

규제개혁정책의 적합성 평가에 관한 연구: 이명박 정부 2년을 중심으로

최진식*

본 연구의 목적은 가치경쟁모형에 입각한 규제개혁정책 평가모형을 통하여 이명박 정부 2년 동안의 규제개혁정책의 적합성을 평가하기 위한 것이다. 본 연구는 이명박 정부에서 추진한 핵심적인 규제개혁정책인 규제일몰제 도입확대, 한시적 규제유예, 미등록 규제정비, 규제정보화시스템 구축 등을 분석대상으로 하여 규제개혁정책을 평가하였다. 분석결과에 의하면, 첫째, 이명박 정부의 규제개혁정책의 동인은 경제위기라는 외부적 환경으로부터 기인하였다. 둘째, 규제일몰제 도입확대와 한시적 규제유예는 외부적 동인에 의해 추진된 정책의 적합성 평가기준 중 적응성과 효과성을 충족시켰다. 셋째, 규제정보화시스템 구축은 규제개혁의 효과성과 효율성을 제고시켰다. 넷째, 미등록 규제정비는 규제개혁의 효과성과 적법성을 향상시켰다. 가치경쟁모형에 의하면 이명박 정부의 핵심적인 규제개혁정책이 효과성, 효율성, 적법성, 적응성을 우선적으로 추구해 온 반면, 정치적 지지도, 참여성, 전문성, 책임성 등을 소홀하게 다루어 온 경향이 있다. 이러한 결과를 토대로 본 연구는 규제개혁의 정치적 지지도와 참여성을 향상시키기 위한 방안으로서 규제개혁과정에서의 공공협회의 내실화를, 전문성과 책임성을 향상시키기 위한 방안으로서 규제개혁추진기구의 일원화를 제시하였다.

주제어: 규제개혁, 이명박 정부, 가치경쟁모형

I. 문제제기

이명박 정부는 출범 초기부터 규제개혁을 최우선 국정과제로 선정하고 기업 활

* 미국 뉴욕주립대학교(State University of New York at Albany) 행정학 박사위를 취득하였으며, 현재 한국행정연구원 정책서비스연구부 연구위원으로 재직 중이다. 관심분야는 정책결정 및 분석, 갈등 및 위험관리, 규제정책 등이다(choicesik@yahoo.co.kr).

동과 국민생활에 걸림돌이 되는 규제는 치우고, 디딤돌을 놓는 규제개혁을 단행할 것을 천명하였다. 민간부문의 자율적 활동에 장애가 되어 온 기존의 규제는 완화하고 신규 규제의 신설 및 강화를 억제하며, 규제제도 개선을 통하여 규제개혁 인프라를 구축한다는 전략을 세웠다(국가경쟁력강화위원회, 2008: 1). 이를 위해 ‘국가경쟁력강화위원회’를 신설하여 기존 규제개혁 과제 중 다수부처가 관련된 과제나 파급효과가 큰 중점관리 과제를 추진하도록 하였으며, ‘규제개혁위원회’는 신설 또는 강화되는 규제를 심사하고 개별 부처 단위의 규제개혁을 지원하도록 하였다(규제개혁위원회, 2008: 2).

출범 원년인 2008년 8월 미국 대형 금융회사의 부도로 발화된 세계 금융위기로 인하여 국내경제가 침체하기 시작하자 경제위기 극복을 위한 특단의 조치로서 규제개혁이 필요하다는 인식 하에 이명박 정부의 규제개혁 의지는 더욱 가속화되었다. 그 결과 과거 정부에서 다루지 못했던 기업, 주택, 토지이용 등 관련 핵심 정책성 규제를 포함하여 2008년과 2009년 사이에 총 3,122건의 규제개혁과제를 발굴하여 1,871건의 규제를 정비하였다(국무총리실, 2009a; 2010). 또한 규제일몰제 도입 확대, 규제정보화 시스템 구축 등 규제개혁을 위한 인프라를 확대·정비하여 나갔다.

본 연구의 목적은 이명박 정부의 임기 중반에 접어 든 현 시점에서 이러한 규제개혁정책을 중간점검해 보고, 향후 개선점 및 추진방향을 제시하고자 하는 것이다. 그러나 이명박 정부가 출범한 지 2년밖에 안 되는 시점에서 규제개혁이 당초 의도했던 목표를 달성하였는지를 평가하는 것은 선부른 시도일지도 모른다. 왜냐하면 규제개혁정책의 효과가 나타나기에는 짧게는 수년, 길게는 수십 년의 시간이 경과하여야 하기 때문이다. 뿐만 아니라 규제개혁은 비단 이명박 정부에서만 추진된 것이 아니라 역대 모든 정권에서 추진되어 왔다는 점(최유성, 2009)에서 규제개혁의 건수를 중심으로 “얼마나 개혁하였나?”를 평가하는 것은 무의미할 지도 모른다.

이에 본 연구는 규제개혁으로 인하여 발생한 효과보다는 규제개혁정책 자체에 평가의 초점을 두고자 한다. 다시 말하면, 사회 정책적 차원에서 이명박 정부의 규제개혁이 지향하는 목표(또는 가치)가 현재 우리 사회가 안고 있는 시급한 문제를 해결하기에 적합한 것인지를 검토하여 향후 개선방향을 모색하는 형성적 평가(formative evaluation)가 임기 중반 진행 중인 정책을 평가하기에 타당한 방법이라

고 할 수 있을 것이다.

그러나 여기서 주의해야 할 점은 일반적으로 공공정책이 지향하는 가치는 상호 경쟁적인 경향이 있으며, 경합하는 모든 가치를 아우르는 정책은 존재하기 어렵다는 것이다. 이에 본 연구는 가치경쟁모형에 입각한 평가모형을 구축하여 이명박 정부의 규제개혁정책이 지향하는 가치를 판단하는 기준으로 삼을 것이다. 또한 이명박 정부가 수행한 모든 규제개혁 성과를 분석대상으로 하기 보다는 규제개혁을 위한 핵심 정책인 (a)규제일몰제 도입확대, (b)한시적 규제유예, (c)미등록 규제정비, (d)규제정보화시스템 구축 등을 중심으로 규제개혁정책이 지향해 온 가치를 도출할 것이다. 이하에서는 본 연구의 이론적 배경인 규제개혁정책 평가모형에 대한 선행연구와 가치경쟁모형을 제시하고 이를 통합한 분석의 틀에 따라 핵심 규제개혁정책들을 평가하고 향후 이명박 정부의 규제개혁방향을 제시할 것이다.

II. 규제개혁 성과평가 모형

1. 규제개혁 성과평가의 필요성

일반적으로 공공정책은 정책 대상자(국민)의 입장에서 볼 때, 규제적 성격을 가진 정책과 시혜적 성격을 가진 정책으로 구분될 수 있다. 이러한 두 유형의 정책을 집행함에 있어서 규제는 법령제정을 통해 집행되는 반면 시혜적 정책은 예산의 뒷받침이 없으면 집행될 수 없다는 점에서 큰 차이가 있다. 그 결과 정부 예산은 국민의 세금에 의해 조성된다는 점에서 규제보다 시혜적 성격의 정책이 더 엄격한 통제를 받아 왔다. 달리 표현하면, 규제의 비용은 오직 피 규제자만이 부담할 뿐이며 국민의 입장에서는 비용을 부담할 필요가 없는 “공짜점심(free lunch)”으로 인식되어 통제에 대한 요구가 덜한 편이었다(최병선, 2009: 407).

그러나 1980년대부터 진행되어 온 신자유주의(neo-liberalism)에 기초한 ‘작고 효율적인 정부’를 위한 행정개혁은 규제에 대한 인식을 전환시켰다(이중환·김신·최유성, 2009: 4). 신자유주의적 시각에 의하면, 규제는 “공짜점심”이 아니라 상품이

나 서비스의 가격을 상승시켜 비용을 고스란히 국민들에게 전가시키는 “숨겨진 조세(hidden tax)”라고 할 수 있다(최병선, 2009: 411). 따라서 규제는 피 규제자인 기업뿐만 아니라 일반 국민들에게도 부담으로 작용하여 민간부문의 경제활동에 걸림돌이 된다. 결국 작은 정부는 시장에 의해 뒷받침되지 않으면 안 된다는 점으로 볼 때, 규제완화(de-regulation) 또는 규제합리화(re-regulation)는 행정개혁의 출발점이자 마침표로 인식되어 왔다(이중환 외, 2009: 4). OECD(2005) 역시 국가경제와 국가경제의 환경변화에의 적응력을 향상시키기 위해서 규제개혁은 반드시 필요하다는 입장을 천명하였다.

그러나 이제까지의 규제개혁정책은 규제개혁을 추진하는 방법이나 전략개발에 치중한 나머지, 규제개혁성과에 대한 평가는 상대적으로 소홀하게 다루어 온 경향이 있었다. 이러한 성과평가의 형식화로 인한 가장 큰 문제점은 새로운 규제개혁정책의 입안이나 기존의 규제개혁 정책의 변동에 유용한 정보를 제공할 수 없다는 것이다. 이에 규제개혁 전략이나 방법뿐만 아니라 성과평가에 대한 연구도 활발하게 이루어져야 한다는 목소리가 높아지고 있는 추세이다(김신, 2004: 569). 이하에서는 국내·외 선행연구들이 제시하고 있는 규제개혁 성과평가모형을 제시하고 기존의 평가모형의 문제점을 보완하기 위해 가치경쟁모형과 통합한 모형을 본 연구의 분석틀로 제시하고자 한다.

2. 선행 연구

국내·외적으로 규제개혁의 성과를 평가하려는 시도는 예전부터 계속되어 왔지만,¹⁾ 규제개혁정책 전반에 대한 성과를 평가하기 위한 종합적 모형 개발에 대한 논의가 본격적으로 진행된 것은 최근의 일이라고 할 수 있다. 사공영호 외(2000)는 일반적인 정책 또는 개혁의 성과를 평가하기 위한 기준인 효과성, 능률성, 형평성, 민주성 등의 개념을 차용해서 규제개혁정책의 전반적인 성과를 평가하려고 시도하였다. 다음의 <표 1>에서 보는 바와 같이 규제개혁정책의 추진실적을 평가하기

1) IMD, PERC(홍콩 정치경제위기 자문회사), 세계경제포럼 등은 국가경쟁력보고서 등을 통해서 가격규제의 정도, 경제적 자유도, 은행업 신규진입규제의 합리성 등의 개별적 항목을 통해서 세계 각국의 규제개혁 정도를 평가해 왔다(사공영호·하혜수·권혜수, 2000: 43).

위한 기준으로서 (a)효과성, (b)고객만족도, (c)권력 및 압력의 영향, (d)신설억제 정도 등을 제시하였다.

<표 1> 사공영호 외(2000)의 규제개혁정책 평가지표

평가지표	평가내용
효과성	·실제로 얼마만큼 규제의 수준이 감소하였는가? ·중요규제는 얼마나 개혁되었는가? ·개혁이 필요한 규제들은 얼마나 개혁되었는가?
고객만족도	·고객의 입장에서 볼 때 규제의 수준이 얼마나 개혁되었는가? ·규제의 단계와 순응비용이 실제로 얼마나 감소하였는가?
권력 및 압력의 영향	·이익집단의 저항이 강한 규제들은 얼마나 개혁되었는가? ·권력 부처들의 규제는 얼마나 개혁되었는가?
신설억제정도	·불필요한 규제들의 신설을 얼마나 효과적으로 억제하였는가? ·사전심사제도가 규제억제에 얼마나 실효를 거두고 있는가? ·규제영향분석이 얼마나 내실있게 운영되고 있는가? ·규제일몰제도가 내실있게 운영되고 있는가?

자료: 사공영호 외(2000: 49)

또한 성과중심 규제(regulating for result)를 강조한 OECD 전문가회의(2003)의 권고에 따라 APEC-OECD 보고서(2005)는 규제개혁정책의 성과평가를 위한 종합적인 지표(integrated checklist on regulatory reform)를 개발하였다.²⁾ 이에 의하면 (a)종합성, (b)정치적 지지도, (c)책임성, (d)형평성, (e)전정부적 몰입, (f)투명성, (g)체계성, (h)참여성, (i)전문성, (j)교육훈련, (k)절차의 적법성 등의 지표에 의해 규제개혁정책이 평가되어야 한다(<표 2> 참조).

2) APEC-OECD(2005)는 총 39개의 지표(규제개혁정책 전반에 대한 11개의 지표, 규제정책에 대한 8개의 지표, 경쟁정책에 대한 12개의 지표, 시장개방에 대한 9개의 지표)를 제시하고 있으나, 본 연구는 규제개혁정책 전반에 대한 지표개발에 연구의 초점이 있기 때문에 이를 위한 11개의 지표만 제시하기로 한다.

<표 2> APEC-OECD(2005)의 규제개혁정책 평가지표

평가지표	평가내용
종합성	·규제정책, 경쟁정책, 시장개방 정책을 포괄하는 규제개혁정책은 있는가?
정치적 지지도	·정치적 지도자와 고위관료들의 규제개혁에 대한 지지는 어느 정도인가? ·이러한 지지가 개혁의 실제에 얼마나 반영되고 있으며, 기업·소비자·이익집단의 지지를 어느 정도 받고 있는가?
책임성	·규제개혁정책에 대한 책임성을 확보할 수 있는 공식적 체계가 있는가?
형평성*	·유사한 재화와 서비스에 대해 규제개혁정책의 방향이 형평성을 보장하기 위해 노력하고 있는가?
전정부적 몰입**	·규제개혁정책에 대한 수용도와 이해도가 정부의 모든 수준의 기관들에게 골고루 체감되고 있는가?
투명성	·규제개혁정책이 누구에게나 쉽게 이해될 수 있도록 명백하며, 공식적으로 공개되어 누구나 쉽게 접근할 수 있는가?
체계성***	·규제개혁이 체계적으로 추진되고 있는가?
참여성	·규제관련 이해당사자들 간 이해관계 상충이 적절하게 조정되어 규제개혁정책이 협력적으로 추진되고 있는가?
전문성	·규제개혁 추진기관은 충분한 인적·기술적 자원을 보유하고 있는가?
교육훈련	·규제개혁 담당자들에 대한 교육·훈련프로그램은 적절한가?
절차의 적법성****	·규제와 관련된 항소절차를 포함하여 규제개혁정책이 적법절차(due process)를 준수하고 있는가?

*조성한(2006: 8-9)은 이 지표를 '지속성'이라고 명명하고 있다.

**조성한(2006: 8-9)은 이 지표를 '전사적 개혁'이라고 명명하고 있다.

***조성한(2006:8-9)은 이 지표를 '포괄적 규제개혁'이라고 명명하고 있다.

****조성한(2006:8-9)은 이 지표를 '공정한 항소절차'라고 명명하고 있다.

자료: APEC-OECD(2005: 5-11); 조성한(2006: 8-9); 김정해(2007: 27)의 재구성

이러한 APEC-OECD(2005)의 규제개혁정책 평가지표를 한국의 규제환경에 접목시키려는 노력의 일환으로서 조성한(2006)은 '종합성'과 '교육훈련'을 평가지표에서 제외하고 '표적화'와 '균형감'을 추가하였다. 표적화(targeting)는 “규제가 대상으로 하고 있는 범주의 범위를 벗어나지 않도록 그 대상의 한계와 범위가 명백히 정해져 있는가?”를 측정하기 위한 것이라고 한다. 또한 균형감(proportionality)은 “규제 외의 대안적 방법³⁾에 대한 검토가 공식화되어서, 선택된 전통적 규제가 바

3) 최유성(2004)에 의하면, 규제 외의 대안적 방법이란 “전통적인 명령-지시적 규제를 제외한 대안적 형태의 규제(성과기준 규제, 과정규제, 단속방식의 규제), 비규제적 대안(세금과 보조금, 재산권 거래제도, 자발적 협정, 자율규제와 공동규제, 보험전략, 정보전략), 무규제 등을 통하여 국가가 당면한 문제를 해결하는 방식”을 총칭하는 개념이다.

람직한 정책도구라는 검토가 항시 이루어지는가?”를 측정하기 위한 것이다. 조성한(2006: 11)은 수정된 11개의 지표를 다시 (a)공개성(투명성, 정치적 지지도, 참여성), (b)공정성(책임성, 절차의 적법성, 표적화), (c)전체성(형평성, 전정부적 몰입, 체계성), (d)전문성(전문성, 균형감) 등으로 대분류하여 규제개혁정책 전반을 평가하였다.

생각건대 이러한 평가모형들은 규제개혁정책의 성과를 전반적으로 측정할 수 있는 지표를 제시하였다는 점에서 의의가 있지만 평가지표들 간의 상충성을 고려하지 못하였다는 단점이 있다. 예를 들어 규제개혁정책의 책임성과 균형감(전통적인 명령-지시적 규제와 규제대안 간의 균형적 검토)은 일견 상호 배타적이며 상충되지 않는 평가지표인 것처럼 보일 지도 모른다. 그러나 시장유인 또는 안전교육을 통한 규제대안은 기업이나 안전시설 종사자가 이에 반응할 때에만 전통적인 규제에 의해 기대할 수 있는 효과가 나타나는 경향이 있다(최유성, 2004: 14). 따라서 균형감은 효과의 불확실성으로 인하여 책임성과 상충될 소지가 다분하다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 규제개혁정책의 전문성과 절차의 적법성 역시 상호 무관한 평가지표인 것처럼 보이지만, 절차의 적법성만 강조하다 보면 규제개혁의 전문성을 등한시 하게 되는 경향이 있다. 2008년 4월에 발표한 ‘미국산 쇠고기 수입위생 조건 고시 개정안’은 절차의 적법성에만 치중하여 수입규제완화로 인한 파급효과(광우병 위험성)에 대한 전문적 검토를 등한시 한 대표적 사례라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 평가지표(또는 추구하는 가치) 간의 상충문제를 규제개혁정책의 성과평가에 포함시키기 위해서 기존의 평가모형에 가치경쟁모형을 접목시킨 통합모형을 제시할 것이다.

3. 가치경쟁모형

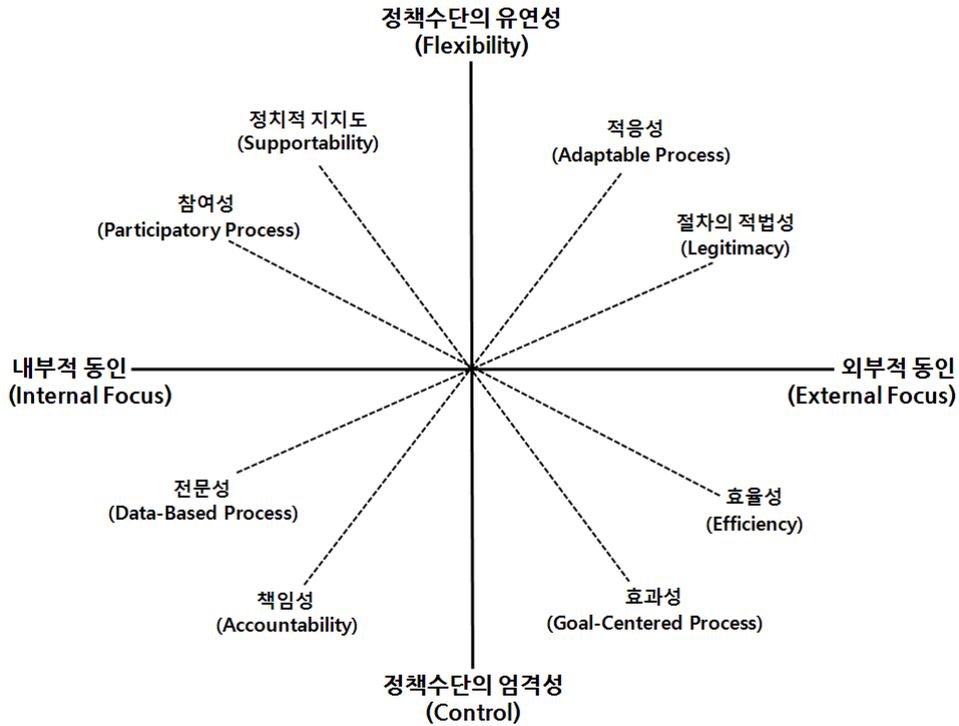
가치경쟁모형(Competing Values Model)은 원래 조직의 효과성을 평가하기 위한 지표들을 도출하기 위해 Quinn & Rohrbaugh(1983)에 의해 개발된 것으로서 Mumpower(1995)에 의해 조직뿐만 아니라 정책의 성과를 평가하기 위한 모형으로 발전되었다. Quinn & Rohrbaugh(1983)에 의하면, 조직효과성을 측정하기 위해 Campbell(1977)에 의해 개발된 30개의 평가지표들을 유사점과 차이점에 따라 분류하여, ①적응성

(adaptation), ②적법성(legitimacy), ③효율성(efficiency), ④효과성(productivity), ⑤책임성(accountability), ⑥전문성(data-based), ⑦참여성(participation), ⑧지지도(supportability) 등의 8개의 지표로 압축하였다(<그림 1> 참조).

이들을 다시 (a)조직문화 또는 특정정책이 외부적 동인(external focus)에 의해 영향 받았는지(예를 들어 환경의 변화, 긴급사태 발생), 내부적 동인(internal focus)에 의해 영향 받았는지(예를 들어 일반대중의 요구), (b) 조직구조 또는 정책수단이 목표 달성을 위해 엄격하게 통제(control)되는지, 유연성(flexibility)이 허용되는지의 2가지 차원에서 재분류하여 <그림 1>의 4개의 그룹으로 압축하였다.

또한 가치경쟁모형을 보여주는 그래프 위에서 대각선 방향으로 반대편에 위치한 평가지표들끼리 상충하는 경향이 있음을 발견하였다. 첫째, 정치적 지지도는 효과성과 상충하며, 참여성은 효율성과 상충하는 경향이 있었다. 이는 특정 이해

<그림 1> 가치경쟁모형



자료: Mumpower (1995: 332)의 재구성

당사자뿐만 아니라 일반국민들을 정책과정에 참여시켜 정치적 지지도를 향상시키려는 정부의 노력은 자칫 해당정책의 목표달성(효과성) 또는 최소의 투입으로 최대의 효과달성(효율성)을 저해할 우려가 있기 때문이다. 둘째, 앞서 설명한 바와 같이 전문성은 절차의 적법성과 상충하며, 책임성은 적응성(균형감)과 상충하는 경향이 있었다.

가치경쟁모형을 정책평가에 도입한 Mumpower(1995)는 다음과 같은 정책평가를 위한 시사점을 제시하였다. 첫째, 특정정책을 평가할 때 모든 평가지표를 판단의 기준으로 삼을 것이 아니라 해당정책의 필요성(동인)이 외부적인지, 내부적인지에 따라서 평가지표를 달리 해야 한다. 다시 말하면, 외부적 동인에 의해 영향 받는 정책을 평가할 때는 그래프의 오른쪽에 있는 지표들(적응성, 절차의 적법성, 효율성, 효과성)을 왼쪽에 있는 지표들(정치적 지지도, 참여성, 전문성, 책임성)보다 우선적으로 검토하여야 한다는 것이다. 반면 내부적 동인에 의해 영향 받는 정책을 평가할 때는 그래프의 왼쪽에 있는 지표들(정치적 지지도, 참여성, 전문성, 책임성)을 오른쪽에 있는 지표들(적응성, 절차의 적법성, 효율성, 효과성)보다 우선적으로 검토하여야 한다는 것이다. 이는 평가지표(또는 추구하는 가치) 간의 상충성을 인정한다면, 해당정책이 추구하는 가치를 반대가치의 희생 하에 우선적으로 충족시킬 수밖에 없다는 것을 가정한 결과이다⁴⁾. 물론 이를 통해 희생된 가치(또는 평가지표)의 불충분한 충족 여부 또한 여실히 드러낼 수 있는 부수적인 효과도 있다.

둘째, 특정정책의 동인 여부에 따라 정책수단의 적합성을 평가하는 경우, 해당정책이 목표 달성을 위해 엄격하게 통제되는지, 유연성이 허용되는지 모두를 판단의 기준으로 삼아야 할 것이다. 정책수단의 엄격성과 유연성의 충족여부는 상호배타적일 필요가 없기 때문이다.

셋째, 특정정책이 특정가치를 충족시키면서 사회문제를 해결해 나간 경우 이로 인하여 희생된 대각선 반대방향에 위치해 있는 가치를 보상하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이는 가치경쟁모형을 통해서 정책을 평가해야 하는 중요한 이유 중의 하나이다. 예를 들어 내부적 동인에 의해 영향 받는 정책을 추진하면서 참여성을

4) 그러나 여기서 주의해야 할 점은 한 측면의 가치(평가기준)들이 최소한의 충족조건일 뿐, 반대편 가치(또는 평가기준)를 무시해도 된다는 의미는 아니라는 점이다.

극대화한 경우 주민참여로 인한 시간적 지체 등의 비효율성을 보상할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

4. 분석의 틀

본 연구는 가치경쟁모형의 기본구조를 그대로 유지하면서 규제개혁정책의 평가내용을 기존의 평가모형에서 차용하여 분석의 틀을 구성하고자 한다. 따라서 본 연구의 규제개혁정책 평가기준은 ①적응성, ②적법성, ③효율성, ④효과성, ⑤책임성, ⑥전문성, ⑦참여성, ⑧지지도 등 8개의 지표이며 각 지표별 구체적인 내용은 다음의 <표 3>과 같다.

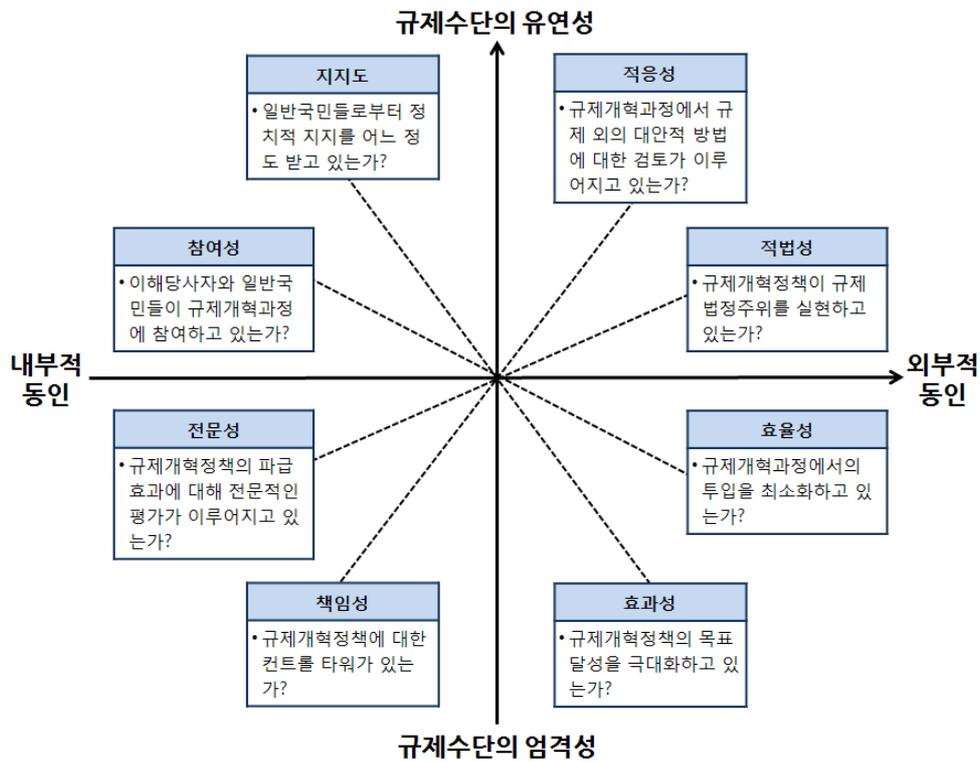
첫째, 적응성(adaptation)은 조성한(2006)의 균형감을 차용하여, “규제개혁과정에서 규제 외의 대안적 방법에 대한 검토가 이루어지고 있는지”에 의해 평가될 것이다. 둘째, 적법성은 “규제개혁정책이 규제법정주의를 실현하고 있는지”에 의해 평가될 것이다. 셋째, 효율성은 투입 대 산출비율의 극대화(Quinn & Rohrbaugh, 1983: 364)를 측정하기 위해 “규제개혁과정에서의 투입을 최소화하고 있는지”에 의해 평가될 것이다. 넷째, 효과성은 일정기간 동안의 산출의 극대화(Quinn & Rohrbaugh, 1983: 364)를 측정하기 위해 “규제개혁정책의 목표달성을 극대화하고 있는지”에 의해 평가될 것이다. 다섯째, 책임성은 “규제개혁정책에 대한 컨트롤 타워(책임성 확보를 위한 공식적인 추진체계)가 있는지”에 의해 평가될 것이다. 여섯째, 전문성은 “규제개혁정책의 파급효과에 대해 전문적인 평가가 이루어지고 있는지”에 의해 평가될 것이다. 일곱째, 참여성은 “이해당사자와 일반국민들이 규제개혁과정에 참여하고 있는지”에 의해 평가될 것이다. 여덟째, 지지도는 “일반국민들로부터 정치적 지지를 어느 정도 받고 있는지”에 의해 측정될 것이다.

본 연구는 가치경쟁모형에 입각해서 이러한 8개의 규제개혁 평가지표들은 대각선 방향으로 상호 상충되는 경향이 있음을 가정할 것이다. 첫째, 전문성과 적법성 간의 긴장관계와 책임성과 적응성(균형감) 간의 긴장관계는 앞서 설명한 바와 같다. 둘째, 일반적으로 규제정책은 해당 규제로부터 “누가 무엇을 얻는가(Who gets what?)”를 둘러싸고 비용 부담자와 편익 향유자 간의 갈등을 초래하는 경향이 있다(Nakamura & Church, 2003). 따라서 상반되는 이해관계자들로부터 지지 또는

동의를 구하는 과정에서 규제개혁을 통해 달성하고자 하는 목표의 성취도(효과성)는 저하될 지도 모른다. 뿐만 아니라 규제개혁과정에 이해관계자 또는 일반국민들을 참여시킴으로써 시간적 지연 등 비효율성을 초래하게 될 것이다.

이러한 가치경쟁모형을 바탕으로 본 연구는 첫째, 이명박 정부의 규제개혁정책이 외부적 동인에 의한 것인지, 내부적 동인에 의한 것인지를 판단하기 위해 규제개혁정책의 필요성 및 목적을 검토할 것이다. 둘째, 이명박 정부의 핵심적인 규제개혁정책인 (a)규제일몰제 도입확대, (b)한시적 규제유예, (c)미등록 규제정비, (d)규제정보화시스템 구축 등을 해당 동인을 해결하기 위해 필요한 평가지표⁵⁾에 따

<표 2> 분석의 틀



5) 외부적 동인인 경우 적응성, 절차의 적법성, 효율성, 효과성을 말하며, 내부적 동인인 경우 정치적 지지도, 참여성, 전문성, 책임성을 의미한다.

라 그 충족여부를 평가할 것이다. 셋째, 불충분하게 충족된 평가지표(가치)와 상대적으로 소홀하게 다루어진 평가지표(가치)를 선별하여 향후 규제개혁정책의 과제로서 제시할 것이다.

Ⅲ. 이명박 정부의 규제개혁정책

1. 규제개혁의 필요성 및 목적

국가경쟁력강화위원회(2008. 8)에 의하면, 이명박 정부의 규제개혁정책의 추진 배경은 지속적인 경제침체에 있다고 한다. 1986년과 1990년 사이에 9.8%였던 실질성장률은 1991년과 1995년 사이에 7.5%, 1996년과 2000년 사이에 4.1%, 2001년과 2007년 사이에 4.6%로 하락하였다.

그 결과 성장 잠재력은 지난 20년간 지속적으로 하락하여 왔으며, 국가경쟁력 순위 역시 최근 10년간 조사대상 55개국 중 30위권에 머물러 있는 실정이다. 특히 2008년 현재 규제의 기업 활동 저해정도는 53위, 노동규제는 54위, 노사관계 생산성은 55위, 환경·보건규제는 50위, 기술규제는 55위, 가격통제는 53위, 외국인 직접투자는 54위, 외국인 근로자 고용편의성은 54위, 문화적 개방성은 55위를 기록하는 등 규제로 인한 민간부문의 자율성 저해가 국가경쟁력 저하의 주된 요인으로 지목되어 왔다. 이에 이명박 정부는 정부규제 등 경쟁력 취약분야에 대한 강도 높은 개혁을 추진하여 5년 후 잠재성장률을 6-7% 수준으로 향상시키며 국가경쟁력을 15위까지 상승시킨다는 목표를 설정하였다.

그러나 설상가상으로 이명박 정부 원년인 2008년 8월부터 시작된 미국발 금융 위기는 IMF 경제위기 이후 대외 수출의존도가 심화된 우리 경제에 엄청난 악영향을 미쳐 내수부진과 투자악화를 초래하였다. 2009년 1분기 실질국민총생산(GDP)은 2008년 같은 기간보다 약 4.3% 감소하여, IMF 경제위기 이후 처음으로 마이너스 성장을 기록하였다(매일경제신문, 2009. 4. 24). 이러한 경기침체의 여파는 실업률 증가 등을 통하여 서민·취약계층에게 전가되어 이를 극복하기 위한 정부의 특단의 조치가 필요하게 되었다. 2008년 10월 현재 73만 6,000명이었던 실업자 수는

11월에 75만 명, 12월에 78만 7,000명, 2009년 1월에 84만 8,000명, 2월에 92만 4,000명으로 지속적으로 증가하는 추세에 있었다(매일경제신문, 2009. 4. 15).

이에 투자 활성화와 일자리 창출을 위해 이명박 정부는 예산조기집행과 추가경정예산 편성 등을 통해 재정지출을 확대해 나갔다. 그러나 이러한 재정정책은 민간에서의 재화의 흐름을 원활하게 하여 재정정책의 타겟 효율성을 높일 수 있을 때에만 내수부양효과를 얻을 수 있다는 점에서 강도 높은 규제개혁을 시행할 필요가 있었다(김태운, 2009: 7).

이상에서 논의한 이명박 정부의 규제개혁정책의 필요성과 목표를 살펴 본 결과, 규제개혁의 동인은 외부(특히, 경제위기)로부터 기인한 것임을 알 수 있다. 따라서 이하에서는 (a)규제일몰제 도입확대, (b)한시적 규제유예, (c)미등록 규제정비, (d)규제정보화시스템 구축 등의 이명박 정부 규제개혁의 핵심정책들을 외부적 동인에 의해 개혁이 추진된 경우의 평가지표(적응성, 절차의 적법성, 효율성, 효과성)에 따라 분석하고자 한다.

2. 규제개혁 핵심정책

1) 규제일몰제 도입확대

이명박 정부의 규제개혁 정책에 대한 첫 번째 평가대상은 규제일몰제의 도입확대이다. 일몰제는 특정 법규에 일몰규정(sunset clause or provision)을 삽입하여 해당 법규를 연장하기 위한 입법조치가 이뤄지지 않으면 존속기한이 도래한 후 법규의 일부 또는 전부의 효력이 상실되는 제도를 말한다. 일반적으로 대다수의 법규에는 이러한 일몰규정이 없기 때문에 법규의 효력이 무한히 지속되는 것이 원칙이므로 일몰제는 예외적인 조치라고 할 수 있다(이종한 외, 2009: 75). 일몰제는 주로 행정개혁을 위한 정책수단으로 각국에서 조직, 예산, 공공사업 등 다양한 분야에 널리 적용되어 왔으며 규제일몰제는 일몰조항을 규제에 적용한 사례라고 할 수 있다.

우리나라에는 1997년 『행정규제기본법』을 제정하면서 규제일몰제가 도입되었다⁶⁾. 규제일몰제가 적용된 사례들을 살펴보면, 주로 (a)시장의 특정문제나 과제를 해결하기 위해 일정기간의 존속기한을 설정하는 경우, (b)특정 위기상황을 극복하

기 위해 긴급 도입된 경우, (c)현안이 된 사안에 대해 정보가 부족하므로 우선 예방적 차원에서 도입하고 추후 검증하기로 한 경우, (d)새로운 기술이나 각종 표준 등 급변하는 행정환경과 관련된 경우, (e)외국에서는 선례를 찾아 볼 수 없는 우리 고유의 문제인 경우 등이라고 할 수 있다(국가경쟁력강화위원회, 2009).

첫째, 시장의 특정문제를 해결하기 위해 규제일몰제를 도입한 대표적인 사례로는 기업집단의 부당내부거래 행위를 차단하기 위해서 금융거래정보요구권을 2010년 12월까지 존속시키기로 한 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』 제49조 제5항을 들 수 있다. 또한 투기수요 억제 및 실수요자 중심의 공급을 위하여 도입된 ‘투기과열지구·공공택지 안의 민간건설 중형 국민주택 등 우선공급제도’에 2010년까지의 존속기한을 설정한 『주택공급에 관한 규칙』 역시 규제일몰제가 적용된 사례라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 특정위기 상황에 대처하기 위해 규제일몰제를 적용한 대표적인 사례로는 IMF 외환위기 이후 부실기업의 구조조정을 통한 기업정상화를 촉진하기 위해 ‘기업구조조정전문회사 등록제도’를 신설하면서 10년의 존속기한을 설정한 경우를 들 수 있을 것이다.

셋째, 예방적 차원에서 규제일몰제를 적용한 사례로는 개발 사업에 대한 환경영향평가를 실시할 때 ‘국민건강에 미치는 영향’ 항목도 검토·평가하도록 하면서 존속기한을 3년으로 설정한 『환경보전법』 제13조가 대표적이라고 할 수 있다. 또한 『먹는 해양심층수에 대한 수질기준』에서 브롬산염의 기준을 0.10mg/L이하, 스트론튬의 기준을 4mg/L이하로 제한하는 규정을 2011년까지 존속시키기로 한 것

6) 행정규제기본법 제8조(규제의 존속기한 명시)

- ① 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려는 경우에 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 존속기한을 설정하여 그 법령 등에 규정하여야 한다.
- ② 규제의 존속기한은 규제의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간 내에서 설정되어야 하며, 그 기간은 원칙적으로 5년을 초과할 수 없다.
- ③ 중앙행정기관의 장은 규제의 존속기한을 연장할 필요가 있을 때에는 그 규제의 존속기한의 6개월 전까지 제10조에 따라 위원회에 심사를 요청하여야 한다.
- ④ 위원회는 제12조와 제13조에 따른 심사 시 필요하다고 인정하면 관계 중앙행정기관의 장에게 그 규제의 존속기한을 설정할 것을 권고할 수 있다.
- ⑤ 중앙행정기관의 장은 법률에 규정된 규제의 존속기한을 연장할 필요가 있을 때에는 그 규제의 존속기한의 3개월 전까지 규제의 존속기한 연장을 내용으로 하는 개정안을 국회에 제출하여야 한다.

역시 규제일몰제가 적용된 사례라고 할 수 있다.

넷째, 급변하는 행정환경에 대처하기 위해 규제일몰제가 적용된 사례로는 신규 공동주택에서의 각 세대 간 경계벽 설치기준 및 층간소음 방지기준을 5년간 존속 시키기로 한 『주택건설기준 등에 관한 규정』 제14조를 들 수 있다.

다섯째, 우리고유의 문제를 해결하기 위해 규제일몰제를 적용한 사례로는 복수 노조 설립금지 규제를 2009년까지 존속시키기로 한 『노동조합 및 노동관계 조정법』 부칙 제5조가 있다.

이와 같이 규제일몰제를 실제 규제개혁의 수단으로서 사용한 사례들이 존재함에도 불구하고 전체 규제건수에 비해서 일몰제 적용례가 지나치게 희박하다고 할 수 있다. 규제일몰제가 본격적으로 시행된 1998년부터 2008년 말 현재까지 10년 동안 전체 규제심사 건수의 불과 0.96%에 해당하는 101건에 규제일몰제가 적용되었다(<표 4>참조). 뿐만 아니라 2009년 1월 현재 등록규제 5,189건 중 일몰제가 적용되어 있는 규제는 총 40건에 불과한 실정이다(국가경쟁력강화위원회, 2009).

<표 4> 연도별 일몰제 적용 현황

	계	'03	'04	'05	'06	'07	'08
심사 규제수(건)	6,694	947	1,054	1,423	1,076	1,259	935
일몰제 적용수(건)*	64	13	14	10	4	8	15
비율 (%)	0.96	1.38	1.33	0.71	0.38	0.64	1.6

*1998부터 2002년까지의 일몰제 적용건수는 37건이었음.

자료: 국가경쟁력강화위원회(2009: 3)

이에 2009년 1월 이명박 정부는 규제일몰제의 운영상 문제점을 개선하여 규제일몰제 적용을 확대할 수 있는 방안을 마련하여 시행하여 왔다. 첫째, 기존의 규제일몰제는 해당법규의 존속기한이 경과하면 자동적으로 폐지되는 방식으로 운영되어 왔다(행정규제기본법 제8조 제1항 참조). 이는 규제일몰제의 도입취지를 명

7) 규제일몰제가 운영되는 방식은 존속기한이 도래한 후 (a)해당규제가 자동 폐지되는 유형(효력상실형)과 (b)재검토 후 존속여부를 결정하는 유형(재검토행)으로 구분될 수 있다. 미국 일리노이 주, 뉴햄프셔 주 등에서 규제일몰제는 효력상실형으로 운영되고 있는 반면, 미국 사우스캐롤라이나 주, 텍사스 주, 버지니아 주, 일본 등에서는 재검토행으로 운영되고 있다(국가경쟁력강화위원회, 2009).

확히 살릴 수 있다는 장점이 있는 반면, 규제의 존속은 필요하나 여건변화, 기술발전 등에 따라 주기적인 재검토가 필요한 규제에 일몰제를 설정하기 곤란한 문제점이 있다.

따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해 국가경쟁력강화위원회(2009)는 규제일몰제를 운영하는 방식으로서 기존의 ‘효력상실형’ 외에 존속기한이 도래한 후 규제의 타당성 등을 재검토하여 존속여부를 결정하는 ‘재검토행’을 신규 도입하여 ‘효력상실형’에 적합하지 않는 규제에는 원칙적으로 모두 ‘재검토행’ 일몰제를 적용하도록 하였다.

둘째, 기존의 규제일몰제에 의하면 행정규칙은 적용대상에서 배제되어 왔다. 그러나 2008년 말 현재 8,000여 건의 행정규칙 중 규제적 성격을 가지고 있는 규칙은 무려 1,000여 건이나 되는 것으로 추정된다. 이에 2009년 4월 『훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정』을 제정하여 2003년 12월 이전의 훈령·예규 등은 일제히 폐지하고 그 이후의 행정규칙에는 3년의 일몰기한을 설정하도록 규정하였다.

이러한 규제일몰제 도입확대 방안을 추진한 결과, 2009년 한 해 동안 담배제조업 허가, LPG 연료 사용차량 제한 등 개인과 기업의 경제적 활동과 국민생활에 밀접한 관련이 있는 경제적 규제 중 558건에 대해 일몰제를 적용하였다. 이를 일몰 유형별로 분류해 보면 재검토행이 544건(97.5%), 효력상실형이 14건(2.5%)으로 새로 도입된 재검토행이 압도적으로 많은 것으로 나타났다.

이상에서 살펴 본 이명박 정부의 규제일몰제 도입확대를 외부동인에 의해 추진되는 정책의 적합성을 평가하기 위한 지표를 중심으로 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 규제일몰제 도입확대는 규제개혁의 효과성을 향상시키기 위한 수단이었다고 평가할 수 있다. 특정 규제를 신설 또는 강화할 때 해당 규제가 민간 활동의 자율성을 향후 불필요하게 제약할 소지가 있는지의 여부를 사전에 판단하기에는 미래의 불확실성으로 인하여 많은 어려움이 따를 것이다. 따라서 일정 기간 특정 규제를 시행해 보고 존속 기한이 도래한 후 그 존폐 여부를 결정하는 규제일몰제는 성과중심 규제개혁을 담보하는 수단이라고 할 수 있다. 또한 이제까지 규제개혁의 사각지대로 남아 있던 행정규칙에 대해 전면적으로 일몰제를 적용하도록 하여 규제개혁의 효과성(규제개혁 목표 달성도)을 향상시켰다고 볼 수 있다.

둘째, 기존의 ‘효력상실형’ 일몰방식에 ‘재검토행’ 일몰방식을 추가하여 규제개

혁의 적응성을 높였다고 할 수 있다. 규제의 존속기한이 도래하면 자동으로 효력이 상실되는 기존의 일몰방식은 규제개혁의 목표를 엄격하게 달성할 수 있도록 하는 장점이 있는 반면, 규제일몰제의 운영을 경직되게 만들어 왔다. 이에 재검토행 일몰방식을 도입하여 각 규제의 특수성에 맞게 상황 적응적으로 일몰제를 운영할 수 있게 하였다. 다만 본 연구가 규제개혁의 적응성을 측정하기 위해 설정하였던 평가기준인 ‘규제 외의 대안 검토 여부’는 충족시키지 못한 측면이 있지만 기존의 규제일몰제에 적응성(유연성)을 가미한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

2) 한시적 규제유예

이명박 정부의 규제개혁정책에 대한 두 번째 평가 대상은 2009년 7월부터 시행된 한시적 규제유예이다. 한시적 규제유예란 긴급한 사회문제(예, 경제위기)를 해결하기 위해 불가피한 경우에 한하여 기존에 집행 중이던 특정 규제의 집행력을 한시적으로 중단하거나 완화하는 규제개혁정책을 의미한다. 사전에 설정한 유예기간(원칙적으로 2년)이 종료하면 유예되었던 규제의 집행력은 다시 복원되게 된다(국무총리실, 2009b: 4).

이러한 한시적 규제유예를 이명박 정부에서 추진하게 된 배경은 다음과 같다. 첫째, 일반적으로 규제는 신설될 때부터 해당 규제를 둘러싼 이해관계자 간 갈등(특히 경제적 가치와 사회적 가치 간 갈등) 속에서 균형 상태를 이루며 존재한다고 볼 수 있다. 이러한 균형 상태를 깨뜨리고 특정 규제의 집행력을 강화하거나 완화 또는 폐지하기 위해서는 이해관계자의 동의 또는 협력을 얻어야 한다. 그러나 경제위기라는 긴급한 사회문제에 직면하여 경제 활성화에 걸림돌이 되어 온 경제적 규제를 완화하기 위해 해당 규제로 인하여 보호받고 있던 사회적 가치(예, 환경, 안전 등)와 관련된 이해관계자를 설득하고 동의를 구하기에는 시간적 여유가 없어 어려움이 따를 지도 모른다. 따라서 해당 규제를 항구적으로 완화 또는 폐지하는 것이 아니라 기존 규제의 근간을 유지하면서 경제위기를 극복할 때까지 한시적으로 그 집행력만을 유예하기로 한다면 이해관계자의 목시적인 동의를 이끌어 내기에 용이할 것이다.

둘째, 앞서 설명한 규제일몰제에 의하면 일정기간의 존속기한이 도래할 때까지 해당규제의 존폐 여부를 결정할 수 없다. 따라서 경제위기를 극복하기 위해서 특

단의 조치가 필요한 시점에서 일몰기한이 도래할 때까지 기다릴 시간적 여유가 없다고 볼 수 있다.

이와 같이 한시적 규제유예는 경제위기 극복이라는 긴급한 사회문제에 직면하여 선택된 예외적인 규제개혁 방식이므로 한시적으로 그 집행력이 유예될 규제를 선별함에 있어서 각별한 주의가 필요할 것이다. 따라서 다음과 같은 한시적 유예 대상 규제선별을 위한 기준을 마련하였다. 첫 번째 기준은 해당규제의 집행력을 한시적으로 유예하는 것이 실질적으로 경기 회복에 기여하는지와 관련된다(효과성). 두 번째 기준은 해당규제의 집행력을 한시적으로 유예하는 경우 유예기간동안 경기회복을 위한 민간투자 확대 등의 효과가 즉시 나타날 수 있는지와 관련된다(효과의 즉시성). 세 번째 기준은 효과성과 효과의 즉시성이 충족된다 하더라도, 시민의 생명·안전에 위협을 초래하거나, 법적 안정성과 형평성을 저해하는 등 예상되는 부작용은 없는지와 관련된다(부작용 가능성).

국무총리실(2009b)에 의하면, 경제위기 극복을 위하여 한시적으로 집행력이 유예될 규제는 총 150건 정도 선별되었으며, 이들은 (a)민간의 창업투자 애로요인 해소, (b)기업의 영업활동 부담경감, (c)중소기업과 서민생활 지원 등을 위한 것으로 분류될 수 있다. 첫 번째 유형인 민간창업투자를 활성화하기 위해 한시적으로 집행력이 완화되는 규제는 주로 ①입지·증설제한, ②외국인 투자제한, ③창업요건 및 절차상의 행정부담, ④각종 부담금 등과 관련된다.

첫째, 입지·증설제한과 관련하여 한시적으로 유예되는 규제의 대표적인 사례로는 민간 사업시행자가 산업단지를 개발할 때 개발이윤율의 상한(20%)을 2년간 폐지하고, 지방자치단체에서 자율적으로 정할 수 있게 하여 지역별 여건에 맞게 민간시행자에게 인센티브를 부여할 수 있게 한 것을 들 수 있다. 또한 보전이 요구되는 지역 내 공장의 건폐율을 20%로 한정하여 기존의 공장증축에 어려움을 초래하였으나 2년간 건폐율을 40%로 상향조정 한 것도 입지·증설제한과 관련한 한시적 규제유예의 사례라고 할 수 있다.

둘째, 외국인 투자제한과 관련한 한시적 규제유예의 대표적 사례로 관광분야 외국인투자지역의 투자업종을 관광호텔업으로 제한하던 것을 2년간 휴양콘도·청소년 수련시설업 등으로 확대하기로 한 것을 들 수 있다. 또한 도시개발사업 조성토지의 수의계약을 2년간 외국인에게도 가능하게 한 것도 한시적 규제유예의

사례라고 할 수 있다.

셋째, 창업요건 및 절차와 관련해서 집행력이 한시적으로 유예되는 규제 사례로서 용달화물 운송사업자의 최저자본금(5,000만원)의 확보의무를 2년간 유예하기로 한 것과 소방시설관련업 등록 처리기간을 현행 30일에서 15일로 2년간 단축하기로 한 것 등을 들 수 있다.

넷째, 각종 부담금과 관련해서 한시적으로 집행력이 유예되는 규제로서 대기배출부과금, 폐수배출부과금, 수질개선부담금 등의 납부유예기간을 2년간 연장하고 해양심층수 이용부담금, 물류단지 시설부담금을 2년간 면제하는 것 등을 대표적 사례로 들 수 있다.

두 번째 유형인 기업의 영업활동 과정에서 발생하는 부담을 경감시키기기 위해 그 집행력을 한시적으로 유예하기로 한 규제는 주로 (a)영업활동에 관한 각종 제한을 현실화하는 것과 (b)영업자에 대한 교육·신고의무를 완화하는 것과 관련된다. 첫째, 영업활동에 관한 제한을 한시적으로 유예하기로 한 규제의 대표적 사례로는 의료법인의 부대사업 범위를 음식점·편의점 등으로 제한하던 것을 부대사업의 취지에 부합되는 범위에서 숙박시설·서점 등을 2년간 추가로 허용하는 것을 들 수 있다. 둘째, 영업자에 대한 교육·신고의무를 완화하는 한시적 규제유예의 사례로는 자영업자들이 매년 받아야 하는 집합교육을 2년간 인터넷 교육으로 대체할 수 있도록 한 것 등을 들 수 있을 것이다.

세 번째 유형인 중소기업과 서민생활을 지원하기 위해 한시적으로 유예하기로 한 규제의 대표적 사례로는 경제적 어려움을 겪고 있는 중소기업이 요금을 연체하였을 때 전기·가스·유선 통신 서비스 중단 시기를 2년간 연장할 수 있도록 한 것과 생계와 취업이 극히 어려운 실업자에게 추가로 지급하는 실업급여의 지원기간을 현행 60일에서 90일로 확대하기로 한 것 등을 들 수 있다. 또한 학자금 대출을 받고 6개월 간 연체된 대학생의 경우 금융채무 불이행자로 즉시 등록되던 것을 졸업 후 2년까지 채무불이행자로 등록되는 것을 유예하기로 한 것도 한시적 규제유예의 사례라고 할 수 있을 것이다.

이상에서 살펴 본 한시적 규제유예를 외부적 동인에 의해 추진된 정책의 적합성을 평가하기 위한 지표를 중심으로 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 한시적 규제유예는 경제위기라는 긴급한 사회문제를 효과적으로 극복하기 위해 선택된 규제

개혁정책이라고 할 수 있다. 한시적 규제유예 도입 전에는 규제완화의 필요성이 명백함에도 불구하고 해당 규제의 이해관계자의 반대에 부딪혀 논의조차 할 수 없던 규제에 대해 한시적으로나마 그 집행력을 유예할 뿐이라는 점을 강조하며 설득할 수 있는 길을 열었다고 할 수 있다. 따라서 기존의 규제정책의 근간을 유지하면서 민간투자를 활성화하여 경제위기를 극복할 수 있는 규제개혁의 효과성을 향상시키는 정책이라고 할 수 있다.

둘째, 한시적 규제유예는 시간적 유연성을 활용하여 규제개혁의 적응성을 높였다고 볼 수 있다. 기존의 규제개혁논의는 규제를 유지할 것인지 아니면 완화 또는 폐지할 것인지의 제로섬 게임(zero-sum game)방식을 취해 왔다고 할 수 있다. 그러나 시간차(time lag) 개념을 규제개혁에 적용하여 기존의 규제 유지와 완화의 논쟁을 뛰어 넘어 경제위기라는 긴급한 상황에 유연하게 대처할 수 있도록 하었다고 볼 수 있다.

3) 규제정보화시스템 구축

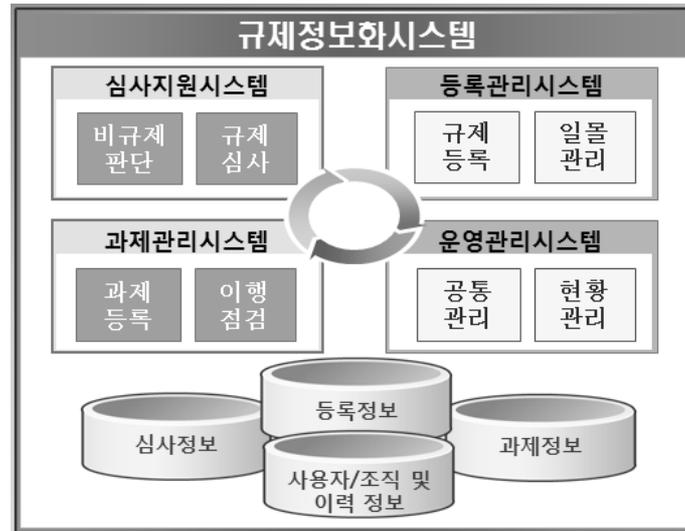
이명박 정부의 규제개혁정책에 대한 세 번째 평가 대상은 규제정보화시스템 구축이다. 규제정보화시스템은 “신설·강화될 규제의 안전생성에서부터 규제심사, 심사가 완료된 규제의 등록, 정비계획에 의한 규제의 사멸까지 규제의 전 라이프사이클의 처리 및 관리를 온라인으로 통합한 시스템을 의미한다.”(국무총리실, 2009c: 5) 이명박 정부가 이러한 규제정보화시스템을 규제개혁정책의 일환으로 추진한 주된 배경은 다음과 같다.

첫째, 불필요한 규제의 신설·강화를 억제하고 규제의 품질을 향상시키기 위해서는 규제심사의 내실화가 필수적이라고 할 수 있다. 이를 위해 규제개혁위원회의 예비·분과·분위원회심사에 대한 시스템적 지원체계를 마련할 필요가 있었다. 둘째, 규제 수요자의 만족도를 제고하기 위해서 규제이력 등 규제와 관련한 다양한 정보제공 및 실시간 피드백이 가능할 수 있게 하는 등록관리 체계를 구축할 필요가 있었다. 셋째, 규제정보의 투명성 및 품질을 제고하기 위해서 규제개혁과제의 이행·점검·분석을 체계적으로 지원할 수 있는 과제관리체계를 구축할 필요가 있었다.

국무총리실(2009c: 2)에 의하면, 2008년 확립된 규제정보화 구축계획(ISP)에 따

라 규제심사지원시스템과 규제과제관리시스템을 우선적으로 구축하여 시범 실시하였으며, 2009년에는 규제개혁업무 지원을 위해 규제정보화시스템을 본격적으로 활용하기 시작하였다. 현재 구축된 규제정보화시스템은 규제심사 지원시스템, 규제등록 관리시스템, 과제 관리시스템 및 운영 관리시스템으로 구성되어 있다(<그림 2> 참조). 첫째, 규제심사 지원시스템은 규제안건 작성에서부터 규제심사 및 의결처리의 전 과정을 통합관리하기 위한 시스템이다. 둘째, 규제등록 관리시스템은 심사가 완료된 규제의 자동 등록 및 일몰규제의 관리 등을 통하여 등록누락규제를 예방하기 위한 시스템이다. 셋째, 과제관리 시스템은 규제정비계획 등록, 과제추진 점검 및 추진실적을 관리하기 위한 시스템이다. 넷째, 운영관리 시스템은 규제정보화시스템 운영을 위한 사용자 권한, 조직 등을 관리하기 위한 시스템이다.

<그림 2> 규제정보화시스템의 구성



자료: 국무총리실(2009c: 4)의 재구성

이러한 규제정보화시스템을 외부적 동인에 의해 추진되는 정책의 적합성을 평가하기 위한 지표를 중심으로 분석해 보면, 첫째, 규제개혁과정(특히 규제심사)의 효율성을 향상시키기 위한 수단이라고 평가할 수 있다. 규제심사, 등록, 과제관리

가 규제정보화시스템을 통하여 유기적으로 연결되어 규제개혁을 위한 전 과정이 합리화되고 상호 보완될 수 있기 때문이다. 특히, 민간 규제심사위원이 규제정보화시스템에 접근하여 온라인 규제심사를 할 수 있도록 지원하는 등 규제개혁과정의 효율성(투입의 최소화)을 향상시킬 수 있을 것이다.

둘째, 규제정보화시스템은 규제개혁의 효율성뿐만 아니라 효과성도 향상시킬 수 있을 것이다. 규제정보화시스템을 통하여 규제 및 과제정보가 체계적으로 축적되어 규제개혁을 위한 지식정보 데이터베이스(DB)의 기초가 될 것이기 때문이다. 이러한 규제정보DB는 규제관련 정보의 검색 및 분석/통계 정보의 활용을 용이하게 하여 규제개혁을 위한 의사결정의 정확성과 효과성을 향상시킬 수 있을 것이다.

4) 미등록 규제정비

이명박 정부의 규제개혁에 대한 네 번째 평가대상은 미등록 규제정비이다. 규제등록제도는 규제총량의 파악 및 관리, 일몰규제의 효율적 관리, 규제내용 및 변경사항 공개를 통한 국민감시 기능의 강화 등을 위하여 1997년 『행정규제기본법』 제정 시에 도입되었다⁸⁾(이종한 외, 2009: 14). 그러나 규제등록제도가 본격적으로 시행된 1998년 이래로 2009년 현재까지 상당수의 규제가 등록되지 않고 있는 실정이었다. 국가경쟁력강화위원회(2009)에 의하면 2008년 말 현재 국토해양부, 지식경제부 등 9개 경제부처의 미등록규제가 무려 12,443개 정도로 추정된다고 한다(<표 5> 참조). 근거법규별로 분류하면 법률이 9,565건으로 가장 많고 시행령이 1,387건, 시행규칙이 1,491건이었다. 부처별로 보면 국토해양부가 3,205건으로 가장 많고 농수산식품부가 2,568건, 지식경제부가 2,207건의 규제를 등록하지 않고 있었다.

8) 행정규제기본법 제6조(규제의 등록 및 공표)

- ① 중앙행정기관의 장은 소관 규제의 명칭·내용·근거·처리기관 등을 제23조에 따른 규제개혁위원회(이하 “위원회”라 한다)에 등록하여야 한다.
- ② 위원회는 제1항에 따라 등록된 규제사무 목록을 작성하여 공표하고, 매년 6월 말일까지 국회에 제출하여야 한다.
- ③ 위원회는 직권으로 조사하여 등록되지 아니한 규제가 있는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장에게 지체 없이 위원회에 등록하게 하거나 그 규제를 폐지하는 법령등의 정비계획을 제출하도록 요구하여야 하며, 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요구에 따라야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 규제의 등록·공표의 방법과 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

<표 5> 미등록규제의 부처별근거법규별 현황

부 처	소관 법률수	등록규제건수	미등록 총건수	근거법규별 미등록규제 건수		
				법률	시행령	시행규칙
교육과학부	91	243	791	578	183	30
국토해양부	136	796	3,205	2,572	279	354
노동부	37	183	663	377	153	133
농수산식품부	87	464	2,568	2,095	265	208
문화부	44	190	483	375	66	42
복지부	89	725	1,177	876	93	208
지식경제부	113	325	2,207	1,591	217	399
환경부	44	361	656	472	78	106
기획재정부	90	893	693	629	53	11
합 계	731	4,180	12,443	9,565	1,387	1,491

자료: 국가경쟁력강화위원회(2009: 9)

이와 같이 『행정규제기본법』에서 규제등록 제도를 명시하고 있음에도 불구하고 아직까지 미등록 규제가 상당수 존재하는 이유는 1998년 일괄등록과정에서의 누락, 의원입법으로 신설된 규제에 대한 관리 소홀, 규제개념 자체에 대한 담당자의 이해부족 등에 기인한 것으로 볼 수 있다. 여기서 중요한 것은 미등록규제는 관리되지 않는 규제를 의미하며, 이로 인하여 규제품질이 저하될 소지가 다분하므로 미등록 규제정비작업이 어떠한 규제개혁정책보다 우선되어야 한다는 것이다(국가경쟁력강화위원회, 2009).

이에 2009년 미등록규제 정비계획('09.1월)에 따라 1차적으로 기획재정부등 18개 부·처·청에 대한 법령상 미등록규제 정비를 완료('09.1~8월)하였으며, 다음으로 행정안전부등 15개 부·처·청의 법령상 미등록규제를 전수조사('09.8~10월)하여 등록대상규제의 등록을 완료하였다⁹⁾.

이상에서 살펴 본 미등록규제 정비를 외부적 동인에 의해 추진된 정책을 평가

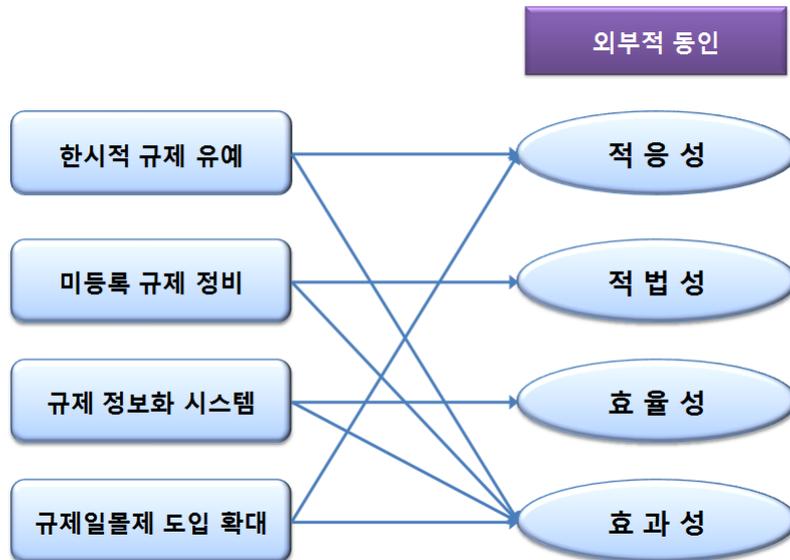
9) 2009년 상반기(1-8월)에 기획재정부(금융위원회), 교육과학부, 지식경제부(특허청, 중소기업청), 보건복지부(식품의약청), 노동부, 환경부(기상청), 문화관광부(문화재청), 농림수산부(산림청, 농업진흥청), 국토해양부(해양경찰청) 소관 법령의 행정규제를 전수 조사하였다. 또한 하반기(8-10월)에 공정거래위원회, 방송통신위원회, 국민권익위원회, 국가인권위원회, 외교통상부, 통일부, 법무부, 국방부, 병무청, 방위사업청, 행정안전부, 소방방재청, 경찰청, 여성부, 국가보훈처 소관 법령의 행정규제를 전수 조사하였다.

하기 위한 지표를 중심으로 분석하면 다음과 같다. 첫째, 규제등록제도는 모든 규제개혁 정책의 근간을 이루는 인프라라고 할 만큼 규제개혁의 효과성을 담보하는 장치라고 할 수 있다. 다시 말하면 규제개혁을 통하여 민간의 자율성을 향상시키고자 하더라도 개혁할 규제를 제대로 파악하고 있지 않으면 규제개혁은 단지 수사(rhetoric)에 그칠 소지가 다분하기 때문이다. 모든 규제들이 등록되어 규제개혁의 체제 내에서 관리되고 있을 때에만 규제의 질적 개선작업의 효과성을 보장할 수 있다고 할 수 있다(이중환 외, 2009: 15).

둘째, 미등록 규제의 정비는 규제개혁의 적법성을 향상시켰다고 볼 수 있다. 현행법 체계 내에서 규제개혁 작업은 등록되어 있는 규제를 전제로 한다. 따라서 명백히 규제적 성격을 가짐에도 불구하고 규제등록시스템에서 누락되어 있거나 규제적인 성격이 전혀 없음에도 규제로서 등록되어 있는 경우 규제개혁의 첫 단계에서부터 규제법정주의 논란에 휩싸일 소지가 있으므로 미등록 규제 정비는 적법한 규제개혁을 위한 필수요건이라고 할 수 있다.

이상의 분석결과를 요약하면 다음의 <그림 3>과 같이 (a)규제일몰제 도입확대와 한시적 규제유예는 이명박 정부의 규제개혁의 적응성과 효과성을, (b)규제정보

<그림 3> 규제개혁정책에 대한 적합성평가



화시스템 구축은 효과성과 효율성을, (c)미등록 규제정비는 적법성과 효과성을 향상시키는 정책수단이었음을 알 수 있다. 즉, 규제개혁의 효과성은 위의 4가지 핵심 규제개혁정책(일몰제 도입확대, 한시적 규제유예, 규제정보화시스템 구축, 미등록규제정비) 모두에 의해 추구된 가치라고 할 수 있다. 반면, 적응성은 한시적 규제유예와 규제일몰제 도입확대에 의해, 적법성은 미등록 규제정비에 의해, 효율성은 규제정보화시스템 구축에 의해 추구된 가치임을 알 수 있다.

IV. 결론 및 정책적 함의

이상에서 본 연구는 가치경쟁모형에 입각한 규제개혁정책 평가모형을 통하여 이명박 정부 2년 동안의 규제개혁정책의 적합성을 평가해 보았다. 본 연구는 2008년부터 2009년까지의 모든 규제개혁 성과를 분석하기 보다는 핵심적인 규제개혁 정책인 (a)규제일몰제 도입확대, (b)한시적 규제유예, (c)미등록 규제정비, (d)규제정보화시스템 구축 등을 분석대상으로 하여 이명박 정부 2년 동안의 규제개혁정책을 평가하였다.

본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 이명박 정부의 규제개혁정책의 동인은 경제위기라는 외부적 환경으로부터 기인하였다고 볼 수 있다. 둘째, 규제일몰제 도입확대는 외부적 동인에 의해 추진된 정책의 적합성 평가기준 중 적응성과 효과성을 충족시켰다고 볼 수 있다. 셋째, 한시적 규제유예 역시 규제개혁의 적응성과 효과성을 향상시켰음을 알 수 있다. 넷째, 규제정보화시스템 구축은 규제개혁의 효과성과 효율성을 제고시키는데 유용한 정책수단이라고 할 수 있다. 다섯째, 미등록 규제정비는 규제개혁의 효과성과 적법성을 제고시켰다고 할 수 있다.

이러한 본 연구의 분석결과를 통하여 이명박 정부의 핵심적인 규제개혁정책은 외부동인에 의해 추진된 정책의 적합성 평가기준인 효과성, 효율성, 적법성, 적응성 모두를 충족시켜 왔음을 알 수 있다. 특히 외부적 동인에 의해 추진된 규제개혁이 추구해야 하는 가치 중 효과성이 가장 충실하게 달성되었다고 할 수 있다.

그러나 본 연구의 분석틀인 가치경쟁모형에 의하면 이명박 정부의 규제개혁정

책이 경제위기라는 외부적 동인에 의해 추진되었다고 해서 효과성, 효율성, 적법성, 적응성 등과 경쟁관계에 있는 정치적 지지도, 참여성, 전문성, 책임성 등이 소홀하게 다루어져서는 안 된다는 점에 주의할 필요가 있다. 본 연구는 외부적 동인에 의해 규제개혁정책이 추진된 경우 우선적으로 추구해야 하는 가치들 때문에 상대적으로 소홀하게 다루어져 온 정치적 지지도, 참여성, 전문성, 책임성 등을 확보하기 위한 방안을 정책적 제언으로 제시하고자 한다.

첫째, 본 연구는 규제일몰제 도입확대, 한시적 규제유예, 규제정보화시스템 구축, 미등록 규제정비 등에 의해 우선적으로 추구되어 온 규제개혁의 효과성과 효율성 때문에 다소 등한시되어 온 정치적 지지도와 참여성을 향상시킬 수 있는 방안으로서 규제개혁(특히 규제심사)과정에서의 공공협의(public consultation)의 내실화를 제시하고자 한다.

1997년 제정된 『행정규제기본법』 제9조에 의하면, 규제를 신설 또는 강화하고자 하는 경우 사전에 공청회, 행정상 입법예고 등을 통하여 행정기관, 민간단체, 이해관계인, 연구기관, 전문가 등의 의견을 수렴하도록 규정하고 있다. 그러나 이와 같은 법 규정에도 불구하고 공청회 또는 입법예고 등은 형식적인 절차요건으로 변질되어 도입 당시 의도한 주민참여를 통한 정치적 지지도 향상은 정치적 구호에 그치고 있는 실정이다.

규제개혁 과정에서의 공공협의의 내실화를 위해 벤치마킹할 만한 사례로는 1970년대 미국에서 시작되어 캐나다, 호주 등 여러 국가에서 널리 활용되고 있는 규제협상(regulatory negotiation)을 들 수 있다. 박형준(2007)에 의하면, 규제협상이란 정부주도의 하향식 규칙제정을 지양하고 이해당사자들과 정부관계자들이 협상 테이블에 참여하여 규제내용과 수단을 토의하고 합의하는 방식을 말하며 규제개혁과정에서의 공공협시에 도입해 볼 만하다고 본다.

둘째, 미등록 규제정비, 한시적 규제유예 등에 의해 우선적으로 추구된 적응성, 절차의 적법성 등에 비해 상대적으로 소홀하게 취급되어 온 전문성과 책임성 확보방안으로서 규제개혁 추진기구의 일원화를 제시하고자 한다. 이명박 정부의 규제개혁정책은 규제개혁위원회와 국가경쟁력강화위원회에 의해 추진되어 왔다. 국가경쟁력강화위원회는 주로 거시적인 규제개혁정책을 추진해 온 반면 규제개혁위원회는 부처 단위의 미시적 규제개혁정책을 추진해 왔다고 할 수 있다. 이와

같은 규제개혁추진기구의 이원적 운영은 규제개혁에 대한 책임소재의 모호함과 전문성 분산을 초래할 소지가 다분하다. 예를 들어 한시적으로 유예된 규제들의 집행력이 유예기간 종료 후 복원되는 경우 예상되는 혼선과 형평성 논란에 대해 대비할 필요가 있음에도 불구하고 책임성과 전문성 결여로 인하여 어떠한 대책도 제시하지 못하고 있는 실정이다. 본 연구는 규제개혁실(Better Regulation Executive)이 모든 규제개혁정책의 컨트롤 타워 역할을 하고 있는 영국의 사례를 벤치마킹할 필요가 있다고 본다.

끝으로 본 연구는 이명박 정부가 2년 동안 추진해 온 모든 규제개혁정책을 분석의 대상으로 하지 않았다는 한계가 있음을 밝혀 둔다. 향후 이명박 정부의 규제개혁정책이 완성되는 시점에서 규제개혁의 부문별 성과평가를 후속연구에서 수행하기를 기대한다.

▣ 참고문헌

- 국가경쟁력강화위원회. 2008. “새 정부 6개월 규제개혁 성과와 과제”. 제6차 회의자료.
 _____. 2009. “규제일몰제도 확대도입방안”. 제10차 회의자료.
 국무총리실. 2009a. 《2008 규제개혁 백서》. 서울: 규제개혁위원회.
 _____. 2009b. “경제위기 조기극복을 위한 규제개혁 사례 ‘한시적 규제유예’ 제도 소개”. 내부자료.
 _____. 2009c. 《규제정보화시스템 사용자 매뉴얼》. 서울: 국무총리실.
 _____. 2010. 《2009 규제개혁 백서》. 서울: 규제개혁위원회.
 규제개혁위원회. 2008. “2008년도 규제개혁 추진지침 수정”. 내부자료.
 김 신. 2004. “2004년 규제개혁 추진성과 및 평가”. 국무총리실. 《2004 규제개혁백서》, 569-580. 서울: 규제개혁위원회.
 김정해. 2007. 《참여정부의 규제개혁 성과와 향후 과제》. 서울: 한국행정연구원.
 김태윤. 2009. “긴급 규제유연화 제도 기획안”. 규제개혁위원회 내부문건.
 《매일경제신문》. 2009. “실업자 8년 만에 100만 넘을 듯”. 4월 15일: 3.
 _____. 2009. “1분기 GDP -4.3% 11년 만에 최악”. 4월 24일: 5.
 박형준. 2007. 《규제협상의 적용방안에 관한 연구》. 서울: 한국행정연구원.
 사공영호·하혜수·권혜수. 2000. “규제개혁의 성과평가: 김대중 정부 2년을 중심으로”. 《한국사회와 행정연구》, 11(1): 43-60.

- 이종한·김 신·최유성. 2009. 《규제개념 재정립 및 규제법령 개선 방안 연구》. 서울: 한국행정연구원.
- 조성한. 2006. “거버넌스 도구로서의 규제”. 《한국정책과학학회보》, 10(4): 1-18.
- 최병선. 2009. “규제수단: 시장지향적 변용과 합의”. 《한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집》, 407-436.
- 최유성. 2004. 《대안적 규제전략에 관한 연구》, 서울: 한국행정연구원.
- _____. 2009. “한국규제개혁의 회고와 전망”. 《한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집》, 325-356.
- 행정규제기본법. (일부개정 2010. 1. 25. 법률 제9965호.)
- APEC-OECD. 2005. APEC-OECD integrated checklist on regulatory reform. Paris: OECD.
- Campbell, J. 1977. “On the nature of organizational effectiveness.” In P. Goodman and J. Pennings. eds. *New Perspectives on Organizational Effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Mumpower, J. 1995. “The Dutch study group revisited.” In Renn, O., Webler, T. & Wiedemann, P. eds. *Fairness and competence in citizen participation*. 321-337. Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Nakamura, R & Church, T. 2003. *Taming regulation*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- OECD. 2003. *Regulatory Performance: Ex post evaluation of regulatory policies*. Proceedings from the OECD expert meeting. Paris: OECD.
- _____. 2005. *OECD guiding principles for regulatory quality and performance*. Paris: OECD.
- Quinn, R. & Rohrbaugh, J. 1983. “A spatial model of effectiveness criteria: Toward a competing values approach to organizational analysis.” *Management Science*. 29(3): 363-377.