

규제학회 20년,미완성의 두드림, 새로운 준비

강 영 철*

2022년은 한국규제학회가 창립 20주년을 맞는 해다. 창립 시 천명한 설립목적은 다음과 같다. “학술적 연구, 토론, 교류를 통하여 우리나라 실정에 맞는 규제이론과 정책을 개발하고, 규제개혁 방안을 강구하여 경제사회발전에 기여한다.”

창립 20년을 맞아 우리는 한 번쯤 이러한 설립목적의 관점에서 지난 20년을 회고하고 평가하면서 새로운 20년에 대비한 청사진을 마련해 보는 것도 의미 있는 일이라고 생각한다.

이를 논의하기 위해서는 우선 지난 20년간 한국의 규제환경이 어떠한 변화를 겪었는지 살펴보아야 한다. 각국의 규제수준을 비교하는 가장 권위있는 데이터는 경제협력개발기구 (OECD)가 매5년 마다 발표하는 상품시장규제지수 (Product Market Regulation Index, PMR)다. PMR 지수가 중요한 이유는 그것이 평가하고자 하는 것이 한 나라의 규제시스템이 시장에서의 경쟁을 촉진시키고 국가의 경제개입을 어느 정도나 제어하고 있는 가를 평가하는 것이기 때문이다. 간단히 말하면 한 국가의 규제시스템이 자유시장경제를 어느 정도나 뒷받침하는 가를 평가하는 지표다.

결론부터 말하면 한국은 지난 20년간 시장친화적인 규제개혁이라는 측면에서 감감한

* KDI 국제정책대학원 초빙교수, 전) 한국규제학회 부회장/ 전) 국무조정실 규제조정실장

암흑기를 거쳤다고 평가할 수 있다.

OECD는 학회가 설립되기 4년 전인 1998년부터 5년단위로 상품시장규제지수를 발표해 왔다. 가장 최근의 발표는 2018년도 평가다. 총 다섯 차례의 평가가 이루어졌다.

1998년 첫 상품시장규제지수 발표에서 한국에 대한 평가는 어떠했나? 규제강도가 OECD 28개 회원국 중 8위를 차지 했다. 규제강도가 높기로 OECD 회원국에서 여덟 번째라는 말이다.

한국보다 규제가 강한 나라는 터키, 폴란드, 멕시코, 그리스, 헝가리, 체코, 포르투갈이었다.

이들 국가의 순위는 어떻게 변화했을까? OECD가 PMR지수의 통계작성방식을 바꾸기 이전인 2013년 까지의 변화를 보자. 2013년 네번째 PMR 지수에 이르기까지 한국보다 PMR 지수가 일관되게 높은, 즉 규제강도가 한국보다 지속적으로 높았던 국가는 터키와 멕시코 뿐이다.

〈표 1〉 연도별 PMR 지수 상위 순위 국가

	1998	2003	2008	2013	2018**
1위	터키	터키	터키	터키	코스타리카*
2위	폴란드	그리스	이스라엘*	이스라엘	터키
3위	멕시코	멕시코	그리스	멕시코	콜롬비아*
4위	그리스	폴란드	멕시코	한국	캐나다
5위	헝가리	슬로바키아*	폴란드	그리스	미국***
6위	체코	포르투갈	한국	슬로베니아	한국
7위	포르투갈	헝가리	슬로베니아*	폴란드	벨기에
8위	한국	스위스	칠레*	라트비아*	룩셈부르크
9위	스위스	한국	포르투갈	미국	멕시코

* 해당연도에 처음으로 PMR지수가 평가된 국가

** 2018년은 PMR지수 산정방식이 전면 개편돼 그 이전과 직접 비교는 불가

*** 2018년 미국 수치는 미국 전체가 아니라 텍사스 주와 뉴욕 주만을 평가대상으로 함.

폴란드 (13년), 그리스 (13년), 헝가리 (08년), 포르투갈 (08년), 체코 (03년)등 5개 국은 2013년에 이르면 한국 보다 규제강도가 낮은 나라로 탈바꿈했다.

그동안 한국의 순위변동도 살펴보자. 98년 8위, 2003년 9위, 2008년 6위, 2013년 4위다.

순위가 2003년에 한 번 하락했을 뿐 그 이후에는 오히려 상승했다. 규제의 경쟁력이 시간이 갈수록 하락한 것이다단순 순위비교는 정확한 위상을 보여주기 어려운 측면이 있

다. 회원국의 숫자가 계속 늘어났기 때문이다. 2013년에 한국이 4위였는데, 회원국 숫자가 28개국 일 때 4위와, 36개국 일 때 4위는 그 의미가 다르다.

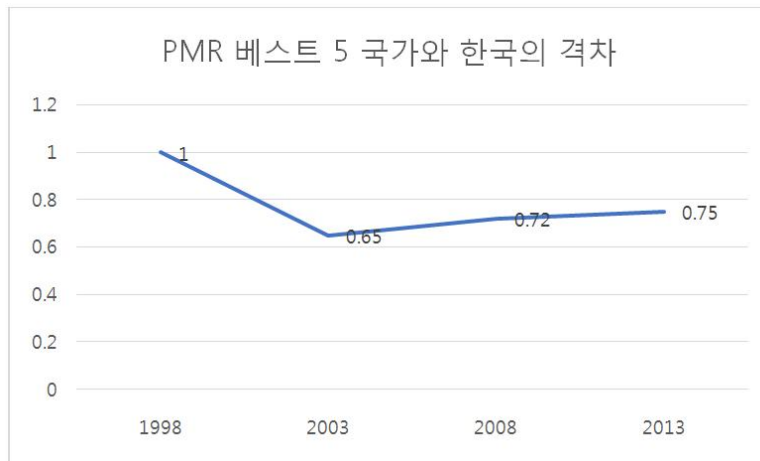
그래서 회원국 숫자 대비 백분위 (Percentile)를 계산해 보았다. 한국은 98년 PMR 지수 Top 28.6% 국가에서 2003년에는 30%로 다소 개선됐다가 2008년 17.6%, 2013년 11% 국가로 지속적으로 악화됐다.

여기서 주목할 점은 모든 규제를 등록케 하고 이중 50%를 감축하도록 한 김대중 정부의 강력한 규제개혁 드라이브의 성과가 2003년 PMR 지수에 반영된 것이 아닌가 하는 점이다. 순위도 개선되고 백분위도 개선됐기 때문이다.

특히 PMR 지수 베스트 5국가와의 PMR 지수 격차는 흥미롭다.<아래 그래프 참조> 베스트 5국가와 한국의 PMR 지수 격차는 98년 1.0 (한국 2.56, 베스트 5 국가 1.56)에서 2003년 0.65까지 크게 축소됐다 다시 증가하기 시작해 2013년에는 0.75로 높아졌다. PMR지수 순위, 백분위, 베스트 5 국가와의 격차 모든 측면에서 2003년은 유일하게 규제개혁의 성과가 지표로 나타난 해인 것이다.

2018년도의 PMR지수는 산정방식이 개편돼 그 이전의 지수와 직접적인 비교는 할 수 없다. 그러나 순위를 따져 보면 한국은 OECD 회원국 38개국 중 6위다. 전국단위 지표가 아니라 텍사스 주와 뉴욕 주 만을 평가한 미국을 제외하면 5위다.

결국 통계를 어떻게 작성하건 한국은 OECD 5위권의 강력한 규제국가라는 것이다.



PMR지수 측면에서 지난 20년간 일관되게 한국보다 규제가 강한 것으로 조사된 나라는 터키 뿐이다. 2013년까지 한국에 비해 규제지수가 높았던 멕시코도 통계방식이 바뀐 2018년에는 한국보다 규제지수가 낮아졌다. OECD 회원국들이 지속적으로 규제를 개선시키는 동안 한국은 터키와 함께 독야청청 규제강국의 지위를 유지하고 있는 것이다.

이러한 성적표는 김대중 정부 이후 모든 정부가 규제개혁을 국정과제로 추진했다는 사실에서 보면 매우 초라하기 짝이 없는 것이다. 다른 말로 표현하면 한국은 김대중 정부 시절 반짝 개선을 제외하면 20년 내내 ‘규제 암흑기’에서 벗어나지 못했다고 말할 수 있다.

현재 한국경제가 잠재성장률 하락의 늪에서 빠져나오지 못하는 것도 이와 무관치 않다. OECD가 2020년 발간한 보고서*에 따르면 상품시장규제지수가 측정하는 재화와 용역시장에서의 경쟁제한적 규제는 경제의 생산성을 하락시킨다는 실증적 연구가 이미 충분히 확보돼 있다. 잠재성장률이 요소의 투입량과 생산성에 의해서 결정되는 만큼, 경쟁제한적 규제는 요소의 생산성에 영향을 미침으로서 한국의 잠재성장률을 낮추어 왔을 것이라는 추론이 가능하다.

실제로 한국의 잠재성장률은 규제암흑기에 빠져 있던 지난 20년간 지속적으로 하락해 왔다. 2002년-2005년 평균 4.7%에서 2016년-2020년 평균 2.5%까지 하락했으며 2021년-2025년 평균은 미국 (1.9%)와 0.2%p 밖에 차이가 없는 2.1%로 예측됐다.

그러면 과연 규제암흑기 동안 한국규제학회는 무엇을 했는가? 우리나라 실정에 맞는 규제이론과 정책을 부단히 제시했음에도 불구하고, 정부가 이를 제대로 실행하지 못한 결과인가? 아니면 우리의 이론과 정책제시가 방향을 잃은 것인가?

필자가 분명히 아는 것은 규제학회 20년의 역사는 부단한 두드림의 역사였다는 점이다. 현재 정부가 활용하고 있는 많은 규제개혁의 틀이 규제학회를 통해서 제안되고 공론화된 것이다.

우선 규제학회 창립회원들은 규제학회 창립이전에 이미 한국 정부의 규제개혁 노력에 실천적인 방법론을 제공해 왔다. 앞서 말한 규제 50% 감축을 목표로 한 규제기요틴이 대표적인 예이다. 결과적으로 본다면 PMR 지수의 개선이라는 측면에서 가장 가성비가 높았던 규제개혁 수단이었다.

* OECD, ‘OECD Economics Department Working Paper No. 1604’(2020), p.8

이명박 박근혜 정부에서 활용한 한시적 규제유예라는 훌륭한 규제철폐 시스템도 규제학회를 통해 제시된 방법론이다. 이것이 규제철폐 시스템인 이유는 법령상의 제한으로 국민의 경제활동이 제한될 때, 현행 법령을 일시적으로 완화해서 허용한 후, 규제완화를 반대하는 관료나 이해관계집단이 우려하는 부작용이 실제로 나타나는 지를 파악하는 것이기 때문이다. 기존 규제를 한시적으로 3년 완화해서 시행했음에도 불구하고 그 부작용이 현재화되지 않는다면 한시적으로 실시한 규제완화 조치를 항구화시키는 법령, 행정규칙 개정을 실시하는 것이다.

박근혜 정부에서 디자인되고 문재인 정부에서 시행중인 샌드박스와 비교한다면 샌드박스는 규제유예의 효과가 특정 비즈니스 모델을 갖고 있는 사업자나 일부 사업자들로 한정되는 반면 한시적 규제유예는 동일한 내용의 규제에 어려움을 겪고 있는 모든 사업자들에게 적용된다는 게 다르다.

한국의 모든 법령에 내재된 '원칙 불허, 예외 허용'의 포지티브 규제의 문제점을 한국 사회에 처음으로 경고한 것도 규제학회다. 이미 10여년 전부터 정부가 인허가권을 갖고 있거나, 시장의 진입을 규율하는 법규, 진입요건을 규율하는 규제들을 모두 네거티브 규제로 바꾸어야 한다고 주장해 왔다.

규제학회가 제시한 대로 포지티브 리스트에서 네거티브 리스트로 바꿔 산업의 지평을 바꾼 대표적인 사례가 화장품법개정이다. 2013년에 시행된 화장품법 개정안은 화장품에 사용할 수 있는 원료를 기존의 포지티브 리스트에서 네거티브 리스트로 바꿨다. 이후 화장품산업은 소위 K뷰티 산업으로 날개를 달고 세계로 뻗어 나갔다. 개정 후 7년간 산업의 성장속도가 이를 입증한다. 제조업체 수가 5배 증가했으며, 생산은 2.3배, 수출은 6배나 늘었다. 과거 고도성장기 이래 이처럼 빠른 속도로 성장한 산업은 그 예를 쉽게 찾을 수 없다.

규제학회는 2016년에는 '네거티브 규제체계 도입을 위한 타당성 검토'라는 연구보고서를 통해 네거티브 규제의 개념과 실천방안을 체계적으로 정리하기도 했다.

한국의 규제개혁 노력에서 공적 1호는 부실한 의원입법라는 것은 누구나 다 아는 공지의 사실이다. 규제학회는 이 문제에 대해서도 진지한 학술연구를 실시했다. 2012년 6월 1일부터 2015년 2월 28일까지 제출된 11,767건의 입법안 중 2025건에 대해 국회가 실시하지 않은 규제영향 분석을 시도했다.

규제신설의 필요성과 정당성, 예상되는 규제의 결과, 규제수단의 적절성을 평가한 결과, 종합평가에서 낙제점 이하 (2012년은 60.44로 겨우 낙제점 면함)의 평점을 부여했다. 특수 이익에 영합하는 규제나 실효성이 없거나 비효율을 양산하는 규제가 버젓이 의원 입법안으로 제출된 사례들을 밝혀냈다.

결론적으로 말하면 지난 20년간 규제학회는 부단히 규제개혁의 필요성과 당위성을 설파해 왔으며, 국민경제의 규제부담을 실질적으로 축소시킬 수 있는 대안의 생산공장 역할을 해 왔다. 이 점에서 본다면 규제학회는 충분히 자부심을 갖을 수 있다.*

그럼에도 불구하고 OECD PMR 지수 분석에서 보았듯이 한국의 규제경쟁력이 전혀 개선되지 않은 것은 어떻게 해석할 것인가? 지난 20년간 한국이 규제의 장막을 제대로 걷지 못한 규제암흑기를 겪었다고 말한다면 규제학회의 지난 20년간의 노력, 한국의 현실에 맞는 이론과 정책을 제시해 온 그간의 노력은 결과적으로 배반당했다고 말할 수 있지 않을까? 규제의 바다를 향해하는 선박에 빛을 비추는 등대 역할을하고자 부단히 노력했지만 배가 항로를 이탈하는 것은 막지 못한 것 아닌가?

물론 배를 움직이는 것은 우리의 역할이 아니라고, 학술단체의 역할은 학술적 연구에 천착하는 것이지 사회를 직접 개조하는 것은 아니라고 스스로를 변호할 수 있다. 그러나 이 같은 아카데미즘에 머무르기에는 한국의 현실이 너무 엄중하지 않은가? 학술연구에 더해 보다 실천적인 활동을 크게 보강해야 하지 않을까?

이 대목에서 규제학회의 설립목적을 다시 한번 살펴보자. 이론과 정책개발, 규제개혁 방안 마련의 궁극적인 지향점에 대해서 말하고 있다. “한국의 경제사회발전에 기여한다”는 것이다. 규제학회의 한국 경제사회발전에의 기여는 무엇으로 평가할 수 있을까? 결국은 규제경쟁력이고 그 경쟁력의 지표가 OECD의 PMR 지수가 아닐까?

2018년 PMR 지수를 항목별로 베스트 5 국가의 평균지수와 한국의 지수를 비교하면 한국이 어느 부분을 개선해야 하는지 잘 알 수 있다. PMR 지수는 국가개입에 따른 왜곡, 국내기업 및 외국기업의 진입장벽 등 2개 분야에서 6개 중분류, 20개 소분류 항목을 평가한다. 20개 소분류 항목에서 한국이 베스트 5국가와 비교해서 그 격차가 큰 순으로 정

* 한국규제학회는 지난 20년간 통권 30권에 달하는 학술연구집 “규제연구”를 발간했으며, 2005년부터 21년까지 16년간 총 175건의 다양한 연구용역을 통해 규제현장의 개선에 직간접으로 기여했다.

리하면 다음과 같다. 괄호안은 그 격차, 즉 한국의 지수에서 베스트 5국가의 지수를 뺀 것이다.

- ▶ 소매가격에 대한 정부통제 (2.72)
- ▶ 서비스 (2.43) 및 네트워크 분야 (1.49) 진입장벽 및 정부개입
- ▶ 스타트업 진입에 대한 허가 및 인가제 (2.0)
- ▶ 국영기업에 대한 정부간섭 (1.73)
- ▶ 명령지시적 규제를 통한 기업경영간섭 (1.48)

PMR 지수는 항목별로 0-6점으로 평가된다. 0점에 가까울수록 경쟁친화적, 시장친화적 규제가 운용되고 있음을 말한다. 세부항목별로 보면 4점 이상의 지수가 나오는 경우가 그리 많지 않다. 대부분 지수가 3 이내다. 한국의 세부항목 PMR지수를 보면 서비스 분야 진입장벽 (3.13) 만이 3점을 넘어섰다. 따라서 격차가 2점 이상 발생한다면 엄청난 차이가 아닐 수 없다.

규제학회가 보다 구체적이고 실천적인 대안을 제시하고자 한다면 위에서 적시한 5개 분야에서 무엇을 어떻게 고쳐야 하는지에 대해서 연구하는 방법이 있을 수 있다. 그 분야의 규제가 무엇이 있으며 베스트 5 국가와 비교해서 어떤 점을 개선해야 하는 지 구체적인 대안을 제시할 수 있을 것이다. “개선하라”고 요구하는 데 그치는 것이 아니라 문제가 되는 규제 내용을 찾아내고 개선의 방향까지도 제시할 수 있는 연구를 할 수 있지 않을까 하는 생각인 것이다.

과거 20년이 아니라 지난 5년만을 보아도 우리는 한국경제와 사회에 매우 큰 영향을 미칠 중요한 법령이 그 영향에 대한 냉철한 검증없이 제도화되는 것을 수없이 목격했다. ‘화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률’ ‘화학물질관리법’ ‘공정경제 3법’ (상법, 공정거래법, 금융복합기업집단법) ‘중대재해법’ 등이 대표적이다. 경제법령은 아니지만 윤창호법과 민식이법은 어떤가? 이러한 법령들이 이해당사자들의 반대에도 불구하고 국회의 문턱을 통과할 때 우리 규제학회는 침묵하지 않았는가?

학회 이름으로 어떤 법안에 대해 찬반의견을 제시하자는 게 아니다. 그것은 정치적 행위다. 그러나 그러한 법률이 내포하고 있는 반경쟁적인, 반시장적인 독소조항을 찾아내 명확한 의견을 제시하는 것은 ‘학술활동’의 연장선에 있는 것이라고 볼 수 있다. 법안 전

체에 대해 찬성한다 반대한다가 아니라 제안된 법 조문 중 국가개입에 의한 시장의 왜곡이나 국내 및 외국기업의 진입제한적 요소가 있는 것들을 찾아내 대안을 제시하자는 것이다.

물론 이러한 학회 활동이 가능하려면 학회구성원들의 컨센서스가 필요할 것이다. 지난 20년간의 활동에 대한 평가도 각기 다를 것이다. 그래서 과거 20년을 넘어서는 새로운 활동방안을 마련하는 과정이 쉽지 않을 수도 있다. 그러나 규제학회가 집단지성을 동원한다면 반드시 훌륭한 대안을 찾을 수 있을 것이라고 믿는다.

과거 20년간 그랬듯이 우리가 아무리 좋은 이론과 정책을 제시하더라도 규제를 만드는 쪽에서 이를 제대로 활용해서 성과를 내지 못한다면 우리는 '경제사회발전'이라는 궁극적인 목표를 달성하지 못한다. 규제를 연구하는 학자로서 2032년, 지금으로부터 10년 후, 한국이 여전히 규제 암흑기에서 벗어나지 못하게 된다면 우리는 스스로를 어떻게 평가하게 될까? 우리가 새로운 활동의 대안을 찾아야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

필자가 판단하기로는 이미 적지 않은 회원들이 새로운 대안적 활동을 타는 목마름으로 기다리고 있다고 믿고 있다. 이것을 잘 조직화시키는 노력이 필요할 따름이 아닌가 생각한다.