박근혜 정부의 규제개혁

김 동 연 (국무조정실장)

1. 들어가며

지난 3월 20일 "규제개혁장관회의 및 민관합동규제개혁 점검회의"(이하, 1차 규제개혁장관회의라 한다)가 열렸다. 7시간 진행된 이날 회의에는 소상공인 · 중소기업인 · 재계대표 · 학계전문가 등 각계각층의 민간인과 부처장관을 비롯한 공무원들이 참석하여 격식 없이 끝장토론 형식으로 진행 되었다. 정부에 대해 규제완화 건의가 쏟아져 나왔고, 규제개혁 전략에 대한 의견도 제시되었다.

박근혜 대통령은 2월 25일에 '경제혁신 3개년 계획'을 밝히면서 "돈 한 푼 들이지 않고 투자를 늘릴 수 있는 방법은 규제개혁뿐입니다. 투자의 가장 큰 걸림돌인 규제를 반드시 혁파하겠습니다. 한 건 한 건씩 하는 규제개선을 넘어 앞으로는 규제의 시스템 자체를 개혁해 나갈 것입니다"라고 약속한 바 있다. 1차 규제개혁장관회의는 이 약속을 실천하기 위한 첫 걸음이었다. 이후 정부는 규제혁파를 위한 발걸음을 차근차근 내딛고 있다.

물론 규제개혁은 매우 어려운 문제이다. 역대 정부가 다양한 방법으로 규제개혁을 추진해 왔지만 성과면에서는 아쉬운 부분이 많았다. 그 원인으로는 이해집단의 반발, 사회적 · 이념적 갈등, 규제개혁의 부작용에 대한 우려, 정부의 행정편의주의, 숨어 있는 규제의 만연 등 여러 가지를 꼽을 수 있다.

규제개혁의 당위성에 대한 근본적 의문도 제기된다. 정부가 가진 정책수단 가운데 하나인데, 무조건 완화한다고 문제가 해결되지는 않는다는 것이다. 또 '규제 20% 줄이기'와 같이 양적인 목표를 정해놓는 것은 바람직하지 않으며, 현 시점에서 규제개혁보다는 경제민주화 같은 다른 정책이 슈가 더 중요하다는 지적도 있다.

본고에서는 현 정부의 규제개혁 추진현황을 설명하고 앞으로 풀어나가야 할 과제를 논의하고자 한다. 이를 위해 규제개혁의 의의를 살펴보고, 역대 정부의 규제개혁 노력, 규제개혁의 장애요인, 규제개혁의 필요성과 기본방향, 규제시스템 개편전략 등에 대해 논의하기로 한다.

2. 규제개혁의 의의

1) 규제개혁의 의미

규제는 정부의 정책목표를 달성하기 위한 여러 가지 수단 가운데 하나이며, 그 자체로서 부정적 의미를 내포하고 있지는 않다. 예산 · 조세 · 금융 · 통화 등 다른 정책수단이 그 자체로서 부정적 의미를 내포하고 있지 않은 것과 마찬가지이다. 규제가 개혁의 대상이 되는 것은 규제로 인한 사회적 비용이 사회적 편익을 초과할 때이다. 또 다른 정책수단에 비해 더 많은 사회적 비용을 초래하거나 더 적은 사회적 편익을 낳을 때에도 개혁의 대상이 된다.

문제는 규제의 경우 사회적 비용이 눈에 잘 띄지 않는다는 데 있다. 예산사업이나 정책금융의 경우 그 규모가 금액으로 표시되며, 조세정책 역시 징수금액 또는 감면금액으로 수치화될 수 있다. 또한 방만한 통화정책은 인플레이션의 상승으로 나타난다. 반면 주로 민간이 부담하는 규제의 비용은 투자기회의 상실, 고용기회의 축소, 물품가격의 하방경직성과 같이 계량화하기 어렵다.

규제의 비용이 눈에 잘 띄지 않음으로 인해 여러 문제가 발생한다. 첫째, 규제는 그 필요성이 사라진 후에도 남게 되는 경향이 있다. 이로 인해 불필요한 규제가 누적되어 총체적 비용이 점점 더 커질 수 있다. 둘째, 규제가 입법과정 등 최소한의 명시적 절차를 거쳐 도입되지 않고 행정각부의 고시 등 불투명하고 재량적인 경로로 도입되기도 한다. 셋째, 국민들이 규제의 비용을 피부로 느끼지 못해 규제개혁에 대한 국민적 동의와 사회적 압력을 이끌어내기 쉽지 않다.

이런 문제를 해결하기 위해서는 규제를 만들 때 투명한 절차를 거쳐 그 필요성을 엄밀히 검증해야 할 뿐 아니라, 규제 현황을 종합적으로 파악할 수 있는 체계를 구축해야 하고, 주기적으로 기존 규제의 필요성을 다시 검증해야 한다. 규제개혁의 의미는 ① 규제 현황을 파악하고, ② 사전적 · 사후적으로 규제의 사회적 비용과 편익을 계산하며, ③ 그에 따라 합당하지 않은 규제를 없애거나, 보다 합목적적인 형태로 개선하거나, 다른 종류의 정책수단으로 대체하는 데 있다.

'사회적 비용'과 '사회적 편익'을 정확히 계량화하기는 쉽지 않지만 비용과 편익을 주기적으로 비교하고 개선하기 위한 노력을 기울여야 한다. OECD 규제정책위원회(Organization of Economic Cooperation and Development Regulatory Policy Committee)에서도 2012년부터 '성장을 위한 규제개혁'을 의제로 삼고 좋은 규제에 대한 논의를 이어나가고 있다.[1)]

OECD는 1995년 보고서에서 "좋은 규제(good regulation)"의 8가지 기준을 제시한 바 있다. 구

1) 이에 대한 자세한 내용은 OECD, Economic Policy Reforms Going for Growth, 2013을 참조.

체적인 내용을 보면, ① 정책목표를 분명히 할 것, ② 실질적인 법적 · 경험적 근거를 가질 것, ③ 규제비용을 정당화할 편익을 창출할 것, ④ 규제비용과 시장왜곡을 최소화할 것, ⑤ 혁신을 촉진할 것, ⑥ 명료 · 단순 · 실질적일 것, ⑦ 다른 규제 및 정책과 일관성을 유지할 것, ⑧ 가급적 경쟁체제와 양립할 수 있을 것 등이 그것이다.[2)]

규제개혁의 선진국인 영국의 경우를 보면, 1997년 '더 나은 규제(better regulation)'라는 기치 하에 규제개혁을 추진하면서 5대 원칙으로 규제의 책임성(accountability), 비례성(proportionality), 일관성(consistency), 투명성(transparency), 집중성(Targeted)을 제시했으며, 이것은 유럽 국가들을 비롯하여 많은 OECD 회원국에서 인용하고 있는 개념이 되었다.[3)]

우리나라의 행정규제기본법은 이러한 원칙을 반영하여 "국가 또는 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하고, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니 하도록 하고"(제5조제1항), "규제의 대상과 수단은 규제의 목적을 실현하는데 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 객관성 · 투명성 · 공정성이 확보되도록 설정 하도록" 규정하고 있다(제5조제3항). 법문언상의 개념으로서 규제뿐만 아니라 국민의 삶에 밀접하게 작용하는 실질로서의 규제 역시 이러한 요건을 갖춰야 할 것이다.

2) 역대 정부의 규제개혁 노력

우리나라 규제개혁의 역사는 1980년대 전두환 정부에서 시작되었다. 1980년 우리 경제는 6 · 25 전쟁 이후 처음으로 마이너스 성장을 기록하였는데, 1981년 집권한 전두환 정부는 성장 회복을 위해 규제개혁을 시도하였다. 이는 미국 · 영국 등 주요 선진국에서 자국의 경쟁력을 저하시키는 핵심요인이 정부의 지속적인 시장개입이라 판단하고 이를 해결하기 위한 수단으로 과감한 규제완화를 추진하던 시기와 대체로 일치한다.[4)]

당시 정부는 1982년 국무총리를 위원장으로 하는 민관합동의 '성장발전 저해요인 개선 심의위원회'를 설치하여 광범위한 분야의 제도개선을 추진하였다. 이어 노태우 정부도 1990년 '행정규제완화위원회'를 설치하여 경제활동을 가로막는 각종 규제를 완화하고자 노력했다.[5)]

규제개혁이 정부의 핵심정책으로 추진되기 시작한 것은 김영삼 정부에서의 일이다.[6)] 김영삼 정부는 '행정쇄신위원회'를 설치하여 규제완화를 주도하도록 했으며, 정권 말인 1997년에 행정규제기본법을 제정하여 규제개혁의 기본 틀을 갖추었다. 특히 여러 부처로 분산되어 있던 규제개혁 기구를 대통령 직속의 '규제개혁위원회'로 일원화함으로써 일관성을 가지고 추진할 수 있도록 했다.

---

2) OECD, OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation, 1995, pp.1-2.
3) 최병선 · 신종익, 『시장경제와 규제개혁』, FKI미디어, 2002, p.127.
4) 최병선, 『정부규제론』, 법문사, 1997, pp.628-629.
5) 최병선 · 신종익, *supra* note 4, pp.58-59.
6) 국무조정실, 『2002 규제개혁백서』, 2003, pp.25-26.

김대중 정부는 외환위기 극복을 위해 규제개혁을 가장 중요한 정책목표로 삼고, 기존 규제의 50%를 폐지하는 대대적인 규제정비에 착수했다.[7] 이와 함께 규제개혁위원회를 통해 신설 · 강화되는 규제에 대한 심사를 본격적으로 추진했으며, 정부부처의 모든 규제를 등록하여 관리하기 시작했다. 당시 규제개혁은 질적인 측면에서 미흡한 점은 있으나 적어도 양적인 측면에서는 역대정부 중 가장 많은 성과를 거두었다는 평가를 받고 있다.

노무현 정부에서는 규제개혁의 질을 높이기 위해 개별 규제의 개선보다 다수 부처가 관련된 덩어리 규제를 개선하는 데 중점을 두었다.[8] 이를 위해 국무총리실에 민간전문가들이 함께 참여하는 '규제개혁기획단'을 설치하고, 국무총리가 주재하는 관계장관회의를 통해 문제를 해결하는 방식을 도입하였다. 그러나 규제개혁기획단을 한시적으로 운영함에 따라 상시적이고 효율적인 규제개혁 추진동력을 확보하지 못했으며, 임기 내 등록규제수가 계속 증가하는 모습도 나타났다.

이명박 정부는 규제개혁위원회와 별도로 대통령 직속 자문기구인 '국가경쟁력 강화위원회'를 설치하여 민간의 참여를 확대했다. 대통령이 위원회를 직접 주재하여 그간 개혁하기 힘들었던 수도권 규제나 기업 출자총액제한 규제, 금산분리 규제 등을 해결했으며, 국민생활에 밀접한 영향을 주는 공공기관 유사행정규제도 정비하였다. 다만, 규제개혁이 대기업 요구사항을 중심으로 추진되었다는 부정적 평가도 일부 있다.[9]

이처럼 그동안 역대 정부는 규제개혁을 위해 다양한 노력을 기울였으나 국민과 기업이 만족하는 수준의 성과를 거두지 못했다는 평가를 받고 있다. 규제가 등록되어 관리되기 시작한 이래 규제수는 꾸준한 증가추세를 보이고 있으며,[10] 이로 인해 기업과 국민이 느끼는 규제부담은 아직도 높은 상황이다. 2013년 9월 대한상공회의소의 기업설문조사 결과에 의하면, 현행 규제수준이 여전히 과도하다는 것이 67.2%이었다. 또 OECD의 상품시장규제지수(product market regulation index)에 따르면 2013년 우리나라의 규제강도는 이스라엘 다음으로 높은 수준이었다.[11]

3) 규제개혁의 장애요인

(1) 이익집단의 반발

역대 정부가 꾸준히 규제개혁을 추진해 왔음에도 괄목할 만한 성과를 내기 어려웠던 중요한 이유는 이익집단의 반발이다. 규제개혁으로 피해를 입게 되는 집단이나 계층이 생길 수 있다. 이들의 저항에 부딪혀 규제개혁이 좌초되는 현상은 우리나라뿐 아니라 세계 어디에서도 나타난다.

이 과정을 설명하는 이론으로서 '규제포획이론(capture theory of regulation)'이 있다. 이에 의

7) *Id*, p.524.
8) 국무조정실, 『2007 규제개혁백서』, 2008, p.23.
9) 2011년 경제개혁연구소 조사 결과, 설문자의 85.1%가 이명박 정부 정책이 대기업 중심이었다고 응답하였다.
10) 등록 규제수는 국민의 정부때의 10,185건에서 현재 15,269건으로 지속적으로 증가하였다.
11) OECD, http://stats.oecd.org.(2013.4.17 검색).

하면 이익집단들은 흔히 잘 조직되어 있어 규제자들의 재당선 · 재임명 · 재취업 등에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 데 반해, 일반 소비자들은 조직화되어 있지 않아 규제자들에게 자신의 목소리를 전달하기 어렵다. 이로 인해 규제자들이 규제대상이 되는 이익집단(산업 · 기업 등)의 요구에 순응하게 된다는 것이 포획이론의 핵심이다.[12)]

이익집단의 반발을 극복하고 규제개혁을 완수하기 위해서는 이들에 대한 피해보상 및 설득, 국민적 여론 조성 등 다각적인 방법을 강구할 필요가 있다.

(2) 사회적 · 이념적 갈등

규제개혁은 주어진 정책목표를 달성하기 위한 가장 효과적인 방법을 찾는 과정이다. 여기에서 '정책목표'란 경제성장 · 고용창출 · 분배개선 · 환경보호 등 어느 것이든 될 수 있다. 즉, 규제개혁은 정책목표는 그대로 두고 정책수단을 개선하는 데 촛점을 맞춘다. 따라서 원론적으로 보면 이념적 갈등이 발생할 이유가 없다. 그럼에도 불구하고 현실에서는 사회구성원들 간의 이념적 갈등 역시 규제개혁의 중요한 장애요인이 되고 있다.

그것은 규제개혁의 효과가 불확실할 수 있기 때문이다. 규제개혁으로 인해 실업증가 · 분배악화 · 환경훼손 등의 부작용이 발생할 수 있고, 이러한 부작용에 대한 우려로 일부 국민들이 규제개혁에 반대할 수 있다. 실제로 우리나라 국민들 사이에서는 규제개혁이 소위 신자유주의적 관점에서 효율성만을 추구하여, 분배개선 · 환경보호 등 다른 가치를 희생하는 결과를 낳는다는 인식이 적지 않다.[13)] 이는 유럽 등 다른 나라에서도 마찬가지이다.

이념적 갈등은 특히 서비스분야에서 발생하기 쉽다. 서비스업은 제조업에 비해 일자리 창출효과가 큰 분야[14)]로 산업구조가 고도화되고 기업들의 생산설비 해외이전이 가속화되고 있는 시점에서 그 중요성이 더해지고 있다. 그러나 우리나라 서비스업 규제는 상당한 진입장벽을 구축하고 있어 대다수 선진국에 비해 규제강도가 지나치게 높은 것이 현실이다. 그럼에도 교육 · 의료 · 관광 등 주요 서비스업에서 사회적 가치가 경제적 가치에 희생당할 수 있다는 우려로 규제개혁을 반대하는 국민들이 있다. 이들의 우려를 해소하면서 합리적인 규제개혁을 추진할 필요가 있다.

(3) 규제만능 · 행정편의주의 관행

규제를 다루는 기관들이 정의하는 규제의 개념은 다양하다. OECD는 규제를 "정부 또는 정부가 권한을 위임한 기관이 특정 사회문제를 해결하기 위해 기업 · 국민 · 정부자체 등 피규제자에

12) 규제포획이론에 대한 자세한 설명은 George Joseph Stigler, "The Theory of Economic Regulation," Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 1, No. 2, 1971, pp.3-21 참조.

13) 예컨대 많은 국민은 1990년대 말 외환위기 이후 김대중 정부에서 추진한 규제개혁이 실업을 증가시키고 분배를 악화시켰다는 믿음을 갖고 있다. 그러나 통계청 소득분배 데이터에서 확인할 수 있듯이 우리나라에서 소득분배가 악화되기 시작한 것은 외환위기 이전인 1990년대 초이다.

14) 한국개발연구원, 『서비스 경제 브리프』, 창간호, 2013.9, pp.36-38.

대해 최소한의 부담을 부과하여 정책목표를 달성하려는 정책수단"으로 정의한다.[15] 미국 연방정부의 규제개혁 총괄기관인 연방관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)는 "규제란 정부기관에서 법령을 집행하거나 기관의 목적을 수행하는데 사용하는 주요 수단으로서, 개인이나 사업자 또는 다른 기관들이 할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 정하는 특정한 기준과 명령"으로 정의하고 있다.[16] 우리 행정규제기본법 제2조에는 "국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것"이라고 규제를 정의하고 있다.

이렇듯 규제는 국민의 실생활과 기업의 경제활동을 제약하는 속성을 지니고 있어 규제를 신설하려 할 때는 규제가 아닌 다른 정책수단을 먼저 고려하는 것이 바람직하다. 만약 규제도입이 불가피한 경우에는 비례성 원칙에 따라 사회경제적 비용을 최소화하는 방향으로 추진해야 한다.

그러나 그간 우리나라 행정에 있어 규제는 행정목적 실현을 위한 가장 손쉬운 수단으로 활용되어 온 것이 사실이다. 특히, 사건 · 사고 · 재난 등 위기가 발생한 경우 정부는 이를 수습하기 위해 규제라는 수단을 제일 먼저 사용했다. 예를 들면 규제는 사건과 사고가 발생했을 때 대응책을 만들면서 늘어나는 경향이 있다. 사고예방을 위해 규제가 필요한 경우가 있겠지만, 규제를 만들기에 앞서 사건 · 사고의 원인과 결과 간 인과관계를 명확히 파악한 후 비규제적 수단부터 고려해야 하나 그렇게 하지 못했던 것이다.[17]

한번 만들어진 규제는 공무원들에게 있어 지켜야 할 권리로 인식되고 있는 것도 문제이다. 시대와 여건의 변화에 따라 국민들이 불편해 함에도 불구하고 규제로 인해 집행상 편의를 누려온 공무원들은 이를 바꾸지 않고 유지하려는 속성을 가지고 있다.[18] 또한 규제를 철폐하거나 완화할 경우 현재 조직과 관련 예산이 축소될 것을 우려하여 규제개혁에 적극적으로 나서지 않는 행태도 보인다.

(4) 행정규칙 · 행정지도 등 '숨어있는 규제'의 만연

규제는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로, 엄격한 절차와 요건을 요구하는 법률에 의하거나 법률에서 위임을 받은 시행령 · 시행규칙 등 법령에 규정되어야 한다. 행정규제기본법 제4조에도 "규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다"고 명시되어 있다. 다만, 동법 제4조 제2항 단서에 "법령이 전문적 · 기술적

15) OECD, 『OECD Report on Regulatory Reform Synthesis』, 1997, p.6.
16) 법제처, 『미국관리예산처(OMB) 규제개혁의 이론과 실제』, 2008.12, p.7.
17) 예컨대 특정 기업의 위반행위로 인해 사회적 문제가 발생한 경우 그 책임이 규제의 미비에 있다고 단정해서는 안된다. 성실하게 규제를 지켜온 다른 기업들에게 있어서는 새롭게 만들어진 규제로 추가부담이 발생하게 되기 때문이다.
18) 대한상의 기업설문조사(2013.9) 결과에 의하면 공무원의 소극적 업무태도로 애로가 발생하고 있다는 응답이 26.1%에 달했다.

사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다"는 것을 근거로 많은 규제가 고시 등 행정규칙의 형태로 제정되고 있는 상황이다.

문제는 이러한 행정규칙이 제대로 관리되지 않고 있다는 것이다. 법제처 심사, 국무회의 심의 · 의결을 거치지 않아 입법편의 수단으로 활용되고 있으며, 행정규제기본법 제4조 제2항 단서의 취지에 맞지 않게 법령으로 정해야 할 규제사항이 고시 · 예규 등 행정규칙에 규정되어 있어 규제법정주의를 지키지 않고 있는 것이다.

뿐만 아니라 행정규칙은 입법예고 · 법제처 심사 등의 절차를 거치지 않고도 부처가 쉽게 제 · 개정을 할 수 있다 보니 국민의 입장에서는 이러한 상황을 제대로 알기 어렵고, 법령에서는 문제가 없던 사항이 고시 등 행정규칙상 규제에 가로막혀 어려움을 겪는 사례가 빈번히 발생하고 있는 실정이다.

이보다 더 심각한 문제는 아무런 법적 근거 없는 구두지시 · 행정지도 등 법령상의 규제는 아니나 기업 · 국민들에게 있어 사실상 규제로 작용하는 것들이 적지 않다는 점이다. 법적인 강제는 없으나 이행하지 않을 경우 불이익을 우려하여 부당한 요구까지 수용해야 하는 관행이 국민과 기업을 더욱 옥죄고 있다.

3. 정부 규제개혁 방향

1) 규제개혁 필요성

지난해 우리경제는 경제성장률 3.0%, 물가상승률 1.3%, 경상수지 799억불 흑자 등 경제지표는 양호한 것으로 나타났으며 올해 들어서도 경기회복의 불씨가 이어질 것으로 보여진다.[19] 그러나 실제로 기업과 국민이 체감하는 경기는 아직도 썩 좋지 않은 상황이다. 특히, 가계부채 누적금액이 지난해 말 기준으로 1,021조원을 기록하여 민간소비를 무겁게 누르고 있다.[20]

우리 경제의 단기적 경기회복뿐 아니라 중장기 성장잠재력에 대한 우려도 높다. 무엇보다 인구구조 측면에서 2017년 생산가능인구(15~64세)가 감소추세로 들어서면서 노동투입이 줄어들 전망이며, 노인인구 비중의 상승과 더불어 저축률이 하락하고 그로 인해 투자율이 하락할 것으로 예상된다. 이러한 노동 및 자본 투입 측면의 약점을 보완하기 위해서는 생산성 향상이 지속되어야 하나, 본래의 정책목표 달성 여부는 불확실하면서도 자유로운 경제활동을 가로막는 각종 규제로 인해 생산성 향상이 지체되고 있다.

지난해 정부는 규제개혁에 많은 노력을 기울였으나 여전히 기업과 국민이 피부로 변화를 느끼

19) 한국은행 경제통계시스템, http://ecos.bok.or.kr.(2013.4.17 검색).
20) *Id.*

기에는 미흡한 실정이다. 규제개혁 만족도가 2012년 대비 1.5p 하락한 67.9점을 기록하고,[21] 기업대상 설문조사 결과 여전히 규제가 과도하다는 응답이 67.2%를 차지하고 있다.[22] 더구나 환경 · 노동 분야를 중심으로 신규 규제가 도입될 예정이라 앞으로 기업투자 심리가 더욱 위축될 것이라는 지적도 있다.

많은 선진국들은 이미 1970년대부터 규제개혁에 착수한 바 있다.[23] 최근에는 금융위기와 재정위기를 겪고 있는 남유럽 국가에서 경쟁력을 회복하기 위한 구조개혁(structural reform)이 진행되고 있다. 구조개혁은 경제 · 사회 각 부문의 효율성을 제고하기 위한 근본적 개혁을 의미 하는데, 그 중요한 항목중 하나가 규제개혁이다.[24] 일본 정부도 아베노믹스(Abenomics)의 일환으로서 구조개혁 추진계획을 발표하였으며, 중국 정부도 2013년 9월 "상하이 자유무역시험구역(Shanghai Free Trade Zone, FTZ)"를 출범시키면서 시장지향적인 규제개혁을 본격화하고 있다.

이러한 대내외 여건에서 현 정부는 규제개혁을 국정의 중요한 과제로 선정하게 되었는데, 그 궁극적인 목적은 일자리 창출에 있다.[25] 정부의 규제개혁은 모든 규제를 없애겠다는 것이 아니다. 당초의 정책목표를 달성하지 못하고 있거나 투자와 고용을 가로막는 규제는 줄이거나 없애지만 국민의 생명 · 안전 등에 필요한 규제는 오히려 강화하겠다는 것이다. 또 경제민주화 등 다른 국정과제를 포기하겠다는 것이 아니라 같이 추진하겠다는 것이다. 일부 국민은 '규제완화=親재벌정책'로 인식하고 있으나, 본래적 의미의 규제개혁은 독과점을 타파하여 공정한 경쟁의 기회를 모두에게 제공함으로써 시장 메커니즘을 활성화하는 데 중점을 둔다. 따라서 경제민주화와 규제개혁은 상호 보완적인 과제라 할 수 있다.

정부는 일자리 창출효과가 큰 서비스산업에 촛점을 맞추어 규제개혁을 추진할 계획이다. 또 규제개혁이 체계적 · 지속적으로 추진될 수 있도록 규제시스템을 혁신하고, 규제개혁 컨트롤 타워(control tower)로서 규제개혁장관회의를 운영하기로 하였다.[26] 또 기획재정부를 중심으로 5대 서비스(보건 · 의료, 교육, 금융, 관광, 소프트웨어) 분야별로 작업반(TF)을 구성하여 서비스업 규제개선을 추진하고 있다. 이미 설치되어 있는 규제개혁위원회는 시스템 개혁과 기업현장애로 해소를 뒷받침하게 된다.

---

21) 국무조정실, 리서치&리서치 조사결과(내부자료), 2013.12.

22) 대한상의, 전국 총 4,020개 제조업 · 서비스업 기업 대상 설문조사 결과, 2013.9.

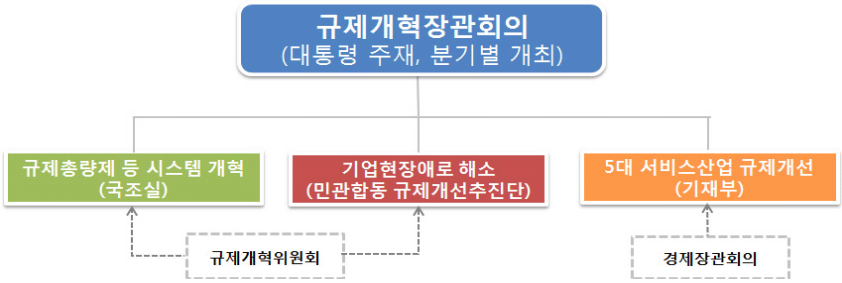
23) 이에 대한 자세한 내용은 고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 한국개발연구원, 2008, p.30 이하를 참조.

24) 우리나라의 2013년 규제지수가 최하위 수준을 옙어진 것은 외환위기 이후 우리나라의 규제개혁 노력이 정체된 것에 비해 다른 OECD 국가에서 규제개혁이 빠르게 추진된 결과라고 한다.

25) 박근혜 대통령은 2014년 2월 19일 국토교통부 · 해양수산부 · 환경부 업무보고에서 이러한 취지를 "규제개혁이라 쓰고 일자리 창출이라 읽는다."라고 표현하였다.

26) 규제개혁장관회의는 대통령이 주재하며 국무총리, 부처 장관, 규제개혁위원회 위원(장), 기업인 등으로 구성되며, 국무조정실에서 간사역할을 수행한다. 회의는 분기별 개최를 원칙으로 하며, 규제시스템, 구조적 난제, 핵심 과제 등을 논의하게 된다. 이에 대한 상세한 내용은 규제개혁장관회의 규정, 대통령훈령 제328호(2014.3.31 제정)를 참조하라.

<그림 1> 규제개혁장관회의 체계도



2) 규제시스템 개편

지난 정부에서의 경험을 살펴보면, 부처 단위의 부분적 접근방식만으로는 정부의 강력한 규제개혁 의지가 얼마 지나지 않아 약해져 결국 일과성에 그치게 되고, 기업과 국민이 만족하는 수준의 성과도출은 어려웠다. 이와 같은 과거 경험을 반복하지 않고 국민이 규제개혁의 효과를 체감하게 하기 위해서는 규제개혁의 기본 틀을 전면적으로 혁신하려는 노력이 필요하다. 이런 관점에서 정부는 규제비용총량제 도입, 기존규제 감축목표 설정, 미등록규제 정비, 네거티브 시스템 및 일몰원칙 적용, 규제개혁 신문고 운영 등의 시스템 개혁을 추진하고 있다.

(1) 규제비용총량제 도입

규제비용총량제는 규제를 신설·강화하는 경우 발생하는 비용에 상응하는 기존 규제를 폐지·완화하는 제도이다.[27] 정부는 그간 규제부담을 감축하기 위해 많은 노력을 기울여 왔음에도 불구하고 규제 수는 증가추세를 보여 규제개혁 성과는 높은 평가를 받지 못했다. 또한 2004년에도 규제총량제를 시행한 바 있으나, 규제내용이나 비용에 대한 고려없이 규제건수를 기준으로 운영한 결과 총량관리에 대한 성과가 미미하였다. 이러한 경험을 바탕으로 실질적인 규제부담 감축이 가능한 방안으로서 규제비용총량제를 추진하고자 하는 것이다.

규제비용총량제는 영국에서 그 선례를 찾을 수 있다.[28] 2011년 One-in, One-out으로 도입되어, 2013년부터 One-in, Two-out으로 강화되어 운영되고 있다.[29] One-in, Two-out제는 규제를 신설하기 위해서는 그 순비용(직접비용-직접편익)의 2배에 해당하는 기존 규제를 폐지하거나 개선해야 하는 제도다. One-in, Two-out에 따라 영국에서 2013년 한 해동안 신설된 규제

27) 영국의 'One-in, One-out'을 많은 학자나 언론에서는 '규제총량제'로 명명하나 동제도는 규제건수에 대한 총량제 라기 보다는 비용에 대한 총량제를 의미하므로 '규제비용총량제'라는 용어가 보다 정확한 개념이다. 영어로는 'Cost-in, Cost-out'이라 쓰기로 했다.
28) Department for Business Innovation & Skills, Better Regulation Framework Manual, 2013.7, p.40.
29) HM Government, "One-in, One-out(OIOO) Methodology", 2011, pp.3-9.

는 19건, 폐지된 규제는 67건이었고 2억 3천만 파운드(약 4,000억원)의 규제비용을 절감하는 효과를 가져왔다.[30] 또한 영국 정부는 이러한 규제비용총량제 운영실적에 대한 보고서를 6개월마다 발표하여 해당기간 동안 각 부처의 규제개선 실적을 국민들에게 알리고 있다.[31]

우리나라는 우선 출발 단계에서 One-in, One-out을 원칙으로 하여 규제비용총량이 일정 수준으로 유지되도록 관리해 나갈 예정이다. 규제비용총량제는 원칙적으로 신설 · 강화되는 모든 행정규제를 대상으로 적용되는데, 여기서 행정규제란 행정규제기본법 제2조에서 정의하는 바와 같이 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항을 의미한다. 다만, 국민의 생명 · 안전을 보호하기 위한 규제나 사회적 약자 배려를 위한 규제, 위기상황 등 긴급한 현안대처가 필요한 규제 등 꼭 필요하다고 인정되는 규제에 대해서는 규제비용총량제의 적용을 제외하도록 할 것이다.

규제비용총량제에서 중요한 것은 각 부처에서 비용을 어떻게 분석 · 계산할 것인가 이다. 1998년 행정규제기본법 시행과 함께 규제개혁위원회가 만들어져 규제 신설 · 강화에 대한 심사를 전담하고 있으며, 각 부처는 규제영향분석을 통해 규제의 비용과 편익을 제시하여 규제도입의 필요성과 정당성을 입증하도록 하고 있으나 그간 규제영향분석은 충실하게 이뤄지지 못한 경우가 많았다. 규제에 따른 파급효과를 정량적으로 측정하기 어려운 경우도 있었으나 정책 입안 단계에서 비용분석의 중요성이 강조되지 않았던 데에서도 그 원인을 찾을 수 있다.

이러한 측면에서 규제비용총량제는 정책담당자가 규제를 도입할 경우 규제로 인한 비용을 고려하고 그에 따른 영향을 신중하게 검토하여 제도를 입안하도록 하는 패러다임의 전환이라 할 수 있을 것이다. 정책입안 시 비용분석이 제시된다는 제도 자체의 효과뿐만 아니라, 각 부처가 신설 · 강화규제 심사와 기존규제 개선을 연계하게 됨으로써 상시적인 규제개혁 유인을 갖게 되기 때문이다. 아울러 입법예고 단계에서 비용분석 사항을 공개함으로써 이해관계자와의 협의 단계에서 규제의 영향을 보다 객관적으로 논의할 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 규제비용분석을 위해 앞으로 각 부처 및 전문가 의견을 반영하여 규제비용분석 매뉴얼을 제정하고, 정부출연연구기관 등의 전문기관을 활용하여 규제비용분석 및 검증의 객관성 · 전문성 및 신뢰성을 확보할 예정이다. 정확한 규제비용분석을 위해서는 많은 경험과 노력이 요구되는 만큼 지속적으로 규제비용분석, 관련 교육과 제도 연구를 진행해나갈 것이다.

규제비용총량제는 2014년 7월 시범실시에 들어간다. 자발적으로 참여한 7개 기관[32]이 시범사업을 준비 중에 있으며, 시범실시를 통해 미비점을 보완한 뒤 2015년부터는 전체 부처를 대상으로 전면 실시할 계획이다.

---

30) Department for Business Innovation & Skills, The Seventh Statement of New Regulation, Better Regulation Executive, 2013. 12, p.8.

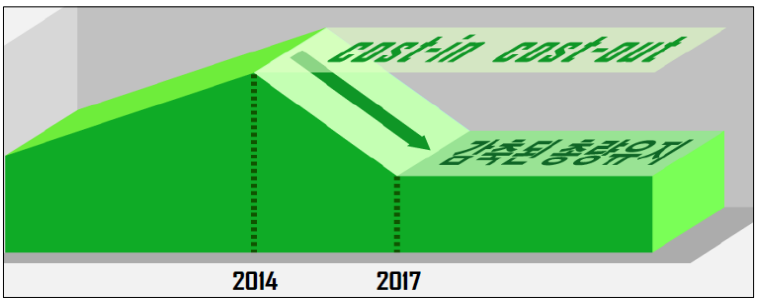
31) https://www.gov.uk/government/collections/one-in-two-out-statement-of-new-regulation.,(2014.4.18 검색).

32) 국토교통부, 산업통상자원부, 환경부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 해양수산부, 중소기업청.

(2) 기존규제 감축목표 설정

앞서 언급된 규제비용총량제는 앞으로 신설될 규제를 억제하여 국민의 추가부담을 막고자 함이다. 이와 달리 규제감축은 이미 존재하는 기존 규제의 폐지 또는 완화를 통해 현재 수준의 국민부담을 낮추는 것을 의미한다.

<그림 2> 규제 감축 필요성[33]



현재 우리나라에는 15,269개의 규제가 존재하고 있으며, 이 중 경제활동과 관련된 규제는 전체의 약 75%를 차지하고 있다.

<표 3> 부처별 등록 규제 현황[34]

구분		전체 등록규제	경제활동규제*	비 율
전체		15,269건	11,413건	74.7%
경제부처	국토부	2,449건	1,761건	71.9%
	해수부	1,485건	1,248건	84%
사회부처	복지부	1,205건	818건	67.8%
	여가부	571건	459건	80.4%
질서안보부처	방재청	522건	315건	60.3%
	법무부	229건	111건	48.5%

* 각 부처가 규제등록시 19개 업종별로 직접 분류하여 입력한 데이터.

규제감축은 全부처가 규제를 신설·강화하면서 등록한 규제단위를 기준으로 한다. 규제의 가장 직접적인 근거가 되는 법령을 개정하여 규제단위 중심으로 규제 數의 감소를 추진한다.

규제감축은 현존 규제로 인한 국민과 기업의 부담이 과도하다는 문제인식에서 출발하였다. 규

33) 국무조정실, "규제시스템 개혁방안," 규제개혁장관회의 보고자료, 2014, p.15.
34) 국무조정실, "규제시스템 개혁 시행지침(안)," 2014.3.

제로 인한 기업부담지수는 지난 3년간 매년 상승하였으며, 특단의 조치 없이 현재 규제수준이 유지되면 국민과 기업의 경제활동에 지속적인 부담으로 작용할 것이다.

<표 4> 2013년도 기업부담지수[35]

구분		'11년도	'12년도	'13년도
전체지수		101	103	105
규제		92	99	100
	진입규제	80	84	85
	입지/건축규제	83	85	95
	환경규제	101	106	105
	노동규제	103	120	115

이를 위해 정부는 각 부처별 경제규제 대비 일정 비율만큼 감축해야 하는 규제數를 설정하고, 해당 부처의 규제 특성 및 성격에 따라 감축 규제 선정 · 폐지를 추진할 계획이다. 일정 비율의 산정 기준이 되는 감축 母數는 산업 · 업종과 관계된 규제로 기업의 경영활동 뿐만 아니라 국민의 일반경제활동을 포괄하는 개념이다.

2014년에는 부처의 규제 특성을 고려하여 설정된 감축목표율에 따라 감축이 이루어지며, 2015년 이후부터는 각 부처가 자율적으로 감축목표를 설정하여 추진할 예정이다.

<표 5> 2014년 그룹별 최소 감축목표율

분 류	해당 부처 (31개 부처)	최소감축 목표율
경제 부처	기재부, 미래부, 농림부, 산업부, 국토부, 해수부, 금융위, 공정위, 중기청, 국세청, 특허청, 관세청	△12%
사회 부처	교육부, 안행부, 문체부, 복지부, 환경부, 고용부, 여가부, 식약처, 방통위, 산림청, 문화재청	△ 8%
질서·안보 부처	통일부, 법무부, 국방부, 원안위, 보훈처, 경찰청, 방재청, 해경청	△ 4%

기존규제 감축은 규제를 양적으로 줄이는데 목적이 있다. 1998년에도 IMF 경제위기 극복을 위해 기업 활동 저해하는 규제 중 50% 폐지를 목표로 추진하여 전 부처의 총 규제 11,125건 중 5,430건(48.8%)의 규제를 폐지한 적이 있다.

그러나 이러한 양적 목표달성을 위한 감축은 개혁대상에 있어 소위 피규제당사자인 기업들에 의해서 제시된 핵심 규제개혁 과제의 개선에 미흡하였다는 평가를 받았다. 피규제자인 기업들이 기업활동 활성화를 위해서 필요하다고 주장하는 70개 핵심 규제개혁 과제들 가운데 제시된 개선

35) 대한상의, 2013년도 기업부담지수, 2013.6, p.3.

방안이 완전히 반영된 것은 17건으로 전체의 24.3%에 불과했다.[36]

이번 규제감축 방안은 단순한 양적 감축뿐 아니라 질적 개선의 병행추진을 포함하고 있다. 즉 핵심규제 개선을 통해 국민과 기업의 수요를 반영한 근원적이고 고질적인 규제개선에도 역점을 두어 추진할 계획이다. 경제적 파급효과와 규제곱셈의 법칙,[37] 난이도 · 연관성 등 객관적 기여도 높은 규제를 선정하여, 실질적인 규제부담을 낮출 예정이다.

기존 규제감축은 법상의 강제적 규제(mandatory regulation)를 줄이고 시장의 자율적인 규율기능을 제고하여 민간의 자율성과 창의력을 높일 수 있다.

(3) 미등록규제 정비

정부는 규제의 합리적이고 체계적인 관리를 위해 정부의 모든 규제를 등록하도록 의무화하는 규제등록제도를 1998년「행정규제기본법」제정 시에 도입하였다.[38] 규제등록제도는 국민과 피규제자에게 규제관련 정보를 충실히 제공함으로써 정부 규제를 감시하는 동시에 규제총량을 파악하여 종합적으로 관리함으로써 불합리한 규제생성을 억제하고 정부 규제개혁을 수행하기 위한 기초정보를 제공하는 역할을 한다.[39]

특히, 1999년에는 등록된 규제정보를 통해 5천여건의 규제를 정비한 사례처럼 규제등록제도는 규제개혁의 중요한 수단으로써의 역할을 하며,[40] 대상규제의 명확화를 통해 불필요한 규제를 폐지하는 등 효과적인 정부의 규제관리에 기여하였다.[41]

1998년 행정규제기본법 제정에 따라 각 부처는 소관 규제를 규제개혁위원회에 의무적으로 등록하여 왔으나, 시간이 지나며 소관 규제를 등록하여야 하는 각부처 공무원은 규제등록에 대한 인식부족, 업무부담 등으로 인해 등록을 소홀히 하거나 방치하여 등록되지 않은 규제가 상당수 존재하는 실정이다.[42]

정부의 규제등록이 부실하게 운영되는 경우에는 국민들에게 부과되는 규제의 실질적 숫자를 파악하기 어려우며, 이와 같은 미등록규제는 정부규제개혁 추진 시 검토 대상에서 누락되거나 제외되는 문제가 있다.[43] 규제비용총량제와 부처별 감축목표의 시행도 중요하지만, 어둠속의 규제까지 햇볕 밑으로 끄집어 내는 것이 대단히 중요하다.

규제를 당하는 국민과 기업의 입장에서는 정부의 규제개혁이 구호에 그치고 있다는 비판과 함

---

36) 이주선, "기업 활성화와 규제개혁,"『1998년 규제개혁백서』, p.657.
37) 숫자가 여러개 있어도 영(0)이 하나만 있으면 결국 전체가 영(0)이 되듯이, 규제받는 사람은 규제의 숫자가 줄어들어도 부담을 느낀다는 의미이다.
38) 류충렬, "규제등록 추진,"『1998년 규제개혁백서』, 1999, pp.192-193.
39) 규제개혁위원회, "미등록규제 정비방안," (제209회 규제개혁위원회 보고안건), 2009, p.1.
40) 류충렬, "규제의 등록 및 공표,"『1999년 규제개혁백서』, 2000, p.45.
41) 이주선,『규제등록제도 개선방안 연구』, 한국경제연구원, 2009, pp.11-13.
42) 이주선,『미등록규제 총조사 보고서(상)』, 한국경제연구원, 2009, pp.7-10.
43) 이종한 · 김신 · 최유성,『규제개념 재정립 및 규제법령 개선방안 연구』, 한국행정연구원, 2009, pp.14-15.

께 규제개혁 체감도는 현저히 낮을 수밖에 없다. 이는 '규제개혁 무용론'으로 연결되는 악순환 고리를 형성하게 될 것이며, 결국 정부의 규제비용총량제 관리 등 규제시스템 개편에 심각한 장애가 될 수 있다.

박근혜 대통령이 2014년 3월 규제개혁장관회의를 주재하면서, "규제비용총량제와 같은 규제시스템 개편방안을 추진하기에 앞서, 규제사각지대인 미등록규제를 발굴하여 등록하면 당장은 규제 총수가 늘어났다는 오해를 받을 수도 있으나 숨겨져 있는 규제를 투명하게 드러내는 것은 규제 대상인 국민에 대한 도리이므로, 처음부터 다시 시작하는 마음으로 국민에게 소상히 밝히도록" 지시한 것은 이러한 미등록규제의 문제점을 적극 해결하고자 하는 의지의 표현이다.

따라서 정부는 그동안 숨겨져 있는 규제를 소상히 밝히도록 부처 자발적으로 미등록규제를 올해 6월까지 신고토록 할 예정이다. 그간 등록된 규제를 검토한 결과 동일 부처의 소관 법률 중에서도 규제 등록이 잘되어 있는 것도 있는 반면 미흡한 것도 있어, 담당 공무원의 규제 이해도와 업무처리 태도가 중요하다.

이에 따라 부처 신고가 부실할 우려가 있다. 이에 따라 각 부처 담당자들의 규제 이해도를 높이기 위하여 구체적 사례를 포함한 규제여부 판단기준, 위임의 적절성 및 규제타당성 등의 신고지침을 배포하였다. 또한 부처 담당자가 미등록규제의 신고를 소홀히 하거나 방치하는 것을 방지하기 위해 신고되지 않은 미등록규제는 규제개혁위원회 심의를 거쳐 실효화시키는 것을 원칙으로 하되 실효화가 어려운 미등록규제는 일몰을 설정해 없애 나갈 방침이다.

법제처와 민간 전문가를 활용한 실태조사도 병행하고 피규제자인 국민들이 실제 느끼는 숨은 규제가 누락되지 않도록 규제정보포털(better.go.kr)을 통해 국민신고도 받을 예정이다. 이렇게 발굴 · 등록된 규제는 기존규제의 정비원칙에 준하여 2017년까지 20% 이상을 감축해 나갈 계획이다.

(4) 네거티브 규제방식 및 일몰원칙 적용

네거티브 규제방식은 포지티브 방식과 반대 개념으로, 특정한 활동 및 행위만을 금지하고 이외의 사항에 대해서는 자유롭게 행위 또는 업무를 영위할 수 있게 하는 규제방식을 말한다. 즉, 원칙허용-예외금지 방식이라고 할 수 있다.

이러한 네거티브 규제방식은 '금지되지 않는 것은 허용되는 것'이라는 법언을 기반으로 한다. 이는 개인의 자유가 타인의 권리를 침해하거나, 사회에서 받아들여지는 일반적인 준칙에 반하지 않는다면, 특별히 정당한 목적을 위해 합리적으로 필요한 범위 내에서 제한되지 않는 한 보장되어야 함을 의미한다.[44]

기술의 발전과 여건변화 산업의 육성을 위한 정부의 정책이나 규제가 시장 · 산업간의 융 · 복합

44) 이원우, "규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책실현을 위한 법정책의 모색,"『저스티스』, 제106호, 2008, p.372.

을 저해하는 진입장벽으로 작용하는 경우도 많이 발생하고 있다. 따라서 변화된 산업구조와 글로벌 환경에서의 시장상황은 일일이 법에서 할 수 있는 것을 정해주는 것이 아니라, 자유로운 활동의 가능성을 보장하는 방향으로 개선을 요구하고 있는 것이다.

네거티브 규제는 시장에 의한 규율을 중시하며, 기업의 자율과 창의를 최대한 보장할 수 있다. 이에 따라 정부는 현존하는 모든 규제를 원점(zero-base)에서 검토한 뒤, 경제규제 위주로 최대한 네거티브 규제방식으로 전환할 계획이다. 기본적으로 신기술 · 신시장 · 신산업 및 투자저해 규제는 원칙적으로 네거티브 규제방식을 적용할 계획이다.

네거티브 규제로 전환하는 유형은 첫째 진입규제 방식의 변경, 둘째, 영업활동 규제 수준의 완화, 셋째, 사전관리 방식의 사후관리로의 전환 등으로 나눌 수 있다. 다만, 안전 · 환경 · 국방 등 非시장규제의 경우 네거티브 규제를 적용하기는 곤란한 규제들도 있다. 일괄적으로 네거티브 규제로 전환될 경우에는 규제되어야 할 부분이 규제되어지지 않는 규제의 역설(paradoxes of regulation)이라는 위험에 빠질 수 있기 때문이다.[45] 다만, 이런 분야에서도 필요 최소 수준의 규제가 적용될 수 있도록 규제의 품질을 개선하도록 노력할 예정이다.

네거티브 규제방식 적용은 단순한 법형식의 변경을 의미하는 것이 아니다. 이는 실질적인 금지사항의 내용을 명확화 · 최소화함으로써 포지티브 방식으로 회귀하지 않도록 신중한 접근이 필요한 부분이다.

일몰제 설정은 규제에 존속기한을 설정하여 사회적 · 경제적 여건에 따라 폐지 또는 개선 등의 조치를 하도록 의무를 부과하는 제도이다.[46] 국가별 규제일몰제 운영방식은 대체로 2가지 유형이 있다.

첫째는 일몰기한 도래 시 해당규제가 자동폐지되는 방식이다. 美 일리노이州는 규제일몰법(Regulatory Sunset Act)을 제정하여 각 연도별로 폐지될 법률을 열거한다.[47] 둘째 유형은 일몰기한 도래 시 당해 규제의 타당성을 재검토하여 존속여부를 결정하는 방식이다.[48]

일몰제는 국민과 기업에 부담을 주는 규제의 존속 필요성과 타당성에 대하여 지속적으로 검토하여 실효성 있게 작동되는 것이 필요하다. 전국경제인연합회(2014)는 경제규제 2,885건 중 만들어진 지 10년 이상 된 규제는 50.6%(1,460건), 30년 이상된 규제도 10.3%(298건)에 해당된다고 분석하였다.[49] 한번 설정된 규제는 특별한 상황이 없는 이상 존속하기 마련이며, 이에 따라 주기적으로 재검토 하여 현재 산업 · 시장 상황에 맞는 규제로 개선해 나가야 할 필요가 있다.

---

45) 이에 대한 자세한 내용은 Cass R. Sunstein, "Paradoxes of the Regulatory State," 『57 U. Chi. L. Rev. 407』, pp.207-441을 참조.

46) 행정규제기본법 제8조 제1항에 의하면 일몰기한은 원칙적으로 5년을 초과할 수 없다.

47) 예를 들어, 美 일리노이 州는 규제일몰법을 제정하여 2010년에 폐지될 법률(The Auction License Act, The Land Sales Registraton Act of 1999 등 10개)을 열거하였다.

48) 美 사우스캐롤라이나 · 텍사스 · 버지니아 州는 일정 주기마다(5년) 소관 Agency rule에 대한 주기적 재검토를 시행한다.

49) 전경련보도자료, '이런 규제 먼저 개선되어야 합니다,' 2014.3.20.

현재 등록 규제 약 15,269건 중 일몰이 설정된 규제는 12%(약 1,800건)로 정부는 금년 내 모든 등록규제의 30%, 2017년까지 50%의 규제에 일몰을 설정할 계획이다. 부처의 특수성을 고려하여 그룹별로 일몰 설정 목표를 정하고, 각 부처는 소관 규제중 주기적으로 존속 · 개선여부를 재검토할 규제를 설정한다.

<표 6> 부처별 일몰 설정 목표

구 분	2014년 목표
경제 부처(12개)	33%
사회 부처(11개)	27%
질서 · 안보 부처(8개)	20%

정부는 효력상실형 일몰 적용을 기본원칙으로 하되, 비현실적 · 획일적 제도 유지로 인한 문제점을 방지하기 위해 재검토형 일몰을 제한적으로 설정할 계획이다.

<표 7> 일몰 설정 적용 기준(예시)

구 분(규제 유형)	일몰유형
1) 특정한 문제 해결을 위해 한시적으로 도입된 규제	효력상실형
2) 특별한 시장상황을 전제로 만들어져 추후 폐지 필요성이 높은 규제	
3) 선진국에 없는 우리 나라에만 있는 규제	
4) 행정여건에 맞지 않거나 규제의 준수도가 저조한 규제	
5) 특정 위기상황, 공공적 압력으로 서둘러 도입된 규제	
6) 정보 등이 불완전하나 예방적 차원에서 도입된 규제	
7) 신기술 관련 규제, 행정환경이 급변하는 규제	재검토형
8) 통계치, 사회적 인식 등 가변적 판단기준을 근거로 한 규제	
9) 행정기관의 업무편의를 위한 행정적 규제	

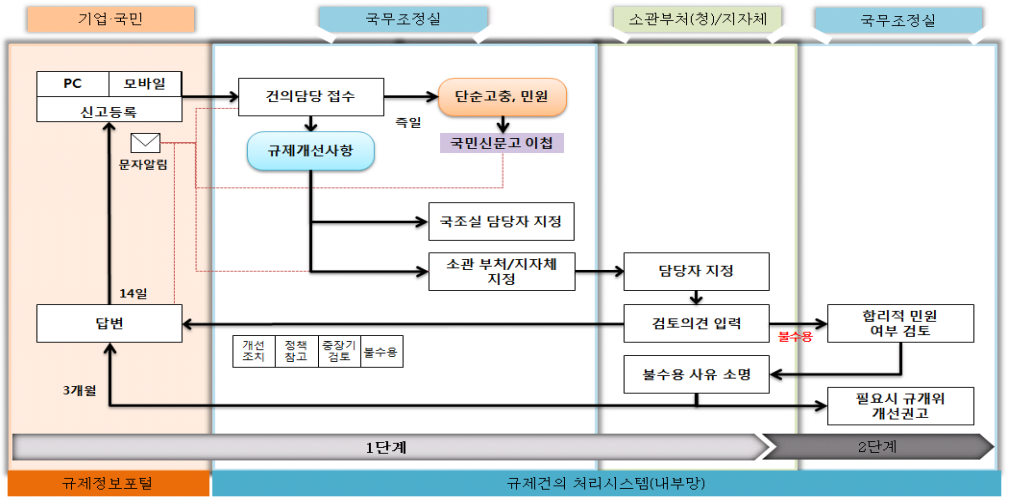
정부는 가급적 많은 규제에 일몰을 설정하여 시한부 규제 체계를 구축할 계획이다. 규제에 대한 체계적 점검시스템 구축으로 행정규제를 효율적으로 정비하고 현실적합성을 제고하여 '더 나은 규제(better regulation)'로 규제품질개선을 추진할 것이다.

(5) 규제개혁신문고 운영

정부는 규제신문고를 올해 1월 28일부터 개설해 운영하고 있다. 3월 20일 제1차 규제개혁장관회의 이후 규제신문고를 통한 규제건의가 봇물처럼 쏟아지고 있다. 약 한 달간(3.20~4.22) 총 4,299건이 접수되었는데, 작년 한 해 동안 접수된 건의가 300건임에 비교하면 국민들의 규제개혁에 대한 관심과 요구가 어느 정도 인지를 확인할 수 있다. 규제신문고를 통해 접수된 건의는 원칙

적으로 14일 내 소관부처에서 수용여부를 답변해야 한다. 부처가 수용하지 않을 경우 합리적 건의에 대해서는 기관장 책임 하에 3개월 내 규제유지 불가피성을 소명하도록 하였다.

<그림 8> 규제신문고에 접수된 규제건의 처리 절차



또한 규제건의에 대한 답변과 소명 전 과정에 '규제실명제'를 도입했다. 부처 답변시에는 담당자·과장·국장의 실명을, 소명시에는 담당 실장(1급, 고공단 가급)의 실명을 공개 해 답변과 소명 내용에 대해 부처에서 책임을 지도록 하는 것이다.

규제를 풀어야 하는 이유를 국민이 '읍소형'으로 설명하는 것이 아니라, 규제를 유지해야 하는 이유를 거꾸로 정부가 제시하도록 하는 것이다. 합리적인 규제 민원에 대해 규제가 유지되어야 하는 이유를 행정기관이 일정 기간내에 소명토록 한 것은 규제의 '갑'과 '을'을 바꾸는 코페르니쿠스식 전환인 것이다.

참고로 영국에서도 이와 유사한 제도인 "레드 테이프 챌린지"(Red Tape Challenge, RTC)를 운영해 좋은 반응을 얻고 있다. 국민들이 불합리하거나 불필요하다고 여기는 "나쁜 규제"에 대해 의견을 제시하면, 정부는 이곳에 올라온 모든 글을 살펴 2주일에 한 번씩 보고서를 펴낸다.

국민과 기업이 요구한 규제는 원칙적으로 폐지하되 각 부처 장관들이 유지해야 한다고 판단할 경우 3개월 내에 이유를 제시해야 한다. RTC 운영기간(2011~2013년) 동안 민간영역에서는 3만건이 넘는 제안이 쏟아졌다. 영국정부는 29개 주제에 담긴 규제 5,662개 중 54%(3,095)를 폐지하거나 개선했으며, 1,376개의 규제는 개선작업이 진행 중이다. 이를 통한 규제비용 절감 효과도 수천억원에 이르는 것으로 알려지고 있다.

정부는 국민 한 분 한 분의 소중한 규제개혁 건의에 대해 신속하면서도 밀도 있게 검토해 최대

한 수용률을 높여 나갈 예정이다. 단지 건의내용을 수용할 지 말 지 차원의 이분법적 접근이 아니라 어떻게 하면 국민의 애로를 해결해 줄 수 있을 지 창의적인 대안을 제시하며 국민의 체감도를 높여 나갈 것이다.

3) 더 풀어야 할 과제

정부는 규제시스템을 개편하는 동시에 지방자치단체 규제의 개혁, 의원입법을 통해 생산되는 규제의 관리, 공무원 행태의 개선도 중점적으로 추진하고자 한다.

(1) 지방자치단체 규제개혁

2014년 4월 현재 등록된 지방규제는 50,123건인데 각 지자체간의 규제건수가 중복적으로 계산되어 있으므로 1개 지자체별로는 평균 205건(광역 305건, 기초 198건)의 규제가 존재하는 셈이다. 규제성격은 법령위임에 따른 규제 84.7%, 자치사무에 대한 규제는 15.3%로 나타났다. 안전행정부의 조사결과에 따르면 법 · 시행령 등 상위 법령이 제 · 개정되었으나 자치법규에는 반영되지 않았거나, 일부는 상위 법령에 근거도 없이 규제사항을 신설하는 사례도 있었다.[50]

이에 따라 정부는 지난해 규제통합정보시스템(www.rims.go.kr)을 개통하여 실시간으로 중앙정부의 규제개선 내용을 지자체 조례 · 규칙 등에 반영하도록 시스템을 구축하여 운영 중이다. 규제통합정보시스템은 그간 별도로 관리되었던 중앙과 지방의 규제를 단일체계로 통합한 것으로 부처와 지자체간 실시간 규제협업이 가능하게 되었으며, 자치단체간 규제비교가 가능하여 지자체의 규제정비를 촉진하게 될 것으로 기대된다.

또한 금년 4월부터는 안전행정부와 244개의 모든 지자체에 지방규제개혁 추진단[51]을 설치하여 규제개혁 추진체계를 정비하는 한편, 각 지자체의 규제심사 기능을 강화하여 불필요한 신설규제를 최대한 억제할 예정이다. 아울러 지자체 등록규제의 일괄정비를 추진하여 금년 내에 지방규제 10% 폐지를 추진할 계획이다.

지속적인 지자체 규제개혁을 위해서는 기업투자를 유치하고 일자리를 창출하도록 지자체간의 자율적인 경쟁을 유도할 필요가 있다. 이를 위해 금년중 대한상의 등 민간 중심으로 지자체별 규제정도, 기업환경 등에 대해 기업인 · 소상공인의 체감도를 조사한 규제지수를 공표하여 수요자 위주의 규제개혁을 추진해 나갈 예정이다. 또한, 기업이 지방규제 및 지자체의 기업정책을 한눈에 비교 · 확인할 수 있도록 지방규제 지도정비시스템을 구축할 예정이다.

이를 통해 기업들의 애로제기 빈도가 높은 주요 지방규제에 대해서는 규제기준을 전국지도에

50) 안전행정부가 2013년 9월-11월 전 지방자치단체를 대상으로 조사한 결과, 상위법령 미반영(8건), 법령 위임사항의 소극적 규정(8건), 법령근거 없는 규제 등(4건) 총22건의 규제사무에 해당하는 800여건의 조례 · 지침의 정비가 필요한 것으로 나타났다.

51) 안전행정부는 제2차관 직속(3개팀), 시 · 도는 경제부지사 직속, 시 · 군 · 구는 부단체장 직속 조직으로 구성하였다.

색으로 표현하는 등 실효성 있는 정보를 제공하고 대한상의 · 지자체 홈페이지 및 규제정보포털 등과도 연계 운영할 계획이다.

또한 중앙부처 · 경제단체 · 연구단체 등과 합동으로 지자체의 규제개선 노력 및 성과를 평가하여 우수 지자체에 대해서는 특별교부세 지원 차등 지원, 행정감사 면제, 부처 공모사업 시 가점 부여 등 과감한 인센티브 제공을 통해 지자체의 동참을 적극 유도할 계획이다.

(2) 의원입법규제 관련 제도개선

최근 입법현황을 보면 의원입법에 의한 법률 제 · 개정이 크게 늘어나고 있다. 19대 국회의 의원발의 법률안은 2014년 4월 현재 9,100건으로 전체 제출안의 94%를 차지할 뿐만 아니라 가결비율도 82.7%일 정도로 정부입법에 비해 압도적으로 많은 비중을 차지하고 있다.[52]

<표 9> 의원입법 현황

구분		14대	15대	16대	17대	18대	19대
발의 제출	의회안(A)	321	1,144	1,912	6,387	12,220	9,100
	정부안(B)	581	807	595	1,102	1,693	561
	의회안 비율	35.6%	58.6%	76.3%	85.3%	87.8%	94.2%
가결	의회안	119	461	517	1,352	1,663	885
	정부안	537	659	431	563	690	185
	의회안 비율	18.1%	41.2%	54.5%	70.6%	70.7%	82.7%

이러한 의원입법에 따라 만들어지는 규제의 비율도 높다. 2011년 전국경제인연합회 보고서에 따르면 18대 국회에서 통과된 규제 신설 · 강화 법안 266건 가운데 82%에 해당하는 219건이 의원입법에 의한 것으로 나타나고 있다.[53]

그러나 의원입법은 정부입법과 달리 규제심사를 받지 않고 있어 법률제출안은 신설 · 강화 규제에 대한 규제영향분석을 별도로 포함하지 않고 있다. 상임위원회에서 법률안 내용을 심사하고 있지만 규제의 비용 · 편익에 대한 분석에 관한 구체적 검토가 이루어지지 않는 경우가 많다. 신설 · 강화되는 규제로 인해 국민과 기업의 부담이 증가할 수 있음을 고려할 때 최근 급격히 증가하고 있는 의원입법에 따른 규제에 대해서도 관리가 필요하다.

그간 국회에서도 이러한 문제점을 인식해서 2004년 규제개혁특별위원회 설치 및 2010년 규제영향분석 실태 및 제도개선과제 등의 논의를 통해 의원입법에 대한 규제영향평가제도 도입을 검토한 바 있다.[54]

52) 국회의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/StatFinishBill4.jsp.(2014.4.10 검색).
53) 한국경제연구원, 『규제관련 의원입법 개선대안 모색』, 2013.12, p.5.
54) 여차민, "정부규제영향분석 실태 및 제도개선과제," 국회예산정책처, 2010.9, pp.24-25.

2013년에도 동 제도 도입을 내용으로 하는 이한구 의원 제안의 국회법 개정안이 발의되어 2014년 4월 현재 국회운영위원회 법안소위 심사중에 있다.[55] 일부에서는 입법권 침해 여지가 있다는 논란도 있으나 대체적으로 법안제출 및 심사 단계에서 국회 차원의 사전규제영향평가가 이루어지는 것이 바람직 하다고 보고 있다.

국회의 입법권을 존중하면서 정부 차원의 대책도 필요하다. 2015년 초부터 실시 예정인 규제비용총량제에 정부입법 뿐만 아니라 의원입법도 규제비용총량제 대상으로 포함할 계획이다. 이때 감축대상이 되는 규제는 정부 내의 하위법령에 근거를 둔 규제를 대상으로 할 것이다.

(3) 공무원 행태개선

규제개혁의 핵심은 공무원의 행태와 일하는 방식을 변화시키는 데 있다. 지난해 9월 대한상공회의소에서 회원기업들을 대상으로 한 설문조사에서 공무원의 소극적 업무태도로 애로가 발생하고 있다는 응답이 26.4%에 이르고 있는 점[56]을 감안 할 때, '보이지 않는 규제'인 행태규제의 문제도 개선해야 할 주요 과제이다.

그간 정부의 지속적인 규제개선 노력에도 불구하고 큰 성과를 내지 못하고 국민이나 기업이 느끼는 규제개혁 체감도가 낮은 이유도 공무원의 소극적인 업무행태와 연관된 문제이며, 정부에서 추진 중인 규제시스템 개편의 성공여부도 결국은 공무원의 업무행태 변화와 직결된 문제이다.

그러나 최근 규제신문고를 통해 급증하고 있는 규제건의 상당수가 법령해석이나 민원인을 응대하는 공무원의 행태개선에 대한 불만이다. 지난 한해 민관합동규제개선추진단에서 개선한 '손톱 밑 가시' 과제중 약 32%는 법령개정 없이 해석으로 해결 가능한 사항이었음을 고려할 때 공무원의 행태 개선을 위한 다각적인 대책 마련이 필요하다.[57] 공무원들의 소극적 업무행태를 유발하는 주요 원인으로는 적극적으로 업무를 처리할 경우 나중에 감사에 따른 징계를 우려한 보신주의적 행태, 실적이 우수하더라도 승진 · 승급에 있어 제대로 반영이 되지 않는 인사상 보상체계, 법령해석 · 운영 등의 부족한 전문성 등으로 조사되었다.[58]

정부에서는 공무원의 행태를 적극적으로 변화시키기 위해, 우선 그동안 적발 · 처벌위주로 운영되어 오던 행정부 내부의 감사방식을 개선하여 적극적인 업무처리 과정에서 발생하는 과오는 면책하고, 우수행정 사례를 발굴하여 표창도 추진하는 등 적극행정 면책제도를 활성화하여 운영할 계획이다.[59] 아울러, 감사원 · 안전행정부 · 국무조정실이 협업하여 지자체 등 일선공무원의 소극적인 민원처리에 대한 특별감사와 기획점검을 병행하여 소극적 행태에 대한 점검도 병행할 계획

55) 국회의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/Mooringbill.jsp.(2014.4.10 검색).
56) 대한상의 · 산업통상자원부, 지자체 및 일선행정기관 기업활동규제 실태조사, 2013.9.
57) 손톱 밑 가시 과제 397건 중 127건(32%)은 내부지침 개선, 행정지도 및 절차간소화, 유권해석으로 개선이 가능한 과제였다.
58) 대한상의 · 행정안전부, 지방공무원 소극적 행태유발 원인 조사, 2008.
59) 조창현, '규제개혁의 체감도 제고와 사후관리 효율화 방안,' 「e-KiET 산업경제정보」, 제413호, 2008.

이며, 현재 104개 지자체에 설치된 원스톱(one stop) 민원창구를 244개 전 지자체로 확대 · 설치하여 신속한 업무처리를 도모할 계획이다. 또한 객관적인 평가를 통해 규제개혁에 적극 동참하고 실적이 우수한 유공공무원에게는 특별승진 및 승급, 훈 · 포장 수여 등 과감한 인사상 인센티브를 제공하고, 행태변화 및 역량강화를 위한 다양한 맞춤형 행태변화 교육도 실시할 계획이다.

4. 요약 및 결론

세계 각국은 경쟁적으로 규제개혁을 추진하고 있다. 반면 우리나라에서 규제개혁은 그동안 동력이 크게 줄어들었다. 그 결과 OECD 상품시장 규제지수에서 나타나듯이 우리나라의 규제강도는 상대적으로 높은 수준으로 보이고 있다. 규제는 예산 · 조세 · 금융 등 다른 정책수단과 달리 사회적 비용이 눈에 잘 뜨이지 않는다는 특징을 가진다. 이로 인해 규제는 그 필요성이 사라진 후에도 남게 되는 경향이 있다. 또 불투명하고 재량적인 경로로 도입되기도 하며, 규제개혁에 대한 국민적 동의와 사회적 압력을 이끌어내기도 쉽지 않다.

이런 문제를 해소하고자 정부는 규제개혁의 3대 정책방향을 설정하여 추진해 나갈 것이다. 첫째, 과감한 규제개혁으로 기업투자와 일자리를 창출하여 경제활성화를 뒷받침 할 것이다. 둘째, 대한민국이 한단계 도약하기 위해 필요한 경제 · 사회 체질개선의 모멘텀으로 규제개혁을 추진해 나갈 것이다. 셋째, 규제비용총량제와 규제개혁신문고 등 규제시스템의 획기적 개편과 공직자의 행태 개선 등을 통해 규제개혁의 체감도를 높여 나갈 것이다.

정부의 규제개혁은 모든 규제를 없애겠다는 것이 아니라 투자 활성화와 일자리 창출을 가로막는 불합리한 규제와 잘못된 규제를 우선적으로 개선하고, 국민 생명과 안전, 환경보호, 사회적 약자 배려 등에 필요한 규제는 보완 · 발전시켜 규제의 합리화를 해 나가겠다는 것이다. 규제개혁을 추진함에 있어 꼭 보존시켜야 할 '착한 규제'도 있다는 균형감각을 잃어서는 안된다. 또 공정한 경쟁의 기회를 확장시킴으로써 경제민주화 등 다른 국정과제와 상호 보완적으로 추진하겠다는 것이다.

규제개혁은 쉽지 않은 과제이다. 이해관계자간의 대립과 발발, 사회적 · 이념적 갈등으로 많은 개혁노력이 좌초된 바 있다. 적잖은 규제개혁이 기존 인센티브 구조를 바꾸면서 이해의 대립과 갈등을 수반한다. 진입 규제를 풀 때 새로운 진입자와 기득권층 간의 생기는 갈등이 대표적이 예다. 그렇게 때문에 정치권을 포함한 이해관계자의 양보와 협조가 필요하다. 그래야 총론 찬성, 각론 반대라는 고질적인 문제를 막을 수 있다. 정부의 규제개혁 노력과 동시에 기업들도 규제개선에 따라 일자리를 만들고 투자를 더해 주는 노력을 해주어야 한다.

앞으로 정부는 규제개혁에 대한 사회적 합의를 도출하고, 공무원들의 일하는 방식을 개선하며, 규제시스템을 투명하게 바꾸어나가기 위해 최선의 노력을 경주할 계획이다. 또한 파급효과가 큰 분야에서 규제개혁 성공사례를 창출하여 규제개혁의 추동력을 확보하고자 한다. 일반 국민, 전문

가, 언론, 정치권 등 사회 모든 부문에서의 적극적 협조와 동참을 호소한다.

■ 참고문헌

고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 한국개발연구원, 2008, p.30 이하.

국무조정실, "규제시스템 개혁 시행지침(안)," 2014, p.2.

_____, "규제시스템 개혁방안 보고," 규제개혁장관회의, 2014, p.15.

_____, 『2002 규제개혁백서』, 2003, pp.25-26, p.524.

_____, 『2007 규제개혁백서』, 2008, p.23.

_____, 2014년 업무보고자료(PPT), 2014.2.5, p.62.

_____, 리서치&리서치 조사결과(내부자료), 2013.12.

국회의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/Mooringbill.jsp.(2014.4.10 검색)

규제개혁위원회, "미등록규제 정비방안" (제209회 규제개혁위원회 보고안건), 2009, p.1.

대한상의, 2013년도 기업부담지수, 2013.6, p.3.

_____, 전국 총 4,020개 제조업 · 서비스업 기업 대상 설문조사 결과, 2013.9.

대한상의 · 산업통상자원부, 지자체 및 일선행정기관 기업활동규제 실태조사, 2013.9.

대한상의 · 행정안전부, 지방공무원 소극적 행태유발 원인 조사, 2008.

류충렬, "규제등록 추진," 『1998년 규제개혁백서』, 1999, pp.192-193.

_____, "규제의 등록 및 공표," 『1999년 규제개혁백서』, 2000, p.45.

법제처, 『미국관리예산처(OMB) 규제개혁의 이론과 실제』, 2008.12, p.7.

여차민, "정부규제영향분석 실태 및 제도개선과제," 국회예산정책처, 2010.9, pp.24-25.

이종한 · 김 신 · 최유성, 『규제개념 재정립 및 규제법령 개선방안 연구』, 한국행정연구원, 2009, pp.14-15.

이주선, "기업 활성화와 규제개혁," 『1998년 규제개혁백서』, p.657.

_____, 『규제등록제도 개선방안 연구』, 한국경제연구원, 2009, pp.11-13.

_____, 『미등록규제 총조사 보고서(상)』, 한국경제연구원, 2009, pp.7-10.

이원우, "규재개혁과 규제완화: 올바른 규제개혁 실현을 위한 법정책의 모색," 『저스티스』, 제106호, 2008, p.372.

조창현, "규제개혁의 체감도 제고와 사후관리 효율화 방안," 『e-KiET 산업경제정보』, 제413호, 2008.□□

최병선, 『정부규제론』, 법문사, 1997, pp.628-629.

최병선 · 신종익, 『시장경제와 규제개혁』, FKI미디어, 2002, pp.58-59, 127.

한국개발연구원, 『서비스 경제 브리프』, 창간호, 2013.9, pp.36-38.

한국경제연구원, 『규제관련 의원입법 개선대안 모색』, 2013.12, p.5.

한국은행 경제통계시스템, http://ecos.bok.or.kr.(2014.4.17 검색).

Cass R. Sunstein, "Paradoxes of the Regulatory State," 57 U. Chi. L. Rev. 407, pp. 207-441.

Department for Business Innovation & Skills, Better Regulation Framework Manual, 2013.7, p.40.

_____, The Seventh Statement of New Regulation, Better Regulation Executive, 2013. 12, p.8.

George Joseph Stigler, "The Theory of Economic Regulation," Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 1, No. 2, 1971, pp.3-21.

HM Government, “One-in, One-out(OIOO) Methodology,” 2011, pp.3-9.
OECD, OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation, 1995, pp.1-2.
_____, http://stats.oecd.org.(2014.4.17 검색).
_____, OECD Report on Regulatory Reform Synthesis, 1997, p.6.