규제연구 제23권 특집호 2014년 9월

한국 규제개혁시스템의 혁신방안

최 병 선* · 이 혁 우**

이 글은 박근혜 정부가 규제개혁 의지를 다지는 즈음에서 현행 규제개혁시스템을 재점검해 보고 혁신이 필요한 부분을 찾아보는 데 목적이 있다. 연구자들은 이 시스템에 큰 문제가 있다고 보지 않는다. 이보다는 이 시스템이 잘 작동하기 위한 기초조건의 미비, 특히 자원의 절대적 부족 문제를 집중적으로 제기하고 있다. 근본적이고 전면적인 시스템 개편 주장이 강한 편이지만, 근 20년간 그런대로 작동해 온 시스템을 흔들어야만 할 충분한 이유가 없고, 득보다 실이 훨씬 클 것이라고 확신한다. 이보다는 투입자원의 획기적인 확대, 행정민주화의 촉진 등 현 시스템 운영상 애로 요인의 해소에 초점을 맞추는 점진적인 접근이 바람직하다고 주장한다. 같은 취지에서 규제개혁 선진국의 혁신기법들을 소개함에 있어서도 제도의 성공적 정착을 위한 전제조건의 구비가 더 중요함을 강조하고 있다.

핵심용어: 규제개혁시스템, 규제개혁위원회, 규제심사분석(영향분석), 규제비용총량제도

* 서울대학교 행정대학원 행정학과 교수, 서울시 관악구 관악로 1(bschoi1@snu.ac.kr)
** 배재대학교 행정학과 교수, 대전광역시 서구 배재로 155-40(hwlee@pcu.ac.kr)

www.kci.go.kr

I. 서론

지난 30여 년간 한국의 규제개혁은 부침을 거듭해 왔다. 김영삼, 김대중, 이명박 정부는 집권 초기에 규제개혁 드라이브를 강하게 걸었던 반면에, 노무현, 박근혜 정부는 초기에 관심을 보이지 않다가 경제가 어려워지자 규제개혁에 눈을 돌렸다. 규제개혁 철학과 지향점도 다소간 달라서, YS정부는 행정민주화, DJ정부는 외환위기 극복, 노무현 정부는 경제활성화, MB정부는 글로벌 스탠다드에 초점을 맞추었다면, 박근혜 정부는 창조경제 실현에 목표를 두고 있다. 어떤 경우든 일단 규제개혁에 시동이 걸린 이후에도 정치, 경제, 사회 상황이나 여건의 변화에 따라 규제완화와 강화의 흐름은 늘 교차하였고, 어느 쪽이 대세인지 분간하기 어려운 때도 많았다.

그래서일까? 요즘 논란이 한창인 중소기업 적합업종제도는 1979년 중소기업 고유업종 제도의 이름으로 도입되어 25년간 시행되다 커다란 부작용이 확인되면서 폐지된 지 7년만인 2011년 지금의 이름으로 부활하였다. 2013년 대선을 전후해 봇물처럼 쏟아진 경제민주화 관련 법안들도 재계의 강력한 반대에도 불구하고 속속 법제화되고 있다. 2009년에 폐지된 중고등교과서 가격규제가 금년에 다시 살아나는가 하면, 선행학습금지법이라는 시대착오적인 법률도 제정되었다.

지난 30년간 지속적으로 규제개혁을 추진해 온 우리나라 규제개혁의 현주소를 묻게 만드는 사례는 이것들만이 아니다. “끝장토론”으로 규제개혁에 기세를 올리던 중에 터진 세월호 사고의 수습 과정이나 사후대책에서 엿볼 수 있는 우리 정부, 언론, 일반국민의 규제에 대한 문제인식 수준이나 개혁의 필요성에 대한 이해도도 매우 낮다. 무책임하고 부도덕한 선주회사와 선원, 이들의 탈법과 편법을 눈감아 준 규제기관과 감독관청의 부패와 무능을 질타하며 규제와 처벌의 강화를 요구하는 목소리는 드높고 책임추궁은 호될지언정, 적나라하게 드러난 규제현실의 이면을 깊이 있게 들여다보며 효과적인 대책을 강구하려는 자세와 태도는 잘 보이지 않는다.[1] 바로 여기에 현 정부의 규제개혁이 세월호 사고 이후 방향을 잃고 표류하는 중요한 이유가 있다.

---

1) 세월호 사고의 구조적 원인에 관한 연구자들의 분석은 이 글의 결론부에 제시되어 있다. 이것이 궁금한 독자는 결론부의 머리 부분을 먼저 참고해 주기 바란다.

www.kci.go.kr

단언하건대 우리 사회의 거의 모든 문제－경제침체, 불평등, 사회의 이동성(social mobility) 저하, 각종 사고의 빈발 등－의 근원에는 예외 없이 불합리하고 비현실적인 규제가 도사리고 있다. 또한 세월호 사고가 너무나도 잘 보여주었듯이, 우리나라의 규제행정시스템은 형편없이 낙후되어 있다. 뜻이 좋으면 결과도 좋을 것이라는 단순한 사고방식이, 국가의 강제력으로 안 될 일이 없다는 비민주적이고 안이한 사고방식이 아직도 만연해 있다 보니, 규제개혁이라고 하면 고작해야 경기진작의 한 수단 정도로 치부하기도 하고,[2] 외려 "섣부른 규제완화와 개혁이 많은 문제를 일으켰다."는 근거 없는 주장이 먹혀들어가는 것이 우리의 안타까운 현실이다. 한마디로 말해 아직 규제개혁에 대한 공유된 신념(shared beliefs)이 아직 우리 사회에는 없는 것이다.

규제개혁은 경제사회의 활력을 북돋우기 위한 필수적인 과업이다. 사회정의를 구현할 수단이고, 안전한 사회의 구축을 위한 길이다. 이 일은 정부, 민간, 시장 각각의 역할과 기능이 조화롭게 잘 발휘되고 살아나야만 가능한 일이고, 이를 위해서는 무엇보다도 먼저 정부가 해야 할 일과 해서는 안 될 일, 잘할 수 있는 일과 잘할 수 없는 일을 잘 분간해 정부의 역할과 기능을 재조정하지 않으면 안된다. 이것이 규제개혁의 근본취지이다. 규제개혁의 이런 대의를 올바로 이해한다면 이 시점에서 규제개혁만큼 중요한 국정개혁과제가 또 있으랴.

본 연구는 이 시점에서 한국의 규제개혁시스템의 혁신방안을 모색해 보는 데 뜻이 있다. 속된 말로 냉탕과 온탕을 수시로 오간 것은 사실이지만, 어쨌든 30년 넘게 규제개혁이 줄기차게 추진되어 왔다는 사실은 높이 평가되어 마땅하다. 우리나라 규제개혁의 긴 역사를 잘 모르는 사람들(특히 기자들)은 역대 정부가 규제개혁의 기치를 세울 때면 으레 "진정한 규제개혁은 지금이 시작"이라고 선전하는 말을 곧이곧대로 받아들이는 나머지, 그때까지의 규제개혁은 모두 실패하였고, 따라서 지난 역사에서 한 점 배울 것이 없는 듯 착각하기도 하지만, 우리나라가 오늘날 이런 경제사회 발전단계나 수준에 이른 것은 어느 한 두 정부만의 공적이 아니다. 역대 모든 정부가 단속적으로 추진해 온 규제개혁 덕분이다. 아직도 각종 문

2) 이 말은 경제의 활력(vitality)을 높이기 위해서는 규제개혁이 반드시 필요하고 중요하다는 사실을 부정하는 말이 아니다. 우리 경제의 잠재성장률은 1991~1996년간 7.10%, 2000~2007년간에 4.75% 수준에서 2011~2012년간에는 3.25~3.50% 수준으로 하락하였다. IMF(2014)의 최근 분석에 의하면 2025년이 되면 이것이 2% 수준까지 하락해 1인당 GDP가 미국의 65% 수준이 될 것으로 전망하기도 했다. 흥미롭게도, 한국의 잠재성장률을 다시 끌어올리기 위한 수단으로서, IMF는 여성 및 청년노동 참가율 제고, 제품시장 규제완화, 근로자 보호 축소, 서비스업의 생산성 제고 등을 들고 있는데, 이것들 어느 하나 규제개혁과 관계없는 것이 없다.

www.kci.go.kr

제가 산적해 있지만, 규제개혁이 간단없이 추진되어 오지 않았더라면 우리는 훨씬 암담한 현실에 처해 있을지 모른다.

바로 이런 이유로, 이 글은 우리나라의 규제개혁시스템을 평가하되 점진주의 시각(incremental approach)에 서서 평가해 보려고 한다. 좀 더 현실적인 관점에 서서 그 간의 경험에 비추어 어떤 규제개혁 수단과 방식이 더 생산적이었고 왜 그랬는지, 혹은 어떤 수단과 방식이 기대와 달리 효과를 내지 못했고 그 원인은 무엇인지를 깊이 있게 분석해 보고, 이 기초 위에서 정치, 경제, 사회구조의 변화, 기술변화, 국민의식의 변화 등을 고려해 볼 때 더 적극적인 검토가 필요해 보이는 혁신적인 규제개혁 방식과 수단을 미국이나 영국 등 규제개혁 선진국의 예에서 찾아 제안하고자 한다.

Ⅱ. 현행 규제개혁 시스템: 특징, 성과와 한계

1. 규제개혁위원회 중심의 시스템

우리나라 규제개혁의 시발점은 5공화국으로까지 거슬러 올라갈 수 있기는 하나,[3] 현재의 규제개혁시스템의 원형이 만들어진 것은 김대중 정부 출범 직후 「행정규제기본법」(이하 기본법)의 발효와 더불어 규제개혁위원회(이하 규개위)가 기능을 개시한 1998년 봄이다. 규개위는 원래 미국의 OMB 산하 OIRA(Office of Information and Regulatory Affairs)를 모델로 삼은지라 규개위의 우선적인 기능도 신설(및 강화)규제의 통제에 맞추어지게 되었다. 기본법에 규제영향분석(regulatory impact analysis: RIA), 규제일몰제도 등이 포함된 것도 같은 취지에서다. 다만 기본법 제정 과정에서 신설 및 강화규제의 심사보다 기존규제의 개혁이 더 중요하고 시급한 과제라는 인식이 강해 규제정비계획의 수립, 규제등록제도, 부처규제개혁의 평가와 같은 사항들이 포함되면서 규개위의 권한과 기능은 더욱 강화되었다.

우리나라에서 규제개혁이라 하면, 어제나 오늘이나, 기존규제의 전면적인 개혁을 떠올리

3) 전두환 정부의 '성장발전 저해요인개선 심의위원회', 노태우 정부의 '행정규제완화위원회'와 '행정규제민간자문위원회', 김영삼 정부의 '경제행정규제완화위원회', '행정쇄신위원회', '기업활동규제심의위원회', '행정규제합동심의위원회' 등이 규제개혁위원회 이전에 설치되었던 대표적인 위원회들이다.

www.kci.go.kr

면서, 신설 및 강화 규제에 대한 사전통제는 가볍게 보고 과소평가하는 경향이 있다. 이것은 심각한 편견이 아닐 수 없는데, 다음과 같은 이유들이 작용하고 있는 듯 보인다. 먼저 아래 <표 1>에서 보듯이, 규제심사분석을 통한 규제의 철회 및 개선 건수가 미미하다는 것이다. 그러나 이것은 큰 오해다. 우선 심사 건수가 매년 1,200개 안팎에 달하고 있는데, 이는 정부부처가 해마다 얼마나 많은 숫자의 규제를 신설하거나 강화해야 할 필요에 직면해 있는지를 보여 주는 동시에, 이것들을 심사해야 할 규개위가 얼마나 과부하에 시달리고 있는지를 짐작하게 해 준다. 물론 규개위에서 이 모두를 동일한 가치로 다루는 것은 아니다. 이 가운데 중요규제로 분류되는 것들만이 규개위에 상정되기 때문이다. 하지만 기본법에 중요규제의 분류기준이 정해져 있다고 하지만, 실제로는 사사건건이 규개위의 판단에 맡겨져 있다고 해도 과언이 아니다. 실제로 규개위가 개별안건 모두에 대하여 중요규제 여부를 판단할 뿐만 아니라,[4] 이 과정에서 규제영향분석지침의 주요사항이 거의 동일하게 적용되고 있으므로 비중요규제도 사실상 규개위의 심사분석을 받고 있는 셈이다. 이렇게 본다면 신설 및 강화 규제에 대한 규제심사분석의 효과와 의미는 결코 과소평가할 수 없다. 한마디로 말해 규개위의 규제심사분석은 부처의 규제남발 경향에 대하여 상당히 강력한 통제기능을 행사해 왔고, 앞으로도 얼마든지 그럴 수 있다고 보아야 한다는 것이다.

더 구체적으로, 규개위가 부처의 규제남발 경향에 상당히 효과적으로 제동을 걸 수 있었던 이유는 다음과 같다. 첫째, 중요규제로 분류될 소지가 큰 규제의 신설은, 규개위의 벽에 부딪칠 경우, 해당부처의 입법계획에 지대한 차질을 초래하므로 부처가 심사분석제도가 없는 경우에 비해 입법에 훨씬 더 신중을 기하게끔 만드는 효과가 있다.[5] 둘째, 이보다 더 중요하게, 처음에는 미미해 보이던 규제가 일단 도입되고 나면 이내 "덩어리" 규제로 커가는 경향이 강한 우리나라에서 사전심사분석의 의미는 크다.[6] 규개위가 이런 규제에 제동을 걸

4) 예컨대 2008~2010년의 기간에는 규제개혁위원장과 간사가 먼저 판정한 뒤 온라인으로 규개위(민간)위원의 찬반의견을 물어 중요규제 여부를 결정하는 방식을 따랐다. 보통의 경우는 각 부처가 제출한 규제심사안에 대하여 규개위 사무국인 규제개혁실(현 규제조정실)에 중요규제 여부의 판별을 일임하기도 하였는데, 이 경우 중요규제가 비중요규제로 잘못 분류되어 규개위의 심사를 피해 간 경우가 적지 않았을 것으로 추측된다. 인력이 미약한 규제개혁실의 입장에서 보면 중요규제의 숫자가 늘어나는 만큼 업무가 과중해질 뿐만 아니라, 관계부처와의 마찰이나 갈등도 증가하기 때문이다.

5) 근래 의원입법을 통한 규제신설과 강화가 급증추세를 보이는 배경 중 하나가 바로 행정부처의 이런 우려 때문인 것으로 알려져 있다.

6) 이런 경향성은 규제가 시장의 원리에 반하는 정도가 클수록 강하다. 왜냐하면 시장의 원리에 반하는 규제는 편법을 통해 회피하거나 우회하려는 동기를 강하게 유발하기 마련이고, 그러면 규제기관은 이를 막을 규제를

www.kci.go.kr

경우, 그 파급효과는 상상하기 힘들다. 해당 규제만이 아니라 그것이 도화선이 되어 생겨났을 후속 규제의 싹을 미리 자른 셈이기 때문이다. 요컨대 규개위는 이런 방식으로 불합리한 규제의 생산을 원천적으로 차단하는 문지기(gate keeper)의 역할을 수행하고 있고, 그 의미는 결코 과소평가해서는 안된다. 셋째, 규개위의 사전심사분석은 규제등록제도의 실효성 확보에 기여하고 있다. 왜냐하면 어떻게든 규개위의 심사분석 과정을 피해 가고 싶어 하는 행정부처로서는 이미 존재하는 규제이나 등록되어 있지 않아 신설규제로 분류되어 엄격한 심사를 받게 되는 것을 원치 않기 때문이다.[7]

한편 규개위를 중심축으로 한 규제개혁시스템에 충실했던 김대중 정부와는 달리 이후의 역대 정부들은 예외 없이 별도의 기구를 가외로 설치해 운영하기도 하였다. 예컨대 노무현 정부는 규제개혁장관회의를 두고 산하에 민관합동 규제개혁기획단을 운영하였고, 이명박 정부는 국가경쟁력강화위원회를 두었으며, 박근혜 정부는 규제개혁장관회의를 다시 둔 것과 같다. 이처럼 역대 정부가 규개위의 존재에도 불구하고, 별도기구를 가외로 두고자 하는 이유는 무엇인가? 이 질문은 매우 중요하다. 왜냐하면 이는 규개위를 중심으로 한 규제개혁시스템이 충분하고 적절한지 여부와 관계된 질문으로서, 이에 대하여 많은 오해가 있다고 보기 때문이다.

무엇보다도 먼저 규제개혁 추진의 정치적 상징성 측면에서 보면, 규제개혁에 뜻을 가진 정부(대통령)의 입장에서 보면 이미 존재하는 규개위를 통해 개혁의 뜻을 강하게 펼쳐나가겠다고 말하고 싶지는 않을 것이다. 규개위를 이용해서는 규제개혁에 대한 대통령의 특별한 (?) 의지를 강력하게 부각시키거나, 이전 정부와 차별화하는 데 미흡한 점이 있다고 본다는 것이다. 별도기구를 설치했던 역대 정부가 으레, 규개위는 신설규제의 억제에는 효과적이지만, (그보다 더 중요하고 많은) 기존규제의 개혁에는 한계가 있다거나 시간이 많이 걸린다는 둥, 핑계를 대면서 규개위를 폄하(?)한 이유도 바로 여기에 있다.

예컨대 이명박 정부는 선거공약의 하나였던 국가경쟁력강화위원회를 설치해 규제개혁기

계속 추가해야만 하는 악순환에서 벗어나기 어렵기 때문이다. 부동산투기 억제, 경제력집중 억제, 수도권집중 억제, 교육 관련 규제들이 이런 속성을 잘 보여 주는 대표적인 예들이다.

7) 규제심사분석과정에서 신설규제와 강화규제는 약간 다른 취급을 받는다는 점을 여기서 지적할 필요가 있다. 강화규제는 말 그대로 이미 있는 규제가 강화되는 것이므로 신설규제에 비해 덜 엄격한 심사분석을 받는 경향이 있다. 강화규제는 새로운 규제의 추가로 기존규제가 강화되는 경우도 해당되긴 하지만 이 경우는 주로 신설규제로 취급되기 때문에, 실제로는 처벌의 수위를 강화하는 경우를 지칭하는 경우가 대부분이다.

www.kci.go.kr

〈표 1〉 규제개혁위원회 규제심사 결과(1998~2012)

연도	법령 수	심사 규제 수	규제심사결과			
			비중요 규제	(자진) 철회권고	개선·부대 권고	원안의결 (중요+비중요 규제)
2012	647	1,598	1,368	27	84	1,487
2011	523	1,248	997	22	105	1,121
2010	464	1,039	714	53	105	881
2009	450	968	793	22	91	855
2008	444	974	746	17	108	849
2007	520	1,259	N.A.	25	218	1,016
2006	373	1,076		32	213	831
2005	459	1,423		57	367	999
2004	342	1,054		29	278	747
2003	261	947		39	246	662
2002	289	897		49	255	593
2001	287	1,194		77	308	809
2000	406	1,102		94	306	702
1998.6~ 1999.12	357	1,325		167	288	870
합계	5,822	16,104		710	2,972	12,422

자료: 규제개혁백서(2000~2012) 참고하여 정리

구의 이원화를 공식화하였다. 규개위는 신설 및 강화규제의 심사에 전념하도록 하고, 기존 규제의 개혁은 대통령의 강력한 의지를 실어서 국가경쟁력강화위원회가 추진하도록 하겠다는 것이었다. 이 이원화 시도에 대한 학계의 평가는 압도적으로 부정적이다. 규제개혁기구로서 정통성을 갖춘 규개위의 위상과 역할을 깎아내린다거나, 업계나 단체는 물론이고, 정부기관도 업무의 중복과 혼선을 피할 길이 없다는 등이 주된 이유다. 이에 비하여 본 연구자들은 이를 꼭 부정적으로 볼 필요는 없다는 의견이다.

첫째, 규제개혁은 일회성의 개혁이 아니다. 부단하게 지속적으로 추진해야 할 성격의 개혁이다. 또한 개혁의 필요성도 시대적 요청에 따라 각기 달리 제기되기 마련이다. 요컨대 규제개혁에는 대청소도 필요하지만, 작고 부분적인 청소도 병행되어야 하고, 중점적으로 청소

www.kci.go.kr

해야 할 지점도 계속 바뀌어가는 것이 정상이다. 한번 메쳤으면, 두 번째는 엎어 쳐야 하는 성격의 개혁이 규제개혁이라는 말이다. 둘째, 국가경쟁력강화위원회가 잘 보여주었듯이, 별도기구는 사실상 규개위 본연의 업무와는 다른, 따라서 규개위로서는 적잖이 꺼리지 않을 수 없는 개혁과제를 효과적으로 다룰 수 있다는 장점이 있다.[8] 예를 들면 수도권 규제 등과 같이 대통령의 정치적 의지와 결단에 의존하지 않고서는 한 발짝도 진전하기 어려운 성격을 지닌 규제의 개혁에 효과적일 수 있다는 것이다. 셋째, 이의 반면 현상으로서, 대통령의 의지와 정치적 결단에 전적으로 의존하는 별도기구들은 초기에는 활발하지만, 후반기에 이르면 급격히 위력이 떨어지는 공통적인 약점이 있다. 이것은 이런 기구들이 정통성 면에서 규개위의 상대가 될 수 없음을 시사한다.

앞에서 분석한 별도기구 설치의 정치적 배경과 이유를 고려해 볼 때 이런 기구가 향후에도 명멸을 계속하리라는 예상은 어렵지 않다. 현 정부만 해도 대통령이 "끝장토론"을 한다고 나서는 형국이고 보면, 규제개혁장관회의의 운영만으로 그치고 말지 의문일 정도다. 무릇 세상 일이 다 그러하지만, 규제개혁기구와 관련하여 정답은 없다. 그러나 다음과 같은 이유로 규개위 중심의 현행 규제개혁시스템을 잘 발전시켜 나가는 게 최선이라고 판단한다.

첫째, 개혁에서 정치적 상징성이 중요하기는 하지만, 이것이 반드시 기구의 신설로 표현되어야 하는 것은 아니다. 위에서 언급한 것처럼 우리나라의 거의 모든 문제의 뿌리에 비합리적인 규제가 꽈리를 틀고 있다는 점에서 규제개혁은 어떤 개혁목표도 흡수, 소화할 수 있다. (아래에서 논의하고 있듯이) 규제개혁 예산이나 인력의 대폭적인 확충 등을 통한 규개위 운영의 획기적 강화를 통해서도 얼마든지 규제개혁에 대한 강한 의지는 표현될 수 있다.

둘째, 규개위는 규제의 남설 방지에는 꽤 효과적이나, 기존규제의 개혁에는 한계가 있다는 점이 흔히 거론되지만, 이를 뒷받침해 줄 아무런 이론적, 경험적 증거가 없다. 규개위가 스스로 구상한 개혁의제에 정부부처가 적극 호응하고 동조하도록 만들 수 있는 힘과 영향력에 한계가 있는 것은 사실이다. 그러나 시의를 잘 살리고 전략적 사고를 십분 발휘한다면, 얼마든지 주도권을 잡을 수 있다. 좋은 예가 2008년 글로벌 금융위기 여파로 국내경기가 급속하게 위축되는 속에서 규개위가 추진했던 "한시적 규제유예조치"이다. 이 조치의 핵심은 기존규제 중 경기회복에 영향이 큰 규제를 선별하여 2~3년의 기간 동안 기준을 완화해 적용

8) 이에 비해, 노무현 정부의 별도기구(규제개혁장관회의+민간합동 규제개혁기획단)는 규개위를 주변화한 경향이 컸다고 평가할 수 있다.

www.kci.go.kr

해 보고, 특별한 문제가 발생하거나 논란이 야기되지 않을 때 해당규제를 그 수준으로 영구히 완화하거나 폐지하는 것이다. 이런 취지에서 규개위는 약 1,000개의 검토대상 규제를 선별하였고, 최종적으로 약 280건의 규제에 대하여 한시적 유예조치를 취했는데,[9] 이 과정에서 부처의 반발이나 저항은 거의 없었다.

셋째, 기존규제의 개혁에 규개위가 주어진 권한을 충분히 행사하지 못할 이유는 별로 없다. 관건은 대통령의 확고한 지지의사의 표명이다. 이 점은 김대중 정부 초기에 신설 규개위가 기존규제의 50% 철폐 목표를 성공적으로 달성해낸 기록으로 충분히 입증되었다.[10] 이 당시 대통령이 국무총리(규개위 공동위원장)의 주례보고 시 규제개혁 성과를 묻고, 국무회의에서도 장관들에게 이 목표의 달성을 독려할 정도로 규제개혁에 열심을 보인 사실은 잘 알려져 있다. 넷째, 이미 판명된 사실이지만, 별도기구는 해당 정권을 넘어 살아남은 전례가 없다.

2. 규제개혁실(현 규제조정실)의 역량 및 자원의 현저한 부족

규개위 중심의 우리나라 규제개혁 추진시스템에서 정치적 지지의 확보와 더불어 강조되어야만 할 사항으로서, 규개위의 사무국인 규제개혁실 역량의 대대적 강화 필요성을 들지 않을 수 없다. 언뜻 보면 터무니없어 보이는 규제가 무수해 보이지만, 막상 손을 대고 보면 그리 간단한 규제는 별로 없다. 이면을 파고들어 보면 복잡한 이해관계가 얽혀 있음을 쉽게 발견할 수 있다. 예를 들면 소방장비의 설치 규제의 경우, 해당 장비가 구식이어서 최신 장비로 규제를 바꾸고자 하여도 구식 장비의 생산자들이 생겨나 있고 이익집단을 형성하고 있어서 해당 규제의 폐지가 불가능해지는 것과 같다. 이런 경우 반대를 물리칠 수 있기 위해서는 규제대안에 대한 분석이 치밀해서 빈틈이 없어야 한다. 전문성이 뒷받침되어서 이론의 여지를 허용하지 않을 수 있어야 한다.

---

9) 이 계획에서 특별한 관심을 끌었던 규제가 각종 고용 및 임금 관련 규제였는데, 이런 규제의 완화에 대해서는 정치적 반대가 강해 거의 포함시키지 못했다. 실업이 가중되는 속에서도 근로자의 보호는 계속되어야 한다는 터무니없는 정치선전이 여전히 위력을 발휘한 결과라 할 수 있다.

10) 김대중 정부가 달성한 기존규제(11,125건) 50% 일괄정비 성과를 보고 OECD는 '기요틴 방식(guillotine approach)'이라고 명명하였다. 이 말이 의미하는 바가 칭찬 일변도만이 아님은 익히 짐작되지만, 이들의 경이로움을 표현하는 말로는 부족함이 없는 것도 사실이다.

www.kci.go.kr

규개위 중심의 규제개혁 추진시스템이 해당 규제분야에 전문성이 있고 정통성을 갖고 있는 관련부처에 일차적인 규제개혁의 책임을 부과하고 있는 이유가 바로 여기에 있다. 부처 수준에서 이루어지는 자체심사, 즉 자체규제심사위원회의 심사분석을 전제로 규개위는 상위 심사 기능(oversight function)을 수행하도록 되어 있는 것이 우리나라의 규제개혁시스템의 기본이라는 것이다. 이런 기본구조 하에서 부처 수준의 심사분석이 매우 취약하다는 사실은 여간 중대하고 심각한 문제가 아닐 수 없다. 부처가 자체심사에 소홀한 이유를 살펴본다면 다음과 같다.

첫째, 정부 각 부처는 소관규제 개혁의 필요성을 절실하게 느끼지 못하는 경향이 있다. 한마디로 말해 규제를 만드는 데는 열심이지만, 규제의 개선과 개혁에 대해서는 무관심한 편이다. 이것은 부처의 입장에서 볼 때 규제 및 규제개혁의 유인과 보상이 도치되어 있는 데 따른 불가피한 현상이다. 사고와 재난, 사건과 물의가 생기면 늘 규제가 없거나 약한 것이 문제로 인식되었지, 규제가 과도하거나 불합리한 것이 문제시되는 경우는 거의 없었다. 그러니 책임회피를 우선하는 경향이 강한 부처들의 입장에서는 평소에도 규제를 만들고 강화하는 일에는 열심이지만, 멀쩡해 보이는 규제에 손을 댈 필요성은 거의 느끼지 않게 된다. 부처 스스로 이렇게 편향된 규제 관련 의사결정과정과 방식에 문제의식을 갖거나 이의 개선을 꾀할 유인도 당연히 없다. 이런 사실은 부처의 업무 가운데서 규제개혁에 우선순위를 두고 심혈을 기울이는 장차관을 찾아보기 어렵다는 사실에서 잘 확인된다.

둘째, 이런 왜곡된 유인 및 보상체계 하에서 정부부처들이 부처 소관 사전규제심사위원회를 제대로 운영할 뜻이 없는 것은 당연한 귀결이다. 이들은 말 그대로 고무도장(rubber stamp)에 불과하다고 해도 과언이 아니어서 실질적인 역할을 할 수 있는 규제전문가의 확보나 충분한 예산의 확보 등은 연목구어나 마찬가지다.

이처럼 부처 수준의 자체심사가 형식적으로 이루어지게 되면 그 부담은 고스란히 규개위와 규제개혁실로 넘어오게 되어 있다. 그러면 규개위와 규제개혁실이 활용할 수 있는 자원이나 역량은 어떠한가? 먼저 규개위를 보면, 인적 구성 측면에서 전문성보다 대표성이 강조되는 경향이 강하고, 위원회의 주축인 위원들이 모두 비상임의 지위에서 상당한 시간과 노력을 투입해야 하는 부담을 안고 있다. 한편 규제개혁실은 인력과 예산의 태부족에 시달리고 있다. 아래 <표 2>는 국무조정실 규제조정실의 인력 구성이다. 2013년의 경우, 경제규제관리관실과 사회규제관리관실이 다룬 규제심사 안건은 총 1,204건으로서, 겨우 30명 안팎의

www.kci.go.kr

인력이 이 가운데 중요규제로 분류된 규제안건을 놓고 관계부처 및 이해관계 집단과 상대하며 현상을 정확히 파악하고 분석하여 규개위 상정안을 작성해야만 할 실정이다. 이런 사정은 규제총괄정책관실도 마찬가지다. 최근에 대폭 보강이 되었다고 하지만, 현재의 인력으로는 규제개혁 시스템 전반을 점검하고 개선책을 강구하며, 규개위가 접수한 민원을 처리하는 등의 필수 업무조차 온전히 감당하기 어렵다. 이들의 전문성이 높으면 또 모르겠거니와, 잦은 순환보직으로 인해 역량이 쌓이기 무섭게 전출하고 마는 실정이다.

인력과 전문성 측면에서 볼 때 너무나 명확한 규제개혁실의 역량을 보완할 수 있는 방법으로는 민간 전문위원을 채용하는 등의 방법이 고작이지만, 예산이 없다. 규제품질 관리를 위한 참신한 아이디어나 대안의 제시, 선진외국의 선진적인 규제개혁기법의 소개 등이 모두

〈표 2〉 규제조정실의 기능과 인력규모(2014년 8월 28일 현재)

	규제총괄정책관	경제규제관리관	사회규제관리관
기능	- 규제개혁실 업무의 기획 및 총괄 - 규제개혁추진계획 수립 - 기존규제 정비 총괄 - 규제개혁위원회 구성·운영 - 규제개혁이행실태 점검 및 평가 - 규제제도 개선 - 행정규제기본법령 관리 - 규제등록제도 운영 - 규제건의와 경제단체 등의 의견수렴 - 규제개혁 모니터링, 만족도 조사 - 지방자치단체 규제개혁 - 규제개혁 교육 및 규제정보화 - 규제개혁 국제협력 - 신설·강화규제의 기술	- 경제분야 기존규제 정비 - 경제분야 신설·강화규제의 심사 - 경제분야 신설·강화규제의 중소기업영향평가 및 경쟁영향평가 - 규제개혁위원회의 경제 분야 분과위원회 운영 - 경제분야 규제건의 처리	- 사회분야 기존규제 정비 - 사회분야 신설·강화규제의 심사 - 사회분야 신설·강화규제의 중소기업영향평가 및 경쟁영향평가 - 규제개혁위원회의 행정사회분야 분과위원회 운영 - 행정조사제도 운영 및 행정부담 감축 - 규제개혁 백서 발간 - 사회분야 규제건의 처리
인력	31명 정책관(1), 과장/팀장(6), 사무관(19), 주무관(2), 연구관(1), 실무관(2)	17명 정책관(1), 과장/팀장(4), 사무관(10), 전문위원(1), 연구관(1)	13명 관리관(1), 과장/팀장(3), 사무관(8), 실무원(1)

주: 규제총괄정책관실의 인력은 원래 13-15명 수준이었으나 2014년 들어 규제신문고가 활성화 되면서 이를 처리할 실무인력의 보강으로 현재와 같이 31명으로 늘었다. 따라서 규제총괄정책관실에서 규제개혁관련 제도개선을 위한 인력은 과거 수준에서 변화한 것이 없어 여전히 부족한 실정이다.

www.kci.go.kr

한국규제학회나 한국경제연구원 등의 주도로 이루어지고 있는 것이 지금까지 변함없는 현실이다. 역대 최대의 규제개혁 성과를 거둔 김대중 정부 시절 규개위는 다수의 전문위원회를 두어 보좌를 받았으며, 규제개혁실은 인기부서여서 우수공무원들이 몰려들었다. 예산도 풍부한 편이었다. 이 시절과 비교해 본다면, 제도적으로나 행정적으로나, 후퇴를 해도 이만저만 후퇴한 것이 아니다. 이 얼마나 안타깝고 부끄러운 일인가.

역대 정부가 끄떡하면 규제개혁단을 조직하면서 민관합동의 형태를 취한 것은 이런 자원의 극심한 부족 현상을 극복해 보려는 심산이었다. 물론 규제완화와 개혁을 가장 바라는 쪽이 민간이고, 규제의 실상을 잘 알고 있는 것도 민간이기에 이들의 전문성을 활용한다는 취지도 있지만, 이보다는 정부가 활용할 수 있는 전문인력과 자원의 부족, 자원사용의 제약조건 탈피 등이 더 큰 고려요인이었다고 해도 과언이 아니다. 정부가 이처럼 규제개혁에 최소한의 인력과 예산조차 사용하지 못하고 있는 것은 부끄러운 수준을 넘어 어리석은 일이라고 할 수 있는데, 이에 관해서는 뒤에서 더 자세하게 논의하려고 한다.

이런 현실은 규제개혁 선진국의 경우와 크게 대비된다. 영국의 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee) 산하의 BRE(Better Regulatory Executive), 미국의 OMB 산하 OIRA의 경우를 보면, 막강한 인력과 자원을 가진 정부부처들을 상대하기에 별 부족함이 없을 정도로 규제개혁에 정통하고 경험이 축적된 약 50명의 박사급 전문분석가들이 포진해 있다. 또한 규제안의 개발단계에서부터 적극적인 협의와 컨설팅을 통해 부처가 규제의 합리성을 높일 수 있도록 지도력을 발휘하고 있는 바, 부처의 규제안 개발, 입법예고, 부처 자체의 규제심사위원회를 거치는 동안에는 거의 손을 놓고 있는 형편인 우리나라의 규제개혁실과는 커다란 대조를 이루고 있다.

물론 상위심사가 주기능인 규개위나 이를 보좌하는 규제개혁실이 반드시 부처의 규제대안의 발굴이나 규제의 개선방안 개발에 일조해야만 하는 것은 아니다. 규개위의 상위심사는 각 부처가 제출한 규제안이 규제심사 지침에서 규정하고 있는 요건을 충족하고 있는지 여부를 판단하고 기준이 충족되지 못한 경우 규제의 철회나 재심사를 요구하는 결정을 내리면 그 뿐이라고 말할 수도 있다. 왜냐하면 기본법상 그리고 현행 규제개혁시스템 하에서 규제개선에 대한 일차적 책임은 정부부처에 주어져 있기 때문이다. 그러나 규개위의 활동이 이런 수준에 그쳐서는 규개위에 부여된 기능이 제대로 수행되고 있다고 말할 수 없다는 견해에도 일리가 있다.

www.kci.go.kr

이에 따르면, 현재 규개위는 부처의 규제안에 대하여 수정을 권고하거나 재심사를 요구하고 있는데, 그 이유를 설명하는 것만으로는 부족하고, 규제의 대안을 제시하는 경우도 다수 있지만, 규제대상의 다양성 고려, 예외적 허용가능성 검토, 규제적응기간의 제공, 규제효과에 대한 주기적 재검토, 제제수단의 유연화 가능성 등과 같이, 일반적인 지적사항을 반복하는 수준에 그치고 있어 아쉽다는 지적이다. 요컨대 재심사 및 권고 조치를 취하는 과정에서 구체적으로 어떤 방향으로 규제안을 수정해야 하는지, 대안으로는 어떤 것들이 있는지 등에 대하여 구체적인 의견을 줄 필요가 있다는 것이다(이혁우, 2013).

생각건대, 이런 건설적인 비판에 일리가 없지 않지만, 현재의 여건에서 규개위에 이런 수준의 활동을 기대하기는 한마디로 말해 무리이다. 첫째, 규개위는 비상임위원 중심으로 구성되어 있는데, 이들이 규개위에 쓸 수 있는 시간은 극히 제한적이다. 둘째, 이런 점을 감안하여 기본법에는 간사를 상임위원으로 삼도록 근거를 두고 있으나, 아직까지 한 번도 상임위원이 임명된 적이 없다. 아마도 규제개혁실이 이를 껄끄럽게 생각하기 때문일 것이다. 셋째, 규개위가 이런 역할까지 수행할 수 있도록 하려면 전문위원의 확보가 필수적이나 현재의 예산 사정을 볼 때 난망이다. 한편, 이보다 먼저, 우리나라의 규제개혁시스템에서 대전제되어 있으나, 가장 작동되지 않는 부분이 바로 부처의 자체 규제심사라는 점에서, 부처 자체 심사기능의 강화가 부처와 규개위 간의 협력관계 구축을 위한 선결과제임을 지적하지 않을 수 없다.

규제개혁실의 인적, 물적 자원과 전문성 부족은 현 정부가 규제비용총량제도를 도입하기로 함에 따라 더욱 심각한 문제로 대두되었다. 물론 이 제도의 도입에 따른 비용편익분석의 책임이 일차적으로 부처에 주어져 있는 게 사실이지만, 규제개혁실도 부처의 비용편익분석의 타당성을 판단할 수 있는 능력을 보유해야만 하기 때문이다. 이렇게 볼 때 공공사업의 예비 타당성 심사에 상당한 노하우를 축적하고 있는 KDI가, 그간에 규제개혁 관련 연구를 수행해 온 한국행정연구원과 더불어, 규제비용분석센터를 설치하고 이 작업에 동참하게 된 것은 바람직한 일이다. 특히 KDI는 국책연구기관 중 가장 위상이 높고 국민의 신뢰도도 높다는 점에서 자못 기대를 모으고 있다. 문제는 충분한 예산을 확보해 주느냐 여부이다.

www.kci.go.kr

3. 의원입법을 통한 규제 양산에 대한 속수무책

최근에 규개위 중심의 규제개혁 추진시스템의 최대의 맹점으로 등장하고 있는 것이 의원입법을 통한 규제양산이다. 의원발의 법률안의 제출 건수와 가결 건수는 최근 급증추세를 보이고 있다. 15대 국회 때 1,000건 수준이던 의원입법안은 18대 국회(2008~2012년)에서 1만 건을 돌파하였다. 같은 기간 정부입법안은 806건에서 1,466건으로 1.5배 늘었을 뿐인 것과 비교한다면 증가속도가 얼마나 급격한지를 쉽게 알 수 있다. 무엇보다 염려스런 사항은 의원입법을 통해 생산되는 규제의 대부분이 정치성을 강하게 띤 것들이고, 따라서 합리성 기준에 현저하게 미달하는 규제라는 데 있다.[11] 그럼에도 불구하고, 정부입법안이 법률안 준비단계에서 관계부처와의 협의, 당정협의, 규개위 심사, 법제처 심사, 차관회의 및 국무회의 등 다단계로 검토가 이루어지고 있는 것과 비교해 볼 때, 의원발의 법률안은 국회법제실의 검토, 법률안의 비용추계 등 비교적 단순한 검토만 받고 있을 뿐이다(국회입법조사처, 2011).

더구나 정부부처가 규개위의 규제심사나 관계부처와의 협의를 피하기 위한 목적으로 법안을 만들어 국회의원에게 주는 소위 "청부입법" 방식이 증가세에 있다는 세간의 지적도 있고 보면 이 문제의 해결이 매우 시급하고 중요한 과제임을 쉽게 알 수가 있다. 더구나 현 정부가 규제비용총량제를 도입하였고, 이에 따라 정부입법에 대한 규제심사와 규제관리가 과거보다 까다롭고 엄격해질 가능성이 커짐에 따라 규제를 신설해야 할 필요를 느끼는 정부부처가 의원입법 통로를 활용하려는 유혹을 더욱 강하게 느낄 가능성도 매우 높다.

의원입법이 안고 있는 이런 문제에 대하여 국회예산정책처(2008, 2009)와 입법조사처(2010) 등이 국회 차원에서 행정부의 사전심사분석의 예에 따라 자체적으로 입법심사를 수행할 필요성을 제기하고 있으나 아직은 별다른 진척이 없는 상태다. 18대 국회에서 김택기 의원 등 몇몇 의원들에 의해 국회법 개정안이 제출되었으나 논의되지 못하였으며, 현 19대 국회에서

11) 2013년 발의된 의원규제입법 513건에 대해 한국규제학회가 전문가들을 동원하여 진행한 모니터링 평가 집계 결과에 따르면 규제 품질이 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 무엇보다도 규제 신설의 정당성이 부족하고 부작용이나 현실성 등을 고려하지 않은 것들이 대다수라는 것이다. 예를 들어 선행교육 규제에 관한 특별법안에 대해 한국규제학회는 "선행학습이 문제이긴 하지만 부정적인 면만 강조하여, 부모의 교육권이나 학원 교사의 직업 선택의 자유를 과도하게 침해해 위헌 소지가 있다고 지적하는가 하면, 유아교육법 개정안 역시 유치원 납입금 인상률을 직전 3개 연도 평균 소비자물가 상승률 이하로 제한하는 내용을 담고 있는데, "억지로 가격을 제한했다가는 유치원 교육의 질 저하 등 또 다른 피해가 생길 수 있다"고 지적하였다.

www.kci.go.kr

이한구 의원이 사전심사분석 결과를 법안에 첨부하자는 내용의 국회법 개정안을 발의하였으나 진전이 없다.

참고로 미국, 독일, 프랑스 등 선진국의 경우, 입법부의 법률제정 과정에서 행정부와의 협의와 조정이 필수사항으로 규정되어 있는 데 비해, 우리나라에서는 입법부가 주도하는 법률제정과정에서 행정부의 역할은 눈에 띄지 않는 경향이 있다(김태윤 외, 2014). 물론 입법을 주도하는 의원과 행정부 관료 간의 개인 차원의 소통이나 협조는 있어 보이지만, 의원입법의 내용이 사전에 공개되고, 이에 대해서 행정부가 의견을 내는 절차나 과정이 결여되어 있다는 것이다. 설혹 그런 절차를 마련할 필요성이 제기될지라도 현재로서는 국회의 입법권 침해 논란을 불러일으킬 소지가 크다.

요컨대 우리나라에서 불량규제의 가장 큰 파이프라인이 되어버린 의원입법에 대해서는 안타깝게도 뾰족한 대책이 없다. 규제를 지대창출(rent creation)과 추출(rent extraction)의 수단으로 인식하기 시작한 국회의원들의 행태는 한심한 측면이 많지만(최병선, 2012), 다원주의적인 민주정치체제에서 이는 불가피한 일이기도 하다. 이런 점을 감안하고 보면, 규제의 궁극적인 비용부담자는 기업이 아니라 소비자인 국민이고, 그런 의미에서 규제는 "숨겨진 세금(hidden tax)"이라는 사실(최병선, 2007)을 깨달아 국회의 무책임한 규제남설 관행에 대한 사회의 비판과 감시를 강화할 필요가 절실하다.[12] 국회의원들도 조세부담 증가를 막는 것만이 아니라, 불필요하게 국민에게 부담을 안기고, 은밀하고 부당하게 국민의 자유와 권리를 제약하는 무리한 규제를 마구 생산해 내지 않고, 또 서로 막아내는 일 역시 국회의원들이 국민에게 지고 있는 중대한 책무임을 하루 빨리 깨달아 주기를 바랄 뿐이다.

4. 규제등록제도의 양면성

규제등록제도는 효과적인 규제관리의 기초라고 할 수 있다. 무엇보다도 규제총량과 증감을 한눈에 파악할 수 있도록 해 주고, 다양한 차원과 목적의 규제정비계획 수립을 가능하게

12) 현재 참여연대 등 일부 시민단체가 국회의원들의 의정활동을 평가하고 있는데, 법률안 발의 건수만을 평가대상으로 삼는 것은 이런 면에서 문제가 심각하다. 국회의원들이 이런 의정활동 평가에 민감하게 반응하고 있는 현실을 볼 때 이들의 평가에는 반드시 법률안의 숫자가 아니라 그것의 품질에 대한 평가가 포함되어야만 한다. 한국규제학회에서 이런 노력을 기울이고 있으나, 경제단체 등이 이를 학회 등에만 일임하고 있는 태도는 문제가 많다.

www.kci.go.kr

해 주기도 한다. 우리나라는 규제법정주의를 원칙으로 삼아 기본법에 이 제도를 담았으나 아직도 미등록 규제가 많다. 법령상 규제는 대부분 등록되고 있다고 볼 수 있으나, 그 이하 고시, 지침, 예규 등의 형태를 취하고 있는 규제의 태반이 아직도 미등록 상태에 있고, 그래서 아무도 그 전모를 파악하지 못하고 있는 것이다. 이것은 규제등록제도가 지닌 모순이다.

이런 모순은 규제등록제도 하에서 일단 규제로 분류되어 등록되면 완화 및 개혁대상이 되거나 최소한 관리대상이 되므로 행정재량을 중시하는 정부부처의 입장에서는 유리할 게 없다는 판단에 기인하는 것이다. 따라서 규제법정주의의 견지에서 행정부처가 관장하고 있는 모든 지침, 고시, 예규 등의 등록은 하루빨리 완수해야 한다. 규제등록제도의 또 다른 모순은 그것이 규제개혁의 성패를 가늠하는 잣대로 사용된다는 점이다. 등록된 규제 건수의 증감이 곧바로 규제개혁 및 규제관리의 성패를 나타내는 지표로 인식되기에 이르러서는 과연 이 제도를 유지하는 것이 바람직한지에 대한 의문을 갖지 않을 수 없는 지경이다.

우선 이 제도를 관장하는 규제개혁실조차 한편으로는 부처들에게 규제등록을 독려하면서도, 다른 한편으로는 등록규제 건수의 증가를 반기지 않는 모순된 태도를 보이지 않을 수 없게 된다. 부처로서는 마찬가지 이유로 등록규제 건수가 늘어나 좋을 것이 없다고 생각한다. 생각건대, 규제 건수는 그 자체로 별 의미가 없다. 왜냐하면 파급효과가 큰 규제가 있는가 하면, 작은 규제가 있는데 이것이 모두 1개의 규제로 계산되고, 반드시 필요하고 합리적인 규제와 불필요하고 불합리하지만 정치적인 이유로 폐지하기 어려운 규제가 있는데, 이것이 다 1건으로 동일하게 취급되기 때문이다. 신설된 규제도 1건이고, 누락이 발견되어 비로소 등록된 규제도 1건으로 카운트되기 때문이다.

이치가 이러함에도 불구하고 등록규제 건수의 증감을 규제개혁 성패의 지표로 삼는다면 너나없이 등록규제 건수를 무조건 줄이고 보려는 잘못된 유인을 갖게 되니 이는 모순이다. 등록규제 건수를 줄이려는 생각에 과거 노무현 정부는 규제등록제도가 대전제가 되는 규제총량제 실시를 염두에 두고 규제의 등록 및 편제 방법을 바꾸기도 하였으니 웃어야 할 일인지 울어야 할 일인지 분간이 안 된다. 이런 여러 모순에도 불구하고 현 정부는 이 제도에 근거해 규제비용총량제의 시행에 들어간다 하니, 이제 규제등록제도의 폐지는 현실성이 없는 주문이 되어버렸다.[13] 하지만 어떤 상황에서든 등록규제 건수의 증감을 규제개혁 성패의

13) 참고로 정부는 규제비용총량제 적용 시, 신설·강화규제에 대응하는 개선(폐지)대상 기존규제가 미등록규제일 경우 먼저 등록하도록 요구하고 있다.

www.kci.go.kr

지표로 삼는 관행은 하루빨리 단절되어야 맞다.

5. 규제영향분석: 못 하는가? 안하는가?

규제영향분석(RIA)은 우리나라 규제개혁 추진시스템의 중추에 해당한다. 모든 규제개혁 방안과 메커니즘이 RIA의 실시를 전제로 하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 현행 규제개혁시스템이 구축된 1998년 이래 지금까지 15년의 세월이 흘렀으나 RIA 면에서는 별반 나아진 게 없다. 누구나 아는 사실이지만, 2008년 국회예산정책처가 발표한 "규제영향분석서 평가보고서"는 2007년에 규개위가 심사한 중요규제 328건 중 32.7%인 107건의 RIA가 기본적인 평가요소인 규제의 필요성에 대해서조차 충분한 논거를 제시하지 못할 정도로 빈약하기 짝이 없고, 90.2%가 규제대안에 대해 검토하지 않고 있다고 평가하였다.

여기서 보듯이 우리나라에서 수행되는 RIA에 대한 비판은 규제비용 및 편익의 계량화의 미숙성이나 불완전성을 지적하는, 선진국에서 흔히 보는 그런 수준의 비판이 아니다. 최소한 RIA로 불릴 수 있으려면 규제의 비용과 편익의 계량화가 기본요건이라고 말할 수 있지만, 우리나라에서 수행되는 RIA는 초보적인 계량화조차 이루어지지 않은 우스꽝스런 수준인 경우가 대부분이라는 비판인 것이다.[14] 우리나라에서는 왜 이처럼 규제비용편익분석다운 분석이 이루어지지 않는 것인가? 능력이 부쳐서 못하는 것인가? 의지가 없어서 안하는가? 우리가 능력이 없어서 못하는 것은 분명 아니다. 왜냐하면 경제학자나 정책분석가가 수천명인 나라에서 전문가가 없다는 것은 말이 안된다. 문제는 이들에게 일을 시킬 조사연구 예산이 없는 것이다. 다음으로, 그러면 의지가 없어서 안하는가? 이 질문에 대한 답은 한정적인 "그렇다"이다. 의지가 있었더라면 예산도 확보하고 전문가도 길러내고 그랬을 것이니 의지가 없다고 말해 크게 틀린 말이라고 할 수 없다. 그러나 이 문제를 의지의 부족으로만 돌릴 수 없게 만드는 요인들도 없지는 않다. 하나는 우리나라 정책결정과정의 졸속과 조급성이고, 다른 하나는 무지이다.

우리나라에서 규제비용편익분석 등과 같이, 증거에 기초해 정책을 설계하고 행정을 펴나

14) 물론 우리나라에서 수행된 RIA가 모두 비용과 편익의 계량화를 외면하거나 도외시하고 있다는 말은 아니다. 외부용역을 주어 상당한 수준의 비용편익분석 결과를 첨부하는 경우가 없지 않은데, 부처가 규제의 신설을 강하게 원하는 경우가 그것이다. 어찌 보면 아이러니가 아닐 수 없다.

www.kci.go.kr

가기 어렵게 만드는 최대의 걸림돌은 조급성이다. 최소 수개월이 걸리는 조사연구를 허용하지 않는 우리 사회와 행정풍토이다. 우리나라에서 대부분의 규제, 특히 사회규제는 재난, 사고, 사건이 발생한 뒤 만들어지고 강화된다. 재난, 사고, 사건이 발생한 것은 기존의 규제가 미비하거나 미약해서라고 지레 판단한다. 이런 성급하고 섣부른 판단의 주창자는 두말할 것도 없이 언론이다. 재난과 사고의 원인분석이 이리 쉽고 간단히 이루어질 수 있는 일이 결코 아니건만 이렇게 언론에 의해 결론은 내려지고 만다. 이의를 다는 사람도 별로 없다. 다른 의견을 갖고 있어도 귀 기울여 주는 사람이 별로 없어서기도 하지만, 다른 의견을 냈다가는 매도를 당할까 두려워 꺼리는 경우도 없지 않다.

이렇듯 비판적인 사고와 토론이 질식되어 버리는 사회인지라 언론에서 떠들고 나면 관련 부처는 기다렸다는 듯이 규제강화에 나선다. 사업자에게 재난과 사고발생의 모든 책임을 덮어씌우기 바쁘다. 한마디로 말해 무책임 행정의 표본이 아닐 수 없다. 기존의 규제가 지켜지지 않은 것이 어찌 이들만의 책임일 수 있는가? 규제가 이행하기 어려울 정도로 문제가 많아서였는지? 자기들이 제대로 규제를 집행하지 않은 탓인지? 그 이유는 또 무엇인지? 등 사고의 전말을 살펴 인과관계를 명백하게 밝혀내고, 기존의 규제(체계)가 안고 있던 모순이나 문제점을 시정할 생각은 하지 않고, 규제강화만을 전가의 보도로 삼을 수는 없는 일이다.

여기에 더하여 또 하나 우스꽝스런 일이 있으니, 재난과 사고가 발생하면 관계부처장관보다 국무총리가 더 나서는 일이다. 총리가 관계장관회의를 주재하고 재발방지대책이라는 것을 부랴부랴 결정해 버리는 관행이다. 재난과 사고의 발생과 그로 인한 피해를 엄중하게 보고, 따라서 일개 부처가 아닌 "정부 차원"에서 책임지는 모습을 보이려는 속셈이지만, 이것이 진정으로 책임질 줄 아는 정부의 모습일 수 없다. 왜냐하면 이 정책결정 및 조정과정은 성격상 졸속으로 진행되고, 대책의 내용은 불필요하게 강력한 것일 수밖에 없기 때문이다. 더 큰 문제는 이런 과정을 거쳐 나온 규제강화조치에 대하여 규개위가 제동을 걸기 어렵게 된다는 것이다.[15] 이런 조급성에서 빚어지는 정책결정의 우를 피하자고, 여론에 떠밀려서

15) 연구자의 경험으로 보면, 규개위 위원들조차 재난과 사고 이후 대책으로 나오는 규제강화조치에 대해서는 강하게 반대하지 못하는 경향이 있다. 그것이 문제해결에 도움이 되지 못할 것을 뻔히 알면서도 규개위의 공동위원장인 총리가 주재한 관계장관회의를 거쳐 나온, 그래서 대서특필된 정부의 최종대책에 반대하기가 만만치 않다. 그러므로 규개위로서는 기껏해야 해당 규제로 인한 부작용을 최소화하는 차원에서 의견을 내는 정도다. 이런 경우 규제일몰제의 적용이 중론으로 떠오르곤 하였는데, 이는 일몰제도의 적용이 여론의 압박을 피해가면서 규제의 부작용을 최소화할 수 있는 최선의 대안이라고 생각하였기 때문이었다.

www.kci.go.kr

규제가 급조되는 일이 없도록 하자고 하는 것이 RIA라고 말할 수 있는데, 바로 이 조급성 때문에 RIA의 수행이 원천적으로 가로막히는 셈이니 아이러니가 아닐 수 없다.

끝으로 RIA의 필요성에 대한 이해, 즉 규제를 통해 기대되는 편익만이 아니라 규제로 인해 발생하게 될 비용과 부담을 균형 있게 고려하지 않으면 효과도 없으면서 부작용과 역효과를 유발하는 규제의 무리한 도입을 막을 수 없다는 사실에 대한 이해가 의외로 크게 부족하다는 점도 우리나라에서 RIA가 잘 수행되지 않고 있는 중요한 이유 가운데 하나다. 이 점에 대한 이해부족은 그 자체로도 큰 문제이지만, 더 중요하게, RIA 수행에 투입되는 자원의 가치에 대한 이해부족으로 이어져 더 심각한 문제가 되고 있다. 잘못된 규제로 인해 국민경제가 지는 부담은 막중하다. 미국의 경우 OMB는 의무적으로 매년 이 비용을 계산해 의회에 보고하고 있는데, 규제로 인한 사회비용이 매년 GDP의 10% 내외를 기록하고 있다.[16] 가히 천문학적인 수준인 규제의 사회비용을 줄이는 규제개혁 작업에 정부예산을 인색하게 써야 할 하등의 이유가 없건만, 우리나라가 한 해 규제개혁에 쓰는 예산은 고작 200~300억 원에 불과하니 기막히다 못해 한심한 일이다.

미국 OMB의 경우 한 건의 RIA 수행비용은 평균 60만 불 수준이다. RIA 보고서는 100페이지 내외의 소책자 분량으로서 분석내용이 충실하고 수준이 높으나, 우리나라에서 이런 수준과 내용의 RIA는 꿈도 못 꿀 처지로서, 달랑 몇 페이지에 평가항목만 나열해 그런 이름을 붙이기조차 무색한 것들이 태반이다. 미국의 수준은 아니더라도 어느 정도 구색을 갖춘 RIA의 수행을 위해서는 최소한 연간 수십억 원의 돈을 들여야만 할 것이다. 이런 예산이 확보되기만 한다면 중요규제에 한하여 외부용역을 주는 방식으로 부처의 자체규제심사위원회나, 규개위 그리고 규제개혁실의 턱없는 분석역량의 부족에 미흡하나마 대처할 수 있을 터이다.[17]

16) 규제로 인한 우리나라의 사회비용을 GDP의 13% 수준으로 잡으면, 2013년 GDP가 $13,043억이니 사회비용은 $1,695억(x 1,020=1,729,501억 원)에 이른다.

17) 이런 심각한 자원의 부족 상황은 아랑곳 하지 않은 채, 정부는 정부업무평가에 각 부처의 규제영향분석에 대한 평가를 포함시키고 있지만, 그것이 어떤 의미 있는 변화를 유인할 수 있을 것인지 의문이다(한국행정연구원, 2012, 국회예산정책처, 2009). 아니 어찌 보면 참으로 우스운 일이기도 하다. RIA를 수행할 예산도 역량도 없는 판국에, 평가는 무슨 소용이라는 말인가. 그럼에도 불구하고 2012년 전체 평가대상 중앙부처의 평균점수가 63.6이었다니 아리송한 일이다.

www.kci.go.kr

Ⅲ. 규제개혁 선진국의 최근 동향과 시사점

1. 규제개혁기구의 역량 강화

규제개혁 선진국들은 예외 없이 규제개혁기구의 역량 강화에 주력하고 있다. 중앙행정부처의 자체적인 개혁 역량의 강화를 궁극목표로 삼되, 이를 위해 상위심사기구의 강력한 심사권한 행사를 보장해 주려는 것이 공통된 방향이다(최병선, 2008).[18] 다시 말하면 규제개혁이 통일된 체계 하에 일관된 논리에 따라 진행되도록 하기 위해서는 상위심사기구가 제정한 개혁 지침에 부처의 규제안이 최대한 부합되도록 유도하거나 강제할 필요성이 큰데, 상위심사기구가 이런 기능을 효과적으로 발휘할 수 있도록 충분한 권한을 주고 전문성이 확보되도록 만드는 데 중점을 두고 있다는 것이다.

먼저 미국의 경우를 보면 규제개혁 담당기구인 OMB 산하 OIRA의 위상과 입지는 확고하다. 대통령령(Executive Order)의 형태로 제정된 규제개혁지침은 모든 행정부처를 강하게 기속한다. 잘 수립되어 있는 공공협의(public consultation) 과정을 통해 투입되는 민간의 의견제시 역시 활발하고 수준이 높아 OIRA에 힘을 보태고 있다. 또한 미국에서는 이처럼 행정부 수준에서만이 아니라, 의회 수준에서도 규제개혁의 정신이 공유되어 있는 편이어서 의회조사처(CRS), 의회예산처(CBO), 회계감사원(GAO) 등이 전문성이 높은 평가결과들을 내놓고 있다.

다음으로 영국은 2009년에 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee: RPC)를 설치하고 부처들이 규제안 작성의 모든 단계에서 RPC와 협의를 거치고 최종승인을 받도록 하고 있다. 또한 기업혁신기술부(Department for Business Innovation and Skill)가 RPC에 재정지원을 해 주도록 하고 있다. 전문성의 강화를 위해서는 2005년부터 BRE(Better Regulation Executive)를 설치하여, 부처의 규제영향평가서(impact assessment)에서 규제비용과 편익이 타당하게 계산되었는지를 확인하며, 이를 데이터베이스화한 도서관을 운영하고 있다(장민선, 2012). 또한 규제대안

18) OECD는 규제개혁기구가 1) 특정분야의 규제를 담당하는 규제기관으로부터 독립적이고, 2) 위상 면에서 정부부처와 최소한 수평적이며, 3) 독립적 판단을 내릴 정도로 전문성이 있고, 4) 주도권을 행사해 규제개혁을 추진할 수 있는 역량을 갖추고 있으며, 5) 집권층의 지지를 확보하고 있을 때 가장 효과적으로 작동한다고 말하고 있다(최병선, 2008).

www.kci.go.kr

의 활용, 모범사례 공유 등 지원 및 컨설팅 업무도 수행하도록 하고 있다. 독일의 경우, 2006년 연방수상청 소속인 국가규범통제위원회를 설치해 연방정부의 법률안에 대해 독립적인 위치에서 입법영향평가를 수행하도록 강력한 권한을 부여하고 있다.

2. 정책개발 과정에서 규제심사의 내재화

선진국들이 대체로 규제개혁 선진국이기도 한 이유는 자명하다. 이런 나라들에서는 모든 국가정책의 결정과정이 민주적인 절차를 따라 이루어진다. 공식적인 절차가 잘 준수되는 편이다. 이에 비하여 우리나라에서는 최종적인 정책의사결정이 청와대에서 먼저 이루어지고 부처에서 이를 합리화하는 단계를 밟는 예가 많다. 그 결과 부처는 말할 것도 없고 심지어 규개위의 규제심사조차 이것에 강하게 구속되고 마는 일이 적지 않다. 정책의 대부분이 규제에 속한다는 사실에 비추어 볼 때, 우리나라의 정책결정과정에서 규제심사는 처음부터 허울에 그치고 말 가능성이 크다는 말이다.

영국의 사례는 이런 면에서도 시사적이다. 정책개발 단계에서부터 규제영향분석이 이루어지도록 하고 있어서다. 즉 정책개발 단계에서 정책문제의 규명과 더불어 문제해결책으로서 규제 도입의 필요성과 근거를 검토하고, 바람직한 규제대안을 탐색하도록 하고 있으며, 이 모든 과정에서 규제안에 대한 이해관계집단의 의견을 적극적으로 참고하도록 하고 있다(이혁우, 2014). 이런 과정을 거치고서도 여전히 RIA 심사단계에서는 여러 규제대안의 비용과 편익을 계량화하여 비교하도록 하고, 최선의 대안이 정해지면 구체적인 집행계획을 작성하도록 하고 있다. 이런 과정을 준수하도록 하고 있기에 영국에서는 RPC(와 BRE)와 부처 간 소통과 협력이 활발하고 따라서 최종 규제안의 타당성이 공고해질 수 있는 가능성이 높아질 수밖에 없다.[19]

호주는 2014년에 행정절차간소화(Cutting Red Tape) 계획을 발표하였는데, 한마디로 말한다면 위에서 설명한 영국의 방식과 흡사하다(홍승현, 2014). 이에 따라 이 계획의 도입 전에는

19) 더 구체적으로 보면 정부부처가 RIA 결과를 RPC에 통보하면, RPC는 매 정책단계별로 Red, Amber, Green의 3등급으로 평정을 한다. Red는 해당 규제의 필요성과 타당성을 입증하는 증거가 매우 미약하여 반드시 보완되어야 함을 뜻한다. Amber는 분석 내용의 일부에 수정되어야 할 부분이 있다는 뜻이다. Green은 영향분석서가 체계적이고 타당성 있게 작성되어 합격점을 받은 경우다.

www.kcr.go.kr

우리나라에서와 같이 정책개발의 마지막 단계에서 작성되던 RIA가, 이 계획의 도입 이후 정책논의의 시발단계에서부터 규제심사가 수행되도록 의무화되었다. 한마디로 졸속이라고 평가할 수밖에 없는 우리나라의 정부의사결정 과정의 특성에 비추어 볼 때, 또 이런 졸속행정의 관행이 쉽게 고쳐질 수는 없다는 점을 감안해 볼 때, 영국이나 호주의 경우처럼 우리나라도 상위규제심사기구인 규개위가 정책개발의 앞선 단계에서 정부부처와 소통하고 협의할 수 있도록 제도를 개선할 필요성이 있다.

3. 신설규제 개혁과 기존규제 개혁의 연계 강화

신설·강화규제의 개혁과 기존규제의 개혁의 연계 강화도 규제선진국의 최근 추세 가운데 하나다. 영국이 2011년부터 도입하고 있는 One-in, One-out(OIOO, 2013년부터는 One-in, Two-out) 제도나 캐나다의 One-for-One Rule 제도는 애초 규제의 신설을 억제하기 위한 의도에서 출발하였지만 결과적으로 이 측면에서 효과를 발휘하고 있는 좋은 예이다. 박근혜 정부에서도 영국의 OIOO제도를 모방한 Cost-in, Cost-out 제도가 이제 막 시행에 들어가고 있는데 앞으로 이 제도가 이런 면에서 획기적으로 기여할 수 있도록 만들 필요가 있다.

OIOO제도는 영국정부가 2011년 기존의 저량(stock) 관리 방식에서 유량(flow) 관리 방식으로 규제관리 전략을 전환하는 과정에서 도입되었다. 이 제도는 어떤 규제를 신설하거나 강화하고자 할 경우, 규제의 순비용(net cost)을 측정하고 비용의 크기 면에서 그것에 상응하는 기존규제를 폐지하도록 의무화하는 것이 핵심이다. 영국은 이 제도의 시행을 통해 2011년부터 2013년까지 약 931백만 파운드(1조 6천억 원)의 규제비용 감축 효과를 거두었다고 한다. 캐나다는 2012년 기존의 행정절차간소화작업(Red Tape Reduction Action Plan) 내에 One-for-One Rule 제도를 편입하면서 신설규제로 인한 규제순응비용의 증가를 기존규제로 인한 비용의 감소로 상쇄되도록 하고 있는데, 효과 면에서 영국제도와 비슷하다.

이런 규제개혁 방식 도입의 의의는 이런 방식이 규제지향적인 관료사회 문화를 변화시킬 수 있다는 점에 있다(이혁우, 2014). 그러나 이런 규제개혁 방식의 도입이 우리나라에서도 유사한 효과를 발휘할 지는 미지수다. 누차 지적해 온 바와 같이, 재난, 사고, 사건 이후 재발방지책으로서 신규규제가 매우 졸속으로 도입되거나 처벌이 강화되는 경향이 매우 강하기 때문이다. 과연 어느 부처가 이 제도의 준수를 이유로 신속한 재발방지책 수립을 거세게 요

www.kci.go.kr

구하는 여론과 언론의 압박에 의연하게 대응할 수 있을 것이며, 여론을 빙자해 규제를 신설하거나 강화하고 보는 부처에 대하여 누가 벌하고 그로써 이 제도가 준수되도록 할 것인가? 이 제도의 성패는 이 제도가 신뢰할만한 약속(credible commitment)으로 부처의 규제의사결정을 어느 정도 구속하고 제약할 수 있는지 여부에 달려 있다.

이런 현실적 약점에도 불구하고 이 제도는 규제의 신설을 추진할 경우 기존규제의 개혁을 동시에 염두에 두지 않을 수 없도록 강제하는 제도적 장치로서 의미가 크다. 영국의 경우를 다시 보면 2011년 OIOO제도가 적용되기 직전까지는 부처가 제출한 157개의 규제안 중 119개가 기업에 무리하게 큰 부담을 주는 규제였는데, 이 제도의 도입 이후 신설규제안 자체가 157개에서 46개로 감소했고, 46개의 규제안 중 11개만이 그런 성격의 규제인 것으로 밝혀졌다. 이 제도의 존재 자체가 관료들의 의식과 태도에 미치는 영향을 크기를 가히 짐작케 해 준다. 이 제도의 효과를 극대화하기 위해서는 부처가 자체적으로 기존규제의 폐지 및 완화를 추진할 경우 규제순응비용의 감소분을 저축은행 방식으로 저축하도록 한다면, 장차 어떤 규제를 신설하거나 강화해야 할지 알지 못하는 입장에 있는 부처가 그 공간을 예비해 둘 필요를 인식하여 기존규제의 개혁에 더 열심을 내도록 동기를 부여할 수 있다. 우리나라도 영국의 예를 따라 이 제도를 활용할 것이라 하니 다행이다.

4. 규제의 합리성에 대한 입증책임의 부과와 전환

또 하나 특기할만한 추세가 규제의 합리성에 대한 의문이 제기될 때 규제의 생산부처가 이를 적극적으로 입증하도록 의무화하는 방식을 통한 입증책임의 전환이다. 영국의 Red Tape Challenge가 대표적인데, 민간이 특정규제의 불합리성에 대해 문제제기를 하면 해당 부처는 3개월 이내에 그 규제의 존속 필요성을 적극적으로 입증하도록 하고, 이를 충분히 입증하지 못할 때에는 해당 규제는 폐지되도록 하고 있다.[20]

일본의 기업실증 특례제도는 기존의 안전규제를 대체할 다른 조치를 기업이 창의적으로

20) 영국정부는 이 제도의 활성화를 위해 농업, 소매업, 환경 등 29개의 주제로 규제를 분류한 후, 2~3주마다 한 가지 주제를 선정해 집중적으로 알린 다음 민간과 시민의 참여를 유도하는 방법으로 접근하였는데, 그 결과 3만 건이 넘는 의견이 제출되었고 29개 주제에 속한 5,622건의 규제 중 54%인 3,095건을 개선하거나 폐지하였다고 한다.

www.kci.go.kr

제안하고 담당부처가 승인한 경우, 또는 해당 부처가 대안이 문제해결책으로서 충분하지 못하다는 점을 적극적으로 입증치 못한 경우에는 그 조치에 대하여 규제특례 조치가 이루어진 것으로 의제하는 방식이다.[21] 일본의 '회색지대(Grey Zone) 해소제도'도 비슷한 취지의 제도이다. 이는 기존규제가 기업의 신규진입을 막고 있을 가능성이 인정되는 경우 정부가 사업계획의 적법 여부를 미리 검토하고 인증해 기업이 안심하고 신규 사업에 진출할 수 있도록 지원하는 제도이다.[22]

우리나라의 규제현실에서 이런 접근방법의 함의는 크다. 왜냐하면 우리나라의 행정민주화 수준이 아직도 매우 낮아서 규제에 대한 민간의 불만이 아무리 커도 감히 이의를 제기하지 못하는 경우가 많기 때문이다. 아직도 관존민비의 사고가 뿌리 깊으며, 관을 상대로 이의나 불만을 제기했다가는 언제 어떻게 보복을 당할지 모를 후환이 두려워 민간이 적극적으로 부처에 도전하지 못할 정도로 낙후된 행정문화 속에서 이 제도를 도입한다고 해서 과연 뭐가 크게 달라질 수 있을 것인지에 대해 의문을 갖지 않을 수 없다.

실제로 우리나라에도 이런 고려에 따라 2011년부터 규제개혁신문고 제도를 도입하고 있으나 성과가 매우 미미한 편이다. 여기에는 관계부처의 소극성만이 문제가 아니다. 그보다 먼저 이 제도에 대한 민간(과 시민)의 이해와 참여가 활발하지 않은 현실에도 큰 문제가 있다. 금년 3월, 대통령이 주재하는 규제개혁 끝장토론 이후, 규제민원이 밀물처럼 쏟아져 들어오고 있다고 하는데, 이 제도의 성공을 위해서는 이런 민원이 소홀히 취급되지 않을 것이라는 믿음을 심어주는 것이 얼마나 중요한지를 웅변해 주고 있다. 이 제도의 또 다른 성공요인으로서 정부부처의 적극성을 들지 않을 수 없다. 그러나 우리나라에서는 부처가 스스로 문제의식을 갖고 있음에도 불구하고 규제완화와 개혁을 부정적으로 보는 성향이 강한 일반여론이나 언론의 태도를 의식한 나머지 구태여 성가신 문제를 스스로 제기하지 않으려 하는 측

21) 기업단위로 적용되는 이 제도를 통해 도시바와 가스용기검사업체 3사가 반도체 제조 관련 가스용기 안전검사에서 현행 법률에서는 인정되지 않는 초음파검사를 용인해 줄 것을 신청하였고, 이에 경제산업성이 이를 특례조치로 승인한 결과 반도체 가스용기의 검사기간이 수개월에서 하루로 단축될 수 있게 되었다고 한다(김은지, 2014).

22) 여기서 회색지대는 신규사업이 어느 사업영역에 속하는지가 불분명한 경우를 지칭한다. 기업 단위에서 규제내용을 파악하기 어려운 의료분야 등 신사업 분야의 경우, 사전에 해당 사업이 규제에 저촉되는지 여부를 1개월 내에 확인할 수 있게 하고 있다. 예컨대 닛산자동차는 운전자가 심장마비 등 긴급상황에 처했을 때 컴퓨터 제어로 자동차를 멈추게 하는 자동정지 장치를 개발했는데, 이 제도를 통해 사업추진에 아무런 장애가 없을 것이라는 판단을 미리 받을 수 있었다.

www.kci.go.kr

면도 없지 않다. 이런 면에서 본다면 이 제도는 우리나라의 규제개혁에 획기적으로 기여할 수 있는 잠재력을 충분히 갖고 있어 보인다.

5. 규제의 유연성 제고

동일한 규제일지라도 규제순응비용은 피규제자마다 다르기 마련이다. 이런 고려에 따라 미국은 진즉에 규제유연화법(Regulatory Flexibility Act)을 제정하여 중소기업의 규제순응비용이 대기업보다 과도하게 높은 경우 규제기준을 차등화해 적용하도록 하고 있다.[23] 캐나다는 2012년 Red Tape Reduction Action Plan의 일환으로 Small Business Lens 제도를 도입하여 규제가 중소기업에게 의도치 않은 불리한 영향을 미치지 않도록 유의하고 있다. 영국 역시 2014년 특히 중소기업에 불리하게 적용되고 있는 규제의 개혁에 역점을 두고 있는데, 1인 자영업자에서부터 2인 규모의 마이크로기업(micro-business)의 처지를 특별고려 한다는 점에서 주목을 끈다.[24]

우리나라도 이명박 정부 이후 중소기업에 대한 규제의 차등 적용이 적극적으로 모색되고 있는 바, 중소기업청 산하에 중소기업옴부즈만을 설치해 중소기업의 규제애로 해소에 일조하도록 하고 있고, 이 일환으로 규개위가 규제개혁 지침에 중소기업에 대한 규제영향평가의 별도시행을 제도화하였다. 박근혜 정부도 소위 '손톱 밑 가시'라고 해서, 특히 중소기업의 애로를 가중시키고 있는 규제의 우선 개혁에 역점을 두고 있어 다행이다.

Ⅳ. 결론: 점진적, 전략적 접근의 지혜

연구자들은 앞에서 규제개혁은 일회성의 과제, 당장에 끝장을 낼 수 있는 그런 성격의 개혁이 아님을 강조하였다. "둘러치고 메치기"를 수없이 반복해도 다 못할 성질의 개혁이 규제개혁이라고 역설하였다. 연구자들이 이 점을 강조하는 데는 딴 뜻이 있지 않다. 역대 정부

23) 미국의 경우 총 연방규제에서 중소기업의 규제순응비용이 대기업의 그것에 비해 종업원 1인당 연간 약 2,400불의 차이를 보이고 있다고 한다. 특히 환경규제와 같은 사회규제의 경우 그 차이가 현격한 것으로 밝혀지고 있다(Crain & Hopkins, 2005).

24) https://www.gov.uk/government/news/supporting-business-david-cameron-announces-new-plans

www.kci.go.kr

가 늘 임기 안에 규제개혁을 "끝장내고야 말듯이" 거창하게 그리고 성급하게 덤벼든 것은 옳지 않았으며, 이 점에서 한 치도 다를 바 없는 현 정부에 경고를 주고자 함이다. 다시 반복하거니와 규제개혁의 요체는 규제의 숫자를 얼마 줄이는지에 있지 않다. 규제의 숫자를 줄이는 것보다 더 중요한 것이 시대변화와 국민의 요구에 걸맞게 정부, 민간, 시장이 각자의 역할과 책임을 올바로 분담해 나가도록 만들려는 정부의 태도와 의지이다.

왜 이렇게 주장하는가? 여기서 우리는 세월호 사고의 교훈을 다시 잘 되새겨 볼 필요가 있다. 안전규제의 위반이 이번 사고의 직접원인임은 두말할 필요가 없다. 그러나 이것이 전부가 아니다. 이보다 더 근원적인 원인이 있다. 청해진해운이 인천-제주노선의 독점사업체이면서도 적자를 면치 못하였던 이유를 천착할 필요가 있다. 주범은 공공요금 규제이다.[25] 추측컨대 이 회사가 일본으로부터 선박을 사오는 길에 무리하게 선실 증축부터 하고 본 일이나, 여객보다는 운임규제가 덜 강하고 네고가 쉬운 화물운송에 치중하고 과적을 일삼은 것 등이 모두 비현실적인 요금규제 하에서 채산을 맞추기 위한 무리한 시도였다고 판단한다. (분명히 말하건대 필자는 이 회사를 두둔할 이유는 물론이고 의도가 전혀 없다.) 채산이 맞지 않는 이상 사업자가 불요불급하다고 판단되는 규제는 어떻게든 회피하려 하고, 편법이나 눈가림하고 보려는 유혹에 빠지는 것은 어찌 보면 불가항력이다.

사고를 막지 못한 더 큰 책임은 규제 및 감독기관에 있다. 이들이 존재해야 할 이유는 이런 경우를 대비해서다. 안전규제는 예측할 수 없는 불의의 사고방지에 목적이 있으므로 어떻게든 의무를 준수하도록 만들 막중한 책임이 이들에게 부여되어 있었건만 이들은 그렇게 하지 않았다. 같은 업계에 종사하다보니 업계의 이런저런 사정에 정통한 마당에 법 규정의 준수를 고집하면서 야박하게 굴기가 쉽지 않았을 것이다. 이를 노린 사업자는 뇌물을 제공하면서 이들을 공범자의 관계로 이끌어갔다.

이것이 연구자들의 사고원인과 경과의 분석이다. 이런 눈으로 보면 단순한 규제와 처벌의 강화는 유사사고의 재발방지를 위한 올바른 대책이 될 수 없다. 만일 연구자들의 분석이 맞는다면, 우리가 제기해야 할 질문은, 왜 정부는 해운조합이나 한국선급 등에게 규제권한을 넘겨주었는가? 이다. 한마디로 말한다면 관계행정기관의 자원과 역량이 부족했기 때문이다. 작은

25) 참고로 이 사고 이후 해양수산부는 청해진해운에 대한 사업허가를 취소하였다. 그리고 우리나라 연근해 해운산업 낙후의 중요한 원인이 비현실적인 수준의 요금규제임을 인정했는지 요금의 현실화를 검토하고 있다고 한다. 기획재정부도 이런 검토를 하고 있는 것으로 보도되었다(매일경제 2014년 6월 2일자).

www.kci.go.kr

정부의 요구에 따른 조직축소 압력이나 규제완화의 압력이 그 이면에 작용했을 수 있다.

그렇다. 우리나라 규제체제 혹은 규제행정시스템이 뒤틀리게 만들고 있는 최대의 요인은 규제의 효과적 집행이 원천적으로 불가능하도록 만들고 있는 자원의 절대적 부족이다. 예산도, 인력도, 장비도, 전문성도 모두 부족한 상태에 있는 것이다. 사고가 날 때마다 중앙행정기관이 할 수 있는 일이란 관련규제와 처벌을 강화하는 일이 고작이지만, 규제와 처벌의 강화는 규제집행자원의 부족으로 인한 악순환과 모순을 더욱 고착화, 심화시킬 뿐이다(OECD, 2014).

바로 여기에 우리나라 규제개혁이 어디에 초점을 맞추어 진행되어야 할지에 대한 중요한 시사점들이 있다. 아무리 공익서비스 사업이라 할지라도 민간이 맡아서 하는 사업이라면 수익성이 보장될 수 있도록 해 주었어야 했다. 그리고서 공익적 의무를 다하도록 당당히 요구하고, 규제위반행위에 대해서는 강력하게 제재를 가할 수 있어야 했다. 우리는 이 두 면에서 다 실패하였다. 의무를 강제하는 양 하였지만 아무 힘이 없었고, 제재를 가하려 해도 가할 수 없어 결과적으로 독점업체에 놀아난 꼴이다. 동 사업을 민간에 대폭 개방하고 경쟁체제로 나가게 했어야 할 일을 엉거주춤 대처한 결과 이 지경에 이르고 만 것이다. 허울뿐인 면허제로 진입을 제한할 일이 아니라 진입규제와 가격규제를 풀어서 시장경쟁의 원리를 좇아 이 사업의 수익성과 장래성을 보고 새롭고 건실한 업체들이 이 사업에 뛰어들 수 있도록 했어야 했다.

정부가 이런 방식으로 접근하였더라면 왜 삼면이 바다이고 섬이 3,000개나 되는 나라에서 건실한 업체들이 이 사업에 뛰어들지 않았으랴! 공익성을 빙자해 진입을 규제하고, 그 잘난 공공요금 규제를 고집하다 보니 건실한 업체는 채산이 나오지 않아 이 사업을 외면한 것이고, 그 결과 기회주의적으로 요행수나 바라며 문제가 생기면 뇌물로 적당히 대처하면 된다고 생각하고 또 그런 능력과 경험을 갖고 있는 구원파 교주 유병언의 청해진해운이 독점업체로 군림하게 된 것이고, 사고위험을 안은 채 사업을 계속해도 막지 못한 것 아닌가?

세월호 참사는 우리나라 규제행정시스템의 치부를 낱낱이 드러내 주었다. 자세한 내막은 알 수 없으나, 일각에서 여객선 운영체제를 (준)공영제로 전환해야 한다는 주장도 제기되고 있는가 보다.[26] 이런 주장을 뒤집어 보면 민간에게 공익서비스를 맡겨서는 안전 확보가 어

26) 정치권 일각, 그리고 학계에서는 '세월호 참사의 원인 중 하나는 민간사업자가 영세하기 때문이라며 연안여객도 버스처럼 준공영화하여 정부가 공공투자를 해야 한다'는 주장을 하였으며(경향신문 2014년 5월 7일

www.kci.go.kr

렵다는 판단이 깔려 있다. 도대체 이는 어디서 나온 발상인가? 민간에 그런 사업을 맡긴 것은 실책이었다는 말인가? 정말 가소롭기 짝이 없는 시대역행적이고 관존민비적인 발상이 아닐 수 없다.

한마디로 말해 우리나라 규제행정시스템은 전근대적이다. 형편없이 낙후되어 있다. 아직도 관이 지시하고 명령하고 겁을 주면 민은 따르지 않고서는 못 배겨날 거라는 비민주적인 사고가 뿌리 깊다. 행정책임을 제대로, 당당하게 지려고 하고 이를 위해 국민에게 요구할 것을 솔직하게 요구하지 않은 채 국민들로 하여금 헛된 기대와 믿음을 갖게 만들고 있다. 그러고서 사고가 나면 사업자에게 책임을 떠넘기기 바쁘다. 기다렸다는 듯이 규제를 강화하고 처벌을 강화하면서 할 일을 다 했다는 투다. 이런 무책임한 태도가 통할 수 있도록 합리화해 주는 요인으로서 자원의 절대부족만큼 중요한 요인이 없다.

박근혜 정부의 규제개혁의 중점이 어디에 두어져야 할지는 자명하다. 첫째, 규제개혁의 초점을 최우선적으로 규제행정시스템의 선진화에 맞추어야 한다. 둘째, 규제행정시스템 선진화의 선결요건은 규제행정에 투입될 자원의 대폭적인 확충이라는 엄연한 사실을 더 이상 외면하거나 회피해서는 안된다. 셋째, 규제가 우리사회 문제들의 해결에 과연 효과적이었는지 냉정하게 평가해 보고, 규제가 기대하는 효과를 발휘할 수 있도록 만들 충분한 행정력과 자원을 투입할 의지와 자신이 없다면, 과감하게 시장에 맡길 준비를 해 나가야 한다. 세월호 사고가 말해 주듯, 겉보기에는 정부가 다 책임지고 있는 듯하지만, 속을 들여다보면 허망하기 짝이 없는, 구멍이 숭숭 뚫린 규제행정시스템을 방치할 일이 아니라, 차라리 냉혹한 시장경쟁의 원리에 철저히 내맡겨서 정부의 규제보다 더 무서운 시장의 자생적 질서가 자라나고 뿌리내리도록 하는 것이 진정으로 국민을 위하고 책임질 줄 아는 국가의 자세이고 책무일 것이다. 이제 우리의 주장을 요약한다면 다음과 같다.

우리나라의 규제개혁 및 규제관리 체계는 구조상 심각한 문제가 별로 없다. OECD(2009)의 최근 보고서도 한국의 규제개혁시스템이 첫손가락을 꼽을 만하다고 높게 평가하고 있다.[27] 그러나 이 체계가 잘 작동하고 있다고 말하기는 어렵다. 우리나라의 규제는 의외로 심

자), 정홍원 국무총리도 연안 여객선에 대한 준공영제 도입을 고려하겠다고 밝혔다(조선비즈, 2014년 5월 20일자).

27) 이 당시 OECD 실무자회의에 참석했던 우리나라 규제전문가에 의하면 우리나라의 규제개혁 및 관리시스템이 최고의 평점을 받는 것으로 평가결과가 나왔으나, 여러 선진국이 납득할 수 없는 평가결과라 하여 공표는 하지 않게 되었다고 한다.

www.kci.go.kr

각한 문제들을 내포하고 있는 것들이 많다. 경제규제의 영역에서는 대형마트 영업시간 규제, 중소기업 적합업종 규제 등 애당초 생겨서는 안 될, 아니 더 근원적으로 시장경제체제 하에서 문제가 될 수 없고, 문제를 삼아서도 안 될 일을 놓고 규제들이 속속 만들어지고 있는가 하면, 사회규제의 영역에서는 세월호 사고에서 잘 드러났듯이, 규제집행시스템 상의 심각한 결함이 한둘이 아니다. 이런 상반된 측면을 고려해 볼 때, 우리나라의 규제개혁시스템의 혁신은 하드웨어 개선에 관심을 두기보다는 소프트웨어 개선에 역점을 둘 필요가 있다.[28]

(1) 현재 기본법 개정이 추진 중에 있는데, 새로운 규정의 추가보다 더 중요한 것이 기존 규정의 충실한 이행이다. 이 측면에서 최우선적으로 강조되어야 할 사항이 각 부처와 시도의 자체규제심사기구의 내실화이다. 이들은 동법의 제정 직후의 잠시를 제외한다면 거의 무시되고 방치된 상태다. 다시 강조하거니와 규제개혁은 규제를 만드는 자들의 의식과 행태, 규제의사결정상의 잘못된 관행을 타파하지 않으면 백년하청이다. 이런 점에서 현 정부가 규제개혁의 책임을 장관에게 묻기로 하고 또 평가하여 인사에 반영하겠다는 방침을 밝힌 바 있는데, 이는 매우 잘한 일이다.

(2) 우리나라의 규제개혁시스템의 가장 두드러진 특징은 민간주도에 있다. 규제개혁은 규제관료 스스로가 해야 마땅한 일이고, OECD의 거의 모든 국가가 관 중심의 규제개혁기구를 두고 있는 것이 현실이지만(최병선, 2008), 유독 우리나라에서는 규제개혁은 관료에게 맡겨서는 절대로 이루어질 수 없다는 주장이 중론이 된지 오래다. 규개위가 OECD 국가 어디에서도 찾아볼 수 없는 민관합동 위원회란 독특한 형식을 취하게 된 소이도 바로 여기에 있었다. 우리나라의 행정민주화 수준이 낮은 탓으로 여겨지지만, 이제는 당초의 의도를 제대로 살릴 때가 되었다. 명실상부한 민간주도 하의 규제개혁이 되기 위해서는 민간이 적극적인

28) 한 때 연구자들은 규개위를 공정거래위원회와 같은 형태로 개편할 필요성을 주장한 바 있다(최병선, 2008). 현행 규개위로서는 졸속으로 진행되는, 충실한 규제심사를 위한 입법과정의 지체를 허용하지 않는 우리나라의 입법관행을 고려할 때 민간위원 중심으로 운영되는 규개위는 역부족이고, 현재의 규제개혁실 정도로는 충분한 수준의 전문성을 확보하기가 어렵다는 것이 주된 논지였다. 한편 이렇게 체제를 개편할 경우 현재 규개위가 누리고 있는 수준의 정치적 지지가 과연 확보될 수 있을지에 대해서는 의문이 남는다는 견해를 피력하였다. 이와 달리 규개위와 별도의 규제개혁 추진기구를 가외로 두어 온 지금까지의 관례에 대해서는 앞에서 장단점을 논의하였다.

www.kci.go.kr

역할이 필수적이다. 지금과 같이 민이 관의 눈치를 보면서 멈칫거리게 만들어서는 안된다. 부처의 규제안을 입법예고하게 하고 여기에 이해관계집단이 의견을 제시하도록 제도적 장치가 마련되어 있건만, 이 장치는 헛바퀴를 돌고 있다. 의견을 냈다가는 관에 미운 털이 박힐까 염려하는 탓이다. 그 결과 규개위가 아무리 민간의 의견을 구하고자 하여도 구하기가 어려운 것이 부끄러운 현실이고, 우리나라의 행정민주화의 현주소이다.[29]

(3) 우리나라에서 규제집행 자원의 부족은 우리나라 규제체제의 합리성 확보를 방해하는 매우 강한 제약조건(strong constraint)으로 작용하고 있다는 사실은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 이런 행정현실을 감안해 볼 때 규제개혁 과정에서 정부부처는 규제의 신설과 처벌의 강화에 앞서 기존규제의 집행에 철저를 기하는 것이 우선임을 명심할 필요가 있다. 기존규제조차 효과적으로 집행하지 못하면서 규제를 덧붙이는 것으로 쉽게 대처하려 하는 행태는 결코 용납해서는 안 될 무책임 행정의 표본이다. 행정기관이 스스로 법치행정을 부정하는 꼴이다.[30]

이런 면에서 우리가 은연중에 상정하고 있는 규제목표에 대해서도 문제의식을 가져 볼 필요가 크다. 우리나라에서는 규제목표는 높을수록, 규제수단은 강력할수록 더 좋고, 더 높은 효과를 얻어낼 수 있을 것이라는 단순한 생각에 갇혀 있는 경우가 많은데, 이런 접근이 규제의 불합리성을 키우고 그래서 준수될 수 없는 규제가 되게 만들고, 사고가 나면 다시 규제강화를 요구하는 악순환을 불가피하게 만드는 주범이다. 이 악순환의 고리를 단절하기 위해서는 무엇보다 먼저 규제집행 자원과 능력의 수준을 감안하여 실현가능한 수준으로 규제목표를 조정해 나갈 필요가 있다(최병선, 2013).

(4) 대체적인 규제수단(alternatives to regulation), 즉 규제대안의 발굴에 주력할 필요가 크다. 이 면에서 특히 주목해야 할 규제방식과 수단이 자율규제와 사법적 구제이다. 먼저 자율규

29) 규개위의 위원들은 때때로 "우리가 의병인가?" 자문하지 않을 수 없다고 실토한다. 민간의 의견을 구해도 관계행정기관의 눈밖에 날까봐 말을 아끼며, 의견을 줄지라도 익명을 요구하며, 익명으로 정보를 주어도 관계행정기관은 자신이 그런 의견을 냈을 것을 알아챌 것을 극도로 염려한다는 것이다.

30) 규개위 위원들의 회고에 따르면 규개위가 기존규제에 의거한 단속 및 검사 실적을 요구할 때 정부부처가 이를 제공하는 일은 거의 없다고 한다. 있어도 내놓지 않는 것인지, 내놓을 실적이 정말 없는 것인지 진실을 알 수 없되, 짐작컨대 후자일 가능성이 훨씬 높다.

www.kci.go.kr

제(self-regulation)는 사회가 복잡해지고 고도로 전문화됨에 따라 행정기관의 능력이나 전문성으로 감당하기 어려운 분야가 늘고 있는 추세 속에서 민간의 자율성과 책임을 확대하고 행정력을 절약할 수 있는 묘책일 수 있다. 흔히 자율규제는 경제규제의 영역에서나 가능한 것처럼 여기기도 하나, 사회규제 영역에 원용 못할 이유가 없다(최병선, 2009). 예컨대 산업재해율이 매우 낮은 사업장에 대해서는 일정수준의 재해율을 초과하지 않는 한 해당 업체의 자율에 일임하고, 이 기준이 준수되지 않을 경우에는 규제기관이 다시 개입하도록 할 수 있도록 하면 될 것이다.

근래 관리기반규제(management-based regulation)에 대한 관심이 높아지고 있는 것도 이와 맥을 같이 한다(OECD, 2008). 관리기반규제란 규제집행에서 민간의 지식을 활용하기 위해 규제권한을 위임하고, 피규제자가 스스로 준수할 규칙을 스스로 만들어 지키게 하는 규제방식으로서 기본원리는 자율규제와 대차가 없다. 이 제도 하에서 피규제자는 규제순응비용 면에서 자신들의 사정에 가장 적합하다고 생각하는 규제이행 방법에 대해 창의적으로 연구할 유인을 갖게 되고, 관리자들 스스로가 규제관리시스템을 설계하기 때문에 행정기관이 직접적으로 개입하는 경우보다 자발적 순응 동기가 강해진다는 장점이 있다.

사법적 구제(judicial relief) 역시 향후 적용가능성이 높은 제도 중 하나이다. 개별 규제사안에 대한 사법부의 판단은 흔히 개별적이고 사후적인 효과를 낼 뿐이라고 주장되기도 하지만, 판례가 자리 잡게 되면, 사전적 효과를 내세우는 행정규제나 결과 면에서 별반 차이가 없게 된다. 우리나라에 투서, 진정, 소송이 많다는 것은 잘 알려진 사실이나, 규제영역에서는 이런 특성이 잘 보이지 않은데, 이는 앞에서 지적한 바와 같이, 행정민주화의 후진성을 나타내는 징표로 보아야 할 것이다. 사법적 구제가 행정규제를 대신할 수 있는 영역은 물론 제한적이겠지만, 앞으로 계속 확대될 것은 필지의 사실이다. 헌법재판소의 위헌심판 청구건수가 급증하고 있는 것이 좋은 증거이다. 이런 면에서 사법부가 규제개혁의 대열에 동참할 수 있도록 조직과 기능을 확대하고 강화하는 것도 고려를 요하는 사항이다.

www.kci.go.kr

참고문헌

국회예산정책처, 「2007년도 정부 규제영향분석서 평가」, 2008.

_____, 「2008년도 정부 규제영향분석서 평가」, 2009.

_____, 「정부 규제영향분석 실태 및 제도 개선과제」, 2010.

국회입법조사처, 「입법영향분석제도 도입에 관한 연구: 규제영향분석을 중심으로」, 2011.

김영평 · 최병선 · 신도철, 『규제의 역설』, 삼성경제연구소, 2006.

김은지,「일본의 규제개혁추진현황과 평가」, 『KIEP지역경제포커스』, Vol.8, No.7, 대외경제정책연구원, 2014.

김태윤 · 홍완식 · 윤성이 · 한승준 · 김주찬 · 이혁우, 「우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구: 선진국의 제도적 통제과정에 대한 분석을 기반으로」, 한국경제연구원, 2014.

규제개혁위원회, 『규제개혁백서』, 2000~2012.

설광언, 「우리나라 규제개혁의 비판적 회고」, 『기업환경 개선을 위한 규제개혁 연구: 규제의 영향과 개혁정책 분석』, 한국개발연구원, 2005.

이혁우, 「규제의 개념에 관한 소고」, 『행정논총』, Vol.47, No.3, 2009.

_____, 「정부부처의 규제/비규제 구분논리 분석: 규제관리의 시각에서」, 『정부와 정책』, Vol.4, No.1, 2011.

_____, 「이명박 정부의 규제개혁 평가」, 『규제연구』, Vol.21, No.2, 2012.

_____, 「규제개혁내실화를 위한 규제심사 활성화 방안」, 한국행정연구원, 2013.

_____, 「한국식 규제비용총량제 운영모델 개발」, 전국경제인연합회, 2014.

임상준, 「규제개혁의 정책과제와 발전방향」, 한국규제연구원, 2005.

장민선, 「입법평가 적용사례 연구: 영국의 영향평가 제도를 중심으로」, 한국법제연구원, 2012.

최병선, 『정부규제론』, 박영사, 1992.

_____, 「우리나라 규제개혁정책의 핵심과제와 쟁점」, 『행정논총』, Vol.35, No.2, 1997.

_____, 「하이에크의 자유주의 사상과 정치경제학 이론」, 『현대정치경제학의 주요이론가들』, 아카넷, 2000.

www.kci.go.kr

_____, 「신제도경제학에서 본 규제이론과 정책 : 이견과 확장」, 『행정논총』, Vol.44, No.2, 2006.

_____, 「규제도 세금이다」, 최광·곽태원 외, 『세금경제학』, 자유기업원, 2007.

_____, 「규제개혁」, 『국가운영시스템: 과제와 전략』, 나남, 2008.

_____, 「규제수단과 방식의 유형 재분류」, 『행정논총』, Vol.47, No.2, 2009.

_____, 「규제 및 규제완화의 원인과 경제사회 효과: 최근의 논쟁에 대한 규제정치이론의 시사점」, 『한국정책학회보』, Vol.21, No.3, 2012.

_____, 「규제의 목표, 수단, 자원의 관계에 관한 연구」, 『규제연구』, Vol.22, No.2, 2013.

한국행정연구원, 「2012년도 중앙부처 규제영향분석서 평가결과」, 2012.

홍승현, 「규제개혁 논의 및 주요국 사례」, 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 2014.

Crain, W. Mark & Thomas D. Hopkins, The Impact of Regulatory Costs on Small Firms, 2005.

IBM, 「IBM 한국 보고서」, 한국경제신문, 2007.

North, Douglass C., Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 1990.

OECD, The OECD Report on Regulatory Reform, 1997.

OECD, Regulatory Reform in Korea: OECD Review of Regulatory Reform, 2000.

OECD, Management-based Regulation: Implications for public policy, 2008.

_____, Regulatory Enforcement and Inspection, 2014.

Rothbard, Murray N., Man, Economy, and State: A Treatise on Economic Principles, The Ludwig von Mises Institute(『인간 · 경제 · 국가: 경제원리에 대한 새로운 전문서』, 자유기업원, 전용덕 · 김이석 역, 2006), 2001.

Sonali Jain-Chandra & Longmei Zhang, How can Korea Boost Potential Output to Ensure Continued Income Convergence?, IMF Working Paper/14/54, 2014.

World Bank, Doing Business, 2011.

www.kci.go.kr

Journal of Regulation Studies Vol.23 Special Issue September 2014

Some Ideas Proposed to Innovate the Regulatory Reform System of Korea

Byung-Sun Choi · Hyukwoo Lee

The regulatory reform system of Korea, with the Regulatory Reform Committee(RRC) as its centerpiece, has been analyzed to have no critical problems and be presently working fairly well. Factors preventing this system from working more effectively are found mostly of software variety; including the serious shortage of resources for strong regulatory enforcement, weak participation on the part of the private sector, and the backwardness of administrative democratization. This paper thus emphasized that the resolution of these operational problems should precede over any kind of hardware reforms, an issue mooted frequently by the press in particular. Our argument was that such attempts as to operate the Ministerial Meeting for Regulatory Reform presided by the President that the current government has revived from its dissolution a decade ago, would add almost nothing to the existing reform system's performance, except for a political symbolism, which would be short-lived anyway. Instead, taking an incremental approach outlook, the authors stressed that the gate-keeping role played by the RRC, via RIA, is not trivial at all, despite some allegations to the contrary. In the same vein, in reviewing the most innovative approaches of late, such as the One-In-One-Out (OIOO) system of Britain, this paper gave more attention to examining the preconditions for their adoption. Finally the authors called for renewed attention to the alternatives to regulation, such as self-regulation and judicial relief, in the belief that the time is ripe for their wider use, as the society becomes far more complex and professionalized.

Key words: regulatory reform system, regulatory reform committee, regulatory impact analysis(RIA), one-in-one-out(OIOO) system

www.kci.go.kr

지 정 토 론

주 제: 한국 규제개혁시스템의 혁신방안

논평자: 소병희(국민대학교 경제학과)

1. 논문 전반에 대한 논평

본 논문은 우리나라 규제개혁의 약사와 문제점 그리고 규제행정시스템의 혁신 방안 등에 대해 실로 일목요연하게 정리한 것이다. 여전히 많은 문제점을 가지고 있는 우리나라의 규제개혁에 대한 우려와 그런 문제점을 극복할 개혁방안을, 규제개혁 민간위원장으로 일한 바 있는, 필자의 풍부한 학식과 경험을 바탕으로 하여 여러 측면에서 제시하고 있다.

본 논문은 기존의 규제개혁 시스템의 특징을 요약하는 것으로 시작한다. 미국 OMB 산하 OIRA를 모델로 삼아서 규제개혁위원회를 중심으로 한 개혁시스템이(신설 및 강화규제의 심사는 부차적인 것으로 인식하고) 기존규제 개혁에 비중을 두고 있는 인식상의 문제점 그리고 대통령의 의지에 따른 별도의 개혁기구가 대통령의 임기와 함께 명멸해 온 점들; 규제개혁실(현 규제조정실)에 배당된 자원이 부족하여 역량을 발휘하기 힘들며, 관련부처 수준에서의 자체심사가 취약하여 규개위가 전면적인 활동을 하게 되는 바, 이런 역할을 수행하기에는 예산과 인력 등 자원이 부족하다는 점; (정치성이 강한 반면 합리성이 기준 미달인 경우가 많은) 의원 입법 규제의 양산은 불량규제의 파이프라인이 되고 있지만 이를 통제할 대책이 없다는 점; 규제등록제도는 미등록규제를 끌어내는데 기여하기도 하지만(건수가 아니라 규제의 효과가 더 중요함에도 불구하고) 등록된 규제 건수의 증감을 규제개혁의 성패에 대한 판단기준으로 삼게 되는 경향이 있어서, 한편으로는 부처들에게 규제의 등록을 독려하면서도 다른 한편으로는 등록규제 건수의 증가가 불리하게 작용할 것을 꺼려하는 규제개혁실의 양면성이 생겨나게 되어 스키조프레닉하게 된다는 점; 규제개혁추진 시스템의 중추에 해당하는 규제영향분석(RIA)을 수행하기는 하지만, 부실한 경우가 많아서 규제필요성에 대한 논거의 제시나 비규제대안의 검토 등을 제대로 수행하고 있지 않다는 점 등 크게 다섯 가지를 들고 있다.

www.kci.go.kr

이어서 선진국의 규제개혁동향과 시사점을 또한 아래 다섯 가지 측면에서 소개하고 있다. 먼저, 미국과 영국에서의 규제개혁기구의 역량 강화; 정책개발 단계에서부터 규제 영향분석이 이루어지도록 한 영국 그리고 영국의 방식을 채택한 호주의 불요한 행정절차 간소화 계획; 영국에서 도입한 신설강화규제와 기존규제 개혁의 연계 제도; 정부부처가 규제의 합리성을 입증하는 책임을 지도록 한 영국의 Red Tape Challenge 같은 제도(성과는 아직 미미하지만, 우리나라의 경우는 규제개혁신문고 제도가 이에 비견됨); 피규제자의 능력과 처지에 따라 다를 수 있는 규제순응비용을 감안하기 위한 미국의 규제유연화법과 같이 규제의 유연성(flexibility)을 제고하는 방안 등을 소개하고 있다.

마지막으로 결론부분에서는 점진적이고 전략적인 규제개혁에 대한 접근방안 몇 가지를 제안 하고 있다. 규제행정시스템의 선진화; 규제행정에 투입될 자원의 확보; 행정력과 자원의 확보가 가능하지 않은 규제는 기대효과를 가져올 수 없으므로 규제개혁대상으로 삼을 것 등이 규제개혁의 중점이 되어야 한다고 주장한다. 그리고 이 세 가지에 대해 구체적인 방안을 제시하고 있다. 규제개혁시스템은 소프트웨어에 중점을 두어 개혁해야 하며, 여기에는 규제목표를 실현가능한 수준으로 설정하는 것이 중요하다. 부처와 시도의 자체규제심사기구의 내실화가 선행되어야 한다. 규제개혁이 민관합동위원회 형식으로 민간주도로 상정되어 있는 것은 우리나라의 독특한 제도이다. 선진국은 관위주로 되어 있다. 그리고 행정민주화가 되어 피규제자가 관의 눈치를 보는 일이 없어야 한다. 그러므로 규제입법과정을 더 공개적으로 투명하게 만들어야 한다는 주장이다. 제한된 예산으로는 기존규제의 집행이라도 잘 하는 것이 규제를 신설하고 처벌을 강화하는 데 자원을 분산시키는 것보다 나으므로 규제대안의 발굴에 주력해야 한다. 피규제자가 스스로 준수할 규칙을 만들어 지키게 하는 관리기반규제 방식의 도입도 제안하고 있으며 사법부의 구제를 통한 규제의 정리도 기대하고 있다.

2. 논문의 차별성 및 연구 결과의 의의

본 논문은 그간의 규제개혁의 문제점을 개략적으로 진단하고 있으며 외국의 제도 등을 참고하여 점진적이면서도 전략적인 개혁방안을 제시하고 있다. 그렇지만, 이제까지의 규제개혁이 필자가 지적하듯이 소위 '냉탕, 온탕'을 드나들며 기복이 있어온 관행이 여전히 답습되고 있으므로 좀 더 근본적인 틀을 새롭게 살펴볼 필요가 있다고 볼 수 있는데 이런 측면

www.kci.go.kr

을 본 논문이 좀 더 천착해 주었다면 좋았을 것 같다.

김대중 정부 시기로부터 시작된 것으로 봐도 규제개혁의 역사는 20년이 넘고 그동안 여러 면에서 향상되어 왔으나 아직도 만족스러운 규제개혁은 이루어지지 않고 있다면 이제는 규제개혁이 단순히 행정체제를 바꾼다거나 자원을 더 배분하여 충실도가 높은 규제영향분석을 한다든가 하는 차원이 아니라 더 근본적인 차원(예컨대, 인성에 대한 철학적, 심리학적 성찰과 이에 근거한 대책)에서 변화 혹은 개혁을 가져올 필요는 없는지 검토해 보아야 할 때일 것이다. 그런데 본 논문은 여전히 행정적인, 어쩌면 하드웨어적인 면에만 치중하고 있는 것이 한계점이 아닌가 싶다. 본 논문의 결론부분에서 소프트웨어의 중요성을 저자가 강조하고 있기는 하나 어떤 소프트웨어가 가장 핵심적이고 근본적인 것인지에 대한 논의가 앞으로 더 있어야 할 것이다. 또한, 규제의 효과적 집행을 가능하게 할 자원의 절대적 부족을 지적하면서 자원의 확보를 위한 방안을 뚜렷하게 제시하지는 못하고 있는 점도 본 논문의 한계라고 생각된다.

너무나 자명한 불필요한 규제 특히 규제자의 권한이나 이권개입을 음성적으로 유도하는 규제는 당연히 철폐되어야 마땅하고 그간의 규제개혁 학자들과 규제개혁위원회의 이런 규제개혁 노력은 치하 받아 마땅하다. 그러나 규제 중에는 인간이 스스로 욕망을 다스리지 못해 경제적 약탈자가 되거나 사회적 파렴치범이 되는 것을 미연에 방지하기 위한 규제도 있으므로 이에 대한 현명한 판단과 엄정한 기준의 설정이 있어야 한다. 이에 아래 몇 가지 고려사항을 노파심에서 제안해 본다.

1) 정글의 비규제와 법치국가의 규제

규제의 근본적인 필요성은 토마스 홉즈의 Leviathan까지 거슬러 올라갈 수 있으리라고 생각된다. 폭력과 욕심이 난무하는 정글에서의 파리 목숨 같은 삶 대신에 법과 질서가 보장되는 정부를 받아들이고 인간으로서의 자유와 재산권의 일부를 포기하면서 인간의 정치사회적 조직 형태가 발전되어 왔다. 이 중 일부는 정글로 복귀하는 것을 막는 기본법이며 또 다른 일부는 규제라는 형태로 사회와 경제에 영향을 미치고 있다. 그러므로 규제개혁에 있어서 규제의 철폐가 혹 정글로의 복귀를 가져오는 것이 아닌지에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 그리고 규제개혁과 무조건적인 규제철폐가 동의어가 아니라는 사실을 재확인하고 규제개혁과 철폐의 기준을 신중히 정해 둘 필요가 있는 것이 아닌가 싶다.

www.kci.go.kr

규제가 결과의 형평성을 요구하는 형태인지 아니면 과정의 형평성을 요구하는 것인지에 대한 구분이 필요하다고 생각된다. 저자는 세월호 참사를 언급하면서 세월호가 채산성을 맞추기 위해 불법을 자행했으므로 가격규제를 풀면 해결되는 것인데 규제와 처벌을 강화하려 하는 것은 잘못된 인식이라고 하는데, 채산성이 합법적으로 맞지 않을 경우에 불법을 자행할 수도 있다는 것이 어찌하여 규제의 폐해라고만 할 수 있겠는가? 그것은 보다 근본적으로 인간의 욕심의 결과라고 봐야 할 것이다. 그렇다면 인성에 대한 성찰과 통찰이 없이는 이런 논의가 현실성이 없어진다고 봐야 하지 않을까? 인성은 비단 피규제자인 기업인의 이윤추구의 성향에만 적용되는 것은 아닐 것이다. 규제자인 관리의 인성에 대한 분석과 그에 대한 대처 방안도 나와야 할 것이다.

2) 시장과 시장의 실패

시장이 형성되기 힘든 공공재와 외부성이 있는 재화의 경우는 시장의 실패로 인해 정부의 개입이 불가피하다는 것이 경제학의 원론적인 입장이라는 것은 주지의 사실이다. 저자는 "공익적 의무를 이행하고 있는 민간업체라면 수익성을 보장해"준 후, 규제를 위반하면 강력한 제재를 하는 것이 맞다고 주장하지만, 수익성이 없는 경우에 그런 공익사업을 맡지 않고 퇴출할 자유만 주고 수익성은 보장해 주지 않는데도 불구하고, 그래도 그런 사업을 하고 있는 기업이 만약 있다면, 자유시장논리에 의하여, 그 기업 나름으로 수익성이 있다는 판단 아래 행동하는 것으로 보아야 한다. 시장으로의 진입과 퇴출의 자유만 규제하지 않는다면, 시장이 실패하는 경우에 대비한 공익사업과 그에 따른 불가피한 규제는 그런 맥락에서 검토되어야 할 것이다.

섬 간의 페리 교통을 시장에 맡겨 가격을 자율화 시키는 것이 과연 또 다른 참사를 막는 근본적인 해결책이 될 수 있을 것인지에 대해서도 좀 더 많은 시뮬레이션과 연구가 있어야 할 것이다. 세월호 참사를 통해 알려졌듯이 화물운송은 이익이 되므로 승객 대신 화물만 싣고 운행하게 되거나, 페리승선 가격이 아주 비싼 가격으로 책정되어 섬주민들이 페리를 자주 타는 것이 부담이 된다면, 섬주민은 섬에 매인 몸이 되거나, 아니면 섬을 떠나서 뭍에서 살게 되거나, 아니면 연육교를 놓거나 하는 일이 생길 것인데, 이것이 바람직한 결론은 아닐 것이다. 만약, 이로 인해 섬주민이 떠난 후 기업이 섬을 개발하여 리조트로 만들어 고소득자들만 왕래하는 특수층을 위한 리조트 섬이 되어버린다면, 다시 말해, 규제 철폐의 결과로 그

www.kci.go.kr

런 일이 야기되어도 괜찮은 것인지를 미리 검토해보아야 할 것이다. 모든 국민에게 돌아갈 공익의 형평성을 위해서라면 고향을 잃고 타향살이를 하는 섬주민들을 발생시키는 결과에 대해 미리 대비책을 마련해 두어야 할 것이다. 규제철폐만 하고 그 이후에 발생할 일에 대해서는 나 몰라라 해서는 안 될 것이다. 저자는 공영제가 관존민비적인 발상이라고 하는데, 관존민비가 아닌 형태의 공영제를 구상할 수는 없는 것일지에 대해서도 고민해 볼 필요가 있을 것이다.

3) 피규제자의 규제 그리고 규제자의 규제(감시)

피규제자의 이윤추구와 규제자의 지대추구(작금의 관피아와 리볼빙 도어 논란) 성향으로 미루어 볼 때 어쩌면 가장 규제가 필요한 부분이 규제자에 대한 규제 혹은 감시 감독의 체계화일 수도 있다는 생각이 든다. 규제자에 대한 규제로서 구체적인 행동제약이 필요한데, 이에 대한 법적 장치는 있어도 이것을 제대로 지키지 않는다면, 그리고 이를 감독할 기관이 그 책임을 제대로 이행하지 않으면 규제자의 지대추구를 막을 수 없을 것이다. 제 식구 감싸기는 세계 어느 곳에서나 이루어지지만, 특히 혈연, 지연, 학연 등을 중시하는 우리나라의 경우는 서양의 경우와는 그 강도와 파장이 다르다. 그러므로 규제개혁을 디자인하는데 있어서 규제자의 부정과 부패를 막을 방도가 빠져서는 규제의 효과가 미미할 것은 명약관화한 일이다. 기득권자와 부처가 어떤 규제를 왜 원하는가를 파악하지 않고서는 규제 개혁이 공염불에 지나지 않게 될 수 있다. 그러므로 관료에 대한 감시체계(관료규제)를 만들고 나서야 비로소 민간의 경제활동에 대한 규제가 풀리기를 기대할 수 있을 것이 아닌지 필자는 고민해 보아야 할 것이다.

본 논문의 필자도 지적하고 있듯이 규제에 얽힌 기득권과 이해관계는 아주 복잡하다. 그러므로 그런 복잡한 이해관계에 대한 교통정리 체계를 확립해야 제대로 된 규제철폐나 개혁안이 나올 것인데 이에 대한 분석이 규제영향분석만으로 충분하지 않을 수도 있다면 이런 측면에서 필요할 더 세부적인 분석틀을 연구할 필요도 있을 것이다.

www.kci.go.kr

www.kci.go.kr