

# 시장경제 창달과 국가경쟁력 강화를 위한 규제개혁 로드맵

이주선

한국경제연구원 기업연구본부장

## 1. 비전과 현황

### (1) 규제개혁의 비전

세계화(globalization)의 급격한 진전은 정부들이 국민과 기업을 놓고 하는 경쟁을 더욱 심화시켜 공공서비스 제공자로서의 역할을 획기적으로 강화하게 하였다. 이러한 변화는 세계적인 규모로 형성된 시장에서 대경쟁(mega-competition)을 보편화시키고, 기업들이 글로벌 소싱(global sourcing)과 글로벌 마케팅(global marketing)에 종사하는 다국적 또는 무국적 기업화하는 것을 가속화하고 있다.

더구나 기술혁신의 획기적 진전은 유비쿼터스(ubiquitous) 환경을 실현하여 글로벌정보사회(global information society)를 발전시키고 있다. 이에 따른 기술·지식기반경제 시대의 도래로 최소효율규모(minimum efficient scale)가 축소되고, 소규모 다품종 생산 위주로 생산 양식이 재편되고 있다. 이와 같은 변화는 경쟁환경을 승자독식(winner-takes-all) 방식으로 변화시키고 있고 이에 따라 노동자들이 기술자본가화(technological capitalist)하거나 소규모 자영업자화하는 구조적 변화가 발생하고 있다. 이러한 대내외 환경의 급변에 대응하는 최선의 개혁수단 가운데 하나가 규제개혁이다. 규제개혁은 이미 선진각국에서 경험적으로 검증이 끝난 최고의 정부 서비스 품질 제고 수단이다. 규제개혁이 지향하는 목표는 작고 효율적인 정부와 시장기능 확대를 통한 개인과 기업의 경쟁력 제고와 삶의 질 향상이다.

### (2) 우리나라 규제개혁 현황

### 1) 규제개혁추진체계

노무현 정부의 규제개혁추진체계는 규제개혁위원회와 규제개혁조정관실에 더해 규제개혁추진회의, 규제개혁장관회의 그리고 규제개혁기획단을 운영하는 이원적인 추진체계이다.

### 2) 규제개혁 추진실적

노무현 정부는 2004년 9월 핵심 덩어리 규제 7대 분야 54개 과제에 대한 규제개혁을 계획하여, 창업 및 공장설립 절차 개선방안, 골프장 규제개선 방안 등 60개 전략과제의 1,612개 개별과제를 규제개혁 대상으로 확정하고 이 가운데 1,206건을 개선하였다. 또한 노무현 정부의 등록규제 총수는 증가추세를 지속하였다. 등록규제 총수는 김대중 정부 말인 2002년 말 7,723건이던 것이 2003년 말에는 7,836건, 2004년 말에는 7,846건, 2005년 말에는 8,015건, 2006년 말에는 8,083건으로 증가하였다. 특히 이 증가추세가 주로 규제의 강화가 주류를 이루는 규제내용 변경을 함축하고 있다는데서 그 심각성이 더하다.

### (3) 선진 각국의 규제개혁추진체계와 규제개혁시스템

미국, 캐나다, 영국, 독일, 일본, 호주 등 OECD 주요국가들의 규제개혁추진체계는 <표 3>과 같다.

<표 3> 각국의 규제개혁추진체계

구분	미국	캐나다	영국	독일	일본	호주
기구명	OIRA	RAOIC	BRE	없음	규제개혁 민간개방 추진회의	ORR
소속	OMB(대통령)	Privy Council 수상실	수상실		수상실	수상실 생산성위원 회 소속
근거법	Paperwork Reduction Act	Statutory Instrument Act	Regulation Reform Act		내각부설 치법	Productivity Commission Act
수단	RIA	RIA	RIA		3개년계획 프로그램	RIS
역할	규제심사	규제심사 및 지원	규제심사 및 집행감독		자문 및 협상	규제심사 및 자문
목표	Smarter	Regulating	Better		시장개방,	Good

	Regulation	Smarter	Regulation		국민의 삶의 질	Regulation
구성원	공무원	공무원	공무원		민간인 공무원	공무원

자료: 김정해·임준형·박형준(2006), <표 IX-4>, pp.586.

## 2. 문제점 및 애로

### (1) 정책방향상의 문제점

노무현 정부는 정부주도와 개입을 전제로 하는 정책방향을 가지고 있었다. 이러한 정책방향 하에서 작은 정부와 개입축소를 통한 효율성 향상을 목표로 하는 규제개혁이 의미 있는 진전을 이루는 것은 어렵다. 현재 규제개혁을 가로막는 가장 심각한 애로는 바로 대통령의 규제개혁에 대한 의지의 부족과 잘못된 정책목표와 방향이다.

### (2) 규제개혁추진체계의 문제점

#### 1) 추진체계의 이원화

규제개혁위원회와 중복되는 임의적인 정부조직으로 규제개혁추진회의, 규제개혁장관회의, 규제개혁기획단을 설치한 것은 항구적인 규제개혁추진체계의 정부내 정착에 장애물이 될 수 있고 규제개혁 추진에 있어서 중복과 비전문성을 강화하는 문제점이 있다.

#### 2) 입법부를 통한 규제의 우회적 도입 방지장치 결여

공무원들이나 이익집단들이 국회의원들을 통해서 의원입법 형태로 규제를 도입하는 우회적 방법을 사용하고 이로 인해서 현행 규제심사나 영향평가만으로는 규제의 효과적 관리가 실효성이 없다.

#### 3) 전문성·인력·예산의 부족

규제개혁위원회의 정부위원은 장관, 민간위원은 각계를 대표하는 명망가이다. 따라서 규제심사에 필요한 전문성을 확보하지 못하고 있고, 위원들이 최선을 다할 인센티브나 시간도 없다. 규제개혁조정관실은 그 업무영역이 독자적으로 확보되지 않는 순환근무로 보좌사무조직의 전문성도 확보하

지 못하고 있다. 또한 규제개혁 영역은 광범위한데 인원과 예산은 상당히 적다.

#### 4) 유명무실한 지방자치단체 규제개혁추진체계

현재 행정자치부가 지방자치단체 규제개혁과 관련한 업무를 통할하고 있는데 그 역할이 명확하지 않고 규제개혁위원회와 역할분담이나 협력에서도 문제점을 노정하고 있다.

#### 5) 공공부문개혁의 통합적 관리체계 결여

규제개혁은 민영화, 정부조직개편, 인력 감축 및 재배치, 재정·세계 개혁 및 전자정부 구현 등과 함께 중요한 공공부문개혁 추진 수단이다. 지금까지 공공부문개혁은 각각 배타적으로 시행되어 그 효과를 반감시키고 있다.

### (3) 규제관리시스템의 문제점

#### 1) 규제영향분석의 유명무실화

규제영향분석은 8년의 시행에도 불구하고 아직도 문제점이 많다. 첫째, 규제영향분석의 주체인 공무원들의 분석능력이 부족하다. 둘째, 규제영향분석서 작성을 위한 지침이 어렵고, 불명확하며 추상적이다. 셋째, 형식적인 분석서 작성이 반복되고 있다. 넷째, 규제영향분석 교육도 충분치 못하다. 다섯째, 필요한 예산과 인력이 확보되지 못하였다. 여섯째, 규제개혁위원회의 분석서 심사를 위한 전문성이 부족하다. 일곱째, 규제개혁위원회와 소관 공무원들의 피드백 과정이 취약하다.

#### 2) 규제정보시스템의 부실

현행 규제등록제도는 규제정보를 제공하는 규제정보시스템으로서 제 역할을 다하지 못하고 있다. 기존 규제등록제도는 실제 규제총수 파악은 물론 정보제공에도 문제가 있다. 또한 다양한 정보를 제공하기에는 너무 단순화되어 있고 심사자 중심적인 분류체계를 가지고 있다.

#### 3) 형식적 규제개혁 관련 교육·훈련

규제업무 담당 공무원들의 규제와 규제개혁에 대한 신속하고도 정확한 이해와 인지도가 부족하고, 공무원에 대한 규제와 규제개혁 관련 교육 및 훈련은 여전히 미흡한 상태이다.

#### 4) 규제총량제 및 규제일몰제의 형식적 시행

규제총수가 지속적으로 증가한 이유는 규제일몰제의 시행이 유명무실해진 데 기인한다. 또한 2004년 이후 도입된 규제총량제가 불완전하여 규제총수의 지속적인 증가가 이뤄졌다.

### (4) 규제개혁 시행과정에서의 문제점

#### 1) 개혁과정의 지체와 개혁된 규제 집행의 지연

노무현 정부가 적극적으로 규제개혁을 추진하기로 한 지 이미 3년이 지났으나 선정된 주요과제들 조차 대안을 마련하는 단계에서 머뭇거리고 있고 이미 대안이 확정된 과제들조차 시행이 지체되고 있다.

#### 2) 규제자 입장에서의 개혁 시행

기업들이 제기한 과제들이 여전히 규제개혁 대상이 되지 못하거나 장기검토 대상으로 사실상 규제개혁에서 제외되고 있다. 수도권규제, 경제력집중억제 규제, 노사관계 관련 규제 등 정책적 규제의 개혁 부진이 규제개혁의 성공을 제약하고 있다.

#### 3) 이데올로기적 관점에 입각한 신규규제의 대거 도입

규제개혁이 양극화의 해소, 사회정의의 실현, 분배적 불평등성 제거 등 이데올로기적 가치판단에 입각하여 재단되어 시장경쟁의 활성화와 경제주체인 기업과 개인의 인센티브 구조와 일치하는 제도적 장치를 마련하는데 실패하고 있다.

### 3. 정책대안

#### (1) 규제개혁의 방향

##### 1) 유연성 (flexibility) 증진

제도의 유연성을 증진시키는 방향으로 규제개혁이 모색되어야 한다. 이를 위해서는 정부의 민간 활동에 대한 개입이 최대한 축소되어야 한다. 기존의 허용되는 행위를 열거하는 포지티브 리스트 방식의 규제체계를, 허용되지 않는 행위만 열거하고 다른 모든 활동을 허용하는 네거티브 리스트 방식

으로 전환하여야 한다.

## 2) 개방성 (openness) 확대

경제의 개방성을 확대시키는 방향으로 이루어져야 한다. 외국인, 외국 기업, 외국 상품과 서비스, 외국인 투자에 대한 인위적인 차별을 위해서 만들어진 각종 법령과 조례 및 규칙들은 즉시 정비하고 개방을 확대하여 국내 시장의 경쟁을 활성화해야 한다.

## 3) 다양성 (diversity) 증진

제도와 시스템의 다양성을 증진시키는 방향으로 이루어져야 한다. 보호와 육성 그리고 규제와 간섭을 내용으로 하는 모든 정책들을 폐기하여 정부주도적·획일적 활동을 다양성을 증진하는 방향으로 전환해야 한다.

## 4) 시장화 (marketization) 촉진

시장화를 촉진하는 방향으로 이루어져야 한다. 아직도 시장실패가 존재하는 지 여부를 재검토하고, 설사 시장실패가 존재하더라도 그 비용이 정부의 개입으로 인한 비용보다 더 크지에 대해서 재평가하여야 한다.

## 5) 지방화와 분권화 (localization and decentralization) 촉진

중앙정부의 권한과 조세권의 지방으로 대폭 이양하여 지방화와 분권화를 촉진하는 방향으로 이뤄져야 한다. 이러한 조치는 신속하게 수요자의 니즈(needs)에 부응할 수 있게 하여 공공 서비스의 품질을 제고할 것이다.

## (2) 대통령의 리더십과 정책방향 전환

규제개혁을 성공하기 위해서는 국정방향을 큰 정부'에서 작은 정부'로 전환하여야 한다. 현재 정부가 추진하는 사회적 일자리 창출, 공무원 증원, 공공부문과 정부의 역할 강화와 확대 등을 중단하고, 정부조직개편, 민영화, 공무원 인원조정 및 전환배치 등을 시행하는 것은 물론, 규제개혁이 정책의 우선 목표가 되어야 한다. 또한 규제는 "숨겨진 세금(hidden tax)"이기 때문에 세제 및 세정개혁도 동시에 추진되어야 한다.

규제개혁은 이익집단들이 상호 대립할 가능성이 있으므로 대통령의 확고한 리더십과 추진 노력이 중요하다. 현재 개혁의 대상이 되고 있는 규제들은 이해관계 갈등이 첨예한 것들이라서 대통령의 추진의지는 물론 국회와

국민여론을 환기하여 추동력을 확보할 수 있어야만 가능하다.

## (2) 규제개혁추진체계 개선방안

### 1) 규제개혁위원회의 강화와 독립적 정부조직화

규제개혁위원회가 독립적인 행정조직으로 자리매김하도록 정부조직개편을 추진하여야 한다. 행정자치부의 폐지와 규제개혁위원회 흡수로 추가적인 조직의 신설이나 인원의 증원 없이 규제개혁추진체계의 독립성과 확대강화가 가능하다. 또한 전문성, 인력과 예산 부족을 해결하기 위해서는 규제개혁위원은 상임위원화하고, 임기를 보장하는 것이 바람직하다. 예산의 확대와 규제개혁이 업무추진 우선순위를 점하도록 해야 한다.

### 2) 국회의 규제개혁위원회 상설과 규제정책 연구기능 확대

의원입법으로 발의된 모든 법안의 규제관련 조항들에 대한 사전심사를 담당할 상설위원회를 설치하고, 이를 보좌할 전문가 조직을 예산정책처에 추가하여 가칭 "예산/규제정책연구단"을 설치하는 것이 바람직할 것이다.

### 3) 지자체 규제개혁추진체계 실효성 제고와 부처별 규제심사위원회 폐지

지방자치단체의 규제개혁 담당 인력의 규제관리 능력을 대폭 향상시키고 규제개혁을 적극적으로 추진한 지방자치단체가 보상을 받을 수 있는 세제나 권한상의 인센티브 시스템을 구축하여야 한다. 또한 부처청의 규제심사위원회를 폐지하고, 규제개혁위원회 내에 전문가심사소위원회를 구성하여 신설·강화 규제들에 대한 심사의 전문성을 확보하여야 한다.

### 4) 공공부문개혁 관리를 위한 고위심의기구 상설

공공부문개혁의 효율적 관리를 위해서 규제개혁, 정부조직개편, 예산 및 재정개혁, 민영화, 전자정부, 인력감축 및 재배치 등에 조정을 행할 수 있는 정부조직 내 고위 심의·의결기구를 설치하여야 한다.

## (3) 규제관리시스템 개선방안

### 1) 규제영향분석의 내실화

규제영향분석의 내실화를 위해서는 담당 공무원들의 규제영향분석 능

력 제고, 규제영향분석 지침의 개선, 규제영향분석서의 모범례 축적, 비용편익분석을 포함한 분석기법의 전수, 영향분석에 필요한 예산 및 인력의 확보와 업무평가 반영, 규제개혁위원회와 담당 공무원들의 협력이 필요하다.

## 2) 규제정보시스템 재구축과 규제지도 작성

규제등록 및 공표가 규제정보시스템의 한 축으로 기능하도록 하고, 규제정보시스템이 이용자 중심으로 재편하여야 한다. 단순 규제사무목록의 제공뿐만 아니라 정부 내 각종 데이터베이스들과의 연계와 검색시스템 구축이 필요하며, 규제지도를 파악할 수 있도록 규제정보가 전산화되어야 한다.

## 3) 미등록 규제의 색출과 추가등록

미등록 규제에 대한 검색과 이에 대한 추가 등록이 이뤄져야 한다. 현재 등록한 규제들 이외에 다양한 이유로 미등록 상태에 있는 규제들에 대한 등록을 시행하여야 한다. 각 법령과 하위 행정명령들에 포함되어 있는 규제들 가운데 상당수가 아직 등록이 되지 않은 가운데 집행되고 있고 이것이 규제개혁 체감도 저하의 원인이다.

## 4) 규제 및 규제개혁 관련 직무교육·훈련의 체계화

공무원들의 규제 및 규제개혁에 대한 신속하고도 정확한 이해와 인지도 제고를 위해서는 규제 및 규제개혁과 관련된 체계적인 교육훈련프로그램을 마련하고 담당 공무원들을 중점적으로 교육해야만 한다.

## 5) 규제일몰제와 규제총량제 강화를 통한 규제총수 관리

주기적으로 기존규제에 대해서도 3년 내지 5년에 1회 정도 그 존치여부에 대한 심사를 하고 일몰제가 적용된 채 도입된 규제는 위원회 전원회의가 만장일치로 동의하지 않는 한 자동폐기 되도록 한다. 또한 규제총량제도 특정연도의 규제 수를 상한으로 정하여 총량에 상한을 유지하는 방식으로 강화해야 한다

## 6) 전문가심사, 자문, 사후평가를 통한 규제관리의 실효성 제고

규제개혁위원회가 거의 전담하던 심사과정을 전문가심사(peer review), 자문(consultation), 사후평가(ex-post evaluation)를 통해서 객관성, 전문성, 공정성을 확보하여야 한다



#### (4) 규제 및 규제개혁 시행상 문제점 개선방안

##### 1) 개혁과정에서의 지체의 방지

규제개혁 사안에 대해서 우선적인 신속조치를 할 수 있는 입법절차를 국회와 협의해서 마련하고, 행정명령에 입각한 규제들은 규제개혁위원회를 통해서 신속 시행 절차를 마련해야 한다.

##### 2) 수도권규제, 경제력집중억제규제 등 정책적규제의 획기적 개혁

수도권규제, 경제력집중억제 규제, 노사관계 관련 규제, 부동산 규제, 교육·의료·금융 서비스 관련 규제에 대한 획기적인 완화와 폐지가 필요하다. 이러한 규제들을 이미 형성된 기득권의 반대를 내세워 그대로 둘 경우 현재의 대내외 여건을 전제로 할 때 이미 존재하는 많은 경제적·사회적 문제점들을 해결할 수 없다.

##### 3) 환경, 안전, 보건, 식품위생, 소비자보호 등 사회적규제의 품질제고

환경·안전·식품위생·보건·소방·방재·소비자보호·양성평등·청소년보호 등 사회적규제들의 합리성과 효율성을 제고해야 한다. 너무 높은 기준을 설정하거나, 집행을 소홀히 하거나, 집행자의 재량권이 크거나, 중복적인 규제는 정리해야 한다.

##### 4) 개혁 우선순위 설정을 통한 개혁기반의 강화

이익집단의 반발 등 다양한 장애요인을 극복하기 위해서 규제개혁 과정에서의 우선순위 설정에 전략적인 고려가 필요하다. 현재 급선무는 일자리 창출을 위한 기업투자 활성화와 경제성장이다. 그러므로 먼저 기업의 투자를 획기적으로 늘릴 수 있도록 수도권규제의 개선 내지 폐지, 경제력집중억제 규제의 폐지, 금융관련 규제의 정비가 중요하다. 이어서 부동산 규제를 수요가 있는 곳에 공급을 확대할 수 있게 개선하여 주택가격의 안정성을 확보하고 나면 이해관계 갈등이 심각한 노사관련 규제와 노동시장 유연성 제고를 위한 규제개혁, 신성장엔진 역할을 할 교육, 의료, 서비스, 문화 관련 규제들과 사회적규제들을 합리화할 추동력을 확보할 수 있을 것이다.