우리나라 규제개혁행태에 관한 소고*
- 지방정부 발굴 사례를 중심으로 -

A Review on Regulatory Reform Behavior in Korea
- Focusing on Local Government Discovery Cases -

윤 인 주 (중소기업청 옴부즈만지원단 전문위원 - 주저자)
김 문 겸 (중소기업 옴부즈만·숭실대학교 벤처중소기업학과 교수 - 교신저자)

Abstract

In joo Youn / Moon kyum Kim

The purpose of this study is to establish a consensus on 'the necessity of regulatory reform' with the government officials who are enforcing the regulations by describing the current state of regulatory reform in Korea as a practitioner of regulatory reform. To this end, this study qualitatively analyze the contents of regulation, necessity of improvement, and the improvement effect by focusing on two cases including the 'obligatory establishment of public golf course' in which the author promotes the regulatory reform. As a result, if there is no opposing force, a logical explanation for the improving regulations, and a collaboration with higher ministries with substantial authority, the push for regulatory reform will likely to result in the regulatory improvement. However, this study confirms that the regulation is still being improved in a positive regulatory system, and that the officials, who are the regulatory enforcers, are not much interested in regulatory reforms, thus the driving force is weak. While strong regulatory reforms should be pursued to revitalize the economy, to do this, more authority should be given to specialized institutions in charge of regulatory reform.

주 제 어: 규제개혁, 사례분석, 지방정부, 경제활성화, 옴부즈만

Keywords: Regulatory Reform, Case Analysis, Local Government, Economic Revitalization, Ombudsman

* 본 논문은 2016년 한국국정관리학회 추계학술대회와 한국지방행정학회 동계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것으로, 유익한 논평으로 논문의 완성에 도움을 주신 광운대학교 이혜영 교수님, 토론자 연세대학교 윤창근 박사님과 지방공기업평가원 노성민 박사님 그리고 익명의 심사자분들께 감사드립니다.

I. 들어가며

규제가 경제에 어떠한 영향을 미치는가는 정부 규제에 관한 연구에서는 꽤 흥미로운 관심사이다. 규제에 관한 이론적 연구는 규제가 경제성장을 촉진시키거나, 반대로 부정적인 영향을 미치거나 혹은 별다른 영향을 미치지 않는다고 주장한다. 이러한 입장차가 존재하는데는 연구자의 규제에 대한 관점이나 분석에 사용된 변수 등에 영향을 받았기 때문으로 보인다. 그간 우리나라는 규제가 경제에 부정적 영향을 미친다는 전제하에 '김영삼 정부'부터 '박근혜 정부'에 이르기까지 중앙정부 주도하에 규제개혁을 추진하였다. 그 결과 규제 수량측면에서 어느 정도 목표를 달성하였다고 평가할 수 있겠지만, 아직도 규제개혁의 효과는 미비하고 기업과 국민은 더 많은 규제를 개혁해줄 것을 요구하고 있다.

이는 규제개혁의 효과가 잘못 측정되었다는 문제도 있지만(이민호, 2015), 규제를 왜 개선해야 하는가에 대한 인식의 공유 없이 즉흥적이고 형식적인 규제개혁을 진행해왔기 때문으로 풀이된다. 규제를 담당하는 주무부처와 공무원은 핵심규제보다는 효과가 크지 않더라도 고치기가 용이한 규제를 중심으로 개혁을 추진하고, 때에 따라서는 폐지한 규제를 다시 살리기도 하는 등 실적 중심의 보여주기식 규제개혁을 진행해왔다는 견해도 있다. 즉, 규제개혁을 이끄는 부처와 규제업무를 담당하는 부처간의 인식차이가 있는 것이다.

그간의 선행연구는 규제의 총량과 GDP간의 정량적 분석을 중심으로 규제개혁의 정당성과 필요성을 강조하였지만 계량적으로 접근한 나머지 결과에 대한 내용을 이해하기가 어려워 정부부처나 규제 담당공무원들의 인식 전환이나 공감대를 형성하는데 한계가 있었다. 일부 선행연구는 사례를 중심으로 정성적으로 분석하기도 했지만 사례를 1개만으로 분석하고 있어 공통된 시사점을 도출하기에는 다소 한계가 있었다.

규제개혁은 타이밍이다. 적정 시기에 맞춰 규제가 개선되어야 그 효과가 극대화될 수 있으며 국민의 체감도도 높아질 수 있다(김현종, 2014). 기업이 도산하고 관련 산업이 쇠퇴한 후에 규제를 개선해봤자 아무런 실익이 없다. 실무자로서 실제로 규제가 개선되었음을 민원기업에 알리려 할 때 이미 해당 규제로 기업이 부도한 경우도 심심찮게 발견하곤 한다. 따라서 규제담당 공무원의 규제개혁 의식고취는 규제개혁 자체의 효과뿐만 아니라 기업의 생존과 직결된다고 볼 수 있다.

본 글은 규제에 관한 이론적 논의나 실증적 분석보다는 규제개혁 기관의 실무자로서 현장에서 바라본 정부의 규제개혁사례를 가감없이 서술하여 공감대를 형성하는데 목적이 있다. 규제자와 공감이 된다면 규제개혁의 실효성도 높아질 수 있기 때문이다. 이를 위해 중소기업 옴부즈만이 직접 규제개선을 유도한 3가지 사례를 중심으로 규제 실태와 개선필요성, 효과 등을 정성적으로 분석·설명하였다. 3개의 사례는 모두 지방자치단체가 해당 지역 기업의 민원을 받아 제출한 사례라는 공통점이 있다. 지자체는 규제 역학 구도에서 조례 등에 근거한 규제자이

면서 상위법령에 따라 제한을 받는 피규제자로 위치하며, 이들의 규제에 관한 인식과 행태가 규제개혁의 성패에 영향을 미치기 때문에 규제개혁 성패를 논할 때 척도 혹은 가늠자로서 중요한 의미가 있다.

한편 사례 중심의 글은 이전 선행연구들에서 수행된 통계적 분석이나 이론적 논의보다 이해하기 쉽고 공감대 형성이 용이하기 때문에 규제를 담당하는 정부부처 공무원들에게 조금이나마 규제개선에 대한 동기부여가 되어줄 것이라 기대한다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 규제의 정의

규제란 바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것(최병선, 2000; 서재호, 2014 재인용) 혹은 '민간의 자유로운 활동에 대해 정부가 공권력을 바탕으로 특정한 방향으로 강제하는 것'으로 정의된다(김상헌, 2010). Lowi는 정책유형분류의 관점에서 규제정책은 정부가 개인이나 일부집단에 대해 재산권행사나 행동의 자유를 구속·억제하여 많은 다른 사람을 보호하려는 목적을 지니는 정책으로 정의한 바 있다(정정길 등, 2003; 서재호, 2014 재인용). 다만 학계에서 규제개념에 대한 정의는 통일되어 있지 않으며(최성욱, 2015), 연구자마다 조금씩 다르게 정의하나 규제는 '공익의 목적을 위해 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 정부의 행위'로 정의할 수 있을 것이다. 한편, 규제의 필요성에 대해 많은 연구자들은 시장경제체제는 규모의 경제, 외부효과, 정보비대칭 등이 존재하는 경우 효율적 자원배분에 실패하게 되므로 이를 보완하기 위해 규제는 반드시 필요하다(한성훈·임시영, 2008)는 입장이다.

법적으로 규제는 행정규제기본법에서의 행정규제를 의미하는 것이며, 이는 "국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항"으로 정의된다. 행정규제기본법 시행령 제2조 제1항은 이를 보다 구체적으로 ① 행정기관이 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항, ② 행정의무이행을 위한 행정처분 또는 감독에 관한 사항, ③ 일정한 작위 또는 비작위 의무를 부과하는 사항, ④ 그 밖에 사실행위를 포함하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위 등으로 정의하고 있다. 행정규제의 대상은 중앙부처의 법령과 행정규칙, 지자체의 조례·규칙 등 모든 입법사항이 그 대상이 되는 것으로 하고 있다.

규제는 그 성격에 따라 크게 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제로 구분된다. 먼저 경제적 규제란 가격, 품질, 경쟁, 시장진입 및 퇴출 등과 같은 기업의 시장활동에 정부가 직접 개입

하는 규제를 의미한다. 주로 경제나 산업, 금융, 부동산 등과 관련된다. 사회적 규제란 건강·안전·환경 및 사회적 통합과 같은 공익 보호를 목적으로 정부가 개입하는 규제로 보건, 의료, 복지, 교육 등과 관련된다. 마지막으로 행정적 규제란 정책추진과정에서 필요한 행정적인 절차와 방법을 규정하는 규제이다. 행정, 치안, 외교, 인허가 절차 등이 있다(이현우·이미애, 2015).

규제는 경제성장에 크게 세 가지 경로를 통해 영향을 준다. 첫째는 기업과 산업간 자원배분의 효율성에 영향을 주어 생산성을 저하시키거나, 둘째, 경쟁 환경에 영향을 주어 기업 내부의 효율성 변화를 야기하거나, 셋째, 혁신과 투자 등의 경제적 유인구조를 변경시켜 고용과 성장 등 거시적 변수에 영향을 준다(이종한·최진식, 2012). 그러나, 세계 각국의 경험으로 볼 때 규제는 사회적 적정수준보다 많아지는 경향이 있으며, 규제가 사회적 적정수준보다 과다해지는 경우 규제완화를 통한 경제적 효율성 향상이 가능하게 된다(한성훈·임시영, 2008). 이는 기업의 비용을 절감하고 이를 통해 산출물 시장의 가격을 맞춰 매출을 증가시키고 사회적 후생을 증가시켜 전체 경제의 활성화를 도모하는 것으로 이해되고 있기 때문이다(이민호, 2015). 때문에 많은 선진국은 규제완화가 경제를 부흥시킬거라는 기대 하에 규제완화정책을 추진하고 있다. 우리나라 역시 이와 같은 입장에서 규제개혁을 진행하여 왔으나 각 정부별로 규제개혁에 대한 초점은 다소 차이가 있었는데, 세부적으로 정리해보면 다음과 같다.

2. 역대 정부의 규제개혁 성과

정부가 규제를 만들어 사회와 개인의 삶에 개입하는 이유는 사회 스스로의 힘으로는 해결할 수 없는 근본적인 문제가 있기 때문이다. 이런 의미에서 규제는 적어도 그것이 설계되는 당시에는 어떤 것이든 사회의 오작동을 수정하고 보완하려는 의도에서 출발한 것이다. 규제개혁은 이런 필요규제를 보다 합리적으로 고쳐보자는 것이다. 우리나라의 규제개혁은 김대중정부 시절부터 행정개혁 등의 이름으로 본격적으로 진행되었다. 당시에는 외환위기를 극복하는 과정에서 기업의 경제활동을 옥죄고 있는 다수의 규제를 철폐해야 한다는 논리가 그 근간을 이루고 있었다. 이후 노무현정부에서는 혁신, 이명박정부에서는 전봇대규제개혁으로 통칭되면서 기업활동에서의 애로를 해소하기 위한 관점에서 반드시 제거되어야 할 대상으로 관리되어져 왔다. 현 정부에서는 경제활성화를 목적으로 초기 '손톱 밑 가시'로 명명되다가 최근에는 '암덩어리' 혹은 '쳐부숴야 할 원수'라는 극단적 표현까지 써가면서 부정적으로 강하게 인식되고 있다.

각 정부별 규제개혁성과에 대해 이민호(2015)의 연구결과를 참조하여 요약하면 다음과 같다. 김대중정부는 이전 정부의 규제개혁이 한시적 특성을 지닌데 반해 보다 체계적 관리를 도모한 것으로 평가된다. 규제개혁을 위한 안정적 체계로 규제개혁위원회를 신설하고, 규제완화를 위한 수단으로써 규제심사와 규제일몰제, 규제등록제 등을 도입하고 체계화하였기 때문이다. 규제개혁위원회를 중심으로 기존 규제 11,125건 중 5,235건(48%)를 폐지하여 정부규제의 총수를 획기적으로 줄였으며, 이 외에도 외국인 투자 제한업종 축소 등 외국인 투자유치규제를 대폭

완화하였으며, 변호사회 등 사업자 단체 활동에 대한 시장경쟁원리를 도입하여 고객에 대한 서비스를 향상하도록 하였다. 이러한 김대중 정부의 규제개혁은 시장의 자율성을 강화하는 등의 역할을 했으며, 무엇보다 외환위기의 극복에 큰 역할을 한 것으로 평가받고 있다(설광언, 2005; 이민호, 2015 재인용).

노무현정부는 기존 김대중 정부의 규제개혁체계를 계승하되, 준수율이 낮은 비현실적인 규제의 현실화, 중복규제 통합 등 새로운 규제개혁 과제를 적극 추진하였다. 규제개혁위원회를 통한 신설·강화규제에 대한 심사는 2003년 69.9%, 2004년 70.8%, 2005년 70.2%, 2006년 77.22%의 원안의결을 보여 규제품질의 제고에 기여하였다. 그러나 이전 김대중 정부에 비해 규제개혁의 적극성과 강도가 상대적으로 낮았다는 평가를 받는데(김정해, 2007), 그 이유로 총액출자제한제도와 수도권 규제 등 주요규제가 규제개혁 과제에서 제외됐으며, 세부과제 역시 특정 영역의 지원을 의도한 절차 및 제도의 개선에 관한 것이 큰 부분을 차지했기 때문이다. 이념적으로는 규제개혁이 추구하는 시장개혁보다는 참여정부의 분배와 형평성이 중요시되었다는 특징이 있다.

이명박정부의 규제개혁 역시 이원화 체계를 유지했는데 기존규제는 국가경쟁력강화위원회에, 신설·강화규제에 대해서는 규제개혁위원회를 통한 규제개혁이 이루어졌다. 전임 정부와 달리 새로운 규제개혁제도를 도입하였는데 규제일몰제나 한시적 규제유예의 도입이 대표적인 예이다. 흥미로운 것은 규제개혁의 방향이 초기 경제활성화에서 국정 후기 경제민주화로 선회하였고, 그 결과 후반기에는 오히려 규제를 강화시키는 방향으로 전개되었다. 특히 대기업에 비해 상대적으로 규제부담이 큰 중소기업에 대한 규제합리화가 규제개혁의 초점이 되었다. 규제에 대한 중소기업영향평가의 도입, 중소기업 규제유연화, 중소기업 적합업종 등이 그 대표적인 예이다.

박근혜정부의 초기 규제개혁 추진체계는 기존 정부와 달리 규제심사와 규제개혁의 분리라는 이원적인 체계를 사실상 규제개혁위원회로 일원화했다는 점이다(이혁우, 2014). 그러나 집권 2년차가 되면서 규제개혁 장관회의를 통해 기존 규제개혁을 점검하는 등 사실 상 이전 정부와 같은 이원화 체계로 규제개혁을 추진하고 있다. 아직 규제개혁이 진행 중이기 때문에 구체적인 성과에 대한 평가를 내릴 수 없으나, 규제개혁을 최우선 국정과제로 놓고 규제개혁장관회의 등을 통해 강력한 개혁을 추진하고 있다고 할 수 있다. 다만, 이명박정부 후기와 같이 경제민주화의 요구로 국가정책의 입안이 이루어져(이혁우, 2014) 대규모 유통업체에 대한 진입 및 영업시간 제한, 대기업 신규순환출자 제한 등 다수의 진입장벽과 사업 활동을 제한하는 규제들이 양산되었다.

한편 현 정부의 규제개선업무를 전담하는 대표 조직은 규제개혁위원회가 있으며, 이외에도 국무조정실 민관합동규제개혁추진단, 중소기업 옴부즈만 등의 상설 조직과 규제개혁장관회의라는 임시 조직이 운영되고 있다. 중앙 정부부처도 직제 상 규제개혁범무담당관실을 두어 규제

개혁 업무를 추진하지만 소관 업무만을 대상으로 하기 때문에 제한적이다. 일부 공공기관이나 경제단체 등도 규제개선을 위한 건의를 하지만 전담업무보다는 부차적 업무로 진행하는 경우가 많다.

3. 선행연구

지난 수 년간 경제활동을 둘러싸고 있는 제도적 환경이 실질적인 경제적 성과에 미치는 영향이 상당하다는 이론적·실증적 연구들이 많이 발표되었다(Nicoletti and Scarpetta, 2005; 이영범·지현정, 2008 재인용). 우리나라도 제도적 환경 중 하나인 규제개혁이 경제성장과 경제를 활성화시킬 것이라는 기대 하에 이를 뒷받침하는 다수의 연구들이 규제개혁에 따른 경제적 효과에 대한 장밋빛 청사진을 제시하고 있다(이민호, 2015). 다만 최근에는 규제가 경제를 성장시킨다는 맹목적인 결과보다는 상황에 따른 적절한 규제완화가 더 필요하다는 주장이 힘을 얻고 있다.

이영범·지현정(2008)은 OECD 22개 국가의 규제개혁과 생산성간의 관계를 1998년과 2003년 두 시점에 걸쳐 총요소생산성변화와 PMR(Product Market Regulation)지수를 활용하여 실증 분석하였다. 분석결과 정부규제의 개혁정도가 클수록 생산성 증가의 폭이 큰 것으로 나타났다. 즉 규제와 생산성은 부(-)의 관계였던 것으로 볼 수 있다. 선행연구들이 몇 개 산업영역에 제한하여 개별적으로 측정한 뒤 총합하는 형식으로 전체 산업의 생산성 변화를 측정하였다면, 이 연구는 제품시장에서의 규제의 정도와 실질적 생산성의 변화에 초점을 두어 규제의 거시경제적 영향을 분석하였다는 점에서 차이가 있다.

김상헌(2010)은 규제가 경제성장에 어떠한 영향을 미치는지를 중심으로 분석하였는데, 규제가 경제에 미치는 영향은 일정하지 않으며, 이익집단의 활성화 정도에 따라 다르게 나타나고 있다고 주장하였다. 이 연구는 이론적인 배경에서 실증분석 모형을 도출했다는 점에서 기존 연구와는 차이가 있으며, 특히 포획이론을 적절히 설명할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

이민호(2015)는 다양한 지표를 활용하여 규제개혁의 직접효과와 간접효과를 분석하였는데 우리나라 규제개혁의 경제적 효과는 규제개혁에 대한 기대수준에 비해 뚜렷이 확인되고 있지 못한다고 주장하였다. 때문에 규제개혁이 경제를 개선할 것이라는 맹목적 기대감보다는 규제개혁 과제의 발굴과 처리가 실제적인 경제적 성과로 이어지기 위한 정책적 노력과 규제개혁 정책의 집행효율성을 제고해야 한다고 역설하였다.

이종한·최진식(2015)는 OECD 13개 국가를 대상으로 제도적 특성과 규제개혁의 상호보완관계가 경제성장에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 우리나라의 경우 제도적 특성은 관리조정 성격과 분권적 시장제도로서의 성격을 지니는 것으로 나타났다. 관리조정 성격이 강한 국가는 규제를 완화시킬수록 소득증가에 긍정적 영향을 주는 반면, 분권적 시장 성격을 유지할 경우에는 반대의 경향이 있다고 주장하였다. 따라서 일방적인 규제개혁을 실행하기보다는 우리가 가지고 있는 제도적 특성에 맞춰 규제개혁의 방향을 설정하는 것이 필요하다고 제언하였다.

규제와 경제성장간의 정량적 분석 외에 규제에 관한 사례연구나 정성적 분석을 시도한 선행연구도 존재한다. 그러나 이들은 규제나 규제개혁에 관한 정당성 보다는 규제의 도입이나 흐름을 분석하였다는 점에서 본 연구의 의도와는 차이가 있다.

김중길·김상봉(2014)은 규제도입에 관한 사례연구 중 하나로, Kingdon의 정책흐름모형으로 대형마트·SSM 규제정책의 형성과정을 분석하였다. 연구자는 대형마트 및 SSM의 규제가 6·2지방선거 낙선운동과 가맹점형 SSM의 확산으로 정책의 창이 열렸고, 중소상인들의 조직화된 움직임이 대형마트·SSM 규제정책의 도입의 갈등과정에서 조정기제로 작용하게 되었다고 분석하였다. 그러나 이 연구는 규제갈등의 풀이과정을 설명한 것으로 규제개선(혹은 강화)으로 인한 경제적 효과나 필요성 등에 대해서는 충분한 설명을 하지 못한 한계점이 있는 것으로 판단된다.

김명환(2015)은 규제비용총량제 도입의 적절성 여부를 분석하였는데, 중앙정부의 규제완화 차원으로 도입을 고려하고 있는 규제비용총량제는 아직은 시기상조이므로 이보다는 사후평가를 통한 규제합리화, 행정비용에 한정된 규제비용총량제 도입, 규제비용총량제의 부처별 점진적 확대적용과 탄력적 운영 등의 방안을 제시하였다.

배귀희 외(2015)는 규제로 인해 발생하는 갈등사례를 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 규제는 완화(혹은 강화)로 인한 반대급부가 발생하는데 이들 간의 경쟁관계로 인해 규제가 쉽게 해결되지 못하는 경우도 다수 발생한다. 연구는 건축설계 진입규제를 둘러싼 건설업계의 진입허용입장과 건축설계업계의 반대입장을 중심으로 기술하였는데, 두 업계간 갈등은 경제적·사회적 근거에 기반하여 서로의 주장이 상반되는 것이므로 경쟁제한적 규제라고 해서 무조건 완화하는 것보다는 중·장기적 관점에서 사회적 편익을 고려하여 해결해야 할 것이라고 조언하였다.

선행연구를 종합하면 행정편의주의적인 규제나 시대적 상황을 반영하지 못한 규제로 인해 시장이 비활성화되고 있다고 보고 통계적 분석 등을 통해 이를 증명하였다. 그러나 정량적 분석에 비해 사례 분석 등 정성적 분석에 대해서는 상대적으로 등한시 된 것으로 보이며, 이로 인해 일반국민이나 규제담당 공무원들로부터 규제개혁의 필요성이나 정당성에 대한 공감대를 형성하기에는 한계가 있었을 것으로 사료된다.

Ⅲ. 사례분석

이미 선행연구에서 밝혔다시피 규제와 경제성장간의 관계에 관한 계량적 연구는 다수 존재한다. 그러나 규제는 각 규제별로 투입되는 사회적 비용이나 개선으로 인한 효과 등이 모두 다르기 때문에 정량화하기에는 한계가 있다. 때문에 규제체계도 아직 명확히 설정되지 않은 상태에서 계량화를 시도하는 것은 바람직하지 않다는 견해(김명환, 2015)도 있다. 이러한 견해가 제시되는 이유는 규제개혁의 성과가 오류를 범할 수도 있다는 우려 때문이다. 규제개혁 성과측

면에서 이런 정량적 연구의 한계를 보완할 수 있는 방안이 사례연구이다. 사례연구는 계량화할 수 없는 부분까지 분석할 수 있기 때문이다. 물론 사례연구로 특정이론을 일반화하기에는 어렵다는 단점이 있다. 그럼에도 아직 규제개선 사례를 통한 정성적 연구가 별로 없다는 점, 사례중심의 기술은 계량적 분석보다 이해하기 쉬워 규제개혁의 필요성과 정당성이 쉽게 전달될 수 있다는 점 등을 고려하면 연구로서 시도해 볼 가치가 있다고 판단된다.

이를 위해 본 연구는 ① 대중골프장 병설의무, ② 개발제한구역 내 바이오에너지 설비 입지제한, ③ 곤충을 활용한 폐기물처리업자의 시설기준 완화라는 세 가지 사례분석을 통해 시사점을 도출하고자 한다. 이들은 규제가 실제 건의한 중소기업의 생존에 직접적 영향을 미치며, 기업과 지방자치단체가 규제완화에 대해 직접 협의(혹은 건의)를 하다가 전문규제 개선기관인 중소기업옴부즈만 등에 건의한 결과 개선되었거나 개선 될 여지가 높은 사례라는 공통점이 있다.

이들 사례를 분석하기 위한 분석의 관점은 다음과 같다. 첫째, 규제의 내용에 관한 사항이다. 규제가 정말 기업이나 경제활동을 억제하는지 살펴볼 필요가 있다. 규제가 왜 만들어졌고 어떻게 진행되어왔는지를 전체적으로 살펴보는 것은 규제의 필요성이나 피해 정도를 가늠하는데 매우 중요한 작업이다. 경제규제는 경제활동과정에서 특정문제가 발생하였을 시 발생하는 경우가 대부분이다. 「화학물질등록 및 평가 등에 관한 법률(화평법)」, 「화학물질관리법(화관법)」은 구미불산누출사고 이후로 제정되었고, 화재나 식중독 등 각 종 안전사건이 발생할 때마다 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」, 「식품위생법」 등 관련 규제가 강화되고 있다. 그러나 제정당시에는 사회적 필요에 의해 만들어진 규제가 시간이 지남에 따라 변화된 사회의 요구에 맞춰 개선되고 있는지 스스로 자각하고 개선하는 경우는 찾아보기 어렵다. 만약 변화된 사회적 요구를 충분히 반영하지 못한다면 규제개혁 대상이 된다고 볼 수 있다.

둘째, 규제개혁의 필요성과 사회적 후생이다. 규제개혁은 더 생산적이고 나은 미래 사회를 만들기 위함이며 이 과정에서 반대급부가 존재할 수 있다. 반대급부는 기존 이해관계자들의 이익을 침해하는 경우도 있고 공익과 사익이 부딪히는 경우도 있다. 규제개혁의 어려움은 여기에서 출발한다. 규제업무를 담당하는 공무원들은 반대급부인 기존 이해관계자의 반대 혹은 규제개선으로 인한 지금까지 공익이라 믿었던 가치훼손 등에 대한 책임 문제로 규제개혁에 적극적으로 나서지 못한다. 그러므로 규제개혁 필요성이 인정되고 반대급부가 없는 즉, 사회적 후생이 증가하는 경우에도 규제개혁이 제대로 진행되고 있는지를 확인해보는 절차가 필요하다.

셋째, 규제개선의 효과이다. 규제개선의 가장 궁극적인 목적은 경제활성화이다. 서술하였다시피 군사정권 이후 모든 정부의 규제개선활동은 이의 목적을 두고 수행해 온 것이며, 효과분석을 통해 그 정당성을 확인하는 작업을 가졌다. 본 사례에서 다뤄지는 규제는 모두 경제와 관련된 규제이며, 규제개선이 이뤄졌거나 이뤄질 것으로 예상되는 규제들이다. 규제개선으로 인한 경제효과를 간략하게 측정하여 규제개선이 경제활성화 측면에서 정당한 것이었는지를 확인하도록 한다.

1. 대중골프장 병설의무 완화

1) 규제사례 및 개요

회원제 골프장과 대중골프장을 운영하는 A기업은 최근 사업장 인근에 신규 대중골프장이 다수 조성됨에 따라 대중골프장의 경영 적자가 발생하였다. 이에 기존 대중골프장을 폐업하고, 해당 부지에 리조트와 놀이시설 등 복합문화공간을 만들려 했으나, 해당사업장이 대중골프장 병설의무대상 골프장이어서 복합문화공간 조성계획이 수포로 돌아갔다. 기업은 지자체를 비롯한 관련 기관에 지속적으로 개선 건의를 하였지만, 2017년 현재까지 개선되지 않았고, 기업은 여전히 적자를 기록하고 있는 대중골프장을 '울며 겨자먹기' 식으로 운영하는 중이다.

이는 골프산업을 육성시키기 위한 시책으로 정부가 일정기간 골프사업장을 등록하려는 자에게 대중골프장을 의무화하도록 한 규제 때문이다. 세부적으로 1994년 2월 7일부터 99년 2월 8일까지 이 기간 동안 사업계획을 승인받은 사업자에게 18홀당 6홀의 대중골프장 병설의무를 부과하였고, 부득이한 사정으로 직접 병설이 곤란하다고 인정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이에 상당하는 금액(1홀당 5억)을 예치하도록 하였다. 시행기간동안 등록한 병설의무 이행대상사업자는 44개사였으며, 이 중 직접 대중골프장 병설이 곤란하여 대중골프장 조성비를 예치한 사업자는 36개사였다. 정부는 예치금을 활용하여 4개 법인을 설립하여 대중골프장을 운영하고 있다.

제도초기에는 법적인 근거 없이 주무부처의 고시형식으로 운영되어 논란의 여지가 있었으나(김용섭, 2011; 연기영, 2011), 1994년 2월 '체육시설의 설치·이용에 관한 법률' 개정을 통해 법적근거를 마련하였다. 5년간 한시적으로 운영된 규제였으나, 의무미이행 업체와 대중골프장 조성비예치 등의 문제로 아직까지 법률에 부칙형태로 명시되어 있다.

2) 개선필요성 및 진행경과

현재 우리나라의 골프산업은 법률제정 당시보다 양적으로 월등히 성장해있다. 2005년에서 2015년 사이 골프장의 수는 220개에서 507개로 2.1배 성장했고, 특히 대중골프장은 같은 기간 77개에서 243개로 3.1배 증가하면서 상대적으로 보급률이 더 높아진 것으로 나타났다. 대중골프장의 인기로 회원제 골프장의 대중골프장 전환이나 불법 대중골프장 운영 등의 문제도 나타나고 있다. 시장에서 공급이 수요를 초과하면 생산자는 공급을 낮춰 균형점을 찾아간다. 대중골프장 사업도 마찬가지로 자발적인 사업정리가 추진되어야 하나, 대중골프장운영 의무규정 때문에 이러지도 저러지도 못한다. 반면 새로 등록하는 골프사업장은 대중골프장의 운영의무를 부과하지 않는다. 따라서 이 사례는 규제의 역차별성 우려와 규제의 목적이 달성되었거나 그 효과가 다했음에도 불구하고 사라지지 않는 불필요한 규제라는 측면에서 주목해야 할 사례

이다. 입법부에서도 본 규제를 개선하고자, 19대 국회에서 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」일부 개정안이 발의 되었으나, 관련 소관위에서 검토되다가 국회 임기만료로 자동 폐지된 바 있다. 당시 개정안에는 15년 이상 대중골프장을 운영한 사업자에게는 대중골프장 병설의무를 적용하지 않는다는 부칙을 신설하려 하였다.

본 규제에 대한 개선은 규제개선을 담당하는 기관 등에 여전히 제기되고 있다. 경기도 규제개혁추진단에 개선이 계속 건의되고 있고, 16년 8월 강원도평창 올림픽을 대비한 기획재정부 부총리 간담회에서도 골프장업계로부터 개선 요청이 접수되었다. 중소기업 옴부즈만에도 2015년과 2016년 두 차례 접수 돼 주무부처인 문화체육관광부에 개선을 요청하였고 규정을 삭제하거나 수정하겠다는 '수용회신'을 받았다. 그러나 2015년 개선수용 의견 이후 별다른 개선움직임을 보이지 않아 2016년도에는 국무조정실과의 협업을 통해 재건의하였다. 두 번 모두 여전히 개선의 필요성이 인정되므로 개선을 추진하겠다는 입장이었으나, 현재까지도 사실 상 별다른 개선움직임을 보이지 않고 있는 실정이다. 다만 개선움직임이 미미한 것은 관련 규정이 법령으로 되어 있어 상대적으로 복잡한 법령개정절차를 거쳐야 하며 국회차원에서 검토되어져야 하기 때문이다.

3) 규제개선 효과

본 사례의 개선효과는 전체 44개 의무부과대상 골프장 중 신규대중골프장이 몰려 있는 수도권 인근의 낡은 대중골프장 운영업체에게 개선효과가 있을 것으로 보인다. 다수의 의무운영 골프장은 대중골프장으로 인한 수익이 창출되고 있고, 조성금 기금 등을 통해 의무를 완료했기 때문이다. 정부도 소수의 특정 골프장에만 해당되는 규제일 뿐, 다수의 병설의무 골프장은 대중골프장에서의 수입 발생 등으로 큰 문제가 없다는 입장이다. 그러나 규제개선을 요청한 기업만을 대상으로 산정하더라도 당장 매년 3억원 이상 발생하는 적자사업을 정리할 수 있고, 문화복합사업 추진 등으로 수백억 이상을 투자할 예정이어서 해당 지자체에도 고용과 투자 등 효과가 발생할 것으로 판단하고 있다. 또한 장기적으로는 관광객 유치 등으로 지역경제 활성화를 제고시킬 수 있을 전망이다.

2. 개발제한구역 내 바이오에너지 설비입지 제한

1) 규제사례 및 개요

발전설비제조업체인 B기업은 하수종말처리장에서 발생하는 메탄가스를 활용한 발전설비를 설치하고 여기에서 발생한 전기를 판매하려 했으나, 해당 하수종말처리장이 개발제한구역 내 입지해 있어 관련 시설물의 설치가 제한된다는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치

법」에 따라 허가신청이 반려되었다. 하수처리시설이나 음식물처리시설에서 발생하는 바이오에너지를 활용한 발전설비에 관한 장기 로드맵을 구상한 기업은 관련 지자체와 협의도 하지 못한 채 사업을 포기할 수밖에 없었다.

개발제한구역이란 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하거나 도시의 개발을 제한하기 위하여 도·시군관리계획으로 지정된 구역을 말한다. 구역 내 입지할 수 있는 건축물은 소규모 실내 생활체육시설이나 도로, 철도, 교정시설 등 제한적이다. 세부적인 사항은 같은 법 시행령 제13조에 규정되어 있으며, 발전시설과 관련된 사항은 [별표 1] 제2호 자목에 기재되어 있다. 기업의 규제개선 요청 당시 설치허용 대상 시설물은 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」제2조에 따른 신·재생에너지 설비 중 연료전지 설비, 태양에너지 설비, 풍력 설비, 지열에너지 설비정도였다. 원래 법제정 당시 개발제한구역에 입지할 수 있는 신재생에너지법에 의한 설비는 태양에너지설비와 제한적 허용대상으로 연료전지설비 뿐이었다. 이후 규제완화를 진행하면서 개발제한구역법 시행령 일부개정안(15.3.30)에 풍력설비와 지열설비 등이 포지티브 방식으로 추가되었다.

2) 개선필요성 및 진행경과

2011년 블랙아웃 이후 정부는 신규발전소 건립 등 다양한 정책을 통해 전력을 안정화시켰지만, 미세먼지 증가와 이산화탄소 억제 방안으로 노후화된 화력발전소를 점차 감축시킬 예정이다. 따라서 전력대란의 문제는 여전히 발생할 우려가 있으며, 이에 따라 주무부처인 산업통상자원부는 장기적으로 민간기업의 전력시장 진입과 소규모에너지시장의 활성화라는 대책을 마련하였다. 여기에서 말하는 소규모발전시설이란 주로 주택이나 건물 등 건축물에 설치되는 태양광설비를 의미한다. 소규모에너지의 거래활성화를 위해서는 다양한 발전원 발굴이 시급한 실정이다. 그나마 태양광에너지발전시설도 경관훼손이나 건강우려 등의 이유로 지역주민들과의 마찰이 심각하게 발생하고 있어 지자체 조례가 규제로 강하게 작용하고 있다. 그러나 바이오에너지 설비는 필요시설인 하수처리장이 도심지나 주택가로부터 떨어진 개발제한구역에 위치하고, 기존 설치물을 이용하기 때문에 추가 건축물 설치가 필요 없어 지역주민들과의 갈등이 거의 없다는 장점이 있다. 또한 하수처리방법으로 혐기성 소화조에서 발생하는 가스를 단순 폐기처분하던 방식에서 신재생에너지원으로 활용하는 것은 부가가치 창출이라는 면에서도 매우 유용하다.

개선요청 당시 국토교통부는 개발제한구역의 운영 목적 상 허가대상 건축물을 추가하는 것은 신중히 접근해야 할 사항이라면서 장기적으로 추진할 것이라고 회신하였다. 그러나 민원기업의 시급함을 감안하여 '제9차 무역투자진흥회의('16.2.17)'에 안건으로 제출하고, 국무조정실의 '한시적 규제유예' 사례로 제출하는 등의 과정을 거쳐 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 개발제한구역법)」 시행령 [별표 1]의 제2호 자목의 개정('16.8.29)을 통해 바이

오에너지도 설비가능대상시설물로 포함되었다.

〈표 1〉 개발제한구역법 시행령 개정 전·후비교

개정 전	개정 후
가)「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호 다목에 따른 전기공급설비(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조에 따른 신·재생에너지 설비 중 연료전지 설비, 태양에너지 설비, 풍력 설비 및 지열에너지 설비를 포함한다)를 말한다. 나) 전기공급설비 중 변전시설을 옥내에 설치하는 경우에는 도시·군계획시설로 설치하지 아니할 수 있다. 다) 연료전지 설비, 태양에너지 설비 또는 지열에너지 설비를 건축물이나 도시·군계획시설부지에 설치하는 경우에는 도시·군계획시설로 설치하지 아니할 수 있다. 라) 삭제 〈2015.3.30.〉	가)「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호 다목에 따른 전기공급설비(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조에 따른 신·재생에너지 설비 중 연료전지 설비, 태양에너지 설비, 풍력 설비, 지열에너지 설비 **및 바이오에너지 설비**를 포함한다)를 말한다. 나) 전기공급설비 중 변전시설을 옥내에 설치하는 경우에는 도시·군계획시설로 설치하지 아니할 수 있다. 다) 연료전지 설비, 태양에너지 설비 또는 지열에너지 설비를 건축물이나 도시·군계획시설부지에 설치하는 경우에는 도시·군계획시설로 설치하지 아니할 수 있다. **라) 바이오에너지 설비는 개발제한구역 내의 공공하수처리시설, 폐기물처리시설 등의 시설에서 발생하는 연료를 활용하는 설비로 한정하며, 발전용량이 200킬로와트 이하인 경우에는 도시 · 군계획시설로 설치하지 아니할 수 있다.**

3) 규제개선 효과

개발제한구역 내 입지제한 규제개선으로 인해 한 개의 하수종말처리시설에서 발생한 경제적 효과는 500kW급 발전시설 설립시 기업의 직접투자 금액을 포함하여, 산술적으로 연간 10억~15억원 정도인 것으로 추정된다. 기업은 수익의 15%를 지자체에 기부하고 투자비용 회수나 운영기간 만료 시 지자체에 BOT(Built operate transfer)방식으로 기부채납하게 됨에 따라, 해당 지자체 입장에서는 연간 1억 2천여만원을, 기부채납 후에는 연간 5억원 가량의 수익이 발생할 것으로 예상된다. 특히 해당 분야의 발전기술을 가지고 있는 기업이 관련 규정 개선으로 2017년까지 10개 이상의 발전소 사업을 성사키겠다는 목표가 이루어진다면 발전량만으로 연간 100억원 이상의 경제효과를 기대할 수 있게 되었다.

3. 곤충사육시설의 보관시설 규정 개선

1) 규제사례 및 개요

C기업인은 동애등에라는 파리목 유충을 사육하여 음식물 폐기물을 처리하려했으나, 1일 반입량이 18톤 이상이므로 관련 규정에 따라 폐기물처리업으로 허가를 받아야 했다. 폐기물처리

업은 시설물 요건으로 일일처리량 10일 이상 60일분 이하의 폐기물보관시설을 요구하는데, 민원기업의 경우 최소 180톤 이상의 보관시설을 설치해야 했다. 이럴 경우 설치비용만으로 6천만원 이상이 발생하고, 추가 부지 매입 등으로 부담이 발생하여 기업은 결국 사업 시도조차 못해보고 포기하였다.

동애등에는 분류상 파리목의 동애등에과에 속하는 곤충으로 성충은 일반 파리와 달리 인간에게 해를 주거나 병을 매개하지도 않으며 유충은 음식폐기물을 먹고 분해하기 때문에 폐기물처리방법으로 각광받고 있다. 동애등에는 폐기물처리비용과, 분변으로 발생하는 비료 및 구더기 단계에서의 사료 판매 등으로 부가수입이 발생하는 곤충으로 농진청이 대량증식에 성공한 이후 농가에 사육을 적극 권하고 있다. 농진청은 동애등에의 분변토를 '비료공정규격설정 및 지정(고시 제2015-21호)'에 '부산물비료 중 그 밖의 비료'로 등록하였다. 이에 따라 제조장 소재지를 관할하는 시·군·구청에 비료 생산업 등록을 한 뒤 생산한 비료를 일반인에게 팔수 있다. 그러나 지금까지는 대부분 개별 농가에서 일일처리능력 100kg이하로 소규모로 사육하고 있어 비료생산업으로의 활용가능성이 낮았다. 이 이상 처리하게 되면 서술한바와 같이 폐기물처리업자가 되어 시설규제를 적용받기 때문이다.

2) 개선필요성 및 진행경과

동애등에의 먹이가 되는 유기성폐기물(음식물 쓰레기 등)은 상온에서 부패·변질의 우려와 악취발생 등으로 1일 이상 보관하기는 어렵다. 규정대로 10일 이상 보관을 위해서는 최소한 저온저장고를 설치해야 한다. 특히 동애등에의 섭식능력은 일일 95%이상으로 10톤 이상의 유기폐기물을 10만 마리의 유충이 분해할 때 3일 정도면 처리 가능하다. 배급량만 조절해준다면 당일 반입되는 먹이는 거의 대부분 처리되므로 사실 상 필요 없는 시설인 셈이다. 형식적으로라도 보관시설을 설치할 경우 불필요한 부지 매입이나 임차 등 낭비가 발생한다.

따라서 동애등에 사육을 통한 폐기물처리업은 보관시설을 요구하지 않거나, 만약의 경우를 대비한 보관시실의 기준을 기존 10일이상 60일이하에서 1일이상 10일이하로 완화되도록 건의하였다. 관할 광역자치단체인 D광역도청 역시 환경부에 지속적으로 개선을 건의하였다. 아울러 국무조정실의 '한시적 규제완화'사례로 제출하여 부처 차원에서 보다 적극적으로 개선을 검토하도록 요청하였다.

환경부도 동애등에의 분변이 '비료 고시'에 등록됨에 따라 별도의 시설물 기준이 필요하다고 보고 농진청과 협의를 진행하여 지난 7월 폐기물관리법 시행규칙 제28조제6항 관련 [별표 7] 제5호 가목의 '폐기물 중간재활용업, 최종재활용업, 종합재활용업의 보관시설 기준'을 다음의 〈표 2〉와 같이 개정하였다.

〈표 2〉 폐기물관리법 시행규칙 개정 전·후비교

개정 전	개정 이후
1) 공통기준 가) 시설 및 장비 (1) 보관시설: 1일 재활용능력의 10일분 이상 30일분 이하의 폐기물을 보관할 수 있는 규모의 시설(제31조제1항제3호 각 목의 폐기물을 재활용하는 경우에는 10일분 이상 60일분 이하의 보관시설). 다만, 물이 스며들지 아니하는 바닥시설과 우천 시 빗물이 흘러들지 못하도록 지붕 또는 덮개를 갖춘 시설로 대체할 수 있다.	1) 공통기준 가) 시설 및 장비 (1) 보관시설: 1일 재활용능력의 10일분 이상 30일분 이하의 폐기물을 보관할 수 있는 규모의 시설(제31조제1항제3호 각 목의 폐기물을 재활용하는 경우에는 10일분 이상 60일분 이하의 보관시설로 하되, **음식물류 폐기물을 재활용하는 경우에는 1일분 이상 30일분 이하의 보관시설**). 다만, 물이 스며들지 아니하는 바닥시설과 우천 시 빗물이 흘러들지 못하도록 지붕 또는 덮개를 갖춘 시설로 대체할 수 있다.

3) 규제개선 효과

아직은 동애등에의 사육은 100㎏이하의 소규모로 사육되고 있고 대량으로 사육을 시도하는 농가가 많지 않다는 점에서 규제 개선효과가 바로 나타나지는 않을 것으로 판단된다. 그러나 장기적으로 해양매립 금지로 인한 음식물 쓰레기 처리방법의 한계를 고려하면 본 규제완화의 개선효과는 앞으로 매년 증대될 것으로 기대된다. 특히 매년 처리비용만 8천억 원에 육박하는 음식물폐기물을 동애등에 등 환경정화곤충이 10%만 해결해도 별다른 투입 비용없이 전국적으로 800억 원의 비용감소효과가 발생할 것으로 예측된다.

4. 분석 결과 및 시사점

3개의 규제 개선 과정에서 도출된 결과를 요약하면 다음의 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 규제사례별 분석결과 비교

구분	대중골프장 병설의무완화	개발제한구역 내 바이오에너지 설비입지 제한	곤충사육시설의 보관시설 규정 개선
규제 내용	• 특정기간 등록한 골프장에 대한 대중골프장 병설의무	• 개발제한구역 내 입지가능한 신재생에너지설비가 제한적으로 규정	• 폐기물처리업으로 곤충사육시설에 대한 명확한 규정 부재
규제 개선 필요성	• 규제시효가 만료되었음에도 여전히 규제로 남아 기존 업체에 영향을 미치고 있음 • 반대급부 세력 없음	• 신재생에너지산업의 활성화를 위해 포지티브에서 네거티브 방식으로 전환해야 할 필요 • 반대급부 세력 없음	• 음식물폐기물에 대한 친환경적 처리방식 도입 • 반대급부 세력 없음
규제 개선 효과	• 골프장운영업체의 경영자율화와 사업다각화 • 민원기업의 경우 500억원 이상의 투자효과 예상	• 입지 가능한 10여개의 하수종말처리장에서 연간 100억원 이상 경제효과 예상	• 전체 음식물폐기물 중 10% 처리할 시 연간 800억원 경제효과 예상

분석된 사례는 모두 규제기한이 만료되었거나 포지티브 방식의 규제로 새로운 사업의 창출 효과를 저해하는 것으로 나타났다. 또한 특정 이익집단이 없으며, '대중골프장 병설의무 규제'를 제외한 2개의 규제 사례는 일정부분 공익 기능에 기여하는 부분도 있어 '16년 개선이 완료된 것으로 나타났다.

이를 토대로 도출된 시사점은 다음과 같다. 첫째, 반대급부세력이 없는 규제의 경우 비교적 신속하게 규제가 개선되거나 규제개선에 대해 긍정적인 관점이 지배적이라는 점이다. 대부분의 규제는 반대급부를 가진다는 특성이 있다. 하나의 규제가 완화되거나 개선되면 그로 인해 발생하는 기존 이익을 누리던 반대 급부의 이해관계자가 나타나기 마련이다. 예를 들면 심야콜버스를 운영하면 기존 택시영업자들의 이익이 감소하는 식이다. 규제개선에서 가장 어려운 부분이 사회적으로 어느 부분의 이해관계자의 이익이 늘어나고 감소되는가를 측정하는 것이다. 시장에서의 이익은 정해졌는데, 진입규제 완화나 특정산업에 대한 보호조치 해제 등은 새로운 경쟁자를 육성하게 되는 것이므로 반대급부가 있는 규제는 이해관계자집단의 로비 등 눈치싸움으로 규제개혁을 더디게 만든다. 그러나 3개의 사례는 특정 이해관계자와의 갈등이 없는 규제들이었다. 사회적 갈등이 발생하지 않으면서 공공의 이익을 증가시킬 수 있는 규제라면 과감히 개선되어야 할 것이다.

둘째, 규제가 개선되기 위해서는 논리적인 분석이 뒷받침되어야 한다는 점이다. 세 개의 과제 모두 논리적인 관점에서 봤을 때 규제 완화나 개선해야 하지 않을 이유가 없었다. 규제라는 시스템을 움직이는 것은 결국 공무원이므로 이들 개인의 인식이 논리적으로 설득될 때 비교적 좋은 결과가 나올 수 있음을 확인할 수 있었다. 이전보다 많이 개선되었지만 아직까지 공무원들은 규제 개선 이후에 발생할 수 있는 부작용에 대한 부담 등으로 미온적인 반응을 보인다. 규제개선 요구에 가장 많이 접하는 부처의 항변은 '규제개선이 잘못됐을 경우 누가 책임을 지느냐?'의 문제였다. 그러나 결국 논리적 분석과 근거는 규제담당자나 부처가 실행하지 않을 부담보다 반드시 실행해야 할 부담을 높이는 효과를 불러왔다.

셋째, 규제의 유형에 따라 부처의 반응이나 개선시간이 다르다는 점이다. 시행령(대통령령)이나 시행규칙(부령이나 총리령), 고시의 경우 규제개선 기간이 짧고 규제개선과정도 용이했던데 반해 법률을 개정하는 것은 상대적으로 더디게 진행되었다. 위의 사례에서도 시행령(대통령령)이나 시행규칙(총리령, 부령), 행정규칙(훈령, 예규, 고시 등)에 의한 사례는 수용의견 이후 1년 이내 규제개선이 완료된데 반해 법령에 의한 규제는 여전히 개선이 진행 중인 것으로 나타났다. 특히 대중골프장 의무운영과 같은 규제는 3년 넘게 법률 개정이 진행되지 않았다. 규제개선의 원활한 추진을 위해서는 법률을 제·개정하는 입법부와의 인식공유를 위한 노력도 있어야 할 것이다.

넷째, 3개의 사례 모두 포지티브 방식의 규제였다는 점이다. 우리나라의 법은 성문법체계로 원칙적으로 모든 것을 금지하고 예외적인 사항을 나열하는 '허용사항 열거방식(Positive

System)를 취한다. '○○만 할 수 있다.' 는 식의 자격요건을 기술하거나 특정행위만 제한하는 방식의 규정은, 법률은 물론 시행령·시행규칙·고시·시행지침 및 예규, 지방자치단체의 조례 등에도 적용되어 있다. 이러한 포지티브 방식은 규제개선의 요구가 있을 때마다 일일이 대응해야 하므로 규제자나 피규제자 모두에게 피로감을 높인다. 개발제한구역 내 바이오에너지 설비를 추가하는 것도 포지티브 방식으로 허용되는 에너지원을 늘리는 차원에서 진행된 것이며, 폐기물처리업의 시설기준도 모든 업종에 대해 일괄적으로 적용되는 방식이었다[1].

마지막으로 규제개선을 담당하는 실무기관에 현재보다 강한 권한을 부여해야 한다. 사실 상 소개된 3개의 사례는 중소기업 옴부즈만의 단독 수행보다는 국무조정실이나 투자무역진흥회의 상정 등 일명 '힘 있는' 부처와 함께 면밀한 협업을 통해 규제가 개선된 사례로 볼 수 있다. 규제개혁을 위한 부서는 부처마다 있지만, 각 부처와 전방위적으로 협의를 하는 기관이나 조직은 많지 않다. 특히 국무조정실이나 기획재정부 등에 규제개혁을 위한 전담과나 실·국 등을 설치하여 추진하고 있지만, 밑으로부터의 개선의견 취합이나 기업·국민으로부터의 직접 건의 접수 등을 수행하기에는 한계가 있다. 또한 규제에 관련된 정부기관으로 규제개혁위원회가 있지만, 위원회는 사후 규제개혁보다는 사전에 규제가 양산되지 않도록 심사하는 것이 주 목적이다. 사후규제개선에 관해서라면 기업으로부터 직접 의견을 받아 진행하는 기관에 보다 많은 권한을 부여할 필요가 있다. 유럽 선진국들의 옴부즈만은 기소권이 있는 반면 우리나라의 옴부즈만은 공표 등 제한적인 권리만 가지고 있다.

V. 나가며

경제활성화를 위해서는 사회적 요구보다 과도한 규제를 개선하는 것이 필요하다. 그러나 우리사회에서의 규제개혁은 규제를 담당하는 공무원들에게 주무부처의 권한이나 영향력을 위축시킬 것이라는 인식이 팽배해있다. 실제적으로 수요가 없는 규제를 개선하거나 개선하겠다고 발표만 하고 후속조치 없이 슬그머니 규제가 그대로 유지되는 사례도 있다.

본질적으로 규제에 대한 관심이 약한 상태에서 중앙정부가 억지로 끌고나가는 규제개혁도 문제다. 특히 지방정부 단계로 내려가면 그 문제는 더 확연히 나타난다. 중앙정부는 어느 정도 규제개선 목표를 달성했다고 평가하지만, 조례 등을 통해 규제하는 지방자치단체는 아직도 규제개혁에 대한 관심이 부족하다. 일례로 지방규제개혁 추진실적 평가에 각 지자체 조직 내 규제개혁추진단이 편제되어 있는지가 평가항목에 반영되었다가 제외되었는데, 반영 당시에는 군(郡)단위 기초지자체까지 편제된 규제개혁추진단이 평가항목에서 제외되자마자 일부 광역자치

---

1) 그러나 최근 환경부는 규제방식의 네거티브 전환으로서 '폐기물관리법 시행령 및 시행규칙'을 개정하여 폐기물 재활용을 원칙적 허용·예외적 금지 패러다임으로 전환하였다(2016년 7월 20일).

단체를 제외하고 대부분 기획조정실 내 법무담당관실 규제개혁팀으로 축소되었다. 정부와 공무원의 규제개혁에 대한 인식수준을 엿볼 수 있는 대목이다. 그나마 소개된 사례에서와 같이 기초지자체가 개선건의를 요청하는 등 점차 그 역할을 적극 수행하고 있다는 점은 긍정적인 신호로 받아들여진다.

이 때문에 정부는 매년 얼마만큼의 규제를 완화했다고 홍보하지만 정작 기업과 국민은 규제개선에 의한 실효성이 없다고 아우성이다. 이는 규제개혁이 하향식으로 구성되어 있고 동기부여도 부족하기 때문이다(이혁우·김진국, 2015). 규제개혁의 효과를 높이기 위해서는 부처의 상향식 자발적 규제개혁이 필수적이다. 그리고 이를 위해서는 공무원들의 인식 전환을 위한 노력이 보다 강력하게 요구된다.

본 연구는 실질적인 규제개혁 기관의 실무담당자로서 필자들이 실제 개선한(혹은 개선가능성이 높은) 규제사례를 통해 규제개혁담당자과 규제개혁의 공감대 형성을 위한 목적을 두고 진행하였다. 분석대상으로는 대중골프장 의무완화, 개발제한구역 내 바이오에너지설치, 곤충사육시설의 보관시설 개정 등 3가지 사례를 중심으로 규제개혁의 필요성과 정당성을 확인하였다. 그 결과 반대 급부세력이 없고, 논리적으로 규제개선의 필요성이 설명되며, 실질적인 상위부처와 협업하여 개선을 추진하면 비교적 규제개선 혹은 완화가 되는 것을 확인할 수 있었다. 그리고 규제개선에 따른 경제효과도 확인하였다. 그러나 규제는 여전히 포지티브 방식으로 적용되고, 규제개혁에 대한 해당부처 공무원들은 미온적으로 반응한다는 점도 확인할 수 있었는데, 이는 규제가 개선된 이후 발생할 수 있는 문제점에 대한 책임소재 등 때문이었던 것으로 판단된다. 경제를 활성화하기 위해서는 보다 강력한 규제개선정책이 추진되어야 하는데, 이를 위해서는 전문기관에 보다 많은 권한을 부여할 필요가 있음을 제언하였다.

그러나 본 연구는 분석대상인 사례 수가 적고, 규제가 완료되었거나 완료될 것으로 예상되는 사례만을 대상으로 했다는 점에서 일반화의 오류가 발생할 수 있는 문제점을 내포하고 있다. 또한 정량적 분석 없이 정성적 요인만으로 기술하였다는 점에서 신뢰성 문제의 한계를 지닌다. 이러한 한계점은 후속연구에서 보완하도록 한다.

〈참고문헌〉

강은숙·이달곤. (2005). 정책사례연구에 대한 방법론적 논의. 「행정논총」, 43(4): 95-121.

김명환. (2015). 정부의 규제비용총량제 도입안의 문제점과 대안. 「정책분석평가학회보」, 25(1): 139-164.

김상헌. (2010). 정부규제와 경제성장: 이론적 배경에 기초한 실증분석. 「행정논총」, 48(3): 59-82.

김용섭. (2011). 대중골프장 병설의무제도와 조성비 예치제도에 관한 공법적 검토. 「스포츠와 법」,

14(1): 37-57.

김정해. (2007).「참여정부의 규제개혁 성과와 향후과제」, 한국행정연구원

김중길·김상봉. (2014). 대형마트·SSM 규제정책형성에 나타난 정책갈등 구조분석에 관한 연구.「한국행정연구」, 23(3): 161-185.

김현종. (2014).「규제개혁 체감도 저하요인 비교 및 개선과제」, 한국경제연구원

남궁근. (2003).「행정조사방법론」. 서울: 법문사.

배귀희 외. (2015). 건축설계 진입규제를 둘러싼 갈등의 중층구조 분석: 이해관계와 이념을 중심으로.「정부학연구」, 21(1): 199-229.

서재호. (2014). 국가와 지방자치단체간 다층적 규제 개혁에 대한 연구.「한국사회와 행정연구」, 24(4); 233-259.

연기영. (2011). 대중골프장 조성비 법인의 법적 환경과 운영효율화 방안.「스포츠와 법」, 14(1): 149-179.

이민호. (2015).「규제개혁의 경제적 효과에 관한 연구」, 한국행정연구원

이영범·지현정. (2008). 정부규제와 생산성간의 관계에 관한 국제비교연구.「행정논총」, 46(3): 235-261.

이원우. (2008). 규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색.「저스티스」, 106: 355-389.

이종한·최진식. (2012). 제도적 특성과 규제개혁의 상호보완관계가 경제성장에 미치는 영향에 관한 연구.「규제연구」, 21(1): 135-168.

이혁우. (2014). 2013년 규제개혁의 평가와 전망, 서울행정학회 추계학술대회.

이혁우·김진국. (2015). 규제개혁의 창: 추진체계의 정비.「규제연구」, 24(특집호): 3-43.

이현우·이미애. (2015).「국가경쟁력 제고를 위한 네거티브 규제방식 전환 필요성에 관한 연구」. 경기개발연구원

최성욱. (2015). 규제개혁텍스트의 해체로 본 규제관점의 전환,「한국행정학보」, 49(4): 29-55.

한성훈·임시영. (2008). 규제완화가 경제성장에 미치는 영향,「한국은행 조사통계월보」, 9월호

Bassanini, Andrea; Ernst, Ekkehard (2002). Labour market institutions, product market regulation, and innovation: cross-country evidence, *OECD Economics Department Working Papers*, NO. 316.

Card, David and Freeman, Richard B. (2002). What Have Two Decades of British Economic Reform Delivered?, *University of Chicago Press for NBER.*

Koedijk, Kees; Kremers, Jeroen (1996). Market opening, regulation and growth in Europe, *Economic Policy: A European Forum*, Discussion Paper.

Nicoletti, G. & Scarpette, S.(2003). Regulation, Productivity, and Growth: OECD Evidence,

Economic Policy, 36: 11-72.

의안 제1904046호,「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 일부개정법률안」

접수일(2017년 03월 19일)
수정일(2017년 04월 14일)
게재확정일(2017년 04월 19일)