

규제연구 제25권 특집호 2016년 10월

경제활성화를 위한 규제개혁추진체계 개선방안

이 중 한*

본 논문은 규제개혁위원회로 대표되는 우리나라의 규제개혁 추진체계의 문제점으로 위원회조직의 유인불합치를 제시하고 이를 극복하기 위한 방안으로 규제개혁위원회의 중앙행정기관으로의 전환이 필요하다고 주장한다. 현재의 구조로는 규제개혁위원회(또는 위원회의 사무처리기구 역할을 하는 국무조정실)와 실제 규제개혁 업무를 담당하는 부처간에 규제개혁에 대한 정보의 비대칭성이 존재하고 이로 인한 비효율과 규제개혁 추진력 저하를 피하기 어렵다. 이를 개선하기 위해서는 규제개혁위원회를 중앙행정기관으로 전환하여 한편으로 위원회의 규제개혁 전문역량을 강화하고 다른 한편, 위원회의 국민에 대한 책임성을 강화하여 정보비대칭으로 인한 비효율을 감소시킬 수 있을 것이다.

핵심 용어: 대리인 이론, 유인합치, 정보비대칭, 규제개혁 추진체계, 규제개혁위원회

* 한국행정연구원 연구위원, 서울 은평구 불광동(jhl@kipa.re.kr)

I. 문제제기

본 논문은 우리나라 규제개혁 추진체계의 문제를 무엇보다 규제기관이자 규제개혁 추진 주체인 행정부가 중심이 된 규제개혁 시스템의 유인불합치와 그 결과로 나타나는 규제개혁의 추진동력 및 실효성 저하로 파악하고 이를 개선하기 위한 방안을 제시하고자 한다. 구체적으로 주인-대리인 이론을 적용하여 규제개혁위원회를 정점으로 하는 규제개혁 추진체계를 분석하고 문제점 개선을 위한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

우리나라의 규제개혁은 김영삼 정부부터 본격적으로 추진되었다.¹⁾ 행정규제기본법의 전신이라고 할 수 있는 ‘행정규제 및 민원사무기본법’이 1994년 4월 8일 시행되면서 규제에 대한 사전심사제도가 도입되었다. 법의 명칭에서도 알 수 있듯이 규제를 ‘행정규제’로 명명하고 ‘국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적의 실현을 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것(법 제2조 제1호)’으로 정의하여 ‘행정규제기본법’의 규제에 대한 정의에도 핵심내용이 그대로 반영되었다. 규제를 신설·강화하고자 할 경우 소관부처가 사전심사하고 그 결과를 총무처장관에게 통보하고 필요한 경우 관계중앙행정기관과 민간전문가가 참여하는 합동심의회에서 심의하도록 하였다. 그러나 합동심의회는 말 그대로 회의체이고 심의결과의 기속력이 없어 각 부처별로 운영되는 규제심사는 효과적인 규제개혁으로 이어지기 어려웠다. 이후 이러한 문제점을 해결하고 경제위기 상황에 보다 유연하게 대응하기 위해 ‘행정규제기본법’을 제정하여 심사권한이 대폭 강화된 범정부 차원의 민관합동 규제개혁 상설기구로 규제개혁위원회를 신설하였다.²⁾

우리나라는 규제개혁위원회가 신설·강화 규제에 대한 심사 및 기존규제 개선을 총괄·감

1) 최병선(2002), 이주선(2007), 김동연(2014)

2) 강은봉(2012), 최병선(2002), 최유성(2009)

독하는 권한을 가진 강력한 중앙집권식 규제개혁 추진체계를 가지고 있다. 미국, 영국 등 규제선진국들과의 가장 큰 차이는 규제개혁이 실질적으로 행정부 중심으로 추진되고 있다는 점이다. 규제가 입법에 근거하고 있다는 점을 고려한다면 규제개혁위원회는 그 구성과 기능 측면에서 궁극적인 규제권한을 보유하고 있는 국회와의 협력적 거버넌스 구축은 필수적이지만 현행 제도하에서는 규제개혁을 위한 국회와의 협력을 위한 어떤 접점도 찾아보기 어렵다. 이것은 애초부터 규제개혁위원회의 설계 자체가 행정부의 범주에 한정되어 있음을 의미한다.

더욱이 박근혜 정부에서는 대통령훈령³⁾에 근거하여 규제개혁 정책의 기본방향 및 전략에 관한 사항 등을 심의·조정하기 위한 규제개혁장관회의를 신설하였다. 규제개혁장관회의는 기본적으로는 규제개혁을 위한 정부의 정책의지와 정책우선순위를 적극적으로 표명하여 규제개혁의 추진력을 제고하는 긍정적 역할을 담당하고 있다. 그러나 행정부에 한정된 현재의 규제개혁위원회를 중심으로 한 규제개혁추진체계의 문제점 해결에는 도움이 되지 못하고 있다. 규제개혁정책의 기본방향 및 전략, 규제개혁 관련 법제도, 서비스산업 등 주요 분야 규제개혁 등의 심의·조정 기능은 대통령 소속으로 설치된 규제개혁위원회의 기능과 중복된다. 이러한 기능 중복은 한편으로 행정부 중심의 규제개혁을 더욱 강화시키고, 다른 한편으로는 규제개혁위원회의 권한 약화를 의미한다. 규제개혁위원회는 중앙행정기관 소속 비상설 행정위원회로, 임명된 위원만으로는 신설강화 규제의 심사와 기존규제의 개선 업무를 감당하기에는 역부족이며 행정규제기본법 보칙 제36조에 따라 국무조정실이 위원회 운영에 필요한 행정지원을 담당하고 있다. 따라서 규제개혁위원회의 실질적인 기능은 국무조정실의 행정지원이 없으면 수행되기 어렵다. 규제개혁장관회의는 그 구성이나 기능면에서 규제개혁위원회의 상위 기관으로 이해되기 때문에 규제개혁위원회의 규제개혁과 관련한 정책적 기능의 상당부분이 이관된 것과 마찬가지로 규제개혁위원회의 실질적인 위상 축소를 야기하고 있다.

3) 대통령훈령 제328호(규제개혁장관회의 규정안) 제3조

〈표 1〉 규제개혁위원회와 규제개혁장관회의의 기능비교

	규제개혁장관회의	규제개혁위원회
설치 목적	- 규제개혁을 효과적·회기적으로 추진하고 그 집행을 원활하게하기 위해 설치	- 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항을 종합적으로 추진하기 위해 설치
기능	다음 사항에 관한 심의·조정 - 규제개혁정책의 기본방향 및 전략 - 규제개혁과 관련한 법제도 - 서비스산업 등 주요 분야의 규제개혁 - 규제정책의 원활한 집행을 위해 관계 부처 또는 지방자치단체 간 협의가 필요한 사항 - 그 밖에 규제개혁에 관한 안전 및 보고 사항	다음 사항에 관한 심의·조정 - 규제정책의 기본방향과 규제제도의 연구·발전 - 규제의 신설·강화 등에 대한 심사 - 기존규제의 심사, 규제정비종합계획의 수립·시행 - 규제의 등록·공표 - 규제개선에 관한 의견수렴 및 처리 - 각급 행정기관의 규제개선 실태에 대한 점검·평가 - 그 밖에 위원장이 위원회의 심의·조정이 필요하다고 인정하는 사항
구성	- 대통령, 국무총리, 기획재정부장관, 미래창조과학부장관, 안전행정부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 국토교통부장관, 국무조정실장, 공정거래위원회위원장, 법제처장, 중소기업청장 및 대통령비서실 국정기획담당 수석비서관	- 위원장은 국무총리와 대통령이 위촉하는 민간인이 공동 수행 - 위원은 기획재정부장관, 행정자치부장관, 산업통상자원부장관, 국무조정실장, 공정거래위원회위원장과 법제처장을 포함한 20명 이상 25명 이하의 위원으로 구성하되 민간인이 과반수 - 민간위원 임기는 2년, 1회 연임가능

규제개혁위원회의 위상축소는 규제개혁위원회가 설립된 김대중 정부 이후 줄곧 나타난 현상이다. 노무현 정부에서는 대통령 주재 규제개혁추진회의가 있었고 그 밑에 국무총리가 관장하는 규제개혁장관회의가 신설되었다. 또한 규제개혁 추진실무를 강화하기 위해 민관합동 규제개혁기획단을 설치하였다. 이명박 정부에서는 이러한 변화를 더욱 공식화하여 대통령직속 국가경쟁력강화위원회를 설치하여 규제개혁의 전략적, 정책적 결정기능을 부여하였다. 이러한 현상은 두 가지 측면에서 이해할 수 있다. 하나는 애초부터 모호한 규제개혁위원회의 위상을 고려할 때 강력한 규제개혁 추진을 위한 정치적 지도력을 제고할 필요가 있다는 측면이고, 다른 하나는 규제개혁위원회의 부족한 규제개혁 실무인력 보완 측면이다. 규제개혁 기획단은 이름을 바꾸어 민관합동 규제개혁추진단으로 지금까지 유지되고 있다.

결국 이러한 규제개혁위원회 자체의 불안정한 규제개혁 추진력과 인력부족은 행정부 내

에서 규제개혁의 정책적 중요성에 대한 인식의 한계와 함께 지속적인 규제개혁 추진에 대한 유인이 부족함을 보여주고 있다. 정부 내의 규제개혁 추진에 대한 유인부족을 만회하기 위한 규제개혁 장관회의와 같은 전략적 회의체 운영은 단기적으로 긍정적 효과를 가져올 수 있으나 체계적으로 지속적으로 추진되어야 할 규제개혁이 단기적 기획성 추진으로 변질되어 정부의 규제개혁 추진역량 축적과 정책추진의 투명성과 일관성을 해치게 될 우려가 크다.

II. 규제개혁 추진체계 선행연구 검토

신설된 규제개혁위원회는 신설강화 규제의 효과적 통제와 일관된 규제개혁의 추진에 한층 순기능을 발휘하였으나, 설립 초기부터 제기된 한계와 이후 운영과정에서 나타난 문제점들로 인해 개선이 필요하다는 지적이 있어왔다. 규제개혁위원회는 다른 나라에서 찾아보기 어려운 신설강화규제에 대한 실질적인 통제와 기존규제 개선권한을 가지고 있지만 위원회의 실제 업무와 운영은 국무조정실이 담당하는 형태로 이루어져 기능과 권한에서는 독립 행정위원회에 가깝지만 실제 운영에서는 자문위원회에 가까운 구조이다. 최병선(2002)은 이러한 관점에서 두 가지 방안을 제시하고 있다. 하나는 독립 행정위원회로의 전환이고 다른 하나는 중앙행정기관의 규제개혁 전담조직 강화이다. 독립 행정위원회로 전환할 경우 문제가 될 수 있는 조직의 정치적 위상은 기구의 상위기구로 대통령이 주재하고, 각계 대표가 위원이 되는 ‘규제개혁 추진회의’를 자문위원회 형태로 설치하여 규제개혁위원회를 감독·지원할 것을 제안하였다. 그리고 이렇게 전환할 경우, 위원회와 사무국의 역할구분, 상임위원 수와 자격, 상임위원과 사무총장간의 권한설정 등 구체적인 사안들이 고려되어야 한다고 보았다. 중앙행정기관의 규제개혁 전담기구를 설치하여 규제의 심사분석을 전담해야 한다고 주장하였다. 이밖에도 규제기획제도 도입, 규제개혁을 위한 충분한 조직, 전문인력, 예산의 확보가 중요함을 강조하였다.

이혁우·김진국(2015)는 현 규제개혁 추진체계의 문제점으로 규제개혁위원회 기능수행에 필요한 인적·물적 자원 부족, 의원입법 통제장치 부재, 규제등록제도 정비 등을 들고 있다. 특히 규제영향분석이나 규제일몰제, 행정조사기본법의 행정비용분석의 부실한 운영을 예로 들어 규제개혁의 내화외빈 현상을 지적하고 실질적인 규제개혁이 이루어질 수 있는 구조개

선의 필요성을 강조하였다. 최병선·이혁우(2014)는 규제개혁시스템의 점진적 개선을 주장한다는 점에서 기존의 시각과는 달라진 뉘앙스를 보이고 있다. 박근혜 정부의 규제개혁 중심으로 규제행정시스템 선진화와 규제행정 자원의 대폭적 확충을 최우선의 과제로 제시하였다. 이밖에 이주선(2007)도 규제개혁위원회의 독립 행정기구로의 전환 필요성을 강조하고 동시에 국회의 상설기구로 규제개혁위원회 설치하여 의원입법 규제에 대해서도 규제심사를 실시할 것을 주장하였다.

강은봉(2012)은 규제개혁위원회를 미국이나 영국의 규제개혁 담당기구와 비교할 때 우리나라의 규제개혁위원회는 정부 정책에 대한 조언·감독을 수행함과 동시에 행정규제를 직접 심사·결정하는 집행기능까지 갖춘 “자문기구와 집행기관의 성격이 결합된 독특한 형태(강은봉 2012, p.183)”로 규정하였다. 따라서 규제개혁의 실효성 확보를 위한 추진체계 개선방안도 규제개혁위원회를 ‘합의제 행정기관’으로 전환하거나 미국이나 영국과 같은 ‘독임제 행정기관’과 ‘전문가 자문기구’로 분리할 것을 권고하고 있다.

이상의 선행연구들에서는 모두 공통적으로 규제개혁위원회의 운영에 있어 자원 및 인력 부족을 문제로 지적하고 규제영향분석, 규제일몰제, 규제등록제, 규제비용총량제 등 제반 규제개혁 제도들의 부실한 운영을 함께 문제제기하고 있다. 이러한 문제의 해결책으로는 운영을 위한 인력 및 예산확충에 따른 점진적 조직운영 개선방안과 조금 더 근본적인 방안으로 위원회 자체의 독립 행정기관으로의 전환이 논의되었다. 본 논문에서는 이러한 논의를 바탕으로 규제개혁위원회의 기본적인 문제점을 조직에 내재하고 있는 부적절한 규제개혁 유인 체계로 파악하고 대리인 이론을 적용하여 규제개혁위원회의 조직개편의 근거를 제시하는 한편, 이를 개선할 수 있는 방안을 모색하기로 한다.

III. 이론적 논의

1. 주인-대리인 이론

1970년대 제기된 대리인 이론은 주인의 업무를 대리인에게 권한을 위임하여 해결하고자 할 때 발생하는 대리인 문제를 다룬다. Jensen & Meckling(1976)은 대리인 비용이 존재할

때 기업의 최적 지배구조를 설명하였다. 이들의 분석대상인 주주와 경영인의 관계는 전형적인 주인대리인 관계로 주인에게 발생하는 대리인 비용이란 감독비용(**monitoring cost**), 대리인이 주인의 이해관계를 벗어나지 않도록 강제하는 강제비용(**bonding cost**), 감독과 강제에도 불구하고 이해상충으로 발생하는 잔여손실(**residual loss**)의 세 가지로 요약⁴⁾하고 있다. 대리인 이론의 핵심은 주인과 대리인의 이해관계가 상충할 때 어떻게 주인의 이해관계에 부합하는 최적 또는 차선의 해결책을 도출하는가에 있다. 주인과 대리인의 관계는 결국 계약 관계 하에서 정보의 문제로 환원될 수 있다. 계약관계에서 발생하는 이러한 정보의 문제는 도덕적 해이(**moral hazard**)나 역선택(**adverse selection**)으로 알려져 있다. 대리인 문제는 일반적으로 도덕적 해이로 설명된다. 도덕적 해이는 대리인이 주인이 관찰할 수 없는(**hidden**) 기회주의적 행위(**opportunistic action**)를 하는 경우를 말한다.⁵⁾ 대리인의 이런 숨겨진 행위는 대리인의 사적이익을 추구하는 행위로 나타난다. 이와는 달리 역선택은 계약시점에는 관찰되지 않는 대리인의 숨겨진 특성(**hidden characteristics**)으로 인해 발생하는 문제를 의미한다. **Laffont & Martimort(2002)**는 이러한 정보의 비대칭성을 사적 정보로 설명한다. 역선택은 대리인이 주인의 성과에 영향을 주지만 주인은 알지 못하는 사적 정보를 가지고 있는 경우로 중고차 시장을 예로 들 수 있다. 계약 시점을 기준으로 이러한 정보 비대칭성의 유형을 구분하기도 한다. 계약 이전에 나타나는 사적정보는 역선택으로, 계약 이후에 나타나는 사적정보는 도덕적 해이로 구분할 수 있다. 부연하면 도덕적 해이는 계약 이후에 나타나는 주인의 이해관계에 반하는 대리인의 여러 가지 행동을 의미하며 경영진의 개인적인 효용을 추구하는 지출행위 등을 포함한다.

2. 모형의 적용

정치분야에서 주인대리인 모형은 **Mitnick(1973)**의 연구가 선구적이다. **Mitnick**은 대리인 문제를 ‘주인의 문제’, ‘대리인의 문제’, ‘정치기제와 유인’의 세 가지로 구분하였다. 주인의 문제는 대리인이 자신의 이해관계에 따라 과업을 달성하도록 동기부여하는 것이다. 동기부여 수단으로는 금전적 유인책과 처벌, 주인의 이해를 대변할 수 있는 규범이나 선호에 대한

4) Jensen & Meckling(1976, p.308)

5) Holmstrom, B(1979, p.74), Furubotn, E. & R. Richter(2000, p.148)

정보제공 등을 들고 있다. 대리인의 문제는 주인과 이해관계가 다를 경우 주인의 이해를 따를 것인지 자신의 이해를 추구할 것인지, 아니면 어느 정도 타협할 것인지를 결정하는 것이다. 정치기제는 대리인의 재량을 제한하기 위한 업무지침이나 감독을 의미한다. 유인책은 대리인이 주인의 이해를 대변하도록 수당을 올려주거나 상여금을 지급하는 것을 말한다. **Mitnick**은 이러한 정치기제와 유인책이 주인에게 비용을 유발하는 점에 주목하고 이러한 정치기제와 유인은 주인에게 발생하는 추가적인 수입이 정치기제 시행비용보다 클 경우에만 합리적이라고 주장하였다. **Mitnick**의 대리인 모형은 이후 더욱 정교해진 대리인 이론의 기본적 구성요소와 요소간 상충관계를 담고 있다고 할 수 있다. 이후 대리인 모형을 적용하여 관료와 선출직 공무원, 관료와 국회(**Mitnick**, 1980; **Moe** 1982, 1984; **Wood and Waterman** 1991, 1994; **Scholz and Wei** 1986; **McCubbins et al.** 1987, 1989; **Horn & Shepsle** 1989; **Shepsle** 1992), 대통령과 사법부(**Downs and Rocke** 1994; **Songer, Segal, and Cameron** 1994) 등 다양한 주제에 대한 연구가 수행되었다. 이러한 분석은 공통적으로 주인과 대리인의 이해상충관계를 가정하고 대리인의 행동을 주인의 선호에 부응하도록 유인시스템을 제시하고자 한다. 이런 관점에서의 주요 연구를 살펴보면 다음과 같다.

Persson, Roland, and Tabellini(1997)은 주인대리인 모형을 적용해 적절한 견제와 균형의 원리가 작동한다면 권력기관의 분리(입법부와 행정부)는 권력남용 억제에 기여할 수 있다고 주장하였다. 견제와 균형은 행정부와 입법부의 이해관계 상충으로부터 발생하지만 이 원리가 작동하려면 두 기관이 공공정책에는 동의해야 하며, 따라서 적절한 견제와 균형의 원리가 작용할 때 권력분리는 유권자에게 감추어진 정보를 노출시켜 정치적 비효율을 개선할 수 있다고 주장하였다. **McCubbins, Noll, and Weingast**(1987, 1989)는 행정구조와 절차를 이용해 의회가 관료를 통제할 수 있다고 설명하였다. 사후적 방법으로는 통제하기 어렵고 관료의 의사결정과정에서 사전적 절차적 제약을 이용해 정책의 입법의도를 달성할 수 있음을 보여주었다. 특히 이러한 제약을 통해 관료의 정책변경이 시행되기 전에 국회의원들이 대응할 수 있다면 대리인의 의사결정을 실질적으로 통제할 수 있다는 것이다. 이러한 통제는 사전적 행정절차가 관료의 정책변경 시도 시 의회에 이를 알려주는 ‘조기 경보’시스템의 역할, 행정절차가 제공하는 국회가 개입할 수 있는 시간을 벌어주는 지연역할, 또는 관료가 처한 환경의 압력을 국회에 유리하도록 조정할 수 있도록 허용해주는 역할을 함으로써 가능하다. **Miller and Moe**(1983)은 관료가 정치인보다 정책시행에 필요한 조직적 절차나 정책에 대해

더 잘 이해하고 있으며 따라서 사적이해를 추구하고 정치인을 이용할 유인과 기회주의가 존재한다고 보았다. Wood & Waterman(1994)와 Perrow(1986)은 주인이 대리인의 태업에 대해 불확실성이 높거나 주인과 대리인의 선호가 다르면 주인은 불확실성을 줄일 수 있는 정보를 획득해야 한다. 이러한 정보획득 수단으로는 감사보고서 활용, 전문 상담사 고용, 경험의 축적 등을 들고 있다.

이상의 연구를 비롯한 다수의 문헌들이 대리인 이론을 이용하여 주인이 정보의 문제를 완화하기 위해서 대리인에게 일정한 정치적 재량권을 위임하지만 관료의 이탈(bureaucratic drift)을 최소화하기 위해 권한위임의 제도적 환경과 절차를 구조화한다는 결론에 도달한다. 이러한 분석에서 핵심적 역할을 하는 것은 대리인 관료가 주인인 입법자 또는 정치가보다 더 많은 전문적 정보(expertise)를 가지고 있다는 가정이다. 이에 따라 권한위임과 정보비대칭으로 발생하는 사회적 손실(관료의 지대추구)을 최소화하는 방안이 필요한 것이다. 이러한 관점에서 관료의 전문성이 주인대리인 관계에서 관료의 효과적 통제에 어떤 역할을 하는지 분석한 연구들도 있다. Bawn(1995)은 대리인의 전문지식 획득 유인은 재량권의 범위와 상관있다고 가정하고 관료의 전문지식과 정치적 통제의 상충관계를 분석하였다. 그러나 이 분석에서는 관료의 전문성과 재량권 범위의 상관관계를 가정만 하고 분석의 결과로 보여주지는 않는다. Aghion & Tirole(1997)은 관료에 대한 권한위임으로 얻을 수 있는 주된 편익은 관료들이 정보를 획득하려는 유인임을 보여주었다. Bendor & Meirowitz(2004)는 한 걸음 더 나아가 대리인의 정보획득 비용이 크다면 대리인만 이러한 정보에 투자하려고 하기 때문에 입법자는 자신들의 정치적 선호와 거리가 있다 하더라도 대리인 관료에 대한 권한위임을 더 선호하게 됨을 보여주었다. 이와는 조금 다른 방향에서 Szalay(2005)는 특정한 조건하에서는 대리인을 상대적으로 극한의 입장으로 모는 것이 정보에 대한 투자유인을 증가시키기 때문에 주인이 대리인의 권한 철회를 오히려 선호할 수도 있음을 보였다. Feldmann(2005)도 입법자가 관료의 재량권을 축소시킴으로써 관료의 전문지식을 증가시킬 수 있다고 분석하였다.

국내에서 대리인이론을 적용한 연구는 경제학 분야에서는 주로 기업의 지배구조에 관한 분석이 다수를 이루고 행정학 분야에서는 분석이 많지는 않지만 다양한 주제를 다루고 있으며 경험분석에 치우쳐 있다. 권순만·김난도(1995)는 대리인 이론을 설명하고 그 행정학적 함의를 인센티브의 중요성에 대한 인식제고, 정부의 정보의 비대칭성 감소노력, 조직의 분권화, 통폐합 등 조직정비 시 정보 불균형의 고려 등 정보의 비대칭성에 대한 인식제고를 행정

학 분석에 주는 시사점으로 제시하였다. 김진성·김중기(2015)은 대리인 이론을 바탕으로 인터넷 사용자의 정보 프라이버시에 대한 염려수준이 정보 보호반응에 어떤 영향을 주는지 경험적으로 분석하였다. 분석을 통해 인터넷 사용자의 염려수준은 정보보호반응에 유의한 영향을 주지만 온라인 기업에 대한 신뢰는 별 영향을 주지 않는다고 주장하였다. 김성연 외(2014)는 아파트의 입주자대표회의와 입주자간의 관계를 대리인과 주인으로 가정하고 이들간의 갈등관계를 역선택과 도덕적 해이로 파악하고 분석을 통해 정보공개 확대, 주민참여 및 교육을 강화하여 역선택을 완화하고, 도덕적 해이를 개선하기 위해 외부의 독립적 감사기구 설립을 제안하였다. 동일한 관점에서 김성연(2011)은 2010년 도입된 주택재개발사업의 공공관리제도를 분석하고 클린업제도나 조합운영진 검증, 공공관리제도 확대적용 등의 제도 개선방안을 제시하였다.

진영근 외(2011)은 경험적 분석을 통해 단체수의계약제도의 대리인 문제가 심각함을 확인하고 이러한 문제는 제도 운영과정의 유인체계와 감시감독체계의 문제로 더 심각하게 나타났다고 주장하였다. 윤성식(1993)은 정부조직에서 대리인 문제로 인해 발생하는 비효율을 제거하기 위해서 대리인 노력에 대한 간접정보가 필요하며 이러한 정보를 제공하는 정보시스템과 성과급이 결합되어야 한다고 분석하였다. 황혜신(2005)는 의약분업 정책결정과정에서 대통령을 주인으로 정책네트워크를 대리인으로 가정하고 경험적 분석을 시도하여 정책결정의 주요 동인으로 주인의 역할을 강조하였다. 권일웅(2012)은 공공기관과 민간기업을 대상으로 성과급 도입 및 운영이 주인-대리인 이론의 예측과 일치하는지 실증분석을 수행하였다. 분석결과 성과급 도입은 이론적 예측과 일치하지 않지만 성과급 비중은 민간뿐만 아니라 공공부문에서도 이론적 예측과 일치하여 주인대리인 이론이 공공부문에도 적용될 수 있음을 보였다.

규제문제에 대리인 이론을 적용한 경험분석으로는 경제학 분야에서는 주로 대리인 비용을 추정하고 지배구조의 여러 요인에 미치는 영향을 분석하여 지배구조 방안에 관한 연구(송준기 2015; 김보영·박형진 2014, 공경태·최종서 2013, 김대룡 외. 2012; 이원흠 2008 등)가 많고 아직 규제기관이나 조직에 관한 분석은 드물다. 대리인 비용에 초점을 둔 이원흠(2008)의 연구는 지주회사와 대기업집단 소속기업의 대리인 비용을 추정하고 지주회사에 비해 대기업집단 소속기업의 대리인 비용이 더 크다는 결과를 도출하였다. 따라서 정부의 지주회사 전환 및 설립에 대한 규제완화는 대리인비용을 낮추고 기업의 자산가치를 증가시킬

수 있다고 주장하였다. 규제기관이나 집행의 문제에 대리인 이론을 적용한 연구는 많지 않는데 김두래(2007)와 장석준(2015)의 연구를 들 수 있다. 장석준(2015)는 대리인 이론을 적용하여 경기도의 환경규제집행 결정요인을 실증분석하였다. 분석결과 자치단체장과 의회의 선호가 규제집행에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 김두래(2007)은 실증분석을 통해 지방수준의 정책네트워크 활성화가 환경규제의 집행 노력을 증가시킨다고 분석하였다. 이는 지방정책네트워크 구성원들의 이념성향과 조직화 활성화가 지방정부 관료의 정보 비대칭 문제를 완화시킬 수 있기 때문으로 해석하였다.

IV. 규제개혁추진체계 분석

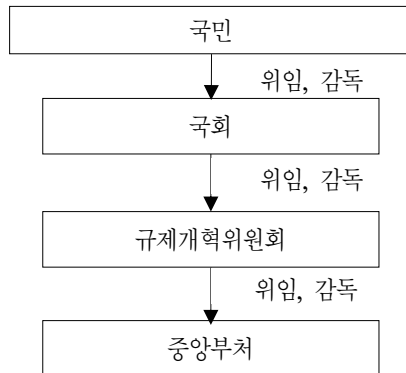
1. 규제개혁 단순모형

본 연구는 Laffont & Tirole(1993)의 규제포획 모형(이하 LT모형)을 적용하여 우리나라 규제개혁 추진체계를 분석하기로 한다. 기존의 공공선택이론이나 이해관계자 사익추구이론(Stigler 1971, Peltzman 1976, Becker 1983)은 실증분석을 통해 피규제자에게 편익을 발생시키도록 규제가 설계되거나 집행되는 경향이 있음을 보여주었다. 이러한 규제포획은 피규제 기업수가 작고 기업 당 규제의 영향이 크다면 이들이 규제과정에 영향을 미칠 유인이 있음을 이론적으로 설명하였다. Laffont & Tirole은 이들의 규제포획이론은 다음과 같은 두 가지 방법론적 한계를 가지고 있음을 지적하였다. 첫째, 이들 이론은 정보의 비대칭성을 간과하고 있으며 정보의 비대칭성이 없다면 규제과정에서 지대를 얻을 수 없으며 따라서 규제결과에 영향을 미칠 유인도 존재하지 않게 된다. 둘째, 이들은 이해관계자 그룹과 같은 규제의 수요측면에만 초점을 두고 있다. 따라서 규제관련 기관과 정치가를 포함한 공급측면은 분석하지 않아 규제기관이 정치가와 권한을 위임받은 관료들과 맺는 핵심적 관계가 간과되고 있다(Laffont & Tirole 1993, pp.475-476).

앞서 살펴본 대로 정보의 비대칭성에 근거한 대리인 이론이 기본 분석틀을 이루고 있는 LT모형은 규제기관과 피규제 기업의 관계뿐만 아니라 다양한 정치적 과정에 적용될 수 있다. 본 연구는 LT모형을 규제개혁과정에 적용하여 우리나라 규제개혁추진체계의 개선방안

을 도출하고자 한다. 우리나라 규제개혁의 추진은 ‘행정규제기본법’ 입법을 통해 규제개혁 위원회가 규제개혁 정책 수립권한과 추진에 필요한 수단을 보유하고 있다. 실제 규제개혁 업무는 규제를 담당하고 있는 중앙부처가 맡고 있으며 규제개혁위원회는 중앙부처에게 매년 규제정비계획을 제출받아 실제 규제개혁 추진상황을 점검한다. 그러나 부처는 규제개혁 업무는 전체 업무의 한 부문이며 규제를 만들고 집행하는 업무와 민간을 지원하는 업무가 주된 업무로 볼 수 있다. 이런 관점에서 부처는 규제개혁을 열심히 추진할 유인이 없으며 규제개혁은 오히려 부처의 업무범위와 권한의 축소를 가져오기 때문에 누구도 맡기 꺼려하는 업무이다. 이런 측면에서 보면 규제개혁위원회와 중앙부처는 규제개혁을 둘러싼 이해상충관계에 있으며 규제의 집행 현황이나 개혁의 성과에 대한 정보에 있어서도 차이가 있다고 볼 수 있다. 따라서 위원회와 부처 간에는 정보비대칭성이 존재하며 이에 다른 역선택과 도덕적 해이로 인한 비효율이 발생할 수 있다.

- 국회: 국회는 국민을 대표하여 국정을 감독하는 기능을 가지고 있으며 규제개혁위원회에 대해서도 감독의무가 있음. 사회적 후생을 극대화하고, 규제위의 성과를 모니터링
- 규제개혁위원회: 규제로 인해 사회전반에 발생하는 사회적 비용은 최소화하고 사회적 후생은 극대화하기 위한 규제품질 관리·감독, 신설규제 통제 및 기존규제 개선
- 국무조정실 및 부처 법무담당관 : 규제개혁위원회의 실무를 담당하며 규제개선과 규제강화 등 규제와 관련된 정책집행을 총괄하는 역할
- 중앙부처 : 분야별 규제를 집행, 관리하며 규제의 신설강화나 기존규제 개선을 위한 실무업무 담당



□ 중앙부처

부처의 규제개혁에 소요되는 비용은 부처의 규제에 대한 이해수준과 규제개혁 업무실적에 따른 가변비용과 규제개혁에 상시적으로 필요한 자원과 시설에 소요되는 고정비용으로 이루어진다. 부처의 규제에 대한 이해가 뛰어들수록 규제개혁 비용은 감소하고 규제에 대한 이해가 부족할수록 외부 컨설팅, 추가적인 교육훈련 등 규제개혁 비용은 증가한다. 부처의 규제개혁 비용은 아래와 같이 나타낼 수 있다. β 는 결국 부처의 규제개혁 한계비용으로 규제개혁에 대한 이해가 높으면 한계비용은 낮고 이해가 낮으면 한계비용은 높게 된다. 부처의 규제개혁 한계비용은 규제개혁위원회가 관찰할 수 없는 변수(hidden type)이며 두 가지 유형($\underline{\beta}$, $\bar{\beta}$)으로 구분가능하다. $\underline{\beta}$ 는 규제개혁 이해도가 높은 유형으로 v 확률로 관찰되며 $\bar{\beta}$ 는 규제개혁에 대한 이해가 부족한 유형으로 $(1-v)$ 확률로 나타낸다. q 는 규제개혁 노력에 따른 규제개혁 업무실적을 나타낸다.

$$\begin{aligned} C(q, \beta) &= \beta q + F, & \beta &= \underline{\beta} \text{ with probability } v, \\ & & \beta &= \bar{\beta} \text{ with probability } 1-v, \\ \Delta\beta &= \bar{\beta} - \underline{\beta} > 0 \end{aligned} \quad (1)$$

부처는 규제개혁에 필요한 예산(t)을 국회로부터 이전받아 규제개혁에 필요한 비용을 충당한다. 따라서 부처의 효용은 다음과 같다.

$$U = t \quad (2)$$

□ 규제개혁위원회

규제개혁 실적에 따라 국민들에게 발생하는 편익이 규제개혁위원회의 효용이 된다.

$$V = V(q), \quad V' > 0, \quad V'' < 0 \quad (3)$$

국회는 국민을 대표하여 사회적 후생을 극대화할 수 있도록 규제개혁체계를 설계하고 감독하는 역할을 한다. 여기서 규제개혁에 배분되는 예산은 국민들의 세금으로 충당되고 이러한 이전지출은 완전히 효율적이지는 않기 때문에 잠재비용 $\lambda > 0$ 이 발생한다. 규제개혁의

사회적 후생은 다음과 같다.

$$W(q) = U + V(q) - (1 + \lambda)t - (\beta q + F)^6 \quad (4)$$

□ 국회

규제개혁추진에 있어 국회가 주인의 역할을 하고 규제개혁위원회가 대리인 역할을 한다면 국회는 사회적 후생 W 를 극대화 시키는 역할을 한다.

2. 단순모형의 결과

(1) 정보의 비대칭성이 없는 완전정보의 경우(β 가 알려진 경우)

사회적 후생수준을 나타내는 (4)식의 일계조건을 구하면 규제개혁의 한계편익이 부처의 규제개혁 한계비용에 잠재비용을 더한 값과 일치함을 알 수 있다.

$$V'(q^*) = \beta, \text{ 부처의 규제개혁 한계비용이 낮은 경우}$$

$$V'(\bar{q}^*) = \bar{\beta}, \text{ 부처의 규제개혁 한계비용이 높은 경우}$$

$$\underline{W}^* = V(q^*) - \lambda t - \underline{\beta} q^* - F \geq \bar{W}^* = V(\bar{q}^*) - \lambda t - \bar{\beta} \bar{q}^* - F \quad 7) \geq 0$$

완전정보하에서는 규개위는 양자택일(take-it-or-leave-it) 계약을 통해 효율성의 감소없이 자신이 과업을 수행할 때와 마찬가지로 부처와 아래와 같은 참여제약을 통해 규제개혁을 추진할 수 있다.

$$(1 - \lambda)\underline{t} - \underline{\beta}q \geq 0 \quad (6)$$

$$(1 - \lambda)\bar{t} - \bar{\beta}\bar{q} \geq 0 \quad (7)$$

6) 이하에서는 부처가 β 일 때 \underline{U} , \underline{V} , \underline{q} , \underline{t} 으로 표시하고 $\bar{\beta}$ 일 경우에는 위 첨자 문자를 사용한다.

7) 극대값 q^* 의 정의에 따라서 $V(q) - \underline{\beta}q \geq V(\bar{q}) - \underline{\beta}\bar{q}$ 이 성립하고 $\bar{\beta} > \underline{\beta}$ 이므로 $V(\bar{q}) - \underline{\beta}\bar{q} \geq V(\bar{q}) - \bar{\beta}\bar{q}$ 가 성립한다.

부처가 $\underline{\beta}$ 인 경우에는 $(1-\lambda)\underline{t}^*$ 를 제공하고 부처는 $\underline{\beta}q^*$ 를 제공받으며, $\bar{\beta}$ 인 경우에는 $(1-\lambda)\bar{t}^*$ 를 제공하고 $\bar{\beta}q^*$ 를 제공받는다.

(2) 정보의 비대칭성이 존재하는 경우 (β 가 알려지지 않은 경우)

부처의 규제개혁 한계비용(규제개혁 이해수준)이 알려진 경우 특별한 업무감독을 하지 않아도 양자택일 계약을 통해 규제개혁을 추진할 수 있고 어떤 비효율도 발생하지 않는다. 그러나 정보의 비대칭성이 존재하는 경우에는 주인의 대리인에 대한 보다 세심한 감독이 요구된다. 이 경우 한계비용이 낮은 부처도 마치 한계비용이 높은 부처인 것처럼 행동할 유인이 발생하게 된다. 정보비대칭으로 인한 지대추구 행위가 가능하기 때문이다. 비효율적인 부처로 행동하면서 이래와 같은 지대를 얻게 된다.

$$\underline{U}(\bar{t}, \bar{q}) = \bar{U} + \Delta\beta\bar{q} \quad (8)$$

규제에 대한 이해수준이 낮아 비효율적인 부처가 얻는 편익(\bar{U})이 0이라고 해도 이렇게 거짓보고를 통해 $\Delta\beta\bar{q}$ 만큼의 지대를 누리게 된다. 이렇게 정보의 비대칭이 존재할 경우 이러한 지대를 줄이기 위해 유인합치 제약(incentive compatibility constraint)을 부과해도 완전 정보하의 최선(first best)의 선택의 경우처럼 비효율을 완전히 제거하기는 어렵다.

V. 논의 사항

이상의 논의를 바탕으로 규제개혁위원회의 위상과 기능, 국회와의 관계에 대해 검토하기로 한다. 먼저 부처와 규개혁위원회의 관계에서 정보의 비대칭이 존재하느냐의 문제이다. 규제개혁위원회는 민간 비상임위원으로 구성되어 실질적인 업무는 국무조정실이 담당하고 있다. 비상임 민간위원이 부처의 소관 규제들의 내용을 잘 이해하고 있거나 부처의 규제에 대한 이해정도나 전문지식 등을 충분히 파악하고 있다고 보기 어렵거나, 실질적인 업무를 담당하고 있는 국무조정실의 규제조정실도 순환보직 공무원들로 구성되어 있고 2년 이상 근무하는 공무원을 찾아보기 쉽지 않다. 2013년 발간된 ‘공무원 총조사’를 보면 2년 미만 근무자

는 행정부가 58.2%, 일반직은 73.9%, 4급 공무원은 83.3%, 5급은 81.4%, 6급은 73.8%로 실무에서 중추적인 역할을 맡고 있는 4, 5, 6급은 80%가 넘는 공무원들이 2년을 채우지 못한다. 이런 측면에서 보면 부처 소관규제의 내용, 규제관리 및 집행현황 등에 대해 규제개혁위원회가 충분한 지식을 가지고 있다고 보기 어렵다. 또한 규제개혁을 총괄하는 입장인 규제개혁위원회의 규제개혁 추진은 부처의 규제권한을 축소시키는 경향이 있다. 규제개혁을 통해 민간의 자율을 최대한 보장하여 규제로 인한 비효율을 제거하고 사회적 후생수준을 높일 수 있다고 하더라도 부처의 입장에서는 실제로 부처가 가지고 있는 권한축소를 야기하고 극단적인 경우 조직의 축소까지 염려해야 하는 경우가 있기 때문에 자발적인 규제개혁에 대한 유인이 존재하기 어렵다. 집행부 관료조직의 특성상 이러한 유인구조를 개선하기는 쉽지 않다. 그렇다면 규제개혁이 제대로 추진되기 위해서는 이러한 부처의 유인구조를 변화시킬 수 있어야 한다. 그러나 현재의 규제개혁위원회는 모호한 위상으로는 지속적인 규제개혁 추진이 사실상 어려운 구조로 구성되어 있다. 부처의 강력한 규제준속 성향을 개선하기는 역부족이다. 앞서 모형에서 보여주듯이 규제개혁을 추동하기 보다는 오히려 부처와 유착관계를 형성할 우려가 크다. 비대칭 정보가 존재할 경우 규제에 대한 이해수준이나 규제개혁 역량이 충분한 부처도 규제개혁을 열심히 추진하기보다는 그렇지 않은 부처를 따라갈 유인이 더 크다는 점에 주목해야 한다. 이러한 분위기가 팽배해지면 부처의 전반적인 규제개혁 역량은 강화되기 어렵고 규제개혁 예산 또한 마련하기 쉽지 않을 것이다.

이미 규제개혁위원회의 운영상의 문제점들은 여러 차례 제기되고 개선을 촉구하고 있음에도 쉽게 개선되지 않고 있다.⁸⁾ 이혁우·김진국(2015) 등에서 지적한 바와 같이 지금까지 도입된 규제개혁 수단이 부족하거나 아직도 우리가 벤치마킹해서 도입해야 할 제도들이 많은 것이 아니다. 수단의 양이나 형식이 문제가 아니라 제도운영이 문제이고 제도를 운영하는 조직과 인력에 문제가 있음을 반복적으로 지적되고 있다. 행정규제기본법의 시행과 함께 운영되어 온 규제영향분석 제도도 여러 차례의 제도개선에도 불구하고 아직도 규제담당 공무원들에게 제대로 인식되지 않고 있다. 최근에 규제영향분석서 작성시스템을 개발하여 시행한지 얼마 되지 않아 많은 사람들이 기대감을 가지고 있으나 시스템이 정착되고 잘 운영될지 여부는 더 지켜보아야 할 것이다. 이미 영국이나 미국 등 다수의 국가들은 체계적으로

8) 최병선·이혁우(2014), 이혁우·김진국(2015), 김태운(2014), 최병선(2002), 이주선(2007) 등 참고

규제영향분석서를 공개하고 규제의 신설강화 시 분석서 초안을 공개해서 이해관계자나 관심 있는 국민들의 코멘트를 받을 수 있도록 하고 있으며, 데이터베이스로 만들어 공개하고 있다. 우리는 아직도 규제영향분석서는 쉽게 찾아볼 수 있도록 대중에게 제공되지 않고 있다. 분석의 투명성과 대중적 공개는 영향분석제도 발전을 위한 기초임을 감안하면 시급히 개선되어야 한다. 규제일몰제도 주기적으로 강력한 적용을 독촉하지만 실제 효과는 어떤지 평가된 적이 없다. 규제비용총량제도 박근혜 정부 집권 초기에 강력히 제기되었지만 이후 행정규제기본법 개정안의 국회통과가 어려워짐에 따라 정책적 추진력이 약화되고 실질적인 운영에 어려움을 겪고 있다.⁹⁾

이러한 현상의 공통점은 우리나라 규제개혁 정책의 지속가능성 문제이다. 규제개혁위원회가 충분한 인력과 전문성을 가지고 신설·강화 규제뿐만 아니라 기존규제의 개혁과 관련해서도 정책적 고려가 가능하여야 하지만 이러한 기능을 수행할 수 있는 여건이 되어 있지 못하기 때문에 일시적이고 일회적인 정책추진에 의존하는 경향이 있다. 기획성 정책이 성공하는 경우도 있지만 규제개혁이 지속성을 요한다는 점에서는 정책추진 이후에 추동력 감소와 더불어 제도도입의 취지가 퇴색될 우려가 크다. 그 이유는 앞서 제시한 대로 규제개혁추진체계의 설계자체가 부처와 규제개혁 추진 총괄·감독 기구인 규제개혁위원회간의 암묵적 담합균형에 근거하고 있기 때문에 규제개혁위원회 자체의 지속적인 규제개혁 추진의 유인 부족에서 찾을 수 있다. 따라서 현재의 규제개혁위원회의 위상과 조직구조를 개선하기 위한 정책적 노력이 경주되어야 할 것이다.

VI. 규제개혁추진체계 개선을 위한 제언

앞서 살펴본 유인 구조 측면에서 본다면 현행 규제개혁위원회는 자발적인 규제개혁 동력을 찾아내기 어렵고 부처와의 강력한 담합유인을 방어할 수 있는 노력과 기제가 갖추어져 있지 않다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 현행 규제개혁위원회를 공정거래위원회나 원자력안전위원회와 같은 중앙행정기관으로 전환하고 규제개혁에 상당기간 전문성을 쌓을 수

9) 최근 2016년 7월 19일부터 “국민부담 경감을 위한 행정규제 업무처리지침” 총리훈령을 발령하여 이제까지의 시범운영에서 벗어나 규제비용관리제로 공식적인 제도운영에 들어갔다.

있는 공무원을 양성해야 할 것이다. 전문적인 규제개혁추진 및 감독기구로 역할하기 위해서는 독립규제기관과 같은 확실한 조직과 인력이 확보되어야 한다. 예를 들면 직제표에 기록된 원자력안전위원회 공무원 정원은 112명(2016년 5월 현재), 공정거래위원회는 393명, 방송통신위원회는 213명 등의 인력이 상근하고 있다. 이들이 전문 규제위원회임을 감안하더라도 규제개혁위원회의 주어진 권한과 기능을 제대로 발휘하기 위해서는 상당한 수준의 인력이 배치되어야 할 것이다. 이러한 조직과 인력을 갖추기 위해서는 김상조, 참여연대¹⁰⁾ 등 야권에서 제기한 규제개혁위원회의 위원의 선임 및 이해상충 방지, 운영의 투명성 제고 등에 대해서도 고려되어야 할 것이다. 최근 박근혜 정부의 규제개혁장관회의가 규제개혁의 정책적 방향설정과 기존규제 개혁을 진두지휘하고 있고 이러한 구조가 장기적으로 운영되기 어렵다고 하더라도 규제개혁위원회의 실무기구로의 위축을 가져올 수 있는 만큼 새로운 관계설정을 생각해보아야 할 것이다. 이러한 관계설정의 핵심은 규제개혁에 대한 책임성 강화이다. 규제개혁위원회가 중앙행정기관이 된다면 이러한 정책적 책임성은 더욱 중요하게 고려되어야 한다. 이러한 관점에서 국회와 관계설정이 중요하다. 중앙행정기관으로 전환된 규제개혁위원회의 책임성 강화를 위해서는 규제개혁장관회의와 같은 정책주동(advocacy)기관이 아닌 국회 또는 국회 내의 전문위원회와 같은 기관의 감독과 지지가 필요할 것이다. 규제개혁위원회가 중앙행정기관이 되면 국회에 대한 업무보고나 국정감사에서 규제개혁위원회의 규제개혁 성과와 추진내용 보고 등을 통해 대국민 책임성을 강화할 수 있다. 우리나라의 국회가 규제개혁에 대해서는 아직 관심과 필요성을 많이 인식하지 못하고 있지만 입법부로서 규제정책의 기본 틀을 제공하기 때문에 계속 현재 상태에 안주해 있을 수는 없다. 우리처럼 삼권분립된 미국의 경우만 하더라도 행정부는 규칙제정을 통해 규제를 강화하는 경향이 있고, 이러한 행정부의 규칙제정을 의회가 통제하고 있다.¹¹⁾ 잘 알려진 대로 미국의 규제개혁 시스템은 대통령의 행정명령 EO12866이 기본 틀을 구축하고 있지만 의회가 제정한 ‘규제유연화법’, ‘비재정위임명령개선법’ ‘중소기업규제집행공정화법’ 등 다수의 법률들이 정부의 신설강화 규제를 통제하고 평가하도록 의무화하고 있으며, 의회가 이러한 법률들을 지속적으로 제·개정하고 있음에 주목해야 할 것이다. 이러한 관계구축을 단순히 단기적 관점에서 행정부와 입법부의 입법권한 논쟁의 차원에서 볼 것이 아니라 국회와 행정부 모두 아우르는

10) 경제민주화포럼(2014)

11) 이러한 경향은 특히 오바마 정부 들어 더욱 강해지고 있다.

규제개혁 거버넌스 구축이라는 보다 장기적 관점의 문제로 보아야 할 것이다. 최근 논의되고 있는 국회차원의 규제영향분석제도 도입을 위한 자체적인 분석기관이나 규제개혁특위 설립과 같은 사안도 정부와 국회의 협력적 규제개혁 거버넌스 구축의 관점에서 추진되어야 할 것이다. 국회의 이러한 노력과 관련해서 우리가 주목해야 할 점은 규제개혁에서 입법부의 역할은 앞으로도 중요할 수밖에 없으며 다른 규제선진국처럼 다양한 규제개혁 입법을 추진할 수 있도록 규제개혁에 대한 나름의 원칙과 철학이 행정부와 입법부 모두에게 공유되어야 한다. 이러한 노력을 통해 규제개혁이 단순히 일부 기업만의, 또는 국민을 희생하고 기업의 편익만 봐주는 정책이라든지, 규제개혁이 규제완화와 동일한 의미로 생각하여 규제개혁은 곧 사회적 안전의 약화라는 국민적 인식을 개선할 수 있을 것이다.

규제개혁위원회의 조직체계 개편과 함께 요구되는 것이 규제관리시스템의 실효성 강화이다. 우리나라의 규제관리시스템의 기본은 규제등록제도로 볼 수 있다. 행정규제기본법에 따라 정의된 규제로 판정된 법조항은 모두 등록하도록 강제하고 있다. 그러나 이러한 규제관리의 기본에서부터 규제관리의 난맥상이 노정되고 있다. ‘행정규제기본법에서 규제는 ‘국가나 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현을 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령이나 조례규칙에 규정되는 사항’으로 정의되어 있다. 따라서 정부입법 법률조항과 마찬가지로 의원입법 법률조항도 규제로 판정되면 등록하고, 법률의 하위법령도 규제로 판정되면 등록해야 한다. 따라서 규제로 판정되지 않으면 관리대상에서 아예 제외된다. 하지만 현재의 구조 하에서는 이러한 규제에 대한 판단이 일관되고 투명하게 이루어지기 어렵다. 일관된 규제등록이 이루어지지 않는다면 우리는 개혁해야 할 대상에 대해서도 확신을 가지기 어렵게 된다. 이런 문제를 개선하기 위해서는 규제에 대한 정의를 실천적 관점에서 재검토할 필요가 있다. 규제로 판명되어도 개별 조문별로 등록되기 때문에 규제내용을 일관되게 파악하는 것은 쉽지 않다. 우리와는 달리 미국에서는 행정부의 규칙제정만 규제로 판단하고 규칙제정에 따라 만들어진 규제는 일괄적으로 규제법전에 재편된다. 국회에서 만들어진 법률의 시행을 위해 만들어진 규칙은 우리나라처럼 해당 법률의 규칙별로 등록되는 것이 아니라 소관기관과 규제분야별로 구분해 규제법전에 편제·등록된다는 점에서 매우 실용적이고 규제의 내용을 분야별로 일관되게 파악할 수 있어 중복입법이나 중복규제의 염려를 훨씬 줄일 수 있다. 장기적으로는 스마트 산업시대에 부응할 수 있는 정부입법제도 전반에 대한 재검토가 필요하다. 지금의 시행령, 시행규칙, 행정규칙 등으로 구분되어

있는 행정입법에 근거한 규제제정 방식도 정부와 국회의 견제와 균형이 작동하도록 보다 투명하게 개선되어야 한다. 문제가 되고 있는 고시 등 행정규칙에 근거한 규제는 원칙적으로 금지하고 그 위임 근거를 확실하게 하는 방안도 함께 고려되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강은봉(2012), 규제개혁 실효성 제고를 위한 법제 개선방안, 동아대학교 법학박사학위논문
- 경제민주화포럼 외(2014), 진정한 규제개혁을 위한 규제개혁위원회 개혁방안 토론회 자료집, 2014.10.15. 국회의원회관 2층 제1세미나실
- 공경태·최종서(2013), “기업지배구조, 대규모기업집단과 대리인 비용”, 국제회계연구 49, pp.251-272
- 권순만·김난도(1995), “행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로”, 한국행정학보 29:1, pp.77-95
- 권일웅(2012), “공공/민간부문 성과급 비중과 주인-대리인 이론”, 행정논총 제50권 2호, pp.113-142.
- 김대룡 외(2012), “모형의 적합성 검증에 따른 소유구조 대비 대리인 비용의 실증분석”, 한국산학기술학회논문지, 13:8, pp.3417-3426
- 김동연(2014), “박근혜 정부의 규제개혁”, 한국경제포럼 제7권 제1호, pp.53-75.
- 김두래(2007), “규제연방체제에서 정부간 정책선호갈등이 규제관료의 집행행태에 미치는 영향: 미국 산업안전보건 규제를 중심으로”, 한국행정학보 41:1, pp.93-112
- 김보영·박형진(2014), “보수주의와 외국인 지분율이 대리인 비용에 미치는 영향”, 회계저널 23:5, pp.145-175
- 김성연(2011), “공공관리제도에 주인-대리인 이론을 적용한 시론적 연구”, 주택연구 제19권 제4호, pp.27-47.
- 김성연 외(2014), “아파트 관리의 갈등 발생 원인 탐색과 개선방안: 주인-대리인 이론을 중심으로”, 한국지역개발학회지, 제26권 제3호 제82집, pp.51-70.
- 김진성·김종기(2015) “정보 프라이버시 염려와 정보 프라이버시 보호반응간의 구조적 관계에 관한 연구: 주인-대리인 이론을 중심으로”, 대한경영학회지, 제28권 제8호, pp.1959-1984.
- 김태윤(2014), “입법부와 규제개혁: 우리나라 규제입법의 문제점에 대한 제도적 개선방안의 모색을 중심으로”, 규제연구 23권 특집호, pp.69-110. 한국규제학회·한국경제연구원
- 송준기(2015), “가족의 소유와 경영이 대리인비용에 미치는 영향: 거래소 상장기업을 중심으로

- 로”, 경영연구 30:3, pp.39-164
- 윤성식(1993), “경제대리인이론과 조직의 효율성”, 한국행정학보 제27권 2호, pp.459-470.
- 이주선(2007), 규제개혁 추진체계 개선방안, 한국경제연구원, 이슈페이퍼 07-10.
- 이원흠(2008), “지주회사와 대기업집단 규제의 정책효과에 대한 연구: 대리인비용의 추정을 중심으로”, 규제연구 17:2, pp.47-81
- 이혁우·김진국(2015), “규제개혁의 창: 추진체계의 정비”, 규제연구 24:3, pp.3-43.
- 장석준(2015), “경기도 환경규제집행 결정요인에 관한 탐색적 연구: 주인대리인 이론 적용을 중심으로” 사회과학 담론과 정책 제8권 제2호, pp.163-186, 경북대학교 사회과학원
- 진영근·최성두·강윤희(2011) “대리인 이론을 통한 정부조달 단체수의계약제도의 시행경험 분석”, 한국거버넌스학회보 18권 1호, pp.33-54.
- 최병선(2002), 규제개혁 추진체계의 개선방향, 전국경제인연합회 보고서
- 최병선·이혁우(2014), “한국 규제개혁시스템의 혁신방안”, 규제연구 23:3, pp.3-41
- 최유성(2009), 한국 규제개혁의 회고와 전망, 한국정책학회 추계학술대회 발표논문
- 황혜신(2005), “공공의료서비스 민간위탁의 성과에 관한 연구”, 한국행정학보 39:1, pp.65-88.
- Aghion, Philippe, and Jean Tirole, 1997, “Formal and Real Authority in Organizations”, Vol.105 *Journal of Political Economy*, pp.1 - 29.
- Bawn, K. 1995, “Political Control Versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures”, *The American Political Review*, 89:1, pp.62-73.
- Becker, G.S. 1983, “A theory of competition among pressure groups for political influence”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vols.98, No.3, Aug, pp.371-400.
- Bendor, Jonathan, and Adam Meirowitz, 2004, “Spatial Models of Delegation”, 98 *American Political Science Review* 293-310.
- Downs, G.W. & David M. Rocke 1994, “Conflict, Agency, and Gambling for Resurrection: the Principal-Agent Problem Goes to War”, *American Journal of Political Science* 38:2, pp.362-380.
- Feldmann, Sven E. 2005, “Bureaucratic Expertise and Learning from Interest Groups”, Unpublished Paper, Northwestern University.

- Furubotn, E. & R. Richter. 2000, *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*, Ann Arbor: The University of Michigan Press
- Gailmard, Sean, and John W. Patty. 2007, “Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise”, Unpublished Manuscript, Northwestern University
- Holmstrom, B. 1979, “Moral Hazard and Observability”, *Bell Journal of Economics*, Vol.10:1, pp.74-91
- Horn, M. & Kenneth Shepsle. 1989, “Commentary on ‘Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies’: Administrative Process and Organizational Form as Legislative Responses to Agency Costs”, *Virginia Law Review*, 2:75, pp.499-508.
- Jensen & Meckling. 1976, “Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure”, *Journal of Financial Economics* 3, pp.305-360
- Laffont, J.J. & David Martimort. 2002, *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton University Press.
- Laffont, J.J. & Jean Tirole. 1993, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, The MIT Press.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll, and Barry R. Weingast. 1987, “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”, *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol.3, pp.243 - 77.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll, and Barry R. Weingast. 1989, “Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies”, *Virginia Law Review* Vol.75, pp.431-82.
- Miller, G. J. & Terry M. Moe. 1983, “Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government”, *American Political Science Review*, 77:297-322.
- Mitnick B.N. 1973, “Fiduciary Rationality and Public Policy: The Theory of Agency and Some Consequences”, paper presented at the 1973 Annual Meeting of the American Political Science Association, New Orleans, LA.
- Mitnick, B.N. 1980, *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing and Removing Regulatory Forms*, New York: Columbia University Press.

- Moe, Terry M. 1982, "Regulatory Performance and Presidential Administration", *American Journal of Political Science* 26:4, pp.197-224
- _____, 1984, "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science* 28:4, pp.739-77.
- Peltzman, S. 1976, "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, vol.19:2, pp.211-40.
- Persson, T., Roland, G. & Guido Tabellini. 1997, "Separation of Powers and Political Accountability", *The Quarterly Journal of Economics*, 112:4, pp.1163-1202.
- Perrow, Charles. 1986, *Complex Organization: A Critical Essay*, New York: Random House.
- Scholz J.T. & F.H. Wei. 1986, "Regulatory Enforcement in a Federalist System", *American Political Science Review*, 80:4, pp.1249-1270.
- Shepsle, K. 1992. "Bureaucratic Drift, Coalitional Drift, and Time Consistency: A Comment on Macey", *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol.8
- Songer, D.R., Segal, J.A. & Charles M. Cameron. 1994, "The Hierarchy of Justice: Testing a Principal-Agent Model of Supreme Court-Circuit Court Interactions", *American Journal of Political Science* 38:3, pp.673-696.
- Stephenson, Matthew C. 2006, "Bureaucratic Oversight and Endogenous Agency Expertise", Faculty Discussion Paper No. 553, John M. Olin Center, Harvard University
- _____, 2006b, "Bureaucratic Decision Costs and Endogenous Agency Expertise", *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol.23:2, pp.469-498
- Stigler, G.J. 1971, "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol.2. Spring, pp.3-21
- Szalay, Dezso. 2005, "The Economics of Clear Advice and Extreme Options", *Review of Economic Studies* Vol.72. pp.1178 - 98.
- Wood D. and Richard W. Waterman 1991, "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy", *The American Political Science Review*, vol.85:3, pp.801-823
- _____, 1994, *Bureaucratic Dynamic: the Role of Bureaucracy in a democracy*, Boulder, CO: Westview Press.

Improving Korean Regulatory Reform Committee for Economic Revitalization

Jonghan Lee

We argue that one of the recurrent problems in Korean regulatory reform system comes from the structural incentive-compatibility problem inherent in the Korean Regulatory Reform Committee(KRRC). This organizational problem results in weak performance of the regulatory reform policy. To resolve this problem, we suggest transforming the KRRC's administrative committee organization to administrative agency organization. If we maintain current organizational form of KRRC, it's hard to attenuate information problems of the department's staff in charge of regulatory reform and the Committee's staff organization. This asymmetric information in the organizations of regulatory reform system renders efficient implementation of the Committee's reform policy. Transforming KRRC to an administrative agency will enhance regulatory reform capacity and enforce political accountability of the KRRC, which contributes to the reduction of information asymmetry in the process of regulatory reform policy implementation.

Key words: Principal-agent theory, Incentive compatibility, Regulatory Reform, Regulatory Reform Committee

지 정 토 론

주 제: 『경제활성화를 위한 규제개혁 시스템 개선방안』 토론편

논평자: 이혁우(배재대학교 행정학과 교수)

1. 규제개혁 시스템에 대하여

우리나라 규제개혁 시스템은 행정규제기본법에 의해 신설·강화규제 및 기존규제에 대해 규제개혁위원회에서 안정적으로 관리하며, 규제심사, 규제일몰, 각 부처 규제정비계획, 규제신문고 등에 의해 안정적으로 규제관리를 하는 시스템을 갖추.

이에 더해, 중소기업 옴부즈만의 중소기업 관련규제, 공정거래위원회의 경쟁제한규제, 상공회의소와 각종 유관단체에 의한 불합리한 규제발굴과 개선 제안이 시스템적으로 이루어지고 있음. 더구나, 박근혜 정부들어, 지방규제에 대한 규제지도의 도입, 중앙부처에 대한 규제비용총량제의 도입 등으로 규제상시 관리체계를 위한 안정적인 제도를 구축하고 있음.

이런 규제관리제도의 작동으로 우리나라는 1998년부터 정권별, 연도별 차이는 있었지만, 규제관리를 안정적으로 해 오고 있으며, 이는 우리나라의 각종 불합리한 제도개선에 크게 이바지 하고 있음.

2. 규제관리 시스템의 개선수요

현 시점에서 규제관리시스템의 개선수요의 가장 큰 부분은 의원입법에 대한 규제관리체계의 도입임. 법률발의권이 국회와 정부에 나누어져 있는 상황에서 정부를 통한 규제도입이 점점 까다로워지는 까닭에 상대적으로 용이한 국회의로의 규제생성이 이루어지고 있는 형국임. 규제발의건수를 의원평가지표로 판단하는 국회의원의 유인구조와, 정부 프로세스를 통한 규제통과의 어려움에 직면한 각 부처의 유인이 결합하여 상당수의 불합리한 규제법안이 의원입법을 통해 도입되고 있음. 이 부분은 규제개혁 전문가들 사이에서 지속적으로 문제제

기가 이루어지고 있으며, 18대 국회 이래, 국회법개정안이 지속적으로 발의되었으나, 제도 개선이 이루어지고 못하고 있음. 20대 국회에서는 반드시 구현되어야 하는 과제임.

수도권규제, 외국인고용관련 규제, 대학규제, 서비스산업 관련 규제, 노동규제 등 사회적으로 영향력이 크고, 다수의 국민들과 관련된 규제가 개선되고 있지 못한 것은 규제시스템의 문제라기보다는 이런 시스템을 운영하는 정부, 국회, 정치권의 논쟁 때문임. 이들 규제에 대해서는 사회협약에 가까운 노력을 기울일 필요가 있으며, 그 내용과 국가발전에 있어서의 개선의 시급성에 대해 정쟁의 차원에서 벗어난 합리적 토론의 장의 마련이 시급함. 그리고 이를 위해 정치적 리더십의 역할이 매우 중요하다고 판단함.

각 부처, 각 지방자치단체가 규제관리 경쟁을 할 수 있는 유인구조를 마련하는 것이 필요함. 부처별 규제개혁의 성과, 각 지방자치단체 별 규제수준의 차이를 가시적으로 보여주며, 이것이 상시적으로 피규제자와 규제관리 정부기관에 의해 평가되고 환류되는 구조를 갖추어야 함. 또한 부처별, 지방자치단체별 동일 혹은 유사업무 담당자의 워크숍을 통해 동일한 사안에 대한 차별적인 규제적용, 규제설계가 이루어지고 있음을 스스로 확인하게 하고, 보다 나은 방식으로 개선하는 동기부여를 해야 함.

각 부처의 규제관리의 상시화를 이루어내기 위해서는 해당 규제관리에 충분한 권한과 인적자원의 보강이 필요함. 특히 규제일몰제, 규제비용총량제만 정확하게 수행하도 우리나라의 규제관리의 상시화는 매우 높은 수준으로 이루어질 수 있음. 문제는 이를 수행하기 위해서는 각 부처의 논리에 대응하고 규제대안을 제시할 수 있는 전문성을 가진 규제개혁전문가 집단이 필요함. 정부 내에 이런 집단은 태부족한 상황임. 규제개혁전문가의 체계적 양성이 필요함. 이를 위해서는 규제개혁위원회의 상시위원회로의 전환이 필요함.

박근혜 정부의 규제관리의 예에서 보듯이, 규제관리를 위해서는 대통령 수준의 관심이 매우 중요함. 마찬가지로 김대중 정부와 이명박 정부 초기 규제개혁이 강력히 추진될 수 있었던 이유도 이 때문임. 따라서 정권마다 비서실의 조직은 각각 다르겠지만, 청와대 내 규제개혁비서관을 안정적으로 두는 것은 매우 권장할 만한 구조로 보임. 규제개혁 과정에서 각 부처나 관료의 반발, 그리고 규제개혁에 대한 피로감을 넘을 수 있을뿐더러 부처 간의 조정도 유기적으로 이루어질 수 있을 것으로 보임.

3. 정부, 규제개혁 철학의 공유

규제개혁의 필요성에 대한 교육과 훈련, 그리고 학습은 지속적으로 이루어져야 함. 특히 규제로 사회문제를 해결할 수 있다는 신화가 각종 사고가 발생할 때마다 반복된다는 점을 고려할 때, 관료에 대한 규제관리의 필요성과, 잘못된 규제생성의 메커니즘에 대해서는 지속적으로 설득시킬 필요가 있음.

또한 재정과 규제로 할 일을 정확하게 구분할 수 있게 하고, 같은 규제라도 보다 나은 대안을 고민할 수 있는 역량의 개발이 필요함. 나아가 지방자치단체의 대민차원의 공무원에 대해서는 규제집행의 중요성과, 대민접점 수준에서의 규제적용의 의미에 대해서 지속적으로 학습과 교육이 필요함. 필요한 경우, 이들에 대한 성과평가 등에 반영할 필요가 있음.

규제에 대한 잘못된 오해를 정확히 이해시키는 것은 매우 중요함. 예를들어, 규제개혁은 모든 규제를 완화해야 한다는 것이므로 규제개혁 자체를 반대한다는 논리, 규제개혁을 특정 집단에 이익을 주기 위한 것으로 보는 논리, 규제에는 착한 것과 나쁜 것이 있다는 이분법적 논리, 필요한 규제는 개선의 대상이 아니라는 논리 등 규제개혁에 대한 미성숙한, 그렇지만 매우 만연된 부처 및 공무원의 논리에 대해서는 지속적으로 설명이 필요함.