

4차 산업 관련 주요 선진국의 규제개혁 트렌드와 한국에의 시사점

2022. 10.

소속 : 국무조정실

교번 : 5- 3

성명 : 송 민 섭

【 목 차 】

I. 서론	3
II. Revisit 규제개혁	4
III. Revisit 4차 산업 관련 규제개혁	16
IV. 주요 선진국의 규제개혁 동향	23
V. 우리 규제개혁에의 시사점	48

1. 서론

1998년 행정규제기본법의 제정·시행 이후, 우리나라 정부의 규제 개혁을 위한 다양한 노력이 끊임없이 이루어져 왔다. 특히 이와 같은 규제개혁을 위한 노력은 각 정부의 성격 및 이념적·성향적 차이와는 무관하게 정부 전체를 통틀어 일관되게 지속되어 오고 있다.

특히 김대중 정부의 규제 50% 감축은 규제개혁 체계를 새로이 도입·시행하려는 규제개혁 후발국가들의 가장 관심있는 수범 사례로 많은 연구와 벤치마킹의 대상이 되고 있으며¹⁾, 이후 노무현 정부의 덩어리 규제 개혁, 이명박 정부의 규제 전봇대 뽑기, 박근혜 정부의 손톱 밑 가시, 문재인 정부의 규제샌드박스 등 불필요한 규제를 폐지하고 규제 부담을 최소화하기 위한 다양한 규제개혁 노력이 끊임없이 추진되어 왔다.

이와 같은 우리 정부의 규제개혁 노력 및 성과에 대해서, OECD를 비롯한 국제사회는 매우 높게 평가하고 있으며, 자국의 규제개혁을 위한 현실적으로 활용가능한 규제개혁 수범사례로써 ASEAN 국가 등에서 벤치마킹 사례로 많이 활용되고 있다.

하지만 규제개혁을 위한 노력과 성과에 대한 외부의 긍정적인 평가에도 불구하고, 국내적으로는 우리나라의 규제개혁 노력과 성과에 대한 평가가 항상 높은 것만은 아니다. 이와 같은 평가의 원인이 규제개혁에 대한 높은 기대 수준에서 유래하는 것인지, 아니면 제도나 시스템의 발전과 국민이 실제 체감하는 구체적인 규제개혁 성과 사이에 간극이 있어 만족 수준이 낮은 것인지에 대해서는 보다 면밀한 고찰

1) 인도네시아 등의 ASEAN 국가에서는 김대중 정부의 규제 50% 감축을 주요 벤치마킹 대상으로 선정, 깊은 관심 표출

이 필요할 것으로 보인다.

이와 같은 맥락에서 현재 가장 뜨거운 이슈 중의 하나인 “4차 산업혁명”과 관련한 우리나라 정부의 규제개혁 노력을 살펴보는 것은 큰 의미를 지닐 수 있는 것으로 보인다. 특히, 아직까지는 그 개념 및 내용에 대해 명확하게 합의되고 받아들여지고 있는 것처럼 보이지는 않는 “4차 산업혁명”에 적극적으로 대응하기 위해 제시하고 있었던 “네가티브” 규제 방식을 비롯한 다양한 시도들이 “규제” 정책으로써 어떤 의미와 역할을 할 수 있는 것인지, 그리고 그간 지속적으로 주장되어온 다가오는 새로운 시대에 대비하는 (사후적 수단이 아닌) 사전적 수단으로써의 규제정책이 과연 효과적이고 적절한 규제관리 수단으로써 어느 정도의 정책적 합의를 갖고 있는지도 살펴볼 필요가 있다고 하겠다.

물론 규제정책 역시 정부의 정책 중 하나이기 때문에, 다가오는 미래를 우리에게 바람직한 방향으로 이끌기 위한 수단으로 활용될 수 있다. 즉 사전적 수단 혹은 특정한 방향으로 이끌기 위한 선도적 수단으로써 규제정책은 매우 유용한 수단이 될 수 있다. 대표적인 예로 자동차 및 환경보호와 관련한 미국 캘리포니아주의 규제정책을 들 수 있겠다.

최악의 대기오염 및 그로 인한 막대한 피해를 실제로 경험한 캘리포니아 주는 매우 엄격한 환경 관련 규제정책을 시행하고 있다. 우리나라에서는 2009년에 이르러서야 본격적인 도입²⁾이 추진된 하이브리드 차량이 캘리포니아 주에서는 이미 2000년대 초반에 도로에서 운행³⁾되고 있었다. 전 세계의 자동차 회사들은 미국, 특히 캘리포니아

2) 2009년 이전에는 제작된 하이브리드 자동차는 주로 관공서에 납품되었다.

3) 1997년 일본 내수용으로 우선 출시된 토요타의 프리우스는 2000년 이후 미국·유럽 등으로 수출되며 하이브리드 자동차의 보편화를 이루었다.

주에 자동차를 수출 또는 판매하기 위해 친환경차량을 반드시 개발해야 했으며, 이와 같은 캘리포니아 주의 규제정책에 대응하기 위해 전 세계 자동차 회사들은 자의든 타의든 친환경 차량에 대한 투자를 할 수 밖에 없었다. 즉 정부의 규제가 민간의 기술개발 및 시장의 발전 방향을 이끌고 있었던 사례라고 할 수 있다.

그러나 최근 캘리포니아주는 여기서 한 걸음 더 나아가 훨씬 강력한 규제정책을 도입하였다. 보다 구체적으로는 캘리포니아 대기 자원 위원회(California Air Resources Board, CARB)는 2035년 이후 모든 내연기관 자동차의 캘리포니아 주내 판매를 금지하기로 결정(Advanced Clean Cars II)하였다. 이에 따라 미국내 자동차 시장의 12%를 차지하는 캘리포니아 주에서 자동차를 판매하고자 하는 자동차 제작사들은 2035년 이전에 전기차 또는 수소차와 같은 무공해 차량을 제작할 수 밖에 없다. 더불어 캘리포니아의 규제 선례는 통상 미국내 16개주 이상이 그대로 차용하기 때문에 2035년까지 경쟁력 있는 전기차 또는 수소차와 같은 무공해 차량을 양산할 수 없는 자동차 제작사 등은 미국내 자동차 판매시장을 포기해야 하는 상황이 야기될 수도 있다.

캘리포니아 주의 사례는 규제정책이 미래를 위한 미래지향적 정책 도구로 사용될 수 있음을 보여준다. 그러나 이것은 규제정책 자체가 특정한 방향성을 가지고 “미래를 형성”해 나가려고 하는 의미에서 “미래지향적”인 성격을 갖는 것이지, 미래에 발생할 수 있는, 나타날 수 있는 범위조차 정해지지 않은 문제를 “사전적으로 대비”하기 위한 정책이라고 할 수는 없다.

특히 우리의 경우 국민의 “권리를 제한”하고 “의무를 부과”하기 위해서는 반드시 사회·정치적 합의를 거친 “법률”을 통해서만 가능토록

하고 있는바, 알 수 없는 미래의 불확실한 가능성을 “사전적”으로 대비하기 위해 범위조차 한정되지 않은 분야에 대해 권리를 제한하고 의무를 부과하는 것은 허용되기 어려울 것이다.

II. Revisit 규제개혁

1. “규제”의 의미

본격적인 논의의 주제인 규제개혁과 관련하여 우선 “규제”가 과연 무엇인지에 대한 논의부터 시작하고자 한다.

우리가 흔히 사용하는 “규제”라는 용어는 아주 일상적으로 사용되고 그 의미를 잘 알고 있다고 생각하지만, 마치 “4차 산업혁명”이라는 개념과 같이, 막상 규제 자체가 무엇인지 그 개념을 정의하려고 하면 그리 쉽게 명확한 개념을 정의하기는 어렵다.

따라서 우리를 제외한 다른 국가 등에서는 “규제”를 어떻게 정의하고 있는지 먼저 살펴보겠다.

우선 국제기구 중 유일하게 별도의 규제 전담 조직을 구성·운영하고 있는 OECD는 규제를 다음과 같이 정의하고 있다.

REGULATION⁴⁾

Regulation is broadly defined as imposition of rules by government, backed by the use of penalties that are intended specifically to modify the economic behaviour of individuals and firms in the private sector. Various regulatory instruments or targets exist. Prices, output, rate of return (in the form of profits, margins or commissions), disclosure of

information, standards and ownership ceilings are among those frequently used.

Different rationales for economic regulation have been put forward. One is to curb potential market power and increase efficiency or avoid duplication of facilities in cases of natural monopoly. Another is to protect consumers and maintain quality and other standards including ethical standards in the case of professional services provided by doctors, lawyers, etc. Regulations may also be enacted to prevent excessive competition and protect suppliers from unstable output and low price conditions, to promote employment and more equitable distribution of income.

Excessive competition, sometimes also called ruinous competition, is a controversial term without precise meaning in economics. It usually refers to a condition of excess capacity and/or declining demand in an industry, which causes prices to fall to the level of average variable costs, discouraging new investment and causing some incumbents to leave the industry until capacity is reduced to the point where supply once again intersects with demand at a price sufficient to cover all costs. When regulatory authorities interfere with this process by setting minimum price levels, excess capacity and its attendant resource misallocation will tend to persist in the industry. Many economists use this as an example of the use of regulation to promote the private interests of producers at the expense of the public interest.

Not all forms of regulation have to be mandated or imposed by government. Many professions adopt self-regulation, i.e., develop and self-enforce rules commonly arrived at for the mutual benefit of members. Self-regulation may be adopted in order to maintain professional reputation, education and ethical standards. They may also act as a vehicle to set prices, restrict entry and ban certain practices (e.g., advertising in order to restrict competition).

Deregulation refers to the relaxation or removal of regulatory constraints on firms or individuals. Deregulation has become increasingly equated with promoting competition and market-oriented approaches toward pricing, output, entry and other related economic decisions.

즉 OECD에 의하면 규제는 “민간부분”에 대해 개인과 기업의 “경제적”인 행태를 수정하기 위해 “벌칙”을 통해 강제되는 “정부”의 규칙 집행으로 정의될 수 있다. 이와 같은 정의를 통해 - 이후에 논의하겠지만 - 우리는 우리가 통상적으로 중요하다고 생각해온 소위 “사회 규제” 혹은 “사회적 규제” 등은 OECD 등의 시각에서는 “규제” 개혁의 논의 대상에 포함되지 않는다는 것을 알 수 있다.

더불어 “벌칙”을 통해 강제되지 않는 정부의 법령 등의 집행행위는 “규제”에서 제외되는 것을 알 수 있다. 이와 같은 “규제”가 무엇인지에 대한 각국의 개념 및 인식 차이는, 전 세계의 많은 국가들의 공통적인 관심사이며, 국제적 정책협력의 주요 대상 분야중 하나인 “규제” 역시, 각국의 고유한 정치적 합의의 산물임을 알 수 있으며, 외국의 모범사례나 우수사례가 우리에게 적용되기 어려운 경우가 발생할 수 있고, 또한 같은 의미에서 우리의 모범사례나 우수사례 역시 외국의 입장에서는 다르게 수용되거나 해석될 수 있음을 알 수 있다.

더 나아가 우리나라의 경우에는 “행정규제기본법”에서 “규제”가 무엇인지를 법률로써 명시적으로 규정하고 있어서 최소한 법적으로는 단일한 개념을 지니고 있으나, 다른 국가에서는 그 사정이 많이 다른

4) Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law, compiled by R. S. Khemani and D. M. Shapiro, commissioned by the Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, OECD, 1993.

것으로 보이며, 오히려 법률을 통해 단일·일원화된 공식적인 개념 정의를 갖고 있는 것이 매우 드문 사례인 것처럼 보인다.

예를 들어 최근 규제개혁과 관련해 많은 노력과 성과를 거두고 있는 것으로 평가를 받고 있는 멕시코의 경우 규제를 지칭하는 “regulación”이라는 용어는 법률을 제외한 정부의 각종 법령을 지칭하는 용어로 우리의 총리령, 부령, 훈령 등을 총칭하는 의미를 지닌 용어라고 할 수 있다. 이런 경우에는 OECD 등에서 지칭하는 “subordinate regulations”의 개념과 “regulación”이 동일 개념으로 사용될 수도 있는 것이다.

그러나 우리나라는 앞서 언급한 바와 같이 1998년 제정·시행된 행정규제기본법 제2조에서 “규제”를 실체적으로 규정하고 있다.

행정규제기본법

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “행정규제” (이하 “규제” 라 한다)란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.

행정규제기본법시행령

제2조(행정규제의 범위 등) ① 법 제2조제2항에 따른 행정규제(이하 “규제” 라 한다)의 구체적 범위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항으로서 법령등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항으로 한다. <개정 2018. 2. 20.>

1. 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터

신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항

2. 허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항

3. 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 그 밖에 영업 등과 관련하여 일정한 작위의무 또는 부작위의무를 부과하는 사항

4. 그 밖에 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한 사항

② 법 제2조제1항제2호 및 법 제4조제2항 단서에서 “고시 등” 이라 함은 훈령·예규·고시 및 공고를 말한다

우리의 현행 행정규제기본법에 따르면, “규제”란 우리 “국민”의 “권리”를 “제한”하거나 “의무”를 “부과”하는 것으로 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다. 즉 국내법이 적용되지 않는 외국인(외국 군인, 외교관 등)에 대한 법령 집행은 “규제”가 될 수 없으며, 또한 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과한다면 그것은 그 작용의 내용이 경제적인 것이든, 사회적인 것이든, 안전에 관한 것이든지에 상관없이 모두 “규제”라고 할 수 있다.

따라서 특정지역에 대한 출입금지 또는 통행제한 등의 경우, 만약 경제활동과 관련성이 없다면 OECD 기준으로는 규제에 해당하지 않으나, 우리나라에서는 안전상의 이유, 환경적인 이유, 문화적인 이유 등 그 이유 또는 행위의 목적을 불문하고 “국민의 권리”를 제한하고 “의무를 부과”하는 것을 행정규제기본법에서 “규제”로 규정하고 있기 때문에 규제에 해당한다.

하지만 우리나라는 행정규제기본법에서 명확히 규제의 범위와 내

용을 실제적으로 규정하고 있어, 그러한 규정에 해당하면 “규제”로 판단할 수 있고 규정에서 정한 바에 포함되지 않는다면 “규제”에 포함되지 않는다고 판단할 수 있음에도 불구하고, 어떠한 행정작용이 “규제”인지 해당하는지 여부에 대한 판단은 그리 명확하지 않다. 오히려 경우에 따라서는 현행 법률의 명시적 규정으로 인해 “규제”를 판단함에 있어 오해와 혼란이 야기될 수도 있다.

구체적인 예를 들어 현행 행정규제기본법시행령에서 “규제”로 규정하고 있는 “특허”의 경우, 법률에서 정의하고 있는 “규제”와는 상이한 내용을 동법의 시행령에서 규정하고 있는 것처럼 보인다. “특허”라고 하는 행정작용의 성격을 살펴보면, 그 본질상 직접적으로 국민이 가지고 있는 기존의 권리를 “제한”하거나 새로운 의무를 “부과”하는 행정작용이 아니다.

오히려 특허법에 의거, 발명을 보호·장려하고 이용을 도모하기 위해 새로운 “권리”를 “부과”해 주는 작용이라고 할 수 있다. 그렇다면 “특허”는 행정규제기본법에 따른 규제의 정의인 “권리-제한” 또는 “의무-부과”에 해당하지 않으므로⁵⁾ “규제”에서 제외되는 것이 당초 법이 정한 목적에 부합한 합리적인 것으로 보인다. 그러나 “규제”를 실제적으로 정의하고 있는 “행정규제기본법”의 하위법령인 “행정규제기본법시행령” 제2조 제1항에서는 “특허”를 “규제”라고 명시적으로 “규정”함으로써 규제에 포함시키고 있다.

물론 법률에서 시행령에 “규제의 구체적인 범위”를 위임하고 있고, 이러한 위임에 근거하여 시행령에서 특허를 “규제”로 규정하고 있기 때문에 법률에 따라 정해진 “규제”로써 문제의 소지가 없다고 할 수도 있다. 하지만 법률의 정의에 부합하지 않는 “특허”를, 하위법령인 시행

5) “특허”는 새로운 “권리”를 “부여(부과)”하는 행정작용으로 파악할 수 있으며, 행정규제기본법에서 예상하고 있는 “권리-제한” 또는 “의무-부과”라는 “규제”의 정의에 부합하지 않는다.

령을 통해 규제에 포함시키는 것이 과연 합리적인지에 대해서는 의문의 여지가 있을 수 있다.

“특허”의 사례에서 나타나는 것과 같이, “규제”를 사전에 명확히 법률로 규정한다는 것이 규제의 모호성을 해결해줄 수 있는 것인지에 대해서는 의문의 여지가 있을 수 있으며, 더 나아가 모든 실제적인 내용을 사전에 법률로 규정하는 것이 과연 현실적으로 가능한 것인지, 그리고 그것이 “급변하는 현대 사회에서” 바람직한 것인지에 대해서도 생각해 볼 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 성문화·실체화된 “규제”의 범위와 내용에 대한 정의를 법률 등에서 가지고 있는 국가의 경우와, 이에 대한 명문화된 법률 등의 규정이 없는 국가의 경우, 보다 탄력적이고 유연한 규제개혁 및 규제관리를 위해 어느 쪽이 유리한지 등에 대해서는 각각의 체계가 가진 장단점이 있을 수 있을 것이다. 일견, 관리해야 할 대상의 범위가 법률이라는 명시적인 규정을 통해서 사전에 명확히 규정된 경우가 규제를 구분하거나 관리함에 있어 용이해 보일 수도 있으나, “특허”의 경우와 같이 실제 사례에서는 오히려 이로 인해 혼란이 야기될 수도 있을 것이다.

“4차 산업혁명”에 대처하기 위한 규제개혁 논의과정에서 종종 등장하는 것이 규제개혁과 관련한 대륙법의 성문법 주의와 영미법의 불문법 주의와 관련한 논의 및 주장이며, 특히 이와 같은 법 체계상의 차이로 인하여 많은 제한 및 제약이 따른다는 주장이 제기되기도 한다. 그리고 이와 같은 주장의 연장선 상에서 새로운 유형·형태의 변화에 대응하기에는 지나치게 형식적이고 정형적인 “성문법” 체계는 커다란 한계를 지니고 있으며, 이와 같은 성문법 체계를 유지하고 있는 국가들은 “4차 산업혁명”과 같은 새로운 분야에 능동적·탄력적으로 대응

하는데 큰 제약을 지닐 수 밖에 없다는 주장도 있다.

그러나 이와 같은 주장에서 구체적으로 “성문법” 또는 “불문법” 체계가 지니고 있는 “규제” 관리 및 개혁에 있어서의 한계 및 차이 등은 명확하지 않은 것으로 판단된다. 특히 이러한 “성문법” 체계와 종종 연계되어 주장되는 “원칙금지” 등의 논의는 - 다음 장에서 보다 구체적으로 다루도록 하겠지만 - 그 논거가 명확하게 나타나고 있지 않아 혼란의 여지가 있는 것처럼 보인다.

2. “기존” 규제에 대한 개혁

“규제”가 무엇인지에 대해서 각국은 그 나라 고유의 법체계, 행정체제, 정치체제, 규제개혁의 역사 등으로 인해 많은 차이를 나타내고 있으며, 이와 같은 차이는 결국 각국의 규제관리체계 또는 규제정책의 차이를 야기하고 있다. 특히 우리나라와 세계 각국의 규제정책의 차이에서 무엇보다 두드러진 것은 바로 기존 규제 폐지 및 개혁과 관련한 규제관리 방식 및 태도라고 보여진다.

OECD에서 3년 주기로 정기적으로 조사·발간하고 있는 Regulatory Policy Outlook의 가장 중요한 특징 중 하나는 모든 회원국의 규제정책 실태를 확인·점검하여 이를 점수화·서열화한다는 것이다.

이는 모든 회원국이 다른 회원국과 직접적으로 비교되며, 그 결과가 직관적으로 공표된다는 측면에서 피평가자인 회원국 뿐만 아니라, 평가의 주체인 OECD역시 매우 부담스럽고 어려운 작업이 아닐 수 없으며, 무엇보다 엄정한 공정성과 객관성이 요구되는 작업이다.

이와 같은 모든 회원국의 규제정책 현황을 객관적으로 비교·분석하기 위해 OECD는 회원국의 규제정책 분야 중 “이해관계자 참여”, “규제영향분석”, “사후평가” 3개의 주요 분야를 계량화하여 조사하고, 이를 분석하여 평가한다. 따라서 이 3개의 분야는 OECD가 상정하고 있는 규제정책에 있어 가장 중요하고 핵심적인 분야라고 할 있으며, 우리나라의 경우, 2018년 조사에 이어 2021년 조사에서도 규제정책 모든 분야에 있어 전 세계에서 가장 우수한 수준의 관리체계를 지속적으로 구축·운영하는 것으로 평가받고 있다⁶⁾.

그러나 우리나라 정부는 OECD 등에서 강조하는 규제정책의 3대 분야 이외에도 “기존 규제”에 대한 적극적인 정비 역시 규제정책의 핵심 분야로 역점을 두어 추진하고 있다. 이는 범정부적 규제정책이 본격적으로 도입된 1998년 이후의 모든 정부에서 공통적으로 추진되고 있는바, 김대중 정부의 규제 50% 감축, 노무현 정부의 덩어리 규제 정비, 이명박 정부의 규제 전봇대 뽑기, 박근혜 정부의 손톱 밑 가시, 문재인 정부의 원칙허용 등에서 잘 나타나고 있다고 할 수 있다.

비록 정부에 따라 그 명칭이나 역점 분야 등은 다소 상이하지만, 결국 각각의 정부는 불필요하고 합리적이지 않은 규제를 “나쁜 것”으로 파악하고 이를 최대한 없애고 그 부담을 줄이기 위해 범정부적으로 많은 노력을 기울여 온 것이라 할 수 있다.

그러나 이와 같은 기존 규제의 정비에 대해 OECD를 비롯한 다른 규제 선진국 등은 우리와는 조금 다른 입장을 보이고 있는 것 같다. 즉 우리는 기존의 불필요하고 불합리한 규제를 정비하는 것을 규제개혁의 중요한 목적이자 수단으로 인식하고 이를 위해 많은 노력을 경주하고 있음에 반해, 다른 규제 선진국이나 OECD 등 국제기구는 이

6) 2018 OECD Regulatory Policy Outlook, 2021 OECD Regulatory Policy Outlook

와 같은 기존규제의 정비는 규제를 관리하고 운영하는 규제정책의 일환으로 직접적으로 포함시키지는 않고 있는 것으로 판단된다.

즉 특정의 기존 규제를 폐지하거나 완화하는 것은, 규제정책의 성격보다는 각 정부가 추구하는 정치적 목적을 달성하기 위한 일반정책의 성격이 강하다고 파악하고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 OECD 회원국 중 특정국가에서 좌파 정부가 우파 정부로 변경된 후, 환경규제가 대폭 폐지·완화되는 것은 그 정부의 정치적 판단에 따른 정책의 추진인 것이지 규제정책의 차원에서 논의될 내용은 아니라고 파악하고 있는 것이다. 이는 규제정책을 절차적·제도적 측면에서 주로 파악하는 OECD 및 주요 규제선진국의 입장과, 우리나라와 같이 그 실제적인 내용에 역점을 두어 파악하는 입장의 차이인 것으로 보이기도 한다.

이와 같은 입장의 차이에 관련하여 우리나라의 경우에도 2018년 행정규제기본법 개정 이전에는 기존규제에 대한 폐지·개선이 정부 규제정책의 총괄 조정기관인 규제개혁위원회의 권한인지 아니면 국정 전반에 대해 행정부 전체를 통할하는 국무총리의 권한인지에 대한 논란이 있었다. 즉 특정 기존규제에 대한 개혁이 규제정책의 일환으로 이루어지고 있는 것인지 아니면 규제정책이 아닌 정부의 일반정책의 일환으로 이루어지고 있는지에 대한 논의가 있었던 것이다.

2018년 개정전 행정규제기본법 규정에서는 각 부처 규제에 대한 타 부처의 의견 제출 등과 관련된 명시적 규정이 부재했었다. 즉 정부 내에서도 다른 부처의 규제에 대해서는 공식적인 의견을 제출하는 것에 대한 근거 규정이 존재하지 않았었다. 그렇기 때문에 주로 국무조정실 등 주도로 이루어진 규제 50% 감축, 덩어리 규제 개혁, 전봇대 뽑기, 손톱 밑 가시 등의 기존규제에 대한 개혁작업은 규제개혁위원회

의 권한이 아닌 행정부를 통할하는 국무총리의 권한에 근거하여 총리실이 추진하는 정책으로 파악하는 견해가 있었다.

이러한 관점에서 2018년 행정규제기본법 개정 이전에는 우리의 경우에도 기존규제에 대한 폐지·개선은 규제정책의 차원이 아닌 정부의 일반 정책의 차원에서 파악하는 것이 법령상으로는 타당했던 것으로 보인다. 그러나 2018년 행정규제기본법을 개정하면서, 제17조(규제정비의 요청)를 개정하고 제17조의2(다른 행정기관 소관의 규제에 관한 의견 제출) 등을 신설함으로써 기존규제에 대한 폐지·개선의 주체를 규제개혁위원회로 명시하고 이를 규제정책의 일환으로 포함시키고 있다고 할 수 있다.

3. 규제 개혁의 주체

OECD 및 다른 규제선진국 등에서는 규제개혁의 주체 등에 대해서도 우리와는 다소 다른 시각을 보이기도 한다.

우리나라의 경우, 행정규제기본법에 의거 우리나라 규제개혁의 총괄적인 조정·통할 기구로 “규제개혁위원회”를 대통령 소속으로 설치·운영하고 있으며, 이와 같은 규제개혁위원회의 구성에 있어 국무총리와 “공무원이 아닌 민간전문가”가 공동위원장을 맡고, 위원 구성에 있어서도 정부위원보다 공무원이 아닌 “민간위원”을 보다 많이 위촉하도록 법으로 규정하고 있다.

즉 규제개혁에 있어 실질적인 민간의 참여를 확대·보장함으로써 국민이 주체가 되는 규제개혁을 추진하고자 하는 것이다. 그리고 우리나라는 이와 같은 민간 중심의 규제개혁위원회의 구성·운영과 규제개혁위원회의 실체적 권한, 즉 각 부처의 규제의 내용에 대한 직접적

인 통제권인 개선·철회 권고의 명시적 규정 및 활용에 대해 매우 중요하고 큰 의미를 부여하고 있다.

그러나 우리나라를 제외한 다른 규제 선진국 및 OECD에서는 이와 같은 민간부문의 역할에 대해 민주적 정당성 측면에서 우리와는 다소 상이한 입장을 보이고 있다.

즉 정부 정책의 결정은 대의민주주의 원칙에 의해 민주적으로 책임을 지는, 선거를 통해 선출된 대표자에 의해 이루어져야 한다는 견해를 보인다. 이에 따라 정부 정책의 결정은 선거에 의해 선출된 대통령, 총리, 의회 의원 및 정당한 권원을 갖고 있는 공무원에 의해서 이루어져야 한다는 입장이며, 민주적 정당성 및 책임성이 없는 민간 전문가가 정부 정책의 결정 권한을 갖는 것에 대해 우리와는 다른 견해를 보이고 있다⁷⁾.

이 같은 정책 결정의 주체 문제에 관련하여 우리는, 규제개혁 과정에 민간을 주도적으로 참여시키고 그 참여를 지속적으로 확대해 나갈으로써 규제개혁의 주체로서의 국민의 역할 및 중요성을 강조하고 규제정책의 민주성을 담보할 수 있다는 시각을 갖고 있음에 반해, 다른 규제 선진국 등은 정책결정의 책임성 및 민주적 정당성 등의 측면에서 우리와는 다른 시각과 입장을 보일 수도 있다는 점을 보여주는 또 하나의 사례라고 할 수 있을 것이다.

지금까지 “규제 정책” 및 “규제 개혁”에 대한 고찰을 통해 우리나라와 다른 규제 선진국 또는 국제기구 사이에는 동일한 사실 또는 상황에 대해서도 서로 전혀 다른 이해와 입장이 존재할 수도 있음을 살펴 보았다. 그러나 이러한 “차이”와 “다름”은 어느 한편이 옳고 그른

7) Peer review for Regulatory Policy in Korea 2016 : Towards Better Regulation

차원의 문제로 환원될 수는 없다. 단지 각 국가별로 그 나라의 상황에 맞게 서로 “다르게” 규제정책이 수립·시행되고 있는 것이며, 이러한 “규제”는 결국 각국의 고유한 정치적·사회적 합의의 산물이라고 할 수 있기 때문이다.

III. Revisit 4차 산업 관련 규제개혁

1. “4차 산업혁명”

“4차 산업혁명”이라는 용어는 2016년 1월, WEF의 창시자이자 의장인 Klaus Schwab에 의해 처음으로 주창된 것으로 알려져 있다. 그리고 종전의 앨빈 토플러의 제3의 물결의 선례와 같이 “4차 산업혁명”이라는 용어는 우리나라에서 다양한 분야의 전문가 등에 의해 인용되면서 급속히 확산되었다.

< The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond, Klaus Schwab, 2016. 1. 14 ⁸⁾ >

We stand on the brink of a technological revolution that will fundamentally alter the way we live, work, and relate to one another. In its scale, scope, and complexity, the transformation will be unlike anything humankind has experienced before. We do not yet know just how it will unfold, but one thing is clear: the response to it must be integrated and comprehensive, involving all stakeholders of the global polity, from the public and private sectors to academia and civil society.

The First Industrial Revolution used water and steam power to mechanize production. The Second used electric power to create mass

production. The Third used electronics and information technology to automate production. Now a Fourth Industrial Revolution is building on the Third, the digital revolution that has been occurring since the middle of the last century. It is characterized by a fusion of technologies that is blurring the lines between the physical, digital, and biological spheres.



Navigating the next industrial revolution

Revolution	Year	Information
	1 1784	Steam, water, mechanical production equipment
	2 1870	Division of labour, electricity, mass production
	3 1969	Electronics, IT, automated production
	4 ?	Cyber-physical systems

There are three reasons why today's transformations represent not merely a prolongation of the Third Industrial Revolution but rather the arrival of a Fourth and distinct one: velocity, scope, and systems impact. The speed of current breakthroughs has no historical precedent. When compared with previous industrial revolutions, the Fourth is evolving at an exponential rather than a linear pace. Moreover, it is disrupting almost every industry in every country. And the breadth and depth of these changes herald the transformation of entire systems of production, management, and governance.

The possibilities of billions of people connected by mobile devices, with unprecedented processing power, storage capacity, and access to knowledge, are unlimited. And these possibilities will be multiplied by

emerging technology breakthroughs in fields such as artificial intelligence, robotics, the Internet of Things, autonomous vehicles, 3-D printing, nanotechnology, biotechnology, materials science, energy storage, and quantum computing.

Already, artificial intelligence is all around us, from self-driving cars and drones to virtual assistants and software that translate or invest. Impressive progress has been made in AI in recent years, driven by exponential increases in computing power and by the availability of vast amounts of data, from software used to discover new drugs to algorithms used to predict our cultural interests. Digital fabrication technologies, meanwhile, are interacting with the biological world on a daily basis. Engineers, designers, and architects are combining computational design, additive manufacturing, materials engineering, and synthetic biology to pioneer a symbiosis between microorganisms, our bodies, the products we consume, and even the buildings we inhabit. (이하 생략)

2. “4차 산업혁명”에의 대응

우리의 경우 “4차 산업혁명”에 대한 대응방안 논의 과정에서 현재 우리의 법체계가 우리가 알 수 없고 예측하기 어려운 미래에 대해 어떠한 원칙 또는 방식 (허용 vs 금지) 으로 운영되는지가 중요한 이슈로 제기되었다.

8)

<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/#:~:text=We%20stand%20on,buildings%20we%20inhabit.>

즉, 현재는 4차 산업혁명과 같은 미증유의 불확실한 도전에 대처해야 하는 중요한 시기임에도 불구하고, 우리는 영미와 같은 불문법 국가가 아니라 모든 것을 법률에 규정해야만 하는 성문법 국가로서 경직된 성문법 체계로 인해 규제와 관련된 많은 문제가 발생하였고 앞으로도 가중될 수 밖에 없으므로, 특히 법에서 명시적으로 허용하지 않으면 불허될 수 밖에 없는 성문법 국가의 특징으로 인해 소위 “Negative” 규제 체제로의 전환이 필요하다는 주장이 강력하게 제기되었다.

이와 같은 주장에서는 우리나라의 규제가 “Negative” 방식이 아닌 “positive” 방식으로 규정되고 있어서, 새로운 산업이나 기술이 도입되는데 심각한 장애요인이 된다고 판단하고 이를 극복하기 위해서는 “Negative” 규제관리체제로의 전환이 무엇보다 중요하다고 주장하고 있는 것으로 보여진다.

그러나 우리의 법 체계에서 법률에 명시적 규정이 없으면 일반적으로 금지되거나, 아무것도 할 수 없는 것이라는 주장이 과연 합리적인 것인가에 관해서는 보다 신중한 접근이 필요하다. 4차 산업혁명에 대비한 “Negative 방식 전환”이 설득력을 얻기 위해서는, 아무도 예측하거나 예상하지 못해서 미처 법률 등으로 규정하지 못한 “새로운” 산업과 분야는 그것을 허용하고 있는 법률의 규정이 없기 때문에 당연히 금지되어야만 한다.

다시 말하자면, 법에서 명시적으로 허용하고 있지 않은 행위는 당연히 금지되는 것이며, 이렇게 금지된 행위를 하기 위해서는 법에서 이를 명시적으로 허용해 주어야 한다는 것이다. 그런데 “4차 산업혁명”과 관련한 논의의 핵심 대상은 현재의 기술진보 등의 속도를 법률이 따라가지 못해서 법률에서 미처 규정하지 못한 공백상태에 놓여

있을 때 이것은 원칙적으로 법률에서 명시적으로 허용하지 않았기 때문에 금지된 것이라는 주장이다. 그리고 이런 원칙금지를 극복하기 위해서는 소위 “Negative” 방식으로 전환하여야 하며 이를 위해 법률을 제·개정해야 한다는 것이었다.

그러나 여기서 우리는 과연 어떠한 “새로운” 분야에 대해서 법률이 예상하지 못해서 규율하지 못하고 있다는 것이 허용하지 않는다는 것을 의미하는지에 대해 다시 한번 검토해 보아야 한다.

우리의 행정규제기본법은 규제는 반드시 “법률”에 의해서만 만들어질 수 있다고 명시적으로 규정하고 있다. 또한 우리의 헌법은 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하기 위해서는 반드시 “법률”로만 가능한 것으로 천명하고 있다. 우리가 “규제”라고 하는 것을, 국민에게 의무를 부과하거나 권리를 제한하는 것이라고 이해한다면, 헌법과 규제법정주의에 의거 법률에서 명시적으로 “권리를 제한”하거나 “의무를 부과”하고 있지 않은 모든 국민의 행위는 자유이며 어떤 이유로도 금지될 수 없다고 판단하는 것이 합리적일 것이다.

또한 규제의 실효성 문제와 관련하여서도 성문법 주의 법 체계하에서는 오히려 법률에 명시적 규정이 없으면 그것을 불법으로 처벌할 수 없는 경우가 발생하는 것처럼 보인다. 이러한 맥락에서 법에서 아무런 규정이 없거나 명시적으로 허용하지 않는다면 과연 그것이 금지된 것인지에 대해서 더욱 신중한 검토가 필요하다. 물론 법에서 정하고 허용한 행위를 법에 따라서 하게 된다면 이로 인해 향후 발생할 수 있는 손해에 대해서는 최소한 그 위험의 일정 부분을 회피할 수 있는데 반해, 만약 그런 부분이 명확하지 않다면, 즉 정부에서 합법으로 허가함으로써 책임을 공유해주지 않는다면 이로 인해 향후에 혹시라도 야기될 손해는 전적으로 행위 주체가 부담해야 한다는 점에서는

법률에서 명시적으로 허용해주는 것이 훨씬 유리할 수 있을 것이다.

그러나 그것은 결코 법률에서 사전에 허용하고 있지 않으면 금지된다는 “Positive”를 의미하지는 않는다. 특히 우리 법체계의 근본 원칙중 하나인 “죄형법정주의”를 감안한다면, 벌칙이 사전에 명시적으로 규정되지 않은 것은 불법이나 처벌의 대상이 될 수 없다. 더불어 “벌칙”을 통한 강제가 결부되어 있지 않은 행정행위는 OECD 등의 정의에 따르면 심지어 “규제”에도 해당하지 않는다고 할 수 있다.

이와 관련해 특히 우리가 “4차 산업혁명” 혹은 “신산업”이라는 범주에서 검토하였던 사업들 중 일부는 이른바 “새롭게 등장하여 법률에서 미처 예상하지 못한” “Blue Ocean”에 해당하는 산업이 아닌 것으로 판단할 수도 있다. 오히려 기존에 이미 확고한 이해관계가 형성되어 있는 산업에서 서비스 제공방식을 변경한 형태로 파악될 수 있는 여지⁹⁾가 있다. 이런 경우에 이를 “신산업”으로 육성하기 위해 그 도입을 정부에서 보장하게 되면, 오히려 이후 법제화 혹은 관련 규제의 도입 과정에서 해당 산업에 더 큰 위협과 손해를 야기할 수도 있을 것이다.

IV. 주요 선진국의 규제개혁 동향

1. 규제개혁 선진국

규제 관련 주요 선진국의 범주에 대해서는 다양한 의견이 있을 수 있다. 과연 어떤 국가가 규제개혁 선진국인가? 통상 규제개혁과 관련해 가장 많이 선진국으로 언급되는 국가는 아마도 영국일 것이며,

9) 공유숙박업, 우버, 타다, 푸드트럭 등의 경우는 소비자의 입장에서는 새로운 서비스의 등장이라기 보다는 서비스제공 주체의 변경 및 서비스 품질의 제고라고 파악될 수 있다.

이에 대해서는 대부분 동의할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 그 밖의 경우에는 아마도 관점 및 시각, 시기에 따라서 규제 선진국에 대한 견해가 매우 다를 것으로 생각된다.

쉽게 합의가 이루어지지 못하는 가장 근본적인 이유는 각국의 “규제정책”이 결국 각국의 고유한 정치체제 및 사회체제에서 기인한 합의의 산물이기 때문이다. 즉 “규제”의 개념에서부터 시작하여 우리나라는 우리나라만의 고유한 규제, 정치, 사회, 문화 등의 배경 및 환경을 바탕으로 규제정책이 수립되고 또한 운영되고 있다. 이에 반해 다른 국가는 우리나라와는 전혀 상이한 맥락에서 규제정책이 발전·시행되고 있기 때문에 양자간의 객관화된 비교가 실제 현실에서는 어느 정도의 유의미성을 지닐 수 있을지에 대해서는 신중해야 한다.

그러나 이렇게 신중을 주장하는 것이, OECD 및 다른 나라에서 높게 평가하고 있는 우리의 규제정책과 규제개혁을 위한 노력을 평가절하하고자 하는 것은 아니다. 현재 우리의 규제정책의 수준은 객관적으로 세계 최고 수준임은 분명하며, 이에 대해서 반론을 제기하는 것이 아니라, 오히려 우리가 현재의 제도 및 체계를 보다 나은 방향으로 개선하고자 할 때 그 비교대상이나 수범국을 판단함에 있어 무조건적인 맹종 또는 자만에 흐를 수 있는 오해의 여지를 사전에 배제하고자 하는 것이다.

본 보고서에서는 이와 같은 오류를 피하고 현실적으로 활용가능한 가장 객관적인 시각을 견지하기 위해, 규제 관련 거의 유일한 공식 국제기구인 OECD의 Regulatory Policy Outlook 평가 결과를 기준으로 규제 선진국을 규정하고 해당 국가들의 규제개혁 동향을 살펴 보고자 한다.

앞서 기존 규제 정비와 관련된 논의에서 언급한 바와 같이, OECD는 회원국 전체의 규제정책 현황을 조사·발표하고 있다. 그리고 OECD에서 3년 주기로 정기적으로 조사·발간하고 있는 Regulatory Policy Outlook의 가장 중요한 특징 중 하나는 모든 회원국의 규제정책 실태를 확인·점검하여 이를 점수화·서열화한다는 것이다.

모든 회원국이 다른 회원국과 직접적으로 비교되며, 그 우열이 직관적으로 공표된다는 것은 매우 부담스럽고 불편한 일이 될 수도 있다. 더더군다나 이제까지 계속적으로 언급하고 논의하고 있는 각 국가별로 서로 상이한 규제개념, 규제체계, 규제정책을 운영하고 있으며, 더 나아가서는 서로 정치체계, 경제체계, 사회체계 역시 명확히 다른 현실을 감안한다면, 단순한 기준에 의해 서로 다른 회원국을 비교하거나, 이러한 비교를 통해 우열을 가리는 것은 많은 논란의 소지가 있을 수 있다.

각국의 정치체계의 차이로 인하여 국가별 규제정책의 출발점 및 대상 자체가 완전히 상이함을 보여줄 수 있는 대표적인 사례가 바로 대통령제와 의원내각제라는 상이한 정치체제로부터 야기되는 “Primary Laws”에 대한 규제정책의 차이이다. 물론 OECD가 대상으로 하는 것은 각 나라의 Government 전체를 대상으로 하고 있으나, 실제 규제정책에 있어서는 대부분 각 국가의 “행정부”가 그 주체로서 역할을 하고 있다. 그리고 이러한 이유로 각국이 도입·운영하고 있는 better regulations을 위한 대부분의 규제정책이 행정부에서 발의하는 법률이나 하위법령에 한정되고 있는 것이 OECD 회원국 전체가 직면한 현실인 것이다. 즉 대부분의 국가에서는 입법부에서 수립되는 규제에는 규제영향평가, 이해관계자 참여 등의 중요한 정책의 적용이 배제되고 있다.

그리고 이러한 이유로 인하여 OECD 회원국중 대통령제를 채택하거나 그와 유사한 정치체제를 운영중인 국가에서는 전체 규제 중에서 규제영향평가, 이해관계자 참여 등의 주요 규제정책의 적용이 아예 배제되는 비중이 의원내각제 국가에 비해 훨씬 높게 나타날 수 밖에 없으며, 일부 국가(미국)의 경우에는 아예 평가 대상 자체에서 제외되어 있다.

< OECD Regulatory Policy Outlook 2021 >

Figure 2.1. Composite indicators: Stakeholder engagement in developing primary laws, 2021

Figure 2.7. Composite indicators: regulatory impact assessment for developing primary laws, 2021

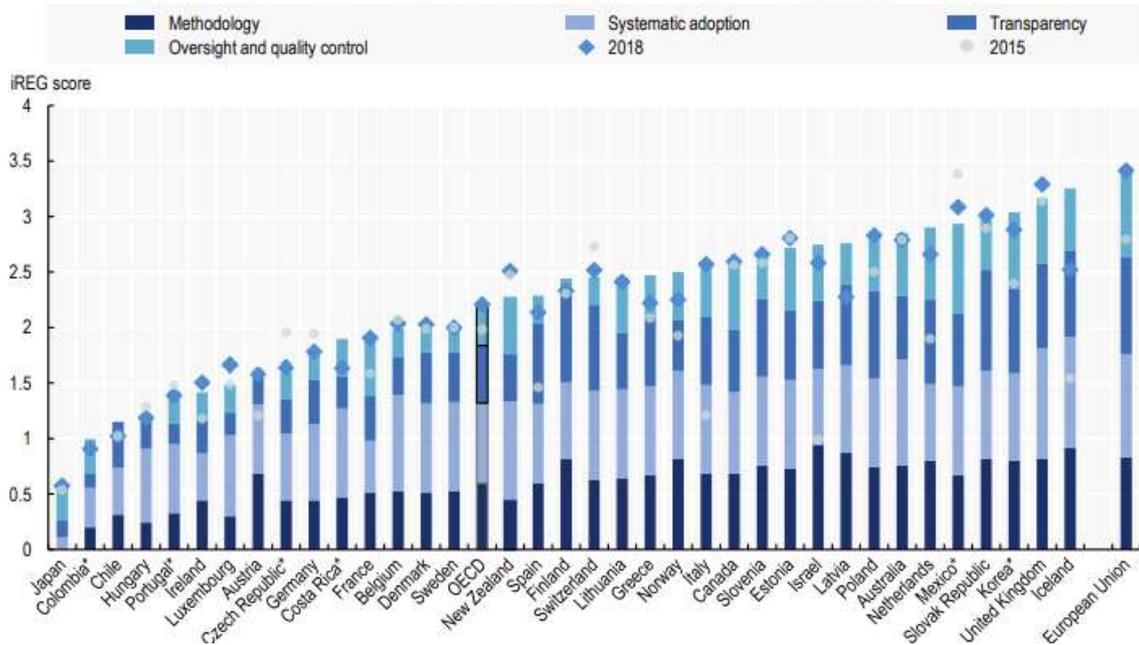
The indicator only covers practices in the executive. This figure therefore excludes the United States where all primary laws are initiated by Congress. * In the majority of OECD countries, most primary laws are initiated by the executive, except for Colombia, Costa Rica, Czech Republic, Korea, Mexico, and Portugal, where a higher share of primary laws are initiated by the legislature.

따라서 어떤 국가가 규제 선진국이며, 우리에게 정책적 함의를 줄 수 있을가를 판단하기 위해서는 보다 명확한 객관적 기준이 필요하다고 할 수 있다. 본 보고서에서는 객관적·계량적 근거를 토대로 규제 선진국을 설정하기 위해, Regulatory Policy Outlook의 국가간 비교에서 단 한 분야라도 우리나라 보다 우수하다고 평가 받은 항목이 있는 국가를 규제 선진국으로 정의하고 논의를 진행하고자 한다. 그리고 이와 같은 규제 선진국에 대해 해당 국가에서 공식적으로 제시하고 있는 규제개혁 성과 및 모범 사례를 해당국의 규제개혁 동향으로 제시하고자 한다.

가. 이해관계자 참여 분야

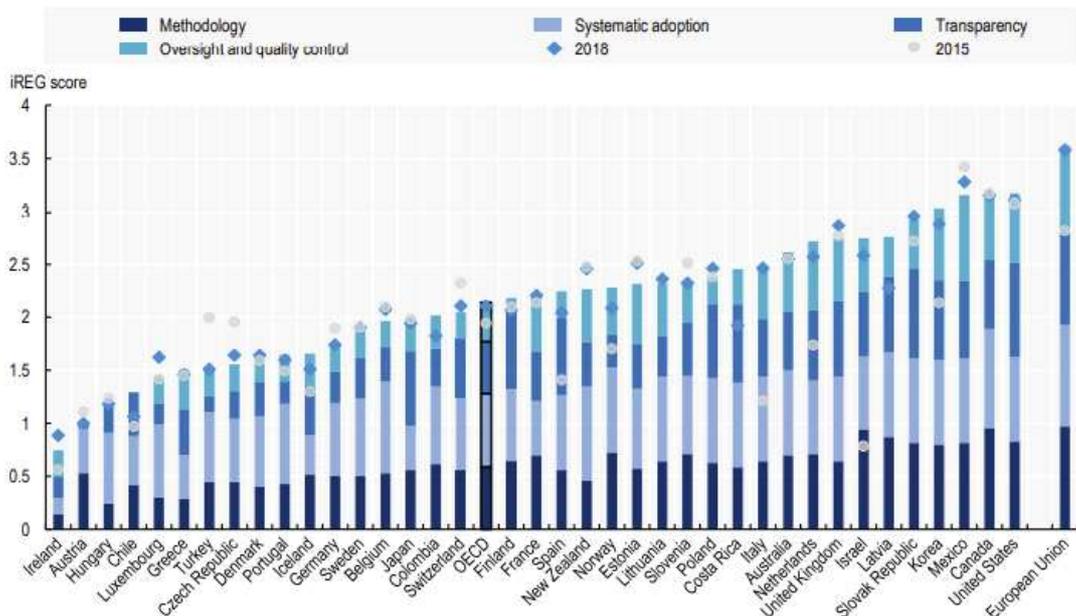
우선 “이해관계자 참여” 분야에 있어서 2021년 Regulatory Policy Outlook의 분석·평가 결과는 아래와 같다.

Figure 2.1. Composite indicators: Stakeholder engagement in developing primary laws, 2021



* 출처 : OECD REGULATORY POLICY OUTLOOK 2021 © OECD 2021

Figure 2.2. Composite indicators: Stakeholder engagement in developing subordinate regulations, 2021



* 출처 : OECD REGULATORY POLICY OUTLOOK 2021 © OECD 2021

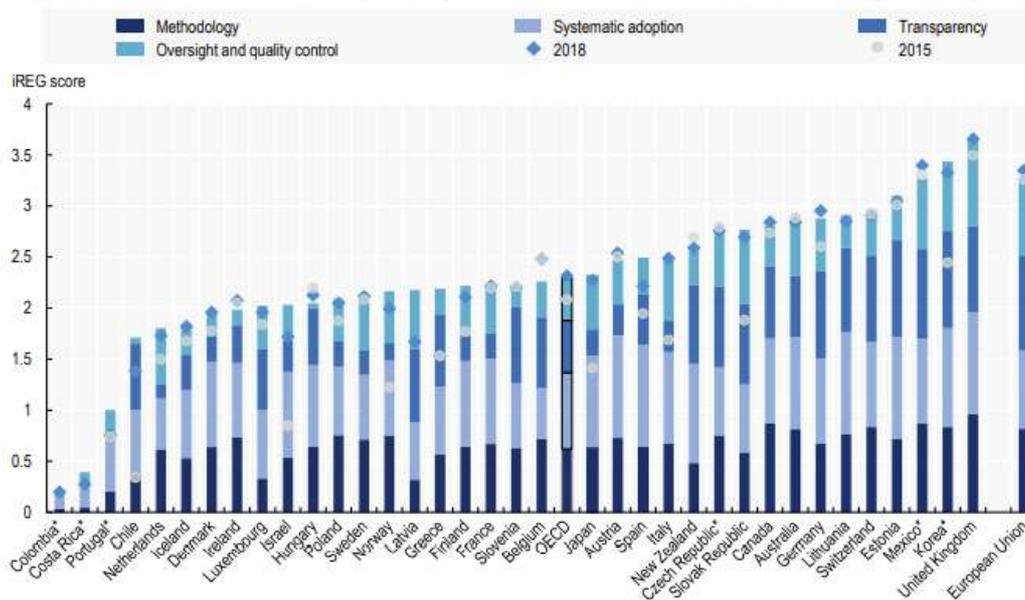
위 표에서 나타난 바에 따르면, 법률(Primary Laws) 제·개정 과정의 이해관계자 참여 분야에 있어서는 영국과 아이슬란드 두 나라가 우리나라보다 높게 평가받은 것으로 나타나고 있다.

또한 시행령 등 법률의 하위법령(subordinate regulations) 제·개정 과정의 이해관계자 참여 분야에 있어서는 영국, 캐나다, 멕시코가 우리나라보다 높게 평가 받은 것으로 나타났다.

나. 규제영향분석 분야

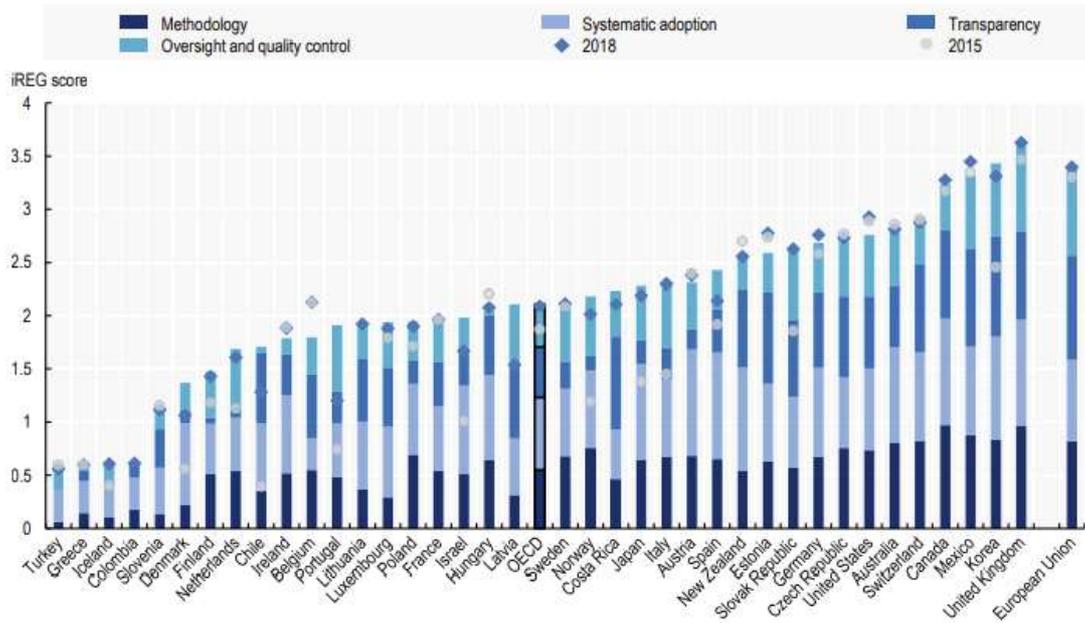
다음으로 규제영향분석 분야에 대한 OECD의 분석·평가 결과는 아래와 같다.

Figure 2.7. Composite indicators: regulatory impact assessment for developing primary laws, 2021



* 출처 : OECD REGULATORY POLICY OUTLOOK 2021 © OECD 2021

Figure 2.8. Composite indicators: regulatory impact assessment for developing subordinate regulations, 2021



* 출처 : OECD REGULATORY POLICY OUTLOOK 2021 © OECD 2021

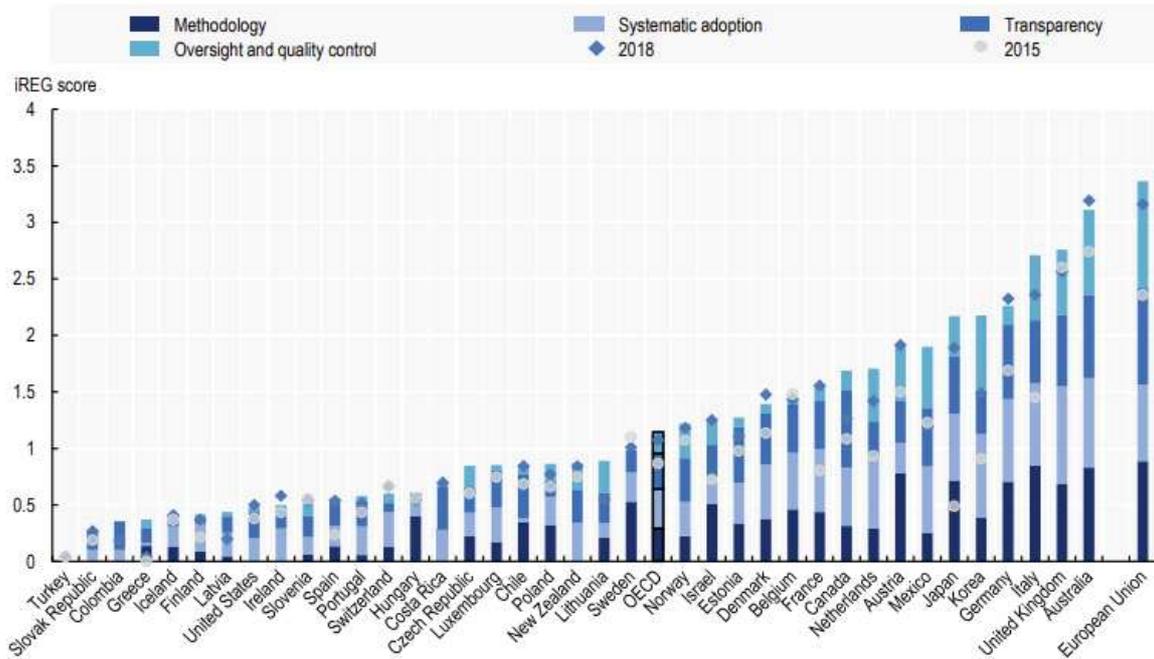
위 그래프에서 나타난 바와 같이 법률에 대한 규제영향분석에 있어서는 영국이 우리나라보다 높게 평가받고 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 시행령 등 법률의 하위법령에 대한 규제영향분석 역시 영국만이 우리나라보다 높게 평가받고 있다.

다. 사후평가 분야

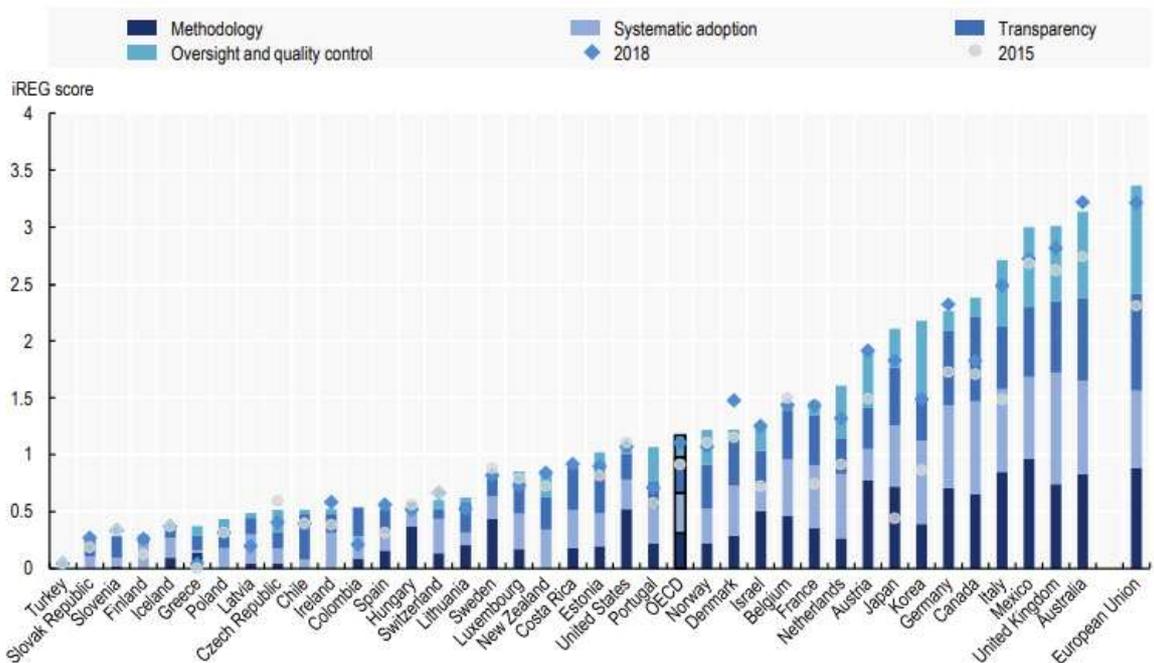
마지막으로 규제의 사후평가 분야에 대한 OECD의 분석·평가 결과는 아래와 같다.

Figure 2.18. Composite indicators: *Ex post* evaluation for primary laws, 2021



* 출처 : OECD REGULATORY POLICY OUTLOOK 2021 © OECD 2021

Figure 2.19. Composite indicators: *Ex post* evaluation for subordinate regulations, 2021



* 출처 : OECD REGULATORY POLICY OUTLOOK 2021 © OECD 2021

위 결과에서 나타난 바에 따르면, 법률에 대한 규제 사후평가 분야에 있어서는 호주, 영국, 이탈리아, 독일 등 총 4개국이 우리나라보다 높게 평가받고 있다.

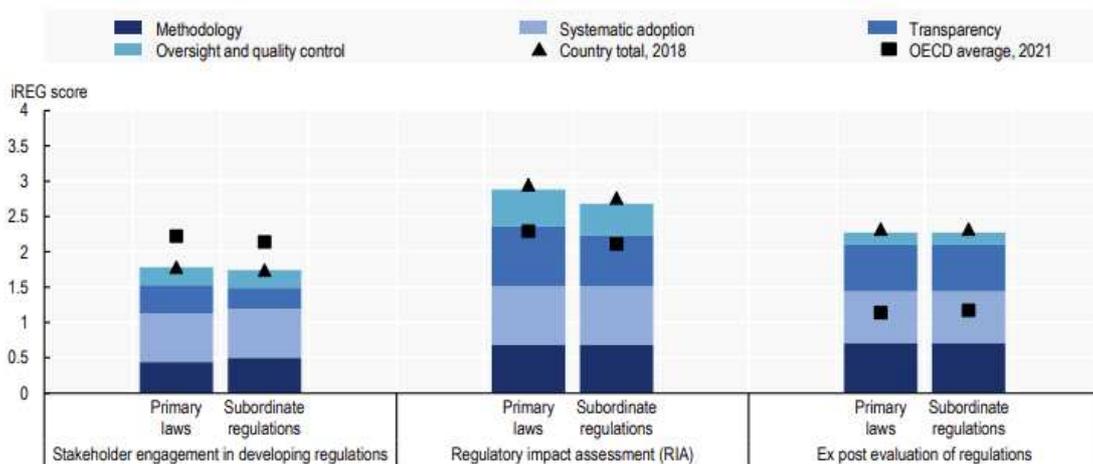
마지막으로 시행령 등 법률의 하위법령에 대한 규제 사후평가 분야에 있어서는 호주, 영국, 멕시코, 이탈리아, 캐나다, 독일이 우리나라보다 높게 평가받고 있다.

2. 주요 규제 선진국의 규제개혁 동향

이상으로 살펴 본 OECD Regulatory Policy Outlook 2021 평가 결과에 따라 이 글에서는 독일, 멕시코, 미국, 아이슬란드, 영국, 이탈리아, 캐나다, 호주¹⁰⁾를 규제 선진국으로 선정, 해당 국가의 규제개혁 주요 동향에 대해 살펴보도록 하겠다.

가. 독일

Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG): Germany, 2021



Notes: The more regulatory practices as advocated in the [OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance](#) a country has implemented, the higher its iREG score. The indicators on stakeholder engagement and RIA for primary laws only cover those initiated by the executive (87% of all primary laws in Germany).

Source: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2017 and 2021, <http://oe.cd/ireg>.

독일은 법률과 하위법령 모두, 사후평가 분야에 있어 우리나라보다 높은 평가를 받은 것으로 나타나고 있다. 독일은 타 분야에 비해 사후

10) 규제 선진국은 “가나다” 순으로 나열

평가 분야 규제정책에서 상대적인 강점을 보이고 있다.

독일의 최근 규제개혁 동향과 관련해서, 독일은 지난 몇 년간 규제 정책 시스템을 개선해 오고 있는 등, 규제정책의 발전을 위해 지속적인 노력을 경주하고 있다.

보다 구체적으로 독일은 2018년 이후 독일 중앙정부 홈페이지 등을 통해 현재 정부가 추진하고 있는 모든 공공 협의에 접근할 수 있도록 관련 체계를 업그레이드 하였다. 이는 모든 입법 과정의 투명성을 제고하기 위한 연방 정부 노력의 일환이다.

또한 모든 법령에 의무적으로 적용되고 있는 규제영향평가는 2020년부터 시민복지를 증진하기 위한 목적하에 “생활여건 평등”에 미치는 영향에 대한 평가를 추가하였다.

더불어 규제의 영향을 사전에 평가하는 시스템은 최근 규제 사후 평가를 개선하기 위한 노력으로 보완되고 있는 등 규제영향평가를 지속적으로 확대·강화하고 있다. 더불어 2018년부터는 규제 관련된 모든 평가 보고서를 온라인으로 의무적으로 게시하도록 하고 있다.

독일의 규제개혁을 총괄적으로 조정하고 모니터링하는 The Better Regulation Unit(BRU)는 연방총리 소속으로 설치되어 있으며, 최근 EU 입법을 시행하기 위한 독일의 소요비용을 조기에 평가하기 위해 연방 정부가 사용하는 사전 절차의 평가를 포함하도록 그 기능이 확대·강화되었다.

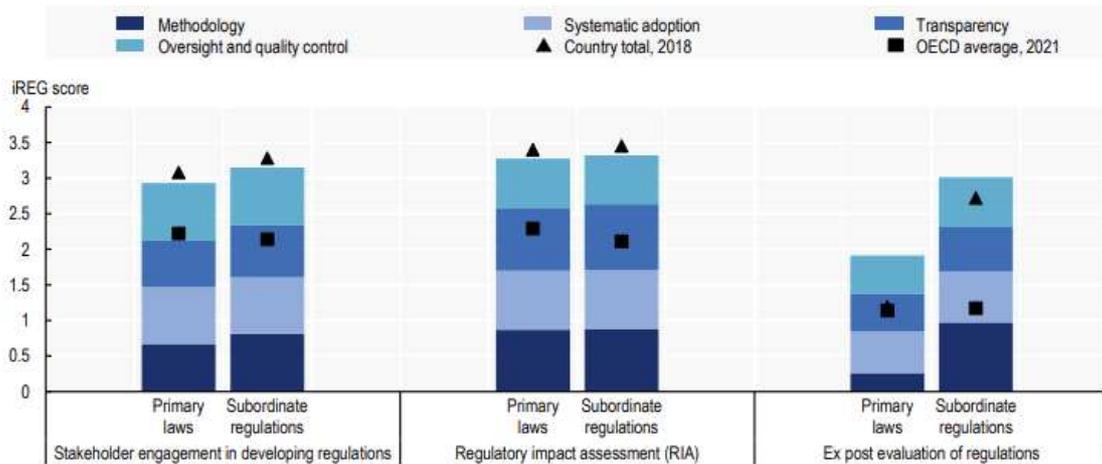
독일의 국가 규제 위원회(NKR)는 정부로부터 엄격히 독립하여 운영되고 있다. NKR은 정부에서 작성된 모든 규제영향평가를 점검·검

토하고, 규제를 수립하는 모든 단계에서 이에 대한 모니터링 및 정책 조언을 제공하며, 행정 간소화 및 부담 경감에 대한 책임을 부여받고 있다. 이에 더해 2019년 11월, 독일 정부는 규제의 사후평가에 대한 품질관리 역할을 NKR에 부여하였다. 규제영향평가에 있어 독일 의회 역시 일정 부분 그 역할을 공유하고 있다. 독일 의회의 지속가능개발 자문위원회는 연방 정부의 모든 입법안에 관련된 규제영향평가에 포함된 지속가능성에 대해 검토를 실시하고 있다.

이해관계자 참여와 관련, 2017년 이후 모든 규제 초안은 해당 부처 홈페이지에서 열람할 수 있게 되었다. 또한, 입법 과정의 투명성을 증진하겠다는 연방정부의 노력의 일환으로 2018년부터는 진행 중인 모든 입법안에 대해 중앙정부 대표 웹사이트를 통해 접근할 수 있도록 관련 시스템을 구축·운영하고 있다.

나. 멕시코

Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG): Mexico, 2021



Notes: The more regulatory practices as advocated in the [OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance](#) a country has implemented, the higher its iREG score. The indicators on stakeholder engagement and RIA for primary laws only cover those initiated by the executive (6% of all primary laws in Mexico).

Source: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2017 and 2021, <http://oe.cd/ireg>.

멕시코는 하위법령에 대한 이해관계자 참여 및 사후평가 분야에 있어 우리나라보다 높은 평가를 받은 것으로 나타나고 있다. 규제개혁 분야에 있어서는 상대적인 후발주자라고 할 수 있는 멕시코는 최근 규제개혁에 대한 집중적인 투자와 노력을 통해 자국의 규제개혁 시스템을 대폭 개선하였다.

멕시코는 2018년 제정된 “the General Law of Better Regulation”을 통해 범정부적인 규제정책을 대폭 정비하였다. 동법 제정을 통해 “국가 규제 개선 위원회(CONAMER : National Commission for Better Regulation)” 신설하여 정부 전체의 규제정책을 총괄하고 있으며, 규제영향평가를 의무화하고 이해관계자 참여 강화를 명문화하였다. 또한 규제 이행비용이 발생하는 규제에 대한 사후평가를 법제화하였다.

멕시코에서 규제영향평가는 규제 예상 영향에 대한 임계값 테스트, 그리고 경쟁, 위험 관리, 무역 및 소비자 권리에 미치는 영향과 같은 평가를 포함한다. 또한 이해관계자 참여는 규제영향평가 및 사후평가에 있어 다양한 방식으로 활용되고 있다.

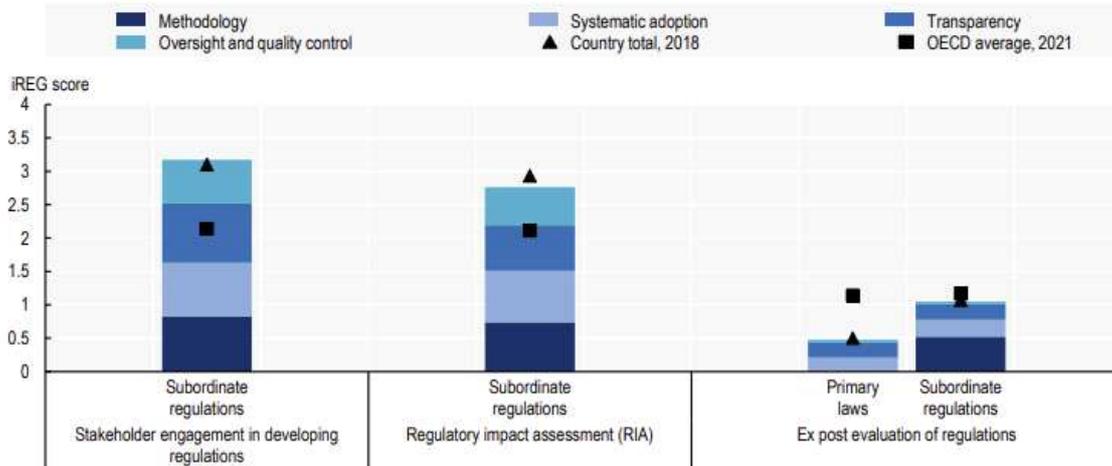
멕시코의 국가 규제 개선 위원회(CONAMER)는 멕시코의 경제부 소속으로 설치되어 있으나, 그 운영에 있어서 자율성이 보장되어 독립적 기능을 수행하고 있다. CONAMER는 정부의 규제정책 관리에 있어 다양한 조언 및 지원 뿐만 아니라, 각종 규제 기관 및 정부 부처 등에서 수행한 규제영향평가 및 각종 규제 정책 등에 대한 검토·관리 기능 역시 수행한다.

다만, 멕시코 행정부의 이와 같은 광범위하고 다양한 규제 관리 정책의 도입·시행에도 불구하고, 멕시코 입법부의 규제 수립에 있어서

는 별도의 규제 품질 관리를 위한 정책수단 적용이 의무화되어 있지 않는 않다는 한계가 있는 것처럼 보인다.

다. 미국

Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG): United States, 2021



Notes: The more regulatory practices as advocated in the [OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance](#) a country has implemented, the higher its iREG score. The indicators on RIA and stakeholder engagement only cover processes that are carried out by the executive. As the executive does not initiate any primary laws in the United States, results for RIA and stakeholder engagement are only presented for subordinate regulations and do not apply to primary laws.

Source: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2017 and 2021, <http://oe.cd/ireg>.

미국은 하위법령에 대한 이해관계자 참여 분야에 있어 우리나라보다 높은 평가를 받은 것으로 나타나고 있다. 그러나 미국의 경우, 엄격한 삼권분립 원칙으로 인해 입법권이 의회에 독점되어 있어 법률 분야는 평가 자체에서 제외되었음을 감안할 필요가 있는 것으로 보인다.

미국의 경우, 법률의 입법이 입법부에 의해 독점되고 있으며, 행정부의 경우 법률 입법에 관여하지 않기 때문에 다른 OECD 회원국의 규제정책과는 다소 상이한 형태의 규제정책 양상을 보인다.

우선 행정절차법은 미국의 하위법령 제정 과정을 규정하고 있는바,

이에 따르면 행정부 내의 각 기관이 새로운 규제를 제안하거나, 기존 규제를 개정·폐지할 때는 이를 공개적으로 공고하고 이에 대한 의견 수렴을 의무화하고 있다. 더불어 각 기관은 제출된 의견을 검토해야 하며, 최종안에서 주요 의견에 대한 처리 결과를 설명하도록 하고 있다. 마지막으로 최종안은 공고와 의견수렴에 있어서 관련된 법적 요건을 준수했는지에 대한 사법적인 검토를 거치도록 하고 있다.

또한 규제 비용 및 편익 평가는 미국의 규제영향평가의 중요한 요소로 잘 개발되어 있으며, 특히 모든 중요한 규제안에 있어서는 규제영향평가의 실시가 의무화되어 있고, 규제의 연간 영향이 1억 달러 이상인 규제안에 대해서는 보다 세밀한 규제영향평가를 실시하여야 한다.

더불어 2011년부터 법률을 제외한 하위법령에 대한 사후평가가 의무화되었다. 예를 들어 규제 당국은 규제영향평가에 향후 달성도를 평가하기 위한 사후평가 프로세스를 포함하거나, 규제 도입시 규제영향평가가 면제된 규제안에 대해서는 규제 사후평가를 의무화하는 등, 규제영향평가와 규제 사후평가를 연계하여 활용하고 있다.

미국의 경우 대통령 직속기관인 OIRA(Office of Information and Regulatory Affairs)가 미국 정부의 총괄적인 규제감독기관이라고 할 수 있다. OIRA는 중요 규제와 규제영향평가에 대해 그 품질을 면밀히 검토·관리하고 있으며, 그 품질이 불충분하다고 판단될 경우 규제안을 기관에 반려하고 이후 재심의를 실시할 수 있다.

규제개혁의 주요 동향과 관련하여, 트럼프 행정부는 여러 규제정책 변화를 도모하였다. 2017년 도입된 규제의 총량 및 흐름의 연계 규칙은 기관별로 새로운 규제 1개를 도입할 경우, 2개의 규제를 완화하도

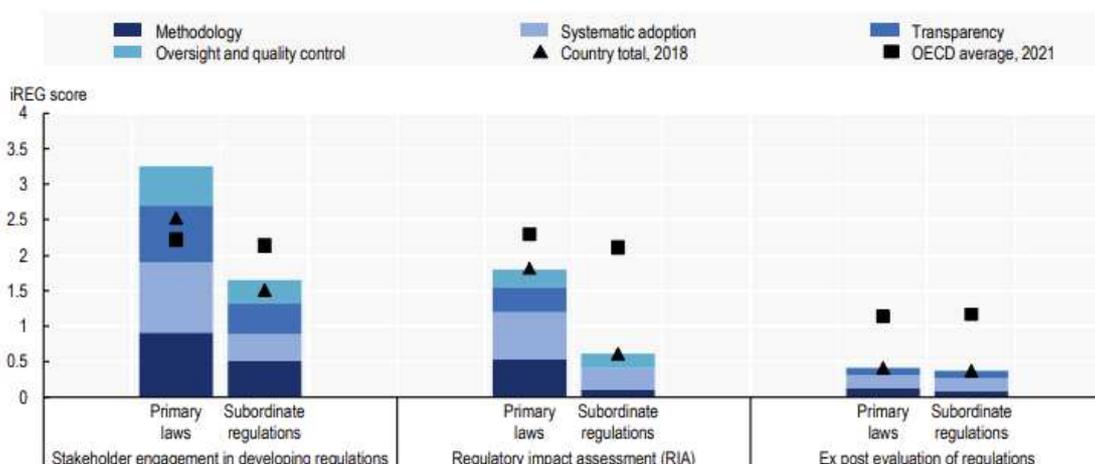
록 함으로써 미국 OMB에서 총괄 관리하는 기관별 규제 총비용이 증가하지 않도록 관리하였다.

하지만 트럼프 행정부를 대체한 바이든 행정부는 Executive Order 13992를 통해 트럼프 행정부의 규제개혁 관련 조치들을 철회하는 한편, OMB의 규제안 검토 방식을 발전시키기 위한 개선방안 마련에 착수토록 하였다. 이와 같은 개선방안에는 규제안에 대한 검토 과정에서 국민건강과 안전, 경제성장, 사회복지, 인종정의, 인간의 존엄성, 형평성, 미래세대의 이익을 어떻게 증진시킬 수 있는지에 대한 정책 제언이 포함될 것으로 보인다.

그러나 이상에서 언급한 다양한 규제 품질 제고를 위한 조치들은 법률에 대해서는 적용되지 않는다. 즉 미국의 경우, 의회가 발의하는 법률안에 대해서는 이해관계자 참여, 규제영향평가, 사후평가 등이 의무화되어 있지 않다.

라. 아이슬란드

Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG): Iceland, 2021



Notes: The more regulatory practices as advocated in the [OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance](#) a country has implemented, the higher its iREG score. The indicators on stakeholder engagement and RIA for primary laws only cover those initiated by the executive (81% of all primary laws in Iceland).

Source: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2017 and 2021, <http://oe.cd/ireg>.

아이슬란드 는 법률에 대한 이해관계자 참여 분야에 있어 우리나라 보다 높은 평가를 받은 것으로 나타나고 있다. 특히 법률에 대한 이해관계자 참여 분야에 있어서 아이슬란드 는 모든 회원국 중에서 가장 높게 평가받고 있는바, 이는 지난 수년에 거쳐 역점적으로 구축·운영한 통합 참여 웹사이트의 활성화에 따라 획기적인 개선이 일어난 것으로 평가 받고 있다.

아이슬란드 는 지난 몇 년간 이해관계자의 참여·협의체제를 대폭 개선하였다. 2018년 2월에 모든 부처를 포괄하는 새로운 중앙 집중 참여·협의 웹사이트를 개설·운영했다. 이 웹사이트는 사용자에게 사전 규제영향평가 및 입법 초안, 규제 최종안에 대한 세부 정보 및 이용자 등이 제시한 의견이 최종안에 어떻게 반영되었는지에 대한 설명 등을 종합적으로 제공하고 있다.

또한 정부는 소셜 미디어를 적극적으로 활용하여, 이해관계자 참여·협의 과정을 홍보함으로써 시민의 참여를 유도하고, 원하는 대중에 대해서는 새로운 규제안 및 규제영향평가 등 새로운 정보에 대한 알림 기능을 제공하고 있다.

아이슬란드 정부의 이해관계자 참여·협의를 위한 대대적인 개혁은 시민들이 보다 쉽게 정책에 참여할 수 있도록 촉진하고, 규제 수립의 투명성을 제고한 것으로 판단되며, 법률 제·개정 의 사전 단계에서 부터 후기 단계에 이르기까지 모든 법률에 대해 온라인 협의가 이루어지고 있다. 다만 이러한 조치는 아직까지는 하위법령에까지 확대·적용되고 있지는 않다.

아이슬란드 의 경우, 모든 법률에 대해서는 규제영향평가가 의무화

되어 있으며 이와 같은 규제영향평가는 상기의 웹사이트에 게시되고 있다. 그러나 규제영향평가가 전체 하위법령에는 의무화되고 있지는 않으며 일부 하위 규정에서만 요구되고 있다. 규제영향평가지에는 예산과 공공부문에 미치는 영향이 반드시 포함되어야 하지만, 그 외의 분야인 경쟁, 무역, 소기업, 특정 지역 또는 집단, 양성평등, 환경 및 기타 사회경제적 변수와 같은 부문에 미치는 영향은 일부의 법률의 경우에만 적용되고 있다. 규제 사후평가는 일부 법률과 하위법령에 대해서 주기적으로 적용되고 있기는 하나, 이러한 사후평가가 의무화 되어 있지는 않다.

규제정책에 대한 총괄 감독 기능은 총리실 내에 설치된 입법부(the Department of Legislative Affairs(DLA))에 있으며, DLA는 범정부적인 규제정책의 개선 및 발전에 대해 총괄하는 장관급 기관이다. 더불어 DLA는 규제 수립 과정 등에 있어 이해관계자 참여를 총괄하며 규제정책을 평가하고, 규제의 효과적 관리를 위한 지침과 교육을 제공하고 새로이 제정되는 입법에 있어서의 법적 품질을 엄격히 관리하는 역할을 수행하고 있다.

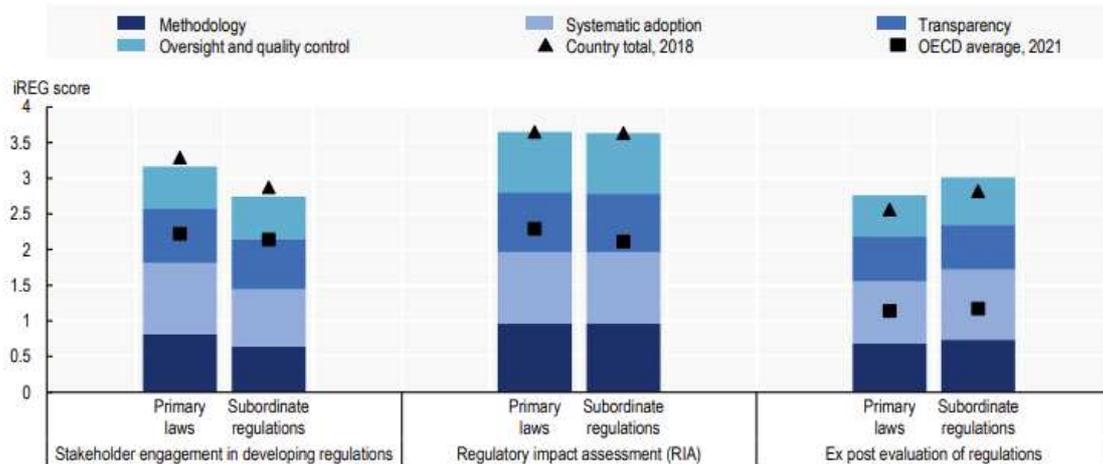
또한 규제영향평가에 대해서는 DLA가 아닌 재정·경제부(the Ministry of Finance and Economic Affairs) 소속기관인 공공재정국(the Department of Public Finances (DPF))이 담당하고 있는바, 특히 규제안이 공공 재정과 경제에 미치는 영향을 집중적으로 점검하며, 또한 양성 평등 이슈 역시 DPF에서 다루고 있다. DPF는 규제영향평가에 관한 지침개발 역시 총괄하고 있다.

아이슬란드 규제정책의 가장 두드러진 특징은, 현재까지는 규제영향평가, 이해관계자 참여 등 규제정책의 개선을 위한 대부분의 노력이 법률에 집중되어 있다는 것이다. 그리고 이러한 영향으로 하위법령에

대한 규제영향평가, 이해관계자 참여, 사후평가 등이 상대적으로 많은 개선의 여지가 있는 것으로 나타난다.

마. 영국

Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG): United Kingdom, 2021



Notes: The more regulatory practices as advocated in the [OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance](#) a country has implemented, the higher its iREG score. The indicators on stakeholder engagement and RIA for primary laws only cover those initiated by the executive (89% of all primary laws in the UK).

Source: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2017 and 2021, <http://oe.cd/ireg>.

영국은 하위법령에 대한 이해관계자 참여 한 항목을 제외하면, 이해관계자 참여, 규제영향평가, 사후평가 등 모든 분야에서 우리나라보다 높은 평가를 받은 것으로 나타난다. 규제정책과 관련하여 영국은, 단순히 자국 시스템의 지속적인 개선·발전에만 힘쓰고 있는 것이 아니라, 아시아, 중남미 등 세계 각국의 규제체계 도입·발전을 위한 다양한 국제협력 및 지원 사업을 적극적으로 수행하고 있어 규제정책의 선진국으로서 많은 역할을 수행하고 있다고 할 수 있다.

영국은 자국의 규제 정책 시스템의 범위를 넓히는 데 계속적으로 투자하고 있다. 예를 들어 2019년에는 규제영향평가를 보완하여, 새로이 도입되는 규제가 국제 무역과 투자에 영향을 미칠 가능성이 있는

지에 대한 평가를 규제영향평가에 추가하였다. 또한 2020년에 발표된 OECD의 “Review of International Regulatory Co-operation of the United Kingdom”에 적극적으로 대응하여, 범정부적인 규제 관련 국제 협력 전략 개발을 추진하고 있다.

영국 정부는 2019년에 혁신 지원을 위한 규제체계 개편 정책을 포함하는 “4차 산업혁명을 위한 규제” 백서를 발간하는 등, 규제정책의 발전방안을 지속적으로 모색하고 있다. 이러한 노력의 일환으로 영국 정부는 기술 변화에 발맞춘 규제개선 지원을 위해 “Regulatory Horizon Council”을 신설하여 운영하고 있다. 또한 규제가 혁신에 미치는 영향을 정책 수립의 초기 단계에서 고려하기 위해 혁신실험 (Innovation Test)이 시범 운영되고 있다.

하지만 영국의 규제정책 시스템은 무엇보다 기업 및 시민사회조직에 가해지는 규제부담을 경감하는 것에 우선적인 중점을 두고 있다. 이는 “2015 중소기업고용법(Small Business Enterprise and Employment Act 2015)”에서 이와 같은 의무를 정부에 부여하고, 규제 부담 경감 목표를 설정·관리토록 규정하였기 때문이다. 이를 위해 각 부처는 민간에 중대한 영향을 미치는 규제에 대해서는 반드시 사후평가를 실시하고 있다. 또한 민간에 큰 영향을 미치는 규제는 규제의 도입전에 반드시 상세한 규제영향평가를 실시하고 이를 영국의 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee(RPC))의 검토를 받도록 하고 있다.

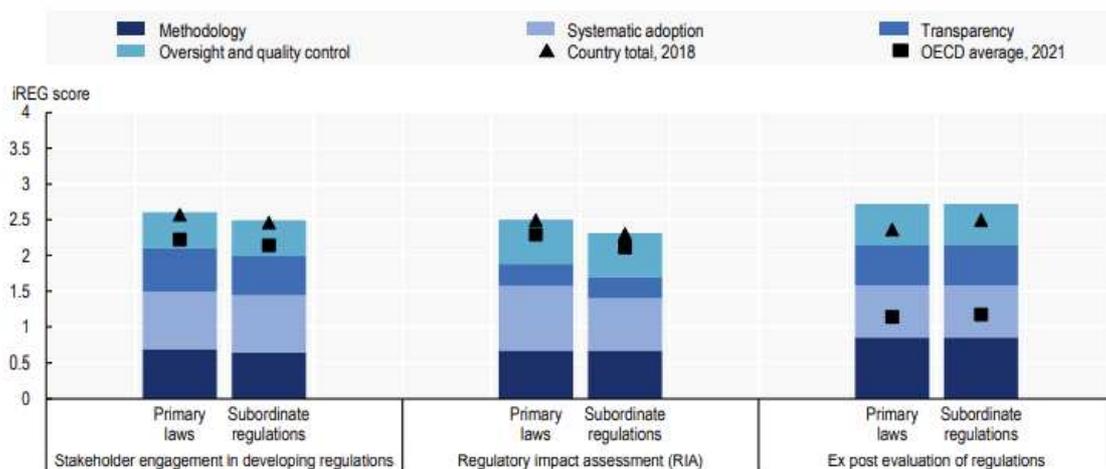
영국의 RPC는 어느 부처에도 소속되지 않은 자문기구로서, 새로이 제안된 규제와 관련한 규제영향평가에 대해 엄밀한 검토를 실시하고, 입법화된 규제에 대한 사후평가를 담당하고 있다. 특히 2017-19년에 거쳐 규제수립 특히 규제영향평가에 대한 RPC의 검토 기능이 대폭

강화되었는데, 규제의 도입이 5백만 파운드 이상의 부담을 야기할 것으로 예측되는 규제에 대해서는 상세한 규제영향평가를 사전에 RPC에 제출하도록 규제영향평가 및 검토 대상이 대폭 확대되었다.

영국 정부의 규제정책에 있어 또 다른 중요 주체는 에너지 및 산업 전략부 내에 설치된 BRE(Better Regulation Executive)이다. BRE는 범정부적인 “Better Regulation Policy”를 총괄하고 있으며, 규제정책의 틀을 바꾸고 이를 촉진하는 역할을 담당하고 있다

바. 이탈리아

Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG): Italy, 2021



Notes: The more regulatory practices as advocated in the [OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance](#) a country has implemented, the higher its iREG score. The indicators on stakeholder engagement and RIA for primary laws only cover those initiated by the executive (54% of all primary laws in Italy).

Source: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2017 and 2021, <http://oe.cd/ireg>.

이탈리아는 법률과 하위법령 모두, 사후평가 분야에 있어 우리나라보다 높은 평가를 받은 것으로 나타나고 있다. 이탈리아 역시 독일과 유사하게 사후평가 분야에 있어 다른 국가들보다 상대적인 강점을 나타내고 있다.

이와 같은 긍정적 평가의 이유로는 무엇보다 광범위한 정책 영역

에 걸쳐 사후평가가 이미 제도화되어 이루어지고 있고, 또한 각 부처의 홈페이지를 통하여 향후 2년간의 사후평가 계획을 사전에 게시하여 국민에게 알리고 있다는 점 등을 들 수 있다.

이탈리아의 경우, 비록 강제적인 효력을 지닌 것은 아니지만, 규제에 대한 사후평가와 규제영향평가에 대해 규정한 새로운 지침을 2018년도부터 도입하여 운영하고 있다. 이에 따르면 각 부처는 규제를 도입하기 위해 간소화된 규제영향평가를 준비하여야 한다. 이와 같은 간소화된 규제영향평가에는 규제 도입으로 예상되는 영향에 대한 1차적 평가와 동 규제의 도입을 위해 상세한 규제영향평가가 필요하지 않은 이유를 준비해야 하며, 이렇게 마련된 간소화된 규제영향평가는 법무법제처(the Department of Legal and Legislative Affairs (DAGA))가 검토한다.

이탈리아 정부의 DAGL은 정부의 규제와 관련한 규제영향평가 및 사후평가에 대한 검토를 실시하고 그 품질을 관리하고 있다. 따라서 만약 각 부처가 제출한 규제영향평가의 품질이 불충분하다고 판단될 경우, DAGL은 입법안이 의회에 제출되기 전에 국무장관에게 동 규제영향평가에 대한 부정적인 의견을 제시할 수 있다.

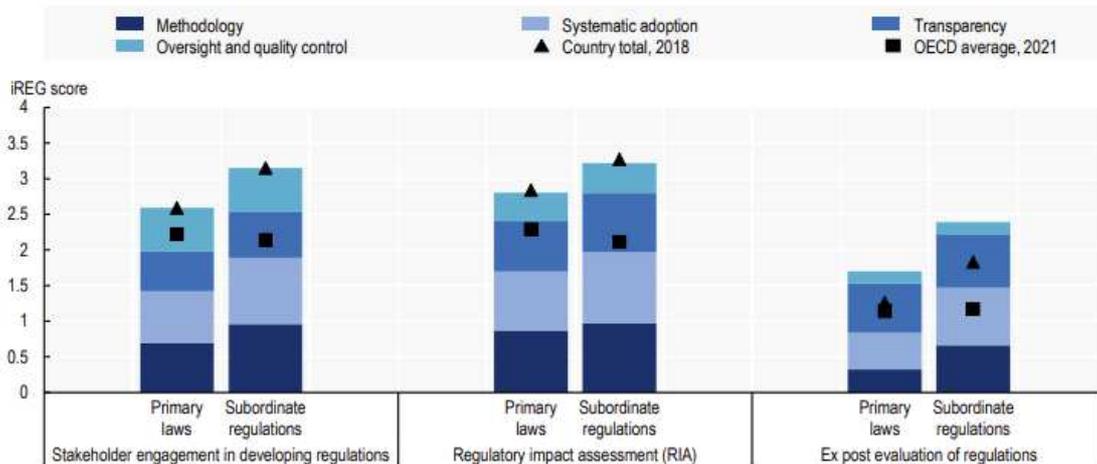
또한 DAGL은 6개월간 입법계획에서 실시하기로 계획되어 있는 규제영향평가 및 2년간의 부처업무계획에 포함된 규제 사후 평가를 승인한다. 더불어 규제정책 개선을 제안하고, 규제정책과 관련한 교육을 촉진하는 한편, 규제와 관련한 각종 지침을 제공하며, 규제정책을 개선하기 위한 각종 수단들에 대해 의회에 보고한다.

이와 같은 DAGL의 활동을 지원하기 위해 별도의 독립기구(An Impact Assessment Independent Unit (Nucleo AIR))를 설치·운영하

고 있다. Nucleo AIR은 공개적인 절차를 거쳐 선발된 4년 임기의 외부 전문가로 구성되어 있으며, 규제영향평가 및 사후평가 등을 실시함에 있어 DAGL을 지원하고 있다.

사. 캐나다

Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG): Canada, 2021



Notes: The more regulatory practices as advocated in the [OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance](#) a country has implemented, the higher its iREG score. The indicators on stakeholder engagement and RIA for primary laws only cover those initiated by the executive (72% of all primary laws in Canada).

Source: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2017 and 2021, <http://oe.cd/ireg>.

캐나다는 하위법령에 대한 이해관계자 참여 및 사후평가 분야에 있어 우리나라보다 높은 평가를 받은 것으로 나타난다.

캐나다는 2018년, 종전의 “Cabinet Directive on Regulatory Management”을 “Cabinet Directive on Regulation (CDR)”으로 개정했다. 이를 통해 캐나다 정부 부처와 기관이 모든 하위법령에 대해 사후평가를 실시하도록 의무화하고, 이를 수행하기 위한 지침 및 교육을 제공하였다.

또한 같은 해에, 혁신, 성장 및 경쟁력 제고에 장애요인으로 작용하는 각종 규제 및 관행 등을 개선하고 규제를 현대화하기 위해

“Targeted Regulatory Reviews(TRRs)”을 도입하였는데, 2019년 제1차 TRRs이 완료되었을 때 규제 및 법령의 개정, 규제관행의 개선 및 규제에 대한 새로운 접근법 등과 관련한 70여개의 제안이 이루어졌다.

캐나다에서 하위법령에 대한 규제영향평가는 의무사항으로 해당 규제안과 함께 종합등록시스템을 통해 국민에게 공개되어있다. 또한 CDR은 환경 및 성별에 기인한 규제영향분석을 보다 강화하고, 규제 전 주기에 걸쳐 규제 협력 및 이해인 등에 대한 협의를 강화하였다.

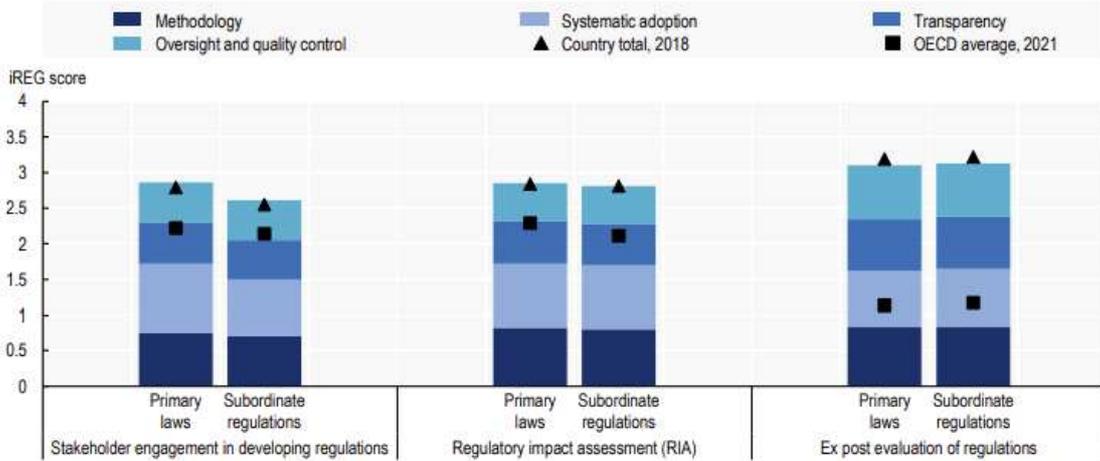
특히 하위법령의 제·개정시 온라인 정부 포털을 포함하여 다양한 메커니즘에 의한 공개적인 협의과정을 의무화하고 강화하고 있다. 따라서 국민은 누구나 중앙정부 포털을 통하여 제안된 법령안에 대해 의견을 제출하거나 규제당국에 직접 그 의견을 제출할 수 있다. 일반적으로, 하위법령안에 대한 공공 협의 과정이 종료되면, 협의 과정에서 제기·접수된 의견은 규제영향평가에 포함되어 국민에게 제공된다.

이와 같은 규제정책의 추진에 있어 캐나다의 The Treasury Board of Canada Secretariat(TBS)는 하위법령에 대한 관리를 총괄하고 있다. TBS는 규제영향평가의 품질 관리, 공공협의, 규제협력 등의 업무를 수행한다. 그리고 이러한 역할을 통하여 규제를 최종적으로 검토하고 승인하는 권한을 지닌 재무위원회 (Treasury Board) 지원하고 있다.

그리고 기업의 규제실험을 촉진하고 새로운 기술 도입을 지원하기 위해 TBS에 규제혁신센터(A Centre for Regulatory Innovation)을 설립하였다. TBS는 소비자의 신뢰를 보호하면서 혁신을 장려하는 것을 목표로 한다.

아. 호주

Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG): Australia, 2021



Notes: The more regulatory practices as advocated in the [OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance](#) a country has implemented, the higher its iREG score. The indicators on stakeholder engagement and RIA for primary laws only cover those initiated by the executive (99% of all primary laws in Australia).

Source: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2017 and 2021, <http://oe.cd/ireg>.

호주는 법률과 하위법령에 대한 사후평가 분야에 있어 우리나라보다 높은 평가를 받은 것으로 나타난다. 사실 사후평가 분야에 있어서는 호주는 법률과 하위법령을 막론하고 OECD 전체 회원국 중 가장 높은 평가를 받고 있다.

전반적으로 보아 호주는 바람직한 규제 관리 제도가 정착된 것으로 보인다. 그리고 2013년 이후로 지속적으로 규제를 완화하기 위한 다양한 시도들이 계속 진행되어 오고 있다. 대표적인 예로 최근 호주 규제당국은 각 부처가 이해관계자 참여를 보다 내실화하고 보다 효율적으로 운영할 수 있도록 “Best Practice Consultation” 지침을 개정하였다.

또한 규제감독기구의 역할에 대한 비공개검토 결과를 바탕으로, 종전에 4가지 유형으로 존재했던 규제영향분석서를 하나로 단순화하였다. 이와 같은 과정을 통하여 규제영향평가의 과정을 단순화하고, 이

러한 과정을 통해 각 부처의 개별 규제안에 대하여 규제감독기관이 제공해야 하는 평가 수준 역시 단순화하였다.

또한 호주의 규제영향평가와 관련한 중요한 변화 중 하나는 규제안에 대한 제3자 검토가 독립적으로 이루어지지 못하고 규제안을 제안한 부처에 의존하여 이루어진다면, 이러한 제3자 검토에 대해 규제감독기구가 엄격히 검증한다는 것이다. 또한 특정 규제안이 사전조사에서 제외된 경우, 시행 이후 검토(Post-implementation reviews (PIRs))를 실시한다. 그리고 이러한 일련의 조치들은 호주의 규제영향평가의 범위에 있어 그 면제가 극히 예외적으로만 허용될 수 있도록 규제관리를 강화하고 있다.

호주 정부의 규제정책 실무기구인 “The Regulatory Policy Branch”는 2020년 1월에 완료된 일련의 조직개편에 따라 종전의 “The Department of Jobs and Small Business”로부터 “The Department of the Prime Minister and Cabinet”으로 그 소속이 이관되었다. 더불어 각 부처가 주도적으로 관련 규제개혁을 파악하고 추진할 수 있도록 책임을 부여하는 한편, Better Regulatory Practices and Culture를 정부내에서 확산하기 위해 부처간 협력과정이 신설되었다.

또한 호주의 OBPR(Office of Best Practice Regulation)은 정부내에서 핵심적인 위상을 지니고 있으며, 매년 약 1,500개 정도의 정책안을 검토한다. 또한 OBPR은 규제영향평가를 보다 발전시키고 품질을 제고하기 위해 IT 시스템을 활용하는 맞춤형 규제영향평가 시스템을 개발하고 있다.

V. 우리 규제개혁에의 시사점

2018년도와 2021년의 OECD Regulatory Policy Outlook에 의하면 우리나라의 규제정책은 OECD 회원국 중 최고 수준인 것으로 평가받고 있다. 보다 구체적으로는 규제정책과 관련하여, 이해관계자 참여 및 규제영향평가 분야, 그리고 사후 평가에 있어 우리나라는 모든 평가 결과가 최상위 수준으로 나타나고 있다.

그러나 이와 같은 평가결과를 토대로 우리나라의 규제개혁 체계 및 규제정책이 매우 우수한 것이라 단정지을 수 있는 것인지는 조금 더 고민해볼 필요가 있다. 그리고 특히 4차 산업에 대응하는 규제정책과 관련하여, 탄력적인 규제수요 또는 환경변화에의 대응을 위한 보다 유연한 규제정책 체계를 구축할 수 있는 방안에 대한 논의가 필요할 수 있다.

우선 본 보고서는 4차 산업에의 대응에 있어 성문법 주의인 우리의 법체계가 근본적으로 한계가 있다는 주장에 대해 동의하고 있지 않다. 더불어 그런 취지에서 규제수요 및 환경변화에 대한 탄력적인 대응을 위해 “Negative” 방식의 입법이 무엇보다 중요하다는 주장에 대해서도 동의하고 있지 않다. 오히려 본 보고서는 환경변화와 규제수요에 대한 탄력적인 대응을 어렵게 만들고 있는 원인을 “신뢰” 및 “재량”에서 찾고자 한다.

“4차 산업혁명”에 대응하기 위한 보다 “탄력적이고” “유연한” 규제정책을 모색하는 과정에서, 우리는 영국의 샌드박스 등을 참조하여 규제의 탄력적 적용 및 시범사업을 가능할 수 있도록 하기 위해 법률의 제·개정을 통해 관련 법의 근거조항을 마련하거나 신산업과 관련한 기본법 마련을 추진하였다. 또한 일본의 사례를 벤치마킹하여 일본의 “국가전략특구법”, “산업경쟁력강화법”과 유사한 법률 마련을 검토하

기도 하였다.

그러나 기존 법률로는 예측불가능한 급변하는 환경변화와 규제수요에 적시에, 탄력적으로, 유연하게 대응하기 위해, 또 다른 “법률” 제·개정을 통해 대응하는 것은 결국 한계가 있지 않을까 하는 우려가 있다. 즉 현장 중심의 신속한 대응이 무엇보다 중요한 경우에는 일이 진행되고 있는 현장에서 먼저 현장 상황에 맞도록 대처해야 한다는 것이 보다 효과적일 수도 있을 것이다.

만약 현장의 상황이, 현실의 상황이 한치 앞을 예측하기 어려울 만큼 가변적이고 이에 대해서는 신속한 대응이 필요하다면 이러한 “신속한 대응”을 가능하게 할 수 있는 방안을 검토해 보는 것이 합리적일 것으로 판단된다. “4차 산업혁명”이 “불확실하고” “변화의 속도가 너무 빨라서 따라가는 것이 힘들다”면, 더더군다나 그에 대한 대처를 “법률”의 “제·개정”을 통해서 하겠다는 것은 합리적인 선택이라 할 수 없을 것이다.

2015년 시범실시가 되었던 영국의 “샌드박스”는 이후 다양한 국가에서 새로운 규제정책으로 벤치마킹의 대상이 되었다. 그리고 당시 영국의 금융 규제와 관련한 샌드박스의 도입에서 “규제의 특례”로써 “규제의 수정 및 적용이 면제”되었다.

그런데 이러한 “규제의 수정 및 면제”는 우리나라의 경우와 같이 이를 위한 법률의 제·개정을 통해 이루어진 것이 아니다. 더더군다나 영국이 소위 “불문법” 국가여서 법률 근거 없이 행해진 것도 아니다. 영국의 금융 규제와 관련한 샌드박스의 도입은 영국의 “2000 금융서비스 및 시장법 (Financial Services and Markets Act 2000)”에 근거를 둔 것으로 보인다.

< Financial Services and Markets Act 2000 >

CHAPTER 2

RULES: MODIFICATION, WAIVER, CONTRAVENTION AND PROCEDURAL PROVISIONS

Modification or waiver of rules

138A Modification or waiver of rules

(1) Either regulator may, on the application or with the consent of a person who is subject to rules made by that regulator, direct that all or any of those rules—

(a) are not to apply to that person, or

(b) are to apply to that person with such modifications as may be specified in the direction.

영국 FCA(Financial Conduct Authority)의 규제 샌드박스 도입 선례 등을 살펴볼 때, 본 보고서는 우리나라 역시 규제의 집행 및 적용에 있어 규제당국의 재량권을 최대한 인정하는 방향으로 규제정책을 전환하는 것에 대한 필요성에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다고 제안한다.

즉 규제당국에 대하여 규제의 적용을 일시적으로 면제 또는 수정할 수 있는 권한을 부여하고, 이를 근거로 규제당국이 현실의 상황에 부합하는 탄력적이고 유연한 규제집행을 추진할 수 있다면 보다 시의 적절하고 신속한 대응이 가능할 수 있을 것으로 사료된다.

그러나 이러한 신속하고 유연한 대응을 위해서는 규제당국의 재량권에 대한 기본적 시각 변화 및 사회적 합의가 선행되어야 할 것이다. 현행 행정규제기본법은 규제법정주의를 명확히 규정하고 있으며, 또한 최근 기존 하위법령에서 규정하던 내용 역시 민주적 통제 강화를 위

해 상향입법을 추진하는 사례가 많이 나타나고 있다. 더구나, 행정부의 재량권 확대에 대해 극히 신중한 경향을 보이고 있는 우리나라에서는 규제당국의 재량권의 확대가 필요한 규제정책의 도입 가능 전망은 그렇게 밝지 않을 수도 있다.

하지만 “4차 산업혁명”을 주창하는 입장 등에서 주장하는 바와 같이, 과학기술 및 현대사회의 발전 속도 등을 감안한다면, 현실에서 발생 가능한 규제정책과 관련한 문제들을 입법을 통한 대처하는 것에는 분명히 한계가 존재할 수 밖에 없다. 그러므로 다른 규제 선진국 등의 경험 등을 고려하여, 행정부에 급변하는 환경에 대응할 수 있도록 규제집행 및 적용에 대한 재량권을 부여·확대할 수 있도록 규제정책의 방향을 설정하는 것도 효과적인 규제정책의 개선방안이 될 수도 있을 것이다.

< 참고문헌 >

- 강선준, 원유형, 박한준, 박성욱, 정석호 (2017), 4차 산업혁명 관련 규제수단 분석 및 발전방향에 관한 정책적 검토
- 김석영 (2018), 영국의 규제 샌드박스와 시사점. KIRI리포트.
- 김소영, 김우재, 김태호, 남궁석, 홍기빈 (2017), 4차 산업혁명이라는 유령
- 김신, 이혁우 (2016), 규제혁신을 위한 기존 규제의 정비 방안
- 김재광 (2004), 재량행위의 투명화를 위한 법령정비지침
- 김정욱 (2020), 신산업과 규제개혁 과제
- 김태윤 (2003), 김대중 정부 규제개혁의 평가와 과제: 규제개혁체계의 개선을 중심으로
- 김현철 (2019), 4차 산업혁명시대 규제개혁의 방향
- 박광국·한평호·이선영·조강주·양준호·백가연 (2018), 4차 산업혁명 대응 거버넌스 원칙과 적용 방안
- 손화철, 이광석, 이정모, 이정엽, 임태훈 (2017), 4차산업혁명이라는 거짓말
- 이수영 (2017), 4차 산업혁명과 규제개혁
- 이주호, 최창용 (2018), 혁신생태계 조성을 위한 규제개혁
- 한국행정연구원 (2021), 4차 산업혁명시대 혁신성장을 위한 규제생태계 조성방안 연구
- 홍승헌 (2021), 포괄적 네거티브에서 유연한 규제로 : 혁신친화적 신산업 규제혁신 원칙의 모색
- ASEAN (2021), Consolidated Strategy on the Fourth Industrial Revolution for ASEAN
- Karen Yeung, 우지숙 (2017), 4차 산업혁명 기술에 대한 영국의 대응
- KDI, KIET (2015), 규제제도 및 규제영향 분석에 대한 연구: 경제분야
- OECD (2017), Regulatory Policy in Korea : Towards Better Regulation
- OECD (2018), OECD REGULATORY POLICY OUTLOOK 2018
- OECD (2018), OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit
- OECD (2019), Regulatory effectiveness in the era of digitalisation
- OECD (2020), Implementing Technical Regulations in Mexico
- OECD (2020), The role of sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age
- OECD (2020), Public integrity for an effective COVID - 19 response and

recovery

OECD (2020), Regulatory quality and COVID - 19 : The use of regulatory management tools in a time of crisis

OECD (2020), Removing administrative barriers, improving regulatory delivery

OECD (2021), Practical Guidance on Agile Regulatory Governance to Harness Innovation

OECD (2021), OECD REGULATORY POLICY OUTLOOK 2021

OECD 한국대표부 (2020), 신기술 발전에 따른 규제프레임워크 논의.

UK (2019), Regulation for the Fourth Industrial Revolution (white paper)

UK (2022), Digital Regulation : Driving growth and unlocking innovation

WEF (2020), Agile Regulation for the Fourth Industrial Revolution : A Toolkit for Regulators