

한국의 규제개혁 추진 거버넌스에 관한 연구*

이 민 창**

이 연구는 변함없이 강조되어 온 규제개혁 추진 과정을 일갈하고 각 정권별 규제개혁 추진체계와 규제개혁 수단 및 과정을 정리함으로써 현재 직면하고 있는 문제점들과 향후 개선 방향을 제언하는 것을 목적으로 하였다. 분석결과 규제개혁 추진체계는 관 주도로 구성 및 발전해 왔으며 추진체계의 독립성과 전문성 보강, 규제갈등 조정 시스템 구축의 필요성이 확인되었다. 규제개혁 추진 수단과 과정은 기존규제와 신설 및 강화 규제로 구분하여 운영하고 있다. 규제개혁 수단 중 규제영향분석은 비용편익분석의 실효성 확보 및 활용 범위와 방식의 확대가 중요한 과제이며, 규제샌드박스제도는 기간 안에 규제 정비를 완료하는 조치가 필요한 것으로 확인되었다. 규제갈등은 토론과 합의 절차 마련, 합의된 결과물의 수용의무 등이 시급한 과제이다. 이해관계자 의견 수렴은 의견제출에 초점을 맞추고 있어서 향후 규제갈등 조정을 고려하여 이해관계자 상호토론 등의 절차 보완과 의견수렴 창구 통합 관리 등을 통해 사용자의 편의성 증진이 필요한 것으로 확인되었다.

핵심 용어: 규제개혁, 거버넌스, 추진체계, 규제개혁수단과 과정, 의견수렴

* 이 논문은 조선대학교 연구지원금의 지원을 받아 연구되었음(2021년)

* 제1저자, 조선대학교 교수, 광주광역시 동구 조선대길 146 (savio@chosun.ac.kr)

접수일: 2025/5/20, 심사일: 2025/5/27, 게재확정일: 2025/6/5

I. 서론

역대 정부 중에서 규제개혁을 중요한 국정과제로 강조하지 않은 경우를 찾기 힘들다. 이것만 보면 모든 정부가 규제개혁을 위해 안간힘을 썼을 것으로 가정해 볼 수 있다. 물론 과거 정부의 규제개혁 과정을 살펴 보면, 행정규제기본법 발효 이후 모든 정부가 규제개혁을 위해 노력하였다는 점을 확인할 수 있지만 규제개혁을 추진한 구조와 규제개혁에 활용한 정책수단들은 다소 다르게 나타나고 있으며, 그에 따른 규제개혁의 성과 또한 찬찬히 살펴보아야 할 부분이 있다는 점도 확인할 수 있다.

조금 더 구체적으로 말하자면 규제개혁은 모든 정권에서 예외 없이 추진되었지만, 각 정권이 강조한 규제개혁 중점 추진 분야와 추진 방법은 상당히 다르다. 비록 행정규제기본법을 통해 규제개혁 추진체계(거버넌스)가 어느 정도 정해져 있지만 이는 주로 일상적인 규제관리에 대한 것이고, 실제 정권별로 강조하는 주요 정책 영역에 대한 규제개혁을 추진할 때에는 대통령의 의지에 따라 그 구조를 다소 다르게 설계하고 운영해 온 것도 사실이다. 실제로 그 방식에 따라 규제개혁 추진 실적과 성과도 다르게 나타나고 있다(규제개혁백서, 2024).

김영삼정부는 행정민주화를 핵심 목표로 제시하면서 행정쇄신 정책의 일환으로 규제개혁추진을 강조하였고, 김대중 정부는 외환위기 극복을 표방하면서 규제 50% 철폐를 목표로 규제의 양적 축소를 추진하였으며, 노무현 정부는 경제활성화를 표방하면서 다양한 규제 개혁 과정에 참여를 보장하고 규제의 질적 변화를 꾀하는 방식으로 접근하였다. 이명박 정부는 글로벌 스탠다드에 맞는 규제 선진화를 중요한 정책으로 표방하고 추진하였고, 박근혜 정부에서는 창조경제 실현을 명시적 목표로 제시하고 규제개혁에 매진하였으며, 문재인 정부는 민생안정과 국민불편해소 그리고 신산업 육성을 주된 목표로 규제개혁을 추진하였다. 윤석열 정부에서는 경제활력제고를 위한 규제혁신을 목표로 제시하고 광범위한 규제개혁을 추진하였다.

역대 정부가 다양한 관점에서 규제개혁을 추진하였고, 매번 각 정부가 그 성과를 강조하여 홍보하고 있지만, 규제현장에서 안정적이고 지속적인 규제개혁이 추진되었는지는 고민해 보아야 할 점이 많은 것으로 보인다. 예를 들어 가장 대표적인 규제개혁 수단으로 알려진 규제 샌드박스의 실증특례를 마친 “디지털 배달통 광고 서비스”는 적절한 개선 방

법을 찾지 못해 운영이 어려워졌으며, “공유숙박서비스”는 서울 지하철 역에서 1km 이내에 숙소가 위치해야만 사업이 가능토록 제한되었다.²⁾ 그 뿐만이 아니다. 국민신문고에 접수된 규제개혁 요청은 2021년 1,549건에서 2024년 3,702건으로 증가하였으며, 인공지능과 바이오 분야 등 미래 산업 영역의 규제들은 기존 산업 시대의 규제 방식과 틀에 갇혀 성장의 기회를 놓치고 있다는 비판에 직면하고 있다.

규제개혁 추진은 사회의 안녕과 성장을 지원하는 가장 중요하고 필수적인 기반 구축 활동이다. 마치 유행이 다가오면 옷을 갈아입는 것처럼 신뜻하고 새로운 규제개혁 브랜드를 주창하는 작업이 아니다. 정권이 바뀔 때 마다 새로운 추진 구조를 만들어 문제를 해결할 수 있는 일은 더욱 아니다. 근본적으로 정부가 해야 할 일과 할 수 있는 일의 영역을 확인하고 최소한의 정부개입을 고민하는 일이다. 규제의 영역을 고민하고 정부 개입을 결정하는 일은 얼핏 보면 정부의 의사결정에 의한 것으로 생각할 수 있지만, 조금만 생각해 보면 정부가 독자적으로 할 수 있는 것이 아니라는 점을 알 수 있다.

가장 먼저 생각해 볼 일은 정부가 시장활동 혹은 시민들의 일상에 개입한다는 것의 의미이다. 정부 개입은 기술개발로 급변하는 산업 현장 환경과 상대적으로 더디게 변화하는 사회규범에 기초한 시민의 다양한 욕구의 상호작용이 만들어 내는 자생적 질서 체계(spontaneous order)에 인위적 영향을 미치는 결정이라는 중요한 의미를 갖는다. 이는 정부가 자생적 질서 체계의 기본 행위자인 민간과 시장의 기능을 충분히 이해하지 않는 한 결과적으로 혼란만 초래하고, 의도한 효과를 발생시키지 못한 채 문제를 더 복잡하게 만들 수 있는 소지가 크다는 것으로 이해해 볼 수 있다.

결국 정부가 지향하는 소위 안전한 사회의 구축과 경제 성장을 위한 지원과 규제는 민간 및 시장의 역할과 정부의 역할이 충분히 조화롭게 작동할 수 있는 경우에만 작동할 수 있다는 결론으로 귀결된다. 이런 활동은 정부 역할에 대한 새로운 정의의 시도이자 민간과 시장의 영역에 대한 정부개입 범위를 재설정하는 규제개혁 활동에 다름아니다. 규제개혁이 이처럼 매우 중요한 이론적·실무적 의미를 가지고 있기 때문에, 그 의미와 지향점이 조금씩 다르기는 하였지만, 모든 정권에서 규제개혁을 중요한 국정과제로 채택하여 추

2) 이 2개 실증사업의 한계는 실증 테스트 부가조건에서 기인한다. 이에 관련해서는 아래의 2개 기사를 참고하기 바란다. <https://www.bloter.net/news/articleView.html?idxno=40652>

<https://www.joongang.co.kr/article/25042126>

진하여왔다고 해석할 수 있을 것이다.

이런 이유로 이 연구에서는 정부의 변화에도 불구하고 변함없이 지속적으로 추진해 온 규제개혁 현상이 어떤 거버넌스 구조(추진체계) 하에서 작동하였는지를 살펴보고자 한다. 통상 규제개혁 거버넌스(추진체계)를 논의할 때에는 구조적 측면과 규제개혁 수단 및 과정을 큰 축으로 하여 분석을 진행한다³⁾. 이 연구에서도 추진체계의 구조적 측면과 규제개혁수단을 검토하는 것이 규제개혁의 실효성을 확인하는 데 의미 있는 기준이라는 점을 반영하여 이를 분석 기준으로 도입하여 규제개혁 현황을 정리한 후, 선행연구에서 도출된 주요 문제점들이 어떤 변화 과정을 거치고 있는지, 혹은 변화하지 않고 있는지, 그리고 그 결과 실제 규제개혁 현상은 어떤 상황에 처해 있는지를 정리하여 시사점과 향후 방향을 제언하는 것을 목표로 한다.

II. 이론적 고찰

1. 규제개혁 거버넌스, 추진체계와 규제개혁 수단 및 과정의 관계

규제개혁 거버넌스, 규제개혁 추진체계, 규제개혁 관리체계는 규제개혁을 구현하는 일선 현장의 구조와 수단 그리고 과정을 범주화하여 표현하는 이론적 개념들이다. 이들 정의는 다소 광범위한 규제개혁 추진 현장의 조직구조 설명에서부터 개별 정책 수단의 작동 방법과 수단 그리고 규제개혁 절차에 이르기까지 상당히 광범위한 영역에 걸쳐 있다. 그러나 이들 용어를 사용할 때는 엄밀한 구분 없이 규제개혁 전반의 구조나 수단을 지칭하는 것으로 혼용되고 있다.

OECD(2007)는 ‘규제관리체계’라는 개념을 제시하여 규제개혁 추진에 필요한 주요 요소를 4가지로 정리하였다. 그 첫 번째는 정책(policy)으로서 3개 하위 요인을 포함하

3) 규제개혁의 구조를 중심으로 거버넌스를 검토하는 연구들은 규제개혁 추진체계 형성 초창기의 구조를 중심으로 적정한 추진 동력과 정당성 부여를 중심으로 분석하는 데 중점을 두고 있으며(최병선, 1997; 김태운, 1998; 2003), 행정규제기본법에 의해 추진체계 구조가 확립된 이후에는 규제수단과 규제개혁 과정의 실질적 작동에 초점을 맞춘 연구가 많다(최병선·이혁우, 2014; 김성준, 2015; 이민창, 2017).

고 있고, 두 번째는 제도(institutions)요인으로서 5개 하위요인을 포함하고 있으며, 세 번째는 수단(tools)요인으로서 5개 하위요인을 반영하고, 네 번째는 과정(process)으로서 3개 요인을 포함하고 있다⁴⁾. 이 분류는 실무적 관점을 고려하여 현장에서 활용될 수 있는 것이기도 하지만 일면 규제 전반에 대한 다양한 기준점을 제시하고 있어서 규제현장에서 그대로 구현하기는 어렵다. 실제 규제관리 현장에서 이들 항목은 각국이 자국의 상황에 맞게 수정 혹은 선별하여 활용하고 있다.

우리나라의 경우 김신·최진식(2009)의 연구에서 이를 수정하여 제도(institution), 관리(management), 수단(tools), 과정(process)의 4가지를 제안한 바 있다. 이 구분을 좀 더 상세히 살펴보면 제도 항목에는 법적 근거와 규제 법정주의, 분권화 등 3가지를 적시하였고, 관리는 규제개혁 추진기구 일원화, 규제 전문성 강화를 위한 교육훈련, 입법부 지원 등 3가지, 수단은 규제영향분석, 행정부담 감소 등 2가지 과정은 규제심사와 협의 등 2가지를 제시하고 있다.

〈표1〉 규제관리시스템의 구성요소에 관한 선행연구

Jacobzone 외 (2007)	OECD (2009)	김신·최진식(2009)	Gill (2014)	이종한 (2014)
규제기관	규제정책 및 규제기관	제도	관리기관	규제기관 및 제도
규제정책		관리	정책주기	규제정책
규제절차	규제절차	과정		
규제품질 향상수단	신규규제 품질제고수단	수단	지원수단	규제개혁수단
	기존규제 품질제고전략		규제전략	

출처: 이민창(2017: 274), 김성준(2015)와 김신·최진식(2009)를 통합 재정리.

규제개혁 추진체계와 거버넌스 이론의 관계에 대해서는 이민창(2017)의 연구를 통해 시사점을 확인할 수 있다. 거버넌스 이론의 관점에서는 “굿 거버넌스”의 관점에서 규제개혁의 적정성을 판단할 수 있는 기준을 제공한다(이민창, 2017:276). 이 관점에 따르면

4) 좀 더 구체적으로는 정책 항목에 규제개혁 논거, 시장 개방성, 성과 관리 등의 3개, 제도 항목에 규제개혁 협력체계, 규제개혁의 제도화, 규제품질관리, 입법부 감독, 사법부 규제 감독 등 5개, 수단 항목에 규제대안, 규제영향분석제도, 행정부담 감소, 규제평가 등 5가지, 과정 항목에 규제형성의 명확성 및 과잉금지, 규제 소통, 규제 투명성 및 협의 등의 3가지를 포함하고 있다.

곳 거버넌스의 관점에서 공개성 3개 지표, 전체성 3개 지표, 전문성 2개 지표 등 4개의 범주 11개 지표를 활용하여 좋은 규제를 판단해 볼 수 있다⁵⁾.

이처럼 규제개혁 전반을 살펴보는 것은 얼핏 단순해 보이기도 하지만, 그 범위를 살펴 보면 광범위한 이론적 관점과 실천적 구성을 포함하고 있다. 특히, 규제개혁의 범위를 정의하는 하나의 일관된 이론적 관점에서 하위 범주의 분석 기준을 도출하기도 어렵거니와 그 이론적 실익도 논쟁적이기 쉽다. 이 연구에서는 선행연구들을 참조하여 규제개혁 추진과 관련된 다양한 현상을 구분하기 위해 다음과 같은 개괄적 개념 하에서 2개의 분석 범주를 기준으로 하여 현황을 정리코자 한다.

먼저 본 연구에서 “규제개혁 거버넌스”는 규제개혁의 기본 방향을 결정하는 것, 규제개혁과 관련된 전문 자문기구 및 분석 활동, 규제개혁이 실제 구현되는 다양한 실무 부처, 규제개혁 관련 주요 이슈에 대한 의견을 청취하는 것, 규제개혁 추진 권한과 정당성 부여 절차 등을 포함한 개념으로 사용한다. 특히 한국에서 이 개념은 분석 쟁점에 따라 입법부의 규제신설 및 폐지와 관련 권한과 절차를 포함하는 넓은 범위로 활용될 수 있다. 기존 연구에서 다루는 개념으로는 규제개혁 기구(조직구조), 의사소통구조, 제도, 규제개혁수단 등을 포괄하는 것으로 볼 수 있다.

다음으로 본 연구에서 규제개혁 추진체계는 규제개혁을 추진하는 조직 및 집행구조를 중심으로 한 개념으로 해석할 수 있다⁶⁾. 여기에는 규제개혁 추진 기구에 대한 법적 권능과 정치적 정당성 부여, 지원 조직 및 연구 기관, 규제 담당 기관, 규제정책기관, 규제개혁을 요구하는 각종 이익집단 등 다양한 규제개혁 기구의 구조와 정치경제학적 상호작용을 포함하는 범주로 볼 수 있다.

마지막으로 본 연구에서 규제개혁수단 및 과정(절차)은 규제개혁을 추진하는데 필요한 다양한 정책 수단과 그 처리 절차를 포함하는 것으로 이해해 볼 수 있다. 통상 여기에는 일상적인 규제발굴 활동, 규제개혁안건 처리 절차, 규제심사 활동과 함께 규제영향분석,

5) 이들 지표의 활용은 민간과 정부 영역에서 추진할 일들을 구별해 낸 후, 정부와 민간 그리고 참여 당사자가 주도하는 규제개혁의 민관협력 거버넌스를 판단하는데 일부 도움을 준다. 특히, 이런 접근 방식은 규제 개혁 추진 과정에서 다양한 참여 기회를 보장하고 있는지를 확인함으로써 특정 이익집단이나 정부의 수요에 맞는 규제개혁의 편향된 추진을 견제하고 민관협력의 관점에서 규제개혁 추진의 적정성을 판단해 볼 수 있다는 점에 의의가 있다.

6) 현재 학계나 정책 현장에서 ‘규제관리’ 혹은 ‘규제관리체계’라는 표현을 사용할 때는 이 연구에서 제시하는 규제개혁 추진체계와 규제개혁 수단 및 과정을 통합하여 말하는 것으로 이해할 수 있다. 이 범주에는 거버넌스 관점에서 민관 협력 구조를 포함하지 않는 경우가 많다는 것이 특징이다.

규제일몰심사제도, 규제비용총량제, 규제샌드박스, 규제신문고 등 다양한 규제개혁 수단에 대한 제도 도입 연구, 실제 제도 도입 및 그 효과의 분석 등이 포함된다.

요컨대 이 연구에서는 광범위한 규제개혁 거버넌스 중 규제개혁 추진체계의 구조적 측면과 규제개혁 수단 및 과정의 일부 제도 중 선행 연구에서 지속적으로 문제가 지적되어 왔던 항목 그리고 최근 행정 환경 변화에 따라 수요가 급증하는 분야에 대한 주장을 반영하여 규제개혁 추진 체계의 구조와 규제개혁 수단 및 과정을 주요 분석기준으로 채택하고 있다.

2. 규제개혁 추진체계

규제개혁 추진체계에 관한 최초의 문제제기는 최병선(1997)을 통해 확인할 수 있다⁷⁾. 이 논문의 발행 시점인 1997년은 행정규제기본법이 제정되고 본격적인 규제개혁을 추진할 수 있는 구조 내지 추진체계의 구성이 중요한 이슈가 되었던 시점이다. 이 시기의 중요한 쟁점 중 하나는 규제개혁 추진 주체를 결정하는 것 이었다. 규제완화가 중요한 과제로 대두되었던 당시의 규제개혁 추진 의사결정체계를 민간이 주도할 것인지, 아니면 정부가 주도하여 규제개혁을 추진할 것인지를 결정하는 것은 민감하고도 중요한 문제이었다.

결과적으로 민간 공동위원장을 중심으로 한 민간 위원 중심의 의사결정 기구로서 규제개혁위원회를 구성하였지만, 여기에는 자문위원회의 구성, 비상근 민간 위원의 제한적 활동에 다른 전문성 문제와 민간 위원회의 실질적 영향력 등 다양한 문제점에 대한 지적이 있었고, 현재까지도 지속적으로 논쟁의 핵심으로 지적되고 있다.

여기에 더하여 규제개혁을 담당하는 기구가 규제개혁 추진 동력을 확보하고, 지속적으로 관료와 이해관계자들의 규제개혁 참여를 확보하기 위한 정치적 지지의 확보는 또다른 쟁점이다. 규제개혁 추진을 담당하는 기구가 민간 조직이건 정부조직이건 간에 대통령의 의지 반영과 정권의 정책의지는 규제개혁에 대한 정치적 지지를 제공한다. 이는 규제개혁 정책기조 뿐만 아니라 공무원의 적극적 참여, 민관협력 등 실질적 운영과 특별한 수요가

7) 그의 연구에서는 단순한 규제개혁 추진체계의 구성 뿐만 아니라 실질적 작동을 위한 규제개혁 추진 방식과 규제개혁 추진의 정치경제적 현상도 함께 다루고 있다. 이때 지적된 문제점들은 현재까지도 유효한 것이 많다. 자세한 내용은 제3장의 현황 분석 부분에서 다루어진다.

있는 정책 영역에 대한 규제개혁 전담 조직의 구성과 운영 등 추진체계에도 영향을 미친다. 이렇게 새로운 구조가 형성될 경우, 일상적 규제개혁 및 규제개혁 기초와 조화를 이루어야 하는 등 다양한 조정의 필요성이 생긴다.

이처럼 규제개혁 추진 초창기부터 발생한 문제 이외에도 규제개혁 환경 변화에 의해 새롭게 대두되는 규제개혁 추진체계의 정비수요도 발생한다. 예를 들어 지방자치단체의 조례와 규칙의 정비에 필요한 자문과 중앙부처 규제개혁 건의 및 처리과정과 조정업무를 담당하는 조직 구조, 인공지능과 바이오 등 신산업 분야의 규제개혁을 위한 직무분야 전문성을 갖춘 지원 조직, 각종 인증 등 기술적 전문성이 필요한 분야의 심층검토를 추진할 조직구조, 규제신문고나 규제샌드박스 등 규제개혁수단을 운영할 조직, 복잡하게 얽혀 있는 이해관계의 조정과 규제갈등관리를 담당할 수 있는 조직 등이 대표적이다.

이 연구에서는 규제개혁 추진체계에 관한 선행연구의 핵심 쟁점사항과 신규 규제개혁 수요를 감안하여 규제개혁 전담 의사결정 기구, 규제개혁 추진 지원기구, 신산업 규제개혁 추진기구, 규제갈등 조정기구의 현황과 문제점을 포함하여 검토한다.

3. 규제개혁 수단 및 과정

정부가 규제개혁을 추진하는 수단을 분류할 때에는 크게 두가지 관점을 취할 수 있다. 하나는 규제의 성격을 기준으로 하는 것이 있고 다른 하나는 규제개선 과정을 기준으로 하는 것이다. 규제의 성격에 기초해 규제 수단을 분류해 보면 크게 기존 규제에 대한 개선 수단과 신설 및 강화 규제에 대한 개선 수단으로 구분해 볼 수 있다. 전자의 경우 2024년 12월 31일 현재 핵심규제, 민생규제, 신산업규제, 덩어리규제, 규제개혁신문고 접수 규제, 일몰규제 등으로 구분한 후 규제개혁 대상을 선정하여 추진하고 있으며, 신설 및 강화규제에 대해서는 규제영향분석, 규제비용감축제, 규제심사 등을 핵심적인 수단으로 운영하고 있다.

이와 조금 다른 관점에서는 규제개혁 과정을 중심으로 규제발굴, 규제개혁 추진 및 조정, 사후관리 과정으로 구분하는 방법이 있다. 규제발굴은 규제개혁 대상을 발굴하는 주요 수단인 규제개혁신문고, 각 부처, 지방규제위원회, 주요 민원 접수 창구 혹은 기관을 통한 접수 안전, 현장 방문을 통한 발굴 등 다양한 규제발굴 창구와 절차를 의미한다. 규

제개혁추진 및 조정과정은 접수된 규제에 대한 주무부처 협의, 규제심사, 의견청취 및 이해관계 조율, 해결대안 모색, 합의 및 권고 등의 절차를 의미한다. 사후관리는 규제개혁 성과를 관리하는 것으로서 규제혁신평가제도의 형태로 성과 전체 및 부처별 성과를 관리하는 절차를 의미한다. 이 접근방법의 장점은 규제개혁 과정을 피규제자의 관점에서 상향식(bottom-up)으로 확인하며, 걸림돌이 되는 규제를 발굴하고 개혁할 수 있다는 것이다.

이 연구에서는 규제개혁의 성격에 따라 규제개혁 과정을 기존규제와 신설 및 강화 규제로 분류하여 검토를 수행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 이들 과정의 분석 수행 시 나타나는 최근의 주요 이슈(규제갈등, 첨단 신산업의 규제불비, 윤리 등)와 관련된 정치경제적 현상을 포함하여 검토한다.

III. 규제개혁 추진 거버넌스 현황

1. 규제개혁 추진체계 구조

(1) 규제개혁 추진체계의 구조 변화와 현황

1992년 행정쇄신위원회, 경제행정규제완화위원회를 중심으로 한 규제개혁 추진체계가 정비된 것은 김대중 정부에 이르러서이다. 행정규제기본법이 1998년 3월 1일자로 시행에 들어감에 따라 대통령 직속 규제개혁위원회가 설치되었다. 규제개혁위원회는 기존의 다양한 규제개혁 추진 관련 기구들을 하나로 일원화하면서 법적 근거에 의한 구속력을 부여하는 취지로 출범하였다. 규제개혁위원회는 정부의 규제정책을 심의 및 조정하고 직접 규제심사와 정비를 수행하는 역할을 하였다. 규제개혁위원회의 실무 간사 역할은 국무조정실 규제조정실이 담당하였다. 이 시기의 규제개혁 추진은 전 부처의 규제를 점검하고 “양적 감축”을 추진하는 것을 주요 목표⁸⁾로 하고 있었으므로 전 정부적 차원의 규제

8) 1998년 10월 12일 국무회의에서 김대중 대통령은 기존규제 50% 이상 철폐를 지시하였으며, 이는 김대중 정부의 중요한 규제개혁 목표로 관리되었다.

개혁 추진을 위해 각 부처별 규제개혁추진단을 구성하여 운영하였다. 각 부처별 규제개혁 추진단은 규제의 신설 혹은 강화 시에 사전심사를 시행하고 기존 규제에 대해서는 자체 정비계획을 수립 및 집행하였다. 지방자치단체의 규제개혁 추진은 각 지역의 상황에 맞는 별도의 규제개혁추진기구를 설치하여 지방자치단체의 자치사무에 대한 규제 정비를 추진하였다(규제개혁백서, 1998). 김대중 정부 시절 규제개혁위원회는 IMF라는 특수한 상황에서 규제개혁 시스템의 정비와 함께 규제의 양을 줄인다는 목표를 선명히 제시하였고, 대통령의 관심이 더해져 규제개혁 추진에 큰 이견이 없을 정도로 강한 정치적 지지를 확보하였다. 규제개혁위원회 중심의 의사결정과 규제심사를 통한 규제개혁 노력은 단기간에 상당수준의 규제 양적 축소라는 성과를 내었다.

노무현 정부에서는 “규제의 질 향상을 강조하는 규제개혁” 기초를 견지하였다. 노무현 정부에 이르러서도 김대중 정부 규제개혁 추진체계의 골격은 유지되었다. 다만, 참여정부의 특성에 맞는 규제개혁 정책 추진을 위해 전략적인 규제 정비 추진을 위한 임시 조직을 구축하여 운영하였다. 먼저 국무총리 주재 규제개혁 장관회의를 신설하여 기존 규제 개선 과정에서 각 부처의 주요 규제개혁 추진 상황을 점검하였다. 또한 다부처가 관련되어 있어서 규제개혁 추진이 어렵고 규제개혁의 영향범위가 큰 덩어리 규제 개혁을 위해 규제개혁기획단을 구성하여 운영하였고 규제관련 민원 처리를 위해 규제신고센터를 설치하였다(규제개혁백서, 2004). 노무현 정부에 이르면 기본적으로 규제개혁위원회를 중심으로 하되, 규제개혁위원회의 활동을 지원 내지 보완할 수 있는 구조적 변화를 확인할 수 있다. 대표적으로 규제개혁장관회의와 민관합동규제기획단 그리고 규제신고센터를 운영하여, 보다 적극적이고 수요자 중심의 규제발굴을 위해 노력하였다. 노무현 정부는 규제의 질적 개선을 규제개혁의 목표로 제기하고 국정기조이었던 참여를 강화하는 노력에 걸 맞는 추진체계를 운용한 것으로 볼 수 있다.

이명박 정부에서는 “국가 경쟁력 확보를 위한 규제개혁”을 핵심 목표로 하였다. 이명박 정부는 노무현 정부 시절 운영하던 규제개혁 추진체계를 큰 폭으로 변경하였다. 수요자 관점의 규제개혁, 민간 수요의 확인과 이를 반영한 국가경쟁력 강화를 목표로 하였고, 이를 반영한 추진체계를 구성하였다. 대통령 소속으로 규제개혁위원회를 존치하고 국무조정실 규제조정실이 간사 기능을 수행토록 함과 동시에 대통령 직속으로 국가경쟁력강화위원회를 설치하고 민관합동 규제개혁추진단을 신설하여 간사기능을 하도록 하였다.

민관합동 규제개혁추진단은 기업현장 규제애로를 파악하고 개선을 추진하는 수요 중심 규제개혁 추진 실무를 지원하였다. 기능적으로 국가경쟁력강화위원회는 정책성 규제의 개선과 덩어리규제개혁을 담당하고 규제개혁위원회는 기존규제관리를 중심으로 한 규제개혁을 담당토록 하였다(규제개혁백서, 2008). 이명박 정부에 들어서는 국가경쟁력 확보가 중요한 국정과제로 제시되면서 규제개혁 추진체계도 이에 맞추어 양분화 하였다. 국가경쟁력확보에 가장 중요한 걸림돌이 되는 규제를 덩어리 규제로 보고 덩어리규제 전담 개혁을 국가경쟁력강화위원회가 전담토록 하였다.

박근혜 정부에서는 “손톱 및 가시”로 대변되는 것처럼 규제개혁을 국정의 주요한 과제로 채택하여 추진하였다. 규제개혁위원회는 기존의 규제관리를 담당하고, 국무조정실 규제조정실은 간사기관으로 규제개혁을 지원하도록 하였다. 여기에 대통령 주재 규제개혁 장관회의와 국무총리 주재 규제개혁 현장점검회의를 운영하여 실질적 발굴과 개선을 유도하였다. 또한 2013년 8월 16일 국무총리 훈령에 근거하여 민관합동 규제개혁추진 위원회를 새롭게 발족하고 손톱 및 가시 등 기업 규제애로를 발굴하고 개선하는데 많은 노력을 기울였다. 규제민원처리를 위해서는 규제개혁신문고 제도를 도입 운영하였다(규제개혁백서, 2013). 박근혜 정부에서는 대통령이 직접 규제개혁 일선에서 챙기는 방식으로 정치적 지지를 강력히 표명한 것으로 볼 수 있다. 대통령 주재 규제개혁 장관회의를 개최하고 마라톤 회의를 통해 규제 개혁을 주문하는 방식의 강력한 의지 표명은 집권 기간 동안 기업 규제 애로의 해소와 규제개혁신문고를 통한 애로 발굴 활성화 결과로 나타났다.

문재인 정부에서는 “민생과 혁신을 위한 규제재설계”를 모토로 하여 4차 산업혁명에 대비한 신산업 분야 규제개혁과 현장 담론을 통한 민생규제개혁을 중점적으로 추진하였다. 규제개혁 추진 방향과 정책을 구현하기 위해 규제개혁위원회에 자문기구를 설치 및 운영하였다. 자문기구는 신산업규제혁신위원회, 기술규제위원회, 비윤분석위원회로서 각 분야의 전문적 사전 검토 기능을 수행하여 규제개혁을 지원토록 하였다. 또한 규제 유관 부처 간 협의를 촉진하기 위해 국무총리가 주재하는 국정현안점검조정회의, 국무총리 주재 규제혁신 현장대화를 운영하였다. 민관합동 규제개혁추진단은 일자리 창출 및 기업 현장 규제애로 해소를 중점 규제개혁 추진 분야로 하였다(규제개혁백서, 2017). 문재인 정부는 민생규제개혁 추진을 중요한 과제로 제시하였고, 이에 걸맞게 민관합동규제개혁추

진단을 통한 규제발굴과 함께 국무총리 주재 규제혁신 현장대화 등을 운영하였다. 이 시기는 각종 제도의 운영에 비해 구조적 변동보다는 각종 자문기구의 확장을 특징으로 하고 있다.

윤석열 정부는 “경제활력 제고를 위한 규제혁신”을 최우선 국정과제로 설정하고 광범위한 추진체계 개편을 진행하였다. 먼저 규제개혁위원회의 전문성 지원 기능을 보완하기 위해 기존 신산업규제혁신위원회, 기술규제위원회, 비용분석위원회에 더하여 지방규제혁신위원회를 자문기구로 지정하였다. 규제개혁 추진의 중점 지원을 위해 대통령 주재 규제혁신전략회의, 국무총리 주재 국정현안관계장관회의를 운영하였고, 핵심적 규제 사항에 대한 개선을 위한 길러규제 혁파 TF, 규제갈등의 최종 조정을 위한 규제심판회의, 덩어리 규제 해소를 위한 규제혁신추진단의 설치 운영이 특징이다(규제개혁백서, 2024). 윤석열 정부는 역대 정부 중 가장 많은 규제개혁 추진 기구를 운영한 것으로 확인된다. 규제개혁위원회, 4개의 자문위원회, 대통령 주재 규제혁신전략회의, 국무총리 주재 국정현안관계장관회의, 규제심판부, 규제혁신추진단 등 규제 영역과 수요에 따라 각각의 기구를 설치하였다. 윤석열 정부는 국무총리를 중심으로 한 강력한 규제개혁 드라이브를 통해 다부처규제, 덩어리규제 개혁을 추진한 점을 주요 특징으로 평가해 볼 수 있다.

(2) 비판적 검토

1) 관 중심 규제개혁 추진체계

규제개혁 추진체계의 변화과정을 검토해 보면 각 정권에 따라 많은 변화를 겪어 왔다는 점을 확인할 수 있다. 현재 규제개혁 추진의 주된 주체는 규제개혁위원회로 규정되어 있고 국무조정실 규제조정실이 이를 지원하는 간사 기구로 운영되고 있다. 규제개혁위원회의 성격과 규제개혁 추진주체에 관한 논의는 규제개혁 추진체계 구성 초기부터 현재까지도 논의되는 주제 중 하나이다.

대개 규제개혁 부진의 원인을 논의할 때, 규제를 만들고 규제를 집행하는 주체가 곧 관료인데 관 중심의 규제개혁 추진체계가 제대로 작동할지에 관한 근본적 의문을 제기하는 경우가 많다. 다른 한편에서는 민간 중심의 규제개혁 추진체계 구성이 이해관계 중심이고 실천 가능성과 균형을 잃은 민원성 요구의 소지가 많아 경제 논리에 편중되고 사회

적 형평성의 균형을 갖추기 어렵다고 비판한다⁹⁾. 다양한 논의가 있었지만 민간 중심의 규제개혁 접근은 급변하는 규제환경의 변화를 반영하는데 더 잘 작동한다는 점, 전문적 지식과 현장의 장애요인을 바탕으로 보다 명확한 요구가 가능한 점, 관료적 책임으로부터 자유로운 점 등의 장점이 있고, 관 중심의 규제개혁 추진은 단기간에 완결되기 어려운 규제개혁 추진의 지속성을 확보하는데 유리하고, 후속 실무 작업을 담당하는 관료들의 규제개혁 참여로 그 취지에 맞는 실질적 개선이 가능하다는 점 등이 논의되어 왔다. 이런 점을 고려하여 논의 끝에 설계된 것이 현재까지 유지되고 있는 규제개혁위원회를 중심으로 한 규제개혁 추진체계의 기본 골격이다.

초창기 규제개혁위원회의 설립과정에서는 미국 OIRA(Office of Information and Regulatory Affairs)의 규제개혁 추진 구조와 기능을 벤치마킹하였고, 1998년 당시 당면한 규제의 양적 축소와 함께 신규 도입 내지 강화되는 규제를 중심으로 한 엄격한 규제 관리가 추진되었다¹⁰⁾. 다만 현재까지도 관 중심의 규제개혁 추진이 소극행정 문제, 복잡한 규제개혁 절차와 오랜 해결 시간에 따른 적시성 문제 등이 있다는 지적과 보다 신속한 대응을 위한 민간의 규제 발굴 기능의 적극적 활용, 규제개혁 추진 과정과 결과에 대한 공개와 환류 등을 반영한 규제개혁 추진구조의 형성이 필요하다는 비판을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

2) 규제개혁 정책기조 변화와 정치적지지 확보

각 정부의 추진체계 변화를 살펴보면 다음과 같은 점을 확인할 수 있다. 첫째, 각 정부의 정책기조를 반영하고, 대통령의 정치적 지지가 반영되는 형태로 추진체계의 구조에 변동이 있거나 실질적 운영이 달라졌다는 점이다. 행정규제기본법에 따라 신설 규제의 심사

9) 규제개혁 추진체계 도입 초창기에는 이 이슈가 상당히 중요하게 논의되었다. 실제 민간의 권의 수용율을 확인해 보기도 하고, 규제개혁에 대한 관료의 소극적 대응 등 관료현상에 대한 논의가 제기되기도 하였다(최병선, 1997:60).

10) 2020년부터 2024년까지 최근 5년간 규제개혁위원회가 심의한 신설 및 강화규제 심의 중 중요규제 심사 건수를 정리해 보면 2020년 55건, 2021년 47건, 2022년 71건, 2023년 80건 2023년 115건으로 나타나고 있다. 이를 규제심사 결과로 정리해 보면 2020년 철회 권고 3건, 개선권고 17건, 부대권고 12건, 2021년 철회 권고 3건, 개선권고 23건, 부대권고 6건, 2022년 철회 권고 5건, 개선권고 44건, 부대권고 5건, 2023년 철회 권고 4건, 개선권고 54건, 부대권고 7건, 2024년 철회 권고 7건, 개선권고 79건, 부대권고 9건으로 나타나고 있다(규제개혁백서, 2020~2024). 이런 결과는 규제개혁위원회가 본래 의무인 신설 및 강화규제의 심사를 비교적 엄정히 수행하고 있음을 반증한다.

및 의사결정 체계는 대통령 소속 규제개혁위원회가 추진함을 원칙으로하고 있지만, 실제 일선 규제 현장에서 가장 많은 문제가 생기는 기존 규제의 개혁은 매 정권마다 강조점이 달라졌고, 실제 추진체계의 구조도 변경되었다는 것이다. 그 이유는 여러 가지를 얘기할 수 있을 것으로 보인다. 무엇보다도 매번 정부가 바뀌면서 강조하고 싶은 규제개혁 중점 추진 사항을 돋보이게 하고 전년도와 차별화하려는 전략이 반영되어 있는 것으로 볼 수 있다. 정책기조 및 대통령의 정치적 지지를 반영한 추진체계의 변경은 실효성 높은 강한 추진력을 가질 수 있기 때문인 것으로 보인다.

둘째, 대통령의 정치적 지지에도 불구하고 추진체계가 복잡해지면 규제개혁의 실질적 효과는 충분히 발생시키기 어렵다는 점이다. 김대중 정부와 노무현 정부가 규제개혁위원회를 중심으로 하여 정부 주도의 규제개혁 추진에 노력을 기울인 반면, 이명박 정부에서는 국가경쟁력위원회에서 덩어리규제를 전담하고 규제개혁위원회에서는 신설규제에 대한 심의와 의결을 주된 기능으로 구분하였다. 초창기 이명박 정부의 규제개혁 기조는 국가경쟁력 확보에 초점을 맞추고 있었으나, 정권 후반부로 가면서 국민부담 경감 및 공정사회 구현을 모토로 내세우다가 투자활성화 및 일자리 창출을 강조하기도 하는 등 정책기조의 변동이 있었다. 이는 국가경쟁력위원회 중심의 규제개혁이 쉽게 성과를 내기 어려운 덩어리 규제에 초점을 맞추고 있기도 하였고, 국가경쟁력 중심의 규제개혁 기조는 급격한 안보 및 정치환경 변화로 인해 국내 주요 이슈를 해결하는 성과를 제시하기 어려운 상황이었던 것으로 해석된다¹¹⁾. 이런 한계에도 불구하고 이명박 정부의 이원적 추진체계는 그 나름대로 규제개혁 추진체계 구성과 운영에 함의를 제공한다. 이명박 정부에서 수도권 규제 완화, 환경규제 완화 추진과 같은 난제들을 추진할 수 있었던 것은 대통령의 강력한 의지가 반영될 수 있는 전문 추진체계를 갖추고 이 이슈에 집중할 수 있는 구조가 형성되었기 때문으로 해석해 볼 수 있다. 이원적 규제개혁 추진체계의 활용은 강한 정치적 지지를 통해 해결해야 할 이슈에 규제개혁 역량을 집중하기에 유리한 반면, 정권 후반기로 갈수록 영향력이 약해지는 특성이 있어서 장시간에 걸친 규제개혁 작업을 추진하기에는 어려운 단점이 있다.

11) 이명박 대통령 재임 중 주요 정치 사건들은 금강산 관광객 피살사건, 천안함 피격사건, 연평도 포격전, 김정일 사망, 여수 엑스포, 대통령의 독도방문 등이 있고, 경제적으로는 글로벌 금융위기 대응, 수도권 규제완화, 4대강 사업 등을 통한 일자리 창출, 저탄소 녹색성장 노력, 신재생에너지 육성, 환경규제 변화 등을 들 수 있다.

셋째, 이원적 규제개혁 추진체계가 필요하다는 주장의 근거에 자리잡고 있는 문제 의식은 규제개혁위원회의 구성과 전문성이 부족한 것 아닌가에 대한 의문에서 시작된 것으로 볼 수 있다. 구체적으로 규제개혁위원회는 신설규제 혹은 강화규제에 대한 심의를 주된 기능으로 하여 구성되었고, 그 결과 신설 규제나 강화되는 규제를 심사하는 데는 상당한 자원과 역량을 집결할 수 있지만, 기존 규제에 대해서는 상대적으로 역량을 집결하기 어렵다는 비판이 존재한다. 이런 논거에 의해 기존 규제에 대한 개혁 추진이 반드시 필요하거나, 국민적 관심이 큰 규제개혁 과제에 대해서는 매번 정권마다 새로운 추진기구를 발족하여 운영하게 된다. 새로운 추진체계의 발족을 위해서는 기존 규제 발굴 기능 혹은 규제개선 심의 전문성을 보강하고 정치적 지지를 표명함으로써 특정 분야에 대한 실질적 영향력을 발휘할 수 있도록 하는 것이 일반적이다. 물론 이런 형태의 추진체계 구성이 반드시 성공적인 결과를 내는 것은 아니다¹²⁾. 이원적 추진체계를 운영하여 성공적으로 규제개혁의 상징성과 추진력을 부여한 경우도 있지만, 기존 추진체계의 노력으로 규제개혁을 추진하여 성공적 결과를 얻은 경우도 확인할 수 있다. 2008년 금융위기 극복을 위해 이명박 정부 시절에 규제개혁위원회가 직접 추진한 “한시적 규제유예조치”는 사실상 규제개혁위원회의 역량 집결과 노력으로도 적정한 규제개혁 수단을 시행하여 소기의 목적을 달성할 수 있음을 보여주는 대표적인 사례이다¹³⁾.

넷째, 규제개혁 추진을 위한 전문성 확보와 새로운 규제개혁 수요에 대응할 수 있는 기구의 필요성이 대두되고 있다. 그 동안 쟁점이 되어 온 규제개혁 전문성 관련 이슈는 국무조정실 규제조정실의 인력 구성 관련 이슈, 지원기관의 역량 강화 이슈가 핵심이다(최병선, 1997; 김태운, 1998; 최병선·이혁우, 2014; 김태운, 2003). 국무조정실 규제조정실의 경우, 다수 부처의 파견인력 중심 운영으로 인해 규제개혁 전문성이 축적되지 않고 있다는 비판이 주를 이룬다. 이 주장에는 쉽게 동의하기 어렵다. 사실 규제개혁 전담 부서에는 크게 두 개의 전문성이 필요한데, 그 첫 번째는 규제 자체의 속성과 규제개혁 과정에 대한 직무 전문성이고 두 번째는 규제개혁 대상 사례의 분야 내지 실체에 관한 전문성이다. 전자의 경우, 규제조정실은 한국 정부 조직 중에서 규제개혁만을 전담하여

12) 예를 들어 노무현 정부의 규제개혁장관회의와 민관합동규제개혁기획단의 운영은 규제개혁위원회가 분산되는 효과를 발생하였다는 평가가 존재한다(최병선·이혁우, 2014:10).

13) 당시 규제개혁위원회에서는 약1,000개의 규제를 선정하여 검토한 후 약280개의 규제에 대해 한시적 규제유예조치를 취한 것으로 확인된다(최병선·이혁우, 2014:11; 이민창, 2017).

추진해 온 유일한 부서로서 규제개혁 전반의 절차와 권능을 부여 받고 있다. 그 동안 축적해 온 규제개혁 사례를 중심으로 논의한다면 규제개혁 추진체계 중 가장 실질적으로 작동하고 있는 단위 조직이 국무조정실 규제조정실이라고 보는데 무리가 없다. 후자의 경우에는 규제개혁 대상이 되는 특정 사안의 실체적 내용에 관한 전문성을 말하는데 어떤 경우에는 기술 관련 지식이고, 어떤 경우에는 법률지식, 또 다른 경우에는 대상 사례 관련 통계 등 다양하게 나타난다. 다양하고 복잡한 분야 지식이 필요한 경우에는 규제조정실에 파견되어 근무하는 부처 파견 공무원의 직무 경험과 관련 전문가의 자문 등을 통해 보충하는 것이 일반적이다. 다만, 폭발하는 규제개혁 수요에 비해 볼 때 이 두가지 지식 중 어느 것도 수요를 충족할 만큼 충분한 것은 아니다. 또, 그 동안 규제개혁 관련 제도의 운영 과정에서 견고하게 형성된 이익집단의 활동으로 인해 일반적인 절차를 통해 규제개혁을 추진하기 어렵다는 점도 확인할 수 있다. 사실 규제개혁위원회가 규제개혁 과정의 실무를 담당한다고 할지라도 규제개혁 최일선은 주무부처인 것이 틀림없는 사실이고 규제개혁의 실효성과 전문성을 높이기 위해서는 규제개혁위원회의 전문성 부족과 기구 확대 논의에 앞서 일선 주무부처의 자체 규제개혁위원회 심의가 엄격하고 실제적으로 작동할 수 있는지를 먼저 점검할 필요가 있다.

다섯째, 규제갈등 조정구조 내지 조정기구의 필요성이 대두되고 있다. 각종 규제로 인해 생겨난 이해관계가 고착됨에 따라 기존규제 개혁 과정과 규제 신설 과정에서 보다 고도의 조정능력이 필요해 지고 있다¹⁴⁾. 물론 규제개혁 추진체계의 조직 운영원리에 따르면 갈등 조정은 1차적으로 주무부처의 고유 업무이고, 부처간 갈등이 발생하면 국무조정실 규제조정실이 조정하는 것이 정상적인 절차이다. 다만, 규제로 인해 민간 간 갈등이 발생하거나 민관 갈등이 발생하는 경우에 이를 조율하고 조정하는 절차와 담당하는 기구의 필요성이 지속적으로 대두되고 있다. 실제 그 동안 지속적인 규제개혁 추진으로 상당수 규제들이 개선되었거나 개선되고 있으며, 남아 있는 규제개혁 과제들은 갈등의 소지가 큰 것들이 경우가 많다. 윤석열 정부에서는 이런 수요를 반영하여 규제심판부를 운영하고 갈등조정이 어려운 과제들을 대상으로 규제심판부 회의를 통해 권고하는 절차를 운영하

14) “타다”로 대표되는 새로운 서비스의 도입 과정에서 겪은 갈등, 원격의료, 의료 신기술 및 신의료기기 도입, 신약도입 등의 논의 과정에서 우리 사회는 강력한 이해관계 표출과 규제갈등 조정의 한계를 노정하였다. 문제는 그 이후에도 이를 지속적으로 관리할 수 있는 제도로 작동하는 제도적 장치를 마련하지 못하고 있다는 데에 있다.

였다¹⁵⁾. 규제심판부의 조정으로 해결되기 어려운 복잡한 과제들은 결국 대통령 주재 규제혁신전략회의를 통해 조정해야 하거나 사법적 판단이 필요한 경우도 발생하는 것이 규제갈등 현장이다¹⁶⁾.

과거 정부의 경험으로 볼 때 규제개혁 추진체계는 집권적 일원화 체계와 분권적 다원화 체계를 모두 활용하였다. 전자의 경우에는 강한 정치적 지지와 단기간에 추진해야 할 과제들을 다루는 기구로 편성하는 것이 보다 효율적이고, 후자의 경우에는 지속적이고 안정된 시스템 개혁 추진에 적합한 과제들을 다루는 것이 효율적인 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 규제개혁위원회 이외의 보완적 추진기구가 늘어나는 것을 바람직한 것으로 평가하기는 어렵다. 왜냐하면 다수의 규제개혁 추진기구가 설립되어 운영되는 것은 규제개혁 추진 절차의 복잡성 증가 혹은 권한 조정 이슈의 증가로 오히려 규제개혁 정책 현상의 원인이 될 수 있으며, 기존 규제 추진이나 정책 기조에 따른 추진기구 신설은 정권의 변화에 민감하여 지속적으로 추진기구가 유지되기 어렵다는 것이 이미 입증되었다. 일원화된 규제개혁 추진체계 안에서 권한의 부여와 대통령의 정치적지지 표명으로 추진동력을 부여하는 것이 안정적이며 일관성을 확보한 규제개혁 추진에 효과적일 수 있다.

2. 규제개혁 추진 수단과 과정

(1) 주요 규제개혁 추진 수단의 변화와 현황

김대중 정부의 기존규제에 대한 정비 범주로 핵심규제에 해당하는 16개 분야를 선정하여 추진하였고, 법령 미근거 규제 정비 추진을 중요한 과제로 하였다. 핵심규제에는 건설, 자동차, 해운·항만, 수출입, 외국인투자, 주류, 관광, 벤처 활성화, 환경, 사업자 단체 등에 대한 규제 개선 노력을 기울였다. 이들 분야의 규제는 현재까지도 많은 논란을 낳고 있는 바 근본적 규제개선이 얼마나 어려운지를 보여주는 대표적인 사례로 볼 수 있다. 이 시기에는 별도의 규제개선 수단 보다는 규제개혁위원회의 회의 절차를 통한 의사결정을

15) 2024년 규제심판부는 6건의 사안을 심의, 권고하였다.

16) 규제갈등이 발생할 때 중요한 것은 그 원인을 밝히고, 해당 규제의 사회적 영향(이익영향, 총비용 및 총편익 등)을 객관화한 자료를 통해 담론과 조정이 진행되는 절차가 필요한 것은 틀림 없는 사실이다. 이 문제는 이 연구의 다음 항에서 규제개혁수단의 확보 내지 전문성 확보 이슈로 다시 다루어 진다.

통해 각종 정책 추진 사항을 의결하고 간사 기구인 국무조정실 규제조정실이 이를 시행토록 하여 보고하는 방식을 활용한 것으로 확인된다. 이 시기에 대통령 보고를 통해 규제총량관리제도, 규제일몰제도, 규제영향평가 등 대표적인 규제개혁 수단 도입을 추진하였다.(규제개혁백서, 1998). 요컨대 김대중 정부는 제도 도입기로서 강력한 정치적 지지를 바탕으로 다양한 각종 규제개혁 수단을 도입하고 관 주도로 규제개혁을 추진하였으며 그 성과로 규제 50% 양적 축소 목표를 달성한 것으로 볼 수 있다.

노무현 정부에서는 김대중 정부의 분야별 핵심규제 정비에 더하여 기존규제 일제정비를 시행한 점이 특징이다. 핵심규제의 경우 기업활동분야와 국민생활분야를 구분하여 추진하였는데 특별히 눈에 띄는 부분은 준조세 정비를 추진한 점이다. 준조세 정비는 특별부담금(부담금, 부과금, 예치금, 분담금, 출연금)과 행정제재금(과징금, 과태료, 가산금, 범칙금, 이행강제금), 행정요금, 사회복지성 부담금 등 총634개의 법정준조세를 전수 조사하여 정비하는 계획을 최초로 추진하였다¹⁷⁾. 이 기간의 규제개혁 수단 고도화 노력으로는 규제신고센터 운영, 기존규제 일제정비, 규제연구센터 설립을 통한 전문성 강화 등이 있다(규제개혁백서, 2004). 노무현 정부에서는 규제의 질 관리를 규제개혁 목표로 제시함으로써 규제개혁 수단 자체의 보강, 운영 실효성 확보와 함께 실질적 개혁을 위한 보완적 노력들이 병행되었다. 먼저 규제 수단 자체의 보강으로는 규제영향분석 강화, 규제일몰제의 시행을 엄격히 하여 기존 규제 정비의 추진강화, 규제민원처리를 위한 규제신고센터 운영강화, 규제정보공개를 핵심적으로 추진하였다. 이와 더불어 규제개혁 네트워크를 강화하여 유관 기관 간의 정보 공유 및 규제개혁 방향에 대한 협의를 강화하였다. 여기에 더하여 공무원의 규제개혁에 대한 행태와 인식 개선을 위해 한국행정연구원 규제연구센터와 협업을 교재개발 및 교육강화를 위한 노력을 기울였다. 특히, 규제 발굴과 추진 과정에서는 일선 행위자들의 수요 발굴을 위해 다양한 경제단체, 학계, 시민단체 등과 소통을 강화하는 노력을 기울인 것으로 평가해 볼 수 있다(규제개혁백서, 2004)

이명박 정부에서는 규제개혁 추진체계가 이원화되어 있어서 국가경쟁력강화위원회와

17) 기존규제 일제정비는 1998년과 1999년에 걸쳐 시행한 규제정비 이후 다시 약 2천여건의 규제가 증가한 것을 확인하고 39개 중앙행정기관을 대상으로하여 자율적인 규제정비계획을 제출받고 시행토록 하였다. 그러나 그 결과는 총 7,885건 중 659건에 대해 폐지와 개선이 이루어진 것으로 종결되어 총 규제정비율이 8.5%에 머물렀고 이는 김대중 정부의 기존정비규제율 50%와 비교해 보면 미미한 수준으로서 부처가 자율적으로 규제를 정비하는 것이 얼마나 어려운지를 확인해 준다.

규제개혁위원회가 각각 회의 절차를 통한 규제개혁 추진 노력을 기울였다¹⁸⁾. 기존규제 정비는 규제개혁위원회의 지침에 따라 각 부처에서 발굴 및 개선을 추진하였다¹⁹⁾. 규제개혁위원회가 추진한 한시적 규제 유예제도와 규제영향분석 제도 개선은 이명박 정부의 가장 대표적인 규제개혁 추진 수단이다. 이명박 정부에서 규제개혁위원회가 규제개혁 수단을 개선하여 성과를 창출한 대표적인 사례는 규제영향분석 제도 보완과 한시적규제유예 제도를 적용한 규제개혁 추진이다. 가장 눈에 띄는 개선은 규제영향분석의 요소의 개선이다. 기존 3개 항목 8개 요소이던 작성 항목을 7개로 전면개편하면서 규제영향분석서에 비용편익분석을 포함토록하였고, 이해관계자 협의와 규제집행의 실효성을 분석토록하여 실질적이고 내실있는 규제영향분석이 되도록 하였다²⁰⁾. 한시적규제유예 조치를 통한 규제개혁은 매우 중요한 발상의 전환이었다²¹⁾. 이 조치는 현존 정책 기초를 유지하면서도 실질적으로 작동하지 않는 규제들을 선별하여 정비하는 데 상당한 효과가 있는 것으로 평가된다. 전반적으로 볼 때 이명박 정부는 제도 범위에 있는 주요한 규제개혁 수단들의 실효성을 높이고 규제관리 수준을 고도화하는 데 상당한 노력을 기울였으며, 규제수단의 고도화와 실효성 확보에 기여한 것으로 평가된다.

박근혜 정부의 기존규제 개혁에서 특징적인 것은 네거티브 규제 방식의 도입 시행과

18) 이명박 정부 초기의 등록 규제 현황을 파악할 때에는 유의할 점이 있다. 2006년 규제등록기준 단위가 개편되었는데, 주로 행위 단위의 규제를 사업 단위의 규제로 변경함으로써 규제의 내용과 근거법률, 주체 및 객체가 같은 경우에는 하나의 단위로 등록토록 하는 것이었다. 그 결과 등록규제는 1998년 8월 10,717건에서 2008년 12월 말 현재 5,186건으로 변경되었다.

19) 주무 부처 주관 개선 규제는 약 59건, 국무조정실 주관 개선 규제는 49건, 규제개혁 건의 과제는 1,409건을 개선하였다. 전체적으로 규제개혁 건의 과제를 해소한 성과가 많았고, 이는 주로 1998년 이후 규제신고센터를 통해 규제개혁건의를 처리하던 것을 2008년 정부조직개편 이후 국무총리실 규제개혁실에서 직접 접수 받아 처리토록 변경한 이후의 실적이며, 2008년의 경우에는 인터넷 접수 방법을 활용한 건의가 전체의 93%를 차지하고 있어서 규제발굴 과정에서 규제개혁 건의 접근성 개선이 큰 영향을 미친 것으로 확인된다(규제개혁백서, 2008).

20) 이명박 정부의 또 하나의 특징은 OECD의 규제관리시스템 지수 등 해외 규제관리수단의 벤치마킹과 도입을 위한 노력이다. 당시 OECD는 작업반을 구성하여 각국의 규제개혁 중기전략 방향과 규제감독기구 비교연구, 위험과 규제분야 등을 포함한 다양한 규제개혁 관련 방향 제시를 추진하였다. 우리나라는 우수한 규제시스템 대비 상대적으로 미흡한 규제관리시스템의 운영을 지적 받았다. 특히 미흡한 부분으로 의회의 규제안(의원 발의 입법안)에 대한 규제안 검토, 법률안에 대한 의견제출 기간, 공공협의회 정부의 서면답변 의무화, 공공협회의 품질관리 부족, 규제영향분석의 위험평가, 시장개방 및 중소기업(특정 사회집단 포함) 영향평가 방법 등 이었다(규제개혁백서, 2008).

21) 일정 기간 적용 실적이 없는 규제에 대해서는 규제 적용을 유예하고, 유예 기간 만료 전에 그 실효성을 검토하여 규제를 폐지하거나 개선하는 방법을 말한다.

인증제도 개선, 지방자치단체 규제 개선이다. 네거티브 규제 개선은 기존 규제의 방식을 전면 전환하려는 시도와 재검토 일몰을 설정하여 기존 규제의 정비와 관리를 강화한 것이다²²⁾. 이 제도의 도입은 오랫동안 이론적 개념으로 논의되던 네거티브 규제를 실천 가능한 정책 개념으로 구체화하고, 시장 자율성을 확대하는 방향의 규제 전환을 시도하였다는 점에 의의가 있다(김진국 외, 2015). 네거티브 규제 전환을 주요 산업 및 업종에 적용함으로써 사실 상 진입규제의 개선에 기여한 것으로 평가되고 있다(규제개혁백서, 2013:47-49). “손톱 및 가시”로 표현되는 기업애로 및 국민 불편 규제 개선은 민관합동 규제개선추진단을 발족하여 신고전화를 통해 접수 받는 방식을 활용하였다. 박근혜 정부의 가장 중요한 규제수단 변화는 네거티브 규제의 도입에 있는 것으로 볼 수 있다. 직접적인 규제개혁 수단으로 평가하는 데에는 이견이 있을 수 있으나, 네거티브 규제 방식의 도입 영향은 단순히 법령의 규정 방식을 네거티브 형태로 전환하는 데 그치지 않는다. 네거티브 방식의 도입은 거의 모든 규제에 대해 다양한 기업의 시장진출 보장을 원칙으로 하여 금지되는 행위를 적시하기 때문에 부분적 규제개선을 시도하는 다른 어떤 수단 보다도 전방위적이고 포괄적인 규제개혁의 추진 수단으로 작동하게 된다²³⁾. 박근혜 정부는 전체적으로 기업애로 해결 등 경제활동의 장애물을 제거하는 관점에서 규제개혁에 접근했고, 재검토행 일몰규제의 근거 법령을 정비하는 등 기존 수단의 고도화와 네거티브 전환 등 전향적이고 적극적인 규제개혁 추진 노력을 기울인 것으로 평가된다.

문재인 정부에서는 민생규제 개선과 신산업 규제개혁을 중요한 정책방향으로 제시하였다. 문재인 정부 기존규제 개혁의 특징은 규제 샌드박스 도입 추진, 포괄적 네거티브 전환, 경쟁제한적 규제 개선, 일몰규제 정비 등을 들 수 있다. 문재인 정부에서 사용한 규제개혁 수단은 총리가 직접 주재하는 활발한 현장 대화와 신산업규제혁신위원회 등에서 활

22) 이 시기가 되면 2008년말 5,186건이던 등록규제가 미등록규제 발굴 정비 등의 과정을 거치면서 2013년 말 현재 15,269건으로 증가해 있었다.

23) 제도 도입 초기인 2013년의 경우, 박근혜 정부의 규제정책 기조인 기업현장 애로 개선에 맞추어 기업활동 규제 준수인 1,845건에 대해 제로베이스에서 네거티브 방식 적용을 검토하였고, 597건에 대해 네거티브 방식 적용, 228건에 대해 네거티브 수준으로 규제 개선을 완료하는 성과를 창출하였다. 네거티브 적용 점검 과정에서 재검토 필요성이 확인된 825건에 대해서는 재검토행 일몰규제일몰을 적용하여 지속적인 모니터링이 가능토록 하였다. 그 실적을 요약해 보면 현행유지는 전체 규제의 약 10.5%(195건) 정도이고, 네거티브 적용이 32.4%(597건), 네거티브 수준으로 규제개선이 12.4%(228건), 재검토 일몰이 44.7%(825건)으로 확인된다. 전체적으로 개선된 영역을 살펴보면 기업경영 관련 규제(기술기준, 영업활동, 물류, 각종 부담금, 행정절차 등)가 약59.6%(1,099건), 진입요건 규제(입지, 창업, 자금, 인력 등)가 40.4%(746건)으로 확인된다.

용한 “원칙 개선, 예외 소명”의 심사 원칙 그리고 포괄적 네거티브 전환을 적용 등을 들 수 있다(규제개혁백서, 2017). 민생규제혁신은 행정조사 정비를 핵심사항으로 하여 추진하였다. 규제개혁 수단과 보다 직접적인 관계가 있는 것은 “포괄적 네거티브 방식 전환”이다. 포괄적 네거티브 방식으로 규제체계를 전환하는 것은 일관성 있는 규제 방식 변화의 유도로 볼 수 있다. 포괄적 네거티브 체계 전환은 기존 입법 방식을 변환하는 것과 제도 도입을 통해 규제의 설계 방식을 바꾸려는 노력을 시도한 것이었으며, 대표적으로 도입한 제도가 규제 샌드박스이다(규제개혁백서, 2017). 이 시기에 규제 샌드박스 제도 도입의 법적 근거를 마련하고, ICT융합, 핀테크, 산업융합, 지역특구 등 주요 규제 샌드박스 시범사업이 추진 되었다²⁴⁾. 포괄적 네거티브 규제는 입법방식에 대한 전환을 포함하는 것으로 그 파급효과가 큰 것으로 평가되고 있다²⁵⁾.

윤석열 정부에서는 기존규제 개혁에 역대 정부 중 가장 많은 규제개혁 관련 수단이 적용되었다고 해도 과언이 아니다. 먼저 핵심규제 개선 사항으로 킬러규제, 토지이용규제, 경제단체 건의규제, 경쟁제한규제를 선정하였으며, 대표적 규제개혁 수단으로 한시적 규제유예를 추진하였다. 민생규제 개선을 추진하면서 인구감소지역을 대상으로 규제특례를 적용하였고, 신산업규제 분야에서는 규제샌드박스의 적용 및 고도화를 위한 노력을 경주하였다. 덩어리규제를 개선하기 위해서는 규제혁신추진단을 별도로 구성 및 운영하였으며, 이해관계 조정이 어려운 사안에 대해 민간위원 중심의 규제심판부를 운영하였다. 규제 발굴과정에는 규제개혁신문고 운영을 활성화하였다(규제개혁백서, 2024).

윤석열 정부의 규제개혁 추진은 다양한 규제개혁 기구의 설치와 이를 통한 규제 발굴 및 규제개선 추진을 들 수 있다. 윤석열 정부에서는 기존규제 개선의 중요한 수단인 일몰 규제 검토를 강화하였다. 2023년 7월 행정규제기본법을 개정하여 재검토기한 미설정사유 소명을 의무화하고, 재검토결과보고서를 작성, 보존, 공개할 의무를 포함하였다. 이 중 특히 눈에 띄는 규제개혁 수단의 개편 노력은 “사후규제영향분석의 도입 시도”이다.

24) 규제 샌드박스의 도입은 절박한 상태의 기업에게 최소한의 기회를 제공할 수 있다는 점, 시장진출을 통해 관련 제도를 정비할 수 있는 기회를 보장한다는 점 등의 장점을 인정 받은 반면 샌드박스 승인 심사 대기행렬이 길어지면서 나타나는 불확실성 증가와 매몰비용 발생, 기업의 제도개선 가능 여부 불확실성 기간 연장, 공직자의 위험 회피 창구로 악용될 가능성, 규제샌드박스 승인 부가조건의 실질적 규제화, 규제 부처와 샌드박스 운영 부처의 차이로 발생하는 갈등 등이 현재까지도 문제점으로 지적되고 있다.

25) 이 시기에 추진한 인증제도 개편 등은 의미 있는 규제개혁 성과로 인정받고 있다. 다만, 규제개혁 수단 관점에서 이 분야는 일상적 발굴과 개선 과정을 통한 것이라는 점에서 세세히 살펴보지는 않기로 한다.

일몰규제 심사의 진행 방식은 심사가 진행되는 기간 동안 민간 전문가를 위촉하여 심사 전문성을 보완하고 있다. 그럼에도 불구하고 그 동안 일몰 심사의 전문성과 객관성 확보를 위한 과학적 근거자료의 확보 필요성이 논의되어 왔다. 사후규제영향분석은 규제의 효과성과 효율성을 객관적으로 분석한 자료로서 규제의 존치 여부 및 실효성에 대한 판단에 도움을 줄 수 있는 과학적 자료이다. 2024년에는 재검토기한 도래 규제 14건을 선정하여 시범사업을 진행하였고, 그 결과물은 규제개혁위원회의 규제심사 과정에서 참고자료로 활용되었다. 2025년 현재 국무조정실 규제조정실에서는 대표적으로 기존규제 7개 범주와 신설 및 강화규제 1개 범주를 관리하고 있다²⁶⁾.

정권의 변화에 관계 없이 지속적으로 활용된 규제개혁 수단 중 제도화 수준이 높은 가장 대표적인 것이 일몰규제 정비제도이다. 효력상실형과 재검토행 일몰규제 모두 행정규제기본법 제8조, 제19조의 2에 따라 정해진 절차를 준수하여 명백한 존치 사유가 없는 한 폐지를 원칙으로 운영하고 있다. 그럼에도 불구하고 2024년의 재검토 결과를 살펴보면 총 740건의 재검토 기한 도래 규제를 심사하여 191건을 정비하는데 그쳤다. 실제 정비 내역을 보면 폐지 사례 보다는 변화한 규제 환경에 맞게 기준을 변경 혹은 완화하거나 규제 기준 혹은 내용을 명확히 하는 것이 주를 이루고 있다(규제개혁백서, 2024:399-403).

규제비용감축제 또한 지속적으로 시행되고 있는 규제개혁 수단 중 하나이다. 이 제도는 2014년부터 2016년까지 규제비용관리제의 형태로 시범사업을 하였고, 2018년 규제비용감축제로 도입되었다. 2022년 말에 대상부처 조정과 함께 One-In, Two-Out을 목표로 운영되었다. 규제일몰제도가 규제의 양적 관리를 기본으로 한다면, 이 제도는 비용관점에서 규제의 영향력 혹은 경제적 부담을 일정 수준이하로 관리하려는 목적이 강하다²⁷⁾.

26) 이 구분은 학술적으로 의미 있다고 평가하기는 어렵다. 구분 기준의 배타성이 가장 중요한데 규제개혁분야와 적용 수단이 혼용되고 있기 때문이다. 여기에는 그간 정권에 따라 추진되어 온 주요 분야 추진전략과 수단에 대한 규제 개혁 대상 분야가 계속 증가하여 왔고, 정책 실무 분야로서 이론적 논의의 실익이 적어 학계에서 충분한 논의가 부족했던 것도 원인 중 하나로 볼 수 있다. 규제조정실이 수행하는 7개 기존규제 구분 규제개혁 관리 범주 분야는 핵심규제 혁파, 민생규제개선, 신산업규제혁신, 덩어리 규제개선, 규제심판제도, 규제개혁신문고 등이고 1개의 신설 및 강화규제 범주, 그리고 규제혁신 소통, 규제개혁 국제협력 등을 중요한 성과 분야로 관리하고 있다.

27) 비용분석위원회와 규제연구센터가 주관하는 비용감축제도는 2024년 총 9,594억원의 규제순비용을 감축한 것으로 보고하고 있다(규제개혁백서, 2024:407)

신설 및 강화규제에 대한 관리제도는 신설규제 심의 절차와 규제영향분석으로 대별할 수 있다. 이 두 가지는 모두 일상적인 심의 절차에 따라 운영되고 있는데, 특히 관심을 가져야 할 부분은 규제영향분석 제도이다. 규제영향분석은 규제가 미치는 영향을 객관적이고 과학적으로 분석하여 제시함으로써 규제의 타당성을 논의할 수 있는 판단 근거를 제공하는데 목적이 있다. 현행 신설 및 강화 규제에서는 모든 부처가 기준상 예외를 적용 받지 않는 한 규제영향분석 자료를 제출하고 있다.

(2) 비판적 검토

규제 수단 활용의 전반적 상황을 검토해 보면, 현행 제도의 틀에서 활용가능한 수단을 최대한 운영하고 있는 것으로 평가해 볼 수 있다. 이를 기존 규제 개혁 수단, 규제 신설에 대한 개혁 수단, 규제 개혁 과정의 주요 규제개혁 수단, 이해관계자 참여 이슈로 구분하여 비판적으로 정리해 보면 다음과 같다.

기존규제에 대한 규제개혁 추진은 다음과 같은 점에 대한 검토가 필요하다. 먼저 규제 일몰제도는 원래 제도의 취지에 따라 그 목적에 맞는 실효적 성과가 없으면 일몰이 적용되어 폐지되는 것이 원칙이다²⁸⁾. 그럼에도 불구하고 실제 규제 폐지로 이어지는 비율은 크지 않다. 2024년의 예를 살펴보면, 총32개 부처가 요청한 740건에 대해 심사를 진행하였는데 그 중 191건을 정비하였고, 그 중 대부분은 재검토행 일몰규제의 정비에 해당하는 것으로서 규제 기준의 현실화를 반영한 규제완화, 모호한 내용을 명확하게 규정하는 것, 규제의 미비로 예측가능성이 부족한 것에 대한 규정 마련 등의 유형에 해당한다(규제 개혁백서, 2024). 이 현상은 규제의 품질 제고 노력의 일환으로는 의미가 있으나, 실제 규제 비용이 초래하는 시장 및 사회 작용의 비탄력성을 개선하는 데에는 한계가 있는 것도 사실이다. 제도 운영의 단기적 개선 방향 중 가장 시급한 것은 다양한 분야에서 요청

28) 제도 운영 과정에서는 규제의 특성에 따라 규제의 적절성과 실효성 증진을 위한 “재검토행 일몰규제”와 일정 기간이 지나면 규제를 자동 폐지하는 “효력상실형 일몰규제”로 구분하고 있다. 재검토행 일몰규제가 압도적으로 많은 것이 현실이고 이 과정에서 규제기준을 예측가능한 수준으로 명확히 하거나, 불필요한 내용을 삭제하거나, 현실을 반영하여 규제를 완화하는 조치들이 진행되는 것도 매우 의미 있는 일이다. 그럼에도 불구하고 효력상실형 재검토행이 중요한 것은 일단 규제가 만들어지면 어떤 형태로는 개인 혹은 기업의 활동을 제약하거나 시장 자율성을 통한 장기적이고 동태적 적응과정 및 효율성 확보가 어려워지기 때문이다.

해 오는 일몰심사 대상 규제의 분석 전문성 확보를 위해 전문분야의 지식을 습득한 규제 인력의 확충이 필수적이다. 여기에 더하여 사후규제영향분석 의무화를 통해 규제의 실효성을 확인하고, 논의의 객관성 확보를 위한 심의 및 논의 기준 설정이 필요한 상황이다. 규제 일몰심사는 기존규제의 가장 핵심적이고도 중요한 수단으로 작동할 수 있는 규제개혁 수단이다. 이 규제개혁 수단의 실효성 확보는 새로운 규제 수단의 추가보다 훨씬 안정적이고 예측가능한 규제개혁을 가능케 할 것으로 보인다.

규제신설에 관한 규제개혁 수단은 일관되게 규제개혁위원회의 심사 절차를 준수하고 있다. 이는 일면 상당히 의미 있는 동시에 보완이 필요한 부분도 존재한다. 먼저 법령에 근거하여 일련의 절차가 명시되어 있으며, 부처 간 사전 조율 등을 통해 충분한 소통 과정을 거친 후 심의가 완료될 수 있다는 장점이 있다. 그러나 규제신설의 핵심적 절차인 규제영향분석의 품질 제고가 필요하다는 지적이 오랫동안 지속되어 왔다. 현재 운영되는 규제영향분석은 규제의 비용편익, 규제의 중소기업영향, 이해관계자 의견수렴, 규제의 실효성 확인 등의 항목을 분석하여 제출하도록 하고 있다. 그럼에도 불구하고 규제영향분석의 주체가 규제 주무 부처이고, 상당 수의 규제가 규범적 이유로 질적 분석에 집중하는 경향이 나타나기도 한다. 규제영향분석에 포함된 비용편익분석은 규제가 사회에 미치는 경제적 영향을 확인할 수 있는 객관적 자료이고, 규제의 중소기업영향은 규제 준수 비용 혹은 규제 부담이 기업의 규모 혹은 역량에 따라 역전되는 것은 아닌지 확인할 수 있는 분석 자료이며, 이해관계자의 의견수렴은 규제가 특정 이해관계에 어떤 영향을 미치는 지를 확인할 수 있는 분석자료이다. 이들 자료를 종합적으로 정리한 규제영향분석서는 최대한 엄격하고 적극적으로 수행해야 할 필요가 있다. 특히, 각 주무부처가 작성하게 되는 자료의 객관성 확보를 위한 전문인력 양성 구조 확립, 분석 결과를 바탕으로 사회갈등이 예상되는 사안에 대한 담론 기회의 보장 등이 중요한 과제로 대두되고 있다.

규제개혁 과정의 규제개혁수단 활용 대한 여러 가지 비판도 존재한다. 가장 대표적으로는 규제발굴의 다양성과 대표성 이슈가 있다. 규제신문고, 민관합동규제개혁추진단, 지방자치단체의 규제개혁위원회, 각 부처의 규제개혁 법무 담당관실, 규제 샌드박스, 대한상의의 규제애로접수센터, 각 부처의 옴부즈만, 규제혁신추진단 등 다수의 규제발굴 및 규제 애로 민원 접수 창구가 존재하고 있다. 규제 개선을 희망하는 개인 혹은 기업의 입장에서 규제개혁을 요청하는 것은 매우 민감하고 조심스러운 일이 될 수 있다는 점을 감

인하면, 피규제자는 어떤 규제 발굴 통로를 이용하는 것이 불편한 상황에 직면하지 않으면서 규제를 개선할 가능성이 큰지 고민하게 되는 것은 지극히 정상이다. 여기에 더하여 정권에 따라 강조하는 규제개혁 기조가 약간씩 다르고 그에 따라 주된 규제개혁 수단이 달라지는 현상이 나타난다. 이런 현상의 반복은 수요자 입장에서 보면 안정적이고 예측가능한 규제개혁이 추진될지 예측하기 어려울 뿐만 아니라 변화하는 규제개혁 수단을 인지하기 어렵게 한다.

마지막으로 현재 한국의 규제개혁 추진수단 중 취약한 부분으로 주목되는 부분은 이해관계자 참여 보장 관련 시스템이다. OECD가 발표한 규제정책평가 결과를 살펴보면²⁹⁾ 2024년의 평가 결과 규제영향분석과 사후평가는 법률과 하위 법령 모두 매우 우수하고 올해 최초로 도입된 투명성 지표도 매우 우수한 반면, 이해관계자 참여 분야는 위 두 개 항목에 비하여 상대적으로 낮은 수준에 머물고 있는 것으로 확인된다(규제개혁백서, 2024)³⁰⁾. 현재 제도적으로 이해관계자의 참여를 보장하는 장치는 입법예고, 규제개혁심문고, 규제샌드박스 등의 방식으로 이해관계자의 의견을 수렴하려는 노력을 기울이고 있음에도 불구하고 실질적으로 이해관계자의 의견 제시와 소통 과정의 실효성이 상대적으로 낮다는 지적은 일부 제도 개선의 여지가 있음을 방증하는 것으로 볼 수 있다.

3. 규제개혁 추진 거버넌스의 주요 이슈와 정책적 함의

(1) 추진체계의 독립성 및 전문성 보완

현재 규제개혁 추진체계는 규제개혁위원회를 중심으로 운영되고 있다. 추진체계의 독립성 이슈는 주로 규제개혁위원회의 위상과 유관 기관의 조정역량 등의 문제와 관련되어 있다. 현재 규제개혁위원회는 대통령 소속 위원회로서 국무총리가 공동위원장을 맡고 있으며, 간사기구는 국무조정실 규제조정실이 맡고 있다. 규제개혁 추진 업무 수요가 폭발

29) OECD는 2015년 이후 3년 주기로 각 회원국의 규제정책을 평가하여 그 결과를 발표하고 있다. 2015년부터 규제영향분석, 사후평가, 이해관계자 참여 등의 항목을 모니터링해 왔고, 2024년에는 투명성 항목이 추가되었다.

30) 모든 항목의 평가결과가 2015년 대비 상승하였다. 규제영향분석, 사후평가, 투명성 지표는 1위를 차지하였지만, 이해관계자 참여 분야는 법률은 3위, 법령은 5위에 머물고 있다. 이는 제도적 환경의 마련에 관한 것이어서 실제 운영 평가와는 약간의 차이가 있을 수 있다.

적으로 증가하고 있고, 각각의 규제개혁 대상 사례의 성질 또한 훨씬 복잡하고 난이도 높은 것들이 많다는 점이 잘 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 규제개혁 추진체계의 독립성 문제가 대두되는 것은 현행 체계로는 해결하지 못하는 실질적 권능의 확보가 필요한 영역이 늘고 있기 때문이다. 특히, 개인이나 기업의 관점에서 보면 다변화된 규제발굴 구조 및 지난한 처리과정 등은 오히려 규제개혁 결과의 불확실성을 높이는 것으로 받아들여질 뿐만 아니라, 국무조정실 규제조정실의 실질적 권한과 책임성에 대한 구조적 의구심을 가질 수 있게 한다.

규제개혁 추진체계 개선과 관련하여 유의할 점은 규제개혁 권한 확보와 그에 부합하는 책임성 부여, 대통령제의 특성을 반영한 추진체계 설계가 핵심인 것으로 볼 수 있다. 규제개혁의 독립성과 중립성 확보를 보다 중요하게 생각하는 관점에서는 규제개혁위원회를 독립행정위원회로 분리하여 운영토록 하는 방법을 주장할 수 있다. 이 경우에는 법률에 근거한 규제개혁 권한의 명시, 부처 간 규제개혁 쟁점 조정 권한, 규제개혁 권고의 강제성 부여 등 규제개혁에 필요한 실질적 권능을 보장한다는 전제가 충족되어야 할 것이다. 다른 하나의 대안은 대통령제 국가의 특성을 반영하여 규제개혁위원회를 대통령 직속 기관으로 재편하여 운영하는 것이다. 이 설계는 규제개혁 책임성 확보 및 최종 조정 권한 확보, 안정적 운영 등에 용이하다는 장점이 있는 반면, 운영 과정에서 대통령의 의지가 반영되면서 규제개혁 기조가 자주 변하는 등 규제개혁 추진체계의 독립성이 영향받을 수 있다는 단점이 있다³¹⁾. 만약 이 두가지 방식의 추진체계 재편이 도입이 어렵다면, 기존 규제개혁위원회의 위원 중 상당수를 상근 위원으로 임명하고, 전문위원 보강을 통해 실질적 기능을 강화하는 방법도 검토할 수 있을 것으로 보인다.

다음으로 규제개혁 전문성 확보 관련 이슈이다. 규제개혁 전문성은 규제개혁 절차와 이슈 조정 전문성과 규제개혁 대상 분야 전문성으로 대별할 수 있다. 전자는 규제개혁 추진 기구 및 추진체계의 전문인력에 관한 것이고 후자는 각 분야 전문지식에 관한 것인 경우가 많다. 현재 전자의 경우에 파견인력 중심의 규제개혁 추진체계 구조, 규제영향분석, 규제갈등조정, 규제발굴 추진, 규제개혁 사후 조치 및 모니터링, 규제일몰제도 운영 및 사후규제영향분석 등 각 분야의 전문성 저하 요인으로 지적되고 있다. 이들 요인의 극

31) 이와 관련하여 영국, 미국, 일본 등 주요국가의 규제개혁 추진체제는 이민창 외.(2023)을 참고하기 바란다.

복을 위한 인사제도의 개선, 각 직무 수행 관련 교육 프로그램 제공, 각 제도 운영의 절차 및 권한 배분 정비 등은 사전적 선결 요건인 것으로 볼 수 있다. 특히, 절차 정비와 관련하여서는 규제개혁 수요자가 규제개혁 추진 관련 정보를 쉽게 확인할 수 있는 소통 구조 확보 관점에서 개선을 추진할 필요가 있다.

(2) 규제개혁 추진 수단과 과정의 실효성 강화 및 기능 보완

규제개혁 추진 수단 중 주요한 것들을 적시해 보면 규제영향분석, 규제비용총량제, 규제갈등관리제도, 사후규제영향분석, 규제샌드박스, 규제개혁위원회의 심의 절차, 규제심판부의 심의, 규제혁신추진단의 심의 등이 있다.

먼저 규제영향분석과 사후규제영향분석은 비용편익분석기법을 포함하고 있는데, 규제영향분석의 기본적 전제인 비용과 편익을 바탕으로 한 객관적이고 과학적 논의가 진행될 수 있는 사회적 논의 구조의 형성, 비용과 편익에 기반한 의사결정을 수용할 수 있는 절차와 규제영향분석 회피에 대한 규제조정실의 직권 분석 지시 및 수용권고 권한, 규제영향분석 수행 주체와 검증 주체의 역량 강화 등이 오랫동안 중요한 과제로 논의되고 있다. 사후규제영향분석은 단순한 비용편익분석 보다는 규제가 의도한 효과를 발생시켰는지, 해당 규제를 실행하는데 소요된 비용과 그 효과는 어떻게 편익으로 환산했는지를 확인할 수 있는 절차 설계와 시행, 분석 기법 및 기준을 포함한 매뉴얼의 공개 등에 대한 보완이 필요한 상황이다.

규제샌드박스는 사전 시장진출, 사후 규제개선의 원칙을 전제로 기업 활동을 지원하는 전향적 제도로 도입되었지만, 실제 운영과정에서 개선이 필요한 문제점들이 지적되고 있다. 규제샌드박스는 규제부처와 샌드박스 운영부처가 다르게 설계된 경우가 많다. 규제부처와 규제샌드박스 운영 부처가 같은 경우에는 규제 권한을 가진 부처 관점에서 규제개혁을 추진하면서 규제개선이 지연되는 현상이 발견되고 있다. 다른 한편으로는 규제샌드박스 신청 후 승인까지 상당한 시간이 소요되어 “샌드박스 희망고문”이라는 자조섞인 비판과 함께 승인 후 규제개선이 확실히 완료된다는 보장이 없는 채 사업을 임시적으로 연장하게 되는 “희망고문의 늪”이 기다리고 있다는 비판에 직면하고 있다. 또 다른 문제점으로 규제샌드박스의 운영이 실증제도와 특구제도에 집중되고 있어서 원래 규제샌드박

스 제도 도입 취지와 어긋난다는 점이다. 이미 살펴본 것처럼 규제샌드박스도 네거티브 규제의 원칙 하에서 만들어진 것이다. 네거티브 규제 방식의 원칙에 따라 규제가 없으면 어떤 사업이든지 아무런 장애 없이 시장에 진출할 수 있어야 한다. 만약, 규제샌드박스의 신속확인제도 활용이 활성화되어 있다면, 기존 규제가 없을 경우 시장 진출이 자유롭게 보장되므로 실증 혹은 특구 중심의 규제샌드박스 운영 관점이 달라질 수 있다는 것을 예상해 볼 수 있다. 또다른 지적 중의 하나는 규제샌드박스 승인 과정에서 제시되는 승인 부가조건 이슈이다. 규제샌드박스를 승인하는 과정에서 부처가 부가조건을 제시하는 경우, 이 부가 조건의 준수 부담이 너무 커서 원래 기업의 실증 의도를 무력화하는 상황이 발생하고 있다. 규제샌드박스의 원래 취지를 살리고 효과를 극대화하기 위해서는 네거티브 원칙에 입각한 규제샌드박스 승인 및 시장진출 허용, 복잡하게 분산되어 있는 규제샌드박스 제도 운영체계의 체계화 및 효율화가 필요한 상황으로 볼 수 있다(이민창 외, 2023).

규제갈등의 조정은 규제부처 및 국무조정실 규제조정실 본연의 업무임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고 다수의 규제갈등이 조정되지 않은 것은 사실이다. 규제갈등의 유형으로 보면 부처간 갈등으로 발생하는 경우, 부처와 지방자치단체 간에 발생하는 경우, 부처와 민간 기업 사이에 발생하는 경우, 민간 기업 간에 발생하는 경우 등 다양한 사례들이 존재한다. 이 중 가장 두드러지고 있는 것은 신규산업간 갈등으로 볼 수 있다³²⁾. 현행 제도 하에서 규제갈등의 조정을 위해서는 지방자치단체, 주무부처, 규제조정실 등 관련 기관간 역할에 대한 합의, 규제갈등 관련 의견수렴 및 조정 절차에 대한 합의와 그 절차에 따라 산출된 결과의 수용 의무를 제도화하는 노력이 필요하다. 특히, 규제갈등 사안에 대한 객관적 분석 자료의 생산과 이에 기초한 토론과 합의 절차의 마련은 보다 성숙한 규제 관리에 필수적인 전제 조건이 될 것으로 보인다.

32) 갈등을 다루는 분야에서는 갈등의 주요 분류 방식의 하나로 규범갈등과 이해갈등을 제시하고 있다. 규제갈등도 이 분류에서 자유롭지 못하다. 그럼에도 불구하고 표면화된 규제갈등 유형은 이해갈등으로 확인되고 있다. 이와 관련된 이론적 논의는 이민창(2005; 2010)을 참조하라.

(3) 이해관계자 및 국민 참여 절차 재구조화

한국의 규제개혁 추진 관련 제도 구비는 세계적 수준에 있다는 것이 OECD의 규제정책 평가 결과이다. 그럼에도 불구하고 규제개혁의 실질 내용을 살펴보면 규제체감도 혹은 OECD 상품시장 지수는 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다³³⁾. 상품시장 규제가 강한 것으로 지적된 자격과 허가 분야, 의약품 소매 분야, 전문자격 진입규제 등은 규제개혁 과정에서 상당한 사회 갈등을 야기할 가능성이 매우 높다.

현재 우리 나라의 이해관계자 의견수렴은 규제도입 단계별로 보장되고 있다. 먼저 규제 설계 단계에서는 소관부처가 규제 도입 필요성을 인지하고 규제를 설계하는 과정에서 시행되는 의견수렴이다. 그 방식은 부처 자체적인 의견수렴 혹은 연구용역 발주를 통해 진행되거나, 국무조정실의 규제개혁신문고, 국민권익위의 국민생각함, 규제개선과제 공모, 각종 규제현장간담회, 토론회 등을 통해 발굴하는 방식이 활용된다. 다음으로 규제안 결정 혹은 입법예고안 마련 단계의 의견수렴 방식으로는 입법안 관련 직접적 이해관계자들의 의견조회를 통한 의견수렴과 간담회, 회의, 우선통화 등 다양한 채널을 활용하고, 규제의 영향이 큰 이슈에 대해서는 공청회, 온라인 공청회 등을 추진하기도 한다. 이 과정에서 수집된 이해관계자의 의견은 부처가 작성하는 규제영향분석서에 반영되는 것이 일반적이다. 입법예고 이후 최종 공포 이전의 의견수렴 과정은 각 부처 홈페이지, 규제정보포털(<https://www.better.go.kr/>), 국민참여 입법센터 (<https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/gcomMain>) 등에 입법예고 되면 국민들이 의견을 제출할 수 있다. 홈페이지 댓글 방식이 아니라도 우편, 전자우편, 팩스 등의 방식으로 의견제출이 가능하며 담당자는 그 처리 결과를 통보해 주는 방식으로 운영된다³⁴⁾.

33) 2024년 발표한 OECD 상품시장 지수는 47개국 중 22위 수준으로 나타나 중위권에 머물고 있으며, 정부개입에 의한 왜곡 분야에서는 기업활동 개입이 36위, 진입장벽 분야에서는 서비스 및 네트워크 분야 장벽이 24위, 무역 및 투자 장벽이 36위를 기록하여 평균이하 내지 하위권을 차지하고 있다. 특히 권고 사항을 검토해 보면 에너지, 교통(항공 제외), 통신 분야의 진입규제와 경쟁제한 규제, 자격과 허가 분야 규제, 의약품 소매판매 규제, 전문자격 진입 규제가 강한 것으로 평가하였다

(<https://www.oecd.org/en/topics/product-market-regulation.html>).

34) 미국, EU, 일본, 영국 등 해외 주요 국가의 이해관계자 의견수렴 및 참여 관련 제도 사례는 유성희 외(2024)를 참고하기 바란다.

일반적인 입법 절차에 따른 의견수렴과 약간 다르게 규제영향분석서를 통한 의견수렴은 국민, 정부, 기업, 전문가를 상대로 하여 진행한다. 특히 피규제자가 직접적 이해관계 변동을 수반하는 규제 사안의 경우에는 상당 수준의 의견제출이 진행되고 있다³⁵⁾. 이해관계자의 참여와 의견수렴은 규제갈등관리 관점에서 상당히 중요하다. 현재 운영되는 각종 의견수렴 제도가 특정 사안에 대한 피규제자 혹은 관련 전문가의 규제 사안에 대한 일방향적 관점에서 운영되고 있는 점은 의견수렴의 한계 중 하나로 지적되고 있다. 향후 쟁점 사안에 대한 상호 의견 제출 혹은 토론 등에 대한 규칙을 정하고 제도화하여 보다 다양한 관점의 파악이 가능해 질 수 있도록 정비할 필요가 있다. 다음으로 지적되고 있는 것은 다양한 의견수렴 창구의 존재가 피규제자의 편의성 제고에 기여할 수도 있지만, 복잡성이 증가한다는 부작용도 고려할 필요가 있다는 점이다. 향후 의견수렴 창구 일원화 및 처리 진행 과정 공지, 상호 토론 절차 마련 등의 제도 개선 필요성을 검토할 필요가 있다.

IV. 결론

이 연구는 김대중 정부 이후 변함없이 강조되어 온 규제개혁 추진 과정을 일갈하고 각 정권별 규제개혁 추진체계와 규제개혁 수단 및 과정을 정리함으로써 현재 직면하고 있는 문제점들과 향후 개선 방향을 제언하는 것을 목적으로 하였다.

선행연구 검토 결과, 규제개혁 거버넌스, 규제개혁 추진체계, 규제개혁 수단, 규제개혁 과정 등은 완전히 상호 배타적인 기준으로 구분되기 보다는 다소 혼재되어 사용되는 경향을 보이고 있었다. 본 연구에서는 OECD의 분류, 김성준(2015), 김신·최진식(2009)의 연구를 종합하여 재정리한 이민창(2017)의 개념을 중심으로 하여 규제개혁 추진체계를 규제개혁 추진 조직 및 집행구조로 한정하고, 규제개혁 수단 및 과정은 규제개혁을 추진하는 과정에서 활용된 실제 수단 내지 제도들과 그 처리 절차를 포함하는 범주로 한정하였다.

35) 2023년 기준으로 총 249개 규제영향분석서에 포함된 의견수렴 결과분석은 유성희 외(2024)를 참고하기 바란다.

한국의 규제개혁 추진체계 현황 분석을 통해 확인한 점을 정리해 보면 다음과 같다. 규제개혁 추진체계는 규제개혁위원회를 중심으로 하여 관 주도로 구성 및 발전해 왔다는 점이다. 관 주도 개혁인지 민간 주도 개혁인지에 관한 오랜 논쟁이 존재하고 있기는 하지만, 여전히 규제개혁 추진 관련 권한 및 후속조치 관련 필요성으로 관 주도 방식을 택하고, 규제 발굴과 의사결정 과정 중 일부에서는 민관 합동 방식을 활용하기도 한다. 다음으로는 규제개혁 정책 기조 변화 및 정치적 지지의 확보는 각 정부에 따라 다소 다르게 운영되기도 하였다는 점이다. 특히, 이명박 정부와 윤석열 정부에서는 규제개혁 추진체계의 다원화에 따라 복수 부처에서 규제개혁 추진 기능을 분담하기도 하였고, 유사한 추진체계의 구성이지만 약간 다른 기능을 수행하기도 하였다. 변화하는 규제환경을 반영하여 고려해 볼 때 규제개혁 추진체계의 독립성과 전문성 보강, 복잡해지는 규제갈등 문제를 조정할 수 있는 시스템 구축의 필요성이 강조되고 있다.

규제개혁 추진 수단과 과정은 각 수단별 검토를 중점으로 하였다. 모든 정권을 관통하는 것은 기존규제 개혁과 신설 및 강화 규제 개혁으로 구분하고 있다는 점인데 전자의 경우에는 규제일몰제도의 운영이 대표적이다. 효력상실형과 재검토행 일몰규제에 대한 검토를 통해 기존규제의 완화, 기준 명확화, 대상 조정 등을 결정하거나 효력상실을 결정한다. 현재 대부분의 규제가 재검토행으로 지정 운영되고 있으며 사후규제영향분석 제도의 전면 도입 및 활성화가 필요한 것으로 확인되었다. 신설규제는 규제영향분석, 규제샌드박스제도 등이 대표적인 제도로 활용되고 있는데 규제영향분석은 비용편익분석의 실효성 확보 및 활용 범위와 방식의 확대가 중요한 과제이며, 규제샌드박스제도는 네거티브 규제 방식의 원칙에 따라 사전 시장 진출 활성화를 보장하고 정해진 기간 안에 규제 준비를 완료하여 기업의 매물비용을 줄여주는 조치가 필요한 것으로 확인되었다.

본 연구에서 확인된 주요 규제개혁 추진 거버넌스의 미래 방향을 정리해 보면 크게 세 가지로 요약된다. 그 첫 번째는 규제개혁 추진체계의 독립성 확보와 전문성 보강이다. 규제개혁 기구에 필요한 법적 권능과 책임을 부여하고 실질적 규제개혁 기능과 권한을 보장할 필요가 있다는 점이 확인되었다. 규제개혁 전문성 확보는 규제 관련 전문 인력의 확보 및 활용을 보장하는 인사제도 개선과 교육 프로그램 제공 그리고 각 제도 운영절차에 대한 개선이 선결요건으로 확인되었다.

다음으로는 규제개혁 수단과 과정에 관한 재정비이다. 규제영향분석과 사후규제영향분

석은 엄격한 비용편익분석과 그 결과의 활용 방식과 범위에 대한 보완, 규제샌드박스는 네거티브 규제 원칙에 입각한 시장진출 허용과 분산된 규제샌드박스 창구 일원화 등 운영체계의 효율성 증진이 중요한 과제로 확인되었다. 급증하는 규제갈등 수요에 대응하기 위한 토론과 합의 절차 마련, 절차를 거친 결과물에 대한 수용의무 부여 등은 새로운 영역의 과제로 대두되고 있다.

마지막으로 이해관계자 및 참여절차 재구조화가 필요한 것으로 확인되었다. 현재 한국의 규제설계부터 규제 시행 전 단계까지 모든 절차에는 다양하게 설계된 여러 가지 방법의 의견수렴절차가 존재하고 있다. 그럼에도 불구하고 의견 수렴이 피규제자 혹은 전문가의 의견제출에 초점을 맞추고 있어서 의견제출, 이해관계자 상호토론 등 절차 보완과 다양한 의견수렴 창구의 통합 관리 등을 통해 사용자의 편의성 증진과 규제갈등조정 수요를 반영한 개선이 필요한 것으로 확인되었다.

규제개혁은 지난한 과정의 연속이다. 규제개혁 추진체계는 지속적으로 변화하는 규제 개혁 수요를 반영하고 대응하는 연속적 활동의 일환이다. 조직과 기구 뿐만 아니라 규제 개혁 수단과 과정 모두 규제 공급자나 규제 관리자의 관점뿐만 아니라 수요자의 편의성을 반영하고, 과학적으로 분석된 객관적인 자료를 바탕으로 한 충분한 논의 과정을 거쳐 규제가 진화할 수 있는 기반을 구축하는 작업이라는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

참고문헌

- 김성준(2015), “지속가능한 규제개혁을 위한 규제관리시스템의 진화”, [한국공공관리학보], 제29권 제4호, pp.117-138.
- 김신,최진식(2009), [지속적 규제개혁 추진을 위한 규제관리체계 정비방향], 한국행정연구원
- 김진국, 원소연, 이민창, 이해영, 이혁우, 손지은, 고효진, 반호준(2015), [네거티브 규제체계 도입을 위한 타당성 검토], KDI.
- 김태윤,노현중(1998), “현행 규제개혁추진체계의 재검토-선진국과 우리의 경험과 교훈을 중심으로”, [규제연구, 제7권 제2호, pp.2-32
- 김태윤(2003), “김대중 정부 규제개혁의 평가와 과제:규제개혁 체계의 개선을 중심으로”, [규제연구, 제12권 제1호, pp.3-35
- 사공영호·하혜수·권해수(2000), “규제개혁의 성과평가: 김대중 정부 2년을 중심으로”, [한국사회와 행정연구, 제11권 제1호, pp.43-60
- 유성희, 고경희, 민소연 김동욱, 권태성, 이민창, 선지원, 조근형,(2024), [규제품질 제고를 위한 이해관계자 의견수렴 제도 개선방안], KDI.
- 이민창(2003), “한국의 규제연구 경향분석”, [지방정부연구, 제7권 제3호, pp.223-242
- 이민창(2005), “정책갈등현상의 제도론적 해석:NIMBY사례를 중심으로”, [한국정책학회보], 제14권 제1호, pp.71-96
- 이민창(2010), “유인, 규범, 신뢰할 만한 공약과 정책갈등: 정책갈등 유형분류를 위한 시론”, [행정논총], 제48권 제4호, pp.31-54
- 이민창,최성락(2013), “한국의 규제연구 동향분석(1990-2012)”, [한국사회와 행정연구, 제24권 제2호, pp.339-366
- 이민창,김주찬(2015), “지방규제개혁추진:경쟁은 작동하는가?”, [규제연구, 제24권 특별호, pp.45-81.
- 이민창(2017), “우리나라 규제개혁 추진과정에 관한 고찰: 규제개혁 거버넌스와 민관협력 성과를 중심으로”, [한국거버넌스학회보], 제24권 제1호, pp.271-298
- 이민창, 강영철, 옥동석, 김진국, 궤노성, 이혁우, 배관표(2023), [혁신추진을 위한 규제혁신 정책방향연구, 국민경제자문회의.

- 이성우(1999), “김대중 정부 규제개혁 1년의 평가와 향후 과제”, [한국사회와 행정연구], 제10권 제1호, pp.3-14
- 이종한(2016), “경제활성화를 위한 규제개혁추진체계 개선방안”, [규제연구], 제25권 특집호, pp.91-118
- 최대용(2005), “규제개혁의 조직화와 운영규칙에 관한 연구”, [규제연구], 제14권 제2호, pp.189-219
- 최병선(1997), “우리나라 규제개혁정책의 핵심과제와 쟁점”, [행정논총], 제35권 제2호, pp.57-77.
- 최병선, 이혁우(2014), “한국의 규제개혁시스템의 혁신방안”, [규제연구], 제23권 특집호, pp.3-41.
- OECD(2007), Indicators of regulatory management system, OECD working papers on public governance. Paris: OECD Publishing.

〈웹사이트〉

OECD PMR 결과 발표 홈페이지(검색일: 2025.04.20.)

<https://www.oecd.org/en/topics/product-market-regulation.html>

규제정보포털(검색일: 2025.04.20.) <https://www.better.go.kr/>

국민참여 입법센터(검색일: 2025.04.20.)

<https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/gcomMain>

블로터(검색일: 2025.04.20.)

<https://www.bloter.net/news/articleView.html?idxno=40652>

중앙일보(검색일: 2025.04.20.) <https://www.joongang.co.kr/article/25042126>

〈정부간행물〉

국무조정실.(1998).[규제개혁백서]

국무조정실.(2004).[규제개혁백서]

국무조정실.(2008).[규제개혁백서]

국무조정실.(2013).[규제개혁백서]

국무조정실.(2017).[규제개혁백서]

국무조정실.(2022).[규제개혁백서]

국무조정실.(2024).[규제개혁백서]

A Study on the Governance of Regulatory Reform Implementation in South Korea

Minchang Lee(Chosun Univ.)

This study seeks to critically examine the trajectory of regulatory reform in South Korea, which has been consistently emphasized across administrations, and to propose future directions for improvement by systematically analyzing the institutional frameworks, instruments, and processes of regulatory reform under each government. The findings indicate that the regulatory reform framework has predominantly evolved under state-led initiatives, underscoring the need to enhance its institutional independence and technical expertise, as well as to establish a robust mechanism for mediating regulatory conflicts. The tools and processes of regulatory reform can be broadly categorized into the reform of existing regulations and the reform of newly introduced or strengthened regulations. Regulatory Impact Analysis (RIA) presents key challenges, including the need to ensure the effectiveness of cost-benefit assessments and to expand both their scope and methodological application. The regulatory sandbox system was found to require the timely completion of regulatory revisions within the designated experimental period to achieve intended outcomes. Regulatory conflicts call for the urgent establishment of deliberative procedures, mechanisms

for consensus-building, and mandatory implementation of agreed-upon outcomes. Current practices for stakeholder engagement primarily emphasize the submission of opinions by regulated entities or subject-matter experts. This indicates a pressing need to enhance user accessibility by supplementing existing procedures with interactive dialogue formats and by integrating the management of opinion-gathering platforms to facilitate more effective conflict resolution.

Keywords: Regulatory Reform, Governance, Implementation Framework, Stakeholder Engagement

