



서비스산업의 규제개혁 방향¹⁾

요 약

서비스산업 활성화와 관련해서 규제개혁이 핵심적인 이슈로 등장하였다. 서비스산업의 역량 강화와 서비스수지 개선 등을 목표로 하여 정부는 여러 사업들을 추진하였으나, 다양한 규제 로 인해 사업추진이 제약을 받고 있다. 이에 본 연구에서는 규제성과분석에 대한 논의를 살펴 보고, 규제개혁 대상과제 발굴과 우선 규제개혁 대상에 대한 심층분석을 통해 규제개혁 방향 을 모색하였다.

먼저, 규제성과분석은 규제가 원래 의도한 목적과 결과를 달성하고 있는지를 평가함으로써 이 를 토대로 규제품질을 개선하는 데 그 목적이 있다는 점과 규제성과분석의 주요 평가요소로 정책 관련성, 효과성, 효율성, 영향, 지속가능성을 제시하였다. 또한 규제개혁 대상과제는 개별 분 야에 대한 대상과제 발굴, 연구진 전체 검토회의라는 두 단계의 과정을 거쳐 4개 업종에서 총 68개의 과제를 발굴하였다. 특히, 심층평가 대상 규제의 판단기준을 적용하여 업종별로 2~3개 의 우선 규제개혁 대상과제를 선정하고, 예시적으로 규제의 문제점과 개혁방향을 제시하였다. 결론적으로 규제는 정부의 중요한 정책수단이지만 민간의 입장에서 보면 자신의 행위를 결정 하는 기준이 되는 준거점이다. 따라서 규제가 불합리하면 사람들의 행태가 왜곡된다. 그런데, 처음에는 합리적으로 도입된 규제라도 시간이 지나 상황이 변화하면 불편해지는 것도 다반사 이다. 정부가 규제개혁에 상시적인 관심을 기울여야 하는 것이 바로 여기에 있다. 서비스산업 에 대한 규제도 이런 시각에서 보다 적극적으로 그 불합리한 부분을 발굴하고 개선하는 노력 을 기울여야 할 것이다.

1) 박정수 외(2014), 「서비스산업에의 규제 영향과 서비스업종별 규제개혁 방향」, 산업연구원, 발췌 요약.

1. 서비스산업의 성장과 규제개혁의 필요성

경제가 선진화되면서 소득수준의 향상, 삶의 질에 대한 욕구 증대 등을 배경으로 서비스산업의 중요성이 더욱 부각되고 있다.

서비스산업의 부가가치액은 2009~2013년 동안 연평균 3.3%의 증가율을 기록하여, 2013년에는 739조 4,820억 원에 달하였다. 특히 서비스산업의 취업자 수는 2004년 1,465만 명에서 2013년 1,750만 명으로, 9년간 250만 명의 일자리가 창출되었다. 그러나 우리나라 서비스산업은 여전히 선진국에 비해 부가가치 비중이나 노동생산성이 낮다. 비록 고용의 경우 OECD 평균에 근접하였지만, 서비스경제화는 10% 포인트 정도의 차이를 보이고 있다. 이러한 결과는 인력이나 자금의 확보 어려움 등에 기인한 것으로 평가할 수 있다.

그런데, 최근 서비스산업 활성화와 관련해서 규제개혁이 핵심적인 이슈로 등장하였다. 주로 경제자유구역 내 외국의료기관 개설, 외국인환자 및 우수 해외교육기관 유치, 호텔건립 등과 관련된 내용이다. 즉, 서비스산업의 역량 강화와 서비스수지 개선 등을 목표로 하여 정부는 이러한 사업들을 추진하였으나, 진입장벽이나 사업 활동 제한 등의 규제로 인해 사업추진이 제약을 받고 있다. 이러한 규제는 시장실패 방지, 사회적 약자 배려 등을 통한 공공이익 실현이라는 장점을 가지나, 효율적 경쟁을 제한하여 고비용 저효율 경제구조로 유도할 뿐만 아니라 혁신보다 이권 추구를 유발하기도 한다. 따라서 규제의 부정적인 요소들을 해소, 우리 경제의 핵심 현안인 경쟁적 시장 환경 구축과 기업들의 창업 활성화 및 일자리 창출 등을 유인해야 하는 것이 서비스산업에서 규제개혁의 필요성이라고 할 것이다. 이에 따라 여기에서는 규제성과 분석에 대한 논의를 살펴보고, 규제개혁 대상과제를 발굴하고자 한다. 그리고 예시적으로 교육서비스의 규제개혁 대상과제, 학원의 운영제한에 대한 심층분석을 통해 규제의 문제점과 개혁방향을 제시한다.

〈표 1〉 주요국과 한국의 서비스경제화 수준 비교

단위: %

| | 한국 | | 미국 | | 프랑스 | | 일본 | | OECD 평균 | |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------|------|
| | 2000 | 2009 | 2000 | 2009 | 2000 | 2009 | 2000 | 2008 | 2000 | 2009 |
| 제조업 | 28.6 | 28.1 | 15.2 | 12.3 | 16.0 | 10.6 | 21.3 | 17.6 | 19.4 | 16.1 |
| 서비스산업 | 57.0 | 60.3 | 76.3 | 79.4 | 74.3 | 79.4 | 66.3 | 71.5 | 66.4 | 70.6 |

자료: OECD, STAN Data.

2. 규제성과분석의 도입과 주요 평가요소

(1) 규제성과분석을 통한 규제품질 개선

사후적 평가제도인 규제성과분석은 이미 “도입된 규제가 당초 설정된 목표를 어느 정도 달성했는지를 파악하기 위한²⁾” 제도이다.³⁾

어떤 규제가 도입되면, 그 규제는 비용과 규제부담, 직·간접적 효과, 의도하지 않은 결과 등을 초래하는데, 이는 규제 도입을 검토할 때 충분히 고려하지 못했거나 사전에는 미처 고려할 수 없는 사항들이 있을 수 있기 때문이다. 또한 사회·경제적 여건이 규제를 도입하던 시점과 달라질 수 있기 때문에 당초 설정된 목표가 달성되지 않을 가능성도 있다. 따라서 규제 도입 시 합리적 의사결정을 위해 사전적 평가가 필요한 만큼, 규제가 집행된 이후 실제로 나타난 효과와 영향을 평가하기 위해 사후적 평가도 반드시 필요하다. 사후적 평가는 규제가 원래 의도한 목적과 결과를 달성하고 있는지를 평가함으로써 이를 토대로 규제품질을 개선하는 데 그 목적이 있다. 특히, 규제품질의 개선이란 탈규제(deregulation)까지 포함하여 행정의 투명성 제고, 규제에 대한 접근성 확대, 규제부담 경감, 규제의 단순화, 비용절감, 경제적 성과 개선 등을 의미한다.⁴⁾

(2) 캐나다, 영국 등 선진국, 체계적인 규제성과분석 수행

현재 규제성과분석을 위한 기관을 두고 평가제도를 실시하는 국가로 캐나다, 영국, 미국 등을 들 수 있다. 캐나다의 경우를 보면, 규제정책에 대한 순환적 접근(life-cycle approach) 속에서 규제성과분석이 체계적으로 수행되고 있다. 규제의 입안·실행·평가·검토라는 정책 사이클의 한 단계로 사후적 평가가 이루어짐으로써 사전적 평가와 사후적 평가가 체계적으로 연계되고 있다. 캐나다에서 사후적 평가제도가 이처럼 체계화된 데에는 규제개혁 과정이 중요하게 작용하였다. 즉, 규제에 대한 지속적인 모니터링이 이루어진다는 점이 사후적 평가제도가 발전하는 데 큰 역할을

2) OECD(2012), Evaluation Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies, p.10.

3) 사후적 평가를 규제성과분석이라고 부르는 것이 합의된 사항은 아니다. 그러나 일부 연구들에서 사후적 규제평가에 이 용어를 사용하고 있으며, 사전적 평가인 규제영향분석과 대비하기 위해 사후적 평가를 규제성과분석으로 명명한다. 사후적 규제 평가를 규제성과분석이라고 명명하는 연구로는 de Oliveira and Tolmasquim(2004), 이종환(2013) 참조.

4) OECD(2012), Evaluation Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies, p.12.

한 것으로 평가된다. 특히, 2012년 기존 행정절차간소화작업(Red Tape Reduction Action Plan) 내에 One-for-One-Rule 제도를 도입하면서 신설 규제나 개정된 규제로 인해 규제순응비용이 증가할 경우 소관 부처는 기존 규제들에서 비용을 줄이도록 하였다. 따라서 정부 부처들은 필요한 경우 폐지하거나 개정할 수 있는 규제들을 식별하기 위해 지속적으로 규제를 모니터링하고 평가하려는 유인을 갖게 되었다.

한편, 우리나라에서는 「행정규제기본법」에 간접적으로 사후적 평가와 관련되는 조항을 두고 있지만, 체계적인 사후적 평가제도를 도입하고 있지 않다. 다만, 정부업무평가 내 특정 업무평가에서 규제성과 평가가 일부 시도되고 있다. 그러나 특정 업무평가는 계획, 집행, 규제개혁 성과로 구분되어 있는 정책단계별로 평정점수만을 측정하는 것일 뿐, 실제 각 규제가 원래 의도했던 효과에 대한 달성 정도나 경제에 미치는 영향에 대해서는 고려하고 있지 않다.

(3) 규제성과분석의 주요 평가요소

규제성과분석을 위한 방법은 규제의 성격에 따라 달라질 수 있기 때문에 모든 규제에 동일하게 적용 가능한 합의된 방법론은 없다. 다만, OECD(2012)에서 권고하듯이 다음과 같은 평가요소를 공통적으로 포함시켜 볼 수 있다.

첫째는 규제의 정책 관련성이다. 평가대상 규제가 관련 정책이 제기하는 이슈와 문제들을 다룰 수 있는 가장 좋은 방법인지를 묻는 것이다. 둘째는 규제의 효과성이다. 이는 평가대상 규제가 당초 설정된 목표를 어느 정도로 달성하였는지, 그리고 규제 집행 과정에서 예기치 못한, 또는 의도하지 않은 비용이나 편익이 발생하였는지를 파악하기 위한 것이다. 셋째는 규제의 효율성이다. 평가대상 규제의 집행을 위해 들어간 재정적, 행정적 투입이 어느 정도의 산출로 나왔는지, 즉 투입-산출의 관계가 어떤지를 보기 위한 것이다. 넷째는 규제의 영향이다. 평가대상 규제가 사회적으로, 지역별로, 산업별로 어떤 영향을 미쳤는지, 또 규제로 인해 이득을 본 집단과 손해를 본 집단은 누구인지 등을 묻는 것이다. 그리고 다섯째는 규제의 지속가능성이다. 이는 평가대상 규제가 도입된 시점이 아닌 평가가 이루어지는 시점에서 보았을 때 그 규제가 당초 설정된 목표에 적합한 정책수단인지, 또한 앞으로도 적합할 가능성이 높은지를 파악하기 위한 것이다.⁵⁾

5) OECD(2012), *Evaluation Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, p.14.

〈표2〉 규제성과분석의 주요 평가요소

| 평가요소 | 평가 세부내용 |
|---------------------------|---|
| 정책 관련성 (relevance) | 해당 규제는 관련 정책이 제기하는 이슈와 문제들을 다룰 수 있는 가장 좋은 방법인가? |
| 효과성 (effectiveness) | 해당 규제는 당초 설정된 목표를 어느 정도로 달성하였는가? 규제집행 과정에서 예기치 못한 또는 의도하지 않은 비용이나 편익이 발생하였는가? |
| 효율성 (efficiency) | 해당 규제의 집행을 위해 들어간 재정적, 행정적 투입으로부터 어느 정도의 산출이 발생하였는가? |
| 영향 (impact) | 해당 규제는 사회적으로, 지역별로, 산업별로 어떤 영향을 미쳤는가? 또한 규제에 의해 이득을 본 집단과 손해를 본 집단은 누구인가? |
| 지속가능성 (sustainability) | 해당 규제가 도입된 시점이 아닌 평가가 이루어지는 시점에서 보았을 때 그 규제는 여전히 당초 설정된 목표에 적합한 정책수단인가? 또한 그것은 앞으로도 적합할 가능성이 높은가? |

자료 : OECD(2012), p.14 내용 정리 .

이러한 규제성과 평가요소들에 적절히 답하기 위해서는 규제에 의한 효과를 정량적으로 측정하는 것이 필요하다. 그리고 정량적 측정에서 중요한 것은 규제에 의한 결과지표(outcome indicators)를 설정하는 것이다. 또한 규제성과분석을 위해서는 적합한 결과지표 설정도 중요하지만, 평가를 위한 조사·연구의 설계를 제대로 짜는 것도 중요하다. 제대로 된 조사·연구의 설계하에서만 결과지표에 변화가 생겼을 때 이것이 규제에 의한 것인지를 올바르게 판단할 수 있기 때문이다. 이 측면에서 가장 이상적인 방법은 자연과학에서 활용되는 임의실험(randomized experiment) 방법이다. 통제된 실험실의 조건 속에서 나머지 요인들은 모두 불변인 상태에서 임의로 한 가지 요인만 변화시켰을 때 결과가 어떻게 변화하는지를 볼 수 있도록 설계를 하는 것이다. 그러나 정책을 포함한 사회현상에 대한 연구에서는 이를 사용하는 것이 거의 불가능하다. 따라서 임의실험이 실현가능하지 않을 때에는 그 대안으로 관찰연구(observation research) 방법을 채택할 수 있다. 물론 이러한 관찰연구를 통한 정량적 분석도 어려운 경우에는 사례연구(case study)와 같은 정성적 연구방법을 활용할 수 있다.

3. 규제개혁의 대상과제 발굴 및 심층분석

(1) 서비스업종별 규제개혁 대상과제

우리나라 전체 등록규제는 2009년 이후 늘어나, 규제개혁위원회에 등록된 규제건

수는 2013년 1만 5,269개에 달하였다. 이 가운데, 서비스산업의 경우 4,336개에 달하며, 등록규제 중 주된 규제⁶⁾로 한정하면 3,601개의 규제가 존재하여 제조업(338개)의 10.6배에 이른다. 특히, 정부가 집중적으로 육성하려는 5대 유망 서비스업종에 대한 규제가 서비스산업 전체 규제의 47.6% 비중을 차지한다. 금융·보험업이 712개로 가장 많으며, 교육(294개), 의료·보건·복지(270개), 정보통신·출판·방송(252개), 관광·문화·스포츠(186개)의 순이다. 여기에서는 의료서비스, 교육서비스, 관광산업 그리고 개인서비스에서 향후 필요한 규제개혁 대상과제를 발굴하였다. 이를 위해 규제개혁위원회의 등록규제는 물론 2013년 박근혜 정부 초기부터 발굴하였던 손톱 및 가시 규제발굴 자료, 언론과 기존에 분석된 규제개선 과제 등이 검토 대상이다.

규제개혁 과제의 발굴절차는 개별분야에 대한 대상과제 발굴, 연구진 전체 검토회의라는 두 단계의 과정을 거쳐 이루어졌다. 먼저 등록규제를 중심으로 연구보고서, 언론 보도, 정부 선정 개혁대상 과제 등을 중심으로 업종별로 규제개혁 대상과제를 발굴하였다. 이렇게 발굴된 규제개혁 과제를 대상으로 전체 연구진과 의료서비스, 교육서비스, 관광산업, 개인서비스의 전문가 및 규제개혁 전문가로 구성된 자문회의 및 세미나 개최를 통해 규제개혁의 타당성을 검토하여 최종적으로 규제개혁과제를 선정하였다. 이러한 과정을 거쳐, 의료서비스 21개, 교육서비스 22개, 관광산업 22개, 개인서비스 13개 등 4개 업종에서 총 68개의 규제개혁 대상과제를 선정하였다.

(2) 우선 규제개혁 대상의 선정 및 심층분석

규제개혁 대상과제들 중에서 상대적으로 중요한, 즉 규제개혁의 우선순위가 높은 과제를 선별하고, 그에 대한 보다 심층적인 분석을 실시하기 위해 추가적으로 델파이분석을 실시하였다. 델파이분석에 활용할 심층평가 대상 규제의 판단기준을 도출하기 위해 OECD 규제체크리스트, 한국규제학회의 의원입법 모니터링 평가기준, OECD 경쟁제한성 판단 체크리스트 등을 활용했으며, 전문가에 의한 3차례의 의견 수렴을 거쳤다. 이렇게 도출된 심층평가 대상 규제의 판단기준은 <표 4>와 같다. 이는 앞에서 언급한 규제성과분석의 주요 평가요소인 정책 관련성, 효과성, 효율성, 영향, 지속가능성과 어느 정도 부합한다고 하겠다.

이러한 심층평가 대상 규제의 판단기준을 적용하여, 업종별로 우선 규제개혁 대상

6) 규제개혁위원회는 등록규제를 주된 규제 외 부수적 규제⁶⁾로 구분하고 있다. 부수적 규제는 주된 규제를 부과하기 위한 사전 절차적 규제와 주된 규제를 이행하기 위한 사후 보완적 규제⁶⁾로 이루어져 있다.

〈표 3〉 주요 서비스업종별 규제개혁 대상 과제

| | 규제개혁 대상 | 과제 수 | 규제개혁 관련 법 |
|----------------------|-----------------------------|-----------------------|--|
| 의료 서비스 | 병원 경영 | 4 | 의료법 등 |
| | 의료광고 | 2 | 의료법 |
| | 의료기관 개설 | 2 | 의료법 등 |
| | 경제자유구역 내 외국의료기관의 개설허가 절차 | 3 | 경제자유구역 내 외국의료기관의 개설허가 절차 등에 관한 규칙 |
| | 외국인환자 유치 | 2 | 의료법 |
| | 의료행위 제한 | 3 | 의료법 |
| | 병원의 지정 | 2 | 전문의의 수련 및 자격 인정 등에 관한 규정 |
| | 응급의료 | 1 | 응급의료에 관한 법률 |
| 교육 서비스 | 약국 | 2 | 약사법 |
| | 직업 및 자격 | 2 | 자격기본법 등 |
| | 초중등학교 | 4 | 학교체육진흥법 등 |
| | 외국대학 유치 | 2 | 경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국 교육기관 설립·운영에 관한 특별법 |
| | 학원 및 교습소 | 5 | 학원의 설립 운영 및 과외교습에 관한 법률 |
| | 대학교 | 7 | 고등교육법 등 |
| 관광 산업 | 평생교육 | 2 | 평생교육법 |
| | 관광숙박업 사업계획 승인절차 | 3 | 관광진흥법 |
| | 관광숙박업 사업계획 승인기준 | 2 | |
| | 관광숙박업 회원모집 기준 | 1 | |
| | 관광숙박업 등의 시설기준 | 8 | |
| | 의료광고 금지 | 2 | 의료법 |
| | 관광사진업 제한 | 1 | 관광진흥법 |
| | 콘도미니엄업 | 3 | |
| 호텔업 등급결정 권한자 제한 | 1 | | |
| 관광업 종사자 제한 | 1 | | |
| 개인 서비스 | 메이크업 및 머리염색방 규제 | 1 | 공중위생관리법 |
| | 영구회장과 타투 | 1 | 의료법 |
| | 안경사 안경원 진입제한 | 1 | 의료기사 등에 관한 법률 |
| | 안경사의 콘택트렌즈 독점판매 | 1 | |
| | 안마사 학력제한 | 1 | 의료법 |
| | 유료직업소개사업 종사자 고용의무 | 1 | 직업안정법 |
| | 관광종사원 | 1 | 관광진흥법 |
| | 관광통역안내사 | 1 | |
| | 국외여행인솔자 자격요건 | 1 | |
| | 비료업체의 기술관리사 고용요건 | 1 | 폐기물관리법 |
| | 동물용의약품 제조관리자 또는 수입관리자 고용 의무 | 1 | 약사법 |
| | 건강기능식품제조업자의 품질관리인 의무 고용 | 1 | 건강기능식품에 관한 법률 |
| 먹는 해양심층수 제조업자의 품질관리인 | 1 | 해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률 | |

자료: 박정수 외(2014).

〈표 4〉 심층평가 대상 규제의 판단기준

| | 판단의 세부 내용 |
|---------------|--|
| 규제의 필요성 | - 이 문제는 정부가 규제를 통해 개입할 사안이라고 보기 어렵다 - 해당 규제는 문제해결을 위한 합당한 수단이라고 보기 어렵다 |
| 규제의 비용과 편익 | - 해당 규제로 비용이 편익을 상회하는 사회 후생의 감소가 있을 것으로 평가한다 - 해당 규제는 비용이나 편익이 특정 집단에 집중되어 비람직하지 않다 |
| 규제의 집행 가능성 평가 | - 해당 규제가 작동되기 위한 정부의 인적·물적 제도적 수단이 불충분하다고 본다 - 해당 규제에 대한 피규제자의 순응이 잘 이루어지지 않고 있다 |
| 규제의 효과성 평가 | - 해당 규제로 신규업체의 시장진입이 제약될 것으로 본다 - 해당 규제로 업체의 가격결정권이나 사업 활동이 제약될 것으로 본다 - 해당 규제로 고용이 위축될 것으로 본다 - 해당 규제로 부정비리가 유발될 가능성이 높아진다 |

자료 : 박정수 외(2014).

으로 2~3개의 과제를 도출하였다. 즉, 의료서비스의 경우 경제자유구역 내 외국의료기관의 개설허가절차와 외국인환자 유치 관련 규제가, 교육서비스의 경우 학원의 운영제한과 외국대학 유치 관련 규제가, 관광산업의 경우 관광호텔의 법적 정의와 사업계획승인 및 신청 단계가, 개인서비스에서는 미용업 관련 진입 규제, 관광종사원 관련 규제, 그리고 유료직업소개업과 직업상담원 관련 규제가 선정되었다.

(3) 심층분석 : 학원의 운영제한

여기에서는 우선 규제개혁 대상으로 선정된 과제 가운데에서 학원의 운영제한 관련 규제의 문제점을 분석하고 규제개혁 방향을 제시한다. 우리나라 사교육시장은 2009년까지 지속적으로 늘어나다가, 그 이후 감소세를 보이고 있지만, 2013년 18조 5,960억 원의 규모를 보이고 있다.

반면, 도시 2인 이상 가구의 명목기준 교육비 지출액은 지난 20년 동안 약 3.4배 증가하였다. 그 결과 교육비가 가구소득에서 차지하는 비중은 1990년 5.3%에서 2013년 7.0%로, 소비지출에서의 비중도 1990년 8.2%에서 2013년 11.7%로 늘어났다. 이처럼 사교육비의 과다한 지출이 이어지면서, 학원비나 학원 운영시간 등 학원 관련 규제들이 일정 부분 추진되었다. 이들 규제는 대부분 학원의 설립운영 및 과외교습에 관한 법률에 근거하고 있다.

학원의 운영제한과 관련된 규제의 문제점을 정리해 보면, 다음과 같다. 첫째, 학원에 대한 교육비 규제는 그것이 담합 등 시장의 공정경쟁을 저해하는 경우가 아니라면 이론적으로 또는 사회후생적인 측면에서도 타당한 근거가 없을 뿐만 아니라 규

〈표 5〉 사교육비 지출 추이

단위 : 억원, %

| | 2007 | 비중 | 2009 | 비중 | 2013 | 비중 | 연평균 증가율 (2007~13) |
|--------------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|-------------------------|
| 사교육비 | 200,400 | 100.0 | 216,259 | 100.0 | 185,960 | 100.0 | - 1.2 |
| - 일반교과 | 160,457 | 80.1 | 175,627 | 81.2 | 148,802 | 80.0 | - 1.2 |
| - 예체능, 취미·교양 | 39,150 | 19.5 | 40,044 | 18.5 | 36,741 | 19.8 | - 1.1 |

자료 : 통계청 국가통계포털.

제한한다고 하더라도 실효성이 없다. 학원에서 교육비를 받는 내용 등에 대해 정부에서 하나하나 감시하고 감독할 수 없을 뿐만 아니라, 현실적으로 고품질의 학원 강의에 대한 수요가 존재하고 이들에 대한 지불의도가 존재하는 상황에서 학원 강의의 수요자는 물론 공급자 모두 이런 교육비 규제를 지키지 않을 강한 유인이 발생하기 때문이다. 둘째, 학원의 일체 경비를 법적으로 규정하여 사교육 부담을 줄인다는 또 다른 규제를 도입하여 적용하고 있기도 하다. 그러나 학원의 경비를 촛촛히 규정한다고 해서 교육비가 낮아진다는 보장이 없다. 이는 학원 강의에 대한 민간의 강한, 그리고 높은 수요가 존재하고 있기 때문이다. 따라서 이런 경우 규제의 실효성은 없는 상황에서 오히려 학원경영자에게 번거로운 행정서류 및 절차만 안겨준다. 마지막으로 교습소의 영업시간을 정하는 것은 학원의 사업 활동을 근본적으로 침해하는 행위이기도 하다. 이는 기본적인 사업 활동의 영역으로 사업자가 자율적으로 결정해야 하는 분야이다. 현실적으로 교습소를 통한 학원서비스의 수요가 있는 마당에 교습소에 대해서만 영업시간을 제한하면, 교습소가 아닌 다른 형태의 사교육 서비스가 발생하고, 그 결과 규제의 목적은 달성하지 못하면서 오히려 교습소의 영업활동만 저해시키는 결과를 초래한다.

우리나라의 학교교과 교습학원을 중심으로 세부 현황을 보면, 수강자수는 2010년까지 467만 명 수준에서 2013년 592만 명으로 급증하였으며, 학원종사자인 강사 수도 꾸준히 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 더욱이 학원 강사 및 직원에 종사하는 연령은 대부분 대학을 갓 졸업한 40대 미만임을 고려한다면 사교육시장은 우리나라 청년실업의 상당부분을 해소시켜 주고 있는 주요한 시장이라고 하겠다.

학원의 운영제한 관련 규제의 문제점이나 일자리 창출에 기여하는 사교육 시장의 역할을 고려한다면, 학원의 설립 운영 및 교습에 관한 법률에 대한 전반적인 재검토가 요구된다. 교육비, 면적기준, 교습소의 운영기준 등에 대해서는 폐지를 전향적으로 검토할 필요가 있다. 만약 학원 관련 규제가 필요하다면 최소한의 기준에 국한해



〈표 6〉 학교교과 교습학원 관련 주요 지표 변화 추이

단위: 개, %

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 연평균 증가율 |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 학원 수 | 71,004 | 70,330 | 69,758 | 69,223 | -0.8 |
| 강사 수 | 198,143 | 209,990 | 210,060 | 215,248 | 2.8 |
| 직원 수 | 57,743 | 55,732 | 56,189 | 57,769 | 0.0 |
| 수강자 수 | 4,671,682 | 4,521,934 | 4,351,120 | 5,922,913 | 8.2 |

자료: 교육과학기술부·한국교육개발원(각 연도), 「교육통계연보」.

야 할 것이다. 또한 전국적으로 천차만별인 학원의 면적기준 역시 합리적으로 통일 하되, 면적이 학원에 대한 진입규제로 작용하는 것을 최소화할 수 있도록 해야 한다.

무엇보다 사교육시장에 대한 대응은 그와 경쟁할 수 있는 공교육의 경쟁력 강화가 우선이다. 따라서 사교육에 대한 규제보다 공교육의 경쟁력 강화를 통해 사교육과 공교육이 경쟁하면서 상생, 발전한다는 인식의 전환이 필요하다.

4. 서비스산업의 규제개혁 방향

서비스산업에 대한 규제개혁은 이제 시작이다. 그동안 정부의 규제개혁 노력은 주로 제조업에 초점을 두고 이루어져 온 측면이 있다. 각종 인허가와 행정절차와 관련된 부분도 제조업의 공장증설 및 사업 활동과 관련된 규제가 다수를 이루었다.

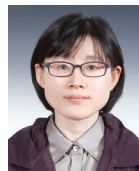
서비스산업은 상대적으로 규제개혁의 영역에서는 벗어나 있었다. 그 이유는 서비스산업의 경우 단순히 시장의 논리만이 아닌 여러 개인서비스에 대한 진입규제처럼 이해관계에 기반한 정치적 고려가 많이 있었으며, 학원에 대한 규제와 같이 이념적 논쟁의 영역으로 취급된 결과 강력한 규제가 오히려 타당한 정책방향으로 인식되어 온 것도 다수 있었다. 이런 과정에서 우리나라 서비스산업은 경쟁력이 약화되고 있으며, 규제가 의도한 목적조차 달성하는 데 실패하고 있는 경우가 많다. 작동되기 어려운 규제를 설계해 놓으니 실효성은 없고 해당 서비스산업을 운영하는 당사자에게는 불편만을 끼치고 있는 것이다. 규제는 정부의 중요한 정책수단이지만 민간의 입장에서 보면 자신의 행위를 결정하는 기준이 되는 준거점이다. 흔히 규제를 사회의 게임 규칙이라고 일컫는 이유는 바로 이것 때문이다. 따라서 규제가 불합리하면 사람들의 행태가 왜곡된다. 규제를 피하기 위한 기회주의가 만연하고 정부는 다시 이를 바로잡기 위한 행정력을 동원해야 한다. 그 과정에서 국민들은 불필요한 불편과 비효율을 겪게 된다. 처음에는 합리적으로 도입된 규제라도 시간이 지나 상황이 변화하면 불편해지는 것도 다반사이다. 정부가 규제개혁에 상시적인 관심을 기울여야 하는 이유가 바로 여기에 있다. (K)



박정수

서비스산업연구실 연구위원
jspark@kiet.re.kr / 044-287-3065
<주요 저서>

- 한중 FTA 서비스협상의 업종별 대응방향(2014, 공저)
- 창조경제 실현을 위한 서비스산업 전략과제(2013, 공저)



김숙경

서비스산업연구실 연구위원
skkim@kiet.re.kr / 044-287-3031
<주요 저서>

- 중소기업 경쟁력 강화를 위한 도매 물류시스템 개선방안(2013, 공저)
- 민간 서비스분야 비즈니스 혁신 방안(2013, 공저)



김주찬

광운대학교 교수
jckim@kw.ac.kr
<주요 저서>

- 투자활성화를 위한 규제개선 연구 (2014)
- 주요 선진국의 규제개선 동향에 관한 연구(2013, 공저)