

성숙사회를 향한 국토·도시 분야 규제개선 방향 연구

Study on the Regulation Improvements on land and urban development
towards a Mature Society

김명수, 송하승, 구형수, 김수진, 송지은

■ 연구진

연구책임 김명수 연구위원

송하승 책임연구원

구형수 책임연구원

김수진 책임연구원

송지은 연구원

■ 연구심의회위원

이동우 국토연구원 선임연구위원

김태환 국토연구원 선임연구위원

이왕건 국토연구원 선임연구위원

김상조 국토연구원 연구위원

주요 내용 및 정책제안

본 연구보고서의 주요 내용

- ① (성숙사회 관점에서 규제 평가 필요) 한국사회는 경제성장의 양지와 음지가 공존하는 상황이며, 성숙사회로 진입하기 위해 성장사회에서 만들어진 규제에 대한 평가 필요
- ② (형평성과 투명성 제고를 위한 규제개선 시급) 성숙사회의 조건인 형평성, 투명성, 포용성, 효과성, 정합성 측면에서 규제를 평가한 결과, 형평성(8개 규제)과 투명성(8개 규제) 측면에서의 개선이 가장 시급한 것으로 나타남
- ③ 중장기적 관점에서 사회적 논의를 위한 예시적 규제개선방향 제시

본 연구보고서의 정책제안

- ① (형평성 제고를 위한 규제개선) 공장총량제, 과밀부담금제, 개발제한구역 규제 개선이 필요하며, 공장총량제는 입지규제는 완화하고 대신 배출기준 강화, 과밀부담금 확대, 개발제한구역 권역 세분화 등 검토
- ② (투명성 제고를 위한 규제개선) 개발부담금 표준비용 확대, 용도지역 변경에 대한 기준 명확화, 도시계획과정의 시민참여 보장, 기부채납 기준의 통합 운영 필요
- ③ (정합성 제고를 위한 규제개선) 수도권정비권역의 조정, 개발행위허가 기준의 통일성 유지, 기부채납 제도의 통합적 운영 필요
- ④ (효과성 제고를 위한 규제개선) 개발제한구역 관리계획제도를 광역권별로 비전과 전략을 포함한 종합계획으로 전환
- ⑤ (포용성 제고를 위한 규제개선) 용도지역의 지정과정에서 일반 시민의 참여가 보장

요약

1. 연구의 개요

□ 연구의 배경

- 모든 규제는 양면성, 즉 규제의 필요성과 규제로 인한 부작용이 있기 때문에 이러한 양면성을 고려하여 새로운 규제를 만들고, 문제를 개선하고 불필요한 규제를 폐지하는 작업을 진행해야함
- 규제의 양을 줄이기 보다는 규제의 품질을 개선하는 것이 중요함에도 불구하고 양적 감축에 초점을 맞추는 정책이 어느 정부에서나 반복되고 있음
- 규제의 품질개선을 위해서는 규제를 평가하여 개선할 과제를 선별하는 것이 필요
 - － 규제는 사회정의와 공익을 위한 필요성과 비용 유발의 양면성이 있기 때문에 두 가지를 서로 비교하여 규제의 존속 여부를 결정하는 것이 중요
- 압축성장을 이룬 60대 이후를 성장사회라고 한다면, 앞으로 맞이할 성숙사회는 양적 성장보다는 국민의 행복이 중요하고, 이를 위해서는 규제의 철학도 자율과 책임에 기반한 유연한 규제가 확대되어야 할 것임
 - － 성장사회에 만들어진 국토도시 분야 규제방식을 성숙사회 정책기조에 맞게 재편하는 것이 필요하며, 이를 위해 사회적 형평성과 국민편익 관점에서 규제를 점검해야 할 시기임

□ 연구의 목적

- 성숙사회에 맞는 국토도시 분야 규제개선 기본방향을 제시하고, 우선적으로

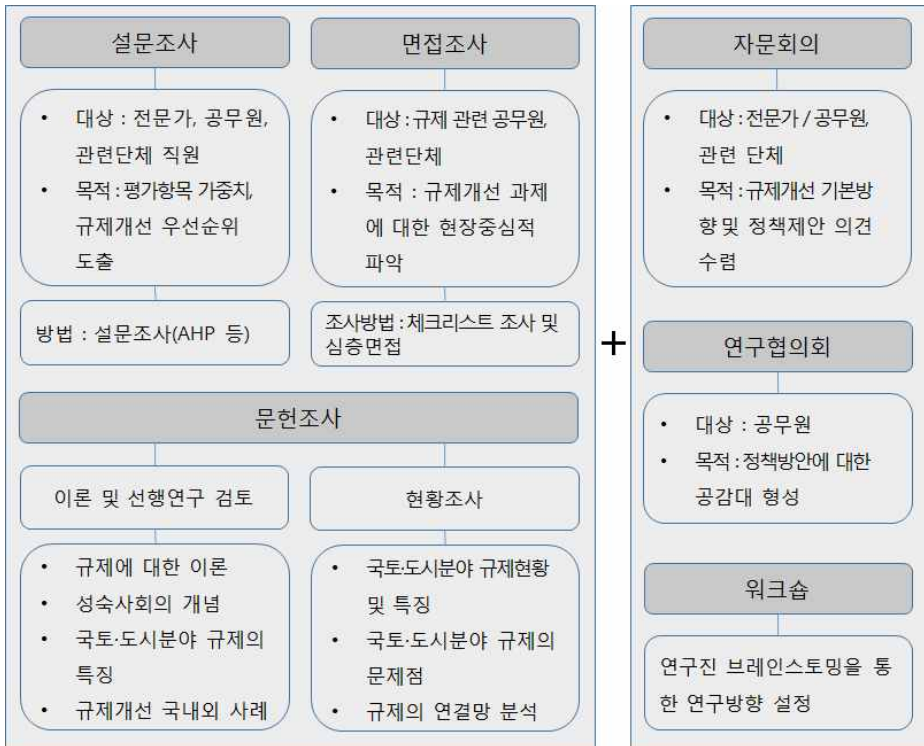
개선되어야 할 규제분야를 선정하여 합리적 개선방안을 제시하는 것임. 구체적인 연구목적은 다음 4가지로 정리할 수 있음

- ① 성숙사회 관점에서 규제 평가
- ② 성숙사회 관점에서 개선과제 기본방향과 개선과제 제시
- ③ 성숙사회 관점에서 과제별 개선방향 제시
- ④ 성숙사회 관점에서 제도개선 방안 제시

□ 연구방법

- 규제개선 과제를 도출하기 위해 전문가 설문조사를 실시하고, 현장의 규제문제를 파악하기 위해 규제담당 공무원과 관련단체 면접조사를 했으며, 이론적 검토와 해외사례 조사를 위해 문헌조사를 실시

<그림 1> 연구방법 요약



2. 이론적 검토와 규제개선 해외사례

□ 규제의 정의와 이론

- 규제(또는 정부규제)는 “정부가 민간(기업 또는 개인)의 의사결정과 행위를 제약하는 것”(최병선, 2006)이라고 간단히 정의할 수 있지만, 규제를 바라보는 관점에 따라 다양한 정의가 가능
- 규제는 본질적으로 규제자가 피규제자를 제약하고 강제성을 부과하는 정책이며, 불가피하게 피규제자 간의 권리관계의 변화를 가져오며(최병선, 2006), 이는 결국 분배의 문제로 귀결
- 규제 형성이론은 시대를 거치면서 공익이론, 사익이론, 규제정치이론, 규제사회이론 등으로 변천해 왔음
 - 과거 규제의 전통적 이론에 따르면 규제가 공익 또는 사익을 추구하는지에 따라 분류되었으나 최근 규제 이론은 정치경제학적인 논의에서 벗어나 실제 각 집단들의 사회적 인식, 제도 등과 같은 사회적 요인에 따라 규제가 형성된다는 연구들이 대두되고 있음
- 최근 선진국의 경우 규제의 필요성에 대한 사회적인 인식이 높아지면서 질 높은 좋은 규제를 만들고자 하는 새로운 차원의 규제 개혁을 실시하고 있으며, 영국의 경우 ‘better regulation’, 미국의 경우 ‘smart regulation’의 정책기조를 통해 규제의 품질을 높이고 있음

□ 규제개선 해외사례

- 영국의 규제개선의 핵심은 규제영향평가를 사전에 실시하여 불필요한 규제의 증가를 막고 행정적 부담을 줄이는 데 있음
- 미국의 경우, 1990년대까지 유일한 정책수단이었던 사전에 실시되는 규제영향평가는 정치적 영향력이나 규제편향현상과 같은 부작용에 효과적으로 대처할 수 없기 때문에, 차후에 규제가 실질적으로 적용되는 과정을 재검토 하여 기준에 미치지 못하는 규제들을 점진적으로 개선하고 정책을 실시하고 있음
- OECD를 중심으로 한 규제개선 움직임의 초점은 개별적인 규제분야의 문제점

해결에 맞춰져 있는 것이 아니라, 거버넌스 구조를 조정하는 것을 통해 정부의 규제시스템 자체를 제도적으로 개선하는데 있음

□ 성숙사회와 규제

- 성장사회의 유산으로 소득의 불평등에 따른 사회적 양극화와 계층간의 사회적 갈등의 문제, 사회적 합의 보다는 권위주의적인 의사결정에 따른 문제 등 많은 부정적인 결과도 가져왔음
- 한국사회는 경제성장의 양지와 음지가 공존하는 상황이며, 정치·사회·문화적으로 보다 나은 사회로 나아가기 위한 다양한 분야에서의 노력이 필요한 시점이며, 성숙사회로 나아가기 위해서는 각 분야별로 다음과 같은 이슈를 해결하는 것이 중요함
 - 경제적으로는 양극화의 해소를 통한 불평등의 해소가 급선무이며, 사회적으로는 계층·지역·세대간의 이해의 대립을 줄이는 사회통합이 필요하고, 문화적으로는 사회적 합의시스템에 의한 보다 성숙된 의사결정 시스템이 필요함
- 성숙사회는 성장 우선주의에서 탈피하고, 물질적 가치보다는 사회적 관계의 질이 중요시되는 사회라고 할 수 있음
 - 본 연구에서는 이재열(2008)의 성숙사회의 4가지 조건(형평성, 투명성, 포용성, 효과성) 뿐만 아니라 Peter Hall이 제시한 제도간의 정합성을 추가하여 5가지를 성숙사회의 조건으로 보고, 이러한 방향에서 규제개선이 이루어져야 한다고 정리하였음

□ 성숙사회의 규제개선의 원칙

- 성숙사회에서는 시스템에 의한 규제, 자율과 책임, 유연한 규제의 확대가 필요함
- 유도적 규제방식의 확대, 지역특성을 반영한 규제방식의 도입, 네거티브 규제방식 확대, 용도지역과 토지이용규제의 위계에 대한 개선, 규제의 모든 과정에서 사회적 합의과정 강화 필요

<그림 2> 성장사회와 성숙사회의 규제방식 비교

	성장사회	성숙사회
성장방식	- 고성장 2차 산업 위주의 성장 - 양적 성장	- 저성장 - 서비스산업 위주 성장 - 질적 성장(성장 + 복지)
지향점 (목표)	- 기본욕구 충족 - 개도국 진입	- 행복추구(삶의 질) - 성숙사회 진입(경제적 + 사회문화적, 정치적 선진사회)
규제의 목표와 방식	- 임기응변식 대응(규제) - 강제적 규제 - 사전적 규정(규제)	- 시스템에 의한 규제 - 자율과 책임 - 불확실성 인정(유연한 규제)

3. 국토·도시 분야 규제의 현황 및 특성

□ 우리나라의 규제개선 정책현황

- 규제영향분석제도 : 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 목적으로 실시
- 국토교통부 규제총점관리제도 : 규제를 유형에 따라 8개 카테고리로 나누고, 카테고리별로 행위강도와 적용범위를 고려하여 16등급으로 분류하고, 영향정도에 따라 배점을 차등화하여 점수를 부여함으로써 영향력이 큰 규제의 우선적인 개혁을 유도하는 제도

□ 국토·도시 분야 규제 현황

- 2015년 2월 기준 국토교통부 소관의 규제는 총 2,306건이며, 이 중에서 국토·도시 분야 규제는 총 809건¹⁾으로 전체 부처 소관 규제의 약 35.1%에 달하고 있음
 - 유형별로는 행정적 규제가 약 44.1%로 가장 많고, 그 뒤를 이어 경제적

1) 이는 교통/물류, 부동산/건설, 수자원 분야 등을 제외하고, 도시/지역개발 관련 분야의 규제만을 대상으로 집계한 수치임

- 규제 약 39.4%, 사회적 규제 16.4%를 보이고 있음
- 대체적으로 주된 규제보다 부수적 규제²⁾의 비중이 높으나, 행정적 규제의 경우 경제/사회적 규제와 달리 주된 규제의 비중이 더 높은 특징을 보임
 - 현 정부 들어 국토교통부 소관 규제 가운데 126건의 규제를 개선 추진
 - 택지개발촉진법 폐지, 초고층 건축물의 복합용도 건축 완화, 녹지/관리지역내 기존 공장 증설규제 완화, 계획관리지역 내 공장 부지면적 하한 폐지, 공장 내 가설건축물 허용 확대 등을 추진 중

□ 국토·도시분야 규제의 특징 및 한계

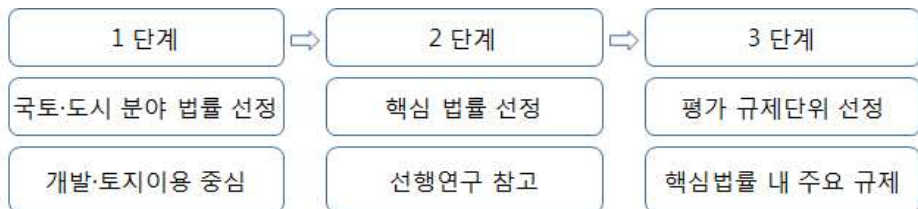
- 국토·도시분야 규제는 토지이용규제 중심, 광범위한 규제 대상, 국민 실생활과 높은 관련성, 경제적 규제와 사회적 규제가 병존하는 특징을 가지고 있음
- 문제점으로 국토교통부 소관 규제는 다른 부처에 비해 총량이 크고, 규제의 강도 측면에서 국민생활에 많은 영향을 미치고, 중복규제로 인한 비효율이 발생하고 있으며, 적용범위와 내용이 포괄적이며, 기준과 절차가 불투명하고 집행권자의 재량권이 과다하고, 형평성 제고 등을 위한 사회적 규제의 비중이 낮으며, 규제개선에 대한 사회적 합의가 부족하다고 전문가들이 지적하고 있음

4. 규제개선 우선과제 선정 및 평가

□ 규제개선 분야 선정방법

- 국토·도시 분야의 규제개선 분야 선정을 위해서 3단계의 과정을 거쳤음

<그림3> 성숙사회 대응 우선 규제개선 분야 도출 및 평가과정



2) 부수적 규제란 주된 규제에 따라 오는 규제로, 주된 규제와 관련된 절차, 자격, 처벌 규정 등을 말함

- 최종적으로 선정된 규제를 대상으로 전문가 설문조사 실시
 - 총 설문부수는 105부이며, 전문가, 중앙 및 지자체 공무원, 관련 단체를 대상으로 각각 35부씩 실시하였음
 - 규제평가는 앞서 성숙사회 조건을 고려한 규제개선의 원칙-형평성, 투명성, 정합성, 효과성, 포용성-을 기준으로 실시

<표 1> 규제의 평가단위(예)

< 규제평가 단위 예시 >
1) 국토계획법 : 용도지역지구구역, 도시군계획시설, 지구단위계획, 개발행위 허가, 기반시설부담구역, 토지거래허가, 기부채납
2) 주택법 : 분양가상한제, 전매제한
3) 주택공급에관한규칙 : 주택선분양제도
4) 도시및주거환경정비법 : 주택의 규모 및 건설비율
5) 수도권정비법 : 권역별 행위제한, 과밀부담금, 공장총량제
6) 개발제한구역법 : 지정권한, 행위제한, 보전부담금, 토지매수제도
7) 개발이익환수에관한법률 : 개발부담금
8) 재건축초과이익환수에관한법률 : 재건축부담금

□ 평가결과

- 설문조사에서 최종적으로 성숙사회에서 맞지 않는 규제로 선정된 16개 국토도시 분야 규제의 순위는 <표 2>와 같음
 - 기부채납, 토지거래허가제, 공장총량제, 주택선분양제도, 개발행위허가제 등이 성숙사회에 부합하지 않는 대표적인 규제로 밝혀짐
 - 16개 규제 대부분이 성숙사회에 부합하기 위해서는 형평성(8개 규제)과 투명성(8개 규제) 측면에서 개선이 가장 시급한 것으로 나타났음
 - 성숙사회에서의 규제는 성장사회와 달리 형평성과 투명성이 확보되어야 하며,

이를 위해서는 규제로 인한 권리관계의 변화를 고려한 규제의 도입과 개선, 사회적 합의를 통한 규제의 도입과 집행이 필요함

<표 2> 규제별 성숙사회 부합도 평가결과

순위	규제	종합 가중점수	응답자 수	최저점수 항목
1	기부채납	28.4	13	투명성(3.8)
2	토지거래허가제	31.3	14	형평성(3.9)
3	공장총량제	31.4	27	형평성(5.2)
4	주택선분양제도	32.8	44	형평성(5.3)
5	개발행위허가제	35.1	14	투명성(4.6)
6	분양가상한제	36.1	41	투명성(5.5)
7	재건축부담금	37.7	26	형평성(6.0)
8	과밀부담금	38.3	14	투명성(6.4)
9	수도권 권역별 행위제한	38.5	34	형평성(5.7)
10	개발제한구역 지정권한	40.7	13	형평성(5.3)
11	주택의 규모 및 건설비용	41.4	44	형평성(5.7)
12	지구단위계획	41.5	12	투명성(5.1)
13	개발제한구역 행위제한	41.6	21	투명성(4.7)
14	용도지역지구제	43.5	32	형평성(6.4)
15	전매제한	44.6	30	투명성(6.4)
16	개발부담금	45.2	40	투명성(6.8)

주 1: 가중점수가 낮을수록 성숙사회에 부합하지 않음을 의미함.

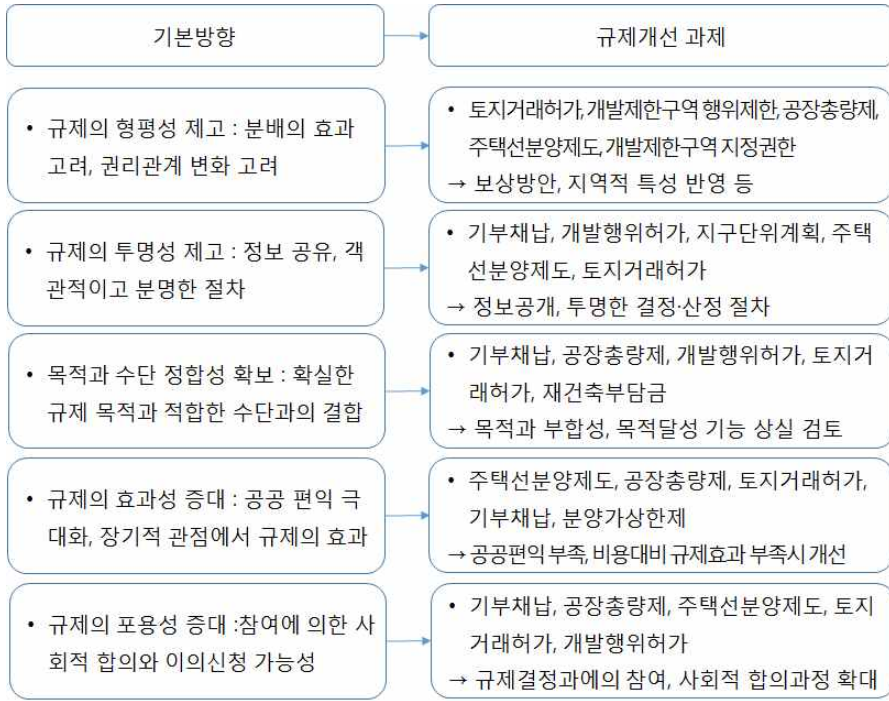
주 2: 최저점수 항목의 괄호 안의 수치는 해당 항목의 가중점수를 나타냄.

5. 우선추진 규제개선 방향

□ 규제개선 방향

- 성숙사회의 5대 조건 측면에서 규제개선이 필요한 과제를 선정하고, 선정된 과제에 대한 규제개선의 기본방향을 예시적으로 제시
- 중장기적 관점에서 개선방향을 제시하고자 하며, 제시한 개선방향은 확정적인 방향이라기보다는 논의를 위한 예시적 제시라고 할 수 있으며, 연구에 참여한 일부 전문가의 의견이라고 할 수 있음

<그림 4> 규제개선 기본방향(전문가 의견)



□ 우선추진 과제별 개선방향(연구참여 전문가 의견으로 제시함)

- 성숙사회로 나아가기 위해서는 형평성, 투명성, 정합성, 효과성, 포용성을 높이는 것이 급선무이며, 성숙사회의 조건을 달성하기 위해 필요한 규제개선 과제별로 기본방향을 제시
- 형평성 제고를 위해서는 공장총량제, 과밀부담금제, 개발제한구역 규제개선이 필요
 - 공장총량제를 개선하고 대신에 환경오염 저감을 위해 배출기준은 강화하고 과밀부담금은 서울시 이외의 지역까지 확대가 필요
 - 개발제한구역 규제 개선이 필요하며, 이를 위해 장기 기반한 정책방향을 마련하고, 효율적인 관리를 위한 구역 세분화도 검토할 수 있음
- 투명성 측면에서는 개발부담금제도, 용도지역제도, 기부채납제도, 개발행위허가제도 개선이 필요
 - 개발부담금 산정의 투명성을 높이기 위해 표준비용 적용의 확대가 필요하고,

- 정수된 부담금의 사용 내용내역에 대한 공개가 요구됨
- 도시계획제도의 개선도 중요하며, 특히 용도지역지구의 변경에 대한 명확한 기준과 변경시 우발이익 환수의 강화가 필요하며, 도시기본계획에서 용도 지정기준을 도시 유형에 따른 특성을 반영하여 제시할 필요가 있으며 도시계획 수립 및 결정과정에서의 시민참여의 실질적인 보장이 필요
- 기부채납 제도의 경우 객관적인 기준을 마련하고, 사업간의 기부채납 기준의 통일과 통합 운영이 필요
- 개발행위허가에 대한 계량적·객관적인 기준의 강화와 다른 허가행위 기준과의 통일 필요
- 정합성 측면에서는 수도권의 권역구분 및 행위제한, 개발행위허가제도, 기부채납 제도의 개선이 필요
 - 수도권 정비권역의 조정 및 권역별 행위제한의 개선이 필요하고, 특히 인구유발 기능성 낮은 자연보전권역은 수도권 규제 대상에서 제외하는 방안도 검토할 필요가 있음
 - 개발행위허가제도와 관련하여 다른 허가기준의 상충을 줄이는 것이 필요하며, 기부채납 제도도 법률별로 상이하게 적용되는 기부채납 관련 규정을 통합적으로 운영할 수 있는 별도의 지침을 마련할 필요
- 효과성 제고를 위해서는 개발제한구역 관리계획제도, 주택선분양제도, 분양가상한제도의 개선이 필요
 - 개발제한구역 관리계획제도를 광역권별로 비전과 전략을 포함한 종합계획으로 전환하고 시설물 입지에 대해서는 입지기준에 의해 허가하는 방식으로 개선이 필요
 - 주택선분양제도는 분양주택 시세차익의 독점과 주택시장의 변동성 증폭의 문제해결을 위해 점진적으로 후분양제를 확대
 - 분양가상한제는 주택 과소비와 주택의 질적 향상을 저해하기 때문에 공공택지 중심으로 개선 필요
- 포용성 측면에서는 용도지역의 지정과정에서 일반 시민의 참여가 보장되어야 함

차례

주요 내용 및 정책제안	i
요 약	ii
I. 연구의 개요	
1. 연구의 배경 및 목적	3
1) 연구 배경	3
2) 연구의 목적	6
2. 연구의 범위 및 방법	7
3. 선행연구와의 차별성	10
1) 선행연구 현황	10
2) 선행연구와 본 연구와의 차별성	10
4. 연구의 기대효과	12
1) 학술적 기여도	12
2) 정책적 기여도	12
3) 기타 기대효과	13
II. 이론적 검토와 규제개선 해외사례	
1. 규제의 정의와 이론	17
1) 규제의 정의	17
2) 규제 관련 이론	19
2. 규제개선 해외사례	23

1) 영국 규제개선 사례 「Better Regulation」	23
2) 미국 규제개선 사례 「Smart Regulation」	25
3) EU-OECD 규제개선 동향	28
4) 해외사례 시사점 종합	30
3. 성숙사회와 규제	32
1) 성숙사회 논의의 배경	32
2) 성숙사회의 정의	34
3) 성숙사회의 규제개선의 원칙	38
4) 성숙사회의 국토·도시 분야 규제개선 방향	41
III. 국토·도시분야 규제현황 및 특성	
1. 우리나라의 규제개선 정책 현황	47
1) 규제개선 정책 현황	47
2) 국내 규제정책 변천과정	49
2. 국토·도시분야 규제 현황	50
1) 규제 키워드 분석	50
2) 국토·도시분야 규제 현황	52
3) 최근 국토·도시 분야 규제개선의 동향	53
3. 국토·도시분야 규제의 특징 및 한계	55
1) 국토·도시분야 규제의 특징	55
2) 현행 규제의 한계 및 문제점	55
IV. 규제개선 우선과제 선정 및 평가	
1. 규제개선 평가대상 선정	63
2. 성숙사회에 대응한 규제평가	67
1) 규제평가의 목적	67
2) 규제평가를 위한 측정지표	67

3. 규제개선 우선순위 평가 결과	76
1) 성숙사회 조건의 중요도	76
2) 규제별 성숙사회 조건의 부합도	78
V. 우선추진 규제개선방향	
1. 성숙사회 국토·도시분야 규제개선 방향	87
2. 우선추진 과제별 개선방향	88
1) 형평성 제고를 위한 규제개선 방향	88
2) 투명성 제고를 위한 규제개선 방향	91
3) 정합성 제고를 위한 규제개선 방향	93
4) 효과성 제고를 위한 규제개선 방향	96
5) 포용성 제고를 위한 규제개선 방향	98
VI. 결론 및 향후과제	
1. 연구결론 및 정책제안	103
1) 연구요약 및 결론	103
2) 정책제안	104
2. 연구성과 및 한계	105
3. 향후과제	106
참고문헌	107
SUMMARY	111

<표 2-1> 규제정치이론에 따른 유형 분류	0
<표 2-2> 시대적 흐름에 따른 규제 이론	1
<표 2-3> OECD 국가의 규제개선 사례	29
<표 2-4> 성숙사회 조건을 고려한 규제개선의 원칙	4
<표 2-5> 규제여건 변화와 성숙사회 국토·도시 규제개선 방향	14
<표 2-6> 성숙사회의 국토·도시 규제의 방향	3
<표 3-1> 규제 등급표	48
<표 3-2> 시대적 흐름에 따른 국토·도시분야 규제 주요내용	05
<표 3-3> 국토·도시 분야 유형별 규제 현황	3
<표 3-4> 최근 국토·도시 분야의 대표적 규제개선 사례	45
<표 3-5> 경기도 중앙부처 등록규제 및 규제부문 현황	6
<표 3-6> 경기도 수질보호 관련 토지이용규제 지정 현황	75
<표 3-7> 경기도 수질보호 관련 토지이용규제의 공간적 중복 분석	75
<표 3-8> 조례상의 허용용도의 차별성 부재 사례	8
<표 3-9> 국토·도시 분야 유형별 규제 현황	9
<표 4-1> 국토·도시분야 주요 법규 선정	4
<표 4-2> 국토·도시분야 주요 법규의 개선 우선순위	5
<표 4-3> 국토·도시분야 규제의 평가단위	6
<표 4-4> 규제 투명성 측정지표	0
<표 4-5> 규제 포용성 측정지표	71
<표 4-6> 규제 효과성과 정합성 측정지표	3
<표 4-7> 규제 형평성 측정지표	75
<표 4-8> 규제별 성숙사회 부합도 평가결과	9
<표 4-9> 형평성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않는 규제	08
<표 4-10> 투명성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않는 규제	18
<표 4-11> 정합성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않는 규제	28
<표 4-12> 효과성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않는 규제	38
<표 4-13> 포용성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않는 규제	48

<그림 1-1> 정부규제의 연도별 변화 및 감축목표	4
<그림 1-2> 연구방법 요약	8
<그림 1-3> 연구의 흐름도	9
<그림 2-1> 규제에 다양한 정의	17
<그림 2-2> 규제의 속성과 영향	19
<그림 2-3> 지속가능성 수준의 평가	31
<그림 2-4> 사회의 질을 구성하는 영역들	33
<그림 2-5> 성장사회와 성숙사회 비교	39
<그림 2-6> 지속가능성과 성숙사회 조건과의 관계	41
<그림 3-1> 규제키워드의 관심도 변화	50
<그림 3-2> 규제 키워드의 지역별 관심도	51
<그림 3-3> 규제 키워드의 관련검색어	51
<그림 3-4> 국토·도시 분야 연도별 누적 등록규제(시행일 기준)	45
<그림 3-5> 용도지역별 용적률 달성률	53
<그림 3-6> 자치구별 용적률 현황	53
<그림 4-1> 정합성과 효과성의 관계 개념도	73
<그림 4-2> 평등, 정의, 공정, 비례, 형평의 관계 개념도	77
<그림 4-3> 성숙사회 조건의 중요도 평가항목	77
<그림 4-4> 성숙사회 조건의 상대적인 중요도	88
<그림 5-1> 규제개선 기본방향	87

	제 1 장 연구의 개요	

연구의 개요

본 장에서는 본 연구의 수행 배경, 필요성, 목적 및 연구의 범위를 서술하고 전반적인 연구수행 방법을 서술하였다. 또한, 기존 관련 선행연구에 대한 검토 및 분석을 통해서 본 연구에서 주안점으로 다루어야 하는 연구내용과 목적을 명확히 도출 제시하였다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

규제가 국민경제의 발전에 도움을 주고, 국민의 삶의 질을 개선하는데 중요하다는 인식이 있는 반면에, 규제로 인한 불편과 경제성장의 걸림돌로 작용한다는 부정적 인식이 공존하는 것이 사실이다. 모든 규제는 양면성, 즉 규제의 필요성과 규제로 인한 부작용이 있기 때문에 이러한 양면성을 고려하여 새로운 규제를 만들고, 문제를 개선하고 불필요한 규제를 폐지하는 작업을 진행해야 한다.

최근 규제개혁 또는 규제개선에 대한 논의가 활발하다. 새로운 정부가 들어설 때마다 규제개혁 또는 개선은 항상 논의 대상이 되었다. 이때마다 규제의 불가피성을 주장하는 측과 과도한 규제로 인한 불편을 주장하는 측으로 나뉘어 논쟁을 해왔다. 그러나, 규제의 필요성과 규제로 인한 부작용을 동시에 고려하는 균형잡힌 시각에서의

논의는 부족했다고 할 수 있다. 따라서, 규제 양면성을 동시에 고려하고 균형잡힌 시각에서 규제개선의 틀을 검토하는 것이 필요한 시점이다.

경제성장과정에서 발생하는 시장의 실패를 바로 잡고, 공공의 편익을 높이기 위해 규제는 필요하다. 우리나라는 급속한 경제성장을 겪으면서 경제주체의 다양화와 사회문제의 복잡화가 발생했고, 이 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 조정을 위해 다양한 규제시스템이 만들어졌다. 특히, 국토·도시 분야의 규제는 경제성장을 견인하고 국토이용의 효율성을 높이기 위해 만들어졌으나, 사회적 형평성과 국민의 불편은 고려하지 못한 측면도 있는 것이 사실이다.



정부의 규제개혁 정책은 <그림 1-1>에서 보는 것처럼, 규제철폐의 시점과 감축에 대한 수적 목표를 정해놓고 추진하는 방식이다. 규제의 양을 줄이기 보다는 규제의 품질을 개선하는 것이 중요함에도 불구하고 양적 감축에 초점을 맞추는 정책이 어느 정부에서나 반복되고 있다. 규제의 질적 개선을 위해 국토교통부에서는 규제총점 관리제를 도입하여 시행하고 있으나, 이 또한 양적 성과 위주의 과거와 유사한 규제완화 정책이라는 평가가 있다.

규제의 품질개선을 위해서는 규제를 평가하여 개선할 과제를 선별하는 것이 필요하다. 규제는 사회정의와 공익을 위한 필요성과 비용 유발의 양면성이 있기 때문에 두 가지를 서로 비교하여 규제의 존속 여부를 결정하는 것이 중요하다. 모든 규제는

사회적으로 필요하기 때문에 생겨나고, 편익보다 비용이 많다는 사회적 합의가 이루어지면 사라지는 과정을 거치는 것이 바람직하다.

규제의 집행에 따른 경제적 비용에는 “규제집행비용뿐 아니라 피규제자의 준수비용, 우회비용, 왜곡비용(부작용) 등이 포함”(한국경제연구원, 전국경제인연합회 2007)되며, 규제에 따른 비용을 최소화하는 것이 중요하다. 규제에 따른 비용이 과도하고 국민의 편익에 크게 도움을 주지 못한다면 규제개선이 필요하다. 규제가 만들어진 과거의 시점과 현재의 경제·사회적 조건이 달라졌을 경우, 그 시점에서 사회·경제적 조건을 고려하여 불필요하거나 개선되어야 하는 규제를 선별하는 것이 중요하다. 정치·경제·사회적 여건 변화를 반영하여 항상 규제가 진화할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

최근 지방분권, 고령화, 인구감소, 저성장 등 사회·경제적 여건변화로 성장시대에 만들어진 규제와 사회·경제적 상황이 상충하는 사례가 빈발하고 있다. 체격이 커진 사람이 어울리지 않는 작은 옷을 입고 있는 것에 비유할 수 있다. 현 정부에서 추진하는 규제의 절대량을 줄이는 정책도 필요하지만, 현재 시점에 맞는 규제의 틀과 품질개선이 필요하며, 규제품질 개선을 위해서는 규제개선의 구체적 방향과 기준이 필요한 시점이다. 모든 규제가 나쁜 것이라는 시각보다는 사회적 합의에 의해 필요한 규제와 불필요한 규제를 구분해 내고, 사회적 요구를 반영하여 우선적으로 개선해야 할 규제를 선별하는 문제도 중요하다.

국토·도시 분야의 규제는 국민생활과 밀접한 관련을 갖고 있다. 수적으로도 많고 국민의 재산권에 영향을 미치는 규제가 많아서 항상 사회적인 이슈가 된다. 또한, 빠른 경제발전을 위해 만들어진 규제들도 많아서 시대적 변화에 부응하지 못하는 규제들도 많다. 따라서, 현재의 시점에서 성장시대의 국토도시 분야 규제를 공공의 편익과 형평성 등 성숙사회의 관점에서 평가하고 개선방향 제시가 필요하다고 할 수 있다.

압축성장을 이룬 60대 이후를 성장사회라고 한다면, 앞으로 맞이할 성숙사회는 양적 성장보다는 국민의 행복이 중요하고, 이를 위해서는 규제의 철학도 자율과 책임에 기반한 유연한 규제가 확대되어야 할 것이다. 성장사회에 만들어진 국토도시

분야 규제방식을 성숙사회 정책기조에 맞게 재편하는 것이 필요하며, 이를 위해 사회적 형평성과 국민편의 관점에서 규제를 점검해야 할 때가 되었다.

규제 개선을 위해서는 먼저 규제의 성격과 기능에 대해 어떠한 입장을 취할 것인가 중요하다. 성숙사회에 대응한 규제개선을 위해서는 먼저 성숙사회를 정의하고 성숙사회의 조건을 규정하는 것이 필요할 것이다. 이를 바탕으로 성숙사회에 맞는 합리적인 규제의 원칙과 기준을 정립하고, 이에 따라 규제를 개선하는 것이 필요하다. 성숙사회에 맞는 규제의 목표와 방식을 설정하고 구체적인 규제개선 과제를 도출하여 정책방안을 제시하는 것도 필요하다.

2) 연구의 목적

연구목적은 성숙사회에 맞는 국토·도시 분야 규제개선 기본방향을 제시하고, 우선적으로 개선되어야 할 규제분야를 선정하여 합리적 개선방안을 제시하는 것이다. 구체적인 연구목적은 다음 4가지로 정리할 수 있다.

- ① 성숙사회 관점에서 규제 평가
- ② 성숙사회 관점에서 개선과제 기본방향과 개선과제 제시
- ③ 성숙사회 관점에서 과제별 개선방향 제시
- ④ 성숙사회 관점에서 제도개선 방안 제시

궁극적으로 모든 규제를 부정적으로 보는 것이 아니라 국민행복을 위해 필요한 규제는 사회·경제적 여건변화에 맞게 발전시키고, 불합리하거나 불필요한 규제를 선별하여 개선·폐지함으로써 성숙사회에 맞는 국토·도시 분야 규제를 정착시키는데 기여하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

(1) 관련 이론 및 선행연구 검토

관련 이론 검토를 통해 규제의 정의, 규제에 대한 이론, 성숙사회의 개념과 특징, 성숙사회와 규제 관계 등을 정리한다. 선행연구 검토를 통해 국토·도시 분야 규제의 특징, 불합리한 규제 사례, 해외 규제개선 사례 등 제시한다.

(2) 현황조사

국토·도시 분야 규제현황을 기존 통계자료와 관련 문헌을 검토하여 제시하고, 국토·도시 분야 규제 건수, 국토·도시 분야 규제의 작동방식과 특징을 파악한다.

현행 국토분야 규제의 문제점을 규제 건수의 증감 측면, 규제 강도 측면, 작동방식의 측면에서 문제점을 파악한다.

(3) 면접 및 설문조사

현행 국토·도시 분야 규제의 문제점을 현장중심적, 실증적으로 파악하기 위해 면접조사를 실시한다. 면접조사는 주로 일선 공무원과 규제 대상 기업을 대상으로 면접조사를 실시한다. 현장에서 느끼는 규제의 문제점과 해결방안에 대한 인터뷰 형식으로 진행한다.

설문조사는 성숙사회 기조에 맞지 않는 규제를 선별하기 위한 전문가(교수, 연구기관), 공무원(중앙부처, 지방자치단체), 관련단체 직원을 대상으로 평가항목의 가중치, 우선적으로 개선되어야 할 과제에 대해 실시한다. 설문조사 항목은 성숙사회 조건에 대한 가중치, 성숙사회 조건에 맞지 않는 규제와 규제별 성숙사회 부합정도 등이다. 이를 통해 성숙사회에 맞지 않는 규제를 선정하고, 우선적으로 개선되어야 할 규제의 개선방향을 제시할 것이다.

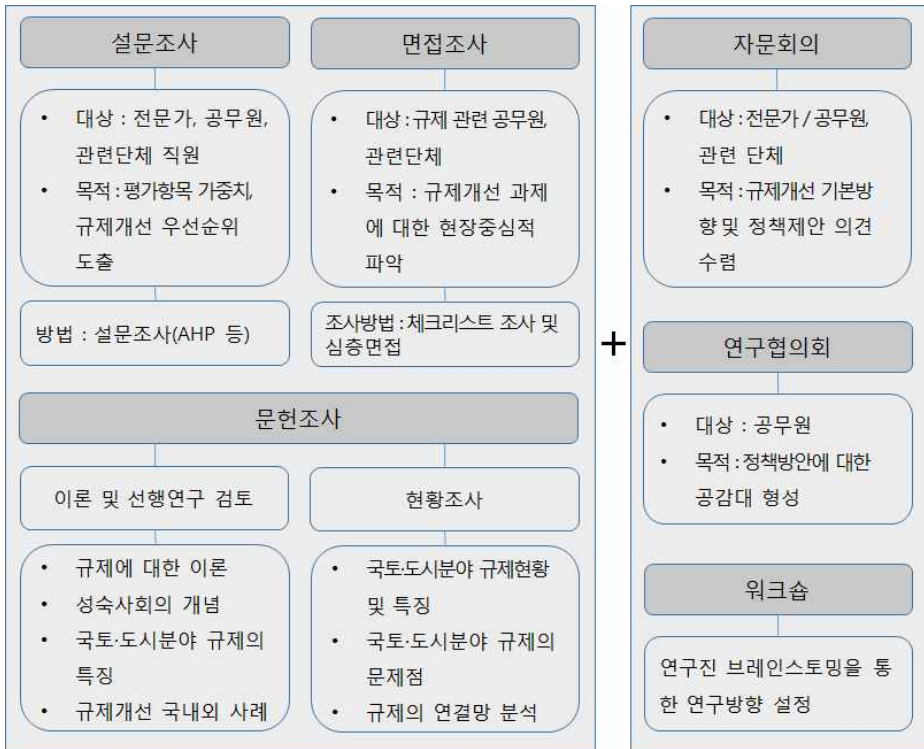
(4) 자문회의, 연구협의회 및 연구진 워크숍

국토·도시 분야 및 규제 관련 전문가로 자문단을 구성하여 연구단계마다 자문회의를 개최하여 성숙사회의 개념 정의, 연구방향과 방법, 정책제안의 합리성과 실현가능성

에 대한 의견을 수렴한다.

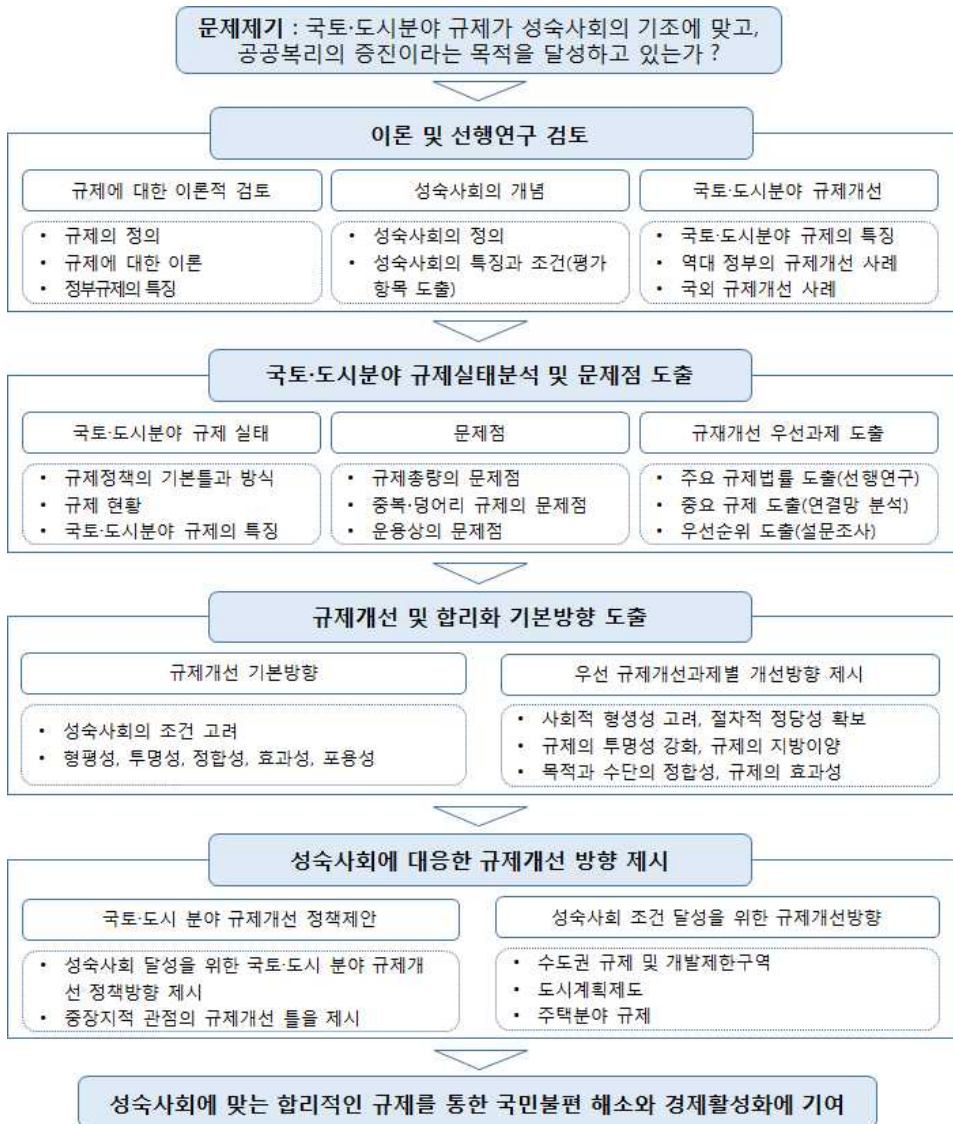
연구협의회는 관련부처 공무원, 지방자치단체 공무원과 연구진의 정책공조를 위해 연구단계마다 개최한다. 연구진 워크숍은 매월 정기적으로 실시하고, 이를 통해 연구진행 상황 점검, 연구방향과 방법 등을 점검한다.

<그림 1-2> 연구방법 요약



전체적인 연구의 흐름은 이론 및 선행연구 검토 → 국토·도시 분야 규제실태 분석 및 규제개선 우선과제 도출 → 규제개선 및 합리화 기본방향 도출 → 성숙사회에 대응한 규제개선 방향 제시의 순서로 진행한다. 각 단계별 구체적인 연구내용은 아래 <그림 1-3>과 같다.

<그림 1-3> 연구의 흐름도



3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

규제에 대한 이론적 연구로 최병선(1992), 최미희(2010), 최병선(2012) 등이 있으며, 이들 연구에서는 규제의 개념과 유형, 규제의 경제·사회적 효과, 비용편익과 비용효과분석 사례를 제시하고 있다. 규제개혁과 관련된 연구로는 차문종(2005), 한국경제연구원·전경련(2007), 정일훈(2012) 등이 있으며, 이들 연구는 규제문제를 사례 중심으로 정리하고 개혁방안을 구체적으로 제시하고 있다. 보다 구체적인 연구로 토지이용규제 방식의 개선을 제시한 김상조(2011)의 연구가 있다. 이 연구에서는 도시정책 패러다임 변화에 맞게 유연한 토지이용규제 시스템을 통한 경직성 극복을 대안으로 제시하고 있다.

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

본 연구는 ① 성숙사회라는 종합적 관점에서 규제를 평가하고, ② 성숙사회의 조건에 맞지 않는 규제를 선별하여 각 규제의 개선 기본방향을 제시하며, ③ 이들 규제개선 기본방향을 실현하기 위한 제도개선 사항을 제시하는 연구이다. 따라서 기존의 개별적인 규제개선 연구보다는 규제의 다양한 측면을 고려하는 종합성, 단기적 개선보다는 성숙사회에 대비한 개선방향을 제시하는 미래지향성 등에서 차별성이 있다고 할 수 있다.

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 정부규제론 • 연구자: 최병선(1992), 법문사 • 연구목적: 민주화 시대에 맞는 정부역할을 재정립하고, 정부규제의 정책문제에 함축된 행정학적·정책학적 의미를 고찰하고, 정부규제와 규제완화의 문제를 정치경제학적 시각에서 분석	• 문헌연구	• 정부규제의 개념과 유형 • 정부규제의 원인과 과정 : 시장실패와 정부규제, 정부규제의 정치경제와 한계와 정부실패, 규제기관과 관료행태, 규제기관의 정책결정 패턴 • 경제적 규제와 사회적 규제 • 정부규제의 개혁 : 규제완화의 원인과

	• 하며, 정부와 시장의 장단점과 정부규제의 한계를 제시		• 과정, 규제행정조직과 정책과정의 개선, 비용편익분석의 도입
2	• 과제명: 규제개혁 종합연구 • 연구자: 한국경제연구원·전국경제인연합회(2007) • 연구목적: 등록규제에 대하여 시장경제원리, 기업환경개선, 국가경쟁력 강화, 국민편익 증진의 관점에서 개선여부 및 규제수단의 적정성을 평가·판단하고, 합리적 규제대안 등 규제개혁 방안 도출	• 문헌연구 • 전문가지문	• 시장경제 창달과 국가경쟁력 강화를 위한 규제개혁 로드맵 • 불량규제 유형과 규제개혁 추진체계 개선방안 • 기업환경 개선과 투자활성화를 위한 규제개혁 현안과제 • 시장경제 활성화를 위한 규제개혁 과제 • 분야별 규제개혁 비전, 방향과 원칙
3	• 과제명: 규제의 법경제학적 연구 • 연구자: 최미희(2010), 한국법제연구원 • 연구목적: 우리나라 규제개혁, 규제영향평가의 현주소를 점검하고 법경제학적 측면에서 규제개혁 패러다임 재편을 위한 개선방향 제시	• 사례연구 • 문헌연구 • 메타평가	• 정부의 역할 및 법경제학적 관점에서 규제이론과 방법론 정리 • 비용편익분석과 비용효과분석의 실제 사례를 소개 • 규제의 효과에 대한 메타평가를 통해 규제효과에 대한 법경제학적 해석 도출
4	• 과제명: 규제의 원인과 경제사회 효과 • 연구자: 최병선(2012) • 연구목적: 최근 규제와 규제완화의 공익성 대 사익성 논란 규제정치 이론의 성격과 특징을 규명함과 동시에 시사점을 정리	• 문헌연구	• Stigler 이론이 나온 뒤 약 20년간에 걸쳐 등장한 다양한 규제경제 및 정치이론을 상호연관성 속에서 정리 • 경제민주화를 둘러싼 규제논쟁에서 보듯이, 새로운 규제를 어떤 시각에서 보아야 할 것인지에 대한 문제의식에 대해 고찰
5	• 과제명: 도시정책 패러다임 변화에 따른 토지이용규제방식의 개선방안 연구 • 연구자: 김상조 등(2011), 국토연구원 • 연구목적: 용도지역제의 운영실태와 문제점 파악, 토지이용규제방식의 특성 규명, 토지이용규제방식 개선방안 제시	• 문헌연구 • 법령 및 지침에 대한 자료분석 • 전문가 설문조사	• 토지이용규제 방식의 이론연구 • 우리나라 토지이용규제 운용실태 • 도시정책 패러다임 변화 • 토지이용규제체계의 개선방안: 느슨한 규정과 심화된 심의·허가 체계, 단위설계수법 등의 확대를 제안
6	• 과제명: AHP분석을 이용한 경기도 규제개선 우선순위 선정에 관한 연구 • 연구자: 정일훈 외 2인(2012) • 연구목적: 경기도 31개 사군에서 실질적으로 접하고 있는 규제를 분류하여 각 사군에서 우선적으로 개선 완료해야 하는 규제를 도출	• 문헌 연구 • 통계분석 • 전문가 설문조사	• 경기도 규제 관련 제도 현황 및 규제유형을 분석 • AHP기법을 통해 경기도 규제개선 우선순위를 도출 • 규제사례를 유형별로 분석하여 실제 현실에서 어떻게 적용되는지, 시뮬레이션인 규제개선 완화 방안 등을 분석
7	• 과제명: 기업환경 개선을 위한 규제개혁 연구: 규제의 영향과 개혁정책 분석 • 연구자: 차문종 편 (2005), 한국개발연구원 • 연구목적: 우리나라 규제개혁의 역사를 회고하고, 규제개혁이 지속적이지	• 문헌연구 • 해외 사례조사 • 실증 자료를 바탕으로 한 계량	• 기업환경개선과 규제개혁의 역사 및 선진화된 규제개혁 — 우리나라 규제개혁의 비판적 회고 — 선진국 규제정책의 동향과 시사점 — 선진화된 규제개혁: 기본원칙과 방식에 관한 인식의 재정립

		• 못한 원인을 파악하고 규제개혁은 지속적이어야 하며 정치·경제적 타협의 도구가 되어서는 안 된다는 점 등 규제 개혁 관련 개선방향 제시	분석	• 기업창업 및 생산활동 관련 규제와 개혁과제 - 창업규제 현황 규제개혁방향 - 수도권 산업활동에 대한 입지규제 현황과 개선방안 - 환경규제와 기업활동: 현황과 대안
본 연구		• 성숙사회의 경제·사회적 여건과 국민의 요구수준에 맞는 국토·도시 분야 규제시스템을 제안하는 것임 • 과학적·객관적인 규제개선 방법과 가이드라인 제시	• 문헌연구 • 통계분석 • 현지조사 및 면담	• 정부규제에 대한 이론적 검토 • 국토·도시 분야 규제현황 및 문제점 • 성숙사회의 패러다임에 맞는 규제방식의 개선과 시스템의 개선, 규제개선 에 따른 인센티브 제공방안 등

4. 연구의 기대효과

1) 학술적 기여도

본 연구에서는 성숙사회의 관점에서 우선적으로 개선되어야 할 규제를 선정하고, 각 규제개선 개선방향을 성숙사회의 관점에서 제시함으로써 성숙사회에 적합한 규제의 기본 틀을 제시하는 등 규제개선분야의 학술적 발전에 기여할 것으로 예상된다.

2) 정책적 기여도

첫째, 정부의 규제개혁 정책의 기본 틀을 제공하고 구체적인 정책수립의 방향을 제시하는 데 기여할 것이다. 국토·도시 분야에서 반드시 필요한 규제와 성숙사회의 관점에서 합리적인 개선이 필요한 규제를 구분하여 국토·도시분야 규제개선의 기본 틀을 제공할 것이다. 국토·도시 분야 규제의 불합리한 작동방식을 개선하여 규제로 인한 특정집단과 지역의 불이익을 해소하여 형성평을 제고하고, 중복규제 최소화, 규제의 유연성 확보, 규제처리 결과의 투명성 확보 등을 통해 규제로 인한 민원해소에 기여할 것이다.

둘째, 국민불편 해소와 경제활성화 정책에 기여할 것이다. 국민 불편을 가져오는 규제 중에서 성숙사회의 패러다임에 맞지 않는 규제는 철폐하거나 합리적인 새로운

규제 정책대안을 도입하도록 제안함으로써 국민불편 해소와 삶의 질 개선에 기여할 것이다. 국토·도시 분야 규제 중에서 목적과 수단의 불일치, 규제의 목적 달성이 어려운 규제 등을 개선하도록 함으로써 투자활성화 및 투자의 효율성을 높이는데도 기여할 것이다.

3) 기타 기대효과

규제의 투명성 확보를 위한 사회적 합의시스템을 제안하여 규제에 따른 사회적 비용을 최소화 하고, 공익적 측면에서 규제의 도입과 집행과정에서 국민의 참여를 통한 합리적인 규제 도입과 집행을 유도하고, 반드시 필요한 규제에 대해서는 규제의 당위성에 대한 국민의 공감대 형성에도 기여할 것이다.

제 2 장	
이론적 검토와 규제개선 해외	
사례	

이론적 검토 및 규제개선 해외사례

본 장에서는 규제의 정의와 규제이론에 대해 고찰하고 규제개선 해외사례로 영국, 미국, EU-OECD 규제개선 동향을 살펴보았다. 성숙사회의 규제개선 방향을 설정하기 위해 성숙사회의 논의 배경과 정의를 바탕으로 본 연구에서 성숙사회의 조건 5가지를 도출하였다.

1. 규제의 정의와 이론

1) 규제의 정의

규제(또는 정부규제)는 “정부가 민간(기업 또는 개인)의 의사결정과 행위를 제약하는 것”(최병선, 2006)이라고 간단히 정의할 수 있으며, 국민과 기업의 활동에 제한을 가하는 일체의 행정 조치(이혁우, 2009)를 말하며, 독점 금지와 같이 경제활동에 제한을 가하는 경제적 규제와 환경오염 방지와 같은 사회적 규제로 구분할 수 있다. 하지만 규제를 바라보는 관점에 따라 다양한 정의가 가능할 것이다.

<그림 2-1> 규제의 다양한 정의

협정의 정의	광의의 정의	최광의의 정의
행위에 제약 + 부정적 제재 (Stone, 1982)	의무부와 + 의사결정에 영향 (Vendung, 1998)	사회통제의 모든 형태 (김정해, 2007)

출처: 이혁우(2009)자료를 바탕으로 재정리

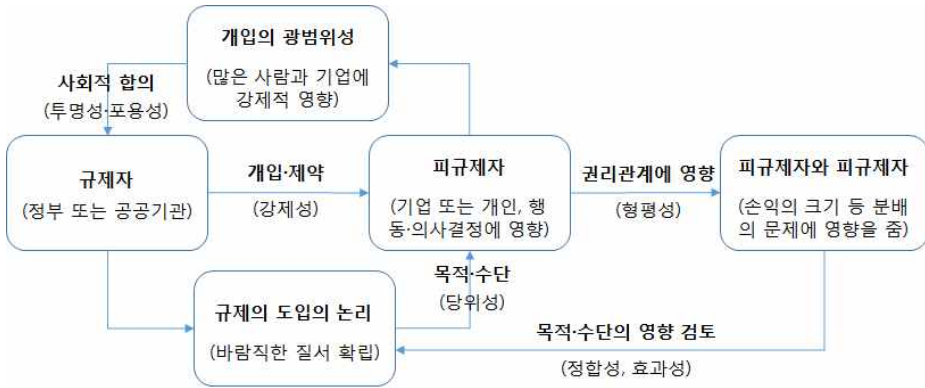
정부규제는 규제의 주체가 정부이며, 바람직한 경제·사회 질서의 구현을 위해 정부가 민간 활동에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것을 말한다.(최병선, 2006) 시장실패의 치유와 분배적 형평성을 달성하고자 하는 것을 목적으로 한다. 일반적으로 규제를 정부규제와 구분하기 어렵기 때문에 정부규제와 규제를 같은 의미로 사용한다.

반면에, 행정규제(행정규제기본법 제2조)는 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항이라 정의되어 있고, 정부규제 중에서 법령이나 자치법규에 근거를 둔 규제에 제한하여 행정규제를 정의하고 있다.

규제는 바람직한 사회·경제적 질서를 구현하기 위해 만들어지지만, 불가피하게 경제적·사회적 영향(또는 비용)을 가져오기 때문에 긍정적 효과를 극대화 하고, 부정적 영향을 최소화하기 위한 방안이 필요하다. 한번 만들어진 규제는 없어지기 어렵기 때문에 규제신설 과정에서 신중한 검토가 필요하며, 규제도입에 대한 사회적 합의를 통해 사회적 비용을 최소화하고 국민편익을 극대화 하는 것이 성숙사회에 맞는 규제정책의 방향이다.

규제는 본질적으로 규제자가 피규제자를 제약하고 강제성을 부과하는 정책이다. 따라서 피규제자는 약자의 입장에 놓이게 되며, 불이행시 그에 상응하는 불이익을 받게 된다. 또한 개입의 범위가 광범위하기 때문에 규제의 도입과정에서 사회적 합의가 중요하며, 투명성과 포용성을 고려하여 민주적 절차의 정당성을 확보하는 것이 필요하다. 규제는 불가피하게 피규제자 간의 권리관계의 변화를 가져오며(최병선, 2006), 이는 결국 규제에 의한 손해와 이익의 크기 등 분배의 문제로 연결된다. 따라서 규제로 인해 발생할 수 있는 형평성의 훼손문제를 면밀히 따져야 한다. 형평성, 목적과 수단의 정합성, 효과성 등 규제의 사후 영향을 검토하여 규제를 다시 디자인(철폐 또는 개선 등)하는 것이 규제개선의 중요한 절차이다. 규제가 만들어진 시기에는 규제도입의 논리가 타당했다더라도 시간이 지나면서 진부한 논리가 되거나 사회·경제적 조건과 맞지 않을 수 있기 때문에 주기적인 평가가 필요하다.

<그림 2-2> 규제의 속성과 영향



2) 규제 관련 이론

(1) 공익이론(Public Interest Theory)

공익이론은 독과점, 외부효과 등의 시장실패를 해결하고 공공의 이익추구를 위해 정부의 규제 개입이 필요하다고 보는 이론이다. 시장의 실패를 교정하기 위해 국가의 개입이 불가피하고, 이를 위한 규제가 공익적 역할을 수행한다고 보았다. 공익이론은 1960년대 초까지만 해도 시장에서 발생하는 문제를 바로잡기 위해 정부의 규제개입이 타당하다는 공익이론이 지배적이었다. 그러나 규제에 대한 의문을 제기하는 실증연구들이 잇따라 등장하였다.(최병선, 2012) 그 이유로는 첫째, 대부분의 시장실패의 경우 시장과 민간의 문제해결 능력으로 정부의 규제 개입 없이 충분히 해결가능하며 둘째, 시장의 능력이 완벽하게 운영되는 되지 않은 몇몇 경우, 소송과 같은 방법을 통해 갈등과 문제를 해결가능하다. 셋째, 시장과 법원이 완벽하게 문제를 해결할 수 없는 경우에도 정부 규제자 역시 불완전³⁾하기 때문에 규제가 오히려 악화시키는 등 규제개입의 효과에 대한 의문을 제시하는 연구가 등장하기 시작하였다.

3) 정부 역시 무능, 부패, 포획 등의 문제가 있을 수 있음

(2) 사익이론

시카고학파에 의해 발전된 규제에 관한 경제이론으로 정부규제를 하나의 상품으로 보고 경제학의 기본이론인 수요와 공급의 관점에서 규제를 다루었다(박길호 외, 2000). 규제는 집단의 경제적 힘에 의해 형성되며 상호대립적인 이익집단들의 정치적 압력이 경쟁하는 속에서 규제의 효율성은 보장될 수 있다(최병선, 2002).

규제의 사익이론은 크게 시카고학파의 규제이론과 버지니아학파의 규제이론으로 구분되며 시카고학파는 공익이론과 상반되는 입장으로 정부규제는 이익집단에 정치적 편익을 가져다주고, 정치가와 규제기관은 투표를 최대한 확보·보상해 줄 수 있는 집단을 위해 규제를 도입한다고 보았다. 버지니아 공공선택학파는 효용극대화를 위한 개별적 행위가 결과적으로 사회적 비효율성을 가져온다고 보았다. 정치 결정에 의한 규제는 결과적으로 사회적 낭비를 가져오므로 정부의 개입이 시장실패의 해결책으로 바람직하지 못함을 보여주었다.

(3) 규제정치이론

규제정치이론은 공익·사익이론 모두 비판하며 규제 형성은 공급자인 정치인의 능동적 역할과 정치행태, 정치적 상황에 따라 달라진다고 주장하였다(최병선, 2006). 또한 규제정책집단인 정부, 기업, 규제수혜자 등이 참여하는 복잡한 상황속에서 다양한 정치적 요인이 어떻게 상호작용하는지 정치 행태를 체계적으로 제시하였다. 정부규제로부터 각각의 이익집단이 실제 또는 감지되는 비용과 편익의 분포에 따라 고객정치적 정치상황, 기업가적 정치상황, 이익집단 정치상황, 대중적 정치 상황 네 가지 유형으로 분류하였다(최병선, 2006).

<표 2-1> 규제정치이론에 따른 유형 분류

		감지된 편익	
		넓게 분산	좁게 집중
감지된 비용	넓게 분산	대중적 정치 (majoritarian politics)	고객 정치 (client politics)
	좁게 집중	기업가적 정치 (entrepreneurial politics)	이익집단 정치 (interest-group politics)

출처: 최병선 2006. 정부규제론, 126 재인용 / Wilson. 1974. American Government, p.419.

(4) 규제의 사회적 형성 이론

사익·공익이론에 의한 규제 형성 또는 규제자와 피규제자 간의 정치적 상황에 의한 요인 등 기존의 전통적인 규제이론에서 벗어나, 사회전체 구성원이 사회문제를 어떻게 인식하는지에 따라 규제의 내용과 형성원인이 달라진다고 주장하였다.(김동현 외, 2011) 실제로 규제의 정책의 방향과 내용을 결정하고 변화시키는 가장 중요한 요인으로 사회구조, 제도 간의 상호작용 및 사회적 가치와 신념, 인식 등이 있다(Baldwin, 1999). 예를 들어, 사회적 문제가 발생시 결국 집단의 사회적 인식이 어떤지에 따라서 규제 대상이 선정되고, 이에 따른 규제의 내용이 달라질 수 있다.

<표 2-2> 시대적 흐름에 따른 규제 이론

이론	주요내용	한계
공익 이론	• 독과점, 외부효과 등의 시장실패로 인해 정부의 규제가 필요하며 규제가 시장실패를 바로잡음으로써 정부개입이 바람직하다고 봄 • 규제자는 객관적이고 전문가라는 전제하에 규제 목표는 공공의 이익을 추구	• 정부규제의 필요성과 정당성은 제시하나 정부규제에 대한 현실적 의문에 대해 설명하기 어려움 • 규제의 객관성, 공공성에 대한 회의적임 • 경제적 힘, 포획에 의한 규제를 과소 평가하는 경우가 있음 • 집단간 힘의 경쟁에 의한 규제 형성에 대해 과소평가 • 정부의 개입이 시장실패 외에도 정치적, 전략적 이유로 개입하는 경우가 있음
사익 이론	• 피규제집단 수요에 의해 규제가 형성됨 • 이익집단들의 경쟁 속에서 규제의 경제적 효율성이 보장될 수 있음	• 규제자가 이익집단에 포획되어 집단의 이익과 권위를 보호해주는 역할을 초래할 수 있음 • 안전, 사회적 규제 등 집단의 이익증진과 무관한 규제가 다수 이루어지는 것에 대해 설명하기 어려움 • 규제가 소수 이익집단에 포획되어 자원배분의 왜곡을 심화시킬 수 있음
규제정치 이론	• 규제 이해집단의 정치적 요인의 상호작용에 따라 규제가 형성	• 이익집단의 경제적 힘의 역할에 대해 과소평가할 수 있음 • 정치적 관계 외적인 규제완화 등의 현상에 대해 설명하기 어려움
규제사회 이론	• 사회구성원의 사회적 인식에 따라 규제 대상 및 규제 내용이 결정	• 경제적 이익과 사회적 인식 방향을 엄격하게 분리하기 어려움

자료출처: Baldwin,R. and Cave.M. 1999. 「Understanding Regulation」을 토대로 재작성

(5) 시사점

규제 형성이론은 공익이론, 사익이론, 규제정치이론, 규제사회이론 등으로 변천해 왔다. 과거 규제의 전통적 이론에 따르면 규제가 공익 또는 사익을 추구하는지에 따라 분류되었으나 최근 규제 이론은 정치경제학적인 논의에서 벗어나 실제 각 집단들의 사회적 인식, 제도 등과 같은 사회적 요인에 따라 규제가 형성된다는 연구들이 대두되고 있다. 규제로 인해 사람중심의 권리관계의 변화, 그리고 상호주관적으로 형성된 사회구조나 제도 간의 상호작용에 초점을 맞춘 연구가 등장하기 시작하였다 (김동현 외, 2011).

현 시점에서 규제 형성 요인을 하나의 이론으로 설명하기 어려우며 복합적 원인에 의해 규제가 형성된다는 시각이 필요하다. 단순히 규제를 선의로 또는 부정적인 수단으로 이해하기 보다는 사회적 가치, 이념, 절차에 따른 규제형성요인 및 규제의 목적과의 적합성 과정, 절차 등을 고려해야 한다. 규제는 다양한 요인에 의해 만들어지기 때문에 다층적 구조를 가지고 있으며, 따라서 정치적 권력관계, 경제적 요인, 사회적 가치 등을 고려하여 입체적으로 분석하는 것이 중요하다.

최근 선진국의 경우 규제의 필요성에 대한 사회적인 높아지면서 질 높은 좋은 규제를 만들고자 하는 새로운 차원의 규제 개혁을 실시하고 있다. 영국의 경우 'better regulation', 미국의 경우 'smart regulation'의 정책기조를 통해 규제의 품질을 높이고 있다.

2. 규제개선 해외사례

1) 영국 규제개선 사례 「Better Regulation」

(1) 배경 및 정책추이

영국의 규제개선 사례를 이해하기 위해서는 보수당과 노동당의 정권교체와 규제개혁의 역사적 흐름을 먼저 이해하는 것이 필요하다. '60-70년대 영국은 사회당 집권 체제 하에 강력한 복지정책을 시행했다. 시장의 실패를 제어하고 저소득층에게 균등한 소득의 재분배와 기본적인 공공서비스의 공급을 보장하기 위한 국가의 역할이 강조되었다. 이러한 배경 하에 시장을 관리하기 위한 규제강화정책이 시행되었지만, 과도한 규제의 증가는 시장의 활력을 감소시키고 결과적으로 경제위기에 봉착하게 된 원인이 되었다(Fraser, 2009).

이후 1979년 대처 수상이 이끄는 보수당이 총선거에서 승리하였고 시장기능을 강조하면서 공기업들의 민영화가 시작되었다. 규제와 관련된 가장 큰 변화는 시장의 역동성을 강조하며 민간의 자율적인 경제활동을 제한하는 규제는 불필요하므로 완화되거나 철폐되어야 한다는 Deregulation(규제완화 또는 탈규제) 정책으로의 전환이었다(Fraser, 2009).

그 뒤 1997년 Better Regulation Task Force (BRTF)가 설립되면서, 탈규제에서 Better Regulation(규제개선)으로 또 한 번의 정책 전환이 일어난다(Baldwin, 2006). 1997년 블레어수상이 이끄는 노동당은 시장을 관리하기 위한 국가의 역할을 제한하여 경제 활성화를 꾀하는 동시에 개인의 책임을 강조하고 적극적 복지를 추구하는, 이른바 「제3의길」을 제시했다(Giddens, 2013). 이와 유사한 방식으로 규제와 관련 해서도, 노동당 정부는 민간의 자율적인 경제활동을 막는 불필요한 규제를 무조건 완화하거나 철폐하여 그 수를 줄이는 것 보다는, 도입되려는 규제가 과연 시행과정에서 본래의 목적에 부합하는 효과를 낼 수 있는지를 엄정하게 검증하는 절차를 마련하여 규제의 질 자체를 개선토록 해야 한다는 입장을 취하게 된다(Baldwin, 2006).

이러한 배경 하에 Regulatory Impact Unit(규제영향평가부서)를 총리실에 신설하

고 각 부처마다 Regulatory Reform Ministry(규제개혁담당관)을 임명했다(Baldwin, 2006). 2005년에는 규제개선과 관련한 두 개의 주요 보고서—‘Less is More’(BRTF, 2005)와 ‘Hampton Review’(Hampton, 2005)—가 발간되었는데, 규제영향평가를 통해 제안된 규제개선안의 비용편익을 사전에 검증하고자 하는 것이 주된 내용이다(ibid.).

(2) 「Better Regulation」 규제의 질 개선

두 개의 주요 보고서 중 먼저, 2005년 Better Regulation Task Force (BRTF)에서 발간된 보고서, 「Less is More」는 ‘administrative burden reduction’(행정적 부담을 감소하는 것)을 주목적으로 하며, ‘One in, One out’(새로운 규제를 신설할 경우 규제상한선에 맞춰 신설량 만큼 기존 규제를 폐지하는 것) 즉, 규제총량제를 활용하여 규제비용의 증가를 막고자 했다(BRTF, 2005). 이는 네덜란드의 성공적인 규제개선 사례를 모델로 한 것으로 입법 제안된 규제부담비용을 사전에 평가하여 불필요한 규제를 줄이고 이를 통해 민간의 경제활동을 활성화하며 국가에 의한 민간의 공적·행정적 부담을 덜어주고자 하는 것이다(Baldwin, 2006).

두 번째로, 2005년 발간된 Hampton보고서는 규제 검증과 시행의 주요 정책수단(예: risk assessment, advice-giving, form filling, penalty regimes, regulatory structure)의 효율성에 대해 평가하고 있다(Hampton, 2004). 행정적 부담과 비용은 주로 규제를 집행하는 과정에서 발생하기 때문에 미리 위험도를 종합적으로 분석하여 규제에 의한 비용을 줄이고 규제의 정합성을 향상시켜야 한다고 주장한다(Baldwin, 2006).

(3) 도시계획관련 규제완화 동향

The Deregulation of 2015를 둘러싸고 다시금 규제완화에 대한 논쟁이 촉발되었다. 도시계획관련 규제가 경제성장을 방해하는 걸림돌인지 아니면 공익을 추구하기 위한 효과적인 정책수단인가 하는 해묵은 논쟁이 그것이다. 이에 대해 Rydin(2015)는 영국 도시계획에 있어서의 최근 규제완화(deregulation)의 흐름이 결국은 지방정부에 이양된 도시계획 권한을 축소시킬 것이라고 전망하면서, 이와 같은 규제완화의 흐름은

반드시 개선되어야 한다고 주장했다. 규제완화의 대표적인 폐해로, 업무시설을 주거 목적으로 용도 전환하는 개발행위허가를 확대하면서, 영국정부는 주택위기를 넘길 수 있으리라 보고 있지만, 실질적으로 규제가 완화되면서 예상치 못한 결과들이 발생하는 경우를 예로 들고 있다(Rydin, 2015). 실질적으로 런던의 남동부의 상업지구가 일부 공동화되면서 고급주택이 대신 들어서고 있으며, 이러한 규제완화는 동시에 지방정부로 하여금 도시계획을 통해 저소득층을 위한 적절한 가격의 주택을 공급할 수 있는 기회를 막고 있다고 주장한다(ibid.). Rydin(2015)은 “(정합성과 투명성이 담보되는 한) 도시계획규제, 즉 계획시스템은 (형평성 측면에서) 사회적인 역할을 수행할 수 있도록 만드는 주요 동력이다.”라고 주장한다.

(4) 시사점

영국의 규제개선 사례의 핵심은 규제영향평가를 사전에 실시하여 법률이 제정되기 전에 규제의 비용편익효과를 미리 점검하여 불필요한 규제의 증가를 막고 행정적 부담을 줄이는 데 있다. 그러나 규제시스템이 다중의 기관을 중심으로 복합적으로 변함에 따라 비용편익효과를 수치적으로 미리 검증하는 것이 현실적으로 불가능하다는 방법론적인 측면에서 비판이 제기되고 있다(Baldwin & Black, 2008). 또한 규제의 공익적 기능에 대한 재평가도 이루어지고 있다.

2) 미국 규제개선 사례 「Smart Regulation」

(1) 배경 및 정책추이

‘80-’90년대에 레이건과 클린턴 정부가 도입한 Cost-Benefit Analysis (비용편익분석) 기법은 잠재적인 편익이 잠재적인 규제부담비용보다 클 경우에 한해서 규제를 적용하는 것을 원칙으로 하며, 제안된 법률이 제정되기 전에 비용편익을 분석하여 편익이 적을 경우 불필요한 규제로 판단, 이를 줄이는 것을 목적으로 한다.

그러나 이러한 방법론은 미래전망을 기초로 하고, 사후검증절차를 고려하지 않아, 결국 정책의 정합성에 대해서는 답할 수가 없다는 문제점이 제기되고 있다 (Sunstein,

2015). 비용편익분석은 내부적으로 한계를 내포하고는 있지만, 이후 2008년 오바마 정권이 도입하게 될 Smart Regulation(스마트 규제)의 모태가 되었다고 평가받고 있다.

정책의 정합성과 관련하여, Gunningham and Grabosky (1998)는 합리적인 규제란 정부통제, 유사규제 및 기업통제와 같은 직간접적인 규제수단들을 최적의 형태로 조합해서 ‘Less punitive, less formal controls’(징벌적, 형식적 규제를 줄이는 것)을 지향하는 시스템이라 정의내린 바 있다.

이러한 배경 하에 2008년 오바마 정권은 정책의 정합성을 평가하기 위하여 Executive Order(행정명령) 13563/13610을 발표한다. 이는 Retrospective Analysis(회고분석) 기법을 활용하여 기존에 존재하는 규제의 비용편익을 규제 시행 이후 재평가하여 본래의 정책목표가 효과적으로 달성되었는지 검토하도록 하는데 그 목적이 있다(Primer, 2014).

(2) 「Smart Regulation」 추구가치와 내용

오바마 집권 이후 등장한 Smart Regulation은 ‘비용효율이 높고 정합성을 갖춘’ 규제를 추구하며 다음과 같은 정책과제를 제안하고 있다. 먼저 Prospective Cost-Benefit Analysis(비용편익 기대분석) 기법은 영국의 규제개선 사례에서도 나타나듯이 사전에 비용편익을 분석하는 것이 필요하다는 전제하에 오바마 정부 이전부터 활용되어 왔다. 그러나 입법 제안된 법률제정을 둘러싼 정치적인 영향력을 배제하기 힘들고 잠재적인 비리의 위험성이 있으며 규제편향효과가 나타나기 쉽다는 비판을 받고 있다(Wallach, 2014).

따라서 Regulatory lookback/ Retrospective Cost-Benefit Analysis(회고분석)기법을 제도화하여 5-10년 뒤 규제영향평가를 실시하여 분석결과가 기대효과에 미치지 못할 경우 이를 철폐하고 새로운 규제를 만들도록 한다. 회고분석기법은 증거를 기반으로 점진적인 규제개선을 추구한다(Grayer 2011).

2011년 Hamilton Project를 둘러싼 논의의 중심에 선 Brookings 연구소에 의하면, 증거를 기반으로 한 점진적 규제개선을 위해서는 규제영향평가 과정에서의 투명성을

확보하는 것을 관건으로 보고, 기존의 연방의회 예산처(Congress Budget Office) 내부에 규제영향평가를 실시할 수 있는 부서를 설치하거나, 이를 모태로 초당파의 독립적인 기관(Congressional Regulatory Office)을 신설할 것을 제안한다 (Greenstone, 2013).

이와 관련하여 Gossum 등은 'From smart regulation to regulatory arrangements' (2010)에서 smart regulation담론이 그동안 이론을 현실화할 실질적인 제도적 장치들에 대한 고민이 부족했다고 주장하고 있다. 이들의 주장은 기본적으로 규제개선을 단행할 정부의 역량이 부족할 경우, 어떠한 규제개선정책도 그 비용편익을 보장할 수 없다는 것을 전제로 하고 있다.

이들은 대안적으로 'regulatory arrangement approach'를 제안하면서 연방정부를 중심으로 시행할 수 있는 다음과 같은 8개의 규제원칙을 제시한다(Gossum et al., 2010). ① 규제를 개선하기 위한 유사 정책들 간의 중복에 의한 역효과를 방지해야 한다. ② 비용대비 효율을 향상시키기 위해서는 다양한 정책 수단들을 확보한 뒤 최적의 조합을 찾아내야 한다. ③ 다중기관적인 형태를 지향해야 한다. ④ 기존 정책수단이 실패할 경우 새로운 수단을 사용하거나 개발해야 한다. ⑤ 정책이 피규제자의 행동양식을 이끌 수 있도록 동기를 유발시키고, 유용한 정보를 줄 수 있는 수단을 적용해야 한다. ⑥ 정부의 개입을 줄일 수 있는 방식을 선택해야 한다. ⑦ 순차적으로 정책수단들을 사용해야 한다. ⑧ 모두에 유리한 결과를 도출하기 위한 기회를 확대해야 한다.

(3) 시사점

정리해보자면, 미국의 최근 규제개선의 새로운 흐름은 '70년대 탈규제, '80-'90년대의 CBA(비용편익분석) 접근법의 문제점을 인식하는 데서 출발한다. 1990년대까지 유일한 정책수단이었던 사전에 실시되는 규제영향평가는 정치적 영향력이나 규제편향현상과 같은 부작용에 효과적으로 대처할 수 없기 때문에(투명성의 문제), 차후에 규제가 실질적으로 적용되는 과정을 재검토 하여(정합성의 문제) 기준에 미치지 못하는 규제들을 점진적으로 개선하고 있다. 그러므로 대안적으로 제시된 Smart

Regulation은 최적의 방식으로 다양한 정책수단을 조합하는 것이 관건이다.

3) EU-OECD 규제개선 동향

(1) 배경 및 정책추이

1995년 OECD는 규제개혁을 위한 가이드라인을 세우고 Better Regulation을 주요 아젠다의 하나로 처음 공표했다(OECD 2010b). 유럽연합의 회원국들은 의무적으로 정책수단들을 반영하고 각국의 거버넌스 구조를 조정할 것을 요청받았다. 대표적으로 2000년대 초 이래로 독일은 Bertelsmann 재단과 같은 국제적·비정부적 싱크탱크를 중심으로 규제영향평가를 실시하고 있다. 네덜란드는 규제개선에 성공한 대표적인 국가로 꼽히고 있다. 2007년까지 비즈니스 규제를 개선하여 행정적 부담 및 비용이 25%정도 감소했는데, 이러한 성공사례가 2010-2011년에 걸쳐 영국과 독일에도 도입되었다(Wegrich, 2009).

Better Regulation은 규제의 질을 개선하기 위한 정책제안에 초점을 맞춘 반면, Smart Regulation은 규제개선을 위한 제도적 틀에 관한 고민을 하고 있다고 할 수 있다. Smart Regulation은 특히 정책입안 이전 과정에서의 투명성을 높이고, 정책 시행이후 적합성을 제대로 평가할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위한 방안을 찾는 것이 목적이다. OECD와 유럽연합은 Better Regulation에서 Smart Regulation으로의 전환기에 놓여있다(Gunningham & Grasbosky, 1998).

(2) Better/Smart(er) Regulation in OECD countries

1998년부터 2006년까지 OECD는 회원국을 대상으로 각 개별국가의 규제개선 추진상황 및 체제에 대한 모니터링을 시행하고 권고사항을 어느 정도 완수했는지 점검했다. 위의 표<2-3>은 2010년에 발간된 OECD 보고서에서 검토된 사항을 본 연구에서 사용되고 있는 분석틀로 다시 정리한 것이다. 미국은 투명성(의사결정과정에서의 정보의 접근성 보장)/포용성(모두에게 동일한 참여기회 보장), 영국은 적합성(목적과 수단의 일치), 프랑스와 벨기에는 효과성(규제의 결과가 사회적 기여도로

연결된 정도)에 초점을 맞춰 규제개선방향을 전환하고 있다고 볼 수 있다. 여기서 흥미로운 점은 형평성(자원의 균등한 접근과 분배)을 고려한 구체적인 국가별 사례가 두드러지지 않았다는 데 있으며, 이는 Better/Smart(er) regulation을 둘러싼 논의의 핵심과도 맥락을 같이 한다. 즉, Good regulation이 신자유주의 집단의 주장을 정당화하기 위한 수단으로 활용되고 있으며, 규제개선을 통한 형평성 제고보다는 규제철폐를 통한 시장기능 확대를 옹호한다는 일부 비판과도 일치하는 결과이다.

<표 2-3> OECD 국가의 규제개선 사례

개선방향	해외대표사례			
	국가	원칙	규제 정책추이	개선형태
투명성 / 포용성	미국	Transparency and open government	- '80-'90년대 Prospective Cost-Benefit Analysis (비용편익 기대효과분석)이 정당갈등, 규제편향효과 및 비리와 같은 정치적 영향력에서 벗어나기 힘들다는 비판이 제기됨. - 오바마 집권 이후 투명성 있는 규제개선을 위해 Retrospective Analysis (회고분석)기법을 도입, 차후평가를 제도화함. - 단일한 정책수단 중심에서 다중기관/ 다중수단을 최적으로 조합하는 것으로 방향을 전환함.	Smart
정합성	영국	Quantifying regulatory costs	- 1998년 Better Regulation Task Force는 독립적인 자문기구를 설립 - Regulatory Impact Assessment (RIA)를 중심으로 새로 제안된 법률의 제정 전에 규제부담비용을 수치적으로 계산하여 불필요한 규제의 증가를 줄이고자 함.	
효과성	프랑스	Legal quality and access	- 2007년 6월 General Review of Public Policy (RGPP) framework 수립. 예산안 삭감, 행정적 부담비용 감소 등을 도모.	Better
	벨기에	Simplification and one-stop shops	- 최근 규제인플레이션 현상에 맞서, 불필요한 규제를 철폐, 개선하고 행정적 절차를 간략화 할 필요성 대두. - Administrative Simplification Agency (ASA) 설립하고 규제관련 데이터 공유 플랫폼을 구축.	

OECD (2010). *Regulatory Policy and the Road to sustainable growth* 참조.

(3) 시사점

OECD를 중심으로 한 이와 같은 규제개선 움직임의 초점은 개별적인 규제분야의 문제점 해결에 맞춰져 있는 것이 아니라, 거버넌스 구조를 조정하는 것을 통해 정부의 규제시스템 자체를 제도적으로 개선하는데 있다. 그러나 제도개선보다 우선적으로 선행되어야 할 질문인 「Good Regulation이란 무엇인가」에 대해서는 사회적 합의를 찾기가 쉽지 않아, 일부 국가에서는 잦은 아젠다 교체를 겪고 있는 상황이다(OECD, 2010).

규제개선을 둘러싼 이해관계가 복잡해질수록 누구를 위한 규제인가(형평성, 투명성, 포용성)의 문제를 짚고 넘어가지 않을 수 없다. 따라서 올바른 질문의 방향은 무엇이 좋은 규제이고, 나쁜 규제인가를 파악하는 것 자체에 있다고는 할 수 없다. 오히려 Better Regulation이라는 정책이 본래의 방향을 잃고 특정 이익집단의 이익추구를 위해 악용되지 않을 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것이 시급하며, 그런 의미에서 성숙사회의 관점에서 규제개선을 위한 제도개선 방안을 제시하는 것이 필요하다.

4) 해외사례 시사점 종합

영국의 2015년 The Deregulation Act(규제완화법) 개정안이 통과되면서 런던과 같은 대도시 외곽의 업무시설을 주거시설로 용도 변경하여 개발하는 것이 용이해지면서, 고급주택가가 들어서는 등 젠트리피케이션이 발생하는 역풍을 맞고 있다. 일각에서는 규제완화가 경제성장을 견인하는데 긍정적인 역할을 할 수 있을지는 모르나, 시장이 제 기능을 다하지 못했을 경우 공공의 이익을 보장하는 것과 같은 규제의 사회적 책임과 멀어질 수 있고, 일방적인 규제완화는 이러한 측면에 대한 고민이 부족하다는 비판에서 자유로울 수 없을 것이다. 일례로 토지이용과 관련 규제가 완화되면서 도시계획을 통해 저소득층을 위한 주택을 공급하여 주택 시장의 실패를 수정하고자 하는 지방정부의 권한마저 축소되고 있는 실정이다.

본래 2011년 영국에서 실시된 ‘One in One out’(규제비용총량제)은 규제의 질을

개선하고 불필요한 규제 때문에 발생하는 행정적 부담을 줄이려는 노력의 일환이었다. 유례가 없는 금융위기를 맞으면서 시장을 활성화하기 위한 일환으로 규제를 완화하고자 하는 시도는 규제가 자본주의 시스템을 원활하게 작동하지 못하게 하는 걸림돌이라는 전제를 바탕으로 깔고 있는 것이다. 그러나 단순히 많은 규제가 비효율적인 것은 아니다. 따라서 규제의 질을 개선(Better Regulation)하는 것을 통해 규제가 본래 가진 공공의 이익(균등한 분배와 형평성의 문제)을 추구하면서 동시에 적절히 시장을 관리하고자 하는 영국의 사례는 많은 시사점을 준다. 특히, 저성장과 경제활동인구 감소 등 경제위기의 국면에서 신자유주의적인 규제완화정책만을 해결책이라고 받아들이고 있는 현재의 시점에서 공익과 사익의 조정이라는 규제의 역할에 대해 다시 생각해보게 한다.

3. 성숙사회와 규제

1) 성숙사회 논의의 배경

우리나라는 올해 광복 70년을 맞이하였다. 해방 이후 한국전쟁과 혼란기를 거치고 1960년대 이후 본격적인 경제개발을 통해 압축적인 성장을 이루었다. 그 과정에서의 많은 성과를 거두었지만, 그 만큼의 문제도 생겨났고 아직도 해결하지 못한 과제들이 남아있다. 이제 본격적으로 미해결의 문제들을 해결하여 보다 성숙된 사회로 나아가야 할 시점이다.

지금까지 우리의 경제·사회 시스템의 특징은 성장을 위한 효율성을 목표로 추구하고, 결과를 중시하는 것으로 요약할 수 있다. 이러한 시스템은 소득의 불평등에 따른 사회적 양극화와 계층간의 사회적 갈등의 문제, 사회적 합의 보다는 권위주의적인 의사결정에 따른 문제 등 많은 부정적인 결과도 가져왔다. 빠른 의사결정과 효율성 위주의 정책추진으로 경제적으로는 선진국에 진입했다고 할 수 있지만, 사회·문화적인 측면에서 우리 사회는 아직 미성숙된 사회라고 할 수 있다. 경제적 부와 더불어 모든 측면에서 보다 발전된 사회(이후 논의되겠지만 편의상 이를 성숙사회라 지칭하고 함)로 나아가기 위해서는, 광복 70년을 맞이한 현시점에서 성장사회에 만들어진 제도와 관행들을 점검하고 성숙사회로 나아가기 위한 준비가 필요한 시점이라고 할 수 있다.

성숙사회를 제일 먼저 거론한 사람은 영국의 물리학자인 Dennis Gabor⁴⁾이다. 그는 근대사회는 과학기술의 승리를 가져왔지만, 삶의 목적과 방향성의 상실로 인한 혼란을 지적하면서 그 예로 범죄의 증가를 들고 있다.(Gabor 1972). Gabor는 이제 성숙사회를 지향해야 하고, 성숙사회는 “물질생산과 생태적 균형이 조화된 사회이며, 개인의 자유와 사회적 안정성이 양립하면서도 개인의 자유를 극대화할 수 있는 사회”라고 정의하고 있다. 결국 성숙사회는 물질적 풍요와 정신적 풍요가 동시에

4) Gabor(1900 ~ 1979)는 홀로그래피를 처음 발명하고 1971년 노벨 물리학상을 수상한 헝가리 태생의 영국 물리학자

달성된 사회이며, 자율을 통한 정신적 가치의 증대가 중요하다고 주장한다. 성숙사회를 위해서는 개인의 책임감을 높이고 개인의 교육을 통해 억압에서 벗어날 때 가능하다고 설파했다. 우리 보다 먼저 선진국에 진입한 영국에서는 1970년대 이미 성장에 따른 경제적 부의 획득과 그에 따른 정신적 가치의 상실이라는 성장의 양면성에 대한 반성이 이루어졌다고 할 수 있다.

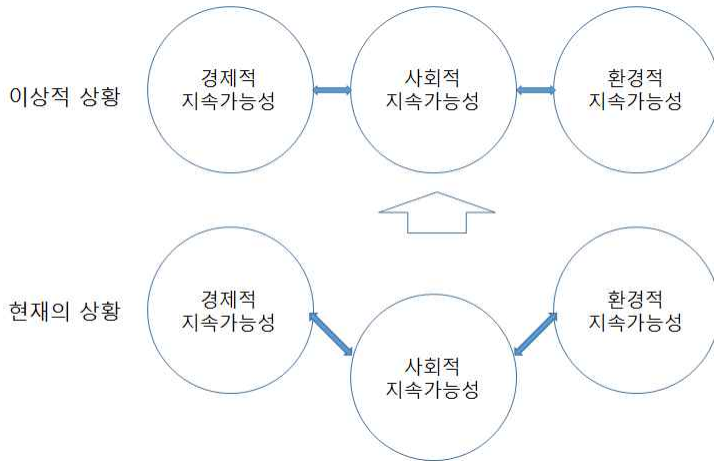
한국사회는 경제성장의 양지와 음지가 공존하는 상황이며, 정치·사회·문화적으로 보다 나은 사회로 나아가기 위한 다양한 분야에서의 노력이 필요한 시점이며, 성숙사회로 나아가기 위해서는 각 분야별로 다음과 같은 이슈를 해결하는 것이 중요하다. 경제적으로는 양극화의 해소를 통한 불평등의 해소가 급선무이며, 사회적으로는 계층·지역·세대 간의 이해의 대립을 줄이는 사회통합이 필요하고, 문화적으로는 사회적 합의시스템에 의한 보다 성숙된 의사결정 시스템이 필요하다.

성숙사회를 현재의 관점에서 해석하면 지속가능한 사회라고 할 수 있으며, 결국 성숙사회가 추구하는 가치는 지속가능성이라고도 말할 수 있다. 지속가능성은 환경보전을 경제성장과 적대적이거나 대립적인 것으로 보지 않으며 경제적, 사회적, 환경적 지속가능성의 세 가지 요소로 구분된다. 경제적 지속가능성은 전통적 의미의 경제성장을, 사회적 지속가능성은 인권, 사회정의, 공동체정신, 윤리적 가치 등을, 마지막으로 환경적 지속가능성은 생태계 보전, 훼손된 생태계의 복원, 그리고 재생가능한 자원 및 고갈성 자원의 안정적 이용을 의미한다(김명수 등, 2009).

현재의 한국적 상황은 경제적 지속가능성이나 환경적 지속가능성보다는 사회적 지속가능성이 취약⁵⁾하고, 따라서 수준을 높이는 것이 중요하다. 지속가능성은 3가지 하위 지속가능성이 동일한 수준에 진행될 때 원활하게 달성될 수 있으며, 따라서 사회적 지속가능성, 특히 규제의 형평성을 높여서 이상적인 상황으로 전환하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

5) 2007년 기준, OECD 30개국 중에서 성장동력 14위, 사회통합 26위, 환경 22위로 사회적 지속가능성과 관련된 사회통합 부문이 가장 낮음(박명호 등, 2010, 경제사회발전지표의 개발 및 응용, 한국경제포럼 2(4) : 115-131). 한편 보건사회 연구원에서 분석한 OECD 국가행복지수(2006년 기준)에서도 30개국 중에서 경제분야 22위, 형평성 27위, 환경분야 23위를 차지함(김계연·윤강재, 2009, OECD 국가행복지수 산정결과로 본 우리나라 행복 수준, 보건·복지 Issue&Focus 제7호)

<그림 2-3> 지속가능성 수준의 평가



2) 성숙사회의 정의

성숙사회를 학술적으로 정의하는 것은 어렵지만⁶⁾ 성장우선주의에서 탈피하고, 물질적 가치보다는 사회적 관계의 질이 중요시되는 사회라고 할 수 있다. 현재가 성숙사회라는 의미보다는 앞으로 우리 사회가 추구해야 할 목표로서 성숙사회를 설정할 필요가 있으며, 광복 70년을 맞은 현재 시점에서 성숙사회 도래를 준비하기 위해 다양한 측면에서 검토가 중요하다.

성장사회를 거치면서 절차적 민주주의는 달성했지만, 사회적 합의에 의한 합리적인 의사결정과 이에 승복하는 성숙된 문화에 기반한 실질적인 민주주의 달성에는 부족했다고 평가할 수 있다. 또한, 경제성장의 과실이 골고루 분배되고, 국가의 재원이 복지로 충분히 이어지는 경제적 내실화의 달성이 미흡하다고 할 수 있고, 이것이 여러 사회문제로 대두되고 있다.

성장사회에서 만들어진 기존의 규제도 민주적 절차와 더불어 사회적 합의, 분배의 형평성 등 사회적 복지라는 관점에서 바라볼 필요가 있으며, 성숙사회의 개념에

6) 과학적 용어이기 보다는 저널리스트한 용어라고 할 수 있음(이재열 교수 인터뷰 중, 2015. 6. 19)

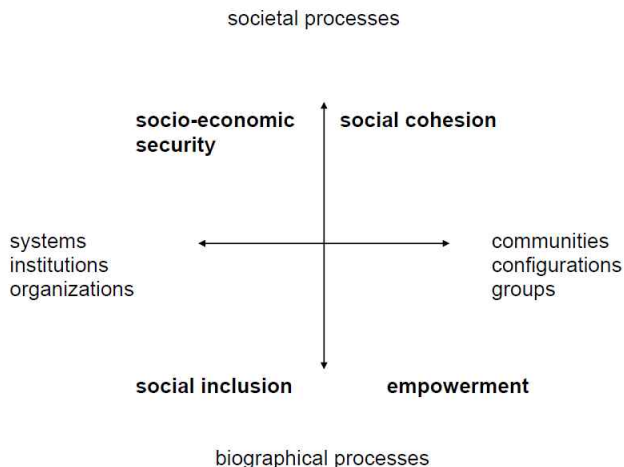
맞는 규제시스템으로 정비하는 문제도 매우 중요하다.

본 연구에서는 경제적 의미의 선진국 개념보다 확대된 의미로서 성숙사회를 정의하고자 한다. 일반적으로 선진국의 개념은 양적이고 경제적인 차원에 국한된 개념으로 IMF가 정의할 때는 1인당 국민소득 2만불 이상인 국가를 의미하여, OECD 회원국을 선진국으로 부르기도 한다(이러한 기준이라면 우리나라는 선진국, 이재열, 2008). 우리보다 앞선 서구 선진국의 경우 정치·사회·문화·교육 등 우리와 격차가 보이는 부분이 존재⁷⁾하기 때문에 선진국과 대비되는 개념으로 성숙사회라는 개념이 필요하다.

성숙사회는 사회의 질(Social Quality)⁸⁾이 높은 사회(이재열, 2008)라고 할 수 있으며, 성숙사회를 사회적 질의 관점에서 보면 ‘사람들 관계의 질’이 높아지는 것이 성숙사회라고 볼 수 있다⁹⁾. 사회의 질이라는 관점에서 우리 사회를 평가하면, 총체적인 불신의 심화와 계층간 포용성의 감소, 사회적 배제의 심화, 그리고 구조적인 역능성¹⁰⁾의 감소, 이로 인한 무기력증의 증가 등으로 사회의 질적 수준이 아직 낮다고 평가할 수 있다(이재열, 2008). 요약하면, 부유하지만 불만이 증가하고 교육을

7) 전통 선진국에 비해 뒤지는 분야로 불평등, 정치적 자유, 국민소득, 복지재정, 일반인에 대한 신뢰, 정부에 대한 신뢰, 자살률, 대학교육의 질, 산업재해, 남녀격차, 투명성 등이 지적되고 있음(이재열, 2008)

8) David Phillips(2008)는 “Social inclusion, social exclusion and social cohesion: tensions in a post-industrial world”에서 *Social Quality*에 대해 아래 그림과 같이 정리



9) 서울대 사회학과 이재열 교수 인터뷰 중에서 / 2015. 6. 19

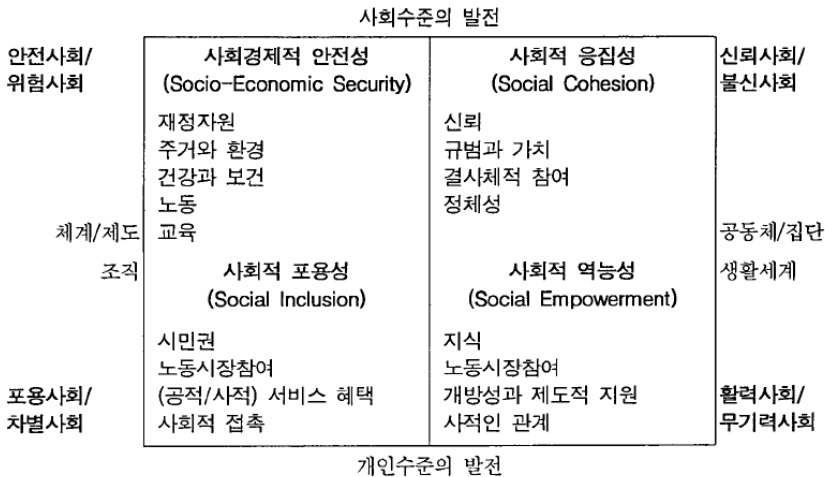
10) 개인의 역량이나 능력이 발휘할 수 있도록 사회적 구조가 잘 짜여 있는 정도 (이재열, 2008)

많이 받지만 취업률의 저하 등 성장의 패러독스 또는 풍요의 역설을 극복하는 것이 성숙사회의 과제라고 할 수 있다(이재열 교수 인터뷰, 2015. 6. 19).

우리가 추구하는 성숙사회를 달성하기 위해서는 어떤 조건을 갖추어야 하는가에 대한 고민이 필요하다. 성숙사회의 조건은 거시적인 사회적 수준의 발전과 미시적인 개인수준의 발전 측면이라는 축과 제도적 시스템과 생활세계의 축으로 구분해 볼 때 형평성, 투명성, 포용성, 효과성이 중요하다(이재열 2008). 사회적 질을 높이기 위해서는 사회적·경제적 형평성, 정치적 투명성, 사회·문화적 포용성, 효율성이 높이는 것이 필요하다.

형평성 측면에서는 사회·경제적 안전성 증대를 위해서는 모든 사람들에서 자원에 대한 공평한 접근과 향유가 필요하다. 투명성 측면에서는 공통의 가치와 정체성에 기반한 신뢰와 참여가 필요하고, 이를 위해서는 투명한 규칙과 일관된 적용이 중요하다. 포용성 측면에서는 다양한 제도나 사회적 관계에 대한 접근의 기회가 차별없이 누구에게나 똑같이 제공되어야 한다. 효과성 측면에서는 개인의 역량이나 능력을 발휘할 수 있는 공평한 시스템을 통해 사회적·경제적 효율을 높이는 것이 필요하다.

<그림 2-4> 사회의 질을 구성하는 영역들



자료 출처 : 이재열, 2008년 한국사회학회 건국 60주년 기념 특별 심포지엄(1), 2008.5, 4-39 (36 pages), 성장사회에서 성숙사회로 : “사회의 질” 제고를 위한 비전

Peter Hall은 『Varieties of Capitalism』에서 자본주의에도 다양한 경제체제가 가능¹¹⁾하며 경제체제에 따라 규제 방식도 차이가 있다고 말하고 있다. 미국과 영국의 단기형 자유시장경제와 유럽 중심의 장기형 조정시장경제로 대별할 수 있다. 우리나라는 경제체제와 제도간의 정합성이 무너졌기 때문에 많은 문제가 생기고¹²⁾ (머리는 자유주의, 몸통은 일본식기업, 팔다리는 조합주의¹³⁾) 있다고 보는 전문가도 많다. 성숙사회에 맞는 경제체제에 대한 명확한 방향을 정하고 경제체제와 규제간의 정합성 뿐만 아니라 다양한 규제 제도간의 정합성 확보를 통한 효율적인 사회·경제 시스템으로 개선하는 것이 필요하다.¹⁴⁾ 정책을 집행하는 유효한 수단으로 규제를

11) Peter Hall의 자유시장경제와 조정시장경제의 특징에 대한 요약

기준	자유시장경제(LME)	조정시장경제(CME)
작동기제	경쟁시장에 의한 조정	비시장적 관계
균형	수요와 공급에 의한 균형 위계적 균형	기업과 다른 행위자간의 전략적 상호작용
기업간 관계	경쟁적	협력적
생산양식	직접적인 생산물 경쟁	차별화, 고유한 영역에서의 생산
법적 시스템	완벽하고 공식적인 계약	불안전하고 비공식적인 계약
제도의 기능	경쟁, 투입물의 더 자유로운 이동	모니터링, 이탈자의 제제
고용	풀타임, 일반적 기술의 단기 고용, 고용의 유연화	단기고용, 전문기술의 장기 고용, 고용의 경직성
임금협상	기업단위	산업단위
교육과 훈련	고등학교와 대학 등 정규교육	산업에 특화된 도제식 기술교육
조합결성율	낮음	높음
소득분배	불평등(높은 지니계수)	평등(낮은 지니계수)
혁신	급진적	점진적
상대적 우위분야	첨단기술, 서비스	제조업
정책	규제완화, 독과점 금지, 감세	기업간 정보의 공유와 협력 촉진

- LME(liberal market economies), CME(coordinated market economies)
- LME의 대표적인 국가는 미국과 영국이며, CME의 대표적인 국가는 독일과 스칸디나비아 국가들임

<자료> Peter A. Hall, David Soskice (eds.): Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press, 2001.

12) 외환위기 이후 개방과 경쟁 등 신자유주의적 정책이 도입되면서 기존의 정책과의 충돌 등 제도적 정합성이 크게 흔들림

13) 이재열 교수 인터뷰 중, 2015. 6. 19

도입하고 있으며, 따라서 제도의 정합성 즉, 규제간의 정합성을 통해 사회 전체가 하나의 가치와 목표를 향해 가는 것이 중요하다.

따라서, 본 연구에서는 이재열(2008)의 성숙사회의 4가지 조건(형평성, 투명성, 포용성, 효과성) 뿐만 아니라 Peter Hall이 제시한 제도간의 정합성을 추가하여 5가지를 성숙사회의 조건으로 보고, 이러한 방향에서 규제개선이 이루어져야 한다고 정리하였다.

3) 성숙사회의 규제개선 원칙

(1) 성숙사회 규제 방향

성숙사회에서는 성장사회의 결과 중시보다는 과정을 중시하고 성장의 결과가 국민 모두에게 골고루 돌아가도록 규제개선의 원칙을 확립하는 것이 필요하다. 성숙사회에서는 양적 성장보다는 성과의 분배가 중요(형평성)하며, 성과의 공정한 배분을 통해 경제적 양극화를 극복하는 것이 큰 과제의 하나다. 빠른 의사결정 등 속도 중시에서 의사결정과정에서 정보의 공개를 통한 투명성을 확보하여 규제의 민주적인 절차적 정당성을 갖는 것도 필요하다.

행정 편의에 의한 규제의 양산보다는 규제의 지향점과 목표의 일치가 필요하고, 목적과 수단의 일치 등 정합성을 확보하는 것이 중요하다. 지금까지 부처별로 개별적으로 만들어진 규제로 인한 상호 충돌이 일상적으로 발생했다면, 성숙사회에서는 시스템에 의한 규제효과를 극대화(효과성) 하는 것이 중요해질 것이다. 상향식 규제의 도입과 집행에서 충분한 의견 수렴을 거치고 사회적 합의에 의한 투명한 의사결정(포용성)을 통한 사회적 갈등을 최소화 하는 것이 필요하다.

또한, 빠르게 변화하는 사회상을 반영하여 미래사회의 불확실성을 인정하고, 변화를 반영할 수 있는 유연한 규제를 확대하는 것이 필요하다. 변화의 속도에 규제가 따라갈 수 없기 때문에 전문적 판단의 영역을 넓히는 융통성 있는 규제시스템이 확대되어야 할 것이다.

14) 제도주의 경제학 또는 신제도주의 경제학에서는 제도가 경제에 주요한 요인으로 보며, 제도의 합리적 선택과 제도간의 정합성을 중요하게 봄

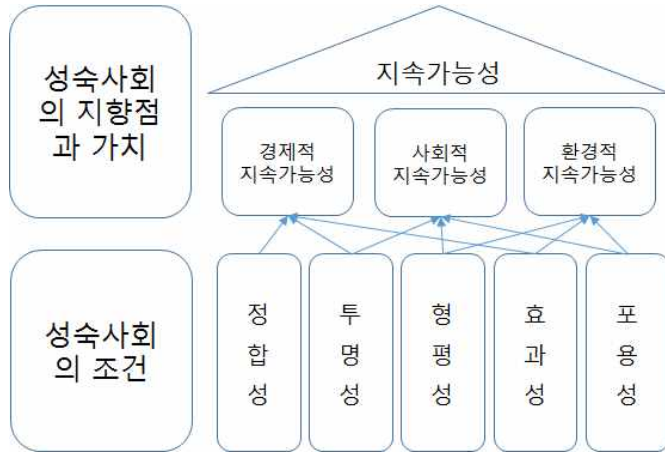
<그림 2-5> 성장사회와 성숙사회 비교

	성장사회	성숙사회
성장방식	• 고성장 • 2차 산업 위주의 성장 • 양적 성장	• 저성장 • 서비스산업 위주 성장 • 질적 성장(성장 + 복지)
지향점 (목표)	• 기본욕구 충족 • 개도국 진입	• 행복추구(삶의 질) • 성숙사회 진입(경제적 + 사회문화적, 정치적 선진사회)
규제의 목표와 방식	• 임기응변식 대응(규제) • 강제적 규제 • 사전적 규정(규제)	• 시스템에 의한 규제 • 자율과 책임 • 불확실성 인정(유연한 규제)

(2) 성숙사회 규제개선 원칙

성숙사회가 추구하는 가치는 지속가능한 사회이며, 경제적·사회적·환경적 지속가능성을 달성하기 위한 성숙사회의 기본조건은 형평성, 투명성, 정합성, 효과성, 포용성을 높이는 것이 필요하며, 규제개선도 결국 이러한 조건을 달성할 수 있도록 디자인되어야 한다. 경제적 지속가능성은 성장을 위한 효과성과 목표지향적인 목표와 수단의 정합성, 사회적 지속가능성은 성과의 배분을 위한 형평성과 투명성, 환경적 지속가능성은 미래세대와 환경자산을 공유하는 포용성을 포함하는 의미로 해석이 가능하다.

<그림 2-6> 지속가능성과 성숙사회 조건과의 관계



성장사회에 만들어진 규제 중에서 성숙사회의 조건에 맞지 않는 규제들은 과감하게 개선할 필요가 있으며, 일시에 개선할 수 없다면 개선의 우선순위가 높은 과제를 선별하여 개선하는 것이 바람직하다. 성숙사회의 조건을 고려한 규제개선 원칙은 <표 2-4>과 같다.

<표 2-4> 성숙사회 조건을 고려한 규제개선의 원칙

구분	내용
형평성	●규제는 동태적이며 항상 규제가 특정집단의 이익 또는 불이익을 주는지 시스템적 측면에서 분석 필요
투명성	●명확한 법령과 기준에 의한 규제가 필요하며, 재량에 의한 규제를 배제하는 것이 중요(규제의 주체와 객체의 관점에서 주체의 재량권에 의한 남용을 막는 것이 필요)
정합성	●규제의 목적과 수단이 일치하여야 하며, 확실한 목적을 가지고 목적달성을 위해 적합한 규제수단이 결합될 때 규제의 효과를 달성할 수 있음
효과성	●공공의 편익 극대화 등 규제 목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 각 규제시스템의 요소가 적절하게 결합되어야 함
포용성	●규제로 인한 갈등을 줄이고 사회통합에 기여하기 위해서는 사회적 합의가 중요하며, 이를 위한 시스템 필요

4) 성숙사회의 국토·도시 분야 규제개선 방향

국토·도시 분야의 규제는 토지의 효율적 이용을 위한 토지이용규제가 많고, 전국단위에서 적용되며 따라서, 국민의 재산권 제한과 관련되어 민원과 개선요구도 많은 것이 특징이다. 이러한 국토·도시 분야 규제의 특성을 고려하면서 동시에, 성장사회에서 경제발전을 지원하기 위해 도입된 규제의 필요성과 효율성 등에 대한 근본적인 재검점이 필요하다. 성장사회에서는 중앙정부 주도로 개발을 위한 규제를 만들고, 이에 따른 부작용을 해소하기 위한 제도를 보완하는 방식이 특징이었다. 특히 성장사회에서는 특혜시비 불식을 위한 공정성 유지, 경제성장으로 인한 개발이익환수 중심의 규제, 중앙정부 중심의 공급 규칙, 전국적 기준의 계획수립지침, 용도지역관리지침 등이 중심이 된다(김현수, 2014). 한마디로 중앙정부가 규제를 만들고 지방정부와 국민이 따르는 형태이며, 신속한 집행과 특혜시비 방지를 위해 획일적인 규제가 많았다.

<표 2-5> 규제여건 변화와 성숙사회 국토·도시 규제개선 방향

구분	성장사회	성숙사회
권한	중앙정부 주도	지방정부 주도/중앙정부 지원
재원	공공주도	민간주도 / 공공지원
목표	효율, 안전, 성장, 균형	전통적 계획 목표 + 고용, 경제활력, 복지, 문화
갈등	정부 공권력에 의한 갈등관리	협치와 사회적 합의에 의한 갈등관리
역량	법령과 지침에 의한 규제 집행	법령과 전문인력의 판단에 따른 유연한 규제 집행을 조화
규제 방식	결과 중시	과정 중시
	일방적 규제	유도적 규제(인센티브)
	포지티브 시스템	네가티브 시스템
규제비용 고려	규제의 비용 무시	규제의 비용과 편익 경중 고려

자료 출처 : 김현수, 2014.05.19 대한국토도시계획학회 정책위원회 정책토론회 ‘국토도시규제의 새로운 규범’자료를 토대로 재작성

반면, 성숙사회 규제는 규제도입과 집행에 대한 사회적 합의, 제도간의 정합성을 통한 효율적인 규제 목적의 달성, 다양한 이해의 절충 등이 중요하다. 이를 위해서는 첫째, 유도적 규제방식의 확대가 필요하다. 사전결정방식에 의한 경직된 규제보다는 정책방향에 맞는지를 전문적 판단에 맡기는 것이 규제 효과성 측면에서 바람직하다. 모든 것을 사전에 결정하여 규제하는 규정체계보다는 장기적으로 계획과 심의·허가체계를 확대하는 방향을 모색할 필요가 있다.(김상조, 2011) 성숙사회에 맞는 도시정책과 토지이용 구현을 위해 현행 조닝시스템을 기본으로 계획허가제를 확대하는 것이 바람직 할 것이다. 이를 통해 토지이용규제의 경직성을 극복하는 한편, 창의적인 도시경관 형성과 디자인도 가능하도록 해야 한다.

둘째, 지역특성을 반영한 규제방식의 도입이 필요하다. 전국적으로 획일적인 규제보다는 지역특성을 반영한 규제로 개선하는 것이 지방분권 시대와 계획권한의 지방이양에 맞는 규제방식이라 볼 수 있다. 상위법에서는 규제의 방향과 큰 틀을 제시하고, 구체적인 규제내용을 지자체의 조례에 위임하는 방식으로 법령에서는 융통성을 발휘하고, 지역특성을 고려하여 지자체가 구체적인 규제내용을 정하는 방식이 성숙사회의 패러다임에 부합할 것으로 보인다.

셋째, 네거티브 규제방식¹⁵⁾ 확대가 필요하다. 네거티브 규제방식을 적용하는 것이 효율적이고 명확할 수 있는 분야가 있기 때문에 이러한 규제 항목을 도출하는 것이 필요하다. 포지티브 방식이 과도한 규제로 작용한다는 민원이 많고 저성장 시대에 경제성장의 장애요인으로 작용한다는 주장에 따라 네거티브 방식으로 규제방식 개선에 대한 요구가 늘어나고 있다. 투자 활성화를 위해 주요 용도지역(상업·준주거·준공업·계획관리지역)에서 네거티브 방식으로 건축용도를 제한하는 방향으로 전환되고 있는 추세이다.(‘14.1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 개정」) 따라서 필요한 토지이용규제 행위제한 항목에서 네가티브 규제방식의 확대·도입에 대한 검토가 필요하다.

15) 네거티브(Negative) 규제는 금지된 것만 최소한으로 규제하고 그 외에는 모두 허용하는 ‘원칙허용·예외금지’ 방식의 규제입(<http://grikr.tistory.com/891>, 2015.11.25)

넷째, 용도지역과 토지이용규제의 위계에 대한 개선이 필요하다. 용도지역은 적용되는 도시와 지역의 특성에 대한 고려 없이 획일적으로 적용되고 있으므로 개선의 여지에 대한 검토가 필요하다. 용도별 지정목적에 고려하여 위계를 정립하고, 위계에 맞는 용적률, 건폐율 등 행위규제 정비 방안이 마련될 필요가 있다. 예를 들어 자연녹지 > 생산녹지 > 보전녹지 > 보전관리 > 생산관리 > 농림지역 > 자연환경보전 순으로 용적률과 건폐율의 차별을 통해 토지이용의 위계를 정립할 수 있을 것이다. 서울시의 경우 건폐율이 녹지지역을 제외한 대부분의 용도지역에서 60%로 차별성이 없기 때문에 용도지역 구분의 의미가 퇴색하고 있다. 상업지역의 경우도 대부분이 일반상업지역(상업지역 89.4%)으로 지정되어 있어서, 지역특성을 반영한 상업지역 관리라는 중세분화의 목적 달성이 어렵다(정희운, 2015).

다섯째, 규제의 모든 과정에서 사회적 합의과정을 강화할 필요가 있다. 규제를 도입할 때 사회적 합의 전제 하에 추진할 필요가 있으며 사회적 영향, 기존 제도와의 충돌, 형평성 등에 대한 검토가 필요할 것이다. 규제로 인한 사회적 갈등을 최소화하고, 규제에 대한 수용성을 높여 효과성을 높이는 수단으로 사회적 합의는 중요하다. 다양한 의견을 수렴하여 검토하고, 그 결과를 규제개선 방향에 적극적으로 반영하는 시스템에 대한 검토가 필요하다.

결국, 성숙사회에서 규제는 자율과 책임에 의한 규제, 지방의 특성을 반영한 분권적 규제시스템, 사회적 합의에 의한 규제의 도입과 집행으로 가야 할 것이다.

<표 2-6> 성숙사회의 국토·도시 규제의 방향

국토·도시 규제의 방향	내 용
•유도적 규제방식의 확대	▶ 규제의 융통성을 통한 토지이용의 경직성 극복 방안 제시
•지역특성을 반영 규제방식의 도입	▶ 전국의 획일적 규제보다는 지역특성을 반영한 규제 필요
•네거티브 규제방식으로 확대·도입 추진	▶ 필요한 토지이용규제 항목에 관하여 네거티브 방식의 확대·도입
•용도지역과 토지이용규제의 위계 정립	▶ 용도지역지구별 위계에 맞는 행위규제 정비 필요
•포용성을 높이기 위한 사회적 합의 추진	▶ 규제의 도입 및 개선에 대한 공론화를 통해 합의 과정

	제 3 장 국토·도시분야 규제현황 및 특성	
--	--	--

본 장에서는 우리나라의 규제개선 정책 현황, 국토·도시분야 규제 현황에 대해 전반적으로 서술하였다. 국내 규제정책의 변천과정을 서술보고, 규제키워드분석, 문헌조사 등의 방법을 통해 규제 현황을 살펴보았다. 이를 통해 국토·도시분야 규제 검토를 통해서 한계와 특징을 제시하였다.

1. 우리나라의 규제개선 정책 현황

1) 규제개선 정책 현황

(1) 규제영향분석제도¹⁶⁾

‘규제영향분석’이라 함은 “규제로 인하여 국민의 일상 생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것”으로 정의(행정규제기본법 제2조①항 5호)한다. 주 목적은 합리적 정책결정을 통한 규제의 품질 제고, 비현실적이고 불합리한 규제의 신설·강화 방지, 규제담당자의 행정 책임성을 제고하는 것이다.

분석대상은 규제사무명, 규제의 구분, 소관부처 및 작성자 인적사항, 피규제자 및 이해관계자 등, 규제존속기한, 현행규제 및 신설(강화)규제의 내용, 규제체제도 등이며, 평가요소별 규제영향분석은 규제의 필요성(문제정의, 규제의 신설·강화 필요

16) OECD에서는 ‘규제영향분석’을 “신규 혹은 기존규제의 비용과 편익과 효과를 조사하고 측정하는 체계적인 정책 도구”로 이해정의하고 있음(Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis, 2008)

성), 규제대안 검토 및 비용-편익분석과 비교(규제대안의 검토, 비용-편익분석과 비교, 중소기업 규제영향 분석), 규제의 적정성 및 실효성(규제의 적정성, 이해관계자 협의, 규제집행의 실효성) 등을 다룬다.

(2) 규제총점관리제도

국토교통부에서 운영하고 있는 규제총점관리제는 규제를 유형에 따라 8개 카테고리¹⁷⁾로 나누고, 각각의 카테고리별로 행위강도와 적용범위를 고려하여 16등급으로 분류하고, 국민과 기업에 미치는 영향 정도에 따라 배점을 차등화하여 영향력이 큰 규제에 대해서는 높은 점수를 부여함으로써 영향력이 큰 규제의 우선적인 개혁을 유도하는 제도이다.

<표 3-1> 규제 등급표

행위강도(내용/형식) \ 적용 범위		해당 법률이 적용되는 시설물·지역·기업 등의 전체(100%) 中			
		75%초과 (1)	75%이하 (2)	50%이하 (3)	25%이하 (4)
전면 또는 대부분 금지 / 특히, 독점, 심의를 요하는 인허가	A	A1	A2	A3	A4
일반적 금지·일부 허용/ 인허가	B	B1	B2	B3	B4
일반적 허용·일부 금지/ 신고	C	C1 (50점)	C2	C3	C4
대부분 허용/ 수리를 요하지 않는 신고 사전등록, 사후보고	D	D1	D2	D3	D4

☞ 현 규제개선 정책의 한계

- ① 규제영향분석제도의 한계 : 규제영향분석제도는 새로운 규제 도입 시 불합리한 규제의 진입을 막을 수 있으나, 규제의 효율성 평가에 지나치게 치중되어 있으며, 현재 시행되는 규제의 품질을 개선하는 효과는 의문시 됨
- ② 규제총점관리제도의 한계 : 제도의 도입으로 규제의 양적 관리에는 성공하였지만, 규제의 질적 개선 효과가 부족하므로 규제의 품질을 개선할 수 있는 정책대안이 필요함

17) 규제 유형 : 경제적 규제(① 입지, ② 진입, ③ 거래, ④ 가격, ⑤ 품질규제), 사회적 규제(⑥ 환경, ⑦ 사회적 차별), ⑧ 행정적 규제

2) 국내 규제정책 변천과정

규제는 무조건 폐지되어야 한다는 부정적 시각보다는 공공복리를 위한 정부정책의 집행을 위해 중요한 정책도구라는 점을 인정할 필요가 있다. 물론 과도한 규제나 변화에 따라 불필요하게 된 규제들은 축소 또는 폐지되어야 하지만, 정부의 가장 중요한 정책도구인 규제를 개선하는 방향 설정이 중요하다.

한국의 규제개혁은 규제개혁이 시작된 20년이 지나도록 규제 완화의 측면에서 규제의 질보다는 양적 관리 중심의 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있으며 현 시점에서 ‘규제 또는 규제 완화’라는 단순 획일적인 대립구조를 탈피해야 한다.

<표 3-2> 시대적 흐름에 따른 국토·도시분야 규제 주요내용

구분	주요내용		국토·도시분야 규제
문민정부 (’93~’97)	행정쇄신위원회 설치(’93), 행정규제기본법 제정(’97)	- 한국시장이 본격적으로 개방되기 시작하면서 과도한 규제로 인한 무역 마찰이 제기됨에 위원회를 설치하여 약 6천건의 규제를 개선 1997년 행정규제기본법을 제정하여 규제완화 및 관리 시작	- 국토의 27%에 이르는 준농림지역 신설 - 임지 규제를 네가티브 방식으로 바꾸면서 난개발 문제 발생 2000년 다시 토지규제를 강화
국민의 정부 (’98~’02)	규제개혁위원회 신설, 규제 50% 감축 추진(’98)	- 대통령 소속하에 규제개혁위원회를 신설 - 특히 IMF는 규제금융지원 조건으로 강도 높은 규제완화를 요구	- 외환위기로 대대적인 규제완화 - 아파트 분양가 전면자유화(’98)부익부빈인빈 현상 초래 - 부동산 투기 억제에 위한 각종 규제들을 대폭 완화 또는 폐지
참여정부 (’03~’07)	규제총량제 도입, 민간합동 규제개혁 기획단 설치(’94)	규제총량제를 도입하여 불필요한 규제의 신설강화를 방지하고자 했으나 규제 영향력에 대한 고려없이 양적 위주로 관리하는 방식으로 실효성이 낮아 2년만에 중단됨	- 서민주거 안정도모를 위한 부동산 규제 강화 - 양도소득세 중과, 투기지역 LTV 조정, 종합부동산세 확대 추진, DTI 도입
이명박 정부 (’08~’12)	민관합동 국가경쟁력강화위원회설치, 핵심규제 개선 추진(’08)	- 전봇대로 상징되는 핵심규제 개선과 함께 규제일몰제 확대, 미등록규제 조사등록, 규제정보시스템 구축 ’09년 11,050건에 달했던 규제수는 집권 5년차 13,914개로 오히려 26% 증가	- 수도권 산업단지 내 임지규제 폐지를 포함한 수도권규제 완화 - 산업단지 내 모든 공장임지 규제 폐지 - 군사시설 보호구역 해제·완화

박근혜 정부 (‘13~현재)	규제개선추진 단설치, 손톱 및 가시 빼기, 규제개혁 장관회의 개최	- 박근혜 대통령은 경제혁신 추진을 위해 규제개혁을 강력히 추진 - 투자관련 규제를 풀고 규제비용총량제를 도입(규제건수 총량제의 허점 보완)	국토의 12%에 대해 네거티브 방식을 도입하여 규제 완화 -택촉법 폐지 예정(법안 국회 계류중) -입지규제최소지구 도입
-----------------------	--	---	--

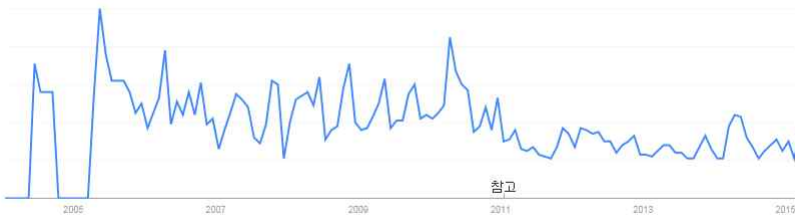
자료출처 : 각종 보도자료 및 전국경제인연합회(2014) 정부의 규제시스템 개혁방안 평가 및 보완과제를 토대로 정리

2. 국토·도시분야 규제 현황

1) 규제 키워드 분석

구글 트렌드(Google Trend)에서 ‘규제’를 키워드로 하여 시간흐름에 따른 관심도(검색빈도) 변화를 분석하였다. 노무현 정부 말기(2005~2008)와 이명박 정부 초기(2008~2010)년에 규제에 대한 국민들의 관심도가 높았으며, 2011년도 이후 규제에 대한 국민적 관심도는 점차 감소하다가 2014년 말에 다소 증가하는 것으로 나타났다.

<그림 3-1> 규제키워드의 관심도 변화



구글 트렌드(Google Trend)의 지역별 관심도 분석결과 경기도 지역이 규제에 대한 관심이 가장 높은 것으로 나타났다. 이는 수도권규제나 농지/산지 규제 때문일 것으로 보인다.

<그림 3-2> 규제 키워드의 지역별 관심도



구글 트렌드(Google Trend)의 관련검색어 분석결과 전통적으로 ‘규제’를 검색할 때 주로 토지(이용)규제를 함께 검색하는 것으로 나타났다. 이는 국민들이 토지규제가 가장 큰 규제라고 체감하고 있다는 것을 의미한다. 하지만, 최근에는 금융규제, 대형마트규제, 인터넷규제 관련 검색어가 토지규제보다 관심이 큰 것으로 나타났다.

<그림 3-3> 규제 키워드의 관련검색어



이상 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 국민들의 규제에 대한 관심도는 지난 정부보다 현 정부에서 비교적 적다. 둘째, 경기도 및 충청권에서 규제에 대한 관심이 높다. 셋째, 규제와 관련한 대부분의 검색어가 토지이용규제와 관련이 있으나, 최근 들어 금융규제, 대형마트규제, 인터넷규제에 관한 관심이 급상승 중이다.

2) 국토·도시분야 규제 현황

일반적으로 규제는 그 성격에 따라 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제로 구분되며(OECD, 1997), 중요도에 따라 주된 규제와 부수적 규제로 구분할 수 있다. 우선 경제적 규제는 시장의 효율성을 증진시키기 위해 가격 형성, 경쟁, 시장진입 및 퇴출 등 시장에서의 의사결정에 정부가 직접적으로 개입하는 규제를 말한다. 그리고 사회적 규제는 건강, 안전, 환경, 사회적 통합 등과 같은 공익보호를 목적으로 정부가 개입하는 규제를 말한다. 끝으로, 행정적 규제는 정책추진 과정에서 필요한 행정적 절차와 방법을 규정하는 규제를 말한다.

2015년 2월 기준 국토교통부 소관의 규제는 총 2,306건이며, 이 중에서 국토·도시 분야 규제는 총 809건¹⁸⁾으로 전체 부처 소관 규제의 약 35.1%에 달하고 있다. 유형별로는 행정적 규제가 약 44.1%로 가장 많고, 그 뒤를 이어 경제적 규제 약 39.4%, 사회적 규제 16.4%순이다. 대체적으로 주된 규제보다 부수적 규제¹⁹⁾의 비중이 높으나, 행정적 규제의 경우 경제/사회적 규제와 달리 주된 규제의 비중이 더 높은 특징을 보인다.

<표 3-3> 국토·도시 분야 유형별 규제 현황

	주된 규제	부수적 규제	계
경제적 규제	217(29.4%)	102(47.0%)	319(39.4%)
사회적 규제	83(14.4%)	50(18.0%)	133(16.4%)
행정적 규제	162(56.2%)	195(35.1%)	357(44.1%)
계	347(100.0%)	462(100.0%)	809(100.0%)

자료출처: '규제정보포털'(http://www.rrc.go.kr)의 통계자료를 가공

국토·도시 분야 규제 수는 지속적으로 증가하고 있으며²⁰⁾, 특히 행정적 규제의 증가세가 두드러지고 있다. 1990년 총 17건(경제적 규제 13건, 사회적 규제 2건, 행정적 규제 2건)이던 누적등록규제수가 2000년대 이후 급속히 증가하여 2015년 2월 현재 총 809건(경제적 규제 319건, 사회적 규제 133건, 행정적 규제 357건)에

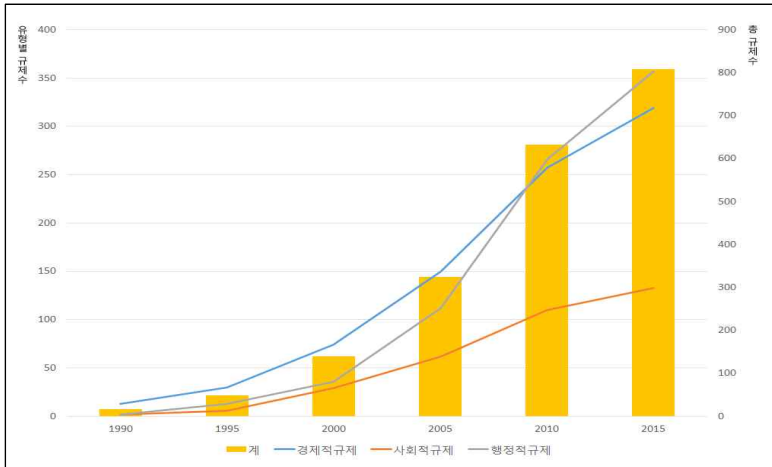
18) 교통/물류, 부동산/건설, 수자원 분야 등을 제외하고, 도시/지역개발 관련 분야의 규제만을 대상으로 집계한 수치임

19) 부수적 규제란 주된 규제에 따라 오는 규제로 주된 규제와 관련된 절차, 자격, 처벌 규정 등을 말함

20) 규제등록제도 시행과 국토·도시 분야 새로운 정책을 위해 새로운 규제도입이 원인임

이르고 있다. 2008년까지는 경제적 규제의 수가 229건으로 가장 많았으나, 2005년부터 행정적 규제의 수가 급격히 증가하여 2009년 이후 경제적 규제의 수를 넘어서고 있다.

<그림 3-4> 국토·도시 분야 연도별 누적 등록규제(시행일 기준)



자료출처: 규제개혁위원회 ‘규제정보포털’(http://www.rrc.go.kr)의 통계자료를 가공

3) 최근 국토·도시 분야 규제개선 의 동향

현 정부 들어 국토교통부 소관 규제 가운데 126건의 규제를 개선 또는 개선할 예정이다. 택지개발촉진법 폐지, 초고층 건축물의 복합용도 건축 완화, 녹지/관리지역 내 기존 공장 증설규제 완화, 계획관리지역 내 공장 부지면적 하한 폐지, 공장 내 가설건축물 허용 확대 등이 그 내용이다.

2014년 6월에는 ‘규제총점관리제’를 도입(‘14.6)하였으며, 이를 토대로 국민에게 미치는 영향이 큰 핵심규제(규제점수 75점 이상) 및 덩어리 규제를 우선적으로 개선하였다(‘14년 규제점수 16,311점 감축). 당시 모든 규제를 유형에 따라 8개(입지, 진입, 거래, 가격, 품질규제, 환경, 사회적 차별, 행정적 규제)로 나누고, 유형별로 행위강도와 적용범위를 고려하여 16등급으로 분류하였다.

규제총점관리제 도입 이후 시행된 대표적인 규제개선 사례로 산업단지 개발규제 개선, 도로 사선제한 폐지, 입지규제최소지구 도입 등이 있다. 우선 산업단지 개발규제

와 관련하여 복합용지 도입 및 서비스업 입주 확대, 업종계획 및 토지용도 변경 간소화, 녹지율 완화 등을 추진하였다(‘14.6). 다음으로, 개발제한구역 해제지역 규제와 관련하여 개발제한구역 해제지역 내 집단취락지구의 용도제한 유연화, 기반시설 설치부담 완화, 임대주택 공급의무 완화, 개발사업 추진절차 간소화 등을 추진하였다(‘14.6). 그리고 해당 구역에서 토지이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률 등의 건축제한 완화하는 입지구제최소구역을 도입하였다(‘14.12). 끝으로, 도로 폭의 1.5배 이하로 건축물 높이를 제한하던 획일적 도로 사선제한 폐지를 추진하고 있다.

<표 3-4> 최근 국토·도시 분야의 대표적 규제개선 사례

대표사례	주요 내용
산업단지 개발규제 개선	• (복합용지 도입) 산업, 지원, 공공시설 용지 등으로 구분 후 용지별로 입주시설 제한 → 산업·지원·공공시설의 복합 가능 • (서비스업 입주 확대) 제조업과 연관성 높은 12개 서비스업 입주 허용 • (업종계획 변경 간소화) 산업단지 내 입주업종을 개발계획에 명기 및 업종변경 때마다 개발계획 변경 → 일부 제한업종 외에는 모두 허용하는 네거티브 방식 도입 • (토지용도 변경 간소화) 소규모 용도변경은 개발계획 변경 없이 실시계획만으로 가능 • (녹지율 완화) 산단 재생을 촉진하기 위해 용적률 확대, 녹지율 완화 등 인센티브 제공
개발제한구역 해제지역 규제개선	• (용도지역 유연화) 자연녹지지역 또는 주거지역만으로 지정 → 준주거지역, 근린상업지역, 준공업지역 등으로 이용 가능(기존 시가지 및 주요 거점시설과 연결한 지역) • (기반시설 부담 완화) 개발계획 상 기반시설을 실제 수요에 맞춰 적정 규모로 조정 • (임대주택 공급의무 완화) 개발제한구역 해제 후 주택건설 시 임대주택 35% 이상 공급 → 분양주택으로 전환 가능(6개월 이상 매각 불가능시) • (개발사업 추진절차 간소화) 개발제한구역 해제 시 시군 도시계획위원회 자문과 중앙도시계획위원회 심의 필요 → 시군 도시계획위원회 자문 생략
입지구제최소 구역 도입	• (목적) 도심내 쇠퇴한 주거지역, 역세권 등을 주거상업문화기능이 복합된 지역으로 개발 • (완화범위) 해당 구역에서 허용용도, 건폐율, 용적률 등을 용도지역 구분에 따라 정해진 기준과 달리 적용 가능하며, 필요시 대지안의 공지, 도로 사선제한, 주차장, 녹지 등 건축 기준도 완화 가능 • (기대효과) 싱가포르의 마리나베이, 동경의 도시재생특구 등과 같이 민간자본 유치 등을 통해 지역특성에 맞는 창의적인 지역개발 활성화 가능
도로 사선제한 폐지	• (현황) 건축법에서 도시 개방감 확보를 위해 건축물 높이를 도로 반대쪽 경계선까지 거의 1.5배 이하로 획일적으로 제한 • (개선방안) 획일적 도로 사선제한 폐지 • (기대효과) 용적률 10% 추가개발이 가능하여 연간 1조원 투자유발 효과

자료출처: 국토교통부 각종 보도자료 정리

3. 국토·도시분야 규제의 특징 및 한계

1) 국토·도시분야 규제의 특징

국토·도시분야 규제는 다음 네 가지의 특성을 지니고 있다. 첫째, 토지이용규제 중심이다. 즉, 가장 많은 규제의 유형은 토지이용규제이며, 규제의 체감도도 높다. 현재 128개 법령에 의해 323개 지역·지구 등이 운영 중²¹⁾(이 중에서 국토부가 가장 많은 지역·지구를 운영 중)이다.

둘째, 규제 대상 광범위하다. 전국적으로 규제가 적용되는 항목이 많으며, 따라서 관련 민원도 많다. 대부분의 용도지역제와 행위제한 등이 전국단위로 적용되며, 지역적 특성이 반영되지 못하여 문제도 발생하고 있다.

셋째, 국민 실생활과 관련성이 높다. 국민의 재산권과 일상생활과 관련된 규제가 많아 항상 규제개선의 우선순위에 놓인다. 특히, 토지는 국민의 일상생활의 기반이 되기 때문에 이에 대한 규제는 항상적으로 국민에게 영향을 미치고 민원도 만행 발생한다.

넷째, 경제적 규제와 사회적 규제가 병존하고 있다. 토지이용규제도 경제적 규제(진입규제) 성격과 사회적 규제(환경의 질 확보) 성격을 동시에 가진다. 사회적 규제가 상대적으로 적지만, 경제적 규제(39.4%)와 사회적 규제(16.4%)가 같이 작동하는 구조이다.

2) 현행 규제의 한계 및 문제점

(1) 규제 총량의 문제점

국토교통부 소관 규제는 다른 부처에 비해 총량이 크고, 규제의 강도 측면에서 국민생활에 많은 영향을 미친다(국토도시 분야 규제의 지속적인 증가). 역대 정부에서 모두 규제 개혁을 지속적으로 표방했음에도 불구하고, 국토도시 분야의 규제 수는

21) LURIS 홈페이지 자료

오히려 증가했다. 특히, 행정적 규제가 급격히 증가했는데, 이는 실적 위주의 공무원 평가방식에 따라 새로운 정책추진에 따라 집행수단으로 규제가 만들어지기 때문으로 해석할 수 있다.

따라서 합리적인 규제의 정비를 통해 규제의 총량을 줄이고 불필요한 규제의 정비가 필요하다. 규제의 실효성이 떨어지는 규제와 중복규제는 과감히 정비하여 규제의 총량과 규제의 단순화를 통해 집행의 효율성을 달성할 필요가 있다.

예를 들어, 김지연 외 3인(2014)의 연구결과를 살펴보면 경기도내 등록된 규제를 분석한 결과 중앙부처로 분류하였을 경우 국토교통부가 약 35%로 가장 큰 비중을 차지하였으며 국토도시개발 부문이 약 33%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 이는 국토도시개발 관련 규제가 과도하게 세분화 되어 있다는 것으로 해석된다. 결국 과도한 규제는 개인의 재산 권리 침해 및 행정상의 비효율을 유발할 가능성이 높다.

<표 3-5> 경기도 중앙부처 등록규제 및 규제부문 현황

중앙부처별	전체		규제부문	전체	
	규제건수	비중		규제건수	비중(%)
국토교통부	1983	35.25	국토도시개발	1,872	32.52
환경부	1230	21.87	환경	578	10.04
안전행정부	723	12.85	지방행정	547	9.50
보건복지부	425	7.56	주택건축도로	466	8.10
문화체육관광부	334	5.94	사회복지	276	4.79
기획재정부	154	2.74	체육청소년	251	4.36
산업통상자원부	125	2.22	문화공보	226	3.93
소방방재청	124	2.20	재정경제	214	3.72
농림축산식품부	118	2.10	보건위생	211	3.67
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮

자료 출처 : 김지연, 정재진, 전지성, 박충훈 (2014). 경기도 31개 시군의 규제 실태 및 개선방안.

GRI 연구논총, 16(2), 295-317. 자료를 토대로 재구성

자료 : 경기도 및 31개 시도 규제 총합

(2) 규제 실효성 측면의 문제점

중복규제로 인한 비효율이 발생하고 있다. 특히, 중첩적 용도지역·지구·구역으로 인하여 도시적 용지수요에 탄력적으로 대응하지 못하고 유연한 토지이용의 어려움

이 발생하고 있다. 또한, 여러 부처가 유사한 목적으로 신설한 규제는 규제의 효과를 떨어뜨리고 피규제자의 불편과 민원만 초래하고 있다.

예를 들어 「수도법」상 ‘상수원보호구역’과 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」상 개발제한구역으로 중복 지정된 경우 상수원보호구역에서는 주택에서 음식점으로 용도변경이 가능하나 개발제한구역 내에서는 제한된다.(전국경제인연합회. 2008, 김현수최대식. 2010) 경기도의 수질과 관련하여 토지이용규제는 상수원보호구역, 수변구역, 특별대책1권역, 특별대책2권역, 배출시설설치제한지역, 자연보전권역 등이 있다.(김현수최대식. 2010) 경기도내 수질 관련 중복규제는 남양주, 양평 등을 중심으로 3개 규제 중첩지역은 16.53%, 4개 규제 중첩지역은 면적의 2.5%를 차지하고 있다.(김현수최대식. 2010)

<표 3-6> 경기도 수질보호 관련 토지이용규제 지정 현황

수질관련 지역·지구	면적(천㎡)	경기도 대비 면적 비율
수변구역	123,151	1.2 %
상수원보호구역	197,687	2.0 %
자연보전권역	3,830,217	38.0 %
배출시설설치제한구역	3,288,586	32.6 %
특별대책1권역	1,267,408	12.6 %
특별대책2권역	802,830	8.0 %
계	9,509,879	94.2 %

<표 3-7> 경기도 수질보호 관련 토지이용규제의 공간적 중복 분석

중첩수	면적(천㎡)	경기도 대비 면적 비율
1개 규제	1,310,825	12.99%
2 중복	1,095,707	10.86%
3 중복	1,668,417	16.53%
4 중복	250,681	2.48%
계	4,325,630	42.87%

자료 : 김현수, 최대식 (2010). 토지이용규제의 중복실태 분석 및 조정방안 연구. 국토계획, 45(3), 27-46.

(3) 운용상의 문제점

규제 방식과 절차에 문제가 있다. 적용범위와 내용이 포괄적이며, 기준과 절차가 불투명하고 집행권자의 재량권이 과다하고, 또한 규제수단이 원칙금지(포지티브 방식) 위주로 과도한 규제를 양산하고 있다. 또한, 중소도시, 대도시 등 지역적 특성을 반영한 규제보다는 행정편의를 위해 전국적으로 동일한 규제가 적용되고 있는 실정이다.

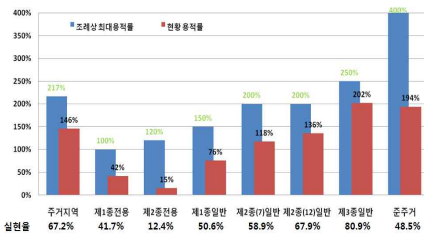
<표 3-8 >조례상의 허용용도의 차별성 부재 사례

구분	중소도시	대도시
종세분	지나친 세분에 따른 운용, 효율성의 문제 → 통합된 용도지역제 개편요구	다양한 요구를 수용하기 어려운 한계도출 → 지자체별 맞춤형 종세분 필요
행위제한	- 도시지역에 대한 강한규제 - 시군별, 용도지역별 차등 없는 규제 - 행위제한의 패키지화 → 시군 특성에 맞는 용도 및 밀도 조정	- 지자체별 맞춤형 행위제한 유도 - 도시지역약화 / 비도시지역 강화 - 용도와 밀도규제의 자율적 적용 → 상임위원회 등의 심의 절차 필요

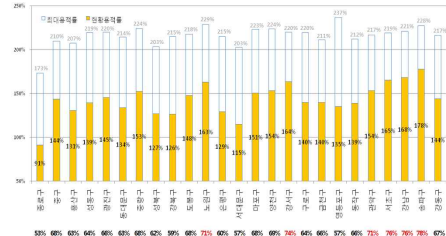
자료 : 국토해양부(2010) 도시계획체계 유연화방안 연구

아래 그림을 보면 용도지역의 법정용적률과 실현된 용적률을 나타내는 실현용적률 사이에 상당한 차이가 있음을 확인 할 수 있다. 이는 지역의 기능과 개발수요 등의 지역특성을 반영하지 못함을 알 수 있다.

<그림 3-5> 용도지역별 용적률 달성률



<그림 3-6> 차지구별 용적률 현황



자료 : 서울시정개발연구원(2012) 서울시 상업지역의 밀도 및 용도의 차등 관리방안

(4) 사회적 규제의 비중이 낮음

선진국일수록 경제적 규제보다는 사회적 규제의 비중이 높으나, 우리나라의 경우 경제적 및 행정적 규제에 비해 사회적 규제의 비중이 매우 낮다. 사회적 규제는 대부분 시장실패를 교정하기 위해 존재하는 것이므로 규제의 필요성이나 당위성이 높다고 할 수 있다. 특히, 국토도시 분야는 공익 추구와 밀접한 관련을 맺고 있는 특성상 사회적 규제의 비중이 높아야 할 것으로 보이나, 아직 그 차이가 심하다.

<표 3-9> 국토·도시 분야 유형별 규제 현황

	주된 규제	부수적 규제	계
경제적 규제	217(29.4%)	102(47.0%)	319(39.4%)
사회적 규제	83(14.4%)	50(18.0%)	133(16.4%)
행정적 규제	162(56.2%)	195(35.1%)	357(44.1%)
계	347(100.0%)	462(100.0%)	809(100.0%)

자료출처: '규제정보포털'(<http://www.rrc.go.kr>)의 통계자료를 가공

(5) 규제개선에 대한 사회적 합의 부재

대부분의 국토·도시 분야 규제는 공익 추구가 주 목적이므로 사회적 합의과정을 통해 형성된 경우가 많다. 그러나 용도지역지구제, 개발행위허가 등 다수의 국토도시 규제는 재산권에 중요한 영향을 미치는 사항임에도 행위제한 선행되는 지역지구의 보상체계는 미흡한 실정이며 상당수의 국토도시분야 규제들이 입법절차법에 의한 일반 참여과정은 보장되나 일반 시민의 참여는 어려운 사회적 합의과정 시스템을 가지고 있다.

또한, 경제적 규제의 속성상 특정 피규제 집단에 의해 포획될(로비의 대상이 될) 위험에 노출되어 있는 경우가 많다. 일례로 입지규제최소구역의 경우 일부 소수집단의 이익만을 증대시키고, 원래 의도한 투자 유발 또는 일자리 창출 효과는 미흡할 수도 있다.

	제 4 장 규제개선 우선과제 선정 및 평가	
--	-------------------------------	--

본 장에서는 국토·도시 분야의 규제개선 분야 선정을 위해서 3단계의 과정을 거쳤다. 5가지 규제 평가지표 형평성, 투명성, 정합성, 효과성, 포용성에 대해 설명하였으며, 규제 평가 선정 과정을 통해 선정된 규제를 대상으로 전문가 설문조사를 실시하였다. 또한 설문조사 결과를 통해 선정된 16개 국토·도시분야 규제의 순위를 도출하였다.

1. 규제개선 평가대상 선정

국토도시 분야 규제는 굉장히 광범위해서 그 범위를 설정하기가 쉽지 않다. 이를 선별하기 위한 가장 간단한 방법은 현 국토교통부의 관련 부서 소관의 법률로 그 범위를 한정하는 것이다. 현재 국토교통부의 조직 구성을 살펴보면 제1차관 아래 기획조정실, 국토도시실, 주택도시실, 건설정책국, 수자원정책국이 있으며, 제2차관 아래 교통물류실, 항공정책실, 도로국, 철도국이 있다.

협의의 국토도시 분야 규제는 상기 부서 중에서 국토도시실 소관의 규제로 한정할 수 있으며, 그 중에서도 국토정책관(국토정책과, 수도권정책과, 지역정책과, 산업입지정책과, 복합도시정책과)과 도시정책관(도시정책과, 도시재생과, 녹색도시과) 소관의 규제가 직접적인 대상이 될 수 있다. 하지만, 국토도시 분야 규제를 여기에 언급된 부서에서 관장하는 규제만으로 한정하기에는 부족함이 있다. 왜냐하면 주택토지분야 규제 역시 국토도시 분야 규제와 아주 밀접한 관련을 맺고 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 국토정책관, 도시정책관 소관의 규제와 더불어 주택정책관(주택정책과, 주택금융과, 주거복지기획과, 주택건설공급과, 주택정비과), 토지정책관(토지정책과, 부동산산업과, 부동산평가과, 신도시택지개발과) 소관의 규제 역시 국토도시

분야 규제에 포함시켰다.

현재 국토교통부 소관 등록규제 중에서 국토정책관, 도시정책관, 주택정책관, 토지정책관 소관의 등록규제는 442건에 달한다. 본 연구에서는 이들 등록규제를 개별적으로 다루지는 않을 것이므로 우선 법규 단위로 개별 등록규제를 재분류하는 작업을 수행하였다. 이를 통해 33개의 법률(시행령·시행규칙 포함) 및 규칙이 추출되었으며, 여기에 등록규제를 포함하고 있지는 않으나 비교적 중요도가 큰 2개 법률(「국토기본법」, 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」)을 추가하여 <표 4-2>와 같이 총 35개 법규를 1차적인 분석대상으로 추출하였다.

<표 4-1> 국토·도시분야 주요 법규 선정

소관부처		법규
국토정책관	국토정책과	국토기본법
	수도권정책과	수도권정비계획법
	지역정책과	지역 개발 및 지원에 관한 법률, 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법
	산업입지정책과	산업입지 및 개발에 관한 법률, 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법
	복합도시정책과	기업도시개발 특별법, 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법, 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
도시정책관	도시정책과	국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙
	도시재생과	도시개발법, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, 유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률
	녹색도시과	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률
주택정책관	주택정책과	토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법
	주택금융과	주택공급에 관한 규칙
	주거복지기획과	임대주택법, 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률
	주택건설공급과	주택법
	주택정비과	도시 및 주거환경정비법, 재건축초과이익 환수에 관한 법률, 도시재

		정비 촉진을 위한 특별법
토지정책관	토지정책과	개발이익환수에 관한 법률, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률
	부동산산업과	공인중개사법, 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률, 부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률, 부동산투자회사법, 외국인토지법
	부동산평가과	부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률
	신도시택지개발과	택지개발촉진법

상기 35개 법규를 모두 평가대상에 포함시킬 경우 시간과 비용이 너무 많이 소요되므로 보다 중요한 법규를 중심으로 우선순위를 정하고, 이를 토대로 평가대상이 되는 법규를 간추릴 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 주요 경제단체인 대한상공회의소(2014), 전국경제인연합회(2014), 대한건설협회·한국주택협회·대한주택건설협회(2014)에서 제시하고 있는 2014년도 규제개선 건의사항 중에서 35개 법규와 관련된 개선과제가 몇 건이 되는지를 분석하고, 이를 토대로 우선순위를 정하였다. 이를 종합해본 결과 국토·도시 분야 35개 법규 중에서 12개 법규가 해당사항이 존재했으며, 개선과제가 많이 존재하는 법규 순으로 우선순위를 나타내면 <표 4-3>과 같다. 이를 참조할 때 우리나라 주요 경제단체에서는 국토·도시분야 규제와 관련하여 「국토의계획및이용에관한법률」, 「도시및주거환경정비법」, 「산업입지및개발에관한법률」, 「주택법」 등에 대한 개선요구가 많은 것을 알 수 있다.

<표 4-2> 국토·도시분야 주요 법규의 개선 우선순위

구분		대한상공회의소 (2014)	전국경제인연합 회(2014)	대한건설협회 등(2014)	합계
1	국토의계획및이용에관한법률	3	4	2	9
2	도시및주거환경정비법	1	5	3	9
3	산업입지및개발에관한법률	0	8	0	8
4	주택법	0	3	4	7
5	기업도시개발특별법	0	6	0	6
6	수도권정비계획법	0	5	0	5
7	개발제한구역의지정및관리에 관한특별조치법	0	4	0	4
8	임대주택법	0	1	3	4
9	개발이익환수에관한법률	0	2	1	3

10	도시개발법	0	1	1	2
11	재건축초과이익 환수에 관한 법률	0	1	1	2
12	주택공급에관한규칙	0	1	0	1
합계		4	41	15	60

끝으로, 상기 12개 법규를 대상으로 전문가 지문회의를 거쳐 최종적인 평가대상이 될 8개 법규를 추출한 후, <표 4-3>과 같이 법규별로 규제 평가를 위한 적정 규제 단위를 도출하였다. 평가대상에서 제외된 4개 법규는 「산업입지및개발에관한법률」, 「기업도시개발특별법」, 「임대주택법」, 「도시개발법」인데, 「산업입지및개발에관한법률」의 경우 규제개선 요구가 많은 것으로 나타남에도 불구하고 평가대상에서 제외한 이유는 2014년 6월 국토교통부에서 산업단지 개발과 관련한 규제개선을 단행하면서 대부분의 민원을 해결하였다고 판단했기 때문이다. 그 외 「기업도시개발특별법」은 특별법이라는 점 때문에 평가대상에서 제외하였으며, 「임대주택법」, 「도시개발법」의 경우 규제평가를 위한 적정 규제단위를 도출하기가 여의치 않아 평가대상에서 제외하였다.

<표 4-3> 국토·도시분야 규제의 평가단위

법규	규제 평가단위
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	용도지역지구구역, 도시간계획시설, 지구단위계획, 개발행위허가, 기반시설부담구역, 토지거래허가, 기부채납
도시 및 주거환경정비법	주택의 규모 및 건설비율
주택법	분양가상한제, 전매제한
수도권정비계획법	권역별 행위제한, 과밀부담금, 공장총량제
개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	지정권한, 행위제한, 보전부담금, 토지매수제도
개발이익환수에 관한 법률	개발부담금
재건축초과이익 환수에 관한 법률	재건축부담금
주택공급에 관한 규칙	주택선분양제도

이를 토대로 성숙사회로 이행하는 데 우선적으로 개선되어야 할 규제를 선정하기 위해 전문가 설문조사를 실시하였다. 다만, 예시적으로 제시된 규제 이외에도 규제개선이 필요한 사항을 제시할 수 있도록 설문문항을 설계하였다. 총 설문부수는 105부이며, 전문가, 중앙 및 지자체 공무원, 관련 단체를 대상으로 각각 35부씩 실시하였다.

2. 성숙사회에 대응한 규제평가

1) 규제평가의 목적

국토·도시 분야의 규제는 토지의 이용·관리와 관련된 국토·지역·도시계획으로 대부분 구성되어 있다. 계획을 바라보는 시각이 국가, 시민사회, 자본 등의 이해관계에 따라 상이할 수 있으므로, 계획의 위상 확립을 논의해 볼 필요가 있다(이수장 2010, 359). 국토·도시 분야의 규제 완화는 때로는 국민의 안전과 공공복리를 위협할 수 있으며, 반대로 규제를 통한 국가의 개입은 자유롭고 창의적인 사회·경제활동을 저해함으로써 경제성장에 장애물이 될 수 있다.

규제와 그 완화는 상반된 역할과 효과를 발생시킴에 따라 하나의 목표만을 지향할 수 없기 때문에 둘 사이의 조화가 무엇보다 중요하다. 성숙사회(높은 수준으로 정립된 국가와 시민사회)에서는 이 같은 두 가지 목표가 동시에 달성될 수 있을 것으로 여겨진다. 그러나, 현재의 우리 사회가 성숙사회의 수준에 도달해 있다고 단언하기 어렵다. 내재적으로 발전되는 시민사회의 역할을 성숙사회 걸맞은 수준으로 향상되는 것을 기대할 수도 있으나, 외적인 명령으로 성숙사회의 조건에 부합하도록 규제를 개편하는 것도 현실적 대안이 될 수 있다.

이에, 현시점에서 국토·도시 분야 규제가 국가, 시민사회, 자본으로부터 제기되는 요구를 균형 있게 반영할 수 있는 체계를 갖추고 있는지를 진단해 볼 필요가 있다. 규제평가의 목적은 성숙사회의 기조에 맞는 국토·도시 분야 규제개선을 위해 우선적으로 개선되어야 할 규제를 선정하는 것이다. 분석결과를 토대로 성숙사회를 위해 개선이 우선적으로 필요한 규제(과제)의 순위와 규제별로 취약한 부분을 도출하는 것에 활용할 수 있다.

2) 규제평가를 위한 측정지표

규제평가는 앞서 성숙사회 조건을 고려한 규제개선의 원칙-형평성, 투명성, 정합

성, 효과성, 포용성-을 기준으로 실시된다. 규제개선의 5가지 원칙을 규제평가를 위한 개념으로 명확하게 정의하고, 이에 맞춰 측정지표를 도출한다.

(1) 규제 투명성 개념과 측정지표

1992년에 덴마크에서 유럽통합(The Maastricht Treaty)에 대한 국민투표가 부결됨에 따라 정치적·행정적 맥락에서 투명성(Transparency)이 중요하게 인식되었다(Peterson 1995). 유럽연합위원회는 부결의 원인이 절차상 비밀 원칙과 불명확한 책임에 있으며, 그 해결책으로 투명성 향상을 제안하였다. 이에 따라, 1992년부터 1994년까지 10개의 투명성 제고 대책을 발표함으로써, 유럽연합위원회가 ‘권력 기관’에서 일반인을 대상으로 한 ‘서비스 공급자’로의 전환된다는 것에 정치적, 행정적 의미가 있었다. 세 가지 핵심 대책 중 두 가지가 투명성의 기본 개념과 연관 있다. 첫째는 정보 접근에 관한 명확한 원칙 제시이고, 둘째는 영향 받거나 침해받는 이익에 대한 협의 절차의 도입이다.

박홍식(2001)은 행정분야에서 투명성 개념을 자연과학 분야에서 다루는 투명성과 비교를 통해 정의하였다. 그는 ‘사회과학에서의 투명성은 물질 투명성의 전파나 빛의 통과(passage of light)가 아니라 정보흐름(flow of information) 자유의 정도를 의미’하는 것으로 여겼다(박홍식 2001, 109). 자연과학에서 투명성을 측정하는 투명도는 전파나 빛이 통과에 장애가 되는 매질적 조건에 의해 결정된다. 반면, 정보흐름의 자유도는 정보 흐름의 과정과 내용에 정보 제공자의 개입을 통제할 수 있는 조건이 매질적 조건으로서 투명도의 수준을 결정한다. 정보 제공자가 정보의 흐름을 방해하거나 정보의 조작에 개입하는 것을 제어할수록 정보 접근 원칙 측면에서의 투명성은 높아진다.

이에 따라, 박홍식(2001, 101-111)은 투명성의 개념을 정보 접근성과 완전성의 두 가지 차원의 구조로 파악하였다.²²⁾ 즉, ‘투명성은 정보의 흐름이 자유롭고 온전한 상태(quality or state)라는 사전적, 자연과학적 측면에서의 해석 외에 공개의, 뚜껑

22) 정보 접근성은 정보 획득과 이용을 가능하게 하는 제도나 절차로 보장받을 수 있는 것을 의미한다. 정보 완전성은 정보의 양과 질, 즉 많은 정보, 보다 나은 정보의 제공을 담보하는 것이다(박홍식 2001, 110-111).

없는, 명료한, 정직한, 숨김없는, 공공연한, 공정한 등의 경험적, 사회적 의미가 포함된 개념'(박홍식 2001, 109)으로 파악하였다. 이는 앞서 유럽연합위원회에서 수립한 투명성 제고 핵심 대책인 이해관계자와의 협의 절차와 관련이 있다. 법령, 제도 등을 도입, 재·개정, 적용하는 의사결정 과정 전반에 이해관계자들에게 열려 있는 것과 같은 맥락으로 해석될 수 있다.

사회과학분야에서는 일반적으로 투명성 수준 또는 정도는 앞서 언급된 본질적 조건을 결정하는 의사결정과정의 공개성과 완전한 정보의 접근성을 포함하는 개념과 요소를 고려하여 측정될 수 있다. 이에 따라, 본 연구에서는 '규제 투명성'을 '규제를 적용하는 과정에서 의사결정 과정이 공개되고, 정확하고 신뢰성 있는 정보에 자유로운 접근이 가능한 제도와 절차를 보장받을 수 있는 것'으로 정의하였다. 조작적 정의에 따라 의사결정과정의 공개성과 완전한 정보의 접근성을 측정지표로 하여, 다음과 같은 질문으로 규제 투명성의 정도(수준)을 측정하였다.

<표 4-4> 규제 투명성 측정지표

지표	측정지표	질문	부합정도				
			그렇다 ← → 그렇지 않다				
			5	4	3	2	1
투명성	의사결정과정의 공개성	- 규제의 입법과 집행이 이익집단에 의해 좌우되지 않고 투명하게 결정된다					
	완전한 정보의 접근성	- 규제의 결정과정에서 충분한 정보가 제공되며, 정보에 쉽게 접근할 수 있다					

(2) 규제 포용성 개념과 측정지표

포용(inclusion)은 배제(exclusion), 응집(cohesion) 등과의 관계를 통해서 정의되기도 한다. 포용과 배제는 흔히 속성이 다른 동전의 양면, 연속체의 최극단 등으로 관계가 형성됨에 따라, 배제는 포용이 없는 것으로 간단하게 정의되었다. 이는 배제가 주요 사회적 관심사로 인식되면서 포용이 논의되기 시작하는 것과 무관하지 않기 때문이다.

사회적 배제가 대두되는 배경은 선진국의 경우에는 신자유주의로 시작된 경제의

세계화와 복지국가의 위기와 연관이 있고, 개발도상국은 계층간 불균등 발전과 비민주적 정치체제와 연관이 있다(박인권 2015, 105). 선진국의 경우, 1980년대 이후 대처리즘(Thatcherism)과 레이거니즘(Reaganism)으로 대변되는 신자유주의로 인해 기존 복지와 경제 구조의 개편은 불가피한 현상으로 파악되었다. 복지체제 개편에 따라 사회적 약자가 사회적 안정망, 자원 배분 등에서 배제되었다. 경제 구조 개편에 따라 사회적, 문화적 격차의 심화로 노동계급 내에서, 외부에서 급속히 유입된 이민자 들로부터 사회적 약자가 양생되었다. 내·외생적 요인으로 형성된 사회·경제적 구조는 사회적 서비스와 노동시장 접근에 대한 사회적 배제를 심화시켰으며, 사회적 배제의 심각성이 사회문제로 인식되기 시작하였다.

그러나, 사회적 배제와 포용이 단순히 양단의 끝에 위치하여 대치되는 개념은 아니다. 사회적 포용은 사회적 배제를 극복하는 다차원적 과정(multidimensional process)과 그 결과의 상태로서 ‘집합적 기관(collective agency), 정책적 관점과 전략(policy perspective and strategy), 제도화 과정(institutionalisation process)’을 내포하고 있으므로(박인권 2015, 104; Miciukiewicz et al. 2012, 1857), 포용과 배제가 정반대로 해석되지는 않는다.

또한, Walker와 Wigfield(2004, 8-13)에 따르면, 사회적 배제는 상이한 차원의 시민의 권리를 인정하지 않는 것이며, 반면 사회적 포용은 모든 사람들이 일상생활을 구성하는 다양한 관계, 기관, 하위 체계와 구조들에서 배제되거나 배제되었다는 인식을 갖지 않은 정도(수준)를 의미한다. 즉, 사회적 배제는 사회관계의 구조에, 사회적 포용은 사회관계 통합에 대한 접근성과 정도(수준)에 초점을 두는 개념으로 파악하였다. 이는 이재열(2008, 32)이 ‘사회적 포용성이 사회 성원들이 지닌 가치나 신념과 무관하게 그가 사회구성원이라는 이유만으로도 사회의 다양한 제도나 기회구조에 평등하게 접근할 수 있어야 한다는 규범적 판단에 기반을 둔 개념’으로 주장하는 것과 유사하다. 이 같은 과정으로서의 동태적(dynamic)²³⁾ 측면뿐만 아니라 상태(state)로서의 관계적(relational)²⁴⁾ 측면으로 개념을 확장하여, Beck 외 (2001, 346)

23) 박인권(2015 : 109-10)은 사회적 배제가 단지 한 개인이나 집단이 자원을 가지고 있지 못한 상태를 나타내는 것이 아니라 그러한 상태를 발생하는 과정과 사회적 관계를 갖는다는 점에서 동태적(dynamic) 개념으로 파악하였다.

와 Gerometta 외(2005, 2010)은 제도의 접근성(동태적 과정)과 사회관계(관계적 상태)의 정도 모두를 사회적 배제와 포용을 이해하는 핵심적 요소로 간주하였다. 특히, Gerometta 외(2005, 2010)은 이들이 각각 참여(participation)와 상호의존성(interdependence; affiliation)과 밀접한 관련이 있다고 보았다.

참여는 물질적 참여, 정치적·제도적 참여, 문화적 참여로 구분되며(Gerometta et al. 2005, 2010-11), 사회적 포용은 정치적 의사결정 과정뿐만 아니라 물질적 소비, 교육, 사회·문화, 그리고 정서 등의 모든 사회 영역에서 부여되는 각종 기회에 참여할 수 있는 권능과 실질적 능력을 보장받는 것을 말한다(박인권 2015, 110). 또한, 이 같은 물질적 참여를 위해서는 소비능력, 정치적·제도적 참여는 권능의 부여(empowerment), 문화적 참여는 문화적 자본과 교육의 기회를 필요조건으로 한다고 그들은 주장하였다(Gerometta et al. 2005, 2010-11; 박인권 2015, 110 재인용).

본 연구에서 정의하는 규제 포용성은 사회적 배제를 극복하는 과정에서 요구되는 제도 접근성(동태적 과정), 특히 정치적·제도적 참여에 초점을 두고 있다. 이에 따라, 본 연구에서는 ‘규제 포용성’을 ‘규제에 대한 입법, 집행 등의 의사결정 과정에서 모든 사람에게 평등하게 참여하고 이해관계를 조정할 수 있는 권능이 부여되거나 보장되는 것’으로 정의한다. 조작적 정의에 따라, 참여가능성과 참여보완성을 측정지표로 하여, 다음과 같은 질문으로 규제 포용성의 정도(수준)를 측정하였다.

<표 4-5> 규제 포용성 측정지표

지표	측정지표	질문	부합정도				
			그렇다 ← → 그렇지 않다				
			5	4	3	2	1
포용성	참여가능성	- 규제에 대한 입법 또는 의사결정과정에 참여가 보장되어 있다					
	참여보완성	- 규제로 인한 부작용 또는 피해가 있다면 이의신청과 적절한 보상이 가능하다					

24) Room(1995 : 5)은 ‘부적합한 사회적 참여, 사회 통합의 결여, 그리고 권능의 결여’와 같은 관계적(relational) 속성을 강조하며, 사회적 배제는 관계적 상태의 결과를 나타낸다고 주장하였다.

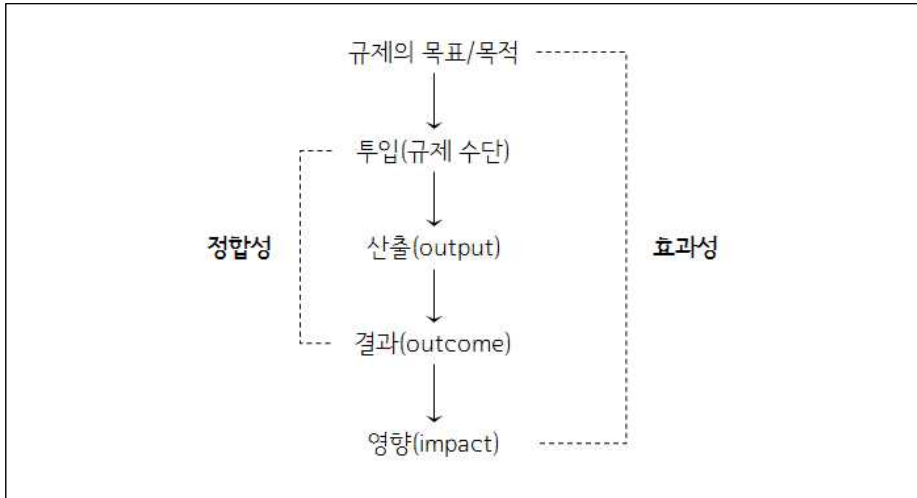
(3) 규제 효과성과 정합성 개념과 측정지표

효과성과 정합성은 규제의 목표, 수단, 산출, 결과, 영향 등과 연관되어 있다. 효과성은 바람직한 규제를 설정하고 그 목표와 목적을 달성한 정도를 판단하는 것이며, 정합성은 목표와 목적을 달성하기 위해서 적용된 수단(정책 도구, 인력, 예산, 시간)이 효율적으로 활용되는 정도(수준)을 나타낸다.

규제는 그 도입 목표와 목적이 설정되고, 이에 적합한 규제 수단을 통해 작동된다. 규제와 그 수단이라는 규칙은 이해관계자들의 행위를 제어하고, 그 행위에 따라 사회·경제적, 문화적 결과물이 생산된다. 결과물은 사회·경제적, 문화적 구조에 영향을 미침으로써, 결과적으로 규제의 목표와 목적을 달성하게 된다. 즉, 이상적 규제는 바람직한 규제의 목적과 목표를 설정하고 적절하고 적합한(효율적) 수단을 활용하여 이를 달성하는 것이다.

이와 같은 규제 작용원리에 기초하여, 본 연구에서는 ‘규제 정합성’을 ‘규제의 수단이 그 목표와 목적을 달성하기 위해서 효율적으로 활용되는 정도(수준)’로, ‘규제 효과성’을 ‘바람직하게 설정된 규제의 목표 및 목적이 그 결과물(영향)과 일치하는 정도(수준)’로 정의한다. 조작적 정의에 따라, 효율성과 상충성은 규제 정합성의 측정지표로, 합목적성과 공공성은 규제 효과성 측정지표로 설정하였다. 측정지표를 대변할 수 있는 질문을 아래와 같이 구성하였다.

<그림 4-1> 정합성과 효과성의 관계 개념도



<표 4-6> 규제 효과성과 정합성 측정지표

지표	측정지표	질문	부합정도				
			그렇다 ← → 그렇지 않다				
			5	4	3	2	1
효과성	합목적성	- 규제가 본래의 규제목적에 달성하고 있어서 결과도 긍정적이다					
	공공성	- 규제가 사익보다는 공공의 편익을 증대하는 데 기여한다					
정합성	효율성	- 규제수단이 규제 목적을 달성하는 데 효율적이고 적합하다					
	상충성	- 규제가 다른 규제와 충돌하거나 모순되지 않는다					

(4) 규제 형평성 개념 및 측정지표

형평성(equity)은 유사 개념들과의 비교를 통해서 그 개념이 구체적이거나 명확히 정의될 수 있으며, ‘평등(equality)’, ‘정의(justice)’, ‘공정(fairness)’ 등이 유사 개념²⁵⁾으로 간주된다(정일호 외 2011, 43). 구체적으로 형평성은 비례적 평등, 정의의

25) 김태수(1987 : 9-10)는 형평성을 평등, 정의, 공정성, 비례성 공익, 복지 및 효용 등과는 유사개념으로, 자유와는 정치학적 치환개념으로, 효율성과 합리성과는 경제학적 치환개념으로 파악하였다.

가치 기준, 형평성 추구의 용인 기준으로써 공정성과 밀접한 관계가 있다.

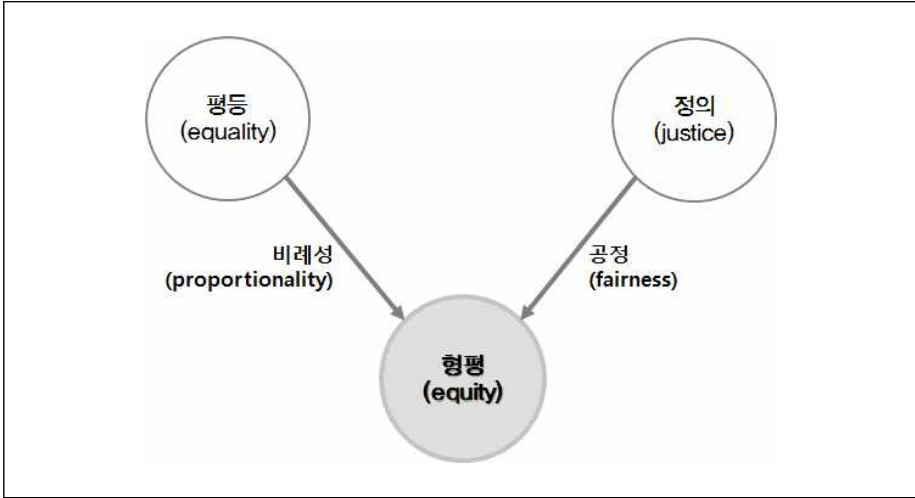
평등은 인간 사회에서 그 구성원 또는 집단을 ‘어느 한 쪽에 치우침이 없이 동등하게 대우하거나, 그들의 특정한 속성이 산술적 의미에서 동일하거나 균등한 상태(조대현 2004, 101)’라고 정의될 수 있다. 이는 전형적인 평등의 개념인 절대적 평등, 수치적 평등을 의미하며, 비례적 평등, 상대적 평등과는 대비되는 개념이다. 형평성은 비례적 평등과 유사한 개념으로 ‘적극적으로는 동일한 성격의 대상에 대해 동일하게 대우하고, 소극적으로는 상이한 성격의 대상에 대해 상이하게 비례적으로 대하는 것(김태수 1987, 11)’을 의미한다. 다시 말해, 평등은 형평성을 포괄하는 개념이며, 평등의 하나 유형인 비례적 평등이 형평성으로 간주될 수 있다.

비례적 평등은 불평등 또는 차등 대우를 인정하며, 그 정당화의 논리는 정의(justice)로 귀결된다. 여기서 언급된 정의의 공정이라는 특수한 의미의 정의²⁶⁾ 중 배분적 정의(distributive justice)²⁷⁾이다. 배분적 정의의 공정한 기준은 가치관에 따라 다양할 수 있으며, 구체적인 기준 또는 규칙(공정)에는 산술적 평등, 필요(need), 능력과 성취, 생산적 기여, 공동선에의 기여, 수요·공급 법칙 등이 있다(이용필 1981, 41; 김태수 1987, 13). 김태수(1981 13)은 이 중 필요(need)가 배분적 정의의 기준임과 동시에 비례적 평등, 즉 형평성의 기준이라고 하였다. 다시 말해, 형평성의 개념이 비례성을 포함하는 평등과 공정으로서의 정의(Rawls, 2003 : 45)와 관련하여 주요한 원리가 될 수 있다.

26) 아리스토텔레스(Aristoteles)는 적법이라는 보편적 의미와 공정이라는 특수한 협의의 의미로 정의(justice)를 구별하였다. 특수한 협의의 정의(justice)는 배분적 정의(distributive justice)와 조정적 정의(corrective justice)로 분류하였다. 배분적 정의는 국가가 구성원간의 재화·명예, 부 및 공동체의 기타 나눌 수 있는 자산을 공정하게 배분하는 것이며, 조정적 정의는 개인 사이의 거래에서 공정하게 조정하는 원칙을 제시하는 것으로 보았다(이용필, 1981 : 39-40; 김태수, 1987 : 11-12).

27) 정의(justice)의 문제는 주어진 사회의 기본적 구조의 맥락에서 인간들 사이의 관계 그리고 평등과 배분을 중심으로 형성된 인간들(개인 또는 집합) 사이의 관계에서 다루어지므로, 롤스(John Rawls), 벤(Stanley I. Benn) 등 다양한 철학자 또는 사상가들이 정의를 당연히 배분적 정의의 측면에서 탐구하였다(이용필, 1981 : 38).

<그림 4-2> 평등, 정의, 공정, 비례, 형평의 관계 개념도



이처럼 형평성은 평등, 비례성, 정의, 공정 등과의 관계를 통해서 그 의미를 명확히 할 수 있다. 본 연구에서는 ‘규제 형평성’을 ‘국토·도시 분야 규제가 전체 사회의 공공복리를 저해하지 않으면서 보편적으로 합당한 기준에 따라 사회적 약자에게 최소한(또는 보다 많은 혜택)의 사회적 자원을 제공하는 체계를 구성하고 있는 것’을 의미한다. 여기서, 보편적으로 합당한 기준은 공정성을, 사회적 자원의 차등적 배분은 비례성을 반영한 것이다. 공정성과 비례성을 규제 형평성의 측정지표로 설정하였으며, 측정지표를 대변할 수 있는 질문을 아래와 같이 구성하였다.

<표 4-7> 규제 형평성 측정지표

지표	측정지표	질문	부합정도				
			그렇다 ← → 그렇지 않다				
			5	4	3	2	1
형평성	공정성	- 규제의 범위와 대상이 특정지역과 특정인에게 이익이나 불이익을 주지 않고 공평하다					
	비례성	- 규제의 목적이 형평성에 부합한다					

3. 규제개선 우선순위 평가 결과

1) 성숙사회 조건의 중요도

(1) 평가항목

성숙사회 조건의 중요도 평가항목은 형평성, 투명성, 정합성, 효과성, 포용성 5가지로 구분된다. 성숙사회 조건의 중요도가 다를 수 있기 때문에 최종 규제개선 우선순위 선정을 위한 가중치 적용에 활용하기 위해 다음과 같은 5개 조건에 대한 중요도 평가를 실시하였다.

형평성은 모든 사람에게 자원에 대한 공평한 접근과 향유가 보장되어 사회경제적 안정성이 높은 정도로 정의하고 평가하였다.

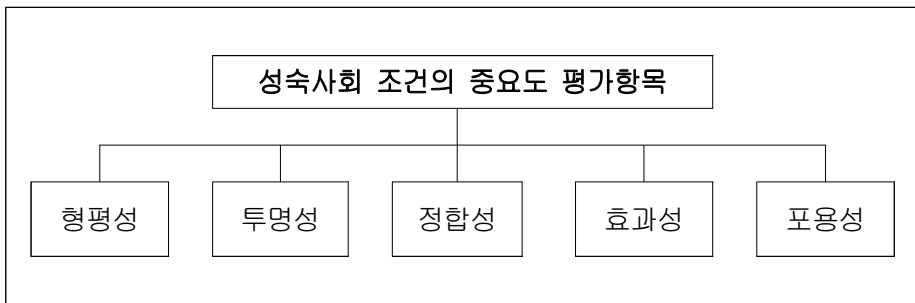
투명성은 의사결정과정에서 정보의 접근성이 높고 충분한 정보가 제공되어, 신뢰에 기초한 참여가 보장되는 정도로 정의하고 평가하였다.

정합성은 제도 간에 지향하는 목표가 동일하고 제도의 목적과 수단이 일치하여 제도가 효율적으로 적용되는 정도로 정의하고 평가하였다.

효과성은 규제의 목적이 바람직하게 설정되어 규제의 결과도 긍정적이어서, 사회의 역량을 극대화 할 수 있는 정도로 정의하고 평가하였다.

포용성은 규제의 의사결정과정에서 모든 사람에게 동일하게 참여의 기회가 보장되는 정도로 정의하고 평가하였다.

<그림 4-3> 성숙사회 조건의 중요도 평가항목



(2) 중요도 평가방법

쌍대비교에 기초한 계층분석과정(AHP : Analytic Hierarchy Process)기법을 활용하여 평가항목들 간의 상대적 중요도를 측정하였다. AHP는 한명 혹은 여러 명의 의사결정자가 참여하는 ‘다기준 의사결정(Multiple-criteria Decision-making)’ 문제에서 평가기준과 고려되는 평가항목들을 계층화한 다음, 평가 항목 간 상대적 중요도를 측정하여 우선순위를 종합적으로 판단하여 최적 대안을 선택하는 방법이다.

AHP는 대안들의 중요도와 우선순위를 도출하는 유연하면서도 강력한 방법으로 대안들이나 평가기준의 상대적인 중요도를 척도로 평가하여 최종적인 중요도를 도출한다. 또한, 정성적이거나 정량적인 평가기준을 처리할 수 있으며, 평가기준의 중요도가 되는 쌍비교 행렬의 고유벡터(Eigenvector)와 판단의 일관성을 측정하는 일관성 비율 (Consistency ratio, CI)을 통해 응답의 신뢰도를 검증한다. AHP 분석을 할 경우는 쌍대비교를 통해 얻어진 행렬의 논리적 모순성 정도를 검증하기 위해 일관성을 측정해야 한다. 일관성 검정은 일관성 지수(Consistency Index : C.I.)를 평균무작위 지수(Random Index : R.I.)로 나눈 일관성 비율(Consistency Ratio : C.R.)을 이용한다.

$$\text{일관성 비율(C. R.)} = \frac{\text{일관성 지수(consistency index : C. I.)}}{\text{평균무작위 지수(Random index : R. I.)}}$$

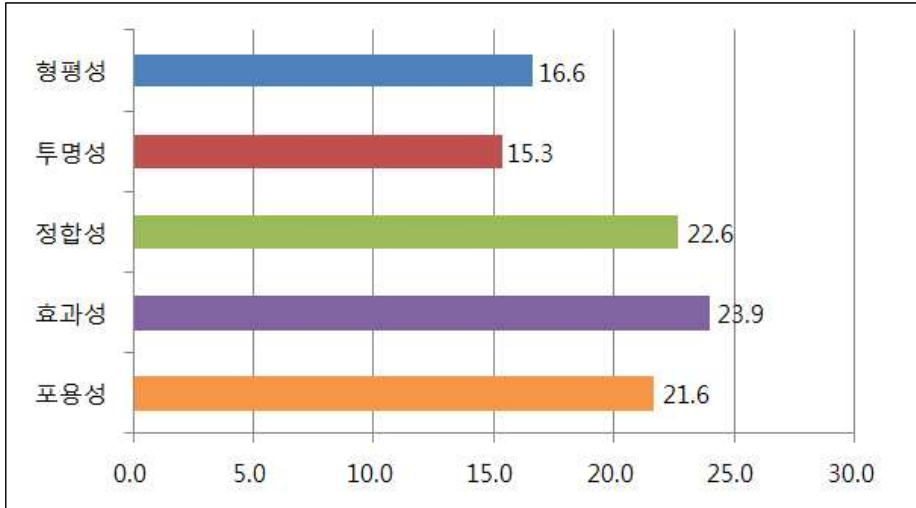
- 일관성 지수 (C.I.) = $(\lambda_{\max} - n) / (n - 1)$, n은 행렬개수
- 무작위 지수란 1에서 5까지 정수들을 무작위 추출하여 역수행렬을 작성한 후 이로부터 일치지수를 구한 것. 통상 Saaty와 Vargas가 구한 값 사용

(3) 중요도 분석 결과

성숙사회 조건의 상대적인 중요도는 형평성 16.6%, 투명성 15.3%, 정합성 22.6%, 효과성 23.9%, 포용성 21.6%로 나타났다. 효과성, 정합성, 포용성이 상대적으로 중요하다는 전문가 집단의 의견으로 해석할 수 있다. 응답자 100명의 일관성

검사 결과, 모두 0.1% 이하로 일관성 있게 나타나 응답의 신뢰성이 높은 것으로 판단하였다.

<그림 4-4> 성숙사회 조건의 상대적인 중요도



2) 규제별 성숙사회 조건의 부합도

(1) 총론

설문조사에서 최종적으로 성숙사회에서 맞지 않는 규제로 선정된 16개 국토도시 분야 규제의 순위는 <표 4-11>과 같다. 기부채납, 토지거래허가, 공장총량제, 주택선분양제도, 개발행위허가 등이 성숙사회에 부합하지 않는 대표적인 규제로 밝혀졌다. 16개 규제 대부분이 성숙사회에 부합하기 위해서 형평성(8개 규제)과 투명성(8개 규제) 측면에서의 개선이 가장 시급한 것으로 나타났다.

성숙사회에서의 규제는 성장사회와 달리 형평성과 투명성이 확보되어야 하며, 이를 위해 규제에 의한 권리관계의 변화를 고려한 규제의 도입과 개선이 필요하며, 사회적 합의를 통한 규제의 도입과 집행이 중요하다는 것을 의미한다.

<표 4-8> 규제별 성숙사회 부합도 평가결과

순위	규제	종합 가중점수	응답자 수	최저점수 항목
1	기부채납	28.4	13	투명성(3.8)
2	토지거래허가	31.3	14	형평성(3.9)
3	공장총량제	31.4	27	형평성(5.2)
4	주택선분양제도	32.8	44	형평성(5.3)
5	개발행위허가	35.1	14	투명성(4.6)
6	분양가상한제	36.1	41	투명성(5.5)
7	재건축부담금	37.7	26	형평성(6.0)
8	과밀부담금	38.3	14	투명성(6.4)
9	수도권 권역별 행위제한	38.5	34	형평성(5.7)
10	개발제한구역 지정권한	40.7	13	형평성(5.3)
11	주택의 규모 및 건설비용	41.4	44	형평성(5.7)
12	지구단위계획	41.5	12	투명성(5.1)
13	개발제한구역 행위제한	41.6	21	투명성(4.7)
14	용도지역지구제	43.5	32	형평성(6.4)
15	전매제한	44.6	30	투명성(6.4)
16	개발부담금	45.2	40	투명성(6.8)

주 1: 가중점수가 낮을수록 성숙사회에 부합하지 않음을 의미함.

주 2: 최저점수 항목의 괄호 안의 수치는 해당 항목의 가중점수를 나타냄.

(2) 형평성 측면의 규제개선 과제

형평성 측면에서 성숙사회에 가장 부합하지 않는 상위 5개 규제는 토지거래허가, 개발제한구역 행위제한, 공장총량제, 주택선분양제도, 개발제한구역 지정권한 순으로 나타났다.

토지거래허가 제도는 규제대상과 지역이 특정인이나 특정지역에 치우쳐 있어서 규제의 불이익이 편중되고 있으며, 허가권자의 자의적 판단이 개입할 여지가 많으며, 소규모 면적까지 허가대상으로 하여 실수요자에게 불이익(또는 불편)을 준다는 의견이 있었다.

개발제한구역 행위제한과 관련하여 공익적 측면에서 필요성이 인정되지만, 개발제한구역 내 주민의 일방적인 희생을 강요하고 재산권을 침해하는 제도로 재산권 침해에 대한 보상제도 등 보완대책이 필요하다는 의견이 제시되었다.

공장총량제에 대해서는 수도권 지자체에 대한 역차별적 정책이라는 의견이 있으며, 산업기능 자체의 입지와 공장의 허용량을 제하는 것은 경제활동의 자율성을 훼손하는 것이라는 의견이 있었다.

주택선분양제도에 대해서는 소수의 주택공급자에게 유리하고, 다수의 주택 수요자에게 불리한 제도라는 의견이며, 자격과 자금력이 있는 자와 분양권 획득자에게 일방적으로 프리미엄을 주는 제도라는 주장이 제시되었다.

개발제한구역 지정권한과 관련하여 개발제한구역 안의 토지소유자에 대한 일방적인 사유재산권 침해로 인한 불이익이 너무나 크며, 개발제한구역의 지정 및 해제 사유가 불명확하며, 지자체의 해제권한이 공정하게 적용되기 어렵다는 의견이 있었다.

<표 4-9> 형평성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않는 규제

순위	규제	형평성 점수	응답자 수
1	토지거래허가	3.9	14
2	개발제한구역 행위제한	4.7	21
3	공장총량제	5.2	27
4	주택선분양제도	5.3	44
5	개발제한구역 지정권한	5.3	13

주: 형평성 점수가 낮을수록 형평성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않음을 의미함.

(3) 투명성 측면의 규제개선 과제

투명성 측면에서 성숙사회에 가장 부합하지 않는 상위 5개 규제는 기부채납, 개발행위허가, 지구단위계획, 주택선분양제도, 토지거래허가 순으로 나타났다.

기부채납 제도에 대해 개별 지자체별로 기부채납 제도가 다르게 운영되므로 사전에 알기 어렵고, 허가단계에서 기부채납 내용이 결정되기 때문에 투명성을 기대하기 어렵다는 의견이 있으며, 결국 집행과정에서 개발사업자에게 이익이 돌아가는 문제가 지적되었다.

개발행위허가 제도는 이익집단 또는 토지수요자의 민원의 강도에 의해 좌우되는 경향이 있으며, 개발행위허가 대한 조례가 구체적이지 못하여 허가권자의 자의적인

판단 가능성이 많다는 의견이 있었다.

지구단위계획에 대해서는 토지소유자에 의해 수립되는 경우가 많아서 계획내용에 대한 일반인의 접근이 어렵고, 전문적인 검토 과정이 많아서 계획수립기간이 장기간 소요된다는 의견이 있었다.

주택선분양제도와 관련하여 주택공급자가 입법 및 집행과정에 영향을 준다는 의견이 있으며, 주택공급자 위주의 분양정보 생산으로 소비자의 의견이 반영되기 어려운 구조라는 지적이 있었다.

토지거래허가 제도는 정치적 이권에 의해 좌우되기도 하며 정부에 의한 지정정보의 독점의 문제가 있으며, 적용시점 등의 사전정보가 제공되지 않는다는 의견이 있으며 형식적으로 운용되고 있다는 지적이다.

<표 4-10> 투명성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않는 규제

순위	규제	투명성 점수	응답자 수
1	기부채납	3.8	13
2	개발행위허가	4.6	14
3	지구단위계획	5.1	12
4	주택선분양제도	5.4	44
5	토지거래허가	5.7	14

주: 투명성 점수가 낮을수록 투명성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않음을 의미함.

(4) 정합성 측면의 규제개선 과제

정합성 측면에서 성숙사회에 가장 부합하지 않는 상위 5개 규제는 기부채납, 공장총량제, 개발행위허가, 토지거래허가, 재건축부담금 순으로 나타났다.

기부채납 제도에 대해 개별 사업별로 이루어지기 때문에 정합성을 유지하기 어렵고, 공공시설 확보에는 유리하지만, 용도지역제의 건폐율용적률 등을 임의로 상향 적용하기 때문에 도시계획체계에 혼란과 기반시설 부담 등의 문제를 야기하고 있다는 의견이 제시되었다.

공장총량제는 균형발전이라는 목적 달성보다는 투자저해의 부작용(토지이용의 비효율성, 편법의 빈발 등)이 많으며 중복규제가 많을 뿐만 아니라, 공장 증설

의사가 있는 기업에게는 비효율적 규제라는 의견이 있었다.

개발행위허가 제도는 위반자에 대한 처벌 조항이 부족하고, 연관되는 법규가 많으며, 다른 법(농어촌도로 등)과 허가요건에 충돌이 일어나며, 지자체의 개발행위허가 조례가 상식적, 당위적, 보편적이어서 목적달성에 어려움이 있다는 지적이다.

토지거래허가 제도는 토지가격 안정이라는 목적 달성에 기여하기 어렵고, 형식적인 규제로 개발행위허가 또는 건축허가와 중복·모순된다는 의견이 있다.

재건축부담금 제도는 재건축으로 인한 개발이익은 양도소득세, 재산세 등을 통해 부분 환수가 가능하므로 중복규제의 성격이 있고, 개발이익 환수라는 목적과 재건축 활성화라는 목적이 상호 충돌한다는 의견이 있었다.

<표 4-11> 정합성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않는 규제

순위	규제	정합성 점수	응답자 수
1	기부채납	5.9	13
2	공장총량제	6.6	27
3	개발행위허가	7.1	14
4	토지거래허가	7.1	14
5	재건축부담금	7.9	26

주: 정합성 점수가 낮을수록 정합성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않음을 의미함.

(5) 효과성 측면의 규제개선 과제

효과성 측면에서 성숙사회에 가장 부합하지 않는 상위 5개 규제는 주택선분양제도, 공장총량제, 토지거래허가, 기부채납, 분양가상한제 순으로 나타났다.

주택선분양제도는 개발업자의 초기 투자비용을 감소시켜 주지만, 공공택지에는 직접적 기여도가 낮고, 가수요에 의한 실수요자의 선택권을 축소하고 분양가를 상승시키며, 분양받은 주택이 하자가 있는 경우에도 계약해지를 어렵게 한다는 의견이 있다.

공장총량제는 공공편익(국토의 균형발전) 목적보다 민간기업의 투자를 저해하고, 수도권외의 경쟁력을 약화시킨다는 의견이 있으며, 규제의 효과성에 대한 실증적 검증이 안된 상태라는 지적이다.

토지거래허가 제도는 편법적 거래 등으로 투기억제라는 목적을 달성하는 데 한계가 있으며, 공공의 편익 증진보다는 재산권 침해 등 부정적 영향이 더 크며, 소규모 면적의 거래도 제한하여 정상적인 거래를 제한한다는 의견이 있었다.

기부채납 제도는 공공에 긴요한 시설보다는 기부채납자의 이익에 부합하는 공공시설 기부가 많으며, 국가나 지자체의 책임을 민간에게 전가하는 제도로 공익에 대한 효과가 부족하는 의견이 있다.

분양가상한제는 공공의 편익과는 무관한 제도이며 가격안정에 큰 효과가 없으며, 분양시장을 위축시키고, 청약과열 및 불법전매 등의 부작용을 유발한다는 의견이 제시되었다.

<표 4-12> 효과성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않는 규제

순위	규제	효과성 점수	응답자 수
1	주택선분양제도	7.8	44
2	공장총량제	7.9	27
3	토지거래허가	7.9	14
4	기부채납	8.0	13
5	분양가상한제	8.8	41

주: 효과성 점수가 낮을수록 효과성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않음을 의미함.

(6) 포용성 측면의 규제개선 과제

포용성 측면에서 성숙사회에 가장 부합하지 않는 상위 5개 규제는 기부채납, 공장총량제, 주택선분양제도, 토지거래허가, 개발행위허가 순으로 나타났다.

기부채납 제도는 재산권에 중요한 영향을 미치는 사항이나 행정절차법에 의한 일반 참여과정 외에는 추가적인 조치가 미흡하고 의사결정에 참여 또는 이의신청 장치가 부족하다는 의견이 있다.

공장총량제는 지방의 의견이 충분히 반영되지 않으며, 당사자의 피해입증이 어렵고 보상방안도 없으며 이의신청제도가 없으며 일방적인 결정과정으로 문제가 많다는 의견이 제시되었다.

주택선분양제도는 소수의 주택공급자 주도의 의사결정 구조로 소비자의 참여가

어렵고, 선분양 후 입주 때까지의 부동산 경기 변화를 예측하기 어려우며, 가격하락에 대한 보상조치가 없다는 의견이 있다.

토지거래허가 제도는 입법절차상 어느 정도의 참여는 보장되나 토지거래허가구역 지정 과정에서의 정보독점의 문제는 항상 존재하며, 허가제한에 따른 적절한 보상대책과 이의신청 제도는 미흡하다는 의견이 있었다.

개발행위허가 제도는 행정행위에 대한 참여가 보장되어 있지 않으며, 보상절차가 없으며, 문제발생시 재량적 행정행위에 대한 행정소송이나 국민권익위원회 민원고충 과정으로 해결하는 등 피해규제 절차가 복잡하는 지적이 있었다.

<표 4-13> 포용성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않는 규제

순위	규제	포용성 점수	응답자 수
1	기부채납	5.2	13
2	공장총량제	5.8	27
3	주택선분양제도	6.0	44
4	토지거래허가	6.8	14
5	개발행위허가	7.1	14

주: 포용성 점수가 낮을수록 포용성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않음을 의미함.

제 5 장 우선추진 규제개선방향

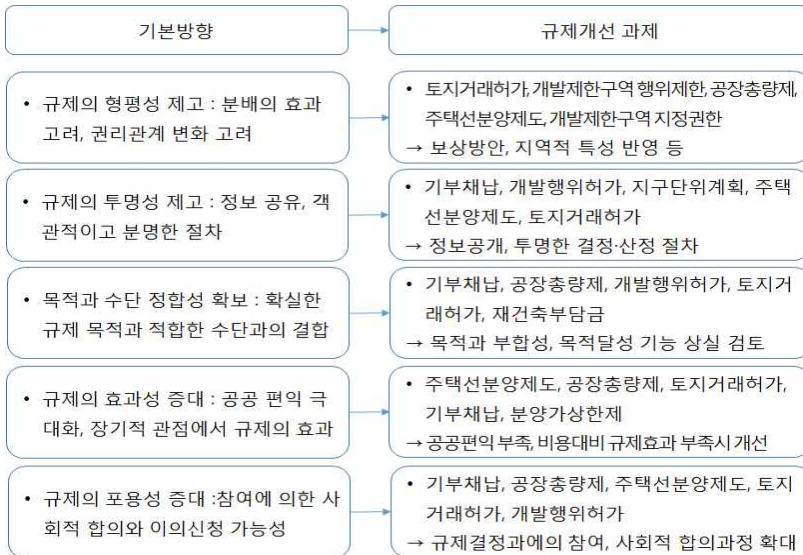
우선추진 규제개선방향

본 장에서는 성숙사회의 5대 조건 측면에서 규제개선이 필요한 과제에 대한 규제개선의 기본방향을 예시적으로 제시하였다. 중장기적 관점에서 개선방향을 제시하고, 확정적인 방향이라기보다는 논의를 위한 예시적 제시로서 기술하였다.

1. 성숙사회 국토·도시분야 규제개선 방향

선진국에서도 규제의 품질개선을 위해 노력 중이다. 영국의 경우 규제개혁TF를 구성하여 비례성, 책임성, 일관성, 투명성, 목표성을 기준으로 규제 품질 개선에 노력 중이다(김대건·김세훈, 2006). 본 연구에서는 성숙사회의 5대 조건 측면에서 규제개선이 필요한 과제를 선정²⁸⁾하고, 선정된 과제에 대한 규제개선의 기본방향을 예시적으로 제시하고자 한다.

<그림 5-1> 규제개선 기본방향



28) 4장의 규제개선 우선과제의 선정과 평가를 참조

2. 우선추진 과제별 개선방향

먼저, 중장기적 관점에서 개선방향을 제시하고자 한다. 아직 성숙사회에 도달하였다고 할 수 없기 때문에 제시하는 개선방향은 중장기적 과제라고 할 수 있으며, 규제개선에 대한 다각적인 검토를 거쳐 실행하는 것이 필요하다. 성숙사회의 도래시점은 1인당 국민소득 3만 불 달성과 인구안정기, 사회적 갈등을 넘어 사회적 합의시스템이 구축되는 시점을 성숙사회 진입시기로 보고 이때를 목표로 장기적인 규제개선 정책을 추진하는 것이 중요하다.

둘째, 제시한 개선방향은 확정적인 방향이라기보다는 논의를 위한 예시적 제시라고 할 수 있으며, 연구에 참여한 일부 전문가의 의견이라고 할 수 있다. 규제개선을 위한 목표(정합성 제고, 형평성 제고 등)와 이것의 달성을 위한 규제개선 방향은 예시적으로 제시한 것이며, 방향의 합리성에 대한 논쟁이 있을 수 있다. 다양한 논의와 영향에 대한 검토를 거치고 사회적 합의를 통해 정책화 하는 과정이 필수적이다.

1) 형평성 제고를 위한 규제개선 방향

성숙사회로 가기 위해서 사회적 형평성을 높이는 것이 반드시 필요하다. 이를 위해 규제개선이 필요한 분야로 공장총량제, 과밀부담금제, 개발제한구역이 선정되었다. 각 규제에 대한 개선방향을 제시하고자 한다.

(1) 공장총량제 개선방향

제조업에서 서비스업으로 수도권 산업구조 변화를 고려하여 공장총량제를 개선하자는 의견이 있다. 수도권의 서비스업 종사자 비율이 1993년 59.3%에서 2005년 72.4%로 증가하였다. 이러한 여건변화와 실효성 측면을 고려하여 공장총량제를 개선하는 것이 가능하다.

공장건축총량제는 수도권정비계획법상의 입지규제와 중복되는 규제로서 기업활동에 지장을 초래한다는 의견이 많기 때문에 개선이 필요하다는 건의가 많은 현실을 고려할 필요가 있다. 대신에, 환경 관련 법률에서 일정 규모 이상의 공장을 대상으로

특정 지역에서의 입지를 규제하는 방식으로 전환(예시 : 자연보전권역에서의 3만㎡ 이상, 오염물질 배출업종 제한)하는 것을 검토할 수 있다. 공장의 설치로 인한 환경오염 문제는 오염배출기준의 강화로 수도권의 대기 및 수질 문제 악화를 해결해야 한다.

영국, 프랑스, 일본 등 선진국의 사례를 보더라도, 수도권에 인구와 산업의 집중억제를 위해 공장 등에 규모별 규제를 한 사례는 있으나, 수도권의 환경보전을 위해 수도권에 공장에 대한 규모별 규제를 실시한 사례는 없다. 환경보전을 목적으로 한다면 입지규제는 완화하고 배출규제는 강화하는 정책전환을 검토할 수 있을 것이다.

(2) 과밀부담금제 개선방향

과밀부담금제는 대형 판매용 건축물 및 업무용 건축물, 공공청사의 수도권 입지로 인한 인구유발을 막기 위해 운영해 왔다. 대형 건축물의 지방이전을 유도하기 보다는 서비스업 경제시대에 수도권의 경쟁력 저하를 초래한다는 의견도 있지만, 대형건축물 입지로 인한 교통, 공급처리시설 등 기반시설에 대한 비용분담 차원에서 준치가 필요하다고 판단된다. 과밀부담금(현재 연간 1,000억 수준)을 정수지역의 교통시설 확충 등 도시문제해결과 지역균형발전사업에 사용되므로 수도권과 지역과의 이익 공유차원에서 다각적인 제도개선에 대한 검토가 필요하다.

대형건축물의 입지로 인한 기반시설 설치 부담을 지우는 지역에는 부과하는 것이 원인자 부담원칙에 맞기 때문에, 대상지역을 현재 서울시에서 과밀억제권역 전체로 확대하는 방안도 검토가 가능하다. 인구유발 억제수단으로서 보다는 기반시설 원인자 비용부담 원칙에 입각해서 확대하는 것이 필요하다는 논리이다.

(3) 개발제한구역 규제개선 방향

개발제한구역의 획일적인 규제로 인한 지역간 형평성의 문제를 해소하기 위해 장기적인 비전을 마련하고 정책방향을 검토할 필요가 있다. 개발제한구역은 소극적인 보전 위주에서 도시 확장 방지와 적극적 활용의 조화(해제는 최소화, 활용은 다양화)로 정책기조를 수정하는 것이 필요하며, 이러한 방향으로 미래지향적인 비전의 수정이 요구된다.

인구저상장과 주택수요 감소로 도시확산의 가능성은 과거에 비해 감소할 것으로 예상된다. 따라서, 도시확산 방지라는 소극적 정책 목표보다는 도시민의 삶의 질 개선에 정책목표를 두어야 한다. 또한, 도시적 용지수요에 탄력적으로 대응하는 정책방향이 필요하다. 소득증가 및 삶의 질 추구 등의 사회·경제적 여건변화를 반영하여 도시적 용지수요와 여가시설 설치에 대한 탄력적 대응이 바람직하다. 도시재생을 위한 기피시설 도심 부격격시설 이전, 공공시설의 공급과 이전을 위한 용도로 활용하는 방안도 검토할 수 있다.

개발제한구역 효율적 관리를 위한 구역 세분화도 형평성 제고를 위해 필요하다. 개발제한구역을 전국을 동일하게 획일적으로 규제하기 보다는 지역특성을 반영한 규제로 개선하는 것이 지방분권 시대와 계획권한의 지방이양에 맞는 규제방식이다. 수도권과 지방, 도시규모 등 지역특성을 반영한 규제방식의 도입가능성을 검토할 필요가 있다. 개발제한구역의 효율적 관리라는 목적을 효율적으로 달성하기 위해서는 구역의 세분화가 바람직하다. 구역의 세분화와 지정권한(일정면적 이하)을 지방에 이양하는 것도 검토 가능하다. 구역 세분화는 시범적 실시 후 확대하는 것이 정책실행의 위험성을 줄이는 방법이 될 것이다.

< 효율적 관리를 위한 개발제한구역 세분화 방안(예시) >

- 개발제한구역은 다양한 토지이용과 환경조건을 가지고 있기 때문에 국지적인 특성을 반영한 구역 세분화를 통해 효율적 관리 필요
- 현재 존치되고 있는 개발제한구역 3,873km²이 단일 구역으로 관리되어 국지적인 특성을 반영한 관리가 어려움
- 대도시와의 관련성, 접근성, 현재의 토지이용, 환경특성에 따라 구역을 세분화 하고, 세부 권역별로 관리방안을 차별화 하는 방안 제시

개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에서는 규제의 방향과 큰 틀을 제시하고, 구체적인 규제내용을 지자체의 조례에 위임하는 방식도 검토 가능하다. 법령에서는 융통성을 발휘하고, 지역특성을 고려하여 지자체가 구체적인 규제내용을 정하는 방식이 성숙사회의 패러다임에 부합한다고 할 수 있다.

2) 투명성 제고를 위한 규제개선 방향

성숙사회에서는 사회적 자본이 중요할 것이다. 사회적 자본의 핵심은 신뢰이며, 신뢰는 투명성에 의해 결정될 것이다. 이를 위해 규제개선이 필요한 분야로 개발부담금제도, 용도지역제도, 기부채납제도, 개발행위허가제도가 선정되었다. 각 규제에 대한 개선방향을 제시하고자 한다.

(1) 개발부담금제도 규제개선 방향

개발부담금²⁹⁾ 제도의 개선은 비용 산정의 투명성 제고(표준비용 적용)과 징수 재원활용의 투명성 확보(사용 실적의 공개)의 관점에서 접근하고, 이를 통해 제도의 투명성을 높이는 것이 중요하다.

개발부담금 산정에 대해 사전에 충분한 정보를 제공해야 한다. 일정규모 이상의 개발사업에 대해 개발 개시시점의 토지가격과 종료시점의 토지가격 차이에서 정상적인 지가상승분과 개발비용을 제외한 금액을 개발이익으로 보고 개발부담금을 산정하고 있다. 개발이익 중에서 20-25%의 부과율을 적용하여 징수한다.

지자체장의 요청에 의해 개발부담금의 경감이 가능하기 때문에 지자체 마다 징수내용이 상이하기 때문에 개발사업자 또는 주민에게 충분한 정보가 제공되지 못하고 있다.

개발비용 산정시 개발사업자의 산정액과 지자체의 재검증 금액의 차이로 인한 분쟁 발생(이삼수 등, 2014)의 문제는 개발비용 산정시 표준비용 적용을 확대하여 객관성·신뢰성 확보를 필요로 한다. 증빙이 가능하여 실비정산에 의해 비용을 계상할 수 있는 경우에는 실비정산도 선택할 수 있도록 해야 한다.

징수된 부담금의 투명한 사용도 중요하다. 연간 징수액이 3,000억원(2012년 기준)

29) 개발부담금은 “개발이익 중 법에 따라 국가가 부과·징수하는 금액을 말하며(‘개발이익환수에 관한 법률’ 제2조 제4호), 국가는 개발부담금 부과 대상 사업이 시행되는 지역에서 발생하는 개발이익을 개발부담금의 형태로 징수할 수 있으며, 이는 토지투기를 방지하고 토지의 효율적 이용을 촉진하기 위한 목적을 지니고 있고, 개발사업에 대한 행정관청의 인허가로 사업시행자가 독점적 이익을 갖는 것에 대한 반대급부의 성격으로 보기도 함

정도이며, 이 재원은 정수 지방자치단체에 50%, 광역·지역발전특별회계에 50%가 귀속되어 활용되고 있다. 최소한 정수 지역에서 사용되는 재원에 대한 사용처를 분명히 밝히는 것이 필요하다.

(2) 용도지역제도의 개선방향

투명성 측면에서는 용도지역의 변경 과정에서 이익집단의 입김이 작용할 수 있다. 이로 인한 문제점을 해결하기 위해서는 용도지역 변경에 대한 객관적인 기준을 마련하고, 변경 사유에 대한 정보를 자세하게 공개하여 지역 주민들이 쉽게 공람할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 특히, 공익을 실현을 위해서라기보다는 개발이익을 노리고 용도지역 변경을 신청하는 경우가 많다. 이러한 우발이익을 사전에 차단하기 위해 개발이익 환수 장치를 마련하고 합리적으로 운영될 수 있도록 조치하는 것이 필요하다.

또한, 도시기본계획에서 시가화예정용도, 유보용도, 보전용도 등을 구분하는 기준이 지자체마다 달라 혼란을 주고 있다. 도시의 특성을 반영하기 위해 성장형 도시와 정체형 도시로 구분하고 유형별로 용도구분의 명확한 기준을 제시하는 것이 필요하다.

(3) 기부채납 제도의 개선방향

우선 투명성 측면에서는 어느 정도의 기부채납이 이루어져야 하는지, 이로 인해 인센티브를 어느 정도 제공해야 하는지에 대한 객관적인 기준이 마련되어 있지 못하다. 특히, 기부채납에 대한 의무 규정만 있을 뿐 사업자가 어느 정도 부담해야 하는지에 대한 규정이 미비하여 지자체마다 혹은 사업에 따라 기부채납 비율이 아주 다양하게 나타난다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 사업유형별로 기부채납 비율의 범위를 정해주고 공공기여도에 따라 적정 인센티브를 제공하는 규정을 마련할 필요가 있다. 사전협상에 의해 합의된 기부채납 사항에 대해 심의과정에서 추가요구 등 합의사항을 번복하는 것을 제도적으로 막는 것이 필요하며, 이를 위해 사전협상의 법적 효력을 인정하는 제도개선이 필요하다.

(4) 개발행위허가제도 개선방향

우선 투명성 측면에서는 개발행위에 대한 허가과 불허가 공무원의 재량에 맡겨져 있을 뿐 이를 판단할 수 있는 객관적인 기준이 마련되어 있지 않은 상황이다. 즉, 현행 지침 상으로 표고, 경사도, 임목축적 등의 기준을 제외하고는 대개 추상적인 기준만을 제시하고 있으며, 이로 인해 난개발 억제 효과가 미미한 실정이다. 지자체 일선에서는 개발행위허가를 담당하는 공무원의 전문성 부족으로 객관적인 수치로 제시되지 못한 기준은 사실성 허가기준으로 활용되기 어렵다. 따라서 개발행위의 허가여부를 판단할 수 있는 객관적인 기준의 마련이 꼭 필요하다.

3) 정합성 제고를 위한 규제개선 방향

성장사회에 빠른 성장을 위해 많은 규제들이 양산되었다. 각 규제간의 상충 뿐만 아니라 개발 규제의 목적과 수단간에 맞지 않는 경우가 발생하고 있다. 따라서 성숙사회 기조에 맞는 규제의 지향점을 정하고 규제의 목적과 수단을 일치시키는 작업이 필요할 것이다. 이를 위해 규제개선이 필요한 분야로 수도권의 권역구분 및 행위제한, 개발행위허가제도, 기부채납제도가 선정되었다. 각 규제에 대한 개선방향을 제시하고자 한다.

(1) 수도권 권역구분 및 권역별 행위제한

인구유발시설의 입지가 현저히 적은 지역은 수도권정비권역에서 제외하는 방향으로 정책전환을 검토할 수 있다. 이러한 지역은 인구유발 억제라는 목적 달성과는 상관이 없기 때문이다. 수도권으로의 인구유입 상황과 특정지역(군지역)에서의 인구증가를 등을 고려하여 판단하되, 현저히 인구유입이 적은 지역까지 인구유발시설 입지 등을 규제하는 수도권정비권역으로 지정할 필연적인 이유는 적다고 할 수 있다.

제외되는 지역에 대한 난개발 및 환경관리는 다른 법령으로 가능하다고 판단된다. 난개발 방지와 환경관리는 팔당상수원 특별대책지역, 상수원보호구역, 개발사업에

대한 환경영향평가 등으로 관리 가능할 것으로 판단된다. 실제로 상수원보호구역, 특별대책지역, 수변구역 등 팔당수계와 관련된 개별법에 의한 행위 규제가 자연보전권역의 행위 규제보다 훨씬 강하게 작용하므로 이들 개별법에 의한 규제만으로도 수도권 규제의 취지를 살릴 수 있다(박창화, 2008).

< 정합성 제고를 위한 수도권 권역구분 및 권역별 행위제한 개선(예시) >

- 제1안 : 일부지역 권역 제외³⁰⁾ + 자연보전권역과 성장관리권역 통합
 - 수도권의 낙후지역에 대해 규제완화를 위해 전국 평균보다 낙후도가 높은 연천군, 가평군, 용진군은 수도권 규제지역에서 제외하고, 팔당상수원 특별대책지역을 제외한 자연보전권역을 성장관리권역으로 전환하는 방안임
 - 대부분의 환경전문가들은 팔당상수원의 보호는 팔당특별대책지역, 상수원보호구역 등의 규제만으로 수질보전이 가능하다고 보고 있음
- 제2안 : 현재의 불합리한 권역구분의 조정
 - 수도권의 권역별 규제를 지역경제권과 지역발전 정도에 따라 차등적으로 규제하는 방안임
 - 제1권역(과밀억제권역), 제2권역(경기북부의 성장관리권역 + 동부의 자연보전권역), 제3권역(남부의 성장관리권역 + 동부의 일부 자연보전권역(용인 일부, 안성 일부, 이천))
 - 제1권역(과밀억제권역)을 제외한 나머지 권역에 대해서는 과도한 입지 규제를 완화

수도권 정비권역별 행위제한의 개선도 검토할 수 있다. 연수시설, 관광단지 등

30) 일본처럼 기성시가지(2002년까지 공업 등 제한법 규제)에 해당하는 과밀억제권역만 수도권정비계획법으로 규제하고, 나머지 지역은 수도권 규제지역에서 해제하는 전문가의 의견도 있음

직접적인 인구유발시설이 아닌 경우 점진적으로 허용범위를 확대하는 것도 가능할 것이다.

(2) 개발행위허가제도 개선방향

다음으로 정합성 측면에서는 「건축법」 상의 건축허가, 「농지법」 상의 농지전용허가, 「산지관리법」 상의 산지전용허가 등이 개발행위허가와 유사한 기능을 가지고 있는 실정이다. 물론 많은 지자체에서 이러한 여러 가지 인허가 과정을 한 번에 해결할 수 있도록 원스톱 지원체계를 마련하고 있으나, 각 법령에서 규정하고 있는 허가기준이 달라 업무처리 시 혼선이 빚어지는 경우도 존재한다. 일례로 개발행위허가에 연접개발제한 규정이 존재하던 시기에 이를 피해 산지전용허가를 얻는 경우도 많이 존재했었다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 개발행위허가와 관련된 여러 제도 간 허가기준의 정합성 확보가 중요한 개선과제라고 할 수 있다.

(3) 기부채납제도 개선방향

다음으로 정합성 측면에서는 「주택법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 여러 법률에서 기부채납과 관련한 규정을 마련하고 있는데, 이들 간의 일관성이 결여되어 있는 상황이다. 특히, 기부채납에 따른 인센티브 만 해도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 지구단위계획에만 적용되고 있을 뿐, 다른 법률에서는 이러한 규정을 마련해놓고 있지 않다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 각 법률의 기부채납 관련 규정을 내용적으로 일치시키거나, 법률별로 상이하게 적용되는 기부채납 관련 규정을 통합적으로 운영할 수 있는 별도의 지침을 마련할 필요가 있다.

4) 효과성 제고를 위한 규제개선 방향

규제는 사회·경제적 조건에 따라 진화하는 것이 필요하다. 성장사회에 만들어진 규제들이 맞지 않는 옷이라면 빨리 개선하는 것이 규제의 효과를 높이는 방법이다.

규제의 효과성 측면에서 규제개선이 필요한 분야로 개발제한구역 관리계획제도가 선정되었다. 선정된 각 규제에 대한 개선방향을 제시하고자 한다.

(1) 주택선분양제도

고도 성장기에 도입·유지되어 온 주택선분양제도는 주변보다 낮은 가격에 주택을 공급받는 소수의 피분양자와 주택건설 금융비용을 소비자로부터 공급 받는 건설업체에게 자본이득이 향유되도록 하는 제도이다. 주택선분양제도는 주택 직접소비자의 자금을 활용하여 주택건설사업자, 다시 공영택지공급자에게 자금충당을 용이하게 하는 구조로 활용되었다. 고도성장기 주택공급방식의 근간이 선분양제도이며 점진적으로 후분양제의 도입을 검토할 필요가 있다.

주택건설사와 금융적 투자자의 역할을 강화하고, 초기 주택건설 자금 공동 확보 등 다양한 금융기법의 도입이 필요하다. 다른 상품과 달리 완제품을 보고 구매하지 않기 때문에, 완공 주택의 질에 대한 분쟁이 증가함에 따라 이를 해결하기 위한 공동주택하자분쟁조정에 행정비용, 시간 등의 사회적 비용을 발생시키고 있다. 따라서, 주택 후분양제도를 확대하여 이러한 문제를 해결할 필요가 있다.

두 번째로, 저출산과 주택 수요 안정기에 적합한 제도가 아니다. 현재 공급과잉과 관련된 논란이 근원에는 선분양제도가 자리 잡고 있다. 선분양제도는 주택공급자로 하여금 건설이 완료된 입주시점의 시장상황에 대한 고민과 합리적인 선택을 요구하지 못하고, 분양 열기에 편승하여 공급을 확대하는 불합리한 선택을 유도하고, 결국에는 시장의 변동을 증폭시키는 역할을 하고 있다. 지금처럼 성장여력이 제한된 시장에서 주어진 공급과잉에 따른 충격은 과거에 비해 훨씬 강한 강도로 오랫동안 주택시장을 침체로 이끄는 요인이 될 수 있기 때문에 개선을 고민해야 한다.

마지막으로, 사회적 분배 정책에 따른 주택공급은 공공에서, 시장기능에 따른 주택공급은 민간에서 담당할 수 있는 명확하게 이원화된 주택공급구조의 재정립하는 것이 주택정책의 효과를 높이는데 기여할 것이다.

(2) 분양가상한제

분양가상한제는 주택 선분양제도 운영의 산물로서 결과적으로는 활성화된 시장에서 분양가와 입주 시 예상되는 시장가격과의 격차를 발생시킨다. 이러한 시세차액은 결국 투기적인 행태를 촉발하고 주택에 대한 과소비를 발생시키게 된다. 또한 시세차액의 발생이 불가피한 상황에서 분양권의 취득 자격에 대한 사회적인 분배에 대한 논란이 가중되고, 결과적으로는 복잡한 주택청약제도를 양산하게 된다. 허용되는 분양가 상한의 합리성에 대한 끊임없는 논란도 있어 왔다.

장기적인 관점에서 분양가규제의 중요한 문제점은 주택의 질적인 향상에 역행한다는 점이다. 이익을 극대화하고자 하는 공급자의 관점에서 수입을 결정짓는 분양가의 통제 하에서 취할 수 있는 선택은 비용을 최소화하는 것이다. 결과적으로 질적으로 향상되지 않은 주택을 분양하는 것일 수밖에 없다.

분양가상한제로 인한 분양주택 시세차익의 독점의 문제와 질 높은 주택공급을 저해하는 문제를 해결하기 위해 분양가상한제를 점진적으로 개선하는 것이 필요하다. 먼저, 민간택지 내 주택에서 출발하여, 효과를 평가한 후 점진적으로 공공택지내의 일정 규모 이상의 주택까지 확대하는 것을 검토해볼 수 있을 것이다.

(3) 개발제한구역 관리계획제도의 개선

환경조건이 다양한 개발제한구역의 차등적 관리를 위한 환경평가등급을 개선하는 것이 필요하다. 새로운 정책목표에 부합하는 개발제한구역 관리계획제도 개선을 위해서는 선행적으로 환경평가등급 개선 필요하며, 환경등급에 따른 차등적 관리가 필요하다. 또한, 개발제한구역 환경평가등급은 오래된 자료와 기준에 의해 결정된 등급으로 정확도와 신뢰도에 문제가 있어서 이용에 부담이 되는 상황이기 때문이다.

현재 관리계획 제도는 장기적인 비전과 전략의 부재와 시설물 입지승인 위주 계획으로 문제가 있다. 관리계획을 개발제한구역의 중장기 비전과 전략실천을 포함하는 종합계획으로 전환하고³¹⁾, 관리계획 내용에 광역권별로 장기 전략을 포함하는

31) 대신에 현재 광역도시계획에서 하고 있는 개발제한구역 해제물량의 지정 등은 개발제한구역 관리계획으로 이관하고, 광역도시계획은 광역도시권의 기능분담과 시설의 배치 등 본연의 계획을 기능을 수행하는 것으로 전환되어야 한다.

방안도 검토할 필요가 있다. 개별 시설물의 입지 여부에 대한 허가는 시설물 입지기준(환경평가등급별 시설물 허용 가이드라인을 중앙정부 제시)과 심의를 거쳐 허용(광역자치단체)하되, 환경평가등급의 개선을 통해 허가의 신뢰도 제고가 필요하다.

5) 포용성 제고를 규제개선 방향

규제는 국민의 불편함을 초래하는 것이 불가피하다. 다수의 편익을 위해 일부의 불편과 경제적 피해를 포용하는 것이 성숙사회에 맞다. 포용적 사회는 모든 규제는 만들고 집행하는 과정에서 사회적 합의를 원칙으로 하는 것이다. 합의에 의해 만들어진 규제일지라도 집행과정에서 입은 피해에 대해서는 이의신청을 할 수 있어야 한다. 용도지역·지구제가 포용성 측면에서 성숙사회에 부합하지 않는 것으로 나타나 이에 대한 개선이 시급하다.

(1) 기부채납 제도 개선

기부채납에 따른 논란이 지속되고 있으며, 이는 제도에 대한 사회적 합의가 부족하다는 반증이다. 행정법의 ‘부관’의 원칙에 따라, 기부채납의 위치와 방식에 제약이 있다. 그러나, 이는 기존의 관행일 뿐, 계획절차, 개발사업에서 발생하는 ‘이익’에 대하여 법적 근거를 확보하고 이를 미래의 계획수법으로 도입하는 것이 가능하다. 계획적으로는 기부채납의 입지가 부지내, 계획구역내, 지자체 행정구역내, 기타 등으로 구분할 수 있으며, 필요에 따라 다양한 입지를 허용하는 것이 필요하며, 의사결정에 대한 참여를 보장하고 이의신청이 가능하도록 제도적 장치가 필요하다.

기부채납과 유사한 제도인 서울시의 사전협상제도에서는 증가하는 용적률의 일정 부분에 대하여 종상향 수준에 비례하여 공공기여를 하도록 일률적으로 규정하고 있다. 그러나, 종상향에 따른 이득은 지역에 따라, 도입기능에 따라, 개발방식(분양/임대)에 따라 다를 수 밖에 없어 이를 일률적으로 규정하기에 한계가 있다. 따라서 공공기여의 방식과 수준, 시점 등에 대하여 시민참여를 통한 합의가 중요하다.

(2) 용도지역·지구제 개선

다음으로 포용성 측면에서는 신규 용도지역의 지정과정에서 일반 시민의 참여가 이루어지지 않고 있어 성숙사회에 부적합한 것으로 나타났다. 현재 도시관리계획으로 용도지역이 지정되기 전에 도시기본계획에서 신규 시가화예정용지에 대한 물량을 정하도록 되어 있으나, 그 과정에서 일반 시민의 참여가 이루어지지 않고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 도시기본계획상의 토지이용계획 수립시 일반 시민이 참여하는 과정을 포함시키는 것이 필요하며, 이를 위해 공청회처럼 시민계획단의 운영을 법제화 할 필요가 있다.

제 6 장 결론 및 정책제안

결론 및 정책제안

본 장에서는 본 연구의 결론과 형평성, 투명성, 정합성, 효과성, 투명성의 평가 기준에서 정책적 제안에 대해 요약·서술하였다. 또한 연구 성과 및 한계, 그리고 향후과제에 대해 기술하였다.

1. 연구결론 및 정책제안

1) 연구요약 및 결론

앞으로 맞이할 성숙사회는 양적 성장보다는 국민의 행복이 중요하고, 이를 위해서는 규제 of 철학도 자율과 책임에 기반한 유연한 규제가 확대되는 것이 필요하다. 성숙사회에 맞는 합리적인 규제의 원칙과 기준을 정립하고, 이에 따라 규제를 개선하는 것이 필요하다. 성숙사회의 맞는 규제의 목표와 방식을 설정하고 구체적인 규제개선을 과제를 도출하여 정책방안을 제시하는 것도 중요하다. 영국 등 선진국에서도 규제의 질을 개선(Better Regulation)하는 것을 통해 규제가 본래 가진 공공의 이익(균등한 분배와 형평성의 문제)을 추구하고 있다.

한국사회는 경제성장의 양지와 음지가 공존하는 상황이며, 정치·사회·문화적으로 보다 나은 사회, 즉 성숙사회로 진입하기 위한 노력이 필요한 시점이다. 이러한 관점에서 규제개선 작업도 필요하며 성장사회에서 만들어진 규제에 대한 평가도 중요하다.

성숙사회를 과학적으로 정의하는 것은 어렵지만 성장우선주의에서 탈피하고, 물질

적 가치보다는 사회적 관계의 질이 중요시되는 사회라고 할 수 있다. 성숙사회의 조건으로 형평성, 투명성, 포용성, 효과성, 정합성이 중요하며, 이러한 기준에 따라 현재의 규제를 평가하였다.

설문조사에서 고려된 16개 국토도시분야 규제의 성숙사회 부합도 순위는 다음과 같다. 기부채납, 토지거래허가, 공장총량제, 주택선분양제도, 개발행위허가 등이 성숙사회에 부합하지 않는 대표적인 규제로 밝혀졌다. 성숙사회에 부합하기 위해서 형평성(8개 규제)과 투명성(8개 규제) 측면에서의 개선이 가장 시급한 것으로 나타났다.

중장기적 관점에서 사회적 논의를 위한 예시적 규제개선방향을 제시하였다. 아직 성숙사회에 도달하였다고 할 수 없기 때문에 제시하는 개선방향은 중장기적 과제라고 할 수 있으며, 규제개선에 대한 다각적인 검토를 거쳐 실행하는 것이 필요하다. 규제개선 방향에 대한 다양한 논의와 영향에 대한 검토를 거치고 사회적 합의를 통해 정책화 하는 과정이 필수적이다.

2) 정책제안

성숙사회로 나아가기 위해서는 형평성, 투명성, 정합성, 효과성, 투명성을 높이는 것이 급선무이다. 성숙사회의 조건을 달성하기 위해 필요한 규제개선 과제별로 기본방향을 제시하였다.

형평성 제고를 위해서는 공장총량제, 과밀부담금제, 개발제한구역 규제개선이 필요하다. 공장총량제를 개선하고 대신에 환경오염 저감을 위해 배출기준은 강화하고 과밀부담금은 서울시 이외의 지역까지 확대가 필요하다. 또한, 개발제한구역 규제개선이 필요하며, 이를 위해 장기 비전과 정책방향을 마련하고, 효율적인 관리를 위한 구역 세분화도 검토할 수 있다.

투명성 측면에서는 개발부담금제도, 용도지역제도, 기부채납제도, 개발행위허가제도 개선이 필요하다. 개발부담금 산정의 투명성을 높이기 위해 표준비용 적용의 확대가 필요하고, 징수된 부담금의 사용 내용내역에 대한 공개가 요구된다. 도시계획제도의 개선도 중요하며, 특히 용도지역지구의 변경에 대한 명확한 기준과 변경시

우발이익 환수의 강화가 필요하며, 도시기본계획에서 용도 지정기준을 도시 유형별로 제시할 필요가 있고, 도시계획 수립 및 결정과정에서의 시민참여의 보장이 필요하다. 기부채납 제도의 경우 객관적인 기준을 마련하고, 사업간의 기부채납 기준의 통일과 통합 운영이 필요하다. 개발행위허가에 대한 계량적·객관적인 기준의 강화와 다른 허가기준과의 통일도 요구된다.

정합성 측면에서는 수도권 권역구분 및 행위제한, 개발행위허가제도, 기부채납제도의 개선이 필요하다. 수도권 정비권역의 조정 및 권역별 행위제한의 개선이 필요하고, 특히 인구유발 가능성 낮은 자연보전권역은 수도권 규제 대상에서 제외하는 방안도 검토할 필요가 있다. 개발행위허가제도와 관련하여 다른 허가기준의 상충을 줄이는 것이 필요하다. 기부채납 제도도 법률별로 상이하게 적용되는 기부채납 관련 규정을 통합적으로 운영할 수 있는 별도의 지침을 마련할 필요가 있다.

효과성 제고를 위해서는 개발제한구역 관리계획제도를 광역권별로 비전과 전략을 포함한 종합계획으로 전환하고 시설물 입지에 대해서는 입지기준에 의해 허가하는 방식으로 개선이 필요하다. 고도 성장기에 만들어진 주택선분양제도와 분양가상한제도도 주택시장의 성숙을 고려하여 점진적으로 개선할 필요가 있다. 포용성 측면에서는 용도지역의 지정과정에서 일반 시민의 참여가 보장되어야 한다.

2. 연구성과 및 한계

첫째, 성숙사회에 대한 정의를 내리고, 이를 규제 평가에의 적용한 것이다. 성숙사회에 대한 논의는 많으나 명확히 학술적으로 정의한 사례가 많지 않지만, 이번 연구에서 조작적 정의를 내리고 이러한 관점에서 현재 시행되고 있는 다양한 규제를 평가하였다.

둘째, 성숙사회 관점에서 우선추진 규제개선 과제를 도출하였다. 성장사회에서 만들어진 많은 규제들이 개선되어야 하지만, 성숙사회의 조건에 맞지 않아 우선적으로 개선되어야 할 규제들을 선별하여 정책추진의 우선순위를 제시하였다.

셋째, 사회적 논의를 위한 규제개선 기본방향을 제시하였다. 우선적으로 개선되어야 할 규제들의 기본적인 개선방향을 제시하였지만, 이것에 대한 상반되는 의견이

있을 수 있으며, 따라서 장기적인 관점에서 논의와 사회적 합의를 통해 규제개선을 추진하는 것 필요하다.

이번 연구에서는 몇 가지 연구의 한계도 있다. 일부 전문가의 설문조사를 통해 다양한 규제의 성숙사회 부합 정도를 평가하고, 기본방향을 제시하였지만 규제개선 방향은 많은 실증적인 연구 결과를 통한 것이 아니기 때문에 논쟁의 여가 있다. 따라서, 개선방향에 대한 다양한 대안을 만들고 대안간의 비교평가와 규제개선에 따른 비용과 편익의 분석 등이 필요하다.

3. 향후과제

1년이라는 연구기간의 제약과 많은 규제를 평가해야 하는 것이 연구의 초점이었기 때문에 이번 연구에서 다루지 못했지만, 앞으로 연구되어야 할 과제도 있다. 우선 추진 규제개선 과제에 대한 심층적인 연구가 필요하다. 앞서 밝힌 것처럼 개별 규제개선 과제에 대해서는 보다 심층적이고 실증적인 연구가 필요하며, 현장에서 일어난 문제 중심으로 해결방안을 마련하는 것이 필요하다.

또한, 이번 연구에서는 국토·도시 분야에 한정하여 성숙사회 관점에서 규제 평가를 실시하였지만, 국토교통부 소관 다른 분야 또는 다른 부처 규제의 평가도 필요하다. 예를 들어, 주차장법, 건축법 등 국토교통부 다른 분야 규제도 평가가 필요하며, 다른 부처인 농림부 및 산림청의 농지법, 산지관리법 등에 평가도 의미가 있을 것이다.

참고문헌

- 국토해양부. 2010. 도시계획체계 유연화방안 연구
- 김계연·윤강재, 2009, OECD 국가행복지수 산정결과로 본 우리나라 행복 수준, 보건·복지 Issue&Focus 제7호
- 김대건, 김세훈. 2006. 사회적 규제의 품질제고 방안에 관한 연구 : 서울시 식품위생영역의 규제품질 인식도 조사를 중심으로. 한국지방자치연구 8(2) : 1-24.
- 김동현·박형준·이용모. 2011. 규제정책의 설계와 사회적 형성이론. 규제연구 제20권 제2호 2011년 12월
- 김명수 등. 2009. 녹색성장 개념정립과 국토분야 정책과제. 국토연구원.
- 김상조. 2011. 도시정책 패러다임 변화에 따른 토지이용규제방식의 개선방안 연구. 국토연구원. 수시과제 2011-24.
- 김지연, 정재진, 전지성, 박충훈 (2014). 경기도 31개 시군의 규제 실태 및 개선방안. GRI 연구논총, 16(2), 295-317.
- 김태수. 1987. 형평성의 개념과 측정에 관한 연구: 개념의 구체화와 측정방법의 비교를 중심으로. 석사학위 논문, 서울대학교.
- 김현수, 최대식 (2010). 토지이용규제의 중복실태 분석 및 조정방안 연구. 국토계획, 45(3), 27-46.
- 김현수. 2014. 대한국토도시계획학회 정책위원회 정책토론회 ‘국토도시규제의 새로운 규범’ 발표자료
- 대한건설협회·한국주택협회·대한주택건설협회. 2014. 주택건설산업 규제 관련 핵심 법률 개정 과제

- 대한상공회의소. 2014. 경제패러다임 선진화를 위한 5대 규제개혁과제 건의.
- 박길호, 이정용. 2000. 경제규제와 규제완화에 관한 이론적 고찰. 경제연구. 제16호: 31~54.
- 박명호 등, 2010, 경제사회발전지표의 개발 및 응용, 한국경제포럼 2(4) : 115-131
- 박인권. 2015. 포용도시 개념과 한국의 경험. 공간과 사회 25권, 1호: 95-139.
- 박창화(2008). “자연보전권역의 규제 합리화 방안에 관한 연구, 석사학위논문, 중앙대학교 대학원.
- 박홍식. 2001. 투명성 가치: 개념적 구조와 의미. 사회화 행정 연구 12권, 3호: 103-118.
- 서울시정개발연구원(2012) 서울시 상업지역의 밀도 및 용도의 차등 관리방안
- 이수장. 2010. 푸코와 하버마스의 도시계획관 비교연구. 도시행정학보 23집, 4호: 345-362.
- 이용필. 1981. 배분적 정의론 : N. Rescher를 중심으로. 현대사회 1권, 2호: 38-52.
- 이재열. 2008. 성장사회에서 성숙사회로: “사회의 질”제고를 위한 비전. 한국사회학회 심포지움 논문집: 4-39.
- 전국경제인연합회. 2014. 규제개혁 종합건의.
- 전국경제인연합회. 2014. 정부의 규제시스템 개혁방안 평가 및 보완과제. 규제개혁 시리즈 14-03
- 정일호, 이백진, 김혜란. 2011. 공정한 사회를 위한 인프라 정책의 사회적 형평성 제고방안 -교통정책의 형평성을 중심으로. 안양: 국토연구원.
- 정일호, 이백진, 김혜란. 2011. 공정한 사회를 위한 인프라 정책의 사회적 형평성 제고방안 -교통정책의 형평성을 중심으로. 안양: 국토연구원.
- 정일훈이제산이의용. 2013. AHP분석을 이용한 경기도 규제개선 우선순위 선정에 관한 연구. 대한주거환경학회지. 제11권 3호: 85~96.
- 정희운. 2015. 서울시의 지역맞춤형 용도지역제 대안 모색. 서울연구원(미발간 자료)
- 조대현. 2004. 공간적 형평성(spatial equity)의 평가 방법에 대한 연구: 도시 공공서비스에의 접근성을 중심으로. 지리교육논집 48권: 100-120.
- 차문중. 2005. 기업환경 개선을 위한 규제개혁 연구: 규제의 영향과 개혁정책 분석. 한국개발연구원. 연구보고서: 2005-08

- 최미희. 2010. 규제 의 법경제학적 연구. 한국법제연구원. 협동연구총서: 09-25-09
- _____. 2012. 규제의 원인과 경제사회 효과. 한국정책학회보, 제21권 3호: 1~31
- 최병선. 1992, 2002, 2006. 정부규제론, 서울: 법문사
- 한국경제연구원·전국경제인연합회. 2007. 규제개혁 종합연구: 시장경제 창달과 국가경쟁력 강화를 위한 규제개혁 로드맵 I II III IV. 연구보고서 2007-10
- Baldwin, R & Black, J (2008) Really responsive regulation. *Modern Law Review*, 71 (1). pp. 59-94. ISSN 0026-7961
- Baldwin, R & Cave, M. 1999. *Understanding Regulation*. USA: Oxford University Press.
- Baldwin, R (2006) Better regulation in troubled times. *Health Economics Policy and Law*, 1 (3). pp. 203-207. ISSN 1744-1331
- Beck, W., L. van der Maesen and A. Walker. 2001. Theorizing social quality: The concept's validity. in *Social Quality: A Vision for Europe*, eds. Beck, W., L. van der Maesen, G. Thomese and A. Walker, 305-352. Hague: Kluwer Law International.
- BRTF (2005), *Regulation – Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes*, March.
- Gabor, Dennis. 1972. *The Mature Society*. New York. Praeger Publishers
- Gerometta, J., H. Häussermann and G. Longo. 2005. Social Innovation and Civil Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City. *Urban Studies* 42, no. 11: 2007-2021.
- Giddens, A. (1998) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Polity Press, Cambridge
- Gossum et al. (2010) From Smart Regulation to Regulatory Arrangements. *Policy Sciences*, 43(3). pp. 245-261
- Gunningham N & Grasbosky P (1998) *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford University Press, N. Y.
- Hall, Peter A. and David Soskice (eds.): *Varieties of Capitalism. The Institutional*

- Foundations of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Hampton, P (2005) Reducing Administrative Burdens. London: HM Treasury.
- Miciukiewicz, K., F. Moulart, A. Novy, S. Musterd, and J. Hillier. 2012. Introduction problematising urban social cohesion: A Transdisciplinary endeavour. *Urban Studies* 49, no. 9: 1855–1872.
- OECD(2010a), Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010, OECD Publishing, Paris
- OECD(2010b) Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth, OECD Publishing, Paris
- OECD. 1997. The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris.
- Peterson, J. 1995. Playing the Transparency Game: Consultation and Policy-making in the European Commission. *Public Administration* 76: 473–492.
- Rawls, J. 2003. 정의론. 황경식 역. 서울: 이학사. 원판 A theory of justice, 2nd ed. (Harvard University Press, 1999)
- Room, G. 1995. Beyond the Threshold : The Measurement and Analysis of Social Exclusion. Bristol: Policy Press.
- Walker, A. and A. Wigfield 2004. The social inclusion component of social quality. Amsterdam: EFSQ. from International Association on Social Quality Web site:<http://www.socialquality.org/wp-content/uploads/2014/10/Social-Inclusion-febr-2004.pdf> (accessed June 25, 2015)
- Wegrich, K. (2009), “The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing Mechanism of Policy Diffusion”, ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation Discussion Paper 52, LSE, London.

규제정보포털, <http://www.rrc.go.kr>

SUMMARY

Keywords: mature society, regulation

There must be an attempt to reconcile the need for stricter regulation with concern for its side effect, since all regulations have double-sided character. Regulations on land and urban development imposed in pursuit of growth must be rechecked in respect of equity and people's benefit, so that they can be reorganized in accordance with the principles of a mature society.

This research gives direction for improving regulations on land and urban development and suggests which areas need to be addressed as first action. This research selected a series of regulations on land and urban development, which need to be improved in light of the five following preconditions for a mature society: equity, transparency, inclusiveness, effectiveness, and consistency. Notably, contributed acceptance system, land transaction permit system, quota system of factory construction, system of housing preconstruction sales, and development permit system are proved to be regulations that don't meet the criteria of a mature society.

The expert survey results show that 16 regulations(8 for each) are the first priority to be improved in terms of equity and transparency. Consequently, this research proposes the way forward for further discussions to form a social

consensus, and some points of reform in the long run are illustrated here as an example.

Heading towards a mature society, the government's priority is to promote equity, transparency, inclusiveness, effectiveness, and consistency. Accordingly, this research sets up guidelines for each policy issue to be qualified for a mature society. (Regulation improvement for equity) quota system of factory construction, redevalue, designation of the development restriction zone are to be improved, while regulations on manufacturing location are to be deregulated as for quota system of factory construction. Instead, strengthening emission standards, expanding redevalue, and subdividing development restricted area into several more sets are considered. (Regulation improvement for transparency) the following are few suggestions: expanding standard costs of redevalue, clarifying the criteria of land use, guaranteeing citizen participation in the process of urban planning, and consolidating separate guidelines of contributed acceptance system into a single one. (Regulation improvement for inclusiveness) Citizen participation in the process of designating/determining zoning ordinances. (Regulation improvement for effectiveness) Management system of development restricted areas needs to be converted into a more comprehensive plan including visions and strategies for each metropolitan area. (Regulation improvement for consistency) the following are few suggestions: readjusting metropolitan areas, maintaining coherent standards of development permit system, and operating contributed acceptance system in a holistic manner.

기분 15-18

성숙사회를 향한 국토·도시분야 규제개선 방향 연구

지 은 이 김명수, 송하승, 구형수, 김수진, 송지은

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제25100-1994-2

인 쇄 2015년 12월 31일

발 행 2015년 12월 31일

주 소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전 화 031-380-0114

팩 스 031-380-0470

가 격 7,000원

ISBN 979-11-5898-026-9

한국학술진흥재단 연구분야 분류코드 B170300

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2015, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 네이버에서 제공한 나눔글꼴이 적용되어 있습니다.