

KERI Brief

규제개혁 체감도 저하요인 비교 및 개선과제

: 국민과 기업이 체감하는 규제개혁이 되기 위한 정책제언

김현중

한국경제연구원 연구위원
(kim@keri.org)

피규제자인 기업과 국민의 규제개혁 체감도가 저고되어야 투자유인이 형성되어져 시장창출과 고용증대로 연결된다. 본고는 규제개혁 체감도 설문조사기관별 조사방식과 결과를 비교분석하여 규제개혁의 만족도를 감소시키는 요인은 무엇이며, 감소요인이 되도록 만드는 원인을 분석하고, 해결책으로서 정책과제를 제시하고자 한다. 2013년까지 기업과 국민의 규제개혁 체감도는 감소된 것으로 나타났으며, 이러한 개혁 만족도 감소는 2014년부터 정부가 적극적으로 규제개혁을 추진하게 된 배경이 됐다고 판단된다. 조사기관별 설문결과를 종합평가한 결과, 규제개혁의 체감도를 저하시키는 요인은 세 가지, 즉 △ 후속정책집행의 지연, △ 미흡한 실질적 규제개혁성과, △ 수동적 의견수렴인 것으로 나타났다. 먼저, 규제개혁 정책의 후속집행이 신속히 진행되지 못하는 데에는 개혁이행에 대한 평가가 상대적으로 낮게 책정되어 있기 때문으로 판단됐다. 또한 규제개혁 후속조치의 신속성이 떨어지는 원인 중 하나는 규제존재에 대한 당위성이 과도하게 대립하기 때문이다. 둘째로, 실질적 규제개혁 성과

가 부진한 원인에는 정부의 정책이 정성적 개혁보다 정량적 위주의 개혁에 더 비중을 두고 있기 때문이다. 규제개혁 체감도를 감소시키는 요인에는 규제부담비용을 증대시키는 세제적 요인이 크게 작용하는데, 조세는 행정규제기본법상 적용제외로 되어 있어 규제개혁적 차원의 개혁대상이 되지 못하고 있다. 셋째로, 공무원의 자세변화가 미흡하고 국민의견 수렴정도나 기업과의 소통이 부족한 원인에는 현재 부처별 규제개혁 평가기준에서 국민과 기업의 애로제기사항 수용률에 대한 비중이 과소하기 때문이다. 또한 부처별 개혁 평가기준에서 규제개혁 고객만족도의 반영 비중이 20%에 불과하다는 사실도 공무원의 자세변화가 부족하고 기업과의 의사소통부진의 원인이 되고 있다. 따라서 규제개혁의 체감도 제고를 위해 우선적으로 추진해야 할 정책과제는 △ 성과중심으로 부처별 규제개혁 평가기준을 개선하고, △ 행정규제기본법상 적용제외 범위를 축소하며, △ 컨트롤타워로서 규제개혁위원회와 규제조정실의 역할과 권한을 강화시키는 일이다.

1. 규제개혁 체감도 논의의 배경

(1) 정부정책방향

- 정부는 현재 추진 중에 있는 규제개혁에 대해 국민적 체감도를 제고시키기 위해 지속적으로 추진하겠다는 의사를 표명
- 최경환 부총리는 취임 직후인 2014년 7월 28일, “규제개혁이 상당히 피부에 와 닿지 않는다고 하는데 나도 동감한다”며 “규제 문제는 국민들이 그만하면 됐다고 할 때까지 물고 늘어지겠다”고 언급¹⁾
- 정홍원 국무총리는 박근혜 정부 2기 규제개혁위원회를 직접 주재하면서 “국민이 체감할 때까지 규제개혁할 것”을 당부²⁾

(2) 논의의 필요성

- 기업과 국민의 체감도가 제고되어야 투자 유인이 형성되며, 시장창출과 고용증대로 연결되기 때문에 국민과 기업이 체감하는 규제개혁 성과가 증가해야 함
- 규제개혁 체감도-만족도 조사 연구는 설문조사결과와 그 해석하는 수준에 머물러 있어 정책과제도 출로 연결되지 못했음
- 규제개혁의 만족도를 감소시키는 요인을 파악하며, 감소요인이 되는 원인을 분석하고, 해결책으로서 정책과제를 제시해야 할 필요

- 본고는 규제개혁 체감도 추이와 조사결과를 기초로 저하요인과 그 원인 및 정책과제를 제시

2. 규제개혁 체감도 설문조사결과³⁾

- 규제개혁 체감도, 만족도를 조사하는 기관으로서 규제개혁위원회, 전국경제인연합회, 대한상공회의소 등이 있음
- 세 가지 설문조사방식의 비교 및 조사결과를 정리하여 체감도 추이 파악
- 규제개혁 체감도 조사기관의 설문결과를 종합해보면 2008년부터 상승했던 만족도가 2013년에 감소한 것으로 나타남
- 규제개혁위원회, 전경련, 상공회의소에서 조사한 규제개혁에 대한 체감도 조사 추이를 살펴보면 2008년부터 2010년까지는 모두 상승하는 것으로 나타나는 반면,
- 2012년 대비 2013년의 만족도는 규제개혁위원회와 전경련 조사 모두 감소한 것으로 나타났음
 - ※ 상공회의소는 2013년 규제개혁 정책 만족도를 조사하지 않았음

1) 2014년 7월 28일 방송기자클럽 토론회 <http://www.ajunews.com/view/20140818144443943> 참조
 2) 국무조정실 2014.8.5일자 보도자료 참조
 3) 규제개혁 체감도 설문조사기관별 구체적 특성과 차이에 대해서는 [부록] 참조

〈표 1〉 규제개혁 체감도 조사기관별 만족도 추이

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
규개위의 기업·국민대상 만족도 조사	59.5	62.9	64.8	65.0	67.6	65.7
전경련의 기업대상 체감도 조사	76.9	110.5	116.5	110.5	96.5	92.2
상공회의소의 기업대상 정책만족도 조사	-	38.9%	41.6%	46.4%	-	-

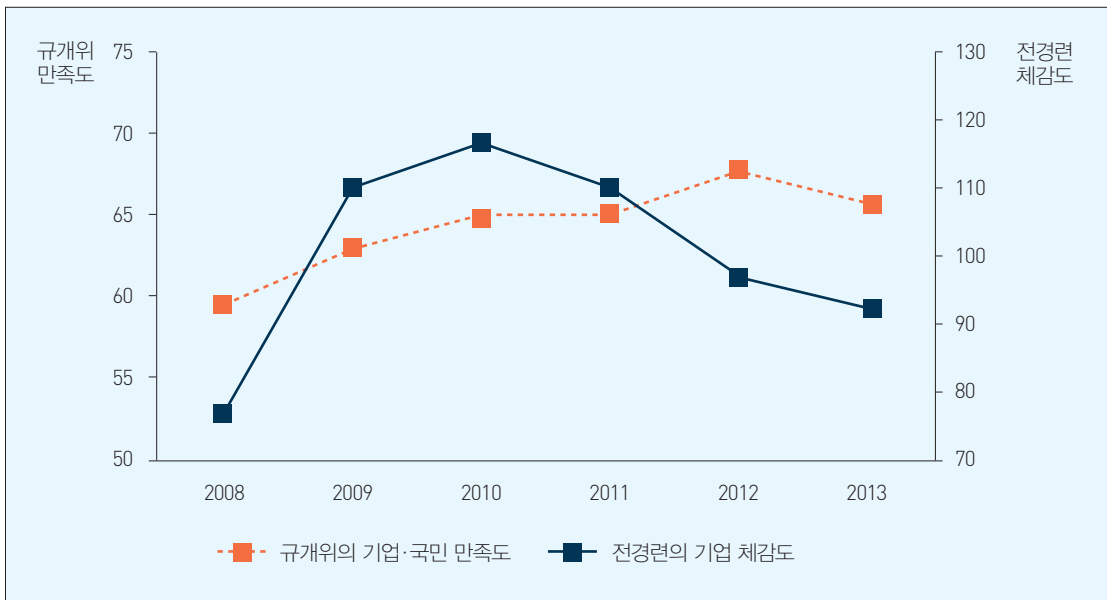
자료: 규제개혁위원회, 규제개혁백서 각년도, 전경련 각년도, 상공회의소(2010, 2011)

□ 규제개혁 체감도 추이를 종합적으로 평가할 때 대기업뿐 아니라 일반국민의 규제개혁 체감도가 최근 감소하였음을 시사

- 조사대상별로 평가할 때 대기업의 개혁 체감도 감소가 2011년부터 나타났으며, 이어서 일반국민들의 체감도 감소가 2013년에 나타났음

※ 전경련 조사는 2014년 3월에도 실시했으며 그 결과, 89.8로서 2013년 대비 더 하락한 것으로 나타났음

〈그림 1〉 규제개혁위원회·전경련 조사 규제개혁 만족도 추이



자료: 전경련(2014), 규제개혁위원회 규제개혁백서 각년도

□ 2013년 전년대비 규제개혁 만족도의 감소는 정부가 2014년부터 규제개혁을 적극적으로 추진하게 된 배경이 된 것으로 판단됨

- 하락한 규제개혁 만족도를 제고시키기 위해서는 체감도 하락의 정확한 원인을 파악하는 작업이 중요

3. 체감도 저하요인 비교

□ 본 연구에서는 만족도가 낮은 요인을 체감도 저하요인으로 평가

- 만족도가 높은 항목이라고 해도 실질적으로 규제개혁 체감도에 더 민감하기 때문에 더 강화시켜야 할 요인도 있을 수 있으나, 기본적으로 만족도가 낮은 항목은 정부가 규제개혁 추진과정에서 소홀히 했던 부분으로서 만족도 향상효과가 더 클 것으로 판단

(1) 조사결과별 체감도 저하요인

1) 규제개혁위원회 조사에서 나타난 만족도 저하요인

□ 규제개혁위원회의 조사에서 규제개혁 만족도가 낮았던 항목은 △ 다른 기관과의 업무협조(64.9점), △ 정책집행의 신속성(66.7점), △ 국민의견 수렴 정도(66.1점), △ 질적인 규제개혁 성과(67.6점)이었음

- 규개위 조사에서 나타난 일반국민들의 2013년도 규제개혁 만족도 평균점수는 67.9점이었는데, 이보다 낮은 항목이 만족도가 낮은 요인으로 평가했음

- 반면, 규제만족도가 높았던 항목은 △ 규제개혁의 노력의 적극성, 및 △ 양적인 측면에서의 규제개혁 노력이었음

□ 규개위 조사결과에서 나타난 만족도는 정부의 추진노력이나 정량적 측면의 노력이 긍정적으로 평가받고 있으나, 실질적인 성과인 정성적 측면과 신속한 후속집행 및 정부부처 간 협조가 낮게 평가받는 것으로 나타났음

2) 전경련 조사결과에서 나타난 체감도 저하요인

□ 전경련 조사에서 규제개혁 체감도가 가장 낮았던 항목은 △ 공무원의 마인드·태도 개선, △ 법령 개선 등 신속한 후속조치, △ (규제총량제 등) 효율적인 규제관리 체계 구축이었음

- 전경련 조사의 경우 연도별로 설문항목의 차이가 있어 체감도 영향요인 항목이 달라지지만, 공통적으로 위의 세 가지가 가장 만족도 저하요인으로 나타났음

- 한편, 규제일몰제 적용범위 확대 및 정부·지자체의 미등록 규제정비의 경우 상대적으로 규제개혁 체감도가 높게 하는 요인으로 조사됐음

〈표 2〉 전경련 규제개혁 체감도 영향요인 조사결과

항 목	2011	2012	2013	2014.3
핵심투자저해 규제 개선	116	100.9	-	-
기업현장 규제애로 개선	113	100.9	-	-
규제일몰제 적용범위 확대	-	-	99.8	102.4
정부·지자체의 미등록 규제정비 및 하위법령 개선	90	96.4	102.9	100.5
규제심사(의원입법 규제영향평가 등)를 통한 규제품질 제고	95	-	100.8	97.8
유사행정규제(행정지도·지침) 정비	-	-	100.3	97.1
(규제총량제 등) 효율적인 규제관리 체계 구축	87	94.3	93.5	90.6
법령개선 등 신속한 후속조치	87	93.2	93.2	89.9
공무원의 마인드·태도 개선	77	92.6	90.6	84.2
평 균	95	96.4	97.3	94.6

주: 연도별로 조사항목에 차이가 있어 해당년도에 조사되지 않은 항목에 대한 조사결과는 없음
 자료: 전경련, "규제개혁 체감도 조사" 각년도

3) 상공회의소 조사결과에서 나타난 만족도 저하요인

□ 상공회의소 조사결과, 규제개혁 정책만족도를 감소시키는 요인으로는 두 가지, 즉 △ 규제개혁의 성과 및 △ 법령개정 등 후속조치인 것으로 나타났음

- 정부의 의지와 노력은 상대적으로 긍정적으로 평가 받고 있지만, 실제 규제개혁성과나 법령개정 등 후속 조치에 대해 낮게 평가되고 있어 실제성과와 후속조치지연이 불만을 증진시키는 요인으로 판단됨

〈표 3〉 상공회의소의 유형별 규제개혁정책 만족도 조사결과

(단위: %)

	만 족			불 만		
	2010	2011	평균	2010	2011	평균
정부규제개혁 노력	44.7	52.7	48.7	15.9	13.0	14.5
공무원자세 변화	41.5	49.3	45.4	12.4	14.4	13.4
규제개혁 성과	27.6	35.0	31.3	19.1	17.4	18.3
법령개정 등 후속조치	22.1	31.7	26.9	18.4	17.0	17.7
평 균	34.0	42.2	38.1	16.5	15.5	16.0

자료: 상공회의소, "규제개혁 정책 만족도 조사 보도자료," 2010, 2011

4) KDI 규제개혁 정책 조사에서 나타난 만족도 저하요인⁴⁾

- 정부의 규제개혁 노력은 매우 높게 평가받지만 실제 공무원의 규제개혁의식에 대해서는 낮게 평가 받고 있음
- KDI의 만족도 조사에서 규제개혁 만족도가 낮은 항목으로는 △ 기업과의 소통(2.59점), △ 공무원의 규제개혁 의식(2.58점), △ 건의과제 처리기간(2.66점), △ 규제개혁 성과(2.63점)가 지적됐음⁵⁾
- 반면, △ 현 정부의 규제개혁 노력(2.81점) 및 △ 규제개혁 시스템(2.71점)에 대한 평가는 상대적으로 높게 조사됨
- KDI 조사에 따르면, 기업의 입장에서 바라본 정부 규제개혁의 문제점은 △ 홍보 부족(33.3%), △ 현장 소통 및 피드백 미흡(26.3%), △ 부처별 개별·중복 추진(19.0%), △ 공무원의 전문성 결여(13.7%), △ 사후관리 및 평가 미흡(7.7%)의 순
- KDI 조사결과, △ 규제개혁신문고(72.0%), △ 규제청문회(89.7%) 등 규제개혁 시스템에 관해서는 잘 모르고 있는 것으로 조사됨
- 개별기업 현장애로 개선을 위해서는 기업과의 현장 소통 체계화가 필요하며, 이를 위한 우선 순위 정책으로서는 △ 개선방안 이행 등 사후관리(1위), △ 신속한 부처협의 및 협의결과 통보(2위), △ 현장방문 등 기업애로 발굴 노력(3위) 등으로 조사됐음

(2) 체감도 저하요인의 종합

- 규제개혁에 대한 정부 노력에 대해서는 조사기관들이 긍정적으로 평가하고 있으나, 외형적 개혁보다 실질적 개혁의 필요성이 요구되고 있음
- 규제개혁위원회, 상공회의소 및 KDI의 설문조사에서 정부의 규제개혁 정책 노력이 평균 이상의 평가를 받고 있으며,
- 규제위 조사에서는 양적 규제개혁(수량적, 정량적 규제개혁)이, 전경련 조사에서는 일몰제 적용확대가 상대적으로 높은 평가를 받았음
- 규제개혁 관리시스템에 대한 논의는 본고에서 제외
- 전경련 조사에서는 비용총량제 등 규제개혁 관리시스템의 필요성이 지속적으로 체감도 저하요인으로 지적돼 왔으나, 규제개혁위원회와 상공회의소 조사에서는 언급되지 않았으며,
- 제1차 청와대 규제개혁장관회의(2014년 3월 20일) 이후에 조사된 KDI설문조사(조사기간 2014년 7월 23~28일)에서는 규제개혁 시스템에 대한 기대와 만족도가 높았던 것으로 나타났음
- 조사결과를 종합한 결과, 다음과 같은 세 가지, 즉 △ 후속정책집행의 신속성 부족, △ 미흡한 실질적 규제개혁성과, △ 의견수렴 부족이 가장 중대한 만족도 저하요인으로 나타났음

4) KDI, "규제개혁 시스템 및 정책 만족도 조사결과," 2014. 9. 18 보도자료 참조

5) KDI조사에서 만족도 평균은 2.7점이었음.

1) 후속 정책집행의 지연

□ 후속집행의 지연은 4가지 설문조사 모두에서 공통적으로 규제개혁 체감도를 저하시킨 요인으로 나타났다

- 규제개혁위원회 조사에서 '정책집행의 신속성', 전경련 조사에서 '법령개선 등 신속한 후속조치', 상공회의소 조사에서 '법령개정 등 후속조치', KDI 조사에

서 '건의과제 처리기간'은 모두 전체 만족도 조사 항목 평균 점수에 못 미치는 것으로 나타났다

- 신속한 후속조치에 대한 요구는 4가지 조사에서 평균 미만인 요인으로 나타날 정도로서, 가장 규제개혁 체감도를 하락시키는 요인으로 평가됨

〈표 4〉 설문조사별 '후속집행의 신속성' 평가 비교

조사기관 (조사기간)	조사항목 / 점수	전체 조사항목 평균점수
규제개혁위원회 (2013)	정책집행의 신속성 / 66.7	67.9
전경련 (2014. 3.)	법령개선 등 신속한 후속조치 / 89.9	94.6
상공회의소 (2010, 2011 평균)	법령개정 등 후속조치 / 26.9%	38.1%
KDI (2014. 9.)	건의과제 처리기간 / 2.66	2.7

2) 미흡한 실질적 규제개혁 성과

□ 미흡한 실질적 규제개혁 성과에 대해서는 3가지 설문조사에서 공통적으로 평균치 미만으로 나타나 체감도 하락요인으로 평가됐음

- 규제개혁위원회 조사에서 '질적인 규제개혁 성과', 상공회의소와 KDI 조사에서 '규제개혁 성과'는 전체 만족도조사 항목 평균점수 미만으로 나타났다

- 전경련 조사에서는 구체적으로 '규제개혁 성과'라는 조사항목은 없었으며, 유사한 항목으로 '규제품질제고'가 있었는데, 해당항목의 2014년 조사결과 만족도는 97.8로서 2013년 조사(100.8)보다 하락하였음

□ 규제개혁 성과에 대한 만족도가 낮은 이유는 정량적 개혁보다 정성적 개혁성고가 부족하다는 평가에서 나온 것으로 판단됨

- 규제개혁위원회 조사에서 '양적 규제개혁 성과'는 평균 이상이었으나, 질적 개혁성고는 평균 미만

〈표 5〉 설문조사별 '실질적 규제개혁 성과' 평가 비교

조사기관 (조사기간)	조사항목 / 점수	전체 조사항목 평균점수
규제개혁위원회 (2013)	질적인 규제개혁 성과 / 67.6	67.9
상공회의소 (2010, 2011 평균)	규제개혁 성과 / 31.3%	38.1%
KDI (2014. 9.)	규제개혁 성과 / 2.63	2.7

3) 수동적 의견수렴

□ 정부의 수동적 의견수렴은 3가지 설문조사에서 공통적으로 평균치 미만이었으며, 개혁 체감도 하락 요인 중 하나로 평가됨

- 규제개혁위원회 조사에서 '국민의견 수렴정도', 전경련 조사에서 '공무원의 마인드·태도 개선', KDI 조사에서 '기업과의 소통' 및 '공무원의 규제개혁의식'이 전체 만족도조사 항목 평균점수 미만이었음

- 비록 상공회의소 조사에서는 '공무원자세 변화'의 만족도(45.4%)가 평균 만족도(38.1%)를 상회하는 것으로 나타났으나, 이는 조사 문항이 4개에 불과했기 때문이며, 전술한 두 가지 '후속조치'와 '규제개혁 성과' 다음으로 불만족도가 높았던 항목임

〈표 6〉 설문조사별 '의견수렴의 적극성' 평가 비교

조사기관 (조사기간)	조사항목 / 점수	전체 조사항목 평균점수
규제개혁위원회 (2013)	국민의견 수렴정도 / 66.1	67.9
전경련 (2014. 3.)	공무원의 마인드·태도 개선 / 84.2	94.6
KDI (2014. 9.)	기업과의 소통 / 2.59 공무원의 규제개혁 의식 / 2.58	2.7

4. 체감도 저하요인의 원인과 개선방향

(1) 후속조치의 지연 원인과 개선방향

1) 후속 정책집행의 지연 원인

□ 처음 시행하는 규제개혁 사안이 아닌 유사한 사례가 있었음에도 진행되는 속도가 지연된다는 사실은 규제개혁의 시스템적 문제에 해당

- KDI 조사에 따르면, 정부 규제건의 수용의 신속성을 묻는 질문에 '유사사례가 발생하는 동안에도 개선되지 않는 편'(69.7%)이라는 응답이 가장 많았고, '유사사례 발생 전에 개선'(24.7%), '해당 애로사항이 해소될 수 있을 만큼 빨리 이뤄지는 편'(1.3%) 순으로 나타났다

□ 규제개혁 정책의 후속집행이 신속히 진행되지 못하는 데에는 개혁이행에 대한 유인부족이 원인

- 부처별로 개혁실적을 평가하는 '규제개혁 종합성과 평가지표'에 따르면 전체 100점 중 규제개혁 과제 이행률은 최고 5점이며 추가로 의미있는 과제의 이행을 포함시켜도 최고 10점(10%)에 불과함⁶⁾

- 담당 공무원으로서는 반대에 직면해야 하는 규제개혁과제를 이행하는 데 노력을 소진하기보다는 여타 평가지표를 증대시키는 데 더 노력하도록 유인을 전환시킴

※ 예를 들어, 규제개혁 종합성과 평가지표에서 홍보의 적극성 평가의 경우, 보도자료, 브리핑, 언론 기고 등 최고 15점(15% 배점)까지 획득이 가능

□ 공무원의 적극성을 제한하는 요인 중 하나는 복지 부동을 유도하는 감사제도 때문임

- 김태윤(2014)은 선의를 가진 공무원이라도 반규제 개혁적인 감사관행에 대한 우려로 추진하는 데 장애를 갖게 된다고 지적⁷⁾

- 적극적으로 이행하려는 공무원에게 있어서 감사책임은 규제개혁 추진의 장애요인이 되고 있으며, 아예 이를 핑계로 이행에 소극적으로 행동하는 경우도 발생

□ 규제개혁 후속조치의 신속성이 떨어지는 원인 중 하나는 규제존재에 대한 당위성이 과도하게 대립하는 경우임

- 기업의 투자적기를 놓치지 않도록 하기 위해 규제개혁의 후속조치를 신속하게 추진해야 하는데, 경직적 사고에서 벗어나지 못하거나 이상을 과도하게 포장시킨 경우 규제의 실효성이 떨어지며, 정치적 대립으로 비화되기도 하기 때문에 이러한 사안은 해결의 시기를 상실할 가능성이 높음

- 김태윤(2014)은 악의 없는 공무원일지라도 '규제의 불가피성', '규제의 성과와 효율성'을 무시한 '불량규제'에 대한 무조건적인 신념적지지 등을 극복하지 못하는 성향이 높다고 설명

6) 규제개혁과제 이행실적에 따라 정성적 평가로 ±5점을 할 수 있어 최고 15점까지 부여되는 것으로도 볼 수 있으나, ±5점 가감은 모든 항목에 동일하게 적용되므로 전체 성과평가 기준 100점 중 이행실적에 대한 평가비중은 10%에 해당

7) 김태윤, "규제개혁 현안: 반성과 대안들," 규제개혁 논의과제와 평가시스템 개선방안 세미나자료, 2014. 4. 30. 참조

- 규제개혁의 적시성이 충족되지 않으면 기업투자와의 연계성이 감소하기 때문에 지연 끝에 규제완화가 된다고 해도 해당 개혁의 체감도는 떨어질 수밖에 없음

※ 외국인투자 유치를 위한 지주회사 증손자회사 출자지분 조항 개정 사례에서처럼 개혁의 이행이 지연되면 효과와 체감도는 하락

2) 개선방향

- 후속조치의 신속성을 제고하기 위해 세 가지 정책 방향, 즉 △ 개혁이행의 평가비중확대, △ 개혁이행에 따른 감사면책, △ 과대포장된 규제에 대한 정책 집중이 필요
- 신속한 후속조치 유인을 공무원에게 부여하기 위해 규제개혁 평가에서 이행실적에 대한 비중 향상
- 규제개혁에 적극적인 공무원에 대해 인사평가 연계 및 감사원의 감사면책 등 유인 강화
- 과대 포장된 규제에 대한 과보호를 집중 개혁할 수 있도록 컨트롤타워로서의 규제개혁기구 기능의 강화

(2) 미흡한 실질적 규제개혁 성과의 원인과 개선방향

1) 실질적 규제개혁 부진의 원인

- 정부가 정성적 개혁보다 정량적 개혁에 추진 비중을 높일 경우 실질적인 규제개혁 성과는 미흡해질 수밖에 없음
- 재경부가 2014년 10월 29일 발표한 “Doing Business 기업하기 좋은 나라 5위 선정”이 체감되지 못하는 것은 정량적 평가와 정성적 평가 간 차이의 대표적 사례
- 세계은행의 Doing Business 지수는 정량적 평가를 국가별 기업환경 측정의 기준으로 정하고 있는데, 다음과 같은 두 가지 문제점을 가지고 있음; ①기업이 체감하는 정성적 평가 부족, ②정량적 평가 시 행정 절차와 부담비용을 동일하게 취급
 - ① 기업이 체감하는 정성적 평가 부족
- 세계은행은 객관성을 높이기 위해 정량적 평가에 국한하는 산정방식을 채택하고 있어 기업들의 실제 체감도와 발표지수 간 괴리 발생
- Doing Business는 세계경제포럼·국제경영개발원의 정성적 평가는 주관적일 수 있어 객관적 사실만으로 계산하였기에 체감도 하락
- 행정절차 수의 감소, 소요시간 같은 행정절차와 규제의 실질적 부담인 비용을 동등하게 평가하는 데서 나타난 문제점
 - ② 행정절차만 간소화, 비용부담은 여전

규제개혁 체감도 저하요인 비교 및 개선과제

□ 한국은 행정절차 수 및 소요시간을 축소시켜 왔으며 OECD 평균 수준 혹은 이하로 유지해온 것이 상대적으로 높게 평가됐음

- 2015 Doing Business에서 한국의 주요 개선사항은 창업, 건축인허가, 전기공급, 재산권등록부문에 행정절차 수와 소요시간의 단축이었음

- 한국의 행정절차 수와 평균 소요시간은 대체로 OECD 평균 수준보다 낮은 것이 사실

□ 그러나 부담비용과 같은 품질 측면에서의 개선은 부족

- 한국은 창업, 건축인허가, 재산권등록 등에 소요되는 비용부담 및 법적권리 보호에 있어서 OECD 평균에 못 미치는 수준

※ 법적권리지수는 오히려 추락했으며, 창업관련 부담비용도 거의 변동이 없어 여전히 OECD 평균의 3배 이상 수준

〈표 7〉 Doing Business지표상 한국의 주요 개선사항 비교

부문	세부지표	한국			OECD 평균 '14
		'13*	'14	'14-'13	
창업	절차(수)	5	3	△2	4.8
	시간(일)	5.5	4	△1.5	9.2
건축인허가	절차(수)	11	10	△1	11.9
전기공급	절차(수)	4	3	△1	4.7
재산권등록	시간(일)	9	7	△2	24.0

주: * '13년 순위는 발표시점 기준

자료: 기재부 보도자료(2014.10.29), Doing Business 2015 보고서 등을 인용하여 계산

〈표 8〉 Doing Business상 OECD 평균 한국의 수준미달 항목

부문	세부지표	한국			OECD 평균 '14
		'13*	'14	'14-'13	
창업	비용/1인당 GNI(%)	14.6	14.5	△0.1	3.4
건축인허가	비용/창고가치(%) **'13년 단위: 비용/1인당 GNI	123.9**	4.3	-	1.8
재산권등록	비용/자산가액(%)	5.1	5.1	0	4.2
자금 조달	법적권리지수(10점~12점)	8 (9.6)***	5	△4.6	6

주: * 2013년 순위는 발표시점 기준

** 건축인허가에 대한 2013년 기준은 비용/1인당 GNI였던 반면, 2014년 평가기준은 비용/창고가치로 계산

*** 괄호 안은 2014년 자금조달기준 총점 변화를 고려하여 계산한 수치

자료: 기재부 보도자료(2014.10.29), Doing Business 2015 보고서 등을 인용하여 계산

□ 국무조정실이 2014년 6월 10일 발표한 “규제개혁 신문고 주요 개선사례 80선” 중에는 규제비용을 전향적으로 완화하는 유의미한 개혁사례도 있지만, 행정절차 간소화 관련 사례가 23%나 있음

- 규제개혁 신문고 주요 개선사례 80선을 살펴보면, 절차간소화, 필요서류간소화, 소요시간 감소 같은 개선사항이 18건으로서 전체 23%를 점유

- 행정절차 간소화는 개혁의 이행이 상대적으로 용이한 반면, 국민과 기업 입장에서 개혁 체감도에 대한 영향은 상대적으로 미약

□ 상공회의소 설문조사에서 규제개혁 만족도가 높은 분야는 행정절차 분야로서 실질적인 분야에서는 낮은 만족도 수준

〈표 9〉 상공회의소의 규제개혁분야별 만족도 조사결과

(단위: %)

연도	인허가 등 행정절차	토지·공정입지	환경	노동 안전	주택 건설	금융 세제	합계
2010	40.0	20.6	14.3	8.7	8.4	8.0	100.0
2011	36.0	20.0	14.0	12.0	5.7	12.3	100.0

자료: 상공회의소, “규제개혁 정책 만족도 조사 보도자료,” 2010, 2011

2) 개선방향

□ 실질적 규제개혁 성과 제고를 위해서는 △ 행정규제기본법상 규제의 정의 개선, △ 실질적 성과위주의 평가 제고가 필요

- 한국에서 규제부담비용이 OECD회원국 평균치를 크게 상회하는 원인은 기업부담 비용이 모두 세제에 기인하고 있는 데 반면, 행정규제기본법상 조세제도는 규제에서 제외되어 있기 때문임

※ 한국의 경우 창업에 따른 법인면허취득세, 재산권 등록세가 높으며, 부동산 취득관련 조세에 해당하는 기부채납도 준수해야 함

- OECD는 세계은행의 Doing Business와 달리 진입규제, 가격규제, 행정지도 등 정부의 실질적 개입성향을 정성적으로 반영한 제조업규제(Production Market Regulation) 지수를 발표하고 있는데 이러한 정성적 평가기준의 개발이 필요

(3) 수동적 의견수렴의 원인과 개선방향

1) 수동적 의견수렴의 원인

□ 공무원의 자세변화가 미흡하고 국민의견 수렴정도나 기업과의 소통이 부족한 원인에는 현재의 부처별 규제개혁 평가기준에 있음

규제개혁 체감도 저하요인 비교 및 개선과제

<ul style="list-style-type: none"> - 규제개혁 종합성과 평가지표에서 국민 및 기업 애로 제기사항 수용률은 전체에서 5점(5%)만 배정돼 있음 - 또한 평가지표에서 가장 중요한 규제개혁 고객만족도의 경우 배점이 20점(20%)으로만 배정돼 있으며, 만족도 조사대상 고객에는 일반국민(기업과 국민) 외에 전문가(규제개혁위원회 민간위원 등)와 지방 공무원도 포함 - 규제개혁 계획수립의 적절성 평가는 '국민의 주요 개선요구사항 분석'(10점 배점)과 '선정 부처과제와 국민요구사항간 관련성'(10점 배점)으로 구성되는데, 두 항목 모두 규제개혁 성과로 평가받아야 할 사항이므로 계획수립단계에 배점을 두는 것은 평가로서의 기능을 약화시킴 	<p>※ 부처별 개혁과제 선정의 정당성을 지원해주는 역할만을 수행하게 될 가능성</p> <p>□ 부처별 규제개혁 평가지표는 종합성과 70%, 중점과제 30%로 구성되어 있으며, 업무중심 지표에 따라 산정되고 있어 피규제자 입장 반영을 위한 개선이 필요</p> <p>- 이종한(2014)은 현행 규제개혁 평가지표 체계는 대부분 투입요소와 산출요소 중심으로 설계돼 있으며, 산출요소도 규제개혁 업무중심의 지표로 구성돼 있어 피규제자나 기업입장에서의 산출로 보기 어렵다고 지적⁸⁾</p>
<p>8) 이종한, "성과중심적 규제관리시스템 개선방안," 규제개혁 논의 과제와 평가시스템 개선방안 세미나자료, 2014. 4. 30. 참조</p>	

〈표 10〉 규제개혁 종합성과 평가지표

구분	평가지표	세부지표	비고
계획 (30, ±5)	1. 계획수립의 적절성 (30, ±5)	1-1. 규제개혁분야의 적절성(20) - 해당부처에 대한 국민들의 주요 개선요구사항 분석(10) - 선정된 부처 전체 과제와 국민 요구사항과의 관련성(10)	정성
		1-2. 규제개혁과제 발굴률(10) (등록규제 수 대비 과제발굴률) * 전략과제 발굴·검토·수용 기여도(±5)	정성/정량
집행 (40, ±5)	2. 규제개혁 추진역량(15)	2-1. 자체규개위 내실화 정도(10) - 자체규개위 철화·개선권고율(10)	정량
		2-2. 규제개혁 교육실적(5)	정량
	3. 추진의 적극성(5)	3-1. 규제관련 국민 및 기업애로 제기사항 수용률(5)	정량/정성
	4. 입법절차 준수의 적절성(5)	4-1. 입법(행정)예고 시 규제영향분석서 첨부비율(2)	정량
		4-2. 규제영향분석서 내용의 충실성(3)	정성
5. 홍보의 적극성(15, ±5)	5-1. 규제개혁과정에서의 홍보의 적극성(15) - 보도자료, 브리핑, 간담회, 소식지 등(5) - 언론기고, 방송대담, 인터뷰 등(10) * 핵심규제의 규제완화 어려움 및 필요성에 대한 적극적 설득(±5)	정성/정량	
규제개혁 성과 (30, ±5)	6. 규제개혁 이행실적 (10, ±5)	6-1. 규제개혁과제 이행률(10) - 규제개혁과제 이행률(5) - 의미 있는 과제의 포함 정도(5) * 행정조사 정비실적(±5)	정성/정량
		7. 규제개혁 효과성(20)	7-1. 규제개혁 고객만족도 조사(20)

2) 개선방향

- 공무원이 적극적으로 국민의 의견을 수렴하고 기업과 소통하도록 하기 위해 개혁 평가기준에서 관련 지표의 배점비중을 증대시킬 필요
- 국민·기업 애로 제기사항 수용률과 규제개혁 고객만족도 조사의 배점비중 상향조정
- 평가기준에서 계획단계와 집행단계에 대한 비중보다 규제개혁 성과의 비중 증대

5. 종합 정책과제

(1) 성과중심으로 부처별 규제개혁 평가기준 개선

- 후속조치를 신속히 집행하도록 하고 국민의견수렴 및 기업과의 소통을 제고시키기 위해 부처별 규제개혁 평가기준을 성과중심으로 개선해야 할 필요
- 신속한 후속조치 유인을 공무원에게 부여하기 위해 규제개혁 평가에서 이행실적에 대한 비중 향상
- 국민·기업 애로 제기사항 수용률과 규제개혁 고객만족도 조사의 배점비중 상향조정
- 평가기준에서 계획단계와 집행단계에 대한 비중보다 규제개혁 성과의 비중 증대
- 현재의 규제개혁 종합성과 평가지표상 30%로 한 정돼 있는 성과에 대한 배점을 50% 이상으로 상향조정

(2) 행정규제기본법상 규제의 정의 확대

- 현재의 규제개념은 적용제외가 많아 실질적으로 규제의 역할을 수행하면서도 규제개혁 대상에서 제외되어져 국민과 기업의 개혁체감도를 저하시키는 요인이 되고 있어 규제의 정의를 확대시킬 필요
- 한국에서 규제부담비용이 OECD회원국 평균치를 크게 상회하고 있음에도 불구하고 우리나라에서 세계는 행정적으로 규제가 아닌 것으로 분류되어져 규제적 관점에서 접근하는 정책논의가 불가
- 기업의 실질적 부담비용 축소라는 관점에서 접근할 수 있도록 규제의 범위 조정이 필요
- 숨겨진 규제에 대한 발굴작업과 개혁이 동시에 추진되어야 할 필요

(3) 컨트롤타워로서 규제개혁기구의 역할과 권한 강화

- 과대포장된 규제에 대한 과보호를 집중 개혁할 수 있도록 컨트롤타워로서의 규제개혁위원회와 규제조정실의 기능과 역할 강화
- 성역화되어 버린 규제에 대해 신속하게 개혁조치를 수행할 수 있도록 일관적이고 강력한 권한을 가진 기구의 역할이 필요하기 때문임
- 관련하여 규제개혁에 적극적인 공무원에 대해 인사평가 연계 및 감사원의 감사면책 등 유인 강화

[부록] 기관별 규제개혁 체감도 조사 방식

1. 규제개혁위원회 조사방식

- 규제개혁위원회는 세 가지 유형(일반국민, 전문가, 지자체 공무원)을 대상으로 규제개혁 정책에 대한 만족도를 조사하고 있음
- 이를 규제개혁 기관평가에 반영하여 규제 품질개선을 도모하기 위해 활용하고 있음
- 조사대상 중 일반국민의 경우 기업·협회 등 이해관계자, 홈페이지 이용자 등을 주요 대상으로 하고 있음
- 개별 정부부처로부터 해당 기업·협회 등 이해관계자, 홈페이지 이용자, 민원인 등 설문대상 리스트를 제출받아 이를 대상으로 조사를 실시
- 민원고객의 존재 여부에 따라 부처별 관리 이해관계자, 일반국민의 비중이 달라진다는 특징을 가짐
- 규제개혁위원회의 만족도 조사는 후술할 두 조사기관의 설문대상과 달리 기업뿐 아니라 국민도 포함시키고 있음
- 일반국민대상 설문조사는 부처별로 규제개혁과제 관련 이해관계가 있는 기업 등을 대상으로 하므로 매년 변경가능
- 조사대상이 되는 전문가는 규제개혁위원회 민간위원 및 소관분야 연구원 등이며, 지방공무원의 경우는 시·도 업무담당 공무원을 대상으로 조사함
- 규제위의 만족도 조사결과를 2008년부터 2013년까지 살펴보면, 세 가지 유형 중 매년 전문가의 만족도 평가점수가 가장 높은 것으로 나타났음

- 2010년과 2011년을 제외하고는 전문가 다음으로 지방공무원의 만족도가 높았으며, 일반국민의 평가가 가장 낮은 것으로 나타남

□ 규제개혁위원회는 조사대상자에게 먼저 부처별 규제개혁 성과를 설명한 이후 대상자들에게 조사를 시행

- 주로 정부정책의 성과에 대한 평가를 피조사자들에게 설문하여 조사하는 방식

2. 전경련 설문 조사방식

- 전경련은 전경련 회원사의 규제담당자를 대상으로 규제개혁 체감도를 조사하고 있음
- 조사를 시작한 2008년 이후 동일 회원사를 대상으로 조사해 오고 있으며, 회원사 수의 증가와 더불어 조사대상범위가 확대되고 있음
- 조사대상자는 후술할 상공회의소 조사대상처럼 규제개혁 민원건의 기업이 주요대상자가 아니라는 측면에서 차별화됨
- 전경련 조사대상은 전경련의 회원사인 대기업으로 구성돼 있으며, 중소기업이나 일반국민은 조사대상에 포함되어 있지 않음
- 전경련은 규제관리시스템 관련 항목과 규제분야 유형별로 체감도를 조사하고 있음
- 규제관리시스템과 관련해서는 정부 및 지자체의 미등록 규제 정비, 법령개선 등 후속조치, 공무원의 규제개혁 태도 개선 등의 항목을 조사

- 규제 분야와 관련해서는 토지이용 공장설립, 환경 안전, 공정거래, 금융 자금조달, 노동 고용, 물류 유통, 건설 건축 등 7개 분야별 체감도를 조사

□ 전경련 조사는 규제개혁위원회나 상공회의소 조사 방식보다 정부 추진 개혁정책과 직접적 관련성이 가장 낮은 피규제자를 대상으로 조사

- 전경련 조사대상은 규제개혁위원회 조사처럼 부처별 규제개혁의 직접적 이해관계자도 아니며, 상공회의소 조사처럼 규제개혁 민원건의 기업도 없음

3. 상공회의소 설문조사

□ 상공회의소의 규제개혁 정책 만족도 조사대상은 규제개혁추진단 민원건의 기업, 상공회의소 회원사 및 중소기업으로 구성

- 규제개혁추진단에 규제완화 민원건의 경험이 있는 기업들을 우선적 조사대상으로 포함시키고 있으며, 여기에 상공회의소 회원사와 중소기업 리스트에서 확률추출한 표본을 추가하여 조사

- 규제개혁추진단에 민원건의 경험이 있는 기업을 중심으로 포함시키고 있어 매년 민원건의 기업의 비중이 증대하고 있으며, 이에 따라 상대적으로 회원사 및 중소기업 비중이 변화

□ 상공회의소는 규제관리 정부정책 유형별 항목과 규제대상 유형별로 조사하고 있음

- 규제관리 정책에 대한 설문항목은 정부규제개혁 노력, 공무원자세변화, 규제개혁 성과, 법령개정 등 후속조치 등으로서 전경련 조사보다는 설문항목의 구체성이 떨어짐

- 규제대상 유형으로는 인허가 등 행정절차, 토지·공장 입지, 환경, 금융세제, 노동안전, 주택·건설 등으로 구성

□ 상공회의소의 조사명칭은 “규제개혁 정책 만족도”로서 규제개혁 정책의 추진성과를 표방하고 있으나, 내용 면에서는 피규제자의 규제체감도를 측정하고 있음

- 규제개혁 정책만족도이지만 규제개혁위원회 조사처럼 사전적 정부의 개혁성과를 설명하고 있지는 않으며, 단지 설문항목에 정부의 규제개혁 노력에 대한 평가를 포함시키고 있음

〈 부 표 〉 조사기관별 규제개혁 만족도 조사방식 비교

	규제개혁위원회(일반국민 대상 만족도 조사)	전경련(규제개혁 체감도 조사)	상공회의소(규제개혁정책 만족도 조사)
조사대상	• 부처별 기업·협회 등 이해관계자, 홈페이지 이용자 등	• 전경련 회원사	• 규제개혁추진단 민원건의 회사, 상공회의소 회원사 및 중소기업
조사방법	전화 및 온라인	전화, 이메일 및 팩스	전화 및 팩스
연중조사시기	11월 ~ 12월	3월	11월
조사내용	• 규제수준 만족도, 규제개혁 노력도, 의미있는 규제개혁 과제 포함 정도, 정부 전반적 규제개혁 성과 기대수준, 정부 전반적 규제개혁활동 만족도, 규제개혁 관련 의견	• 규제 관리항목(정부 및 지자체의 미등록 규제 정비, 법령개선 등 후속조치, 공무원의 규제개혁 태도 개선 등)별 체감도 • 규제 분야(대기업 집단, 수도권 규제, 서비스산업 등)별 체감도	• 정부규제개혁 노력, 공무원자세 변화, 규제개혁 성과, 후속조치 • 행정절차, 입지, 환경, 금융세제 등 분야별 규제개혁 성과
측정정도	• 설문항목별 만족도는 7점 척도 이용, 100점 만점 환산	• 가중된 만족도 수치에서 가중된 불만족 수치를 차감하여 계산	• 만족,보통,불만 비중이 합하여 100이 되도록 비율(%)로 계산
조사대상의 지속성	부처별 개혁과제와 관련 이해관계자를 대상으로 하고 있어 조사대상자가 매년 변경가능	회원을 대상으로 하고 있어 지속성이 있으나, 회원사 증대에 따라 조사대상자가 점차 확대되어 왔음	규제개혁추진단에 민원건의 기업은 비중이 증대에 따라 상대적으로 회원사 및 중소기업 비중이 변화

자료: 규제개혁위원회, 규제개혁백서, 전경련, 상공회의소 및 인터뷰 조사 참조