

규제연구

www.keri.org

제23권 특집호 2014년 9월

규제개혁 지속을 위한 정부 3부의 역할과 과제

한국 규제개혁시스템의 혁신방안 / 최병선 · 이혁우

행정부의 규제개혁 추진의 과제 / 최진욱

입법부와 규제개혁 -우리나라 규제입법의 문제점에 대한
제도적 개선방안의 모색을 중심으로- / 김태윤

규제개혁과 사법부의 역할 / 김일중



KSRS 한국규제학회



keri 한국경제연구원

『규 제 연 구』

『규제연구』는 1992년 한국경제연구원이 규제완화에 대한 인식확산과 규제관련연구 활성화를 위해 『규제완화』라는 이름으로 창간한 후 1995년 『규제연구』로 명칭이 변경되었으며, 2002년 한국규제학회가 창립됨에 따라 동학회의 학회지가 되었습니다. 이에 따라 2002년 제11권 제2호부터 한국규제학회와 한국경제연구원이 공동으로 『규제연구』를 발간하고 있습니다.

- 공 동 발 행 인 김진국(배재대학교)
 권태신(한국경제연구원)

- 명 예 편 집 위 원 회
 - 편 집 위 원 장 최병선(서울대학교)
 - 편 집 위 원 김중석(홍익대학교)
 - 김태운(한양대학교)
 - 소병희(국민대학교)
 - 이성우(한성대학교)
 - 좌승희(KDI 국제정책대학원)
 - 최신용(숙명여자대학교)

- 편 집 위 원 회
 - 공동편집위원장 최진욱(고려대학교)
 - 이병기(한국경제연구원)
 - 편 집 위 원 김주찬(광운대학교)
 - 김현중(한국경제연구원)
 - 박세화(충남대학교)
 - 박형준(성균관대학교)
 - 변양규(한국경제연구원)
 - 설 윤(경북대학교)
 - 송원근(한국경제연구원)
 - 신석훈(한국경제연구원)
 - 양준모(연세대학교)
 - 양준석(가톨릭대학교)
 - 이경원(제주대학교)
 - 이민창(조선대학교)
 - 이순태(한국법제연구원)
 - 한현옥(부산대학교)
 - 황인학(한국경제연구원)

- 사 무 국 장 김미애(한국경제연구원)

규제 연구

제23권 특집호 2014년 9월

규제개혁 지속을 위한 정부 3부의 역할과 과제

한국 규제개혁시스템의 혁신방안 / 최 병 선 · 이 혁 우	3
지정토론: 소병희(국민대학교 경제학과)	37
행정부의 규제개혁 추진의 과제 / 최 진 옥	43
지정토론: 김신(한국행정연구원)	66
입법부와 규제개혁 -우리나라 규제입법의 문제점에 대한 제도적 개선방안의 모색을 중심으로- / 김 태 윤	69
지정토론: 임성호(경희대학교 정치외교학과)	111
규제개혁과 사법부의 역할 / 김 일 중	115
지정토론: 홍완식(건국대학교 법학전문대학원)	154
종합토론	161

2014년 학술연구사업 지원 안내

한국경제연구원에서는 『규제연구』 학술연구 지원사업을 시행합니다. 지난 학술연구 지원사업에 보내주신 성원에 감사드리며, 이번 학술연구 지원사업에도 적극적인 관심과 참여를 부탁드립니다.

- 다 음 -

가. 참여대상: 각 대학교수, 연구기관 종사자 등

나. 연구형태: 학술논문(연구결과물은 『규제연구』에 게재)

다. 지원금액: 150만 원

라. 연구분야: 규제개혁 전반, 민영화, 공공부문 개혁, 경쟁정책(공정거래정책) 등

마. 원고분량: A4 25매 내외(아래아 한글 글자크기 11, 줄간 200)

※ 참고사항

- 『규제연구』는 학진등재학술지입니다.
- 투고된 논문은 심사제도(referee)를 거쳐 채택됩니다.
- 다른 학술지 및 여타 간행물에 이미 게재된 논문이나 게재 예정인 논문은 불가합니다.

한국경제연구원 기업정책연구실

(문의) TEL: (02) 3771-0044 FAX: (02) 785-0270~3

E-mail: jenna.song@keri.org

한국 규제개혁시스템의 혁신방안

최 병 선* · 이 혁 우**

이 글은 박근혜 정부가 규제개혁 의지를 다지는 즈음에서 현행 규제개혁시스템을 재점검해 보고 혁신이 필요한 부분을 찾아보는 데 목적이 있다. 연구자들은 이 시스템에 큰 문제가 있다고 보지 않는다. 이보다는 이 시스템이 잘 작동하기 위한 기초조건의 미비, 특히 자원의 절대적 부족 문제를 집중적으로 제기하고 있다. 근본적이고 전면적인 시스템 개편 주장이 강한 편이지만, 근 20년간 그런대로 작동해 온 시스템을 흔들어야만 할 충분한 이유가 없고, 득보다 실이 훨씬 클 것이라고 확신한다. 이보다는 투입자원의 획기적인 확대, 행정민주화의 촉진 등 현 시스템 운영상 애로 요인의 해소에 초점을 맞추는 점진적인 접근이 바람직하다고 주장한다. 같은 취지에서 규제개혁 선진국의 혁신기법들을 소개함에 있어서도 제도의 성공적 정착을 위한 전제조건의 구비가 더 중요함을 강조하고 있다.

핵심용어: 규제개혁시스템, 규제개혁위원회, 규제심사분석(영향분석), 규제비용총량제도

* 서울대학교 행정대학원 행정학과 교수, 서울시 관악구 관악로 1(bschoi1@snu.ac.kr)

** 배재대학교 행정학과 교수, 대전광역시 서구 배재로 155-40(hwlee@pcu.ac.kr)

I. 서론

지난 30여 년간 한국의 규제개혁은 부침을 거듭해 왔다 김영삼, 김대중, 이명박 정부는 집권 초기에 규제개혁 드라이브를 강하게 걸었던 반면에 노무현, 박근혜 정부는 초기에 관심을 보이지 않다가 경제가 어려워지자 규제개혁에 눈을 돌렸다 규제개혁 철학과 지향점도 다소간 달라서, YS정부는 행정민주화, DJ정부는 외환위기 극복, 노무현 정부는 경제활성화, MB정부는 글로벌 스탠다드에 초점을 맞추었다면, 박근혜 정부는 창조경제 실현에 목표를 두고 있다. 어떤 경우든 일단 규제개혁에 시동이 걸린 이후에도 정치, 경제, 사회 상황이나 여건의 변화에 따라 규제완화와 강화의 흐름은 늘 교차하였고 어느 쪽이 대세인지 분간하기 어려운 때도 많았다.

그래서일까? 요즘 논란이 한창인 중소기업 적합업종제도는 1979년 중소기업 고유업종 제도의 이름으로 도입되어 25년간 시행되다 커다란 부작용이 확인되면서 폐지된 지 7년만인 2011년 지금의 이름으로 부활하였다. 2013년 대선을 전후해 봇물처럼 쏟아진 경제민주화 관련 법안들도 재계의 강력한 반대에도 불구하고 속속 법제화되고 있다 2009년에 폐지된 중소기업고등교과서 가격규제가 금년에 다시 살아나는가 하면 선행학습금지법이라는 시대착오적인 법률도 제정되었다.

지난 30년간 지속적으로 규제개혁을 추진해 온 우리나라 규제개혁의 현주소를 묻게 만드는 사례는 이것들만이 아니다. “끝장토론”으로 규제개혁에 기세를 올리던 중에 터진 세월호 사고의 수습 과정이나 사후대책에서 엿볼 수 있는 우리 정부 언론, 일반국민의 규제에 대한 문제인식 수준이나 개혁의 필요성에 대한 이해도도 매우 낮다 무책임하고 부도덕한 선주회사와 선원, 이들의 탈법과 편법을 눈감아 준 규제기관과 감독관청의 부패와 무능을 질타하며 규제와 처벌의 강화를 요구하는 목소리는 드높고 책임추궁은 호될지언정 적나라하게 드러난 규제현실의 이면을 깊이 있게 들여다보며 효과적인 대책을 강구하려는 자세와 태도는 잘 보이지 않는다.¹⁾ 바로 여기에 현 정부의 규제개혁이 세월호 사고 이후 방향을 잃고 표류하는 중요한 이유가 있다.

1) 세월호 사고의 구조적 원인에 관한 연구자들의 분석은 이 글의 결론부에 제시되어 있다 이것이 궁금한 독자는 결론부의 머리 부분을 먼저 참고해 주기 바란다

단언하건대 우리 사회의 거의 모든 문제—경제침체, 불평등, 사회의 이동성(social mobility) 저하, 각종 사고의 빈발 등—의 근원에는 예외 없이 불합리하고 비현실적인 규제가 도사리고 있다. 또한 세월호 사고가 너무나도 잘 보여주었듯이, 우리나라의 규제행정시스템은 형편없이 낙후되어 있다. 뜻이 좋으면 결과도 좋을 것이라는 단순한 사고방식이, 국가의 강제력으로 안 될 일이 없다는 비민주적이고 안이한 사고방식이 아직도 만연해 있다 보니, 규제개혁이라고 하면 고작해야 경기진작의 한 수단 정도로 치부하기도 하고²⁾ 외려 “선부른 규제완화와 개혁이 많은 문제를 일으켰다”는 근거 없는 주장이 먹혀들어가는 것이 우리의 안타까운 현실이다. 한마디로 말해 아직 규제개혁에 대한 공유된 신념(shared beliefs)이 아직 우리 사회에는 없는 것이다.

규제개혁은 경제사회의 활력을 복돋우기 위한 필수적인 과업이다 사회정의를 구현할 수단이고, 안전한 사회의 구축을 위한 길이다. 이 일은 정부, 민간, 시장 각각의 역할과 기능이 조화롭게 잘 발휘되고 살아나야만 가능한 일이고 이를 위해서는 무엇보다도 먼저 정부가 해야 할 일과 해서는 안 될 일, 잘할 수 있는 일과 잘할 수 없는 일을 잘 분간해 정부의 역할과 기능을 재조정하지 않으면 안된다. 이것이 규제개혁의 근본취지이다. 규제개혁의 이런 대의를 올바르게 이해한다면 이 시점에서 규제개혁만큼 중요한 국정개혁과제가 또 있으랴

본 연구는 이 시점에서 한국의 규제개혁시스템의 혁신방안을 모색해 보는 데 뜻이 있다. 속된 말로 냉탕과 온탕을 수시로 오간 것은 사실이지만 어쨌든 30년 넘게 규제개혁이 줄기차게 추진되어 왔다는 사실은 높이 평가되어 마땅하다 우리나라 규제개혁의 긴 역사를 잘 모르는 사람들(특히 기자들)은 역대 정부가 규제개혁의 가치를 세울 때면 으레 “진정한 규제개혁은 지금이 시작”이라고 선전하는 말을 곧이곧대로 받아들이는 나머지 그때까지의 규제개혁은 모두 실패하였고, 따라서 지난 역사에서 한 점 배울 것이 없는 듯 착각하기도 하지만, 우리나라가 오늘날 이런 경제사회 발전단계나 수준에 이른 것은 어느 한 두 정부만의 공적이지 않다. 역대 모든 정부가 단속적으로 추진해 온 규제개혁 덕분이다 아직도 각종 문

2) 이 말은 경제의 활력(vitality)을 높이기 위해서는 규제개혁이 반드시 필요하고 중요하다는 사실을 부정하는 말이 아니다. 우리 경제의 잠재성장률은 1991~1996년간 7.10%, 2000~2007년간에 4.75% 수준에서 2011~2012년간에는 3.25~3.50% 수준으로 하락하였다. IMF(2014)의 최근 분석에 의하면 2025년이 되면 이것이 2% 수준까지 하락해 1인당 GDP가 미국의 65% 수준이 될 것으로 전망하기도 했다. 흥미롭게도, 한국의 잠재성장률을 다시 끌어올리기 위한 수단으로서, IMF는 여성 및 청년노동 참가율 제고, 제품시장 규제완화, 근로자 보호 축소, 서비스업의 생산성 제고 등을 들고 있는데, 이것들 어느 하나 규제개혁과 관계없는 것이 없다.

제가 산적해 있지만, 규제개혁이 간단없이 추진되어 오지 않았더라면 우리는 훨씬 암담한 현실에 처해 있을지 모른다.

바로 이런 이유로, 이 글은 우리나라의 규제개혁시스템을 평가하되 점진주의 시각(incremental approach)에 서서 평가해 보려고 한다. 좀 더 현실적인 관점에 서서 그 간의 경험에 비추어 어떤 규제개혁 수단과 방식이 더 생산적이었고 왜 그랬는지, 혹은 어떤 수단과 방식이 기대와 달리 효과를 내지 못했고 그 원인은 무엇인지를 깊이 있게 분석해 보고, 이 기초 위에서 정치, 경제, 사회구조의 변화, 기술변화, 국민의식의 변화 등을 고려해 볼 때 더 적극적인 검토가 필요해 보이는 혁신적인 규제개혁 방식과 수단을 미국이나 영국 등 규제개혁 선진국의 예에서 찾아 제안하고자 한다

II. 현행 규제개혁 시스템: 특징, 성과와 한계

1. 규제개혁위원회 중심의 시스템

우리나라 규제개혁의 시발점은 5공화국으로까지 거슬러 올라갈 수 있기는 하나³⁾ 현재의 규제개혁시스템의 원형이 만들어진 것은 김대중 정부 출범 직후『행정규제기본법』(이하 기본법)의 발효와 더불어 규제개혁위원회(이하 규개위)가 기능을 개시한 1998년 봄이다. 규개위는 원래 미국의 OMB 산하 OIRA(Office of Information and Regulatory Affairs)를 모델로 삼은지라 규개위의 우선적인 기능도 신설(및 강화)규제의 통제에 맞추어지게 되었다. 기본법에 규제영향분석(regulatory impact analysis: RIA), 규제일몰제도 등이 포함된 것도 같은 취지에서다. 다만 기본법 제정 과정에서 신설 및 강화규제의 심사보다 기존규제의 개혁이 더 중요하고 시급한 과제라는 인식이 강해 규제정비계획의 수립, 규제등록제도, 부처규제개혁의 평가와 같은 사항들이 포함되면서 규개위의 권한과 기능은 더욱 강화되었다

우리나라에서 규제개혁이라 하면 언제나 오늘이나, 기존규제의 전면적인 개혁을 떠올리

3) 전두환 정부의 '성장발전 저해요인개선 심의위원회', 노태우 정부의 '행정규제완화위원회'와 '행정규제민간자문위원회', 김영삼 정부의 '경제행정규제완화위원회', '행정쇄신위원회', '기업활동규제심의위원회', '행정규제합동심의위원회' 등이 규제개혁위원회 이전에 설치되었던 대표적인 위원회들이다

면서, 신설 및 강화 규제에 대한 사전통제는 가볍게 보고 과소평가하는 경향이 있다 이것은 심각한 편견이 아닐 수 없는데, 다음과 같은 이유들이 작용하고 있는 듯 보인다. 먼저 아래 <표 1>에서 보듯이, 규제심사분석을 통한 규제의 철회 및 개선 건수가 미미하다는 것이다 그러나 이것은 큰 오해다. 우선 심사 건수가 매년 1,200개 안팎에 달하고 있는데, 이는 정부 부처가 해마다 얼마나 많은 숫자의 규제를 신설하거나 강화해야 할 필요에 직면해 있는지를 보여 주는 동시에, 이것들을 심사해야 할 규개위가 얼마나 과부하에 시달리고 있는지를 짐작하게 해 준다. 물론 규개위에서 이 모두를 동일한 가치로 다루는 것은 아니다 이 가운데 중요규제로 분류되는 것들만이 규개위에 상정되기 때문이다 하지만 기본법에 중요규제의 분류기준이 정해져 있다고 하지만 실제로는 사사건건이 규개위의 판단에 맡겨져 있다고 해도 과언이 아니다. 실제로 규개위가 개별안건 모두에 대하여 중요규제 여부를 판단할 뿐만 아니라,4) 이 과정에서 규제영향분석지침의 주요사항이 거의 동일하게 적용되고 있으므로 비중요규제도 사실상 규개위의 심사분석을 받고 있는 셈이다 이렇게 본다면 신설 및 강화 규제에 대한 규제심사분석의 효과와 의미는 결코 과소평가할 수 없다 한마디로 말해 규개위의 규제심사분석은 부처의 규제남발 경향에 대하여 상당히 강력한 통제기능을 행사해 왔고, 앞으로도 얼마든지 그럴 수 있다고 보아야 한다는 것이다

더 구체적으로, 규개위가 부처의 규제남발 경향에 상당히 효과적으로 제동을 걸 수 있었던 이유는 다음과 같다. 첫째, 중요규제로 분류될 소지가 큰 규제의 신설은, 규개위의 벽에 부딪칠 경우, 해당부처의 입법계획에 지대한 차질을 초래하므로 부처가 심사분석제도가 없는 경우에 비해 입법에 훨씬 더 신중을 기하게끔 만드는 효과가 있다5) 둘째, 이보다 더 중요하게, 처음에는 미미해 보이던 규제가 일단 도입되고 나면 이내 “덩어리” 규제로 커가는 경향이 강한 우리나라에서 사전심사분석의 의미는 크다6) 규개위가 이런 규제에 제동을 걸

4) 예컨대 2008~2010년의 기간에는 규제개혁위원장과 간사가 먼저 판정한 뒤 온라인으로 규개위(간)위원의 찬반의견을 물어 중요규제 여부를 결정하는 방식을 따랐다 보통의 경우는 각 부처가 제출한 규제심사안에 대하여 규개위 사무국인 규제개혁실(현 규제조정실)에 중요규제 여부의 판별을 일임하기도 하였는데, 이 경우 중요규제가 비중요규제로 잘못 분류되어 규개위의 심사를 피해 간 경우가 적지 않았을 것으로 추측된다 인력이 미약한 규제개혁실의 입장에서 보면 중요규제의 숫자가 늘어나는 만큼 업무가 과중해질 뿐만 아니라 관계부처와의 마찰이나 갈등도 증가하기 때문이다

5) 근래 의원입법을 통한 규제신설과 강화가 급증추세를 보이는 배경 중 하나가 바로 행정부처의 이런 우려 때문인 것으로 알려져 있다.

6) 이런 경향성은 규제가 시장의 원리에 반하는 정도가 클수록 강하다. 왜냐하면 시장의 원리에 반하는 규제는 편법을 통해 회피하거나 우회하려는 동기를 강하게 유발하기 마련이고 그러면 규제기관은 이를 막을 규제를

경우, 그 파급효과는 상상하기 힘들다. 해당 규제만이 아니라 그것이 도화선이 되어 생겨났을 후속 규제의 싹을 미리 자른 셈이기 때문이다. 요컨대 규개위는 이런 방식으로 불합리한 규제의 생산을 원천적으로 차단하는 문지기(gate keeper)의 역할을 수행하고 있고, 그 의미는 결코 과소평가해서는 안된다. 셋째, 규개위의 사전심사분석은 규제등록제도의 실효성 확보에 기여하고 있다. 왜냐하면 어떻게든 규개위의 심사분석 과정을 피해 가고 싶어 하는 행정부처로서는 이미 존재하는 규제이나 등록되어 있지 않아 신설규제로 분류되어 엄격한 심사를 받게 되는 것을 원치 않기 때문이다⁷⁾

한편 규개위를 중심축으로 한 규제개혁시스템에 충실했던 김대중 정부와는 달리 이후의 역대 정부들은 예외 없이 별도의 기구를 가외로 설치해 운영하기도 하였다. 예컨대 노무현 정부는 규제개혁장관회의를 두고 산하에 민관합동 규제개혁기획단을 운영하였고 이명박 정부는 국가경쟁력강화위원회를 두었으며, 박근혜 정부는 규제개혁장관회의를 다시 둔 것과 같다. 이처럼 역대 정부가 규개위의 존재에도 불구하고, 별도기구를 가외로 두고자 하는 이유는 무엇인가? 이 질문은 매우 중요하다. 왜냐하면 이는 규개위를 중심으로 한 규제개혁시스템이 충분하고 적절한지 여부와 관계된 질문으로서, 이에 대하여 많은 오해가 있다고 보기 때문이다.

무엇보다도 먼저 규제개혁 추진의 정치적 상징성 측면에서 보면, 규제개혁에 뜻을 가진 정부(대통령)의 입장에서 보면 이미 존재하는 규개위를 통해 개혁의 뜻을 강하게 펼쳐나갔다고 말하고 싶지는 않을 것이다. 규개위를 이용해서는 규제개혁에 대한 대통령의 특별한(?) 의지를 강력하게 부각시키거나, 이전 정부와 차별화하는 데 미흡한 점이 있다고 본다는 것이다. 별도기구를 설치했던 역대 정부가 오래, 규개위는 신설규제의 억제에는 효과적이지만, (그보다 더 중요하고 많은) 기존규제의 개혁에는 한계가 있다거나 시간이 많이 걸린다는 등 핑계를 대면서 규개위를 폄하(?)한 이유도 바로 여기에 있다.

예컨대 이명박 정부는 선거공약의 하나였던 국가경쟁력강화위원회를 설치해 규제개혁기

계속 추가해야만 하는 악순환에서 벗어나기 어렵기 때문이다. 부동산투기 억제, 경제력집중 억제, 수도권집중 억제, 교육 관련 규제들이 이런 속성을 잘 보여 주는 대표적인 예들이다.

7) 규제심사분석과정에서 신설규제와 강화규제는 약간 다른 취급을 받는다는 점을 여기서 지적할 필요가 있다. 강화규제는 말 그대로 이미 있는 규제가 강화되는 것이므로 신설규제에 비해 덜 엄격한 심사분석을 받는 경향이 있다. 강화규제는 새로운 규제의 추가로 기존규제가 강화되는 경우도 해당되긴 하지만 이 경우는 주로 신설규제로 취급되기 때문에, 실제로는 처벌의 수위를 강화하는 경우를 지칭하는 경우가 대부분이다.

〈표 1〉 규제개혁위원회 규제심사 결과(1998~2012)

연도	법령 수	심사 규제 수	규제심사결과			
			비중요 규제	(자진) 철회권고	개선·부대 권고	원안의결 (중요+비중요 규제)
2012	647	1,598	1,368	27	84	1,487
2011	523	1,248	997	22	105	1,121
2010	464	1,039	714	53	105	881
2009	450	968	793	22	91	855
2008	444	974	746	17	108	849
2007	520	1,259	N.A.	25	218	1,016
2006	373	1,076		32	213	831
2005	459	1,423		57	367	999
2004	342	1,054		29	278	747
2003	261	947		39	246	662
2002	289	897		49	255	593
2001	287	1,194		77	308	809
2000	406	1,102		94	306	702
1998.6~ 1999.12	357	1,325		167	288	870
합계	5,822	16,104		710	2,972	12,422

자료: 규제개혁백서(2000~2012) 참고하여 정리

구의 이원화를 공식화하였다. 규개위는 신설 및 강화규제의 심사에 전념하도록 하고, 기존 규제의 개혁은 대통령의 강력한 의지를 실어서 국가경쟁력강화위원회가 추진하도록 하겠다는 것이었다. 이 이원화 시도에 대한 학계의 평가는 압도적으로 부정적이다. 규제개혁기구로서 정통성을 갖춘 규개위의 위상과 역할을 깎아내린다거나 업계나 단체는 물론이고, 정부기관도 업무의 중복과 혼선을 피할 길이 없다는 등이 주된 이유다. 이에 비하여 본 연구자들은 이를 꼭 부정적으로 볼 필요는 없다는 의견이다.

첫째, 규제개혁은 일회성의 개혁이 아니다. 부단하게 지속적으로 추진해야 할 성격의 개혁이다. 또한 개혁의 필요성도 시대적 요청에 따라 각기 달리 제기되기 마련이다. 요컨대 규제개혁에는 대청소도 필요하지만, 작고 부분적인 청소도 병행되어야 하고, 중점적으로 청소

해야 할 지점도 계속 바뀌어가는 것이 정상이다. 한번 메쳤으면, 두 번째는 얹어 쳐야 하는 성격의 개혁이 규제개혁이라는 말이다. 둘째, 국가경쟁력강화위원회가 잘 보여주었듯이, 별도기구는 사실상 규개위 본연의 업무와는 다른, 따라서 규개위로서는 적잖이 꺼리지 않을 수 없는 개혁과제를 효과적으로 다룰 수 있다는 장점이 있다⁸⁾ 예를 들면 수도권 규제 등과 같이 대통령의 정치적 의지와 결단에 의존하지 않고서는 한 발짝도 진전하기 어려운 성격을 지닌 규제의 개혁에 효과적일 수 있다는 것이다. 셋째, 이의 반면 현상으로서, 대통령의 의지와 정치적 결단에 전적으로 의존하는 별도기구들은 초기에는 활발하지만 후반기에 이르면 급격히 위력이 떨어지는 공통적인 약점이 있다. 이것은 이런 기구들이 정통성 면에서 규개위의 상대가 될 수 없음을 시사한다.

앞에서 분석한 별도기구 설치의 정치적 배경과 이유를 고려해 볼 때 이런 기구가 향후에도 명멸을 계속하리라는 예상은 어렵지 않다. 현 정부만 해도 대통령이 “끝장토론”을 한다고 나서는 형국이고 보면, 규제개혁장관회의의 운영만으로 그치고 말지 의문일 정도다. 무릇 세상 일이 다 그러하지만, 규제개혁기구와 관련하여 정답은 없다. 그러나 다음과 같은 이유로 규개위 중심의 현행 규제개혁시스템을 잘 발전시켜 나가는 게 최선이라고 판단한다.

첫째, 개혁에서 정치적 상징성이 중요하기는 하지만 이것이 반드시 기구의 신설로 표현되어야 하는 것은 아니다. 위에서 언급한 것처럼 우리나라의 거의 모든 문제의 뿌리에 비합리적인 규제가 파리를 틀고 있다는 점에서 규제개혁은 어떤 개혁목표도 흡수 소화할 수 있다. (아래에서 논의하고 있듯이) 규제개혁 예산이나 인력의 대폭적인 확충 등을 통한 규개위 운영의 획기적 강화를 통해서도 얼마든지 규제개혁에 대한 강한 의지는 표현될 수 있다.

둘째, 규개위는 규제의 남설 방지에는 꽤 효과적이거나, 기존규제의 개혁에는 한계가 있다는 점이 흔히 거론되지만, 이를 뒷받침해 줄 아무런 이론적, 경험적 증거가 없다. 규개위가 스스로 구상한 개혁의제에 정부부처가 적극 호응하고 동조하도록 만들 수 있는 힘과 영향력에 한계가 있는 것은 사실이다. 그러나 시의를 잘 살리고 전략적 사고를 십분 발휘한다면 얼마든지 주도권을 잡을 수 있다. 좋은 예가 2008년 글로벌 금융위기 여파로 국내경기가 급속하게 위축되는 속에서 규개위가 추진했던 “한시적 규제유예조치”이다. 이 조치의 핵심은 기존규제 중 경기회복에 영향이 큰 규제를 선별하여 2~3년의 기간 동안 기준을 완화해 적용

8) 이에 비해, 노무현 정부의 별도기구(규제개혁장관회의+민간합동 규제개혁기획단)는 규개위를 주변화한 경향이 컸다고 평가할 수 있다.

해 보고, 특별한 문제가 발생하거나 논란이 야기되지 않을 때 해당규제를 그 수준으로 영구히 완화하거나 폐지하는 것이다. 이런 취지에서 규개위는 약 1,000개의 검토대상 규제를 선별하였고, 최종적으로 약 280건의 규제에 대하여 한시적 유예조치를 취했는데,⁹⁾ 이 과정에서 부처의 반발이나 저항은 거의 없었다.

셋째, 기존규제의 개혁에 규개위가 주어진 권한을 충분히 행사하지 못할 이유는 별로 없다. 관건은 대통령의 확고한 지지의사의 표명이다. 이 점은 김대중 정부 초기에 신설 규개위가 기존규제의 50% 철폐 목표를 성공적으로 달성해낸 기록으로 충분히 입증되었다.¹⁰⁾ 이 당시 대통령이 국무총리(규개위 공동위원장)의 주례보고 시 규제개혁 성과를 묻고, 국무회의에서도 장관들에게 이 목표의 달성을 독려할 정도로 규제개혁에 열심을 보인 사실은 잘 알려져 있다. 넷째, 이미 판명된 사실이지만, 별도기구는 해당 정권을 넘어 살아남은 전례가 없다.

2. 규제개혁실(현 규제조정실)의 역량 및 자원의 현저한 부족

규개위 중심의 우리나라 규제개혁 추진시스템에서 정치적 지지의 확보와 더불어 강조되어야 할 사항으로서, 규개위의 사무국인 규제개혁실 역량의 대대적 강화 필요성을 들지 않을 수 없다. 언뜻 보면 터무니없어 보이는 규제가 무수해 보이지만, 막상 손을 대고 보면 그리 간단한 규제는 별로 없다. 이면을 파고들어 보면 복잡한 이해관계가 얽혀 있음을 쉽게 발견할 수 있다. 예를 들면 소방장비의 설치 규제의 경우, 해당 장비가 구식이어서 최신 장비로 규제를 바꾸고자 하여도 구식 장비의 생산자들이 생겨나 있고 이익집단을 형성하고 있어서 해당 규제의 폐지가 불가능해지는 것과 같다. 이런 경우 반대를 물리칠 수 있기 위해서는 규제대안에 대한 분석이 치밀해서 빈틈이 없어야 한다. 전문성이 뒷받침되어서 이론의 여지를 허용하지 않을 수 있어야 한다.

9) 이 계획에서 특별한 관심을 끌었던 규제가 각종 고용 및 임금 관련 규제였는데 이런 규제의 완화에 대해서는 정치적 반대가 강해 거의 포함시키지 못했다. 실업이 가중되는 속에서도 근로자의 보호는 계속되어야 한다는 터무니없는 정치선전이 여전히 위력을 발휘한 결과라 할 수 있다.

10) 김대중 정부가 달성한 기존규제(11,125건) 50% 일괄정비 성과를 보고 OECD는 ‘기요틴 방식(guillotine approach)’이라고 명명하였다. 이 말이 의미하는 바가 칭찬 일변도만이 아님은 익히 짐작되지만 이들의 경이로움을 표현하는 말로는 부족함이 없는 것도 사실이다.

규개위 중심의 규제개혁 추진시스템이 해당 규제분야에 전문성이 있고 정통성을 갖고 있는 관련부처에 일차적인 규제개혁의 책임을 부과하고 있는 이유가 바로 여기에 있다 부처 수준에서 이루어지는 자체심사, 즉 자체규제심사위원회의 심사분석을 전제로 규개위는 상위 심사 기능(oversight function)을 수행하도록 되어 있는 것이 우리나라의 규제개혁시스템의 기본이라는 것이다. 이런 기본구조 하에서 부처 수준의 심사분석이 매우 취약하다는 사실은 여간 중대하고 심각한 문제가 아닐 수 없다 부처가 자체심사에 소홀한 이유를 살펴본다면 다음과 같다.

첫째, 정부 각 부처는 소관규제 개혁의 필요성을 절실하게 느끼지 못하는 경향이 있다 한마디로 말해 규제를 만드는 데는 열심이지만, 규제의 개선과 개혁에 대해서는 무관심한 편이다. 이것은 부처의 입장에서 볼 때 규제 및 규제개혁의 유인과 보상이 도치되어 있는 데 따른 불가피한 현상이다. 사고와 재난, 사건과 물의가 생기면 늘 규제가 없거나 약한 것이 문제로 인식되었지, 규제가 과도하거나 불합리한 것이 문제시되는 경우는 거의 없었다. 그러니 책임회피를 우선하는 경향이 강한 부처들의 입장에서는 평소에도 규제를 만들고 강화하는 일에는 열심이지만, 멀쩡해 보이는 규제에 손을 댈 필요성은 거의 느끼지 않게 된다. 부처 스스로 이렇게 편향된 규제 관련 의사결정과정과 방식에 문제의식을 갖거나 이의 개선을 꾀할 유인도 당연히 없다. 이런 사실은 부처의 업무 가운데서 규제개혁에 우선순위를 두고 심혈을 기울이는 장차관을 찾아보기 어렵다는 사실에서 잘 확인된다.

둘째, 이런 왜곡된 유인 및 보상체계 하에서 정부부처들이 부처 소관 사전규제심사위원회를 제대로 운영할 뜻이 없는 것은 당연한 귀결이다. 이들은 말 그대로 고무도장(rubber stamp)에 불과하다고 해도 과언이 아니어서 실질적인 역할을 할 수 있는 규제전문가의 확보나 충분한 예산의 확보 등은 연목구어나 마찬가지다.

이처럼 부처 수준의 자체심사가 형식적으로 이루어지게 되면 그 부담은 고스란히 규개위와 규제개혁실로 넘어오게 되어 있다. 그러면 규개위와 규제개혁실이 활용할 수 있는 자원이나 역량은 어떠한가? 먼저 규개위를 보면, 인적 구성 측면에서 전문성보다 대표성이 강조되는 경향이 강하고, 위원회의 주축인 위원들이 모두 비상임의 지위에서 상당한 시간과 노력을 투입해야 하는 부담을 안고 있다. 한편 규제개혁실은 인력과 예산의 태부족에 시달리고 있다. 아래 <표 2>는 국무조정실 규제조정실의 인력 구성이다. 2013년의 경우, 경제규제 관리관실과 사회규제관리관실이 다른 규제심사 안건은 총 1,204건으로서, 겨우 30명 안팎의

인력이 이 가운데 중요규제로 분류된 규제안을 놓고 관계부처 및 이해관계 집단과 상대하며 현상을 정확히 파악하고 분석하여 규개위 상정안을 작성해야만 할 실정이다 이런 사정은 규제총괄정책관실도 마찬가지다 최근에 대폭 보강이 되었다고 하지만, 현재의 인력으로는 규제개혁 시스템 전반을 점검하고 개선책을 강구하며, 규개위가 접수한 민원을 처리하는 등의 필수 업무조차 온전히 감당하기 어렵다. 이들의 전문성이 높으면 또 모르겠거니와, 잦은 순환보직으로 인해 역량이 쌓이기 무섭게 전출하고 마는 실정이다

인력과 전문성 측면에서 볼 때 너무나 명확한 규제개혁실의 역량을 보완할 수 있는 방법으로는 민간 전문위원을 채용하는 등의 방법이 고작이지만 예산이 없다. 규제품질 관리를 위한 참신한 아이디어나 대안의 제시, 선진외국의 선진적인 규제개혁기법의 소개 등이 모두

〈표 2〉 규제조정실의 기능과 인력규모(2014년 8월 28일 현재)

	규제총괄정책관	경제규제관리관	사회규제관리관
기능	- 규제개혁실 업무의 기획 및 총괄 - 규제개혁추진계획 수립 - 기존규제 정비 총괄 - 규제개혁위원회 구성·운영 - 규제개혁이행실태 점검 및 평가 - 규제제도 개선 - 행정규제기본법령 관리 - 규제등록제도 운영 - 규제건의와 경제단체 등의 의견 수렴 - 규제개혁 모니터링, 만족도 조사 - 지방자치단체 규제개혁 - 규제개혁 교육 및 규제정보화 - 규제개혁 국제협력 - 신설·강화규제의 기술	- 경제분야 기존규제 정비 - 경제분야 신설·강화규제의 심사 - 경제분야 신설·강화규제의 중 소기업영향평가 및 경쟁영향평가 - 규제개혁위원회의 경제 분야 분과위원회 운영 - 경제분야 규제건의 처리	- 사회분야 기존규제 정비 - 사회분야 신설·강화규제의 심사 - 사회분야 신설·강화규제의 중소기업영향평가 및 경쟁영향평가 - 규제개혁위원회의 행정사 회분야 분과위원회 운영 - 행정조사제도 운영 및 행정부담 감축 - 규제개혁 백서 발간 - 사회분야 규제건의 처리
인력	31명 정책관(1), 과장/팀장(6), 사무관(19), 주무관(2), 연구관(1), 실무관(2)	17명 정책관(1), 과장/팀장(4), 사무관(10), 전문위원(1), 연구관(1)	13명 관리관(1), 과장/팀장(3), 사무관(8), 실무관(1)

주: 규제총괄정책관실의 인력은 원래 13-15명 수준이었으나 2014년 들어 규제신문고가 활성화 되면서 이를 처리할 실무인력의 보강으로 현재와 같이 31명으로 늘었다. 따라서 규제총괄정책관실에서 규제개혁관련 제도개선을 위한 인력은 과거 수준에서 변화한 것이 없어 여전히 부족한 실정이다

한국규제학회나 한국경제연구원 등의 주도로 이루어지고 있는 것이 지금까지 변함없는 현실이다. 역대 최대의 규제개혁 성과를 거둔 김대중 정부 시절 규개위는 다수의 전문위원회를 두어 보좌를 받았으며, 규제개혁실은 인기부서여서 우수공무원들이 몰려들었다 예산도 풍부한 편이었다. 이 시절과 비교해 본다면, 제도적으로나 행정적으로나 후퇴를 해도 이만 저만 후퇴한 것이 아니다. 이 얼마나 안타깝고 부끄러운 일인가

역대 정부가 끄떡하면 규제개혁단을 조직하면서 민관합동의 형태를 취한 것은 이런 자원의 극심한 부족 현상을 극복해 보려는 심산이었다. 물론 규제완화와 개혁을 가장 바라는 쪽이 민간이고, 규제의 실상을 잘 알고 있는 것도 민간이기에 이들의 전문성을 활용한다는 취지도 있지만, 이보다는 정부가 활용할 수 있는 전문인력과 자원의 부족, 자원사용의 제약조건 탈피 등이 더 큰 고려요인이었다고 해도 과언이 아니다. 정부가 이처럼 규제개혁에 최소한의 인력과 예산조차 사용하지 못하고 있는 것은 부끄러운 수준을 넘어 어리석은 일이라고 할 수 있는데, 이에 관해서는 뒤에서 더 자세하게 논의하려고 한다

이런 현실은 규제개혁 선진국의 경우와 크게 대비된다 영국의 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee) 산하의 BRE(Better Regulatory Executive), 미국의 OMB 산하 OIRA의 경우를 보면, 막강한 인력과 자원을 가진 정부부처들을 상대하기에 별 부족함이 없을 정도로 규제개혁에 정통하고 경험이 축적된 약 50명의 박사급 전문분석가들이 포진해 있다 또한 규제안의 개발단계에서부터 적극적인 협의와 컨설팅을 통해 부처가 규제의 합리성을 높일 수 있도록 지도력을 발휘하고 있는 바, 부처의 규제안 개발, 입법예고, 부처 자체의 규제심사위원회를 거치는 동안에는 거의 손을 놓고 있는 형편인 우리나라의 규제개혁실과는 커다란 대조를 이루고 있다.

물론 상위심사가 주기능인 규개위나 이를 보좌하는 규제개혁실이 반드시 부처의 규제대안의 발굴이나 규제의 개선방안 개발에 일조해야만 하는 것은 아니다 규개위의 상위심사는 각 부처가 제출한 규제안이 규제심사 지침에서 규정하고 있는 요건을 충족하고 있는지 여부를 판단하고 기준이 충족되지 못한 경우 규제의 철회나 재심사를 요구하는 결정을 내리면 그 뿐이라고 말할 수도 있다 왜냐하면 기본법상 그리고 현행 규제개혁시스템 하에서 규제 개선에 대한 일차적 책임은 정부부처에 주어져 있기 때문이다 그러나 규개위의 활동이 이런 수준에 그쳐서는 규개위에 부여된 기능이 제대로 수행되고 있다고 말할 수 없다는 견해에도 일리가 있다.

이에 따르면, 현재 규개위는 부처의 규제안에 대하여 수정을 권고하거나 재심사를 요구하고 있는데, 그 이유를 설명하는 것만으로는 부족하고, 규제의 대안을 제시하는 경우도 다수 있지만, 규제대상의 다양성 고려, 예외적 허용가능성 검토, 규제적응기간의 제공, 규제효과에 대한 주기적 재검토, 제제수단의 유연화 가능성 등과 같이, 일반적인 지적사항을 반복하는 수준에 그치고 있어 아쉽다는 지적이다. 요컨대 재심사 및 권고 조치를 취하는 과정에서 구체적으로 어떤 방향으로 규제안을 수정해야 하는지, 대안으로는 어떤 것들이 있는지 등에 대하여 구체적인 의견을 줄 필요가 있다는 것이다(이혁우, 2013).

생각건대, 이런 건설적인 비판에 일리가 없지 않지만, 현재의 여건에서 규개위에 이런 수준의 활동을 기대하기는 한마디로 말해 무리이다. 첫째, 규개위는 비상임위원 중심으로 구성되어 있는데, 이들이 규개위에 쓸 수 있는 시간은 극히 제한적이다. 둘째, 이런 점을 감안하여 기본법에는 간사를 상임위원으로 삼도록 근거를 두고 있으나, 아직까지 한 번도 상임위원이 임명된 적이 없다. 아마도 규제개혁실이 이를 꺼끄럽게 생각하기 때문일 것이다. 셋째, 규개위가 이런 역할까지 수행할 수 있도록 하려면 전문위원의 확보가 필수적이나 현재의 예산 사정을 볼 때 난망이다. 한편, 이보다 먼저, 우리나라의 규제개혁시스템에서 대전제되어 있으나, 가장 작동되지 않는 부분이 바로 부처의 자체 규제심사라는 점에서, 부처 자체 심사기능의 강화가 부처와 규개위 간의 협력관계 구축을 위한 선결과제임을 지적하지 않을 수 없다.

규제개혁실의 인적, 물적 자원과 전문성 부족은 현 정부가 규제비용총량제도를 도입하기로 함에 따라 더욱 심각한 문제로 대두되었다. 물론 이 제도의 도입에 따른 비용편익분석의 책임이 일차적으로 부처에 주어지고 있는 게 사실이지만, 규제개혁실도 부처의 비용편익분석의 타당성을 판단할 수 있는 능력을 보유해야만 하기 때문이다. 이렇게 볼 때 공공사업의 예비 타당성 심사에 상당한 노하우를 축적하고 있는 KDI가, 그간에 규제개혁 관련 연구를 수행해 온 한국행정연구원과 더불어, 규제비용분석센터를 설치하고 이 작업에 동참하게 된 것은 바람직한 일이다. 특히 KDI는 국책연구기관 중 가장 위상이 높고 국민의 신뢰도도 높다는 점에서 자못 기대를 모으고 있다. 문제는 충분한 예산을 확보해 주느냐 여부이다.

3. 의원입법을 통한 규제 양산에 대한 속수무책

최근에 규개위 중심의 규제개혁 추진시스템의 최대의 맹점으로 등장하고 있는 것이 의원입법을 통한 규제양산이다. 의원발의 법률안의 제출 건수와 가결 건수는 최근 급증추세를 보이고 있다. 15대 국회 때 1,000건 수준이던 의원입법안은 18대 국회(2008~2012년)에서 1만건을 돌파하였다. 같은 기간 정부입법안은 806건에서 1,466건으로 1.5배 늘었을 뿐인 것과 비교한다면 증가속도가 얼마나 급격한지를 쉽게 알 수 있다 무엇보다 염려스런 사항은 의원입법을 통해 생산되는 규제의 대부분이 정치성을 강하게 띤 것들이고, 따라서 합리성 기준에 현저하게 미달하는 규제라는 데 있다.¹¹⁾ 그럼에도 불구하고, 정부입법안이 법률안 준비단계에서 관계부처와의 협의, 당정협의, 규개위 심사, 법제처 심사, 차관회의 및 국무회의 등 다단계로 검토가 이루어지고 있는 것과 비교해 볼 때, 의원발의 법률안은 국회법제실의 검토, 법률안의 비용추계 등 비교적 단순한 검토만 받고 있을 뿐이다(국회입법조사처, 2011).

더구나 정부부처가 규개위의 규제심사나 관계부처와의 협의를 피하기 위한 목적으로 법안을 만들어 국회의원에게 주는 소위 “청부입법” 방식이 증가세에 있다는 세간의 지적도 있고 보면 이 문제의 해결이 매우 시급하고 중요한 과제를 쉽게 알 수가 있다 더구나 현 정부가 규제비용총량제를 도입하였고, 이에 따라 정부입법에 대한 규제심사와 규제관리가 과거보다 까다롭고 엄격해질 가능성이 커짐에 따라 규제를 신설해야 할 필요를 느끼는 정부부처가 의원입법 통로를 활용하려는 유혹을 더욱 강하게 느낄 가능성도 매우 높다

의원입법이 안고 있는 이런 문제에 대하여 국회예산정책처(2008, 2009)와 입법조사처(2010) 등이 국회 차원에서 행정부의 사전심사분석의 예에 따라 자체적으로 입법심사를 수행할 필요성을 제기하고 있으나 아직은 별다른 진척이 없는 상태다 18대 국회에서 김택기 의원 등 몇몇 의원들에 의해 국회법 개정안이 제출되었으나 논의되지 못하였으며, 현 19대 국회에서

11) 2013년 발의된 의원규제입법 513건에 대해 한국규제학회가 전문가들을 동원하여 진행한 모니터링 평가 집계 결과에 따르면 규제 품질이 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 무엇보다도 규제 신설의 정당성이 부족하고 부작용이나 현실성 등을 고려하지 않은 것들이 대다수라는 것이다. 예를 들어 선행교육 규제에 관한 특별법안에 대해 한국규제학회는 “선행학습이 문제이긴 하지만 부정적인 면만 강조하여 부모의 교육권이나 학원 교사의 직업 선택의 자유를 과도하게 침해해 위헌 소지가 있다고 지적하는가 하면 유아교육법 개정안 역시 유치원 납입금 인상률을 직전 3개 연도 평균 소비자물가 상승률 이하로 제한하는 내용을 담고 있는데 “억지로 가격을 제한했다가는 유치원 교육의 질 저하 등 또 다른 피해가 생길 수 있다고 지적하였다.

이한구 의원이 사전심사분석 결과를 법안에 첨부하자는 내용의 국회법 개정안을 발의하였으나 진전이 없다.

참고로 미국, 독일, 프랑스 등 선진국의 경우, 입법부의 법률제정 과정에서 행정부와 협의와 조정이 필수사항으로 규정되어 있는 데 비해, 우리나라에서는 입법부가 주도하는 법률 제정과정에서 행정부의 역할은 눈에 띄지 않는 경향이 있다(김태운 외, 2014). 물론 입법을 주도하는 의원과 행정부 관료 간의 개인 차원의 소통이나 협조는 있어 보이지만 의원입법의 내용이 사전에 공개되고, 이에 대해서 행정부가 의견을 내는 절차나 과정이 결여되어 있다는 것이다. 설혹 그런 절차를 마련할 필요성이 제기될지라도 현재로서는 국회의 입법권 침해 논란을 불러일으킬 소지가 크다.

요컨대 우리나라에서 불량규제의 가장 큰 파이프라인이 되어버린 의원입법에 대해서는 안타깝게도 뾰족한 대책이 없다. 규제를 지대창출(rent creation)과 추출(rent extraction)의 수단으로 인식하기 시작한 국회의원들의 행태는 한심한 측면이 많지만(최병선, 2012), 다원주의적인 민주정치체제에서 이는 불가피한 일이기도 하다. 이런 점을 감안하고 보면, 규제의 궁극적인 비용부담자는 기업이 아니라 소비자인 국민이고, 그런 의미에서 규제는 “숨겨진 세금(hidden tax)”이라는 사실(최병선, 2007)을 깨달아 국회의 무책임한 규제남설 관행에 대한 사회의 비판과 감시를 강화할 필요가 절실하다.¹²⁾ 국회의원들도 조세부담 증가를 막는 것만이 아니라, 불필요하게 국민에게 부담을 안기고, 은밀하고 부당하게 국민의 자유와 권리를 제약하는 무리한 규제를 마구 생산해 내지 않고, 또 서로 막아내는 일 역시 국회의원들이 국민에게 지고 있는 중대한 책무임을 하루 빨리 깨달아 주기를 바랄 뿐이다.

4. 규제등록제도의 양면성

규제등록제도는 효과적인 규제관리의 기초라고 할 수 있다 무엇보다도 규제총량과 증감을 한눈에 파악할 수 있도록 해 주고, 다양한 차원과 목적의 규제정비계획 수립을 가능하게

12) 현재 참여연대 등 일부 시민단체가 국회의원들의 의정활동을 평가하고 있는데, 법률안 발의 건수만을 평가 대상으로 삼는 것은 이런 면에서 문제가 심각하다. 국회의원들이 이런 의정활동 평가에 민감하게 반응하고 있는 현실을 볼 때 이들의 평가에는 반드시 법률안의 숫자가 아니라 그것의 품질에 대한 평가가 포함되어야만 한다. 한국규제학회에서 이런 노력을 기울이고 있으나, 경제단체 등이 이를 학회 등에만 일임하고 있는 태도는 문제가 많다.

해 주기도 한다. 우리나라는 규제법정주의를 원칙으로 삼아 기본법에 이 제도를 담았으나 아직도 미등록 규제가 많다. 법령상 규제는 대부분 등록되고 있다고 볼 수 있으나 그 이하 고시, 지침, 예규 등의 형태를 취하고 있는 규제의 태반이 아직도 미등록 상태에 있고 그래서 아무도 그 전모를 파악하지 못하고 있는 것이다. 이것은 규제등록제도가 지닌 모순이다.

이런 모순은 규제등록제도 하에서 일단 규제로 분류되어 등록되면 완화 및 개혁대상이 되거나 최소한 관리대상이 되므로 행정재량을 중시하는 정부부처의 입장에서는 유리할 게 없다는 판단에 기인하는 것이다. 따라서 규제법정주의의 견지에서 행정부처가 관장하고 있는 모든 지침, 고시, 예규 등의 등록은 하루빨리 완수해야 한다. 규제등록제도의 또 다른 모순은 그것이 규제개혁의 성과를 가늠하는 잣대로 사용된다는 점이다. 등록된 규제 건수의 증감이 곧바로 규제개혁 및 규제관리의 성과를 나타내는 지표로 인식되기에 이르러서는 과연 이 제도를 유지하는 것이 바람직한지에 대한 의문을 갖지 않을 수 없는 지경이다.

우선 이 제도를 관장하는 규제개혁실조차 한편으로는 부처들에게 규제등록을 독려하면서도, 다른 한편으로는 등록규제 건수의 증가를 반기지 않는 모순된 태도를 보이지 않을 수 없게 된다. 부처로서는 마찬가지로 이유로 등록규제 건수가 늘어나 좋을 것이 없다고 생각한다. 생각건대, 규제 건수는 그 자체로 별 의미가 없다. 왜냐하면 파급효과가 큰 규제가 있는가 하면, 작은 규제가 있는데 이것이 모두 1개의 규제로 계산되고, 반드시 필요하고 합리적인 규제와 불필요하고 불합리하지만 정치적인 이유로 폐지하기 어려운 규제가 있는데 이것이 다 1건으로 동일하게 취급되기 때문이다. 신설된 규제도 1건이고, 누락이 발견되어 비로소 등록된 규제도 1건으로 카운트되기 때문이다.

이치가 이러함에도 불구하고 등록규제 건수의 증감을 규제개혁 성과의 지표로 삼는다면 너무나없이 등록규제 건수를 무조건 줄이고 보려는 잘못된 유인을 갖게 되니 이는 모순이다. 등록규제 건수를 줄이려는 생각에 과거 노무현 정부는 규제등록제도가 대전제가 되는 규제총량제 실시를 염두에 두고 규제의 등록 및 편제 방법을 바꾸기도 하였으니 웃어야 할 일인지 울어야 할 일인지 분간이 안 된다. 이런 여러 모순에도 불구하고 현 정부는 이 제도에 근거해 규제비용총량제의 시행에 들어간다 하니, 이제 규제등록제도의 폐지는 현실성이 없는 주문이 되어버렸다.¹³⁾ 하지만 어떤 상황에서도 등록규제 건수의 증감을 규제개혁 성과의

13) 참고로 정부는 규제비용총량제 적용 시, 신설·강화규제에 대응하는 개선(폐지)대상 기존규제가 미등록규제일 경우 먼저 등록하도록 요구하고 있다.

지표로 삼는 관행은 하루빨리 단절되어야 맞다.

5. 규제영향분석: 못 하는가? 안하는가?

규제영향분석(RIA)은 우리나라 규제개혁 추진시스템의 중추에 해당한다 모든 규제개혁 방안과 메커니즘이 RIA의 실시를 전제로 하고 있다고 해도 과언이 아니다 그러나 현행 규제개혁시스템이 구축된 1998년 이래 지금까지 15년의 세월이 흘렀으나 RIA 면에서는 별반 나아진 게 없다 누구나 아는 사실이지만, 2008년 국회예산정책처가 발표한 “규제영향분석서 평가보고서”는 2007년에 규개위가 심사한 중요규제 328건 중 32.7%인 107건의 RIA가 기본적인 평가요소인 규제의 필요성에 대해서조차 충분한 논거를 제시하지 못할 정도로 빈약하기 짝이 없고, 90.2%가 규제대안에 대해 검토하지 않고 있다고 평가하였다

여기서 보듯이 우리나라에서 수행되는 RIA에 대한 비판은 규제비용 및 편익의 계량화의 미숙성이나 불완전성을 지적하는, 선진국에서 흔히 보는 그런 수준의 비판이 아니다. 최소한 RIA로 불릴 수 있으려면 규제의 비용과 편익의 계량화가 기본요건이라고 말할 수 있지만, 우리나라에서 수행되는 RIA는 초보적인 계량화조차 이루어지지 않은 우스꽝스런 수준인 경우가 대부분이라는 비판인 것이다¹⁴⁾ 우리나라에서는 왜 이처럼 규제비용편익분석다운 분석이 이루어지지 않는 것인가? 능력이 부족해서 못하는 것인가? 의지가 없어서 안하는가? 우리가 능력이 없어서 못하는 것은 분명 아니다 왜냐하면 경제학자나 정책분석가가 수천명인 나라에서 전문가가 없다는 것은 말이 안된다 문제는 이들에게 일을 시킬 조사연구 예산이 없는 것이다. 다음으로, 그러면 의지가 없어서 안하는가? 이 질문에 대한 답은 한정적인 “그렇다”이다. 의지가 있었다면 예산도 확보하고 전문가도 길러내고 그랬을 것이니 의지가 없다고 말해 크게 틀린 말이라고 할 수 없다 그러나 이 문제를 의지의 부족으로만 돌릴 수 없게 만드는 요인들도 없지는 않다. 하나는 우리나라 정책결정과정의 졸속과 조급성이고, 다른 하나는 무지이다.

우리나라에서 규제비용편익분석 등과 같이, 증거에 기초해 정책을 설계하고 행정을 펴나

14) 물론 우리나라에서 수행된 RIA가 모두 비용과 편익의 계량화를 외면하거나 도외시키고 있다는 말은 아니다 외부용역을 주어 상당한 수준의 비용편익분석 결과를 첨부하는 경우가 없지 않은데 부처가 규제의 신설을 강하게 원하는 경우가 그것이다. 어찌 보면 아이러니가 아닐 수 없다

가기 어렵게 만드는 최대의 걸림돌은 조급성이다 최소 수개월이 걸리는 조사연구를 허용하지 않는 우리 사회와 행정풍토이다. 우리나라에서 대부분의 규제, 특히 사회규제는 재난, 사고, 사건이 발생한 뒤 만들어지고 강화된다. 재난, 사고, 사건이 발생한 것은 기존의 규제가 미비하거나 미약해서라고 지레 판단한다. 이런 성급하고 선부른 판단의 주창자는 두말할 것도 없이 언론이다. 재난과 사고의 원인분석이 이리 쉽고 간단히 이루어질 수 있는 일이 결코 아니건만 이렇게 언론에 의해 결론은 내려지고 만다. 이의를 다는 사람도 별로 없다. 다른 의견을 갖고 있어도 귀 기울여 주는 사람이 별로 없어서기도 하지만, 다른 의견을 냈다가는 매도를 당할까 두려워 꺼리는 경우도 없지 않다.

이렇듯 비판적인 사고와 토론이 질식되어 버리는 사회인지라 언론에서 떠돌고 나면 관련 부처는 기다렸다는 듯이 규제강화에 나선다. 사업자에게 재난과 사고발생의 모든 책임을 덮어씌우기 바쁘다. 한마디로 말해 무책임 행정의 표본이 아닐 수 없다. 기존의 규제가 지켜지지 않은 것이 어찌 이들만의 책임일 수 있는가? 규제가 이행하기 어려울 정도로 문제가 많아서였는지? 자기들이 제대로 규제를 집행하지 않은 탓인가? 그 이유는 또 무엇인지? 등 사고의 전말을 살펴 인과관계를 명백하게 밝혀내고, 기존의 규제(체계)가 안고 있던 모순이나 문제점을 시정할 생각은 하지 않고, 규제강화만을 전가의 보도로 삼을 수는 없는 일이다.

여기에 더하여 또 하나 우스꽝스런 일이 있으니, 재난과 사고가 발생하면 관계부처장관보다 국무총리가 더 나서는 일이다. 총리가 관계장관회의를 주재하고 재발방지대책이라는 것을 부랴부랴 결정해 버리는 관행이다. 재난과 사고의 발생과 그로 인한 피해를 엄중하게 보고, 따라서 일개 부처가 아닌 “정부 차원”에서 책임지는 모습을 보이려는 속셈이지만, 이것이 진정으로 책임질 줄 아는 정부의 모습일 수 없다. 왜냐하면 이 정책결정 및 조정과정은 성격상 졸속으로 진행되고, 대책의 내용은 불필요하게 강력한 것일 수밖에 없기 때문이다. 더 큰 문제는 이런 과정을 거쳐 나온 규제강화조치에 대하여 규개위가 제동을 걸기 어렵게 된다는 것이다.¹⁵⁾ 이런 조급성에서 빚어지는 정책결정의 우를 피하자고, 여론에 떠밀려서

15) 연구자의 경험으로 보면, 규개위 위원들조차 재난과 사고 이후 대책으로 나오는 규제강화조치에 대해서는 강하게 반대하지 못하는 경향이 있다. 그것이 문제해결에 도움이 되지 못할 것을 뻔히 알면서도 규개위의 공동위원장인 총리가 주재한 관계장관회의를 거쳐 나온, 그래서 대서특필된 정부의 최종대책에 반대하기가 만만치 않다. 그러므로 규개위로서는 기껏해야 해당 규제에 의한 부작용을 최소화하는 차원에서 의견을 내는 정도다. 이런 경우 규제일물제의 적용이 중론으로 떠오르곤 하였는데, 이는 일물제도의 적용이 여론의 압박을 피해야하면서 규제의 부작용을 최소화할 수 있는 최선의 대안이라고 생각하였기 때문이었다.

규제가 급조되는 일이 없도록 하자고 하는 것이 RIA라고 말할 수 있는데, 바로 이 조급성 때문에 RIA의 수행이 원천적으로 가로막히는 셈이니 아이러니가 아닐 수 없다

끝으로 RIA의 필요성에 대한 이해, 즉 규제를 통해 기대되는 편익만이 아니라 규제로 인해 발생하게 될 비용과 부담을 균형 있게 고려하지 않으면 효과도 없으면서 부작용과 역효과를 유발하는 규제의 무리한 도입을 막을 수 없다는 사실에 대한 이해가 의외로 크게 부족하다는 점도 우리나라에서 RIA가 잘 수행되지 않고 있는 중요한 이유 가운데 하나다. 이 점에 대한 이해부족은 그 자체로도 큰 문제이지만 더 중요하게, RIA 수행에 투입되는 자원의 가치에 대한 이해부족으로 이어져 더 심각한 문제가 되고 있다. 잘못된 규제로 인해 국민경제가 지는 부담은 막중하다. 미국의 경우 OMB는 의무적으로 매년 이 비용을 계산해 의회에 보고하고 있는데, 규제로 인한 사회비용이 매년 GDP의 10% 내외를 기록하고 있다.¹⁶⁾ 가히 천문학적인 수준인 규제의 사회비용을 줄이는 규제개혁 작업에 정부예산을 인색하게 써야 할 하등의 이유가 없건만, 우리나라가 한 해 규제개혁에 쓰는 예산은 고작 200~300억 원에 불과하니 기막히다 못해 한심한 일이다.

미국 OMB의 경우 한 건의 RIA 수행비용은 평균 60만 불 수준이다. RIA 보고서는 100페이지 내외의 소책자 분량으로서 분석내용이 충실하고 수준이 높으나 우리나라에서 이런 수준과 내용의 RIA는 꿈도 못 꿀 처지로서, 달랑 몇 페이지에 평가항목만 나열해 그런 이름을 붙이기조차 무색한 것들이 태반이다. 미국의 수준은 아니더라도 어느 정도 구색을 갖춘 RIA의 수행을 위해서는 최소한 연간 수십억 원의 돈을 들여야만 할 것이다. 이런 예산이 확보되기만 한다면 중요규제에 한하여 외부용역을 주는 방식으로 부처의 자체규제심사위원회나, 규제위 그리고 규제개혁실의 턱없는 분석역량의 부족에 미흡하나마 대처할 수 있을 터이다.¹⁷⁾

16) 규제로 인한 우리나라의 사회비용을 GDP의 13% 수준으로 잡으면, 2013년 GDP가 \$13,043억이니 사회비용은 \$1,695억(x 1,020=1,729,501억 원)에 이른다.

17) 이런 심각한 자원의 부족 상황은 아랑곳 하지 않은 채 정부는 정부업무평가에 각 부처의 규제영향분석에 대한 평가를 포함시키고 있지만, 그것이 어떤 의미 있는 변화를 유인할 수 있을 것인지 의문이다(한국행정연구원, 2012, 국회예산정책처, 2009). 아니 어찌 보면 참으로 우스운 일이기도 하다. RIA를 수행할 예산도 역량도 없는 판국에, 평가는 무슨 소용이라는 말인가. 그럼에도 불구하고 2012년 전체 평가대상 중앙부처의 평균점수가 63.6이었다니 아리송한 일이다.

Ⅲ. 규제개혁 선진국의 최근 동향과 시사점

1. 규제개혁기구의 역량 강화

규제개혁 선진국들은 예외 없이 규제개혁기구의 역량 강화에 주력하고 있다. 중앙행정부처의 자체적인 개혁 역량의 강화를 궁극목표로 삼되 이를 위해 상위심사기구의 강력한 심사권한 행사를 보장해 주려는 것이 공통된 방향이다(최병선, 2008).¹⁸⁾ 다시 말하면 규제개혁이 통일된 체계 하에 일관된 논리에 따라 진행되도록 하기 위해서는 상위심사기구가 제정한 개혁 지침에 부처의 규제안이 최대한 부합되도록 유도하거나 강제할 필요성이 큰데, 상위심사기구가 이런 기능을 효과적으로 발휘할 수 있도록 충분한 권한을 주고 전문성이 확보되도록 만드는 데 중점을 두고 있다는 것이다.

먼저 미국의 경우를 보면 규제개혁 담당기구인 OMB 산하 OIRA의 위상과 입지는 확고하다. 대통령령(Executive Order)의 형태로 제정된 규제개혁지침은 모든 행정부처를 강하게 기속한다. 잘 수립되어 있는 공공협의(public consultation) 과정을 통해 투입되는 민간의 의견 제시 역시 활발하고 수준이 높아 OIRA에 힘을 보태고 있다. 또한 미국에서는 이처럼 행정부 수준에서만 아니라, 의회 수준에서도 규제개혁의 정신이 공유되어 있는 편이어서 의회조사처(CRS), 의회예산처(CBO), 회계감사원(GAO) 등이 전문성이 높은 평가결과들을 내놓고 있다.

다음으로 영국은 2009년에 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee: RPC)를 설치하고 부처들이 규제안 작성의 모든 단계에서 RPC와 협의를 거치고 최종승인을 받도록 하고 있다. 또한 기업혁신기술부(Department for Business Innovation and Skill)가 RPC에 재정지원을 해 주도록 하고 있다. 전문성의 강화를 위해서는 2005년부터 BRE(Better Regulation Executive)를 설치하여, 부처의 규제영향평가서(impact assessment)에서 규제비용과 편익이 타당하게 계산되었는지를 확인하며, 이를 데이터베이스화한 도서관을 운영하고 있다(장민선, 2012). 또한 규제대안

18) OECD는 규제개혁기구가 1) 특정분야의 규제를 담당하는 규제기관으로부터 독립적이고, 2) 위상 면에서 정부부처와 최소한 수평적이며, 3) 독립적 판단을 내릴 정도로 전문성이 있고, 4) 주도권을 행사해 규제개혁을 추진할 수 있는 역량을 갖추고 있으며, 5) 집권층의 지지를 확보하고 있을 때 가장 효과적으로 작동한다고 말하고 있다(최병선, 2008).

의 활용, 모범사례 공유 등 지원 및 컨설팅 업무도 수행하도록 하고 있다. 독일의 경우, 2006년 연방수상청 소속인 국가규범통제위원회를 설치해 연방정부의 법률안에 대해 독립적인 위치에서 입법영향평가를 수행하도록 강력한 권한을 부여하고 있다

2. 정책개발 과정에서 규제심사의 내재화

선진국들이 대체로 규제개혁 선진국이기도 한 이유는 자명하다. 이런 나라들에서는 모든 국가정책의 결정과정이 민주적인 절차를 따라 이루어진다. 공식적인 절차가 잘 준수되는 편이다. 이에 비하여 우리나라에서는 최종적인 정책의사결정이 청와대에서 먼저 이루어지고 부처에서 이를 합리화하는 단계를 밟는 예가 많다. 그 결과 부처는 말할 것도 없고 심지어 규개위의 규제심사조차 이것에 강하게 구속되고 마는 일이 적지 않다. 정책의 대부분이 규제에 속한다는 사실에 비추어 볼 때, 우리나라의 정책결정과정에서 규제심사는 처음부터 허울에 그치고 말 가능성이 크다는 말이다.

영국의 사례는 이런 면에서도 시사적이다. 정책개발 단계에서부터 규제영향분석이 이루어지도록 하고 있어서다. 즉 정책개발 단계에서 정책문제의 규명과 더불어 문제해결책으로서 규제 도입의 필요성과 근거를 검토하고, 바람직한 규제대안을 탐색하도록 하고 있으며, 이 모든 과정에서 규제안에 대한 이해관계집단의 의견을 적극적으로 참고하도록 하고 있다(이혁우, 2014). 이런 과정을 거치고서도 여전히 RIA 심사단계에서는 여러 규제대안의 비용과 편익을 계량화하여 비교하도록 하고, 최선의 대안이 정해지면 구체적인 집행계획을 작성하도록 하고 있다. 이런 과정을 준수하도록 하고 있기에 영국에서는 RPC(와 BRE)와 부처 간 소통과 협력이 활발하고 따라서 최종 규제안의 타당성이 공고해질 수 있는 가능성이 높아질 수밖에 없다.¹⁹⁾

호주는 2014년에 행정절차간소화(Cutting Red Tape) 계획을 발표하였는데, 한마디로 말한다면 위에서 설명한 영국의 방식과 흡사하다(홍승현, 2014). 이에 따라 이 계획의 도입 전에는

19) 더 구체적으로 보면 정부부처가 RIA 결과를 RPC에 통보하면, RPC는 매 정책단계별로 Red, Amber, Green의 3등급으로 평정을 한다. Red는 해당 규제의 필요성과 타당성을 입증하는 증거가 매우 미약하여 반드시 보완되어야 함을 뜻한다. Amber는 분석 내용의 일부에 수정되어야 할 부분이 있다는 뜻이다. Green은 영향 분석서가 체계적이고 타당성 있게 작성되어 합격점을 받은 경우다.

우리나라에서와 같이 정책개발의 마지막 단계에서 작성되던 RIA가, 이 계획의 도입 이후 정책논의의 시발단계에서부터 규제심사가 수행되도록 의무화되었다 한마디로 졸속이라고 평가할 수밖에 없는 우리나라의 정부의사결정 과정의 특성에 비추어 볼 때 또 이런 졸속행정의 관행이 쉽게 고쳐질 수는 없다는 점을 감안해 볼 때, 영국이나 호주의 경우처럼 우리나라도 상위규제심사기구인 규제위가 정책개발의 앞선 단계에서 정부부처와 소통하고 협의할 수 있도록 제도를 개선할 필요성이 있다.

3. 신설규제 개혁과 기존규제 개혁의 연계 강화

신설·강화규제의 개혁과 기존규제의 개혁의 연계 강화도 규제선진국의 최근 추세 가운데 하나다. 영국이 2011년부터 도입하고 있는 One-in, One-out(OIOO, 2013년부터는 One-in, Two-out) 제도나 캐나다의 One-for-One Rule 제도는 애초 규제의 신설을 억제하기 위한 의도에서 출발하였지만 결과적으로 이 측면에서 효과를 발휘하고 있는 좋은 예이다 박근혜 정부에서도 영국의 OIOO제도를 모방한 Cost-in, Cost-out 제도가 이제 막 시행에 들어가고 있는데 앞으로 이 제도가 이런 면에서 획기적으로 기여할 수 있도록 만들 필요가 있다

OIOO제도는 영국정부가 2011년 기존의 저장(stock) 관리 방식에서 유량(flow) 관리 방식으로 규제관리 전략을 전환하는 과정에서 도입되었다 이 제도는 어떤 규제를 신설하거나 강화하고자 할 경우, 규제의 순비용(net cost)을 측정하고 비용의 크기 면에서 그것에 상응하는 기존규제를 폐지하도록 의무화하는 것이 핵심이다. 영국은 이 제도의 시행을 통해 2011년부터 2013년까지 약 931백만 파운드(1조 6천억 원)의 규제비용 감축 효과를 거두었다고 한다. 캐나다는 2012년 기존의 행정절차간소화작업(Red Tape Reduction Action Plan) 내에 One-for-One Rule 제도를 편입하면서 신설규제로 인한 규제순응비용의 증가를 기존규제로 인한 비용의 감소로 상쇄되도록 하고 있는데, 효과 면에서 영국제도와 비슷하다.

이런 규제개혁 방식 도입의 의의는 이런 방식이 규제지향적인 관료사회 문화를 변화시킬 수 있다는 점에 있다(이혁우, 2014). 그러나 이런 규제개혁 방식의 도입이 우리나라에서도 유사한 효과를 발휘할 지는 미지수다. 누차 지적해 온 바와 같이, 재난, 사고, 사건 이후 재발 방지책으로서 신규규제가 매우 졸속으로 도입되거나 처벌이 강화되는 경향이 매우 강하기 때문이다. 과연 어느 부처가 이 제도의 준수를 이유로 신속한 재발방지책 수립을 거세게 요

구하는 여론과 언론의 압박에 의연하게 대응할 수 있을 것이며, 여론을 빙자해 규제를 신설하거나 강화하고 보는 부처에 대하여 누가 벌하고 그로써 이 제도가 준수되도록 할 것인가 이 제도의 성패는 이 제도가 신뢰할만한 약속(credible commitment)으로 부처의 규제 의사결정을 어느 정도 구속하고 제약할 수 있는지 여부에 달려 있다.

이런 현실적 약점에도 불구하고 이 제도는 규제의 신설을 추진할 경우 기존규제의 개혁을 동시에 염두에 두지 않을 수 없도록 강제하는 제도적 장치로서 의미가 크다. 영국의 경우를 다시 보면 2011년 OIOO제도가 적용되기 직전까지는 부처가 제출한 157개의 규제안 중 119개가 기업에 무리하게 큰 부담을 주는 규제였는데, 이 제도의 도입 이후 신설규제안 자체가 157개에서 46개로 감소했고, 46개의 규제안 중 11개만이 그런 성격의 규제인 것으로 밝혀졌다. 이 제도의 존재 자체가 관료들의 의식과 태도에 미치는 영향을 크기를 가히 짐작케 해 준다. 이 제도의 효과를 극대화하기 위해서는 부처가 자체적으로 기존규제의 폐지 및 완화를 추진할 경우 규제준수비용의 감소분을 저축은행 방식으로 저축하도록 한다면, 장차 어떤 규제를 신설하거나 강화해야 할지 알지 못하는 입장에 있는 부처가 그 공간을 예비해 둘 필요를 인식하여 기존규제의 개혁에 더 열심을 내도록 동기를 부여할 수 있다 우리나라도 영국의 예를 따라 이 제도를 활용할 것이라 하니 다행이다.

4. 규제의 합리성에 대한 입증책임의 부과와 전환

또 하나 특기할만한 추세가 규제의 합리성에 대한 의문이 제기될 때 규제의 생산부처가 이를 적극적으로 입증하도록 의무화하는 방식을 통한 입증책임의 전환이다. 영국의 Red Tape Challenge가 대표적인데, 민간이 특정규제의 불합리성에 대해 문제제기를 하면 해당 부처는 3개월 이내에 그 규제의 존속 필요성을 적극적으로 입증하도록 하고, 이를 충분히 입증하지 못할 때에는 해당 규제는 폐지되도록 하고 있다.²⁰⁾

일본의 기업실증 특례제도는 기존의 안전규제를 대체할 다른 조치를 기업이 창의적으로

20) 영국정부는 이 제도의 활성화를 위해 농업, 소매업, 환경 등 29개의 주제로 규제를 분류한 후, 2~3주마다 한 가지 주제를 선정해 집중적으로 알린 다음 민간과 시민의 참여를 유도하는 방법으로 접근하였는데 그 결과 3만 건이 넘는 의견이 제출되었고 29개 주제에 속한 5,622건의 규제 중 54%인 3,095건을 개선하거나 폐지하였다고 한다.

제안하고 담당부처가 승인한 경우, 또는 해당 부처가 대안이 문제해결책으로서 충분하지 못하다는 점을 적극적으로 입증치 못한 경우에는 그 조치에 대하여 규제특례 조치가 이루어진 것으로 의제하는 방식이다.²¹⁾ 일본의 ‘회색지대(Grey Zone) 해소제도’도 비슷한 취지의 제도이다. 이는 기존규제가 기업의 신규진입을 막고 있을 가능성이 인정되는 경우 정부가 사업계획의 적법 여부를 미리 검토하고 인증해 기업이 안심하고 신규 사업에 진출할 수 있도록 지원하는 제도이다.²²⁾

우리나라의 규제현실에서 이런 접근방법의 함의는 크다. 왜냐하면 우리나라의 행정민주화 수준이 아직도 매우 낮아서 규제에 대한 민간의 불만이 아무리 커도 감히 이의를 제기하지 못하는 경우가 많기 때문이다. 아직도 관준민비의 사고가 뿌리 깊으며, 관을 상대로 이의나 불만을 제기했다가는 언제 어떻게 보복을 당할지 모를 후환이 두려워 민간이 적극적으로 부처에 도전하지 못할 정도로 낙후된 행정문화 속에서 이 제도를 도입한다고 해서 과연 뭐가 크게 달라질 수 있을 것인지에 대해 의문을 갖지 않을 수 없다.

실제로 우리나라에도 이런 고려에 따라 2011년부터 규제개혁신문고 제도를 도입하고 있으나 성과가 매우 미미한 편이다. 여기에는 관계부처의 소극성만이 문제가 아니다. 그보다 먼저 이 제도에 대한 민간(과 시민)의 이해와 참여가 활발하지 않은 현실에도 큰 문제가 있다. 금년 3월, 대통령이 주재하는 규제개혁 끝장토론 이후, 규제민원이 밀물처럼 쏟아져 들어오고 있다고 하는데, 이 제도의 성공을 위해서는 이런 민원이 소홀히 취급되지 않을 것이라는 믿음을 심어주는 것이 얼마나 중요한지를 웅변해 주고 있다. 이 제도의 또 다른 성공요인으로서 정부부처의 적극성을 들지 않을 수 없다. 그러나 우리나라에서는 부처가 스스로 문제의식을 갖고 있음에도 불구하고 규제완화와 개혁을 부정적으로 보는 성향이 강한 일반여론이나 언론의 태도를 의식한 나머지 구태여 성가신 문제를 스스로 제기하지 않으려 하는 측

21) 기업단위로 적용되는 이 제도를 통해 도시바와 가스용기검사업체 3사가 반도체 제조 관련 가스용기 안전검사에서 현행 법률에서는 인정되지 않는 초음파검사를 용인해 줄 것을 신청하였고, 이에 경제산업성이 이를 특례조치로 승인한 결과 반도체 가스용기의 검사기간이 수개월에서 하루로 단축될 수 있게 되었다고 한다 (김은지, 2014).

22) 여기서 회색지대는 신규사업이 어느 사업영역에 속하는지가 불분명한 경우를 지칭한다. 기업 단위에서 규제 내용을 파악하기 어려운 의료분야 등 신사업 분야의 경우 사전에 해당 사업이 규제에 저촉되는지 여부를 1개월 내에 확인할 수 있게 하고 있다. 예컨대 닛산자동차는 운전자가 심장마비 등 긴급상황에 처했을 때 컴퓨터 제어로 자동차를 멈추게 하는 자동정지 장치를 개발했는데 이 제도를 통해 사업추진에 아무런 장애가 없을 것이라는 판단을 미리 받을 수 있었다.

면도 없지 않다. 이런 면에서 본다면 이 제도는 우리나라의 규제개혁에 획기적으로 기여할 수 있는 잠재력을 충분히 갖고 있어 보인다

5. 규제의 유연성 제고

동일한 규제일지라도 규제순응비용은 피규제자마다 다르기 마련이다 이런 고려에 따라 미국은 진즉에 규제유연화법(Regulatory Flexibility Act)을 제정하여 중소기업의 규제순응비용이 대기업보다 과도하게 높은 경우 규제기준을 차등화해 적용하도록 하고 있다²³⁾ 캐나다는 2012년 Red Tape Reduction Action Plan의 일환으로 Small Business Lens 제도를 도입하여 규제가 중소기업에게 의도치 않은 불리한 영향을 미치지 않도록 유의하고 있다 영국 역시 2014년 특히 중소기업에 불리하게 적용되고 있는 규제의 개혁에 역점을 두고 있는데 1인 자영업자에서부터 2인 규모의 마이크로기업(micro-business)의 처지를 특별고려 한다는 점에서 주목을 끈다.²⁴⁾

우리나라도 이명박 정부 이후 중소기업에 대한 규제의 차등 적용이 적극적으로 모색되고 있는 바, 중소기업청 산하에 중소기업옴부즈만을 설치해 중소기업의 규제애로 해소에 일조하도록 하고 있고, 이 일환으로 규개위가 규제개혁 지침에 중소기업에 대한 규제영향평가의 별도시행을 제도화하였다. 박근혜 정부도 소위 ‘손톱 밑 가시’라고 해서, 특히 중소기업의 애로를 가중시키고 있는 규제의 우선 개혁에 역점을 두고 있어 다행이다

IV. 결론: 점진적, 전략적 접근의 지혜

연구자들은 앞에서 규제개혁은 일회성의 과제 당장에 끝장을 낼 수 있는 그런 성격의 개혁이 아님을 강조하였다. “둘러치고 메치기”를 수없이 반복해도 다 못할 성질의 개혁이 규제개혁이라고 역설하였다 연구자들이 이 점을 강조하는 데는 만 뜻이 있지 않다. 역대 정부

23) 미국의 경우 총 연방규제에서 중소기업의 규제순응비용이 대기업의 그것에 비해 종업원 1인당 연간 약 2,400불의 차이를 보이고 있다고 한다. 특히 환경규제와 같은 사회규제의 경우 그 차이가 현격한 것으로 밝혀지고 있다(Crain & Hopkins, 2005).

24) <https://www.gov.uk/government/news/supporting-business-david-cameron-announces-new-plans>

가 늘 임기 안에 규제개혁을 “끝장내고야 말듯이” 거창하게 그리고 성급하게 덤벼든 것은 옳지 않았으며, 이 점에서 한 치도 다를 바 없는 현 정부에 경고를 주고자 함이다. 다시 반복 하거나 규제개혁의 요체는 규제의 숫자를 얼마 줄이는데 있지 않다. 규제의 숫자를 줄이는 것보다 더 중요한 것이 시대변화와 국민의 요구에 걸맞게 정부, 민간, 시장이 각자의 역할과 책임을 올바르게 분담해 나가도록 만들려는 정부의 태도와 의지이다.

왜 이렇게 주장하는가? 여기서 우리는 세월호 사고의 교훈을 다시 잘 되새겨 볼 필요가 있다. 안전규제의 위반이 이번 사고의 직접원인임은 두말할 필요가 없다. 그러나 이것이 전부가 아니다. 이보다 더 근원적인 원인이 있다. 청해진해운이 인천-제주노선의 독점사업체이면서도 적자를 면치 못하였던 이유를 천착할 필요가 있다. 주범은 공공요금 규제이다²⁵⁾ 추측컨대 이 회사가 일본으로부터 선박을 사오는 길에 무리하게 선실 증축부터 하고 본 일이 나, 여객보다는 운임규제가 덜 강하고 네고가 쉬운 화물운송에 치중하고 과적을 일삼는 것 등이 모두 비현실적인 요금규제 하에서 채산을 맞추기 위한 무리한 시도였다고 판단한다 (분명히 말하건대 필자는 이 회사를 두둔할 이유는 물론이고 의도가 전혀 없다) 채산이 맞지 않는 이상 사업자가 불요불급하다고 판단되는 규제는 어떻게든 회피하려 하고, 편법이나 눈가림하고 보려는 유혹에 빠지는 것은 어찌 보면 불가항력이다.

사고를 막지 못한 더 큰 책임은 규제 및 감독기관에 있다. 이들이 존재해야 할 이유는 이런 경우를 대비해서다. 안전규제는 예측할 수 없는 불의의 사고방지에 목적이 있으므로 어떻게든 의무를 준수하도록 만들 막중한 책임이 이들에게 부여되어 있었건만 이들은 그렇게 하지 않았다. 같은 업계에 종사하다보니 업계의 이런저런 사정에 정통한 마당에 법 규정의 준수를 고집하면서 야박하게 굴기가 쉽지 않았을 것이다. 이를 노린 사업자는 뇌물을 제공하면서 이들을 공범자의 관계로 이끌어갔다.

이것이 연구자들의 사고원인과 경과의 분석이다. 이런 눈으로 보면 단순한 규제와 처벌의 강화는 유사사고의 재발방지를 위한 올바른 대책이 될 수 없다. 만일 연구자들의 분석이 맞다면, 우리가 제기해야 할 질문은 왜 정부는 해운조합이나 한국선급 등에게 규제권한을 넘겨주었는가? 이다. 한마디로 말한다면 관계행정기관의 자원과 역량이 부족했기 때문이다. 작은

25) 참고로 이 사고 이후 해양수산부는 청해진해운에 대한 사업허가를 취소하였다. 그리고 우리나라 연근해 해운산업 낙후의 중요한 원인이 비현실적인 수준의 요금규제임을 인정했는지 요금의 현실화를 검토하고 있다고 한다. 기획재정부도 이런 검토를 하고 있는 것으로 보도되었다(매일경제 2014년 6월 2일자).

정부의 요구에 따른 조직축소 압력이나 규제완화의 압력이 그 이면에 작용했을 수 있다

그렇다. 우리나라 규제체제 혹은 규제행정시스템이 뒤틀리게 만들고 있는 최대의 요인은 규제의 효과적 집행이 원천적으로 불가능하도록 만들고 있는 자원의 절대적 부족이다 예산도, 인력도, 장비도, 전문성도 모두 부족한 상태에 있는 것이다 사고가 날 때마다 중앙행정기관이 할 수 있는 일이란 관련규제와 처벌을 강화하는 일이 고작이지만 규제와 처벌의 강화는 규제집행자원의 부족으로 인한 악순환과 모순을 더욱 고착화, 심화시킬 뿐이다(OECD, 2014).

바로 여기에 우리나라 규제개혁이 어디에 초점을 맞추어 진행되어야 할지에 대한 중요한 시사점들이 있다. 아무리 공익서비스 사업이라 할지라도 민간이 맡아서 하는 사업이라면 수익성이 보장될 수 있도록 해 주었어야 했다. 그리고서 공익적 의무를 다하도록 당당히 요구하고, 규제위반행위에 대해서는 강력하게 제재를 가할 수 있어야 했다. 우리는 이 두 면에서 다 실패하였다. 의무를 강제하는 양 하였지만 아무 힘이 없었고, 제재를 가하려 해도 가할 수 없어 결과적으로 독점업체에 놀아난 꼴이다. 동 사업을 민간에 대폭 개방하고 경쟁체제로 나가게 했어야 할 일을 엉거주춤 대처한 결과 이 지경에 이르고 만 것이다. 허울뿐인 면허제로 진입을 제한할 일이 아니라 진입규제와 가격규제를 풀어서 시장경쟁의 원리를 좇아 이 사업의 수익성과 장래성을 보고 새롭고 건실한 업체들이 이 사업에 뛰어들 수 있도록 했어야 했다.

정부가 이런 방식으로 접근하였더라면 왜 삼면이 바다이고 섬이 3,000개나 되는 나라에서 건실한 업체들이 이 사업에 뛰어들지 않았으랴! 공익성을 빙자해 진입을 규제하고, 그 잘난 공공요금 규제를 고집하다 보니 건실한 업체는 채산이 나오지 않아 이 사업을 외면한 것이고, 그 결과 기회주의적으로 요행수나 바라며 문제가 생기면 뇌물로 적당히 대처하면 된다고 생각하고 또 그런 능력과 경험을 갖고 있는 구원과 교주 유병언의 청해진해운이 독점업체로 군림하게 된 것이고, 사고위험을 안은 채 사업을 계속해도 막지 못한 것 아닌가?

세월호 참사는 우리나라 규제행정시스템의 치부를 낱알이 드러내 주었다. 자세한 내막은 알 수 없으나, 일각에서 여객선 운영체제를 (준)공영체로 전환해야 한다는 주장도 제기되고 있는가 보다.²⁶⁾ 이런 주장을 뒤집어 보면 민간에게 공익서비스를 맡겨서는 안전 확보가 어

26) 정치권 일각, 그리고 학계에서는 ‘세월호 참사의 원인 중 하나는 민간사업자가 영세하기 때문이라며 연안여객도 버스처럼 준공영화하여 정부가 공공투자를 해야 한다는 주장’을 하였으며(경향신문 2014년 5월 7일

렵다는 판단이 깔려 있다. 도대체 이는 어디서 나온 발상인가? 민간에 그런 사업을 맡긴 것은 실책이었다는 말인가? 정말 가소롭기 짝이 없는 시대역행적이고 관존민비적인 발상이 아닐 수 없다.

한마디로 말해 우리나라 규제행정시스템은 전근대적이다 형편없이 낙후되어 있다. 아직도 관이 지시하고 명령하고 겁을 주면 민은 따르지 않고서는 못 배겨날 거라는 비민주적인 사고가 뿌리 깊다. 행정책임을 제대로, 당당하게 지려고 하고 이를 위해 국민에게 요구할 것을 솔직하게 요구하지 않은 채 국민들로 하여금 헛된 기대와 믿음을 갖게 만들고 있다. 그러고서 사고가 나면 사업자에게 책임을 떠넘기기 바쁘다 기다렸다는 듯이 규제를 강화하고 처벌을 강화하면서 할 일을 다 했다는 투다. 이런 무책임한 태도가 통할 수 있도록 합리화해 주는 요인으로서 자원의 절대부족만큼 중요한 요인이 없다.

박근혜 정부의 규제개혁의 중점이 어디에 두어져야 할지는 자명하다 첫째, 규제개혁의 초점을 최우선적으로 규제행정시스템의 선진화에 맞추어야 한다. 둘째, 규제행정시스템 선진화의 선결요건은 규제행정에 투입될 자원의 대폭적인 확충이라는 엄연한 사실을 더 이상 외면하거나 회피해서는 안된다. 셋째, 규제가 우리사회 문제들의 해결에 과연 효과적이었는지 냉정하게 평가해 보고, 규제가 기대하는 효과를 발휘할 수 있도록 만들 충분한 행정력과 자원을 투입할 의지와 자신이 없다면, 과감하게 시장에 맡길 준비를 해 나가야 한다. 세월호 사고가 말해 주듯, 겉보기에는 정부가 다 책임지고 있는 듯하지만 속을 들여다보면 허망하기 짝이 없는, 구멍이 숭숭 뚫린 규제행정시스템을 방치할 일이 아니라, 차라리 냉혹한 시장 경쟁의 원리에 철저히 내맡겨서 정부의 규제보다 더 무서운 시장의 자생적 질서가 나타나고 뿌리내리도록 하는 것이 진정으로 국민을 위하고 책임질 줄 아는 국가의 자세이고 책무일 것이다. 이제 우리의 주장을 요약한다면 다음과 같다.

우리나라의 규제개혁 및 규제관리 체계는 구조상 심각한 문제가 별로 없다 OECD(2009)의 최근 보고서도 한국의 규제개혁시스템이 첫손가락을 꼽을 만하다고 높게 평가하고 있다.²⁷⁾ 그러나 이 체계가 잘 작동하고 있다고 말하기는 어렵다 우리나라의 규제는 의외로 심

자), 정홍원 국무총리도 연안 여객선에 대한 준공영제 도입을 고려하겠다고 밝혔다(조선비즈, 2014년 5월 20일자).

27) 이 당시 OECD 실무자회의에 참석했던 우리나라 규제전문가에 의하면 우리나라의 규제개혁 및 관리시스템이 최고의 평점을 받는 것으로 평가결과가 나왔으나, 여러 선진국이 납득할 수 없는 평가결과라 하여 공표는 하지 않게 되었다고 한다.

각한 문제들을 내포하고 있는 것들이 많다. 경제규제의 영역에서는 대형마트 영업시간 규제, 중소기업 적합업종 규제 등 애당초 생겨서는 안 될, 아니 더 근원적으로 시장경제체제 하에서 문제가 될 수 없고, 문제를 삼아서도 안 될 일을 놓고 규제들이 속속 만들어지고 있는가 하면, 사회규제의 영역에서는 세월호 사고에서 잘 드러났듯이, 규제집행시스템 상의 심각한 결함이 한둘이 아니다. 이런 상반된 측면을 고려해 볼 때, 우리나라의 규제개혁시스템의 혁신은 하드웨어 개선에 관심을 두기보다는 소프트웨어 개선에 역점을 둘 필요가 있다²⁸⁾

(1) 현재 기본법 개정이 추진 중에 있는데, 새로운 규정의 추가보다 더 중요한 것이 기존 규정의 충실한 이행이다. 이 측면에서 최우선적으로 강조되어야 할 사항이 각 부처와 시도의 자체규제심사기구의 내실화이다. 이들은 동법의 제정 직후의 잠시를 제외한다면 거의 무시되고 방치된 상태다. 다시 강조하거니와 규제개혁은 규제를 만드는 자들의 의식과 행태, 규제의사결정상의 잘못된 관행을 타파하지 않으면 백년하청이다. 이런 점에서 현 정부가 규제개혁의 책임을 장관에게 묻기로 하고 또 평가하여 인사에 반영하겠다는 방침을 밝힌 바 있는데, 이는 매우 잘한 일이다.

(2) 우리나라의 규제개혁시스템의 가장 두드러진 특징은 민간주도에 있다. 규제개혁은 규제관료 스스로가 해야 마땅한 일이고, OECD의 거의 모든 국가가 관 중심의 규제개혁기구를 두고 있는 것이 현실이지만(최병선, 2008), 유독 우리나라에서는 규제개혁은 관료에게 맡겨서는 절대로 이루어질 수 없다는 주장이 중론이 된지 오래다. 규개위가 OECD 국가 어디에서도 찾아볼 수 없는 민관합동 위원회란 독특한 형식을 취하게 된 소이기도 바로 여기에 있었다. 우리나라의 행정민주화 수준이 낮은 탓으로 여겨지지만, 이제는 당초의 의도를 제대로 살릴 때가 되었다. 명실상부한 민간주도 하의 규제개혁이 되기 위해서는 민간이 적극적인

28) 한 때 연구자들은 규개위를 공정거래위원회와 같은 형태로 개편할 필요성을 주장한 바 있다(최병선, 2008). 현행 규개위로서는 졸속으로 진행되는, 충실한 규제심사를 위한 입법과정의 지체를 허용하지 않는 우리나라의 입법관행을 고려할 때 민간위원 중심으로 운영되는 규개위는 역부족이고, 현재의 규제개혁실 정도로는 충분한 수준의 전문성을 확보하기가 어렵다는 것이 주된 논지였다. 한편 이렇게 체제를 개편할 경우 현재 규개위가 누리고 있는 수준의 정치적 지지가 과연 확보될 수 있을지에 대해서는 의문이 남는다는 견해를 피력하였다. 이와 달리 규개위와 별도의 규제개혁 추진기구를 가외로 두어 온 지금까지의 관례에 대해서는 앞에서 장단점을 논의하였다.

역할이 필수적이다. 지금과 같이 민이 관의 눈치를 보면서 멍청거리게 만들어서는 안된다. 부처의 규제안을 입법예고하게 하고 여기에 이해관계집단이 의견을 제시하도록 제도적 장치가 마련되어 있건만, 이 장치는 헛바퀴를 돌고 있다. 의견을 냈다가는 관에 미운 털이 박힐까 염려하는 탓이다. 그 결과 규개위가 아무리 민간의 의견을 구하고자 하여도 구하기가 어려운 것이 부끄러운 현실이고, 우리나라의 행정민주화의 현주소이다²⁹⁾

(3) 우리나라에서 규제집행 자원의 부족은 우리나라 규제체제의 합리성 확보를 방해하는 매우 강한 제약조건(strong constraint)으로 작용하고 있다는 사실은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 이런 행정현실을 감안해 볼 때 규제개혁 과정에서 정부부처는 규제의 신설과 처벌의 강화에 앞서 기존규제의 집행에 철저를 기하는 것이 우선임을 명심할 필요가 있다. 기존 규제조차 효과적으로 집행하지 못하면서 규제를 덧붙이는 것으로 쉽게 대처하려 하는 행태는 결코 용납해서는 안 될 무책임 행정의 표본이다. 행정기관이 스스로 법치행정을 부정하는 꼴이다.³⁰⁾

이런 면에서 우리가 은연중에 상정하고 있는 규제목표에 대해서도 문제의식을 가져 볼 필요가 크다. 우리나라에서는 규제목표는 높을수록, 규제수단은 강력할수록 더 좋고, 더 높은 효과를 얻어낼 수 있을 것이라는 단순한 생각에 갇혀 있는 경우가 많은데 이런 접근이 규제의 불합리성을 키우고 그래서 준수될 수 없는 규제가 되게 만들고 사고가 나면 다시 규제강화를 요구하는 악순환을 불가피하게 만드는 주범이다. 이 악순환의 고리를 단절하기 위해서는 무엇보다 먼저 규제집행 자원과 능력의 수준을 감안하여 실현가능한 수준으로 규제목표를 조정해 나갈 필요가 있다(최병선, 2013).

(4) 대체적인 규제수단(alternatives to regulation), 즉 규제대안의 발굴에 주력할 필요가 크다. 이 면에서 특히 주목해야 할 규제방식과 수단이 자율규제와 사법적 규제이다. 먼저 자율규

29) 규개위의 위원들은 때때로 “우리가 의병인가?” 자문하지 않을 수 없다고 실토한다. 민간의 의견을 구해도 관계행정기관의 눈밖에 날까봐 말을 아끼며, 의견을 줄지라도 익명을 요구하며, 익명으로 정보를 주어도 관계행정기관은 자신이 그런 의견을 냈을 것을 알아챌 것을 극도로 염려한다는 것이다.

30) 규개위 위원들의 회고에 따르면 규개위가 기존규제에 의거한 단속 및 검사 실적을 요구할 때 정부부처가 이를 제공하는 일은 거의 없다고 한다. 있어도 내놓지 않는 것인지, 내놓을 실적이 정말 없는 것인지 진실을 알 수 없되, 짐작컨대 후자일 가능성이 훨씬 높다.

제(self-regulation)는 사회가 복잡해지고 고도로 전문화됨에 따라 행정기관의 능력이나 전문성으로 감당하기 어려운 분야가 늘고 있는 추세 속에서 민간의 자율성과 책임을 확대하고 행정력을 절약할 수 있는 묘책일 수 있다. 흔히 자율규제는 경제규제의 영역에서나 가능한 것처럼 여기기도 하나, 사회규제 영역에 원용 못할 이유가 없다(최병선, 2009). 예컨대 산업재해율이 매우 낮은 사업장에 대해서는 일정수준의 재해율을 초과하지 않는 한 해당 업체의 자율에 일임하고, 이 기준이 준수되지 않을 경우에는 규제기관이 다시 개입하도록 할 수 있도록 하면 될 것이다.

근래 관리기반규제(management-based regulation)에 대한 관심이 높아지고 있는 것도 이와 맥을 같이 한다(OECD, 2008). 관리기반규제란 규제집행에서 민간의 지식을 활용하기 위해 규제권한을 위임하고, 피규제자가 스스로 준수할 규칙을 스스로 만들어 지키게 하는 규제방식으로서 기본원리는 자율규제와 대차가 없다. 이 제도 하에서 피규제자는 규제순응비용 면에서 자신들의 사정에 가장 적합하다고 생각하는 규제이행 방법에 대해 창의적으로 연구할 유인을 갖게 되고, 관리자들도 스스로가 규제관리시스템을 설계하기 때문에 행정기관이 직접적으로 개입하는 경우보다 자발적 순응 동기가 강해진다는 장점이 있다.

사법적 구제(judicial relief) 역시 향후 적용가능성이 높은 제도 중 하나이다. 개별 규제사안에 대한 사법부의 판단은 흔히 개별적이고 사후적인 효과를 낼 뿐이라고 주장되기도 하지만, 판례가 자리 잡게 되면, 사전적 효과를 내세우는 행정규제나 결과 면에서 별반 차이가 없게 된다. 우리나라에 투서, 진정, 소송이 많다는 것은 잘 알려진 사실이나, 규제영역에서는 이런 특성이 잘 보이지 않은데, 이는 앞에서 지적한 바와 같이, 행정민주화의 후진성을 나타내는 징표로 보아야 할 것이다. 사법적 구제가 행정규제를 대신할 수 있는 영역은 물론 제한적이겠지만, 앞으로 계속 확대될 것은 필지의 사실이다. 헌법재판소의 위헌심판 청구건수가 급증하고 있는 것이 좋은 증거이다. 이런 면에서 사법부가 규제개혁의 대열에 동참할 수 있도록 조직과 기능을 확대하고 강화하는 것도 고려를 요하는 사항이다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 『2007년도 정부 규제영향분석서 평가』, 2008.
- _____, 『2008년도 정부 규제영향분석서 평가』, 2009.
- _____, 『정부 규제영향분석 실태 및 제도 개선과제』, 2010.
- 국회입법조사처, 『입법영향분석제도 도입에 관한 연구: 규제영향분석을 중심으로』, 2011.
- 김영평·최병선·신도철, 『규제의 역설』, 삼성경제연구소, 2006.
- 김은지, 『일본의 규제개혁추진현황과 평가』, 『KIEP지역경제포커스』, Vol.8, No.7, 대외경제
정책연구원, 2014.
- 김태윤·홍완식·윤성이·한승준·김주찬·이혁우, 『우리나라 의원발의 규제입법제도 개선
방안에 관한 연구: 선진국의 제도적 통제과정에 대한 분석을 기반으로』, 한국경제연
구원, 2014.
- 규제개혁위원회, 『규제개혁백서』, 2000~2012.
- 설광언, 『우리나라 규제개혁의 비판적 회고』, 『기업환경 개선을 위한 규제개혁 연구: 규제의
영향과 개혁정책 분석』, 한국개발연구원, 2005.
- 이혁우, 『규제의 개념에 관한 소고』, 『행정논총』, Vol.47, No.3, 2009.
- _____, 『정부부처의 규제/비규제 구분논리 분석: 규제관리의 시각에서』, 『정부와 정책』,
Vol.4, No.1, 2011.
- _____, 『이명박 정부의 규제개혁 평가』, 『규제연구』, Vol.21, No.2, 2012.
- _____, 『규제개혁내실화를 위한 규제심사 활성화 방안』, 한국행정연구원, 2013.
- _____, 『한국식 규제비용총량제 운영모델 개발』, 전국경제인연합회, 2014.
- 임상준, 『규제개혁의 정책과제와 발전방향』, 한국규제연구원, 2005.
- 장민선, 『입법평가 적용사례 연구: 영국의 영향평가 제도를 중심으로』, 한국법제연구원,
2012.
- 최병선, 『정부규제론』, 박영사, 1992.
- _____, 『우리나라 규제개혁정책의 핵심과제와 쟁점』, 『행정논총』, Vol.35, No.2, 1997.
- _____, 『하이에크의 자유주의 사상과 정치경제학 이론』, 『현대정치경제학의 주요이론가들』,
아카넷, 2000.

- _____, 『신제도경제학에서 본 규제이론과 정책 : 이견과 확장』, 『행정논총』, Vol.44, No.2, 2006.
 - _____, 『규제도 세금이다』, 최광·곽태원 외, 『세금경제학』, 자유기업원, 2007.
 - _____, 『규제개혁』, 『국가운영시스템: 과제와 전략』, 나남, 2008.
 - _____, 『규제수단과 방식의 유형 재분류』, 『행정논총』, Vol.47, No.2, 2009.
 - _____, 『규제 및 규제완화의 원인과 경제사회 효과: 최근의 논쟁에 대한 규제정치이론의 시사점』, 『한국정책학회보』, Vol.21, No.3, 2012.
 - _____, 『규제의 목표, 수단, 자원의 관계에 관한 연구』, 『규제연구』, Vol.22, No.2, 2013.
 - 한국행정연구원, 『2012년도 중앙부처 규제영향분석서 평가결과』, 2012.
 - 홍승현, 『규제개혁 논의 및 주요국 사례』, 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 2014.
- Crain, W. Mark & Thomas D. Hopkins, The Impact of Regulatory Costs on Small Firms, 2005.
- IBM, 『IBM 한국 보고서』, 한국경제신문, 2007.
- North, Douglass C., Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 1990.
- OECD, The OECD Report on Regulatory Reform, 1997.
- OECD, Regulatory Reform in Korea: OECD Review of Regulatory Reform, 2000.
- OECD, Management-based Regulation: Implications for public policy, 2008.
- _____, Regulatory Enforcement and Inspection, 2014.
- Rothbard, Murray N., Man, Economy, and State: A Treatise on Economic Principles, The Ludwig von Mises Institute(『인간 · 경제 · 국가: 경제원리에 대한 새로운 전문서』, 자유기업원, 전용덕 · 김이석 역, 2006), 2001.
- Sonali Jain-Chandra & Longmei Zhang, How can Korea Boost Potential Output to Ensure Continued Income Convergence?, IMF Working Paper/14/54, 2014.
- World Bank, Doing Business, 2011.

Some Ideas Proposed to Innovate the Regulatory Reform System of Korea

Byung-Sun Choi · Hyukwoo Lee

The regulatory reform system of Korea, with the Regulatory Reform Committee(RRC) as its centerpiece, has been analyzed to have no critical problems and be presently working fairly well. Factors preventing this system from working more effectively are found mostly of software variety; including the serious shortage of resources for strong regulatory enforcement, weak participation on the part of the private sector, and the backwardness of administrative democratization. This paper thus emphasized that the resolution of these operational problems should precede over any kind of hardware reforms, an issue mooted frequently by the press in particular. Our argument was that such attempts as to operate the Ministerial Meeting for Regulatory Reform presided by the President that the current government has revived from its dissolution a decade ago, would add almost nothing to the existing reform system's performance, except for a political symbolism, which would be short-lived anyway. Instead, taking an incremental approach outlook, the authors stressed that the gate-keeping role played by the RRC, via RIA, is not trivial at all, despite some allegations to the contrary. In the same vein, in reviewing the most innovative approaches of late, such as the One-In-One-Out (OIOO) system of Britain, this paper gave more attention to examining the preconditions for their adoption. Finally the authors called for renewed attention to the alternatives to regulation, such as self-regulation and judicial relief, in the belief that the time is ripe for their wider use, as the society becomes far more complex and professionalized.

Key words: regulatory reform system, regulatory reform committee, regulatory impact analysis(RIA), one-in-one-out(OIOO) system

지 정 토 론

주 제: 한국 규제개혁시스템의 혁신방안

논평자: 소병희(국민대학교 경제학과)

1. 논문 전반에 대한 논평

본 논문은 우리나라 규제개혁의 역사와 문제점 그리고 규제행정시스템의 혁신 방안 등에 대해 실로 일목요연하게 정리한 것이다. 여전히 많은 문제점을 가지고 있는 우리나라의 규제개혁에 대한 우려와 그런 문제점을 극복할 개혁방안을 규제개혁 민간위원장으로 일한 바 있는, 필자의 풍부한 학식과 경험을 바탕으로 하여 여러 측면에서 제시하고 있다.

본 논문은 기존의 규제개혁 시스템의 특징을 요약하는 것으로 시작한다. 미국 OMB 산하 OIRA를 모델로 삼아서 규제개혁위원회를 중심으로 한 개혁시스템(신설 및 강화규제의 심사는 부차적인 것으로 인식하고) 기존규제 개혁에 비중을 두고 있는 인식상의 문제점 그리고 대통령의 의지에 따른 별도의 개혁기구가 대통령의 임기와 함께 명멸해 온 점들 규제개혁실(현 규제조정실)에 배당된 자원이 부족하여 역량을 발휘하기 힘들며, 관련부처 수준에서의 자체심사가 취약하여 규개위가 전면적인 활동을 하게 되는 바 이런 역할을 수행하기에는 예산과 인력 등 자원이 부족하다는 점; (정치성이 강한 반면 합리성이 기준 미달인 경우가 많은) 의원 입법 규제의 양산은 불량규제의 파이프라인이 되고 있지만 이를 통제할 대책이 없다는 점 규제 등록제도는 미등록규제를 끌어내는데 기여하기도 하지만 건수가 아니라 규제의 효과가 더 중요함에도 불구하고) 등록된 규제 건수의 증감을 규제개혁의 성패에 대한 판단기준으로 삼게 되는 경향이 있어서, 한편으로는 부처들에게 규제의 등록을 독려하면서도 다른 한편으로는 등록 규제 건수의 증가가 불리하게 작용할 것을 꺼려하는 규제개혁실의 양면성이 생겨나게 되어 스키조프레닉하게 된다는 점; 규제개혁추진 시스템의 중추에 해당하는 규제영향분석(RIA)을 수행하기는 하지만, 부실한 경우가 많아서 규제필요성에 대한 논거의 제시나 비규제대안의 검토 등을 제대로 수행하고 있지 않다는 점 등 크게 다섯 가지를 들고 있다.

이어서 선진국의 규제개혁동향과 시사점을 또한 아래 다섯 가지 측면에서 소개하고 있다. 먼저, 미국과 영국에서의 규제개혁기구의 역량 강화 정책개발 단계에서부터 규제 영향분석이 이루어지도록 한 영국 그리고 영국의 방식을 채택한 호주의 불요한 행정절차 간소화 계획; 영국에서 도입한 신설강화규제와 기존규제 개혁의 연계 제도, 정부부처가 규제의 합리성을 입증하는 책임을 지도록 한 영국의 Red Tape Challenge 같은 제도(성과는 아직 미미하지만, 우리나라의 경우는 규제개혁신문고 제도가 이에 비견됨; 피규제자의 능력과 처지에 따라 다를 수 있는 규제순응비용을 감안하기 위한 미국의 규제유연화법과 같이 규제의 유연성(flexibility)을 제고하는 방안 등을 소개하고 있다

마지막으로 결론부분에서는 점진적이고 전략적인 규제개혁에 대한 접근방안 몇 가지를 제안하고 있다. 규제행정시스템의 선진화, 규제행정에 투입될 자원의 확보, 행정력과 자원의 확보가 가능하지 않은 규제는 기대효과를 가져올 수 없으므로 규제개혁대상으로 삼을 것이 규제개혁의 중점이 되어야 한다고 주장한다 그리고 이 세 가지에 대해 구체적인 방안을 제시하고 있다. 규제개혁시스템은 소프트웨어에 중점을 두어 개혁해야 하며 여기에는 규제 목표를 실현가능한 수준으로 설정하는 것이 중요하다. 부처와 시도의 자체규제심사기구의 내실화가 선행되어야 한다. 규제개혁이 민관합동위원회 형식으로 민간주도로 상정되어 있는 것은 우리나라의 독특한 제도이다. 선진국은 관위주로 되어 있다. 그리고 행정민주화가 되어 피규제자가 관의 눈치를 보는 일이 없어야 한다. 그러므로 규제입법과정을 더 공개적으로 투명하게 만들어야 한다는 주장이다. 제한된 예산으로는 기존규제의 집행이라도 잘 하는 것이 규제를 신설하고 처벌을 강화하는 데 자원을 분산시키는 것보다 나으므로 규제대안의 발굴에 주력해야 한다. 피규제자가 스스로 준수할 규칙을 만들어 지키게 하는 관리기반규제 방식의 도입도 제안하고 있으며 사법부의 구제를 통한 규제의 정리도 기대하고 있다

2. 논문의 차별성 및 연구 결과의 의의

본 논문은 그간의 규제개혁의 문제점을 개략적으로 진단하고 있으며 외국의 제도 등을 참고하여 점진적이면서도 전략적인 개혁방안을 제시하고 있다. 그렇지만, 이제까지의 규제개혁이 필자가 지적하듯이 소위 ‘냉탕, 온탕’을 드나들며 기복이 있어온 관행이 여전히 답습되고 있으므로 좀 더 근본적인 틀을 새롭게 살펴볼 필요가 있다고 볼 수 있는데 이런 측면

을 본 논문이 좀 더 천착해 주었다면 좋았을 것 같다.

김대중 정부 시기로부터 시작된 것으로 봐도 규제개혁의 역사는 20년이 넘고 그동안 여러 면에서 향상되어 왔으나 아직도 만족스러운 규제개혁은 이루어지지 않고 있다면 이제는 규제개혁이 단순히 행정체제를 바꾼다거나 자원을 더 배분하여 충실도가 높은 규제영향분석을 한다든가 하는 차원이 아니라 더 근본적인 차원(예컨대, 인성에 대한 철학적, 심리학적 성찰과 이에 근거한 대책)에서 변화 혹은 개혁을 가져올 필요는 없는지 검토해 보아야 할 때일 것이다. 그런데 본 논문은 여전히 행정적인 어쩌면 하드웨어적인 면에만 치중하고 있는 것이 한계점이 아닌가 싶다. 본 논문의 결론부분에서 소프트웨어의 중요성을 저자가 강조하고 있기는 하나 어떤 소프트웨어가 가장 핵심적이고 근본적인 것인지에 대한 논의가 앞으로 더 있어야 할 것이다. 또한, 규제의 효과적 집행을 가능하게 할 자원의 절대적 부족을 지적하면서 자원의 확보를 위한 방안을 뚜렷하게 제시하지는 못하고 있는 점도 본 논문의 한계라고 생각된다.

너무나 자명한 불필요한 규제 특히 규제자의 권한이나 이권개입을 음성적으로 유도하는 규제는 당연히 철폐되어야 마땅하고 그간의 규제개혁 학자들과 규제개혁위원회의 이런 규제개혁 노력은 치하 받아 마땅하다 그러나 규제 중에는 인간이 스스로 욕망을 다스리지 못해 경제적 약탈자가 되거나 사회적 파렴치범이 되는 것을 미연에 방지하기 위한 규제도 있으므로 이에 대한 현명한 판단과 엄정한 기준의 설정이 있어야 한다 이에 아래 몇 가지 고려사항을 노파심에서 제안해 본다.

1) 정글의 비규제와 법치국가의 규제

규제의 근본적인 필요성은 토마스 홉즈의 *Leviathan*까지 거슬러 올라갈 수 있으리라고 생각된다. 폭력과 욕심이 난무하는 정글에서의 파리 목숨 같은 삶 대신에 법과 질서가 보장되는 정부를 받아들이고 인간으로서의 자유와 재산권의 일부를 포기하면서 인간의 정치사회적 조직 형태가 발전되어 왔다 이 중 일부는 정글로 복귀하는 것을 막는 기본법이며 또 다른 일부는 규제라는 형태로 사회와 경제에 영향을 미치고 있다 그러므로 규제개혁에 있어서 규제의 철폐가 혹 정글로의 복귀를 가져오는 것이 아닌지에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 그리고 규제개혁과 무조건적인 규제철폐가 동의어가 아니라는 사실을 재확인하고 규제개혁과 철폐의 기준을 신중히 정해 둘 필요가 있는 것이 아닌가 싶다

규제가 결과의 형평성을 요구하는 형태인지 아니면 과정의 형평성을 요구하는 것인지에 대한 구분이 필요하다고 생각된다. 저자는 세월호 참사를 언급하면서 세월호가 채산성을 맞추기 위해 불법을 자행했으므로 가격규제를 풀면 해결되는 것인데 규제와 처벌을 강화하려 하는 것은 잘못된 인식이라고 하는데, 채산성이 합법적으로 맞지 않을 경우에 불법을 자행할 수도 있다는 것이 어찌하여 규제의 폐해라고만 할 수 있겠는가? 그것은 보다 근본적으로 인간의 욕심의 결과라고 봐야 할 것이다. 그렇다면 인성에 대한 성찰과 통찰이 없이는 이런 논의가 현실성이 없어진다고 봐야 하지 않을까? 인성은 비단 피규제자인 기업인의 이윤추구의 성향에만 적용되는 것은 아닐 것이다. 규제자인 관리의 인성에 대한 분석과 그에 대한 대처 방안도 나와야 할 것이다.

2) 시장과 시장의 실패

시장이 형성되기 힘든 공공재와 외부성이 있는 재화의 경우는 시장의 실패로 인해 정부의 개입이 불가피하다는 것이 경제학의 원론적인 입장이라는 것은 주지의 사실이다. 저자는 “공익적 의무를 이행하고 있는 민간업체라면 수익성을 보장해준 후, 규제를 위반하면 강력한 제재를 하는 것이 맞다고 주장하지만, 수익성이 없는 경우에 그런 공익사업을 맡지 않고 퇴출할 자유만 주고 수익성은 보장해 주지 않는데도 불구하고, 그래도 그런 사업을 하고 있는 기업이 만약 있다면, 자유시장논리에 의하여, 그 기업 나름으로 수익성이 있다는 판단 아래 행동하는 것으로 보아야 한다. 시장으로의 진입과 퇴출의 자유만 규제하지 않는다면, 시장이 실패하는 경우에 대비한 공익사업과 그에 따른 불가피한 규제는 그런 맥락에서 검토되어야 할 것이다.

섬 간의 페리 교통을 시장에 맡겨 가격을 자율화 시키는 것이 과연 또 다른 참사를 막는 근본적인 해결책이 될 수 있을 것인지에 대해서도 좀 더 많은 시뮬레이션과 연구가 있어야 할 것이다. 세월호 참사를 통해 알려졌다듯이 화물운송은 이익이 되므로 승객 대신 화물만 싣고 운행하게 되거나, 페리승선 가격이 아주 비싼 가격으로 책정되어 섬주민들이 페리를 자주 타는 것이 부담이 된다면, 섬주민은 섬에 매인 몸이 되거나, 아니면 섬을 떠나서 물에서 살게 되거나, 아니면 연육교를 놓거나 하는 일이 생길 것인데, 이것이 바람직한 결론은 아닐 것이다. 만약, 이로 인해 섬주민이 떠난 후 기업이 섬을 개발하여 리조트로 만들어 고소득자들만 왕래하는 특수층을 위한 리조트 섬이 되어버린다면, 다시 말해, 규제 철폐의 결과로 그

런 일이 야기되어도 괜찮은 것인지를 미리 검토해보아야 할 것이다. 모든 국민에게 돌아갈 공익의 형평성을 위해서라면 고향을 잃고 타향살이를 하는 섬주민들을 발생시키는 결과에 대해 미리 대비책을 마련해 두어야 할 것이다. 규제철폐만 하고 그 이후에 발생할 일에 대해서는 나 몰라라 해서는 안 될 것이다. 저자는 공영제가 관존민비적인 발상이라고 하는데 관존민비가 아닌 형태의 공영제를 구상할 수는 없는 것일지에 대해서도 고민해 볼 필요가 있을 것이다.

3) 피규제자의 규제 그리고 규제자의 규제(감시)

피규제자의 이윤추구와 규제자의 지대추구(작금의 관피아와 리볼빙 도어 논란) 성향으로 미루어 볼 때 어쩌면 가장 규제가 필요한 부분이 규제자에 대한 규제 혹은 감시 감독의 체계화일 수도 있다는 생각이 든다. 규제자에 대한 규제로서 구체적인 행동제약이 필요한데, 이에 대한 법적 장치는 있어도 이것을 제대로 지키지 않는다면, 그리고 이를 감독할 기관이 그 책임을 제대로 이행하지 않으면 규제자의 지대추구를 막을 수 없을 것이다. 제 식구 감싸기는 세계 어느 곳에서나 이루어지지만, 특히 혈연, 지연, 학연 등을 중시하는 우리나라의 경우는 서양의 경우와는 그 강도와 파장이 다르다. 그러므로 규제개혁을 디자인하는데 있어서 규제자의 부정과 부패를 막을 방도가 빠져서는 규제의 효과가 미미할 것은 명약관화한 일이다. 기득권자와 부처가 어떤 규제를 왜 원하는가를 파악하지 않고서는 규제 개혁이 공염불에 지나지 않게 될 수 있다. 그러므로 관료에 대한 감시체계(관료규제)를 만들고 나서야 비로소 민간의 경제활동에 대한 규제가 풀리기를 기대할 수 있을 것이 아닌지 필자는 고민해 보아야 할 것이다.

본 논문의 필자도 지적하고 있듯이 규제에 얽힌 기득권과 이해관계는 아주 복잡하다. 그러므로 그런 복잡한 이해관계에 대한 교통정리 체계를 확립해야 제대로 된 규제철폐나 개혁안이 나올 것인데 이에 대한 분석이 규제영향분석만으로 충분하지 않을 수도 있다면 이런 측면에서 필요할 더 세부적인 분석들을 연구할 필요도 있을 것이다.

규제연구 제23권 특집호 2014년 9월

행정부의 규제개혁 추진의 과제

최진욱*

이 논문은 행정부의 관점에서 규제개혁 추진의 문제점과이를 극복할 수 있는 대안 제시를 목적으로 하고 있다. 지난 30여 년간 역대 정부가 규제개혁을 강조했음에도 불구하고 그 성과는 기대에 미치지 못했다. 그간 규제개혁의 부진에 대한 연구는 꾸준히 이루어져 왔고, 규제추진체계의 미흡에서부터 규제업무와 관련된 공무원의 소극적인 업무처리와 관행, 중앙의 규제정책결정과 지자체 규제집행 간의 불일치, 규제개혁 담당 공무원의 동기와 유인의 부족, 규제개혁 성과 모니터링 및 환류기제 부족에 이르기까지 많은 문제점이 지속적으로 지적되어 왔다. 규제개혁과 관련하여 현행 행정부가 갖는 다양한 문제점 가운데 이 논문은 규제개혁에 대한 대통령의 리더십과 관심의 부족, 규제개혁을 총괄하는 규제개혁위원회와 분야별 규제를 책임지고 있는 행정기관의 역량과전문성의 부족을 주된 원인으로 주목하였다. 행정부가 안고 있는 문제점을 토대로 이 논문은 일관되고 지속적인 대통령의 의지와 관심, 과학적이고 체계적인 근거에 기반한 규제영향분석 역량과 이를 수행할 수 있는 적정 자원의 배분, 규제와 관련된 정보의 적극적인 제공을 통해 투명성과 책임성을 확보할 수 있을 때 규제개혁의 성공가능성이 높아질 수 있고, 국민의 이익도 증진될 수 있다는 점을 강조하고 있다.

핵심 용어: 규제개혁, 행정부, 대통령, 규제영향분석(RIA), 규제개혁위원회

* 고려대학교 행정학과 교수, 서울시 성북구 안암로 145 고려대학교 정경대학 행정학과(jinchoi@korea.ac.kr)

I. 서론

시장의 실패를 보정하기 위한 규제정책은 일반적으로 실제 결정과정과 집행 후 효과에 있어 많은 논란을 낳고 있다. 후생경제학(welfare economics)은 규제의 생성과 유지에 관하여 규범적 근거를 제공하고 있지만, 시카고 학파(Chicago School)의 포획이론(capture theory)은 규제 정책이 정치적인 과정을 통해 만들어지고, 이러한 정치적 과정에서 규제기관은 피규제집단에 포획당하는 것으로 보고 있다. 따라서 이러한 과정을 통해 생성되는 규제정책은 시장 실패를 치유하는 효과보다 오히려 시장의 자원배분을 왜곡하고 부패를 야기하는 것과 같은 비효율적인 결과를 낳는다고 주장하고 있다(Stigler, 1971; Peltzman, 1976).¹⁾ 그간 경제학과 정책학 중심의 국내외 많은 연구결과는 이 같은 시카고 학파의 주장을 뒷받침하고 있다. 궁극적으로 규제정책의 효과에 관한 실증분석 결과를 수용한다면 시장에 부담을 지우는 규제정책은 완화되거나 폐지되는 것이 타당하다. 1960년대 말 이후 규제개혁(regulatory reform)이 탈규제(deregulation)에 초점을 둔 것도 이러한 맥락과 무관하지 않다. 그러나 신자유주의의 기조와 맞물려 강조된 탈규제·규제완화 중심의 규제개혁은 개혁을 주도한 미국과 영국을 포함하여 많은 국가에서 새로운 규제기관의 출현과 규제정책의 신설로 인해 본래 의도한 개혁을 이루어내지 못한 것으로 평가되고 있다(Christensen and Lægreid, 2006). 더불어 규제완화가 규제개혁을 위한 최선의 선택인지에 대한 논의도 여전히 진행 중이다(Helm, 2006).

우리나라에서도 그간 규제개혁은 지속적인 관심을 불러일으켰다. 특히 외환위기를 겪은 1990년대 말 이후 규제개혁은 모든 정부의 주요 국정의제로 여겨졌다. 그럼에도 불구하고 규제개혁의 성과를 평가하는 안팎의 시각은 상당히 부정적이고, 이러한 부정적 시각의 이면

1) 규제에 관한 주요 이론과 한계에 대해서는 최진욱(2002) 참조.

에는 증가된 규제의 수가 중요한 기준으로 자리하고 있다 예컨대 ‘규제총량제’를 도입하여 규제개혁을 시도했던 노무현 정부와 ‘전봇대 규제 뽑기’로 대표되는 이명박 정부 기간에 등록규제 건수는 오히려 증가하였고, 이로 인해 두 정부 모두 규제개혁이 실패했다는 평을 받고 있다(이혁우, 2012; 최진욱 외, 2007; 현대경제연구원, 2014). 짧게는 행정규제기본법이 제정된 1998년 이후 규제개혁이 추진된지 15년 이상이 지났지만 여전히 정부에서 추진해온 규제개혁의 성과에 대한 부정적 시각은 규제의 양과 질에 대한 평가 그리고 피규제집단의 낮은 체감도에서 확인할 수 있다.

규제개혁을 온전히 실행하기는 여간 어려운 일이 아니다 모든 정책이 그러하지만 특히 특정 집단에 혜택을 주거나 비용을 전가하는 성격이 강한 규제정책의 경우 규제개혁 과정에서 얽혀있는 복잡한 이해관계로 인해 어느 정부에게나 규제개혁은 쉽지 않은 과제로 여겨졌다. 그간 개별 규제개혁의 성과와 더불어 정부 차원에서 규제개혁이 지지부진하게 진행되어 온 이유에 대해 적지 않은 연구가 이루어져 왔다 이러한 연구에서 확인할 수 있는 한 가지 흥미로운 사실은 규제개혁이 성공하지 못하는 원인이 시기와 정부에 관계없이 상당 부분 동일하게 지적되고 있다는 점이다. 이는 규제개혁을 일차적으로 책임을 지는 행정부의 학습효과가 매우 낮다는 점을 보여주고 있는 것이다.

이 논문은 우리나라에서 규제개혁이 기대한 성과를 내지 못하고 있는 원인을 규제정책을 만들고 집행하는 행정부를 중심으로 살펴보는 것을 목적으로 하고 있다 규제개혁에 관해 행정부가 안고 있는 문제점을 파악하고, 해결방안을 모색하는데 있어 이 논문은 기존의 연구에서 제시된 요인들 가운데 공통 요인을 추출하고, 이를 토대로 규제개혁의 성공을 위한 행정부의 주요한 과제를 찾아내고자 한다.

II. 규제개혁 성공을 위한 조건

1. 규제개혁의 의미와 본질

정부의 다양한 정책 가운데 규제정책은 정책의 직접적인 영향을 넘어서는 보다 광범위한 파급효과를 갖는다. 예컨대 규제는 정부 효과성과 정부의 질을 결정짓는 요인으로 작용할

뿐만 아니라(OECD, 1995, 2010; La Porta et. al., 1999), 국가 거버넌스와 국가경쟁력에도 적지 않은 영향을 미친다(Kaufmann et. al., 2010). 따라서 좋은 규제정책의 형성과 집행은 국가 경제의 측면에서 중요한 의미를 가지며, 만약 국가의 규제체제(regulatory regime)에 문제가 있다면 규제개혁을 통하여 이를 바로잡을 필요가 있다(OECD, 2005, 2011; 최진욱, 2006; World Economic Forum, 2012).

1980년대 이후 공공부문 개혁의 일환으로 많은 국가들이 규제개혁에 관심을 두고 있지만 규제개혁을 선제적으로 추진한 사례는 많지 않다. 규제개혁의 복잡성과 과정의 어려움으로 인해 규제개혁을 추진하는 대부분의 국가들은 경제위기와 같이 시장의 충격이 발생할 때 비로소 규제개혁을 본격적으로 추진하게 된다(OECD, 2010). 즉 내외부의 변화로 인해 생산성, 효율성, 투자, 고용 등의 측면에서 개인과 기업 그리고 시장이 부정적인 영향을 받고 국가 경제성장과 경쟁력이 저해될 가능성이 높을 때 이러한 위기를 극복하기 위한 전략으로 규제개혁이 사용된다. 따라서 오늘날 규제개혁은 단순한 규제정책의 변화를 넘어 국가의 경제정책 전반의 성패를 결정하는 중요한 의제로 인식되고 있다

규제개혁이 본격적으로 논의된 1980년대만 하더라도 규제개혁을 불필요한 규정의 폐지나 개정 정도로 접근하였으나, 최근의 규제개혁은 규제와 관련된 제도, 절차, 관행, 문화적 속성까지 변화시키는 것을 염두에 두고 있다(OECD, 2010). 이러한 점에서 OECD(1997)는 규제개혁을 규제정책의 성과를 높이거나 비용대비 효과를 향상시키거나, 규제의 기반이 되는 법규와 관련 정부기관의 공적 제도의 개선을 통하여 규제의 질(regulatory quality)을 높이는 것으로 정의한다. 아울러 규제개혁이 필요한 본질적인 이유는 시장실패가 발생한 영역에 대하여 정부가 규제정책이라는 수단을 동원하여 시장보다 효과적으로문제를 해결할 수 있는 것인가에 그 핵심이 두어져 있다(Helm, 2006). 따라서 규제정책이 정당화될 수 있는 기본적인 전제가 충족되지 않을 경우, 즉 규제가 시장실패를 해결하지 못하고 오히려 더 큰 비용을 야기시킨다면, 규제개혁은 규제폐지와 완화로 연결되어야 한다 반면 시장에 그대로 두는 것보다 정부의 개입이 필요하다면, 동일한 정책목적을 달성하기 위해 규제정책이 만들어지는 여러 제반 요건의 변화를 통하여 보다 효과적으로 규제정책을 만들고 집행하는 것이 규제개혁의 요체라고 할 수 있다. 즉 규제개혁은 규제폐지와 완화뿐만 아니라 기존의 규제를 좋은 규제로 변화시키는 것까지를 포함한다.

2. 규제개혁의 성공을 위한 조건

OECD(1995)는 좋은 규제정책이 되기 위해서 다음과 같은 몇 가지 전제조건의 충족이 선행되어야 한다고 보고 있다. 첫째, 규제정책의 목적이 분명해야 하고, 이러한 목적을 달성하기에 효과적이어야 한다. 둘째, 규제정책은 명확한 법적 근거에 기반을 두어야 한다. 셋째, 규제정책이 집행되었을 때 사회전체의 관점에서 규제비용을 상쇄할 수 있는 효과가 나타나야 한다. 넷째, 규제비용과 시장의 왜곡이 최소화되어야 한다. 다섯째, 규제정책은 시장 유인이나 목적중심 접근을 통해 혁신을 진작해야 한다. 여섯째, 피규제집단의 관점에서 규제정책은 명확해야 하고, 간명해야 하고, 실질적이어야 한다. 일곱째, 다른 규제정책과 일관성을 유지해야 한다. 여덟째, 국내외 경쟁, 무역, 투자 촉진을 위한 원칙과 조응해야 한다(OECD, 1995). 그러나 이러한 OECD의 제시에도 불구하고 규제개혁을 성공적으로 이끌기 위한 접근과 전략은 국가의 상황과 시대에 따라 달라질 수밖에 없다. 아울러 규제개혁의 주체와 범위도 목적에 따라 동일하지 않다.

규제의 형성과 집행 과정을 고려하면 규제개혁의 일차적인 책임은 광의의 측면에서 행정부, 협의의 측면에서 규제기관에 있다고 볼 수 있다. 규제개혁의 책임을 광의와 협의의 범주로 구분해야 하는 이유는 규제개혁이 내포하는 포괄적 의미를 감안할 때 특정한 규제정책, 규제수단 혹은 규제기관의 변화를 통해 규제개혁이 추구하는 종합적인 목적을 달성하기 어렵고, 규제기관 간의 조화와 조정을 통해 국가 전체적인 차원에서 개혁이 진행되어야 하기 때문이다. 아울러 행정부와 규제기관이 규제개혁에 있어 일차적 책임을 지어야 하는 이유는 비단 규제정책뿐만 아니라 대부분의 정책 영역과분야의 결정주체가 행정부와 해당 정부부처이기 때문이다.²⁾

그간 규제개혁에 관한 학술적인 연구는 꾸준히 지속되어 왔다. 그러나 이러한 연구는 대개 특정 규제정책이나 규제영역 혹은 특정한 규제수단의 효과에 치우쳐 있고 상대적으로 규제개혁을 위한 거시적인 관점에서 정부의 책임과 역할 그리고 그 효과에 대한 연구는 흔치 않다. 거시적 관점의 규제개혁에 대한 학술적 연구가 축적되지 않은 이유는 무엇보다 실

2) 우리나라도 행정기관이 규제개혁에 관한 일차적인 책임과 의무를 행정기관에 지우고 있दै최병선, 2002). 규제개혁에 관한 핵심적 규정을 담고 있는 「행정규제기본법」 제2장과 제3장은 신설 혹은 강화 규제와 기존 규제의 정비에 관한 일차적 책임을 중앙행정기관의 장에게 지우고 있다

증적 연구가 용이하지 않다는 점에 있다. 즉 범주와 범위가 매우 광범위한 규제개혁을 측정하기도 쉽지 않지만, 설사 규제개혁을 측정한다 해도 그 효과를 엄밀한 인과성에 기반을 두어 실증적으로 밝혀내기도 쉽지 않다는 점이다(Helm, 2006).³⁾ 이에 더하여 규제개혁의 실증적 연구결과에서 얻을 수 있는 정책적 함의도 제한적이다. 예컨대 전반적이고 종합적인 규제개혁의 수준이 높을 경우 긍정적인 경제적 효과가 발생했다는 분석결과가 있다 해도 이를 바탕으로 규제개혁에 대한 구체적인 전략적인 함의를 도출하기는 어렵다. 이러한 이유로 규제개혁에 관한 포괄적인 연구는 규제개혁을 경험한 특정 국가의 사례(anecdotes)에서 성공과 실패에 관해 귀납적으로 추론하는 방식이 지배적이고, 이러한 연구는 대부분이 OECD와 같이 규제개혁을 중요한 의제로 삼고 있는 국제기구와 규제개혁을 선도적으로 주도하고 있는 일부 국가에 의해 주도되고 있다.

규제개혁의 초점과 관련하여 최근 규제개혁의 방향은 “양적” 측면에서의 개혁에서 “질적” 측면의 개혁으로 진행되고 있다. 이를 유럽 국가와 OECD는 “스마트 규제(smart regulation)”로 표현하기도 한다(OECD, 2012). 그간 이루어진 귀납적 연구 결과 가운데 규제개혁의 핵심적인 성공요인을 간추리면 다음과 같다⁴⁾

OECD(1997)는 규제개혁을 성공적으로 추진하기 위해 정치적 리더십, 주요 이해관계자들과의 의사소통을 통한 개혁의 공감대 형성, 종합적인 개혁 청사진, 개혁이 지속가능할 수 있는 전략적 순차성, 국제적 협력과 조정을 들고 있다. 2011년 OECD(2011)의 보고서는 규제개혁 리더십과 관리감독, 규제기관의 효율적인 기능, 규제의 질에 관한 문화 확립, 정부 내 협업 등을 규제개혁의 성공 요인으로 제시하고 있다. 한편 스마트 규제개혁의 성공을 위해 OECD(2012)는 다음과 같은 12가지 조건을 강조하고 있다.

- 규제의 질에 관해 범정부적 차원으로 접근하고, 이에 관해 대통령과 의회가 강한 의지

3) 즉 실증분석에 있어서 정부개혁의 범위와 대상의 선정 측정의 문제가 발생할 수 있고, 개혁의 결과도 다양한 맥락에서 분석될 수 있다. 규제개혁에 관한 실증연구의 어려움은 비단 거시적 차원뿐만 아니라 개별 규제정책 연구에도 해당된다. 개별 정책의 차원에서 규제개혁의 핵심은 궁극적으로 비용편익분석이라고 볼 수 있는데(OECD, 2012), 정책분석의 영역에서 비용과 편익의 범위를 어디까지로 한정할 것인가에 따라 매우 다른 결과가 나타날 수 있다.

4) 규제개혁을 실행했던 여러 국가에서 개혁이 실패하는 이유에 대하여 Christensen and Lægrend(2006)은 규제개혁 과정에서 집행·조정·책임성·정당성의 미비, 규제개혁을 둘러싼 지나친 정치화와 권력의 개입으로 보고 있다.

와 지지를 보일 것

- 규제가 공익을 위해 정당성을 갖는다는 점을 보여주기 위해 규제정책과 집행의 전 과정을 공개하고, 투명성을 보장하며, 이해당사자의 참여를 보장할 것
- 규제정책 결정 과정과 규제 목표에 대한 감시와 사회적 지지를 확보하기 위한 기제와 제도를 확립할 것
- 신설규제가 만들어지는 초기 단계부터 규제영향분석(RIA)을 실시할 것
- 중요한 존속 규제에 대하여 목적, 비용, 편익 등의 관점에서 지속적이고 체계적인 검토를 할 것
- 규제정책과 규제개혁 프로그램의 성과 그리고 규제기관에 대한 성과를 포함한 백서를 정기적으로 출판할 것
- 규제기관의 역할, 기능에 대한 일관된 지침을 만들어 적용할 것
- 규제의 법적, 절차적 공정성을 검토할 수 있는 효과적인 체계를 구축할 것
- 정부가 개입하지 않았을 때 발생할 수 있는 위험에 관한 평가와 관리 그리고 의사소통을 위한 전략을 수립하고, 이를 규제설계와 집행 전 과정에 적용할 것
- 중앙정부와 지방정부 간 효율적인 조정을 통하여 규제의 일관성을 보장하고, 필요한 경우 국제기준과의 일관성도 추구할 것
- 지방정부의 규제관리 역량과 성과를 강화할 것
- 규제수단을 만들 때 국제기준과 틀을 충분히 감안할 것

지난 10여 년간 OECD에 의해 제시된 규제개혁의 성공 요인들을 범주화한다면 <표 1>과 같이 리더십, 전략, 역량, 과정, 모니터링과 환류, 문화와 사회적 지지로 구분할 수 있다. 물론 여기에 제시된 요인 이외에 국가의 상황과 여건에 따라 추가될 부분이 있겠지만 이러한 요인들은 규제개혁을 추진하려면 국가에 관계없이 보편적으로 감안해야 할 기준으로 인식되고 있다.

〈표 1〉 규제개혁 성공을 위한 주요 요인

구분	OECD (1997)	OECD (2011)	OECD (2012)
규제개혁 리더십	✓	✓	✓
규제개혁 전략 수립	✓		✓
규제기관 역량			✓
규제개혁 과정	✓	✓	✓
규제개혁 결과 모니터링과 환류		✓	✓
규제개혁에 관한 문화와 사회적 지지		✓	✓

III. 한국의 규제개혁 성과에 대한 평가

우리나라의 규제개혁은 1982년 전두환 정부에서 국무총리를 위원장으로 하는 “성장발전 저해요인개선위원회”가 처음 신설된 후 노태우 정부 시절인 1988년 “민간합동경제법령정비 협의회” 그리고 1990년에 “행정규제완화위원회”로 이어졌다. 이후 1993년 김영삼 정부에서는 “행정쇄신위원회”가 발족되었고, 1997년에는 「행정규제기본법」이 제정되어 이를 근거로 1998년에 대통령 소속의 법정 위원회인 규제개혁위원회가 만들어져 지금까지 연결되고 있다(김동연, 2014; 최병선, 2002).

우리나라 「행정규제기본법」은 규제개혁의 추진체계와 참여 기관(행정기관과 규제개혁위원회) 간의 역할 분담, 규제개혁의 주요 수단(규제영향분석, 규제일몰제, 규제심사), 규제개혁 과정(이해관계자 의견수렴), 규제의 관리(규제등록, 백서 발간을 통한 정보공개, 규제개선 점검 및 평가) 등 규제개혁에 관한 주요한 사항들을 포함하고 있다는 점에서 적어도 제도적 형식성은 잘 갖추고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 그간 진행되어 온 우리나라의 규제개혁의 성과에 관해서는 일부시기를 제외하고는 긍정적 평가보다는 부정적 평가가 주를 이루고 있다.⁵⁾ 지난 30여 년간 우리나라에서 모든 정부가 규제개혁을 중요한 국가의제로 선정하였고 대통령 스

5) 우리나라 규제개혁에서 비교적 긍정적으로 평가되는 시기는 김대중 정부인데 등록규제의 수를 1998년 10,372건에서 2002년 7,546건으로 27.2%를 줄여 역대 정부 가운데 규제총량을 가장 성공적으로 감축했기 때문이다. 그러나 양적인 개혁 성과와는 달리 김대중 정부 기간 동안 이루어진 규제개혁의 질적 성과에 대해서는 긍정적이지 않다.

스로도 강조했음에도 불구하고 부정적 평가가 주류를 이루고 있다는 사실은 우리나라 규제 개혁에 심각한 문제가 있다는 점을 보여주고 있다 즉 그간의 규제개혁에 관해서는 비교적 잘 형성된 제도(institution-building)와는 달리 제도화(institutionalization)가 온전히 이루어지지 않았음을 의미한다.

우리나라에서 규제개혁이 어떻게 진행되어 왔고 그 성과가 무엇인지 판단하기 위해서는 여러 맥락에서 세밀한 검토가 이루어져야 한다. 흔히 가장 쉽게 판단할 수 있는 기준은 총량의 관점에서 등록규제의 수를 관찰하는 것이다. <표 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 대략 지난 15년 정도의 기간을 두고 볼 때 우리나라 등록규제 수는 1998년 10,372건에서 1999년 7,294건으로 대폭 줄어든 이후 큰 변화를 보이지 않다가 2006년 8,084건에서 2007년 5,116건으로 수직인 측면에서 최저점을 보였다. 이후 규제의 수는 다시 대폭 증가하기 시작하여 2013년에는 14,796건으로 최저 수준에 있던 2007년에 비해 2.89배 증가하였다(전국경제인연합회, 2013a).⁶⁾

질적인 차원에서도 규제개혁이 성과를 거두었다고 보기 쉽지 않다 우리나라에서 규제등록이 처음 시작된 1998년부터 2005년 동안의 등록규제를 분석한 임동순 외(2005)의 연구에 따르면 역대 정부에서 규제개혁의 주된 관심은 총량의 측면이고 질적인 고려는 상대적으로 부족했다는 점을 지적하고 있다. 특히 김영삼 정부 동안 개선된 6,000여 건의 규제는 대개 구비서류 감축, 절차 완화와 같이 부분적·지엽적·개별적 개선에 그치고 있었다 김대중 정부의 규제개혁에 대한 전반적 평가에서 김태윤(2003)은 강력한 대통령의 지시와 의지에 힘입어 일정 부분 규제가 정비된 긍정적 측면에도 불구하고 규제개혁 추진 체계를 둘러싼 여러

6) <표 2>에서 알 수 있듯이 등록규제의 건수는 이명박 정부 2년차인 2009년에 11,050건으로 2008년 5,186건에 비해 약 2.1배가 급증하였다. 이 시기 등록규제 건수가 폭발적으로 증가한 이유 중 하나는 2009년 국무총리실 규제개혁실에서 실시한 미등록 규제를 정비했기 때문이다 즉 당시 규제개혁실은 부처정의 소관법령을 대상으로 전수 조사하여 법령이 규제에 해당하는지 모호한 경우와 미흡한 규제관리 시스템으로 인해 누락된 규제 등 2,298개의 규제를 발굴하여 이중 1,912건을 등록시켰다(규제개혁위원회, 2010). 이와는 별도로 18대 국회(2008년 5월 30일~2012년 5월 29일)이후 급격하게 증가하고 있는 의원입법 역시 등록규제 건수 증가의 원인으로 작용하고 있다. 의원입법이 모두 규제법령을 포함하고 있지는 않지만 예컨대 18대 국회에서 발의된 의원 및 위원회 발의법률안의 총 수는 12,220건(의원발의 11,191건, 위원회 발의 1,029건)으로 17대 국회(의원발의 5,728건+위원회 발의 659건=6,387건)에 비해 약 91%가 증가했다. 의원발의법률안 중 규제법령이 얼마나 포함되는지는 확인할 수 없으나, 19대 국회 출범 직후 2012년 6월부터 2013년 5월까지 발의된 의원입법을 조사한 한국규제학회의 연구에 따르면 전체 발의 법안 중 16.67%가 규제법령을 포함하고 있는 것으로 나타났다(김태윤, 2013). 그러나 지난 11대 국회 이후부터 18대 국회까지 의원발의법률안의 가결비율이 12%~41% 정도이고(전국경제인연합회, 2011), 이를 감안할 때 2008년에서 2009년 사이의 등록규제 급증은 미등록규제 정비로 인한 증가와 규제법령이 포함된 의원입법의 수를 상회하는 수치라고 볼 수 있다

제약과 한계가 여전히 존재하여 규제개혁의 지속성에 대한 의문을 제기하고 있다. 노무현 정부의 규제개혁에 관한 평가에서 김정해·이혜영(2008)은 규제개혁의 투입과 과정이 상대적으로 긍정적으로 평가되는 것에 비해 산출과 결과는 부정적이었음을 지적하고 있다. 노무현 정부의 규제개혁에 관한 인식을 분석한 최진욱 외(2007)의 연구에서도 규제개혁에 대한 체감도가 높지 않음을 지적하고 있다. 이명박 정부의 규제개혁에 관하여 이혁우(2012)는 집권 초기 규제개혁에 관한 대통령의 강한 의지에도 불구하고, 규제개혁의 방향성과 잘못된 프레임, 규제개혁 체계의 문제점, 규제개혁 운영과정의 한계 등으로 전반적으로 긍정보다는 부정적인 견해를 피력하고 있다.

규제총량 그리고 규제개혁 내용과 과정에 관한 질적인 평가와 별도로 민간기관에서 조사한 규제개혁 체감도를 살펴보면, 조사가 처음 시작된 2009년에는 110.5점으로 약간 만족의 수준에서 가장 최근 조사인 2013년에는 92.2점으로 불만족하는 것으로 나타났다(전국경제인연합회, 2013b).⁷⁾ 규제개혁 체감도는 기업과 국민을 포함하는 피규제집단의 주관적인 평가를 의미한다. 따라서 체감도는 규제개혁에 대한 피규제집단의 정당성과 지지의 확보 그리고 규제순응의 제고를 통해 궁극적으로 개별 규제정책의 효과성을 향상시킬 수 있다는 측면에서 중요성을 갖는다(최진욱 외, 2007; OECD, 2000). 이러한 관점에서 볼 때 2013년의 체감도 결과는 문제로 지적될 수 있다. 특히 우리나라의 경우 정부 출범 초기 강한 규제개혁을 요구하는 정책 기조가 지속성과 일관성을 갖지 못하고 정권 후반부로 가면서 퇴색하는 현상이 반복되고 있다. 2013년은 박근혜 정부가 출범한 첫 해이고, 대개 취임 첫 해에 대통령과 정부의 핵심 정책의제에 관한 밑그림이 완성되고 출범 2년~3년의 기간 동안 이를 강력하게 실행한다는 점을 감안할 때 2013년에 조사된 체감도 결과는 결코 긍정적으로 평가될 수 없다.

규제개혁에 관한 국내의 평가와 별도로 해외에서 이루어진 주요한 평가는 다음과 같다. 우선 금융시장규제, 노동시장규제, 기업규제 세 영역의 다양한 측면을 종합하여 국가별 규제수준을 측정한 종합규제지수를 생산하고 있는 Fraser Institute의 결과를 보면 우리나라는 1990년 6.0에서 1995년에는 5.6으로 점수가 하락했고, 2000년 이후에는 6점대의 수준에서 벗어나고 있지 못하고 있는 상황이다⁸⁾ 이 같은 평가는 다른 국제기관의 평가와도 크게 다

7) 다만 위에서 제시된 규제개혁 체감도는 조사대상이 전국경제인연합회 회원사로 한정되었다는 점에서 해석에 주의할 필요가 있다. 한편 우리나라에서 규제개혁은 이미 중요한 국가법정사무가 되었다는 점에서 규제개혁 총괄을 책임지고 있는 규제개혁위원회는 체계적으로 매년 정기적인 체감도를 조사할 필요가 있다.

8) Fraser Institute의 종합규제지수는 금융시장규제의 3개 세부지표, 노동시장규제의 6개 세부지표, 기업규제의

르지 않은데, World Bank에서 측정한 우리나라 ‘규제의 질(Regulatory Quality)’ 지수는 1996년 66점, 2000년 70점, 2010년 79점으로 소폭 상승하는 데 그치고 있다.⁹⁾

〈표 2〉 한국 규제개혁에 관한 질적·양적 변화

정부	년도	양적 변화	질적 변화		
		규제개혁위원회 등록규제 건수	전국경제인연합회 규제개혁 체감도	Fraser Institute Regulation Index	World Bank Regulatory Quality
노태우	1990			6.0	
	1991				
	1992				
김영삼	1993				
	1994				
	1995			5.6	
	1996				66
	1997				
김대중	1998	10,372			62
	1999	7,294			
	2000	6,912		6.3	70
	2001	7,248		6.0	
	2002	7,546		6.3	75
노무현	2003	7,707		6.3	74
	2004	7,827		6.5	75
	2005	8,017		7.0	73
	2006	8,084		7.0	73
	2007	5,116		6.8	79
이명박	2008	5,186		6.6	73
	2009	11,050	110.5	6.8	75
	2010	12,120	116.5	6.9	79
	2011	13,147	110.5	6.9	80
	2012	13,914	96.5		77
박근혜	2013	14,796	92.2		
평균		9,146	105.24	6.5	73.64

자료 출처: 규제개혁위원회 등록규제 건수(<https://www.better.go.kr>), 규제개혁 체감도(전국경제인연합회, 2013b), Fraser Institute Regulation Index(<http://www.freetheworld.com>), World Bank Regulatory Quality(<http://info.worldbank.org>)

6개 세부지표 등 총 15개 세부지표로 구성되어 있고, 척도는 0~10의 값을 갖는다. 값이 높을수록 시장에 대한 규제의 제약이 적다는 것을 의미한다. 지표에 대한 자세한 내용은 Gwartney et. al.(2013) 참조.

9) World Bank의 규제의 질은 각 국가에서 민간부문의 발전을 촉진하는 규제정책의 형성과 집행 역량에 대한 인식을 조사한 것으로, 점수는 조사대상 국가 전체를 대상으로 0~100 사이의 백분위(percentile)로 측정한 값이다. 지표에 대한 보다 자세한 내용은 Kaufmann et. al. (2010) 참고. 자료는 <http://info.worldbank.org/>.

IV. 규제개혁 추진과정에서 행정부의 한계

1. 대통령의 의지와 관심

어떤 형태의 개혁이라도 성공을 위해서는 일방적인 추진으로 기대한 성과를 거두기 어렵고, 정부조직 내에서 개혁은 하향식(top-down)과 상향식(bottom-up) 접근이 동시에 이루어져야 성공 가능성을 높일 수 있다. 하향식 접근이 개혁에 관한 리더의 강한 의지와 지원을 의미한다면, 상향식 접근은 개혁 추진과정에서 구성원들의 지지와 참여를 의미한다. 포괄적 의미의 정부개혁은 국민의 열망에도 불구하고 개혁의주체이자 객체인 공무원의 저항과 반발로 인해 그 성과를 보기가 쉽지 않다(최진욱, 2008).

규제개혁은 정부개혁의 한 부분임에도 불구하고 규제개혁에 관련된 복잡한 이해관계자들과 개혁으로 수반되는 직간접적인 영향으로 인해 정부개혁보다 추진이 쉽지 않을 수 있다. 이러한 복잡한 이해관계를 극복하기 위해서는 이해를 뛰어넘는 대통령의 강한 의지와 지속적인 관심이 필수적이다(김태준, 2014; OECD, 2012). 대통령의 의지와 관심의 중요성은 특히 대통령의 권력이 집중되어 있는 한국적 정치상황에서 더 큰 의미를 갖는다. 일상적인 정부 업무는 대통령의 관심과 의지가 크지 않더라도 정형화되어 시행되긴 하지만 규제개혁과 같이 사회적 논란과 이해당사자들의 갈등이 첨예하게 대립될 수 있는 영역의 경우 대통령의 의지와 관심이 집권 기간 동안 지속되지 않으면 성공가능성이 높지 않다.

<표 3>은 1990년 이후 연도별, 정부별 규제와 관련된 언론보도 건수를 집계한 자료이다.¹⁰⁾ 이 표는 다음과 같은 몇 가지 특징을 보여주고 있다. 첫째, 정부별로 볼 때 규제와 관련된 언론보도는 시간이 지날수록 그 횟수가 많아지고 있는데 특히 김영삼 정부, 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부에서 그 이전 정부에 비해 규제가 강조되고 있다. 둘째, 내용과 관련해서 볼 때 전체 검색기간 동안 ‘규제’의 언론보도 횟수가 가장 많고, 다음으로 ‘규제완

10) 자료의 수집은 한국언론진흥재단에서 제공하는 뉴스검색시스템 KINDS를 활용하였고, 검색은 전국종합일간지를 포함하여 시사잡지, TV 뉴스 등 전체 언론매체를 대상으로 삼았다. 검색방법은 각 검색기간별 대통령 재임 연도별로 “대통령 이름+규제/규제개혁/규제완화” 세 가지 키워드 검색을 사용하였다. 자료수집 기간은 1990년 1월부터 2014년 6월까지로 한정하였는데, 이는 KINDS가 대부분의 언론매체를 대상으로 데이터베이스를 구축한 시점이 1990년 1월 이후 부터이기 때문이다. 1990년 이전에 구축된 자료는 중앙일간지와 지방일간지에 한정되어 있어 비교 시점의 일관성의 측면에서 이 연구에서는 기간을 1990년 이후로 한정하였다.

화’, ‘규제개혁’ 순으로 나타났다. 규제개혁이나 규제완화보다 규제라는 검색어의 빈도가 가장 많은 것은 개념의 범위로 볼 때 자연스럽지만 규제개혁보다 규제완화의 빈도가 많다는 점은 우리나라에서의 규제개혁이 규제완화의 맥락에서 논의된 측면이 크다고 보인다 특히

〈표 3〉 연도별·정부별 규제, 규제개혁, 규제완화 언론보도 추세

(단위: 건)

대통령	기간	규제	규제개혁	규제완화
노태우	1990.1.1~1990.2.24	48	8	13
	1990.2.25~1991.2.24	295	68	134
	1991.2.25~1992.2.24	254	31	60
	1992.2.25~1993.2.24	346	107	138
	합계	943	214	345
김영삼	1993.2.25~1994.2.24	1,143	668	723
	1994.2.25~1995.2.24	558	279	307
	1995.2.25~1996.2.24	679	304	384
	1996.2.25~1997.2.24	900	429	460
	1997.2.25~1998.2.24	785	486	341
	합계	4,065	2,166	2,215
김대중	1998.2.25~1999.2.24	1,490	840	429
	1999.2.25~2000.2.24	765	423	180
	2000.2.25~2001.2.24	677	319	198
	2001.2.25~2002.2.24	759	335	354
	2002.2.25~2003.2.24	586	327	215
	합계	4,277	2,244	1,376
노무현	2003.2.25~2004.2.24	2,419	950	961
	2004.2.25~2005.2.24	2,008	945	849
	2005.2.25~2006.2.24	1,501	437	534
	2006.2.25~2007.2.24	1,498	368	609
	2007.2.25~2008.2.24	2,076	712	866
	합계	9,502	3,412	3,819
이명박	2008.2.25~2009.2.24	15,323	3,989	9,898
	2009.2.25~2010.2.24	4,930	1,009	2,301
	2010.2.25~2011.2.24	4,527	1,070	1,889
	2011.2.25~2012.2.24	3,003	653	1,191
	2012.2.25~2013.2.24	2,499	628	956
	합계	30,282	7,349	16,235
박근혜	2013.2.25~2014.2.24	8,855	1,841	3,797
	2014.2.25~2014.6.16	3,999	2,608	1,679
	합계	12,854	4,449	5,476
총계		61,923	19,834	29,466

이명박 정부에서 규제개혁보다는 규제완화와 관련된 언론보도의 빈도가 두 배 이상 많다는 점을 두고 볼 때 이명박 정부 시절 규제의 화두는 규제완화로 이해된다 셋째, 개별 대통령 집권 기간 동안 연도별로 볼 때 노태우 정부를 제외하고는 규제개혁/규제완화 모두 집권 첫째 가장 언론보도가 많이 이루어지다가 집권 2년 혹은 3년차부터 그 빈도가 대폭 감소하는 것을 알 수 있다. 특히 그 감소의 폭은 이명박 정부 때 더욱 두드러지는데, 취임 초부터 강조한 규제/규제개혁/규제완화가 결국 오래지 않아 동력을 잃고 지지부진해졌다는 점을 시사한다.

<표 3>을 요약한다면 그간 규제개혁에 관한 대통령의 관심이 없지는 않았지만 그렇다고 해서 집권 기간 동안 지속적으로 규제개혁에 관심을 보인 대통령을 찾아보기도 쉽지 않다는 것을 알 수 있다. 이러한 점에서 앞서 강조한 바와 같이 대통령이 어느 정도의 의지를 가지고 지속적으로 규제개혁을 추진하는가에 따라 규제개혁의 성패가 가늠된다고 볼 수 있다

2. 규제개혁위원회의 전문성과 역량

규제개혁에 관한 대통령의 의지는 효과적인 기구와 제도를 통해 구현되어야 한다 규제개혁 기구와 제도의 관점에서 볼 때 우리나라는 규제개혁위원회에 정부 차원의 규제정책의 심의와 조정 권한을 부여했다는 점에서 제도적 요건을 잘 갖추고 있다고 볼 수 있고 OECD(2010)에서 권고하는 규제감독(regulatory oversight) 기능의 제도화를 구비했다고 볼 수 있다.¹¹⁾ 그러나 규제개혁의 총괄을 담당하고 있는 규제개혁위원회는 그 법적인 권한에도 불구하고 설립 후 지속적이고 일관되게 책무를 다했다고 보기 어렵다 규제개혁위원회가 실효성을 담보하지 못한 여러 이유 가운데 조직의 구성도 큰 이유를 차지한다. 특히 규제개혁의 중요성을 감안한다면 현행과 같은 구조와 위상 그리고 인적 자원으로는 위원회의 제 기능을 기대하기 쉽지 않다(최병선, 2002).

현행 규제개혁위원회가 안고 있는 문제점으로 위원회 운영에 관한 대통령 그리고 관계부처 장관의 관심 부족, 민관합동 자문위원회 성격의 구조, 비상시적인 운영 방식, 법적 기능

11) 규제개혁위원회와 같은 규제감독기구의 역할에 대하여 OECD(2010: 8)는 각기 다른 규제정책을 수립하고 집행하는 규제기관에 대해 범정부적인 차원에서 규제(개혁)를 “조정(coordinate)·감시(monitor)·감독(oversee)·촉진(promote)”하는 것이 가장 중요하다고 보고 있다

을 수행할 수 있는 전문 인력과 역량의 부족 등이 지속적으로 지적되어 왔다(최병선, 2002).¹²⁾ 특히 규제개혁위원회와 같이 범정부적 차원에서 규제정책 전반에 대한 조정과 심의 기능을 수행하기 위해서는 필요한 권한, 법적 지위 그리고 자원이 배부되는 것과 동시에 최상위 수준에서의 정치적 지지가 중요하다는 점은 잘 알려져 있다(Amo and Rodrigo, 2007).

규제개혁위원회의 제약과 한계는 비단 어제, 오늘의 문제가 아니고, 그간 여러 연구에서 꾸준히 제기되어 왔다. 따라서 이러한 문제점에 대한 해결방안은 굳이 언급하지 않아도 명확하다.¹³⁾ 이 가운데 위원회의 전문성과 역량에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다. 그 이유는 규제개혁위원회의 법적 책임 가운데 가장 핵심적인 업무는 신설 혹은 강화되는 규제와 필요한 경우 기존의 규제를 심사하는 기능이고, 이 기능이 행정부 차원에서 좋은 규제와 나쁜 규제를 판가름할 수 있는 중요한 과정이기 때문이다.¹⁴⁾ 올바른 규제 심사를 위해서 무엇보다 필수적인 요소는 과학적이고 객관적인 규제영향분석이다. 현행 행정규제기본법은 규제영향분석의 일차적 책임을 중앙행정기관에게 지우고 있고, 규제개혁위원회는 중앙행정기관에서 제출된 규제영향분석서를 검토하도록 되어 있다. 이와 관련하여 현재 규제개혁위원회가 당면한 문제점은 제출된 규제영향분석서를 제대로 검토할 수 있는 인력과 전문성이 낮다는 점이다.

외국의 사례를 볼 때 우리나라 규제개혁위원회와 같이 규제개혁을 총괄하는 기관의 업무 처리 절차와 구성원들의 전문성과 역량을 제도화할 필요성이 적지 않다(West, 2005). 특히 규제개혁처럼 정치적 이해에 민감한 업무의 경우 자칫 대통령의 정책 선호에 의해 개혁의 일관성과 지속성이 유지되지 않을 가능성이 있기 때문에 규제개혁 업무과정과 전문성 역량의 제도화가 조직으로 하여금 책무를 안정적으로 수행할 수 있게 한다는 점에서 의미를 갖는다. 따라서 현행 규제개혁위원회가 제 기능을 다하기 위해서는 우선적으로 국무조정실 내의 규제조정실의 역할과 지원이 중요하다(김태윤, 2003; 이혁우, 2012). 2014년 규제조정실은 규제총괄정책관, 경제규제관리관, 사회규제관리관으로 구성되어 있고, 각각 34명, 17명, 14명 등 총 65명의 인원이 있는데 이 가운데 분야별 규제를 온전히 심사할 수 있는 전문성을 갖춘 인원은 그리 많지 않다.¹⁵⁾ 미국 OIRA의 경우 시기에 따라 현원의 수가 달라지긴 하는데

12) 규제감독기관으로서 주어진 권한과 기능을 행사하기 위해서는 무엇보다 규제개혁위원회와 같은 감독조정 기구의 전문성이 보장되어야 하고, 이를 위한 예산과 인력의 지원이 뒷받침되어야 한다(OECD, 2010).

13) 대표적인 연구로 김종석 외(1999) 참조.

14) 행정규제기본법 제18조(기존규제의 심사), 제24조(기능) 참조.

행정사무를 담당하는 공무원을 제외하고 2014년을 기준으로 경제학, 정책분석, 통계학 등을 전공한 약 50여 명의 전문가가 규제검토 업무를 지원하고 있다¹⁶⁾ 이러한 측면에서 볼 때 우리나라 규제개혁위원회의 전문성 역량은 현재보다 대폭 개선될 여지가 있다

3. 행정규제기관의 규제영향분석 역량

앞서 논의한 바와 같이 규제개혁의 기본 목적은 시장실패를 해결하는 데 있어 현재 혹은 도입될 규제정책이 가장 좋은 정책적 대안인가를 판단하고 시장의 부담을 최소화할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 이 같은 규제개혁의 목적을 달성하기 위해 가장 필요한 수단은 체계적이고 과학적 분석에 기반한 규제영향분석(regulatory impact analysis, RIA)이라고 할 수 있다(OECD, 2010).¹⁷⁾ 따라서 규제영향분석과 이에 대한 검토가 제대로 이루어지지 않을 경우 규제는 과학적 정당성을 잃게 된다.

위에서 살펴본 바와 같이 규제개혁위원회가 정부 차원에서 규제개혁을 총괄한다면 실제 개별 규제정책에 대한 개혁은 해당 규제정책을 결정하는 중앙부처에 책임이 있다. 규제개혁에 관한 박근혜 정부의 청사진에는 규제비용총량제가 중요한 개혁 수단으로 포함되어 있다. 규제비용총량제가 의미를 갖기 위해서는 무엇보다 개별규제의 효과를 분석하는 규제영향평가가 선행되어야 한다. 우리나라 행정규제기본법 상에는 이러한 규정이 담겨 있다. 그러나 규제분야 전문가들의 공통된 시각은 규제정책을 담당하는 정부기관이 규제영향평가를 온전하게 실시하는 곳은 없다고 보고 있다. 우리나라 행정기관의 분석역량이 미흡한 점은 실제 부처에서 작성한 규제영향분석서를 접해 보면 확연하게 이해된다. 부처를 막론하고 우리나라 규제영향분석서는 문서의 양으로 볼 때 대개 10여 페이지 안팎으로 작성되어 있고, 규제영향분석의 핵심이 되어야 하는 비용-효과에 대한 계량적 분석은 거의 포함되어 있지 않거나, 포함되었다고 해도 이를 재검증할만한 정보를 담고 있지 않다. 반면 규제영향평가가 정

15) 규제조정실 인력은 <http://www.pmo.go.kr> 참조.

16) http://www.whitehouse.gov/omb/oira_qsandas.

17) 1970년대부터 연방정부 차원에서 규제개혁을 본격화한 미국의 경우 1971년 Nixon 대통령이 환경규제로 인한 기업의 부담을 최소화하기 위해 백악관 내에 “Quality of Life Review” 프로그램을 만든 이후 모든 대통령이 대통령령(executive order, EO)을 통해 규제개혁을 추진하였는데, 그 핵심적인 내용이 규제의 비용효과 분석, 즉 규제영향분석이라고 볼 수 있다. 미국 연방정부 규제개혁에 관한 개략적 시대적 흐름과 개관은 U.S. OMB(1997) 참조.

착화 되어 있는 미국의 경우 규제기관에 의해 작성된 규제영향분석서는 적게는 수십 페이지에서 많게는 수백 페이지에 달하고 있으며, 실제 분석대상이 되는 규제에 대한 많은 정보와 규제의 비용 - 효과에 대한 분석이 매우 과학적으로 이루어져 있어 규제정책의 필요성을 판단할 수 있는 유용한 자료로 활용되고 있다¹⁸⁾

V. 결론: 규제개혁 성공을 위한 행정부의 과제

국가의 모든 정책이 직간접적으로 국가 경제와 국민 생활에 영향을 미치지만 특히 규제 정책의 경우 영향력의 폭과 범위가 크다고 할 수 있다 시장실패에 대응하기 위한 정책수단으로써 좋은 규제정책이 만들어져 유지될 경우 시장과 국민 전체에 긍정적인 효용을 가져다 줄 수 있지만, 반대로 규제정책이 잘못된 경우 국가 경제와 기업 국민에 대한 피해가 적지 않다. 따라서 거시적으로 투자와 고용 그리고 시장의 혁신을 촉진하여 국가 경제를 활성화 하고, 미시적으로는 기업의 생산성과 효율성, 경쟁력을 도모하거나 국민 개개인의 편의와 삶의 질을 높이기 위해 좋은 규제정책을 만들어야 하는 당위성이 있다 규제정책이 국가 전체에 바람직한 효과를 가져 올 수 있기 위해서는 규제를 만들고 집행하는 규제체계가 효과적이어야 하며, 이를 위해 규제개혁은 반드시 필요하다

1980년대부터 시작된 우리나라의 규제개혁은 30여 년의 시간을 거치면서 제도적인 측면에서 상당한 진화를 경험했다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서 규제개혁은 예측 가능한 상태에서 일관되고, 지속적으로 추진되었다고 보기 어렵다. 이는 등록규제의 총량이 증가하는 상황과 규제개혁에 대한 사회적 지지와 체감이 높지 않다는 점에서 확인될 수 있다 우리나라 규제개혁이 기대에 미치지 못하는 이유는 복잡하지만 규제를 만들고 집행하는 행정부에 일차적인 책임을 물을 수 있다

이 논문은 규제개혁을 추진함에 있어 행정부가 안고 있는 핵심적인 문제점으로 규제개혁에 대한 정치적 리더십의 부재, 규제개혁을 총괄하는 규제개혁위원회와 규제정책의 결정과

18) 예를 들어 미국 환경처(U.S. Environmental Protection Agency)가 2012년에 제출한 “미세입자 관련 대기 질 기준(National Ambient Air Quality Standards for Particulate Matter)” 규제에 관한 규제영향분석서는 총 474 페이지에 달하고 있다. <http://www.epa.gov/tneacas1/regdata/RIAs/finalria.pdf> 참조.

집행을 담당하는 행정기관의 역량 부족을 지적하였다. 물론 이 외에도 행정부가 해결해야 하는 과제로써 규제추진체계의 정비(김정해·이혜영, 2008; 이혁우, 2012), 소극적인 공무원의 업무처리 관행과 문화(김동연, 2014), 중앙의 규제정책 결정과 지자체의 규제집행 간의 불일치 공무원들이 규제에 전념할 수 있는 동기와 유인의 부족(김태운, 2003), 규제개혁 성과에 대한 모니터링과 환류의 부족(김정해·이혜영, 2008) 등이 거론되고 있다. 이러한 문제점은 최근에 비롯된 것이 아니라 우리나라에서 규제개혁이 시작된 후 지속적으로 제기되었다는 점에서 문제의 심각성이 더해진다. 만약 국가 경제와 국민 생활에 규제개혁의 의미가 작지 않다는 사실을 공감한다면, 이제 잘못된 규제개혁 체계를 개혁하는 시점에 이르렀다고 볼 수 있다 앞서 지적된 문제점을 바탕으로 행정부의 규제체계 개혁과 관련하여 다음의 제언을 한다.

첫째, 규제개혁은 일부 행정기관이나 몇 개의 규제정책 영역에 한정되어 성공할 수 없고, 범정부적(whole-of-government) 차원에서 전략적이고 지속적으로 추진되어야 한다(김태운, 2003; OECD, 2005, 2012). 우리나라 정치권력의 맥락에서 볼 때 범정부 차원의 규제개혁은 대통령의 리더십에서 출발되어야 한다. 아울러 규제개혁에 대한 대통령의 의지와 관심이 재임 기간 동안 지속되어야 한다. 역대 정부에서 의욕적으로 추진했던 규제개혁이 큰 소득 없이 끝났던 과거의 경험은 지속적인 대통령의 리더십이 얼마나 중요한지 보여주고 있다.

둘째, 다른 정책도 그러하지만 특히 규제정책은 첨예한 이해관계 속에서 생성되고 유지된다. 이러한 상황에서 규제정책의 변화는 특정 집단의 이해가 아닌 국가 차원의 이해에서 접근되어야 한다. 이러한 접근이 가능하기 위해서는 이해당사자들이 납득하고 받아들일 수 있는 과학적이고 체계적인 증거가 제시되어야 하며, 이것의 기초는 완성된 형태의 규제영향분석서라고 볼 수 있다. 과학적이고 체계적인 규제영향분석서는 비단 이해관계자들의 설득에만 유용한 것이 아니라, 그 이전에 정책결정자들이 좋은 규제정책을 만들기 위해 합리적 의사결정을 할 수 있는 자료로도 중요한 의미를 갖는다(The Danish Government, 2010).

셋째, 위에서 강조한 체계적이고 과학적인 규제영향분석을 수행하기 위해서는 이에 상응하는 자원의 배분도 이루어져야 한다. 규제개혁과 관련하여 행정기관에 무수히 많은 주문과 기대를 하는 것과는 달리 실제 정부기관에서 이를 담당하는 전담조직과 인력은 턱없이 부족한 것으로 보인다. 예컨대 2013년 말을 기준으로 부처 중 가장 많은 1,253개의 규제를 등록한 국토교통부를 보면 부처에서 규제를 총괄하는 규제개혁 법무담당관의 총 인원은 14명에 불과하다.¹⁹⁾ 다른 부처도 사정은 다르지 않다. 14명의 인원이 1,200여 개의 복잡한 규제를

잘 조정하고 관리하기를 기대하는 것은 무리다 더불어 순환보직으로 인해 규제개혁에 관한 역량과 전문성이 높다고 보기 어렵다 규제개혁으로 인해 기대할 수 있는 편익이 크다면 부처 수준에서 규제개혁에 몰입할 수 있는 자원의 지원도 필요하다

넷째, 정보의 공개를 적극 활용할 필요가 있다(OECD, 2012; The Danish Government, 2010). 정보공개는 그 자체가 행정부의 투명성을 높이는 방법이기도 하지만 정보공개로 인해 책임성이 강화되는 효과도 가져온다. 2014년 초 국무조정실은 규제정보포털(better.go.kr)을 개설하여 맞춤형 규제정보 제공을 목적으로 규제와 관련된 정보를 제공하고 있다 이 포털에는 중앙 부처와 지자체의 등록규제가 수록되어 있고, 규제관련 정보를 다양한 형태로 검색할 수 있도록 운영되고 있다. 그러나 포털이 개설된 지 오래지 않아 아직은 제공되는 정보가 제한적이고, 활용 정도도 높아 보이지 않는다. 규제정보는 어떤 규제가 어떤 내용으로 존치되고 있는가도 중요하지만, 보다 핵심적인 부분은 해당 규제가 필요한가를 판단할 수 있는 정보라고 할 수 있다. 이러한 점에서 등록규제와 더불어 행정기관에서 작성한 규제영향분석서와 같이 규제존치의 당위성을 보여줄 수 있는 정보도 함께 제공될 필요가 있다 이러한 정보가 제공될 경우 규제존치, 신설, 강화에 대한 외부의 검토도 이루어질 수 있고, 행정기관의 책임성도 한층 높아질 수 있을 것으로 기대된다

마지막으로 규제개혁의 궁극적인 지향점은 국민이 되어야 한다 최근 EU 국가들이 규제개혁을 추진하면서 규제의 이익은 사회 전체, 즉 공익이 기준이 되어한다는 점을 강조하고 있다(OECD, 2005, 2012). 규제개혁을 통해 공익을 증진시키기 위해서는 규제정책결정과 집행 모든 단계에서 국민들이 참여할 수 있어야 하고, 이때 규제기관은 보다 책임감을 느끼며 개혁을 추진할 수 있다(The Danish Government, 2010).

19) <http://www.better.go.kr>.

참고문헌

- 규제개혁위원회, 『2009 규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 2010.
- 김동연, 「박근혜 정부의 규제개혁」, 『한국경제포럼』, 제7권 제1호, 2014, pp.53~75.
- 김정해·이혜영, 「참여정부 규제개혁의 성과평가: 전문가 의견조사를 중심으로」, 『한국행정학보』, 제42권 제2호, 2008, pp.119~148.
- 김종석·김진국·김태운·이성우·이주선·최병선, 『규제개혁 추진체계 개선 및 규제개혁의 발전 방향』, 규제연구회, 1999.
- 김태운, 「의원입법 규제영향평가의 개념과 대안 한국규제학회의 분석경험을 중심으로」, 『예산정책연구』, 제2권 제2호, 2013, pp.83~106.
- 김태윤, 「김대중 정부 규제개혁의 평가와 과제」, 『규제연구』, 제12권 제1호, 2003, pp.3~35.
- 김태준, 「규제개혁의 추진 방향 및 성공 요인」, 『감사』, vol.122, 2014, pp.8~13.
- 이혁우, 「이명박 정부의 규제개혁 평가」, 『규제연구』, 제21권 제2호, 2012, pp.3~37.
- 임동순·조창현·김대욱, 『규제개혁의 효과 분석 및 평가』, 산업연구원, 2005.
- 전국경제인연합회, 「2013년 규제개혁 체감도 조사 분석: 지난 정부 규제개혁 5년 평가와 새 정부의 규제개혁 과제」, 규제개혁 시리즈, 6월, 2013b.
- 전국경제인연합회, 「우리나라 규제현황과 개선방안」, 규제개혁 시리즈, 6월, 2013a.
- 전국경제인연합회, 「의원발의 법률안에 대한 규제심사제도 도입방안」, 규제개혁 시리즈 11-08, 10월, 2011.
- 최병선, 「규제개혁위원회의 위상과 구조의 재편 방향」, 『kapa@포럼』, 제100호, 2002, pp.25~31.
- 최진욱, 「참여정부 정부혁신 체감도에 관한 연구」, 『한국행정학보』, 제42권 제2호, 2008, pp.97~117.
- 최진욱, 「규제가 국가경쟁력에 미치는 영향 OECD 국가를 중심으로」, 『규제연구』, 제15권 제1호, 2006, pp.3~25.
- 최진욱, 「규제연구에 대한 제도주의적 접근」, 『정부학연구』, 제8권 제2호, 2002, pp.144~178.
- 최진욱·구교준·김태은, 「참여정부의 규제개혁에 대한 체감도 분석」, 『한국정책학회보』, 제16권 제1호, 2007, pp.73~96.

현대경제연구원, 「규제 증가의 특징과 시사점: 규제의 강도 소폭 증가」, 『현안과 과제』 14-14호, 2014.

Amo, P. A. and Rodrigo, D., “Background Document: Oversight Bodies for Regulatory Reform”, Paper Presented at the Regional Capacity-Building Seminar on Regulatory Tools and Policies and Third Regional Meeting of the Working Group IV on Public Service Delivery, Public Private Partnerships and Regulatory Reform, Tunis, Tunisia, Feb. 15~16, 2007.

Christensen, T. and Lægreid, P., “Agencification and Regulatory Reforms”, in Gwartney, J., Lawson, R., and Hall, J. *Economic Freedom of the World: 2013 Annual Report*. Vancouver: Fraser Institute, 2013.

Helm, A., “Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden”, *Oxford Review of Economic Policy* 22(2), 2006, pp.169~185.

Kaufmann, D., Kraay, A., and Mastruzzi, “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”, Policy Research Working Paper 5430, World Bank, 2010.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., and Vishny, R., “The Quality of Government”, *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(1), 1999, pp.222~279.

OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, Paris: OECD, 2012.

OECD, *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, Paris: OECD, 2011.

OECD, “Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries”, mimeo, 2010.

OECD, “OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance”, mimeo, 2005.

OECD, *Regulatory Reform in Korea: Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, OECD: Paris, 2000.

OECD, *Regulatory Reform: A Synthesis*. Paris: OECD, 1997.

OECD, “Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of

- Government Regulation”, mimeo, 1995.
- Peltzman, S., “Towards a More General Theory of Regulation”, *Journal of Law and Economics* 19(1), 1976, pp.109~148.
- Stigler, G. J., “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 1971, pp.3~21.
- The Danish Government, “Smarter Regulation: A Cleaner, Fairer and More Competitive EU”, mimeo, 2010.
- Tom Christensen and Per Lægreid (eds.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Northampton: Edward Elgar, 2006, pp.8~47.
- U.S. Environmental Protection Agency, “Regulatory Impact Analysis for the Final Revisions to the National Ambient Air Quality Standards for Particulate Matter”, EPA-452/R-12-005, December, 2012.
- U.S. Office of Management and Budget, “Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations”, September 30, 1997, Available at http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_rcongress#toc.
- West, W. F., “The Institutionalization of Regulatory Review: Organizational Stability and Responsive Competence at OIRA”, *Presidential Studies Quarterly* 35(1), 2005, pp.76~93.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2012~2013*(Geneva: World Economic Forum), 2012.

Key Challenges of Regulatory Reform in the Executive Branch of the Korean Government

Jin-Wook Choi

This article aims to identify the key challenges of regulatory reform in the Executive branch of the Korean Government and make suggestions to overcome these challenges. For the last 30 years, regulatory reform, albeit emphasized amply by every administration, has not been successful in Korea. Previous research on the unsatisfactory progress of regulatory reform consistently point out the inadequacies of the reform system, the passive work attitude of public officials, discord between the regulatory policymaking of the central government and its implementation by local governments, lack of motivation of and incentives for public officials, and ineffective monitoring and feedback mechanisms of performance of regulatory reform as key hurdles to regulatory reform. Among various obstacles to regulatory reform, this article focuses on the insufficiency of continuous and consistent reform leadership of the president and the low capacity and expertise of key actors in the arena of regulation including the Regulatory Reform Committee (RRC) and regulatory agencies in the Executive branch. This article suggests that regulatory reform is more likely to succeed and, accordingly, increase public interest when it is preceded by the continuous strong reform leadership of the president, science- and evidence-based regulatory impact analyses, adequate allocation of resources to reform organizations, and transparency and accountability through more information disclosure related to regulatory policies and reform.

Key words: Regulatory reform, the Executive, president, regulatory impact analysis (RIA), Regulatory Reform Committee (RRC)

지 정 토 론

주 제: 행정부의 규제개혁 추진의 과제

논평자: 김 신(한국행정연구원)

1. 본 논문의 내용과 특징

이 논문은 정부3부 중 행정부가 규제개혁 추진의 일차적인 책임을 지고 있으며 규제개혁 추진과정에서 행정부의 여러 가지 한계로 인하여 길게는 지난 1982년 “성장발전저해요인개선위원회”가 만들어진 이래로 30여 년간, 짧게는 규제개혁위원회가 발족한 지난 1998년 이래로 10여 년간 그다지 괄목할 만한 성과를 내지 못하였다고 평가하고 있다

그 주요한 이유로 이 논문은 우리나라의 경우 규제개혁을 위한 제도적 형식성은 비교적 잘 갖추고 있으나, 이의 제도화가 미비한 점을 들고 있다. 이러한 판단의 근거로 규제의 양적 측면과 질적 측면을 검토하고 있다. 양적인 측면에서 규제등록제도가 시행된 1998년 이후 등록규제 수의 변화를 분석한 결과, 2007년 5,116건으로 최저 수준에 있던 규제 수가 2013년 14,796건으로 2.89배 증가한 점을 지적하고 있다.

또한 질적인 측면은 전국경제인연합회가 조사한 규제개혁 체감도와 Fraser Institute의 Regulation Index 및 World Bank의 Regulatory Quality를 기초로 판단한 결과 긍정적으로 평가되기 어렵다고 지적하고 있다

규제개혁 추진과정에서의 행정부의 한계점으로 대통령의 의지와 관심, 규제개혁위원회의 전문성과 역량, 행정규제기관의 규제영향분석 역량을 지적하고, 이를 극복하기 위한 규제개혁의 성공과제를 전략적이고 지속적인 범정부 차원의 규제개혁 추진, 과학적이고 체계적인 규제영향분석, 규제개혁을 추진하기 위한 역량과 전문성의 제고, 투명성과 책임성을 강화하기 위한 규제정보의 공개, 국민의 참여를 통한 공익의 추구 등을 제시하고 있다

2. 연구결과의 의의 및 한계점

이 연구는 우리나라 규제개혁의 성과에 대한 평가를 위해 양적인 측면과 질적인 측면을 모두 고려하고 있다는 측면에서 가장 큰 의의를 찾아 볼 수 있다 양적인 측면은 그 동안 규제개혁의 성과를 가늠하는 주요한 잣대로 자주 사용되어 왔으나 질적인 측면에 대해서는 그다지 논의되지 못한 것이 사실이다. 특히 권위 있는 국제기구에서 발표한 지수를 근거로 국제비교를 시도하였다는 점이 특징이라고 할 수 있다 또한 OECD에서 제시하고 있는 규제개혁 성공요인을 제시하고, 이를 토대로 우리나라 규제개혁 과제를 제시하고 있다는 점도 의의가 있다고 하겠다.

하지만 규제등록 건수의 양적 변화를 살펴보면 1998년 규제전수조사에서 10,372건으로 파악된 규제가 김대중 정부의 규제철폐 노력으로 인해 임기 말 7,546건으로 감소하기는 하였으나, 등록 건수의 최저치는 2007년 노무현 정부 당시 5,116건이었다. 이는 규제개혁의 결과가 아니라 등록기준의 변경으로 인한 것이며, 이명박 정부 초기인 2008년 5,186건이던 규제 수가 이듬해 2009년 11,050건으로 증가한 것은 전국경제인연합에서 제시한 누락규제를 검토하여 합산한 결과이다.

현행 규제등록제도는 여러 가지 문제점을 내포하고 있으나, 규제 수와 관련해서는 등록단위가 이슈가 되고 있다. 예를 들면 청단위 기관의 경우 고시를 단위로 등록하고 있어, 실제 규제 수에 비해 등록된 수는 매우 적은 결과를 가져오고 있다.

따라서 규제등록수를 근거로 규제개혁의 성과를 가늠하는 것은 한계가 있으며, 주요 선진국의 경우 규제 수가 우리나라 이상으로 증가하는 추세에 있다는 점을 감안하면 양적인 측면에서의 규제개혁 평가는 그 의의가 크지 않다고 하겠다.

이 논문은 최근 국제적인 규제개혁의 방향은 “양적” 측면의 개혁이 아닌 “질적” 측면의 개혁으로 진행되고 있다는 점을 강조하고, 국제비교에 의한 질적인 측면의 평가를 시도하고 있다. World Bank나 Fraser Institute의 자료를 인용하여 질적인 평가를 하고 있으나, 이 또한 여러 가지 한계점이 있다고 하겠다. 소수의 지표로 국가 전체의 규제개혁 성과를 측정한다는 것은 불가능에 가깝다고 할 수 있고, 발표기관에 따라 결과가 상당한 차이를 보이기도 한다.

심지어는 같은 기관에서 나온 자료도 초점에 따라 그 결과가 달라지고 있다. 예를 들면

World Bank의 Regulatory Quality에 의하면, 우리나라의 규제품질이 좋은 편은 아니지만 World Bank의 기업환경규제지수(Doing Business Index)에 의하면, 조사대상 189개국 중 2013년 6위, 2014년 7위로 상당히 우수한 것으로 조사되고 있다.

3. 제언 사항

이 논문은 우리나라의 경우 규제개혁을 위한 제도적 형식은 잘 갖추고 있으나 제도화가 문제라고 지적하고 있다. 이러한 지적은 OECD의 규제관리체계 평가에서도 나타나고 있다. 우리나라는 규제개혁을 위한 법적, 제도적 장치가 매우 우수한 것으로 인정받고 있으나 문제는 이러한 관리체계가 제대로 작동하지 못하고 형식화되어 불량규제가 만들어지는 것이다.

정부는 이러한 문제를 해결하기 위하여 규제비용총량제, 규제일몰제, 네거티브 규제방식 등 규제시스템 개혁방안의 제도화를 추진하고 있으나 이들 방안은 사실 새로운 방식은 아니며, 이미 지난 정부들이 단편적이고 부분적으로 시도했던 방식들이다. 다만, 현재 제시되고 있는 방안은 이들을 보다 체계적이고 지속적인 방식으로 집행하기 위한 것이다.

지난 정부들의 시도가 그다지 괄목할 만한 성과를 내지 못한 이유는 개혁방안은 의욕적이었으나, 이를 실효적으로 집행하지 못한데 기인하고 있다. 따라서 현재 제시되고 있는 규제개혁방안의 성공여부를 결정짓는 관건은 이를 뒷받침할 수 있는 집행역량을 갖추고 있는지 여부에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

이를 위해서는 이 논문에서도 지적한 바와 같이 규제개혁위원회의 전문성을 보강하고 국무조정실의 역량을 강화함과 함께, 이를 뒷받침 할 수 있는 조사·연구·분석 등을 위한 지원 체계가 갖추어져야 한다.

또한 개혁방안이 의도하고 있는 성과가 규제현장에서 제대로 발생하고 있는지 여부를 지속적으로 관리하고 감독하는 노력이 필요하다. 과거 많은 개혁방안이 기자회견과 함께 팽파르를 울리며 시작했지만, 미미한 성과와 함께 용두사미로 끝나고 마는 전철을 다시 밟지 않기 위해서는 철저한 사후관리가 필요하다고 하겠다.

규제연구 제23권 특집호 2014년 9월

입법부와 규제개혁

-우리나라 규제입법의 문제점에 대한 제도적 개선방안의 모색을 중심으로-

김 태 윤*

국회에 대한 국민들의 실망과 허탈감이 고조되고 있으며, 특히 국회의 가장 중요한 임무인 입법 활동의 수준과 내용에 대한 의구심이 팽배해 있다. 규제의 경우에도 특별한 예외는 아닐 것이다. 본 연구는 국회 입법 활동의 문제점들을 규제개혁의 차원에서 분석해보고 그 개선방안을 제시해보고자 하였다. 특히 국회가 생산하는 규제의 품질차원에 초점을 맞추고자 한다. 이를 위하여 헌법학의 차원에서 의원입법의 원칙에 대한 이론적인 규명을 한 후에, 우리나라 국회의 의원입법의 세부적인 과정과 절차를 살펴보고, 기존연구들에서 제기되었던 국회의 입법과 관련된 문제점들을 살펴본 후 보편적으로 제시되는 제도적 및 비제도적 해결 방안을 대응시켰다. 그 결과 의원입법규제에 대한 규제영향분석 도입의 필요성과 기대효과가 의원입법의 원칙에 상응함을 논증하였다. 이에 더하여 의원입법규제의 문제점들에 대한 대응방안으로서 규제영향분석을 중심으로 하는 제도적 및 비제도적 대안들을 연구의 함의로 제시하였다.

핵심 용어: 입법부, 규제개혁, 국회, 의원입법, 규제영향분석, 규제영향평가

* 한양대학교 정책과학대학 행정학과 서울시 성동구 왕십리로 222(tykim1004@hanyang.ac.kr)

I. 서론

법제처에서 발간된 『2013 의원입법 연구보고서』에 따르면 제14대 국회의 의원입법은 321건이었던 반면, 제17대 국회의 의원입법은 6,387건으로 약 20배가 증가하였다. 게다가 제18대 국회의 의원입법은 12,220건으로 제14대 국회 대비 약 40배, 제17대 국회 대비 약 2배의 증가를 보여주었다. 이에 반하여 정부입법은 14대 국회 581건에서 17대에는 1,102건으로 약 2배 정도 증가하였고, 18대에서는 1,693건으로 14대 국회에 비하여 약 3배 정도의 증가에 그쳤다. 이러한 의원입법의 양적 성장은 국회가 입법권자라는 본연의 위상을 찾아가는 듯 보인다. 그러나 제18대 국회 의원발의법률안 12,220건 중 본회의에서 가결된 법률안은 1,663건으로, 가결률은 13.6%에 불과하다. 이에 반해 정부입법의 가결률은 총 1,693건 중 690건으로 40.76%로 의원입법의 3배의 가결률을 보이고 있다. 이와 더불어 국회에 대한 국민들의 실망과 허탈감이 고조되고 있으며, 특히 국회의 가장 중요한 임무인 입법 활동의 수준과 내용에 대하여 심각한 수준의 의구심이 곳곳에서 표명되고 있다¹⁾ 그러한 입법의 주요 내용중의 하나인 규제의 경우에도 특별한 예외는 아닐 것이다.

이에 본 연구에서는 국회 입법 활동의 문제점들을 규제개혁의 차원에서 분석해보고 그 개선방안을 제시해보고자 한다. 규제개혁의 차원이라면 국회가 생산하는 규제의 품질이라는 소극적인 차원과 보다 광범위하게 국회차원에서 도모하는 보다 적극적인 규제개혁 노력의

1) 민경국(2014)은 국회의 무분별한 입법행태를 비판하면서 “입법만능주의는 법답지도 않은, 권위도 존엄성도 없는 법을 마구 찍어냈다. 이는 정부의 비대화와 법과 규제를 집행하는 관료권력의 비대화를 초래했다 법의 존엄성과 권위가 없기 때문에 법을 지킬 의욕도 없다 규제를 회피하거나 위반할 인센티브가 적용한다 이런 과정에서 관료 정치가 이익단체 사업가 등이 탈법과 불법 부정부패를 서로 눈감아 주는 공생하는 관피양법 피아, 전관예우 등과 같은 정실주의가 생겨난다”라고 지적하고 있다.

차원 두 가지가 있을 수 있으나²⁾, 본 연구에서는 전자의 차원 즉 국회가 생산하는 규제의 품질차원에 초점을 맞추고자 한다. 이를 위하여 우선 다음 II장에서 헌법학의 차원에서 의원 입법의 원칙에 대한 이론적인 규명을 한 후에, 우리나라 국회의 의원입법의 세부적인 과정과 절차를 살펴보고자 한다. III장에서는 기존연구들에서 제기되었던 국회의 입법과 관련된 문제점들을 살펴본 후 보편적으로 제시되는 제도적 및 비제도적 해결 방안을 대응시켜보고자 한다. 마지막으로 IV장에서는 의원입법규제에 대한 규제영향분석 도입의 필요성과 기대효과가 II장에서 살펴본 의원입법의 원칙에 상응함을 확인하여, 규제영향분석을 중심으로 하는 의원입법규제의 문제점들에 대한 대응방안으로서의 제도적 및 비제도적 대안들을 모색해보고자 한다.

II. 의원입법의 원칙과 과정

1. 입법의 원칙

입법의 원칙이란 입법을 정의에 맞게 합리적인 것으로 만들며 법으로서 정당화할 수 있는 입법의 기준 내지 원칙을 의미한다(홍완식, 2006). 이러한 원칙 내지 기준은 ‘사물의 본성(Natur der Sache)에 내재하는 것’으로써, 입법이란 사물의 본성에 내재하는 법을 찾아내는 행위라고 할 수 있다(최대권, 1984).

헌법재판소는 “헌법 제37조 제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 규정하여 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙을 천명하고 있다³⁾”고 하여 입법을 함에 있어서의 원칙이 존재함을 설명하고 있으며, 여러 결정들을 통하여 이러한 입법의 원칙을 법률의 합헌성심사에서의 척도로 적용하고 있다. 입법의 원칙은 지금까지 헌법재

2) 2000년대 들어서도 규제개혁특별위원회의 설립 및 활동 등 국회차원에서 보다 적극적으로 기존 규제를 정비하고 신설규제의 품질을 제고하려는 규제개혁을 시도한 바가 있었으나 알려진 바 큰 성과나 결과는 없었다.

3) 헌재 2003.12.18. 2001헌바91. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006. p.80 재인용.

판소의 규범통제를 위한 분석도구로서 발전한 사항들이 많다고 할 수 있다 그러나 이제는 헌법재판의 법령 위헌심사에 대한 위헌여부의 사후기준으로서만이 아니라 입법과정에서 사전적으로 위헌·위법성 및 정책적인 타당성과 적합성을 검토하는 기준으로도 언급되고 있다.⁴⁾ 홍완식(2006)은 입법의 원칙을 체계 및 형식면에서의 입법원칙과 내용면에서의 입법원칙으로 구분하였고, 이를 다시 세부원칙으로 구분하였다. 이를 요약하면 아래의 <표 1>과 같으며 홍완식(2006)을 중심으로 각각의 원칙을 약술하면 다음과 같다.⁵⁾

<표 1> 입법의 원칙

구분	세부원칙
체계 및 형식면에서의 입법원칙	1) 사안적합성의 원칙
	2) 보충성의 원칙
	3) 체계정당성의 원칙
	4) 포괄적 위임입법금지의 원칙
내용면에서의 입법원칙	1) 기본권존중의 원칙
	2) 헌법의 기본원리와 기본제도의 존중
	3) 평등의 원칙
	4) 과잉금지의 원칙
	5) 과소금지의 원칙
	6) 신뢰보호의 원칙
	7) 명확성의 원칙

자료: 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, p.82

(1) 체계 및 형식면에서의 입법원칙

1) 사안적합성

입법의 원칙으로서 사안적합성(Sach-gemäßheit)의 원칙이란, 법규범은 규율하고자 하는 사회현상, 사실관계 등 규율사안을 정확하게 반영하여 사안에 적합한 입법을 하여야 한다는 원칙이다. 이는 사회현실을 규율하는 법규범이 타당성을 지니기 위해서는 규율대상인 사회의 현실과 입법사안을 정확히 반영하는 내용으로 입법되어야 한다는 것을 의미한다

4) 신상환, 독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제 법제, 2002. 12, 54면. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006. p.80 재인용.

5) 이하 입법의 원칙과 관련된 서술은 홍완식(2006)을 개략적으로 요약하면서 필자의 첨삭을 부가한 것으로서, 그 결과 발생할 수 있는 내용의 왜곡이나 부정확한 서술은 전적으로 필자의 책임임

2) 보충성의 원칙

황치연(1995)⁶⁾은 “보충성의 원리는 사회적 기능단위에 있어서의 객관적인 활동영역을 보장함과 동시에 사회의 구성원을 보호하고, 상위단위의 시각에서 하위단위와 전체단위와의 관계를 정립한다고 볼 수 있으며, 보충성의 원리는 상위단위가 하위단위를 보충적으로만 간섭하는 것을 허용하는 것이다”고 한다. 즉 보충성의 원리란 “개인이 스스로의 주도하에 그리고 스스로의 힘으로 할 수 있는 일을 개인에게서 박탈하여 공동체의 활동으로 삼아서는 안 된다”(홍성방, 1999)⁷⁾는 것이다.

3) 체계정당성의 원칙

체계정당성(Systemgemäßheit)이란 법규범 상호간에는 규범구조나 규범내용면에서 서로 상치 내지 모순되어서는 안 된다는 원칙이다(허영, 2002).⁸⁾ 체계정당성의 원칙에 따르면 개별 법률규정이나 개별법은 다른 법률규정 및 법률과의 관계에서 모순이 발생하지 않도록 입법되어야 한다. 특히 새로이 제정되거나 개정되는 법령이 기존법령과 더불어 논리적으로 모순이 없는 법체계를 형성하여야 하는 것이다(박영도, 2002).⁹⁾

4) 포괄적 위임입법 금지의 원칙

포괄적 위임입법 금지의 원칙이란 중요한 법률사항을 법률에 규정하지 아니하고 포괄적으로 행정입법에 위임하는 것을 금지함을 의미한다.

(2) 내용면에서의 입법원칙

1) 기본권의 존중

법률은 원칙적으로 기본권을 구체적으로 보장하기 위한 규범체계이며, 불가피하게 기본

6) 황치연, “보충성의 원리와 과잉금지원칙”, 『고시연구』 제261호, 고시연구사, 1995, 182면. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006, p.84 재인용.

7) 홍성방, 헌법 I, 1999, 130면; Isensee, Josef, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, -Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft-, 1968, S.28. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006, p.84 재인용.

8) 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2002, 860면. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006, p.86 재인용.

9) 박영도, 「입법학용어해설집」, 한국법제연구원, 2002, p.301. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006, p.86 재인용.

권이 제한되는 경우에는 그 제한의 범위와 절차 등을 명시함으로써 헌법에 의하여 보장되는 기본권이 과도하게 제한되지 않도록 하고 있다. 기본권을 제한하는 입법을 하여야 하는 불가피한 경우에도 기본권의 ‘최대한 보장의 원칙’이 적용되며, 기본권의 본질적인 내용을 침해할 수 없다. 헌법재판소는 “국회의 입법재량 내지 입법정책적 고려에 있어서도 국민의 자유와 권리의 제한은 필요한 최소한에 그쳐야 하며, 기본권의 본질적인 내용을 침해하는 입법은 할 수 없는 것”이라는 점을 분명히 하고 있다.

2) 헌법의 기본원리와 기본제도의 존중

입법은 주권자인 국민이 결정한 국가조직과 국가운영 등의 기본적인 틀인 헌법에서 정하고 있는 제도와 원칙 등을 벗어나서는 안 되며, 헌법을 구체화하고 실현하는 내용을 규율하는 것이어야 한다. 즉, 입법을 함에 있어서는 헌법이 채택하고 있는 기본원리에 위반되는 내용의 입법을 할 수 없으며, 헌법이 채택하고 있는 기본적인 제도 등이 존중되어야 한다.

3) 평등의 원칙

평등의 원칙은 국민의 기본권 보장에 관한 우리 헌법의 최고원리로 국가가 입법을 하거나 법을 해석 및 집행함에 있어서 따라야 할 기준이며, 국가가 합리적 이유 없이 불평등한 대우를 하지 말 것과 국민은 평등한 대우를 요구할 수 있는 권리인 평등권이 침해되어서는 안된다는 원칙이다.

4) 과잉금지의 원칙

과잉금지의 원칙은 입법권의 한계를 포함하여 국가작용의 한계를 명시하는 원칙이다. 이는 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성을 의미하는 것으로서 그 어느 하나에라도 저촉되면 위헌이 된다는 헌법상의 원칙이며, 헌법 제37조 제2항은 입법권의 한계로서 과잉금지의 원칙을 도출할 수 있는 규정으로 인정되고 있다.

입법자는 공익실현을 위하여 기본권을 제한하는 경우에도 입법목적의 실현하기에 적합한 여러 수단 중에서 되도록 국민의 기본권을 가장 존중하고 기본권을 최소로 침해하는 수단을 선택해야 한다. 기본권을 제한하는 규정은 기본권행사의 “방법”에 관한 규정과 기본권행사의 “여부”에 관한 규정으로 구분할 수 있다. 침해의 최소성의 관점에서, 입법자는 그가 의도

하는 공익을 달성하기 위하여 우선 기본권을 보다 적게 제한하는 단계인 기본권행사의 “방법”에 관한 규제으로써 공익을 실현할 수 있는가를 시도하고 이러한 방법으로는 공익달성이 어렵다고 판단되는 경우에 비로소 그 다음 단계인 기본권행사의 “여부”에 관한 규제를 선택해야 하는 것이다(Stern, 1994).¹⁰⁾

5) 과소금지의 원칙

과소금지의 원칙이란 기본권을 보호하기 위한 입법을 함에 있어서 기본권의 보호를 위한 최소한의 요구(Mindestanforderungen)는 충족시켜야 한다는 것을 의미한다. 입법자에게 있어 기본권보호의무의 한계는 기본권을 보호하기 위한 최소기준을 충족시키는 입법을 하였는가의 여부이며, 여기서 과소금지의 원칙은 기본권보호의무의 한계를 결정하는 기준이 될 것이다

6) 신뢰보호의 원칙(소급입법 금지의 원칙)

신뢰보호의 원칙이라 함은 국민이 법률이나 제도 또는 행정기관이 행한 결정의 정당성과 존속성에 대하여 그 신뢰가 보호받을 가치가 있는 것이면 보호해 주어야 한다는 원칙을 의미하는 것이다. 신뢰보호의 원칙은 헌법상 법치국가의 원리를 그 이론적 근거로 하고 있다(권영성, 2005).¹¹⁾

신뢰보호(Vertrauensschutz)의 원칙은 입법에 있어서 구체적으로는 소급입법금지의 원칙이라고 할 수 있다. 신뢰보호의 문제는 기존의 입법을 새로운 입법으로 이행하는 과정에서 불가피하게 발생하는 문제로, 기존의 질서나 제도, 구체적으로는 기존에 보호받던 권리를 제한 또는 박탈하거나 새로운 의무를 부과하는 경우에 해당한다. 이러한 입법을 하는 경우에는 기존의 법체계 하에서 법에 의하여 보호받던 일정한 권리와 이익을 부당하게 제한하거나 침해하지 않도록 유의하여야 할 것이다.

7) 명확성의 원칙

명확성의 원칙이란 어떤 행위를 금지하는 법률규정은 그 요건과 내용에 있어서 수범자가

10) Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.III/2, 1994, S.813. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006, p.98 재인용.

11) 권영성, “헌법학원론”, 법문사, 2005, 797면. 홍완식, 「입법의 원칙에 관한 연구」, 법제처, 2006, p.100 재인용.

그에 해당하는 행위가 무엇인지와 그러한 행위를 하였을 경우의 법적 효과에 대하여 예견할 수 있도록 명확하게 규정되어야 한다는 것이다¹²⁾

2. 의원입법의 과정

정준호(2005)는 의원입법을 광의의 의원입법과 협의의 의원입법으로 구분하고 있다. 광의의 의원입법은 국회의원이 직접 발의한 법률안뿐만 아니라, 의원발의 법률안이나 정부제출 법률안에 대하여 국회의 심의과정에서 수정·보완하여 기존 법률안을 폐기하고 대신 위원회가 위원장의 명의로 제안하는 위원회대안과 국회에서 정부제출 법률안의 수정안까지도 포함한다. 협의의 의원입법은 국회의원이 직접 발의한 법률안만을 가리킨다.

국회법 제51조에 따라 우리나라에서는 국회의 위원회도 그 소관에 속하는 사항에 관해서는 법률안을 입안하여 위원장 명의로 제출할 수 있으며, 이에 따라 의원입법의 범위에는 국회의원이 직접 발의한 법률안과 위원회가 발의한 법률안이 모두 포함된다.

국회에서의 입법과정은 상임위원회를 중심으로 이루어지며, 정준호(2005)는 우리나라에서 의원입법의 과정을 다음의 <그림 2>와 같이 설명하고 있다.

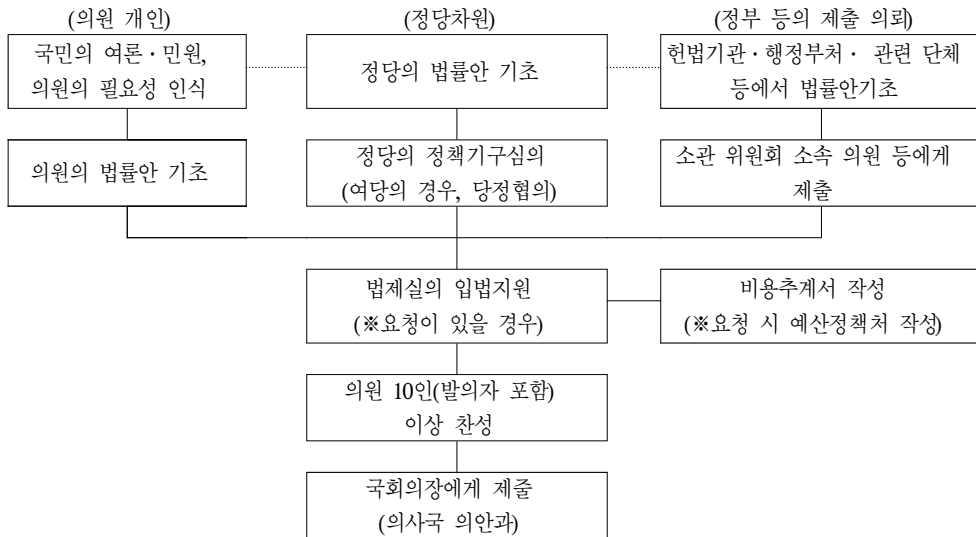
(1) 입법준비와 법률안의 기초

1) 의원발의 법률안

국회의원이 법률안을 기초하는 방법은 크게 5가지로 구분할 수 있다. 첫째, 국회의원 본인이 해당 분야와 관련한 전문지식이나 경험을 갖고 있을 경우에 직접 법률안을 기초하는 것이다. 둘째, 국회의원 보좌관이나 비서관 또는 개인적인 보좌 인력의 도움을 받아 법률안을 기초하는 것이다. 셋째, 정당의 정책부서, 전문 연구기관이나 전문가 등 외부의 도움을 받아 법률안을 기초하여 소속 의원으로 하여금 발의하게 하는 경우가 있다 또는 관련 분야의 전문 연구기관, 이익단체나 기타 사회단체 또는 해당 분야 전문가의 도움으로 법률안을

12) 헌법재판소도 “법률은 명확한 용어로 규정함으로써 적용대상자에게 그 규제내용을 미리 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 장래의 행동지침을 주어야 차별적이거나 자의적인 법해석을 예방할 수 있는 것인데 법규범의 의미내용으로부터 무엇이 금지되는 행위이고 무엇이 허용되는 행위인지를 국민이 알 수 없다면 법적 안정성과 예측가능성은 확보될 수 없게 될 것이고 법집행 당국에 의한 자의적 집행이 가능하게 될 것이다”고 하여 명확성의 원칙의 필요성을 강조하고 있다.

〈그림 2〉 의원발의 법률안의 입법과정



자료: 「국회의안편람 I」, 국회사무처 의사국. p38

기초하는 경우도 있다. 넷째, 정부의 소관부처가 기초한 법률안을 의원명의로 발의할 수 있다. 정부부처가 시간이 촉박하거나 부처 간의 이견을 해소하지 못하여 관련이 있는 의원에게 발의를 부탁하는 경우이다. 마지막으로 입법을 추진하는 의원이 국회의 입법지원조직인 국회사무처 법제실의 도움을 받아 법률안을 기초하는 것인데, 점차 이 경우의 비율이 높아지고 있다.¹³⁾

2) 위원회제안 법률안

황해봉(2008)은 위원회제안 법률안에 대한 내용을 다음과 같이 밝히고 있다. 위원회는 그

13) 의원이 입안하려는 법률안에 대한 입법요강이나 법률안초안을 법률안입안의뢰서와 함께 법제실에 제출하면 법제실에서는 기초팀을 구성하여 법률안의 문제점과 동기를 파악하며 국내외의 입법례와 전문가의 의견을 수집하여 법률안의 요강과 분석서를 작성한다. 그리고 분석서의 내용에 맞추어 법률안을 성안하고 이에 따라 초안을 작성한다. 초안이 작성된 후 검토와 수정을 거쳐 최종 성안된 법률안을 요청 의원에게 제공한다. 홍완식(2008)은 국회의원이 법제실에 법안작성을 의뢰하는 경우에는 대략적으로 다음과 같은 절차를 거쳐 법안이 만들어지는 것으로 밝히고 있다 ① 소관 상임위원회별 기초팀 구성, ② 문제점의 해결을 위한 협의, ③ 입법예 수집 및 전문가회의의 개최 ④ 관계자 면담 및 현지조사, ⑤ 의뢰위원의 결정조치, ⑥ 대비표 및 분석서 작성, ⑦ 법률안 성안 및 초안 완성, ⑧ 법제실 전체회의 개최, ⑨ 법률안 및 법률안분석서 제공.

소관에 속하는 사항에 관하여 법률안 기타 의안을 제출할 수 있으며, 이 경우에는 위원장이 제출자가 된다(국회법 제51조). 상임위원회는 안전이 회부됨으로써 심사권이 부여되는 것이 아니라 소관사항에 대하여 자주적인 심사권을 가지고 있으므로 그 소관에 관하여 의안을 스스로 입안하여 제출할 수 있다(국회법 제36조 및 제37조). 각 상임위원회의 소관사항은 국회법 제37조에서 구체적으로 명시하고 있다. 그리고 특정사항에 대한 법률안의 입안·심사를 위하여 본회의 의결로 특별위원회를 구성한 경우에는 그 범위 안에서 특별위원회도 법률안을 입안하여 제출할 수 있다.

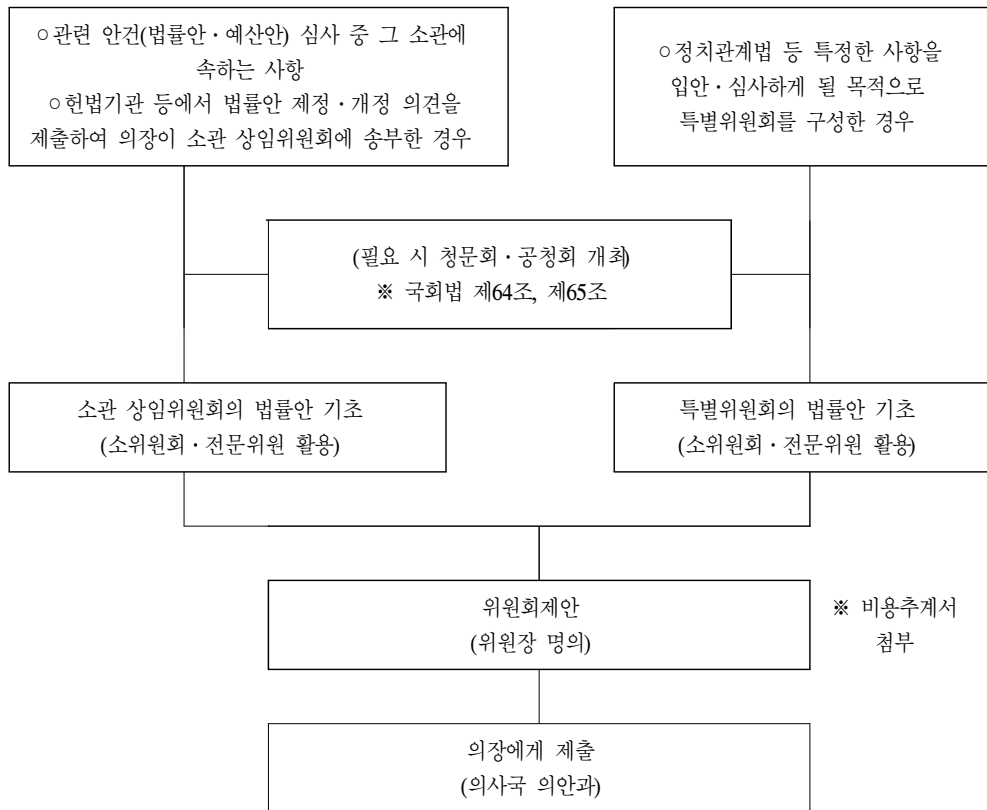
위원회에서 제안하는 의안은 입법실무상 「위원회안」과 「위원회 제출대안」으로 구분하고 있다. 「위원회안」은 위원회가 그 소관에 속하는 사항에 관하여 독자적으로 의안을 입안하여 제출하는 것이며¹⁴⁾, 「위원회 제출대안」은 원안의 취지를 변경하지 아니하는 범위 안에서 그 내용의 대폭적인 수정이나 체계를 다르게 하여 원안을 대신할만한 안으로 제출¹⁵⁾하는 것이다. 즉, 「위원회 제출대안」은 원안의 존재를 전제로 하여 그 심사과정에서 원안을 폐기하고 그 대신으로 제출하는 것인데 대하여 「위원회안」은 원안의 존재 여부와는 관련이 없다는 점에서 그 차이가 있다.

위원회에서 법률안을 제안하고자 할 때에는 이를 입안하기 위한 소위원회를 구성하고 소위원회에서 마련한 내용을 위원회에서 질의·토론·축조심사를 거쳐 위원회안으로 채택(의결)하거나, 위원의 동의로 제안된 내용을 위원회에서 직접 심사·의결 또는 소위원회로 하여금 심사·보고하게 한 다음 의결함으로써 위원회안을 마련하게 된다¹⁶⁾

-
- 14) 황해봉(2008)은 다음과 같은 사례를 예로 들고 있다. 위원회안은 정상적인 절차를 거쳐서는 법개정이 늦어지는 시급한 법개정의 필요성이 있는 경우, 조속한 법개정을 위하여 운영되기도 하는 바 그 사례를 보면 1999. 12. 23. 헌법재판소가 지방세법 제111조제2항제2호에 대하여 헌법불합치결정(동조항의 적용을 동조항이 개정될 때까지 중지하는 결정을 함)을 하자 정상적으로 입법예고, 부처협의 등 모든 절차를 거치면 2000. 1. 1.부터는 토지 외의 물건에 대한 취득세 부과·징수가 불가능하게 되어 그 시급성 때문에 국회 위원회안을 채택하여 지방세법개정법률안을 마련 통과시킨 사례이다.
- 15) 황해봉(2008)은 다음과 같은 사례를 예로 들고 있다. 대안에 대한 사례로는 부패방지법안을 한나라당과 민주당이 각각 제출하였으나 특별검사제도입문제 등에 대하여 합의를 보지 못하다가 국회 법제사법위원회에서 두 안을 폐지하고 그 내용을 수렴하여 위원회 대안을 제안하여 2001. 6. 28. 통과된 바 있다.
- 16) 위원회에서 제출한 의안은 이미 그 위원회에서 충분한 심사를 거쳐 제출된 것이므로 그 위원회에 회부하지 아니한다(국회법 제88조 본문). 그러나 그 의안의 내용이 불충분하다는 등의 이유로 다시 심사할 필요가 있다고 인정할 때에는 의장은 국회운영위원회의 의결에 따라 다른 위원회에 회부할 수 있다(국회법 제88조 단서). 본회의 심의도중에 위원회로 하여금 다시 심사하게 할 필요를 인정할 때에는 그 의결로 다른 위원회에 회부하거나 같은 위원회에 재회부할 수 있다(국회법 제94조).

다음의 <그림 2>는 위원회제안 법률안의 입안과정을 보여준다.

<그림 2> 위원회제안 법률안의 입안과정



자료: 『국회의안편람 I』, 국회사무처 의사국, p.47

(2) 법률안의 제출

국회법 제79조의 규정에 의하여 법률안을 발의하려는 국회의원은 법률안의 입법취지에 찬성하는 의원 10인(발의자 포함) 이상의 서명을 받아 의장에게 제출해야 한다 그리고 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다

(3) 위원회 심사

제출된 법률안은 소관 상임위원회에 회부되며, 상임위원회에서 법률안에 대한 실질적인 심의가 이루어진다. 일반적으로 상임위원회에서는 제안자의 취지 설명과 위원회 전문위원의 검토의견을 들은 후에 대체토론, 축조심사, 찬반토론, 표결의 순서로 법률안을 심사한다. 위원회는 공청회를 열어 이해관계자와 전문가의 의견을 들을 수 있으며 필요시에는 청문회를 개최할 수 있다. 또한 특정한 안건을 심사하기 위하여 소위원회나 상설소위원회를 둘 수도 있다. 안건이 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 정부의 의견을 청취해야 한다. 법률안에 대한 각 위원회에서의 심의가 완료되면 법률안은 법제사법위원회에 회부되어 체계·형식과 자구의 대한 심사를 받는다. 이러한 과정에서 이해관계자와 전문가들이 참여하여 국회에서 토론을 형성할 수 있는 장으로서 공청회와 청문회를 들 수 있는데, 김영태(2010)는 공청회 제도와 청문회 제도를 다음과 같이 설명한다.

1) 공청회 제도

공청회 제도는 넓은 의미에서 청문회 제도와 맥락을 같이한다. 즉 청문회나 공청회 모두 의회가 안건을 심사할 때 이해관계가 있는 사람들에게 직접 참여의 기회를 제공할 수 있도록 하는 제도적 장치이다. 예컨대 우리 국회법은 “중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 자 등(이하“진술인”이라 한다)으로부터 의견을 들을 수 있다”고 규정하고 있다.¹⁷⁾

2) 청문회 제도

청문회 제도는 위원회가 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사를 포함하여 국정감사 또는 국정조사 등 훨씬 포괄적인 사안을 대상으로 증인 감정인, 참고인 등의 증언과 진술 청취가 회의 전체를 구성하고 있다는 점에서 공청회와 구분된다. 또한 청문회는 증

17) 김영태(2010)는 독일은 “심의 중에 있는 안건에 대한 정보를 얻기 위하여 위원회는 전문가 이해관계자, 기타 공술인의 공청회를 열 수 있다”고 규정하고, 또한 같은 맥락에서 일본 역시 “위원회는 일반적 관심 및 목적을 가진 중요한 안건에 대하여 공청회를 열고, 직접 이해관계를 가진 자 또는 학식, 경험이 있는 자 등으로부터 의견을 들을 수 있다”고 규정하면서 예산안이나 중요 세입 법안에 대해서는 공청회 개최를 의무화하고 있다고 밝히고 있다.

인이나 감정인의 출석을 강제할 수 있으며, 위증에 대해서도 고발조치 할 수 있다는 점에서 강제성이 없는 청문회와 차별성을 갖는다.

〈표 3〉 청문회와 공청회의 차이

구 분	청문회	공청회
개최요건	중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사를 포함하여 국정감사 또는 국정조사 등 포괄적	중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사 등에 제한
출석대상	증인·감정인·참고인	진술인(안건에 대해 이해관계를 갖는 자 또는 경험·전문지식이 있는 자)
강제성	증인·감정인의 원칙적 출석, 선서 및 증언 강제, 위증 고발	출석, 선서 등의 강제 없음
개최주체	소위원회 청문회 개최 관련 명문 규정 없음(국정감사, 국정조사 제외)	상임위원회, 소위원회

자료: 김영태, 『국회 전원위원회와 공청회를 통한 속의 문화의 활성화』, p.145

법률안 심사에서 전문지식 및 대외적 의견 수렴의 통로가 되는 공청회 제도는 제헌국회에서부터 도입되어 있었으나 활발히 활용된 것은 제11대 국회(1981~1985) 이후이고, 특히 제16대 국회(2000~2004)에서부터 매우 활발히 사용되고 있다(이우영, 2011). 청문회는 국정감사 및 조사를 포함하여 중요한 안건의 심사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술을 청취하고 증거를 채택하기 위하여 개최되는 제도로서 제3대 국회(1988~1992)의 국회법 개정(1988. 6. 15.)을 통해 도입되었다. 2000년 2월 국회법 개정 이후 제정법률안과 전부개정법률안은 원칙적으로 공청회 또는 청문회 개최대상이 된다(국회법 제58조 제6항 본문). 다만 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다(국회법 제58조제6항 단서).¹⁸⁾

제18대 국회에 대한 청문회(인사청문회 제외)와 공청회의 개최현황은 아래의 <표 4> 및 <표 5>와 같다.

18) 최근 인터넷 신문의 보도(the 300 - 2013. 7. 30.일자 : 법안소위 복수화, 점점 못찾는 여야 속사정)에 따르면 “정무위원회의 경우 공청회까지 마친 이른바 ‘김영란법(부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법)’에 대한 논의가 진도를 나가지 못하고 있다”고 하여 공청회의 실질적인 의의나 효과에 대한 회의적 견해를 보이고 있다.

〈표 4〉 청문회(인사청문회 제외) 개최현황

위 원 회	개최회수	비고
정무	2	
교육과학기술	1	
지식경제	2	
환경노동	2	
헌법재판소의 종합부동산세법 위헌소원등 사건과 관련한 기획재정부장관 발언 진상 조사소위원회	1	
미국산 쇠고기 수입위생조건 개정 관련 한·미 기 술협정의 과정 및 협의내용의 실태규명을 위한 국 정조사특별위원회	1	
계	9	

자료: 제18대 국회경과보고서(2008. 5. 30~2012. 5. 29), 국회 홈페이지

〈표 5〉 위원회별 공청회 개최현황

위원회	구분	법률안		주요정책		계	
		안건수	회 수	안건수	회 수	안건수	회 수
국 회 윤 영							
법 제 사 법		10	10	4	4	14	14
정 무		12	12	5	5	17	17
기 획 재 정		5	5	9	9	14	14
외 교 통 상 통 일		11	11	6	6	17	17
국 방		5	5	1	1	6	6
행 정 안 전		11	11	6	6	17	17
교 육 과 학 기 술		25	13	2	1	27	14
문 화체 육관 광방 송통신		11	11	1	1	12	12
농 립 수 산 식 품		6	5	3	3	9	8
지 식 경 제		4	4	4	4	8	8
보건복지(보건복지가족)		3	3	3	3	6	6
환 경 노 동		9	9	1	1	10	10
국 토 해 양		8	7	1	1	9	8
정 보		1	1			1	1
여 성 가 족 (여 성)		1	1			1	1

예 산 결 산 특 별	6	6			6	6
운 리 특 별			1	1	1	1
가축전염병예방법개정특별	1	1			1	1
민 생 대 책 특 별			2	2	2	2
기 후 변 화 대 책 특 별	2	2			2	2
국 가 균 형 발 전 및 행 정 중심복합도시대책특별			1	1	1	1
독도영토수호대책특별	1	1			1	1
정 치 개 혁 특 별			4	4	4	4
지방행정체제개편특별	1	1	3	6	4	7
사 법 제 도 개 혁 특 별	4	4	2	2	6	6
연 금 제 도 개 선 특 별			2	2	2	2
공항·발전소·액화천연가스 인수기지주변대책특별	1	1			1	1
세 계 박 랍 회 지 원 특 별			2	2	2	2
계	138	124	61	63	199	187

자료: 제18대 국회경과보고서(2008. 5. 30~2012. 5. 29), 국회 홈페이지

(4) 본회의 심의

발의된 의안은 상임위원회와 법제사법위원회의 심의를 거쳐 본회의에 부의된다. 국회법 제62조의 2 제1항의 규정에 근거하여 본회의 법안심사의 형식화를 보완하기 위하여 본회의 의결의 전 단계 심의과정으로서 전체위원회를 개최할 수 있다 다만 의장이 필요하다고 인정하는 경우 교섭단체 대표의원의 동의를 얻어 전원위원회를 생략할 수 있다 본회의에서는 부의된 법률안의 소관위원회 위원장의 심사보고와 질의·토론을 거쳐 표결한다.

(5) 법률안의 정부 이송

본회의의 표결이 종료되어 법률안이 의결되면 법제사법위원회 전문위원의 확인을 거쳐 정부로 이송된다. 법률안이 정부로 이송된 이후의 절차는 정부제출법률안과 같다.

이상의 서술을 종합하면 국회 내 입법과정은 다음의 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 국회 내 입법과정

제1단계 (제기단계)		①제출·발의 → ②접수 → ③의장결재 → ④본회의보고 → ⑤소관위원회 회부
제2단계 (심의단계)	소관 상임위원회 심사	⑥위원회 접수 → ⑦위원장 결재 → ⑧위원회 보고 → ⑨상정 → ⑩제안설명 → ⑪전문위원 검토보고 → ⑫질의(공청회, 연석회의) → ⑬소위원회 구성(심사, 의결) → ⑭소위원회 보고 → ⑮토론 → ⑯촉조심사 → ⑰위원회 의결 → ⑱법제사법위원회 회부(심사요청)
	법제 사법위원회 심사	⑲위원회 접수 → ⑳위원장 결재 → ㉑위원회보고 → ㉒상정 → ㉓전문위원 검토보고 → ㉔질의 → ㉕소위원회구성(심사) → ㉖ 소위원회 심사보고 → ㉗토론 → ㉘촉조심사 → ㉙위원회 의결 → ㉚소관위원회 심사결과 통보
	소관 상임위원회 심사	㉛위원회 접수 → ㉜위원장 결재 → ㉝위원회 심사보고서 제출
제3단계 (의결단계)	본회의 심사	㉞의장결재 → ㉟본회의 상정 → ㊱소관상임위원장 심사보고 → ㊲토론 → ㊳의결
제4단계 (종결단계)		㊴자구정리 → ㊵정부이송

자료: 정준호·김미옥, 「의원입법에 의한 행정규제의 분석」, p.77, 한국행정연구원, 2005.

III. 의원입법의 문제점과 해결 방향의 모색

1. 의원입법의 문제점¹⁹⁾

우리나라 국회의 의사결정 특히 입법과 관련되어 문제점들로 지적되는 것들은 무척 다양하며 논자에 따라 각양각색이다 여기에서는 우선 일반적으로 거론되고 있는 우리나라 입법부의 문제점을 나열하고 그 논지를 파악해보고자 한다

(1) 입법과정의 투명성 및 정당성 미흡

국민의 대표기관인 국회는 입법과정을 통하여 갈등을 치유하고 달성되지 못한 사회적 합

19) 여기의 ‘1. 의원입법의 문제점’의 내용은 김철우·김주찬(2011)의 보고서에 연구원으로 참여한 본 논문의 저자가 집필한 부분을 중심으로 본 논문의 취지에 부합되게 간략하게 정리한 것이다

의를 촉진시키는 토론과 합의의 장이 되어야 함에도, 우리의 의회정치는 이러한 역할을 감당하지 못하는 경우가 많다(홍완식, 2009). 국회에서 날치기가 횡행하고 합의의 전통이 약해 의사일정이 거부되거나 지연되기 때문에 국회의 회기 말에 무더기로 법을 처리하는 것이 관례처럼 되었고, 이는 충분히 심의되지 못한 졸속법안이나 부실법안이 양산되는 이유가 된다(박찬욱 외, 2004). 이러한 입법과정은 논쟁적이지도 않으며, 시급히 통과되어야 할 법안도 제때에 통과되지 못하여 국회불신을 조장하는 경우도 있다(홍완식, 2009).

(2) 개별적 특수성과 이해관계를 반영한 법률안의 과다

의원입법은 국회의원 개개인의 독자적 활동에 따라 입안되며, 의원발의 법률안 중에서 당정 간 협의안이나 정당 간 협의안으로 제출되는 경우를 제외하고는 특별한 사전입법계획이 없다. 게다가 국가의 정책목표와의 관계에 대한 고려 없이 의원 개인의 판단에 따라 이루어지기에, 결과적으로 타당성이나 완성도가 떨어지는 법률안이 양산되는 경우가 많다(김수용, 2010; 홍완식, 2008; 박균성, 2008; 임중호, 2006).

또한 국회의원은 선거직인 만큼 유권자들의 이해관계에 민감할 수밖에 없어 선심성 법률안을 발의하는 경우도 많고, 다른 법률과의 충돌문제를 고려하지 않고 발의하는 경우가 발생하기도 한다(전학선, 2008). 또한 정당의 의사결정이 상향식이 아니라 하향식 의사결정구도로 되어 있는 경우가 많아, 정당이 정한 당론에 소속의원들이 구속되어 자신의 견해에 따른 입법을 하지 못하는 경우가 발생하기도 한다(전학선, 2008; 최소환, 1994; 박종흠, 1998; 김선택, 1995; 임지봉, 2002).

(3) 원내대표 중심의 의사진행 및 국회의장의 직권상정권²⁰⁾

현행법상 국회의 운영은 원내대표회담 중심으로 이루어진다. 원내대표 간의 합의에 의하여 입법에 관한 의사일정, 입법의 대상, 특히 쟁점법안의 처리 시기나 방식 등이 결정된다. 그러한 점에서 입법과정의 내용과 질이 원내대표회담에 의해서 결정된다고 해도 과언이 아니다. 그런데 위와 같은 원내교섭단체 대표의원 중심의 입법과정은 다음과 같은 문제점을 갖고 있다.

20) 음선필, 2010. 02, “선진화를 위한 입법과정의 정비”, 한국제도·경제학회 『제도와 경제』 Vol.4 no.1 통권6호의 내용을 발췌하여 정리하였다.

첫째, 원내교섭단체를 구성하지 못하는 군소정당소속의 의원은 입법과정의 중요한 결정에서 사실상 배제되어 수동적인 역할밖에 하지 못하게 된다. 둘째, 각 원내교섭단체 대표의원 1인으로 구성되는 원내대표회담은 정당 간 규모의 차이를 무시하는 셈이 된다. 셋째, 원내대표 1인이 각자 소속정당을 대표하는 셈이 되나, 원내대표가 소속 의원들의 의사를 항상 제대로 반영하는 것은 아니기 때문에 소속의원들의 의사와 다른 원내대표의 결정의 구속력을 확정적으로 인정할 수는 없다. 넷째, 보통 2인 내지 3인으로 이루어지는 원내대표회담은 방식이나 시기의 면에 있어서 융통성과 기동성이 있다는 장점도 있으나, 비공개적으로 진행되어 그 내용이 제대로 알려지지 않는 까닭에 불필요한 정치적 오해와 갈등을 불러일으키는 경우도 많다.

또한 국회의장의 직권상정권은 국가이익을 위하여 신속히 처리해야 할 안건이 해당 상임위에서 여러 이유로 지체되고 있는 경우에 국회를 대표하고 의사를 정리할 권한(국회법 제10조)을 가진 의장이 국익을 위하여 취할 수 있는 권한이다. 이는 국회 입법과정의 중요한 절차(소관 위원회에서의 전문위원 검토보고·대체토론·축조심사·찬반토론 법사위에서의 체계·자구심사 등)를 생략한다는 점에서 극히 예외적인 조치에 해당한다. 그러한 까닭에 의장에게 직권상정권을 인정하는 것은 선진 국가에서 찾아보기 힘든 입법례이다.

(4) 정부입법안의 회피수단으로 사용되는 문제점

행정각부에서 정부입법안에 대한 합의가 잘 이루어지지 않을 경우, 관련 국회의원들을 통하여 의원입법안으로 법률안을 상정하는 경우가 있다. 입법에 대한 심사가 상임위원회 위주로 이루어지고 다른 상임위원회가 적극적으로 개입하지 않기에 관계 행정부와 소관 상임위원회의 야합으로 의원입법안을 정부입법안의 회피수단으로 사용하기도 한다(김수용, 2010; 김태호, 2008; 박현정·박홍우, 2010; 박균성, 2008; 권영설, 2006). 의원입법의 형식을 갖추고 있으나 실질에 있어서는 ‘정부입법’인 셈이다. 정부입법을 하는 경우의 복잡한 입법예고절차나 규제개혁위원회의 규제심사절차 또는 부처협의절차를 회피하기 위해 이런 현상이 발생하게 되었다. 이러한 법률안들은 소위 “절차 회피적 법률안”이라고 지칭되기도 한다(홍완식, 2008; 김준, 2010). 최근 들어서는 입법 실적을 올리려 의원이 정부에 법안을 달라고 하는 ‘역 의원입법’도 생겨나고 있다.

(5) 집행가능성 고려의 미흡

국회가 입법을 하더라도 그 집행은 결국 행정부에서 담당할 수밖에 없는데 입법단계에서 행정부와 협조 미흡으로 행정부의 의견이 반영되지 않아 집행가능성이 떨어지는 법률이 양산될 가능성이 많다(김수용, 2010; 박균성, 2008). 게다가, 법률이 시행되면 보상비용이 대량 발생하는 등 법률시행으로 유발되는 예산집행에 대한 대책 없이 법안이 발의되기도 하며(홍완식, 2008)²¹⁾, 정부 부처와 협의 없이 법률안이 제출되고 의결되어 각 부처 간에 갈등을 초래하기도 한다(전학선, 2008).

(6) 의원입법의 전문성 미흡

정부제출 법률안에 대해서는 법제처의 지원을 받는 반면, 의원발의 법률안에 대해서는 전문적인 입법 보조 인력의 부족과 발의의원들의 미흡한 활용이 계속 문제되고 있다(홍완식, 2008). 의원입법의 질적 개선과 입법의 전문성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 입법전문가를 양성, 확보하는 것이 필요할 것이다(김수용, 2010; 박균성, 2008).

(7) 의원입법에 대한 평가제도의 부재로 인한 규제품질 향상의 저해

의원입법은 정부입법처럼 입안단계에서의 규제심사 등을 거칠 필요가 없기 때문에 법안 입안단계에서의 분석과 평가가 이루어지고 있지 않다(홍완식, 2008; 김수용, 2010). 더욱이 최근 들어 의원입법이 증가 추세라는 점을 고려할 때, 이런 의원입법에 대한 규제영향분석의 시스템의 흠결은 경제사회에 심각한 비용과 부담을 야기하는 품질이 낮은 규제안이 사전에 체계적인 검토 없이 정치적인 고려만을 토대로 양산될 가능성이 있어서 이에 대한 적절한 대응 방안의 마련이 요구된다(이혁우 외, 2011; 박현정 · 박홍우, 2010).

(8) 하위법령 위임의 비밀관성

의원입법에 의해 법률이 제·개정될 때 개략적인 규제의 내용만을 규정하고 구체적인 사항은 하위법령에 위임을 하는 경우가 대부분이다. 그렇기 때문에 법률의 내용과 위임범위가

21) 법률안이 통과되어 시행되는 경우에 필요한 비용을 추계하여 재정적 측면의 타당성을 검토하고자 예산상의 조치를 수반하는 의원발의 법률안 기타 의안의 경우에는 비용추계서 제출을 의무화하고 있음에도 운용실적이 극히 저조하며, 추계내용도 객관성과 신뢰성이 떨어지고 있다.

명확하지 않으므로 규제의 집행과정에서 입법목적과 어긋나는 결과가 나타날 수 있으며 재량권의 남용현상이 발생할 수도 있다(정준호·김미옥, 2005).

(9) 비효율성

국회의 입법권 행사에서 효율성이 떨어지는 것은 입법 경제적인 측면에서나 시간적인 측면에서 큰 문제이다(김수용, 2010). 입법과정의 효율성이라고 함은 입법과정이 필요 이상으로 지연되지 않고 적절한 심사과정과 심사기간 내에 완료되어 적절한 시기에 법률이 시행될 수 있도록 함을 의미한다. 즉, “입법과정에서 확보되어야 할 효율성이란 가장 적은 비용과 노력으로 필요로 하는 양질의 법률이 가능한 한 많이 적시에 제정될 수 있어야 한다는 것이다(임종훈·박수철, 2006).

입법절차에서 효율성이 떨어지는 이유로는, 첫째, 법률안이 대폭적으로 증가하고 있다는 점(김수용, 2010; 전학선, 2008; 박균성, 2008), 둘째, 법률심사가 특정 시기 특히 9월 정기국회에 집중된다는 점(김수용, 2011; 홍완식, 2008.; 박균성, 2008; 임종휘, 2000), 셋째, 법률안의 성격에 상관없이 일률적인 입법절차를 거치도록 하고 있다는 점 등을 원인으로 들 수 있다(김수용, 2010; 박균성, 2008).

(10) 기타

1) 법제처의 법제업무운용규정 등의 참조

법제처에서는 법제업무의 매뉴얼이라고 할 수 있는 법제업무운영규정을 만들어 운영하고 있다. 정부에는 법제업무운용규정과 동 시행규칙 등이 있어서 법률안을 작성할 때 참고할 수 있는 규정이 있지만, 의원발의 법률안의 입안에 관해서는 정부의 법제업무운영규정 등에 상응하는 규정이 없다. 의원입법의 발의절차에 관한 규정을 두고 있지 않다는 것은 큰 문제이다(홍완식, 2008).

2) 법률안 정부이송기간의 문제

국회에서 정부로 이송된 법률안은 15일 이내에 대통령이 공포하여야 한다(헌법 제53조 제1항). 그러나 국회에서 의결한 법률안을 의장이 정부에 이송하는 기간에 대해서는 아무런 규정이 없어 논란이 되고 있다(임종훈, 2006). 그러나 다른 한편으로 본회의를 통과한 법률안의

정부 이송이 지연되는 경우 법률안에서 시행시기를 공포일을 기준으로 하는 것이 아니라 시행일을 기준으로 한다면, 지연된 기간만큼 국민이 법률을 주지할 수 있는 시간적 여유가 줄어들게 되고, 법령집의 편찬이나 하위법령의 입법소요시간 확보 등에 어려움이 생길 소지가 있기 때문에 이 기간을 분명하게 할 필요가 있다(김수용, 2011; 김윤정, 2006; 임중호, 2006).

이상 논의된 우리나라 입법의 전형적인 문제점들을 정리하면 다음의<표 7>과 같이 요약할 수 있다.

〈표 7〉 우리나라 입법의 전형적인 문제점

문 제 의 유 형		문 제 점
입법과정의 투명성 및 정당성 미흡		숙의민주주의 결핍
개별적 특수성과 이해관계를 반영한 법률안의 과다		특수이익 대변 과다
원내대표 중심의 의사진행 및 국회의장의 직권상정권		정치적 거래 횡행
정부입법안의 회피수단으로 사용되는 문제점		불합리한 정책 과다 및 집행상의 난점
집행가능성 고려의 미흡		타당성 및 실행가능성 미흡
의원입법의 전문성 미흡		
의원입법에 대한 평가제도의 부재로 인한 규제품질 향상의 저해		낮은 수준의 규제 양산
규제법정주의와 위임의 불명확성		행정부 재량 남용 가능성
의사결정과정의 비효율성	법률안의 증가와 낮은 가결률	시간적 지체
	법률심사의 집중	
	일률적인 입법절차	
기타	법제업무운용규정 결여	의안 품질 저하
	법률안 정부이송기간의 문제	법적 안정성 저해

2. 의원입법의 문제점에 대한 제도적 해결의 모색

(1) 의원입법의 문제점 해결을 위한 전제조건과 정부의 역할²²⁾

의원입법의 문제점들에 대한 전반적인 해결방안을 현행 헌법과 국회법의 정신 하에서는 찾기 어렵다. 국회의 정치적 공방과 협상은 국회의 고유권한이자^{3권} 분립의 기초이므로, 이러한 정치적 협의에 제도적으로 제한을 부여하는 것은 초법적인 발상이기 때문이다. 입법권자인 국회를 일정한 제도로 제한한다는 것은 사실 논리상으로도 맞지 않는다. 결국 제도적 접근보다는 비제도적 접근이 오히려 문제 해결의 열쇠를 쥐고 있다고 보이는 것이다. 따라서 이러한 제도적인 접근보다는 우선 국회의 정치적 공방과 협상에 대한 보다 차원 높은 감시가 필요하다고 본다.

이러한 맥락에서 시민사회의 국회에 대한 감시 및 모니터링 등의 비제도적인 접근이 의원입법의 문제점들을 근원적으로 방지할 수 있는 전제조건이 된다. 따라서 국회에 대한 감시와 모니터링을 보다 전문적이며 합리적으로 수행할 수 있는 시민사회의 역량을 함양하는데 정부가 일조를 해야 한다고 본다. 예를 들면 정치경제현상을 전문적으로 분석하는 매우 높은 수준의 독립성을 갖고 있는 연구단체나 재단의 설립을 정부가 주도 내지는 보조할 수도 있을 것이며, 국회의 일상적인 활동을 감시하고 모니터링 하는 시민단체에 대한 일정한 보조나 지원도 가능할 것이다. 또한 국회의 재정이나 규제에 대한 결정의 타당성을 분석적으로 연구하는 전문가집단의 결성을 주도하거나 보조할 수도 있을 것이다. 이러한 시민사회의 정책역량 강화가 각종 제도의 도입에 앞서 필요한 구체적인 전제조건이 된다고 본다.

(2) 의원입법의 문제점 방지를 위한 제도의 모색

김철우·김주찬(2011)은 관련 문헌들을 폭넓게 정리하여 의원입법의 문제점들에 대한 일반적인 제도적 대응을 체계적으로 제시하고 있는 바, 그 내용을 요약하면 다음의 <표 8>과 같다.

22) 여기의 '(1) 의원입법의 문제점 해결을 위한 전제조건'의 내용은 김철우·김주찬(2011)의 보고서에 연구원으로 참여한 본 논문의 저자가 집필한 내용을 중심으로 간략하게 요약하였다

〈표 8〉 우리나라 입법의 문제점과 제도적 해결방안

우리나라 입법의 문제점		제도적 해결방안	
입법과정의 투명성 및 정당성 미흡		법제적 품질관리(법제심사) 강화	
개별적 특수성과 이해관계를 반영한 법률안의 과다		법제적 품질관리(법제심사) 강화 의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	
원내대표 중심의 의사진행 및 국회의장의 직권 상정권		법제적 품질관리 강화 의안 타당성 검토 제도화 RIA 검토 의무화 의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	
정부입법안의 회피수단으로 사용되는 문제점		법제적 품질관리(법제심사) 강화 의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	
집행가능성 고려의 미흡		의안 타당성 검토 제도화 RIA 검토 의무화	
의원입법의 전문성 미흡		법제적 품질관리 강화 의안 타당성 검토 제도화 RIA 검토 의무화	
의원입법에 대한 평가제도의 부재로 인한 규제 품질 향상의 저해		의안 타당성 검토 제도화 RIA 검토 의무화	
규제법정주의와 위임의 불명확성		의안 타당성 검토 제도화 RIA 검토 의무화	
의사결정과정의 비효율성		의도적인 지체	시민사회의 감시 등 비제도적 접근
		비의도적인 지체	의안들의 통폐합메카니즘
			개별안전 통과소요기간 규정
기타	법제업무운용규정 결여		법제적 품질관리(법제심사) 강화
	법률안 정부이송 기간의 문제	의도적인 지체	시민사회의 감시 등 비제도적 접근
		비의도적인 지체	의안들의 통폐합메카니즘
			개별안전 통과소요기간 규정

자료: 김철우·김주찬(2011)의 내용을 수정, 보완하여 도표화함.

현재 우리나라의 국회제도의 제약 등을 고려하여, 의원입법의 문제점들을 방지하거나 경감시킬 수 있는 제도적 대안들을 정리한 김철우·김주찬(2011)을 간략하게 요약하여 제시하면 다음과 같다.

1) 과학적인 입법영향평가제도의 도입

입법영향평가는 법안비용추계, 법안에 대한 비용편익분석, 법제적 심의, 규제영향분석을 포괄하는 의미로서 법안의 사전적, 사후적 효과에 대한 총괄적인 분석 및 평가를 의미한다. 규제영향분석(RIA: Regulatory Impact Analysis)은 대상 규제의 국가경제 사회적 영향을 과학적으로 파악하고 분석하여 그 규제의 타당성을 확인하는 과정을 의미하며, 규제영향분석제도는 이러한 규제영향분석의 제도적 과정을 의미한다. 규제영향분석제도를 통하여 특수이익만을 추구하는 영합적인 입법이나 국가경제사회 전반에 부정적인 효과를 끼치는 불요불급한 규제, 효과가 담보되어 있지 않은 가운데 여론 무마를 위한 졸속 입법 등을 견제할 수 있을 것으로 기대한다. 한편 법안비용추계제도(Cost Estimates for Bills)는 미국에 의해 최초로 도입되었는 바, 미국의 연방의회에서는 의회에산처, 연방정부에서는 관리예산처에서 각각 담당하고 있다. 이 제도는 연방정부 재정적자를 통제하는 데 유용한 수단으로 인식되고 있다 또한 법제적 심사의 강화는 의원입법에 있어서, 입법정책의 선택, 헌법론을 비롯한 법률적 문제의 처리, 다른 법체계와의 정합성 확보, 입법기술 등이 법제적 심사의 필수적인 구성요소이다. 이러한 법제적 심사가 강화되면 절차상 하자가 있는 지체입법이나 삼입입법 등의 소지는 경감될 것으로 기대할 수 있다.

2) 높은 전문성의 독립적인 입법지원기구의 확보

입법지원기구가 높은 전문성과 독립성을 갖고 의회의 활동을 보좌하게 되면 문제입법의 발생 소지는 경감될 것이다. 입법지원기구의 전문성이 중요한 이유는 입법지원기구의 지원 서비스의 품질에 대하여 명실상부한 인정을 받기 위해서는 그에 상응하는 전문성이 필요하기 때문이다. 한편 독립성이 중요한 이유는 입법지원기관이 당파성을 초월해야만 서비스에 대한 공신력이 확보될 수 있어서이다. 높은 전문성의 독립적인 입법지원기구가 확보되면 경우에 따라서는 전술한 입법영향평가제도를 전면적으로 실시할 필요가 없을 수도 있으며 반면에 입법영향평가제도가 확고하게 뿌리내리는 경우에는 입법지원기구의 전문성과 독립성

이 지나치게 강조될 필요가 없을 수도 있다 즉 입법영향평가제도와 입법지원기구는 과정적으로는 상호보완적인 면도 있으나, 본질적으로는 입법을 지원한다는 측면에서 상호 대체적이다. 다른 말로 하면 입법영향평가는 문제입법의 방지와 관련된 기능인 반면에 입법지원기구의 확보는 기구내지는 구조적 측면에 해당되는 것이라고 볼 수 있는 것이다

3) 의안처리절차의 개선

① 입법이유제도의 강화

입법이유는 입법의 타당성을 담보하는 중요한 수단이 되고, 입법 후 시행과정에서 법 규정 해석에 논란이 있을 경우 입법이유가 입법자의 의사를 분명히 해주어 법 규정을 해석하는데 기초가 될 수 있다. 입법이유제도를 강화하는 방법으로는 입법이유를 작성한 의원만을 대표발의자로 인정하는 방안 등이 있을 수 있다

② 상임위원회 심의과정에서의 국민의 입법참여 확대와 투명성 강화

상임위원회 심의과정에서의 투명성과 국민 참여는 국회의사결정체계상 상임위원회의 비중이 매우 큰 우리나라의 현실에서 문제입법의 소지를 방지할 수 있는 중요한 요건이다. 공청회를 생략할 수 있는 조건을 매우 좁게 제한하는 한편, 공청회에서 제시된 의견들을 심의 안전에 첨부하여 본회의에 보고하도록 의무화하는 방안도 생각해 볼 수 있다

③ 전원위원회제도 요건 완화

전원위원회제도는 미국의회에서 상임위원회제도가 발달함에 따라 본회의와 위원회 회의의 절충형태로 위원회제도가 갖는 의안심사의 신속성과 본회의의 중심제가 갖는 전원 참여하의 결정이라는 장점을 살리기 위해 소정의 의안을 반드시 전원위원회의 심사를 거치도록 하는 제도이다. 위원회 중심주의로 인하여 본회의의 법안심의를 형식화되는 것을 보완하기 위한 취지로 전원위원회제도가 도입된 것이다. 따라서 전원위원회제도의 개최 요건을 매우 폭넓게 완화하여 전원위원회가 보다 활발하게 개최될 수 있도록 유도할 필요가 있다

④ 연석위원회제도의 강화

국회법은 제63조에서 소관위원회는 다른 위원회와 협의하여 연석회의를 열고 의견을 교

환할 수 있다고 규정하고 있지만 연석회의는 ‘의견은 교환하되 표결은 할 수 없는 회의체’이기 때문에 단일위원회의 문제점을 해소하는 등의 효과를 실질적으로 기대하기는 어렵다. 따라서 이러한 문제를 해소하기 위하여 연석위원회가 구성되어 안건을 처리한 경우에는 해당 상임위원회들이 안건을 처리한 것으로 의제하도록 하여 보다 폭넓고 다차원적인 의사결정이 가능하도록 할 필요가 있다.

⑤ 소위원회의 투명화

소위원회의 회의비공개에 대한 구체적인 사유를 법문에 예시하고 그 요건에 합당할 경우에만 비공개가 가능하도록 하는 것이 타당하다고 본다.

⑥ 최소계류기간의 연장

2005년 7월 6일 개정된 국회법은 법률안 상정시기를 종전의 일률적인 15일에서 일부개정 법률안은 15일, 제정 및 전부개정법률안은 20일로 확대하여 심도 있는 심사를 행하도록 하였다. 형식적인 제약에 불과한 최소계류기간은 다소 연장할 필요가 있다. 다만 의도적, 비의도적 지체의 소지가 있을 정도로 크게 연장해서도 안 될 것이다.

⑦ 법제사법위원회에서의 법제심사 폐지

법제사법위원회가 일부 법률안의 체계와 자구를 심사하면서 법률안의 정책적 내용에 대해서까지 수정을 가하거나 정치적 이유로 체계·자구심사권을 남용하고 있다는 비판과 지적이 꾸준히 제기되어 온 것이 사실이다. 따라서 입법지원역량을 강화하여 법제심사기능을 확충하는 한편 법제사법위원회의 법제심사기능을 폐지하는 것이 효율적인 의회 의사결정체계에 도움이 될 것으로 판단된다.

⑧ 신속절차제도의 도입

미국에서 의사결정을 신속하게 하기 위하여 채택하고 있는 대표적인 제도인 “하원 의안 대장 또는 의안목록/ 교정 의안대장 또는 의안목록의 입법 절차”, “위원회 심사배제 요청 제도”, “의사규칙 적용중지 제도” 등의 정신을 구현할 수 있는 신속절차제도를 도입하면 지체, 영합 등의 문제입법의 소지를 방지할 수 있을 것이다.

⑨ 통합의안제도의 도입

원래 별개인 여러 법안을 합해 하나의 거대 법안으로 만들어 심의하는 가칭“통합의안제도”는 미국의 옴니버스 법안제도를 의미하는데, 1970~1980년 이후 미국 의회가 법률안에 대한 복수 상임위원회의 심의를 통하여 현안에 관심을 갖는 의원의 수를 증가시켜 회의에서 토론과 다양성의 가치를 증가시키는 기능을 도모하기 위한 목적으로 도입되었다 옴니버스 법률안은 여러 정책적 쟁점을 종합적이며 거시적인 관점에서 토의하고 다양한 의견의 개진을 촉진할 수 있게 해준다.

(3) 의원입법의 문제점들을 해소하기 위한 정책조합의 모색

김철우·김주찬(2011)은 우리나라의 의원입법에 대한 일반적인 제도적 대응들을 정치적인 현실성과 대안 자체의 효율성 등을 고려하여 제시하고 있는데 우선 입법영향평가제도를 최고의 전문성과 독립성에 입각하여 수행하는 것을 가장 주요한 요소로 규정하고 있다 한편 입법영향평가제도에 대한 보완적 의미에서 의안처리절차의 개선을 선별적으로 도입해야 하며, 장기적으로는 의회-정부관계의 환경으로서 시민사회의 역할을 기대할 수 있는 토양을 조성할 필요 역시 간과해서는 안 된다고 주장한다. 우선 객관적인 입법영향평가가 권위 있게 제시된다면 토론의 왜곡과 불확실성을 줄일 수 있어 결과적으로 심각한 민의의 왜곡은 발생하지 않을 것이기 때문에 입법영향평가제도는 의원입법의 문제점들에 대한 나름대로 근본적인 대응이라고 할 수 있다는 것이다 또한 입법영향평가를 확고하게 수행하려면 아무래도 국회 내에 입법지원기관이 그 기능을 수행하는 것을 권고하고 있다 다만 이러한 입법지원기관의 존립 근거는 입법영향평가를 수행하기 위한 것이니 만큼 확고한 전문성과 독립성이 확보되어야만 하며 그렇지 않으면 기실 이러한 기관의 존재 이유는 없다고 주장하고 있다. 한편 선별적인 운용의 묘로서 의안처리절차의 개선을 들고 있는 바, 의안처리절차의 개선은 문제입법의 소지를 근원적으로 경감시키지는 못하지만 선별적으로 필요한 과정이나 절차에 적용하면 입법영향평가제도를 보완하면서 문제입법의 소지를 줄이는 역할을 할 수 있다고 보고 있다 마지막으로 환경 정비의 차원에서 시민사회의 국회감시의 강화가 중요함을 지적하고 있다. 즉 시민사회의 국회감시가 완벽하다면 이론적으로 국회가 시민사회의 선호 자체를 의결에 반영할 것이기에 문제입법의 소지는 소멸된다는 것이다 그러나 시민사회의 선호를 확인하고 결집하는 과정 자체가 불분명 불확정적이며 또한 왜곡이 격심

하기 때문에 이와 같은 기대는 동어반복에 불과할 수 있음도 지적하면서 특정한 분야에 대한 세밀한 감시, 예를 들면 소위원회의 활동에 대한 감시나 특수이익의 반영을 견제하는 방향성을 지닌 감시는 문제입법의 소지를 차단하는데 매우 중요한 역할을 할 수 있다고 주장한다. 따라서 시민사회의 국회감시에 대하여 막연한 기대를 하기 보다는 그러한 감시가 나름대로의 전문적인 역량에 기초한 객관적인 감시가 될 수 있도록 제도적인 지원과 조정이 필요하며, 특히 기존의 이해관계의 구조에서 자유롭고 적절한 역량을 갖춘 감시단체들이 창발할 수 있는 여건이 하루빨리 조성되어야 할 것을 강조하고 있다.

규제개혁의 입장에서 전술한 정책대안의 함의를 음미해보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선 규제의 생명주기를 기준으로 볼 때, 규제신설과 관련한 규제영향분석의 중요성이 입법영향평가의 차원에서 두드러진다. 특히 규제영향분석과정의 핵심적 단계인 이해관계자들과 일반시민들의 참여과정(consultation)이 적극적으로 확보된다면, 시민사회의 감시 역시 보다 체계적으로 입법과정에 반영될 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 신설이 아닌 기존규제의 정비를 입법부에서 감당하거나 주도하는 과정에서도 결국 규제영향분석이 체계적으로 도입되어 반영되어야 한다. 그렇지 않다면 기존규제의 정비를 위한 입법과정에서 의원입법의 본질적인 문제점들이 모두 노정될 것이기 때문이다. 따라서 규제영향분석을 규제개혁의 핵심적인 수단으로 삼고 신설규제입법의 통제 및 기존 규제의 정비를 입법부가 수행해야 한다고 판단된다.

〈표 9〉 우리나라 입법의 문제점과 해결방향 및 제도적·비제도적 정책 대안

우리나라 입법의 문제점	해결방향	제도적 정책대안			비제도
		입법영향 평가제도	전문독립적 입법지원기구	의안 절차개선	
입법과정의 투명성 및 정당성 미흡	법제적 품질관리 강화		국회사무처 법제 심사 기능 강화		시민 사회의 국회 감시 강화
개별적 이해관계 반영 법률안 과다	법제적 품질관리 강화 의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	법안비용추계 강화·규제영향분석 도입	국회사무처 법제 심사 기능 강화 예산정책처 및 입법조사처의 전문성·독립성 강화	신속절차 제도 도입	
원내대표 중심 및 국회의장의 직권상정권	의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	법안비용추계 강화·규제영향분석 도입	예산정책처 및 입법조사처의 전문성·독립성 강화	입법이유 제도 강화	
정부입법안의 회피수단	법제적 품질관리 강화	법제적 심사 강화	국회사무처 법제 심사 기능 강화	상임위원회 투명성 강화	
	의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	법안비용추계 강화·규제영향분석 도입	예산정책처 및 입법조사처의 전문성·독립성 강화	전원위원회 요건 완화	
집행가능성 고려의 미흡	의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	규제영향분석 도입	예산정책처 및 입법조사처의 전문성·독립성 강화	연석위원회 제도 강화	
의원입법의 전문성 미흡	의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	법안비용추계 강화·규제영향분석 도입	예산정책처 및 입법조사처의 전문성·독립성 강화	소위원회 투명화	
	법제적 품질관리 강화	법제적 심사 강화	국회사무처 법제 심사 기능 강화	최소계류기간 의 연장	
평가제도 부재로 낮은 규제품질	의안 타당성검토(RIA 포함) 제도화	법안비용추계 강화·규제영향분석 도입	예산정책처 및 입법조사처의 전문성·독립성 강화	법사위 권능 축소	
위임의 불명확성	의안 타당성검토 제도화	법안비용추계 강화·규제영향분석 도입		통합의안 제도 도입	
의사결정과정의 비효율성					
기 타	법제업무운용 규정 결여	법제적 품질관리 강화	법제적 심사 강화	국회사무처 법제 심사 기능 강화	
	이송기간				

IV. 의원입법규제에 대한 규제영향분석의 도입

1. 의원입법규제에 대한 규제영향분석의 필요성 및 기대효과

규제개혁의 일반적인 논리에 따라 의원입법규제에 대한 규제영향분석의 필요성과 기대효과를 김태윤(2013)에 따라 정리하면 다음과 같다. 우선 의원입법의 비중이 날로 급증하는 상황이다. 또한 거대담론과 정치적 정서의 과잉으로 사회총후생과 실질적 피해자와 부담자는 도외시되어 공학적, 경제적, 사회적 입법이 실종된 상황이다. 강해진 관료제와 국회의 지대추구의 경향으로 행정부의 민원성 규제 입법이 관례화되는 것을 막고자 의원입법 규제영향평가의 필요성이 대두되고 있다. 따라서 사회총후생 또는 공공의 이익에 위배되는 ‘정치적 규제’, ‘공급 인센티브’가 팽배한 상황을 타개할 필요가 있다. 졸속 입안과정으로 인해 대안에 대한 충실한 검토가 미흡해지고 행정부의 규제개혁이 사실상 거세된 상황인 만큼 재정 부담을 평가하는 ‘비용추계’제도와 의 형평성을 확보해야만 한다.

이 같은 의원입법규제 규제영향분석의 의의로는 사회총후생 또는 공공의 이익 증진을 들 수 있다. 또 이해관계자가 활발히 공론에 참여하도록 유도해 충분한 숙의를 통한 대안을 충실히 검토해 마련할 수 있고, 품질 높은 규제대안들을 모색해 공공복리를 증진할 수 있다. 또한 규제의 주된 희생자와 비용부담자인 경제사회적 약자를 보호할 수 있으며, 특정 이해관계의 생성을 원천적으로 차단하여 지대추구행위의 팽배와 영속화를 견제할 수 있다. 뿐만 아니라 행정부의 규제개혁 노력을 촉진하는 측면에서도 의미를 갖는다. 한편으로는 과잉입법을 견제해 국가의 불필요한 개입을 차단함으로써 민간의 창의성과 활력을 극대화할 수도 있다.

2. 의원입법규제에 대한 규제영향분석 사례: (사)한국규제학회의 의원입법규제 모니터링 사례

(1) (사)한국규제학회의 의원입법규제 규제영향모니터링의 경위

의원입법을 통해 규제가 양산된다는 많은 지적에도 불구하고 입법과정에서 규제 영향에 대한 충분한 논의가 이루어지지 못한다는 비판이 지속되어 왔으며, (사)한국규제학회에서도

〈표 10〉 19대 국회 의원입법 규제 현황

시기	총 의원입법 법률안 수	규제 의안 수	비중(%)
2012년 6월	318	46	14.47
7월	470	55	11.70
8월	431	68	15.78
9월	518	91	17.57
10월	210	27	12.86
11월	447	58	12.98
12월	268	42	15.67
2013년 1월	310	41	13.23
2월	330	46	13.94
3월	379	88	23.22
4월	359	83	23.12
5월	433	85	19.63
6월	420	47	11.19
7월	401	46	11.47
8월	362	46	12.71
9월	377	62	16.45
10월	290	25	8.62
11월	739	116	15.70
12월	534	53	9.93
2014년 1월	207	40	19.32
2월	299	75	25.08
3월	358	79	22.07
4월	370	89	25.05
5월	321	67	20.87
6월	85		
계	9,291	1,475	15.46%

※ 2012년 6월의 총 의원입법 법률안 수에는 19대 국회가 개원한 2012년 5월 30일부터 5월 31일까지 발의된 의안 54건이 포함되어 있음.

※ 2014년 6월의 총 의원입법 법률안 수에 2014년 6월 1일부터 6월 18일까지 발의된 의안 수임.

의원입법에 대한 규제영향분석 연구(2010년)와 선진국의 사례(2014)에 대한 연구가 진행된 바 있었다. 2012년 4월, 19대 국회가 개원하고 경제민주화와 관련된 논의가 활발해지면서 국회

입법과정에서 불량 규제의 양산을 우려하는 목소리가 높아졌다. <표 10>은 19대 국회의 의원입법 규제 현황을 나타낸 것이다. 여기서 [규제의안 수]라는 개념은 의원입법 법률안에 중요규제가 포함된 법률안의 숫자를 의미하는 바, 규제가 포함된 모든 법률안의 숫자는 여기의 [규제의안 수]보다는 훨씬 많을 것으로 추정된다.

이에 학회 차원에서 국회의 입법안에 대해 보다 과학적이고 시의적절한 의견을 제시할 필요가 대두되었다. 이에 수차례에 걸친 워크숍과 자문회의 등을 통해 규제모니터링 방법론이 도출되었으며, 이를 바탕으로 열세차례 차례에 걸친 모니터링 작업이 이루어졌다. 그 과정은 다음과 같다.

- 2012년: 규제영향분석특별위원회 구성
- 2012년 6월 19일: 규제영향분석 특별위원회 규제모니터링단 1차 워크숍
- 2012년 7월 11일: 전직 회장단 등 학계 원로자문회의
- 2012년 7월 16일: 1차 규제모니터링
- 2012년 8월 29일: 규제영향분석 특별위원회 규제모니터링단 2차 워크숍
- 2012년 9월 5일: 2차 규제모니터링
- 2012년 9월 24일: 1,2차 모니터링 결과 발표 (법률안 101건)
- 2012년 10월 31일: 3차 규제모니터링
- 2012년 12월 28일: 규제영향분석 특별위원회 규제모니터링단 3차 워크숍
- 2013년 2월 7일: 4차 규제모니터링
- 2013년 4월 22일: 5차 규제모니터링
- 2013년 6월 3일: 6차 규제모니터링
- 2013년 6월 26일: 규제영향분석 특별위원회 규제모니터링단 6차 워크숍
- 2013년 7월 8일: 7차 규제모니터링
- 2013년 8월 12일: 8차 규제모니터링
- 2013년 10월 10일: 9차 규제모니터링
- 2013년 10월 25일: 10차 규제모니터링
- 2013년 12월 10일: 11차 규제모니터링
- 2014년 5월 12일: 12차 규제모니터링
- 2014년 6월 9일: 13차 규제모니터링

(2) 의원입법 규제영향분석의 틀: (사)한국규제학회의 의원입법규제의 모니터링을 위한 평가지침

김태윤(2013)에 따르면 의원입법규제 모니터링을 위한 평가지침 설계는 다음의 원칙을 따랐다. 우선 글로벌스탠다드인 일반적인 규제영향분석의 기본원칙에 충실하도록 정부개입의 정당성은 “1. 규제신설의 필요성과 정당성”, 규제의 사회 총 후생적 효과는 “2. 규제의 예상되는 결과”, 규제대안의 적극적·창의적 고려는 “3. 규제 수단의 적절성” 이상 3단계 구조를 준용하였다.

그러나 의안이 국가의 기본 질서를 규율하는 최상위 정책입안과정임을 고려 정부의 시장에 대한 개입의 정당성에 대한 토론을 보다 적극적으로 채택하여 “1_1. 국가개입의 필요성”을 도입하였다. 또 집행결과에 책임을 져야 하는 행정부의 입장과 국회와의 입장 차이를 고려하여 “3_1. 규제의 성과”를 도입하고, 총평에 “0_0. 규제의 전반적인 품질”과 “글로벌스탠다드”를 도입하였다.

한편 모니터링대상인 의안에는 구체적인 규제사항이 규정되지 않은 경우가 많아 비용과 편익의 구체적인 평가와 측정 등 분석적인 판단이 원천적으로 불가능하다는 보편적인 특수성이 있음을 감안해 “2_1. 사회적인 후생의 증가에 대한 일반적인 예측”, “2_2.와 2_3. 비용과 편익의 보편성”, “2_4. 부작용의 상정” 등으로 RIA의 비용편익분석을 대체하였다.

또한 우리나라 국회의 의원입법에 대한 비판적 시각을 전향적으로 도입하여 “불필요한 국가개입”, “규제의존 경향”, “근시안적 영합”, “과잉입법의 소지”, “기존제도와와의 상충”, “소리 없는 다수와 소비자의 소외”, “책임전가” 등을 정량적 평가항목과 별개로 확인토록 도입하였다. 결과적으로 (사)한국규제학회가 채택한 의원입법 규제모니터링 기준 및 지침을 정리하면 다음의 <표 11>과 같다.

〈표 11〉 의원입법 규제모니터링 기준 및 지침

항목	모니터링 세부항목	내용	모니터링 기준
1. 규제 신설의 필요성과 정당성	1.1. 국가 개입의 필요성	당면한 문제의 속성이나 심각성 등을 고려하면 규제의 신설을 통하여 국가가 개입하는 것이 타당한가?	국가가 당면 문제를 해결하기 위해 규제로 직접적으로 개입할 필요나 타당성은 없다고 본다(1) 규제의 도입을 계기로 당면 문제가 근본적 또는 효과적으로 해결될 것으로 본다(5)
		☐ 불필요한 국가개입: 국가의 불필요한 개입 때문에 장기적으로 정부의 신뢰 훼손, 준법 정신의 쇠약, 민간의 자율적 질서의 교란 등이 우려된다	
	1.2. 규제 신설의 불가피성	기존 규제나 정책이 당면 문제를 해결하는데 심각한 결함이 있기 때문에 규제의 신설이 필요한 것인가?	***** 등과 같은 기존의 정책(규제)의 보완이나 실질적인 집행 등을 통하여 당면한 문제를 충분히 해결할 수 있다고 본다.(1) 기존의 정책(규제)로는 당면한 문제를 해결할 수 없기 때문에 규제의 도입이 필요하다.(5)
		☐ 규제의존경향: 규제를 중복적으로 신설하기 전에, 현행 규제나 제도가 그 자체로서 특별한 문제가 없음에도 불구하고 그 효과를 구현하지 못하는 배경이나 이유에 대한 보다 엄정한 분석을 수행하여 책임소재를 파악하는 과정이 필요하다	
		☐ 근시안적 영향: 단기적인 여론의 항배에 지나치게 민감하게 반응하여 장기적인 여파가 있는 제도의 변화를 시도한다는 측면이 있다.	
	1.3. 규제의 합법규성	제안된 규제가 법률에서 공고하고 있는 법률의 목표를 달성하는 합당한 수단인가?	규제가 법률의 목표의 합당한(타당한) 수단이라고 보기 어렵다(1) 제안된 규제는 법률의 목표를 달성하는 합당한 수단이다(5)
		☐ 과잉입법의 소지: 제안된 규제는 해당 법률의 입법정신이나 목적을 지나치게 적극적으로 확대해석한 과잉입법의 여지가 있다.	
		☐ 기존 제도와의 상충: 제안된 규제는 해당 법률이나 여타의 다른 현행 법령 등과 상당한 수준의 충돌이 있다.	
2. 규제의 예상되는 결과	2.1. 사회적인 후생의 증가	규제로 인하여 발생하는 편익과 비용을 종합적으로 고려할 때 사회적 후생의 증가가 예상되는가?	비용이 편익을 상당히 상회하여 사회적 후생의 감소가 우려된다(1) 편익이 비용을 상당히 상회하여 사회적 후생의 증가가 기대된다(5)
		규제의 비용이 경제사회적으로 열악한 입장에 있는 계층이나 집단에 편중되는가?	**** 예와 같이 상당한 수준으로 어려운 계층이나 집단에게 불리할 것이다(1) 특별한 비용의 편중은 없을 것이다(5)
	2.2. 비용의 보편성	☐ 소리없는 다수: 규제가 익명의 다수(anonymous majority)의 편익이나 이익을 심대하게 침해하고 있다.	
		☐ 소비자: 규제가 소비자의 편익이나 이익을 심대하게 침해하고 있다	
	2.3. 편익의 보편성	편익이 특정한 집단 등에 과도하게 집중될 가능성이 있는가?	***** 집단 등에 편익이 과도하게 집중될 가능성이 높다(1) 편익의 특별한 편중이 있을 것으로 보이지는 않는다(5)

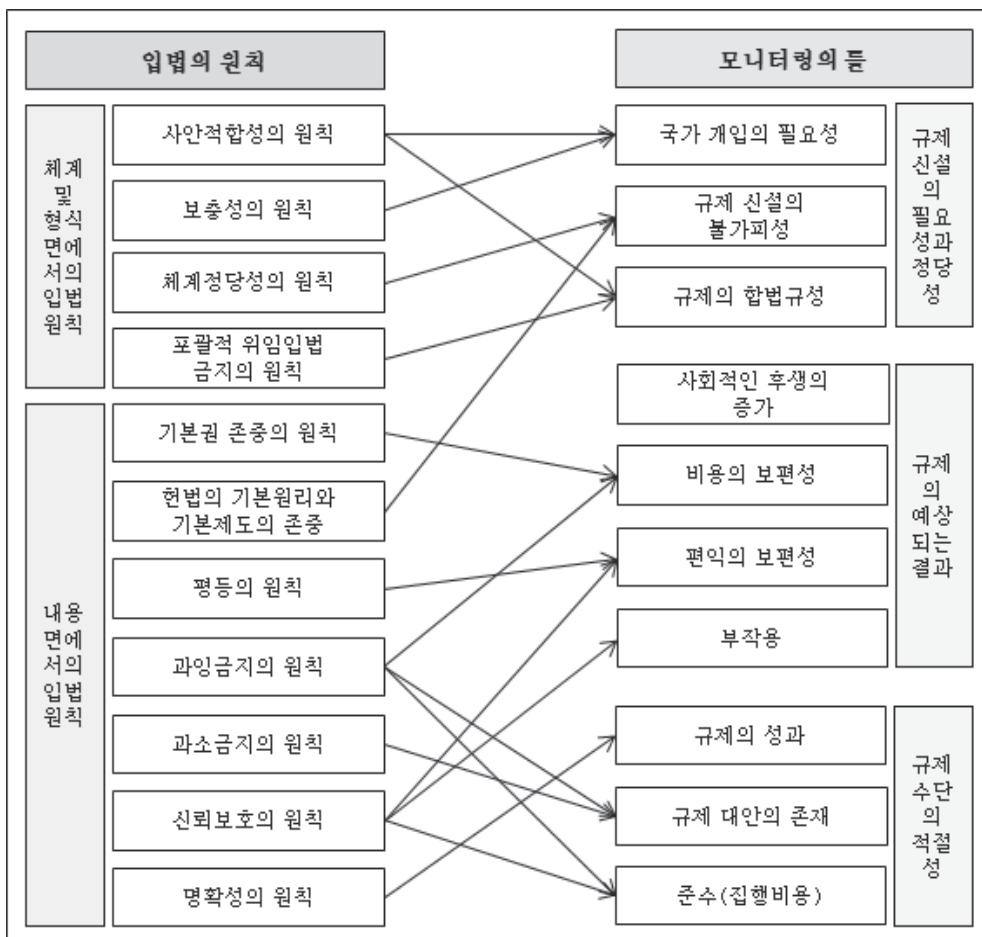
항 목	모니터링 세부항목	내용	모니터링 기준
	2.4. 부작용	규제로 인하여 부정비리나 사회적 갈등의 분출, 민간의 자율성이나 자기책임의식, 자유로운 정신의 창발 등의 훼손 등 부작용의 가능성이 있는가?	우려할 만한 수준의 상당한 부작용이 있을 것으로 보인다(1) 특별한 부작용은 없을 것으로 판단된다(5)
		☐ 부정비리: 부정비리를 상당히 유발할 것으로 우려된다.	
		☐ 사회적 갈등: 상당한 수준의 사회적 갈등이 분출될 것으로 우려된다.	
		☐ 정부 비대화: 행정부의 불필요한 확대 내지는 관료제나 준정부부문의 불필요한 팽창 등을 초래할 것으로 우려된다.	
		☐ 고용: 고용을 위축시킬 우려가 있다.	
		☐ 민간 위축: 장기적으로는 자유로운 정신의 창발, 민간의 자율성, 자기책임의식 등을 훼손할 것으로 우려된다.	
3. 규 제 수 단 의 적 절 성	3.1. 규제의 성과	규제가 달성하고자 하는 목표가 명확하여 그 달성 여부를 투명하고 객관적으로 파악할 수 있는가?	규제의 목표가 확정하기 어렵게 기술되어 있어 그 달성여부를 투명하고 객관적으로 파악할 수는 없을 것으로 우려된다(1) 규제의 목표가 명확하게 기술되어 달성여부를 투명하고 객관적으로 파악할 수 있다(5)
		☐ 규제일몰: 목적이 달성되거나 사회적 여건에 변화가 발생하여 규제가 더 이상 필요 없는 상황이 되면 규제를 자연히 소멸시키는 규제일몰이나 유예를 도입하지 않고 있다 -일괄 평가	
	3.2. 규제대안 의 존재	제시되는 규제보다 효과성과 효율성이 높은 규제대안이 있을 수 있는가?	***** 등의 대안이 현 규제보다 우월할 것으로 보인다(1) 보다 좋은 대안이 특별히 있을 것으로 보지 않는다(5)
		과규제자가 제안된 규제를 수용하고 자발적으로 준수하는 비율이 어느 수준이 될 것인가?	규제의 순응이 매우 저조할 것이다/정부가 규제를 집행하는데 많은 문제점 내지는 비용이 발생할 것으로 우려된다(1) 정부가 규제를 집행하는데 특별한 문제점이 있지 않다/규제의 순응이 유사 사례에 비하여 상당히 높을 것으로 예상된다(5)
	3.3. 준수 (집행 비용)	☐ 책임전가: 현재의 행정 여건상 준수를 확보하기는 매우 어려운 상황이어서 문제의 해결과 향후 책임을 행정부나 국민일반에게 전가하는 측면이 있다	
		☐ 보완조치 결여: 규제가 적절하게 시행되기 위해서는 예산이나 기타 지원보완 방안 등이 꼭 필요한 상황임에도 불구하고 적절한 보완내지는 보조 조치가 도입되어 있지 않다.	
총 평	0.0. 규제의 전반적 품질	☐ 글로벌스탠다드 부합성: 규제의 목적이나 수단 및 과정 등이 대부분의 선진국에서 유효를 살펴볼 수 없거나 매우 다른 맥락에서 예외적으로 발견된다	
		☐ 해당 규제가 만약 정부입법이었다면 행정규제기본법상의 규제심사과정을 거치면서 원안대로 통과될 것으로 예상하는가?	
	특기사항	모니터링항목과 기타사항에 반영되지 않은 차원이나 측면에서 중요한 사항이 있는 경우 기술	

3. 입법의 원칙과 규제영향분석 지침의 부합성

위의 모니터링 항목 및 기준은 규제개혁의 일반적인 관점과 논리를 반영한 행정규제기본법상의 규제영향분석지침을 다소 수정 보완한 것임에도 불구하고, 입법의 가장 근본적인 원칙에 매우 광범위하게 부합한다. 이는 매우 당연한 귀결이겠으나, 규제영향분석을 입법부 규제개혁의 근간으로 삼아야 한다는 본 연구의 주장의 강력한 지지대이기도 한 것으로 보인다. 다음의 [그림 3]은 입법의 원칙과 의원입법규제 모니터링의 틀 간의 관계를 보여준다.

헌법의 기본원리와 기본제도의 존중 원칙을 제외하고는 체계 및 형식면에서의 입법원칙

[그림 3] 입법의 원칙과 의원입법규제 모니터링의 틀



은 모니터링 틀의 규제신설의 필요성과 정당성의 세부항목들에 각각 대응하고 있는 것을 보여준다. 입법의 원칙 중 사안적합성의 원칙과 보충성의 원칙은 국가 개입의 필요성에 대응하며, 체계정당성의 원칙과 포괄적 위임입법 금지의 원칙은 각각 규제 신설의 불가피성과 규제의 합법규성에 대응하고 있다. 규제 신설의 불가피성은 내용면에서의 입법원칙 중 헌법의 기본원리와 기본제도의 존중에, 규제의 합법규성은 사안적합성의 원칙과도 대응된다.

또한 규제의 예상되는 결과의 세부항목인 비용의 보편성은 입법의 원칙 중 내용면에서의 입법원칙에 속하는 기본권 존중의 원칙 및 과잉금지의 원칙과 대응하며, 편익의 보편성은 평등의 원칙 및 신뢰보호의 원칙, 부작용은 신뢰보호의 원칙과 대응하고 있음을 보여준다. 규제수단의 적정성의 세부항목인 규제의 성과는 입법의 원칙 중 내용면에서의 입법원칙에 속하는 명확성의 원칙과 대응하며, 규제 대안의 존재는 과잉금지의 원칙 및 과소금지의 원칙, 준수(집행비용)은 과잉금지의 원칙 및 신뢰보호의 원칙과 대응하고 있다.

이는 규제영향분석의 기본원칙에 기반한 모니터링의 틀의 항목들이 입법의 원칙들을 모두 반영하고 있음을 보여주며, 더 나아가 규제영향분석이 의원입법의 문제점들을 해결하기 위한 대안으로써 적절성을 지니고 있다는 반증이 될 것이다.

(4) 규제영향분석 제도화 방안

이러한 규제영향분석을 국회의 현행 입법과정에 어떻게 반영시킬지 그 방법에 관하여는 몇 가지 방안이 있을 수 있는 바, 김태윤(2013)이 정리한 바에 따르면, 우선 국회법 제79조제3항 정도를 신설하는 방식으로 의원입법규제에 대한 규제영향평가는 꼭 도입돼야 한다는 것이다. 예시한다면 “국회법 제79조의3(의안에 대한 규제영향분석 자료 등의 제출 ① 의원 또는 위원회가 행정규제를 신설 또는 강화하는 내용의 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 따른 규제영향분석 자료를 아울러 제출하여야 한다” 정도의 조항이 필요할 것으로 사료된다. 둘째, 당장은 행정부가 수행하는 규제영향분석에 비하여 강제성과 구속력이 떨어져도 큰 상관은 없다고 한다. 평가결과에 대한 숙의와 공론화가 가능해질 수 있으며 불성실한 규제영향평가는 개별 의원의 입장에서 정치적으로 면책받기 어렵기 때문이다. 이러한 면은 현재 다소 형식적인 측면이 있는 비용추계제도와 다른 규제영향평가만의 특성에 기인한다. 즉 규제영향평가에서는 규제로 인하여 비용내지는 희생을 부담하는 국민들을 파악하고 확인해야 하는데, 의원실이 이 과정을 등한시한다면 지역구 등에서 소외되었다고 느

끼는 지역구민들의 저항에 직면하게 될 가능성이 커지게 될 것이기 때문이다 셋째, 공공숙의(public deliberation)를 자극하는 방식의 과정과 절차가 규제영향평가제도로 도입되어야 한다고 한다. 규제영향평가의 초점이, 분석보다는 이해관계자 확인과 의견 청취 등 공청회적 속성을 크게 갖고 있기 때문이다 넷째, 입법조사처나 예산정책처 등 국회 보조기관과 함께 학회, 연구기관 등으로 규제영향평가 실시주체를 다양하게 구성할 필요 또한 제기된다고 한다 비용추계와 달리 규제영향평가의 과정에는 분석 내지는 시행주체의 관점이나 학문적 경향에 따라 상당히 높은 수준의 선입견과 잠재적 가정 내지는 전제가 동원될 것이기 때문이다 따라서 제도가 정착되기까지는 몇몇 기관과 주체들이 한 가지 의안에 대하여 중복적으로 영향평가를 수행하는 것도 좋은 방안이라고 보는 것이다

V. 결론

기존의 연구들에 따르면 우리나라 국회의 입법활동의 문제점들로 입법과정의 투명성 및 정당성 미흡, 개별적 이해관계 반영 법률안 과다, 원내대표 중심 및 국회의장의 직권상정권 정부입법안의 회피수단, 집행가능성 고려의 미흡, 의원입법의 전문성 미흡, 평가제도 부재로 낮은 규제품질, 위임의 불명확성, 의사결정과정의 비효율성, 법제업무운용규정 결여, 지나치게 긴 이송기간 등이 제시되었다

이에 대한 제도적 해결방안으로는 법안비용추계 강화, 규제영향분석 도입, 법제적 심사 강화, 예산정책처 및 입법조사처의 전문성·독립성 강화, 국회사무처 법제 심사 기능 강화, 신속절차 제도 도입, 입법이유 제도 강화, 상임위원회 투명성 강화, 전원위원회 요건 완화, 연석위원회제도 강화, 소위원회 투명화, 최소계류기간의 연장, 법사위 권능 축소, 통합의안 제도 도입이 필요하고, 비제도적 해결방안으로 시민 사회의 국회 감시 강화가 필요하다

특히 주목할 사항은 규제영향분석이 의원입법의 문제점들을 해결하는데 핵심적 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다는 점이다 (사)한국규제학회의 의원입법규제 모니터링 사례에서 알 수 있는 것처럼 올바르게 설계된 의원입법 규제영향분석의 틀은 헌법학의 관점에서 제시되고 있는 입법의 원칙과 상응하고 있다 따라서 입법의 보편적인 원칙의 고양을 위해서, 또 우리나라의 고질적인 규제입법의 문제점을 해결하기 위해서도, 규제영향분석이 국회의 규제입법과정에 충실히 반영되어야 할 것으로 보인다

참고문헌

- 『2013 의원입법 연구보고서』, 법제처, 2013
- 강장석, 『제17대 국회개혁과제에 관한 연구』, 국회사무처, 2005.
- 권영설, “입법과정의 헌법적 조명”, 『공법연구』 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006.
- 권영성, “헌법학원론”, 법문사, 2005.
- 김선택, “정당의 민주화를 위한 법적 방안”, 『정당과 헌법질서』, 박영사, 1995.
- 김수용, “국회 입법과정의 현황·문제점·개선방안”, 『국회입법과정의 내실화와 입법영향분석』, 입법조사처, 2010.
- _____, “우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토”, 『공법연구』 제39집 제4호, 한국공법학회, 2011.
- 김승환, “의원입법의 개선·발전방안 모색”, 『공법연구』 제33집 제3호, 한국공법학회, 2005.
- 김영태, “국회 전원위원회와 공청회를 통한 숙의 문화의 활성화”, 『동북아연구』 18권, 경남대학교 극동문제연구소, 2010,
- 김준, “국회에서 입법영향분석의 필요성과 방법”, 『국회입법과정의 내실화와 입법영향분석』, 입법조사처, 2010.
- 김정렬·김태윤·노현중, “規制影響分析制度의 정착을 위한 조건과 과제”, 『韓國政策學會報』 제7집 제3호, 1998.
- 김주찬·김태윤·이혁우, 『입법영향분석제도 도입에 관한 연구: 규제영향분석을 중심으로』, 국회 입법조사처, 2010.
- 김 준, “국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법”, 『입법학연구』 제7집, 한국입법학회, 2010.
- 김철우·김주찬, 『정부와 의회관계 선진화 방안』, 한국행정연구원, 2011.
- 김태윤·김상봉, 『비용편익분석의 이론과 실제: 사업평가 및 규제영향분석을 중심으로』, 박영사, 2004.
- 김태윤·홍완식·윤성이·한승준·김주찬·이혁우, 『우리나라 의원발의 규제입법제도 개선 방안에 관한 연구 - 선진국의 제도적 통제과정에 관한 분석을 기반으로』, 한국경제연구원, 2014.

- 김태윤, “의원입법 규제영향평가의 개념과 대안 한국규제학회의 분석경험을 중심으로”, 『예산정책연구』 제2권 제3호, 2013.
- 박군성, 「입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구」, 법제처, 2008.
- 박영도, 「입법학용어해설집」, 한국법제연구원, 2002.
- 박인수, “입법 지연 및 갈등극복에 관한 연구”, 『공법학연구』 제8권 제4호, 한국비교공법학회, 2007.
- 박종흡, 「의회행정론」, 법문사, 1998.
- 박현정·박홍우, “의원입법 절차의 문제점과 개선방안 의원입법을 통한 신설·강화규제의 심사절차를 중심으로”, 『규제개혁시리즈 4』, 전국경제인연합회, 2010.
- 석인선 외, 「국회 입법과정의 혁신에 관한 연구」, 국회운영위원회, 2007.
- 오호택, “議員立法의 문제점”, 『헌법학연구』 제10권 제2호, 한국헌법학회, 2004.
- 유병훈·손대수, 「법령입안심사의 기본원칙」, 법제처, 2005.
- 음선필, “선진화를 위한 입법과정의 정비”, 『제도와 경제』 Vol.4 no.1 통권6호, 한국제도·경제학회, 2010.
- 이가영, 「의원발의 법률안에 대한 규제심사제도 도입방안」, 전국경제인연합회, 2011.
- 이우영, “입법과정과 입법의 민주적 정당성”, 『서울대학교 法學』 제52권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2011.
- 이한길, “제16·17대 의원발의 법안의 특성”, 『의원입법의 발전방안: 2004 국회 공동학술대회』, 국회법제실·한국공법학회, 2004.
- 이혁우 외, “의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구”, 『규제연구』 제20권 제1호, 한국경제연구원, 2011.
- 임종훈·박수철, 「입법과정론(제3판)」, 박영사, 2006.
- 임종휘, “국회입법의 문제점과 해결방향”, 『입법학연구』 창간호, 한국입법학회, 2000.
- 임중호, “입법과정의 개선 및 발전방향”, 『공법연구』 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006.
- 임지봉, “의회 입법과정에서의 민주주의의 실패”, 『입법학연구』 제2집, 한국입법학회, 2002.
- 전학선, “입법부와 행정부의 협의 부재로 인한 의원입법의 문제점과 개선방안”, 『공법연구』 제36권 3호, 한국공법학회, 2008.
- 정종섭, “우리나라 입법과정의 문제상황과 그 대책”, 『법과사회』 제6권 1호, 법과사회이론연

- 구회, 1992.
- 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2008.
- 정준호·김미옥, 『의원입법에 의한 행정규제의 분석』, 한국행정연구원, 2005.
- 최대권, 『헌법학』, 박영사, 1989.
- _____, 『입법의 원칙』, 서울대학교 법학연구소, 1984.
- 최윤철, “입법자의 법률관찰의무”, 『토지공법연구』 제21집, 한국토지공법학회, 2004.
- 최소환, 『의회정치의 이론과 실제』, 박영사, 1994.
- 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2002.
- 홍완식, 『현행 입법과정의 문제점과 개선방향』, 한국법제연구원, 2009.
- 홍완식, “의원입법에 대한 합리적인 통제방안: 법률안 의원발의의 의의를 제고하는 관점에
서”, 『저스티스』 제106호, 한국법학원, 2008.
- _____, 『의원입법의 절차적 합리화 방안: 법률안 제출 이전 단계를 중심으로』, 입법조사처,
2008.
- _____, “입법과정에서의 문제점과 개선방안”, 『일감법학』 제11호, 건국대학교법학연구소
2007.
- _____, 『입법의 원칙에 관한 연구』, 법제처, 2006.
- 황치연, “보충성의 원리와 과잉금지원칙”, 『고시연구』 제261호, 고시연구사, 1995.
- 황해봉, “우리나라의 입법과정에 관한 고찰”, 『법령입안심사기준 해설』, 법제처, 2008.
- Stammeler, Rudolf, “Die Lehre von dem richtigen Recht”, S.56, 1926.
- Stern, Klaus, “Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland”, Bd.III/2, 1994.

The National Assembly and Regulatory Reform in Korea

Tae-Yun Kim

The disappointment and despondency of Korean citizens about the National Assembly have been heightened, especially disbelief about the quality and content of the legislation, which is the most significant assignment of the National Assembly. The case of regulation will not be special exceptions. In terms of regulatory reform, this study tries to analyze problems of the legislation of the Korean National Assembly and to present institutional and non-institutional alternatives, particularly focusing on the quality level of the regulation. To do this, this study identifies the theoretical principles of the legislation based on constitutional studies, and scrutinizes the specifics of the process and procedures of the Legislative Assembly of the Korean National Assembly, and discusses the problems associated with the Legislative Assembly raised in previous studies respectively. After that, a common response was addressed as a non-institutional and institutional solution. Consequently, the introduction of necessity and expected effect of the regulatory impact analysis regarding the legislative regulation prove the corresponding argument on the principle of the legislation. In addition, this study proposes the implications of institutional and non-institutional alternatives as a method to respond to the problems of the legislative regulation.

Key words: the legislative branch, regulatory reform, legislative regulation, the regulatory impact analysis

지 정 토 론

주 제: 규제개혁을 위한 입법부 역할과 과제

논평자: 임성호(경희대학교 정치외교학과)

1. 논문 전반에 대한 논평

이 논문의 제목은 “입법부와 규제개혁: 우리나라 규제입법의 문제점에 대한 제도적 개선 방안의 모색”으로서, 원래 제시되었던 주제인 “규제개혁을 위한 입법부 역할과 과제”와 약간 다르다. 제목을 주제로부터 조금 바꾸는 것은 학회 세미나에서 상례가 되었고 전혀 이상할 것이 없다. 그러나 이런 변화가 비단 초점을 좁히는 데에 머물지 않고 논의의 대상과 방향을 다소 바꾸고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 원 주제인 “규제개혁을 위한 입법부 역할과 과제”가 평자에게 주는 인상은 입법부가 입법을 통해 규제개혁을 하는 것뿐 아니라 더 나아가 입법부가 행정부에 견제와 압력을 가해 행정부 차원의 규제책 개혁을 유도하는 것도 포괄한다. 반면 제목인 “입법부와 규제개혁: 우리나라 규제입법의 문제점에 대한 제도적 개선방안의 모색”이 주는 인상은 입법 차원의 규제개혁 쪽만 의미하는 것으로 보인다.

논문의 대상, 초점, 방향은 전적으로 필자가 정하는 것이지만 평자는 규제개혁이라는 취지를 고려할 때 입법 차원만 보기보다는 입법부의 비입법적 노력에 의한 행정부 차원의 변화도 다루었다면 더 좋지 않을까 생각한다. 입법부의 핵심 기능이 입법이라는 데에 이의가 있을 수 없지만, 입법부는 행정부 감시·감독이나 사회 담론의 형성 및 여론 조성이라는 중요한 비입법기능을 수행하고 있다. 국회가 행정부 감시·감독이라는 비입법기능을 어떻게 수행해야 바람직한 규제개혁이 이루어질 수 있을지 다룬다면 규제개혁을 위한 더 포괄적인 답을 얻을 수 있을 것이다. 관련해서, 다음과 같은 질문들을 떠올려볼 수 있다. 예를 들어, 국정감사, 국정조사, 대정부질의, 고위공직자 인사청문회, 예결산 심의 등 국회의 대행정부 견제수단을 어떻게 고쳐서 어떤 방식으로 사용할 때에 규제개혁이 촉진될 수 있을지? 규제 성격을 띤 행정부 정책결정(대통령령, 국무총리령, 부령, 각종 훈령, 지침 등등)에 대한 국회심의(단순

한 통보가 아닌 제도가 필요할지, 필요하다면 어떤 모습이어야 할지? 미국에선 위임입법에 근거한 행정부 정책결정에 대한 입법부 거부권(legislative veto) 제도가 한때 실행되다가 대법원으로부터 삼권분립 원칙의 훼손이라는 이유로 위헌 판결 받은바 있는데, 우리나라의 경우엔 입법부 거부권 제도가 과연 적실성, 합헌성 등을 떨 수 있는가?

추가해 말하자면, 국회의 또 다른 비입법기능으로 사회 담론의 형성(혹은 사회 의제의 설정) 및 여론 조성도 빼놓을 수 없다. 19세기 말에 훗날 미국대통령까지 되는 우드로 윌슨은 의회의 입법기능과 행정부 감시·감독 기능 못지않게 혹은 그 이상으로 이 담론 형성 정보 전달, 여론 조성 기능이 중요하다고 설파한 바 있다. 이 중요한 비입법기능을 어떻게, 어느 정도의 비중으로 수행할 때 역시 바람직한 규제개혁이 나올 수 있을지 다룬다면 더욱 좋을 것이다. 예를 들어, 의회 의사진행과정상 단순다수주의 원칙에 방점을 두는 방식(미국 하원의 경우처럼), 합의주의 혹은 초다수주의 원칙에 우선순위를 두는 방식(미국 상원의 경우처럼), 단순다수주의와 합의주의를 절충하는 방식(‘국회선진화법’ 체제의 우리나라 국회) 중 어느 것이 각종 규제개혁에 대한 국민의 관심과 여론을 환기시켜 중요한 사회의제로 올리고, 극소수 이익단체, 행정관료, 소관 상임위 소속 의원 간 “철의 삼각지대”(iron triangle)의 담합을 막아 민주적 방식으로 규제개혁을 이끌어가는 데에 유리한지에 대해 생각해볼 수 있을 것이다

2. 논문의 차별성과 연구 결과의 의의

논문 내용에 대해 논평하자면 대부분의 내용에 공감한다. 논문에서 다뤄진 몇 가지 점을 재차 강조하면서 관련된 유의사항을 언급하고자 한다.

첫째, 국회에 대한 시민단체의 감시 필요성에 대해 전적으로 동의한다. 다만, 걱정되는 점은 시민단체의 편향성으로 인한 논란을 어떻게 극복할지 고민이 필요하다. 시민단체 중 상당수가 좌든 우든 이념색채를 띠고 있거나 적어도 띠고 있다고 인식되고 있다. 심한 경우엔 특정 정파에 가깝기도 하다. 단순히 가까운 정도가 아니라 시민단체 활동가 중 아예 정치권에 편입되어 국회의원이 되는 경우도 제법 있다. 이런 현실에서 아무리 중립성을 고수하려 해도 특정 시민단체의 평가를 국민과 정치권이 진정성 정통성 있게 받아들일지 우려된다. 자칫 다른 입장의 시민단체들의 상충되는 평가를 놓고 이념적 정파적 대립이 더 격화되지 않을까 걱정이 든다. 이에 대한 고민이 필요하다.

그렇다면 시민단체가 아닌 전문가 위주의 학회에 의한 감시는 어떨까 역시 한편으로 동의하지만, 다른 한편으로 전문가 집단에 의한 편향성도 전적으로 부인할 수는 없다 과도한 스테레오타입이지만, 예를 들어 경제학자나 행정학자는 상대적으로 효율성을 강조할 것이고 정치학자나 사회학자는 형평성에 상대적 비중을 둘 가능성이 크다 그러므로 국회를 감시, 평가하는 사람들의 구성을 어떻게 해서 그러한 편향성을 줄여나갈 수 있을지에 대한 고민도 요구된다.

둘째, 높은 전문성의 독립적인 입법지원기구의 확보에 대해서도 공감한다 다만, 국회 입법조사처와 예산정책처가 표<9>에는 언급되고 있지만 본문에서는 별로 다뤄지지 않고 있는 바, 보다 역점을 두어 본문에서도 강조했으면 좋겠다. 국회 기구 중 정파성 시비로부터 비교적 자유로운 몇 안 되는 예들 중 대표적인 것이 이 두 기구이다. 이 두 비정파적 기구가 어떻게 운영될 때 규제개혁의 취지가 잘 살려질 수 있을지에 대해 논의를 보다 집중하면 유용한 결론을 얻을 수 있을 것이다.

셋째, 법제사법위원회의 법제심사 기능의 폐지에 대해서도 찬성한다. 이 점의 중요성을 감안해볼 때 논문에서 보다 충분한 논리로 뒷받침되었으면 좋겠다. 평자는 과거에는 법사위의 법제심사 기능이 필요했지만 이제는 시대착오적이 되었다고 생각한다. 각 상임위 및 국회사무처나 입법조사처의 법제심사 능력이 충분히 제고되었으므로 그 기능을 법사위로 몰아줄 필요성이 많이 떨어졌다. 또한 과거에는 법안심의회가 너무 졸속으로 흐르거나 다수당에 의해 너무 성급하게 이루어지지 않게 법사위가 “문지기”(gate-keeper) 역할을 할 필요가 있었지만, 2012년 ‘국회선진화법’이 제도화된 이래로는 법안심의과정이 충분히 길어지고 곳곳에 “문지기”가 들어섰기 때문에 법사위마저 그 역할을 수행할 필요는 없어졌다. 숙의민주주의의 구현, 소수의견의 존중, 신중한 의사결정 등 ‘국회선진화법’의 취지를 살리되 국회가 과도한 지연과 교착에 빠지는 부작용을 없애기 위해선 법사위의 법제심사라는 불필요한 “문지기”를 이제는 없앨 때가 되었다.

넷째, 통합의안(omnibus bill) 제도의 도입은 기본적으로 동의하지만 신중할 필요도 있다. 미국의회를 보면, omnibus bill을 정략적 목적으로 사용하는 경우가 많다. 즉, 대통령이 하나의 법안을 전체적으로 승인하거나 아니면 전체적으로 거부할 수밖에 없기 때문에 대통령 측이 싫어할 법안을 대통령 측이 좋아하거나 받아들이지 않을 수 없는 법안과 합해 단일 법안을 만들고 그럼으로써 대통령 측을 딜레마에 빠지게 하는 책략이 왕왕 사용된다.

3. 논문의 보완사항

다음으로 학술논문으로서의 완결성을 기하기 위한 향후 수정 작업 시 고려할 점들에 대해 말한다.

첫째, II장 전체를 굳이 원고에 넣는 것이 좋을지 재고할 필요가 있다. 의원입법의 원칙과 과정에 대한 다분히 교과서적인 내용이므로 없어도 될 것 같다. 만약 그대로 둔다면, 독자들로부터 “새로운 내용이 있는지,” “논쟁이 될 만한 부분이 있는지,” “항목들이 너무 나열식으로 제시되고 있고, 항목들 간의 우선순위나 상쇄효과(trade-off)에 대해 논해야 하는 것 아닌지” 등의 질문을 들을 수 있을 것이다.

둘째, III장 1절에서 의원입법의 문제점에 대해 논하고 있는데, 규제개혁을 위한 의원입법에 직결되는 것이라기보다는 국회 운영과정 전반에 관련된 것으로 보인다. 너무 넓게 논하다 보니 초점이 다소 흐려지는 것 같고, 그 결과로 논의가 나열식으로 진행되며 피상적, 단편적이라는 인상을 준다. 규제개혁을 위한 의원입법에 보다 좁게 초점을 맞추으로써 이러한 문제를 극복할 수 있을 것이다.

셋째, 논문 전체적으로 2012년 ‘국회선진화법’이 통과되기 전에 작성된 듯하다. 이런 느낌을 없애기 위해서는 논문의 곳곳 해당 부분에서 ‘국회선진화법’ 체제의 내용을 반영할 필요가 있다.

규제연구 제23권 특집호 2014년 9월

규제개혁과 사법부의 역할

김 일 중*

본고는 규제개혁 작업에 있어서의 우리 사법부 역할을 생각해보는데 그 목적이 있다. 규제개혁을 논할 때 여전히 간과되는 측면이 작지 않으나 사법부가 규제개혁 작업에 공헌할 수 있는 법적 근거는 이미 충분히 마련되어 있다. 헌법 제107조의 제1항 및 제111조에 의한 헌법재판소의 위헌법률심판권과, 헌법 제107조의 제2항에 의한 행정규칙·처분 등에 대한 대법원의 위헌·위법심판권이 그 법원이다. 나아가 이를 바탕으로 행정소송 등 일반 재판을 통해서, 정당성과 효율성이 떨어지는 규제들의 부적절성을 재판당사자는 물론 규제의 입안 및 집행을 하는 입법부와 행정부 전반에도 널리 신호할 수 있다. 따라서 사법부가 취할 수 있는 이들 방식을 크게 두 가지로 나누어 검토한 후, 향후 적극적 사법심사를 안착시키기 위한 보완책들도 제시해본다. 마지막으로, 사법부가 규제개혁 작업을 수행하는데 일조하고자 사법심사의 실제적 숙고 단계를 제시한다. 구체적으로, 이른바 ‘규제수용’ 이론에 기초하여 오래전부터 갖고 있던 필자의 평소 생각들을 2014년 시점에 맞추어 재조명해본다.

핵심 용어: 규제개혁, 효율적 규제방식, 사법부 역할, 사법심사, 헌정주의, 법경제학

JEL Classification: K22, K42

* 성균관대학교 경제학과 교수, 서울시 종로구 명륜동 3-53(ijkim@skku.edu)

** (감사의 글) 한국 사회에서 사법심사의 좀더 적극적인 방향 일반에 관하여 법원의 여러분들과 오랜 기간 나누었던 대화들이 본고의 기본틀을 마련하는데 큰 도움이 되었다. 특히 본고를 작성하기 훨씬 이전부터 현재 이루어지고 있는 위헌·위법심사 실체에 관하여 평소 많은 설명과 조언을 해주신 조병구 판사와 정기상 판사께 감사한다. 또한 과잉금지원칙 적용의 유용성 등 사법적극주의에 대한 큰 틀에서의 공감대를 바탕으로 매우 건설적 논평을 해주신 홍완식 교수께도 감사를 표한다.

I. 서론

모든 규제는 민간재산권들을 제한하거나 재설정한다(김일중, 1995). 그런데 이러한 규제의 과잉으로 한국 사회가 여전히 몸살을 앓고 있다. 과잉규제 현상을 초래하는 데에는 정치인들의 사적 이해관계가 큰 기여를 했다. 공공선택이론에 따르면 정치인들은 항상 경쟁적인 입법수요에 직면해 있다. 결국 다른 조건이 일정할 때, 정치적으로 영향력 있는 이익집단의 요구가 거세지면 입법자들은 이를 편향적으로 수용해준다는 명제 또한 자명하다. 한편, 상당 수준의 위임입법 권한을 부여받은 규제기관의 관료들 또한 정치인과 비슷한 유인을 갖고 있으며, 나아가 관료집단은 때로 잘 조직된 이익집단의 위치에 스스로 서기도 한다.

이렇게 입법, 행정, 그리고 특수이익집단(special interest group) 사이에 ‘3각-이해관계’가 얽히면서 규제는 과잉생산되어 왔다. 거기에 더하여 규제의 실효성을 담보한다는 미명 아래 그 위반행위에 대해서 형사처벌을 부과하는 입법행태 또한 과잉 수준으로 도입되었는데 이는 과잉규제를 낳는 것과 흡사한 유인에서 비롯된다(Benson and Kim, 2014). 형사처벌은 양날의 칼로서, 가령 강력홍악범죄를 억지하는 데는 필수적인 제재수단이지만 반대로 과잉형벌화는 규제범죄 전과자양산 법치사회의 경시, 경쟁자 배제, 지대추구, 부패 등의 사회폐해는 물론이고, 궁극적으로는 소위 한계억지력(marginal deterrence) 원칙이 깨짐으로써 오히려 필수 규제들의 집행까지도 무력화시킨다(김일중, 2013).

규제만능주의의 폐해에 관한 인식이 국내에 확산되면서 규제개혁에 관한 본격적인 논의는 이미 20년을 넘게 진행되었다. 그럼에도 불구하고, 이 분야 연구자들에게는 이제 매우 익숙한 용어인 ‘규제의 역설(paradox of regulations)’(Sunstein, 1990) 현상이 여전히 만연하고 있다. 사실 ‘규제폐해’ 및 ‘규제개혁’은 이제는 진부하게 들릴 정도로까지 한국 사회의 큰 화두였

다. 하지만 특정 규제의 효과가 미미하거나 부작용이 큰 것으로 판명되어 해당규제를 폐기하거나 다른 비규제적 방식으로의 전환이 거론될 때에는 심한 반론에 부딪히곤 한다. 주지하듯, 규제개혁의 큰 의미는 기존의 행정규제 대신 더욱 친시장적 통제방식으로 대체하는 작업을 포함한다. 예컨대 특정 외부효과를 일으키는 행위를 전통적인 행정규제로 통제하기 보다는 그 행위의 결과에 대하여 법원에서 책임을 묻는 이른바 ‘책임원리(liability rule)’ 등으로 대체하는 것 역시 규제개혁이다. 바로 이러한 의미에서 Posner(2011) 판사는 법원에 의한 사후적 통제기제를 ‘사법적 규제(judicial regulation)’라고 명명하고 있다.

그런데 이러한 제안들은 정치경제학적 이유에서 대게 큰 저항에 부딪힌다. 특히 어떤 규제가 억제하고자 했던 사건이 한 번 발생해버리면 해당 규제는 물론 정부규제 전반을 강화하자는 논리가 고개를 들곤 한다. 숙고해보면 그 사건과 가장 직접적으로 연관된 핵심규제의 준수가 제대로 되지 않았거나 아니면 그를 둘러싸면서 횡적 또는 종적으로 펼쳐진 여타 관련 ‘규제그물망’이 야기했던 수많은 폐해들이 오히려 그 사건 발생의 근본원인이었음에도 불구하고, 규제강화론은 여전히 세간의 힘을 얻게 된다. 이미 만들어진 규제그물망의 집행비용은 물론 순응비용이 너무 높아 시간이 흐르면서 뇌물 등을 통하여 규제자는 피규제자에게 실질적으로 포획당하기도 한다. 더 나아가서는 ‘부패활성화(corruption-facilitating) 메커니즘’으로서(Cho and Kim, 2001) 규제자와 피규제자 그룹이 안정적으로 유착되어, 가령 전직 규제책임자가 피규제자 또는 그 연관 기관의 수장이 되는 관계로 고착되기도 한다. 이러한 상황에서 정작 가장 핵심적으로 준수되어야 하는 규제마저 이리저리 회피되면서 사건과 사고가 발생하게 된다. 따라서 특정 규제 하나만을 합리화시키는 작업만으로는 근본 해결책이 될 수는 없다. 언제든지 다른 경로를 통하여 결국에는 비슷한 사건을 야기할 수 있는 원천인 그 규제그물망 전체에 대한 대대적인 수술이 함께 전제되어야만 한다.

본고는 규제개혁 작업에 있어서의 사법부 역할을 생각해보는데 그 목적이 있다. 이제까지 간과되어 왔으나, 사법부가 규제개혁 작업에 공헌할 수 있는 법적 근거는 이미 충분히 마련되어 있다. 가장 근본적인 근거는 헌법 제107조의 제1항 및 제111조에 의한 헌법재판소의 위헌법률심판권과, 헌법 제107조의 제2항에 의한 행정규칙·처분 등에 대한 대법원의 위헌·위법심판권이다.¹⁾ 요컨대 이른바 사법심사(judicial review) 권한을 통하여 규제개혁 차원에서

1) 헌법 제107조 ① 법률이 헌법에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 법원은 헌법재판소에 제청하여 그 심판에 의하여 재판한다. ② 명령, 규칙 또는 처분이 헌법이나 법률에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된

최소한 다음의 두 가지 기능을 할 수 있다.

첫째, 위헌 또는 위법에 해당하는 규제를 철폐하는 것이다. 환언하면 정부규제의 정당절차(due process)와 공정성(fairness)을 사후적으로 그러나 가장 확실하게 확보하기 위한 방안으로 법원의 심사기능을 강화함으로써 규제기관의 자의적인 운용과 집행을 방지하는 것이다. 둘째, 행정소송 등 일반 재판을 통해서 정당성공익성과 효율성이 떨어지는 규제들에 대해서는 다양한 방법으로 그 부적절성을 재판당사자는 물론 규제의 입안 및 집행을 하는 입법부와 행정부 전반에 널리 알릴 수 있다.

다른 법의 영역에서도 그렇듯이 사법부는 입법과 행정에 이어 최종 판단을 하는 곳이다. 그러나 그 최종 판단이 어떠했는가 또는 어떠할까에 대한 기대에 따라 입법과 행정은 영향 받는다. 경제학의 게임이론 용어를 빌면 ‘후방귀납(backward induction)’이 정부 3부 내에서도 작동하기 때문이다. ‘역추론’이라고도 불리는 이 신호기능이야말로 실로 큰 힘을 발휘할 수 있다. 필자는 규제개혁이라는 정책영역에서도 예측가능성과 함께 작동되는 후방귀납의 신호기능을 충분히 활용할 수 있다고 믿는다. 돌이켜 보건대, 이런저런 규제개혁의 시도가 이루어졌으나 지난 20여 년간 그 성과가 부진한 상황을 감안할 때, 이제 사법부에 거는 기대가 커진다. 또한 후술되듯이 실제 사례들을 보면 규제개혁 작업을 효과적으로 수행할 수 있는 가능성 또한 크다. 따라서 사법부의 배가된 노력을 촉구하고 싶다.

본고의 순서는 다음과 같다. 본문에 들어가기 이전 제II절에서는 규제만능주의가 야기하는 폐해의 한 단면과 규제개혁의 핵심개념에 관하여 잠시 생각해본다. 즉, 국내에서 상대적으로 거의 관심을 받지 못한 규제위반에 대한 과잉범죄화가 야기하는 폐해와 그러한 폐해의 주범인 규제만능주의를 타파하기 위한 기본방향을 짚어 본다. 제III절에서는 규제개혁과 사법부 역할을 본격적으로 논의한다. 한국의 규제개혁 작업에서 상대적으로 매우 작은 비중을 차지한 사법부 역할의 배경을 잠시 설명한 후, 그럼에도 불구하고 사법부 몫의 필요성이 크다는 점을 피력할 것이다. 이어 규제개혁 차원에서 사법부 역할을 크게 ‘일반적 통제’와 ‘구체적 통제’의 방식으로 나누어 설명한 후, 상응하는 대표적 사례들을 검토해본다. 마지막으로, 향후 사법부 역할의 강화를 위한 대책을 다시 위 두 방식으로 구분하여 잠시 생각해본

경우에는 대법원은 이를 최종적으로 심사할 권한을 가진다.」 헌법 제111조 「헌법재판소는 다음 사항을 관장한다. 1. 법원의 제청에 의한 법률의 위헌 여부 심판」

다. 물론 본고에서의 제시는 아직 밑그림 수준의 의미를 가질 뿐이며, 이에 관해서는 계속하여 더욱 충실한 검토가 필요할 것이다. 제IV절에서는 사법부가 규제개혁 작업을 수행하는데 일조하고자 사법심사의 실체적 숙고 단계를 제시한다. 구체적으로, ‘규제수용’ 이론에 기반하여 오래전부터 갖고 있던 필자의 평소 생각들을 현재 시점에 맞추어 재서술한다. 단순한 고충처리 차원이 아니라 헌법 제23조 제3항에 충실한 헌정주의적 접근으로써 규제개혁을 하자는 것이 핵심 메시지이다. 간략한 결론과 함께 제V절을 맺는다.²⁾

II. 규제의 폐해와 규제개혁의 핵심개념

1. 규제만능주의의 한 단면: 규제위반에 대한 과잉형사처벌

규제만능주의가 야기하는 폐해의 종류와 정도에 관해서는 국내에서도 이미 많은 전문가들에 의하여 지적되어 왔다. 규제개혁과 사법부 역할에 관한 본격적인 논의에 들어가기 이전, 아직까지 거의 지적되지 않았던 규제만능주의가 야기하는 폐해 한 가지만 논하고자 한다. 그것은 규제를 위반하여 형벌을 받는 국민들에 관한 것이다. 대검찰청의 『범죄분석』에 의하면, 국내에서 형사처벌의 대상이 되는 범죄는 ‘형법범죄(일반범죄)’와 ‘특별법범죄(행정범죄)’로 대분된다.³⁾ 해외 학계에서 널리 ‘규제범죄(regulatory crime)’라 불리는 후자는 국민들이 흔히 생각하는 형법상의 전통적 범죄들이 아니다 즉, 입법 또는 위임입법을 통하여 별도로 만들어진 규제들을 위반했을 때 피규제자가 형벌을 받게 되는 경우를 일컫는다. 현재 한국에서는 전체범죄에서 규제범죄가 차지하는 비중이 매우 높고, 가히 충격적인 속도로 증가

2) 요컨대 본고는 규제와 규제개혁에 관하여 오랜 기간 갖고 있었던 필자의 생각들에 기초하여 우리 사법부 역할과 그 여건 마련을 위한 큰 방향을 한번 독자적으로 생각해보는데 그 목적이 있다. 그러므로 문헌인용에 있어서 해외연구는 필요한 수준에서 최소한으로 소개하되, 규제개혁 관련 국내문헌은(이미 방대하게 존재함에도 불구하고) 주로 필자의 과거 연구들 위주로 인용하고자 한다.

3) ‘일반범죄’는 형법상의 전형적 범죄들로 구성되며 추가로 형법조항을 그대로 준용하는 일부 특별법위반행위도 포함한다. 일반범죄는 크게 재산범죄, 강력흉악범죄, 강력폭력범죄, 위조범죄, 공무원범죄, 풍속범죄, 과실범죄, 기타형법범죄로 구분된다. 작금 사회적으로 그 심각성이 가장 크다고 판단되는 강력흉악범죄는 살인, 강도, 강간, 방화로 구성된다. 반면 ‘행정범죄’는 각종 행정규제 위반행위들 중 형사처벌이 부과된 것들이다.

하는 전체 전과자 양산 속도에 이러한 규제범죄자가 큰 기여를 하고 있다 김일중(2013)에서 지적된 2000년대의 세 가지 눈에 띄는 경험적 관찰을 간략히 요약하면 다음과 같다.

1) 2010년 한국의 전과자 수는 약 1,100만 명에 근접하였다. 1996년에 비해 1.8배, 2000년에 비해서도 1.4배나 증가한 숫자이다. 2010년의 인구대비 전과자 비중은 약 22%로서 그 수준이 우려될만한 수치이다. 우리나라 국민 다섯 명 중 한 명이 전과자라고 할 만큼 15세 이상은 26.5%로서 네 명 중 한 명) 우려될만한 수치이다. 특별히 그 증가추세가 2000년대 후반에도 계속 가파르다. 2) 각종 행정규제를 위반했을 때 부과되는 매우 다양한 제재수단들 중 형벌의 비중이 한국에서는 무려 44%에 달하고 있다(국가경쟁력강화위원회, 2008). 2000년대 후반 한국의 전체범죄는 200만 건을 초과하였고 그 중 규제범죄는 평균 60%나 차지하였다. 1982년 일반범죄 건수를 추월한 규제범죄는 그 이후 약 20년간 증가세가 매우 가팔랐으며 일반범죄 건수의 2배가 넘는 해도 많았다. 비록 최근에 그 증가추세가 다소 잦아들었지만 한국의 범죄발생에서 차지하는 비중이 상당히 크다고 할 수 있다 그만큼 형사처벌 대상이 되는 행정규제가 많다는 의미이다. 3) 그 이전에도 꾸준히 증가해왔던 일반범죄는 2000년대에도 매우 빠른 증가추세를 보이고 있다. 특히 시민들의 공공안전에 가장 위협적인 범죄로 인지되는 강력흉악범죄의 발생추세는 우려할만하다. 증가율 평균이 2000년대 전체로는 4.6%이지만, 최근 4년간은 7%대를 훌쩍 넘어 갔다.

형사정책적 시각에서 보자면 일반범죄 및 강력흉악범죄의 가파른 증가현상이 특별히 우려된다. 따라서 이 원인을 파악하는 작업은 매우 중요하다. 여러 가지 원인을 진단할 수 있겠으나, 가장 기본적으로 범죄억지가 제대로 이루어지지 않았을 가능성에 대해 생각해볼 수 있다. 그런데 그렇게 범죄억지가 제대로 이루어지지 않은 주요 원인 중 하나가 과잉규제 및 위반에 대한 무분별한 형사처벌 입법에 있다는 것이 김일중(2013)의 주장이었다. 왜냐하면 현재 법 집행은 심각한 자원제약 하에서 이루어지고 있는데 대표적으로 법 집행이 이 규제범죄자들의 기소에 우선적으로 이루어지면서 현재 법 집행자원 체계의 체증을 겪고 있기 때문이다. 김일중(2013)에 의하면, 법원에서의 유죄판결인원이나 궁극적으로 매년 양산되고 있는 전과자의 절대숫자는 다른 주요 국가들과 비교할 때 매우 높다. 특별히 규제위반자들이 매해 전과자 순증가 숫자의 대략 70%를 채우고 있다는 실험적 실증분석의 결과는 정책입안가나 학자 모두 간과할 수 없는 매우 심각한 수치이다. 따라서 행정규제위반에 대한 무분별한 형사처벌의 문제를 생각해보지 않을 수 없다.

흥미롭게도 형벌 또한 규제와 매우 비슷한 속성을 갖는다. 전자는 후자를 달성하기 위한 가장 강력한 도구의 성격을 띠므로, 특정 규제의 수혜자는 그 위반에 대하여 가급적 형벌을 도입하려는 유인을 갖게 된다. 가령 경쟁자를 축출하여 지대를 창출하는데 가장 강력한 수단이기 때문이다. 따라서 그 지대를 확보하고자 형사절차까지도 포획하려는 규제집행자를 포함한 ‘특수이익집단’들의 유인 또한 지극히 자연스럽게 예측된다. 전통적인 형벌의 대상예: 살인, 역모, 강도, 강간, 폭행, 횡령 등에 사용되던 수식어들(예: ‘잔인’, ‘파렴치’, ‘사회파괴적’, ‘비도덕적’, ‘문란’ 등)을 일상의 경제행위에 대해서도 동일하게 적용하여 해당 규제의 위반을 범죄화시키려고 한다. 또는 이미 형벌의 대상으로 된 행위에 대해서도 그 처벌강도를 더 높이려는 각종 입법노력이 경주된다. 이렇게 강력한 통제수단으로 무장된 규제기관은 무소불위의 모습을 띠게 된다. 규제위반자에 대하여 무거운 형사처벌이 수반될수록 규제 집행과정에서 점점 높은 수준의 재량권(discretionary power)을 갖게 된다. 막대한 재량권은 금전적 및 비금전적 편익으로 연결되므로 부패의 근원이 된다. 전술한대로 부패가 고착될수록 이제 정작 준수되어야 할 규제마저도 ‘거래’의 대상으로 전락할 수 있다⁴⁾

바로 이런 맥락에서 필자는 과잉규제와 과잉형벌화는 대개 ‘동시 진행’된다는 생각을 평소 강하게 갖고 있다. 과잉규제의 원인이 되었던 ‘배경과 힘’이 형벌화에서도 동일한 방향으로 작용할 것이기 때문이다. 문제는 규제를 많이 도입하고 형벌을 과하게 부과한다고 해서 우리가 막고자 했던 사회의 각종 위험들을 제대로 통제할 수 있는가 여부이다. 오히려 다수에게 불필요한 제약을 가하고 있지는 않는가? 특히 정작 통제해야 할 위험들은 방치하고 있지 않는가? 나아가 행정규제가 아닌 다른 법들의 집행예: 흉악범죄의 억지)에서 체증을 일으키고 있는 것 아닌가? 장기적으로, 국민들은 법치라는 용어 자체를 경시하지는 않을까? 이

4) 일반적으로 과잉범죄화 속에서 살아가는 경제주체들은 늘 불안하고 억울하고, 궁극적으로는 법체계 전반을 불신하게 된다. 주지하듯 위해행위에 대한 ‘최후수단 또는 후방방어벽(last resort or as back-stop)’이라고도 불리는 형벌은 가장 강력하고 낙인효과까지 동반하므로 예방적 질서를 위해서 가급적 비형벌적 제재수단을 동원한 후에도 불가피할 때 비로소 사용해야 한다는 것이 법학계의 일반적 시각이다. 범경제학적으로 보아도 형벌이 비교우위를 갖는 위해행위의 그룹은 선별적이어야 한다(김일중, 2012). 그럼에도 불구하고 20세기 출현했던 무수한 종류의 범죄들은 사실상 형사처벌의 대상으로서 부적절하다는 지적이 외국에서도 많았다. 특히 ‘각종 규제위반 및 민사소송대상 행위들에 대한 형벌의 확장을 피하면서 대략 20세기 중반부터 갑자기 ‘규제범죄(regulatory crimes)’라는 이름의 범죄유형이 급팽창하였다. 규제범죄의 창궐이 시작된 것이다. 따라서 규제범죄에 대한 과잉형벌화 현상은 비단 한국만의 문제는 아니라고 할 수 있다. 다만 2000년대의 여러 실증결과를 보면 국제기준으로 보아도 한국의 현실은 지나치다는 의미이다.

러한 질문들을 하다 보면 규제개혁의 필요성은 더욱 강하게 체감된다

2. 규제개혁에 관한 오류

평소 필자가 생각해온 한국 규제개혁의 핵심 세부목표를 설정한다면 다음과 같이 요약할 수 있다. 즉, ① 시장과 민간의 자율경쟁·책임시스템을 통한 경제효율성의 극대화, ② 규제로 창출되는 지대 또는 비합리적 규제에 대한 회피비용 극소화를 위하여 그간 축적된 부패와 유착 고리의 근원적 단절, ③ 비필수적 규제로 인한 정부자원의 낭비 극소화 및 정작 핵심재산권 보호효과가 큰 필수규제의 엄격집행 강화, ④ 글로벌시대를 맞아 선진외국의 제도 및 규범과의 조화 제고 등을 꼽을 수 있을 것이다

전술한대로 20여 년 동안 추진해왔음에도 불구하고 여전히 우리 사회에서 하루가 멀다 하고 규제개혁의 필요성이 제기되는 것은 그간의 작업이 성공하지 못했기 때문이다 물론 그 원인을 다양한 각도로 규명할 수 있을 것이다. 본고에서 필자는 그 주요 원인 중의 하나를 우리의 잘못된 인식에서부터 찾고자 한다. 구체적으로, 규제개혁에 관한 전문가 및 개혁추진 종사자는 물론 일반 국민들 상당수가 규제개혁 작업의 본질에 관하여 다음과 같이 부정확하거나 때론 편향적 생각을 하기 때문이 아닌가 싶다 편의상 ‘규제개혁에 관한 오류’라 칭하고 네 가지만 요약한다⁵⁾

첫 번째 오류는 ‘규제개혁 = 피규제자(예: 기업) 고충해결’이라는 사고방식이다. 전술한대로 규제개혁의 세부목표 ①에서의 ‘민간’은 모든 시장참여자, 즉 일반국민이지 특정 집단을 지칭하는 것이 아니다. 따라서 여기서의 민간을(물론 특정 소비자단체를 의미하는 것도 결코 아니지만) 특정 기업 또는 업계와 동일한 집합으로 취급해서는 안된다. 그럼에도 불구하고 규제개혁의 초기부터 지금까지도 규제개혁을 특정 집단(단기적 또는 편향적) 고충을 처리하는 작업이라고 오해하는 상황을 자주 보게 된다 경기침체를 빠져나오기 위해서는 기업의 생산활동 등을 촉진시켜야 한다는 명목으로, 시장효율성의 유지 또는 여타 시민들의 핵심재산권 보호

5) 이하는 2000년대 중반 한국개발연구원의 의뢰를 받아 수행한 연구용역보고서 내용의 일부분을 발췌한 후 그 이후 몇 년간의 생각을 반영하여 수정하고 첨언한 것이다 놀랍게도, 당시 필자가 생각했던 오류의 큰 틀에는 여전히 변화가 없다. 특별히 셋째와 넷째 오류의 심각성은 최근 들어 더욱 심해지고 있는 듯하다

차원에서 그 정당성이 충분히 인정되는 규제까지도 폐지하려는 주장들이 그 한 예이다. 가령 투자자 보호를 위한 상장사들의 공시규제는 적정수준에서 엄수되어야 하고, 반대로 단순히 기업의 규모가 크다고 불이익을 받게 하는 규제 또한 사라져야 한다

거듭, 규제는 본질적으로 민간 누군가의 재산권(property right)을 필연적으로 제한하는 속성을 갖고 있다(김일중, 1995). 따라서 실제로 제한을 받는다면 피규제자가 폐지를 원하는 것은 너무나 당연한 일이다. 그러나 제한한다고 해서 무조건 폐지하는 것은 규제개혁의 목표가 아니다. 폐지 여부의 잣대는 그 특정 집단만의 이해보다는 가능한 한 국민 전체에 미치는 순편익이 되어야 한다. 甲에게 100의 부담을 주던 규제를 풀게 되자, 이제 허용된 甲의 잘못된 행위 때문에 乙(특히 국민일반)이 100의 피해를 고스란히 보게 된다면 그 규제의 폐지는 재고되어야 한다는 것이다. 乙의 피해가 200이라면 두말할 나위가 없다⁷⁾

규제개혁에 관한 두 번째 오류는 ‘규제개혁 = 규제폐기’라는 인식이다. 이는 첫 번째 오류와도 밀접한 관계를 갖고 있으나, 놀랍게도 “규제개혁 = 규제(숫자)의 극소화”라는 등식은 정치인, 개혁담당자뿐만 아니라 학계나 민간경제계에도 의외로 광범위하게 퍼져 있는 듯하다. 그러한 맥락에서 이제까지 모든 정권에서 규제의 숫자 줄이기를 규제개혁의 성과로서 부각시켜 온 것이 사실이다. 그러나 법률, 시행령, 시행규칙, 조례 등에서 한 규제 조항이 갖는 구속력, 사회편익, 또는 폐해는 모두 다르다. 하나의 母규제(예: 진입규제)가 존재하는 한, 그 밑의 다수 子규제들을 폐기하는 작업은 별 의미가 없다 때로는 엄청난 수준의 재량권을 부여하거나 애매모호함으로 가득 찬 규제 하나만으로도 수십 수백 개 규제의 효과를 만들어낼 수도 있다.

더욱 중요한 사실은(위 세부목표 ③에서 명기한 것처럼) 현 시점에서 불필요하고 부작용만 양

6) 여기서의 ‘적정’은 여러 의미를 가질 수 있지만 대표적으로 당사자 간 손해배상소송을 통한 권리구제를 활성화시키기 위한 보완도구로서의 역할을 할 수 있는 수준을 의미한다(Kim, 2008). 이러한 ‘규제와 책임원리의 병용(joint use of regulation and liability)’에 관한 더욱 자세한 법경제학적 논의들은 Kim(forthcoming)에 설명되어 있다.

7) 아쉽게도 이제까지의 규제개혁 실적을 보면 이런 종류의 선심성 규제폐지가 매우 많은 것이 사실이다. 심각한 교통체증을 유발하는 시설에게 입지제한 규제를 완화시켜주는 경우가 단적인 예이다. 한 집단에 대한 배려가 다른 경쟁집단 내지는 여타 시장참여자의 권리를 제한하거나, 또는 더 큰 부가가치의 창출에 역행하는 결과를 초래한다면 결코 이상적인 규제개혁이라 할 수 없다. 이는 규제개혁이기보다는 특혜이며, 1960년대 이후 소위 개발시기동안 특정 집단을 위해 선별적으로 규제를 도입하던 시기의 행태와 다를 바 없는 것이다. 전반적으로, 이런 상황에서는 공정성은 물론 경제효율성까지 왜곡시키게 된다.

산하는 규제는 줄이는 반면 정작 순편익이 큰 필수규제에 대해서는 그 집행을 강화하는 등 정부자원 배분의 효율성을 극대화하는 것이 규제개혁이라는 점이다 따라서 필자는 규제총량제와 같은 정책수단에서 큰 의미를 찾지 못한다 규제의 물리적 숫자를 아는 것이 정책수행에 일부 참고는 되겠지만 그것이 성과의 주요 지표가 되어서는 안된다 결국, 이 두 번째 오류와 관련해서는 ‘규제개혁 = 규제방식의 합리화’가 더욱 정확한 인식이다.⁸⁾ 물론 규제방식을 합리화하는 작업이 말처럼 쉽지는 않다. 해당 분야 고급전문가들 뭉치다 가령 항공기나 선박에 대한 안전규제의 경우 그만큼 전문가들이 머리를 모아야 한다

세 번째로 필자가 자주 관찰하는 오류는 ‘사건·사고발생 → 규제강화론’이다. 이는 서론에서도 지적한 문제로서, 규제(또는 규제개혁)와 시장결과 사이의 인과관계에 대한 부정확한 인식에서 비롯된다. 예를 들어 부실공사를 억제하겠다고 애초 무리(내지는 무지)하게 도입한 면허·입찰 등 관련 진입·가격규제의 경직성이 초래하는 부작용이 커져서 이를 완화한 직후 대형사고가 발생하게 되면 그 비난의 화살이 무조건 규제완화 쪽으로 날아간다 둘 사이의 인과관계에 대한 명확한 검증도 없이 곧바로 규제완화 추진자들에 대한 책임론이 등장한다. 어쩌면 질적 경쟁을 하지 못하게 했던 과거의 무리한 규제로 인하여, 부실한 공사와 관리 행태가 축적되면서 해당 사고가 일어난 것일 수도 있는데도 말이다 즉, 과거의 규제그물망이 사고의 주범인데, 정책당국이나 언론 등에서 그와 반대로 주장되는 것은 핵심 인과관

8) 좀 다른 각도에서 표현하면 첫 번째는 일차적으로 계층 간 공정성을 해치게 되는 오류이고 이 두 번째 오류는 대체로 효율성까지도 저해하게 된다. 예컨대 본문의 앞 예에서, 이미 설정된 재산권 분포에서 ‘피해의 근원이 甲의 행위였다면’, 규제폐지로 인하여 설사 甲이(100보다 큰) 200의 득을 보고 乙(경쟁자 또는 일반국민)이 100의 재산권 피해만을 본다고 하더라도 그 폐지가 해법이 될 수는 없다 어떤 식으로든 甲이 乙에게 100의 보상(또는 배상)을 해줄 수 있는 메커니즘이 존재해야 한다 그렇지 않으면 공정성을 훼손하게 될 것이다. 환언하면 이른바 ‘교정정의(corrective justice)’를 살리면서(김일중, 2008), 직면한 문제를 가장 효율적으로 처리할 수 있는 제도로 바뀌어나가는 작업이 규제개혁의 목표가 되어야 한다 가령 만약(다수로 구성된 그룹) 乙이 규제의 원인이었던 피해의 방지에서 비교우위가 있다는 사실을 정책담당자가 규명해냈다고 하자 그 경우 규제를 폐기하면, 甲은 200의 득을 보고 乙은 -100의 피해를 보게 되어 총부가가치가 100에 머문다. 그런데 만약 정부가 乙로 하여금 50의 비용이 드는 방식(예: 방지시설)을 의무화하는 규제를 하고, 그 비용은 甲으로 하여금 부담토록 할 수 있을 것이다. 즉, 그룹 사이에 존재하는 대내거래비용을(Calabresi and Melamed, 1972) 없애주는 역할을 정부가 하게 되는 것이다. 그러면 공정성의 침해 없이 총부가가치가 150(= 200 - 50)이 되어 경제효율성이 극대화될 것이다. 말하자면 합리적인 규제방식을 모색하는 규제개혁 작업은 바로 이렇게 ‘배상을 시켜야 하나 아니면 방지시설을 설치해야 하나’, 또는(후자가 저렴하다면) ‘누가 방지시설을 설치토록 해야 하나?’ 등의 질문들을 체계적으로 검토해나가는 과정이다

계를 정확히 따질 시간적 여유나 능력이 충분하지 않기 때문에 보인다 더군다나 이러한 사건이 발생할 때마다, 기회를 놓치지 않고 과거 ‘기득권적 규제체제’에 익숙했던 이해당사자들로부터 유사한 비판이 거세어지는 것을 쉽게 관찰할 수 있다 이 상황에서 전문성이 없는 국민들은 잘못된 인과관계를 진실로서 받아들일 수밖에 없다 그밖에도 흑백논리를 따르는 이러한 모순의 예는 산적해 있다.

이 세 번째 오류 때문에 어렵게 완화시킨 규제가 재도입되거나 강화될 수 있다 그런데 문제는 여기에서 그치지 않는다. 이러한 현상을 잘 알고 있는 규제개혁의 담당자들이 갖는 유인에 치명적 악영향을 미치기 때문이다 요컨대 세 번째 오류는 규제개혁 추진 담당자들이 소극적이거나 수세적 자세를 갖게 만든다 규제개혁은 그 속성상 상당히 힘든 작업이다 규제는 피규제자에게 피해를 주기도 하지만, 반대로 일부(응집화된) 집단에게는 혜택을 주는 일이 비일비재하다. 뭔가 흠결있는 규제일수록 더욱 그러하다. 따라서 대부분의 경우 규제개혁에 저항하는 그룹이 생기기 마련이기 때문이다 또한 예컨대 규제완화에서 얻게 되는 편익은 대개 장기적으로 실현될 것인데 반하여, 그 부작용처럼 인식되는 민감한 현상들은(초)단기적으로 나타날 수 있다. 자연스럽게 규제개혁에는 불확실성과 잠재적 책임이 따른다 그런데 만약 어떤 사건이 발생했을 때 인과관계에 대한 정확한 숙고 없이 쉽게 그 책임을 규제완화 쪽으로 돌려 버리면, 규제개혁 종사자들의 추진유인이 위축될 수밖에 없다 한편 으론 추진종사자들의 책무성을 강조해야 하겠지만, 다른 한편으론 불필요하고 근거 없는 책임으로부터 자유롭게 만들어 줄 수 있는 균형된 제도장치가 필요하다고 보겠다

마지막으로, 강조하고 싶은 네 번째 오류는 ‘경제규제 폐기 & 사회규제 강화’라는 구호이다. 역시 의외로 많은 전문가들이 이 잘못된 명제를 수용하는 듯하다 소득의 증가와 함께 과거에 비하여 국민의 관심이 커지고 있는 치안, 환경, 안전, 위생 등의 분야에 있어서 반드시 새로 도입하거나 강화해야 할 규제들이 존재한다 이러한 규제를 ‘사회(적)규제’라고 지칭하는 수준에서 일면 타당성이 있을지도 모른다. 그런데 실상은 그렇지 않은 것 같다. 생산, 회사조직, 상거래, 금융, 가격, 임금, 통신 등 ‘경제(돈)’를 쉽게 떠올릴 수 있는 분야의 제한이 아니면 무조건 모두 사회규제라고 통칭하는 그릇된 관례가 정책입안가 언론, 일반국민은 물론 학계에서도 빈번히 통용되고 있다는 것이 더욱 적절한 관찰로 판단된다.

필자의 위 관찰이 맞다면 ‘경제규제 폐기 & 사회규제 강화’라는 구호는 오류이다. 기업들의 입찰담합, 부당광고, 허위공시 등에 관련된 전형적인 경제규제는 오히려 강화되어야 한

다. 그런데 더욱 중요한 사실은 흔히 사회규제라고 불리는 것들 중 그 방식이 개선되거나 완전히 폐기되어야 하는 것 또한 부지기수라는 점이다 따지고 보면 흔히 사회규제라고 불리는 것들 중 어느 것 하나 경제(즉, 돈)와 관련되지 않은 것이 별로 없다. 예컨대 교육, 예술, 전통문화, 치안, 체육, 환경, 복지, 안전 등에 속하는 굵직한 규제 하나만으로도 천문학적 액수의 돈과 직결되어 있다. 단적인 예로, 속칭 사회규제를 담당하는 부처 및 산하규제기관들 주변에서 활약하는 무수한 숫자의 사업자단체들을 보라. 그들의 설립목적이나 실제 운용형태에서 경제적 유인은 대단히 큰 비중을 차지할 것으로 확신한다 따라서 그들 역시 대부분 이익단체라고 불러도 별 무리가 아니라는 것이 필자의 생각이다

이제까지 학계에서 논의된 규제(폐해)이론은 상기 단체들과 연관된 속칭 사회규제 대부분에 적용된다고 판단해도 무리가 없다. 그렇다면 사회규제들 중에도 예컨대 지대를 창출하고, 경쟁을 막고, 국민일반에게 부담을 가중시키고, 부패와 유착을 낳는 것들이 얼마든지 있을 것이라는 추론이 매우 쉽게 가능하다 거듭 소위 사회규제라고 구분되는 분야에도 실제로는 경제유인이 매우 강하게 깔려 있기 때문이다 따라서 ‘경제규제 폐기 & 사회규제 강화’라는 이분법적 구분방식은 별 실효성을 갖지 못한다 자칫 잘못하면 이 구분방식은 규제개혁의 추진과정에서 치명적으로 잘못된 방향설정을 유도할 수도 있다⁹⁾

요컨대 경제 대 사회의 이분법적 구분보다는 ‘비필수규제 폐기 & 필수규제 강화’라는 구분방식의 실효성이 더욱 크다. 여기서의 ‘필수규제’는 헌법상 규정된 기본권을 우선적으로 훼손하는 행위들에 대한 규제를 일컫는다. 필수규제의 집합을 파악하는 작업이야말로 규제개혁의 핵심 밑그림을 제공할 것이며, 그야말로 일화성 구호나 담론적 토의가 아닌 그야말로 사계의 전문가들이 동참하여 고민하면서 그 집합을 추려내야 한다 그럼에도 불구하고, 논의의 동어반복성을 조금이라도 줄이기 위하여 부연설명하면 다음과 같다

‘국민안위에 치명적인 피해를 주거나 줄 개연성이 매우 높은 행위들을 사전적으로 통제하는 것이 필수규제이다. 그렇다면 비슷한 맥락에서, ‘국민의 금전적 재산권을 심각하게 침해하는 행위’ 또한 이 필수규제의 범주에 들어가야 한다¹⁰⁾ 이러한 필수규제의 대상이 되는

9) 속칭 사회규제를 다루는 부처의 장이나 고위관료들이 언론 등에서 표방하는 논리 중 가장 흔히 접하는 것이 “우리는 사회규제를 다루므로 규제개혁의 우선순위 대상이 아니거나 제외되어야 한다” 식의 주장이다. 매우 잘못된 주장이다. “우리는 경제문제와 연관있으나 경제체제의 근본을 다루므로 ...” 식의 주장도 마찬가지이다. 근본 또는 필수적 규제는 역시 속칭 경제규제를 다루는 모든 부처에 있기 마련이다

행위들은(행위자의 고의성을 필요조건으로 하지는 않으며) 높은 수준의 주의의무 방지 자체가 규제의 대상이 된다. 단지 몇 가지 예만 들면 총기소지, 개인금융 정보관리, 보험사 이행의무, 독극물운반 및 관리, 안전사고 방지 및 사고처리 준비, 불량먹거리 유통, 정상영업방해, 장기매매, 의료기록보호, 주식회사의 공시의무, 상품의 설명 및 광고, 학교폭력방지, 건설사 폭약물 사용, 전력·방송·가스·상수도 기간시설보호 등이 필수규제에 포함될 것이다 그리고 위반하면 행정적 제재를 부과하되, 특별히 가벌성(culpability)이 큰 경우에 한하여 형사처벌도 가능하다(김일중, 2012).¹¹⁾

따라서 반드시 유지해야 할 규제는 상당히 많으며 이들에 대해서는 엄격한 집행이 필요하다. 다만, 실효성을 담보하기 위해서는 이러한 규제를 튼튼 ‘지대추구 가능성’과 ‘규제자 재량’ 모두 극소화되도록 설계해야 한다. 즉, 이들 필수규제들 역시 ‘규제개혁 = 규제방식의 합리화’ 대상의 예외가 될 수 없다 그러므로 필자를 포함하여 국내 많은 학자들이 규제혁파를 주창했던 대상에는 비필수규제들이 우선적으로 포함된다고 보겠다 그들 중 많은 것들은 폐기의 대상이며, 또 다른 많은 것들은 규제방식합리화의 대상이다 거듭, 이들 비본질적인 규제들은 속칭 경제규제와 사회규제를 막론하고 우리 사회에 만연되어 있다.

10) 사적 이유에서의 침해는 당연히 억지되어야 하고, 설사 공익을 위한다는 명목이라 하더라도 재산의 직접적 수용(taking)에 대해서도 헌법 제23조 제3항의 정당보상 의무가 전제되어야 할 것이다. 후자의 경우 피규제자는 주로 공공기관들이 될 것이다. 한편, 아버지를 죽인 원수보다도 재산 뺏은 자를 더 용서하지 않는다는 사툼 과격적인 말을 오래전 어디에선가 읽었던 기억이 난다. 헌법학 분야에서 이제는 매우 유명한 용어로 자리잡은 Michelman(1967)의 ‘탈도덕화비용(demoralization costs)’은 공교롭게도 Machiavelli의 위 말을 정교하게 개념화시킨 것으로 생각된다. 그런 맥락에서 필자는 금전적 재산권의 명백한 침해는 국민안위를 위협하는 행위라고 판단한다.

11) 이상의 논의에도 불구하고, ‘필수규제’의 정의에는 여전히 추상성이 내재되어 있다. 결국은 억제하고자 하는 행위로부터 야기되는 (기대)사회피해가 가장 중요한 잣대가 될 것인 바, 바로 이런 연유에서 규제의 입안 또는 개혁 과정에서(예컨대 관련 단체의 대표들이나 사회의 덕망있는 인사들보다는) 사계의 전문가들에 의해 그 필수성이 결정되어야 한다고 필자는 믿는다.

III. 규제개혁에서의 사법부 역할

1. 사법심사(judicial review)에 의한 규제개혁: 개관 및 기대

지난 20년 이상 모든 정권에서 규제개혁은 사회의 큰 화두가 되어 왔지만 최소한 규제개혁 작업의 추진주체로서 한국의 사법부가 진정한 조명을 받은 적은 없었다 “터무니없는 규제에 대해서는 사법부가 최종보루로서 여과기능을 해주어야 한다” 식의 주장은 간간이 있었으나, 대개 담론적 수준에서 더 나아가지는 않았다. 일일이 문헌조사를 다 해보지는 않았지만, 설사 문헌이 존재하더라도 규제개혁에 있어서 우리 법원의 역할분담에 관한 논의는 여전히 담론적 수준일 것이라고 필자는 추측한다 그만큼 한국 사회에서 규제개혁은 대통령과 행정부가 논의의 중심에 있었다. 매우 제한된 수준에서 입법부의 역할이 강조되었지만, 만 들어진 규제에 대한 개혁보다는 애초 규제 입법과정에서의 통제 부분에 주요 초점이 맞춰졌던 것으로 평가한다.

필자 개인적인 경우로는 이미 1990년대 중반부터 김일중(1995) 등을 통하여 사법부의 역할을 제고시켜야 한다는 주장을 해왔으며 가령 미국 법원의 사법심사 기능들을 소개하였다.¹²⁾ 좀더 시간이 흐른 뒤 김일중(2007) 또는 Kim(2008) 등에서는 좀더 구체적 논의로서, 효율적 규제방식으로서의 전환을 위하여 우리 사법부가 동참해야 한다는 주장을 피력한 바 있다. 그러나 돌이켜 보면, 규제개혁 작업의 주요 주체로서 사법부의 ‘실제동참’에 관한 상세한 플랫폼 및 향후 제반 필요조건 등에 관하여 충분히 고민하지는 못했다 따라서 제III절 이하 논의는 여전히 다소 실험적 성격을 갖는다는 점을 먼저 밝히고자 한다¹³⁾

그런데, 역시 돌이켜 보면 우리 법원 역시 이 분야에 있어서는 전반적으로 보아 다분히 소극적이지 않았나 하는 판단도 든다. 법원은 입법권과 행정권을 견제하되 동시에 입법재량

12) 예를 들어, 대체로 국민의 다수입장을 대변하게 되는 입법부나 행정부와 달리 사법부는 소수의 권리에 비중을 둘 수 있고, 또한 전향적이며 창의적인 법 해석을 통해 입법부와 행정부를 견제함으로써 궁극적으로는 국가 전체의 정책형성에 동참하는 순기능을 할 수 있으므로 규제개혁에도 동참할 수 있다는 주장 등이었다 (김일중, 1995, pp.270~310).

13) 다만 지난 몇 년간 우리 법원의 운용에 관하여 좀더 가까이 관찰하고 법원종사자들과 많은 대화를 나눌 수 있는 기회를 갖게 되면서, 평소 갖고 있었던 생각들의 기본틀에 대한 확신이 커졌고 더욱 높은 수준의 현실감은 확보할 수 있었다.

과 행정재량을 존중한다는 삼권분립이라는 본질적 한계를 갖고 있다 따라서 규제법률 자체에 대한 엄격한 심판기능보다는 주어진 법률의 해석에 충실하였고, 다만 그 법률의 집행 과정에서 발생하는 재량의 과다함과 일탈에 대한 심판자의 역할을 맡아 왔다 이런 면에서 헌법재판소 또한 대법원과 큰 차이를 보이지 않고 입법재량을 상당히 존중해왔다는 것이 중론으로 보인다.¹⁴⁾ 더군다나 헌법재판소는 규제 자체의 위헌성이 현저하지 않은 이상 실제 집행의 단계에서 벌어지는 위법행위, 부당함, 내지는 각종 부패성 행위들에 대해서도 심사하지 않는다. 이러한 제반 상황을 고려하면, 법률과 그 하위법령 전반에 걸친 현상임에도 불구하고 ‘규제개혁’이라는 정책 분야에 대하여 대법원이나 헌법재판소 모두 적극적 자세를 보이기 쉽지 않았을 것이라는 사실은 일면 동감할 수 있는 부분이기도 하다

그럼에도 불구하고, 제II절에서 언급한 비필수규제 및 더 나아가 전혀 필요치 않은 규제들, 현재 규제자들이 보편적으로 갖는 ‘규제능력·전문성’ 상으로 미루어 정상적 집행이 거의 불가능한 규제들, 한편으론 피규제자들의 순응비용이 너무 높아 역시 집행이 힘든 규제들, 집행과정에서의 자의적 재량과 일탈 유착과 비리 등 무수한 문제점들에 대해서 사법부는 적절한 통제를 하는데 일조할 수 있다는 믿음이 있다. 그렇게 된다면 정작 우리 사회에서 급증하고 있는 위험, 위협, 사회피해를 관리하는데 공헌하게 될 것이다.

필자가 그러한 생각을 하는 이유는 여러 가지 있다 무엇보다도 입법부는 태생적으로 ‘과잉입법 성향’을 강하게 지니고 있다(Benson and Kim, 2014). ‘19대 국회 1년 반 동안 의원입법 8,184건을 포함 8,684건의 법안 발의’ 식의 언론기사제목은 이러한 공공선택이론적 학술주장을 상당히 대변한다. 아니 거의 기형에 가까운 현상이다 또한 Benson and Kim(2014)에는 (입법부뿐만 아니라) 행정부 역시 규제 관련 과잉입법은 물론 규제위반에 대해서 과잉범죄화하려는 성향이 있다는 무수한 숫자의 영향력있는 기존연구들을 방대하게 소개한 바 있다 이

14) 본고에서 우리 법원이 취해왔던 사법심사 소극주의의 정도 및 그 발원에 대하여 깊은 논의를 할 생각은 없다. 그러나 그간 소수의 문헌들이나 법학잡지나 법학논문에 따르면 1988년 헌법재판소가 세워지기 이전 대법원을 정점으로 했던 우리나라 사법부는 대체로 사법소극주의적인 경향을 보였다는 결론에 도달하게 된다 특히 지난 몇 년간 김일중(2013)을 통하여 우리의 형벌제도 및 형사정책에 관하여 연구하면서 접했던 여러 문헌들을 보면 그러한 결론이 더욱 두드러진다. 예를 들어 형법각칙과 형사특별법에서 지나치게 가중된 법정형들에 대해서 결정할 때, 헌법재판소는 전반적으로 책임과 형벌 간의 비례성에 위반되지 아니한다는 소극적 입장을 취해왔다는 주장이 많았다. 또한 형사처벌규정을 비롯한 형사사법제도의 여러 사안들이 광범위한 입법재량에 속하는 분야임을 인정하는 헌법재판소의 소극적 판례 경향도 자주 언급되고 있었다

에 더하여, 규제개혁에 관한 한 행정부는 규제자로서 자체견제와 감시기능의 유인이 낮으며 설사 문제점을 인지하더라도 해당 부처 및 정부에 줄 정치적 부담 때문에 그 문제점의 공론화를 기피하려는 유인이 크다. 이제까지 축적된 규제이론에 따르면, 악성규제들의 ‘정부 내’ 최고 수혜자는 법안통과를 주도한 정치인들과 집행을 담당하는 관료들이다. 이를 상기할 때, 규제개혁 작업을 행정부가 전담하거나 또는 그 추진을 위하여 입법부에 무조건 큰 기대를 거는 것에 무리가 있다는 사실을 추측하는 것은 그리 어렵지 않다.

이에 반하여, 같은 정부부문에 속하지만 법정에서는 상대적으로 공개된 절차를 통하여 증거가 제시되고 주장이 교환된다. 따라서 상대적으로 높은 수준의 투명성이 보장된 절차를 통해 통제기제를 발동시킬 수 있다. 아울러 법관의 독립이 충분히 확보된다는 전제 아래 각종 정치적 영향력에서 상대적으로 훨씬 더 자유로울 수 있다. 나아가 판결문 공개 및 3심제도를 통하여 법원 내에서 편익이 있는 판결에 대한 자정장치가 마련된다면 그 통제기제는 효율적으로 작동하게 될 것이다. 물론 법관의 완벽한 독립성 및 법원 내 완벽한 자정장치 등의 존재는 우리들의 이상적 전제이자 바람으로서 향후 지속적인 검증의 대상이 되어야 할 것이다.

하지만, 최소한 경제학적 시각에 볼 때 법관들은 악성·저질규제들을 존속시키려는 유인을 상대적으로 작게 가질 것이라는 추론은 가능하다. 지극히 일탈적인 상황을 제외한다면, 법관들이 이익집단들로부터 정기적인 정치후원금을 받는 것도 아니고 퇴임 후 ‘피규제기관장으로의 전직’이라는 개념도 강하게 성립하지 않기 때문이다.¹⁵⁾ 따라서 작업성격이나 근무형태로 보아 규제개혁과 사법부의 궁합은 잘 맞아 보인다. 사법부는 최종적으로 판단하는 주체이지만, ‘후방귀납(backward induction)’이 정부 3부 내에서도 작동하기 때문에 규제개혁에 기여할 수 있다. 왜냐하면 법원의 오늘 판결이 내일의 규제입법 및 규제집행에 영향을 주기 때문이다. 필자는 규제개혁이라는 정책영역에서도 예측가능성과 함께 작동되는 후방귀납의 신호기능을 충분히 활용할 수 있다고 믿는다.

사실 다음 소절에서의 사례들에서도 보듯이 법원에서의 사법심사는 매우 유익한 규제 또는 규제개혁 가이드라인의 제시기능을 할 수 있다고 판단한다. 특정 규제를 ‘폐기할 것인가

15) 이는 작금 화두가 되고 있는 법조계의 전관예우 논란과는 성격이 다른 문제이다. 악성규제의 항상성을 담보하려는 체계적 유인이 법관에게는 덜 존재한다는 의미이다.

아니면 존속할 것인가'의 측면에만 초점을 맞추기 보다는 규제목적의 정당성을 넘어 그 방법론에 대한 숙고를 거치게 된다 그리고 그 과정에서는 규제자와 피규제자 사이의 치열한 공방이 진행되는데, 그때 제시되는 '절실한' 주장들을 근거로 판결을 내리는 만큼 '옳은 의 사결정'을 할 확률이 커진다고 필자는 판단한다.¹⁶⁾ 특히 비슷한 유형의 사건들에 대하여 장 기간 선례들이 축적된다면 그 자체로 훌륭한 규제 또는 규제개혁을 위한 지침으로 기능할 수도 있을 것이다.

2. 사법부의 규제개혁 방식: 사례

(1) 일반적 통제

규제개혁 차원에서(헌법재판소 포함) 사법부가 할 수 있는 일은 크게 두 가지이다 편의상 '일반적 또는 규범적 통제'와 '구체적 또는 직접적 통제'로 구분하여 설명해보자. 첫째 '일반적 또는 규범적 통제'는 이는 모든 재판에서 그 재판의 전제가 되는 규제 관련 법률이나 대통령령 등이 각각 헌법과 법률의 취지에 부합하지 않을 때 그 규제 자체를 폐기하는 방식을 일컫는다. 법률의 경우에는 헌법재판소에서 위헌성을, 그리고 대통령령 및 기타 행정명령에 대해서는 대법원에서 직접 위헌·위법성을 판단하여 무효화시킬 수 있다

일례로서 지상파 광고와 관련되어 헌법재판소에서 다루었던 헌법소원 한 가지를 보자(헌법재판소 2008. 11. 27. 선고 2006헌마352 전원재판부 결정). 이 헌법소원의 청구인은 국내외 지상파 방송광고 판매대행 사업 및 국내외 CATV, 위성방송, DMB 등의 방송광고 판매대행 사업 등을 목적으로 2006년 2월 설립된 주식회사였다. 당시 CATV나 위성방송, DMB 등에 대하여 방송광고 판매대행 사업을 하고 있었다 그런데 방송법 제73조 제5항에 따르면, 지상파

16) 규제개혁을 하는데 있어서는 찬반론자들 간 '공방의 절실함'이 매우 중요하다고 본다(규제개혁 작업에 직접 참여해 본 필자의 짧은 경험으로 볼 때) 가령 위원회 형태에서의 토론은 소송에서의 다툼에 비하여 상대적으로 덜 절실하다. 물리적으로 숙고의 시간이 부족한 것도 물론이지만 제시되는 증거들의 정확성이나 그를 판단하는 주체의 집중력이나 책무성 또한 재판에서보다는 전반적으로 떨어지는 것 같기 때문이다 물론 모든 사안에서 그러한 것은 아니고 이해관계가 첨예하게 대립된다든지 아니면 시시비비를 가리기 위해서 상당한 지적에너지를 필요로 하는 경우에 더욱 그러한 것 같다. 이는 사람들 자질의 문제라기보다는 유인의 문제로 보인다. 법적구속력이 뒷받침되지 않으므로 특히 규제개혁을 하려는 자들의 유인이 그만큼 강하지 않기 때문으로 추측된다. 규제개혁 추진종사자들의 유인이 중요하다는 또 하나의 방증이다

방송사업자는 한국방송광고공사 또는 대통령이 정하는 방송광고 판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없도록 하고 있었다 또한 방송법시행령 제59조 제5항에 따르면, 대통령이 정하는 방송광고 판매대행사는 방송광고 판매대행을 위하여 설립된 주식회사이되 한국방송광고공사가 출자한 회사로 한정하고 있었다¹⁷⁾

한편 청구인 회사는 한국방송광고공사의 출자 없이 설립된 주식회사였다 따라서 위 방송법 조항과 시행령 조항에 의해 청구인은 지상파방송사에 대해서는 방송광고 판매대행 사업을 할 수 없게 된다 이에 청구인은 위 규정들이 청구인의 직업선택의 자유와 평등권 등을 침해한다고 주장하며 2006년 3월 이에 대한 헌법소원심판을 청구하였다. 간략히 요약하면, 지상파 방송광고 판매대행 시장에서의 진입규제에 대한 위헌성을 주장하는 청구였다

2008년, 현재는 이 사건에 대하여 ‘헌법불합치’ 결정을 하게 된다 그 결정문의 요지는 다음과 같다. 이 사건 규정은 지상파 방송광고 판매대행 시장에 대한 ‘제한적 경쟁체제의 도입’과 더불어 ‘방송의 공정성과 공익성 그리고 다양성 확보’를 위해, 한국방송광고공사와 이로부터 출자를 받은 회사에게만 지상파 방송광고 판매대행을 할 수 있도록 했다는 점을 먼저 강조하였다. 그러나 그때까지 한국방송광고공사가 지상파 방송광고 판매대행을 할 수 있도록 출자를 한 회사는 한 곳도 없어 여전히 한국방송광고공사의 독점체제가 유지되고 있다는 사실을 지적하였다. 따라서 당시 상황을 지상파 방송광고 판매대행 시장에 제한적으로라도 경쟁체제를 도입한 것이라고 볼 수 없다고 현재는 인식하였다

필자는 특히 다음의 현재 판단에 주목하였다. “또한 입법자는 지상파 방송광고 판매대행 사업을 일정한 요건을 갖춘 업체에 한하여 허가제로 한다든지, 방송사의 출연금으로 기금을 조성하여 공공성이 높은 프로그램제작에 보조금을 지급한다든지 하는 등의 방법으로 이 사건 규정의 입법목적 달성을 하면서도 기본권 침해를 최소화시킬 수 있으나...”(강조 추가) 즉, 현재는 여타 ‘대체수단’이 있음에도 불구하고 입법자가 한국방송광고공사와 이로부터 출자를 받은 회사에 대해서만 지상파 방송광고 판매대행을 허용하고 있을 뿐이라는 규정에서 흠결을 찾았다. 결국 현재는 이 사건 규정이 헌법상의 ‘과잉금지의 원칙’을 위반하여 청구인의 직업수행의 자유를 침해하고 있다고 결정한 것이다¹⁸⁾

17) 본문의 조항들은 방송법의 경우 2007. 1. 26. 개정된 법률 제8301호, 방송법시행령의 경우 2007. 8. 7. 개정된 대통령령 제20219호에 각각 포함된 것들이다.

18) 과잉금지의 원칙은 다음의 헌법 제37조 제2항으로부터 파생되었다. “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도

거듭, 해당 규제수단의 합리성에 초점을 둔 현재의 논리를 눈여겨 볼 필요가 있다. 현재는 “이 사건 규정의 입법목적 달성은 지상파 방송광고 판매대행사에 공적 부분의 출자가 있었는지 등의 여부를 불문하고 실질적인 경쟁관계를 형성하면서 방송의 공공성이나 다양성 등을 제고하기 위한 실질적인 제도를 구축하고 있는지 여부에 달려 있다”(강조 추가)고 판단하였다. 그런데 지상파 방송광고 판매대행사를 단지 한국방송광고공사와 이로부터 출자를 받은 회사로 한정하고 있는 해당 규정은 적절하지 못하다는 것이었다 요컨대 “차별목적과 수단 사이에 비례성을 상실한 것”으로서 청구인의 기본권한을 침해한다고 보았다.

다만 현재는 이 사건 심판대상 규정들에 대해 단순위헌결정을 하여 당장 그 효력을 상실시킬 경우 지상파 방송광고 판매대행을 규제하는 근거 규정이 당장 사라지게 되는 현상을 우려하였다. 따라서 헌법불합치결정을 하면서 유예기간을 허용하였다 즉, 방송법 제73조 제5항과 방송법시행령 제59조 제5항은 그 위헌성이 제거될 때까지 잠정적으로 적용되지만(잠정적 효력 유지), 늦어도 2009년 12월 31까지는 위헌요소를 없애는 방향으로 규정들을 개정해야 한다고 결정하였다¹⁹⁾

주지하듯 위 사건은 헌법재판소의 심판 이전에도 전문가들 사이에 오랜 기간 동안 논란의 대상이었다. 간략히 표현하면 ‘영업권 침해 대 지상파방송 특수상이라는 두 주장이 오랜 기간 첨예한 대립을 보였었다. 물론 본고에서는 이 결정이 그간 축적되어 온 진입규제 및 인위적 독점보호 관련 이론에 근거할 때 결과적으로 옳은 방향의 판단이었다는 평가만을 제시할 뿐, 다양한 집단과 학역에서 장기간 진행되었던 그 공방들을 되풀이 할 생각은 없다. 다만, 필자가 이 사건을 통하여 강조하고 싶은 점은 현재가 인용했던 주요 논리이다. 요컨대 그 입법목적의 정당성을 감안하더라도 해당 조항들은 ‘과도한’ 규제였으며, 동일한 입법 목적을 달성할 수 있는 ‘대안’이 존재할 수 있다는 현재의 시각에 주목하고자 한다. 이 논리는 앞서 제Ⅱ.2절에서 필자가 강조한 ‘규제개혁 = 규제방식의 합리화’ 주장과 일치하며, 결론적으로 현재는 이 결정을 통하여 규제개혁 작업을 완료한 것이다

자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.” 규제의 맥락에서 재서술하면, 목적이 정당화되더라도 그 규제의 수단이 적절해야 하고, 규제에 의하여 달성되는 법익에 상응하는 여타 재산권의 침해는 최소화되어야 비로소 합리성을 가지게 된다는 원칙이다.

19) 참고로, 헌법재판소가 일정한 법률을 위헌으로 선언하면 그 법률은 효력을 상실하게 된다. 그런데 위헌결정에 의하여 관련 규제의 공백이 발생할 수 있다고 판단되는 경우에는 이처럼 개정시한을 주어 개정을 권고하되 그 개정 이전까지는 위헌인 법률을 잠정적으로 적용할 수 있도록 결정한다.

입법목적이 정당성을 갖지 못하는 경우는 당연하고, 설사 정당성은 인정되더라도 규제방식이 과도함을 보일 때 그 근거법률의 효력을 상실시키는 것만큼 실효성 있는 규제개혁의 방법은 없을 것이다. 하지만 필자가 강조하고 싶은 점은 규제개혁 작업에서 사법부의 위헌·위법성 심판이 갖는 실효성이다. 위 결정이 나온 직후 지상과 광고대행업 시장에는 실로 여러 가지 긍정적 변화들이 있었다고 추측하며, 그 각각에 대한 정확한 평가는 해당 전문가들의 몫이다. 그런데 만약 해당 진입규제의 개혁을 2006년 정치권이나 행정부 소속의 규제개혁 담당부서 또는 위원회에 맡겼더라면 과연 어떤 결과가 나왔을까. 가시적 변화는 아직까지도 없었을 것으로 필자는 거의 확신한다. 후술되는대로 현재의 위헌결정에는 당연히 많은 부담이 따를 것이며 막중한 책임도 병행되어야 한다. 그러나 이 사건을 통해서 기득권(vested interests) 축적을 공고히 해 버린 규제의 실타래를 푸는 가장 효과적인 방식 중 하나로써 헌법재판소 위헌심사의 실효성은 명백히 증명되었다. 그 결정을 하는데 비록 2년 반이라는 시간이 소요되었으나 무려 30년 긴 시간동안 축적된(매우 공고한) 기득권으로부터의 각종 방해와 입김이라는 장애물을 극복할 수 있었다.

(2) 구체적 통제

규제개혁 차원에서 사법부가 할 수 있는 둘째 기능은 ‘구체적 또는 직접적 통제’이다. 이는 규제의 부작용과 관련하여 주로 행정소송을 통하는 방식이다. 즉, 규제법령에 반하는 규제자의 행정처분을 심리한 후 행정법원은 그의 취소와 함께 무효확인을 선언할 수 있다²⁰⁾ 주지하듯 이 방식은 구체적 행정처분에 대한 통제라는 외형을 취하고 있다. 역시 주지하듯 규제의 내용을 법령으로써 완벽히 규정하기는 불가능한 경우가 많다. 대개 공무원의 재량이 함께 작동되는 그 집행과정을 통하여 규제의 완벽한 내용은 실질적으로 결정된다. 따라서 이 무효확인 청구소송은 일찍이 Becker and Stigler(1974)가 강조한 법 집행 과정에서 발생하는 각종 부정행위(malfesance) 또는 Breton and Wintrobe(1982)에서 강조한 지나친 재량권(discretionary power)을 억제할 수 있다. 더욱 중요한 사실로서, 그러한 선례들을 축적해나감으

20) 물론 규제집행 단계에서 공무원이 예컨대 수위를 하였다면 형사처벌의 대상까지 될 것이다. 또한 규제행위와 관련한 부작용을 관계 공무원이 악의적으로 작출해 낸 경우 민사배상책임을 공무원 개인에게 부여하는 사례도 간혹 있었던 것으로 알고 있다. 그런데 본고에서는 이 형사처벌이나 민사배상책임보다는 항상적으로 이루어지는 규제개혁 작업으로서의 행정소송에 초점을 맞춘다.

로써 그 효과가 행정처분에 그치지 않고 실질적으로는 규제법령들 자체를 겨냥한 일반적 통제의 효과도 기대해볼 수 있는 것이다.

역시 일례로서 학원수강료 동결규제와 관련된 행정처분의 무효 여부를 다루었던 소송을 보자(서울행정법원 2012. 5. 3. 선고 2011구합38940 판결). 이 사건의 원고들은 초·중·고등학생 등을 대상으로 국어·영어·수학·과학 등을 교육하는 학원을 운영하는 사업자들이었고 피고는 서울특별시 강남교육지원청 교육장이었다. 피고가 속한 기관은 2010년 자체적으로 학원수강료 조정위원회의 심의를 거쳐 ‘학원수강료 기준’이라는 임의жат대를 발표하였다. 피고는 이후 원고들이 수강료를 인상하려고 하자 수강료를 동결시키는 내용의 수강료 조정명령을 하였다. 이에 대하여 자신들의 인상폭이 과다하지 않다는 이유로 원고들은 2011년 수강료 조정명령의 취소를 서울행정법원에 구하였다.

(2011. 7. 25. 법률 제10916호로 개정되기 이전의) 구 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 제15조 제4항에 의하면, 교육감은 학교교과 교습학원 또는 교습소가 정한 수강료가 과다하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 수강료의 조정을 명할 수 있었다. 재판부는 이 사건의 원고들이 정한 각 수강료가 2010년 학원수강료 기준을 초과한다는 점은 인정하였다. 하지만 비록 그렇다 하더라도 그 수강료가 사회통념상 지나치게 많아서 일반적으로 용인되기 어려운 수준이라고 볼 수 없다고 재판부는 평가하였다. 결국 해당 사건의 수강료는 위 법률규정에 비추어 ‘과다한 경우’에는 해당하지 않는다고 판단하였으며, 따라서 피고의 수강료 조정명령이 위법하다고 판단하였다. 즉, 해당 행정처분을 무효화하였다.

위 재판에서 수강료의 과다함을 입증하고 반박하는 여러 자료들이 오갔다. 그런데 이 사건은 규제개혁 차원에서 원고들의 수강료 인상을 허용한 것 또는 피고의 행정처분을 무효화시킨 것 훨씬 이상의 함의를 준다. 즉, 표면적으로는 수강료의 과다함이 쟁송의 대상이었으나, 실질적으로는 그 과다함을 판단하는 일률적인 기준으로서 피고가 내세운 ‘학원수강료 기준’을 무력화하였다는 점에서 이 판결이 규제개혁에 주는 함의가 크다. 왜냐하면 자체적으로 만든 그 학원수강료 기준을 마치 금과옥조처럼 삼고 수강료의 과다함을 판단해 온 종래의 실무관행은 이제 수정될 수밖에 없기 때문이다. 특수한 상황에서 행정청이 나서서 수강료를 조정할 수 있다는 현실적인 필요성에 수긍하더라도, 이렇게(자의적으로) 수강료의 상한선을 정하여 학원영업의 기초인 수강료를 통제하는 것에 대하여 제동을 걸었기 때문이다. 요컨대 일률적인 가격규제를 이제 함부로 사용할 수 없게 된다.

앞서 2006헌마352 사건에서와 마찬가지로 필자가 이 사건을 통하여 재강조하고 싶은 점은 법원이 ‘규제의 필요성’과 ‘규제방식의 합리성’을 전혀 별개의 사안으로서 인지했다는 점이다. 나아가, 일정한 규제가 합리성을 띠고 사회 전반에서 원만하게 수용될 수 있는지 여부를 가늠하는 주된 기준은 결국 앞서 ‘과잉금지의 원칙’과 동일한 의미를 갖는 ‘비례원칙’의 준수 여부이다. 거듭 규제의 목적이 아무리 정당하더라도 규제가 합리성을 가지려면 여러 가지 추가조건들이 필요하다는 의미이다. 이 판결을 보면, 규제수단이 적절성을 가져야 하고, 규제에 의하여 달성되는 법익에 상응하는 여타 재산권의 침해는 최소화되어야 비로소 합리성을 가지게 된다는 점을 강조하고 있다²¹⁾ 이 판결에서는 일률적 가격규제가 타당하지 않다고 판단한 것으로 보아, 특히 규제수단의 적절성에 초점을 맞춘 것으로 보인다. 따라서 이 판결의 주요 논리 역시 제II.2절에서 강조한 ‘규제개혁 = 규제방식의 합리화’ 주장과 일치한다. 결국 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 제5조 제4항의 입법목적에 충실하여 지나친 학원수강료에 대한 통제를 하기 위해 이제 행정청으로 하여금 다른 합리적 방식을 모색해야만 하도록 판결을 통해 유도한 것이다²²⁾

3. 규제개혁에서의 사법부 역할 강화를 위한 단상

전술한대로 우리 사법부는 사법심사에서 소극주의를 취해 왔다는 것이 중론이다. 규제개혁이라는 정책 차원에서도 행정부에 압도적인 의존을 해왔으며 입법부의 중요성은 비교적 자주 강조되었으나 실제 역할은 크지 않았다. 그런데 사법부에 의한 규제개혁 추진은 정책 입안가와 학자들에 의하여 극히 간헐적으로만 언급되어 왔을 뿐이다. 사법부 스스로 강력한 추진의지를 밝힌 적은 거의 없다. 그럼에도 불구하고, 앞 소절들에서 보았듯이 규제개혁에

21) 이러한 우리 법원의 핵심원칙은 다음 제IV절에서 보듯이 Epstein 교수의 규제수용 이론과도 상당히 공통점을 갖고 있다.

22) 지면제약상 더 이상의 논의는 하지 않으나, 일반 법원에서 규제개혁 차원의 구체적 통제를 하는데 있어서는 다른 방식도 가능하다고 판단된다. 예를 들어 모든 규제법령에는 위반시 부과되는 제재가 명기되어 있다. 김일중(2013)에 의하면, 전술한대로 한국에서는 행정규제 위반에 대한 형사처벌 규정이 매우 많고 규제범죄의 발생(즉 실제로 형사처벌을 받는 경우)이 2000년대 전체범죄의 60% 정도를 차지한다. 따라서 특정 규제가 갖는 정당성이 낮다고 판단되는 경우 법원은 형사처벌 적용을 보수적으로 함으로써 실질적으로는 규제의 효과를 경감시킬 수도 있다. 이른바 ‘관대성원칙’이라 불리는 이 방식에 대해서는 김일중·정기상(2014)을 참조할 수 있다.

서 헌법재판소나 법원의 역할이 갖는 실효성은 상당히 높아 보인다 따라서 본 소절에서는 이제까지의 역할이 활발하지 않았던 원인 및 보완대책에 관하여 잠시 살펴본다.²³⁾

(1) 일반적 통제가 활발하지 않은 원인 및 대책

사법부가 특히 입법부나 행정부와 직결된 결정을 할 때 그리 자신감 있는 추진력을 보이지 못한다는 관찰은 이미 전술한 바와 같다. 가장 근본적으로는 사법부 인원구성 측면에서 이른바 민주주적 정당성이 상대적으로 약하다는 부담감이 자리잡고 있는 듯하다는 것이 필자의 소견이다. 법관이나 재판관이 국민에 의하여 직접 선출되는 지위에 있지 않기 때문에 국민의 의사가 반영된 일정한 정책에 제동을 거는 것은 늘 부담일 수밖에 없다. 사법심사에 의한 통제가 본질적으로 사후적 통제로서의 특성을 갖는다는 점을 차치하고라도 위와 같은 부담감이 사법소극주의의 근저에 깔려 있음은 부인할 수 없어 보인다.

특별히 ‘일반적 또는 규범적 통제’는 법률이나 대통령령 등의 규정이 갖는 효력을 전면 배제한다는 절대적 효력을 가질 수 있기 때문에 위와 같은 부담감이 좀더 크게 작용하고 있지 않나 싶다. 실제로 다수의 결정에서 가령 “해당 쟁점은 입법의 영역 내에 있다”고 명기하며 헌법재판소가 더 이상의 구체적 판단을 자제하는 것도 이러한 부담감에서 상당 부분 기인하였다고 볼 수 있다. 그런데 이 문제는 한 국가의 권력체계와 직접 연관되는 것이기 때문에 그에 대한 근본적인 타결방안을 찾는 것 역시 쉽지 않다. 찾더라도 많은 시간이 소요될 것이다. 극히 원론적으로 들릴 수 있겠지만, 국민이 사법부를 신뢰하는 사회적 풍토가 조성되어야 사법적극주의로 발돋움할 수 있을 것이다. 반면, 동일한 맥락에서 볼 때, 터무니없는 규제법령에 대해서는 지금보다 신속하고 단호한 위헌 또는 위법 판단을 내리는 사법부의 의지 또한 필요하다.

물론 특정 규제영역에 대한 법관들의 전문성 미흡 또한 빼놓을 수 없는 부분이다. 규제의 영역이 워낙 방대하고 각 영역에서 요구되는 전문성도 점차 깊어져서 사회 일반의 모든 유형의 사건을 담당하여야 하는 법관이나 재판관들이 그 전문성을 두루 갖추는 날을 기대할

23) 이들에 관한 심층적 연구는 국내에서 거의 이루어지지 않았다. 관심을 촉구하는 차원에서 평소 필자의 생각과 법관들과의 대화에 근거한 논의들이므로 단상이라 명명할 정도의 논의들임을 밝힌다. 이들에 대한 향후 정교한 분석들이 이루어져야 할 것이다.

수는 없다. 따라서 심리과정에서도 관계 규제행정청이 제출하는 자료에 크게 의존할 수밖에 없다. 그런데 그러한 자료가 편향성을 띠 경우에는 그 영향력을 배제한 채 판단하기는 더욱 어려워진다(Benson and Kim, 2014). 사실 행정청이 제출하는 자료에서 늘 정확성과 중립성이 담보될 것이라는 기대 자체가 무리라고 본다

따라서 상대적으로 전문지식이 많이 필요한 일정한 분야에 대해서는 주요 분야별로 전문성을 지닌 재판보조인력이 그 분야 재판에 좀더 장기간 종사할 수 있도록 인사발령 및 사무분담을 조정할 필요가 있다. 그러나 일반적 통제를 위하여 법관이나 재판관이 직접 사계의 전문가가 될 필요 또한 없다는 것이 필자의 견해이다 이는 가령 대법원 재판연구관에게도 동일하게 적용되는 생각이다. 재판관에게 요구되는 것은 해당 분야의 기초지식 및 건전한 상식으로써 제시된 증거들의 신뢰성을 확보하려고 노력한 후, 확보된 증거들과 당사자들의 항변들로부터 집합적 추론 및 논리구성을 통하여 최선의 결론을 도출해내는 능력이다. 따라서 법관에게 보편적으로 요구되는 책무성과 더불어 노력과 능력을 보완해주면 된다.²⁴⁾ 그런 맥락에서 외부전문가 의견청취를 더욱 활성화시키고, 동시에 분야별 재판자료 축적작업을 지속적으로 해나가는 것 또한 재판의 중립성을 확보하는데 많은 도움이 될 것이다

(2) 개별적 통제가 활발하지 않은 원인 및 대책

법원의 개별적 통제에 관한 한 규제기관의 재량이라는 문제를 다시 한번 거론하지 않을 수 없다. 규제자들의 입장에서는 규제의 구체적 내용 또는 방법 등에 있어(다른 일탈적 유인은 차치하더라도) 자신들의 편의를 도모하기 위해서 높은 수준의 재량을 갖고자 하는 유인을 갖게 되는데, 상당수의 규제법령들에서 그러한 재량권을 애초 허용하고 있으며 실제 집행에서는 그 이상의 재량권이 발휘되고 있다고 판단된다

그런데 재량행위를 사법적으로 통제하는 데 있어서 법리상의 제약에 따른 어려움이 있다. 즉, 재량행위는 그 정의상 판단의 여지나 운용의 폭을 일정 정도 인정하는 것을 본질로 하기 때문에, 재량권의 행사가 위법하다는 판단에 이르기 위해서는 재량권의 ‘일탈 또는 남용’이

24) 모두에서 지적인 것처럼 이러한 노력과 능력을 보완해주는 구체적 방법에 관해서는 더욱 심도있는 논의와 연구가 필요할 것이다. 하지만 가령 독극 폐기물관리 규제를 심사한다고 해서 법관들이 해당 분야의 훌륭한 전문가가 될 필요가 없다는 점을 거듭 강조하고자 한다 이는 전술했던 지상파 방송광고 대행사업 관련 규제를 논할 때 현재의 재판관들이 방송 및 광고 분야 전문가가 될 필요가 없는 것과 같은 이치이다

라고 확신할 만한 구체적 사정이 인정되어야 한다. 그런데 일탈 또는 남용은 그 자체로 특정 한계를 넘어가는 예외적 상황을 염두에 둔 개념이다 따라서 법원이 그 예외적 상황을 선언하는 작업이 생각보다 쉽지는 않다. 일반적 통제 때와 마찬가지로 행정처분의 무효청구 소송에서도 규제행정청이 제출하는 자료나 항변은 자신들에게 이로운 방향으로 편향성을 띠는 가능성이 크므로 이를 거를 수 있는 장치가 필요하다 하지만 이 경우에도 법관의 충분한 전문성 확보만이 그 해결책은 아니라고 판단된다 헌법재판소나 대법원의 경우와 마찬가지로 개별적 통제의 영역에서도 법관에게 요구되는 가장 중요한 덕목은 최소한의 기초지식에 더해지는 집합적 추론 및 논리구성 능력이기 때문이다 역시 앞서서와 마찬가지로 재판보조 인력, 외부전문가 의견청취 확대, 재판자료 축적 등 전문성 보완을 위한 기타 장치들은 비교적 단기간에 도입 가능하다고 판단된다

다만, 규제개혁 차원에서의 개별적 통제의 대부분은 일차적으로 행정소송을 통하여 이루어진다는 점을 감안할 때 평소 생각하는 한 가지를 덧붙인다. 필자가 주로 연구해온 소주제 분야들만 보더라도 작금 관련 행정소송 빈도수가 급증하고 있다 따라서 규제개혁 작업에의 동참을 향후 더욱 활성화시키려면 각 법원의 행정부 인력에 대한 보강이 일차적으로 필요하다. 한국에서 행정소송을 전담하는 전문법원은 서울행정법원이 유일하다 다른 관할지역에서는 지방법원이 담당하고 있다. 그나마 현재 총 11개의 합의부를 갖고 있는 서울행정법원 역시 그 인력과 규모가 행정부 및 행정처분 규모의 거대성에 비하여 지나치게 작아서 과부하가 걸린 상황이다. 그런데 나머지 관할구역에서는 극소수의 행정합의부만을 운용하고 있는 실정이다.²⁵⁾ 이러한 상황에서 매일 엄청난 빈도로 발생하는 규제관련 행정처분들을 적시에 사후 통제하기는 쉽지 않아 보인다. 또한 행정부 사건들이 갖는 광범위한 영역까지 고려하면, 법관이 해당 분야의 재판을 좀더 장기간 수행토록 하고, 필요한 경우 행정부를 더욱 세분화하는 방식(예: 공정거래, 공용수용 등)도 고려해볼 만하다.

25) 4개 행정합의부를 운용하고 있는 수원지방법원을 제외하고 2개를 운용하는 소수의 지방법원(부산, 대구, 대전, 인천)이 있고, 나머지는 1개 이하를 운용하고 있는 실정이다. 매년 임용되는 판사들의 극소수만이 행정법원에서 근무해왔다는 사실을 감안할 때, 법원 인사정책에서 다소 획기적인 변화가 필요하다는 점을 시사한다.

IV. 사법부의 규제개혁 작업과 규제수용이론

1. 헌법 제23조 제3항의 중요성

규제개혁 작업에서의 사법부 역할을 더욱 구체적으로 논하기 앞서 본 소절에서는 규제와 규제개혁에 대한 평소 필자의 헌정주의적 사고방식을 잠시 소개하고자 한다. 전술한 헌법 제107조의 제1항 및 제111조에 의한 헌법재판소의 위헌법률심판권과 헌법 제107조의 제2항에 의한 행정규칙·처분 등에 대한 대법원의 위헌·위법심판권을 작동시키는 데에는 당연히 여러 헌법상의 조항들(및 그로부터 파생된 헌법적 원칙들)이 그 판단기반을 제공하게 된다.

그런데 제II절에서 논의한대로 ‘규제 = 민간재산권 제한’이라는 큰 틀에서, 그리고 ‘규제 개혁 = 규제방식의 합리화’라는 맥락에서 헌법 제23조(“① 모든 국민의 재산권은 보장된다 ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 해야 한다. 행사는 공공복리에 적합하도록 해야 한다 ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용·제한시 그에 대한 보상은 정당하게 지급돼야 한다”)는 매우 중요하다. 특히 국가가 민간의 재산권을 강제로 가져갈 때에는 반드시 ‘공공복리(public interest)’와 ‘정당 보상(just compensation)’이 전제돼야 함이 제3항에 명시되어 있다. 필자는 헌법 제23조 제3항이 규제개혁의 근간이 되어야 한다고 믿는다. 이는 규제개혁 작업도 헌정주의(constitutionalism)에 입각한 논리와 실제 운용규칙에 따라 이루어져야 한다는 Tullock 교수(1993, pp.78~79)의 주장과도 일치한다.

민간재산권 제한의 가장 극단적 형태는 가령 도로를 내기 위해 甲의 땅을 강제취득하는 것이다. 그런데 민간재산권의 부당한 제약은 토지 강제취득 이외에도 그 종류로 보아 이루어야 할 수 없다. 가령 고도제한규제와 같이 甲이 자신의 토지에 건축할 수 있는 권리에 제약을 가하는 것도 甲의 재산권을 부분적으로 제한하는 것임에 틀림없다. 토지를 물리적으로 빼앗아가는 경우를 ‘공용수용(eminent domain 또는 takings)’이라 부르며, 민간 재산권을 부분적으로만 제한하는 국가행위는 ‘공용제한 또는 규제수용(regulatory takings)’이라 일컫는다. 이하에서는 규제개혁 작업에 적극적으로 참여하게 될 사법부가 실체적 차원에서 유익한 함의를 얻을 수 있을 것으로 기대되어, Epstein 교수의 1985년 저서(및 그 이후 여러 저작물)에 나온 이론을 중심으로 규제수용논리에 관한 평소 필자의 생각을 정리한다²⁶⁾

한 마디로 제23조 제3항은 국가와 민간 사이에 발생하는 재산권침해 갈등해결의 근본을

제공한다. 수용을 위해서는 두 가지 요건이 동시에 충족되어야 한다고 명시한다. 첫째는 공익을 위한 수용이어야 하며, 둘째는 정당보상해야 한다는 조건이다. 이 조항은 우리의 일상 생활과는 무관한 듯 보일지 모르나 사실상 매우 밀접한 관계를 갖고 있다. Epstein은 미국의 경우 수정헌법 제5조(“Nor shall private property be taken for public use, without just compensation”)에 기초한 이 공용수용이론이 정부의 모든 규제정책의 근간이 되어야 한다고 하였다²⁶⁾

이상의 규범적 주장에 그치지 않고 Epstein은 법원에서 실제 활용가능한 지침(workable formula)을 설득력 있게 제시하고 있다. 그리고 이후 상당수의 저서와 논문에서 대표적 예: Epstein, 1993a, 1993b, 2003 등) 이 지침을 사용하고 있다. 구체적으로, Epstein(1985, p.31)은 법관이 거쳐야 할 몇 가지 숙고과정을 설명한다. 이제까지 형성된 필자 개인의 견해를 반영하여 그 과정을 <그림 1>에 여섯 단계로 표시하였다. 특정 규제와 관련하여 이루어진 ‘행정처분에 대한 무효확인’을 구하는 소송이 행정법원에 제소되었는데, 그 과정에서 재판부는 해당 규제의 ‘위헌성 심판’을 헌법 제107조의 제2항에 따라 대법원에 물었다고 가정해보자. 대법원은 다음의 순서로 숙고하면서 심판할 수 있을 것이다. 물론 위법성 심판도 대략 같은 순서를 따를 것이다.

2. 위헌성 심판에서의 여섯 단계 숙고: 규제수용이론

(1) 첫 번째 숙고(RT1): 수용발생 여부의 검토

대법원의 첫 번째 숙고 단계는 과연 해당 규제에 따라 민간재산권의 수용이 발생했는가를 검토하는 것이다. <그림 1>의 RT1에서 수용의 범위는 매우 넓게 사용되고 있음을 유의

26) 이하의 여섯 가지 숙고에 관한 간략한 설명은 이미 김일중(2007, pp.82~88)에서 한 바 있다. 그 기초설명에 기반하여 우리 법원의 위헌(또는 위법)심판 과정에 도움되고자 하는 목적으로 대폭 재서술한 것이다. <그림 1>의 초안은 김일중(2007, p.85)에서 발췌하였다. 이러한 규제수용이론의 기초가 되는 공용수용법제가 한국에서 어떻게 운영되는가에 관한 방대한 연구결과는 김일중 외(2013)를 참조할 수 있다.

27) “공용수용에 대한 논리는 민간 재산의 소유, 사용, 및 양도를 규제하려는 정부행위에도 똑같이 적용된다. 이러한 규제들이 무수히 사용되고 있다. 자신 토지에 타인이 진입해도 주인들을 속수무책으로 만들어 버리는 규제들이 많다. 사용용도를 거주지, 상업지역, 산업지역 등으로 묶어 버리는 규제들도 많다. 자기 땅 안에서 특정 행위는 할 수 없다고 금지해버리는 규제들도 있다. …… 법적인 정당성과 경제적 영향을 평가하는데 있어서 이렇게 다양한 규제들이 저마다 차이를 보이는 것은 사실이다. 그러나 민간재산을 부분적으로 수용(partially taking)했다는 점에서 이 모든 규제들은 동질성을 보인다”(Epstein, 1985, pp.110~111).

해야 한다. 사실 이는 Epstein 교수의 저서가 이룩한 가장 큰 공헌 중의 하나라고 볼 수 있다. 무수한 정부행위가 사용·수익·양도 등 어떤 식으로든 재산권에 영향을 주었다면(부분) 수용 발생의 가능성이 크다는 것이다(chs. 4-6). 예컨대 각종 가격·진입규제 및 지방자치단체의 토지이용규제(chs. 8, 16)에서부터 각종 세제(chs. 8, 18), 복지정책(ch. 19), 나아가서는 불법행위상의 책임원리의 변동(chs. 8, 16)에 이르기까지 그 범위를 확대시키고 있다. 제II절에서 언급했던, 무수한 다른 종류의 정부규제들도 마찬가지이다.

‘규제 = 민간재산권 제한’이라는 법경제학적 정의를 상기한다면 이 첫 번째 과정은 대부분 통과하게 될 것이다. 현실적으로 보아도 재산권 제한이 확실하지 않은 상황에서 행정법원이 대법원에 위헌심판을 요청할 리는 없을 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이 과정이 중요한 이유는 민간재산권을 침해하는 정부규제의 범주가 실로 매우 넓다는 사실을 부각하고 있기 때문이다. 수용이 있었다면 다음 단계로 넘어가고, 없었다면 해당 심판은 종결된다.

(2) 두 번째 숙고(RT2): 공익성 여부의 검토

수용발생을 확인한 후에는 해당 규제가 공익을 위한 것이었는가를 대법원은 검토한다. Epstein에게 RT2에서의 공익을 위한 규제란 주로 공공재, 공유문제, 외부효과가 발생하는 경우를 의미한다(chs. 12, 15). 필자 판단으로, Epstein 교수는 ‘공익 제고 = 시장실패의 극복’이라는 항등식을 염두에 두었던 것 같다. 주지하듯, 공익성에 대해서 모두가 공감하는 단일 정의는 태생적으로 도출하기 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, (역시 경제학적 사고방식을 다분히 반영하여) 필자는 공공성(publicness), 배분효율성(allocative efficiency), 및 공정성(fairness)의 ‘동시 만족’을 ‘공익성’의 개념으로 정의하는데 큰 무리는 없을 듯하다(김일중 외, 2013).²⁸⁾

따라서 대법원은 입법재량이나 행정부의 결정에 무조건 수긍할 것이 아니라 이러한 개념들을 숙지하여 규제의 공익성 충족 여부를 철저히 판별해야 한다. 가령 특정 제한된 그룹의

28) 해당 규제가 국민전체, 도시전체, 또는 지역전체 등과 같이 다수의 시민들 후생에 직결된 것이어야 한다는 것이 공공성 또는 공공필수성(public necessity)이며, 사회 내 자원이 각각 가장 필요로 하는 곳에 투입되어야 하는 것이 배분효율성이고, 규제로부터의 혜택과 피해는 비례성을 띠어야 하는데 만약 후자가 전자보다 클 때에는 차이만큼 보상해주어야 한다는 것이 공정성이다. 그러나 Epstein 교수의 숙고에서, 먼저 공정성은 후술되는대로 정당보상에 관한 숙고(넷째와 다섯 번째 숙고)에서 집중적으로 다루어진다. 한편, 배분효율성은 그의 저서 전체를 통해 강조되는 개념이지만 그 중요성을 감안하여 본고에서는 여섯 번째 숙고로서 별도로 논의한다. 그렇게 되면 이 두 번째 단계에서는 사실상 공공성 또는 공공필수성을 따지게 될 것이다.

이익을 ‘궁극적으로’ 위하는 취지를 가지면서 재산권 제한은 전혀 무관한 집단에게 부과되고 있다면 해당 규제는 정당성을 잃게 되면서 위헌확률이 커질 것이다. 따라서 해당 규제는 폐기될 것이다. 그러므로 지난 몇십 년 동안 공공선택이론에서 질타되어 왔던 특수이익집단을 위한 특혜성 규제들은 RT2에서 원칙상 걸러지게 된다. 반면, 제II절에서 논의되었던 국민의 안위나 금전적 재산권 보호와 직결되는 규제들은 위헌심판을 무난히 통과할 것이다. 요컨대 ‘필수규제 강화’론이 사법부에 의해 인용되는 것이다.

(3) 세 번째 숙고(RT3): 규제수단 합리성 여부의 검토

공익성 조건을 충족시킨다면 다음에는 규제방식의 적정성 여부를 검토한다. 사실 Epstein은 <그림 1>의 이 RT3을 위해 저서에서 별도의 장을 할애하지는 않았다. 그러나 그의 저서 여러 곳에서는 (비용이 일정할 때) “동일한 목적을 위해 사용가능한 다양한 정책들 중 해당 규제가 가장 효과적 수단이라 판단되어야 한다”는 점을 강조하고 있다. 규제의 목적이 정당화된다고 해서 그 수단이 자동적으로 담보되지는 않기 때문이다. 결국 이 단계는 ‘효율적 규제 방식을 모색’하는 과정이다. 이 검토순서가 <그림 1>에서와 같이 꼭 세 번째에 위치할 필요는 없다. 다만 규제개혁에서 최적인 방식을 찾아내는 작업의 중요성을 강조하기 위함이다.

제II절에서 지적된 ‘규제개혁 = 규제폐기’라는 오류도 알고 보면 RT3에 대한 충분한 이해가 부족하기 때문에 생기는 현상이다. 특정 규제가 RT1 및 RT2에서 정당화되더라도 그 방식이 잘못 되었다면 효율적 방식으로의 전환에 대하여 고민할 수 있기 때문이다. 예컨대 안전규제의 경우 사고라는 위험과 직결된 부분에 대하여 행위제한을 부과해야 하고, 정보공시규제의 경우에도 투자자 의사결정에 핵심이 되는 사항들에 국한되어야 한다. 각각 사고와 밀접한 인과관계를 갖지 못하는 부문에 제한을 가한다든지, 경쟁사와의 경쟁전략 등까지 공시를 요구한다면 피규제자에게 불필요한 순응비용만 유발시키게 된다. 따라서 비싼 규제를 회피하려고 불법적인 방법을 찾을 것이다. 따라서 이 숙고과정은 제III.2절에서 확인하였듯이, 우리 사법부가 위헌이나 행정처분 무효소송에서 매우 중시하는 이른바 ‘과잉금지의 원칙’ 또는 ‘비례의 원칙’과 거의 동일하게 보아도 무방하다. 생산기술은 물론 소비자의 선호 및 정보력이 급변하고 있는 만큼 향후 규제개혁에서는 <그림 1>의 이 RT3 및 RT3' 과정이 큰 비중을 차지해야 한다. 따라서 이는 법의 공적집행(public enforcement)을 담당하는 규제자들에게 전문성과 끊임없는 숙고를 요구하는 과정이다(Kim, forthcoming).²⁹⁾ 그리고 그 요구되는 전환(문제

점)의 정도에 따라 대법원은 위헌 또는 헌법불합치의 형태로써 신호할 수 있다

(4) 네 번째 숙고(RT4): 경찰권능과 자발적 승낙 여부의 검토

다음은 ‘경찰권능(police power)’과 피규제자의 ‘승낙(consent)’에 관한 것이다. 전술하였듯이 공용수용 조항에는 정당보상이 명시되어 있으므로, 규제수용에서도 보상의 문제를 다루어야 한다. Epstein은 보상의 부재를 정당화하는 상황을 크게 두 가지로 요약하고 있다. 그 첫 번째가 민간의 명백한 불법행위를 억제하기 위한 경찰권능으로서 규제를 할 때이다(chs. 9, 10). 경찰권능은 국민의 주요 안위와 후생 증진을 위해 국가의 본연업무로서 주어진 통제권한을 의미한다.³⁰⁾ 경찰권능의 범주에 관해서는 물론 여러 논의가 있어 왔으나, 높은 수준의 합리성(high standard of reasonability)이 요구된다는 것이 통설로 자리 잡았다. 즉, 헌법에 의해 부여된 기본권의 보호에 부합되는 입법목적의 테두리에서 부여되는 국가의 권한이라는 뜻이다. 따라서 경찰권능이 비록 원래 영미법체계로부터 발현한 개념이지만, 헌법 제37조 제2항 등에 근거하여 우리나라 법체계로의 적응에도 큰 무리가 없다고 본다. 구체적으로 무엇이 경찰권능에 해당하는 규제인가에 관해서는 사안별로 또다시 숙고가 필요하겠지만, 개략적으로 보아 제Ⅱ절에서 언급한 ‘필수규제’들이 이에 해당한다고 보아도 무방하다.

Epstein 교수에 의하면, 규제에 의한 재산권 수용이 명백히 발생하였다 하더라도 피규제자의 자발적 승낙이 있었을 때에도 보상을 면제할 수 있다(ch. 11). 이러한 규제의 교과서적 사례는 지역주민들이 특정 자원의 과도사용이나 황폐화를 막기 위하여 자발적으로 사용규제를 국가에 오히려 청원하는 경우이다. 천연기념물 또는 희귀종 동물 보호나 어류와 같은 자연자원의 남획방지를 위한 각종 규제들이 이에 해당한다. 당장의 생활이나 채취활동에 지장을 주지만 그러한 규제들이 공유의 비극을 막아 줄 것을 알기 때문에 법적 구속력을 확보

29) 가령 경제주체들의 특정 행위 내지는 과실이 야기하는 피해규모가 다양하게 분포할 때 기초 수준의 주의의무는 행정규제로써 유도하고 그 이상의 주의의무는 손해배상의무로써 확보하는 것이다. 손해배상만 사용하면 여러 불완전성으로 과소주의의무가 나타나고, 규제만 사용한다면 상당수의 경제주체에게는 불필요한 부담을 주게 될 것이므로, 규제와 책임원리를 적절히 조합하여 사용함으로써 사회후생을 높일 수 있다. 따라서 Kim(forthcoming)에서 요약된 바와 같이, 이러한 조합사용을 정당화시키는 상황들에 관한 연구들은 규제의 필요성을 이미 전제한다고 볼 수 있다. 즉, 규제개혁은 무조건 규제폐기를 의미하는 것이 결코 아니다.

30) “[P]olice power is the capacity of the states to regulate behavior and enforce order within their territory for the betterment of the health, safety, morals, and general welfare of their inhabitants”(Encyclopedia Britannica).

하기 위하여 정부규제를 자발적으로 선택한 것이다. 장기적으로는 관광객을 유치하거나 재
 생가능한 자원체계(resource system)를 유지할 수 있게 된다. 결론적으로, 자발적 승낙이나 전
 술한 경찰권능이 입증되면 해당 규제는 물론 무보상이 정당화되고, 그렇지 못하면 <그림 1>
 의 다음 단계로 넘어 간다. 그럼에도 불구하고, 필자의 관찰에 의하면 우리 사회에서는 일단
 규제의 공익성이 인정되면, 민간피해에 대해서는 상대적으로 둔감한 경향이 강한 듯하다³¹⁾
 따라서 향후 RT4의 중요성은 커질 것으로 기대된다.

(5) 다섯 번째 숙고(RT5): 묵시적 동종보상 여부의 검토

그 다음 숙고 역시 보상에 관한 추가 검토과정이다. 승낙이나 경찰권능이 입증되지 않았
 다면, 해당 규제에 의하여 어떤 다른 방식으로든 피규제자에게 보상이 돌아갔는가를 숙고해
 야 한다(chs. 13, 14). Epstein은 이러한 비금전적 보상을 ‘묵시적 동종보상(implicit in-kind
 compensation)’이라 명명하였다. Michelman(1967)에 의해 처음 논의된 이 개념은 규제로 인한
 비용과 편익이 장기적으로 서로 상쇄되는 경향이 있을 때에는 국가가 피규제자에게 보상해
 줄 필요가 없다는 것이다. Epstein은 이를 이익의 상호성(reciprocity of advantages)으로 간주하
 면서, 피규제자에게 돌아가는 편익과 부담을 세심히 검토해야 한다고 주장한다.

대법원이 특정 규제를 심판할 때 묵시적 동종보상은 매우 유익한 개념임에 틀림없다. 우
 선 총기소지규제나 불량먹거리 유통 억제에 위해 취해지는 규제들처럼 앞서 언급한 이른바
 필수규제들의 묵시적 동종보상은 대부분 명백하다. 하지만 묵시적 동종보상론 역시 자칫 잘
 못하면 특정 피규제자에게 위헌적 피해를 초래할 수 있다. 구체적으로, 피규제자에게 ‘불비
 례적(disproportional)’ 부담을 지우게 된다.³²⁾ 가령 특정 대도시의 환경보호를 위하여 주변 지

31) 규제로 인한 피해가 특별히 크지 않은 이상 보상을 하지 않는 경향이 강했다고 판단된다. 이른바 ‘특별희생
 설’을 사용하고 있다. 지면관계상 자세한 논의는 생략하지만, 이 통설에 대한 다양한 주장들 및 특히 2000년
 대 이전의 대법원판결들을 보면 개별 사건에의 적용이라는 현실문제에서 이 특별희생의 범주에 관하여 제3
 자에게 명쾌한 지침을 주지는 못하는 듯하다. 대표적인 예가 향후 도시개발을 위해 설정한 토지사용규제를
 장기간 사용할 때인데, 대법원은 토지소유자들이 감수하는 피해를 대개 ‘수인가능한’ 수준으로 판단했으나
 2000년대 들어 그 입장에 다소 변화가 있었다.

32) 따라서 Epstein 교수의 주장은 편익과 비용의 비례성을 철저히 검토하자는 것이다. 그리고 만약 피리가 존재
 한다면 보상을 해야 한다는 논리로써 단순히 일부 편익이 있는지 여부만 보는 것이 아니라 ‘공정성 측면을
 더욱 세밀히 따져보자’는 의미이다. 극단적으로, 토지에 대한 물리적인 공용수용의 경우라면 해당 공익사업
 으로 피수용자가 일부 혜택을 보더라도 수용자는 대개 그 토지에 대한 시가 전체를 보상해주는 것과 같은
 이치이다. 한편, Epstein은 공용수용을 통한 공익사업으로부터 발생한 순편익 역시(물론 사업시행자도 그 대

역을 갑자기 그린벨트로 묶어버리는 규제가 여기에 해당한다. 묶인 토지의 소유자들이 설사 환경보호로부터 일정 수준의 혜택을 얻게 된다고 가정하더라도, 혜택총량의 부담은 모든 수혜자들이 비례적으로 부담해야 공정하다³³⁾ 작금 그 소송빈도가 높아지고 있는 송배전시설과 관련된 규제들도 마찬가지이다. 전력공급시설이 국가의 기간시설임에 틀림없고 모든 국민들이 묵시적 동종보상을 받는 것도 사실이다. 그러나 송배전시설이 甲의 토지를 점유한다든지, 아니면 토지 위를 지나는 송배전선로 때문에 甲의 행위들이 추가로 규제되거나 자기장으로 인한 피해를 보게 된다면 이것은 완전히 다른 문제이다. 전자의 경우에는 명백한 수용이므로 보상이 해야 하고, 후자의 경우에는 상응하는 배상을 해야 한다. 甲이 불비례적으로 비용을 부담하는 규제이기 때문이다. 즉, RT5에서 묵시적 동종보상이 비례적으로 존재하지 않는다고 판단되면 규제폐기는 아니더라도 정부가 보상의무를 갖도록 대법원은 심판해야 한다.

(6) 여섯 번째 숙고(RT6): 규제의 사회순편익 여부의 검토

대법원의 최종 숙고는 해당 규제의 사회순편익을 점검하는 과정이다. Epstein 교수는 이에 대해서도 별도의 장에서 서술하지는 않았으나, 사회순편익의 존재는 그의 저서 기저에 깔린 대전제라고 할 있다. 시장실패의 극복을 했다면 사회순편익은 (+)일 것이기 때문이다. 환언하면, 규제로 인한 편익이 아무리 인정되더라도 그로 인한 각종 비용이 더욱 크다면 정당화될 수 없다는 의미이다. 이 논리는 헌법 제23조 제3항의 ‘공익성’ 요건에 이미 함축되어 있다(김일중 외, 2013). 따라서 규제에 대해서도 동일한 잣대를 사용해야 하며, 이는 작금 우리 사회에서 흔히들 규제의 비용편익분석 또는 규제영향평가(regulatory impact analysis; RIA)라고 부르는 과정과 일맥상통한다. 세 가지 유의할 점이 있다.

첫째, 사실 RT6은 <그림 1>의 RT4 및 RT5에서 ‘yes’라고 판단되는 경우에도 적용되어야 한다. 하지만 RT4에서 규제의 필요성이 경찰권능이나 자발적 승낙에 기인했다면, 논리적으로 보아 규제의 순편익이 (+)일 확률이 클 것이다. 또한 RT5에서도 묵시적 동종보상이 충분

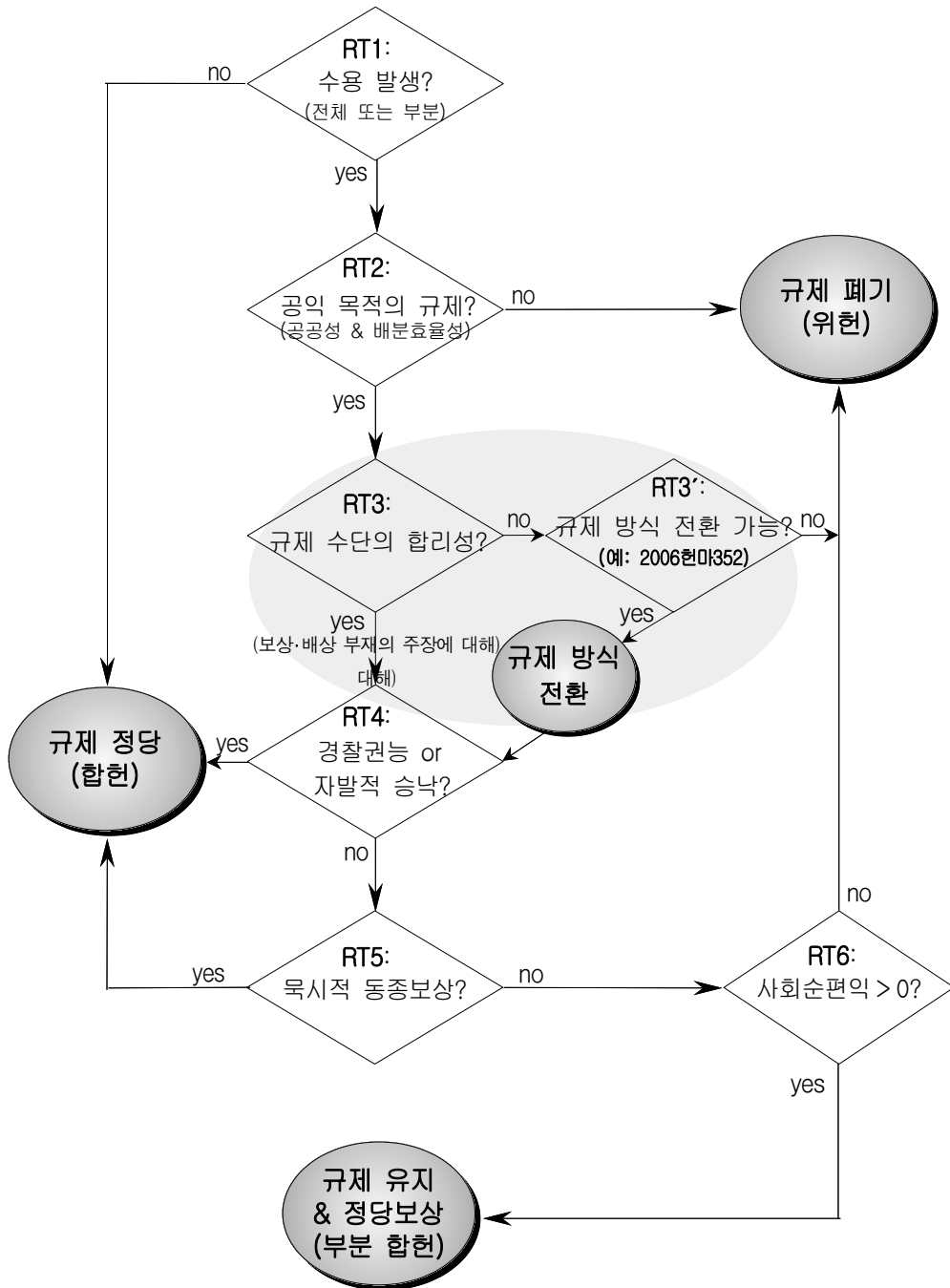
상에 포함하되) 피수용자들 토지에 비례하여 분배되어야 한다고 강하게 주장한 바 있다 이른바 ‘과실의 공동 향유’ 원칙이다(Kim and Park, 2014).

33) 비례적으로 부담하는 대표적인 방식 중 하나가 수혜정도가 큰 지역주민들에게 부과하는 세제이며, 그 재원으로써 행위제한을 받게 된 주민들을 보상해야 한다.

히 존재한다면 역시 순편익이 (+)일 가능성이 클 것이다. 이런 이유에서 편의상 RT5의 ‘no’에 해당하는 흐름에 RT6을 표시하였다. 둘째, 설사 RT6에서 순편익이 (+)라고 해서 해당 규제가 무조건 정당화되는 것이 아니라는 사실을 늘 기억해야 한다 이른바 RT1에서 시작하여 RT5에 이르기까지 다양한 숙고과정을 이미 통과했다는 점을 잊지 말아야 한다. 환언하면 ‘사회순편익 > 0’은 규제수용이 정당화되는 충분조건이 아니라 넓은 의미에서의 공익성을 충족시키는 하나의 필요조건에 해당할 뿐이라는 점을 인식해야 한다. 이는 공용수용의 논리에서도 정확히 동일하게 적용되는 논리이다(김일중 외, 2013). 최소한의 필요조건에 불과한 소위 Kaldor-Hicks (정태적) 경제효율성 기준을 혹시라도 규제수용의 충분조건으로 사용하게 되면 편익과 비용의 비례성은 이미 상실하고, 대개는 일부 집단의 사적 이익만을 위한 악성 규제들이 창궐하게 된다. 셋째, 이미 많은 전문가들에 의해 지적되었듯이 규제의 영향 평가를 하다보면 편익은 과다계상되고 비용은 과소계상되는 경향을 자주 발견하게 된다. 편익은 즉각적으로 인지되는 경향이 있는데 비하여 비용은 장기간에 걸쳐 발생하는 것이 근본적인 이유이다. 하지만, 규제를 도입하려는 측에서의 능동적 노력에 의하여 이 현상이 증폭되는 개연성도 높다. 또한, 금전적 편익과 비용의 계상이 가능한 일부 규제들을 제외하고는 특히 단순화된 정량적 환산은 판단을 흐리게 할 수 있다 사법부의 엄격한 잣대가 필요한 부분으로서 전문성 제고 및 전문가 활용 노력이 절실하다³⁴⁾

34) 예를 들어 대형마트 휴일업무 규제가 미치는 영향을 평가할 때, 가령 대형마트의 단기 손실액이 그대로 소규모상인들에게 옮겨 간다고 전제하면서 골목상권 유지라는 사회적 편익이 발생할 것이라는 논리나 평가방식은 거의 숫자놀음에 불과하다. 여러 점검 포인트들에 직면하게 된다. 핵심은 관련 모든 이해관계자들이 취할 대체행위들이다. 지면제약상 논의를 축소하지만, 무엇보다도 대형마트의 손실액이 그대로 이전된다는 가정은 그야말로 희망일 뿐이다. 더불어 비록 일정 부분이 이전되더라도 골목상권의 생존력이 담보되지도 않으며, 해당 규제에 관련된 소비자층을 비롯한 각종 집단에 미친 비용 또한 면밀히 파악해봐야 할 것이다. 설사 비정량화 상태에서 이루어지더라도 이들 각 쟁점에 대한 법원의 논리적 추론이 어찌면 무책임한 숫자들의 나열보다도 더 정확한 판단근거를 제공할 수 있다. 사실 상기 여러 점검포인트들 각각에 대해서는 그간 축적된 자료로써 전문가들의 정교한 분석이 이제 비로소 어느 정도 가능할 듯하다.

〈그림 1〉 정부규제에 대한 위헌심판의 숙고 단계: 규제수용 논리의 적용



V. 결론

세월호 참사를 놓고 일각에서는 규제완화 때문이라고 주장하지만 필자는 결코 그렇게 생각하지 않는다. 이미 매우 많은 숫자의 안전규제들이 만들어져 있었으나 가장 기본적인 규제들마저 준수되지 않았기 때문이다. 비슷한 사례는 여기서 열거하기 힘들 정도로 많다. 물론 준수되지 않은 근본원인은 규제당국자들이 집행하지 않았기 때문이다. 집행하지 않았던 원인들은 다각적인 차원에서 찾을 수 있다. 그런데 그 대표적인 원인은 규제당국, 규제집행의 상당부분을 위임받은 민간단체들 그리고 피규제자들 사이의 은밀한 유착에 있다. 필수적인 규제들은 물론이고 지키지도 못할 엉터리 규제들을 관료들이 잔뜩 만들어놓고, 퇴임 후 민간단체들로 전직하여 규제라는 엄청난 지렛대를 악용하여 호의호식하는 메커니즘은 전문성보다는 부패활성화기제(corruption-facilitating mechanism)이다(Cho and Kim, 2001). 나아가, 언론 등에서는 상대적으로 덜 빈번히 지적되었지만, 가령 인천-제주 간 선반운행의 독점권, 진입규제 역시 세월호 참사를 불러 온 근본원인 중 하나라고 생각한다. 따라서 참사의 근본원인은 규제와 그를 둘러싼 먹이사슬에 있었다.

규제개혁은 여전히 현재진행형이 되어야 한다. 지지부진했던 지난 20여년의 규제개혁 성과를 보면서, 본고에서 향후 규제개혁 작업에 있어서의 사법부 역할을 생각해보았다. 거듭 우리 사법부가 공헌할 수 있는 법적 근거는 헌법 제107조의 제1항 및 제111조에 의한 헌법재판소의 위헌법률심판권과, 헌법 제107조의 제2항에 의한 행정규칙·처분 등에 대한 대법원의 위헌·위법심판권으로써 이미 충분하다. 또한 현재, 대법원, 행정법원 등에서의 최근 사례를 보면 매우 전향적인 기대를 하게 된다. 다만, 사법적극주의를 좀더 지향하려는 원천적인 노력에 더하여, 현재 법원이 직면한 심각한 인적·물적 자원제약을 해소시킬 수 있는 정책적 고려 및 그를 위해 향후 정치한 연구가 필요하다는 사실은 이미 본문에서 지적한 바와 같다.

규제개혁과 사법부의 역할이라는 주제를 논하다 보니 필자의 머릿속에서 결국 핵심으로 부각되는 문헌이 있다. 공용수용에 관한 Michelman 교수의 1967년 고전논문이다. 소재는 공용수용이었으나, 전술한대로 규제(수용)에 대해서도 그의 이론은 거의 대부분 적용될 수 있다. 주지하듯 그 이론에서는 정당화되지 못하는 규제들로 인한 피규제자들이 갖게 되는 소위 ‘탈도덕화비용(demoralization costs)’이 매우 중요한 역할을 한다. 이는 피규제자와 그의 동

조자들이 갖는 억울함이나 분노 등은 물론 투자위축이나 생산중단 등과 같이 향후 이들이 취할 각종 비생산적 행위로부터 야기되는 비용들을 포괄하는 상당히 광범위한 개념이다. 논문 말미에 이러한 탈도덕화비용을 줄이는 방법을 논하면서 Michelman은 결국 정치시장 내지는 공공선택과정과 연계하여 논의를 전개한 바 있다. 그는 우선 ‘공정성장기(fairness machine)’의 개념을 소개하였다(Michelman, 1967, p.1246).

공정성장기는 부당한 규제(수용)가 발생하면 점증하는 탈도덕화비용 때문에 정치시장 내에서 그를 교정하기 위한 절차예: 입법단계 상의 각종 제도적 장치들이 시작될 수도 있다는 구조적 가능성을 의미한다. 따라서 그런 장치가 작동하는 상황에서는 별도의 사법심사가 필요치 않을 것이라 하였다. 그러나 재산권보호를 위한 이러한 구조적 장치가 만약 작동하지 않는다면 이제 법원에 의한 사법심사가 필요하다고 주장하면서 그는 이를 ‘공정성훈련(fairness discipline)’의 기제라고 명명했다. 그리고 공정성훈련 기제는 다른 조건이 일정할 때 중앙보다는 덜 경쟁적인 지방정치시장(및 행정부처들)에 의한 입법적 활동에 더 필요할 것이라는 예측을 한 바 있다. 그러나 중앙정치시장(즉, 국회) 역시 태생적으로 과잉입법의 유인을 갖고 있는 만큼(Benson and Kim, 2014), 그리고 작금 한국에서 국회를 통한 양산이 그치지 않고 있는 각종 규제입법들을 고려할 때, 사법심사라는 Michelman의 공정성 장치는 중앙과 지방을 막론하고 지금보다 확충되어야 한다. 따라서 규제개혁에 있어서의 향후 사법부 역할에 대한 기대가 사뭇 크며, 그의 실현을 위한 구체적인 보완조치들을 다양하게 모색할 시점에 왔다.

참고문헌

- 국가경쟁력강화위원회, “제5차 회의자료 - 행정형벌의 합리화 방안”, 국가경쟁력강화위원회, 2008.
- 김일중, 『규제와 재산권: 법경제학적으로 본 정부 3부의 역할』, 자유주의 시리즈 제I권, 한국경제연구원, 1995.
- 김일중, “한국 규제개혁의 실제적 핵심에 관한 법경제학적 소고: ‘효율적 규제방식으로서의 전환’을 중심으로”, 『한국경제연구』, 제18권, 한국경제연구학회, 2007, pp.79~120.
- 김일중, 『법경제학 연구: 핵심이론과 사례분석』, 한국법제연구원, 2008.
- 김일중, “범죄와 형벌에 관한 법경제학적 일고”, 『법경제학연구』, 제9권 제1호, 한국법경제학회, 2012, pp.123~155.
- 김일중, 『과잉범죄화의 법경제학적 분석-공정거래 분야를 중심으로』, 한국경제연구원, 2013.
- 김일중·정기상, “과잉범죄화의 극복을 위한 비범죄화에 관한 연구 - 다각적인 접근방안의 모색”, 『저스티스』, 통권 140호, 한국법학원, 2014, pp.311~333.
- 김일중·조병구·김두열·박성규·이호준·정기상, 『우리나라 수용법제에 대한 법경제학적 검토』, 공공토지관리센터 정책연구보고서, 한국개발연구원, 2013.
- Becker, Gary and George Stigler, “Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers”, *Journal of Legal Studies*, vol.3, 1974, pp.1~18.
- Benson, Bruce and Iljoong Kim, “Causes and Consequences of Over-Criminalization”, Dept. of Economics Working Paper, SungKyunKwan University, 2014.
- Breton, Albert and Ronald Wintrobe, *The Logic of Bureaucratic Conduct: An Economic Analysis of Compensation, Exchange, and Efficiency in Private and Public Organizations*, 1982, New York: Cambridge University Press.
- Calabresi, Guido and Douglas Melamed, “Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral”, *Harvard Law Review*, vol.85, 1972, pp.1089~1128.
- Cho, Joonmo and Iljoong Kim, “Jobs in the Bureaucratic Afterlife: A Corruption-Facilitating

- Mechanism Associated with Law Enforcement”, *Southern Economic Journal*, vol.68, 2001, pp.330~348.
- Epstein, Richard, *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*, Cambridge: Harvard University Press, 1985.
- Epstein, Richard, *Bargaining with the State*, 1993a, Princeton: Princeton University Press.
- Epstein, Richard, “Holdouts, Externalities, and the Single Owner: One More Salute to Ronald Coase”, *Journal of Law and Economics*, vol.36, 1993b, pp.553~586.
- Epstein, Richard, *Skepticism and Freedom: A Modern Case for Classical Liberalism*, Chicago: University of Chicago Press, 2003.
- Kim, Iljoong, “Securities Laws ‘Facilitating’ Private Enforcement”, *European Journal of Law and Economics*, vol.25, 2008, pp.17~38.
- Kim, Iljoong, “Public Enforcement”, in Backhaus, Jürgen (ed.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Amsterdam: Springer(forthcoming).
- Kim, Iljoong and Sungkyu Park, “Are Private Takings Efficient?: An Empirical Investigation”, Dept. of Economics Working Paper, SungKyunKwan University, 2014.
- Michelman, Frank, “Property, Utility, and Fairness: Comments on the Ethical Foundations of ‘Just Compensation’ Law”, *Harvard Law Review*, vol.80, 1967, pp.1165~1258.
- Posner, Richard, *Economic Analysis of Law*(8th ed.), 2011, New York: Aspen Publishers.
- Sunstein, Cass, “Paradoxes of the Regulatory State”, *The University of Chicago Law Review*, vol.57, 1990, pp.407~441.
- Tullock, Gordon, *Rent Seeking*, The Shaftesbury Papers, 2, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1993.

Regulatory Reform and the Role of the Judiciary in Korea

Iljoong Kim

As the main purpose of this paper I probe the role of the judiciary in embarking with fuller force the regulatory reform in Korea. Although courts, in general, have been very passive in regulatory reform over the past decades, they are equipped with solid bases of the Korean Constitutional such as §107-1 and §111(for the Constitutional Court of Korea) and §107-2(for the Supreme Court of Korea) in order to make meaningful contribution to regulatory reform. First of all, I define regulatory reform as exerting efforts to find an optimal method of constraining private property rights when it is necessary. I then demonstrate how judicial review can be set in motion regarding inappropriate regulations, In particular, I emphasize the comparative advantage of judicial review in regulatory review in terms of sufficient evidence, transparency, accountability, and relatively stronger independence from interest groups. Finally, I explain the doctrine of ‘regulatory taking,’ which is stipulated in §23-3 of the Korean Constitution, as a backbone of the innovative regulatory reform. I have stressed its importance over the past two decades, but, in this paper, I reexamine the doctrine and add new examples as I currently perceive its wider applicability as of 2014.

Key Words: regulatory reform, efficient methods of regulation, role of the judiciary, constitutionalism, law and economics

JEL Classification: K22, K42

지 정 토 론

주 제: ‘규제개혁과 사법부의 역할’에 대한 토론문

논평자: 홍완식(건국대학교 법학전문대학원)

1. 머리말

대개의 규제개혁 논의에 있어서는 행정부와 입법부의 역할을 중심으로 논의되는데 발표자의 글에서는 규제개혁에 있어서 사법부의 역할에 관해서 논의를 전개하고 있어서 새롭고 신선한 시도로 받아들여졌다.

규제개혁 논의에 있어서는 행정부와 입법부의 역할을 중심으로 논의가 전개되는 것은 이 유가 있다. 기본적으로 입법부는 법률의 입법권³⁵⁾이 있고, 행정부는 행정입법(시행령, 시행규칙 및 고시 등 하위법령)의 입법권³⁶⁾이 있기 때문에, 법률이나 행정입법의 형태로 규제가 만들어지기 때문이다. 규제에 관한 기본법이라고 할 수 있는 행정규제기본법 제4조³⁷⁾에서는 규제가 법령의 형태로 규정되어야 함을 명시하고 있다. 사법부는 단지 대법원예규 등 소송이나 법원 내부규율 등에 관한 한정적인 사항만을 입법할 권한³⁸⁾이 있기 때문에 원칙적으로 보면 규제를 입법(제정·개정·폐지)할 수 있는 권한이 없다. 그럼에도 불구하고 헌법재판소의 위헌법률심판권과 대법원의 명령규칙심사권도 위헌인 법률과 위헌·위법인 명령·규

35) 헌법 제40조 : 입법권은 국회에 속한다.

36) 헌법 제75조 : 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다. 헌법 제95조 : 국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.

37) 행정규제기본법 제4조(규제법정주의) ① 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다 ② 규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령(上位法令)에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다. 다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다 ③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

38) 헌법 제108조 : 대법원은 법률에 저촉되지 아니하는 범위안에서 소송에 관한 절차, 법원의 내부규율과 사무처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

칙을 무효로 하거나 적용을 거부하는 효력이 있기 때문에, 부분적으로 입법(폐지)의 기능을 수행한다는 의미에서는 규제를 폐지하는 효과가 있다. 이러한 의미에서는 규제개혁에 있어서 사법부도 제한적이거나 역할을 수행하는 것으로 평가할 수 있다.

발표문에 대한 토론을 함에 있어서는 어려운 점이 있다. 경제학에서 사용되는 개념과 법학에서 사용되는 개념이 상당한 차이가 있기 때문에, 논의의 전개에 있어서 어려운 점이 있다. 예를 들어, ‘재산권’, ‘규제’, ‘특별법범죄(행정범죄)’ 등의 개념이나 용어사용에 차이가 있으며, 사법부의 ‘일반적 통제’ 내지 ‘구체적 통제’의 용어도 법학분야와는 다른 의미로 사용되고 있다.

II. 규제의 폐해와 규제개혁의 핵심개념

발표자는 ‘비필수규제 폐기 & 필수규제 강화’ 구분방식의 실효성이 크다고 하면서, “필수규제는 헌법상 규정된 기본권을 우선적으로 훼손하는 행위들에 대한 규제를 일컫는다”고 한다. 필수규제에 대한 부연설명에서 “‘국민안위에 치명적인 피해를 주거나 줄 개연성이 매우 높은 행위’들을 사전적으로 통제하는 것이 필수규제”이고 “‘국민의 금전적 재산을 심각하게 침해하는 행위’ 또한 이 필수규제의 범주에 들어가야” 한다고 설명하고 있다. 원칙적인 면에서는 필수적이지도 않은 규제는 폐기해야 마땅하다는 점에 이의를 제기할 사람은 없을 것이다. 또한 “비본질적인 규제들은 속칭 경제규제와 사회규제를 막론하고 우리 사회에 만연되어 있다”는 점도 충분히 공감이가는 설명이다. 그러나 이러한 개념정의와 부연설명에도 불구하고, 구체적으로 어떠한 규제가 ‘비필수적’ 혹은 ‘비본질적’인지를 가려내기는 쉽지 않으리라고 본다. 즉, ‘필수규제와 비필수규제’ 혹은 ‘본질규제와 비본질규제’를 구분하기 위한 또 다른 세부적인 기준이 필요할 정도로, 이러한 구분이 합리적이라고 할지라도 그 자체가 규제개혁의 결정적인 기준이 될 수 있을까 하는 의문이 든다. 비유하자면, ‘나쁜 규제와 좋은 규제’를 구분하여 나쁜 규제를 없애고 좋은 규제는 유지하자는 것과 유사한 설명이지 않을까 한다. 즉, ‘비필수규제 폐기 & 필수규제 강화’의 구분이 규제정책의 방향성이나 목표는 될 수 있어도, 이러한 구분 그 자체가 하나의 기준이 되기는 어렵지 않을까 하는 우려이다.

“실효성을 담보하기 위해서는 이러한 규제를 틈탄 ‘지대추구 가능성’과 ‘규제자 재량’ 모

두 극소화되도록 설계해야 한다.” 이러한 설명에도 충분한 공감의 간다. 그러나 ‘지대추구 가능성’과 ‘규제자 재량’을 줄이기 위해서는, 법률집행자(규제집행자)의 재량이 ‘0으로 수축’될 정도로 상세한 룰이 만들어져야 한다는 것이 법학에서 ‘재량의 0으로의 수축론’이라고 할 수 있는데, 입법자가 재량을 최소화할 정도의 상세한 규정(그것이 법률이건 시행령·시행규칙이건, 고시 이찬)을 만드는 것이 과연 현실적으로 가능한지에 대한 의문이 있다.

III. 규제개혁에서의 사법부 역할

“한국 사회에서 규제개혁은 대통령과 행정부가 논의의 중심에 있었다는 설명은 전술한 바와 같이 헌법에 의하여 국가권력이 국회와 행정부 및 법원에 배분되는 것과 관련된 것이다. 앞서 행정규제기본법상의 규제법정주의에 관해서 언급한 바 있지만 규제가 법률에 근거한다고 하더라도, 규제의 설정이나 폐지는 실질적으로 행정입법에 의하여 수행되기 때문에 규제개혁도 당연히 대통령과 행정부가 논의의 중심에 있어 왔다. 규제를 내용으로 하는 법률의 입법(제정·개정·폐지)을 통한 규제개혁이 중요하지만, 우리 국회는 규제개혁의 주체가 되었거나 논의의 중심에 있었던 적이 거의 없다. 이러한 이유 등으로 의원발의 법률안에 대한 규제심사제도 도입의 필요성이 강조되고 있다.

규제개혁에서 사법부의 역할을 제고시켜야 한다는 이러한 논의는 발표자도 스스로 “다소 실험적 성격을 갖는다”고 밝혔듯이, 구조적으로 혹은 제도의 본질상 규제개혁에 있어서 사법부의 역할은 제한적이라는 점은 이미 전술한 바와 같다. 그러나 이러한 구조적인 제한에도 불구하고 ‘사법 적극주의’를 통한 사법부의 역할 강화에 대한 논의는 가능하다고 본다. 발표자가 ‘일반적 통제’ 사례로서 제시한 헌법재판소의 결정(헌재 2008. 11. 27. 선고 2006헌마352)을 통해서 “헌재는 이 결정을 통하여 규제개혁 작업을 한 것”과 ‘구체적 통제’로서 제시한 법원의 판결(서울행정법원 2012. 5. 3. 선고 2011구합38940)을 통해서 학원 수강료에 대한 “일률적인 가격규제를 이제 함부로 사용할 수 없게 된” 것은 규제개혁에서의 사법부의 역할에 관한 예로서 적절하다고 본다.

토론자도 ‘규제개혁과 입법정책’이라는 글에서 규제의 목적과 수단이 적절하여야 한다는 맥락에서 헌법재판소 결정을 인용하여 다음과 같이 설명한 적이 있다. “규제의 목적은 정당하여야 하며 규제수단은 규제목적의 달성하기 위하여 적정한 것이어야 한다. 다음의 자도소

주구입명령제도에 관한 헌법재판소 결정에서는 규제의 목적과 수단 그리고 규제와 경쟁의 관계에 대하여 실시하고 있다. 정부는 1976년부터는 자도소주구입제도(1976. 6. 24. 국세청훈령 제534호)를 시행하였고, 1981년에는 400여개의 소주업체를 10개 업체로 통합·축소하였다.³⁹⁾ 자도소주구입제도는 소주도매업자로 하여금 자도소주를 의무적으로 총구입액의 100분의 50 이상을 구입하도록 제도화함으로써 경쟁을 억제하고 소주시장의 현상태를 유지하는데 기여하였다고 평가되었다. 경제행정규제완화위원회가 1990. 5. 소비자에 대한 서비스를 향상하고 자유경쟁을 통한 주류산업의 경쟁력을 제고하기 위하여 주류산업에 대한 규제를 완화하기로 결정함에 따라 자도소주구입제도를 1991년말에 폐지하였다. 그러나 자도소주구입제도는 주세법의 개정으로 재도입되어 1996년 1월 1일부터 다시 시행되었다. 그러나 이후 주세법(1950. 4. 28. 법률 제132호 제정, 1995. 12. 29. 법률 제5036호 최종 개정) 개정으로 재도입된 자도소주구입명령제도의 근거규정은 1996년 12월 26일에 헌법재판소에 의하여 위헌결정이 내려졌다.⁴⁰⁾ 이 사건에서 헌법재판소는 주류산업에 대한 규제는 국민보건과 재정의 확보를 위한 주세보전을 목적으로 하되, 주류의 제조 및 판매에 관한 면허제도, 음주허용연령의 법적 규제, 광고의 규제, 판매시간의 규제 등 각 나라마다 국민의 음주습관과 사회·문화적 여러 요소를 고려하여 다양한 규제수단을 선택하여 시행할 수 있다고 하였다. 주류는 국민건강에 미치는 영향이 크고, 국가의 재정에도 직접 영향을 미치는 것이기 때문에 다른 상품과는 달리 폭넓은 국가의 규제를 받도록 하고 있으며, 이에 따라 입법자는 주류에 대하여 “국민보건”과 “세수확보”를 위한 규제에 있어서는 일반 상품과는 달리 광범위한 입법형성의 자유를 가진다는 것이다. 그러나 소주판매업자가 매월 소주류 총구입액의 100분의 50 이상을 자도소주로 구입하도록 하는 구입명령제도는 실질적으로는 지방소주제조업자에게 경쟁으로부터의 면제라는 특권을 부여하고, 그로 말미암아 기업의 능력과 관계없이 구입명령제도를 통하여 확보되고 유지되는 현상태에 안주하는 결과를 가져오게 한다고 판단하였다. 결국 구입명령제도는 전국적으로 자유경쟁을 배제한 채 지역 나누어먹기 식의 지역할거주의로 자리잡게 하고, 그로써 지방소주업체들이 각 도마다 최소한 50%의 지역시장 점유율을 보유하게

39) 자도소주구입제도라는 규제를 ‘훈령’의 형식으로 하는 것과 국가가 소주업체를 그 의사에 반하여 강제로 통합·축소하는 것은 다분히 위헌의 소지가 있으나 당시에는 정치환경과 헌법재판기능의 비활성화 등의 이유로 인하여 이러한 국가활동에 대한 위헌의 문제가 적극적으로 제기되지 않았다.

40) 현재 1996. 12. 26. 96헌가18.

하여 지역 독과점적 현상의 고착화를 초래하게 한다 이로 말미암아 사실상 경쟁이 본래의 기능을 잃고, 경쟁을 통하여 얻으려는 효과는 얻을 수 없게 된다. 그러므로 이 사건 법률조항이 규정한 구입명령제도는 지방소주업체를 경쟁으로부터 직접 보호함으로써 오히려 경쟁을 저해하는 것이기 때문에 공정하고 자유로운 경쟁을 유지하고 촉진하려는 목적인 “독과점 규제”라는 공익을 달성하기 위한 적절한 규제라고 볼 수 없는 것이다 즉, 규제목적은 정당할 수 있지만 규제수단이 주류시장에서의 경쟁을 저해하는 방법을 선택하였기 때문에 이러한 극단적인 규제는 우리 헌법질서가 수용할 수 있는 한계를 넘어섰다는 판단을 한 것이다. 이렇게 규제의 목적과 그에 합당한 규제수단을 선택함에 있어서는 과잉금지의 원칙이 적용될 수 있을 것이다. 규제의 목적은 정당한지, 규제의 수단은 규제목적을 달성하기 위하여 적합한지, 규제에 의하여 발생하는 피해가 가장 적은 규제수단이 선택되었는지, 규제에 의하여 발생하는 유용성과 손실 사이에 합리적인 균형관계가 있는지 등은 기존규제의 완화나 새로운 규제의 도입에 있어서도 유용한 기준이 될 것이다.”⁴¹⁾

IV. 사법부의 규제개혁 작업과 규제수용 이론

II에서 “흥미롭게도 형벌 또한 규제와 매우 비슷한 속성을 갖는다. 전자는 후자를 달성하기 위한 가장 강력한 도구의 성격을 띠지만 두 공권력 모두 누군가의 재산권을 제한한다”고 하는데, 규제가 반드시 누군가의 ‘재산권’을 제한하는 것은 아니다. 재산권은 기본권의 한 종류일 뿐이고, 규제는 누군가의 ‘여러 권리’를 제한하거나 의무를 부담하게 하는 것이라고 할 수 있다. IV에서 ‘규제 = 민간재산권 제한’의 등식도 동일한 맥락에서 볼 수 있다. 규제가 재산권을 제한하는 경우에 특히 문제된다는 점을 강조하는 표현하는 것으로 이해할 수 있지만, 규제는 보다 포괄적인 권리의 제한을 의미한다는 점이 배제될 수는 없을 것이다.

그러나 경제학에서의 분석이 반드시 헌법적 틀에서만 수행되어야 할 필요는 없다고 본다. 다만, ‘규제 = 민간재산권 제한’이라는 전제 하에 논의를 전개한다면 ‘재산권 제한에 관한 규제개혁’ 논의로는 적합하지만, ‘일반적인 규제개혁’의 논의로서는 한계가 있다는 점이 지적될 수 있지 않을까 한다.

41) 홍완식, 규제개혁과 입법정책, 공법연구, 제36집 제3호, 2008, 344~345면.

V. 맺음말

사법부도 규제개혁에 있어서 일정한 역할을 할 수 있고 ‘사법 적극주의’를 통하여 그 역할을 확대하여야 한다는 점에 대해서 충분히 공감할 수 있다 그러나 사법 적극주의의 강화에도 한계가 있다는 점은 분명히 인식되어야 한다 사법 적극주의가 강화되는 경우에는 재판의 본질을 벗어날 수 있다는 지적은 ‘사법적극주의 vs 사법소극주의’의 논쟁에 있어서 항상 나오는 주장이기 때문이다 그럼에도 불구하고 전술한 바와 같이 현재의 위헌법률심판제도나 법원의 명령규칙심사제도에 있어서 과잉금지원칙의 적용은 규제에 관한 법령이 합헌적인지 및 정당한 것인지를 판단하는데 있어서 유용성이 크다고 본다

종합토론

『규제개혁 지속을 위한 정부 3부의 역할과 과제』 정책세미나

공동주최: 한국경제연구원, 한국규제학회, 동아일보

일시: 2014년 6월 23일(월) 14:00 ~ 17:10

장소: 전경련회관 컨퍼런스센터 3층 에메랄드홀

이승훈(서울대, 사회자) : 전부 발표와 토론으로 한 번씩 기회를 가졌던 분들이고 최영해 동아일보 논설위원은 토론에만 참여합니다. 시간을 못 드려서 상당히 죄송했는데 발표하신 순서대로 보완하는 식으로 종합토론을 진행하도록 하겠습니다. 발제자들이 먼저 하신 다음에 최영해 논설위원님과 토론자 분들 모시고 하겠습니다

최병선(서울대) : 우선 소병희 교수님께서 좋은 말씀 해주셨는데, 제기하신 몇 가지 의문에 답변 드립니다. 제가 소프트웨어 개선, 개혁에 초점을 두어야 한다고 말씀드렸는데, 무엇을 소프트웨어라고 부르는지 더 분명히 해주면 좋겠다고 하셨죠. 제가 이 말씀을 드린 것은 하드웨어인 규제개혁시스템 자체는 괜찮으니 그 시스템이 내실 있게 돌아가도록 만드는 데 더 신경을 써야 한다는 의미였습니다. 예를 들면 규개위의 막강한 권한을 민간위원들이 행사한다고 볼 수 있는데, 이들이 규제개혁 원리나 정신을 잘 알고 있는 분들이냐 하는 면에서 의문이 있어요. 규제개혁위원장 시절 현재의 인력을 가지고는 일하기가 어려우니 전문가 몇 분을 모시자고 했지만 쉽지 않았죠. 3~4분 모시는 데도 엄청나게 힘이 들었어요. 또한 이들이 비상임이기 때문에, 힘들여 훌륭한 분들을 모셔놓고도 잘 활용을 못합니다. 다음으로 행정민주화도 중요합니다. 민간에서 불만이 굉장히 많지만, 이런 불만이 개혁과정에 실제로 투입이 되어야 하는데 제대로 안 되고 있어요. 무엇보다도 관에서 투입을 못하게 입을 막아요. 익명으로 정보를 쥐도 관청에서는 누가 줬는지 다 알기 때문에 나중에 미운털 박힐까봐 못하는 거죠. 정치민주화는 앞서가고 있지만, 행정민주화는 아직도 이렇게 매우 뒤쳐져 있어요. 이런 점들을 고려하면서 소프트웨어를 얘기한 것입니다.

소교수님께서 또 규제개혁에 더 많은 자원이 확보되어야 한다는 지적은 좋으나 무슨

수로 확충할 것인지 방안을 제시하면 좋겠다고 하셨죠. 간단합니다. 예산만 늘려주면 되요. 많지도 않아요. 2,000억 원 정도로 늘리면 좋겠어요. 많은 분들이 오해하고 계신 것이 있는데, 규제심사분석의 일차적 책임은 행정부처와 시도에 있습니다. 규제개혁위원회는 각 부처에서 수행한 규제심사분석이 제대로 됐는지 견제하는 것이 주 임무예요. 그런데 행정부처, 시도 어디에도 예산이 없어요.

소교수께서는 또 썩은 닭이 썩은 알을 낳으니 닭의 품질 개량을 하자는 취지의 말씀을 하셨는데, 동의하지 않습니다. 굉장히 어려운 일이라고 생각해요. 정치과정이라는 것이 있는데 합리성이라는 관점만으로는 이해하기 어려워요. 썩은 알이 나오는 것은 불가피합니다. 닭을 죽일 수는 없어요. 썩은 알을 골라내는 것을 부지런히 하는 수밖에요. 무엇보다도 각 부처가 규제를 만들 때 의사결정 과정에서 의식과 행태가 지금과는 많이 달라지도록 해야 합니다. 관 위주로, 행정편의 위주로 하면 안 되고 민간의 편이 되고, 자기들이 책임을 진다는 생각으로 바뀌는 것이 규제개혁이 궁극적으로 추구하는 바예요.

예컨대 세월호 얘기를 하면서 몇몇 사람들의 잘못된 행태, 의식을 말한걸 보고 인성 얘기를 하셨는데, 제가 강조하고자 하는 바는 모든 일이 인간의 본성에 부합되어야 하는 것이지, 그 선을 넘는 것을 요구해서는 안 된다는 것입니다. 저는 사람을 나쁘다고 생각하지 않아요. 공무원도 개차반인 사람이 있고, 민간도 훌륭한 사람이 있을 수 있어요. 그래서 나는 항상 생각할 때 나보고 이런 규제를 이행하라고 하면 과연 나는 하겠는가? 이런 판단기준을 적용해 봐요. 나도 못하겠다고 생각되는 것, 이것이 바로 개혁대상이라고 생각합니다.

이승훈(서울대, 사회자) : 오늘의 주제는 규제개혁입니다. 그런데 행정부는 규제를 개혁할 뿐 아니라 규제를 시행하기도 하죠. 규제라는 것은 행정 관료의 업무라고 해도 과언이 아니예요. 관료들이 왜 저항하느냐? 일거리를 뺏어 가는데 왜 걱정하지 않겠어요. 나는 규제개혁을 새로운 규제를 정하거나 규제를 폐지하는 행위라고 봅니다. 저는 같은 규제라고 해도 이것이 관료가 시행하는 과정에서 애초에 목표했던 성과를 누릴 수 있는 것이냐를 생각해요. 어떤 규제를 보면 참 좋아 보이는데 애초에 계획했던 목표를 달성하기가 아예 어렵거나 아니면 달성했는지 평가하기가 불가능한 경우가 많아

요. 관피아 얘기를 다르게 얘기하셨는데 관피아는 규제를 시행하는 데 도움을 주는 것이 아니고 오히려 규제를 얼버무리거나, 있는 규제를 아무것도 아니게 만들어버리는 기능을 더 많이 한다고 생각합니다. 행정부는 좋은 규제, 나쁜 규제를 골라서 나쁜 규제를 버리고 좋은 규제를 시행한다는 식으로 접근하겠지만 있는 규제를 제대로 집행하는 시스템이 제대로 잘 안 갖춰져 있는 것이 큰 문제예요. 거기에 대해서 최진욱 교수님은 어떻게 생각하셨는지요?

최진욱(고려대) : 지금 말씀에 공감합니다. 불필요한 규제가 만들어지고, 좋은 의도를 가지고 만들어진 규제가 제대로 집행되지 않는 현상을 바로잡는 것이 바로 규제개혁의 핵심이라고 할 수 있어요. 시장의 실패를 치유하기 위해서가 아니라 관료들의 권한과 이익을 위해 규제가 만들어진다면 이러한 규제는 당연히 폐지되어야 해요. 그러나 규제 개혁에 있어서 규제 철폐만이 능사는 아니고, 정부가 규제를 만들지 않을 수도 없는 일이지요. 따라서 규제가 만들어지는 과정부터 집행 그리고 그 결과에 이르기까지 규제의 전 과정이 올바르게 이루어져야 합니다. 지금 말씀하신 바대로 실제에서는 규제에 관한 여러 가지 모순적 현상이 나타나고 있는데 상당 부분 이 같은 문제는 규제에 관한 우리나라의 거버넌스 구조가 잘 작동하지 않고 있고 이로 인해 좋은 의도와 목적을 가진 규제가 제대로 집행되지 않기 때문이라고 생각해요. 제가 보기에 우리나라의 규제 시스템은 형식은 잘 갖추어진 반면, 시스템이 효과적으로 작동되고 있지 않아요. 규제영향분석에 관해 법적인 규정은 잘 구비되어 있지만 제대로 된 분석서가 작성되지 않는 것이 대표적 예라고 볼 수 있어요. 즉 규제에 관해서 우리나라의 상황은 제도는 형성된 반면, 제도화는 취약하다는 것이죠. 규제의 제도화에서 문제가 발생하는 많은 이유가 있겠지만, 사회자께서 지적하신 관피아와 같이 규제정책결정자(기관), 규제집행자(기관) 그리고 피규제집단 간의 결탁이 발생할 경우 규제는 본래 의도한 효과를 결코 가져오지 않습니다. 따라서 이를 어떻게 방지하는가 하는 점도 규제개혁에서 중요성을 갖죠. 한편 정부 차원에서는 중앙정부와 지방정부가 각각 규제에 관한 역할과 기능을 수행합니다. 단순화시킨다면 중앙부처는 규제를 결정하고 만드는 역할을 담당하고, 지자체는 일선에서 규제를 집행하는 기능을 담당하는 거죠. 규제개혁이 성공하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 모두 중요하고, 특히 지자체 공

무원의 역량과 태도가 중요해요. 이 토론에서 이를 모두 다루기에는 시간적 한계가 있지만 상대적으로 중앙 정부의 역할을 강조하고 싶어요. 국가 규제 시스템을 형성하고 관리하는 책임은 일차적으로 중앙정부에 있어요. 따라서 규제개혁에 관해 중앙정부가 국가 차원의 틀을 잘 만들고, 제대로 관리할 수만 있다면 지자체의 집행 기능도 좋아질 수 있을 겁니다.

이승훈(서울대, 사회자) : 김태윤 교수께서 입법부의 역할에 대해 말씀하시기 전에 제가 듣기로는 의원들이 정부관료 뜻대로 의안을 입법발의 한다는데 맞나요? 이런 의원입법도 많다는 말이 있던데..

김태윤(한양대) : 거친 용어로 청부입법이라고 부릅니다. 굉장히 많이 있는 것으로 알아요. 실제로 의원님이 법률안을 만들 때 정부와 협의 없이 만드는 경우는 거의 없어요. 두 가지 말씀드리면 첫째는, 국회의 입법적 기능이 규제개혁에 어떠한 영향을 미치는지 얘기하셨고, 두 번째는 전문가집단의 편향성 때문에 국민사회의 감시가 왜곡될 수 있다고 하셨는데 규제공급자인 입법자와 관료가 이미 편향되어있기 때문에 다른 쪽으로 편향되어있는 쪽의 의사가 표현되는 다원사회의 양상을 상정하고 있습니다. 예를 들면 사건사고를 경험하고 각종 규제를 강화한다는 얘기가 나올 때 그게 정말 필요하냐는 쪽의 편향된 시각이 나와야만 온전한 국민적 소통이나 토론이 가능할 수 있다는 거죠. 필요합니다.

규제영향분석 이야기가 나왔는데 김신 박사님 토론하시면서 비용문제 만만치 않다고 하셨어요. 예를 들면 미국은 큰 나라이기 때문에 천억이 들지만 우리나라는 3백억 원 정도면 되요. 우리나라는 화평법 얘기하면서 조금 과장된 숫자지만 8년간 기업이 부담해야 하는 비용이 13조 원이라고도 합니다. 일 년에 1조 원이 넘어요. 이게 효과가 있는가? 조금 더 좋은 효과, 적은 비용으로 할 수 있는 방법은 없는가? 1천억 원, 5백억 원인들 무슨 상관이 있는가? 비용 자체가 13조 원이에요. 비용편익분석에 많은 노력을 해야 하는 상황이에요. 선도적으로 환경부나 고용노동부가 비용편익분석에 나름대로 금자탑을 쌓아야 해요.

계속해서, 좋은 의도를 가졌는데 잘못되어서 나쁜 결과를 빚었으니 어떡하냐? 1981

년에 노벨경제학상을 받은 George Stigler는 “모든 규제의 진실된 의도는 그 실질적 결과에서 연역해야 한다”라고 했어요. 규제를 만든 사람의 의도가 뭔지 알고 싶으면 그 규제로 인하여 실질적으로 어떤 결과가 빚어졌는지 보고 그걸 의도로 보면 되요. 좋은 규제, 나쁜 규제는 구별할 필요가 없어요. 좋은 규제는 세상에 없습니다. 관료가 규제를 만들고 이 규제가 좋다고 하는 것은 어떤 가수가 자기가 노래를 완벽하게 부른다고 하는 것이나 마찬가지로요. 조용필도 이렇게는 안 해요. 이것보다 더 좋은 규제가 언제나 있을 수 있다는 말이에요. 좋은 규제라는 용어 자체가 필요 없어요. 규제를 만드는 자는 이 규제가 국민들에게 이득을 주는지 같은 비용으로도 얼마나 제대로 된 목표에 달성하는지를 깊이 숙고해야 합니다.

이승훈(서울대, 사회자) : 아주 재미있는 말씀을 해주셨네요. 의도를 유추하지 말고 성과를 보고 그걸로 판단하라.

김일중(성균관대) : 규제개혁이라는 태스크를 과연 자기 업무로서 열심히 할 만한 유인이 있을까? 저는 이것을 논문으로 썼어요. 오늘 우연찮게 규제개혁 담당과장부터 그 이후에도 관련 업무를 맡으셨던 분을 15년 만에 여기서 만났네요. 그런 분은 관료사회에 거의 없다고 생각해요. 규제개혁을 하면서 커리어를 인정받는 관료는 얼마나 될까요? 추측하는 바, 우리가 생각하는 그러한 업무를 전담하는 사람들은 극소수에 불과해요. 대부분은 몇 년 있다가 자기 부처로 돌아갑니다. 그 분들한테 덩어리규제를 풀어달라고 요구하는 자체가 문제가 있어요. 민간도 문제예요. 주로 교수들이나 단체대표자들인데, 그분들이 한 달에 두어 번씩 만나서 어떤 일을 할까요? 민간의 그분들이 덩어리규제를 깨트리는 일을 할 수 있을까요? 그분들의 능력보다는 업무집중도, 독립성과 책무성 등을 감안했을 때 거기에 대해서 회의적이에요. 그래서 상설 기구를 만드는 것이 좋겠다는 생각을 해봐요. 한편, 법관들은 판단할 때 상당한 독립성을 보장받지만, 반면 그 판단에 대해서는 책무성도 요구할 수 있다는 거버넌스 차원에서, 사법부가 규제개혁에 일조할 수 있다는 생각을 합니다.

아울러 이 교수님의 질문에 답하자면 제가 이제까지 연구들을 해오면서 느꼈던 가장 강력한 이익집단은 관료예요. 입법단계에서도 관료의 이해관계 반영정도가 가장 강

하더군요.

최병선 (서울대) : 이승훈 교수님께서 관료들이 권한을 행사하려고만 하는 것이 문제라는 취지의 말씀을 하시는데, 저는 관료들이 권한을 행사하는 모습을 한 번 봤으면 좋겠어요. 공무원들이 규제를 만드는 것은 책임을 회피하기 위해서예요. 권한을 제대로 행사하는 사람은 놀랍게도 별로 없어요. 또 관피아 때문에 이 모든 것들이 적당히 돌아간다고 하시는데... ‘적당히’는 좋은 건데 왜 나쁘다고만 생각하는지 모르겠어요. 많은 사람이 적당하다고 생각하면 그게 적당한 거예요. 왜 무리한 규제를 만들어놓고 사람보고 달라지라고 합니까? 지금 우리 사회가 엄청나게 적당주의로 흘러왔다고 하시는데... 그렇다면 매일같이 세월호 사고 같은 사고가 일어나야 맞아요. 그러나 이런 사고가 어디 매일같이 일어나던가요? 어쩌다가 난 것 아닌가요? 그러니 제 말은 우리가 터무니없이 높은 규제목표를 내걸고 있는 것, 그것을 반성해야 한다는 거예요. 실제로 이행하지 못할 그런 규제를 만들어놓고 그걸 못 지킨다고 부도덕하고 비윤리적이라고 하면 안 된다는 거죠. 사람을 그렇게 나쁘게 보면 문제해결의 방법이 없어요. 나보고 하라고 해도 나도 하기가 벅차다 싶은 것, 바로 그것을 고쳐야 합니다. 이런 의미에서 규제개혁을 이렇게 생각하면 좋겠어요. “정부가 책임 있는 행정을 하는 것”이라고요. 우리나라 정부는 너무 무책임해요. 지킬 수 없는 규제를 만들어 놓고, 또 그것을 제대로 집행하거나 강제하지도 않으면서 자기들은 책임을 다 했다고 생각해요. 이런 행정을 하면서 유명언 잡기에만 골몰하는 정부가 무슨 책임 있는 정부겠습니까.

이승훈(서울대, 사회자) : 토론자들이 4분 계신데 발표자들의 말씀이 맘에 드셨습니까? 소병희 교수님부터.

소병희(국민대) : 최병선 교수님 답변 잘 들었습니다. 기재부에서 정부 프로젝트 중 5백억 원 이상 되는 것에 대해 예비타당성조사를 하듯이 규제영향분석에서도 그런 예산을 확보할 수 있다면 좋을 겁니다. 닭 얘기인데, 예를 들면 무정란과 유정란으로 생각하면 어떨까요? 어떤 알은 깨어나고 어떤 알은 안 깨어나고. 건전한 관료 제도에서 건전

한 규제가 나오는 거예요. 예컨대 관료의 인센티브시스템이 잘 안되어 있다면 불필요한 규제가 줄어들 겁니다. 규제 관련한 인센티브시스템을 위원회에서 한 번 검토해보면 좋겠어요.

김신(한국행정연구원) : 최진욱 교수님께서 발표하신 내용에 특별히 이의를 제기할 내용은 없고, 다만 최근 정부에서 추진하고 있는 규제정책과 관련하여 간략하게 논의하고자 합니다. 지난주에 행정규제기본법 개정안이 입법예고가 됐어요. 행정규제기본법이 1988년 시행된 이래 아주 부분적인 개정을 몇 번 했지만 이번엔 제정수준에 가까운 개정이라고 합니다. 규제개혁시스템의 제도화가 매우 중요한 부분인데 가장 중요한 것이 규제비용총량제를 도입하는 거예요. 영국에서 시행하고 있는 원안-원아웃(One-in, One-out) 제도를 벤치마킹한 것인데, 규제비용총량제를 제대로 시행하려면 규제에 대한 축적된 자료 등 집행역량을 갖추는 것이 중요해요. 7월 1일부터 올 말까지 시범사업을 실시할 겁니다. 규제가 많은 중앙정부의 8개 부처를 대상으로요. 규제비용분석의 검증은 경제부처는 KDI, 사회부처는 한국행정연구원에서 하도록 분업이 되어있어요. 시범사업을 위해 배정한 예산이 없어서 총리실 산하 경제인문사회연구회의 협동과제예산을 활용하여 KDI는 3억 원, 한국행정연구원은 2억 2천만 원을 배정받았어요. 내년 1월 1일부터는 규제비용총량제를 전 부처에서 시행합니다. 이를 위해 어느 정도의 예산이 배정될지 알 수가 없는 상황이에요. 규제비용총량제가 실효성 있게 돌아가기 위해서는 상당한 투자가 필요할 것으로 생각이 되요. 정부가 규제개혁을 정책의 최우선 순위로 삼고 있는 만큼 제도가 제대로 시행될 수 있도록 역량강화를 위해 충분한 자원배분이 이루어지기를 기대합니다.

임성호(경희대) : 저는 규제개혁 문제를 당위적인 관점에서도 접근을 해야겠지만 상당히 현실적이고 시니컬한 관점에서도 볼 필요가 있다고 생각합니다. 기본적으로 의원들도, 관료들도 그런 현실주의적 가정 하에서 볼 필요가 있어요. 의원들 입장에서 봤을 때는, 불필요한 규제가 가능한 많이 있어야 거기서 많은 문제가 발생하고 그럴 때마다 나서서 문제를 해결해주는 모습을 보이며 공(功)을 내세울 수 있어요. 관료들도 규제가 많아야 자신들의 권한과 부서의 예산이 늘어나면서 시니컬하게 말씀드리면 의원

과 관료 간에 암묵적인 담합구조가 만들어질 수 있지요 서로 의도하지 않았을지는 몰라도 결과적으로 이렇게 되는 거죠 그러므로 불필요한 규제개혁을 얘기할 때는 의원들, 관료들에게만 맡길 수 없고 그런 의미에서 저는 김태운 교수님께서 말씀하신 시민사회의 역할을 더욱 더 강조하고 싶습니다 시민사회도 특정 학회가 하는 것에만 머무르기 보다는 언론도 하고 시민단체도 하고 기업도 하고 전문가그룹도 감시를 하면 좋겠어요 그리고 제가 정치학자이다 보니까 정치학자로서의 좀 편향성이 있는데 모든 문제의 근원에 입법부가 있다고 생각해요 문제의 근원이기도 하고 문제를 풀어나갈 수 있는 열쇠도 입법부에 있다고 봐요 입법부 쪽에 정당 간 양극적 갈등이 있을 경우 행정부 입장에서는 골치 아픈 국회 쪽으로 가서 입법과정을 밟는 것이 싫습니다 그래서 단독플레이를 하고 싶어 하죠 입법(법안통과)을 통해서 할 수 있는 일도 행정명령을 통해서 단독플레이를 해요 제가 수년 전에 연구를 한 적이 있는데 분점정부(여소야대) 때와 단점정부(여대야소) 때 행정명령의 수를 세어 봤더니 역시 분점정부 때 행정명령의 수가 많더군요, 그것이 편리한 수단인 것이죠 그래서 문제의 근원이 입법부 쪽에 많이 있다는 겁니다 그리고 입법부가 법을 통과시킨다 하더라도 정파적인 절충 때문에 법을 영성하게 통과시킬수록 그에 대한 시행규칙들을 많이 만드느라 규제가 늘게 되고, 그럴수록 사법부가 개입하는 정도도 커지게 됩니다 이처럼 규제 문제 근원에 입법부가 있고, 그런 의미에서 어떻게 입법부의 제도와 의원들의 행태가 바뀌는가에 결정적 실마리가 있지 않은가 생각합니다

홍완식(건국대) : 하나의 규제라고 하는 것은 복합적인 효과를 가져오는 경우가 많아요 가령 어떤 규제를 국회에서 설정하건 행정부에서 설정하건 규제라는 것은 경제적인 효과, 문화적 효과, 교육적인 효과, 법률적인 효과 등 다양한 효과를 가져오죠 그런데 지금까지의 규제정책이나 규제개혁이라는 것은 주로 한 쪽 입장에서 조언하고 문제점을 지적하는 것이었어요 그래서 오늘날은 자리가 필요하고 중요하다고 생각하는 것은 하나의 규제를 다양한 관점에서 볼 수 있기 때문이에요 규제를 다양한 관점에서 검토하고, 복합적인 해결책을 제공하는 것은 대단히 중요하다고 생각해요 오늘 세미나의 대주제는 규제정책에 있어서의 3부의 역할입니다. 규제정책에 있어서 입법부건 행정부건 사법부건 그 역할이 모두 중요하긴 하지만 그 비중은 다르다고 생각합니

다. 사법부의 역할이 제한적이라고 말씀하시기도 하고, 행정부의 역할도 제한적이라고 말씀하시기도 했는데, 왜 그러냐 하면 국가의 운영에 있어서 법치주의 원칙이 적용되기 때문이에요. 법률로 일단 정해놓으면 행정부가 시행령이나 시행규칙 등을 통해서 법률에 어긋나는 것을 만들 수가 없어요. 행정입법이 위헌·위법인 경우에는 법원의 판결을 거쳐 적용을 할 수 없도록 하는 제도를 지니고 있기 때문이죠. 그럼 사법부는 어떠냐? 재판이라는 것은 법을 해석하여 적용하는 것이고, 판사는 헌법과 법률에 따라서 재판을 하여야 합니다. 그럼 가장 중요한 것이 무엇이겠습니까? 바로 법률이에요. 행정작용은 법률을 집행하는 활동이고, 사법작용은 법률을 해석하여 적용하는 활동이죠. 입법작용 특히 근래에 큰 비중을 차지하는 의원입법의 중요성을 주목해야 하는 이유가 여기서 발견됩니다. 그런데 아이러니하게도 중요성이 점차로 커지고 있는 의원입법에 대해서는 규제심사가 없어요. 저는 평소에 규제심사보다 포괄적인 의미에서 입법평가라는 솔루션을 주장하고 있는데, 단계적으로는 규제심사부터 시행해 보자고 합니다. 왜냐하면 지금 입법현장에서는 규제심사도 번거로워하는데, 의원발의 법률안에 대한 규제심사조차 없는 단계에서 입법평가제도를 받아들이기는 현실적으로 어렵다고 생각하기 때문이에요. 지난 2월과 4월에 국회 운영위원회의 소위원회가 두 번 열렸었는데, 이 회의에서는 의원발의 법률안에 대한 규제심사제도를 도입하자는 국회법 개정안에 대한 심사가 있었어요. 의원발의 법률안에 대한 규제심사를 도입하는 것은 입법권에 대한 침해라는 의견이 강하게 제기되었고, 이러한 반대 의견 때문에 결국에는 국회법 개정안에 대한 심사가 진전되지 않았어요. 근래 들어 양적 증가 현상을 보이는 의원발의 법률안에 문제가 있다는 지적이 지속적으로 제기되고 있고 규제심사조차 없다는 비판이 있음에도 불구하고, 이를 거부하는 것은 법률안 발의를 특권으로 생각하고 있다는 반증이에요. 국회 임기 4년간 1만 2천 건 이상의 법률안이 발의되며, 청부입법과 부실입법이 발의되기도 한다는 지적에 국회의원들은 귀를 기울일 필요가 있어요.

규제개혁에 있어서 사법부의 역할은 중요하지만 제한적이에요. 사법부는 백워드인덱션 그러니까 판결을 통해서 입법과 행정과정에 간접적으로 영향을 미칠 수 있어요. 그런 관점에서 규제개혁심사 기준의 하나로 그간에 활용되어 왔던 과잉금지원칙도

판결을 통해 발전되어 온 거예요. 규제심사에 있어서 과잉금지원칙을 활용하면 규제 목적과 규제 수단의 적정성을 판단하는데, 일관되고 구체적이고 전문화된 심사를 할 수 있으리라고 생각합니다. 가령 아까 말씀드린 과잉금지의 네 가지 하부원칙 중에 세 번째 하부원칙이 피해의 최소성 원칙이에요. 이를 규제심사에 적용하게 되면, 여러 가지 규제대안 중에서 국민에게 가장 피해가 적은 규제방식을 택하라는 것으로 적용되요. 이러한 과잉금지원칙은 규제심사에 효과적으로 적용될 수 있다고 봅니다.

사전 규제심사제도를 도입하자고 주장하시는 분들이 있어요. 그러나 우리는 사후 규범통제제도를 지니고 있어요. 사전적인 규제심사제도는 위헌의 소지가 너무 크기 때문에 도입이 불가능해요. 그 대신 아까 말씀드린 국회법에 있는 행정입법 사전통보제도라던가 사법부가 판결을 통해 입법적 기여를 하는 등 이런 것을 접합해가지고 세 부가 각자의 역할을 담당하면 규제정책에도 좋은 영향을 주지 않을까 하는 생각입니다. 오늘의 세미나는 저에게도 유익하고 귀중한 자리였어요. 왜냐하면 경제학자, 행정학자, 실무가 등과의 유익한 논의를 통해서, 보다 나은 규제개혁시스템을 생각해볼 기회를 가질 수 있었기 때문입니다.

이승훈(서울대, 사회자) : 네 오래 기다리셨습니다. 최영해 위원님 말씀해주시죠.

최영해(동아일보) : 예, 다들 좋은 말씀 많이 해 주셔서 대부분 언급이 된 것 같습니다. 제가 동아일보 논설위원을 하기 전에 국회 재계, 행정부를 출입한 경험이 있어서 그 경험을 토대로 오늘 발표하신 논문들을 읽었어요. 최병선 교수님 논문은 규제를 오래 연구하신 분으로 현장도 많이 알고계신 분이라는 느낌이 들었어요. 제가 공감하는 부분은 규제개혁이 조직의 목표가 아니라 지금 있는 조직에서 얼마나 실제로 일을 할 수 있는 전문가들이 들어가는 것이 중요하다는 것이에요. 규제개혁위원회가 제가 보기에는 너무 사회적인 명망가 중심으로 인선이 되어 있어서 이 분들이 얼마나 규제심의할 때 구체적으로 할지 의문이 있어요. 그 밑에 전문위원회가 있어서 백업을 하지만 규제개혁의 조직을 꾸린다면 명망가 중심이 아니라 실제 현장을 잘 아는 전문가들이 많이 들어가야 한다고 생각합니다. 그리고 박근혜 대통령이 ‘규제 30%를 줄

이겠다'는 규제총량제를 목표로 한다는 얘기를 했는데 이렇게 접근하면 반드시 실패한다는 생각이예요. 왜냐하면 모든 규제는 다 원인이 있고 이유가 있고 뿌리가 있는 거거든요. 한 개 규제가 백 개의 규제보다 더 큰 것이 있을 수 있죠. 그런 것을 수직적으로 언급하는 것은 위험한 발상이에요. 세월호 관련해서는 해운조합이나 한국선급이 규제를 자율로 하다가 이런 참사가 빚어졌다고 하셨는데 그 부분도 공감을 합니다. 금융투자협회의 부회장은 반드시 기획재정부 출신이에요. 왜냐하면 협회의 상당 부분이 자율규제이기 때문에 이를 보완하기 위해 기재부 출신이 부회장으로 내려오는 거죠. 이런 먹이 사슬이 현장에 있어요. 제가 국회를 출입한 경험으로는, 김태운 교수님이 말씀하신 의원입법에 관련해서 보충설명을 한다면, 왜 청부(請負)입법, 정부에서 얘기하는 입법들이 많이 나오느냐, 현실적으로 그럴 수밖에 없는 부분이 지금 국회의원 중에서 자신의 능력으로 법안을 내 입안할 수 있는 사람들은 10%가 채 안 된다는 겁니다. 사실 입법부에서 전문적인 능력을 갖고 있는 사람이 있느냐 하면, 의원별로 보좌관이나 비서관들이 5~6명 있지만 이런 사람들이 정책으로 정통한 사람들이 아니예요. 그렇다면 의원들이 정부 부처와 같이하는 의원입법은 불가피한데, 이한구 의원이 얘기한 의원입법심사분석은 위험 소지가 있더라도 검토하는 것이 맞다는 생각이예요. 실제로 입법과정에서 의원들이 얼마나 이상하게 돌아가고 있냐면 계속 국회에 안 나오다가 막판에 법안이 무더기로 처리되면 본회의에서 자기가 발의한 법안에 부(否)표를 던지는 웃지 못 할 사례도 종종 있어요. 얼마나 의원들이 입법에 소홀한지 감시해야 합니다. 하지만 임성호 교수님이 말씀하셨듯이 NGO가 국회감시 모니터링에 얼마나 기여할 수 있느냐는 회의적이에요. 왜냐하면 우리 시민사회가 정권에 따라서 내는 목소리가 너무 다르고, 그리고 시민사회는 주로 좌파들이 많이 잡고 있거든요. 이런 부분에서 정부가 보조하고 지원한다면 NGO의 재정독립성 문제도 발생할 수 있어요. 그러므로 이런 문제는 신중하게 결정해야 합니다. 그리고 전문가집단 부분은 오히려 권장해볼만하지 않나 생각해요. 그리고 이게 잘 안된다면 예산정책 자들이나 입법고시 관료들이 많이 있으니 기존에 있는 조직을 활용해서 규제분석을 맡겨볼 수도 있을 거예요. 그리고 최진욱 교수님이 말씀하신 행정부에 관한 것은 재미있게 읽었는데 최병선 교수님 논문과 상당 부분 겹치는 것 같아요. 제가 코멘트를 한다면 규제영향분석서를 하자 하는데 BEP분석을 어떻게 할 것이냐는 것이 현실적

으로 쉽지가 않다는 거예요 그리고 대통령 별로 보면, 노무현 대통령 때도 사실상 규제완화가 많이 됐어요 MB 때도 많이 됐다는 것은 좀 더 생각해 봐야 하지 않나 생각합니다.

이승훈(서울대, 사회자) : 이제 시간이 다 돼서 더 토론을 주고받고 하고 싶지만 그럴 기회는 없을 것 같습니다. 결국 규제개혁이라는 것은 좋은 규제는 살리고 나쁜 규제는 없애자는 얘기에요. 그러면 하나하나의 규제가 좋은 건지 나쁜 건지는 어떻게 아느냐 결국 전문가들을 동원해야 한다는 것입니다. 전문가들이 규제개혁에 참여할 수 있도록 하고 지원을 해야 되요. 사실 제가 생각하기에는 규제가 좋은 건지 나쁜 건지는 규제의 시행을 업으로 삼는 관료들이 제일 잘 알아요. 이렇게 좋고 나쁜지를 잘 아는 사람들에게 제대로 인센티브가 안 나가는데 문제가 있어요. 결국은 인센티브를 잘 줘야 한다는 거죠. 저는 관료들한테 그 직무를 수행하면서 그 규제가 좋았는지 나쁜지를 실명 평가하는 보고서를 정기적으로 작성하도록 하고 그 규제와 관련된 사고가 터지면 이 사람들이 어떤 평가를 했는지 봐서 제대로 평가를 한 사람은 승진시키고 제대로 평가하지 않고 나쁜 규제를 좋다고 쓴 사람은 강등시키는 방식으로 제대로 평가할 수밖에 없는 인센티브를 주는 시스템이 어떤가 하는 생각을 해봅니다. 오늘 하신 말씀들이 여러 가지 있지만 결국 좋은 규제를 남기고 나쁜 규제를 걸러내자는 것이 규제개혁의 핵심이에요. 그런데 그것을 하려면 가장 잘 아는 사람들을 동원해야 하고 가장 잘 아는 사람들이 인센티브가 그렇게 작동되도록 이런 시스템을 만들어서 동원을 해야 한다고 요약해 볼 수 있지 않을까 싶어요. 청중석에서 하실 말씀이 있으신가요?

송웅순(법무법인 세종, 방청객) : 오늘 우리가 논의하는 대상인 규제의 범위와 내용이 뭔가에 대해서는 마치 전원이 동의하는 것처럼 전제했지 않았습니까? 사실 저희가 달성해야 하는 것은 국민의 행복을 집합적으로 가장 많이 달성하는 규제죠. 우선 시장경제를 달성하게 하는 제도가 잘 정하여지고 작동하여야 하는데 예를 들어 회사법이 잘못되면 효율적 기업 창업과 작동에 상당한 문제가 됩니다. 그런데 회사법은 이번에 논의하고 있는 규제개혁 차원에서 논의하지 않아요. 회사 제도는 규제의 강학적 정의에서

는 빠지는 것이 맞지만 이런 제도 부분도 이번 개혁 대상으로서의 규제차원에서 큰 그림으로 얘기해야 한다는 것이 첫째 제 코멘트이고요. 두 번째는 앞서 토론자가 말씀하신 닭의 비유를 개의 비유로 바꾸고 싶은데, 닭은 주인을 몰라서 문제인데 개는 주인을 알죠. 지금 닭으로 비유되는 사람들은 주인을 아는 충직한 개이어야 한다는 말이죠.(여기서 개는 충직성을 이야기하고자 하는 비유이고 비하하려는 것이 아니므로 오해 없으시기 바랍니다) 그런데 충직한 개를 고르고 개를 충직하게 만들려면 선거제도도 근본적으로 바뀌어야 해요. 그리고 개를 충직하게 만들려면 국회의원에 대한 평가제도 이런 부분이 바뀌어야죠. 예를 들면 국회의원 甲이 만든 법이 헌법재판소에서 깨지면 그 국회의원에 대해서는 평가를 나쁘게 하는 식으로요. 그렇게 되면 국회의원들이 법 만들 때 조심하게 되지 않겠습니까? 관련해서 아까 입법모니터링도 얘기하시고 사법 쪽에서의 역할도 얘기했지만 헌법재판소가 무척 중요한 것 같아요. 국회의원과 공무원이 제대로 작동하고 있다면 헌법재판소까지 가서 문제해결하고 싶지 않는데, 그렇지 못한 상황에서는 헌법재판소에서 잘못된 법과 규제에 대해서 계속 깨 주면서 거기에 대해서 기준을 주면 국회가 자신을 보호하기 위하여 스스로 자체의 입법평가제도 등 합법적인 법을 만들기 위한 그런 제도를 택하는 계기가 되지 않겠느냐 하는 점에서 저는 헌법재판소가 중요하다고 생각해요.

그 다음에 규제 원칙을 여러 번 얘기하셨는데, 여기서 얘기한 규제의 원칙을 제도화(institutionalize)해야 한다고 생각합니다. 일반적으로 모든 규제에 적용할 공통적 규제원칙과 개별 분야의 규제에서 적용할 규제의 원칙을 좀 더 상세하게 정하여 공무원들이 법을 만들 때 내가 법을 어떻게 만들어야 한다는 기준과 원칙이 머릿속에 보편적으로 들어가야 해요. 제가 위원회활동을 하며 법과 규정 등을 심의할 때 ‘제가 이 규정을 심사할 때 적용하여야 하는 규제원칙은 뭐죠?’ 하고 질의하면 규제원칙은 아무것도 없다고 말하더군요. 그러니까 모두가 공감하는 규제원칙이 있어야겠다고 생각합니다.

김명신(방청객) : 세월호 참사 이후에 특히 이 주제에 관심이 많았는데요, 얼마 전에 우리나라에 태풍, 장마로 인한 피해가 발생할 때 정부 관련자들이 어떻게 대처할 지에 대해 논의하는 컨퍼런스가 있어서 가본 적이 있습니다. 거기서 우리나라의 문제점으로 예

방이 아니라 복구에 치중하는 것을 말하더라구요. 이와 같이 우리 사회의 관례적으로 받아들이는 이런 의식, 예방보다는 복구에 치중하는 것에 대해 오늘 주제와 관련해서 저는 이렇게 이해했습니다. 입법부가 가장 중요하다 말씀하시는 것을 두고 우리 정치사회와 시민사회의 성숙성이 얼마나 중요한가 라는 생각을 해봤어요 그래서 그와 같은 감시, 관찰 이런 것이 잘 이루어지고 정치 결정하는데 연결되서 정책화된다고 하면 그게 어떻게 되는 건지 구체적으로, 실제로 규제개혁과 관련해서 어느 정도 이것이 달성이 될 수 있고, 실제로 이번 정부에서 그것이 시행될 수 있을지, 시행되기 위해서 그것을 고려대상을 삼을 것인지에 대해서 저는 조금 회의적인 생각이 들었습니다. 저는 좀더 구체적으로 실행방안이 마련되어야 하지 않을까 이런 생각을 했고요. 전반적으로 방향성에 대한 문제가 잡혀 최병선 교수님이 말씀하신 것처럼 민편의 방향으로 규제가 나간다고 하면 국민전체의 행복이 증진되는 방향으로 나갈 것이고 불필요한 규제로 인해 모두를 불편하게 하는 것은 지양될 것이라고 봅니다 어떤 전체의 철학, 방향성이 먼저 잡히고 난 뒤에 그에 해당되는 각론이 나와야하지 않을까 하는 생각을 하고요. 전문가 분들도 그것에 대해 좀 더 생각해줬으면 하는 바람을 가져봤습니다.

이승훈(서울대, 사회자) : 지금 요구하신 내용은 현실적으로 필요하죠, 총론 아무리 해봐야 소용이 없습니다. 그러니까 그렇게 하도록 해야 합니다.

답변1 최병선(서울대) : 말씀을 듣다보면 나라를 다시 세워야할 것 같아요. 제가 점진적인 접근을 하지 않을 수 없다고 말씀드리는 이유는 우리가 나라를 다시 세울 수 없기 때문이에요. 지금 있는 것들을 통해서 당연히 돌아가야 하는데 안 돌아가는 것들을 찾아서 하는 것만 해도 할 일이 태산인거죠. 이런 현실을 놔두고 무슨 다른 얘기가 의미가 있겠어요. 그리고 많은 분들이 제도화 말씀을 하시는데, 아무거나 제도화 되는 것이 아니에요. 형식에 맞고 이치에 부합되는 것만 제도화 되는 거죠. 이상을 추구하면 우리가 정말 이루려는 이상과는 점점 멀어진다는 말씀을 드리고 싶네요.

답변2 홍완식(건국대) : 헌법재판소의 역할이 중요하다고 말씀하셨는데, 헌법재판소도 법원과

함께 사법부에 포함됩니다. 헌법재판소가 규제심사를 하는 것은 아니지만 헌법소원 심판이나 위헌법률심판을 통해서 헌법원칙에 위반되거나 기본권을 부당하게 침해하는 국가활동을 심사하는 거죠 따라서 헌법재판소도 규제정책에 중요한 기여를 하고 있다고 볼 수 있어요.

이승훈(서울대, 사회자) : 이제 마무리해야 될 때가 된 것 같아요. 오늘 토론은 결론을 내기 보다는 정말 규제개혁을 제대로 해야 한다는 필요성을 절감한 토론이 된 것 같습니다. 장시간 함께해주시고 토론해 주시고 청중석에서도 활발히 토론에 참여해 주셔서 대단히 감사합니다. 오늘 토론을 이것으로 마치도록 하겠습니다.



1992년 창간호

● **창간기념논단/** 올바른 규제완화를 위한 기본시각(유창순), 정부의 규제완화 추진방향과 민·관협력의 중요성(정문화), 규제의 정치경제학(김기태)
● **창간특집논단/** 정부규제완화 : 논리, 성과 및 평가(이규억, 이재형), 정부실패와 '그림자 행정'(안문석) ● **초점/** 정부규제에 대한 기업인 의식조사(편집부) ● **연구논단/** 우리나라 규제완화, 그 역사와 평가(김정수), 정부규제의 유형별 문제점 분석(김재홍), 비대칭정보와 규제완화(이승철) ● **정책과제/** 회사채 규제의 문제점 및 개선방안(홍성중), 사모사채 규제의 문제점 및 개선방향(신종익), 중기관리제도의 문제점 및 개선방안(김강수), 산업안전보건 관련정책의 문제점과 개선방향(문성수), 기술용역비 및 특허권 등의 사용대가에 대한 관세부과 개선(안근배), 공과금 성격의 기업 부담금 손금인정(대한상의), 무등록공장 규제의 현황 및 개선방안(안민섭), 은행업에 대한 조세징수 절차개선(대한상의), 근로자주택 건설·공급 제도의 문제점 및 개선방향(이우열) ● **동향/** 정부의 규제완화 추진현황(안양호) ● **별책부록/** 무엇이 완화된고 있는가

1992년 겨울호 통권 제2호

● **권두언/** 규제의 효율성과 기업경쟁력(김상하) ● **연구논단/** 경제적 규제완화 추진방식의 평가(최병선), 기업활동관련 환경규제의 현황과 개선방안(이영록), 노동시장의 기능에 대한 정부의 규제완화 방안(김영배), 개별입지 지정승인 절차 및 문제점과 개선방안(김강수) ● **초점/** 상호보증규제 입법의 시행과제(박종선) ● **정책과제/** 현물출자에 의한 법인전환시 문제점과 개선방안(김정수), 해외자금조달에 대한 규제의 문제점 개선방안(신종익), FAX 전송에 의한 수출추천 개선방안(주청연), 상업어음할인에 따른 애로해소방안(대한상의), 93년도 직업훈련비율의 문제점과 개선방안(이우열), 유통산업 관련제도 개선방안(대한상의) ● **동향/** 산업경쟁력 강화를 위한 행정쇄신 실적 및 성과-상공부 편(심윤수)

1993년 봄호 통권 제3호

● **연구논단**/ 주식회사의 지배구조에 대한 규제강화 논쟁(곽노현), 공익사업 규제에 대한 시카고학파의 비판과 대안(전용덕) ● **특집**/ 효율과 예술의 조화 : 건축법규의 개선방향, 건축법규의 규제완화(최찬환), 건축법 및 건축사법 개정방안(김기철), 건축관련 법규에 관한 문제점 및 제도개선(서수정), 대지안의 공지에 대한 문제점 및 개선방향(김문일), 주차전용건물의 건축에 따른 문제점과 개선방안(김종갑), 도시설계 관련법규의 개선방향 고찰(박철수), 근린생활시설제도의 문제점과 개선방안(김강수), 건축물 용도 및 밀도 규제의 평가와 대안(김정호), 건축행정 발전을 위한 건의(윤혁경) ● **동향**/ 건설행정쇄신 실적 및 방향-건설부 편(장기상) ● **부록**/ 규제완화 건의안(창간호)에 대한 정부회신

1993년 여름호 통권 제4호

● **연구논단**/ 실질적 규제완화를 위한 제도도입 구상 : 기업옴부즈만(김종석), 가격자유화와 시장기능의 활성화(신광식), 규제완화와 국토이용 계획제도의 개편(서순탁), 민간자본 활용을 위한 제도개선(양지칭) ● **특집**/ 중소기업의 경영활성화를 위한 규제완화 방안, 인쇄업의 정부규제와 경영애로 요인(김재홍), 상업용 쇼케이스 제작업체의 규제완화 방안(김정호), 가구산업의 규제완화와 발전방안(김강수), 완구산업의 경영애로 요인과 규제완화 방안(이승철), 자원재활용 산업의 실태와 규제완화 방안(홍성종), 수도권 무등록공장의 현황, 발생원인과 정책방향(김정호) ● **초점**/ 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」을 진단한다(편집부) ● **동향**/ 행정규제 완화에 따른 새로운 상공자원 정책방향의 모색(문석옥), 재무행정 쇄신방안(주광렬) ● **부록**/ 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법 및 시행령(안)

1993년 가을호 통권 제5호

● **연구논단**/ 공기업의 비효율성과 개선방안(조신), 공동주택 분양가격규제의 효과와 정책대응 방안(김관영) ● **초점**/ 정부규제에 관한 기업인과 공무원의 인식조사(김재홍 · 홍성중) ● **특집**/ 신정부 규제완화정책의 평가와 과제, 정부규제의 개혁과 정부 · 기업의 책임(최신용), 규제완화와 경쟁촉진(이용환), 중소기업관련 규제완화 내용과 평가(김정수), 무역부문 규제완화의 주요내용과 평가(허병), 상공부문 규제완화의 중간평가와 과제(이영록), 규제완화와 노동자의 입장(조한천), 노동시장의 기능에 대한 정부규제(김영배) ● **집중분석**/ 「행정규제 및 민원사무기본법」을 분석한다. 발제-민원옴부즈만제를 도입하면서(안양호), 대토론-규제완화의 제도적 틀을 세운다 : 행정규제 및 민원사무기본법(안) 전문 ● **동향**/ 보사행정규제의 완화(신흥권), 상공자원부문 행정쇄신 주요 추진과제(문선목)

1993년 겨울호 통권 제6호

● **연구논단**/ 업종전문화 정책의 논리와 문제(이성우), 정부계약제도의 합리적 개선방안(송병선), 가격규제 실태와 시장기능 제고방안(홍성중) ● **규제포럼**/ 도서지역의 전력공급 : 한전 vs 주민(유승민), 건설업 면허제도 : 진입장벽과 대여행위(박현주), 인감증명제도 이렇게 개선할 수 있다(김익식 · 이승중), 효율적인 폐기물 감량, 자원 재활용 전략(최병대), 의약품 표준소매가제도의 폐지(이승철) ● **국내동향**/ 환경규제행정, 어떻게 달라지나(손희만) ● **해외동향**/ 일본의 행정규제 완화(충무처 조사심의관실), 일본의 행정조직개편(마쓰시다 PHP 연구소)

1994년 봄호 통권 제7호

● **연구논단**/ 진입규제 평가(김재홍), 불법경제행위 규제방식에 관한 소고(김일중), 농축수산물 유통규제의 실태와 개선방안(조계근), 유통시장 개방에 대한 대응방안과 시장기능의 회복(조성봉), 고등교육 정원의 자율화 방안(한유경) ● **규제포럼**/ 국민부담 경감을 위한 준조세 개선방안(홍성중), 부담금제도, 문제와 대안(김정호), 성금 · 기부금 이렇게 개선하자(이승철) ● **국내동향**/ 정부규제, 어떻게 달라지고 있나(94년도 1/4분기) ● **해외동향**/ 미국의 규제영향 분석지침(관리에산처)

1994년 여름호 통권 제8호

- **연구논단**/ 민영화의 주변논쟁(김재홍), 기술개발 활동과 정부의 규제(박병무)
- **초점**/ 민영화와 규제완화, 세계의 경험과 선택(아이먼 버틀러 外)
- **규제포럼**/ 규제완화를 통한 건설산업 면허체계의 개편(김일중)
- **특집**/ 여는 글 : 정책적 규제, 규제완화의 성역을 개방한다(김재홍), 경제력집중억제책(김일중), 수도권집중억제책, 평가와 대안(김정희), 통화관리상의 정책적 규제(박찬일), 소비자 보호(이승철), 투기억제 논리비판(김정호), 물가안정(홍성중)
- **국내동향**/ 정부규제, 어떻게 달라지고 있나(94년 2/4분기)
- **해외동향**/ 미국의 정부조직 재창조(앨 고어), 영국의 개발규제 동향(서순탁)

1994년 가을호 통권 제9호

- **연구논단**/ 경쟁과 독점(전용덕), 대중경제지식의 오류와 지식시장(김정호 外)
- **특집**/ 공정거래법 개정안 주요 내용, 공정거래법 개정방향에 관한 민간경제계의 의견(곽만순), 공정거래법 개정에 관한 각계 의견(정창영 外), 공정거래법 개정을 둘러싼 주요 논쟁(홍성중)
- **초점**/ 국민고충처리위원회 김광일 위원장에게 듣는다(김일중 · 홍성중)
- **해외동향**/ 싱가포르의 전략적 경제계획

1994년 겨울호 통권 제10호

- **연구논단**/ 효율적인 규제방식으로서의 전환을 위한 경제이론(김일중), 일본의 공기업 민영화 정책(오동환)
- **특집**/ 국가경쟁력 강화를 위한 규제완화 정책제언(김재홍 外 4인)
- **초점**/ 규제완화 추진체계, 개편되어야 한다(홍성중)
- **국내동향**/ 정부규제, 어떻게 달라지고 있나(94년 3/4분기)(한선옥), 규제완화와 노동행정(신은중)

1995년 봄호 통권 제11호

• **연구논단**/ 부동산실명제의 법률적 검토(윤철홍), 경제적 측면에서 본 부동산실명제(조주현), 규제완화, 민영화의 경제정책적 분석(김재홍), 제조물 책임제도와 책임원리(김은자) • **특집**/ 정부조직 개편, 잘 정착되어 가나/정부조직, 이렇게 개편되었다(총무처 조직기획과), 세계화 전략과 정부조직 개편(최신용) • **집중분석**/ 비용·편익분석 사례(1)/약물검사 규제제도 도입에 따른 경제적 효과분석(홍성종)

1995년 여름호 통권 제12호

• **연구논단**/ 재산권의 경제분석 : 규제, 거래비용 및 경제효율성(김일중), 규제완화정책 평가(한선옥) • **특집**/ 지방자치 발전을 위한 지방자치법 개정방향(최병대), 지방자치단체장의 조직·인사권 확립방향(권해수), 지방화시대의 사회복지 행정기능 : 서울시를 중심으로(최신용), 지방자치시대의 환경정책과 중앙·지방간 사무배분(이상한), 지방자치와 수도권 정책(김정호), 규제측면에서 본 보건위생, 의료분야의 지방자치(김강수) • **해외동향**/ 미국 연방정부의 개혁 추진동향(안양호) • **사례연구**/ 연방정부 자동차 안전기준 108(김은자)

1995년 가을호 통권 제13호

• **연구논단**/ 공익사업의 경제논리(김재홍), 비업무용 토지정책의 개선방향(정희남), 규제영향평가의 기술적인 방법(김은자), 환경규제 합리화를 위한 개선요건(권태홍), 미국 항공산업의 규제완화 정책(한선옥) • **특집**/ 시장경제와 법치주의를 위한 정부3부의 역할-The Role of the Three Branches of Government for the Rule of Law and the Free Economy in Korea

1995년 겨울호 통권 제14호

• 연구논단/ SOC 민자유치제도에 대한 몇 가지의 생각(김정호), 개별업자의 이용실태와 개선방안(정희남), Government Regulation of the Korean Broadcast Advertising Industry(Jaehong Kim), 미국의 금융규제완화 추진 동향과 정책적 시사점(이병욱), 미국의 통신산업의 규제완화와 시사점(홍성중), 수직적 제한행위의 경제적 동기와 효과(한선옥)

1996년 봄호 통권 제15호

• 특집/ 통신서비스산업의 규제완화와 민영화(이상학), 통신시장에서의 규제와 경쟁도입(최동수) • 연구논단/ 건설공사 하도급 규제완화의 재조명(김관보), Towards a Korean Administrative Procedure Act(Yangho Ahn) • 시장경제연구/ 독일의 시장경제체제(Ⅰ)(황준성) • 사례소개/ 미국 정부규제의 경제적 영향평가 지침(미국 관리예산처)

1996년 여름호 통권 제16호

• 연구논단/ 네트워크 경제의 규제(홍필기), 국제경쟁력 강화를 위한 유통단지 개발전략(양지청), 경품류 제공 및 할인특별판매 행위에 관한 소고(이주선), 한국 철강업계의 가격책정에 관한 고찰(김상규) • 초점/ 96년 정부규제 인식조사

1996년 가을호 통권 제17호

• 연구논단/ 대기오염 저감정책의 효율성 평가(강광규), '고비용-저효율' 경계구조의 실태와 정부·기업·국민의 실천과제(한상춘), 민자유치의 평가와 개선방향(이규방), 금융 규제완화 이후의 문제점과 규제·감독정책의 방향(윤석현), 은행업 규제완화의 효율화 방안(김기서)

1996년 겨울호 통권 제18호

• **연구논단**/ 규제개혁 정책의 평가와 과제(이용환), OECD국가와 한국의 고용관련 규제 비교연구(박영범), 한국 보험산업의 발전과 규제완화 방향(이경주), 정보통신산업에서의 공정경쟁 규제정책(서순복), 공정거래법상 계열기업군 채무보증 축소의 제문제(이병욱), 주택건설 사업승인 과정에서의 애로요인 분석(서정렬)

1997년 봄호 통권 제19호

• **금융개혁 집중연구**/ 겸업주의 금융제도 효과에 대한 고찰(김선호), 금융체제의 효율성과 금융·기업의 관계(이우관), 금융개혁과 금융감독(채희율), 증권산업에 대한 규제완화(박경서·홍정훈), 보험산업의 개방화와 감독정책(김성재), 주요국가의 금융개혁(김기서) • **연구논단**/ 민간의 토지개발 활성화 방안(정희남) • **부록**/ 금융개혁위원회 최종보고서(1·2차 요약본)

1997년 여름호 통권 제20호

• **연구논단**/ 프랜차이즈 계약의 경제분석과 경쟁정책(이승철), 시장원리와 환경문제(김정호), 환경정책기본법의 경제학적 분석(이상한), 독일의 시장경제체제(Ⅱ) : 사회적 시장경제의 경제질서와 정부의 역할(황준성) • **규제개혁 동향**/ 미국 클린턴 2기의 정부개혁지침(안양호) • **대학원생 학술지원 논문**/ 불법행위 관련 분쟁에 관한 법경제학적 분석 : 환경오염과 제조물책임판례를 중심으로(장재호)

1997년 가을·겨울호 통권 제21호

• **연구논단**/ 건축설계·시공의 통합방안에 관한 연구(이상호), 규제완화와 소비자보호규제(김성천), 물류부문의 규제완화 정책 평가(한선옥), 체신금융사업의 민영화방안 연구(권해수), 보완제품시장에서의 진입저지와 진입유도(김정유), 효율적 법집행 방안에 관한 연구(정기화)

1998년 제7권 제1호

• **연구논단/** 해고규제가 고용불안에 미치는 효과 분석(이대창), 석유제품시장에서 영업활동지원금의 성격 : 현대정유사건의 새로운 해석(박진우), M&A에 있어서 소수주주권의 보호(박상조), 사회적 규제와 중간집단의 역할 : 보건·위생영역의 자율규제를 중심으로(김순양), 한국 공정거래정책의 제도화과정(김미경·라휘문·정용덕), 농기계산업 육성을 위한 규제개선 방안(김종섭) • **전문가 기고/** IMF의 극복을 위한 상법개정 방향(최기원), 기업결합재무제표제도의 입법경위 및 제도해설(조정찬)

1998년 제7권 제2호

• **연구논단/** 현행 규제개혁추진체계의 재검토(김태윤·노현중), 고품질규제를 위한 시장친화적 유인규제수단의 탐색(이성우), 지방공기업의 규제에 관한 법적 고찰(신봉기), 영국 민영화의 경험과 교훈(이주선), 직업훈련과 정부규제 : 근로자직업훈련촉진법의 시행과 관련하여(박영범), 우리나라 은행산업에 대한 규제가 경영효율성에 미친 효과분석(조준모·유완식), 금융개혁이 토지시장에 미칠 파급효과(정희남), 유통산업 분야의 규제개혁 방안에 관한 연구(서용구), 토지이용규제와 수도권기업의 경쟁력(이변송), 우리나라 상·하수처리시설의 효율화 방안(강신일·이상한·조병찬)

1999년 제8권 제1호

• **연구논단/** 전력산업의 회계분리제도 도입을 위한 연구(조성한), 오염배출권거래제를 이용한 효율적 대기배출 규제제도의 설계 : 비용 효율성을 중심으로(곽승준·한상용), 불공정 거래행위의 규제와 경제적 효율성(이문지), 특허권과 병행수입규제(김순석), 그룹기업의 투자 및 고용행태와 내부자본시장(이우관), 식품위험 규제에 대한 법경제학적 이해(엄영숙)

1999년 제8권 특집호

● **김대중행정부의 규제개혁 평가/** 총론(한광석), 공정거래위원회 규제개혁 평가(한광석), 금융감독위원회 규제개혁 평가(강철준), 건설교통부 규제개혁 평가(배순석), 과학기술부 규제개혁 평가(조동호), 교육부 규제개혁 평가(권미수), 노동부 규제개혁 평가(사공영호), 농림부·산림청 규제개혁 평가(이동필), 문화관광부·문화재관리청 규제개혁 평가(권미수), 법무부 규제개혁 평가(사공영호), 보건복지부·식품의약품안전청 규제개혁 평가(박길동), 산업자원부 규제개혁 평가(고동수), 재정경제부 규제개혁 평가(강철준), 정보통신부 규제개혁 평가(이명호), 해양수산부·해양경찰청 규제개혁 평가(이승우), 행정자치부·경찰청 규제개혁 평가(김태윤), 환경부 규제개혁 평가(곽대중), 국방부·외교통상부·통일부 규제개혁 평가(한선옥), 규제개혁의 과제와 방향(김중석)

1999년 제8권 제2호

● **연구논단/** 자기자본비율 규제와 은행의 자본정책(이인실), 전파시장의 법경제적 분석(원동철), 공정거래법상 관련시장 정의의 문제(정찬모), 부당내부거래와 기업가치(김상권), 소액주주권의 행사요건완화에 관한 연구(권재열), 자전거 이용에 대한 규제내용분석과 개정방향(양영철·황경수)

2000년 제9권 제1호

● **연구논단/** 지급보증의 분석모형 및 정책적 함의(도태영·류근관), 공익서비스산업의 전략적 민영화 방안 : 고속도로 유지보수산업(강신일·이상한·이영훈), 일반의약품 표준소매가격규제 폐지의 경제학(이주선), 우리나라 규제영향분석 발전방안 : 미국 및 우리나라의 사례연구를 토대로(김태윤), 진입규제완화를 통한 정부조세지원제도의 효율화 방안(이경락), 인터넷상 해킹에 대한 형법적 규제(유용봉)

2000년 제9권 제2호

●연구논단/ 우리나라 전력산업의 구조개편과 민영화(조성봉), 김대중 정부의 규제개혁 중간 평가 : 핵심규제를 중심으로(이용환), 환경규제의 자율적 접근(김금수), 주식시장의 상·하한가제도가 회계이익의 정보효과에 미치는 영향(정우성), 스크린쿼터제의 경제적 분석(강신일), 여성 노동시장의 변화와 정책방향(금재호)

2001년 제10권 제1호

●연구논단/ 전략적 제휴의 경쟁법적 고찰 : 경쟁사간 수평적 제휴를 중심으로(정찬모), 지방자치단체 규제의 특성과 개혁전략 : 경기도와 평택시 규제를 중심으로(사공영호), 행정규제와 일선 규제공무원의 재량행위 분석 : 위생규제 영역을 중심으로(김순양), 학부제와 대학교육의 파행 : 외부효과와 정보의 비대칭성에 의한 시장실패를 중심으로(이태정), 규제개혁과 건설산업구조 개편(김명수), 전기사업법제도에 관한 규제완화(박수혁), 한국프로야구산업의 제도개선방향(이영훈)

2001년 제10권 제2호

●연구논단/ 도메인네임제도와 지적재산권의 보호(박준국), 증권법상의 환경공시제도(한 철), 증권관련 집단소송제도의 법적·경제적 분석(이규호), 김대중행정부 민영화정책 : 평가와 시사점(이주선), 지역별 제조업생산성의 결정요인 분석 : 지역의 산업조직과 토지이용규제의 효과(이번송·이홍원)

2002년 제11권 제1호

집중투표제의 강행규정화 논의에 대한 비판적 검토(권재열), 공정거래위원회의 재량통제(이봉의), 부패에 관한 규제개혁의 효과와 구조적 변화의 추정(이재형), 군사시설보호법의 발전적 적용방향 : 경기북부지역 주민의 재산권 보장방안을 중심으로(소성규) ●특집/ 전자상거래와 경쟁·무역정책 : 전자상거래시대의 공정거래정책(한현옥), 전자상거래에 대한 영·미 경쟁정책 당국의 대응(서정환), 전자상거래와 국제무역질서(권영민)

2002년 제11권 제2호

규제연구의 정치경제학적 접근방법 : 흡연에 대한 규제정책 사례를 중심으로(김성준), 건설기능인력 육성·관리체계 구축방안(박명수), 화물자동차운송산업의 규제완화효과와 정책방향(신동선), 경쟁적 전력시장에서의 전력거래제도와 전력거래방식 선택에 관한 소고 : 거래비용이론, 경제이론 및 가격경쟁이론을 활용한 전력거래의 경제분석(조창현), 대기오염저감을 위한 환경규제부처와 에너지관리부처 기능조정에 관한 연구(전영평), 사이버스페이스의 규제와 자율에 관한 연구(백옥인), 향후치료비의 현가 산정방법에 관한 연구(마승렬), 서평 : 스포츠와 돈(김상권)

2003년 제12권 제1호

김대중 정부 규제개혁의 평가와 과제 : 규제개혁체계의 개선을 중심으로(김태운), 규제문화의 연구 : 정치문화이론의 적용가능성(최병선), 병역자원 수급전망과 복무기간 조정에 대한 정책적 함의(이상목), 지역지구 등 토지이용계획 관련 규제의 정비방향 연구(박헌주), 경쟁적 전력시장에서의 전략적 행동과 규제(김남일), 교통요금규제의 운임수준에 미치는 영향분석 연구(이재림, 이상민), 한국재벌의 이해와 과제 : 인식과 정책의 전환(이인권, 황인학, 서정환, 한현옥)

2003년 제12권 제2호

사업자단체와 정부간의 관계에 대한 연구 : 산업자원부 산하 조합 및 협회를 중심으로(김준기), 경쟁사업자간의 협력행위에 대한 규제(차성민), 무역과 경쟁 : WTO 경쟁정책 다자규범(장승화, 이재성), 유통규제 국가비교 연구 : OECD 국가를 중심으로(노전표), 기업 이해관계자간의 신뢰구축을 위한 절차의 제도화(박헌준, 김상준), 대체적 분쟁해결절차로서의 증권중재 : 미국의 증권중재제도를 중심으로(한철), 중국의 내생적 금융개혁(박찬일)

2004년 제13권 제1호

해고규제완화에 관한 연구(김희성), 규제영향분석상의 쟁점과 해소방법(이성우), 부실감사책임 : 과잉규제와 탈규제 사이에(이상돈), 수도권 공간구조의 적정성 분석 : 인구분포를 중심으로(정창무, 이춘근), 에너지 네트워크 산업의 구조개편 현황과 정책과제(신정식, 최성호), 사외이사제도 개선에 관한 연구(김성은, 정기식), 한국 석유산업의 시장개방과 생산성 변화(박창수, 박호정)

2004년 제13권 제2호

지주회사의 주식소유 규제(전삼현), 경쟁적 전력시장에서의 전력산업 규제 체제 : 틀, 사례 및 정책방향(조창현), 공정거래법상의 “거래상 지위남용” 규정 위반 사례에 대한 통계적 분석(김영산 · 마정근), 건설산업분야 사업자단체 규제의 개혁방안(사공영호), 안전규제의 새로운 틀의 모색 : 예방소방행정의 사례(김태운), 위치정보 규제와 개인정보 보호(이영대 · 최경규), 사이버 공간의 스팸메일 규제정책에 관한 연구(이우권)

2005년 제14권 제1호

지방자치단체 규제정비 방식의 현황과 개선방안에 관한 연구(최유성), 출자총액규제의 근거와 소유-지배 괴리지표에 대한 비판적 고찰(최충규), 구조개편 이전과 이후 전력산업의 사회적 후생 손실규모(전영서), 퇴직의사결정의 자율성을 보장하기 위한 연금수급제도의 개선방안(이정우), 대기오염물질 배출규제의 경제적 과급효과: 경유자동차의 NO_x 배출규제를 중심으로(김영덕 · 조경엽), 우리나라 금융감독 및 자율규제체계에 관한 연구(강병호), 부실금융기관의 관리인에 관한 연구(노혁준)

2005년 제14권 제2호

안정적 복권기금확보를 위한 복권정책 및 제도 개선방안(곽만순 · 이영훈),
단순 성매매 규제의 법정책에 대한 새로운 접근(이호용), 규제개혁 국제지
수의 개발(김태윤 · 양준석), 시장진입장벽에 따른 조세지원 효과의 행태변
화에 관한 실증적 연구(이경락), 병역제도의 전환 가능성과 개선방안에 대
한 소고(이상목), 독점규제법상 최고재판매가격유지행위 규제의 개선방안
(권재열), 규제개혁의 조직화와 운영규칙에 관한 연구 -행정쇄신위원회와
규제개혁위원회 사례를 중심으로-(최대용)

2006년 제15권 제1호

규제가 국가경쟁력에 미치는 영향: OECD 국가를 중심으로(최진욱), 신문시
장 규제에 대한 경제학적 분석(김현중), 전력산업의 구조개편은 공익성을
훼손하는가? : 전력의 보편적 공급에 관련된 영국과 미국의 역사적 경험(이
문지), 적기시정조치제도의 의의와 개선방안(전선애), 유선전화 요금체제와
경쟁정책(정인석), 출자총액규제와 대규모기업집단의 투자(곽만순), 끼워팔
기(Tying)와 결합판매(Bundling)의 규제법리의 비교와 규제체계 정립에 관
한 고찰(홍명수), [특별기고] 전력산업에 있어 투자보수율 요금규제의 비효
율성 개선방안(이성우)

2006년 제15권 제2호

정부규제로 인한 손실에 대한 보상의 타당성 분석: 팔당상수원관리구역의
경우를 중심으로(김성배), 수평합병에 대한 규제당국의 판단과 시장반응의
비교(최충규), 순환출자금지법안에 관한 법리 검토(전삼현), 기업의 본질과
경쟁-경쟁개념의 법경제학 접근-(신석훈), 미국 엑스-플로리오법의 특징
및 시사점-통신서비스 분야 적용사례를 중심으로-(이한영 · 강하연 · 여혁
중), 비대칭 규제하에서의 기업의 신규투자와 토빈 Q간의 관계에 관한 실증
연구(이원흠), 특허풀에 대한 미국과 EU의 반독점 규제정책 연구(권영관)

2007년 제16권 제1호

부당공동행위의 합리적 규제에 대한 일고(이인권), 한미 FTA와 간접수용: 국내 재산권 보호 제도에의 시사점(김관호), 국민연금 개혁방안 연구-개인 계정 도입 및 분권적 자산운용 허용을 중심으로(이재희), 전력시장 운영체제에 관한 소고(조창현), 기업지배구조와 비공식제도-미국 전문경영 사례를 중심으로-(사공영호), 농지규제의 현황과 개선방향-농업진흥지역 지정 제도를 중심으로-(김은경), 규제 및 유인적 교통수요관리정책의 대중교통 전환효과 비교분석-진술선호자료 및 시장분할기법을 이용하여-(한상용)

2007년 제16권 제2호

시장중립성과 사회적 효용의 제고를 위한 잉여병역자원의 활용에 대한 소고(이상목), 출자총액제한제도와 타법인출자의 장기효과에 관한 실증연구: 내재가치를 이용한 사건연구기법을 중심으로(이원흠), 담뱃세 인상정책의 흡연억제 효과-시계열자료를 통한 실증분석-(김성준 · 윤형호), 복권정책의 한국 · 캘리포니아주 사례 비교연구-신제도주의 접근을 중심으로-(윤광진), 전력산업 구조개편 방식과 정부의 규제: 미국 전력시장 분석의 시사점(김현숙), 환경기초시설투자와 환경규제(김금수 · 장영재), 은행 자회사 규제에 관한 법적 고찰(고동원)

2008년 제17권 제1호

신문시장 경품제공의 경쟁제한성 분석(김재홍 · 신힘철 · 김지훈), 스크린쿼터의 규제 효과에 관한 미시적 연구-극장주의 상영 패턴을 중심으로-(박민수 · 오정일), 다단계 및 방문 판매방식의 이론적 비교-판매원 유인구조를 중심으로-(강경훈 · 여은정 · 이기영), 합병의 효율성과 주식매수청구권(진태홍 · 김성수), 공개SW 활성화요인에 대한 실증연구(전영서 · 김태열), 외환위기 이후의 금융정책에 대한 평가-효율성과 시장 친화성 기준으로-(곽노선 · 김홍균 · 박정수), 조직문화가 규제 행태에 미치는 영향(조성한 · 주영종)

2008년 제17권 제2호

경제자유, 규제와 경제성장(이병기), 진입규제, 투자 그리고 경제성장(김종호), 지주회사와 대기업집단 규제의 정책효과에 대한 연구-대리인비용의 추정을 중심으로-(이원흠), 기업결합에 의한 비용절감 효과 추정-삼익악기와 영창악기 간 기업결합건-(김상권), 지주회사 전환이 자회사의 경영성과와 기업가치에 미치는 영향(곽수환·최석봉), 한국 정부의 규제영향분석의 수준-평가틀의 도출 및 평가 결과-(김태운·정재희·허가형), 부패의 통제와 재정지출의 효율성에 관한 국가 간 실증분석(황진영·허식·이성원)

2009년 제18권 제1호

정부부채의 추정: 개념, 쟁점 및 향후 과제(옥동석·하윤희), 유럽공동체(EC) 카르텔 자진신고자에 대한 과징금 감면정책과 그 시사점(이호선), 국가 안보 차원의 외국인직접투자 규제-한국과 미국의 관련 규제의 비교 고찰-(김관호), LBO에 대한 정당한 규제-대법원 2004도7027 판결 비판적 검토-(이상현), 차등의결권 제도의 경제학적 분석(박양균), 협동조합의 지배구조와 자기관리의 원칙-수산업협동조합법의 개정 논의를 중심으로-(이병준), 위험 및 안전규제 비용편익분석의 현실적 요건의 모색(여차민·김태운)

2009년 제18권 제2호

하도급거래 공정성 평가틀 구축을 위한 시론적 연구-AHP 기법의 적용-(김관보·김명수·채경진), 국가소득수준에 따른 담배수요의 결정요인 비교-각국 자료에 의한 분석-(강동관), 도로교통부문의 사회적 비용과 유류세제 개편방향(이재민·한상용), 생활폐기물수집업체의 비효율성과 규제완화로 인한 효과분석-서울시 사례-(윤형호·유기영·정진아), 부당지원행위와 터널링 규제에 대한 연구-공정거래법상 부당지원행위 규제의 폐지가가능성-(최승재), 유럽 통신시장에서의 서비스기반 경쟁정책의 효과 분석(김성환·김형찬), 통신위원회 행정제재의 효과성에 대한 실증분석(최진욱·구교준)

2010년 제19권 제1호

공공기관 관리의 이론과 실제-거래비용에 근거한 개념적 분석-(옥동석), 주요 선진국의 시장분석연구 및 시사점(이강오·남재현), 필수설비 투자유인을 감안한 규제방식 비교-규제휴일과 대가보상-(권남훈), 기업결합심사에 있어 인과관계 부재 항변의 도입에 관한 연구(이호선), 순환출자구조에 대한 경제학적 분석-소유지배 괴리지표 및 가공자본 비율에 대한 영향을 중심으로-(김현중), 기업의 소유권과 효율성에 관한 연구-전력산업을 중심으로-(김대욱·이유수), 공기업 배당 현황과 평가(김기영·박경진·유영태)

2010년 제19권 제2호

지대추구의 사회화와 인지·개념체계화(사공영호), 기업가정신과 정책환경-OECD 국가를 중심으로-(김학수), 이랜드-까르푸(2006년) 기업결합의 경쟁효과에 대한 계량경제학적 분석(전성훈·황윤재), 공정거래법상 카르텔 규제의 쟁점-실체법적 쟁점을 중심으로-(홍대식), 휘발유시장에서의 독점력 추정(김상권), 실업자 훈련 종류별 노동시장 성과의 비교(강순희), 주요국의 부동산 파생상품 규제연구 및 시사점(김솔·채지윤)

2011년 제20권 제1호

기업의 공시수준과 자본비용 간의 관계에 관한 실증연구(이원흠), 의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구(이혁우·김주찬·김태운·여차민), 식품정보표시제도 강화에 따른 규제비용의 일반균형효과 분석(배정환), 지역건설규제와 국제통상협약에 따른 시장변화(김명수), 삼성 에버랜드와 SDS 판결을 통해 본 기업지배구조에 관한 업무상 배임죄의 해석 및 법적정책(이상현)

2011년 제20권 제2호

규제영향분석에 있어 편익 평가 및 측정의 타당성에 관한 연구-편익의 과대계상 문제를 중심으로-(김태윤), 이명박 정부 공기업 선진화 정책의 평가와 향후 과제(조성봉), 환경규제가 우리나라 해외직접투자에 미치는 영향(이지연·한현옥), 상장기업에 대한 법인세율 인하정책의 효과에 관한 실증연구(이원흠), 규제정책의 설계와 사회적 형성이론-제한적 본인확인제 규제형성 사례를 중심으로-(김동현·박형준·이용모), 금융부문의 유사행정규제에 관한 연구(이혜영·박장호·최성락·주용환)

2012년 제21권 제1호

경제적 규제와 사회적 규제의 비차별성에 대한 연구(김태윤), 우리나라 전력시장의 시장지배력 측정에 관한 연구(김대욱·최우진·최자영), 지속가능한 에너지개발을 위한 규제개혁-재생에너지와 에너지 효율적 사용 기술개발의 규제개혁을 중심으로(하현상), 계열사 간의 거래에 있어서 시장상황을 반영한 합리적 거래조건의 결정(권남훈·김종민·전성훈·정진화), 제도적 특성과 규제개혁의 상호보완관계가 경제성장에 미치는 영향에 관한 연구- OECD 국가의 생산물시장 규제를 중심으로(이종한·최진식), 재벌제도 도입에 대한 논의와 정책 모의실험(simulation)(황상현·김현중), 현행 규제등록제도하의 규제분류체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구(최유성·최무현)

2012년 제21권 제2호

이명박 정부의 규제개혁 평가(이혁우), DTI, LTV 및 대출상환 조건이 주택담보대출의 연체율에 미치는 영향(허석균), 재정확보를 위한 숨은 세원 발굴 방안(김유찬), 서울 아파트 월세, 전세, 매매시장의 무차익 조건과 규제 및 규제완화 효과에 대한 시사점(김문성·배 형), 규제강도에 관한 이론적 연구-신고규제에 대한 적용을 사례로(김태윤·이수아)

2013년 제22권 제1호

정규직 전환 강제규제가 고용에 미치는 영향(변양규), 사행산업의 도박중독성과 총량규제 개선방안(이연호 · 배영목 · 임병인), 기업활동 규제가 기업성과에 미치는 영향 -관련 연구들에 대한 검토를 중심으로(이진석), 법률서비스 시장개방과 규제개혁의 경제적 효과 분석 -법률서비스 수출확대를 중심으로(최남석), 제약회사 건강캠페인 규제의 타당성 검토(강한철), 영업 시간 소매업 규제가 제조업체 매출에 미치는 차별적 영향에 관한 연구 -제품속성별 분석을 중심으로(박병무 · 조준한 · 신찬식 · 안승호)

2013년 제22권 특집호: 미래 창조경제를 위한 규제개혁 과제

창의와 융합 활성화를 위한 규제개혁 방향 (심영섭), 새로운 시장 창조를 위한 의료서비스산업 규제개선의 경제적 효과 추정 (송용주 · 변양규), 규제개선을 통한 글로벌 교육서비스산업 시장 창조의 경제적 효과 (유정선 · 변양규)

2013년 제22권 제2호

규제의 목표, 수단, 자원의 관계에 대한 연구(최병선), 경제력집중 규제론, 무엇이 문제인가-일반집중 추세분석을 중심으로-(황인학 · 최원락), 한국 규제연구의 경향분석-연구주제 및 연구자의 경향성을 포함하여-(이수아 · 김태운), 정부소유지분과 기업의 기술적 효율성에 관한 연구-석유기업을 중심으로-(김대욱 · 정웅태 · 최우진), 규제예산의 논의: 쟁점, 제도화의 탐색적 분석(여차민), 우리나라 가스시장 경쟁도입 정책의 유효성 평가-정책문제 정의의 메타오류의 관점에서-(이성우 · 김권식), 한의사의 영상의료기기 이용규제에 관한 비판적 고찰-법원판례를 중심으로-(사공영호 · 조병훈)

2014년 제23권 제1호

식품·화장품의 품질경쟁 유인과 소비자선택권 보장을 위한 표시규제 개선 방향-식품과 화장품의 원재료 성분표시를 중심으로-(오승한), 집중투표제도 의무화 개정(안)에 대한 타당성 여부-감사위원회 위원 분리선임과 집행임원제도를 포함하여-(유주선), 프라이버시법의 규제와 혁신-행태정보 수집 및 이용에 관한 실증 이론과 규범 실천적인 고찰-(정종구), 담합 규제 개선방향: 공동행위의 부당성 판단기준을 중심으로(이성복·이승진), 이사회 다양성과 기업성과(차운아·정태훈), 탄소배출규제에 따른 업종별 산업경쟁력 분석과 보완방안(이선화·황상현·설윤), 사행산업 간 대체성과 총량규제 개편방안(이연호·박찬일·김상미·이남)

최근 한국경제연구원이 펴낸 책들

- 연구 12-03** 계열사 출자에 따른 과세에 대한 논의 및 영향분석 연구
김현중, 황상현/8,000원
- 연구 12-04** 해외 투자기업들의 한-미 FTA ISD 활용을 위한 가이드라인 연구
최원목/10,000원
- 연구 12-05** 회사채 시장 활성화 방안
임병화/8,000원
- 연구 13-01** 복지정책에 대한 근원적 고찰
최 광, 이영환, 이성규/10,000원
- 연구 13-02** KERI 조세 분석 평가 모형
황상현, 유진성, 김영신, 허원제/13,000원
- 연구 13-03** 박근혜정부 복지정책의 비용추정 및 경제적 효과 분석
조경엽, 유진성/8,000원
- 연구 13-04** 소득세제의 소득재분배 효과 분석 및 시사점
황상현·설윤/8,000원
- 연구 13-05** 과잉범죄화의 법경제학적 분석: 공정거래분야를 중심으로
김일중/25,000원
- 연구 13-06** 2013년도 30대 기업집단 통계분석
황인학·최원락·김미애/10,000원
- 연구 13-07** 기업소유지배구조의 역사적 영향요인 분석 및 시사점 연구
김현중/12,000원
- 연구 13-08** 위안화와 엔화가 한국의 대중국수출에 미치는 영향분석
허찬국/7,500원
- 연구 14-01** 유럽 주요국 기업집단의 소유지배구조현황과 시사점
이우성·이병기/7,000원
- 연구 14-02** 대기업 협력업체의 성과분석
신현환·김소연/7,000원
- 연구 14-03** 우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구
김태윤 외/10,000원
- 연구 14-04** 고용취약계층의 경제활동참가율 추이 분석과 정책적 함의
이진영/8,000원
- 연구 14-05** 경영체계가 경영성과에 미치는 효과분석
추기능/7,000원
- 연구 14-06** 동아시아 경기동조화와 지역통합에 대한 시사점
송원근·허현승·현예슬/10,000원
- 정책 13-08** 재정건전성 제고를 위한 국민연금 및 건강보험 개선방안
송원근, 김영신/5,000원
- 정책 13-09** 2013년도 세법개정안 평가
송원근 외/7,000원
- 정책 13-10** 우리나라 국민의 기업 및 경제 현안에 대한 인식 조사 보고서
황인학, 송용주/7,000원
- 정책 13-11** 복지지출 증대와 지방재정 악화의 인과관계 연구
허원제/5,000원
- 정책 13-12** 경제성장률과 통화정책의 인과관계
송원근/5,000원
- 정책 13-13** 기업지배구조관련 상법개정안
신석훈·정승영·김수연/7,000원
- 정책 13-14** 주요국의 상속증여세 최근 동향 및 시사점
송원근·유진성·허원제·김영신/5,000원
- 정책 13-15** 재정정책의 거시경제효과 비판: 케인즈 정책의 한계
현진권 편/7,000원
- 정책 13-16** '갑을(甲乙) 프레임' 기업정책의 한계와 개선방안
신석훈·정희상·김수연/5,000원
- 정책 14-01** 기업 사회공헌(CSR)의 경제학
현진권 편/7,000원
- 정책 14-02** 금융감독기구의 규제거버넌스 및 감독구조 연구에 대한 고찰
김인배(외부)/7,000원
- 정책 14-03** 독일 근로연계 복지제도의 특징과 시사점
유진성/5,000원
- 정책 14-04** 반값등록금의 영향과 정치경제학
유진성/5,000원
- 정책 14-05** 국가부채의 재무성과 국제비교
김영신·허원제/7,000원
- 정책 14-06** 사회통합을 위한 분야별 바른응어
현진권 편/8,000원
- 정책 14-07** 시장친화적인 기업구조조정 제도 구축방안
이병기 외/10,000원
- 정책 14-09** 빈곤기구의 빈곤탈출 요인분석 및 시사점: 빈곤층 취업활성화를 중심으로
유진성·허원제/8,000원
- 정책 14-10** 중소기업 적업종 지정의 효과: 두부시장 사례 분석
황인학·한현욱/8,000원

■ 구입 문의처

전화 (02)3771-0060 팩스 (02)785-0270

한국경제연구원 규제연구시리즈

- ⑩ 영국의 민영화 기업규제
김대환/신국판/104쪽/값 3,000원
- ⑪ 한국의 진입규제
김재홍/신국판/208쪽/값 4,000원
- ⑫ 경제력집중억제책의 형성논리와 효과
김일중/신국판/111쪽/값 3,000원
- ⑬ 공기업 민영화 방법의 선택
강신일/신국판/85쪽/값 3,000원
- ⑭ 민영화와 규제완화
이승철 · 김재홍 편/신국판/204쪽/값 7,000원
- ⑮ Privatization & Deregulation
이승철 · 김재홍 편/신국판/181쪽/값 7,000원
- ⑯ 정책적 규제 비판
김재홍 외/신국판/257쪽/값 7,000원
- ⑰ 한국의 규제완화 추진체계
김일중 · 홍성중/신국판/359쪽/값 7,000원
- ⑱ 노동시장규제의 이론과 실제
박영범/신국판/259쪽/값 5,000원
- ⑲ 규제완화 정책 평가
이승철 · 한선옥/신국판/113쪽/값 5,000원
- ⑳ 미국의 규제개혁
안양호/신국판/114쪽/값 5,000원
- ㉑ 독일의 공기업 민영화
황준성/신국판/145쪽/값 5,000원
- ㉒ 공익산업의 경쟁정책
김재홍 외/신국판/200쪽/값 7,000원
- ㉓ 시장경제와 법치주의를 위한 정부3부의 역할
김일중 편/신국판/312쪽/값 8,000원
- ㉔ The Role of the Three Branches of Government for the Rule of Law and the Free Market in Korea
김일중 편/신국판/289쪽/값 8,000원
- ㉕ 규제심사제도
김은자 · 김재홍/신국판/140쪽/값 5,000원
- ㉖ RPI-X 가격상한규제
이인호/신국판/167쪽/값 4,000원
- ㉗ 부당고객유인행위에 관한 연구
이주선/신국판/86쪽/값 3,000원
- ㉘ 정부규제의 선택
홍성중/신국판/169쪽/값 5,000원
- ㉙ 토지세의 경제학
김정호/신국판/464쪽/값 15,000원
- ㊀ 물류부문의 효율성 제고방안
한선옥/신국판/155쪽/값 4,000원
- ㊁ 경쟁정책의 국제규범화와 공정거래법
김상권/신국판/157쪽/값 4,000원
- ㊂ 가격경쟁과 공정거래법
이주선/신국판/177쪽/값 4,000원
- ㊃ 내부거래의 경제분석과 경쟁정책
이승철/신국판/88쪽/값 3,000원
- ㊄ 서비스산업의 뉴리온드 대응전략
이승철 · 한선옥 편/신국판/430쪽/값 20,000원
- ㊅ 김영삼행정부의 규제완화실적 평가
이주선 · 한선옥/신국판/247쪽/값 9,000원
- ㊆ 공정거래경제학
이승철/신국판/577쪽/값 18,000원
- ㊇ 규제개혁정책의 논리와 실제
이용환/신국판/296쪽/값 7,000원
- ㊈ 규제자유지역 개념의 의의와 적용방안
김일섭 외/신국판/127쪽/값 5,000원
- ㊉ 공공자원 배분의 경제적 분석
원동철 외/신국판/221쪽/값 6,000원
- ㊀ 진입규제의 이론과 실제
김재홍/신국판/183쪽/값 6,000원
- ㊁ 한국민법의 경제분석(I)
김정호/신국판/177쪽/값 5,000원
- ㊂ 거래상 지위남용 행위 규제와 개선방안
이주선/신국판/92쪽/값 4,000원
- ㊃ 규제개혁의 정책과제와 발전방향
임상준/신국판/256쪽/값 6,000원

규제연구지 연구논문 심사위원(가나다순)

강 원	김순양	민 이	안종범	이원흠	조이현
강광규	김영산	민세진	안종석	이인권	조준모
강동수	김영용	민희철	안택식	이인실	조창현
강명현	김영일	박 진	안형택	이인찬	조현승
강사용	김영평	박경서	양준석	이재연	조혜신
강선민	김영호	박기백	여정성	이재영	조홍식
강성원	김용규	박노형	염재호	이재우	주 현
강신일	김용렬	박문수	오수근	이재형	진태홍
강운산	김용하	박병형	오정일	이정민	채창균
강은숙	김원오	박상인	오준근	이정학	최경규
강재성	김윤경	박성준	오태원	이종한	최남식
강종만	김의준	박성훈	옥동석	이준산	최막중
고동수	김인걸	박승록	원숙연	이준규	최미희
고영선	김인규	박양균	유병철	이준섭	최병선
고학수	김인철	박영석	유영성	이준용	최석준
곽만순	김일환	박재하	유진수	이철승	최석규
곽채이	김재근	박정구	윤미경	이태우	최선규
권남훈	김재일	박정수	윤석명	이태진	최성락
권순만	김재홍	박준이	윤성운	이한영	최속희
권영민	김정렬	박진우	윤세리	이혁우	최승재
권오승	김정유	박진이	윤재호	이혜연	최신용
권원용	김정해	박형준	윤창현	임 현	최요섭
권일웅	김정호	방민석	윤충한	임동순	최용제
권주안	김종래	배대현	윤충환	임병화	최유성
권현영	김종석	배은영	윤희숙	임영재	최정표
금재호	김중호	배응환	은 웅	임재영	최종술
김 범	김주찬	변영환	이 영	임주영	최종원
김 신	김주찬	변화순	이국문	임현진	최준신
김갑성	김준기	빈기범	이근대	장근호	최지호
김건식	김중권	사공영호	이달석	장연화	최진식
김경목	김지수	서문희	이대회	장지상	최진욱
김경환	김진국	서승환	이동수	장지인	최충규
김관보	김태식	서용구	이명호	전규안	최필선
김관호	김태윤	서중해	이명훈	전삼현	하병이
김광록	김학수	서헌제	이명희	전승훈	하봉찬
김광호	김현석	선정원	이문지	전영서	한기주
김금수	김현수	성한경	이민창	전영평	한 철
김기영	김현숙	성효용	이병기	전인우	한광석
김대원	김현아	소병희	이병량	정문현	한광호
김도경	김현제	손양훈	이병윤	정연호	한상일
김도영	김현중	손영화	이병훈	정용현	한중희
김도형	김형배	손의영	이봉의	정의철	한택환
김도훈	김형원	손재영	이상규	정인석	한현옥
김동욱	김홍균	송옥렬	이상목	정일호	허두희
김동주	김홍률	송원근	이상승	정주성	허재완
김두열	김홍범	송위진	이상정	정진영	홍대식
김두진	김화진	송종준	이상학	정찬모	홍동표
김영신	김희수	신광식	이상한	정창화	홍은주
김상중	남광희	신도철	이선화	정혁진	홍종호
김명중	남재량	신석훈	이성근	정현미	홍준형
김명환	남재현	신영수	이성봉	정희상	홍현익
김문성	노동석	신종익	이성우	정희성	황상현
김병배	노상환	신진영	이수미	조 담	황석준
김상걸	노용환	신창신	이수일	조 택	황성기
김상권	노화준	신현한	이순태	조경엽	황이연
김상택	도현재	심규범	이시욱	조덕희	황인태
김상헌	두성규	심미랑	이영대	조명환	황인학
김성준	문명재	심상민	이영범	조성봉	황태희
김성현	문외술	심영섭	이영선	조성빈	
김수덕	문춘걸	심재훈	이영훈	조성한	
김수이	문태훈	안미정	이용만	조성훈	
김순관	문형표	안상훈	이용환	조영근	

『규제연구』 발간 및 편집위원회 운영

1. 『규제연구』의 발간

(1) 목적

『규제연구』는 한국규제학회와 한국경제연구원 기업정책연구실이 공동으로 발간하는 학술지로 시장경제창달을 위한 규제개혁 연구의 활성화를 목적으로 한다.

(2) 발간

『규제연구』의 발간은 연 2회(6월 30일, 12월 31일)로 한다. 또한 정기발간 외에도 특집호를 발간할 수 있다.

(3) 발간 사무의 수행

『규제연구』의 발간 업무 중 행정적인 부분은 한국경제연구원에 위치한 사무국을 통해서 수행한다.

(4) 논문의 게재

① 『규제연구』에 게재할 논문은 규제개혁, 경쟁정책, 민영화, 공공부문 개혁 등 경제·사회적 규제에 대한 이론적, 실증적 기여도가 높은 연구논문으로 전문가의 심사를 거쳐 게재한다.

② 다른 학술지 및 여타 간행물에 이미 게재된 논문은 『규제연구』에 게재하지 않는 것을 원칙으로 한다.

(5) 논문게재 절차

① 지원대상으로 선정된 연구사업은 학술논문의 형태로 완성되어야 한다. 완성된 논문은 심사위원의 심사를 거쳐 최종 게재 여부를 결정한다.

② 연구신청서를 제출하지 않고 완성된 논문을 제출한 경우라도 편집위원회의를 거쳐 게재 대상 후보 논문으로 선정될 수 있다. 이러한 경우에도 최종 게재여부는 심사위원의 심사를 거쳐 결정한다.

③ 게재가 확정된 논문에 대해서 최종원고 제출 후 연구지원금이 지급된다.

2. 편집위원의 구성 및 임기

① 편집위원회는 공동편집위원장 2인, 내부 전문가로 구성된 내부편집위원 약간명, 외부전문가로 구성된 외부편집위원 약간명 그리고 사무국장 1인으로 구성된다.

② 공동편집위원장 2인 중 1인은 한국규제학회에서 선임되며, 나머지 1인은 한국경제연구원이 임명하며 당연직으로 한다.

③ 공동편집위원장 및 편집위원의 임기는 2년으로 하고, 연임할 수 있다.

3. 편집위원 및 사무국장의 책임과 의무

① 편집위원은 연구신청서의 심사, 심사위원의 선정, 편집위원회에 참석 등 『규제연구』 발간과 관련하여 발생하는 제반 업무를 성실히 수행할 책임과 의무가 있다.

② 사무국장은 『규제연구』 발간과 관련된 절차가 원활히 수행될 수 있도록 제반 업무를 성실히 수행할 책임과 의무가 있다.

4. 심사위원 선정과 심사 의뢰

(1) 심사위원 선정

① (게재 대상 후보 논문 심사) 공동편집위원장은 편집위원들의 자문을 얻어 게재 대상 후보 논문별로 2명의 심사위원을 추천한다.

② 심사위원은 해당분야의 전문가로 한다.

(2) 심사 의뢰

① 사무국장은 심사위원이 선정된 후 즉시 응답 기일을 정해서 심사위원에게 심사를 의뢰한다.

② 심사위원이 응답기일 내에 심사 결과를 보내오지 아니할 경우 사무국장은 편집위원장에게 심사위원의 재선정을 의뢰할 수 있다.

③ 응답기일은 연구신청서 심사의 경우는 1주일 정도, 논문심사의 경우는 15일 정도로 한다.

5. 심사 원칙(연구결과 검토제도 referee system 운영 원칙)

① 게재 대상 후보 논문을 심사하는 심사위원은 심사결과를 A(수정 없이 통과), B(부분 수정 후 통과), C(대폭 수정 후 통과), F(저널 게재불가) 중 하나의 등급으로 평가하여 그 결과를 편집위원장에게 회부한다.

② 상기 등급 중 어떠한 등급을 부여하더라도 반드시 심사평을 첨부하여야 한다. 심사평이 없는 심사결과는 수용하지 않는다.

6. 게재 논문의 선정

(1) 게재 대상의 선정 원칙

① 게재 대상은 해당 반기별(연 2회 발행: 6월 30일, 12월 31일) 게재 대상의 선정을 위한 편집위원회 개최일까지 심사가 완료된 논문으로 한다.

② 게재 대상의 선정은 심사 결과 심사위원 2명 모두로부터 등급 B 이상을 받은 논문을 대상으로 한다.

③ 등급 F가 하나라도 있는 경우 원칙적으로 논문게재는 불가하다. 단, 동일 논문에 대한 평가가 복수의 심사위원 사이에 상당한 격차가 있는 경우(A, F) 편집위원장에게 이 사실을 통보하여 제3의 심사위원을 의뢰받아 심사를 의뢰하고 그 결과를 종합하여 편집위원회에서 결정할 수 있다.

④ 심사결과가 A, C와 B, C로 나타날 경우에는 심사위원의 검토의견과 검토의견에 대한 응답서를 편집위원이 검토한 후 원칙적으로 원래 심사위원에게 재검토를 요청한다. 재검토 후 C등급을 받은 경우에는 발간이 불가하다. 재검토 요청시 심사위원이 원하는 경우 본인 대신 제3자에게 심사를 의뢰할 것을 요청할 수 있음을 통보한다.

(2) 심사결과와 통보

연구신청서 선정 및 논문의 게재 여부가 결정되면 이 사실을 모든 연구신청서 제출자 및 신청논문의 필자에게 통보한다.

7. 특별심의위원회

① 투고된 논문의 윤리와 관련된 문제가 발생될 경우 이를 조사하고 결정하기 위해 편집위원장은 특별심의위원회를 설치할 수 있으며, 설치 시 편집위원장이 특별심의위원을 선임한다.

8. 부칙

(1) 개정

본 규정의 개정을 위해서는 편집위원회의 의결을 거쳐야 한다.

(2) 편집위원회 임시 회의의 개최

『규제연구』의 발간과 관련하여 본 규준에 규정되지 아니한 사항이 발생하여 편집위원장이 필요하다고 판단할 때는 편집위원회를 소집하여 의결을 거쳐서 결정할 수 있다.

『규제연구』 투고윤리 규정

논문의 저자는 투고 시 다음과 같은 본 학술지의 규정에 준수하여 논문을 제출하여야 한다.

1. 논문의 저자는 연구의 제안, 계획, 수행 등 모든 활동을 진행함에 있어 연구부정행위(위조, 변조, 표절, 부당한 논문저자 표시, 조사에 대한 고의적 방해, 통상 용인범위를 벗어난 행위 등)를 해서는 안 된다.
 - ① “위조”는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.
 - ② “변조”는 연구 분석과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.
 - ③ “표절”이라 함은 타인의 아이디어, 연구내용·결과 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 행위를 말한다.
 - ④ “부당한 논문저자 표시”는 연구내용 또는 결과에 대하여 과학적·기술적 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 과학적·기술적 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.
 - ⑤ “조사에 대한 고의적 방해”는 본인 또는 타인의 부정행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위를 말한다.
 - ⑥ “통상 용인범위를 벗어난 행위”는 해당 연구분야에서 통상적으로 용인되는 범위를 심각하게 벗어난 행위를 말한다.
2. 논문의 저자는 중복투고(타 학회지에 게재되었거나 투고 중인 원고를 본 학회지에 투고)를 해서는 안 된다.
3. 논문의 저자는 중복게재(본 학회지에 게재되었거나 투고 중인 논문을 타 학술지에 게재)를 해서는 안 된다.
4. 연구부정행위 및 중복투고·중복게재 여부는 편집위원회의에서 논문의 내용을 검토하여 결정한다.
5. 논문의 저자는 투고와 관련 관계자의 승인이 필요한 경우 이전에 승인을 얻어야 하며 추후 계약 및 소유권의 분쟁이 발생하지 않음을 확인한다.
6. 투고된 논문의 출판에서 실수가 발견되는 경우, 이를 수정하거나 논문을 철회하는 것은 논문의 저자의 의무이다.

『규제연구』 투고요령

1. 『규제연구』는 규제관련연구의 활성화를 목적으로 발간되는 종합학술지로 연 2회 발간되며 규제에 대한 이론적 고찰, 규제관련 쟁점 및 정책과제 발굴, 규제개혁 사례 소개, 정책평가 및 대안제시 등을 포괄적으로 다루고 있다.
2. 논문을 게재하고자 하는 사람은 논문 1부를 디스켓에 수록하거나 이메일(e-mail)로 제출하며 제출된 논문은 반환되지 않는다. 다른 학술지 및 여타 간행물에 이미 게재된 논문은 『규제연구』에 게재하지 않는 것을 원칙으로 한다.
3. 논문의 구성은 표지, 본문, 부록, 참고문헌, 영문초록의 순으로 한다. 표지는 (1) 논문제목, (2) 저자의 이름, 근무기관 및 직위, (3) 제1저자 및 공동저자의 구분 명시, (4) 150단어 이내의 국문초록, (5) 다섯 개 이하의 핵심용어(Key words) 순서로 작성한다.
4. 원고의 분량은 A4 25매 내외(아래아 한글 글자크기 11, 줄간 200)로 한다. 장은 ‘I, II, III, ...’으로, 절은 ‘1, 2, 3, ...’으로, 소절은 ‘(1), (2), (3), ...’ 그리고 ‘1), 2), 3), ...’의 순서로 번호매김한 후 한 칸 띄우고 제목을 표기한다.
5. 수식은 식의 우측에 ‘(1), (2), ...’와 같이 일련번호를 붙여서 사용한다. 수식의 도출과정 중 논문에는 포함되지 않았으나, 심사에 도움이 될 만한 것은 별도로 논문과 함께 제출할 것을 권장한다.
6. 그림 및 표는 직접 출판할 수 있는 형태로 <그림 1>, <표 1>과 같이 아라비아 숫자에 의해 일련번호를 매긴다. 각주는 어구의 오른쪽 상단에 일련번호(예: 1), 2))를 붙여 표시하고 해당 페이지 하단에 일련번호(예: 前同)와 함께 내용을 적는다.
7. 참고문헌은 별도로 논문 뒤에 첨부하며 본문에서 인용하는 경우, 영문 저자명은 국문으로 번역하지 않고 영문 표기한다. 저자가 두 명 이상인 경우의 예는 괄호 안과 같다.(예 : Pleatsikas and Teece(2001)와 이재규 · 이경전(2000)에서 볼 수 있듯이...) 배열의 순서는 동양문헌은 가나다순으로, 서양문헌은 알파벳순으로 하고 동양문헌과 서양문헌 사이에는 1행을 띄워서 각각을 구분한다. 국문논문은 「」로, 영문의 경우 “ ”로 표시하고, 국문책의 경우 『』로, 영문의 경우 기호 없이 이탤릭체로 아래 예와 같이 표기한다.
예 : 이재규 · 이경전, 『전자상거래와 유통혁명』, 법영사, 2000.
원동철, 「전파시장의 범경제적 분석」, 『규제연구』, Vol.8, No.2, 1999, pp.45-79.
Avery, R. B. and Allen N. B., “Risk-Based Capital and Deposit Insurance Reform,” *Journal of Banking and Finance* 15, 1991, pp.847-874.
8. 영문초록은 (1) 영문제목, (2) 영문저자명, (3) 150단어 이내의 영문초록, (4) 다섯 개 이하의 영문 핵심용어 순서로 작성한다.
9. 논문을 게재하고자 하는 사람은 투고 시 한국경제연구원(www.keri.org)과 한국규제학회(www.kosres.or.kr) 홈페이지의 투고윤리규정을 읽고 이에 대한 동의서를 첨부한다.
10. 제 출 처

우편번호 : 150-881

주소 : 서울특별시 영등포구 여의대로 24, 전경련회관 45층

한국경제연구원 기업정책연구실

전화번호 : 02-3771-0044

FAX : 02-785-0270~3

E-mail : jenna.song@keri.org

홈페이지 : <http://www.keri.org>

한 국 규 제 학 회

(2014년도 회장단)

임 원 명 단

명 예 회 장 : 최병선(서울대학교)

고 문 : 김종석(홍익대학교), 이성우(한성대학교),
좌승희(서울대학교), 최신용(숙명여자대학교),
김태운(한양대학교), 김도훈(산업연구원)

회 장 : 김진국(배재대학교)

부 회 장 : 차문중(한국개발연구원), 김주찬(광운대학교)

편집위원장 : 최진욱(고려대학교)

연구위원장 : 이민창(조선대학교)

총무위원장 : 이혁우(배재대학교)

대외협력위원장 : 김성준(경북대학교), 박형준(성균관대학교)

감 사 : 김신(한국행정연구원), 최대용(KDI정책대학원)

상 임 이 사 : 길홍근(국무총리비서실), 김현곤(한국정보화진흥원),
양준석(가톨릭대학교), 오정일(경북대학교),
윤명오(서울시립대학교), 이병기(한국경제연구원),
이영범(건국대학교), 이종한(한국행정연구원),
이주선(SK경영경제연구소), 이혜영(광운대학교),
최성락(동양미래대학교), 한현옥(부산대학교),
황인학(한국경제연구원)

연 구 이 사 : 김현종(한국경제연구원), 권기석(한밭대학교),
박정민(한밭대학교)

연 락 처 : (우 139-701) 서울특별시 노원구 월계동 산447-1
광운대학교 한울관 709호

홈페이지 : <http://www.kosres.or.kr>

Journal of Regulation Studies

Vol.23 Special Issue September 2014

Roles and Challenges of the Three Branches of Government for the Continuance of Regulatory Reform

Some Ideas Proposed to Innovate the Regulatory Reform System of Korea

/ Byung-Sun Choi and Hyukwoo Lee

Key Challenges of Regulatory Reform in the Executive Branch of the Korean Government

/ Jin-Wook Choi

The National Assembly and Regulatory Reform in Korea

/ Tae-Yun Kim

Regulatory Reform and the Role of the Judiciary in Korea

/ Iljoong Kim



Korea Society for Regulatory Studies

