진한 사례는 많지 않다. 규제개혁의 복잡성과 과정의 어려움으로 인해 규제개혁을 추진하는 대부분의 국가들은 경제위기와 같이 시장의 충격이 발생할 때 비로소 규제개혁을 본격적으로 추진하게 된다(OECD, 2010). 즉 내외부의 변화로 인해 생산성, 효율성, 투자, 고용 등의 측면에서 개인과 기업 그리고 시장이 부정적인 영향을 받고, 국가 경제성장과 경쟁력이 저해될 가능성이 높을 때 이러한 위기를 극복하기 위한 전략으로 규제개혁이 사용된다. 따라서 오늘날 규제개혁은 단순한 규제정책의 변화를 넘어 국가의 경제정책 전반의 성과를 결정하는 중요한 의제로 인식되고 있다.

규제개혁이 본격적으로 논의된 1980년대만 하더라도 규제개혁을 불필요한 규정의 폐지나 개정 정도로 접근하였으나, 최근의 규제개혁은 규제와 관련된 제도, 절차, 관행, 문화적 속성까지 변화시키는 것을 염두에 두고 있다(OECD, 2010). 이러한 점에서 OECD(1997)는 규제개혁을 규제정책의 성과를 높이거나, 비용대비 효과를 향상시키거나, 규제의 기반이 되는 법규와 관련 정부기관의 공적 제도의 개선을 통하여 규제의 질(regulatory quality)을 높이는 것으로 정의한다. 아울러 규제개혁이 필요한 본질적인 이유는 시장실패가 발생한 영역에 대하여 정부가 규제정책이라는 수단을 동원하여 시장보다 효과적으로 문제를 해결할 수 있는 것인가에 그 핵심이 두어져 있다(Helm, 2006). 따라서 규제정책이 정당화될 수 있는 기본적인 전제가 충족되지 않을 경우, 즉 규제가 시장실패를 해결하지 못하고 오히려 더 큰 비용을 야기시킨다면, 규제개혁은 규제폐지와 완화로 연결되어야 한다. 반면 시장에 그대로 두는 것보다 정부의 개입이 필요하다면, 동일한 정책목적을 달성하기 위해 규제정책이 만들어지는 여러 제반 요건의 변화를 통하여 보다 효과적으로 규제정책을 만들고 집행하는 것이 규제개혁의 요체라고 할 수 있다. 즉 규제개혁은 규제폐지와 완화뿐만 아니라 기존의 규제를 좋은 규제로 변화시키는 것까지를 포함한다.

2. 규제개혁의 성공을 위한 조건

OECD(1995)는 좋은 규제정책이 되기 위해서 다음과 같은 몇 가지 전제조건을 충족이 선행되어야 한다고 보고 있다. 첫째, 규제정책의 목적이 분명해야 하고, 이러한 목적을 달성하기에 효과적이어야 한다. 둘째, 규제정책은 명확한 법적 근거에 기반을 두어야 한다. 셋째, 규제정책이 집행되었을 때 사회전체의 관점에서 규제비용을 상쇄할 수 있는 효과가 나타나야 한다. 넷째, 규제비용과 시장의 왜곡이 최소화되어야 한다. 다섯째, 규제정책은 시장 유인이나 목적중심 접근을 통해 혁신을 진작해야 한다. 여섯째, 피규제집단의 관점에서 규제정책은 명확해야 하고, 간명해야 하고, 실질적이어야 한다. 일곱째, 다른 규제정책과 일관성을 유지해야 한다. 여덟째, 국내외 경쟁, 무역, 투자 촉진을 위한 원칙과 조응해야 한다(OECD, 1995). 그러나 이러한 OECD의 제시에도 불구하고 규제개혁을 성공적으로 이끌기 위한 접근과 전략은 국가의 상황과 시대에 따라 달라질 수밖에 없다. 아울러 규제개혁의 주체와 범위도 목적에 따라 동일하지 않다.

규제의 형성과 집행 과정을 고려하면 규제개혁의 일차적인 책임은 광의의 측면에서 행정부, 협의의 측면에서 규제기관에 있다고 볼 수 있다. 규제개혁의 책임을 광의와 협의의 범주로 구분해야 하는 이유는 규제개혁이 내포하는 포괄적 의미를 감안할 때 특정한 규제정책, 규제수단 혹은 규제기관의 변화를 통해 규제개혁이 추구하는 종합적인 목적을 달성하기 어렵고, 규제기관 간의 조화와 조정을 통해 국가 전체적인 차원에서 개혁이 진행되어야 하기 때문이다. 아울러 행정부와 규제기관이 규제개혁에 있어 일차적 책임을 지어야 하는 이유는 비단 규제정책뿐만 아니라 대부분의 정책 영역과 분야의 결정주체가 행정부와 해당 정부부처이기 때문이다.²⁾

그간 규제개혁에 관한 학술적인 연구는 꾸준히 지속되어 왔다. 그러나 이러한 연구는 대개 특정 규제정책이나 규제영역 혹은 특정한 규제수단의 효과에 치우쳐 있고, 상대적으로 규제개혁을 위한 거시적인 관점에서 정부의 책임과 역할 그리고 그 효과에 대한 연구는 흔치 않다. 거시적 관점의 규제개혁에 대한 학술적 연구가 축적되지 않은 이유는 무엇보다 실

2) 우리나라도 행정기관이 규제개혁에 관한 일차적인 책임과 의무를 행정기관에 지우고 있다(최병선, 2002). 규제개혁에 관한 핵심적 규정을 담고 있는 「행정규제기본법」 제2장과 제3장은 신설 혹은 강화 규제와 기존 규제의 정비에 관한 일차적 책임을 중앙행정기관의 장에게 지우고 있다.

증적 연구가 용이하지 않다는 점에 있다. 즉 범주와 범위가 매우 광범위한 규제개혁을 측정하기도 쉽지 않지만, 설사 규제개혁을 측정한다 해도 그 효과를 엄밀한 인과성에 기반을 두어 실증적으로 밝혀내기도 쉽지 않다는 점이다(Helm, 2006).³⁾ 이에 더하여 규제개혁의 실증적 연구결과에서 얻을 수 있는 정책적 함의도 제한적이다. 예컨대 전반적이고 종합적인 규제개혁의 수준이 높을 경우 긍정적인 경제적 효과가 발생했다는 분석결과가 있다 해도 이를 바탕으로 규제개혁에 대한 구체적이고 전략적인 함의를 도출하기는 어렵다. 이러한 이유로 규제개혁에 관한 포괄적인 연구는 규제개혁을 경험한 특정 국가의 사례(anecdotes)에서 성공과 실패에 관해 귀납적으로 추론하는 방식이 지배적이고, 이러한 연구는 대부분이 OECD와 같이 규제개혁을 중요한 의제로 삼고 있는 국제기구와 규제개혁을 선도적으로 주도하고 있는 일부 국가에 의해 주도되고 있다.

규제개혁의 초점과 관련하여 최근 규제개혁의 방향은 “양적” 측면에서의 개혁에서 “질적” 측면의 개혁으로 진행되고 있다. 이를 유럽 국가와 OECD는 “스마트 규제(smart regulation)”로 표현하기도 한다(OECD, 2012). 그간 이루어진 귀납적 연구 결과 가운데 규제개혁의 핵심적인 성공요인을 간추리면 다음과 같다.⁴⁾

OECD(1997)는 규제개혁을 성공적으로 추진하기 위해 정치적 리더십, 주요 이해관계자들과의 의사소통을 통한 개혁의 공감대 형성, 종합적인 개혁 청사진, 개혁이 지속가능할 수 있는 전략적 순차성, 국제적 협력과 조정을 들고 있다. 2011년 OECD(2011)의 보고서는 규제개혁 리더십과 관리감독, 규제기관의 효율적인 기능, 규제의 질에 관한 문화 확립, 정부 내 협업 등을 규제개혁의 성공 요인으로 제시하고 있다. 한편 스마트 규제개혁의 성공을 위해 OECD(2012)는 다음과 같은 12가지 조건을 강조하고 있다.

- 규제의 질에 관해 범정부적 차원으로 접근하고, 이에 관해 대통령과 의회가 강한 의지

3) 즉 실증분석에 있어서 정부개혁의 범위와 대상의 선정, 측정의 문제가 발생할 수 있고, 개혁의 결과도 다양한 맥락에서 분석될 수 있다. 규제개혁에 관한 실증연구의 어려움은 비단 거시적 차원뿐만 아니라 개별 규제정책 연구에도 해당된다. 개별 정책의 차원에서 규제개혁의 핵심은 궁극적으로 비용편익분석이라고 볼 수 있는데(OECD, 2012), 정책분석의 영역에서 비용과 편익의 범위를 어디까지로 한정할 것인가에 따라 매우 다른 결과가 나타날 수 있다.

4) 규제개혁을 실행했던 여러 국가에서 개혁이 실패하는 이유에 대하여 Christensen and Lægread(2006)은 규제개혁 과정에서 집행·조정·책임성·정당성의 미비, 규제개혁을 둘러싼 지나친 정치화와 권력의 개입으로 보고 있다.

와 지지를 보일 것

- 규제가 공익을 위해 정당성을 갖는다는 점을 보여주기 위해 규제정책과 집행의 전 과정을 공개하고, 투명성을 보장하며, 이해당사자의 참여를 보장할 것
- 규제정책 결정 과정과 규제 목표에 대한 감시와 사회적 지지를 확보하기 위한 기제와 제도를 확립할 것
- 신설규제가 만들어지는 초기 단계부터 규제영향분석(RIA)을 실시할 것
- 중요한 존속 규제에 대하여 목적, 비용, 편익 등의 관점에서 지속적이고 체계적인 검토를 할 것
- 규제정책과 규제개혁 프로그램의 성과 그리고 규제기관에 대한 성과를 포함한 백서를 정기적으로 출판할 것
- 규제기관의 역할, 기능에 대한 일관된 지침을 만들어 적용할 것
- 규제의 법적, 절차적 공정성을 검토할 수 있는 효과적인 체계를 구축할 것
- 정부가 개입하지 않았을 때 발생할 수 있는 위험에 관한 평가와 관리 그리고 의사소통을 위한 전략을 수립하고, 이를 규제설계와 집행 전 과정에 적용할 것
- 중앙정부와 지방정부 간 효율적인 조정을 통하여 규제의 일관성을 보장하고, 필요한 경우 국제기준과의 일관성도 추구할 것
- 지방정부의 규제관리 역량과 성과를 강화할 것
- 규제수단을 만들 때 국제기준과 틀을 충분히 감안할 것

지난 10여 년간 OECD에 의해 제시된 규제개혁의 성공 요인들을 범주화한다면 <표 1>과 같이 리더십, 전략, 역량, 과정, 모니터링과 환류, 문화와 사회적 지지로 구분할 수 있다. 물론 여기에 제시된 요인 이외에 국가의 상황과 여건에 따라 추가될 부분이 있겠지만, 이러한 요인들은 규제개혁을 추진하려면 국가에 관계없이 보편적으로 감안해야 할 기준으로 인식되고 있다.

〈표 1〉 규제개혁 성공을 위한 주요 요인

구분	OECD (1997)	OECD (2011)	OECD (2012)
규제개혁 리더십	✓	✓	✓
규제개혁 전략 수립	✓		✓
규제기관 역량			✓
규제개혁 과정	✓	✓	✓
규제개혁 결과 모니터링과 환류		✓	✓
규제개혁에 관한 문화와 사회적 지지		✓	✓

III. 한국의 규제개혁 성과에 대한 평가

우리나라의 규제개혁은 1982년 전두환 정부에서 국무총리를 위원장으로 하는 “성장발전 저해요인개선위원회”가 처음 신설된 후 노태우 정부 시절인 1988년 “민간합동경제법령정비 협의회” 그리고 1990년에 “행정규제완화위원회”로 이어졌다. 이후 1993년 김영삼 정부에서는 “행정쇄신위원회”가 발족되었고, 1997년에는 「행정규제기본법」이 제정되어 이를 근거로 1998년에 대통령 소속의 법정 위원회인 규제개혁위원회가 만들어져 지금까지 연결되고 있다(김동연, 2014; 최병선, 2002).

우리나라 「행정규제기본법」은 규제개혁의 추진체계와 참여 기관(행정기관과 규제개혁위원회) 간의 역할 분담, 규제개혁의 주요 수단(규제영향분석, 규제일몰제, 규제심사), 규제개혁 과정(이해관계자 의견수렴), 규제의 관리(규제등록, 백서 발간을 통한 정보공개, 규제개선 점검 및 평가) 등 규제 개혁에 관한 주요한 사항들을 포함하고 있다는 점에서 적어도 제도적 형식성은 잘 갖추고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 그간 진행되어 온 우리나라의 규제개혁의 성과에 관해서는 일부시기를 제외하고는 긍정적 평가보다는 부정적 평가가 주를 이루고 있다.⁵⁾ 지난 30여 년간 우리나라에서 모든 정부가 규제개혁을 중요한 국가의제로 선정하였고, 대통령 스

5) 우리나라 규제개혁에서 비교적 긍정적으로 평가되는 시기는 김대중 정부인데, 등록규제의 수를 1998년 10,372건에서 2002년 7,546건으로 27.2%를 줄여 역대 정부 가운데 규제총량을 가장 성공적으로 감축했기 때문이다. 그러나 양적인 개혁 성과와는 달리 김대중 정부 기간 동안 이루어진 규제개혁의 질적 성과에 대해서는 긍정적이지 않다.

스로도 강조했음에도 불구하고 부정적 평가가 주류를 이루고 있다는 사실은 우리나라 규제 개혁에 심각한 문제가 있다는 점을 보여주고 있다. 즉 그간의 규제개혁에 관해서는 비교적 잘 형성된 제도(institution-building)와는 달리 제도화(institutionalization)가 온전히 이루어지지 않았음을 의미한다.

우리나라에서 규제개혁이 어떻게 진행되어 왔고, 그 성과가 무엇인지 판단하기 위해서는 여러 맥락에서 세밀한 검토가 이루어져야 한다. 흔히 가장 쉽게 판단할 수 있는 기준은 총량의 관점에서 등록규제의 수를 관찰하는 것이다. <표 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 대략 지난 15년 정도의 기간을 두고 볼 때 우리나라 등록규제 수는 1998년 10,372건에서 1999년 7,294건으로 대폭 줄어든 이후 큰 변화를 보이지 않다가 2006년 8,084건에서 2007년 5,116건으로 수적인 측면에서 최저점을 보였다. 이후 규제의 수는 다시 대폭 증가하기 시작하여 2013년에는 14,796건으로 최저 수준에 있던 2007년에 비해 2.89배 증가하였다(전국경제인연합회, 2013a).⁶⁾

질적인 차원에서도 규제개혁이 성과를 거두었다고 보기 쉽지 않다. 우리나라에서 규제등록이 처음 시작된 1998년부터 2005년 동안의 등록규제를 분석한 임동순 외(2005)의 연구에 따르면 역대 정부에서 규제개혁의 주된 관심은 총량의 측면이고, 질적인 고려는 상대적으로 부족했다는 점을 지적하고 있다. 특히 김영삼 정부 동안 개선된 6,000여 건의 규제는 대개 구비서류 감축, 절차 완화와 같이 부분적·지엽적·개별적 개선에 그치고 있었다. 김대중 정부의 규제개혁에 대한 전반적 평가에서 김태운(2003)은 강력한 대통령의 지시와 의지에 힘입어 일정 부분 규제가 정비된 긍정적 측면에도 불구하고, 규제개혁 추진 체계를 둘러싼 여러

6) <표 2>에서 알 수 있듯이 등록규제의 건수는 이명박 정부 2년차인 2009년에 11,050건으로 2008년 5,186건에 비해 약 2.1배가 급증하였다. 이 시기 등록규제 건수가 폭발적으로 증가한 이유 중 하나는 2009년 국무총리실 규제개혁실에서 실시한 미등록 규제를 정비했기 때문이다. 즉 당시 규제개혁실은 부처정의 소관법령을 대상으로 전수 조사하여 법령이 규제에 해당하는지 모호한 경우와 미흡한 규제관리 시스템으로 인해 누락된 규제 등 2,298개의 규제를 발굴하여 이중 1,912건을 등록시켰다(규제개혁위원회, 2010). 이와는 별도로 18대 국회(2008년 5월 30일~2012년 5월 29일)이후 급격하게 증가하고 있는 의원입법 역시 등록규제 건수 증가의 원인으로 작용하고 있다. 의원입법이 모두 규제법령을 포함하고 있지는 않지만 예컨대 18대 국회에서 발의된 의원 및 위원회 발의법률안의 총 수는 12,220건(의원발의 11,191건, 위원회 발의 1,029건)으로 17대 국회(의원발의 5,728건+위원회 발의 659건=6,387건)에 비해 약 91%가 증가했다. 의원발의법률안 중 규제법령이 얼마나 포함되는지는 확인할 수 없으나, 19대 국회 출범 직후 2012년 6월부터 2013년 5월까지 발의된 의원입법을 조사한 한국규제학회의 연구에 따르면 전체 발의 법안 중 16.67%가 규제법령을 포함하고 있는 것으로 나타났다(김태운, 2013). 그러나 지난 11대 국회 이후부터 18대 국회까지 의원발의법률안의 가결비율이 12%~41% 정도이고(전국경제인연합회, 2011), 이를 감안할 때 2008년에서 2009년 사이의 등록규제 급증은 미등록규제 정비로 인한 증가와 규제법령이 포함된 의원입법의 수를 상회하는 수치라고 볼 수 있다.

제약과 한계가 여전히 존재하여 규제개혁의 지속성에 대한 의문을 제기하고 있다. 노무현 정부의 규제개혁에 관한 평가에서 김정해·이혜영(2008)은 규제개혁의 투입과 과정이 상대적으로 긍정적으로 평가되는 것에 비해 산출과 결과는 부정적이었음을 지적하고 있다. 노무현 정부의 규제개혁에 관한 인식을 분석한 최진욱 외(2007)의 연구에서도 규제개혁에 대한 체감도가 높지 않음을 지적하고 있다. 이명박 정부의 규제개혁에 관하여 이혁우(2012)는 집권 초기 규제개혁에 관한 대통령의 강한 의지에도 불구하고, 규제개혁의 방향성과 잘못된 프레임, 규제개혁 체계의 문제점, 규제개혁 운영과정의 한계 등으로 전반적으로 긍정보다는 부정적인 견해를 피력하고 있다.

규제총량 그리고 규제개혁 내용과 과정에 관한 질적인 평가와 별도로 민간기관에서 조사한 규제개혁 체감도를 살펴보면, 조사가 처음 시작된 2009년에는 110.5점으로 약간 만족의 수준에서 가장 최근 조사인 2013년에는 92.2점으로 불만족하는 것으로 나타났다(전국경제인연합회, 2013b).⁷⁾ 규제개혁 체감도는 기업과 국민을 포함하는 피규제집단의 주관적인 평가를 의미한다. 따라서 체감도는 규제개혁에 대한 피규제집단의 정당성과 지지의 확보 그리고 규제순응의 제고를 통해 궁극적으로 개별 규제정책의 효과성을 향상시킬 수 있다는 측면에서 중요성을 갖는다(최진욱 외, 2007; OECD, 2000). 이러한 관점에서 볼 때 2013년의 체감도 결과는 문제로 지적될 수 있다. 특히 우리나라의 경우 정부 출범 초기 강한 규제개혁을 요구하는 정책 기조가 지속성과 일관성을 갖지 못하고 정권 후반부로 가면서 퇴색하는 현상이 반복되고 있다. 2013년은 박근혜 정부가 출범한 첫 해이고, 대개 취임 첫 해에 대통령과 정부의 핵심 정책의제에 관한 밑그림이 완성되고 출범 2년~3년의 기간 동안 이를 강력하게 실행한다는 점을 감안할 때 2013년에 조사된 체감도 결과는 결코 긍정적으로 평가될 수 없다.

규제개혁에 관한 국내의 평가와 별도로 해외에서 이루어진 주요한 평가는 다음과 같다. 우선 금융시장규제, 노동시장규제, 기업규제 세 영역의 다양한 측면을 종합하여 국가별 규제수준을 측정해 종합규제지수를 생산하고 있는 Fraser Institute의 결과를 보면 우리나라는 1990년 6.0에서 1995년에는 5.6으로 점수가 하락했고, 2000년 이후에는 6점대의 수준에서 벗어나고 있지 못하고 있는 상황이다.⁸⁾ 이 같은 평가는 다른 국제기관의 평가와도 크게 다

7) 다만 위에서 제시된 규제개혁 체감도는 조사대상이 전국경제인연합회 회원사로 한정되었다는 점에서 해석에 주의할 필요가 있다. 한편 우리나라에서 규제개혁은 이미 중요한 국가법정사무가 되었다는 점에서 규제개혁 총괄을 책임지고 있는 규제개혁위원회는 체계적으로 매년 정기적인 체감도를 조사할 필요가 있다.

8) Fraser Institute의 종합규제지수는 금융시장규제의 3개 세부지표, 노동시장규제의 6개 세부지표, 기업규제의

르지 않은데, World Bank에서 측정한 우리나라 ‘규제의 질(Regulatory Quality)’ 지수는 1996년 66점, 2000년 70점, 2010년 79점으로 소폭 상승하는 데 그치고 있다.9)

〈표 2〉 한국 규제개혁에 관한 질적·양적 변화

정부	년도	양적 변화		질적 변화	
		규제개혁위원회 등록규제 건수	전국경제인연합회 규제개혁 체감도	Fraser Institute Regulation Index	World Bank Regulatory Quality
노태우	1990			6.0	
	1991				
	1992				
김영삼	1993				
	1994				
	1995			5.6	
	1996				66
	1997				
김대중	1998	10,372			62
	1999	7,294			
	2000	6,912		6.3	70
	2001	7,248		6.0	
	2002	7,546		6.3	75
노무현	2003	7,707		6.3	74
	2004	7,827		6.5	75
	2005	8,017		7.0	73
	2006	8,084		7.0	73
	2007	5,116		6.8	79
이명박	2008	5,186		6.6	73
	2009	11,050	110.5	6.8	75
	2010	12,120	116.5	6.9	79
	2011	13,147	110.5	6.9	80
	2012	13,914	96.5		77
박근혜	2013	14,796	92.2		
평균		9,146	105.24	6.5	73.64

자료 출처: 규제개혁위원회 등록규제 건수(<https://www.better.go.kr>), 규제개혁 체감도(전국경제인연합회, 2013b), Fraser Institute Regulation Index(<http://www.freetheworld.com>), World Bank Regulatory Quality(<http://info.worldbank.org>)

6개 세부지표 등 총 15개 세부지표로 구성되어 있고, 척도는 0~10의 값을 갖는다. 값이 높을수록 시장에 대한 규제의 제약이 적다는 것을 의미한다. 지표에 대한 자세한 내용은 Gwartney et. al.(2013) 참조.
 9) World Bank의 규제의 질은 각 국가에서 민간부문의 발전을 촉진하는 규제정책의 형성과 집행 역량에 대한 인식을 조사한 것으로, 점수는 조사대상 국가 전체를 대상으로 0~100 사이의 백분위(percentile)로 측정된 값이다. 지표에 대한 보다 자세한 내용은 Kaufmann et. al. (2010) 참고. 자료는 <http://info.worldbank.org/>.

IV. 규제개혁 추진과정에서 행정부의 한계

1. 대통령의 의지와 관심

어떤 형태의 개혁이라도 성공을 위해서는 일방적인 추진으로 기대한 성과를 거두기 어렵고, 정부조직 내에서 개혁은 하향식(top-down)과 상향식(bottom-up) 접근이 동시에 이루어져야 성공 가능성을 높일 수 있다. 하향식 접근이 개혁에 관한 리더의 강한 의지와 지원을 의미한다면, 상향식 접근은 개혁 추진과정에서 구성원들의 지지와 참여를 의미한다. 포괄적 의미의 정부개혁은 국민의 열망에도 불구하고 개혁의 주체이자 객체인 공무원의 저항과 반발로 인해 그 성과를 보기가 쉽지 않다(최진욱, 2008).

규제개혁은 정부개혁의 한 부분임에도 불구하고 규제개혁에 관련된 복잡한 이해관계자들과 개혁으로 수반되는 직간접적인 영향으로 인해 정부개혁보다 추진이 쉽지 않을 수 있다. 이러한 복잡한 이해관계를 극복하기 위해서는 이해를 뛰어넘는 대통령의 강한 의지와 지속적인 관심이 필수적이다(김태준, 2014; OECD, 2012). 대통령의 의지와 관심의 중요성은 특히 대통령의 권력이 집중되어 있는 한국적 정치상황에서 더 큰 의미를 갖는다. 일상적인 정부 업무는 대통령의 관심과 의지가 크지 않더라도 정형화되어 시행되긴 하지만, 규제개혁과 같이 사회적 논란과 이해당사자들의 갈등이 첨예하게 대립될 수 있는 영역의 경우 대통령의 의지와 관심이 집권 기간 동안 지속되지 않으면 성공가능성이 높지 않다.

<표 3>은 1990년 이후 연도별, 정부별 규제와 관련된 언론보도 건수를 집계한 자료이다.¹⁰⁾ 이 표는 다음과 같은 몇 가지 특징을 보여주고 있다. 첫째, 정부별로 볼 때 규제와 관련된 언론보도는 시간이 지날수록 그 횟수가 많아지고 있는데, 특히 김영삼 정부, 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부에서 그 이전 정부에 비해 규제가 강조되고 있다. 둘째, 내용과 관련해서 볼 때 전체 검색기간 동안 ‘규제’의 언론보도 횟수가 가장 많고, 다음으로 ‘규제완

10) 자료의 수집은 한국언론진흥재단에서 제공하는 뉴스검색시스템 KINDS를 활용하였고, 검색은 전국종합일간지를 포함하여 시사잡지, TV 뉴스 등 전체 언론매체를 대상으로 삼았다. 검색방법은 각 검색기간별(대통령재임 연도별)로 “대통령 이름+규제/규제개혁/규제완화” 세 가지 키워드 검색을 사용하였다. 자료수집 기간은 1990년 1월부터 2014년 6월까지로 한정하였는데, 이는 KINDS가 대부분의 언론매체를 대상으로 데이터베이스를 구축한 시점이 1990년 1월 이후 부터이기 때문이다. 1990년 이전에 구축된 자료는 중앙일간지와 지방일간지에 한정되어 있어 비교 시점의 일관성의 측면에서 이 연구에서는 기간을 1990년 이후로 한정하였다.

화’, ‘규제개혁’ 순으로 나타났다. 규제개혁이나 규제완화보다 규제라는 검색어의 빈도가 가장 많은 것은 개념의 범위로 볼 때 자연스럽지만, 규제개혁보다 규제완화의 빈도가 많다는 점은 우리나라에서의 규제개혁이 규제완화의 맥락에서 논의된 측면이 크다고 보인다. 특히

〈표 3〉 연도별·정부별 규제, 규제개혁, 규제완화 언론보도 추세

(단위: 건)

대통령	기간	규제	규제개혁	규제완화
노태우	1990.1.1~1990.2.24	48	8	13
	1990.2.25~1991.2.24	295	68	134
	1991.2.25~1992.2.24	254	31	60
	1992.2.25~1993.2.24	346	107	138
	합계	943	214	345
김영삼	1993.2.25~1994.2.24	1,143	668	723
	1994.2.25~1995.2.24	558	279	307
	1995.2.25~1996.2.24	679	304	384
	1996.2.25~1997.2.24	900	429	460
	1997.2.25~1998.2.24	785	486	341
	합계	4,065	2,166	2,215
김대중	1998.2.25~1999.2.24	1,490	840	429
	1999.2.25~2000.2.24	765	423	180
	2000.2.25~2001.2.24	677	319	198
	2001.2.25~2002.2.24	759	335	354
	2002.2.25~2003.2.24	586	327	215
	합계	4,277	2,244	1,376
노무현	2003.2.25~2004.2.24	2,419	950	961
	2004.2.25~2005.2.24	2,008	945	849
	2005.2.25~2006.2.24	1,501	437	534
	2006.2.25~2007.2.24	1,498	368	609
	2007.2.25~2008.2.24	2,076	712	866
	합계	9,502	3,412	3,819
이명박	2008.2.25~2009.2.24	15,323	3,989	9,898
	2009.2.25~2010.2.24	4,930	1,009	2,301
	2010.2.25~2011.2.24	4,527	1,070	1,889
	2011.2.25~2012.2.24	3,003	653	1,191
	2012.2.25~2013.2.24	2,499	628	956
	합계	30,282	7,349	16,235
박근혜	2013.2.25~2014.2.24	8,855	1,841	3,797
	2014.2.25~2014.6.16	3,999	2,608	1,679
	합계	12,854	4,449	5,476
총계		61,923	19,834	29,466

이명박 정부에서 규제개혁보다는 규제완화와 관련된 언론보도의 빈도가 두 배 이상 많다는 점을 두고 볼 때 이명박 정부 시절 규제의 화두는 규제완화로 이해된다. 셋째, 개별 대통령 집권 기간 동안 연도별로 볼 때 노태우 정부를 제외하고는 규제/규제개혁/규제완화 모두 집권 첫째 가장 언론보도가 많이 이루어지다가 집권 2년 혹은 3년차부터 그 빈도가 대폭 감소하는 것을 알 수 있다. 특히 그 감소의 폭은 이명박 정부 때 더욱 두드러지는데, 취임 초부터 강조한 규제/규제개혁/규제완화가 결국 오래지 않아 동력을 잃고 지지부진해졌다는 점을 시사한다.

<표 3>을 요약한다면 그간 규제개혁에 관한 대통령의 관심이 없지는 않았지만, 그렇다고 해서 집권 기간 동안 지속적으로 규제개혁에 관심을 보인 대통령을 찾아보기도 쉽지 않다는 것을 알 수 있다. 이러한 점에서 앞서 강조한 바와 같이 대통령이 어느 정도의 의지를 가지고 지속적으로 규제개혁을 추진하는가에 따라 규제개혁의 성패가 가능하다고 볼 수 있다.

2. 규제개혁위원회의 전문성과 역량

규제개혁에 관한 대통령의 의지는 효과적인 기구와 제도를 통해 구현되어야 한다. 규제개혁 기구와 제도의 관점에서 볼 때 우리나라는 규제개혁위원회에 정부 차원의 규제정책의 심의와 조정 권한을 부여했다는 점에서 제도적 요건을 잘 갖추고 있다고 볼 수 있고, OECD(2010)에서 권고하는 규제감독(regulatory oversight) 기능의 제도화를 구비했다고 볼 수 있다.¹¹⁾ 그러나 규제개혁의 총괄을 담당하고 있는 규제개혁위원회는 그 법적인 권한에도 불구하고 설립 후 지속적이고 일관되게 책무를 다했다고 보기 어렵다. 규제개혁위원회가 실효성을 담보하지 못한 여러 이유 가운데 조직의 구성도 큰 이유를 차지한다. 특히 규제개혁의 중요성을 감안한다면 현행과 같은 구조와 위상 그리고 인적 자원으로는 위원회의 제 기능을 기대하기 쉽지 않다(최병선, 2002).

현행 규제개혁위원회가 안고 있는 문제점으로 위원회 운영에 관한 대통령 그리고 관계부처 장관의 관심 부족, 민관합동 자문위원회 성격의 구조, 비상시적인 운영 방식, 법적 기능

11) 규제개혁위원회와 같은 규제감독기구의 역할에 대하여 OECD(2010: 8)는 각기 다른 규제정책을 수립하고 집행하는 규제기관에 대해 범정부적인 차원에서 규제(개혁)를 “조정(coordinate)·감시(monitor)·감독(oversee)·촉진(promote)”하는 것이 가장 중요하다고 보고 있다.

을 수행할 수 있는 전문 인력과 역량의 부족 등이 지속적으로 지적되어 왔다(최병선, 2002).¹²⁾ 특히 규제개혁위원회와 같이 범정부적 차원에서 규제정책 전반에 대한 조정과 심의 기능을 수행하기 위해서는 필요한 권한, 법적 지위 그리고 자원이 배부되는 것과 동시에 최상위 수준에서의 정치적 지지가 중요하다는 점은 잘 알려져 있다(Amo and Rodrigo, 2007).

규제개혁위원회의 제약과 한계는 비단 어제, 오늘의 문제가 아니고, 그간 여러 연구에서 꾸준히 제기되어 왔다. 따라서 이러한 문제점에 대한 해결방안은 굳이 언급하지 않아도 명확하다.¹³⁾ 이 가운데 위원회의 전문성과 역량에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다. 그 이유는 규제개혁위원회의 법적 책임 가운데 가장 핵심적인 업무는 신설 혹은 강화되는 규제와 필요한 경우 기존의 규제를 심사하는 기능이고, 이 기능이 행정부 차원에서 좋은 규제와 나쁜 규제를 판가름할 수 있는 중요한 과정이기 때문이다.¹⁴⁾ 올바른 규제 심사를 위해서 무엇보다 필수적인 요소는 과학적이고 객관적인 규제영향분석이다. 현행 행정규제기본법은 규제영향분석의 일차적 책임을 중앙행정기관에게 지우고 있고, 규제개혁위원회는 중앙행정기관에서 제출된 규제영향분석서를 검토하도록 되어 있다. 이와 관련하여 현재 규제개혁위원회가 당면한 문제점은 제출된 규제영향분석서를 제대로 검토할 수 있는 인력과 전문성이 낮다는 점이다.

외국의 사례를 볼 때 우리나라 규제개혁위원회와 같이 규제개혁을 총괄하는 기관의 업무 처리 절차와 구성원들의 전문성과 역량을 제도화할 필요성이 적지 않다(West, 2005). 특히 규제개혁처럼 정치적 이해에 민감한 업무의 경우 자칫 대통령의 정책 선호에 의해 개혁의 일관성과 지속성이 유지되지 않을 가능성이 있기 때문에 규제개혁 업무과정과 전문성, 역량의 제도화가 조직으로 하여금 책무를 안정적으로 수행할 수 있게 한다는 점에서 의미를 갖는다. 따라서 현행 규제개혁위원회가 제 기능을 다하기 위해서는 우선적으로 국무조정실 내의 규제조정실의 역할과 지원이 중요하다(김태윤, 2003; 이혁우, 2012). 2014년 규제조정실은 규제총괄정책관, 경제규제관리관, 사회규제관리관으로 구성되어 있고, 각각 34명, 17명, 14명 등 총 65명의 인원이 있는데 이 가운데 분야별 규제를 온전히 심사할 수 있는 전문성을 갖춘 인원은 그리 많지 않다.¹⁵⁾ 미국 OIRA의 경우 시기에 따라 현원의 수가 달라지긴 하는데,

12) 규제감독기관으로서 주어진 권한과 기능을 행사하기 위해서는 무엇보다 규제개혁위원회와 같은 감독·조정 기구의 전문성이 보장되어야 하고, 이를 위한 예산과 인력의 지원이 뒷받침되어야 한다(OECD, 2010).

13) 대표적인 연구로 김종석 외(1999) 참조.

14) 행정규제기본법 제18조(기존규제의 심사), 제24조(기능) 참조.

행정사무를 담당하는 공무원을 제외하고 2014년을 기준으로 경제학, 정책분석, 통계학 등을 전공한 약 50여 명의 전문가가 규제검토 업무를 지원하고 있다.¹⁶⁾ 이러한 측면에서 볼 때 우리나라 규제개혁위원회의 전문성, 역량은 현재보다 대폭 개선될 여지가 있다.

3. 행정규제기관의 규제영향분석 역량

앞서 논의한 바와 같이 규제개혁의 기본 목적은 시장실패를 해결하는 데 있어 현재 혹은 도입될 규제정책이 가장 좋은 정책적 대안인가를 판단하고, 시장의 부담을 최소화할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 이 같은 규제개혁의 목적을 달성하기 위해 가장 필요한 수단은 체계적이고 과학적 분석에 기반한 규제영향분석(regulatory impact analysis, RIA)이라고 할 수 있다(OECD, 2010).¹⁷⁾ 따라서 규제영향분석과 이에 대한 검토가 제대로 이루어지지 않을 경우 규제는 과학적 정당성을 잃게 된다.

위에서 살펴본 바와 같이 규제개혁위원회가 정부 차원에서 규제개혁을 총괄한다면, 실제 개별 규제정책에 대한 개혁은 해당 규제정책을 결정하는 중앙부처에 책임이 있다. 규제개혁에 관한 박근혜 정부의 청사진에는 규제비용총량제가 중요한 개혁 수단으로 포함되어 있다. 규제비용총량제가 의미를 갖기 위해서는 무엇보다 개별규제의 효과를 분석하는 규제영향평가가 선행되어야 한다. 우리나라 행정규제기본법 상에는 이러한 규정이 담겨 있다. 그러나 규제분야 전문가들의 공통된 시각은 규제정책을 담당하는 정부기관이 규제영향평가를 온전하게 실시하는 곳은 없다고 보고 있다. 우리나라 행정기관의 분석역량이 미흡한 점은 실제 부처에서 작성한 규제영향분석서를 접해 보면 확연하게 이해된다. 부처를 막론하고 우리나라 규제영향분석서는 문서의 양으로 볼 때 대개 10여 페이지 안팎으로 작성되어 있고, 규제영향분석의 핵심이 되어야 하는 비용-효과에 대한 계량적 분석은 거의 포함되어 있지 않거나, 포함되었다고 해도 이를 재검증할만한 정보를 담고 있지 않다. 반면 규제영향평가가 정

15) 규제조정실 인력은 <http://www.pmo.go.kr> 참조.

16) http://www.whitehouse.gov/omb/oira_qsandas.

17) 1970년대부터 연방정부 차원에서 규제개혁을 본격화한 미국의 경우 1971년 Nixon 대통령이 환경규제로 인한 기업의 부담을 최소화하기 위해 백악관 내에 “Quality of Life Review” 프로그램을 만든 이후 모든 대통령이 대통령령(executive order, EO)을 통해 규제개혁을 추진하였는데, 그 핵심적인 내용이 규제의 비용효과 분석, 즉 규제영향분석이라고 볼 수 있다. 미국 연방정부 규제개혁에 관한 개략적 시대적 흐름과 개관은 U.S. OMB(1997) 참조.

착화 되어 있는 미국의 경우 규제기관에 의해 작성된 규제영향분석서는 적게는 수십 페이지에서 많게는 수백 페이지에 달하고 있으며, 실제 분석대상이 되는 규제에 대한 많은 정보와 규제의 비용-효과에 대한 분석이 매우 과학적으로 이루어져 있어 규제정책의 필요성을 판단할 수 있는 유용한 자료로 활용되고 있다.¹⁸⁾

V. 결론: 규제개혁 성공을 위한 행정부의 과제

국가의 모든 정책이 직간접적으로 국가 경제와 국민 생활에 영향을 미치지만, 특히 규제정책의 경우 영향력의 폭과 범위가 크다고 할 수 있다. 시장실패에 대응하기 위한 정책수단으로써 좋은 규제정책이 만들어져 유지될 경우 시장과 국민 전체에 긍정적인 효용을 가져다 줄 수 있지만, 반대로 규제정책이 잘못된 경우 국가 경제와 기업, 국민에 대한 피해가 적지 않다. 따라서 거시적으로 투자와 고용 그리고 시장의 혁신을 촉진하여 국가 경제를 활성화하고, 미시적으로는 기업의 생산성과 효율성, 경쟁력을 도모하거나 국민 개개인의 편의와 삶의 질을 높이기 위해 좋은 규제정책을 만들어야 하는 당위성이 있다. 규제정책이 국가 전체에 바람직한 효과를 가져 올 수 있기 위해서는 규제를 만들고 집행하는 규제체계가 효과적이어야 하며, 이를 위해 규제개혁은 반드시 필요하다.

1980년대부터 시작된 우리나라의 규제개혁은 30여 년의 시간을 거치면서 제도적인 측면에서 상당한 진화를 경험했다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서 규제개혁은 예측 가능한 상태에서 일관되고, 지속적으로 추진되었다고 보기 어렵다. 이는 등록규제의 총량이 증가하는 상황과 규제개혁에 대한 사회적 지지와 체감이 높지 않다는 점에서 확인될 수 있다. 우리나라 규제개혁이 기대에 미치지 못하는 이유는 복합적이지만, 규제를 만들고 집행하는 정부에 일차적인 책임을 물을 수 있다.

이 논문은 규제개혁을 추진함에 있어 행정부가 안고 있는 핵심적인 문제점으로 규제개혁에 대한 정치적 리더십의 부재, 규제개혁을 총괄하는 규제개혁위원회와 규제정책의 결정과

18) 예를 들어 미국 환경처(U.S. Environmental Protection Agency)가 2012년에 제출한 “미세입자 관련 대기 질 기준(National Ambient Air Quality Standards for Particulate Matter)” 규제에 관한 규제영향분석서는 총 474 페이지에 달하고 있다. <http://www.epa.gov/tneecas1/regdata/RIAs/finalria.pdf> 참조.

집행을 담당하는 행정기관의 역량 부족을 지적하였다. 물론 이 외에도 행정부가 해결해야 하는 과제로써 규제추진체계의 정비(김정해·이혜영, 2008; 이혁우, 2012), 소극적인 공무원의 업무처리 관행과 문화(김동연, 2014), 중앙의 규제정책결정과 지자체의 규제집행 간의 불일치, 공무원들이 규제에 전념할 수 있는 동기와 유인의 부족(김태운, 2003), 규제개혁 성과에 대한 모니터링과 환류의 부족(김정해·이혜영, 2008) 등이 거론되고 있다. 이러한 문제점은 최근에 비롯된 것이 아니라 우리나라에서 규제개혁이 시작된 후 지속적으로 제기되었다는 점에서 문제의 심각성이 더해진다. 만약 국가 경제와 국민 생활에 규제개혁의 의미가 작지 않다는 사실을 공감한다면, 이제 잘못된 규제개혁 체계를 개혁하는 시점에 이르렀다고 볼 수 있다. 앞서 지적된 문제점을 바탕으로 행정부의 규제체계 개혁과 관련하여 다음의 제언을 한다.

첫째, 규제개혁은 일부 행정기관이나 몇 개의 규제정책, 영역에 한정되어 성공할 수 없고, 범정부적(whole-of-government) 차원에서 전략적이고 지속적으로 추진되어야 한다(김태운, 2003; OECD, 2005, 2012). 우리나라 정치권력의 맥락에서 볼 때 범정부 차원의 규제개혁은 대통령의 리더십에서 출발되어야 한다. 아울러 규제개혁에 대한 대통령의 의지와 관심이 재임 기간 동안 지속되어야 한다. 역대 정부에서 의욕적으로 추진했던 규제개혁이 큰 소득 없이 끝났던 과거의 경험은 지속적인 대통령의 리더십이 얼마나 중요한지 보여주고 있다.

둘째, 다른 정책도 그러하지만 특히 규제정책은 첨예한 이해관계 속에서 생성되고 유지된다. 이러한 상황에서 규제정책의 변화는 특정 집단의 이해가 아닌 국가 차원의 이해에서 접근되어야 한다. 이러한 접근이 가능하기 위해서는 이해당사자들이 납득하고 받아들일 수 있는 과학적이고 체계적인 증거가 제시되어야 하며, 이것의 기초는 완성된 형태의 규제영향분석서라고 볼 수 있다. 과학적이고 체계적인 규제영향분석서는 비단 이해관계자들의 설득에만 유용한 것이 아니라, 그 이전에 정책결정자들이 좋은 규제정책을 만들기 위해 합리적 의사결정을 할 수 있는 자료로도 중요한 의미를 갖는다(The Danish Government, 2010).

셋째, 위에서 강조한 체계적이고 과학적인 규제영향분석을 수행하기 위해서는 이에 상응하는 자원의 배분도 이루어져야 한다. 규제개혁과 관련하여 행정기관에 무수히 많은 주문과 기대를 하는 것과는 달리 실제 정부기관에서 이를 담당하는 전담조직과 인력은 턱없이 부족한 것으로 보인다. 예컨대 2013년 말을 기준으로 부처 중 가장 많은 1,253개의 규제를 등록한 국토교통부를 보면 부처에서 규제를 총괄하는 규제개혁 법무담당관의 총 인원은 14명에 불과하다.¹⁹⁾ 다른 부처도 사정은 다르지 않다. 14명의 인원이 1,200여 개의 복잡한 규제를

잘 조정하고 관리하기를 기대하는 것은 무리다. 더불어 순환보직으로 인해 규제개혁에 관한 역량과 전문성이 높다고 보기 어렵다. 규제개혁으로 인해 기대할 수 있는 편익이 크다면, 부처 수준에서 규제개혁에 몰입할 수 있는 자원의 지원도 필요하다.

넷째, 정보의 공개를 적극 활용할 필요가 있다(OECD, 2012; The Danish Government, 2010). 정보공개는 그 자체가 행정부의 투명성을 높이는 방법이기도 하지만, 정보공개로 인해 책임성이 강화되는 효과도 가져온다. 2014년 초 국무조정실은 규제정보포털(better.go.kr)을 개설하여 맞춤형 규제정보 제공을 목적으로 규제와 관련된 정보를 제공하고 있다. 이 포털에는 중앙 부처와 지자체의 등록규제가 수록되어 있고, 규제관련 정보를 다양한 형태로 검색할 수 있도록 운영되고 있다. 그러나 포털이 개설된 지 오래지 않아 아직은 제공되는 정보가 제한적이고, 활용 정도도 높아 보이지 않는다. 규제정보는 어떤 규제가 어떤 내용으로 존치되고 있는가도 중요하지만, 보다 핵심적인 부분은 해당 규제가 필요한가를 판단할 수 있는 정보라고 할 수 있다. 이러한 점에서 등록규제와 더불어 행정기관에서 작성한 규제영향분석서와 같이 규제존치의 당위성을 보여줄 수 있는 정보도 함께 제공될 필요가 있다. 이러한 정보가 제공될 경우 규제존치, 신설, 강화에 대한 외부의 검토도 이루어질 수 있고, 행정기관의 책임성도 한층 높아질 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 규제개혁의 궁극적인 지향점은 국민이 되어야 한다. 최근 EU 국가들이 규제개혁을 추진하면서 규제의 이익은 사회 전체, 즉 공익이 기준이 되어한다는 점을 강조하고 있다(OECD, 2005, 2012). 규제개혁을 통해 공익을 증진시키기 위해서는 규제정책결정과 집행 모든 단계에서 국민들이 참여할 수 있어야 하고, 이때 규제기관은 보다 책임감을 느끼며 개혁을 추진할 수 있다(The Danish Government, 2010).

19) <http://www.better.go.kr>.

참고문헌

- 규제개혁위원회, 『2009 규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 2010.
- 김동연, 「박근혜 정부의 규제개혁」, 『한국경제포럼』, 제7권 제1호, 2014, pp.53~75.
- 김정해·이혜영, 「참여정부 규제개혁의 성과평가: 전문가 의견조사를 중심으로」, 『한국행정정보』, 제42권 제2호, 2008, pp.119~148.
- 김종석·김진국·김태운·이성우·이주선·최병선, 『규제개혁 추진체계 개선 및 규제개혁의 발전 방향』, 규제연구회, 1999.
- 김태운, 「의원입법 규제영향평가의 개념과 대안: 한국규제학회의 분석경험을 중심으로」, 『예산정책연구』, 제2권 제2호, 2013, pp.83~106.
- 김태윤, 「김대중 정부 규제개혁의 평가와 과제」, 『규제연구』, 제12권 제1호, 2003, pp.3~35.
- 김태준, 「규제개혁의 추진 방향 및 성공 요인」, 『감사』, vol.122, 2014, pp.8~13.
- 이혁우, 「이명박 정부의 규제개혁 평가」, 『규제연구』, 제21권 제2호, 2012, pp.3~37.
- 임동순·조창현·김대욱, 『규제개혁의 효과 분석 및 평가』, 산업연구원, 2005.
- 전국경제인연합회, 「2013년 규제개혁 체감도 조사 분석: 지난 정부 규제개혁 5년 평가와 새 정부의 규제개혁 과제」, 규제개혁 시리즈, 6월, 2013b.
- 전국경제인연합회, 「우리나라 규제현황과 개선방안」, 규제개혁 시리즈, 6월, 2013a.
- 전국경제인연합회, 「의원발의 법률안에 대한 규제심사제도 도입방안」, 규제개혁 시리즈 11-08, 10월, 2011.
- 최병선, 「규제개혁위원회의 위상과 구조의 재편 방향」, 『kapa@포럼』, 제100호, 2002, pp.25~31.
- 최진욱, 「참여정부 정부혁신 체감도에 관한 연구」, 『한국행정정보』, 제42권 제2호, 2008, pp.97~117.
- 최진욱, 「규제가 국가경쟁력에 미치는 영향: OECD 국가를 중심으로」, 『규제연구』, 제15권 제1호, 2006, pp.3~25.
- 최진욱, 「규제연구에 대한 제도주의적 접근」, 『정부학연구』, 제8권 제2호, 2002, pp.144~178.
- 최진욱·구교준·김태은, 「참여정부의 규제개혁에 대한 체감도 분석」, 『한국정책학회보』, 제16권 제1호, 2007, pp.73~96.

- 현대경제연구원, 「규제 증가의 특징과 시사점: 규제의 강도 소폭 증가」, 『현안과 과제』 14-14호, 2014.
- Amo, P. A. and Rodrigo, D., “Background Document: Oversight Bodies for Regulatory Reform”, Paper Presented at the Regional Capacity-Building Seminar on Regulatory Tools and Policies and Third Regional Meeting of the Working Group IV on Public Service Delivery, Public Private Partnerships and Regulatory Reform, Tunis, Tunisia, Feb. 15~16, 2007.
- Christensen, T. and Lagreid, P., “Agencification and Regulatory Reforms”, in Gwartney, J., Lawson, R., and Hall, J. *Economic Freedom of the World: 2013 Annual Report*. Vancouver: Fraser Institute, 2013.
- Helm, A., “Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden”, *Oxford Review of Economic Policy* 22(2), 2006, pp.169~185.
- Kaufmann, D., Kraay, A., and Mastruzzi, “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”, Policy Research Working Paper 5430, World Bank, 2010.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., and Vishny, R., “The Quality of Government”, *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(1), 1999, pp.222~279.
- OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, Paris: OECD, 2012.
- OECD, *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, Paris: OECD, 2011.
- OECD, “Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries”, mimeo, 2010.
- OECD, “OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance”, mimeo, 2005.
- OECD, *Regulatory Reform in Korea: Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, OECD: Paris, 2000.
- OECD, *Regulatory Reform: A Synthesis*. Paris: OECD, 1997.
- OECD, “Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of

- Government Regulation”, mimeo, 1995.
- Peltzman, S., “Towards a More General Theory of Regulation”, *Journal of Law and Economics* 19(1), 1976, pp.109~148.
- Stigler, G. J., “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 1971, pp.3~21.
- The Danish Government, “Smarter Regulation: A Cleaner, Fairer and More Competitive EU”, mimeo, 2010.
- Tom Christensen and Per Læg Reid (eds.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Northampton: Edward Elgar, 2006, pp.8~47.
- U.S. Environmental Protection Agency, “Regulatory Impact Analysis for the Final Revisions to the National Ambient Air Quality Standards for Particulate Matter”, EPA-452/R-12-005, December, 2012.
- U.S. Office of Management and Budget, “Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations”, September 30, 1997, Available at http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_rcongress#toc.
- West, W. F., “The Institutionalization of Regulatory Review: Organizational Stability and Responsive Competence at OIRA”, *Presidential Studies Quarterly* 35(1), 2005, pp.76~93.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2012~2013*(Geneva: World Economic Forum), 2012.

Key Challenges of Regulatory Reform in the Executive Branch of the Korean Government

Jin-Wook Choi

This article aims to identify the key challenges of regulatory reform in the Executive branch of the Korean Government and make suggestions to overcome these challenges. For the last 30 years, regulatory reform, albeit emphasized amply by every administration, has not been successful in Korea. Previous research on the unsatisfactory progress of regulatory reform consistently point out the inadequacies of the reform system, the passive work attitude of public officials, discord between the regulatory policymaking of the central government and its implementation by local governments, lack of motivation of and incentives for public officials, and ineffective monitoring and feedback mechanisms of performance of regulatory reform as key hurdles to regulatory reform. Among various obstacles to regulatory reform, this article focuses on the insufficiency of continuous and consistent reform leadership of the president and the low capacity and expertise of key actors in the arena of regulation including the Regulatory Reform Committee (RRC) and regulatory agencies in the Executive branch. This article suggests that regulatory reform is more likely to succeed and, accordingly, increase public interest when it is preceded by the continuous strong reform leadership of the president, science- and evidence-based regulatory impact analyses, adequate allocation of resources to reform organizations, and transparency and accountability through more information disclosure related to regulatory policies and reform.

Key words: Regulatory reform, the Executive, president, regulatory impact analysis (RIA), Regulatory Reform Committee (RRC)

지 정 토 론

주 제: 행정부의 규제개혁 추진의 과제

논평자: 김 신(한국행정연구원)

1. 본 논문의 내용과 특징

이 논문은 정부 3부 중 행정부가 규제개혁 추진의 일차적인 책임을 지고 있으며, 규제개혁 추진과정에서 행정부의 여러 가지 한계로 인하여 길게는 지난 1982년 “성장발전저해요 인개선위원회”가 만들어진 이래로 30여 년간, 짧게는 규제개혁위원회가 발족한 지난 1998년 이래로 10여 년간 그다지 괄목할 만한 성과를 내지 못하였다고 평가하고 있다.

그 주요한 이유로 이 논문은 우리나라의 경우 규제개혁을 위한 제도적 형식성은 비교적 잘 갖추고 있으나, 이의 제도화가 미비한 점을 들고 있다. 이러한 판단의 근거로 규제의 양적 측면과 질적 측면을 검토하고 있다. 양적인 측면에서 규제등록제도가 시행된 1998년 이후 등록규제 수의 변화를 분석한 결과, 2007년 5,116건으로 최저 수준에 있던 규제 수가 2013년 14,796건으로 2.89배 증가한 점을 지적하고 있다.

또한 질적인 측면은 전국경제인연합회가 조사한 규제개혁 체감도와 Fraser Institute의 Regulation Index 및 World Bank의 Regulatory Quality를 기초로 판단한 결과 긍정적으로 평가되기 어렵다고 지적하고 있다.

규제개혁 추진과정에서의 행정부의 한계점으로 대통령의 의지와 관심, 규제개혁위원회의 전문성과 역량, 행정규제기관의 규제영향분석 역량을 지적하고, 이를 극복하기 위한 규제개혁의 성공과제를 전략적이고 지속적인 범정부 차원의 규제개혁 추진, 과학적이고 체계적인 규제영향분석, 규제개혁을 추진하기 위한 역량과 전문성의 제고, 투명성과 책임성을 강화하기 위한 규제정보의 공개, 국민의 참여를 통한 공익의 추구 등을 제시하고 있다.

2. 연구결과의 의의 및 한계점

이 연구는 우리나라 규제개혁의 성과에 대한 평가를 위해 양적인 측면과 질적인 측면을 모두 고려하고 있다는 측면에서 가장 큰 의의를 찾아 볼 수 있다. 양적인 측면은 그 동안 규제개혁의 성과를 가늠하는 주요한 잣대로 자주 사용되어 왔으나, 질적인 측면에 대해서는 그다지 논의되지 못한 것이 사실이다. 특히 권위 있는 국제기구에서 발표한 지수를 근거로 국제비교를 시도하였다는 점이 특징이라고 할 수 있다. 또한 OECD에서 제시하고 있는 규제개혁 성공요인을 제시하고, 이를 토대로 우리나라 규제개혁 과제를 제시하고 있다는 점도 의의가 있다고 하겠다.

하지만 규제등록 건수의 양적 변화를 살펴보면, 1998년 규제전수조사에서 10,372건으로 파악된 규제가 김대중 정부의 규제철폐 노력으로 인해 임기 말 7,546건으로 감소하기는 하였으나, 등록 건수의 최저치는 2007년 노무현 정부 당시 5,116건이었다. 이는 규제개혁의 결과가 아니라 등록기준의 변경으로 인한 것이며, 이명박 정부 초기인 2008년 5,186건이던 규제 수가 이듬해 2009년 11,050건으로 증가한 것은 전국경제인연합에서 제시한 누락규제를 검토하여 합산한 결과이다.

현행 규제등록제도는 여러 가지 문제점을 내포하고 있으나, 규제 수와 관련해서는 등록단위가 이슈가 되고 있다. 예를 들면 청단위 기관의 경우 고시를 단위로 등록하고 있어, 실제 규제 수에 비해 등록된 수는 매우 적은 결과를 가져오고 있다.

따라서 규제등록수를 근거로 규제개혁의 성과를 가늠하는 것은 한계가 있으며, 주요 선진국의 경우 규제 수가 우리나라 이상으로 증가하는 추세에 있다는 점을 감안하면 양적인 측면에서의 규제개혁 평가는 그 의의가 크지 않다고 하겠다.

이 논문은 최근 국제적인 규제개혁의 방향은 “양적” 측면의 개혁이 아닌 “질적” 측면의 개혁으로 진행되고 있다는 점을 강조하고, 국제비교에 의한 질적인 측면의 평가를 시도하고 있다. World Bank나 Fraser Institute의 자료를 인용하여 질적인 평가를 하고 있으나, 이 또한 여러 가지 한계점이 있다고 하겠다. 소수의 지표로 국가 전체의 규제개혁 성과를 측정한다는 것은 불가능에 가깝다고 할 수 있고, 발표기관에 따라 결과가 상당한 차이를 보이기도 한다.

심지어는 같은 기관에서 나온 자료도 초점에 따라 그 결과가 달라지고 있다. 예를 들면

World Bank의 Regulatory Quality에 의하면, 우리나라의 규제품질이 좋은 편은 아니지만, World Bank의 기업환경규제지수(Doing Business Index)에 의하면, 조사대상 189개국 중 2013년 6위, 2014년 7위로 상당히 우수한 것으로 조사되고 있다.

3. 제안 사항

이 논문은 우리나라의 경우 규제개혁을 위한 제도적 형식은 잘 갖추고 있으나, 제도화가 문제라고 지적하고 있다. 이러한 지적은 OECD의 규제관리체계 평가에서도 나타나고 있다. 우리나라는 규제개혁을 위한 법적, 제도적 장치가 매우 우수한 것으로 인정받고 있으나, 문제는 이러한 관리체계가 제대로 작동하지 못하고 형식화되어 불량규제가 만들어지는 것이다.

정부는 이러한 문제를 해결하기 위하여 규제비용총량제, 규제일몰제, 네거티브 규제방식 등 규제시스템 개혁방안의 제도화를 추진하고 있으나, 이들 방안은 사실 새로운 방식은 아니며, 이미 지난 정부들이 단편적이고 부분적으로 시도했던 방식들이다. 다만, 현재 제시되고 있는 방안은 이들을 보다 체계적이고 지속적인 방식으로 집행하기 위한 것이다.

지난 정부들의 시도가 그다지 괄목할 만한 성과를 내지 못한 이유는 개혁방안은 의욕적이었으나, 이를 실효적으로 집행하지 못한데 기인하고 있다. 따라서 현재 제시되고 있는 규제개혁방안의 성공여부를 결정짓는 관건은 이를 뒷받침할 수 있는 집행역량을 갖추고 있는지 여부에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

이를 위해서는 이 논문에서도 지적한 바와 같이 규제개혁위원회의 전문성을 보강하고, 국무조정실의 역량을 강화함과 함께, 이를 뒷받침 할 수 있는 조사·연구·분석 등을 위한 지원 체계가 갖추어져야 한다.

또한 개혁방안이 의도하고 있는 성과가 규제현장에서 제대로 발생하고 있는지 여부를 지속적으로 관리하고 감독하는 노력이 필요하다. 과거 많은 개혁방안이 기자회견과 함께 광파르를 울리며 시작했지만, 미미한 성과와 함께 용두사미로 끝나고 마는 전철을 다시 밟지 않기 위해서는 철저한 사후관리가 필요하다고 하겠다.