

배포 즉시 보도 가능

배포일시	2020. 10. 14. (수)	작성부서	규제연구센터
배포부서	기획조정본부 대외협력실	연구책임자	이민호 선임연구위원 (02-2007-0651) 서성아 책임연구원 (02-2007-0523) 우소현 연구원 (02-2007-0689) 김리아 연구원 (02-2007-0544)

## “의원입법과 규제비용관리의 사각지대”

의원입법을 통한 정부규제 증가에 대한 우려의 목소리가 높다. 규제심사를 비롯한 규제개혁 노력이 정부발의가 아닌 의원입법 규제에는 적용되지 않기 때문이다. 실제로 1998년 행정규제기본법 시행 이후 정부의 지속적인 규제개혁 노력에도 불구하고, 현장에서 체감하는 규제개혁에 대한 만족도는 여전히 낮은 수준이다. 최근 제21대 국회 시정연설에서 정세균 총리는 이례적으로 의원입법에 대해서도 사전에 규제심사를 적용할 것을 국회에 직접 요청하였다. 의원입법에 대한 사전적 규제심사 도입은 지속적으로 제기된 부분이지만 국회의 입법권 침해라는 반발에 부딪혀 큰 진전을 보이지 못하였다. 의원입법이 계속적으로 급증하는 상황에서 우리 사회 전체의 규제비용관리를 위한 적극적인 해법이 요구되고 있다. 이러한 배경에서, 한국행정연구원(원장 안성호)은 의원입법규제에 관한 문제를 포함한 규제비용관리 사각지대에 관한 주요쟁점을 살펴보기 위한 이슈페이퍼(의원입법 규제와 규제비용관리 사각지대: 문제진단과 실천적 해법)를 발간하였다.

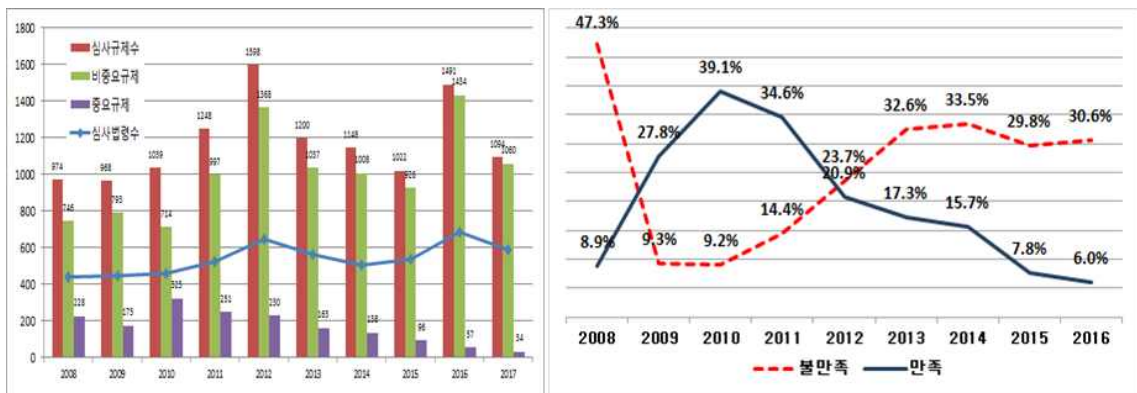
이슈페이퍼에서 저자들은 2016~2018년 간 4개 주요부처 소관 법률의 제·개정 내용 분석을 통해, 의원입법 규제가 정부발의 규제에 비해 8배에 달하는 것으로 파악하였다. 저자들은 2016년부터 정부가 규제비용관리제 도입을 통해 범정부적인 노력을 기울이고 있음에도 불구하고 의원입법 규제로 인한 규제비용관리의 사각지대가 심각한 문제로 제기되고 있다고 지적하면서, 사전규제심사 등의 적절한 관리의 필요성을 주장한다. 그러면서도 저자들은 의원입법 규제에 대한 국회 차원의 개선 노력과 함께, 실질적인 해법 마련을 위해 행정부 차원에서도 적극적인 개선 방안이 마련되어야 할 것을 강조한다. 시행령 등 하위법령을 통한 행정부 차원의 규제입법 규모를 감안하면 여전히 정부규제의 상당수가 행정부 내에서 결정되고 있으며, 의원입법 규제 역시 하위법령을 통해 구체화 되는 과정에서 규제심사가 적용되기 때문이다. 저자들은 의원입법 규제 외에도 범정부적인 규제비용의 총괄적 관리를 위해 도입된 현행 규제비용관리제의 제도적 한계를 지적하고 있으며, 영국이나 미국의 사례와 같이 보다 포괄적이고 적극적인 규제비용관리제 운영의 필요성을 역설한다. 이를 위한 실천적 전략으로, 저자들은 국회 차원에서 의원입법 규제에 대한 사전심사와 연계하여 행정부 차원에서 사후심사의 활성화 및 의원입법 관련 하위법령에 대한 규제심사의 강화, 의원입법 규제를 포함한 체계적 규제등록제의 운영과 정보공개 확대 등을 제시한다. 특히, 영국의 BIT(Business Impact Target)와 유사하게, 범정부차원의 규제비용감축 목표 및 운영실적을 국회에 보고하는 방안을 제안하고 있으며, 행정부의 규제비용관리 책임성을 제고함은 물론 국회 차원에서도 규제비용관리에 대한 관심과 자발적인 노력을 진작시킬 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

지속적인 규제개혁 노력에도 불구하고 만족도가 급감하고 있다

□ 지속적인 규제개혁으로 규제비용부담은 완화되고 있으나, 규제개혁에 대한 만족도는 반대로 감소하고 있다

- 연도별 규제심사 건수와 비용부담이 큰 중요규제의 규모는 감소 추세를 보이고 있으며, 이는 신규 규제도입이 억제되어 규제비용부담이 완화되고 있음을 의미함
- 그러나 오히려 전경련에서 조사한 규제개혁 만족도는 2010년 이후 지속적으로 감소하고 있으며, ‘불만족’한다는 응답은 2010년 9.2%에서 2016년에 30.6%까지 대폭 증가하였음
- 정부의 규제개혁 노력에도 불구하고 현장에서 체감하는 규제개혁에 대한 만족도가 계속해서 하락하고 있다는 사실은 정부가 관리하지 못하는 ‘규제관리의 사각지대’가 상당하다는 것을 암시함

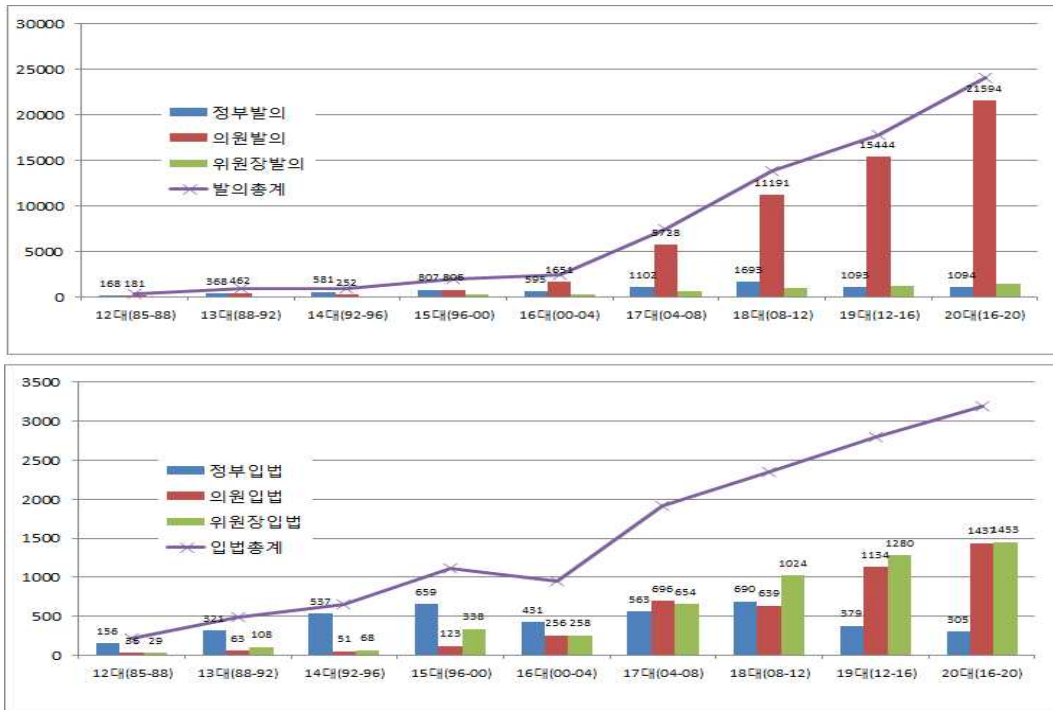
<그림 1> 연도별 규제심사 건수 및 규제개혁 만족도 변화 추이



의원입법을 통한 규제, 관리의 사각지대에 놓여있다

- 규제조항은 크게 정부입법과 의원입법을 통해 생겨난다. 정부발의를 통해 이루어지는 규제입법은 사전규제심사를 통해 관리되고 있으나, 의원발의를 통한 규제입법에 대해서는 적절한 관리 제도가 부재한 상황이다
  - 학계와 산업계를 중심으로 의원입법 규제에 대한 적극적 관리를 지속적으로 주문하고 있으나, 의원의 자율적인 입법권을 제약한다는 ‘입법권 침해’ 문제를 이유로 반발되어 큰 진전을 보이지 못함
  - 적절한 관리제도가 부재한 의원입법 규제의 경우, 상대적으로 적정성이 떨어지거나 과도한 규제가 도입될 여지가 있음
  - 또한 해당 규제의 집행 및 관리 책임의 주체가 모호해서 심각한 규제관리 문제점 역시 발생할 수 있음
  
- 우려스러운 문제는 의원입법에 의한 규제가 급증하고 있으며 정부입법에 비해 높은 비중을 차지하고 있다는 점이다
  - 2016년~2018년 간 4개 주요부처 소관 법률의 제·개정 내용 분석에 따르면 의원입법 규제가 정부 발의 규제에 비해 8배에 달함
  - 15대 국회에서 806건에 불과했던 의원발의 법률안이 20대 국회에서는 21,594건으로 26.8배 증가하였으며, 최종 가결된 의원발의 법률안의 입법규모도 123건에서 1,437건으로 11.7배 증가함
  - 한국경제연구원의 조사결과에 따르면 19대 국회에서 정부입법을 통해 신설·강화된 규제조문이 102건인데 비해 의원입법을 통해 신설·강화된 규제조문이 13.7배인 1,393건에 달하는 것으로 파악됨

<그림 2> 발의주체별 법률안 발의 및 입법 규모의 변화 추이(1985-2020)



현행 규제관리제도(규제비용관리제), 보다 포괄적이고 적극적인 운영이 필요하다

- 규제비용관리제는 규제가 신설·강화된 만큼 기존규제를 폐지·완화하여 규제비용의 총량이 더 이상 늘어나지 않도록 관리하는 제도이다. 연도별 규제개혁백서에 공개된 규제비용관리제 적용에 따른 그 간의 성과를 살펴볼 때, 적용 건수 및 규제비용감축 성과 측면에서 감소하는 경향을 보이고 있다
  - 규제비용관리제 적용대상 규제는 전면 시행된 2016년 79건으로 출발하여, 2017년 141건으로 증가하였으나 이후 2018년에는 122건, 2019년에는 119건으로 감소하고 있는 것을 볼 수 있음
  - 규제순비용 감축성과 측면에서도 2016년 하반기 규제순비용 5,586억 감축을 발표하였으나, 2017년에는 2,022억으로 감축액이 절반 넘게 줄어들었고, 2018년에는 185억, 2019년에는 713억이 감축된 것으로 보고됨. 규제비용관리제 운영상의 규제순비용 감축액도 현저히 감소하고 있는 모습임
  - 규제샌드박스나 규제입증책임제, 중소기업 차등화 등 규제완화 실적들이 규제비용관리

제 성과에 반영되지 못하고 있는 측면이 존재하며, 폐지·완화된 규제의 상당수가 무관심 속에 규제비용관리에 포함되지 않는 경우도 많음

- 실제로 규제비용관리제 지원을 목적으로 하는 한국행정연구원 규제연구센터에 접수된 2019년도 행정·사회부처의 342건의 규제영향분석서 가운데 폐지·완화 비용분석서는 5.3%인 18건에 불과함

<표 1> 규제비용관리제의 운영성과 : 규제비용 감축규모

구분	규제의 신설·강화 (Cost-In)		규제의 폐지·완화 (Cost-Out)		합계	
	건수	금액	건수	금액	건수	순비용
2016	45	17,054	34	-575,720	79	-558,666
2017	99	50,216	42	-252,409	141	-202,243
2018	93	50,601	29	-69,056	122	-18,455
2019	84	89,919	35	-161,176	119	-71,258

□ 규제의 폐지·완화 성과가 계속해서 낮아지는 이유는 규제비용감축을 위한 전략과 목표가 부재하기 때문이다

- 현행 규제비용관리제에서는 별도의 규제비용감축 목표를 설정하고 있지 않으며, ‘신설·강화 규제’의 비용을 상쇄하기 위한 규제의 폐지·완화를 유도하는 실질적인 방안이 부재함
- 따라서 ‘폐지·완화 규제’의 감축된 규제비용을 계량화하여 산정한 후 제도운영성과로 편입되고 있지 못하는 악순환이 나타나고 있음
- 또한 현행 규제비용관리제에서는 ‘신설·강화 규제’를 상쇄하는 수준 이상의 규제비용감축이 이루어지도록 제도가 설계되었으나, 향후 새롭게 도입될 정부규제의 수요가 큰 상황에서 ‘신설·강화 규제’에 비례하여 ‘폐지·완화 규제’를 발굴하는 것 자체가 비현실적임
- 지난 21대 국회에서 규제완화 실적이 저조한 이유로 규제비용관리제의 법적 근거에 대한 한계를 지적하면서 법제화 방안이 발의되었으나 정치적 의견차로 좌절되어 해당 문제가 여전히 존재함

## 규제관리의 사각지대를 최소화하기 위해서는?

### □ 결국, 효율적 규제관리를 위해서는 의원입법 규제를 반드시 관리해야한다

- 행정부에서 이루어지는 것과 동일한 수준의 강력한 사전적 규제심사는 정치적 반발이 예상됨. 따라서 법안심사 과정에서 규제관리 측면을 명시하는 형태로 국회 차원의 사전적 규제관리를 도입하는 것이 현실적 방안으로 판단 됨
- 의원입법 규제를 신설규제에 대한 비용을 추정하는 규제비용관리제의 대상으로 삼을 필요가 있음
- 사전영향평가가 이루어지지 못한 의원입법 규제를 사후에 평가할 수 있도록 ‘사후영향평가 제도’<sup>1)</sup>의 확산이 필요함. 의원입법 규제라도 행정부 차원의 적극적 사후관리가 요구됨
- 이를 위해 의원입법 규제를 포함한 규제입법의 포괄적 현황을 파악할 수 있도록 규제등록제도가 활성화되어야 함. 또한 모든 정부규제에 대해 소관부처의 관리책임을 강화하기 위해 규제의 수량 및 비용관리 현황에 대한 정보를 투명하게 공개할 필요가 있음

### □ 현행 규제비용관리제의 실효성 제고를 위해서, 신설·강화 규제와 폐지·완화 규제를 동시에 관리할 수 있는 중장기 전략이 필요하다

- 현재 규제혁신에 대한 실적은 ‘건수’ 위주로 집계되고 있으나, 이를 ‘비용절감’ 실적으로 전환할 경우 폐지·완화 규제에 대한 보다 적극적인 관심을 이끌어낼 수 있을 것으로 기대됨. 또한 폐지·완화 규제에 대한 관심을 촉발시키기 위해, 규제의 폐지·완화로 감축된 규제비용부담을 계량화하여 제도운영성과로 포함시킬 필요가 있음
- 규제비용감축의 결과뿐만 아니라 감축과정에 대한 체계적인 성과관리를 적용하기 위해 범정부적 차원의 규제비용감축 목표를 설정하고 포괄적 규제총량관리에 초점을 맞출 필요가 있음
- 이를 위해 규제비용의 규모 파악을 위한 목적에서 규제비용분석이 활성화될 필요가 있으며, 정량적으로 분석된 규제비용 규모를 중심으로 총량적 규제관리를 추진하는 방안을 고려할 필요가 있음
- 입법발의 유형에 상관없이 모든 정부규제에 대해 부처별로 규제 수량 및 규제비용관리

1) 사후영향평가 결과에 기초한 규제 개정안이 마련되더라도 다시금 국회의 입법과정을 거쳐야 한다는 점에서 국회의 입법권을 존중하면서 의원입법 규제의 질적 개선을 도모하는 방안이다.

현황에 대한 정보 공개를 확대함으로써, 개별 부처가 소관하고 있는 규제관리에 대한 책임성을 강화할 필요가 있음

- 개별 중앙행정기관의 책임성을 제고하기 위하여 중장기적인 규제비용감축 계획 및 연간 추진실적 현황을 국회에 보고하는 방안을 검토해볼 필요가 있음

[첨부]

한국행정연구원 이슈페이퍼 통권 96호

“의원입법 규제와 규제비용관리 사각지대 : 문제 진단과 실천적 해법”