

# 제6차 규제영향평가포럼 브리프



## 규제챌린지 제도의 도입 취지와 운영방안

### · 개요

지난 1997년 「행정규제기본법」 제정 이후 20년이 훌쩍 지났습니다. 한 세대가 지난만큼 우리의 규제관리제도도 급변하는 정책환경에 발맞추어 새로운 질적 변화가 필요한 상황입니다. 한국행정연구원 규제연구센터는 규제영향평가(RIA)를 포함해 현행 규제관리제도의 쟁점을 확인하고 실천적인 개선방안을 모색하고자 규제영향평가포럼을 기획하여 운영하고 있습니다.

2021년도 제6차 규제영향평가포럼은 지난 3월 19일(금) 오후 3시, 한국행정연구원 신관 대회의실에서 ‘규제챌린지 제도의 도입 취지와 운영방안’라는 주제로 진행되었습니다. 2021년도 규제혁신 추진방향에서 새롭게 제안된 규제챌린지 제도는, 해외와 비교할 때 과도한 규제부담이 예상되는 정부규제에 대해 민간의 적극적 개선요구를 반영하기 위한 목적을 가지고 있습니다. 해외에 비해 과도한 규제부담 요소를 확인하여 개선하고자 하는 규제혁신의 원칙적 측면은 부정할 수 없는 부분이나, 이를 제도화하여 실천하는 부분에 대해서는 여러 쟁점과 한계가 예상됩니다. 이와 관련하여 제6차 포럼에서는 공공 및 민간부문의 전문가들이 참여하여 규제챌린지 제도의 효과적 운영 방안을 모색하고자 하였습니다.

이번 포럼은 이민호 한국행정연구원 규제연구센터 소장이 발제를 진행하였고, 김주찬 교수(광운대), 서성아 팀장(행정연), 이상현 팀장(대한상의), 이혁우 교수(배재대), 임재진 교수(서울시립대), 홍재승 팀장(국무조정실)이 지정 패널토론자로 참여하여 관련 쟁점에 대한 활발한 논의를 진행하였습니다.

## 발제

### 이민호 소장

이번 발제에서는 새롭게 2021년도 규제개혁 추진방향에서 제안된 규제챌린지를 어떻게 이해할 것인지에 대해 논의하고자 하며, 기존에 운영되고 있는 규제입증책임제와 연계하여 접근하고자 한다. 따라서 현재 규제입증책임제 운영에 대한 진단에서부터 논의를 출발하고자 하며, 향후 규제챌린지 제도를 도입하는 과정에서 예상되는 쟁점들을 같이 고민하고 좋은 의견을 나눌 수 있기를 희망한다.

### “규제챌린지, 해외에는 없는 과도한 규제에 대해 글로벌 스탠다드에 따른 규제개선 추진… 챌린지 대상으로 갈라파고스 규제와 선제적 규제의 실무적 구분”

먼저 규제챌린지 도입 배경 및 제도적 차별성에 대한 부분을 논의하고자 한다. 올해 1월 14일 국무조정실이 발표한 2021년도 규제혁신 추진방향에서 전년도와 다른 제도개선 사항으로 규제챌린지라는 부분이 제기되었다. 추진방향에 따르면, 규제챌린지는 보다 도전적인 규제혁신을 위해 해외에는 없는 규제 등을 과감히 개선하는 것으로 정의된다. 향후 해외사례가 없는 규제는 원칙적으로 신설을 불허한다는 부분도 포함되어 있다. 한국에만 존재하는 갈라파고스 규제에 대한 개선을 경제단체들이 제안했을 때, 해당 규제의 소관부처에서 규제의 필요성은 물론 적정성에 대한 부분을 입증하고, 이를 입증하지 못하면 원칙적으로 국제기준에 부합하는 수준으로 규제를 개선하도록 기속하겠다는 것이다. 결국 규제챌린지 방식은 흔히 얘기하는 글로벌 스탠다드에 따른 규제혁신의 원칙을 실제로 적용하겠다는 부분이다. 그러나 언론에서 흔히 사용하는 갈라파고스 규제라는 표현과 관련해, 실제 규제개선 현장에서 어떠한 부분을 갈라파고스 규제로 볼 것인지에 대해서는 논쟁의 여지가 많다. 신설·강화되는 규제심사 과정에서 규제영향분석서에 해외사례와의 비교를 통한 적절성 판단의 항목이 있는데, 유사한 해외사례가 없으면 흔히 선제적이고 적극적으로 대응하기 위한 목적을 강조한다. 갈라파고스 규제에 대한 원칙적 개선은 필요하지만, 실무적으로 갈라파고스 규제와 선제적 규제를 어떻게 구분할 것인지에 대한 부분이 규제챌린지의 제도적 운영 과정에서 가장 핵심적 문제라고 판단된다.

### “규제입증책임제의 발전적 형태를 통한 기존규제의 필요성 및 적절성의 재검토 기회”

이러한 점에서 규제챌린지 제도는 지난 2019년부터 도입된 규제입증책임제에서 강조하는 규제당국의 규제 필요성의 입증의무와 연계하여 이해할 필요가 있다. 실제로 2021년 규제혁신 추진방향에서도 기존의 규제입증책임제의 발전적 형태로 규제챌린지를 설명하고 있는 것으로 보인다. 그리고 규제챌린지 제도의 운영과 관련해 대한상공회의소의 내부 추진방안을 살펴보면, 규제챌린지를 규제입증책임제에 포함되는 규제개선과제에 비해 중요성이 높고 심층적 검토가 필요한 과제들을 대상으로 하며, 기존에 규제입증책임제를 통해 검토되었으나 규제당국에 의해 수용되지 않았던 규제개선과제를 포함하고 있다. 결국 해외에 비해 과도한 규제의 정비라는 원칙적 측면과 함께, 기존에 도입된 규제혁신방안에서 해결되지 못한 규제개선과제들에 대해 해외사례와의 비교를 통해 해당 규제의 적절성을 재검토할 수 있는 기회를 갖겠다는 것이 규제챌린지 제도 도입의 주된 취지라고 판단된다.

### “규제의 필요성 및 적정성에 대한 소관부처의 입증의무 제도화… 대규모 검토에 따른 형식적 검토의 한계점”

그렇다면, 규제입증책임제를 비롯해 기존규제에 대한 규제혁신제도와의 차별적 대안으로서 규제챌린지의 운영방안을 모색하기 위해 기존 제도의 운영방안과 그 성과를 살펴볼 필요가 있을 것이다. 기존규제의 정비제도와 관련해, 먼저 영국의 Red Tape Challenge(RTC) 사례를 들 수 있다. RTC의 특징은 온라인 포럼 등을 통해 기존규제의 개선 요구가 제안되었을 경우에, 개선의견을 제시한 민간이 아니라 해당 규제의 소관부처에서 규제 필요성에 대해 소명하고 이러한 소명이 규제에 의해 야기되는 규제비용을 정당화할 수 있는 수준이라고 판단되지 않을 경우에 원칙적으로 규제개선을 추진하는 방식이다. 우리의 규제챌린지 제도가 해외에 비해 과도한 규제라는 기준을 제시하고 있는 것에 비해, RTC는 규제에 따른 비용부담 수준을 기준으로 제시하고 있다는 점에서 차이가 있다. 그러나 정부규제의 적정성에 대한 소관부처의 입증책임을 강조한다는 부분은 제도의 유사성을 지적할 수 있다.

한편, 기존규제의 정비를 위한 국내의 규제혁신제도로서 규제개혁신문고 및 규제일몰제, 규제입증책임제를 비교하여







거의 유사한 하나의 변형된 형태로 보인다. 그동안 부족했던 것이 무엇이었는지 생각해보면, 가장 큰 것은 정보에 대한 합의가 없다는 것이다. 서로 간의 공통된 데이터나 합의가 없으면 끊임없이 평행선을 달릴 수밖에 없다. 판단자의 입장에서도 서로 다른 데이터를 보고 누구의 손을 들어주어야 하는지 어려움이 있으며, 본인이 가지고 있던 선입견 혹은 가치로 판단하는 경우가 많다. 따라서 정보에 대한 합의 문제가 초기에 있어야 할 것이라는 생각이 든다. 또한 규제철폐 주체도 명확히 해야 하며, 수용여부와 관련해서 부처에서 끝까지 불수용한다면 어떠한 문제가 발생하는 것인지 생각해보아야 한다. 국민이 보는 앞에서 방송 프로그램으로 구성하여 토의를 진행한다면 달라질 수 있을 것 같다는 생각도 든다. 즉 책임감을 가지고 합의를 하도록 해야 한다. 상위 법령에 기반 한 하위 법령에서의 규제는 어쩔 수 없이 만들어야 하는 규제들이 있다. 이러한 경우에는 부처 입장에서 곤란한 상황이 발생할 수 있으며, 이를 어떻게 처리해야 하는지도 고려해야 한다. 부처별 규제입증책임제 운영과 관련해서는, 규제조정실 등 정부 입장에서는 개선에 초점이 맞추어져 있는 것 같은 느낌이 든다. 기존에 충분히 적극적인 노력을 했고 어떤 성과를 냈는지 보여줘야 하므로 개선에 초점을 맞추는 것 같은데, 사실 더 중요한 것은 존치에 있는 불수용과 중장기적 검토이다. 수많은 불수용과 중장기검토에 어떠한 유형이 있는지 분석하고, 무엇 때문에 그러한 존치 입장을 취한 것인지 분석되어야 규제철폐가 의미 있을 것이라 생각한다.

### 이혁우 교수

#### “해외 수준으로 규제가 완화되는 것은 기준이 문제인 것이 아니라 방식이 문제되는 경우… 페이퍼워크에 대한 우려”

규제철폐 개념이 해외의 수준을 기준으로 입증을 하도록 한다는 측면에서, ‘해외’라는 것보다 ‘수준’이라는 것에 걱정이 든다. 사실상 소위 말하는 갈라파고스 규제의 애로 중 수준과 기준은 사소한 것들이다. 예를 들어 교육의 학수 차이, 면적의 차이 등을 문제 삼기 시작하면 더 어려워질 것이다. 해외 수준으로 규제가 완화되면 사실은 기준이 문제인 것이 아니라 방식이 문제되는 경우가 많으므로 이를 고민해볼 필요가 있다. 두 번째로, 입증책임제도, 규제일몰제 운영과 마찬가지로 페이퍼워크가 굉장히 많이 일어날 수 있다. 부처 공무원들이 싫어하는 이유는 규제가 없어지는 것도 있지만, 페이퍼 작성이 많아져서 그런 부분이 있을 것이다. 또한 각 부처가 보내는 규제는 개선 불가능한 중장기 검토가 많은데, 전문가들이 답변을 할 때 대부분 부처의 의견을 수용할 가능성이 많다고 본다. 결국 실적은 줄어들 수 있다. 따라서 거꾸로 생각해보는 것이 어떨까 한다. 파일럿 스터디 등을 통해서 중장기 과제를 보고 브랜드화 할 가치가 있는 것들을 선별하여 거꾸로 가자는 것이다. 이는 함께 모여서 미리 다듬기를 하는 과정이다.

### 서성아 팀장

#### “부처 내부검토를 통해 이미 정해진 결정이 바뀌기는 쉽지 않아… 안건에 대해 부처별 규제입증위원회 활용보다는 국무조정실내에 설치된 기구가 좀 더 효율성이 있을 것”

2019년과 2020년에 몇몇 부처의 규제입증위원회에 참여할 기회가 있었다. 일을 하면서 느꼈던 부분은 불수용 과제들의 경우 부처들의 입장이 이미 상당부분 정리되어 확고하다는 것이었다. 따라서 부처 내부검토를 통해 이미 정해진 결정이 바뀌기는 쉽지 않겠다는 생각이 있다. 결국 짧은 시간 안에 양적 성과를 내기 위해서는 전체목표를 정하고 부처별로 할당하는 방법이 있을 것인데 그 과정조차 쉽지 않겠다는 생각이다. 또한 페이퍼 워크가 많아질 것이라 우려된다. 상당한 양의 자료들을 단기간 내에 검토해야 하는 경우도 있다. 사실 규제입증위원회에 참여하는 분들은 전문적인 안목은 있겠으나 본업이 있기 때문에 검토를 하는 데 시간적 여유가 절대적으로 부족하다. 따라서 개별부처 차원에서 규제철폐 TF를 구성하는 방안에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다. 발제에서 타당성을 사후에 검토하는 방법으로 국무조정실내에 협의체 구성안을 말씀해 주셨는데, 이러한 측면에서 규제철폐 TF가 국무조정실에 있으면 한다. 안건에 대해 부처별 규제입증위원회 활용보다는 국무조정실내에 설치된 기구가 좀 더 효율성이 있을 것이라 생각한다. 이 경우 국무조정실에서는 더 많은 운영인력이 필요할 것이다. 마지막으로, 규제철폐와 관련한 성과를 낸다면 다른 부처에 모범 사례가 될 수 있도록 인센티브 제공이 필요하다. 다른 부처에게 유인책이 될 수 있도록, 불수용 과제나 중장기 과제를 개선한 부처에 대해서는 포상과 함께 성공 사례를 공개, 게시, 공식석상 발표, 평가상 가점 등 다양한 인센티브 방안을 마련하도록 한다면 상당한 유인책이 될 것으로 생각된다.



## 마무리

### 이민호 소장

여러 좋은 의견에 감사드리며, 아직 규제챌린지 제도가 명확하게 구체화되지 않은 상황에서 원칙적인 방향성에는 동의 하나 다양한 기대와 우려를 주시고 있는 것으로 확인된다. 당장 모든 것을 확정하고 제도 운영방안을 설계할 수도 있을 것이나, 어떠한 규모와 수준의 규제챌린지 과제가 민간으로부터 제출되느냐를 보고 판단할 부분도 상당히 있을 것 같다. 기존의 규제입증책임제를 도입하는 과정에서 상당한 기대를 가졌지만, 제도도입의 취지가 충분히 제도운영 과정에서 반영되지 못했던 아쉬움이 크다. 향후 규제챌린지 제도가 늘 지적되었던 과도한 수준의 규제를 적정하게 개선하는 효과적인 제도로 운영될 수 있게 전문가분들의 많은 관심과 조언을 부탁드립니다. 오늘 포럼을 마무리하고자 한다.



...

# 규제영향평가포럼 브리프