

주요국의 규제개혁 사례연구: 호주, 독일,  
스웨덴, 중국, 일본 사례를 중심으로

최종보고서

2014. 12. 31.

연구책임자 : 서 재 호 교수 (부경대학교)

공동연구자 : 김 윤 권 박사 (한국행정연구원)

박 상 철 교수 (한국산업기술대학교)

원 소 연 박사 (한국행정연구원)

임 성 근 박사 (한국행정연구원)

# 제 출 문

국무조정실 담당자 귀하

본보고서 [과제명: 주요국의 규제개혁 사례연구]를 연구과제의  
최종보고서로 제출합니다.

2014. 12. 31.

연구책임자  
서재호 교수  
부경대학교

# 순 서

제1장 머리말 .....	1
제2장 호주의 규제개혁 사례연구(서재호) .....	2
제3장 독일의 규제개혁 사례연구(원소연) .....	37
제4장 스웨덴의 규제개혁 사례연구(박상철) .....	67
제5장 중국의 규제개혁 사례연구(김윤권) .....	116
제6장 일본의 규제개혁 사례연구(임성근) .....	162
제7장 맺음말 .....	187

## 제1장 머리말

글로벌 경제환경의 불확실성이 높아져감에 따라 각국 정부는 자국내 산업과 경제의 경쟁력을 증진시키기 위한 중요한 방편으로 규제개혁을 통한 생산성 증대에 사활을 걸고 있다. 그간 우리나라에는 OECD 국가의 규제개혁 사례가 다수 소개되었다. 소개된 주요국의 규제개혁 사례는 대개 미국과 영국을 중심으로 하였다. 그 결과 우리정부의 규제개혁 이슈를 주도하고 있는 내용은 대개 미국과 영국의 최근 규제개혁 내용들이다. 그러나 OECD 국가들 중 영국과 미국을 제외한 규제관리 및 개혁 선진국들이 있으며, 규제개혁을 성공적으로 추진하고 있는 국가들이 있다. 이들 서구 선진국 국가들의 규제개혁 흐름은 대체로 행정비용 부담의 감축 및 기업활동에 대한 각종 규제부담의 감축이라 할 수 있다. 이를 위해 최근 영국의 규제비용총량제(One-In, One-Out)나 캐나다의 One-for-One rule 등의 다양한 제도적 시도가 이루어지고 있다. 이러한 서구 국가들의 규제개혁은 최고 국정책임자의 강력한 의지와 리더십 하에 조직개편을 비롯한 일련의 시스템 개혁과 더불어 규제개선 및 완화를 위한 관리시스템 개혁 및 각종 정책프로그램의 시행 등으로 나타나고 있다.

또한, 최근 아베노믹스로 지칭되는 바, 일본에서 일어나고 있는 일련의 규제개혁의 열풍에 대해서도 주목할 필요가 있으며 동아시아 이웃나라인 중국의 규제관련 제도적 동향에 대해서도 관심을 가질 필요가 있다. 이들 동아시아 국가에서는 주로 기존 규제를 대폭완화한 이른바 ‘특구(zone)’의 형태로 규제개혁을 추진하고 있다. 이러한 경우에 규제개혁의 주된 목적은 경제활성화와 성장동력 확충 및 산업경쟁력 제고에 있다고 할 수 있다.

본 연구에서는 이상과 같은 점들에 착안하여 서구 선진국 가운데에 호주와 독일, 스웨덴의 규제개혁 사례와 동아시아 국가인 중국과 일본의 규제개혁 사례를 집중적으로 고찰하고 있다. 각 장에서는 규제개혁 시스템 및 조직체계, 그리고 주요 규제개혁 정책프로그램의 내용을 소개하고 그 성과에 대해 기술하고 있다.

## 제2장 호주 규제개혁 사례연구(서재호, 부경대)

### - 목 차 -

1. 배경
2. 호주 연방정부 규제개혁 조직의 변화
  - 1) 호주 연방정부의 규제개혁 조직과 체제
  - 2) 연방정부의 규제개혁 전담기구
    - (1) 연방정부 규제개혁 전담기구의 변화과정
    - (2) 규제개혁 관련 주요 조직
3. 규제영향분석에서 위험평가
  - 1) 호주정부 규제영향평가의 개요
  - 2) 위험평가(risk analysis)
    - (1) 개요
    - (2) 위험(risk)과 불확실성(uncertainty)의 개념
    - (3) 문제정의(problem definition) 단계에서 위험의 고려
    - (4) 위험의 영향평가(Risk Impact Analysis)
    - (5) 위험분석에서 불확실성(uncertainty)의 고려
4. 총규제비용절감제와 규제개혁성과관리
  - 1) 도입배경과 목적
  - 2) 총규제비용절감을 위한 규제비용절감목표제 (Red-tape reduction targets)
    - (1) 개요
    - (2) 비용절감(annual saving) 목표의 설정절차와 일반 원칙
    - (3) 비용절감 목표추정 방법
  - 3) 연방정부의 총규제비용절감 방법으로서 repeal day 운영과 성과
  - 4) 규제개혁 성과관리
    - (1) 개요
    - (2) 성과평가
    - (3) 핵심성과지표 (Key Performance Indicator)
5. 결론 및 시사점

## 제2장 호주 규제개혁 사례연구

서재호(부경대 행정학과 교수)

### 1. 호주 규제개혁사례 연구의 배경

호주는 OECD 국가들 중 규제영향분석(RIS)을 가장 먼저 도입하고 제도화 한 나라 중 하나이다. 또한 다수의 규제개혁 프로그램을 성공적으로 구현하였으며, 연방제 국가임에도 연방정부와 주정부간 균형 있는 규제개혁을 추진하여 2000년대 국제금융위기 속에서 경제성장률을 유지하는 성과를 거두었다. 이에 더하여 2013년 새로이 선출된 Tony Abbott 호주총리는 정부 규제개혁이 경제성장의 견인차가 되어야 한다는 인식하에 규제담당 조직의 대대적인 개편과 함께 총규제비용절감제도를 강도 높게 추진하고 있으며, 규제개혁 성과관리체제를 시행 예정이다.

이러한 호주정부의 규제개혁 방향은 현 정부의 규제개혁 추진과 맥락을 함께한다. 우리는 2014년 3월 세월호 참사를 통해 위험관리가 규제에서 얼마나 중요한 것인가를 학습했으며, 현재 우리나라가 처해 있는 경제위기의 파고를 넘기 위해서는 사회각 계층의 생산성 제고가 절실한 실정이다. 위험을 적극적으로 관리하면서, 생산성을 증대시켜야 하는 우리나라의 현실은 호주정부가 지속적으로 추진해 왔고 현재 추진중인 규제개혁 사례를 통해 많은 시사점을 찾아낼 수 있다.

이 글에서는 호주 규제개혁의 사례를 우리나라에 소개하기 위해 최근 단행된 호주 연방정부의 규제개혁 조직의 개편을 검토하였다. 또한 호주정부의 규제영향평가 중 위험평가 제도를 상세하게 소개한 뒤 호주정부가 각 부처의 행정개혁차원에서 진행하고 있는 규제비용총액절감과 규제개혁성과관리 제도를 소개하면서 몇가지 시사점을 제시하였다.

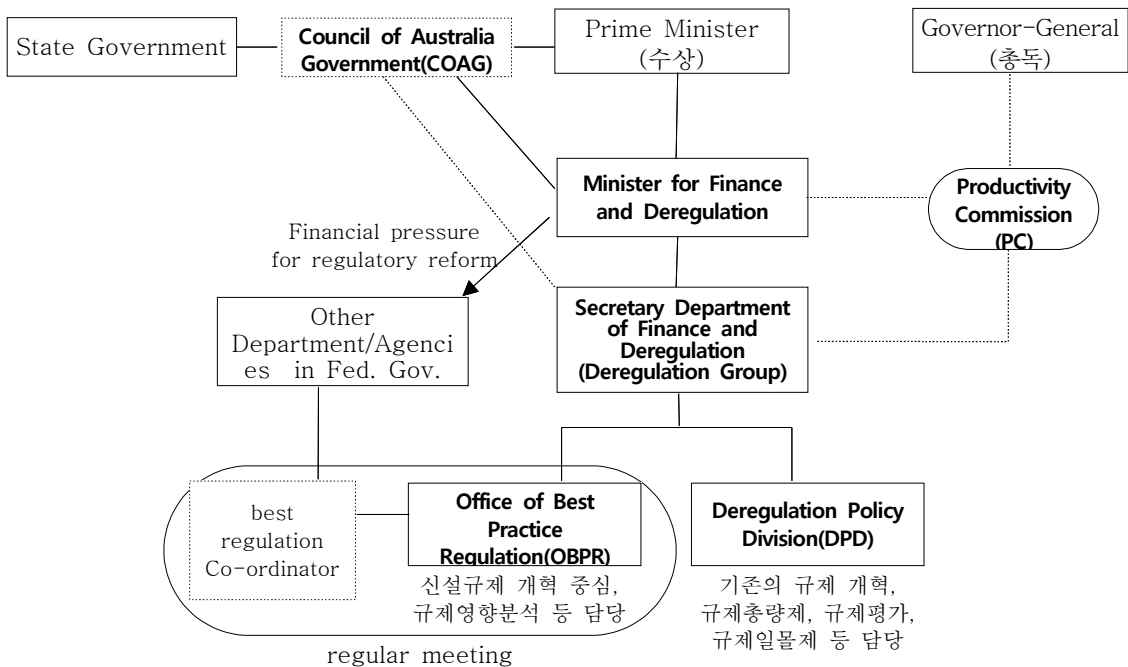
## 2. 호주 연방정부 규제개혁 조직의 변화

### 1) 호주 연방정부의 규제개혁 조직과 체제

호주 연방정부의 현재 규제개혁 체제는 2013년 9월 개편되었다. 호주정부의 규제개혁 전담기구는 내각부(Department of Prime Minister and cabinet) 소속의 Office of Deregulation(OD)과 Office of Best Practice Regulation(OBPR)이다. 현재의 규제개혁 조직은 2013년 Tony Abbott 총리가 당선되면서 과거 Department of Finance and Deregulation 소속으로 있던 OBPR을 이관하고 Deregulation Policy Division(DPD)가 개편·이관되면서 형성된 것이다.

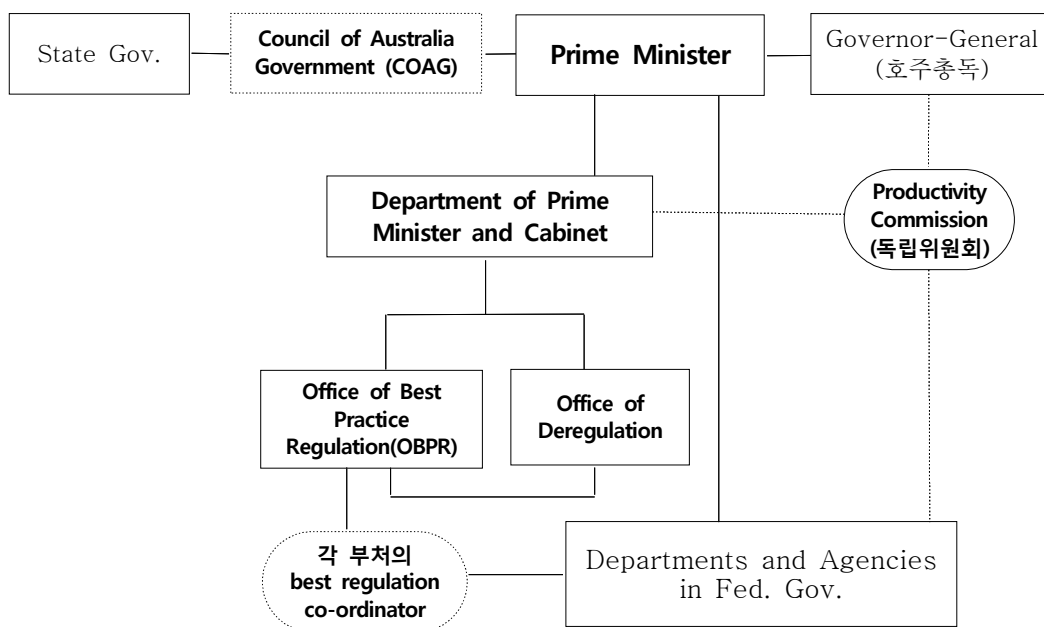
2013년 이전의 규제개혁 체제는 2007년 내각에 규제개혁을 주요 업무로 담당하는 Minister가 임명되어 각료 수준에서 다른 각료들이 관여하는 중앙부서단위의 규제개혁을 주도하도록 하면서 형성되었다. 규제개혁은 규제를 제정하고 집행하는 개별부처 단위의 개혁을 통해 구현되기 때문에 호주 연방정부는 개별 부처(department and agencies)에 best regulation co-ordinator를 임명하도록 하고 있다. 각 부처의 co-ordinator들이 OBPR과 함께 정례미팅을 통해 규제개혁업무를 개별부처에서도 중요하게 추진하도록 하면서, 정부 재정 차원에서 규제개혁의 이니셔티브를 확보할 수 있도록 하는 조치로 평가된다.

<그림 1> 2013년 9월 18일 이전의 호주 규제개혁 체제도



2007년에 구축된 호주 연방정부의 규제개혁 체제는 2013년 신임 Tony Abbott 총리 취임과 함께 큰 폭의 변화를 맞이하였다. 규제개혁 체제에서 가장 중요한 변화는 Ministry of Finance and Deregulation이 규제개혁을 주도하던 것을 개편하여 총리가 직접 규제개혁을 주도하도록 전반적인 체제를 개편한 것에 있다. 이를 위해 2007년 이후 정립된 OBPR을 Department of Prime Minister and Cabinet(PM&C)로 이관하고, PM&C 산하에 Office of Deregulation을 신설하였다. PM&C가 총리의 강력한 권한을 토대로 정부의 내부개혁을 중점적으로 추진하는 기관이라는 것을 고려하면 2013년의 규제개혁 체제 개편은 2013년 새로이 집권한 Tony Abbott 정부의 강력한 규제개혁의지를 보여주는 것이라 하겠다.

<그림 2> 2013년 9월 18일 이후의 호주 규제개혁 체제도



연방정부 내에는 규제개혁을 집행하는 전담기구 이외에도 다양한 기관들이 규제 개혁에 관여한다. 가장 대표적인 기관이 경쟁력위원회(Productivity Commission)이다. PC는 1998년에 Industrial Commission의 후신으로 확대신설된 독립위원회 조직으로, 호주의 경쟁정책과 산업정책을 담당하는 정책기구이다. 경쟁력위원회법에 의해 경쟁력위원회의 위원은 호주총독이 임명 토록 되어 있기 때문에 PC의 운영상 내각으로부터 독립성이 확보된다. 호주 연방정부 규제개혁의 전담기구인 OBPR은

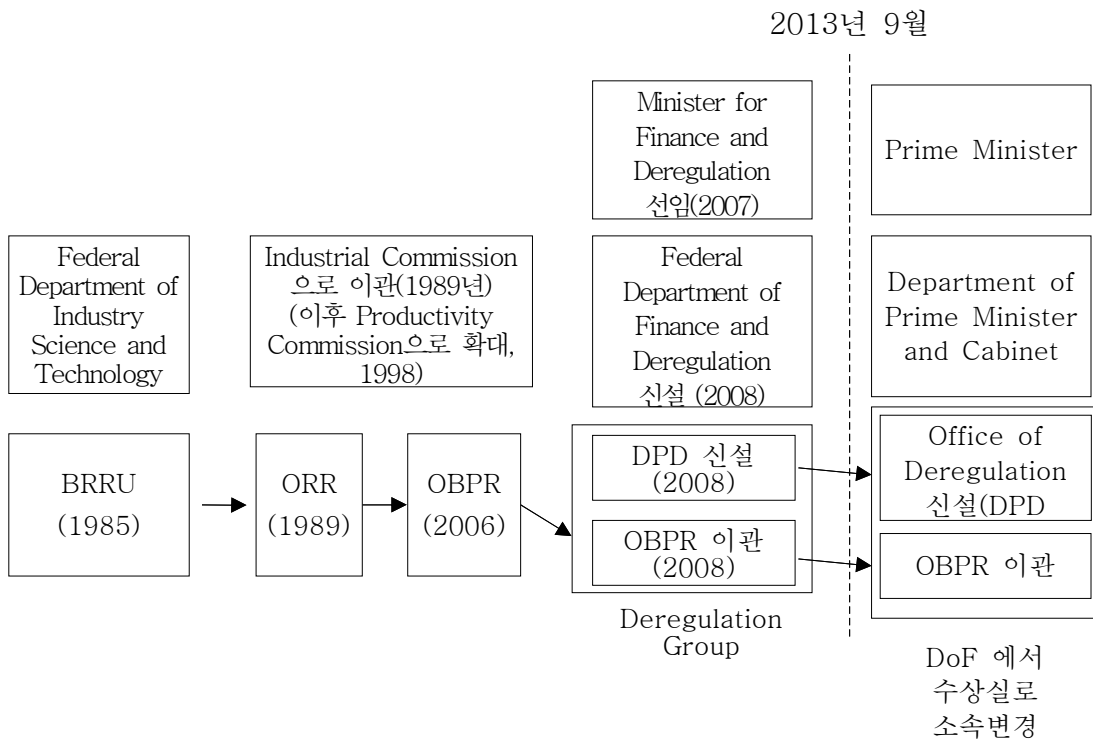


2008년 Department of Finance and Deregulation이 신설되기 이전까지 PC의 관할 하에 있었으며, OBPR의 전신인 ORR을 소속하에 두고 규제개혁을 집행하던 기구였다. PC는 주로 호주경제의 경쟁력 강화를 위한 다양한 정책적 조치를 권고하기 위해 연구를 수행하고 있으며 그 결과를 내각에 보고하여 규제개혁에 영향을 주고 있다.

연방제 국가로서 호주는 자치헌법을 가진 6개의 주와 2개의 준주(territories)로 구성된다. 주정부는 주관할 하의 기업과 개인의 행위를 제약하는 규제입법을 포괄적으로 제정할 권한을 가지고 있다. 따라서 연방정부의 규제개혁 못지않게 주정부의 규제개혁 또한 중요하다. 주정부의 규제개혁은 연방정부의 규제개혁 이니셔티브에 의해 추진되고 있다. 호주는 연방정부와 각 주정부, 준주정부가 함께 정책을 협의하기 위하여 Council of Australia Government (COAG)를 설치하고 있으며, COAG는 NCC를 두어 규제개혁과 사회간접자본의 효율적 운영을 위한 규제개혁을 추진하고 있다. 한편 주정부는 독자적으로 규제개혁을 위한 기구를 설치하여 운영하고 있다.

## 2) 연방정부의 규제개혁 전담기구

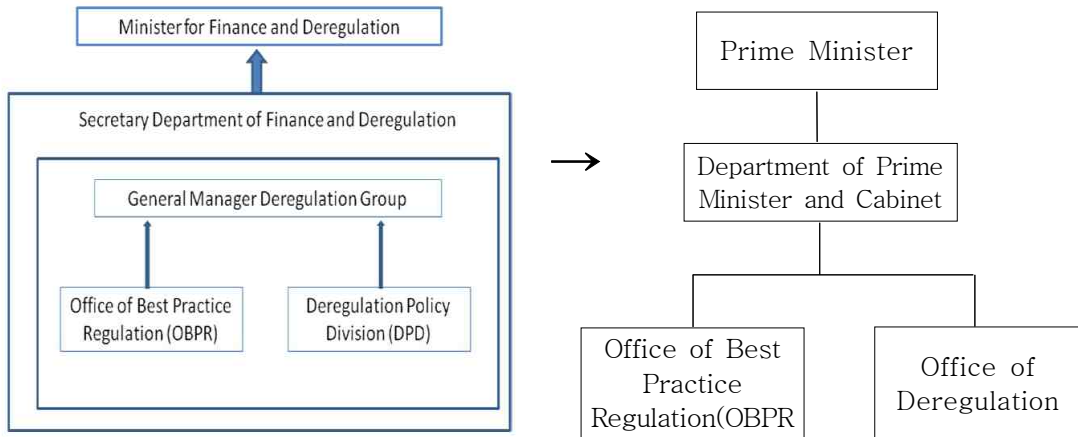
<그림 3> 호주 연방정부내 규제개혁 전담기구의 변화과정



### (1) 연방정부 규제개혁 전담기구의 변화과정

제1기 규제개혁 시기에 규제개혁을 담당했던 부서는 1985년에 신설된 산업과학기술부 내의 기업규제평가부(BRRU)로 규제영향분석을 담당했다. 이후 1989년에 규제평가청(ORR)으로 개편되면서 독립위원회 성격을 갖는 산업위원회로 소속이 변경되었다. 1998년 산업위원회가 경쟁력위원회(Productivity Commission)로 확대·개편되면서 연방정부와 주정부의 광범위한 영역에서 규제개혁을 추진할 수 있는 기반을 마련했다. 이후 2006년에는 규제영향분석을 보다 강화하고 규제합리화 사례를 축적하기 위하여 ORR을 OBPR로 개편하였다.

**<그림 4> 2013년 9월 호주 연방정부 규제개혁 전담조직의 변화**



[2013년 개편전 규제개혁 전담조직]

[2013년 개편후 규제개혁 전담조직]

연방 각료(Minister) 수준에서 규제개혁을 전담하는 기능을 신설한 것은 2007년 총선에서 승리한 노동당정부의 케빈 러드(Kevin Michael Rudd) 총리에 의해서 이루어졌다. 호주 경제성장을 위해서 규제개혁이 매우 중요함을 인식하고 1990년대 중반 이후 진행된 제2기 규제개혁을 이어받아 보다 강력한 규제개혁을 추진하기 위해 각료의 구성에서 Minister for Finance and Deregulation을 지명하여 내각에서 규제개혁 아젠다가 우선순위가 되도록 하였다. Finance와 Deregulation을 결합한 것은 각 부처단위의 규제개혁에 강한 추동력을 주기 위해 규제개혁과 각 부처의 재정적 이니셔티브를 연결한다는 의도가 반영되어 있으며, 연방정부의 보조금이 필요한 주정부의 규제개혁에도 강력한 영향을 주기 위한 의도된 결합이었다.

규제개혁의 실무집행은 Department of Finance and Deregulation 내에 규제완화그룹(Deregulation Group)을 통해 개혁이 이루어지고 있는데 규제개혁그룹은 신규규제 제정 과정에서 규제영향분석과 규제합리화 등을 담당하는 Office of Best-Practice Regulation(OBPR)과 기존의 규제완화와 합리화를 담당하는

Deregulation Policy Division(DPD)으로 구성된다. 이후 2013년 개편을 통해 현재의 총리 직속의 DPMC 소속으로 OBPR과 DPD를 개편한 Office of Deregulation으로 개편이 이루어져 총리의 강력한 지원하에 행정비용절감(Redtape reduction)을 위한 규제비용총량제를 추진하고 있다.

## (2) 규제개혁 관련 주요 조직

### ① Office of Best Practice Regulation(OBPR)

호주 연방정부에서 규제개혁을 전담하는 기구중 OBPR은 1986년 신설된 BRRU에 기원을 두고 있으며 주로 규제영향분석을 담당하고 있다. 애초 OBPR 설치의 주된 목적은 호주 연방정부의 효과적이고 효율적인 입법을 지원하는 것이며 그 수단으로 활용하는 것이 규제영향분석인 것이다. OBPR의 주요 기능은 다음과 같다.

- \* 연방정부가 작성하는 규제제안서의 품질관리 메커니즘 관리와 RIS가 필요한지 여부를 포함하여 현존하는 규제 평가
- \* RIS에 대한 평가와 RIS가 정부의 기준을 충족하고 있는지에 대한 의사결정 지원, B/C분석(cost-benefit analysis) 및 위험성 분석(risk analysis)의 적절한 품질을 포함하여 RIS가 적절한 수준으로 작성 되었는지 여부에 대한 분석 실시
- \* 규제비용 기업순응비용(business compliance costs)과 규제비용 수단으로서 Business Cost Calculator(BCC)를 유지하는데 드는 비용을 평가하여 정부부처에 자문
- \* 사후 규제평가(Post-implementation Review), 연간규제계획(Annual Regulatory Plan)을 포함하여 다양한 규제 메커니즘에 대한 관리
- \* 전체 정부 협의 원칙(whole-of-government consultation principles)의 발전, 정책개발과정의 일부로서 이해관계자들과의 최적협의 가이드 제공
- \* 부처 공무원들이 규제제안서를 정당화할 수 있는 평가조건을 충족시키기 위해 정부부처 공무원을 교육하고 안내하는 업무
- \* 비용편익분석과 협의과정을 담당하는 공무원에 대한 기술적 지원(technical assistance)을 제공
- \* 규제영향보고서 작성과 관련된 정부의 의무사항 순응, 이해관계자 협의, 규제개혁발전 전반에 대한 연간 보고
- \* 온라인을 통한 모든 규제영향보고서의 등록과 유지

- \* 호주정부위원회의 국가기준설정기구와 내각위원회에 규제작성 가이드라인, 시점 등에 대한 조언
- \* 주정부와 준주(territories) 정부의 규제개혁 성과에 대한 모니터링과 타 정부가 호주정부의 규제개혁에 적합한지 여부를 평가하여 타국 정부에 조언을 제공

OBPR은 사전적인 비토권(veto right ex ante)을 가지고 있으며, 규제영향분석에 대한 OBPR의 인증서가 없으면 규제 제안서는 후속절차로 진행될 수 없다(예외는 수상이 RIA에 대한 면제를 인정할 경우에만).

## ② Office of Deregulation

Office of Deregulation은 호주 연방정부 전체에 걸친 규제완화 및 개혁 의제를 추진하기 위해 2013년 9월 18일에 총리실에 설치되었다. 주로 규제개혁 및 완화와 관련된 사무에 대해 총리를 보좌하고 의회의 정책자문을 실시하는 기능을 담당하고 있다. Office of Deregulation는 특히 현 정부에서 추진하고 있는 각 부처의 레드 테이프(Redtape) 비용감축(규제비용총량감축제)을 촉진하고 감독하기 위한 아래의 기능을 담당하고 있다.

- \* 총리와 내각의 규제완화정책에 대한 자문
- \* 정부의 규제심사를 조정하고 감독하며 연간 규제비용절감 10억달러 목표 추진
- \* 각 부처에 설치된 규제완화기구 간 그리고 정부 내 규제완화에 대한 정보 교류 활성화
- \* 주정부 등과 함께 그리고 COAG를 통해 총리가 규제완화 아젠다를 추진하는데 지원업무 담당
- \* 규제완화 아젠다의 발전에 대하여 정부에 모니터링 결과를 보고하는 기능

Office of Deregulation이 주도적으로 추진하고 있는 전정부 규제완화 의제(Whole of Government Deregulation Agenda)의 핵심은 규제비용총량 절감으로 개인, 기업과 공동체에 부과되는 불필요한 red tape 비용을 절감하는 것을 목표로 하고 있다. 아젠다가 절감의 대상으로 보는 red tape는 법률과 규제, 준규제를 포함한다. 정부의 규제완화 의제의 구성요소는 아래와 같다.

- \* 연간 10억달러의 red tape로 유발되는 규제비용 절감

- \* 규제개혁 아젠다를 이행하기 위해 각 부처에 규제개혁 전담기구를 설치
- \* 규제개혁 전담기구는 각 부처 내에서 규제이력을 관리하고 조사를 실시
- \* 내각자문위원회(Ministerial advisory council)는 규제개혁제안에 대한 예비자문을 실시
- \* 정부는 규제기구의 성과를 조사하고 평가하기 위한 틀을 개발
- \* 의회는 일년에 두 번 중복 또는 불필요한 법안과 규제를 폐지하는 규제폐지의 날(Repeal day)을 지정·운영(첫번째 폐지의 날은 2014년 3월 26일 개최됨)
- \* 모든 법안은 규제영향분석을 실시

### ③ 연방 생산성위원회(PRODUCTIVITY COMMISSION)

과거 OBPR이 PC 소속으로 있던 시기와 달리 연방정부에 규제개혁 전담부서가 신설된 이후 생산성위원회(Productivity Commission: PC)는 규제개혁에 대한 직접적인 권한과 책임은 없다. 그러나 호주 경제의 경쟁력 제고라는 관점에서 규제개혁에 대해 다양한 역할을 담당하고 있다. 규제개혁과 관련한 PC의 기능은 특히 규제개혁의 성과를 홍보하는데 있다.

PC는 미시경제 개혁측면에서 호주정부의 주된 정책조언자의 역할을 담당하고 있으며 영역 또한 전 경제영역을 포괄한다. 따라서 연방정부, 주정부, 지방정부, 준주정부 모두와 공공부문 뿐 아니라 민간부문의 경쟁력과 관련된 사항은 모두 PC의 정책자문의 범위에 포함된다.

호주경제의 경쟁력과 관련된 PC의 광범위한 자문기능은 PC가 산업위원회(Industry Commission), 산업경제국(Bureau of Industry Economics), 경제기획자문위원회(Economic Planning Advisory Commission)의 3개 경제정책 자문기구가 통합되면서 독립적인 경쟁력위원회법(Productivity Commission Act 1998)에 의해 신설되었다는 점에서도 예견된다. 위원회는 위원장과 4명에서 11명의 위원들로 이루어졌으며, 임명은 호주총독(Governor-General)에 의해서 이루어진다. 임기는 5년까지이다. 위원회의 직원들은 연방정부의 공무원이다.

규제개혁과 관련하여 PC는 산업, 생산성, 기업의 경쟁력 등과 관련된 연구와 분석을 통한 정책보고서를 발간해 왔으며, 이 보고서들을 통해 호주정부의 규제개혁 성과를 과학적으로 분석해 내 호주정부 내외에 홍보하게 된다. 규제개혁과 관련하여 PC는 제2기 호주규제개혁을 주도한 기관으로, 지난 2000년 중반이후 나타난 호주 경제성장의 성과는 1990년대 중반 이후 호주정부가 적극적으로 추진한 규제개혁 성과라는 연결결과를 보고하고 있다.

#### ④ 규제개혁을 위한 연방 부처 간 협력(co-ordination) 메커니즘

호주 정부의 각 부처는 고위관료를 규제조정자(best regulation co-ordinator)로 지정해 건전한 규제가 이루어지도록 해야 한다. OBPR은 각 부처 소속의 코오디네이터간 네트워크를 형성하여 정기적으로 회의를 개최해야 하고, 이를 통해 규제 모범사례에 대한 정보를 제공하고 피드백을 받는다. 코오디네이터는 부처와 OBPR간 양방향 의사소통 채널의 역할을 담당하며, 코오디네이터는 자신의 부처가 준비하는 규제영향분석에는 관여하지 못하도록 되어 있다. Better Regulation Ministerial Partnerships는 재정규제완화 각료와 다른 각료들이 규제개혁을 적극적으로 추진할 수 있도록 한다.

### 3. 규제영향분석에서 위험평가<sup>1)</sup>

#### 1) 호주정부 규제영향평가의 개요

1985년 규제영향분석을 연방 내각제출 법률안의 필수조항으로 제도화한 호주는 OECD 국가들 중에서도 규제영향분석을 매우 일찍 도입한 국가로 평가받는다. 호주 연방정부에서 규제영향분석(Regulation Impact Analysis)은 제안된 규제와 정부의 정책목적에 충족시켜 줄 것으로 기대되는 다양한 정부의 정책대안들이 야기할 수 있는 영향을 분석하는 과정이다.

가장 최근의 변화로는 규제당국이 표준화된 비용과 효과 추정 방법과 기준을 제시하여 규제영향분석을 실시하도록 하면서 규제제안서에 대한 사정평가를 의무화하였고,<sup>2)</sup> 규제영향분석을 거치지 않고는 입법절차를 진행할 수 없도록 한 것이다. 연방정부가 규제영향분석을 강력하게 추진하는 목적은 다음과 같다.

- \* 첫째, 제안된 규제가 초래하는 편익 뿐 아니라 규제의 잠재적 비용과 부작용에 대해 담당자와 각료가 인식하도록 하여 건전한 정책 개발과 집행을 고무시키는 강력한 규제감독 시스템을 구축하는 것이다.
- \* 둘째, 정부가 정책결정과정을 적절하게 통제하도록 하며 필요한 요소에서 정책을 신속하게 집행할 수 있는 능력을 확보하도록 하는 것이다.
- \* 셋째, 개별각료, 부처, 위원회, 법정기구와 규제자가 규제품질 관리의 궁극적인

1) 위험평가제도의 내용은 2013년 저자가 참여하여 집필한 한국행정연구원 보고서(주요 선진국의 규제개혁 동향에 대한 연구, 2013) 호주사례의 내용을 활용하였다.

2) 여기에는 중소기업 영향비용추정, 행정비용추정, 위험비용효과 추정 등이 포함된다.

책임이 있다는 점을 분명히 한다.

규제영향분석의 단계는 사전평가단계(preliminary assessment), 대안단계(options stages), 세부평가 및 확인단계(details stage), 공개 및 투명화 단계(transparency and publication)로 구분된다. 일반적으로는 다음과 같은 과정으로 진행된다. 우선 제시된 규제가 있음을 OBPR에게 통보(notifying the OBPR) -> 정확한 분석을 위한 RIS 준비(preparing the RIS) -> 의사결정단계에 정보제공(decision making stage) -> 투명성을 확보하기 위한 공개(publication) 단계이다.

RIS가 작성되면 작성부처는 이를 OBPR에 보내 RIS의 적절성 대한 평가사정을 받게 된다. 모든 정부부처는 예외 없이 개별부처에 의해 신규 규제도입을 위해 작성되는 RIS가 정부기준에 적합한 것인가에 대한 OBPR의 인정 없이 의사결정 단계로 나가지 않기로 결의하였다. 따라서 의사결정 단계에서 OBPR은 의사결정자에게 적절한 정보를 제공해야 한다. OBPR이 수행하는 규제자의 RIS 평가 기준은 다음과 같다. RIS에 대한 평가가 마무리 되면 적절하게 작성되었든 그렇지 않든 모든 RIS는 OBPR이 운영하는 중앙 온라인시스템에 RIS를 등록해야 한다. RIS에 대한 OBPR의 평가는 평가가 마무리 되는 대로 출판된다.

**<표 1> OBPR의 RIS 평가 기준**

평가영역	기준(criteria)
1. 문제 (problem)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 제기된 문제의 크기(범위와 규모)에 대한 증거 제시</li> <li>* 모든 정부 수준에서 적절한 현행 규제가 있는가 여부와 현재 규제가 해당 문제를 적절하게 다루고 있는가 여부에 대한 증명</li> <li><b>* 위험과 관련된 문제인 경우 적합한 위험을 확인했으며 왜 정부가 그러한 위험을 감소시키는 행위를 하는 것이 적합한 것인가에 대한 증명</b></li> <li>* 현재의 규제를 고려하고, 위험 관련 이슈와 문제를 해결하기 위한 시장 발전의 잠재적 역량 등을 고려할 때에도 추가적인 정부 활동이 반드시 필요한지가 분명히 제시되어 있는가</li> </ul>
2. 목표 (objective)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* RIS가 정부활동의 목적, 산출, 목표나 달성수준을 설명하고 있는가</li> </ul>
3. 대안 (options)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 비규제 대안, 자율규제와 공동규제 옵션 등을 포함하여 RIS 가 모든 대안들을 확인했는가 : 만약 현재 대안만 가능하다면 RIS가 현행의 규제와 새로운 규제대안 2개만을 검토해야 했는가를 설득력있게 제시해야 함</li> </ul>
4. 영향분석 (impact analysis)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 각 대안에 따라 영향을 받을 수 있는 공동체를 확인하고 각 대안이 이들에게 주는 중요한 경제적 사회적 환경적 영향을 열거 했는가</li> <li>* 증거가 용인될 수 있는 수준에서 모든 대안들의 비용과 편익을 평가했는가 : 기준으로 현재상태를 활용하여 일반적인 비용편익분석을 활용했는가</li> <li>* 모든 비용과 편익을 고려하여 각 대안이 공동체 전반에 미치는 순 영향(net impact)을 사정(assess)했는가</li> <li>* 중소기업에 대한 영향과 관련된 분배적 이슈를 포함한기업과 비영리부문에 주는 영향을 사정했으며, 기업비용산식(business cost calculator)과 조세순응비용산식(tax compliance cost calculator) 등 OBPR이 승인한 방법을 활용하여 각 대안이 기업의 순응비용에 주는 영향을 계량화 했는가</li> <li>* 대안이 개별 기업과 기업군 전체에 주는 영향을 인식했는가</li> <li>* 규제제안서와 관련된 이해관계자에게 주는 영향과 관련하여 다른 중요한 비용과 편익을 계량화 하였는가</li> <li><b>* 각 대안들이 위험을 감소시켰는가를 분석하고, 관련된 비용과 편익을 분석했는가</b></li> <li>* 관련된 국제기준을 문서화하여 포함하고 변수들을 확인했는가</li> <li>* 제안된 규제가 경쟁을 제한하는 것이라면, 그 규제가 순편익을 내고 있으며 정부의 정책목표가 경쟁을 제한하는 규제를 통해서만 구현가능하다는 것을 입증하고 있는가</li> <li>* 핵심적인 가정을 지지하는 정보를 제공하고 있으며, 분석대상 자료에 존재하는 차이를 명확히 확인하고 있는가</li> </ul>
5. 협의 (consultation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 협의의 개요</li> <li>* 협이가 어떻게 이루어졌는가</li> <li>* 제기된 반대의견을 포함하여 협의와 관련된 다양한 관점이 기술되었는가</li> <li>* 그러한 관점이 어떻게 반영되었는가</li> <li>* 전체 협의가 이루어지지 않았을 경우 합리적인 이유가 제시되어 있는가</li> </ul>
6. 대안제시	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 선호되는 대안이 명백하게 제시되어 있으며 그 대안이 선호되는 이유와 비용편익이 명확히 제시되어 있는가</li> </ul>

자료 : OBPR 핸드북 2013.



## 2) 위험평가(risk analysis)<sup>3)</sup>

### (1) 개요

정부규제 중에서 확실성(certainty)에 대해 다루는 것은 거의 없으며, 대부분의 정부규제는 불확실성을 다룬다(OBPR, 2013). 많은 규제들은 해로운 상황의 발생을 줄이고 위험한 상황을 예방하기 위해 도입된다. 호주정부는 필요한 규제영향평가서에서 위험분석(risk analysis)을 실시하도록 하고 있다. RIS가 필요한 신규 규제의 50% 이상이 위험과 관련되는데, 위험과 관련된 규제는 다음 사항들을 규제하기 위해 도입된다.

- \* 작업장 사고발생을 감소
- \* 공중보건위험(식품위생규제)을 감소
- \* 소비자에게 유해한 제품의 위험을 감소
- \* 금융기관의 파산 방지
- \* 테러공격의 위험 감소

### (2) 위험(risk)과 불확실성(uncertainty)의 개념

위험(risk)은 일반적으로 위험한 사건이 발생할 확률로 알려져 있으며 측정이 가능한 것으로 인식된다.<sup>4)</sup> 불확실성은 위험한 사건이 일어날 가능성이 합리적으로 추정되지 않을 경우를 말한다. 다만 통상적으로 위험과 불확실성을 구분하는 것이 용이하지 않은데 이는 대부분의 사건에서 발생 가능성은 제시될 수 있으나 모든 위험의 크기에 대한 완벽한 확실성을 확보하는 것이 거의 불가능하기 때문이다.

위험분석은 정부의 최적 규제설계를 위해 필요한 중요한 사항으로 모든 RIS에 포함되어야 한다. RIS에서 위험분석의 목적은 제안된 규제가 경제적 산출에 주는 가능한 영향의 불확실성의 원천을 밝히기 위해서 이다. 위험분석은 RIS 절차와 독자적인 단계로 인식되어서는 아니 되며, 문제에 대한 강조가 필요하거나 규제의 영향을 분석하는 단계에서 고려되어야 한다.

3) 위험평가의 내용은 OBPR, 2013, risk analysis guidance의 내용을 요약정리한 것이다.

4) 이를 확률론적 위험관이라고 한다. 확률론적 위험론에서는 위험을 피해의 규모×발생확률로 추정한다.

### (3) 문제정의(problem definition) 단계에서 위협의 고려

RIS 절차에서 문제정의 단계에서는 규제를 통한 정부 활동이 필요한 중요한 이유들이 제시된다. 정부규제가 위협을 관리하거나 위해를 줄이는 것을 목적으로 할 경우 문제정의 에서는 위협이 무엇이고 정부의 개입이 없을 경우 발생할 수 있는 위협이 무엇일 것인지가 확인되어야 한다. 즉 문제정의 단계에서는 실제 위협의 규모에 대한 적합한 정보가 제공되어야 하고 위협의 발생가능성과 본질에 관련된 정보가 제공되어야 한다. 또한 위협을 부담해야 하는 당사자들이 분명하게 확인되어야 하고 현재 위협을 관리하기 위한 제도 또한 제시되어야 한다.

RIS의 문제정의 단계에서는 인식된 위협(preceived risk) 보다는 객관적인 위협(objective risk)에 보다 초점이 맞추어져야 한다. 위협에 대한 인식은 편이가 있을 가능성이 높고 위협의 진정한 규모와 심각성에 대한 왜곡된 정보를 제공할 수 있기 때문이다. 왜냐하면 개인은 위협에 대한 정보가 제한적일수록 종종 위협을 실제보다 크고 심각한 것으로 인식하는 경향이 있기 때문이다. 이를 위해 문제제기 단계에서는 실제 위협에 대한 증거를 제시하는 데 초점이 맞추어져야 하며 실제 위협을 계량화 시키는 방법을 찾는 데 초점을 맞추어야 한다. 그러나 위협에 대한 인식을 완전히 무시해서는 아니 된다. 만약 위협에 대한 정보가 부적절하고 대중이 위협을 잘못 인식하고 있을 경우 정부는 위협에 대한 대중의 잘못된 인식의 정도를 낮추기 위한 조치를 취해야 하기 때문이다.

위험의 크기는 종종 해로운 사건이 발생할 확률과 그 사건이 일어날 경우 발생할 수 있는 영향의 크기의 곱으로 계산된다. 위험의 크기를 측정하는 것은 어렵지만 적절한 정보를 활용하면 측정이 가능하다. 이를 위해서 위험의 크기를 계량화 시키는 것이 무엇보다도 중요하다. 위험의 발생가능성과 심각성에 대한 정보를 확보하기 위해서 다음의 자료를 활용할 수 있다.

- \* 사건 사고 자료(치사율, 사고 통계)
- \* 검시관의 보고서(coroner's report)
- \* 보험회사의 추정치(actuarial estimates)
- \* 의학 연구자료
- \* 전문가 패널서베이
- \* 특정 서베이(targeted survey)

다만 계량화시키기가 어려운 위협의 경우 건전한 질적 평가가 계량적 분석을 보

완하기 위해 사용될 수 있다. 문제 정의 단계에서는 위험의 특성과, 정부의 적절한 개입이 없을 경우 발생할 수 있는 유해한 결과가 제시되어야 한다. 위험의 특성에는 측정이 명확한 위험인가(보험 유형의 위험), 임의적 사건에 의해 일어날 수 있는 위험인가(예컨대 홍수, 지진, 테러공격 등) 등이 포함되며, 유해한 사건과 결과 발생 사이에 시간적 간격이 긴 위험(latent risk) 등인지 여부가 제시되어야 한다.

#### (4) 위험의 영향평가(Risk Impact Analysis)

신규 규제를 도입하고자 하는 당국은 각 대안들이 위험을 관리하기 위한 영향을 평가해야 한다. 영향분석은 각 대안별로 위험의 크기와 분포에 대한 영향을 명확하게 제시해야 한다. 이를 위해서 다음의 질문들에 대한 평가가 필요하다.

- \* 제안된 규제대안이 위험의 크기를 줄이는가(예컨대, 기준설정, 정보제공 등)
- \* 제안된 대안이 위험을 없애는가(예컨대 특정한 행위와 제품사용에 대한 금지)
- \* 제안된 대안이 위험을 부담하는 집단을 변경시키는가(예컨대 강제적인 보험가입)

RIS에서는 가능한 위험을 계량화시켜야 한다. 이는 영향분석단계에서는 실제 위험의 크기에 대한 상세한 평가가 포함되어야 함을 의미한다. 분석은 위험에 대한 적절한 증거에 기반을 두고 이루어져야 하고 위험의 규모와 심각성을 밝히는 특정한 연구에 기반을 해야 한다. 따라서 비용편입분석 단계에서는 위험과 관련된 다음의 두가지 정보가 제시되어야 한다.

- \* 위험의 발생가능성
- \* 제안된 규제가 잠재 위험이 발생할 가능성(발생 가능한 피해 규모)에 미치는 영향

위험에 대한 계량화와 측정은 특정 기간동안 인구 10만명당 사건이 일어날 ‘비율(rate)’ 또는 ‘평균적인 사건수(average number of occurrences)’에 의해 측정된다. 예컨대 일반적으로 호주에서 2004년부터 2005년까지 1년간 사람이 익사할 위험성은 인구 10만명당 1.2명으로 추정된다.

만약 적절한 계량적 증거가 불가능할 경우 RIS에 정보를 제공하기 위해 타당한 질적 증거의 사용이 논의되어야 한다. 그러나 가능한 모든 위험을 계량화하는 노력

을 해야 한다. 위험이 계량화되지 못할 경우 위험의 잠재적 크기와 영향을 분석하기 위해 다양한 질적 방법이 이용될 수 있다. 위험을 분석하기 위한 질적 방법은 다음과 같은 방식에 한하여 제한적으로 활용되어야 한다.

- \* 전문가 패널에 기반을 둔 위험 평가
- \* 위험 유형 매트릭스(확률과 심각성에 대해 알려진 판단에 따라 위험을 관리하기 위해 우선순위를 제시하거나 유형분류한 것)
- \* 비교분석(각기 다른 영역별로 위험관리 접근의 효과성에 대한 비교)

#### (5) 위험분석에서 불확실성(uncertainty)의 고려

다양한 위험은 불확실성을 가지고 있으며, 불확실성은 실제 위험의 규모를 계량화하기 어려운 데서 기인한다. 이러한 경우에는 중요한 가정에 대한 민감도 분석(sensitivity analysis)을 실시하여 불확실성을 고려할 수 있다. 위험의 크기가 알려져 있지 않을 경우 가장 좋은 경우와 가장 나쁜 경우의 시나리오가 민감도 분석을 통해 이용될 수 있다. 불확실성을 통제하기 위해 민감도 분석 뿐 아니라 확률모델링(probabilistic modelling)이 활용되기도 한다.

**<표 2> 일반적인 위험의 측정**

Risk	Estimate
Drowning (all persons)	1.2
Drowning (persons in age group 0-4 years)	1.8
Poisoning (drugs)	3.7
Poisoning (other substances)	1.5
Smoke, fire and flames, heat and hot substances	0.8

\* 주: 모든 비율은 인구 10만명을 기준으로 함

#### 4. 총규제비용절감제(red-tape reduction)와 규제개혁성과관리(regulation performance framework)

##### 1) 도입배경과 목적

호주 연방정부는 연간 규제비용 절감 목표(to cut \$1 billion in red tape)를 10억 달러로 제시하면서 목표달성을 위한 필수적인 방법으로 규제관리에 있어 일관된 위험기반의 접근을 채택하도록 지원하고, 규제성과를 향상시키는 것이 필수적이라는 점을 인식하였다.

규제비용은 단순히 규제의 설계로부터 발생하지 않으며, 제대로 관리되지 못한 규제는 전 사회의 생산성을 감소시키며 불필요한 비용을 초래한다. 이러한 비용은 초기에 특정한 기업에 가해지지만 시간이 흐름에 따라 전체 사회와 타 기업에게까지 이전될 수밖에 없다. 이들 비용은 국외 기업들과의 경쟁에 노출될 수밖에 없는 국내 기업들에 부정적인 영향을 준다. 따라서 규제비용을 절감하는 것이 경쟁력 확보를 위해 필수적인 바 호주정부는 총규제비용절감제를 강력하게 추진하고 있다.

또한 규제개혁은 규제자 스스로의 자발적인 활동의 결과로 이루어져야 한다. 이에 따라 호주정부는 2015년에 시행을 목표로 규제개혁 성과관리 체제를 도입할 준비를 완료하였다. 규제성과관리체계(Regulator Performance Framework)는 각 부처의 규제관리에 대한 성과평가와 관리를 통해 기업과 개인, 공동체에게 규제당국이 위험을 효과적이고 유연하게 관리하고 있다는 확신을 주기 위해 도입되었다. 프레임워크의 개발을 위해 연방정부는 PC에 의뢰해 가능한 관리체계(Framework)를 2014년 3월 발표토록 하였고, 이를 토대로 규제성과관리체계(Regulator Performance Framework)가 개발되었다.

##### 2) 총규제비용절감을 위한 규제비용절감목표제(Red-tape reduction targets)

###### (1) 개요

규제비용절감목표제의 목표는 정부규제환경을 개선하고 보다 기업친화적인 정부를 만들기 위해 도입되었다. 광의의 의미로 감축목표에서 비용절감은 “정부의 규제 요구의 변화 또는 규제나 서비스에 의해 제공되는 순편익을 줄이지 않는 정부와의 상호작용으로서 기업, 비영리조직, 공동체에게 부과된 비용을 줄이는 것”으로 정의된다(NSW, 2012).

절감목표제에서 비용감축은 현재의 규제목표를 충족시키는 부담을 줄이는 것으로부터 공동체가 현재보다 작은 비용으로 서비스를 제공하는 것까지를 비용절감으로 본다. 따라서 낡거나 중복되는 규제를 줄임으로서 발생하는 비용절감도 규제비용절감에 포함되며 편익을 초과하는 비용을 유발하는 비효율적인 규제의 제거도 포함된다. 또한 온라인 신청과 등록, 원스탑 서비스를 통해 인허가 절차에 드는 대기비용을 줄이는 것 등과 같은 정부와의 상호작용 비용을 줄이는 것도 규제비용절감목표제에서 추구하는 비용절감에 해당된다.

기업과 공동체가 부담하는 규제비용은 다양한 원천을 가지고 있으며 이들은 모두 규제비용절감목표제의 범위에 포함된다. 어떤 규제들이 규제비용절감목표제에 포함되는지는 다음의 세가지에 따라 달라진다. 첫째 비용절감이 이루어지는 제도의 특성, 둘째 변화로 인해 영향받는 집단, 셋째 비용절감이 이루어지는 비용의 범주이다.

#### ① 규제비용절감목표제에 포함되는 행정제도

규제비용을 유발하는 규제는 기업과 비정부부문, 개인에게 법과 하위법령의 규제를 통해 이루어지는 강제, 의무부과, 요구, 금지 등이다. 규제의 근거에는 행정명령, 지침, 계획 등이 포함된다. 구체적으로는 다음과 같은 유형의 규제이다.

- \* 기업, 조직 등의 강제적 면허 또는 등록제
- \* 지정된 조직의 사전자격, 경험, 멤버십 등
- \* 규제자에게 보고서 또는 정보를 제공하도록 하는 조항
- \* 사전에 기록을 유지하도록 하는 의무와 이들을 조사할 수 있도록 하는 것
- \* 특정 재화와 서비스에 대한 정보제공을 하도록 하는 것
- \* 정부나 제3의 기관에게 수수료를 지불하는 것
- \* 승인을 얻기 위해 부과된 의무

#### ② 규제비용절감목표제에 포함되는 집단

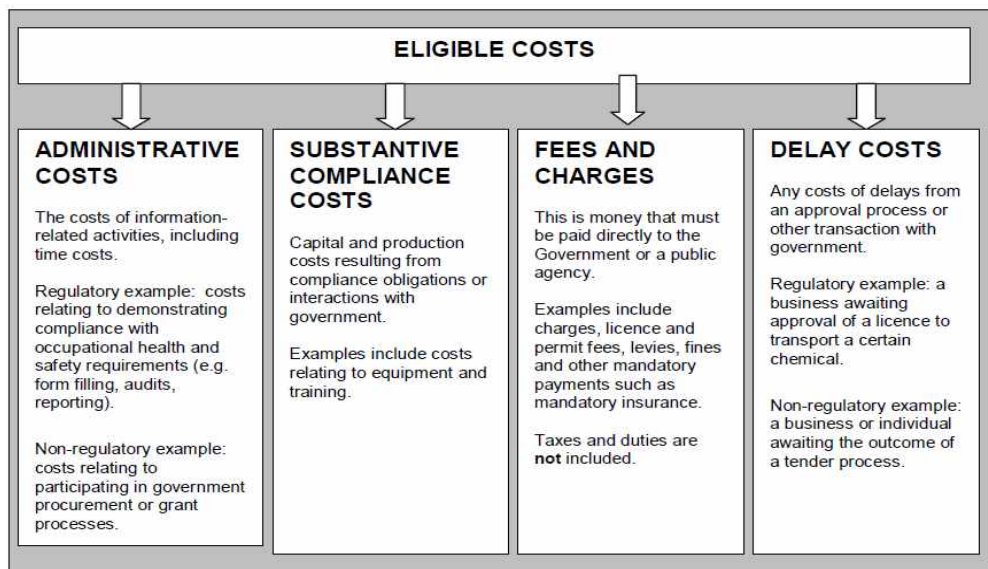
규제비용절감목표제의 대상집단은 이 제도를 실시하는 정부의 관할구역내에 있는 모든 기업, 비영리조직, 개인에게 발생하는 비용절감을 포함한다.

- \* 기업 : 공기업을 포함하여 영리를 목적으로 재화와 서비스를 생산하고 공급하는

모든 기업

- \* 비영리조직 : 영리를 목적으로 운영되지 않는 모든 조직
- \* 자원봉사자 : 자원봉사활동을 위한 조직에 참여하는 개인
- \* 개인 : 정부와 상호작용하는 공동체의 개별 주민으로 규제에 의해 영향을 받는 사람을 의미하며, 상호작용은 소득을 만드는 행위 뿐 아니라 소득과 관련되지 않는 모든 작용을 포함

<그림 5> 규제비용절감목표제에 포함되는 비용요소



자료 : Better Regulation Office of NSW, 2012.

### ③ 규제비용절감목표제에 포함되는 비용절감

비용절감은 일반적으로 규제에 의한 규제비용과 정부와 상호작용과정과 관련된 비규제 비용으로 구분된다. 행정문서 감축목표제에 해당되는 비용은 관리비용(administrative cost), 독립적인 순응비용(substantive compliance cost), 규제수수료(fee), 지연비용(delay cost)이 포함된다.

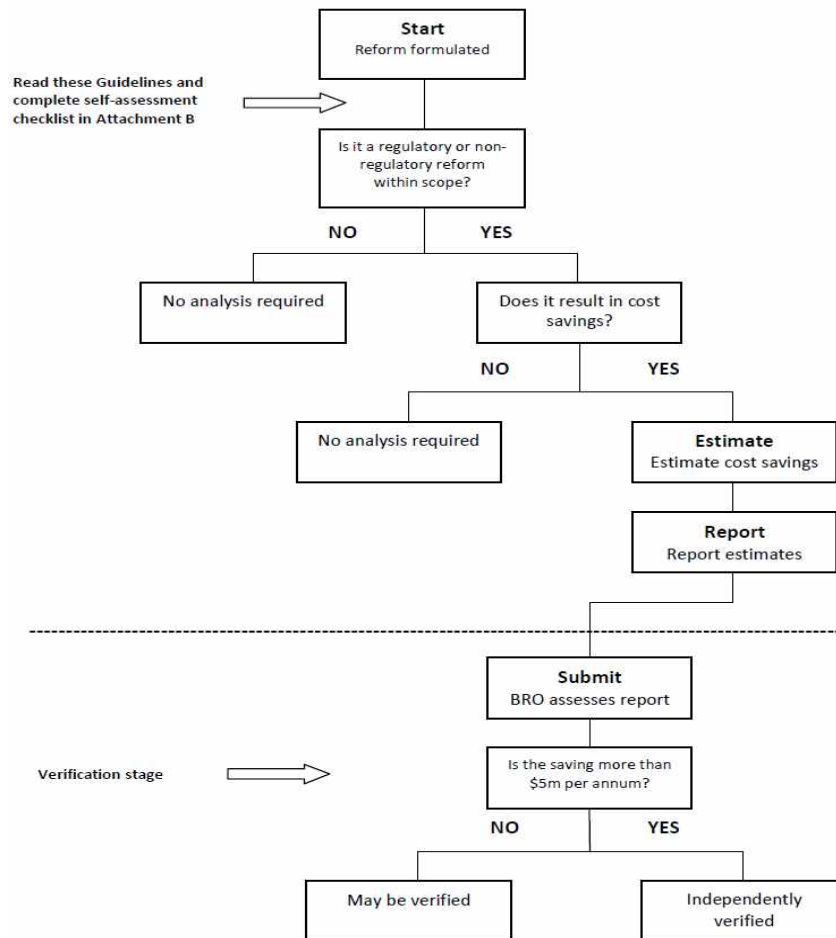
규제비용절감목표제와 관련된 비용은 시장구조에 대한 영향이나 경쟁에 대한 영향과 같은 간접적인 비용을 포함하는 일반적인 규제부담(regulatory burden) 보다 범위가 좁으며, 규제부담에서 포함하는 간접적인 비용은 행정문서 감축목표제에서 다루는 비용의 범위에서 제외된다.

### (2) 비용절감(annual saving) 목표의 설정절차와 일반 원칙

규제비용절감목표제는 완전히 집행될 경우를 상정한 행정제도로부터 발생하는 비용절감의 '연간비용(annual cost saving)'으로 측정된다. 만약 제도시행 초기연도에 집행이 완전하게 이루어지지 않고, 매년 발생비용이 달라져 연간 비용이 완전히 계산되지 않을 경우에는 제도가 완전히 집행된 이후시기의 연간 총비용을 비용절감의 연간비용으로 상정해 양적으로 추정되어야 한다. New South Wales 주정부의 경우 제도의 대상이 되는 비용절감 규모를 계량화하여 Better Regulation Office에 매년 보고하도록 하였다. 또한 모든 내각과 집행위원회에 제출되는 모든 제안서는 제출되는 시기의 비용절감 금액을 포함하도록 하였다.

규제비용절감목표 설정을 위한 비용절감규모의 추정은 연간 집행되는 규제와 비규제 제도를 계량화하는 단순한 과정에 의해 이루어진다. 모든 추정은 제도로 인해 발생하는 비용절감을 합리적으로 제시해야 한다. 연간 5백만달러 이상의 비용절감이 이루어질 것으로 추정되는 경우에는 해당 제도만을 독립적으로 확인해야 하며 5백만 달러 미만의 비용절감치가 추정될 경우 샘플링을 통해 확인된다.

**<그림 6> 규제비용절감목표 설정을 위한 비용추정 과정**



자료 : Better Regulation Office of NSW, 2012.



규제비용절감목표제는 비용절감에 대한 합리적이고 신뢰가능한 측정이 이루어져야 한다. 이 제도는 정부부처에게 절감목표를 측정하는 과정에서 과도한 비용을 부담시키기 위한 제도가 아니다. 그러나 목표를 추정해야 하는 기관은 합리적이고 정확한 추정치를 제시해야 한다. 정확한 추정치를 측정하기 위해 각 부처가 적용해야 하는 기본원칙은 다음과 같다.

**<표 3> 규제비용절감목표제에서 비용절감목표 추정의 원칙**

Principle	What is required of you
Cost savings are indicative estimates	Cost savings reported under the target are intended to be realistic estimates. The actual savings will never be certain and it is important that uncertainties are highlighted. Where relevant, a high-low estimate range should be presented around the central figure.
Present cost savings transparently	Recurrent savings should be presented as annual figures wherever possible: i.e. the savings that will be imposed over a full 12-month period once the initiative is fully implemented. Savings that are one-off or only apply for a limited period of time should be clearly presented as such.
Clearly state all assumptions and data sources	The assumptions and data source made in the calculations must be clearly stated. The basis for each assumption should also be explained.
Proportionality of effort	The effort and resources used to measure the cost savings should be proportional to the expected impact and scope of the savings.
Consistent methodology	The methodology should be applied consistently across all cost savings estimates.
Avoid double-counting	Care should be taken not to double-count the cost savings.
Consultation	Consultation about costs with relevant stakeholders is recommended. Where possible, a variety of sources of information should be used to ensure the claimed savings are reasonable and representative.

자료 : Better Regulation Office of NSW, 2012.

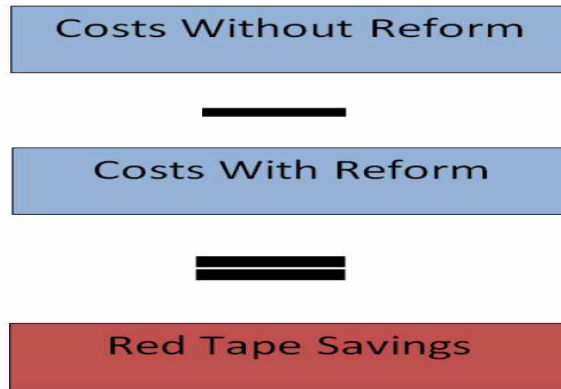
### (3) 비용절감 목표추정 방법

규제비용절감 규모를 추정하기 위해 규제영향분석의 비용편익에서 사용되는 가치평가 과정이 일반적으로 사용되고 있다. 비용규모 추정에는 베이스라인 시나리오로

기업과 개인이 규제개혁이 없을 경우 부담하는 비용과 개혁이 일어나는 경우의 비용을 산정하여 양자의 차이를 추정하는 것이 기본적이다.

실제에서는 일반적으로 기업의 모든 비용이 추정되는 경우는 드물다. 따라서 해당 제도로 인해 영향 받는 기업의 비용영역을 확인해 그러한 활동의 변화에 대한 화폐적 가치를 추정하게 된다.

**<그림 7> 행정문서비용**



자료 : Better Regulation Office of NSW, 2012.

비용유형과 무관하게 기본적으로는 아래와 같은 비용절감모형이 사용되는 것이 보편적이다.

$$\text{비용절감} = \text{단위당비용절감} \times \text{빈도} \times \text{대상자수}$$

단위당비용절감(unit cost savings)은 활동에 따른 비용절감액이다. 빈도는 개인과 기업이 수행하는 활동의 연간 빈도수이다. 대상자수는 영향을 받는 기업과 개인의 수이다. 기본모형을 통한 비용절감 규모를 산정하는 단계는 다음과 같다.

- \* 1단계 : 행정제도로 인해 영향을 받는 활동들을 확인
- \* 2단계 : 각 활동별 비용절감액을 추정
- \* 3단계 : 영향을 받는 대상자의 규모를 확인
- \* 4단계 : 영향을 받는 모든 대상자(호든 기업)의 모든 활동을 기준으로 비용절감액을 합계함

각 비용유형별 비용추정 과정을 간략하게 제시하면 다음과 같다.

## ① 관리비용(administrative cost)

관리비용은 문서작성비용(paperwork costs)이라고 알려져 있다. 관리비용은 규제에 순응하는 것을 증명하는 과정에서 발생하며 신청서 양식을 작성하는 것과 같은 정보관련 활동을 말한다. 기업과 공동체에 대한 관리비용절감이 일어나는 과정은 다음과 같다.

- \* 신청서 작성 또는 정보수집을 종이에서 전자적으로 변경시킴
- \* 각기 다르게 이루어진 관리업무를 하나의 업무로 통합함
- \* 규제자(regulator)가 관리부담을 책임짐

**<표 4> 관리비용 절감요인과 정의**

Cost savings element	Definition
Annual Administrative Cost Savings	Unit Cost Savings x Quantity (where Unit Cost Savings = inputs x time saving and Quantity =population x frequency)
Inputs	wages costs, overheads and non-wage costs or the cost of anexternal service provider (hourly)
Time saving	Difference in the time required to complete the activity (in hours) with or without the reform
Population	The number of businesses/individuals affected
Frequency	The number of times the activity is completed each year

자료 : Better Regulation Office of NSW, 2012.

## ② 독립적인 순응비용(substantive compliance cost)

독립적인 순응비용은 대개 규제 또는 정부와의 관계에서 요구되는 자본과 생산 비용과 관련된다. 이러한 비용은 기업 또는 공동체, 비영리부문이 정부 규제수준을 준수하기 위해 새로운 장치를 구입하고, 유지하며, 특정기준의 재화와 서비스를 구입하는 것과 관련된다. 이 범주에 포함되는 비용은 정부의 요구에 의하여 제3의 기관에 보고서를 발간하는 비용까지 포함된다.

기업과 공동체를 위한 독립적인 순응비용절감은 다음과 같은 방식과 절차를 통해 구현가능하다.

- \* 특정한 장치를 더 이상 구매할 필요가 없어질 때
- \* 정부가 새로운 기준을 달성할 수 있는 교육훈련을 제공해 줄 때

\* 정부가 한 산업분야에서 특별한 재화에 대한 제한을 제거할 때(예컨대 특정한 제품기준과 효율성 표시(labelling) 의무를 철폐할 경우)

독립적인 순응비용 절감규모를 추정할 때에는 관련된 이해관계집단과 자문 및 협의를 거칠 경우 보다 분명하게 추정할 수 있게 된다.

**<표 5> 독립적인 순응비용 절감요인과 정의**

Cost savings element	Definition
Annual Substantive Compliance Cost Savings	Unit Cost Savings x Quantity (where Quantity = population x frequency)
Unit Cost Savings	Difference in cost of training, equipment or other expenditure with and without the reform
Population	Number of businesses/individuals affected
Frequency	Amount of training or equipment required each year

자료 : Better Regulation Office of NSW, 2012.

### ③ 규제수수료(fee)

규제수수료는 규제자가 규제를 집행하고 관리하는 과정에서 발생하는 비용을 회수하는 과정에서 허용된다. 규제수수료는 정부비용으로 고려되지 않지만 기업과 개인에게 전가되는 범위에서 행정문서 감축목표라는 차원으로 비용절감액에 포함되어 계산된다.

**<표 6> 규제수수료 절감요인과 정의**

Cost savings element	Definition
Annual Fees and Charges Savings	Unit Cost Savings x Quantity (where Quantity = population x frequency)
Unit Cost Savings	Difference in the cost of the fee/licence/permit with and without the reform
Population	Number of businesses/individuals affected
Frequency	Number of times the fee or charge is required to be paid each year

자료 : Better Regulation Office of NSW, 2012.

### ④ 지연비용(delay cost)

규제나 관리의 지연은 이익을 손실케 하거나 비용을 초래하여 기업과 개인에게 심각한 비용을 부과할 수 있다. 최근 정부가 지연비용을 줄이기 위해 특별히 초점

을 맞추고 있는 것은 간소화와 일체화이다. 이를 위한 활동은 다음과 같다.

- \* 각 부처는 신청서를 처리하는 단계를 하나의 시기에 마무리 한다
- \* 신청서를 준비하기 위해 필요한 서류의 수를 줄인다
- \* 인가과정을 대폭적으로 변화시킨다

**<표 7> 자연비용 절감요인과 정의**

Cost savings element	Definition
Annual Delay Costs	Saving Unit Cost Savings x Quantity x Population
Unit Cost Savings	Average value of assets (land, capital, labour) to which holding costs apply x (annual interest rate/365)
Quantity	Average difference in delay (in days) to process or gain approvals with or without the reform
Population	Number of businesses/individuals affected

자료 : Better Regulation Office of NSW, 2012.

### 3) 연방정부의 총규제비용절감 방법으로서 repeal day 운영과 성과

2013년 신임총리 취임 이후 호주 연방정부는 규제비용(red tape)을 산정하여 규제에 의해 발생하는 연간 총 비용을 추정하고 추정된 행정규제비용의 규모를 매년 10억달러(\$1 billion)씩 절감하기로 했다. 총규제비용절감목표를 달성하기 위해 연간 두차례의 규제철폐일(repeal day)을 정하여 불필요하고 고비용의 법률과 규제를 축소하기로 하였다. 최초의 규제철폐일은 2014년 3월 26일이었다. 3월 19일 호주 총리는 정부가 규제철폐를 통해 1만건 이상의 법률과 5만페이지 이상의 규제를 개

**<표 8> 2013년 9월 이후 발생한 핵심 규제비용**

KEY MEASURES	Reported (\$million)
Introducing Common Reporting Standard (G20)	60.0
Determination of Authorised Deposit-taking Institutions Prudential Standard 210 - Liquidity	50.5
Increasing customer due diligence requirements for ADIs	39.6
Harmonising standards and proposed guidance on risk management by APRA	5.8
Resuming indexation of the Fuel Excise to the Consumer Price Index	5.1
Establishing the Emissions Reduction Fund	4.7
Establishing Industry Growth Centres	2.1
<i>Other minor measures featured in this overview<sup>2</sup></i>	4.3
<i>Other minor measures not featured in this overview<sup>3</sup></i>	8.6
<b>Total</b>	<b>180.7</b>

자료 : The Australian Government Spring Repeal Day(2014년 10월)

<표 9> 천만달러 이상의 규모로 규제비용을 감축킨 핵심 규제개혁

KEY MEASURES <sup>1</sup>	Reported (\$million)
Reducing duplication through a One-Stop Shop for environmental approvals	426.3
Streamlining income tax returns using myTax	156.0
Making it easier for Australians to access government services	88.0
Implementing reforms to support responsible gambling	81.0
Increasing Pay As You Go entry thresholds to reduce burdens on taxpayers	67.3
Reducing the burden of foreign account tax compliance arrangements	58.3
Implementing PBS medication charts for public and private hospitals	40.8
Simplifying tax return lodgement through the myGov credential	33.8
Expanding private sector access to the Document Verification Service	31.3
Removing requirements on the Vocational Education and Training Sector	30.0
Keeping superannuation trustees' websites up to date	29.5
Simplifying import permits for defence and law enforcement industry partners	27.4
Removing duplicate customer checks for users of managed investment schemes	26.0
Assisting Job Services Australia providers and employers	24.7
Enabling informed choices on battery backup installations for the National Broadband Network	21.4
Reducing processing requirements on international money transfers	21.2
Implementing an online portal for applications to the Hearing Services Program	19.1
Repealing the Energy Efficiency Opportunities Programme	17.7
Improving grants management in Health	17.5
Harmonising Australian Design Rules with United Nations Vehicle Regulations	14.9
Rationalising the operation of the <i>Corporations Act 2001</i>	14.2
Exempting tradeable water rights from the definition of derivatives under the <i>Corporations Act 2001</i>	13.4
Reducing and clarifying APRA compliance measures	13.4
Removing short-selling tagging obligations under the responsibility of ASIC	13.1
Reforming Australian Apprenticeships Support Services	10.5
<i>Other minor measures featured in this overview<sup>2</sup></i>	172.2
<i>Other minor measures not featured in this overview<sup>3</sup></i>	143.8
<b>Total</b>	<b>1,612.8</b>

자료 : The Australian Government Spring Repeal Day(2014년 10월)

선한 결과 호주경제 전반에 걸쳐 700만 달러이상의 절감효과를 냈다고 발표하였다.

2013년 9월 신임 호주총리 취임이후 규제비용추정에 따라 산출된 핵심적인 규제비용은 180.7백만달러로 추산되었다. 표8은 핵심적인 비용발생 항목별로 추정된 규제비용이 제시되어 있다(단위는 호주달러).

2014년 2차 규제철폐일까지 천만달러 이상의 규제로서 비용절감된 주요 규제는 표9와 같이 다수의 성과로 나타났다. 2013년 9월 호주연방정부가 총규제비용절감계획을 수립하고 2회에 걸쳐 규제철폐를 실시한 결과 2014년 3월까지 719.4백만달러의 절감이 일어났고, 2014년 3월부터 10월까지 추가적으로 1,612.8백만달러가 절감되었다. 그 사이 규제로 인해 추가적으로 발생한 비용은 180.7백만달러로 추정되었는데, 결과적으로 2013년 9월 규제철폐계획을 수립한 결과 2013년 9월이후 규제총비용의 순수 절감 규모는 2,151.5백만달러로 21억달러 이상의 총규제비용이 절감되는 성과를 거두었다.

**<표 10> 1억 규제비용 절감목표 대비 규제총비용절감 성과**

	Reported (\$ million)
<b>Total gross progress since September 2013<sup>1</sup></b>	<b>2,332.2</b>
<i>Deregulation progress previously reported on the 2014 Autumn Repeal Day</i>	719.4
<i>Deregulation savings reported since the 2014 Autumn Repeal Day (at Table 1b)<sup>2</sup></i>	1,612.8
<i>Total regulatory costs reported since September 2013 (at Table 1c)<sup>2</sup></i>	(180.7)
<b>Total net progress since September 2013</b>	<b>2,151.5</b>

자료 : The Australian Government Spring Repeal Day(2014년 10월)

**<표 11> 규제비용 절감사례**

Agriculture	Improving the Farm Management Deposit (FMD) Scheme
	<ul style="list-style-type: none"> <li>On 27 March 2014, the Parliamentary Secretary to the Treasurer introduced the Tax Laws Amendment (2014 Measures No. 1) Bill 2014 which included amendments to the Farm Management Deposit (FMD) scheme. The Bill received Royal Assent on 30 May 2014.</li> <li>Among other changes, from 1 July 2014 farmers and other primary producers can earn up to \$100,000—up from the previous limit of \$65,000—in non-primary production or ‘off-farm’ income and still be eligible to create new FMDs in that same year. Farmers will be able to consolidate multiple FMD accounts that have been held for more than 12 months without income tax consequences, reducing the administrative burden for both farmers and deposit-taking institutions. The Government has also made administrative changes to exempt FMDs permanently from the unclaimed moneys provisions in recognition of the long term nature of FMDs, giving farmers’ confidence that their FMDs will be there when needed.</li> <li>The Department of Agriculture has estimated that this will lead to an annual saving of \$1.9 million in compliance costs.</li> </ul>
Agriculture	Modernising cargo lodgement for commercial importers
	<ul style="list-style-type: none"> <li>On 10 September 2014, the Department of Agriculture announced the implementation of a cargo online lodgement system that will improve timeliness and convenience for commercial importers and customs brokers interacting with the Department.</li> <li>More than 31 million sea and air containers and canisters were imported into Australia in the past financial year, and the Department processed up to one million separate lodgements (emails, faxes, paper forms) to support these arrivals. The Cargo Online Lodgement System will allow clients to submit import documentation, as well as check progress of their lodgements, online. The system was released to a selected group of cargo clients on 10 September 2014. The staged release will ensure the new cargo system is working at the agreed service level before its full release, proposed for early 2015.</li> <li>The Department of Agriculture has estimated that this will lead to an annual saving of \$5.1 million in compliance costs.</li> </ul>

자료 : The Australian Government Spring Repeal Day(2014년 10월)

한편 호주정부는 2014년 3월 1차 규제철폐일 이후 진행된 주요한 규제철폐의 내용을 각 부처별로 정리하여 보고하였다. 예를 들어 농림부의 개혁사례 중 하나는 농장관리보증금(FMD) 시책의 개선사례이다. 이 사례로 농림부는 연간 1.9백만달러의 규제순응비용을 절감하는 성과를 거뒀다. 또한 상업수입물품의 수화물 적재 시스템의 현대화를 통해 연간 5.1백만달러의 규제순응비용 절감 효과를 거뒀다. 표11은 2014년 3월 이후 호주 연방 행정부처 중 하나인 농림부가 추진한 규제폐지를 통한 규제비용절감 사례의 예시이다.

#### 4) 규제개혁 성과관리<sup>5)</sup>

##### (1) 개요

###### ① 성과관리체계의 요소

규제개혁 성과관리체제는 규제자가 규제목적 달성을 위해 필요한 최소한의 영향만을 피규제자에게 부여하는 규제를 채택하도록 하며 결과적으로 규제자의 규제문화를 피규제자 친화적으로 변화시키는 것을 목적으로 한다. 성과관리체제를 통해 규제자는 규제를 공정하고 효과적이며 효율적으로 관리하기 위한 노력의 산출물들을 공정하고 객관적으로 보고하도록 한다.

성과관리체제는 또한 규제자가 자신의 역량을 증진시킬 수 있는 기회를 발견하도록 하며 보다 더 큰 영향력을 발휘하는 데 자신의 자원을 활용할 수 있도록 하는 수단(tool)을 제공한다. 규제개혁 성과관리 틀은 특히 규제자가 총규제비용절감목표를 달성을 관리할 수 있는 좋은 수단이 된다. 규제개혁 목표를 달성하기 위한 성과관리체제는 아래와 같은 구성요소를 가진다.

- \* 산출기반의 핵심성과지표(outcomes-based key performance indicators(KPIs)) : 정부가 기대하는 규제자의 규제개혁성과
  - 규제자는 피규제의 효과적인 운영을 불필요하게 방해하지 않을 것
  - 피규제자와의 의사소통은 명확하고 목표지향적이며 효과적일 것
  - 규제자가 취하는 행동은 관리되는 위험을 다루는 데 적절한 방식일 것

5) 이 절의 내용은 호주 연방정부가 2014년 발간한 Regulator Performance Framework의 자료를 요약정리한 내용이다.



- 순응과 감독방법은 끊기지 않도록 유연해야 하며 조화로우려 것
- 규제자는 피규제자를 개방적이고 투명하게 상대할 것
- 규제자는 능동적으로 규제체계의 개선에 지속적으로 기여할 것
- \* 좋은 규제성과의 척도(measures of good regulatory performance) : 모든 규제자들은 산출기반의 핵심성과지표를 활용하여 자신의 규제개혁목표의 달성도를 평가해야 함
- \* 자기평가에 대한 외부 검증 절차(a process for annual externally validated self-assessment) : Public Governance, Performance and Accountability Act of 2013(PGPA Act)에 의해 규제자의 회계기관으로부터 인증을 받아야 함
- \* 매 3년마다 특정 영역에 대한 외부평가 절차(a process for targeted external review every three years) : 성과 사정을 위해 제안된 증거에 동의하는 책임 각료와 함께 특정한 규제자들은 매 3년에 외부평가를 받고 보고서를 출판해야 함
- \* 연간 외부 평가의 위임 등에 대한 옵션(the option for the government to commission annual external reviews) : 중요한 소수의 규제자들에 대해서는 매년 외부 평가를 위임할 수 있는 권한 등

성과관리체계는 PM&C가 발행한 집행 가이드(implementation guidance)에 의해 운영된다. 이 가이드에는 아래와 같은 사항이 포함되어야 한다.

- \* 어떤 규제자와 규제기능이 성과관리체계 안에 포함되어야 하는가에 대한 기준
- \* 관리체계 안에서 좋은 규제성과의 의무척도를 평가하는데 필요한 투입, 산출, 활동기반의 증거에 대한 예시
- \* 보다 나은 규제사례에 대한 사례연구 선정 기준
- \* 각료자문위원회(Ministerial Advisory Councils)와 다른 이해관련자의 참여
- \* 집행을 위한 시간계획

## ② 성과관리의 실행

성과관리의 실행은 결국 규제자의 규제개혁 성과의 향상으로 귀결되어야 한다. 따라서 규제개혁성과관리 집행은 아래의 요소를 구현해야 한다.

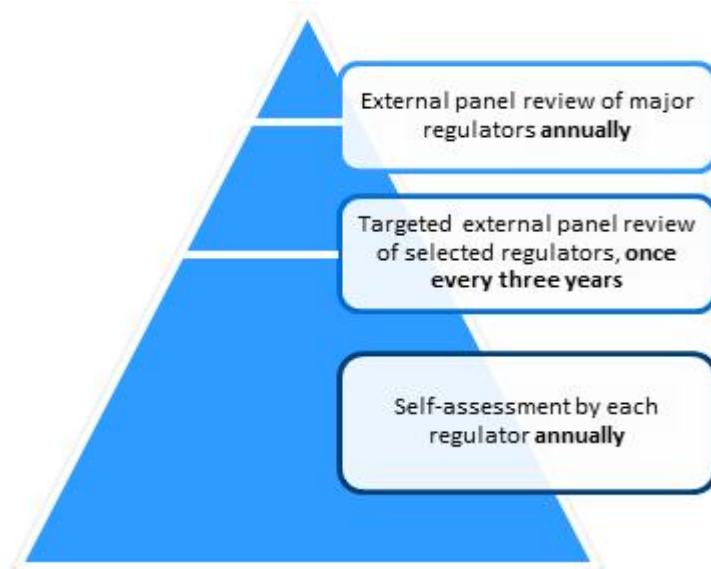
- \* 성과평가를 용이하게 해 줄 것

- \* 책임성을 보장할 것
- \* 투명할 것
- \* 유연할 것
- \* 비용효과적일 것
- \* 다른 프로세스와 중첩되지 않도록 보완적일 것

성과측정과 산출기반 KPI의 할당이 어렵기 때문에 성과평가가 정확하거나 산출의 원인을 규제개혁이라고 판단하기에 당장은 어려울 수 있다. 즉 규제개혁의 성과를 확인하고 원인을 발견하는 데 시간이 많이 소요될 것이다. 따라서 지속적으로 규제개혁의 성과를 평가하고 측정함에 따라 규제개혁의 산출물(output) 뿐 아니라 장기적으로는 영향(outcome)까지도 측정의 틀 안으로 반영되어 정확한 규제개혁의 성과관리가 가능해질 것이다.

연방정부의 규제자로서 규제를 관리하고 감독하고 집행하는 규제기관은 모두 이 규제개혁 성과관리체제를 도입하고 운영해야 한다. 현재 PM&C는 2015년 1월 1일을 기한으로 성과관리 실행 안내서를 준비하고 있다. 연방정부는 6개월간의 적응시기를 거친 뒤 2015년 7월1일 최초의 평가를 실행할 계획이다.

**<그림 8> 규제개혁 성과관리의 평가 시기, 유형, 대상**



자료 : The draft regulator performance framework, 2014.

## (2) 성과평가

규제개혁 성과관리를 위한 평가는 크게 자체평가(self-assessment)와 외부평가(external reviews)로 구분된다. 우선 규제자의 성과평가는 매년 자체평가서에 대한 외부의 확인으로 진행된다. 이는 매 3년마다 진행되는 특정대상(targeted) 규제자에 대한 외부평가 프로그램에 의해 보완된다. 또한 특정한 영역의 규제에 대해서는 정부에 의해 외부 패널에게 위임되어 주요 규제자에 대한 평가가 매년 이루어지는 체계로 구성된다. 모든 유형의 성과평가는 보고서로 발간되고 공개된다.

### ① 자체평가(self-assessment)

자체평가는 포괄적이며, 적절한 시기에, 외적인 타당성이 확보될 수 있어야 하며 공개적으로 진행되어야 한다. 모든 규제자는 규제개혁 성과에 대한 자체평가를 12개월마다 실시해야 한다. 규제자는 외부 평가자를 사용할 것인지, 동료 평가를 할 것인지 또는 산업체의 평가를 실시할 것인지 등을 포함하여 자체평가의 수행방식을 자율적으로 결정할 수 있다.

규제자는 규제개혁 성과평가를 기존의 내 외부의 평가프로그램과 연동하여 수행할 수 있다. PGPA Act에 의한 규제자의 감사기관은 자체평가 보고서를 보증하여야 하며, 책임 각료에 의해 승인된 각료자문위원회(MACs)와 이해관계자 자문 메커니즘에 보고서를 제공해야 한다.

### ② 외부평가(external reviews)

외부평가는 정부와 산업계 대표들로 구성된 평가패널(review panel)에 의해 수행된다. 외부평가패널에는 타규제기관(peer regulator), 규제되는 공동체 대표, 각료의 대리인 등이 포함된다. 특이한 점은 타 규제기관의 평가패널 참여인데, 동료평가를 수행할 경우 유사한 분야의 다른 규제기관의 아이디어와 실제 사례를 확산시키는 데 동료평가방법이 좋은 수단이기 때문이다. 외부평가는 특정된 외부평가(targeted external review)와 연간 외부평가(annual external review)로 나뉜다.

첫째, 특정화된 외부평가는 매 3년마다 진행되는 외부평가를 말한다. 특정된 외부평가 대상자의 선정기준은 다음과 같다.

\* 산업위험이 확인되었거나 부각되는 분야

- \* 현재 정부가 우선순위로 삼고 있는 분야
- \* 책임 있는 각료 또는 각료위원회에 의해 제안된 분야
- \* 규제자에 대해 불만이 제기된 경우가 있는 분야

둘째 연간 외부평가는 전체 각료기관 중 중요한 소수의 규제자를 대상으로 실시하는 외부평가이다. 연간 외부평가가 실시될 경우에도 해당 규제자는 자체평가를 실시해야 한다. 외부평가 대상자로 선정된 규제자의 자체평가는 외부기관으로부터 타당성 확인을 받지 않아도 된다. 연간 외부평가 대상기관의 선정에는 아래와 같은 사항이 고려되어야 한다.

- \* 규제부담의 가치
- \* 경제적 가치
- \* 규제되는 공동체와 산업 규모
- \* 확인된 산업 위험 또는 현재 정부의 우선순위
- \* 자체평가와 외부평가의 결과
- \* 전체 고용자 또는 예산규모를 기준으로 규모가 큰 기관

### (3) 핵심성과지표 (Key Performance Indicator)

규제개혁 성과관리체계에서 제시된 핵심성과지표(Key Performance Indicator)는 모두 여섯가지이다. 각 KPI 별로 좋은 규제성과 척도(measures of good regulatory performances)가 제시되었고, 산출과 활동기반의 증거 목록의 사례가 제시되어 있다. 각 핵심성과지표들은 다음과 같다.

**<표 12> 규제개혁 핵심성과지표와 척도**

KPI	좋은 척도 예시	산출 및 활동기반 증거 예시
1. 규제자는 피규제의 효과적인 운영을 불필요하게 방해하지 않을 것	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제자는 피규제 산업의 작동 환경에 대해 이해하고 있음을 증명할 것</li> <li>- 규제자는 피규제자에 대한 규제활동의 예기치 않은 부정적 영향을 최소화하기 위해 적절한 조치를 취할 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련 산업협회를 포함한 정책의 이해관계 집단과 정기적인 자문과 참여</li> <li>- 피규제자로 부터의 환류에 대응한 문서</li> <li>- 정기적인 환경탐색의 실행 여부</li> </ul>
2. 피규제자와의 의사소통은 명확하고 목표지향적이며 효과적일 것	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제자가 최신의 정확하고 간결한 정보와 지침을 미디어를 통해 목표 청중에게 적절히 제공하는가</li> <li>- 규제자가 정책과 서비스 기준을 변경하기 전에 영향을 받는 이해집단과 산업을 참여시키는가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부 접근성 가이드라인에 적합한 지침서의 비율</li> <li>- 의사결정에 들어간 최대, 최소, 평균 시간</li> </ul>
3. 규제자가 취하는 행동은 관리되는 위험을 다루는데 적절한 방식일 것	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제자가 위험기반의 적절한 접근을 적용하는가</li> <li>- 규제자의 규제위험에 대한 선호되는 접근방식이 정기적으로 재평가 되는가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위험관리정책과 절차에 일반 규제직원과 대중의 접근성</li> <li>- 정기적으로 규제접근의 평가에 적용되는 문서화된 접근</li> </ul>
4. 순응과 감독방법은 끊기지 않도록 유연해야 하며 조화로우실 것	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제자의 정보제공 요청이 규제목적 달성을 위해 반드시 필요한 경우인가</li> <li>- 규제자의 정보수집 빈도가 최소화되고 다른 유사한 절차와 조절 되었는가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연간 피규제자에게 요청된 반복적인 정보제공 건수</li> <li>- 유사한 규제자와 연합하여 방문한 조사의 비율</li> </ul>
5. 규제자는 피규제자를 개방적이고 투명하게 상대할 것	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제자의 위험기반의 프레임워크가 분명하고 이해가능하며 접근가능한 형태로 대중이 확보 가능한가</li> <li>- 대중에 대한 책임성을 담보하기 위해 규제자의 성과평가 결과가 적절한 방법으로 발표되는가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 집행 전략과 위험접근의 발간</li> <li>- 성과평가 결과의 발간</li> </ul>
6. 규제자는 능동적으로 규제체계의 개선에 지속적으로 기여할 것	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제자는 피규제자 및 이해관계자와 신뢰를 증진시키기 위해 협력적인 관계를 수립하는가</li> <li>- 규제자는 규제순응 비용을 절감하기 위한 대안 개발에 이해관계자를 참여시키는가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문서화된 절차에서 이해관계자의 능동적이고 정기적인 참여의 인정</li> <li>- 모든 이해관계자에게 환류 메커니즘이 알려져 있고 개방되어 있는지</li> </ul>

## 5. 결론 및 시사점

환경변화의 불확실성은 우리나라 뿐 아니라 세계 모든 나라가 경험하고 있는 글로벌 경제환경의 공통된 특징이다. 글로벌 경제환경에서 모든 나라가 동일한 상황에 처해 있다면 보다 경쟁력을 갖추기 위해서는 국가 내부의 개혁과 발전인데 규제개혁은 정부가 시장과 시민사회에 행사하는 권한의 방식과 내용을 개선하여 국가의 내외적인 경쟁력을 향상시키는 좋은 방법이다.

우리나라는 지속적으로 규제개혁을 추진해 왔으며 글로벌 금융위기 속에서도 급격한 성장률 저하를 막는 등 다양한 성과를 보고하였다. 그러나 최근 발생한 일련의 대내외적 상황의 변화는 보다 강력한 수준의 규제개혁을 요구하고 있는 바 호주 사례를 통해 우리나라 규제개혁 추진의 방향을 모색할 수 있다. 우리 정부의 규제개혁을 위해 참조할 수 있는 호주정부의 규제개혁의 성과와 시사점 다음과 같이 정리된다.

첫째는 강력한 규제개혁 추진 체제를 형성하였다. 2007년 내각의 가료수준으로 규제개혁의 아젠다가 부상한 이후 2013년 새로 취임한 Tony Abbott 총리는 규제개혁 담당조직을 총리가 직접 관장하는 내각총리실로 규제관리 기구를 이관하여 새로운 규제개혁 아젠다를 제시하고 이를 강력하게 뒷받침 할 수 있는 조직과 행정기반을 조성하였다. 호주정부가 2014년 한해동안 달성한 21억 달러 이상의 총규제비용 절감성과는 이러한 강력한 규제개혁 추진체계 하에서 가능했다.

둘째, 호주정부는 위험관리와 규제개혁을 동일한 틀에서 모색하고 있다. 호주정부는 과거 OBPR이 주관하는 규제영향평가작성지침을 통해 위험평가를 제도화·정형화시켰다. 특히 규제개혁이 위험도에 어떤 영향을 가지고 있는가를 반드시 고려하도록 하는 규제영향평가를 진행하는 과정에서 규제개혁이 규제합리화의 기본적인 목표와 연계될 수 있도록 하여 무분별한 규제완화를 통해 규제의 질이 저하되지 않도록 하고 규제의 목표달성이 저해되지 않는 규제개혁이 이루어지는 기본 토대를 제공하고 있다.

셋째, 호주정부는 규제개혁의 목표와 방식을 구체적으로 제시하고 그 결과를 파악하고자 한다. 호주정부는 규제개혁의 효과로 규제비용(red tape)절감제도를 채택하였다. 2013년 이후 규제에 의해 발생하는 총 비용을 추정하였으며, 2013년 9월부터 2014년 9월까지 총 10억달러의 총규제비용 절감이라는 구체적인 규제개혁 목표를 제시하였다. 이 목표를 달성하기 위해 전 정부차원에서 규제개혁 성과를 보고하는 두차례의 규제철폐일(Repeal day)을 운영하였다. 구체적인 규제개혁의 목표 제시는 규제를 관리하는 각 기관의 강력한 규제개혁의 유인이 되었다.

넷째, 규제개혁은 연방의 규제개혁 전담부서에 의해서 추진되는 것이 아니라 규제를 관리하는 개별의 각 부처와 기관에 의해 추진된다. 이를 위해서는 각 규제관리 기관의 적극적인 규제개혁활동을 통한 구체적인 성과가 나타나고 규제자의 규제개혁 문화가 정착되어야 한다. 호주 연방정부의 규제개혁 기관은 각 규제기관의 규제개혁의 문화조성과 규제관리 기관의 규제개혁 이니셔티브를 제도화하기 위해 2015년 시행을 목표로 규제개혁 성과관리체계(Regulatory Performance Framework)를 수립하여 추진계획에 있다. 이를 위해 규제개혁의 핵심성과지표(KPI)를 제시하였고 공통적으로 적용할 수 있는 좋은 척도와 투입산출 지수의 예를 제시하였다. 호주정부가 추진하고자 하는 규제개혁 성과관리체제가 총규제비용절감 목표제와 연동되어 추진될 경우 보다 강력한 규제개혁이 추진될 것으로 기대된다.

- 참고문헌 -

최유성·이동탁·김주찬·이영범. 2013. 주요 선진국의 규제개혁 동향에 관한 연구. 한국행정연구원  
구원

Australian Government. 2014. Regulator Performance Framework. Australian Government.

Australian Government. 2014. The Australian Government Spring Repeal Day October 2014. Australian Government.

Better Regulation Office 2012. Guidelines for Estimating Savings under the Red-tape Reduction Target. Better Regulation Office. New South Wales.

OBPR. 2013. Best Practice Regulation Handbook 2010. Australian Government.

OBPR. 2013. Guidance Note-Risk Analysis in Regulation Impact Statements OBPR.

PM&C. 2014. The Draft Regulator Performance Framework: overview and submissions process. PM&C.

## 제3장 독일의 규제개혁

원소연(한국행정연구원)

### - 목 차 -

1. 규제개혁동향
2. 독일 규제개혁의 주요내용
  - 1) 연방차원의 규제개혁 프로그램 개관
  - 2) 행정부담지수 측정
  - 3) 좋은입법을 위한 프로그램
  - 4) 이행비용의 측정
3. 독일의 규제개혁관련 제도
  - 1) 제도개관
  - 2) 법률영향분석
  - 3) 표준비용모델
  - 4) 이행비용 측정 및 제시
  - 5) 규제의 유효기간 설정
4. 독일의 규제개혁 관련 조직
  - 1) 규제개혁 추진 조직
  - 2) 독일 규제개혁을 위한 주요제도인 법률영향분석 관련조직
  - 3) 연방규범통제위원회



## 1. 독일 규제개혁의 동향

### □ 독일의 규제개혁은 행정개혁의 일환으로 시작됨

- 독일행정에서는 경제적 효율성보다는 법치주의의 원칙을 더욱 중요한 가치로 여겨왔지만 1970년대부터 경제적 효율성의 실천필요성 등장
- 관료제의 경직화, 행정의 비효율성이 지속적으로 제기되자 행정의 효율화작업을 위한 행정개혁이 단행되면서, 그 일부로서 규제개혁 시작

### □ 연방과 주의 행정 간소화 및 법령 간소화(1970-1980년대)

- 독일은 법률의 홍수, 규범의 홍수라고 표현할 만큼 규범이 너무 증가하여 실질적인 집행불능 상태가 됨
- 집행불능 상태외에도 규범의 품질저하 등 다양한 문제점이 발생함에 따라 규범의 수를 감축하고 품질을 향상시킴으로써 국민의 이해향상 및 입법의 정당성 향상 등이 요구됨
- 1978년 각 주정부를 중심으로 법령 및 행정 간소화 작업 시작
- 1983년 연방차원에서 법령과 행정 간소화를 위한 독립위원회를 설치하고, 법류명령·행정규칙 간소화 작업 추진

### □ 효율적인 국가를 위한 행정개혁 추진(1990년대)

- 행정의 효율성·능률성을 극대화하고 행정을 간소화하기 위한 다양한 작업이 시행되면서, 그 일환으로 법령 간소화작업, 규제품질 제고 등 규제개혁이 실시됨
  - 1990년대 독일의 행정개혁은 “Schlanker Staat(효율적인 국가)”라는 표제아래 추진됨
  - 연방행정의 효율성 제고를 위하여 독립위원회(Sachverständigenrat Schlanker Staat)를 설치하고 국가사무 축소, 민영화, 행정규칙 감축, 법령간소화 및 품질개선 등 15개 분야의 행정개혁방안<sup>6)</sup> 제시

□ 행정현대화를 위한 행정개혁프로그램(1990년대말)

- 1999년 12월 ‘현대국가-현대행정(Moderner Staat-Moderne Verwaltung)’이라는 행정개혁 프로그램을 의결
  - 행정의 현대화, 행정부담완화, 전자정부 추진
- 2003년 행정부담완화를 위한 마스터플랜 마련
  - 기업의 경제활동을 위축시키는 과도한 행정규제를 완화하고 복잡한 행정절차의 간소화 추진
  - 중소기업 진흥, 고용창출, 시민사회 강화를 목적으로 함
- 행정부담완화를 위한 13개 프로그램 추진
  - ①각종연방법의 재검토 및 간소화 ②정부통계 간소화 ③기업의 통계부담 경감 ④ 전자정부 추진 ⑤전자의료카드 도입 ⑥의약품 전자상거래 도입 ⑦창업 및 소기업 지원대책 ⑧수공업 관련법규 개혁 ⑨기업회계의무 한도 상향조정 및 회계 표준화 ⑩공공사업 입찰관련 규정 간소화 ⑪소득세 처리절차 현대화 ⑫공공부문 단체협약 개혁 ⑬사회보장관련 신고시스템 개선
- 행정부담완화를 위한 실무팀을 각 연방부처별로 설치
  - 각 연방부처의 실무팀을 중심으로 지속적으로 행정부담완화를 위한 프로그램 개발 및 운영
- 1999년이후 행정부담완화를 위한 다양한 프로그램을 도입하고 운영하였으나 실질적인 성과는 미흡
  - 법률에 근거한 개별적 조치만으로 중소기업 등의 재정적 부담을 완화하는데에 한계가 있었음
  - 보다 구체적인 행정부담완화를 위한 프로그램의 필요성 등장

□ 2005년 표준비용모델 도입

- 기존의 행정부담완화를 위한 다양한 행정개혁을 진행하였으나 그 효과가 미흡하

---

6) 행정개혁의 내용은 입법작업에 관한 심사목록표, EU관련입법개혁, 행정현대화, 국가사무의 감축 등

였음

- 이러한 배경에는 단순한 법령개정만으로는 행정부담완화에 한계가 있으며, 구체적인 행정부담을 측정할 필요성 등장
- 독일의 행정부담을 정확히 파악하고, 새로운 법령으로 인해 발생할 행정부담에 대한 예측 필요
- 2005년 ‘연정합의(Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD)’에서 표준비용모델 도입결정
- 행정비용 측정결과에 대한 감독기관으로서 국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat) 설치

□ 2006년 ‘행정부담완화 및 좋은입법’ 프로그램 결정

- 2006년 연방정부는 규제개혁을 위하여 ‘행정부담완화 및 좋은입법(Bürokratieabbau und Bessere Rechtssetzung)’ 프로그램 의결<sup>7)</sup>
- 이러한 프로그램 하에서 행정부담완화와 규제품질 개선을 위한 다양한 프로그램 추진
  - 법률영향분석 도입, 행정부담지수, 이행비용 완화 등
- ‘행정부담 완화 및 좋은 입법’프로그램은 2006년 결정된 이래 현재까지 지속적으로 운영되고 있음

□ 행정비용 감축결정<sup>8)</sup>

- 2007년 2월 28일 연방정부는 행정부담완화 및 좋은입법 프로그램의 일환으로 독일 법령으로 인한 행정비용의 대폭 감축을 결정함
- 이를 위해 행정비용측정 절차를 도입하고, 이에 따라 2011년 연말까지 현행 행정비용의 25%를 감축할 것을 결정
  - 정보제공의무에 기인하는 행정비용을 전반적으로 검토함으로써 불필요한 의무들을 삭제하도록 결정

7) 2006년 6월 25일 내각결정 참고, Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006

8) 2007년 2월 28일 내각결정 참고, Kabinettsbeschluss vom 28. Februar 2007

□ 17대 국회에서의 행정부담 완화 및 좋은 입법 프로그램을 위한 주요내용 결정<sup>9)</sup>

○ 2006년 연방내각이 결정한 행정부담 완화 및 좋은 입법 프로그램을 실현하고, 시민·기업·행정측면에 발생하는 행정부담 완화를 실현하기 위하여 17대 국회에서 실행하여야 할 주요내용 결정

- 경제계에게 발생하는 행정비용의 25%절감목표 실현
- 기존의 행정부담 감축을 위하여 우선순위 분야 선정

※ 인프라건설 분야, 조세신고관련분야, 거래법/세법/사회법에 따른 자료보관기간 및 검증기간관련, 영업신청 등 우선순위 분야를 선정하고, 해당 분야에서의 행정부담 감축실행

- 이행비용측정을 위한 사전절차 확대
- 국가규범통제위원회 관할업무 확대
- EU차원의 행정비용감축 촉진

□ 국민과 행정의 행정부담 완화를 위한 첫 번째 조치에 대한 주요내용<sup>10)</sup>

○ 국민과 행정분야에서의 행정부담완화를 위한 주요내용 결정

- 자동차 등 교통수단허가에서의 행정부담완화 및 국민친화성 강조
- 안전한 전자적 의사소통의 간소화

※ 예컨대 이메일 등을 이용한 행정관청과의 의사소통 간소화

- 행정현대화
- 연방직업교육지원법(Bundesausbildungsförderungsgesetz) 분야의 간소화
- 거리교통법령(Straßenverkehr-Ordnung) 개정

9) 2010년 1월 27일 내각결정 참고, Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010: Eckpunkte zum Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung in der 17. LP

10) 2010년 4월 21일 내각결정 참고, Kabinettsbeschluss vom 21. April 2010: Eckpunkte für erste Massnahmen zur Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung

□ 경제계에 대한 지속적인 행정비용 절감을 위한 주요내용<sup>11)</sup>

- 2006년 경제계에 대한 행정비용의 25%를 절감하기로 결정하였고, 연방정부의 지속적인 노력에 의해 2011년 현재 약 1억1천만유로 정도 감소하였으나 이는 2006년과 비교하였을 때 약 22.1% 감소한 수치
- 이에 25% 감축목표 달성을 위한 후속조치 결정
  - 전자통신을 이용한 신청 및 계산서 발급 등 촉진과 통상적으로 5년으로 규정하고 있는 보관기간의 단축
  - 전자정부 활용
  - 공개된 기업정보의 우선적인 활용
  - 건강 및 요양분야의 행정비용 절감조치
  - 직업교육 및 수공업관련 법령 개정 등

□ ‘좋은 입법(bessere Rechtssetzung)을 위한 실행계획<sup>12)</sup>

- 이행비용 예측을 위한 우선적인 법령분야 선정
- 연방정부는 경제계 및 국가규범통제위원회, 그리고 해당관청과의 협력을 통해 행정절차 간소화 추진
- 법령제정 이후 제정당시 예측한 이행비용에 대한 주기적인 검증 결정
- 행정부담지수를 통해 경제계에 대한 행정비용의 변화를 주기적으로 제시 등

□ 2014년 ‘좋은 입법(bessere Rechtssetzung)을 위한 실행계획<sup>13)</sup>

- 2014년 6월 좋은입법을 위한 실행프로그램(Arbeitsprogramm Bessere Rechtssetzung 2014) 의결
- 행정부담완화의 체감효과 향상

11) 2011년 12월 14일 내각결정 참고, Kabinettsbeschluss vom 14. Dezember 2011: Eckpunkte zur weiteren Entlastung der Wirtschaft von Bürokratiekosten

12) 2012년 3월 28일 내각결정 참고, Kabinettsbeschluss vom 28. März 2012: Arbeitsprogramm bessere Rechtssetzung

13) 2014년 6월 4일 내각결정 참고, Kabinettsbeschluss vom 4. Juni 2014: Arbeitsprogramm bessere Rechtssetzung 2014

- 행정간소화 결정과정에 기업 및 국민의 참여 촉진
  - 젊은 부모를 위한 국가지원정책에의 접근성 향상
  - 의원 및 치과에서의 절차간소화
  - 조세절차의 현대화
  - 기업설립의 간소화
  - 중소기업의 전자세금계산서 지원
  - 이행비용 감축
  - 입법절차 개선
  - 이행비용의 변동현황을 분기별로 제시
- 2014년 12월 중소기업의 행정부담을 완화를 위한 실행계획(Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie)<sup>14)</sup>
- 연방정부는 행정부담 제어장치(Bürokratie-Bremse) 마련
    - 중소기업의 행정부담을 지속적으로 완화하기 위하여 “One-in, One-out”제도 도입
    - 중소기업에게 행정부담을 유발하는 불가피한 규제가 도입되는 경우, 유사한 행정부담을 유발하는 규제를 폐지하도록 함으로써 중소기업에게 새로운 행정부담을 유발하지 않도록 함
    - 연방정부는 ‘one-in, one-out’제도가 실효성을 갖기 위해 가능한 빠른 시일내에 입법화 할 것을 약속
    - 이 밖에 세법 및 재정법(Steuer-und Finanzrecht)단순화, 창업자의 부담완화, 기업의 정보제공의무 및 통계의무 경감 등 포함
  - 이 밖에 다양한 행정부담 완화를 위한 조치 결정
    - 전자세금계산서 발급촉진, 기업설립 후 3년간 정보제공의무 면제 등

14) 2014년 12월 11일 내각결정 참고, Kabinettschluss vom 11. Dezember 2014: Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie

## 2. 독일 규제개혁의 주요 내용

- 독일의 규제개혁은 개인, 기업, 행정측면에서 유발되는 행정부담을 감소시키는 것을 목적으로 함
- 연방주의를 채택하고 있는 독일의 입법권은 연방정부외에 각 주정부에게도 부여되어 있으며, 이에 따라 연방과 각 주는 관할 입법권에 따른 규제개혁을 독자적으로 추진함
  - 연방정부의 규제개혁 프로그램은 ‘행정부담 감축과 좋은입법((Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung)’을 핵심내용으로 함
  - 연방정부의 규제개혁프로그램과 별도로 16개 각 주정부도 각각 독자적으로 규제개혁을 추진하며, 일반적으로 연방의 결정에 근거하여 추진
    - 즉, 각 주정부차원에서 연방의 규제개혁과는 완전히 다른 규제개혁 프로그램을 추진하기 보다는 연방의 규제개혁 방향과 보조를 맞추어 추진함
    - 예컨대 좋은입법을 위한 제도로서 연방정부는 신규 정부법률안에 대하여 법률영향분석(Gesetzesfolgenabschätzung)을 수행하여 첨부하도록 규정하고 있으며, 현재 라인란트팔츠(Rheinland Pfalz)주의 경우 주 법률안에 대하여 연방정부와 동일한 법률영향분석제도를 운영하고 있음

### 1) 연방차원의 규제개혁 프로그램 개관

- 현재 독일 연방정부가 추진하고 있는 규제개혁의 주요내용은 “행정부담 감축과 좋은 입법(Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung)”
  - 행정부담 감축의 주요 목표는 경제계의 행정부담을 지속적으로 감축함으로써 기업의 혁신을 통한 경쟁력을 강화하는 것
  - 행정부담 감축을 위해 2006년 표준비용모델을 이용하여 독일 전체 법령을 대상으로 행정비용을 측정하였고, 측정결과를 바탕으로 행정비용의 25% 감축

- 2011년부터는 행정비용(Bürokratiekosten)외에 이행비용(Erfüllungsaufwand)을 측정하기 시작함
- 행정부담 절감계획과 동시에 규제의 품질 개선을 위하여 입법과정에서부터 무분별한 규제신설을 방지하고 좋은 규제를 만들기 위한 노력 경주
- 좋은 입법(Bessere Rechtssetzung)을 위하여 법률영향분석제도(Gesetzesfolgen-abschätzung)를 도입하여 운영중임
- 이 밖에 2011년부터 신규법안에 대하여 유효기간을 부여하고, 국가규범통제위원회는 이에 대한 적정성을 평가함

## 2) 행정부담지수(Bürokratiekostenindex) 측정

### □ 행정비용(Bürokratiekosten) 측정 및 감축

- 2006년부터 독일의 규제개혁의 핵심이슈는 행정비용의 감축
  - 행정비용이란 법률 및 하위법령, 행정규칙 등에서 자료 및 기타 정보 등을 행정관청 또는 제3자에게 제공하거나 열람 등이 가능하도록 규정함에 따라 국민, 기업, 행정에 발생하는 비용을 의미함
  - 이러한 행정비용은 주로 정보제공의무로부터 발생하는 것으로 판단하며, 정보제공비용이라고도 함
  - 예컨대 주로 신고, 보고, 설명 등을 제출함으로써 국민, 기업, 행정에 발생하는 비용
- 이러한 행정비용에는 규제의 내용을 준수하기 위해 발생하는 비용은 제외
  - 예컨대 차에 매연필터를 장착하는 규제의 경우 이러한 규제를 준수하기 위해 발생하는 비용, 즉 매연필터 구입비 및 장착비 등은 행정비용측정에서 제외함
  - 즉, 독일의 행정비용 측정은 순수하게 법령에서 규정하고 있는 정보제공의무로부터 발생하는 행정부담만을 의미함
- 행정비용(정보제공비용)을 측정하는 방법은 표준비용모델(Standardkostenmodell)로서 네덜란드에서 고안함



- 표준비용모델은 각각의 정보제공의무의 강도에 따라 측정하는 산식을 제공함
- 독일은 2006년부터 이러한 표준비용모델에 근거하여 법률로 인해 발생하는 독일의 총 행정비용을 측정함
- 2006년부터 2008년까지 조사한 결과 독일의 행정비용은 약 476억 유로에 달하는 것으로 측정되었으며,
- 조사된 총 행정비용중에서 225억 유로는 독일내 규범에서 발생하는 것으로 조사됨
- 이러한 조사결과를 바탕으로 2011년까지 전체 행정비용의 25%를 감축할 것을 계획하고 실행에 옮김

□ 행정부담지수(Bürokratiekostenindex, BKI) 측정 및 제공<sup>15)</sup>

- 행정부담지수(BKI)는 기업의 측면에서 체감하는 행정부담의 증감현황을 나타냄
- 행정부담지수는 법령에 근거하는 정보제공의무(신고, 보고 등)에서 기인하는 비용으로서 국가규범통제위원회법 제2조제2항에서 규정하는 의무들을 의미함
  - 국가규범통제위원회법 제2조제2항(\$2 Abs.2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationlaen Normenkontrollrates) : “동 법에서 규정하는 행정비용이란 정보제공의무로 인하여 자연인 또는 법인에게 발생하는 비용이다. 정보제공의무란 법률, 하위법령, 규칙 및 행정규칙에서 자료 및 기타 정보를 행정관청에게 제공해야한다고 규정하는 의무를 의미한다”
- 2012년 연방정부는 이러한 행정부담지수의 지속적인 측정과 정보제공을 결정하였으며, 이의 담당기구는 연방통계청임
  - 연방통계청은 매월 행정비용의 증감율을 조사하여 제공하고, 행정비용정보를 저장·관리함
- 행정부담지수의 기준시점은 2012년 1월으로서, 기준시점의 행정부담지수를 100으로 하여 매월 지수를 발표함

15) 독일 연방통계청 홈페이지 참조

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Buerokratiekostenindex/Buerokratiekostenindex.html>

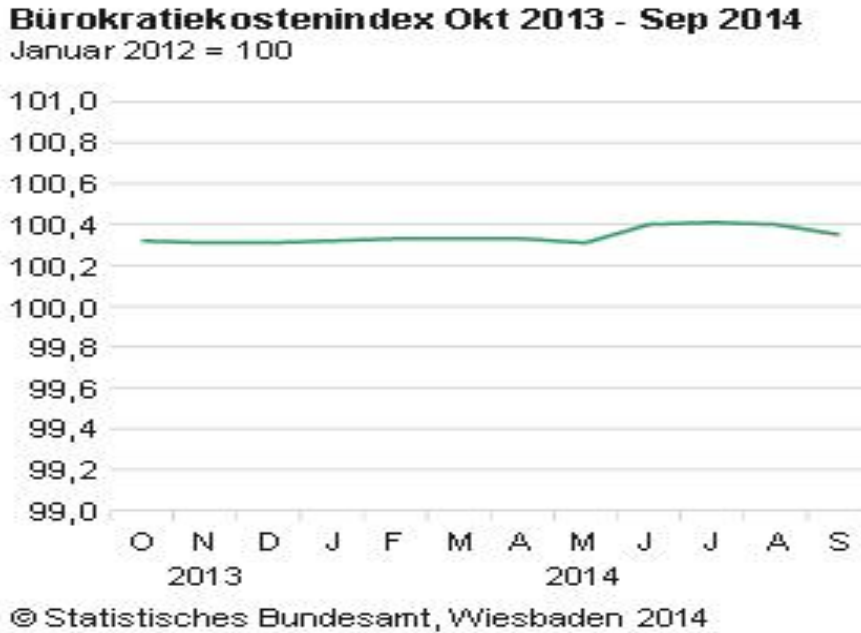
- 기준시점을 2012년 1월로 정한 이유는 2006년부터 독일의 행정비용에 대한 전수조사를 시작으로 2011년까지 25%의 행정비용을 감축함으로써 2011년 연말 행정부담이 가장 완화된 상황이었음
- 이렇게 지속적인 노력을 통해 달성한 행정부담 감축결과를 미래에도 계속 유지하여야 한다는 취지로 행정부담지수의 기준시점을 2012년 1월로 확정함

<행정부담지수(Bürokratiekostenindex)>

	2012년	2013년	2014년
1월	100	100.28	100.32
2월	-	100.29	100.33
3월	-	100.25	100.33
4월	-	100.26	100.33
5월	100.27	100.30	100.31
6월	100.30	100.30	100.40
7월	100.24	100.32	100.41
8월	100.25	100.33	100.40
9월	100.21	100.32	100.35
10월	100.23	100.32	-
11월	100.25	100.31	-
12월	100.27	100.31	-

자료: 연방통계청 홈페이지

<행정부담지수(2013년 10월-2014년9월)>



자료: 연방통계청 홈페이지

3) 좋은 입법(Bessere Rechtssetzung)을 위한 프로그램

- 규제의 품질제고를 위하여 법률영향분석(Gesetzesfolgenabschätzung) 도입·운영
  - 독일의 경우 우리나라의 규제영향분석과 유사하지만 약간 다른 법률영향분석제도를 도입하여 운영하고 있음
  - 우리나라의 규제영향분석은 법령안에 개별 규제건수별로 영향분석을 작성하는 것과는 달리 독일의 법률영향분석은 법령에 대한 영향을 분석함
  - 실제 독일의 법률영향분석서를 살펴보면 전체 법률에 대한 영향을 분석하고 있음

4) 이행비용(Erfüllungsaufwand) 측정

- 이행비용(Erfüllungsaufwand) 측정 및 감축(2010)<sup>16)</sup>

16) 이행비용에 대한 정보는 국가규범통제위원회 2010년 연간보고서 참조

- 2010년 정보제공의무로부터 발생하는 행정비용 외에 규제의 내용을 준수하기 위해 발생하는 비용의 측정 및 관리가 시작됨
  - 이행비용이라고 표현하는 이러한 비용은 규제준수비용하고 유사함
  - 이행비용은 규제의 내용을 준수하기 위해 발생하는 직접 비용을 의미하며, 이에 는 기존의 행정비용이 포함되어 있음
  - 즉, 정보제공의무로부터 발생하는 행정비용보다 한층 범위가 확장된 개념이라고 할 수 있음
  - 이행비용은 규제의 내용을 준수하기 위해 발생하는 직접적인 비용만을 의미하며, 경제에 대한 간접적 효과(경쟁력과 성장에 대한 효과, 투자결정에 대한 효과 등)와 조세형태의 지출 등은 제외됨
- 이행비용의 측정방법
  - 정보제공의무로 인한 행정비용의 경우 표준비용모델이라는 통일적인 계산방식을 통해 측정이 가능하지만, 이행비용의 경우 각각의 규제사례에 따라 케이스별로 각각 측정하여야 함
  - 연방통계청에서 매달 이행비용을 측정하여 제공하고 있음

### 3. 독일의 규제개혁관련 주요 제도

#### 1) 제도 개관

- 최근 독일 규제개혁의 주요내용은 행정부담 완화와 규제품질의 개선임
- 행정부담의 감축(Bürokratieabbau)을 위한 규제개혁의 주요 내용은 법령의 정보 제공의무로 인해 발생하는 행정비용(Bürokratiekosten)의 감축과 규제순응을 위해 발생하는 이행비용(Erfüllungsaufwand)의 감축이 포함됨
  - 행정비용 절감을 위한 제도로서 규제도입 시 의무적으로 표준비용모델(Standardkostenmodell)을 이용하여 행정비용의 규모를 제시하도록 함

- 2011년부터는 규제순응을 위한 비용으로서 이행비용의 규모를 측정하여 제시하고 있음
- 좋은입법(Bessere Rechtsetzung)을 통해 달성하고자 하는 주요 목표는 규제의 품질 개선
  - 이를 위해 연방정부는 ‘연방각부공동직무규칙(GGO)’에서 법률영향분석(Gesetzesfolgenabschätzung)을 규정하고 법령안을 제출할 때 법률영향분석의 결과를 함께 제출할 것을 규정

## 2) 법률영향분석(Gesetzesfolgenabschätzung)<sup>17)</sup>

- 우리나라의 규제영향분석과 비교가능한 제도로써 독일은 법률영향분석제도를 시행하고 있음
- 법률영향분석은 독일의 연방각부공동직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO)에서 규정하고 있는 내용으로서, 입법과정속에서 예견되는 법률의 효과를 규명하기 위한 일련의 활동을 의미
- 법률영향분석에 포함되는 내용은 다음과 같음
  - 국가재정에 미치는 영향과 집행에 수반되는 영향
  - 주 및 지방자치단체의 재정에 미치는 영향
  - 중소기업 및 소비자에게 미치는 영향
  - 표준비용모델에 근거한 행정비용의 조사 및 설명
- 법률의 영향은 비용적인 측면 외에도 다음과 같은 다양한 영향을 고려함
  - 경제분야, 생태분야, 사회분야에 미치는 영향과 위험
  - 지속가능성
  - 실현가능성/집행가능성
  - 효율성
  - 효과성/목표달성

17) 원소연(2011), 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원; 원소연(2012), 입법평가 적용사례연구-독일 연방행정부의 입법평가서를 중심으로, 한국법제연구원 참조

## ■ 독일의 법률영향분석과 우리나라 규제영향분석의 비교

### □ 목적

- 독일의 법률영향분석의 목적은 좋은 법률을 위해 법률의 효과를 예측하는 것
  - 좋은 법률이란 입법취지를 가장 정확하게 실현하는 법률을 의미하며, 이를 위해 법률영향분석을 함으로써 입법취지를 실현할 수 있는 최적의 규범대안을 찾기 위해 노력
- 규제영향분석은 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것
- 규제영향분석의 목적은
  - 합리적 정책결정을 통한 규제의 품질제고
  - 비현실적이고 불합리한 규제의 신설·강화 방지
  - 규제담당자의 행정책임성 제고

### □ 대상

- 독일의 법률영향분석을 규정하고 있는 연방각부공동직무규칙에서는 법률영향분석의 대상을 직접적으로 규정하지 않음
  - 법률의 영향에 대한 설명은 소관 연방행정부처와 협의하여 시행한다고 규정
  - 원칙적으로 모든 법률안에 대하여 시행
  - ※ 의원발의 법률안은 제외
  - 실질적으로 법률영향분석 수행여부는 소관 연방행정부처에서 판단하여 수행함
- 규제영향분석의 대상은 행정규제기본법 시행령에서 규정하고 있으며, 법령 또는 조례·규칙에 규정되는 사항 중에서

- 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항
- 과태료부과·과징금부과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항
- 고용의무·신고의무 등 기타 영협 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항
- 기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위에 관한 사항

#### □ 방법론

- 독일의 법률영향분석을 위한 방법론은 다양하게 제시되고 있음
  - 효과분석을 위한 효용가치분석, 상호의존적 분석, 비용결과분석, 비용편익분석 등 다양하게 적용가능
  - 그러나 상기 방법론 등은 정확한 영향예측에 적절하지 않아서 실제 법률영향분석에서 의무적으로 조사해야하는 영향은 법령에 의한 행정비용으로서 표준비용 모델을 이용하여 예측하고 제시할 것을 규정함
- 규제영향분석의 주요 방법론은 비용편익분석
  - 규제로 인한 비용영향을 분석하기 위하여 규제영향분석에서 적용하는 주요 방법론은 비용편익분석
  - 규제영향분석의 비용편익분석에는 직접비용·직접편익 외에 간접비용 및 간접편익도 측정함으로써 실질적으로 규제의 타당성을 판단하는 기준으로 이용함
  - 그러나 간접비용 및 간접편익의 경우 실제 발생하는 비용을 정확하게 반영할 수 없는 경우가 많아 규제영향분석의 형식화를 초래하는 문제점 발생

#### □ 법률영향분석의 구성

- 독일 연방행정부의 제안하는 법률안(Gesetzesvorlage)은 서두에 언급하는 표제부

(Vorblatt)에 이어 법률안의 주요내용(Gesetzestext) 그리고 입법이유서(Begründung)로 구성

- 서두에 두는 표제부(Vorblatt)는 법률안에 대한 전반적인 개요 설명
- 표제부에 이어 제정 또는 개정하는 법률안의 내용을 첨부
- 법률안 뒤에는 입법이유서(Begründung) 첨부

### <표지 구성>

#### GGO 제42조 제1항에 의한 표지

- A. 문제 및 목표
- B. 해결방법
- C. 대안
- D. 이행비용을 제외한 재정지출
- E. 이행비용
  - E.1 국민분야 이행비용
  - E.2 경제분야 이행비용
  - E.3 행정분야 이행비용
- F. 기타 비용  
기타비용은 특히 경제에 대한 비용, 사회보장체제에 대한 비용, 개별가격과 가격수준, 특히 소비자가격수준에 대한 영향

### <입법이유서 구성>

- A. 일반적 부분
  - I. 법률안의 목표설정과 본질적인 내용
  - II. 연방의 입법권한
  - III. 공공예산에 대한 영향
  - IV. 이행비용
  - V. 경제에 대한 영향
  - VI. 지속성평가
  - VII. 양성평등정책
- B. 구체적 부분  
본 부분에서는 법률안의 구체적인 내용을 기술한다.



□ 법률영향분석의 주요내용

- 연방각부공통직무규칙 제43조와 제44조에서 구체적으로 규율하고 있으며, 구체적인 내용은 다음과 같음
  1. 법률안 및 그 개별규정의 목표설정 및 필요성
  2. 법률안의 토대가 되는 사실관계 및 그에 관한 인식근거
  3. 다른 해결방안의 유무 및 사인(私人)에 의한 해결가능성의 유무, 경우에 따라서는 어떠한 점으로 인해 거부되었는가에 대한 검토경위 (부록5)
  4. 보고의무, 기타 행정상 의무 또는 인가유보가 적당한 국가의 감독절차 및 인가절차를 통해 도입되거나 확장될 수 있는가의 여부와 수범자의 법적 자기의무화를 통한 대체가능성에 반대하는 이유
  5. 법률의 효과(제44조)
  6. 법률의 제정을 결정하는데 고려할 점(Erwägungen), 예컨대 조직적, 기술적, 재정적합적 관점에서의 집행과 관련하여 설명함과 동시에 법률에 기한을 붙이는 것이 가능한가의 여부
  7. 법률안이 법령 및 행정의 간소화를 예정하고 있는가의 여부, 특히 당해법률안이 현행 규정을 간소화하거나 불필요한 것으로 하고 있는가의 여부
  8. 법률안이 유럽연합의 법률에 합치하는가의 여부
  9. 유럽연합의 지침(Richtlinie)이나 기타 법률을 실현하는 경우 그들의 규정에서 정해진 것을 넘어서서 기타 규율을 구속하는가의 여부
  10. 법률안이 독일에서 체결한 국제법상의 계약과 부합하는가의 여부
  11. 현행 법적 상황의 변화
  12. 독일 기본법 제72조 제3항 또는 제84조 제1항 3번째 문장이 법률의 효력발생상에서 특별한 점에 대한 근거를 제시하고 있는가의 여부와 어떻게 이러한 산정이 나오게 되었는지에 대한 설명 등이다.
  
- 연방각부공통직무규칙 제43조 제1항 제5번에서 규율하고 있는 법률의 효과분석의 주요 내용

- 첫째 공공예산에 대한 재정적 영향(제2항)
- 둘째 주 및 지방자치단체의 재정에 대한 영향(제3항)
- 셋째 국가규범통제위원회법 제2조에 근거한 이행비용(제4항)
- 넷째 경제에 대한 영향(제5항)

□ 의원발의 법률안에 대한 법률영향분석

- 독일에서 법률영향분석을 규정하고 있는 법적 근거는 연방행정부 내의 행정규칙인 「연방각부공통직무규칙」으로서, 연방의회에는 적용되지 않음
- 연방의회내에는 독립적인 법률영향분석조직 없음

3) 표준비용모델(Standardkostenmodell)<sup>18)</sup>

□ 표준비용모델은 법률에서 규정하는 정보제공의무로 인하여 발생하는 비용을 측정하기 위하여 네덜란드에서 고안된 산식

□ 네덜란드는 표준비용모델을 개발하여 실무에 적용함으로써 큰 성과를 나타냄

- 네덜란드에서 기업의 행정적 부담에 대한 주제는 이미 70년대에 주목받기 시작하여, 이와 관련한 다양한 위원회 등이 설치되었으나 큰 실효성을 거두지 못함
- 이후 경제계의 관료비용을 조사하기 위한 정확하고 실용적인 측정절차를 개발해야 한다는 생각에 근거하여 표준비용모델 개발
  - 표준비용모델은 탈정치화하여 내용적으로 정치적 목표, 법규정의 효과성 등은 배제한 채 절차형성의 효율성만을 고려하여 고안됨

□ 표준비용모델을 이용한 행정비용 산정방식

- 정보제공의무 측정을 위한 변수로서 시간단위당 비용, 시간적 경비, 제출빈도, 대

18) Statistische Bundesamt(2006), Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundesstaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratielasten(정보제공의무에 기인하는 행정비용측정을 위한 핸드북, 연방통계청) 참조

상그룹의 규모 등이 있음

① 시간단위당 비용

- 기업이 정보제공의무를 이행하기 위한 가격으로서 내부 임금과 외부적 비용으로 구성
- 내부임금은 기업이 정보제공의무를 이행하는 직원에게 지급하는 비용으로서 해당기업의 근로자 인건비를 의미
- 외부적 비용은 정보제공의무를 이행하기 위하여 외부적 서비스를 이용해야 하는 경우 발생하는 비용으로서, 예컨대 세무사, 변호사, 공증인 등의 도움을 받아야 하는 경우로서 외부전문가에게 지불된 비용을 의미함

② 시간

- 정보제공의무를 이행하기 위해 소요된 시간
- 예컨대 신청서를 작성하는데 소요되는 시간

③ 빈도

- 연간 이행하여야 하는 정보제공의무의 빈도를 의미함
- 예컨대 소득세법에서 모든 기업은 1년에 2회 소득신고를 하여야 한다고 규정하고 있다면 빈도는 2가 됨

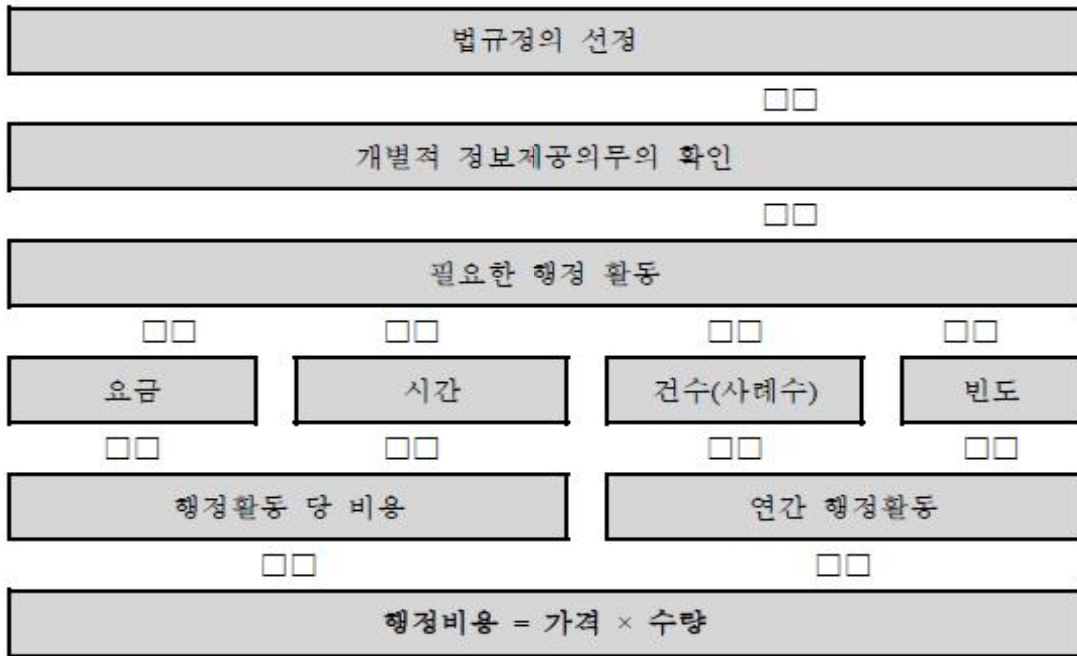
④ 대상그룹의 규모

- 해당 정보제공의무를 이행하여야 하는 기업, 국민, 행정단위의 수를 의미함
- 예컨대 모든 기업은 종합소득 신고를 해야한다는 규정으로부터 발생하는 정보제공의무는 독일 내의 모든 기업이 대상이 되며, 독일에 300만개의 기업이 있다면 대상그룹의 규모는 300만개가 됨

○ 정보제공의무 이행을 위한 총행정비용 산정방식

- 행정비용 = {(A라는 정보제공의무 수행을 위한 내부임금 및 외부적비용) × (해당 정보제공의무 이행을 위해 소요되는 시간)} × {(해당 정보제공의무 대상규모의 수) × (빈도)}

<행정비용 산정방식 적용>



□ 표준비용모델의 절차

○ 경제계/시민에 대한 행정비용의 사전적 추산

- 1단계: 정보제공의무의 확인
- 2단계 : 대안에 대한 심사와 간소화가가능성 심사
- 3단계 : 가격요소 추산

※ 자료요구, 표준활동, 시간적 경비, 요금, 추가비용의 고려 등 포함

※ 시민에 대한 행정비용의 추산을 위해서는 위의 비용외에 처리 및 대기시간 포함

- 수량적 요소의 추산

※주기성, 사례 건수/ 해당 기업 또는 해당 국민 등 고려

- 전체 결과의 조사

□ 행정비용의 심사

- 연방 각 부처에서 작성한 행정비용에 대한 심사권한은 국가규범통제위원회에 있음

- 국가규범통제위원회는 법률안이 완성되기 이전에 법률안에 의해 발생가능한 행정비용을 평가하고 비용절감을 위한 의견서를 제출
- 그러나 행정비용절감을 위한 위원회의 역할은 대외적인 효력을 발생시키는 결정권은 지니지 못한 채 법률안에 대한 자문기구로서의 지위에 있음
- 위원회는 연방행정부내의 입법과정에서 참여하여 행정비용 절감을 위한 법률안의 내용에 대한 권고를 하고 있지만, 연방행정부가 이러한 권고를 받아들이지 않는다 해도 위원회의 의견을 관철시킬 수 있는 별도의 장치는 없음
- 이러한 위원회 역할의 한계점을 보완하는 장치가 바로 연방의회 및 연방참여원과 협력임
- 국가규범통제위원회는 연방행정부에 의해서 작성되는 법률안에 대한 사전검토뿐만 아니라 연방의회(Bundestag)내의 상임위원회 회의에도 지속적으로 참여하며 연방참여원(Bundesrat)과도 긴밀한 협력관계를 유지
- 국가규범통제위원회는 「연방각부공통직무규칙」에 따라 연방행정부에 의해 작성되는 법률안에 대해 사전검토를 함으로써 행정비용 절감을 위해 중요한 역할을 수행함과 동시에 연방의회 및 연방참여원에 의한 입법과정에 참여하여 행정비용의 측정결과에 대한 타당하고 합리적인 산정방식과 결과에 대하여 설명을 함으로써 연방의회내의 입법과정에서 위원회의 의견을 반영시킴

#### 4) 이행비용(Erfüllungsaufwand)측정 및 제시<sup>19)</sup>

- 독일의 연방정부는 2010년 1월 27일 이행비용의 도입을 결정
  - 이에 따라 각 연방부처는 신규법령안을 제출할 때 행정비용외에 이행비용을 조사하여 제시하여야 함
- 이행비용은 표준비용모델에 근거하여 측정하는 행정비용에서 확장된 개념

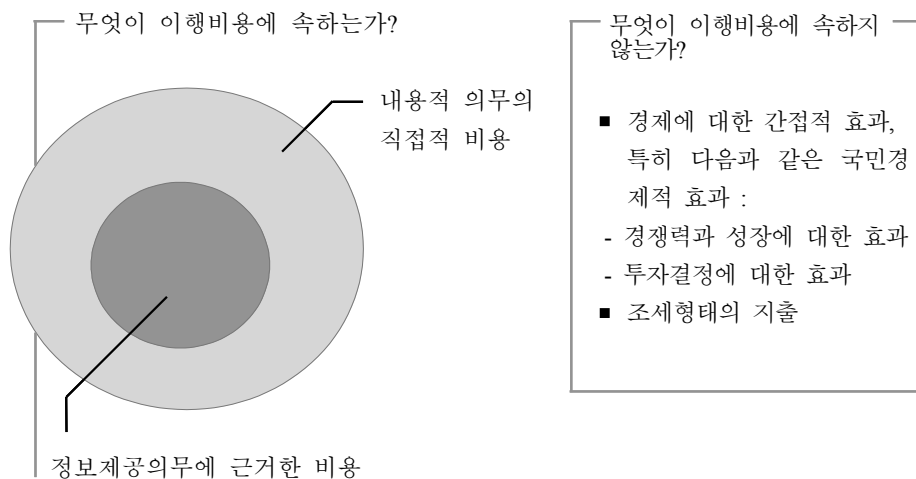
19) Statistische Bundesamt(2012), Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung

- 행정비용은 법령에서 규정하는 정보제공의무로 인하여 발생하는 행정비용만을 포함하며, 규제내용을 준수하기 위해 발생하는 비용은 포함하지 않음
- 이행비용은 정보제공의무로 인하여 발생하는 행정비용외에 규제내용을 준수하기 위해 발생하는 비용을 포함함

□ 이행비용의 정의

- 이행비용이란 연방법 규범을 준수함으로써 수범자(사인, 경제영역, 행정)에게 발생하는 직접적인 재정적 시간적 부담을 의미함
  - 이러한 이행비용에는 구체적으로 공행정이 법률규정의 집행에 소요되는 비용을 포함
  - 그러나 경쟁력, 성장, 고용, 투자 및 혁신결과와 같은 사항에 미치는 간접적인 영향과 조세형태의 지출은 포함되지 않음

<그림> 이행비용의 정의



출처: Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2010, S. 45.

□ 이행비용의 측정산식

- 이행비용은 개별 법령의 내용에 따라 각각 측정하여야 함

- 표준비용모델에 따른 행정비용 측정산식과 유사
  - 행정비용의 경우 가격변수에서 단위시간당 비용과 소요시간을 곱하여 가격변수를 구하였음
  - 이행비용에서는 가격변수를 구하기 위해 단위시간당 비용과 소요시간 외에 물적비용(Sachaufwand)을 고려하여야 함

□ 이행비용의 검토

- 이행비용의 감독기관은 행정비용에 대한 검토와 마찬가지로 국가규범통제위원회의 검증을 거침
- 규범통제위원회는 연방 각 부처에서 작성한 이행비용에 대한 심사와 방법의 적절성 등을 심사
- 그러나 국가규범통제위원회는 결과에 대한 수정을 강제할 권한은 없으며, 단지 수정을 권고할 수 있을 뿐임

5) 규제<sup>20</sup>의 유효기간(Befristigung) 설정

- 2010년 연정합의문은 법률과 법규명령, 행정규칙에 유효기간설정을 더욱 활용할 것을 권고
  - 「연방각부공통직무규칙」은 이미 각 행정부처가 입법이유에 유효기간 및 평가와 관련하여 설명할 것을 규정
  - 그러나 실제로 신규법안의 제안이유에서 근거를 갖춘 설명은 거의 찾아볼 수 없었음
- 2011년 개정된 법률을 통해 신규법안의 유효기간 부여를 위한 평가를 국가규범통제위원회의 새로운 임무로 규정

20) 국가규범통제위원회 2010년 연간보고서 참조

- 유효기간설정과 관련한 변수는 유효기간설정(Befristung), 평가(Evaluation), 평가조건부 유효기간설정(Befristung mit Evaluation)의 세 가지 경우로 구분
  - 유효기간설정의 경우 법적 규율이 시간적으로 제한된 효력을 갖고 일정한 시점에 별도의 심사없이 실효
  - 평가의 경우 법적 규율이 불특정기간동안 유효하지만 일정한 시간이 경과하면 정해진 기준에 의해 심사
  - 평가조건부 유효기간설정의 경우 법적 규율이 시간적으로 제한된 효력을 갖고, 일정한 시간이 경과하면 정해진 기준에 의해 심사되어야 함.
    - 입법자는 심사를 바탕으로 그 규율이 계속 효력을 가질 것인지 결정을 하며, 이를 하지 않을 경우 그 규율은 실효성을 잃음
  
- 유효기간의 설정의 유용성
  - 유효기간의 설정이 모든 사례에서 유용하다고 할 수는 없으며, 영국의 사례에서 보듯 원칙적으로 유의미할 수 있는 사례들이 있음
  - 이러한 사례들을 통해 유효기간 설정을 위한 기준들을 도출할 수 있는데, 이에 해당하면 유효기간설정의 변수들 중 하나를 적용하게 되는 것이다. 예컨대
    - 일정한 규율을 통해 해결할 문제가 일정한 기간에만 존재하는 경우
    - 일정한 규율이 급격히 변동하는 현재 시장상황에 대한 경우
    - 일정 규율이 사전배려의 원칙에 의거하여 제정되었는데, 과학의 발달로 인해 더 나은 결정의 토대가 마련되어 그 규율에 대한 심사가 필요할 수 있는 경우
    - 입법과 행정집행에 경험이 일천한 분야에서 규율의 의도적 비의도적 효과와 역효과에 관해 상당한 불확실성이 있을 경우
    - 해당 정책분야가 급격한 기술적 변동의 특성을 갖는 경우
    - 일정한 규율이 위기나 재난 또는 기타 비상적인 사상경과에 대한 대응으로 제정된 경우



## 4. 독일의 규제개혁 관련 조직

### 1) 규제개혁 추진 조직

□ 독일의 규제개혁의 중심 조직은 연방수상청(Bundeskanzleramt)임

○ 연방수상청 산하에 규제개혁 추진을 위한 담당부서 설치·운영

### 2) 독일 규제개혁을 위한 주요제도인 법률영향분석 관련조직

□ 법률영향분석(GFA)을 위한 조직

○ 법률영향분석을 위한 조직은 법률영향분석의 기능 및 권한에 따라 크게 법률영향분석책임기관, 분석수행기관, 분석결과에 대한 감독기관 등으로 구성됨

□ 법률영향분석(GFA) 책임기관

○ 법률영향분석의 책임기관은 각 법률초안을 작성하는 소관부처이며, 소관부처에서 수행한 법률영향분석 결과는 소관부처협의회와 각료회의에서 검토하여 결정

○ 독일의 행정체제내에는 전적으로 법률영향분석의 수행을 책임지는 조직단위 또는 법률영향분석을 담당하는 연방공무원을 지원하기 위해서 파견되는 조직단위 등은 없음

○ 법률영향분석에 참여하는 각 부처간의 의견을 조율하거나 조정하는 중앙부서 없음

○ 법률영향분석을 위해 소요되는 인건비 및 물건비 등 소요비용을 위한 재원마련은 일반적으로 법률영향분석을 책임지는 소관부처에서 조달하는 것이 원칙

#### □ 주차원의 조직

- 독일은 연방국가로서 13개의 주정부와 3개의 도시정부<sup>21)</sup>로 구성되며, 각 주 및 도시정부는 입법, 사법 및 행정의 자치권 유지
- 각 주의 관할범위내의 법률에 대해서는 독립적인 입법과정을 거치며, 법률영향분석의 시행여부를 결정하는 것은 주정부의 권한
- 독일의 주 가운데 법률로써 영향분석을 제도화하고 있는 주는 없으며, 라인란트 팔츠(Rheinland-Pfalz)와 베를린(Berlin)등 몇몇 주에서만 각부공동직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien)을 통해 법률영향분석을 규정하여 시범적으로 운영

#### □ 기타 법률영향분석 관련 조직

- 독일의 법률영향분석 수행기구로서 대표적인 기구는 이미 살펴보았듯이 연방행정 각부이지만, 이외에 경우에 따라서 기타 연구기관들도 참여
- 그러나 독일의 법률영향분석을 수행하는 연구기관들은 별도로 설립된 기관보다는 특정 정책분야 및 방법론과 관련하여 연구프로젝트를 진행하던 기관들이 법률영향분석과 관련한 연구를 추가적으로 진행하고 있는 것이 일반적
- 현재 독일에서 연방행정부나 연방의회 소속이 아닌 독립적인 연구기관 중에서 법률영향분석을 직접 수행하는 대표적인 기관으로는 독일 슈파이어 대학교 부설 연구소인 법률영향분석연구소(Institute für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation)가 있음

### 3) 연방규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat)

- 국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat, NKR)는 독일 연방차원에서 관료주의를 철폐하고 행정부담을 감축하기 위한 목적으로 연방정부에 자문을 하

21) 도시정부(Stadtstaat) 또는 도시국가는 우리나라의 특별시 또는 광역시와 유사한 도시형태의 정부로서, 독일의 수도인 베를린과 함부르크, 브레멘이 있다.

는 연방수상청 소속의 독립적 기관

- 국가규범통제위원회는 총 10인<sup>22)</sup>의 명예직(ehrenamtlich) 위원으로 구성되는데, 각각 경제, 정치, 학문, 사법, 행정분야를 대표하는 인사들이다. 위원의 임기는 5년이지만 연임이 가능하며, 연방대통령(Bundespräsident)에 의하여 임명
- 국가규범통제위원회의 각 위원들은 각각 서로 다른 연방부처를 담당하고 있어서, 각각 담당하는 연방부처에서 작성한 법령안을 심사하고 의견서를 작성

#### □ 규범통제위원회의 법적 성격

- 국가규범통제위원회는 네트워크조직(Netzwerkorganisation)의 성격을 지니고 있는 독일 연방정부내의 법률영향분석조직과는 명확히 구분되는 행정기관(行政機關)으로서의 성격을 지님
- 국가규범통제위원회의 관할범위내에서의 역할과 기능을 중심으로 살펴보면, 위원회는 대외적이고 최종적인 효력을 발생시키기 보다는 자신의 의사를 표시하는 자문기관<sup>23)</sup>에 속함
- 그러나 관할 범위에 속하는 권한은 독점적으로 행사

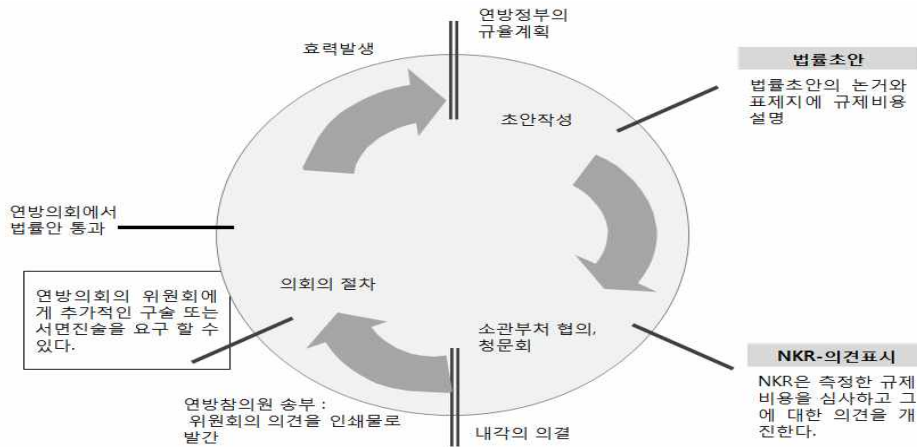
#### □ 규범통제위원회의 주요 업무

- 2011년 3월 16일 이전까지 국가규범통제위원회는 표준비용모델에 근거한 행정비용의 측정결과에 대한 심사 권한
- 법률의 개정과 더불어 행정비용뿐만 아니라 ‘이행비용(Erfüllungsaufwand)’에 대한 심사권으로 확대
- 법률의 효과분석을 위한 적용방법론의 타당성심사, 의회법률안에 대한 사전검토 등도 관할범위로 포함

22) 국가규범통제위원회는 종래 8명의 각계 인사들로 구성되어 있었으나, 2011년 3월 16일 법 개정을 통해 총 구성원은 8명에서 10명으로 증가되었다(국가규범통제위원회 설치에 관한 법, 2011.3.16 제3조 제1항).

23) 자문기관은 행정기관의 종류에서 부속기관에 속하는 기관이다. 부속기관은 기관의 목적에 따라 국립과학수사연구소와 같은 시험연구기관, 중앙공무원교육원과 같은 교육훈련기관, 국립박물관 등과 같은 문화기관, 국립의료원 같은 의료기관, 국립영화제작소와 같은 제조기관, 정부기록보존소 등과 같은 관리기관 그리고 각종 심의회 등과 같은 자문기관 등으로 구분된다. 홍정선, 행정법원론(하), 제19판, 2011, 14쪽.

<그림> 국가규범통제위원회와 입법과정의 사전절차



출처: Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2010, S. 11.

□ 규제개혁을 위한 국제적 협력

- 규범통제위원회는 네덜란드의 행정부담자문위원회(Actal)는 물론 영국의 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee, RPC), 스웨덴의 규제철폐위원회(Regelradet)와 교류를 통해 규제개혁방안을 협의하고
- 그 결과를 유럽연합 집행위원회에 촉구하여 현재 유럽법 전체에 대한 측정과 가시적인 간소화제안의 채택, 법안마다 행정비용을 사전에 예측할 것, 규제철폐를 위한 독립적 자문위원회를 설치할 것 등의 성과 이룸
- 유럽연합의 규제개혁과 관련하여 독일의 규범통제위원회의 제안과 방법론을 대체적으로 따르고 있음
- 조직적 측면에서 보면, 국가규범통제위원회의 위원장이 속해있는 유럽연합의 “행정부담에 대한 고위관계자회의”(High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burden: HLG)가 유럽연합 집행위원회(Europäische Kommission)의 규제개혁 프로그램과 관련
- 유럽연합 집행위원회의 활동에 수반해서 지원할 뿐인 이 조직은 장차 불필요한 행정비용에 관한 신규법안의 심사기능과 관련하여 유럽의 영향평가위원회의 기능

과 통합될 예정

- 한편, 독일 정부는 신규 유럽법안의 집행에 있어 불필요한 행정비용을 회피하기 위한 절차를 마련했는데, 그 핵심은 유럽법안에 대한 타당한 행정비용평가가 있었는가에 대한 심사임
- OECD는 독일 국가규범통제위원회와의 대화를 계기로 2010년 “유럽 - 독일에 있어서의 더 좋은 입법(Bessere Rechtssetzung in Europa - Deutschland)”이라는 보고서를 발간하였는데, 이 보고서가 천명하고 권고한 사항들은 국가규범 통제위원회의 영향을 받은 것임

## 제4장 스웨덴의 규제개혁 사례연구

### - 목 차 -

1. 스웨덴 규제개혁의 역사적 배경
2. 규제개혁
  - 2.1. 규제개혁의 원인
  - 2.2. 규제개혁 정책 주요 이슈
  - 2.3. 규제정책과 관리
  - 2.4. 규제정책 방향
3. 규제개혁 제도 및 운영
  - 3.1. 규제제도 창출과정
  - 3.2. 규제제도 정부안 준비과정
  - 3.3. 사전영향평가 정책
4. 규제개혁 감독기구
  - 4.1. 외부 독립감독기구
    - 4.1.1. 규제개선위원회
    - 4.1.2. 조직구성 및 업무수행 원칙
    - 4.1.3. 업무수행 방식 및 현황
5. 규제개혁과 경제성장
  - 5.1. 경제위기와 규제개혁
  - 5.2. 국가개혁을 위한 포괄적 규제개혁
    - 5.2.1. 배경
    - 5.2.2. 공공재정 개혁
    - 5.2.3. 세제개혁
    - 5.2.4. 노동시장 개혁
    - 5.2.5. 규제개혁 및 경제성장의 부정적 결과
6. 결론

## 1. 스웨덴 규제개혁의 역사적 배경

스웨덴은 19세기 말까지만해도 유럽에서 가장 가난한 국가 중 하나였다. 이러한 극심한 가난으로 인하여 19세기 중반부터 20세기 초까지 전체 국민의 약 20%가 미국으로 이민을 간 국가적 배경을 갖고 있다. 고질적인 국가의 가난을 극복하게 된 계기는 19세기 말부터 시작된 유럽 내 자유무역 개혁이 진행되면서 국민경제가 비약적으로 발전하게 되었다. 이러한 현상은 19세기 말 이후 약 100여 년 간 지속되어 스웨덴을 가장 가난한 국가에서 가장 부유한 국가 중 하나로 성장하는 데 중요한 역할을 하게 되었다. 그 결과 스웨덴의 1인 당 국민소득은 1970년에 미국, 스위스에 이어서 세계 제 3위에 이르게 되었다.

이외에도 스웨덴은 유럽국가 중 17세기 말 유럽의 패권국가로서 전쟁을 치른 이후 약 200여 년 이상 전쟁을 치루지 않은 유일한 국가이다. 따라서 자국이 보유하고 있는 지하자원을 기초로 19세기 말부터 빠르게 산업현대화를 시행하였다. 유럽 내 산업혁명의 후발국가이었으나 막대한 양의 지하자원과 노사 간 합의를 기초로 한 기업문화를 탄생시키면서 산업화에 성공하였으며 세계 제 1 차 및 2차 대전을 중립국으로 전쟁의 참화를 피할 수 있는 유일한 국가 중 하나였다. 이처럼 세계 제 2차 대전이 종료될 때 까지 자본과 기술을 축적한 스웨덴은 1950년대부터 1970년까지 복지체제를 완성하여 요람에서 무덤까지라는 세계 최고 수준의 복지체제를 구축하였으며 복지국가의 대명사로 자리 잡게 되었다.

그러나 과도한 공공부문 투자를 기초로 한 복지제도는 천문학적 비용을 초래하였으며 국민경제에 부담으로 작용하였다. 그 결과 1990년대 초 경제위기를 겪으면서 공공부문의 효율성 강화, 민간경제 글로벌 경쟁력 향상 등에 정책적 초점을 맞추는 교육, 세제, 의료, 보건 및 복지 등 사회 전반적인 개혁을 단행하였다. 이처럼 경제위기를 겪으면서 합리적이며 전반적인 개혁을 진행하였다. 이 과정에서 스웨덴이 경험한 것은 사회적 합의를 도출하는 것이 가장 중요한 사항이며 복지제도는 경제적 성장 없이는 지속가능하지 않다는 교훈이다. 이러한 규제개혁을 진행시킨 이후 스웨덴은 1993년부터 2010년까지 연 평균 2.7%의 경제성장을 달성하여 OECD 국가 중 미

국 및 유럽연합 회원국 서방 15개 국가와 비교할 때 가장 높은 경제성장을 달성하였다.

스웨덴의 규제개혁은 중앙정부 내에서만 진행되는 것이 아니라 중앙정부, 지방정부, 유럽연합 회원국으로서의 초국가적 유럽연합 차원 등의 다차원적인 부문에서 진행되고 있다. 다차원적인 규제개혁 거버넌스는 규제제도 관리 (Regulatory Management), 규제제도 제정 (Rule Making), 규제제도 시행 (Regulatory Enforcement) 등과 같은 일상적인 규제개혁부문에서 매우 중요한 의미를 갖고 있다. (OECD, 2004a)

경제의 글로벌화, 지역 간 다자 및 양자무역협정, 국제협정에 의한 의무 등이 초국가적 규제개혁 거버넌스를 주도하는 방향으로 진행되고 있는 것이 현실이다. 스웨덴의 경우 전통적으로 지방정부가 강력한 자체적인 권한을 갖고 있는 역사적 배경으로 인하여 규제개혁의 범위 및 정도에 관한 조정, 규제주체 및 규제기관 간 협력에 관한 의제가 자주 대두되고 있다.

다차원적인 규제개혁을 추진하고 수행하는 기본원칙은 민주주의 원칙을 기반으로 하고 있다. 구체적으로 국가주권, 보조금지급, 지방분권 및 지역민주주의, 지역 및 공간적 차이점을 극복할 수 있는 유연성 확보 등이 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 이외에도 국가 및 국제 간 조화, 협력적 연방주의, 제도 및 표준의 상호인정, 동등한 수준의 규제 및 서비스 제공 능력, 성공적인 규제개혁에 대한 상호 투명한 벤치마킹 등이 원칙적으로 적용될 수 있다. (Doern and Johnson, 2006)

다차원적인 규제개혁 거버넌스와 관련된 주요 이슈는 다양한 정부차원의 규제정책, 규제개혁 경쟁력 공유, 수직 및 수평적 규제개혁 조정 등이다. 이외에도 양질의 규제개혁을 달성하기 위하여 규제개혁관련 정부기관을 설립하고 정책수단 등을 디자인하는 것도 매우 중요한 사안이다. 다차원적 규제개혁 거버넌스는 질 높은 규제개혁 달성 및 추진을 위하여 필수사항으로 2005년도 실행원칙 (Guiding Principles)에 정확하게 명시되어 있다. 스웨덴의 핵심적인 다차원 규제개혁 거버넌스 주체는 국회 및 중앙정부, 약 500여개의 정부기관 중 100개의 법 제정과 직접적으로 관련된 규제관련 정부기관, 자체적인 규제개혁을 창출하는 데는 한계를 갖고 있으나 중앙정부의 규제개혁관련 법령을 실질적으로 집행하는 290개의 지방자치단체, 중앙정부 및 국회가 제정한 규제개혁이 지역에 실질적으로 실행이 되는지를 모니터링



하는 지방정부, 건강, 환경, 에너지, 교통부문의 국제협정 및 법률 등이 유럽 연합의 법령, 시행령 등에 적합하도록 규정한 유럽연합, 이웃국가인 북구 5개 국가와 협의한 지역규제개혁협정 등이다.<sup>24)</sup> (OECD, 2004b; OECD, 2007)

이처럼 다차원 규제개혁 거버넌스를 구성하는 각 주체들은 상이하며 각 주체들의 성격과 권한에 적합한 업무를 추진하고 있다. 우선 국회는 스웨덴 내 각 중앙, 지방정부 및 지방자치단체들 간 명확한 책임을 설정하여 배분하는 기능을 수행한다. 유럽연합 (EU)의 규제는 직접적이며 즉각 적용되어야 하며 공식 지시사항은 스웨덴 국내법에 반드시 적용되어야 한다. 지방자치정부는 헌법이 보장하는 법률에 의하여 지방자치단체 및 지방정부가 보유하고 있는 권한을 기초로 세제권한을 발동할 수 있다. 이를 보장하는 것은 스웨덴 지방정부법인 성문법이며 이 법령을 기초로 지방자치단체와 지방정부가 운영되고 있다.

특히 지방자치단체는 중앙정부의 법령 및 규제 등을 실질적으로 수행하는 가장 중요한 주체이며 중앙부처 및 정부기관 등을 통하여 중앙정부의 감독을 받게 된다. 특히 지방자치단체는 지방정부와는 달리 제한적이지만 독자적인 규제를 추진할 수 있는 권리를 보장받고 있다. 지방자치단체가 독자적으로 규제권한을 행사할 수 있는 부문은 공공청소, 쓰레기재생업, 거리청소, 건강보호, 환경적으로 유해한 활동 등이다.

지방정부의 행정을 주도하는 지방정부 행정위원회 (County Administrative Board) 해당지역에서 국회 및 중앙정부를 대변하고 있으며 각 지역 내 중앙정부의 정책이 지역주민에게 최대한 적용될 수 있도록 중앙정부의 정책결정을 강화하고 이의 시행에 대한 책임을 지고 있다. 이외에도 지방정부는 지방자치단체에서 제기되는 호소, 간청 등을 수렴하는 공론의 장을 형성하는 역할도 수행한다. 일반적으로 지방정부는 건강, 의료복지, 치아관리 부문을 의무적으로 수행하고 있으며 지역 및 지방자치단체 내 공공교통부문에 대해서는 지방자치단체와 책임을 공동으로 분담하고 있다.

이처럼 스웨덴의 지방정부 및 지방자치단체가 타 유럽국가와 비교할 때

24) 북구 5개 국가는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 아이스랜드로 구성되어 있으며 이들 5개 국가는 북구계획 (Nord Plan)을 공동으로 기획하여 운영하고 있다.

강력하고 독자적인 의사결정 권한을 갖고 있는 이유는 강력한 민주적 지방자치정부를 장기간 운영하였기 때문이다. 지방정부 및 지방자치단체는 자신들이 속한 지역 및 지방의 실정에 맞는 임무들을 수행하는데 자율권을 획득하게 되었으며 중앙정부에 의해 채택된 법률 및 조례 (Ordinances) 등은 이러한 지방 및 지역의 환경에 맞는 틀 속에서 제정되었다. 이처럼 강력한 지방자치 전통은 스웨덴 헌법에서 유래되었으며 헌법이 보장하는 독자적인 세수권리를 확보하면서 지방자치정부는 자신의 지역에 적합한 임무를 수행하는 재정 관리를 수행할 수 있게 되었다. (OECD, 2007)

## 2. 규제개혁

### 2.1. 규제개혁의 원인

다차원적 규제 거버넌스 하에서 스웨덴이 경험한 것은 규제개혁을 요구하는 대외 및 대내적 요인들이 지속적으로 발생하고 있다는 점이다. 우선 규제개혁을 요구하는 대외적 요인으로는 스웨덴이 1995년 유럽연합에 가입한 이후 유럽연합 회원국으로 수행하여야 할 사항들이 유럽연합 및 주요기관, 유럽위원회, 지역 및 지방기관 조직체들로부터 지속적으로 요구되고 있다는 점이다.

스웨덴은 유럽연합에 가입하기 훨씬 전인 1988년에 지방자치정부 유럽헌장 (European Charter of Local Self Government)에 서명한 조인국가이다. 유럽연합의 개혁이라는 개념은 명쾌한 지역형 거버넌스 체제를 구축하고 있는 몇몇 유럽연합 회원국에 의하여 형성되었다. 지역 거버넌스는 최근 지역혁신체제 및 혁신클러스터 구축이라는 지역개발전략 모델을 중심으로 하는 지역경제개발을 위한 핵심사항으로 유럽연합 내 그리고 글로벌 차원에서 자주 나타나고 있는 모델이다.

유럽연합 가입 이후 특히 다차원적 규제 거버넌스가 스웨덴 규제개혁 과정에 깊숙이 영향을 미치고 있다. 스웨덴은 유럽연합 규제, 공식지시사항 등을 매우 엄격하게 채택하고 있으며 이를 유럽연합, 산업계, 비정부기구 (NGO) 등과 개방적인 협의과정을 통하여 실행하도록 추진하고 있다. 그러나 지방정부는 이러한 과정에 공식적으로 참여를 하지 못하고 있는 상황으로 자신들에게 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 사항에 대하여 커다란 우려를

나타내고 있다.

규제개혁을 요구하는 대내적 요인들도 지속적으로 존재한다. 이러한 요인으로 인하여 중앙정부는 두 개의 파일롯 지역을 임의적으로 구축하는 결정을 내리게 되었다. 기존에는 존재하지 않았던 서부 고트란드 지역 (Västra Gotland)과 남부지방의 스코네 지역 (Skåne)을 창설하였다.<sup>25)</sup> 이외에도 지방자치단체 및 지방정부 내부에서 규제개혁을 요구하는 압력도 존재한다. 지방자치단체 및 지방정부가 규제개혁의 대상이 된다면 어느 정도까지 지방의 자율권이 상실할 수 있는지가 주된 관심사이기 때문에 이를 극복하기 위해서는 자체적인 규제개혁을 단행하여야 할 필요성이 존재하기 때문이다.

지방자치단체 및 지방정부가 우려하는 점은 중앙정부와 지방정부 간 조정문제에서 발생하는 사안이 아니라 중앙정부 내 9개 중앙정부 부처와 약 500개 달하는 중앙정부기관 간 조정 중 발생하는 문제점을 더욱 우려하고 있다. 이는 정부 내 규제에 관한 사항이며 상호 매우 밀접하게 연계되어 있다. 즉, 중앙정부 차원에서 중앙정부 부처 내, 그리고 정부기관 내에서 발생하는 문제점과 상호 조정기능과 적합한 정보교류가 실패한다면 지방자치단체 및 지방정부 차원에서 커다란 문제가 발생할 수 있으며 그 반대의 경우에도 동일한 문제점이 발생할 수 있다.

## 2.2. 규제개혁 정책 주요 이슈

스웨덴의 다차원적 규제 거버넌스를 운영하는데 대두되는 주요 정책 이슈는 세 가지로 요약할 수 있다. 이 이슈는 규제체도가 원활하게 작동이 되는지에 관한 규제의 질적 요소를 규정한 OECD 원칙을 준수하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 첫 번째 정책이슈는 다차원적 규제 거버넌스가 국내 경제 및 사회적 목표를 달성하는 데 적합하게 기여하고 있는지에 관하여 지속적인 정책적 관심을 보이고 있다. 이는 궁극적으로 규제체도가 전체적으로 스웨덴 국민의 경제 및 사회적 생활에 서비스 및 이익을 제공하고 이를 보호하는 것과 직접적인 관련이 있기 때문이다.

25) 스웨덴은 기존의 20개 지방정부인 카운티 (County)가 있으나 스웨덴 서부지역에 위치하고 있는 카운티를 합쳐서 서부고트란드 지역 그리고 남부지역에 위치하고 있는 카운티를 합쳐서 스코네 지역을 형성하였다. 그 이유는 스웨덴은 타 유럽국가와 비교할 때 지방자치단체 정부가 매우 강력하여 지역을 형성할 수 있는 토양이 마련되지 않은 것이 그 이유다. 따라서 스웨덴에서는 현재 실험적인 두 지역이 진정한 의미의 유럽형 지방정부인가 아니면 단순히 스웨덴식 지방정부인 복수의 카운티를 통합시킨 상태인가에 대한 열렬한 토론이 진행 중이다. 법률적으로 두 지역은 기타 특수 업무를 수여받은 스웨덴형식의 지방정부이다.

두 번째 정책이슈는 다차원적 규제 거버넌스가 국내 규제정책 틀 속에서 얼마나 긴밀하게 연계되어 있으며 또한 실행되고 준수되고 있는지를 검증하는 것이다. 규제관리는 일반적으로 양면성을 보유하고 있어서 정부의 다양한 차원에서의 법률제정과 전반적인 측면에서 규제추진, 준수 및 집행 등을 동시에 보유하고 있다. 규제 거버넌스는 법률 집행의 효과를 극대화하기 위하여 시민단체, 비정부기구, 사업계 등의 강력한 지지활동이 필수적이며 이를 위하여 이들과 긴밀하게 연계되어 있어야 한다.

마지막으로 세 번째 정책이슈는 다차원적 규제 거버넌스가 국민에게 얼마나 효과적으로 인식되고 있는지가 중요사항이다. 동시에 규제개혁을 추진하는 과정이 민주적 절차에 의하여 국민적 합의를 도출해 내고 있는지 등에 관해서도 집중적인 관심을 나타내고 있다. (OECD, 2007)

## 2.3. 규제정책과 관리

### 2.3.1. 내용 및 주요 목적

스웨덴 규제정책 및 관리에 관한 틀은 규제개혁 내용 제 2장에 명시되어 있다. 제 2장은 다차원적 규제 거버넌스를 운영하기 위한 전반적인 규제정책 틀에 관한 주요 내용과 목적들이 명시되어 있다. 또한 규제정책 시행이 지방자치단체 및 지방정부에 전반적이며 포괄적으로 어떠한 영향을 미치는지에 관한 사항도 명시되어 있다.

우선 다차원적 규제 거버넌스를 위한 규제정책 틀에 담겨져 있는 주요 내용과 목적을 살펴보면 다차원적 규제가 규제 거버넌스의 핵심을 이루고 있으나 이를 수행하는 규제정책은 명확하게 명시되어 있는 것이 아니라 중앙정부, 지방정부, 지방자치단체 간 조정을 기초로 하는 정책적 실행에 좌우되고 있다. 따라서 다차원적 규제이슈는 법률적 틀에 공식적으로 설명되어 있거나 법령 혹은 공식규제와 같은 법률제정을 통하여 제도로 규정되어 있는 것이 아니다. 지방정부와 관련된 민주적 기초는 헌법에 보장되어 있으며 지방정부의 역할은 중앙정부가 제정한 국가정책, 법률, 규제사항 등을 실행하는 것으로 규정되어 있다. 물론 지방정부가 제한적이지만 자체적인 규제를 제정할 수 있는 부분도 보장하고 있다.

규제자체의 질적 향상을 위한 일반 원칙들은 다수의 법률을 통합하여 명시되어 있으며 법률상의 질적 확보 및 동질성을 구성하기 위하여 복수의 가이드라인 문서로 운영되고 있다. 이 가이드라인은 규제와 관련된 새로운 법령제정에 참여하는 모든 주체들인 정부부처, 정부기관, 정부위원회 등 전 부분을 대상으로 하고 있다. 가이드라인을 규정하는 명확한 원칙은 목적달성, 확인된 문제점 해결 등과 같은 목표를 정확하게 규명하고 규제영향분석, 규제시행으로 인한 사업, 협의, 대안 등에 관한 행정부담 최소화, 간략하고 명확한 언어사용, 수월한 법률적 접근성 등으로 구성되어 있다.

대부분의 부차적 규제는 정부가 중앙정부기관에 일임하고 있다. 중앙정부기관은 비교적 높은 자율권을 행사하고 있으며 총 500여개의 기관이 존재하고 있다. 대부분이 중소기업의 전문 인력을 중심으로 운영되고 있으며 이 중 100여개의 기관은 부차적 규제를 제정하는 중요한 역할을 수행하고 있다. 이러한 정부기관이 제정하는 부차적 규제는 국회가 제정한 법률을 보완하는 역할도 수행하고 있다. 정부는 정부기관이 규제 제정 책임을 규정하고 있으며 규제를 재정하기 이전에 다음과 같은 가이드라인을 준수하도록 의무화하고 있다.

첫째: 규제 제정이 가장 합리적인 선택인지에 대한 심각하게 고려할 것.

둘째: 경제 및 타 분야에 대한 정밀한 분석을 수행하고 영향분석 결과에 대한 문서를 작성할 것.

셋째: 정부기관, 지방자치단체, 지방정부위원회 및 기타 경제적으로나 타 중요부문에 직접 관련이 있는 주체들에게 자신들의 견해를 밝힐 수 있는 기회를 제공할 것. 동시에 이들 주체들의 견해가 국립재정관리위원회 (The Swedish Financial Management Authority)의 자문을 받을 수 있도록 할 것.

넷째: 규제를 제정하기 전에 해당규제가 영향을 미치는 개인 및 산업계에 불필요한 경제적 비용을 초래한다면 정부의 승인을 받도록 할 것.

위의 네 가지 규제 제정 가이드라인 이외에도 정부는 중앙정부기관 책임자

에게 일반적 책임을 규정하고 있다. 이는 규제 제정 수행을 더욱 원활하게 하도록 하기 위한 수단이며 특히 중앙정부기관의 자체적인 활동 및 규제실행 결과 및 결정사항에 대한 지속적인 검증과 후속조치를 완벽하게 하고 이를 실행 하도록 하고 있다. 이외에도 규제 제정 정부기관이 성실한 서비스를 제공하여 규제에 저촉되는 시민 및 기업들에게 정부기관이 설정한 규제 제정에 대한 정보를 항상 제공할 수 있도록 개방적 행정서비스를 제공하여야 한다.<sup>26)</sup> (SFS, 1995)

이외에도 규제개선부서(the Better Regulation Unit)가 설립되어 규제영향평가, 규제에 의한 산업계에 대한 행정부담 감축방안 등이 포함된 규제개혁을 조정, 지원 및 후속조치 수행 등을 시행하게 되었다.<sup>27)</sup> 이 규제전담부서는 심플렉스 법령(Simplex Ordinance)이라고 불리는 것으로 중소기업에 관하여 특별영향분석을 수행하는 법령에 대한 특별한 책임을 수행하는 기관이다. 이 법령은 1998년에 제정되었으며 신규 규제 및 기존의 규제 변경으로 인하여 발생하는 중소기업의 업무환경 및 경쟁력 변화에 대한 커다란 변화가 예상된다면 이에 대한 특별영향분석을 가능한 빠른 시간 내에 정부기관이 수행할 것을 규정하고 있다.

이 법령은 규제수행의 결과를 이해할 수 있도록 12개의 질문사항으로 이루어진 체크리스트로 구성되어 있다. 즉, 이 법령은 정부기관이 언제 규제영향분석 (Regulatory Impact Analysis)을 수행할 것인지, 특히 심각한 영향을 미친 사업계 및 정부기관 대표 간 자문 등을 수행할 것인지에 대하여 규정하고 있다. 이러한 업무수행은 지방정부에 간접적인 영향을 미치고 있으나 지방정부 행정 부담에 정책적 초점을 맞추고 있지는 않다.

### 2.3.2. 규제정책 영향 및 권한

규제정책은 중앙정부, 지방정부 및 지방자치단체 간 권한분할 그리고 수직 및 수평적 조정기능을 통하여 지방정부 및 지방자치단체에 영향을 미치고 있다. 우선 상이한 정부차원 간 규제권한 분할이 존재한다. 국회 이외에 정부는 법률적 기준을 직접 제정할 수 있는 권한을 보유하고 있다. 이러한 권한의 위임부문에 대한 국회 및 정부를 위한 특별자격을 통하여 국가기관

26) 이에 관한 사항은 이미 1995년에 제정된 정부기관법령 1322호에 명시되어 있다.

27) 이에 관한 사항은 Government Capacity for High Quality Regulation 제 2장에 명시되어 있다.

및 지방정부는 위임된 기준을 제정할 수 있는 권한을 위탁받게 되었다.

그러나 법률제정을 위해서는 공공기관과 지방자치단체에 의하여 채택된 규정이 기본법에 의한 지원을 확보하여야만 한다. 정부조치에 의하면 지방정부 활동 및 조직은 국회에서 법률에 의하여 규정되어야 한다. 그러나 특정부문에 한하여 한 법률에 의하여 법적 규범을 제정할 수 있는 권한이 중앙정부에 주어지고 있다. 이러한 부문은 중앙정부기관, 지방정부, 지방자치단체 등에도 동일하게 주어진다. 이는 규제개혁법 제 8장 7절에 명확하게 규정되어 있다.

제7절에 의하면 법률이 규정한 권한으로 정부는 제 3절 및 5절이 규정한 내용에 장애가 되지 않는다면 행정입법에 의하여 세금과 관련되지 않는 규정은 채택할 수 있다. 이처럼 정부가 법률권한으로 채택할 수 있는 특정부문은 다음과 같다.

첫째: 개인의 생명, 건강 및 안전과 관련된 보호부문

둘째: 외국국적자의 체류부문

셋째: 수출입 제품, 현금 및 자산, 제조품, 교통 및 통신, 신용제공, 사업활동, 배급제도, 제품 재활용 및 재사용, 건축물 디자인, 주민정착 및 설치, 건물 및 설비에 영향을 미치는 방법에 관하여 허가를 취득할 의무 등

넷째: 문화적 환경, 사냥, 낚시, 동물보호, 자연보전 및 환경보전 등

다섯째: 교통순환 및 공공질서

여섯째: 훈련 및 교육

일곱째: 공공서비스에 대한 개인의 사적인 지식 및 공공의무에 관한 성과 등과 같은 부문의 폭로금지

여덟째: 개인정보 취급 시 개인의 사생활 보호

위의 사항을 제 11절은 국회는 정부가 채택할 수 있도록 재가하고 있다. 즉, 국회는 정부에게 행정권한 및 지방정부 권한에 관한 사항에 대하여 규제를 제정할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

스웨덴 지방정부법 (Local Government Act) 이러한 조건들에 관한 조항을 갖고 있다. 이 법률 제 2장 5절에 의하면 지방정부 및 지방자치단체가 정부조치 내에서 그들의 의무를 허락하기 위한 세금부과 및 규제 제정 등에 관한 권리조항을 명시하고 있다. 그 결과 지방자치단체는 다음과 같은 부문에서 규제를 제정할 수 있는 권리를 보유하고 있다.

첫째: 공공청소 및 폐기물 재생업

둘째: 거리청소

셋째: 건강보호

넷째: 환경적 위해행위

다섯째: 교통 및 승용차 교통에 관한 임시통제

여섯째: 구조서비스

이처럼 지방자치단체가 자체적으로 규제를 제정할 수 있는 권한을 갖고 있다고 할지라도 지방자치단체가 수행하는 규제 제정부문은 상위 정부와 비교할 때 매우 제한적이다. 또한 이러한 규제를 제정하고 시행하기 위해서는 상위정부의 지원에 종속되어 있는 것이 현실이다.

다차원적 규제제정 체제를 운영하는 재정적 비용 측면도 매우 중요한 사안이다. 현실적으로 다차원적 규제 거버넌스 자체를 위한 특정목적 용도로 사용되는 재정지원은 전혀 없다. 다차원적 규제기관을 재정적으로 지원하는 재원은 국세 및 지방세로 충당되고 있다. 이외에도 특정 규제영역에서는 규제대상자에 대한 비용으로 운영되고 있다. 지방정부기관은 자체적으로 제정한 규제 수행을 위하여 세금을 징수할 수 있는 권한이 있다. 그러나 중앙정부가 어떠한 부문에서 지방정부가 세금을 징수할 수 있는지에 대하여 결정



하고 있다. 1990년대 초 이후부터 지방정부는 노동을 통한 소득세를 부여할 수 있다.<sup>28)</sup> 따라서 지방정부가 자체적으로 소득세를 조절할 수 있는 권한을 갖고 있다.

이외에도 지방정부는 자체적으로 제공하는 보육, 의료보전, 양로 등 특정 부문 서비스에 대한 비용을 징수할 수 있다. 지방정부가 서비스제공을 위한 비용부담 시 비용 및 가격원칙 (Cost - Price Principle)에 의하여 지방정부는 제공하는 서비스의 가격보다 더 높은 비용을 징수할 수 없도록 하였다.

재정지원의 일환으로 중앙정부의 다양한 보조금 지급이 존재하였으나 이는 1993년 경제위기 이후 국가 개혁프로그램의 일환으로 단일 국가보조금 형태로 전환되었다. 새로운 단일 국가보조금은 특정 활동을 위한 특정목적에 의하여 제공되는 것은 아니다. 이후 1996년에 변형된 국가보조금은 지방정부 및 지방자치단체 내 인구수에 비례하여 동일한 금액을 수령하도록 하였다. 이후 2005년에 지방정부 재정균등화를 위한 새로운 제도가 도입되었다. 이 제도로 인하여 기존의 일반 정부보조금 및 특정 목적보조금이 사라지고 그 대신에 주민 1인 당 세금 지불능력을 기초로 하여 격차를 균등화 시키는 총액보조금 제도로 전환되었다. 이 제도는 수입균등 및 비용균등으로 구성되어 있다. (OECD, 2007)

### 2.3.3. 수평 및 수직적 규제조정 체계

중앙정부와 지방정부 및 지방자치단체 간 조정체제의 원만한 작동을 위하여 정부는 국가차원의 목표를 기초로 지방정부가 수행하는 활동상황이 발전하고 있는지를 지속적으로 검증하고 있다. 국가차원의 목표는 규제활동이 모든 지방정부 내 주민들에게 동등한 서비스를 제공하고 있는지를 관찰하는 것이다. 동시에 지방정부는 지방정부가 처한 지역 상황에 적합하게 자신들의 과제를 수행하고 있는지에 주요관심을 갖고 있다. 그러나 지방정부의 규범을 일률적으로 동등한 수준으로 확보한다는 것이 때로는 현실적으로 매우 어렵울 뿐만 아니라 많은 논쟁거리를 야기하기도 한다.

국내 20개 지방정부는 각각의 지방정부행정위원회 (County Administrative Board)를 보유하고 있다. 이 위원회는 지방정부 내 국회 및

28) 1990년까지 스웨덴 지방정부는 소득세 및 부동산세를 징수할 수 있는 권한을 갖고 있었다.

정부를 대변하는 공식정부기관 (Government Agency)이다. 지방정부행정위원회가 직접 담당하는 업무는 자연보존 및 환경보호, 사회보장, 통신, 식품규제, 농수산업, 양성평등, 문화, 지역개발, 평화 시 위기관리, 재난대처 서비스 등이다. 지방정부의 책임은 국가차원의 목표를 지방정부가 도달하도록 노력하고 지방자치단체 간 상이한 이해관계를 상호 조정하며 이를 중앙정부에 보고하는 것이다. 이외에도 지방정부 산하기관들이 법과 가이드라인에 의해서 업무를 추진하는지 관리 및 감독하는 기능도 수행하고 있다. ([www.o.lst.se](http://www.o.lst.se))

지방정부행정위원회의 직접적인 이해관계 조정역할 이외에도 중앙정부와 지방정부 및 지방자치단체 간 이해관계를 조정하는 기관으로는 베르바 (VERVA)와 살라르 (SALAR)가 존재한다. 이 두 기관은 중앙정부 및 지방정부 간 이해관계를 조정하고 논평하는 기능을 수행한다. 이외에도 양 기관의 역할은 국가입법과정의 중요요소로 작용하는 청문위원회 (Committee of Inquiry)의 기능도 수행하고 있다. 또한 국가 규제영향에 관한 분석요구사항 등도 다차원적 규제기능이 원활하게 운영될 수 있는 잠재적 요소로 작용하고 있다.

베르바 (VERVA)는 국립행정개발청 (The Swedish Administration Development Agency)으로 공공행정부문 전문 정부기관이며 임무는 전반적인 공공행정개발을 지원하고 촉진하는 것이다. 구체적으로 국립행정개발청은 중앙정부 및 지방정부 간 및 정부 및 산업계 간 상호작용이 포함된 정부행정 조정기능을 강화하는 것이다. ([www.verva.se](http://www.verva.se))

이와 비교할 때 살라르 (SALAR)는 지방정부기관협회 및 지방정부 및 지방자치단체연합회 (The Swedish Association of Local Authorities and the Federation of Swedish County Council)로서 290개 지방자치단체와 20개 지방정부의 정부, 전문가, 고용주의 이해관계와 관련된 사항을 대변하고 있다. 이 기관은 지방자치정부의 권익을 촉진하고 동시에 이를 강화하고 각 회원기관의 업무환경 및 조건 최적화 시키도록 하는 기능을 수행하고 있다. 이들이 수행하는 활동은 대부분 회원기관들이 지불하는 회비로 충당된다. ([www.skf.se](http://www.skf.se))

살라르는 지방정부기관, 지방정부 및 지방자치단체의 이해를 대변하고 있

기 때문에 정부청문위원회에 전문가 자격으로 적극적으로 참여하고 있다. 또한 자문위탁 등에도 참여하고 있으며 회원기관에 직접 영향을 미치는 입법 제안에 관한 지방자치단체의 입장을 적극적으로 관철시키려고 노력하고 있다. 이처럼 두 기관이 중앙정부와 지방정부 및 지방자치단체 간 행정조정기능을 직접 수행하는 이유는 중앙정부 및 지방정부 간 조정을 위한 공식적인 공동기관이나 이를 수행하는 구조가 존재하지 않기 때문이다. 즉, 다차원적 행정기능의 원활한 수행을 위한 정기적인 자문포럼이 존재하지 않는다. 또한 중앙정부 및 지방정부 간 발생하는 문제점 및 도전에 대한 전반적인 이슈들을 담당할 정부 간 대표회담 등도 존재하지 않는다. 이러한 대표회담은 북구 5개국 국가 간에만 존재한다.<sup>29)</sup>

그러나 공식기구가 존재하지 않는다고 하더라도 청문위원회, 국가규제 영향평가과정 등을 통하여 특정부문 내에서 중앙정부기관 및 지방정부기관 간 조정 형태의 협력관계는 상시적으로 존재한다. 따라서 통계자료 및 지표 등을 향상시키기 위한 다차원적 협력관계는 다양한 기초자료를 준비하는데 매우 유용하게 작용한다.

## 2.4. 규제정책 방향

### 2.4.1. 방향 및 목표설정

OECD 회원국의 규제정책의 방향은 규제품질향상정책(Better Regulation Policy)이 대세이다. 스웨덴도 OECD 회원국으로 이러한 규제정책 방향에 동참하고 있다. 특히 스웨덴의 규제품질향상정책은 전통적으로 중요한 경제정책의 목표를 달성하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 한 예로 1990년대 초 급심한 경제위기에 봉착했을 때 규제개혁을 통하여 산업구조개혁, 폐쇄된 생산시장 개방, 적극적인 글로벌시장 진입 등을 통하여 경제위기를 슬기롭게 극복한 경험을 갖고 있다. 이러한 경제위기 극복을 위하여 정부는 국제무역에 종사하는 기업에게 규제로 인한 부담을 최소화시키기 위하여 최대의 노력을 기울였다. 이외에도 생산시장에 적용되는 불필요한 규제를 완화시켰으며 공정 경쟁법을 강화시켰다. 이러한 정부의 규제정책은 생산성 향상에 커

<sup>29)</sup> 국가 간 행정협의 및 조정을 위한 공식적인 회담은 북구 5개 국가 (스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 아이슬란드)가 공동으로 운영하는 북구계획 (Nordic Plan)이 상설기구로 존재하여 운영되고 있다.

다란 기여를 하였다. (OECD, 2007b; OECD, 2010)

스웨덴의 규제품질향상정책(Better Regulation Policy)은 특히 2006년 총선 이후 더욱 강화되고 있는 상황이다. 이전의 규제개혁 및 규제완화정책과 다른 점은 긍정적이며 발전적인 사업 환경 창출을 목표로 하고 있으며 특히 중소기업 개발에 정책적 초점을 맞추고 있다는 것이다. 이러한 규제정책 방향설정은 2007년 OECD 권고에 따른 것으로 스웨덴 경제구조가 지나치게 대기업 중심으로 편성되어 있으며 서비스산업 부문이 상대적으로 취약하며 왕성한 기업가정신을 기초로 하는 벤처기업의 활동이 매우 부진하다는 비판을 심각하게 받아들인 결과이다. 서비스산업 발전 및 신규 벤처기업의 탄생 없이는 새로운 직장창출이 매우 어려운 것이 국내 현실이었다.

2006년부터 2014년까지 집권한 보수연립정부는 규제품질향상정책을 추진하는 핵심은 더욱 높은 경제성장, 지속적인 글로벌 경쟁력 확보, 국민의 사회적 퇴출을 방지하는 신규 직장창출 등으로 정의하였다. 2006년 9월 새로운 정부를 구성한 보수연립정부는 경제성장정책의 원활한 수행을 위하여 강력한 기업가정신 확산 및 규제로 인한 행정부담 최소화를 추진하도록 하였다. 규제품질향상정책 의제는 단순하지만 매우 설득력이 있는 공식으로 구성되어 있다. 즉, 규제단순화는 기업의 행정 부담을 감소시키고 이는 사업수행을 더욱 원활하게 하여 사업능력을 향상시키며 그 결과 경제성장을 달성하여 기업이 더욱 많은 고용을 창출한다는 것이다.<sup>30)</sup> 이러한 규제정책방향 설정으로 정부가 추산한 것에 의하면 기업의 행정부담비용 절감은 약 970억 크로나 (약 14조 5,000억 원)에 달할 것으로 예상하였다.

2008년 글로벌 경제위기 및 2010년 유럽연합 재정위기를 겪으면서 스웨덴의 국민경제 또한 1990년대 초 이후 가장 심각한 상황에 이르고 있다. 물론 유럽연합 내 유로존 국가와 비교할 때 국가부채, 경제성장률, 실업률 등 거시경제 지표를 기준으로 할 때 상대적으로 우호적인 상황인 것은 사실이다. 이처럼 스웨덴의 거시경제 환경이 상대적으로 건전한 이유는 1990년대 초 및 2000년대 초에 국가적 차원에서 진행한 규제개혁 때문이다.

30) 보수연립정부가 채택한 경제정책은 영미 자본주의 정책인 신자본주의와는 근본적으로는 다른 것이나 기업경쟁, 시장개방 등 신자유주의 요소들을 도입한 것은 사실이다. 일정부분 신자유주의 정책을 도입한 이후 2008년까지는 견고한 경제성장을 유지하고 2008년 및 2010년 글로벌 경제위기와 유럽연합 재정위기도 상대적으로 잘 극복하였으나 2010년 유럽연합 재정위기 이후에는 약 8%라는 상대적으로 높은 실업률을 발생시키고 낮은 경제성장으로 인하여 2014년 9월 정권을 상실하게 되는 계기가 되었다.

두 차례에 걸친 대대적인 규제개혁으로 인하여 생산성은 향상되었으며 경제성장은 1993년부터 2010년까지 OECD 국가 중 미국, 일본, 서유럽 국가 중 가장 높은 연평균 2.7%를 기록하게 되었다. 그 결과 신규고용창출도 달성하여 상대적으로 낮은 실업률을 보유하게 되었다. (OECD, 2012; Eurostat, 2012; SCB, 2012) 이러한 괄목할만한 성과에도 불구하고 규제개혁을 통하여 달성하지 못한 부분이 왕성한 기업가정신 확산 및 자체적인 창업이 저조하다는 점이다. 따라서 지속적인 경제성장과 더욱 많은 고용창출을 위해서는 중소기업에게 행정 부담을 더욱 줄이고 동시에 규제에 의한 사업상의 부담도 지속적으로 감소시켜야 한다.

규제개선 프로그램(the Better Regulation Program)과 규제개선 실행계획(the Action Plan for Better Regulation)은 2006년 9월 이루어진 보수연합정권의 집권과 함께 정부전략의 핵심으로 2006년 10월부터 시행되었다. 이 프로그램과 실행계획의 목표는 구체적으로 2010년 가을까지 기업이 부담하는 행정비용을 25% 절감시키고 평상 시 사업 활동에 실질적이고 긍정적인 변화를 이끌어 내는 것이다. 이를 위하여 정부는 2007년부터 2009년 예산안에 단순하면서도 효율적인 규제방식은 매우 중요한 사안으로 강조하면서 반영하였다. 정부의 이러한 규제정책 전략은 중앙정부 내에서도 강력한 지지를 확보하였으며 기업도 폭 넓게 지지하여 매우 건설적이며 긍정적인 결과를 초래하게 되었다. (OECD, 2010)

#### 2.4.2. 발전 및 전략

스웨덴의 규제정책은 1990년대 초 경제위기를 경험하면서 시장자유화를 초점으로 한 규제완화를 강조하는 방향에서 2000년대에는 타 유럽연합 회원국들과 동일하게 규제법을 단순화시키고 이를 향상시키는 규제품질개선(Better Regulation)으로 방향을 전환하였다. 이외에도 규제개혁의 방향전환뿐만 아니라 규제정책도 규제의 단순화 및 비용절감을 중요시하는 차원에서 사전영향평가(Ex Ante Impact Assessment Work)을 신설하는 방향으로 광범위하게 확대 되었다. 이처럼 규제정책이 광범위하게 확산되면서 가장 중요한 정책적 관심은 기업의 요구를 어떻게 충족시키느냐 하는 것이다. 이외에도 양질의 규제를 제공하는 규제수준원칙(Regulatory Quality Principle)도 강력한 요구조건을 검증하는 청문회 위원회를 시작으로 다양한 정부기관

에 까지 확대시켰다. 그럼에도 불구하고 이 원칙은 지방정부 차원에서는 아직도 보강하여야 할 부분이 많이 존재하는 것이 현실이다.

보수연합정권은 규제품질향상정책을 성공적으로 수행하기 위하여 매우 강한 책임감을 표출하고 있다. 이는 국내경제 발전 및 글로벌 경쟁력을 향상시키기 위해서는 매우 긍정적이다. 특히 정부는 더 나은 규제환경을 창출하기 위하여 전력투구하고 있다. 이처럼 정부가 적극적으로 규제품질향상정책을 수행하기 위하여 노력하는 이유는 타 유럽연합 회원국과 비교할 때 규제품질 향상부문에서 스웨덴이 상대적으로 뒤 처져 있다는 위기감과 규제체제의 중요성이 기업들의 사업 활동을 수행하는 데 중요한 사회간접자본으로 작용한다는 정책적 이해가 동시에 작용하고 있기 때문이다.

따라서 정부가 규제품질향상정책을 강화하고 사전영향평가 부문에 새로운 추동력을 부여한 것은 새로운 규제제정으로부터 발생될 수 있는 기업의 행정 부담을 효율적으로 관리할 수 있다는 의식을 보여주고 있는 것이다. 이를 제도 및 지속적으로 수행하기 위하여 정부는 재정투자를 지속적으로 증가시키고 있으며 전담위원회를 상설기관으로 설립하였다. 규제정책 관리를 상시적으로 수행하는 기관은 스웨덴 규제개선위원회(the Swedish Better Regulation Council)로 독립기관이며 외부 감독기관으로 운영되고 있다. (OECD, 2010; Regelrådet, 2014)

이로서 스웨덴은 규제품질향상정책을 위한 중요기구, 과정 및 전담기구 등을 구조적으로 갖춘 상태이다. 이는 2000년대 초기와 비교할 때 매우 발전된 상태로서 OECD로부터 공식적으로 인정받고 있다. 그 결과 사전영향평가를 위한 과정은 한층 더 강화 되었으며 동시에 간소화 되었다. 따라서 규제단순화는 제도적으로 정착단계에 돌입하였으며 기업의 사업 활동에 대한 행정비용 측정기준치도 설정되었다. 이외에도 기업들과 공동으로 진행하는 자문과정도 더욱 강화되었으며 관련 기관들을 체계화 시키는 작업도 강력하게 실시하고 있다. 따라서 2010년 이후의 규제품질향상정책은 더욱 다양한 요구에 직면하게 되는 새로운 국면에 이르게 되었다. (OECD, 2010)

### 2.4.3. 추진수단 및 과제

규제품질향상정책(Better Regulation Policy)을 수행하기 위하여 영향측

정 과정을 더욱 강화하고 있다. 2000년대 후반부터 시행하고 있는 새로운 규제정책은 더욱 광범위한 접근을 시도하고 있으며 관련기관 체제가 더욱 강화되어 가고 있는 것이 현실이다. 이를 위하여 규제품질향상정책을 효율적으로 운영하기 위한 동일한 지도체계가 도입되어 있다. 이 제도는 이전에 운영하던 개별적 접근방법을 대체하였다. 그럼에도 규제정책이 지나치게 기업 위주로 운영되고 있다는 지적은 존재하고 있는 것이 사실이다. 즉, 사회 및 환경적 측면의 영향은 직접적으로 무시되고 있는 상태는 아니라고 할지라도 경제부문인 기업의 사업 활동에 관한 영향평가와 합리적이며 균형이 잡힌 상태의 정책적 접근방법이 요구되고 있다. 이러한 균형 있는 규제정책은 정부 내 관련 당사자뿐만이 아니라 외부의 관련당사자에게도 지지를 받을 수 있다.

규제품질향상정책을 수행하는데 있어서 스웨덴의 장점은 공공부문 자문 및 기업과의 심도 있는 대화과정이다. 이는 스웨덴의 산업발전과정 및 복지체제 확립과정에서 전통적으로 형성된 것으로 매우 가치 있는 국가적 자산이다. 이외에도 스웨덴은 개방적 민주주의를 표방하고 있기 때문에 공공부문의 전반적인 질 높은 자문을 제공할 수 있는 것도 커다란 장점이다.

규제품질향상정책은 각 이해당사자들의 적극적인 참여를 제도적으로 보장하고 있으며 규제관련 중요 정책 및 법률제정을 위한 청문위원회의 장기적인 활동을 보장하고 있다. 이러한 규제정책 추진 및 관련 법률제정 과정은 정부에 의하여 더 나은 규제를 위한 실행계획의 일환이며 기업들이 우려하는 사항에 관하여 적극적인 대화를 통하여 해결하려는 노력을 기울이고 있다.

정부의 이러한 노력에도 불구하고 전반적인 규제품질향상정책 전략을 원활하게 수행하기 위해서는 현재 추진 중인 정책은 더욱 확대할 필요성이 존재한다. 지금까지 추진한 규제정책이 기업의 행정 부담을 최소화 시키는 방향으로 진행된 것은 전략적으로 매우 긍정적이며 규제관련 의제를 더욱 발전시킨 견인차의 역할을 수행한 것은 매우 바람직하였다. 이를 기초로 규제정책은 기업이외의 사회집단에 정책적 관심을 강화시킬 필요성이 존재한다.

특히 기업과의 대화를 통한 문제해결 방식으로 활용되고 있는 공공부문 자문기능을 더욱 확대하여 새로운 규제개발을 채택할 시 사회집단에 정책을 강화하고 규제품질향상정책 추진 시 지방정부 참여를 확대할 필요성도 존재

한다. 이처럼 더욱 확대되고 강화된 규제품질향상정책의 시행으로 규제정책이 지속적으로 발전하고 유럽 내 규제정책 부문에서 선도적인 역할을 수행할 수 있는 가능성을 현실화 시켜야 한다. 이를 위해서는 앞으로도 지속적인 규제정책 부문에 발전이 뒷받침 되어야 한다. (OECD, 2010)

사회집단에 대한 규제정책 관련 관심은 정부가 2007년 이후 규제개혁의 필요성을 인식하여 실시하고 있는 중이다. 이를 위하여 정부는 사회집단을 위한 규제품질향상정책을 합리화시키고 동시에 이에 대한 책임을 명확하게 규명하려는 시도를 진행 중이다. 이외에도 이와 관련된 의제가 2007년 공공 부문책임 국회위원회(Parliamentary Committee on Public Sector Responsibilities)에서 집중적으로 토의되었다. 이후 몇몇 기관에서 위험가능성을 기초로 하는 접근을 통하여 법률제정을 시도하였다.<sup>31)</sup> 그러나 새로운 규제관련 법률제정보다는 이를 엄정하게 실행하는 과정이 취약하다는 문제점도 제기되고 있는 것이 현실이다.

이외에도 중앙정부 및 지방정부 간 규제정책 업무교류가 더욱 강화되어야 한다. 이를 위하여 지방정부가 중앙정부가 시행하는 규제개선 프로그램(Better Regulation Program)에 더욱 적극적으로 참여할 필요가 있다. 그 이유는 지방정부는 대부분의 경우 중소기업의 사업 환경을 직접적으로 지원하고 있기 때문에 이들이 중소기업이 요구하는 실질적인 사항들을 제 1차적으로 가장 잘 이해하고 있기 때문이다.

실례로 정부가 추진하는 규제프로그램 실행계획에는 중앙정부부처와 39개의 정부기관이 참여하고 있지만 지방정부의 참여는 이에 미치지 못하고 있다. 이러한 이유로 인하여 지방정부가 규제개선 프로그램을 시행하는데 있어서 실질적인 부담으로 작용하고 있다고 다수의 주체는 생각하고 있다. 그 결과 중앙정부 및 지방정부 간 부족한 상호협력이 정부가 주로 추진하는 규제정책이 기업의 행정 부담을 감소시키는데 초점을 맞춘다는 비난을 초래하고 있다.

중앙정부 및 지방정부 간 규제품질향상정책(Better Regulation Policy)을 위한 긴밀한 상호연계가 시작단계에 불과하다더라도 이는 공식적으로 더욱 강화시켜야 할 필요가 있다. 그 이유는 이미 언급한 것처럼 지방정부는 지역

31) 위험가능성을 기초로 하는 접근방법은 최적의 감독 빈도수를 측정하여 분석하는 방법이다.



내 중소기업과 제 1차적으로 접촉하는 정부기관으로서 중요성을 보유하고 있기 때문이다. 따라서 중앙정부 및 지방정부 간뿐만이 아니라 지방정부 간 규제정책의 상호연계가 매우 필요하다. 이러한 긴밀한 규제정책 연계가 강화 될 때 정부 내 관련주체 뿐만이 아니라 정부 외 관련주체에게도 폭 넓은 지지를 받을 수 있을 것이다.

### 3. 규제개혁 제도 및 운영

#### 3.1. 규제제도 창출과정

스웨덴 정부는 매년 약 200여개의 규제관련 법령을 국회에 상정한다. 이 법령은 정부가 매년 정부안으로 제출하고 있으며 이 중 몇몇은 결정 이전에 상당한 토론을 거쳐서 제출할 수 있는 신규 법안들이며 이외의 것은 기존의 법률에 주요 혹은 약간의 변경이 필요한 사항들로 이루어져 있다. 규제관련 법은 국회에서 여섯 단계를 거쳐서 제정되며 정부 법령은 국회에서 제정되는 것이 아니라 정부부처 규정에 의하여 공청회를 거쳐서 제정되고 있다.<sup>32)</sup>

규제관련법이 국회에서 제정되는 과정은 제안, 조사, 외부검증을 위한 이송, 정부초안 작성, 국회본회의 심의 및 승인, 법률공포 등으로 이루어져 있다. 단계별 특성을 살펴보면 다음과 같다.

##### 첫째: 정부제안

정부는 규제관련 법안을 국회에 제안할 수 있다. 그러나 정부 이외에도 국회, 일반시민, 특정 이해관계 당사자, 정부기관 등도 법안을 국회에 제안할 수 있도록 하였다.

##### 둘째: 조사

정부는 국회에 법률안을 제출하기 전에 규제 법안에 관한 모든 의문사항들을 분석하고 평가하여야한다. 이 과정은 해당 중앙정부부처 전담공무원, 조사위원회 등에서 실행한다. 조사위원회는 정부로부터 독립적으로 운영되고

32) 법률안 및 정부법령 제정과정은 우리나라와 대동소이하다. 그러나 정부가 법률안을 국회에 제출하고 국회에서 논의하여 상정하는 과정은 철저한 민주주의 원칙과 정보공개원칙을 준수하기 때문에 국회 법률안 추진과정이 매우 투명하다. 이는 우리나라가 매우 본받아야 할 점이라고 생각한다.

있으며 이를 구성하는 인력은 전문가, 관련 행정전문가, 정치인 등이 참여하고 있다. 조사위원회의 활동 및 결론은 정부의 공식보고서로 출판되며 정부 공식조사 (Statens Offentliga Utredningar: SOU)에 등록되어 인터넷에 공개되도록 되어 있다.

### 셋째: 외부검증을 위한 이송

정부는 조사위원회가 작성한 공식보고서를 그대로 채택하여 국회에 규제 관련 법률안을 제출하는 것이 아니라 이에 대한 검증과정을 거친다. 이를 위하여 외부전문기관을 선정하여 공식보고서에 대한 검증과정을 거친다. 외부 검증위원회는 중앙정부기관, 기업 및 소비자단체 등과 같은 외부 이해관련 당사자, 노동조합, 학계, 법원, 지방정부기관 등이 참여한다. 이외에도 규제 관련 법안으로 인하여 영향을 직접적으로 받게 되는 기타 단체 등도 참여가 가능하다.

이러한 외부검증과정은 매우 가치 있는 피드백을 제공해 주며 이러한 과정을 통하여 정부는 신규 법률안이 국회에서 무리 없이 통과될 수 있는 가능성을 높이게 된다. 또한 외부검증과정에서 참가자들이 공식보고서의 제안사항들에 부정적인 판단을 제시하면 정부는 새로운 해결방법을 강구하게 된다.

### 넷째: 정부초안 작성

외부검증위원회가 자체적으로 정부보고서에 관한 지적사항 및 평가를 제출하면 해당 중앙정부부처는 국회에 제출할 정부초안을 작성하게 된다. 해당 중앙정부부처가 제안한 법률초안이 일반시민 혹은 공공복지에 중요한 저촉사항이 있을 경우에는 정부는 이 법률초안에 대한 심사를 독립기구인 입법위원회(Lagrådet)에 청구하여야 한다. 입법위원회는 제안된 법률초안이 기존의 법률과 중복되는 점은 없는지, 기존의 법률에 위반되는 사항은 없는지, 상위법인 헌법이 보장하는 국민의 권리를 위배하는 점은 없는지, 법률이 추구하는 기본목표를 구현할 수 있는지 등에 관한 철저한 검증작업을 거쳐서 정부초안을 확정한다.<sup>33)</sup>

33) 정부초안 작성과정이 우리나라와 스웨덴이 다른 점은 정부초안의 적합성을 스웨덴은 독립기구인 법률위원회에서 철저한 검증작업을 거치는 반면에 우리나라는 정부초안을 객관적으로 검증할 수 있는 독립기구에서 검증하는 것이 아니라 정부 관련부처에서 상호 검증하는 과정을 거치기 때문에 정부초안이 국민 개인 그리고 공공복지에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 검증작업을 실질적으로 수행할 수 없는 구조이다.

정부초안 작성과정은 매우 집단적이며 민주적인 절차를 기초로 하고 있다. 초안 작성의 시작은 해당 중앙부처 내 정치지도자, 정부관리, 타 중앙부처 정부관리 등의 자문을 기초로 이루어진다. 이후 통합 초안 작성 과정으로 관련부처 이외의 정부부처와 협의를 거치며 이후 정치관련 정부공무원과도 협의를 진행한다. 정부초안이 해당부처, 관련부처, 기타 전 부처에 정보가 공유되고 이에 대한 제안을 확보할 수 있도록 정보 확산 및 공유기간을 최소한 7일 간 유지하도록 제도화 시켰다. 이 기간 동안 정부초안이 모든 관련 당사자에게 승인받을 때 까지 다음단계로 진행되지 못하도록 되어 있다.<sup>34)</sup> 통합 조정과정이 완료된 후 정부 초안이 다음 국무회의에 정식으로 상정되어 국무회의에서 의결을 거치면 정부초안이 완료되어 국회에 제출될 수 있다.

#### 다섯째: 국회 본회의 심의 및 승인

신규법안 및 기존 법안의 개정 등에 관한 사항은 국회가 처리하며 전적으로 국회의 책임 하에 있다. 법안제정은 그것이 정부 혹은 개인으로부터 제안된 것이든 국회 내 한 상임위원회에 의하여 처리된다. 정부가 제출한 법안에 관하여 349명의 의원 중 누구라도 반대법안을 제출할 권리를 보장받는다. 정부가 제안한 법안을 발의라 칭하며 이 발의가 국회에 의해서 정식으로 채택이 되면 정부는 이에 관한 규정들을 시행하여야 할 의무를 진다. 정부안이 상임위원회의 의결을 통과하면 이 위원회는 법안에 대한 보고서를 작성하고 이 법안은 국회의결과정을 거친다. 국회의결에서 법안이 채택이 되면 법률로서 효력이 발생한다.

#### 여섯째: 법률 공포

법률안이 국회에서 정식으로 승인되면 정부에 의해서 새로운 법률이 공포된다. 신규 법률 및 개정된 모든 법률은 스웨덴 법령집 (Svenska Författningssamning: SFS)에 출판되어 보관된다.

---

34) 정부초안 통합 조정과정은 우리나라에서도 시행하고 있으나 스웨덴처럼 정부차원에서 광범위하게 추진되고 있지 못하는 것이 현실이다. 동시에 스웨덴의 정부초안 작성과정에 정치담당 전문 공무원 조직이 존재하고 이 과정에서 정치계가 참여하여 의견을 조절하는 과정이 존재한다. 이러한 사전작업으로 인하여 국회에 우송된 정부안은 여러 단계의 검증작업을 거치면서 법률로서 완성단계를 높이고 있기 때문에 커다란 저항 없이 국회에서 추진되는 결과를 초래한다.

### 3. 2. 규제제도 정부안 준비과정

규제관련 법률안 준비과정은 정부의 정치적 의제로부터 시작된다. 이 의제는 각 정치적 용어에 관한 상호합의를 기초로 하고 있다. 우선 수상집무실(Prime Minister Office: PMO)은 1년에 두 번 다음에 있을 법률안 리스트를 국회에 제출한다. 또한 매년 제출되는 예산안은 규제개혁의 방향성을 제시하고 있다. 특히 예산안은 다음 회계연도에 제시될 수 있는 신규법안 및 정부의 정책방향에 관한 우선순위에 관한 중요한 정보가 담겨져 있다. 정부는 정부기관에 채택된 규제관련 법안리스트를 전반적으로 작성하는 것은 불가능하다는 의견을 표시하고 있다. 이외에도 정부는 국회에 매년 구성된 청문위원회들과 이들의 활동 상황에 관한 정보를 제공하고 있다. 이외에도 정부는 규제관련 법안에 관한 정보를 정부공식 웹사이트에 공개하고 있다. ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se))

정부의 규제제도 법안준비 과정은 세 가지로 구성되어 있으며 이는 행정절차, 법안의 질적 향상, 정제된 언어선택 등이다. 이러한 세 단계를 거쳐서 법안은 정부 외부 심사 및 내부검토과정을 거쳐서 국회에 우송된다. 각 단계별 세부적인 내용은 다음과 같다.

첫째: 행정절차

해당 정부부처가 정부의 법률초안을 작성할 시 매우 높은 수준의 조정과정을 거치게 된다. 또한 이 초안은 해당 중앙부처에 의해서 정부기관 전체에 공개되어 다 단계의 검증작업 및 의견수렴 과정을 거친다. 이후 국무회의에 상정되어 의결과정을 거친 후에 국회에 제출된다. 정부가 국회의결을 위하여 제출하지 않는 정부조례를 제정 시에도 행정절차는 동일하다.

정부의 행정절차에 의하면 해당 정부부처는 필요하다면 해당부처 및 타 정부부처의 견해를 청취하여 관련정보를 수집하여야 한다. 또한 중앙정부 부처 간 자문제공 과정을 정례화 하여야 한다. 이러한 다양한 정보수집 및 자문 확보과정의 목적은 다양한 견해를 통합하여 법안이 채택되기 전에 부처 간 합의를 도출하기 위한 것이다. 모든 정부부처 행정사무국은 이러한 행정

절차 과정을 도입하여 원활하게 작동하도록 하는 책임을 부여받고 있다. 이처럼 다양한 정보 및 자문을 폭 넓게 수집하여 법안에 반영하는 행정절차를 의무적으로 도입한 가장 커다란 이유는 정책발전을 추진하는 단계에서 각 참여주체들의 합의를 도출할 수 있는 집단적 의사결정체계를 구축하기 위한 것이다.

#### 둘째: 법안의 질적 향상

법률의 질적인 향상 및 통일성을 강화하기 위한 원칙규정은 정부기구 (Instrument of Government)에 명확하게 규정되어 있다. 이를 위한 행정절차는 법률제정, 제 2차 규제제정, 다양한 가이드라인, 정책설명 등에 지속적으로 발전되고 있다. 규제 법안을 제출하기 위한 행정절차를 위한 체크리스트를 구체적으로 설명하고 있는 문건들은 규제 법안을 작성을 위한 가이드라인인 녹색서(Green Book) 및 총리실에서 발행하고 있는 법안 안내서(Bill Handbook) 등이 있다.

가이드라인 및 법안과 관련된 훈련 등은 새로운 규제법안과 관련된 모든 수준에 있는 정부기관 및 청문위원회들을 목표로 하고 있다. 이들 모든 참여주체들은 법안의 질적 향상을 위해서 노력하고 있다. 이외에도 법안제정의 목적 달성, 도출된 문제점 해결, 규제영향분석, 기업에 대한 행정부담 감축, 자문, 명확한 언어선택, 단순명료한 법률구조, 입법행위에 대한 접근성 보장 등과 같은 광범위한 규제법안의 질적 향상이 권장되고 있다.

규제법안 초안을 작성하는데 있어서 제 1차적인 책임은 여타의 OECD 회원국과 마찬가지로 정부사무를 담당하는 해당 중앙정부부처가 지도록 규정하고 있다. 법률초안을 작성하는 별도의 정부기구가 존재하는 것이 아니라 각 부처의 공무원이 특별훈련을 통하여 법안의 질적 향상 원칙에 근거하여 작성하도록 되어 있다. 이를 위하여 각 중앙정부부처에 법률전담 집행위원회 총국 (Directorate General for Legal Affairs)이 설치되어 있으며 이 기관은 법률초안에 적절하게 준비되고 있는지, 법률적으로 합당한지, 필요사항을 충족하고 있는지에 대한 책임을 지게 된다. 이외에도 법률전담 집행위원회 총국은 법률초안이 각 중앙정부부처 간 법률상으로 상호 충돌문제는 없는지에 대한 검증작업을 수행한다. (OECD, 2010)

법안의 질적 향상을 위해서 법률전담 집행위원회 총국이외에도 다음과 두 개의 정부기관이 중요한 역할을 수행한다.

하나: 총리실 (the Prime Minister's Office)

총리실은 정부 내 법률제정과 관련 된 법률 및 정치적 조정 작업에 책임을 지고 있다. 총리실 내 법률제정과 관련된 한명의 심의관 (Director General)이 전담근무하고 있으며 법안의 질적 향상을 위한 법률 및 언어적 의문사항에 관한 책임을 지고 있다. 이러한 목적으로 총리실은 법률초안을 위한 체크리스트를 정리한 안내서를 발행하고 있으며 이는 규제법안 제정과 관련된 의문사항, 조사 등을 수행하는 담당 공무원, 정부 고위공무원과 정부 기관에 근무하는 고용인들에게 실질적인 도움을 제공하고 있다. 이외에도 총리실은 가이드라인과 다양한 관련 자료를 출판하고 있다.

둘: 법무부 (the Ministry of Justice)

법무부는 규제법안 초안에 대하여 중요한 전문적인 자문과 법률상의 하자를 검증하는 역할을 수행한다. 법무부 내 헌법과 (Division of Constitutional Law)가 설치되어 헌법과 관련된 사항을 각 중앙정부부처에 법률적 지원을 제공하고 청문위원회가 수행하는 작업에 헌법에 저촉되는 문제점이나 이슈가 발생하게 되면 전문적인 자문을 제공한다.

이외에도 법률 및 언어초안수정과 (Division for Legal and Linguistic Draft Revision)가 스웨덴 법률제정 출판에 대해서 책임을 지며 각 중앙정부부처 공무원에게 법률초안을 작성하는데 적합한 법률언어를 사용할 수 있도록 지원하고 있다. 헌법과 및 법률 및 언어초안수정과는 정부의 모든 법률초안, 정부조례, 청문위원회를 위한 위임사항 등에 대하여 전적인 책임을 지고 있다. 이외에도 두 부서는 정부초안이 헌법과 적합성이 존재하는지, 정부부서가 외부기관에 정부초안을 검증한 보고서가 법률적으로 부합하는지, 정부기구와의 적법성이 존재하는지에 대한 검증작업을 수행한다. 마지막으로 법무부는 법률초안과 관련된 정부부처의 내부 진행과정에 대하여 법률적 지원을 제공하고 있으며 이러한 법무부의 법률적 자문활동은 반드시 수행하여야 할 의무사항이다.

정부내부에서 법률초안 검증작업이 완료되면 마지막 과정으로 입법위원회 (the Council of Legislation)는 법률적 검증작업을 수행한다. 스웨덴헌법은 정부가 법률초안을 작성한 후 입법위원회에 법률적 견해를 묻는 과정을 거칠 것을 의무화하고 있다.<sup>35)</sup> 입법위원회의 검증은 정부의 법률초안의 적합성을 더욱 강화시키고 헌법과의 양립성을 보장하게 된다. 입법위원회는 법률초안이 기존의 목적에 부합하고 법률준수 및 집행에 있어서도 문제가 발생하지 않는지에 대한 측면도 검증하고 있다.

입법위원회는 자문기관으로 정부 및 국회는 입법위원회의 자문사항을 준수할 의무는 법적으로 존재하지 않는다. 실제로 입법위원회가 제출한 보고서를 정부가 전적으로 따르지는 않는다고 할지라도 입법위원회는 정부 내에서 매우 신뢰받는 기관으로 간주되어 이들의 의견을 존중하고 있다. 따라서 입법위원회의 의견은 일반적으로 채택되는 경우가 대부분이다. 정부가 입법위원회의 의견을 따르지 않고 법률초안을 국회에 제출할 경우에는 입법위원회가 지시한 의견에 반대하는 이유를 명확하게 설명하여야 한다. 또한 정부가 법률초안을 국회에 제출할 경우 입법위원회가 제출한 보고서를 설명제안서로 첨부하여 제출하여야 한다.

### 셋째: 정제된 언어선택

정제된 언어선택은 법률초안, 조례, 규정 등에 반드시 적용되어야 할 법률이 명시한 의무사항이며 이미 수 년 전부터 정부 내에서 정책적으로 장려되어 온 사항이다. 이를 위하여 정부공식문서 초안작성 및 디자인을 향상시키고 단순화시키기 위한 다양한 프로젝트가 진행되어 왔다. 법무부 법률 및 언어초안수정과는 정제된 언어선택을 위하여 다섯 명의 언어전문가가 배치되어 법률제정에 적정 언어를 사용할 수 있는 가이드라인을 제작하여 지원하고 있다.<sup>36)</sup>

이러한 정책방향은 정부가 이미 1993년에 단순명료한 스웨덴어그룹(Klarspåkgruppen)를 지정하여 각 정부기관이 법률제정 시 간단하고 명료한 언어를 사용할 수 있도록 지원하는 프로젝트를 진행하였다. 이는 단순히

35) 이는 스웨덴헌법의 독특한 법률조항이다. 정부가 법률을 제정하는데 헌법에 위반되는 상황을 사전에 방지하고 정부의 법률제정이 국민을 위한 법률제정이 되도록 검증작업을 철저하게 하기 위한 제도이다.

36) 법률 및 언어초안수정과는 가이드라인 제작뿐만 아니라 법률초안을 위한 안내서, 이메일 서비스, 전화 서비스, 입법 제초안 작업 참여 등 다양한 서비스를 제공하고 있다.

언어뿐만이 아니라 이러한 프로젝트를 수행하면서 국내외로부터 다양한 지식, 아이디어, 경험 등을 획득할 수 있는 공식채널로 자리 잡게 되었다. 이후 이 프로젝트는 더욱 성장하여 단순하고 명쾌한 언어만을 전문적으로 선정하기 위한 기구인 언어위원회 (Språkrådet)를 설립하게 되었으며 정부의 공식 언어기구인 언어 및 민속 문화연구소 (Institute of Language and Folklore)가 2006년 설립되었다. ([www.sprakradet.se](http://www.sprakradet.se)) 그 결과 다수의 유럽연합 회원국이 스웨덴의 언어정책을 채택하는 사례가 증가하고 있다.<sup>37)</sup>

### 3.3. 사전영향평가 정책 (Ex Ante Impact Assessment Policy)

사전영향평가는 규제 법안을 위한 정부의 준비과정에 포함되는 단계로서 정부가 준비하는 단계 중 스웨덴의 특수성을 선명하게 나타내고 있는 것 중 하나이다. 정부는 사전영향평가 단계를 정부조례로 제정하여 운영하고 있기 때문에 상세하게 설명할 필요가 있다.

스웨덴은 1990년대 중반부터 규제 법안을 제정하기 위해서는 법안이 미칠 수 있는 영향을 사전에 평가하여 효과를 극대화 시키고 피해를 최소화 시키는 사전영향평가를 정책적으로 발전시켜 왔다. 이는 스웨덴이 보유하고 있는 독특한 행정구조에서 시작되었으며 효율적으로 운영 될 수 있는 정부 체제에서 비롯되었다고 할 수 있다. 스웨덴의 정부조직은 적은 인력으로 구성되어 있는 중앙정부부처와 많은 인력으로 구성되어 있는 전문 정부기관으로 구성되어 있다. 따라서 이러한 독특한 구조는 전문 정부기관이 강력한 네트워크를 구축할 수 있고 동시에 청문위원회 체제와 함께 부차적인 규제 등에 관한 책임을 다 할 수 있도록 하여 규제발전에 중요한 역할을 수행할 수 있게 되었다. 그 결과 각 기관별 규제 법안을 발전시킬 수 있는 세 개의 병렬식 체제를 갖추게 되었다. (OECD, 2010)

#### 첫째: 전문 정부기관

전문 정부기관을 위하여 정부기관 및 연구소 조례 (SFS 1995:1312)가 1995년에 제정되어 신규 규제발전을 위한 원칙을 제정하였다. 이 조례에 의하면 신규 규제 법안이 비용증가를 발생시킬 수 있다고 예상되면 경제

37) 국제적으로 법률제정에 관한 단순명료한 언어를 전문적으로 선택하는 글로벌 기구로는 변호사 및 관련자 모임인 Clarity가 있으며 유럽연합 차원에서는 Fight the Fog Campaign이 있으며 영국에서는 단순영어위원회 (Plain English Commission)와 단순영어캠페인 (Plain English Campaign)이 존재한다.



및 기타 결과에 대한 분석, 기타 정부기관 및 지방정부 자문에 대한 분석, 국립재정관리기구 (National Financial Management Authority, Ekonomistyrningsverket: ESV) 자문에 대한 분석이 필요하다.

#### 둘째: 청문위원회

청문위원회를 위하여 1998년 청문위원회 조례 (SFS 1998:1474)가 제정되었다. 이 조례는 규제 법안으로 발생하는 비용 산정 및 그 결과에 관하여 명확하게 밝힐 것을 제시하고 있으며 특히 중소기업에 미치는 경제적 비용 및 결과를 강조하고 있다. 이외에도 정부는 청문위원회를 설립할 시 위원회의 권한에 대하여 상세하게 규정하고 있다.

위원회의 권한에 관한 사항은 정부의 가이드라인에 명확하게 명시되어 있다. 안내서위원회 (Kommittehandboken)는 규제 법안 제정으로 인한 영향 분석을 어떻게 수행하여야 하는지에 대한 개요에 대해 설명하고 있다. 이외에도 2001년 이후에는 기업 활동과 중요하게 관련된 청문위원회의 경우에는 규제품질제고를 위한 스웨덴 산업 및 상업위원회 (Näringslivets Regelnämnd: NNR)에 기업이 부담하여야 할 결과는 무엇인지에 대한 자문을 의무화하도록 규정하고 있다.

#### 셋째: 중앙정부부처

중앙정부부처를 위한 사항은 규제법률 초안에 대한 체크리스트가 가이드라인이라 할 수 있다. 1999년 각 중앙정부부처 장관그룹은 위원회 조례와 동일한 원칙에 의한 가이드라인을 기초로 규제개혁을 증진하도록 결정하였으며 특히 중소기업의 특수한 필요에 대응하기 위하여 정부기관을 위한 단순조례 (Simplex Ordinances)를 제정하였다.

중소기업의 사업 활동 영향에 대한 특별 분석을 위한 단순조례는 1998년 (SFS 1998:1820) 제정되어 1999년부터 의무사항으로 효력을 발생하였다. 이 조례는 신규규제법안 및 규제법안의 변경으로 인하여 중소기업의 근무조건 및 경쟁력에 관하여 변화가 발생한다면 정부기관은 가능한 신속하게 특별 영향분석을 단행하여야 한다고 명시하고 있다. 이 조례는 12개의 질문으로 구성된 체크리스트가 있으며 이는 규제법안의 결과가 무엇인지에 대한

이해를 돕기 위한 것이다. 이외에도 단순조례는 기업 및 기타 규제 법안으로부터 직접적으로 영향을 받는 관련기관에게도 자세히 설명하도록 규정하고 있다(OECD, 2010).

정부는 사전영향평가정책에 많은 노력을 기울였음에도 불구하고 2007년까지 진행한 정책이 지나치게 중소기업 위주로 편향되어 있으며 정부가 제정한 정부조례들이 정확하게 이행되고 있는지에 대한 정책적 감독기능이 부족하고 참여 기관 간 강력한 연계활동이 부족하다는 지적이 OECD로부터 제기되었다. 따라서 스웨덴 정부는 사전영향평가 정책을 중소기업에 미치는 영향에 지나치게 정책적 관심을 집중하는 상황에서 더욱 폭넓은 관점에서 사전영향평가정책을 조명하기로 정책방향을 전환하도록 결정하였다.

특히 기존의 사전영향평가정책이 정부기관 및 청문위원회가 규제법안의 질적 향상을 위한 영향분석에 대한 보고서를 제출하여야 하는 법적인 구속력이 없고 요구조건을 충족시켜야 할 보고서 작성과정이 없는 문제점을 개선하기로 하였다. 이를 위하여 정부는 간단조례를 대체하기 위하여 정부기관을 위한 신규 규제영향평가조례 (Regulatory Impact Assessment Ordinance)를 2008년 제정하였다. 이 조례는 모든 규제 법안이 제정될 시 경제, 사회, 환경 등 모든 부문의 영향평가가 고려될 수 있도록 명시하고 있으며 중요 이슈 등에 대한 분석과 함께 타당한 이유가 공식문서로 작성되어 제출하도록 규정하고 있다. (SFS, 2007)

이처럼 정부의 새로운 사전영향평가정책 방향이 중소기업의 사업 활동에 대한 과도한 정책의 집중을 벗어나 더욱 통일되고 광범위한 접근방법으로 전환하였으며 제도적 틀을 강화하는 쪽으로 전환되었다. 그럼에도 불구하고 사전영향평가정책이 경제 및 기업부문을 강조하는 측면은 여전히 우세한 실정이다. 그럼에도 불구하고 신규 규제영향평가조례는 하나의 예로 정부부처 및 청문위원회에 요구를 강화할 수 있는 작용을 하였다. 그 결과 정부부처 국무위원그룹은 2008년 6월 이 조례가 각 정부부처에 동일하게 적용되도록 가이드라인을 설정하였다. 이를 청문위원회 조례도 동일하게 받아들여지게 되었다.

이로서 신규 사전영향평가정책이 중소기업의 사업 활동 영향에 관한 경제적 측면만의 평가가 아닌 사회 및 환경 등과 같은 폭 넓은 부문까지 확대

되어 영향평가를 수행할 수 있는 제도적 틀은 마련하였다고 평가할 수는 있지만 실질적으로는 경제적 평가부문이 가장 중요한 것이 사실이다. 그 반증으로 규제 법안을 관리 및 감독하는 독립기관인 규제개선위원회(Better Regulation Council)는 규제법안의 영향평가를 검증할 때 경제적 부문을 집중적으로 심사하며 사회 및 환경적 영향부문은 직접적으로 검증하지 않는다. 따라서 조례가 규정하는 폭 넓은 사전규제영향평가를 실질적으로 수행하기 위해서는 감독기관의 검증부문도 확대하여야 할 필요성이 존재한다. (OECD, 2010)

사전영향평가를 위한 제도적 지원 틀은 전통적으로 중앙정부부처, 정부기관, 청문위원회들에 대한 다양한 범위로 구성되어 있다. 중앙정부부처인 기업부 (Ministry of Enterprise)가 기업의 사업 활동과 연관이 있는 영향평가를 타 정부부처를 지원하였으며 청문위원회도 위원회의 권한을 규정하는 과정에 깊게 개입하여 지원하고 있다. 기업부 산하 정부기관인 지역경제성장청 (Swedish Agency for Economic and Regional Growth: Tillväxtverket)은 국립재정관리청 (Swedish National Financial Management Authority: ESV)과 함께 사전영향평가에 관하여 정부기관을 지원하고 있다.

중앙정부부처 및 정부기관은 규제법안 초안 및 사전영향평가에 대하여 개별적인 책임을 지고 있으며 해당 정부부처 및 정부기관이 아닌 이외의 주체들은 초안과 중소기업에 관한 의무적 사전영향평가에 대하여 논평을 제공한다. 이러한 감독구조는 최근 더욱 강화되었고 상당한 수준에까지 긴밀하게 연계되었다.<sup>38)</sup>

---

38) 중앙정부부처 및 정부기관 간 감독구조가 상호 긴밀하게 연계되지 못하는 것은 헌법에서 보장하는 권리 상 발생하는 근본적인 이유이기도 하다.

## 4. 규제개혁 감독기구

### 4.1. 외부 독립감독기구

#### 4.1.1. 규제개선위원회(Better Regulation Council)

규제개혁을 수행하기 위한 규제법안 초안 및 사전영향평가 등을 객관적이며 공정하게 수행하기 위한 전담기구가 필요하여 스웨덴정부는 2003년 규제개선위원회(Better Regulation Council: Regelrådet)를 설립하였다. 규제개선위원회의 주요 임무는 중앙정부부처 및 정부기관이 제안한 규제법안 초안과 청문위원회가 작성한 제안들을 검증하는 것이다. 그러나 가장 중요한 검증업무의 핵심은 규제 법안이 기업의 행정비용을 감소시키고 사전영향평가의 질적 향상을 위한 것이다. 따라서 규제개선위원회의 최대 관심은 규제법안이 기존의 목적을 최대한 달성하고 기업에 최소한의 행정비용을 발생시킬 수 있을 것인가이다. (Regelrådet, 2013)

이외에도 규제영향평가조례(Ordinance on Regulatory Impact Assessment) (SFS 2007:1244)를 기초로 첨부된 규제영향평가의 질적 검증 작업을 수행한다. 규제개선위원회는 규제법안과 관련된 전반적인 사항에 자문역할을 수행하고 있으며 2003년 설립 이후 2013년까지 2,000건 이상의 규제영향평가 검증작업을 수행하였다. 이 위원회는 2014년 말까지 존속할 수 있는 일시적 기구로 시작하였으나 정부는 2013년 9월 위원회의 활동을 지속하기 위해서 영구적 기구로 전환하였다. 규제개선위원회는 청문위원회의 형식으로 시작되었으나 타 청문위원회와 같이 보고서를 제출하는 것이 아니라 매년 활동 상황을 보고하는 연간보고서를 발행하여 제출하고 있다.

#### 4.1.2. 조직구성 및 업무수행 원칙

규제개선위원회는 소규모의 인원으로 구성되어 있으나 수행하는 규제관련 감독기능은 정부의 모든 부서에서 제안되는 규제법안 및 사전영향평가 등을 점검하는 폭 넓은 업무이다. 위원회는 4명의 정규위원과 4명의 임시위원으로 구성되어 있다. 위원회는 정부의 규제법안 및 사전영향평가를 심사하기 위하여 사무국을 운영하고 있다. 사무국은 정부가 제출한 규제법안 및 사전영향평가를 심사하여 위원회에 제출한다. 원활한 업무수행을 위하여 산업 및 무역기구 등과 지속적인 연계관계를 유지하고 있으며 명확한 의사결정을

위한 데이터 수집을 위한 노력도 병행하고 있다. 이외에도 사무국은 영향평가 훈련도 제공하고 있으며 청문위원회, 중앙정부부처, 정부기관 등을 지원하는 일도 수행한다. 또한 위원회의 모든 통계자료를 기록 및 정리하고 외부 기관과의 원활한 의사교환을 위하여 뉴스레터 발행, 사회네트워크체제 구축 등도 담당하고 있다.

사무국은 규제기관들이 자신들의 경험을 상호 교환하기 위한 기회를 주선하기도 하며 더 나은 규제개혁을 위한 유럽연합 차원의 세미나 및 컨퍼런스에 참석하여 유럽연합 회원국들과 유럽연합 차원에서 협력관계를 구축하고 있다. 사무국에서 업무를 수행하는 직원은 총 10명에 불과하다. (Regelrådet, 2013)

규제개선위원회는 설립목적에 부합하는 업무를 수행하기 위하여 위원회 조례를 기초로 두 가지 원칙에 관하여 토론과 합의를 이루었다. 첫 번째 원칙은 위원회의 규제 법안에 관한 검토 작업이 어떠한 대상에 집중되어야 하는지 또는 유럽연합의 규제법안과는 어떻게 호환관계를 구축하여야 하는지 등에 대한 기본적인 이슈에 관한 것이다. 둘째로는 위원회의 최종의견을 합리적이며 명확하게 표현하는 언어작업이다. 이 작업을 통해서 특히 행정비용에 관한 언어작업에서는 더욱 특정언어를 사용할 것을 결정하는 것이다.

이외에도 규제개선위원회는 규제기관들이 규제 법안의 시행 시 행정비용이 얼마나 감소될 수 있는지에 대한 명확한 언어선택 및 정확한 계산을 기초로 하는 총액을 제시할 것에 대하여 토론을 진행하였다. 그 이유는 위원회가 규제 법안을 검토하면서 다수의 규제 법안이 시행될 경우 어떠한 부분의 행정비용 감소 혹은 증가가 예상되며 전체적으로 행정비용적인 측면에서 어느 정도의 경제적 효과를 이룰 수 있는지에 대한 명확한 설명이 부족하다고 판단하였기 때문이다.

위원회가 규제 법안을 심사하는 과정에서 제 1차적으로 주시하는 점은 규제 법안의 원래의 목적을 행정적으로 가장 간단하고 비용적으로 기업에 최소한의 부담으로 달성할 수 있을 것인가 하는 점이다. 이후 위원회가 규제 법안에 대한 적합성 및 비적합성에 대한 평가를 간단명료한 언어작업을 통하여 최종의견을 제시한다. 이러한 업무수행과정은 위원회의 규제 법안에 대한 승인 및 거부에 대한 의사표시가 기업에 발생될 수 있는 행정비용 및 영향평가가 어떻게 서술되어 지는지에 기초하여 더욱 명확한 설명을 가능하도록 하는 데에 목표를 두고 있다.

제출된 규제 법안이 영향평가 부문에서 비적합성으로 평가되었을 때 규제개선위원회는 법안을 제출한 중앙정부부처 및 정부기관에게 그 이유를 명확하게 설명하여야 한다. 특히 2013년 10월 이후에는 규제 법안이 영향평가 부문에서 비적합성 판정을 받게 되면 샘플 리스트에 등록되어 규제위원회의 웹사이트에 개방된다. 이러한 정보는 규제개선위원회 조례 (SFS 2007:1244) 제 6조 및 7조가 규정하고 있는 특정부문을 기술하는 방법과 함께 규제 법안을 제출하는 규제기관에 중요한 지원으로 활용되고 있다. 이외에도 위원회는 영향평가로 인한 행정비용 차이점에 대한 보고서에 대한 평가를 더욱 명확하게 하는 기능도 수행하고 있다. ([www.regelradet.se](http://www.regelradet.se) ; Regelådet, 2013)

규제개선위원회는 2013년 정부로부터 446개의 규제법안 및 3개의 유럽 연합 영향평가를 접수하여 이 중 162개의 규제법안 및 영향평가를 검토하였다.<sup>39)</sup> 이중 위원회로부터 적합성 판정을 받은 규제법안 초안은 85개이며 77개의 규제법안 초안은 비적합성 판정을 받았다. 따라서 위원회가 판정한 적합성 비율은 52%이며 이는 2012년도 적합성 판정비율인 74%보다 매우 낮은 수준이다. 2011년도 적합성 판정비율도 2012년도와 거의 동일한 수준이다.

#### 4.1.3. 업무수행 방식 및 현황

규제개선위원회에 송부되는 규제 법안의 다수는 정부기관 (Government Agency)이 제출하는 것이다. 정부기관은 신규 규제법안 및 개정 규제 법안을 주로 제출하고 있다. 중앙정부부처가 제출한 규제 법안은 정부 내 관공서, 중앙정부부처 제안서, 정부 외 제안서, 청문위원회 보고서 등으로 구성되어 있다. 다양한 규제기관들이 제안서를 제출하고 있지만 한 가지 공통점은 모든 제안서는 해당 규제 법안에 최종적으로 책임을 지는 중앙정부부처가 존재한다는 것이다.

규제개선위원회는 2주에 1회 공식회의를 진행하며 접수된 규제법안 초안을 심사하고 주어진 심사기간은 다음 회의까지 14일 간 진행 된다. 공식심사기간인 14일은 규제위원회 공식의견조례 (SFS 2011:118)와 규제위원회에

39) 규제개선위원회가 유럽연합의 규제법안과 관련된 영향평가를 검토할 경우에는 국내 규제법안과는 달리 적합성 및 비적합성 판정을 하지 않고 검토 작업을 통한 의견만을 제시할 수 있다.

규제법안 초안을 제출하는 정부 가이드라인에 규정되어 있다. 규제위원회가 규제 법안 초안에 대한 심사기간이 14일보다 짧을 경우에는 법안심사를 요청한 해당 정부부처에 연장을 요구할 수 있다.

규제 법안심사에 관한 위원회의 의견을 해당 정부부처에 이송하면 정부부처는 위원회의 의견을 반영한 후 위원회에 규제 법안심사를 다시 신청할 수 있다. 그러나 위원회의 심사 의견서는 참고사항으로 정부부처 및 정부기관은 이를 의무적으로 이행할 필요는 없다. 이는 헌법이 보장하는 권리로서 정부부처 및 정부기관의 고유권한이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 위원회의 권고사항은 합리적이며 기업에게 행정비용을 최소화 하는 방향으로 검증되는 것으로 대부분의 경우 정부부처 및 정부기관에게 권고사항이 이행되어지는 것이 일반적이다.<sup>40)</sup> (OECD, 2010)

위원회 내 규제 법안초안 심사가 진행되는 과정은 다음과 같다. 정부부처 및 정부기관으로부터 규제 법안초안이 위원회에 접수되면 사무국에서 담당 전문직원이 배정된다. 담당직원은 규제 법안초안이 위원회의 심사가 필요한 사항인지 아닌지를 1차적으로 판단한다. 사무국장에게 보고 및 협의 이후 본건을 위원회 임원에게 상정하면 위원회 회장이 임원회의에서 위원회의 심사 여부를 최종적으로 결정한다. 위원회에서 기각된 규제 법안초안은 사무국이 그 기각이유를 명확하게 문서로 작성하여 해당 중앙정부부처 및 정부기관에 이송한다.

사무국이 위원회가 규제 법안초안을 심사하지 않고 해당 정부부처 및 정부기관에 이송하는 이유는 네 가지로 구성되어 있으며 이는 기업에 미치는 행정비용 영향미미, 위원회 소관 이외의 사항, 심사시간부족 및 전담인력 부족 등으로 이루어져 있다. 이 중 가장 일반적인 이송이유는 첫 번째인 기업에 미치는 행정비용 영향 미미이다. (Regelrådet, 2013)

최근 2년간인 2012년부터 2013년까지 위원회에 접수된 규제 법안초안 건수는 458 및 446건으로 이 중 위원회의 심사가 채택된 초안의 건수는 145 및 162 건이었으며 313 및 284 건은 채택이 되지 않고 사무국을 통해서 해당 정부부처 및 중앙기관에 이송되었다. 이 중 가장 많은 규제 법안초안을 제출한 기관은 정부기관 (Government Agency)이다. (표 1 참조)

40) 규제개선위원회의 심사내용이 권고사항임에도 불구하고 이러한 권고가 정부부처 및 정부기관에서 인정되는 이유는 위원회의 활동이 정치적인 활동이 아니라 전문성을 갖고 있는 전문가들의 심사내용으로 합리적인 기준 및 문제점을 제시하고 있기 때문이다. 이는 우리나라의 많은 위원회 활동의 결과가 단순한 의견으로 제시되고 정책결정 및 법안결정에 중요한 역할을 수행하지 못하는 점과는 매우 구별되는 상황이다.

표 1: 기관별 규제 법안초안 제출 현황 (2012 ~ 2013년, 건 수)

	Draft bills or submissions to the Council on Legislation		Proposals for government ordinances		Memoranda from the Government Offices of Sweden		Ministerial memoranda		Official Government reports		Proposals for government agency regulations		Total	
	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012
Acceptable impact assessments	0	0	1	1	5	11	2	1	7	6	41	42	56	61
Deficient impact assessments	0	0	3	1	26	16	12	12	15	13	49	39	105	81
Missing impact assessments	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	2

출처: Regelrådet, Annual Report 2013, 2013

규제개선위원회는 규제 법안초안의 영향평가의 질적 수준부문도 심사하고 있다. 영향평가부문에 대한 위원회의 심사는 규제영향평가 정부조례(SFS 2007:1244) 제 6조 및 7조에 규정된 사항을 기초로 시행된다. 2012년부터 2013년까지 위원회가 심사한 규제 법안초안의 영향평가의 결과는 2012년 총 142건에서 61건이 채택되었으며 2013년에는 총 162건에서 56건만이 승인되었다. 이로서 2012년 영향평가 통과 비율은 42%이고 2013년에는 35%로 낮아졌다. 규제 법안 초안에 영향평가부문이 누락된 경우도 있었으나 이는 2012년 2건 및 2013년 1건으로 매우 소수이다. 영향평가 누락건수는 자동적으로 영향평가 부적합판정으로 계산되고 있다. (Regelrådet, 2013) (표 2 참조)

표 2: 기관별 규제 법안초안 영향평가 결과 (2012 ~ 2013년, 건 수)

	Draft bills or submissions to the Council on Legislation		Proposals for government ordinances		Memoranda from the Government Offices of Sweden *		Ministerial memoranda		Official Government reports		Proposals for government agency regulations		Total	
	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012
Number of submissions	0	1	13	8	75	63	29	19	32	32	293	335	446	458
Opinions	0	0	4	3	32	28	14	13	22	19	90	82	162	145
Secretariat responses	0	1	9	5	43	35	15	6	10	13	203	253	284	313

출처: Regelrådet, Annual Report 2013, 2013



## 5. 규제개혁과 경제성장

### 5.1. 경제위기와 규제개혁

경제사적인 측면에서 스웨덴이 경험한 경제위기는 네 번 발생하였다. 첫 번째 경제위기는 17세기 말 유럽 내 전쟁으로 인하여 발생하였으며 세계 최초로 1668년 중앙은행을 설립하는 계기가 되었다. 두 번째 경제위기는 1930년대 미국에서 시작한 대공황으로 인하여 발생하였으며 당시 산업화가 한창 진행되고 있는 과정에서 빠르게 경제위기를 극복할 수 있었다. 세 번째 경제위기는 1990년대 초 과도한 복지비용 및 인건비 상승으로 인한 생산비용 증가로 인한 가장 심각한 경제위기가 발생하였다. 이후 2008년 글로벌 경제위기로 인한 마지막 경제위기를 2010년 시작된 유럽연합 재정위기와 함께 현재 경험하고 있는 중이다. (Bergh, 2011)

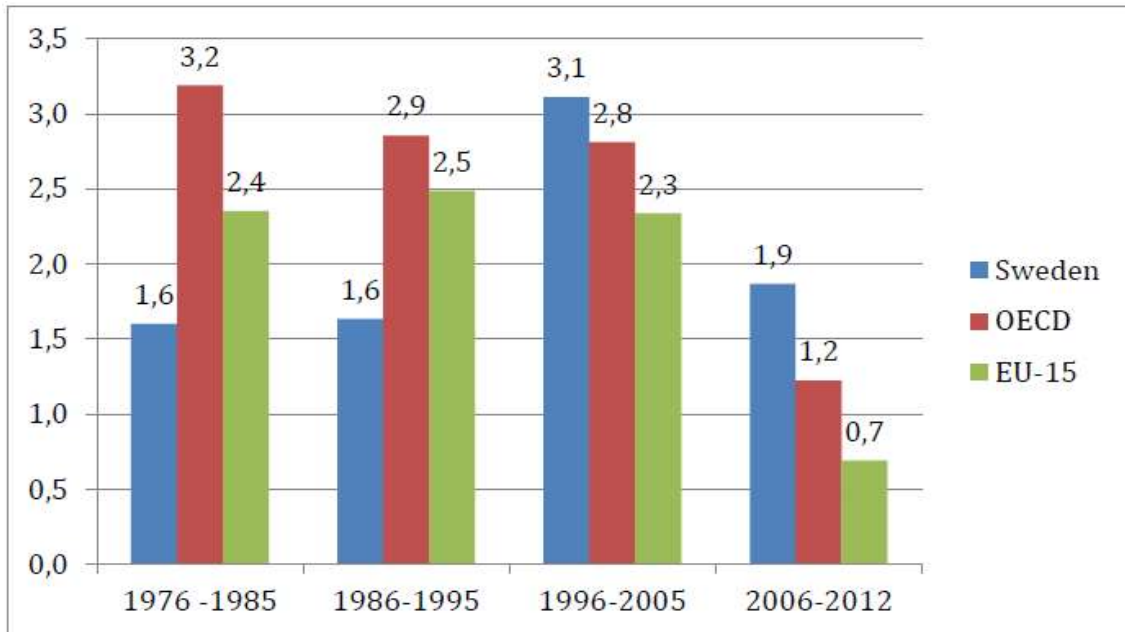
일반적으로 규제개혁은 국가경제가 고도로 발전하는 시기에는 그 필요성을 느끼지 못하고 있다가 경제위기가 시작되면 규제개혁을 통해서 기업 및 국가경쟁력을 강화하여 경제성장을 추구하는 경제발전 전략의 수단으로 사용되고 있다. 스웨덴의 경우도 예외가 아니어서 1976년부터 1995년까지 평균 경제성장률을 타 국가 및 경제권과 비교하면 상대적으로 저조한 경제성장을 달성하였다. 이는 결국 경쟁력 약화로 이어져서 경제위기에 직면하여 규제개혁을 필수적으로 수행하여야 할 상황에 이르게 되었다.

1993년부터 시행된 경제 전반적인 부문에서 규제개혁을 실시한 결과 1996년부터 2005년까지 경제성장률이 OECD 회원국 및 유럽연합 서유럽 15개 회원국의 경제성장률을 앞서게 되었다. 이후 지속적인 규제개혁을 통해서 글로벌 경제위기가 시작된 2008년 이후에도 OECD 회원국 및 15개 서유럽 국가보다 높은 경제성장률을 달성하고 있다. (Fölster & Keicbergs, 2014) (그림 1 참조)

이처럼 스웨덴의 경제성장률이 1990년대 중반 규제개혁이후 타 국가보다 높아진 이유는 규제개혁을 통하여 생산성을 향상시켰기 때문이다. 1980년대 까지 스웨덴의 연간 생산성 증가는 미국, 유로존 국가, OECD 회원국과 비교할 때 상대적으로 낮았으나 1990년대 이후부터는 크게 향상되어 이들 국가를 앞지르게 되었다. 2008년 글로벌 금융위기로 인하여 생산성 증가가 일

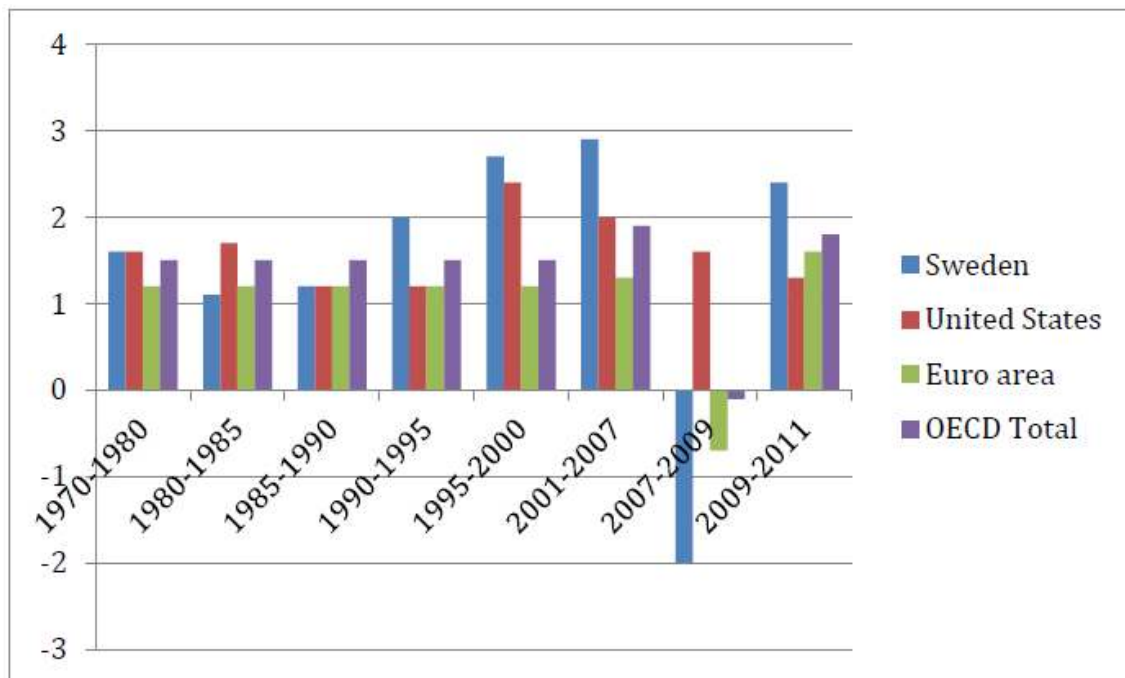
시적으로 하락하였으나 2009년 이후 빠르게 회복되었다. (그림 2 참조)

그림 1: 스웨덴, OECD, EU 서유럽 15개 회원국 연간 경제성장률 (%)



출처: OECD, 2014

그림 2: 주요국 연평균 노동생산성 증가율 (1970 ~ 2011, %)

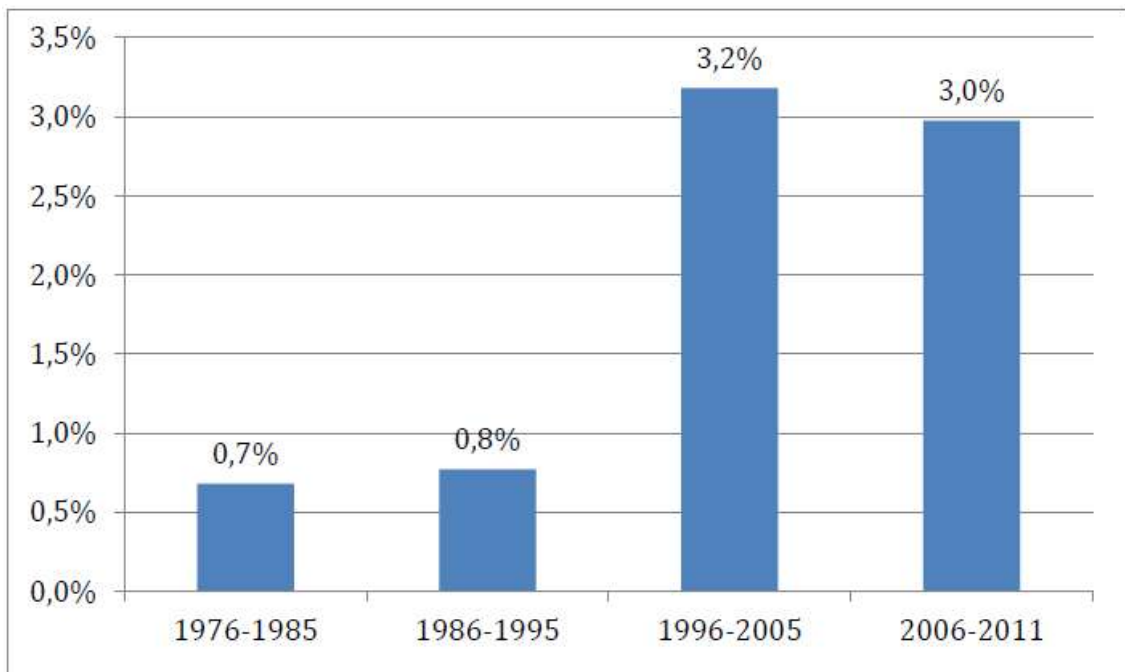


출처: OECD, 2014

규제개혁을 통한 노동생산성 향상은 경쟁력을 강화시켰으며 이는 경제성장

으로 연결되었다. 동시에 타 주요 선진국보다 높은 경제성장은 국민의 실질 소득을 증가시켜 가치분소득이 증가되는 선순환 경제를 창출하였다. 이는 규제개혁의 결과가 단순히 국가의 경제성장만을 창출하는 데 기여하는 것이 아니라 국민의 실질적인 소득증대에도 기여하여 성장과 분배가 동시에 이루어지는 스웨덴 모델을 창출한 것이다. (Fölster & Keicbergs, 2014) (그림 3 참조)

그림 3: 기간별 스웨덴 평균 가치분소득 증가율 (1976 ~ 2011년, %)



출처: Svenska Statistiska Central Byrå, 2013

## 5.2. 국가개혁을 위한 포괄적 규제개혁

### 5.2.1. 배경

1990년대 초 스웨덴 경제사에서 가장 커다란 경제위기에 직면하게 되자 국가개혁을 위한 논의가 심도 있게 진행되었다. 이를 위하여 다수의 개혁을 위한 의제가 포함된 제안들이 나오게 되었다. 이 중 가장 영향력 있었던 개혁안을 논의한 것이 린드백 위원회 (Lindbeck Commission)이다. 이 위원회에서 주장한 내용은 1990년대의 개혁방향은 1970년대 및 1980년대 진행한 정책방향과는 다른 방향으로 이루어져야 한다는 것이다. 그 이유는 두 번에 걸친 개혁에도 불구하고 경제성장이 타 주요 선진국과 비교할 때 낮은 수준이기 때문이다. 1970년대와 1980년대 경기불황으로 인한 정책대응은 거대 제조업 기업들에게 정부보조금을 지급하거나 국유화를 통하여 경제성장을 달성하려고 하였으나 이는 정책적 실패로 간주하였다. 따라서 1990년대의 개혁은 시장에서 경쟁력을 상실한 기업에게 보조금을 지급하는 정책대신에 시장을 개방하여 기업의 경쟁력을 강화하는 방향으로 선회하였다.

이외에도 과도한 복지예산으로 국가부채의 증가와 과도한 세금으로 인한 노동수익에 대한 인센티브 상실 등 다양한 부문에서 개혁이 요구되고 있었으며 자본시장, 경쟁정책, 노동시장 등에서도 개혁이 단행되어야 할 상황이었다. (Lindbeck et. al, 1993)

### 5.2.2. 공공재정 개혁

공공부문 개혁이 시작 될 때 스웨덴 정부의 정부부채는 국내총생산 (GDP) 대비 약 80%에 육박하였다. 이후 개혁이 진행되면서 2012년 정부부채는 국내총생산 대비 약 30%를 조금 상회하는 수준으로 안정화 되었다. 물론 높은 경제성장과 낮은 이자율이 정부부채를 낮추는데 중요한 역할을 하였으나 정부가 공공부문에 재정투자를 삭감하는 개혁을 단행한 것이 가장 중요한 요소였다고 할 수 있다. (그림 4 참조)

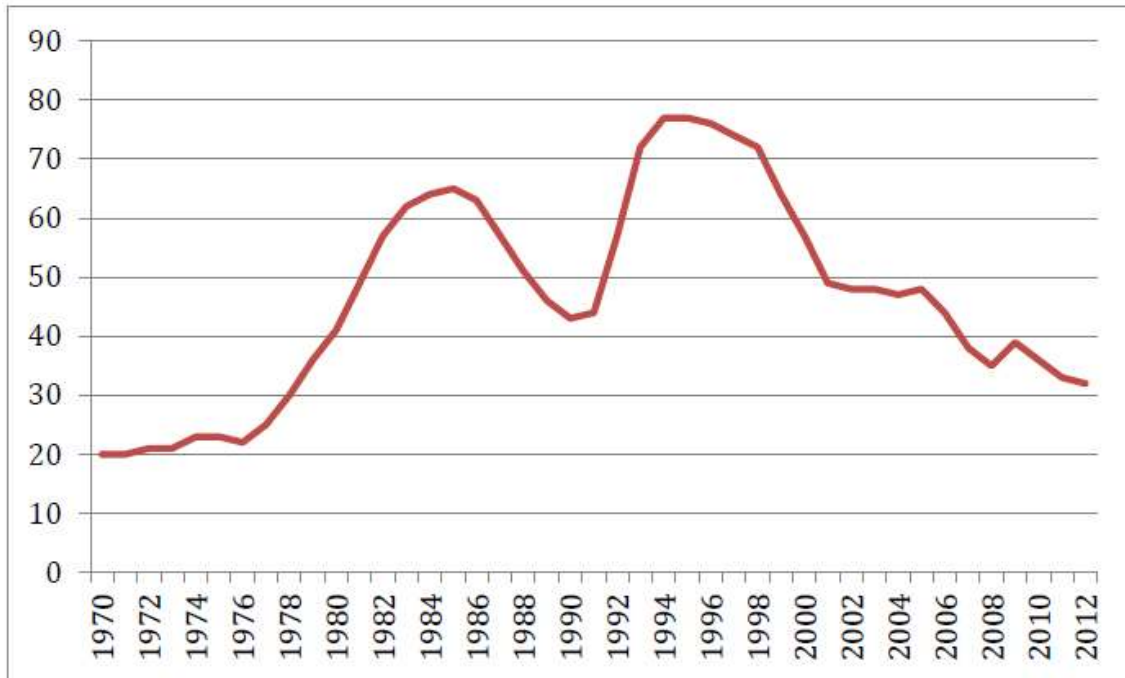
정부는 재정적자를 제도적으로 감소시키기 위해서 1997년 예산적자를 원천적으로 인정하지 않는 구조 개혁을 단행하였다.<sup>41)</sup> 중앙정부는 예산을 편

41) 이는 스웨덴의 독특한 공공재정 부문의 규제개혁으로 중앙정부 및 지방정부의 예산편성에 있어서 적자예산

성할 때 국내총생산의 2%를 흑자로 편성하여야 하며 이후 몇 년 후 흑자재정의 규모가 국내총생산의 1%로 낮아졌다. 최근에는 흑자재정을 0%로 할 것에 관하여 토론이 진행 중이다.

흑자재정 기조를 지속화하기 위하여 예산편성을 3년 단위로 편성하여 국회에 제출하고 이를 통하여 공공재정부문에 상한액을 규정할 수 있게 되었다. 이외에도 정부부처 내 예산편성 과정도 강화되어 각 정부부처가 편성하는 예산안에 비용증가를 자체적으로 감축하도록 유도하였다. 따라서 각 정부부처는 예산안 편성에 우선순위를 설정하게 되어 이전보다 낭비적 요소를 최소화 하는 방법을 취하도록 하였다.

그림 4: 국내총생산 대비 정부부채 비율 (1970 ~ 2012년, %)



출처: Ekonomifakta, 2014

공공재정 개혁의 결과 2014년 스웨덴 정부부채는 타 주요 선진국 정부보다 매우 낮은 상태이며 이는 글로벌경제위기 및 유럽연합 재정위기 속에서 안정적인 경제를 운영하는데 매우 중요한 요소로 작용하고 있다. 또한 정부는 막대한 금융자산을 확보하고 있으며 이는 국내총생산의 20%에 이르는 거대 규모이다. 이러한 이유로 인하여 글로벌 금융위기 기간인 2008년에서 2010년까지 낮은 정책금리를 유지할 수 있었다.

편성을 인정하지 않고 있으며 흑자재정이 되도록 예산을 편성하도록 제도화 하였다.

### 5.2.3. 세제개혁

1990년대 초 세제개혁을 추진하기 전까지 스웨덴의 세금제도에는 노동과 투자에 대한 인센티브가 매우 취약하였다. 그 이유는 유사한 소득수준에 있는 개인에게 세금을 차등적으로 적용하였기 때문이다. 즉, 소득에 대한 세금이 혜택에 비하여 매우 높았기 때문에 근로의욕을 상실시키는 역할을 하였다. 이외에도 부가가치세도 제품 및 서비스에 따라서 매우 상이하게 적용되어 불합리한 점이 많았다.

세제개혁 전 가장 높은 한계세율은 약 85%에 달하였으며 이를 시정하기 위하여 1990년대 초 세제개혁을 단행하면서 다양한 목표를 설정하였다. 이 중의 하나가 모든 납세자에게 소득세를 감소시키는 것이다. 그 목표를 달성하기 위해서 납세자의 85%가 지방세로 소득의 30%를 지불하고 나머지 고소득자에게 소득의 20%를 국세인 중앙정부세를 지불하도록 하는 것이다. 이러한 세제개혁은 부가가치세를 일원화하고 다양한 세제감면을 폐쇄하고 자본소득세 비율을 증가시켜서 재정지원을 하도록 하였다. 이로서 세제개혁은 총 세수의 감소 없이 한계세금비율을 낮추는 괄목할만한 성과를 거두게 되었다. (그림 5 참조)

그림 5: 최고 한계소득세율 추이 (1970 ~ 2012년, %)



출처: Skattebetalarna och Ekonomifakta, 2014

소득세 이외에도 법인세 인하도 세제개혁의 일환으로 단행되었으며 50%에서 30%로 대폭 감소되었다. 이후 지속적으로 감소하여 법인세는 2013년 22%로 OECD 회원국 중 가장 낮은 국가 중 하나이다. 동시에 기업이 갖고 있던 다양한 세금공제는 폐쇄시켰다. 그 결과 법인세 부문도 소득세부문과 동일하게 세제개혁의 목표인 총 세수금액의 변화가 없는 것을 추구하였으나 결과적으로 총 세수금액은 증가하는 성과를 거두게 되었다. 이외에도 사업활동과 관련된 세금비율도 감소시켰다. 세금비율의 감소는 기업의 경쟁력을 강화시키는 목적으로 활용되었으며 에너지세금, 근로소득, 이자소득 등에서 시행되었다.

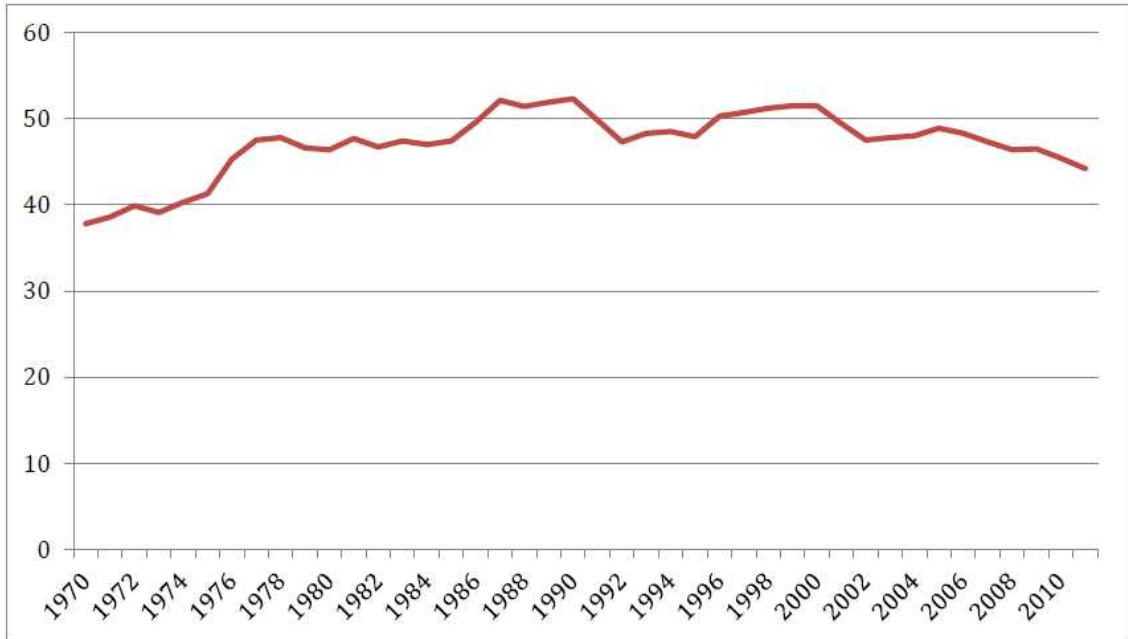
세율축소로 인한 세수금액의 부족은 기타 세금을 올리거나 공공부분 비용을 축소시키는 것으로 충당하였다. 즉, 지방자치단체를 지원하는 비용을 축소시키고 사회보장제도를 운영하는 비용을 감소시켜서 전체적인 비용절감을 달성하였다. 이러한 비용절감과 적절하고 합리적인 세수확보는 공공부채의 이자율을 낮출 수 있는 경제적 환경을 창출하였으며 그 결과 지속적인 공공지출을 감소시킬 수 있게 되었다.

세제개혁의 결과는 수치로 증명되고 있다. 국내총생산에서 차지하는 총세금의 비율이 1980년대 말에는 55%로 최고의 비율을 유지하다가 세제개혁이 시작된 1990년대 중반 이후에는 서서히 감소한 후 2012년에는 약 46%로 감소하여 1970년대 후반의 수준을 유지하게 되었다. 특히 세제개혁은 1990년대 후반부터 스웨덴이 타 주요 선진국보다 높은 경제성장을 달성할 수 있었던 계기가 되었던 것으로 평가받고 있다. (Fölster & Keicbergs, 2014; Bergh & Henrekson, 2011) (그림 6 참조)

#### 5.2.4. 노동시장 개혁

스웨덴의 정규직 노동자의 권리와 이익은 타 국가와 비교할 때 매우 잘 보장되어 있는 것으로 인정되고 있다. 특히 정리해고 이외의 경우에 정규직 노동자의 실직은 매우 드문 경우이다. 1990년대 초 중도우익 연합정권이 집권할 당시 고용안정법을 자유화 시키려는 시도가 진행되었으나 1994년 사회민주당이 집권하면서 이 법안의 자유화는 진전되지 못하였다. 그러나 고용인과 고용주 사이의 임금협상은 철저하게 개조되어 노동시장에 커다란 변화를 가져왔다.

그림 6: 국내총생산 대비 총 세금비율 (1970 ~ 2012년, %)



출처: Ekonomifakta, 2014

1970년대와 1980년대 임금인상이 연간 10%에 달하였으며 이는 노동생산성을 훨씬 초과하는 수준으로 경제적으로 많은 문제를 야기 시켰다. 따라서 정부는 파업과 과도한 물가상승을 억제하기 위한 임시법을 제정하기에 이르렀다. 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위하여 산업협력 및 교섭협정 (Industrial Cooperation and Negotiation Agreement)이 1997년 제정되었다. 이 협정을 기초로 고용인과 고용주는 새로운 형태의 연간 집단임금협상에 동의하였다. 양측은 경제위원회 (Economic Council)에 인력을 배치하여 위원회가 수행하는 경제 분석을 임금협상에 활용하도록 하였다. 이외에도 노조와 고용주는 공동으로 중재기관을 선정하여 이 기관에 이전보다 더 많은 권한을 부여하였다.

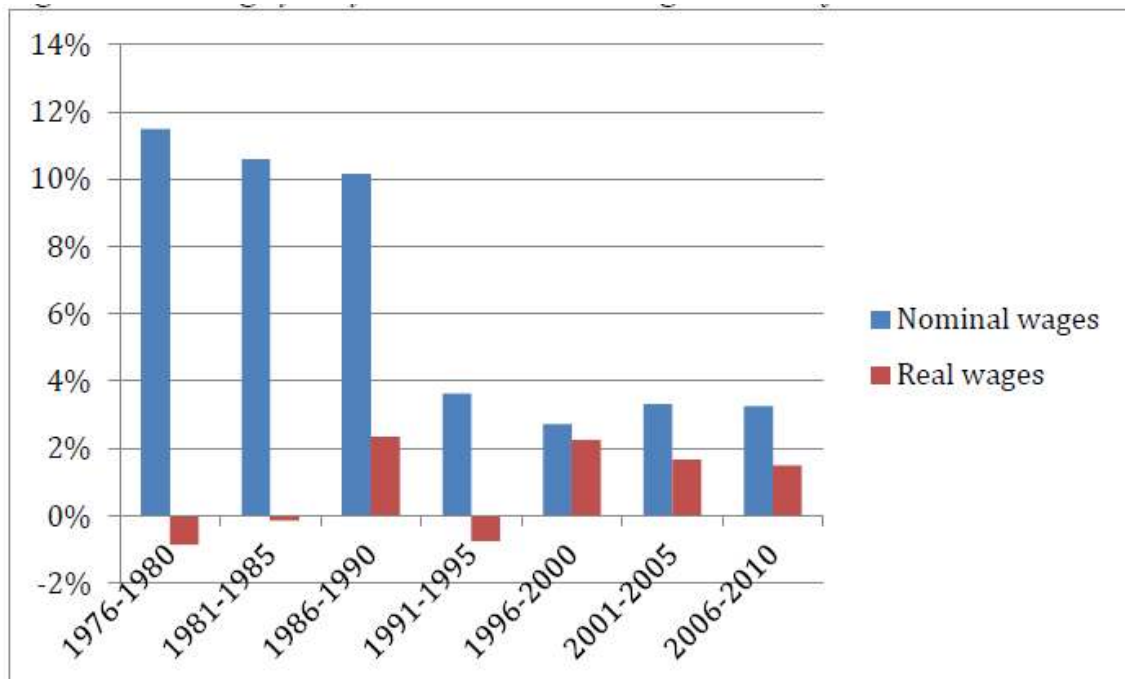
이후 2001년에는 정부가 노동분쟁을 해결하기 위하여 국립조정사무소 (National Mediation Office)를 설립하였고 현재는 조정관을 임명하고 있다. 따라서 노조와 고용주 간 임금에 관한 합의가 이루어지지 못할 때 조정관에게 의뢰하는 것이 일반적이다. 국립조정사무소는 노조와 고용주 간 합의를 강제할 수 있으나 이러한 경우는 현실적으로 거의 존재하지 않는다.

임금수준의 결정은 산업협력 및 교섭협정에 의하여 제조업부문의 임금협상이 우선적으로 진행되고 그 결정이 타 산업부문의 임금협상에 벤치마킹으



로 작용한다. 조정관은 원칙적으로 제조업부문에서 결정된 임금협상의 범위를 넘어서는 임금수준을 제시할 수 없도록 되어 있다. 이 결과 1970년대 및 1980년대 높은 명목임금인상에도 불구하고 높은 실질임금인상은 마이너스에 불과하였으나 새로운 임금협상 방식 도입으로 명목임금인상은 상대적으로 낮으나 실질임금인상은 높아진 것으로 조사되었다. (Fölster & Keicbergs, 2014) (그림 7 참조)

그림 7: 육체노동자 명목 및 실질임금 증가율 추이 (1976 ~ 2010년, %)



출처: Fakta om Löner och Arbetstider (2012)

### 5.2.5. 규제개혁 및 경제성장의 부정적 결과

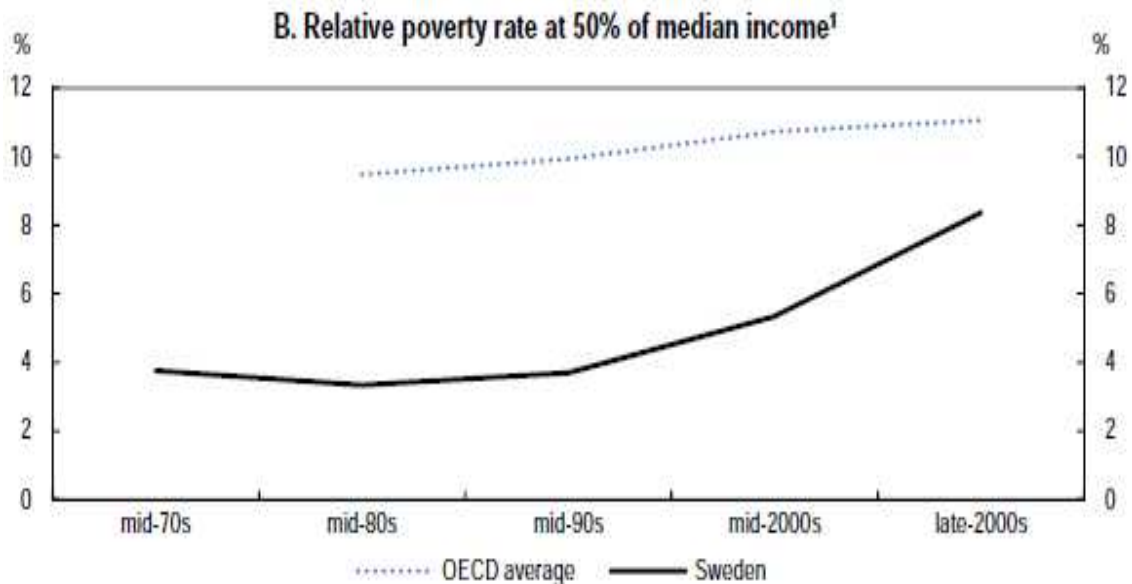
스웨덴은 공공재정개혁, 세제개혁, 노동시장개혁 이외에도 금융시장 규제 개혁, 공기업 규제완화 및 자유화, 지방정부 규제개혁, 공정한 경쟁정책 강화, 무역정책 규제개혁 등을 통하여 전 방위적인 규제개혁을 실시하여 1990년대 중반 이후부터 2012년까지 주요 선진국보다 높은 경제성장률을 달성하였다. (그림 1 참조)

그러나 규제개혁을 통한 경제성장을 달성하였으나 스웨덴 사회 전체적인 측면에서는 규제개혁의 결과 부정적인 현상도 동시에 발생하였다. 1990년대

초반부터 시작된 규제개혁의 결과가 사회민주당이 집권하였던 1994년부터 2006년까지 보다 중도우파 연합정권이 집권하였던 2006년부터 2014년까지 빈부격차가 상대적으로 낮았다. 특히 규제개혁을 시작한 1990년대 중반 이후 사회민주당 집권기간에도 빈곤층의 비율이 4%에서 2006년도 5.5%로 증가하였으나 중도우파 연합정권이 집권기간인 2006년부터 2010년까지 5.5%에서 약 9%로 가파르게 증가하였다.

따라서 규제개혁을 단행하면서 경제성장을 주도하게 되지만 복지체제의 근간인 분배정책이 지속되지 않으면 사회적 불균형 및 저소득층의 가파른 증가가 발생할 수밖에 없다는 교훈을 얻게 되었다. (OECD, 2012) (그림 8 참조)

그림 8: OECD 및 스웨덴 내 빈곤층 증가 추이 (1975 ~ 2010년, %)



출처: OECD, Income Distribution and Poverty Database, 2012

### 5.2.6. 중도우파 연합정부의 주요 규제개혁 (2006 ~ 2014년)

중도우파 연합정부가 시작된 2006년 이후 주요 규제개혁은 세제개혁에 집중되었다. 사회보장제도의 수혜는 감소하고 임금과 소득에 대한 세금은 감소하였다. 동시에 세금감면은 저 소득층에는 도입하고 고소득층에는 폐쇄시켰다. 이러한 세금감면 및 폐쇄에 실업자에게 지급되는 실업수당은 적용이 되지 않았다.

표 3: 경제성장·고용창출에 강력한 영향을 미친 규제개혁 내용 (2007~2012)

2007년	2008년	2009년	2010년	2012년
소득세 세금공 제 도입	소득세 세금공 제 제 2단계	1차 진료 제공 자를 위한 자 유진입	유한회사 설립요건 완화	음식점 부가가 치세 하향
부유세 폐쇄	국가독점 약국폐쇄	의약품처방 국 가독점 폐쇄	소득세 세금공 제 제 4단계	중소기업법 개 정
중소기업 소유 자 세금 인하	노동이민 완화	법인세 인하 (28.5%)	자유의사에 따 른 소기업세무 감사	
가사도우미 세 금인하		소득세 세금공 제 제 3단계	자영업 소득세 인하	
임시 고용인활 용 완화		소득세 인하		
병가 중 급여 공동재정 지원 폐쇄		경쟁법 개혁		
고령자 소득세 인하		국세지급범위 상향조정		
부가가치세 지 급규정 간소화		청년고용인에 대한 소득세 인하		
실업자 혜택 감소		특정지방자치 단체 요양기관 진입장벽 해소		
실업자 혜택에 관한 규정 개 혁		소기업 소유주에 대한 세제개혁		
청년 고용인을 위한 소득세 인하				

출처: The Reform Institute of Stockholm, 2014

이외의 주요 세제정책은 부유세 폐쇄, 가사도우미에 대한 세금감면, 청년층 및 고령자의 임금소득에 대한 소득세 감면 등이 있다. 특히 2007년 이후 지속적인 경제성장을 위하여 작은 수준의 개혁이 시리즈로 시행되었으며 동시에 높은 수준의 개혁이 단계별로 수행이 되었다. 이처럼 규제개혁을 통하여 스웨덴 경제가 글로벌 시장에서 경쟁력을 강화시킨 것은 사실이나 2010년 이후 개혁의 강도가 점차 약화되고 있는 것도 사실이다. (표 3 참조)

그 이유는 2014년 중도우파 연합정권이 2014년 선거에서 사회민주당에

게 패배하였으며 스웨덴의 경제상황이 글로벌 경제위기, 유럽연합 재정위기 등을 타 국가보다 상대적으로 적절하게 극복하고 있기 때문에 규제개혁에 대한 절박성이 국민의 강력한 지지를 받지 못하고 있기 때문인 것으로 분석된다. (Fölster & Keicbergs, 2014)

## 6. 결론

경제위기는 모든 국가에서 견디기 고통스러운 기간이지만 이러한 경제위기 상황을 슬기롭게 극복하는 국가는 글로벌시장에서 경쟁력을 향상시키는 긍정적인 기회로 활용할 수 있다. 이처럼 경제위기를 합리적이며 지속적으로 극복하는 방법 중에 하나가 규제개혁이다. 불합리한 규제에 의하여 기업의 경쟁력이 저하되고 또한 공공재정의 낭비적 요소로 인하여 국가경쟁력이 하락하게 되면 자본주의 체제하에 있는 모든 국가는 경제위기를 겪을 가능성이 증가하게 된다. 그 이유는 타 경쟁국가 들의 경쟁력이 상대적으로 높아지게 때문에 글로벌 시장에서 경쟁력을 상실하게 되기 때문이다.

스웨덴은 역사적으로 지난 200여 년 간 네 번의 경제위기를 경험하였다. 이 중 가장 극심한 경제위기가 1990년대 초에 경험한 경제위기로서 이 위기가 발생하게 된 직접적인 계기는 1970년대 및 1980년대 공공부분의 지나친 투자증대로 인하여 과도한 복지체제 구축으로 인한 생산성 저하, 근로의욕 저하, 생산성을 앞지른 임금상승, 빈번한 파업 등으로 발생하였다. 또한 1970년대 및 1980년대에 발생한 경제침체를 극복하는 경제처방도 고용안정을 위한 대기업에 보조금 지급, 생산성이 저조한 공기업 국유화 등으로 근본적인 산업구조 변화에는 소극적이었다.

그 결과 1990년대 초 초유의 경제위기를 경험하면서 중도우파 보수정권이 집권하면서 산업의 효율성을 높이고 기업의 경쟁력을 향상시키기 위해서 규제개혁을 단행하고 시장을 개방하여 기업의 경쟁력을 강화시키는 방향으로 경제개혁이 진행되었다. 또한 규제개혁은 공공재정부문 개혁, 세제개혁, 노동시장개혁, 금융시장개혁, 공기업 규제완화, 지방정부개혁, 경쟁정책 개혁, 무역정책 개혁 등 매우 포괄적으로 진행되어 그 결과 1990년대 중반 이후 2012년까지 타 주요 선진국보다 높은 경제성장률을 달성하였다.

1990년대 초 이후 지속적인 산업 및 경제 전 부문 포괄적인 규제개혁을 단행한 결과가 일시적이 아닌 장기간 경제성장을 유지하고 신규고용을 창출하여 유럽연합 내 타 국가보다 낮은 실업률을 보유하게 된 것은 규제개혁이 매우 성공적이었음을 반증하고 있다고 할 수 있다.

그렇다면 스웨덴의 규제개혁은 어떠한 방식으로 이루어 졌기 때문에 타 주요선진국과 차별화를 이룰 수 있었을까 에 대한 질문이 자연스럽게 생기게 된다. 스웨덴의 규제개혁 접근방식은 포괄적인 측면 이외에도 특정부문의 규제개혁을 실시하기 전에 철저한 조사 및 영향평가를 실시하고 이를 독립기관인 규제위원회에 심사를 받는 방식을 택하고 있다. 객관적 심사 및 내부의견수렴과정이 매우 민주적이며 투명하게 진행되고 있다. 또한 여러 단계를 거치면서 규제법안의 내용이 더욱 정교하게 다듬어지고 있기 때문에 국회에서 승인되는 것이 커다란 문제가 되지 않는 장점을 갖고 있다.

규제관련 법안을 제안하는 주체도 정부부처 및 정부기관에 국한되는 것이 아니라 민간단체 및 이해당사자인 개인에게까지 개방하도록 되어 있어 규제법안 제정에 대한 참여를 모든 이해당사자에게 권장하고 있다. 동시에 규제법안 처리과정이 규제기관의 온라인에 모두 공개되도록 하여 정보의 비대칭성을 최소화 하고 정보 확산을 통한 보다 합리적이며 더 나은 규제를 제정할 수 있도록 행정력을 극대화 시키고 있다.

스웨덴의 규제개혁이 우리나라에 시사를 제공하는 점은 규제개혁을 장기간에 걸쳐서 전반적인 부문에 철저하게 실시한다는 점이다. 즉, 규제개혁은 한 정권의 업적창출을 위한 도구가 아니라 국가발전의 원동력으로 활용하여 제도적으로 경제성장을 지속화 할 수 있게 방향을 설정하고 있는 점이다. 이외에도 규제개혁은 이해당사자의 행정 부담을 최소화하기 위하여 사전영향평가 과정을 매우 중요시 한다는 점이다. 특히 규제 법안이 중소기업의 노동환경 및 생산성에 저촉되는 경우에는 사전영향평가 과정을 의무화하여 중소기업 보호하는 정책방향이다.

이외에도 스웨덴의 규제개혁을 추진하는 방식은 관련주체 간 합의를 중시한다는 점이다. 시간이 걸리더라도 합의와 관련정보 공개를 기초로 진행하기 때문에 상호 신뢰를 구축할 수 있다. 이러한 관련 주체간 신뢰 확보는 중요한 사회적 자본으로 축적되어 규제개혁을 장기적으로 지속화 할 수 있다.

## 참고문헌

- Bergh, A. (2011) The Rise, Fall, Revival of the Swedish Welfare State: What are the Policy Lessons from Sweden? IFN Working Paper, No. 873
- Bergh, A and Henrekson, M (2011), Government Size and Growth: A Survey and interpretation of the evidence. Journal of Economic Surveys, 25: 872 -897
- Doern and Robert Johnson (2006), eds, Rules, Rules, Rules, Rules: Multi-level Regulatory Governance, University of Toronto Press
- Fölster, S. & Kreichbergs, J. (2014) Twenty five Years of Swedish Reforms, Stockholm: Reforminstitutet
- Lindbeck, A, P Molander, T Persson, O Peterson, A Sandmo, B Swedenborg, N Thygesen (1993) Options for Economic and Political Reform in Sweden. Seminar Paper, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, 0347-8769 ; 540. Stockholm: IIES
- OECD (2004a) Multi-level Regulatory Governance, OECD, Paris, April
- OECD (2004b), Building Capacity for Regulatory Quality: Stocktaking Paper, OECD, Paris, June
- OECD (2007a) Multi-Level Regulatory Capacity in Sweden, Paris
- OECD (2007b) OECD Reviews of Regulatory Reform Sweden 2007: Achieving Results for Sustained Growth, OECD, Paris.
- OECD (2010) Better Regulation in Europe: Sweden, OECD, Paris
- OECD (2012) OECD Economic Surveys: Sweden, OECD, Paris
- SFS (1995) Government Agencies and Institutes Ordinances (1322), Stockholm: SFS
- SFS (2007) Forordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, Stockholm: SFS

### Web Sites:

[www.o.lst.se](http://www.o.lst.se)

[www.verva.se](http://www.verva.se)

[www.skl.se](http://www.skl.se)

[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

[www.sprakradet.se](http://www.sprakradet.se)

[www.regelradet.se](http://www.regelradet.se)

## 제5장 중국의 규제개혁 사례연구

김윤권(한국행정연구원)

### - 목 차 -

1. 중국 최근(3년 이내) 규제개혁 추진 전반
  - 1) 규제개혁의 배경 및 방향성
  - 2) 중국 규제개혁 제도 및 운영사례 : 중국 식품안전규제 모델 선택
    - (1) 식품안전 정부규제의 역사
    - (2) 식품안전 정부규제의 딜레마
    - (3) 식품안전 정부규제 모형의 개혁방향
  - 3) 중국 규제개혁 조직 및 기구 등 운영방식
    - (1) 중국 규제기구의 독립성
    - (2) 중국 규제기관의 기능(예: 전력산업 분야)
    - (3) 중국 규제기관의 구조설계
    - (4) 중국 규제정책의 제정과 집행
    - (5) 중국 규제 모형의 재구축 및 집행경로
  
2. 중국 경제활성화 등을 위한 핵심 규제개혁
  - 1) 중국 상하이 자유무역시험구 사례
    - (1) 개요
    - (2) 정책
    - (3) 행정조치
    - (4) 성과
  - 2) 중국 국유기업에 대한 반독점법 시행
    - (1) 반독점법 제정 취지
    - (2) 반독점법 문제점
    - (3) 국유기업에 관한 반독점법 개선 방향

## 1. 중국 최근(3년 이내) 규제개혁 추진 전반

### 1) 규제개혁의 배경 및 방향성

#### (1) 최근 규제개혁의 배경

최근 중국의 규제 관련 개혁 내용을 가격인증 심사, 행정심사비준 완화, 진입장벽 완화, 업계독점에 대한 단속을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

#### 가. 가격인증 심사

「일련의 행정심사비준 항목에 대한 국무원(중국 중앙정부)의 취소·조정에 관한 결정」에 따라, 국가발전개혁위원회 혹은 성급 인민정부 발전개혁(물가 주관) 部委(우리나라 부처에 해당)의 ‘가격평가기구 자격인증’을 상공등록 전 심사에서 등록 후 심사로 변경하였다.<sup>42)</sup>

#### 나. 행정심사비준 완화<sup>43)</sup>

국가발전개혁위원회는 「기업과 관련된 행정심사비준의 사전서비스 비용을 정돈 및 규범화에 관한 통지」를 발표하고, 기업과 행정심사비준과 관련된 중개수수료를 정돈하고, 법률적 근거가 없는 사전 서비스 수수료를 폐지하고, 중개서비스 기관의 요금징수를 엄격하게 규범화한다.

42) 중화인민공화국 국가발전개혁위원회. (2014.11.21). Retrieved from [http://www.sdpc.gov.cn/xwzx/xwfb/201411/t20141121\\_648720.html](http://www.sdpc.gov.cn/xwzx/xwfb/201411/t20141121_648720.html)

43) 중화인민공화국 국가발전개혁위원회. (2014.11.17). Retrieved from [http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201411/t20141117\\_648317.html](http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201411/t20141117_648317.html)



최근 사회 각 방면에서 정부 部委가 실행하는 행정심사비준 과정에서 기업에게 중개기관을 통하여 논증, 평가, 검역, 검사, 검증, 보소, 증명 등 사전 서비스를 받도록 하는 요구가 너무 많다는 의견이 많았다.

2014년 6월, 국무원 관공청은 「기업과 관련된 요금징수에 대한 관리를 강화하고, 기업 부담의 감소에 관한 통지」를 발표하였다. 여기서는 기업과 관련된 행정심사비준의 사전 중개서비스 및 요금을 규범화하여 기업의 부담을 덜어줄 것을 명시하였다. 국무원의 사전 심사비준 간소화, 중개서비스 사업의 규범화 요구에 맞추어 국가발전개혁위원회는 기업의 행정심사비준과 관련된 사전 중개수수료를 정돈하고 있다.

첫째, 법률적 근거가 없는 서비스 비용을 취소하고, 관련 문건을 폐지한다.

둘째, 권력을 이양하고, 경쟁이 있는 중개서비스 수수료를 전면 개방하고, 요금 기준은 시장경쟁에 의해서 형성되도록 하며, 정부는 간섭하지 않는다.

셋째, 기업의 경영서비스와 관련된 요금 목록을 만든다. 요금을 규범화하고, 계속해서 정부가 정가로 관리해야 되는 극소수의 행정심사의 사전 서비스요금과 법에 따라 제정한 기타 경영서비스 요금은 요금 목록을 만들어 사회에 공개하고, 사회의 감독을 받도록 한다.

넷째, 중개기관의 수수료징수 행위를 규범화한다. 각 중개기관들이 「가격법」 등 법률을 엄격하게 준수하고, 공정경쟁을 하고, 합법적으로 경영하며, 요금징수 행위를 규범화함으로써 의뢰인들에게 품질이 보장된 서비스를 제공하도록 한다.

「통지」는 각급 가격 주관 部委에서 행정심사비준의 사전 중개서비스 비용에 대한 감독을 강화하고, 불법행위를 엄격하게 처벌하라고 요구하였다.

이런 정책으로 요금수납 행위를 규범화하는 것은 한편으로 기업의 부담을 줄여주고, 다른 한편으로 행정심사비준의 사전심사를 대폭 줄일 수 있다.

## 다. 진입장벽 완화<sup>44)</sup>

민영자본이 기초시설과 공공서비스 영역에 진입할 수 있도록 진입장벽을 낮춘다는 취지이다. 민영자본의 투자를 이끌어내려고 국무원은 「중점 영역에 대한 투자기제를 혁신하고 사회투자를 격려하는 것에 관한 지도의견」(「關於創新重點領域投融資機制鼓勵社會投資的指導意見」)을 발표하고, 민영자본이 기초시설과 공공서비스 등의 영역에 진입할 수 있도록 하였다. 중점 영역으로는 생태환경 보호, 농업과 수리, 시정(市政), 에너지, 정보, 사회사업 등이다.

「지도의견」은 11개 부분, 39개 조항을 담고 있다. 국가발전개혁위원회 비서장 李朴民은 11월 26일 기자회견에서 중점 내용은 시장의 진입장벽을 낮추고, 투자용자 방식을 혁신하는 것이라고 설명하였다. 시장진입에서는 7가지 방면의 조치를 취하였는데 여기에는 생태환경 보호에 대한 투자·운영 기제를 혁신하고, 사회자본이 농업과 수리산업에 투자·운영하도록 격려하고, 시정의 기초시설에 대한 투자·운영을 시장화하고, 교통에 대한 투자·용자 기제를 개선하고, 사회자본이 에너지 시설에 대한 투자를 강화하도록 격려하며, 정보와 민용공간 기초시설(예: 위성)에 대한 투자 주체의 다양화를 추진하며, 사회자본이 사회사업에 대한 투자를 강화하도록 격려하는 것이다.

투자용자 방식에 대한 혁신에서 세 가지 조치, 즉 i) 정부와 사회자본의 협력기제(PPP) 구축, ii) 정부 투자의 인도 역할 발휘, iii) 용자 방식의 혁신이다.

국가발전개혁위원회 투자사의 순시원인 歐鴻은 “이번 「지도의견」이 중점영역에 대하여 시장진입을 낮추고, 사회자본, 특히 민영자본에 오픈하였다는데 의의가 있다”고 설명한다. 예를 들어, 사회자본이 에너지 시설에 대한 투자를 격려하고, 수력발전 건설, 전력망 건설과 가스망 건설과 저장시설의 건설과 운영, 인터넷망 건설, 민용공간 기초시설의 건설 등에 참여한다는 것이다.

44) 財新网. (2014). 國務院39條鼓勵民資參與重點領域建設. (2014.11.26). Retrieved from <http://economy.caixin.com/2014-11-26/100755876.html> (검색일, 2014.11.27).

그는 또 공공서비스, 자원환경, 생태보호, 기초시설 등 영역에 PPP 모형을 추진하고 있는데 국가발전개혁위원회가 PPP의 지도의견 초안을 작성하고 있어 곧 발표될 것이라고 언급하였다.

용자 방면의 혁신에서는 신용대출 서비스의 혁신, 오염물배출권, 요금징수권의 도입, 열공급, 수도공급, 발전, 오수처리 등 기대 수익을 담보로 한 대출방식 모색, 주주권과 창업투자기금의 발전, 민영투자자들을 격려하여 산업투자기금을 설립, 정부 일정 부분의 기금을 구매하는 등의 방식으로 지원한다.

민영투자정책을 통해 수익을 얻기 위하여 「지도의견」은 “수리, 시정 기초시설, 에너지자원, 사회사업 등 영역의 가격에 대하여 개혁할 것”이라고 언급하였다. 예를 들어, 영리성 사립학교가 자체적으로 가격을 정할 수 있고, 비영리성 사립학교의 등록금은 지방정부가 현지의 실정에 맞추어 정하도록 한다.

올해 2월, 국가발전개혁위원회는 관련 部委와 함께 정보통신, 가스 등 망산업, 건강양로서비스, 생태환경보호, 친환경에너지, 식량과 수리, 교통, 가스와 광산자원 보장 등 7개 영역의 구조를 조정하여 안정적인 성장을 도모할 것을 제기하였다.

그중에서 교통의 경우, 중서부 철도 프로젝트 45, 도로 프로젝트 71개, 항로 프로젝트 43개, 공항 프로젝트 19개, 도시간 철도 프로젝트 25로 모두 203개 프로젝트가 있다. 국가발전개혁위원회 기초사의 사장(司長) 費志榮은 “올해 11월 초까지 계획 중이었던 93개 프로젝트 중 현재 38개가 이미 시작하였고, 24개는 입찰 중에 있고, 21개는 기초 설계를 진행하고 있다”고 설명하였다. 나머지 10개는 가능성에 대한 연구를 진행 중에 있고, 조건이 구비되면 심사를 거쳐 비준할 것이라고 설명하였다. 국가발전개혁위원회가 공개한 철도 프로젝트는 누적 금액이 이미 9,000억 위안을 넘어섰다.

## 라. 업계독점에 대한 단속

2013년 12월 10일, 상무부, 국가세무총국은 국가발전개혁위원회, 공

상충국 등 12개 部委들과 함께 전국적으로 지역 폐쇄주의와 업종독점을 단속하는 업무 방안을 발표하였다. 상무부는 업무 방안에서 현대 시장체계를 개선하고, 전국적으로 통일된 시장의 형성과 공정경쟁을 제약하는 각종 규정과 행위를 없애고, 불법 우대정책 행위를 엄격히 금지하고 처벌할 것이라고 밝혔다. 다음의 내용이 포함된다.

첫째, 여러 지역에 걸쳐서 경영하는 기업들에 대하여 종합하여 세금을 납부하는 정책을 실행한다.

둘째, 타지의 상품이나 서비스에 대하여 차별적으로 요금을 징수하는 문제를 해결한다.

셋째, 행정권력을 남용하여 기관이나 개인을 지정된 제품이나 서비스를 구매하도록 하는 문제를 해결한다.

넷째, 금융서비스에 대한 지원을 강화하고, 금융서비스의 보급 범위를 넓힌다.

다섯째, 시장경제 활동 중에서 지역 폐쇄적이고 업종의 독점을 유발하는 규정을 없앤다.

또한 법률규범을 개선하고, 심사제도, 평가제도, 사회감독 기제를 수립함으로써 전국 시장을 통일적으로 개방하고, 공개적이고 신용이 있으며, 질서 있게 움직이도록 할 것이라고 밝혔다.<sup>45)</sup>

## 2) 중국 규제개혁 제도 및 운영사례 : 중국 식품안전규제 모델 선택

식품안전규제의 목적은 소비자의 식품안전을 보장하고 건강과 생명을 지키기 위한 것이다. 합리적이고 효과적인 관리체계를 구축하는 것은 높은 효율의 규제를 실현하는 관건이다. ‘三鹿사건’(2008년 독분유 사건) 이후 유제품 관련 새로운 국가기준의 제정이 대기업에 ‘포획’되었다는 내용들이 보도되었다. 그 후에 발생한 双匯瘦肉精(소시지) 풍파가 잠잠해질 무렵 蒙牛기업의 유제품들이 암을 유발한다는 내용과 유통기간을 임의로 수정한 사건이 또다시 발생하면서 식품안전 문제는

45) 財新网. (2013). 12部委欲治理地區封鎖行業壟斷行爲. Retrieved from <http://economy.caixin.com/2013-12-11/100616074.html>

꾸준히 사람들의 인내에 도전하였다. 광범위한 민중들은 중국의 식품 안전규제가 효과적인지에 의문을 갖는 동시에 사회 가계에서도 정부의 식품안전규제를 개혁할 것을 요구하였다(李中東 等, 2014: 167-168).

### (1) 식품안전 정부규제의 역사

<표 1> 중국 식품안전 정부규제의 변화

시기	규제 이념	규제 수단	규제 권력구조
1단계: 1978~1992년 경제규제에서 사회규제로 전환 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제이념은 식품의 수량안전에 관심을 가짐</li> <li>- 기업의 경영에 직접 간섭하던 데로 부터 시장의 감독으로 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정규제 수단 위 주에서 경제규제 수단으로 전환</li> <li>- 법률규제 수단과 사회규제 수단의 매우 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제권력이 식품 관련 주관 部委 들에 분산됨</li> <li>- 정부를 단일중심으로 분산형 규제 모형을 이룸</li> </ul>
2단계: 1993~1007년 정부규제의 틀이 초보적으로 구축.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제이념은 WHO가 정한 '식품위생' 차원으로 상승</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법률규제 수단이 크게 확대되고, 행정과 경제규제 수단의 규모가 어느 정도 갖추어졌으며, 사회규제가 발전하기 시작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 식품생산 전과정을 감독하는 분산형 규제 모형을 이룸</li> </ul>
3단계: 2008년 이후 규제기구의 통합과 이념의 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제이념이 '식품안전' 차원으로 상승</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법률규제 수단이 개선되고, 사회규제 수단의 역할이 증시됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부의 관리 모형은 분산형에서 점차 종합 규제 모형으로 전환</li> </ul>

출처: 李中東 等(2014: 168)

규제 모형은 특정 경제사회의 발전수요에 맞는 규제방법이고 정책이고 집행기제이다. 흔히 규제이론, 규제수단, 규제권력구조 등 핵심 요인으로 구성된다. 식품안전규제 모형의 변화는 식품안전 사회규제의 수요가 급등하여 핵심요인에 상응한 조정과 개선을 한 것이다. 물론, 식품안전규제의 출현과 발전, 변화는 고유한 환경과 역사적 조건 및 특정 배경 하에서 진행되기 때문에 제도의 역사적 배경은 제도의 동태적인 변화를 하나의 역사과정으로 분석함으로써 다양한 식품안전규제

의 이유, 합리성과 필연성을 분석할 수 있고, 더 넓고 깊이 있는 시각으로 문제를 분석함으로써 현재의 문제에 해답을 찾을 수 있다(<표 1>참고)(李中東 等, 2014: 168).

#### 가. 1992년 이전 식품안전규제 개혁

1980년대는 중국이 계획경제에서 시장경제로 전환하는 시기였다. 식품안전규제는 여전히 계획경제 시기의 식품수량안전 문제에 집중되었고, 정부규제의 주요 목표는 식품업종의 산업관리를 강화하고, 식품업종의 발전을 촉진하는 것이었다. 때문에 이 시기 식품안전규제는 식품위생관리 측면에 국한되었다.

물론, 시장경제로 과도하는 시기에 식품업종의 정부관리는 이전의 직접 생산하던 산업관리에서 점차 정부가 시장을 유도하고 시장질서를 지키는 간접관리로 전환하였으며, 정부가 경제운영에 대한 관여와 기업경영에 대한 개입이 약해졌다. 동시에 정부는 시장수호와 사회서비스 측면에서의 기능이 점차 강해지고, 식품안전규제의 중점도 경제규제에서 시장질서의 수호와 공공이익을 지키는 사회규제로 기울기 시작하였다(李中東 等, 2014: 169).

#### 나. 1993~2007년 식품안전규제개혁

1993년 중국은 사회주의 시장경제체제를 건설하는 새로운 단계에 들어섰고, 전체적으로 식품업종에 대한 경제규제를 완화하고 사회규제를 강화하면서 중국의 식품안전규제를 개혁하기 시작하였다. 식품안전규제의 이념은 ‘식품 고리의 각 단계가 안전하고 적합한 조건과 조치를 할 수 있도록 보장’하는 것이었고, 식품안전 고리의 전 과정에 대하여 감독하는 분산형 구조를 형성하였다.

첫째, 빈번하게 발생하는 식품안전 사고들에 대처하기 위하여 정부는 식품안전 입법과정을 가속화하고, 12년 동안 시범적으로 적용한 「식품안전법」을 정식으로 도입하였다. 2006년까지 840여 가지의 식

식품안전법률 규범을 제정하여 법제도에서 상대적으로 완비된 식품안전 행정 법률체계를 구축하였다. 그러나 중국의 식품 영역의 불법 사건들이 끊임없이 발생하고, 인민들의 개혁 요구도 커졌는데, 이는 식품안전 행정 법률체계에 여전히 여러 문제들이 있음을 설명한다.

가장 주요한 것은 ‘部委 입법’ 문제였다. 초기의 「식품위생법」, 「제품품질법」, 「농산품품질법」 등의 제정으로 이들은 모두 관련部委에서 작성한 전형적인部委 주도형 입법 모형이다. 이런 법률의 부정적인 영향은部委 이익이 포함되어 ‘법을 이용한 권력 확대’, ‘법을 이용한 이익추구’, ‘인민과의 이익쟁탈’ 등 의심을 받는다. 동시에部委 입법은 통일성이 부족하여 식품안전규제의部委간 충돌이 자주 발생하여 식품안전규제의 효율을 낮춘다(李中東 等, 2014: 169).

둘째, 분산형 식품안전관리 모형이 기초 수준의 규모를 갖추었다. 관련 식품안전 업종의 관리部委들이 합병되면서 독립적인 기능을 갖춘 안전과 위생규제部委가 설립되었고, 여러部委에서 관리하는 분산형 규제 모형을 형성하였다. 물론 이런 분산형 모형의 문제는 규제의 분업이 명확하지 않고, 기능의 교차와 중복이 심각하고,部委 이익이 혼재하고,部委들 간의 조절이 어려워 최종적으로 식품안전 정부규제의 효율을 낮추었다(李中東 等, 2014: 169).

## 다. 2008년 이후 식품안전규제개혁

당의 17대 이후 중국은 서비스형 정부를 건설하는 새로운 시기에 진입하였다. 정부개혁은 그동안의 경제발전에서 이익 조절로 전환하고, ‘케익을 크게 만드는 것’과 ‘케익을 잘 배분하는 것’ 두 가지 발전을 제기하여 그에 상응한 개혁이 요구되었다. 서비스형 정부의 건설이념이 식품안전규제에서 가장 중요한 것은 원래의 식품위생규제를 식품안전으로 향상시키고, 식품안전의 공공이익을 견지하는 것이었다. 때문에 중국은 이 단계에서 식품안전규제의 중점을 규제 모형과 식품안전 입법에 두었다(李中東 等, 2014: 169-170).

2008년 정부개혁에서 ‘大部制(우리나라 대부처주의)’를 주요 노선으

로 하였는데 식품규제 영역을 대폭 조정하였다. 원래 종합적 조정기능을 갖고 있던 식품약품관리감독총국을 위생부에 통합시키고, 새로운 위생부가 식품안전규제 영역의 종합 규제조정 部委가 되어 식품약품 영역의 종합적인 규제, 조절과 중대한 사고의 해결 등을 책임지도록 하였다. 동시에 식품안전규제를 강화하기 위하여 새로운 「식품안전법」에 근거하여 국무원과 지방정부에 비교적 높은 등급의 식품안전위원회를 설립하여 식품안전규제의 총괄적인 조절을 강화하였다.

또한 입법 차원에서 원래의 部委 입법에 존재하던 문제를 극복하기 위하여 2009년 첫 식품안전관리 기본법인 「식품안전법」을 제정하였는데 이는 과거의 비교적 낮은 차원의 식품위생규제 이념과 일반적 생산품질 이념을 세계보건기구가 제창하는 식품안전 입법이념으로 격상시키고, ‘소비자 건강이 침해받지 않도록 보호’해야 함을 강조하였다. 이전의 식품위생규제에 비하여 식품생산 전 과정의 안전규제를 더욱 중시하였다. 이 기간의 식품안전규제 개혁은 기본적으로 국제규제 발전의 경로를 따라가고, 규제이념도 식품위생에서 식품안전으로 상승하였다. 규제법률도 部委 주도형 법률체계에서 「식품안전법」을 중심으로 하는 기본법체계를 구축하고, 정부규제의 구조도 이전의 분산형에서 점차 종합적 규제 모형으로 점차 전환하였다(李中東 等, 2014: 170).

## (2) 식품안전 정부규제의 딜레마

중국의 식품안전규제의 역사를 살펴보면 비록 규제이념, 권력배치, 규제입법 등 방면에서 큰 진전을 이루었지만, 여전히 정부를 단일 관리 주체로 하는 규제구조로 식품안전 관리 영역에서의 관련 비정부 이익 주체들이 충분한 중시를 받지 못하였다. 또한 현재의 구조가 계획경제체제에 빠르게 변화하여 원래의 ‘전능 정부’ 이념의 영향이 여전히 남아있다. 이는 꾸준히 복잡해지는 식품안전 분야의 이익관계 조절이 더욱 어렵게 하고, 식품안전관리의 효율도 비교적 낮아 정부라는 ‘보이는 손’의 시장조절 기능을 충분히 발휘하지 못하게 하고 최종적으로 식품안전 정부규제가 실패하게 한다(李中東 等, 2014: 170).



## 가. 규제형성을 쉽게 하는 정부 주도 단일중심 관리 모형

정부가 주도하는 단일 중심 관리 모형은 규제의 형성을 쉽게 한다. 공급부족과 ‘포획’ 문제와 같은 식품안전 사고가 빈발하면서 식품안전에 대한 사회의 요구가 더욱 커졌다. 그러나 정부가 규제에서 계속하여 단일 중심 역할을 하고, 식품안전 관리에서의 기타 이익 주체들, 예를 들어 기업, 사회 주체와 일반 소비자단체들이 규제에 참여할 수 있는 범위, 차원과 강도가 현저히 낮았다. 이는 식품안전규제의 주체 간의 견제가 충분하지 못하여 규제제도의 개혁을 억제하였다(李中東 等, 2014: 170).

이로 인하여 중국의 규제제도의 변화주기가 너무 길어졌다. 예를 들어, 계획경제 시기 식품위생 시범조례가 거의 30년 동안 변하지 않았고, 1983년에 시범 도입한 「식품위생법」을 12년 동안 시행하였고, 이후 14년 동안 정식으로 도입하였다. 이후 2009년에야 「식품안전법」이 제정되었고 이전의 「식품위생법」은 폐지되었다. 26년에 걸친 제도변화는 제도변화의 효과를 크게 약화시켰다. 또한 식품안전규제는 흔히 지방의 경제이익과 관계되는데 GDP, 세수, 취업 등 지방이익의 충돌로 인해 일부 지방정부는 사회의 공공이익을 지키는 목표에서 이탈하여 특수이익집단에 포획되어 피규제 집단 혹은 특수이익 집단과 독점이익을 나누어 식품안전규제 영역에서 ‘월권’, ‘공식’ 등 현상이 자주 발생하였다(程啓智·李光德, 2004: 42-47; 李中東 等, 2014: 171).

독분유 사건이나 雙匯 사건을 보면 이 기업들이 모두 현지의 국민 소득과 지방정부의 재원에 큰 기여를 하고, 경제발전을 정부의 첫 번째 임무로 여기는 사회적 배경 하에서 정부의 기타 部委의 간섭은 규제 部委가 이런 사건들을 관리하는 과정에서 속수무책으로 만든다. 심지어 지방행정 부서와 마찬가지로 지방의 경제발전을 가치지향으로 삼고 식품안전 사회규제의 근본적인 가치인 공익을 위반한다. 이로부터 알 수 있듯이 현재 관리구조에서 비정부 주체의 참여 부족은 정부 주체의 단일한 관리 모형이 효과적인 규제로 작동하기 어렵다. 또한 정부 단일 중심의 관리 모형에서 규제개혁이 부족하고 ‘포획’ 문제도 해

결하기 어렵다(李中東 等, 2014: 171).

## 나. 단일한 규제수단과 자원 통합의 어려움

중국의 식품안전규제는 전형적인 정부 단일 중심 모형으로 계획경제체제에 적합하다. 이는 수단의 강제성, 독립성과 단일성을 강조하고, 흔히 규제수단의 다양성, 격려성과 융합을 무시한다. 때문에 단일 중심의 관리 모형의 근본적인 특징은 규제기관이 일상적인 규제와 종합적인 관리를 중시하지 않고, 흔히 운동식 ‘전문항목 검사’, ‘영업정지 정돈’, ‘벌금과 몰수’ 등 사후관리로 종합관리를 대체하고, 행정처별로 일상적인 감독을 대체한다. 현재 제도환경이 변화하고, 식품공업기술이 빠르게 발전함에 따라 식품산업의 성장에서 시장요인이 더 복잡하고 대안해지며 동태적인 특징을 띠게 된다. 이에 따라 규제도 반드시 기술과 시장환경의 변화에 따라 상응하게 조정해야 한다. 규제제도의 변화는 경로의존성의 영향을 받기 때문에 행정명령식 규제수단은 제도관성에 따라 혁신되기 어렵다(李中東 等, 2014: 171).

중국의 식품안전관리 구조에서 정부는 관리구조의 독점지위를 차지하고 있다. 비록, 식품안전규제체제가 몇 차례의 개혁을 거쳤지만 여전히 체계적으로 통일되고 독립적으로 운영되는 규제기제를 형성하지 못하였다. 여러 部委에서 공동으로 규제할 때 나타나는 무임승차, 소극적인 대처, 책임회피 등 현상들을 해결하고, 규제자원의 통합적 효율을 극대화하기 위하여 국무원과 지방정부는 종합적인 식품안전위원회를 설립하여 식품안전규제 자원을 통합하였다(李中東 等, 2014: 171).

그러나 식품안전위원회는 단지 식품안전 규제에 관한 의사조절기구로 완전한 행정 주체가 아닐뿐더러 법적으로도 지위와 미래의 발전이 불분명하고, 규제권력은 여전히 식약품, 위생, 농업, 질량감독, 공상 등 여러 部委에 분산되어 있다. 이들은 모두 식품안전규제에 대한 부분적인 권력과 책임을 갖고, 공동으로 ‘단계별 규제를 위주로, 종류별 규제를 보조’로 하는 분권규제 모형을 구성한다. 때문에 시장을 규제할 때 여러 部委들이 동시에 규제권력을 행사하고, 규제권력의 교차와 중복

현상이 발생하여 현재 규제 모형이 효과적으로 운영되기 어렵게 한다 (李怀·趙万里, 2009: 16-23; 李中東 等, 2014: 171-172).

### (3) 식품안전 정부규제 모형의 개혁방향

#### 가. 식품안전 정부규제 이념의 전환

식품의 신뢰 특성 때문에 시장실패가 일어나기 쉽고, 이는 정부규제의 개입에 이유를 제공한다. 그러나 정부규제의 실패 현상도 매우 보편적으로 발생한다. 규제실패는 또 정부의 식품안전 수호에 대한 소비자들의 신뢰에 영향을 준다. 시장실패에서부터 정부의 개입까지의 논리는 쉽게 정부가 유일한 관리주체가 되는 단일 중심의 규제 모형을 형성하게 되고, 다른 관련 이익 주체들의 개입 가능성을 부정하게 된다. 또한 중국의 식품안전관리 모형의 수립에서 정부관리 이념이 뿌리 깊게 박혀있다. 식품안전은 대중의 이익과 연결되기 때문에 효과적인 규제는 정부의 강력한 개입이 필요할 뿐만 아니라 첫 번째로 책임을 지는 식품기업의 자기관리도 필요하고, 각종 사회 주체들과 일반 소비자들의 공동참여가 필요하다(李中東 等, 2014: 172).

그러나 중국의 식품안전규제 모형의 설계는 고도로 집중된 역사적 전통과 계획체제와 관성에 의하여 정부의 기능 部委에 독점 주체 지위를 부여하고 있으며, 기타 비정부 주체의 참여와 관리 중요성에 대한 인식이 부족하다. 단일 중심의 규제 모형에서 정부는 단지 관리감독의 책임만 지는 두 번째 지위에 있지만 현행 모형에서는 정부를 무한책임을 지게 한다. 식품기업은 식품안전 관리구조에서 첫 번째 책임자지만 단순한 규제대상이나 피관리자로 전락하고, 제도설계에서 기업이 자기관리를 하도록 하는 동기부여가 부족하다. 권력균형에서 정부의 행정역량이 너무 크고, 정부가 시장과 사회역량에 과도하게 간섭하는 동시에 소비자와 사회주체의 참여 능력과 범위를 크게 약화시켰다. 또한 제도설계에서 효과적인 참여경로와 양호한 제도환경이 형성되지 못하여 최종적으로 각종 비정부 주체가 식품안전규제에 참여하는 적극성과

능력, 효과를 크게 저하시켰다(李中東 等, 2014: 172).

종합하면, 정부의 단일 주체 관리 모형에서 규제 주체인 정부의 독점과 이익집단들의 개입이 부족하고, 주체들 간의 견제가 부족하여 식품안전규제의 효율이 낮았다. 때문에 중국의 식품안전 규제개혁의 첫 번째 임무는 계획경제의 단일 중심 규제 사고방식을 바꾸고, 비정부 주체를 포함한 다원화된 주체들이 함께 참여하는 다중심 규제이념을 수립하면 현재의 식품안전규제의 어려움을 해결할 수 있을 것이다(李中東 等, 2014: 172).

다중심 규제는 여러 주체들 사이의 경쟁과 견제를 통해 상대방의 가치와 존재의 효과를 중시하고, 다원화된 틀 속에서 다양한 협력과 조정 기제를 형성하거나 혹은 공동의 이익을 활용하여 핵심 기제를 형성하여 각종 모순과 충돌을 해결한다(張紅鳳·陳小軍, 2011: 63-67).

식품안전 공공사무에서 정부의 단일 주체는 규제의 독점적인 구조는 단일한 규제수단으로 사람들의 다양한 선호를 만족시키기 어렵고, 사익추구(rent seeking) 추구하고 포획 등 문제를 초래하며, 규제의 성과가 매우 낮다. 때문에 식품안전규제에서의 정부의 위치와 규제이념을 바꾸어야 한다. 물론, 정부의 독점을 깨는 것이 식품안전규제에서 정부가 퇴출하고 책임을 전가는 것은 아니다. 다양한 비정부 주체들이 규제에 참여할 수 있도록 규칙을 만들어주고, 양호한 참여환경, 동기부여를 통해 그들이 법률과 정책 등 다양한 수단으로 규제에 참여하고, 최종적으로 정부, 사회주체, 소비자를 포함한 사회의 종합적인 규제 네트워크를 구축하여 식품안전규제의 책임을 분산시켜야 한다(李中東 等, 2014: 173).

## 나. 정부의 규제기관 간의 권력분배 모형의 재설계

식품안전 규제권력의 분배 모형은 정부기구 규제권력의 통합 수준에 따라서 집중형, 분산형, 종합형 세 가지로 분류된다. 집중형은 정부가 감독권을 특정 기관이나 部委에 집중시키는 규제 모형으로 유럽이나 캐나다 같은 국가가 여기에 속한다. 분산형은 여러 정부 部委가 공

동으로 집행하는 모형으로 미국, 일본, 오스트레일리아에서 실행한다. 종합형은 규제와 안전위험 평가기능을 분리하고, 식품안전위험 평가 기구를 단독으로 설립하고, 식품안전 규제를 집행하는 전문규제 기구를 여러 개 설치하는데 아일랜드가 대표적이다. 중국의 식품안전 규제는 여러 정부 部委가 함께 관리하는 분산형 규제 모형을 적용하였고, 이로 인한 과도한 규제와 문제점들이 점점 심각해지고 있다. 새로운 「식품안전법」에 따라 국무원은 2010년 식품안전위원회를 설립하여 규제사업의 조정을 강화하고, 지방정부도 상응한 기구를 설립하였다. 중국의 식품안전규제 구조도 종합형 관리 모형으로 전환하고 있다(李中東 等, 2014: 173).

그러나 현재 중국의 종합형 관리구조는 안정적이지 못하다. 첫째로 정부의 식품안전위원회의 등급이 높지만 여전히 임시성 조절기구로 행정 주체의 자격을 갖추지 못했으며, 법률적 지위와 미래도 명확하지 못하다. 둘째는 규제책임을 지는 여러 기관들의 기능이 여전히 정리되지 못하였다. 이는 현재의 종합형 규제 모형이 여전히 개혁할 부분이 많고, 동시에 ‘대부제’개혁에 따라 집중형 모형을 구축하는 것이 중국의 식품안전규제 모형의 최종 종착점일 수 있다. 즉, 중국의 식품안전 규제에 관한 정부기구의 권력분배 모형의 변화는 중국 전체의 체제개혁의 중요한 구성부분으로 중국의 개혁 특징을 따라 점진적으로 변화해야 한다. 원래의 제도 틀에서 구축된 분산형 규제는 점차 종합형 규제로 발전하고 있지만 제도개혁의 조건이 성숙되면 종합형 모형은 집중형으로 규제로 전환할 것이다. 본국의 제도 특징과 경제사회 발전 현황에 따라 중국정부는 식품안전규제 기구 간의 권력분배 모형의 변화는 ‘두 단계’에 걸친 점진적인 전환을 선호할 것이다(李中東 等, 2014: 173-174).

#### 다. 비정부조직의 참여기제 변화

개혁개방 이후 중국사회는 날로 다원화되고 있다. 그러나 식품안전 영역에서 식품기업, 사회주체, 소비자집단 등 주체들의 참여 적극성은

날로 높아지지만 단일 중심의 규제 구조에서 비정부 주체들은 충분한 중시를 받지 못하고, 행정 역량과 비행정 역량 사이에 균형·협상·협력의 관계가 형성되지 못하고, 다양한 비정부 주체들이 사회규제에 공동으로 참여하는 것이 제도적으로 보장과 동기부여를 받지 못하고 있다(陳季修, 2010: 61-63).

현대 공공사무관리에서 ‘정부, 사회, 시장’의 상호의존적인 관리이념이 중국의 서비스형 정부구축 이념과 위배된다. 현대 사회의 발전은 사회규제에 새로운 함의를 부여하고 있는데 규제자와 피규제자가 단순한 명령식 규제와 대립 상태가 아니라 동등한 지위를 갖는다. 이익조정에서 정부규제기관, 식품기업, 사회의 관련 주체, 소비자집단 등이 함께 다원화된 규제구조를 형성하여 다양한 이익주체들이 시장규제에서 서로 경쟁하고, 게임하고 조절하면서 최종적으로 식품안전규제의 책임을 분담하는 다중심 규제 모형을 구축해야 한다(曾蓓·崔煥金, 2012: 23-28; 李中東 等, 2014: 174).

물론 개방적·동태적이며, 고효율의 다중심 규제 모형을 구축하려면 비정부 주체의 참여기제를 구축해야 되고, 이는 정부가 규제개혁에서 집권의식을 바꾸고, 법률, 행정, 경제 등 수단을 적극적으로 활용하여 각종 보장과 동기부여가 결합된 제도를 수립함으로써 비정부 주체의 적극적인 참여를 촉진해야 한다(李中東 等, 2014: 174-175).

첫째는 관련 법률을 빨리 제정하여 각종 비정부 주체의 참여에 법적 지위를 마련하고, 동시에 그들이 사회규제에 참여할 수 있는 준공공권력을 제도적으로 마련해야 한다.

둘째는 현대 시민사회에 맞는 사회조직관리체계와 행정운영체계를 수립하고, 이전처럼 행정역량이 과도하게 사회조직에 간섭하는 상황을 개선해야 하며, 정부와 시장 영역을 조정하면서 점차 사회주체의 독립적인 참여를 강화해야 한다.

셋째는 각종 세수정책을 경제실력을 증가시키고, 그들이 지속적으로 식품안전 규제와 감독에 참여할 수 있도록 한다. 동시에 다원적인 주체들이 함께 참여할 수 있도록 제약기제를 만들어야 한다. 비정부 주체도 이익집단에 ‘포획’되거나 정부의 ‘부속기구’가 되는 문제가 발생

할 수 있기 때문에 정부는 규제를 강화하고, 각종 사회 주체의 불법행위도 통제해야 한다. 또한 사회에 대한 강력한 외부압력 기제를 구축하여 각종 기회주의와 도덕적 문제가 발생하는 것을 막고, 다원화된 주체 사이에 다양한 상호 제약기제를 수립하여야 한다.

넷째는 식품안전정보의 공유는 식품영역에서의 정보비대칭 문제를 해결할 수 있는 기본 수단이자 다원적인 주체들이 함께 참여할 수 있는 중요한 보장이기도 하다. 때문에 정부는 중앙에서부터 지방에 이르기까지 정보공개 기제를 수립하여 정보공유에서 비정부 주체들의 참여를 격려해야 한다.

### 3) 중국 규제개혁 조직 및 기구 등 운영방식

중국은 현재 공공사업개혁을 진행하고 있다. 개도국 공공사업 규제체계에 대한 분석 및 연구를 통해 중국에 적합한 공공사업 규제체계를 설계하려면 다음 문제들을 주의해야 한다(陳劍, 2012: 21).

#### (1) 중국 규제기구의 독립성

현재 중국의 공공사업 규제구조는 독립적인 규제기관 모형을 취하지 않고 독점산업의 규제관리구조를 형성하고 있으며, 서로 다른 산업에 대한 규제기관 모형도 서로 다르다<sup>46)</sup>(張昕竹, 2011). 중국의 독점산업 규제관리 모형은 자체적인 합리성을 갖고 있고, 독립적인 규제기관 모형이 중국의 현재 상황에 적합하지 않을 수도 있다. 원인은 제한된 문책과 제한된 약속을 갖고 있고, ‘판시’ 문화처럼 중국 특유의 제도 특성이 있기 때문이다. 중국의 (구)식품약품감독관리국은 다른 部委(위생부)와 독립된 규제기관이지만 권력을 남용하여 불량약품 제조기업에 제조허가증을 발급하였다. 때문에 국가는 위생부와 통합시키고, 독립적인 규제기관 모형을 포기하였다(陳劍, 2012: 21).

46) 예를 들어, 전력산업규제기관은 전력감독관리위원회이고, 발전개혁위원회에서 중요한 규제기능인 가격규제를 장악하고 있다. 통신산업의 규제기관은 공업정보화부이다.

(2) 중국 규제기관의 기능(예: 전력산업 분야)

중국 중앙정부인 국무원 조직도는 다음과 같다(김윤권의, 2013: 76).

<그림 1> 중국 국무원의 조직도





중국의 규제 관련 기구를 이해하기 위해서 여기서는 전력산업에 초점을 두어 고찰하기로 한다.

전력체제개혁을 추진하기 위하여 5호 문건(「전력체제개혁방안」)에 근거하여 2002년 국무원은 전력체제개혁영도소조(電力體制改革領導小組)를 설립하고, 전력체제개혁의 집행을 책임지도록 하였으며, 산하에 전력개혁판공실을 설치하여 일상 업무를 담당하도록 하였다(王俊豪, 2012: 8).

비록, 국무원에서 전력체제개혁영도소조와 국가에너지자원위원회라는 두 개의 정책결정기구를 설립하여 에너지자원 전략계획과 전력체제개혁을 추진하려고 하였지만 이 두 기관은 권위가 약하고 권력과 책임이 명확한 집행주체가 아니었다. 두 기관은 사실 국무원 총리가 조직하고 여러 관련 部委의 책임자로 구성된 部委간 조절기구로 여러 部委들이 협의를 이끌어내고 이익균형을 실현하는 조직이었다. 전력산업체제개혁은 매우 복잡한 이익충돌이 존재하였기 때문에 이 기관은 제때에 철저한 개혁정책을 내놓지 못하였다. 部委간 이익충돌과 높은 조절비용으로 인하여 개혁을 촉진하려던 기관이 개혁의 정책결정을 방해하는 조직으로 되었고, 제도설계가 스스로 예측하는 함정이 되었다(王俊豪, 2012: 9).

중국의 전력산업개혁은 여러 部委에서 진행하였는데 산업관리권은 국가발전개혁위원회<sup>47)</sup>, 국유자산감독관리위원회, 전력감독관리위원회

47) 중국의 구성부문(組成部門)은 우리나라의 각 部(외교부, 안전행정부 등) 수준에 해당한다. 다만, 중국 구성부문에는 部, 委(委員會), 署(審計署)(우리나라의 감사원), 行(人民銀行)이 포함되어 있어서 우리나라와 구별된다. 혼동을 피하기 위해서 이하 중국 국무원(구성)부문은 部委로 표기하기로 하되, 여기에는 部委署行을 포함하는 것으로 인식한다. 그리고 중국 각급 정부의 部門이란 표현은 부서로 표현하기로 한다(김윤권 외, 2013: 76-77).

48) 국가발전개혁위원회 기능(김윤권 외, 2012: 395-396)

국가 발전 개혁 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민경제와 사회발전전략, 중장기계획과 연도계획안을 수립. 경제사회발전을 통일적으로 조절하고 국내외 경제상황을 연구·분석하여 국민경제발전, 가격 총 수준의 통제와 중대한 경제구조의 목표, 정책을 제출하며, 각종 경제수단과 정책건의를 종합적으로 운용하며, 국무원의 위탁으로 전국인대에 국민경제와 사회발전계획 보고를 제출</li> <li>- 거시경제와 사회발전 상황에 대한 진단과 예측을 책임지고, 예비경보와 정보 가이드라인 책임을 부담하며, 거시경제 운영, 총량 균형, 국가경제 안전과 전체 산업안전 등 중요한 문제를 연구하고 거시조절정책을 건의하며, 경제운영 중에서의 중요 문제에 대한 조절과 해결을 책임지</li> </ul>
-----------------------	--

- 며, 경제운영을 조절하고, 중요한 물자의 긴급 이전과 교통운수 조절을 책임지고 조직화
- 재정, 금융 등의 상황을 종합 분석, 재정정책과 화폐정책, 토지정책의 제정에 참여하고 가격정책을 제정·시행하며, 재정·금융·토지정책의 집행성과를 종합적으로 분석하고, 가격정책의 집행을 감독하며, 국가가 관리하는 소수의 중요 상품가격과 중요 세금징수표준의 제정·조절에 책임지며, 법에 따라 가격의 위법행위와 가격독점행위 등을 조사하며, 외채의 총량 통제, 기구 최적화와 감독예측업무, 국제수지균형 유지 업무를 담당
  - 경제체제개혁을 추진하고 종합적으로 조정하며, 경제체제개혁과 대외개방의 중요문제를 연구하며, 종합적인 경제체제개혁 방안을 수립하며, 특수 항목의 경제체제개혁 방안을 조절하며, 관련 부처와 함께 중요한 항목의 경제체제개혁 간 연결을 조율하고, 경제체제개혁의 시점과 개혁시범구역 사업을 지도
  - 중요 건설 항목과 생산력 분포를 계획. 전 사회 고정자산투자 규모와 투자구조의 통제목표·정책·조치를 수립하며, 중앙정부 투자와 중요 건설 항목을 연계시키고 평형을 이루도록 계획하며, 중앙 재정성 건설자금 배정을 하며, 국무원규정권한에 따라 중요 건설항목과 중요 외자 항목, 외국 자원개발 등 중요 투자항목과 대규모 투자를 심사·비준하며, 외국의 대출자금의 사용을 감독하며, 민간 투자의 방향을 제시하며, 외자와 국외 투자의 전략·계획·총량·평형·구조를 개선하기 위한 목표와 정책을 연구하여 제출하며, 중요 건설항목을 검사하며, 공사 컨설팅을 지도
  - 경제구조의 전략적 조절을 수행. 종합성 산업정책 수립, 제1, 2, 3차 산업 발전의 중요 문제 조절, 관련 발전계획과 중요 정책을 연결하고 평형을 조율하며, 국민경제와 사회발전계획을 연결하며, 농업과 농촌경제 사회발전의 중대 문제를 조절하며, 관련 부처와 함께 서비스업의 발전 전략과 중대한 정책을 수정하고, 현대 물류업의 발전전략과 계획을 수립하고, 고기술산업의 발전, 산업기술진보의 전략 및 계획과 중대한 정책을 제정하며, 중대한 기술장비 보급 등의 중요 문제의 해결에 협조
  - 주요 기능지역계획을 작성하고, 검사평가를 책임지고, 지역조절발전과 서부지역개발, 동부지역 등 노공업기지 진흥, 중부지역 발전을 촉진하는 전략계획과 중대한 정책을 제정하며, 도시화 발전전략과 중대 정책을 연구하고, 지역경제 협력을 통일적으로 조절할 책임
  - 중요 상품의 전체적 균형과 거시적 조절·통제를 하며, 중요 농산물, 공산품과 원재료 수출입량 계획, 집행상황 감독, 경제운영 상황에 따라 수출입량을 조정하며, 식량·면화·설탕·석유·약품 등 중요 물자와 상품의 국가비축을 관리
  - 사회발전과 국민경제발전의 정책연계를 책임지고, 사회발전 전략, 전체 계획과 연도계획을 작성하며, 인구계획·과학기술·교육·문화·민정 등의 발전정책을 제정하고, 사회사업 건설을 추진하고, 취업을 촉진하고, 수입분배를 조절하며, 사회보장과 경제조절발전을 개선하는 정책을 건의하고, 사회사업발전과 개혁에서의 중요 문제와 정책을 조절
  - 지속가능한 발전전략을 추진하고, 에너지 절약을 책임지는 종합조절업무를 책임지며, 경제발전과 순환, 전사회 에너지 절약과 종합이용계획과 정책조치를 수립하여 집행하며, 생태건설과 환경보호계획의 수립에 참여하고, 생태건설·에너지절약·종합 이용에 관한 중대한 문제를 조절하고, 환경보호산업과 청결생산을 촉진하는 업무를 종합적으로 조절
  - 기후변화에 대처하는 중대한 전략·계획·정책을 수립하고, 관련 부처와 공동으로 기후변화 국제협상에 참여하고, 국가의 유엔 기후변화공약의 집행과 관련된 업무를 책임
  - 국민경제와 사회발전, 경제체제개혁과 대외개방과 관련된 법률법규 초안을 작성하고, 부처의 규장을 제정하며, 규정에 따라 전국 입찰업무를 조절
  - 국민경제 동원계획을 작성하고, 국민경제 동원과 국민경제, 국방건설의 관계를 연구하며, 관련 중대한 문제를 조절하고, 국민경제 동원과 관련 업무를 집행
  - 국가 국방동원위원회의 구체적 업무와 국무원 서부지역개발 영도소조, 국무원 동북지역 진흥

등 여러 部委에 분산되었고, 국가발전개혁위원회는 전력사업의 심사비준과 가격책정에 대한 관리권을, 국유자산감독관리위원회는 국유자산에 대한 관리권을, 전력감독관리위원회는 시장과 안전에 대한 감독관리권을, 성급 정부의 경제 주관 部委(국가발전개혁위원회 혹은 경제무역위원회)는 발전에 대한 계획지표를 관리하였다.

<표 2> 전력산업의 주요 규제기관의 기능

기능	기관 및 직무권한
업종계획	- 국가발전개혁위원회(전력의 발전계획 제정) - 전력감독관리위원회(전력 계획의 제정에 참여)
전기가격관리	- 국가발전개혁위원회(전기가격 심사비준) - 전력감독관리위원회(전기가격 조절 및 건의)
시장진입	- 국가발전개혁위원회(전력건설사업 비준) - 전력감독관리위원회(허가증의 발급과 관리) - 안전감독부(원자력발전 안전생산허가증 발급)
시장운영	- 전력감독관리위원회(전력시장의 운영규칙 제정 및 감독관리) - 지방의 경제주관 部委(발전계획 작성, 발전지표거래의 확정) - 발전개혁위원회(가격과 관련된 독점행위 감독)
안전 및 환경보호	- 전력감독관리위원회(안전 및 환경보호 검사) - 건설부(전력시설 건설에 대한 안전관리) - 안전감독국(전력사업의 안전에 대한 예비평가) - 질량감독관리총국(화력발전공장의 보일러, 압력용기에 대한 안전감독) - 환경보호 部委(오염물 배출 검사) - 지방 경제주관 部委(화력발전공장의 에너지 절감을 감독)
기업관리	- 국유자산감독관리위원회(국유자산에 대한 관리) - 재정부(기업의 재무제도 감독관리) - 중앙조직부(중앙기업의 주요 지도자의 임면)

주: 국무원에서 제정한 관련 部委의 ‘3정방안’과 관련 部委의 설립에 관한 문서를 정리

독점산업의 개혁과정은 여러 部委 간의 행정권력의 재배치 과정이

	등 舊공업지역발전락(老工業基地) 지도 팀의 업무를 담당하며, 국가의 기후변화 대처, 에너지 절약과 오염감소업무 지도팀의 구체적인 업무를 책임
--	--

고, 성격은 部委 이익의 재분배 과정에서의 게임 과정이다. 여러 部委 간의 이익은 상호 배타적이어서 Olson이 말하는 ‘상호배타적 집단’(Olson, 2006; 王俊豪, 2012: 9에서 재인용)이다.

전력산업의 규제권한의 배분이 불합리하고, 部委 이익의 충돌과 서로 다른 部委의 규제목표의 충돌로 인하여 개혁정책의 집행은 합심하지 못하고, 효과적인 집행력을 발휘하지 못하여 개혁의 신뢰도를 낮추었다. 部委의 권한배분이 불합리하고, 部委간 이익충돌이 명확한 체제 하에서 전력체제개혁은 여러 部委에서 관리하고, 아무도 책임지지 않은 현상이 발생하였다(王俊豪, 2012: 9).

이로 인하여 어느 部委도 최종 정책결정을 하지 않고, 업종관리 部委들이 따로따로 행동하며, 部委이익이 팽창하였다. 중앙과 지방의 정책 충돌도 있었는데 지방정부는 지방의 이익을 지키기 위하여 省의 구체적인 제도가 지방을 봉쇄하고 계획체제의 기초를 강화하였다. 동시에 산업 이익집단이 주관 部委를 포획할 수 있는 공간을 마련해주었는데, 특히 정부관료들이 이익을 추구하고, 산업 이익집단들이 이익추구를 추구하는 것이 결합되면서 정부와 기업이 함께 이익공동체를 형성하게 되었다(王俊豪, 2012: 10).

개혁의 집행이 무질서해지면서 각 주체들은 개혁에 대한 적극성도 부족하고, 문책도 부족하여 部委 이익의 쟁탈이 ‘최수의 딜레마’에 빠지게 되었다. 때문에 사회 전체의 이익에 유리한 개혁정책이 제대로 진행되지 못하고, 개혁의 동력도 사라지게 되었다(王俊豪, 2012: 10).

### (3) 중국 규제기관의 구조설계

중국의 규제기관의 제도설계는 규제기능의 분권, 규제산업의 범위확정과 규제권한의 부여에서 모두 문제가 있다. 또한 일부 특수한 제도적 특성으로 인하여 중국의 규제기관의 구조설계는 더욱 어렵다(陳劍, 2012: 22).

가. 규제의 종적인 권한부여 문제

고전적 규제이론에 따르면, 만약 지방정부가 더 많은 문책권한이 있으면 지방의 분권형 규제기관은 현지의 조건에 근거하여 자신들에게 더 적합한 규제조치를 설계하여 규제효율을 높일 수 있다. 그러나 중국은 정치적으로 중앙집권적·경제적으로 분권된 국가이며, 지방정부 관료들의 승진은 주로 GDP 경쟁을 통해 진행된다. 이런 상황에서 지방분권형 규제기관은 피규제 기업과 연합하려는 동기가 더욱 커져 소비자들의 이익에 손해를 줄 수 있다(陳劍, 2012: 22).

#### 나. 규제기능의 분권 문제

고전적 규제이론에 따르면, 분권을 통해 기능분권형 규제기관은 규제기관의 포획의 어려움을 증가시킨다고 한다. 그러나 중국의 각 규제기관 사이에는 기능 구분이 불분명한 문제가 존재하여(王俊豪 等, 2008), 중복하여 감독하거나 혹은 감독하는 기관이 없는 문제가 자주 발생한다(陳劍, 2012: 2에서 재인용).

#### 다. 규제산업의 범위 문제

중국은 규제기관의 관리 범위를 정할 때 산업의 특성과 관리능력 등 제약요인 외에도 각 이익집단과의 게임 영향도 고려한다. 중국에서 '3망융합'의 힘든 과정은 전형적인 사례이다. 2010년 1월부터 국무원 상무위원회는 3망융합을 신속히 진행할 것을 결정한 이후 텔레비전, 라디오 방송국에서 IPTV를 정리하고, 통신 분야에서 불법접속을 정리하는 등 3망융합을 방해하는 행위들이 자주 발생하여 3망융합 추진 속도가 매우 느렸다. 그 원인은 공업정보화부와 (구)광전총국에서 각각 인터넷망과 통신망, 방송망을 관리하기 때문에 이익집단은 자신들의 이익을 지키기 위하여 다른 한 측이 자신의 영역에 들어오는 것을 막았다. 3망융합을 순조롭게 추진하기 위하여 규제기관의 융합도 필요하다(張昕竹 等, 2011; 陳劍, 2012: 22에서 재인용).

그러나 현실에서 각 이익집단은 또 새로 융합된 규제기관을 누가 주도하는지에 대한 갈등이 일어나 3망융합 전략을 제기한지 오래되었지만 규제기관은 여전히 분리된 상태에 머물러 있다(陳劍, 2012: 22).

#### (4) 중국 규제정책의 제정과 집행

중국의 규제정책의 제정과 집행은 구체적인 규제정책 모형을 선택해야 할 뿐만 아니라 각 규제정책의 균형도 고려해야 한다. 예를 들어, 각 규제정책 간의 균형을 고려할 때 빈곤집단의 이익을 특별히 고려해야 한다. 만약 공공사업의 개혁 과정에서 빈곤집단의 이익이 침해를 받으면 빈곤집단을 보호하기 위한 정책이 꼭 필요하고, 이런 보호정책을 주동적으로 실행하는 것은 빈곤 감소에 도움이 된다(陳劍·夏大慰, 2010; 陳劍, 2012: 22에서 재인용).

중국은 오랫동안 높은 복지를 실행한 계획경제체제 하에서 점차 공공사업을 개혁하기 시작하였고, 개혁의 주요 목적은 효율을 높이는 것으로 형평성을 다소 소홀히 하였다. 이런 배경 하에서 ‘보편적 서비스와 경쟁도입’, ‘접속율과 지불 가능성’의 균형을 잡으려면 더욱 세심하게 고려해야 하며, 효율을 제고하는 전제 하에서 빈곤집단의 이익을 충분히 보호해야 한다(陳劍, 2012: 22).

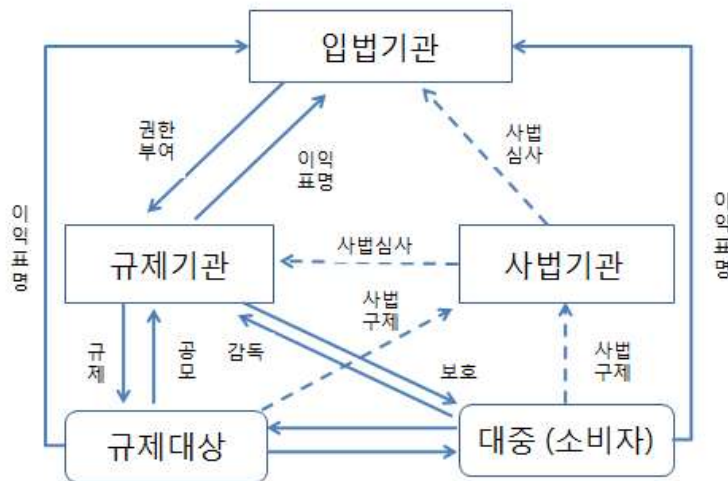
전체적으로 중국의 공공사업 규제개혁은 체계적인 사업(戚聿東·柳學信, 2008; 陳劍, 2012: 23에서 재인용)으로 현재의 제도에 적합한 규제체계를 설계해야 할 뿐만 아니라 이를 구실로 규제개혁을 늦출 수 없다. 구체적인 개혁 과정에서 상층부의 설계도 고려해야 하고, 규제관리와 체제 문제도 고려해야 하며, 꾸준한 개선을 통해 정부와 시장의 규제체계와 기구의 설치를 개선하여 미래에 독립적인 규제기구를 설립하는데 조건을 마련해야 한다(張昕竹, 2010; 陳劍, 2012: 23에서 재인용).

#### (5) 중국 규제 모형의 재구축 및 집행경로

다중심 거버넌스는 공동으로 책임지는 관리기제로 현대사회 공공사무의 다양성과 복잡성, 동태적인 특징을 잘 파악할 수 있고, 사회의 다양한 주체들이 참여하여 조절하고 협력하여 규제개혁의 분석 틀을 제공한다. 이는 중국의 규제개혁을 수정하는 경로가 될 수 있다(宋敏·楊慧, 2012: 31).

현재 중국의 규제개혁의 부족한 부분과 현실적인 모순에 근거하여 다중심 거버넌스 이론과 규제 원칙에 근거하면 중국의 규제개혁의 방향은 입법기관, 사법기관, 규제기관(정부), 피규제자, 대중(소비자) 등 다원적인 주체들이 공동으로 참여하는 다중심 거버넌스 체계를 구축하는 것이다. 그 핵심 목표는 다양한 주체간의 위탁-대리인 관계를 중심으로 안정적인 게임 틀을 구축하고, 각 주체간의 이익을 조정하여 정부와 규제기관을 효과적으로 제약하여 유리한 거버넌스 환경을 만들어야 한다(宋敏·楊慧, 2012: 31-32).

<그림 2> 정부규제의 다중심 거버넌스 모형



출처: 宋敏·楊慧(2012: 32)

규제 거버넌스 모형의 재구축은 규제개혁의 핵심 내용이다. 다양한 규제 거버넌스 모형에서 규제권력의 배치는 다양한 규제과정을 생성한다. 중국의 특수한 제도로 인하여 중국의 규제 거버넌스 모형의 기본

특징과 자체적인 결함을 갖고 있고, 이런 결함은 이미 경제, 정치, 법률, 사회, 문화전통 등 제도들과 서로 결합되고 제약한다(宋敏·楊慧, 2012: 32).

그 어떤 개별적인 개혁조치로는 근본적이고 안정적인 제도성과를 거두기 어려우며, 경제, 정치, 법률, 문화 전체에서 깊이 있는 개혁을 진행하고, 동시에 규제 자체의 결함을 수정해야만 규제 거버넌스 모형을 재구축할 수 있으며, 정부규제로 시장실패를 보완하고, 공익을 지킬 수 있다. 정부규제의 다중심 거버넌스는 중국의 규제개혁과 발전목표이자 방향이며, 그 과정은 험난하고 장기적인 과정이다. 이를 실현하려면 다음과 같은 문제를 해결해야 한다(宋敏·楊慧, 2012: 32).

가. 정부의 경계를 합리적으로 확정하고, 정부기능을 규범화함

정부규제는 주로 시장실패로 인하여 발생한다. 정부규제의 필요성에 대하여 植草益(1992)은 “정보의 비대칭이 존재하는 영역에서 자원배분의 저효율을 방지하고, 이용자의 공평한 이용을 보장하기 위하여 정부기관에서 법적인 권한으로 허가와 인가 등 수단으로 기업의 서비스의 양과 질 등 관련 행위를 규제한다.”고 설명하였다(宋敏·楊慧, 2012: 32에서 재인용).

만약 시장에서 사회경제의 지속가능한 성장을 보장하고, 충분한 취업과 높은 수준의 사회보장을 제공하며, 사회의 정의를 실현하며, 환경을 보호하는 동시에 각 집단에게 동등한 발전기회를 제공할 수 있다면 정부규제는 필요 없다. 그러나 현실 경제사회에서 이상의 목표에 대하여 시장은 실현하기 어렵고, 시장실패가 보편적으로 존재한다. 때문에 정부규제는 현실사회에서 필요하며, 시장경제가 성숙하고 발전하는 제도적 보장이자(宋敏·楊慧, 2012: 32).

그러나 정부규제의 역할도 제한적이다. 규제제정과 집행과정에서 규제자는 이익집단의 영향 하에 자신의 이익극대화를 추구하려고 하고, 이로 인해 규제실패가 발생한다. 시장기제와 정부규제는 모두 단독으로 역할을 발휘하기 어렵고, 양자 사이에는 일정한 경계가 존재한다.



일단 경계를 넘어가면 실패가 발생하게 된다. 때문에 양자 사이의 경계를 합리적으로 제정하는 것이 규제 거버넌스를 구축하는 관건이다(宋敏·楊慧, 2012: 33).

#### 나. 관련 규제입법 개선

“권한 부여가 없으면 권력이 없다.” 현대 법치 사회에서 어떤 권력의 행사든 모두 법적으로 권한을 부여해야 한다. 법률규범은 규제기관에 권한을 부여하고, 기능을 행사하도록 하는 기초이기 때문에 국가의 강제력과 최고 권위의 법률로 정부와 규제기관의 집행에 근거를 마련해야 한다(宋敏·楊慧, 2012: 33).

규제입법을 추진하고, 입법기관의 역할을 충분히 발휘하는 것은 다중심 거버넌스 모형의 역할에 중요한 의의가 있다. “법치가 요구하는 것은 광범위한 자유재량권을 없애는 것이 아니라 자유재량권의 행사를 통제하는 것이다.” 규제입법을 통해 법률의 형식으로 정부 규제기관의 목표, 업무절차 및 권력을 확정하고, 규제기관이 법적인 틀 안에서 법에 따라 규제기능을 행사하도록 해야 한다. 동시에 규제개혁의 본질은 법치화의 발전과정으로 법률관계의 조정과 법률제도의 혁신과정이다. 때문에 규제입법을 추진하는 것을 규제개혁의 기초로 삼고, 공정하고 합리적이며 투명하게 규제하도록 한다(宋敏·楊慧, 2012: 33).

#### 다. 규제과정에서의 사법기관의 지위와 역할 강화

“사법은 사회정의의 최후의 보루다.” 규제 영역에서 사법심사는 사후감독으로 입법기관의 사전심사와 상호보완적이며, 공동으로 규제권력을 견제한다. 이는 다중심 거버넌스 모형에서 필수적이다. 규제기관, 피규제기업과 소비자 및 달리 사법기관은 전체 규제과정에서 이익집단과 독립적이며, 외적인 감독역할을 한다. 때문에 사법기관은 규제과정에서 감독, 심사하는 역할로 그 무엇으로도 대체가 불가능하다(宋敏·楊慧, 2012: 33).

중국의 사법권 통제가 상대적으로 약한 상황에서 정부규제의 다중심 거버넌스를 형성하려면 규제권력에 대한 사법심사제도를 구축하고 개선해야 한다. 사법심사를 통해 사법기관이 규제입법, 규제집행 행위에 대한 심사를 강화하여 피규제기관과 사회 대중의 합법적인 권익에 합리적인 법적 보장을 제공해야 한다(宋敏·楊慧, 2012: 33).

#### 라. 정부 규제기관의 개혁

규제기관은 다중심 규제 거버넌스 체계에서 중요한 주체로 규제 과정에서 국가의 권력을 통해 피규제자에 대하여 직접적인 행정간섭과 경제통제를 진행하며, 규제기관의 자원과 강제력을 이용하여 피규제자를 규제하고 감독하는 목적을 달성한다. 중국의 규제는 현재 대다수 영역에서 정부 部委인 동시에 규제기관으로서의 감독관리 기능을 행사하며, 행정능력의 충분한 발휘가 규제의 효과와 직결된다. 때문에 한편으로 정부의 규제능력을 높여 “선치(good governance)” 정부를 수립하고, 다른 한편으로 정부의 규제기능의 전환을 강조하여 다중심 거버넌스 모형을 구축함으로써 규제권력의 집행을 감독하고 경제하며, 심지어 규제개혁을 추진하고, 규제성과를 높여야 한다(宋敏·楊慧, 2012: 33).

#### 마. 성숙한 기업과 소비자 주체 양성

정부규제는 관련 이익집단들이 공동으로 참여하고, 다양한 주체들이 서로 게임을 하는 과정이다. 규제 주체의 특징과 영향이 규제의 효율에 영향을 줄 뿐만 아니라 규제 대상의 특징과 행위도 규제의 효율에 영향을 준다. 피규제기업과 소비자는 비록 정부에 비하여 약자의 지위에 있지만 전체 게임과정에서 참여 주체로 효과적인 게임을 진행하는데 중요한 역량이 된다(宋敏·楊慧, 2012: 34).

상호독립적이고 상호견제하는 규제기관, 기업 이익집단과 소비자 이익집단간의 게임은 규제에서의 게임 균형을 형성하기 때문에 독립적

인 규제대상의 존재는 독립적인 규제기관과 마찬가지로 매우 중요하다. 규제 과정에서 중국의 피규제 대상은 독립성이 약한 기업 이익집단이고, 대기업 집단과 대항할 수 있는 소비자 조직도 없다. 이는 게임 균형에 심각한 영향을 주며, 규제의 효율을 낮춘다. 이런 상황에서 피규제 대상의 관점에서 규제효율을 높이려면 다중심 거버넌스 모형에서 여러 주체들이 효과적으로 게임할 수 있도록 상대적으로 독립적이고 강하며, 성숙한 기업과 소비자 주체를 양성해야 한다(宋敏·楊慧, 2012: 34).

## 2. 중국 경제활성화 등을 위한 핵심 규제개혁

### 1) 중국 상하이 자유무역시험구 사례

#### (1) 개요

상하이 자유무역시험구(上海自由貿易試驗區, China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone, FTZ)는 중국정부가 2013년 8월 22일에 국무원의 비준을 거쳐 9월 29일 정식으로 출범하였다. 2014년 12월, 상하이 자유무역시험구는 원래의 28.78km<sup>2</sup>에서 120.72km<sup>2</sup>로 확장하였다. 여기에는 상하이 外高橋保稅區, 外高橋保稅物流園區, 洋山保稅港區, 上海浦東機場綜合保稅區 등 네 개의 세관 특별 감독구역과 金橋開發片區, 張江高科技片區, 陸家嘴金融片區가 포함된다.

「중국(상하이)자유무역시험구 전체방안」(「中國(上海)自由貿易試驗區總體方案」)에서는 자유무역구 운영에서 다섯 가지 조치를 제시하였다.<sup>49)</sup>

49) 百度百科. 中國(上海)自由貿易試驗區. Retrieved from [http://baike.baidu.com/link?url=J8pu-ObVp-IBNNvYaObUFvw6Cn6THzwUBvh0AIomRnSvZXWeQwaJq3OLzKEdXuXLjrnO8lqXsWxgTvr7fMpVf1D9WNhzWQL-kddvUzqYEYJd0tixl2oxwbzLoQf1i7LYPF1LjBQuiwhXL86Zznywd3RnsyA8tseAntgqrnmQdo\\_sgFZ4ofqWfm0TfMmK1bFI#8\\_1](http://baike.baidu.com/link?url=J8pu-ObVp-IBNNvYaObUFvw6Cn6THzwUBvh0AIomRnSvZXWeQwaJq3OLzKEdXuXLjrnO8lqXsWxgTvr7fMpVf1D9WNhzWQL-kddvUzqYEYJd0tixl2oxwbzLoQf1i7LYPF1LjBQuiwhXL86Zznywd3RnsyA8tseAntgqrnmQdo_sgFZ4ofqWfm0TfMmK1bFI#8_1) (검색일, 2015.01.01).

#### 가. 정부의 기능 전환

국제적 무역투자체계에 어울리는 행정체계를 수립하고 정부의 관리를 사전심사비준에서 사업 중, 사업 후의 감독으로 전환한다. 행정의 투명성을 높이고, 투자자의 권익 보장기제를 도입하며, 투자 주체의 공평한 경쟁을 보장한다.

#### 나. 투자영역 확대

금융, 수상운수, 상품무역, 문화 등 서비스 영역을 확대 개방한다. Negative list management mode를 도입하여 글로벌 상품투자 관리제도를 수립한다. 해외투자 관리 모형을 개혁하여 자유무역구 내의 투자주체들이 다양한 방식으로 해외투자를 할 수 있도록 한다.

#### 다. 무역발전 방식 전환

무역의 새로운 방식과 기능을 적극적으로 모색한다. 국제무역의 결산 중심(國際貿易結算中心)으로 키우고, 기업이 국내외 무역을 함께 진행할 수 있도록 하며, 국내외 무역의 일원화 발전을 실현한다. 국제운수업 서비스 능력을 키운다.

#### 라. 금융영역 개방

금융제도를 혁신하고, 자유무역시험구에 어울리는 외환관리체계를 수립하며, 국가간 융자의 편의를 도모한다. 금융서비스업은 조건이 되는 민영자본과 외국자본 금융기관에 전면 개방하고, 금융시장 상품을 혁신하도록 격려한다.

#### 마. 법적 보장 개선

각 부처는 자유무역구의 개혁을 지원하고, 시범 과정에서 제도적 보장을 해결하도록 한다. 상하이시는 지방 입법을 통해 상응한 시범구 관리제도를 구축한다.

## (2) 정책

### 가. 인민폐 자본사업 개방

자유무역시범에서 금융관련 정책은 금리의 시장화, 외화의 자유로운 교환, 금융업의 대외개방, 금융상품 혁신, 항구 밖의 업무 등이 포함된다. 이런 개혁은 앞으로 점차적으로 진행될 것이다. 상해시는 현재 자유무역구 내에서의 인민폐 자본사업의 개방을 신청하고 있다.

### 나. 세수혜택

자유무역구 내의 기업과 개인주주가 비화폐성 자산의 대외투자 등 자산재조직 등으로 인한 자산평가에서 증가된 부분은 5년 내에 소득세를 분할 납부할 수 있다. 세수우대정책은 기대했던 것에 미치지 못하였다. 그러나 「방안」은 세수개혁과 국제적 관례에 따라 이윤 이전과 세수기초에 영향을 주지 않는 전제 하에서 외국의 주식투자자와 항구 밖의 업무 발전에 유리한 세수정책을 연구할 것이라고 밝혔다.

### 다. 무역 영역에 대한 규제 모형의 혁신

자유무역구는 “1선을 점차 완전하게 개방하고, 2선을 안전하고 효율적으로 관리하며, 자유구역 내의 화물의 자유로운 이동”을 보장하는 규제 모형을 도입한다고 밝혔다. ‘1선’이란 국경선을 뜻하고, ‘2선’이란 국내시장과의 분계선, 즉 자유무역자유무역구의 공간적 분계선을 말한다. 규제 모형에서 1선 규제는 사람에게 대한 규제에 집중하고, 기업에 대해

여 검역 등 사업만 진행한다. 특히, 세관은 단지 화물의 집중, 분류, 전자감시 등을 진행함으로써 자유무역구 내의 사람과 화물의 이동에 편의를 제공한다. 외국에서 자유무역구로 들어오거나 자유무역구에서 외국으로 나가는 물건은 관세를 내지 않는다. 다만 자유무역구에서 국내의 다른 지역으로 가는 물건은 관세를 징수한다.<sup>50)</sup>

#### 라. 관련 조례 제정

2014년 9월, 국무원은 자유무역구 내에서 「중화인민공화국 국제해운조례」(「中華人民共和國國際海運條例」), 「중화인민공화국 인증인가조례」(「中華人民共和國人証認可條例」), 「염업관리조례」(「鹽業管理條例」), 「외상투자산업 지도목록」(「外商投資產業指導目錄」), 「자동차산업발전정책」(「汽車產業發展政策」), 「외상투자 민용항공업규정」(「外商投資民用航空業規定」)에서 규정한 외국투자자들의 관련 자질에 대한 요구와 주식제한, 경영범위 등 진입조치를 완화하고, 외국투자자들이 염업, 고속철도, 석유, 해운 등 영역에 진입할 수 있도록 하였다.<sup>51)</sup>

#### (3) 행정조치<sup>52)</sup>

첫째, 서비스업에서 은행업, 통신업무, 공연매니지먼트, 교육기관 등 예전에 폐쇄적이던 업종들을 자유무역구에서 기업을 등록할 수 있도록 하고, 외국자본과 민영기업에 개방하였다. 금융서비스에서는 외국금융

50) 百度百科. 中國(上海)自由貿易試驗區. Retrieved from [http://baike.baidu.com/link?url=J8pu-ObVp-IBNNvYaObUFvw6Cn6THzwUBvh0AIomRnSvZXWeQwaJq3OLzKEdXuXLjrnO8lqXsWxgTvr7fMpVf1D9WNhzWQL-kddvUzqYqYJd0tixl2oxwbzLoQfli7LYPF1LjBQuiwhXL86Zznywd3RnsyA8tseAntqgrmnQdo\\_sgFZ4ofqWfmOTfMmK1bFI#8\\_1](http://baike.baidu.com/link?url=J8pu-ObVp-IBNNvYaObUFvw6Cn6THzwUBvh0AIomRnSvZXWeQwaJq3OLzKEdXuXLjrnO8lqXsWxgTvr7fMpVf1D9WNhzWQL-kddvUzqYqYJd0tixl2oxwbzLoQfli7LYPF1LjBQuiwhXL86Zznywd3RnsyA8tseAntqgrmnQdo_sgFZ4ofqWfmOTfMmK1bFI#8_1) (검색일, 2015.01.01).

51) 网易財經. (2014). 上海自貿區允許外商進入高鐵等領域 概念股迎机遇. 「网易財經」, 2014.09.28. Retrieved from <http://money.163.com/14/0928/12/A77REOB200254IU4.html> (검색일, 2015.01.02).

52) 呂雯瑾. (2013). 上海自貿區總體方案出爐 六領域擴大開放. 「騰訊財經」, 2013.09.27. Retrieved from <http://finance.qq.com/a/20130927/016472.htm> (검색일, 2015.01.02).

기관이 외국자본은행을 설립할 수 있도록 하고, 민영자본과 외국금융 기관들이 공동으로 중외합자은행을 설립할 수 있도록 하였다. 또한 자유무역구 내에서 조건에 부합되는 중국은행들이 오프쇼어(offshore) बैं킹 업무를 할 수 있도록 하였다.

둘째, 항운서비스에서 중외합자, 중외합작 국제선박운수기업의 외자주식 비율을 완화하였다. 중국기업이 소유하였거나 혹은 주식을 통제하고 있는 비5성급 치적선으로 대외무역 컨테이너를 상하이 항구와 국내의 다른 항구 간에서 실어 나를 수 있도록 하였다. 외국자본이 국제선박 관리기업을 설립할 수 있도록 하였다.

셋째, 온라인 정보 안전을 보장하는 전제 하에서 외국자본기업이 일부 통신업무를 할 수 있도록 하였다. 외국자본기업이 게임과 오락시설을 생산하고 판매할 수 있도록 하고, 문화 주관 部委의 내용심사를 통과한 게임시설은 국내시장에서 판매할 수 있도록 하였다.

넷째, 전문 서비스 영역에서, 법률서비스, 신용조사, 여행사, 인재중개서비스, 투자관리업무, 공사설계 및 건축서비스의 개방을 확대하였다. 자유무역구는 중외 변호사사무소간의 합작을 모색하고, 외국인이 신용조사 기관을 설립할 수 있도록 하였다. 또한 중외합자 여행사의 설립, 중외합자 인재중개기관, 주주제 외자투자회사의 설립을 허용하였다. 자유무역구 내에 있는 외국투자자가 설립한 건축회사가 상하이시의 중외연합 건설 항목을 도맡을 때 건설항목의 중외 투자비율 제한을 받지 않는다. 문화서비스에서 자유무역구는 외국자본의 공연 매니지먼트 기업의 주식비율 제한을 없애고, 외국투자자가 설립한 공연 매니지먼트 기업이 상하이시에서 활동할 수 있도록 허락하였다. 외국투자자가 단독으로 오락시설을 설립하여 자유무역구내에서 서비스를 제공할 수 있도록 하였다. 자유무역구는 또 중외합작 교육양성기관을 설립할 수 있고, 중외합작 직업기술교육기관을 설립할 수 있으며, 외국투자자가 단독으로 의료기관을 설립할 수 있도록 하였다.

#### (4) 성과

첫째, 해당 지역 내의 기업이 자유무역구 지정 이전의 8,000여 개에서 2만여 개로 증가하였다. 외국자본의 진입과 관련하여 1,000여 개의 심사비준 항목이 있던 것이 Negative list management mode를 도입한 이후 190개로 줄어들었고, 2014년에는 또 139개로 줄어들었다.<sup>53)</sup>

둘째, 2014년 7월 22일, 자유무역구에 첫 외국자본병원인 Artemed Hospital을 설립하는 계약이 체결되었다. 해당 병원은 독일의 Artemed Group과 홍콩에 등록된 銀山資本有限公司(유럽자본)가 투자한 것으로 홍콩과 대만을 제외한 외국자본이 중국에 설립한 첫 외국자본병원이다. 「사회에서 의료기관을 운영하는데 관한 약간의 의견」(「關於加快社會辦醫的若干意見」)에서는 “조건이 허락되는 외국자본은 상하이 자유무역구 등 특정 구역에서 독립출자 의료기관을 설립할 수 있다”고 언급하였고, 상하이 자유무역구에서 발표한 ‘신31조’(新31條)에서는 또 외국자본이 의료기관에 투자할 때 최저투자금액과 영영연한 제한을 취소하였다. 상무부는 또 관련 부처와 함께 베이징, 상하이 등 7개 도시에서 외국자본 병원을 설립할 수 있도록 하는 방안을 모색하고 있다.<sup>54)</sup>

셋째, 2014년 12월 26일, 상무부부장 高虎城은 광둥, 텐진, 푸지엔 세 곳에 상하이와 같은 자유무역시험구를 설립하는 것에 관한 구체적인 구역을 발표하였다. 이 세 지역은 면적이 각각 116km<sup>2</sup>, 120km<sup>2</sup>, 118km<sup>2</sup>이고 모두 “자유무역시험구”라는 명칭을 사용한다고 밝혔다. 그는 또 국무원법제관공실이 상무부 등 관련 부처들과 함께 진행하는 이 세 지역의 개혁조치에 관한 법률규범의 조정은 2015년 3월 1일에 시작하여 3년 동안의 시범기간을 갖는다고 발표하였다. 상하이 자유무역시험구 설립 과정을 고려할 때, 이 세 지역은 2015년 3월 1일전에 설립될 것으로 예상된다.<sup>55)</sup>

53) 陳二厚. (2014). 李克強考察上海自貿區時強調: 打造改革新高地. 「財新網」, 2014.09.19. Retrieved from <http://china.caixin.com/2014-09-19/100731292.html> (검색일, 2015.01.02).

54) 相惠蓮. (2014). 外資獨資醫院落地上海自貿區 多地將開放. 「財新網」, 2014.07.23. Retrieved from <http://china.caixin.com/2014-07-23/100707864.html> (검색일, 2015.01.02).

55) 林金冰. (2014). 新自貿區選址敲定 上海自貿區擴圍. 「財新網」, 2014.12.26. Retrieved from <http://finance.caixin.com/2014-12-26/100768601.html> (검색일, 2015.01.02).



## 2) 중국 국유기업에 대한 반독점법 시행

### (1) 반독점법 제정 취지

중국은 1987년부터 국유기업 개혁을 시작하여 기업 경영자주권의 이양에서부터 책임경영, 임대경영, 공사제(公司制)의 실행, 현대기업제도의 수립이라는 과정을 거쳤다. 비록 30년 동안 국유기업 개혁은 큰 성과를 거두었지만 현재도 적지 않는 문제를 갖고 있다. 사회 각계가 주목하는 정부와 기업이 분리되지 못하고, 효율이 낮으며<sup>56)</sup>, 국유자산이 유실되는 등 문제 외에도 국유독점기업의 복지성 부패, 소비자 권익의 훼손 문제 등도 심각하다. 통일 시장의 관점에서 보면 국유기업의 가장 큰 문제는 시장을 분할하여 민간자본이 독점 업종에 진입하지 못하게 하는 것이다(鄭鵬程, 2012: 223).

2007년에 제정한 「반독점법」은 처음으로 경쟁법을 국유기업에 적용함을 명시하였다. 이 법의 제7조는 “국유경제가 통제 지위에 있는 업종은 국민경제와 국가안전과 관련된 업종으로 법에 따라 전문적으로 영업하고 판매하는 업종이다. 국가는 국유기업 경영자의 합법적인 경제활동을 보호한다.” “이 조항에서 규정한 업종의 경영자는 법에 따라 경영하고, 성실하고 신용을 지키며, 엄격히 자신을 단속하며, 사회 대중의 감독을 받아야 한다. 자신의 통제적 지위와 전문영업 지위를 이용하여 소비자의 이익을 훼손해서는 안 된다.” 국가는 “경영자의 경영행위와 상품, 서비스의 가격에 대하여 법에 따라 규제하고 조절·통제하

56) 국유자산감독관리위원회 통계평가국 국장인 孟建民은 중국총회계사협회 제3회 이사회에서 다음과 같이 설명하였다. 2004년 국유자산감독관리위원회는 181개 중앙기업에 대하여 자산평가를 진행하던 중 40개 기업의 총자산이 10% 이상 손실되었고, 40개 기업의 총자산 손실이 20% 이상이었다. 이런 기업들은 기업이 크지도 못하고 강해지지도 못했다. 2004년 국유자산위원회에서 181개 중앙기업에 대한 재무회계심사보고에서 120개 기업의 상당부분의 재무 상황이 재무회계보고에 들어가지 않았고, 30개 기업의 재무회계가 불완전하며, 13개 기업의 재무회계보고 내용이 실제와 맞지 않으며, 13개 기업의 재무회계보고에 기술적인 문제 있음을 발견하였다.

여 소비자의 이익을 지키고, 기술의 발전을 촉진한다.”고 규정하였다(鄭鵬程, 2012: 223).

이 법을 제정한 이유에 대하여 전국인대상무위원회 법제공작위원회(全國人大常委會 法制工作委員會) 연구실은 다음과 같이 설명했다. “중국의 사회주의 시장경제의 성격과 국민경제의 건강하고 질서 있는 발전을 위하여 국민경제의 명맥과 국가안전과 관련된 업종, 예를 들어 전력망, 철도망, 물공급, 가스공급, 열공급망, 원거리 천연가스, 석유 수송관 등 기초시설은 중복 건설과 여러 기업이 경영하는 것이 쉽지 않으며, 자연독점 성격을 갖고 있다. 또한 법에 의하여 전문 영업과 판매하는 업종인 담배, 소금 등은 보통 국가에서 설립하거나 국가에서 기업의 주식을 통제하는 방식을 택한다. 이런 기업은 숫자가 많지 않고, 경쟁이 부족하며, 국가에서 경영행위를 규범화 시킬 필요가 있다(鄭鵬程, 2012: 223-4).

우선, 이상의 기업들은 법률에서 규정한 범위 내에서 생산·경영하며, 국가의 보호를 받는다. 동시에 이런 기업은 시장에서 지배적 지위를 갖고 있기 때문에 지배적 지위를 남용하여 경쟁을 배제하거나 제한할 가능성이 크고, 소비자의 이익을 해칠 수 있다. 이상의 행위에 대하여 국가는 법률과 규범을 제정하여 관련 제도로 제지해야 한다(全國人大常委會法制工作委員會經濟法室編, 2007: 34; 鄭鵬程, 2012: 224에서 재인용).

## (2) 반독점법 문제점

이 조항만 보면 전국인대상무위원회 법제공작위원회 연구실에서 제 공한 입법 이유는 문제가 없어 보인다. 중국은 사회주의 시장경제체제를 실행하고, “사회주의 시장경제체제의 가장 본질적인 특징은 사회주의 기본원칙과 시장경제의 결합이다.” 사회주의 기본경제제도는 “공유제를 주체로 하고, 여러 소유제가 함께 발전하는 기본경제제도”로 사회주의 기본경제제도의 핵심은 “공유제를 주체로 하는 것”이다(黃范章, 2008; 鄭鵬程, 2012: 224에서 재인용).

따라서 국가에서 국유경제의 합법적인 경영활동을 보호하는 것은 당연하다. 사실, 세계에서 어떤 국가든 국가의 독점이나 국유기업을 법으로 금지하지 않으며, 비록 사유화 수준이 매우 높은 미국에서도 국유기업 자체를 반독점법을 위반한 행위로 보지 않는다(鄭鵬程, 2012: 224).

그러나 반독점법의 입법 취지와 입법 목적과 연결시켜보면 반독점법에서 국유기업과 반독점법에서의 기타 규범이 맞지 않음을 알 수 있다. 반독점법의 입법목적은 독점을 반대하고, 경쟁을 촉진하기 위한 것이지 경쟁을 반대하고, 독점을 보호하기 위한 것이 아니다. 비교법의 관점에서 볼 때도 반독점법에서 국유경영자를 보호하는 국가는 없다(鄭鵬程, 2012: 224).

이런 규정은 집행가능하지 않을뿐더러 입법자가 고의로 국유기업의 손을 들어주는 느낌이 들고, 심지어 국유기업의 독점행위 남용에 핑계를 제공하는 것 같기도 하다. 필자는 이런 규정을 삭제하고, 마스트리히트조약 제86조 제2항처럼 경쟁중립 원칙으로 대체할 것을 건의하고 있다. 「반독점법」의 규정은 국유기업을 기타 기업과 마찬가지로 반독점법을 적용해야 한다. 반독점법을 국유기업에 동등하게 적용한다고 해서 사회주의 기본원칙에 어기는 것은 아니고 오히려 사회주의 시장경제체제에 더 부합된다(鄭鵬程, 2012: 224-5).

일부 학자들은 사회주의 기본경제제도가 시장경제와 결합했을 때 “가장 어려운 점은 핵심 부분인 공유제경제를 시장경제와 결합하는 것으로 이를 실현하려면 반드시 공유제경제의 기초에서 시장경제의 필수부분인 미시경제기초를 수립하는 것”이라고 주장한다(黃范章, 2008). 여기서 ‘필수적인 미시경제 기초’는 국유기업을 다른 기업과 마찬가지로 경쟁규칙의 제약을 받게 하는 것이다(鄭鵬程, 2012: 225).

현실에서 국유기업에 공평하게 경쟁규칙을 적용하는 것은 매우 시급하다. 중국의 자연독점 업종은 국유기업이다. 자연독점 업종은 어느 국가에서든 막론하고 모두 반독점법의 중점 규제대상이다. 미국의 반독점법이 지방정부에 적용될 수 있었던 것은 미국의 많은 지방정부가 시정부 서비스를 전문적으로 제공하고, 지방정부의 많은 제한성 행위

는 모두 자연독점 업종과 관련이 있기 때문이다. 유럽연합에서 공기업에 대한 제한은 주로 통신, 우정, 교통 등 자연독점 영역에서 발생한다. 때문에 미국의 지방정부와 유럽연합의 공기업은 모두 반독점법, 특히 현대 반독점법의 중점적인 규제대상이 된다. 중국의 경우도 공기업은 반경쟁행위를 실행하는 주체이다(鄭鵬程, 2012: 225-6).

국가공상행정관리총국의 통계에 따르면 2000~2004년에 조사한 5,525건의 각종 반경쟁행위 사건에서 공기업과 독점경영 자격을 갖춘 기업(절대 다수는 국유기업)이 4,027건을 차지하여 전체 반경쟁 사건의 73%를 차지하였다(白讓讓, 2008; 鄭鵬程, 2012: 226에서 재인용).

반독점법이 국유기업에 대한 규제는 주로 국유기업이 지배적 지위를 남용하여 경쟁을 제한하는데 집중된다. 자연독점 업종의 감독관리 당국은 해당 업종의 경쟁에 관할권을 가지기 때문에 반독점 집행기관과 산업규제기관 간의 관계를 잘 처리해야 한다(鄭鵬程, 2012: 226).

### (3) 국유기업에 관한 반독점법 개선 방향

외국의 경우도 각자의 정치, 문화, 경제, 사회조건 하에서 형성되었다. 중국은 어떤 방법으로 업종분할 문제를 해결할 것인가에 대하여 각계가 의견의 차이를 보인다. 사람들은 입법기관이 「반독점법」을 제정할 때 반독점 집행기관과 업종감독기관의 관계를 정돈하길 기대했다. 2006년 「반독점법」의 1차 심의 때 당시의 반독점법 초안의 제44조는 “본 법에서 규정하는 독점행위에 대하여 관련 법률과 행정규범의 규정에 따라 관련 部委 혹은 감독관리 기관에서 조사·처리할 때 해당 규정을 따른다. 관련 部委나 감독관리 기관이 본 법에서 규정한 독점행위를 조사·처리하지 않으면 반독점 집행기관에서 조사·처리한다.” 이런 규정은 업종의 감독관리 기관이 우선 관할권을 가짐을 설명한다. 그러나 2007년 2심 때 초안은 수정되었다. 초안의 부칙 제56조는 “본 법에서 규정한 독점행위에 대하여 관련 법률과 행정규범에서 규정한 관련 部委나 혹은 감독관리 기관에서 조사·처리하도록 규정하면 해당 규정을 따른다.” 그러나 「반독점법」이 출시될 때 2심 초안의 부칙 제

56조는 삭제되었고, 반독점 집행기관과 업종 감독관리 기관 간의 관계에 대하여 아무런 규정을 하지 않았다(鄭鵬程, 2012: 244).

학계는 대부분 단일 권력 모형을 찬성한다. 즉, 새로 설립된 반독점 집행기관이 반독점 권력을 행사하고, 업종의 감독관리 기관이 반독점 영역에서의 역할을 배제한다. 이런 관점의 주요 이론적 근거는 Stiglitz의 ‘산업조직 이론’ 중의 ‘포획 이론’이다. 규제 이론은 “규제는 흔히 산업의 자체적인 경쟁을 통해 오고, 규제의 설계와 실행은 주로 규제 받는 산업의 이익을 위해 봉사한다”(Stiglitz, 1996; 鄭鵬程, 2012: 244)고 본다.

“규제기관은 신뢰할만한 관료정치 성격이 있지만 정치선거를 할 만한 잠재력은 없다. 만약, 규제기관에서 범위가 명확한 직책이 있다면 이는 최종적으로 규제산업의 대리인이 될 것이다”(Stiglitz, 1996). 규제기관과 피규제 산업이라는 특별한 관계를 감안하여 학계는 대부분 규제기관을 규제기관이 경쟁제한 행위에 대한 단속에서 중요한 역할을 발휘할 것이라고 믿지 않는다(鄭鵬程, 2012: 245-6).

이론 주장은 일리가 있다. 그러나 다른 측면에서 보면 반독점 집행기관과 업종의 감독관리 기관이 각각 반독점권을 사용하는 것은 이유가 있다. 업종의 감독관리 기관과 반독점 집행기관은 각자 장단점이 있다(鄭鵬程, 2012: 246).

첫째, 업종의 감독관리 기관은 반독점 집행기관보다 더 많은 통제권을 장악하고 있다. 반독점 집행기관은 행위의 위법성을 평가하고, 업종의 감독관리 기관은 도매와 영세가격, 이윤배분, 투자, 기업의 영업경영 범위 등 조건에 대하여 합리적인 평가를 한다.

둘째, 업종의 감독관리 기관이 장악하고 있는 전문지식은 흔히 반독점 집행기관보다 많다. 이런 차이는 세 가지 원인 때문인데 우선 규제는 업종의 특성이 있고, 반독점 집행기관은 그렇지 않다. 다음, 규제자와 피규제 기관은 장기간 연계를 갖고 있지만 반독점 집행기관은 그렇지 못하다. 마지막으로 업종의 감독관리 기관은 연속적으로 데이터를 수집하고, 더 많은 전문 인력을 갖고 있다. 반독점 집행기관이 얻을 수 있는 데이터는 상대적으로 적기 때문에 가격차별, 가격제한, 통합시

장에 대한 제한과 같은 질적인 사례를 처리하는데 익숙하고, 약탈식 정가, 전입 정가와 같은 양적인 증거에 기초한 사례를 처리하는데 익숙하지 않다. 그러나 업종의 감독관리 기관은 이와 반대로 매우 구체적인 규정을 제정하기 때문에 데이터를 활용한 사건을 단속하는데 익숙하다.

셋째, 감독관리를 수행할 때 적시성에 있어서 반독점 집행기관은 합병을 제외하고는 기본적으로 사후규제를 진행한다. 반대로 규제자는 공공사업의 가격 확정이나 혹은 업종규제의 제정 등 사전규제를 진행한다. 이런 적시성의 차이는 서로 다른 규제효과를 가져온다.

반독점과 규제정책에 대한 간략한 비교를 통하여 “비록 전체 과정에서 경쟁정책의 역할이 매우 중요함을 알았지만 반독점으로 규제를 대체해야 한다고 결론 내리기는 어렵다.” “또한 반독점 조치와 규제가 함께 존재하면 감독제도의 일치성을 훼손할 수도 있지만 두 가지가 공존하지 못하는 것은 아니다. 일부 사례에서 그들의 상호보완성을 알 수 있는데, 예를 들어 포획될 가능성을 줄이고, 분업을 통해 자체의 업무에 집중할 수 있고, 서로 다른 두 기관(규제기관과 반독점 집행기관)을 개입시켜 사전규제와 사후 반독점 정책을 구분하여 ‘은폐행위’를 줄일 수 있다. 가장 중요한 것은 업종 감독기관에 태그를 붙이는 것이 아니라 그들의 성격을 규정하는 것이다(Laffont & Tirole, 2001; 鄭鵬程, 2012: 246에서 재인용).

또한 한 국가의 반독점제도는 그 나라의 상황에 맞추어 제정된다. 뉴질랜드에서 통일된 규제 모형을 실행할 수 있었던 것은 뉴질랜드가 4,000만의 인구를 갖고 있고, 영토도 비교적 작기 때문에 한 기관에서 모든 반독점 정책을 책임지는 것이 가능했다(Berry & Evans, 2003). 중국은 대국으로 정치경제 조건이 뉴질랜드보다 훨씬 복잡하다. 또한 중국의 경제 규모도 오스트레일리아와 뉴질랜드보다 크기 때문에 만약 반독점 집행과 업종 규제를 하나의 기관에서 책임지면 그 기관의 규모가 너무 방대하여 관리하기 어렵다(王曉曄, 2006; 鄭鵬程, 2012: 246에서 재인용).

더 중요한 것은 업종독점 문제를 규제할 때 흔히 수많은 구체적인

기술 문제와 연결되지만 반독점 집행기관은 많은 전문기술 인원을 확보하지 못한다. 상대적으로 업종 규제기관의 기술과 정보의 수집·처리에서 더 큰 우세를 갖고 있다(鄭鵬程, 2012: 246-7).

때문에 업종의 규제기관과 반독점 집행기관 간의 관계를 처리할 때 규제산업의 반독점 문제는 여전히 업종 규제기관에서 책임지고, 반독점 집행기관은 비규제 산업의 반독점 문제와 규제를 완화시킨 산업의 반독점 규제 문제를 책임져야 한다고 본다. 피규제 산업에서 가격차별, 거래거절, 끼워팔기 등 경쟁제한 행위가 비교적 보편적이고, 이런 경쟁제한 행위는 업종의 규제기관에서 감독할 수 있다. 그러나 업종의 규제기관은 해당 업종의 반독점 규제권한에 대해서는 업종의 감독관리법에서 명확하게 규정한 권한만 행사하도록 한다. 즉, 법으로 반독점법의 적용을 받지 않는다고 명시한 부분은 업종의 감독관리 기관에서 관할하도록 한다. 만약, 법률에서 반독점법을 정용한다고 명시하였으면 업종의 감독관리 기관에서 규제하지 못한다(鄭鵬程, 2012: 247).

비록, 법률에서 업종의 감독관리 기관에서 반독점 관리권을 행사할 수 있다고 규정하더라도 해당 권한의 집행에 대하여 법으로 규제해야 한다. 왜냐하면 업종의 감독관리 기관은 部委 보호주의가 심각하기 때문이다. 업종의 감독관리 기관에 대한 감독방식에는 두 가지가 있다. 하나는 사법기관의 감독으로 법원에서 감독관리 기관의 결정에 대하여 사법심사를 진행하는 것이고, 다른 하나는 반독점 집행기관의 견제이다. 이론적으로 업종의 감독관리 기관에 대한 사법감독은 사법판결이 이해하기 쉽고, 제때에 사회에 발표되며, 법관들이 문제에 대한 고려도 더 전면적으로 문제를 고려하여 업종의 감독관리 기관이 발견하지 못한 부분까지 고려할 수 있다는 것이다(Schwartz, 1954; 鄭鵬程, 2012: 247에서 재인용).

때문에 반독점 소송제도 특히 개인소송제도가 비교적 완비된 국가의 경우 이런 감독관리제도의 역할이 매우 중요하다. 그러나 전체적으로 보면 중국은 소송을 싫어하는 국가이고, 사법제도도 완전하지 못하다. 때문에 일반 국민들은 분쟁을 법원에서 해결하는 것을 원치 않고, 행정기관의 도움을 받기를 더 선호한다. 때문에 만약 업종의 감독관리

기관이 반독점 기능에 소홀하고, 반독점 집행기관에서 대체하면 업종의 권력남용 행위를 감독하는 데 도움이 된다. 물론, 제도설계에서 반드시 세심함 검토가 있어야 하고, 두 기관의 긴밀한 협조를 최대한으로 이끌어내야 할 것이다(鄭鵬程, 2012: 247-8).

자연독점 업종에 대해서는 분업과 상호협조가 겸비된 반독점 모형을 적용하는 것이 비교적 적합하다. 그러나 현재 중국의 국유기업은 ‘강한 독점자, 약한 규제자’의 상황에 놓여있다. 대부분의 독점산업은 “경쟁할 수 있는 시장구조가 부족할 뿐만 아니라” “전문성을 갖춘 권위적인 독립 규제자”도 존재하지 않고 있다. 그리고 다수의 업종 규제 기관은 원래의 업종 주관 部委에서 분리되거나 합병 혹은 개편된 것으로 이중 ‘기생’ 환경에 있으며, 기업과 정부가 협력하거나 규제 집행에 대한 직무유기가 자주 발생한다(白讓讓, 2008; 鄭鵬程, 2012: 248에서 재인용).

때문에 반독점 집행기관의 역할을 강화할 필요가 있다. 현재 국유기업에 대한 반독점법의 규제는 구조적 규제를 중시해야 한다. 유럽연합의 경쟁법은 국유기업에 대하여 행위남용규제에서 구조적 남용규제로 전환하고 있다. 중국에서는 국유기업의 범위가 상대적으로 넓은데 자연독점 업종, 창의성 기업 외에도 군수산업, 석유기업 등도 포함된다. 국가자본은 또 경쟁영역에도 투자하는데, 예를 들어 각종 호텔, 오락시설 등에도 투자한다. 최근 국유자산의 가치유지와 가치증가를 위하여 많은 기업들이 부동산에 투자하였다. 관련 뉴스에 따르면, 현재 국유자산관리위원회에서 관리하는 136개의 중앙기업 중 70%의 기업들이 부동산과 관련되어 있었다. 그중에서 땅을 위주로 투자한 기업이 16개였고, 보조로 부동산에 투자한 기업은 80여 개였다. 2009년 상반기 주요 도시의 땅 거래 총액이 10위권에 든 땅 매매에서 60%를 중앙기업이 사들였다. 국유기업은 일정한 수준에서 집값을 높이는 추진자가 되었다(劉麗靚, 2010; 鄭鵬程, 2012: 248에서 재인용). 부동산, 호텔, 여관, 오락시설은 모두 경쟁 업종으로 국가경제의 안전과 관련되고 국가의 민생과 연관된다. 국유자본이 이런 업종에 개입하는 것은 경제적인 이 유도 법적인 근거도 없다. 또한 법적으로 민간자본은 독점업종에 투자



하지 못하지만 국유자본은 경쟁업종에 투자할 수 있다. 이는 국가자본이 민간자본과 이익다툼을 하는 것을 시장진입에서 차별로 볼 수 있다(鄭鵬程, 2012: 248-9).

때문에 통일시장<sup>57)</sup>에서 소비자의 권익을 보호하고, 시장실패 이론에 근거하여 국유자산의 투자를 경쟁법에 따라 구조적인 심사를 해야 한다.<sup>58)</sup> 시장기제가 역할 할 수 있는 영역에서는 시장에 맡기고, 국유자본은 개입하지 말아야 한다<sup>59)</sup>(鄭鵬程, 2012: 249).

일부 국유기업들이 보편적 서비스를 담당하고 있기 때문에 국가는 일정한 우대정책을 제공하거나 혹은 보조금을 지급한다. 또한 국유기업이 이런 우대정책이나 보조금을 남용하는 것을 막기 위하여 반독점법으로 국유기업을 규제할 때 재무에서 상응한 조치를 취할 필요가 있으며, 재무투명성제도를 제정하여 보편적 서비스의 제공을 보장해야 한다(鄭鵬程, 2012: 249).

---

57) 統一市場은 시장장벽을 없앤다는 의미다. 즉, 지역이기주의를 없애고, 지역간 장벽을 없앤다는 것이다.

58) 시장실패는 비록 경제학 이론이지만, 이 이론은 법률 원칙으로 상승시킬 수 있다. 유럽연합의 경쟁법은 이 이론을 따르는데 예를 들어 외부성 이론으로 국유자산의 투자영역을 제한한다.

59) 2010년 1월, 17일, 국무원 관공청에서 「부동산 시장의 안정적이고 건강한 발전 촉진에 관한 통지」(「關於促進房地產市場平穩健康發展的通知」)에서 처음으로 “국유대기업의 부동산 투자행위를 규범화한다.”고 발표하였다. 3월 18일 오후, 국유자산관리위원회는 기자회견을 열고 16개 부동산을 주요 업무로 하는 중앙기업 외에 78개의 다른 분야의 중앙기업이 자체 소유의 토지에 대한 개발과 이미 실행하고 있는 항목 등 단계적 사업을 끝낸 이후에는 부동산 업무에서 손을 떼겠다고 발표하였다. 중앙기업이 부동산 시장에서 퇴출하는 것은 시장실패의 원칙에 부합된다. 그러나 현재 중앙기업이 부동산 시장에서 완전히 빠지지 않았다. 일부 사람들은 중앙 부동산 기업이 사회책임을 자발적으로 이행하고, 국가 보장성 주택과 보금자리주택 건설에서 적극적인 역할을 발휘해야 한다고 주장한다. 사실 국가에서 부동산 기업을 설립하여 보장성 주택과 보금자리 주택을 건설하는 것은 최선의 선택은 아니다.

## <참고문헌>

- 김윤권 외. (2013). 「중국 정부의 공무원 인사제도와 정책에 관한 연구」. 경제·인문사회연구회 중국종합연구 협동연구총서 13-45-14. 대외경제정책연구원.
- 김윤권 외. (2012). 「중국정부의 행정자원 및 정책수단에 관한 연구」. 경제·인문사회연구회 중국종합연구 협동연구총서 12-33-11. 대외경제정책연구원.
- 白讓讓. (2008). 結構‘豁免’,規制弱化下的國企壟斷行業改革. 「經濟社會體制比較」, 2008年 第3期.
- 陳季修. (2010). 我國食品安全的監管體制研究. 「中國行政管理」, 2010.08, pp: 61-63.
- 陳劍. (2012). “發展中國家共用事業規制體系困境剖析,再構建及其啓示”. 王俊豪 主編. (2012). 「政府管制評論」. 中國社會科學出版社.
- 陳劍·夏大慰. (2010). 規制促減貧: 以共用事業改革爲視角. 「中國工業經濟」, 2010年 第2期.
- 程監冰. (2014). 「技術標準市場競爭與政府規制」. 中國質檢出版社, 中國標準出版社.
- 程啓智·李光德. (2004). 食品安全衛生社會性規制變遷的特征分析. 「山西財經大學學報」. 2004.03, pp: 42-47.
- 黃范章. (2008). 探索,建設社會主義市場經濟體制的三十年-兼論創立中國特色的轉軌經濟學和社會主義市場經濟學. 「經濟社會體制比較」, 2008年 第4期.
- 李怀·趙万里. (2009). 「中國食品安全規制制度的變遷與設計」. 「財經問題研究」, 2009.10, pp: 16-23.
- 李中東 等. (2014). 「技術擴散·政府規制與食品質量安全」. 經濟科學出版社.
- 劉麗靚. (2010). 央企是地王最大締造者,李開發: 央企推動放价上漲. 「證券日報」, 2010.03.05.
- 戚聿東·柳學信. (2008). 深化壟斷行業改革的模式與路徑: 整體促進改革觀. 「中國工業經濟」, 2008年 第6期.
- 宋敏·楊慧. (2012). 中國規制治理的制度性缺陷及其改革模式. 王俊豪 主編(2012). 「政府管制評論」. 中國社會科學出版社.
- 王俊豪 主編(2012). 「政府管制評論」. 中國社會科學出版社. 2012年 第2期.
- 王俊豪. (2008). 「深化中國壟斷行業改革研究」. 中國社會科學出版社, 2008年版.
- 王曉曄. (2006). 論反壟斷執法机构與行業監管机构的關係. 「中國經濟時報」, 2006.10.07.
- 張紅鳳·陳小軍. (2011). 我國食品安全問題的政府規制困境與治理模式重构. 「理論學刊」, 2011.07 pp: 63-67.
- 張昕竹. (2010). 市場經濟發展中的政府監管體制改革. 「改革」, 2010年 第9期.
- 張昕竹. (2010). 論壟斷行業改革的理論基礎. 「改革」, 2011年 第3期.

- 張昕竹·馬源·馮永晨. (2011). 電信广电應分業規制還是統一規制-基于跨國數據的實証研究. 「當代財經」, 2011年 第8期.
- 曾蓓·崔煥金. (2012). “食品安全規制政策与階段性特征: 1978-2011”. 「改革」, 2012.04, pp: 23-28.
- 鄭鵬程. (2012). 「對政府規制的規制-市場統一法律制度研究」. 法律出版社.
- 植草益. (1992). 「微觀規制經濟學」. 朱紹文·胡欣欣 等 譯, 中國發展出版社, 1992年版.
- 全國人大常委會法制工作委員會經濟法室 編. (2007). 「中華人民共和國反壟斷法: 條文說明,立法理由及相關規定」. 北京大學出版社.
- Berry, M. N. & Evans, L. T. (2003). *Competition Law at the Turn of the Century: A New Zealand Perspective*. Victoria University Press.
- Laffont, J-J & Tirole, J. (2004). 「政府採購与規制中的激勵理論」. 上海三聯書店.
- Laffont, J-J & Tirole, J. (2001). 「電信競爭」. 胡漢輝 等 譯. 人民郵電出版社.
- Olson. (2006). 「集体行動的邏輯」. 上海三聯書店, 上海人民出版社. 2006年版.
- Ostrom. (1992). 「制度分析与發展的反思-問題与決策」. 王誠 等 譯. 商務印書館, 1992年版.
- Schwartz, L. B. (1954). *Legal Restriction of Competition in the Regulated Industries: An Abdication of Judicial Responsibility*. 67 Harv. L. Rev. 436 (January, 1954).
- Stiglitz. (1996). 「產業組織和政府管制」. 潘振民 譯. 上海人民出版社, 上海三聯書店. 1996年版.

#### <인터넷 자료>

- ① 中華人民共和國 國家發展改革委員會. (2014.11.21). Retrieved from [http://www.sdpc.gov.cn/xwzx/xwfb/201411/t20141121\\_648720.html](http://www.sdpc.gov.cn/xwzx/xwfb/201411/t20141121_648720.html)
- ② 中華人民共和國 國家發展改革委員會. (2014.11.17). Retrieved from [http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201411/t20141117\\_648317.html](http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201411/t20141117_648317.html)
- ③ 財新網. (2014). 國務院39條鼓勵民資參與重點領域建設. (2014.11.26). Retrieved from <http://economy.caixin.com/2014-11-26/100755876.html> (검색일, 2014.11.27).
- ④ 財新網. (2013). 12部委欲治理地區封鎖行業壟斷行爲. Retrieved from <http://economy.caixin.com/2013-12-11/100616074.html>
- ⑤ 百度百科. 中國(上海)自由貿易試驗區. Retrieved from <http://baike.baidu.com/link?url=J8pu-ObVp-IBNNvYaObUFvw6Cn6THzwUBvh0AIomRnSvZXWeQwaJq3OLzKEdXuXLjrnO8lqXsWxgTvr7fMpVf1D9WNhzWQL-kddvUzqYEEYJd0tixl2oxwbzLoQf1i7LYPF1LjBQuiwhXL86Zznywd3RnsyA8tseAntgqrnn>

Qdo\_sgFZ4ofqWfm0TfMmK1bFI#8\_1 (검색일, 2015.01.01.).

⑥ 网易財經. (2014). 上海自貿區允許外商進入高鐵等領域 概念股迎机遇. 「网易財經」, 2014.09.28. Retrieved from <http://money.163.com/14/0928/12/A77REOB200254IU4.html> (검색일, 2015.01.02).

⑦ 呂雯瑾. (2013). 上海自貿區總体方案出爐 六領域擴大開放. 「騰訊財經」, 2013.09.27. Retrieved from <http://finance.qq.com/a/20130927/016472.htm> (검색일, 2015.01.02).

⑧ 12) 陳二厚. (2014). 李克強考察上海自貿區時強調: 打造改革新高地. 「財新网」, 2014.09.19. Retrieved from <http://china.caixin.com/2014-09-19/100731292.html> (검색일, 2015.01.02).

⑨ 相惠蓮. (2014). 外資獨資醫院落地上海自貿區 多地將開放. 「財新网」, 2014.07.23. Retrieved from <http://china.caixin.com/2014-07-23/100707864.html> (검색일, 2015.01.02).

⑩ 林金冰. (2014). 新自貿區選址敲定 上海自貿區擴圍. 「財新网」, 2014.12.26. Retrieved from <http://finance.caixin.com/2014-12-26/100768601.html> (검색일, 2015.01.02).

## 제6장 일본의 규제개혁 사례연구

### - 목 차 -

#### 제1절 일본의 최근 규제개혁 추진 전반

1. 아베노믹스 3대 정책
  - 1) 제2차 아베내각의 기본정책
  - 2) '경제재정운영과 개혁 기본방침'
2. 아베정권의 규제개혁
  - 1) 아베정권의 규제개혁 개요
  - 2) 규제개혁 추진방향

#### 제2절 일본의 경제활성화 등을 위한 핵심규제 개혁

1. 일본재흥전략의 5대 중점분야
2. 일본재흥전략 개정판의 중점분야

#### 제3절 일본정부의 규제개혁 사례

1. 국가전략특구
  - 1) 국가전략특구 추진과정
  - 2) 국가전략특별구역법 제정
  - 3) 국가전략특구의 특징
  - 4) 국가전략특구 선정
  - 5) 국가전략특구 규제 특례조치
  - 6) 반도체 제조에 사용하는 가스용기의 선진적 검사방법 도입 사례
  - 7) 새로운 타입의 수소탱크 도입을 통한 연료전지자동차 실용화사례
  - 8) 운동기능 유지 등 생활습관병 예방을 위한 운동지도 조회 사례
  - 9) 혈액간이검사와 그 결과를 토대로 한 건강관련 정보제공조회사례
  - 10) 긴급시 자동주행기능이 있는 자동차의 도로주행 조회 사례
3. 법인세 인하
4. 고용 관련 규제개혁
5. 민간투자 활성화를 위한 규제개혁
6. 금융·자본시장 활성화 관련 규제개혁
7. 의료개혁
8. 농업개혁
9. 육아휴업급부 확충

## 제6장 일본의 규제개혁 사례연구

임성근(한국행정연구원)

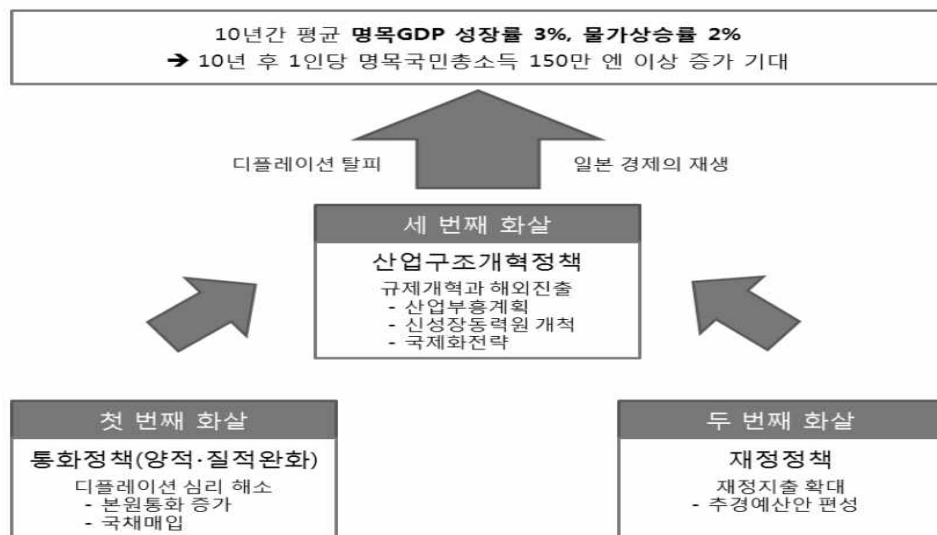
### 제1절 일본의 최근 규제개혁 추진 전반

#### 1. 아베노믹스 3대 정책

##### □ 제2차 아베 정권의 기본정책

- 제2차 아베 정권은 2013년 6월 ‘경제재정운영과 개혁 기본방침’, ‘일본재흥전략’, ‘규제개혁실시계획’을 각의에서 결정했음.
- 경제재생을 위한 컨트롤타워로 내각에 ‘일본경제재생본부’를 설치했으며, 산하에 ‘산업경쟁력회의’를 설치했음.
- 일본경제재생본부는 ①대담한 금융정책, ②기동적인 재정정책, ③민간투자 활성화를 위한 성장전략을 3대 정책으로 추진해 디플레이션과 엔고에서 탈피하고 고용과 소득확대를 목표로 제시.

[그림 37] 아베노믹스 주요 내용과 목표



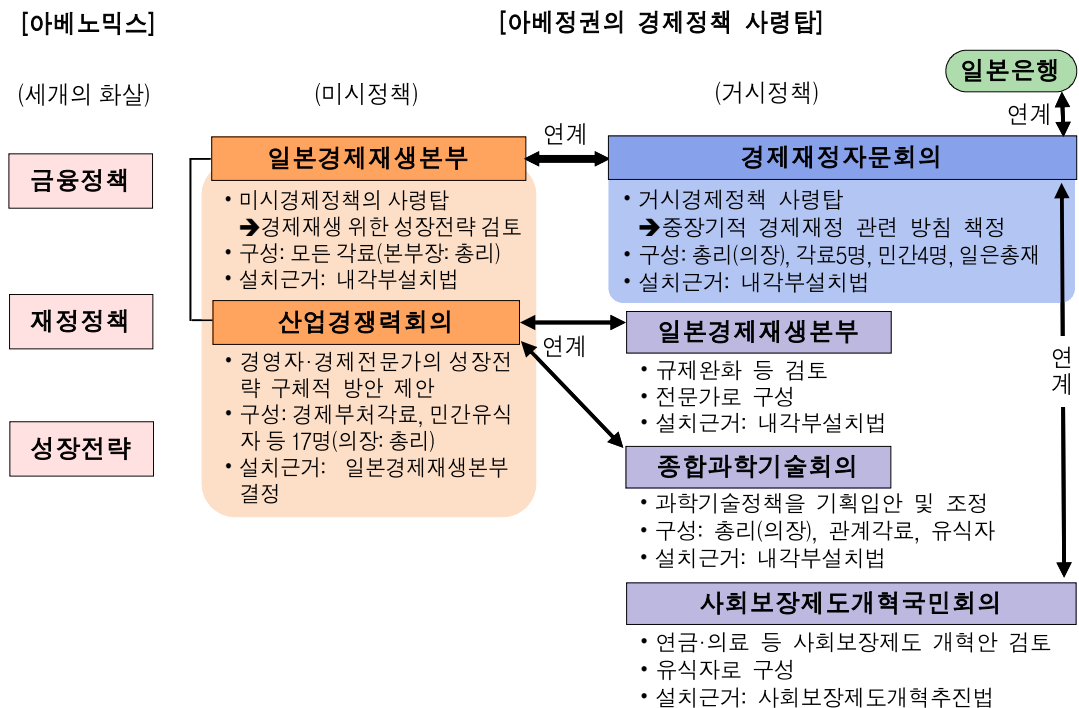
출처: 임준환·황인창·이혜은(2014). 아베노믹스 평가와 시사점, CEO Report, p.3.

- ‘대담한 금융정책’: 2013년 1월 일본정부와 일본은행은 디플레 조기탈피와

물가안정 하에서 지속적인 경제성장을 목표로 내세우며 물가안정 목표치를 2%로 제시했으며, 4월 일본은행은 금융정책결정회의에서 2년간 2% 물가상승을 실현해야 한다며 금융완화에 착수했음.

- 두번째 화살 '기동적 재정정책': 2013년 1월에 13조엔 규모의 '일본경제재생을 위한 긴급 경제대책'을 결정했음.
  - 이들 정책은 수요측면을 직간접적으로 자극해 경제활성화를 달성하기 위한 것이었지만, 지속적인 경제성장에는 불충분한 측면이 있음.
- 이에 세번째 화살로 '민간투자를 환기하는 성장전략'을 내세웠음.
- 아베 정권에서 경제정책 컨트롤타워는 '경제재정자문회의', '일본경제재생본부'가 담당하고 있음.
  - 범정부적으로 필요한 경제대책을 강구하고 성장전략을 실현하기 위한 목적으로 내각에 이를 기획, 입안, 종합정리를 담당할 컨트롤타워로 '일본경제재생본부'를 설치했음.

[그림 38] 아베정권의 경제정책 및 컨트롤타워



출처: みずほ総合研究所.

## □ '경제재정운영과 개혁 기본방침'

- 이러한 아베정권의 성장전략은 2013년 6월 각의에서 결정된 '경제재정운영과 개혁 기본방침'(일본재흥전략)으로 집약되었음.
  - 일본재흥전략은 ①산업재생, ②4대 전략시장(건강·의료, 환경·에너지, 인프라, 농업·관광) 육성, ③대외 경제전략으로 구성되었음.
  - 성장전략은 향후 10년간 명목GDP 성장률 3%, 실질GDP 성장률 2%를 실현하고, 10년 뒤에는 1인당 국민총소득(명목)을 150만엔 이상 늘린다는 목표를 내세웠음.
  - 이를 위한 대책으로, 첫째 규제완화를 추진하는 국가전략특구를 도입하기로 했으며, 둘째 국제적인 경제활성화 대책으로 TPP(Trans-Pacific Partnership) 참가 등을 제시했으며, 셋째 저렴하고 안정된 에너지 확보를 위해 액화천연가스 발전과 고효율 석탄화력 발전을 추진할 방침이며, 넷째 안전기준에 적합할 경우 원전 재가동을 추진하기로 했음.
- 2013년 가을 임시국회를 '성장전략 실행국회'로 규정한 아베 총리는 성장전략 관련 9개 법안을 제출, 성립시켰음.
  - 제정법률: 농산어촌 재생가능에너지법(제정 2013. 11. 15), 산업경쟁력강화법(제정 2013. 12. 4), 국가전략특별구역법(제정 2013. 12. 7), 농지중간관리사업추진법률(제정 2013. 12. 5)
  - 개정법률: 전기사업법(개정 2013. 11. 13), 약사법(개정 2013. 11. 20), 재생의료 안정성확보법률(제정 2013. 11. 20), 약사법 및 약제사법(개정 2013. 12. 5), 농업경영기반강화촉진법(개정 2013. 12. 5).
- 2014년 1월에는 '산업경쟁력 강화 실행계획'을 책정했음.
  - 향후 3년간 실시할 규제 및 규제개혁과 관련된 실시기한, 담당대신을 명시했음.
  - 또한 생산성이 높은 설비에 대한 투자촉진에 세제조치를 마련했으며, 의료분야의 연구개발 컨트롤타워 기능 신설, 전력소매 참여 자유화 등 30개 법안을 2014년 정기국회에 제출.



- 이후 2014년 6월에는 새로운 성장전략으로 '일본재흥전략 개정 2014: 미래를 향한 도전'을 각의에서 결정했음.
- 구체적으로 기업이 국제경쟁력을 강화해 수익을 높일 것, 일본의 매력과 국가경쟁력을 높일 것, 국민 1인당 수입을 늘릴 것을 제시했음.
- 이를 위한 성장전략으로 저항이 강한 고용, 의료, 농업분야에서 규제 '암반'을 개혁하겠다고 했음.
- 첫째, 의료분야에서는 혼합의료 적용확대를 제시했음.
- 둘째, 고용분야에서는 성과주의와 잔업수당 폐지가 논의되었음.
- 셋째, 산업분야에서는 법인세 인하가 제기되었음.
- 넷째, 농업분야에서는 농업협동조합 개혁이 제기되었음.

[표 16] 아베 정권의 개혁 추진 방향

10대 개혁	개혁 추진 방향
기업거버넌스 강화	기업의 중장기적인 수익성, 생산성을 높이고, 지속적으로 기업가치를 제고한다
공공·준공공적 자금 운용 개정	디플레이션 탈피를 전제로 운용개정을 통해 성장에 투자하고, 일본경제에 공헌해 경제의 선순환을 실현한다
산업의 신진대사와 벤처 가속	세계와 경쟁해 이길 수 있는 벤처를 창출한다
법인세 개혁	일본의 입지경쟁력을 강화하고, 기업경쟁력을 높이기 위해 법인세 개혁에 나선다. 수년 내에 20%대까지 인하를 목표로 2015년부터 인하를 시작한다
이노베이션 추진 및 로봇혁명	이노베이션 추진 및 로봇혁명, 여성 활약 촉진, 외국인재 활용을 통해 저출산 고령화 사회에서도 생산성과 생산력을 확보한다
여성 활약 촉진	
외국인재 활용	
근무형태 개혁	일본에서 노동관행의 불투명성 해소와 대일 직접투자 촉진에 기여하도록 예측가능성이 높은 분쟁해결시스템을 구축한다
공격형 농림수산업 추진	생산조정 개정, 농협·농업위원회 등 개혁을 포함한 농정개혁을 추진하며, 다양한 주체의 참여를 촉진한다
건강산업 활성화, 헬스케어서비스 제공	건강·예방서비스를 확대하며, 재생의료분야에 투자를 활성화시킨다

출처: 首相官邸(2014). アベノミクス：更なる改革の断行(2014年11月), p.4.

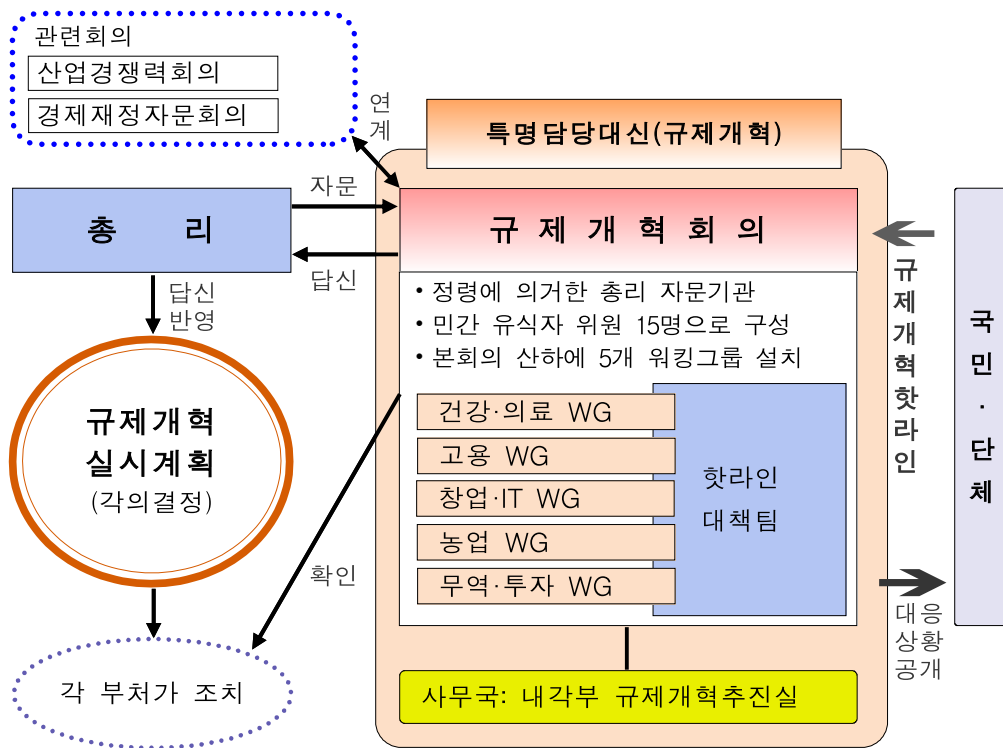
## 2. 아베정권의 규제개혁

### □ 아베 정권의 규제개혁 개요

- 2013년 1월 11일 긴급경제대책을 발표하면서 구체적인 시책의 하나로 '잠재력 발휘를 가능하게 하는 규제개혁'을 내세웠음.
  - 일본의 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 국제적으로도 손색이 없는 경제활동환경을 지향하면서 대담한 규제개혁을 추진하기 위해 새로운 규제개혁회의를 설치해 일본경제재생본부, 산업경쟁력회의 및 경제재정자문회의와의 연계 하에서 디플레이션 탈피, 경쟁력 강화, 다양하고 유연한 노동을 실현하기 위한 조치, 에너지·환경, 건강·의료 등의 개별분야에 관한 조치를 조속하게 검토하기로 했음.
  - 또한 금융기관의 출자규제의 완화, 발전소 설치시 신속한 환경평가, 의료기기·재생의료의 특성을 고려한 규제수정 등 관련법안 정비, 오픈데이터 추진 등의 결정사항을 착실하게 추진하기로 했음.
- 규제개혁을 추진하기 위해 총리 자문기관으로 '규제개혁회의'를 2013년 1월 설치했음.
  - 설치근거는 내각부분부조직령과 규제개혁회의령.
  - 사무는 경제에 관한 기본적이고 중요한 정책에 관한 시책을 추진한다는 관점에서 총리의 자문에 따라 경제사회의 구조개혁을 추진하는데 필요한 규제의 위상개혁에 관한 기본사항을 종합적으로 조사·심의할 것, 이와 관련된 사항에 관해 총리에게 의견을 진술할 것 등임(조직령 제31조).
  - 조직은 15명 이내의 위원과 전문위원으로 구성되며(규제개혁회의령 제1조), 위원과 전문위원은 비상근으로 총리가 임명함(회의령 제2조).
  - 규제개혁회의는 사무수행에 필요한 경우 관련부처의 장에게 자료제출, 의견진술, 설명 등 협력을 요구할 수 있으며, 규제개혁회의에서 요청할 경우 총리는 관계부처에 협력을 요구할 수 있음(회의령 제5조).
- 규제개혁회의는 위원회, 전문위원, 워킹그룹으로 구성되어 있음.

- 오카 모토유키(岡素之) 스미토모상사(住友商事) 고문(相談役)이 의장을 맡고 있으며, 위원은 대학교수 5명, 기업인 7명, 언론인 1명, 변호사 1명 등 14명임.
- 이들 위원은 건강·의료, 고용, 농업, 투자촉진, 지역활성화 등 5개 워킹그룹에 4~6명씩 배치되어 있음.
- 워킹그룹 가운데 지역활성화 워킹그룹 이외의 워킹그룹에 2~5명의 전문 위원이 선임되었음.
- 규제개혁추진회의는 2015년 1월 말까지 매달 1~3회 열려 2년간 모두 40회 개최되었으며, 워킹그룹도 매달 1~3회 정도 열리고 있음.

[그림 39] 규제개혁 추진 구조



출처: 内閣府(2014). 内閣府: 組織・業務の概要 2014, p.53.

- 규제개혁회의는 2013년 3월 내각부에 '규제개혁 핫라인'을 설치했음.
  - 기업으로부터 규제개혁 신청서를 접수해 관련부처에 검토를 의뢰한 뒤, 답변을 공개하고 규제개혁회의에 보고하도록 했음.

- 접수건수는 2013년부터 3월 말부터 2014년 11월 말까지 3,350건이었으며, 이중 관련부처에 1,585건의 검토를 요청해 12월 중순까지 1,497건을 공개했음.

○ 공청회 개최

- 국민의 관심이 높은 분야는 공청회를 통해 국민에게 설명하고 의견을 수렴했음.
- 2014년 3월 25일 '개호·보유사업의 경영관리 강화와 동등한 지위(equal footing) 확립'을 주제로 공청회를 개최하고, 회의자료와 동영상을 홈페이지를 통해 공개했음.

□ 규제개혁 추진방향

- 아베 정권의 규제개혁은 전국, 지역, 기업 등의 단위로 유형화 가능.

- 전국단위의 규제개혁은 규제개혁회의에서 5대 중점분야를 선정해 추진하고 있음.

- 건강·의료, 보육, 에너지·환경, 고용, 창업을 중점분야로 선정해 추진
- 관련 법률은 전기사업법, 농산어촌 재생가능에너지법, 약사법, 재생의료 안전성확보법률, 약사법 및 약제사법이며, 이와 별도로 농업분야 규제개혁 관련법에는 농업경영기반강화촉진법, 농지중간관리사업추진법 등이 있음.

- 지역단위 규제개혁은 '국가전략특구'를 지정해 일본 국내외 기업유치를 추진하고 있음.

- 관련 법률에는 국가전략특별구역법, 재생의료안전성확보법률, 농업경영기반강화촉진법, 농지중간관리사업촉진법률 등이 있음.

- 기업단위 규제개혁은 특정기업에 규제 특례조치를 실시해 혁신과 시장활성화를 추진한다는 구상임.

- 관련 법률은 산업경쟁력강화법이며, 동법은 사업재편 지원, 산업혁신기구 기능, 중소 벤처기업의 창업 및 재생지원, 기업단위 규제개혁 등을 담고 있음.

## 제2절 일본의 경제활성화 등을 위한 핵심규제 개혁

### □ 일본재흥전략의 5대 중점분야

- 2013년 6월 각의에서 결정한 일본재흥전략에서는 규제개혁 중점분야로 건강·의료, 보육, 에너지·환경, 고용, 창업을 제기했음.
- 분야별 주요 규제개혁 조치사항을 다음과 같음

[표 17] 분야별 규제개혁 조치사항

규제개혁 중점분야	분야별 규제개혁 조치사항
건강·의료 (23개 규제개혁 조치)	- 재생의료 및 의료기기 관련 규제개혁, 의료 ICT화 추진 - 일반 기능식품의 기능성 표시제도 정비
보육 (14개 규제개혁 조치)	- 보육원 사업에 주식회사 및 NPO 진입 확대 - 사업소 내 보육시설 조성요건 및 인가 보육소 설치기준 완화
에너지·환경 (74개 규제개혁 조치)	- 안정적 에너지 공급, 에너지 현지생산과 현지소비 추진 - 차세대 자동차 보급 촉진, 저탄소 사회 및 순환형 사회 추진
고용 (4개 규제개혁 조치)	- 직업 유형별 정규직 고용규정 정비 - 노동과건제도 재검토
창업 (27개 규제개혁 조치)	- 리스크 자금공급을 통한 기업 및 신규 비즈니스 창출 - 인프라 정비 및 개발 관련 비즈니스 기회 창출 및 확대 - 국민의 편리성 확보, 사업 효율화 및 저비용화로 최적의 비즈니스 환경 정비

출처: 内閣府(2013). 規制改革実施計画(2013.6.14)

### □ 일본재흥전략 개정판의 중점분야

- 2014년 6월 발표한 '일본재생전략 개정 2014'에서는 규제개혁 중점분야로 건강·의료, 고용, 창업·IT, 농업, 무역·투자 등을 제기했음.
- 특히 이해관계자의 저항이 강한 농업, 의료, 고용에서 규제 '암반' 제거를 선언했음.

## 제3절 규제개혁 사례

### 1. 국가전략특구

#### □ 국가전략특구 추진과정

- 2013년 6월 민주당 정권의 종합특구를 보완하는 국가전략특구 설치를 각 의에서 결정
- 2013년 12월 ‘국가전략특별구역법’이 성립했으며, 이에 의거해 ‘국가전략 특구자문회의’를 설치했음.
- 2014년 2월 각의에서 ‘국가전략특별구역기본방침’을 결정.
- 2014년 3월 ‘국가전략특구자문회의’에서 국가전략특구 6곳을 지정.

#### □ 국가전략특별구역법 제정

- 국가전략특별구역법은 2013년 12월에 시행되었으며, 일부 규정은 2014년 4월부터 시행.
- 경제사회의 구조개혁을 중점적으로 추진해 산업의 국제경쟁력을 강화하는 동시에 국제적인 경제활동의 거점형성을 촉진한다는 시점에서 정부가 인정한 국가전략특별구역에서 규제개혁 관련 시책을 종합적이고 집중적으로 추진하기 위해 필요한 사항을 규정.
- 국가전략특구에 관한 제안 가운데 구조개혁 추진에 기여할 것으로 인정될 경우, 구조개혁특구로 지원

#### □ 국가전략특구의 특징

- 이미 2002년에 고이즈미 정권에서 ‘구조개혁특구’를, 2011년 간(菅) 정권

에서 '종합특구'를 선정한 바 있음.

- 이들 특구는 지자체, 기업, NPO 등의 제안을 바탕으로 정부가 인정하는 방식을 채용했으며, 일본경제에 영향을 크지 않았다는 비판이 제기되었음.
- 반면 국가전략특구는 지자체가 아닌 정부가 주도하는 톱다운 방식.
- 관련부처장(담당대신), 관련 지자체 장, 민간사업자로 구성된 국가전략특구회의에서 계획을 책정한 뒤, 관계부처장을 배제한 총리 자문회의에서 특구를 인정하는 방식임.

[그림 40] 국가전략특구 지정지역 및 개요



출처: 국가전략특구자문회의 참고자료를 바탕으로 작성.

### □ 국가전략특구 선정

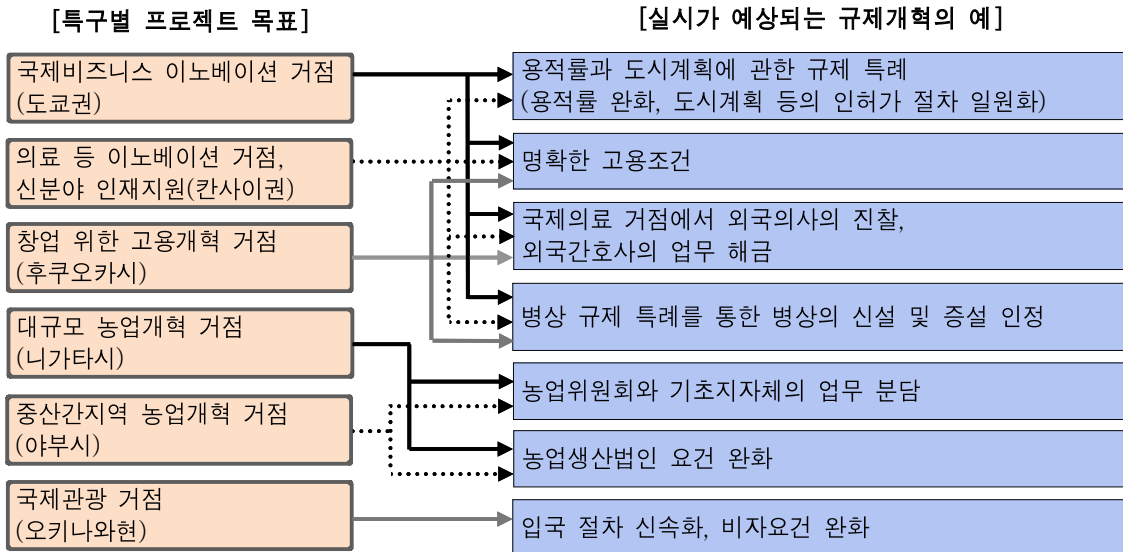
- 특구는 정부의 일률적인 규제에서 벗어난 지역을 가리키며, 대담한 규제 완화를 통해 국제경쟁력 제고, 신산업 창출을 추진하고자 함.
- 아베노믹스 성장전략인 세번째 화살의 주축이며, 이번에 지정된 특구 6곳은 각 분야에서 규제를 완화해 개혁을 추진하고 있음.
- 도쿄권, 칸사이권, 효고현 야부시, 니가타시, 후쿠오카시, 오키나와현 등 6

곳을 지정.

## □ 국가전략특구 규제 특례조치

- 국가전략특구로 인정될 경우, 규제 관련 특별조치가 적용됨.
- 금융지원: 벤처기업 등이 선구적인 사업을 추진하기 위한 대출자금의 이자를 지원
- 세제지원: 설비투자 감세, 연구개발 감세, 고정자산세 특례 등을 적용.

[그림 41] 국가전략특구의 규제개혁 개요



출처: 首相官邸(2014). アベノミクス：更なる改革の断行(2014年11月), p.10.

## □ 국가전략특구에 대한 비판

- 아베 정권은 성장전략의 일환으로 지역재생을 내세우며 전략특구를 도입했지만, 대도시를 중심으로 전략특구를 선정했음.
- 이에 지방보다 대도시권을 중심으로 한 규제완화로 지역 균형발전을 저해할 것이라는 지적도 있음.



[그림 42] 국가전략특별구역법의 규제 특례 조치

특례 명칭	사업 명칭	주요 사업 내용
여관업법 특례	외국인 체류시설 경영사업	외국인 체류에 적합한 시설을 임대차 계약에 의해 사용가능하며, 해당 시설의 사용방법 외국어 안내, 기타 외국인 체류에 필요한 업무 제공
의료법 특례	고도의료제공사업	최고수준의 고도의료 중 일본 내 보급이 충분하지 않은 의료를 제공
건축기준법 특례	건축물정비사업	용도규제완화가 가능한 특별용도 구역 내에서 국제경쟁력 강화 및 국제적인 경제거점을 형성하기 위해 필요한 건축물 정비를 촉진하는 사업
건축기준법 특례	주택정비사업	건축기준법 용적률 특례를 통해 산업경쟁력 강화 및 국제적인 경제거점을 형성하기 위해 필요한 주택정비를 촉진하는 사업
도로법 특례	도로점용사업	산업의 국제경쟁력 강화 및 국제적인 경제거점을 형성하도록 도로점용 물건에 대한 점용허가 관련 촉진 사업
농지법 특례	농지법인 경영 다각화 촉진사업	농업을 시행하는 법인의 농업경영 다각화 및 고도화를 촉진하는 사업
농지법 특례	농지 효율적 이용 촉진 사업	농지 권리이동 허가에 관한 기초지자체 권한에 대해 단체장 및 농업위원회가 해당 규정에 합의함으로써, 특구 내에서 농지권리 취득 촉진을 도모
토지구획정비법 특례	토지구획정리사업	산업의 국제경쟁력 강화 및 국제적인 경제거점을 형성하기 위해 시행하는 토지구획정리사업
도시계획법 특례	도시 계획 건축물 등 정비사업	도시계획 결정(또는 변경)을 통해 특구 내 산업경쟁력 강화 및 국제적인 경제거점을 형성하기 위해 필요한 건축물 정비를 촉진하는 사업
도시계획법 특례	개발사업	산업의 국제경쟁력 강화 및 국제적 경제거점을 형성하기 위해 도시계획법 제 4조 제12항에 규정된 도시계획시설 정비사업으로 기재된 사업
도시계획법 특례	시가지개발사업	산업의 국제경쟁력 강화 및 국제적인 경제거점을 형성하기 위해 시행하는 시가지 재개발사업
도시재생특별조치법	민간도시재생사업	산업의 국제경쟁력 강화 및 국제적인 경제거점을 형성하기 위해 시행하는 도시재생특별조치법 제20조 제1항에서 규정된 도시재생사업

출처: 김은지(2014). 일본의 규제개혁 추진 현황과 평가, 대외경제정책연구원 《KIEP 지역경제 포커스》 8(7), p.7.

## 2. 기업실증특례제도, 그레이존 해소제도

### □ 개요

- 기업단위의 규제개혁으로 2014년 1월 시행된 ‘산업경쟁력강화법’에서 규정하고 있음.
  - 산업경쟁력강화법에서는 과소투자, 과잉규제, 과당경쟁이 산업경쟁력 약화요인으로 인식, 신규사업 관련 규제개혁, 사업재편 지원, 산업혁신기구, 중소 벤처기업 창업 및 재생지원 등을 규정하고 있음.
  - 동법에서 규정한 신규사업 관련 규제개혁은 기업실증특례제도와 그레이존 해소제도를 의미함.
- 그레이존 해소제도
  - 그레이존 해소제도에관, 현행 규제의 적용범위가 불명확한 분야에 대해서

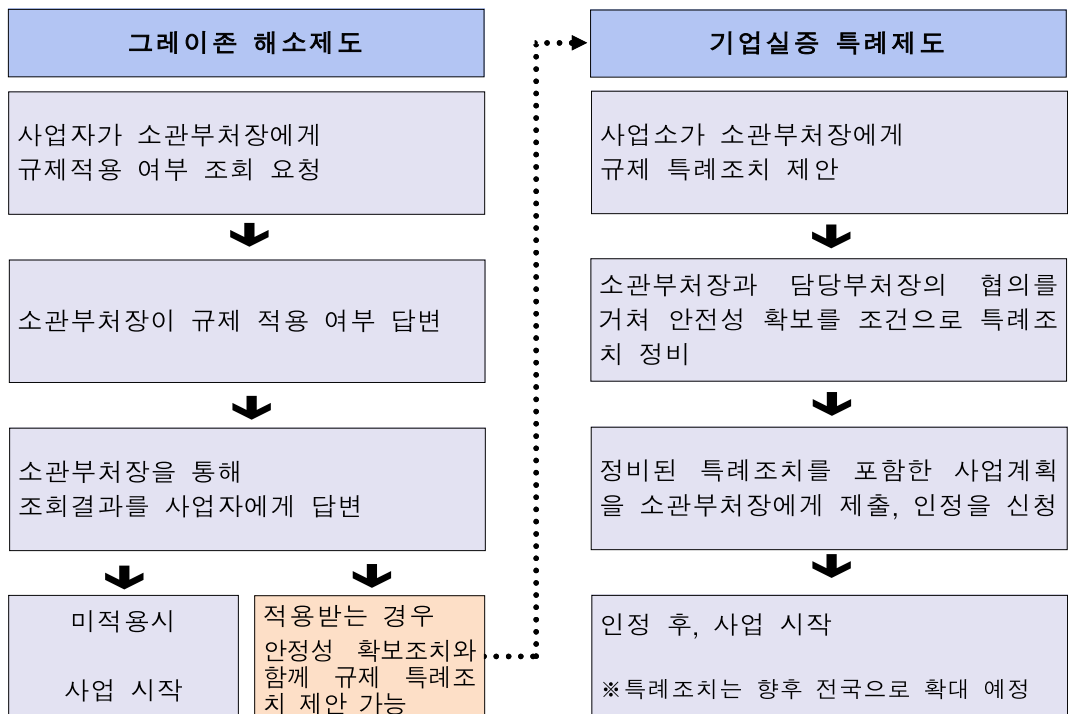
도 안심하고 신분야 진출 등을 할 수 있도록 구체적인 사업계획을 토대로 하여 사전에 규제적용의 유무를 확인할 수 있는 제도임.

- 산업경쟁력강화법에 따르면, 사업자가 사업계획에 따라 규제 적용 여부를 조회한 뒤, 관련부처장에게 확인을 요청해 답변을 받음(제9조).

○ 기업실증특례제도: 기업 단위 규제제도

- 기업실증특례제이란, 기업 스스로가 규제가 요구하는 안전성 등을 확보할 수 있는 조치를 강구하는 것을 전제로, 기업 단위로 규제의 특례조치를 적용하는 제도임
- 기업의 기술력 등을 감안하여 전국 일률적인 규제개혁을 선도함과 동시에 산업경쟁력 강화와 안전성 등의 확보·향상을 동시에 지향함
- 산업경쟁력강화법에 따르면, 사업자가 규제 특례조치를 제안하면, 관련부처장이 협의해 특례조치를 마련, 안전성 등을 확보 조치를 포함한 사업계획 인정을 통해 규제 특례조치 이용을 인정함(제8조, 제10조, 제14조, 제15조).

[그림 43] 그레이존 해소제도 및 기업실증 특례제도 개요



출처: 經濟産業省 홈페이지(2015년 1월 8일 검색)

○ 그레이존 해소제도 및 기업실증 특례제도 운영현황

[표 18] 그레이존 해소제도 및 기업실증 특례제도 신청상황(2014.1.20 ~ 9.30)

	신청건수 (사업자수)	검토결과 답변 (사업자수)		검토중 (사업자수)	
		건수	비율	건수	비율
그레이존 해소제도	19건 (20)	17건 (18)		2건 (2)	
중소기업	10건 (10)	9건 (9)		1건 (1)	
기업실증 특례제도	6건 (10)	5건 (9)		1건 (1)	
중소기업	2건 (4)	2건 (4)		0건 (0)	
합계	25건 (30)	22건 (27)		3건 (3)	
중소기업	12건 (14)	11건 (13)		1건 (1)	

출처: 經濟産業省(2014年10月3日)

□ 반도체 제조에 사용하는 가스용기의 선진적 검사방법 도입 사례

- 신청사업자: 반도체 제조 기업, 가스용기 검사 중소기업(3 사업자)
- 신청내용 및 결과
  - 용기보안규칙의 특례조치를 통하여 초고순도 가스용기의 재검사(외관검사 및 내압검사)에 대해서 현행법령에서는 인정되지 않는 초음파검사 등의 검사방법 도입을 가능하도록 함
  - 이 특례조치는 산업경쟁력강화법에 근거하여 관계 성령에 규정됨.
- 의의
  - 반도체 제조에 사용되는 초고순도 가스용기의 재검사에 소요되는 비용, 기간을 대폭 줄임
  - 사업자의 경쟁력 강화를 도모하고 국내 제조업 서브체인 유지에 기여. 보안성능 향상을 통하여 고용주나 주변 주민의 안심, 안전 확보에 기여

□ 새로운 타입의 수소탱크 도입을 통한 연료전지 지게차 실용화 사례

- 신청사업자: 지게차 제조 기업
- 신청내용 및 결과

- 용기보안규칙의 특례조치를 통하여 연료용기로서 현행법령에서는 규정이 정비되지 않은 염가이면서 탑재적성이 높은 금속제 수소탱크가 활용 가능하게 됨.
- 이 특례조치는 산업경쟁력강화법에 근거한 관계성령에 규정됨.

○ 의의

- 연료전지 지게차는 북미에서는 이미 4,000대 이상이 사용되고 있는데 일본에서는 한정적 조건 하에서 2대가 실증실험 중이며, 이 조치에 의해 일본에서 연료전지 지게차의 실용화가 가속화될 것으로 보임.
- 사업자의 경쟁력 강화를 도모하면서 공장이나 물류현장에서 CO2 배출량 삭감을 통하여 저탄소사회 실현에 기여.

□ 운동기능 유지 등 생활습관병(성인병) 예방을 위한 운동지도 조회 사례

○ 신청사업자: 휘트니스클럽

○ 조회내용 및 결과

- 의사의 지도, 조언을 받아서 휘트니스클럽에서 소속 직원이 운동지도를 하는 경우에 해당 행위가 의사에게만 인정되고 있는 '의료행위'에 해당하는 여부에 대한 조회.
- 조회 결과 의사의 지도, 조언에 따라서 스트레치, 머신트레이닝 방법을 가르치는 행위 등의 의학적 판단 및 기술을 필요로 하지 않는 범위 내의 운동지도를 하는 것은 '의료행위'에 해당하지 않는 것으로 확인.

○ 의의

- 의료와 연계한 신뢰성이 높은 민간건강서비스를 쉽게 받을 수 있는 환경 정비.
- 생활습관병(성인병) 예방을 통해서 건강장수사회 실현에 기여.

□ 혈액의 간이검사와 그 결과를 토대로 한 건강관련 정보 제공 조회 사례

○ 신청사업자: 간이혈액검사서비스를 제공하는 중소기업

○ 조회내용 및 결과

- 이용자가 스스로 채혈한 혈액에 대해서 간단한 검사를 하여 이용자에게 검사결과를 통지하는 경우에 이용자가 자기채혈 하는 행위, 사업자가 혈액검사의 결과를 통지하는 행위 등이 의사에게만 인정되고 있는 '의료업'에 해당하는지의 여부를 조회.
- 조회결과, 이용자가 자기채혈 하는 행위는 '의료업'에 해당하지 않음이 확인되었음. 그리고 사업자가 검사결과를 통지하는 행위에 더하여 정밀검진을 받도록 권하는 행위도 '의료업'에 해당하지 않는 것으로 확인.

□ 비상시 자동주행기능이 있는 자동차의 도로주행 조회 사례

○ 신청사업자: 자동차 제조 기업

○ 조회내용 및 결과

- 운전자가 주행 중에 갑자기 병이 발생하여 운전을 할 수 없게 되었을 경우에 자동주행기능을 활용하여 도로 갓길 등에 안정하게 정지할 수 있게 하는 긴급갓길정지시스템(소위 데드맨장치)에 대해서 현행법령에 근거한 보안기준 적합성 여부 조회.
- 조회결과, 긴급갓길정지시스템은 '도로운송차량의 보안기준'에서 규정하고 있는 가속장치와 제동장치 등에 해당한다는 것과, 장치의 배치에 관한 정의규정 등에 적합한 것으로 확인.

○ 의의

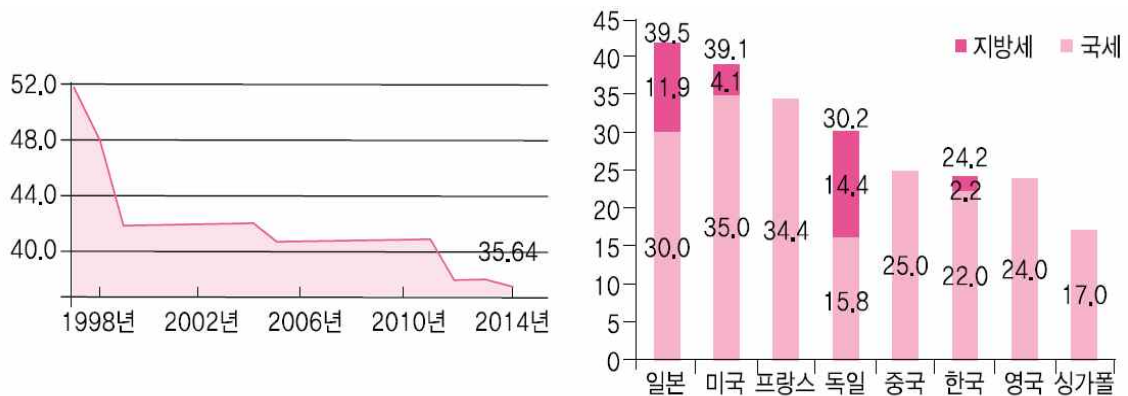
- 자동주행기능의 하나인 긴급갓길정지시스템의 도로 주행실증이 가능해짐
- 고도기술의 자동주행기능을 갖춘 자동차 실용화를 가속화시킴.
- 운전자의 오작동방지, 고령자 운전지원 등을 통하여 운전자만이 아니라 보행자나 시민도 안전한 교통사회 실현에 기여.

### 3. 법인세 인하

□ 일본기업의 경쟁력 강화와 외국기업 유치를 내세우며 2015년부터 법인세를 단계적으로 인하해 20%대로 낮출 방침임.

- 세계 최고수준인 35.64%(도쿄 기준)에 이르는 일본의 법인세는 경기부양과 잠재성장률, 외국기업의 투자 등을 저해하는 요인으로 지적되어 왔음.
- 이에 아베 정권은 법인세 실질세율을 인하해 성장 위주 법인세 구조로 전환해 투자와 고용을 확대하고 기업경쟁력을 강화할 방침.
- 법인세 인하는 상당한 경제적 효과가 기대되고 있는 반면, 재원 확보방안이 불투명하고 법인세 납부대상이 전체기업의 30%에 불과해 경제활성화에 한계를 지적하는 의견도 있음.

[그림 44] 일본의 법인세 실질세율 변화 및 주요국 비교(단위: %)



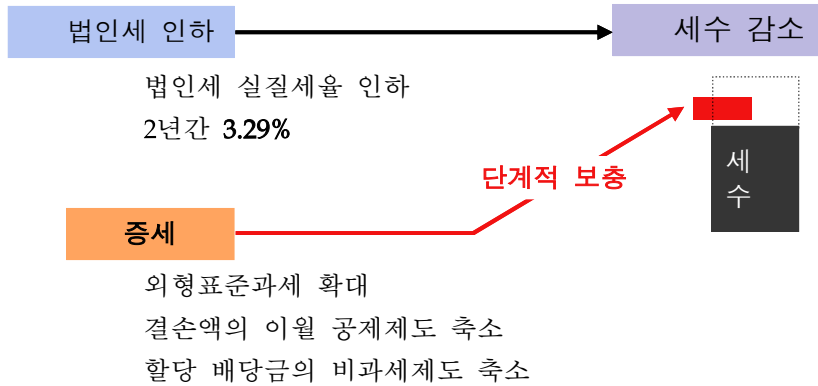
주) 주요국 명목 법인세율은 2012년 기준.

출처: 조경엽·허원제(2014). 아베노믹스 평가와 시사점, 한국경제연구원, p.16.

#### □ 법인세 개혁 방향

- 이에 집권여당은 법인세율 인하와 적자기업에도 부과하는 외형표준과세 강화 등 재원확보방안을 조합하는 방향으로 수정했음.
- 국세인 법인세율은 25.5%에서 23.9%로 낮추고 지방세인 법인사업세 가운데 수익에 맞춰 과세를 줄이는 방향으로 조정.

[그림 45] 법인세 인하 및 재원마련 방안



출처: 朝日新聞(2014年12月31日)

- 대신 기업규모에 따라 부과하는 외형표준과세를 강화해 자본금 1억엔을 초과하는 기업의 세율을 2015년에 1.5배로 높이로 했음.
- 또한 적자기업에 대한 납세액 감면제도를 축소하고, 주식 배당금에 대한 과세도 강화하기로 했음.

#### 4. 고용 관련 규제개혁

##### □ 고용개혁

- 구직자의 필요에 따른 다양한 고용형태 실현, 외국자본의 투자의욕 제고 등을 내세우며 해고규칙의 명확화, 비정규직의 계속고용, 노동시간규제 적용제의 등 고용개혁을 추진하고 있음.
- 일본정부의 고용정책 전환
  - 고용정책을 '고용유지형'에서 '노동이동지원형'으로 전환했으며, 노동이동 지원조성금 증액하고 있음.
  - '다양한 정사원'의 보급과 확대를 추진하고 있음.
  - 생산가능인구의 감소문제를 해결하기 위해 여성과 외국인이 노동시장에 적극적으로 참여하도록 관련 규제를 완화할 방침: 여성 리더십 확대, 배우자소득공제제도 개정, 외국인 기능실습제도 확대.
  - 고용개혁의 핵심은 해고와 노동시간 관련 규제완화.

[표 19] 노동이동지원조성금 추이

	2013년	2014년	2015년
고용조정조성금	1,175억엔	545억엔	역전 전망
노동이동지원조성금	2억엔	301억엔	

□ 성과 및 향후 개혁방향

○ 민간영역의 움직임

- 노동시장의 활성화: 완전실업률 3.5%(2014년 11월)로 감소, 유효구입배율 1.12배(2014년 11월), 임금상승률 월 +2.0% 이상, 하계상여금 +3.1%.
- 지역별 '다양한 정사원' 도입: 유니클로(UNIQLO)는 집에서 가까운 매장에서 단시간 근무하는 '지역정사원제도'를 도입, 1만 6000명이 정사원으로 전환 예정.

○ 일본정부의 새로운 고용개혁

- 파견노동자 고용기한 폐지, 노동시간이 아닌 성과 중심으로 임금을 지불하는 '화이트칼라 이그젠프션'(white collar exemption)의 도입 등을 추진하고 있음.
- 또한 후생노동성은 고액 연봉노동자의 '잔업수당 폐지'(残業代ゼロ)를 추진하고 있음.
- 그러나 사측은 사업 경쟁력과 다양한 고용형태를 주장하는 반면, 노조에서는 불안정한 비정규노동자 양산하고 잔업을 늘릴 것이라며 반발하고 있음.
- 노동자파견법 개정안은 중의원 해산으로 폐기되었지만, 총선거에서 압승한 자민당은 2015년 정기국회에 재상정 예정.



## 5. 민간투자 활성화를 위한 규제개혁

### □ 민간투자 활성화 개요

- 일본정부의 대응
  - 1조엔 규모의 설비투자 감세 추진
  - 부흥특별법인세를 1년 앞당겨 폐지, 2014년 4월부터 실질 법인세율 2.4% 인하

### □ 성과 및 향후 개혁방향

- 설비투자의 회복
  - 2013년 68조엔(전년대비 +4.9%), 2015년 목표는 70조엔
  - 설비투자 감세 신청이 10개월간 10만건으로 증가(2014년 11월 기준)
  - 기업에서 국내공장의 보강 및 증설: 마츠다의 건설기계공장 보강, 도시바의 반도체분야에서 국내투자를 2,000억엔으로 증액
- 일본정부의 새로운 개혁정책
  - 성장을 위한 법인세 개혁: 수년 내에 법인세율을 20%대로 인하.

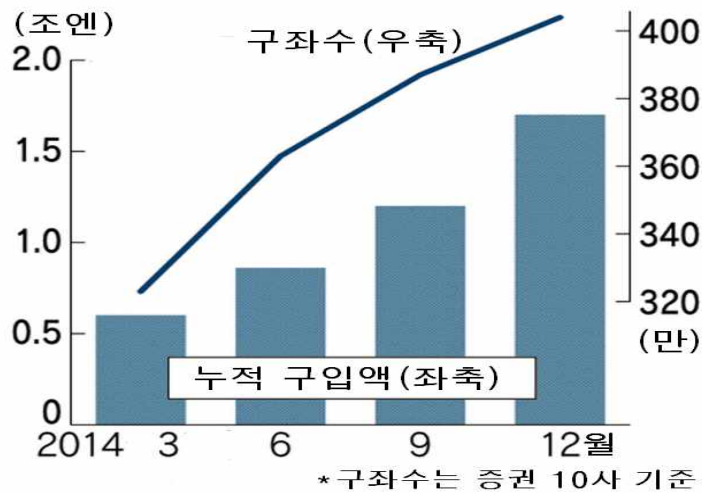
## 6. 금융·자본시장 활성화 관련 규제개혁

### □ 개요

- 정부의 추진정책
  - 소액투자 비과세제도(NISA) 도입
    - 연간 100만엔까지 신규로 투자한 주식과 투자신탁의 배당이나 매각수입에 부과되는 소득세와 지방세를 최대 5년까지 면제.
    - 730만 구좌 개설, 총액 1조 7000억엔 매입(2014년 12월 기준).
  - 정부 자문기관에서 공공·비공공 자금의 적극적인 운용을 제언했음(2013년 11월).
  - 기업의 벤처 투자를 촉진하기 위한 과세 도입(2014년 4월 법 시행)

- 중소기업투자촉진세제의 확충 및 연장
  - 중소기업의 생산성 제고를 위한 설비투자(소프트웨어 장착형 장치 포함)에 즉시 상각과 세액공제로 지원.
  - 세액공제 이용가능한 법인 확대(자본금 상한을 3천만엔에서 1억엔으로 확대)
  - 자본금 상한 3,000만엔 법인에 세액공제비율을 추가(10%로 개정)
- 투자형 클라우드 펀딩 이용촉진을 위한 제도정비(2014년 5월 법개정)

[그림 46] NISA 구좌 및 구입액 추이



출처: N I S A 투자 5 割増 未経験者の利用広がる 《日本経済新聞》(2015.1.20)

## □ 성과 및 향후 추진방향

### ○ 민간의 움직임

- 130조엔 규모의 공적 연금 운영개정을 진행하고 있음: 일본정책투자은행과 캐나다의 연금기금이 공동으로 인프라투자 결정(2014년 2월), 새로운 주식인덱스(JPX닛케이인덱스400 등) 채용(2014년 4월)
- 지방자치단체가 클라우드 펀딩을 활용한 창업지원 시작: 오사카부는 PR 활동, 유망프로젝트 발굴 및 사업계획 지원사업 실시(2,000명 이상이 9,000만엔 출자)

### ○ 정부의 새로운 개혁정책

- 공적 연금의 운용자산 구성비율 개정(2014년 10월)
- 기업통치(거버넌스) 시스템 강화

[표 20] 기본 포트폴리오 개정

	기본 포트폴리오	
	개정 이전	개정 이후
국내 채권	35%(±10%)	60%(±8%)
국내 주식	25%(±9%)	12%(±6%)
외국 채권	15%(±4%)	11%(±5%)
외국 주식	25%(±8%)	12%(±5%)

## 7. 의료분야 규제개혁

### □ 혼합진료 확대

- 건강보험의 적용을 받는 '보험진료'와 보험이 적용되지 않는 '비보험 진료'(자유진료)를 함께 받는 것을 말함.
- 문제는 '보험외 진료'를 받을 경우에는 모든 진료가 자기부담이며, 이를 '혼합진료 원칙금지'이라고 부름.
- 규제개혁회의에서는 '혼합진료 원칙금지'를 유지하면서 예외적으로 인정 되는 대상을 확대할 방침.
  - 환자의 편리성을 고려했음
  - 환자의 요청을 받아 병원에서 신청 가능
  - 혼합진료 의료기관은 하나의 치료에 대해 현행 10곳에서 향후 1,000곳으로 확대
  - 혼합진료 인정 심사는 3~6개월에서 기존 증상은 2주간, 신종 증상은 6주간으로 단축
- 후생노동성은 2015년 정기국회에 관련법 개정안을 제출, 2016년에 실시할 예정임.

### □ 일반의약품 인터넷판매 규제완화

- 일부 예외를 제외하고 모든 일반의약품이 인터넷판매가 가능하도록 2013년 가을 임시국회에서 의사법을 개정.

- 목적: 소비자의 선택폭을 늘려 편리성을 향상하고, 인터넷을 경제사회의 새로운 인프라로 정착시켜 새로운 산업창출과 혁신을 촉진.

#### □ 선진의료 하이웨이 구상

- 환자가 조기에 안전하게 최첨단의료를 받을 수 있도록 항암제, 재생의료, 의료기기 등 최첨단 의료를 전문적으로 평가하는 체제 구축.

## 8. 농업분야 규제개혁

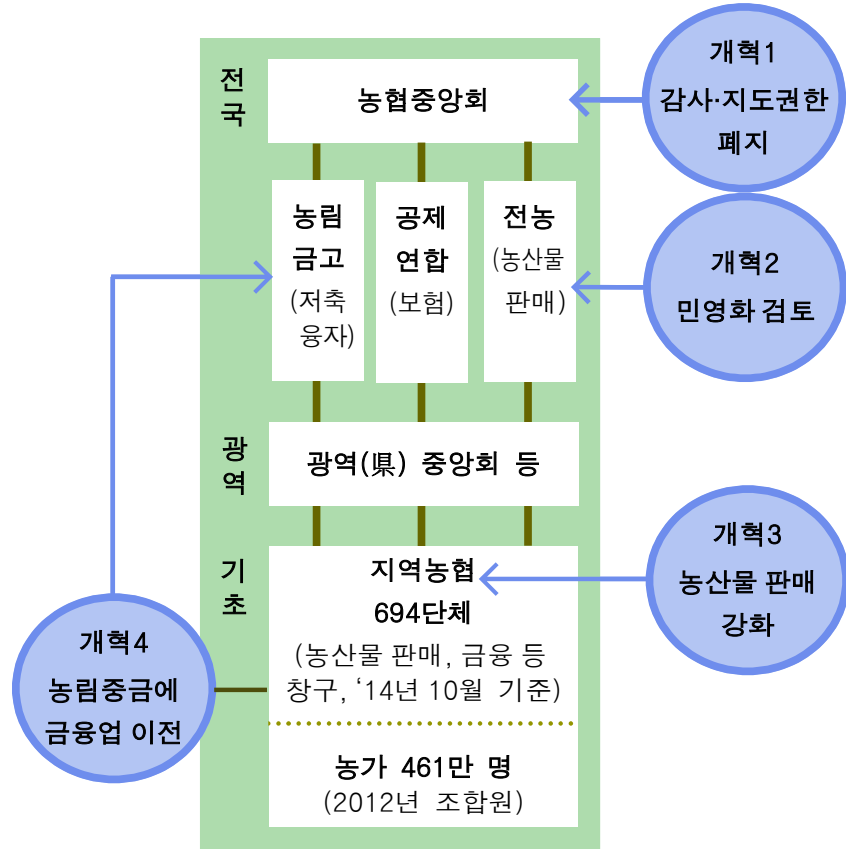
#### □ 농지중간관리기구

- 2009년 리스방식으로 일반기업의 농업참여를 전면 자유화한 이후 4년간 1,392개 기업이 리스방식으로 참여했음.
- 2014년 3월부터 농지중간관리기구를 도입.
  - 도입 이후 1개월간 39개 광역지역에서 기구가 발족했으며, 8개 단체가 발족 예정.
  - 향후 활발한 농지유동화가 기대되고 있음.

#### □ 농협개혁

- 농협개혁은 규제개혁의 핵심 가운데 하나로 추진하고 있지만, 개혁에 대한 저항이 강해 논의가 계속되고 있음.
- 농협개혁안
  - 지역농협에 대한 농협중앙회의 감사 및 지도권한을 축소해 지역농협의 자율 확대.
  - 농협중앙회 산하의 농림중앙금고(農林中金), 공제연합(共濟連, 전농(全農) 등의 민영화 추진.
  - 생산지의 브랜드 경쟁, 저렴한 농약판매 경쟁 촉진.
  - 지역농협의 금융사업을 농림중앙금고로 이전.

[그림 47] 일본 농협의 구조 및 개혁안



출처: 朝日新聞(2015年1月21日)

- 농협중앙회와 자민당 일부의원의 반대로 개혁은 정체상태
  - 자민당에서는 농협개혁법안 검토 프로젝트를 구성해 재차 논의하고 있음.
  - 향후 아베 정권에서는 농협중앙회의 권한을 축소하는 농협법개정안 제출을 강행할 예정임.

## 9. 여성분야 규제개혁

### □ 주요 규제개혁

- 어린이집 확충 계획
  - 2015년 3월까지 20만명분의 아동 보육시설을 확보하고, 2018년 3월까지

40만명분 확충.

- 2013년 4월 '대기아동 해소 가속화계획' 책정

○ 육아유업급부 확대

- 2014년 3월 고용보험법 개정을 통해 4월부터 육아휴업 시작 이후 6개월 간 육아휴업급부 비율이 67%로 증가(기존에는 휴업 이전 임금의 50%이었음).

- 육아휴업급부는 비과세, 육아휴업 중에는 사회보험료가 면제되기 때문에 실수령액을 기준으로 80% 정도 급부수준을 확보.

○ 여성 등용 상황 가시화

- 내각부 홈페이지에 1,232사(상장기업의 30%)의 데이터 공개.

□ 주요성과

○ 여성의 취업자수 증가

- 아베 정권 발족 이후 여성 취업자수가 84만명 증가.

- 2012년 12월 2,660만명에서 2014년 11월 2,744만명으로 늘어났음.

○ 기업에서 여성 관리직 및 임원 증가

- 관리직에서 여성 점유율이 2012년 6월 6.9%에서 2013년 6월 7.5%로 증가.

- 노무라신탁은행, 미즈호은행, 미쓰이스미토모은행, 혼다기술연구소 등에서 여성임원 탄생.

□ 정부의 새로운 개혁방향

○ 2014년 7월 '방과후 아동종합계획' 발표

- 2020년 3월까지 30만명분의 '방과후 아동클럽' 확보를 목표로 내세움.

○ 국가전략특구에서 '외국인 가사지원인재'를 도입.

○ 유가증권보고서에 임원 여성점유율 기재 의무화: 2015년 3월 시행

## 제4절 결론 및 요약

### □ 주요 규제개혁기관 및 위상

- 일본에서 규제개혁은 총리 자문기관인 규제개혁회의의 제언을 바탕으로 내각에서 '규제개혁실시계획'을 마련해 각의에서 결정한 뒤, 각 부처에 조치를 요구하고 있음.
- 내각부에는 규제개혁을 담당하는 특명대신(장관)을 임명했음.

### □ 규제개혁 방향성

- 최근 규제개혁은 아베 정권의 경제정책(아베노믹스)의 일환으로 추진되고 있음.
- 규제개혁은 금융정책, 재정정책과 연계해 새로운 성장전략으로 설정해 추진하고 있음.
- 즉 규제개혁은 성장전략으로 일환으로 추진되고 있다고 할 수 있음.

### □ 주요 규제개혁 프로그램의 내용

- 아베 정권은 2013년 6월 '일본재흥전략2013'을 통해 규제개혁 중점분야로 ①건강·의료, ②보육, ③에너지·환경, ④고용, ⑤창업을 제기했음.
- 이를 위한 조치사항으로 ①건강·의료 23건, ②보육 14건, ③에너지·환경 74건, ④고용 4건, ⑤창업 27건의 규제개혁 조치를 발표했다.
- 2014년 6월 발표한 '일본재생전략2014'에서는 규제개혁 중점분야로 ①건강·의료, ②고용, ③창업·IT, ④농업, ⑤무역·투자 등을 제기했으며, 이해관계자의 저항이 강한 농업, 의료, 고용 등에서 규제 '암반' 제거를 선언했음.

## □ 주요 규제개혁 성과

- 규제개혁을 포함한 성장전략으로 ①실질GDP +2.9% 성장, ②2014년 말까지 주가 +65%, ③임금인상, ④소액투자 1.7조엔, ⑤취업자수 21개월 연속 증가, 여성취업자수 아베 정권 출범후 75만명 증가, ⑥소비지출 6년 만에 증가율 1% 돌파, ⑦기업의 경기상황판단지수(DI) 플러스 전환, ⑧외국인 1,200만명 방문(2014년 1월~10월) 등을 성과로 제시하고 있음.
- 반면 고용, 농협, 의료 등에서는 개혁에 대한 저항이 강해 관련법안의 국회상정이 지연되고 있음.

## □ 경제활성화를 위한 규제개혁 노력

- 대표적인 경제활성화를 위한 규제개혁에는, 첫째 국제적인 경제활동의 거점으로 지정된 국가전략특구에서는 대담한 규제완화를 통해 국제경쟁력 제고와 신산업 창출을 추진하고 있음.
- 둘째, 산업경쟁력 확보를 위해 사업자가 사업계획에 따라 규제 적용 여부를 조회할 수 있는 그레이존 해소제도, 기업 단위로 규제 특례조치를 적용하는 기업실증특례제도를 추진하고 있음.
- 셋째, 금융·자본시장의 활성화를 위해 소액투자 비과세제도, 공적 자금 운용 확대, 중소기업투자촉진세제 확충, 투자형 크라우드 펀딩 정비 등을 추진하고 있음.
- 기타 법인세율 인하, 고용개혁 등을 추진하고 있음.



## 제7장 맺음말

본 연구는 호주, 독일, 스웨덴, 중국, 일본 5개국의 최근 규제개혁 사례들을 주요 규제개혁담당 조직과 규제개혁 정책프로그램을 중심으로 살펴 보았다. 연구결과 호주는 기존의 재무부 소속의 OBPR을 2013년 9월 18일 총리직속으로 개편하면서 새로이 OD(Office of Deregulation)을 신설하고, 현 호주총리 체제하에서 행정개혁의 핵심 아젠다로 규제개혁을 제시하였다. 이러한 조직개편으로 규제개혁총괄기관인 OBPR과 OD는 연방정부 행정부의 수장인 총리의 직속기관이라는 점에서 강력한 정치적·행정적 지원을 받는 기관으로서 위상이 높아지게 되었다. 현 호주정부의 규제개혁 패러다임은 첫째, ‘위험’에 대한 관리를 규제관리의 체제 내에 포함하여 적극적으로 관리하는 것, 그리고 둘째로 규제개혁의 성과 목표를 구체적인 비용으로 환산하여 각 규제담당기관에게 부과하고 그 성과를 평가하고 보고토록 하는 ‘규제비용절감목표제와 규제성과관리제’의 두가지로 요약된다. 주요 규제개혁 프로그램의 내용으로는 첫째, 규제영향분석에서 위험평가를 내재화하고자 시도하는 것, 둘째, 규제개혁의 방식을 종래 규제총량개혁(건수개혁) 방식에서 총비용절감방식으로 전환하는 것, 셋째, Repeal day를 지정·운영하여 구체적인 규제비용절감효과를 보고하는 것, 넷째로 총규제비용 절감을 개별부처 차원에서 구체화하기 위해 2015년 시행을 목표로 추진 중인 규제개혁 성과관리 제도 등이 있다. 이러한 일련의 규제개혁 결과로서 호주연방정부는 2014년 2차례에 걸쳐 규제철폐일(Repeal day)을 운영하면서 규제총비용 10억달러 감축을 2014년 목표로 제시하였는데, 3월과 10월 두 차례의 규제철폐일 운영 결과 보고에 따르면 총 21억달러 이상의 총규제비용이 절감된 것으로 보고되고 있다.

다음으로 독일의 경우는 우선 규제개혁방향 및 내용은 연방내각에서 결정하고 있으며, 독일규제개혁의 중심 조직은 연방수상청이다. 법률영향분석의 책임기관은 법안 작성 소관부처이며 기타 주정부나 연기기관도 참여하고 있다. 독일 규제개혁 관련 행정비용 및 이행비용 등에 대한 검증은 10인의 무보수 전문가로 구성되는 독립위원회인 국가규범통제위원회가 담당한다. 주요 규제개혁 프로그램으로서 첫째, 신규법안에 대하여 법률영향분석을 실시하여 법령에 기인하는 행정비용을 포함하여 이행비용(규제순응비용)을 측정하여 제시하도록 하고 있다. 다음으로, 2012년 1월을 기준으로 더 이상 행정부담이 증가하지 않도록 행정부담지수(BKI) 측정을 통해 행정부담수준을 관리하고 있다. 세 번째로, 더 이상의 행정부담 증가를 방지하고자 2014년 12월 11일 규제비용총량제(‘one-in, one-out’)제도 도입을 연방내각결정형태로 의결한 바 있다.

이러한 노력의 결과 2006년 독일의 전체 법령에 기인하는 행정비용에 대한 전수조사를 시작하여 2011년 말까지 전체 행정비용의 25% 감축한 것으로 나타났다.

스웨덴의 규제개혁담당기구는 규제위원회로서 외부독립감독기구 및 규제전담기구이며 영구 상설기구이다. 스웨덴의 규제개혁 방향성은 기업의 행정비용 감소 및 사전영향평가의 질적 향상, 그리고 경제부문뿐만이 아닌 사회적 부문과의 조화추진 등을 지향하고 있다. 보수당 정권의 집권 기간에 집중적으로 공공재정개혁/세제개혁/금융시장규제개혁/지방정부규제개혁사회보장개혁/교육개혁/노동시장개혁 등 다양한 분야에 걸쳐 규제개혁을 시행하였다. 그러한 노력의 결과, OECD 및 서유럽 15개 국가 중 가장 높은 경제성장, 높은 노동생산성 증가, 평균 가처분소득 증가, 정부부채 비율 감소, 실질임금 증가 등의 경제적 성과를 보이고 있다.

중국의 경우는, 우선 독립적인 규제기관 모형을 취하지 않고 있으며, 산업별 규제기관 모형이 서로 상이하고 한 분야에 여러 부처가 중복적으로 규제를 담당하는 형태를 보이고 있다. 규제개혁 방향성으로는 정부규제의 다중심 거버넌스, 정부 部委간 경계의 합리적 조정 및 정부기능 규범화, 규제 관련 입법 개선 및 규제기관의 목표·절차·권한 정립, 규제과정에서 사법기관의 지위와 역할 강화 등을 들 수 있다. 주요 규제개혁 프로그램의 내용으로는 가격평가기구 자격인증을 등록 전에서 등록 후 심사로 전환, 기업과 행정심사비준과 관련된 중개수수료를 정리하고 법률적 근거 없는 사전 서비스 수수료 폐지, 중개서비스 기관의 요금징수를 엄격히 규범화, 민영자본이 기초시설과 공공서비스 영역에 진입할 수 있도록 진입장벽 완화, 지역 폐쇄주의 및 업종 독점을 단속하여 경쟁경쟁을 제약하는 각종 규정과 행위를 축소한 것 등을 들 수 있다. 규제개혁의 대표적 사례로서 중국 상하이 자유무역시험지구를 들 수 있는데 은행업, 교육기관 등의 서비스업에서 폐쇄적이던 업종을 외국자본과 민영기업에 개방하였고, 항공서비스에서 중국과 외국의 합작, 국제선박운수기업의 외자주식 비율 완화 등을 실시하였으며, 온라인 정보안전 보장 전제하에 외국자본기업의 일부 통신업무를 허용하였고, 전문 서비스 영역에서 법률서비스, 신용조사, 여행사, 인재중개서비스, 투자관리업무, 공사설계, 건축서비스의 개방 확대 등을 도모하였다.

일본은 총리 자문기관인 규제개혁회의의 제언을 바탕으로 내각에서 규제개혁실시계획을 마련해 각의에서 결정한 뒤, 각 부처에 조치를 요구하는 규제개혁시스템을 구축하고 있다. 그리고 내각부에는 규제개혁을 담당하는 특명대신(장관)을 임명하고 있다. 일본 규제개혁 방향성은 최근 아베 정권의 경제정책

(아베노믹스)에 잘 나타나 있는 바, 규제개혁은 금융정책, 재정정책과 연계해 새로운 성장전략의 일환으로 추진하고 있다. 아베 정권은 2013년 6월 일본재흥전략2013을 통해 규제개혁 중점분야로 ①건강·의료, ②보육, ③에너지·환경, ④고용, ⑤창업을 제기했고 이를 위한 조치사항으로 ①건강·의료 23건, ②보육 14건, ③에너지·환경 74건, ④고용 4건, ⑤창업 27건의 규제개혁 조치를 발표한 바 있다. 그리고 일본재생전략2014에서는 규제개혁 중점분야로 ①건강·의료, ②고용, ③창업·IT, ④농업, ⑤무역·투자 등을 제기했으며, 이해관계자의 저항이 강한 농업, 의료, 고용 등에서 규제 ‘암반’ 제거를 선언하였다. 이러한 규제개혁노력에 따라 ①실질GDP +2.9% 성장, ②2014년 말까지 주가 +65%, ③임금인상, ④소액투자 1.7조엔, ⑤취업자수 21개월 연속 증가, 여성취업자수 아베 정권 출범후 75만명 증가, ⑥소비지출 6년말에 증가율 1% 돌파, ⑦기업의 경기상황판단지수(DI) 플러스 전환, ⑧외국인 1,200만명 방문(2014년 1월~10월) 등을 성과로 제시하고 있다.

이상과 같은 주요국 규제개혁의 동향을 통해 알 수 있는 바는 최고 국정책임자에 의한 강력한 정책적 의지와 리더십, 그리고 방향설정이 결정적인 모멘텀이 되고 있다는 점을 지적할 수 있다. 또한 일본이나 중국에서 볼 수 있듯이 특구 형태로 특정 지역을 지정하여 전략적으로 경제성장 거점으로서 집중적인 규제완화를 시행하는 접근방식도 주목할 만하다. 독일이나 스웨덴 등 유럽국가들이나 호주와 같은 서구 선진국들의 경우는 규제개혁을 기업활동에 주어지는 규제에 의한 비용부담, 즉 행정부담(administrative cost, administrative burden)을 줄여주는 데에 집중하는 형태로 나타나고 있으며 이는 구체적으로 유럽의 표준비용모델(Standard Cost Model)이나 영국, 호주 등의 규제비용총량제(One-In, One-Out)<sup>60)</sup> 또는 규제비용절감 목표제, 규제철폐의 날(Repeal Day) 등의 형태로 나타나고 있다.

박근혜 정부 출범이후 우리나라는 규제개혁을 통한 성장동력의 확충과 창조경제 실현에 박차를 가하고 있다. 규제개혁은 조직, 시스템 등 하드웨어 개선의 문제인 동시에 사고방식과 문화의 개혁이라는 소프트웨어 개선의 문제라 할 수 있다. 이를 위해서는 주요 국가들의 규제개혁 사례들을 검토하고 그들의 경험을 통해 시대적 요구에 보다 부응하는 내실있는 규제개혁을 이루어낼 수 있는 다양한 지혜를 배우기위한 노력이 지속적으로 필요할 것이다.

60) 최근에 캐나다에서 실시되고 있는 One-for-One rule의 경우도 영국의 규제비용총량제(One-In, One-Out)와 유사한 제도로서 규제비용을 감축하고자 하는 제도적 노력의 한 예이다.

**<부록> 각국의 규제개혁 특징 요약**

국가	1. 주요 규제개혁기관 및 위상	2. 규제개혁 방향성	3. 주요 규제개혁 프로그램의 내용	4. 주요 규제개혁 성과	5. 경제활성화를 위한 규제개혁 노력
호주	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방정부의 규제개혁기관 : 총리직속의 내각부 소속의 OBPR과 OD</li> <li>- 위상 : 2013년 9월 18일 조직개편에 따라 기존에 재무부 소속에서 총리직속으로 개편되면서 현 호주총리 체제하에서 행정개혁의 핵심 아젠다로 규제개혁이 제시되었으며, 연방정부 행정부의 수장인 총리의 직속기관이라는 점에서 강력한 정치적 행정적 지원을 받는 기관으로서 위상이 높아짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현 호주정부의 규제개혁의 패러다임은 아래의 두 가지로 요약됨</li> <li>- 첫째는 ‘위험’에 대한 관리를 규제관리의 체제 내에 포함하여 적극적으로 관리</li> <li>- 둘째는 규제개혁의 성과 목표를 구체적인 비용으로 환산하여 각 규제담당기관에게 부과하고 그 성과를 평가하고 보고토록 하는 ‘규제비용절감목표제와 규제성과관리제’</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제영향분석에서 위험평가의 내재화 시도 : 호주정부의 규제개혁을 담당하는 OBPR의 규제영향평가 가이드라인에서 위험평가 가이드라인을 제시하는 등 적극적으로 위험을 관리하고자 시도하고 있음</li> <li>- 규제개혁의 방식을 종래 규제총량개혁(건수개혁) 방식에서 총비용절감방식으로 전환</li> <li>- Repeal day를 지정·운영하여 구체적인 규제비용절감효과 보고</li> <li>- 총규제비용 절감을 개별부처 차원에서 구체화하기 위해 2015년 시행을 목표로 규제개혁 성과관리 제도를 추진중에 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 호주연방정부는 2014년 2차례에 걸쳐 규제철폐일(Repeal day)를 운영하면서 규제총비용 10억달러 감축을 2014년 목표와 10월 두차례의 규제철폐일 운영 결과 보고에 따르면 총 21억달러 이상의 총규제비용이 절감된 것으로 보고됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 두가지 측면에서 그 시사점이 인정됨</li> <li>- ① 규제개혁 및 관리와 위험관리를 연계시키고자 하는 바 연방정부가 규제를 통해 지나치게 엄격하게 위험을 관리할 경우 새로운 투자를 위축시키는 부정적인 효과를 초래해 경쟁력을 약화시키는 반면, 규제개혁으로 위험관리의 강도를 완화할 경우 환경 및 작업장 사고 등 각종 안전사고와 사회적 안정성을 저해할 우려가 큼. 이에 규제개혁 과정에서 위험을 적절한 수준에서 관리하는 것이 국가경쟁력 확보에 매우 중요한 과제로 보고 있음.</li> <li>- ② 규제개혁을 개별부처(규제자)의 기능으로 하고 규제관리 및 개혁전담기관(OBPR, OD)은 개별부서의 규제개혁 활동 성과관리를 실시하여 규제개혁의 문화가 연방정부 내에 체화되도록 시도함으로써 국가경쟁력을 저해하고 경제활성화에 부</li> </ul>

					정적인 규제를 근본적인 수준에서 개혁하고자 함.
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ① 연방내각: 규제개혁 방향 및 내용은 연방내각에서 결정</li> <li>- ② 규제개혁 담당부서: 현재 독일의 규제개혁 프로그램인 ‘행정부담완화와 좋은입법’ 실행을 위한 조정 및 통제기능 수행</li> <li>- ③ 국가규범통제위원회: 독일 규제개혁 관련 행정비용 및 이행비용 등에 대한 검증은 국가규범통제위원회 담당</li> <li>- 국가규범통제위원회는 10인의 무보수 전문가로 구성되는 독립위원회로서 행정부담과 관련한 자문기능 수행</li> <li>- 규제개혁관련하여 EU 집행위원회, 영국 및 네덜란드 규제개혁기관과 긴밀한 협력을 통해 EU차원의 규제개혁을 주도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 독일 규제개혁의 주요 목표는 기업의 혁신 및 경쟁력 강화</li> <li>- 이를 위해 국민, 기업, 행정부문에 발생하는 행정부담 완화에 초점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ① 법률영향분석</li> <li>- 신규법안에 대하여 법률영향분석 실시</li> <li>- 법률영향분석에는 법령에 기인하는 행정비용을 포함하여 이행비용(규제순응비용)을 측정하여 제시하여야 함</li> <li>- ② 행정부담지수 측정</li> <li>- 2012년 1월의 행정부담수준을 기준으로 더 이상 행정부담이 증가하지 않도록 행정부담지수(BKI)를 통해 관리</li> <li>- ③ 규제비용총량제</li> <li>- 더 이상 행정부담의 증가를 방지하고자 2014년 12월 11일 ‘one-in, one-out’제도 도입결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ① 행정부담 25%감축</li> <li>- -2006년 독일의 전체 법령에 기인하는 행정비용에 대한 전수조사를 시작하였고, 2011년 말까지 전체 행정비용의 25% 감축</li> <li>- 2012년 1월의 행정부담수준을 기준으로 더 이상 행정부담이 증가하지 않도록 행정부담지수(BKI)를 통해 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 독일 연방정부가 추진하는 규제개혁은 기업, 특히 중소기업의 투자와 혁신을 가능하게 함으로써 궁극적으로 투자와 일자리창출 등 경제활성화를 목표로 함</li> <li>- ex) 행정부담지수 도입, 이행비용 측정 및 제시, 행정부담완화를 위한 관련 법령 개정, 각종 절차간소화 등</li> <li>- 기업의 신고, 보고의무 등의 전자화, 신규 기업설립자의 5년간 정보제공의무면제 등 기업을 대상으로 하는 각종 규제완화 조치 마련</li> </ul>
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제위원회/ 외부독립감독기구 및 규제전담기구이며 영구 상설기구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업의 행정비용 감소 및 사전영향평가의 질적 향상/ 경제부문뿐만이 아닌 사회적 부문과의 조화추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공재정개혁/세제개혁/금융시장규제개혁/지방정부규제개혁/사회보장개혁/교육개혁/노동시장개혁/</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OECD, 서유럽 15개 국가 중 가장 높은 경제성장/높은 노동생산성 증가/평균 가처분소득 증가/정부부채비율 감소/실질임금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공기업 규제완화 및 자유화/공정정책 강화/무역정책 규제개혁/노동시장개혁</li> </ul>

				증가	
중국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중복적 규제기관</li> <li>- 독립적인 규제기관 모형을 취하지 않고 있으며, 산업별 규제기관 모형이 서로 다르며 중복적임</li> <li>- ※ 가령, 전력산업에 관한 규제 기관은 국가발전개혁위원회, 국유자산감독관리위원회, 전력감독관리위원회 등 여러部委(우리나라 부처)이 해당 분야에 대한 규제 담당</li> <li>- 지방분권형 규제기관이 피규제 기업과 연합</li> <li>- 각 규제기관 간 기능 중복</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부규제의 다중심 거버넌스</li> <li>- 정부 部委간 경계의 합리적 조정 및 정부기능 규범화</li> <li>- 규제 관련 입법 개선 및 규제기관의 목표·절차·권한 정립</li> <li>- 규제과정에서 사법기관의 지위와 역할 강화</li> <li>- 정부 규제기관의 개혁으로 기능조정, 규제성과 제고</li> <li>- 정부와 시장의 규제체계 정립 및 독립적인 규제기구 설치</li> <li>- 성숙한 기업과 소비자 주체 양성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제완화</li> <li>- 가격평가기구 자격인증을 등록 전에서 등록 후 심사로 전환</li> <li>- 기업과 행정심사비준과 관련된 중개수수료를 정리하고 법률적 근거 없는 사전 서비스 수수료 폐지, 중개서비스 기관의 요금징수를 엄격히 규범화</li> <li>- 민영자본이 기초시설과 공공서비스 영역에 진입할 수 있도록 진입장벽 완화</li> <li>- 지역 폐쇄주의 및 업종 독점을 단속하여 공정경쟁을 제약하는 각종 규정과 행위를 축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국 상하이 자유무역 시험지구(사례)</li> <li>- 은행업, 교육기관 등의 서비스업에서 폐쇄적이던 업종을 외국자본과 민영기업에 개방</li> <li>- 항운서비스에서 중국과 외국의 합작, 국제선박운수기업의 외자주식 비율 완화</li> <li>- 온라인 정보안전 보장 전제하에 외국자본기업의 일부 통신업무 허용</li> <li>- 전문 서비스 영역에서 법률서비스, 신용조사, 여행사, 인재중개서비스, 투자관리업무, 공사설계, 건축서비스의 개방 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국 상하이 자유무역 시험지구(사례)</li> <li>- 정부의 기능전환, 행정의 투명성 제고, 투자자의 공평한 경쟁 보장</li> <li>- 금융, 수상운수, 상품무역, 문화 등 서비스 영역을 확대 개방하여 해외투자 유치</li> <li>- 국내의 무역발전 방식 전환</li> <li>- 금융제도 혁신, 외환관리체계 수립, 민영자본과 외국자본에게 금융서비스업 개방</li> <li>- 상하이 시범구 관리제도 및 법적 보장 개선</li> <li>- 인민폐 자본사업 개방, 세수혜택, 관련 조례 제정</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총리 자문기관인 규제개혁회의의 제언을 바탕으로 내각에서 규제개혁실시계획을 마련해 각의에서 결정한 뒤, 각 부처에 조치를 요구</li> <li>- 내각부에는 규제개혁을 담당하는 특명대신(장관)을 임명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최근 규제개혁은 아베 정권의 경제정책(아베노믹스)의 일환으로 추진되고 있음</li> <li>- 규제개혁은 금융정책, 재정정책과 연계해 새로운 성장전략으로 설정해 추진하고 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아베 정권은 2013년 6월 일본재흥전략2013을 통해 규제개혁 중점분야로 ①건강·의료, ②보육, ③에너지·환경, ④고용, ⑤창업을 제기했음</li> <li>- 이를 위한 조치사항으로 ①건강·의료 23건, ②보육 14건, ③에너지·환경 74건, ④고용 4건, ⑤창업 27건의 규제개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제개혁을 포함한 성장전략으로 ①실질 GDP + 2.9% 성장, ② 2014년 말까지 주가 + 65%, ③임금인상, ④소액투자 1.7조엔, ⑤취업자수 21개월 연속 증가, 여성취업자수 아베 정권 출범 후 75만명 증가, ⑥소비지출 6년말에 증가율 1% 돌파, ⑦기업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대표적인 경제활성화를 위한 규제개혁에는, 첫째 국제적인 경제활동의 거점으로 지정된 국가전략특구에서는 대담한 규제완화를 통해 국제경쟁력 제고와 신산업 창출을 추진하고 있음</li> <li>- 둘째, 산업경쟁력 확보를 위해 사업자가 사업계획에 따라 규제 적용 여부를 조회할 수 있는 그레</li> </ul>

			<p>혁 조치를 발표했음</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본재생전략2014에서 는 규제개혁 중점분야 로 ①건강·의료, ②고용, ③창업·IT, ④농업, ⑤무 역·투자 등을 제기했으 며, 이해관계자의 저항 이 강한 농업, 의료, 고 용 등에서 규제 ‘암반’ 제거를 선언했음</li> </ul>	<p>의 경기상황판단지수 (DI) 플러스 전환, ⑧ 외국인 1,200만명 방 문(2014년 1월~10 월) 등을 성과로 제시 하고 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 반면 고용, 농협, 의 료 등에서는 개혁에 대한 저항이 강해 관 련법안의 국회상정이 지연되고 있음</li> </ul>	<p>이존 해소제도, 기업 단 위로 규제 특례조치를 적 용하는 기업실증특례제도 를 추진하고 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 셋째, 금융·자본시장의 활 성화를 위해 소액투자 비 과세제도, 공적 자금 운 용 확대, 중소기업투자촉 진세제 확충, 투자형 크 라우드 펀딩 정비 등을 추진하고 있음</li> <li>- 기타 법인세율 인하, 고 용개혁 등을 추진하고 있 음</li> </ul>
--	--	--	---	--	--