

규제연구 제24권 특집호 2015년 9월

# 규제개혁의 창(槍) - 추진체계의 정비

이 혁 우\* · 김 진 국\*\*

규제개혁은 매 정부에서 추진되어 온 중요한 국정과제였다. 박근혜 정부도 집권 2년차부터 행정규제기본법 개정안을 통해 규제비용총량제, 규제개선청구제, 네거티브 규제, 규제유연화 등의 도입을 추진하고 있기도 하다. 우리나라는 규제개혁 추진체계의 외형만 놓고보면 세계최고 수준이지만 전문인력 양성 부재, 인적·물적자원의 부족으로 기대만큼 작동되지 못하고 있다. 의원입법, 수도권규제, 서비스산업 규제 등 규제개혁에서 오랫동안 제외된 영역도 존재한다. 규제개혁의 취지를 오해한 결과, 불합리한 규제를 양산하거나 제도개혁으로서의 규제개혁을 이해상충의 장으로 몰아가고 있으며, 한번의 규제개혁으로 성급하게 그 성과를 확인하려는 무리함도 나타나고 있다. 이를 타개하기 위한 가장 당면한 과제는 현 정부에서 제안한 선진적 규제관리수단이 안정적으로 정착될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 국회에서 이들 제도의 근거가 되는 행정규제기본법 개정안 처리가 시급하다. 특히 규제비용총량제와 규제개선청구제를 통해 정부부처가 규제관리를 선제적이고 적극적으로 추진할 인센티브를 마련하여야 한다. 최근 몇 년간 도입된 경제민주화 관련 규제에 대해서는 지금이라도 그 효과를 냉정하게 분석해서 원점에서 재검토해야 할 것이다.

핵심 용어: 규제개혁, 규제개혁위원회, 규제비용총량제, 규제영향분석, 규제등록제, 의원입법

\* 제1저자, 배재대학교 행정학과 교수, 대전광역시 서구 배재로 155-40(hwlee@pcu.ac.kr)

\*\* 교신저자, 배재대학교 중소기업컨설팅학과 교수, 대전광역시 서구 배재로 155-40(jgkim@pcu.ac.kr)

\*\*\* 이 연구는 2015년 7월 개최된 한국경제연구원-한국규제학회 공동 학술대회에서 발표한 초고를 수정 보완한 것이다.

## I. 문제제기: 규제개혁의 무딘 창(槍)

우리나라에서 규제개혁은 매정부마다 지속된 국정과제였다. 정부 내에는 규제개혁을 위한 안정된 체계가 존재하기도 하다. 행정규제기본법, 규제개혁위원회, 각종 규제개혁 수단이 그것이다. 그 성과도 작지 않다. 김대중 정부에서는 규제기요틴으로 규제총량의 절반을 감축했으며 노무현 정부 역시 중소기업고유업종의 폐지 등 주요 규제개혁과제가 해소되었다. 이명박 정부에서는 산업단지 규제개혁을 비롯한 각종 행정절차의 개선이 이루어졌으며 국가경쟁력강화위원회를 통해 다수의 규제개혁이 이루어졌다. 박근혜 정부 역시 규제개혁을 국정의 최우선 과제 중 하나로 내세우고 있으며 특히 지방규제에 대한 개선에 관심을 쏟고 있다. 분명한 사실은 이런 규제개혁이 없었으면 적어도 오늘날의 우리나라는 지금의 모습은 아닐 것이란 점이다. 우리나라 경제사회 수준이 그나마 지금정도라도 될 수 있는 이유는 규제개혁을 청소하듯 꾸준히 수행해 온 정부의 노력에 기인한다.

그럼에도 우리나라의 규제개혁의 창이 무디고 그래서 아쉽다는 글을 쓰는 이유는 여전히 규제개혁을 포함한 국가제도의 정비가 시급한 상황이기 때문이다. 전 세계적인 불황 속에서 우리나라의 잠재성장률 하락 속도는 세계평균보다도 높다. 인구는 지속적으로 줄어 생산가능인구가 곧 줄어들 예정이다. 경제의 체력과 체격이 약해질 것이니 성과가 감소할 것임은 쉬 예측가능하다. 이런 와중에 외국의 투자유치라도 잘 되어야 할 텐데, 상황은 반대이다. 2014년 우리나라에 투자한 금액은 우리나라 기업이 외국에 투자한 금액의 1/3에 불과했다. 정부재정은 지속적으로 취약해 지더니 급기야는 적자에 접어들었으며 2015년에는 보조금이라도 줄여보려 대대적인 정비가 진행 중이다. 연금을 비롯한 정부총당부채 수준은 거의 1년 치 GDP에 육박하는 수준이다. 세계 10위권의 경제대국인 대한민국의 위치가 살얼음을 걷은 듯 불안 불안한 형국이다.

이런 어려운 상황에서 사회 여러 부문에서는 기득권을 보호하려는 경향이 매우 강하게 나타나 새로운 형태의 사업이 출현하기 어렵게 되어 버린 지 오래다. 특히 의료, 금융 등 대부분의 서비스 분야에서 기득권을 보호하는 낡은 규제가 원격의료, 핀테크 등 새로운 기술과 일자리의 창출이 보장되는 신산업을 가로막고 있으며 이를 타개하기 위해 정부가 많은 노력을 기울이고 있지만 여전히 그 해결은 요원한 상태이다. 이 와중에 기업들은 경영환경이 매우 나쁘다는 이유로 해외투자를 증가시키고 있어 국내에 건설한 고용창출이 이루어지지 못하고 있다.

무엇보다 문제가 되고 있는 것은 각종 규제가 창출하는 개발시대형의 지대추구 경제가 상존하고 있고 이들이 변화 및 개혁에 가장 미온 내지 저항하는 세력이라는 것이다. 금융·교육·의료·관광 등의 서비스산업, 공공서비스 분야는 국제수준으로 평가하면 비효율적임에도 불구하고 국내에서 독과점적 지위를 유지하며 상당한 수준의 이윤확보가 가능한 분야로 존속해 온데서도 이를 확인할 수 있다. 기업이 경쟁력 확보를 하도록 경제논리가 작동하는 경제정책으로 바뀌지 않는 한 우리 경제의 미래성장 경쟁력은 확연히 감소할 수밖에 없다.

2014년 이후, 관심이 고조된 안전관리 관련 규제도 문제이다. 사회규제로 당연히 필요하다는 잘못된 인식으로 인해 개선대상에서 오랫동안 소외되어 왔기 때문이다. 그 결과 이들 규제에도 규제불합리의 역설이 곳곳에서 나타나고 있다. 안전을 강화하려는 규제가 오히려 사회전체의 안전수준을 감소시키는 아이러니가 발생하고 있는 것이다. 2014년의 세월호 사태는 대표적인 예이다. 선박안전검사를 잘 하라고 규제권한을 위임해 준 위탁기관이 오히려 진입규제의 보호 속에 업역을 안정적으로 보호받다 안전검사를 대충하는 있으나 마나한 기관이 되었다. 이런 예는 다른 무수한 영역에도 동일하게 존재하고 있어 각각 안전관련 기관과 방법과 주체가 있지만 그것이 현실에서 얼마나 제대로 작동하는지는 의문이며 오히려 이로서 사회의 안전을 보장할 수나 있는지 의구심이 크다.

우리사회에 여전히 규제개혁이 필요하고 이를 위한 체계와 수단의 정비가 필요한 이유는 바로 이 때문이다. 규제개혁이 단순한 기업민원 들어주기 수준으로 이해되어 사회적 갈등만 키우고, 그 와중에 중요한 규제개혁 과제가 성역처럼 남아 있는 답답한 현실에서도 한 걸음이라도 나아갈 수 있었으면 하는 바람도 있다. 온갖 선진적인 요소를 반영한 우리나라의 규제개혁 체계와 수단이 현실적으로는 제대로 작동하지 못하는 원인을 해소해야 하는 과제도

있다. 특히 규제개혁을 둔 관료와 일반국민들의 오해를 조금이라도 이해시킬 수 있다면 얼마나 좋을까라는 바람도 함께 가지게 된다.

사실 이 글은 우리나라 규제개혁 추진체계가 어떤 근본적인 문제가 있어서 대대적인 수술이 필요하다는 주장을 하자는 것은 아니다. 이보다 규제개혁 추진체계가 훌륭한데 왜 잘 작동되지 않고 있는지를 따져보자는 것이다. 창은 멀쩡한데 무딘 면이 있으니 왜 그런지 알아야 원래 만든 의도대로 잘 활용할 수 있을 것이란 말이다. 물론 이런 규제개혁 추진체계의 현황과 그 개선과제에 대해서는 지금까지 무수히 많은 논의들이 있어 온 것도 사실이다. 이들 논의를 종합하면 의원입법과 같은 규제개혁 대상의 누락, 규제영향분석의 요식적 운영, 규제개혁을 위한 전문적인 인적자원의 부족, 정부 최고위층으로부터의 규제개혁에 대한 꾸준한 관심과 리더십의 발휘 등이 그 중요한 내용이었다. 이들 모두는 지속적인 보완이 이루어지고 있으나 2015년에도 여전히 개선수요가 남아 있어 당연히 이 글에서도 다시 다룰 필요가 있는 부분이다.

이런 취지에서 다음 장부터 우리나라의 규제개혁의 수단과 관련된 현실적이고 당면한 과제에 대해 하나하나 문제제기와 토론을 해 보기로 한다. 이 글에서의 논의는 먼저 박근혜 정부 들어 중점적으로 추진되고 있는 규제개혁 관련 제도정비의 현황과 그에 대한 평가를 하고, 우리나라의 규제개혁에 대한 기존의 문제제기를 검토하여 미진한 부분에 대한 평가하고 마지막으로 이를 통해 향후 규제개혁의 방향성과 수단의 정비에 대한 제언을 해 보기로 한다.

## II. 규제개혁 추진체계의 변화와 그 성과평가

### 1. 규제개혁 추진체계의 변화와 이에 대한 평가

#### (1) 규제개혁 추진체계의 변화 과정

2015년 9월 현재, 우리나라 규제개혁 추진체계의 틀은 1997년 김영삼 정부 말 제정된 행정규제기본법과 김대중 정부의 출범과 함께 설치된 규제개혁위원회가 중심이다. 이후 행정규제기본법에는 몇 차례의 개정이 이루어졌지만 여전히 규제개혁위원회를 두고 신설·강화

규제의 심사와 기존규제의 정비라는 임무를 맡기고 있으며 국무조정실 내 규제조정실을 두어 동 위원회의 사무국 겸 정부의 규제개혁 실무는 담당하도록 권한을 부여한 체계는 지난 17년 동안 한결같은 모습으로 변화가 없어 보인다.

그러나 규제전문가나 규제개혁의 실무를 담당한 현장 실무공무원의 경험을 놓고 보면 우리나라의 규제개혁 추진체계는 생각보다 많은 변화를 겪어왔다. 새로운 정부가 들어설 때마다 규제개혁위원회와는 별도의 규제개혁 기구를 두고 각 정부의 입맛에 맞는 규제개혁을 추진했다. 노무현 정부에서 규제개혁추진단, 이명박 정부에서 국가경쟁력강화위원회, 박근혜 정부에서 규제개혁장관회의가 그 예이다. 이런 별도의 규제개혁 추진체계는 규제개혁위원회의 권한 중 일부, 특히 기존규제의 개혁을 책임지는 경우가 많았다. 적어도 기존규제의 개혁은 대통령이 직접 챙기겠다는 의지를 표명한 것이다. 이런 별도의 규제개혁기구의 설치는 각 정부가 자기 정부의 규제개혁 방향과 국정과제 운영체계와 부합하는 규제개혁을 추진하는 과정에서 도입된 것으로 그 자체로서는 효과적이었다고 평가할 수 있다.

한편 정부는 지난 17년 동안 실로 많은 규제개혁 수단을 선보이기도 했다. 규제일몰제, 규제영향평가, 규제등록제와 같은 행정규제기본법 상의 제도에 더해 행정비용분석을 통한 행정부담감축, 한시적규제유예, 규제비용총량제, 네거티브 규제개혁 등과 같은 새로운 규제개혁 수단이 도입되었다. 자세히 보면 이런 개별적인 규제개혁 수단 역시 잦은 변화를 겪었는데, 규제일몰제는 행정규제기본법에 근거만 두고 사문화 되었던 것을 이명박 정부에서 사실상 전면적으로 실시된 예가 있으며, 규제영향평가 역시 심사항목에 변화가 계속되어 왔다. 규제등록제도 규제등록단위의 조정으로 등록규제 수의 변동이 발생하기도 했으며, 사문화되어 명목적으로만 운영이 이루어져 오다 2009년 규제등록정비 이후에는 각 부처에 규제개혁 목표를 설정하는 베이스라인으로 활용되고 있기도 하다. 행정비용을 분석하기 위해서는 행정조사기본법이 제정되었으며 이에 근거해 네덜란드에서 개발된 표준비용모델(SCM)에 의해 행정비용 분석이 시도되기도 했다. 한편 규제개혁에서 꾸준히 활용되어 온 제도로는 규제신문고가 있다. 이 제도는 잘만 운영하면 정부의 개혁대상 규제발굴 부담을 줄여줄 수 있는 효과적인 수단이다. 박근혜 정부의 경우, 규제신문고를 활성화하여 2014년 한해에만 20,000건이 넘는 규제애로 사항을 건의 받았으며 이 중 40% 정도의 개선을 이루어 내기도 했다.

그 외 규제기요틴, 한시적 규제유예, 규제비용총량제, 네거티브 규제개혁, 지방정부 규제지도는 이명박 정부와 박근혜 정부에서 도입되었거나 도입 중인 새로운 규제개혁 수단이다.

규제기요틴은 김대중 정부에서 규제총량의 절반을 줄이면서 시도한 정책수단으로 기본적으로 규제등록제에 근거한 규제총량 베이스에 대해 일정수준의 규제개혁 목표를 제시하는 방식으로 이루어진다. 박근혜 정부에서는 이런 방식을 부활시켜 지방정부와 중앙정부의 각 부처에 등록규제의 20% 개혁의 요구를 하고 이를 추진하고 있다. 한시적 규제유예는 2008년, 당시 세계적인 경제위기를 맞아 우리나라도 이를 극복하기 위해 기존규제 중 불요불급한 규제를 선정해 한시적으로 그 효력을 정지시키는 이례적인 조치였다. 규제비용총량제는 규제가 초래하는 직접비용의 분석을 통해 규제신설 시 새롭게 부가되는 규제비용만큼 기존규제의 감축을 요구하는 제도로 2014년부터 시범사업이 추진 중이다. 네거티브 규제개혁은 ‘원칙허용, 예외금지’의 규제개선의 원칙을 전면적으로 적용한 것으로 박근혜 정부들어 적극적으로 적용되었다. 지방정부 규제맵은 전국 지방자치단체의 규제강도를 지도위에 표시한 것으로 이를 통해 어떤 지방자치단체가 상대적으로 규제강도가 센지를 판단할 수 있게 해 준다.

한편 박근혜 정부 들어서는 규제개혁 추진체계에서 그동안 지속적인 보완의 요구가 있었던 규제개혁 싱크탱크의 대폭적인 개선이 있었다. 즉 규제비용총량제를 추진하는 과정에서 한국개발연구원과 한국행정연구원에 규제비용분석센터를 설치하고 정부의 규제개혁에 필요한 이론적 지원과 규제비용의 계산, 규제개혁을 위한 정책수단의 연구 등을 담당하도록 한 것이다. 이런 제도적 보완은 그동안의 규제개혁 추진체계에서 늘 부족하다고 인식되어 온 규제개혁을 위한 인적자원의 부족을 메울 수 있게 해 준다는 면에서 중요하다. 또한 박근혜 정부에서는 1998년 도입 되어, 우리나라 규제개혁 추진체계의 근거가 되고 있는 행정규제기본법의 개정안을 제출하면서 규제개혁 추진체계의 정비도 적극적으로 나서고 있다.

## (2) 규제개혁 추진체계 운용에 대한 평가

정부는 이런 다양한 규제개혁 추진체계와 수단을 통해 상당한 성과를 달성해 냈다. 지난 17년간 규제개혁위원회는 심사대상 규제의 30% 정도를 개선, 철회 권고하여 규제품질의 향상에 기여하였다. 이들 불합리한 규제가 개선되지 않은 상태에서 실현되었다면 현재의 우리나라는 적어도 지금과는 다른 모습일 것이다. 예를들어, 2009년 방송통신위원회에서는 방송법 개정안을 제출하면서 방송사업자는 가상광고 및 간접광고가 시청자의 원활한 시청흐름을 방해해서는 안 되며, 이를 위배할 경우 과태료를 부과할 수 있도록 하는 안을 제출했는데, 규제개혁위원회는 이에 대해 시청자의 원활한 시청흐름의 방해라는 요건은 과태료 처분

기준으로는 모호하고 불분명하여 규제의 자의성의 문제가 초래될 수 있다는 이유로 철회권고를 하였다. 만약 이 규제가 도입되었다면 방송광고업자는 지금보다는 훨씬 소극적인 포맷과 내용으로 사업을 수행할 수밖에 없었을 것이다.

한편 정부는 기존규제에 대해서도 적극적으로 개선시켰다. 산업단지 규제개혁, 각종 행정절차의 개선, 토지이용관련 규제와 건축규제의 개선 등 이루 말할 수 없는 규제의 개선이 이루어져 왔고 이로 인한 혜택이 역시 계산이 불가능할 정도로 막대하다. 이명박 정부 초기에는 방송에 대한 소유 및 영업규제의 완화, 기간통신사업자에 대한 허가제의 완화 등이 이루어졌으며 국유재산 사용 및 수익기간의 개선이 이루어졌으며 외국인투자자의 가사보조인 동반입국 요건의 개선, 결혼이주자 외국인 주민등록등본 기재의 개선 등과 같은 규제의 개선이 이루어졌다(김주찬 외, 2012). 박근혜 정부에서는 입간판 허용 등 광고물설치 완화, 농림지역 기존공장의 건폐율 완화, 개발제한 구역 내 풍력설비 허용, 산업단지 내 캠퍼스 설립인가 요건 완화, 곤충의 식품원료 인정 확대, 기반시설 내 도시계획 변경 없이 복합시설 설치가능 등을 포함한 많은 규제개선 과제가 실현되었다.<sup>1)</sup> 또한 박근혜 정부에서는 지방자치단체 수준에서도 규제개혁이 활발하게 전개되었는데 대전광역시의 경우, 도시계획위원회 운영과정에서 건축의 지연 등이 발생하는 관행을 개선하기 위해 하나의 안건에 대해 도시계획위원회 개최 횟수의 제한과 신속한 처리절차를 도입하는 등 행정절차의 개선을 주도적으로 추진하고 있으며 부산광역시의 경우, 전국 최초로 광역자치단체 차원에서 조례 등 지자체 소관 규제관리를 위한 방안을 설계하고 있기도 하다.

규제개혁에 대해서는 이런 매 정부별로 도출한 높은 성과에도 불구하고 규제개선 과제가 여전히 많이 남아 있기도 하다. 규제란 그것이 아무리 도입당시에는 합리적이었다고 하더라도 시간과 상황에 지남에 따라 불합리해질 가능성이 늘 존재하기 때문이다(이혁우, 2012). 그래서인지 정부의 기대와는 달리 규제개혁 성과평가에 인색한 의견도 다수 존재하고 있기도 하다. 더구나 중요한 규제개선 과제들이 이념갈등과 이해당사자의 저항으로 인해 여전히 요지부동인 상황이다. 수도권 규제는 합리화를 위한 검토조차 이루어지기 힘든 모양새이며, 주요 서비스업을 둘러싼 핵심적인 규제개선은 역시 요지부동이다. 대학 및 교육분야 서비스업에 대한 규제, 호텔입지 등 관광관련 규제, 의료관광과 관련한 의료서비스 규제가 그 대표

1) 규제개혁위원회 홈페이지(<https://www.better.go.kr>)

적이며, 개인자격제도와 관련한 규제개선 역시 요원하다(박정수 외, 2014).

## 2. 현 정부<sup>2)</sup> 규제개혁 추진체계의 문제점과 정비현황

### (1) 정부출범 당시 규제개혁 추진체계의 문제점

행정규제기본법에 근거한 규제개혁 추진체계에 대해서는 그 보완의 필요성이 지속적으로 제기되었으나 개선이 이루어지지 못한 측면이 있으며 이는 박근혜 정부에서도 마찬가지이다. 이와 관련 지금까지 제기된 문제들을 간단히 정리하면 다음과 같다.

첫째 규제개혁위원회의 위상이 정권마다 다르다. 원래 규제개혁위원회는 신설·강화규제와 기존규제에 대한 권한을 모두 부여받고 있지만 실질적인 권한의 행사는 정부마다 다르게 나타나고 있다(이혁우, 2012). 이렇게 규제개혁위원회의 위상에 기복이 발생하는 이유는 행정규제기본법의 제도적 한계 때문이기도 하지만 규제개혁위원회의 권한(신설·강화규제의 심사, 기존규제의 개선, 규제일몰제 등 규제개혁 수단의 적용)에 비해 이를 수행하는데 필요한 물적·인적 자원이 턱없이 부족한데 기인한다. 박근혜 정부의 경우, 규제개혁을 강조하면서 이전 정부보다 규제개혁위원회의 사무국 역할을 하고 있는 국무조정실 내 규제조정실의 인력확충을 하고 있지만 이 역시, 다음 정부에서는 언제라도 다시 이전 정부수준으로 회귀할 수 있는 약점을 가지고 있다. 이에 대해 학자들에 따라서는 규제개혁위원회를 행정위원회로 전환할 필요가 있음을 주장하는 경우도 있다(최병선, 2008).

둘째 의원입법을 통해 생성되는 규제에 대한 통제장치의 부재는 매 정부마다 논란거리였으나 여전히 해결되지 않고 있다. 물론 현 정부에서는 이를 심각하게 인식해 대통령이 직접 그 문제를 거론하기도 하는 등 다른 정부에 비해서는 보다 적극적인 해결의지가 있는 듯하나 이 문제를 스스로 해결해야 할 국회는 별로 관심이 없다. 그 결과 정부는 의원을 통한 우회입법을 통해 규제심사를 거치지 않고서도 규제입법의 생성이 가능하다. 2014년 말 이후 논란이 되고 있는 단통법은 그 대표적이다. 이런 의미에서 여전히 의원입법에 대한 규제심사라는 과제는 우리나라 규제개혁 추진체계에서 여전히 큰 공백으로 남아 있다.

셋째 규제등록제의 정비도 시급하다. 우리나라 규제등록제는 규제를 등록단위로 나누어

2) 이 연구에서 현 정부는 박근혜 정부를 말한다.

서 등록해서 관리하는 것을 전제로 하고 있으나 등록된 규제의 건수가 국가나 해당부처의 규제개선 수요의 총량으로 인식됨에 따라 오히려 각 부처가 규제등록을 소극적으로 하는 빌미를 제공하고 있다. 현 정부에서도 마찬가지지만 규제개혁에서 등록된 규제의 수를 모수로 하여 규제개혁 목표를 설정하기 때문이다. 이것은 규제를 등록하는 것이 정부부처에 부정적인 인센티브를 초래해 오히려 규제관리의 사각지대가 형성될 수 있는 아이러니를 유발하고 있다.

그 외 우리나라의 규제개혁은 부처에서 스스로 규제개혁을 상시적으로 추진할 유인체계를 갖추지 못한 채 매 정부마다 하향식으로 추진되어 왔다. 이런 규제개혁 추진관행은 관료들의 규제개혁에 대한 피로감을 높일뿐더러 규제개혁을 하면서도 그 중요성에 대한 이해와 공감감이 낮아 부처에서 스스로 지속적이고 체계적으로 소관규제를 관리하는 수준에 이르지 못하고 있다. 이로 인해 규제개혁은 모든 정부마다 국정과제로 채택되었지만 정부가 바뀌면 다시 원점에서 다시 시도되는 등의 비효율이 반복되고 있기도 하다.

## (2) 현 정부 규제개혁 추진체계 개선의 시도

현 정부에서 행정규제기본법 개정을 통해 규제개혁 추진체계의 개선을 시도하고 있다. 정부가 제출한 이 개정안에는 1998년 이후 우리나라 규제개혁 추진체계의 근간이 되었던 행정규제기본법의 운용상의 애로점과 보완점을 대폭 개선하며, 새로운 규제개혁 수단을 담고 있는 것으로 현 정부에서 도입하려 하는 다양한 안의 근거를 담고 있다. 1998년 이후 이번 개정안이 발의된 2014년까지 3차례에 걸쳐 일부내용을 수정하는 수준에 그쳤던 행정규제기본법은 이번 개정안을 통해 총 37개의 조문 중 16개를 개정하고, 13개 조문을 신설하는 등 큰 변화를 시도한 것이다.

이런 행정규제기본법 개정안의 핵심은 규제비용총량제의 도입과 네거티브 규제의 도입, 규제일몰제의 신설과 같은 새로운 규제개혁 수단의 근거를 마련하는 것이다. 규제비용총량제의 경우, 규제신설에 따른 부담의 수준을 비용으로 분석하여 기존규제에서 개선토록 의무화하는 내용을 담고 있으며, 그 적용의 범위를 의원입법으로 통과된 규제안도 포함하는 것으로 되어 있다. 네거티브 규제는 규제의 설계 시 원칙허용, 예외금지의 원칙을 기본값으로 정하도록 하는 것으로 다양한 사업활동규제나 진입규제 설계의 패러다임을 바꾸려는 것이다. 규제일몰제는 5년 단위로 규제가 자동적으로 소멸되는 근거를 마련하는 것이 주된 내용

이다. 한편, 개정안에는 2014년 활성화 된 규제신문고를 제도화하기 위해 일반국민의 규제 개선 청구에 대해 소관부처의 책임자가 14일 이내에 실명으로 답변하거나 3개월 이내에 검토결과를 회신토록 하는 규제개선청구제도 담겨 있다. 그 외 공무원의 규제개혁을 독려하기 위해 적극행정면책제도를 강화하는 내용도 담고 있다. 이런 행정규제기본법 개정안의 중요한 내용은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 행정규제기본법 개정안 주요내용

	현행법	법 개정안(정부안)
규제비용총량제	없음	규제의 신설강화에 상응하는 부담만큼 기존규제에서 의무적으로 개선해 규제총량을 유지함(의원입법 규제포함)
네거티브 규제	없음	원칙허용, 예외금지외의 규제실제 원칙을 마련
규제일몰제	존속기한 또는 재검토기한(5년)	원칙적 존속기한(5년) 예외적 재검토기한(3년) 설정의무부과
규제개선청구제	없음	규제개선 청구에 대해 소관부처 책임자가 실명으로 신속답변
규제의 탄력적 적용	없음	융합분야 적용규제에 대한 신속답변 및 특정규제에 대한 한시적 규제유예
규제의 유연화	없음	소상공인, 중소기업에 대한 차등규제 적용
연관규제 통합관리	없음	덩어리규제 정비의견제출
고시에 의한 규제	없음	사전에 행정예고 및 법제처 협의 의무화
규제등록	공포, 발령 후 30일 내 등록	14일내 등록, 미등록규제는 개선청구 대상에 포함
지자체 규제	없음	규제정비결과를 규개위에 제출
적극행정면책	공무원의 행위에 고의, 중과실이 없는 경우 불리한 처분이나 부당한 대우를 받지 않음	기존 조항을 '직무감출 등에 의한 불리한 처분이나 부당한 대우를 받지 않는다'로 보완

출처: 국무조정실

이런 행정규제기본법의 개정시도는 규제개혁을 정부의 상시과제로 의무화시켜 관료들이 평소에도 규제개혁에 관심을 가질 수밖에 없게 제도설계를 했다는데 큰 의미를 갖는다. 규제비용총량제에서 신설·강화규제의 도입에 대해 기존규제의 개선을 연계시킴으로써 정부

부처는 평소에도 꾸준히 기존규제를 개선하여 규제개선 실적을 쌓아둘 필요가 있기 때문이다. 규제개선청구제 역시 국민이 규제에 대한 개선청구를 하면 소관부처는 이를 신속하게 검토해서 답변을 할 의무를 부담시키고 있다. 이것은 그동안 매 정부 대증적으로 이루어져 온 규제개혁 과제의 추진을 정부부처 스스로, 개별 공무원이 보다 적극적으로 나서지 않을 수 없게 하는 것이다. 더구나 규제비용총량제의 경우, 의원입법에 근거한 정부의 하위법령안에 대해서도 적용시킴으로써 정부가 우회입법을 통해 규제신설에 나서는 유인을 통제하는 장치를 두고 있기도 하다. 또한 현재의 개정안은 규제개혁위원회의 권한을 보다 강화시킨 측면도 있다. 지방자치단체의 규제개혁 결과를 보고받거나, 한시적 규제유예의 근거도 마련하는 등에서 이를 발견할 수 있다. 그 외 규제비용총량제, 네거티브 규제, 규제일몰제와 규제개선청구제에 대한 운영을 새롭게 수행한다는 측면에서도 규제개혁위원회의 기능이 이전 보다 강화된 것으로 평가할 수 있을 것이다.<sup>3)</sup>

### (3) 현 단계에서의 평가

그렇다면, 현 정부의 규제개혁 추진체계에 대한 현 단계에서의 평가는 어떻게? 결론적으로 현 정부의 규제개혁 추진체계의 변화는 초기의 야심찬 시도에 비해 이렇다 할 성과가 없는 상태이다. 그 이유는 2014년 8월, 국무회의를 통과한 이후, 국회로 송부된 행정규제기본법 개정안이 2015년 9월 현재도 여전히 계류 중이기 때문이다. 그리고 이 개정안의 통과를 위해 정부뿐만 아니라 대한상공회의소 등 유관기관에서 지속적인 설득과 필요논리를 보강해 발표하고 있지만 현 시점에서 이 개정안의 통과는 요원한 듯 보인다. 2014년 규제개혁을 국정 의 가장 우선순위에 두고 추진할 때만 해도 가시성이 높았던 개정안이 이런 답답한 상황에 속한 이유는 규제개혁의 취지에 대한 국회의 지지가 제한적이기 때문이다.

특히 각 정당에서 경쟁적으로 행정규제기본법 개정안을 추가로 발의한 결과, 그 내용이 복잡해지고 이런 과정에서 규제개혁의 필요성에 대한 공감감이 희석되면서 상임위원회에서

3) 한편 현 정부에서는 이런 행정규제기본법의 개정 외에도 규제비용분석센터를 설치해서 정부의 규제비용분석을 공식적으로 지원하는 체계를 갖추었다. 이를 통해 그동안 늘 부족했던 규제영향분석의 미비점을 보완할 수 있을 뿐만 아니라 각 정부부처의 규제비용분석의 타당성에 대한 자문과 검토, 규제비용분석 방법론의 개발, 규제개혁정책에 대한 정책연구의 활성화를 시도해 볼 수 있다. 다만 규제등록제에 대해서는 정부차원에서 규제등록제에 대해서도 일부 정비를 위한 연구를 수행했으나 구체적인 제도의 개선에 대해서는 대외적으로는 아직 이렇다 할 움직임이 보이지는 않는다.

이들 개정안이 상정되어 구체적인 내용을 조정하기 위한 논의자체가 힘든 상황이 되어 버렸다. 예를들어, 김기식 의원은 공동발의를 통해 국민의 건강, 안전, 환경, 공정경쟁 등 현행의 공익자신고보호법상 공익의 개념요소에 관한 사항을 규제폐지의 대상에서 제외하는 안을 발의하고 있다. 규제완화 과정에서 오히려 필요한 규제가 폐지될 수도 있는 상황을 사전에 방지하지는 것이다. 그러나 이것은 규제의 목적이 타당하기만 하면 규제품질 개선을 위한 검토 자체를 어렵게 하는 것으로 규제개혁의 취지를 제대로 이해하지 못한 것이다. 필요한 규제라 하더라도 보다 나은 방식의 규제개선안이 있을 수 있다면 당연히 개선을 통해 합리화시켜야 할 것이기 때문이다. 따라서 규제개혁의 관점에서 본다면 건강, 안전, 환경, 공정거래와 관련된 규제라 하더라도 당연히 개선대상이 포함되어야 한다.

한편 2015년 현 시점에서는 행정규제기본법 정부개정안을 두고 새로운 토론이 이루어지고 있는 형국이다. 즉 새정치민주연합에서는 규제공백영향평가제, 즉 규제완화 영향평가제의 도입을 내용으로 하는 행정규제기본법 개정안을 새롭게 발의하려고 준비 중이기 때문이다. 그 외 규제비용총량제의 대상에 의원입법까지 포함하도록 한 안을 두고서도 여전히 국회 내에서는 입법권의 침해 여부를 두고 갑론을박 중이기도 하다. 문제는 이런 상황에서 이미 언급한 것처럼 행정규제기본법 개정안의 통과가 아주 요원해져 버렸다는 점이다. 행정규제기본법을 두고 규제개혁에 대한 다른 철학과 오해에 기반 한 다양한 안이 경쟁적으로 발의되면서 행정규제기본법 개정에 대한 의제가 복잡해져 상임위에서 그 내용이 검토되는 것조차 어려운 지경에 이르렀기 때문이다. 이런 상황에서 노동개혁에 집중하는 현재의 정부와 국회의 상황, 국회의원의 임기가 불과 1년도 채 남지 않은 상황, 2015년 하반기 예산정국 이후 2016년이 되면 5월에 있을 선거정국으로 갈 것임을 예견해 본다면 현 상황에서 정부가 준비한 행정규제기본법이 국회를 통과하기가 만만치 않은 실정이다.

이런 상황에서 2014년 이후 정부가 도입 준비 중인 다수의 규제개선 제도와 규제개혁 추진체계의 정비가 지체되고 있으며 불확실해 지고 있다. 현 정부의 대표적인 규제개혁 수단으로 도입 추진 중인 규제비용총량제는 2015년 9월에도 여전히 시범사업으로 운영 중이다. 규제비용총량제의 지원을 위해 설치된 규제비용분석센터 역시 정부 내 규제개혁 정책을 위한 싱크탱크로 안정적으로 안착하는데 불안감이 있는 형국이기도 하다. 규제개혁을 위한 인적자원의 확충, 예산의 확충과 같은 규제개혁 추진자원의 확충에 있어서도 적극적일 수 없다. 요컨대 2014년 상황에서 금방 개선될 것 같았던 다수의 규제개혁 추진체계의 개선과제

가 현재로서는 매우 결과를 장담할 수 없는 상황이다.

#### 4. 규제개혁 추진체계에 대한 기존연구

규제개혁 추진체계에 대한 기존연구는 구조, 대상, 방법의 측면에서 요약될 수 있다. 여기에 추가적으로 우리나라 규제개혁의 어려움으로 일반국민과 정치권, 그리고 관료의 규제개혁에 대한 이해의 부족 등을 원인으로 삼는 연구도 있다. 이들을 간단히 요약하면 다음과 같다.

규제개혁 추진체계에 대한 구조적 토론으로는 최병선(2008)이 있다. 그는 규제개혁위원회가 보다 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 규제개혁위원회를 공정거래위원회와 같은 행정위원회로 개편할 필요가 있음을 주장하고 있다. 또한 참여한 이해관계의 갈등의 장(場)인 규제개혁을 제대로 조정하기 위해서는 청와대 내에 규제개혁비서관을 두는 방법도 제시하고 있다. 이는 특히 김대중 정부와는 달리 이후 정부에서 규제개혁위원회의 운영이 상대적으로 원활하지 못해 신설·강화규제에 대한 심사를 제외하고는 법률에서 보장된 본원적 권한을 발휘하는데 한계가 있었던 데 따른 것으로 보인다. 한편 이혁우(2012)는 우리나라의 규제개혁체계가 사실상 신설·강화 규제에 대한 개혁을 담당한 규제개혁위원회와 기존규제에 대한 개혁을 담당한 각 정부에서 설치한 기관(규제개혁추진단, 국가경쟁력강화위원회, 규제개혁장관회의) 등으로 이원화 된 것을 지적하면서 규제개혁위원회로 규제개혁 기능을 일원화 하고 이를 안정되고 일관성 있게 운영함으로써 정부 내 규제개혁 노하우의 축적이 이루어지도록 해야 한다고 주장하기도 했다. 한편 이후 최병선·이혁우(2014)는 규제개혁 추진체계의 작동을 둘러싼 각 정부 최고집권자의 의지와 선호 등 현실적 측면을 고려해서 이전에 제시한 주장에서 다소 변화된 의견을 제시하고 있기도 하다. 그것은 어느 정부이든 자신의 의도와 방향성을 갖는 규제개혁을 추진하고자 할 것이기에 규제개혁 추진체계의 이원화는 그리 문제가 되지 않는 것이라는 점이다. 다만 규제개혁위원회와 그 외 규제개혁추진기관의 역량의 강화는 매우 중요하며 그 핵심은 규제개혁에 대한 물질·인적 자원의 투입이 확대되어야 한다는 것이다. 이런 면에서 2014년 한국개발연구원과 한국행정연구원에 설치된 규제비용분석센터에 대해 매우 높이 평가하고 있으며 향후 이들 기능을 더욱 활성화 할 수 있도록 해야 하며 그 외에도 규제개혁에 대한 정부 내 지원의 확대가 필요함을 주장하고 있다.

규제개혁 대상에 대한 토론으로 가장 많이 토론된 것은 의원입법이다. 정부입법과 달리 의원입법은 규제심사 대상에서 제외되어 있는데 이것은 입법발의 체계의 이원화에 기인하는 것이다. 정부입법에 대해서는 규제개혁위원회의 심사를 받지만 의원입법은 이런 검토절차가 존재하지 않으며 이것은 1998년 행정규제기본법 제정 이후 지속된 상황이다(이혁우 외, 2012). 이런 의원입법에 대한 심사의 부재가 초래하는 문제는 심각하다. 불합리한 규제의 상당수가 의원입법을 통해 도입되고 있기 때문이다. 2014년 말 도입당시 논란을 일으킨 단통법이 그 예이며, 화평법과 화관법도 그 예이다. 이런 이유로 의원입법에 대해 어떤 방식으로든 통제가 이루어져야 한다는 논리는 많은 규제전문가가 공통적으로 주장하고 있지만(김태윤, 2014; 최병선·이혁우, 2014; 이혁우, 2012) 국회가 입법권의 제한을 이유로 강력하게 반대하고 있어서 이것이 실현되기는 매우 요원해 보이기도 한다. 그 외 규제개혁대상에 대한 논점으로는 공기업 등 준정부기관이나 위탁기관에서 수행하고 있는 유사행정규제의 합리화를 들 수 있다. 이에 대해서는 규제개혁위원회와 기획재정부에 의해서 주기적인 검토가 이루어지고 있기도 하다. 또한 규제등록의 범위설정도 규제개혁 대상과 관련해서 중요하다. 규제등록기준에 의해 정부가 등록해서 관리하는 규제대상이 정해지므로 규제등록 기준 역시 그 타당성에 대한 주기적인 토론이 이루어지고 있다(이주선·정현용, 2008; 이혁우, 2011; 한국행정연구원, 2009). 한편 이혁우(2011)은 이런 규제등록 기준과 관련해 정부의 행정규제판단기준은 정부가 규제를 관리하는 실무적 범위를 정하는 것으로 이론적 논쟁의 대상이 아니며, 정부가 규제개혁에 적극적으로 임해야 한다는 측면에서 유사행정규제, 정부내부행정절차, 행정지도 등을 적극적으로 포함한 규제판단기준을 도입해야 한다고 주장하기도 했다.

규제개혁수단과 관련해서는 주로 규제심사와 규제영향분석을 중심으로 논의가 전개되어 왔다(국회예산정책처, 2010). 그 중에서도 규제영향분석이 현실에서는 기대한 대로 작동하지 않고 있는데 대한 문제제기가 많았다. 규제영향분석이 규제의 타당성을 따지기보다 사전적으로 도입이 확정된 규제의 편익을 합리화 하는 수단으로 작동하고 있기도 하며 이런 관행은 최근에도 마찬가지인 듯하다. 이런 문제가 나타나는 이유로는 규제영향분석을 위한 전문성의 부족, 규제정책의 설계초기부터 타당성에 대한 검토가 이루어져야 하나 도입이 결정된 이후에야 규제영향분석이 이루어지는 관행 등이 손에 꼽힌다. 한편 2014년부터 시범사업 중인 규제비용총량제 역시 규제비용의 분석을 전제로 하고 있다는 측면에서 이것이 제대로 작동하기 위해서는 부처의 분석역량의 강화가 선행되어야 하는 과제이다.

이런 규제개혁 추진체계에 대한 기존연구는 우리나라의 규제개혁체계의 현황과 한계 및 개선방안을 포괄적으로 제시하는 등 체계적으로 정리되어 있다고 판단된다. 그런데 이런 체계적인 연구에도 불구하고, 본 연구와 같이 추가적인 논의가 필요한 이유는 그동안의 규제개혁 추진체계가 주로 제도 자체의 측면에서 접근한 결과, 규제개혁 추진체계의 활용 과정에서 나타나는 현실적인 애로, 그 과정에서의 이해관계의 충돌의 양상, 관료의 유인의 문제 등에 대한 분석에 대해서는 다소 소홀하였기 때문이다. 또한 규제개혁에서 일반국민들의 지지도 매우 중요하기 때문에 그 과정에서 일반국민들의 규제개혁에 대한 이해방식과 오해의 측면도 있음을 토론할 필요도 있다.

### Ⅲ. 규제개혁 창(槍) 버리기

#### 1. 창(槍)의 설계: 외화내빈의 함정

우리나라 규제개혁 추진체계는 OECD 국가 중에서도 높이 평가받을 만한 수준이다. 규제 등록제를 통해 건 단위의 규제관리를 하는 국가는 드물뿐더러 지방자치단체와 중앙정부 모두에 자체 규제개혁위원회를 두도록 하고, 중요한 규제에 대해서는 다시 대통령직속의 규제개혁위원회의 심사를 거치는 2단계의 엄밀한 규제심사 제도를 운영하는 국가도 드물다. 규제개혁위원회와 같은 규제개혁전담기구를 두고 있는 국가도 독일이나 영국, 미국과 같은 규제개혁 선진국들을 제외하면 세계적으로 드문 사례이다. 규제개혁수단 측면에서도 규제일몰제, 한시적 규제유예, 행정비용분석, 규제비용총량제, 규제총점관리제 등 다른 나라에서 규제개혁 수단으로 활용되는 것을 적극적으로 벤치마킹 하거나 우리나라 스스로 규제개혁 수단을 개발하는 등 매우 적극적이었다. 돌이켜 보면 우리나라에서 규제개혁 수단의 새로운 설계와 적용은 거의 모든 정부에서 집권초기 있어온 관행과 같은 것이었다.

이런 규제개혁을 위한 정부의 노력은 규제개혁에 대한 의지를 보여주는 것으로 나름의 성과도 있었지만 자세히 살펴보면 아쉬움이 많은 것도 사실이다. 겉으로는 화려하여 나무랄 데 없어 보이지만 실제로는 기대만큼 작동하지 않는 문제도 있었다. 이런 규제개혁 추진체계의 한계에 대해서는 이미 여러 전문가들이 지적한 바 있는데 이를 간단히 정리하면 다음

과 같다.

먼저 규제영향분석이 형식적으로 이루어지고 있다(예산정책처, 2010). 국회 예산정책처의 문제제기 이후 지속적으로 제기되어 온 이 부분은 2015년에도 여전히 크게 변화된 것 없다. 규제심사가 제대로 이루어지기 위해서는 규제영향분석을 통해 규제가 초래하는 비용과 편익을 제대로 추정해야 하지만, 이것이 잘 안 되고 있는 것이다. 규제영향분석서의 작성이 규제를 도입하기 위한 필수적인 과정으로 정책타당성을 평가해 보는 실질적인 측면보다 요식적인 절차로 자리 잡고 있는 것이다. 나아가 각 부처의 자체규제심사에서는 규제영향분석이 도입하려는 규제의 타당성을 정당화시키는 것으로 변질되고 있기도 하다. 규제의 편익은 과대계산하고, 규제의 비용은 과소계산 하는 등의 방법이 그 전형적인 예이다. 또한 규제영향분석이 제대로 이루어지기 위해서는 무규제 대안을 포함해 복수의 규제대안을 제시하고 분석하여 그 결과를 비교해야 하지만 이 역시 제대로 이루어지지 못하고 있다.

그렇다면 왜 이런 현상이 발생하고 있는 것일까?, 먼저 규제설계에서부터 이루어져야 할 비용과 편익에 대한 분석이 규제설계를 마치고, 도입이 사실상 결정된 단계에서 이루어지기 때문이다. 영국에서는 규제도입단계에서부터 영향분석(impact assessment)을 통해 규제대안에 대한 분석과 그 타당성 검토 및 환류가 규제를 만들려는 부처와 규제관리기구 사이에 여러 차례에 걸쳐 이루어지는 것과는 대조적이다. 이처럼 규제도입을 결정한 이후에 이루어지는 분석은 도입하려는 규제의 비용측면에 대해서는 아무래도 과소평가할 가능성이 높다. 규제를 포함한 정책도입 과정에서 관료들이 규제영향분석을 세밀하게 분석할 유인이 없기 때문이다. 나아가 규제관료 입장에서 보면 규제영향분석은 하나의 새로운 업무의 과중이 되어 오히려 자신들이 신속하고 효율적으로 규제설계를 하는데 걸림돌로 인식할 수도 있다.<sup>4)</sup>

규제영향분석에서 이런 문제가 초래된 또 다른 이유는 이런 규제관료의 인센티브를 고려하지 않은 제도를 마련하였기 때문으로 판단된다. 즉 규제영향분석이 제대로 이루어지지 않는 것은 제도 자체의 문제라기보다는 이 제도를 운영하는 관료의 인센티브를 고려한 운영방식이 고려되어야 하는 것이다. 이런 의미에서 2014년 도입되어 시범사업 중인 규제비용총량제는 매우 의미가 크다. 규제도입 시 비용만큼 기존규제 부담을 개선토록 함으로써 규제관

4) 그러나 규제영향분석은 이미 OECD(1998)에서 제시한 것처럼 그 효과가 매우 크다. 타당성이 낮은 규제가 도입되어 초래될 사회적 비용과 규제영향분석에 따른 관료와 정부의 투입비용을 대비하면 무려 1000:1이라는 연구결과도 소개되어 있기도 하다.

료는 평소에도 신설·강화 규제에 대한 효과분석을 하지 않을 수 없기 때문이다. 그리고 최대한 비용이 덜 발생하는 규제대안을 마련해야 규제개선 부담이 줄어들 수 있어서 규제 도입 시 여러 대안을 자연스럽게 검토하도록 하는 장점도 있을 수 있다(이혁우, 2014).

문제는 어느 제도나 마찬가지이지만, 이런 규제비용총량제의 장점에도 불구하고 이를 운영하는 규제개혁위원회, 국무조정실의 규제조정실에서 얼마나 이를 일관되게 그리고 안정적으로 운영하는가가 중요하다. 즉 제도운영에 있어서 관료들에게 신뢰할만한 공약을 줄 수 있어야 한다. 규제비용총량제 운영에서 예외가 가능한 단서를 지나치게 많이 둔다든지, 부처별로 규제영향분석에 대한 평가를 차별적으로 수행하게 되면 각 부처들은 곧 기회주의적인 게임을 벌일 가능성이 높다. 따라서 각 부처가 규제영향분석을 면밀하게 수행토록 하기 위해서는 아직 시범사업 중인 규제비용총량제를 하루빨리 확대해서 운영할 필요가 있다. 물론 이런 규제비용총량제의 운영과 관련해서 각 부처의 어려움을 도와주어야 하며 이를 위해 인적·물적 자원의 확대가 전제되어야 할 것이다.

규제일몰제 역시 마찬가지이다. 규제는 아무리 합리적이라도 상황의 변화에 따라 그 타당성이 낮아진다. 따라서 주기적인 검토를 통해 그 존재 및 개선수요를 파악하는 것은 당연하고 필요하기도 하다. 많은 국가에서 규제일몰제를 두고 규제의 존속기간을 정하고 있는 것은 이 때문이다. 우리나라 역시 행정규제기본법에 규제일몰의 근거를 두고 이 제도를 운영하고 있다. 다만, 규제일몰제를 운영하는 독일, 미국의 일부 주의 경우, 규제일몰의 가능한 범위를 두고 점진적인 적용을 하고 있는 반면, 우리나라는 주기적으로 전면적인 일몰제 시행을 하고 있다는 데 있다. 겉으로 보면 정부가 규제의 전부에 대해 일몰을 정하고, 그 타당성을 검토하도록 한다는 것은 매우 타당한 조치로 보인다. 문제는 이런 정부의 전면적 규제일몰제의 운영방식이 정부의 규제관리 역량과 자원의 한계를 고려하지 않고 있다는 데 있다. 규제일몰을 전면적으로 적용하게 되면 규제의 일몰, 재검토가 도래하는 시기에 각 부처는 해당 규제의 타당성을 다시 검토해야 한다. 그런데 국가의 모든 규제에 대해 이를 수행하는 것은 현실적으로 불가능하다. 참고로 우리나라의 규제는 2015년 9월 현재 중앙정부 규제로 등록된 것만 15,000여 건이다. 이런 상황에서는 규제일몰을 전면적으로 적용하게 되면 그 당시에는 용감하고 공격적으로 보이지만 정작 규제의 재검토 기한이 도래한 시점에는 대부분의 규제에 대해 심층검토 없이 자동적으로 일몰을 연장하는 관행이 벌어질 가능성이 높다. 일몰을 도입하는 단계에서는 정부가 대당한 규제관리를 하는 듯 보이지만 일반국민이나

언론의 관심이 사라진 재검토 시기에는 규제관리가 전혀 이루어지지 못하는 아이러니가 발생하게 되는 것이다.

마지막으로 행정조사기본법에 따른 행정비용분석 역시 외화내빈에 해당한다. 원래 행정비용의 분석은 네덜란드에서 최초 설계된 표준비용모델(SCM)에 근거한 것으로 규제가 초래하는 행정부담을 분석하여 이를 통해 규제개혁의 수요를 파악하는 것이다. 이런 행정비용분석은 독일에서 활발하게 적용되고 있는데 그 이유는 규제비용 중 행정비용을 제외한 부분은 이해당사자의 논란의 대상이 되는 부분으로 사실상 그 수준을 정확하게 추정하기 힘들다는 데 있다(이진국, 2009). 반면 행정부담은 비교적 정확하게 추정할 수 있고 그 비용에 대해 각 부처별 표준화 및 수용도도 높아지기 때문에 규제개혁의 근거로 삼기에 적절한 측면이 있다. 우리나라에서 이런 행정비용에 대한 분석이 시도된 것은 2009년 행정조사기본법의 제정과 그 후속조치에서 이루어졌다. 그런데 이 제도는 잠깐 동안의 관심 이후, 제대로 적용되지 않고 있다. 이 제도의 운영을 위해서는 전문적인 분석기구가 행정부담을 표준화 하고, 그에 대한 정보를 지속적으로 부처에 제공해야 하며, 통계청 등 국가가 인정하는 기관이 비용분석을 위한 객관적인 자료의 제공이 이루어져야 함에도 이런 후속조치가 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 참고로 독일은 행정부담 측정을 위해 1년이 넘는 기간 동안 각 분야, 항목별 중요 행정비용에 대한 표준화 연구를 수행했다. 반면 우리나라의 경우 행정조사기본법 등의 도입에 있어서는 비교적 신속하게 이루어져 제도도입의 토대를 만들고, 시범사업을 하는 등의 단계까지는 속도전으로 볼 수 있을 만큼 과감하고 신속하게 이루어지는데 정작 이를 정부 내에 체화시키기 위한 연구와 정책적 지원의 마련의 단계가 되면 그 열기가 식어버리고 말았다. 물론 그 결과 행정조사기본법 상의 행정비용의 분석은 2015년 현 시점에서는 거의 사문화되어 운영이 되지 않고 있는 실정이기도 하다.

이런 우리나라 정부에서 규제설계의 외화내빈은 매 정부마다 어느 정도는 반복되는 현상이기도 하다. 각 정부는 집권초기 무엇인가 가시적인 결과를 내겠다는 성급함에 전면적인 규제개혁 전략을 반복하고 있는 것이다. 그러나 규제개혁은 정부가 대중적으로 할 것이 아니라, 일상적이고 반복적으로 수행하여야 할 과제이며, 점진적인 관점에서 수행해야 할 과제이다. 이렇게 되면, 단순히 언론이나 외부에 규제개혁의 모습을 보여주는 것도 중요하지만 실질적인 규제개혁을 할 수 있는 구조를 만들어 주는 것이 중요하다.

## 2. 창(槍)의 수리: 과유불급의 역설

1998년 열개가 갖춰져 2015년에 이르고 있는 우리나라의 규제개혁 추진체계는 생각보다 많은 변화를 겪었다. 그렇지만 매 정부마다 새롭게 수리하여 도입한 규제개혁 추진체계는 성과에 비해 적용과정에서 문제도 많았다. 대표적인 것이 규제영향분석이다. 규제영향분석의 경우, 1998년 제도도입 이후, 경쟁영향평가, 중소기업영향평가, 기술영향평가 등의 제도가 병행해서 도입되었으나 현실에서는 제대로 작동하지 못하고 있는 실정이다. 경쟁영향평가는 노무현 정부에서 규제가 공정경쟁을 저해하는 측면이 있는 경우 이를 사전에 분석토록 함으로써 시장의 경쟁을 저해하는지를 사전에 따지 보겠다는 취지로 도입된 제도이다. 사실 경쟁제한성은 규제판단에서 매우 중요한 기준으로 OECD 경쟁제한성 체크리스트에서는 진입규제, 가격규제, 사업활동 규제를 전형적인 경쟁제한규제로 정의하고 그 개선을 주장하고 있기도 하다. 중소기업 규제영향분석은 이명박 정부에서 도입된 것으로 규제유연화 조치의 대표적인 예였다. 즉 동일한 규제라 하더라도 기업의 규모에 따라 그 효과가 다르게 나타나고, 특히 중소기업의 경우 더욱 강력한 규제비용을 부담할 수밖에 없기 때문에(Crain, 2010) 규제도입 시 이것을 분석해야 한다는 논리이다. 기술영향평가의 경우, 기술규제의 도입과 신설에 따른 영향을 사전에 평가하도록 하는 제도로 국가기술표준원과의 협의를 통해 박근혜 정부에서 도입된 제도이다. 기술규제란 각 산업에서 표준에 해당하는 규제에 이것의 합리성, 중복성, 국제표준과의 부합성 정도가 해당 시장에 미치는 영향이 결정적이다.

그런데 규제의 합리적 판단을 위해 규제영향분석을 보다 강화하는 방식으로 도입된 이 제도들은 현실에서는 있으나 마나하게 작동하고 있는 실정이다. 영국의 영향평가나 미국의 규제영향분석에서 신설·강화규제에 대한 사전심사에서 이들 분석에 더해 성별영향분석, 환경영향분석까지도 비교적 체계적으로 수행하고 있는데 비하면, 우리나라의 규제영향분석은 여전히 제도적 보완의 필요성이 높지만, 그동안 수정 보완되어 온 규제영향분석 제도 수준에서도 제대로 작동된다는 증거는 거의 없다. 규제개혁위원회에 심사대상으로 올라온 규제영향분석서에 경쟁영향평가나 중소기업영향평가, 기술영향평가가 이루어진 사례가 거의 없는 현실에서 이를 확인할 수 있다.

그렇다면 왜 이런 현상이 나타나고 있는 것일까? 여러 가지 이유가 있겠지만 정부가 규제개혁의 이상(理想), 그리고 규제개혁 선진국의 제도를 도입하는데 서두른 결과, 이들 제도가

제대로 작동하는데 필요한 인적·물적 자원의 구비에 대해서는 크게 고려하지 않았기 때문이다. 규제에 대한 체계적인 분석을 위해서는 규제관할 부처가 규제분석을 위한 인적·물적 자원의 확충이 전제되어야 한다. 규제개혁위원회 역시 규제영향분석의 타당성을 판단할 자원이 필요하다. 그럼에도 우리나라의 규제개혁 추진체계에서 규제관리를 위한 자원의 확충은 늘 관심에서 벗어나 있었다. 즉 제도도입의 적극성에는 누구보다 민첩했던 정부가 도입한 제도를 실제로 작동시킬 자원의 확충에는 신경을 가장 덜 관심을 가졌던 것이다. 각 부처에서는 이렇게 다양한 규제영향분석 제도가 수정·보완이 되었음에도 규제관리를 담당하는 부서의 전문적인 인력의 확보는 거의 없었다. 규제개혁위원회 역시 마찬가지였다. 이런 상황에서 제도만 도입하고 나니 제대로 작동하지 않는 것은 어쩌면 당연한 일이다. 나아가 시행초기에는 각 부처의 혼란을 야기하기도 했다. 자원의 보완이 없이 새로운 분석을 해서 내놓으라니 부처의 담당부서 입장에서는 극심한 부담을 갖는 것이 사실이었기 때문이다. 이런 의미에서 앞으로 2014년 규제비용총량제의 도입에 따라 설치된 규제비용분석센터와 같은 각 부처의 규제개혁 수단의 사용을 보조해 줄 기구의 역할이 매우 중요하다는 것을 알 수 있다. 물론 이들 기구 역시 제대로 작동할 수 있도록 안정적인 자원을 마련해 주는 것이 중요하다.

규제개혁의 과유불급은 규제등록제와 관련해서도 마찬가지이다. 원래 규제등록제의 의도는 국가의 규제를 체계적으로 관리하기 위한 수단이었다. 따라서 각 부처는 자신의 규제를 적극적으로 등록하여 이를 체계적으로 분류하고 그 중 개선의 대상이 되는 규제를 상시적으로 검토하는 등 규제관리에 있어서 효율을 기할 수 있게 된다. 이런 규제등록제는 도입이후, 크게 두 차례의 변화를 거쳐서 오늘에 이르고 있다. 하나는 노무현 정부에서 규제등록단위의 조정으로 규제의 등록수를 줄인 것이고, 다른 하나는 이명박 정부에서 미등록규제의 정비와 함께 주된규제-부수규제의 체계를 도입한 것이다. 그런데 이들 규제등록제의 정비는 등록된 규제의 수가 과도하지 않게 조정하면서도 규제에 대해서는 모두 다 등록하도록 만들겠다는 모순을 초래하고 있다. 규제등록제를 두고 이런 오작동이 벌어진 데에는 등록된 규제의 양을 두고 규제개혁의 수으로 간주하는 불합리한 관행과 그 관행의 정착에 있다. 즉 언론이나 심지어는 규제 전문가조차 등록된 규제의 양을 두고 우리나라의 규제개선 수요가 높아졌다, 혹은 낮아졌다 등을 판단하는 경우가 많았으며, 정부는 등록된 규제 대비 규제개선 목표치를 각 부처나 지방자치단체에 요구해 왔다. 그 결과 각 부처와 관료의 입장에서

는 자기 부처의 규제를 열심히 발굴해 적극적으로 등록할수록 역설적으로 규제개혁 요구를 많이 받게 되는 상황이 펼쳐졌다. 규제설계이든 규제개혁이든 관료입장에서는 업무의 하나이므로 이런 상황에서 규제관료나 부서로서는 등록된 규제를 줄이는 것이 규제개혁 요구를 덜 받아 일을 줄일 수 있게 된다. 더구나 언론에서 규제의 양이 많아졌다는 비판에서도 자유로울 수 있다.

규제등록제에서 이런 애로가 벌어진 것은 관료나 부서의 유인을 고려하지 못한 제도운영에도 기인한다. 사실 규제등록제를 우리나라처럼 세세한 단위, 즉 개별 규제 건수 하나하나에 따라 시행하는 국가는 매우 드물다. 그만큼 우리나라의 규제등록제도는 정부의 규제관리에 대한 적극성을 보여주는 제도인 것이다. 문제는 규제등록제 운영에 있어서 관료들이 적극적으로 규제등록을 할 수 있는 유인을 마련해 주어야 한다. 이렇게 보면 등록된 규제가 많은 부처는 그만큼 규제관리를 적극적으로 수행한 부서이다. 따라서 규제등록의 양이 많다는 것을 두고 해당 부처에 긍정적인 인센티브를 주는 설계를 수행할 필요가 있다. 사정이 이러함에도 규제에 대한 전면적인 등록을 한다고 하면서, 등록된 규제의 양이 많아지는 것에 대해서는 부담스럽게 생각해 규제등록에 소극적인 모습을 보이는 양상이 벌어지고 있는 것이다.

이런 현실을 타개하기 위해서는 정부 스스로 규제를 전수조사해서 모두 등록시키겠다는 이상을 버려야 한다. 현실적으로 정부는 규제를 전수로 등록할 수 없는데 그것은 규제등록은 단위를 어떻게 하는가에 따라, 국가의 활동 중 어디까지를 규제로 보는가에 따라 등록의 대상이 달라지기 때문이다. 더구나 어떤 식으로든 규제등록대상을 정의할 수 있다고 하더라도 이제는 이들 규제를 등록하는데 드는 행정비용이 막대하기 때문에 현실의 규제등록은 불완전할 수밖에 없다. 따라서 규제등록에 있어서도 신설·강화규제에 대한 등록, 규제신문고를 통해 발굴된 규제의 등록, 기존규제 개혁을 통한 등록, 규제비용총량제 적용에 따른 부처 스스로의 규제등록 등을 통해 국가규제 관리의 점진적 완비를 위한 수단으로 삼아야 한다. 이미 예를 든, 규제영향분석의 예와 마찬가지로 국가의 규제관리의 역량과 현실을 고려치 않은 규제관리체계의 과잉보완은 그야말로 과유불급의 역설을 초래하는 것으로 기대한 성과는 도출되지 않으면서 규제관리에 있어 과도한 혼란만 야기할 가능성이 크다.

### 3. 창(槍)의 약점: 규제개혁의 성역

이미 언급한 것처럼 우리나라 규제개혁 추진체계에서 가장 큰 성역은 의원입법에 대한 규제심사의 부재이다. 정부입법에 대해서는 규제심사 장치가 작동하고 있으나 의원입법에 대해서는 이것이 작동치 않고 있다. 이렇다 보니 현실에선 여러 가지 희극(喜劇)이 벌어지고 있는데, 정부 스스로 규제입법을 보다 수월하게 하기 위해 국회의원을 통한 소위 청부입법을 하는 경우가 그것이다. 규제의 사회적 부담을 고려할 때, 반드시 타당성과 합리성을 따져 보아야 할 것들이 국회에서는 그것이 도입자체의 필요성만 인정되면 무사통과되고 있다. 선행학습금지법과 같은 황당한 법이 통과되는 현재 정치권의 규제이해 수준을 볼 때, 의원입법에 대한 심사체계의 부재는 규제관리에 큰 공백임을 알 수 있다. 이런 상황에서는 불합리한 규제법이 국회를 통과하면, 정부에서는 이를 수행할 하위법령을 정비해야 하는 모순이 발생되기도 한다. 즉 불합리한 규제를 정당화하고 시행하기 위한 법령을 설계해야 하는 모순점이 발생하는 것이다. 국회는 이런 사정에도 불구하고 국민의 대표기관이므로 입법권에 대한 규제심사를 도입하자는 견해에 입법권의 침해라고 날카롭게 반응하고 있다. 그러나 의원입법 심사 자체가 국회의 입법품질을 제고하자는 데 있다고 보면 국회에서 오히려 적극적으로 수용해야 할 사안이다.

사정이 이러함에도 불구하고 최근 붙어진 국회법을 고쳐, 국회에서 정부의 하위법령에 대한 수정권한을 갖도록 하겠다는 정치권의 촌극은 황당함 그 자체이다.<sup>5)</sup> 규제입법을 포함한 국회의 입법품질이 심각하게 의문시되는 이 상황에서 그나마 정부가 차분하게 입법내용을 분석해서 현실에 부합하는 합리적인 규제안으로 조정해 내는 기제를 송두리째 흔들어 버리는 것이기 때문이다. 또한 이것은 삼권분립을 통해 입법과 행정과 사법의 기능을 구분하고 상호 견제와 균형을 통해 보다 합리적인 제도도입과 운영을 가능하게 하는 민주주의의 가장

5) 국회법 제98조의 2는 ‘행정입법이 법률의 취지 내용에 합치하지 않을 경우 상임위원회가 그 내용을 행정기관의 장에게 통보할 수 있고 행정기관의 장은 처리 계획과 절차를 지체없이 상임위에 보고해야 한다’고 되어 있다. 그런데 국회에서 이를 개정 ‘행정입법이 법률의 취지 내용에 합치하지 않을 경우 상임위원회는 소관 중앙 행정기관의 장에게 수정 변경을 요구할 수 있고 행정기관의 장은 수정 변경 요구받은 사항을 처리하고 그 결과를 상임위에 보고해야 한다’는 내용으로 본회의에서 통과시켰다. 박근혜 대통령은 이 개정안에 대해 거부권을 행사하였으며 이에 대해 국회가 재의결 하지 않음으로 당초 국회의 행정입법 수정권은 실현되지는 않았다.

기본적인 근간에 대한 도전이기도 하다. 국민의 대표임을 이유로 입법부가 모든 것을 할 수 있다는 논리는 그 자체로 큰 자만이라 하지 않을 수 없다.

규제개혁의 또 다른 영역은 수도권 규제, 중소기업관련 규제, 안전규제 등 소위 목적이 승고한 규제이다. 이들 규제의 특징은 해당 규제의 목적이 매우 중요하기 때문에 정부가 그 타당성과 합리적 개선을 위한 수요분석을 하는 것 자체가 금기시 되고 있다는 것이다. 그런데 규제는 그것의 목적이 어떻든 간에 개선을 위해서는 그 효과가 어떤지를 따져보아야 한다. 규제의 효과를 분석하면 동일한 목적을 위해서도 보다 나은 규제방식을 검토해볼 수도 있기 때문이다. 안전규제가 대표적인 것이다. 그럼에도 불구하고 세월호 사태 이후, 안전관련 규제는 규제비용총량제나 규제영향분석의 대상에서도 제외되는 등 황당한 상황이 지금도 계속되고 있다. 왜 우리나라에서는 보다 안전하면서도 보다 비용이 덜 드는 규제설계를 고민해 볼 수 없는 것일까?

한편 수도권 규제, 중소기업관련 규제는 또 다른 차원에서 영역화되어 있다. 이들 규제는 상대적인 소수의 약자들을 위한 규제이므로 이들 규제가 개선되면 그 자체로 약자들에 대한 보호가 이루어지지 않게 된다는 논리이다. 그런데 이것은 보호의 대상과 지원의 대상을 구분하지 못한 데 기인한다. 시장에서의 교환의 메커니즘 속에서 자신의 역량을 제고함으로써 생존해야 하는 기업에 대해서는 보호가 아닌 지원의 메커니즘이 고려되어야 한다(이혁우, 2013). 정부는 이들 기업활동에 애로가 있으면 적극적으로 도와주고 기업초기 판로, 연구개발, 마케팅 등에 있어서의 애로가 있으면 한시적으로 지원을 해줄 수도 있다. 그러나 기업은 기본적으로 시장에서의 경쟁에서 강해져야 하고, 새롭고 차별화된 상품과 서비스를 창출해 내어야 한다. 이를 위해서는 경쟁이라는 근본적인 메커니즘을 저해시키는 진입규제를 설계해서는 곤란하다. 이렇게 되면 새로운 상품과 서비스가 나타나기 어렵기 때문이다. 그 결과는 단순히 수도권 기업, 대기업의 손해를 넘어서 일반 소비자의 후생의 감소로 이어진다.

#### 4. 창(槍)의 사용: 서투른 사용

우리나라에서는 규제개혁을 추진할 전문관료도 부족한 실정이다. 그러나 각 부처의 자체 규제개혁위원회, 대통령직속의 규제개혁위원회를 운영하고, 각 정부마다 새로 들어선 규제개혁추진단, 국가경쟁력강화위원회, 규제개혁장관회의 등 최고위의 규제개혁 추진기구를 실

질적으로 주도할 핵심주체는 관료임을 명심해야 한다. 이는 소위 규제개혁 선진국에서도 마찬가지 현상으로 이들 국가 역시 규제개혁을 위한 다양한 기구와 추진체계를 갖추고 있지만 그 안에서 실질적으로 규제개혁 과제를 하나하나 챙기는 것은 관료이다.

우리나라 역시 규제개혁 추진체계가 보다 활발하게 기능하기 위해서는 유능한 규제개혁 관료를 풍부히 갖추어야 한다. 규제개혁에 대해 이론적인 이해에도 밝으면서 규제현장의 애로와 규제개혁에 대한 노하우를 풍부하게 보유한 전문관료가 필요한 것이다. 여기에 더해 규제영향분석과 같은 분석기법에 대한 이해도 필요하며, 규제개혁이 그 자체로 이해상충의 영역임을 감안한다면 고도의 정치적 조정능력을 갖출 필요도 있다. 그만큼 규제를 다루는 관료는 정부 내 다른 어느 분야의 어떤 관료만큼이나, 아니 그 이상의 역량을 필요로 한다. 이렇게 규제개혁을 추진할 역량있는 관료가 풍부하면 그 만큼 규제개혁의 성공적 추진 가능성이 높아진다.

그런데 우리나라는 이런 유능한 규제개혁 역량을 구비한 관료의 양성에 구조적으로 취약하다. 규제개혁위원회의 사무국으로 기능하고 있는 국무조정실 내의 규제조정실 관료들은 순환근무를 통해 국무조정실과 국무총리비서실 내에서 주기적으로 보직이동을 한다. 더구나 국무조정실은 타 부처의 파견인사가 잦은 만큼 타부서에서 잠시 동안 파견을 나와 규제관련 업무를 수행하고 원래 부처로 돌아가는 사례도 빈번하다. 이런 상황에서 규제개혁에 대한 노하우가 쌓이기는 매우 힘들다. 즉 규제개혁에 대한 전문관료가 체계적으로 양성되기 어려운 구조인 것이다. 이런 상황에서 2014년 규제비용총량제를 도입하면서 한국개발연구원과 한국행정연구원에 규제비용분석센터를 설치한 것은 매우 고무적인 일이다. 이들 기관이 전문적인 규제개혁과 관련된 국가의 싱크탱크가 될 수 있다면 파견, 교육 등을 통해 규제개혁 전문관료의 교육 및 자문기능을 수행할 수 있을 것이기 때문이다. 따라서 향후 과제는 이들 센터들이 실질적으로 기능을 할 수 있도록 업무와 기능을 분명하게 마련하고, 규제개혁 추진체계에서도 이들 센터를 공식적으로 활용할 수 있도록 해야 한다.

한편 이런 규제개혁에 대한 관료의 전문성은 각 부처나 지방자치단체로 가면 더욱 부족함이 드러난다. 그 결과 규제개혁의 취지에 대한 공감감이 부족한 경우, 규제개혁의 방법이나 수단의 활용에 대한 전문성이 부족한 면도 존재한다. 따라서 각 부처나 지방자치단체에서도 이런 부족함을 보완할 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해 지방자치단체의 경우, 소속 연구기관에 규제개혁과 관련된 연구 및 자문을 수행할 수 있는 부서를 두는 것도

한 방법이 될 수 있다.

## IV. 무던 규제개혁 창(槍)에 대한 애가

### 1. 규제개혁 한다며 불합리한 규제 만드는 아이러니

어느 국가든 규제개혁의 주체는 국회와 정부이다. 규제개혁은 규제의 근거가 되는 법률과 명령, 시행규칙 등을 합리화 하는 것, 정부의 불합리한 규제집행 관행을 개선하는 것이기 때문이다. 따라서 아무리 규제개혁의 수요와 필요성이 높아도 국회와 정부가 나서지 않으면 제대로 된 규제개혁이 이루어질 수 없다. 어떤 국가든 집권에 성공한 정치권력이 국회에는 규제개혁의 필요성을 설득하고 정부에는 규제개혁을 위한 적극적 요구를 하는 이유는 바로 이런 이유 때문이다. 집권한 정치권력이라 하더라도 헌법으로 보장된 국회와 정부의 제도적 틀 속에서 국가운영을 할 수 밖에 없다.

그런데 국회와 정부는 규제개혁을 한다며 불합리한 규제를 설계하는 모순 행태를 보이는 경우가 많다. 이들 모두 사회문제에 대한 즉시적인 해결을 요구 받는 경우가 많아 그 때마다 이에 대응할 규제를 설계하게 되는데 문제해결에 대한 요구에 치우친 결과, 해당 규제가 도입되었을 때 초래될 사회경제적인 부담과 비용에 대해서는 간과하거나 알면서도 애써 외면하는 경우, 혹은 문제해결이라는 편익을 과도하게 인식한 결과, 그런 규제가 초래할 수 있는 부작용에 대해서는 사소하게 판단하는 경우가 빈번하기 때문이다. 여기에 정치인과 정부는 공히 정책에 있어서 시간할인율이 높기 때문에 중장기적으로 어떤 부작용과 부담이 예견된다고 하더라도 현재의 문제에 대한 해결에 매우 높은 가치를 두는 것도 사실이다.

대표적인 예가 화학물질등록평가법(화평법)과 화학물질관리법(화관법)이다.<sup>6)</sup> 특히 화평법

6) 화평법의 경우 화학물질 사전등록을 통한 체계적 관리를 통해 연간 1톤 이상 수입이나 제조하는 화학물질, 신규로 들어오는 화학물질에 대한 등록을 의무화 한 내용을 담고 있는 규제이고, 화관법은 유해화학물질 영업허가제를 도입하여 장외영향평가를 작성해서 제출해야 한다. 또한 화학사고 시 최대 매출액의 5% 과징금을 지급하는 규제이다. 국회에서 이 규제가 도입된 이유는 2013년의 불산 사고와 같은 대규모의 환경관련 사고에 대한 사전통제 장치를 마련하는 것이었다. 당시 불산사고 등을 통해 대규모 사업장 내 위험시설에 대한 관리가 중요한 사회적 이슈로 떠오르면서 적극적인 도입이 이루어진 것이다.

은 화학물질 사전등록을 통한 체계적 관리를 통해 연간 1톤 이상 수입이나 제조하는 화학물질, 신규로 들어오는 화학물질에 대한 등록 의무화하였지만, 화학물질 등록에 필요한 제출 자료 준비에 드는 비용이 물질 당 평균 5,700만~1억 1,200만 원에 달한다. 더구나 이 규제의 도입 전에는 국내 검사기관을 이용해 1t 이하 화학물질의 급성독성과 유전독성 2종, 분해성 등 독성자료 4가지를 검사하는 데 2,500만 원이 들지만 화평법이 시행되면 물질의 순도 및 동질성 확인, 물리화학적 특성 검사 등 추가 검사 비용 부담이 물질 당 3,000만~3,400만 원씩 더 발생하는 등 기업의 규제준응비용이 매우 높아질 것이기도 하다. 이에 대해 박충렬 외(2014)는 이 규제로 신규화학물질의 유해성 자료 등록을 위한 시험분석 비용이 물질 당 최소 7천만 원에서 최대 16억 원에 이를 것이란 의견도 제시되었다. 물론 이런 규제의 부담은 중소기업일수록 더욱 심해지는 것이다. 화학물질관리법 역시 마찬가지이다. 매출액 대비 5% 과징금 규정은 정상적인 기업 활동을 영위하기 어려운 수준으로 기업에 부담을 주는 것이기 때문이다. 참고로 이 규제의 도입 당시, 기업의 평균 영업이익이 매출 대비 3~5%인 상황이었다.

이런 예는 경제민주화의 논란 속에 도입된 유통산업발전법에도 동일하게 적용된다. 재래시장 활성화를 위해 도입된 이 규제는 결과적으로는 재래시장의 활성화 효과는 미비한데 오히려 대형마트의 거래를 제한하는 효과를 초래했다. 대형마트의 거래 일부를 재래시장으로 이전시켜 재래시장을 활성화 할 것이라는 기대와는 달리 대형마트를 이용하던 소비자들은 오히려 이 규제로 시장이용을 축소하는 모습을 보였기 때문이다. 그 결과 유통시장발전법이 오히려 유통시장을 축소시키는 아이러니를 만들어 내었고, 이런 사이 대형마트에서는 줄어든 매출만큼 고용은 줄어들었고 이런 상황은 2015년에도 지속되고 있다. 당초 이 규제가 도입된 이유는 재래시장 등 시장경제에서 상대적으로 열위에 속한 계층이나 집단에 대한 지원이 필요하다는 주장이 제기되었던 데 따른 것이다. 국회는 이런 강력한 정책수요에 대응해서 기존의 방식인 재래시장에 대한 보조금을 지급하거나 구조조정을 지원하는 등, 재래시장 직접지원에서 나아가 재래시장의 업역을 보호해 준다는 명목으로 대형마트의 영업일수에 제한을 가한 것이다.

물론 이런 규제들은 그 목적만 놓고 보면 당연히 타당성이 인정된다. 작업장을 화학물질과 같은 위해요소로부터 보호하는 것은 작업장 환경의 개선뿐만 아니라 나아가 노동자와 국민의 삶의 질을 보장하기 위해서는 필요한 것이기 때문이다. 재래시장 역시 대형마트에 비

해서는 상대적으로 어려운 상황에 처해 있어서 정부 차원의 지원이 필요한 것도 사실이기 때문이다. 그럼에도 이들 규제는 그 타당성을 두고 법률제정 과정에 논란이 수그러들지 않았고 화평법의 경우, 시행령을 통해 그 규제의 강도를 조정하여 도입되었다. 법률이 제정된 이후에도 여전히 개선의 요구가 있는 실정이다. 사정이 이렇게 된 이유는 기업이 처한 현실 위에 도입되어야 할 규제가 그 목적의 정당성과 위해요소 제거라는 목표가치의 실현에만 치중하였기 때문이다.

## 2. 제도를 고치자는데 수혜자와 피해자를 따지는 병폐

규제개혁이 제도개혁임은 이미 여러 연구를 통해 반복적으로 제시되었다(최병선, 2008; 이혁우, 2012; 최병선·이혁우, 2014). 규제는 사회구성원 간 상호작용의 기준이 되는 것으로 사람들은 어떤 의사결정을 하든지 규제가 어떤지를 따져보게 된다. 따라서 규제기준의 합리성을 유지하는 것은 매우 중요하다. 그렇지 않으면 사람들의 자연스러운 상호작용에 왜곡을 초래하기 때문이다. 어느 일방에 대해 거래에 참여하는 것을 제한하거나 금지하는 것, 자유가 보장되어야 할 여러 활동에 과도한 제약을 가하는 것은 그것이 타당한지 따져보아야 하는 것이다.

이렇게 볼 때, 규제개혁은 사회제도를 보다 합리적으로 개선하는 것이지 어느 누구를 위한 것이 아니다. 물론 어떤 규제이든 이해당사자가 존재할 수밖에 없기 때문에 규제기준의 조정을 통해 누구는 좀 더 혜택을 보고, 누구는 좀 더 손해를 보게 된다. 그런데 합리적인 규제 개혁이라면 이런 이해관계의 조정이 이익의 측면에서 해석되어서는 곤란하다. 규제개혁을 통해 혜택을 본 집단은 원래의 규제가 합리적이었다면 굳이 부담할 필요가 없었던 부담을 이제야 덜어내는 것이고, 손해를 본 집단은 불합리한 규제로 인해 얻고 있었던 지대로 인한 혜택이 줄어든 것이기 때문이다. 규제개혁에서 이런 오해가 발생하는 이유는 규제로 창출되는 지대는 국가가 해당 규제의 도입의 취지를 실현하는 과정에서 부수적으로 따르게 되는 것임에도 불구하고, 그것을 자신이 보장받아야 할 이익의 영역이라 판단하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 규제개혁에서 발견되는 가장 많은 저항은 그것이 특정한 집단에 혜택을 주는 것으로 간주되는 것이다. 경제의 개방성을 높여 산업의 경쟁력을 강화하고, 소비자에게는 보다 다양한 상품이나 서비스 선택권환을 높여주겠다는 취지의 규제개혁은 외국기

업에 대한 특혜를 제공하고 국내기업에는 손실을 야기하는 규제로, 학교 앞 호텔건립을 허가해 사회전체의 일자리를 늘려보자는 규제의 개선을 두고, 해당 부지를 소유한 특정기업에 대한 특혜로, 자격제도로 인한 사회 각 영역에 높게 쳐진 진입제한을 낮추어서 구직과 창업에 어려움을 겪고 있는 사람들이 보다 자유롭게 경제활동을 할 수 있도록 해야겠다는 규제의 개선에 대해 특정집단에 손실을 초래하는 조치로 평가하는 것 등은 규제개혁의 현장에서 무수히 발견되는 모습이다.

이렇게 볼 때, 규제개혁을 두고, 누가 이익이 되고, 누가 손해를 본다고 따지기 전에 개혁의 대상이 된 규제가 초래한 불합리한 상황이 무엇이고 이로 인해 누가 불필요한 손해를 보고 있고 누가 초과적인 이익을 보고 있는지를 따져보는 것이 타당하다. 불합리한 규제로 불필요한 부담을 보고 있는 집단이 있다면 이런 부담은 당연히 덜어주는 것이 맞고, 규제로 과도한 보호를 받은 결과, 시장경쟁의 성과와 무관한 안정적인 이익을 보장받고 있는 집단이 있다면 그것이 타당한 것인지를 면밀히 검토하는 것이 바람직하기 때문이다.

물론 정부는 사회전체시스템이 조화롭게 작동하도록 보장해야 할 역할도 있어서 다양한 규제를 도입해 사회경제적 약자, 열위에 있는 계층에 대해서는 규제를 통한 업역의 보호, 사업활동의 보장 등을 고려해야 하며 그것은 필요하기도 하다. 특정한 분야에 대해서는 규제를 통한 지대창출과 이를 통해 안정적인 생계유지, 혹은 경제사회적 영위를 보장해 주어야 할 경우도 존재하는 것이다. 그러나 이것은 어디까지나 국가사회 운영의 보충적인 영역에 해당하는 것이지 일반적으로 규제를 통한 지대창출의 경제가 타당성을 갖는 것은 아니다. 국가가 창출하는 지대만으로 경제가 잘 굴러갈 수 있다고 생각했던 사회주의의 이상은 이미 이론적으로나 경험적으로나 실패로 돌아간 것을 명심해야 한다.

### 3. 냉정한 분석보다 따뜻한 감정이 앞서 나타난 역설

규제개혁 시스템이 작동하지 않는 또 다른 결정적인 이유는 제대로 된 규제개혁 추진체계를 갖추어 놓고도 규제개혁 대상의 발굴에 어려움이 있기 때문이다. 이것은 규제개혁에서 냉정한 분석보다 따뜻한 감정이 앞서기 때문이다. 이것이 문제임을 이해하기 위해서는 개인으로서의 선(善)과 국가차원에서의 선(善)은 명백히 다르다는 점을 이해해야 한다. 가부장적 국가관의 관점에서 보면 국가는 일반사회, 특히 국민 개개인의 문제에 대한 최종적인 해결

자료서의 역할이 당연해 보이며 이런 가부장적 국가관이 일반국민들이 국가에 대해 가지는 역할로서의 기대인 것 같기도 하다(사공영호, 1998). 그러나 정부의 활동은 그것이 무엇이든 사회적인 자원을 재분배하는 효과를 초래한다. 따라서 정부가 누군가에게 혜택을 준다는 것은 그것이 가시적이든 비가시적이든 다른 누군가에게는 부담을 야기한다. 따라서 국가가 특정문제, 특정한 집단의 문제를 해결하기 위해 선을 행하는 것은 어떤 누군가에게는 부담이고 희생의 영역이 될 수밖에 없다.

이런 차원에서 정부차원에서 이루어지는 활동 중 선(善)이라고 평가되는 것은 그런 활동으로부터 혜택을 받는 집단에서의 평가에 불과한 경우가 많다. 즉 전체적인 측면에서 그것이 과연 선인지, 그렇지 않은지를 따져보는 것은 좀 더 심층적인 분석이 필요한 것이다. 반면 개인의 선은 언제 어디서든 그것은 칭찬받을 일이며, 나아가 언제나 바람직한 일이기 까지 하다. 어떤 개인이 기부를 열심히 하면 그것은 그 자체로 사회적 약자 중 누군가에게 혜택이 돌아가는 일이다. 이런 개인의 행위가 국가의 행위와는 다르게 언제나 선으로 해석할 수 있는 것은 개인이 스스로 판단해서 자신이 손해가 있을 수 있음에도 불구하고 사회, 공동체를 위한 행동을 하는 것이기 때문이다.

이런 국가와 개인의 차이를 이해하면 왜 따뜻한 감정에 기반 한 정책이 결국에는 불합리한 규제가 될 수 있는지를 분명하게 알게 된다. 특히 규제에는 이런 효과가 매우 극적으로 나타나기에 규제설계에는 보다 냉정한 접근이 필요하기도 하다. 규제는 피규제자에 작든 크든 직접적인 행위의 제약을 가하는 것이기 때문이다. 그리고 규제목적에 대한 공감이크면 클수록 행위의 제약 정도가 큰 규제가 도입된다. 선박안전이 중요하다는 공감이크면 클수록 선박안전을 담당하는 회사에 대한 규제가 시설요건이나 자격요건, 안전검사 체계구비와 그에 대한 주기적 평가를 넘어 허가나 인가제와 같은 원천적 진입장벽을 도입하는 경우가 대표적이다. 중소기업 보호에 대한 공감이크면 클수록 대기업의 투자비율제한 등의 사업활동에 대한 제약을 넘어 중소기업만이 진입할 수 있는 업역을 정하는 조치를 취하게 된다. 지방을 보호해야 한다는데 공감이크면 클수록 수도권에 진입하는 것이 불가능하게 만드는 규제를 도입하는 것도 이 때문이다.

한편 이런 따뜻한 감정에 기반 한 규제들은 개혁이 쉽지도 않고 규제개혁에 대한 공감을 얻기도 매우 어려우며, 국민이나 관련 집단을 설득하는 것은 더욱 어렵다는 특징을 갖고 있다. 나아가 규제개혁을 해야 하는 주체인 정부와 국회가 오히려 사회전체의 입장에서의 규

제의 불합리성보다 규제가 보호하고 있는 대상이나 목적의 규범적 타당성에 포획되어 규제 개혁에 머뭇거리는 행태를 보이는 경우도 많다는 것이다. 특히 강력한 고객집단을 대상으로 정책을 수행하는 사업부서 성격의 정부부처인 경우에는 이런 성향이 더욱 강하게 나타나기도 한다. 농림축산식품부에서는 농민과 축산농가의 어려움을 보호하는 규제를 만드는 것, 산업통상자원부에서는 산업계의 어려움을 보호하는 규제를 만드는 것, 중소기업청에서는 중소기업을 보호하는 규제를 만드는 것, 여성가족부에서는 여성, 청소년 등 가족문제를 해결하는 규제를 만드는 것, 교육부에서는 교육분야의 사회적 문제를 해결하는 규제를 만드는 것이 선한 것으로 이해되어 이들 규제에 대해서는 개혁보다 오히려 강력한 존속, 혹은 강화해야 할 과제로 간주하는 이유가 바로 여기에 있다.

이렇게 볼 때, 국회와 정부가 갖추어야 할 덕목은 어떤 사회문제를 두고 일반국민과 함께 같이 공감하는 것은 반드시 필요한 것이지만 규제를 설계할 때에는 일반국민의 눈높이에서 같이 공감하고 슬퍼하고 기뻐하는 것이 아니라 한걸음 떨어져 냉정하고 낮은 시각으로 접근할 필요가 있다. 1,000만이 넘는 흥행영화를 만드는 것은 그런 영화를 보고 감동의 눈물을 흘리는 일반관객이 아니라 장면 하나하나, 대사 하나하나, 조명 하나하나까지 정밀하게 따져보고 그것이 정말 최선인지를 확인하고 또 확인하면서 편집에 편집을 거듭하는 감독이란 것을 국회와 정부에서도 규제설계의 모든 국면에서 명심할 필요가 있다.

#### 4. 규제개혁성과에 대한 성급한 기대

한편 규제개혁을 두고 한 번에 효과가 나타날 것으로 성급한 기대를 하는 것은 금물이다. 규제기준의 변화는 분명 사람들의 인센티브에 결정적인 영향을 미치는 것이지만 규제기준 변화와 동시에 이를 통해 기대하는 목적, 경제적 성과의 제고, 투자활성화, 사고발생의 저하 등이 나타나는 것은 아니기 때문이다. 규제변화로 인해 사람들의 행위의 변화는 직접적으로 이루어지지만 그것이 궁극적으로 규제개혁을 통해 의도하는 목적으로 연결되기 위해서는 다른 조건이나 상황의 성숙이 필요하다. 진입규제를 없애면 해당 업역으로 진출을 고려하기 시작하게 되고, 가격규제를 없애면 가격의 조정을 시도해 보려 한다. 또한 사업활동에 따르는 다양한 규제를 개선하게 되면 기존의 불합리한 규제기준에 따라 제약되었던 활동들을 시도해 보려고 한다. 물론 이것이 규제개혁과 동시에 일어나는 것은 아니다. 심하게는 불합리

한 진입규제를 개혁한다고 해당 업역에 대한 신규진출 기업이 하나도 없을 수도 있다. 이런 경우 규제개혁의 효과는 전혀 없는 것처럼 느껴질 수도 있다.

한편 규제개혁을 통한 기준의 개선은 규제대상집단의 적응속도가 매우 빠르다는 것도 체감도가 낮은 중요한 요인이다. 규제기준에 대해 사람들은 빨리 적응해서 자신들의 규제개혁 수요에 대한 베이스라인을 조정한다. 규제개혁 이전에는 동사무소의 행정서식에서 20개의 공란을 메우는 것을 불편해 하던 국민들이 이제 15개로 개선해 주면, 이제 15개를 두고 이보다 더 편리한 행정서비스를 요구하기 시작하는 것이다. 이런 방식의 베이스라인의 조정은 어떤 규제기준의 조정에서도 거의 즉각적으로 발생하기 때문에 규제개혁을 통해 잠깐의 체감도 개선은 있을 수 있지만 어느새 바뀐 규제기준이 다시 불편하고 번거롭다며 개선을 요구하는 상황이 벌어지는 것이 규제개혁 현장에서의 일반적인 모습이다.

이런 규제개혁에 대한 낮은 체감도에도 불구하고 규제개혁은 여전히 중요하다. 아니 정부의 어떤 정책적인 노력보다도 규제개혁은 어느 정부나 최우선의 국정과제가 되어야 한다. 그리고 정부는 규제개선의 과정 한단계 한단계에서 국민으로부터 칭찬을 기대하지 말아야 한다. 아니 국민의 칭찬이나 관심이 없더라도, 심지어 국민의 비판에도 방향이 충분히 합리적이라면 과감한 개혁이 필요하다.<sup>7)</sup> 이를 위해서는 규제개혁은 어떤 행위를 할 가능성을 높여 다양한 기회를 진작시킴으로써 장기적으로 사회시스템의 변화를 도모하는 것이지 그 자체로 재정정책과 같이 직접적으로 가시적인 성과를 초래하는 것이 아님을 분명히 인식해야 한다. 재정정책이 병원에 입원에 링거와 주사를 맞으며 한 번에 건강을 찾는 것이라면 규제정책은 기상시간, 운동시간, 수면시간, 식습관 등과 같은 생활의 규칙을 바꾸어서 건강의 회복을 도모하는 것에 비유할 수 있다. 당연히 후자의 효과는 직접적이지는 않지만 링거를 맞거나 주사를 맞는 것보다 더 중요하다. 더구나 링거나 주사를 맞을 여유가 없는 경우에는 후자의 수준이 유일하게 남아 있는 최선의 수단이 되어버리기도 한다. 참고로 정부 재정수지의 악화로 인해 우리나라의 재정정책의 여유는 점차 줄어들고 있다.

7) 1981년-1983년 당시 청와대 김재익 경제수석을 중심으로 추진한 물가안정으로 대표되는 경제안정화 정책은 일반국민 뿐만 아니라 정치적으로도 동의를 얻기 어려운 정책이었지만, 장기적으로는 이런 물가관리의 기틀 아래 1980년대 후반 높은 경제성장을 이룰 수 있었다.

## V. 규제개혁 창(槍), 바른 사용을 위한 제언

지금까지 규제개혁의 창(槍)으로서의 우리나라의 규제개혁 추진체계에 대해 살펴보았다. 요약하면 우리나라의 규제개혁 추진체계는 어느 선진국 못지않은 수단과 제도를 담고 있으나 현실에서는 기대만큼 작동하지 않는다는 것이다. 그 결과 매 정부 규제개혁을 최우선의 국정과제로 두고 추진해 왔음에도 중요한 규제개혁 과제는 제외된 채로 있는 답답한 사정이 지속되고 있다. 본 연구에서는 그 중요한 원인으로 정부가 규제개혁 추진체계의 설계와 보완과정에서 추진체계의 작동에 필요한 인적·물적자원을 충분히 고려하지 못한 부분이 있음도 지적하였다.

그런데 우리나라의 규제개혁 추진체계가 기대만큼 작동치않는 것은 규제개혁을 둘러싼 비우호적 환경, 오해 등에도 기인하는 바가 크다. 제도개혁으로서의 규제개혁의 의미를 이해하기 못하고 규제개혁이 마치 어느 한 주체를 위한 것인 양 생각해 버리는 오해가 널리 공감을 얻고 있는 것이다. 그리고 이런 현상은 규제개혁을 하는 정부나 정치권 및 일반국민에서 공통적으로 발견되는 모습이기도 하다. 그 결과 규제개혁을 한다며 불합리한 규제를 오히려 만들어 내는 아이러니, 규제개혁을 특정집단에 대한 혜택과 손실로만 몰아가는 오해, 규제개혁에 냉정함보다 따뜻한 감성이 개입되는 혼란 등이 있음을 설명하였다.

그런데 이런 규제개혁 전반에 대한 논의를 마무리 하는 지점에서 반드시 이해해야 할 것이 있다. 우리나라의 규제개혁 추진체계의 날카로운 창이 무더진 것은 규제개혁의 의미와 방향성에 대해 규제개혁을 추진하는 관료, 정부뿐만 아니라 규제개혁의 수혜대상인 국민들조차 잘 이해하지 못하는 경우가 많다는 것이다. 우리나라에서 규제개혁은 그렇게 오래 중요한 국정과제로서의 위치를 점해왔지만 우리사회에는 규제개혁에 대한 어떤 최소한의 합의된 철학이 부재한 것 같다는 것이다. 그래서 어떤 때엔 규제개혁의 성과에 열렬한 기대를 보이다가 다시 어떤 때는 같은 일을 하는 정부에 비판을 보내는 롤러코스터가 반복되고 있다. 정부 역시 대동소이한 규제사안을 두고 어느 때는 적극적으로 추진하다가 해석의 방향이 바뀌면 언제 그랬냐는 듯이 절대로 손대면 안 되는 사안으로 쉬 정리해 버리고 만다.

이런 이유로 규제개혁은 우리나라에서는 적어도 매우 힘겨운 일이 되어 버렸다. 소위 해도 욱먹고 안 해도 욱먹는 정부로선 계류과 같은 존재가 규제과제인 것 같기도 하다. 중소기업 적합업종이 대표적이다. 규제를 개선하겠다고던 이명박 정부가 집권 4년차에 도입한 이 정

책은 박근혜 정부에서도 여전히 효력을 발휘 중이다. 중소기업을 보호해야 하기 때문이다. 아이러니는 사실상 동일한 규제인 중소기업고유업종 제도가 노무현 정부 때 20여년의 제도 운영의 실패를 인정하면서 폐지되었다는 점이다. 이것이 불과 5년 만에 다시 부활한 것이다. 지금도 제도존속을 놓고 갑론을박 중인 이 규제는 지난 1979년에 최초 도입된 이래 무려 36년의 긴 시간동안 논쟁의 대상이다. 정부로선 이 규제를 해도 욱먹고 개혁을 해도 욱먹는 전형적인 형국이다.

이렇게 볼 때 현 시점에서 규제개혁은 다소 무리가 있더라도 지금보다 훨씬 적극적인 접근이 필요하다. 무엇보다 지난 5년여 간 경제민주화의 논란 속에 도입된 제반 규제 및 특히 중소기업적합업종 등의 진입규제, 각 지역의 지역기업보호 규제 등을 일정시간 폐지하는 안을 고려할 필요가 있다. 현재 정부는 규제개혁과 경제민주화의 모순적 과제를 동시에 진행하고 있는 모순적인 형국이다. 규제집행을 담당하는 일선공무원들의 혼란을 막기 위해서도 규제개혁과 경제민주화를 동시에 진행하기보다는 경제민주화를 표방한 규제 중에서도 특히 사회전체의 관점에서 특정한 집단의 과도한 희생을 초래할 뿐만 아니라 경제민주화의 목표인 특정 사회적 열위집단에 대한 보호 및 지원의 효과가 낮은 규제에 대해서는 반드시 그 정당성을 인정받는 절차가 있어야 할 것이다. 물론 이렇게 한시적으로 폐지하는 규제에 대해서 폐지기간 중 규제효과를 분석하여 그 대안을 찾아낼 것이 요구된다.

한편 의원입법에 대해서는 국회 스스로가 고품질의 규제를 만들어 내는 것이 진정한 국회의 역할을 인식해서 스스로 규제적합성 및 규제효율성을 분석하는 기관 내지 법적 제재 장치를 만드는 것을 수용해야 할 것이다. 민주주의에서 국민이 국회에 보장한 입법권은 무제한의 입법을 할 수 있는 권한이 아니라 사회전체의 관점에서 보다 타당한 고품질 입법의 설계에 있기 때문이다. 그리고 현 정부에서 규제개혁수단의 정비를 위해 국회에 제출한 행정규제기본법 역시 처리되어야 할 것이다. 이 법안에 포함된 규제비용총량제와 규제개선청구제 등의 규제개혁 장치들은 양적규제관리에서 질적규제관리로의 전환, 대중적 규제관리에서 일상적이고 지속적인 규제관리로의 전환, 규제관료 스스로 자율적인 규제관리를 유도하는데 필수적인 장치이기 때문이다.

## 참고문헌

- 국회에산정책처(2010), 「정부 규제영향분석 실태 및 제도 개선과제」  
규제개혁위원회(2000~2014), 규제개혁백서
- 김영평·최병선·신도철(2006), 「규제의 역설」, 삼성경제연구소
- 김주찬·이민창·이혁우(2012), 이명박 정부 규제개혁 성과평가, 전국경제인연합회
- 김주찬·이혁우·김진국·최성락·이혜영(2014), 투자활성화를 위한 규제개선 연구, 중소기업중앙회
- 김태윤·홍완식·윤성이·한승준·김주찬·이혁우(2014), 우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구: 선진국의 제도적 통제과정에 대한 분석을 기반으로, 한국경제연구원
- 박정수·박문수·김숙경·김진국·김주찬·이혁우·이민창·김성준·이혜영(2014), 서비스 산업에의 규제영향과 서비스업종별 규제개혁방향, 산업연구원
- 박충렬·김경민(2014), “신규환경규제가 중소기업에 미치는 영향과 정책과제”, 국회입법조사처 이슈와 논점, 제865호
- 사공영호(1998), 가부장적 행정문화와 규제관료의 포획에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문
- 설광언(2005), “우리나라 규제개혁의 비판적 회고”, 「기업환경 개선을 위한 규제개혁 연구: 규제의 영향과 개혁정책 분석」, 한국개발연구원
- 이주선, 정현용. (2008), 「규제등록제도 개선방안 연구」, 한국경제연구원
- 이진국(2009), 「독일의 표준비용모델 연구」, 한국법제연구원.
- 이혁우(2009), 규제의 개념에 관한 소고, 행정논총 제47권 제3호.
- 이혁우·김주찬·김태윤·여차민(2011), 의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구, 규제연구 제20권, 제1호
- 이혁우(2011), “정부부처의 규제/비규제 구분논리 분석: 규제관리의 시각에서”, 정부와 정책, 제4권, 제1호
- 이혁우(2012), “이명박 정부의 규제개혁 평가”, 규제연구, 제21권, 제2호
- 이혁우(2013), “중소기업 지원정책에서 교환에 대한 이해의 필요성”, 사회과학연구 제24권,

## 제1호

- 이혁우(2014), 「한국식 규제비용총량제 운영모델 개발」, 전국경제인연합회
- 최병선(2008), 「규제개혁」, 『국가운영시스템: 과제와 전략』, 나남
- 최병선·이혁우(2014), “한국 규제개혁시스템 혁신방안”, 규제연구 제23권, 특별호
- 한국행정연구원(2009), 규제개념 재정립 및 규제법령 개선방안 연구
- 황인학(2015), 제도와 경제성장: 우리나라 제도경쟁력의 현황과 개선과제, 한국경제연구원
- Crain, W. Mark & Thomas D. Hopkins(2005), *The Impact of Regulatory Costs on Small Firms*
- North, D. C(1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press
- OECD(1997), *The OECD Report on Regulatory Reform*
- OECD(2011), *Competition Assessment Toolkit*, OECD
- Sunstein, Cass R.(1997), “Paradoxes of the Regulatory State”, *Free Markets and Social Justice*, Oxford University Press, U.S: New York

## Spears of the Regulatory Reform - Maintenance of the Implement System

Lee, Hyukwoo · Kim, Jin-Guk

Regulatory reform is an important nation-wide tasks that have been promoted by every government in Korea. Park Geun-Hye government is pursuing an aggressive regulatory reform since the second year in power. Government tries to establish more effective regulatory reform tools such as 'Cost-in, Cost-out', Red tape Report, negative-style regulation design, etc. in Amendments of Regulatory Reform Act. Regulatory Reform System has not been functioned as expected due to a lack of professional man power and other resources which are essential materials for proper regulatory reform. There are also loopholes that have been excluded from the reform for a long time such as Assembly-introduced Bills, regulations on metropolitan area, services industry regulations. It is a ubiquitous phenomenon like misunderstanding of regulatory reform, existing unreasonable regulations and a conflict of interest on regulation reform. At this situation, the most immediate tasks are stable settlement of new-introduced advanced regulatory reform tools through Amendments of Regulatory Reform Act which can provide each government department an incentive to pursue a regulatory reform initiative. Government should review the real effects of so-called economic-democratization at the origin in cold manners.

Key word: regulatory reform, regulatory reform committee, 'cost-in, cost-out', regulatory impact analysis, regulatory registration system, Assembly-introduced Bills

## 지 정 토 론

주 제: 『규제개혁의 창 - 추진체계의 정비』 토론문

논평자: 김성준(경북대학교)

### 1. 논문의 내용과 특징

이 논문은 규제개혁의 성공요인을 크게 추진체계와 운영 두 가지로 보고 있다. 저자들은 한국이 상당한 수준의 추진체제를 가지고 있음에도 불구하고 왜 제대로 작동되지 않고 있는지 그 운영에 초점을 맞추고 있다. 또한 한국의 규제개혁이 본격적으로 시작된 1990년대 말 이후의 성과를 인정하면서도 국민들의 규제개혁 체감도가 낮은 이유를 시스템의 운영과 운영자인 관료들에게서 찾고 있다.

나아가 한국의 규제개혁이 기대 이하의 결과를 보이는 이유에 대해 제도, 공무원, 기존의 산업구조를 유지하려는 이해집단의 측면에서 문제를 설명하고 있다. 정부가 최고 수준의 제도를 갖추고 있음에도 불구하고, 규제개혁의 성과와 체감도가 미약하다고 느끼는 이유에 대해서도 문제와 규제개혁 간 시차가 있으며, 사회적 갈등이 높은 규제의 개선 미비하고 규제 대상이 그만큼 제도 변화에 빨리 적응하기 때문으로 보았다.

특히 미진한 규제개혁 추진 이유를 추진체계의 도입과 보완, 한계와 운용 측면에 초점을 맞추고 논의하고 있다. 도입 측면에서는 수준 높은 규제개혁 추진체계를 갖추었지만 이를 제대로 활용하지 못하고 있다는 점을 지적하면서, 공무원들이 이를 단순히 요식행위로 치부하거나 규제를 정당화하는 수단으로 활용되고 있음을 지적하였다. 제도의 보완 측면에서는 개혁의 추진체계를 운용하는 공무원의 업무 부담, 능력 등을 고려하지 않은 채 시스템을 도입하여 어느 하나 제대로 작동하지 못하고 있다고 보고 있다. 제도적 한계 측면에서도 의원 입법의 경우 규제개혁 추진체계가 작동하지 않으며, 정부 역시 이를 악용하여 청부입법을 하는 경우가 발생하고, 수도권 규제, 중소기업관련 규제, 안전 규제 등은 타당성과 합리성 개선 등 규제개혁의 예외항목이 되고 있다고 지적한다. 운용 측면에서는 개혁을 추진하는

담당 공무원의 업무능력의 전문성에 의문을 표하고 있다. 특히, 순환근무가 이루어지는 현 인사시스템에서 규제개혁의 노하우를 습득하기는 어렵다고 판단한다.

마지막으로 기존의 산업구조를 유지하려는 이익집단들은 순조로운 산업전환에 저항하고, 지대 보존에 노력을 쏟고 있다고 비판하였으며, 합리적인 분석이 아닌 감정적 측면으로 문제를 해결하려는데 문제가 있다고 보았다. 결국 규제개혁은 정부가 이익집단의 이해관계를 충족시키고 감정에 기반을 두어서는 안되며, 구체적이고 합리적인 사실 관계를 바탕으로 추진되어야 한다고 지적한다.

## 2. 논문의 차별성과 연구결과의 의의

그동안 규제개혁 관련 연구들은 이론 또는 사례의 한 쪽에 치우친 경우가 많고, 특히, 규제개혁 추진체계에 대한 연구는 구조와 대상 및 방법 등에 파편적으로 치우쳐 있는 것이 대부분이다. 이에 비해, 이 논문은 규제의 속성과 규제개혁, 그리고 개혁 추진체계의 문제를 통시적 관점과 정치경제적 시각에서 바라보고 있다는 데 연구의 독창성을 갖는다. 이러한 접근방법은 규제개혁의 본질과 성공적인 규제개혁을 위한 시스템과 운영에 대해 근본적인 해결방안을 제시해 줄 수 있다.

저자들은 한국의 규제개혁이 기대보다 미진한 이유를 무디어진 창에 빗대어 설명하면서 좋은 수단을 보유하고도 이를 제대로 활용할 수 없으면 결국 문제를 해결할 수 없다고 지적한다. 세계적으로 우수한 수준의 규제개혁 추진체계를 갖추고 있다고 하지만, 이를 운용하는 공무원의 자질이나, 제도적 뒷받침이 없다면, 규제개혁이 성공하지 못할 것이라는 관점에서 문제에 접근하고 있다. 또한 규제개혁이 이루어지기 힘든 영역에 대한 문제를 제기함으로써 추진체계 외적인 요소 역시 규제개혁에 문제가 되고 있음을 논하고 있다. 이를 위해 규제담당자의 전문성을 키우고 역량을 강화해야 한다고 주장한다. 이는 과거 규제개혁을 시스템과 제도에서만 찾으려고 했던 것에서 벗어나 운영주체인 관료들도 중요한 요인으로 삼았다는 점에서 진일보 한 것으로 보인다.

지금까지 규제개혁 추진체계에 대한 연구는 주로 제도를 중심으로 행정학적 관점에서 문제를 분석하고 정책 대안을 제시하는 것이 일반적이었다. 반면, 이 논문은 정치경제학적 관점에서 접근하여 그 동안 상대적으로 소홀해온 규제를 둘러싼 이해관계자들의 갈등, 관료의

인센티브(유인) 문제, 지대추구행위 등의 주제들을 키워드로 문제점을 풀어나가고 있다. 더 나아가 규제개혁 추진체계의 운용뿐만 아니라 추진체계가 갖춰야 할 방향성을 제시하고 있다. 단순히 선진 제도를 도입하는 것에서 벗어나 국내 실정에 적합하게 적용할 수 있다면 규제개혁의 효과는 더욱 커질 것으로 보고 있다.

기존 산업의 지대추구행위에 대해 신중히 접근하고, 단순히 목표가치의 실현에 치우치지 않는 것은 중요하며, 정부가 사회적 약자를 보호하는 것은 이들이 경제적 행위를 영위할 수 있도록 기반을 제공하는 것이지 지대를 창출해주는 것은 공산주의 국가의 사례를 통해 볼 때 위험한 시도라 보았다. 또한 국회와 정부는 사회문제에 대해 국민과 공감하는 것도 중요하지만, 문제해결에는 냉정하고 새로운 시각으로 접근할 때 성공적인 규제개혁이 이루어질 것이라 보았다.

### 3. 논문의 한계점

이 논문에서는 규제개혁의 창을 무디게 하는 몇 가지 주요 요인들을 설명하고 있는데, 전체 구성에서 다소 흩어져 있는 인상을 갖는다. 연구자들이 제시하고 있는 요인들을 한 단계 더 범주화하여 분류하면 보다 정리된 모습을 가질 것으로 판단된다. 또한, 성공적인 규제개혁추진을 위한 이상적인 체계 및 제도와 운영방안을 탐색하고 이에 걸림돌이 되는 문제를 지적하고 있지만 구체적인 정책적 대안은 간략하게만 제시되어 있다는 점이 아쉽다.

규제개혁과 규제관리시스템의 성공적인 운영은 한국뿐만 아니라 선진국, 개발도상국 할 것 없이 세계 각국이 국정운영의 핵심 의제로 삼고 있다. 저자들이 지적하고 있는 문제점들이 다른 나라에서는 어떤 모습으로 나타나며, 그들은 이 문제들을 어떤 방식으로 극복하고 있는지를 연구하고 이들 사례가 주는 시사점은 한국 정부에도 의미가 있을 것으로 생각된다.

토론자의 시각에서 이 논문은 규제개혁 추진체계를 거시적으로 접근하고 있기 때문에 연구를 통한 정책제언도 다소 거시적인 수준이 머물고 있는 것으로 보인다. 향후 이 연구를 바탕으로 규제개혁 추진체계를 보다 미시적으로 탐구하고 이에 따른 정책제언 역시 보다 미시적으로 이루어졌으면 한다. 또한, 분량의 제한으로 연구자가 지적하고 있는 각각의 사안에 대해 향후 연구에서 하나하나 in-depth 분석할 수 있는 후속 연구들이 나오길 기대한다.

## 4. 제안

우리가 규제개혁 추진체계를 정비해야 하는 이유는 이를 통해 규제개혁을 성공적으로 실현하기 위함이다. 공무원을 운전자, 시스템을 자동차에 비유한다면 이 둘의 능력이 결국 규제개혁의 퍼포먼스를 결정짓는다.

그렇다면 박근혜 정부가 들어선지 중간 지점이 되는 현 시점에서 정부의 규제개혁 노력과 성과에 대해 어떤 평가를 할 수 있을까. 결론부터 말하자면, 아직은 갈 길이 멀어 보인다. 제정된 지 20년이 가까운 행정규제기본법은 이미 보완되었어야함에도 불구하고 아직까지도 국회에 계류 중이며, 정부가 감축목표를 정하고 추진하고 있는 규제개혁의 성과 역시 다소 미흡한 수준이다. 예를 들어, 개혁의 지표로서 논란의 여지가 있으나<sup>1)</sup> 최근 등록된 규제 수의 추이를 보면 2013년 12월을 기준으로 15,269건에서 2015년 7월 14,688으로 581건이 감소하여 약 3.8% 정도 감소율을 보였다. 이를 최근 1년으로 보면, 2014년 8월부터 현재까지 15,128건에서 440건 줄어 감소율이 3%가 채 안 되는 수준으로 나타났다. 만일 이런 추세가 지속된다면 2016년까지 정부가 목표로 하고 있는 20% 감축 목표를 달성하기 쉽지 않아 보인다.

이 같이 규제개혁의 성과가 미미한 이유는 결국 첫째, 운전자인 규제공무원의 전문성과 역량이 여전히 만족스럽지 못한 수준이고 개혁에 대한 동기부여가 상대적으로 약하기 때문이다. 둘째, 자동차인 시스템에 대한 정비 미비와 시스템관리에 대한 이해가 부족하기 때문이다. 향후 규제개혁의 성과를 결정짓는 두 개의 요소(공무원과 시스템)들을 보다 미시적인 수준에서 분석하여 규제개혁의 성공 전략을 개발하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

---

1) 최병선·이혁우(2014)는 등록규제(수)는 규제가 갖는 영향력의 크기와 신설·누락 유무에 상관없이 모두 1건으로 취급되어 개혁의 성과를 정확하게 반영하지 못하고, 공무원들이 단순히 수를 줄이려는 유인만을 갖기 때문에 개혁의 지표로 삼는 것에 부정적인 견해를 가지고 있다.

## <참고문헌>

규제개혁위원회(2014), 2013년도 규제개혁백서, 규제개혁위원회

최병선·이혁우(2014), 한국 규제개혁시스템의 혁신방안, 규제연구, 23호(특집호), 한국경제  
연구원

해럴드경제, 규제개혁 한거 맞아? 1년간 고작 3.1% 줄어... 기업 체감 못해, 2015년 3월 19일자  
규제정보포털, <http://www.better.go.kr>

