

서비스발전을 위한 규제개혁의 새 패러다임

정기오*

목 차

요약	3.2 토지 건축물의 용도 규제
1. 서론	3.3 서비스부문별 인적자본 규제
2. 국가기능의 변화와 규제개혁의 목적	4. 규제개혁의 추진 주체와 방법
2.1 산업화 시대와 근대국가의 역할	4.1 국회 중심의 정치적 리더십
2.2 서비스경제와 국가 기능 변화	4.2 입법정책적 전문성 구축
2.3 구성주의적 국가론과 시민적 자유	5. 토의 및 결론
3. 서비스발전을 막는 주요규제 유형	참고문헌
3.1 교환가치 중심의 계약관리	Abstract

요약

전 세계적인 규제 개혁의 흐름 속에 한국도 20년 이상 규제개혁을 위해 노력해 왔다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 실질적 진전 없이 좌절과 무력감이 커지고 있다. 현 시점에서 필요한 것은 규제개혁을 큰 틀 속에서 보고 그 이론적 바탕과 개혁의 패러다임을 새로 마련하는 것이다. 이 글은 규제개혁을 행정개혁을 넘어선 국가의 틀을 재구축하는 관점에서 정의 하고 그 이론적 토대를 탐색한다. 규제개혁은 단순한 신자유주의 정책과 논리의 산물이 아니라 21세기 구성주의적 국가의 토대를 이루는 시민적 자유와 그 행사를 가로막는 낡은 산업사회 국가의 틀로부터 벗어나는 과정이다. 산업사회에서 서비스 사회로의 이행은 그 과정은 국가 행정관료제와 사회경제적 생활세계 즉 시장과 시민사회 간의 관계에 대한 전반적 재정립을 수반한다. 그 동안 규제개혁은 바로 이러한 방향감각이나 역사의식의 빈곤으로 인해 가로 막혀 왔으며 특히 시민적 자유에 대한 근대적 인식이 빈곤한 한국의 현실 속에서 규제개혁은 더욱 그 방향 감각을 잃고 좌초되어 왔다. 21세기 서비스사회에서의 국가 기능은 시장관리 물적자본관리 인적자본관리의 세 측면에서 근대산업사회의 틀을 완전히 벗어난다. 이 글은 서비스 발전을 위한 규제개혁의 핵심과제를 이 세 분야로 범주화하고 각각의 내용을 분석적으로 논의한 후 이를 종합하여 국회중심의 규제개혁 방법론을 제안하고자 한다.

표제어: 서비스규제, 규제개혁, 서비스사회, 국가와 시민사회, 규제개혁주체

접수일(2016년 8월 7일), 수정일(1차:2016년8월24일), 게재확정일 (2016년 8월 31일)

* 한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수, kihjeong@hanmail.net

1. 서론

규제개혁은 벌써 20년 이상 한국정치의 주요 정책의제가 되어 왔다. 무수한 연구물 역시 쌓여 있다. 예를 들어 가장 방대한 연구물이라 할 수 있는 한국경제연구원 발간의 <규제개혁종합연구>는 다음과 같이 기술하고 있다(KERI, 2007):

84명의 연구진이 5,000여 개의 규제를 39개 부문으로 분류하고, 총 220회에 걸쳐서 연구진과 연인원 130명에 달하는 해당부문 전문가 및 종사자가 검토 및 자문회의를 개최하여 부문별 규제개혁 비전과 전략 마련, 개별 규제의 검토와 개혁과제 도출 작업을 진행하였다. 이러한 연구과정을 통해서 규제개혁추진단은 등록규제 가운데 1,664건에 대한 규제개혁 방안을 도출하였다. 이 가운데 폐지가 바람직하다고 판단된 과제의 수는 516건이고, 개선이 필요하다고 판단된 과제의 수는 1,148건이다

이와 같이 정책부문에서 또 연구부문에서 많은 노력이 기울여졌음에도 불구하고 규제개혁은 거의 성과가 없다. 그 이유를 발견하기 전에는 동일한 실패가 반복될 것이다. 연구자가 보기에는 현재 한국에서의 규제개혁논의는 <규제개혁론은 신자유주의 친시장론, 규제옹호론은 공공성 중심의 진보적 관점>이라는 잘못된 이념적 이분법에 빠져 있다. 예를 들어 최성욱(2015)는 규제에 대한 담론 분석을 통해 규제는 행위를 제약할 뿐만 아니라 행동을 촉진시킬 수도 있다면서 규제옹호론을 편다. 법경제학 제도학과 입장에서 규제문제를 다룬 김일중(2007) 역시 단순한 규제 완화나 규제철폐가 아닌 규제의 효율성에 초점을 두어야 한다고 결론지으면서 마찬가지로 입장에 선다(Kim, 2007). 규제 그 자체에 대한 가치판단에서부터 입장이 달라지는 바로 이러한 혼란이 지배적인 상태에서 규제개혁이 앞으로 나아갈 수 없는 것은 당연하다.

OECD는 1980년대 후반 이후 국경을 넘어선 공정

한 경쟁을 위해 민간보조금지(non-subsidy)와 규제개혁(deregulation)의 두 가지 원칙을 국제적 규범(global standards)으로 확립하고자 하였다. 이 시기는 OECD 중심으로 세계무역자유화가 급진전 하던 시기였으며 그에 따라 정부규제의 일반 이론에 대한 경제학적 연구와 지식이 축적되어 왔다. 규제의 비용과 효과 분석을 중심으로 하는 규제영향평가이론, 규제에 의해 소득이전의 수혜를 받는 이해관계자의 지지를 규제의 원인으로 보는 시카고 경제학파의 이론, 그러한 소득 이전을 지대추구(rent seeking)으로 비판하는 버지니아 학파의 이론 등이 그 주요 내용이다. OECD는 이러한 논의들의 중심이 되어 왔기에 규제개혁은 바로 신자유주의에 입각한 자유화 논리로 오해되어 왔다. 특히 우리나라에서 그러하다. 그러나 이미 산업사회에서 완전히 벗어나 지식서비스경제에 진입해 있는 OECD회원국들이 규제개혁을 논의 할 때 그 상황맥락은 서비스경제발전방안을 논의하는데 있지 이미 지나간 산업사회적 시장경제를 활성화 하자는데 취지가 있는 것이 아니다. 한국에서의 오해는 바로 서비스경제 활성화를 지향하고 있는 OECD논의를 산업사회에 머무르고 있는 한국 상황에 입각하여 해석하기 때문에 규제개혁논의가 신자유주의로 오해되어 받아들여지고 규제 그 자체에 대한 이념적 찬반론이라는 엉뚱한 셋길로 빠지게 되는 것이다.¹⁾

본 연구자는 규제개혁 논의가 논리적으로는 신자유주의와 무관하며 산업사회형의 규제시스템에서 벗어나 21세기 지식서비스사회로 이행하기 위한 국가 기능 즉 규제의 패러다임 전환에 따른 것이라고 판단한다. 이하 제2장에서는 이러한 <국가기능변화론>의 관점을 먼저 21세기 국가론 측면의 논의를 통해

1) 필자는 1992-1995년 OECD에 근무하면서 이러한 논의들을 그 논의현장에 참여해서 지켜보았으며 2009년 이후 OECD가 규제개혁 논의를 Make Reform Happen논의로 전화할 때에도 참여하여 그들 논의의 맥락에 익숙하며 그 맥락이 바로 <서비스경제>에 있다.

이론적으로 정당화 하고, 제3장에서 핵심적인 규제 부문을 3개의 범주로 나누어 한국경제가 산업사회에서 서비스사회로 이행하기 위한 규제개혁 과제를 살펴봄으로써 21세기 서비스사회 속의 국가기능 변화론을 구체적 생활세계 속에서 구체적으로 설명하고자 한다. 제4장에서는 2-3장의 논의를 기초로 우리나라의 기존 규제개혁 작업의 한계를 지적하고 그를 극복하기 위한 규제개혁의 추진주체 재정립과 방법론을 논의하고 결론으로 이끌고자 한다.

2. 국가기능의 변화와 규제개혁의 목적

한국을 포함한 OECD 회원국들에서 규제개혁 논의의 근본적인 목적은 산업화 시대의 낡은 규제로 인해 묶여 있는 서비스부문의 발전을 도모하기 위해서이다. 한국의 규제문제를 볼 때에도 이미 세계시장에서 성공한 제조업부문에서는 사실 크게 규제라 할 것이 없다. 참을 수 없는 규제가 있었다면 한국의 제조업 성공신화는 불가능했을 것이다. 그동안의 규제개혁논의와 접근방식이 실패한 이유는 규제개혁의 근본 지향점 즉 산업화시대의 규제 시스템에서 서비스시대의 시스템으로 전환한다는 점에 대한 통찰이 결여되었기 때문이다.

2.1 산업화 시대와 근대국가의 역할

서구 근대사에 있어 산업화 시대를 이끈 근대국가(modern state)는 매매계약 등 근대적 유상 쌍무계약제도를 정비하여 사적 자치에 의한 시장시스템의 제도적 기반을 마련하였으며 다른 한편으로는 지적 측량을 토대로 토지건물대장을 정비하고 부동산등기 제도를 마련함으로써 사유재산제도에 기초한 물적자본관리(fixed capital management)를 비로소 가능케 하였다. 자연상태에서 무한히 펼쳐진 대지(territory) 위에 금을 긋고 지적도를 만들고 하는 엄청난 작업을

을 수행한 지적담당공무원들이야말로 근대 국가의 이러한 기능을 최일선에서 수행한 근대국가의 첨병이라 할 수 있다. 계약을 기반으로 하는 시장 경제 활동의 성장에 따른 자본축적의 성과는 이러한 과정을 거친 토지 건물 형태로 축적되는 부로 나타난 것이다.

산업사회의 경제는 경제학 원론의 기술 그대로 생산, 교환, 소비의 세 활동 부문으로 나누어진다. 생산활동의 공간은 공장과 농장이며, 교환활동의 공간은 시장이며, 소비활동의 공간은 원칙적으로 가정이다. 산업화시대의 도시계획이론 공간계획이론은 이를 그대로 반영하여 토지건물 등 고정자본시설로 형성되는 지역공간을 공업지역(생산활동), 상업지역(시장교환활동), 주거지역(소비활동)으로 나누어 관리하는 공간질서를 창출하였다. 시장의 토대가 되는 계약법, 생산기반설비와 축적된 부를 제도화하는 사유재산법제 외에 부동산 공법이라는 규제 분야가 산업사회 내내 발전해 온 이유가 여기에 있다.

이러한 근대 산업국가의 질서는 대체로 국가 권력이 시민적 자유에 의해 제한된 입헌주의 질서로 구현되었다. 시장에서의 정부개입 즉 규제는 원칙적으로 시민적 자유 즉 계약의 자유와 영업의 자유에 대한 침해로 간주되었고 국가의 기능은 시장질서의 유지와 사유재산-주로 토지건물 시스템의 민사법적 공법적 관리로 한정되었다. 산업화시대의 헌정질서는 국가-시민사회 이원론에 입각한 것으로 한마디로 국가와 시민사회가 서로 대척점에 마주하면서 상호간의 경계를 분명히 하는데 있었다(박재창, 2008:101-105). 이러한 바탕 위에서 자유시장에 기반을 둔 산업화가 구현된 것이 서구 근대사의 성과라 할 수 있다.

2.2 서비스경제와 국가 기능

국가를 보는 관점이나 정부의 기능은 오늘날에는 산업화 시대와 근본적으로 달라졌다. 그 배경에는

여러 가지 요인이 작용하였지만 그 중 가장 근본적인 요인은 제조업 중심의 산업경제(industrial economy)가 서비스경제(service economy)로 이행한 데 따른 것이다. 이러한 변화를 사회경제 활동 공간의 변화, 지배적 계약관계의 변화, 인적자산과 인적자본의 등장으로 나누어 검토한다.

2.2.1 사회경제 활동 공간 변화

서비스경제가 제조 및 상품교환을 기반으로 하는 산업사회와 결정적으로 다른 점은 서비스사업자와 서비스공급자 서비스수혜자(고객/소비자)가 동일 공간 동일 시간에 만나 활동함으로써 서비스경제가 운용되는데 있다. 이 공간을 <서비스플랫폼>이라고 개념화 할 수 있으며 이는 산업사회의 공장과 비교될 수 있는 서비스경제시대의 특징적 공간이다. 양자를 비교하면 다음 표와 같다.

Tab. 2-1. factory and service platform

	factory and office	service platform
technology	manufacturing and office technology	service technology
interaction	machine-manpower	service provider - clients
human factor	labor accommodation	client accommodation
act	motion	activities
product	goods, decisions	client's experience
input	labor, capital, information	knowledge and learning
network	demand-supply chain	value creation network
organization	division of labor, control	cooperation and participation

<고객의 활동공간>이자 서비스사회 소비자 대중

의 활동공간이 바로 서비스플랫폼의 구체적 사례를 볼 필요가 있다. 대규모 스포츠경기장, 백화점, 푸드코트, 공연장, 레저시설, 호텔, 컨벤션센터, 크루즈선박, 관광단지, 요트/승마/골프클럽, 병원과 재활센터, 대학캠퍼스와 연구 단지 등은 오늘날 서비스 산업 시대의 중심 공간이며 이 공간들이 바로 산업화시대의 공장 사무실을 대체하는 새로운 서비스산업의 핵심이며 제조업 테크놀로지가 아닌 서비스테크놀로지가 구현되는 공간이기도하다. 이들의 특징은 오늘날의 소비 대중인 고객을 수용하며, 고객의 경험과 가치 창출이 이루어지는 곳이며 고객이 참여하는 학습네트워크의 중심인 것이다. 제조업생산과 상품유통을 기반으로 하는 산업사회 경제시스템이 단지 기업가의 영업의 자유와 노동자의 노동권을 주된 기반으로 형성되었다면, 서비스사회의 경제시스템은 고객활동을 필수요소로 수용하는 공간이 서비스플랫폼이 그 기반이라는 점에서 고객-즉 서비스사회 일반 대중의 <활동>의 자유(individual freedom)을 기반으로 한다. 행복추구권, 학습권, 공개된 서비스에의 접근권(access) 등 소비자의 권리와 같이 다양한 형태의 현대적인 인권과 시민권이 그 기반이다. 이러한 권리들이 제대로 보장되지 못하면 서비스경제의 발전은 어렵다. 서비스경제시대의 규제개혁문제를 단순히 영업의 자유/기업의 자유와 그에 대한 국가 간섭 간의 문제로 좁게 접근할 수 없는 이유가 바로 여기에 있다.

2.2.2 지배적 계약관계의 변화

근대적 서비스 관계는 고객과 서비스제공자의 관계를 중세까지 계속되어온 지시와 복종의 관계로부터 해방함으로써 확립되었다. 서비스제공자는 고객에 종속되어 그 지시를 따르는 것이 아니라 고객의 이익(benefit of client)위해 자율적으로 봉사하는 사람이 되었으며 이러한 근대적 관계는 고대 로마법에서 확립되어 중세에는 봉건가주들이 학자 예술가들

후원할 때에 활용되었던 후원자-피후원자-서비스제공자 간의 다음 그림과 같은 삼각관계의 형태를 취하게 된다.

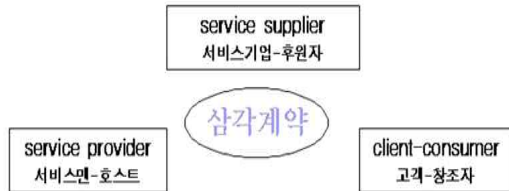


Fig.2-1 triangular relation of service

서비스계약의 원형은 서비스조직자, 서비스제공자, 고객 3자간의 다면 계약에 있다. 서비스조직자와 서비스제공자 간의 계약 속에 제3자인 고객의 권리가 규정되는 것이 그 본질이다. 계약법을 공부한 사람이면 이것이 <제3자를 위한 계약>이라는 이름으로 법전과 민법교과서의 귀퉁이에 남아 있는 계약임을 금방 짐작할 것이다. 매매 임대차와 같은 양당사자간 쌍무계약이 근대산업사회의 지배적 계약 형태로 등장한 이래 <제3자를 위한 계약>은 근대법 이론의 뒷마당으로 밀려났지만 서비스활동과 함께 인류역사에서 가장 오래된 계약의 형태가 바로 <제3자를 위한 계약>이며 오늘날 프랜차이즈네트워크 형태로 발전하는 대규모서비스네트워크의 토대가 되는 삼각계약형태의 실질이 바로 이것이다.

민간 프랜차이즈 뿐 아니라 현대의 사회투자국가가 보편적으로 채용하는 서비스수혜자(고객)-서비스조직자(정부)-서비스공급자(공공서비스수탁시행자) 3자간의 계약 또한 이러한 형태를 따르고 있다. 영미권에서 지난 30년 이상 발전해온 <계약에 의한 행정(administration by contract)>이 바로 이러한 계약에 의존하는 것이며 이렇게 행정기능을 민간에 위탁하는 outsourcing계약은 영국에서 제3의 길 정치노선이 출현한 이래 현대 행정법과 행정절차의 기본이론으로 발전하고 있다.

이러한 변화가 시사 하는 점은 근대적 매매계약을 토대로 하는 쌍무적 교환관계가 사회경제 활동의 주된 형태였던 산업사회가 3자간의 다면적 관계를 토대로 하는 서비스사회로 바뀌고 있다는 점이며 정부 역시 공공 및 사회서비스를 공급하는 공급자로서 구체적 서비스제공을 민간에 위탁하는 방식으로 이러한 관계의 한 축으로서 사회경제적 활동에 참여하고 있다는 점이다. 즉 시장/시민사회와 분리된 정부가 아니라 서비스사회 속에 통합된 정부가 오늘날 <사회투자국가>의 정부가 취하는 모습이라는 것이다.

2.2.3 인적자본 시장의 출현과 성장

서비스는 “고객의 이익을 위하여 서비스제공자의 역량(인적자본)을 행사하는 것”으로 정의 된다. 인적자본 중심의 경제가 바로 서비스경제인 것이다. 산업사회에서 근대국가의 노력으로 광활한 토지자원이 측량과 토지대장대장, 등기부를 거쳐 자산화하고 사유재산 형태로 생산활동에 투입됨으로써 자본화하는 것처럼, 서비스경제에서는 인적자원이 측정과 가시화를 거쳐 인적자산화하고 서비스경제활동에 투입되면서 인적자본화하게 된다. 서비스경제가 시장경제를 기반으로 발전하는 이상 인적자원이 자산화 자본화 되는 공간인 인적자산시장 인적자본시장이 발전하는 것은 당연하다.

서비스경제발전을 위한 역량 개발이 활성화되려면 지식과 역량이 눈에 보이게 가시화되어야 한다. 그런데 산업사회가 도래한 이래 지금까지의 기업풍토에서는 고용주들이 자신이 고용한 직원과 근로자의 역량이 외적으로 가시화되는 것을 극히 꺼려 왔다. 그렇게 되면 더 많은 임금을 주어야할지도 모르며, 다른 기업에 그 인재를 빼앗길 가능성도 높아지기 때문이다. 이러한 이유로 기업들은 고용된 인재들의 역량이 가시화되어 자신이 보유한 인적자원이 외부로 노출되는 것을 극히 꺼려 왔다. 전통적인 기

업HRD와 기업HRM은 이렇게 한편으로는 직원들의 역량이 높아지기를 기대하면서도 다른 한편으로는 역량과 인재를 가시화(make visible)하는 것을 꺼리는 모순 속에 갈등을 겪어 왔던 것이다.

기업 HRD/HRM의 한계가 저간의 사정에 있는 이상 그에 대한 대안은 HRD/HRM가 기업 밖의 시장에서 이루어지는 체제를 구축하는 것이다. 전통적인 공립학교나 직능단체가 운영하는 직업학교가 기업 HRD의 부분적인 대안이 될 수는 있으나, 전 세계 어디를 막론하고 선진경제시스템에서 학교가 다양한 기업수요를 만족스러운 수준까지 충족시키는 것은 불가능하다. 이른 바 공개적인 시장형 HRD/HRM이 필요하게 되는 것이다. 국가인적자원정책 또는 지역 인적자원정책이 필요한 이유가 여기에 있으며 그 주된 정책수단은 HRD의 시장형 관리(MTM: market-type management)로서 HRD를 시장 및 시장 유사기구에 맡기는 것이다(정기오, 2015). 문제는 인적자산/자본시장이 아직 발달하고 있지 못한 상황에서는 시장을 창출하고 형성하는 정부의 역할이 가장 중요할 것이다. 그 수요와 공급 내용이 지극히 원시적인 간단한 의·식·주 생활용품이라면 모를까 그 이외의 고도화된 상품이나 서비스 시장은 자연적으로 형성되지 못한다고 보는 것이 옳다. 시장의 창출과 설치를 위한 인위적인 노력이 필요하며 이를 가장 잘 할 수 있는 것은 여전히 정부라고 보아야 한다. 정부가 대도시 근처 농수산물시장, 코스닥 시장, 선물시장을 구상하고 설치할 때처럼 인적자산/자본 시장 역시 정부 정책에 의하여 철저히 준비되어 설치되는 것이 바람직한 것이다.

2.3 구성주의적 국가론과 시민적 자유

앞 절에서 설명한 산업사회에서 서비스사회로의 변화를 요약하면 시장의 성격 변화, 토지 등 고정자본의 공간적 성격 변화, 인적자본시장의 출현으로

요약할 수 있다. 이러한 변화는 자연히 정부기능 역시 산업사회의 그것과는 판이하게 다른 서비스사회의 정부기능으로 이끌게 된다. 이를 표로 요약하면 다음과 같다.

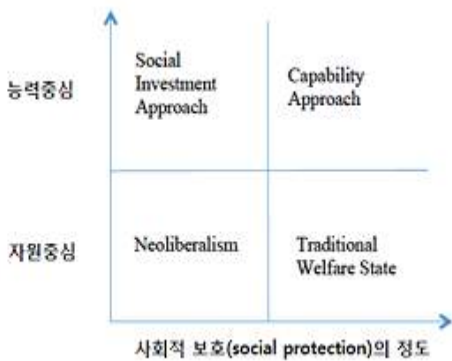
Tab. 2-1. shift to service society

	industrial society	service society
nature of market	commutative contract, exchange value	triangular cooperation, use value
spaces division	transaction, production consumption	integrated into service platform
human capital	uniformed labour	diverse human assets market
state's role	independent regulator	integrated into services

서비스경제부문이 경제의 절반이상을 점하게 된 20세기 후반 이후 국가와 시민사회의 관계는 산업화시대와 달라지기 시작하였다. 이 때부터 시민적 자유는 국가 권력에 대한 제한의 근거이자 국가와 시민사회의 경계를 짓는 원리가 아니라 국가의 권력과 정치사회경제 질서가 시민적 자유와 기본권을 행사한 결과로서 형성되는 것으로 헌법이나 국가를 보는 관점이 바뀌게 된다. 초기 헌법학 정치학 이론에서는 기본권의 통합 기능을 강조하는 <통합이론-integration theory>로 불렸던 이러한 관점(박재창, 2008:109-112)은 오늘날 구성주의적 국가론으로 발전하게 된다(Biersteker and Weber, 1987).

구성주의 국가론에 따르면 국가란 기본권에 기초한 시민들의 자유로운 활동 속에서 끊임없이 구성되는 존재이다. 국가 관료제와 시민적 자유 간의 관계도 국가와 시민사회 간 이원론에서처럼 서로 대립되는 것이 아니라 양자의 상호작용 속에서 자유의 신장이 이루어지는 것으로 보게 되었다(Preston, 1987).

오늘날 서비스사회에서는 과거 산업사회 체제를 기반으로 하는 보수와 진보의 구분은 무의미해 졌다. 영국노동당이 제3의 길 노선을 시작한 배경도 여기에 있으며, 오늘날의 선진국들의 진보보수는 사회투자를 강조하는 보수와 유사한 바탕 속에서 역량(capability)과 인적자본을 더욱 강조하는 선에서 보수와 방법론을 달리할 뿐이다. 이른 바 역량 중심의 사회복지 접근이 바로 그것이다(Sen, 1999). 다음의 그림이 보여주는 것처럼 신자유주의나 전통적 복지국가 모두 물질 자원중심 산업화시대의 낡은 사고방식이며 오늘날 선진국의 주된 흐름은 사회투자국가 아니면 역량중심접근으로 변화하고 있다.



source: Francesco Laruffa(2015) ppt
Fig. 2-1. from resource to competence

규제 개혁문제를 신자유주의 찬반론과 혼동하지 말아야 할 이유가 여기에 있으며 한국사회의 규제개혁문제는 철저히 산업사회 체제의 정부기능이 서비스산업발전을 가로막고 있는데 따른 사회 전반적 체제 이행 상의 갈등 문제이다.

3. 서비스 발전을 가로 막는 규제 유형

한국의 규제개혁이 지지부진한 이유는 그동안 한국의 규제법제를 관통하는 산업사회 특유의 패러다

임에 기인한다. 교환가치중심의 계약관리, 산업사회적 고정자본관리, 독점적 면허중심의 인적자본관리(human capital management)의 세 가지가 바로 그것이다. 법제정에서 법집행에 이르는 규제의 전달 과정 측면에서 볼 때, 교환가치중심의 계약관리 및 산업사회적 고정자본관리 관련 규제는 모든 서비스 부문에 걸친 공통규제(1차 규제)이며, 그 다음에 주로 면허중심의 인적자본관리에 특화된 각 서비스 부문별 규제가 있다. 본장에서는 앞장에서의 일반론을 바탕으로 한국사회에서의 규제개혁 문제를 사례들을 중심으로 구체적으로 논의 한다.

3.1 교환가치중심의 계약관리

영국 노동당이 제3의 길 노선을 정립하고 실행에 옮길 때 그 핵심 중의 하나는 비대한 정부가 하는 공공서비스를 민간에 <위탁>하는 것 이었다. 이로 인해 영미권 국가에서는 대규모의 민간서비스시장의 창출과 확충이 이루어졌다. 한국에서도 김대중 정부 노무현정부에 걸쳐 제3의 길 노선이 정책적으로 도입되고 정부기능의 outsourcing이 시도되어 왔으나 대부분 실패로 끝나고 말았다. 실패의 이유는 단순한데 있다.

한국에서의 outsourcing 실패는 outsourcing 계약을 국공유재산의 임대차계약으로 간주하고 국가계약법을 적용함으로써 처음부터 실패의 길을 갔다. 정부가 직접 수행하던 민간에 위탁하던 공공서비스의 제공에 필요한 토지와 건물 공간은 공공용 즉 정부 고객용으로 제공되는 것이기 때문에 그것을 유상으로 민간에 임대차한다는 발상은 애당초 불법이다. 그럼에도 불구하고 실제 우리나라의 outsourcing 관행은 국공유재산 임대차를 위한 국가계약법상의 경쟁입찰을 거친다. 그로 인해 낙찰받은 민간 수탁자는 최고가의 입찰료를 물면서 공공서비스를 대행하게 되며 사업적으로는 실패가 필연일 수밖에 없다.

과거 국가계약법은 그 본질적 성격이 정부조달계약법이었다. outsourcing 계약에 적용할 법률이 아니었던 것이다. 이에 무지한 감사원, 정부재정당국 등이 근거 없이 국가계약법을 확대해석해서 outsourcing계약에 적용함으로써 한국에서는 제3의 길 노선이 그 집행과정에서 원천 봉쇄되고 말았다. 확대해석 적용의 불법성 논란을 피하기 위해 현행 국가계약법은 아예 명시적으로 이들 행정계약에까지 적용을 확대하는 것으로 개정되어 있는 바 이는 개정이 아니라 개악이다.

한국의 정치에서는 제3의 길 노선의 이러한 실패를 야기한 실천적인 원인에 대해 생각해보지 않고 outsourcing 그 자체에 대한 이념적 찬반만이 무성하다. 서비스는 근대산업사회의 제조업처럼 매매 임대차 등 유상 쌍무계약을 기반으로 발전하는 것이 아니며 그러한 근대적 계약을 적용할수록 서비스발전이 가로 막힌다.

쌍무적 교환관계에의 매물에 따른 문제는 공정거래규제의 분야에서도 야기된다. 서비스부문 규제의 상당부분을 공정거래위원회가 공정거래의 측면에서 서비스약관심사 및 표준약관 등을 통해 다루게 된다. 그런데 공정거래위원회의 공정성 관념이나 인식이 쌍무적 교환관계에 사로잡혀있을수록 이에서 벗어나 있는 서비스관계에의 개입은 서비스발전을 가로막는 부당한 규제로 호를 가능성이 대단히 높다.

3.2 토지 건축물 용도규제

한국에서 서비스발전을 가로막는 또 다른 원천규제는 서비스플랫폼으로 발전되어야 할 공간에 대한 규제-도시계획, 토지 건물의 용도 규제들에서 나온다. 인간의 모든 활동을 규제하는 방법은 그 활동 공간을 규제하는 것이다. 서비스는 서비스제공자와 고객의 상호작용 활동이 그 본질이다. 서비스플랫폼 위에서 그 활동이 이루어지는데 바로 그 공간에 대한 규제가 서비스규제로 작동하는 것이다.

구체적으로 보면 건축법 3조의 5 건축물의 용도 종류 규정에 따라 건축법시행령 별표1이 그 용도를 더욱 세분화하고 있으며 이를 다시 국토교통부 장관이 고시를 통해 더욱 세분화한다. 마치 보건복지부장관이 정하는 대한약전(藥典)처럼 건축물 용도에 관한 노omenclature(Nomenclature)를 이루고 있다. 그 어떤 서비스 활동도 이들 공간규제를 피해 갈 수 없다. 공간규제의 대폭적 완화가 서비스 규제개혁 특히 시장을 기반으로 하는 혁신적 서비스산업 발전의 핵심이다. 무릇 새로운 서비스 활동들은 기존 규제가 정하는 공간 용도 지정에 들어 있을 리가 없으며 바로 이 때문에 이 공간규제들에 의해 가로막히는 것이다.

토지와 건물로 이루어지는 각종 공간에 대한 규제는 우리나라에서 그 틀이 1970년대 중반에 완성되어 지금까지 가장 강력한 덩어리 규제로 작용하고 있으며 그 근본 성격은 철저히 산업사회의 전형적 공간규제이다. 그리고 그 규제의 집행자는 시청 구청 군청 등 최일선 행정부서 공무원 들이다. 국토계획법제와 건축법제의 실질적 집행자는 이들이지만, 정부 각 부처를 모두 이 덩어리 규제의 중간 전달자로 전락시키면서 뒤에서 규제의 원천 역할을 하고 있는 것이 건축 도시계획 당국이다. 서비스 발전을 가로 막는 덩어리규제를 개혁하는 출발점은 건축/도시계획/토지법제의 전면적인 재구조화를 통해 산업사회의 공간규제 패러다임에서 벗어나 고객들의 활동이 중심이 되는 서비스시대의 도시 공간 중심으로 재구조화 하는데 있다.

3.3. 서비스 부문별 인적자본규제

우리나라의 행정법학 각론이 다루는 수많은 법률들이 부문별로 존재한다. “○○사업법”의 이름을 달고 있거나 이름과 상관없이 <사업법> 성격을 지닌 법률들이 최소한 100여개 존재한다. 운수사업법, 의료법, 학원법 등등의 개별 사업법들이다. 이들이 서

비스 규제의 또 다른 기반이다. Licensing을 무기로 해당 서비스부문에의 진입 퇴출을 규제하거나 이른바 <업태(業態)>를 행정적으로 규율한다. 거의 모든 중앙정부 부처가 이러한 법률을 기반으로 개별 부문 서비스 규제에 나서고 있다. 앞서 설명한 계약관리나 고정자산관리를 통한 규제가 전 부처 공통 규제이며 영미 서비스선진국들은 이미 벗어난 한국의 후진적 규제라면 이러한 서비스사업별 개별규제는 각 부처의 고유한 무기로서 OECD나 EU 소속 국가들 역시 여전히 “Make Reform Happen” 과 같은 이름으로 치열하게 논의 하면 씨름하고 있는 서비스정책 문제들이다. 자격인정(license, recognition) 등에서의 내국인 대우 여부로 서비스무역자유화 협상에서 상시 문제되고 있는 규제가 바로 이들 부문별 규제이다.

이러한 사업법제들이 지닌 성격은 본질적으로 산업화 시대의 고정자본/물적자본리 규제와는 다른 역량에 대한 규제 즉 인적자본에 대한 규제의 성격을 지니며 고도로 제도화(institutionalize)되어 있는 특징이 있다. 이 때문에 역량 기술 지식 등 개개의 부문별 인적자본 형태와 그 자본화 방식에 대한 축적된 이해가 없으면 쉽게 건드리기 어렵기 때문에 규제개혁 차원의 접근에 어려움이 많다.

앞장에서 지적한 것처럼 인적자본개발(HRD)이나 인적자본관리(HRM)의 시장화라는 차원에서 보면 우리나라의 각 부문별 개별 사업법제들은 HRD/HRM시장창출에 성공적이지 못하고 오히려 이를 가로막고 있는 경우가 대부분이며 이로 인해 한국의 서비스산업 발전을 가로막고 있는 것이다.

4. 규제개혁의 추진주체와 방법

4.1 국회 중심의 정치적 리더십

1997년에 나온 OECD 보고서는 그간의 규제개혁

을 평가하면서 그 첫 강조점으로 “정치적 리더십이 필수적” 이라고 진술하고 있다. 이 진술의 의미는 한마디로 의회의 역할이 필수적이라는 것이다.

그동안 한국에서 규제에 대한 비난과 책임을 행정규칙 훈령 등 행정부나 행정공무원에 돌려온 것은 본말이 전도된 것이다. 법치행정의 틀 속에서 행정부나 행정공무원은 규제의 전달자에 불과하다. 법률이 제정되면 행정부는 이를 집행하는 수밖에 없다. 행정규칙이나 훈령은 법률의 집행을 위해서는 필수 불가결하다. 법집행에서 공무원의 자의적 집행을 방지하기 위해 공개된 규칙으로서 행정규칙과 훈령이 제정되는 것이다. 그동안 한국의 규제개혁이 행정부가 제정하는 행정규칙을 겨냥해서 이들 규칙을 폐지하곤 하는 역효과만 낳았다. 법률이 살아 있는데 행정규칙 조항들을 폐지하거나 완화할수록 법집행 공무원의 재량과 자의적 행정 가능성만 증가한다. 지금까지의 규제개혁은 이러한 역주행 경로를 따라왔다. 근본적인 규제의 생산자가 입법자-즉 국회이다. 모든 규제는 법률의 제정에서 시작된다. 법률제정권자가 바로 어떤 관점 어떤 이론에 입각해 법률을 기초하고 제정하는가에 의해 규제의 패러다임이 결정된다. 그러므로 규제개혁의 시작과 종료는 오로지 법률제정권을 가진 국회에서 이루어질 수 있다.

구체적으로 규제개혁을 위한 국회 내의 작업은 세 부문으로 나누어 구성되어야 한다. 첫째로 계약에 의한 행정을 활성화하고 교환거래중심의 계약 관리체제에 제3자를 위한 계약 위임위탁계약 등 다면계약 중심의 계약 활성화를 위하여 정부계약법, 행정절차법, 민법, 상법, 공정거래법 등을 종합검토하기 위한 특별위원회가 있어야 한다. 둘째로는 서비스중심의 공간 규제 개편을 위하여 도시계획법제, 건축법제 등 부동산 공법체제를 전면 재구조화하기 위한 특별위원회가 필요할 것이다. 세 번째로 독점적 규제 위주인 각 서비스부문별 사업법제를 인적자본시장 창출 중심으로 개선해나가기 위한 특별위원회가 필요할 것이다. 정부에 의한 이러한 인적자본

시장창출전략이 성공하려면 각 부문별로 먼저 다음과 같은 여러 연구주제에 충분한 지식 축적이 필요하다.

- ① 지식 및 인적자원을 어떻게 자산화하고 서비스를 표준화하여 시장 거래 대상에 적합하게 할 것인가.
- ② 시장의 종류와 설치 우선순위는 어떠한가.
- ③ 시장당국의 역할은 누가 수행할 것인가.
- ④ 진입규칙 거래규칙 등 시장규칙은 어떠한 것들이 필요한가.
- ⑤ 시장 보조장치와 중간전문가들은 어떤 종류가 어떻게 준비되어야 하는지 등등

규제입법정책이라는 관점에서 한국이 이 문제에 실제적으로 접근하는 효과적인 방법은 각 부처가 집행하는 각종 사업법 들을 분석하여 그 공통적인 요소들을 찾아 서비스부문별 사업규제의 공통표준을 <서비스규제기본법> 형태로 제정하고 이 법률에 개별 서비스사업에 우월한 특별법으로서의 성격을 부여하는 것이다. 그리고 전 행정 부처 뿐 아니라 국회 스스로 그 법을 지키는 것이다. 그동안 국회에 계류되었다가 폐기된 <서비스산업발전법(안)>은 각종 사업법에 따른 기존 규제에 대하여는 무력하다. <서비스규제기본법>이 필요한 이유가 여기에 있다.

규제개혁의 문제는 결국 입법의 질에 관련된 문제라는 점에서 보면 행정부 내의 법제처와 국회법사위원회의 역할은 결정적으로 중요하다. 규제영향평가 등 순수한 기술적 도구의 개발 활용보다 더욱 중요한 것은 법률 내용과 형식을 서비스경제의 패러다임을 지향하는 방향으로 그 내용과 수준을 높이는 데 있다. 서비스사회를 향한 규제개혁이 국가/정부의 기능과 시민사회의 관계를 근본적으로 재설정하는 것을 동반하다는 점에서 보면 헌법의 기본권조항과 법률에 의한 기본권보장의 확대를 위해 이들에 대한 새로운 시각에서의 재검토와 헌법 개정도 적극 고려

할 필요가 있다.

4.2 입법정책적 전문성 구축

미국의 브루킹스 연구소는 의회 중심의 규제개혁을 위한 전문 역량의 강화 조치를 위해 의회 내에 의회규제처(CRO: Congressional Regulation Office)를 두어 의회예산처(CBO: Congressional Budget Office)에 준하는 기능을 수행할 것을 제안하고 있다. 우리나라에서도 국회 입법조사처의 기능을 이러한 브루킹스연구소가 제안하는 CRO 기능을 중심으로 대폭 강화할 필요가 있다.

5. 결론

이 논문에서는 규제개혁을 산업사회에서 서비스사회로의 이행과정에서 행정개혁을 넘어선 국가의 틀을 재구축하는 관점에서 정의하고 그 이론적 토대를 탐색하였다. 규제개혁은 단순한 신자유주의 정책과 논리의 산물이 아니라 21세기 구성주의적 국가의 토대를 이루는 시민적 자유와 그 행사를 가로막는 낡은 산업사회 국가의 틀로부터 벗어나는 과정이며 국가행정관료제와 사회경제적 생활세계 즉 시장과 시민사회 간의 관계에 대한 전반적 재정립을 수반한다.

그 동안 우리나라의 규제개혁은 바로 이러한 방향감각이나 역사의식의 빈곤으로 인해 가로 막혀 왔으며 특히 시민적 자유에 대한 근대적 인식이 빈곤한 한국의 현실 속에서 규제개혁은 더욱 그 방향 감각을 잃고 좌초되어 왔다. 21세기 서비스사회에서의 국가 기능은 시장관리 물적자본관리 인적자본관리는 세 측면에서 근대산업사회의 틀을 완전히 벗어난다. 이 글은 서비스 발전을 위한 규제개혁의 핵심과제를 이 세 분야로 범주화하고 각각의 내용을 분석적으로 논의한 후 이를 종합하여 국회중심의 규제개혁 방법

론을 제안하였다.

마지막으로 규제개혁을 위한 후속 연구주제로 중요한 사항 하나를 제시하며 이 논문을 맺는다. 바로 의료시장 교육시장 등의 서비스시장 대책시 마다 제기되는 병원이나 학교에 주식회사 형태의 영리법인 체제 도입의 문제이다.

주식회사제도의 등장은 산업자본기반의 근대기업이 지닌 딜레마의 정점에 있다. 주식회사제도의 근원적 아이러니는 <토지와 그 위의 구축물> 즉 고정자본에 대한 지배력을 핵심으로 하는 근대기업의 성격과는 정면으로 모순되게 고정자본 아닌 주주의 모임이라는 <사단법인> 형태를 주식회사의 본질적 성격으로 채택한 것에 있다. <토지와 그 위의 구축물> 즉 고정자본이 기업의 핵심이라면 막바로 이 유형물을 회사법인의 법적 실체로 못 박았어야 마땅하나 실제 제도화된 주식회사란 법률상으로는 고정자본을 전혀 소유하지 않아도 <주주(株主)>만 존재하면 성립하는 인적 조직 즉 사단법인으로 정의되었다.

토지와 인간의 가장 결정적 차이는 전자는 항구적인데 반해 후자는 언젠가 사라진다는데 있다. 전자를 기본재산으로 고정화시킨 재단법인은 그 토지와 운명을 함께 하지만 인간을 그 실체로 하는 사단법인은 그 인간이 세상을 떠나거나 뿔뿔이 흩어지고 나면 사라진다는 점에 그 특징이 있다. 주식회사 형태를 지닌 오늘날 글로벌 기업들의 수명이 그렇게도 짧은 이유가 근본적으로 여기에 있다. 출생 당초부터 짧은 수명의 유전자를 타고 나는 것이다.

고정자본시설에 대한 소유권을 회사의 본원적 기반으로 하지 못하고 언젠든 처분할 수 있는 우연한 보유자산으로 가질 뿐인 주식회사는 근본적으로 토지로부터 유리되어 있다. 이러한 기업이 시장이 가져오는 불확실성에 맞닥뜨릴 때 그 존립과 유지의 불확실성은 극대화 된다. 산업자본주의의 위기는 이렇게 주식회사 형태를 취한 제조기업의 출현과 동시에 그 속에 내재되어 있다. 병원시설장비와 학교시설 장비에서 보듯 서비스산업에 있어 서비스플랫폼

의 역할과 기능적 지위는 결정적이다. 그런데 이들 병원이나 학교를 주식회사로 할 경우 그 교육사업이나 의료사업은 적어도 법제상으로는 이들 시설로부터 유리되며 주주와 전문경영인 중심의 순수 추상적인 기업경영활동으로 추상화된다. 그 속에는 의사 연구자 교수 등 전문역량을 지닌 인적자본이 설 자리도 없다.

주식회사 형태의 영리법인 체제야 말로 제조업 중심의 산업화시대에 특유한 기업 및 자본형태의 속성을 강하게 지닌 시대적 산물이며 서비스산업의 경영체제에는 부합하지 않는다. 서비스경영의 발전을 위해서는 제도 설계자로서의 창의성을 발휘하여 서비스산업에 알맞은 새로운 회사형태를 개발 발전시켜나가야 한다.

References

- [1] Kim, Nan-Young(2015). Evolution in Regulatory Reform, Implementation, and Research. Seoul Forum of Administration Research.(4) 16-21. (김난영 (2015). 규제개혁, 규제연구의 진화, 그리고 규제집행 연구. 서울행정학회포럼, (4), 16-21)
- [2] Kim, Il-Joong(2007). A Law-economic Study on Regulatory Reform in Korea. Journal of Korean Economy 18, 179-210. (김일중 (2007). “한국규제개혁의 핵심에 관한 법경제학적 소고” 한국경제연구 18, 179-210)
- [3] Park, Jae-Chang(2008) Politics and Administration in Administration Study. Korean Public Administration Review. 42(4), 95-115. (박재창(2008). 행정학에서의 정치와 행정.

- 한국행정학보, 42(4), 95-115)
- [4] Lee, Sung-Hoan(2014). Constitutional Review on the State of Regulation. *Journal of Legislation Study*, 11(2), 1-26.
(이성환(2014). 규제개혁현실에 대한 헌법적 평가. *입법학연구* 11(2) 1-26)
- [5] Jeong, Kioh(2008) A Semiotic Study on the Structure and System of Service Technology. Submitted to Society of Service Science Annual Conference “Service Innovation for Knowledge Service” Seoul Coex 2008.
(정기오(2008) 서비스테크놀로지의 구조와 체계-기호학적 분석. 서비스사이언스학회 창립기념 학술대회. 지식기반서비스의 서비스 혁신 코엑스 컨퍼런스.)
- [6] Jeong, Kioh(2016). Expanded Service Platform Concept for the Development of Service Science. Submitted to Society of Service Science Annual Conference. Seoul ITC 2016
(정기오(2016) 서비스사이언스 발전을 위한 서비스플랫폼 개념의 확대 일반화. 서비스사이언스학회 학술대회 자료집. 산업기술회관.)
- [7] Jeong, Kioh(2015). Conceptual Framework for NHRD Policy Development. *Korean Educational Policy Studies*. 2(1) 1-32.
(정기오(2015) 인적자원정책의 기초개념과 준거틀. *교육정책연구* 2(1) 1-32)
- [8] Jung, Chang Hwa(2003). A study on the Three Stage Model for Regulatory Impact Analysis. *Korea-Germany Social Science Review*. 13(2) 301-319
(정창화(2003) 규제영향분석의 3단계 모듈 탐색에 관한 연구. *한독사회과학논총*. 13(2) 301-319)
- [9] Korea Economic Research Institute(2007) Comprehensive Research on Regulatory Reform I-IV.
(한국경제연구원 (2007) 규제개혁종합연구 I-IV)
- [10] Hong, Wan-Sik(2008). Regulatory Reform and Legislation Policy. *Public Law Review*. 36(3), 339-363.
(홍완식(2008) 규제개혁과 입법정책 공법연구 36(3), 339-363)
- [11] Association of Chartered Certified Accountants UK(2010). Coming of Age-What next for the UK regulatory Reform Agenda.
- [12] Biersteker and Cynthia Weber eds.(1996). *State Sovereignty as Social Construct* (Cambridge: Cambridge University Press,
- [13] Gabriella Meloni(2010). “Enabling Regulatory Reform” in *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries* © OECD 2010, 239-267.
- [14] Katzan, Harry, Jr (2008). *Foundations Of Service Science: Concepts And Facilities*. *Journal of Service Science*. 1(1), pp. 1-22
- [15] Laruffa, Francesco(2015). “In Search of Normative Orientations for Welfare Reform in Europe: Neoliberalism, Social

Investment and the Virtues of the Capability Approach. Un published ppt.

- [16] Organization for Economic Development and Cooperation(1997). The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis. Paris, OECD.
- [17] Organization for Economic Development and Cooperation(2007). OECD Reviews of Regulatory Reform Korea. Paris, OECD.
- [18] Preston, Larry M.(1987). “Freedom and Bureaucracy” . American Journal of Political Science 31(4). 773-795.
- [19] Sen, A.(1999). Development as Freedom, Oxford: Oxford University Press.
(박우희(역), 《자유로서의 발전》, 서울: 세종연구원, 2001.)
- [20] Wallach, Philip A.(2014). An Opportune Moment for Regulatory Reform. Center for Effective Public Management at Brookings.

Jung Ki Oh



Ki-Oh Jeong has 23 years of career as a public administrator in education. Since spring 2003 he joined the faculty of the Korea National University of Education as professor. Being trained in social studies, political science, and education policy at Seoul National University and Ohio University, he got his Ph.D in education from Seoul National University. He worked at the Center for Educational Research and Innovation OECD for three years until 1995. He then served at the Presidential Secretariat in charge of education reform. From 1998 to 2000 he was invited to teach at the Hongik University, Seoul. After the service at the Hongik University he was appointed as the director general of the Bureau of Human Resource Policy in the Ministry of Education and HRD from 2001 to 2003. He published four books and 22 papers in the field of education & human resources policy development.

Regulatory Reform for Service Development

Ki-Oh Jeong²⁾

ABSTRACT

Despite that Korea has tried radical efforts in the global flow of regulatory reform in the past twenty years, the result was not radical at all, but rather disappointing. One examines the possibility of paradigm shift in regulatory reform based on new theoretic perspectives. Regulatory reform, one argues, is not just a neo-liberal approach to cut off overflowing regulation. It is a highly conflictual struggle in state order to move from industrial age paradigm to service age paradigm. In the process of the great shift states become integrated into the world of life constructed by the exercise of civil rights. The relation between the civic socio-economic life and the state apparatus became totally different. Past effort for deregulation missed this point without correct recognition of the role of civil freedom and rights in service economy.

One treats three typical forms of regulation whereby conventional rules and regulations effectively damper the development of services: reciprocal perspective in contract management, industrial mind in urban and spaces design, and old way of human capital management. According these analyses a new initiative of regulatory reform is proposed to take place at the National Assembly.

Keywords: Regulatory Reform, Service Economy, State, Civil Society, Legislative Initiative

²⁾ Professor, Korea National University of Education.
E-mail: kiohjeong@hanmail.net