

규제개혁의 전략
- 참여정부 규제개혁의 성과와 과제 -
The Strategy of Regulatory Reform in Korea
: Performance and Task of Participatory Government

김 신*

목 차

- | | |
|--------------------|-------------------|
| I. 서론 | 3. 결과평가 |
| II. 규제개혁의 의의 | IV. 규제정책의 전략 및 과제 |
| III. 참여정부 규제개혁의 성과 | 1. 단기과제 |
| 1. 과정평가 | 2. 중장기과제 |
| 2. 산출평가 | 3. 지속과제 |

Key Words : Regulatory Reform, Regulation, Administrative Simplification

Abstract

The purpose of this paper is twofold; 1) to evaluate the efforts of participatory government in regulatory reform, 2) to propose the strategies and tasks for future regulatory reform in Korea. An ex-post evaluation model for regulatory performance is applied to process, output, and outcome of the regulatory reform. The results of the evaluation show that there is still room for improvement in many aspects of regulatory reform. While there has been substantial advance in regulatory quality and management, carefully planned strategies are essential for Korean regulatory reform to move to the next stage of regulatory reform. Thus, based on the evaluation, future strategies and tasks for regulatory reform are presented as short-term tasks, mid to long range tasks, and continuous tasks.

* 한국행정연구원 국정평가센터 소장, skim@kpa.re.kr, (02) 2007-0532

I. 서론

최근 들어 OECD 국가들 사이에서는 그 동안의 규제개혁에 따른 성과를 평가하고 재점검하려는 노력이 가시화되고 있다. 이러한 노력은 그 동안 규제개혁정책을 입안하고 집행해 온 정책결정자들이 규제개혁에 투자한 정치적·경제적 자원에 상응하는 성과를 가져왔느냐에 대한 질문과 함께, 규제정책을 좀 더 실증적인 토대를 기반으로 수행해야 한다는 전략에서 비롯되고 있다.

그 동안 규제정책에 대한 분석 및 평가가 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis, RIA)과 같은 사전적 평가(ex-ante evaluation)에 치우쳐져, 규제정책의 집행 후에 정책의 과정과 성과에 대한 사후평가(ex-post evaluation)를 소홀히 하여 왔다는 비판이 자주 제기되고 있다. 이러한 결과 새로운 정책의 입안 및 기존 정책의 변동에 필요로 하는 정보제공을 위한 환류기능이 미약하게 되었으며, 사전적 평가와 사후적 평가가 균형을 잃었다는 반성을 하고 있다. 따라서 사후평가의 강화를 통해 각국이 수행해 왔던 다양한 규제수단 및 제도에 대한 평가를 함으로서, 다른 국가들에게 바람직한 제도와 수단에 대한 벤치마킹을 보다 수월히 할 수 있는 기회를 제공한다는 측면에서도 매우 필요하다고 하겠다.

우리나라의 경우 규제정책에 대한 사전적, 사후적 평가가 모두 미약하지 않았나 생각한다. 매년 반복되는 형식적인 평가를 지양하고, 정책의 입안 및 혁신에 필요한 정보를 제공하기 위한 성과평가의 틀을 지금부터라도 짜야 하며, 이를 위한 작업에 조속히 착수하지 않으면 우리나라의 규제정책분야는 다른 국가에 또 다시 뒤지는 결과를 초래할 것으로 생각된다.

OECD는 규제성과에 관한 새로운 홈페이지를 개설하고, 성과와 관련된 새로운 연구결과 및 동향을 소개하고 있다. 또한 2005년 규제품질 및 성과를 위한 권고 (2005

Recommendations for Regulatory Quality and Performance)에서도 성과평가를 통해 규제수단 및 제도가 경제적 성과를 거두는데 기여하였는지를 점검하도록 촉구하고 있다.

이와 더불어 OECD는 성과평가를 위한 모형을 제시하고 있는데, 이모형은 정책평가 이론에서 이미 정립된 과정-산출-결과로 이어지는 성과평가모형을 규제개혁분야에 적용한 것이다. 이 글에서는 평가를 위한 자료와 정보의 한계 내에서 가능한 한 이 모형을 적용하여 참여정부 규제개혁의 성과를 평가해 보고, 이를 바탕으로 앞으로의 규제개혁의 전략 및 과제를 제시해 보고자 한다.

II. 규제개혁의 의의

규제개혁의 궁극적인 목적은 규제의 철폐 및 개선을 통하여 시장경제의 효율성을 향상하고, 이를 통하여 국민의 소득과 복지를 증진하는 데 있다. 규제개혁은 1980년대 개별 규제에 대한 문제를 시정한다는 단편적인 차원에서 시작되었으나, 수많은 규제활동들이 미치는 누적효과가 엄청나다는 인식이 대두되면서 각국의 규제개혁은 전체적인 규제체제를 「관리」하는 방향으로 전환하게 되었다.

OECD 등이 권고하고 있는 규제개혁은 3단계에 걸쳐 발전해 오고 있다(OECD, 1995). 그 첫 단계가 1970년대에 시작하여 1980년대까지 지속된 규제완화(deregulation)의 단계이다. 이 단계는 절차와 구비서류의 간소화, 규제순응비용의 감소 및 규제폐지를 통한 규제총량의 감소가 그 특징이며 이를 통한 규제비용의 발생과 각종 행정부조리 등을 해소하려는 노력이라 할 수 있다.

그러나 규제완화를 통해서 규제의 숫자를 줄이고 규제를 준수하는데 드는 비용의 절

강이 어느 정도 이루는 과정을 통해, 다양한 분야에서 규제완화가 가능하지 않을 뿐만 아니라 바람직스럽지도 않고, 규제의 질이 규제의 양보다 중요하다는 사실을 깨닫게 되었다. 따라서 규제개혁의 초점이 규제의 질로 옮겨가게 되고, 적은 규제(less regulation)보다 질 높은 규제(better regulation)에 정책의 목표를 두게 되었다.

따라서 규제의 감축보다는 효율적이고, 탄력적이며, 단순한 규제 및 정부규제를 대체할 수 있는 대안적 규제의 개발에 노력을 기울이게 되었다. 첫 단계인 규제완화가 규제감축에 의한 작은 정부를 지향한 것에 비해, 이 단계에서는 정부의 크기에 상관없이 중립적인 접근을 취하고 있다. 이러한 규제품질관리(regulatory quality management)는 규제의 존재에 대한 정당성 여부에 벗어나 보다 유연하고 단순한 규제수단 및 비규제 수단의 모색, 신설 또는 강화되는 규제에 대한 규제영향평거나 규제기획제도를 통한 규제품질의 관리 등으로 옮겨지게 되었다.

그러나 고비용·저효율의 소위 □□불량규제□□들을 보다 효과적이고 준수비용이 적은 규제 또는 비규제 대안으로 대체하는 규제품질관리 단계도 개별 규제의 한계적인 질적 향상에 관심을 집중한 결과, 규제체계 자체로부터 발생하는 보다 근본적인 문제의 해결에는 부적절하게 되었다.

따라서 다양한 규제간의 복잡한 상호작용이나, 법적 명확성, 투명성, 책임성 등의 문제를 해결하기 위해서는 규제 전체의 총체적 효과를 관리할 수 있는 새로운 형태의 규제관리(regulatory management)가 필요하게 되었다. 이 단계에서는 규제의 양적 팽창(regulatory inflation)이나 총 규제비용의 증가 및 규제의 통합성 등 규제체계 자체와 관련된 쟁점의 해결에 초점을 맞추고 있다.

규제개혁이 이상과 같이 여러 단계를 거치면서 발전해 오고 있는 것은 사실이지만,

각각의 단계가 단절적이 아니라 누적적으로 규제개혁에 영향을 미치고 있다. 즉, 규제의 감축에 의한 총량적 관리를 바탕으로 규제의 품질관리가 이뤄지며, 양적·질적 개선을 토대로 총체적인 규제관리가 가능한 것이다. 오늘날의 규제개혁은 규제(regulation), 규제완화(de-regulation) 및 재규제(re-regulation) 등 모든 단계에 관여하고 있으며, 필요에 따라 제도적인 개혁도 뒷받침되고 있다.

특히, 규제품질의 제고는 현재 OECD 국가를 위시한 선진국에서 지속적으로 추진하고 있는 규제개혁의 핵심요체 중 하나이다. 즉, “규제의 품질을 향상하기 위한 노력이 곧 규제개혁”이라고 할 수 있을 정도로 많은 노력을 이 분야에 쏟고 있다. 질 높은 규제 혹은 재규제는 규제정책의 형성 및 결정과정상의 개선을 통하여 전반적인 규제의 효과성 및 통합성을 높이려는 일련의 노력을 총칭하는 개념이라고 할 수 있다(OECD, 1997).

질 높은 규제는 단순히 규제의 양을 최소화한다고 해서 달성되는 것이 아니라, 정책 목표를 달성하기 위하여 가장 단순하면서도 직접적인 수단을 사용하는 것이다. 따라서 소비자나 투자자의 이익이 새로운 규제의 제정을 통해 보장될 수도 있고, 경우에 따라서는 기존 규제를 철폐함으로써 증진될 수도 있다.

III. 참여정부 규제개혁의 성과

참여정부의 규제개혁 방향은 「무조건적인 철폐가 아닌 규제의 합리화」에 두고 ‘풀 것은 과감히 풀고, 지킬 것은 지킨다’는 구호아래, 기업활동을 불필요하게 제약하는 경제적 규제는 과감히 풀되, 경제환경의 변화에 따른 시장질서 확립을 위한 규제, 소비자보호 및 국민의 생명·건강과

관련되는 사회적 규제는 기준과 절차를 합리적으로 개선해 나가고 있다. 이러한 기초 아래 추진되어온 참여정부의 규제개혁노력을 OECD가 제시한 규제성과평가 모형에 따라 평가하고자 한다.

1. 과정평가

과정평가는 규제수단 및 제도가 공식적으로 정한 기준 및 요건에 따라 적용되고 있는지 여부를 가능해 준다. 규제영향분석의 절차나 이해당사자와의 협의 절차 등이 공식적으로 정한 과정을 따라 이루어졌는지 그 과정(process)이 평가의 주요 관심분야이다. 여기서는 규제영향분석제도, 규제총량제, 그리고 규제개혁 추진체계개편의 과정적인 측면에 대해 논의하고자 한다.

1) 규제영향분석

규제개혁을 수행함에 있어서 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다고 할 수 있으며, 규제개혁의 가장 중요한 수단이라 하겠다. 정부는 이러한 중요성을 강조하여 전문연구기관에 의한 비용효과분석을 활성화하고, 규제심사시 규제영향분석을 토대로 심사하여 형식적으로 흐르고 있는 규제영향분석제도를 내실화하도록 방향을 정하고, 이를 강제하기 위하여 규제영향분석이 미흡한 규제는 규제개혁위원회에서의 규제심사를 보류하도록 하는 강한 처방까지도 제시하였다(국무조정실, 2003).

규제영향분석제도가 정착되기 위해서는 이 제도를 수행할 수 있는 기술적인 역량뿐만 아니라, 정부 정책결정과정의 모습에도 영향을 받는다. 영어권 국가의 경우 정책결정에 있어서 합리적이고 계량적인 RIA의 측면을 강조하는 반면, 유럽권은 다양한 이해당사자의 다양한 시각과 논리를 RIA 과정에 반영하려 한다. 예를 들면, 조합주의

(corporatism)의 전통을 가진 덴마크나 독일은 RIA를 재해석하여 합의를 도출할 수 있는 협상수단으로 여기며, 이러한 전통이 유럽국가들이 RIA를 채택하는데 시간이 걸리도록 하는 요인으로 작용하고 있다(OECD, 2004c).

우리나라의 경우 규제영향분석의 핵심부분인 비용·편익분석을 수행할 수 있는 역량 및 토대가 마련되어 있지 않을 뿐만 아니라, 유럽과는 또 다른 측면에서 합리적인 의사결정과정 및 문화가 형성되지 않은 상태이다. 따라서 규제영향분석제도가 자리를 잡기 위해서는 많은 난관을 헤쳐가야 하며, 상당한 시일이 걸릴 것으로 생각된다.

이와 같은 배경 하에, 정부가 부처의 행정적 부담을 경감하기 위하여 비중요 규제에 대해 간이영향분석제도를 도입하여 분석내용을 현행 20개 항목에서 5개 내외의 항목으로 축소한 것은 바람직스러운 것으로 생각된다. 규제영향분석제도의 적용수준을 규제에 따라 차등을 두는 것은 OECD의 여러 국가에서 찾아 볼 수 있는 일반적인 현상으로, 특히 공공부문의 자원이 다른 나라에 비해 상대적으로 빈약한 우리나라의 경우 한정된 자원을 집중할 필요가 있다. 또한 규제설계단계부터 규제영향분석을 실시하고, 중요규제에 대한 규제영향분석 결과는 입법예고 시 함께 공표토록 한 것은, 규제의 설계단계부터 그 영향에 대한 분석을 강제한다는 면에서 바람직한 방향이라고 생각한다.

2) 규제총량제

1998년 규제개혁위원회의 발족 이래, 우리나라 규제개혁의 초점은 규제의 수를 줄이는 규제철폐(deregulation)에 두어져 왔다. 국민의 정부 초기에는 규제의 수를 전체의 반으로 줄이는 것이 지상명제로 여겨졌으며, 우리나라의 규제개혁을 홍보 할 때는 규제총수의 50%를 철폐한 것을 항상 자

랑스럽게 내 놓았다. 참여정부에 들어와서도 규제개혁의 목표와 전략을 수립함에 있어서 '규제혁파'가 맨 처음의 위치를 차지하고 있다. 이와 같이 규제의 수를 줄이는 것에 많은 노력을 들였음에도 불구하고 중앙행정기관이 등록한 규제의 수는 지속적으로 증가하는 추세에 있다.

1998년 규제정비 결과 당초 등록된 11,125개의 규제 중 48.8%인 5,430개의 규제를 폐지하고, 5,695개의 규제가 잔존하였으나, 2000년 약 7,000개의 규제에 증가하고, 2006년 4월 현재 8천40여개에 이르고 있다. 이에 대한 대책으로 정부는 규제총량제(ceiling)를 2004년 도입하기로 하였다. 이의 주요 내용으로는 2003년말을 기준으로 부처별 규제총량을 설정하고 이를 관리해 나가겠다는 것이다. 2004년 3월까지 부처별 규제총량을 설정하고, 2/4분기부터 설정된 규제의 총량 한도 내에서 규제의 신설을 허용하겠다는 것이다.

규제총량제가 시행되면 부처별로 규제의 상한선이 정해지기 때문에, 만약 규제를 신설하고자 할 경우에는 기존의 규제를 폐지하여 상한선을 넘지 않도록 하여야 한다. 이 제도는 2004년 대한상의의 조사결과, 실효성 있는 규제개혁을 위해 시급한 과제로 기업들의 44.5%가 꼽았다(대한상공회의소, 2004). 그러나 정부는 규제총량제의 도입을 강력히 주장하는 민간부문의 주장에도 불구하고, 기존의 입장에서 후퇴하여 규제의 신설·강화시 기존 규제의 폐지·완화를 병행적으로 추진하되, 규제총량제를 자율적으로 운영하도록 하였다.

정부는 환경부가 규제총량제를 자율적으로 운영하고 있는 것으로 예시하였는데, 환경부의 경우 규제총량제와 오염총량제를 같이 시행하고 있다. 규제총량제는 환경 관련 법률의 개정 시 신설규제에 상응하는 기존 규제를 폐지하도록 하였으며, 오염총량제는 수도권 대기환경 개선 및 4대강 상수원 수질개선을 위해 지역별 오염 총량규제를 실

시하고 있다. 오염총량규제는 지구온난화에 대처하기 위해 교토의정서에 제시되어 있는 방법과 같은 방식으로, 경제적인 인센티브를 이용하여 환경오염을 줄이는데 매우 효과적인 방법으로 알려져 있다.

그러나 규제총량제에 대한 논의는 규제를 신설하기 보다는 인센티브 등 간접규제나 대안을 적극 활용하도록 유도한다는 측면에서는 바람직하나, 정부가 아직도 수량위주의 규제개혁에 매달리고 있다는 인상을 강하게 표출하고 있다는 점에서 우려하지 않을 수 없다. 몇몇 선진국들의 규제개혁 경험에 의하면, 규제수의 감소가 시장의 자유를 증대시키지 않으며, 오히려 시장의 자유를 증대시키기 위해서는 더 많은 재규제(reregulation)가 필요하다는 주장이 나오고 있다(Vogel, 1996). 이는 규제의 수가 중요한 것이 아니라 규제의 품질이 시장경제의 활성화에 결정적인 역할을 한다는 점을 보여주고 있다. 따라서 정부는 규제개혁의 2단계인 규제품질제고로의 이행을 더욱 가속화해야 할 것이며, 수량위주의 규제정책은 지양하여야 할 것이다.

사회가 복잡·다기화 되고 경제활동이 늘어남에 따라 사회생활을 규율하고, 새로운 시장 질서를 확립하기 위해서는 국가 법령 및 규제의 증가는 불가피한 측면이 있다. 이러한 추세는 우리나라뿐만 아니라 대부분의 OECD 국가에서 나타나고 있는 현상으로, 규제는 지난 10년간 다른 어떤 형태의 정부활동보다 더 빠르게 증가하여 규제의 황금기(Golden Age of Regulation)를 누리고 있다(Jacobs, 2004).

3) 규제개혁 추진체계의 개편 및 업무혁신

정부는 대통령 주재 규제개혁 추진회의와 국무총리 주재 규제개혁 장관회의를 설치·운영하여 규제개혁 추진 시스템을 보완하였으며, 이를 통해 규제개혁에 대한 정부 최고위층의 지지와 관심을 도출하기 위해 노

력하고 있다. 이러한 정부 최고위층의 규제 개혁에 대한 관심은 규제개혁의 핵심요소인 규제정책, 수단, 제도 등을 정부의 최상층에서 전체적으로 고려하여 규제개혁을 추진할 수 있다는 점에서 규제개혁을 성공적으로 이끌어 내기 위한 필수불가결한 요건임을 감안하면 매우 바람직스럽다 할 것이다.

실무적인 측면에서는 민관합동의 규제개혁기획단의 설치를 통해 수요자 중심의 규제개혁 추진체계를 강화하였으며, 불합리한 규제로 인한 개별적인 기업애로를 원스톱으로 해결하기 위해 기업애로해소센터를 설치하여 운영하고 있다(규제개혁위원회, 2005). 이러한 노력은 그동안 정부가 규제개혁을 심도 있게 추진해 왔음에도 불구하고, 국민과 기업이 느끼는 규제개혁 체감도는 그리 높지 않았다는 점을 고려할 때 바람직한 정책방향이라 생각된다.

또한 부처의 규제심사로 인한 부담을 경감하기 위해 규제심사절차를 개선하여, 기존에 25일 걸리던 심사기간을 10일로 단축하였다. 이는 일선 부처의 경우 규제업무만을 수행하는 공무원이 전무한 실정이며, 규제업무 외에 다양한 업무를 수행하는 일선 공무원의 업무부담을 경감한다는 측면에서 바람직하나, 이상적으로는 규제업무를 전담할 수 있는 공무원의 충원과 이들의 전문성 제고를 위한 교육·훈련 투자가 우선되어야 할 것이다.

2. 산출평가

산출평가는 목표중심의 평가로서, 제시된 목표(goal)를 어느 정도 달성하였는지가 평가의 주요 초점이다. 규제정책의 목표로 제시된 사항들이 과연 계획대로 달성되었는지 여부는 정책의 성격에 따라 단기간에 판단할 수 있는 경우도 있지만, 많은 경우에 있어서 그 성과가 나타나기까지 장기간이 소요된다. 또한 목표달성여부에 대한 판단은 과정평가와는 달리, 정책과 성과간의 인과

관계를 밝혀야 되는데, 이는 매우 정교한 계량평가모형과 상당한 시간과 노력이 요구된다. 여기서는 이러한 정교한 평가를 시도하는 것은 아니며, 다만 연도별로 제시된 정책목표 중 주요한 것에 대한 성취도를 질적으로 평가하고자 한다.

1) 중앙부처 규제정비

정부는 2003년도의 전략과제 검토에 이어, 2004년에도 다수 부처가 관련되고 규제개혁의 파급효과가 큰 규제분야를 전략과제로 선정하여 종합적으로 정비할 방침을 세웠다. 또한 2004년도에는 참여정부의 주요 정책과 연계하여 기업활동 및 국민생활을 저해하는 분야를 선정하여, 제로베이스에서 정비하도록 하였다. 이와 더불어 중앙행정기관이 가지고 있는 전체규제를 대상으로 향후 4년간 규제정비 추진계획을 수립하여, 각 부처의 전체 기존규제를 4년에 걸쳐 제로베이스에서 재정비하도록 하였다. 이에 따라, 주요 부처의 2004년도 정비대상 규제 중 10% 이상의 주요 규제에 대해서는 제로베이스 방식에 의한 규제정비를 추진하고, 민원이 많이 발생하는 분야를 중심으로 제로베이스 대상분야를 선정하도록 하였다.

2005년도에는 민관합동의 덩어리규제 정비로 수요자의 만족도를 제고하기 위하여, 경제적 파급효과가 크고, 기업투자 환경개선을 단기에 확보 가능한 과제를 우선적으로 추진하여 창업·경영, 물류·유통, 건축·건설, 신산업 분야 등에서 25개 과제의 개선방안을 마련하고 현재 관련 법령을 정비중이다.

이상의 규제개선 활동이 보여 주는 것은 정부가 특정 사안에 대해 의지를 갖고 꾸준히 노력하면 복잡한 덩어리 규제의 경우에도 해결책을 제시할 수 있다는 점이다. 따라서 단기간에 많은 수의 규제를 한꺼번에 개선하려는 접근법보다는 소수의 주요한 문제에 대해 지속적으로 관심을 갖고 차분하게 해결해 나가려는 자세가 바람직하다고

하겠다.

2) 지방자치단체 규제정비

국민과 기업의 규제개혁에 대한 체감도가 낮은 이유 중의 하나는 바로 지방자치단체의 규제에 있다. 중앙행정기관이 관할하는 많은 법령 등이 지방자치단체의 조례나 규칙을 통하여 집행되는 것이 현실이다. 하지만, 중앙정부 차원의 규제개혁에 의한 법령의 개정이 자치단체의 조례나 규칙에 반영되려면 시간이 소요되며, 심지어는 법령의 개정이 반영되지 않고 방치되는 경우도 발생한다. 자치단체의 규제가 중앙정부의 규제에 비해 국민들의 일상생활과 밀접한 경우가 많은 현실을 감안하면, 자치단체 규제정비가 매우 시급한 사안임에는 틀림없다.

이러한 현실을 직시하고 정부는 지방자치단체 소관의 규제를 정비하기 위하여, 행정자치부에 지방자치단체 규제정비계획을, 교육인적자원부에 지방자치단체 교육관련 조례 및 규칙에 의한 규제정비계획을 수립하여 규제개혁위원회에 보고하도록 하였다. 지방자치단체는 16개의 광역자치단체와 234의 기초자치단체로 구성되어 있다. 따라서 지자체의 조례와 규칙을 정비하는 것은 중앙행정기관의 규제를 정비하는 것과 또 다른 차원임을 쉽게 알 수 있다.

중앙정부의 규제는 규제등록체계에 비교적 잘 정리가 되어 있는 반면, 지자체의 경우는 등록자체가 매우 부실하게 되어 있는 경우가 허다하다. 규제업무를 수행하는 공무원의 낮은 전문성과 잦은 이동은 지자체의 규제개혁을 더욱 어렵게 하고 있다. 정부는 2004년 12월 「자치단체 규제개혁 추진방안」을 시달하고 지자체의 조례와 규칙에 대한 일제 정비를 추진하고 있다. 2006년도에는 자치단체의 조례·규칙을 신속히 정비하기 위하여 상시적인 규제개혁 과제 후속조치를 점검하기 위한 체계를 구축하여 자치단체의 규제개혁 이행실태를 분기별로

점검할 계획이다.

총 250개에 달하는 지자체의 규제정비를 성공적으로 수행하기 위해서는 지자체의 자발적인 참여는 물론이고, 중앙정부에서도 기술적·재정적 지원을 하기 위한 준비를 철저히 하여야 할 것이다.

3) 유사행정규제 정비

2004년 규제개혁 추진지침에 의하면, 각 부처 및 지자체는 산하 준공공기관이 가지고 있는 유사행정규제에 대한 정비를 2004년 내에 완료하기 위하여, 1/4분기 중 실태 조사를 마치고, 2/4분기부터 일제정비를 추진하는 것을 목표로 삼았다. 하지만, 이러한 목표는 실현가능성이 매우 낮은 것으로 생각된다. 유사행정규제에 대한 개념정의도 명확하지 않고, 각 부처나 지자체 산하의 준공공기관에 대한 파악도 없는 상태에서, 1년 내에 정비를 완료한다는 것은 의욕적이기는 하나 비현실적임에 틀림없다. 정부는 2005년 1월에서야 「유사행정규제 정비지침」을 시달하였다. 유사행정규제는 거의 미개척상태에있는 분야이며, 지자체 규제가 이상으로복잡다단할 것으로 예상되는 바, 시간을 갖고 단계적으로 추진해나가는 것이 바람직할 것이다.

3. 결과평가

결과평가는 규제정책이 소기의 기능을 발휘하여 규제결과의 품질에 미친 영향을 평가하는 것으로, 정책과정 전반에 걸쳐 규제의 수단과 제도 등이 효율적으로 연계되어 규제정책이 추구하는 결과(outcome)를 가져왔는지 여부를 보여 준다. 참여정부 규제개혁의 최종목표는 규제혁파, 규제품질개선, 투명성제고를 통해 “경쟁국 수준의 기업하기 좋은 환경 조성”으로 설정되었다. 이러한 결과를 가져왔는지 여부는 쉽게 평가하기 어렵지만, “기업하기 좋은 환경”을

“기업의 경제적 자유의 증대”라는 측면에서 보면, OECD의 상품시장규제지수(Product Market Regulation Indicators)와 규제개혁의 만족도조사를 통해 어느 정도 측정할 수 있다고 본다.

1) OECD의 상품시장규제지수

OECD의 상품시장규제지수(PMR)는 경제에 미치는 효과가 큰 상품시장에 대한 규제에 무려 139개의 변수에 대한 자료를 수집하여 계량화한 것이다(Conway et al., 2005). 이 지표는 정책에 초점을 두고, 개인의 판단이 아닌 객관적 자료에 의존한다는 면이 장점이나 대규모 데이터베이스를 구축해야 하고, 규제제도와 실제운용이 다를 경우 이를 포착하지 못한다는 단점이 있다.

상품시장에 대한 전반적인 우리나라 정부의 규제수준은 1998년 조사대상에 포함된 28개의 OECD 국가 가운데 21위였으나, 2003년에는 조사대상 30개국 중 18위로 향상되었다. 또한 행정규제는 18위에서 14위로, 경제규제는 14위에서 13위로 개선되었다.

1998년 조사대상국 28개국을 3그룹, 즉 비교적 규제가 적은 국가군(7개국), 중간군(11개국), 비교적 규제가 많은 국가군(10개국)으로 나누었을 때, 한국은 폴란드, 터키, 체코, 그리스, 이태리, 프랑스, 멕시코, 헝가리, 스페인과 더불어 규제가 많은 나라로 분류되었다. 그러나 2003년 조사대상국 30개국을 위와 같이 3그룹, 즉 비교적 규제가 적은 국가군(7개국), 중간군(15개국), 비교적 규제가 많은 국가군(8개국)으로 나누었을 때, 한국과 스페인은 1998년 조사에서는 비교적 규제가 많은 국가군으로 분류되었으나, 2003년 조사에서는 중간국가군으로 분류되어 상품시장에 대한 규제가 개선되었다.

위와 같은 개선은 정부에 의한 통제가 획기적으로 개선됨으로써 가능해졌으며, 특히 가격통제의 상당부분이 제거되었으나, 기업

활동분야와 무역 및 투자분야는 상대적으로 개선정도가 미약한 것을 나타냈다. 하지만, 아직도 정부가 명령과 통제(command and control) 형식의 규제에 의존하며, 형식적인 문서의 요구 등 red tape과 관련된 행정규제와 기업활동의 제약이 나타나기도 하였다. 결론적으로, PMR 지표에 의하면, 과거에 비해 우리나라 정부의 전반적인 규제수준이 영국, 미국, 호주 등 선진국의 규제수준과의 차이를 좁혀가고 있는 것으로 파악된다.

2) 규제개혁 만족도조사

규제개혁의 궁극적 효과는 규제관련 전문가, 피규제자인 기업이나 국민이 느끼는 만족도에 나타난다고 볼 수 있다. 2005년 갤럽에 의해 경제계, 전문가, 기업인, 일반국민 등 327명의 표본을 상대로 조사한 규제개혁의 만족도 조사 결과에 의하면, 정부의 규제개혁 노력은 매우 긍정적인 평가를 받고 있으며, 성과도 상당부분 이룬 것으로 평가받고 있다. 하지만 개선방안의 후속조치나 집행단계에서 문제가 발생하고 있다는 것을 알 수 있다. 이와 같은 조사결과는 향후 정부가 취해야 할 정책의 우선순위가 어디에 있는지를 시사하고 있다.

그 동안의 규제개혁은 규제개혁위원회를 비롯한 중앙규제기관 차원에서는 어느 정도 성과를 거두고 있지만, 일선 부처 및 지방자체단체 등 집행기관에서 변화를 수용하지 못해 규제개혁의 체감도가 떨어지고, 성과가 반감된다는 지적이 이 조사결과 상당부분 사실로 나타나고 있다.

IV. 규제정책의 전략 및 과제

이상에서 OECD가 제시한 성과평가의 틀을

적용하여 우리나라 규제개혁의 성과평가를 시도하였다. 좁은 지면과 짧은 시간, 그리고 무엇보다도 축적된 연구와 자료의 부족으로 인하여 충분한 평가가 되지 못한 것이 사실이다. 그러나 그 동안 규제개혁의 전략과 수단의 개발 및 이의 집행에만 집중하였으나, 이러한 노력의 결과에 대한 성과평가의 필요성을 환기시켰다는 점에서 조금이나마 의의가 있다고 하겠다.

참여정부 규제개혁은 분야에 따라서는 많은 진전을 이룩하기도 하였지만, 최근 수년간의 규제개혁 지침을 살펴보면, 전년도에 성과에 기초한 진일보한 내용이라기보다는, 제로베이스 접근이 유난히 자주 등장하는 것을 볼 수 있다. 매년 비슷한 내용의 계획과 집행, 그리고 반복되는 반성이 지속된 점이 있다. 앞으로는 제로베이스가 아니라 전년도베이스가 되도록 경험과 성과를 차근차근 축적해 나가는 접근법이 요구된다고 하겠다. 특히 전수조사와 같은 것을 단시일 내에 완료한다는 것은 매우 어려운 현실이며, 이와 같은 접근은 조사와 검토가 형식적으로 흐르도록 만든다는 점을 명심하여야 할 것이다.

따라서, 중장기에 걸쳐 실행할 정책과 단기기간에 걸쳐 실행할 정책을 구분하고, 개별정책의 집행을 마스터플랜이나 로드맵에 근거하여 실행함으로써, 점진적이며 발전적인 규제개혁을 해나가야 할 것이다. 이를 위해서는 규제개혁의 정책수요를 정확히 파악하고, 정부가 소유하고 있는 역량 및 자원을 고려하여 우선순위를 설정할 필요가 있다. 의욕만 앞세워 무리하게 여러 사업을 추진하기 보다는, 주어진 자원을 가장 필요로 하는 분야에 집중적으로 투입함으로써, 소기의 성과를 거두는 것이 장기적인 관점에서 보면 더욱 바람직할 것이다.

1. 단기과제

1) 행정간소화를 통한 행정부담의 경감

우리나라는 서구의 선진국과 달리 객관적 자료 및 정보에 따라 행정실태를 파악하고, 이를 근거로 합리적인 정책결정을 하는데 아직 익숙하지 않은 실정이다. 하지만 상당수의 OECD 국가는 과학적이고 객관적인 방법을 통해 행정부담의 실태를 파악하고, 이를 경감하기 위한 대책을 수립하고 있으며, OECD는 회원국가가 참여하는 Red Tape Scoreboard 프로젝트를 통해 이와 같은 노력을 확산시키고 있다.

따라서, 국제적 공조를 통해 진행되고 있는 행정부담 경감노력에 동참하기 위해, OECD 조정그룹에의 적극적 참여 및 표준비용모형의 도입을 위한 연구·개발에 착수하여 행정부담의 측정 및 조사를 위한 활동을 시작해야 한다.

2) 규제영향분석제도의 정착

규제영향분석이 규제심사 및 규제정책결정에 활용될 수 있도록 제도의 충실화 및 조기 정착을 위한 여건을 조성해야 한다. 이를 위해 일선 규제기관이 쉽게 적용할 수 있는 규제영향분석 매뉴얼의 개발 및 보급을 촉진하고, 규제영향분석 표준사례의 개발 및 보급, 규제실무자에 대한 규제영향분석 교육 및 훈련을 강화해야 한다.

3) 규제방식의 변화

정부규제는 정부가 추구하는 다양한 정책목표를 달성하기 위한 정책도구로서 정당화되어 왔으며, 시민의 자유와 권리를 보장하고, 건강과 안전을 지킬 뿐만 아니라, 환경보호와 지속가능한 성장을 도모하고, 시장의 원활한 작동을 촉진시키는 역할을 수행하지만 이러한 다양한 정책목표들은 규제를 통한 정부의 개입 없이, 혹은 최소한의 정부개입으로 달성될 수도 있다.

따라서, 새로운 규제의 제정에 앞서, 규제의 대안을 고려해 볼 필요가 있다. 왜냐

하면 규제의 대안이 규제보다 탄력적이고, 비용이 적게 들며, 보다 효과적인 경우가 종종 발생하기 때문이다. 직접규제의 방식을 지양하고, 시장 메카니즘의 장점을 최대한 활용하여 간접규제 위주로 규제방식을 변화하기 위해서는 규제대안의 개발을 위한 메뉴얼의 개발, 대안개발 및 적용 모범사례를 수집하여 확산시킬 필요가 있다.

4) 규제과정의 합리화

인터넷 등을 활용하여 규제와 관련한 이해당사자의 의견을 수렴하고, 그 과정 및 결과를 공개하며, 인·허가 업무 등 규제관련 업무의 처리를 전산화하고, 규제심의시 관련당사자의 의견을 최대한 반영할 수 있도록 적극적인 노력을 경주하여 규제제정 및 집행과정의 투명성을 제고하고, 이해당사자 및 전문가의 의견을 수렴하여 규제수용도를 제고하여야 한다.

5) 규제정보시스템의 구축

현행 규제등록시스템은 규제개혁위원회가 규제개혁에 필요한 정보를 입수하고 관리하는 데는 일조하고 있는 것으로 평가되나, 규제집행자나 피규제대상이 규제정보를 이용하기는 대단히 어려운 형편이다. 이러한 문제점은 규제사무를 개별규제로 모두 분리하여 등록하는 1차원적 정보체계에 기인하므로, 규제정보의 효과적인 제공을 위해서는 현행 규제등록제를 이용자중심의 규제정보시스템으로 전환하는 것이 필요하다.

2. 중장기과제

1) 전자규제제정시스템의 구축

단기적으로 규제정보시스템의 구축이 완료되면, 규제정보의 제공의 효율화와 규제제정과정의 민주화를 위한 통합 전자규제제

정시스템을 구축하는 것이 바람직하다. 단순한 규제정보의 제공뿐만 아니라 규제제정 과정에 기업과 국민의 의견을 수렴할 수 있는 시스템을 구축하여, 규제 초안이 작성된 이후부터 최종적으로 규제가 확정되기까지 이해당사자를 비롯한 국민들이 온라인을 통하여 자유롭게 접근하고 의견을 개진할 수 있는 지원 시스템을 마련하도록 지금부터라도 계획하여야 한다.

2) 규제개혁추진역량의 제고

현재 우리나라의 규제개혁추진체계는 그 전체적인 틀은 마련되었으나, 규제개혁에 대한 구체적인 작업을 담당할 조직과 인력은 매우 미약한 실정이다. 따라서 우선적으로 규제개혁위원회의 위상을 강화하여 단순한 자문 및 심의기능을 가진 위원회가 아닌, 법규제정 및 행정절차상 반드시 거쳐야 할 필수적인 요건으로 자리 잡을 수 있도록 지위를 강화하고, 이를 뒷받침할 수 있는 전문성을 갖추도록 지원하는 것이 필요하다.

3) 규제기획제도의 구축

규제로 인해 발생하는 총 사회적 비용 및 편익을 국가전체 차원에서 관리할 수 있는 규제의 분석·평가·보고체제의 확립을 통하여, 위험분석(risk analysis)에 근거한 규제행정체제의 구축할 수 있으며, 각 행정부처가 차년도에 도입하거나 시행할 예정인 각종 규제의안을 포함한 규제계획을 작성하여 시행하고, 궁극적으로는 규제계획과 연계된 규제예산제도(규제비용의 상한선을 설정하여 소관규제의 우선순위 책정 및 합리적인 의사결정을 유도하는 제도)로의 발전을 모색해 볼 수 있다.

3. 지속과제

1) 규제 품질제고

기존규제의 경우에도 필요에 따라 규제영향분석을 요구하는 등 기존규제의 경우에도 중요규제에 대해서는 정기적인 타당성 검토를 제도화하여 규제의 설계부터 심의, 제정, 집행, 평가의 전과정에 걸쳐 규제의 원칙에 의거하여 그 필요성, 타당성, 효과성 등을 면밀히 검토할 수 있는 절차를 마련해야 한다. 매년 거듭되는 형식적인 전수조사보다는 규제의 파급효과가 큰 중요규제에 대해 집중적인 분석과 검토를 통해 개별규제의 품질을 지속적으로 제고해 나가는 것이 필요하다.

2) 조직문화 및 업무행태의 변화

행정지도와 권고 등 관행에 의한 규제가 아니라, 법과 제도에 의한 규제행정을 구현할 수 있도록 일선창구에 근무하는 공직자에 대한 지속적인 교육·훈련이 필요하다. 이를 위해 규제법정주의를 엄격히 적용하여, 법령에 근거하지 않은 규제의 실효성을 소멸시키고, 법령에 근거하지 않은 규제의 신고·접수 및 순응의무를 면제하며, 정부혁신노력과 연계하여 조직문화 및 개인행태의 변화를 유도하고, 민원발생여부, 규제순응도 등을 통한 규제의 성과평가와 담당공무원의 인사 및 보수와 연계를 고려해 볼 수도 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 홍길동, *MIS개론*, 3판, 한국문화사, 1995.
2. 홍길동, 허준 "21C형 DB산업의 고부가 전략 산업으로의 전환전략," *디지털정책연구*, 제2권, 제2호, 2005, pp.100-127.
3. Tunban, E., E. Mclean and J. Wetherbe, *Information Technology for Management*, 5th edition, Wiley, New York, 1996.
4. Porter, M.E., "Strategy and the Internet," *Harvard Business Review*, Vol.79, No.3, 2001, pp.63-78.
1. 국무조정실, *2004년도 규제개혁 추진지침*, 2003.
2. 국무조정실, *경제 활성화를 위한 2005년도 규제개혁추진 종합계획*, 2005a.
3. 국무조정실, *유사행정규제 정비지침*, 2005b.
4. 국무조정실, *참여정부 규제개혁 추진성과 및 향후과제*, 2005c.
5. 국무조정실, *2006년도 규제개혁 추진지침*, 2006.
6. 규제개혁기획단, *지방자치단체 규제개혁 추진 방안*, 2004.
7. 규제개혁위원회, *규제개혁 백서*, 1999-2004.
8. 규제개혁위원회, *경제활성화를 위한 2005년도 규제개혁 추진지침*, 2005.
9. 대한상공회의소, *기업규제의 문제점과 개선방향*, 2004.
10. Conway, Paul, Veronique Janod, and Giuseppe Nicoletti, *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003*, Paris: OECD, 2005
11. Jacobs, Scott, "Rules and Red Tape: Coping with Over-regulation," presented at the 37th International General Meeting of the Pacific Basin Economic Council, 2004.
12. OECD, *Recommendation of the Council of The OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris: OECD, 1995.
13. OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris: OECD, 1997.
14. OECD, *Building Capacity for Regulatory Quality: Stocktaking Paper*, Paris: OECD, 2004a.
15. OECD, *Product Market Competition and Economic Performance in Korea: Economic Department Working Papers No. 399*, Paris: OECD, 2004b.
16. OECD, *Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions*, Paris: OECD, 2004c.
17. OECD, *Policy Recommendations for Better Regulation*, Paris: OECD, 2004d.
18. OECD, *Recommendations for Regulatory Quality and Performance*, Paris: OECD, 2005.
19. Vogel, Steven, *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1996.