

OECD 규제개혁보고서

한국 규제정책

더 나은 규제를 향한 끝없는 여정

본 저작물은 OECD사무총장의 책임 하에 출판된 것이다. 본 문서에 표현된 논의 및 주장은 반드시 OECD 회원국의 공식적 관점을 반영하지는 않는다.

본 문서와 이에 포함된 모든 지도는 영토, 도시 또는 지역의 명칭, 국경 및 경계의 분계, 영토의 주권이나 그 지위에 대한 편향된 관점을 내포하고 있지 않다.

본 보고서 원문의 출처는 다음과 같다:
OECD (2017), 한국 규제정책 : 더 나은 규제를 향한 끝없는 여정, OECD규제개혁보고서, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264275874-ko>

ISBN 978-92-64-27578-2 (print)
ISBN 978-92-64-27587-4 (PDF)

이스라엘 관련 통계자료는 관련된 이스라엘 당국의 책임 하에 제공된다. OECD의 관련 자료 사용은 동 예루살렘, 골란 고원과 국제법 규정에 따라 웨스트 뱅크에 있는 이스라엘 정착촌의 지위에 대한 편견을 갖지 않는다.

사진 크레딧 : 커버 일러스트레이션 © Jeffrey Fisher

정오표와 OECD 간행물은 다음의 사이트를 참조하기 바란다: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm

© OECD 2017

개인적 목적을 위해서 본 책자를 복사 또는 다운로드하거나 출력해서 사용할 수 있으며, 또한 출처 및 저작권자를 명확히 밝히는 경우에 한해 OECD 출판물 및 데이터, 멀티미디어 등 자료의 일부를 발췌하여 문서, 프리젠테이션, 블로그, 웹사이트 및 강의교재로 활용할 수 있다. 공공 또는 상업적 목적의 사용 또는 번역을 위해서는 rights@oecd.org로 사전에 신청을 하여야 한다. 공공 또는 상업적 목적을 위해 본 책자를 복사하기 위해서는 저작권 담당부서(info@copyright.com) 또는 프랑스 저작권 담당부서(contact@cfcopies.com)로 직접 신청해야 한다.

서문

한국의 역대 정부는 규제개혁을 국정 최우선 과제로 추진해 왔다. 이를 위해 일반 국민과 기업이 불필요한 규제부담에 대해 정부에 건의할 수 있는 제도인 ‘규제개혁 신문고’, 신설·강화 규제의 비용 증가를 억제하기 위해 해당 규제비용에 상응하거나 더 많은 비용을 야기하는 기존 규제를 폐지 또는 완화하는 제도인 ‘규제비용관리제’ 등이 도입되었다. 또한 규제안의 엄중한 심사를 위해 정부 및 민간위원으로 구성된 규제개혁위원회가 설치되었다. 한국 정부가 가시적 성과 도출, 지속 가능하고 포용적인 성장의 지원, 생산성 제고, 혁신 장려 등의 목표를 달성하기 위해서는 개혁의 추진력을 유지해야 한다.

본 보고서는 지난 20 여 년간 OECD 회원국이 공동으로 개발한 연구방법론이 적용되었으며, 2000 년 및 2007 년에 작성된 한국에 대한 OECD 규제개혁보고서를 기반으로 한다. 본 보고서에서는 규제개혁의 효과를 향상시키고 정부의 규제설계 및 규제집행 개선 역량을 강화할 수 있는 핵심 요소를 제시한다. 본 보고서의 결론에 따르면 한국은 1990 년대 말부터 모범규제제도를 확립하기 위한 여러가지 제도와 절차 및 정책수단을 효과적으로 도입·적용해 왔다. 이제는 지금까지의 개혁 노력을 통합하고 더 한층 발전시켜, 보다 전향적이고 전략적인 규제절차를 확립하여야 한다.

본 보고서는 한국이 지금까지 도입해 왔던 개혁조치의 결실을 충분히 거두기 위한 여러 개선사항을 제시하고 있다. 특히 본 보고서에서는 가용한 자원을 효과적으로 사용하기 위해 명확한 규제정책 전략의 수립이 중요하다고 강조한다. 아울러 기업과 국민에게 가장 큰 부담을 발생시키는 규제와 정책의 간소화 및 개선에 개혁역량을 집중시킬 것을 권고한다. 이러한 노력을 뒷받침하기 위해서는 모든 중앙행정기관이 규제개선 과제를 더욱 전향적으로 발굴 및 실행할 수 있도록 장려하는 규제제도가 필요하다. 마찬가지로 민간부문도 규제개선 책임을 공유하고 문제제기에서 한걸음 더 나아가 해결방안 모색을 위한 소통으로 초점을 옮겨야 한다. 나아가 본 보고서는 보다 포용적인 규제제도의 중요성을 강조한다. 이를 위해서는 국회를 포함한 모든 기관과 절차를 개방하여 국민의 철저한 감시를 받을 수 있도록 공개하고, 광범위한 이해관계자들을 규제개혁 과정에 참여시켜야 한다.

본 보고서는 OECD 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee, RPC)가 수행하는 규제정책 프로그램의 일환으로 작성되었으며, ‘정부규제의 품질개선을 위한 OECD 이사회 권고안(Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, 1998)’, ‘규제품질 및 성과에 관한 지침(Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, 2005)’, ‘규제정책과 거버넌스에 관한 OECD 이사회 권고안(Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012)’ 등을 포함한 RPC 의 법적 문서를 근간으로 한다. RPC 는 공공거버넌스국(Public Governance Directorate, GOV) 규제정책디비전(Regulatory

Policy Division)의 업무 지원을 받는다. GOV 는 각급 정부가 증거에 기반을 둔 혁신적인 정책을 전략적으로 수립할 수 있도록 지원하는 임무를 수행한다. GOV 의 목표는 각국 정부가 보다 나은 정부체계를 구축할 수 있도록 지원하며, 경제·사회적으로 지속가능한 발전을 이룰 수 있도록 중앙정부 및 지방정부 차원의 정책집행을 지원하는 것이다.

머리말

본 보고서는 OECD 규제정책 디비전의 책임자이자 한국 현지실사를 총괄한 Nick Malyshev 와 OECD 공공거버넌스국장인 Rolf Alter 의 지지 하에 Faisal Naru 주도로 Winona Bolislis, Minsup Song, Filippo Cavassini 와 Faisal Naru 가 공동으로 작성하였다. OECD 공공거버넌스국 부국장 Luiz De Mello 가 보고서 작성 과정에서 참여와 의견을 아끼지 않았으며, Fatima Anwar 는 보고서 초기 단계에서, 박은경은 최종 단계에서 피드백과 의견을 제공했다. OECD 경제국의 이재완이 경제 관련 부문에 대해 의견을 제공했으며, Jennifer Stein 이 편집을 담당하고 William Below, Kate Lancaster 와 Andrea Uhrhammer 가 편집을 지원했다.

본 보고서 작업에는 OECD 규제정책위원회 위원인 Juan Cristóbal Marshall Silva(칠레 경제개발부 수석 이코노미스트), Stephan Naundorf(독일 국무장관 자문관, 독일 연방정부 Better Regulation Unit 대표), Ken Warwick(영국 규제정책위원회 위원)이 동료 평가자로 참여하여 전 과정에 걸쳐 의견과 피드백을 제공하였다.

본 보고서의 초안은 2017 년 4 월 OECD 규제정책위원회에서 논의되었다. OECD 규제정책위원회 모든 위원의 참여와 의견에 대해 감사를 전하며, 특히 Tanja Cvijanovic(제 1 차관보, 규제개혁 디비전, 호주 총리실), Alan Neeff(규제 정책 총괄, 캐나다 재무부), Alexander Hunt(부서장, 정보규제실, 미국 예산관리처), Helge Schroeder(정책관, EU 집행위원회 사무국)에 감사를 표한다. 또한 OECD 부사무총장 Mari Kiviniemi 의 공헌에도 감사를 표한다.

무엇보다 이 보고서는 한국 총리실과 그 직원들의 지원이 없었다면 불가능했을 것이다. OECD 심사단의 데이터와 정보 수집은 물론 한국에서의 심사 활동을 적극 지원하고, 보고서 작성과 검토 각 단계에서 소중한 의견과 피드백을 아끼지 않은 강영철 규제조정실장과 조인완(전문위원), 민지현(사무관), 손소정(사무관)에 깊은 감사의 마음을 전한다.

목차

약어 해설	11
요약	13
평가 및 권고사항	17
제1 장 한국 규제개혁의 배경	49
경제적·정치적 배경	50
경기 둔화 및 경기 부양의 필요성	50
규제 거버넌스	58
한국의 규제성과(iREG 조사결과)	59
규제영향분석(RIA)	61
이해관계자 참여	62
사후평가	63
참고문헌	65
제2 장 한국의 규제 및 규제개혁	67
규제의 정의와 범위	68
한국의 규제개혁 연혁	69
규제정책의 원칙과 목표	71
참고문헌	75
제3 장 규제관리를 위한 제도적 인프라	77
규제개혁을 위한 리더십 및 감독	78
규제등록제도	82
규제감축 이니셔티브	83
규제품질 관리	84
규제영향분석	85
규제정비를 위한 역량강화	92
참고문헌	95
제4 장 규제의 설계 절차	97
의사결정 및 관리기구	98
이해관계자 참여 및 투명성	102
참고문헌	104
제5 장 규제의 시행 및 결과	105
규제준수, 이행조사 및 규제집행	106
규제성과평가	111
규제감축 정책의 현황 점검	112

규제개혁 만족도 조사	113
미래지향적 규제지도	116
지방자치단체	116
참고문헌	119
제6 장 중소기업 지원을 위한 규제제도	121
한국의 중소기업 개관	122
한국의 중소기업 규제개혁 연혁.....	128
중소기업 규제개혁의 원칙과 목표.....	131
중소기업 규제개혁의 리더십 및 감독.....	133
중소기업 규제영향분석	136
중소기업의 항소 절차	139
중소기업 관련 규제개혁 과정에서의 이해관계자 참여.....	140
중소기업 관련 규제집행	141
중소기업 규제정책의 점검	142
중소기업 관련 규제의 평가	143
참고문헌	144
표	
1.1. 산업안전 분야 인력의 OECD 국가별 비교	34
2.1. 역대 정부별 규제개혁제도	71
3.1. 중앙행정기관별 규제영향분석서 건수(2010~2016)	86
3.2. 규제영향분석서 표준작성과 간편작성의 차이	89
3.3. ‘정부규제개혁’ 온라인 교육 프로그램의 학습내용(2016년 기준)	93
3.4. 오프라인 교육 프로그램의 학습내용(예시)	93
4.1. 부처별 심사 규제 수(2016년)	101
4.2. 사용자 맞춤형 규제 검색 시스템	102
5.1. 규제순응도 조사 항목	107
5.2. 환경 관련 규제순응도 조사 결과(2002~2012)	108
5.3. 산업안전과 관련된 규제개혁 성과	111
5.4. 평가항목 및 평가요소	114
6.1. 대기업과 중소기업의 규제준수 역량 비교	123
6.2. 개별부처에서 추진 중인 규제차등화 시행 기준	125
6.3. 중소기업 기준	126
6.4. 소기업 기준	127
6.5. 중소기업 규제애로 처리현황	129
6.6. 중소기업 옴부즈만 규제애로 발굴 및 처리 현황	130
6.7. 중소기업 규제영향분석 관련 의견 반영 현황	131
6.8. 중소기업 규제와 관련된 주요 기관의 구성 및 기능	136
6.9. 중소기업 규제영향분석 관련 통계자료	139
6.10. 중소기업 관련 규제를 담당하는 중앙행정기관	142

그림

1.1. GDP 증가율 51

1.2. 한국의 서비스업 현황 51

1.3. 상품시장규제(PMR) 53

1.4. 해외무역 장벽 55

1.5. 공공부문 성과 56

1.6. 2015 년 규제정책 및 거버넌스 지표(iREG): 상위법령의 입안을 위한
규제영향분석 61

1.7. 2015 년 규제정책 및 거버넌스 지표(iREG): 하위법령의 입안을 위한
규제영향분석 61

1.8. 2015 년 규제정책 및 거버넌스 지표(iREG): 상위법령의 입안을 위한
이해관계자 참여 62

1.9. 2015 년 규제정책 및 거버넌스 지표(iREG): 하위법령의 입안을 위한
이해관계자 참여 63

1.10. 2015 년 규제정책 및 거버넌스 지표(iREG): 상위법령에 대한 사후평가 63

1.11. 2015 년 규제정책 및 거버넌스 지표(iREG): 하위법령에 대한 사후평가 64

3.1. 규제개혁 조직도 78

3.2. 전체 법안 중 의원발의 법안의 비율 81

3.3. 연도별 등록 규제 수 82

3.4. 규제영향분석 절차 90

4.1. 한국의 규제제정절차 98

5.1. 규제집행 절차 106

6.1. 사업체 규모별 규제순응비용(2008 년) 123

6.2. 중소기업 규제개혁 조직도 133

6.3. 중소기업 옴부즈만의 역할 확대 135

6.4. 중소기업 규제개혁 조직도 136

6.5. 신설·강화 규제에 대한 중소기업 규제영향분석서의 심사 과정 137

6.6. 중소기업 규제영향분석 절차 138

6.7. 중소기업 규제개혁 과정 140

약어해설

BAI	감사원(Board of Audit and Inspection of Korea)
CICO	규제비용관리제(Cost-in, Cost-Out)
CRIA	규제영향분석센터(Centre for Regulatory Impact Assessment)
e-RIA	e-규제영향분석(e-Regulatory Impact Analysis)
FTC	공정거래위원회(Fair Trade Commission)
IoT	사물인터넷(Internet of Things)
iREG	OECD 규제정책 및 거버넌스 지표(OECD Indicators of Regulatory Policy and Governance)
KATS	국가기술표준원(Korea Agency for Technology and Standards)
KIPA	한국행정연구원(Korea Institute for Public Administration)
KBIZ	중소기업중앙회(Korea Federation of SMEs)
KCCI	대한상공회의소(Korea Chamber of Commerce and Industry)
KDI	한국개발연구원(Korea Development Institute)
KICOX	한국산업단지공단(Korea Industrial Complex Corporation)
KOSBI	중소기업연구원(Korea Small Business Institute)
KOTRA	대한무역투자진흥공사(Korea Trade Investment Promotion Agency)
KRW	원(Korean Won)
MOE	환경부(Ministry of the Environment)
MoHW	보건복지부(Ministry of Health and Welfare)
MoI	행정자치부(Ministry of the Interior)
MoLIT	국토교통부(Ministry of Land, Infrastructure and Transport)
MoSF	기획재정부(Ministry of Strategy and Finance)
MoTIE	산업통상자원부(Ministry of Trade, Industry, and Energy)

NHI	국가공무원인재개발원(National Human Resources Development Institute)
OPC	국무조정실(Office for Government Policy Coordination)
PCNC	국가경쟁력강화위원회(Presidential Council on National Competitiveness)
PMR	상품시장규제(Product Market Regulation)
PPJRAI	민관합동규제개선추진단(Public-Private Joint Regulation Advancement Initiative)
RIA	규제영향분석(Regulatory Impact Assessment/Analysis)
RIAS	규제영향분석서(Regulatory Impact Analysis Statements)
RIS	규제정보화시스템(Regulatory Information System)
RRC	규제개혁위원회(Regulatory Reform Committee)
RRO	규제조정실(Regulatory Reform Office)
RTUF	손톱 밑 가시 규제 폐지(Removal of the Thorn-Under-the-Fingernail)
SBC	중소기업진흥공단(Small and Medium Business Corporation)
SCM	표준비용모델(Standard Cost Model)
SEMAS	소상공인 시장진흥공단(Small Enterprise and Market Service)
SMBA	중소기업청(Small and Medium Business Administration)
SME	중소기업(Small and Medium-Sized Enterprises)
TRR	한시적 규제 유예(Temporary Regulatory Relief)

요약

한국은 1990년대 말부터 모범규제제도를 지원하기 위한 여러 제도와 절차 및 정책을 수립해 왔다. 2015년 OECD 규제정책 및 거버넌스 지표(Indicators of Regulatory Policy and Governance, iREG)에 따르면 한국은 규제영향분석, 이해관계자 참여 및 사후평가와 관련된 지표에서 평균을 상회하는 성과를 거두었다. 그러나 성과를 보다 확대하기 위해서는 규제정책의 질을 더욱 개선하고 지금까지 도입한 규제정책을 전체 규제 시스템에 확대 적용할 필요가 있다. 단원제 의회인 대한민국 국회에서 발의된 법률의 비율은 2000년 38.5%에서 2007년 75%로 증가했고 2016년에는 86%에 이르게 되었다. 이들 법률안 중 대부분은 규제품질에 대한 분석이나 심사가 미흡하다. 본 보고서에서 권고하는 개선사항은 한국이 지금까지 도입해 왔던 개혁조치의 결실을 충분히 거두고 규제제도의 전략성, 집중성, 전향성 및 포용성을 강화하는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

규제개혁의 리더십 및 감독

한국 정부는 강력한 규제개혁 의지를 보여 왔다. 예컨대 1년에 2회 개최되는 규제개혁장관회의는 규제부담 경감 및 경제활동 친화적 환경의 조성에 초점을 맞추고 있다. 국무총리실은 규제조정실을 통해 강력한 감독 및 조정 역할을 수행하며, 범정부 규제담당 공무원 네트워크가 이를 뒷받침하고 있다.

국무총리와 민간위원장이 공동위원장을 맡는 규제개혁위원회는 중앙행정기관의 모든 규제안에 대한 심사 업무를 담당한다. 규제개혁위원회는 민간 중심으로 구성되어 있으며, 이는 피규제자들의 의견을 수렴하는 데 필수적이다. 그러나 현행 규제개혁위원회의 위원 구성은 보다 폭넓은 이해관계자들의 참여 가능성을 제한하고 있다.

핵심 권고사항

- 실효성 있는 규제정책과 제도의 연속성을 보장함으로써 차기 정부에서도 규제개혁을 우선적으로 추진해야 한다.
- 규제개혁위원회의 업무추진 방식을 철저한 사실·증거에 입각하도록 강화하는 한편, 규제개혁위원회의 역할과 업무범위를 재검토하여 보다 전략적이고 집중적인 역할을 수행하여야 한다.
- 규제개혁위원회 구성시 지방자치단체의 현실을 반영할 수 있도록 하는 등 그 대표성을 강화하고, 규제개혁위원회 사무국 기능을 중요규제심사에 집중될 수 있도록 강화한다.

규제품질 관리 및 성과평가

1998년 도입된 규제영향분석서는 중앙행정기관이 작성하고 규제개혁위원회가 심사한다. 2015년부터 규제영향분석서는 규제비용과 규제편익을 자동으로 비교하는 온라인 플랫폼을 통해 작성 및 처리된다. 정부로부터 관련 자율성이 보장되는 연구기관들이 특정 규제현안에 대한 독자적 분석 업무를 수행한다. 2016년부터 규제비용관리제를 전면 시행하여 규제의 신설·강화로 인한 규제비용 증가 시 해당 규제비용에 상응하거나 더 많은 비용을 야기하는 기존 규제를 폐지 또는 완화함으로써 규제비용증가를 억제하고 있다. 한편 각 중앙행정기관은 규제영향분석서 작성 시 규제사후평가 계획을 수립해야 한다.

규제조정실은 모든 중앙행정기관으로부터 매년 3500여 건의 법령안을 접수한다. 그러나 심사 작업에만 전념하는 인원은 약 20명에 불과하기 때문에 모든 법령안을 철저히 심사하는 것이 어려울 수 있다. 심사된 법령안 중 약 1000건은 심층적 심사를 위해 규제개혁위원회로 전달된다. 이러한 심사 건수는 다른 국가의 유사 기구에 비해 상당히 많은 편이다. 예컨대 영국 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee)는 2016년 총 318건의 규제안을 심사했고, 독일 국가 규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat)는 2015년 7월부터 2016년 6월까지 총 362건의 규제안을 심사했다. 한편 국회 내에는 규제품질의 개선 업무를 전담하는 기관이 없는 실정이다.

핵심 권고사항

- 규제개혁위원회는 부담이 큰 규제만 심사하도록 하고, 부담이 작은 규제 개선 시 중앙행정기관이 ‘자체 규제감독’ 시스템을 구축할 수 있도록 유도하는 인센티브를 도입한다.
- 국회에 규제 품질을 상설적으로 관리하는 체계를 구축하고, 정부는 법률안 제출시 규제심사시 심의된 규제영향분석서 및 규제비용분석서를 국회에 제출함으로써 국회의 법안 심사 또는 입안 과정에서 규제영향이 고려될 수 있도록 한다.
- 기존 규제에 대해 전략적인 사후(*ex post*)평가 제도를 도입하고 평가 계획을 논의 및 공표한다.
- 규제감축 정책에는 품질관리제도가 포함되어야 한다. 이를 위해서는 피규제자와 규제자 양자 모두의 입장에서 규제가 당초 의도한 목적을 달성할 수 있도록 하기 위한 명확하고 체계적인 기준을 활용하고, 정부와 국회가 도입한 규제품질 개선 정책의 효과를 측정할 수 있는 지표를 개발·적용해야 한다.

이해관계자 참여 및 투명성

규제절차의 투명성과 접근성을 제고하기 위한 제도로는 i-옴부즈만 및 영문으로도 건의하고 피드백을 받을 수 있는 규제개혁신문고와 같은 정부포털 등을 들 수 있다. 2014년에 개설된 규제정보포털은 국민이 규제개혁 과정에 참여할 수 있는 주된 창구 역할을 한다.

핵심 권고사항

- 중앙행정기관이 입법 과정의 초기 단계부터 이해관계자 및 지방자치단체를 참여시키도록 하고, 이해관계자 참여를 확대하기 위한 정부 내 역량강화를 지원한다.
- 이해관계자의 참여 과정에서 업무 담당자별 업무범위 및 책임을 명확히 설정·제공함으로써 이해관계자의 예측가능성을 제고한다.
- 국회 입법 절차에서 특히 의원발의 법안에 대해 지방자치단체 등 이해관계자 참여를 강화한다.

규제준수, 이행조사 및 규제집행

규제집행기관 중 특히 산업안전 분야와 관련된 일부 기관은 인력과 역량이 부족하다. 한편 지방자치단체는 집행기관으로서 중요한 역할을 담당함에도 불구하고 지방자치단체 상호간, 지방자치단체와 중앙행정기관 간 제한적인 조정기능 때문에 규제준수, 이행조사 및 규제집행 측면에서 혼선이 발생할 수 있다.

핵심 권고사항

- 규제집행 및 이행조사를 위한 위험 기반 접근법을 지속적으로 개선하고, 중앙·지방정부 차원의 규제준수 및 이행조사 자료를 활용하여 위험의 발생 확률 및 영향에 관한 정보를 수집하는 정보 공유 시스템을 개발한다. 규제집행결정 및 이행이 항상 객관적인 증거에 기반하여 이루어지고, 어떤 이유에서든 언제나 명확한 규정에 의거하여 이를 면밀히 검토할 수 있도록 해야한다.
- 지방자치단체 간(광역-광역지자체 및 광역-기초지자체) 정기적인 논의 및 조정 활동을 수행하고, 지방정책과 국가정책간 연계를 위해 지속 노력한다. 지방자치단체와 중앙행정기관 간 상향식 의사전달을 지원한다.
- 중앙정부 차원의 산업안전 및 보건 관련 규제를 집행하는 인력을 확충하고 그 역량을 강화한다.

중소기업

전체 기업 수의 약 99%를 차지하고 산업 전체 고용의 88%를 담당하고 있는 중소기업의 규제부담 및 준수비용 경감을 위해 여러 구체적인 제도가 마련되었다. 중소기업 옴부즈만, 중소기업청, 규제개혁위원회 등의 기관은 매년 중소기업 규제개혁 정책의 우선순위를 설정한다.

핵심 권고사항

- 규제의 유연성 제고를 통해 중소기업 규제준수 비용을 감소시킨다. 중소기업이 자신들의 권리와 의무를 이해할 수 있도록 하고 자신들의 권리가 적절하게 보장되지 않는다고 판단할 경우 쉽게 항소할 수 있도록 보장한다.

- 중소기업들에게 신설 규제의 적용 유예기간을 부여한다. (규제정책과 거버넌스에 관한 OECD 이사회 권고안 2.2 - 2.4 참조).
- 규제개혁위원회 연간 성과발표 시, 규제정책이 중소기업에게 미친 영향에 대한 평가 결과를 제공한다.

평가 및 권고사항

한국의 역대 정부는 1990년대 말부터 모범규제제도를 지원하기 위한 주요 정책과 수단 및 절차를 수립해 왔다. 예컨대 독립 감독기구인 규제개혁위원회가 행정부에 설치되어 모든 규제의 품질을 평가하고 있다. 또한 최근 도입된 규제비용관리제는 기존규제 부담을 경감하여 신설 규제안의 규제비용을 상쇄하는 방식으로 규제 흐름을 관리한다. 이러한 동향은 규제 거버넌스의 방향이 규제 ‘감축’에서 규제 품질 개선으로 전환되었음을 시사한다. 고위공무원들 역시 규제개선을 위해 상당한 시간과 노력을 투자하고 있다. 범정부 규제담당 공무원 네트워크는 국무총리실을 중심으로 국가 및 지방 차원에서 규제의 품질을 보장할 것으로 기대된다. 이를 지원하는 신산업투자위원회는 신산업 및 미래산업에 대한 전략적이고 전향적인 시각을 보여 주는 대표적인 예이다. 한편 국가발전의 핵심 동력인 중소기업에게 가해지는 규제부담을 완화하기 위한 여러 기구와 절차도 마련되었다.

규제품질 관리는 수요자 중심으로 이루어지며, 민원에 근거한 절차에 따라 실행된다. 한국은 규제개혁 과정에서 일반 국민과 이해관계자들의 참여를 확대시키기 위해 자문단과 기관을 설치하고 광범위한 규제관리 플랫폼과 접근법을 사용해 왔다. 국민이 기존 규제에 대한 의견을 정부에 피력할 수 있도록 하는 제도인 ‘규제개혁신문고’가 대표적인 예이다.¹ 이러한 맥락에서 규제절차(입안-집행-환류)는 다분히 민원 중심적이라고 할 수 있다. 규제절차의 초기 단계에서 규제품질을 개선함으로써 규제관리를 (사전에) 향상시킬 수 있는 중요한 기회를 확보할 수 있다. 이를 통해 한국의 규제절차는 더욱 전향적이고 전략적인 개혁제도로 성숙할 수 있다.

한국에서 제정되는 법률의 약 90%가 의원발의 법안임에도 불구하고, 모범규제제도 의제는 국회에서 제한적으로 다루어지거나 전혀 다루어지지 않고 있다.² 정부조직 전반에 걸쳐 정책 최고위층의 규제개혁 의지가 중요하다. 또한 국가 거버넌스 시스템의 원활한 운영을 위해서는 모든 규제절차가 동일한 수준의 엄격함과 품질을 유지해야 한다. 정부가 다양한 종류의 모범규제제도 이니셔티브를 수립하고 있는 것과 달리, 국회에는 입법의 품질을 보장하기 위한 절차가 결여되어 있으며, 이에 따라 ‘범정부적(whole-of-government)’ 규제개혁 노력이 저해될 위험이 있다. 상당수의 법안이 국회에서 발의된다는 점을 감안할 때, 국회 내부기관의 역량강화를 통해 사회·경제적 분석 역량을 구축하거나 증거에 기반한 입법을 위한 자동심사 또는 사후평가를 장려한다면 국회 내 규제제도 및 정부 전체의 규제 시스템 전체를 개선하는 데 도움이 될 것이다. 또한 국회가 모범규제제도의 추진에 동참하면 행정부와 입법부 모두 모범규제제도에 더욱 주목하게 됨으로써 통합적이고 완벽한 규제개선을 도모할 수 있다.

제도적 인프라는 기업과 시민 모두가 규제개혁 성과와 개선을 체감할 수 있도록 세부적으로 조정되어야 한다. 규제개혁위원회는 중앙조정기관으로서의 역할을 더욱 효과적으로 수행할 수 있도록 개선되어야 하며, 모든 규제영향분석의 질을 검토하는 방식보다는 전반적인 규제정책의 조정에 초점을 맞추어야 한다. 이러한 기능은 우선적으로 규제개혁위원회가 중요규제에 중점을 두는 방식으로 수행해야 한다. 또한 규제개혁위원회의 이러한 역할을 지원하기 위해 사무국은 정부 부처 전체의 전반적인 규제품질개선 및 규제준수 현황을 관리하는 한편, 중요규제 품질개선에 보다 집중해야 한다. 한편 중앙행정기관은 부담이 작은 규제에 대해 보다 신속한 심사를 할 수 있고, 규제개혁위원회의 통제를 덜 받을 수 있도록 책임을 부여받아야 한다. 이와 함께 각 중앙행정기관은 자체심사절차를 수립하고 심사절차와 성과에 대해 보고하는 등 다양한 방식을 통해 ‘규제 자치권’을 확보해야 한다.

지방자치단체는 규제절차에서 중요한 역할을 담당할 수 있다. 지방자치단체는 법령의 취지에 맞게 규제를 해석하는 과정에서 중요한 역할을 담당하며, 현장에서 규제준수, 이행조사 및 규제집행을 담당한다. 규제제도와 현실사이에 존재하는 간극을 메우기 위해, 특히 입안 단계에서 지방자치단체의 참여를 확대시킬 수 있는 채널을 마련하면 지방자치단체 조례 및 규칙과 관련된 규제품질을 제고할 수 있다. 그러한 참여를 통해 지방자치단체의 역량에 부합하고 새로운 문제에 대응하며 지역 주민과 일반 국민의 수요를 반영하는 규제를 적절히 수립할 수 있다. 한편 규제집행 및 이행조사를 위한 공통 기준 설정 등 지방자치단체 차원의 규제 활동에서 일관성을 제고하기 위한 이니셔티브도 고려해볼 수 있다.

종합적으로, 지금까지 기울여 온 규제개혁노력의 성과를 충분히 거두기 위해 한국의 규제제도는 다음과 같은 특성을 강화해야 한다.

- **전략성:** 역량과 자원을 더욱 현명하고 효과적으로 사용하기 위해서는 규제정책의 방향에 대한 보다 명확한 전략과 비전이 있어야 한다.
- **집중성:** 규제개혁 노력은 최대의 효과를 거둘 수 있는 목표를 대상으로 삼아야 한다. 규제개선 시 부담이 가장 크고 경제 및 국가 전체에 최대 장애물로 작용하는 규제와 정책들을 다루어야 한다.
- **전향성:** 중앙행정기관들에게 책임을 부여하여 규제개선 과제를 전향적으로 발굴 및 개선할 수 있도록 장려해야 한다. 민간부문도 규제개선 책임을 공유하고 ‘민원 제기적’인 소통에서 ‘해결책 모색적’인 소통으로 초점을 옮겨야 한다.
- **포용성:** 규제제도의 투명성을 높이고 균형적이고 포용적인 성장에 기여할 수 있는 현안을 발굴하기 위해 보다 광범위한 이해관계자에게 규제개혁 제도와 절차를 공개하여야 한다.

이하부터는 구체적으로 다음과 같은 주제와 관련된 당면 현안과 기회들을 세부적으로 분석하고 정책 권고사항을 제시하고자 한다.

- 규제개혁의 리더십 및 감독
- 규제품질 관리
- 이해관계자 참여 및 투명성

- 규제준수, 이행조사 및 규제집행
- 규제성과평가
- 중소기업

규제개혁의 리더십 및 감독

박근혜 정부는 투자 진흥, 생산성 제고, 일자리 창출 및 궁극적인 국민복지 증진을 위해 규제개혁을 국정의 최우선 과제로써 추진해 왔다. 이러한 의지는 역대 정부들이 운영했던 규제체도의 개선 및 지원과 더불어 규제개혁신문고와 같은 새로운 이니셔티브의 추가를 통해 구체화되었다. 규제개혁신문고는 일반 국민과 기업이 불필요한 규제부담과 관련된 건의사항을 정부에 전달하는 시스템이다. 한편 규제품질 제고를 위해 규제비용관리제가 도입되었다. 아울러 구체적인 현안을 해결하기 위해 다양한 중앙행정기관과의 협력 하에 자문단 및 독립조직과 같은 특수 목적의 기관들이 설치되었고 만족스러운 성과를 거두어 왔다. 박근혜 정부는 개혁의 추진력을 유지하고 규제환경의 개선에 지속적으로 전념했다. 대통령은 매년 2 회 개최되는 규제개혁장관회의를 주재했으며 2016 년 5 월 회의에서는 신산업 또는 미래산업에 대한 규제부담의 완화를 위한 규제개혁 방안을 발표했다. 한편 2016 년 12 월 회의에서는 중소기업, 소상공인 및 창업을 위한 기업 친화적 환경을 조성하는 데 초점을 맞추었다.

규제감독 기능은 정부 핵심부(Center of Government)에 있으며, 국무총리실에서 강력한 감독과 조정 역할을 하고 있다. 국무총리와 민간위원장이 공동위원장을 맡고 있는 규제개혁위원회는 중앙감독기구로서 규제체도의 관리, 중앙행정기관의 규제안에 대한 심사, 규제의 품질 관리, 규제개혁 관련 업무 등을 담당한다. 규제개혁위원회에는 경제분과위원회 및 행정사회분과위원회가 각각 소관 규제를 담당하고 있다.

현행 규제개혁위원회는 민간 중심으로 구성되어 있으며, 이는 정부가 규제 의사결정 과정에서 피규제자들의 의견을 수렴하는 데 필수적이다. 규제개혁위원회는 국무총리, 정부위원 7 인(관계부처 장관 등), 대부분 학계 출신의 민간 위원 17 인으로 구성되어 있고, 비상임직이다. 따라서 현행 구성은 규제의 신설·강화 과정에서 핵심적인 역할을 할 수 있는 기타 이해관계자들의 참여 가능성을 제한하고 있다. 규제개혁위원회는 연간 약 1 000 건의 규제안을 대부분 온라인으로 심사한다. 그중 100 여 건의 중요규제안(매월 약 8 건)은 월 2 회(금요일) 소집되는 대면회의에서 심사된다. 이러한 심사 건수는 다른 국가의 유사 기구에 비해 상당히 많은 편이다. 예컨대 영국 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee)는 2016 년 총 318 건의 규제안을 심사했고, 독일 국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat)는 2015 년 7 월부터 2016 년 6 월까지 총 362 건의 규제안을 심사했다. 한편 국무조정실 규제조정실은 규제개혁위원회가 규제안에 대한 구체적이고 최종적인 결정을 내릴 수 있도록 지원한다. 규제개혁위원회의 안건과 회의록 요약본은 규제정보포털에 공개된다.

규제개혁위원회는 규제안의 품질과 적법성을 평가하는 역할을 수행하며, 규제의 타당성 평가에 보다 중점을 둔다. 규제개혁위원회는 선별된 중요규제안을 대상으로 규제영향분석의 질 및 규제안의 필요성에 대해 심의한다. 이러한 심의 과정은

규제비용관리제 시스템에서 사용된 계산 방법의 적정성이나 규제영향분석의 전반적인 질과 같은 기술적·질적 문제보다는 규제안에 대한 일반 국민의 수용성에 초점을 맞춘다. 기술적 사항은 규제조정실과 규제연구센터의 검토를 이미 거친 것으로 간주된다.

규제개혁 추진과 관련, 중앙행정기관 및 위원회 등에 걸쳐 규제업무를 전담하는 공무원 네트워크가 구축되어 있다. 국가 차원에서는 규제조정실 및 민관합동규제개선추진단 소속 인원 90 여 명이 규제정책의 조정 및 관리 업무를 수행하고 있다. 아울러 각 중앙행정기관에는 부서의 규모에 따라 10 명 내외의 공무원이 규제를 전담한다(총 400 여 명). 지방규제개혁추진단의 2015 년 보고서에 따르면 총 613 명의 지자체 공무원이 규제개혁 관련 업무를 담당하고 있다. 이러한 공무원 네트워크는 정부 전체 차원에서 규제품질을 보장하고 모범규제제도라는 문화를 내재화하기 위해 중요하다. 공무원 네트워크는 신산업투자위원회의 지원도 받고 있다. 80 명의 민간 전문가들로 구성되어 있는 신산업투자위원회는 신산업 발전의 장애물이 되는 규제에 대해 검토한다. 동 위원회는 2016 년 출범한 이래로 신산업 발전을 저해하거나 촉진할 가능성이 있는 규제개선 과제 271 건을 심의했으며 그중 약 255 건(94%)을 개선했다.

공무원 역량강화를 위해 교육훈련 프로그램을 실시하고 있으며, 이는 정기적으로 실시되거나 온라인으로 제공된다. 중앙정부는 지방 관서 및 규제연구센터와 협력하여 규제정책에 관한 온라인 및 오프라인 교육 프로그램과 컨설팅 서비스를 제공하고 있다. 이러한 프로그램 중 다수는 정부의 규제개혁 노력 및 기존에 도입된 주요 개혁조치에 대한 이해를 목표로 진행된다. 그 밖에도 매년 정기적으로 공무원 대상 집합교육 역시 실시한다.

규제총량(stock)과 규제유량(flow)을 파악하는 작업은 여전히 과제로 남아있다. 규제등록 절차를 개선하려는 노력이 있었으나, 그 성과는 제한적이었다. 행정규제기본법의 대상이 되는 모든 규제는 규제등록시스템에 등록되어야 한다. 규제등록제도는 1998 년 도입된 이래로 2007 년, 2009 년 및 2015 년에 주요 사항이 개편되었다. 그러한 개편이 있을 때마다 규제의 등록단위가 ‘상위법령’, ‘하위법령’, ‘단일 조문’ 또는 ‘여러 법령의 복수 조문’과 같이 다르게 정의되었기 때문에 등록규제수의 변동이 심했다. 이러한 문제를 해결하기 위해 규제등록제도는 2015 년 전면적으로 재정비되었으며, 모든 규제를 각각의 규제조문에 따라 등록하도록 하는 엄격한 요건이 도입되었다. 정부는 이러한 재정비 후 등록된 규제조문수의 변동이 규제의 실제 규모를 반영하지 않으며 단순한 규제숫자의 감축이 규제의 품질 개선을 위한 국가적 노력에 부합하지 않는다는 점을 확인했다. 이 같은 맥락에서 정부는 규제숫자를 더 이상 관리하고 있지 않다.

권고사항

- **차기 정부에서도 규제개혁을 국정의 우선과제로써 추진하여야 한다.** 개혁의 추진력을 유지하고 실효성 있는 정책과 수단의 연속성을 보장함으로써 강력하고 일관적인 규제환경을 조성할 수 있다.
- **규제개혁위원회의 역할과 범위를 재검토하고 단기 목표와 장기 비전을 설정하여 전략성과 집중성을 강화한다.** 규제개혁위원회는 목표와 선결과제를 명확히 정의하고 내부역량을 강화하며 과급효과가 큰 규제에

집중함으로써 역할을 재정립해야 한다. 그리고 규제비용관리제 및 규제영향분석 관련 역할을 강화해야 한다. 규제개혁위원회 내 강력하고 독립적인 상임위원을 둔다면 과급효과가 큰 규제개혁을 위한 선결과제 발굴 및 공유가 용이해질 수 있다.

- **규제개혁위원회 위원의 대표성과 참여도를 확대한다.** 규제개혁위원회가 현재보다 적은 수의 위원을 두되 상임위원으로 운영하고, 필요 시 노동단체, 시민사회, 소비자, 지방자치단체 등 광범위한 이해관계자와 기타 규제품질 제고에 기여할 수 있는 관련 당사자들을 참여시킨다면, 심사절차의 전반적인 질 저하 없이 운영될 수 있다.
- **규제개혁위원회 사무국의 역량을 강화하여 중요규제심사에 행정역량이 집중될 수 있도록 한다.** 이미 사무국 역할을 수행하고 있는 규제조정실의 역할과 기능을 사회·환경·경제에 과급효과가 큰 규제심사에 집중한다면 이러한 목표를 달성할 수 있다. 아울러 국무조정실 외부에 사무국을 설치하거나 국무조정실 내에서 다른 부서와 분리되어 있는 전담 사무국을 설치하는 방안도 규제개혁위원회 결정의 독립성과 무결성 강화를 위해 고려해 볼 수 있다. 그러나 사무국이 국무조정실 외부조직이 아닌 국무조정실 내에 설치되는 경우에는 견인 역할과 조정 역할 사이의 균형이 유지되도록 주의를 기울여야 한다. 또한 규제개혁위원회가 소수의 중요규제에 집중하게 된다면 규제조정실 직원은 중요규제에 대해 규제개혁위원회가 보다 심층적인 심사를 할 수 있도록 지원하기 위해 역량과 전문성을 대폭 강화해야 한다.
- **증거에 기반한 의사결정을 위한 역량강화 활동을 확대한다.** 역량강화 활동은 자료와 근거의 수집 및 비용분석에 초점을 맞추어야 한다. 이는 증거에 기반한 의사결정을 뒷받침하는 핵심 요소이다. 역량강화 활동에는 증거 확보를 위해 행동경제학과 같은 과학적 방법을 사용하는 방안도 포함될 수 있다. 아울러 규제의 관리, 행정적 이행 및 해석에 필요한 수단을 사용함으로써 의사결정의 질을 제고하고 의사결정 과정을 가속화해야 한다.
- **또한 역량강화 활동에서는 다양한 규제사례를 공유할 수 있는 교육과정도 도입하여 기존 규제 교육훈련의 성과를 개선할 수 있다.** 규제개혁에 대한 이해를 증진하기 위해서는 특정 분야나 주제 또는 적용사례에 관한 정보를 규제자들이 정기적으로 공유할 수 있는 플랫폼이 구축되어야 한다. 이를 통해 규제자들은 규제의 적용 방법 및 여러 부처에 공통적으로 영향을 미치는 사안에 대한 대응법을 더욱 효과적으로 이해할 수 있다.
- **규제등록제도의 개선을 위한 후속작업을 수행한다.** 이는 국가 및 지방 차원에서 이용의 편의성을 제고하고 다양한 데이터베이스와 등록제도 간의 연계성을 강화하는 방향으로 이루어져야 한다.

규제품질 관리

규제영향분석서는 중앙행정기관이 작성하고 규제개혁위원회가 심사한다. 1998년에 도입된 규제영향분석 제도는 복수(최소 3건)의 규제 대안을 비교 및 검토하기 위한 것이다. 규제영향분석은 여러 번의 수정 및 개선 과정을 거치고

일반적으로 중앙행정기관의 장이 중소기업청, 공정거래위원회, 국가기술표준원 등의 지원을 받아 실시하며, 한국개발연구원(KDI) 규제연구센터 및 한국행정연구원(KIPA) 규제연구센터의 참여를 통해 보완된다. 모든 규제영향분석서는 입법예고 기간(약 40 일) 중에 공표되며, 이후 관계 중앙행정기관의 자체 규제개혁위원회의 심사를 거친 뒤 규제개혁위원회의 전면적인 심사를 받게 된다.

규제영향분석서의 간소화 및 질적 개선을 위해 2015년 7월 ‘e-규제영향분석’ 시스템이 도입되었다. 정부는 규제영향분석 과정을 간소화하기 위해 규제영향분석서를 온라인으로 작성하고 처리할 수 있는 플랫폼인 e-규제영향분석 시스템을 도입했다. e-규제영향분석 시스템은 자동화 및 데이터 축적 기능을 통해 규제 대안별로 규제비용과 규제편익을 비교함으로써 비용-편익 분석의 정량화를 향상시키는 데 도움이 된다. 규제조정실, 한국개발연구원 및 한국행정연구원은 중앙행정기관들이 e-규제영향분석 시스템을 사용하여 규제영향분석서를 작성할 수 있는 역량을 강화시키기 위해 현재까지 6차례의 교육훈련 프로그램을 실시했다. 또한 중앙행정기관들은 유관 연구기관에 문의하여 전문가의 지원 또는 추가적 자문을 활용할 수 있다.

규제비용관리제는 규제의 품질 개선 및 규제부담 경감을 목표로 하는 주요 제도이다. 규제비용관리제는 2014년 7월부터 15개 중앙행정기관에서 시범 사업으로 실시되다가 2016년 7월 전면 시행되어 총 27개 기관을 대상으로 운영되고 있다. 규제비용관리제는 규제의 신설·강화로 인한 규제비용 증가 시 해당 규제비용에 상응하거나 더 많은 비용을 야기하는 기존 규제를 폐지 또는 완화함으로써 규제비용증가를 억제하고 있다. 또한 이 제도는 불필요한 부담을 초래하는 기존 규제를 개선하기 위해서도 사용된다. 중앙행정기관은 규제비용을 산정한 후 규제연구센터의 심사 및 검증을 받는다. 이때 규제비용은 국민 또는 기업이 부담하는 직접비용을 의미한다. 직접 및 간접 비용과 편익 모두를 비교하는 규제영향분석과 달리 현행 규제비용관리제는 규제안의 ‘직접순비용’에 초점을 맞춘다. 따라서 규제를 신설하면서 기존 규제를 폐지 또는 완화하려는 경우에는 기존 규제를 통해 국민에게 발생한 ‘간접’ 편익의 감소를 야기할 수도 있다.

규제에 대한 정기적인 사후평가는 규제일몰제를 통해 실시된다. 규제일몰제는 1998년 도입된 이래로 몇 가지 유형이 적용되어 왔다. 규제일몰제의 전반적인 목적은 특정 규제의 유지 또는 폐지 여부를 결정하기 위해 해당 규제를 정기적으로 검토하는 것이다. 규제일몰제는 중앙행정기관이 5년 이내로 정한 기한이 도래하는 규제들을 대상으로 실시된다.

규제를 만드는 주체인 중앙행정기관은 규제품질을 효과적으로 관리하는 데 핵심적 역할과 책임을 담당하며, 또한 규제의 효과성 및 의미있는 이해관계자 참여에도 많은 관심이 기울여지고 있다. 중앙행정기관들은 지난 20여 년 동안 규제품질 관리 업무를 개선하기 위해 자체적인 규제역량을 강화하는 데 전념해 왔다. 중앙행정기관들은 규제영향분석서의 작성 과정에서 주도적인 역할을 담당한다. 규제영향분석서는 이해관계자 및 규제개혁위원회로부터 피드백을 받아 지속적으로 다듬어진다. 한편 한국개발연구원 및 한국행정연구원과 같은 연구기관이 제공하는 교육훈련 프로그램을 통해 중앙행정기관들의 규제심사 역량을 효과적으로 강화시키기 위한 노력이 이루어져 왔다.

연구기관들이 규제개혁 과정에 참여하는 것은 중요한 가치가 있다. 중앙행정기관이 제출한 규제영향분석서의 심사 과정에는 연구기관들도 참여한다. 따라서 실제 심사과정에서는 수차례에 걸친 연구기관과의 협의를 진행하게 되며 특히 추가적인 자문이 필요한 경우에는 이와 같은 협의가 보다 많이 이루어진다. 이와 같이 규제영향분석 및 규제비용관리제의 실시 과정에 연구기관들이 참여하는 것은 중요한 가치가 있다. 특히 (i) 일부 중앙행정기관에서 내부적으로 보유하기 어려운 고도의 전문 지원 서비스를 제공하고, (ii) 독립적·중립적 기관으로서 특정사안에 대한 분석을 지원하며, 특히 국민 신뢰에 근거하고 있기 때문에 상대적으로 논란의 여지가 많은 정책과 규제에 대해 중요한 역할을 할 수 있다.

규제조정실은 모든 중앙행정기관으로부터 매년 3 500 여 건의 법령안을 접수한다. 그러나 법령안에 규제가 포함되어 있는가의 여부를 판단하기 위한 심사 작업에 할당된 인원은 약 20 명에 불과하다. 심사된 법령안 중 약 1 000 건(규제가 포함된 법령안)은 규제개혁위원회로 전달된다. 규제개혁위원회가 1 000 여 건의 규제안을 철저히 심사하는 것은 어려울 수 있다. 결과적으로 규제개혁위원회가 심사하는 법령안 수도 많고, 이 외에도 의원발의 법안도 있기 때문에 전체 입법 현황을 파악하기 어려운 상황이다.

국회가 공청회 및 법안 심사를 통해 입법의 품질을 개선할 수 있는 여지가 있음에도 불구하고, 국회 내에는 입법개선에 대해 체계적으로 감독하는 기구가 없다. 국회에서 발의되는 법안의 수가 증가하고 있음을 감안한다면 국회 내에서 입법의 품질을 관리하는 제도를 강화해야 할 필요성이 있다. 전체 법률안 중 국회에서 발의된 법안이 차지하는 비중은 2000 년 38.5%에서 2007 년 75%로 증가했으며, 2015 년과 2016 년에는 각각 90% 및 86%로 증가했다. 현재 국회에서 발의되는 대부분의 법안은 규제의 품질에 대한 분석 또는 심사 작업이 이루어지지 않고 있다. 국회는 공청회를 통해 이해관계자들의 의견을 수렴 및 처리하고, 법안 검토보고서에 대한 검토 및 국회예산정책처와 국회입법조사처의 전문적 지원을 통해 입안 절차를 보장하고 있다. 정부발의 법안은 규제개혁위원회에 제출되며, 해당 법안이 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우에 규제개혁위원회의 심사를 거치게 되어 있다. 반면 국회의 경우에는 규제영향분석서의 제출이 요구되지 않으며, 규제의 품질 보장을 위해 국회를 지원하는 독립기구도 존재하지 않는다.

권고사항

- **규제품질 제고를 위해 ‘범정부적’ 노력을 강화한다. 행정부 내에서는 규제품질 개선을 위한 전략적 비전이 필요하다.** 또한 중앙행정기관은 규제 시행 및 개선현황과 관련된 모든 정보를 중앙감독기구에 보고하고 국민이 해당 정보에 접근할 수 있도록 해야 한다. 아울러 정부발의법안의 규제품질 개선 노력과 병행하여 국회도 규제품질 개선에 관심을 가져야 한다. 이를 통해 의원발의 법안에도 모범규제제도가 적용되도록 해야 한다.
- **규제개혁위원회는 부담이 큰 규제들만 심사하고 중앙행정기관의 ‘규제 자치권’ 확보를 장려함으로써 더욱 집중적인 시스템을 구축한다.** 규제개혁위원회는 중요규제에만 초점을 맞추고 부담이 작은 규제에 대한 업무는 중앙행정기관에 위임하며, 개별 중앙행정기관은 규제의 품질 관리 및 개선현황 보고 책임을 부담하여 규제개혁위원회가 심사하는 규제안의

수를 줄여야 한다. ‘범정부적’ 규제정책에서는 책임을 불이행하거나 목표에 미달하는 중앙행정기관에 대한 제재 또는 벌칙 제도가 마련되어야 한다.

- **부담이 작은 규제 개선 시 중앙행정기관들이 규제조정실 점검 및 보고를 통해 ‘자체 규제감독’ 시스템을 구축할 수 있도록 유도하는 인센티브와 지침을 도입한다.** 중앙행정기관들에게 규제업무 수행의 자율성을 부여함으로써 ‘자체 규제감독’ 활동을 수행할 수 있도록 강력한 인센티브를 제공하면 규제조정실의 업무 부담을 줄일 수 있다. 중앙행정기관이 자체 활동에 대해 규제조정실에 보고하고 규제조정실이 각 기관에 대한 ‘규제 감사’를 정기적으로 실시하여 필요 시 제재를 가하는 방식을 통해 중앙행정기관에 대한 점검 및 평가가 가능하다.
- **중앙행정기관들의 규제평가 역량을 지속적으로 강화한다.** 중앙행정기관이 단순·명료한 분석 기법, 제도적 틀에 기반한 명확한 자료 수집·통합 절차 또는 표준 분석수단을 제시할 수 있도록 유도해야 한다. 이는 규제평가 과정에서 의무적으로 계산해야 하는 비용 및 편익과 구체적으로 관련이 있는 서류만 제출하도록 하는 등 서류 제출 요건을 간소화함으로써 촉진될 수 있다.

글상자 1. 기준별 규제평가지표 : 미국 사례

- 편익의 비용정당화
 - 규제가 시행된 지 어느 정도 시간이 흐른 지금, 해당 규제의 편익이 여전히 비용을 정당화하는가?
 - 편익은 어떠한 의미를 지니는가? 즉, 계량적 편익이 의미하는 정치적 의미는 무엇인가?
- 최소부담
 - 규제가 미국환경보호국(EPA) 규제 요건의 적용을 받는 피규제자에게 별도의 요건을 부과하는가? 그렇다면 해당 규제에 의해 피규제자에게 어느 정도의 누적 부담과 비용이 발생했는가?
 - 규제가 온라인 보고 또는 전자 기록으로 대체가능한 서류작업(보고, 기록, 제 3 자 통보) 의무를 부과하는가?
 - 중소기업에게 중대한 영향을 미칠 수 있는 규제인 경우, 환경을 계속 보호하면서 그러한 영향을 감소시킬 수 있는 방향으로 해당 규제를 개선할 수 있는가?
 - 환경을 보호하면서 지방정부의 규제부담을 감축할 수 있는 규제대안이 존재하는가?
- 순편익
 - 환경목표를 달성하면서 비용 효과성을 제고할 수 있는 방향으로 해당 규제를 개선할 수 있는가?

글상자 1. 기준별 규제평가지표 : 미국 사례 (계속)

- 성과목표
 - 복잡하거나 시간이 많이 소요되는 요건이 규제에 포함되어 있는가? 또한 환경을 계속 보호하면서 규제부담을 경감할 수 있는 규제대안이 존재하는가?
 - 다른 연방정부기관 및/또는 지방정부와의 협력을 증진할 수 있는 방향으로 해당 규제를 개선할 수 있는가?
- 규제대안
 - 환경목표를 달성하면서 민관협력을 유도할 수 있는 방향으로 해당 규제를 개선할 수 있는가?
 - 환경목표를 달성하면서 해당 규제의 전체 또는 일부 요건을 대체할 수 있는 비규제대안이 존재하는가?
 - 규제가 도입된 이후 저소득층, 소수집단, 아동 또는 노년층과 같은 취약계층에게 미치는 기존 영향이 감소 또는 심화되었는가 아니면 새로운 영향을 미치게 되었는가?
 - 취약계층을 더욱 효과적으로 보호할 수 있는 방향으로 해당 규제를 개선할 수 있는가?
- 정보공유
 - 수집되는 정보의 접근성을 향상시킬 수 있는 방향으로 해당 규제를 개선할 수 있는가?
 - 규제심사 과정에서 모든 이해관계자의 의견이 고려되었는가?
- 행정기관 간 조정, 절차의 간소화 및 조화
 - 특정 규제가 환경보호국 규제와 조정이 필요하다면 기관간 조정이 지금보다 원만하게 이루어질 수 있는가?
 - 특정 규제가 다른 연방·주정부기관 규제와의 조정이 필요하다면 기관간 조정이 지금보다 원만하게 이루어질 수 있는가?
- 혁신
 - 환경을 보호하면서 경제성장 또는 일자리 창출을 증진할 수 있는 방향으로 해당 규제를 개선할 수 있는가?
 - 시장 개척, 신기술 개발 또는 일자리 창출을 촉진하기 위한 규제대안을 마련할 수 있는가?
 - 규제가 도입된 이후 피규제자가 환경목표를 더욱 효과적·효율적으로 달성할 수 있도록 하는 저비용 기술 및/또는 혁신 기술이 개발되었는가?
- 유연성
 - 피규제자 집단의 혁신적 사고를 장려하고 비용을 최소화할 수 있는 규제준수 방법을 고안할 수 있도록 지원하기 위해 해당 규제의 유연성을 제고할 수 있는가?

글상자 1. 기준별 규제평가지표 : 미국 사례 (계속)

- 과학적·기술적 객관성
 - 환경취약계층(environmental justice community), 아동 또는 노년층 등에 대한 규제부담 평가 방식을 개선할 수 있을 정도로 위험평가 기법이 향상되었는가?
 - 규제가 도입된 이후 해당 규제의 개선 필요성을 뒷받침할 수 있을 정도로 새로운 과학적 증거들이 발견되었는가?

주: *. Refers to Naundorf, S. and C. Radaelli (2017), "Regulatory Evaluation: Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods", in Karpen and Xanthaki (eds.) *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, Hart Publishing, Oxford.

출처: U.S. Environmental Protection Agency (2011), "Criteria for Regulatory Review", pp. 53-55; Coglianese, C. (2012), "Measuring Regulatory Performance: Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy", OECD Expert Paper No. 1, OECD, Paris, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/1_coglianese%20web.pdf (accessed 22 March 2017).

- 국회가 법안의 심사 또는 입안 과정에서 규제영향을 고려할 수 있도록 **정부는 법률안 제출시 규제심사시 심의된 규제영향분석서 및 규제비용분석서를 국회에 제출한다.** 이를 통해 국회법안 심의시 필수적인 정보를 보다 쉽고, 간결하고, 핵심적이고, 적시에 제공할 수 있다.
- **규제비용관리제가 가급적 포괄적인 제도가 될 수 있도록 그 범위를 확대하고 규제감축 목표를 설정한다.** 정부는 규제비용의 계산 과정에서 공공안전 및 기타 사회적 비용과 같은 기타 항목도 포함시킴으로써 평가 지표의 종류를 늘릴 수 있다. 또한 규제비용관리제를 통해 규제를 감축하려는 경우에는 제도의 효과적인 운영을 위해 구체적 목표(예: 전체 예산에서 규제비용이 차지하는 비중)를 설정해야 한다.

글상자 2. 간접비용의 측정 : 독일 사례

독일에서는 규제집행 과정에서 부수적으로 발생하는 간접비용을 측정하기 위해 해당 규제가 가격 및 일반 물가수준에 미치는 영향 등을 평가한다.

담당부처는 우선 규제개선 체크리스트를 작성하고 법안이 비용 및 가격에 영향을 미칠 것인가의 여부를 판단한다. 연방 경제부가 발간한 가이드라인에는 규제영향의 측정 기준과 범위에 관한 지침이 제시되어 있으며, 비용-편익 분석을 실시하고 비용-가격에 영향을 미치는 조문을 만들때 참고할 수 있는 실제 사례와 권고사항이 수록되어 있다.

비용에 관한 정보는 연방 통계청을 통해 수집한다. 통계청 자료가 없는 경우에는 평가의 초기 단계에서 기업 및 관련 협회에 질의하거나 그러한 이해당사자들과의 협의를 거쳐 정보를 입수한다. 규제영향분석 매뉴얼 및 규제영향분석지침에서는 비용측정, 비용효과성 분석 또는 비용-편익 분석을 실시할 것을 권장한다. 객관적 자료의 부재로 인해 비용을 정량화할 수 없는 경우에는 정성적 예측 작업을 실시한다.

비용영향을 측정할 때는 신규·강화 규제가 산업발전 또는 소득기회를 저해하지 않도록 하기 위해 간접비용도 고려한다.

출처: Survey results of the OECD (2015b), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

- **절차 간소화 및 동기 유발을 위해 담당기관들에게 권한을 부여한다.** 각종 절차의 통합 및 간소화, 명확한 목표의 수립 및 효과적인 핵심성과지표의 설정을 통해 담당기관들에게 자율적 권한을 부여해야 한다. 이러한 목표는 예컨대 독립적인 싱크탱크를 신설하거나 기존 싱크탱크에 권한을 부여하여 규제영향분석과 관련하여 정부에 조언할 수 있도록 하는 방식 등을 통해 달성할 수 있다.
- **국회에서 입법의 품질을 관리하는 제도를 상설적으로 운영한다.** 인센티브 기반 제도를 포함하여 다음과 같은 몇 가지 대안을 고려할 수 있다. i) 국회 내 규제개혁위원회와 유사한 기구를 설치하여 의원입법의 비용과 편익에 대한 전문적·독립적 조언을 제공할 수 있도록 한다. 그러한 기구는 국회가 정한 선정·임명 기준에 따라 전문가(예: 경제학자) 및 노사 대표자들로 구성될 수 있다. ii) 국회예산정책처 및 국회입법조사처와 같은 기관이 의원들의 규제영향분석 업무를 지원할 수 있는 역량을 강화한다. iii) 의원들이 분석 작업을 수행하기 위해 공동 예산을 사용할 수 있도록 한다. iv) 국회는 법안 발의 시 규제영향분석 및 규제비용관리제에 따른 비용-편익 분석이 실시되도록 한다. v) 규제영향분석을 거치지 않고 통과된 법안에는 자동적으로 규제일몰제를 적용한다. vi) 특정 기간이 경과하면 사후평가의 개발·실행을 담당하는 중앙행정기관이 모든 법률에 대해 사후평가를 실시하도록 한다. vii) 규제제도 전체에 걸쳐서 규제품질 개선 과정 및 결과에 대해 정기적으로 모니터링하는 상설 기구를 국회 내에 설치한다. 이러한 기능은 앞에서 언급한 국회 내 규제개혁위원회와 유사한 기구에 부여할 수 있다.

글상자 3. 프로그램화된 심사 메커니즘의 종류 : 호주 사례

프로그램화된 심사 메커니즘(programmed review mechanism)이란 특정 시기 또는 상황에서 규제성과를 검토하는 일련의 규제심사 접근법으로서, 구체적인 예는 다음과 같다.

- ‘**규제일몰제(sunsetting)**’는 정당한 사유가 명시된 경우를 제외하고 특정 기간(통상적으로 5~10 년)이 경과하면 법령이 자동으로 폐지되는 제도로서, 예외 대상이 아닌 규제의 전체 또는 일부에 적용될 수 있다. 법령에는 규제일몰제의 적용 예외 또는 유예와 관련된 사항이 규정되어야 하며, 일몰 연장 시에는 사전에 적절한 평가가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 체계적인 준비와 계획이 요구된다. 따라서 규제일몰제는 규제조문의 신설 절차와 유사한 방식으로 적용되는 경우가 많다.
- ‘**규제사후심사(post implementation review, PIR)**’는 사전영향평가가 요구되는 규제에 대해서는 사후평가도 실시해야 한다는 원칙 하에 수립된 제도이다. PIR 는 충분한 평가를 거치지 않고 급조되어 부정적 효과 또는 의도치 않은 결과를 초래할 가능성이 큰 규제가 너무 오래 시행되기 전에 해당 규제를 재평가하기 위한 일종의 ‘안전장치’를 제공하기 위해 도입되었다.

글상자 3. 프로그램화된 심사 메커니즘의 종류 : 호주 사례 (계속)

- 규제기관은 규제가 추후 어떤 방식으로 평가될 것인가에 대한 개괄적 내용을 제시하기 위해 ‘신설 규제의 사후심사요건(ex post review requirements in new regulation)’을 규정한다. 일반적으로 사후심사요건은 규제영향분석의 준비 단계에서 규정해야 한다. 사후심사요건은 규제에 대한 전면적 심사가 필요한 경우가 아니라도 규제의 잠재적 영향에 대한 불확실성이 상당한 경우에 특히 효과적이다. 또한 규제의 구성요소가 임시적 성격을 띠거나 규제개정에 대한 논란이 많은 경우에 판단 근거를 제시하기 위해 활용할 수 있다.

출처: Australian Productivity Commission (2011), “Identifying and Evaluating Regulatory Reform”, Research Report, Canberra; OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

글상자 4. 칠레와 EU 에서의 입법품질 관리 매커니즘

칠레: 법률평가부(The Law Evaluation Department, LED)

칠레의 하원에서는 선정된 법에 관하여 사후평가를 수행하는 법률평가부를 출범시켰다. LED는 법의 효과성을 평가하기 위해서 법의 기술적 분석, 시민의 인식조사, 최종보고서의 작성 등 3단계로 구성된 방법론을 개발하였다. 또한 LED는 온라인 설문조사, 온라인 채팅, 표적그룹, 워크숍 등 시민의 인식에 대한 정보를 수집할 수 있는 수단을 고안하였다. 뿐만 아니라 입법, 감독 또는 이해관계자 의견수렴 등에 정기적으로 참여하는 전문가와 시민단체의 등록 등을 포함하는 데이터베이스를 구축하였다. 법 개정에 관한 논의 시에 활용할 수 있도록 보고서를 발표한다. 이 부처는 현재 하위법령상 규제에 관한 사후평가 가능성도 검토하고 있다.

EU: 유럽의회 입법조사처(The European Parliament Research Service, EPRS)의 사전 및 사후 평가

2013년 유럽의회는 싱크탱크 및 원내 조사처 역할을 수행하기 위해 유럽의회 입법조사처가 출범하였다. 구체적으로 유럽의회 입법조사처는 유럽연합 관련 특정 정책현안에 대해 독립적이고 객관적인 맞춤형 분석 및 조사를 제시하는 데 있어 유럽의회 의원을 지원한다.

유럽의회 입법조사처는 다음과 같이 의원들을 도와 전반적인 정책절차를 지원하는 것을 목표로 한다. i) EU 입법안의 영향을 평가한다. ii) EU 기존법률의 영향을 평가한다. iii) 향후 EU의 조치가 필요한 분야를 발굴한다. iv) 과학적 예측을 실시한다. v) 유럽이사회를 감독한다.

유럽의회 입법조사처의 사전영향평가는 다음과 같이 유럽의회 위원회를 지원한다. 첫째, 파급효과가 큰 법개정에 대한 영향평가 등 종합적이고 상세한 후속서비스를 유럽의회 위원회에 제공한다. 둘째, 유럽위원회가 실시한 규제영향평가를 분석한다.

유럽의회 입법조사처의 사후영향평가는 다음과 같이 유럽의회 위원회를 지원한다. 첫째, 유럽의회 위원회의 집행보고서 작성 시, EU 법에 대해 증거에 기반한 상세한 평가를 한다. 둘째, 후속조치가 필요한 EU 입법 및 EU 기관이 수행하는 모든 사후평가 업무에 대한 상세한 데이터베이스도 구축한다.

출처: OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>; European Parliament (n.d.), “European Parliamentary Research Service” website, www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/20150201pv100031/european-parliamentary-research-service (accessed 2 May 2017).

이해관계자 참여 및 투명성

이해관계자 참여는 규제절차의 투명성 제고를 위해 중요하며 이러한 맥락에서 이해관계자의 대표성 및 절차에 대한 접근 용이성에 중점을 둘 필요가 있다. 다양한 정부 포털, 특히 규제정보포털, i-옴부즈만, 규제개혁신문고 등을 통해 규제절차의 투명성과 접근성을 제고하기 위한 노력이 이루어져 왔다. 규제개혁신문고의 경우에는 외국인을 위해 영문으로도 건의하고 피드백을 받을 수 있다. 민관합동규제개선추진단 및 신산업투자위원회 역시 협의 기회의 확대 및 개선을 위한 채널로서의 역할을 한다. 이해관계자들과의 협의는 규제절차 전반에 걸쳐 이루어지고 있으나, 규제설계 초기 단계에는 중소기업, 스타트업 및 노동계와 같은 이해관계자들의 참여 및 대표성이 제한되어 있다. 외국 기업들 또한 규제절차와 관련된 문제에 직면하고 있다. 일부 제도와 절차는 번역이나 통역이 쉽지 않기 때문에 언어 및 처리 절차 등과 관련된 접근 용이성 측면에서 외국 기업들이 상당한 제약을 받고 있다.

규제개혁신문고는 규제 및 규제행정 관련 건의에 대한 피드백을 제공하는 혁신적이고 효율적인 정책수단이다. 규제관련 불편이나 부담에 대한 어떤 건의도 규제개혁신문고를 통해 제출할 수 있다. 규제건의가 접수되면 관계 중앙행정기관의 담당 공무원이 14일 이내에 해당 건의의 수용 또는 불수용 여부를 결정한다. 불수용된 건의가 합리적인 건의라고 규제조정실이 판단하는 경우, 담당기관은 3개월 이내에 불수용 근거를 소명해야 한다. 긴급한 건의의 경우, 이에 대한 피드백은 1주일 이내에 제공되어야 하며, 담당기관이 긴급건의에 대해 불수용 결정을 했으나 불수용된 건의가 합리적인 건의라고 규제조정실이 판단하는 경우, 담당기관은 1개월 이내에 소명해야 한다. 이러한 과정 전체에 걸쳐 검토 담당자에 대한 정보가 공개된다. 불수용 근거가 충분히 소명되지 않는 경우에 규제개혁위원회는 담당기관에 개선권고를 할 수 있다. 2016년 12월 기준 규제개혁신문고를 통해 41,574건의 건의가 접수되었다. 그중 26,877건(약 65%)은 일반 민원으로 분류되었고, 14,636건(약 35%)의 건의는 피드백이 제공되었다. 나머지 건들은 현재 접수 및 검토 단계에 있다. 이는 규제개혁 신문고가 전반적인 규제시스템에 대해 체계적으로 분석하기 보다는 수요 중심적 또는 민원 중심으로 운영되어 초점을 당면 현안에 대한 피드백과 개선책으로 한정하게 된다는 점을 시사한다.

규제정보포털은 국민이 규제개혁 과정에 참여할 수 있는 창구 역할을 한다. 2014년에 개설된 규제정보포털은 국민이 규제개혁 과정에 참여할 수 있도록 하는 플랫폼이다. 그러한 참여를 장려하기 위해 인터넷 및 모바일 이용자들의 개인정보는 수집되지 않는다. 국민 또는 기업으로부터 건의를 접수한 담당기관은 해당 사항을 가급적 규제안에 반영한다. 특히 규제영향분석 과정에서 이해관계자들의 참여가 충분하지 않은 것으로 간주되는 경우에 담당기관은 규제영향분석서를 수정하도록 권고받는다. 규제정보포털은 국민과 정부 간 소통의 창구 역할을 할 뿐만 아니라, 규제개혁 성공사례를 포함한 규제 관련 정보도 제공한다.

규제이행의 투명성과 책임성 문제는 다양한 항소 절차를 통해 다루어진다. 항소절차는 행정적 절차와 사법적 절차로 분류된다. 행정적 절차로는 중앙행정심판위원회의 행정심판제도와 국민권익위원회의 고충민원제도 등이

있다. 사법적 절차로는 행정법원의 행정소송제도와 헌법재판소의 헌법소원제도 등을 들 수 있다.

국민의 규제개혁 참여를 장려하기 위해 정부 차원의 노력이 이루어져 왔다. 정부는 규제개혁위원회의 주도 하에 규제정보포털 외에도 국민의 규제개혁 참여를 확대하기 위한 몇 가지 방안을 모색해 왔다. 특히 정부는 편의점, 쇼핑카트, 대중교통, 소셜미디어 등 언론매체를 통한 광고, 책자 및 리플렛 배포 등 홍보를 통해 정부의 규제개혁 노력에 대한 국민의 인식을 제고해 왔다. 또한 정부는 ‘찾아가는 규제개혁 버스’를 운영하면서 전국 18 개 지역에서 규제개혁 노력 및 성과에 대한 간담회를 실시했다.

권고사항

- **법안 개선을 위해 기존 이해관계자 협의방식을 개선한다.** 지방자치단체 등 이해관계자들이 입법 절차의 초기 단계부터 참여하고 협의 과정에서 대표성이 충분히 보장되도록 하는 것이 중요하다. 법안 개선을 위해서는 광범위한 이해관계자들이 법안 설계에 공동으로 참여하고 실제 경험에 바탕을 둔 전문 지식을 제공하도록 장려하는 것이 바람직하다.
- **이해관계자 참여를 위해 행정부 내 역량강화를 지원한다.** 소셜미디어 사용 및 행동경제학적 접근의 활용³ 등 보다 현대적인 이해관계자 참여방식을 적용해야 한다. 또한 규제 설계 및 집행 시 이해관계자 참여와 관련 있는 중앙행정기관 공무원을 대상으로 이해관계자 참여에 대한 교육 및 지원을 확대한다. 이러한 역량강화는 성과평가제도 등 일상 업무에 적용되는 인센티브 제도를 통해 지원되어야 한다.
- **중앙행정기관이 입법 과정의 초기 단계부터 이해관계자들과 지방자치단체를 참여시키고 협의 과정에서 이해관계자의 의견이 충분히 반영되도록 한다.** 중앙행정기관은 규제 신설 시 입법예고 기간 전이라도 규제영향분석의 일환으로 이해관계자들에게 해당 규제안에 대한 내용을 효과적으로 전달해야 한다. 그러나 규제안의 계획 또는 입안 과정에서 규제기관이 이해관계자들과 협의해야 한다는 법적 의무는 없다. 규제의 품질 제고 및 규제집행의 개선을 위해서는 규제절차(regulatory cycle)의 가장 초기 단계부터 이해관계자와 지방자치단체가 참여하는 것이 규제심사 및 사후평가만큼 중요하다.
- **이해관계자 참여 과정에서 업무 담당자별 업무범위 및 책임을 명확히 설정·제공함으로써 공무원들이 부당하게 비판받지 않도록 한다.** 이해관계자 참여절차에서 정부와 이해관계자 간 신뢰가 중요하며, 이는 참여절차와 관련된 업무범위 및 책임을 명확히 설정하고 관련 정보를 제공함으로써 촉진될 수 있다. 책임성 관련 규정은 광범위한 적용성을 확보하고 향후 쉽게 개정될 수 있도록 제정 초기단계에서는 기본원칙의 방식으로 수립할 수 있다. 예를 들어 정해진 기한 내에 참여범위를 고려하고 개별규제가 아닌 규제 전반에 대한 참여 관련 정보를 제공하도록 공무원에게 의무화하는 규정을 둘 수 있다.

글상자 5. 협의 지침: 영국의 사례

투명성 제고 및 이해관계자 참여 확대를 통해 전문 지식과 대안적 관점을 반영하고 의도치 않은 결과와 현실적 문제를 파악함으로써 정책 입안의 품질을 개선할 수 있다.

영국에서는 협의 관련 사항이 상세하게 수록된 ‘협의시행지침(Code of Practice on Consultation)’(2008 년 공표)이 사용되다가, 2012 년부터는 간략화된 ‘협의원칙(Consultation Principles)’(2016 년 개정)이 동 지침을 대체하게 되었다. 협의시행지침은 ‘협의의 투명성, 대응성 및 접근성을 제고하고, 정부 정책의 입안 절차에 참여하는 데 따르는 부담을 경감하기’ 위해 제정되었다.

협의시행지침은 법적 구속력이 없고 공식적인 서면 협의에만 적용되는 지침이지만, 정부가 공무원들의 협의절차 개선을 위한 강력한 도구를 제공할 수 있음을 보여주는 대표적인 사례이다. 2016 년판 협의원칙은 비례성(규제안 또는 의사결정의 잠재적 영향에 비례하여 협의의 유형과 범위를 조정)에 특별히 주목하고, 협의절차에서 디지털 방식의 사용이 확대되고 있다는 현실을 고려하며, ‘협의 피로감’의 발생 위험을 감소시켜야 할 필요성에 초점을 맞추고 있다.

총 16 쪽 분량의 협의시행지침은 모든 협의절차에 적용해야 할 다음과 같은 7 개 기준으로 구성되어 있다.

- **기준 1:** 협의 시기. 공식 협의는 정책 결과에 영향을 미칠 여지가 있는 단계에서 실시한다.
- **기준 2:** 협의 기간. 협의는 통상적으로 최소 12 주 동안 진행하되, 가급적 더 오랜 기간을 고려한다.
- **기준 3:** 명확한 범위와 영향. 협의서에는 협의절차, 규제안의 내용, 규제안이 미치는 영향의 범위 및 규제안의 예상 비용에 관한 사항을 명시한다.
- **기준 4:** 접근성 및 협의 프로그램. 협의 프로그램은 협의 대상을 명확히 설정하고 그러한 대상이 쉽게 접근할 수 있는 방식으로 설계한다.
- **기준 5:** 협의부담. 협의를 효과적으로 실시하고 협의 절차에 대한 협의 대상자들의 동의를 구하려면 협의부담을 최소화해야 한다.
- **기준 6:** 협의 프로그램의 대응성. 협의 후에는 응답 내용을 면밀히 분석하고 참여자들에게 명확한 피드백을 제공한다.
- **기준 7:** 협의역량. 담당 공무원은 효과적인 협의 프로그램 운영 방안에 대한 조언을 구하고, 경험을 통해 얻은 교훈을 공유한다.

영국 정부의 협의 응답 사례: <https://www.gov.uk/government/consultations/tackling-intimidation-of-non-striking-workers>.

출처: www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf for the 2008 Code of Practice on Consultation and https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492132/20160111_Consultation_principles_final.pdf for the updated Consultation Principles, which replaced the 2008 Code of Practice.

- **규제안과 관련된 모든 자료, 문서 및 피드백 제공을 위한 중앙 정보 포털인 규제정보포털(better.go.kr)을 지속적으로 개선한다.** 여러 시스템을 통해 건의를 접수하는 데 따른 중복 문제를 예방하기 위해 규제정보포털은 여타의 온라인 플랫폼들과 연결되어 있어야 한다. 또한 규제정보포털은 필요 시 건의사항을 직접 해결할 수 있는 플랫폼으로 업무가 이관될 수

있도록 시스템을 연계해야 한다. 규제개선을 위한 중앙 포털로서 규제정보포털이 담당하는 역할을 지속적으로 지원하기 위해서는 중앙행정기관 및 관계기관 전체에서 벤치마킹을 통해 **기관 간 정보 공유를 지속적으로 장려해야 한다**. 그러한 정보 공유는 민원인의 규제부담을 경감하고 제공되는 피드백의 질을 개선하는 데 기여할 수 있다.

- 이해관계자 참여를 위한 여러 제도를 검토하여 비용·시간 측면에서 효과적인 제도를 파악하고 기존 제도를 개선한다.** 중복 방지, 시간 절약 및 비용 절감을 위해 기존 이해관계자 참여 제도를 재검토할 필요가 있을 수 있다. 소비자와 기업(신규 및 기존) 모두를 만족시킬 수 있는 제도에 초점을 맞추으로써 참여 절차의 질을 저해하지 않고도 절차를 간소화할 수 있다. 또한 검토 과정에서는 이해관계자들의 참여 방식을 단순히 ‘듣는 입장’에서 ‘전향적 대화’로 발전시킬 수 있는 방안에 대해 고려해야 한다. 그러한 성숙한 관계를 구축하기 위해서는 건설적인 참여에 대해 행정기관과 이해관계자들이 동등한 수준의 책임을 부담해야 한다.

글상자 6. 이해관계자 참여 제도

시범 데이터베이스에는 다양한 이해관계자 참여 제도에 관한 세부 정보가 포함되어 있다. 해당 데이터베이스는 한국을 포함한 17 개 OECD 회원국과 협력국 및 다양한 지역에서 규제절차 단계별 이해관계자 참여(규제의 신설, 집행, 평가 및 규제정책수단의 검토를 위한 초기·후기 단계 협의)와 관련하여 수집한 사례들로 구성되어 있다.

해당 데이터베이스는 사례의 저장소 역할을 한다. 포함된 사례들은 다양한 이해관계자 참여 제도에 대해 파악하는 데 도움이 되지만, 개별 제도의 효과성과 적합성은 국가별 상황과 제도 및 협의의 목표라는 맥락에서 판단해야 한다.

출처: OECD (2016), Pilot database on stakeholder engagement practices, accessed in www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm.

- 국회 입법 절차에서 특히 의원발의 법안에 대해 지방자치단체 등 이해관계자 참여를 강화하기 위한 방안을 개발한다.** 현행 국회법에는 이해관계자 참여를 위해 입법예고 및 공청회를 실시하도록 규정되어 있다. 그러나 법안을 제출하는 의원의 제안에 의해 그러한 절차적 요건은 생략될 수 있다. 또한 국회는 법안 발의 시 규제영향분석을 실시하거나 규제영향분석서를 작성할 의무가 없다. 따라서 국회 내 이해관계자 참여를 위한 공식적인 기준이나 요건을 제도화함으로써 국회가 정부 차원의 규제개혁 노력에 부합하도록 해야 한다.

글상자 7. 소셜미디어 활용을 통한 정부기관 간 조정 시스템의 예

덴마크: 소셜미디어 활용을 통한 조정 업무는 열린정부파트너십(Open Government Partnership) 참여 활동의 일환으로 수행된다. 공공부문의 이해관계자들은 매년 열린정부캠프 행사를 개최하여 시민, 기업 및 NGO 를 포함한 시민사회와 만남의 자리를 갖는다. 열린정부캠프 행사의 물리적 환경을 조성하는 업무는 재무부 산하 디지털청이 담당한다.

글상자 7. 소셜미디어 활용을 통한 정부기관 간 조정 시스템의 예(계속)

프랑스: 총리실 산하 정부홍보국(SIG)은 관련 회의, 교류행사, 세미나 등을 정기적으로 개최한다.

네덜란드: 민간부문에서는 소셜미디어 실무자들로 구성된 네트워크를 운영하고 있다. ‘Civil Servant 2.0’ 플랫폼은 공무원들이 모범제도 관련 정보를 수집 및 공유할 수 있는 위키 사이트이다(<http://ambtenaar20.pbworks.com>).

미국: 연방 조달청(General Services Administration, GSA)은 2012년 6월 ‘소셜미디어 실천 커뮤니티(Social Media Community of Practice)’를 출범시켰다. 연방정부의 소셜미디어 관리자 200여 명으로 구성된 이 커뮤니티는 모범제도의 전파를 통한 대민서비스 개선 및 공공서비스 비용 절감을 목표로 운영된다.

출처: Responses to OECD survey on social media; official GSA information (United States); Mickoleit, A. (2014), “Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers”, *OECD working Papers on Public Governance*, No. 26, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en>.

규제준수, 이행조사 및 규제집행

규제는 정부가 집행하거나 외부 기관에게 위임할 수 있다. 규제는 중앙행정기관, 지방자치단체, 또는 기업·단체·개인 등 법적으로 위탁받은 민간(예: 산업안전보건공단, 국민건강보험공단, 전국의료인연합회)이 집행할 수 있다. 특히 지방자치단체가 상위법령에 근거하여 규제집행 권한을 위임받은 경우에는 다음과 같은 법적 절차가 있다. 1) 광역지자체(도, 특별시, 광역시 등)가 규제를 직접 집행한다. 2) 광역지자체가 기초지자체(시, 군, 구)를 통해 규제를 집행한다. 3) 기초지자체가 규제를 직접 집행한다.

규제준수 조치는 전통적인 명령통제형 조치와 시장 기반형 조치로 분류할 수 있다. 시장 기반형 조치에는 자율규제, 자발적 협약, 경제적 유인방식, 정보공개 등이 포함된다. 예컨대 환경부는 자발적 협약의 중요성을 인식하여 자율환경관리 방식을 본격적으로 도입했다. 규제조정실이 마련한 ‘규제순응도 조사 및 활용지침’은 규제순응도 조사를 위한 참고자료로 활용되었다. 동 지침에 따라 환경부는 2002년부터 2012년까지 매년 규제순응도 조사를 실시해 왔다. 규제순응도 조사에서는 규제인식도(인지도, 이해도, 내용의 명확성), 규제인정도(규제의 필요성, 규제 수준의 적절성, 목적 부합성), 규제준수도(규제 준수율, 행정규제 집행력, 벌칙 부과 적정성) 등을 평가한다.

중앙행정기관은 규제집행과 이행조사를 병행해야 한다. 규제집행 및 이행조사를 위해 명확하고 올바른 전략을 수립하는 것은 규제의 품질과 효과성을 보장하는 데 도움이 될 뿐만 아니라 기업의 규제부담 경감에도 기여할 수 있다. 그러나 전략적인 규제집행 방식에 대한 관심이 부족한 실정이다. 또한 이행조사 역시 필수적인 요소이기 때문에 전체 규제전략에 포함시킴으로써 규제준수와 관련된 규제개혁 노력을 보완할 수 있어야 한다.

지난 20년간 정부는 규제준수, 이행조사, 규제집행 및 관련 제도 측면에서 상당한 진전을 거두어 왔다. 이러한 사실은 1998년부터 도입되어 온 여러 선진적인 규제제도가 뒷받침하고 있다. 그러나 신규 제도의 도입 및 정권교체 등으로 인해 상당수의 규제관리제도가 수명이 짧은 경향이 있다.

지방자치단체는 규제집행기관으로서 중요한 역할을 수행하며, 규제의 품질을 보장하고 개선할 책임이 있다. 지방자치단체는 규제개혁의 실행 과정에서 핵심적인 역할을 담당한다. 지역 현실에 맞게 규제를 개선해야 하는 경우가 많은 상황에서, 일선에서 기업 및 시민과 직접 대면하는 지방자치단체가 규제설계 또는 규제개혁 과정에 참여하는 경우는 드물었다. 그러나 2015년부터 중앙정부는 규제개혁 실행 시 직면하게 되는 도전과제에 관해 지방자치단체와 논의하기 위한 자리를 여러 차례 마련했다. 지방자치단체 당국은 지방 차원에서 수립 및 적용할 수 있는 규제를 효과적으로 파악하는 데 기여할 수 있다. 지방자치단체 당국의 참여를 확대하기 위해 더욱 협력적이고 효율적인 접근법을 모색해야 한다.

현재까지 도입된 여러 규제제도를 살펴보면, 특히 산업안전 분야와 관련하여 일부 규제집행기관의 경우에 인력 등 자원과 적절한 역량이 부족하다는 사실이 드러난다. 정부가 강력한 규제개혁 의지를 보여 왔음에도 불구하고 일반 국민이 일상생활에서 체감하는 개선 수준은 미미한 편이다. 정부의 노력과 국민의 만족도 사이의 이러한 괴리는 규제자의 효율적인 규제집행에 필요한 역량 및 자원의 부족과 중요한 상관관계가 있다. 한국의 경우에 정부는 규제를 충실히 집행해야 할 책임이 있으며, 규제개혁 노력이 강화됨에 따라 정부 인력도 증가해야 할 필요성이 있다. 그러나 정부는 자체 규모의 확대를 제한하기 위해 예외적인 경우에만 그러한 증원을 허용한다. 한국의 공공부문 고용 비중은 특히 산업안전 분야와 관련하여 다른 OECD 국가에 비해 상당히 낮은 편이다. 이러한 상황은 규제전달의 비효율성을 초래하는 주요 요인으로 작용할 수 있다(표 1.1 참조).

지방자치단체 간 제한적인 조정기능 때문에 규제준수, 이행조사 및 규제집행 측면에서 혼선이 발생할 수 있다. 규제집행 및 이행조사의 저해요인으로는 제한적인 조정기능으로 인한 정보 및 명확성 부재, 집행 중인 규제정책에 대한 이해부족을 들 수 있다. 이들 요인이 규제당국과 피규제자 모두의 역할, 권리 및 의무 측면에서 혼선을 초래하기 때문이다. 그러므로 광역-광역지자체, 기초-기초지자체, 광역-기초지자체 간 조정 기능을 강화할 필요가 있다.⁴

표 1.1. 산업안전 분야 인력의 OECD 국가별 비교

범주	한국 (2015)	영국 (2012)	독일 (2011)	미국 (2010)	일본 (2010)	
규제집행 인력 수	406	2 432	4 405	3 878	1 400	
총계 (단위: 천 개)	2 367	2 149	3 734	8 571	2 622	
업체 수	규제집행 인력 1인당 담당 근로자 수	5 830	884	848	2 210	1 873
총계 (단위: 천 개)	17 969	29 721	37 475	127 820	52 488	
근로자 수	규제집행 인력 1인당 담당 근로자 수	44 258	12 221	8 507	32 960	37 491

출처: 대한민국 고용노동부, 영국 보건안전청, 독일 연방 노동사회부, 미국 산업안전보건청, 일본 통계국.

산업안전

한국의 산업안전규제는 근로자의 건강과 안전의 유지·증진, 책임의 명확화 및 편안한 작업환경의 조성에 초점을 맞추고 있다. 산업안전에 관한 규제는 1953년 근로기준법상 10개 조항으로 최초로 도입되었으며, 체계적인 산업재해 예방조치에 대한 국민의 요구에 부응하기 위해 1981년 12월 산업안전보건법이라는 독자적인 법률이 제정됨으로써 강화되었다. 1991년부터는 중·장기 계획들이 수립되었다. 2015년 정부는 ‘산업재해보상보험및예방심의위원회’ 및 전문가들과의 협의에 기초하여 제 4차 산업재해예방 5개년계획(2015~2019)을 수립했다. 현재 산업안전보건법은 모든 사업주에게 지침을 제공하는 주요 법령이다. 동법에 의거하여 고용노동부 지방고용노동관서의 근로감독관은 관계법령의 위반 여부를 점검한다. 47개 지방고용노동관서에서 근무하는 약 408명의 산업안전보건 분야 근로감독관들이 사업장을 정기적으로 방문하여 규제준수 여부를 점검한다. 지방고용노동관서 근로감독관들을 지원하기 위해 고용노동부에는 48명의 직원들이 산업재해 예방정책 관련 업무를 담당하고 있다. 고용노동부의 연간 계획에 따르면, 인력 및 자원이 한정되어 있음을 감안하여 산업재해 발생 이력이 있는 사업장을 집중점검한다. 고용노동부는 필요 시 다른 기관의 지원을 받기도 한다. 위반 사실이 확인된 건은 검찰로 송치되고 법원의 판결을 받게 된다.

고용노동부는 산업안전 및 보건 분야의 감독 책임이 있다. 현재 8개 중앙행정기관이 산업안전 및 보건과 관련된 24개의 법령을 집행하고 있다. 또한 949개의 규제조문이 산업안전 및 보건과 관련되어 있다. 고용노동부에는 산재예방보상정책국과 지방고용노동관서에서 산업안전 및 보건에 관한 규제정책을 담당한다. i) 산재예방보상정책국은 산업안전보건법 및 관계 하위법령의 개정 등 규제정책 관련 사안을 총괄한다. ii) 고용노동부 지방고용노동관서는 사업장에 대한 규제집행, 감독 및 이행조사를 담당한다. 일반적으로 고용노동부는 산업안전보건법에 규정된 바에 따라 산업안전 관련 사안을 총괄하는 부처이다. 그러나 개별 법률에서 산업안전 및 보건에 관한 내용을 규율하고 있는 경우에는 해당 법률의 규정이 산업안전보건법보다 우선적으로 적용될 수 있으며, 해당 법률의 소관부처는 자체적으로 법적 의무를 이행할 수 있다. 광산보안법(산업통상자원부), 원자력안전법(원자력안전위원회), 항공법(국토교통부), 선박안전법(해양수산부) 등이 대표적인 예이다. 중앙행정기관 간 조정 관련, 정부는 중복규제 통합 및 규제개선을 위해 국무조정실을 통해 중앙행정기관과 지방자치단체의 의견을 수렴한다.

산업재해 예방정책은 노사 대표자들의 참여를 통해 수립·강화된다. 이해관계자들의 입법 과정 참여를 강화하기 위해 노동계대표, 사용자대표 및 학계대표로 구성된 산업재해보상보험및예방심의위원회는 산업안전 및 보건제도의 개선 방안에 대해 논의한다.

산업안전 및 보건제도의 개선을 위해 지속적인 노력이 이루어져 왔다. 산업안전 및 보건 관련 규제의 강화 또는 완화 여부는 사업장의 성격 및 운영 방식에 따라 결정된다. 규제강화 사례로 정부는 근로자 50인 미만 사업장의 경우에 대기업에 비해 산업재해 발생 빈도가 높다는 점을 감안하여 안전·보건관리담당자를 두도록 의무화하는 규제를 도입했다. 또한 건축물을 철거하거나 해체하려는 경우에 해당

건축물의 소유주가 석면조사를 하도록 하고, 사업주는 고용노동부 지방고용노동관서에 산업재해를 신고하도록 하는 규제 등이 있다. 한편 획일적 규제를 위험정도 등에 따라 차등화하는 방식으로 규제를 완화하려는 노력도 이루어져 왔다. 예컨대 건축물 소유주에게 부과되는 과태료 금액을 해당 건축물의 철거·해체 비용 및 석면조사에 따른 위험정도에 근거해 차등화했다. 또한 정부는 관보, 중앙행정기관 웹사이트 및 규제정보포털을 통해 관련 정보를 공개함으로써 산업안전 및 보건 분야의 투명성을 제고하기 위해 노력해 왔다. 그러나 산업재해 예방 활동에 할당되어 있는 산업재해보상보험및예방기금은 전체의 8%에 불과하다.

권고사항

- 일관성과 투명성을 보장할 수 있는 정책수단을 도입한다.** 실행가능하고 유연성을 확보할 수 있는 제도를 집중적으로 개발해야 한다. 정부는 목표가 명확하게 정의된 장기적 제도와 정책을 도입해야 한다. 또한 지침과 절차를 다시 만드는 추가적인 부담 없이 규제이행을 보장할 수 있는 규제준수·이행조사·집행 제도에 더욱 주목해야 한다. *OECD 규제정책 모범제도원칙: 규제집행 및 이행조사(OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Enforcement and Inspections)*는 그러한 제도와 방법의 설계를 위한 지침을 제공할 수 있다.

글상자 8. OECD 규제정책 모범제도원칙: 규제집행 및 이행조사

- 증거에 기반한 집행.** 규제집행과 이행조사는 증거 및 측정에 기반을 두어야 한다. 조사 대상 및 방식의 결정은 데이터와 증거에 기초해야 하고, 결과는 정기적으로 평가되어야 한다.
- 선택성.** 규제준수의 향상과 규제집행은 가능한 경우에는 시장의 힘, 민간부문 및 시민사회의 활동에 맡겨야 한다. 그 이유는 이행조사와 집행은 모든 피규제자에 대해 실시할 수 있는 것이 아니고 모든 문제를 해결할 수 있는 것도 아니며 규제목표를 달성하기 위한 방법에는 여러 가지가 있기 때문이다.
- 위험 중심적 방식과 비례성.** 규제는 위험 중심적이고 비례적인 방식으로 집행해야 한다. 이행조사의 빈도와 사용된 자원은 위험의 정도에 비례해야 하며, 집행 활동은 위반으로 인한 실질적 위험의 경감을 목표로 삼아야 한다.
- 대응적 규제.** 규제집행은 ‘대응적 규제’의 원칙에 기초해야 한다. 이행조사 활동은 구체적인 기업의 성격이나 행태에 따라 조정되어야 한다.
- 장기적 비전.** 정부는 명확한 목표와 장기적 로드맵을 설정하여 규제집행 및 이행조사에 관한 정책을 수립하고 제도적 장치를 마련해야 한다.
- 조정 및 통합.** 이행조사 기능은 조정되어야 하며, 필요에 따라 통합되어야 한다. 중복되는 부분을 최소화하면 공공재의 효율적 사용이 가능하고, 피규제자의 부담을 경감할 수 있으며, 효과성을 극대화할 수 있다.
- 투명한 거버넌스.** 규제집행을 위한 거버넌스 구조와 인사정책은 투명하고 전문적이며 성과 지향적이어야 한다. 규제집행은 정치적 영향으로부터 자유로워야 하며, 규제준수를 장려하기 위한 노력은 보상받아야 한다.
- 정보의 통합.** 위험 중심적 방식의 극대화, 조정, 정보공유 및 자원 이용의 최적화를 위해 정보통신기술을 사용해야 한다.

글상자 8. OECD 규제정책 모범제도원칙: 규제집행 및 이행조사 (계속)

9. **명확하고 공정한 절차.** 정부는 규제집행 및 이행조사와 관련된 규정과 절차의 명확성을 보장해야 한다. 이행조사 및 집행 절차를 정비하기 위해 일관성 있는 입법이 도입 및 공표되어야 하며, 공무원과 기업의 권리와 의무가 명확하게 설명되어야 한다.
10. **규제준수의 장려.** 지침서, 툴킷, 체크리스트 등 적절한 도구의 사용을 통해 투명성과 규제준수를 장려해야 한다.
11. **전문성.** 조사관들은 전문성, 무결성, 일관성 및 투명성을 보장하기 위해 교육받고 관리되어야 한다. 이를 위해서는 기술적인 부분뿐만 아니라 포괄적 조사 기법에 대한 교육을 여러 차례 실시해야 하며, 조사관들의 일관성과 공정성을 보장하기 위한 공식 가이드라인도 마련해야 한다.

출처: OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.

- **규제집행 및 이행조사를 위한 위험 기반 접근법을 지속적으로 개선한다.** 위험요소의 영향 및 발생 확률에 근거하여 위험의 가중치를 판단할 수 있는 자료 및 위험분석을 바탕으로 자원을 할당해야 한다. 위험분석은 이행조사 대상 및 규제집행 방식을 결정하기 위한 핵심 기준을 제공하며 위험에 대한 적절한 자료에 근거해야 한다.

글상자 9. 규제준수 및 규제집행의 효과성 제고를 위한 위험 기반 이행조사

위험 기반 이행조사 시스템은 산업재해, 노동착취 또는 규제의 노골적 위반과 관련된 적발 건수가 적은 경우, 정기적 이행조사의 빈도를 최소화하기 위한 것이다. 기본적으로 위험 기반 이행조사 시스템은 고위험 공정을 다루거나 고위험 제품을 생산하는 개인·시설·기업에 초점을 맞춘다. 동 시스템은 조직 구성을 필요로 한다가 보다는 절차적 접근이 필요하다고 할 수 있으며, 이는 (정보의 흐름을 보다 효과적으로 활용할 수 있다는 의미에서) 수집된 정보에 근거해야 하며 성과 또는 결과에 대한 이해제고를 위한 정보관리에 기반하여 지속적으로 개선되어야 한다.

위험 기반 이행조사의 기본 원칙은 다음과 같다.

- 규제자와 전체 규제제도는 가장 필요한 곳에 자원을 집중시키기 위해 위험평가 및 분석을 광범위하게 활용해야 한다.
- 규제를 상습적으로 위반하는 기업과 개인을 신속하게 적발하여 비례적이고 실질적인 벌칙을 부과해야 한다.

위험 기반 이행조사 시스템의 목표는 조사관 및 피규제자의 노력과 비용을 최적화함으로써 규제집행당국이 가장 적절하고 비용 효과적인 관리 수단을 선택하여 조사 업무를 수행할 수 있도록 지원하는 것이다. 위험 기반 이행조사 시스템의 특징점은 다음과 같다.

- 고위험 생산·유통망에 초점을 맞춘다.
- 소비자 안전이 극대화된다.

글상자 9. 규제준수 및 규제집행의 효과성 제고를 위한 위험 기반 이행조사 (계속)

- 피규제자에게 사후적 위험관리 접근법 대신 예방적 접근법을 장려한다.
- 우선적으로 실시해야 하는 이행조사에 더 많은 시간과 자원을 투입할 수 있다.
- 이행조사 자원의 관리 및 이용 효율성이 극대화된다.
- 불필요한 검사·시험 비용의 감소를 통해 고위험 제품의 표본추출 또는 고위험 공정에 대한 집중조사 방식이 개선됨으로써 피규제자가 부담하는 비용이 최소화된다.
- 위험성이 매우 높은 이행조사 건에 집중함으로써 조사 비용을 상당히 절감시킬 수 있다.
- 사전 규정된 규제보다 투명성이 높은 위험 기반 규제의 개발을 촉진하고, 교역국 간 상호인정 및 동등성을 장려한다.

출처: OECD (2010), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082939-en>; OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.

- **규제준수 및 이행조사 관련 자료**를 활용하여 위험의 발생 확률 및 영향에 관한 정보를 수집하는 **정보 공유 시스템을 개발한다**. 이행조사 및 규제준수를 모니터링하는 중앙집중형 데이터베이스를 구축하면 위험지도(risk map) 개발이 용이해질 수 있다. 또한 이를 통해 지방자치단체가 이행조사 업무를 더욱 효율적이고 일관성 있게 수행할 수 있고, 피규제자는 규제준수 여부를 자체적으로 점검하기 위한 수단을 확보할 수 있다. 한편 지방자치단체가 증거에 기반한 성과지표와 공통 목표의 개발에 더 노력한다면 보다 서비스 지향적인 행정문화를 조성할 수 있다.

글상자 10. 위험 기반 이행조사 모범제도: 시카고의 식품위생검사 예측 모델

미국 시카고에는 공중보건부(Department of Public Health, CDPH)의 식품위생검사를 받아야 하는 음식점이 15 000 여 개가 있으며, 36 명의 검사관들이 이들 업소를 점검하고 있다. 이렇듯 검사관들이 처리해야 할 업무량이 많다는 점을 감안했을 때, 어떤 중대한 위반 건이 적발되는 경우 이는 해당 음식점을 찾는 사람들이 잠재적 질병 또는 질병, 비위생적 환경에 장기적으로 노출되어 왔음을 의미할 수 있다.

공중보건부, 혁신기술부(Department of Innovation and Technology), 민간 보험회사 및 컨설팅 업체는 위생검사를 우선적으로 실시해야 할 업소들을 선별할 수 있는 컴퓨터 알고리즘을 공동으로 개발했다. 그러한 알고리즘에 따른 분석 모델은 과거의 위생검사 결과, 기상 자료 및 시카고 데이터 포털(Data Portal) 자료를 활용하여 업소별 중대 위반 건의 발생 가능성을 예측한다. 시카고 데이터 포털은 사용자가 600 여 개의 데이터에 간편하게 접근할 수 있도록 하는 웹사이트이다.

알고리즘의 시범 적용 기간 동안 음식점의 중대 위반 건은 평상시보다 평균적으로 7.5 일 이른 시기에 적발되었다. 이에 따라 음식점 이용객들이 질병에 걸릴 위험이 감소했을 것으로 판단된다.

글상자 10. 위험 기반 이행조사 모범제도: 시카고의 식품위생검사 예측 모델 (계속)

공중보건부가 실시한 위험 기반 조치는 ‘OECD 규제정책 모범제도원칙: 규제집행 및 이행조사’에 수록된 원칙들 가운데 ‘위험 중심적 방식과 비례성,’ ‘대응적 규제’ 및 ‘정보의 통합’ 원칙과 일맥상통한다.

출처: Adapted from <https://chicago.github.io/food-inspections-evaluation/> and Chicago Tech Plan website: <http://techplan.cityofchicago.org/2014-progress/effective-government/> (accessed 22 March 2017); OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.

- **지방자치단체 간(광역-광역지자체 및 광역-기초지자체) 정기적인 논의 및 조정, 지방정책과 국가정책간 연계강화를 위한 지속적 노력을 통해 규제준수, 이행조사 및 규제집행 절차의 일관성을 보장한다.** 중앙정부와 지방정부는 최근 규제개선 현황에 대해 신속히 파악하고 규제자와 피규제자 간의 혼선 또는 중복을 방지하기 위해 중앙-지방정부 간 상호협력 및 조정하여 국민들에게 관련 정보를 공개해야 한다. 아울러 i) 규제가 특정 현안을 해결하기 위한 최적의 수단인지 ii) 규제가 다른 정책수단을 어떻게 보완하는지 등 질문을 통해 규제가 구체적 목표를 다루는 방식을 검토해야 한다.
- **여러 지역에서 사업활동을 하는 기업들의 규제준수를 지원하는 주무기관(primary authority)의 도입을 고려한다.** 이러한 주무기관의 운영을 통해 기업이 지방자치단체 당국과 협력관계를 구축할 수 있으며, 그에 따라 규제 집행기관이 이행조사를 실시하거나 규제위반 문제를 다루는 과정에서 주무기관은 신뢰성 있는 조언을 제공할 수 있다.

글상자 11. 영국의 주무기관제도

2008 년에 도입된 주무기관(primary authority) 제도는 지방 기업의 규제준수 강화를 위해 기업과 지방당국 또는 소방구조 당국이 법적으로 공인된 파트너십을 구축할 수 있도록 하는 법적 제도이다.

주무기관제도는 대기업과 중소기업 모두 이용할 수 있지만, 특히 규제 문제를 해결할 역량과 자원이 제한되어 있는 경우가 많은 중소기업에게 유용하다. 주무기관은 기업에게 지침, 조언 및 피드백을 제공함으로써 기업의 목표를 현지 규제에 맞게 조정할 수 있도록 하며, 지역 주민과 기업에게 영향을 미치는 규제 현안을 중점적으로 다룬다.

2016 년부터 주무기관제도는 기업·에너지·산업전략부(Department for Business, Energy and Industrial Strategy) 규제관리국(Regulatory Delivery)이 담당하고 있다. 규제관리국은 웹 기반형 주무기관 등록부(Primary Authority Register), 참고자료 및 교육훈련 프로그램을 제공하고 주무관청제도의 전반적 관리 업무를 수행한다.

주무기관 등록부는 등록된 모든 파트너십에 관한 정보, 주무기관제도 관련 갱신정보 및 이행조사 일정을 제공하는 양방향 온라인 플랫폼이다. 규제관리국은 규제환경을 개선하고 지역경제 활성화를 지원하기 위해 주무기관제도의 모범사례를 발굴하여 포상하는 활동도 수행한다.

출처: Regulatory Delivery (2016), “Primary Authority Handbook”, Department for Business, Energy & Industrial Strategy, October.

- **산업안전과 관련하여 이해관계자 참여를 강화하기 위해 업계 대표자들의 참여를 촉진한다.** 산업안전 및 보건 전문가들과 더불어 업계 대표자들이 참여함으로써 산업안전 및 보건 관련 규제의 품질이 강화될 수 있다.
- **산업안전 및 보건 정책의 일관성을 유지하기 위한 지침을 수립한다.** 산업안전 및 보건 관리체도에 관한 지침은 규제와 기준에 대한 순응도를 높이고 궁극적으로 산업안전 및 보건 관련 성과를 개선하는 데 기여할 수 있다.
- **산업안전 및 보건 관련 규제를 집행하는 인력을 확충하고 그러한 인력의 역량과 역량을 강화시킨다.** 다른 OECD 국가에 비해 한국은 규제집행 인력이 충분하지 않은 것으로 보인다. 인력 확충은 규제준수 문화 및 집행 문화의 개선과 병행되어야 한다. 또한 규제집행 인력은 위험평가를 실시하고 규제준수에 필요한 절차를 피규제자에게 조언하며 근로자 대상 교육을 할 수 있는 역량과 역량을 바탕으로 이행조사 및 단속 활동을 수행해야 한다.
- **산업안전을 위한 규제준수체계와 프로그램을 강화한다. 산업안전기준의 준수 및 작업장 내 위험·위해 저감을 장려하는 정책수단과 인센티브를 충분히 마련해야 한다.** 기업, 특히 소상공인들이 규제를 준수하고 모범제도, 사고예방법 및 안전한 작업장에서 일할 권리에 대한 직원대상 교육을 실시할 수 있도록 지원하는 컨설팅 프로그램과 교육훈련제도는 시행 중인 규제의 효과적인 집행에 도움이 될 수 있다.
- **안전을 위협하는 주요 위험 요인과 그러한 요인이 위험으로 간주되는 이유를 파악하고 한정된 자원으로 해당 요인 대응방안을 마련할 수 있는 위험 전략을 수립한다.** 일례로 근로자의 안전의식 및 역량을 제고시키기 위한 행동경제학 기반 정책이 있을 수 있다.

글상자 12. 산업안전 및 보건 분야에 대한 행동경제학적 접근법

행동경제학적 접근법은 개인과 기업이 다양한 인센티브 및 상황에 반응하는 방식을 효과적으로 파악함으로써 정부의 개입이 규제집행에 미치는 효과를 향상시키기 위해 사용된다. 상당수의 행동경제학적 접근법은 비용이 적게 들고 실행 가능하며 다양한 위험 기반 전략에 적용할 수 있다.

행동기반안전(Behavior-Based Safety, BBS) 접근법은 여러 국가와 산업분야에서 주목받고 있다. 특히 작업장 내 위험 행동의 방지를 위해 기존의 명령통제형 제도, 벌칙 또는 법규 등을 대체할 수 있는 수단으로 각광받고 있다. 행동기반안전 접근법은 통상적으로 적극적인 상향식 접근법으로 일선 근로자들의 적극적인 참여와 안전책임자의 강력한 의지 및 노력이 수반된다.

- **인센티브 및 경쟁 유도:** 남아프리카공화국의 웨스턴케이프 주 정부는 직원들의 건강한 행동을 장려하기 위해 직장 내 건강 프로그램을 실시했다. 해당 프로그램에서는 만보게 지급과 같은 인센티브와 건강증진대회 등의 경쟁 활동이 활용되었다.
- **경쟁 유도 및 책임감 부여:** 웨스턴케이프주 정부는 청사 내에서 직원들이 전력 사용을 줄이도록 장려하기 위해 몇 가지 에너지 효율성 제고 방안을 시범적으로 실시했다.

글상자 12. 산업안전 및 보건 분야에 대한 행동경제학적 접근법 (계속)

구체적으로 주 정부는 직원들에게 에너지 절약을 상기시키는 이메일을 전송하고, 사무실 층간 에너지 절약 경쟁을 유도했으며, 에너지 효율성 제고를 홍보하는 역할을 하는 ‘에너지 챔피언’을 매일 임명하는 방식을 통해 직원들에게 책임감을 부여했다. 또한 개별 직원에게 소등, 온수기 전원 끄기, 프린터 전원코드 뽑기 등 구체적인 임무를 부여했다. 그 결과 사무실 층간 경쟁 및 에너지 챔피언 임명 제도를 통해 전력 사용량이 14% 절감되었다.

- 사회적 규범 및 능동적 선택:** 코스타리카 정부는 벨렌이라는 소도시에 사는 주민들의 물 소비 행태를 변화시키고자 했다. 정부는 두 종류의 비교 방식(특정 가구의 물 소비량과 해당 가구가 속한 하위 행정구역 전체의 물 소비량 비교 및 특정 가구의 물 소비량과 시 전체의 물 소비량 비교)을 채택하는 한편, 주민들이 물 절약 계획을 개인적으로 수립하도록 했다. 그 결과 ‘행정구역 전체와의 비교’ 및 ‘물 절약 계획’ 방식을 통해 물 사용량이 3.5~5.5% 감소한 반면(통계적으로 유의미한 결과), 시 전체와 비교하는 방식의 경우에는 유의미한 결과가 도출되지 않았다.
- 넛지(nudge) 전략:** 기업 간 공정경쟁 확립 및 소비자 이익 보호와 관련된 업무를 담당하는 기관인 네덜란드 소비자·시장기구(Authority for Consumers and Markets, ACM)는 일부 전력회사가 소비자들에게 전력공급계약서의 세부사항을 공개하지 않는 등 규제를 준수하지 않는 경우가 있다는 사실을 파악했다. 이에 따라 ACM은 3대 전력회사와 개별적으로 정식 회의를 가졌다. ACM은 규제 위반에 따른 벌칙에 대한 인식 제고, 바람직한 행동에 대한 안내, 규제준수가 미치는 사회적 영향의 활용 등과 같은 넛지 전략을 구사했다.
- 개인화 및 적시성:** 아일랜드 국세청은 중소기업 관련 정보를 정량화하기 위한 설문조사를 실시했다. 이 과정에서 국세청은 개인화된 메시지가 중소기업 응답률에 미치는 영향도 파악하고자 했다. 표본으로 선정된 2,000개 업체에게 메시지가 전달되었고, 그중 약 15%는 개인화된 메시지를 수신했다. 15일이 경과한 후 설문 응답률은 개인화된 메시지를 받은 기업의 응답률이 그렇지 않은 기업의 응답률보다 88% 높았다(36% 대 19.2%). 그러나 국세청은 메시지의 개인화뿐만 아니라 그러한 메시지를 적시에 전달하는 것도 중요하다는 사실을 파악했다. 시일이 상당히 경과하여 설문 응답 요청을 상기시키는 메시지가 발송되었을 무렵에는 메시지 개인화의 효과가 현저하게 감소했다. 전체 설문조사 기간에 개인화된 메시지를 받은 기업의 응답률은 59.7%인 반면, 그렇지 않은 기업의 응답률은 43.5%인 것으로 나타났다.
- 사회적 규범 및 체면 손상:** 영국 정부의 최고의료책임자(Chief Medical Officer)는 항생제 과다 처방 문제를 해결하고자 했다. 이에 따라 행동분석팀(Behavioral Insights Team)과의 협력 하에 항생제 처방률이 전국 상위 20%에 속하는 일반의(GP) 병원들을 파악하여 이들 병원에게 두 종류의 서신을 보냈다. 한 종류는 해당 병원의 항생제 처방률이 국가보건서비스(NHS) 소속 병원 중 80%에 해당하는 다른 병원들보다 높은 수준이라는 내용이었고, 다른 한 종류는 환자 중심적인 정보를 통해 항생제 처방을 줄이도록 권장하는 내용이었다. 그 결과 환자 중심 정보가 수록된 서신은 별다른 효과를 거두지 못한 반면, 다른 병원과의 비교 내용이 담긴 서신을 받은 790개 병원의 항생제 처방 건수는 73,406건(3.3%) 감소했다.

출처: Ireland Health and Safety Authority (2013), “Behaviour Based Safety Guide”, Dublin, p.3, www.hsa.ie/eng/Publications_and_Forms/Publications/Safety_and_Health_Management/behaviour_based_safety_guide.pdf; Lunn, P. (2014), *Regulatory Policy and Behavioural Economics*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en>; OECD (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>.

규제성과평가

규제사후평가, 규제비용관리제 및 규제일몰제는 기존 규제를 평가하기 위한 3대 핵심 제도이다. 중앙행정기관은 신설·강화 규제의 규제영향분석서 작성 시 규제사후평가 계획을 수립하여야 한다. 사후평가는 집행 중인 규제가 실제로 미치는 영향을 평가하고 적정성 여부를 확인하기 위한 것이다. 한편 2014년에 시범사업으로 시작된 규제비용관리제는 2016년 7월 국무총리훈령에 근거하여 전면 시행되었다. 규제비용관리제는 규제의 신설·강화로 인한 규제비용 증가 시 해당 규제비용에 상응하거나 더 많은 비용을 야기하는 기존 규제를 폐지 또는 완화함으로써 규제비용증가를 억제하고 있다. 영리 활동을 하는 개인 또는 기업에게 직접비용을 발생시키는 규제를 대상으로 현재 27개 중앙행정기관에 규제비용관리제가 적용되고 있다. 해당 기관들은 신설 규제의 비용에 상응하는 기존규제 폐지 시 기존규제의 비용·편익분석을 실시해야 하기 때문에 이러한 측면에서 기존 규제의 타당성, 합리성 및 적절성을 재검토하는 효과가 있다. 또 다른 사후평가 수단으로는 규제일몰제가 있다. 중앙행정기관은 특별한 사유가 없는 한 모든 규제에 일몰제를 적용해야 한다. 규제일몰제는 ‘재검토행’과 ‘효력상실형’으로 구분되며, 최대 5년 이내 기한(일반적으로 3년)을 설정한다. 중앙행정기관이 기존 규제에 대한 사후평가를 실시하고 원래 의도된 목적에 부합하지 않는 규제는 적극적으로 개정, 개선 또는 폐지하도록 유도하기 위해 일몰기한을 설정하는 것이다. 그러나 연간 실시해야 하는 규제 사후평가 일정을 (대내적 또는 대외적으로) 공표하도록 하는 제도는 마련되지 않은 상태이다.

역대 정부는 다양한 규제감축 제도를 통해 규제부담을 경감하고자 노력해 왔다. 1998년부터 중앙정부는 규제감축을 추진해왔고, 규제의 품질 개선 및 적절한 관리도 병행해 왔다. 박근혜 정부의 경우에는 경제규제 중 약 10%(995건/9876건)를 감축했다.

규제개혁 만족도 조사가 여러 차례 실시되었다. 정부가 강력한 규제개혁 의지를 보여 왔음에도 불구하고 일반 국민이 일상생활에서 체감하는 개선 수준은 미미한 편이다. 정부의 노력과 국민의 만족도 사이의 이러한 괴리를 해소하기 위해 규제개혁위원회는 규제개혁에 대한 정부업무평가의 일환으로 규제개혁 만족도 조사를 매년 실시한다. 규제개혁 만족도 조사는 규제내용, 규제절차, 규제성과, 체감만족도 등을 기준으로 하여 정부의 규제개혁 노력에 대한 일반 국민, 이해관계자, 전문가 및 공무원들의 인식을 조사하기 위한 것이다. 규제개혁위원회는 독립 연구기관에 전화·온라인 조사를 의뢰하는 방식을 통해 조사 결과를 수집한다. 그 밖에도 대한상공회의소, 중소기업 옴부즈만, 한국개발연구원 규제연구센터, 중소기업중앙회 등의 기관에서는 규제개혁 제도 및 정책에 대한 만족도를 평가하기 위한 설문조사와 여론조사를 실시해 왔다. 2014년과 2015년에 걸쳐 한국개발연구원 규제연구센터는 현행 규제개혁 제도 및 정책에 대한 만족도를 평가하기 위해 300개 기업(대기업 32%, 중소기업 68%)을 대상으로 설문조사를 실시했다. 조사결과, 전년도 대비 만족도가 향상되었음이 확인되었다. 2015년 중소기업중앙회는 박근혜 정부의 성과에 대한 중기 평가의 일환으로 300개 기업의 CEO들을 대상으로 중소기업 정책에 대한 설문조사를 실시했다. 그 결과 규제개혁은 박근혜 정부에서 가장 잘한 정책 중 2위이자 가장 못한 정책 중 2위로 선정되었다. 조사기관마다 조사 방법이 다르기 때문에 규제개혁이라는 동일한 주제 하에서도 각 조사결과와의 단순비교는 어려울 수 있다.

권고사항

- **기존 규제의 종합적 영향을 파악하기 위한 전략적인 사후평가제도를 도입한다.** 기존 규제의 종합적 영향을 파악하기 위한 체계적 전략은 규제성과평가의 질을 개선하는 데 도움이 될 수 있다.
- **기존규제를 체계적으로 평가하고 평가과정의 투명성과 책임성을 제고하기 위해 평가 계획에 대해 정기적으로 논의 및 발표한다.** 이를 통해 사후분석을 효과적으로 계획할 수 있고 이해관계자 참여를 촉진할 수 있다.
- **규제감축 시 규제 품질관리를 병행해야 한다.** 규제감축 시 규제부담이 증가하거나 ‘적을수록 좋다(Less Is More)’라는 원칙의 부작용이 발생하지 않도록 하려면 규제의 품질관리와 규제감축의 통합적 접근이 필요하다. 이를 통해 규제의 폐지가 규제품질개선에 기여하거나 특정 산업 또는 경제 전반에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.
- **규제의 품질 개선정도를 평가하는 작업도 필수적이다.** 이를 위해서는 규제가 당초 의도한 목적을 달성할 수 있도록 하기 위한 명확하고 체계적인 기준을 활용하고 규제의 품질 개선을 통해 발생한 효과를 측정할 수 있는 지표를 개발해야 한다. 이러한 맥락에서 규제절차의 질을 평가하는 작업도 중요하다고 할 수 있다.
- **핵심성과지표의 개발 과정과 결과를 모니터링하기 위한 공공 데이터베이스를 구축함으로써 향후 증거에 기반한 정책수립을 지속적으로 지원한다.** 또한 증거를 확보하기 위해 타당하고 실행 가능한 평가 방법론을 구축해야 한다.

중소기업

중소기업은 전체 기업 수의 약 99%를 차지하며 산업 전체 고용의 88%를 담당하고 있다. 과거에는 중소기업을 생산요소(근로자 수, 자본 등) 투입규모로 정의하였다. 그러나 2015 년부터 새로운 기준이 도입되어 3 년 평균 매출액 기준으로 중소기업 여부를 판단하게 되었으며, 업종별로 상이한 매출액 기준이 적용된다. 소기업 역시 이와 유사한 분류 기준이 적용된다. 반면 소상공인의 범위는 매출액이 아닌 근로자 수로 결정되며, 그러한 기준은 업종별로 다르게 적용된다. 예컨대 건설업, 제조업, 광업 또는 운송업 부문은 사업체의 상시근로자 수가 10 인 미만인 경우에 소상공인으로 분류되고, 나머지 부문의 경우에는 상시근로자 수가 5 인 미만인 사업체가 소상공인으로 분류된다. 중소기업과 소기업 및 소상공인의 규제부담을 경감하기 위한 노력의 일환으로 개별법에서는 중소기업 맞춤형 규제를 규정하고 있다. 예를 들어 ‘근로기준법’에서는 상시근로자 10 인 미만 소상공인의 경우에 취업규칙 작성 및 신고 의무로부터 면제되도록 규정하고 있다. 또한 ‘고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률’에서는 상시근로자 10 인 미만 소상공인이 보수총액을 전자적 기록매체로 작성하여 신고하는 방식 대신 서면으로 신고할 수 있도록 허용한다. 한편 정부는 이러한 중소기업에 대한 규제부담 완화 노력을 강화하려는 목적으로 규제차등화 제도를 국무총리훈령에 공식적으로 포함시켰다. 이에 따라 상시근로자 10 인 미만 소상공인은 원칙적으로

3년간 규제 적용으로부터 면제된다. 아울러 중소기업에 대한 규제부담 완화를 위해 다양한 조치(예: 규제부담 완화 방안 강구)가 고려되고 있다.

박근혜 정부는 규제준수 비용의 감축 및 투자 진흥을 통한 중소기업 활성화를 목표로 삼았다. 이러한 목표를 달성하기 위해 중소기업 규제영향분석, 중소기업 규제차등화, 중소기업 옴부즈만 등 규제제도를 수립 및 강화하기 위해 노력했다. 중소기업 규제영향분석과 중소기업 옴부즈만은 2009년 이명박 정부 시기에 도입되었다. 중소기업 규제영향분석은 중소기업에 대한 규제부담을 완화하고 기업 규모에 따라 차등적이고 유연한 규제 대안을 제시하는 데 효과적이었다. 또한 중소기업 규제영향분석서는 관보, 관계 중앙행정기관의 웹사이트, 규제정보포털 및 외국인 투자 포털을 통해 공개된다. 중소기업 규제차등화 제도는 기업규모에 따라 적용되는 규제수준을 달리 하는 제도이다. 이는 대기업에 비해 중소기업들에게 역진적으로 가해지는 규제부담의 형평성을 제고하기 위해 필수적이다. 한편 중소기업 옴부즈만은 중소기업에 대한 기존 규제를 개선하기 위해 설치된 중소기업청 소속 독립기관이다. 민관합동규제개선추진단은 규제조정실과 민간부문인 중소기업중앙회 및 대한상공회의소가 공동으로 운영하는 기구이다. 민관합동규제개선추진단의 일차적인 역할은 현장의 규제 애로사항을 발굴하고 불합리한 규제를 개선하며 규제개혁 이행현황을 점검하는 것이다.

중소기업청과 중소기업 옴부즈만은 중소기업 관련 규제를 다루는 핵심 기관의 역할을 수행한다. 중소기업청은 신설·강화 규제에 초점을 맞추는 반면, 중소기업 옴부즈만은 기존 규제의 개선에 초점을 맞춘다. 규제개혁위원회는 중앙감독기구로서 두 기관을 지원하는 역할을 담당한다. 중소기업 규제개혁의 우선순위는 중소기업 옴부즈만, 중소기업청 및 규제개혁위원회가 매년 공동으로 설정한다. 중소기업청은 중소기업, 전문가 패널 및 중소기업연구원의 의견과 전문 지식을 취합하여 규제영향분석서를 작성하는 업무를 담당한다. 중소기업 옴부즈만은 중소기업의 이익을 대변하며, 중소기업 관련 규제개혁을 위해 중앙행정기관들과 협력한다. 12개의 지방중소기업청과 243개의 지방자치단체에서는 중소기업을 위한 규제신고센터가 운영되고 있다. 또한 중소기업 옴부즈만은 규제민원을 처리하기 위해 일주일에 2회 이상 회의를 개최하고 있으며, 2016년의 경우 총 541차례의 회의를 개최했다.

중소기업들은 정부의 규제개혁 의지를 충분히 인식하고 있다. 한국의 전체 규제 중 60%에 이르는 규제가 중소기업과 관련되어 있다. 중소기업들은 상대적으로 열악한 규제준수 역량에 비해 지나치게 큰 규제부담에 시달리고 있다. 과도한 비용을 발생시키는 규제를 부과하면 시장 진입자들을 몰아내는 결과를 초래함으로써 창업 기회와 일자리 창출이 더욱 제한될 수 있다. 아울러 정부의 노력에 대한 중소기업들의 기대치가 여러 해 동안 지속적으로 상승하면서 정부의 노력에 대한 의심과 불만이 가중되고 있다. 한편 규제부담의 경감 노력은 중앙행정기관, 정부 부처, 입법부 등 여러 차원에서 이루어지고 있다. 그러나 이렇듯 노력이 분산되어 있기 때문에 규제개혁을 위한 제도와 정책들이 중복되는 경향이 있다.

정부는 특히 스타트업 및 신산업분야 기업들의 혁신을 촉진하고 규제부담을 완화하기 위해 네거티브제도를 도입했다. 정부가 주도하는 성장 모델을 통해 기업들이 사업을 운영하는 현 상황에서는 특히 중소기업 및 신산업분야 기업과

같은 시장 진입자들의 성장과 생산성이 저해될 수 있다. 시장에 이미 진입해 있는 기존 기업들로 사업환경을 제한하는 엄격한 규제는 창업, 경쟁 및 혁신의 확대에 따른 생산성 제고 가능성을 차단할 수 있다. 이러한 문제를 다루기 위해 모든 사업 활동은 법률에 의해 금지되지 않는 한 원칙적으로 허용된다(보건 및 안전 분야 제외). 이러한 접근법은 성장 일로에 있는 기업들이 사업환경의 변화에 대응하고 세계시장에서 사업을 확장시킬 수 있도록 촉진한다.

‘손톱 밀 가시’ 정책은 정부가 중소기업들의 규제 애로사항을 해소하기 위한 수단이다. ‘손톱 밀 가시’ 정책은 기업의 혁신과 성과에 중대한 영향을 미침에도 불구하고 간과하기 쉬운 규제들을 폐지하기 위한 제도이다. 규제조정실, 민관합동규제개선추진단, 중소기업중앙회, 중소기업청, 중소기업 옴부즈만 등의 이해관계자들은 불필요한 부담을 야기하는 기존 규제를 발굴하기 위해 협력해 왔다. 2013년에는 손톱 밀 가시 규제로 간주된 약 300 건의 규제가 폐지되었다. 2015년에는 4 165 건의 손톱 밀 가시 규제가 확인되었고, 그중 1 532 건(37%)이 개선되었다. 현 정부에서 적용 범위가 확대된 손톱 밀 가시 정책은 피규제자들이 직면하는 규제 애로사항을 해소하기 위해 관계 중앙행정기관들의 책임성을 강화시켰다.

권고사항:

- **경직적이거나 획일적인 규제를 더욱 유연한 규제로 바꿈으로써 중소기업들에게 발생할 수 있는 규제준수 비용을 감소시킨다.** 이러한 목표는 중소기업들과의 정기적인 협의를 통해 달성할 수 있다. 중요한 점은 기업의 특성과 경제적 상황에 따라 조정 가능한 규제를 도입해야 한다는 사실이다. 아울러 새로 도입되는 요건의 적용 방법에 대한 지침이나 정보를 중소기업들에게 제공해야 한다.
- **규제영향분석과의 연계 강화를 통해 중소기업 규제영향분석의 효율성을 제고한다.** 대부분의 중소기업 규제영향분석이 중소기업청에 의하여 별도로 이루어지고 있는 현실을 감안하여, 보다 통합적인 규제정책의 개발 및 효율적인 규제심사를 위해 중소기업 규제영향분석과 규제영향분석 간의 연계 강화 방안을 모색해야 한다.
- **중소기업들에게 신설 규제의 적용 유예기간을 부여한다.** 중소기업은 특히 역량과 자원이 한정되어 있기 때문에 신설 규제를 준수하려고 할 때 어려움을 겪는다. 중소기업들이 신설 규제에 점진적이고 체계적으로 적응할 수 있도록 허용함으로써 혁신을 장려할 수 있다. (규제정책과 거버넌스에 관한 OECD 이사회 권고안 2.2 - 2.4 참조)
- **규제개혁위원회 연간 성과발표 시, 규제정책이 중소기업에게 미친 영향에 대한 평가 결과를 제공한다.** 규제정책이 중소기업들의 성과에 미치는 영향에 대한 누적 평가 결과는 중소기업들에게 상당한 부담을 가하는 규제를 더욱 효과적으로 파악하고 중소기업들의 성장을 촉진하는 규제를 선별하는 데 도움이 될 수 있다.

주

1. 신문고는 400 여 년 전 조선 시대의 제도이다. 백성이 억울한 일을 임금에게 직접 하소연하기 위해 대궐 앞에 설치된 커다란 북을 치면 임금은 백성의 고충을 듣고 해결해 주었다. 이러한 역사적 전통을 바탕으로 한국 정부는 규제개혁신문고 및 국민신문고(www.epeople.go.kr)라는 두 가지 프로그램을 운영해 왔다. 규제개혁신문고는 규제 관련 사안에 대한 건의를 접수하고, 국민신문고는 일반적인 민원이나 건의를 접수한다. 본 보고서에서는 규제개혁신문고에 대한 정보를 제공한다.
2. 의원발의 법안의 총수는 다음과 같다. 1 912 건 (16 대 국회, 2000-2004), 6 387 건 (17 대 국회, 2004-2008), 12 220 (18 대 국회, 2008-2012), 16 729 (19 대 국회, 2012-2016)이다. 국회통과 법안 중, 의원발의 법안의 비율은 2014 년 90.4%, 2015 년 90.6%, 2016 년 86.5%이다.
3. OECD 이해관계자 참여에 대한 시범 데이터베이스(2016) 중, 콜롬비아의 규제위원회 사례 참조: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm.
4. 지방자치단체는 다른 지방자치단체의 사례에 대한 상호학습을 할 수 있다. 다음 예시 참조 “Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement”, <https://www.kgst.de/>.

참고 문헌

- Australian Productivity Commission (2011), “Identifying and Evaluating Regulatory Reform”, Research Report, Canberra.
- Cabinet Office (2016), “Consultation Principles 2016”, January, <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance> (accessed April 2017).
- City of Chicago (2014-2017), “Food Inspection Forecasting: Optimizing Inspections with Analytics”, <https://chicago.github.io/food-inspections-evaluation/> (accessed March 2017).
- City of Chicago (n.d.), “Chicago Tech Plan”, <http://techplan.cityofchicago.org/2014-progress/effective-government/> (accessed March 2017).
- Coglianesse, C. (2012), “Measuring Regulatory Performance: Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy”, OECD Expert Paper No. 1, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/1_coglianesse%20web.pdf.
- Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (2008), “Code of Practice on Consultation”, July, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf (accessed April 2017).
- European Parliament (n.d.), “European Parliamentary Research Service”, <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/20150201PVL00031/European-Parliamentary-Research-Service> (accessed April 2017)
- Ireland Health and Safety Authority (2013), “Behaviour Based Safety Guide”, Dublin, p. 3, www.hsa.ie/eng/Publications_and_Forms/Publications/Safety_and_Health_Management/behaviour_based_safety_guide.pdf (accessed April 2017).
- Lunn, P. (2014), *Regulatory Policy and Behavioural Economics*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en>.
- Mickoleit, A. (2014), “Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers”, *OECD working Papers on Public Governance*, No. 26, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en>.
- Nationaler Normenkontrollrat (2016), “Jahresbericht 2016”, September, www.normenkontrollrat.bund.de/webs/nkr/content/de/publikationen/jahresberichte/2016-09-21-nkr-jahresbericht-2016.pdf?__blob=publicationfile&v=2 (accessed April 2017).

- Naundorf, S. and C. Radaelli (2017), “Regulatory Evaluation: *Ex Ante* and *Ex Post*: Best Practice, Guidance and Methods”, in Karpen and Xanthaki (eds.) *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, Hart Publishing, Oxford.
- OECD (2010), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082939-en>.
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OECD (2015b), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD (2016), “Pilot database on stakeholder engagement practices”, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm (accessed April 2017).
- OECD (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>.
- Regulatory Delivery (2016), “Primary Authority Handbook”, Department for Business, Energy & Industrial Strategy, October.
- Regulatory Policy Committee (2017), “Review of government impact assessment capability 2016: An independent report on the quality of analysis supporting regulatory proposals”, February, <https://www.gov.uk/government/publications/rpc-report-review-of-government-impact-assessment-capability> (accessed April 2017).
- U.S. Environmental Protection Agency (2011), “Criteria for Regulatory Review”, pp. 53-55.

제 1 장

한국 규제개혁의 배경

제 1 장에서는 한국의 최근 거시경제 동향과 2015 년 OECD 규제정책 및 거버넌스 지표(iREG)상 한국의 성과 등 사회·경제적 배경을 제시한다. 또한 한국이 규제환경과 제도의 개선 과정에서 직면하는 도전과제와 기회에 대해 개괄한다. 한국은 지난 수년 동안 규제개혁 분야에서 상당한 진전을 거두어 왔으나, 성장 및 생산성 둔화와 규제 간극 문제로 인해 정책목표 달성 역량이 제약받고 있다. 따라서 집중적이고 합목적적이며 전향적인 규제의 시행을 통해 국가 및 지방 차원 모두에 걸쳐 규제개혁 정책의 효과가 체감될 때 지속 가능한 장기 성장이라는 목표를 달성할 수 있을 것이다.

경제적·정치적 배경

한국은 20세기 후반 첨단산업국가로 거듭나기 위해 정부와 기업 간 밀접한 유대관계를 통한 전략적 시스템을 활용하여 전례 없는 수준의 고속 성장을 이룩했다. 지난 40여년간 한국이 보여준 인상적인 성장을 뒷받침한 것은 수출 규모의 증가이다. 2015년 현재 한국의 수출 규모는 세계 6위이며 경제 규모는 11위이다(OECD, 2016).

그러나 1997년 금융위기가 발생하면서 한국 경제는 점진적으로 하향 곡선을 그리기 시작했다. 한국의 성장률은 여전히 높은 편이지만, 구조적 문제와 경기변동상의 문제에 직면하고 있다. 한국 경제는 소수의 대기업에 의한 제조업 수출에 지나치게 의존하고 있으며, 대외적 불확실성이 확대되면서 지속 가능한 성장 기회가 저해되고 있다. 전반적인 경제적 변형은 경쟁력이 높은 수출 지향적 대기업들에게 집중되어 있으나, 이들 대기업의 총인구 대비 고용 비중은 낮은 편이다. 아울러 가계소득 성장률과 서비스 부문 생산성의 둔화가 지속되고 있다. 지난 수년 동안 높은 가계부채로 인해 내수가 위축되었으며, 노동시장 불평등은 경제적 신뢰를 더욱 저하시켰다. 한편 서비스 부문 등에서의 무역 제한 조치로 인해 세계시장에서의 경쟁을 통한 이익 창출이 어려운 상태이며, 외국인직접투자(FDI)는 여전히 낮은 수준에 머물고 있다.

한국은 비교적 낮은 공공부채 수준을 토대로 유연한 재정정책 등을 통해 경제적 불균형 문제를 해소하고자 하는 정치적 목표를 수립하였다. 이에 따라 경기부양 재정정책을 통해 단기적으로 여러 성과를 거두었지만, 지속적이고 장기적인 성장을 위해서는 산업 부문 간 불균등 발전 및 노동시장 왜곡 등과 같은 문제를 해결해야 한다. 또한 경제·정치적 환경에서 직면하게 되는 구체적인 장애물에 초점을 맞추고 더욱 선제적인 정책을 모색해야 한다. 이러한 측면에서 집중적이고 지속적인 규제개혁은 지속가능한 경제성장을 촉진시키는 데 크게 기여할 수 있다.

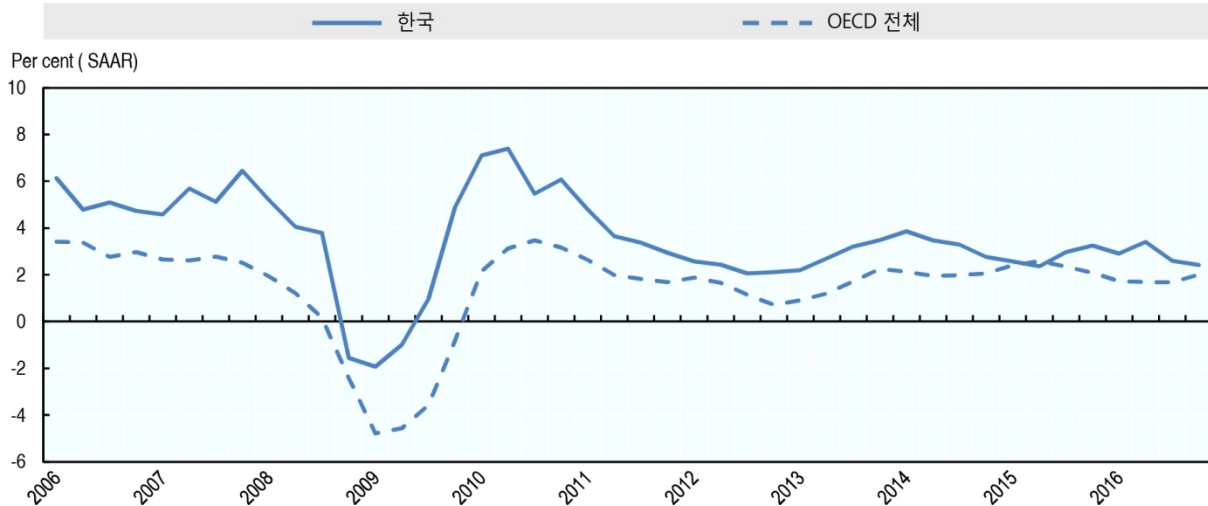
목적에 부합하는 양질의 규제를 적절히 시행하는 것은 향후 한국 경제와 사회의 지속 가능한 발전을 위해 필수적이다. 따라서 다양한 수준의 정부 및 정부기관들이 협력하여 규제를 효과적으로 설계 및 집행함으로써 개혁 정책이 모든 제도와 사회 전체에서 소기의 효과를 충분히 거둘 수 있도록 해야 한다.

경기 둔화 및 경기 부양의 필요성

성장률과 생산성의 둔화

한국의 GDP 증가율은 지난 5년간 평균 2.96%로, 대내외적인 요인으로 인해 둔화가 지속되고 있다. 생산량 증가율은 2001년~2011년 기간 동안 연 평균 4.25%에서 2011년 약 2.75%로 둔화되기 시작했다(OECD, 2016) (그림 1.1 및 그림 1.2 참조).

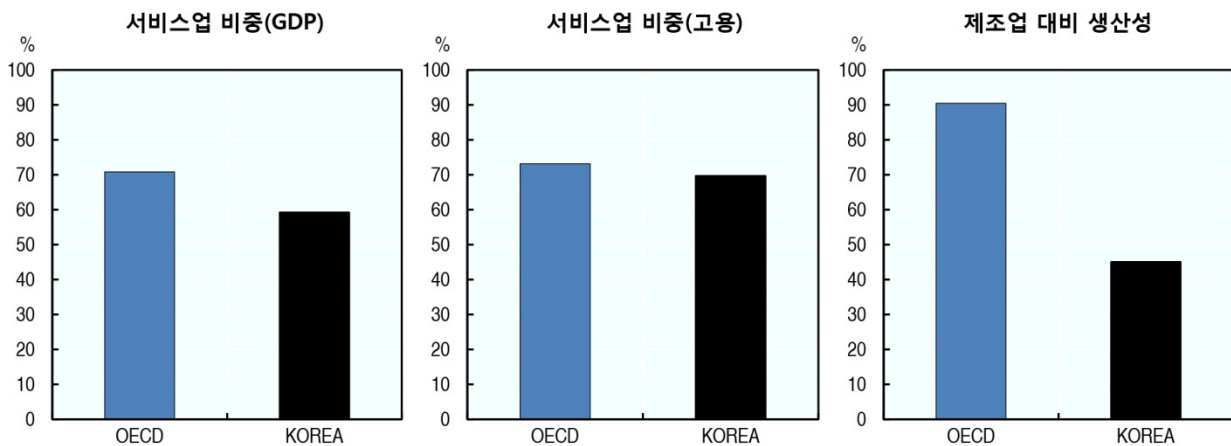
그림 1.1. GDP 증가율



출처: OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Korea 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2016-en.

한국 경제는 제조업 수출에 상당한 정도로 의존하기 때문에 대외적 충격에 취약하다. 2010년부터 국제무역이 둔화되면서 한국의 수출 주도형 성장 모델은 제 기능을 발휘하지 못하고 있다. 아울러 한국의 최대 수출시장인 중국의 경기가 둔화되면서 문제가 악화되고 있다. 2014년 대 중국 상품 수출은 GDP의 10%를 차지하는 데 그쳤다(OECD, 2016).

그림 1.2. 한국의 서비스업 현황



출처: OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Korea 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2016-en.

서비스업 부문에서 거둔 이익은 수출 증가율 둔화를 상쇄하지 못했다. 서비스업의 노동 생산성 수준은 제조업의 절반에도 미치지 못한다(그림 1.2 참조). 서비스업 부문에서 중소기업은 전체 생산량의 약 80% 및 고용의 90% 정도를 담당하고 있다. 이는 제조업과 서비스업 간 생산성 격차가 중소기업과

대기업 간 생산성 격차와 밀접한 상관관계가 있음을 시사한다. 또한 제조업 부문 대기업들은 해외 생산요소의 이용을 현저하게 확대함으로써 국내 생산에 악영향을 미치는 한편, 서비스업 부문에 속한 업체들은 글로벌 가치사슬의 이점을 제대로 활용하지 못하는 것으로 보인다.

취약한 중소기업 부문

제조업 부문에서 발생하는 부(富)는 대부분 소수의 재벌이 통제하고 있다. 반면 중소기업들은 사업 확장을 위해 고군분투하고 있다. 지난 수년 동안 대기업 대비 중소기업의 수출 기여도는 현저하게 감소했다. 또한 중소기업의 생산성은 대기업의 30.5%에 불과하다. 한국의 중소기업 정책은 생산성 제고보다 기업의 생존에 상대적으로 더 집중하고 있다. 그 결과 소수의 소상공인 및 소기업만이 중견기업으로 성장할 수 있게 된다. 혁신적인 스타트업 기업들의 창업 촉진을 위한 벤처 투자 역시 부족한 편이다(OECD, 2016).

내수 부족

수출이 정체되어 있는 상황에서, 내수는 한국의 성장률 둔화 현상을 보완하지 못하고 있다. 한국의 내수경기는 가계부채 상승과 임금·고용 증가율 둔화로 인해 취약한 편이다(EIU, 2016). 또한 민간소비는 거시적인 경제 성장률과 비교하여 6년 연속 완만한 증가세를 보이고 있다. 2014년 주택시장 규제완화 조치 및 주택담보대출에 대한 거시건전성 규제 완화 조치가 실시된 이후 주택 투자는 2014년 4분기부터 연간 25% 증가하고 있으며, 주택 가격은 연간 2.2%* 상승하고 있다(OECD, 2016). 이러한 상황은 경제 신뢰성을 제고하고 소비지출을 진작시키기 위해 규제개혁 정책이 중요하다는 점을 시사한다. 그러나 2016년 초에는 가계부채 증가를 억제하기 위해 주택담보대출에 대한 건전성 규제가 다시금 강화되었다. 경기부양 재정정책에 힘입어 2015년 하반기에 경험했던 경기회복세는 2016년 초 민간소비가 다시 감소하면서 불안한 상태로 바뀌고 있다.

모범규제제도의 강화

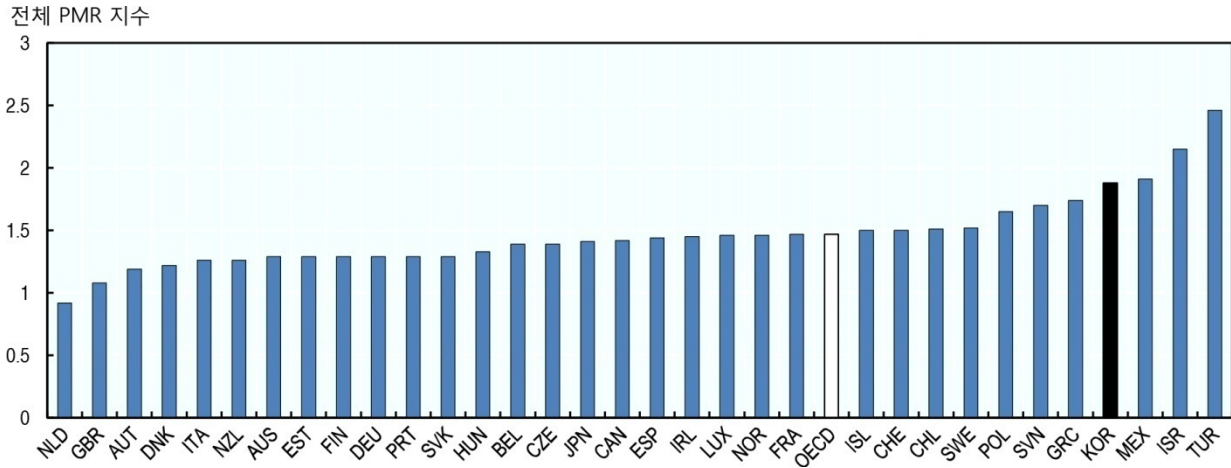
경제적 성과를 개선하고 전반적인 경제성장을 가속화하기 위해서는 산업다각화가 요구된다. 그러나 한국의 상품시장규제(PMR) 수준은 OECD 국가 중 네 번째로 높으며, 이에 따라 경쟁 및 혁신 기회가 지속적으로 제한되고 있다. 한국의 PMR 지수는 한국이 기업 경영에 비교적 많이 개입하고 있음을 시사한다. 이는 여전히 국가 운영의 방향을 제시하는 정부 주도형 성장 모델의 유산이다. 또한 시장에 이미 진입해 있는 기존 기업들을 강력하게 보호하는 규제에도 이러한 특성이 반영되어 신규 진입자들의 잠재력을 저하시킨다. 아울러 무역 및 투자 부문에 가시적으로 존재하는 장벽도 OECD 국가 중에서 매우 높은 것으로 평가되었으며, 이로 인해 사업환경이 더욱 고립되고 있다(OECD, 2016)(그림 1.3a 참조).

*. 물가상승률 조정 수치.

규제는 네트워크 부문도 제약하고 있으며, 그 중 운송 및 에너지 산업의 경우에는 일본과 같은 역내 국가에 비해 규제 수준이 상당히 높다. 네트워크 부문에서 진입 장벽을 낮추고 다각화를 통해 특정 기업의 독점을 방지하면 경쟁이 촉진됨으로써 생산성이 현저하게 향상될 수 있고 국민과 기업에게 제공되는 서비스의 품질과 가치가 향상될 수 있다(패널 B 및 패널 C 참조).

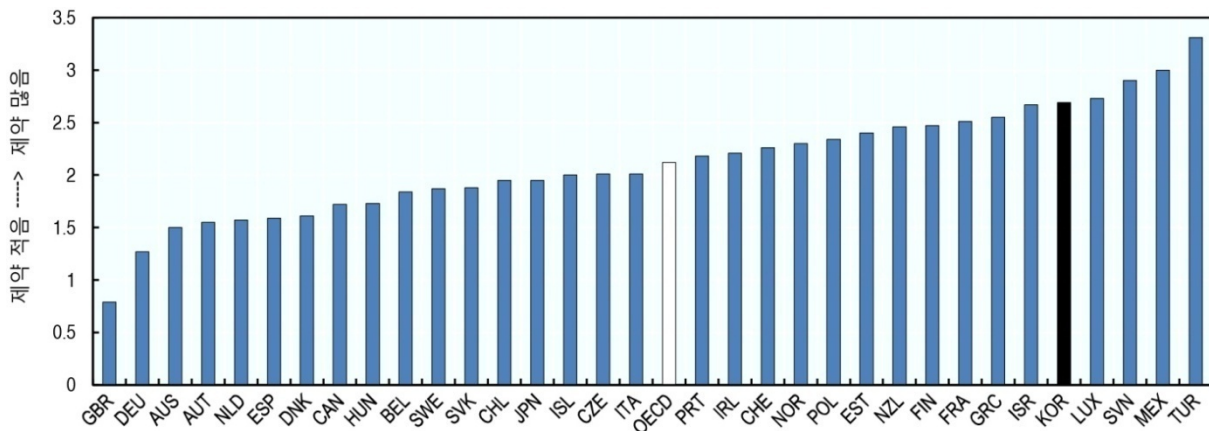
그림 1.3. 상품시장규제(PMR)

패널 A. 전체 상품시장규제



출처: OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Korea 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2016-en.

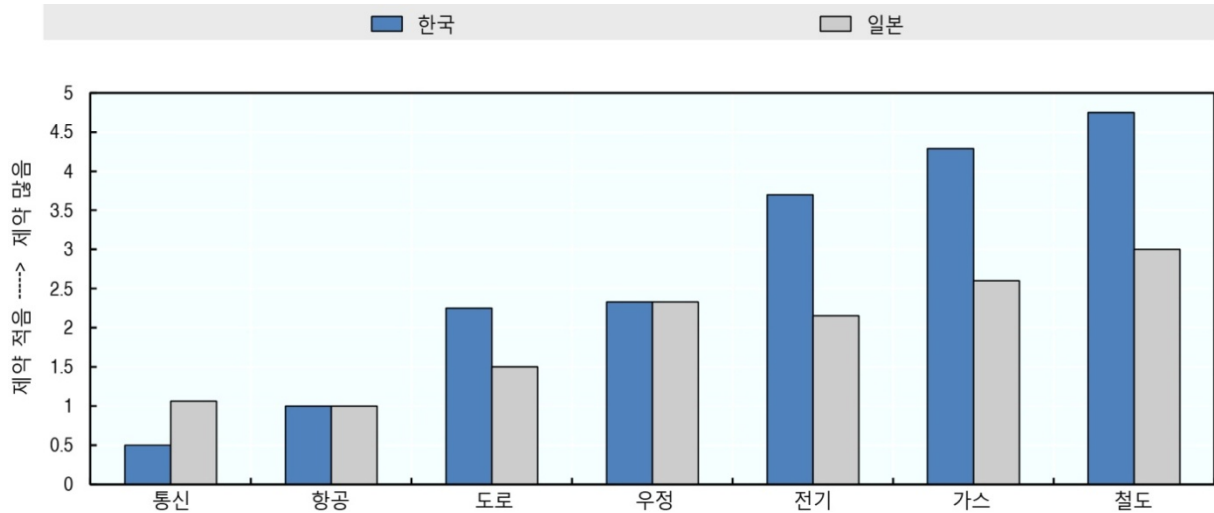
패널 B. 네트워크 부문에 대한 규제



주: '네트워크 부문'에는 전기, 가스, 통신, 우정사업, 철도, 항공 및 도로 운송 부문이 포함된다.

출처: OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Korea 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2016-en.

패널 C. 부문별 규제

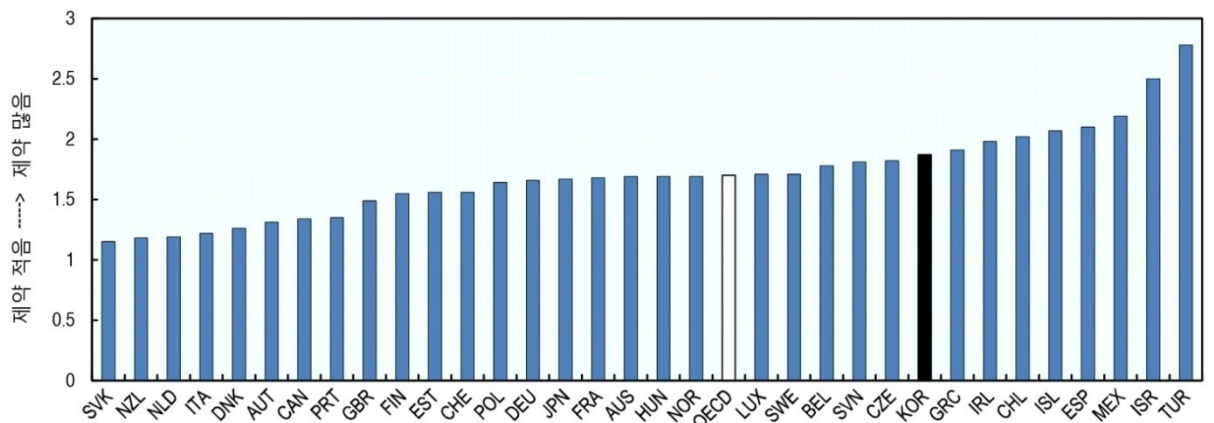


주: 2013년 기준, 가장 최근의 PMR 데이터를 이용한다.

출처: OECD (2013), Product Market Regulation Database, www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm.

규제완화를 통한 시장 개방은 창업 촉진, 일자리 창출 및 효율성 제고에 기여할 수 있다. 이에 따라 정부는 2014년 ‘경제혁신 3개년 계획’을 도입하는 등 필요한 조치를 취하기 시작했다(OECD, 2016). 지속적인 규제개혁은 경제적 신뢰 구축 및 경제 활성화에 기여할 수 있다.

패널 D. 창업 장벽

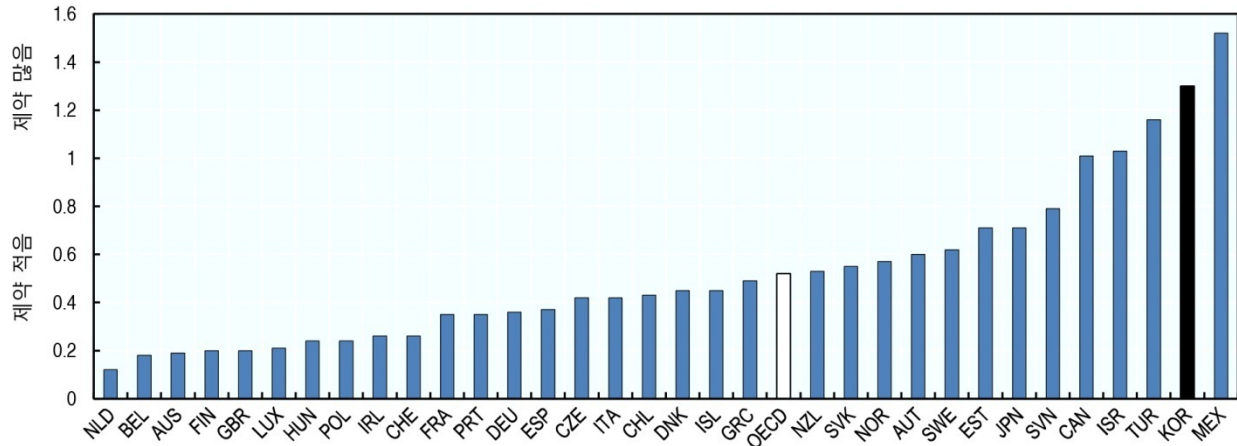


출처: OECD (2016), OECD Economic Surveys: Korea 2016, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2016-en.

무역 및 투자를 가로막는 장벽이 높기 때문에(그림 1.4 참조) 2014년 한국의 외국인직접투자(FDI) 규모는 GDP의 13%에 머무는 데 그쳤으며, 이는 OECD 국가 중 세 번째로 낮은 비율이다(OECD, 2016). 이에 따라 한국은 효율성 제고, 지식 확산 및 신기술 개발 등 국제적인 경쟁에 동참함으로써 얻을 수 있는 이점을 제대로 활용하지 못하고 있다. 한국의 서비스 무역 제약지수는 18 개

부문 중 11 개 부문이 OECD 평균 미만이다(OECD, 2015). 따라서 서비스업 부문의 규제개혁은 혁신 및 생산성 제고에 상당한 정도로 기여할 수 있다. 아울러 국내외적인 사업환경 개선 및 전반적인 규제완화는 FDI 유치 확대를 위한 핵심 요소이다.

그림 1.4. 해외무역 장벽



주. 한국의 무역 및 투자 장벽은 OECD 국가 중 두 번째로 높은 수준이다.

출처: OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Korea 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2016-en.

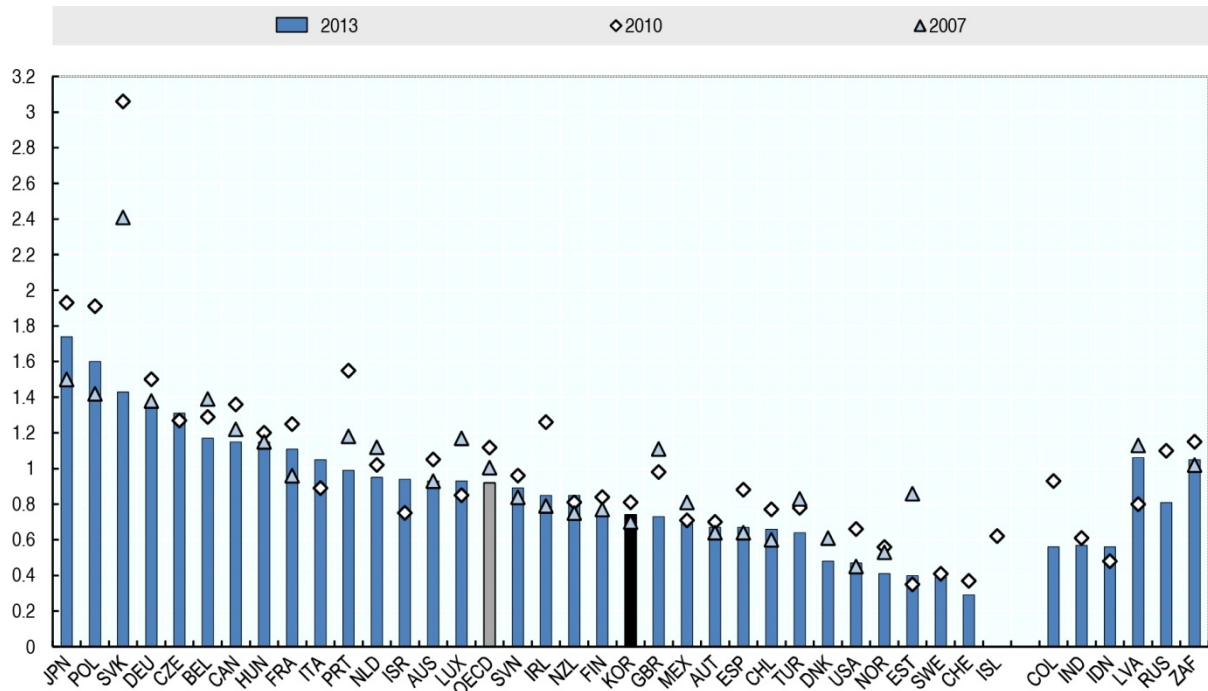
현재 중소기업 입장에서는 재벌에 의한 시장 지배로부터 보호받기 위해 추가적 규제의 시행이 필요함과 동시에, 기업 간 경쟁 확대 및 사업 확장을 허용·장려하기 위한 규제완화도 필요하다. 이렇듯 규제에 대한 중소기업의 입장과 규제 요건이 지닌 양면적 특성을 감안했을 때, 중소기업 부문을 위한 양질의 규제개혁이 특히 중요하다고 할 수 있다. 한국은 전체 인구의 60%가 중소기업 근로자이다. 따라서 중소기업의 성장을 증진시킬 수 있는 양질의 규제는 평균 가계소득 증가와 전반적인 사회복지 향상을 위해 중요한 역할을 담당할 수 있다.

공공부문의 효율성

강력한 공공부문은 규제개혁 정책을 효과적으로 실행하기 위해 필수적이다. 각종 지표에 따르면 한국의 공공 서비스는 상당히 효과적으로 운영되고 있다. 정부의 사회적 지출이 낮은 수준임에도 불구하고, 기대수명과 교육수준은 비교적 높은 편이다. 다만, 인구통계학적 동향이 변화하고 있음을 감안했을 때 사회적 서비스에 대한 낮은 지출 수준이 얼마나 오래 유지될 수 있을지는 의문이다. 경제·사회적 지출 압력이 존재하는 상황에서 재정을 안정적으로 유지하려면 조세 수입을 늘려야 할 필요성이 있다(OECD, 2016). 그럼에도 현재의 공공부문 성과는 규제개혁을 위한 긍정적 토대가 마련되었음을 시사하고 있다(그림 1.5 참조).

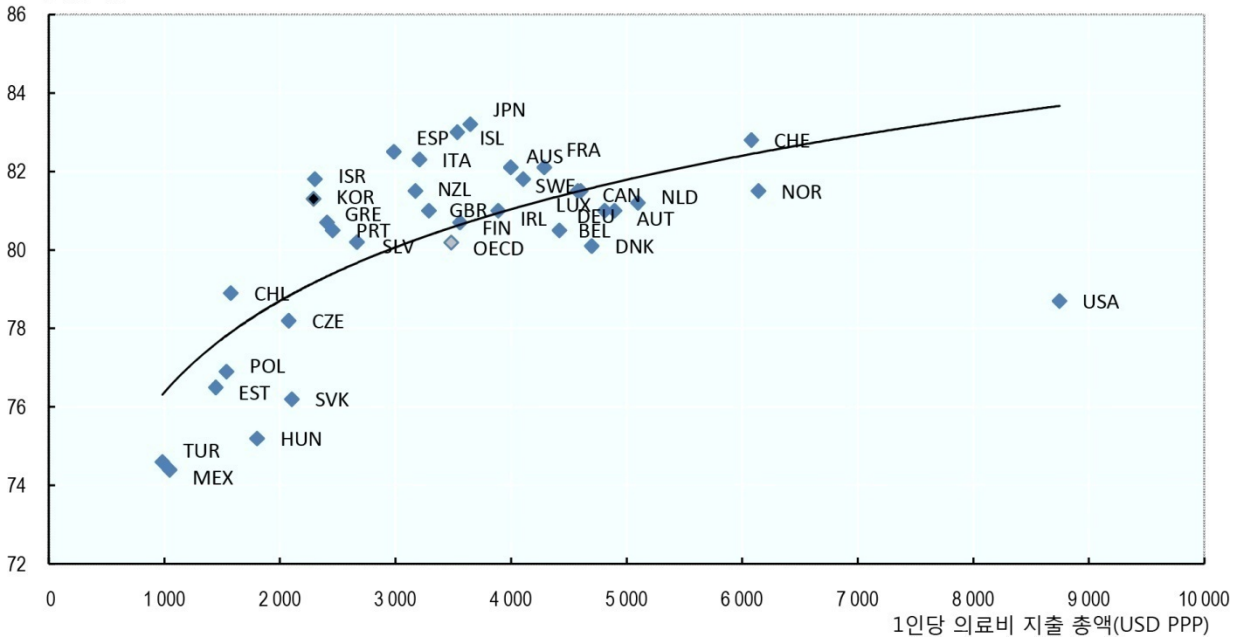
그림 1.5. 공공부문 성과

패널 A. 조세행정의 효율성



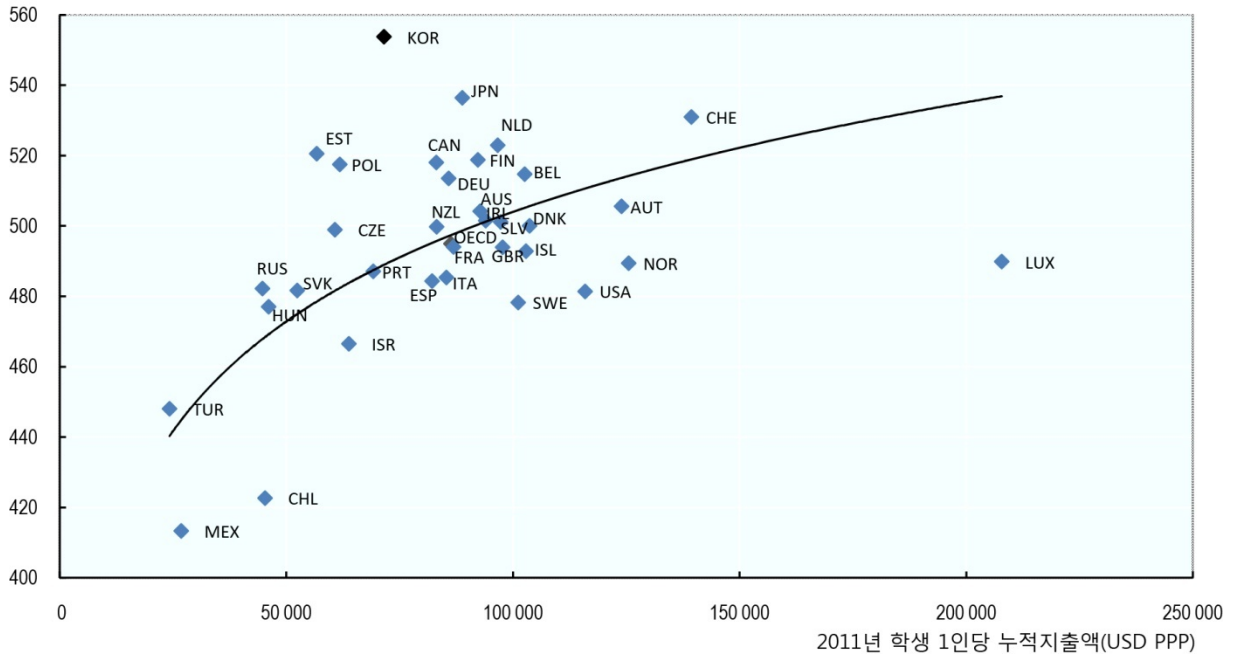
패널 B. 보건부문의 효과성

출생 시 기대수명
(단위: 세)

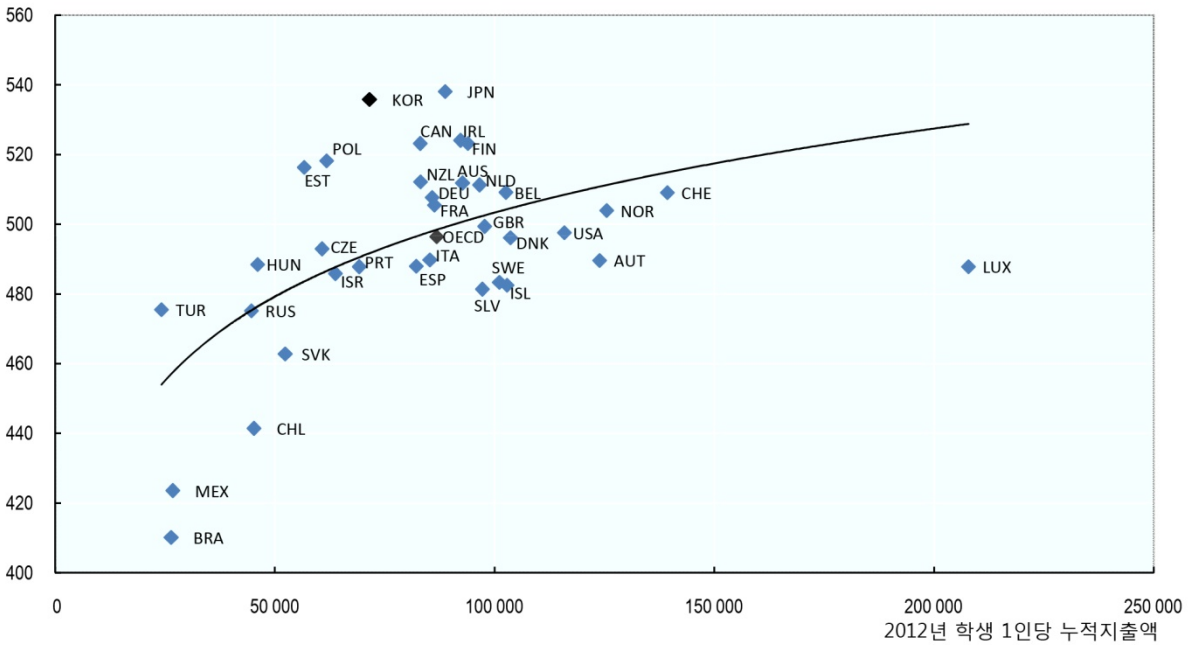


패널 C. 교육부문 성과

2012년 PISA 수학 점수



2012년 PISA 읽기 점수



주: OECD 국제학생평가프로그램(Programme for International Student Assessment, PISA)은 15세 학생들을 대상으로 읽기, 수학, 과학 등 3개 분야의 학업성취도를 3년 주기로 평가한다. 학생의 PISA 점수에 근거한 학습 성과와 6~15세 학생 1인당 교육비 누적지출액을 비교함으로써 교육제도의 비용 효과성을 종합적으로 측정할 수 있다.

출처: OECD (2015a), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.

규제 거버넌스

행정부와 입법부의 관계

대한민국 정부는 행정부, 입법부, 사법부의 3대 헌법기관으로 구성되어 있다. 행정부의 수반이자 외국에 대하여 국가를 대표하는 대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출되고, 임기는 5년으로 하며 중임할 수 없다. 또한 대통령은 국무총리의 제청으로 본인이 임명한 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로 구성된 국무회의를 통해 직책을 수행한다. 국무총리는 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.

입법권은 국회에 속한다. 국회의원 총 의석수는 299명이며 임기는 4년이다. 252명의 국회의원이 4년마다 국민투표를 통해 선출되고, 나머지 47명은 유효투표총수의 3% 이상을 득표했거나 지역구 국회의원 총선거에서 5석 이상의 의석을 차지한 각 정당에게 배분한다. 일차적으로 행정부와 입법부는 국가 차원에서 운영되지만, 행정부 내의 여러 부처는 지방 차원의 업무도 수행한다.

이렇듯 복합적인 헌법제도 하에서는 규제정책 및 거버넌스와 관련된 몇 가지 문제를 고려해야 한다. 예컨대 국무총리는 임명 시 국회의 동의를 받아야 하며, 국무위원은 일단 임명되면 국회 다수당이 바뀌더라도 국회 동의를 다시 받을 필요가 없다.

행정부는 입법 안전에 대한 통제권이 상대적으로 제한되어 있는 반면, 국회는 법안 발의 시 일종의 자치권을 행사한다. 2015년 현재, 전체 법안 중 약 94%(17 800건 중 16 700건)가 의원발의 법안이다. 이러한 상황에서 행정부가 추진하는 모범규제제도는 국회의 문턱에서 멈추게 된다. 예컨대 의원발의 법안은 정부 입법과 달리 규제심사를 받을 의무가 없다. 규제 거버넌스와 관련된 이러한 간극은 규제품질을 개선하고 궁극적으로 규제개혁을 추진하기 위한 노력을 약화시킨다.

사법부

한국의 법체계는 주로 대륙법계이지만 일부 영미법적 요소도 존재한다. 한국의 사법제도는 크게 대법원, 고등법원, 지방법원(지원 포함) 등 3심제로 운영된다. 또한 가정법원, 행정법원, 특허법원 등도 운영되고 있다. 법원은 민사, 형사, 행정, 선거 및 기타 사안에 관한 소송에서 판결을 내린다.

1988년 9월에 설립된 헌법재판소는 국회에서 통과된 법률의 위헌 여부에 대한 심사 및 국민의 기본권 보호를 통해 헌법을 수호하는 역할을 담당한다. 기본권을 침해받은 국민은 누구나 헌법재판소에 제소할 수 있다. 또한 헌법상 권리를 침해받은 국민은 누구나 헌법소원을 통해 헌법재판소에 제소하여 그 침해된 권리의 구제를 청구할 수 있다.

중앙정부와 지방정부의 관계

한국은 단일국가이며, 1994년부터 지방자치단체장 선거가 실시되고 있다. 한국의 행정구역은 1개의 특별자치시(세종), 7개의 특별시·광역시(서울, 인천,

대전, 광주, 대구, 부산, 울산) 및 9 개의 도(경기, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 강원, 제주)로 구분된다. 또한 하위 행정구역은 시, 군, 구를 포함한 226 개로 구성되어 있다(OECD, 2012).

한국의 지역개발은 수출 지향적 경제전략과 연계되어 왔다. 특히 사업 및 교육 기회와 관련하여 수도권에 개발이 집중되었다. 한국의 급속한 산업화 과정은 수도권과 해안 지대를 중심으로 이루어졌으며, 중앙정부는 산업단지와 과학기술단지를 조성하기 위해 선정된 지역들에 공공투자를 집중시켰다. 이를 통해 도시화 및 도농 간 이주가 이루어지면서 한국은 OECD 회원국 중 전체 인구 대비 대도시(인구수 150 만 이상인 도시) 거주인구 비율이 가장 높은 국가가 되었다. 2008 년의 경우, 한국의 전체 인구 중 대도시 거주 인구의 비율은 70%로 OECD 평균인 38%보다 훨씬 높았다(OECD, 2012).

한국의 지방정부는 반(半)자치적 성격을 띠고 있고 자체적인 행정기관과 입법기관을 보유하고 있으나, 한국의 전반적인 제도적 구조는 고도로 중앙집권화되어 있다. 정책결정 과정에서 지방자치단체들의 역할이 제한되어 왔기 때문에 지역발전이 불균형적으로 이루어진 측면이 있다. 마찬가지로 한국의 규제개혁은 대부분 중앙정부가 주도하고 있고 지방자치단체의 참여는 제한적이다.

그러한 한계에도 불구하고, 중앙정부가 정책 차원에서 규제개혁을 추진하는 동안 일선에서 국민과 기업의 민원을 처리하고 정책변화를 이끌어내는 역할을 담당하는 주체는 지방자치단체이다. 한국 경제의 불균형적인 성격은 지역마다 규제의 수요가 다양함을 의미한다. 이러한 맥락에서 지방자치단체는 관할 구역의 이해관계자들을 대상으로 맞춤형 규제를 시행할 수 있는 최적의 위치에 있다.

예컨대 서울시는 경제활동이 밀집되어 있기 때문에 안전 및 환경 관련 규제가 증가한 반면, 기업 간 경쟁을 장려하고 성장을 촉진하기 위한 규제는 감소했다. 후자에 속하는 규제는 상대적으로 경제가 낙후되어 있는 지역에서 필요로 하는 규제이다. 한국은 상향식 규제개혁 접근법을 통해 각 지역이 변화의 행동 주체로 나설 수 있도록 지방자치단체에 권한을 부여함으로써 지역 간 경제 불균형 문제를 해소할 수 있을 것이다. 그렇지 않으면 정책 차원에서 결정된 사항과 현장에서 집행되는 내용 사이의 불일치 문제를 해결하기 어렵다. 따라서 규제개혁과 관련하여 중앙정부와 지방자치단체 간의 효과적인 의사소통과 조정은 문서상의 정책내용이 실제로 이행되도록 하기 위해 필수적이다.

한국의 규제성과(iREG 조사결과)

지난 수년 동안 한국은 규제품질 및 규제성과를 개선하기 위해 다양한 제도와 프로그램 및 정책수단을 도입했다. OECD 의 2014 년 ‘규제지표조사(Regulatory Indicators Survey)’를 바탕으로 작성된 2015 년 ‘규제정책전망(Regulatory Policy Outlook)’에는 한국이 규제영향분석, 이해관계자 참여 및 사후평가와 관련된 지표에서 평균을 상회하는 성과를 거두었음을 시사하는 자료가 수록되어 있다.

글상자 1.1. 2015 년 규제정책 및 거버넌스 지표(iREG)

‘2015 년 규제정책 및 거버넌스 지표(Indicators of Regulatory Policy and Governance, iREG)’는 ‘규제정책과 거버넌스에 관한 OECD 이사회 권고안(Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012)’에 따라 OECD 회원국 및 유럽연합 집행위원회(EC)가 도입한 규제정책 및 거버넌스 제도에 관한 최신 자료를 제공한다. 2015 년 iREG 는 2012 년 권고안에 제시되어 있는 3 대 원칙인 ‘이해관계자 참여’, ‘규제영향분석’ 및 ‘사후평가’에 대해 자세히 다루고 있으며, 각국의 추진현황을 파악하고 개혁이 필요한 분야를 식별하기 위한 기본적인 측정 자료를 제공한다. 구체적으로 2015 년 iREG 는 2014 년 12 월 31 일 기준으로 34 개 OECD 회원국 전체와 EC 에 관한 정보를 제공한다.

2015 년 iREG 는 2014 년 규제지표조사에 수록된 응답 내용, 구체적으로 OECD 규제정책위원회(RPC) 대표단 및 중앙정부 공무원들의 응답 내용에 근거하여 작성되었다. 과거에 진행된 조사에 비해 2014 년 규제지표조사는 국가별 응답을 뒷받침하는 근거와 사례에 초점을 맞추고, 유사한 규제정책에 대한 각국의 다양한 접근법에 주목했다. 조사 설문은 RPC 대표단과 OECD 규제성과측정운영위원회(Steering Group on Measuring Regulatory Performance)가 공동으로 개발했다. 또한 OECD 사무국은 RPC 대표단과의 협력 하에 자료의 품질을 개선하고 국가별·시기별 응답의 비교가능성을 보장하기 위해 응답 내용을 검토했다.

2014 년 규제지표조사에서는 각국 행정부가 모든 정책 분야에 적용하는 규제영향분석 및 규제(상위법령 및 하위법령) 개발을 위한 이해관계자 참여 과정에 초점을 맞추었다. 사후평가와 관련된 설문은 규제발의 주체가 의회인지 정부인지를 불문하고 모든 국가 규제를 다루고 있다.

응답 내용은 약간의 국가별 차이를 제외하고 대부분의 국가 규제를 다루고 있다. 조사 대상 국가 중 대다수는 의원내각제를 채택하고 있다. 따라서 이들 국가의 상위법령은 대부분 행정부가 발의한다. 그러나 미국의 경우에는 행정부가 발의하는 상위법령이 전무하며, 멕시코와 한국의 경우에는 행정부가 발의하는 상위법령의 비율이 여타 OECD 회원국에 비해 낮은 편이다(멕시코: 2009 년~2012 년 4% 및 2013 년 30%, 한국: 2011 년~2013 년 16%).

OECD 는 2014 년 규제지표조사를 통해 수집한 정보를 이해하기 쉽게 제공하기 위해 ‘규제영향분석’, 규제개발을 위한 ‘이해관계자 참여’ 및 ‘규제사후평가’라는 3 가지 종합지표를 설정했다. 각각의 종합지표는 동등한 가중치가 부여된 4 개 범주(‘체계적 도입’, ‘방법론’, ‘투명성’, 감독 및 품질관리’)로 구성되어 있다.

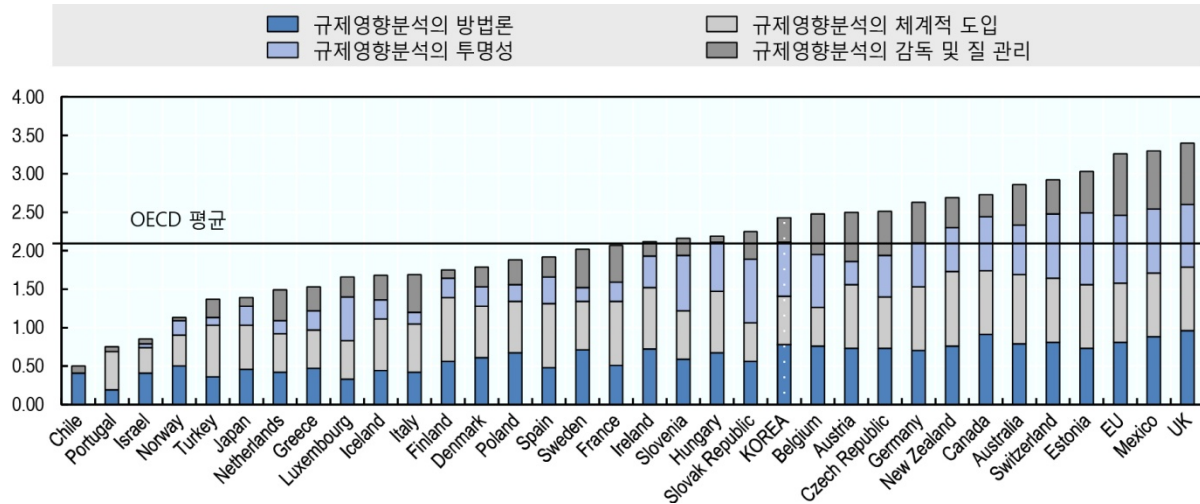
종합지표는 대량의 정보를 이해하기 쉬운 형식으로 통합하는데 유용하지만 (Freudenberg, 2003), 규제정책의 품질, 용도 및 영향과 관련된 구체적 맥락이나 복잡한 현실을 충분히 반영하지는 못한다. 따라서 이를 보완하고 국가 규제정책의 품질에 대한 심층적 평가 결과를 제공하기 위해 OECD 국가 간의 심층적 동료평가(peer review)가 필요하다. 또한 동료평가에서 구체적인 맥락을 반영하는 권고안을 제시하기 위해 거버넌스 구조, 행정문화 및 제도적·헌법적 환경을 고려해야 한다. 아울러 2015 년 iREG 의 결과는 다른 모든 종합지표가 그렇듯 방법론의 선택에 따라 결과가 크게 달라질 수 있다. 따라서 수치가 유사한 국가들의 상대적 성과에 대해 단언하는 것은 바람직하지 않다. 아울러 종합지표의 목적은 규제개선 촉진이며, 규제 자체의 품질을 평가하는 것이 목적이 아니라는 점에 유의해야 한다.

종합지표와 관련된 데이터와 수치는 다음 웹사이트에서 확인할 수 있다.
www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm.

출처: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm.

규제영향분석(RIA)

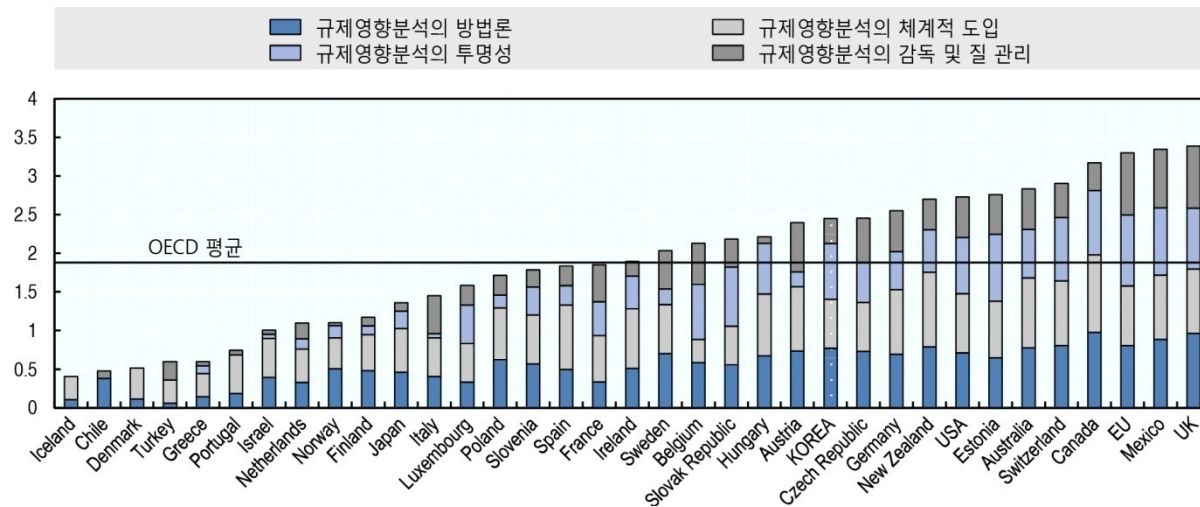
그림 1.6. 2015년 규제정책 및 거버넌스 지표(iREG): 상위법령의 입안을 위한 규제영향분석



주: 위의 결과는 행정부가 발의하는 상위법령의 입안 과정에만 적용된다. 세로축은 4개 종합지표의 총점을 의미한다. 각각의 종합지표는 1점 만점이므로 4개 종합지표의 총점은 4점 만점이다. 모든 상위법령이 의회에서 발의되는 미국은 제외되었다. 대다수의 국가에서는 행정부가 상위법령을 발의하지만, 멕시코와 한국의 경우에는 상위법령의 상당 부분이 의회/국회에서 발의된다(각각 90.6% 및 84%).

출처: OECD (2015b), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

그림 1.7. 2015년 규제정책 및 거버넌스 지표(iREG): 하위법령의 입안을 위한 규제영향분석



주: 세로축은 4개 종합지표의 총점을 의미한다. 각각의 종합지표는 1점 만점이므로 4개 종합지표의 총점은 4점 만점이다.

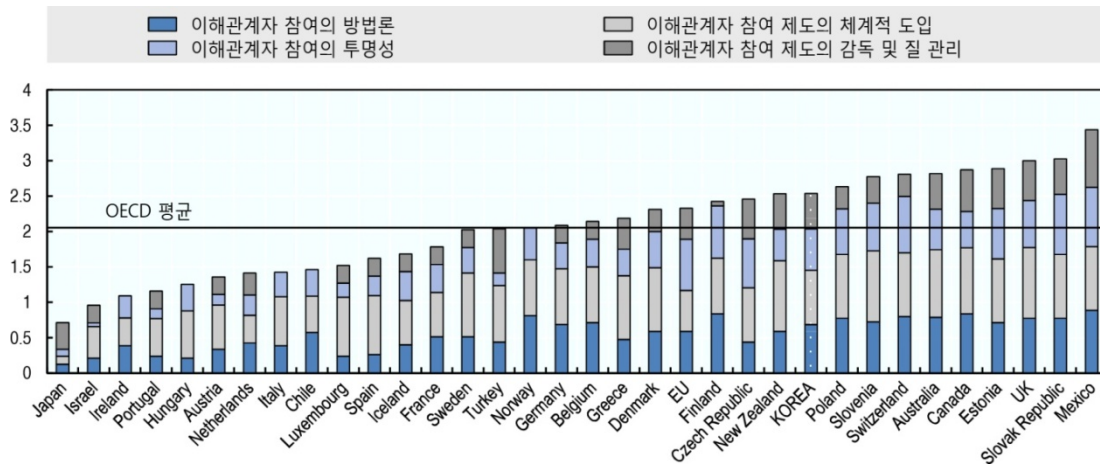
출처: OECD (2015b), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

한국의 규제영향분석 지표는 규제비용관리제의 도입을 반영하고 있다. 규제비용관리제는 신설·강화 규제의 비용 증가를 억제하기 위해 해당 규제비용에 상응하거나 더 많은 비용을 야기하는 기존 규제를 폐지 또는 완화하는 제도이다. 규제비용관리제는 규제영향분석의 일부인 비용-편익 분석을 개선하고 규제품질을 지속적으로 제고하고자 하는 정부의 노력을 보완한다. 한국개발연구원 규제연구센터 및 한국행정연구원 규제연구센터는 데이터 분석 및 역량강화에 초점을 맞춘 활동을 통해 중앙행정기관이 비용-편익 분석의 질을 개선할 수 있도록 지원하고 있다.

이해관계자 참여

‘이해관계자 참여’ 지표와 관련된 한국의 성과는 규제정책 관련 현안에 대한 정보의 효과적인 확산을 위해 온라인 정책수단이 광범위하게 사용되고 있다는 사실과 상관관계가 있다. 예컨대 2014년 한국 정부는 온라인 규제건의 제도인 규제개혁신문고를 개설했다. 일반 국민 또는 기업은 규제정보포털 (www.better.go.kr)을 통해 규제개혁신문고 서비스에 접근하여 규제절차에 참여하거나 특정 규제의 개선을 위한 의견 및 건의를 제출할 수 있다. 2014년 규제개혁신문고를 통한 규제건의 수용률은 전년도 대비 4.6 배 증가한 36.6%였다.

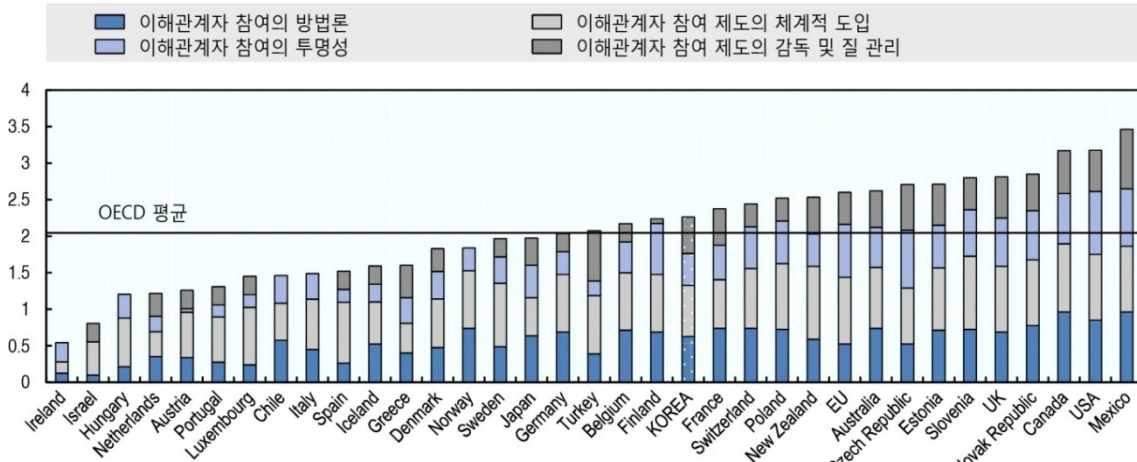
그림 1.8. 2015년 규제정책 및 거버넌스 지표(iREG): 상위법령의 입안을 위한 이해관계자 참여



주: 위의 결과는 행정부가 발의하는 상위법령의 입안 과정에만 적용된다. 세로축은 4개 종합지표의 총점을 의미한다. 각각의 종합지표는 1점 만점이므로 4개 종합지표의 총점은 4점 만점이다. 모든 상위법령이 의회에서 발의되는 미국은 제외되었다. 대다수의 국가에서는 행정부가 상위법령을 발의하지만, 멕시코와 한국의 경우에는 상위법령의 상당 부분이 의회/국회에서 발의된다(각각 90.6% 및 84%).

출처: OECD (2015b), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

그림 1.9. 2015년 규제정책 및 거버넌스 지표(iREG): 하위법령의 입안을 위한 이해관계자 참여



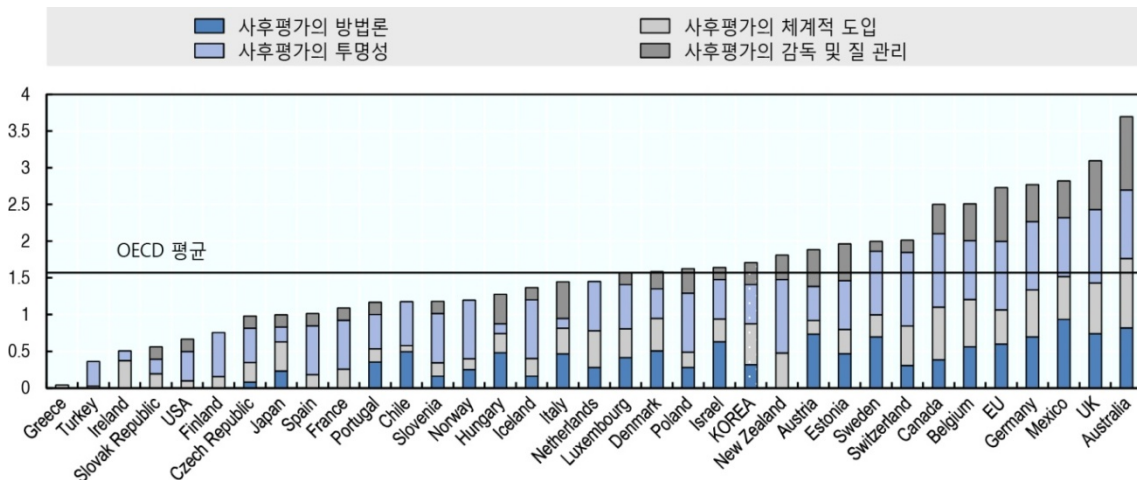
주: 세로축은 4개 종합지수의 총점을 의미한다. 각 종합지수 범주는 1점 만점이므로 4개 종합지수의 총점은 4점 만점이다.

출처: OECD (2015b), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

사후평가

최근 한국은 모든 주요 상위법령과 하위법령에 대한 사후평가를 정기적으로 실시하도록 공식적으로 의무화했다. 이러한 제도를 통해 규제의 일관성 부재 또는 중복 사례를 발굴하고 정책목표의 달성 여부를 확인할 수 있다. 그러나 아직까지는 규제사후평가를 뒷받침하기 위한 체계적이고 표준적인 기법이 없는 실정이다.

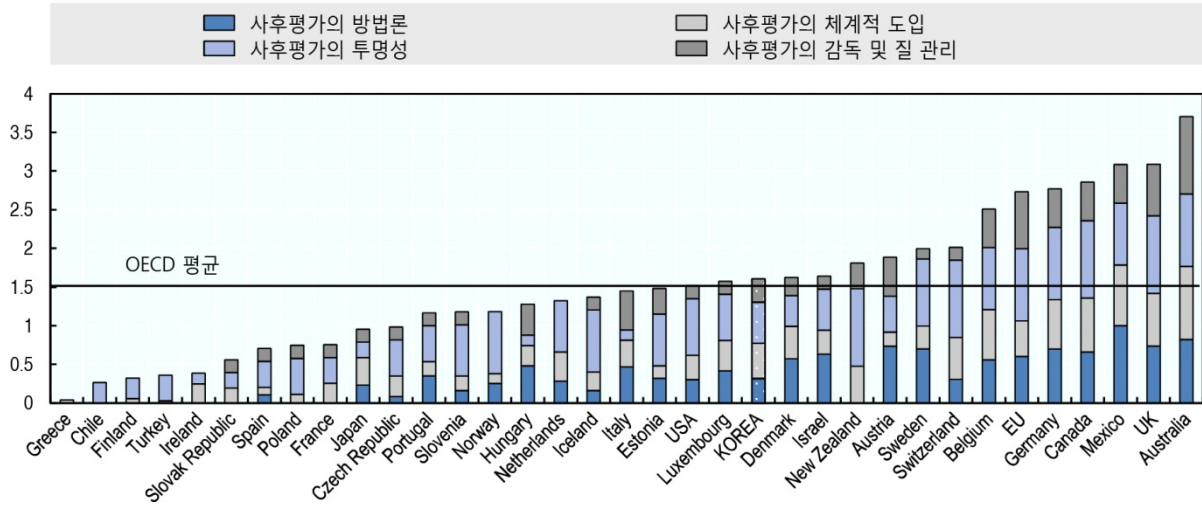
그림 1.10. 2015년 규제정책 및 거버넌스 지표(iREG): 상위법령에 대한 사후평가



주: 세로축은 4개 종합지표의 총점을 의미한다. 각각의 종합지표는 1점 만점이므로 4개 종합지표의 총점은 4점 만점이다.

출처: OECD (2015b), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

그림 1.11. 2015년 규제정책 및 거버넌스 지표(iREG): 하위법령에 대한 사후평가



주: 세로축은 4개 종합지표의 총점을 의미한다. 각각의 종합지표는 1점 만점이므로 4개 종합지표의 총점은 4점 만점이다.

출처: OECD (2015b), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

참고문헌

- EIU (2016), “Country Report: South Korea”, *The Economist Intelligence Unit Limited*, May, London.
- OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Korea 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2016-en.
- OECD (2015a), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- OECD (2015b), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD (2014), *OECD Economic Surveys: Korea 2014*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2014-en.
- OECD (2012), *Industrial Policy and Territorial Development: Lessons from Korea*, *Development Centre Studies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173897-en>.

제 2 장

한국의 규제 및 규제개혁

제 2 장에서는 1998 년 이후의 규제개혁 연혁을 소개한다. 구체적으로 한국의 역대 정부가 추진한 다양한 규제개혁 정책을 살펴보고, 규제개혁과제의 강화·개선을 목적으로 공공 및 민간부문의 제도적 지원을 확보하기 위한 노력을 조명한다.

규제의 정의와 범위

규제의 정의

행정규제기본법에 따르면 규제란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서, 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.

정의	행정규제란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.
1. 규제자	중앙행정기관 지방자치단체
2. 피규제자	행정권한을 위임받거나 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인
3. 형식	국민(외국인 포함), 기업, 재단 등 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례·규칙, 고시 등 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원이 하는 사무 형사(刑事), 행형(行刑) 및 보안처분에 관한 사무 국가정보원법에 따른 정보·보안 업무에 관한 사항
적용 제외	병역법, 통합방위법, 예비군법, 민방위기본법, 비상대비자원 관리법 및 재난 및 안전관리기본법에 규정된 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항 군사시설, 군사기밀 보호 및 방위사업에 관한 사항 조세(租稅)의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항

규제의 분류

1998 년에 도입된 규제등록제도는 등록되는 모든 규제에 유형 및 형식을 표시하도록 했으며, 해당 규정은 2015 년까지 적용되었다. 규제등록제도에 따른 규제 분류 체계는 아래 표와 같다.

유형	경제적 규제	진입규제 / 가격규제 / 거래규제 / 품질규제 투입기준규제 / 성과기준 규제 / 시장유인 규제
	사회적 규제	환경규제 / 산업재해규제 / 소비자 안전 규제 / 사회적 차별 규제
	행정적 규제	
형식	허가 / 인가 / 면허 / 특허 / 승인 / 지정 / 추천 / 동의 / 시험 / 검사 / 인정 / 확인 / 지도 / 단속 / 행정질서법 / 신고·보고의무 / 등록의무 / 고용의무 / 통지의무 / 제출의무 / 기준설정 등	

그러나 하나의 규제가 다양한 성격과 단위를 가지고 있어 일부 규제는 단일한 유형이나 형식으로 쉽게 분류하기 어렵다는 사실이 확인되었다. 이러한 문제를 인식하여 정부는 2015 년 규제등록 절차에서 규제 분류 의무를 폐지했다. 이후 일반 국민이 규제정보를 간편하고 신속하게 찾을 수 있도록 하기 위해 규제를 담당 행정기관별로 분류하거나 주제별 생활법령, 맞춤형 생활법령, 생애주기별 생활법령 등 더욱 광범위한 범주로 분류하게 되었다.

규제등록제도는 몇 차례 개편된 바 있다. 1998 년 도입 당시에는 중앙행정기관들이 각 행정행위를 규제단위로 등록해야 했다. 그 결과 규제의 등록단위는 ‘상위법령’, ‘하위법령’, ‘단일 조문’ 또는 ‘여러 법령의 복수 조문’이 될 수 있었다. 2007 년과 2008 년 사이에는 등록규제수를 더 이상 행정행위 단위로

산정하지 않게 되었다. 규제자, 피규제자, 법적 내용 및 법적 근거가 동일한 복수의 규제를 하나의 통합된 규제단위로 등록하게 된 것이다. 이로 인해 해당 기간 동안 등록규제수가 현저하게 줄어들었다. 2009년에는 미등록 규제를 발굴하고 규제등록관리를 개선하기 위한 노력이 강화되었다. 정부는 모든 규제의 등록단위를 규제조문으로 변경했으며, 단 성격과 목적이 유사한 복수의 규제조문은 하나의 통합된 단위로 간주할 수 있도록 허용했다. 2015년에는 어떤 예외도 없이 모든 규제를 개별 조문단위로 등록하도록 규정하고 규제정비의 편의성 제고를 위해 규제등록제도를 법제처 법령정보센터와 연계하는 등의 방식을 통해 대대적으로 개편했다. 그러나 정부는 이러한 개편 후에도 등록규제수의 변동이 규제의 실제 규모를 반영하지 않으며 규제의 양적 감축이 규제의 품질 개선을 위한 국가적 노력에 부응하지 않는다고 판단했다. 그리하여 정부는 등록규제수를 과감하는 작업을 전면 중단하게 되었다.

규제의 법적 근거

한국의 모든 법령은 헌법에 부합해야 한다. 헌법 개정은 국회에서 개정안이 통과된 후 국민투표를 통해 가능하다. 일반적으로 국회에서 제정된 상위법령은 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙 등과 같은 모든 중앙·지방정부 법령의 근거가 된다. 규제와 관련하여 행정규제기본법(법률 제 13329 호)은 규제의 정의, 목적 및 원칙과 아울러 규제의 신설·강화, 개선, 완화 또는 폐지를 위한 절차적 요건을 명확하게 규정하고 있다. 동법에 따르면 규제는 법률에 근거하고 명확하게 규정되어야 하며, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령에서 위임한 바에 따라 대통령령, 총리령, 부령, 조례 또는 규칙으로 정할 수 있다. 한편 행정기관은 법률에 근거하지 않은 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

한국의 규제개혁 연혁

1990년대 말에 겪은 심각한 경제위기와 구조조정은 한국 정부가 규제개혁을 핵심적인 경제회복 조치로 추진하게 된 계기가 되었다. 1997년에는 규제개혁의 법적 근거를 마련하기 위해 행정규제기본법이 제정되었고, 1998년에는 규제 감독을 위해 규제개혁위원회가 설치되었다. 행정규제기본법에는 규제등록제도, 규제영향분석, 신설·강화 규제의 심사, 기존 규제의 품질관리, 규제일몰제 등 주요 규제개혁 조치가 포함되어 있다. 이에 따라 규제개혁은 역대 정부의 핵심 정책으로 자리 잡았다.

김대중 정부(1998~2003)

1998년 3월 발효된 행정규제기본법에 근거하여 김대중 정부는 대통령 취임 직후 규제개혁위원회를 설치했다. 규제개혁위원회는 행정규제기본법에 따라 신설·강화 규제의 심사, 기존 규제의 품질 개선 및 규제등록제도의 관리 업무를 담당했다. 이후 모든 중앙행정기관은 규제영향분석을 통해 신설 규제의 적법성, 필요성 및 적정성을 입증하고 규제개혁위원회의 최종 심사를 받기 전에 자체 규제개혁위원회의 심사를 실시하도록 요구되었다.

김대중 정부는 투자 친화적 환경을 조성하고 외국인 투자를 늘리기 위한 노력의 일환으로 1998년 외국인투자촉진법을 제정했고, 29개 업종에 대해 외국인 투자와 관련된 규제를 폐지 또는 완화했다. 또한 공공행정의 효율성 및 투명성 제고를 위해 2001년 ‘전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화촉진에 관한 법률’을 제정했으며, 2003년에는 모든 행정서비스를 온라인으로 제공하는 전자정부시스템을 구축했다. 아울러 김대중 정부는 규제등록제도와 규제기요틴을 통해 등록규제수를 절반으로 감소시키는 데 성공했다. 이러한 새로운 제도 하에서 중앙행정기관들은 기존 규제의 적법성이나 필요성을 입증하지 못하면 해당 규제를 폐지하도록 요구되었다. 규제의 수가 현저하게 감소함에 따라 경제적 효율성이 향상되고 행정절차가 더욱 간소화되었다.

노무현 정부(2003~2008)

노무현 정부는 규제총량을 관리하기 위한 노력을 계속함과 동시에 규제품질 관리를 강조했다. 이러한 맥락에서 민관합동규제개혁기획단이 출범했다. 공공부문과 민간부문의 대표자들이 동수로 참여하는 민관합동규제개혁기획단은 경제적 파급효과가 큰 ‘덩어리 규제’의 개혁 업무를 담당했다.

또한 규제개혁 조치의 일환으로 노무현 정부는 불합리하거나 비효율적인 규제의 증가를 방지하기 위해 규제총량제를 도입했으며, 중앙행정기관들로 하여금 규제 신설 시 기존 규제의 품질을 개선하도록 했다.

한편 재벌 기업이 중소기업과 경쟁하는 것을 금지하기 위해 1970년에 도입된 중소기업 고유업종제도가 폐지되었다. 그러한 결정은 정부 주도 하의 중소기업 보호 정책으로 인한 경쟁력 저하 문제를 해결하기 위한 것이었다.

이명박 정부(2008~2013)

국내 투자환경의 개선 및 경제발전을 위한 최적의 방안이 규제개혁이라고 판단한 이명박 정부는 2008년 국가경쟁력강화위원회를 설치하여 규제개혁 작업에 착수했다. 국가경쟁력강화위원회 회의는 대통령 주재 하에 매월 개최되었다. 또한 이명박 정부는 규제 및 규제개혁 관련 정보를 국민에게 제공하기 위해 규제개혁위원회 웹사이트를 재편하고 규제정보화시스템(RIS)을 도입했다.

2009년 이명박 정부는 1998년에 도입된 ‘효력상실형 규제일몰제’ 외에 ‘재검토행 규제일몰제’를 추가함으로써 규제일몰제의 범위를 확대했다. 새로운 일몰제의 도입에 따라 행정기관들은 규제의 품질을 효과적으로 보장하기 위해 모든 기존 규제의 존속 필요성을 정기적으로 검토 및 입증하게 되었다. 또한 이명박 정부는 2009년 초 미국 서브프라임 모기지 사태로 인한 경제적 문제를 해결하기 위해 ‘한시적 규제유예’라는 혁신적인 규제정책을 도입했다. 한시적 규제유예는 민간부문에 대한 규제 적용을 한시적으로 유예시키는 제도이다.

이명박 정부 시기에는 창업, 입지 및 공장 건설과 관련된 규제에 대한 개혁 작업이 강력하게 추진되었다. 창업 관련 규제의 경우, 이명박 정부는 최저자본금 요건을 폐지하고 창업기간을 단축시켰다. 또한 입지 관련 규제를 철폐하는 등 상당수의 수도권 규제를 완화했으며, 과밀억제권역과 자연보전권역 내에서 공장을 설립 또는 확장할 수 있도록 허용했다.

박근혜 정부(2013~2017)

박근혜 정부는 출범 당시부터 경제 활성화 및 일자리 창출을 위한 핵심 정책수단으로서 규제개혁의 중요성을 지속적으로 강조했다. 내수시장 정체가 계속될 것으로 예상되면서 경제 활성화와 일자리 창출이 최우선적인 국정과제로 다루어졌다. 또한 박근혜 정부는 국민의 생명·안전 관련 규제는 강화하고 경제 활성화를 저해하는 규제는 폐지하는 이른바 ‘투트랙’ 규제개혁 접근법을 도입했다.

이러한 맥락에서 박근혜 정부는 규제비용관리제를 도입하여 기존의 규제총량제를 대체했다. 또한 대통령은 국민에게 실시간으로 중계되는 규제개혁장관회의를 주재했다. 관계 중앙행정기관과 이해관계자들의 참여 하에 1 년에 2 회 개최되는 규제개혁장관회의에서는 규제와 관련된 주요 현안이 논의된다.

또한 박근혜 정부는 규제개혁에 민간부문의 의견을 적극적으로 반영하기 위해 2013 년 9 월 민관합동규제개선추진단을 출범시켰다.

2014년에는 규제개혁신문고, 규제정보포털(www.better.go.kr) 등 규제와 관련된 다양한 공공협의 채널이 도입되었다.

2015 년 기준 11 612 건의 규제가 개선되었다. 그중 5 422 건(46.69%)은 중앙행정기관의 규제이고, 6 190 건(53.30%)은 지방자치단체 규제이다. 아울러 같은 해에 152 건의 규제가 개선됨으로써 약 5 조 7 000 억 원의 경제적 파급효과를 거두었다.

표 2.1. 역대 정부별 규제개혁제도

	김대중 (1998-2003)	노무현 (2003-2008)	이명박 (2008-2013)	박근혜 (2013-2017)
규제감독기구		규제개혁위원회		
개혁정책 추진을 위한 별도기관		민관합동 규제개혁기획단	민관합동 규제개혁추진단 국가경쟁력 강화위원회	민관합동 규제개선추진단 규제개혁 장관회의 신산업투자위원회
주요 개혁조치 요약	행정규제기본법 제정 규제개혁위원회 설치 규제기요틴 제도 도입	규제총량제 도입 중소기업 고유업종제도 폐지 덩어리 규제의 개선	재검토형 규제일몰제 도입 규제정보화 시스템(RIS) 도입 한시적 규제유예 제도 도입	규제비용관리제 도입 규제개혁신문고 개설 지자체 규제개혁

규제정책의 원칙과 목표

박근혜 정부는 출범 당시 4 대 국정기조와 140 개 국정과제를 설정했으며, 이를 뒷받침하기 위한 핵심 방안으로 규제개혁을 선정했다. 또한 규제개혁이 추가적 재정 부담 없이 투자를 늘리기 위한 가장 효과적인 조치라고 간주하여 규제개혁의 중요성을 지속적으로 강조했다. 2015 년 박근혜 정부는 약 4 조 5 000 억 원 규모의

투자를 유치하고 약 8 600 억 원 규모의 규제비용을 절감함으로써 약 5 조 7 000 억 원의 이익을 창출했다. 경제 활성화와 일자리 창출을 국정 기조로 삼은 박근혜 정부는 경제성장을 저해하는 규제를 완화하는 한편 국민의 생명·안전 관련 규제를 강화하는 ‘투트랙’ 접근법을 채택했다.

또한 박근혜 정부는 규제개혁의 법적 근거를 대부분 행정규제기본법에 두었으며, 규제개혁 추진 7대 원칙을 수립했다.

글상자 2.1. 규제개혁 추진 7대 원칙

1. 규제 신설의 원칙적 억제
2. 규제비용 부담 경감(규제비용관리제)
3. 원칙 허용·예외금지 규제방식
4. 기존규제 체계적 정비·관리
5. 불합리한 지방규제 신속 정비
6. 적극행정 공무원 면책
7. 과감한 인센티브 부여

규제개혁 추진 7대 원칙을 이행하기 위한 노력의 일환으로 박근혜 정부는 규제비용관리제를 도입함으로써 행정기관이 신설·강화 규제의 비용 증가를 억제하고 불필요한 부담을 초래하는 기존 규제를 개선할 수 있도록 했다. 규제비용관리제는 2014년 7월 시범 사업으로 도입되었고 이후 전면 시행되어 현재 27개 중앙행정기관에 적용되고 있다. 규제비용관리제는 증가 또는 감소한 규제비용의 총액을 파악하기 위한 규제비용 적립(banking) 기능을 갖추고 있다. 규제비용관리제의 심사 과정을 전문적으로 지원하기 위해 한국개발연구원 규제연구센터와 한국행정연구원 규제연구센터가 설립되었다.

신산업 발전을 가로막는 불합리한 장애물을 제거하기 위해 박근혜 정부는 2016년 3월 신산업투자위원회를 설치했다. 전원 민간위원으로 구성된 동 위원회는 정부 개입이 최소화된 환경에서 신산업 투자 관련 규제를 심사한다. 신산업으로 지정된 8대 분야는 *i)* 드론, *ii)* 사물인터넷(IoT), *iii)* 스마트자동차, *iv)* 바이오 신약, *v)* 3D 프린팅, *vi)* 빅데이터, *vii)* 클라우드, *viii)* O2O(온·오프라인 연계)사업이다. 그러나 국민의 생명·안전 관련 규제는 적용이 제외되었다.

또한 신속한 경제 활성화를 위해 박근혜 정부는 과거 이명박 정부가 도입했던 한시적 규제유예 제도를 시행하기로 결정했다. 아울러 조선, 해운, 철강, 석유화학, 건설 등 경제적 파급효과가 큰 5대 업종에 대한 규제를 완화했다.

박근혜 정부는 중소기업 규제부담을 경감하기 위해 중소기업 규제영향분석에 근거한 규제 차등화 조치를 도입하고, 2013년 5월에는 중소기업 규제영향분석 지침을 마련했다.

박근혜 정부는 지방자치단체 규제개혁을 위한 노력도 이어나갔다. 지역 기업 및 주민에 대한 규제부담을 경감하기 위해 각 지방자치단체에는 규제개선과제

발굴작업단이 구성되었다. 또한 지방자치단체 공무원들이 규제개혁 과정에서 자신의 역할을 적극적으로 수행하도록 장려하기 위해 새로운 인센티브 제도가 도입되었다. 아울러 중앙정부는 지방자치단체 간 자발적 경쟁을 유도하기 위해 각 지방자치단체의 규제성과를 공개하는 전국규제지도를 도입했다.

규제개혁에 대한 정치적·국민적 지지 확보

2014년 세계경제포럼(WEF) 및 G20 정상회의에서 규제개혁에 대한 강력한 의지를 표명한 바 있는 박근혜 전 대통령은 규제개혁장관회의를 주재하고 규제기요턴, 규제비용관리제 및 기타 정책수단을 통해 불합리한 규제의 폐지를 위한 과감한 조치를 단행했다.

2014년 정부가 도입한 규제비용관리제는 중앙행정기관들이 신설·강화 규제의 비용 증가를 억제하기 위해 해당 규제비용에 상응하거나 더 많은 비용을 야기하는 기존 규제를 폐지 또는 완화하도록 하는 제도이다. 일반 규제와 달리, 규제비용관리제의 비용·편익분석 대상은 개인 또는 기업의 영리 활동과 관련하여 발생하는 직접비용과 직접편익에만 한정된다.

정부는 규제비용관리제의 원활한 시행을 지원하기 위해 한국개발연구원과 한국행정연구원에 규제연구센터를 설립했다. 규제연구센터는 중앙행정기관이 실시하는 규제비용·편익 분석의 타당성을 평가하는 업무를 담당한다.

2014년 도입된 규제정보포털(www.better.go.kr)은 규제개혁의 투명성 제고에 기여해왔다. 규제정보포털을 통해 일반 국민과 기업은 규제정보에 쉽게 접근하고 본인의 의견을 온라인으로 제출할 수 있다.

정부는 국민의 참여를 장려하기 위해 온라인 이용자들의 개인정보를 수집하지 않음으로써 일반 국민이 규제개혁에 대한 의견을 편하게 개진할 수 있도록 하고 있다. 또한 규제정보포털 서비스는 접근성 제고를 위해 모바일 사이트(<http://m.better.go.kr>)를 통해서도 제공된다. 규제정보포털은 규제안 및 전반적인 규제개선 과정에 관한 정보를 제공한다.

아울러 정부는 규제개혁신문고를 통해 일반 국민과 이해관계자들이 규제개혁에 대해 건의할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 규제개혁신문고는 모든 행정기관의 규제건의 채널을 통합하는 윈스톱 창구로서의 역할을 담당한다. 규제개혁신문고의 건의 처리 절차는 3 단계로 이루어져 있다. 첫째, 규제건의가 접수되면 담당 공무원이 14일 이내에 해당 건의의 수용 또는 불수용 여부를 결정한다. 둘째, 불수용된 건의가 합리적인 건의라고 규제조정실이 판단하는 경우, 담당기관은 3개월 이내에 불수용 근거를 소명하고 민원인에게 통보해야 한다. 셋째, 불수용 근거가 충분히 소명되지 않는 경우에 규제개혁위원회는 담당기관에 개선권고를 할 수 있다. 2016년 11월 기준, 전체 규제건의 중 약 40%(3,769건)가 수용되어 상당한 정도의 규제개선 효과를 거두었다.

규제정보포털에서는 입법예고 기간 중 일반 국민이 규제영향분석서도 열람할 수 있도록 공개한다. 이는 일반 국민이 규제안에 대한 의견을 개진할 수 있는 공개적 채널을 제공하는 한편, 중앙행정기관들이 규제 신설 시 규제영향분석서의 질을 개선할 수 있도록 동기를 부여하는 역할을 한다.

특히 박근혜 정부는 국제 기준에 부합하지 않고 한국에만 존재하는 규제를 의미하는 ‘갈라파고스 규제’에 주목하여 중앙행정기관이 해외 사례를 규제개혁의 참고자료로 검토할 것을 장려했다. 이에 따라 중앙행정기관은 규제를 신설 또는 강화하려고 할 때 OECD 국가들의 사례와 기준을 검토해야 한다. 특히 국민의 생명·안전 관련 규제의 경우, 중앙행정기관은 규제안이 과도하거나 불충분한가의 여부를 확인하기 위해 국제 기준과 사례를 검토해야 한다.

나아가 박근혜 정부는 규제정책 수립 절차에 대한 이해관계자 참여 기회를 외국에까지 확대했다. 구체적으로 정부는 일반적인 규제 건의 또는 제안을 다루는 규제정보포털의 영문 웹사이트(<http://e.better.go.kr>) 및 한국 내 외국 기업들을 위한 i-옴부즈만(<http://i-ombudsman.kotra.or.kr>)을 구축했다. 규제정보포털은 규제비용관리제와 같은 규제개혁 정책수단 및 규제성과 현황에 관한 최신 정보와 더불어, 외국인이 건의사항을 영문으로 제출할 수 있는 규제개혁신문고 서비스를 제공한다. i-옴부즈만은 대한무역투자진흥공사(KOTRA)가 운영하며, 외국인의 국내 사업 또는 투자를 저해할 수 있는 규제 입법에 관한 정보를 제공한다.

전술한 온라인 채널을 통해 외국 기업이 규제안에 관한 의견을 제출하면 해당 의견이 소관부처로 전달된다. 의견을 작성할 때는 공개 또는 비공개 설정을 할 수 있으며, 기업 정보(회사명, 연락처 등)의 제공여부는 선택사항이다.

이러한 영문 포털들은 규제개혁과 관련된 정부 의사결정 과정을 공개함으로써 투명성을 제고하고 한국의 규제제도에 대한 외국인 이해관계자들의 접근성을 향상시키는 데 기여해 왔다.

참고 문헌

- Constitutional Court of Korea (amend. 1987), “The Constitution of the Republic of Korea”,
http://english.ccourt.go.kr/cckhome/images/eng/main/Constitution_of_the_Republic_of_Korea.pdf.
- Korea Trade-Investment Promotion Agency (n.d.), “i-Ombudsman”,
<http://ombudsman.kotra.or.kr>.
- Reliable Ministry of Government Legislation (2015), “Framework Act on Administrative Regulations”, National Law Information Center,
www.law.go.kr/eng/engLsSc.do?menuId=1&query=Framework+Act+on+Administrative+Regulations.
- Reliable Ministry of Government Legislation (1997-2015), “National Law Information Center”, www.law.go.kr/eng/engMain.do.
- Regulatory Reform Committee (2008), “Regulatory Information Portal”,
<http://e.better.go.kr>.

제 3 장

규제관리를 위한 제도적 인프라

제 3 장에서는 규제개혁 업무를 담당하는 감독기구와 행정기관을 소개한다. 구체적으로 이들 정부기관이 규제품질 관리 수단의 활용 및 규제비용관리제, 규제개혁신문고, 규제일몰제 등의 규제부담 경감 제도 시행을 통해 소관 업무와 조정 활동을 수행하는 과정을 조명한다. 또한 한국 정부가 규제개혁 정책의 집행을 개선하기 위해 추진해 온 다양한 역량강화 활동을 소개한다.

규제개혁을 위한 리더십 및 감독

규제감독: 행정부

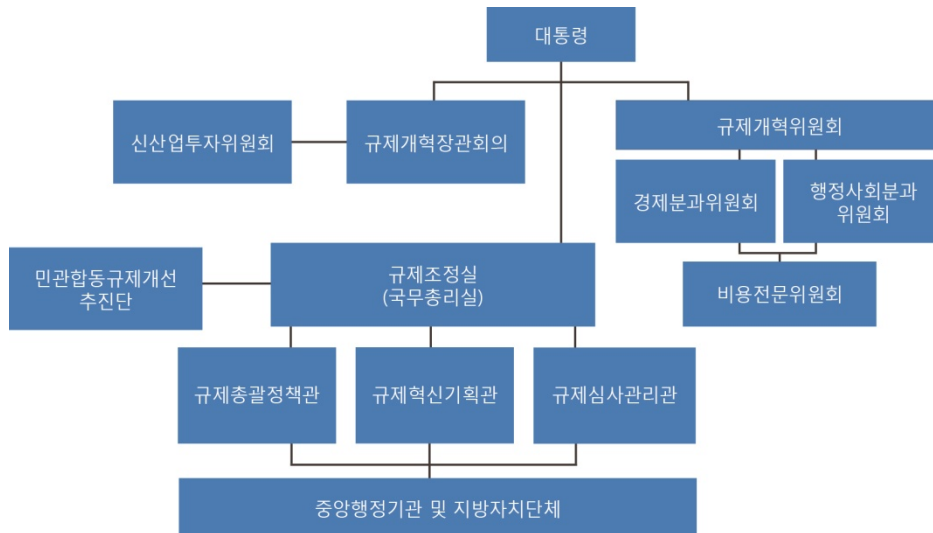
노무현 정부와 이명박 정부 시기에는 *i)* 기존 규제의 개선 및 *ii)* 신설·강화 규제의 심사 업무를 각각 다른기관에서 관리했다. 노무현 정부는 국무총리가 주재하는 규제개혁장관회의 및 민관합동규제개혁기획단을 통해 기존 규제를 개선했으며, 이명박 정부는 국가경쟁력강화위원회 및 민관합동규제개혁추진단을 통해 규제를 개선했다. 두 행정부 시기에 규제개혁위원회는 규제심사 업무를 담당했다. 한편 박근혜 정부는 개별 담당기관의 업무 처리에 따른 비효율성 문제를 해결하기 위해 규제개선 및 규제심사 기능 모두를 규제개혁위원회로 통합시켰다.

규제개혁위원회는 국무총리와 민간공동위원장 체제로 중앙정부에서 규제개혁에 관한 최종 의사결정을 담당하며 정부 핵심부에 있는 기구이다. 박근혜 정부는 규제비용관리제 비용·편익 분석의 타당성을 검토 및 심사하는 비용전문위원회를 규제개혁위원회에 두었다. 규제조정실은 규제개혁위원회의 업무를 지원하는 사무국 역할을 담당하며, 규제의 품질을 보장하기 위해 관계 중앙행정기관과의 조정 업무를 수행한다. 아울러 정부는 경쟁, 중소기업 및 기술에 미치는 규제영향에 대한 중앙행정기관의 심사 업무를 지원하기 위해 공정거래위원회, 국가기술표준원 및 중소기업청에 규제개혁작업단을 설치했다.

그 밖에도 박근혜 정부는 2014년 대통령 주재 규제개혁장관회의를 출범시켰다. 아울러 규제개혁장관회의를 공식적으로 제도화하기 위해 같은 해 규제개혁장관회의 규정을 제정했다. 박근혜 정부는 규제개혁장관회의를 통해 규제의 품질 개선을 위한 강력한 의지를 표명해 왔다.

또한 정부는 중대한 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고 간과하기 쉬운 규제를 의미하는 ‘손톱 밑 가시 규제’를 폐지하기 위해 민관합동규제개선추진단을 설치하고 신산업 발전을 가로막는 불합리한 규제 장애물을 제거하기 위해 신산업투자위원회를 설치했다.

그림 3.1. 규제개혁 조직도



규제개혁장관회의

규제개혁장관회의는 2014년 박근혜 정부가 규제개혁을 최우선 과제로 삼으면서 시작되었다. 대통령 주재 하에 1년에 2회 개최되는 규제개혁장관회의는 민간부문의 이해관계자와 관계 중앙행정기관이 참여한다. 회의에서는 장관들이 소속 부처의 규제개혁 정책에 대해 보고하고, 기업 대표자 및 이해관계자들은 규제개혁과 관련된 각자의 경험과 의견을 공유한다. 특히 2016년 5월 회의에서는 신산업에 대한 규제부담 경감을 위한 정책이 도입되었으며, 이에 대한 후속조치로 신산업투자위원회가 설치되었다. 모든 회의는 정부의 규제개혁 노력에 대한 국민의 인식 제고를 위해 TV로 방송된다.

규제개혁위원회

행정규제기본법의 제정으로 기존 규제의 개선 및 신설·강화 규제의 심사 업무를 담당하는 규제개혁위원회가 설치되었다. 동법 제 24조에 규정된 바에 따라 규제개혁위원회는 다음과 같은 사항을 심의 및 조정한다.

- 규제개혁의 기본방향과 규제제도의 연구·발전에 관한 사항
- 규제의 신설·강화 등에 대한 심사에 관한 사항
- 기존 규제의 심사, 규제정비 종합계획의 수립·시행에 관한 사항
- 규제의 등록·공표에 관한 사항
- 규제개선에 관한 의견 수렴 및 처리에 관한 사항
- 각급 행정기관의 규제개선 실태에 대한 점검·평가에 관한 사항
- 그 밖에 위원장이 위원회의 심의·조정이 필요하다고 인정하는 사항

규제개혁위원회는 효율적 업무 수행을 위해 분야별로 경제분과위원회 및 행정사회분과위원회를 두고 있다. 규제개혁위원회는 정부 및 민간위원으로 구성되어 있으며, 위원직은 비상임직이다. 규제개혁위원회는 월 2회(금요일) 소집되어 중요규제를 심의한다.

규제개혁위원회의 정부 측 구성원은 국무총리, 기획재정부장관, 행정자치부장관, 산업통상자원부장관, 국민안전처장관, 국무조정실장, 공정거래위원장, 법제처장 등이다. 나머지 구성원은 민간위원 17인(위원장 1인 및 분과위원회별 민간위원 8인)이다. 규제개혁위원회는 매월 약 80건의 규제안을 온라인으로 심사한다. 그중 약 8건의 중요규제안이 매월 2회 개최되는 대면회의에서 심사된다.

규제조정실(RRO)

국무총리실 규제조정실이 규제개혁위원회의 사무국 역할을 한다. 규제조정실은 국무총리의 감독 하에 규제 현안과 관련하여 중앙행정기관들을 중재하고 규제개혁의 중앙감독기구인 규제개혁위원회를 지원하는 역할을 수행한다. 규제조정실의 법적 근거는 정부조직법과 행정규제기본법이다.

규제 방향(완화 또는 강화), 규제 내용(산업 육성 또는 공공안전 및 환경) 및 규제 강도(제약 많음 또는 제약 적음)와 관련하여 중앙행정기관들의 이해가 상충하는 경우, 규제조정실은 그러한 이견을 중재 및 해결하는 역할을 수행한다. 규제조정실을 통한 이견조율이 불가능한 경우에는 대통령 주재 규제개혁장관회의로 회부될 수 있다.

아울러 규제조정실은 전국의 각 시도를 방문하여 지역 차원의 규제개혁 실태에 대해 논의하고 규제 관련 문제를 다루기 위해 국무총리 주재 규제개혁 현장점검회의를 개최한다. 지금까지 규제개혁 현장점검회의는 경기도 안산시(2015. 7.), 광주광역시(2015. 10.), 부산광역시(2015. 12.), 대전광역시(2016. 2.), 대구광역시(2016. 4.), 강원도 원주시(2016. 6.), 인천광역시(2016. 8.), 경기도 화성시(2016. 10.)에서 개최된 바 있다.

민관합동규제개선추진단

민관합동규제개선추진단은 민간기구인 중소기업중앙회 및 대한상공회의소와 규제조정실이 공동으로 운영하며 이해관계자 회의를 개최한다. 동 추진단은 총괄기획팀, 규제개선전략팀, 투자환경개선팀, 중기·소상공인지원팀 등 4개 팀으로 구성되어 있고 2개 팀은 정부 측 공무원이, 다른 2개 팀은 민간 대표자들이 팀장을 맡고 있으며, 총 13명의 공무원과 13명의 민간 대표자들이 참여하고 있다.

민관합동규제개선추진단은 현장점검회의를 통해, 기업들에게 중대한 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고 간과하기 쉬운 ‘손톱 밑 가시 규제’를 발굴하는 활동을 수행한다. 동 추진단은 그러한 규제 중에서 파급효과가 큰 규제를 선별하여 국가경제에 전반적으로 미치는 영향을 분석한다.

불합리한 규제를 처리하는 과정은 다음과 같다. *i)* 기업과의 긴밀한 의사소통을 통해 규제개선과제를 발굴한다. *ii)* 해당 문제를 해결하기 위해 관계 중앙행정기관과 협의한다. *iii)* 관계 중앙행정기관과의 협력을 통해 해당 규제를 개선한다.

민관합동규제개선추진단은 2013년 9월 출범한 이래로 73건의 현장 방문을 실시했으며, 이를 통해 총 4,165건의 손톱 밑 가시 규제를 발굴하고 그중 1,532건을 개선했다.

신산업투자위원회

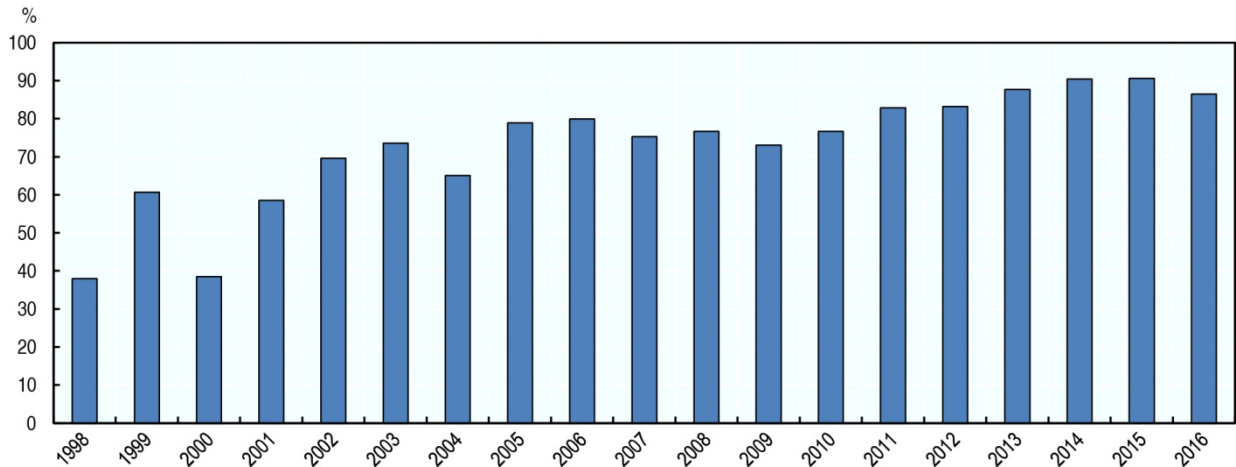
신산업투자위원회는 민관합동규제개선추진단과 달리 전원 민간 위원들로 구성되어 있다. 현재 약 70명의 전문가 위원들이 *i)* 신산업 관련 규제에 대한 일반 국민의 건의사항 검토, *ii)* 유지해야 할 근거가 없는 규제의 폐지, *iii)* 국제기준에 부합하는 최소한의 규제 수준 유지 등의 업무를 수행하고 있다.

신산업투자위원회는 2016년 3월부터 총 271건의 규제를 심사했으며, 그중 255건(94%)이 개선되었다. 동 위원회에서는 드론, ICT 및 융·복합, 바이오헬스, 에너지 소재 등의 분야와 관련된 규제에 대해 논의 및 심사한다.

규제감독: 국회

전체 의원발의 법안의 수 뿐만 아니라 규제가 포함되어 있는 의원발의 법안의 수도 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 의원발의 법안에 대한 규제영향분석은 실시되지 않고 있으며, 규제개혁위원회는 입법부에 대한 통제권이 없다.

그림 3.2. 전체 법안 중 의원발의 법안의 비율
1998-2016



출처: 대한민국 국회

국회운영위원회는 국회의원 28 명 및 직원 12 명으로 구성되어 있다. 현행 국회는 제 20 대 국회이다. 2016 년에 발의된 법안은 총 1 468 건이었으며, 그중 1 270 건(86.5%)은 의원발의 법안이고 198 건은 정부 발의 법안이었다.

2014 년 여당은 국회 법안에 규제영향분석을 적용하도록 하는 내용의 국회법 개정안을 제출했으나, 해당 법안은 입법권의 제약을 우려한 의원들의 강력한 반대에 부딪혀 통과되지 않았다.

국회는 소관 상임위원회에서 개최하는 공청회를 통해 입법 절차에 이해관계자들을 참여시킨다. 또한 국회사무처가 제출한 법안 검토보고서를 검토하고 국회예산정책처 및 국회입법조사처의 정책연구 기능을 활용함으로써 입법의 질을 제고한다. 그러나 입법부 내에는 규제를 심사하는 별도의 기관이 없는 실정이다.

규제영향분석 제도를 국회에 도입하려는 노력이 있었으나 별다른 성공을 거두지 못했다. 법안의 비용추계는 경제적 영향만 대상으로 하며, 아울러 규제영향분석이 의무화되어 있지 않기 때문에 극히 일부의 의원만이 규제영향분석 또는 비용-편익 분석을 한다.

규제감독: 사법부

법원은 심리를 거쳐 불법적인 규제를 번복시킬 수 있다. 정책 도입 단계에서 규제심사에 관여하지는 않지만 규제가 근거한 행정처분에 대해 소송이 제기되고 법원에서 해당 규제가 불법적이라고 판단하는 경우에 해당 규제는 법적 효력을

상실하게 된다. 한편 특정 법률이나 공권력 행사로 인해 헌법적 권리를 침해받은 사람은 헌법재판소에 소송을 제기할 수 있으며, 헌법재판소는 해당 법률이나 공권력 행사의 위헌 여부를 결정한다. 법원이 행정부의 규제가 위법이라고 판단하여 해당 규제가 법적 효력을 상실하게 되는 경우, 그러한 판결의 근거는 규제의 절차 관련 사항으로 국한되지 않고 규제 내용도 포함된다.

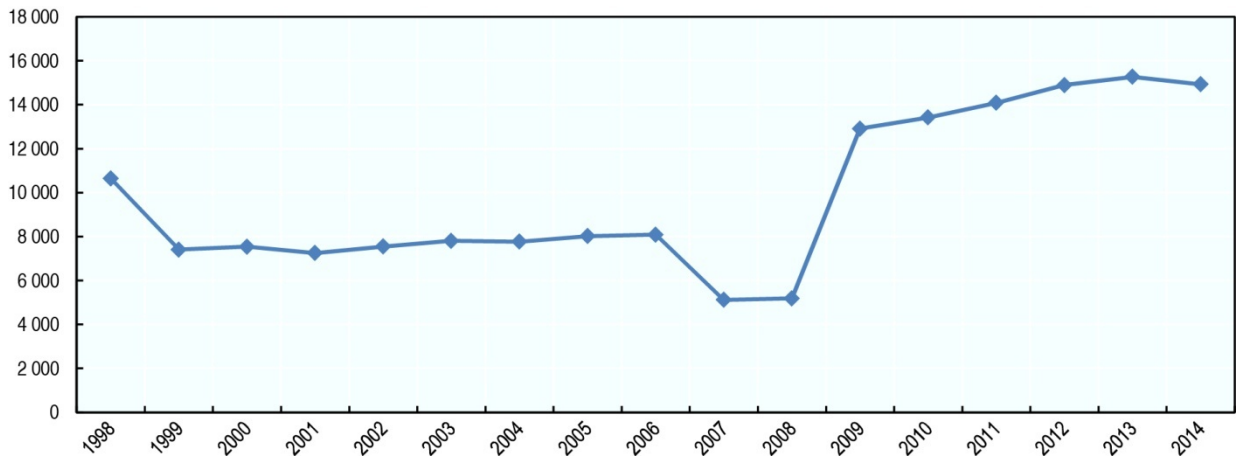
규제등록제도

규제등록제도는 1998년부터 규제관리를 위한 핵심 수단으로 활용되어 왔다. 행정규제기본법에 규정되어 있는 모든 규제는 규제등록 대상이다. 정부는 규제등록제도를 통해 불합리하거나 비효율적인 규제를 발굴했으며, 1998년에는 규제기요턴 제도를 통해 전체 규제의 수를 절반으로 감축했다.

규제등록 절차는 다음과 같이 요약할 수 있다. i) 중앙행정기관이 법령을 제정 또는 개정한다. ii) 중앙행정기관이 제·개정 법령의 조문을 검토하여 규제의 신규 등록, 기존 규제의 변경 또는 삭제 필요성을 판단한다. iii) 규제가 신설되거나 변경된 경우, 중앙행정기관이 해당 규제의 등록 또는 수정에 대한 승인을 규제조정실에 요청한다. iv) 규제조정실이 해당 요청 건을 심사하여 승인 여부를 결정한다. v) 규제등록 절차가 완료된다.

규제개혁위원회는 미등록 규제를 발굴하는 경우에 관계 중앙행정기관에 해당 규제를 등록하도록 권고할 수 있는 권한을 가지고 있다.

그림 3.3. 연도별 등록 규제 수



주: 연말기준.

출처: 규제개혁백서, 2013~15.

규제등록제도가 개편될 때마다 등록규제수의 변동이 심했다. 1998년 도입 당시에는 중앙행정기관들이 각 행정행위를 규제단위로 등록해야 했다. 그 결과 규제의 등록단위는 ‘상위법령’, ‘하위법령’, ‘단일 조문’ 또는 ‘여러 법령의 복수 조문’이 될 수 있었다. 2007년과 2008년 사이에는 등록규제수를 더 이상 행정행위 단위로 산정하지 않게 되었다. 규제자, 피규제자, 법적 내용 및 법적 근거가 동일한 복수의 규제를 하나의 통합된 규제단위로 등록하게 된 것이다. 이로 인해 해당 기간

동안 등록규제수가 현저하게 줄어들었다. 2009년에는 미등록 규제를 발굴하고 규제등록관리를 개선하기 위한 노력이 강화되었다. 정부는 모든 규제의 등록단위를 규제조문으로 변경했으며, 단 성격과 목적이 유사한 복수의 규제조문은 하나의 통합된 단위로 간주할 수 있도록 허용했다. 이에 따라 등록규제수가 현저하게 증가했다(약 7 000 건). 또한 2009 년과 2014년에는 각각 5 019 건 및 4 747 건의 미등록 규제가 발굴되어 등록되었다.

2015년에는 어떤 예외도 없이 모든 규제를 개별 조문단위로 등록하도록 규정하고 규제등록제도를 법제처 법령정보센터와 연계하는 등의 방식을 통해 대대적으로 재정비했다.

규제등록제도의 주요 개편사항은 다음과 같다.

- 규제의 등록단위는 법령의 최소 단위인 1 개 조문이다. 이를 통해 규제등록의 객관성과 일관성을 보장할 수 있다.
- 입법 변경사항이 규제등록제도에 신속하게 반영될 수 있도록 하기 위해 규제등록제도를 법제처 법령정보센터와 연계한다.
- 일반 국민은 법령정보센터를 통해 규제정보에 더욱 용이하게 접근할 수 있다.

정부는 이러한 재정비 후 등록된 규제조문수의 변동이 규제의 실제 규모를 반영하지 않으며 단순한 규제숫자의 감축이 규제의 품질 개선을 위한 국가적 노력에 부합하지 않는다는 점을 확인했다. 이 같은 맥락에서 정부는 규제숫자를 더 이상 관리하고 있지 않다.

규제감축 이니셔티브

정부가 추진하는 규제개혁의 법적 근거는 1997년 제정된 행정규제기본법이다. 동법 제 20 조 및 시행령에 따르면, 규제개혁위원회는 중점적으로 추진할 규제 분야나 특정한 기존 규제를 선정하여 기존 규제의 정비지침을 작성하고 모든 중앙행정기관에 통보해야 한다.

이후 각각의 중앙행정기관은 해당 정비지침에 따라 자체적인 규제정비 계획을 수립하여 규제개혁위원회에 제출해야 한다. 규제개혁위원회는 중앙행정기관별 규제정비 계획을 종합하여 매년 정부의 규제정비 종합계획을 수립한다. 완성된 규제정비 종합계획은 매년 2월 말까지 정부 관보 및 규제정보포털을 포함한 공공 웹사이트를 통해 공표되어야 한다.

규제개혁위원회는 규제정비 종합계획의 수립 및 시행을 통해 규제개선 노력을 추진한다. 2014년의 경우, 규제개혁위원회는 경제 관련 규제의 10% 감축을 목표로 하는 개선조치를 실행했다. 그 결과 총 9 876 건의 경제 관련 규제 중 995 건(10.1%)이 개선되었다.

2007년에는 일반 국민 및 기업에 대한 행정부담을 감소시키기 위해 행정조사기본법이 제정되었다. 또한 2016년 정부는 중소기업중앙회와의 협력 하에 불필요한 행정조사를 폐지하고 중복되는 행정조사의 간소화 또는 통합 조치를 취한 바 있다.

규제품질 관리

규제의 품질을 개선하고 일반 국민과 기업에 대한 규제부담을 감소시키기 위해 규제영향분석, 규제비용관리제, 규제개혁신문고, 규제일몰제 등 다양한 조치가 도입되었다.

규제영향분석(RIA)

행정규제기본법 제 2 조에 정의되어 있는 규제영향분석이란 규제가 경제·사회·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측하고 분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말한다.

증거 기반 입법을 촉진하고 규제의 품질을 제고하기 위해 규제자는 규제영향분석을 실시해야 한다. 규제영향분석은 신설·강화 규제의 필요성, 목표, 실현가능성, 적정성 등을 검토한다. 또한 규제자는 규제영향분석 시 심사대상 규제에 대한 복수의 대안(규제 대안 및 비규제 대안)을 광범위하게 비교·검토해야 한다. 구체적으로 검토자는 각 대안의 비용·편익, 집행 실효성, 중소기업·경쟁·기술에 미치는 영향 등을 분석하고, 심사된 대안의 선택 또는 폐기 결정에 대한 타당한 근거를 제시해야 한다.

특히 규제영향분석에서는 다양한 행정비용을 측정하는 정량적 비용-편익 분석을 요구한다. 일반적으로 규제의 행정비용은 표준비용모델(Standard Cost Model, SCM)에 근거한 정량적 방법으로 측정되나, 한국의 규제환경에 맞게 조정된다. 한편 비용-편익 분석 작업을 지원하기 위한 노력의 일환으로 한국개발연구원 규제연구센터와 한국행정연구원 규제연구센터가 설립되었다.

2015년 10월에는 규제영향분석의 질을 제고하고 규제영향분석서 작성 부담을 완화하기 위해 ‘e-규제영향분석 시스템’이 도입되었다. 이 시스템은 정책 설계 및 개발 과정에서 공무원의 행태 개선을 유도하고 증거 기반 정책 수립을 제도화하는데 기여해 왔다.

규제비용관리제(CICO)

2014년에 시범 사업으로 시작된 규제비용관리제는 2016년 7월 국무총리훈령에 근거하여 전면 시행되었다. 규제비용관리제는 신설·강화 규제의 비용 증가를 억제하기 위해 해당 규제비용에 상응하거나 더 많은 비용을 야기하는 기존 규제를 폐지 또는 완화하는 제도이다. 규제비용관리제는 피규제자에게 불필요한 부담을 발생시키는 기존 규제의 지속적인 개선을 목적으로 한다. 또한 영리 활동을 하는 개인 또는 기업에 대한 실질적 규제부담을 경감하기 위해 비용 중심적 관리 방식이 사용되며 경제 분야의 27개 중앙행정기관에 도입되었다.

규제개혁신문고

규제개혁신문고는 일반 국민과 기업이 규제개혁에 대해 건의할 수 있는 기회를 제공함으로써 정부의 규제개혁 노력에 동참할 수 있도록 하는 제도이다. 또한 모든 행정기관의 규제건의 채널을 통합하는 원스톱 창구로서의 역할도 담당한다. 규제개혁신문고의 건의 처리 절차는 3 단계로 이루어져 있다. 첫째, 규제건의가

접수되면 담당 공무원이 14 일 이내에 해당 건의의 수용 또는 불수용 여부를 결정한다. 둘째, 불수용된 건의가 합리적인 건의라고 규제조정실이 판단하는 경우, 담당기관은 3 개월 이내에 불수용 근거를 소명하고 민원인에게 통보해야 한다. 그러나 제출된 건의가 긴급한 사항인 경우에는 담당기관이 1 주일 이내에 피드백을 제공해야 한다. 또한 담당기관이 긴급 건의를 불수용했으나 규제개혁위원회가 해당 건의를 합리적인 것이라고 판단하는 경우, 담당기관은 1 개월 이내에 적절한 근거를 소명해야 한다. 셋째, 불수용 근거가 충분히 소명되지 않는 경우에 규제개혁위원회는 담당기관에 개선권고를 할 수 있다. 2016 년 11 월 기준, 전체 규제건의 중 약 40%(3 769 건)가 수용되어 상당한 정도의 규제개선 효과를 거두었다.

규제일몰제

1998 년 행정규제기본법에 근거하여 규제일몰제가 ‘효력상실형 규제일몰제’의 형식으로 도입되었다. 효력상실형 규제일몰제란 특정 기한이 도래하면 규제가 자동적으로 만료되는 제도를 말한다. 2009 년에는 특정 기한 내에 규제를 검토하도록 하는 ‘재검토행 규제일몰제’가 추가되었다. 규제일몰제는 합리적 규제라고 할지라도 상황 또는 규제 성격의 변화에 따라 그 타당성이 저하될 수 있으므로 규제의 효력 유지 근거를 정기적으로 검토해야 한다는 원칙을 바탕으로 한다. 따라서 규제일몰제는 규제의 품질 개선을 위한 핵심적 수단 중 하나로 간주된다.

규제영향분석

규제영향분석 제도의 도입

1997 년 8 월에 제정된 행정규제기본법은 모든 중앙행정기관으로 하여금 규제영향분석을 실시하도록 하는 요구할 수 있는 법적 근거이다.

행정규제기본법 제 2 조에 정의되어 있는 규제영향분석이란 규제가 경제·사회·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측하고 분석함으로써 규제의 타당성 판단 기준을 제시하는 것을 말한다.

글상자 3.1. 행정규제기본법

- (제 7 조제 1 항) 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려면 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다.
- (제 7 조제 2 항) 중앙행정기관의 장은 규제영향분석서를 입법예고 기간 동안 국민에게 공표하여야 한다.
- (제 6 조제 4 항 및 제 7 조제 4 항) 규제개혁위원회는 규제영향분석서의 작성·공표 지침을 중앙행정기관에 제공하여야 한다.

표 3.1. 중앙행정기관별 규제영향분석서 건수(2010~16)

부처명	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
기획재정부	6	30	27	40	15	12	12
공정거래위원회	46	32	43	32	13	9	33
금융위원회	114	51	116	113	133	60	192
금융감독원	4	6	19	23	23	10	29
관세청	4	8	16	10	3	3	2
산업통상자원부	69	147	117	48	87	54	65
중소기업청	3	3	2	14	6	12	14
특허청	2	19	17	13	1	4	3
국토교통부	174	234	350	213	182	119	157
해양수산부				96	74	82	117
농림축산식품부	94	107	162	69	52	66	55
산림청	12	24	31	24	8	14	12
방송통신위원회	37	53	72	14	23	17	36
고용노동부	31	35	33	27	48	11	56
기상청	0	0	2	1	2	1	0
환경부	99	105	156	99	143	56	142
교육부	18	39	22	36	17	40	25
미래창조과학부	-	-	-	37	43	46	37
문화체육관광부	12	31	28	39	35	52	58
문화재청	33	1	17	8	14	7	14
원자력안전위원회	-	0	6	10	13	12	15
보건복지부	119	112	154	72	50	92	137
여성가족부	10	11	31	21	11	20	0
식품의약품안전처	51	35	33	40	79	97	97
통일부	3	7	6	0	3	0	1
외교부	2	3	4	0	1	0	4
국방부	2	1	14	2	2	0	0
국가보훈처	10	2	9	17	1	12	23
행정자치부	23	76	48	31	13	2	17
인사혁신처	-	-	-	-	5	6	1
법무부	8	15	4	8	5	12	13
경찰청	13	11	4	1	9	19	11
국민권익위원회	0	1	0	5	1	13	17
국세청	0	0	1	0	0	0	0
국가과학기술심의회	0	0	1	-	-	-	-
국무조정실	4	4	8	0	0	0	0
국가인권위원회	0	0	1	0	0	0	0
농촌진흥청	0	2	3	6	0	1	0
국민안전처	4	3	6	5			98
	32	40	35	26	33	61	
통계청	0	0	0	0	0	0	1
총계	1 039	1 248	1 598	1 200	1 148	1 022	1 494

주: 줄표('-')는 해당 연도에 해당 부처가 존재하지 않았음을 의미하고, '0'은 기존 부처가 해당 연도에 규제영향분석서를 제출하지 않았음을 의미한다.

중소기업·경쟁·기술 분야에 대한 규제영향분석 도입

행정규제가 중소기업, 경쟁 및 기술에 미치는 영향을 신중하게 비교·분석하기 위한 규제영향분석 제도가 추가적으로 도입되었다. 경쟁 관련 규제영향분석에서는 시장 효율성 제고 및 경쟁제한과 같은 영향을 평가한다. 중소기업 관련 규제영향분석에서는 경제 주체 간 형평성 문제 등의 사항이 평가된다. 한편 기술 관련 규제영향분석은 특정 규제가 기술발전 속도를 반영하는가의 여부를 점검하기 위해 실시된다.

글상자 3.2. 개별 분야에서의 규제영향분석

- 경쟁영향평가:** OECD 경쟁위원회(Competition Committee)는 신설·강화 규제가 경쟁에 미치는 영향에 대한 자체 평가를 실시하도록 권고하고 있다. 2007년 동 위원회는 경쟁영향평가 툴킷(Competition Assessment Toolkit)을 개발했다. 2009년 한국 정부는 신설·강화 규제 중 경쟁제한 관련 규제에 대한 영향평가를 공정거래위원회가 담당하도록 함으로써 경쟁영향평가를 제도화했다. 한국 정부는 2011년 12월에 개최된 OECD 경쟁위원회에서 경쟁영향평가 관련 조치에 대해 발표했다.
- 중소기업 규제영향분석:** 2008년 개최된 국가경쟁력강화위원회 제 6차 회의에서는 8개 중앙행정기관이 공동으로 제안한 ‘중소기업제도 개혁방안’을 검토 및 채택했다. 동 개혁방안에 대한 후속조치로 국가경쟁력강화위원회는 신설·강화 규제가 중소기업들에게 과도한 부담을 가하는가의 여부를 평가하기 위해 중소기업 규제영향평가 제도를 도입하기로 결정했다. 2013년 6월에는 규제차등화 제도를 도입하기 위해 ‘규제영향분석서 작성지침’이 개정되었다. 규제차등화는 대기업에 비해 중소기업에게 역진적으로 가해지는 규제부담의 형평성을 제고하기 위해 기업 규모에 근거하여 규제를 차등화하는 제도이다. 중소기업 규제영향분석은 중소기업청이 중소기업연구원의 지원을 받아 실시한다.
- 기술영향평가:** 2012년 7월 국가경쟁력강화위원회는 12개 부처가 공동으로 제안한 ‘국가표준인증제도 선진화 방안’을 검토했으며, 특정 규제가 기술발전 속도 및 국제 기준을 반영하는가의 여부를 점검하기 위해 기술영향평가를 도입했다.

이러한 맥락에서 2013년 4월 15일 ‘현장중심의 규제개혁 추진을 위한 규제개혁작업단 설치·운영에 관한 규정’이 제정되었다. 동 규정에 따라 별도의 규제개혁작업단이 공정거래위원회, 중소기업청 및 국가기술표준원에 설치되어 규제가 경쟁, 중소기업 및 기술에 미치는 영향에 대해 각각 심층적인 분석을 수행한다.

규제영향분석의 실시 및 규제영향분석서의 작성을 위한 웹 기반 시스템

1998년 규제영향분석 제도가 도입된 이래로 규제영향분석의 질, 특히 비용-편익 분석의 질과 관련된 문제가 제기되어 왔다. 특히 국회는 규제영향분석서의 정량적 비용-편익 분석이 부족하다고 지적했다.

규제영향분석서의 질을 제고하기 위해 2015년 7월 e-규제영향분석 시스템이 도입되었다. 이 시스템은 규제영향분석에 필요한 중요한 자료가 누락되지 않도록 방지하기 위해 사용자가 전자적 형태의 규제영향분석서에 있는 모든 항목에 정보를 입력하도록 한다. 또한 국가 통계 데이터베이스와 시스템이 연결되어 있기 때문에 규제영향분석서를 작성하는 공무원은 비용-편익 분석에 필요한 통계자료를 자동적으로 입수할 수 있다. 아울러 e-규제영향분석 시스템은 입력할 모든 항목에 대한 설명과 예시를 충분히 제공하기 때문에 규제영향분석서의 작성이 용이하다. 모든 항목의 입력이 완료되면 시스템이 자동으로 규제영향분석서를 산출한다. e-규제영향분석 시스템의 도입으로 중앙행정기관들이 더 나은 규제를 만들 수 있는 역량이 강화되었다.

과학적 방법론에 기반한 규제영향분석의 내실화

정부는 규제영향분석의 질 제고를 위해 모든 중앙행정기관이 규제영향분석 시 최소 3 개의 대안을 검토하도록 한다. 그러한 대안에는 기존 규제, 규제 대안, 비규제 대안, 덜 규제적인 대안 등이 포함된다. 모든 대안은 비용-편익 분석을 거쳐야 하며, 규제자가 대안 중 하나를 선택할 때에는 분석 결과의 비교를 통해 합리적이고 객관적으로 결정해야 한다.

또한 정부는 중소기업 규제와 관련된 규제차등화 제도를 도입했다. 규제차등화는 대기업에 비해 중소기업에게 역진적으로 가해지는 규제부담의 형평성을 제고하기 위해 기업 규모에 따라 규제를 차등화하는 접근법이다. 2016년 7 월에는 규제차등화 제도의 법적 근거를 마련하기 위한 국무총리훈령이 제정되었다. 동 훈령에 따르면, 중앙행정기관은 규제를 신설하거나 강화하려고 할 때 필요하다고 판단되는 경우 소상공인에 대한 규제 적용을 3 년간 면제하는 방안 등에 대해 검토해야 한다. 또한 모든 기업에게 규제를 일괄적으로 적용하는 것이 중소기업들에게 부적절하거나 과도하다고 판단되는 경우, 중앙행정기관은 중소기업에 대한 규제의 전체 또는 일부 적용을 면제하거나 한시적 규제유예를 적용함으로써 중소기업에 대한 규제부담 완화 방안을 검토해야 한다.

규제영향분석의 요건

행정규제기본법에 따라 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려면 규제영향분석서를 작성해야 한다.

행정규제기본법 제 2 장 제 7 조에 따라, 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화(규제의 존속기한 연장 포함)하려면 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성해야 한다.

1. 규제의 신설 또는 강화의 필요성
2. 규제 목적의 실현 가능성
3. 규제 외의 대체 수단 존재 여부 및 기존 규제와의 중복 여부
4. 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담해야 할 비용과 편익의 비교 분석
5. 규제의 시행이 중소기업기본법 제 2 조에 따른 중소기업에 미치는 효과

6. 경쟁 제한적 요소의 포함 여부
7. 규제 내용의 객관성과 명료성
8. 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요
9. 관련 민원사무의 구비서류 및 처리절차 등의 적정 여부

중앙행정기관의 관할에 속하는 상위법령 및 하위법령을 포함하여 행정규제기본법에 규정된 모든 규제에 대한 규제영향분석이 실시되어야 한다. 삼권분립의 원칙에 근거하여, 국회와 사법부가 하는 사무 및 국방·조세 관련 사항에는 행정규제기본법 제 3 조에 규정된 바에 따라 행정규제기본법이 적용되지 않으며, 규제영향분석 실시 의무로부터 면제된다. 구체적으로 행정규제기본법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대해서는 적용되지 않는다.

1. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원이 하는 사무
2. 형사(刑事), 행형(行刑) 및 보안처분에 관한 사무
3. 국가정보원법에 따른 정보·보안 업무에 관한 사항
4. 병역법, 통합방위법, 예비군법, 민방위기본법, 비상대비자원 관리법 및 재난 및 안전관리기본법에 규정된 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항
5. 군사시설, 군사기밀 보호 및 방위사업에 관한 사항
6. 조세(租稅)의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항

중앙행정기관의 불필요한 부담을 경감하기 위해 규제영향분석서는 표준작성 또는 간편작성 형식으로 작성할 수 있다.

표 3.2. 규제영향분석서 표준작성과 간편작성의 차이

	기준	요건
표준작성	간편작성 기준에 속하는 규제를 제외한 모든 규제	행정규제기본법 제 2장 제 7조에 규정된 모든 요건 규제연구센터의 비용-편익 분석 심사 의무화
간편작성	벌금, 과태료 부과 등의 처분 상위법령에 의해 법적 권한을 위임받았으나 비중요규제 요소들을 포함하고 있는 규제 수익적 행정행위에 의해 부과되는 절차적 규제 행정조사의 목적으로 도입되는 규제	간소화된 비용-편익 분석 또는 정량적 분석 필요 규제안에 대해 1개 대안 요구

규제영향분석 절차

중앙행정기관의 장은 규제영향분석을 실시할 의무가 있다. 규제를 신설하거나 강화하려는 기관은 산하 연구기관 비용-편익 분석 전문가들의 도움을 받아 비용-편익 분석 작업을 실시한다.

규제영향분석은 여러 단계로 이루어져 있는 다층적 과정이다. 규제영향분석서는 관계 중앙행정기관이 관련 분야 전문가들과의 협력 및 중소기업청, 공정거래위원회 및 국가기술표준원과 같은 기관의 지원 하에 작성하고, 해당 중앙행정기관의 자체 규제개혁위원회가 심사한다. 중요규제의 경우에는 한국개발연구원 규제연구센터와 한국행정연구원 규제연구센터로 규제영향분석서가 전달되어 비용-편익 분석에 대한 검토 과정을 거친다.

그림 3.4. 규제영향분석 절차

	절차	담당기관	절차 설명
입법 초기단계	법령 입안	중앙행정기관	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자 참여를 통한 법령 입안 법령안에 대한 규제심사대상 여부 결정
	사전 협의	규제조정실(RRO)	
규제영향분석	규제영향분석서 작성	중앙행정기관	<ul style="list-style-type: none"> 규제영향분석 실시 및 규제영향분석서 작성
	입법예고	중앙행정기관	<ul style="list-style-type: none"> 40 일간의 입법예고
	규제비용관리제 적용 여부 결정	규제연구센터 (한국개발연구원, 한국행정연구원)	<ul style="list-style-type: none"> 법안에 대한 규제비용관리제 적용 여부 결정
	규제영향분석 및 규제비용관리제의 타당성 평가		<ul style="list-style-type: none"> 규제영향분석/규제비용관리제 비용-편익 분석의 적정성 평가
	비용전문위원회의 심사	비용전문위원회 (규제개혁위원회)	<ul style="list-style-type: none"> 규제가 규제비용관리제 적용 대상인 경우, 비용-편익 분석에 대한 최종 심사 실시
중소기업·경쟁·기술에 대한 규제영향분석	규제개혁작업단	<ul style="list-style-type: none"> 필요 시 중소기업, 경쟁 및 기술에 대한 추가적 규제영향분석을 중소기업청, 공정거래위원회 및 국가기술표준원에 각각의뢰 	
규제심사	자체심사	중앙행정기관의 자체 규제개혁위원회	<ul style="list-style-type: none"> 담당 중앙행정기관 내에서 규제심사 실시
	예비심사	규제개혁위원회	<ul style="list-style-type: none"> 온라인 심사를 통해 중요규제 및 비중요규제로 분류
	본심사	규제개혁위원회	<ul style="list-style-type: none"> 중요규제에 대한 대면 심사

구체적으로 중앙행정기관이 규제영향분석서를 작성하여 제출하면 규제개혁위원회는 규제안을 심사하고 규제영향에 따라 중요규제안 및 비중요규제안으로 분류한다. 이후 규제개혁위원회는 중요규제안에 대해서만 대면회의를 개최하여 심사한다. 회의 과정에서 규제개혁위원회는 규제안이 일반 국민과 기업에 직·간접적으로 미치는 경제·사회·행정적 영향에 대해 심층적인 분석 작업을 실시하고, 특히 중소기업, 경쟁 및 기술에 미치는 영향에 대해 중점을 두어 분석한다. 또한 이해관계자들의 의견도 검토한다. 규제개혁위원회가 규제안과 관련하여 내리는 결정은 최종적인 결정으로 간주되며, 중앙행정기관은 해당 결정에 따라야 한다.

규제개혁위원회는 규제영향분석서의 질을 제고하기 위해 규제영향분석서 작성지침을 정기적으로 발간한다. 중앙행정기관은 해당 지침에 따라 규제안에 대한 규제영향분석서를 작성하며, 자체 규제개혁위원회를 통해 규제심사를 실시한다. 또한 행정규제기본법에 따라 중앙행정기관은 입법예고 기간(약 40 일) 동안 규제영향분석서를 일반 국민에게 공표해야 한다.

규제비용관리제의 시행을 위한 토대 마련

웹 기반형 e-규제영향분석 시스템은 규제안에 대한 모든 대안의 비용과 편익을 측정하고 정량화하도록 요구하기 때문에 규제 대안 일체를 정량적으로 비교하는데 도움이 된다. 그러한 정량화를 통해 규제비용관리제의 도입이 가능하게 되었다. 규제비용관리제는 규제영향분석을 통해 계산된 규제의 직접순비용에 근거하여 시행된다.

e-규제영향분석 시스템은 전산화된 규제영향분석서 양식을 통해 8 개 유형의 직접비용에 대한 표준 계산 모델을 제공한다. 사용자가 모든 항목에 정확한 수치를 입력하면 총 직접비용이 자동으로 계산된다. 아래 글상자 3.3 에는 구체적인 예가 제시되어 있다.

글상자 3.3. 직접비용의 계산 방식

행정부담

- 인건비: (연간 투입인원) x (연간 투입시간) x (시간당 근로임금) x (피규제자 수)
- 인건비외 비용: (단위가격) x (연간 발생 횟수) x (피규제자 수)

노동비용

- 인건비: (연간 투입인원) x (연간 투입시간) x (시간당 근로임금) x (피규제자 수)
- 투입 시간은 표준 추정치, 전문가 의견, 유사 규제 사례 등을 적절히 활용하거나 규제대상자로부터 직접 정보를 파악
- 단위당 노동 비용은 규제가 미치는 범위에 따라 전체 경제 또는 특정 산업분야의 평균노동비용을 사용하거나 직접 조사

교육훈련비용

- 강사비: (연간 교육 횟수) x (강사료 + 교육과정비) x (피규제자 수)
- 수강비: (교육대상자수) x (연간 교육 횟수) x (수강료) x (피규제자 수)
- 기회비용: (1 일 영업이익) x (교육으로 인한 비영업일) x (피규제자 수)

글상자 3.3. 직접비용의 계산 방식 (계속)

외부 서비스 비용

- 관련 업종에서는 외부조달이 필요한 서비스의 내용 및 비용을 상대적으로 정확히 산정할 수 있으므로 직접 조사가 바람직
- 자문서비스 비용: (외부전문가 활용비) x (전문가 수) x (연간 자문 횟수) x (피규제자 수)
- 자문의 외부 서비스 비용:
 - 시스템 설치비: (시스템 설치비) x (피규제자 수)
 - 운영비: (외부인건비 (과건 등)) x (시스템 운영비(위탁경우)) x (연간횟수) x (피규제자 수)

정부는 중앙행정기관들이 규제비용관리제를 확대시행하도록 하기 위한 조치를 지속적으로 추진할 계획이다. 현재 규제비용관리제는 27 개 중앙행정기관에 적용되고 있다.

규제정비를 위한 역량강화

규제 담당 공무원의 수

국무총리실 규제조정실에서는 직원 60여 명이 규제정책의 조정 및 관리 업무를 담당하고 있다. 민간기구인 중소기업중앙회 및 대한상공회의소와 규제조정실이 공동으로 운영하는 민관합동규제개선추진단까지 포함하면 담당 인력은 약 90명에 이른다. 규제조정실 외에도 각 중앙행정기관에는 규제법무담당관실이 설치되어 소관 규제개혁 관련 사무를 감독하고 있다. 기관별로 규제법무담당관실의 규모는 차이가 있으나, 대략 10명의 직원이 규제 관련 업무에 배정되어 있다.

38개의 중앙행정기관이 존재한다는 사실을 감안한다면, 한국에서 규제사무를 담당하는 공무원의 수는 총 400여 명이다. 아울러 약 613명의 지방자치단체 공무원들이 지방 차원의 규제개혁 관련 사무를 담당하고 있다.

규제개혁을 위한 역량강화

1998년 규제영향분석 제도가 도입된 이후 규제에 대한 공무원들의 전반적인 지식과 규제분석 역량이 향상되었다. 그러나 객관적이고 정량적이며 증거에 기반을 둔 규제영향분석을 실시하기 위해서는 전문지식을 더욱 확대하고 역량을 강화해야 한다.

규제조정실, 국가공무원인재개발원, 지방행정연수원, 한국개발연구원 규제연구센터, 한국행정연구원 규제연구센터 등은 규제의 품질을 개선하고 담당 공무원들의 역량을 강화하기 위해 다양한 교육훈련 및 컨설팅 프로그램을 제공하고 있다.

구체적으로 규제조정실은 규제개혁 정책에 관한 교육기회를 제공하고, 규제개혁 사례를 담은 동영상 자료를 배포하며, ‘정부규제개혁’ 및 ‘사례로 배우는 규제개혁’ 와 같은 온·오프라인 교육 프로그램을 개발한다. 일반 공무원과 규제담당 공무원 모두를 위한 온라인 프로그램은 국가공무원인재개발원 나라배움터 웹사이트(<http://e-learning.nhi.go.kr>)에서 제공한다. 또한 국가공무원인재개발원은 각급 공무원들을 위해 규제개혁에 관한 맞춤형 오프라인 교육 프로그램도 제공한다.

표 3.3. ‘정부규제개혁’ 온라인 교육 프로그램의 학습내용(2016년 기준)

주제	#	내용
규제개혁의 필요성	1	규제개혁의 필요성 및 성공사례
	2	행정규제의 의의 및 판단기준
규제개혁의 의의	3	한국 규제개혁제도 개요
	4	공무원 행태개선
규제개혁 인프라 설명	5	규제등록제도
	6	기존규제정비
	7	신설·강화규제 심사제도
	8	규제영향분석 제도 및 규제비용관리제
	9	지방자치단체 규제개혁
	10	규제개혁신문고
해의 시사점 도출	11	규제개혁 선진국 사례

한국개발연구원 규제연구센터 및 한국행정연구원 규제연구센터는 규제 관련 교육훈련 프로그램을 제공한다. 예컨대 한국행정연구원은 2014년과 2015년 각각 5차례와 20차례의 규제 교육훈련을 실시했다. 또한 규제조정실과 한국개발연구원 및 한국행정연구원은 2014년 7월부터 2016년 3월까지 e-규제영향분석에 관한 교육훈련(6 차례) 및 규제비용관리제에 관한 교육훈련(18 차례) 프로그램을 제공했다.

한편 지방행정연수원은 국가공무원인재개발원이 제공하는 온라인 프로그램 콘텐츠를 활용한 온라인 교육훈련 프로그램을 지자체 공무원들에게 제공하고 있다.

오프라인 교육훈련의 경우, 규제개혁에 관한 다양한 교육과정이 지방자치단체 공무원들에게 제공되었다. 2014년과 2015년 간 지방자치단체 공무원 총 514명이 ‘지방규제개혁’ 및 ‘지방자치단체 고위공무원 국정과제 세미나’ 등의 규제개혁 관련 과정을 이수했다.

표 3.4. 오프라인 교육 프로그램의 학습내용(예시)

주제	내용
1	정책방향의 이해 정부의 규제개혁 기본정책 지방규제 개선제도 지방규제개혁 사례소개
2	규제개혁 사례소개 도시계획사업 규제실태 현장학습
3	문제해결 역량구축 현장학습지 시사점 및 개선방안 도출을 위한 토론

규제조정실은 2017 년에도 국가공무원인재개발원, 한국행정연구원 및 한국개발연구원과의 긴밀한 협력 하에 규제영향분석에 관한 교육훈련 프로그램을 확대 및 강화해 나갈 계획이다. 이러한 맥락에서 국가공무원인재개발원은 공무원들이 의무적으로 이수해야 하는 교육과정의 일환으로 규제영향분석에 관한 교육훈련 프로그램을 개발했다. 한편 한국행정연구원은 공무원 교육훈련을 위한 교재를 개발했으며, 한국개발연구원은 실제사례에 초점을 둔 교육훈련 콘텐츠를 개발했다. 이러한 교육훈련 프로그램은 규제정책 관련 업무를 담당하는 공무원들이 실제 사례에 대한 규제영향분석서를 즉석에서 작성해 보는 등의 활동을 통해 실용적인 지식과 경험을 습득할 수 있도록 지원하기 위한 것이다.

2017 년에 예정된 계획에 따라, 신입관리자 과정 400 여 명과 5 급 승진자 과정 1 700 여 명은 규제영향분석에 관한 교육훈련을 의무적으로 받아야 한다. 또한 고위공무원 70 여 명 및 규제개혁 관련 업무를 담당하는 공무원 80 여 명도 교육과정을 의무적으로 이수해야 한다.

참고 문헌

- Ministry of Government Legislation (2016), “Guideline for the Management of Administrative Regulations”,
<http://law.go.kr/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2200000049652>
- Ministry of Government Legislation (2016), “Rules on the Establishment and Operation of Regulatory Reform Task Force for Field-oriented Regulatory Reform”,
<http://law.go.kr/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2200000059394>
- Ministry of Government Legislation (2015), “Framework Act on Administrative Regulations”, National Law Information Center,
<http://law.go.kr/eng/engLsSc.do?menuId=1&query=Framework+Act+on+Administrative+Regulations>
- National Assembly of the Republic of Korea (n.d.), “Bill Information System”,
<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>
- National Human Resources Development Institute (n.d.), “Government e-Learning platform”, <http://e-learning.nhi.go.kr/>
- Regulatory Reform Committee (2013~2015), *White Paper of Regulatory Reform*.
- Regulatory Reform Committee (2008), “Regulatory Information Portal,”
<http://e.better.go.kr/engMain.laf>
- Reliable Ministry of Government Legislation (1997-2015), “National Law Information Center”, <http://law.go.kr/eng/engMain.do>

제 4 장

규제의 설계 절차

제 4 장에서는 규제 수립 절차에 초점을 맞추며, 규제의 신설, 강화 또는 완화와 관련된 각 규제기관의 역할과 책임 등을 살펴본다. 또한 이해관계자 참여 및 민간부문과의 파트너십 구축을 통해 규제절차의 투명성과 국민의 접근성을 제고하기 위한 여러 제도를 소개한다.

의사결정 및 관리기구

규제 입안 절차

규제가 포함되어 있는 상위법령안의 경우, 중앙행정기관은 규제영향분석 및 입법예고를 실시하고 규제영향분석 과정에 이해관계자들을 참여시켜야 한다. 또한 자체 규제심사를 실시하고 규제영향분석서를 규제개혁위원회에 제출하여 최종 심사를 받아야 한다. 규제영향분석 과정이 완료되면 규제 법안은 법제처에 제출되어 심사를 받게 된다. 이후 해당 법안은 차관회의의 심의 및 국무회의의 최종 심의를 거친다. 마지막으로 해당 법안은 국회에 제출되어 심의 및 의결을 거친다. 해당 법안이 국회에서 통과되면 ‘법률’로서의 지위를 갖게 된다.

규제가 포함되어 있는 하위법령안의 경우, 전술한 모든 절차가 요구되지만 국회 통과 절차는 제외된다. 하위법령의 제정은 행정부 내에서 최종적으로 결정된다.

그림 4.1. 한국의 규제제정절차

	절차	담당기관	절차 정보
입법 초기단계	법령 입안	중앙행정기관	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자 참여를 통한 법령 입안
	사전 협의	규제조정실(RRO)	<ul style="list-style-type: none"> 법령안에 대한 규제심사대상 여부 결정
규제영향분석	규제영향분석서 작성	중앙행정기관	<ul style="list-style-type: none"> 규제영향분석 실시 및 규제영향분석서 작성
	입법예고	중앙행정기관	<ul style="list-style-type: none"> 40 일간의 입법예고
	규제비용관리제 적용 여부 결정	규제연구센터 (한국개발연구원, 한국행정연구원)	<ul style="list-style-type: none"> 법안에 대한 규제비용관리제 적용 여부 결정
	규제영향분석 및 규제비용관리제의 타당성 평가		<ul style="list-style-type: none"> 규제영향분석/규제비용관리제 비용-편익 분석의 적정성 평가
비용전문위원회의 심사	비용전문위원회 (규제개혁위원회)	<ul style="list-style-type: none"> 규제가 규제비용관리제 적용 대상인 경우, 비용-편익 분석에 대한 최종 심사 실시 	

그림 4.1. 한국의 규제제정절차 (계속)



규제 심사

규제심사 과정에는 몇몇 핵심 주체가 참여한다. 첫째, 각 중앙행정기관의 자체 규제개혁위원회는 정량화된 데이터 및 이해관계자들의 의견에 기초한 추가적 증거 등을 바탕으로 규제영향분석서를 수정 및 구체화하는 과정에서 중요한 역할을 담당한다. 자체 규제개혁위원회는 정부 및 민간부문을 대표하는 위원 10~20 명으로 구성되어 있으며, 민간 전문가들이 과반수를 차지해야 한다.

둘째, 중소기업청, 공정거래위원회 및 국가기술표준원은 규제개혁작업단을 통해 각각 중소기업, 경쟁 및 기술과 관련된 규제에 대한 전문적 의견을 제공한다. 규제조정실은 규제심사 과정에서 해당 규제안에 대해 더욱 심층적인 심사가 필요하다고 판단하는 경우에 규제영향분석의 질 개선을 위해 중소기업청, 공정거래위원회 및 국가기술표준원에 소관 분야에 대한 규제영향분석을 요청할 수 있다.

셋째, 한국개발연구원 규제연구센터와 한국행정연구원 규제연구센터는 비용-편익 분석에 중점을 두고 규제영향분석의 타당성을 검증하는 업무를 수행한다. 한국개발연구원은 규제심사 과정에서 경제 분야의 중앙행정기관이 작성한 규제영향분석서를 평가하는 반면, 한국행정연구원은 사회·행정 분야의 중앙행정기관이 작성한 규제영향분석서를 평가한다. 두 연구기관 모두 규제비용관리제의 범위에 속하는 규제의 비용-편익 분석 내용에 대해 심층적으로 심사하며, 비용-편익 분석(규제비용관리제)에 대한 ‘승인’권한을 보유하고 있다. 비용-편익 분석서에서 오류나 모호한 부분이 발견되는 경우, 이들 연구기관은 비용-편익 분석서를 반려하여 전체 또는 일부 수정을 요구할 수 있다. 규제심사 절차를 계속 진행하려면 해당 연구기관의 승인을 받아야 하며, 이 절차는 우회할 수 없다.

넷째, 규제조정실은 규제개혁위원회의 사무국 역할을 담당한다. 입안 초기 단계에서 규제조정실은 법안의 규제심사대상 여부를 결정한다. 또한 규제 방향(완화 또는 강화), 규제 내용(산업 육성 또는 공공안전 및 환경) 및 규제 강도(제약 많음 또는 제약 적음)와 관련하여 중앙행정기관들의 이해가 상충하는 경우, 그러한 이견을 중재 및 해결하는 역할을 수행한다. 아울러 규제심사 과정에서 규제조정실이 중소기업, 경쟁 및 기술에 대한 규제영향분석이 필요하다고 판단하는 경우에 중소기업청, 공정거래위원회 및 국가기술표준원에 심사를 요청한다.

다섯째, 규제개혁위원회는 규제개혁과 관련된 최종 의사결정기구이자 중앙감독기구이다. 구체적으로 규제개혁위원회는 *i)* 규제개혁의 기본방향과 규제제도의 연구·발전에 관한 사항, *ii)* 규제의 신설·강화 등에 대한 심사에 관한 사항, *iii)* 기존 규제의 심사, 규제정비 종합계획의 수립·시행에 관한 사항, *iv)* 규제의 등록·공포에 관한 사항, *v)* 규제개선에 관한 의견 수렴 및 처리에 관한 사항, *vi)* 각급 행정기관의 규제개선 실태에 대한 점검·평가에 관한 사항, *vii)* 그 밖에 위원장이 위원회의 심의·조정이 필요하다고 인정하는 사항을 심의 및 조정한다.

규제개혁위원회에는 경제분과위원회 및 행정사회분과위원회가 각각 소관 규제를 담당하고 있다. 규제개혁위원회는 정부 및 민간위원으로 구성되어 있으며, 위원직은 비상임직이다. 규제개혁위원회는 월 2 회(금요일) 소집되어 중요규제를 심의한다. 규제개혁위원회의 정부 측 구성원은 국무총리, 기획재정부장관, 행정자치부장관, 산업통상자원부장관, 국민안전처장관, 국무조정실장, 공정거래위원장, 법제처장 등이다. 나머지 구성원은 민간위원 17 인(위원장 1 인 및 분과위원회별 민간위원 8 인)이다.

규제개혁위원회는 매월 약 80 건의 규제안을 온라인으로 심사한다. 그중 약 8 건의 중요규제안이 매월 2 회 개최되는 대면회의에서 심사된다. 규제개혁위원회는 심사 완료 후 ‘원안동의’, ‘개선 권고’, ‘철회 권고’ 등 규제안에 대한 최종 결정을 내릴 수 있는 권한이 있다. 규제개혁위원회의 승인을 받지 못한 규제안이나 법안은 법률로 제정될 수 없다.

표 4.1. 부처별 심사 규제 수(2016년)

부처별	심사 규제수 [A]+[B]	비중요 [A]	중요규제			원안동의 [C]	원안동의 [A]+[C]
			계 [B]	철회권고	개선권고 부대권고		
기획재정부	12	12	0	0	0	0	12
공정거래위원회	33	32	1	0	1	0	32
금융위원회	189	178	11	1	7	3	181
금융감독원	29	28	1	0	1	0	28
관세청	2	2	0	0	0	0	2
산업통상자원부	65	64	1	0	0	1	65
중소기업청	14	14	0	0	0	0	14
특허청	3	2	1	0	1	0	2
국토교통부	157	147	10	1	8	1	148
해양수산부	117	116	1	0	0	1	117
농림축산식품부	55	55	0	0	0	0	55
산림청	12	12	0	0	0	0	12
방송통신위원회	36	35	1	0	1	0	35
고용노동부	56	55	1	0	1	0	55
기상청	0	0	0	0	0	0	0
환경부	142	132	10	1	6	3	135
교육부	25	24	1	1	0	0	24
미래창조과학부	37	35	2	0	1	1	36
문화체육관광부	58	55	3	0	3	0	55
문화재청	14	14	0	0	0	0	14
원자력안전위원회	15	15	0	0	0	0	15
보건복지부	137	133	4	0	3	1	134
여성가족부	0	0	0	0	0	0	0
식품의약품안전처	97	96	1	0	0	1	97
통일부	1	1	0	0	0	0	1
외교부	4	4	0	0	0	0	4
국방부	0	0	0	0	0	0	0
국가보훈처	23	21	2	0	2	0	21
행정자치부	17	17	0	0	0	0	17
인사혁신처	1	1	0	0	0	0	1
법무부	13	13	0	0	0	0	13
경찰청	11	10	1	0	0	1	11
병무청	0	0	0	0	0	0	0
국민권익위원회	17	15	2	0	2	0	15
농촌진흥청	0	0	0	0	0	0	0
국민안전처	98	95	3	0	3	0	95
통계청	1	1	0	0	0	0	1
계	1 491	1 434	57	4	40	13	1 447

출처: 규제개혁백서, 2016

이해관계자 참여 및 투명성

이해 관계자 참여에 관한 규정

행정규제기본법에 따르면 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려면 공청회, 입법예고 등의 방법으로 행정기관, 민간단체, 연구기관 및 전문가와 같은 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴해야 한다.

이해관계자 참여

일반 국민과 이해관계자들은 입법 과정에 참여한다. 특히 직접적인 이해관계자들의 의견은 입법예고 기간 전에도 고려된다.

중앙행정기관은 법안을 입안하면 규제영향분석을 실시하고 규제영향분석서를 작성해야 한다. 규제영향분석서에는 규제의 개요, 규제안의 대안별 비교, 비용-편익 분석, 이해관계자들의 의견 등이 수록되어야 한다. 중앙행정기관은 입법예고 기간 중에 관보 및 해당 기관 웹사이트를 통해 규제영향분석서를 공표해야 하며, 입법예고 기간 전부터 이해관계자들을 참여시켜야 할 의무가 있다. 규제영향분석서가 입법예고 기간 중에 공표되면 중앙행정기관은 모든 이해관계자와 일반 국민의 의견을 수렴하고 피드백을 제공한다. 이후 중앙행정기관은 그러한 의견을 규제안에 반영시키고 자체 규제개혁위원회를 통해 규제안을 심사한다.

규제안이 완성되어 규제심사를 위해 규제개혁위원회에 제출되면 규제개혁위원회는 해당 규제안과 규제영향분석서를 심사한다. 이해관계자 참여가 불충분하다고 판단되면 규제개혁위원회는 중앙행정기관에게 규제영향분석서의 수정을 요구할 수 있다.

기존 규제와 관련하여 일반 국민과 이해관계자들이 규제개혁 과정에 참여할 수 있는 온·오프라인 플랫폼이 마련되어 있다. 오프라인 플랫폼으로는 대통령 주재 규제개혁장관회의, 국무총리 주재 규제개혁 현장점검회의, 민관합동규제개선추진단, 신산업투자위원회, 중소기업 읍부즈만 등이 있다. 규제개혁장관회의를 제외한 이들 기구는 이해관계자들이 직면하는 규제 관련 문제를 다루기 위해 현장 방문을 실시한다.

표 4.2. 사용자 맞춤형 규제 검색 시스템

설명	
주제별 생활법령	가정법률, 아동·청소년 교육, 부동산/임대차, 금융/금전, 사업, 창업, 소비자, 문화/여가생활, 민형사/소송, 교통/운전, 근로/노동, 복지 등 다양한 주제별로 규제가 분류되어 있다.
맞춤형 생활법령	이용자가 연령, 성별, 결혼여부, 자녀유무, 직업 등 기본적인 개인정보를 선택하면 규제 목록이 제시된다.
생애주기별 생활법령	출생, 어린이, 청소년, 청년, 중장년, 노년 등 생애주기별로 규제가 분류되어 있다.
관심사 생활법령	통상임금, 성폭력, 가정폭력, 아동학대, 기초노령연금 등 일상생활에 영향을 미치는 다양한 사안별로 규제가 분류되어 있다.

한편 온라인 플랫폼으로는 규제정보포털, 규제개혁신문고, 정부입법지원센터 (www.lawmaking.go.kr) 등이 있다. 규제정보포털은 모든 규제영향분석서를 공표하고 규제심사 과정 및 규제개혁위원회 관련 정보를 제공한다. 또한 이용자들은 규제정보포털을 통해 관심 있는 규제를 쉽게 검색할 수 있다.

2014년에 개설된 규제개혁신문고는 일반 국민과 기업이 규제개혁에 대해 건의할 수 있는 기회를 제공함으로써 정부의 규제개혁 노력에 동참할 수 있도록 하는 제도이다. 또한 규제개혁신문고는 모든 행정기관의 규제건의 채널을 통합하는 윈스톱 창구로서의 역할을 담당한다. 규제개혁신문고의 건의 처리 절차는 3단계로 이루어져 있다. 첫째, 규제건의가 접수되면 담당 공무원이 14일 이내에 해당 건의의 수용 또는 불수용 여부를 결정한다. 둘째, 불수용된 건의가 합리적인 건의라고 규제조정실이 판단하는 경우, 담당기관은 3개월 이내에 불수용 근거를 소명하고 민원인에게 통보해야 한다. 그러나 제출된 건의가 긴급한 사항인 경우에는 담당기관이 1주일 이내에 피드백을 제공해야 한다. 또한 담당기관이 긴급 건의를 불수용했으나 규제개혁위원회가 해당 건의를 합리적인 것이라고 판단하는 경우, 담당기관은 1개월 이내에 적절한 근거를 소명해야 한다. 셋째, 불수용 근거가 충분히 소명되지 않는 경우에 규제개혁위원회는 담당기관에 개선권고를 할 수 있다. 2016년 11월 기준, 전체 규제건의 중 약 40%(3,769건)가 수용되어 상당한 정도의 규제개선 효과를 거두었다.

정부입법지원센터는 일반 국민이 법안을 제안하고 규제안에 대한 의견을 제출하며 법령의 해석을 요청할 수 있는 온라인 플랫폼이다. 정부입법지원센터를 통해 제출된 의견이나 제안은 관계 중앙행정기관으로 전달되며, 해당 기관은 적절한 피드백을 제공해야 한다.

참고 문헌

- E-Legislation Center (n.d.), www.lawmaking.go.kr/.
- Regulatory Information Portal (n.d.), <http://better.go.kr/>.
- Regulatory Reform Committee (2016), *White Paper of Regulatory Reform*.
- Regulatory Reform Committee (2008), “Regulatory Information Portal”,
<http://e.better.go.kr/engMain.laf>.
- Republic of Korea, “Small and Medium Business Administration”,
<http://www.smba.go.kr/site/smba/main.do>.
- The National Assembly of the Republic of Korea (2012), “Advance Notice of Proposed Legislation”, <https://pal.assembly.go.kr/main/mainView.do>.
- The National Assembly of the Republic of Korea (2012), “Bill Information System”,
<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>.

제 5 장

규제의 시행 및 결과

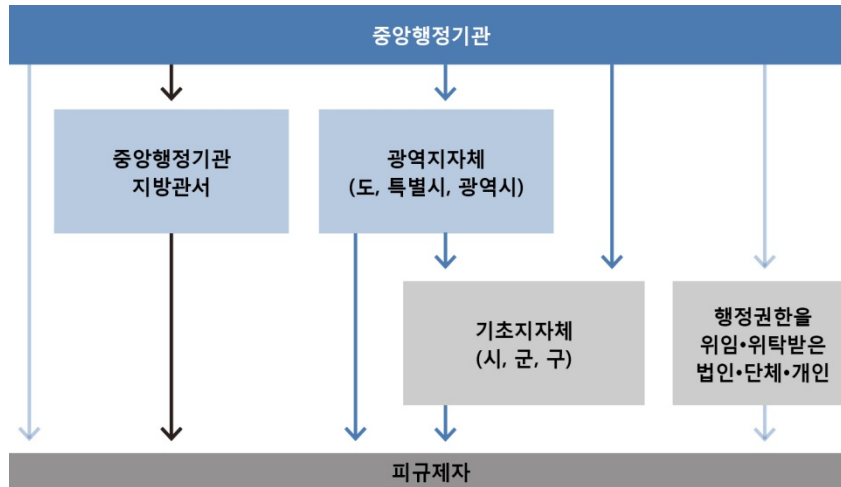
제 5 장에서는 규제집행, 이행조사, 이해관계자의 규제준수 및 항소절차의 제도적 틀을 살펴본다. 또한 산업안전 및 보건 분야를 중심으로 규제집행 전략의 구체적인 시행 사례를 소개한다. 아울러 각종 심사와 조사 및 미래지향적 규제지도 등 규제성과를 점검 및 평가하기 위한 현행 및 향후 정책을 소개한다. 나아가 규제집행 과정에서의 지방자치단체의 역할도 살펴본다.

규제준수, 이행조사 및 규제집행

규제집행

규제집행은 중앙행정기관뿐만 아니라 해당 기관의 지방관서, 지방자치단체(광역지자체 및 기초지자체) 및 행정권한을 위임·위탁받은 법인·단체·개인이 수행한다. 아래 그림에 제시되어 있는 바와 같이, 규제집행 권한이 여타 기관에 위임되는 경우가 많기 때문에 규제집행 절차는 다양하다.

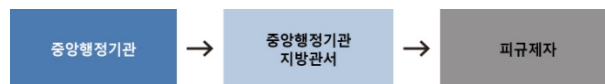
그림 5.1. 규제집행 절차



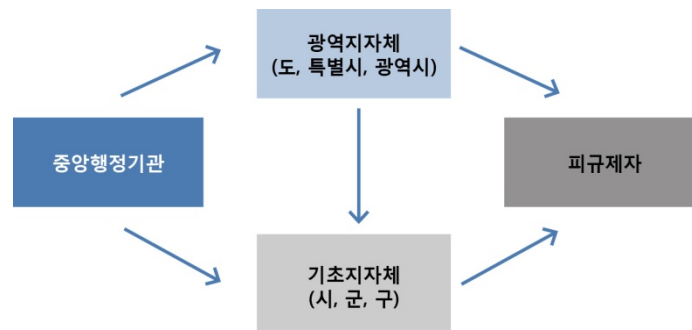
중앙행정기관이 규제를 수립하여 직접 집행하는 경우의 규제집행 절차는 다음과 같다.



중앙행정기관이 규제를 수립하고 지방관서를 통해 규제를 집행하는 경우의 규제집행 절차는 다음과 같다.



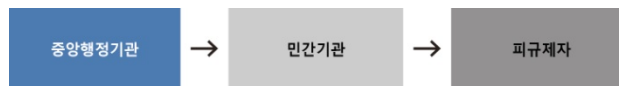
지방자치단체가 규제를 집행하는 경우의 규제집행 절차는 다음과 같다.



이 경우, 중앙행정기관은 규제집행 권한을 지방자치단체에 위임한다. 지방자치단체는 *i)* 광역지자체(도, 특별시, 광역시) 및 *ii)* 기초지자체(시, 군, 구)로 구분된다.

지방자치단체의 규제집행 절차는 다음과 같은 경로로 이루어질 수 있다. *i)* 광역지자체가 관할지역 주민과 기업들에게 영향을 미치는 규제를 직접 집행한다. *ii)* 광역지자체가 기초지자체를 통해 규제를 집행한다. *iii)* 기초지자체가 규제를 직접 집행한다.

마지막으로, 중앙행정기관이 규제집행 권한을 산업안전보건공단, 국민건강보험공단, 의료인단체 중앙회 등의 민간기관에 위임·위탁하는 경우의 규제집행 절차는 다음과 같다.



규제준수

2002년 정부는 규제준수의 중요성을 강조했다. 이러한 맥락에서 규제조정실은 ‘규제순응도 조사 및 활용지침’을 마련했다. 동 지침에 따라 환경부는 2002년부터 2012년까지 매년 규제순응도 조사를 실시해 왔다. 규제순응도 조사에서는 규제인식도 및 규제인정도와 아울러 피규제자, 규제집행자 및 일반 국민의 규제준수도를 평가한다. 규제순응도 조사의 구성요소는 다음과 같다.

표 5.1. 규제순응도 조사 항목

조사 항목	규제순응도 제고 방안
인지도	<ul style="list-style-type: none"> 규제 관련 정보의 제공을 위한 홍보 프로그램
이해도	<ul style="list-style-type: none"> 정책 홍보, 세미나, 규제 법률용어의 정리 등
규제인식도	<ul style="list-style-type: none"> 알기 쉬운 규제용어의 사용 하위법령의 법적 근거 명시 모호한 규제 내용에 대한 명확한 사례 제시
내용의 명확성	<ul style="list-style-type: none"> 기존 규제의 합리성 검토 공개토론회 또는 비용-편익 분석을 통해 불합리한 규제의 폐지를 위한 국민 공감대 확보
규제의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> 기존 규제가 실행 불가능하다고 판단되는 경우, 해당 규제의 대안 고려
규제인정도	<ul style="list-style-type: none"> 규제 설계 시, 비규제 대안을 규제 대안보다 먼저 고려하는, 우선순위 중심 접근법의 채택
규제 수준의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 규제가 필요한 경우, 다른 대안의 고려
목적 부합성	<ul style="list-style-type: none"> 규제준수도에 따른 규제수준 차등화
규제 준수율	<ul style="list-style-type: none"> 자율규제, 자발적 협약 및 경제적 유인방안과 같은 비(非) ‘명령통제형’ 규제집행 조치의 고려
규제준수도	<ul style="list-style-type: none"> 행정규제 집행력 벌칙 부과 적정성
벌칙 부과 적정성	<ul style="list-style-type: none"> 규제위반에 따른 벌칙의 효과성 제고

아래 표는 2002년부터 2012년까지 환경부가 실시한 규제순응도 조사 결과를 요약한 내용이다.

표 5.2. 환경 관련 규제순응도 조사 결과(2002~2012)

연도	규제	규제인식도	규제인정도	규제준수도	규제순응도
2002	배출부과금제도	3.2	3.6	3.1	3.3
2002	사업장폐기물 감량화제도	2.9	3.8	3.0	3.2
2003	환경영향평가보고서의 작성 및 제출	4.0	3.7	3.0	3.6
2003	휘발성유기화합물 규제	3.3	3.5	3.0	3.3
2004	폐기물처리기준 준수 의무	3.3	3.6	3.5	3.5
2005	사전환경성검토 제도	3.5	3.5	3.0	3.3
2006	실내 공기 질 측정 의무	3.6	3.5	3.2	3.5
2007	지하수 수질 검사 이행의무	3.1	3.5	3.0	3.2
2008	유독물의 적정관리 의무	3.3	3.6	3.2	3.4
2009	동일건물 내 사업장에 대한 생활소음 규제기준 준수 의무	2.6	3.2	2.7	2.9
2010	음식물류 폐기물 감량 의무 사업규제	3.1	3.2	3.2	3.2
2011	청정연료 사용 의무 제도	3.5	4.1	3.4	3.7
2012	일회용품 사용규제	3.5	3.2	3.2	3.3

주: 모든 점수는 5 점 만점이며, '규제순응도'는 다른 3개 항목 점수의 평균을 의미한다.

규제집행 결정에 대한 항소 절차

한국에는 규제집행 결정에 대해 항소할 수 있는 다양한 제도가 존재한다. 첫째, 국적을 불문하고 개인이나 기업은 규제개혁신문고라는 건의제도를 통해 불합리하거나 부당한 규제에 대해 건의할 수 있다. 규제건의가 접수되면 관계 중앙행정기관은 해당 규제를 개선하거나, 규제가 그대로 유지되어야 하는 이유를 자세히 설명해야 한다. 그러나 건의 불수용 근거가 불합리한 것으로 판단되는 경우, 규제개혁위원회는 담당 중앙행정기관에게 해당 규제의 수정 또는 개선을 권고할 수 있다. 둘째, 국민은 행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 처분 또는 불합리한 행정제도로 인해 자신의 권리가 침해되거나 불편 또는 부담이 발생하는 경우에 국민권익위원회에 고충민원을 제기할 수 있다. 국민권익위원회는 접수된 고충민원에 대해 심의하고 담당 행정기관에게 해당 처분을 취소하거나 관계조문을 개정·폐지하도록 권고할 수 있는 권한을 보유한다. 셋째, 행정기관의 위법·부당한 처분이나 부작위로 인하여 권리나 이익을 침해받은 국민은 국민권익위원회 소속 행정심판위원회에 행정심판을 청구할 수 있다. 고충민원 처리 절차와 달리 행정심판위원회는 주로 심각한 권리침해 문제를 다루며, 사법절차와 유사하게 실질적 증거를 요구한다. 행정심판위원회는 다음과 같은 결정을 내릴 수 있다. i) 담당 행정기관에게 위법·부당한 처분을 취소할 것을 명령한다. ii) 해당 처분이 무효임을 확인한다. iii) 담당 행정기관에게 특정 조치를 취할 것을 요구한다.

규제집행 결정에 대한 항소는 사법적 절차를 통해서도 가능하다. 첫째, 행정기관의 위법한 처분이나 부작위로 인하여 권리나 이익을 침해받은 국민은 담당기관을 상대로 행정법원에 소송을 제기할 수 있다. 사건을 접수한 행정법원은 다음과 같은 결정을 내릴 수 있다. *i)* 담당 행정기관에게 위법한 처분을 취소할 것을 명령한다. *ii)* 해당 처분이 무효임을 확인한다. 둘째, 공권력 행사로 인해 헌법적 권리를 침해받은 국민은 다른 구제절차를 모두 거친 후 헌법재판소에 헌법소원을 청구할 수 있다. 사건을 접수한 헌법재판소는 해당 처분과 근거법령에 대해 심리한다. 이러한 맥락에서 헌법재판소는 문제가 되는 처분 및 관계법령의 위헌 여부에 대해 판결할 수 있는 최종적 권한을 보유하고 있다.

산업안전 및 보건 관련 규제준수, 이행조사 및 규제집행

산업안전 및 보건 관련 규제의 목적은 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 증진시키는 것이다. 산업안전보건법은 산업안전 및 보건 관련 정책의 전략적 방향을 제공한다. 동법은 산업안전 및 보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지·증진함을 목적으로 한다.

산업재해 예방정책은 산업재해 발생률 및 사망률과 같은 산업재해 관련 지표를 지속적으로 갱신 및 개선할 의무를 각 사업장에 부과한다.

산업안전에 관한 주요 법령은 1개 법률(산업안전보건법), 1개 시행령 및 3개 시행규칙*으로 이루어져 있다. 이들 법령 중 대부분은 사업주에게 산업재해 예방 의무를 부과하는 규정을 포함하고 있다. 산업안전보건법에 명시되어 있는 주요 규제는 사업장의 안전보건관리체제 구축, 유해·위험예방조치, 안전보건교육, 기계·기구의 안전인증·안전검사, 작업환경 측정, 건강진단, 유해·위험물질 제조 금지, 유해·위험작업 도급 인가, 유해인자 허용기준 준수 등이다.

정부는 산업안전보건법 제 8 조에 따라 산업재해 예방에 관한 중·장기 기본계획을 수립 및 실행한다. 산업재해 예방계획은 1991 년에 최초로 수립되었으며, 2015 년 1 월 27 일 산업재해보상보험및예방심의위원회와 관련 전문가들의 검토를 거쳐 제 4 차 산업재해예방 5 개년 계획(2015~2019)이 시행되고 있다.

2016 년 기준, 산업안전 및 보건에 관한 법조문은 총 949 개이다. 그러나 사업장이 949 개 조문 전체를 준수해야 하는 것은 아니다. 업종마다 적용되는 규제조문이 다르기 때문이다. 구체적으로 이들 법조문은 *i)* 사업장 내 안전 보장, *ii)* 위험장비 사용, *iii)* 유해·위험 요소 평가, *iv)* 독성물질 취급 사업주에 대한 건강검진에 관한 정보가 포함되어 있다.

산업재해 예방정책에는 규제가 포함되어 있는 경우가 많기 때문에 일반적으로 규제기관은 규제개혁과 관련된 다양한 사안을 고려하게 된다. 한편 노사 대표자들로 구성된 ‘산업재해보상보험및예방심의위원회’ 및 ‘산업안전보건전문위원회’는 산업재해보상보험법 제 8 조에 의거하여 고용노동부

*. 3 개 시행규칙은 ‘산업안전보건법 시행규칙’, ‘산업안전보건기준에 관한 시행규칙’ 및 ‘유해·위험작업의 취업제한에 관한 규칙’이다.

핵심 기관으로서의 활동을 수행한다. 이들 위원회를 통해 사용자와 근로자 및 기타 이해관계자들은 입법 및 법령 개정 과정에 적극적으로 참여하고 있다.

그 밖에도 산업안전 및 보건제도의 개선을 위해 경제사회발전 노사정위원회에 산업안전혁신위원회가 설치되었다. 동 위원회는 노사정 대표자들과 산업안전 및 보건정책 분야의 전문가들로 구성되어 있다.

산업안전 분야의 경우, 근로자들은 자신의 권리 보호를 위해 규제의 강화를 요구하는 반면, 기업들은 더욱 자유로운 사업 활동을 위해 규제의 완화를 요구한다. 이러한 상황에서 규제의 강화 또는 완화는 정책환경의 변화에 근거하여 결정된다.

글상자 5.1. 산업안전 및 보건 분야의 규제정책 사례

1999년부터 산업안전과 관련된 규제개혁 노력이 지속적으로 이루어져 왔다.

규제강화. 근로자 50 인 미만 사업장에서 산업재해가 집중적으로 발생한다는 사실을 고려한 정부는 그러한 사업장에 안전·보건관리담당자를 두도록 의무화하는 규제를 도입했다(산업안전보건법, 2016. 1. 17. 개정).

그 밖의 규제강화 조치: 건축물의 철거 또는 해체 시 석면조사를 실시하도록 하는 제도, 산업재해 발생 보고 제도 등

규제완화. 건축물 소유주에게 부과되는 과태료 금액을 해당 건축물의 철거·해체 비용 및 석면조사에 따른 위험 정도에 근거해 차등화했다(산업안전보건법 시행령, 2016. 2. 17. 개정).

그 밖의 규제완화 조치: 내용이 중복되는 다른 법령이 있는 경우에 산업안전보건법의 적용 면제, 과도한 행정형벌(징역, 업무정지 등)에 갈음하는 과징금 처분 적용 등

지방고용노동관서의 근로감독관들은 규제준수 여부를 점검한다. 근로감독관이 산업안전 및 보건 관련 법령의 위반사례를 적발하면 해당 사건을 검찰로 송치하며, 검찰은 위반자를 기소할 수 있다. 법령의 실제 위반 여부에 대한 최종 결정은 법원이 내리게 된다.

법원의 판결이 확정되면 근로감독관은 법령을 위반한 개인 또는 기업을 상대로 과태료 부과와 같은 제재조치를 취한다. 심각한 법령 위반인 것으로 간주되는 경우에는 근로감독관이 여타의 행정적·법적 조치 외에 영업정지를 명령할 수 있다.

위험 발생 가능성이 높거나 과거에 산업재해가 자주 발생한 사업장들을 대상으로 47 개 지방고용노동관서에서 근무하는 약 408 명의 산업안전보건 분야 근로감독관들이 각 사업장을 정기적으로 방문 및 점검한다. 근로감독관은 산업안전 및 보건과 관련된 상위법령 및 하위법령에 따른 규제를 사업장이 적절히 준수하고 있는가의 여부를 판단한다.

산업안전 및 보건 부문의 성과평가

산업안전 및 보건 관련 규제의 평가는 다양한 방식으로 이루어진다. 피규제자가 규제개혁신문고를 통해 언제든지 규제 관련 의견을 제출할 수 있으므로, 산업안전 및 보건 관련 규제의 평가는 요청 시 수월하게 진행될 수 있다.

표 5.3. 산업안전과 관련된 규제개혁 성과

규제개혁	내용	일시	처리
경제단체 건의 개선 사항	작업환경 측정비용 부담 완화	2015. 7. 9.	비용지원대상 확대 및 측정비용지원예산 증액 완료(2015. 12.)
	사업장 외 적재대에 대한 클린사업장 설치비용 지원	2015. 7. 9.	재정지원사업 업무지침 개정 (안전보건공단, 2015. 10.)
	근로자 건강검진 재검기한연장	2016. 3. 30.	관련 고시 개정 중 (2016. 12.)
손톱 밑 가시 규제 처리	작업장 내 초대형 문 설치 시 설치규제 완화	2014. 3. 26.	산업안전보건기준에 관한 규칙 개정 (2014. 9. 30.)
	기업의 유해·위험 방지 계획서 제출 목록 간소화	2014. 4. 2.	제조업 등 유해·위험 방지 계획서 제출·심사·확인에 관한 고시 개정 (2014. 10. 29.)
	계단 안전 난간대 설치 방안 개선	2014. 8. 7.	산업안전보건기준에 관한 규칙 개정 (2015. 12. 31.)
규제개혁신문고 수용과제 현황	산업안전보건법에 따른 특수건강진단기관 지정에 대한 불합리한 규제 해결	2015. 2. 12.	특수건강진단기관 지정 장비에 대한 실태조사 및 전문가 논의 등을 통해 관련 시행규칙 개정(2016. 2. 17.)
	신규화학물질 유해위험성 조사제도 개선	2014. 9. 19.	1톤 미만의 신규화학물질 등록 시 제출자료 간소화 등 관련 시행규칙 개정(2015. 1. 16.)

규제일몰제의 적용을 받는 규제에 대한 정기적인 평가 작업도 실시된다. 규제일몰제는 규제 유효기간의 연장 여부를 결정하기 위해 규제 재평가 기한을 두는 제도이다. 정부는 산업안전 및 보건 관련 규제의 중복 여부를 검토하고 피규제자에게 불필요하게 가해지는 규제부담을 제거한다. 또한 부담스럽거나 불합리한 규제를 개선하기 위해 경제단체가 제출하는 다양한 건의 사항을 검토하고 ‘손톱 밑 가시 규제’에 대해 심사하며, 경제단체의 건의 내용을 규제개혁 정책에 반영한다.

규제성과평가

규제성과평가는 규제사후평가, 규제일몰제 및 규제비용관리제를 통해 실시된다. 첫째, 중앙행정기관은 규제를 신설하거나 강화하려면 규제사후평가 계획서를 작성하여 규제영향분석서에 포함시켜야 한다. 규제사후평가는 i) 규제의 일차적 목표 달성 현황에 대한 검토, ii) 규제환경의 변화에 따라 덜 규제적인 대안 고려, iii) 피규제자의 규제순응도 및 만족도에 대한 점검 등을 위해 실시된다. 규제사후평가는 규제의 전반적인 품질을 보장하고 기존 규제의 유지 근거를 제시하기 위한 것이다.

둘째, 중앙행정기관은 사후평가의 실시를 위한 또 다른 정책수단인 규제일몰제를 특별한 사유가 없는 한 모든 규제에 적용해야 한다. 규제일몰제는 ‘재검토행’과 ‘효력상실형’으로 구분할 수 있으며, 최대 5년 이내 기한(일반적으로 3년)을 설정한다. 이러한 요건은 중앙행정기관이 기존 규제에 대한 사후평가를 실시하고 원래 의도된 목적에 부합하지 않는 규제는 적극적으로 개선 또는 폐지하도록 유도하기 위한 것이다.

셋째, 2014년에 시범사업으로 시작된 규제비용관리제는 2016년 7월 국무총리훈령에 의해 전면 시행되었다. 규제비용관리제는 신설·강화 규제의 비용 증가를 억제하기 위해 해당 규제비용에 상응하거나 더 많은 비용을 야기하는 기존

규제를 폐지 또는 완화하는 제도이다. 영리 활동을 하는 개인 또는 기업에게 직접비용을 발생시키는 규제를 대상으로 현재 27 개 중앙행정기관에 규제비용관리제가 적용되고 있다. 해당 기관들은 신설 규제의 비용에 상응하는 기존 규제를 폐지하려고 할 때 기존 규제의 비용-편익 분석을 실시해야 하기 때문에 이러한 측면에서 기존 규제의 타당성, 합리성 및 적절성을 재검토하는 효과가 있다.

아울러 정부업무평가위원회는 국정과제와 정책홍보 분야뿐만 아니라 매년 각 중앙행정기관의 규제개혁성과에 대해서도 평가한다. 규제개혁위원회는 매년 평가항목을 갱신하거나 개정하여 정부의 규제개혁 노력이 주요 국정과제에 부합하도록 하며, 평가항목 및 평가지표 관련 정보를 모든 중앙행정기관에 미리 제공하여 규제개혁에 대해 범정부적 접근이 이루어지도록 한다. 구체적인 평가항목으로는 규제영향분석의 질, 기존 규제의 개선 정도, 규제개혁신문고의 성과 등이 있다. 정부업무평가에서는 평가항목별로 각 규제기관에게 점수를 부여하는 방식 대신 기관별 등급을 3 단계(우수·보통·미흡)로 부여하는 방식을 사용한다.

규제감축 정책의 현황 점검

한국의 역대 정부는 규제감축 정책을 지속적으로 추진하기 위해 별도의 제도와 조치를 도입했다. 김대중 정부(1998~2003)는 규제기요틴을 통해 규제의 수를 절반으로 감축했다. 노무현 정부(2003~2008)는 규제총량제를 통해 규제감축을 추진했다. 노무현 정부는 규제개혁 목표의 초점을 규제의 수 감소뿐만 아니라 규제의 품질 제고에도 맞추었다. 이 과정에서 여러 중앙행정기관 및 법령이 얽혀있는 ‘덩어리 규제’를 개혁하기 위해 민관합동규제개혁기획단이 설치되었다.

이명박 정부(2008~2013) 시기에는 일반 국민과 기업에 대한 규제부담을 경감하기 위해 규제 적용을 일시적으로 중지시키거나 완화하는 제도인 한시적 규제유예를 도입했다. 2009년 이명박 정부는 1998년에 도입된 기존의 ‘효력상실형 규제일몰제’ 외에 ‘재검토행 규제일몰제’를 추가함으로써 규제일몰제의 범위를 확대했다.

박근혜 정부(2013~2017)는 역대 정부의 규제감축 정책을 지속적으로 지원하기 위해 경제규제 10% 감축정책을 수립했다.

글상자 5.2. 규제개혁 성공사례

사례 1. 입지 규제

반월산업단지에 위치한 한 반도체 업체는 입지 규제가 개선됨으로써 총 7000억 원의 투자 및 2000여 명의 고용을 창출했다.

또한 한 업체는 규제로 중단되었던 3600억 원 규모의 강원도 소재 관광단지의 조성사업을 재추진할 수 있게 되었다.

사례 2. 신산업에 대한 규제부담 경감

카셰어링 서비스업의 허가기준이 완화됨으로써 전년 대비 카셰어링 회원 수가 6.3배(40만 → 250만) 증가하고 서비스종은 2.6배(1400개 → 3600개) 증가했으며, 차량 수는 3.1배(2000대 → 6500대) 증가했다.

또한 박근혜 정부는 규제개혁에 대한 강력한 정치적 의지를 구체화하기 위해 규제개혁장관회의를 도입했다. 아울러 경제규제 중심으로 전체 규제의 10%를 감축하는 데 성공했다. 나아가 박근혜 정부는 신산업 발전을 가로막는 불합리한 장애물을 제거하기 위해 2016년 3월 신산업투자위원회를 설치했다.

규제개혁 만족도 조사

정부가 강력한 규제개혁 의지를 보여 왔음에도 불구하고 일반 국민이 일상생활에서 체감하는 개선 수준은 미미한 편이다. 정부의 노력과 국민의 만족도 사이의 이러한 괴리를 해소하기 위해 규제개혁위원회는 규제개혁에 대한 정부업무평가의 일환으로 규제개혁 만족도 조사를 매년 실시한다. 규제개혁 만족도 조사는 규제내용, 규제절차, 규제성과, 체감만족도 등의 측면에서 정부의 규제개혁 노력에 대한 일반 국민, 이해관계자, 전문가 및 공무원들의 인식을 조사하기 위한 것이다. 규제개혁위원회는 독립 연구기관에 전화·온라인 조사를 의뢰하는 방식을 통해 조사 결과를 수집한다.

한편 대한상공회의소는 지방자치단체의 규제환경에 대한 기업만족도 및 지역별 경제활동친화성 수준에 대한 포괄적 정보를 얻기 위한 조사를 실시한다. 구체적으로 대한상공회의소는 연구기관에 전화·온라인 조사(필요 시 면접조사 포함)를 의뢰하여 지방자치단체의 규제환경에 대한 대기업 및 중소기업의 만족도 수준을 평가하는 방식을 통해 기업체감도를 파악한다. 또한 대한상공회의소는 지방자치단체의 규제강도를 평가하며, 228개 지방자치단체에서 근무하는 공무원들에게 지방자치단체 규제정책 및 경제활동 지원 성과에 관한 데이터베이스 양식을 배포하여 내용을 작성하도록 요청하는 방식을 통해 경제활동친화성을 파악한다.

2014년 행정자치부와 대한상공회의소는 규제성과를 점검하고 지방자치단체 간 경쟁을 유도하기 위해 기업체감도 및 경제활동친화성 지표를 활용하여 전국규제지도를 도입했다. 전국규제지도는 *i)* 지역별로 기업들이 체감하는 규제강도의 수준 및 *ii)* 65개 지역의 주요 규제개선 현황에 대한 정보를 제공한다는 점에서 의의가 있다.

그 밖의 민간기구들도 규제개혁 만족도를 평가하기 위한 독립적 조사를 실시했다. 2014년과 2015년에 걸쳐 한국개발연구원 규제연구센터는 현행 규제개혁 제도 및 정책에 대한 만족도를 평가하기 위해 300개 기업(대기업 32%, 중소기업 68%)을 대상으로 설문조사를 실시했다. 조사 결과, 전년도 대비 만족도와 인식도가 향상되었음이 확인되었다. 2015년 중소기업중앙회는 박근혜 정부의 성과에 대한 중기 평가의 일환으로 300개 기업의 CEO들을 대상으로 중소기업 정책에 대한 설문조사를 실시했다. 그 결과 규제개혁은 박근혜 정부에서 가장 잘한 정책 중 2위이자 가장 미흡한 정책 중 2위로 선정되었다. 이러한 결과는 정부가 규제개혁 의지를 보여 왔음에도 불구하고 정부의 노력과 국민의 만족도 사이에 괴리가 존재함을 시사한다.

표 5.4. 평가항목 및 평가요소
기업체감도

평가항목	평가요소
1. 규제합리성	<ul style="list-style-type: none"> ● 인허가 규제 ● 입지·개발 규제 ● 영업활동 규제 ● 건축물·시설 규제 ● 환경 규제 등
2. 지자체의 행정시스템	<ul style="list-style-type: none"> ● 기한준수 ● 정보이용성 ● 서류간소화 ● 종합창구 마련 등
3. 행정행태	<ul style="list-style-type: none"> ● 민원적극해결 ● 과도한 자료요구 ● 자의적 법령해석 ● 과도한 행정지도 ● 기부채납 요구 등
4. 공무원 태도	<ul style="list-style-type: none"> ● 공정성 ● 신속성 ● 전문성 ● 적극성 등
5. 규제개선의지	<ul style="list-style-type: none"> ● 애로해소 의지 ● 공무원 관리·감독 등

경제활동친화성

평가항목	평가요소
A. 공장설립	<ul style="list-style-type: none"> ● 입지제한 ● 경사도 ● 건폐율 ● 용적률 ● 내부협의회기간 ● 도시계획위원회 ● 사전보완요구 ● 주차장 설치 ● 인허가기간
B. 다가구주택	<ul style="list-style-type: none"> ● 입지제한 ● 용적률 ● 조경조성의무 ● 건축거리제한 ● 총인허가기간
C. 음식점 창업	<ul style="list-style-type: none"> ● 입지제한 ● 환기 ● 소독 ● 테라스영업

경제활동친화성(계속)

D. 창업지원	<ul style="list-style-type: none"> • 창업자금 지원금액 • 상담센터 운영 • 교육센터 운영 • 창업박람회 • 인증·특허출원 지원
E. 유치 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 조세감면 지원 • 보조금 지원 • 기반시설 지원 • 경영자금 지원 • 행정지원
F. 기타	<ul style="list-style-type: none"> • 법령개선건의 반영 • 자치법규 개선 • 행정소송 승소율 • 사업자 증가율
G. 산업단지	<ul style="list-style-type: none"> • 개발비부담 전가 • 개발이익률 • 건폐율 • 입주자격 • 계약해지 요건 • 산업용지 처분 • 용지분할 제한 등
H. 유통·물류	<ul style="list-style-type: none"> • 점포등록 추가제한 • 점포등록 사전심의 • 임시시장 개설 • 창고내 경사도 • 창고 인허가기간 • 창고간 건축거리 • 창고주차장 기준 등
I. 환경규제	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기물처리업 제한 • 고체연료 사용제한 • 음식물감량계획 사전요구 • 하수도사용 별도신고 • 하수도 점용허가 등
J. 공공수주·납품	<ul style="list-style-type: none"> • 입찰자격 제한 • 계약정보 제한공개 • 업체선정 사전평가 • 견인대행 업체선정 • 급수공사 업체선정 • 업체선정 수수료 등
K. 부담금	<ul style="list-style-type: none"> • 상수도부담금 납부기한 • 상수도부담금 납부방법 • 하수도부담금 감면 • 하수도부담금 단가 • 도로복구부담금 선납 • 폐수부담금 증가산 등

경제활동진화성(계속)

L. 지방세정	해당없음
M. 산업지원	해당없음
N. 공유재산	해당없음
O. 도시계획시설	해당없음
P. 적극행정	해당없음

*. 2015년 5개 지표가 평가항목에 추가되었다(회색 음영 부분).

*. 2016년 5개 지표가 평가항목에 추가되었다(청색 음영 부분).

출처: 대한상공회의소.

미래지향적 규제지도

규제개혁위원회는 산업간 융합추세, 신산업 동향 등을 분석하여 핵심 신산업 분야를 선정하고 ‘미래지향적 규제지도’를 구축할 예정이다. 미래지향적 규제지도를 통해 미래의 산업·기술발전에 대한 분석 및 예측을 바탕으로 선제적인 규제개혁 방안을 제시하게 된다. 구체적으로 선정된 핵심 신산업 분야의 생애주기 분석(연구개발-시장진입-시장활성화)에 기반하여, 기존규제의 혁신, 신규규제의 도입 필요 여부, 제도의 보완 방향을 제시한다.

기업 또는 경제단체가 제기하는 규제건의를 해결하기 위해 상향식(bottom-up) 접근법을 사용하는 신산업투자위원회와 달리, 미래지향적 규제지도는 선제적인 규제개혁 방안을 전략적으로 제시하기 위해 하향식(top-down) 접근법을 적용한다고 할 수 있다.

미래지향적 규제지도가 제시되면 신산업·신기술 제품의 시장진입 시 기존 규제가 정비되지 않거나 필요한 규제가 선제적으로 마련되지 않아 발생하는 규제지체 현상을 극복할 수 있을 것으로 기대된다.

2017년 규제개혁위원회는 자율주행차에 관한 미래지향적 규제지도를 시범사업으로 작성할 계획이다. 미래지향적 규제지도의 작성을 위한 방법론과 절차가 충분히 개발되면 각 중앙행정기관은 다른 신산업 분야에 대한 규제지도도 작성할 계획이다.

지방자치단체

지방자치단체의 규제권한

지방자치단체의 자치입법권한은 대한민국헌법에 규정되어 있다. 그러한 법적 근거를 바탕으로 지방자치법에서는 조례와 규칙이라는 두 가지 입법 형식을 인정하고 있다. 모든 지방규제는 상위법령에 부합해야 한다.

지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다(대한민국헌법 제 117조 제 1항).

지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다(지방자치법 제 22 조).

지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다(지방자치법 제 23 조).

지방자치법에 따르면 지방자치단체는 i) 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무(위임사무)를 처리하고, ii) 조례와 규칙을 제정하거나 개정하며, iii) 예산을 확정 및 집행하고, iv) 하급 행정기관의 소관 정책과 사무를 지휘·감독한다.

중앙행정기관이 수립한 모든 규제는 전국적으로 효력을 발휘하나 대부분 각 지방자치단체가 집행한다. 그러나 지역 특성에 맞게 입안된 지방규제는 해당 지방자치단체의 관할 구역에서만 효력을 발휘한다.

지방자치단체 간에 분쟁이 발생하는 경우에는 관할 도지사, 특별시장, 광역시장 또는 행정자치부 장관이 조정한다. 분쟁은 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회가 직접 해결할 수도 있다. 반면 중앙행정기관의 장과 지방자치단체장 사이에 발생하는 분쟁은 국무총리실 행정협의조정위원회가 협의 및 조정한다. 전술한 행정절차들을 통해 해결되지 않는 분쟁은 헌법재판소에서 해결될 수 있다. 헌법재판소의 결정은 모든 정부기관과 지방자치단체에 법적 구속력을 발휘한다.

대한민국헌법 제 111 조 제 1 항: 헌법재판소는 다음 사항을 관장한다.

1. 법원의 제청에 의한 법률의 위헌여부 심판
2. 탄핵의 심판
3. 정당의 해산 심판
4. 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판
5. 법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판

지방자치단체의 규제개혁

한국은 17개 광역지방자치단체(도, 특별시, 광역시 등) 및 226개 기초지방자치단체(시, 군, 구)로 구성되어 있다. 행정규제기본법 제 3 조제 3 항에 명시되어 있는 바와 같이, 지방자치단체는 조례·규칙에 규정된 규제를 등록하고 신설·강화 규제를 심사하며 기존 규제를 정비함으로써 중앙정부의 규제개혁 정책에 따라야 한다.

모든 지방자치단체는 전술한 규제개혁 업무를 수행하기 위해 자체 규제개혁위원회와 규제개혁 전담부서를 운영하고 있다. 2017년 2월 기준, 지방자치단체 규제개혁 전담부서의 총 인원수는 613 명이며, 그중 77 명은 광역지자체 공무원이고 536 명은 기초지자체 공무원이다. 광역지자체의 규제개혁 전담부서는 공식 명칭이 다양하지만(규제개혁담당관실, 규제법무담당관실 등), 평균적으로 4-5 명의 인원이 부서에 배정되어 규제개혁 업무를 수행하고 자체 규제개혁위원회를 지원하고 있다. 마찬가지로 기초지자체의 규제개혁 전담부서도 지방자치단체마다 행정적 특성과 행정문화가 다르기 때문에 공식 명칭에 차이가 있으나 평균적으로 2-3 명의 인원이 소관 업무를 수행하고 있다.

2015년 7월부터 각 지역에서는 국무총리가 주재하는 규제개혁 현장점검회의가 분기별로 개최되고 있다. 동 회의에서는 중앙정부, 지방자치단체 및 기업단체의 대표자들이 지역 차원의 규제개혁 실태에 대한 논의에 적극적으로 참여하고 지역 주민과 기업들이 겪는 규제애로를 해소하기 위한 여러 방안에 대해 논의한다. 구체적으로 규제개혁 현장점검회의에서는 *i)* 공장 신·증설 및 산업단지 활성화를 위한 개선대책(2015. 7. 30.), *ii)* 규제개혁 및 지방규제정비 실태점검에 관한 7대 원칙(2015. 10. 20.), *iii)* 경쟁제한 규제개선(2015. 12. 3.), *iv)* 지방규제개혁 마무리 방안(2016. 2. 23.) 등에 초점을 맞추었다. 규제개혁 현장점검회의의 사후조치로서 ‘규제개혁 끝장토론’, ‘불합리한 지방규제 발굴·정비 계획’ 등이 도입되었다.

행정자치부도 규제개혁 현장토론회를 정기적으로 소집하여 지방자치단체장과 함께 지역 주민 및 기업의 규제애로를 해소하고 지방규제가 상위법령에 부합하도록 하기 위한 방안에 대해 논의한다. 지금까지 행정자치부의 규제개혁 현장토론회는 경기도(2014. 11.), 부산광역시 및 울산광역시(2014. 12.), 강원도(2015. 1.), 광주광역시 및 전라남도(2015. 3.), 전라북도(2015. 7.) 등지에서 개최된 바 있다. 이러한 노력과 더불어 행정자치부는 매년 지방규제개혁을 위한 전략계획을 수립하고 지방자치단체를 위한 규제업무 매뉴얼을 발간한다. 지방자치단체는 그러한 전략계획과 매뉴얼을 활용하여 규제개혁을 위한 자체 계획을 수립하고, 웹사이트를 통해 규제개혁 업무성과를 정기적으로 공표한다.

2015년 3월 규제개혁장관회의는 11대 분야의 불합리한 규제를 다음과 같은 3단계에 걸쳐 발굴 및 정비하기 위한 계획을 공표했다.

- 1 단계: 국토, 산업, 농업, 환경 및 건축
- 2 단계: 문화관광, 지방행정 및 해양수산
- 3 단계: 교통, 보건복지 및 산림

전술한 분야의 규제개혁 과제가 발굴 및 확정되면 지방자치단체의 규제 담당 공무원들과 관계 중앙행정기관이 공동으로 참여하는 워크숍 등을 통한 공공협의 과정이 진행된다.

마지막으로, 정부는 지방자치단체들이 적극적으로 규제개혁을 추진하도록 장려하기 위해 지방공무원들이 규제개혁 과정에서 더욱 적극적인 태도를 취할 수 있도록 지원하는 여러 방안을 도입했다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 지방자치단체의 사후감사 부담을 완화하고 적극적인 규제개혁 조치를 장려하기 위한 사전 컨설팅 감사제의 도입
- 공무원들의 소극적이고 관료주의적인 태도를 방지하기 위한 징계기준 강화
- 공무원들의 적극행정을 유도하기 위해 승진 기회와 같은 인센티브의 강화
- 인허가와 같은 다양한 규제 관련 민원의 처리를 위한 지방자치단체 원스톱 창구의 확충

참고 문헌

- Korea Development Institute (KDI) (2015), “Regulatory Reform Satisfaction Survey”, http://kdi.re.kr/news/coverage_view.jsp?idx=10370.
- Ministry of Employment and Labor (2015), “the 4th Industrial Accident Prevention Five-Year Plan (2015-2019)”, http://moel.go.kr/view.jsp?cate=3&sec=17&mode=view&pimseq=1&piseq=1&bbs_cd=op1001&state=a&seq=1426497767711.
- Ministry of Government Legislation (2011), “Enforcement Rule on the Hazardous and Dangerous Work Employment Restriction”, <http://korealaw.go.kr/linfoop.do?lsiseq=114625&chrclscd=010204#0000>.
- Office for Government Policy Coordination (2016), “200 Best Practices of Regulatory Reform”.
- Regulatory Reform Committee (2008), “Regulatory Information Portal”, <http://e.better.go.kr>.
- Regulatory Reform Committee (2008), “National Regulatory Map”, <http://better.go.kr/rz/lcgov/LcgovRegulIntro.jsp?null>.
- Regulatory Reform Committee (2002), “Guideline for Regulatory Survey and Application Methods”.
- Reliable Ministry of Government Legislation (2017), “Enforcement Decree of the Occupational Safety and Health Act”, National Law Information Center, <http://law.go.kr/eng/englssc.do?menuid=1&query=enforcement+rule+on+the+occupational+safety+and+health+act&x=0&y=0>.
- Reliable Ministry of Government Legislation (2016a), “Occupational Safety and Health Act”, National Law Information Center, <http://law.go.kr/eng/engLsSc.do?menuId=1&query=Occupational+Safety+and+Health+Act&x=0&y=0>.
- Reliable Ministry of Government Legislation (2016b), “Local Autonomy Act”, National Law Information Center, <http://law.go.kr/eng/englssc.do?menuid=1&query=local+autonomy+act&x=0&y=0>.
- Reliable Ministry of Government Legislation (2015), “Industrial Accident Compensation Insurance Act”, National Law Information Center, <http://law.go.kr/eng/englssc.do?menuid=1&query=industrial+accident+compensation+insurance+act&x=0&y=0>.
- Reliable Ministry of Government Legislation (2014), “Constitutional Court Act”, National Law Information Center, <http://law.go.kr/eng/engLsSc.do?menuid=1&query=Constitutional+Court+Act&x=0&y=0>.

제 6 장

중소기업 지원을 위한 규제제도

제 6 장에서는 중소기업 정책과 관련된 규제절차에 초점을 맞추며, 중소기업 규제개혁의 연혁 및 중소기업 규제개혁을 뒷받침하는 리더십 구조와 감독기구에 대해 개괄한다. 또한 중소기업 관련 규제를 정비하기 위한 다양한 정책수단 및 점검·평가 제도를 소개한다.

한국의 중소기업 개관

2014년 자료에 따르면 한국에서 등록된 중소기업 수는 약 354만 개이며, 이는 전체 기업의 99.9%에 가까운 비중이다. 노동시장 측면에서 살펴보면 중소기업에 고용된 근로자 수는 약 1403만 명으로, 전체 고용의 약 87.9%에 해당한다. 전체 기업에서 중소기업이 차지하는 비중(2000년 99.2%, 2005년 99.9%, 2014년 99.99%) 및 고용률(2000년 80.6%, 2005년 87.8%, 2014년 87.9%)의 증가 추세에서 알 수 있는 바와 같이, 한국에서 중소기업이 지니는 중요성은 커지고 있다. 경제를 활성화하기 위해서는 중소기업에게 우호적인 사업환경을 조성하기 위한 규제개혁 조치를 적절히 도입해야 한다. 한국에서는 1996년 제정된 중소기업기본법이 중소기업을 정책수립의 법적 근거 역할을 한다.

창조경제로의 전환은 중소기업의 기술·혁신 역량을 강화하고 경쟁우위를 촉진하는 산업 선순환을 통해 이룩할 수 있다. 이러한 맥락에서 한국의 규제개혁이 지향하는 주요 목표는 창조경제의 발전을 저해하는 중소기업 관련 규제를 발굴하여 정비하는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 특히 신산업·신기술 개발을 위한 기업친화적 환경의 조성, 창조경제 분야에서의 창업 촉진을 위한 스타트업 규제장벽 감축, 매출 신장을 위한 시장규제 점검 등이 요구된다.

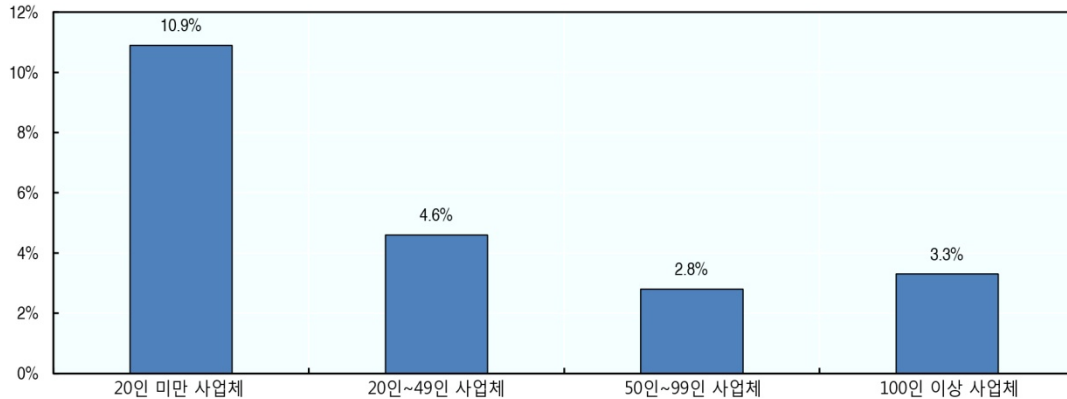
한국의 전체 규제 중 60%에 이르는 규제가 중소기업과 관련되어 있다. 중소기업들은 상대적으로 부족한 규제준수 역량에 비해 지나치게 큰 규제부담에 시달리고 있다. 중소기업연구원이 2013년 6월 실시한 연구조사에 따르면, 규제개혁위원회에 등록된 14,177건의 규제 중에서 8,291건(58.5%)이 중소기업 관련 규제이다. 아울러 규제는 그 특성상 숨겨진 세금의 형식으로 기업에게 규제비용을 부과하는 경우가 많기 때문에, 중소기업이 겪는 역진적 부담이 악화된다.

이러한 맥락에서 중소기업 중심의 규제정책을 제도화하려면 특히 중소기업들의 역량을 고려하여 획일적이고 경직되어 있는 규제기준을 더욱 합리적이고 공정한 기준으로 전환하는 개혁조치가 필수적이다. 규제순응비용 측면에서 중소기업은 규제상의 변화에 적응하는 데 상대적으로 많은 어려움을 겪는다. 규모의 경제 또는 거대한 사업 규모를 바탕으로 비용우위를 점하는 대기업에 비해 중소기업에게는 더 큰 규제부담이 발생하기 때문이다.

IBK 기업은행 경제연구소의 2008년 연구조사에 따르면 고용인원 100인 이상 사업체의 '매출액 대비 규제순응비용의 비율'은 3.3%인 반면, 고용인원 20인 미만 사업체의 규제순응비용 비율은 3배 정도 많은 10.9%였다.

대기업은 기업협회 등을 통해 규제입안 과정에 참여할 수 있는 자원과 영향력을 충분히 보유하고 있다. 그러나 중소기업은 입법 과정에 참여하기 위한 전문성과 영향력이 부족하며, 통상적으로 규제준수 과정에서 어려움을 겪는다.

그림 6.1. 사업체 규모별 규제순응비용(2008년)



주: 백분율(%)은 연매출액 대비 연간 규제비용의 비율을 가리킨다.

출처: IBK 기업은행 경제연구소(2008년).

표 6.1. 대기업과 중소기업의 규제준수 역량 비교

대기업	중소기업
<ul style="list-style-type: none"> 충분한 인력과 법률적 전문성 보유 인프라 확대 및 정보 수집을 통한 추가적 역량강화 	<ul style="list-style-type: none"> 인력이 부족하고 CEO가 책임을 지는 경우가 많음 규제의 적절한 준수를 위한 정보와 인프라 부족
<ul style="list-style-type: none"> 소비자가격 상승 또는 납품단가 인하 등을 통해 규제순응비용 절감 	<ul style="list-style-type: none"> 가격수용자(price taker) 입장이므로 규제순응비용 회피가 불가능함
규제준수 역량	규제준수 역량
규제순응비용의 회피	규제순응비용 회피

출처: 중소기업연구원.

이에 따라 정부는 규제순응비용 감축을 통해 중소기업 부담을 완화하고 투자를 진흥하는 방향으로 주요 규제개혁 정책을 추진해 왔다. 특히 정부는 중소기업 관련 규제 문제를 다루기 위해 중소기업 규제영향분석 및 중소기업 옴부즈만과 같은 맞춤형 규제제도를 도입·관리하고 있다.

중소기업과 관련된 신설·강화 규제의 경우, 중소기업에 대한 규제부담을 완화하고 기업 규모별로 차등화된 규제를 적용하기 위해 중소기업 규제영향분석이 실시된다. 또한 기존규제의 경우, 중소기업 현장 의견수렴을 통해 획일적·경직적으로 운영되는 규제를 합리적이고 유연한 대안규제로 개선하여 중소기업의 규제순응비용을 감축시키고자 다양한 노력이 이루어지고 있다.

중소기업 관련 규제개혁 목표의 핵심요소는 기업 간 의사소통 확대를 통한 불합리한 규제 발굴·정비, 규제의 시행 이유에 대한 이해도 제고, 규제개혁에 대한 만족도 증진 등이다. 전국 243개 지방자치단체에서는 중소기업을 위한 규제신고센터가 운영되고 있으며, 중소기업 옴부즈만은 일주일에 1회 이상 소규모 간담회를 개최하고 있다. 이 과정에서 중소기업 옴부즈만은 기업 간 의사소통을 매개하고 부담이 큰 규제를 발굴하는 역할을 한다.

정부가 이렇듯 다양한 규제개혁 조치를 실시하고 있음에도 불구하고, 중소기업들의 다양한 수요에 부응하는 것은 여전히 어려운 과제로 남아 있다. 중소기업중앙회가 2015 년 실시한 규제개혁 만족도 조사에서는 전체 중소기업 응답자 중 59.3%가 정부의 규제개혁 노력에 불만을 느낀다고 응답했다. 해당 조사에서는 중소기업들이 실망감을 느끼는 이유가 부분적으로는 규제개혁에 대한 중소기업들의 기대치가 높기 때문이라고 해석했다. 서비스의 품질에 대한 소비자 만족도의 경우와 마찬가지로, 규제개혁 만족도는 기대되는 품질과 실제로 체감하는 품질 사이의 간극이 어느 정도인가에 따라 결정되는 것이 일반적이다. 정부의 규제개혁 의지에 대한 중소기업들의 인식도가 높아지면서 중소기업에게 우호적인 규제개혁에 대한 기대치도 함께 상승했다. 아울러 중소기업들은 규제 내용을 완벽하게 이해하지 못하는 경우가 많기 때문에 경기침체로 인해 발생하는 불만사항을 규제애로로 표출하게 된다. 따라서 규제개혁에 대한 중소기업들의 만족도를 높이기 위해서는 규제개혁에 대한 이해도를 제고시켜야 한다. 이러한 조치는 궁극적으로 중소기업의 투자·고용 동기 강화에 기여할 수 있다.

중소기업의 정의 및 분류

2015 년 이전까지는 중소기업의 범위가 노동력 및 자본과 같은 생산요소의 투입규모로 정의되었다. 그러나 2015 년부터 중소기업을 포함한 기업 분류 기준이 변경되어 3년 평균 매출액 기준만으로 중소기업 여부를 판단하게 되었다. 이러한 새로운 기준은 기업 성장 촉진 및 일자리 창출에 중점을 두는 산업구조를 구축하기 위한 노력의 일환이다. 한편 업종별 특성을 고려하여 매출액 기준을 설정하려는 목적으로 각 업종의 의견을 수렴한다. 이를 통해 설정된 업종별 중소기업 상한기준은 다음과 같다.

글상자 6.1. 중소기업 분류기준(업종별 3년 평균 매출액 기준)

1 500 억 원 미만

6 개 제조업(전기장비, 의복, 가방·신발, 펄프·종이, 1차 금속, 가구)

1 000 억 원 미만

12 개 제조업(담배, 자동차, 화학, 금속가공, 식료품, 섬유, 목재, 석유정제품, 고무·플라스틱, 전자·컴퓨터·영상·통신, 기계·장비, 기타 운송장비), 건설업, 광업, 도소매업, 농림어업, 전기·가스·수도사업

800 억 원 미만

6 개 제조업(음료, 인쇄·복제기, 의료물질·의약품, 비금속광물, 의료·정밀, 기타제품 제조), 운수업, 하수처리·환경복원업, 출판·정보서비스업

600 억 원 미만

5 개 서비스업(수리·기타 개인서비스업, 사업지원 서비스업, 과학·기술서비스업, 보건·사회복지 서비스업, 예술·스포츠 관련 서비스업)

400 억 원 미만

4 개 서비스업(숙박·음식업, 금융·보험업, 교육서비스업, 부동산·임대업)

평균 매출액에 근거한 분류 방식은 소기업에도 적용되며, 41 개 업종(제조업 및 기타 부문) 및 5 개 그룹(매출액 120 억, 80 억, 50 억, 30 억 및 10 억 원)으로 분류된다. 반면 소상공인의 범위는 매출액이 아닌 상시근로자 수로 결정되며, 이에 따라 소상공인 지원 정책이 수립 및 시행된다. 예컨대 건설업, 제조업, 광업 또는 운송업 부문은 사업체의 상시근로자 수가 10 인 미만인 경우에 소상공인으로 분류되고, 나머지 부문의 경우에는 상시근로자 수가 5 인 미만인 사업체가 소상공인으로 분류된다.

다양한 중소기업에 대한 규제부담을 합리적으로 완화하기 위한 노력의 일환으로, 규제준용비용은 사업체 종류, 상시근로자 수, 자본금, 건설 비용 등과 같은 다양한 기준에 따라 차등적으로 적용된다. 중소기업 맞춤형 개별규제의 예는 다음과 같다. ‘근로기준법’에서는 상시근로자 수 10 인 미만 소상공인의 경우에 취업규칙 작성 및 신고 의무로부터 면제되도록 규정하고 있다. 또한 ‘고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률’에서는 상시근로자 수 10 인 미만 소상공인이 보수총액 신고 시 전자기록매체 대신에 문서로 갈음할 수 있도록 허용한다. ‘장애인고용촉진 및 직업재활법’에서는 상시근로자 수 50 인 미만 소기업의 경우에 장애인 고용 의무로부터 면제되도록 규정하고 있다. ‘산업안전보건법’에서는 상시근로자 수 50 인 미만 소기업의 경우(제조업 기준) 산업안전보건위원회의 설치·운영 의무로부터 면제되도록 규정하고 있다. 한편 정부는 중소기업에 대한 규제부담 완화 노력을 강화하려는 목적으로 국무총리훈령을 통해 규제차등화 제도를 공식화했다. 제도가 시행되면 상시근로자 수 10 인 미만 소상공인은 원칙적으로 3 년간 규제 적용으로부터 면제된다. 아울러 소기업에 대한 규제부담 완화를 위해 다양한 조치(예: 규제부담 완화 방안 강구)가 고려되고 있다.

표 6.2. 개별부처에서 추진 중인 규제차등화 시행 기준

구분	내용	사례	
기본 기준	상시근로자 수 기준	특정 한도 미만 상시근로자 수	상시근로자 500 인 미만 기업에게 사업장 내 직장어린이집 설치 의무 면제
	매출액 기준	특정 한도 미만 연평균 매출액	평균 매출액이 100 억 원 미만인 IT 업체는 정보보호관리체계 인증 의무 면제
	자본금 기준	특정 한도 미만 자본금	자본금 100 억 원 미만 사업체는 독립된 외부회계감사 면제
보조 기준	공사금액, 시설면적, 오염물질 배출량, 선박 톤수 등	1 일 오염물질 배출량이 1 500m ³ 미만인 시설물에 대한 오염저감시설 설치 의무 면제	

표 6.3. 중소기업 기준

업종	분류코드	연평균 매출액
1. 의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업	C14	1 500 억 원 미만
2. 가죽, 가방 및 신발 제조업	C15	
3. 펄프, 종이 및 종이제품 제조업	C17	
4. 1 차 금속 제조업	C24	
5. 전기장비 제조업	C28	
6. 가구 제조업	C32	
7. 농업, 임업 및 어업	A	
8. 광업	B	
9. 식료품 제조업	C10	
10. 담배 제조업	C12	
11. 섬유제품 제조업 (의복 제외)	C13	1 000 억 원 미만
12. 목재 및 나무제품 제조업; (가구 제외)	C16	
13. 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업	C19	
14. 화학물질 및 화학제품 제조업 (의약품 제외)	C20	
15. 고무제품 및 플라스틱제품 제조업	C22	
16. 금속가공제품 제조업 (기계 및 가구 제외)	C25	
17. 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	C26	
18. 기타 기계 및 장비 제조업	C29	
19. 자동차 및 트레일러 제조업	C30	
20. 기타 운송장비 제조업	C31	
21. 전기, 가스, 증기 및 수도사업	D	800 억 원 미만
22. 건설업	F	
23. 도매 및 소매업	G	
24. 음료 제조업	C11	
25. 인쇄 및 기록매체 복제업	C18	
26. 의료용 물질 및 의약품 제조업	C21	
27. 비금속 광물제품 제조업	C23	
28. 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	C27	
29. 기타 제품 제조업	C33	
30. 하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	E	
31. 운수업	H	600 억 원 미만
32. 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	J	
33. 전문, 과학 및 기술 서비스업	M	
34. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업	N	
35. 보건업 및 사회복지 서비스업	Q	
36. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	R	
37. 수리 및 기타 개인 서비스업	S	
38. 숙박 및 음식점업	I	
39. 금융 및 보험업	K	
40. 부동산업 및 임대업	L	
41. 교육 서비스업	P	400 억 원 미만

주: 위의 표에 제시된 산업분류 및 분류코드는 통계법 제 22 조에 의거한 한국표준산업분류에 따른 것임.

출처: 중소기업기본법 제 2 조 및 중소기업기본법 시행령 제 3 조.

표 6.4. 소기업 기준

업종	분류코드	연평균 매출액		
1. 식료품 제조업	C10	120 억 원 미만		
2. 음료 제조업	C11			
3. 의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업	C14			
4. 가죽, 가방 및 신발 제조업	C15			
5. 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업	C19			
6. 화학물질 및 화학제품 제조업 (의약품 제외)	C20			
7. 의료용 물질 및 의약품 제조업	C21			
8. 비금속 광물제품 제조업	C23			
9. 1차 금속 제조업	C24			
10. 금속가공제품 제조업 (기계 및 가구 제외)	C25			
11. 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	C26			
12. 전기장비 제조업	C28			
13. 기타 기계 및 장비 제조업	C29			
14. 자동차 및 트레일러 제조업	C30			
15. 가구 제조업	C32	120 억 원 미만		
16. 전기, 가스, 증기 및 수도사업	D			
17. 농업, 임업 및 어업	A			
18. 광업	B			
19. 담배 제조업	C12			
20. 섬유제품 제조업 (의복 제외)	C13			
21. 목재 및 나무제품 제조업; (가구 제외)	C16			
22. 펄프, 종이 및 종이제품 제조업	C17			
23. 인쇄 및 기록매체 복제업	C18			
24. 고무제품 및 플라스틱제품 제조업	C22		80 억 원 미만	
25. 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	C27			
26. 기타 운송장비 제조업	C31			
27. 기타 제품 제조업	C33			
28. 건설업	F			
29. 운수업	H			
30. 금융 및 보험업	K			
31. 도매 및 소매업	G	50 억 원 미만		
32. 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	J			
33. 하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	E			
34. 부동산업 및 임대업	L			
35. 전문, 과학 및 기술 서비스업	M			30 억 원 미만
36. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업	N			

표 6.4. 중소기업 기준 (계속)

37. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	R	
38. 숙박 및 음식점업	I	
39. 교육 서비스업	P	10억 원 미만
40. 보건업 및 사회복지 서비스업	Q	
41. 수리 및 기타 개인 서비스업	S	

주: 위의 표에 제시된 산업분류 및 분류코드는 통계법 제 22 조에 의거한 한국표준산업분류에 따른 것임.

출처: 중소기업기본법 제 2 조 및 중소기업기본법 시행령 제 3 조.

한국의 중소기업 규제개혁 연혁

2008년 정부는 스타트업 및 중소기업 진흥을 위한 규제개혁 작업에 착수했다. 진입장벽을 완화하고 회사 설립 절차를 간소화하기 위한 방안으로 소규모 스타트업 기업의 최저자본금 요건(5 000 만 원) 및 의무적 인증 제도를 폐지했으며, 사업자등록증 발급에 소요되는 시간을 단축시켰다. 글로벌 금융위기가 발생한 2009년에는 중소기업의 사업운영 부담을 완화하기 위해 경제 활성화를 저해하는 규제의 적용을 2년간 유예시키는 한시적 규제유예 제도를 도입했다.

규제애로에 대한 중소기업들의 민원이 증가함에 따라 2010년에는 중소기업 스타트업의 진입장벽으로 작용하는 규제, 투자·유통 관련 규제, 소상공인들에게 과도한 부담을 발생시키는 규제 등 파급효과가 큰 중요한 규제에 대한 개혁 조치가 실시되었다.

2011년에는 중소기업에 대한 규제 형평성 강화를 위해 규제차등화 조치에 대한 논의가 본격적으로 이루어졌으며, 중소기업에게 역진적인 부담을 발생시키는 규제에 대한 개혁 작업이 추진되었다.

2012년 정부는 중소기업의 조달시장 참여를 확대하기 위해 입찰제한 관련 규제를 완화하고 중소기업에게 불리하게 작용하는 계약관계를 개선하기 위한 조치를 실시했다. 2013년에는 벤처 및 스타트업 기업들의 시장 진입 문턱을 낮추고 벤처산업에 대한 민간투자를 촉진하기 위한 규제개혁 조치가 실시되었다.

2014년 중앙행정기관들은 기관별로 설정한 목표의 달성을 통해 불합리한 경제규제를 10% 줄이고자 하는 규제감축 프로그램에 착수했다. 그 결과 중소기업 투자 진흥, 규제부담 경감 및 행정부담 완화를 위해 총 9 876 건의 규제 중 995 건이 개선되었다. 한편 2009년 중소기업 옴부즈만이 출범한 이래로 다양한 경로를 통해 총 10 150 건의 건의가 접수되었고 그중 9 855 건이 해결되었다.

2015년에는 입지, 융·복합, 신산업, 인증제도 등과 관련하여 파급효과가 크지만 경제혁신을 저해할 수 있는 중요한 규제를 개선하기 위한 조치가 도입되었다.

표 6.5. 중소기업 규제에로 처리현황

분류	2009~2014				2015				총계			
	총계	제도 개선	안내 시정	장기 검토	총계	제도 개선	안내 시정	장기 검토	총계	제도 개선	안내 시정	장기 검토
건수	7 801	1 341	3 851	2 609	2 054	499	789	766	9 855	1 840	4 640	3 375
비율(%)	100.0	17.2	49.4	33.4	100.0	24.3	38.4	37.3	100.0	18.7	47.1	34.2

출처: 중소기업 읍부즈만.

김대중 정부(1998~2003)와 노무현 정부(2003~2008) 시기에는 1998년 대통령 소속 하에 설치된 중소기업특별위원회가 중소기업에 불합리한 현장 규제에로의 해소 업무를 담당했다. 구체적으로 중소기업특별위원회는 중소기업 관련 정책을 포괄적으로 검토 및 조정하고, 현장의 규제에로를 해소하며, 규제 개선점에 대해 규제개혁위원회에 제안하는 역할을 수행했다. 동 위원회가 수행한 그 밖의 규제개혁 조치로는 공장 설립 관련 규제의 완화 및 스타트업 기업들의 창업 절차 간소화 등이 있다.

김대중 정부(1998~2003)

1998년 김대중 정부는 규제개혁위원회를 통해 11 000건의 규제 중 절반 가량을 폐지했고 나머지 절반 중 21.7%에 해당하는 규제를 개혁했다. 나머지 6 811건의 규제는 1999년에 심사 과정을 거쳐 그중 503건(7.45%) 및 570건(8.4%)이 각각 폐지 및 개선되었다. 이들 규제 중 상당수는 중소기업과 관련된 규제였으며, 규제개혁 조치의 초점은 불합리하고 비현실적인 행정규제의 폐지에 맞추어졌다.

노무현 정부(2003~2008)

노무현 정부 시기에는 민관합동규제개혁기획단이 설치되어 중소기업 활동을 저해하는 ‘덩어리 규제’를 혁신적으로 정비했다. 구체적으로 중소기업의 수익 감소 및 열악한 R&D 투자 문제를 해결하기 위해 벤처, 소상공인 및 혁신형 중소기업과 관련된 규제들을 개혁했다. 아울러 이러한 노력을 뒷받침하기 위해 중소기업 규제 데이터베이스가 구축되었다.

이명박 정부(2008~2013)

이명박 정부 시기에는 현장의 중소기업 규제에로를 효율적으로 발굴 및 해소하기 위해 국가경쟁력강화위원회, 민관합동규제개혁추진단 및 중소기업 읍부즈만이 설치되었다. 또한 중소기업 관련 규제를 발굴 및 개선하기 위한 업종별·지역별 간담회가 개최되었으며, 그러한 회의는 박근혜 정부에서도 정기적으로 열리고 있다. 이를 통해 일반 국민이 규제개혁 과정에 직접 참여할 수 있게 되었다. 민관합동규제개혁추진단이 주도한 협의 과정을 통해 3 040건의 규제가 발굴되었고 그중 1 849건은 불합리한 규제에로 간주되어 개선되었다. 중소기업 읍부즈만은 규제에로를 발굴하기 위해 123차례의 간담회를 개최했다. 총

1 300 여 명이 참여한 일련의 간담회를 통해 3 328 건의 중소기업 관련 건의가 다루어졌고, 그중 451 건의 규제가 개선되었다.

또한 이명박 정부는 중소기업 규제개혁에 대한 의지를 제도화하기 위해 미국의 규제유연화법(Regulatory Flexibility Act)을 모델로 한 중소기업 규제영향분석 제도를 신설했다. 중소기업 규제영향분석의 목적은 중소기업들에게 불합리한 부담을 발생시킬 수 있는 규제의 도입을 방지하는 것이었다. 이를 제도화하기 위해 2009 년 ‘현장중심의 규제개혁 추진을 위한 규제개혁작업단 설치·운영에 관한 규정’이 국무총리훈령으로 제정되었다.

2009 년 7 월에는 중소기업에 대한 기존 규제를 개선하기 위해 중소기업기본법 제 22 조에 근거하여 중소기업 옴부즈만이 신설되었다. 미국 중소기업청의 국가 옴부즈만(National Ombudsman) 제도 및 중소기업규제완화이행촉진법(Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act)을 벤치마킹하여 설치된 중소기업 옴부즈만은 중소기업에게 영향을 미치는 기존 규제의 개선 및 중소기업 규제건의 해소 지원 등의 업무를 독립적으로 수행한다.

표 6.6. 중소기업 옴부즈만 규제에로 발굴 및 처리 현황

분류	접수							처리							
	총계	협력기관	지역 채널	업종 채널	직접 채널	정부 부처	신고 센터	총계	안내 시정	정책 건의	수용	일부 수용	장기 검토	수용 불가	이첩 철회
2009	451	106	62	48	234	1	-	259	198	0	2	2	29	23	5
2010	1 213	83	154	222	449	305	-	1 112	824	0	40	42	73	107	26
2011	962	192	328	180	164	98	-	1 062	788	30	48	41	115	38	2
2012	1 005	202	221	209	311	62	-	895	427	37	166	110	96	51	8
2013	1 085	135	109	108	507	226	-	1 027	434	11	183	74	158	153	14
2014	3 418	103	33	72	1 383	422	1 405	3 446	1 180	34	389	244	463	1 065	71
2015	2 016	96	9	225	886	41	759	2 054	789	2	356	143	309	425	30
누계	10 150	917	916	1 064	3 934	1 155	2 164	9 855	4 640	114	1 184	656	1 243	1 862	156
비율	100.0	9.0	9.0	10.5	38.8	11.4	21.3	100.0	47.1	1.2	12.0	6.7	12.6	18.9	1.6

주: 중소기업 규제건의는 다양한 채널(중소기업 관련 단체, 지역·업종별 채널, 지방자치단체 규제신고센터 등)을 통해 취합된다. 규제의 개선에는 일부 개선도 포함된다.

출처: 중소기업 옴부즈만.

박근혜 정부(2013~2017)

박근혜 정부는 규제개혁위원회, 민관합동규제개선추진단, 중소기업청, 중소기업 옴부즈만 등을 통해 규제개혁에 초점을 맞췄다. 중소기업에 대한 규제부담은 규제의 품질 개선 및 규제개혁 조치의 맹점 발굴·개선에 중점을 두고 규제차등화 및 지방자치단체·공공기관 규제개혁 조치를 시행함으로써 완화되었다. 2013 년부터 2015 년까지 민관합동규제개선추진단은 4 165 건의 손톱 밑 가시

규제를 발굴하여 그중 1 532 건을 개선했다. 중소기업 옴부즈만은 총 6 477 건의 규제건의를 다루었으며, 그중 1 389 건이 개선되었다.

또한 박근혜 정부는 규제개혁장관회의를 정기적으로 소집했다. 규제개혁장관회의의 주요 안건 중 하나는 현장의 불합리한 규제를 포함하여 중소기업들이 직면하는 규제애로를 발굴 및 해소하는 것이다.

한편 중소기업 규제영향분석의 강화에 초점을 둔 규제개혁 노력도 지속적으로 이루어져 왔다. 2013년에는 규제영향분석서 작성지침의 개정을 통해 중소기업과 관련된 모든 규제에 대한 규제영향분석이 의무화되었다. 2015년에는 국무총리훈령에 규정되어 있던 중소기업 규제영향분석이 행정규제기본법의 개정으로 공식 의무화되었다. 중소기업청이 실시한 중소기업 규제영향분석 중에서 총 426 건에 대하여 대안의견(부담이 작은 대안)을 제시하여, 그중 191 건이 규제 법안에 반영되었다.

표 6.7. 중소기업 규제영향분석 관련 의견 반영 현황

연도	중소기업 규제영향분석		
	제출 건수	반영 건수	반영 비율
2009	153	61	39.9%
2010	40	19	47.5%
2011	82	37	45.1%
2012	55	26	47.3%
2013	39	19	48.7%
2014	42	21	50.0%
2015	15	8	53.3%
총계	426	191	44.8%

주: 반영 건수는 중소기업청이 제안한 대안을 관계기관이 반영하고 관련 규제를 개선한 연도를 기준으로 함.

출처: 중소기업청.

중소기업 규제개혁의 원칙과 목표

기업 전체에 대한 규제정책과 중소기업 규제정책 간의 차이는 미미하다. 일반적으로 한국 정부가 추구하는 기업 규제정책의 주요 목표는 중소기업의 성장 촉진이다. 따라서 기업에 대한 규제정책은 대부분 중소기업 규제정책이라고 간주할 수 있다.

규제개혁의 초기 단계에서 한국 정부가 지녔던 내재적 문제점 중 하나는 규제개혁에 대한 하향식 접근법을 취했다는 사실이다. 이에 따라 여러 시행 조치에는 기업의 의견을 수렴할 수 있는 상향식 협의 과정이 부족했다. 중소기업들은 규제개혁과 관련된 자원과 정보가 상대적으로 부족했기 때문에, 규제의 입안 및 개혁 과정에서 자신들의 목소리를 제대로 반영시키지 못하는 경우가 많았다.

박근혜 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 규제개혁 과정에 대한 중소기업의 적극적 참여를 유도하는 등 수요자 중심적인 규제개혁 노력을 강화했다. 이에 따라 중소기업의 규제애로를 해소하기 위한 주요 정책 조치로 규제차등화 제도 및 손톱 밑 가시 규제 폐지 등을 추진했다. 또한 규제비용관리제, 규제개혁신문고, 경제규제 10% 감축 등 다양한 규제개혁 전략이 수립되었다.

중소기업 관련 규제의 비례성 제고를 위한 개선 조치는 2011년 이명박 정부 시기에 규제 형평성 강화 전략의 일환으로 고려된 바 있다. 그러나 이러한 노력은 박근혜 정부 시기에 공식적으로 제도화되었다. 2015년 박근혜 정부는 중소기업 규제영향분석의 실시 과정에서 규제부담의 차등 적용을 위한 규제 대안을 고려하도록 했으며, 2016년에는 비례성 원칙을 강화하기 위해 규제차등화 제도를 도입했다.

글상자 6.2. 규제부담의 형평성 제고

각종 규제에 의한 대기업과 중소기업 간 부담의 불공평을 해소하기 위해 ‘투트랙’ 접근 방식으로 추진:

1. 중소기업 규제 차등화

- 피규제기업을 규모별로 분류할 수 있는 규제의 경우, 중소기업에 대한 규제부담을 차등적으로 적용한다.

2. 중소기업 친화적 규제기반 조성

- 중소기업들에게 불합리한 규제부담을 발생시키는 규제의 개선에 규제개혁의 우선순위를 부여한다.

손톱 밑 가시 규제의 폐지는 단순한 캐치프레이즈가 아니라 중소기업의 규제애로를 실제로 해소하고 중소기업 친화적인 환경을 조성하기 위해 도입된 주요 정책수단이다. 손톱 밑 가시 규제란 그 명칭에서 알 수 있듯 중대한 영향을 미칠 수 있으면서도 간과하기 쉬운 규제를 말한다. 손톱 밑 가시 규제의 개선은 대부분 중소기업과 관련되어 있기 때문에 이 제도에 대해 긍정적인 반응을 보이는 중소기업이 많다.

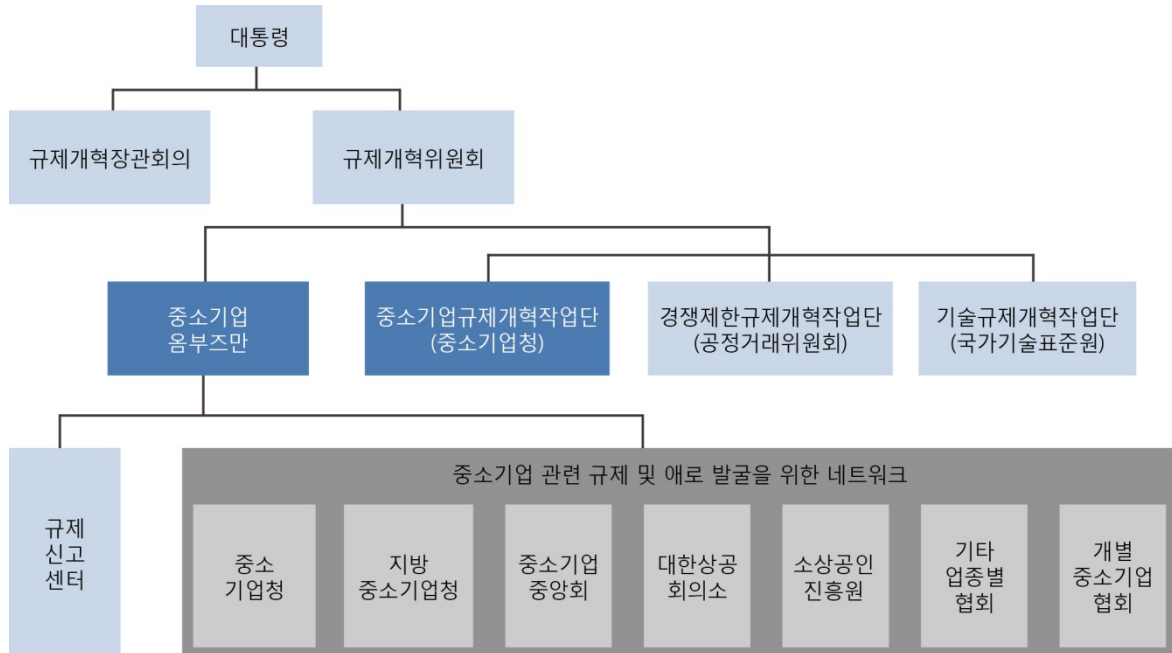
이러한 맥락에서 중소기업중앙회, 중소기업청, 중소기업 옴부즈만 등의 중소기업 관련 기관들은 규제애로의 발굴·해소를 위한 협력을 통해 상당한 성과를 거두어 왔다. 2013년 상반기에 약 300건의 손톱 밑 가시 규제가 폐지되었으며, 규제개혁을 촉진하기 위해 민관합동규제개선추진단이 설치되었다.

중소기업 규제정책의 주요 원칙 중 하나는 규제개혁 과정 전반에 걸쳐 기업들과 긴밀한 의사소통을 유지하는 것이다. 아울러 규제차등화, 중복규제 통합, 한시적 규제유예 등 다양한 조치가 기업의 규제부담 완화를 위해 실시되고 있다. 이러한 개혁정책의 일차적 대상은 사업투자 및 일자리 창출에 중대한 영향을 미칠 수 있는 규제이다.

중소기업 규제개혁의 리더십 및 감독

정부의 규제개혁 원칙에 따라 규제개혁위원회는 규제정비를 위한 중앙감독기구의 역할을 수행하고 있으며, 중앙정부와 지방자치단체 및 중소기업 관련 민간단체는 규제개혁 노력을 촉진하기 위해 상호 협력하고 있다. 또한 경제단체들은 분기별로 실무단을 구성하여 중소기업 규제개혁 관련 문제를 파악 및 해결하는 활동을 수행하고 있다.

그림 6.2. 중소기업 규제개혁 조직도



출처: 중소기업청.

기획재정부는 사업투자 진흥, 경제적 복지와 공공복지의 증진 및 소상공인 창업 촉진을 목표로 기업 관련 규제개혁 정책을 시행하고 있다. 행정자치부와 지방자치단체들은 상호 협력 하에 불합리한 규제와 제도를 개혁하는 작업을 추진하고 있다. 국토교통부, 산업통상자원부, 환경부 및 그 밖의 중앙행정기관들도 중소기업의 의견을 수렴하고 불합리한 규제를 개혁하는 업무를 수행한다. 국토교통부 민관정책심의위원회는 중앙도시계획위원회의 운영 절차에 관한 규제와 같은 입지 관련 규제를 정비하는 과정에서 기업의 목소리가 충분히 반영되도록 하는 업무를 수행한다. 산업통상자원부는 인허가, 무역투자, 경제구역, 오일허브, 재생에너지, 산업입지 등에 관한 규제를 심사 및 개선하기 위한 공청회를 개최해 왔다. 아울러 환경부는 불합리한 규제기준을 완화하기 위해 ‘환경오염시설의 통합관리에 관한 법률’과 같은 신설 규제의 심사 과정에서 기업의 목소리를 반영하기 위한 작업단을 운영하고 있다.

규제개혁위원회는 규제 전반의 감독기관 역할을 수행하는 반면, 중소기업청과 중소기업 옴부즈만은 중소기업 규제개혁의 감독 업무를 담당한다.

규제개혁위원회(RRC)

규제개혁위원회는 중앙감독기구로서 규제개혁의 일반적 방향에 대한 논의, 기존 규제의 정비, 신설·강화 규제에 대한 평가 등의 업무를 수행한다. 그러나 중소기업 관련 현안의 경우 중소기업청이 더 높은 수준의 전문성을 보유하고 있기 때문에 중소기업 규제정비 업무는 중소기업청과 협력하여 수행한다.

민관합동규제개선추진단

민관합동규제개선추진단은 규제조정실과 민간부문인 중소기업중앙회 및 대한상공회의소가 공동으로 운영하는 기구이다. 민관합동규제개선추진단은 기업과 관련된 현장의 규제애로 발굴, 불합리한 규제의 개선, 규제개혁 실태 점검 등의 업무를 수행한다.

중소기업청

중소기업청은 중소기업 규제영향분석을 통해 신설·강화 규제의 품질관리 업무를 담당한다. 중소기업연구원은 규제영향분석서 작성과 관련된 자문 서비스를 제공하기 위해 규제영향분석센터를 운영하고 있다. 국무총리훈령인 ‘현장중심의 규제개혁 추진을 위한 규제개혁작업단 설치·운영에 관한 규정’에 의거하여 중소기업청은 중소기업 규제영향분석 관련 사무의 주무부처 역할을 한다.

중소기업 옴부즈만

독립기관인 중소기업 옴부즈만은 중소기업과 관련된 기존 규제의 개선 업무를 담당한다. 중소기업청은 중소기업 옴부즈만의 원활한 업무 수행을 지원하기 위해 옴부즈만지원단을 운영하고 있다. 중소기업 옴부즈만의 법적 권한은 ‘중소기업기본법’ 및 중소기업의 성장 촉진에 관한 기타 법률에 명시되어 있다. 중소기업 옴부즈만의 주요 기능은 다음과 같다.

1. (제안 및 건의를 통한) 중소기업 관련 규제의 발굴 및 개선
2. 규제애로의 조사, 분석, 해소 및 평가
3. 불합리한 규제애로 처리
4. 공무원의 적극행정에 대한 면책 건의
5. 점검 및 조사

중소기업 옴부즈만의 구체적인 법적 의무와 권한으로는 규제개선 건의, 관계 행정기관 이행실태 점검, 이해관계자 참여, 직무 수행 내용의 공표 등을 들 수 있다. 또한 중소기업 옴부즈만은 독립적 활동의 책임성을 보장하기 위해 매년 규제개혁위원회, 국무회의 및 국회에 보고해야 할 의무가 있다.

중소기업 옴부즈만은 2009년 출범 당시 공무원 2인, 민간 전문가 2인 및 중소기업 관련 기관의 대표자 4인으로 구성되었다.

2013년부터 중소기업 규제개혁이 가속화하면서 중소기업 옴부즈만의 업무 범위, 주요 기능 및 권한은 중소기업 규제개혁에 대한 정부의 의지와 국민의 요구를 효과적으로 반영할 수 있도록 확대되었다. 또한 중소기업기본법이 개정되었고,

중소기업 ombudsman의 독립성과 효과적 운영을 보장하기 위해 중소기업청 내에 ombudsman지원단이 설치되었다. ombudsman지원단은 공무원 10인(중앙행정기관 파견 직원 포함), 민간 전문가 11인, 유관기관 대표자 2인 등 총 23인으로 구성되어 있다.

그림 6.3. 중소기업 ombudsman의 역할 확대

	중진	개선
업무범위	기존 규제의 개선 및 중소기업 민원 처리	기존 규제의 정비 및 규제애로의 해소
보고대상	규제개혁위원회 및 중소기업청장	규제개혁위원회, 국무회의 및 국회
주요기능	규제개선 건의	규제개선 건의·제안 및 이행점검
지원 조직	없음	중소기업청 ombudsman지원단
권한	활동결과 공표	활동결과 공표 및 적극행정 면책 건의

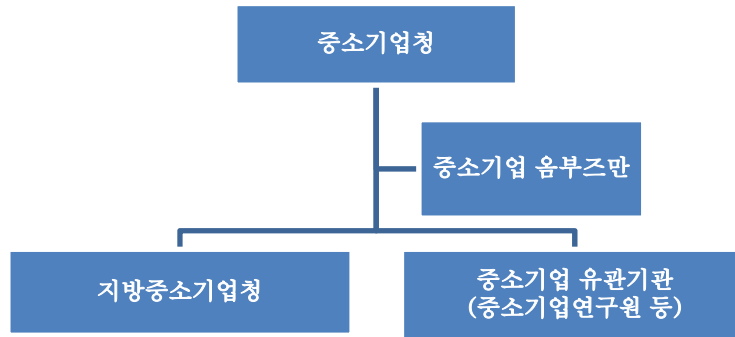
출처: 중소기업 ombudsman.

규제개혁위원회와 중소기업청의 각종 업무(중소기업 규제영향분석 포함)는 중소기업과 관련된 신설·강화 규제를 효과적으로 정비할 수 있도록 체계적으로 연계되어 있다. 신설 또는 강화하려는 규제가 중소기업과 관련된 규제인 경우, 중소기업청은 전문가 및 관련 기업들의 의견을 수렴하여 중소기업 규제영향분석을 실시하고 규제영향분석서를 규제개혁위원회에 제출한다. 규제개혁위원회는 해당 분석서를 활용하여 규제안을 심사하고, 필요 시 관계 행정기관에게 권고한다.

한편 중소기업과 관련된 기존 규제에 대한 개혁 작업은 중소기업청, 중소기업 ombudsman 및 규제개혁위원회가 상호 협력하여 실시한다. 이들 기관은 규제개혁 우선순위를 설정하기 위한 회의를 매년 개최하며, 각 기관이 보유하고 있는 권한과 전문성에 따른 소관 업무를 수행한다. 구체적으로 중소기업 ombudsman은 현장의 중소기업 규제애로를 발굴하며, 규제개혁위원회와 중소기업청은 관계 중앙행정기관과의 조정 및 협력을 통해 규제개혁 작업에 착수한다. 중소기업 규제부담을 완화하기 위해 2016년에 착수된 주요 규제개혁 조치로는 중소기업 규제부담 경감 3대 프로젝트, 즉 불합리한 조달 규제의 전면 재정비, 중소기업 행정부담 완화, 규제차등화가 있다. 아울러 관계 중앙행정기관 및 민관협력기구들은 다양한 기관 간의 시너지 효과를 강화하기 위해 작업단을 구성하는 등의 협력 활동을 수행하고 있다.

2009년부터 추진된 중소기업 규제개혁 정책은 박근혜 정부에서도 계속되었다. 중소기업청은 중소기업과 관련된 신설·강화 규제를 담당하며, 중소기업 ombudsman은 기존 규제의 개선 작업을 수행하고 있다. 중소기업 규제개혁 과정에서 이해관계자 참여를 유도하고 기업들의 목소리를 효과적으로 반영하기 위한 노력의 일환으로 12개 지방중소기업청, 중소기업진흥공단, 소상공인진흥원, 한국산업단지공단, 243개 지방자치단체의 규제신고센터 등 다양한 기관이 운영되고 있다. 또한 중소기업중앙회, 대한상공회의소, 업종별 기업협회 등은 중소기업 관련 규제의 발굴 및 기업들과의 실시간 협의를 통해 규제개혁 노력을 강화하기 위한 네트워크를 구축해 왔다.

그림 6.4. 중소기업 규제개혁 조직도



출처: 중소기업청.

한편 지방규제와 관련된 문제를 처리하고 현장의 불합리한 중소기업 규제를 신속하게 개혁하기 위해 중소기업 읍부즈만과 지방자치단체 규제신고센터 간의 협력체계가 구축되었다. 또한 규제조정실, 대한상공회의소 및 중소기업중앙회는 사업 등과 관련된 기존 규제에 대한 건의를 접수 및 처리하기 위한 수단으로 민관합동규제개선추진단을 공동으로 설치했다. 동 추진단은 현장의 규제애로를 해소하기 위해 중소기업과 소상공인들을 위한 지원 팀을 운영하고 있다.

표 6.8. 중소기업 규제와 관련된 주요 기관의 구성 및 기능

	규제개혁위원회	중소기업 규제개혁 추진단	중소기업 읍부즈만	민관합동규제개선 추진단
구성	국무총리 포함 25 인	10 인	6 개 팀 26 인	공무원 13 인, 민간 대표자 13 인
주요 역할 및 기능	신설·강화 규제의 심사 규제개혁 의견 수렴	중소기업 규제영향분석	불합리한 중소기업 규제의 개선	사업 관련 규제 등의 개선
정부조직상의 위치	대통령 소속 위원회	중앙행정기관 소속	중소기업청 소속 독립기관	국무총리 소속
권한	규제심사 및 권고 조사 및 의견 수렴	중소기업 규제영향분석서 규제개혁위원회에 제출	규제개선 건의 이행실태 점검 및 공표	현장 규제애로 발굴 불합리한 규제 개선 규제개혁 현황 점검
법적 근거	행정규제기본법	국무총리훈령	중소기업기본법	국무총리훈령

중소기업 규제영향분석

중앙행정기관이 중소기업에 영향을 미칠 수 있는 규제를 신설하거나 기존 규제를 강화하려는 경우, 중소기업 규제영향분석서가 작성되어야 하며 분석서는 입법예고 기간 중에 공표되어야 한다. 중소기업 규제영향분석서에는 비용-편익 분석을 포함하여 신설·강화 규제가 중소기업에 미치는 영향에 대한 정량적 또는 정성적 분석 내용이 수록되어야 한다. 또한 규제 대안을 검토하고 기존 규제와 중복되는 규제의 신설을 방지함으로써 중소기업 규제부담을 완화하기 위한 내용이 포함되어야 한다. 아울러 중소기업 규제영향분석 시에는 시행될 규제가 국제 기준에 부합한가의 여부를 검토하기 위한 평가 작업이 이루어져야 한다. 중소기업

규제영향분석서는 투명성 보장을 위해 관계 중앙행정기관의 웹사이트, 규제정보포털, 외국인 투자 포털 등을 통해 공표됨으로써 특히 기업들이 해당 정보에 접근할 수 있도록 한다.

중소기업 규제영향분석은 중소기업연구원 규제영향분석센터의 전문적 지원을 받아 실시된다. 규제영향분석센터는 입지, 운송, 환경, 식품·의약품, 고용·소상공인 등 5개 분야에 대한 규제영향분석 관련 업무를 담당한다.

그림 6.5. 신설·강화 규제에 대한 중소기업 규제영향분석서의 심사 과정

1. 규제영향분석서 작성	2. 중소기업 규제영향분석		3. 심사
규제영향분석서 작성 (중소기업 영향분석 포함)	중소기업규제영향분석 요청	중소기업 규제영향분석 실시	심사 및 권고
중앙행정기관	규제조정실	중소기업청 및 중소기업연구원	규제개혁위원회

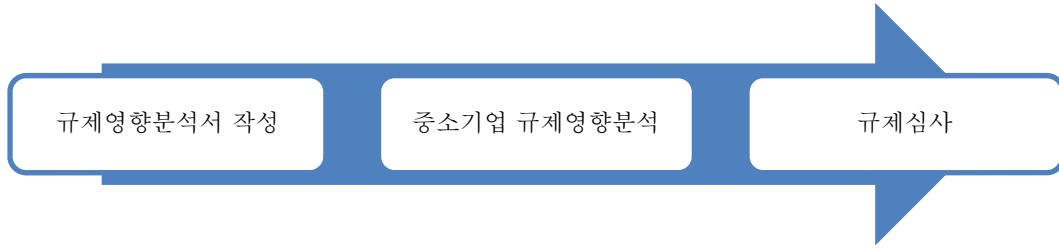
출처: 중소기업청.

규제조정실은 우선 규제의 중소기업 관련성 여부를 판단하고, 중소기업 관련 규제인 경우에 중소기업청으로 업무를 이관한다. 중소기업청은 규제영향분석센터와의 긴밀한 협력 하에 규제 대안을 제시하고 비용-편익 분석을 실시하며 규제안에 대한 전문가 의견을 취합한다. 이후 중소기업청이 중소기업 규제영향분석서를 규제개혁위원회에 제출하면 규제개혁위원회는 규제안을 심사하여 반영 여부를 결정한다.

글상자 6.3. 규제대안

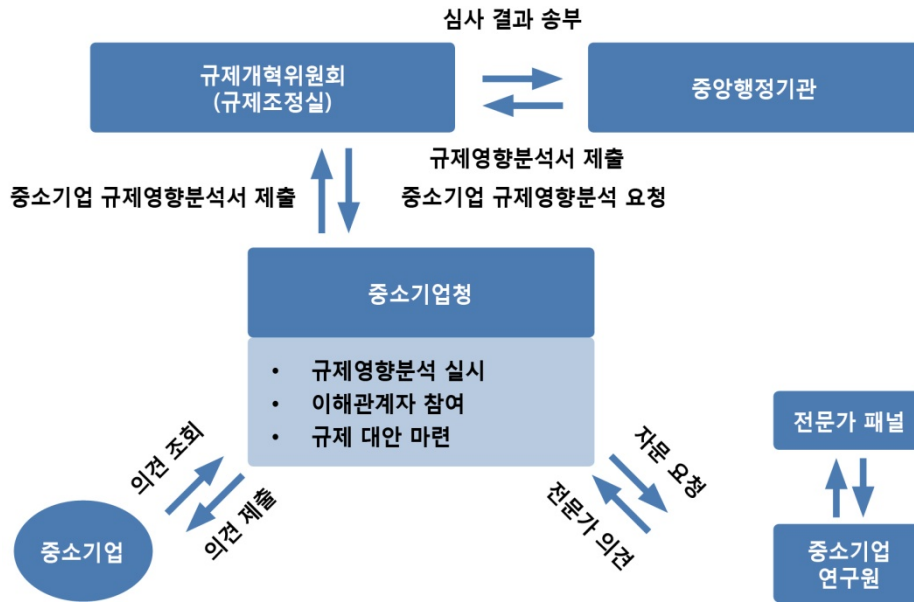
1. 공정한 규제
 - 기업의 규모와 역량에 따른 맞춤형 규제의 집행을 통한 규제 형평성 제고
 - 등록 및 서류 제출의 기준, 절차 및 기한
2. 합리적 규제
 - 규제 중복의 방지, 진입장벽 규제의 완화 및 과도한 부담을 발생시키는 규제의 간소화
 - 중복되는 인허가·입지 관련 규제의 통합 및 의무적 교육훈련 부담의 경감
3. 선별적 규제
 - 모든 종류의 경제활동 허용 및 성과·결과에 대한 규제
 - 성과 기반 규제 및 네거티브 제도(타당한 사유가 있는 경우를 제외하고 모든 종류의 경제활동 허용)
4. 유연한 규제
 - 경제·기업 상황에 따른 유연한 규제 집행
 - 규제일몰제 및 한시적 규제유예

구체적으로 중소기업 규제영향분석 작업은 다음과 같은 3 단계로 진행된다.



첫 번째 단계에서는 관계 중앙행정기관이 중소기업 분석이 포함된 규제영향분석서를 작성한다. 분석서에는 i) 중소기업 관련 규제 여부 확인, ii) 피규제 대상 기업의 규모별 현황, iii) 기업 규모별 규제부담비율, iv) 중소기업 의견 청취 결과, v) 중소기업 규제부담 완화방안 등 5 개 항목이 수록되어야 한다. 두 번째 단계에서는 규제조정실이 중소기업 규제영향분석을 중소기업청에 요청하고, 중소기업청은 중소기업 규제영향분석서를 규제개혁위원회에 제출한다. 마지막 단계에서는 규제개혁위원회가 규제안을 심사하여 해당 규제안이 불합리하다고 판단하는 경우 관계 중앙행정기관에게 규제안의 철회 또는 개정을 권고한다.

그림 6.6. 중소기업 규제영향분석 절차



출처: 중소기업연구원.

중소기업청은 2009 년부터 규제영향분석센터와의 협력 하에 총 2 610 건의 법령과 5 939 건의 규제를 심사했다. 또한 총 426 건의 규제영향분석서가 제출되었으며, 그중 191 건이 반영되었다.

표 6.9. 중소기업 규제영향분석 관련 통계자료

연도	평가		심사 의견		
	법령 건수	규제 건수	중소기업 규제영향분석 건수	반영 건수	반영 비율
2009	376	726	153	61	39.9%
2010	337	707	40	19	47.5%
2011	494	1 204	82	37	45.1%
2012	584	1 433	55	26	47.3%
2013	308	667	39	19	48.7%
2014	240	627	42	21	50.0%
2015	271	575	15	8	53.3%
Total	2 610	5 939	426	191	44.8%

주: 반영건수는 중소기업청이 제안한 대안을 관계기관이 반영하고 관련 규제를 개선한 연도를 기준으로 함.

출처: 중소기업청.

중소기업의 항소 절차

중소기업과 관련된 규제안의 심사 과정에서는 이해의 상충이 발생할 수 있다. 구체적으로 규제의 강도, 규제내용, 규제 역차별 문제 등에 대한 의견 불일치로 인해 중소기업과 대기업 간 또는 중소기업 간에 이해가 상충할 수 있다. 예컨대 특정 업종에 대한 진입장벽이 완화되면 해당 업종의 스타트업 중소기업들은 혜택을 입을 수 있으나 기존 중소기업들은 경쟁 심화로 인해 불리해질 수 있다.

여러 규제 중에서도 서비스업 부문 및 자영업 소상공인들에 대한 규제와 관련된 이해 상충의 정도가 심하다. 예컨대 의료인과 비의료인, 안경소매점과 안경점, 국내산 꿀 유통업체와 수입산 유통업체, 공공 측량업체와 민간측량업체 간에 이해의 상충이 발생할 수 있다. 이러한 이해 상충은 규제개혁 과정 중에 발생할 가능성이 높으나, 규제의 집행 단계에서는 드문 편이다.

규제개혁 과정에서 발생하는 이견을 해결하기 위해서는 공개토론, 브리핑, 공청회 등의 경로를 통해 이해관계자들과 충분히 협의한 후 규제 대안을 마련해야 한다. 그러나 규제안의 세부 사항마다 이해관계자들의 영업이익이나 손실에 직접적인 영향을 미치기 때문에 합의에 도달하기 위한 과정은 복잡한 것이 현실이다. 이러한 맥락에서 규제조정실 및 규제개혁장관회의에서는 토론을 통해 안전별로 합리적인 대안 조치를 준비한다. 또한 합리적이고 공정한 대안을 모색하기 위해 한국규제학회, 한국중소기업학회 및 기타 협회나 단체를 통해 전문가들의 의견과 조언을 참고하게 된다.

한편 중소기업이 관계기관의 규제집행 또는 결정과 관련하여 의견을 제출하거나 항소할 수 있는 절차적 제도가 수립되어 있다. 규제의 신설 또는 강화사, 중소기업은 입법예고 기간(일반적으로 40 일) 동안 의견을 제출할 수 있다. 또한 특정 규제, 규제집행 또는 처분에 대한 이의가 있는 경우에는 행정심판제도 또는 행정소송제도를 통해 항소할 수 있다.

항소 시, 중앙행정심판위원회 또는 행정법원은 해당 처분의 타당성을 심사하여 결정을 내린다. 일반적인 항소 절차와 달리 행정심판제도는 무료로 이용할 수 있고 절차가 단순하기 때문에 중소기업들이 쉽게 접근할 수 있다. 사업자 등록, 허가취소, 영업정지 및 과태료 부과와 같은 규제집행 절차 등이 행정심판의 대상이다.

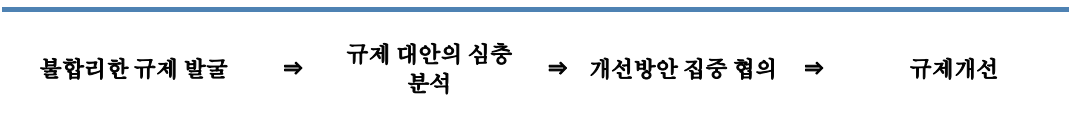
규제개혁신문고는 일반 국민이 기존 규제에 대해 민원을 제기하거나 개선안을 제출할 수 있도록 하는 제도이다. 국민의 접근성 보장을 위해 규제개혁신문고는 웹 기반 시스템으로 구축되었으며, 현재 각 중앙·지방정부의 웹사이트를 통해 이용할 수 있다. 민원인(예: 중소기업)은 중앙행정기관의 검토의견에 대한 이의 또는 의문점이 있는 경우에 재검토를 요청할 수 있다. 한편 중소기업 옴부즈만 및 민관합동규제개선추진단은 중소기업들이 기존 규제의 개선안을 제출할 수 있도록 하는 온·오프라인 플랫폼을 제공한다.

중소기업 관련 규제개혁 과정에서의 이해관계자 참여

신설·강화 규제의 시행과 관련하여 중소기업은 일반적으로 다음과 같은 방식으로 규제개혁 과정에 참여할 수 있다. *i)* 중소기업은 입법예고 기간 동안 의견을 제출할 수 있다. *ii)* 필요한 경우, 규제심사 과정에서 중소기업들의 의견이 참고될 수 있다. *iii)* 중소기업 의견수렴은 규제영향분석서 작성지침에 따라야 한다. 관계 행정기관은 동 지침에 따라 공청회 및 현장 방문을 통해 중소기업들과 협의해야 하며, 규제영향분석서 작성 시에는 중소기업들이 체감하는 규제부담의 정도 및 중소기업들의 개선 요구사항에 대한 내용을 포함시켜야 한다.

일반적으로 규제개혁 과정은 *i)* 불합리한 규제 발굴, *ii)* 해당 규제의 대안 마련, *iii)* 관계 행정기관과의 협의, *iv)* 해당 규제의 개선 등 4 개 단계로 구성되어 있다. 중소기업 옴부즈만은 기존 규제에 대한 모든 개혁 절차를 기업들에게 투명하게 공개해야 한다.

그림 6.7. 중소기업 규제개혁 과정



출처: 중소기업 옴부즈만.

중소기업의 규제부담을 완화하기 위한 노력에도 불구하고 모든 규제개혁 절차가 공개되는 것은 아니었기 때문에 기업들이 불편을 겪어야 했다. 이에 따라 중소기업 옴부즈만은 중소기업 관련 규제의 입안 및 개혁 과정 전반에 걸쳐 투명성과 책임성을 보장하기 위해 수요자 중심 웹 시스템을 도입했다.

규제의 투명성 제고를 위해 중소기업 옴부즈만이 제공하는 ‘규제지도 나침반’에는 민원 제기 빈도가 높은 규제의 현황이 다양한 색으로 지도에 표시되어 있어서 지방자치단체별 규제부담을 비교할 수 있다. 또한 중소기업 옴부즈만은 각 중앙행정기관이 작성한 규제안과 규제영향분석서 등의 정보 일체를 온라인으로 공개함으로써 일반 국민과 기업의 참여를 장려하고 있다. 아울러 중소기업 옴부즈만이 제공하는 온라인 서비스를 통해 일반 국민이나 기업은 의견을 익명으로 자유롭게 표명할 수 있다.

글상자 6.4. 중소기업 규제개선 사항의 분류 체계

규제 원탁회의	원클릭 바로알림	규제지도 나침반	규제애로 신고	옴부즈만 활동	옴부즈만 소개
------------	----------	-------------	---------	------------	---------

원클릭 현황

- 규제개선 확정 547 건(정상추진: 502 건, 추진지연: 39 건, 추진보류 6 건)
- 우리기업에 맞는 규제개선 확정과제를 원클릭으로 확인할 수 있습니다.
- 업종(표준산업분류), 업태(조달, 수출 등), 지역별로 맞춤 검색하십시오.
- 우리기업의 특성을 클릭하시면 규제개선 상세내용 및 이행현황을 알 수 있습니다.

우리기업 맞춤검색	제조업	서비스업	운수, 건설 등	업태(조달, 수출 등)	지역	기타
--------------	-----	------	----------	--------------	----	----

제조업

- 개선확정 319 건(정상추진: 295 건, 추진지연: 20 건, 추진보류: 4 건), 조치완료 166 건

식료품 개선확정: 33 건 정상추진: 33 건 추진지연: 0 건 추진보류: 0 건 ----- 조치완료: 22 건	섬유제품 개선확정: 2 건 정상추진: 2 건 추진지연: 0 건 추진보류: 0 건 ----- 조치완료: 2 건	의복, 의복액세서리 및 모피제품 개선확정: 1 건 정상추진: 1 건 추진지연: 0 건 추진보류: 0 건 ----- 조치완료: 1 건	화학물질 및 화학제품(의료용 물질 포함) 개선확정: 14 건 정상추진: 12 건 추진지연: 2 건 추진보류: 0 건 ----- 조치완료: 2 건	고무제품 및 플라스틱 제품 개선확정: 1 건 정상추진: 1 건 추진지연: 0 건 추진보류: 0 건 ----- 조치완료: 1 건
1차 금속 개선확정: 0 건 정상추진: 0 건 추진지연: 0 건 추진보류: 0 건 ----- 조치완료: 1 건	금속가공제품 개선확정: 3 건 정상추진: 3 건 추진지연: 0 건 추진보류: 0 건 ----- 조치완료: 2 건	전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향, 통신장비 개선확정: 6 건 정상추진: 6 건 추진지연: 0 건 추진보류: 0 건 ----- 조치완료: 1 건	의료, 정밀, 광학기기 및 시계 개선확정: 25 건 정상추진: 24 건 추진지연: 1 건 추진보류: 0 건 ----- 조치완료: 9 건	전기장비 개선확정: 6 건 정상추진: 6 건 추진지연: 0 건 추진보류: 0 건 ----- 조치완료: 5 건

출처: 중소기업 옴부즈만, www.osmb.go.kr/sub9/oneclick01.jsp?outer=no (접속일: 2017. 3. 22.).

예컨대 안경소매점이 시력검사 장비를 사용할 수 있도록 허용하는 규제안의 경우, 약 2 000 여 건의 의견이 제출되었고 총 28 000 명이 규제개혁 과정에 참여했다. 또한 중소기업 옴부즈만은 정보의 가용성을 제고하기 위해 중소기업 규제개선 사항의 분류 체계(업종, 업태, 지역별 55 개 범주)를 구축했다.

중소기업 관련 규제집행

중소기업과 관련된 주요 규제기관으로는 중앙정부와 지방자치단체 등을 들 수 있다. 국토교통부, 환경부, 보건복지부 등을 포함한 약 20 개 중앙행정기관은 중소기업과 관련된 상당수의 규제를 갖고 있다.

표 6.10. 중소기업 관련 규제를 담당하는 중앙행정기관

기관수	부·처	청	위원회	
경제 분야 12	<ul style="list-style-type: none"> 국토교통부 농림축산식품부 산업통상자원부 기획재정부 해양수산부 미래창조과학부 	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업청 조달청 방위사업청 	<ul style="list-style-type: none"> 금융위원회 방송통신위원회 공정거래위원회 	
	사회·행정 분야 8	<ul style="list-style-type: none"> 행정자치부 보건복지부 환경부 고용노동부 문화체육관광부 식품의약품안전처 	<ul style="list-style-type: none"> 산림청 문화재청 	

각각의 규제기관은 관계법령을 법적 근거로 하여 중소기업과 관련된 규제별 입안 및 정비하는 업무를 담당한다. 예컨대 환경부는 ‘화학물질의 등록 및 평가에 관한 법률’ 및 ‘화학물질관리법’을 개정하면서 신설 규제가 증가하자 중소기업들이 신설 규제의 내용을 이해하고 준수할 수 있도록 교육훈련 프로그램, 자문 서비스 및 기타 지원 수단을 제공했다.

중소기업 규제정책은 다른 규제와 유사한 방식으로 집행된다. 중소기업 접근성 강화를 위해 지방중소기업청, 중소기업 읍부즈만, 중소기업중앙회 등을 통해 다양한 소통 경로가 제공되고 있다.

중소기업은 대기업에 비해 규제에 대한 이해도와 준수역량이 부족하기 때문에 각 지역의 규제집행 현장에서 여러 문제에 직면한다. 구체적인 사례 중 일부를 열거하자면 다음과 같다. *i)* 추가 정보를 제출하도록 요구됨으로써 행정부담이 가중된다. *ii)* 공무원의 수동적이고 관료주의적인 태도로 인해 행정비용이 발생한다. *iii)* 규제가 보수적으로 적용되면서 사업 운영이 저해된다. 규제집행상의 이러한 애로를 해소하기 위해 모든 지자체는 규제신고센터를 설치하고 불합리한 규제를 개선해 왔다. 또한 감사원과의 협력 하에 공무원의 소극행정에 대한 모니터링, 인허가서 발급 창구의 확충, 공무원의 적극행정을 위한 인센티브 강화 등 다양한 제도적 개혁조치를 실시해 왔다.

중소기업 규제정책의 점검

중소기업 규제개혁 계획은 규제개혁위원회와 중소기업청이 수립한다. 규제개혁위원회는 중소기업 관련 규제가 포함된 정부정책을 심사 및 조정하고, 전반적인 규제심사 및 정비 과정을 관리한다. 한편 중소기업청은 중소기업에 대한 포괄적 정책을 수립한다. 일반적으로 중소기업 규제개혁 계획은 기업과 전문가들의 의견을 참고하여 매년 2월에 수립한다.

중소기업 규제개혁 업무를 담당하는 주요 기관인 중소기업 읍부즈만은 매년 자체 규제개혁 계획을 수립하고 시행 전에 규제개혁위원회에 보고한다. 2013년에는 중소기업 손톱 밑 가시 규제 제거, 소상공인 공감 규제개선,

중소기업을 건강하게 만드는 규제개선 등 중요한 규제개혁 조치가 도입되었다. 2014년에는 중소기업 경영활력 제고를 위해 중소기업 관료규제 공정화, 유사·중복규제 비용경감 등을 행동계획으로 마련했다. 2015년에는 중소기업 친화적인 환경의 조성을 통한 투자진흥을 목표로 지역현장 불합리한 규제와 덩어리 규제의 개선에 우선순위가 부여되었다. 2016년에는 창조경제를 위한 성장동력을 마련하기 위해 스타트업 기업들의 규제부담 완화 및 정부조달과 관련된 차별적 규제의 폐지 조치가 실시되었다.

중소기업 관련 규제의 평가

중소기업 관련 규제의 평가는 규제일몰제를 통해 정기적으로 실시된다. 규제의 타당성 여부에 대한 심사 결과 역진적 규제라고 판단된 규제는 관계 중앙행정기관이 개선해야 한다. 또한 중앙행정기관은 기존 규제를 개선하려는 과정에서 규제개혁을 통해 중소기업들에 대한 부담이 완화될 수 있는지 여부를 충분히 검토하고, 검토결과를 반영해야 한다. 한편 중소기업 옴부즈만과 중소기업중앙회는 중소기업들의 규제개혁 절차 참여도와 정부 규제개혁 목표에 대한 이해도를 파악하기 위해 정기적으로 조사를 실시한다.

예컨대 중소기업 옴부즈만은 규제취약기업 및 고비용 유발 규제를 선정·파악하기 위해 중소기업 규제비용 조사를 실시했다. 해당 조사에서 측정된 종합적 규제이행비용은 중소기업 규제비용 감축 프로그램의 근거로 사용된다. 해당 조사에서는 규제의 효과성을 판단하기 위해 중소기업에 미치는 비용효과 및 중소기업 규제순응도를 측정했고, 24개 업종에 속하는 160개 기업을 대상으로 심층적인 면접조사를 실시했다.

중소기업 규제비용 조사에서는 규제이행의 직접비용(실제 순응비용) 및 행정비용(규제부담)과 아울러 기업들이 희망하는 적정 규제비용 수준도 측정되었다. 조사 결과에 따르면 기업들은 규제이행의 직접비용 및 행정비용으로 평균 4억 7,000만 원(제조업: 5억 1,000만 원, 운송업: 2억 7,000만 원, 건설업: 2억 5,000만 원)을 부담한 반면, 기업들이 희망하는 적정 비용은 평균 3억 3,000만 원이었다.

참고 문헌

- Cho, Y. and S. Kim (2013), “Zero Base Review of Small Business Regulation and suggestions for Improvement”, Basic Research Report, No. 13-20, pp. 13-21, Korea Small Business Institute, Seoul.
- Korea Federation of SMEs (KBIZ) (2015), “Regulatory Reform Satisfaction Survey”, www.kbiz.or.kr/user/nd18095.do?pagest=contents&pagesv=%eb%b0%95%ea%b7%bc%ed%98%9c&page=2&pagesc=regdate&pageso=desc&dmltype=select&boardno.
- Korea Federation of SMEs (KBIZ) (2015), “Regulatory Reform Satisfaction Survey”, www.kbiz.or.kr/user/nd18095.do?view&pagest=subject&pagesv=박근혜&page=1&pagesc=regdate&pageso=desc&dmltype=&boardno=00032526.
- Regulatory Reform Committee (2008), “Regulatory Information Portal”, <http://e.better.go.kr/engMain.laf>.
- Reliable Ministry of Government legislation (2016), “Framework Act on Small and Medium Enterprises”, National Law Information Center, <http://law.go.kr/eng/englssc.do?menuid=1&query=framework+act+on+small+and+medium+enterprises&x=0&y=0#libgcolor11>.
- Reliable Ministry of Government legislation (2015), “Industrial Accident Compensation Insurance Act”, National Law Information Center, <http://law.go.kr/eng/engLsSc.do?menuId=1&query=Industrial+Accident+Compensation+Insurance+Act&x=0&y=0>.
- Reliable Ministry of Government legislation (2014), “Act on Employment Promotion and Vocational Rehabilitation for Disabled Persons”, National Law Information Center, <http://law.go.kr/eng/englssc.do?menuid=1&query=employment+promotion+and+vocational+rehabilitation+for+disabled+persons+&x=2&y=30>.
- SME Ombudsman (2012), “i-Ombudsman”, <http://osmb.go.kr/intro.jsp>.