

규제는 ‘파르마콘(pharmacon)’이다

- 규제는 毒을 내재한 藥, 건설 분야도 전략적 규제 개혁 필요 -

류 충 렬 공주대 행정학과 초빙교수(전 국무조정실 경제조정실장)

규제는 독(毒)을 내재한 약(藥), 파르마콘이다

규제는 ‘공익 또는 바람직한 경제·사회 질서를 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 법령’으로 정의된다. 따라서 규제는 피규제자에게 하고자 하는 행위를 못하게 하거나 의무를 부과하는 것으로 무척이나 성가신 모습으로 인식된다. 그러나 규제의 성가심은 바람직한 정책 목표의 실현을 전제로 한다. 비록 성가시지만 피규제자가 규제를 준수하면 바람직한 방향(정책 목표)으로 나아가게 된다는 것이 규제의 정당성이고 필요성이다. 즉, 기업이 규제를 준수하면 기업의 창의적인 아이디어가 산업과 기업의 발전으로 이어지게 되어야 정당성이 인정되고 타당한 규제가 된다는 것이다. 이런 점에서 규제는 성가시고 나쁜 것만이 아니라 피규제자를 바람직한 방향으로 선도하고 유도하는 순기능을 갖고 있는 것이다.

만약 규제가 순기능보다 오히려 기업의 창의성만을 억제한다면 그러한 규제는 흔히 말하는 ‘길을 막는 전봇대’나 ‘신발 안 돌맹이’, ‘손톱 밑 가시’ 심지어는 ‘도려내야 할 암 덩어리’가 된다.

규제는 독을 내재한, 사회 발전을 위해 필요한 처방약이다. 규제를 잘 다듬어 사용하면 순기능이 작동하는 우리 사회의 약이 되나, 제대로 다듬지 못하면 길을 막는 전봇대의 독으로 변질된다. 결국 규제 개혁의 목표는 규제를 준수하면 국민과 기업의 창의적 활동이 경제·사회의 발전으로 이어지도록 잘 다듬어 가자는 것이며, 잘 다듬어진 규제는 규제로서 정당성을 갖게 된다.

그러나 아쉽게도 우리 주변의 많은 규제들은 순기능인 정책 목표의 선도·유도적 기능이 제대로 작동되도록 적시에 적당한 수준으로 다듬어지는 기회를 갖지 못하고 있다. 어떤 경우에는 기업에서 애로와 불만이 제기된 후에야 뒤늦게 개선되기도 하고, 어떤 경우에는 애로 제기에 불구하고 방치되어 도려내야 할 암 덩어리가 되어 버리기도 한다.

왜 ‘길을 막는 전봇대’가 되나

규제가 규제로서의 순기능을 제대로 못하고 길을 막는 전봇대가 되는 이유는 크게 4가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 파르마콘인 규제에

내재된 독성을 제대로 다스리지 못한 경우, 둘째, 기술 발달, 산업간 융·복합, 국제 경쟁 등 급변하는 규제 환경을 따라가지 못하는 경우, 셋째, 처음부터 잘못 만들어진 제도 하자(瑕疵)가 있는 경우, 넷째, 집행 기관에서 규제라는 약을 오남용하는 경우가 그것이다. 4가지의 이유에 대하여 조금은 자세히 살펴보자. 원인의 진단은 규제 개혁의 첫출발이기 때문이다.

먼저, 규제는 기본적으로 독을 품고 있다. 규제의 독성, 즉 규제의 속성은 규제의 포획성(regulatory capture), 규제의 확대 재생산성(tar-baby effect), 경제적 지대(economic rent)와 기득권(vested interests)의 발생, 규제자 편의주의 성향(administrative expediency), 포지티브(positive) 및 사전 규제(ex-ante regulation)의 선호 경향 등이 된다. 이러한 규제의 기본적인 속성을 지속적으로 관리하지 않으면 규제는 순기능보다 상대적으로 독성이 활성화되어 걸림돌로 변질된다.

둘째, 규제 개혁의 정당성과 필요성의 가장 근본적인 이유는 규제 환경의 변화이다. 오늘날 기술·통신의 발달, 융·복합화의 추세는 하루가 다르다. 심지어 기존의 농림업, 건설업, 유통업, 서비스업 등 산업 분류나 경계의 구분마저 모호하게 만들고 있다. 환경 변화에 대응하여 능동적, 선제적으로 다듬지 않으면 규제는 걸림돌이 되고 만다. 이러한 규제 환경의 변화는 규제의 본질이 아닌 부수적인 규제, 예컨대 인허가 신청 방식, 양식의 형태, 보고 방식, 수수료 납부 방식 등 행정적 규제에서마저도 예외는 아니다.

셋째, 규제는 불행하게도 지향하는 외형적인 목적과 달리 숨겨진 의도(hidden intention)가 있는 하자(瑕疵) 있는 규제도 탄생하게 된다. 이런 이유로 규제는 애로에 대응하는 방법에서 벗어나 정책 목표와 수단(규제)과의 관계를 검토하



규제는 기본적으로 독을 품고 있다. 이러한 규제의 기본적인 속성을 지속적으로 관리하지 않으면 규제는 순기능보다 상대적으로 독성이 활성화되어 걸림돌로 변질된다.

는 근본적인 개혁 방식도 필요하게 된다.

넷째, 지방자치단체 등 규제의 집행 기관에서 상위 규제의 범위를 일탈하여 강화된 규제를 제정하는 경우, 소극적 또는 과대 해석하여 집행하는 경우, 허가권을 이유로 주민동의서를 요구하거나 기부채납 등 법령에 근거하지 않고 규제하는 경우도 증가하고 있다

규제는 위에서 살펴본 4가지의 이유로 끊임없이 다듬어가야 한다. 사실 사회가 복잡 다기화될수록 심판 또는 조정 기준으로서 규제의 필요성은 더욱 증가하게 된다. 이런 점에서 규제는 끊임없이 탄생하고 끊임없이 다듬어야 하는 것이다. 문제는 어떻게 다듬어야 하는가에 있다.

규제 개혁, ‘규제 현실화’에서 벗어나야

규제 환경이 급변하는 오늘날에 바람직한 규제 개혁의 방법은 무엇일까? 그간 한국의 규제 개혁은 대부분 피규제자로부터 애로를 건의 받아(일부 정부가 애로를 발굴하여) 건의된 애로를 시혜적으로 해결해주는 방식으로 추진되어 왔다. 기업이나 민원인이 제기하는 애로를 해결해주는 규제 개혁은 규제 현실화에 불과할지 모른다. 규제 현실화는 이미 규제 환경의 변화에 걸맞지 않아

걸림돌(독)로 작용한 이후에 해결하는 것이며(개선 시점의 실기), 건의된 애로의 치유에 그치며(현재의 문제 해결에 불과), 건의된 규제에 그치게(개별 규제에 한정) 된다.

이러한 규제 현실화는 규제 환경의 변화가 빠른 오늘날에는 곧 추가적인 애로를 되풀이하게 되어 바람직한 규제 개혁이 되지 못한다. 규제는 정책 목표를 실현하기 위한 정책 수단의 하나이다. 규제 방식은 재정 방식이나 행정 지도·교육 홍보 등 비규제적 방식(non-regulatory alternatives)과 달리 피규제자에게 성가심과 비용을 전가하는 방식이다. 정부가 피규제자에게 비용을 전가하는 규제 방식을 선택한 경우에는 규제 현실화에서 나아가 규제의 정당성이 인정되는 ‘보다 나은 규제(better regulation)’ 수단을 발굴하고 선택하는 것이 규제자의 의무이고 당연한 노력이 된다.

결국 규제 개혁은 규제 현실화에서 벗어나 보다 전략적이고 체계적인 접근이 필요하다는 것이다. 전략적인 접근의 핵심은 규제 환경의 변화에 대응하는 규제 개혁의 목표, 개혁 방향 및 더 나은 수단의 선택 기준을 제시하고 개혁 대상 분야를 선정하여 전략적으로 추진하자는 것이다. 규제의 검토에서도 정책 목표에 변화가 없는지, 비규제적인 방식은 없는지, 규제 방식의 경우보다 능률성, 효과성, 타당성 등이 인정되는 수단은 무엇인지, 환경 변화의 추세를 감안하여 어떠한 개혁안이 피규제자를 선도·유도하는 데 적합한지, 법제화 방식은 무엇이 좋은지(사전 또는 사후, 포지티브 또는 네거티브 등), 그리고 행정 절차와 사후관리 방법은 어떻게 할 것인지 등 규제 개혁 과정에서 기준에 적합한 수단을 발굴하고 선택해야 한다. 어쨌든 정책 수단인 규제를 정책 목표에서부터 출발하여 해당 규제의 집행 절차와 사후 평가 방식에 이르기까지 체계적

으로 접근하고 다듬어야 한다는 것이다. 그동안 우리나라에서 많은 규제 개혁 노력에도 불구하고 규제 만족도가 높지 못하다는 것은 그간 노력을 하지 않았다는 것이 아니라 규제 현실화에 머물렀다는 지적도 가능하게 된다.

건설교통 분야도 전략적인 규제 개혁 필요

건설교통 분야의 경우에도 예외는 아니다. 규제 환경이 급변하는 오늘날에는 수동적이고 현실화에 머무르는 방식에서 나아가 피규제자(기업 등)를 미래 지향적으로 유도하는 선제적이고 전략적인 규제 개혁이 되어야 한다는 데 의문이 없다.

몇 가지를 우선 자문해보자. 산업간 융·복합이 급변하는 시대에 현재의 용도 지구·지역 제도와 이에 따른 건축물 입지 및 용도 제한 규제는 미래의 변화에 적합한 것인가? 새로운 수송수단의 발전을 촉진하기 위해 현재의 규제는 적절한가? 새로운 건축 기술을 유도하기에 현재의 진입 기준은 어떠한가? 다양한 6차산업을 장려하기에 현재의 도로 및 건축 규제는 어떠한가? 국제 경쟁 시대에 수도권의 규제는 어떻게 해야 하는가? 심지어는 개별적 사항으로 국제 경쟁 시대에 우버(Uber)제도를 이대로 계속 규제할 것인가 등 자문해볼 사항도 많고 그만큼 개혁이 필요하거나 새롭게 규제를 정립해야 할 분야도 많아진다.

어쨌든 규제 현실화에서 벗어나 전략적 접근이 더 필요한 때이다. 규제 환경 변화 추세에 걸맞는 미래 지향적인 규제 개혁 목표와 방향을 선제적으로 정립하고, 이에 맞지 않는 분야의 규제를 선정하여 정책 목표에서 행정 절차까지 가장 경제적이고 민간의 창의성이 작동하는 ‘더 나은 규제’ 수단을 발굴해 규제의 정당성과 순기능을 제고해야 할 것이다. **(END)**