

규제개혁에 대한 평가와 활성화 방안

김 종 석

우리나라 규제개혁 시스템은 괜찮은 시스템

1980년대 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. 소위 좌파 정권이라는 문재인 정부에서도 규제개혁을 '규제혁신'이라는 이름으로 지속하고 있고, 법적 기구인 규제개혁위원회도 최소한 법적으로 부여된 기능은 하고 있다.

거의 40년 가까이 규제개혁을 했고 선진국형 개혁 시스템을 갖추고 있다면 지금쯤 대한민국이 세계에서 가장 살기 좋고 기업하기 좋은 나라가 되었어야 한다. 그러나 현실은 아직도 대한민국의 기업 환경은 우리 경쟁국 보다 못하다. 기업환경은 날로 악화되고 있고, 생활안전, 환경보호 같은 국민 삶의 질에 영향을 미치는 규제의 실효성은 매우 낮다.

매년 정기적으로 IMD, OECD, 세계은행과 같은 국제기관에서 우리나라의 국가경쟁력과 규제수준, 기업환경에 관한 국제비교 결과를 발표하고 있지만, 우리나라는 대부분의 선진국이나 경쟁상대국들에 비해 낮은 평가를 받고 있다.

그러나 한국의 규제개혁 시스템은 OECD나 세계은행과 같은 국제기구에서 모범사례로 선정되어 다른 나라에 권고하는 모델이다. 1998년에 대통령 직속 기구로 출범한 규제개혁위원회로 대표되는 한국의 규제개혁 시스템은 1980년대 이후 실패한 규제개혁 과정에서 습득한 시행착오와 학습효과가 반영된 일종의 시스템 혁신의 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 소위 좌파 정권의 시장과 기업에 대한 오해, 규제문제의 본질에 대한 이해부족과 정치권과 관료조직의 집단이기주의가 자리 잡고 있다.

규제는 양보다 질이 문제

2016년 이래 정부가 집행하는 규제의 총량을 공개하지 않고 있지만, 2016년 당시 약 15,000여개의 규제가 있는 것으로 추정된다. 그러나 우리나라의 정부 규제는 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.

규제로부터 국민이 받는 부담은 밟아야 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.

절차가 복잡하고 기준이 모호해서 결과를 예측할 수 없고, 민원의 결과는 집행자의 임의적 판단에 달려 있다면, 그것이 비록 한 개의 규제조항일지라도 규제를 받는 사람에게는 엄청난 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 이로운 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 예외의 형식을 가지고 있다. 규정에 되는 일만 나열하고 규정에 없는 일은

원칙적으로 금지하는 형식이다.

기업 입지 및 투자규제, 관광, 의료, 교육 등 각종 서비스 산업에 대한 획일적이고 사전적인 규제는 물론 우버택시, 에어비앤비와 같은 첨단 신산업 분야에서 디지털 기술의 빠른 진화로 인해 새로이 나타나는 각종 신산업과 새로운 서비스에 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 뒷다리를 잡게 된다. 결과적으로 민간은 피동적으로 규정이나 지키면 된다는 풍조가 생기고 창의성과 다양성이 억제된 하향평준화가 초래된다. 소수의 잠재적 범법자 때문에 다수의 선량한 국민이 단체기합을 받는 셈이다.

또 민간 입장에서 우리나라 정부규제가 고통스러운 큰 원인은 규제의 절차와 기준이 모호하고 포괄적이어서 결과가 예측하기 곤란하기 때문이다. 쉽게 말해 집행하는 공무원이 보고 결정하겠다는 것이다. 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 국제비교에서 항상 한국은 규제리스크가 크다고 지적되는 이유가 바로 여기에 있다. 역설적으로 되는 일은 확실히 되고, 안되는 일은 절대로 안 되도록 하는 것이 기업 활동을 도와줄 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 당위론 만으로 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.

기준과 절차를 현실화해서 지킬 수 있게 만들어 놓고 이를 위반하는 사람을 철저하게 적발 처벌하는 것이 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 불량 저질 규제들이 남아있고 또 계속 생기기 때문이다.

규제개혁이 지지부진한 배경: 좌파정권의 출범과 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. 좌파 정권의 출범과 입법 포퓰리즘의 확산으로, 시장기능에 대한 불신이 확산되고, 정부의 역할이 강조되면서 이런 추세가 더 강화되고 있다. 특히 2019년에 발생한 코로나 바이러스의 전세계적 확산과 이에 따른 방역 강화가 이런 추세를 더욱 강화하는 토양을 제공했다.

정치인들과 공무원들이 규제를 선호하는 것은 자연스러운 일이지만, 요즘은 각종 시민단체, 이익단체들도 자신들의 목적달성을 위해 정부에게 이런 저런 규제를 만들어 달라고 목소리를 높이고 있다.

특히 의원입법이 활성화되면서 규제품질에 대한 면밀한 검토 없이 의원입법의 형태로 도입되는 규제들이 우리나라 규제의 전반적 품질 저하의 한 원인이 되고 있다. 사실 의원입법이나 국회에 제안되어 있는 수 많은 법안들을 보면 규제만능주의와 관치계획경제의 백화점이라고 해도 과언이 아니다. 국회의 입법 과정에도 행정부와 같은 규제품질의 사전 점검 절차가 반드시 필요한 이유다. 오히려 정치인들이 민생을 챙긴다고 할 때마다 늘어나는 것은 새로운 규제고, 기존 사업자들의 이익을 보호해주기 위한 보호 장벽들이다.

OECD나 세계은행과 같은 국제기구에서도 의원입법에 의한 규제확대 강화 추세에 대해 우려를 표명하고, 입법부 내부적으로 규제품질관리 시스템을 도입할 것을 권고하고 있다.

이에 대응하여 김종석의원이 2016년 8월에 의원입법에 대해서도 규제영향분석을 권고하는 국회법 개정안을 제출하였으나, 해당 상임위원회인 운영위원회에서 논의되지 못하고, 20대국회 임기 종료와 함께 폐기 되었다. 그러나 2018년 자유한국당 혁신위원회의 보고서에 의원입법에 대해 규제영향분석을 의무화

해야 한다는 내용이 포함되었고, 이후 자유한국당과 미래통합당 규제개혁 정책의 주요 공약으로 채택되고 있다.

행정부의 공무원들도 마찬가지다. 공무원들은 업무의 속성상 정부기능에 대한 신뢰가 높고 시장기능에 대한 불신이 강할 수 밖에 없다. 그리고 시장기능에 대한 불신을 조장하고 정부개입의 정당성을 강조하는 것은 그들의 조직 이익에도 부합한다.

분배와 형평, 참여의 이름으로 각종 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 면밀한 검토 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.

어떻게 해야 하나: 의원입법에 대한 품질관리 시스템 도입과 행정부 규제개혁 시스템의 유효화

공공선택이론에서는 규제의 도입과 변화 과정을 공익 증진을 위한 과정이라기 보다는 이익집단의 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 규제선택경향을 견제하고, 규제도입 과정을 통제하는 제 3자적 관점의 독립기구가 필요하다.

우리나라에도 국회의 입법과정에 이미 규제영향분석과 유사한 제도가 존재한다. 예산상 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관한 국회예산정책처의 추계서 (또는 국회예산정책

처에 대한 추계요구서)를 함께 제출하도록 되어 있다. 마찬가지로 중요규제를 포함하는 의원입법안에 대해서는 국회 입법조사처의 규제영향분석서를 함께 제출하도록 해야 한다.

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 예산관리와 같이 정부 상설 기능의 일부가 되도록 한 것이다.

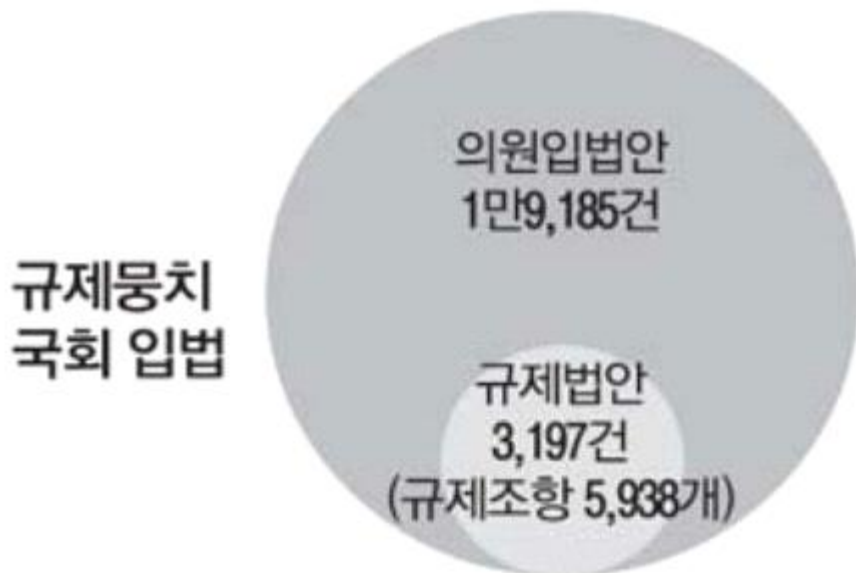
그러나 한국의 규제개혁은 겉돌고 있다. 오히려 규제환경은 퇴보하고 있다. 시장기능을 불신하고 정부기능의 확대를 추구하는 좌파 정권의 출범과 집권 여당의 국회 다수 의석 확보로 인해 규제입법과 졸속 과잉 입법에 대한 효과적인 통제가 이루어지지 못하고 있다.

특히 일부 정부 부처는 규제개혁위원회의 사전심의를 피하기 위해 의원 청부 입법으로 우회하기도 한다. 불량 규제의 상당수는 의원입법을 통해 도입된 규제들이다. 규제개혁이 소기의 성과를 내기 위해서는 국회에 의원입법에 대한 규제품질관리 시스템을 도입하고, 그동안 무력화된 행정부의 규제개혁 시스템을 활성화해야 한다.

<참고자료>

국회법 일부개정법률안 (김종석의원 대표발의)			
<table border="1"> <tr> <td>의안 번호</td><td>1763</td></tr> </table>	의안 번호	1763	발의연월일 : 2016. 8. 23. 발 의 자 : 김종석 · 윤한홍 · 김경진 김부성 · 김광림 · 김선동 김승희 · 추경호 · 김학용 경대수 의원(10인)
의안 번호	1763		
<u>제안이유 및 주요내용</u> 정부제출 법률안의 경우, 규제 신설·강화 시 규제영향분석을 통한 자체규제심사와 규제개혁위원회의 규제심사를 받아야하나 의원입법의 경우에는 규제영향에 대한 검토가 없는 실정임. 이에 규제를 합리화하고 의원입법의 품질을 높이기 위하여 중요규제를 포함하는 의원입법에 한하여 규제영향분석을 함께 제출하도록 하는 법적 근거를 마련하려는 것임.(안 제79조의4 신설)			

40



*3일 현재. 규제법안은 규제개혁위원회 지원단 분류 기준.
자료=국회·규제정보포털

<그림 출처: 매일경제신문, 2019년 6월 3일, “反기업법...질식하는 기업”>

18,19, 20대 국회 의원입법 증가추세와 이로 인한 규제증가 추이 (2018년 현재)

