

규제연구 제29권 제2호 2020년 12월

특별기고

규제개혁 30년: 평가와 과제

김 종 석*

규제개혁은 행정쇄신, 규제완화 등의 형태로 1990년대 이후 역대 정부가 정권과 무관하게 지속적으로 추진해온 정책과제다. 규제개혁위원회로 대표되는 한국의 규제개혁 시스템은 OECD 등 국제기구가 모범사례로 인정한 시스템이다. 이는 1980년대의 한시적이고 민관대립적인 규제개혁 전략의 실패한 경험을 바탕으로 정부 내에 규제품질관리를 전담하는 조직을 설치하여, 규제품질관리를 정부의 상설기능화 한 것이다. 그러나 규제개혁 30년이 경과한 지금도 한국의 규제환경은 개선되지 않고 있고, 오히려 악화되는 추세에 있다.

본고 제I장에서는 한국 규제문제의 본질은 규제의 총량이 아니라 규제의 품질에 있음을 지적하고, 제II장에서 규제품질을 구성하는 요소는 무엇인지 논한다. 제III장에서는 한국의 규제개혁이 지지부진한 원인과 배경을 분석하고, 제IV장에서 규제개혁의 실효성을 높이고 규제품질 향상을 위한 제도적 개선방안을 제안한다. 가장 중요한 과제로 급증하고 있는 의원입법에 대한 규제영향평가제를 도입하고, 그동안 무력화된 규제개혁위원회의 규제품질관리 기능을 강화할 것을 제안한다.

핵심용어: 규제개혁, 규제영향분석, 규제품질, 의원입법

* (전)한국규제학회 회장, 홍익대학교 경영대학 외래교수, 제20대 국회의원, 서울시 마포구 상수동 72 (jskim@hongik.ac.kr)

I. 서론

1990년대 이후 역대 정부가 대를 이어 추진하고 있는 개혁정책의 하나가 바로 규제개혁이다. 거슬러 올라가면 전두환 정권 때부터 다양한 형태로, 행정쇄신, 행정개혁, 규제완화, 규제혁파 등의 다양한 명칭으로 역대 정부의 주요 정책과제로 이어져 왔다. 문재인 정부에서도 규제개혁을 '규제혁신'이라는 정책과제로 지속하고 있고, 대통령 직속기구인 규제개혁위원회도 법적으로 부여된 기능을 하고 있다.

거의 30년 이상 규제개혁을 했고 선진국형 개혁 시스템을 갖추고 있다면 지금쯤 대한민국이 세계에서 가장 기업하기 좋고 민간경제가 활성화 된 나라가 되었어야 한다. 그러나 대한민국의 기업 환경은 날로 악화되고 있고, 생활안전, 환경보호 같은 국민 삶의 질에 영향을 미치는 규제의 실효성은 매우 낮다.¹⁾

정기적으로 세계은행이나 OECD와 같은 국제기구에서 발표하는 우리나라의 규제개혁 시스템에 대한 평가는 긍정적이다. 또한 한국의 규제개혁 시스템은 OECD와 같은 국제기구에서 모범사례로 선정되어 다른 나라에 권고하는 모델이다.²⁾

그러나 국내 기업들의 규제에 대한 체감도와 국내외 기업의 투자 추이, 국가경쟁력 지표를 보면 한국의 규제 환경은 부정적이다.³⁾ 이는 한국의 규제제도와 실제 규제 준수부담 사이에 괴리가 존재함을 의미한다. 즉 우수한 규제개혁 시스템에 비해 규제개혁 성과

1) 기업환경에 대한 가장 최근 국제 비교는 World Bank(2020)라고 할 수 있다. 이 보고서에서 한국은 종합순위 5위를 기록했으나, 이 지표는 창업, 통관, 납세, 재산권보호, 건설허가 등 기업관련 규제를 시뮬레이션한 국제비교로, 규제품질이나 기업의 규제 준수부담에 대한 평가는 아니다.

2) World Bank Group(2008)

3) IMD(2020)에 따르면 2019년 기준 한국의 국가경쟁력 순위는 조사대상 63개국 중 23위로 2010년 이후 20위권이다.

는 미흡하다는 것을 추론할 수 있다.

1998년에 대통령 직속 기구로 출범한 규제개혁위원회로 대표되는 한국의 규제개혁 시스템은 1980년대 이후 한계를 나타낸 규제개혁 추진과정에서 습득한 시행착오와 학습효과가 반영된 일종의 시스템 혁신 결과물이고 국제적으로 높은 평가를 받고 있다.

현행 <행정규제기본법>에 의하면 규제개혁이 아예 법정 절차로 규정되어서 모든 신설 및 강화규제는 민관합동의 규제개혁위원회에서 사전 점검을 받도록 되어 있다. 소위 '시스템에 의한 개혁'의 대표적 사례라고 할 수 있다.

따라서 한국의 규제개혁이 미흡한 것은 규제개혁 시스템이 부실해서가 아니라, 규제개혁 시스템을 부실하게 운영했기 때문이다. 그리고 그 배경에는 정치권과 진보 시민단체의 시장과 기업에 대한 오해, 규제문제의 본질에 대한 이해부족과 정치인과 관료조직의 집단이기주의가 자리 잡고 있다.

본고에서는 한국 규제문제의 본질을 살펴보고, 한국의 규제개혁이 왜 지지부진한지, 그 배경과 원인을 분석한다. 끝으로 규제개혁을 실효화하기 위한 제도적 개선방안을 제시한다.

II. 한국 규제문제의 본질: 양보다 질의 문제

2016년 이래 정부는 집행하는 규제의 총량을 공개하지 않고 있지만, 2016년 말 규제개혁위원회 웹사이트에 의하면 약 15,000여개의 규제가 있었던 것으로 추정된다. 그러나 우리나라의 정부규제는 다른 나라와 비교해서 특별히 많은 것도 아니다. 그런데 우리나라 기업들은 물론이고 다국적 기업들조차 한국에서 규제 때문에 기업하기 어렵다고 느끼고 있는 것은 우리나라 규제가 많아서가 아니라, 우리나라 규제의 품질이 나쁘기 때문이다.

규제개혁은 정책목표를 보다 효과적으로 달성하기 위해 정부규제의 품질을 향상시키는 과정이다. 즉 규제의 성과, 유효성, 경제성 준수율, 투명성 등을 향상시키는 규제수단의 개선과정을 위미한다. 따라서 불량규제란 정책목표의 달성 성과에 비해 피규제자의 과도한 준수부담이나, 부정부패 또는 규제권력의 남용을 초래하는 규제를 불량규제라고 할 수 있다.

규제의 품질은 다음과 같은 요소에 의해 결정된다. 첫째, 규제로부터 국민이 받는 부담은 밝아야 하는 절차나 제출해야 하는 서류의 개수에 비례하는 것이 아니라, 한 개의 규제라도 그 규제를 지키는 과정에서 발생하는 심적 물적 고통을 포함한 총체적 준수부담에 달려 있다. 따라서 절차가 복잡하고 기준이 모호해서 결과를 예측할 수 없고, 민원의 결과는 집행자의 임의적 판단에 달려 있다면, 그것이 비록 한 개의 규제조항일지라도 규제를 받는 사람에게는 큰 부담이 될 수 있다.

우리나라 규제가 품질이 낮은 불량규제로 여겨지는 또 다른 이유는 많은 규제제도와 절차가 '원칙금지, 예외적 허용' 방식을 가지고 있다는 점이다. 이런 규제들은 기본적으로 민간에 대한 불신을 전제로 아예 국민들을 잠재적 범법자로 가정하고 도입된 규제들이다. 민간은 자신들에게 이로울 것이 무엇인지 모르고 자유롭게 풀어 놓으면 엉망이 되기 때문에 정부가 미리 막아 놓아야 한다는 것이다. 이런 규제들은 전형적으로 인허가 규제와 같은 사전통제를 통해 '원칙금지, 허용 예외'의 형식을 가지고 있다. 규정에 되는 일만 나열하고 규정에 없는 일은 원칙적으로 금지하는 소위 '포지티브 리스트(positive list)' 방식이다.

기업 입지 및 투자규제, 관광, 의료, 교육 등 각종 서비스 산업에 대한 획일적이고 사전적인 규제는 물론 우버택시, 에어비앤비와 같은 플랫폼 사업 분야에서 디지털 기술의 빠른 진화로 인해 새로이 나타나는 각종 신산업과 새로운 사업형태에 대한 규제도 대부분 현행 규정이 없다는 이유로 사실상 불법화되어 있다. 각종 고용 및 근로기준 관련 규제도 마찬가지다.

이런 규제 풍토에서는 기술과 시장의 변화에 제도가 따라가지 못하고 민간 경제활동의 자유와 창의를 제약하게 된다. 결과적으로 민간은 피동적으로 규정이나 지키면 된다는 풍조가 생기고 기술혁신과 다양성이 억제된 하향평준화가 초래된다. 소수의 잠재적 범법자 때문에 다수의 선량한 국민이 단체기합을 받는 셈이다.

또 민간 입장에서 우리나라 정부규제가 부담스러운 큰 원인은 규제의 절차와 기준이 모호하고 포괄적이어서 결과가 예측하기 곤란하기 때문이다. 다시 말해 집행하는 공무원의 재량권이 과다하기 때문이다. 그래서 한국의 관청에서는 되는 일도 없고 안 되는 일도 없다는 말이 나오는 것이다. 그리고 민간인은 관청에만 가면 이유 없이 위축되고 눈치를 보게 되는 것이다.

이것은 부정부패와 권력남용의 원인이 되기도 하지만, 기업활동의 불확실성을 높여 기업활동을 위축시키는 요인이 된다. 한국의 기업 환경에 대한 외국인 투자자들과 국제기구의 평가에서 한국은 규제리스크가 크다고 지적되는 이유가 바로 여기에 있다.⁴⁾ 역설적으로 되는 일은 확실히 되고, 안되는 일은 절대로 안 되도록 하는 것이 규제의 투명성과 예측가능성을 높여 기업의 규제 준수부담을 줄여 줄 수 있다.

우리나라 규제의 품질을 낮추는 또 다른 특징은 규제의 낮은 준수율이다. 많은 규제가 비현실적인 기준과 절차를 요구하고 있거나, 아니면 아예 집행할 의사나 능력도 없으면서 명분과 당위론만으로 도입되었다. 환경, 위생, 안전, 고용, 건축 관련 규제들에서 이런 규제들이 많이 발견된다. 이런 규제제도 아래서는 현실적으로 법과 현실이 따로 놀게 되어, 부정과 비리의 온상이 될 뿐 아니라, 사실상 무규제 상태가 되어 당초 정책목표도 달성하지 못하게 된다.

대형 사고나 사회적 관심을 초래한 문제가 발생하면, 과도한 규제가 무더기로 급조된다. 기존의 규제가 제대로 준수되지 않아서 발생한 사고임에도 더 엄한 기준과 처벌을 적용하는 새로운 규제를 추가한다면, 그나마 기존 규제제도의 준수율과 실효성은 더욱 낮아지는 역설이 발생하게 된다. 기준과 절차를 현실화해서 지킬 수 있게 만들어 놓고 이를 위반하는 사람을 철저하게 적발 처벌하는 것이 규제의 유효성을 높이고, 국민생활을 더 효과적으로 보호할 수 있다.

오랜 동안 규제개혁을 외쳐왔지만, 국민들이 그 효과를 체감하지 못하는 것은 규제 숫자 줄이기에만 집중하고 아직도 규제 내용과 집행 측면에서 이런 불량규제들이 남아있고 또 계속 생기기 때문이다.

4) World Bank Group(2008), Seeking Alpha(2018), Pearson & Partners(2018)

III. 규제개혁이 지지부진한 배경: 정치권의 시장경제에 대한 불신과 관료조직의 집단 이기주의

우리나라의 규제 품질이 이와 같이 고비용 저효율의 낮은 품질을 가지게 된 것은 근본적으로 우리 사회에 자리 잡고 있는 규제만능주의가 그 원인이라고 할 수 있다. 기업과 시장기능에 대한 불신이 크고, 정치 포퓰리즘의 확산으로 이런 추세가 더 강화되고 있다. 특히 2019년에 발생한 코로나 바이러스의 전세계적 확산과 이에 따른 방역 강화가 이 추세를 더욱 강화하는 토양을 제공했다.

정치인들과 공무원들이 규제를 선호하는 것은 자연스러운 일이지만, 요즘은 각종 시민 단체, 이익단체들도 자신들의 목적 달성을 위해 국회와 정부에 각종 규제를 도입하라는 요구가 강해지고 있다. 특히 의원입법이 활성화되면서 규제품질에 대한 면밀한 검토 없이 의원입법의 형태로 도입되는 규제들이 우리나라 규제의 전반적 품질 저하의 한 원인이 되고 있다. 의원입법이나 국회에 제안되어 있는 수많은 법안들을 보면 규제만능주의와 관치계획경제의 백화점이라고 해도 과언이 아니다. 국회의 입법과정에도 행정부와 같은 규제품질의 사전 점검 절차가 반드시 필요한 이유다.^{5) 6)}

OECD나 세계은행과 같은 국제기구에서도 의원입법에 의한 규제확대 강화 추세에 대해 우려를 표명하고, 입법부 내부적으로 규제품질관리시스템을 도입할 것을 권고하고 있다.⁷⁾ 이에 대응하여 20대 국회에서 중요규제를 포함하는 의원입법에 대해서 규제영향분석을 함께 제출하도록 법적근거를 마련하는 국회법 개정안이 제출되었으나, 해당 상임위원회에서 논의되지 못하고, 20대국회 임기 종료와 함께 폐기되었다.⁸⁾

행정부의 공무원들도 마찬가지다. 공무원들은 업무의 속성상 정부기능에 대한 신뢰가 높고 시장기능에 대한 불신이 강할 수 밖에 없다. 그리고 시장기능에 대한 불신을 조장하

5) 이민호, 서성아, 우소현, 김리아(2020)에 따르면 2016부터 2018년 사이 국회에서 가결된 4개 주요부처 소관 법률 규모를 기준으로 의원발의 규제가 정부발의 규제에 비해 8배에 달한다고 한다.

6) 19대국회에서 17,822건의 의원입법이 발의되었고, 이중 규제법안은 1,335건이다. 20대국회에서는 24,141건의 의원입법이 발의되었고, 이중 규제법안은 3,924. 건이다. 출처: 국회 의안정보시스템

7) OECD(2017)

8) 국회법 일부 개정법률안, 김종석의원 대표발의, 의안번호 1763, 2016년 8월 23일.

고 정부개입의 정당성을 강조하는 것은 그들의 조직 이익에도 부합한다.

분배와 형평, 참여의 이름으로 각종 가격규제, 할당제, 의무제, 허가제와 같은 고강도의 규제가 여러 분야에서 계속 도입되고 강화되고 있다. 문제는 이런 규제들이 대부분 비전문적 관찰과 정치적 고려에 의해 도입되기 때문에 부작용이나 효과, 준수부담 등에 대한 과학적인 분석 없이 도입되고 있다는 점이다.

시장과 기술의 진화, 사회의 발전과 함께 정책과제가 계속 발생하기 때문에 정부규제가 증가하는 것은 어느 정도 불가피하다. 그러나 문제는 명분과 이념에 치우친 나머지 목적이 정당하므로 무슨 수단이든지 정당화될 수 있다는 단순 논리다. 여기에 정서에 좌우되기 쉬운 국민여론과 일부 이익집단의 원리주의로 인해 지금 우리나라에 행정만능주의 규제만능주의가 만연되어 있다. 규제 수단의 적절성과 효과성에 대한 과학적 분석이 규제의 신설이나 강화에 반드시 적용되어야 한다.

IV. 결론: 규제품질관리 시스템의 실효성 제고

규제 품질에 대한 평가를 보다 객관화하고 민간의 눈높이에서 규제개혁이 추진될 수 있도록 규제개혁시스템의 개혁이 필요하다. 1980년대 규제개혁의 경험을 통해 실패한 것으로 입증된, 민간이 건의하고 관료가 우월적 지위에서 수용 여부를 결정하는 소위 '상향식' '읍소형' 규제개혁 모델이 다시 부활되었다. 이는 규제완화 또는 개혁의 필요성을 피규제자가 입증하도록 하는 것으로 실질적인 규제개혁에는 한계가 있다. <행정규제 기본법>의 취지를 살려 규제개혁을 피규제자의 관점에서 추진할 수 있도록 '하향식'으로 개선해야 한다. 이 방식의 핵심은 규제의 필요성, 수단의 적정성, 규제의 유효성을 규제를 입안하고 집행하는 공무원이 입증하도록 하는 것이다. 그리고 이 과정에서 규제영향분석을 활용할 수 있다. 실제로 1999년 외환위기 극복을 위한 규제개혁 과정에서 이 방식을 통해 당시 정부 모든 부처가 관리했던 규제 총량의 50%를 줄이는 성과를 낸 바 있다.

공공선택이론에서는 규제의 도입과 변화 과정을 공익 증진을 위한 과정이라기보다는 이

익집단의 이해조정 산물로 보고 있다. 중요하고 민감한 규제가 개혁의 대상이 될 때마다 온갖 이익집단이 들고 일어나는 것이 바로 그 증거다. 규제를 도입하는 정치권과 규제를 집행하는 관료조직도 하나의 이익집단일 뿐이다. 따라서 정치권과 공무원 조직의 규제선 호경향을 견제하고, 규제도입 과정을 통제하는 제 3자적 관점의 독립기구가 필요하다.

우리나라에도 국회의 입법과정에 이미 규제영향분석과 유사한 제도가 존재한다. 예산 상 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관한 국회예산정책처의 추계서 또는 국회예산정책처에 대한 추계요구서를 함께 제출하도록 되어 있다.⁹⁾ 마찬가지로 중요 규제를 포함하는 의원입법에 대해서는 국회 입법조사처의 규제영향분석서를 함께 제출하도록 해야 한다.¹⁰⁾

행정부에서는 1998년부터 규제개혁위원회를 만들어 규제의 신설 강화를 사전적으로 통제하는 기능을 도입했다. 규제개혁위원의 2/3를 민간으로 임명하도록 한 것은 민간의 관점에서 규제를 평가하도록 하기 위함이다. 법적 근거와 항구적 권능을 가진 규제개혁위원회의 설치를 통해 규제개혁이 일과성이거나 민관의 줄다리기가 아니라 예산실의 예산 관리와 같이 정부 상설기능의 일부가 되도록 한 것이다. 그러나 일부 정부 부처는 규제개혁위원회의 사전심의를 피하기 위해 의원 청부입법으로 우회하기도 한다. 규제개혁위원회의 심의를 통과하기 어려울 것으로 예상되는 불량 규제의 상당수는 의원입법을 통해 도입된 규제들이다.¹¹⁾

한국의 규제개혁 시스템은 제 기능을 못하고 있다. 한국의 규제 품질은 전반적으로 하락하고 있다. 규제개혁이 소기의 성과를 내기 위해서는 국회에 의원입법에 대한 규제품질 관리 시스템을 도입하고, 그동안 무력화된 행정부의 규제개혁 시스템(행정규제기본법)의 입법취지에 맞도록 활성화 해야 한다. ¹²⁾

9) 국회법 제79조의 2: 의안에 대한 비용추계자료 등의 제출

10) 이미 국내에 의원입법에 대한 규제영향평가 도입의 필요성에 관한 선행 연구와 논의가 있다. 이혁우, 김주찬, 김태윤, 여차민(2011), 김태윤(2013)

11) 정영훈, 박상훈(2019)은 “정부 안의 까다로운 규제영향평가를 피하기 위해 의원입법을 이용해온 측면이 있다”고 지적하고, 의원입법에도 규제심사제를 도입해 규제영향분석서를 첨부할 것을 제안했다.

12) 21대 국회 출범 후 의원입법에 대한 규제영향분석을 도입하는 법안이 발의된 상태다. 더불어민주당 김태년의원은 제정법률안 등 주요 법안에 대해서는 국회입법조사처가 시행하는 입법영향 분석 보고서 제출을 의무화하는 내용의 국회법 개정안을 2020년 7월 발의했고, 이종배 국민의 힘 의원은 2020년 8월 주요 규제를 포함하는 의원입법에 한해 규제영향분석서를 함께 제출하도록 하는 내용의 국회법 개정안을 발의했다. 정세균 국무총리도 2020년 6월 29일 국회에서 행한 시정연설에서 “21대 국회에서 의원발의 규제법안에 대한 사전규제심사를 도입해 달라”고 요청했다.

참고문헌

- 김태운, 「의원입법 규제영향평가의 개념과 대안: 한국규제학회의 분석경험을 중심으로」, 예산정책연구, 제2권 제2호, 2013, pp.83-106.
- 이민호, 서성아, 우소현, 김리아, 「의원입법과 규제비용관리의 사각지대」, 이슈페이퍼 96호, 한국행정연구원, 2020.
- 이혁우, 김주찬, 김태운, 여차민, 「의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구」, 규제연구, 제20권 제1호, 2011.
- 정영훈, 박상훈 편, 「국회신뢰도 제고방안」, 국회미래연구원, 연구보고서 19-19, 2019.
- IMD, *World Competitiveness Yearbook 2020*. 2020
- OECD, *Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation*, May 2017.
- _____, *Regulatory Policy Outlook: Korea*, 2015
- Seeking Alpha, “Korean Banks: Regulatory Risks Vs. Fundamentals”, Apr 20, 2018.
- Pearson & Partners, “Top 10 Challenges of Doing Business in South Korea”, Oct 21, 2018.
- World Bank, *Doing Business Report 2020*. Oct 2020.
- World Bank Group, *Regulatory Transformation in The Republic of Korea*, Dec 2008.

Thirty Years of Regulatory Reform: Assessment and Issues

Kim Jong Seok

Regulatory reform in Korea has been one of the major policy agendas of all the successive governments since 1990s. Represented by the Presidential Regulatory Reform Committee(RRC) which was established in 1998, the innovative feature of the current Korean system is to have introduced a permanent system of reform by creating a permanent office in the Prime Minister's Office to control and monitor the quality of regulations. This implies the regulatory reform in Korea has become a permanent part of the government function, in contrast to the unsuccessful policy of regulatory reform of the 1980s which was transient and advisory.

Despite the 30 years of reform, the current state of Korean regulation is not improving and actually getting worse, although the Korean regulatory reform system itself has been recommended as best practice by various international organizations, such as OECD and the World Bank. Therefore, it can be argued that the problem of the currently regrettable state of Korean regulation is caused by the poor implementation of the good system.

In this paper, I argue that the fundamental problem of Korean regulations is the poor quality of the regulations not the quantity, and that it is important to focus on the quality aspects of the regulations to minimize the compliance cost of the regulatees. The key factors that determine regulatory quality are discussed, and the causes of the deterioration of Korean regulatory quality are analyzed. Finally, it is recommended that there should be a quality control mechanism in the legislative branch, the National Assembly, where currently there is no such mechanism, and that the Regulatory Reform Committee should be revitalized to function as effective quality control center within the administrative branch of the government.

Key words: regulatory reform, regulatory impact analysis, regulatory quality.

