

참여정부
규제개혁의
이야기

국민이 읽는 규제개혁 이야기

참여정부 규제개혁을 말한다 - 국민이 읽는 규제개혁 이야기

국무조정실

규제개혁
정책백서

참여정부
규제개혁의
이야기

국민이 읽는 규제개혁 이야기

국무조정실



참여정부
규제개혁의
정신을
말하라

국민이 읽는 규제개혁 이야기

풀 것은 풀고 묶을 것은 묶어야

규제란 무엇일까?

이 책을 보면 일반 독자들은 우선 “규제란 무엇일까?”부터 생각하게 될 것이다. 이처럼 규제라는 단어 자체가 딱딱하고 일반인들에게는 다소 생소하겠지만 알고 보면 우리는 크고 작은 수많은 규제 속에서 살고 있다. 꼭 규제라는 딱딱한 단어를 빌리지 않더라도 사람들이 모여서 사회를 이루는 곳에는 늘 사회의 질서를 지키기 위한 규칙이 있었다. 그러한 규칙의 하나가 규제라 볼 수 있는데, 아무리 사회의 필요에 의해 생겨난 규제라 하더라도 때로 우리들에게 불편과 부담이 될 수 있다.

‘규제’란 - 특히 이 책의 주된 소재가 되는 행정규제란 - 행정기관 혹은 정부가 정책 수행의 목적을 위해 만드는 것으로 국민의 부담이 될 수 있다. 「행정규제기본법」에서는 “국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등 또는 조례·규칙에 규정하는 사항을 말한다.”고 되어 있다.

우리나라는 짧은 시간 안에 경제발전을 이루기 위해 정부가 적극적으로 경제발전을 주도하느라 1960, 1970년대에 규제가 갑자기 늘어난 시기가 있었다. 그

렇게 늘어난 규제는 다음 시대에 가서 ‘규제개혁’이라는 이름으로 철폐의 대상이 되었다.

이렇게 처음에는 필요가 있어서 생겨난 규제라도 나중에는 철폐의 대상이 될 수도 있고 처음부터 불필요하게 생겨난 규제도 있을 수 있다. 또한 사회가 발전하고 복잡해질수록 행정기관은 정책을 수행하면서 종종 새로운 규제를 만들게 되므로 새로 생겨나는 규제를 국민의 입장에서 정확히 관리해야 할 필요도 생긴다.

그러한 규제를 누구는 완전히 철폐해야 한다고 하고 누구는 필요한 규제도 있다고 주장한다. 그러나 규제가 마구 생겨 정리해야 할 필요가 있다고 해도 사회의 질서와 공익을 위해 안고 가야 할 규제도 있음을 부정해서는 안될 것이다. 또한 규제라는 것이 처음부터 사회의 필요에 의해 생겨났으니 저 혼자 일방적으로 생긴 불청객인 양 대접할 수만은 없는 노릇이다.

이 책은 2003년 시작한 참여정부의 규제개혁에 대한 이야기이다. 공공기관의 성과 보고 차원에 그치던 기존의 백서와 달리, 사실적인 성과만을 나열하기 보다는 참여정부 5년 동안 보이지 않는 곳에서 규제개혁을 위해 땀 흘린 수많은 공직자와 민간 참여자의 이야기를 사실 그대로 담고자 했다. 규제현황이나 통계에서 말하는 수치들보다 그들의 이야기가 더 많은 것들을 국민들에게 전해줄 수 있을 것이다.

‘Story 1~9’ 들 속 등장인물들은 실제 해당 규제개혁 건을 담당했던 인물의 성을 따으며 역사적 사실 그대로 정리하였다. 규제개혁의 현장을 독자들이 생생하게 느껴보도록 하기 위함이다.

Part I에서부터 Part VII의 본문 중에 나오는 에피소드들은 사실에 근거하되 작가의 각색을 덧붙여 정리함으로써 당시 상황들을 실감 있게 이해하는 데 도움을 주고자 했다.

분명히 참여정부 5년 동안의 규제개혁에도 한계가 있고 남아 있는 과제들이 있으리라. 그러나 누가 감히 규제개혁의 성과를 칼로 무 자르듯이 단정할 수 있겠는가. 다만 일시적인 성과로 포퓰리즘에 영합하기보다는 국민을 위하여 일관된 시각으로 규제개혁을 추진해 온 참여정부의 숨은 뜻이 이 책을 통해 독자들에게 전달되기를 기대한다.

또한 정부에서 하는 일들에 대해 일반 국민들이 보다 구체적으로 들여다볼 수 있는 좋은 기회가 되었으면 하는 바람이다.

2007. 12. 1. 글쓴이 박 은 몽

목 차

프롤로그 / 풀 것은 풀고 묶을 것은 묶어야 05

Part 1. 규제개혁의 어제와 오늘 15

– 시대가 원하는 규제개혁은 따로 있다

규제, 왜 늘어났을까? 16
– 정부규제의 의의와 발생배경

아니, 이렇게 많은 규제가 있다니? 24
– ‘국민의 정부’가 이끈 규제개혁

규제 건 수 줄인다고 국민이 행복해지나요? 32
– 양적 규제개혁의 한계

숫자보다 느낌이 중요하다 38
– 참여정부의 규제개혁, 체감도를 높여라

Part 2. 발상의 전환, 규제개혁의 새로운 얼굴 47

– 현장과 함께하면 기쁨 두 배, 경쟁력 두 배

규제 대상별로 추진체계를 차별화하라 48
– 규제개혁 추진체계

기업을 도울 강력한 기구를 만들어라 54
– 규제개혁기획단의 설립

현장을 이어주는 핫라인을 설치하라 64
– 규제신고센터의 설립

불편한 사연, 하나도 빠짐없이 모아라 74
– 국민제안 공모

Story 1 서민들의 시간과 비용을 아껴 준 '건축법 개정' 82

Story 2 중국과의 경쟁에서 조선산업 구한 '목포공항 고도제한 완화' 86

Story 3 현장에서 해결점 찾은 '상수원 주변 골프장 제한적 허용' 92

Part 3. 기업의 경쟁력을 위한 규제개혁 99
-기업이 웃어야 나라가 산다

엮혀 있는 문제는 같이 풀어야 100
- 덩어리규제 정비의 개요

민·관 합동으로 마스터플랜을 짜라 106
- 덩어리규제 정비의 추진체제

분야별 전략과제를 선정하라 112
- 덩어리규제 정비의 절차

Story 4 발목 잡힌 기업 풀어 준 ‘소규모 공장 설립절차 개선’ 120

Story 5 시대 흐름에 맞게 규제 완화한 ‘골프장 관련 개선’ 126

Story 6 생활 속의 불편 해소한 ‘주민등록제 개선’ 132

Part 4. 신설·강화 규제의 엄격한 심사 139
- 규제의 신설과 강화는 수요자의 입장에서!

신설·강화 규제, 빠져나갈 구멍 없다 140
- 심사의 의미와 개요

‘행정 부처’보다는 ‘국민’의 입장에서 148
- 규제심사의 기본방향

규제심사 시스템을 개선하여 시간과 비용 절감 156
- 심사 시스템의 효율화

Story 7 환경과 기업 사이, 공존지점을 찾아 낸
‘자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률 시행령 개정안’ 164

Story 8 치밀한 분석으로 불필요한 규제 막은
‘공중화장실 등에 관한 법률 시행령 시행규칙 개정안’ 172

Part 5. 기존 개별규제에 대한 체계적 정비 183

– 국민을 불편하게 하는 개별규제, 새롭게 정비하다

과거와의 결별, 버리거나 또는 바꾸거나 184
– 기존 개별규제 정비의 기본방향

해마다 새로운 테마로 추진되는 개별규제 정비 192
– 기존 개별규제 정비의 특징

개별규제 제대로 잡아 국민생활 편안하게 198
– 규제정비의 추진체제와 성과

Part 6. 국민에게 더 가까이, 지방자치단체의 규제개혁 205

– 성공적인 규제개혁은 풀뿌리에서 시작된다

밑으로부터의 규제개혁, 이제 지자체가 나선다 206
– 지방자치단체의 규제개혁 추진체제

규제개혁, 알아야 '면장'이라도 하지 214
– 지방자치단체의 규제개혁 교육

보고 또 보고! 관심 가질수록 현장 규제 달라진다 222
– 중앙·지방의 협조 및 이행실태 점검

Part 7. 효과적인 규제개혁을 위한 역량강화 237

– 보이지 않는 2%, 조금만 바뀌도 성과가 달라진다

복잡한 규제정보와 절차, 쉽게 알 수 있도록 238
– 규제등록제도 개편 및 규제맵 작성

까다롭게 따져야 규제 품질 올라간다 246
– 규제영향분석제도 개선

규제 잡으면서 '행정부담'도 같이 잡는다 252
– 「행정조사기본법」 제정과 행정부담감축제도 도입

시간과 비용을 아껴야 진짜 만족도 올라간다 262
– 통과비용과 지수 개발

에필로그 / 국가가 존재하는 한 규제개혁은 끝없이 계속된다 268

특별기고 / 참여정부 규제개혁, 2003년에서 2007년까지 274
– 규제개혁위원회 경제1분과 위원장 정진승

Story 9 이리저리 안 돌리고 한번에 처리하는 '파주시 부서합심제' 230

Part 1. 규제개혁의 어제와 오늘

시대가 원하는 규제개혁은 따로 있다

Part 1.

규제, 왜 늘어났을까?

- 정부규제의 의의와 발생배경

“아니, 나라가 치마 길이까지 간섭하다니요?”

“애애앵~.”

밤 12시. 사이렌 소리가 울리기 시작했다. 진작부터 뽀족구두를 신은 채 걸음을 서두르고 있던 J는 후다닥 뛰기 시작했다. 그러나 속도를 낼 수가 없었다. 스커트는 짧고 구두는 높은 데다가 긴 머리 패션 가발이 무거워 도저히 맘껏 뛸 수가 없었다.

“아휴, 멧 내다가 이게 무슨 꼴이람. 도대체 통금은 누가 만든 거야.”

어렸을 때 해외 사업을 많이 하시는 아버지를 따라 외국에 나갔다가 성인 이 된 후에야 다시 한국으로 돌아온 지 얼마 안 되는 J는 도무지 통금이라 는 게 이상하게만 여겨졌다. 무슨 범죄를 저지르는 것도 아닌데 무조건 12

시까지 집에 들어가라니 나라가 개인의 귀가 시간까지 구체적으로 정해준다는 말인가.

J는 결국 얼마 못 가 경찰에게 붙들리고 말았다.

“아가씨, 통금에 걸렸어요.”

“네에.....”

그녀에게 다가서던 경찰은 짓궂게 물었다.

“아니, 아가씨 치마 길이가 이게 뭐니까?”

그리고는 옆구리에서 나무로 된 기다란 자를 꺼내는 것이 아닌가. J는 울상이 되어 두근 반 세근 반 떨리는 마음으로 가쁜 숨을 몰아쉬고 있었다.

“이런 이런, 무릎 위 17cm 이상이라서 과다노출입니다. 「경범죄처벌법」에 걸렸는데요.”

“아저씨, 저기, 한번만 봐주시면 안돼요?”

J는 어눌한 한국어 발음으로 부탁해 보았다.

“아가씨 보아하니 외국에 살다와서 아직 우리 사회 분위기를 모르나본데. 우린 엄연히 통금이란 게 있어요. 나라에서 정한 거라고.. 그러니 우리도 아가씨를 봐주고 싶지만 어찌겠어요? 같이 명동경찰서로 갑시다.”

경찰관은 따라오라는 시늉을 하며 앞장섰다.

온갖 망신살이 뻗친 밤이 지나고 드디어 새벽이 다가왔다. 추운데서 쪼그리고 한뼘잠을 잔 J는 피곤한 몸을 이끌고 터벅터벅 집으로 향했다. 그때 어디선가 동네 골목골목으로 울려 퍼지는 힘찬 노래 소리.

“새벽종이 울렸네♪~ 새 아침에 밝았네♪. 모두모두 일어나~.”

이건 또 뭐야. 온 나라가 경제개발을 주도하는 정부와 발맞춰 새벽부터 의욕을 불태우고 있음이었다. 특정 산업 수출을 전략적으로 밀어 주고 또 어떤 품목의 수입은 제한하고, 금융시장을 정부가 만들어 내는 등 강력하고 커다란 정부가 전국을 경제개발에 들뜨게 하고 있었다. 거기까지는 그렇다고 치고, 도대체 나라가 여자 치마길이뿐만 아니라 귀가 시간까지 간섭을 하다니, 그녀는 이해할 수가 없었다.

문득 나이 쉰도 넘긴 중년이 된 J는 회상에서 깨어났다. 그리고 그녀 앞에는 젊은 시절의 J보다도 훨씬 짧은 치마를 입은 그녀의 막내딸이 외출 준비를 끝내고 하이힐을 신고 있다.

“몇시에 오니?”

J가 정해진 막내딸의 통금시간은 12시. 밤 12시. 그러나 길거리에서 통금에 걸릴 염려는 없었다. 가정교육상 J네 집에서 정한 규칙일 뿐 나라의 통금 규제가 사라진 지 이미 오래다. 딸애의 화려한 미니스커트와 하이힐 등이 오늘따라 새삼 J의 눈에 선명하게 들어온다. 경제를 개발한답시고 정부가 수출에 수입, 국민생활까지 간섭하면서 규제가 늘어만 가던 J의 처녀시절이 다시 떠올랐다.

지금도 미니스커트나 귀가시간을 나라가 규제한다는 건 상상도 할 수 없는 일이 되었다. 획일화된 질서를 강조하던 시대는 가고 개인의 자유와 개성을 존중하는 시대에 걸맞는 새로운 질서들이 자리잡았기 때문이다. 이렇

게 시절이 다르니 규제도 달라졌다. 규제는 시대의 가치 기준에 따라 변화해 가는 것이리라.

“잘 살아 보세!” 외치다 보니 늘어난 규제들

규제란 무엇일까?

일반 국민들에게는 규제라는 말부터가 생소하다. 그러나 일상생활 속에서 느끼지는 못해도 우리는 많은 규제들 속에서 살고 있다. 각종 인·허가 절차를 밟아야 하는 것도 규제고, 이사하고 나면 전입신고를 해야 하는 것도 규제다. 초등학교를 정해진 나이에 입학해야 하는 것도 규제고, 공장을 설립하려면 정해진 인·허가 절차를 밟아야 하는 것도 규제다. 어찌 보면 우리들은 규제, 더 정확히는 행정규제 가운데 살고 있는지도 모른다.

법적인 개념으로서 규제란 “국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것”을 말한다. 국민의 시간과 비용, 행동 등에 어떤 부담이나 제한을 주는 것이라면 규제의 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다.

어느 나라든 국민의 권리를 제한할 때는 법에 따라 한다. 정부가 임의로 국민에게 제한이나 부담을 가할 수 없기 때문이다. 절대군주 시대처럼 ‘왕

의 말이 곧 법' 이던 시대라면 모를까 어떤 나라도 정부가 임의로 국민에게 제한이나 부담을 가할 수 없으며 법과 절차에 따르게 마련이다. 현대로 올수록 많은 법이 생겨났고 규제도 늘어났다. 고조선 시대에는 생명과 형법에 관련된 8조금법만 있었을 뿐 행정규제가 없었으나 현대사회에는 셀 수도 없이 많은 법령과 조례가 생겨났고 그만큼 규제가 많아진 것이다.

우리나라는 1960년대부터 정부 주도로 경제성장을 강력하게 추진해 왔다. 지난 1960년대부터 30여년에 걸쳐 경제개발정책을 추진하던 시기에는 한정된 자원을 효율적으로 활용하고 전략산업을 빠른 시일 내에 집중적으로 육성하기 위해 정부가 앞장서 자원을 배분해 나갈 필요가 있었다.

그러다 보니 정부가 기업과 국민에게 많은 간섭을 하게 되었고 그만큼 규제가 늘어났다. 경제발전을 목표로 뛰다보니 어느새 불합리한 규제가 늘어나 이를 정리할 필요가 생긴 셈이다.

정부는 문제를 인식하고 다음과 같이 규제개혁에 첫발을 떼기 시작했다.

첫째, 과도해진 규제를 인식하다.

1980년대 초반부터 전 세계적으로 과도한 규제로 나타나는 문제점에 대한 비판과 이에 대한 개혁논의가 나타나기 시작했다. 우리나라도 예외는 아니었다. 정부 주도적 경제개발정책은 경제적 성과도 있었지만 과도한 규제라는 새로운 해결과제를 잉태하게 되었다.

1980년대 후반에 이르러 정부 주도에 의한 경제성장의 문제점이 지적되고 민간의 성장잠재력이 커감에 따라 정부에 대한 민간의 다양한 개혁요구가 시작되었다. 그중 정부의 합법적 권한인 각종 법령 등에 의한 권한의 재검토 요구, 즉 규제개혁이 중요한 화두로 떠올랐다. 정부 역시 민간의 그런 요구들에 대해 귀를 열고 변화를 모색했다.

둘째, 법적 기반을 마련하다.

당시 문민정부는 규제가 기업에 불필요한 비용을 가중시키는 등 기업의 경쟁력을 저해하는 장애요인으로 작용한다는 인식 아래 정부 스스로 불어난 몸집을 가볍게 하고자 했다. 행정개혁의 일환으로 규제개혁을 추진하기 시작한 것이다.

우선 법적 기반을 구축했다. 1993년 문민정부(김영삼 대통령)는 「기업활동규제완화에 관한 특별조치법」 등을 제정하여 법적 기반을 구축하는 한편, 개혁기구들을 설치하여 규제완화 작업을 시도해 나갔다. 행정쇄신위원회, 기업활동규제심의위원회, 규제개혁추진회의 등의 기구는 모두 당시에 생겼다.

행정쇄신위원회를 중심으로 약 6,000여 건의 규제를 개선하고 1997년에 설치된 '규제개혁추진회의'를 통해서도 약 100여 건의 규제 개혁과제를 선정, 추진한 바 있다. 그러나 당시 규제개혁 작업은 구비서류 감축 등 단순

하고 지엽적인 불편사항을 해소하는 데 국한되었던 것 역시 사실이다.

행정쇄신위원회 등은 상설기구가 아니었기에 본질적으로 한계를 가지고 있었지만 규제개혁의 걸음마 단계에서 나름대로의 추진기반을 마련했다는 데서 그 의의를 찾을 수 있다.

아니, 이렇게 많은 규제가 있다니?

— ‘국민의 정부’가 이끈 규제개혁

“여기저기 퍼져 있는 규제를 싹 정리하라!”

1998년 4월, 기존규제의 수는 11,125건.

국민의 정부 대통령은 IMF라는 국가적 위기를 맞아 선봉에서 나라를 이끌고 있었다.

“규제개혁이 나라의 경쟁력을 좌우한다!”

대통령은 규제개혁에 대한 분명한 필요성을 인식하고 규제개혁을 강조했다. 임기 시작을 맞은 대통령은 규제개혁에 대한 구체적인 방향을 설정하고 자 규제의 현황을 보고 받고 앞으로의 과업에 대한 의견을 국무총리에게 물었다.

“규제를 어떻게 개혁해 나갈 것인지 정리해서 보고하십시오.”

며칠간 규제개혁의 계획에 대한 보고가 이어졌다.

“20% 철폐”

“...”

대통령은 보고를 받아 주지 않았다.

“30%”

“...”

두 번째에도 대통령은 계획을 인정하지 않고 반려했다.

“40%”

“...”

세 번째에도 대통령은 만족스러워 하지 않았다.

보좌진들은 애를 태우며 다시 보고를 했고 마침내 대통령은 “기존 규제 철폐 50%”라는 절대적인 슬로건을 제시했다. “100% 철폐해야 하지만 일단 50% 기존규제 철폐를 달성하자!”는 것이 당시 국가를 위기에서 건지기 위해 대통령이 설정한 목표였다.

“아니 어떻게 50%를 철폐한단 말입니까?”

처음에는 규제개혁위원회의 위원들 사이에도 논란이 일었다.

“무슨 소리요? 100%를 하지 못하기 때문에 50%만 하라는 거 아닙니까?”

“우리가 하지 않으면 누가 하겠소? 지금 규제개혁을 실시하는 주체는 바로 규제개혁위원회가 아닙니까? 최초의 규제개혁 추진 상설기구인 규제개

혁위원회란 말입니다.”

대통령의 뜻과 행정규제기본법 발효에 따라 본격적인 활동을 시작하는 규제개혁위원회는 혼연일체가 되었다. 국민의 정부 초기 내내 규제개혁위원회는 밤낮이 없이 규제철폐를 위해 혼신의 노력을 다하였다.

그들은 스스로를 투사에 비유했고 대통령은 규제개혁위원회에 힘을 실어 주었다. 나라 경제가 위기에 빠져 있는 상황이라는 것이 가장 강력한 동기가 되어 주었다. 여기저기서 쓰러져 가는 금융기관들과 실업자가 되어 거리로 내몰리는 국민들을 보면서 규제개혁위원회의 불은 하루도 꺼질 줄을 몰랐다.

기업을 살려야 나라를 살릴 수 있는 상황 속에서 기업을 살릴 수 있는 가장 효과적인 방법이 규제철폐라는 데에 어느 누구도 이의를 달지 않았다.

“규제를 줄여야 경제가 다시 산다”

1998년 2월, IMF라는 국가적 위기 상황이 계속되고 있는 가운데 출범한 ‘국민의 정부’ 에게는 조속히 경제를 회생시킬 수 있는 실질적인 정책의 추진이 시급한 과제였다.

신정부 출범과 함께 시행되기 시작한 「행정규제기본법」은 규제개혁의 효과적 기준이 되었으며 이를 기준으로 하여 국민의 정부는 ‘규제개혁위원

회’를 발족시키고, 기존규제의 심사 및 신설·강화 규제의 사전 심사 등의 역할을 맡게 했다. ‘행정규제기본법과 규제개혁위원회’라는 양 날개를 단 국민의 정부는 다음과 같이 적극적으로 범정부적인 규제개혁을 추진하기 시작했다.

첫째, 행정규제기본법에 따라 규제를 개혁하라.

비상설 기구인 행정쇄신위원회의 한계를 극복하고자 항구적인 규제개혁 시스템의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 일관성 있고 체계적인 규제개혁을 추진하기 위해 1997년 8월 22일 행정규제기본법을 제정하였고, 이 법은 1998년부터 시행되기 시작하여 시대의 흐름에 따라 개정을 거치면서 규제개혁의 가장 기본적인 지침이 되고 있다.

둘째, 규제개혁위원회가 앞장서라.

대통령 직속의 상설기구인 ‘규제개혁위원회’를 신설했다. 규제개혁위원회는 대통령 직속이었던 만큼, 규제개혁위원회의 결정사항에 대해서는 사실상 각 중앙행정기관이 이를 수용해야 하는 법률적 구속력을 가지게 된 것이다. 이로써 구속력을 확보하고 보다 실효성 있게 규제개혁을 추진할 수 있었다.

또한 국무조정실에 규제개혁위원회의 사무국 기능을 담당하는 ‘규제개

혁조정관실'을 신설하였다. 규제개혁조정관실은 정부 수립 이래 최초로 정부규제 전수 조사·등록과 이를 기초로 수립된 1만 1,000여 건에 대한 규제정비를 추진하느라 인력이 절대적으로 부족하여 한때 조직을 확대하기도 하는 등, 규제개혁 추진 상황에 따라 조직 확대와 축소를 거듭하며 오늘에 이르고 있다.

셋째, 기존규제를 절반으로 줄여라.

규제의 총량을 절반으로 줄이겠다는 목표는 세계 어느 나라에서도 시도해 보지 않은 획기적인 발상이었다. 민간 중심의 규제개혁위원회에서 모든 기존규제에 대해 제로 베이스에서 검토하여 불필요한 규제를 과감히 철폐하고 필요한 규제에 대해서도 내용과 수준을 합리적으로 개선하도록 하는 등 기존규제 일제 정비작업을 실시했다.

규제개혁위원회가 전수조사를 실시한 결과 1998년 4월 기존규제의 수는 총 11,125건이었다. 이에 대해 1단계 정비작업 결과 총 11,125건 중 5,430건(48.8%)을 폐지할 수 있었고, 2,411건(21.7%)을 개선기로 했다.

1999년에는 1998년에 실시한 1단계 규제정비 이후 나머지 규제에 대해 추가개혁을 실시했다. “민간조사 기관에 용역을 주어서라도 철저히 정비하라.”는 대통령 지시에 따라 총 6,811건에 대한 검토 용역을 의뢰하였으며 검토 결과를 토대로 규제개혁위원회가 집중 심사 조정한 결과 잔존 규제 총 6,811건 중 503건(7.4%)을 폐지하고 570건(8.4%)을 개선하기로 했다.

국민의 정부가 이끈 규제개혁의 성과는 적지 않았다. 2000년 6월 OECD가 발표한 심사결과에서 “한국은 많은 규제개혁 성과를 거두었다. OECD 회원국들이 경험했던 그 어떤 위기보다 심각한 경제위기를 겪었던 한국이 신속한 경제회복을 하는 데 있어서 규제개혁이 결정적 역할을 했다.”고 긍정적인 평가를 한 바 있다.

규제개혁의 기초 닦은 ‘규제개혁위원회’

규제개혁위원회는 민관 공동을 기본원칙으로 하여 그 위원장을 국무총리와 민간인 공동으로 하였다. 그 위원은 민간인 12명, 재정경제부장관, 국무조정실장 등 6명의 규제개혁 관련 중앙 행정기관장으로 구성했다. 이는 국민과 기업의 입장에서 개혁을 추진하되 개혁안이 행정기관 내에서 정부정책으로 원만하게 추진되도록 하기 위한 것이다.

2005년 12월 29일 「행정규제기본법」 개정에 의해 민간위원이 18명(위원장 포함)으로 확대되어 민간의 참여가 강화되었다.

실무기구로 국무조정실에 ‘규제개혁조정관실’을 두었으며 3개의 분과위원회가 있다. 중앙행정별로 규제개혁추진단을, 지방자치단체별 규제개혁위원회를 두도록 했다. 규제개혁위원회의 기본 기능은 다음과 같다.

- 규제정책의 기본방향과 규제제도의 연구 및 발전
- 규제의 신설·강화 등에 대한 심사
- 기존규제의 심사, 규제정비 종합계획의 수립·시행
- 규제의 등록·공표
- 규제개선에 관한 의견 수렴 및 처리
- 각급 행정기관의 규제개선 실태에 대한 점검·평가 등

규제 건 수 줄인다고 국민이 행복해지나요?

— 양적 규제개혁의 한계

“법만 바꾼다면 편해지나요? 생활 속에서 느낄 수 있어야죠.”

“헤드헌팅 업체를 등록하려고 합니다.”

T 씨는 헤드헌팅 업체를 등록하고 사업을 시작하고자 구청을 찾았다. 그런데 구청에서는 생뚱맞은 말을 했다.

“직업소개소로 등록해야 해요.”

“직업소개소라뇨? 헤드헌팅업체와 직업소개소가 어떻게 같나요?”

담당자는 귀담아 듣지도 않은 채 같은 말만 되풀이 했다.

“어쨌거나 직업소개소로 등록하는 수밖에 없습니다.”

“헤드헌팅은 전문인력 전직서비스니까 파출부나 일용잡부를 알선하는 직업소개소와 다릅니다.”

T 씨는 답답한 마음에 담당자에게 설명을 해주었다. 그러나 담당자는 전혀 듣고 있는 것 같지도 않은 표정으로 그를 쳐다볼 뿐이었다.

“규정이 바뀐 거 아닙니까?”

T 씨는 담당자에게 되물었다.

“저희는 모르는 일이니 여하튼 직업소개소로 등록하세요. 그렇지 않으면 경고를 받게 됩니다.”

T 씨는 옛날 규정이겠거니 하고 사무실 입구에 헤드헌팅업체로서 간판을 내걸었다. 그런데 얼마 후 우연히 그곳을 지나던 구청의 담당 공무원이 그 걸 발견하고는 그에게 경고를 날렸다.

“이런 간판 안 된다고 하지 않았습니까? 당장 떼세요. 경고가 거듭되면 등록이 취소될 수도 있는 거 아시죠?”

법이 바뀌어도 일선의 공무원은 전혀 알지 못한 채 옛날 규정대로만 업무를 보고 있는 것이다. 이렇다면 중앙에서 아무리 규제를 개선하고 법을 바꾸어 보았자 무슨 소용이란 말인가.

T 씨는 억울한 심정이 되어 며칠 간 일을 제대로 할 수가 없었다. 그렇다고 ‘직업소개소’라는 간판을 내걸 수는 없었다. 엄연히 헤드헌팅과 직업소개라는 일은 다른 종류의 것이었기 때문이다. 또 헤드헌팅 업체로서의 간판을 고집하고 있자니 다시 담당 공무원으로부터 경고를 받게 될까봐 걱정이 되었다. 그러다가 혹시 등록이 취소되기라도 하면 어떻게 하겠는가. 결국 사업을 계속해 나가기가 어려워지는 것이다. 몇날 며칠을 고민하던 T 씨는

결국 헤드헌팅 사업을 포기하기로 했다.

국민이 느낄 수 있는 규제개혁이란 중앙에서 아무리 법을 바꾸고 있어봤자 소용이 없다. 법이 바뀐 것도 모르고 있는 공무원이 있다면 아무 소용이 없을 테니까 말이다.

T 씨는 사업을 포기하긴 했지만 이번 일이 좋은 경험이 되었다. 결국 민간인들이 부딪쳐야 하는 것은 일선 공무원들이기 때문에 중앙에서 아무리 법을 바꾸었다고 해봤자 일선에서 모르고 있으면 소용이 없는 것처럼 규제 개혁도 수치적인 것보다는 질적인 성과가 더욱 소중하다는 것이다. 그는 규제의 대상이 되는 자신 스스로부터 규제 건수보다는 규제의 질을 우선하는 시각을 가져야겠다고 생각했다.

규제 줄었다는데 국민들의 불만은 남아 있어

1998년 들어선 국민의 정부는 행정규제기본법에 따라 규제개혁위원회 중심의 추진체계를 마련함으로써 제도적 틀을 확립하였다. 이전에는 법령의 근거가 미흡한 한시조직 또는 민간자문기구에 의해 추진되어 오던 규제 개혁이 법령에 근거한 대통령직속 상설기구에 의해 추진될 수 있게 된 것이다.

또한 기존 행정규제를 절반 이상 감축(1998년 4월 현재 11,125건 →

2003년 1월 말 7,520건)하여 획기적으로 정비했으며, 신설·강화규제에 ‘사전심사제도’를 도입하여 불필요한 규제신설을 방지하는 길을 열었다. 또한 법령에 근거하지 않은 규제를 발굴하여 폐지함으로써 규제 법정주의를 정착시키는 데 기여하기도 했다.

무엇보다도 국민의 정부는 양적인 규제개혁을 추진함으로써 1998년, 1999년 사이에 규제의 수를 대폭 삭감하는 데 성공하면서 많은 이들의 환영을 받은 것도 사실이다.

그러나 이러한 외형적인 성과에도 불구하고 규제개혁에 대한 일반 국민과 기업들의 만족도는 높지 않았다. 2000년 이후로도 규제의 신설은 계속되었고 개별규제 50%의 삭감 효과도 체감하기 어렵다는 지적이 나오고 있었다.

2002년 12월, 당시 한국갤럽에서 실시한 ‘규제개혁만족도조사’ 결과를 보면, 규제개혁 만족도는 공무원 52.4%, 전문가 28.7%, 시민단체 22.0%, 일반국민 15.2%로 나타났다.

규제의 수가 대폭 줄었는데도 왜 국민과 기업의 만족도는 높지 않았을까? 이처럼 양적 규제개혁이 한계를 드러낸 데에는 다음과 같은 이유가 있었다.

첫째, 핵심적 규제에 대한 정비가 부족했다.

규제의 양적 개혁에 치중한 나머지 핵심적인 규제의 정비가 미흡했다.

즉, 기업활동, 금융, 건축 등 다수 부처가 관련되어 있으면서도 파급효과가 큰 규제들이 많은데 그런 본질적인 부분에는 접근하지 못했던 것이다.

둘째, 규제개혁 추진 인력의 역량이 부족했다.

규제를 집행하는 담당 공무원의 전문성과 개혁마인드가 부족했다. 규제는 법령만 바꾼다고 완성되는 것이 아니라 시행하는 공무원의 역할이 절대적인데도 불구하고 전문 인력이 부족했다. 또한 일선의 공무원들까지 규제 개혁마인드와 실무정보가 전달되지 못한 측면이 있었다.

셋째, 규제의 품질관리 측면이 무시되고 있었다.

품질관리를 위한 체계적인 시스템이 부족했다. 규제의 품질관리를 위해 그 파급영향을 분석하는 ‘규제영향분석제도’를 도입했으나 전문성이 부족하여 제도의 실효성을 살리지 못하고 있었다.

또한 기존의 규제 수를 줄이는 데만 급급해서 규제 품질을 개선하고 관리할 수 있는 시스템이 미비한 상황이었다.

넷째, 수요자의 의견이 반영되지 못하고 있었다.

규제개혁의 주체인 정부의 일방적 추진에 그친 채 수요자들의 의견을 반영하지 못하는 상태였다. 수요자의 의견을 효과적으로 수렴하여 규제개혁

으로 연결해 줄 수 있는 시스템이 존재하지 않았던 것이다.

이러한 한계들은 그대로 다음 정부의 해결과제로 남아 규제개혁 정책의 방향을 설정하는 데 기초가 되었다.

숫자보다 느낌이 중요하다

— 참여정부의 규제개혁, 체감도를 높여라

“규제개혁도 커뮤니케이션이 필요하다”

“정치와 정부가 기업하기 좋은 나라에 걸림돌이 되고 있다는 이야기는 계속 강조되고 있습니다. 정부행정의 비효율성, 지나친 간섭, 또는 행정이 경제를 주도해 나가겠다고 하는 오만함을 임기 중에 확실히 개혁해 나갈 것입니다.”

참여정부는 출범 전부터 이렇게 입장을 밝히고 있었다. 그러나 역대 정부 때부터 사업을 해오고 있는 J 사장은, 여전히 믿을 수 없었다. 국민의 정부에서도 규제를 50%나 철폐했다고 밝혔지만 사업을 하는 현장에서는 그다지 실감을 하지 못하고 있었으니 말이다.

“그러니 무조건 개혁을 한다고 해서 되는 게 아닌데. 참여정부가 무엇을

어떻게 해 나갈지는 두고 봐야 알겠지만 참으로 기대도 크고 우려도 크네. 이번에는 정말 우리 기업하는 사람들 발목 잡힌 것을 제대로 풀어 주었으면 하는 마음인데 말이야.”

그는 CEO 조찬 모임에서 공식 회의를 마치고 평소부터 친밀한 관계를 유지하고 있는 S 사장에게 말했다.

“그러게 말이야. 뭔가 새로운 접근방법이 필요해. 이제까지 해온 방식 그대로라면 결과가 똑같은 거 아닌가. 국민의 정부가 노력을 안 해서 아직까지 규제에 대한 불만이 많은 건 아니니까 말이야. 규제개혁의 패러다임 자체가 바뀌어야 한다는 거지.”

기업계의 그런 마음은 공통된 것이었다. 단순히 규제가 줄었다고 해서 사업하는 데 그리 도움이 되지 못한다는 것은 그동안의 경험을 통해 이미 깨달은 바다. 있으나 마나 한 규제가 몇 개 줄었다고 해서 뭐가 그리 달라지겠는가. 정말 기업의 발목을 잡고 있는 핵심적인 규제를 찾아내어 개선하는 것이 중요하다.

“문제는 말이야, 핵심적인 규제들을 개선해 주는 거야. 그동안 싹쓸이하듯 규제를 50%나 줄였는데 더 이상 뭘 더 줄일 수 있겠나? 줄이려고 해도 줄이기가 쉽지 않아. 규제철폐 추진 속에서 살아남은 규제들이라면 나름대로 필요성이 있기 때문인데 무조건 없애버린다면 오히려 불합리한 일이지.”

S 사장 역시 진지한 태도로 J 사장의 말을 귀담아 듣고 있었다. 창업을

하려면 여전히 복잡한 인·허가 절차와 규제들과 맞닥뜨려야 하고 공장 하나 설립하려고 해도 이것저것 사전에 평가받아야 할 것들이 많다. 정작 사업에 필요한 일보다는 행정절차가 더 많아 배보다 배꼽이 커진 상태다. 그런 것을 정부가 집중적으로 개선해 주면 좋으련만.

“기업의 애로를 해소해 줄 수 있는 강력한 조직이 필요해. 그래야 이 부처 저 부처에 걸쳐서 자기 입장만 고집하는 부처들 틈바구니에 끼어 있는 규제들을 개선해 줄 수 있을 것 아닌가.”

“그래, 맞아. 지금의 규제개혁위원회로는 좀 약하지. 부처를 초월해서 행정규제를 개선할 수 있는 조직이 필요한 거야.”

“그뿐인가. 도대체 국민들이 뭐가 불편한지 기업들이 무엇을 원하는지 정부가 좀 더 적극적으로 파악할 수 있어야 하겠네. 지금까지는 정부의 일방향 체제였다면 말이야, 이제부터는 정부가 기업·국민들과 커뮤니케이션을 적극적으로 해나가야 할 걸세. 아, 세상 이치가 안 그런가. 서로가 무엇을 원하는지 대화를 하지 않는데 어떻게 상대를 만족시키는가?”

두 사람은 의기투합하여 한참 이야기를 나누었다. 그러다가 문득 자신들의 생각이 규제개선에 반영된다면 얼마나 좋을까 하는 생각이 들었다.

“전경련 회장 의견만 들을 것이 아니라, 우리 같은 중소기업 사장들의 소리에도 귀를 기울여야 할 텐데 말이야.”

“맞네, 바로 그거야. 현장의 의견을 바로바로 접수하고 처리할 수 있는 시스템도 필요해. 그래야 진정한 참여정부 아니겠는가? 하하하.”

두 사람은 작은 목소리에도 귀를 기울여 진정한 참여를 이끌어 내는 정부의 모습을 기대해 보았다.

양보다 질! 규제 양만 줄인다고 능사 아니다

우리나라는 문민정부 당시에 규제개혁의 필요성을 인식하고 법적 체계를 갖추기 시작했다. 그 후 국민의 정부를 거치면서 양적 감소의 성과를 거두며 진행되어 왔다. 그러나 참여정부가 출범한 2003년 여전히 규제개혁의 효과에 대해서 대다수의 국민들이 실감하지 못하고 있었고 규제품질 측면에서도 향상되어야 할 여지가 많이 남아 있었다. 또한 1998년과 1999년 2차례에 걸친 정비 과정에서 살아남은 규제들은 나름대로 존재의 필요성을 인정받았다고 볼 수 있다. 그만큼 규제를 정비하기 위해서는 보다 정교한 논리와 추진력이 필요했다.

따라서 국민의 정부에서 실시한 양적인 규제개혁의 한계가 지적되고 있는 가운데 출범한 참여정부는 규제개혁 추진방향에 대한 근본적인 고민에 빠지게 되었다.

“양적인 규제개혁을 다시 계속할 것인가? 기업과 국민의 규제개혁 효과를 체감할 수 있는 보다 정교한 방법은 무엇인가?”

이러한 상황에서 출발하는 참여정부는 규제개혁의 기본방향을 ‘양적 규

제개혁'에서 '질적 규제개혁'으로 전환하였다. 이는 무르익은 시대적 요구를 심분 반영한 것으로서 국민과 기업의 체감도를 높이기 위해서는 질적으로 향상시켜야 한다는 데 합의가 이루어진 결과다. '양 위주의 규제완화'가 아니라 '규제의 내용과 절차를 개선'하여, 규제준수에 소요되는 시간과 비용을 단축하고 기업 활동과 국민 생활의 질을 높이기 위함이었다.

어떻게 질적 향상을 이룰 수 있을까? 참여정부는 다음과 같이 새로운 전략으로 규제개혁에 접근해 가기 시작했다.

첫째, 규제개혁의 대상을 전환했다.

참여정부는 개별규제에서 덩어리규제로 집중적인 규제개혁의 대상을 전환하기로 기본방향을 잡았다. 즉, '기존의 개별규제'에 집중되어 있던 규제개혁의 대상을 '복합덩어리 규제'로 전환했다. 부처 단위, 법령 단위의 개별규제 개혁만으로는 국민이 체감할 수 있는 규제개혁을 이룰 수 없음을 인식한 것이다.

기존의 규제개혁은 주로 개별법령에서 문제조향을 고치는 방식이었다. 그래서 많은 규제가 폐지 또는 정비되었지만 기업의 부담은 별로 줄어들지 못했다. 대부분의 기업 활동은 여러 부처, 여러 법령의 규제가 얹혀 있어서 거의 모든 부처가 개혁을 하더라도 한 개의 부처에서 규제를 정비하지 않으면 효과가 없기 때문에 참여정부는 덩어리규제 중심의 규제개혁을 추진하게 되었다.

둘째, 수요자 중심으로 규제개혁을 추진했다.

참여정부는 '공급자가 주도'했던 규제개혁의 방식을 '수요자 참여 중심'으로 전환했다. 규제개혁 과정에 수요자가 직접 참여할 수 있도록 제도화하고, 규제개혁을 실행하는 과정 중에 담당자들이 현장을 수시로 돌아보며 진행하도록 일하는 방식을 개선했다.

즉 수요자의 의견을 적극 수렴하기 위해 '규제신고센터'를 설립했으며 일반 국민과 기업의 답답한 속사정을 직접 들어보기 위해 국민제안 공모를 실시했다.

뿐만 아니라 경제5단체 건의 내용을 수렴하는 등 수요자의 의견을 규제개혁에 적극적으로 반영하기 위해 노력했다.

셋째, 새로운 추진 체제를 마련했다.

수요자 중심, 복합 덩어리규제 중심의 규제개혁을 실효성 있게 추진하려면 이제까지와는 차별화된 추진체계가 필요했다. 그동안 규제개혁위원회가 규제개혁의 주축으로서 중요한 역할을 해온 것은 사실이었지만, 보다 강력하게 규제개혁을 추진하기 위해 '규제개혁기획단'을 출범시켰다.

이는 기업의 애로를 해소하고 핵심적인 덩어리규제를 집중 정비함으로써 수요자가 체감할 수 있는 규제개혁을 달성하기 위함이었다.

넷째, 규제의 품질을 관리하기 시작했다.

참여정부는 기존 규제를 철폐하는 데만 역점을 둔 것이 아니라 더 나아가 신설·강화 규제심사를 강화함으로써 불합리한 규제가 생기는 것을 억제했다. 부처에서 신설·강화하려는 규제가 불합리한 경우 이를 철회 또는 개선 권고 함으로써 품질을 높이려고 했다. 즉 타당성이 없는 불합리한 규제는 철회하도록 하여 규제가 신설·강화되는 것을 억제하고 꼭 필요한 규제는 도입하게 되더라도 개선을 통해 품질을 높이겠다는 노력이었다.

다섯째, 평가 및 사후관리를 강화했다.

규제의 품질을 제대로 관리하기 위해서는 규제개혁에 대한 평가와 개선 이후에 대한 사후관리가 중요하다.

따라서 2005년 ‘규제개혁평가제’를 도입하여 매년 연말에 규제개혁 평가를 실시하고 한 해 동안의 규제개혁 성과를 검토하여 각종 포상을 실시했다. 또한 지속적인 이행·점검을 통해 사후관리를 강화해 나갔다. 그럼으로써 법령에 의한 규제개혁 차원이 아닌 실효성 있는 규제개혁을 추진하고자 했다. 또한 만족도를 철저히 조사하고 대국민 홍보를 강화하여 규제개혁에 대한 이해를 높여 나간다는 전략이었다.

규제, 무조건 줄이면 줄일수록 좋다?

사회가 복잡해짐에 따라 행정입법도 늘어가게 되므로 자연히 규제도 점차 증가하는 경향이 있다. 그러한 규제에 대해 정부는 지속적인 개혁을 통해 불필요한 규제의 증가를 막고 과도한 규제를 개선해 나가고 있다.

그러나 규제를 모두 없애면 더 살기 좋아질까?

규제는 무조건 철폐해야 좋다는 생각은 경제적 규제와 사회적 규제의 개념을 구분하지 않는 데서 비롯되는 오해라고 볼 수 있다. 기업의 활동을 제약하는 경제적 규제는 풀어서 국가 경쟁력을 강화해야 함은 물론이다. 그러나 대형사고가 발생하거나 환경오염 문제가 발생하면 우리는 정부의 감독이 소홀하다며 관리감독을 더욱 강화하라고 규제를 촉구하기도 하지 않는가. 이는 사회적 규제가 필요하다고 주장하는 것이다.

이처럼 경제적 규제에 대해서는 규제를 완화해 나가야 하는 반면에, 환경·보건·복지·안전 등 국민 전체의 공익에 관련된 사회적 규제는 시대의 흐름에 부응하는 방향으로 합리화 되어야 한다.

Part 2. 발상의 전환, 규제개혁의 새로운 얼굴

현장과 함께하면 기쁨 두 배, 경쟁력 두 배

Part 2.

규제 대상별로 추진체계를 차별화하라

— 규제개혁 추진체계

“새 술은 새 부대에 담아라!”

“이제껏 해왔던 양적 규제 위주의 규제개혁 방식을 어떻게 하면 바꿀 수 있을까?..”

국무조정실장은 이러한 고민에 골몰해 있었다. 참여정부가 들어선 지 여려 달이 지나고 있는 시점, 정부가 지향하고자 하는 질적 규제개혁을 본격적으로 추진해 가기 위해서는 그에 걸맞는 시스템의 변화가 필요했다.

2003년 11월 13일 청와대 세종실에서 열린 국정과제회의에서 대통령은 특히 기업하는 사람이 불편해 하는 규제부터 집중적으로 해결할 것을 당부한 바 있다. 사실 치열한 국제경쟁에서 이기고 국민소득 2만 불 시대를 열어가기 위해서는 규제에 대한 일대 혁신이 필요하다는 데 아무도 이의를 제

기하지 못할 것이다.

“더 이상 규제가 기업 활동의 발목을 잡는다거나 규제 때문에 외국인이 투자를 주저하는 일이 없도록 규제를 개혁하라.”

“기업하는 사람, 일반 국민들이 규제개혁 추진성과를 피부로 느낄 수 있도록 현장의 목소리를 반영하라.”

이러한 요구들이 국정과제회의에서 모아졌다. 새로운 규제개혁의 방향에 맞는 새로운 시스템이 필요한 시점이었다. 국무조정실은 규제개혁위원회만으로는 충분치 않다는 결론에 다다르고 있었다.

“규제개혁기획단이라고?”

국무조정실장이 규제개혁기획단을 만들어야 한다는 제안을 내놓자 찬반 의견이 분분했다.

“그럼 규제개혁위원회는 어떻게 되는 거야? 별도로 또 조직을 만든단 말 이야?”

“기존의 규제개혁위원회를 확대하는 게 낫지 않나? 한시조직을 별도로 만들면 개혁 추진기구가 두 개가 되니 구심점이 희미해지잖아.”

“그렇다고 국무조정실 조직을 무턱대고 늘리란 말인가. 지금의 시스템으로는 한계가 있어. 차라리 새로운 시스템을 구축하는 게 더 바람직해!”

찬반이 분분했지만 재계에서는 기획단의 설치를 반기는 눈치였다. 더구나 대통령과 국무총리가 강력한 추진의지를 보이면서 규제개혁기획단 설치는 탄력을 받을 수 있었다.

양적 규제개혁의 한계 중 가장 심각했던 것은 덩어리규제 정비의 미비였다. 그러한 덩어리규제를 제대로 개혁하기 위해서는 그것만을 집중적으로 정비할 수 있는 별도의 차별화된 추진체계가 반드시 필요했던 것이다.

물론 “규제개혁기획단에서 덩어리규제를 맡는다면 개별규제는 어떻게 할 것인가?” 하는 규제개혁위원회와 규제개혁기획단의 업무 중첩에 대한 우려가 있었지만, 구더기 무서워 장 못 담그겠는가?

정부는 덩어리규제, 개별규제, 신설·강화 규제, 지방자치단체의 규제 등에 따라 역할분담을 통해 추진체계를 정리해 나갔다.

서로 다른 규제는 서로 다르게, 집중적으로 개혁하라

참여정부는 1998년 4월 출범한 대통령 직속의 규제개혁위원회를 중심으로 국민의 정부가 실시한 ‘1단계 양적 규제개혁’의 성과를 이어나가는 한편 그 한계를 보완하여 ‘2단계 질적 규제개혁’을 이끌어가고자 했다. 새로운 규제개혁을 추진해 가기 위해서는 새로운 추진체계가 필요했다. 정부는 질적 규제개혁을 효과적으로 추진하기 위하여, 규제개혁위원회로 일원화되어 있는 규제개혁 추진체계를 규제의 세부 내용에 따라 차별화함으로써 보다 집중적이고 전문적으로 규제개혁을 추진해 나가기 시작했다. 세부 추진내용은 다음과 같다.

첫째, 덩어리규제는 규제개혁기획단에서 집중적으로 개혁하라.

다수 부처에 관련된 덩어리규제를 전담하기 위해 한시조직인 규제개혁기획단이 재계의 열렬한 호응을 받는 가운데 만들어졌다. 국무총리와 민간위원장이 공동으로 이끄는 기존의 규제개혁위원회는 규제 신설을 억제하기 위한 신설·강화 규제 심사를 담당하도록 하는 한편, 규제개혁기획단은 기존 덩어리규제 정비에 집중하도록 명확하게 역할을 분담함으로써 업무가 중첩되지 않도록 했다.

둘째, 개별규제 정비는 각 부처의 자율에 맡겨라.

규제개혁이 실질적인 효과를 내기 위해서는 각 부처의 실천력이 중요하다. 각 부처는 규제개혁기획단과 긴밀한 협조체제를 유지하는 가운데 소관 업무 범위에 관한 규제개혁을 담당하도록 했다. 참여정부는 일률적인 목표 설정보다는 각 부처가 자율적으로 목표를 설정하도록 하였고 성과가 높은 부처에게는 포상 및 정부업무평가 우대 등의 인센티브 등을 주어 개별규제 정비를 원활히 추진할 수 있도록 지원했다.

셋째, 신설·강화 규제 심사는 규제개혁위원회에서 담당하라.

규제를 신설하거나 강화하는 경우 규제개혁위원회에서 그 심사를 담당하도록 했다. 특히 참여정부에서는 무분별한 규제의 증가를 막기 위해 신설·

강화규제의 심사를 엄격하게 운영함으로써 규제심사의 실효성을 높였으며, 규제의 품질을 엄격히 관리하도록 했다.

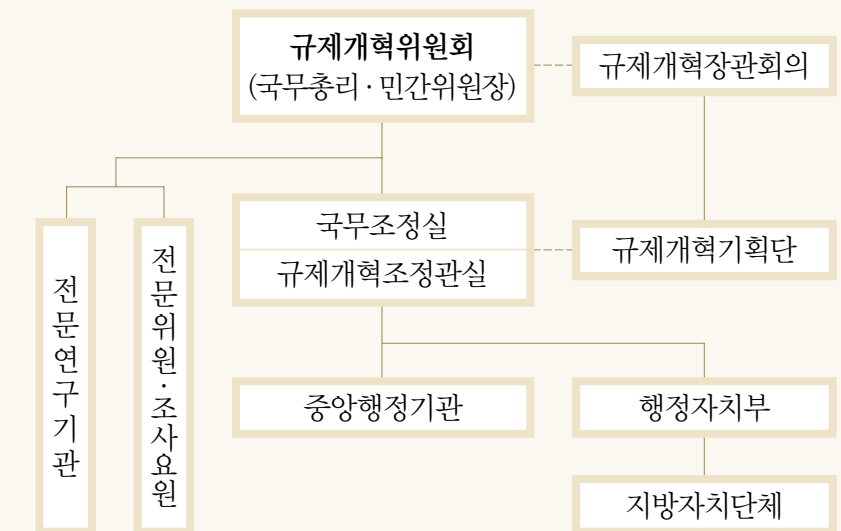
넷째, 지방자치단체 규제개혁은 그들 스스로의 손에 맡겨라.

참여정부는 당시까지 소외되어 왔던 지방자치단체의 규제에 대해서도 관심을 갖기 시작했다. 우선 중앙행정기관의 규제개혁 추진체계와 맥을 같이 하면서도 지역실정에 맞도록 ‘규제개혁추진기구’를 설치하여 규제의 정비 및 심사를 수행토록 했다. 지방자치단체 공무원들의 교육을 강화하여 규제 개혁 마인드를 심어주고 실무역량을 강화했다.

이처럼 참여정부는 종전과는 달리 덩어리규제 정비는 규제개혁기획단에서, 개별규제 정비는 각 부처에서, 신설·강화규제 심사는 규제개혁위원회에서, 일선 지방자치단체의 규제개혁은 지자체 스스로 담당하게 하는 등 역할을 분담하여 각각 차별화된 체계를 통해 규제개혁을 추진해 나갔다.

이는, 규제개혁 대상의 성격에 따라 보다 구체적이고 집중적인 추진이 가능해졌을 뿐만 아니라, 이전까지 다소 등한시되어 왔던 덩어리규제와 지방자치단체 규제까지 규제개혁의 본격적인 대상에 포함시킴으로써 사각지대가 없는 종합적인 규제개혁이 추진되기 시작했음을 의미한다.

〈 참여정부 규제개혁 추진체계도 〉



기업을 도울 강력한 기구를 만들어라

— 규제개혁기획단의 설립

“아니, 창업하는 데 1년도 넘게 걸리다니요?”

“정말 이놈의 나라 사업하기 너무 힘들어. 공장 하나 세우려면 무슨 절차가 그리 복잡한지, 여기는 수도권이라 안 된다, 저기는 그린벨트라 안 된다…… 뭐 하나 해보려고 하면 지자체 가야지, 산자부 가야지 건교부도 가야지. 도대체 발품을 얼마나 팔아야 하는 건지. 여기저기 가봤자, 한 번에 끝나지도 않고 수도 없이 다시 가야 하고 말이야. 이래서야 기업하는 사람들 어느 세월에 돈 벌겠어? 기업도 키우고 나라도 키울 수 있도록 제발 사업에만 전념할 수 있게 불필요한 규제, 행정 불편 없애주면 안 될까?”

K는 주변의 사업하는 친구들이 이렇게 불멘소리를 하는 것을 종종 보아 왔다. 그러나 ‘설마’ 했다. 그런데 막상 창업을 하려고 일을 시작해 보니……

“또 뭘 서류가 빠졌단 말인가요? 아니 이게 몇 번째입니까?”

화가 나서 따져보았자 어쩔 수 없는 일이었다. 규정이 그러하다는데 담당 공무원이 무슨 방법이 있겠는가. K는 사업계획을 세워 놓고도 서류 절차에서 막혀 벌써 여러 날을 허비하고 있었다.

“야야, 이제 겨우 시작인데 벌써부터 지치면 대한민국에서 사업 못하지. 나는 창업하는 데 2년 가까이 걸렸다고.”

“뭐? 2년?”

K는 친구의 말을 듣자 온몸에 힘이 빠져나가는 듯했다. 대규모 클러스터를 건설하는 것도 아니고 조그만 제조업 공장 하나 세워 창업하는 데 2년이라니, 그동안의 비용과 허비하는 시간을 생각하니 사업을 시작하기도 전에 적자가 나는 셈이었다.

이어지는 친구의 설명은 더 황당했다. 창업절차가 통상 사업계획 수립, 부지확보, 공장설립 계획 승인, 건축허가 및 공장 건축, 공장등록 등 5단계를 거치는 동안 1년에서 2년 가까이 걸리는 게 보통이란단. 부지물색과 공장건축 기간을 빼고 행정절차만 따져 봐도 약 180일 걸린다고.

“그럼 그 180일 동안 서류 절차 밟는 데 돈은 얼마나 들었냐?”

“말도 마라. 150만 원도 넘게 들었지.”

공장 부지 값도 아니고 기자재 값도 아니고, 행정절차 밟는 데 생돈이 150만 원이 들었다는 거였다. K는 집으로 돌아와 사업계획 승인을 받기 위한 서류를 하나씩 챙기면서 생각할수록 짜증이 났다. 구비서류 중 하나가

잘못되어 다시 가야 하기 때문이다. 10가지나 되는 서류를 챙기는 것도 발품 파는 일이었으나 서류를 접수한 다음에 처리기간이 30일 걸린다고 하니 한 달을 더 기다려야 겨우 사업계획을 승인받을 수 있으리라.

다음날 아침 관청에 가자 담당 공무원이 사무적인 얼굴로 그를 맞았다. 문득 그는 담당공무원에게 한마디 던졌다.

“이렇게 복잡한 절차들…… 한꺼번에 처리해 주면 안 되는 겁니까?”

“네?”

“그런 행정규제들 싹 한꺼번에 정리해주는 데 어디 없나요?”

담당공무원은 눈을 동그랗게 치켜뜨며 K를 올려다 볼 뿐이었다.

기업의 발목 잡는 관련 규제들, ‘덩어리’ 썰 풀자

참여정부는 기업의 간절한 요구를 수용하여 덩어리규제들을 풀 수 있는 전문적이고 강력한 조직, 민간의 생생한 요구를 반영해서 신속 정확하게 움직일 수 있는 조직체계인 ‘규제개혁기획단’이라는 조직체계를 갖추었다.

2004년 당시 이해찬 국무총리, 한덕수 국무조정실장은 “엮혀 있는 덩어리규제들 이대로는 효과적으로 풀 수 없다. 여러 부처와 관련된 이른바 핵심 덩어리규제에 대해서 장관들이 회의를 통해 한꺼번에 일괄 해결하는 방안을 강구할 것이다.”라고 역설하며 주도적으로 덩어리규제를 정비해 나갔

다. 그 결과 2004년 8월 드디어 역사 이래 최초로 민관 합동의 ‘규제개혁기획단’을 출범시킬 수 있었던 것이다.

규제개혁기획단의 설치에 “기업환경 개선과 외국기업 투자활성화를 위해서는 특단의 대책이 필요하다.”는 재계의 주장을 받아들인 결과이기도 했다.

“지금까지는 규제완화를 단일 건별로 하나씩 검토했으나 이제부터는 창업·골프장 건설 등 특정 분야를 정하고 이 분야에 관련된 수십 가지 규제들을 한꺼번에 해결하는 방식을 취하겠다.”

당시 한덕수 국무조정실장은 규제개혁기획단의 출범과 관련하여 규제개혁 방향을 이렇게 밝혔다. 규제개혁기획단은 기업, 연구기관 연구원, 경제단체 직원 등 피규제자와 전문가가 개혁작업에 직접 참여하여 정비가 필요한 규제를 발굴하고 수요자 중심의 개선방안을 마련하는 방식으로 운영하는 것을 원칙으로 했다.

왜 덩어리규제 정비가 규제개혁 체감도를 높일까?

덩어리규제 정비는 단일 부처 단일 법령에 의한 개별규제와 대비되는 개념으로서, 여러 법령이나 여러 부처에 관련되어 있는 관련 규제들을 일괄적으로 정비하는 것을 말한다. 규제를 등록된 단위별로 하나씩 개별 검토하는 게 아니라 관련된 규제를 전체적으로 검토하여 일괄 정비하기 때문에 수요자가 느끼는 규제개혁 효과가 보다 커질 수 있는 것이다.

현실적으로 국민의 생활은 법령이나 부처의 단위가 아니라 활동이나 사

업의 단위로 이루어지기 때문에 국민의 입장에서 관련되는 규제들을 일괄 정비하는 것이 효과적일 수밖에 없다. 예를 들어 창업을 하기 위해서는 여러 부처, 여러 법령과 관련된 다양한 절차들을 거쳐야 하는데, 그에 관계된 규제들을 일괄적으로 정비해 주어야만 기업가가 규제개혁의 효과를 느낄 수 있다. 법령 한두 개를 각각 고쳐 보았자 국민의 입장에서 그 효과를 느낄 수 없기 때문이다.

이처럼 덩어리규제의 정비는 법령이나 부처 구분 등 행정 중심으로 이뤄지지 않는다. 다수의 법령, 다수의 부처에 관련되어 있더라도 창업 절차, 교통 분야, 초·중등교육 분야 등과 같이 기업의 활동과 국민의 생활을 중심에 놓고 거기에 관련된 규제들을 종합적으로 검토한다. 관련 기준, 조건, 절차, 기간 등을 전체적으로 검토하고 과도한 불편과 비용을 발생시키거나 오랜 시간이 걸리게 하는 업무 프로세스를 개선하는 방식으로 정비가 이뤄진다.

이처럼 개별규제 중심으로 해오던 규제정비를 규제개혁기획단이 덩어리규제 중심으로 추진해 나가자 가시적인 성과를 거두기 시작했다. 개별 규제 정비로는 해결되지 않던 문제들이 덩어리규제 정비를 통해 국민들이 느낄 수 있는 개선 성과들이 나타나기 시작한 것이다. 또한 규제개혁기획단은 규제정비 과제를 발굴하는 데 있어 기업과 일반 국민들의 의견을 사전에 적극 수렴함으로써 수요자를 규제개혁의 객체가 아니라 실질적인 주체로서 끌어 들였다.

이처럼 수요자의 활동, 생활 영역 등을 기준으로 규제를 정비함으로써 실제 수요자가 생활 속에서 느낄 수 있는 개선이 이뤄지고, 수요자의 의견을 규제개혁 추진에 적극 반영함으로써 개별적으로 규제를 정비하는 것에 비해 수요자가 느끼는 규제개선 효과가 커질 수 있었다.

규제개혁기획단은 다음과 같은 방향으로 덩어리규제를 정비해 나갔다.

첫째, 덩어리규제를 획기적으로 정비하라.

규제개혁기획단 출범 이전에도 덩어리규제 정비는 계속되어온 사업이었다. 그러나 덩어리규제의 본질상 한 부처에만 국한되는 것이 아니라 여러 부처의 이해관계가 복합적으로 섞여 있기 때문에 제대로 된 구심점이 없던 과거에는 덩어리규제를 정비하는 데에 많은 어려움이 따랐다. 규제 완화를 검토하다가도 해당 부처의 강한 반대에 부딪치면 중도 포기되기 일쑤였기 때문에 덩어리규제는 늘 소극적 검토에 그치곤 하였다.

그러나 규제개혁기획단이 조직됨으로써 기업의 발목을 잡고 있던 덩어리규제들을 효과적으로 정비해 나갈 수 있게 되었다.

둘째, 규제 대상인 민간인을 직접 규제정비에 참여시켜라.

규제개혁기획단은 구성인력의 50%를 기업체, 전문가 등 민간 인력으로 충원함으로써 규제의 개선방안을 수립하는 과정에 수요자의 입장과 의견이

실질적으로 반영될 수 있도록 하였다. 국무조정실 규제개혁조정관을 단장으로 총 50명(공무원 25, 민간인 25)으로 구성되었다. 이 중에는 기업체 10명, 경제단체 2명, 출연연구기관 13명 등 총 25명의 민간전문가가 포함되어 있었다.

규제개혁기획단은 출발하자마자 경제단체와 기업·시민단체로부터 인터넷과 팩스·전화 등을 통해 개혁 요구를 접수한 후 검토에 착수하여, 건설·토지, 경쟁제한, 금융, 물류유통 분야 등을 중심으로 기존규제(7,800건)들을 일제히 재검토하고 그에 대한 정비방안을 마련해 나갔다.

규제개혁기획단의 신설은 당시 심화되는 불경기로 인한 민간과 재계의 불만을 해소하고 경제 회생이라는 위기를 극복하려는 목적을 갖는 것으로서 강력한 추진이 요구되었다.

“전시적인 개혁이 아니라 철저히 수요자 관점에서 실질적인 규제개혁 방안을 마련하라.”

이처럼 당시 이해찬 국무총리는 대통령의 지시하에 강력한 실천의지를 보였으며 시장체제를 원활히 작동시키는 규제개혁을 향해 힘찬 행보를 내딛고 있었다. 기존의 규제개혁위원회 중심의 시스템과는 달리 국무총리가 직접 관리하고 의사결정에 관여함으로써 보다 적극적이고 실질적인 규제개혁을 추진할 수 있도록 규제개혁기획단에 힘을 실어 주었다.

핵심 덩어리규제 정비하는 ‘규제개혁기획단’

국무총리실 소속 ‘규제개혁기획단’은 기업활동을 제약하는 덩어리 규제(하나의 부처 혹은 하나의 법령에 관련되어 있는 개별규제와는 달리, 여러 부처 혹은 여러 법령에 관련되어 있는 규제)를 획기적으로 정비하도록 개선방안을 마련하고, 부처별 ‘규제개혁추진단’과 긴밀히 협조하여 기존 규제 전반에 대한 일제 정비작업 등을 추진해 나갔다.

● 총 50여 명, 3개 팀으로 시작, 수평적 업무 추진

규제개혁기획단은 조직의 탄력적인 운영을 위해 팀제 방식을 도입, 분야별로 3개 팀, 총 50여 명(기업 12(중소기업 2), 경제단체 2, 연구원 10, 공무원 26)으로 구성되었다. 팀장은 국장급 공무원이 맡고 필요한 경우 민간전문가가 팀장을 맡을 수 있도록 허용했으며, 팀장과 팀원들은 수평적 관계에서 업무를 수행하도록 했다.

그 후 조직 체제에 변화를 거쳐서 2007년 9월 현재 5개 팀, 총 35명(공무원 19, 민간 전문위원 16)으로 운영되고 있다.

• 출범 당시 : 총 50명 3개 팀(기획총괄팀, 규제개혁1팀, 규제개혁2팀)



• 2007년 9월 현재 : 총 35명, 5개 팀(총괄팀, 경제규제1팀·2팀, 사회문화팀, 이행관리팀)

● 규제개혁자문위원회 및 실무협의회 운영

관련 기업 및 경제단체, 전문가들의 의견을 주기적으로 수렴하여 전략과제 개선방안 마련 및 향후 과제 추진에 반영하기 위해 전문가들로 구성된 자문기구인 ‘규제개혁자문위원회’와 실질적인 업무협의의 기구인 ‘실무협의회’를 구성하여 운영했다.

● 규제개혁의 새로운 방향 주도

- 공급자 중심 → 수요자 중심
- 개별규제 정비 → 덩어리규제 정비
- 관 중심 → 민관 합동
- 양 위주 규제 완화 → 규제품질 개선에 중점

현장을 이어주는 핫라인을 설치하라

— 규제신고센터의 설립

“도대체 어디 가서 이 답답한 상황을 하소연할꼬?”

전화는 첫 번째 부서에서 두 번째 부서로 넘어가고, 또 다른 부서로 돌아가 다시 돌아왔다. 결론은?

“저희 소관 사항이 아니라 처리해 드릴 수가 없습니다.”

결국 다른 데 가서 알아보라는 게 결론이었다.

“그럼 도대체 어디 가서 말하란 말입니까?”

이렇게 화를 내봤자, ‘왜 저에게 화를 내시죠?’ 라는 표정일 뿐이다. 오래 기다린 만큼 더 허탈하고 화가 났다. 이래서 행정기관을 상대로 항의를 하면 “계란으로 바위치기”라고 하나 보다. 지자체에서 부처로, 다시 부처의 이 부서 저 부서를 돌다가 다시 지자체로, 어디서도 L 씨의 문제를 적극적

으로 검토해 보지 않으려 했다. 그저 “법규상”이라는 말만 되풀이 한다.

고향에서 장사를 해보려다가 이것저것 복잡한 규제 때문에 속 앓이를 하다가 그 사정을 중앙 부처에 직접 항의해 보기 위해서 서울로 올라온 L 씨였다. 그런데 담당자는 “법규상 허가를 내드릴 수 없습니다.”라는 말만 되풀이하니, 공연히 헛고생만 한 셈이었다. 어디에 가서 말해야 하는지 이제는 번지수조차 제대로 찾지 못할 것 같았다.

그는 얼마 전 공장을 사들이고도 그 사용을 허가받지 못하는 황당한 상황에 직면했었다. 공장 부지와 공장 건물을 경매로 사들였는데 공장을 가동하고자 공장 허가를 신청하자, 건교부와 지방자치단체에서 “농림지역에 있는 공장이기 때문에 당초 허가자 외에는 공장을 할 수 없다.”면서 허가를 해주지 않는 것이 아닌가. ‘임야와 전답의 경우에도 공장을 할 수 있는데 기존에 공장 용도로 사용되던 공장에서 공장을 할 수 없다니.’ 기가 막혔다.

“그렇게 답답하면 규제신고센터에 신고해 보시지요.”

해당 부처와 지자체에서 이런 답변을 듣게 되니 L 씨는 울화가 치밀어 어쩔 줄 모르다가 규제신고센터 홈페이지에 들어가 글을 올려 보았다. ‘설마 뽕족한 수가 생길까.’ 싶어 자포자기 한 상태로 지내며 며칠이 지난 어느 날, ‘혹시나’ 하고 다시 들어가 본 홈페이지에는 자신을 위한 답변이 올라와 있는 것이 아닌가.

“규제개혁에 대한 관심과 적극적인 참여에 감사드립니다. 귀하께서는 기존의 공장건물을 공장용도로 계속 사용하기 위한 공장설립 허가 신청에 대

한 거부처분의 재검토를 건의하셨습니다. 이에 대하여 해당 지역인 경주시와의 협의를 거쳐 다음과 같이 답변 드립니다. 해당지역은 보전 임지가 해제된 농림지역으로서 관할 경주시에서는 이 지역에 대한 각종 행위허가를 관리지역 세분화 이후 처리할 계획이었으나 지역 기업의 편의를 위하여 6월 1일부터 기존의 건축물을 종전의 용도대로 사용하는 공장의 경우에는 설립 허가를 처리하도록 변경하였으니 자세한 사항은 경주시와 협의하여 사업을 추진하시기 바랍니다.”

아니, 이럴 수가 경주시가 공장 가동을 허가한단 말이야? L 씨는 날이 새자마자 경주시로 뛰어가 사실을 확인하고 규제신고센터의 적극적인 행정 처리에 감사의 마음을 전하고자 다시 홈페이지에 들어가 글을 남겼다.

“설마” 했는데 “역시나”하고 실망하게 되는 것이 아니라 “과연”하며 신뢰를 갖게 되었던 것이다.

수요자는 무엇을 원하는가, 현장을 직접 보고 듣는다

참여정부의 규제개혁 추진을 위해, 2003년 1월 전국경제인연합회가 CEO 120명을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면 참여정부가 규제개혁을 위해 추진해야 할 과제 중의 하나가, ‘새로운 민원시스템 구축(16%)’인 것으로 나타났다. 당시의 규제개혁은 부처별로 작성한 개혁안을 규제개혁위

원회가 최종 심의·결정하는 체제였으나 이 과정에서 민원 현장의 목소리가 충분히 반영되지 못하고 있었던 것이다.

“민원 현장의 목소리를 충분히 반영하는 새로운 규제 민원시스템을 만들어라.”

국무조정실에서 새로운 민원시스템의 모습을 구체화시켜갈 무렵 마침 경제5단체에서도 ‘기업활동 관련 복합민원 처리기구 개설’을 건의해 오자 민원시스템 설치에 탄력이 붙기 시작했다. 마침내 기업민원 처리 시스템의 문제점을 근원적으로 해결하기 위하여 2004년 4월 ‘기업애로해소센터’를 설치하게 되었다.

그 후 ‘기업애로해소센터’가 기업과 국민의 호평을 받게 되자 2006년 3월 지금의 ‘규제신고센터’로 명칭을 변경하였다. 또한 이를 계기로 센터의 업무 범위가 단순한 ‘기업애로 해소’에서 ‘개별 국민들의 애로사항을 포함한 모든 규제관련 애로사항 해소’로 확대하게 되었다. 즉 규제와 관련된 모든 애로사항을 다루도록 된 것이다. 기업애로해소센터의 개소 당시에는 국무총리가 직접 주재하는 ‘기업애로해소대책회의’가 있었으나 폐지되었고, 지금은 필요한 경우 관계 부처 국장 및 차관회의가 그 기능을 대신하고 있다.

현재, 신고센터는 국무조정실 규제개혁1심의관실 내에 소속되며, 센터장은 규제개혁1심의관이 겸임한다. 2개의 팀으로 구성되며, 4급 공무원인 2명의 팀장은 각각 국무조정실과 행정자치부 소속이며 실무 팀원들은 모두 지방자치단체에서 파견된 인력이다.

민원시스템의 한계를 극복하기 위해 만들어진 신고센터는 차별화된 시스템을 통해 현장의 목소리를 반영함으로써 규제개혁 실효성을 높이고 있다. 이처럼 규제신고센터가 실효성을 높이고 있는 데에는 다음과 같이 규제신고센터만의 힘이 있었다.

첫째, 신고센터 사전에 '이첩'이란 말은 없다.

신고센터는 접수된 규제민원을 소관 부처에 이첩하지 않고 원스톱으로 처리한다. 즉 센터가 접수 민원에 대해 직접 부처와 협의하여 해결방안을 확정하여 시행할 뿐만 아니라, 그 결과를 반드시 신고자에게 통보해 준다. 설사 개선이 불가능한 경우에도 그 결과와 사유를 신고자에게 알려 준다.

소관기관이나 소관부처로 이첩하느라 적극적인 해결책을 찾지 못하던 일반 민원 시스템의 관행에서 과감하게 탈피, 민원을 접수받은 신고센터가 정부기관을 대표하여 해당 신고사항을 직접 해결해 줌으로써 국민들의 신뢰를 얻을 수 있었다.

이처럼 신고센터에서는 접수된 민원을 다른 부처나 기관으로 이첩한다는 것은 상상도 할 수 없는 일이다.

둘째, 현장에서 시작해서 현장에서 끝을 낸다.

“법규가 그러하므로 어쩔 수 없습니다.” 신고센터에서는 이런 말이 통하

지 않는다. 실무 담당자 전원이 지자체에서 종합행정을 경험한 공무원으로 구성된 센터는 종전의 소극적 민원 검토 방식을 지양하고 현장 방문 및 자료조사, 또는 전문가의 자문을 통해 다각적이고도 심층적인 분석을 강화했다.

규제민원이 접수되면 그 즉시 신고센터에서는 책임담당관을 지정하는데 책임담당관은 신고사항과 관련이 있는 현장을 방문하여 사실을 확인하는 것을 원칙으로 하고 있다.

민원인의 요구가 합리적인 것으로 판단되면 이에 대해 소관부처를 설득하고 대부분의 소관부처는 적극적으로 이를 수용해 주는 협조적인 네트워크가 구성되어 있다. 소관부처에서 미처 발견하지 못했던 현행제도의 취약점을 지적하고 대안을 제시해 주는 것에 대해 오히려 고마워하는 경우도 많았다.

반면 민원 내용이 불합리하다면 신고자가 만족할 때까지 그 사유를 설명하고 설득하면서 이해를 구하였다.

셋째, '민원인의 입장에서 끝까지 책임지고' 서비스하라.

신고센터는 접수된 민원을 철저히 민원인의 입장에서 다루고 있다. 그러한 센터의 업무처리 방식은 '1+1+1 방식'으로 설명될 수 있다. 즉, 민원이 접수된 후 1일 이내에 담당관이 신고자에게 신고처리 일정과 방향을 안내하고 단순한 행정조치 사항 등 일반적인 사항은 1주일 이내에 처리를 완료한다.

부처 간에 이견이 있거나 중요한 사항은 1개월 내에 처리 완료하도록 한다.

이는 신고센터의 민원을 일반 민원이 아니라 규제개선의견(과제)으로 봄으로써 가능한 일이다. 즉 「민원사무처리에 관한 법률」에서 정한 민원처리 기간에 구애받지 않고, 민원 목적이 달성될 때까지 적극적이고 심층적인 검토가 이루어지는 것이다.

넷째, 국민의 답답한 속을 풀어주라.

신고센터는 사소한 사항이라도 국민의 답답한 사정이라면 하나라도 소홀히 하지 않고 처리하고자 했다. 규제개혁의 주체인 정부와 그 수요자인 현장의 국민들을 잇는 핫라인의 역할을 담당, 현장에서 접수된 규제민원을 원스톱으로 처리함으로써 민원인 개인은 물론 기업에게 큰 활력을 불어넣어 주었다.

국민들은 “규제신고센터에서 담당자가 직접 애로사항을 조사하고 해결 방안도 마련해 준다.” 는 말을 처음 들었을 때는 “설마” 했는데 직접 처리과정을 경험한 후에는 “진짜로 이런 데가 있었구나.”하며 깊은 신뢰를 나타내곤 했다.

실사 자신의 민원이 해결되지 않은 경우에도 정부기관이 나서서 자신의 애로사항에 관심을 갖고 끝까지 노력해 주었다는 데에 만족감을 표시하는 경우가 많았다.

이용자들의 만족도는 평균 76.4%에 달했다.

2004~2005년에 센터를 이용한 기업인을 대상으로 한 만족도 조사 결과 2년간 평균 76.4% 정도의 높은 수준의 만족도를 보였다. 이러한 결과는 한국갤럽을 통해 모니터링한 2006년 규제개혁 전반에 대한 만족도 68%보다 높은 편에 속한다.

법·제도 개선 통해 57.6%에 해당하는 규제를 처리함으로써 ‘규제 구제(救濟)기관’으로서의 역할을 담당했다.

신고센터는 2004년 4월 ~ 2007년 10월까지 총 1,849건을 접수하여 1,829건을 처리했다. 처리 민원 중 62.2%인 1,138건에 대해 해소방안을 마련했다. 1,138건 중 57.6%에 해당하는 655건이 법·제도를 통한 개선사례로서 규제의 근본적 개선에 크게 기여하고 있는 것으로 볼 수 있다.

OECD는 2007년 3월 규제개혁보고서에서 “센터는 주로 기업이 직면하는 애로사항을 해소하는 데 초점을 두고 있지만 그 활동은 규제품질에도 상당히 기여하고 있다. 기업이 제기한 문제를 해결하는 과정에서 법과 규제의 운영을 개선하고 기업에 대한 부정적 영향을 최소화하기 위하여 법과 규제의 개선을 권고할 수 있다. 또한 재계가 한국의 규제개혁 과정에 직접 기여할 수 있는 또 다른 통로가 되고 있다.”고 평가한 바 있다.

이처럼 규제신고센터는 규제개혁의 최 일선에서 국민과 기업을 직접 접

촉하며 그들의 애로사항을 해소해 주는 첨병으로서 활발하게 움직이고 있다.

규제신고센터의 규제민원 처리 절차

규제신고센터는 민원이 접수되면 책임담당관을 지정한 후 현장조사 등을 통해 상황을 파악한다. 그 다음 실무협의 등 부처협의를 거쳐 개선안을 논의하는데, 이 때 원활한 협의가 이루어지지 못하거나 사안이 중대한 경우 여러 차례 관계부처와의 심층적인 협의를 통해 결론을 도출해 내기도 했다.

해결방안이 확정되면 이를 민원인에게 통보하고 후속조치를 취하며 조치 후 모니터링과 만족도 조사 등을 통해 사후관리에 만전을 기하고 있다.

▷ 접수 및 배분 ▷ 책임담당관 지정 ▷ 현장조사 및 사실조사 실시 ▷ 부처 간 실무협의 및 개선안 도출 ▷ 부처 간 심층협의를 통한 결론 도출 (실무협의에서 합의가 이뤄지지 않은 경우) ▷ 결과 통보 및 후속조치 ▷ 모니터링 및 만족도 조사

불편한 사연, 하나도 빠짐없이 모아라

— 국민제안 공모

“어떻게 휴대폰 불통지역을 다 해소할 수 있을까?”

강원도청의 L 주사는 오늘도 고민에 빠져 있었다. 2005년부터 도(道)내 휴대폰 불통지역 해소사업을 해 왔지만 지지부진하던 상황이었다. 휴대폰 불통지역을 없애려면 기지국이 많이 들어서야 되는데 기지국을 설치하는 민간 통신사업자들이 어려운 규제 때문에 난색을 표명하기 때문이다. 사업자 입장에서는 이용자 수가 적어 사업채산성이 맞지 않을 뿐더러, 환경규제 때문에 산간지역 내 기지국 설치가 용이하지 못하여 도 내 휴대폰 불통지역 해소사업에 그다지 적극적일 이유가 없었다.

‘만약에 화재나 인명사고가 발생했는데 휴대폰 통화마저 안 된다면...’

L 주사는 생각만 해도 아찔했다. 화재나 인명사고가 초기에 대응하지 못

하여 대형사고로 이어지는 경우를 심심치 않게 보아왔던 터였다.

“휴대폰 불통지역을 빨리 해소해야 재난 시 구조구호 활동도 원활해지고, 주민들도 보다 편리하게 생활할 수 있을 텐데...”

1년 365일 이러한 고민에 빠져 있던 이 주사. 도저히 강원도 자체의 추진만으로 이 문제를 해결할 수 없다는 결론에 봉착했다. 문제는 규제, 규제를 풀어야 했다. 강원도 산간지역, 농어촌 오지 등 휴대폰 불통지역에 이동통신 기지국 설치 시 규제(백두대간보호법, 문화재보호법, 자연공원법 등)가 많아 기업 입장에서는 ‘어느 세월에도 그 절차를 다 거쳐서 기지국을 설치할 수 있겠나.’ 싶은 상황이었다. 따라서 규제를 완화하고 각종 인·허가 절차를 일괄 처리하도록 간소화해 주어야 기업이 적극적으로 이동통신 기지국을 설치하여 휴대폰 불통지역 문제가 해소될 수 있었다.

“그러나 무슨 수로 규제를 풀지? 계장님, 이거 무슨 좋은 방안이 없을까요?”

“이 주사, 규제개혁기획단에서 실시하는 ‘국민제안 공모’ 말이야. 신문과 인터넷에 공고 났던데. 이번 기회에 우리도 한번 응모해 보세. 선정되기만 한다면 총리실 차원에서 일을 추진한다고 하더군. 총리실에서 관심을 가지고 한다면 그나마 일이 쉽게 풀릴 수 있을 걸세. 우리가 상경해서 여러 부처에 발품을 팔 필요도 없고 말이야.”

“계장님, 공고 저도 봤는데요... 그거 기업하는 사람들에게만 관련되는 거 같던데요?”

“이 사람아, 명색이 ‘국민제안 공모’ 인데, 기업하는 사람이건 공무원이건 무슨 제한이 있겠나? 격식 없이 모든 국민에게 아이디어를 구하는 거라네. 어디 인터넷에 난 공고를 자세히 한번 살펴보지.”

〈국무조정실 규제개혁기획단은 기업 활동을 제약하고 국민 생활에 불편을 주어 우선적으로 개선해야 할 복합규제를 발굴하기 위하여 기업인, 전문가, 공무원 등을 대상으로 규제개혁 과제를 제안받습니다. 평소 기업경영이나 일상생활에서 개선이 필요하다고 생각한 사항이 있으면 규제개혁기획단 인터넷 홈페이지(www.rtf.go.kr), 우편 또는 팩스 등을 통해 제안해 주십시오. 채택된 과제는 규제개혁기획단의 전략과제로 추진할 계획입니다.〉

인터넷을 통해 공고문을 확인한 이 주사는 그날부터 공모제안서 작성에 열을 올렸다. 제목. ‘각종 인·허가 절차 간소화 등을 통한 휴대전화 불통지역 해소!’ 대다수가 산간지역인 강원도의 지역적 특성을 설명하면서 현행 규제로 인한 애로사항, 또한 이를 해결하기 위한 개선방안까지 세세히 작성했다.

그로부터 몇 달 동안 이 주사는 국민제안 공모의 심사결과를 기다리느라 애가 탔다. 기다리는 시간은 지루했지만 노력한 보람은 있었다. 날이 점점

더워지는 초여름의 어느날 기쁜 소식을 들을 수 있으니 말이다.

“이 주사, 됐다구 됐어. 이거 봐 발표가 났어. 우수작! ‘각종 인·허가 절차 간소화 등을 통한 휴대전화 불통지역 해소’. 이제 도 내 휴대전화 불통 걱정은 덜게 됐네. 시상식 참석하러 서울 갈 준비나 해두게, 하하하!”

국민이 직접 만드는 규제개혁 전략과제

수요자 중심의 질적 규제개혁을 지향하는 참여정부는 국민의 의견을 보다 직접적으로 들어보기 위해 다양한 의견 수렴 및 건의 통로를 마련했다. 그 일환으로 규제개혁기획단은 수요자의 의견을 반영하여 불합리한 규제를 발굴하고 복합덩어리규제 개혁의 성과가 더욱 확산될 수 있도록 2004년부터 국민제안 공모를 실시하기 시작했다.

이와 같은 국민제안 공모의 실효성에 대해 2005년 9월 OECD는 “민간 기업이 참여하고 수요자가 제기하는 과제를 발굴하는 등 개선방안도 수요자가 원하는 방향으로 개선한 규제개혁의 우수사례”라고 긍정적으로 평가한 바 있다.

국민제안 공모는 다음과 같은 원칙에 따라 경제활동을 제약하거나 국민 생활에 불편을 초래하는 각종 규제들을 제안받아 처리토록 하였다.

첫째, 누구나 자유로운 형식으로 제안할 수 있다.

인터넷, 우편, 팩스, 방문, 전화 등 형식에 구애받지 않고 자유롭게 제안할 수 있으며 제안서의 형식과 분량에도 제한이 없다.

둘째, 불합리한 규제라면 무엇이든지 제안 가능하다.

불합리한 규제로 경제활동을 제약하거나 국민 생활에 불편을 초래하는 규제는 어느 것이나 가능하다. 그러나 단편적인 개별규제보다는 분야별·유형별로 개선이 필요하고 개선효과가 큰 핵심적인 규제를 특히 더 중시한다.

셋째, 각종 제안은 전문가들의 심사를 거친다.

기업체, 외부 전문가로 구성된 ‘국민제안심사위원회’의 심사를 통해 우수작을 선정하고 포상금을 지급한다. 심사 시에는 ▷ 다수 부처가 관련된 덩어리규제 ▷ 경제계나 기업인 등의 요구가 큰 사항 ▷ 투자·고용·부가가치 등 경제적 파급효과가 큰 사항 ▷ 규제 이행에 시간·비용이 많이 드는 사항 ▷ 부패에 취약한 규제 등을 우선적으로 고려한다.

넷째, 채택된 제안은 전략과제에 포함하여 규제 개선방안을 마련한다.

국민제안 공모의 가장 큰 힘은 단순히 제안으로 그치는 것이 아니라 실제 규제개혁에 반영된다는 점이다. 선정된 우수제안은 규제개혁기획단의 전략과제로 추진하거나 해당 부처의 개별정비 과제로 통보하여 지속적으로 관리해 나가고 있다.

참여정부, ‘경청’ 으로 풀어나가는 규제개혁

- 수요자 의견을 수렴하는 다양한 시스템 마련

참여정부는 경제활성화와 국민과 기업의 규제개혁 체감도를 높이기 위해 수요자와 현장 중심의 질적 규제개혁을 표방하고 나섰다. 이를 위해 정부나 공무원 입장에서 중요하다고 생각하는 분야보다 기업과 국민이 필요로 하는 것을 규제개혁에 반영해 나가고자 했다. 즉 다음과 같이 다양한 경로를 활용하여 수요자의 의견을 경청하려고 노력했다.

▶ ‘규제신고센터’ 를 운영했다.

기업들이 현장에서 겪는 기업애로와 일반 국민들의 건의사항을 제안 받아 원스톱으로 처리함으로써 현장의 규제개혁을 실현하고 있다.

▶ ‘국민제안’ 공모를 실시했다.

국민제안 공모를 통해 핵심 덩어리규제의 획기적인 개선에 관한 다양한 의견과 건의과제들을 총 망라하여 규제개혁기획단의 전략과제 및 각 부처별 개별추진과제에 적극 반영하고 있다.

▶ ‘경제5단체 건의’ 를 적극 활용했다.

참여정부 경제5단체로부터 건의과제를 수렴하여 이의 개선방안을 마련하는 것을 정례화 함으로써 실효성을 높여나갔다.

Story 1

서민들의 시간과 비용을 아껴 준 ‘건축법 개정’

“집 짓는 것보다 설계비가 더 많이 들어요!”

“

“예전에는 시골에서 한 평 두 평 증축하는 게 다반사였죠.
그런데 요즘에는 딱 한 평을 증축하더라도 건축사에게
설계를 받아야 하니 건축사 상담 한 번만 받아도
100만 원이 훌쩍 넘어 버리고……
집 짓는 비용보다 설계비가 더 많이 듭니다.
손바닥만 한 집 짓거나 넓히는 데 설계가 꼭 필요합니까?”

”

“우리 부모님도 시골에 계신데 설계비 겁나서 집 못 넓혀드리겠구먼.”

이 사무관은 혼잣말처럼 중얼거렸다. 그는 자신이 맡게 된 규제신고 내용을 읽고 있는데 어제 인터넷을 통해 접수된 사안이다.

건축법에서 소규모 건축물의 증축에 대하여도 건축사가 설계하도록 규정하고 있기 때문에 설계비용으로 인해 서민들이 경제적 부담을 겪고 있다는 내용이었다. 자식 놈이 해준다면 동네방네 자랑하면서 한 평 두 평 세간을 늘리곤 하던 고향 어르신들이 떠올랐다. 그런데 그런 어르신들이 모두 건축사에게 비싼 설계비를 내고 집을 짓고 있다는 거 아닌가. 이제 자식자랑하면서 집 늘리는 일도 옛날 얘기인 것 같다.

이 사무관은 우선 민원인의 의견을 정확히 파악하기 위해 전화 통화부터 시도했다. 규제신고센터에서는 일단 접수 사실 자체를 민원인에게 알리고 구체적인 의견을 먼저 확인하는 것을 원칙으로 하고 있다.

“상식적으로 집을 짓는 비용보다 설계비가 더 많이 드는 건 이상한 거 아닙니까. 한 평 늘리는 데도 고가의 상담료를 내야 하니 말입니다. 쪼그만 집 짓는 데는 건축사 설계 같은 거 안 받아도 되도록 개선해야 합니다. 건축사 설계비 때문에 서민들 생활만 더 힘들어질 뿐이에요.”

충분히 공감이 가는 이야기였다. 우선 소관부처와 협의를 해보아야 했다.

“소규모 주택 증축할 때까지 건축사 상담을 받아 설계를 해야 한다는 건 조금 무리한 규제 아닙니까? 더구나 소규모 주택이라 하면 대부분 부유층이 아니라 서민층인데 그들에게 경제적 부담까지 안겨 주는 겁니다.”

“그러나 건축법에서는 건축의 기능 및 안전성 등의 확보를 위하여 각종 건축물을 건축사로 하여금 설계토록 하고 있는 것입니다.”

건설교통부 담당자의 설명이었다. 잠시 침묵이 흘렀다.

“.....”

“그렇다면, 일정 규모 이하만 설계대상에서 제외시키면 되지 않겠습니까?”

건설교통부 담당자 역시 전혀 공감의 눈치는 아니었다. 실무자 협의가 제대로 이뤄지지 않으면 조정회의까지 올라가는 등 복잡한 절차가 기다리고 있는데 부처 실무자가 나름 공감을 표시하니 일이 쉽게 풀릴 것 같은 예감이 들었다. 사실 누가 봐도 불필요한 규제임에는 틀림없으니까 말이다.

결국 이 규제신고 건은 실무협의 단계에서 일이 잘 풀리는 바람에 오래 끌지 않고 정리가 될 수 있었다. 공문 시행을 통해 어느 정도 개선 사항이 확실해졌을 때 이 사무관은 민원인에게 전화를 걸었다.

“건설교통부에서 ‘85제곱미터 미만의 증축·개축·재축과 3층 미만 200제곱미터 미만의 소규모 건축물의 대수선에 대해서는 설계를 받지 않아도 되도록 개정합니다.”

기뻐하는 민원인을 대하며 다시 한 번 이 사무관은 보람을 느꼈다.

‘전국에 이 규제신고자와 같은 소규모 주택이 얼마나 많은가. 그들이 이

제 모두 설계비 지불 없이 비용을 절감하면서 집을 지을 수 있게 되었으니 그야말로 일부 수요자들뿐만 아니라 일반 서민들에게 모두 효과가 돌아가게 되리라.’

건축법 개정 건은 작아 보이는 규제 하나가 얼마나 국민들에게 큰 불편을 줄 수 있는지, 또 그러한 규제 하나를 개선했을 때 얼마나 많은 국민들 생활에 소중한 도움이 될 수 있는지를 실감하게 해주었다. 작지만 큰 힘을 발휘한 규제개선이었다.

■ Before

건축법에서 소규모 건축물의 증축에 대하여도 건축사가 설계하도록 규정하고 있기 때문에 설계비용으로 인해 서민들이 경제적 부담을 겪고 있었다.

- 소규모 건축물에 대해 증축 시에는 건축사 설계를 받지 않아도 되도록 제도개선 건의

■ After

85제곱미터 미만의 증축·개축·재축과 3층 미만 200제곱미터 미만의 소규모 건축물의 대수선의 경우 건축사의 설계대상에서 제외하는 방안으로 건축법을 개정(2007. 1.)하였다.

- 연평균 3만 여 건의 소규모 주택 수리에 소요된 설계비 600억 원 절감 예상

Story 2

중국과의 경쟁에서 조선산업 구한 ‘목포공항 고도제한 완화’

“크레인을 건설해야 기업이 삽니다.
고도 제한 좀 완화합시다!”

“

“「군용항공기지법」상 고도 제한 때문에
크레인을 증설하지 못하고 있습니다.

크레인을 증설해야만 우리가 중국을 따라잡을 수 있습니다.

세계 선두를 달리던 대한민국 조선 산업이 중국 때문에
흔들리고 있는 이 마당에 어찌 이 일이 저희 기업만을 위한
일이라고 할 수 있겠습니까?

군사상의 안전과 조선산업의 미래를 모두 보장할 수 있는
요책은 없을까요?

”

오 사무관의 규제신고센터 부임 초기. 무슨 일이든지 열과 성을 다할 각
오로 의욕에 고무되어 있을 때 그의 의욕이 진가를 발휘할 임자를 만나게
되었다.

“고충처리위원회에서도 국방부 반대로 협의가 잘 안되었던 건이라고 하
네. 워낙 반대가 강해서 어차피 힘들 거라고 하던데 우리 센터로 왔으니 한
번 검토해 보게나.”

이렇게 회의적인 단서가 붙은 채 그에게 떨어진 일은 바로 목포공항의 고
도제한을 완화해 달라는 현대삼호중공업(주)의 건의였다. 조선산업 호황기
를 타고 선박수주량을 늘리고 고부가가치선을 건조하기 위해서는 높이가
107m에 달하는 골리앗 크레인을 증설해야 하는데 목포공항 주변 일대가
군용항공기지법상 45m가 넘는 시설물은 들어설 수가 없는 상황이었다.

현대삼호중공업(주)은 연간매출액 2조 3,000억 원, 종업원 9,000명, 건
조능력이 26~30척에 이르는 세계 5위의 조선 전문기업 아닌가. 건의 주체
가 굴지의 기업이라는 사실만으로도 오 사무관은 소홀히 할 수 없다는 마음
이 들었다. 해결하면 그만큼 효과가 큰 것이요 해결하지 못하면 그만큼 규
제의 부작용이 커질 테니 말이다.

“이왕 센터가 맡게 되었으니 현지에 나가서 정확하게 상황을 판단해 보
겠습니다.”

그때부터 오 사무관의 바쁘고 긴 인내의 나날은 시작되었다. 오 사무관은 뜻을 굳히고 현장에 나가 환경을 돌아보고 현대삼호중공업(주) 측을 접촉해 보았다.

“크레인을 설치해야만 회사를 확장할 수 있습니다. 그런데 국방부에서는 안보논리만을 강하게 내세워 고도제한을 풀어 주지 않으니...고도제한 기준인 45m는 크레인 증설하려는 주변의 산 고도 134m보다도 낮은 것이어서 무조건 고도제한 때문에 안 된다는 주장은 납득할 수가 없습니다. 아니, 비행기가 산은 피해가면서 크레인에만 달려들어 부딪친답니까? 더구나 우리나라가 지금 중국 때문에 조선산업에서 뒤처지고 있는데 모처럼 수주가 호황을 띤 지금이 바로 성큼 성장할 수 있는 기회 아닙니까?”

기업은 몇 년 동안 건의사항을 해결하지 못하여 절박한 상황이었다.

‘반드시 고도제한을 완화하여 기업이 맘껏 성장할 수 있는 계기를 만들어 주어야겠다. 그것이 또한 규제신고센터가 해야 할 일 중의 하나가 아니겠는가.’

전라남도청과 산업자원부 측은 “크레인이 증설되면 목포공항 지역경제 발전에 도움이 된다.”면서 고도제한 완화에 대해 찬성하는 입장이었지만 국방부만은 요동도 하지 않았다.

“군용항공기지법에 저촉되므로 설치를 허가할 수 없습니다. 군용기 비행 안전에 위험이 증대하게 되므로 법령 개정 또한 수용하기 힘듭니다.”

규제개혁조정관 주재로 1, 2차 조정회의까지 거쳤지만 풀리지 않는 줄다

리가 계속되었다. 신고센터 측은 현대삼호중공업(주)과 함께 국방부가 우려하는 안보위험에 대해 확인하고자 비행안전검증을 시도하는 한편 설득을 계속했다.

“인근에 134m 갈마산이 있고, 1994년에 이미 골리앗크레인 3기가 설치되어 운영 중인 데다가 골리앗 크레인 증설에 따른 비행안전 위험이 크게 증대하지 않는 것으로 검증되었으므로 고도제한을 완화해도 큰 문제가 없습니다.”

그러나 이런 설득만으로는 국방부의 태도를 바꿀 수 없었다. 속이 타들어 가던 오 사무관은 조언을 구하기 위해, 외국기업투자유치를 통해 수백만 평 산업클러스터 건설에 성공한 경기도의 공무원에게 전화를 걸어 노하우를 물어보았다. 도대체 어떻게 이 협상을 이끌 것인가. 진퇴양난의 상황 속에서 포기할 수 없다는 것만 분명할 뿐 모든 것이 희미했다.

“그들의 요구를 들어주는 수밖에 없습니다. 줄 것은 확실하게 주고 얻어낼 것을 얻어내야죠. 거래가 아니라 협상입니다. 그것도 공익을 위한 협상이죠. 아무것도 주지 않고서는 협의가 이뤄지지 않을 거예요.”

끊임없는 줄다리기를 계속하던 중 2007년 2월 9일, 국무조정실장 주재로 열린 관계부처 차관회의에서 국방부는 마침내 협약서에 서명했다. 당시 지원항공 작전기지였던 목포공항을 헬기전용기지 겸 비상활주로로 용도를 변경기로 했다. 그해 2월 13일에는 목포 현지에서 국무총리 주재로 관계장관회의를 열고 ‘목포공항 주변 고도제한 규제완화 방안’을 공식적으로 확

정하기에 이르렀다.

수차례에 걸친 현장방문 및 부처 간 협의 등 10여 차례의 관계기관 대책 회의와 국무총리가 주재하는 규제장관회의까지 거치면서 적극적으로 규제 개혁을 추진한 결과, 고도 제한을 완화하는 내용으로 군용항공기지법 시행령을 개정할 수 있었다. 규제신고센터가 주축이 되어 어느 부처로 이첩하지 않고 처음부터 끝까지 원스톱으로, 때론 관계부처와 협조하고 때론 관계기관과 논쟁하기도 하면서 어렵게 이뤄낸 성과였다.

“2001년부터 국방부, 산업자원부, 청와대, 고충처리위원회 등에 끊임없이 건의했지만 해결을 보지 못했습니다. 그러다가 규제신고센터가 생겨서 이제라도 규제가 완화되어서 너무 다행스럽습니다.”

현대삼호중공업(주)은 기쁨을 감추지 못했다. 여기저기를 떠돌던 건의가 규제신고센터가 출범하자 2006년 센터로 넘어와서 1년도 채 안되어 결론을 보았으니 다행스럽고도 자랑스러운 일 아닌가.

전라남도 측의 전망에 따르면 목포공항 규제 완화로 주변 대불산단, 삼호산단, 목포신항 등 기업들의 대형 크레인 설치 및 고층시설물 신·증축이 가능해짐으로써 서남권의 획기적인 발전이 이뤄질 것이라고 한다. 목포공항 주변 기업들의 연간 매출이 5조 원을 넘어서고 2만여 개의 일자리가 창출될 거라고 한다.

오 사무관은 앞으로도 불필요한 규제들이 많이 개선되어 기업과 국민이 함께 웃을 수 있는 일이 많아졌으면 좋겠다고 생각하면서 다음 규제신고 건의 자료를 집어 들었다.

■ Before

현대삼호중공업(주)에서는 조선 호황기에 선박 수주량을 늘리고, 고부가가치선(LNG선 등) 건조를 위하여 높이 107m 골리앗 크레인을 증설하고자 하였으나, 군용항공기지법상 고도제한(45m) 때문에 불가능했다.

- 골리앗 크레인 증설 등이 가능하도록 목포공항 주변 고도제한 완화 건의

■ After

목포공항을 헬기전용기지로 변경하여 주변의 고도제한을 완화하는 내용으로 군용항공기지법 시행령을 개정하여 시행하였다.(2007. 4.)

- 목포공항 주변 기업들의 연간 매출 증가액 5조 원, 일자리 창출 2만여 개, 향후 서남권 발전에 크게 기여할 뿐만 아니라 우리나라 조선산업의 발전에 기여

Story 3

현장에서 해결점 찾은 '상수원 주변 골프장 제한적 허용'

“수질보호 때문이라면서, 분노 나오는 목장은 되고
골프장은 안 됩니까?”

“

“아니, 이제껏 여기서 목장을 해왔는데 하고 있던 목장을
골프장으로 전환하는 게 안 된다니요.
그것도 수질 오염을 우려해서라는데 솔직히 말해서 가축분뇨니
뭐니 해도 목장이 수질 오염시킬 우려가 훨씬 더 많지,
골프장이 무슨 환경오염을 유발한다고 그러는지 원,
도저히 이해가 안 갑니다. 문광부 고시에 저촉된다고 하는데
그거 고치면 될 거 아닙니까?”

”

규제신고센터를 찾은 민원인은 목장을 골프장으로 변경하려고 하는데 문광부의 고시에 저촉되어 거부 처분 받았다고 했다. 목장 주인의 규제신고를 담당하게 된 이 사무관은 그의 이야기를 꼼꼼하게 들었다. 그가 말하는 고시란 “상수원 20km 이내 골프장 입지를 금지한다.”는 문광부의 「골프장입지기준(고시)」을 말하는데 환경보호 차원에서 생긴 내용이었다. 그러나 규제신고인의 말대로 가축분뇨가 나오는 목장보다 골프장이 더 환경에 해가 된다는 것은 말이 안 되는 거였다.

이 사무관은 일단 현장으로 나가 보기로 했다. 규제신고센터에서는 신고가 접수되면 일단 민원인의 말을 토대로 분석하되 현장에 나가 조사를 하는 것을 원칙으로 하고 있었다.

현장에 나가보니 모든 것이 더 분명해졌다. 상수원 20km 이내라는 기준에 걸리기는 했지만 1km 남짓한 근소한 차이의 거리라 실질적으로는 거리 제한을 받을 현실적인 이유가 크지 않았다. 또한 물 흐름을 볼 때 상수원 쪽이 아닌 다른 방향으로 흐르고 있었고, 지도에 나와있던 특정 하천은 현장에서 보니 건천에 불과한 상황이어서 결과적으로 상수원 주변에 골프장이 생긴다고 해도 수질을 오염시킬 염려는 거의 없었다. 현장 상황을 더 잘 알고 있는 해당 지자체에서도 같은 의견이었다. 더구나 당시의 목장을 그대로 놔둘 경우 오히려 가축분뇨 등으로 인근의 환경을 더 오염시킬 우려마저 있어서 환경을 위해서는 오히려 골프장으로 전환해야 할 필요까지 느껴졌다.

“아니, 전혀 수질을 오염시킬 우려가 없지 않은가?”

이 사무관은 현장조사를 통해 상황을 확인하자 규제완화를 추진하는 데 자신감을 얻었다. 그러나 환경부 측에서는 신통한 답변을 해주지 않았다.

“지난 1995년 상수원 수질 보호를 강화하기 위해 골프장의 입지를 제한했기 때문에, 저희 부처에서는 수질을 보호한다는 당초의 취지를 위해 이 건에 대해서는 긍정적으로 검토할 수가 없습니다.”

아니 무슨 고시에 목장은 되지만 골프장은 안 된다고 나와 있지는 않을 거 아닌가. 목장을 허용하고 있다면 이를 감안하여 골프장에 대해서도 같은 시각에서 재검토를 해 봐야 하잖아.

답답한 노릇이었다. 환경부에서 잡고 있으니 골프장을 허가해 주는 소관 부처인 문화관광부에서 쉽게 풀릴 리가 없었다. 문광부 측의 입장은 이러했다.

“특수한 경우 골프장 허가에 대한 예외를 인정할지 여부는 환경보호정책 차원에서 환경부가 판단할 사항이므로 환경부가 동의하면 건의사항대로 골프장 전환을 허가할 것이다.”

규제신고센터 측은 한 번 더 현장조사를 실시하고 주민들과 지자체 관련자들을 접해보았다. 그럴수록 규제개선의 필요성은 더욱 분명해졌다.

현장에서 얻은 정확한 상황분석과 자료를 근거로 강력하게 밀어부치며 2차례에 걸친 관계기관 대책회의를 진행했다.

“환경오염 우려가 없다는 것을 믿을 수 없다면 환경오염평가를 통해 확인해 봅시다. 확인해서 오염이 저감되는 것이 입증되면 전환을 허가해 주시

겠습니까?”

이처럼 규제신고센터에서는 현장 확인 및 2차례에 걸친 관계기관 대책회의 끝에 환경영향평가를 통해 오염이 저감되는 것이 확인되는 경우 골프장으로의 전환을 허용토록 하는 해결책을 도출하였다. 문광부는 「골프장입지 기준(고시)」을 개정함으로써 골프장 관련규제가 보다 합리적으로 운영되도록 개선하였다.

규정에만 얽매인 행정으로 인해 불합리한 상황을 당한 규제신고인의 고충을 해결하기 위해 철저한 현장조사와 대안 제시로 규제를 완화한 사례였다.

■ Before

상수원 주변(댐 상류 18km지점)에 위치하는 목장용지를 골프장으로 개발하고자 하였으나 「골프장 입지기준」(문광부 고시)의 거리 제한에 위배되어 허가를 받지 못하였다.

- 상수원 보호 구역의 취지를 감안할 때 오염물질 발생량이 많은 목장보다는 환경친화적인 골프장이 더 바람직하므로 예외규정을 두어 합리성이 인정되는 경우 골프장을 허용할 수 있도록 개선 건의

■ After

수질오염 예방 차원에서 환경영향평가를 통해 오염이 저감되는 경우에는 골프장으로 전환하는 것을 허용하도록 「골프장입지기준」을 개정(2005. 12.)했다.

Part 3. 기업의 경쟁력을 위한 규제개혁

기업이 웃어야 나라가 산다

Part 3.

얹혀 있는 문제는 같이 풀어야

– 덩어리규제 정비의 개요

“장관님들, 규제 푼다고 부처가 약해지나요?”

“정부는 경제활성화와 일자리 창출을 위해 기업활동을 제약하는 각종 규제를 획기적으로 정비하기 위해 규제개혁기획단을 만들었습니다. 규제개혁기획단에서 마련한 규제정비 방안을 관련 부처가 받아들이지 않는다면 토요일이나 일요일이라도 대통령님을 모시고 결판을 낼 각오입니다.”

2004년 8월, 국무조정실장은 규제개혁기획단의 출발에 즈음하여 이렇게 의지를 드러냈다. 대통령이 오래 전부터 “재계의 규제완화 요구에 대해 범정부적 기구를 만들거나 규제개혁위원회 산하에 기획단을 만들어 직접 점검해 나가겠다. 여러 부처와 관련된 이른바 핵심 덩어리규제에 대해서는 장관들이 회의를 통해 한꺼번에 일괄 해결하는 방식을 강구할 것이다.”고 강

조해 왔기에 국무조정실장 역시 남다른 각오를 보이고 있었다.

“어휴 하루가 어떻게 가는지도 모르겠어. 웬 덩어리규제가 이렇게 많아? 그동안 도대체 덩어리규제 따로 정비 안 하고 어떻게 버텨온 건지 신기할 정도라니까. 일하다 보면 어느새 벌써 어둑어둑해지고. 덩어리, 덩어리 하다 보니 하루해가 정말 짧단 말이야.”

C사무관은 늘 이런 말을 달고 다닐 정도로 바쁜 일상을 보내고 있었다. 끝이 있어 있을 회의에 앞서 이번에 논의할 덩어리규제 정비 건에 대해 그 필요성을 입증할 근거를 분석해 두어야 했기 때문이다.

드디어 관계부처 국장회의가 열리는 날.

“오늘 회의는 여러 부처의 의견이 더 분분할 것 같아. 건교부, 환경부, 중소기업청, 농림부, 행정자치부, 산업자원부 …창업에 관련된 인·허가 절차를 간소화하고 이행 기간을 단축하자니 이렇게 많은 부처 간에 조율이 필요하군.”

“그러게 말야. 결국 그동안 그렇게 많은 부처 간에 규제가 얹혀 있었다는 말 아닌가.”

오전에 시작한 관계부처 국장회의는 오후가 되어서도 끝날 줄을 몰랐다.

“구비서류가 100~200쪽인 데다가 사전환경성 검토가 사업계획 승인 전에 이뤄져야 하므로 절차 지연이 심각한 상황입니다.”

“우리는 환경부 고시와 환경정책기본법 시행령에 따르고 있는 것인데…기업의 편의도 중요하겠지만 환경적 측면을 무시할 수는 없습니다.”

“환경적 측면을 무시하자는 것이 아니라 사전환경검토의 항목을 축소 조정하자는 것입니다. 항목이 축소되면 그에 따라 기간도 단축될 것 아닙니까.”

그러나 환경부 측은 쉽게 입장을 접지 않았다. 환경부뿐만 아니라 개발행위허가제에 대한 관계부처인 건설교통부 역시 마찬가지였다.

“공장건축 등 개발행위 허가요건으로 4m 도로개설을 의무화하고 있는데 상당한 비용과 절차가 낭비되고 있습니다.”

“무분별한 국토개발을 방지하기 위해 국토계획법에서 그러한 규제를 하고 있는 것이 아닙니까?”

어떻게 하면 공장설립과 창업의 절차를 간편하게 하고 불필요한 규제를 줄임으로써 기업의 부담을 줄일 수 있을 것인가. 관계부처와의 논쟁을 거듭하는 동안 어느새 저녁 무렵이 되었다. 실무자 협의 시에 결론이 나지 않았던 문제들도 어느 정도 윤곽이 드러나 기업의 부담을 대폭 줄이는 방향으로 개선안은 가닥이 잡혔다. 가장 논쟁이 심했던 부분인 ‘사전환경성 검토’ 건에 대해서도 환경부와 의견을 절충하여 기업의 편의를 도모할 수 있게 되었다.

회의가 끝났을 때 C사무관과 국장은 녹초가 되어 있었다. C사무관이 국장에게 위로의 말을 건넸다.

“국장님, 부처들 사이에 끼어서 중립을 유지하시느라 정말 고생이 많으셨습니다.”

“중립? 자네 중립이라고 했나? ‘규제개혁기획단’은 중립을 지향하는 것이 아니네.”

“예?”

“단순히 중립이 아니라, 기획단은 국민의 편에 서야 하는 거라네. 부처이기주의를 견제하면서 말이야.”

부처 간 이기주의를 견제하고 국민의 편에 서다

이미 오래 전부터 대통령은 규제개혁기획단과 같은 기구의 필요성을 국민들에게 역설해 왔기에 사회의 기대가 컸다. 규제개혁기획단의 설치는 매우 이례적인 일이었다. OECD에서도 “세계에서도 유례를 찾아볼 수 없을 만큼 독창적이고 효과적인 조직”이라며 긍정적으로 평가했을 만큼 의미 있는 추진기구라 하겠다.

이렇게 많은 기대 속에서 출범한 규제개혁기획단은 기업과 경제단체 등의 건의를 수렴할 뿐만 아니라 국민제안 공모 등을 통해 개선과제를 발굴하여 그에 대한 구체적인 개선방안으로 규제를 풀고, 그 이후에도 후속조치 및 이행관리를 함으로써 실질적인 규제개혁의 효과를 높여나갔다.

그러나 기대 속에 덩어리규제 개혁의 핵심 구심체로 전면으로 모습을 드러낸 규제개혁기획단이 여러 부처에 얹혀 있는 규제를 풀어나가는 과정은 만

만치 않았다. 어려움 속에서도 규제개혁기획단은 복잡한 덩어리규제 정비의 사명을 원활하게 수행해 나가기 위해 다음과 같이 조직의 힘을 모아 나갔다.

첫째, 얽혀 있는 것을 풀기 위해 강한 카리스마를 발휘하라.

덩어리규제 개혁의 관건은 부처 간의 입장을 좁혀 개선방안을 도출해 내는 것이었다. 그러나 각 부처별로 처한 입장이 다르고 규제를 풀면 부처의 영향력이 약해진다는 부정적 고정관념이 있어서 부처 간의 이견을 좁혀 나가기 쉽지가 않았다.

이에 규제개혁기획단의 신속하고 강력한 업무 추진을 위해 국무총리가 관계 장관회의를 매주 주재하면서 실질적인 탄력을 받을 수 있게 되었다. 규제개혁기획단이 수립한 개선방안은 국무총리가 관계장관회의를 통해 정부방침으로 확정하였던 것이다.

둘째, 과제 발굴, 국민과 기업에게 길을 물어라.

효과적인 규제개혁을 위해서는 국민과 기업이 정말 원하는 규제개혁이 무엇인지를 먼저 알아야 했다. 규제개혁기획단은 기업·국민·지자체 등 다양한 현장의 목소리를 직접 듣고 규제개혁 방안에 적용하고자 했다. 즉 기업 등의 의견과 국민의 제안을 받아 과제를 발굴하고 이를 토대로 종합적

인 개선방안을 마련해 나갔다.

특히 규제개혁기획단에서는 현장조사를 수시로 실시하여 담당공무원이 현장에 직접 가서 요구사항을 확인하고 정확하게 민의를 반영할 수 있도록 했다. 규제개혁기획단의 공무원들이 부처협의 및 법령 검토 등을 중심으로 추진해 나간 반면 민간위원은 과제 발굴에 중점을 두고 양쪽의 장점을 조화롭게 살려 나갔다.

셋째, 규제만 풀 것이 아니라 규제 아닌 것도 풀어라.

규제개혁기획단의 핵심 업무는 덩어리규제 개혁이었지만 2005년 12월 규제개혁 추진보고회의 시 대통령의 지시에 따라 규제뿐만 아니라 세제, 재정지원 및 행정내부 규제 등 비규제사항도 개선사항에 포함이 가능해졌다. 이는 법령에 근거한 규제뿐 아니라 국민생활과 기업활동에 불편을 초래하는 사항을 포함하여 보다 근본적이고 종합적인 규제개혁의 의미를 살려가고자 함이었다.

이는 규제개혁위원회가 행정규제기본법에 따라 행정규제만을 그 대상으로 하고 있는 것과 구별되는 대목으로 규제개혁기획단이 단순한 성과 위주로 사업을 추진한 것이 아니라 수요자의 입장에서 필요한 사항이라면 무엇이든지 풀어나가고자 규제개혁의 범위를 넓혀 노력했음을 의미한다.

민·관 합동으로 마스터플랜을 짜라

– 덩어리규제 정비의 추진체제

“민관이 함께 했던 1년, 잊을 수 없는 경험이 될 거예요”

“규제개혁기획단에서 근무해 볼 생각이 없냐고요?”

A사의 인사 담당자는 전국경제인연합회를 통해서 정부로부터 민관 합동 조직인 규제개혁기획단에 근무할 직원을 파견해 달라는 요청을 받았다고 했다. N 씨는 처음엔 조금 부담스러웠다. 정부 관련 일이라고는 거의 해본 적이 없는 데다가 공공기관, 그것도 국무총리실 산하의 신문에서 떠들어 대던 바로 그 ‘규제개혁기획단’이라니…….

그러나 N 씨는 자신도 모르게 흥미가 당겼다.

‘군대 갔다 온 이후 오랜만에 나라를 위해 뭔가 봉사할 수 있는 좋은 기회가 아닐까? 또 우리 회사를 위해서도 뭔가 기여할 수 있고.’

N 씨는 나름 거창한 꿈을 가지고 설레는 마음으로 2004년 8월 세종로에 입성했다. 현판식을 하기 몇 주 전부터 이미 근무를 시작했지만 처음엔 조금 막막한 기분도 들었다. 무엇을 어디서부터 어떻게 할지 막막했던 것이다.

“정부에서도 업계의 건의사항을 어느 정도 파악하고 있긴 하지만 말이야. 업계 입장에서 보면 정부가 미처 파악하지 못한 건의과제들이 아직도 많이 남아 있지 않겠는가?”

이렇게 N 씨는 민간위원으로서 자신이 어떤 역할을 해야 할지 고민하곤 했다. 관련업체들이 원하는 세심한 건의과제들을 파악하는 게 급선무였다.

“관련업체들이 원하는 것은 무엇인가?”

규제개혁기획단은 우선 업체로부터 광범위한 개선과제 발굴 작업에 착수했다. 그러한 기업 관련 개선과제의 발굴 작업에 있어서 N 씨를 포함한 민간위원들이 주축이 되었다. 한편 국민들로부터 규제개혁 관련 국민제안을 직접 접수받아 이를 하나씩 분석하고 분류하여 과제에 포함시키는 작업을 병행했다.

그렇게 몇 달이 지난 2004년 11월.

“드디어 규제개혁기획단의 첫 번째 분야별 전략과제추진계획이 나왔다!”

민관이 함께 힘을 합쳐 무언가를 도출해 냈다는 것은 N 씨에게 크나큰 보람을 느끼게 해주었다. 그는 더욱 분발하여 적극적으로 업무에 임했다. 제정 당시부터 현장의 속사정을 제대로 파악하지 못한 채 만들어진 규제도

많았기에 현장으로 달려가 직접 봐야 하는 일도 비일비재했다.

“N 위원은 이제 규제개혁기획단 공무원이 다 된 것 같아요. 아니 어떨 때는 우리보다 더 공무원적인 마인드가 투철하다니까요.”

같은 팀에서 일하는 C 사무관은 가끔 이렇게 농담을 던지곤 했다. 그럴 때면 N 씨는 이렇게 답하곤 했다.

“팔이 안으로 굽는다고, 처음에는 내가 속한 업계의 건의내용에 더 애착이 가곤 했는데… 나중에는 우리 업계가 아니라 국민의 입장, 기업의 입장에서 과도한 규제라는 생각이 들면 정말 네 일 내 일을 따지지 않고 나도 모르게 최선을 다해 노력하게 되더라고요.”

“그러니 정말 공무원이 된 거지요, 하하하.”

그렇게 정해진 1년이 흘렀다. N 씨는 규제개혁기획단 사람들과 마지막 인사를 나누며 허전한 마음을 숨길 수가 없었다.

“함께 일했던 1년은 제가 인간적으로도 업무적으로도 많은 것을 얻고 경험한 시간들이었습니다. 기획단에서의 경험은 내 인생에서 잊을 수 없는 값진 것으로 기억될 것입니다.”

덩어리규제개혁에 ‘민간’의 입김을 불어넣다

규제개혁기획단은 규제를 받는 대상이 되는 민간업계와 관련 연구단체,

협회로부터 파견된 직원들과 공무원들이 50:50의 비율로 참여하여 규제개선방안을 도출해 내는 파격적인 형태로 운영되었다. 기업과 국민의 의사가 과제추진 과정에 적절히 반영될 수 있도록 민간인을 직접 과제추진 과정에 참여시킨 것이다.

이전 정부조직에도 민간인이 참여한 전례가 없는 것은 아니었으나 형식적인 차원에서 크게 벗어나지 못한 한계가 있었다. 이에 반해, 규제개혁기획단은 민간의 참여폭이 대폭 늘어남으로써 실질적인 민간 참여의 길을 열었다. 일부에서는 민간업계가 참여하면 해당 기업 또는 해당 업종의 이익만을 추구할 것이라는 우려가 있었음에도 불구하고 과감하게 민간부문에서 골고루 참여하도록 안내함으로써, 규제개혁기획단은 우려의 목소리들을 불식시키며 덩어리규제개혁에서 성과를 거둘 수 있었다.

이러한 규제개혁기획단의 민관 합동이 더욱 큰 의미를 갖는 이유는 다음과 같이 남다른 실체에 있다.

첫째, 함께 땀 흘리고 함께 고민하는 실질적인 민관 합동이다.

형식적이거나 상징적인 차원에 머무르는 민관 합동이 아니라 실제 같은 공간에 상주하면서 근무하는 시스템이었다. 민간에서 파견된 전문가들이 규제개혁기획단의 공무원들과 똑같은 시간에 출근하고 똑같은 시간에 퇴근하면서 함께 일해 나갔기에 단순히 참여율만 높이는 합동에 머무르지 않고 개선과제 발굴, 개선방안 마련 등 규제개혁에 민간의 의견을 구체적이고 실

질적으로 반영할 수 있었다.

민간위원들은 과제발굴에 특히 주축이 되어 참여했으며 현장조사는 물론 개선과제 건별로 프로젝트 매니저(PM, Project Manager) 역할까지도 나누었기에 그들의 전문성과 민간 입장에서의 잠재된 요구들이 규제개혁에 자연스럽게 녹아들어갈 수 있었다.

둘째, 시너지효과로 원-원하는 민관 합동이다.

규제개혁기획단에서는 민간직원과 공무원이 각각의 장점과 특성을 잘 살릴 수 있도록 과제별 T/F(Task Force) 팀을 구성하여 효과적으로 역할을 분담하였다.

민간 기업으로부터 파견된 직원은 기업현장 경험, 피규제자와의 의사소통 측면에서의 장점을 잘 활용하면서, 기업으로부터의 의견수렴, 현장 조사 등을 주로 담당했다. 연구원은 자기 분야에서의 전문성을 발휘하여 전문가 입장에서 대안을 마련, 관련 연구 검토 등을 수행했다.

반면에 공무원은 과제추진 기획, 관계법령 검토, 관계부처 협의, 공익적 입장에서의 의견 조정 등의 업무를 담당했다.

이렇게 규제개혁기획단은 민과 관이 함께 손을 맞잡고, 개별 부처 차원에서는 개선하기 어려운 과제를 해결해 나감으로써, ‘수요자 중심의 질적 규제개혁’이라는 참여정부의 규제개혁 실현에 기여하고 기업이나 국민의 입

장에서 규제 문제를 해결했을 뿐만 아니라, 규제개혁 마인드를 정부 내에 확산시켜 나갔다.

한편, 2007년 3월, OECD은 규제개혁 모니터링 결과 발표에서 규제개혁 기획단의 민관 합동 방식에 대해 “수요자 참여형 규제개혁 추진체계 구축”이라고 높이 평가한 바 있다.

분야별 전략과제를 선정하라

– 덩어리규제 정비의 절차

“전략과제마다 땀방울을, 개선방안마다 지혜를 모아”

“규제개혁기획단이 지난 3년간 기업 경쟁력 강화와 국민생활 불편 해소를 위해 노력해 온 것을 높이 평가합니다. 앞으로도 기업활동 활성화, 일자리 창출 및 국민편의 제고를 위한 규제개혁을 국정 최우선 과제로 추진해 나갈 것입니다. 범정부적인 협조와 노력을 당부 드립니다.”

2007년 8월, 전략과제를 선정하기 위한 총리 주재 관계부처 장관회의에서 국무총리가 이렇게 규제개혁기획단의 수고를 치하했다는 이야기를 전해 듣자 S 사무관은 문득 처음 규제개혁기획단이 출범할 무렵의 일이 생생하게 떠올랐다. 지금은 분기별로 전략과제를 선정하여 규제개선을 추진하는 것이 당연한 일이지만 당시로서는 무척 생소한 일이었다.

“전략과제라고?”

“그래, 다수 부처가 관련되고 경제적 파급효과가 큰 규제에 대해서 전략과제를 발굴해서 추진한다는 거야.”

“지난 대통령주재 제1차 규제개혁추진회의(2004. 8.)에서 ‘기업활동을 제약하는 경쟁 제한·금융·토지 등 10여 개 핵심 분야를 선정, 해당분야 핵심 덩어리규제에 대해 집중적으로 정비·개선해 나가겠다’고 보고했잖아.”

모두의 마음이 ‘덩어리규제 정비를 위한 전략과제 및 개선방안 마련’이라는 역사 이래 최초의 과업에 모아졌고, 사업 추진 역시 일사천리로 진행되었다. 처음 몇 달 간은 업계의 개선이 필요한 사항에 대해 신규 건의과제들을 발굴하느라 휴일을 반납하는 일이 비일비재했다.

“관광·레저 사업하기 너무 힘들어요.”

“소규모 건축에 대한 규제 좀 풀어 주세요.”

“재래시장 활성화되어야 하지 않겠습니까?”

관련 협회나 경제 관련 단체 등에서 저마다 자기 목소리를 냈다. 모두가 중요했지만 시급하고 파급효과가 큰 과제부터 우선적으로 선정했다. 작은 기업의 목소리까지 소중히 하고자 일일이 현장을 찾아가 직접 이야기를 듣고 상황을 파악했다. 이렇게 해서 약 50개의 전략과제를 마련했다.

그러나 더욱 중요한 것은 수요자의 입장을 심분 반영한 구체적 개선방안! 하나의 전략과제에 대여섯 명의 팀원들이 힘을 합쳐 개선방안을 마련해 나

갔다.

개선방안이 완성되었다고 해서 끝은 아니다. 완성된 개선방안은 관계부처간 실무협의 등을 거쳐 국무총리 주재 관계 장관회의에서 최종 확정되는데, 이해 관계자 간 또는 부처 간 입장이 상충되는 경우 합리적인 조정안을 마련하는 것이 여간 힘든 일이 아니었다.

이처럼 하나하나의 전략과제와 개선방안에 매달려 지내다보니 어느덧 3년이 훌쩍 지난 것이다. 한시조직인 규제개혁기획단의 연장된 기한까지 다 되어 가는데, 할 일은 모두 끝난 것일까?

2007년 4월, 국무총리는 규제개혁기획단을 직접 방문하여 현황보고를 받고 다음과 같이 말한 바 있다.

“아직도 기업의 건의는 계속되고 있고 할 일은 많이 남아 있다. 기한이 다 되었다면 연장을 해서라도 덩어리규제개혁을 지속적으로 추진해 나가야 할 것이다.”

규제개혁기획단 출범 초기에 국무조정실장을 지낸 바 있는 총리는 규제개혁기획단에 각별한 애정을 가지고 있었다. 그런 총리를 보며 S 사무관은 새로이 부여받은 많지 않은 시간을 생각하며 각오를 새로이 했다.

‘연장하게 되는 만큼 촌음을 아껴 하나라도 더 많은 규제들을 합리적으로 개선해 나가리라.’

덩어리 풀려면 구체적인 ‘전략’이 필요하다

‘민관 합동의 조직구성’이 덩어리규제 개혁의 기반을 마련했다면, ‘전략과제 선정’을 통해 덩어리규제의 정비 방식이 체계화되었다고 할 수 있다. 또한 국무총리가 직접 주재하는 규제개혁장관회의는 덩어리규제 개혁에 결정적인 힘을 실어 주었다.

덩어리규제 정비에 무게중심을 두었던 참여정부는 출범 직후인 2003년 ‘기업 활동 촉진’에 역점을 두고 다수 부처에 관련된 덩어리규제를 합리적으로 개선하기 위해, 개별적이고 산발적인 규제개혁 방식을 지양하고 전략과제 방식으로 규제개혁을 추진했다. 즉 규제개혁위원회가 주축이 되어 국민과 기업이 실제 요구하는 분야인 공장설립·입지, 토지이용, 수출·입 통관, 식품안전 등 10개 분야에 대해 개편안을 마련하여 체계적으로 규제개혁에 착수했다.

그 후 2004년 8월, 2년간의 한시조직으로 신설된 규제개혁기획단은 본격적으로 전략과제 방식을 활용함으로써 덩어리규제 정비를 궤도에 올려놓았다. 규제개혁기획단은 출범하자마자, 관련 경제단체와 협회, 일반국민 등으로부터 건의를 받아 2006년 8월말까지 중점적으로 개선해야 할 7개 분야 50여 개의 전략과제를 우선 선정하고, 분기별로 추진계획을 수립했다.

3개 팀이 팀당 매분기별로 2~3개 과제를 추진하는 것이 원칙이었는데 분기별 전략과제는 현장 실태조사, 기업 등 이해관계자의 의견 수렴을 통해 수요자 중심의 개선방안을 마련하였고, 최종적으로는 국무총리 주재 규제

개혁 장관회의에 상정하여 확정되었다.

규제개혁기획단이 추진한 전략과제는 규제의 주요 분야가 모두 망라되어 있어 사실상 규제 전 분야에 걸쳐 덩어리규제 정비에 대한 계획을 수립함으로써 본격적인 덩어리규제 개혁이 탄력을 받기 시작했다. 기획단의 규제개혁 과정을 보면 먼저 기업 및 시민들의 건의사항을 검토한 후 자료수집과 관련 이해당사자들과의 면담이 진행된다. 이 때 중요한 것은 현장을 직접 방문하여 절차나 관련 상황을 구체적으로 파악한다는 점이다. 이러한 조사 결과를 바탕으로 규제개혁 방안 초안이 마련되고 이를 바탕으로 전문가의 의견수렴과 자체 토론을 거친 후 관련 부처와 심층적으로 협의한다. 부처와 의견 조율이 된 개선안을 최종적으로 총리 주재 규제장관회의에 상정하여 의결하게 되는 것이다.

경제단체, 개별기업, 국민공모 등 수요자가 직접 참여하여 마스터 플랜을 마련해 나가는 규제개혁기획단은 다음과 같은 방식으로 핵심 덩어리규제들을 정비해 나갔다.

첫째, 시급하고도 파급효과가 큰 것부터 전략과제로 발굴하라.

경제 관련 협회나 기업의 건의과제 및 전문가 의견 등을 토대로 수요를 분석하여 전략과제를 선정한다. 수많은 규제정비 대상들 중에서 시급하고 경제적 파급효과가 큰 과제들을 우선적으로 추진하는 것이 원칙이다.

둘째, 그들만의 개선방안이 아니라 모두를 위한 개선방안을 마련하라.

공무원뿐만이 아니라 민간인들과 함께 구성된 규제개혁기획단은 전략과제가 선정되면 전략과제별로 담당팀이 구성되고, 현장조사, 법령분석, 정책 상황 분석, 기존 연구 결과 분석, 대안 마련, 전문가 검토, 관계자 의견 수렴, 부처협의 등을 통해 개선방안을 마련한다. 이처럼 민간의 의견을 반영함으로써 공무원들의 시각만으로 도출한 개선방안이 아니라 민간을 포함한 모두의 의견이 담긴 개선방안을 마련할 수 있었다.

또한 개선방안에 대한 의견수렴을 위해 기업, 시민단체, 공무원 등을 대상으로 간담회나 공청회를 실시하고 그 과정에서 제시된 의견을 검토하여 다시 개선방안에 반영한다.

셋째, ‘따로 또 같이’, 부처별 입장을 넘어 개선방안을 확정하라.

기획단 자체 검토를 거친 개선방안들은 다시 ‘부처간 협의’라는 가장 중요한 관문을 통과해야 하는데 이 과정이 만만치 않았다. 실무진 협의를 거쳐 기획단장 주재 ‘해당부처 국장급 회의’에서 최종 실무조율을 하는데 상당수가 이 단계에서 긍정적인 결론을 유도해 낼 수 있었다.

그러나 일부 개선방안은 국장급회의에서도 합의가 도출되지 않아 장관 주재 차관회의, 국무총리 주재 관계장관회의까지 올라가서 심도 있게 검토되고 정책적 판단을 거친 후에야 결정되기도 했다.

넷째, 이행과정을 점검하고 피드백하라.

전략과제 및 개선방안이 확정된다고 해서 해당 덩어리규제 정비가 마무리된 것은 아니다. 각 부처별로 세부과제를 제대로 이행하고 있는지 긴장의 끈을 놓지 않고 점검해야 하기 때문이다.

개선방안이 확정되면 부처에 통보하고 소관 부처는 개선방안에 대하여 추진일정, 구체적 이행방법 등 세부 계획을 수립하는데, 규제개혁기획단은 이행·점검회의 등을 통해 이행상황을 중점 관리하고 있다.

또한 온라인 모니터링 시스템 등록관리, 이행 완료 확인 등 후속조치를 실시함으로써 덩어리규제 정비의 실효성을 높이고 있다.

할 일 많은 규제개혁기획단, 기한 연장

– 참여정부 규제개혁의 성공적 마무리,
개선방안 후속조치 철저히!”

2년 한시조직으로 시작한 규제개혁기획단은 2006년 8월, 종료시점을 맞이했다.

그러나 “기획단을 살려 두라.”는 민간의 강한 요청이 쇄도했다. 전국경제인연합회와 대한상공회의소 등 경제단체가 “규제개혁기획단의 활동시한을 연장해 달라.”고 정부에 요청했다. 이러한 수요자 의견을 반영하여 규제개혁기획단은 2008년 8월까지 그 기한을 연장하게 되었다.

기한을 연장한 규제개혁기획단은, 참여정부 규제개혁을 성공적으로 마무리하고 먼저 추진된 개선방안들을 사후에도 관리하고 새로운 과제를 발굴하는 등 덩어리규제에 만전을 기하고 있다. 또한 얼마 남지 않은 시간 안에 그동안의 규제개혁을 성공적으로 마무리하고 남은 사명을 다하게 될 것이다.

Story 4

발목 잡힌 기업 풀어 준 ‘소규모 공장 설립 절차 개선’

“소규모 공장도 맘 놓고 못 짓게 하면
경제는 누가 살리니까?”

“

“아, 옛날이여, 옛날이 좋았어요. 과거에는 공장 짓는 게 쉬웠잖아요.
맘만 먹으면 창업을 할 수 있었는데, 언제부터인가
난개발 방지니 뭐니 해서 공장 설립이 너무 까다로워졌습니다.
1만㎡ 미만의 공장을 설립하는 데도 사전환경성 검토니
사전재해 영향성 검토니 넘어야 할 산이 이리 많아서야 겁나서
공장 차리겠어요?
그런 거 현실적으로는 별로 필요하지도 않던데 공장할 사람 발목만
잡는다고요. 그 산 좀 치워 주세요.”

”

“사전환경성 검토 같은 거 현실적으로는 그다지 필요하지도 않아요. 형
식적인 것에 불과한데 공연히 기업의 발목만 잡을 필요 있나요? 차라리 폐
지해 버리면 기업도 좋고, 그만큼 경제에도 도움이 될 텐데...”

기업들은 이렇게 성화였다. 현장에서 실시하는 사전환경성 검토가 특별
한 내실도 없이 기업의 발목만 잡은 채 공장 설립을 제한하고 있으니 공연
히 부담스러운 규제로 남겨두지 말고 없애 달라는 뜻이었다.

“문제야, 문제. 내수경기가 부진해서 창업하는 업체 수가 점점 줄고 있으
니. 특히 말이야, 1만㎡ 미만 소규모 공장 설립에 제한이 많으니, 소규모 공
장 수가 크게 감소하고 있단 말이야. 소규모 공장 설립을 제한하고 있으니
어떻게 경제가 다시 활기를 찾을 수 있겠나.”

정 과장 역시 <창업 및 공장설립 규제 개선방안>을 마련하면서도 가장 비
중 있게 관심이 가는 것이 바로 소규모 공장 설립에 대한 부분이었다. 1만
㎡ 미만의 소규모 공장을 지을 때는 사전환경성 검토, 사전재해영향성 검토
를 먼저 받아야 하기 때문에 소규모 공장 설립이 자꾸 위축되어 가고 있었
던 것이다.

“1만㎡ 미만의 소규모 공장 설립 시 사전환경성 검토를 면제해 주어야 합
니다. 사전환경성 검토에 들어가는 시간과 비용이 과다한 나머지 그동안 공
장 설립 관련한 규제를 완화했는데도 불구하고 공장설립이 활성화되지 못
하고 있습니다.”

국무조정실의 입장은 그러한 것이었다.

2002년 제정된 「국토의계획및이용에관한법률」은 국토 난개발을 이유로 1만㎡ 미만 공장의 설립을 금지했다. 그러나 창업이 대폭 줄어들어 경제적·사회적 문제가 야기되자 2005년 9월 법을 개정하여 1만㎡ 미만의 소규모 공장도 사전환경성 검토, 사전재해영향성 검토, 도시계획심의위원회의 심의를 받으면 공장을 설립할 수 있도록 제한적으로 허용을 해주기 시작했던 것이다.

그럼에도 불구하고 창업이 활성화되지 않자 도시계획심의위원회 심의 절차까지 면제해 주었으나 사전환경성과 사전재해영향성 검토라는 두 가지 관문이 여전히 남아 있어서 창업에 장애가 되고 있었다. 그런 상황에서 규제개혁기획단은 전략과제를 통해 공장설립의 장애가 되고 있는 규제를 개선하고자 했던 것이다.

“1만㎡ 미만 공장을 모두 면제해 줄 수는 없습니다. 3,000㎡ 미만의 공장에 대해서만 사전환경성 검토를 면제해 주도록 하는 것이 합리적입니다.”

환경부가 제시한 기준은 지나치게 좁은 것이어서 기업들의 입장에서 본다면 규제 완화의 효과를 그다지 실감하지 못할 것이 분명했다. 그러나 환경부는 부처의 입장을 꺾으려 하지 않았다.

“그렇다면 5,000㎡ 미만의 공장을 설립할 경우에 사전환경성 검토를 면제해 주도록 합시다.”

국무조정실은 한발 양보하여 중용적인 기준을 제시했다. 관계부처들이 심도 있는 검토와 협의를 위해 수차례 한자리에 모여 논쟁을 계속했지만 쉽

게 의견차가 좁아지지 않다가 ‘5,000’이라는 수치를 기준으로 서로가 양보하기 시작했다. 협상에서 모두가 100% 만족할 수는 없는 법이니 조금씩 골고루 만족한다면 협상은 성공한 것이리라.

“5,000㎡ 미만으로 결정! 그러나 이게 최종 결론이 아닐 수 있습니다. 경제를 활성화한다는 것이 정부의 정책방향인 만큼 기업의 공장 설립에 장애가 되고 있는 규제라면 개선해 나가야 하지 않겠습니까? 5,000㎡ 미만의 공장에 대해 사전영향성 검토를 면제해 주도록 규제를 개선해 보고 그 효과에 대해 다시 검토합시다.”

관계 부처 국장들이 모인 자리에서 규제개혁조정관은 이렇게 밝히며 여지를 남겼다. 실제 시행해 보고 그 결과를 객관적으로 판단하여 규제개혁 효과가 미미하다고 판단되면 한 단계 더 규제를 풀어나갈 것이라는 복안이 었다.

사전영향성 검토에 대한 논의가 급물살을 타기 시작하자, 사전재해영향성 검토에 대한 논의도 진행되었다. 그동안 개발 면적과 무관하게 모든 공장 설립에 대하여 사전재해영향성 검토를 요구하고 있어서 소규모 공장의 경우 재해예방을 위한 제도적 편익보다 비용이 과다하다는 문제가 있었다. 이에 대해서도 5,000㎡ 미만 공장 설립의 경우, 사전재해영향성 검토 과정을 생략할 수 있도록 개선방향을 잡았다.

규제개혁장관회의에서 최종적인 보고가 이뤄진 이후에야 정 과장은 한숨을 놓을 수 있었다. 그러나 처음 1만㎡ 미만의 공장을 모두 대상에 포함시

키려 하다가 환경부 반대에 부딪쳐 5000㎡ 미만으로 기준을 후퇴시킨 것이 조금 아쉬웠다. 혹시 기업들 입장에서는 체감할 수 없을 정도로 하나 마나 한 규제 완화가 아닐까 싶었기 때문이다. 정 과장은 업계의 의견을 직접 들어보았다.

“정말 다행입니다. 50% 이상의 공장이 5,000㎡ 미만에 해당하는 소규모 공장이기 때문에 이번 개선을 통해 실제 현장에서 공장을 설립하는 게 쉬워진다는 것을 실감할 수 있을 것 같습니다.”

그동안 기업들에게 부담을 가중시켰던 규제가 이렇게나마 개선된다니 다행스러운 일이었다. 혹시라도 다시 기업들로부터 공장 설립이 어렵다는 이야기가 들려오기 시작한다면 다시 논의를 거쳐 마무리 지을 일이었다.

■ Before

1만㎡ 미만의 소규모 공장을 설립하는 경우에는 ‘사전환경성 검토’와 ‘사전재해영향성 검토’라는 두 가지 관문을 통과해야 했다. 그러한 규제가 창업을 어렵게 하고 있어서 업계의 불만이 컸고 경제에 미치는 부정적 영향이 상당한 상황이었다.

- 규제개혁기획단은 전략과제인 ‘창업 및 공장 설립 절차 개선’의 일환으로 소규모 공장 설립에 대한 규제를 풀어서 기업의 고충을 해결하고 경제적 활성화에 기여하고자 했다.

■ After

계획관리 지역 내 부지 면적 5,000㎡ 미만의 공장 설립 시에는 사전환경성 검토 절차를 면제해 주도록 개선하고(환경부), 동시에 사전재해영향성 검토를 면제해 주도록 개선했다(소방방재청).

Story 5

시대 흐름에 맞게 규제 완화한 ‘골프장 관련 개선’

“골프장 이용자는 증가하는데
골프장은 부족하고 입장료도 너무 비싸요!”

“

“도대체 국내에는 제대로 된 골프장이 없어요.
가 봤자 혼잡스럽고 기다리느라 짜증만 나는 데다가 비싸기만 하고요.
그래서 비용이 부담스러워 결국 해외로 나가게 된다니까요.
주 5일제 등으로 골프장 이용객 수는 늘어만 가는데,
골프장은 턱없이 부족하고 입장료까지 비싸서 해외 골프 여행자가
급증하고 있습니다. 지역경제 활성화를 위해서라도
골프장 건설이 필요하지 않을까요?”

”

“왜 골프산업이 활성화되지 못하는 겁니까?”

“그야, 골프장 건설하려면 인·허가 절차상의 규제사항이 많아서 그런 것 아닙니까? 어지간한 사업가 아니면 머리 아파서 골프장 건설에 손대기 힘든 상황입니다.”

“골프장을 건설하려면 산림 및 수림지를 40% 이상 확보해야 하고 또 골프장 계획지 산림의 20% 이상을 원형 보존해야 하는데 이거 완전히 중복 규제인 셈입니다. 그러니 이런 부담을 안고 골프장 건설에 발을 담근다는 게 쉬운 일이 아니죠. 더구나 20% 이상 원형 보존하라는 데 그건 지나친 비율이란 말입니다.”

골프장 건설에 대한 인·허가 절차 규제개선 간담회에 참석한 사람들은 이구동성으로 말을 모았다. 이 자리에는 골프장 건설업체와 컨설팅 업체, 경기도 및 경기도 지역 기초자치단체 골프장 사업 담당자 등이 참석하여 실질적인 의견을 서로 교환하였다. 특히 골프장 건설업체에서 적나라한 실상을 이야기했다.

최 사무관은 그러한 의견을 참고하여 골프장 건설을 용이하게 할 수 있는 추가 세부과제를 발굴하고자 했다. 문제해결을 위해 소관 부처 담당 실무자들이 참석한 실무협의회에서 구체적인 대안들이 제시됐는데, 골프장 건설 시 산지 경사도 기준 정비(환경부), 상수원 보호구역으로부터의 골프장 이

격거리 완화(환경부), 골프장 내 숙박시설 설치제한 완화(환경부) 등 여러 의견들이 나왔다. 그러나 의견 대립도 만만치 않았다.

“이거 원, 문화관광부 입장 다르고 환경부 다르고 건설교통부 또 다르니.”

최 사무관은 의견 대립으로 난항을 겪고 있는 부처간 실무회의를 보면서 난감했다. 문화관광부는 국민체육진흥과 스포츠의 대중화를 위해 골프산업의 육성이 필요한 정책대안이라는 입장이어서 골프장 관련 규제개선에 적극적이었으나 환경부는 정 반대의 입장이었다. 그도 그럴 것이 우리 국민이 쾌적한 환경에서 살 수 있도록 환경파괴의 최소화와 환경보존에 정책적 초점이 맞춰져 있는 환경부의 입장에서 산지의 야생환경 보호를 위해 골프장 경사도 기준이나 원형보전지 확보 의무에 대한 규제를 개선하려는 것이 바람직하게 느껴지지 않을 테니 말이다.

“산림의 20% 이상을 원형대로 보전하라는데 외국의 경우는 우리보다 그 제한 비율이 훨씬 낮습니다. 아예 그런 제한이 없는 나라들도 있고요. 이제 골프장을 짓는데 그런 원형보전지를 확보하지 않고도 나날이 발전해 온 친환경 건축공법을 활용해서 대체수림지 조성 등 원래 존재하고 있는 생태환경과 조화롭게 골프장을 건설할 수 있습니다. 더구나 그 20% 이상이라는 건 사업자가 임의로 해당 면적을 선택할 수 있는 것도 아니고 행정기관이 정해주는 대로 결정해야 하는 것입니다.”

사실 사업자의 입장에서는 골프장을 조성할 때 과다한 원형보전지 확보

로 인해 부지확보 및 건설비용 부담이 가중되는 게 현실이었다.

골프산업의 활성화에 찬성하는 입장에 있는 문화관광부와 관련 업체들은 규제의 불합리성을 강조했다. 의견 대립은 쉽게 해소되지 않았기에 실무자급, 국장급, 차관급까지 올라가면서 수차례 회의를 거듭했고 조율을 해나갔다.

여러 가지 관련 세부과제들이 함께 검토되었는데, 골프장의 원형 보전지 확보에 대해서는 실제 인·허가 과정에서 법령 기준(20%)을 초과하여 원형보전지 확보를 요구하지 않도록 관련지침을 마련하여 개선토록 하고 골프장 조성 시에 일정 기준 면적(예:18홀 기준 108㎡의 100% 이상)을 초과하는 경우에 부과되었던 누진적 원형 보전 비율(25%)을 완화했다.

긴장의 나날을 보내던 최 사무관은 실무협의회를 시작으로 국장급, 차관급 회의를 거치면서 골프장 건설 관련 규제가 하나, 둘씩 완화되는 방향으로 가닥이 잡혀가자 마음이 한결 가벼워졌다.

골프 이용객들의 수는 해마다 늘어 가는데 골프장 공급이 수요의 증가를 따라가지 못해서 수요 초과 현상을 보이고 있었다. 골프장의 부족으로 해외여행 증가, 외화 낭비 등의 부작용이 발생할 뿐만 아니라 골프 관련 일자리 창출이 막히는 등 상당한 경제적 부작용을 초래하고 있는 골프사업. 1인당 국민소득이 2만 달러에 이르고 있고, 여가선용 및 취미활동에 국민들의 관심이 더욱 커지고 있는 상황에서 골프장 건설 규제가 개선되지 못한다는 것은 불합리했다.

최 사무관은 처음 추진하려던 개선방안이 모두 반영되지는 못하였으나 그나마 불합리한 규제의 개선을 통해 국내 관광·레저 산업 활성화에 한 몫 했다는 생각에 흐뭇해졌다.

■ Before

주5일제 근무 정착, 소득 증가 등 변화하는 경제사회 구조에 발맞춰 관광·레저 등 서비스 산업을 활성화시킬 필요가 있었다. 관광·레저 산업이 활성화되면 새로운 일자리가 창출되는 한편 해외여행을 대체하는 등의 경제효과가 높아질 것이 기대되었다.

– 골프장은 스키장 등 다른 스포츠·레저 시설과 달리 건설 운영과정에서 엄격한 규제를 받고 있는 실정이었다. 규제개혁기획단에서는 전략과제로 추진하는 '관광·레저산업 규제개선'의 일환으로 규제가 중첩된 골프 산업 관련 규제를 개선하여 골프산업을 활성화시키고자 했다.

■ After

산지전용 시 법면(절개면의 수직높이) 기준 정비, 산지의 원형보전 의무 기준 정비, 상수원 보호구역으로부터의 골프장 이격거리 합리화, 부대시설 설치의무 완화 등을 통해 골프산업이 활성화될 수 있도록 골프장 건설에 관련된 규제들을 완화했다.

Story 6

생활 속의 불편 해소한 ‘주민등록제 개선’

“정보통신시대라면서 주민등록증을 거주지에서만
재발급할 수 있단지요?”

“

“일년에 한두 번 고향에 내려갈까 말까 할 정도로
회사 생활이 바쁜데 그만 지갑을 소매치기 당해서
주민등록증을 잃어버렸지 뭐니까. 명절에도 가지 못하는 고향에
주민등록증 발급 때문에 어렵게 휴가를 내서 다녀왔습니다.
경제활동과 주민등록상의 거주가 따로 되어 있는 경우가
얼마나 많은데 주민등록증을 거주지에서만 발급해야 하는
이유가 도대체 뭐니까?”

”

규제개혁기획단의 김 사무관은 국민생활과 관련된 전략과제를 발굴하기
위해 며칠 째 자료를 검토하고 있었다. 특히 이번에는 국민이 생활 속에서
피부로 느낄 수 있도록 규제를 개선하려는 데 초점을 두었다. 남의 땅에 온
갖 규제가 풀린다고 한들 무슨 소용이겠는가. 내가 살아가는 터에서 무언가
편해지고 좋아지는 게 있어야 규제개혁을 체감할 수 있지 않겠는가.

“국민제안으로 들어온 의견들을 검토해 봐야겠군.”

K 사무관은 보다 생활과 밀착된 개선과제를 발굴하기 위해 1,000여 건
이 넘는 제안자들의 의견을 검토해 나가기 시작했다. 어떤 제안은 지나치게
개인적인 차원에 머물러 있어서 기획단이 나서서 규제를 풀어주기 적합하
지 않은 건들도 많았지만 어떤 경우는 미처 생각지 못했던 부분들을 국민들
이 짚어 주는 효과도 있었다.

“아, 바로 이거야.”

그때 김 사무관의 눈에 띄는 제안은 바로 주민등록증 재발급에 대한 제안이
었다. 평소에 김 사무관도 가끔 느꼈던 불편이었는데 거주지에서만 주민등
록증을 재발급해 주도록 되어 있는 주민등록법 규제에 대한 거였다.

“주민등록증을 거주지가 아니라 전국 어디서나 재발급 받을 수 있게 해
달라.”

국민의 요구는 간단하면서도 분명했다. 그리고 그 제안은 제안자 개인의
편의에 국한되어 있는 게 아니라 국민 대다수에게 편의가 돌아가는 범국민
적인 것이라 규제개혁의 대상으로서도 손색이 없었다.

전자정부를 표방하여 많은 중요 서류들이 온라인 발급이 가능하고 금융은 물론이고 대부분의 기관이 온라인으로 연결되어 돌아가는 정보통신 시대인 요즘, 유독 주민등록증을 살고 있는 동네에서만 땔 수 있도록 하는 건 시대에 뒤떨어진 일이다. 생활하다 보면 주민등록증을 분실하거나 하여 재발급이 필요할 때 집이 아니라 직장 근처나 다른 장소에 가 있는 경우가 얼마나 많은가. 바쁜 현대인들은 집에서 잠만 자고 나와 집 외의 다른 장소에서 더 많은 시간을 보내기 때문에 거주지 동주민센터에 가려면 따로 시간을 내야 할 정도이다. 거주지와 경제활동 터전이 다르니 말이다.

김 사무관은 국민제안자의 제안 내용과 기타 단체의 건의, 전문가 의견 등을 모아, 주민등록증 재발급 절차에 대한 개선뿐만 아니라 다양한 국민생활 관련 개선과제들을 발굴하여 <국민생활·민원 관련 규제개선 방안>을 만들어 시행했다. 이 개선방안에는 주민등록 말소절차 강화, 경제적 취약계층 등의 주민등록 재등록 시 과태료 경감 등 국민생활의 불편을 해소하기 위한 다양한 규제개선안들이 담겨 있었다.

“주민등록증 재발급을 전국 어디서나 할 수 있게 한다고? 하긴 전국 어디서나 발급해 주어도 아무 문제 없잖아? 그거 동네 동주민센터에서 떼려면 은근히 불편한 경우가 많아.”

개선방안에 대한 관련 부처의 의견을 취합하는 과정에서 관련 담당자들의 반응은 대부분 긍정적이어서 별다른 논쟁 없이 추진될 수 있었다. <국민생활민원 관련 규제개선 방안>이 부처 협의를 거쳐 차관회의까지 올라가는

동안 다른 안들에 대해서는 이견들이 있어 협의가 필요할 때도 종종 있었지만 주민등록증 재발급 개선에 대해서만큼은 모두가 동의하는 입장이었다. 주민등록증 재발급 절차에 대해 제안한 민원인의 말에 누구나 공감하게 되는 것이었다.

“본인이 직접 방문하여 신분증을 신청 재발급 받는 것은 신분증이 타인에게 도용되거나 악용될 수 없도록 하기 위함입니다. 그러나 본인의 주소지에서만 신청이 가능한 것은 개인뿐만 아니라 다수의 업무를 제약하는 사안이라 판단됩니다. 본인임을 확인할 수 있는 경우에는 전국 어디서나 재발급 또는 임시신분증을 발급받을 수 있다면 오고가는 비용 또한 줄일 수 있으며 여러 가지 경제활동에 더욱 충실할 수 있을 것입니다. 규제를 완화하여 경제적 효과를 도모하는 것이 바람직하리라 생각합니다.”

이처럼 누구에게도 어떤 부처에게도 폐가 되지 않으면서도 국민생활을 은근히 불편하게 하는 숨어 있는 규제들이 있다. 국민들이 체감할 수 있는 규제개혁이란 ‘주민등록제 개선’ 처럼 이렇게 숨어 있는 규제를 찾아내어 개선하는 가운데 이뤄가는 것이 아니겠는가.

김 사무관은 전국 어디서나 주민등록증을 발급받을 수 있게 됨으로써 많은 국민들의 생활이 조금이나마 편해지고 여유로워진다고 생각하니 뿌듯해졌다.

■ Before

전자 정부 구현에 따라 점차 행정정보망이 구축되어 갔으나 주민등록증 재발급은 거주지에서만 가능하고, 주민등록지와 실제 거주지가 불일치하면 행정관청이 직권으로 주민등록을 말소할 수 있었다. 또한 주민등록 재발급을 위해 일정 과태료를 납부해야 하는 등 주민등록제도상에 주민생활의 불편을 초래하는 면이 있었다.

- 주민등록제도를 합리화함으로써 국민생활의 편의를 증진하고자 규제를 개선할 필요가 있었다

■ After

전국 어디서나 주민등록증을 재발급해주고 주민등록 직권말소 절차를 강화하는 한편, 기초생활수급자의 주민등록 재등록 과태료를 경감해주도록 주민등록제도를 개선했다.

Part 4. 신설 · 강화규제의 엄격한 심사

규제의 신설과 강화는 수요자의 입장에서!

Part 4.

신설·강화규제, 빠져나갈 구멍 없다

— 심사의 의미와 개요

“규제가 아닌 단순히 법령 개정이라고요? 그래도 심사는 받아야죠.”

규제개혁심의관실의 W 사무관은 나날이 늘어만 가는 신설·강화규제의 심사로 바쁜 나날을 보내고 있었다. 과거에는 심사 대상이 아니었던 규제까지 범위를 넓혀 심사를 강화함으로써 보다 규제개혁에 만전을 기하려니 심사 업무가 점점 늘어만 갔다.

“신설·강화규제 심사를 강화하는 것도 좋지만 예전에는 심사 없이 통과 하던 하위 법령에까지 범위를 넓혀 심사를 하니, 갈수록 심사 업무가 늘어나는 것 같네.”

“아참, W 사무관, 규제 심사 없이 법제처에 바로 심사를 요청하던 부처 관행이 이제 바뀌게 되었다더군.”

모든 규제는 법령을 통해 생긴다. 각 부처는 행정추진의 필요에 의해 다양한 법령을 제정하거나 개정하게 되는데 그 과정에서 규제가 강화되거나 신설되는 것이다. 그런데 각 부처에서는 관행상 특별한 사안이 아니면 국무조정실에 규제심사를 요청하지 않고 바로 법제처에 법령 심사를 요청하는 경우가 종종 있었다. 법제처에는 “해당 법규는 규제가 아니다.”라고 설명하는 그뿐이어서 규제심사도 받지 않고 국민에게 부담을 주는 규제가 생길 여지가 존재하고 있었던 것이다.

“어떻게 그런 관행이 없어진다는 거지?”

“얼마 전부터 국무조정실과 법제처가 협의하여 규제심사 결과를 첨부하지 않으면 법제처에서 법령심사 접수를 받아주지 않도록 협력시스템을 구축했대.”

신설·강화규제 심사가 점차 강화됨에 따라 불합리한 관행이 더 이상 발을 붙이지 못하게 것이다.

심사를 피해가던 관행에 제동이 걸렸으니 앞으로는 심사를 해야 할 일이 더 많아질지도 모르겠다. 그런데도 웬지 W 사무관은 마음이 훨씬 가벼워지면서 다음과 같은 생각이 들었다.

‘심사의 대상이 넓어진다는 것은 곧 규제개혁의 망이 더 넓어진다는 뜻이니 그만큼 국민생활이 편해지고 기업의 앞날 또한 밝아지지 않겠는가.’

그 후로 각 부처가 법제처에 가서 법령심사 받는 풍경도 사뭇 달라졌다.

“이 법규 개정하는 거 규제 성격이 있는 거 아닙니까?”

“아닙니다. 규제가 아닙니다. 단순한 법령 개정입니다.”

“규제 성격이 없다고요?”

예전 같으면 부처 담당자가 규제 성격이 없는 법령 개정이라고 설명하면 법제처 담당자의 입장에서는 더 이상 확인할 길이 없기에 서류접수를 받아 주곤 하던 것이 사실이었다. 그러나 이제는 상황이 달랐다.

“그럼, 심사 결과 확인서를 별첨해서 오셔야죠. 앞으로는 국무조정실과 법제처가 협의하여 규제심사 결과를 가져오지 않으면 법제처에서 접수를 받지 않도록 협력시스템이 구축된 거 아시죠?”

그제야 부처에서 온 담당 사무관은 상황판단이 되었는지 입을 다물었다. 규제심사도 받지 않고 쉽게 법령을 개정할 수 있으려니 생각하고 왔는데 그 길이 막혀버린 셈이었다.

‘이거, 뭐야! 이제 규제 심사를 받지 않고서는 하위법령 하나조차도 바꿀 수가 없게 되었잖아.’

부처의 담당 사무관은 울상을 지었지만 법제처 담당자는 단호한 표정으로 바라볼 뿐이었다. 문득 국무조정실 담당 과장이 전화상으로 그에게 강조한 말이 떠올랐다.

“어떤 법령 개정도 심사를 거쳐야만 법제처에 법령심사 요청이 가능합니다. 물샐 틈 없는 규제 심사이말로 질적 규제개혁의 지름길이죠.”

규제심사는 국민에게 던져질 규제를 막는 최후의 보루이자 가장 확실한

담보장치였다. 국무조정실에서 규제심사를 강화하고 그 정책의 일환으로 법제처에까지 협력시스템을 요청한 것은 모두 그러한 이유에서였다.

물샐 틈 없는 신설·강화규제 심사, 그것은 국민에게 규제가 될 수 있는 법규의 제·개정을 철저히 관리해야만 가능한 일이었다.

엄격한 심사는 불필요한 규제를 막아주는 보호막

정부 부처는 다양한 현안 문제를 해결하기 위한 정책적 대응으로 규제를 신설·강화하게 되는데, 어떤 경우에는 규제를 신설·강화함으로써 현안 문제를 해결하기는커녕 오히려 부작용을 초래하기도 한다.

신설·강화규제에 대한 통제가 제대로 이뤄지지 못하면 규제를 신설·강화하고자 하는 해당 부처의 정책판단에만 의존하여 제대로 된 검증 없이 규제가 만들어짐으로써 규제가 남용되기 쉽다. 신설·강화규제의 심사는 바로 그러한 부작용을 방지하기 위한 것이다.

사회가 복잡해질수록 규제는 증가하기 마련이므로, ‘신설·강화규제의 심사’야말로 가장 직접적으로 규제를 막아주는 방어막과 같았다. 참여정부는 기존규제에 대해 일제정비를 추진하는 한편, 불필요한 규제가 생기거나 강화되는 것을 효과적으로 방지하기 위해 신설·강화규제의 심사를 다음과 같이 강화해 나갔다.

첫째, 규제는 생기기 전에 막고, 생기더라도 오래 가지 못하게 하라.

참여정부는 신설·강화규제 사전심사로 불필요한 규제를 방지할 뿐만 아니라 신설규제에 대해 규제일몰제를 적용시켜 새로 신설되거나 강화되는 규제는 존속기한을 설정하고 그 기한이 끝나면 자동적으로 규제가 폐지되도록 했다.

둘째, 신설·강화되는 규제가 어떤 영향을 끼치는지,

사전에 철저히 분석하여 국민들에게 알려라.

규제를 신설·강화하고자 하는 경우, 소관부처는 행정규제기본법에 의해 규제영향분석서(Regulatory Impact Analysis)를 작성하도록 의무화되어 있다. 이전에는 규제심사 요청 단계에서 작성하던 것을 참여정부 들어서 규제의 설계 단계부터 규제영향분석을 실시하여 입법예고 시 규제영향분석 결과를 의무적으로 함께 공표하도록 강화하였다. 규제의 실질적인 영향을 사전 분석하여 그 결과를 공표함으로써 국민들에게 단순히 법 제·개정 사실뿐만 아니라 그것에 담긴 실질적인 규제의 의미를 이해하도록 하고 의견을 수렴하기 위함이었다.

셋째, 심사 망을 빠져나가는 규제를 잡아라.

과거에 규제심사를 거치지 않던 일부의 규제들도 철저하게 심사에 포함

시켜서 심사시스템을 더욱 철저하게 운영해 나갔다. 즉, 이전에는 하위법령에 의한 규제는 심사 대상에서 누락되곤 했으나 그러한 부분까지 대상에 포함시켜 철저히 심사함으로써 규제의 신설과 강화를 조절했다. 또한 국무조정실의 규제심사를 거치지 않으면 법제처에서 법령의 제·개정 심사를 받을 수 없도록 협력시스템을 구축함으로써 신설·강화규제의 심사체제가 한층 더 정교하게 강화될 수 있었다.

넷째, 전문가 자문을 통해 심사의 사각지대를 없애라.

지나치게 전문적인 분야의 규제인 경우 전문적인 내용에 대한 검토가 어려웠었는데, 전문가들과 규제심사자문단의 자문을 받아 그들의 의견을 심사에 활용함으로써 전문적인 내용의 규제도 심사할 수 있도록 하였다.

규제심사의 시스템을 보다 철저하게 재정비해 나감으로써 전 부처에 신설·강화규제 심사에 대한 마인드를 고취시키고 각 부처가 자체적인 심사 역량을 키워나가도록 유도할 수 있었다.

이처럼 참여정부는 신설·강화규제의 심사 범위를 넓혀 나가는 한편 신설되는 규제에 존속기한을 두고(규제일몰제) 앞으로 규제가 어떤 영향을 끼칠지 미리 공표함으로써(규제영향분석 결과의 의무적 공표), 모든 규제가 심사를 통해 검증받게 하는 동시에 불필요하게 오래도록 존속하지 않도록 방지하여 신설·강화규제로 인한 부작용이 발생하지 않도록 했다.

심사를 담당하는 규제개혁위원회는 참여정부 기간 동안(2003~2007년 10월), 총 5,388건의 신설·강화규제를 심사하여 1,469건, 27.3%에 대해 철회 또는 개선 권고 처리하였다. 각 부처는 철회 또는 개선 권고된 규제에 대해서는 이를 법령에서 삭제하거나 개선하는 등 규제개혁위원회의 권고를 충실히 이행했다.

이러한 과정을 통해 그만큼의 불필요한 규제가 신설되거나 강화되는 것을 사전에 방지할 수 있게 되었을 뿐만 아니라 신설되고 강화되는 규제의 품질을 높일 수 있었다.

‘행정 부처’ 보다는 ‘국민’ 의 입장에서

— 규제심사의 기본방향

“누가, 부동산 투기 좀 잡아 주세요!”

“주택거래신고지역에서 주택거래 계약을 체결하려면 실거래가를 신고하도록 되어 있습니다. 여기에 추가로 기존의 실거래가 이외에 자금조달계획 및 입주계획 여부를 신고하도록 규제 내용을 강화하고자 합니다.”

2006년 9월, 제170차 규제개혁위원회에서는 주택법시행령 개정안 외 4개 안전에 대한 심사를 민간위원과 정부위원이 참석한 가운데 진행하고 있었다. 건설교통부는 주택법시행령 개정안건에 대하여 규제영향분석서와 자체심사 결과 등을 첨부하여 규제개혁위원회에 상정했었다.

“주택거래신고지역에서 자금조달 계획을 추가로 신고해야 한다면 주택 거래 당사자들이 얼마나 불편해지겠습니까?”

“그러나, 자금조달 계획을 제출하면 거래의 투명성을 높이고 투기수요를 관리할 수 있습니다.”

“일부에서는 재산권 침해 소지가 있다고도 합니다.”

“이는 시장불안을 관리하기 위해 ‘8.31 부동산제도개혁방안’의 후속대책의 일환(3.30 부동산정책)으로 이미 결정된 사항입니다. 또한 벌칙과 같은 제재가 없는 사전적인 계획 제출 사항에 불과하므로 재산권 침해라고는 할 수 없습니다.”

“실현 가능성은 있습니까?”

“그럼요. 기존 입법례가 있습니다. 즉 토지거래허가제도에서 이미 도입, 시행되고 있는 사례가 있으니 실현가능하다고 판단됩니다.”

이날 규제개혁위원회는 주택법시행령 개정안에 대해서 건설교통부가 상정한 원안대로 의결함으로써 규제강화에 대한 심사를 마쳤다.

“신설·강화규제를 막는 게 규제개혁위원회 아닌가? 그런데 건교부가 올린 그대로 의결해 주다니.”

“실거래가 신고를 의무화한 것도 모자라 자금계획과 입주계획까지 의무적으로 신고하라니, 이거 번거로워서 주택 거래 하겠어?”

주택법시행령 개정이 확정되어 보도되자 해당 지역에서 주택거래 계획을 가지고 있던 일부 사람들의 비판적인 목소리가 들려왔다.

신설·강화규제의 심사를 담당하고 있는 K 사무관 역시 그러한 비판의 소리를 들어서 알고 있었다. 개인적으로 주택 거래를 계획하고 있는 사람이

라면 이번 규제개혁위원회의 결정이 그리 달갑지만은 않겠지만 규제심사는 일부의 이익보다는 공익을 기준으로 이뤄지기도 한다. 규제개혁위원회가 무조건 규제를 완화하기만 하는 기구는 아니지 않은가?

2004년 담뱃값 인상 건에 대한 규제심사가 진행될 때도 규제개혁위원회 뿐만 아니라 규제개혁심의관실도 정신없는 일과를 보낸 적이 있었다. 복지부, 재정경제부, 담배관련 협회 등의 이해관계가 첨예하게 대립하다 보니 위원들이 엄청나게 많은 자료를 수시로 급하게 요청해 왔기 때문이다.

“보건복지부와 협회는 담배값을 인상하자고 하고 재정경제부는 반대하는 데다가, 여론은 분분하고.”

이렇게 다양한 이해관계를 조율하는 것도 규제개혁위원회의 몫이다. 안건 검토를 담당하는 K 사무관 역시 규제 심사 시 ‘규제심사 체크리스트’와 ‘규제심사 업무 매뉴얼’을 참고로 하되, 언제나 행정부처의 입장보다는 수요자의 입장, 더 나아가 국민의 입장을 우선으로 한다. 국민 한 사람의 불편과 한 기업의 애로 하나까지도 중요한 심사 기준이지만 경우에 따라서는 일부 사람이나 입장보다는 공익이 우선되어야 할 때가 있다. 여러 가지 종합적인 의견 수렴이 필요한 경우에는 관계부처 혹은 전문가들과의 회의를 통해 다양한 의견을 수렴하여 보완한다.

“자네, 매일같이 이렇게 퇴근이 늦나? 이렇게들 야근이 많으니 국무조정실에 노충각이 많은가 보네. 하하하.”

K 사무관의 팀장은 많은 일을 부과한 자신의 입장이 공연히 미안한지 농

담처럼 독려의 말을 건넸다. K 사무관이 늦은 시간 퇴근 준비를 해서 밖으로 나오니 벌써 어둠은 깊어지고 밤이슬이 내려 앉아 있었다.

신설·강화규제, ‘무조건 막기’ 보다는 ‘합리적’으로 심사해야!

1998년 설립된 규제개혁위원회는 국민의 정부 당시 “정부규제 50% 감축”이라는 슬로건 아래 부처별로 대대적인 규제 수의 감축을 강력하게 추진한 바 있다. 그러다 보니까 규제개혁위원회는 소관부처가 추진하고자 하는 규제정책을 무조건 완화시키는 기관이라는 인식이 생겨, 일선의 부처에서는 규제개혁위원회에 대해 부정적인 시각을 가지기도 했다.

그러나 참여정부 들어서 양적 규제개혁에서 질적 규제개혁으로 전환, 과거와 같이 총량적인 규제개혁이 아니라 품질관리의 규제개혁을 지향하면서 규제 심사에 있어서도 ‘정부 규제의 질적 개선과 합리화’를 유도하는 방향에 중점을 두기 시작했다. 무조건 규제가 생기거나 강화되는 것을 막아서기식의 규제심사보다는 ‘합리적인 기준’으로 규제심사를 추진해 나갔다.

규제를 신설 또는 강화하려는 부처는 공청회, 행정상 입법 예고 등의 방법으로 행정기관·민간단체·이해관계인·연구기관·전문가 등의 의견을 충분히 수렴하여 규제개혁위원회에 심사를 요청해야 한다. 심사 요청 시에는 규제영향분석서, 규정에 의한 자체심사 의견, 행정기관 및 이해관계인

등의 제출의견 요지 등을 첨부한다. 해당 부처의 심사 요청에 의해 신설·강화규제에 대한 심사가 착수된다.

참여정부의 신설·강화규제의 심사는 다음과 같은 절차를 거쳐 추진되었다.

첫째, 중요한 것은 더 엄격하게, 덜 중요한 것은 효율적으로 심사하라.

참여정부는 신설·강화규제의 심사에 있어서 그 중요도와 파급효과의 정도에 따라 ‘중요규제’를 우선적으로 심사하도록 원칙을 정했다. 부처가 제출한 안건을 검토하여 중요규제가 아닌 것으로 판단된 ‘비중요규제’는 서면심사를 원칙으로 하되 이의가 없는 경우 규제개혁위원회의 심의를 받은 것으로 간주하도록 하고 있다.

즉, 중앙행정기관의 장이 부처 내의 자체 규제개혁위원회를 거쳐 분과위원회에 심사를 요청하면, 해당 분과위원회는 심사요청일로부터 10일 이내에 당해 규제가 국민의 일상생활 및 사회경제활동에 미치는 파급효과를 고려하여 규제개혁위원회의 규제심사를 받아야 할 규제(중요규제)인지 여부를 결정한다.

중요규제가 아닌 사항에 대해서는 분과위원회의 의결로서 심사절차를 종결한다. 중요규제인 경우에는 심사요청일로부터 45일 이내에 심사를 완료하여야 하며 심사기한의 연장이 불가피한 경우 규제개혁위원회의 결정으로 1차에 한해 15일의 범위 내에서 연장이 가능하다.

이처럼 규제심사의 절차를 이원적으로 운영함으로써 중요규제에 심사 역량을 더욱 집중하는 한편, 비중요규제에 불필요하게 낭비되던 시간을 절약할 수 있었다. 또한 비중요규제는 서면심사를 원칙으로 함으로써 국무조정실의 규제심사보다 부처가 사전적으로 실시하는 자체심사 기능이 더욱 중요해짐에 따라, 부처의 자체 심사 역량 강화를 유도할 수 있었다.

둘째, 긴급한 것부터 먼저 심사하라.

정부 방침이 확정되었거나 조기입법이 필요한 사안의 경우 입법이 원활히 추진될 수 있도록 뒷받침하기 위하여 신속한 규제심사 절차를 별도로 허용하고 있다.

즉 긴급한 규제의 경우 중앙행정기관의 장은 의견수렴, 규제영향분석 및 부처의 자체 평가를 생략하고 이에 대한 사유를 명시하여 규제개혁위원회에 심사를 청구할 수 있다.

해당 분과위원회에서는 긴급성 여부를 판단하여 긴급성이 인정되는 경우에는 심사요청일로부터 20일 이내에 심사를 완료하고 그 결과를 중앙행정기관의 장에게 통보해 주어야 한다. 통보를 받은 중앙행정기관의 장은 통보 받은 날로부터 60일 이내에 규제개혁위원회에 규제영향분석서를 제출해야 한다.

긴급성이 인정되지 않은 경우 분과위원회는 심사요청일로부터 10일 이내에 관계 중앙행정기관의 장에게 일반 규제의 심사절차를 거치도록 요구

할 수 있다.

셋째, 이의가 있으면 심사를 다시 받아라.

중앙행정기관의 장은 규제개혁위원회의 철회 및 개선 권고 결정에 대해 따라야 하는 것이 원칙이나, 이의가 있거나 권고대로 조치하기가 곤란한 경우 재심사를 요청할 수도 있다.

이처럼 참여정부의 신설·강화규제의 심사는 체계적인 절차에 따라 추진되었으며 보다 엄격하게 규제심사를 운영함으로써 신설·강화규제를 최대한 억제하는 한편, 규제품질과 공익적 목적을 고려하여 규제심사를 합리화시켜 나갔다.

규제심사 담당관은 어떤 기준으로 규제심사를 진행할까?

규제심사는 기본적으로 「행정규제기본법」과 규제심사 이전 사례와 보편적 행정원칙들을 고려하여 이뤄진다. 규제심사만을 위한 기준이 별도로 존재하는 것이 아니기 때문에, 규제심사 담당관은 국무조정실에서 개발한 ‘규제심사 체크리스트’ 및 ‘규제심사 업무 매뉴얼’을 참고로 하는 한편, 법령과 사례, 규제영향분석 결과 및 기본원칙 등과 종합적인 타당성을 고려하여 평가하게 되는 것이다. 또한 이해관계가 다양하거나 여러 사람의 의견을 들어야 할 필요가 있는 경우 규제개혁위원회로 상정하여 객관적인 검토를 받아 결론을 내린다.

규제심사 시스템을 개선하여 시간과 비용 절감

— 심사 시스템의 효율화

“규제심사도 아껴야 잘 되죠!”

규제개혁위원회의 전문위원인 C 씨. 그녀가 처음 규제개혁위원회에 파견을 나오려고 할 때 사람들은 저마다 한마디씩 부정적인 말을 던졌다. 특히 중앙부처 공무원인 한 지인은 이렇게 말했다.

“규제개혁위원회에 파견나간다고? 거길 뭐 하러 가?”

규제개혁위원회에 대한 부정적인 선입견이 있는 모양이었다. 그도 그럴 것이 부처가 무슨 규제를 만들려고만 하면 심사를 하여 철회 또는 개선 권고를 하는 기관이니 부처 입장에서는 알미울 수도 있겠다 싶었다. 그러나 전문위원으로서 활동을 시작한 이후 C는 생각이 많이 바뀌었다.

○○○부처 관련 규제심사 기간이었다. 쏟아지는 자료 요청에 ○○○ 부

처 공직자들은 엄청난 분량의 자료를 만드느라 휴일을 반납하기가 일쑤였지만 중요한 사안인지라 누구하나 불평의 기색을 비치는 사람은 없었다. 실로 일에 대한 열정이 가득한 프로 행정가다운 모습이었다. 규제개혁위원회 위원들 역시 무조건 부처의 의견을 무시할 것이 아니라 문제가 되는 부분들에 대해 자기 일처럼 고민하고 바람직한 대안을 찾아 제시해 주고자 애를 썼다. 그러자 심사를 하고 심사를 받는 입장을 떠나 한마음이 되어갔고 규제심사 역시 훨씬 원활하게 이뤄질 수 있었다.

“규제심사 과정에서 소관부처 공무원들은 규제개혁위원회나 국무조정실에서 무조건 반대할 것이라는 선입견을 갖고 왔다가 좋은 정책 대안을 제시하기 위해 고민하는 규제심사 실무자들을 접하면서 우호적인 관계로 변하곤 해요.”

처음 규제개혁위원회로 파견 나갈 때 자신에게 부정적인 말을 던진 중앙부처 공무원을 만나 그녀는 이렇게 말을 던졌다. 그의 부정적인 고정관념을 조금이나마 변화시켜 보고 싶었기 때문이다. 그 사람 역시 실제 규제심사 위원이나 심사관들과 머리를 맞대고 함께 일해 보면 피부로 느낄 수 있으리라. 그는 다시 C에게 물었다.

“규제심사 업무가 매뉴얼화되었다면서요?”

“네. 2005년에 만든 규제심사 매뉴얼 덕분에 심사 운영이 훨씬 일관되고 효율적으로 변했어요.”

“신설·강화규제를 엄격히 심사하긴 해야겠지만, 시간과 비용도 만만찮

을 텐데.”

“물론이죠. 시간과 비용의 제약을 받게 되면 심사 또한 제대로 이뤄질 수 없겠죠. 그래서 심사 시스템을 간소화해서 최대한 아끼려고 개선해 나가고 있는 중이죠. 또 중요규제와 비중요규제를 나눠서 심사체제를 이원화했어요.”

“그렇게 되면 오히려 비중요규제에 대해서는 심사가 소홀해지는 거 아닌가요?”

“아니죠. 심사 역량을 중요규제에 집중하여 국민들에게 영향이 큰 규제를 제대로 심사하겠다는 거예요. 비중요규제에 대해서는 각 부처가 자체적인 심사역량을 키워나가야 하지 않겠어요?”

그는 고개를 끄덕였다. 안 그래도 최근 들어 부처 내에서 규제영향분석에 대한 전문교육과 더불어 자체심사 기능이 활성화되고 있다는 소식을 들은 적이 있었다. 결국 규제심사 역시 일선의 부처가 앞장서야 할 일 아니겠는가.

각각의 규제가 정말 필요한지, 규제의 제도와 수준은 적절한지, 다른 대안은 없는지 등 이성적으로 분석하는 일이 규제의 심사를 맡고 있는 규제개혁위원회와 심사 담당자들의 가장 큰 의무인 것만은 분명하다. 거기다가 규제심사 시스템을 효율적으로 개선한다면 규제심사에 걸리는 시간과 비용이 절감됨으로써 규제의 품질이 보다 향상될 수 있을 것이다.

C 씨는 문득 여전히 할 일이 많이 있음을 깨닫고는, 다음 주에 있을 ‘규

제개혁위원회’에서 필요한 갖가지 자료를 담당자에게 요청하기 시작했다.

심사 시스템을 효율화하면 규제품질도 올라간다

규제 건수의 증감보다는 규제품질 개선에 중점을 둔 규제개혁을 추진해 나가는 데 있어서 참여정부는 규제심사에 소요되는 비용과 시간을 줄이기 위해 다음과 같은 방향으로 규제심사 시스템을 효율화시켜 나갔다.

첫째, 규제심사의 업무를 합리화하라.

‘규제심사 체크리스트’를 작성하여 규제심사 담당관들이 참고하도록 했다. 또한 규제개혁조정관실(규제개혁위원회 사무국)에서 T/F 팀(Task Force 팀)을 구성하고 ‘규제심사 업무 매뉴얼’을 2005년 9월에 출간 배포하여 정부규제의 일관성과 규제심사 업무를 시스템화했다.

둘째, 규제심사 시스템을 간소화하라.

규제심사에 소요되는 시간을 절약하고 부처의 부담을 경감하기 위해 규제심사 절차를 개선했다.

비중요규제에 대해서는 규제개혁위원회의 심사를 생략하도록 하여 규제 심사 시스템을 간소화했다.

행정규제기본법에서 중요규제는 규제개혁위원회에서 심사하고 비중요규제는 규제개혁위원회의 심사를 받은 것으로 간주함으로써 심사를 생략하도록 규정되어 있으나 당시에는 실제로 규제개혁위원회에서 신설·강화규제의 대부분을 직접 심사하는 식으로 운영되고 있었다.

참여정부는 이러한 문제를 시정하기 위해 규제심사 시스템을 이원화했다. 즉 부처가 심사 안건을 접수하면 분과위원회에서 예비심사를 통해 중요 규제 여부를 판단하여, 중요규제에 대해서만 규제개혁위원회의 대면 심사를 받도록 함으로써 규제심사 시스템이 훨씬 간소해질 수 있었다.

셋째, 심사하는 규제개혁위원회와 심사 받는 소관 부처는, 서로 협력하라.

규제를 심사하는 규제개혁위원회와 규제를 신설·강화하려는 소관 부처는 규제심사에 대해 상반된 입장을 취하기 쉽다. 그러나 양 측이 서로 머리를 맞대고 대안을 찾지 않으면 신설·강화규제 심사가 효과적으로 이뤄질 수 없기 때문에, 규제개혁이 추구하는 정책목적에 대해 서로 공유하고 협력해 나가면서 규제심사를 추진할 수 있는 조직문화를 형성해 나가도록 유도했다.

넷째, 부처 자체의 규제심사 역량을 강화하라.

신설·강화규제의 심사 시스템을 간소화하기 위해서는 무엇보다 부처의 자율적인 규제심사 기능이 강화되어야 했다. 따라서 부처별 규제영향분석 역량을 키우기 위해, 금융·방재·식약 등 규제영향분석 매뉴얼을 만들어 보급시키는 한편 규제영향분석에 대한 전문 교육을 강화했다. 또한 비중요 규제인 경우 규제개혁위원회의 심사보다는 부처 자체심사 결과를 기준으로 판단하도록 심사시스템이 간소화되었기 때문에 각 부처는 자체심사 역량을 강화해 나가려고 노력하게 되었다.

또한 행정규제기본법에서는 분과위원회가 위원회로부터 위임받은 사항에 관하여 심의·의결한 것은 위원회가 심의·의결한 것으로 간주한다고 규정되어 있었으나, 위원회 상정 안건 중 분과위원회에서 심사·종결할 안건과 본회의에 상정할 안건에 대한 분류기준이 확립되지 않아 파급효과가 큰 규제가 본회의에 상정되지 못한 채 종결되는 사례가 발생하였다. 이에 따라 분과위원회에서 심의·의결할 것과 위원회에서 심의·의결할 안건에 대한 분류기준을 명확히 규정함으로써 심사 절차를 효율적으로 개선시킬 수 있었다.

규제개혁위원회 VS 규제개혁기획단

‘규제개혁위원회’는 부처의 심사 요청에 의해 신설·강화규제를 검토하고 각 부처가 소관 법령 중에서 발굴한 개별규제를 중심으로 규제개혁을 추진하기 때문에 다수부처와 관련된 복합적 규제는 다루기가 어려웠다. 그러다 보니 정부가 규제를 완화했다고 발표해도 국민이나 기업은 개선내용을 체감하기 어려울 수 있다.

이러한 문제를 해결하는 것이 바로 ‘규제개혁기획단’이다. 다수부처가 관련된 복합 덩어리 규제에 대해 민·관 합동으로 구성된 ‘규제개혁기획단’이 직접 개선방안을 마련하고 규제개혁 장관회의를 통해 확정하여 해당부처가 이를 개선하도록 조치함으로써 보다 수요자 중심으로 규제개혁을 추진할 수 있다.

‘규제개혁위원회’가 신설·강화규제를 심사하여 불합리한 규제가 유입되지 못하도록 지키는 문지기 역할을 하는 기구라면 ‘규제개혁기획단’은 이미 만들어져 있는 규제 중 핵심 덩어리규제를 시대와 현실에 맞게 개선하는 역할을 한다고 볼 수 있다. 양 기구는 서로간의 역할 분담을 통해 종합적인 덩어리규제 정비와 개별 규제 정비가 조화를 이루도록 하고 있으며 공동으로 실태 점검을 하는 등 시너지효과를 내면서 규제개혁을 선도하고 있다.

■ 규제개혁위원회 vs 규제개혁기획단

- | | | |
|-------------------------|----|-----------------------------|
| 1. 신설·강화규제 심사 및 개별규제 정비 | vs | 덩어리규제 위주의 정비 |
| 2. 모든 법령의 제·개정 시 사전심사 | vs | 기업·국민의 건의에 의한 사후적인 덩어리규제 정비 |
| 3. 상설적 기구 | vs | 한시적 기구 |
| 4. 공무원 조직인 사무국 중심 운영 | vs | 실질적인 민관 합동 운영 |

Story 7

환경과 기업 사이, 공존지점을 찾아낸 ‘자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률 시행령 개정안 심사’

“폐기물처리 비용 과도해지면 어떻게 사업하나요?”

“

플라스틱 폐기물 처리하는 데 부담금? 당연히 내야죠.
그동안 폐기물 부담금이 그리 많지 않았던 것도
사실이라서 조금 부담금을 올린다고 해도 할 말 없어요.
그래도 그렇지, 몇 십 배씩 갑자기 올리면 어떻게 합니까?
천천히 적응해 가면서 자율적으로
할 수 있게 해주십시오.

”

“이 개정안... 국민 부담을 너무 가중시키는 것 아닙니까?”

박 사무관은 환경부 담당자에게 물었다. 당시 환경부는 폐기물의 발생을 억제하고 자원 낭비를 막기 위하여 폐기물을 유발하는 제품의 제조·수입업자에게 그 폐기물 처리에 소요되는 비용을 부담금이라는 이름으로 7개 품목을 대상으로 부과하고 있었다. 그런데 그 부담금의 부과대상을 확대하고 부과금액을 인상한다는 개정안을 국무조정실에 제출한 것이다.

“부처 간 협의는 물론이고 분과위원회, 본회의까지 상정해서 충분히 논의해야 할 문제”라는 게 박 사무관을 포함하여 규제개혁심의관실의 입장이었다. 그만큼 경제적인 파장이 크고 환경부와 기업의 입장이 예민하게 대립할 가능성이 크기 때문이다.

부담이 커질 것이 예상되자 기업과 기업 관련 단체들의 움직임이 나타나기 시작했다. 산업자원부 측은 기업의 입장과 산업을 고려하여 환경부의 주장에 극구 반대하는 입장이었는데 반해, 기획예산처는 예산 부담을 줄이고자 환경부의 주장에 찬성하는 태도를 취하고 있었다.

“저희가 1997년부터 부담금 요율을 인상하려고 수차례 시도했으나 한 번도 긍정적으로 검토되지 않았습니다. 그동안 여러 해가 지나고 물가는 계속 올랐는데 부담금만 그대로이니, 이대로 가면 점점 늘어가는 폐기물처리 비용을 고스란히 국가 예산으로 부담해야 하는 것 아닙니까? 이번에는 꼭 부담금 부과요율을 바로잡아야 합니다.”

환경부는 물러서지 않았다. 더구나 환경부는 모든 플라스틱 제품에 대해

서 부담금을 부과하겠다는 것 아닌가?

“아니? 플라스틱 모든 제품에 대해서 부담금을 부과하겠다고요? 국민들 생활에서 플라스틱 아닌 게 어디 있습니까? 그걸 제조하는 데 부담금을 다 부과하면 기업은 그만큼 소비자 가격에 그 부담을 전가할 테고 결국 기업과 국민의 부담이 커지는 거 아닙니까?”

현실적이지 못한 부담금을 바로잡겠다는 환경부 측의 입장도 이해하지 못할 바는 아니었지만 그렇다고 급격한 변화는 조심스럽고 민감한 사안이라 추가 검토가 필요했다.

환경부에서 제출한 개정안은 예비심사를 통해 ‘중요규제’로 결정되었고 경제2분과위원회에 상정되었다. 여러 위원들이 심도 있게 논의했지만 결론이 쉽지 않았다. 여러 부처가 관련되어 있었고 환경부와 기업의 입장이 정반대였기 때문이다.

따라서 분과위원회의 요청에 따라 국무조정실이 부처 간 의견조정 역할을 맡았다. 개정안 심사를 보다 합리적으로 추진하기 위하여 여러 부처와 관련 단체 등을 모아 수차례 의견 조정 회의를 가지면서, 국무조정실을 주축으로 부처 간 이견들을 좁혀갔다. 규제개혁심의관실의 이 국장은 “사안이 중요한 만큼 나중에 논란이 되지 않도록 충분한 근거를 가지고 의견을 조율해야 한다.”고 강조했다.

기업들 역시 민감하게 촉각을 곤두세우고 있었다. 폐기물 부담금을 현실화해야 하는 필요성이 있긴 하지만 도대체 어느 정도 선으로 해야 할지에

대해서는 의견들이 일치되지 않았기 때문에 분과위원회를 거쳐 본회의까지 상정될 수밖에 없었다.

“폐기물부담금 부과요율의 현실화는 바람직한 방향이라고 인정할 수 있겠으나 부과요율이 급격히 인상되는 것이 아닙니까?”

그러나 재활용을 촉진하겠다는 부처의 목표를 강하게 내세운 환경부가 폐기물 부담에 대한 자신들의 기준을 쉽게 포기할 리 없었다.

“폐기물을 배출하는 쪽이 폐기물의 실처리비를 부담하는 것은 당연한 일이며 ‘오염자부담원칙’에도 부합하지 않습니까? 플라스틱을 예로 들자면, 그동안 플라스틱의 폐기물부담금은 7.6원/kg으로 플라스틱 재활용 시 드는 비용인 327원/kg과 비교할 때 터무니없이 차이가 납니다. 이렇게 형평성에 문제가 있으니 차라리 부담금을 내고 재활용을 기피하려는 기업들도 종종 있습니다. 그러니 폐기물 부담금을 속히 현실화시켜야만 합니다.”

“그러나 플라스틱이 함유된 모든 제품으로 부담금 부과대상을 확대하려는 것은 과도한 규제가 될 것입니다. 재활용 가능 여부, 구체적인 처리실태 등에 대한 면밀한 검토 없이 플라스틱을 재료로 하는 모든 제품을 대상에 포함시킨다면 원래 재활용을 촉진하겠다는 환경부의 법 취지에도 어긋나는 것 아닙니까?”

국무조정실은 규제심사를 원만하게 해결하기 위해 협의의 구심점 역할을 자처하고 있었다. 이 국장은 여러 부처들의 입장을 중재하면서 이렇게 주장했다.

“환경부도 어떻게 원하는 만큼 다 얻을 수 있겠습니까? 환경부의 말처럼 폐기물 처리비용을 국가가 모두 부담해야 하는 게 아니라 기업도 어느 정도 부담을 해야 한다지만, 갑작스럽게 부담을 급증시킨다면 새로운 제도에 기업이 순순히 따라오겠습니까? 단시간에 다 해결하려고 하지 말고 이번 개정을 통해서도 절반만 얻는다고 생각하십시오. 산업자원부 역시 산업만을 고려할 것이 아닙니다. 폐기물 처리의 부담을 환경부에만 모두 전가할 수 있겠습니까? 폐기물을 유발하는 기업가도 어느 정도 부담을 해주어야죠.”

오랜 논의와 서로 간의 입장 확인을 통해 기업은 기업대로 스스로 부담해야 할 부분이 있음을 인정했다. 환경부는 환경부대로 첫술에 배부르겠다는 욕심을 버리고 반 보 물러섰다. 여러 해 동안 해결되지 않던 부담금 인상이 반 보라도 진전이 있다면 만족하겠다는 뜻이었다.

국무조정실의 중재에 따라 부처 간 이견이 좁혀졌고 본회의를 거치면서 규제심사 과정은 원만하게 마무리될 수 있었다. 특히 플라스틱 제품에 대해서 환경부 측은 처음에 kg당 327원의 재활용비용 부과를 요구했지만 상호 의견 조정에 따라 150원 수준으로 합의가 이뤄졌다.

국무조정실이 주축이 되어 부처들의 이견을 좁히면서 모두가 만족하는 타협점을 찾았고 본회의를 거쳐 최종 결론이 내려졌다.

처음에는 국무조정실을 찾아와 자신들의 입장만을 주장하던 관련 부처나 기업 측에서도 나름대로 만족하는 분위기였다. 박 사무관 역시 힘든 조율이었지만 가슴이 뿌듯해졌다. 사실 환경부에서 파견 나와 있던 박 사무관의

입장에서는 환경부가 논쟁의 중심에 있는 심사가 진행되는 동안 내내 편치 않았지만, 공직에 몸담은 사람으로서 부처의 입장보다는 언제나 맡고 있는 직무에 충실한 것이 보다 올바른 길이라 믿었다.

국무조정실과 관계부처 관련자들은 심사가 끝나고 한 자리에 모였다.

“수고하셨습니다. 정말 잘 되었습니다.”

“이번에 애 많이 쓰셨습니다. 고맙습니다.”

“서로 만족스러운 결론이 나서 다행입니다.”

사람들은 모두 인사를 하며 기쁨을 나눴다. 치열했던 하나의 심사가 끝나고 강화될 뻔 했던 규제 하나가 개선되어 국민들을 찾아갈 것이다. 그 과정에서 부처 역시 자신의 입장을 양보해야 했다. 부처의 주장 역시 나라 일을 위한 것이니 궁극적으로는 국민을 위한 것이리라. 규제는 그 줄다리기 사이에 있었고, 신설·강화규제 심사는 환경과 기업 사이에 균형점을 찾아준 것이다.

■ Before

환경부 측은 폐기물의 발생을 억제하고 재활용을 촉진하기 위해 재활용이 어렵고 폐기물 관리상의 문제가 있는 제품의 제조·수입업자에게 그 폐기물처리에 소요되는 비용을 부과하고 있었다.

- 환경부는 당시 부담금의 요율이 해당 품목 폐기물 처리비의 7%에 수준에 불과한 점을 개선하고 모든 플라스틱제품에 대해 부담금을 부과하는 것을 주요 내용으로 하여 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률 시행령」 개정안을 제출하였다.

■ After

규제개혁위원회의 심사에 따라 부담금 수준을 해당 품목의 폐기물 실처리비용으로 현실화하되 단계적으로 추진하도록 했다. 특히, 플라스틱제품에 대해서는 환경부가 처음에 제시한 내용을 수정하여 모든 제품이 아닌 '산업분류표상의 소분류에 해당하는 업종의 제품'으로 범위를 명확히 하는 한편, 부담금 요율의 인상폭도 하향 조절함으로써 수요자의 부담을 최소화하도록 했다.

- 폐기물 부담금을 5년에 걸쳐 단계적으로 인상기로 하여 2008년에서 2009년까지 20%, 2010년에서 2011년까지 60%, 2012년 이후에는 100%를 부과하기로 했음.

Story 8

치밀한 분석으로 불필요한 규제 막은 ‘공중화장실 등에 관한 법률시행령 시행규칙 개정안’

“축구장에 여자 화장실이 남자보다
50% 더 많아야 한다고요?”

“

축구장·야구장은 남자 관람객이 월등히 많은데
여자변기수를 남자변기수보다 50% 이상 설치토록 하라는 것은
말이 안 되죠. 그것은 남녀의 이용자수가 비슷한 시설에만
맞는 말 아닌가요? 이런 시설에는 오히려 남자 화장실을
더 늘려야 하는 거 아닙니까?

”

“뭐라고요? 화장실에 관한 법령을 개정한다고요?”

이건 또 무슨 소리야. 국가가 국민의 뒷간에 대해서도 이래라 저래라 규제를 하고 있었던 말인가? 이 서기관은 생뚱맞다는 표정으로 행정자치부 측 사람을 바라보았다. “선진국일수록 화장실문화가 정갈합니다. 국민들이 공중화장실을 편리하게 이용할 수 있도록 적절한 기준을 제시하여 관리하는 것이죠. 특히 여성들의 사회활동 증가를 고려하여 여자화장실을 늘려야만 합니다. 현재는 남녀 변기수의 비율을 1:1로 설치하도록 규제하고 있습니다만, 한 시민단체를 통해 화장실이용에 소요되는 시간을 조사해보니 여성이 남성에 비해 3배 이상 더 걸리는 것으로 나타났습니다. 따라서 여성 변기수를 남성변기수보다 최소한 1.5배 이상 설치하도록 규제를 강화하고자 합니다.”

이 서기관은 개정안을 꼼꼼히 살펴본 후 다시 물었다.

“선진국의 경우는 어떻습니까?”

부처가 규제를 신설·강화할 때는 관련 해외 사례를 제시하도록 되어 있는데 행정자치부가 제출한 공중화장실법령 개정안에는 “해당사항 없음.”이라고 막연히 적혀 있었다.

“해외사례에 대해 파악한 자료가 없는 겁니까? 아니면 외국의 경우는 화장실에 대해 정부가 이래라 저래라 규제하는 경우가 없는 겁니까?”

행정자치부의 담당자는 답변하기 곤란한 질문을 받은 듯 머뭇거리다가 입을 열었다.

“사실은 이것 때문에 해외사례를 조사해 봤는데요, 정부가 화장실에 대해 법령으로 규제하는 나라는 없었습니다. 하지만, 여성들의 불편을 해소하는 좋은 취지이니 긍정적으로 검토해 주셨으면 합니다.”

“외국에 사례가 없다고 해서 우리나라도 하지말아야 한다는 법은 없는 것이니, 내용을 검토해보고 궁금한 게 있거나 검토에 필요한 자료가 있으면 연락하겠습니다.”

이 서기관은 웬지 석연찮다는 생각이 들어 공중화장실법을 당초 만든 배경부터 확인하였다.

“아하~ 88올림픽을 앞두고 외국관광객들을 맞이하기 위해 공중화장실을 개선하고자 만든 법이구나. 올림픽 끝마친 지가 20년 가까이 됐는데 아직도 화장실에 대해 정부의 규제가 필요하단 말인가?”

화장실 관련 규제에 대해 추적해 보니 건설교통부가 건축법령으로 ‘건축물의 화장실 면적기준’을 정하여 규제해 오다가 1999년도에 사적 자치를 과도하게 규제하는 사안으로 분류하여 규제개혁 차원에서 관련 규제를 폐지한 사실까지 있었다. 여기까지 확인한 이 서기관은 꼼꼼히 살펴봐야겠다는 생각을 갖게 되었다.

행정자치부의 개정안을 보니 여자화장실의 대변기 수를 남자화장실 대·소변기 수의 1.5배 이상 설치해야 하는 규제대상으로 “고속도로 휴게소, 연면적 2,000제곱미터 이상의 근린생활시설, 자동차 및 선박의 여객터미널, 공항시설, 고속철도·일반철도·광역전철·도시철도 등의 환승역, 관광

휴게시설의 야외음악당·야외극장·공원·유원지 또는 관광지의 부수시설, 수용인원이 1,000명 이상인 문화 및 집회시설의 공연장·관람장·전시장 등”이 나열되어 있었다.

하지만 규제심사 요청 시 제출한 자료 어디에도 규제를 적용받게 될 대상시설의 수가 얼마나 되는지 그리고 대상시설 화장실의 남녀변기수 설치현황 등에 대한 자료가 없어 전화로 관련자료를 제출해 줄 것을 요청하였으나 현황을 파악한 자료가 없다는 답변만 돌아왔다.

관련 현황도 제대로 파악하지 않았는데 규제영향분석인들 제대로 했겠는가? 그때부터 이 서기관의 수사반장 같은 조사와 분석의 나날이 시작되었다. 먼저 행정자치부에서 가장 중요시하는 고속도로 휴게소의 화장실에 대해 남녀 변기수 설치현황을 조사해보니 오래 전에 설치된 휴게소는 여자의 변기수를 남자의 대변기 수만큼 설치한 경우가 대부분이었고, 최근에 설치된 휴게소만이 남자의 대·소변기수만큼 여성변기수를 설치하여 당시의 규제기준인 남녀변기수 비율 1:1에 부합되는 상황이었다.

최근에 설치된 휴게소에 전화로 문의해 보니 자기네 휴게소를 이용하는 여성 중에 화장실 이용에 불편을 겪었다는 이야기는 들어본 적이 없다고 하였다. 이어 오래 전에 설치된 휴게소에 전화로 문의해 보니 휴가철이나 명절 등 성수기에는 이동식 화장실을 추가로 설치하여 여성들의 화장실 이용에 따른 불편을 최소화하고 있으며, 향후 여자의 변기수를 증설하여 남녀의 변기수 비율을 1:1로 하게 되면 아무런 불편이 없을 것이라고 말했다.

“만약 정부에서 휴게소의 남녀변기수 비율에 대한 규제를 강화하여 현행 1:1에서 1:1.5 이상으로 설치토록 의무화한다면 어떻게 하시겠습니까? 즉 여자화장실의 변기수를 남자화장실의 대·소변기를 합한 수보다 50% 이상 더 설치해야 한다면 말입니다.”

이들 2개 휴게소의 관리책임자는 한참을 생각하더니 시설관리자에게 확인해 보고 다시 답변해 주겠다고 했다. 다음날 듣게 된 답변은 참으로 황당한 것이었다.

“그거 자세히 알아봤는데요, 참 곤란할 것 같네요. 여자화장실의 변기수를 대폭 늘려야 하는데 여자의 변기수 증설은 남자와 달리 모두 대변기로만 설치해야 하므로 많은 건축면적이 소요되어 휴게소건물의 면적 중 화장실 면적이 제일 커져 버리는데... 그렇게 되면 비용도 비용이지만 휴게소에 화장실이 달려있는 게 아니라 화장실에 휴게소가 달려있는 꼴이 되니 말이 안 되죠. 선진국에서도 그렇게들 하나요? 암튼 정부가 법으로 정해서 남녀변기수의 비율을 1:1.5 이상으로 맞추도록 강제한다면 어쩔 수 없이 남자화장실을 헐어내 남자변기수를 줄여서 그 비율을 맞추는 수 밖에 없겠는데요.”

세상에나! 법을 지키기 위해 멸절한 남자화장실을 뜯어내야 한다니. 그렇다면 축구장이나 야구장은 어떨까. 여객터미널과 공항은 어떨까.

이 서기관은 하나씩 실태를 파악하며 분석해 들어갔다. 규제심사관의 전문성이란 해당 사안에 대해 사실정보를 하나하나 알고 있는 것이 아니라 신설·강화되는 규제의 적정성을 판단하는 데 필요한 실체를 파악하고 분석

해 들어가는 조사분석력에 있었기 때문이었다.

“축구장·야구장은 남자 관람객이 월등히 많은데 여자변기수를 남자변기수보다 50% 이상 설치토록 하라는 것은 말이 안 되죠. 그것은 남녀의 이용자수가 비슷한 시설에만 맞는 말 아닌가요? 이런 시설에는 오히려 남자 화장실을 더 늘려야 하는 거 아닙니까?”

“인천국제공항은 세계가 최고시설로 인정한 공항입니다. 저희 공항을 이용하는 여성승객 중에 화장실 이용에 불편을 겪었다는 소리를 단 한번도 들 어본 적이 없는데... 불편한 게 없는데 어떻게 불편 해소를 위해 규제대상에 포함시키려는 것인지 이해가 안 됩니다”

아파트 상가 등 근린생활시설의 경우는 더욱 가관이였다. 영업업종이 매우 다양하고 가변적인 특성이 있는 건물인지라 산부인과가 비뇨기과로 변경되기도 하고, 미용실이 이용원으로 변경되기도 하는데 남녀의 변기수를 획일적인 기준으로 규제하겠다는... .

단지 내 상가의 산부인과가 나중에 비뇨기과로 바뀐다면 어떻게 되겠는가? 간호사 빼고는 남자들이 주로 드나드는 비뇨기과의 여자 화장실을 늘린다는 건 코메디 같은 일이었다.

상황이 이러한데 행정자치부는 여성들의 공중화장실 이용 시의 불편을 해소하겠다는 좋은 취지로 하는 일인데 무슨 문제가 있느냐며 서둘러 규제 심사를 마쳐달라고 재촉해왔고 행정사회분과위에 규제심사 안전으로 상정되어 위원들의 검토가 시작되었다.

“여성의 사회진출이 확대됨에 따라 공중화장실의 설치 시에도 이를 반영해야 한다는 점은 인정합니다. 또한 생리적 특성상 여성의 화장실 사용시간이 남성보다 더 오래 걸리는 부분도 고려할 만하다고 볼 수 있습니다. 그러나 화장실에 대한 획일적인 규제는 부작용과 낭비적 요소가 수반될 개연성이 크므로 규제대상은 시설의 특성을 고려해서 정부의 규제가 불가피한 경우로 최소화하는 것이 필요하다고 봅니다.”

이 서기관이 조사 분석한 내용을 근거로 심도있는 검토를 통해 여자변기수를 남자변기수의 1.5배 이상으로 설치해야 하는 규제대상의 선정기준이 결정되었다.

첫째, 공공적 성격이 강한 시설일 것

둘째, 이용자의 수가 대규모인 시설일 것

셋째, 제한된 시간 또는 일시에 많은 인원이 화장실을 이용하는 특성이 있는 시설일 것

넷째, 현재 화장실 이용에 있어 여성이 장시간 대기 등 불편을 겪고 있는 시설일 것

행정사회분과위원회는 규제심사를 통해 당초 행정자치부가 규제적용 대상으로 규정한 수많은 시설 중 위의 4가지 기준을 모두 충족하는 “수용인원이 1,000명 이상인 「문화·집회시설의 공연장·관람장·전시장」과 「관광휴게시설의 야외음악당·야외극장·공원·유원지」에만 강화된 규제를 적용하도록 개선권고하였다.

규제심사는 국민들에게 규제가 던져지기 전에 품질을 검사하는 최후의 관문이다. 이 관문이 무너지면 국민들은 아무런 방어도 못하고 던져진 불합리하거나 불필요한 규제를 고스란히 받아야 한다. 이 서기관은 새삼 자신이 하고 있는 일이 중요함을 실감했다. 만약 공중화장실 관련 법령개정안이 그대로 통과되었더라면 전국 여기저기서 불합리하게 화장실을 뜯고 새로 짓느라 예산이 낭비되고 남성이 더 많은 곳에 여성 화장실이 확대되는 등 웃지 못할 일들이 벌어졌을 것 아닌가.

부처의 자체심사 역량강화를 통해 부처 스스로 규제의 품질을 제고하기 위한 노력이 필요하겠지만 최후의 보루인 규제심사를 맡은 담당자들의 역할에 한 치도 소홀함이 없어야겠다고 이 서기관은 생각했다. 또 비록 상당부분이 규제심사를 통해 개선 조치된 이후에 개정된 법이지만 우리나라 화장실 문화를 발전시키는 데 역할을 다해주기를 바라며, 선진국의 꿈은 공무원의 의식이 선진화될 때 비로소 가능하다는 말을 떠올렸다.

〈공중화장실등에관한 법률시행령 및 시행규칙 개정안〉에 대한 규제심사 이야기는 그 후로도 규제개혁 관련분야 사람들에게 회자되면서 중앙부처 및 지방자치단체에 대한 규제개혁 교육 시 단골 사례로 등장하고 있다.

■ Before

행정자치부는 공중화장실의 여성용 변기수를 남성용 대·소변기를 합한 수 이상으로 설치토록 규제해 오고 있었다. 그러던 중 한 시민단체를 통해 조사한 남녀간의 화장실 이용시간 통계를 근거로 여성의 화장실이용 시 불편을 해소하기 위해 “고속도로 휴게소, 연면적 2,000제곱미터 이상의 근린생활시설, 자동차 및 선박의 여객터미널, 공항시설, 고속철도·일반철도·광역전철·도시철도 등의 환승역, 관광휴게시설의 야외음악당·야외극장·공원·유원지 또는 관광지의 부수시설, 수용인원이 1,000명 이상인 문화 및 집회시설의 공연장·관람장·전시장 등”의 경우 여성용 변기수를 남성용 대·소변기를 합한 수의 1.5배 이상 설치토록 규제를 강화하려 했다.

- 사무국의 철저한 현황파악 및 분석을 통해 규제심사 시 부작용과 낭비적 요소를 최소화하고 사적자치가 과도하게 침해되지 않도록 개선 권고하였다.

■ After

행정자치부가 제시한 규제의 적용대상 중 “고속도로 휴게소, 연면적 2,000제곱미터 이상의 근린생활시설, 자동차 및 선박의 여객터

미널, 공항시설, 고속철도·일반철도·광역전철·도시철도 등의 환승역 등”은 규제적용 대상에서 제외토록 하고, “수용인원이 1,000명 이상인 「문화·집회시설의 공연장·관람장·전시장」과 「관광 휴게시설의 야외음악당·야외극장·공원·유원지」에 한정하여 규제를 적용하도록 개선권고함으로써 규제로 인한 낭비적 요소과 부작용의 발생을 방지하였다.

Part 5. 기존 개별규제에 대한 체계적 정비

국민을 불편하게 하는 개별규제, 새롭게 정비하다

Part 5.

과거와의 결별, 버리거나 또는 바꾸거나

- 기존 개별규제 정비의 기본방향

“규제정비? 그거 규제개혁위원회가 알아서 할 일 아닌가요?”

“각 부처별로 규제심사를 자체적으로 실시하고 중요 분야에 대해서는 제로베이스에서 접근한다!”

2003년 4월 고건 국무총리는 참여정부의 규제개혁 전략을 발표하면서 이렇게 말했다.

‘이제까지 규제정비는 규제개혁위원회가 주도적으로 해오던 것이 관행처럼 되어 있는데 그걸 부처보고 직접 하라니?’

○○○부처의 P 사무관은 국무총리가 말한 내용을 그다지 실감할 수 없었다. 하지 않아도 될 일을 숙제로 떠안은 것처럼 개운치가 않았다. 내심 ‘그러다 말겠지.’ 라고 치부해 버렸다. 그러나 그로부터 얼마 후 소관 업무

중에서 규제사항을 전부 점검하라는 지시가 실제 내려왔다.

“이번에는 기존 규제 몇 % 철폐하는 게 목표래?”

P 사무관은 문득 같은 업무를 담당하고 있는 동료에게 물었다. 제로베이스에서 전면 검토하라는 지시니 과연 규제정비 몇 %를 목표로 하는 걸까? 국민의 정부 때 “기존 철폐 50% 달성”을 위해 무조건 규제라는 규제는 다 잡아 일단 없애야 한다고 밀고 나갈 때가 생각났기 때문이다.

“구체적인 목표가 없대. 각 부처가 정한다는군.”

“부처가? 부처가 그걸 어떻게 정해? 위에서 정해 주면 그걸 향해 땀 뿐이지.”

“그건 옛날 얘기야. 이제는 각 부처가 자율적으로 규제를 정비하라는 거 아닌가.”

‘그렇다면 할 만큼만 하면 된다는 건가? 세상이 어찌 돌아가나 좀 더 두고 본 다음에 움직여도 늦지 않겠지.’

문득 P 사무관은 안일한 생각도 들었다. 기존규제를 찾아 정비하는 일은 발등에 떨어진 불이기보다는 언젠가는 해야지 하면서 미루는 2차선의 업무에 머물러 있곤 했다.

“각 부처들의 규제개혁에 대한 의지를 높이기 위해 규제개혁 이행실적 등을 평가하고 그 결과를 공개할 예정입니다.”

2003년 11월, 국정과제회의 시 규제개혁위원회는 대통령에게 이렇게 보고하면서 목소리에 힘을 주기 시작했다. 몇 달 전 “규제개혁 자체 정비, 제

로베이스에서 접근하라.”하라는 방침이 발표된 이후에도, 각 부처가 발벗고 나서지 않자 좀더 강수를 들고 나온 것이다. 더구나 대통령은 이날 회의에서 다음과 같이 한 번 더 쐈기를 박았다지 않은가.

“기업활동을 위축시키고 외국인 투자유치를 저해시키는 모든 규제를 원점에서 검토하라!”

이제 규제개혁이라는 대세가 P 사무관을 힘껏 끌어들이려고 하고 있었다. 일시적인 움직임이 아니라 시대가 변하고 있었다. 앞에서 들리는 “나를 따르라.”는 외침을 듣고 시키는 대로만 했던 시대가 가고, 규제개혁이라는 커다란 흐름 속에 한 부처의 일개 공무원인 P 사무관도 적극 발을 담귀야 하는 새로운 시대가 시작되고 있었다.

“P 사무관, 실적 평가하고 공개하는 것은 차치하고서라도 말이야, 나라가 규제개혁을 하겠다고 발벗고 나서는데 공직에 있는 사람으로서 함께 보조를 맞추는 게 마땅하지 않겠는가.”

누구에게나 할 일이 있는 법이다. 때론 새로운 시대가 원하는 일을 일선에서 담당하게 되는 것 자체가 보람이었다.

‘개별규제’도 쌓이면 ‘덩어리규제’ 만큼 위험하다

국민의 정부 시 추진했던 기존규제 50% 철폐 규제개혁은 양적인 측면에

만 치중되어 있다는 한계가 있었다. 이에 따라 규제개혁위원회는 1999년 2차 기존규제 일제정비를 끝으로 하여, 그 이후부터는 기존 규제에 대한 정비보다는 주제별 개혁방안 마련, 신설·강화규제의 사전억제 작업 등에 중점을 두는 쪽으로 규제개혁의 방향이 바뀌었다.

그 결과 1998년 당시 11,125건의 규제를 정비하면서 5,958건을 폐지했음에도 불구하고 다시 2,000여 건이 다시 증가해 참여정부 출범 당시 총 7,520건의 기존규제가 남아 있게 되었다. 참여정부는 이러한 상황을 감안하여, 지식정보화 시대에 맞지 않는 과거의 규제들을 일제히 정비해 가고자 다음과 같이 기존 규제정비의 방향을 잡았다.

첫째, 제로베이스에서 다시 정비하라.

“각 부처별로 소관하는 규제를 제로베이스에서 재검토한다.”는 전략으로 부처별로 소관하는 법령을 점검하여 개별규제를 일제히 정비하기로 했다. 특히 2004년에는 정비대상 규제 중 민원 다발 분야나 개선이 시급한 분야를 중심으로 개별규제를 제로베이스에서 일제히 정비해 나갔다. 2004년 제로베이스 과제는 19개 부처의 23개 과제로 선정되었고 이중 12개 과제는 2004년도에 추진을 완료했고 기타 11개 과제는 2005년도에 추진했다. 단 변호사 제도 개선, 사회보험개선 과제는 이해관계자의 이견 조정 및 충분한 연구검토가 필요하기 때문에 중장기적으로 추진해 나갔다.

둘째, 부처의 자율성에 맡겨라.

과거의 일률적인 목표 설정은 단기간의 양적인 효과는 거둘 수 있었으나 궁극적으로는 한계를 드러냈다. 따라서 참여정부는 목표를 설정하여 하달하는 방식이 아니라 부처별로 자율적으로 목표를 설정하여 규제를 정비해 나가도록 했다.

셋째, 다양한 인센티브를 활용하라.

부처별 자율적 규제정비를 추진하는 데 있어 직접적인 방식보다는 간접적인 방법을 적극 활용했다. 즉 규제정비 추진 실적이 우수한 부처에게는 포상을 주거나 정부업무평가에서 규제개혁 추진실적을 반영하여 우대해 주는 등의 인센티브가 뒤따르도록 배려했다. 규제개혁에 공로가 큰 공무원에게도 포상 등을 주어 자발적인 동기를 부여하고 보다 적극적인 참여를 이끌어 내도록 했다.

넷째, 부처의 규제역량을 평가하라.

규제개혁의 가장 큰 걸림돌은 부처들이 자발적으로 움직이지 않는 일이었다. 따라서 정부는 각 부처들의 규제개혁에 대한 의지를 높이기 위해 분기별로 ‘규제개혁 이행실적’ 등을 평가하여 공개하기로 했다. 부처별로 규제개혁 실적에 대해 순위를 매겨 공개함으로써 규제개혁 추진역량을 높이

고 추진의지를 고무시키기 위함이었다.

그러나 오래도록 규제개혁위원회 등이 주도적으로 규제개혁을 이끌어 왔기 때문에 부처별로 자율성을 부여하여 개별규제를 정비해 나가는 방식은 금세 성과가 나타나지는 않았다. 개별규제 정비를 실시한 첫 해인 2003년의 성과를 보면, 전체 7,855건의 규제 중 폐지 172건(2.2%), 개선 487건(6.2%) 등 총 659건을 정비하여 전체 규제 정비율은 8.5%에 불과했다. 이는 과거의 “기존규제 정비 50% 달성”에 비하면 크게 못 미치는 수준으로서 부처의 자율적인 규제정비가 아직 궤도에 오르지 못했음을 뜻한다.

따라서 참여정부는 부처의 자율적 규제정비를 활성화시키기 위해, 각 부처 기관장의 규제개혁 추진의지를 고무시키고, 규제개혁에 대한 담당 공무원의 부정적인 마인드 등을 개선하도록 규제개혁에 대한 홍보와 교육을 적극적으로 추진해 나갔다. 그럼으로써 개별규제 정비율이 꾸준히 증가할 수 있었다. (2005년 13.7%, 2006년 17.6% 등)

개별규제 정비의 기본원칙

1. 자유로운 경제활동을 제약하는 경제적 규제는 과감히 폐지
2. 환경, 안전 등 사회적 규제는 규제의 내용과 수준을 합리화
3. 국민들의 민원이나 불만이 많은 분야를 우선적으로 정비
4. 국제적 기준에 부합하지 않는 규제의 우선적 정비
5. 필요한 규제는 준수를 위한 시간과 비용을 최소화
6. 규제의 명확성 · 투명성 · 공정성 확보 및 철저한 집행
7. 행정절차 개선을 위한 BPR 적극 검토

해마다 새로운 테마로 추진되는 개별규제 정비

– 기존 개별규제 정비의 특징

“개별규제 정비에도 트렌드가 있어요!”

“요즘은 재테크도 ‘펀드’가 대세야. 펀드 상품 하나 없이 적금통장만 있으면 시대에 뒤떨어지는 거라니까.”

“어디 재테크뿐인가. 사업이든 문화든 트렌드 못 읽으면 금세 도태되고 말잖아. 갈수록 사회가 빠르게 변화하고 있으니...”

2005년 연말, 다음해의 트렌드를 전망하는 기사에 대해 N 사무관이 동료와 이야기를 나누고 있을 때 과장이 점심식사를 마치고 사무실에 돌아오며 끼어들었다.

“이봐, 민간뿐만이 아니야. 우리도 시대의 트렌드를 읽고 개별규제를 해 나가야 할 걸세.”

“네?”

“시장의 변화에 맞춰 2006년 개별규제를 구체적으로 정비해 가야 한다는 뜻이네.”

과장의 설명은 12월 ‘규제개혁추진보고회’ 시, 향후 규제개혁이 나아갈 방향에 대해 대통령이 다음과 같이 구체적으로 언급했다는 거였다.

“시장 속도에 뒤지지 않도록 규제를 정비해 나가겠다. 어떤 자원을 투입하더라도 시장의 속도를 조금이라도 앞질러 가도록 규제문제를 해결해 가자.”

사실 기술과 시장, 경제적 여건이 급속도로 변해 가는데 과거 환경에서 생겨난 규제들이 아직까지 남아 있는 경우가 많이 있었다. 경쟁체제의 시장임을 간과하고 진입을 제한하는 규제, 기술발전을 고려하지 않은 불합리한 규제 등. 대통령은 이러한 것들을 시장의 변화에 맞춰 새롭게 정비하라는 것이리라.

그로부터 얼마 후 규제개혁위원회에서 2006년의 개별규제 추진의 ‘테마’를 선정해서 부처로 보내면서 그에 따른 규제정비 대상을 발굴해 달라고 요청해 왔다. 2006년의 테마는 바로 ‘시장변화 속도에 뒤처지는 규제의 정비’였다. 그렇기에 경제 분야와 관련된 업무를 소관하는 N 사무관의 부처는 더욱 행보가 바빠졌다. 소관 업무 특성상 다른 부처에 비해 검토하고 개선해야 할 규제들이 훨씬 더 많았기 때문이다. 규제를 검토해서 규제대상을 발굴하는 일만으로도 상당한 분량이었다.

부처에서는 ‘시장변화 속도에 뒤처지는 규제의 정비’를 본격적으로 추진해가기 위해 집중적으로 정비해야 할 중점과제를 선정하기로 하고 각 부서에 소관 업무와 관련된 규제들을 구체적으로 검토하라고 지시했다.

여기저기 제각기의 색깔로 흩어져 있던 규제들이 하나의 테마로 모여들기 시작했다. 단순히 법령에 포함되어 있는 규제를 찾아 완화하거나 없애는 것이 아니라 특정한 테마가 있으니 한층 방향성 있게 접근할 수 있었다.

“태스크포스팀이요?”

“그래, 개선방안을 마련하는 일이 어디 혼자서 할 수 있는 일인가?”

마침내 부처 내에 규제정비를 위한 태스크포스 팀이 만들어졌다. N 사무관은 팀원들과 함께 자신의 부처에서 선정한 중점과제들에 대해 구체적인 개선방안들을 마련해 나갔다. 그는 지자체·업계 등 현장을 직접 방문하여 의견을 들어보고 전문가들의 자문을 받아 실질적인 대안을 찾고 국무조정실과 기본방향을 조율해 나갔다.

‘시장속도에 뒤처지는 규제정비’라는 목표를 향해 한 해 동안 바쁘게 움직여야 할 터였다. 그러나 마음만은 여유를 잃지 않고 규제정비라는 일에 대해 애정을 가지고 가리라, N 사무관은 생각했다. 누가 대신해 주기를 안 일하게 기대하지 말고 “스스로 한다.”는 책임감으로 임할 때 서로 간에 신뢰가 쌓여 감을 피부로 느낄 수 있었다. 내 발로 직접 뛰어다니고 내 손으로 직접 찾아서 정비해가는 규제들. 개별규제 정비는 이제 N 사무관의 생활속으로 깊이 들어와 있었다.

흩어져 있는 규제들, 하나의 테마로 모아 모아

전체적인 기존 개별 규제를 제로베이스에서 다시 검토하던 참여정부는 시대의 흐름에 맞춰 보다 특정한 테마를 정하고 그 테마에 따라 개별규제들을 체계적으로 정비해 나가기로 했다.

그러한 변화의 단초가 된 것은 2005년 12월, 규제개혁추진보고회의의 “시장의 속도에 뒤지지 않도록 규제를 정비하겠다.”는 노무현 대통령의 발언이었다. 대통령은 또한 “여유와 애정을 가지고 접근하자. 스스로 한다는 책임감을 가지고 서로 신뢰를 높여가자.”고 당부하기도 했다.

이제 각 부처는 자신의 소관 업무와 관련한 규제들 중에 해당연도의 테마와 관련된 규제들을 우선적으로 점검하여 중점 검토대상을 선정한 후 이에 대해 구체적인 개선을 추진하고 있다. 그러한 개별규제 정비의 특징은 다음과 같다.

첫째, 해마다 새로운 테마를 정해 개별 규제를 정비하라.

– 2006년 ‘시장변화 속도에 뒤처지는 규제를 정비’

2006년 개별규제의 테마는 ‘시장의 변화속도에 뒤처지는 규제의 일제 정비’였다. 각 부처별로 소관 기존규제를 전면 재검토하여 지식정보화·전자정부화·급속한 기술발전 등 시장변화에 적절히 대응하지 못하는 규제를 발굴하여 일제히 정비해 나가도록 했다.

– 2007년, ‘경제 활성화를 위한 개별규제 정비’

2007년 개별규제 정비의 테마는 ‘경제 활성화를 위한 규제정비’였다. 따라서 기업하기 좋은 환경조성을 위해 경제적 파급효과가 크거나 기업 활동을 불필요하게 제약하는 규제들을 우선적으로 발굴, 일제히 정비해 나갔다.

둘째, 현장의 의견을 반영하여 연간 중점 검토대상을 정하라.

각 부처별로 기업 또는 국민생활에 큰 불편을 초래하고 그 파급효과가 큰 분야를 규제개혁 중점분야로 주도적으로 선정하였다. 또한 관련 공무원, 이해당사자 등 수요자, 관련 분야 전문가가 참여하여 선정된 과제의 개선방안을 마련했다(필요 시 태스크 포스팀을 구성). 지자체·업계 등 현장을 직접 방문하거나 의견을 청취하고, 민원 규제개혁 건의사항 등을 분석하여 수요자 또는 현장의 의견을 최대한 반영하도록 했다.

2005년에는 부처가 자율적으로 개별규제에 대한 중점분야 46개 과제를 선정하여 정비했다.

2006년에는 ‘시장의 변화속도에 뒤처지는 규제 정비’라는 테마에 따라 다음과 같은 규제를 중점적으로 검토했다.

▷ 시장구조가 경쟁체제로 변화되었음에도 아직 잔존하고 있는 진입제한 등 경쟁제한 규제 ▷ 사회·경제적 환경 변화에 부응하지 못하고 과도하게 국민의 불편을 초래하거나 부담을 주는 규제 ▷ 연령·학력·국적 등에 의

한 사회참여 규제 ▷ 기술발전 등 여건 변화에 뒤떨어지는 불합리한 규제기준 및 법령 미근거 규제 ▷ 행정정보공동이용시스템 및 인터넷 등을 활용하여 확인이 가능한 민원서류 제출 규정 ▷ 타당성이 떨어지거나 모호한 규제기준 및 중복규제 등

2007년에는 ‘경제 활성화를 위한 기존규제 정비’라는 테마에 따라 다음과 같은 규제를 중점적으로 검토했다.

▷ 기업하기 좋은 환경조성을 위해 경제적 파급효과가 크거나 기업 활동을 불필요하게 제약하는 규제(경쟁을 제한하거나 일자리 창출 효과가 큰 서비스 산업 등에 대한 경쟁제한 규제, 기업 활동에 불필요한 부담을 초래하는 행정편의적인 행정조사·보고 등 행정적 규제 등) ▷ 국민의 자유로운 경제적·사회적 활동이나 기본권 등을 제한하는 불합리한 규제(성별·연령·학력 등에 의한 차별적 규제, 회원가입 의무화 및 탈퇴 제한 규제, 업역별 진입제한 규제 등) ▷ 국민의 생명, 안전, 환경 및 소비자 보호 등을 위한 사회적 규제(규제내용 및 기준을 합리적으로 개선하는 방향으로 정비) ▷ 법률에 근거 없이 하위 법령 등에서 신설된 규제, 규제기준 및 절차가 불명확하여 자의적 집행이 우려되는 규제 등

개별규제 제대로 잡아 국민생활 편안하게

— 규제정비의 추진체제와 성과

“이봐, 정비계획 제대로 세워. 연말에 평가 있는 거 잊었나?”

“아참, 그러지 말고 협조 좀 해주세요. 연말이라 바쁘겠지만 이거 내년 초까지 확정되어야 하는 거 잘 아시잖아요. 우리 부처만 늦게 내서 정부평가 시 불리하면 사무관님이 책임지시겠어요?”

○○○부처의 행정법무팀에서 규제 개혁 관련 업무를 맡고 있는 B 사무관은 오늘도 여러 부서 사람들과 실갱이를 벌이고 있었다.

○○과의 L 사무관과는 평소에 식사도 같이 하곤 하는 사이지만 규제정비계획을 세울 때쯤 되면 서로 말씨름을 하게 되기 일쑤다. 평소 업무량이 워낙 많은 L 사무관인지라 B 사무관이 요청하는 규제관련 자료를 즉시즉시 처리해서 넘겨주기가 만만찮기 때문이다.

지난 연말 규제개혁위원회로부터 올해의 기존규제 정비지침을 통보받은 지 이미 여러 날이 지나고 있었다. 지침에는 올해 부처가 실시할 규제정비의 기본방향, 기존규제의 정비 기준, 중점적으로 추진할 규제 분야 또는 특정한 기존규제 등 지침이 되는 사항들이 포함되어 있었다. 1월 말까지 규제개혁위원회에 몸담고 있는 부처의 규제정비종합계획을 수립하여 제출하는 업무를 담당하고 있는 B 사무관으로서 하루하루 마감이 다가오는 스트레스에 시달리는데 각 파트의 부서는 부서대로 원래의 업무를 먼저 처리하느라 자기 부서의 규제정비 자료를 금방 내놓지 못하고 있는 실정이었다.

그런 사정을 아는지 모르는지, 담당 과장은 B 사무관을 불러 다시 한 번 당부의 말을 던지는 것이 아닌가.

“B 사무관, 규제개혁 추진실적이 연말에 정부기관평가에 반영된다는 거 알고 있지? 그리고 부처 규제개혁평가에서도 규제정비종합계획을 하나의 평가항목으로 포함시키고 있다는 것도 잊지 말게나. 이번 주 내로 마무리해야 결재 받고 기일까지 제출할 수 있으니 박차를 가해 주게.”

책상 위로 쌓여 있는 술한 자료 더미들을 바라보고 있자니 눈이 빠질 것 같았다. 과장의 당부대로 일을 잘 마무리 짓기 위해서 다시 수화기를 들었다. 이번에는 다른 부서 번호를 눌렀다. 그런데 역시 담당자는 속시원한 이야기를 안 해준다.

“아직 안 뒀다고요? 오늘 된다고 하셨잖아요.”

한숨이 턱까지 차오르고 슬그머니 짜증을 내고 싶었지만 그랬다가는 상

대방의 심사를 건드려 오히려 일이 매끄럽지 못하게 될까봐 꼭 참기로 했다. 다시 한 번 간곡하게 부탁을 한 뒤 수화기를 내려놓았다. 하루종일 이리 저리 전화를 돌리며 씨름을 하고 나서 몇 개 서류를 정리하다 보니, 언제 겨울 해가 넘어가 버렸는지, 밤이 깊어가고 있었다. B 사무관이 근심스런 얼굴로 창밖을 보고 있는데 전화벨이 울렸다.

“이봐, B 사무관, 자료 다 만들었어. 자네에게 미안해서 퇴근 못하고 남아서 지금까지 그거 작성했네.”

“아. 고마워.”

“자네 열성에 다른 사람들도 금세 보내 올 걸세. 사실 모두 바빠서 그렇지 마음으로는 잘 알고 있겠지. 자네같이 열과 성을 다하는 사람이 있어야 우리 부처 규제정비 제대로 된다는 거 말이야. 물론 우리도 모두 도와야겠지!”

갑자기 B 사무관의 마음 한구석이 밝아졌다. 동료의 따듯한 말 한마디에 피곤이 풀리는 것 같았다.

며칠 후 B 사무관은 규제정비종합계획 제출 준비를 마무리할 수 있었다. 규제개혁위원회로부터 받았던 지침내용을 참고하고 부처의 자체적인 방향을 반영하는 한편, 규제정비 기본방향, 위원회가 선정한 중점추진 규제분야에 대한 조치계획, 위원회가 선정한 특정한 기존규제에 대한 조치 계획 등을 포함하여 정비계획의 내용을 정리했다. 마치 시험을 끝낸 수험생처럼 홀가분했다. 여기에 적힌 내용대로 규제를 정비하여 국민을 제한하는 시대착

오적 규제, 경쟁을 제한하는 진입규제 등 시장변화에 뒤쳐진 규제들이 정비될 수 있기를 바라는 마음으로 오랜만에 퇴근시간에 맞춰 청사를 빠져 나올 수 있었다.

규제정비, 체계적으로 해야 성과도 커져

기존의 개별규제 정비는 산발적으로 추진된 면이 없지 않아 있었고 실행 시스템이 제대로 자리 잡지 못하고 있었다. 그러나 참여정부는 개별규제 정비를 추진해 나가는 데 있어 부처의 자율권을 인정하고 전반적인 실행시스템을 체계화시켰다.

개별규제 정비의 추진체제는 구체적으로 다음과 같다.

첫째, 해마다 규제개혁 추진지침에 의거 체계적으로 정비하라.

노무현 대통령은 제1차 규제개혁추진회의에서 ‘기존의 규제를 관리할 때 완벽하고 철저하게 관리하지 않으면 오히려 이것이 문제가 되어서 새로운 규제가 생길 수 있으므로 완벽하게 관리하여 새로운 규제가 만들어지는 수요를 줄여야 한다.’고 지적했다. 참여정부는 개별규제 정비의 추진체제를 행정규제기본법의 내용대로 정확히 운영함으로써 실행시스템을 안정화시켰다.

즉, 행정규제기본법에 의해 규제개혁위원회는 매년 ‘규제정비지침’을 각 부처에 시달하면, 각 부처는 ‘규제정비지침’에 따라 소관 규제를 전면 재검토하고 1차로 정비대상 과제를 발굴하여 자율적으로 ‘규제정비계획’을 수립한다. 각 부처가 ‘규제정비계획’을 규제개혁위원회에 제출하면, 이에 대해 관계부처와 국무조정실 합동으로 정비대상 과제를 추가 발굴 보완함으로써 당해 연도 규제정비 대상이 확정된다. 규제개혁위원회는 수립된 ‘규제정비계획’을 공표해야 한다.

둘째, 정기적인 평가를 통해 실질적인 효과를 유도하라.

국무총리실은 규제정비 추진상황을 점검하는 등 이행 상태를 주기적으로 중간 점검함으로써 각 부처의 규제개혁 추진을 더욱 고무하였다.

평가지침을 각 부처에 시달하고 연말에 부처들의 규제개혁 실적에 대해 종합평가를 실시함으로써 규제개혁의 실효성을 담보해 나갔다. 또한 추진 실적을 정부기관평가의 주요 항목으로 반영하는 한편, 평가결과를 전 부처와 청에 통보하여 우수사례는 확산하고 미흡한 분야는 보완토록 조치했다.

한편 국무총리실뿐만 아니라 각 부처에서도 자신의 소관 규제개혁 사항에 대해 규제가 현장에서 집행되기까지 전 과정에 대해 이행실태를 점검함으로써 보다 효과적인 개별규제 정비를 해 나가도록 관리하고 있다.

이러한 안정적인 실행시스템을 바탕으로 기존 규제의 일괄정비가 형식적

인 차원에 그치지 않고, 국민 생활에 불편을 초래해 오던 여러 규제들을 개선하는 성과를 거둘 수 있었다.

예를 들면, 군 복부를 마치지 않은 병역의무자(18세~35세) 중 24세 이하는 국외여행 시 허가를 받아야 하는 규제를 철폐했다. 초·중등학교 교장 및 유치원 원장이 자격인정기준 중 하나이던 연령제한(32세~62세) 규제 역시 철폐했다. 건설 인·허가 등을 신청할 때 행정정보공동이용으로 확인이 가능한 서류들을 제출하지 않아도 되도록 규제를 개선했다.

각 부처의 자율성을 확대하고 제 역할을 다하게끔 정비 시스템을 체계화시키고 주기적인 평가를 통해 관리함으로써 보다 실질적으로 국민생활의 편의를 도모할 수 있는 규제정비가 가능해졌다.

Part 6. 국민에게 더 가까이, 지방자치단체의 규제개혁

성공적인 규제개혁은 풀뿌리에서 시작된다

Part 6.

밑으로부터의 규제개혁, 이제 지자체가 나선다

— 지방자치단체의 규제개혁 추진체계

“도대체 뭐가 불합리한 규제고 뭐가 괜찮은 규제여?”

“조례 하나 만드는 거 가지고, 뭘 규제심사를 지대로 하라는교?”

00도 00군청에 근무하는 H 씨. 조례 제정 실무를 담당하고 있는데 갑작스럽게 담당 상관이 평상시 답지 않은 지시를 하는 것이 아닌가. 바로 규제심사위원회를 철저히 거쳐서 만들어도 되는 조례인지 아닌지 정확하게 판단을 해 봐야 한다고. 그야 물론 행정규제기본법인가 뭘가에 지방자치단체마다 규제심사위원회를 운영하도록 되어 있긴 하지만 형식적인 것에 불과하다는 것을 길 지나가는 삼척동자도 다 알겠구만...

담당 상관이 일을 번잡스럽게 만드는 것 같아 H 씨는 속으로 궁시령대고 있었는데 상관은 뜻밖의 말을 한마디 던졌다.

“이봐, 이제 그렇게 못 지나간데이. 규제개혁의 체계적인 추진을 위해 국무조정실, 행정자치부, 관련 전문가들로 ‘지자체규제개혁 태스크포스팀’을 구성했다는 거 아이가. 또 국무조정실에 각 지자체별 담당관을 선정하여 지자체 규제개혁 추진상황을 점검한다는데 아무리 하위 법령인 조례라도 규제는 규제 아이가. 규제 심사 야물딱지게 안 했다가는 국무조정실 점검에서 걸릴 테니 알아서 하라꼬!”

천혜의 자연환경이 그대로 살아있는 이곳 지방의 작은 군청에서 조례 하나 만드는 일 가지고 국무조정실에서 담당자가 정해지고 수시로 점검을 하게 되었다니. 세상 참 많이 변했군 싶었다. 하여간에 규제업무를 이젠 제대로 하게 생겼으니 뭔가 준비가 필요하다는 생각이 들었다. 그런데 불합리한 규제를 좀 정비해 보려고 해도 도대체 어디서부터 어떻게 시작해야 할지 난감했다.

“계장님요, 그러면 규제개혁 업무를 어떻게 해나가야 하는지 쪼매 구체적으로 말씀해 주셨으면 좋겠는디요.”

그러나 계장인들 자세히 알 리가 없다. 이 조그만 군청에서 규제도 아니고 규제개혁을 제대로 해본 적이 있을 리가 없잖은가.

그래도 명색이 규제 담당으로 나라의 녹을 받고 있는데 그냥 손 놓고 있을 수만은 없겠다 싶어서 H는 여기저기 인터넷을 검색하고 관련 기관에 문의 전화를 여러 통 돌려 보았다. 대통령 이하 중앙정부에서 적극적으로 추진하고 있는 규제개혁이니 자세히 알아보면 길이 있을 거라고 믿었다.

뜻이 있는 곳에 길이 있다고 했던가. 얼마 지나니 국무조정실에서 규제개혁 업무 매뉴얼을 보급하고 있다는 것을 알게 되었다. 기다리면 보내주겠지만 마음이 급해진 H는 전화로 독촉을 해서 하루라도 당겨서 받아 보았다. 금세 이해하기는 쉽지 않았지만 체계적인 업무 매뉴얼을 숙지해 보니 자신의 군청에서도 벤치마킹 해서 업무에 적용해 볼 수 있을 것 같았다. 막막하 기만 하던 차에 숨통이 트인 기분이었다.

“H 씨, 군수님이 이번 조례 심사 말고도 말이며, 기존 규제에 대해서도 일괄적으로 정비를 해야쓰겠다고 하시니 미리미리 검토 좀 해놓으라고,”

“뭘 검토하란 말인교?”

“이 사람도 참. 뻔한 거 아닌가. 상위법령에 어긋나는 규제가 있는지, 법령에도 있지 않은 규제가 있는지, 우리가 직접 확인 가능한 서류를 민간인 보고 제출하라고 요구하는 규제는 없는지, 지나치게 포괄적인 내용의 규제가 있는지 등 그런 거 말이며.”

그냥 하루 이틀 하고 말 일은 아닌가 보았다. 이제 규제개혁의 현장이 국무조정실이 아니라 이곳 지방으로까지 확대되고 있는 것이 분명했다. H는 지방공무원교육원에 규제개혁 교육 과정이 생겼다는 말을 듣고 신청을 하기로 했다.

‘이왕 할 거 확실하게 해야제!’

잠자던 지방자치단체, 규제개혁에 눈 뜨다

중앙부처 차원의 적극적인 규제개혁 노력에도 불구하고 그 성과에 대한 국민의 만족도는 그리 높게 나타나지 않았다. 그 원인 중에는 국민과의 접점에 있는 일선 지자체의 ‘규제개혁에 대한 불만’도 한 요인으로 볼 수 있다. 이에 따라 정부는 각종 규제가 집행되는 지방자치단체의 규제개혁을 본격 추진함으로써 현장에서의 규제개혁 체감도를 실질적으로 높여가고자 했다.

문민정부 시절 실시되기 시작한 지방자치제는 국민의 정부 들어서 활성화됨으로써 형식적인 지방정부가 아니라 실제 중앙정부의 행정적 권한을 상당부분 위임받았다. 그 이전에는 지방자치단체에 의한 규제는 그다지 많지 않았으나 권한을 이양 받아 실질적인 정부로서 기능하게 됨에 따라 자연 발생적으로 규제가 늘어가게 된 것이다. 지방자치단체는 중앙에서 제·개정된 법령이 실제로 시행되는 현장이며 지방의회에서 자치법규로 조례를 제정하기 때문에 국민의 생활에 직접적인 영향을 끼치는 규제가 많았다.

지자체에서 흔히 볼 수 있는 불합리한 규제의 모습은 상위법령 위반 및 위임일탈 규제, 법령 미 근거 규제, 복잡한 인·허가 절차 규제 및 규제내용이 포괄적인 규제, 행정기관이 자체 확인 가능한 서류제출 요구 규제 등이다. 또한 민원접수 거부·지연처리 등 부작위 형태 등 규제를 집행하는 일선 공무원들의 불합리한 관행 및 행태가 남아 있고 지자체의 빈번한 유권해석 의뢰 및 부처의 불명확한 해석 등 질의회신 문제가 빈번히 발생했다.

이에 참여정부는 그동안 규제개혁에서 다소 소홀히 다루어졌던 지방자치단체의 규제개혁에 적극적인 관심을 기울여 현장의 규제를 개선함으로써 수요자 중심의 규제개혁을 추진해 나가고자 했다. 지자체의 규제개혁을 추진하기 위해서는 다음과 같이 그 추진기반을 우선적으로 구축하고 지자체의 규제개혁 업무 추진에 필요한 시스템을 마련했다.

첫째, 지방자치단체만의 효율적인 추진기반을 만들어라.

지자체 규제개혁의 체계적인 추진을 위해 국무조정실, 행정자치부, 관련 전문가들로 ‘지자체규제개혁 태스크포스팀’을 구성하였다. 또한 국무조정실에 각 지자체별 담당관을 선정하여 지자체 규제개혁 추진상황 점검, 지자체 요청사항 처리 등 협력체계를 구축하여 지자체를 지원했다.

행정규제기본법에 의해 지자체는 광역 또는 기초자치단체별로 지역실정에 맞는 규제개혁추진기구를 설치하고 조례 규칙에 근거한 규제의 정비 및 조례 규칙 제·개정 시 사전심사 기능을 수행해야 한다. 이에 따라 유명무실하게 운영되고 있던 규제개혁기구인 규제심사위원회(10~20인 내외의 민간인, 전문가, 공무원으로 구성)를 활성화시켜, 조례·규칙에 근거한 기존규제에 대한 정비계획을 수립·시행했다. 새롭게 도입되는 규제 또는 기존에 존재하는 규제를 강화하는 경우 규제영향분석에 기초하여 타당성을 심사하도록 하여 지자체의 규제에 대한 사전심사 기능을 살려나갔다.

둘째, 지방자치단체의 규제개혁 업무 매뉴얼을 만들어라.

중앙의 규제개혁 업무처리 매뉴얼을 지방에도 보급하였다. 즉 지자체 공무원들이 체계적으로 규제개혁을 추진할 수 있도록 ‘지자체규제개혁업무 매뉴얼’을 발간하여 배포함으로써 지자체 공무원들이 보다 쉽고 체계적으로 규제개혁 업무를 익혀 실무역량을 키울 수 있도록 했다.

셋째, 표준모델을 개발하라.

지자체 별로 행정의 특색이 다 다르기에 규제에 있어서도 서로 다른 양상을 보이고 규제등록 수에 있어서도 편차가 심했다. 2006년 현재 광역자치단체별로 등록규제가 18~454건으로 나타날 정도로 지자체별로 상황이 천차만별이었다. 이렇게 편차가 심한 등록규제를 표준화하기 위해 16개 시·도 등록규제 4,519건에 대한 전국 전수조사를 실시하였고 이를 바탕으로 공통적용이 가능한 표준규제를 개발, 온라인시스템을 구축하여 공개하도록 했다.

표준모델을 바탕으로 지자체에서는 자체 등록규제에 대한 검토를 거쳐 불합리한 규제를 정비해 나가도록 했다.

넷째, 중앙의 규제개선 내용을 지자체에 신속하게 전달하라.

중앙의 규제개선 내용이 지자체에 전달되지 못하면 국민들은 규제개선의

효과를 느끼지 못한다. 참여정부는 중앙의 규제개혁 성과가 지방에 신속하게 전달, 집행되도록 하기 위해 최근 2년간 지자체 위임법령 제·개정 목록을 지자체에 전파하여 관련 자치법규를 신속히 정비토록 조치했다. 또한 법령 제·개정 시 규제변동 내역 및 지자체 관련사항을 자동적으로 지자체에 통보하도록 하는 시스템을 구축했다.

참여정부는 이와 같은 체계적인 추진기반을 바탕으로 국민과의 접점에 있는 일선 지자체에서의 규제개혁 추진을 통한 규제개혁 체감도 제고를 위하여 법령에 근거가 없거나 위임범위를 초과하는 조례·규칙상의 불합리한 규제 등 자치법규상 불합리한 규제에 대해 일제 정비를 추진해 나갔다.

규제개혁, 알아야 ‘면장’ 이라도 하지

— 지방자치단체의 규제개혁 교육

“국무조정실 · 상공회의소 · KOTRA까지 지방워크숍에? 어쩐 일이야?”

○○도청의 7급 공무원인 J 주사. 그녀는 갑작스럽게 도의 지시를 받고 규제개혁에 발을 들여 놓은 지 얼마 안 되는 ‘햇병아리 규제담당관’이다.

‘아니 규제개혁을 해야 하는 거야, 안 해도 되는 거야?’ 라고 생각할 정도로 규제개혁에 대해서는 사전에 깊이 생각해 본 적이 없다. 그녀에게 ‘규제 개혁’이란 그저 공무원이 업무상 당연히 할 수 있는 행정행위의 일부일 뿐이고 규제개혁이란 중앙부처나 국무조정실에서 알아서 하는 먼 나라 이야기에 불과했다. 그러니 ‘규제개혁 교육’이라고 보내서 온 워크숍 현장인 이곳은 더욱 생뚱맞을 뿐이다.

드디어 순서가 진행되는데 ‘현행 규제개혁의 추진체계와 방향’을 발표하

는 사람은 다름 아닌 국무조정실의 규제개혁조정관이란다. 뿐만 아니라 토론 시간에 보니 KDI 선임연구위원, 대한상공회의소의 본부장 등이다. KOTRA, SK계열사, 금호아시아나 그룹, 한진 등 굴지의 기업 임원들도 보였다. 지방공무원 워크숍에 규제를 집행하는 공무원이 아니라 수요자의 입장이 되는 기업 측에서 참여한 적이 있다는 이야기는 들어본 적이 없다. 더구나 국무조정실 조정관이 직접 나와 설명을 다하고...

“주민 편의 중심의 적극적인 행정 추진을 통해 규제개혁 체감도를 높여 나가야 합니다.”

“규제개혁 중앙 · 지방정부 이행시스템을 구축해야 합니다. 각 지자체에 설치되어 있는 자치규제심사위원회의 활동은 형식적인 차원에 머물러 있습니다.”

“지방정부의 규제개혁 성과를 평가해서 다양하고 실질적인 인센티브를 부여해야 합니다.”

듣다보니 지자체에서 할 일이 너무 많은 것처럼 여겨진다. 지방자치단체의 규제개혁은 아직 미개척의 분야처럼 하나하나 만들어가면서 추진해야 하는 듯하다.

‘규제개혁이 이렇게 할 일이 많은 거였어?’

J 주사는 갑자기 정신이 번쩍 든다.

‘규제개혁체감도 제고방안, 지자체 규제개혁 활성화 방안, 수요자가 원하는 규제개혁 추진방안’ 등을 주제로 분임토의에 참여해 보니 규제개혁이

란 그야말로 수요자를 향한 끊임없는 변화의 과정처럼 인식되었다. ‘그렇다면 바로 나같이 지방자치단체에 있는 공무원이야말로 규제개혁의 가장 일선에 서야 하는 것 아닌가?’

또 2일차 규제영향분석 관련 특강을 들으니 ‘이거 규제개혁 말로만 해서 안 되겠군. 정말 많이 알아야 하겠어.’ 하고 마음이 긴장되었다.

워크숍 과정을 다 마치고 돌아올 때쯤 되니 처음 워크숍 장소에 발을 들여놓을 때와는 전혀 다른 사람이 된 것처럼 느껴졌다. 통상적인 설명이나 듣다가 오면 되는 줄 알았는데 갑자기 아주 커다란 사명을 부여받은 사람처럼 발걸음이 급해졌다.

“수요자와 함께 합동으로 개최한 워크숍은 처음”이라고 관련자가 전해 주었다. 굳이 왜 이렇게 한 자리에 모아놓고 서로의 마음과 의견을 들여다보게 했겠는가. 규제개혁이란 단순한 행정행위가 아니라 수요자를 향한 깊은 고민의 결과여야 했다. 정부가 말하는 수요자 중심의 질적 규제개혁 역시 그러한 것이리라.

다음날 J 주사는 도청으로 출근하면서 앞으로 자신이 규제담당관으로서 무엇을 해야 하는지 생각해 보았다. 천리 길도 한 걸음부터였는데, 급해도 하나씩 해나가자. 그녀는 각오를 새롭게 했다.

“잘 갔다 왔어? 어땠어? 들리는 말에 의하면 이번 워크숍은 아주 색달랐다고 하더군.”

“예, 수요자들과 합동으로 열린 워크숍이었으니까요. 규제개혁이 무엇을

해야 하는지 좀 알 것 같아요. 우리 도에서 하고 있는 불합리한 규제는 뭐가 있는지 정비계획부터 세워야겠어요!”

“교육 효과 금방 나타나는군 그래, 하하하.”

“살아 있는 현장 25시를 잡아라!”

지방자치단체의 규제개혁 추진기반을 구축하는 것만으로는 부족했다. 실질적인 규제개혁이 가능하려면 개혁을 실행하는 지방공무원의 마인드가 변하고 업무능력이 향상되어야 했다. 규제를 생산하는 중앙과 규제를 현장에서 집행하는 공무원들이 규제개혁에 대해 정확히 이해하고 협조적인 마인드를 가지고 있어야 한다. 그런데, 중앙에 비해 지방자치단체 공무원들은 규제개혁 필요성에 대한 인식이나 규제개혁에 대한 실무적 지식 등이 부족했다. 따라서 지자체 공무원들에게 규제개혁의 중요성에 대한 인식을 확산하고 규제개혁 실무에 필요한 전문성과 업무 역량을 높일 수 있는 교육이 절대적으로 필요했다.

참여정부는 광역 및 기초자치단체의 지방공무원들을 대상으로 교육을 실시하여 규제의 최종집행자로서 규제개혁에 대해 전반적으로 이해하고, 규제실무 민원처리 행태개선 등 규제개선 과제를 충실히 집행할 수 있도록 유도했다.

참여정부의 지자체 공무원 대상의 규제개혁 교육 내용은 다음과 같다.

첫째, 규제개혁 마인드와 실무역량을 함께 교육하라.

지방혁신인력개발원에서는 지방공무원을 대상으로 규제혁신과정을 운영하여 규제행정 실무, 사례, 규제영향분석 등의 규제개혁 전반에 걸쳐 실무역량을 기르도록 교육한다. 각급 지방공무원교육원에서는 단일교과로 규제개혁과정을 설치하여 소양교육과 더불어 기본지식을 교육한다.

둘째, 수요자, 중앙공무원, 지방공무원이 함께 공감할 수 있도록 교육하라.

참여정부는 워크숍 등을 활용하여 수요자, 중앙공무원, 지방공무원들이 함께 공감하며 교육을 받도록 했다. 즉 규제개혁위원, 경제단체, 중앙 및 지방공무원, 규제개혁조정관실, 규제개혁기획단이 함께 하는 워크숍을 실시하여 수요자가 원하는 규제개혁의 추진방안을 함께 모색했다. 또한 중앙 및 지방자치단체공무원이 함께 하는 워크숍 등을 실시하여 중앙 및 지방 규제개혁의 추진방안을 함께 모색함으로써 보다 실질적인 규제개혁에 접근하고자 했다. 이처럼 수요자 체감도 제고를 위한 합동 워크숍은 참여자들로부터 많은 호응을 받아 성공적인 사례로 평가되어 앞으로도 규제개혁에 대해 인식을 공유할 기회를 확대할 계획이다.

셋째, 더 많은 지방공무원에게 더 많은 교육기회를 지원하라.

이전의 규제개혁 교육은 중앙부처를 대상으로 이루어진 경향이 있었다.

그러나 2006년에는 지자체의 규제개혁 교육을 본격적으로 강화하여 61회에 걸쳐 총 8,500여 명에 대하여 교육을 실시하는 성과를 거두었다. 뿐만 아니라 지방공무원교육원의 교육과정에 규제개혁 과목을 추가하고 규제개혁전문가과정을 개설하는 등 지방공무원들을 위한 교육의 기회를 대폭 확대함으로써 더 많은 공무원들이 교육의 기회를 가질 수 있도록 했다.

이처럼 지자체 추진기반의 구축, 지자체 규제개혁 교육의 대폭 확대 등 규제개혁 업무를 강화해 나간 결과, 지자체별로 규제개혁 필요성에 대한 지자체 공무원들의 인식이 높아졌다. 또한, 수요자 입장에서 규제를 정비하고, 자체 규제개혁 교육과정을 확대하는 등 자발적으로 규제개혁에 적극적으로 동참해 나가기 시작했다.

앞으로도 정부는 지자체에 대한 규제개혁 교육을 지속적으로 확대하여 전문성 및 실무역량을 제고해 나갈 계획이다. 특히 국무조정실은 광역자치단체에 대한 교육을 중점적으로 추진하고 기초자치단체는 광역자치단체가 담당토록 함으로써 광역자치단체의 역할을 강화하고 기초자치단체의 교육을 활성화시키고자 한다.

교육내용에 있어서도 지자체의 수요를 반영하여 규제개혁 실무를 중심으로 실시함으로써 더욱 교육의 현장성을 살려 나간다는 방침이며, 규제개혁 추진에 대한 경험과 지식을 전하고 서로 간에 벤치마킹과 인식을 공유할 수 있도록 워크숍을 발전시켜 나갈 것이다.

규제개혁 교육

– “규제, 중앙이나 지방이나 아는 만큼 풀 수 있다”

성공적인 규제개혁을 위해서는 규제개혁을 추진하는 공무원 및 국민들의 이해와 협조가 필수적이다.

참여정부 규제개혁 특징 중의 하나는 공무원의 규제개혁 교육을 대폭 확대하였다는 점이다. 중앙공무원교육원에 ‘규제개혁 전문과정’을 최초로 신설하고, 규제를 생산하는 중앙뿐 아니라 규제를 일선에서 집행하고 있는 지방자치단체 공무원들의 교육도 대폭 확대하여 중앙과 지방이 조화를 이뤄 보다 실질적인 규제개혁을 해나가도록 체계를 갖추었다.

직장 및 각급 교육기관을 통한 국내 교육 강화, 규제개혁 워크숍 등을 통해 규제개혁의 중요성, 규제영향분석 등 규제개혁 제도 전반에 대한 교육 훈련을 강화했다. 중앙부처 내 교육을 통해 규제관련 담당자뿐만 아니라 일반직원에게도 교육기회를 확대하고, ‘일방적·양적 규제완화’보다 ‘수요자 중심·질적 규제개혁’의 필요성을 강조하였다.

중앙공무원교육원에서는 ‘규제개혁 전문과정’을 운영하여 중앙공무원 등을 대상으로 지속적인 교육을 실시하고 있으며, 규제 생산자

인 중앙공무원을 대상으로 ‘규제영향 분석 전문가 과정’을 운영하여 실무역량을 강화하도록 교육했다.

보고 또 보고! 관심 가질수록 현장 규제 달라진다

— 중앙·지방의 협조 및 이행실태 점검

“아니 법이 언제 바뀌었나? 전혀 몰랐네, 그려”

“아니, 왜 출산휴가가 60일밖에 안 되는 건가요?”

00도립예술단원인 L 씨는 출산이 임박하여 출산휴가를 신청하는 과정에서 휴가 일수와 관련하여 약간의 의견 충돌을 겪게 되었다.

“그야 ‘00도립예술단원 복무규정’에 출산 휴가기간이 60일 이내로 되어 있지 않습니까?”

도청의 담당자는 이렇게 답할 뿐이어서 L 씨는 답답한 심정을 누르기가 쉽지 않았다.

“아니 그게 아니라, 제가 알기로는 <근로기준법>이 2001년도에 개정되어서 ‘임신 중의 여성에 대하여 산전후를 통하여 90일의 보호휴가를 주어야

한다.’고 되어 있는데 왜 도에서 안 된다는 거예요?”

“여하간 자세한 건 모르지만 도립예술단원 복무규정에 60일이라고 되어 있으니 제가 어떻게 임의로 휴가일수를 늘려 드리겠어요? 저는 이 복무규정에 나와 있는 대로 처리해야 한단 말입니다.”

결국 L 씨는 무거운 배를 잡고 피곤과 짜증에 지쳐 집으로 돌아왔다. 90일이 가능할 거라고 철썩 같이 믿고 출산 계획을 세워 왔는데 갑자기 한 달이라는 기간에 차질이 생기니 여러 가지 준비사항을 다시 확인해 봐야 했다.

‘도대체 국민의 입장에서 법을 개정하면 무슨 소용이란 말인가. 결국 일선에서 이렇게 규정에 얽매어 아무런 혜택도 받을 수가 없는데.’

L 씨는 누구에게라도 속사정을 털어놓고 싶은 마음이 굴뚝같았지만 소용 없는 일이었다. 출산을 앞둔 여자가 이러 저리 다니면서 민원을 제기할 여력도 없으니 고스란히 개선되지 않은 규정에 의해 불이익을 당하는 수밖에 없었다.

몇 달 후 출산을 하고 다시 예술단으로 복귀한 L 씨는 어린 갓난아기와 직장생활 사이에서 힘들게 하루하루를 이어가고 있었다. 출산 휴가 기간이 짧아 제대로 조리를 못했기 때문인지 건강도 예전만 같지 못했다. 그렇게 몇 달이 지났는데 자기보다 반년 쯤 늦게 결혼한 후배가 출산이 다가온다면 출산휴가 90일을 신청했다고 말하는 것을 우연히 듣게 되었다.

“90일이라고?”

“네.”

“그거 규정에 어긋나서 처리가 안 된다고 하던데. 나도 그래서 60일밖에 쉬지 못했잖아.”

“이제 된대요. 얼마 전에 무슨 이행실태 점검인가 나왔을 때 발견되어서 조치가 되었다고 하는 것 같아요.”

“뭐라고?”

자세히 알아보니 국무조정실에서 하는 지자체 규제개혁 이행실태 점검에서 00도의 도립예술단원 복무규정이 규제정비가 지연되는 사례로 발견되어 개선이 되었다는 것이다. 지자체에는 상위 법령이 개정되었음에도 불구하고 후속 조례나 규칙이 재선되지 않은 채 지연되는 경우가 종종 있는데 그 경우에 해당하는 사례로 발견되어 개선 조치 지시가 내려졌다는 거였다.

몇 달 먼저 출산을 한 죄로 한 달이라는 휴가를 포기할 수밖에 없었던 L 씨는 후배가 부러운 나머지 짜증이 날 지경이었다. 출산 직후 한 달이란 얼마나 여성과 신생아의 건강과 안정에 있어서 소중한 시간인가. 근로기준법 개정 이후 복무규정이 개선되는 규제정비가 신속하게 이뤄졌다면 겪지 않아도 되었을 불이익이었다. L 씨는 가슴 한구석이 답답했지만 마음을 고쳐 먹기로 했다.

‘그래, 이제라도 규제가 정비되어서 다행이야. 나같이 불이익을 당하는 사람이 없도록 지자체 규제들이 신속하게 정비되기를 바랄 수밖에!’

중앙과 지방 가까울수록 규제 잘 풀린다

지방자치단체는 중앙에서 만든 법령에 기초하여 모든 행정을 시행하는 현장이기에 규제개혁이 제대로 실현되려면 중앙과 지자체 간의 정보 공유 및 의견 수렴, 중앙의 효과적인 지원과 지방의 적극적인 협조 등이 이루어져야 한다.

특히 중앙의 규제개선 사항이 지방까지 전파되지 않거나 자체적인 규제 심사를 하는 데 필요한 전문적인 역량이 부족하여 지원이 필요한 경우가 종종 있는 상황을 감안할 때 중앙과 지방간의 실질적이고 유기적인 업무가 필요하다.

또한 일선에서 가장 수요자를 가깝게 만나고 있는 지자체의 규제개혁을 통해 현장의 살아있는 의견을 수렴하며, 지속적인 이행실태 점검을 통해 불합리한 규제개혁 업무 실태 및 규제집행 관행을 개선해 나가고 있다. 참여정부의 중앙 및 지방의 유기적 모습과 이행실태 점검 추진 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 중앙부처·지자체 간 협조 체계를 강화하라.

상위법령 제·개정에 따른 규제변동 사항을 분기별로 파악하여 지자체에 전달함으로써 자치법규의 신속한 정비를 촉진하고 지자체의 규제심사 지원 요청 시 국무조정실에서 심사방향 제시 등 협조 지원하고 있다.

둘째, 지역 차원의 규제개혁 건의사항을 적극 수렴하라.

지역경제 활성화를 위하여 지역 상공인의 규제 관련 애로사항을 폭넓게 수렴하여 제도개선에 반영하고, 일선 지자체의 규제 관련 건의 과제를 중앙 부처 규제정비에 반영함으로써 규제의 적실성을 높이도록 한다. 특히 건의 과제에 대한 부처 의견을 수렴해 보고 검토·개선을 추진하고 있다.

셋째, 이행실태 점검 및 평가를 강화하라.

참여정부는 매년 상·하반기 2회에 걸쳐 지방자치단체 규제개혁 이행실태 점검을 실시하고 있다.

중앙정부의 규제개혁이 지방자치단체의 규제에 정확하게 반영되지 않는 경우도 있고 또는 지자체의 규제에 반영되는 데까지 시간이 소요되기 때문에 일반 국민이나 기업은 정부의 규제개혁 성과를 실질적으로 접하지 못하는 경우가 발생하곤 한다. 특히 2005년 6월 지자체의 규제를 점검한 결과 공장설립 규제개선방안 17개 개선사항 중 지역에 전파되지 못한 것이 9개 사항이나 되었다.

따라서 정부는 규제개혁 이행실태 점검반을 구성하여 분기별로 점검하기로 하였으며 지적사항에 대해서 시정조치 및 신상필벌의 원칙을 적용하기로 하는 등 지방자치단체에 대한 규제개혁 점검 및 평가를 강화했다.

넷째, 지적하지 말고 컨설팅하라.

지자체 규제개혁 교육은 주로 점검 및 평가를 통해 부족한 부분을 분석하고 그에 대한 시정 및 개선 조치를 하는 방식으로 이루어졌다.

그러나 어느 정도 교육이 진행되자 단순 실수에 의한 규제 사례는 줄어들게 되어 지적과 시정조치로 이어지는 것이 아니라 지자체에서 겪고 있는 규제개혁 관련한 고충에 대해 전문적인 컨설팅을 제공하는 방식으로 발전하였다.

이처럼 지자체 규제개혁 교육을 확대하고 규제개혁 이행실태 정기 점검을 통해 개선해 나간 결과, 규제개혁에 대한 지방자치단체 공무원들의 인식이 향상되고 추진 실무역량이 강화되었다. 그러나 광역 및 기초자치단체 간의 격차가 크다는 점 등 아쉬운 부분이 나타나기도 했다.

그런 부분을 개선하기 위해 참여정부는 지방자치단체규제개혁을 보다 활성화시키기 위해 광역지방자치단체를 중심으로 규제개혁 추진체계를 보다 확실하게 정비했다. 기초자치단체의 규제개혁을 끌어올리고, 국무조정실 및 행정자치부는 지자체가 자율적으로 규제를 정비할 수 있도록 지원하는 것으로 방향을 잡았다.

2007 지방자치단체 규제개혁 이행실태 점검

– “평균 지적건수가 2.9건으로 예년 4.7건에 비해 감소, 훌쩍 성장한 광역지방자치단체!”

2007년 상반기(2007.6.25.~7.6.)에도 규제개혁위원회의 운영 및 인·허가 민원처리 실태, 상위법령 개정에 따른 신속한 자치법규 정비여부, 법령 미근거 규제, 불합리한 규제집행 관행 등을 중점으로, 8개 광역자치단체와 그 소속 기초지자체를 점검했다. 그 결과 평균 지적건수가 2.9건으로 예년 4.7건에 비해 감소한 것으로 나타났다.

지적 사례는 자체규제 심사 및 등록 누락, 후속조치 지연, 법령 미근거 규제, 불합리한 규제운용 등이 주를 이루는데, 이러한 사례들은 불명확한 규제판단 기준, 실무지식 부족, 법령 제·개정에 대한 관심 부족 등에 기인하는 것이다.

또한 광역자치단체는 규제개혁위원회를 대부분 대면 회의로 개최하고 등록규제를 자체 정비하는 등 추진체계를 적절하게 운영하고 있었다. 이에 반해 기초자치단체는 아직 규제개혁 교육이 부족하고 심사체계가 제대로 확립되지 못해서 일부 후속조치가 지연되고 불필요한 서류 제출 관행이 남아 있는 등의 문제가 나타났다.

국무조정실은 주로 광역지방자치단체의 규제개혁 이행실태 점검

및 규제개혁교육에 대해서 담당하고 기초지방자치단체는 광역지방자치단체의 책임하에 규제개혁 이행실태 점검 및 교육을 받도록 함으로써 기초자치단체에 실질적인 지원이 가능하도록 했다.

Story 9

이리저리 안 돌리고 한번에 처리하는 ‘파주시 부서합심제’

“원스톱 인·허가 처리로 주민들
시간과 비용 절감하다!”

“

“파주시에서는 복합민원을 처리하기 위해 ‘부서합심제’를 실시합니다. 이 부서 저 부서 얹혀 있는 민원을 질질 끌지 않고 신속 정확하게 해결하기 위함이지요. 우리는 매일 아침 관련 부서들이 한 자리에 모여 해결방안을 함께 찾습니다. 그러면 시간이 지연되지도 않고 다른 부서에 떠밀지도 못하고 함께 힘을 모으니 더 합리적인 대안을 찾아 처리할 수 있죠. 지자체의 규제개혁이요? 그거 부서합심제로 탄력 붙일 수 있습니다.”

”

“매일이라고요?”

파주시청 민원봉사과의 이 계장은 깜짝 놀랐다. 주 3회 실시하던 실무종합심의회(부서합심제)를 이제는 매일 매일 한다는 것이 아닌가?

“일주일에 세 번, 8시 전에 와서 회의 참석하는 것도 쉬운 일이 아닌데, 어떻게 매일 한단 말이야?”

매일 아침 7시 30분 정도에 출근해 회의 준비할 걸 생각하니 막막했다. 드디어 시행 첫 날. 실무종합심의회 위원장을 맡고 있는 민원봉사과장, 심의회의 간사를 맡고 있는 이 계장, 그리고 17개 실무부서의 담당 계장들은 부스스한 눈을 비비며 정확히 7시 30분에 회의장 앞에 모였다. 심의회 준비를 하기 위함이다.

이날 회의할 내용은 홍길동 씨가 신청한 개발행위 허가 절차에 대한 것이다. 접수부서에서 어제 내용을 검토하여 미리 작성해 둔 실무종합심의회록이 회의석상에 준비되어 있었다. 실무계장들은 커다란 원탁에 둘러앉아 회의록을 오른쪽으로 돌리면서 회람했다. 각자가 자기 실무계에 해당되는 내용들에 대해서 집중적으로 검토를 하고 의견을 제시할 것이 있으면 단서를 달았다.

“현장 확인 후.”

이날 검토한 내용에 대해서는 현장 확인이 필요하다는 결론이 났다. 현장 확인 후 문제가 없으면 바로 허가가 날 것이다. 현장 확인은 바로 이뤄졌고 홍길동 씨는 보름이나 걸릴 줄 알았던 개발행위 허가를 일주일도 채 안되어

받게 되자 깜짝 놀랐다.

“아니, 벌써 허가가 났다고요?”

“저희 파주시에서 인·허가 절차 업무 시스템을 개선했거든요.”

오래 전에 사두었던 땅에 집을 짓겠다면서 개발행위 허가를 신청하고 기다리고 있던 홍 씨는 일이 잘 풀릴 징조 같다며 기뻐했다.

아침 일찍 나오는 게 부담스럽기만 하던 실무계장들은 기뻐하는 민원인을 보면서 보람을 느꼈다. 웬지 내일부터는 일찍 나오는 발걸음이 더 가벼워질 것 같았다.

이렇게 시작하게 된 실무종합심의회를 통한 부서합심제는 예상보다 상당한 위력을 발휘하여 기존의 법정 처리기간보다 평균 50%의 절차 기간을 단축시킴으로써 공무원들의 업무 효율을 높임은 물론 민원인들에게 편의를 더해 주었다. 또한 부서합심제를 활성화시킨 지 1년도 채 안 되어 ‘전국 시·군·구 민원행정종합평가’에서 대통령상을 수상하는 영예를 안았다.

그 후로 이 계장은 다른 지자체에서 문의전화를 종종 받게 되었다.

“어떻게 했길래 부서합심제가 그렇게 활성화되었나요?”

벤치마킹을 하려는 다른 지자체의 전화들이 이어졌던 것이다. 사실 부서합심제는 기존부터 있어 왔으나 말만 부서합심이지 서면 회람으로 이뤄지는 등 형식적인 운영에 그치고 있어서 효과를 거두지 못했던 것이다. 그러나 파주시에서 이러한 가시적인 성과를 내자 다른 지자체에서도 새롭게 부서합심제를 주목하고 관심을 갖기 시작했다.

“우리는 서면 등으로 하는 게 아니라 관계 실무자들이 매일 아침 8시에 모여 얼굴 맞대고 한자리에서 결론 내립니다.”

“매일이라고요?”

“그렇다니까요. 전날 접수된 민원을 주관부서에 배부하고 다음날 아침 심의회에서 결론을 내리는 거죠.”

“그 자리에서 결론이 나나요? 총총휘하 결재를 받아야 하잖아요.”

“그래서 저희는 실무 계장들에게 결정권을 위임하였습니다. 접수 민원에 대해서만큼은 실무계장들이 결정권을 가지고 종합적으로 판단해서 추진합니다.”

“그렇군요.”

“더 궁금하신 거 있으면 자주 전화하시죠.”

이 계장은 기쁜 마음으로 이것저것 설명해 준 후 즐겁게 인사를 하고 전화를 끊었다.

그 후에도 파주시의 사례는 지방자치단체 규제개혁 교육이나 워크숍 등에서 단골 메뉴처럼 소개되곤 했다. 특정 조례나 규정을 바꾸어 규제를 정비한 것은 아니었다. 규정에 있는 절차를 처리하는 시스템을 개선함으로써 효율적인 운영이 되도록 한 것이었다. 그러나 규제를 줄인다는 게 무엇인가. 결국은 국민의 부담을 줄여주고 국민의 시간과 비용이 불필요하게 낭비되는 불합리함을 줄여주는 것이 규제개혁 아닌가.

이 계장은 조금만 더 부지런하고 조금만 더 효율적으로 업무를 처리함으

로써 수많은 지역주민들의 편익이 커지고 있다고 생각하니 더 힘이 났다.

“7시 30분? 6시 30분에라도 나오겠는 걸. 물론 그렇다고 퇴근 시간이 빨라지는 건 아니지만. 하하하.”

■ Before

대부분의 지자체에서 관계 부서가 모이는 부서합심보다는 부서 간 의견 조회, 서면 심의 등으로 민원을 처리하고 있었다. 지자체별로 매일 다수의 복합민원이 하루 평균 8건 정도가 접수되기 때문에 건마다 부서합심제로 처리하기가 어려운 실정이었다.

- 형식적인 차원에 머물러 있던 부서합심제를 실질적으로 운영하여 민원 처리 시스템을 개선하고자 했다.

■ After

파주시청에서는 실무종합심의회를 상설 운영하고 매일 아침 심의회를 정례적으로 개최하였다. 또한 실무자에게 처리 권한을 부여하는 등 부서합심제 운영을 내실화함으로써 민원 처리 시스템을 근본적으로 개선했다. 이러한 파주시청의 효과적인 시스템 개선은 지자체 규제개혁 교육 때마다 성공사례로 소개되고 있다.

Part 7. 효과적인 규제개혁을 위한 역량강화

보이지 않는 2%,
조금만 바뀌도 성과가
달라진다

Part 7.

복잡한 규제정보와 절차, 쉽게 알 수 있도록

— 규제등록제도 개편 및 규제맵 작성

“따로 따로 규제들, 복잡한 미로 같은 절차들, 너무 어려워요.”

이제 막 본격적인 사업을 시작하고자 공장을 지으려고 첫발을 내딛으려는 젊은 사장 A. 그러나 공장을 짓기 위해 거쳐야 하는 복잡한 절차 앞에서 눈이 휘둥그레졌다.

“그걸 언제 다 확인해서 절차를 밟아가나?”

사업계획 수립, 입지선정 및 부지확보, 공장 설립 및 창업계획 승인, 건축허가, 공장건축, 공장 등록... 그러한 절차만 생각해도 머리가 아픈데 그 단계별로 이러저런 규제가 얹혀 있다.

공장설립과 관련하여 산업집적활성화및공장설립에관한법률(산자부), 국토계획법, 건축법, 수도법(건교부), 농지법(농림부), 수질환경보전법, 토양

환경보전법(환경부) 등 여러 법률에 근거하여 얹혀 있는 규제가 모두 68건!

행정절차를 알아보았더니 단계별로 해야 할 절차와 규제들이 빼곡하게 들어차 있었다. 마치 규제의 숲에서 길을 잃은 듯 미로 속을 헤매는 기분이었다.

정부가 공개한 규제내용이 너무 세분화되어 있어서 이해하기가 힘들었다. 하나하나 규제의 내용도 이해하기 힘들 뿐만 아니라 도대체 어디서부터 무엇을 먼저 해야 할지 도통 감이 잡히지 않았다.

“내가 하고 싶은 일은 결국 ‘공장 설립’ 뿐인데, 이렇게 복잡하게 만들어 놓다니. 공장설립에 필요한 규제들이 뭐가 있는지 한꺼번에 등록해 놓았으면 얼마나 좋겠어?”

A 사장의 고민은 거기서 끝날 수 없었다. 설사 공장설립에 관한 규제가 뭐가 있는지 알 수 있다고 하더라도 그 규제들 간의 상호관계와 순서를 전혀 알 수가 없는 것이 아닌가?

사업을 하려면 행정절차를 밟아야 하는데 이 많은 규제들이 서로 어떻게 연결되고 전후가 어떻게 되는지 몰라서는 어떻게 절차를 밟아나간단 말인가.

“규제들 간의 흐름을 알 수가 없어. 절차를 한눈에 볼 수 없으니 감이 안 잡히잖아.”

그는 마치 규제의 미로 속에 빠진 것 같았다. 미로 속에서 빠져 나오기 위해서는 자기가 지금 있는 곳이 어디인지, 주변에 뭐가 있는지 목적지까지

가기 위해서는 어디에서 출발해서 어떤 방향으로 움직여야 하는지 구체적인 안내가 필요했다.

도대체 뭘 소리인지, 알기 쉽게 설명하고 한눈에 보여줘라

참여정부에서는 공장설립이나 공동주택건설 등 복잡한 규제의 내용, 절차 등을 국민이나 기업이 쉽게 찾아볼 수 있도록 제도를 개선했다. 우선 복잡한 규제정보를 알기 쉽게 제공하기 위해 규제의 등록기준, 분류방식 등 ‘규제등록체계’를 근본적으로 개편하였다. 또한 공장설립, 공동주택건설 등과 같이 여러 부처와 관련된 복잡한 규제를 한눈에 볼 수 있도록 규제의 내용과 절차, 규제 간 상호관계 등을 도식화한 ‘규제맵’을 작성하였다. 그 세부적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 기존 규제등록체계의 문제점을 파악하라.

우리나라는 행정규제기본법 규정에 따라 모든 개별규제를 규제개혁위원회에 등록하고 공표하는 것을 의무화하고 있다. 1998년 「행정규제기본법」이 제정되고 최초의 법정 규제개혁기구로 ‘규제개혁위원회’가 설치되면서 비롯된 ‘규제등록제도’는 정부가 규제의 총량을 파악하여 그 증가를 억제하면서 규제정비를 해나가는 데 필요한 추진기반이 되었으며, 홈페이지를

통해 전 국민에게 규제현황을 공개함으로써 규제의 투명성을 확보해 주기도 했다.

그러나 규제개혁위원회 설치 당시 긴급하게 도입·시행된 까닭에 다소의 한계가 있었다. 즉 규제행위별로 규제정보를 제공하기 때문에 각각의 규제만을 볼 수 있고 관련된 규제들을 볼 수 없어서 실제 특정한 프로젝트나 사업에 필요한 규제정보를 한 번에 확인할 수 없었다.

이러한 불편을 해소하기 위해서 참여정부는 ‘규제등록제도’를 개편하게 된 것이다.

둘째, 복잡한 세부 규제들을 사업 단위로 묶고, 전 규제를 일제히 정비하라.

국무조정실은 공장설립이나 각종 창업을 하는 등 특정 사업을 할 때 관련된 규제 내용을 쉽게 확인할 수 없었던 불편을 해소하고자 복잡한 관련 규제정보를 통합하여 등록·공표하도록 규제등록제도를 개편했다.

예를 들면 LPG 충전사업을 하려면 ‘LPG 충전사업 허가’를 받아야 하는데 그에 필요한 안전관리 규정 제출, 과징금 부과, 허가 취소 등이 각각의 개별 규제로 등록되어 있어서 허가에 필요한 규제 내용을 전체적으로 파악하기가 어려웠다. 그러나 규제등록제도 개편에 따라 관련규제들을 하나의 규제로 통합 관리하게 되면 사업 허가를 받으려는 사람은 허가에 필요한 관련 규제를 한 번에 확인할 수 있게 되는 것이다.

기존 개별행위 단위로 등록된 규제를 사업 단위로 통합 등록하고, 규제사

항이 없음에도 등록된 규제, 이미 폐지된 규제, 등록 누락된 규제 등을 일제히 재정비한 결과, 등록 규제 수가 8,084건에서 5,011건으로 감소했다. 건설교통부가 867건에서 685건으로, 보건복지부가 819건에서 580건으로 감소하는 등 대부분 부처의 규제수가 감소했다. 이는 규제 자체가 줄었다는 것을 의미한다기보다 보다 효율적인 형태로 규제가 관리되었음을 의미한다.

셋째, 규제개혁 방향과 맞춰서 ‘경제적·사회적·행정적 규제’로 분류하라.

기존에는 규제를 부문별, 유형별, 부처별 등의 기준으로 분류하였으나 규제개혁의 방향을 포괄하고 있지 못했다. 따라서 정부의 규제개혁 방향과 맥을 같이 할 수 있도록 규제대상에 따라 ‘경제적 규제’, ‘사회적 규제’ 등으로 분류를 새롭게 했다. 이렇게 규제를 다시 분류한 결과 경제적 규제 2,289건(45.7%), 사회적 규제 1,824건(36.4%), 행정적 규제 898건(17.9%) 순으로 구성된 것으로 나타났다.

이렇게 함으로써 규제대상에 따라 규제개혁의 방향을 차별적으로 잡아나가고 규제 효과나 증감 등의 원인에 대해 보다 근본적인 시각으로 분석할 수 있게 되었다.

넷째, 한눈에 알 수 있도록 규제맵으로 보여줘라.

규제등록제도를 통해 관련 규제 전체의 정보를 알 수 있으나 규제 간의

흐름과 상호관계를 보여주는 데는 한계가 있었다. 규제는 하나의 규제로만 존재하는 것이 아니라 관련 규제와 맞물려서 구체적인 기능을 하게 되는 경우가 많은데 이를 파악하기가 어렵기 때문이다. 특히 여러 법령에 의해 얹혀 있는 덩어리규제는 한눈에 규제 흐름과 절차를 파악하기가 더욱 어렵다.

참여정부는 이에 대한 해결 방법으로 ‘규제맵’을 도입하게 되었다. ‘규제맵’이란 규제 수가 많고 절차가 복잡한 분야를 대상으로 모든 규제의 내용과 절차를 도식화한 것이다.

이로써 수요자들은 개편된 규제등록제도에 의해 관련규제 정보의 내용을 쉽게 파악할 수 있을 뿐만 아니라 그 절차와 상호관계를 한눈에 볼 수 있게 된 것이다.

참여정부는 우선적으로 관련 규제 수가 많고 절차가 복잡한 분야를 대상으로 규제맵을 작성하기로 하고 공장설립, 공동주택건설 등 2개의 분야를 선정해 시범적으로 규제맵을 작성했다.

공장설립 관련 규제는 총 68건이며, 공동주택건설 관련 규제는 총 284건이어서 일반 국민들이 이해하기에는 무리가 따를 정도로 복잡했지만, 규제맵으로 표현됨으로써 수요자에게 훨씬 더 가깝게 다가갈 수 있게 되었다.

관련 규제를 통합하여 재정리하고, 경제적 규제, 사회적 규제 등으로 분류하는 것은 공급자 편의 위주로 운영되던 규제등록제도를 수요자 중심으로 개편한다는 것을 의미한다.

또한 규제맵은 중복규제의 해소, 규제과정에 대한 체계적 관리 등 규제개혁 방식을 개선해 나가는 데 효과적이라서, 수요자는 복잡한 규제절차를 쉽게 파악함으로써 시간과 비용을 절약할 수 있다.

무엇보다도 일반국민, 기업 등이 복잡한 규제정보를 보다 쉽고 체계적으로 제공받을 수 있게 되었다. 정부는 앞으로도 여러 부처와 관련된 복잡하고 사회적 파급효과가 큰 분야를 중심으로 지속적으로 규제맵을 확대 작성해 나가는 한편, 대국민 온라인 정보제공 체계를 구축하여 국민들이 쉽게 규제맵에 접근할 수 있도록 할 계획이다.

규제등록제도 개편, 공급자가 아니라 수요자 중심으로

참여정부는 한국행정연구원, 관계 부처와의 합동작업을 통해 규제등록 단위와 분류방식 등을 개편하여 정부 전체 규제를 재등록하는 등 ‘규제등록제도 개편 작업’을 진행했다.

기존의 규제등록제도는 ▷ 규제 분류와 등록이 공급자 위주의 단순 나열식이라서 수요자가 필요로 하는 다양한 규제정보를 한눈에 볼 수 없었고 ▷ 인·허가 등 주된 규제 및 이와 관련된 전후의 보완

규제(부수적 규제)가 각각 등록되어 있어서 연관된 규제정보 전체를 파악하기 힘들었을 뿐만 아니라 ▷ 단순 경미한 규제나 중요한 규제나 각 1건으로 등록되어 있어서 수요자가 규제의 중요도를 정확하게 인식하는 데 혼란을 초래하곤 했다.

따라서 참여정부는 규제등록제도를 수요자 중심으로 개편함으로써 기존의 한계들을 개선하고자 했다.

규제등록제도 개편작업에 따라 각종 규제현황 파악 및 정비대상 규제 등이 용이해짐에 따라 정부는 보다 효과적으로 정책과제를 발굴할 수 있다. 또한 사회적 규제, 경제적 규제 등 규제의 성격에 따라 분류되었기 때문에 단순한 수치 증감으로 성과를 평가하는 것이 아니라 규제에 성격에 맞게 질적인 면이 어떻게 개선되었는지 객관적인 평가가 가능해졌다.

까다롭게 따져야 규제 품질 올라간다

— 규제영향분석제도 개선

“전자제품도 품질을 따지는데 하물며 규제야 두말 하면 잔소리”

“뭘 그렇게 보는 거야?”

전자제품 대리점에서 제품설명서를 눈이 빠지게 들여다보고 있는 아내에게 D 사무관이 물었다. “제품설명서요. 한번 사면 몇 년 가족들이 사용하는 데 품질을 제대로 따져봐야죠. 무작정 싸다고 다 좋은 건 아니잖아요.”

평소에도 꼼꼼하기 이를 데 없는 성격인 아내는 오늘따라 제품설명서를 꼼꼼히 읽어보고 이것저것 점원에게 물어보면서 확인에 확인을 거듭하느라 시간을 끈다.

“거 대충해. 가전제품이 거기서 거기지 뭐. 일단 사서 사용하면서 확인하라고.”

“산 다음에 해봤자 무슨 소용이에요.? 사기 전에 확인하고 따져봐야죠.”

“당신이 쓸 물건도 아니고 아버지한테 선물할 건데 무슨 심사 하듯이 그러고 있어?”

“심사죠. 심사를 통과해야 살 수 있습니다.”

아내는 들은 척도 안하고 하던 대로 계속했다.

얼마 후 D 사무관은 규제영향분석서를 작성하라는 지시를 받았다. 이번엔 신설할 규제에 대한 심사를 준비 중인데 제출할 거란다. 최근 들어 평가항목도 간략하게 정리되었고 심사 시에도 규제영향분석 요약본을 검토하도록 되어 있어서 부쩍 규제영향분석서 작성하는 일이 신경이 쓰였다.

부처의 규제담당자이니 규제영향분석 전문과정 교육도 받고 오라고 한다. 도대체 뭇 때문에 이렇게 부산을 떠는지. 속으로 못마땅해 하고 있을 때 과장이 한 마디 던졌다.

“D 사무관, 잘 하라고. 이제 분위기가 달라져서 규제 품질을 까다롭게 따진단 말이야. 심사 통과하려면 규제영향분석서 제대로 나와야 해.”

문득 D사무관은 아내의 말이 생각나서 이렇게 대답했다.

“심사 통과해야죠. 규제 생긴 다음에 품질 따져봤자 뭐합니까. 가전제품도 이렇게 까다롭게 품질 따져서 고르는데 국민들 제한하는 규제야 더욱 더 까다롭게 검토해야 하는 거 아닙니까. 하하하.”

형식적인 품질 검사라면 차라리 안 하는 게 낫다

‘규제영향분석제도’란 규제로 인해 예상되는 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말한다. 참여정부는 질적 규제개혁을 추진해 나가는 방향의 연장선상에서 규제영향분석제도를 강화했다.

그러나 기존의 규제영향분석은 분석의 기술이 단순하고 항목별로 중복이 많고 비용편익분석도 형식적인 차원에 머물고 있어서 규제품질을 높이고 불합리한 규제를 막는다는 원래의 목적에 부합하기에는 다소 미흡한 점이 많았다. 참여정부는 이러한 문제점을 해결하고 보다 효율적인 제도 운영을 위하여 다음과 같이 규제영향분석제도를 개선해 나갔다.

첫째, 규제영향, 더 까다로운 기준으로 점검하라.

기존의 평가항목은 총 8개 항목 20개 요소로 되어 있어서 중앙행정기관에게 업무 부담을 주는 한편 중복내용이 많아 비효율적이었다. 따라서 기존 항목을 현실에 맞게 통합, 단순화하여 3개 항목(규제의 필요성 및 목표, 규제의 비용·편익 분석 및 비교, 규제내용의 적정성 및 실효성) 8개 요소로 정비함으로써 불필요한 업무 부담을 줄이고 규제영향 분석의 내실화를 기했다.

둘째, 규제품질 정보를 국민에게도 공개하라.

규제영향분석이 형식적으로 운영되는 문제를 해결하고자 참여정부는 규제영향분석의 결과를 해당 입법예고 시 국민에게 공개하도록 했다. 즉 「행정규제기본법」을 개정하여 해당 법령 입법 예고 시 규제영향분석 결과를 국민에게 공개하도록 의무화시켰다.(2006. 6. 30. 시행) 규제가 신설 또는 강화될 때는 부처협의를 거쳐 규제심사를 받게 되는데 부처협의 단계에서부터 규제영향분석서를 작성하여 입법예고 시에 발표하게 함으로써 사후적, 형식적으로 이뤄지던 규제영향분석이 실질적인 영향력을 갖게 된 셈이다.

이는 하나의 규제가 생기거나 강화되기 전에 그 규제의 품질 정보에 대한 국민의 알 권리를 충족시키기 위한 것으로 사전에 규제에 대한 정보를 공개하고 수요자의 의견을 반영하기 위한 것이다.

셋째, 품질 나쁜 규제는 심사를 통과하지 못하게 하라.

규제영향분석이 가장 직접적으로 활용되는 경우는 신설·강화규제를 심사하는 과정에서다.

규제개혁위원회의 사무국 역할을 하는 국무조정실에서 작성해 오던 심사안건을 소관 부처에서 직접 작성하게 하는 한편, 심사 안건에 규제영향분석 결과를 포함하도록 하여 규제영향분석이 규제심사에 실질적으로 영향을 미

치도록 하였다.

넷째, 규제품질 파수꾼, ‘규제영향분석 전문가’를 양성하라.

규제영향분석이 형식적으로 운영되었던 이유 중의 하나는 그 운영 주체인 공무원들의 전문성 부족을 들 수 있다. 참여정부는 공무원들의 규제영향분석 교육을 강화하여 규제영향분석의 내실화를 기했다. 즉 선진국의 규제영향분석기관에 공무원 및 전문가를 파견하여 규제영향분석 전문가를 양성하고 고위직 공무원들에 대해서도 규제영향분석 활용방법에 대한 연찬을 실시하는 한편, 부처별로 규제영향분석 담당자들을 대상으로 전문교육을 실시했다.

규제영향분석은 불필요하고 불합리한 규제의 신설을 방지하고 합리적인 규제수단과 대안을 모색하는 한편, 기존 규제의 합리적 개선을 유도하기 위해 실시하는 것이다. 참여정부는 규제영향분석 내실화를 통해 규제의 품질을 높여나감으로써 질적 규제개혁을 달성하고자 했다.

규제 잡으면서 ‘행정부담’도 같이 잡는다

— 「행정조사기본법」 제정과 행정부담감축제도 도입

“각종 행정처리에 새고 있는 돈과 시간을 잡아라!”

지하철 건설본부로부터 공사발주를 받은 건설회사의 Y 사장. 큰 공사를 수주했다는 기쁨도 잠시 악몽과 같은 시간이 기다리고 있었다. 예고도 없이 수시로 반복적으로 각종 관청으로부터 행정조사를 받느라 정신이 없었기 때문이다.

처음 건설교통부, 노동부로부터 안전관리 준수와 노무규정에 대한 현장 조사를 받을 때만 해도 한번쯤이려니 하고 참을 만했다. 그런데 그 후로 사흘이 멀다 하고 각종 행정조사가 줄을 이었다. 수개월에 걸쳐 수차례의 행정조사를 받아야 했고 그때마다 직원들은 조사에 협조하느라 정작 해야 할 업무에 집중을 못하니 Y 사장 입장에서는 경제적 손실도 적지 않았다.

“아니, 이건 지난번에 ○○○부처에서 행정조사를 받았는데요.”

“그건 ○○○부처에서 한 거고 우리 부처에서 하는 조사와는 다른 거죠. 자료 좀 가져와 보시죠.”

“처음부터 새로 조사를 한단 말입니까?”

심지어는 다른 기관에서 받은 똑같은 내용의 조사를 또 다른 기관이 나와서 처음부터 다시 실시하니 황당해도 이렇게 황당할 데가 없었다.

드디어 마지막 행정조사가 끝난 후 Y 사장은 맥이 풀려 소파에 털썩 주저앉았다. 김대리도 기가 막힌 듯 혀를 차며 서류를 가져다주었다.

“사장님, 정말 너무 한 거 아니에요? 몇 달이 어떻게 지나갔는지도 모르겠어요.”

“같은 조사를 하고 또 하게, 그리고 예고도 없이 들이닥치고 말이야. 몇 달 동안 행정조사 받느라 사업도 제대로 못했으니 도대체 까먹은 돈이 얼마야? 이놈의 행정조사 어디에다가 규정 만들어서 딱 한 번에 끝내도록 할 수 없을까?”

그러나 절차만 규정된다고 끝날 일도 아니었다. 한번 떼어 준 서류를 필요할 때마다 다시 달라고 하는 것도 문제였다. 이 부처 저 부처마다 서로 네트워크가 안 되는지 재발급받는 것만 해도 하나의 일이었다. 21세기 정보통신 시대니 유비쿼터스 시대니 말만 번지르르하고 정작 행정 업무는 재래식인 것 같은 느낌이었다.

“김대리, 모든 행정절차가 IT 세상에서 연결된다면 어떨까?”

사업이 커갈수록 이것저것 다양한 행정절차를 밟을 일도 많고 그러다보니 자연스레 서류 떼는 일이 많아졌다. 행정조사라도 받을라 치면 서류 스트레스는 하늘을 찌를 정도가 되었다. 그런데 그 서류들도 해당 건별로 모두 요구하는 양식이 다르니 Y 사장은 서류 작성 노이로제라도 걸릴 판이었다.

Y 사장은 ‘관청들이 서로 전산으로 연결되고 행정 처리에 공통된 프로그램을 활용한다면 얼마나 좋을까. 그러면 이렇게 시간 낭비하면서 머리 복잡해질 일도 없을 텐데.’ 라고 생각하면서 혼잣말처럼 중얼거렸다.

“도대체 국세청 서류 양식 다르고 노동부 다르고 산업자원부 또 다르고. 그때마다 복사 뜨고 다시 쓰고 재발급 받아야 하니... 정부기관들 모두 모여서 한 가지로 양식 통일해서 쓰면 안 되나?”

이런 행정부담을 돈으로 환산하면 상당한 금액이 될 것 같았다. 알게 모르게 돈이 새고 있는 셈이다. Y 사장은 상상해 보았다.

국민이 모든 행정적인 일을 통일된 프로그램을 활용해서 전산으로 할 수 있고 필요한 정보는 미리미리 알려주는 행정서비스를 받는 나라. 동네 병원에서 아이들 예방접종 받는 날짜를 알려 주는 서비스를 해 주듯이, 행정관청에서 운전면허 갱신기한을 미리 알려주고 각종 행정절차 정보에 대해 미리미리 메시지를 보내주는 나라. 과연 불가능한 일일까? 요즘 같은 발달된 정보통신 시대, 대한민국처럼 세계적인 IT기술과 통신사업 기반을 가지고 있는 나라라면 충분히 가능한 일이었다.

행정부담은 절차에 따라하고, 행정비용은 아껴서 알뜰하게

참여정부는 기업의 행정부담을 줄여주기 위해 「행정조사기본법」을 제정했을 뿐만 아니라 보다 과학적인 방법으로 기업의 행정부담을 줄여나가기 위해 ‘행정부담감축제도’ 도입을 준비하고 있다.

우선, 참여정부는 부당하거나 임의적인 조사로부터 기업 등 국민의 권리를 보호하기 위해 행정조사기본법을 제정했다.

기존에 개별법에서 규정하고 있는 행정조사는 포괄적이어서 행정기관의 편의에 의하여 임의로 이뤄지는 경우가 빈번했다. 행정조사가 법규 이행여부 확인조사, 일반적인 업무 감독, 행정처분을 위한 실태조사 등을 위해 필요한 ‘업무’ 이긴 하지만, 행정조사의 절차나 위법한 행정조사에 대한 통제장치가 없다 보니 국민의 권익이 침해될 우려가 항상 존재하는 셈이었다.

이에 참여정부는 행정기관이 행하는 행정조사에 관한 일반적 원칙과 절차를 마련하고 중복조사를 제한하여 기업의 부담을 완화하기 위해 행정조사기본법을 제정하기에 이른 것이다.

또한 행정조사뿐만 아니라 각종 행정부담으로(기업이 행정기관에 대한 조사협조·보고·신청 등 각종 정보제공 의무) 기업이 부담하는 비용과 시간이 상당하다고 판단하고, 이를 효과적으로 감소시키기 위해 ‘행정부담감축제도’를 도입하고자 했다.

참여정부는, 국민에게 부담을 주는 행정부담, 특히 행정조사 등의 문제를 다음과 같이 개선했다.

첫째, 행정조사에 대한 별도의 법으로 기업의 권익을 보다 확실하게 보호하라.

행정조사에 대한 법적 장치를 마련하기 위해 별도의 법률을 제정하자는 의견과 기존의 행정절차법을 보완하자는 의견이 있었다. 그러나 보다 확실하게 피조사자의 권익을 보호하고, 행정절차에 관한 공통적인 사항을 규정하고 있는 「행정절차법」에 각종 자료수집 및 조사에 해당하는 행정조사에 관한 사항을 담는 것은 바람직하지 않음을 고려하여 별도의 「행정조사기본법」을 제정하게 된 것이다.

둘째, ‘적법한 절차 없이, 수시로, 중복해서’ 실시되는 행정조사는 절대 불허!

「행정조사기본법」의 내용을 보면 행정기관이 준수해야 하는 기본원칙을 규정하고 법령 등에 근거가 있는 경우에 한해서만 행정조사를 실시할 수 있도록 했다. 또한 여러 행정기관이 동일하거나 유사한 목적으로 조사를 실시하는 경우, 공동조사를 해야 한다. “위법행위가 의심되는 새로운 증거를 확보한 경우를 제외”하고는 행정조사를 이미 받은 사안에 대해서 중복하여 조사를 할 수 없도록 했다.

셋째, 행정부담을 계량화하며 체계적으로 감축해 나가라.

참여정부는 기업의 행정부담을 줄임으로써 그에 소요되는 시간과 비용을 절감할 수 있도록 했다.

행정부담감축제도는 각종 보고의무에 따른 기업의 행정부담을 체계적으로 측정한 후에 IT 기반을 이용하여 서류 작성의 부담을 줄이는 등 다양한 간소화 방안을 마련함으로써, 기업의 행정부담을 줄이고자 하는 것이다

텐마크의 경우 연간 행정부담이 5조 원(GDP의 2.2%), 네덜란드는 20조 원(GDP의 3.5%)에 달하는 것을 볼 때, 우리나라 역시 행정부담으로 인해 기업이 연간 지불해야 하는 비용은 상당한 수준에 이르는 것으로 보인다.

이처럼 참여정부는 행정조사나 각종 규제에 의한 보고의무로부터 유발되는 기업의 부담을 개선하여 실질적인 규제개혁의 의미를 구현하고자 했다.

「행정조사기본법」 시행에 따라 조사대상 선정기준, 조사목적, 조사절차 등이 구체화되어 행정조사의 투명성 및 예측가능성이 높아질 것으로 기대된다. 특히 중복조사가 많은 식품안전분야 등에서 공동조사 실시, 조사자료 공유 등을 통해서 기업의 시간·비용 부담이 대폭 감소할 것이다.

행정부담감축제도가 안정적으로 실시될 경우 감축이 필요한 분야를 찾아냄으로써 비용의 정확한 분석과 감축이 가능해지므로 기업의 행정부담을 줄이는 데 실질적인 효과가 있을 것으로 기대된다.

또한 조세분야의 행정부담을 측정하여 그동안 규제개혁에서 제외되어 왔던 분야에 대해서도 국민의 부담을 줄이는 계기가 마련될 것이다.

해외 사례를 벤치마킹하라!

규제개혁 역시 세계의 흐름을 알지 못하고서는 선진적으로 추진해 갈 수 없다. 앞에서 소개한 ‘행정부담감축제도’ 역시 OECD를 통해 꾸준히 국제협력을 해오던 중 선진적인 외국의 사례를 발견하고 발 빠르게 우리나라에 적용한 살아있는 국제협력 사례라 하겠다. OECD 회원국 등 선진국에서만 추진되고 있는 시스템을 우리나라가 규제개혁 국제협력을 통해 적극적으로 벤치마킹한 것이다. 우리나라는 다음과 같이 규제개혁에 있어 국제협력을 유지하고 있다.

▶ 국제교류를 통한 벤치마킹

OECD, APEC 등 국제기구의 규제관련 회의에 참석하여 우리나라 규제개혁 추진상황을 홍보하는 한편, 해외의 사례를 벤치마킹하여 국내 규제개혁 추진에 적용하고 있다.

특히 2000년도 OECD 규제개혁 심사에 대한 후속조치로서 OECD는 우리의 규제개혁에 대한 모니터링을 실시하여 그 결과를 2007년에 발표하였는데, 한국이 규제개혁의 제도·정책에 있어 짧은 시간에 인상적인 진전을 이루었다고 평가하였다.

▶ 주한외국상공회의소와 협의 채널 운영

규제개혁에 외국기업의 의견을 반영하고 외국기업이 한국에서 차별받

지 않고 자유롭게 기업활동을 할 수 있는 환경을 만들기 위해 2005년 6월부터 주한미국상공회의소와 간담회를 개최하는 등 주한외국상공회의소와 협의채널을 열고 정례적으로 운영하고 있다. 2007년부터는 다양한 외국기업의 의견을 수렴하기 위해 주한유럽연합상공회의소 등으로 협의채널을 확대하였다.

행정부담감축제, 어떻게 도입할 것인가?

참여정부는 규제준수에 따르는 시간과 비용을 중시하는 정책을 펼쳐왔지만 직접 행정부담을 수치화시켜 시스템으로 구축하는 것은 행정부담감축제도가 최초가 된다. 따라서 다음과 같은 체계적인 과정을 통해 첫 도입의 시행착오를 방지하고자 했다.

▶ 외국사례 조사 및 실현 가능성 검토

행정부담감축제도는 OECD 및 EU 등 선진 23개국에서 도입했거나 도입을 추진하고 있다. 네덜란드는 표준비용모델을 개발하여 행정부담을 측정하고 이를 기초로 해서 2007년까지 25% 행정부담 감축에

성공하였으며 2010년까지 추가적으로 25%의 행정부담 감축을 추진 중에 있다. 미국은 「중소기업문서경감법」을 제정하여 서류작성 부담비용을 3,200억 불로 측정하고 부담경감 방안을 추진 중에 있다. 이처럼 행정부담감축제도는 비현실적인 제도가 아니라 이미 여러 나라에서 성공적으로 시행되고 있는 현실적인 제도임을 확인할 수 있었다.

▶ 철저한 사전 준비

참여정부는 기업의 행정부담 감축을 효율적으로 추진하기 위해 태스크포스팀을 구성하고, 전면적인 행정부담 조사 및 이에 따르는 비용감축정책을 실시하기에 앞서 기초조사를 실시했다.(2006.10. ~ 2006.12.) 6개 업종의 19개 업체를 대상으로 실시한 조사 결과, 우리나라 역시 덴마크와 네덜란드와 마찬가지로 기업의 행정부담이 무시할 수 없을 정도로 상당한 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 참여정부는 우리나라 실정에 맞는 표준비용모델(Standard Cost Model)을 개발했고(2007. 7), 「산업안전보건법」과 「위험물안전관리법」 2개 법규의 행정부담을 시범 측정하고 있다. 시범측정 결과를 토대로 2008년부터 본격적으로 행정부담 측정과 감축정책을 추진해 나갈 계획이다.

▶ 지지기반의 확보

참여정부는 행정부담감축제도에 대한 다양한 지지를 이끌어내기 위해 서 민관 합동의 태스크포스팀을 구성하여 운영하였다. 또한 '행정부담

국제학술세미나(행정연구원 주관)를 개최하여 학계 및 연구계 등의 다양한 의견을 수렴하는 등 공감대 형성에 주력하였다.

또한 효과적으로 행정부담을 감축해 나가기 위해서 행정부담이 큰 조세 등 핵심 분야에 정책적 노력을 집중할 계획이며, 명확하고 현실적인 추진체계를 마련하여 다양한 이해관계를 조정해 나간다는 복안이다.

시간과 비용을 아껴야 진짜 만족도 올라간다

- 규제 통과비용과 지수 개발

“톨게이트 수가 문제가 아니라 통과비용이 문제죠!”

“출장은 잘 다녀왔나?”

J가 지방출장에서 돌아와 첫 출근한 아침이었다. 담당 팀장은 반가운 얼굴로 그에게 인사를 건넸다. 그러나 J는 밤새 차를 운전하고 올라와 새벽에야 집에 도착했기 때문에 아직 피곤이 풀리지 않은 상태였다.

“자네 얼굴이 왜 이렇게 피곤해 보이냐?”

팀장도 눈치를 챘는지 걱정스러운 표정으로 물었다.

“차가 너무 막혀서 새벽에야 도착했어요. 평일인데도 무슨 길이 그리 막히는지. 원.”

“어느 쪽으로 왔는데?”

“그야 톨게이트 수가 적은 ‘양양’ 고속도로 통하는 코스로 왔죠.”

“이 사람도 참. 자네 출장지에서 서울로 오려면 그 코스가 아니라 ‘쪽쪽’ 고속도로 쪽으로 오는 게 훨씬 빠르고 편해.”

팀장이 이렇게 말하자 J는 의아스럽다는 듯 다시 물었다.

“하지만 거기는 톨게이트를 여러 번 지나게 되잖아요.”

“J 대리, 톨게이트 수가 문제가 아니라 통과비용이 중요한 거 아니겠나?”

J는 이해가 되지 않았다. 톨게이트 수가 적어야 부담도 적고 더 편하게 올 수 있을 줄 알았는데 그게 아니라니.

팀장은 J 대리의 궁금증을 눈치 챘는지 계속 말을 이었다.

“수가 적다고 꼭 편한 거는 아니지. 톨게이트를 지나는데 시간이 적게 걸리고 도로 사용료가 얼마인지를 확인해 봐야지.”

J는 톨게이트 지날 때마다 차가 뻥뻥하게 줄을 서서 한참 만에 통과할 수 있었던 것이 생각났다. 그에 비해 도로사용료는 비싸서 화가 났었다.

“자네가 선택한 코스는 톨게이트 수는 적을지 몰라도 통과하는 데 시간도 오래 걸리고 사용료도 비싸서 훨씬 부담이 많이 되는 코스야. 그에 비해 쪽쪽 코스는 톨게이트 지날 때마다 막히는 경우가 거의 없으니 빠르고 사용료 역시 저렴해서 다 합해봐야, 양양 쪽 코스로 오는 경우보다 돈도 적게 드는 셈이지.”

“정말요?”

J는 단순하게 톨게이트 수만 기준으로 해서 자신에게 얼마나 부담이 될

지 셈해 보았던 자신이 어리석었음을 깨달았다.

“한번 양양 코스와 쪽쪽 코스에 들어간 시간과 돈을 계산해 보라고. 그러면 더 정확히 알 수 있을 테니.”

“아 그렇게 말이에요. 코스마다 통과비용을 측정해서 지수로 딱 나와 있으면 좋겠어요. 그러면 같은 실수 절대로 안 할 수 있는데. 하하하.”

규제라고 다 똑같나? 규제 ‘수’가 아니라 ‘강도’를 잡아라!

사회통념상 규제개혁의 성과는 늘 규제의 개수 증감만을 기준으로 판단되곤 하는 모순이 있었다. 참여정부 기간 동안 규제의 개수가 늘어났음에도 불구하고 규제의 증가 속도는 둔화되었으나, 일부 언론과 재계에서는 규제의 개수 증가에만 초점을 맞추어 성과를 평가하곤 했다.

▷ 2000~2002년(3년) : 총 596건(연평균 199건),

▷ 2003~2006년(4년) : 총 361건(연평균 90건)

사회 변화에 따라 새로운 규제의 신설·강화 시 정부가 개입하는 강도를 최소화하는 방향으로 규제개혁을 추진한 참여정부로서는 규제의 강도 등을 지수화 하는 등 질적인 측면에서 객관적으로 규제를 비교 검토해볼 필요가 있었다.

이에 참여정부는 질적인 규제개혁을 추진해 나가고자 다음과 같이 규제

의 통과비용을 측정 분석해 보았다.

첫째, 규제 통과비용을 측정하여 국민 부담의 정도를 정확히 파악하라.

규제라고 모두 똑같은 규제가 아니다. 국민들에게 그다지 큰 부담을 주지 않고 있으나 마나 한 단순한 규제가 있는가 하면, 실질적인 심사를 거치도록 함으로써 기업 활동에 직접적인 영향을 미치는 인·허가 규제도 있다.

이처럼 단순한 신고 또는 실질적인 심사를 거치는 규제 등 규제유형에 따라 국민의 부담이 차이가 나는 것을 감안하여, 참여정부는 질적 차이를 고려하여 객관적으로 규제를 분석해 볼 필요가 있음을 깨달았다.

즉 단순히 규제 개수가 아니라 국민에게 미칠 실질적인 부담의 강도를 파악하여 적용함으로써 규제의 품질을 관리하고자 하는 목적이었다.

둘째, 객관적인 지수를 통해 측정하라.

규제가 국민에게 미치는 부담의 강도를 정확하게 파악하기 위해서는 객관적인 지수가 필요했다. 따라서 참여정부는 규제별로 등급을 매기고 등급별 가중치를 적용하는 객관적인 평가지수를 개발하고자 했다.

이에 2007년 5월 전문가로 구성된 태스크포스 팀을 구성하여 연구방법을 논의했다. 산업연구원에서는 ‘규제통과 시간·비용 측정’을 위해 대표적인 산업인 제조업과 서비스업 중 각각 2개 업종을 샘플링하여 측정 연구

를 실시했다. 즉 제조업에서 음식료 제조업·자동차부품제조업을 선정하고 서비스업 중에서는 관광숙박업·골프장업을 선정했다. 그리고 각 업종별로 8~11개 사업장을 대상으로 창업 및 운영상 주요규제에 대한 주요 규제목록을 작성하고 설문 및 대면 조사를 실시했다.

4개 업종, 39개 사업장에서 11개의 규제유형을 도출한 후, 정부 개입의 정도에 따라 '사전승인 규제, 투입기준 규제, 산출기준 규제, 정보 규제' 등 4가지 유형으로 구분하여 유형별 규제 통과시간 및 비용을 분석해 본 것이다.

규제수준 및 규제강도 등을 조사·분석해 본 결과, 참여정부 기간 규제의 수가 3.7% 늘어났음에도 불구하고 규제의 강도는 0.3% 완화된 것으로 드러났다. 규제의 수가 일부 증가했음에도 불구하고 규제의 강도가 약한 규제 유형이 주로 증가하였기 때문에 전반적인 규제의 강도가 낮아졌던 것이다.

이에 비해 규제의 수가 27%나 줄어들었던 국민의 정부 기간 중에는 규제의 강도는 오히려 2.3% 강화되었다. 즉 규제의 수와 국민 생활에 실질적 부담을 주는 규제의 강도(즉, 규제의 질)는 직접적인 관계가 없음을 알 수 있었다.

이처럼 참여정부는 규제개혁에 통과비용이라는 개념을 적용하여 객관적인 지수를 통해 규제개혁 성과를 제대로 판단할 수 있게 되었고, 규제의 품질관리라는 정책 방향을 살려 보다 효과적으로 규제개혁을 추진할 수 있게 되었다.

참여정부의 질적 규제개혁의 성과

양적 규제개혁에서 질적 규제개혁으로 정책방향을 전환한 참여정부의 규제개혁은 다음과 같은 성과가 있었다.

▶ 규제의 품질제고

규제의 품질제고를 위해 규제영향분석을 강화했다. 즉 규제가 국민에게 미칠 비용과 편익을 사전에 검토하고 입법예고시 의무적으로 이를 공표하도록 함으로써 불합리한 규제가 신설·강화되는 것을 방지하여 규제의 품질을 관리했다.

[다이옥신 등 잔류성 유기오염물질 배출규제]를 신설할 때, 배출허용기준 설정에 따른 연간 사회적 순편익(배출방지시설 설치 등 비용 255억원, 배출저감에 따른 의료비용 감소 등 편익 1,063억원)이 808억원으로 추정되어 규제 신설의 타당성이 있다고 판단 ('06. 7. 규제위 심사)

▶ 규제 통과비용 감축

규제를 통과하는데 소요되는 시간과 비용 등 기업과 국민의 부담을 줄이는 노력을 기울여왔다. 예를 들어 '공장설립승인' 규제의 경우 법정처리기한을 꾸준히 단축하여 왔고, 실제로 소요된 시간도 '03년 41.4일에서 '06년 20일로 20여일 단축되었다.

▶ 실질 GDP 및 고용증대 효과

규제개혁기획단에서 참여정부기간중 추진한 전략과제(43개 과제)의 경제적 효과를 한국행정연구원이 분석한 결과, 전략과제 추진으로 10년간 3.5%의 실질 GDP의 증가(29조원) 및 35만여명의 고용증대를 가져올 것으로 추산되고 있다.

국가가 존재하는 한

규제개혁은 끝없이 계속된다

필요한 규제와 불필요한 규제

법과 사회의 모든 시스템이 잘 운영되고 안정된 사회로 유명한 나라 중의 하나가 싱가포르다. 리완유 수상에 의해 나라 전체가 계획되어 건설된 도시국가. 지금도 URA(도시재개발청)에서 건물위치, 디자인, 설계 등 모든 것을 규제한다. 곳에 따라 밤이면 아름다운 풍경을 연출하기 위해 건물마다 베란다 불은 켜놓아야 하며 입간판을 못 달게 되어 있으며 같은 모양의 건물은 절대 들어 설 수 없다. 그러다 보니 빌딩숲의 실루엣이 아름다워 도시 자체가 관광자원이 되어 싱가포르의 이미지를 세계인의 마음에 심고 있다.

말하자면 URA가 도시건설의 모든 것을 규제하고 있는 셈이다. URA에는 도시 전체의 미니어처가 전시되어 있어서 싱가포르의 도시국가 개발의 노하우를

벤치마킹하고자 외국인들도 많이 찾아오고 싱가포르 국내인들도 자주 구경을 온다.

규제란 양날의 칼과 같아서 잘 쓰면 약이고 못 쓰면 독이다. 아름다운 도시국가를 건설하여 해외의 부러움을 사고 관광수입도 올리고 있는 싱가포르가 규제의 한쪽날을 사용한 것이라면, 규제의 다른쪽 날은 종종 기업활동과 국민생활에 독이 되기도 한다. 복잡한 인·허가 절차로 기업의 활동을 막는 것은 독이 되는 규제다. 반면에 복지를 위해 사회보장제를 강화하는 것은 약이 되는 규제다.

참여정부에서는 규제개혁의 초점을 ‘양적 규제개혁’에서 ‘질적 규제개혁’으로 전환하고, 수요자 중심의 규제개혁 체제를 마련하였다. 독이 되는 규제는 아예 없애고 신설·강화규제 심사를 통해 독이 될 규제가 생기는 것을 막거나, 규제의 내용을 독이 되지 않도록 개선하여 세상에 내놓도록 했다.

규제개혁의 새로운 주자 ‘규제개혁기획단’

참여정부 규제개혁 시스템의 꽃은 ‘규제개혁기획단’과 ‘규제신고센터’이다. 1998년 행정쇄신위원회의 바통을 이어받은 규제개혁위원회가 규제개혁의 선봉에서 많은 성과를 거두었다.

그러나 참여정부 들어와 규제개혁 정책방향에 더욱 부합하는 시스템을 정비

하고자 ‘규제개혁기획단’을 출범시켰고, 규제개혁기획단은 다수 부처와 관련된 복합덩어리 규제를 수요자인 국민의 입장에서 해결해 왔다. 2004년 8월부터 2007년 11월 기간 중 덩어리규제 총 65개 과제를 추진(1,749개 세부과제)했으며, 2006년 5월에는 대한상공회의소 등 경제단체에서도 그 성과를 인정하고 규제개혁기획단의 활동기한을 연장해 줄 것을 건의한 바 있다.

규제신고센터는 2004년 4월 ~ 2007년 10월까지 총 1,849건을 접수하여 1,829건을 처리했다. 처리 민원 중 62.2%인 1,138건에 대해 해소방안을 마련했다. 1,138건 중 57.6%에 해당하는 655건이 법·제도를 통한 개선사례로서 규제의 근본적 개선에 크게 기여하고 있는 것으로 볼 수 있다.

OECD는 2007년 3월 규제개혁보고서에서 “규제신고센터는 주로 기업이 직면하는 애로사항을 해소하는 데 초점을 두고 있지만 그 활동은 규제품질에도 상당히 기여하고 있다.”고 평가한 바 있다.

OECD가 평가한 참여정부 규제개혁

2007년 3월 경제협력개발기구(OECD)는 참여정부에서 이렇게 고품질 규제를 위한 정책, 기구 및 수단을 짧은 시간 내에 완비시킨 점을 감안, 우리나라의 규제개혁이 정부의 강력한 정치적 의지에 힘입어 정상궤도에 오른 점을 높이

평가하였다.

2005년 참여정부는 OECD에 규제개혁 모니터링심사를 요청하였고 모니터링심사단이 직접 한국을 방문하여 분석 조사 과정을 통해 2007년에 그 결과를 공표한 것이다.

OECD는 “한국이 최근 몇 년간 강력한 정치적 지지하에 규제정책과 제도 개혁에 있어서 괄목할 만한 진전을 했다.”고 평가하면서 지속적인 경제성장을 위해서는 현재의 규제개혁 속도를 유지해야 한다고 하였다.

우선, OECD는 한국이 짧은 시간 안에 고품질 규제를 위한 정책과 제도, 수단을 완비시킨 것에 대하여 “놀라운 진전”으로 평가하면서, 특히, 양적인 규제개혁에서 질적인 규제개혁으로 전환한 점과 규제개혁위원회를 통해 규제 및 기업 활동 절차가 간소화된 점을 높이 평가했다.

물론, 한국경제가 지속적으로 성장하고 한국의 규제개혁이 한 단계 더 성장하기 위해 필요한 여러 가지 주문들도 있었다. 규제의 투명성을 지속적으로 제고해야 하고, 외국인 투자에 대한 국민의 비우호적 정서를 개선하는 노력이 필요하다고 언급하고 있으며, 세계화와 고령화 시대에 대비하여 인적자본에 대한 투자증대와 고등교육시스템에 대한 개혁의 필요성도 주문하고 있다.

규제개혁을 위한 전향적 노력, 헛되지 않기를

한국은 지난 1998년 행정규제기본법을 제정하고 규제개혁위원회를 발족시킨 이후 꾸준히 규제개혁을 추진해 왔다. 특히, 참여정부 들어 수요자 중심의 규제 개혁을 추진하여 규제개혁 역량을 획기적으로 강화하기 위한 노력을 경주하는 동시에 각 분야의 규제체제를 글로벌 스탠다드에 맞도록 개선해 왔다. 이러한 노력이 이번 OECD의 평가결과에 그대로 나타난 것이며 우리의 규제개혁이 이제 일정 궤도에 올라선 것으로 판단된다.

이제 남은 것은 개혁역량을 지속적으로 강화하여 고삐를 늦추지 않고 개혁의 속도를 유지해 가는 일이다. 정부는 앞으로 OECD가 제시한 권고사항에 대하여 부처 간 협의하에 세부적인 이행계획을 면밀히 마련하여 추진해 나갈 계획이다.

이때까지의 노력이 OECD 모니터링 결과에 반영된 것처럼 지금의 전향적인 노력들 또한 향후 한국 규제개혁이 한 단계 더 발전할 수 있는 소중한 밑거름이 되기를 기대한다.

2007. 12. 1. 글쓴이

“참여정부 규제개혁, 2003에서 2007년까지”

모든 규제를 다 줄여야 할까?

사회경제적 활동이 복잡 다양해짐에 따라 사회 질서 유지를 위한 최소한의 법령 및 규제가 증가하는 것은 자연스러운 현상이다. 우리나라 규제 현황을 보더라도 정부가 강력하게 규제철폐를 추진한 1998, 1999년에 크게 감소되었다가 2000년부터는 다시 증가하기 시작했다.

다만 2000년~2002년 기간 중에는 양적인 규제철폐의 후유증으로 연 평균 199건 정도 증가하였다가 2003년~2006년 기간 중에 90건 정도 증가한 것으로 볼 때 최근에는 규제의 증가 속도가 느려졌다는 것만은 분명하다. 또한 인·허가 등 절차와 관련된 규제는 감소하고 환경보건 등 공공성 확보를 위한 규제들은 증가하는 경향이 있다.

그와 같은 경향은 경제적 규제와 사회적 규제의 차이에서 그 이유를 찾을 수 있다. 선진사회로 갈수록 경제적 규제는 감소하고 복지 및 공익과 관련된 사회적 규제는 상당한 정도로 존재하고 있는 것이 일반적인 흐름이다. 이처럼 경제 활성화를 위한 경제적 규제는 단호하게 정리하되 복지 및 공익과 연관된 규제에 대해서는 필요성을 인정하고 합리적으로 개혁해 나가자는 것이 선진국의 흐름이며, 우리 정부의 규제개혁 역시 그러한 방향과 궤를 같이 하고 있다.

정부, 수요자 중심·품질 중심의 규제개혁으로 전환

최근 정부의 규제개혁을 이끌어온 두 가지 패러다임은 ‘수요자 중심’과 ‘질(質) 중심’의 규제개혁으로 압축할 수 있다. 그것은 과거에 규제개혁위원회를 중심으로 규제개혁을 강력하게 추진하여 규제 수를 크게 감축하고 규제 신설을 억제했음에도 불구하고 일반 국민들과 기업의 만족도가 그다지 높지 않았던 당시 상황에서 비롯된 것이다. 또한 최근 정부가 주도하고 있는 ‘참여와 혁신’이라는 커다란 흐름 속에서 규제개혁 역시 그와 궤도를 같이한 결과이기도 했다.

이러한 정책적인 철학과 사회적인 요구에 부응하고 규제의 효율성을 증대하기 위하여 정부는 양적인 규제개혁이라는 기존의 방향에서 한 단계 더 나아가 ‘질 중심’의 규제개혁 그리고 ‘수요자 중심’의 규제개혁을 추진하기 시작했다.

2003년, 기존 규제를 정비하고 전략과제 방식을 도입

2003년부터 정부는 각 부처의 적극적인 협조하에 수요자 중심, 그리고 품질 중심의 효율적인 규제개혁을 달성하기 위하여 기존의 규제들을 제로베이스에서 재정비하기 시작했다.

또한 새로운 규제개혁의 방향을 모색하는 것의 일환으로 다수 부처와 관련되고 규제개혁의 파급효과가 큰 규제분야를 집중적으로 관리하기 시작했다. 그러한 규제들을 대상으로 전략과제를 선정하고 보다 체계적이고 전략적으로 접근하기 시작한 것이다.

2004년, 규제개혁을 본격적으로 추진하기 시작

전략과제 선정 방식을 통한 규제개혁을 성공적으로 추진한 정부는 다수부처와 관련된 덩어리규제 개혁을 집중적으로 추진할 수 있는 ‘규제개혁기획단’을 별도로 설치했다. 더 나아가 국무총리의 적극적인 지원으로 규제개혁기획단은 실효성 있는 규제개혁이 가능하게 되었다. 규제개혁기획단은 기업들에게 파급효과가 큰 전략과제들을 적극 발굴하여 개선해 나감으로써 가시적인 성과를 내었고 기업의 요청에 의해 기한 연장을 거듭하며 그 역할을 충실히 수행했다.

또한 정부는 수요자 중심의 규제개혁을 실현하고자 규제신고센터를 설치했

다. 현장의 의견을 직접 듣고 원스톱으로 처리하는 규제신고센터는 형식적인 민원센터가 아니라 실질적인 추진력과 권한을 가지고 국민들의 불만과 어려움을 해결하는 역할을 수행하였다.

2005, 부처의 자율적 역량을 강화했다.

처음부터 정부가 각 부처의 자율적인 규제개혁 역량을 강화해야 한다는 것은 일관된 방향이었다. 2005년부터 부처 자율 규제개혁 추진을 위한 기반을 구축한 것이다. 즉 자체 규제개혁위원회를 외부위원 중심으로(60%) 개편하고 서면심사가 아니라 대면회의 위주(68.4%)로 규제심사를 실시토록 함으로써 자체 규제심사의 기능을 내실화할 수 있었다. 또한 부처 개별 규제 및 중점과제를 선정하여 정비를 추진토록 했으며 지속적인 이행·점검과 규제개혁 평가제도를 적용하여 사후관리시스템을 갖추어 나갔다.

2006년, 시장경제 활성화를 위한 규제개혁과 함께

지방자치단체가 규제개혁의 주체로 등장했다.

2006년은 시장경제를 활성화시킬 수 있는 규제개혁에 집중한 해였다. 시대적 흐름을 반영하여 보다 우선적인 필요가 있는 부문을 선택하여 집중하고자

참여정부는 우선적으로 시장경제 활성화에 주목하고 이를 위한 규제들을 선별 집중 개혁해 나갔다.

또한 2006년은 지방자치단체의 규제개혁 교육의 해라고 할 만큼 지자체의 규제개혁 교육이 강화되었다. 이는 보다 실질적인 규제개혁을 위해서는 국민과 직접 만나는 지방자치단체의 규제개혁이 병행되어야 한다는 필요성이 대두되었기 때문이다. 따라서 참여정부는 지방공무원의 규제개혁 마인드를 강화하는 한편 교육을 통해 규제개혁 실무역량을 강화해 나가도록 했다.

또한 규제개혁 추진기반을 보다 확대해 나가기 위해 규제등록제도를 개편하고, 규제맵을 작성 배포했으며 규제개혁 모니터링단 운영, 규제영향분석제도 강화 등을 통해 규제개혁 추진을 가속화시킬 수 있는 역량을 키워나갔다.

2007년, 정부의 전향적 노력들

정부는 그동안 추진해 왔던 핵심 덩어리규제 정비를 재점검하는 한편 개별 규제에 대해 부처 정비계획을 통해 정비해 나가고 있다. 규제개혁의 사후평가 시스템을 강화함으로써 규제개혁의 결과가 실효성을 거두도록 더욱 신경을 쓰고 있다. 아직도 남아 있는 과제는 많이 있지만 그동안의 행보들을 마무리하여 다음 정부에게 규제개혁이라는 바통을 전달해 주기 위해서이다.

정부는 ‘수요자 중심’, ‘품질 중심’이라는 커다란 패러다임 안에서 규제개혁을 추진하는 동시에 규제개혁이 일시적인 포퓰리즘에 영합하지 않고 지속적으로 추진될 수 있도록 합리적인 시스템들을 구축해 나가는 데 주력하고자 했다.

단순히 규제 개수만을 잣대로 참여정부 규제개혁 성과를 논하는 일은 무지하거나 성급한 일이다. 참여정부 5년 동안 규제개혁의 패러다임이 변화했고 시스템들이 정교하게 개선되었으며 수요자들의 의견이 반영됨으로써 전반적인 규제의 품질이 제고되었음은 부정할 수 없겠다.

참여정부의 그러한 노력들이 헛되지 않고 다음 정부 규제개혁의 밑거름이 되고, 더 나은 시대 더 풍요로운 사회를 만들어 가기 위한 한 알의 밀알이 되어 주기를 기대한다.

2007. 12. 규제개혁위원회 경제1분과위원장 정 진 승

국무조정실에서 여러 계절을 보내며...

신문의 정치면에도 도통 눈이 가지 않는 내가 참여정부에 대한 평가 중 핵심적인 축을 이루게 될 규제개혁 백서를 집필한다는 것은 어려운 일이었다. 더구나 업무 파트너는 규제 개혁 실무를 주도했던 국무조정실이니, ‘얼마나 권위적인 분위기일까’ 우려부터 되었다. 그러나 모든 것은 소심한 내가 일으킨 오해 내지 착각이었다.

각 파트 실무책임자들과 규제개혁1심위원이 이끌었던 편집회의 분위기는 전혀 권위적이지 않았고 오히려 작가의 의견을 너무 존중한 나머지 혹여 작가 개인의 의견이 정책적 판단에 영향을 끼칠까봐 가끔 조심스러울 정도였다.

워낙 전 행정기관에 걸친 광범위한 것이 규제개혁이라 자료 찾기도 힘들고 파트별로 담당 공무원을 인터뷰할 일도 많았다. 그러나 규제개혁1심위원실에서 내려간 지침 덕분에 누구도 작가의 방문과 전화를 귀찮아하지 않았고 적극적으로 협조하여 시간과 노력을 줄일 수 있었다. 밤 10시, 11시 넘어 집필 도중 한두 가지 의문사항이라도 있을라치면 여기저기 핸드폰으로 담당공무원에게 전화를 걸곤 했는데 그들은 그 시간에 모두 사무실에서 야근 중인 경우가 다반사였다.

규제개혁 백서에 대한 관심과 협조가 이 정도라면 규제개혁 자체에 대해 그들이 경주해왔고 경주해 갈 노력 또한 이렇게 적극적인 것이라 믿어진다.

집필기간 내내 작가가 집필한 한 줄 한 줄을 존중해 준 이명규 편집위원장님(규제개혁1심위원), 신랄한 비판으로 중심을 잡아준 규제개혁기획단 김진곤 과장님, 핵심 파악을 도와준 규제신고센터 이용의 과장님, 이종협 서기관님, 장영현 과장님 등 여러 편집위원들께 이 자리를 빌어 감사드린다. 실무 담당자로서 처음부터 끝까지 원고 독촉 없이 편안하게 해준 오정우 사무관님께도 특히 감사드리며, 공공기관과 일하면서 이렇게 마음이 편안하고 공직자의 시각이 아니라 작가의 자유로운 시각을 이해할 수 있는 조직 문화를 만난 것은 처음이었다.

기존의 백서와는 다르게 새로운 스타일의 백서를 세상에 내놓고자 힘을 모았던 시간들이 모두에게 의미 있기를 바란다. (글쓴이)

참여정부 규제개혁을 말하다

초판 1쇄 인쇄 2007년 12월 23일

초판 1쇄 발행 2007년 12월 30일

글 쓴 이 | 박은몽

발 행 인 | 윤대희

발 행 처 | 국무총리 국무조정실

• 주 소 _ 서울시 종로구 세종로 55 정부중앙청사 503호

• 전 화 _ 02)723-7777 • 팩 스 _ 02)2100-8888

편집위원 | 《국무조정실 규제개혁조정관실》

이명규(규제개혁1심의관), 김진곤(과장), 김충호(과장),
민지홍(과장), 백일현(과장), 오정우(사무관), 이용의(과장),
이종협(서기관), 장영현(과장)

《민간 편집위원》

박은몽(작가), 함형준((주)엠플러스 네트워크),

최현주((주)엠플러스 네트워크)

편집제작 | (주)엠플러스 네트워크 / 대표 함형준

• 주 소 _ 서울시 중구 필동3가 29-2 선일빌딩 5층

• 전 화 _ 02)2277-9709 • 팩 스 _ 02)2277-1891

• 진 행 _ 최현주 • 디자인 _ 방이정

• 편 집 _ 이지희, 이정아 • 교 정 _ 이상익

© 박은몽, 2007, printed in Korea.

*잘못 만들어진 책을 바꾸어 드립니다.

