

발간등록번호

11-1543000-001430-01

농식품분야 규제개혁의 전략과 개혁모형 개발에 관한 연구

2016. 10

연구기관

(사) 에이스텝연구소(A-Step Institute)



농림축산식품부

提 出 文

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 “농식품분야 규제개혁의 전략과 개혁모형 개발에 관한 연구”의 최종 보고서로 제출합니다.

2016. 10.

연구기관 : (사) 에이스텝연구소(A-Step Institute)

연 구 진 : 류충렬 (연구책임자)
최병록 (참여연구원)
이상근 (연구보조원)

- 목 차 -

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	3
2.1 연구의 범위	3
2.2 연구의 방법	3
3. 연구의 내용	4
제2장 규제개혁의 의미와 전략적 접근	7
1. 규제의 의미와 규제개혁	7
1.1 규제의 의미	7
1.2 법령으로서의 규제와 규제개혁	8
1.3 정책수단으로서의 규제와 규제개혁	9
1.4 규제개혁과 전략적 접근	11
2. 규제환경과 규제개혁	14
2.1 규제환경과 규제개혁	14
2.2 규제개혁의 환경적요인	15
2.3 규제환경의 변화와 규제개혁	20
제3장 규제개혁의 전략과 기법에 관한 이론적 고찰	23
1. 규제개혁의 전략	23

1.1	규제개혁 목표와 ‘더 나은 규제’	23
1.2	규제개혁목표와 ‘더 나은 규제’에 관한 선행연구	24
2.	규제개혁 추진전략에 관한 선행연구 탐구	25
2.1	대상과제의 선정 및 추진방법 관한 연구	26
2.2	정부의 개입방식과 규제수단의 선택기준에 관한 연구	30
2.3	기준규제의 심사 및 체크리스트에 관한 연구	37
3.	규제개혁 기법(tools)에 관한 고찰	44
3.1	규제개혁과 규제개혁의 기법	44
3.2	주요 규제개혁 기법 고찰	45
4.	OECD 및 주요국가의 규제개혁 전략	56
4.1	OECD의 규제개혁	56
4.2	영국 농림식품분야 규제개혁	59
4.3	일본 농림식품분야 규제개혁	61
4.4	해외사례의 정책적 시사점	64
제4장 농식품분야 규제의 유형과 특징		67
1.	농식품분야 규제의 현황 및 유형	67
1.1	농식품분야 규제현황	67
1.2	농식품분야 규제의 성격별 유형	68
1.3	농식품분야 규제의 성격유형별 분석	71
2.	농림식품분야 규제의 특징과 규제개혁방향	83
2.1	농림식품부 규제의 특징	83
2.2	규제특징에 따른 규제개혁 방향	84

제5장 농식품분야 규제개혁의 전략	85
1. 규제개혁 전략연구의 개요	85
2. 농식품분야 규제개혁목표와 전략	86
2.1 농식품분야 정책목표와 규제개혁 목표	86
2.2 ‘규모화 정책’과 규제개혁 목표 및 지침에 관한 고찰	89
3. 규제개혁의 세부추진전략	91
3.1 대상과제의 선정 및 개혁방식에 관한 전략	91
3.2 규제수단의 선택기준에 관한 전략	97
3.3 기존규제의 심사 및 체크리스트	99
4. 규제유형별 개혁방향과 수단 선택기준에 관한 연구	102
4.1 진입·투입규제의 개혁방향과 수단 선택기준	101
4.2 교육규제의 개혁방향과 수단 선택기준	109
4.3 인증·검사규제의 개혁방향과 수단 선택기준	111
4.4 전문·기술인력의 자격기준에 대한 개혁방향과 수단 선택기준	115
4.5 업무위탁·대행관련 개혁방향과 수단 선택기준	118
4.6 규제일몰 및 일몰기간 설정에 관한 기준	120
4.7 행정질서벌(과태료)의 부과 기준설정	125
4.8 행정처분(취소, 업무정지 등)의 기준설정	148
4.9 행정적 규제의 개혁방향과 수단 선택기준	159
4.10 규제법정주의 개혁방향과 기준	160
제6장 농식품분야 규제사례 검토 및 개혁모형	163
1. 검토대상 규제사례의 선정	163

2. 사례별 개선방안 검토 및 개선방안	164
2.1 교육기관 등 지정(진입)규제	164
[사례 1] 축산관련 교육기관의 지정규제	
[사례 2] 도시농업지원센터 지정규제	
2.2 기타 진입규제 사례	175
[사례 3] 농업기계 사후관리업의 진입(제출필)규제	
2.3 인증·검사기관의 지정규제	182
[사례 4] 농산물 우수관리인증기관의 지정규제	
[사례 5] 유기식품등의 인증심사기관의 지정규제	
2.4 전문·기술인력 등의 자격기준에 관한 규제	211
[사례 6] 품질인증분야 전문기술인력의 자격기준	
[사례 7] 검역·방역·방제분야 전문기술인력의 자격기준	
[사례 8] 교육·인력양성기관의 강사인력 자격기준	
2.5 인증·검사규제 사례의 검토 및 개혁모형	225
[사례 9] 농림식품부 소관 인증·검사제도	
2.6 교육규제의 검토 및 개혁방안	236
[사례 10] 농림식품부 교육규제	
2.7 규제수단의 발굴·선택에 관한 검토 및 개혁방안	246
[사례 11] 동물진단용 방사선장치 사용 동물병원 안전규제 적용배제	
2.8 행정질서벌(과태료)의 사례 검토 및 개혁모형	249
[사례 12] 가축전염병예방법 및 시행령상의 과태료	
[사례 13] 말산업육성법 시행령 등 4개 과태료 규제	
2.9 행정처분(취소, 영업정지 등)규제의 검토 및 개혁모형	274
[사례 14] 우수관리인증기관에 관한 행정처분	
[사례 15] 우수식품인증기관에 대한 행정처분	
[사례 16] 전문인력양성기관에 대한 행정처분(취소 및 영업정지 등)	
[사례 17] 인증·검사기관 행정처분의 위반행위 횟수산정 기준	

2.10 행정적 규제(서류의 작성 및 보존의무)에 관한 검토 및 개혁방안 ..	293
[사례 18] 가축관련 시설의 출입기록 작성 및 보존	
[사례 19] 우수식품 등 인증관련 서류의 보존	
[사례 20] 열처리 작업별 열처리결과의 보존의무	
[사례 21] 축산업허가자(정액등 처리업, 가축사육업)의 서류작성 및 보존의무	

제7장 결어 및 정책적 제언	301
1. 연구결과 요약 및 연구한계	301
2. 연구결과의 활용 및 정책적 제언	303
참고문헌	305

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성과 목적

- 정부는 규제개혁을 핵심적인 국정과제로 추진하고 있다. 그러나 부처 주관의 규제개혁은 그 의지만으로는 한계에 달하기 쉽다. 이는 규제개혁을 주관하여 추진하는 부처가 규제개혁 추진주체이기도 하지만 규제자로서의 위치에도 있어 시간이 경과함에 따라 그 의지에도 불구하고 규제의 속성과 편리함에 동조될 가능성이 있기 때문이다.
- 이때 규제를 검토하고 개혁을 추진하는 기본적인 접근방법, 규제수단의 발굴과 선택에 관한 개혁방향과 선택기준을 사전에 설정하고 추진하는 것은 보다 객관적이고 지속적인 개혁추진에 도움이 된다. 즉, 개혁의 추진방법과 수단선택의 기준에 관하여 미리 설정된 지침서를 참고하거나 준수하게 함으로서 보다 체계적이고 지속적인 개혁추진이 가능할 수 있기 때문이다.
- 한편, 농림축산식품 분야(이하 농식품분야)는 종래 토지·노동 중심의 농업에서 기술과 자본·경영 중심으로, 전통산업에서 다른 산업과의 융·복합으로 새로운 산업으로 급속하게 진행되고 있다. 농림축산식품부(이하 농림식품부)도 이러한 규제환경의 급속한 변화추세에 부응하여, 농업을 미래성장산업으로 육성한다는 목표를 설정하고 규모화, 전문화, 과학화, 6차 산업화 등의 정책을 제시하고 있으며 이러한 정책과제를 실현하기 위한 핵심적인 전략으로 규제개혁을 제시하고 있다(농림식품부, 2014b:1 참조).

- 그러나 농식품분야 규제는 농산물 안전과 품질, 산업육성, 가축전염병예방과 위생, 농지보전과 지역개발 등 규제가 적용되는 분야가 다양하고 광범위하며, 규모화와 소규모 영농의 보호, 농지활용과 농지자원보전, 산업육성과 소비자안전 등 정책목표 간에 갈등도 존재한다는 특징을 갖고 있다. 이러한 규제의 특성은 규제개혁 추진과정에서 상위목표와 달리 실제 세부적인 규제수단의 개혁방향과 대안선택을 더욱 어렵게 만든다.
- 결국 규제환경의 급속한 변화과정에서 규제분야가 다양하고 세부 규제수단의 발굴과 선택에서 갈등이 예상되는 농식품분야의 규제개혁 과정에서는, 피규제자의 규제부담을 최소한으로 하면서 정책목표를 실현하기 위한 바람직한 접근방법 및 수단선택 등에 관한 전략과 기준의 선제적인 마련이 더 요구 된다고 할 것이다.
- 현재 농림식품부는 몇 가지의 접근방법으로 규제개혁을 추진하고 있다. 2014년 ‘농식품 규제개혁 추진계획’을 수립하고 한시적으로 ‘민관합동 농식품 규제개혁 작업단’을 운영한바 있으며, 2015년 이후에는 ‘농식품분야 규제개혁 현장포럼’을 운영하고도 있다.¹⁾
- 그러나 농림식품부의 규제개혁 접근은 기본적으로 피규제자의 애로규제를 건의 받아(일부 발굴하여) 규제자의 위치에 있는 계선조직에서 개선안을 마련하는 방식으로, 규제환경이 급속하게 변화하는 농림식품분야에서 한계를 갖게 될 가능성이 있다.
- 아울러 농정패러다임의 전환과 산업 간의 융.복합화가 급속하게 진행되는 농식품분야의 규제대안의 발굴과 선택에 있어서도, 규제부담이 적으면서도 미래지향적인 정책목표 실현에 중점을 두는 ‘더 나은 규제’를 선택하기 위한 기준 등에 관한 전략이 요구된다.
- 이러한 점을 고려하여 본 연구는 부처 주도의 규제개혁에서 더 나은 규제를 선택하기 위한 추진방법, 수단의 선택 등에 관하여 필요한 전략을 마련하는 데 목적이 있다.

1) 농림축산식품부(2014a, 2015a · 2015b) 참조

2. 연구의 범위와 방법

2.1 연구의 범위

- 본 연구는 농식품분야 정책목표의 실현수단으로서 규제의 순기능을 제고하기 위한 ‘더 나은 규제’를 위한 기본적인 규제개혁의 접근전략과 규제의 개혁방향과 수단선택의 기준을 제시하고, 아울러 규제사례를 선정하여 제시된 전략과 기준에 따라 시범적인 규제개선 방안을 마련함으로써 향후 농림식품부 규제개혁을 위한 개혁사례를 제시하는데 있다.
- 먼저 본 연구는 ‘규제’를 바람직한 정책목표의 실행수단으로서의 기능과 피규제자를 미래지향적인 방향으로 유도·선도하는 한다는 순기능에 중점을 두고, 피규제자의 규제부담을 적게하면서 규제의 정책목표 실현수단으로서의 순기능을 극대화하는 ‘더 나은 규제(better regulation)’를 선택하려는 접근방법과 수단 선택의 기준 등을 전략적 규제개혁으로 개념화하고 접근하였다.²⁾
- 아울러 규제개혁의 전략을 제시함에 있어서 신설·강화규제에 대한 전략은 제외하고³⁾ 기존규제(existing regulation)에 대한 개혁전략에 중점을 두었으며, 개혁모형은 성격 유형과 분야별 유형 도합 21개의 사례에 한정하였다.

2.2 연구방법

- 본 연구는 문헌조사, 규제개혁 경험자와 전문가의 자문 등을 통해 진행하였다. 먼저 국내·외에서 개발된 규제개혁 이론과 기법의 문헌조사, 규제개혁의 경험자의 자문을 통하여 규제개혁 전략에 필요한 요소를 정리하고 이를 토대로 필요한 분야를 선정하여 전략방안을 마련하였다.
- 규제 성격유형별, 분야별 검토대상 규제사례의 선정과 선정된 사례에 대한 개

2) 다만, 전략적 규제개혁의 개념에 대하여는 학자 간에 이견이 있을 수 있다.

3) 신설·강화규제는 「행정규제기본법」과 규제개혁위원회에서 심사방법, 규제영향분석(RIA)의 작성과 검토 및 규제비용총량제(cost-in, cost-out)의 적용 등 절차와 기준이 비교적 잘 마련되어 있어 부처단위에서 접근전략을 추가적으로 마련해야 하는 필요성이 기존규제에 대한 연구보다 시급하지 않다고 할 수 있다.

선모형의 연구에서는 관련분야 전문가의 자문을 수렴하여 진행하였다.

3. 연구의 내용

- 제2장에서는 먼저 규제의 기능, 특히 규제의 정책목표 달성과 피규제자를 바람직한 정책방향으로 유도하고 선도하게 하는 규제의 순기능에 중점을 두어 살펴보고, 규제의 순기능을 제고하기 위한 전략적 규제개혁의 의미와 전략적 접근의 필요성을 제시한다.
- 제3장에서는 ‘더 나은 규제’(better regulation)를 위한 규제개혁 추진전략 마련에 필요한 고려사항들을 연구한다.
 - 전략적 접근에 필요한 고려사항의 연구는 그간 국내·외에서 제시하는 규제개혁의 방향과 개혁기준과 선택에 관한 선행연구와 정부의 지침, OECD에서 제시하는 규제개혁의 전략, 영국 등 선진국의 사례 및 규제개혁 수단과 기법(Tools)들을 살펴보고 이를 농식품분야의 전략적 규제개혁에 이용가능성을 분석한다.
- 제4장에서는 본연구의 대상인 농식품분야 규제의 성격별 유형과 특징을 살펴본다. 본 연구에서는 규제개혁의 전략적 접근과 개혁모형을 선정하기 위한 기초적인 분석에 한정한다.⁴⁾
- 제5장에서는 제3장의 선행연구, 해외사례 등을 참고하여, 기본적인 영농 정책 패러다임이 변화하고 있는 농림식품부에 ‘더 나은 규제’를 선택하기 위해 필요한 규제개혁 대상의 선정과 착수방법, 농림식품분야에 빈도가 높은 규제유형에 대한 규제개혁 방향과 수단 선택기준을 제시한다.
- 제6장에서는 제4장에서 분석한 농림식품부 소관의 기존규제 중에서 사례를 선정하여, 제5장에서 제시한 규제 개혁방향과 수단 선택기준 등에 입각하여 ‘더 나은 규제’를 위한 방안을 검토하고 향후 유사한 규제의 개혁모형으로 개선안

4) 정부의 규제등록제도는 1998년 행위단위의 등록에서 2015년에 법령의 조문단위로 변경되었다. 변경된 규제등록제도는 그간의 등록제도와 달리 규제의 수량, 등록된 규제의 성격별 분야별 유형을 구분하지 않고 있다. 따라서 농림식품부의 규제전수를 종래 단위로 구분하고 유형화하는데 어려움이 있으며 그러한 시도는 본 연구의 진행에 불필요하기 때문이다.

을 제시한다. 연구대상의 사례는 21개 내외의 규제를 선정한다.

<그림 1-1>은 본 연구의 내용을 중심으로 정리된 연구수행 흐름도이다.

<그림 1-1> 연구 수행 흐름도(Research Flow Chart)

연구 단계	주요 내용	비고
규제개혁의 의미와 전략적 접근에 관한 이론적 탐구	<ul style="list-style-type: none"> - 규제의 기능과 규제개혁의 의미 - 규제의 정책목표 실현수단으로서의 의미와 규제개혁의 전략적 접근 필요성 	문헌연구, 관련자 면담
↓		
규제개혁 전략의 고려사항	<ul style="list-style-type: none"> - 규제개혁 전략의 고려사항에 대한 분석 - 더 나은 규제를 위한 접근방법 - 더 나은 규제를 위한 수단의 선택기준 - 기존규제의 더 나은 규제로의 규제심사 및 체크리스트 - OECD 및 주요국가의 사례 	문헌연구 및 전문가 자문
↓		
농림식품부 규제의 유형과 특징에 관한 연구	<ul style="list-style-type: none"> - 전략적 접근을 위한 농식품분야 규제 탐구 - 규제의 유형과 특징 - 규제특징에 의한 개혁방향 	문헌연구 및 전문가 자문
↓		
농식품분야 규제개혁 전략	<ul style="list-style-type: none"> - 규제개혁의 접근과 착수방법에 관한 전략 - 정책목표와 규제개혁 목표의 연계 방안 - 규제개혁 심사 및 체크리스트(매뉴얼) - 규제수단의 발굴과 선택의 개혁방향과 선택기준에 관한 사항 	기준마련 및 전문가 자문
↓		
유형별, 분야별 규제 사례 선정 및 개선안 제시	<ul style="list-style-type: none"> - 규제의 성격별 유형별 규제사례를 선정, 제시된 더 나은 규제를 위한 규제의 개혁방향과 선택기준에 입각하여 개선안을 마련하여 개혁모형으로 제시 - 개별 및 분야별 규제 20개 선정 	사례선정, 분석 및 전문가 자문

제 2 장

규제개혁의 의미와 전략적 접근

1. 규제의 의미와 규제개혁

1.1 규제의 의미

- 규제의 정의는 여러 가지 관점, 즉 규제를 좁게 보느냐 아니면 넓게 보느냐, 정부의 개입행위 자체에 초점을 두느냐 아니면 개입하려는 목적에 초점을 두느냐, 또는 외부에 인식되는 형태에 중점을 두느냐 등에 따라 조금은 다르게 정의된다.
- 그러나 다양한 정의를 종합하면, 규제는 공익이나 바람직한 경제사회질서 등을 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 법령으로 정의되고 있다.⁵⁾ 즉 정부가 특정한 목적을 위해(정책목표의 실현) 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 법령(목표실현의 수단)이 된다.
- 결국 규제는 정책목표를 실현하기 위해 불가피하게 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 수단(법령)으로서, 정책문제를 해결하고자 설정한 정책목표를 실현하는 여러 방식 중에서 규제방식에 의한 정책으로 그 수단을 정하고 있는 법령이다. 따라서 규제는 크게 정책목표의 실현이라는 목적, 목적을 위해 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 수단(법령)이라는 목적과 수단의 관계로 나타나고 외부에 인식이 가능하게 된다.

5) 최병선(1992:18), 김재광(2012:10), 류충렬(2015:12-13), Meier(1985:1), 「행정규제기본법」제2조 등 참조.

- 규제를 인식하는 2가지 측면, ‘정책목표를 실현하는 정책수단으로서의 규제’와 ‘국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 법령(수단)으로서의 규제’의 2가지 관점에서 어디에 더 중점을 두느냐에 따라 규제개혁의 접근이나 개혁의 잣대 등에서 다소 차이가 있게 된다.

1.2 ‘법령으로서의 규제’와 규제개혁

1.2.1 ‘법령으로서의 규제’의 의미

- 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 ‘법령으로서의 규제’는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용의 법령 그 자체에 중점을 두어 인식하게 된다. 법령으로서 실현하려는 정책목적보다 제한되는 국민의 권리, 부과되는 의무에 상대적으로 더 관심을 갖게 된다. 또한 규제의 정의에서 ‘정당한 권한을 가진 기관에서 합법적인 절차에 의해 만들어진 법령’(류충렬, 2015:13), ‘공공목적 추구하는 권한 있는 기관이 만들어낸 법적규정’(Martelli, 2014: 54) 등으로 ‘권한 있는 기관’, ‘합법적인 절차’ 등 절차적 정당성도 강조된다.
- ‘법령으로서의 규제’는 규제를 국민의 대표기관인 국회에서 제정하는 법률, 법률의 위임을 받아 제정되는 행정입법(대통령령, 부령 등), 지방자치단체의 조례 등을 의미하게 된다. 결국 규제는 국민의 위임을 받은 정당한 기관에서 국민의 의사를 직·간접적으로 수렴하여 만들어진 것으로, 절차의 정당성과 규제법정주의에 적합한 규제는 정당성이 인정되며⁶⁾ 피규제자는 그 정당성으로 수인 및 준수 의무를 갖게 된다.
- 결국 ‘법령으로서의 규제’는 법의 기능인 질서유지, 산업의 육성과 발전, 국민 안전과 약자의 보호 등의 기능을 실현하기 위해 필요불가피한 규칙으로서 공정한 조정 및 심판자의 역할이 강조된다. 따라서 ‘법령으로서의 규제’ 측면을 강조하면 새로운 산업의 탄생, 산업의 융·복합화 등이 진행된다면 될수록 새로운 규칙의 필요성으로 끊임없는 규제의 탄생을 불가피하게 된다.

6) 법령으로서의 규제는 적법한 절차에 따라 제정·발효되면 그 집행력과 정당성은 인정된다. 따라서 만약 제정된 법령이 규제법정주의 및 상위법령에 적합하지 않은 경우에는 규제로서의 정당성까지 있다고 하기는 어렵게 된다.

1.2.2 ‘법령으로서의 규제’측면에서의 규제개혁

- 법령은 일반성을 특징으로 한다. 따라서 ‘법령으로서의 규제’에 중점을 둔 규제 개혁은 국민의 다수의견을 수렴하는 사회적 적합성, 규제법정주의의 강조, 상위법령에의 부합성, 법적 안정성, 법령 집행과정의 투명성 등이 규제개혁의 잣대로 강조되고 고려하게 된다.
- 또한 규제의 개선수준에 있어서도 미래지향적인 정책목표를 선도하는 미래시점의 기준보다 현재시점의 국민다수의 의사를 일반화하는 것이 상대적으로 더 바람직한 개혁으로 제시될 가능성도 있게 된다.

1.3 ‘정책수단으로서의 규제’와 규제개혁

1.3.1 ‘정책수단으로서의 규제’의 의미

- 규제는 정책목적을 실현하려는 수단의 하나이다. 정부정책, 즉 특정산업의 육성, 환경·안전·보건·위생의 보호, 소비자와 생산자의 보호, 서민과 중소기업의 보호 등 다양한 정책문제를 해결하기 위한 정책목표를 달성하기 위해 정부가 민간에 개입하는 정책수단이 된다.⁷⁾
- 정부가 민간에 개입하는 정책 실현수단으로서의 규제방식, 예산의 결정과 집행과 같은 재정방식, 홍보·자율협조 유도 등 행정지도 방식으로 크게 구분된다. 이 중에서 규제방식은 피규제자에게 그 비용을 전가하는 강제적인 방식이다.
- ‘정책수단으로서의 규제’는 정책방향의 설정(예: 농지보전 vs 재산권 및 산업입지, 영농규모화 vs 소규모 영농보호, 생산자보호 vs 소비자 안전 등)에서부터 수단을 구체화하는 과정에 이르기까지 갈등이 있게 된다. 이해관계의 수렴과정을 거쳐 만들어진 규제는 피규제자로 하여금 정책목표로 지향하게 유도하면서 정책대상으로서 정책목표 달성에 따른 수혜자로서의 위치에도 있게 한다.

7) 정부규제를 정부의 기능을 수행하기 위해 사용하는 수단으로 보는 것으로서 정부의 정책 자체를 규제로 파악할 수도 있게 된다(최유성 외, 2014 참조).

- 결국 ‘정책수단으로서의 규제’ 측면에서도 규제는 끊임없이 탄생하고 증가할 가능성이 높게 된다. 사회가 복잡다기화 될수록 약자의 배려, 소비자 안전, 중소기업의 보호, 특정한 산업육성 등 정부의 개입을 필요로 하는 사회문제 (social issue)가 증가하게 되고, 정부가 개입할 정책의제(policy agenda)가 증가하면서 다양한 정책수단 중에서 민간에 비용을 전가하는 규제수단을 선택할 가능성이 높아지기 때문이다.
- 정부의 개입방법에서 규제자인 정부는 규제방식을 더 선호하게 된다. 이는 규제수단이 재정방식 등 비규제방식에 따른 예산제약, 인력부족, 다른 수단의 불확실성 등으로부터 자유로울 수 있기 때문이다.

1.3.2. ‘정책수단으로서의 규제’ 측면에서의 규제개혁

- ‘정책수단으로서의 규제’ 측면에서의 규제개혁은 ‘법령으로서의 규제’에 비하여 상대적으로 정책목표와 수단의 관계에 대한 분석이 상대적으로 강조된다. 즉 규제의 수단을 필요로 하는 기존목표가 여전히 타당하고 유효한지, 당초 설정된 정책목표가 여건의 변화로 변경은 없는지, 정책목표 실현을 재정방식 등 다른 수단으로 전환할 가능성은 없는지 등 규제의 원인이 되는 목표에서부터 목표-수단의 경제성에 중점을 둘 수 있게 된다.
- 결국 ‘정책수단으로서의 규제’에 중점을 둔 규제개혁은 ‘법령으로서의 규제’에 중점을 둔 규제개혁에서 강조된 사회적 합리성, 규제법정주의, 법적 안정성 등에 더하여 근본적인 정책목표와 수단으로서의 규제의 관계에까지 개혁의 잣대가 넓어지게 된다.
- 또한 규제개혁의 수준에 있어서도, ‘법령으로서의 규제’ 측면에서는 현재시점의 국민다수 의사의 일반화된 규칙을 선택할 가능성이 상대적으로 높게 되나, ‘정책수단으로서의 규제’ 측면에서는 상대적으로 현재의 일반적 수준보다 피규제자를 미래시점의 목표에 도달하도록 유도하고 선도하는 미래지향적 대안에 더 중점을 둘 가능성이 있게 된다.

1.4 규제개혁과 전략적 접근

1.4.1 규제개혁의 의미

- 위에서 살펴본바 같이 규제의 개념에서 규제의 어디에 다 중점을 두어 인식하느냐에 따라 규제를 개혁하는 접근방법, 개혁의 잣대 등에서 상대적으로 강조하거나 대안을 선택하는 기준이 달라질 수도 있게 된다.
- 만약 규제의 개념에서 ‘권리의 제한과 의무를 부과하는 법령’이라는 피규제자에 미치는 정부의 강제적인 법령(수단)이라는 측면에 중점을 두면, 그에 대응하는 규제개혁은 피규제자가 제기하는 부담이나 불편의 감축에 중점을 두게 되며, 아울러 법령으로서의 일반화에 사회적 합리성에 더 중점을 두게 된다.
- 즉, 규제를 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 ‘법령으로서의 규제’ 측면에서 접근하면, 규제개혁은 규제로 인해 개인의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 정도가 과한지 아닌지에 더 중점을 두게 되고, 접근 전략은 피규제자가 건의하는 권리제한·의무부과의 애로를 해소하는 데 집중할 개연성이 상대적으로 높게 된다(류충렬.2015:88).
- 반면, 규제를 피규제자의 권리를 제한하거나 의무를 부과하게 하는 목적인 ‘바람직한 경제사회 질서’, ‘특정한 행정목적’ 등 규제를 하게 되는 정책목표에 초점을 두게 되면 그에 대응하는 규제개혁은 현재의 애로 해소에서 나아가 어떻게 효과적으로 목표를 달성할 것인가의 정책목표-수단과의 관계에도 중점을 두는 개혁접근이 가능하게 된다.
- 즉, 이때의 규제개혁은 규제로 인해 개인의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 정도가 과한지 아닌지 등 현실의 애로해소에 더하여, 목표-수단 간의 합목적성, 효과성, 효율성 등 목표-수단의 분석기법도 규제개혁에 활용하게 될 가능성이 높게 된다.
- OECD를 비롯한 대다수 규제개혁 선진국의 규제정책에서도 규제를 정책목표의 실현수단이라는 측면을 강조하고 있으며, 규제부담을 줄이면서 수단으로서의 ‘더 나은 규제’(better regulation)를 선택하는 것을 규제개혁으로 인식하고 있다.

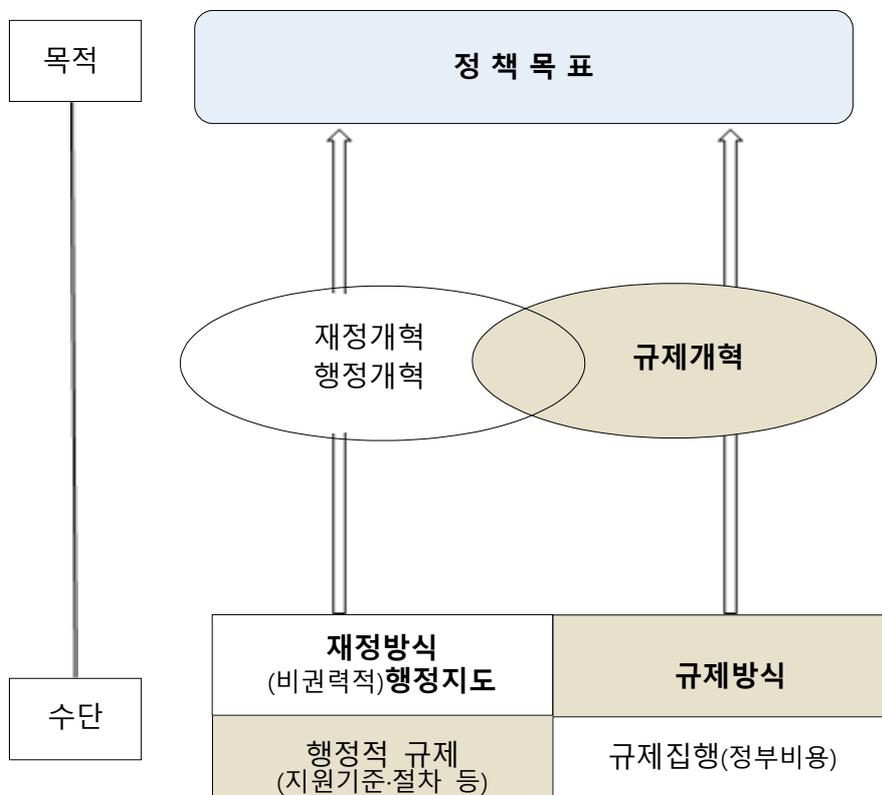
- 즉 규제개혁은 단순히 규제의 개수를 줄이고 철폐하는 것이 아니라, 소기의 정책목표를 달성하고자 함에 있어서 적용 가능한 다수의 정책수단 중에서 보다 효과적이고 경제적인 수단을 선택하는 과정으로 인식하는 것이다(김종석, 1998: 126-127참조).
- 결국 규제개혁은 설정된 정책목표를 달성하는 가장 바람직한 정책수단을 선택하고 품질을 향상시키는 과정으로서, 정부가 규제하지 않는 규제철폐를 포함하며 규제방식이라도 ‘더 나은 규제’(better regulation)를 추구하는 과정이 된다.
- ‘더 나은 규제’는 ‘정책수단으로서의 규제’ 측면에서 강조되는 목표실현에 가장 효과적이고 경제적인 수단, ‘법령으로서의 규제’ 측면에서 강조되는 피규제자의 부담을 줄여주는 수단이 되며,
- 피규제자인 기업과 국민의 입장에서는 주어진 규제를 준수하면 설정된 정책목표가 경제적이고 효과적으로 실현되어야 하고, 피규제자는 규제준수의 결과로 정책 목표가 제시한 이익을 자연스럽게 실현하게 되는 수단을 발굴하고 선택하는 과정이라 할 것이다.

1.4.2 규제개혁의 전략적 접근의 필요성

- 정책목표를 실현하기 위한 정책수단은 크게 재정방식, 규제방식으로 구분할 수 있다. 정책목표와 수단방식인 재정방식, 규제방식과의 관계는 <그림 2-1>과 같이 나타낼 수 있다.
- <그림 2-1>에서 정책목표를 실현하기 위한 수단으로 비규제적인 재정방식을 선택하여도 재정집행과 관련된 지원기준, 신청절차 등 부분적으로 행정적 규제가 필요하고 이를 개선하기 위한 규제개혁이 수반된다. 반면 규제방식을 선택하여도 규제집행을 위한 정부비용을 수반하게 되어 재정지원이 불가피하게 된다. 규제방식이나 재정방식은 상호 보완적 관계가 된다.

- 또한 정책목표를 실현하는 재정방식과 규제방식은 상호 대체적 관계에 있게 된다. 정부개입이 필요한 정책목표가 마련된 이후에 목표 실현방식에서 정부지출을 줄인다는 것은 상대적으로 규제의 증가를 초래할 가능성이 높게 된다(최병선, 1998:143). 반대로 규제폐지를 목표로 하는 규제개혁은 설정된 정책목표를 포기하지 않는 한 정부의 재정지출을 그 만큼 더 필요로 하게 된다.

<그림 2-1> 정책목표와 실현수단의 관계



- 결국 규제개혁은 설정된 정책목표를 실현하는 수단으로서 재정방식 등 비규제적 대체 가능성까지 고려하여야 한다. 규제방식의 경우에도 피규제자의 권리제한과 의무부담을 적게 하면서 목표달성에 효과적이고 경제적인 '더 나은 수단'을 찾아야 하는 것이다. 이러한 규제개혁은 종합적이고 전략적 접근이 불가피하게 된다.

2. 규제환경과 규제개혁

2.1 규제환경의 변화와 규제개혁

- 규제는 정부가 해결하고자 하는 정책문제를 규제방식으로 실현하고자 하는 정책결정의 산물인 정책이다.
- 따라서 규제는 해결이 필요한 사회문제에 대한 정부개입의 필요성, 바람직한 대안의 발굴과 결정 등 여러 단계의 정책과정을 거쳐 탄생하게 되며, 그 과정에서 정책참여자, 이해관계자 간의 협의, 설득, 협상도 있게 된다. 만들어진 규제는 집행과정을 거치면서 당초 설정한 정책목표 달성에 얼마나 효과적인지를 평가하고 환류(feedback)하는 순환과정을 갖게 된다.
- 결국 규제방식의 정책결정 산물인 규제는 만들어지고, 집행하고, 사후평가를 거쳐 만들어진 규제를 개혁(폐기 또는 개선)하는 순환과정을 되풀이 하게 된다.
- 규제의 순환과정에서, 만들어진 규제는 집행과정을 거치면서 여러 요인으로 규제개혁의 필요성에 직면하게 된다. 해결하고자 하는 정책목표의 실현, 정책목표의 수정 등 목표가 먼저 변화된 경우, 근본적인 정책목표에 변화는 없으나 수단인 규제가 목표달성에 효과성이 없는 경우 등 다양하다.
- 그러나 만들어진 규제에 대한 개혁의 필요성에서, 정책목표의 변화가 없음에도 규제로 인한 피규제자의 권리제한과 의무부과에 따른 규제부담에 비해 오히려 정책목표 달성에 효과성이 없거나 낮은 경우가 중요하면서도 규제자가 발견하기 어려운 경우라 할 수 있다.
- 이러한 규제개혁이 필요하게 되는 요인으로는 기술변화, 산업 간의 융·복합화, 국제경쟁의 증가 등 규제의 대안 결정에 영향을 주게 되는 규제 외부적 요인, 비규제적 방식과 달리 규제방식 자체에 내재된 나쁜 규제속성들이 표출되는 규제 내부적 요인, 집행기관의 잘못된 집행 등 여러 가지 요인을 들 수 있게 된다.
- 특히 만들어진 규제가 규제환경의 변화를 선제적으로 수용하지 못할 경우 규제

는 걸림돌이 되며 규제에 대한 불만 및 개혁요구의 증가, 규제준수율의 하락을 가져오고 종국적으로 기술 및 산업 발달을 방해할 가능성은 그 만큼 증가하게 된다.

- 정책목표 자체의 변화가 뚜렷하지 않음에도 만들어진 규제가 정책목표 실현과 준수하는 피규제자에게 목표실현에 따른 이익을 가져오지 못하게 되는 규제개혁의 요인으로 규제의 외부환경 요인, 규제방식에 따른 규제의 속성, 규제자 및 집행기관의 요인 등 3개 유형에 6개 세부요인을 들 수 있다.

<표 2-1> 규제개혁 요인

구분	규제개혁의 요인
외부 환경적 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 기술의 발달, 산업의 융·복합 추세 등 • 국민의식수준의 변화 • 국제경쟁의 증가
규제방식의 내재요인	<ul style="list-style-type: none"> • 규제속성의 관리소홀
규제자·집행기관 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 하자(瑕疵)있는 규제의 탄생 • 규제 집행과정의 오·남용

자료: 류충렬(2016: 70-72)을 참조하여 구성

2.2 규제개혁의 환경적 요인

2.2.1 규제의 외부환경 요인

(1) 기술의 발달, 산업의 융·복합화 추세

- 규제개혁을 필요로 하는 규제환경의 변화에서 가장 중요한 요인은 기술의 발달과 산업간의 융·복합화 추세 등이 된다. 기술의 발달은 피규제자에게 규제부담을 줄여주거나 목표달성에 더 나은 수단을 발굴하고 선택가능하게 만들고, 산업간의 융·복합화의 추세도 규제대안에 기본적인 변화를 요구하게 된다.

- 규제수단이 급속하게 변화하는 규제의 외부환경 변화에 능동적, 선제적으로 수

용하지 않으면 산업의 발달을 방해하게 되고, 당초 의도한 정책목표에 규제 순기능은 저하하게 된다.

- 특히 종래 전통산업으로 인식되었던 농림분야에서는 외부환경 변화가 급속하게 진행되고 있으며, 농림업, 제조업, 유통업, 서비스업, 관광업 등 기존의 산업분류를 무의미하거나 그 경계를 구분할 필요성마저 없게 만들어 규제대안의 발굴 범위와 선택의 근본적인 방향마저 변화를 요구하고 있다.

(2) 국민 의식수준의 변화

- 피규제자인 국민의 규제에 대한 의식수준의 변화는 규제수단의 마련과 선택에 직접적이고 중요하게 영향을 미치게 된다. 피규제자인 국민의 의식수준의 변화를 수용하지 못한 규제는 규제저항을 가져오게 된다.
- 특히 건강·안전, 소비의 형태 등에 관한 의식수준은 빠르게 변화되고 있어 변화에 맞는 규제대안의 마련과 선택을 요구하게 된다. 규제가 국민 의식수준의 변화에 걸맞지 않은 대안은 규제준수율과 정책목표 효과도 나쁘게 된다.
- 국민 의식수준의 변화는 규제분야에 따라 다소 차이는 있으나 대체로 전통적인 명령·지시적 수단규제에서 자율적 또는 시장 유인적 규제수단을 더 발굴하고 선택하도록 요구하고 있다.

(3) 국제경쟁의 증가

- 오늘날 교통·통신의 발달, 국제무역 거래의 증가 등으로 국제적 경쟁이 증가하고 있다. 국제경쟁의 증가는 국제규범의 변화를 가져오고 이러한 변화에 상응하는 규제의 변화가 불가피하다.
- 특히 국제무역거래에 의존하는 한국의 경우에는 국제규범, 국제경쟁에 민감한 규제가 많아 국제경쟁이 증가하는 상황에서는 중요한 규제환경이 된다. 농업분야 FTA, 농산물 수출입 등은 농식품분야에서는 국내적인 환경요인보다 더 민감하게 된다.

2.2.2 규제방식의 내재적 요인

- 규제방식은 재정방식, 행정지도 등 비규제방식과 달리 피규제자에게 강제적으로 비용을 전가하게 된다. 규제자는 이러한 규제방식의 편리함으로 규제방식을 선호하는 경향을 갖게 되며, 반면 피규제자는 규제 일탈 또는 준수비용의 회피를 시도하게 된다. 이는 규제방식이 갖는 기본적인 속성이기도 하다.
- 규제방식이 가지고 있는 내재된 속성으로는 규제의 보수성과 포획(regulatory capture), 규제의 확대재생산(tar-baby effect), 경제적 지대(economic rent)와 기득권(vested interests), 행정편의주의 경향(administrative expediency), 포지티브(positive) 및 사전규제(ex-ante regulation)방식의 선호 등을 들 수 있게 된다.⁸⁾
- 규제는 규제방식이 가지는 독성을 지속적으로 관리하지 못할 경우 규제의 독성이 표출되어 규제는 순기능보다 산업발전의 걸림돌 또는 시장기능의 왜곡을 가져올 가능성이 높게 된다. 규제방식에 내재된 속성의 관리를 위한 규제개혁이 필요하게 된다.

(1) 규제의 보수성과 규제포획(regulatory capture)

- 만들어진 규제는 계속적으로 유지되려는 속성을 갖게 되며 규제자와 피규제자도 규제에 포획되어 예측되는 경향을 보이게 된다.
- 규제포획 현상은 모든 규제에서 나타날 수 있으나 특히 기술발달이 빠른 진행되는 분야에서는 새로운 기술의 적용 및 새로운 산업의 탄생을 지연시키거나 방해할 가능성이 있게 된다.

(2) 규제의 확대재생산(tar-baby effect)

- 피규제자는 규제부담을 회피하고자 규제일탈을 시도하게 된다. 이때 규제는 피

8) 류충렬(2015:42-50)을 참조하여 정리

규제자의 일탈을 막기 위해 강화하거나 새로운 규제를 지속적으로 추가하게 되어 확대되는 규제피라미드(regulatory pyramid) 현상을 갖게 된다.

- 이러한 규제의 확대재생산은 기업에는 규제준수 비용의 증가를 가져오고 정부에는 확대되는 규제로 단속비용 등 행정비용의 증가를 가져오게 된다.

(3) 행정편의주의(administrative expediency) 규제의 선호

- 규제자의 입장에서 보면 국민에게 비용을 전가하는 규제방식은 매우 편리한 방식이 된다. 이는 재정방식이 갖는 재정부족과 인력부족으로부터 자유롭게 되며, 행정지도 등 비규제 대안(non-regulatory alternatives)이 갖는 불확실성을 줄여주기 때문이다. 규제자는 정부개입이 필요한 경우 규제방식을 더 선호하는 경향을 갖게 된다.
- 또한 규제의 편의성으로 규제자는 각종 통계의 파악과 유지, 규제집행과정의 단속과 확인 등에 까지 쉽게 규제방식을 선택하게 되어 각종 신고, 자료제출 등 행정적 규제의 증가를 가져오게 된다. 이러한 행정편의주의 규제는 피규제자의 규제준수비용을 증가하게 한다.

(4) 포지티브(Positive system) 및 사전규제(ex-ante regulation)방식의 선호

- 규제는 규제수단을 발굴하거나 선택함에 있어서 네거티브(negative)나 사후규제(ex-post regulation) 방식보다 포지티브 또는 사전규제 방식을 기본적인 방식으로 하게 된다.
- 이는 규제수단을 발굴하고 선택하는 과정에서 예상하지 못한 문제의 발생을 우려하거나 입법기술상 예상되는 문제를 모두 규정하기 어렵다는 이유로 원칙적으로 금지하고 예외적으로 허용하는 포지티브 방식을 선택하게 된다.⁹⁾

9) 김재광(2015:5)은 한국의 경우에는 근대법제가 도입된 역사적 배경에서 일제강점기의 모든 것을 금지하고 시혜적으로 조금씩 허용해주는 법제의 큰 골격을 유지해 오는 과정에서 헌법의 자유시장 경제원칙을 구현하기 어려운 포지티브 방식이 많다는 법제의 역사적인 배경을 이유로 들고 있다.

- 이러한 원칙금지와 사전규제 방식은 피규제자가 요구하는 새로운 기술의 적용, 새로운 업종 및 산업간의 융·복합 추세를 수용하지 못하게 되어 규제에 대한 불만을 증가하게 한다.

(5) 경제적 지대(economic rent) 및 기득권(vested interests)의 발생

- 규제, 특히 진입규제(entry regulation)는 그 정도의 과다를 불문하고 기득권에 따른 경제적 지대(economic rent)가 발생하게 만든다.
- 결국 규제로 인한 기득권자는 기득이익(vested interests)을 지키기 위해 규제자와 유착하여 기존규제를 강화하거나 유지하려고 하게 되고 진입을 낮추는 규제개혁에 반대하는 속성을 갖게 된다.

2.2.3 규제자 및 집행기관의 요인

(1) 하자(瑕疵)있는 규제의 탄생

- 규제의 탄생은 정책목표의 실현에 더 나은 수단을 발굴하고 선택한 결과이어야 한다. 그러나 일부의 경우 규제자가 처음부터 외형적으로 지향하는 목표와 달리 숨겨진 의도(hidden intention)를 갖고 대안을 선택하는 경우도 존재하게 된다.
- 처음부터 의도된 하자(瑕疵)있는 규제는 의도된 특정세력의 이익을 가져와 시장을 왜곡하게 된다.

(2) 규제집행 과정의 오·남용

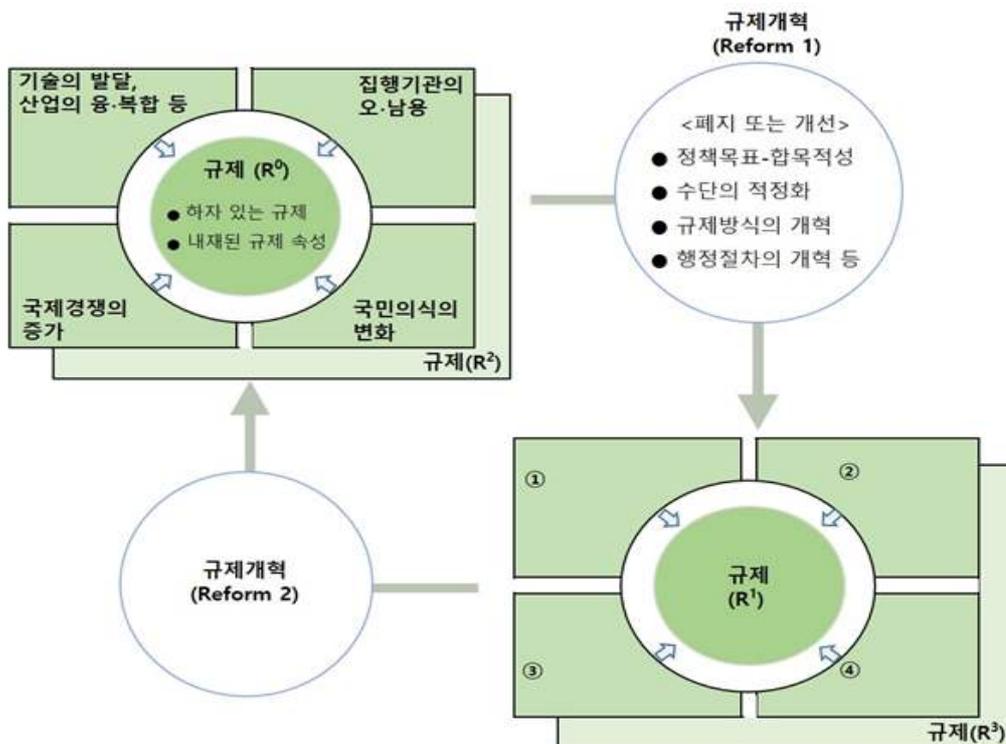
- 집행기관에서 규제의 오남용은 상위규제에 따른 하위 집행규제의 제정, 규제 집행 등 2개의 과정에서 이루어지게 된다. 먼저 하위규제의 마련과정에서는 하위규제자 또한 위에서 살펴본 규제속성을 동일하게 갖게 된다. 상위규제의 위임을 일탈하여 규제를 강화하거나 상위규제 미근거의 규제를 제정하기도 한다.

- 또한 규제 집행과정에서는 규제법령을 소극적 또는 확대 해석하거나 허가권을 통한 근거 없는 주민동의서 요구, 과도한 기부채납 등 사실상 규제를 하는 경우도 있게 된다.

2.3 규제환경 변화와 규제개혁의 순환

- 규제는 규제에 영향을 미치는 규제환경의 변화에 따라 규제수단의 개혁이 불가피하다. 규제가 규제환경 변화를 수용하지 않으면 규제의 순기능을 잃고 걸림돌이 되기 때문이다. 위 <표 2-1>의 규제환경의 변화에 맞추어 규제도 개혁을 통해 지속적으로 개선해 가야 하는 규제개혁의 과정을 <그림 2-2>와 같이 나타낼 수 있다. 규제환경은 끊임없이 변화하고 있으며 규제도 끊임없이 다듬어져야 한다.

[그림 2-2] 규제환경의 변화와 규제개혁



- 위 [그림 2-2] 에서, 만들어진 규제(R₀)는 탄생된 이후부터 <표 2-1>의 규제

환경요인에 영향을 받게 된다. 예들어 기술발달로 피규제자의 준수비용을 줄이는 다른 수단이 가능하게 되거나, 산업 간의 융·복합의 진행으로 새로운 수단의 마련이 필요하게 된 경우, 국제간의 경쟁으로 대안의 보완이 필요하게 되는 경우 등 환경변화에 따라 규제수단의 발굴과 선택에 대한 변화의 필요성도 증가하게 된다.

- 규제는 규제환경의 일정한 변화가 진행되었거나 선제적으로 변화를 수용할 필요성이 있게 되면 해당규제의 폐지를 포함한 새로운 규제(R1→R2→R3 등)로 변화하는 과정을 갖게 된다.
- 이러한 규제환경의 변화와 규제개혁의 순환과정은 ① 규제에 영향을 주는 주변 환경요인의 변화가 빠를수록, ② 규제환경변화에 민감한 규제일수록 환경변화에 적합한 규제대안을 발굴하고 선택하는 순환과정의 주기가 빠르게 된다.
- 결국 규제개혁은 정책목표 변화, 특히 정책목표가 아닌 규제환경의 변화에 맞추어 끊임없이 '더 나은 수단'을 발굴하고 선택하여야 하는 과정이라고 할 것이다.
- 이러한 규제개혁 과정은 기본적으로 규제환경의 변화의 속도에 따라 다르게 될 것이나, 무엇보다 중요한 것은 규제개혁의 주체가 규제환경의 변화에 수동적으로 대응하느냐 아니면 변화를 미리 예측하고 규제를 선제적이고 능동적으로 개혁하느냐는 개혁시점과 수단의 선택에 달려있게 된다.

제 3 장

규제개혁의 전략과 기법에 관한 이론적 고찰

1. 규제개혁의 전략

1.1 규제개혁 목표와 ‘더 나은 규제’

- 규제의 개혁목표는 무엇이 되어야 하는가? 정책목표의 실현수단의 측면에서 보면 정책목표 달성에 보다 경제적이고 효과성이 높은 규제의 선택이 개혁의 목표로서 더 강조될 것이나, 규제로 인한 피규제자의 비용부담 측면에서 보면 규제의 폐지 또는 규제강도가 낮은 규제의 선택이 상대적으로 더 강조될 수 있게 된다.
- 이러한 규제개혁의 목표에서 규제부담 경감 자체를 목표로 제시하는 것이 바람직한지에 대하여는 논란이 있게 된다. 최병선(1888: 144), 김종석(1998: 126) 등은 규제부담의 경감 자체는 규제개혁의 목표로 바람직하지 않다고 하고 있다¹⁰⁾.
- 규제부담 경감 자체를 목표로 제시하는 것은 정부의 개입을 필요로 하는 정책문제 또는 설정된 정책적 목표에 대한 근원적인 해결이 없다면 실천하기 어려운 목표로 정책목표와의 괴리가 나타나게 된다. 정책목표에 변화가 없다면 규제의 경감에 상응하는 재정방식 등 대체적인 방식이 동시에 마련되어야 하기 때문이

10) 규제의 부담을 줄이는 것 자체를 규제개혁의 목표로 제시하기도 한다. 예를 들어 국토교통부(2014:4)는 규제총점관리제를 마련하여 국토교통부 소관 규제를 점수화하고, 2017년까지 소관규제 총점을 30%감축(80,335점 → 56,000점)하는 것을 목표로 제시하고 있다.

다.

- 따라서 규제개혁은 단순히 규제의 개수를 줄이고 규제를 철폐한다는 것이 아니라 피규제자의 부담을 줄이면서 동시에 정책목표를 달성함에 있어서 보다 효과적이고 경제적인 수단을 찾아 선택하는 과정(김종석, 1998: 126-127 참조)으로서 규제개혁의 목표는 규제의 품질개선이 바람직하게 된다.
- 결국 규제개혁의 목표는 피규제자의 부담을 줄이면서 동시에 정책목표 달성에 보다 효과적이고 경제적인 수단으로서 '더 나은 규제(better regulation)'를 발굴하고 선택하는 것이라 할 수 있다.
- 다만 '더 나은 규제'의 대안으로 정부가 아무런 조치를 하지 않는 무대응(규제폐지)이나 재정방식, 행정지도 등 비규제적 방식도 포함된다고 할 것이다.

1.2 규제개혁 목표와 '더 나은 규제'(better regulation)에 관한 선행연구

- 규제개혁의 목표가 되는 '더 나은 규제'는 어떠한 규제인가? 선행연구에서 제시하고 있는 '규제개혁의 목표' 또는 '더 나은 규제'의 기준을 살펴보면 다음과 같다.
- 유승민(1997)은 규제를 통해 '산업의 효율성과 경쟁력 제고 등 성장잠재력의 극대화', '사회적 형평성', '안정성 및 건전성의 제고', '국민의 삶의 질 향상', '규제규범과의 조화' 등 4가지를 달성할 수 있도록 규제를 개선하는 것이 규제개혁의 목표로 제시하고 있다.
- 최병선(1998)은 규제개혁의 목표로서 규제의 '경제성과의 향상', '사회적 가치의 합리적 보호', '세계화시대에 대한 능동적 적응' 등 3개의 기준을 제시하고 있다.
- 김일섭(1998)은 '더 나은 규제'의 기준으로 ① 규제의 정당성- 규제도입의 필요성 인정, ② 규제의 경제성-규제의 순편익 입증, ③ 규제방식의 타당성- 규제대안의 분석과 선택, ④ 규제절차의 신뢰성과 효율성- 규제절차와 형태의 개선 등

4가지 요건을 제시하고, 결국 규제개혁은 정당성, 경제성, 타당성, 절차의 신뢰성과 효율성의 4가지 기준에 적합한 규제가 되도록 심사하고 다듬어 나가는 것이 규제개혁의 목표가 된다고 한다.

- 또한 이민창 외(2014)는 ‘더 나은 규제’의 요건으로 규제의 ‘필요성’, ‘균형성’, ‘보조성’, ‘투명성’, ‘책임성’, ‘평가성’, ‘간소화 가능성’ 등 7개의 기준을 제시하고 있으며,
 - Martelli(2014)는 ‘더 나은 규제’는 ‘피규제자의 반응성이 좋고, 목표달성에 효과적이고, 이해하기 쉽고, 접근가능하고, 궁극적으로 사회적 합법성을 충족하는 것’이라고 하고 있으며,
 - 인사혁신처 외(2016)는 ‘적정한 규제’라고 표현하면서, 규제개혁에서 적정한 규제를 ① 자유경쟁, 공정경쟁의 보장, ② 규제의 순편익의 극대화, ③ 규제의 유효성과 투명성의 확보, ④ 규제의 국제적 보편성의 확보, ⑤ 민간자율과 창의성의 제고 등 5개 기준으로 제시하고 있다.
- 위에서 살펴본 선행연구를 종합하면, 규제개혁의 목표인 ‘더 나은 규제’는 민간자율과 창의성을 제고하여야 하며, 자유롭고 공정한 경쟁을 보장하고 국제적 보편성과 사회적 합법성을 갖춘 규제이어야 하며, 아울러 규제수단이 정당(필요성)하고 경제적(편익의 극대화)이 있어야 하며 행정절차에서도 투명한 규제가 되어야 한다고 할 것이다.

2. 규제개혁 추진전략에 관한 선행연구 탐구

- ‘더 나은 규제’(better regulation)을 선택하는 규제개혁 과정은 “마땅한 규제 개혁 프로그램이나 전략을 설계해야만 하는데, 규제에 대한 질적 평가라든지 규제개혁 과정에서의 투명성 확보, 개방적인 거버넌스, 전문지식의 민주적인 사용, 정부정보로의 접근, 체계적인 의견수렴 과정 등 모든 수단들을 포괄하여야 하는 전략”(Martelli, 2014: 54)이 필요하게 된다.

- 특히, 정부 주도의 규제개혁에서는 추진주체의 의지만으로는 ‘더 나은 규제’의 발굴과 선택에 어려움이 있게 된다. 이는 규제개혁을 추진하는 정부가 규제개혁 추진주체이기도 하지만 규제자로서의 위치에도 있어 시간이 경과함에 따라 규제의 속성과 편리함에 동조되어 더 나은 대안의 발굴과 선택에 소극적일 가능성이 있기 때문이다.
- 이때 규제자의 위치에 있는 규제개혁 추진기관의 공무원에게 규제개혁 과정에 필요한 추진방법과 규제수단의 발굴과 선택기준 등에 관한 지침을 마련함으로써 보다 지속적이고 성공적인 규제개혁을 가능하게 한다. 이는 규제개혁 주체로 하여금 지침과 기준을 준수하도록 함으로서 더 나은 대안의 발굴과 선택의 가능성을 높이기 때문이다.
- 이런 이유로 정부주도의 규제개혁에서 규제개혁 주체의 업무지침이 되는 규제개혁 추진방법, ‘더 나은 규제’의 수단의 발굴과 선택의 기준, 대안분석 등에 관한 기법(tools) 등에 관한 많은 선행연구가 이루어지고 있다.
- 본 연구에서는 중앙행정기관의 부.처단위의 규제개혁 과정에서 필요하게 되는 ‘규제개혁의 착수 및 접근방법’, ‘더 나은 규제수단의 선택기준’, ‘기존규제의 심사 및 체크리스트’, ‘규제개혁에 활용 가능한 개혁기법(tools)’ 등에 한정하여, 선행연구에서 제시하고 있는 ‘더 나은 규제’를 위한 규제개혁의 접근과 수단 선택기준에 관한 전략적 사항을 살펴본다.

2.1 대상과제의 선정 및 착수방법에 관한 연구

2.1.1 기존규제의 개혁대상 과제선정과 추진

- 부처단위에서 개혁하고자 하는 기존규제(exiting regulation)를 선정하고 개혁에 착수하는 방법측면에서는 크게 외부로부터 개선을 건의 받아 수동적으로 개혁에 착수하거나, 부처가 규제개혁 목표를 설정하고 필요한 개혁대상의 범위를 의도적으로 선정하여 접근하는 능동적인 방법이 있게 된다.
- 현재 수동적 방법으로는 기관에 설치된 규제애로신고센터 등을 통한 피규제자의

건의과제, 일몰기한이 도래한 규제 등을 대상으로 개혁에 착수하는 방법 등이
있 사용되고 있으며,

- 능동적인 방법으로는 민간전문가가 참여하는 규제개혁추진단의 설치, 운영, 기존규제에 대한 규제순응도 조사 등 사후평가시스템을 활용하는 방법 등이 사용되고 있다.
- 이러한 기존규제의 개혁대상을 선정하고 개혁에 착수하는 접근방법측면에서 류충렬(2015)은 ‘규제현실화’ 방법과 ‘전략적 규제개혁’ 방법을 구분하여 제시하고 ‘더 나은 규제’의 선택을 위해서는 규제현실화가 아닌 전략적 규제개혁 방법으로 추진되어야 한다고 하고 있다.

2.1.2 ‘규제현실화’와 ‘전략적 규제개혁’¹¹⁾

(1) 규제현실화

- 규제현실화는 규제개혁주체인 정부가 주로 규제신고센터 등을 통해 피규제자로부터 애로를 겪고 있는 규제를 건의 받아 제기된 애로를 해소하여 주는 규제개혁 추진방식이다. 규제현실화는 피규제자가 이미 겪고 있는 애로 제기에 피동적으로 정부가 답하는 접근방식으로 규제개혁의 개선시점, 개선수준, 개선범위 등에서 문제점을 갖게 된다고 한다.
 - 개선시점의 문제(시점의 실기): 건의에 의한 규제현실화는 기존규제가 피규제자에게 이미 걸림돌로 작용된 이후에 개선하자는 것임
 - 개선수준의 문제(현재애로의 해결): 규제현실화는 건의된 현재의 애로를 해결하는 것으로 기술 발달과 경제사회의 여건이 급속하게 변화하는 규제의 경우 곧 추가적인 개선과 연관된 다른 규제의 개혁 필요성을 되풀이하게 됨
 - 개선범위의 문제(건의규제에 한정): 규제현실화는 건의된 개별 규제의 개선에 그치게 될 가능성이 높아 연관된 관련규제에 대한 종합적인 개혁을 실기할 우려가 높게 됨.

11) 류충렬(2015: 84-99)를 참조하여 작성

- 결국 피규제자의 건의로 현재의 애로를 해소하는 방식의 규제개혁은 규제현실화에 불과하여 피규제자에게 일시적인 만족을 주는데 그치게 되고, 규제환경의 변화 등으로 곧 다시 애로를 제기하게 되어 결과적으로 규제개혁의 만족도는 높아지지 않게 된다고 한다.¹²⁾
- 규제현실화 방식은 규제를 ‘피규제자의 권리를 제한(의무부과)하는 법령으로서의 규제’ 측면에 중점을 두는 것으로, 규제개혁의 주체는 피규제자의 부담해소 정도에 관심을 갖게 되어 피규제자에게 일시적인 만족은 주나 현재애로의 해소수준에 그치게 되어 결과적으로 애로를 되풀이 하는 등으로 ‘더 나은 규제’의 발굴과 선택이 되지 못하게 된다.

(2) 전략적 규제개혁

- 전략적 규제개혁은 규제를 ‘피규제자의 권리를 제한(의무부과)하는 법령으로서의 규제’ 측면과 함께 ‘정책목표의 실현수단으로서의 규제’ 측면에도 중점을 두어 정책목표를 고려한 규제개혁의 목표설정에서 사후관리까지 기준과 지침의 전략을 마련하고 단계적으로 추진하자는 것이다.
- 추진방식에서는, 피규제자의 건의만이 아니라 개혁주체가 정책목표를 고려한 규제개혁 목표를 설정하고, 목표에 따른 개혁대상 범위의 선정, 규제 유형별 수단의 개혁방향과 기준, 사용할 개혁기법(tools), 규제의 법제화 방식 등에 관한 원칙과 기준의 전략을 마련하여 추진하고
- 규제수단에서는, 현재 애로해소에서 나아가 환경변화를 감안한 미래시점의 대안을 마련함으로써 피규제자를 미래의 정책목표방향으로 선도하고 유도할 수 있는 수단을 발굴하고 선택하는 추진방법이다.
- 류충렬(2015)은 전략적 규제개혁 추진방식에서 먼저 정책목표를 고려하여 규제를 통해 무엇을 어떻게 개혁할 것인지 규제개혁 목표를 설정하고, 목표와 연관

12) 류충렬은 그간 많은 규제개혁에도 불구하고 규제만족도가 높지 못한 것은 정부가 노력하지 않았다는 것이 아니라 주로 규제현실화에 머물렀다는 규제개혁 접근방법에 있다고 한다(류충렬블로그, <http://www.mediafine.co.kr/news/articleView.html?idxno=3553>, 2016.7.7 검색).

된 규제를 파악하여 규제개혁 대상 범위를 선정하고, 이에 적합한 수단과 기법 (tools)을 선정하여 개선안을 마련하는 등 규제개혁의 목표 설정에서 출발하여 사후관리에 까지 7개의 단계적 접근을 제시하고 있다.

<표 3-1 > 전략적 규제개혁의 접근단계(류충렬)

규제개혁의 단계	단계별 주요내용
① 규제개혁으로 이루고자 하는 규제개혁 목표의 설정 또는 명확화	규제개혁 목표의 인식
② 규제개혁 목표와 관련된 개혁 대상 규제(법령)의 파악	개혁 범위 설정
③ 규제개혁 대상의 규제에 적합한 규제개혁 수단과 기법의 선택기준	수단과 기법의 전략
④ 대상 규제에 규제개혁 기법의 적용 및 미래지향적 개선안 마련	규제내용의 개혁 (개혁목표-수단의 관계)
⑤ 개혁안에 적합한 규정 방법의 선택	규제 규정방식의 개혁
⑥ 규제에 적합한 집행절차의 정비	행정절차 개혁
⑦ 규제에 적합한 사후관리 방안 마련	사후관리 시스템 개혁

자료: 류충렬(2015: 89)

- 류충렬(2015)은 전략적 규제개혁 과정에서도 모든 규제개혁이 <표 3-1 >에서 제시한 1단계에서 7단계를 순차적으로 거쳐야 하는 것은 아니며, 규제개혁의 목적이나 개혁대상 규제의 유형 등에 따라 4단계, 5단계, 6단계에서 개혁이 시작될 수도 있으며 행정적 규제의 경우 6단계인 행정절차의 개혁만으로도 훌륭한 규제개혁이 될 수 있다고 한다.
- 다만 전략적 규제개혁은 규제현실화와 달리 규제개혁을 통해 추진하고자 하는 규제개혁 목표를 먼저 명확히 설정하고 착수하는 것이 중요하며, 정책목표에서 출발하여 사후관리까지 더 나은 규제를 발굴하고 선택하기 위한 단계별로 접근하고 단계별 기준을 준수함으로써, 규제개혁을 현재애로의 해소에서 나아가 미래의 정책목표로 피규제자를 유도할 수 있는 수단을 선택하는 것이라고 한다.

2.2 정부의 개입방식과 규제수단의 선택기준에 관한 연구

2.2.1 정부개입의 개입방식에 관한 선행연구

- 정부개입이 필요한 정책문제의 해결 방식에는 국민에게 비용을 전가하는 규제 방식, 정부가 비용을 부담하는 재정방식, 교육·홍보·행정지도 등 크게 규제방식과 비규제적 방식(non-regulatory alternatives)으로 구분된다.
- 정책목표를 실현하기 위한 방식의 선택에서 어떠한 방식이 더 바람직하고 효과적 방식이라고 하기 어렵다. 정부개입 방식은 정부의 재정상태, 정책목표의 성격 등에 따라 다르기 때문이다.
- 그러나 예산제약을 받고 있는 정부로서는 비규제적 방식보다 정부규제를 통해 민간부담으로 정책목표를 달성하는 것이 편리한 방법으로 선호된다. 따라서 그간 정책목표의 실현방식에서 규제방식의 선택에 대한 편익과 비용에 대한 면밀한 비교 검토 없이 피규제자에게 높은 부담을 주는 규제가 양산되어온 경향이 있다(김종석, 1998:117 참조).
- 그간 정부의 규제방식 선호에 따른 문제점으로 정부개입의 방법에 관한 기존연구(김종석, 1998; 김태윤외, 1999; 이민창외, 2014)에서는 명령지시적인 규제방식 보다 시장기능을 활성화하고 피규제자의 자율성과 창의가 최대한 보장되도록 하는 비규제적인 정책수단과 유인장치의 도입으로 전환하는 것이 더 나은 개혁의 방향이라고 하고 있다.
- 특히 이민창외(2014: 122)는 규제개혁의 기준으로 ‘보조성’을 제시하고, 규제방식은 규제 이외에 다른 대안이 없을 때 최후적으로 선택하는 것이 ‘더 나은 규제’의 선택이라고 하고 있다.
- 결국 규제방식이 국민에게 직접적인 권리를 제한(의무부과)하게 된다는 점에서 신중한 선택이 되어야 하며, 그간 정부개입의 방식선택에서 규제방식이 양산되어온 점을 감안하여 이제 비규제적 대안을 우선적으로 고려하거나 기존규제의 개혁에서는 기존의 규제방식을 비규제적 대안으로의 전환여부를 우선적으로 고

려하는 것이 ‘더 나은 규제’의 선택전략이 된다고 할 수 있다.

2.2.2 ‘더 나은 규제’를 위한 수단 선택기준에 관한 선행연구

(1) ‘더 나은 규제’의 선택기준에 관한 연구

- 정책목표를 달성하는 방식에서 선행연구에서는 비규제적인 방식의 우선적 선택이 ‘더 나은 규제’의 기준이 된다고 한다. 그러나 불가피하게 규제방식을 택하는 경우에는 어떠한 수단이 ‘더 나은 규제’인가에 대한 기준이 필요하게 된다.
- 국무조정실(2016a, 2016b), 국토교통부(2014), 인사혁신처(2016) 등 정부기관에서 제시하고 있는 지침과 기준,
- 김종석(1998), 김일섭(1998), 김태운 외(1999), 류충렬(2015), 최유성 외(2011, 2014, 2015) 등 선행연구에서 각각 규제방식 내에서 바람직한 규제개혁의 방향이라고 공통적으로 제시하고 있는 기준을 정리하면 다음 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 선행연구 등에서 공통적으로 제시하고 있는 ‘더 나은 규제’ (better regulation)의 개혁방향과 기준

구 분	기 준	개혁방향과 기준
규제의 강도와 내용	<ul style="list-style-type: none"> 높은 강도의 규제 높은 준수비용 규제 명령지시적 규제 투입기준 수단 과정규제 방식 규제적 대안 획일적 의무이행 규제 현재의 애로해소 	<ul style="list-style-type: none"> 낮은 강도의 규제 낮은 준수비용 규제 규제적대안, 시장유인적 규제 성과기준 수단 ⇒ 결과규제 방식 비규제적 대안 유연한 규제, 의무이행의 다양화 현재 애로개선 + 미래 선도·유인적 기준제시

규제의 범위 (피규제자)	넓은 적용범위 (많은 피규제자) 확일적 적용	⇒	좁은 적용범위 (적은 피규제자) 중소기업에 대한 차등화
규제의 방식	포지티브 방식 사전적 규제방식	⇒	네거티브 방식 사후적 규제방식
규제절차 및 집행기준	확일적 집행 행정편의주의 절차규제 주관적, 모호한 기준	⇒	유연성의 고려 고객편의주의 절차 투명하고 객관적인 기준
규제의 측정 기준	단속율 기준	⇒	규제준수율

자료: 국무조정실(2016a, 2016b), 국토교통부(2014), 김종석(1998), 김일섭(1998), 김태운 외(1999), 류충렬(2015), 인사혁신처(2016), 최유성 외(2011, 2014, 2015)를 참고하여 구성

- 위 <표 3-2>의 정부기관의 지침과 선행연구에서 공통적으로 제시하는 ‘더 나은 규제’(better regulation)의 규제개혁의 기준을 요약하면, 결국 강도 높은 규제에서 낮은 강도의 규제로 전환하는 것이며, 준수비용이 높은 규제에서 준수비용이 낮은 규제, 투입.과정 규제수단에서 성과.결과 중심의 규제수단으로, 넓은 규제범위에서 좁은 규제범위로, 포지티브(positive) 및 .사전규제 방식에서 네거티브(negative) 및 .사후규제 방식으로 전환이라고 할 수 있다.

(2) 규제수단의 규제강도 비교기준에 관한 연구

- 위 <표 3-2 >의 선행연구에서 ‘더 나은 규제’(better regulation)의 선택기준은 ‘높은 규제강도에서 낮은 강도의 규제’, ‘넓은 규제범위(더 많은 피규제자)에서 좁은 규제범위(더 적은 피규제자)’가 된다.
- 이때 어떠한 규제수단이 강도가 높고 낮은가에 대한 판단기준이 필요하게 된다.

규제 수단의 유형별 규제강도의 정도에 관한 기준은 현장에서 규제수단을 발굴하고 선택하는 규제개혁 추진 공무원에게 기준이 되기 때문이다.

- 규제 강도의 비교는 규제의 편익과 비용을 비교한 순비용(편익-비용)의 정도를 기준으로 비교할 수 있게 된다. 그러나 모든 규제수단의 편익과 비용을 미리 산출하고 비교기준을 제시하기는 한계가 있게 된다. 그러나 규제수단의 성격별 유형을 구분하여 일반적으로 규제수단 간에 상대적으로 비교하는 기준을 마련하여 활용되고 있다.
- 본 연구에서는 규제성격 유형별 규제강도의 비교에 관한 선행연구와 정부 기관의 지침 중에서 국토교통부, 규제개혁위원회의 규제수단별 규제강도의 비교에 관한 기준을 살펴보고자 한다.

(가) 국토교통부의 규제강도에 관한 기준

- 국토교통부(2014: 2-3)는 국토부 소관 규제를 국민의 부담정도 등에 따라 8개 유형으로 분류하고, 규제 유형별로 일정한 점수를 부여하고 점수가 높은 유형이 규제강도가 더 높다는 기준을 제시하고 있다.
- 국토교통부가 제시하는 규제유형별 강도의 비교에서, 입지규제 및 진입규제의 강도가 제일 강하다고 하며, 이어 거래규제.가격규제> 품질규제.환경규제.사회적차별 규제>행정적 규제 순으로 높은 점수화를 부여하고 점수가 높은 규제유형이 상대적으로 점수가 낮은 규제유형에 비해 규제강도가 높다고 한다.¹³⁾
- 또한 국토교통부는 <표 3-3>의 예시와 같이, 동일 유형의 규제 내에서도 제한 강도의 정도에 따라 4개 수준(특허 등 전면제한, 인허가, 신고.등록, 사후보고), 파급효과(규제의 적용범위)에 따라 4개 수준으로 구분하여, 개별규제를 16개 등급(4X4)으로 차등점수화 하여,

13) 국토교통부(2014:2-3)는 규제의 유형별로 최고 점수를 부여하여 점수가 높을수록 규제강도가 높다고 하며, ① 입지규제를 100점, ② 진입규제 100점, ③ 거래규제 75, ④ 가격규제 75, ⑤ 품질규제 75미만, ⑥ 환경규제 75미만, ⑦ 사회적 차별규제 75미만, ⑧ 행정적 규제 50으로 최고 점수를 부여하고 있다.

- 개별 규제의 점수를 낮추게 개선하는 것, 즉 규제의 제한 강도를 낮게 하거나 적용범위를 좁게 하는 것이 바람직한 규제개혁의 방향과 규제수단의 선택기준 이라고 <표 3-4>와 같이 제시하고 있다.

<표 3-3 > 규제강도 및 과급효과에 따른 규제등급표(진입규제예시)

적용범위		75%초과	75%이하	50%이하	25% 이하
		Positive		Negative	
		1	2	3	4
전면적제한(특히, 인허가심의)	A	A1 (100점)	A2 (75점)	A3 (50점)	A4 (25점)
인허가	B	B1 (75점)	B2 (56점)	B3 (38점)	B4 (19점)
신고, 등록	C	C1 (50점)	C2 (38점)	C3 (25점)	C4 (13점)
사후보고	D	D1 (25점)	D2 (19점)	D3 (13점)	D4 (6점)

자료: 국토교통부(2014: 2)

<표 3-4 > 규제등급표에 의한 개혁방향(입지규제 예시)

적용범위		75%초과	75%이하	50%이하	25%이하
		1	2	3	4
전면적 제한	A	A1 (100점)	A2 (75점)	A3 (50점)	A4 (25점)
인허가	B	B1 (75점)	B2 (56점)	B3 (38점)	B4 (19점)
신고, 등록	C	C1 (50점)	C2 (38점)	C3 (25점)	C4 (13점)
사후보고	D	D1 (25점)	D2 (19점)	D3 (13점)	D4 (6점)

자료: 국토교통부(2014:3)

③ 규제강도 완화

④ 일부규제완화(차감율적용)A1(100점)→A1(80점)

(나) 규제개혁위원회(2015)의 유형별 규제강도의 비교에 관한 기준

- 규제개혁위원회는 규제비용총량제(cost-in, cost-out)를 시범실시하면서 규제의 신설에 따른 감축을 규제의 준비용(직접편익- 직접비용)의 증가성을 기준으로 하고 있다. 그러나 비용 산출이 어려운 규제의 경우에는 규제의 유형별로 마련한 ‘규제부담의 유사성 분류기준’에 의한 점수를 산출하여 규제강도를 비교토록 하고 있다.
- 규제개혁위원회가 제시하고 있는 ‘규제부담의 유사성 분류기준’은 <표3-5>의 규제성격별 유형에 의한 기초지수와 규제의 강도, 파급효과, 규제방식 등에 의한 <표3-6>의 가중치 지수를 합산하여 산출토록 하고 있다. 규제부담의 유사성 분류의 기준에서 높은 점수는 상대적으로 강도가 높은 규제가 된다.
- 규제개혁위원회는 <표 3-5>의 규제성격별 기초지수에서 진입규제> 가격규제> 거래규제> 품질규제 >행정규제 순으로 높은 지수를 부여하여, 규제의 강도에서 진입규제가 10으로 강도가 제일 높고, 행정규제가 2로서 규제강도가 제일 낮다고 하고 있다.

<표 3-5 > 규제 성격별 기초지수

구분	진입규제	가격규제	거래규제	품질규제	행정규제
기초지수	10	8	6	6	2

자료: 규제개혁위원회 외(2015: 29).

- 또한 규제개혁위원회는 <표 3-6>의 가중치 기준에서, 규제의 금지, 허용의 정도, 규제의 파급효과로 피규제자의 범위의 정도, 규제의 규정방식(positive, negative) 등에 따라 규제의 강도를 구분하는 가중치를 부여하여, 동일 성격유형의 규제 내에서도 규제의 강도를 3개 수준으로 차등화하고 있다.

<표 3-6 > 가중치 기준

구분	가중치 구분				
강도	구분	진입규제	원칙 금지(허가)	일부 허용(인가등록)	일반허용(신고)
		가격규제	전면 통제(허가)	사전통제(인가)	사후통제(신고)
		거래규제	원칙 금지(허가)	거래 조건 제한	기준설정 (가이드라인)
		품질규제	전면 통제(허가)	사전통제	사후통제(신고)
		행정규제	-	-	정보 제공 의무
	가중치	2	1.5	1	
과급 효과	구분	1,000만 명 이상	100만~1,000만 명	100만 명 이하	
	가중치	3	2	1	
개정 정도	구분	대폭	중폭	소폭	
	가중치	1.5	1	0.5	
방식	구분	positive	혼합·기타	negative	
	가중치	1.5	1	0.5	
일몰	구분	미설정	재검토행 일몰	효력상실행 일몰	
	가중치	1.5	1	0.5	

자료: 규제개혁위원회 외(2015: 29)를 참고해 재구성.

(다) 소결론(규제강도 및 규제범위에 관한 기준)

○ 위 국토교통부(2014)와 규제개혁위원회(2015)의 기준을 통해 규제수단의 선택에서 규제의 강도를 비교하거나, 규제의 강도를 고려한 ‘더 나은 규제’의 바람직한 선택기준 마련이 가능하게 된다. 위 2개의 지침을 종합하면, 규제성격 유형별 규제강도를 낮추기 위한 ‘더 나은 규제’의 선택기준은 다음과 같이 정리된다.

- 경제적 규제: 진입규제→ 가격규제→ 거래규제→품질규제로 전환
- 사회적 규제: 투입기준 규제→ 성과기준 규제→ 시장유인적 규제로 전환

○ 또한 위 2개의 제도에서 동일한 성격의 규제유형이라도 규제의 범위와 규제방식에 따라 상대적인 규제의 강도가 비교가능하게 된다. 따라서 동일한 성격유형에서 '더 나은 규제'로의 개혁방향과 선택기준은 다음과 같이 정리된다.

- 규제의 범위: 넓은 피규제자 범위 → 좁은 피규제자의 범위
전면금지 → 허용범위의 확대
- 규제의 방식: 포지티브(positive) → 네거티브(negative)
사전규제(ex-ante regulation) → 사후규제(ex-post regulation)

2.3 기존규제의 심사 및 체크리스트에 관한 연구

2.3.1 규제 심사 및 체크리스트의 중요성

○ 현재 정부의 규제개혁에서 신설·강화규제의 심사절차 및 기준은 비교적 잘 마련되어 있으나, 기존규제(existing regulation)에 대하여는 접근절차, 기준 및 체크리스트가 미흡한 실정이다.

○ 규제개혁은 위에서 제시된 '더 나은 규제(better regulation)'를 위한 규제개혁에 있어 규제주체가 적용하는 업무매뉴얼 성격의 규제개혁 절차, 기준 및 체크리스트는 규제개혁의 전략으로 필요하고 유용하다.

- 특히 규제개혁의 추진주체가 규제자인 정부, 관료가 주축이 되고 있는 실정에서 그 필요성이 더욱 높게 된다. 규제자이면서 규제개혁의 주체인 정부, 공무원은 기존규제로 인한 애로 또는 불편을 직접적으로 느끼지 못함에 따라 규제과제의 선정과 검토에 상대적으로 소극적일 가능성이 높기 때문이다. 이때 규제개혁의 추진절차와 기준 및 체크리스트는 실제적인 규제개혁의 전략에 중요하게 된다.

2.3.2 기존규제의 심사 및 체크리스트에 대한 선행연구

(1) 김일섭(1998)의 규제심사 기준

○ 김일섭(1998: 163-165)은 규제의 품질은 ①규제의 정당성- 규제도입의 필요성

인정, ②규제의 경제성-규제의 순편익 입증, ③ 규제방식의 타당성- 규제대안의 분석과 선택, ④ 규제절차의 신뢰성과 효율성- 규제절차와 형태의 분석과 개선 등 4가지 요소가 고려되어야 한다고 하며,

- 기존규제의 품질제고를 위해 위 4가지 요소를 확인하고 심사는 기준을 < 표 3-7 >과 같이 제시하고 있다.

< 표 3-7 > 기존규제에 대한 심사기준 및 체크리스트(김일섭 연구)

구 분	기존규제 심사기준	비 고
규제목적의 합리성	① 규제도입시 사유가 아직도 타당한가?	정당성
	② 규제목적 달성을 위한 수단으로서 현재의 규제내용과 방법이 아직 유효한가?	유효성
	③ 현재의 규제방식보다 경쟁에 영향을 덜 미치는 대안은 없는가?	규제수단 (예: 간접규제, 시장유인적 규제, 사후규제)
	④ 규제가 지나치게 엄격하거나 규제의 목적을 넘어선 과잉규제를 하고 있는가?	규제수준
	⑤ 규제대상은 아직도 적절한가?	규제대상
	⑥ 규제완화에 따른 부작용을 효익과 비교하면 어떤가?	부작용
	⑦ 규제가 기득권 집단을 지나치게 보호하여 타사업자와 소비자의 이익이 부당하게 침해되지 않았는가?	규제영향
	⑧ 국제통상마찰의 관점에서 개선할 점은 없는가?	규제의 국제화
	⑨ 규제의 효익이 규제비용을 초과하는가?	규제의 경제성
	⑩ 규제가 영구화되는 것은 아닌가?	규제의 기한성
	⑪ 상황에 맞게 규제가 신축적으로 조정되고 있는가?	규제의 유연성
	⑫ 규제가 너무 포괄적이어서 규제권자의 재량권이 지나칠 우려가 없는가?	규제의 임의성

구분	기존규제 심사기준	비고
규제수단의 합리성	① 규제절차나 요구가 지나치게 복잡하거나 중복된 것은 아닌가? ② 규제의 타당성을 지속적으로 평가하고 절차를 개선하는 시스템이 구축되어 있는가? ③ 입법예고, 행정예고, 공청회 등 규제정책 결정과정에서의 민주화 체제가 구축되어 있는가? ④ 규제기관간의 조정체계가 구축되어 있는가? ⑤ 규제가 지나치게 경직적으로 운영되고 있지 않나?	
규제집행의 신뢰성	① 규제의 집행은 엄격하고 공정하게 되고 있는가? ② 관련 당사자들의 자기책임의 원칙이 확립되어 있는가? ③ 규제기관의 인사가 공정하게 이루어지고 있는가?	

자료: 김일섭(1998: 163-163)을 참고하여 구성

(2) 류충렬(2015)의 기존규제 개혁의 단계별 검토기준

- 류충렬(2015: 106-116)은 현재 신설규제에 적용하고 있는 RIA를 기존규제의 개혁에 적용할 것을 주장하며, RIA 분석항목을 이용하여 다음과 같은 기존규제의 개혁적 적용기준을 제시하고 있다.

< 표 3-8 > 신설 및 기존규제 개혁의 검토기준(류충렬 연구)

구분	신설 및 기존규제 개혁기준	비고
1단계: 정부개입의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> • 해결하고자 하는 문제의 내용이 무엇이며 발생 원인은 정확하고 상관관계가 있는가? • 문제에 정부의 개입이 필요한가? • 정부가 어디까지 개입하는 것이 필요한가? 	정부의 개입 여부 검토단계

구분	신설 및 기존규제 개혁기준	비고
2단계: 정부개입의 실현가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 정부개입의 사회적 제약요소는 없는가? • 기술수준, 행정환경에 비추어 정부개입의 실현가능성은 있는가? 	개입의 가능성 검토단계
3단계: 정부개입의 대안	<ul style="list-style-type: none"> • 비규제적 대안으로 해결할 수 없는가? • (규제강도가 낮은) 규제적 대안은 어떠한가? • 기존의 유사규제 여부 및 보완방안은? • 명령지시적 규제 도입시 문제점은 없는가? 	개입 수단의 검토 단계
4단계: 규제의 비용과 편익	<ul style="list-style-type: none"> • 경제·사회적 비용은 어떠한가? 이중 직접비용은 어떠한가? • 경제·사회적 편익은 어떠한가? 이중 직접편익은 어떠한가? • 편익이 더 많은가? 직접편익과 직접비용의 비교는 어떠한가? 	선택된 수단의 순편익 분석
5단계: 규제 내용의 적정성 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 규제의 기준이 객관적이고 명료한가? • 시장경제 또는 중소기업의 경쟁을 저해하는 요소는 없는가? • 규제의 규정방식은 적절한가? • 규제의 존속기한 또는 재검토 기한은 설정되어 있는가? • 설정된 기한은 규제의 규제환경 민감도에 비추어 적절한가? • 하위규정의 위임은 규제법정주의에 맞게 설정되어 있는가? 	선택된 수단의 (규제)의 세부 사항 조정 단계
6단계: 행정절차의 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 규제의 집행기관은 적절하고 행정비용은 고려하고 있는가? • ‘필요하다고 인정하는 경우’ 등 모호한 집행절차는 아닌가? • 과도한 첨부서류 등 행정편의주의적 절차는 없는가? • 민원처리기간 집행절차는 민원인에게 불편을 주고 있지는 않은가? 	집행 단계의 세부사항 조정 단계

자료: 류충렬(2015:106-115)을 참고하여 구성

(3) 인사혁신처 외(2016)의 규제공무원 규제개혁업무 체크리스트

- 인사혁신처 외(2016)는 기존규제의 개혁을 담당하는 공무원의 규제개혁 접근을 위한 검토사항으로 다음과 같이 제시하고 있다.

< 표 3-9 > 기존 규제 검토사항(인사혁신처 외, 2016)

구 분	세부 검토사항
1. 규제가 필요한 사안인가?	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해당 규제는 시장기능이나 민간의 자율에 맡겨서는 문제해결이 어려운 사안인가? (정부개입으로 해결해야 할 만큼 중대하고 시급한 사안인가) ○ 아래와 같은 비규제 대안으로 문제해결이 가능한 사안은 아닌가? * 비규제 대안: 보조금 지원, 경제적 유인(관련 세금 감면 혜택, 저리 융자 등), 사회 운동(캠페인, 공익광고 등)의 전개 등
2. 규제가 필요하다면 규제(대안)은 적절하게 설정되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제대안 발굴원칙 <ul style="list-style-type: none"> - 포지티브 방식(원칙적 금지·예외적 허용)보다는 네거티브 방식(원칙적 허용·예외적 금지) 우선 - 민간의 자율성과 창의성의 활용 확대 - 투입기준보다는 성과기준 규제 우선 - 정부의 일방적 규제보다는 자율규제 우선 - 국제적 기준 및 비례원칙 근거 - 국제 기준을 준수하되 국내·외 기업간 차별발생 방지 ○ 규제가 필요하다 하더라도 정부개입의 정도 또는 규제의 강도가 급적 낮은 것을 선택하여 국민과 기업의 자율성을 보장하는 방안은 없는가?
3. 비용·편익분석은 제대로 수행되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제적·사회적 비용편익분석은 현시점에 비추어 타당한가? <ul style="list-style-type: none"> - 규제 영향집단에 대한 비용, 편익, 순비용에 대한 정량적·정성적 검토결과를 비교분석

구분	세부 검토사항
4. 규제가 시장 경쟁(공정 경쟁) 및 중소기업에 미치는 영향은 없는가?	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제목적 달성과 무관하게 진입제한의 효과를 일으키거나 독과점 구조의 고착화나, 담합을 조장하고 있지는 않은지 검토 ○ 중소기업 관련 규제여부, 기업규모별 현황 및 규제부담비율 등을 확인하여 집행시기, 집행방법 등 기업규모별 차등화 방안은 없는지 검토
5. 규제는 적정하고 집행의 실효성은 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상위법 위임근거가 있는지, 상위법 위임범위에 비추어 적절한지와 구비서류, 처리절차, 관리감독, 보고 절차가 적절한지 등 절차를 간소화 하거나 부담의 감축이 가능한 요소는 없는지 검토 ○ 규제의 효과적 집행을 위한 준비가 적절한지 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 보급·보편화된 기술로 규제의 집행·이행이 가능한지 - 현행 행정인력·예산으로 규제집행이 가능한지 * 규제집행 실적이나 규제준수율에 대한 자료 등 확인

자료: 인사혁신처·국가공무원인재개발원(2016: 211-214)을 참조하여 재구성

(4) 국무조정실(국무조정실, 2016b)의 규제개혁 매뉴얼의 기준

- 국무조정실(2016)은 규제개혁 매뉴얼에서 신설·강화규제에 대하여는 체계적인 절차와 심사기준을 제시하고 있다. 그러나 기존규제에 대한 개혁은 개혁기법 중심으로 제시하고 있어 체계적이거나 일목요연하지 못하다.
- 국무조정실은 기존규제에 대하여는 5년 이후 사후평가를 실시토록 하고 있으며 정책목표와 수단인 규제의 실효성을 검토하는 기준을 부분적으로 제시하고 있다. 그 외 신설규제의 심사기준에서도 기존규제 개혁에도 동시에 적용이 가능한 기준들을 제시하고 있다.

- 국무조정실의 규제개혁 매뉴얼에서 제시하고 있는 사후평가 및 신설규제의 검토 기준에서 기존규제 개혁에 적용되는 기준만 발췌하여 정리하면 아래 <표 3-10>과 같다.

< 표 3-10 > 기존규제 개혁의 검토사항(국무조정실)

항목	검토 사항	비고
정책목표와 수단의 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 정책목표가 여전히 타당한가? 정책목표의 변경은 없는가? • 규제가 정책목표 달성에 기여하고 있는가? • 자율규제 등 비규제 대안으로 규제목적을 달성할 수 없는가? • 목표달성을 위한 필요한 방법이 무엇이며 기업의 부담을 줄이는 방향으로 개선될 수 있는가? 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책목표의 변경 →규제폐지 또는 개선 ○ 의도하지 않은 결과 → 다른대안 마련 ○ 긍정적 결과 → 추가적인 규제개선
규제 법정주의 준수	<ul style="list-style-type: none"> • 당해 규제는 법률에 명확한 근거가 있는가? • 상위 법령의 위임범위를 벗어나지 않았는가? • 규제의 내용이 명확하고 구체적인가? 	
규제 내용의 타당성 및 적정성	<ul style="list-style-type: none"> • 규제 도입이 불가피한 경우에도 국민과 기업의 부담을 최소화하는 방식인가(적정한 규제 수준인가)? • 소상공인 및 소기업에 대해 차등적 규제 적용이 가능한지? • 시장진입이나 사업 활동을 제한하거나 국제기준에 비추어 어떠한가? • 규제의 간소화·개선 또는 완화가 가능한가? 	

자료: 국무조정실(2016b: 48, 54-55)을 참고하여 구성

(5) 이민창외(2014)의 ‘더 나은 규제(better regulation)’의 체크리스트

- 이민창외(2014: 122)는 ‘더 나은 규제’의 요건으로 필요성, 균형성, 보조성, 투명성, 책임성, 평가성 및 간소화 가능성 등 7개의 기준을 제시하고 있다.

<표 3-11 > ‘더 나은 규제’의 심사기준(이민창 외)

항 목	주요 내용
필요성	- 반드시 필요한 규제인가?
균형성	- 규제로 인한 비용과 편익을 균형있게 고려하였는가?
보조성	- 규제이외의 대안은 없는가?
투명성	- 규제생산/적용과정에서 피규제집단에게 정보가 적절하게 제공되었는가?
책임성	- 규제담당기관에게 규제품질개선을 위한 책임이 부과되어 있나?
평가성	- 규제로 인한 영향이 분석되어 있나?
간소화가능성	- 규제는 가장 간소한 방식으로 가장 순응하기 쉽게 설계되어 있나?

자료: 이민창외(2014:122)

3. 규제개혁 기법(tools)에 관한 고찰

3.1 규제개혁과 규제개혁의 기법

- 규제개혁의 기법은 규제개혁을 보다 계획적이고 효율적으로 추진하게 하는 전략의 하나로 선택된다. 정책목표와 규제, 목표-수단의 관계에 대한 규제개혁에서 다양한 규제개혁의 기법(tools)을 선택하여 접근하는 것은 매우 효과적인 규제개혁이 될 수 있다. 다만 전략적 규제개혁에서는 규제개혁의 기법을 먼저 제시하고 규제개혁을 하자는 것과는 거리가 있다.
- 규제개혁의 기법에는 규제의 개선안 마련에 적합한 기법도 있고, 마련된 개선안을 법제화하는 규제방식 또는 행정절차 개혁에 적합한 기법도 있으며, 규제의 성격에 따라 보다 효과적인 기법도 있다. 규제개혁 목표에 따라 어떠한 기법의 적용이 효과적인지를 선택하는 것도 좋은 규제개혁 전략이 된다(류충렬, 2015:93-94참조).
- 규제개혁의 기법은 그간 규제개혁에 대한 선행연구로 많은 기법이 개발되어 있다. 현재 사용되고 있는 규제개혁의 기법으로는 규제영향분석(regulatory impact analysis review), 한시적 규제유예(temporary regulatory relief), 규제

일몰제(sun-set review), 성과기준 설정(performance standard setting), 규제 비용 총량제(cost-in, cost-out), 규제특구제도(free regulation zone system), 규제순응도 조사(regulatory compliance rate), 규제형평제도, 자동인허가 및 협의간주제 등을 들 수 있다.

- 이러한 규제개혁의 기법 중에서 규제영향분석제도, 한시적규제유예, 규제일몰제, 규제프리존제도, 규제형평제도, 자동인허가제 및 협의간주제 등 6개 기법에 대하여, ①개념, ②주요내용, ③규제개혁에의 유용성(장점과 단점), ④ 규제유형 및 성격별 적용가능성을 살펴본다.

3.2 주요 규제개혁 기법에 관한 고찰

3.2.1 규제영향분석제도(RIA: Regulatory Impact Analysis)

(1) 개념

- RIA는 정부의 개입으로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규제를 신설하거나 유지함으로 인해 예상되거나 미치는 영향을 체계적이고 일관된 방법으로 분석하는 과정으로 정책결정자에게 정보를 전달하는 일련의 분석과 의사소통의 과정이 된다(OECD, 1997b: 14).
- 「행정규제기본법」(제2조)에서는 “규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것”으로 정의하고 있다.
- 규제영향분석(Regulation Impact Assessment)이란 새롭게 제안된 규제와 연관된 비용과 편익, 그리고 현존하는 규제의 성과에 대하여 체계적으로 평가하는 것을 모두 포괄한다.

(2) RIA의 주요내용

- RIA의 분석 절차와 분석 항목은 ‘규제로서 다루려는 문제가 무엇인지?’에 대한

분석에서 출발해 사후관리에 이르기까지 모든 과정을 순차적이고 체계적으로 분석한다.

- 즉, 정부가 다루려는 문제가 ‘정부가 개입할 사안인지’, ‘정부의 개입이 필요하다면 문제를 해결할 때 규제로써 해결해야 할 필요성은 타당한지’, ‘다른 대안은 없는지’, ‘행정규제로서 해결할 경우 규제에 의한 비용·편익은 어떠한지’ 등 정부가 해결하려는 문제에서 출발해 행정규제로 그 문제를 해결해야 하는 불가피성과 타당성의 입증은 먼저 요구하게 된다.
- 아울러 행정규제로 타당성이 인정되어도 ‘규제 내용의 객관성·명료성은 어떠한지’, ‘구비서류 등 행정절차는 적절한지’에 이르기까지 행정규제의 품질을 다듬어 가게 된다.
- 결국 규제개혁에서 RIA는 규제의 근원적인 탄생의 필요성에서 집행단계의 행정절차에 이르기까지 규제의 라이프 사이클을 실증적이고 분석적으로 관리하는 개혁기법이 된다(류충렬, 2015: 101).

(3) 기존규제 개혁에의 유용성(장점과 단점)

- OECD 규제전략에서 주목할 것은 규제정책도구로서 규제영향분석의 중요성이 보다 크게 강조하고 있다는 점이다. 규제정책도구로서 RIA를 시장 실패와 대리인 문제 그리고 정치적 포획 등 규제실패 가능성을 저지하고 규제품질을 높일 수 있는 뛰어난 특질을 가진다고 하며 최근에는 사후평가는 물론 포괄적 성장문제에 까지 규제영향분석을 토대로 접근하고 있다. OECD는 RIA가 갖는 규제개혁의 원동력으로 다음과 같은 장점을 제시하고 있다(Deighton-Smith et al(2016: 8-9참조).¹⁴⁾
- 정보 비대칭성에 따른 위임(delegation) 문제를 적절한 행정적 검토절차와 비용편익 분석을 통해 해소한다는 점

14) RIA의 이러한 특성으로 지난 20년 동안 빠르게 확산되어, 현재 OECD 35개국 중 32개국에서 기본적인 규제정책 분석도구로 활용되고 있다.

- 이해관계 당사자들의 다양한 관점들이 정책결정 과정에서 수렴되는 민주적 거버넌스(democratic governance)를 제공한다는 점
- 다양한 규제수단들의 예상되는 모든 규제 영향을 체계적으로 검토하여 합리적 의사결정(rational decision making)을 할 수 있다는 점
- RIA의 분석항목은 정부가 개입하는 문제에 대하여 '정부가 개입할 사안인지', 의 원초적인 분석에서 다양한 대안의 탐색과 집행절차와 집행에까지 분석하는 기법으로 이러한 기법은 신설규제만이 아니라 정책수단으로서의 기존규제의 개혁에 활용하기에 더 없는 기법이 된다.
- 기존규제(exiting regulation) 개혁에 RIA의 분석은 기존규제를 규제신설 차원(Zero-base review)에서 분석할 수 있게 한다.
- RIA의 단점으로는 핵심항목의 하나인 비용편익(B/C)분석에 상당한 전문성과 과학적 기법의 적용이 요구된다는 점에서 규제주체인 공무원이 쉽게 활용하기 어렵다는 점이다.

(4) 규제 성격유형별 적용가능성

- RIA의 기법은 모든 성격유형별 규제에 광범위하게 적용이 가능하며, 규제를 신설하거나 기존규제의 개혁 모두에도 활용이 가능하다. 이런 점에서 RIA는 가장 기본적인 규제개혁 기법이 된다.

3.2.2 한시적 규제유예(TRR: Temporary Regulatory Relief)¹⁵⁾

(1) 개념

- TRR은 유효한 기존규제를 일정한 기간(유예기간) 동안에 한시적으로 집행을 중단하거나 완화하여 적용하는 규제개혁 기법이다. 한시적인 유예 기간이 종료하면 원칙적으로 완화된 규제는 다시 강화되고, 집행이 중단한 규제는 다시 법적 권능(집행력)은 원상으로 회복하게 된다.

15) 류충렬(2015), The Republic of Korea (2009)를 참고하여 작성

- 다만, 한시적인 유예기간 동안 규제를 완화 또는 중단한 결과, 부작용이 없어 지속적인 유예가 바람직하다고 판단되면, 별도의 추가적인 논의를 거쳐 항구적으로 규제를 폐지하거나 완화할 수 있게 된다.

(2) 주요내용

- TRR은 한시적인 유예기간에 한해 규제부담을 완화하거나 제거하는 제도로써, 유예기간이 만료되어 규제가 원상으로 다시 회복되어도 유예기간 중에 이루어진 행정처분은 그대로 유효하게 되고 회복된 규제의 규제부담을 부담하지 않게 된다. 입지를 제한하는 규제의 경우 유예기간에 입지된 행위를 그대로 유효하고, 진입규제의 경우 유예된 기간에 완화된 진입요건을 다시 회복된 진입요건을 소급하여 구비하지 않아도 된다.
- 결국 TRR은 유예기간 중에 이루어진 규제부담과 유예기간 전.후의 규제부담이 다르게 된다. 이는 특별한 목적을 위해 의도적으로 유예기간과 전.후의 피규제자 간에 형평성의 차이를 두어 차별화 하는 것으로서, 결과적으로 피규제자로 하여금 유예기간에 진입과 투자를 유도하기 위한 제도가 된다.
- TRR에서 중요한 점은 대상규제의 선정과 유예기간의 설정에 있다. 유예기간이 길면 진입과 투자의 효과가 분산되고, 유예기간 전.후와 형평성의 문제도 크게 된다. 반대로 유예기간이 지나치게 짧으면 기업이 투자를 결정하고 준비하기에 시간부족의 문제가 발생하게 된다.

(3) TRR의 유용성(장점과 단점)

- TRR의 유용성은 크게 3가지로 요약 된다
- 첫째, TRR은 설정된 유예기간 동안 정책목표를 집중적이고 효과적으로 달성 가능하게 한다. 특히 투자 유치에 적합하고 효과적이다. 기업의 입장에서 유예기간이 지나면 규제로 인한 투자비용이 다시 증가할 것이 예상되므로 규제부담이 없는 유예기간 동안 집중적으로 투자하게 된다.
- 둘째, TRR은 이해관계가 복잡하고 참여한 규제의 개혁에 효과적이다. TRR을

통해 한시적인 기간에 한해 우선 적용할 경우 처음부터 항구적인 개혁에 비해 이해관계자의 설득이 비교적 용이하게 된다.

- 셋째, 규제개혁안의 부작용을 우려하거나 그 성과를 알 수 없어 반대하는 규제의 개혁에서도 유용하다. 한시적인 기간 동안 적용하고 그 결과를 분석해 항구적으로 개선할 것인지를 별도로 논의할 기회를 갖게 됨으로써 반대 논리를 설득가능하게 한다.
- o TRR의 단점과 부작용은 법적 안정성의 훼손과 규제형평성의 문제가 발생한다. 또한 유예기간 만료 이후 집행력을 회복해도 유예된 규제에 대한 관성으로 회복된 규제에 대해 피규제자의 규제저항의 가능성도 있게 된다.

(3) 규제 성격유형별 적용가능성

- o TRR은 기존의 유효한 규제를 한시적으로 부담을 유예하는 것으로 모든 규제에 적용하기 어렵다. TRR 적용가능 규제는 기본적으로 유예기간에 의도한 목적의 효과가 즉각적으로 발생하여야 하고, 유예에 따른 부작용이 적어야 한다. TRR이 적용 가능 규제의 선정기준은 ‘규제의 성격기준(1차적 기준)’ 과 ‘정책적 기준(2차적 기준)’으로 구분된다.
- TRR의 ‘규제의 성격기준(1차적 기준)’은 효과성(effectiveness), 즉시성(immediacy of effect), 최소부작용(minimization of adverse effect)이다.

<표 3-12 > 한시적 규제유예(TRR) 대상 규제 선정의 성격 기준

기준(criteria)	체크리스트(checklist)
효과성 (effectiveness)	대상 규제가 현재 약화된 경제에 활력을 가져올 수 있는가?
즉시성 (immediacy of effect)	대상 규제가 투자, 소비 촉진 등 경제 활력의 효과를 즉시 낼 수 있는가?
최소 부작용 (minimization of adverse effect)	대상 규제의 유예로 환경, 국민 건강 및 안전에 부작용을 가져올 가능성은 어떠한가?

자료: The Republic of Korea(2009: 9)를 참고해 정리.

- 정책적 기준(criteria by objectives)은 1차적 기준을 충족한 이후 적용되는 기준이다. TRR은 법적안정성과 형평성을 훼손하면서도 특정목적을 위해 규제를 유예하게 된다. 유예대상이 되는 규제는 상대적인 형평성, 특혜시비 등으로 선정에 정책적인 지지와 고려가 필요하게 된다. 즉, 어떤 규제, 즉 누구를 배려할 것인가에 대한 정책적 선정이 불가피하게 된다.
- o TRR을 적용할 수 있는 규제는 원칙적으로 위 성격별 기준과 정책적 기준에 얼마나 적합한가의 기준으로 판단하여야 하며, 규제의 성격유형별로 확실적인 적용여부를 판단하기는 어렵다.
- 그러나 TRR은 진입규제, 입지규제, 품질규제, 규제범위가 넓은 규제에 더 적합한 규제개혁 기법이 되며, 특히 진입과 입지제한 규제에서 규제의 강도가 높을수록 피규제자는 규제부담이 낮아지는 유예기간에 집중적인 투자와 진입을 시도하게 되어 제도의 효과는 상대적으로 더 크게 된다.

3.2.3 규제일몰제도(sunset legislation)

(1) 개념

- o 일몰제(日沒制) 또는 일몰법(sunset legislation)은 기한을 미리 정해 두고, 기한이 도래하면 재검토해서 존속할 사유가 없으면 존속 기한 만료로 자동적으로 폐지하거나(효력상실형), 재검토하여 폐지.개선.유지 등을 결정하는(재검토행) 제도이다.
- TRR은 일정한 기간에 규제를 중단하거나 완화하여 집행하고 기한이 도래하며 규제를 원상으로 회복하는 제도임에 비해 일몰제는 일몰기한에는 유효하고 기한이 도래하면 폐지(재검토)하게 된다는 점에서 양 제도는 반대가 된다.

(2) 주요내용 및 장단점

- o 일몰제는 ‘효력상실형’(effect losing sunset)과 ‘재검토행’(sunset for review)

의 2가지 방식이 있다. 효력상실형은 해당 규제에 존속기한을 설정하여 일몰기한(존속기한)이 도래하면 별도의 조치가 없으면 자동적으로 해당 규제의 효력이 상실되는 방식이며, 재검토행은 일몰기한이 도래하여도 원칙적으로 효력을 상실하지 않고 해당 규제는 유효하게 되나 다만 일몰도래 전에 해당 규제를 재설계하여야 한다.

- 한국은 효력상실형 일몰제와 재검토행 일몰제 모두를 「행정규제기본법」에 근거를 마련하여 법률상의 규제개혁 기법으로 규정하고 있다.¹⁶⁾ 효력상실형과 재검토행의 내용 및 제도의 장·단점을 비교해 나타내면 <표 13-3>과 같다.

< 표 3-13 > 효력상실형 일몰제와 재검토행 일몰제 비교표

구분	효력상실형 일몰제	재검토행 일몰제
내용	일몰 기한(존속 기한) 도래 시 원칙적 효력 상실	일몰 기한 도래에도 원칙적 효력 유지, 다만 일몰심사를 통해 폐지, 완화 등 재설계
	기한 연장을 위해 별도의 입법 조치 필요	재검토 결과 현행대로 유지할 경우 별도의 입법 조치 원칙적 불필요(법령으로 재검토 기한을 규정한 경우 기한 연장 등 입법 조치 필요)
적용	규제의 감축 목적, 일정한 기간에 한정하는 정책 목적 규제에 적용	규제의 품질 개선이 목적, 기술 발달, 규제환경 변화에 민감한 규제에 적용
장단점	강력한 규제개혁이 가능하나, 법적 안정성과 규제 준수율이 낮고 규제 저항이 높아질 가능성	법적 안정성과 규제 준수율이 상대적으로 높고 규제 저항이 낮음. 기술의 발달, 규제환경의 반영에 유리, 규제개혁은 재검토 당시의 규제개혁 주체의 의지에 의존하게 됨.
도입 예	미국(일리노이 주, 뉴햄프셔 주), 영국	미국(텍사스 주, 버지니아 주), 일본

자료: 류충렬(2015: 171)

16) 효력상실형 일몰제는 「행정규제기본법」이 최초로 마련되어 시행된 1998년 3월 1일부터, 재검토행 일몰제는 2013년 박근혜 행정부에서 각각 기본법에 근거를 마련하였다.

(3) 규제 성격·유형별 적용가능성

- 일몰제는 원칙적으로 모든 유형의 규제에 적용이 가능하나 규제가 규제환경의 변화에 민감한 정도에 따라 적용하는 것이 바람직하게 된다.
- 일몰제의 효과는 규제의 성격이 규제환경의 변화에 민감도가 높은 규제일수록 그 효과가 높게 되며, 규제환경의 변화에 둔감한 안전, 환경보전, 위생 등 불가피한 규제에 일몰제를 적용할 경우 부작용도 있게 된다.
- 특히 규제가 기술의 발달, 경제사회의 여건, 국제관계 등 규제환경에 영향을 받지 않는 규제에 적용할 경우, 효력상실형은 법적안정성의 훼손을, 재검토행의 경우에는 불필요한 재검토 절차 등으로 행정낭비를 가져오게 될 가능성이 있게 된다.
- 일몰제는 모든 규제에 적용이 가능하되 규제환경의 변화의 민감도의 정도에 따라 일몰기간을 설정하여 활용하는 것이 더욱 효과적이다.

3.2.4 규제프리존 제도(free regulation zone system)

(1) 개념

- 규제프리존제도, 규제특구제도는 제한된 지역 공간을 설정하고, 설정된 지역에 한해 일반적인 규제의 적용을 배제하거나 완화해 집행하는 규제개혁 기법이다.
- TRR이 일정한 유예기간을 설정하고, 설정된 기간 동안 규제의 적용을 배제하거나 완화하는 시간적 규제유예 기법이라면, 규제프리존 제도는 일정한 지역을 설정하고 설정된 지역에 규제의 적용을 배제하거나 감면하는 공간적인 규제유예 기법이다(류충렬, 2015: 185).

(2) 주요내용과 규제개혁에의 유용성

- 규제프리존제도는 일반적으로 폐지하거나 완화하기 어려운 규제를 제한된 지역

에 한정해 적용을 배제하거나 완화함으로써 특정지역에 집중적인 투자를 가능하게 한다. 이때 세제감면, 재정지원 등 다른 정책적인 지원수단과 동시에 사 용함으로써 좀 더 시너지 효과를 제고할 수도 있다.

- 또한 제한된 지역에 개혁안을 우선적으로 적용하고 그 결과를 바탕으로 일반적 으로 적용될 개혁안을 도출할 수 있어 부작용이나 성과를 예측하기 어려운 규 제, 이해관계가 복잡한 규제의 개혁에도 유용하게 된다.

(3) 규제 성격유형별 적용가능성

- 규제프리존은 모든 규제에 적용이 가능하게 된다. 진입.입지.투입규제 등 부담 적이고 강도가 높은 규제에 적용할수록 규제프리존 적용지역과 비적용지역 간 에는 규제부담의 격차를 높이게 된다.

- 따라서 규제프리존적용 지역과 비적용지역 간에 규제부담의 격차를 어느 정도 가져오게 할 것인가, 즉 규제프리존 지역에 한하여 면제 또는 감면되는 규제범 위를 얼마만큼 정할 것인가에 대한 정책적 판단이 필요하게 된다.

3.2.5 규제형평제도

(1) 개념

- 규제형평성이란 규제자가 예견하지 못한 특수한 상황에 처한 개인에게 일반적 기준인 법령을 그대로 적용하는 것이 형평의 원리에 비춰 현저히 불합리한 경 우, 당해 사안에 한해 예외적으로 그 규제 기준의 적용을 배제해 구체적.개별 적 정당성을 확보하고 피해를 예방 또는 구제하는 제도를 말한다(국가경쟁력강 화위원회, 2012: 139-141).

- 규제형평제도는 입법권자가 아닌 행정부가 자체적인 판단을 통해 특수한 상황에 한해 획일적인 규제 기준을 탄력적으로 적용하도록 하는 제도이다.

(2) 주요내용과 규제개혁에의 유용성

- 현실에서는 일반화된 법령에 규정하지 못하는 개별적인 특수한 상황으로 규제를 받게 되는 사례가 많이 발생하게 된다. 규제가 개별적인 특수성을 담지 못하는 사례가 많을수록 규제에 대한 만족도는 떨어지게 된다.
- 이때 규제를 일반적인 법령에 담지 못한 특수한 개별사정을 예외적으로 사전에 구제(적용배제 또는 유사적용)할 수 있게 함으로서 피규제자의 특수성을 고려할 수 있어 규제의 만족도를 제고하게 된다.
- 그러나 광범위한 규제형평제도는 규제의 목적과 법적안정성을 훼손하게 된다. 이런 점에서 규제형평제도 이념을 반영하고 있는 제도는 점차 증가하고 있다.
- 법령으로 일정한 기준을 규정하고 그 세부적인 기준 적용에서 개인의 특수한 상황을 고려해 결정할 수 있게 하는 위원회제도가 유사한 규제형평제도가 된다.

(3) 규제 성격유형별 적용가능성

- 규제형평제도는 원칙적으로 부담적 규제, 수혜적 규제 모두에 적용이 가능하나, 부담적 규제에 비해 수혜적 규제에 더 적합하게 된다.
- 복지분야, 산업육성.지원 등의 규제의 경우에는 지원기준에서 개별적인 특수한 상황을 모두 기준규제에 담지 못하는 경우가 많다. 따라서 개별적인 특수한 사정을 규제형평으로 선택적으로 구제할 수 있게 된다. 그러나 부담적 규제에서 개별적 특수성을 과다하게 고려할 경우에는 특혜시비, 법적안정성 훼손의 문제가 상대적으로 제기될 수 있게 된다.
- 또한 규제형평제도는 경제적 규제보다는 사회적 규제, 기준규제 등에 더 활용 가능성이 높게 된다.

3.2.6 자동인허가제 및 협의간주제

(1) 개념

- 자동인허가제는 행정청이 민원인 신청에 처리기한 내에 미응답 시 인허가된 것으로 간주하는 제도이며, 협의간주제는 복합민원의 경우 관계기관이 협의기간 내에 미응답 시 협의된 것으로 간주하는 제도이다.

(2) 주요내용 및 규제개혁의 유용성

- 자동인허가 및 협의간주제는 규제집행의 신속성과 투명성, 인허가의 예측가능성을 제고하게 된다.
- 그러나 진입규제의 개혁은 자동인허가제의 도입만으로는 제대로 효과를 갖기 어렵다. 여전히 높은 허가요건이 있거나 포지티브 방식이면 진입의 어려움은 그대로 남기 때문이다. 자동인허가제는 진입요건을 낮추고 원칙허용·예외금지의 네거티브(negative)방식으로 전환 등 다른 규제개혁 기법과 함께 사용하는 것이 필수적이다.

(3) 규제 성격유형별 적용가능성

- 자동인허가 및 협의간주제는 원칙적으로 진입규제, 행정적 규제에 적용이 가능한 제도이다. 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분이나 신고의무 등 일정한 작위의무에 적용이 가능하다.
- 그러나 진입규제 중에서도 허가, 특허, 면허 등 행정기관의 재량적 처분의 성격이 강한 규제에 적용하기에는 다소 한계가 있게 된다.

3.3 규제개혁 기법의 비교

- 앞에서 살펴본 규제영향분석제도, 한시적규제유예제도, 규제일몰제, 규제프리존제도, 규제형평제도, 자동인허가 및 협의간주제 등 6개 주요 규제개혁 기법(tools)들을 비교하여 나타내면 다음과 같다.

< 표 3-14 > 주요 규제개혁 기법의 비교표

구분	적용가능 분야		효과성
	규제개혁의 분야	규제 성격유형별	
규제영향분석 제도 (RIA)	<ul style="list-style-type: none"> 모든 분야 	<ul style="list-style-type: none"> 모든 규제의 유형 	<ul style="list-style-type: none"> 규제의 질제고 및 규제 신설강화 억제
한시적 규제 유예 (TRR)	<ul style="list-style-type: none"> 경제 활성화, 투자유치관련 분야(진입·입지규제 등) 이해관계가 복잡하거나 규제개혁의 부작용 및 성과를 예측하기 어려운 분야 	<ul style="list-style-type: none"> 유예기간 중 효과성, 즉시성, 최소부작용성 및 정책적 기준 충족 	<ul style="list-style-type: none"> 규제부담이 높을수록, 규제범위가 넓을수록 효과적임 경제적규제 > 사회적규제에 효과적
규제일몰제	<ul style="list-style-type: none"> 원칙적 모든 분야 특히, 기술변화, 산업융·복합 등 규제환경에 민감한 분야 	<ul style="list-style-type: none"> 원칙적 모든규제 - 안전, 위생, 안보 등에 부적합 	<ul style="list-style-type: none"> 규제환경변화에 민감한 규제일수록 더 효과적
규제프리존	<ul style="list-style-type: none"> 특정산업의 육성 및 특정 지역의 개발 	<ul style="list-style-type: none"> 부담적규제 	<ul style="list-style-type: none"> 지역간 형평성 차이의 정도
규제형평제도	<ul style="list-style-type: none"> 피규제자의 개별적 특수성 고려가 필요한 분야 	<ul style="list-style-type: none"> 기준규제 수익적규제 > 부담적규제 	<ul style="list-style-type: none"> 수익적 규제 > 부담적 규제
자동인허가 및 협의간주제	<ul style="list-style-type: none"> 일정한 요건을 정하고 신청토록 하는 행정처분 복합민원분야 	<ul style="list-style-type: none"> 자동허가제: 진입규제, 행정적 규제 협의간주: 소방, 환경, 사회적차별, 행정적규제 등 	<ul style="list-style-type: none"> 허가요건 완화 및 네거티브 개혁과 병행 시 더 효과적

4. OECD 및 주요국가의 규제개혁 전략

4.1 OECD의 규제개혁

4.1.1 OECD의 규제개혁의 방향과 전략적 수단¹⁷⁾

- OECD의 규제정책은 더 나은 규제(Better regulation)를 확립하는 것이 경제가 효율적으로 기능하면서 성장을 이루기 위한 필수조건이라는 시각에서 접근하고 있다.¹⁸⁾ 규제개혁의 접근에 있어서는 정부 전체적인 접근을 강조하며, 크게 3

17) OECD Regulatory Policy Working Paper인 Arndt.c. et al(2015), Deighton-Smith. et al(2016)을 참고하여 작성

18) OECD는 내부 전문위원회 중의 하나로 2009년 10월 설립된, 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee)를 중심으로 회원국과 비회원국들의 규제개선 노력을 지원한다. 특히 2012년에는 10

가지 원칙, ① 규제영향분석(Regulatory Impact Assessment), ② 이해당사자 참여(stakeholder engagement), ③ 사후평가(ex post evaluation)에 기초하고 있다.

- 특히 OECD는 규제개혁 접근의 위 3가지 원칙을 주된 요소로 한 규제성과 측정 체계를 개발하고 항목별 점수화하여 국가별로 비교하고 있다. 2015년도 3개의 요소별 측정결과의 점수를 순위화 하여 비교하여 나타내면 다음과 같다.¹⁹⁾

< 표 3-15 > OECD의 규제정책과 거버넌스 지표에 의한 규제성과 측정결과

구분	규제영향분석	이해 당사자 참여	사후평가
영국	1위(1위)	3위(5위)	2위(2위)
미국	- (8위)	- (2위)	31위(16위)
독일	9위(10위)	19위(19위)	4위(5위)
프랑스	18위(19위)	22위(14위)	26위(27위)
한국	13위(12위)	9위(15위)	13위(14위)
일본	29위(25위)	34위(20위)	28위(26위)

* 자료: Arndt, C. et al. (2015: 14-20)을 참고하여 구성

** 괄호 외는 법률단위의 규제의 경우, 괄호는 하위법령 단위 규제의 경우의 규제성과 측정점수의 순위화 임

- <표 3-15 >에서 한국은 분야별로 대체로 OECD 국가 중에 평균 이상의 성과를 받고 있는데, 주요 요소 중 규제영향분석과 사후평가의 측정결과에서 상위 국가에 비해 상대적으로 낮은 평가를 받고 있다.

○ OECD 규제전략에서 주목할 것은 규제정책도구로서 규제영향분석의 중요성을 크게 강조하고 있다는 점이다.

- OECD는 규제영향분석 제도가 시장 실패와 대리인 문제, 정치적 포획 등 규제 실패의 가능성을 저지하고 규제품질을 높일 수 있는 뛰어난 기능을 가진다고

여년에 걸친 OECD 회원국의 경험을 토대로 ‘규제정책과 거버넌스에 관한 OECD 이사회 권고안’을 제정하기도 하였다.

19) Arndt, C. et al. (2015)는 규제성과를 점수제로 제시하고 있으나, 본 연구에서는 점수를 편의상 국가별 순위로 표시하였다.

하며, 최근에는 규제 사후평가는 물론 포괄적 성장문제에까지 규제영향분석제도를 토대로 접근하고 있다.

4.1.2 OECD의 한국 규제개혁 정책에 대한 권고²⁰⁾

- OECD(2016)가 한국경제 전반에 주는 가장 핵심적인 메시지는 한국의 잠재성장을 하락이 노동투입의 감소와 생산성 하락에 기인하므로 생산성이 낮은 서비스업과 중소기업의 경쟁을 촉진하기 위한 과감한 규제개혁과 여성, 청년 및 노인의 고용을 막는 장애물 제거를 권고하고 있다.
- 특히 네트워크 산업과 서비스분야의 규제수준이 OECD 국가 중에서도 아주 강력한 수준으로 생산성 향상과 혁신을 저해하고 있다고 보고 있다. 그간의 경제혁신 정책에 따라 규제개혁과 R&D 및 벤처 생태계에 상당한 진전이 있었으나 혁신시스템의 구조적 취약점으로 성과가 미진하다고 지적하면서 생산성제고를 위해서는 제도적 여건 개선, 특히 규제개혁 가속화, 혁신시스템의 업그레이드 개혁과 함께 인적 자본 증대가 관건이라고 한다.
- 한국의 구체적인 규제정책과 관련해서는, 규제개혁을 보다 가속화 할 것을 제안하면서 규제품질제고 및 규제부담 감소를 위한 명시적인 조치로서 다음과 같은 4개의 규제개혁 정책을 제시하고 있다.
 - 규제비용 총량제(cost-in, cost-out) 도입,
 - 네거티브(negative) 방식으로의 전환
 - 기존규제에 대한 사후평가의 강화
 - 의원입법안에 대한 규제영향평가의 의무화 등 규제영향분석의 활용제고²¹⁾
- 또한 OECD는 규제품질 개선과 규제부담 감소를 위한 가시적인 규제개혁과 함께 국가간 기술이전의 범위를 확대하고, 기업들의 국제 혁신 네트워크와의 연계

20) OECD가 2016년 5월에 발간한 한국경제보고서인 OECD(2016)을 참고하여 작성

21) 규제 정책도구의 활용, 특히 사후평가 같은 핵심도구 활용에서 선진국에 크게 뒤처진다고 평가하고 있다. 그 외 규제영향 분석, 공청회, 규제개혁위원회의 경쟁력 평가 같은 규제의 질을 관리하는 기법들은 일본의 경우 전체 규제의 74%, 영국은 83%에 비해 한국은 전체 규제의 16% 밖에 안 되는 행정부의 새로운 규제에만 적용된다고 한다(Deighton-Smith et al. 2016: 25 참조). 영국은 개별 의원입법의 경우에도 정부법안과 같은 규제영향분석 과정을 거친다.

성을 높이기 위해 무역과 투자에 대한 장벽도 완화할 것을 제안하고 있다.

4.2 영국 농림식품분야 규제개혁

4.2.1 영국의 규제정책

- 영국 규제정책의 특징도 ‘더 나은 규제’(Better regulation)를 추구하는 데 있다. 신설 규제법안의 경우에는 규제영향분석 과정을 거쳐, 정부로부터 독립적으로 설치된 규제정책위원회(Regulation Policy Committee)의 공적인 규제품질 평가과정을 거친다.²²⁾ 2011년부터 규제비용총량제인 OIOO(One-In, One-Out), 2013년 이후에는 OITO(One-In, Two-Out)을 통해 규제기존규제의 감축과 연계하여 규제품질을 제고하고 있다.
- 기존규제에 대한 감축계획은 범정부적으로 추진하고 있다. 2011년에 시작한 Red-tape Challenge 전략은 시민들의 공개제안을 디지털 방식으로 받아 정부 정책에 반영한 사례이다. 2012년부터는 규제집행에 중점을 둔 프로그램(focus on enforcement programme)을 도입하여 경제성장에 영향을 미치는 규제조치들을 검토하고 있다.

4.2.2 영국 농림식품분야 규제개혁²³⁾

- 영국은 농업의 성장정책 일환으로 2010년 7월에 농업규제에 관하여 독립적인 보고서를 작성할 ‘농업규제 테스크포스’(The Farming Regulation Task Force)를 설치하였다. 이 테스크포스는 2011년 5월에 농림식품부 소관 220개 항목의 규제 개선사항을 건의하는 보고서를 제출하였다.
- 영국 ‘농업규제 테스크포스’의 핵심적인 전략은 농업식품산업이 향후 녹색경제와 미래성장산업으로 성장하기 위해서 새로운 규제문화 창출이 필수적이며, 새

22) 이 위원회는 2010년에서 2015년까지 1,200개 법안을 검토했는데, 이 중 951개 법안만이 제정되었다. 이러한 규제품질 검토과정에서 매년 2.2억 파운드의 순비용을 절약하는 것으로 평가되고 있다(OECD, 2015a:3 참조).

23) The Independent Farming Regulation Task Force(2011), Department for Environment, Food and Rural Affairs(2012)를 참고하여 정리

로운 규제문화 창출의 핵심으로 ‘정부와 산업의 파트너십’을 강조하고 있다는 점이다.

- 또한 규제개혁 접근에서는 전략적인 목표를 설정하고, 최소한의 개입만을 한다는 시각에서 접근해야 한다는 것이다. 민간산업을 신뢰하고 민간의 창조성을 실현하도록 하며 산업의 전문성이 활성화되는 방법을 찾아간다는 것이다.
- 영국의 농업규제 테스크포스가 정부와 산업 간의 파트너십을 강조하며 제안한 주요전략은 다음 6개 사항으로 정리된다.²⁴⁾
 - 첫째, 문제가 있다면 파트너십을 통해 대안을 모색하는데, 먼저 비규제적 해결책을 모색하고, 산업도 책임감을 갖도록 하는 체계를 설정해야 한다는 것이다. 비규제적 수단, 예를 들면, 자발적 참여, 인증제도(assurance scheme), 시장유인제도를 먼저 검토하도록 권장한다. 특히 규제에 의존치 않고 농업과 농업인의 행태에 영향을 주고, 변화를 이끌어 내려면 정부가 이들에 대해 더 많이 이해하고 연구하여야 한다고 지적한다. 산업부문도 책임감을 이행할 수 있는 방안을 제시하여야 한다.
 - 둘째, 규제가 사용된다면 규제영향분석을 통하여 결정해야 한다고 생각한다.
 - 셋째, 규제개입은 엄격히 하되, 위험관리 측면에서 신뢰성이 있고, 좋은 실행을 담보할 수 있는 경우, 규제기관이 보다 적은 감독으로 보상할 수 있는 인증제도(earned recognition) 개발이 절실하다고 본다.
 - 넷째, 감독과 실행에 유능한 기관을 담보하기 위한 새로운 상벌접근을 모색한다. 가능한 상벌의 유형을 폭넓게 만들고, 엄격한 벌칙 > 민법적 처벌 > 경고문 > 설득 순으로 4단계 강도의 집행 수단을 제시하고 있다. 산업 측의 중요한 실수에는 무거운 처벌이 타당하지만, 단순한 절차나 경미한 불이행 사항에는 경미한 조치를 가할 수 있도록 한다.
 - 다섯째, 서류작업이나, 일 처리과정을 감축하는 전략적 조치를 제의한다. 예를

24) The independent Farming Regulation Task Force(2011: 7-11)을 참고하여 정리

들어 포괄적 면허를 한다든지, 단일정보 제공처를 만든다든지, 규제체계를 단순화하는 것이다. 온라인을 통한 보고자료 제출과 정보 제공을 권장한다.

- 여섯째, 자료공유 문제이다. 지방기관은 농림부가 감독한 사항을 다시 조사해서는 안되며, 정보 웹사이트를 공유하는게 바람직하다고 건의한다. 끝으로, 계절적 노동인력 공급 등 고용문제에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다고 지적하고 있다.
- o ‘농림규제 테스트포스’의 이러한 근원적인 규제원리를 바탕으로 건의는 영국 농림식품부의 상당한 공감을 받으며 수용되어 추진되고 있다.
- 영국 농림식품부는 2012년 건의된 220개 개선항목에 대하여 159개 항목을 수용하고 21개 항목을 검토할 계획을 발표하고 건의안에 대한 이행점검반을 설치하였으며, 2013년 2월에는 그동안의 추진사항에 관한 평가보고서를 작성한바 있다.²⁵⁾

4.3 일본의 농림식품분야 규제개혁

4.3.1 일본의 최근 규제정책²⁶⁾

- o 아베 신조 총리가 부임한 2013년 1월에 일본 정부는 내각에 규제개혁 자문회의(Council for Regulatory Reform)를 설치하였으며, 3월에는 시민, 기업 등으로부터 규제개혁 건의사항을 접수하기 위한 핫라인을 설치하여, 각 부처로 하여금 검토토록 하고 자문회의는 재조사를 요청할 수 있도록 하였다.
- 일본 정부는 자문회의의 건의를 받아 6월에 경제부흥 신성장 전략과 함께 일본 경제부흥에 기여할 수 있는 규제개혁 집행계획을 마련하였다. 규제개혁자문회의는 규제개혁 진전사항을 매년 모니터링하여 보고서를 작성하고 있다(OECD, 2015:2).

25) Department for Environment, Food and Rural Affairs(2012: 4-6참고)

26) OECD(2014, 2015b), Jone,R,S. et al(2013)를 참고하여 작성

- 일본 경제부흥을 위한 신성장 전략(2013)에서는 민간투자 촉진을 위한 규제·제도 개혁, 비즈니스 환경 개선, 세계 최고의 IT사회 실현, 고용제도 개혁과 글로벌 인력 양성, 공공 데이터의 민간개방, 새로운 전략시장 창출에 중점을 두고 있으며, 특히 세제 및 규제완화가 적용되는 국가전략특구 신설을 통해 국내외 인력 및 자본을 유치하여 경제재생의 돌파구로 삼는 계획을 제시하고 있다.
- 한편 규제영향분석은 정책평가법을 관장하는 내무성에서 집행가이드라인을 운용해오고 있으며, 2015년 정책평가 자문회의(Policy Evaluation Council)를 설치하여, 규제영향분석 품질 개선과 규제기관의 규제영향분석 수행능력 향상 방안을 강구하는 데 주안점을 두고 있다.

4.3.2 일본 농림식품분야 규제개혁

- 일본의 농업부문의 경우 2010년 농림수산물 부흥본부(Headquarters to Promote the Revival of the Food, Agriculture, Forestry and Fisheries Industries)를 설치하면서, 농식품 분야를 최우선적인 개혁분야로 추진하고 있으며,
 - 2013년 마련된 일본의 신성장전략(2013)에 담긴 농촌분야에는 2020년까지 농산물 수출 배증, 2023년까지 10년 내 농촌소득 배증 목표를 제시하고 있다. 일본의 농식품 분야의 목표 달성을 위한 주요 정책과 규제전략을 정리하면 다음과 같다.²⁷⁾ ,
- 첫째, 농지 규모화를 강력하게 추진하고 있다.
 - 일본은 2011년 수립된 농업 부문 기본정책 및 실행계획(Basic Policy and Action Plan)에서 기존의 농지규모화 목표를 대폭 상향조정하였다.²⁸⁾ 농지규

27) Jone,R.S. et al(2013), Jennifer Clever etc.(2014), Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Japan(2015), Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries. Japan(2016)를 참고하여 작성.

28) 2011년 수립된 기본계획에는 2010까지 평균 상품생산 농가(commercial firm) 당 2.5ha, 기업 농가(business firm) 당 7.7ha의 목표에서 평지의 경우 20-30ha, 구릉지나 산악지역은 10-20ha으로 강화하였다(Jones, R. S. et al: 6-14참조).

모화를 위해 임대지원 지불금 제도 도입, 농지거래 장애요인의 감축 등 토지 이용 규제 개선을 추진하고 있다.

○ 둘째, 기업농의 육성과 비농업회사의 농업투자의 허용을 대폭 확대하고 있으며, 비농업회사의 투자자본과 늘어난 기업농을 통해 6차 산업, 식품산업의 육성, 농업인의 소득향상 등을 추진하고 있다.

- 일본은 2015년 식품·농업·농촌지역기본법에 근거한 새로운 기본계획에서 전체 농경지에서 기업농이 차지하는 비율을 2015년 현재 50%에서 2025년까지 80%로 끌어 올리려는 계획을 추진하고 있다. 이를 위해 2014년에는 비농업회사의 농업회사 참여지분을 50%까지 규제를 완화하였다. 실제 일본의 기업농 수는 2000년 5.3천개에서 2015년 15.3천개로 3배 가까이 증가하는 실적을 보이고 있다.²⁹⁾

- 비농업부문의 참여로 새로이 늘어난 농업회사(agricultural corporation)는 새로운 농업인구 참여를 유도하고, 농산품 제조와 가공, 그리고 유통업체로의 활동까지 넓히고 있으며 이를 계기로 농업인의 수익을 보다 많이 창출할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 다만 기업농에 대한 농업인으로 구성된 협동조합(Japanese Agricultural Cooperative)의 협조가 중요한 관건이라고 지적되고 있다(Jennifer Clever etc, 2014: 4-5, 16.참조).

○ 셋째, 공공과 민간의 파트너십을 통해 참여자 모두의 가치를 극대화하는 전략으로 식품가공산업의 육성과 수출을 추진하고 있다.

- 일본은 2014년부터 일본의 공공과 민간 파트너십 참여를 바탕으로 ‘가치사슬’(value chain) 형성으로 각 참여자 즉 정부, 지자체, 생산자, 가공·제조업체, 물류시설, 소비자 모두의 가치를 극대화하고 있으며,

- 최근에는 전략적으로 개발도상국과 쌍무적인 정책협상을 통하여 세계 식료품

29) 일본의 전체농경지에서 기업농이 차지하는 비율은 2005년에는 30%였으나 2009년 농지기본법 개정으로 비농업인의 지분투자를 10%에서 25%(농민과 합작 시 50%)로 확대하는 비농업업체의 농지 임대와 매매에 관한 규제가 완화된 후 급증하고 있으며, 2014년에는 투자지분을 50%까지 허용하고 있다(Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries Japan(2015:5, 13 참조).

시장의 가치사슬(value chain)형성방안을 추진하면서 경제원조 지원방안을 활용하고 있다. 예로서 저온물류 시설 같은 식품 수출관련 인프라를 지원하고 대신 정보수집 체계를 강화하면서 일본 식품 산업의 비즈니스와 투자와 관련된 우호적 환경을 조성한다는 것이다.

- 한편, OECD는 일본의 농업부문 성장전략과 관련하여 현재의 농업보호정책이 보다 경쟁을 촉진하는 시장중심의 개방정책으로 개혁이 필요하다고 하며 다음과 같은 내용을 권고하고 있다(OECD, 2014: 25-26참조).
- 일본의 농업부문의 미래 성장 가능성은 고부가가치 농식품 생산과 해외 신시장 개척에 달려 있으며, 이에 따라 개혁과정도 농가들의 생산성을 높이고 신시장을 개척할 수 있도록 무역장벽을 해소하고, 기업농의 경쟁력을 높이는데 집중되어야 한다.
- 현재 지나치게 생산품목에 얽매어 있는 생산자 지원정책을 개선하고, 농업인의 재배 선택권을 보다 확대하여야 한다.
- 또한 기업농의 성장 촉진을 위해 농지 집약화를 저해하는 토지구제를 풀고, R&D 투자, 기술이전, 신상품 개발 지원, 지역브랜드 보호 등 농업혁신 체계를 개선하는 정책추진을 하여야 한다고 권장하고 있다.

4.4. 해외사례의 정책적 시사점

4.4.1 규제개혁 전략적 시사점

- OECD, 영국 및 일본의 최근 규제정책에서의 공통적인 특징은 다음과 같이 정리된다.
- 첫째, 경제성장 촉진을 위해서 규제개혁이 필수적이고 추진은 범정부적 차원에서 추진하여야 한다는 것이다.
- 둘째, 규제개혁의 추진 방향에서는 실질적으로 규제부담을 줄이도록 최소한의

규제를 개혁목표로 하고, 규제 하더라도 ‘더 나은 규제’(better regulation)를 추진한다는 점이다.

- 셋째, 규제정책 도구 및 기법으로서 규제영향분석의 중요성과 활용이 높아지고 있으며, 특히 규제영향분석의 실질적인 활용이 강조되고 권장되고 있다.
- 넷째, 규제영향평가와 함께 사후평가의 중요성이 강조되고 제도의 이용이 활발히 이루어지고 있다는 점이다.
- 위 OECD, 영국 등의 공통적인 규제정책들은, OECD가 한국의 규제정책에 대하여 구체적으로 권고한 규제비용총량제(cost-in, cost-out)의 도입, 사후평가의 강화, 규제영향분석의 활용도 제고 등과 동일한 내용이 된다. 결국 규제영향분석과 사후평가제의 활용 등은 한국의 규제정책에서 강조되어야 할 규제개혁 전략적 상당한 의미를 갖는다.

4.4.2 농림식품분야 규제개혁의 시사점

- 영국의 농업부문 규제개혁의 시사점은 공공과 민간산업과의 파트너십을 강조하고 규제정책방향에서 산업의 자발적 참여를 강조하고 있다는 점이다.
- 특히 영국의 경우 농식품산업의 발전을 위한 규제개혁 전략과 개혁안의 마련에도 이러한 민간파트너십에 맞게 부처로부터 독립적인 ‘농업규제 테스크포스’를 구성하여 민간과 산업의 입장에서 광범위한 규제개혁을 건의하고 정부가 이를 수용하는 방식으로 추진하고 있다는 점이다.
- 규제의 대안에 있어서도 산업 측의 중요한 실수에는 무거운 처벌이 타당하지만, 단순한 절차나 경미한 불이행 사항에는 경미한 조치를 가할 수 있도록 인증제도(earned recognition)의 도입, 포괄적 면허, 온라인을 통한 보고자료 제출과 정보 제공 등 산업을 신뢰하고 창의성을 발휘하도록 규제의 부담을 줄이고 있다.
- 이러한 규제개혁의 접근과 개혁방향은 정부가 주체가 되어 추진하는 한국의 규제개혁 접근의 한계를 극복할 수 전략에 시사하는 바가 크다.

- 일본 농식품분야는 2010년에 농업소득은 GDP의 1% 그리고 농업인력은 전체 노동인력의 3% 이하 까지 줄어들었으며, 소규모 자업농으로 인한 낮은 생산성, 농가인력의 노령화, 무역장벽 등이 주된 문제점(Jones, R. S. et al. 2013: 6-14참조)이었다. 이는 한국의 농업부문과 유사한 배경을 가지고 있다.
- 한국과 유사한 배경을 가진 일본의 경우에도 영국과 유사하게 공공과 민간의 파트너십을 강조하고 민간분야의 투자유치를 유도하고 있다는 점이다.
- 특히 일본은 한국과 유사한 농업인력의 고령화, 농지의 비규모화 등의 문제점을 해소하는 전략으로서 농지의 규모화와 기업농의 육성, 농업의 외부자본 투자유치를 위한 과감한 규제개혁을 추진하고 있으며, 이러한 농업에 대한 외부 투자를 활용하여 가공, 유통 등에 대한 투자와 식품의 수출증대를 통해 농업인의 소득과 연계하고 있다.
- 이러한 전략과 규제개혁은 한국의 농업정책에 시사되는 바가 크며 현재 한국의 농업정책과 규제개혁의 방향과도 유사하다고 할 것이다.

제 4 장

농식품분야 규제의 유형과 특징

1. 농식품분야 규제 현황 및 유형

1.1 농식품분야 규제현황

- 2015년부터 변경 시행되고 있는 규제등록제도에 따라 2016년 5월말 현재 규제개혁위원회에 등록된 농림식품부(본부) 소관의 규제는 총 196개 법령에 2,323개의 법령조항이다.³⁰⁾
- 등록된 규제 중에서 주된 규제인 법률단위의 규제는 60개 법률에 891개의 규제조항이 등록되어 있으며, 주된 규제와 연관된 부수규제는 53개 시행령에 368개 조항, 51개 시행규칙에 710개 조항, 32개 행정규칙에 354개 조항이다.³¹⁾ 2016년 5월말 현재 농림식품부 등록규제의 주된 규제인 법률과 법률상의 규제조항

30) 1998년 규제등록제도가 시행된 이후 규제 등록 제도는 몇 차례 변화를 거쳐 2015년 이후 법령 조문단위로 변경되어 시행되고 있다. 규제등록 제도가 최초로 시행된 1998년에는 행정규제기본법 시행령(제2조)에서 정의된 행정처분(허가, 인가, 신고 등)을 한 개의 단위로 구분하여 등록하였다. 이러한 등록단위는 2006년 노무현 행정부에서 관련된 사업을 묶어 등록하는 통합등록으로 변경되었다가, 2015년 박근혜 행정부에서 법령의 조문단위로 변경되었다(규제개혁위원회, 2016: 44-48, 규제개혁위원회, 2015: 17, 류충렬, 2015: 266 참조). 이에 따라 1998년부터 2014년까지 한국의 규제는 수량적 통계파악이 가능하였으나 2015년 등록제도 변경으로 규제의 수량파악이 불가능하고 법령의 수와 법령의 조문의 수로 파악이 가능하게 되었다.

31) 2015년 규제등록제도 변경 전까지 규제는 주규제와 부수규제로 구분하고 핵심적인 내용을 주규제로, 주규제로부터 파생된 사전·사후적 규제를 부수규제라 하였다. 그러나 변경된 등록제도에서는 주규제 및 부수규제로 구분하지 않고 상위법령과 연관법령으로 구분하고 있다(규제개혁위원회, 2016: 44-48참조). 본 연구에서는 상위법령(법률단위)의 조항을 주된 규제, 하위법령(시행령, 시행규칙, 고시·훈령·예규 등 행정규칙)의 규제를 부수규제로 표현하였다.

은 다음 <표 4-1 >과 같다.

< 표 4-1 > 농림식품부 소관 규제의 법률 및 규제조항 현황

단위: 개수, %

규제 목적	법률의 수	구성비	조항의 수	구성비
보존·이용·관리	12	20.0	146	16.4
산업육성·발전	21	35.0	216	24.2
유통·소비·품질	5	8.3	100	11.2
보건(방역, 예방)	7	11.7	150	16.8
농업인 복지·재해	6	10.0	121	13.6
조직 등 설립·운영	6	10.0	127	14.3
기타	3	5.0	31	3.5
합 계	60	100	891	100

자료: 규제정보포털(www.better.go.kr, 2016.5말 검색)을 참고하여 재구성

- 위 <표 4-1 >에서 농림식품부 소관의 주된 규제는 특정산업의 육성과 지원을 위한 규제가 제일 높은 비중을 차지하고 있다. 이는 농림식품부의 특성상 곤충, 김치, 낙농업, 말, 전통주, 진돗개 등 다양한 산업의 육성발전을 담당하는 부처이기 때문이다.
- 이어 농지, 농업유전자원, 사료, 양곡 등 농식품분야의 기본적인 자원의 보존과 이용에 관한 규제, 그리고 식물방역, 축산물 위생관리, 가축전염병예방 등 소비자 및 생산자를 보호하기 위한 규제(법률)순으로 높은 비중을 나타나고 있다.

1.2 농식품분야 규제의 성격별 유형

1.2.1 규제의 성격별 분류의 유용성

- 규제의 성격을 파악하기 위한 가장 보편적으로 사용되는 규제분류는 규제영역 혹은 규제대상에 따른 경제적 규제(economic regulation)와 사회적 규제(social regulation)로 구분하고, 이에 더하여 규제집행과 관련된 행정적 규

제'(administrative regulation)의 분류방식이다.

- OECD(1997a) 또한 경제적 규제와 사회적 규제와 함께 정부의 업무 수행과 관련된 서류작업과 행정적인 요식행위를 '행정적 규제'(administrative regulation)로 규정하여 정부 규제를 3가지로 분류하고 있다. 이 방식은 현행 규제등록제도가 변경되기 전까지 규제개혁위원회에서는 '성격별 분류'라고 하였다(최유성의, 2015: 25-28참조).
- o 이러한 규제의 성격별 분류는 규제개혁의 추진전략에서 유용하게 된다. '더 나은 규제'(better regulation)를 위한 규제개혁은 규제부담과 규제강도가 강한 규제에서 낮은 부담의 규제수단으로 전환하는 것은 바람직한 규제개혁의 방향이 된다.
- 규제의 강도, 부담의 정도는 <표 3-5 >의 규제개혁위원회의 '규제부담의 유사성 분류기준'에서 규제의 성격유형에 따른 세부 규제수단 간에는 규제의 강도와 규제부담의 차이가 있다.
- 따라서 규제개혁을 추진하는 기관의 규제의 성격유형별 비중을 파악하고 분석하는 것은 개혁의 필요성과 방향 그리고 규제개혁의 성과를 평가하는 척도가 될 수 있다. 결국 규제의 성격별 구분과 분류는 규제개혁의 전략과 성과평가의 기초가 되는 것으로 분류의 필요성이 있다는 것이 된다.³²⁾

1.2.2 농림식품부의 성격별 규제의 비중

- o 규제의 성격별 유형분류의 실익에도 불구하고 2015년 이후 변경된 규제등록제

32) 규제개혁위원회(2015, 2016)는 시범실시중인 규제비용총량제와 관련하여 비용산출이 어려운 규제의 경우, 규제의 성격유형 간에 규제부담의 차이를 제시하고 성격유형의 유사성을 기준으로 심사처리토록 하고 있다. 따라서 규제의 성격별 유형의 분류와 유형별 규제 부담(강도)의 구분은 불가피하며 실익이 있는 것으로 설명된다. 그러나 2015년 규제등록시스템을 변경하면서 그간 규제등록시스템에서 제공하던 규제성격분류를 중단하였고, 성격별 분류 중단의 이유로 규제성격분류가 다소 학술적이고 활용가능성이 낮으며 실무적으로 구분이 용이하지 않다고 설명하고 있다(규제개혁위원회, 2016:48). 이는 규제등록제도와 규제비용총량제에서 서로 상반된 설명으로 모순적이라고 할 수 있다.

도는 법령조항 단위로 등록토록 변경하면서 규제의 유형과 성격별유형의 분류와 정보제공도 폐지하였다.³³⁾ 따라서 현행 변경된 규제등록제도 하에서는 기관의 규제의 수량과 규제의 성격별 유형을 파악하기에 어렵게 되고 있다.³⁴⁾

- 본 연구에서는 농림식품부를 포함한 정부의 등록규제의 성격별 유형에 관한 가장 최근의 연구인 최유성 외(2014, 2015)의 선행연구를 활용하여, 농림식품부 규제개혁 전략 검토에 필요한 성격별 유형을 파악하고자 한다.³⁵⁾
- 최유성 외(2014, 2015)는 2014, 2015.1월 현재 규제개혁위원회에 등록된 규제를 대상으로 규제의 판단 및 분류기준과 규제등록지침에 의거하여 경제적 규제, 사회적 규제 및 행정적 규제로 재분류하고 있다.³⁶⁾
- 최유성외(2014, 2015)는 등록된 규제 전체에서 중복등록, 비규제 등을 제외하고 총 12,580건의 규제를 경제적 규제는 46%, 사회적 규제는 18%, 행정적 규제는 36%로 분류하고 있다.³⁷⁾

33) 등록제도의 변경으로 최초로 시행된 1998년부터 2014년까지는 규제별로 규제의 성격·유형·분야 등을 분류한 규제정보카드를 작성하여 등록토록 하여 불안전하나 규제의 수량과 규제사무별 성격파악이 가능하였다. 그러나 2015년 규제의 등록을 법령조항 단위로 변경하면서 규제의 성격·유형 등 규제정보카드 제도를 폐지하였다(규제개혁위원회, 2016: 48 참조).

34) 규제등록 단위가 법령의 조항으로 변경되어 조항에 따라 여러 유형의 규제가 혼재될 가능성도 있거나 관련된 조항을 묶어야 유형분류가 가능할 수도 있게 되어 규제유형의 분류가 어렵게 된다.

35) 최유성 외(2014, 2015)는 2014년과 2015.1월 규제개혁위원회에 등록된 전체 등록규제를 규제개혁위원회의 「규제의 개념 및 판단기준」(규제개혁위원회, 2010), 「규제등록 통합지침」(규제개혁위원회, 2006) 및 규제의 성격별 분류에 관한 국내·외 선행연구를 종합하여 성격별 분류기준을 마련하고, 마련된 기준에 따라 등록된 규제를 성격별 유형으로 재분류하고 있다.

36) 최유성 외(2014, 2015)는 등록규제에 대한 규제 재분류 연구에서 2014.4월 등록규제 중 행정적 규제를 대상으로 재분류하고, 2015년 1월말 경제적규제와 사회적 규제로 등록된 규제를 대상으로 재분류연구를 하였다. 따라서 두 개의 연구에서 6개월의 등록시점의 시차가 있다. 본 연구에서는 두 개의 연구결과의 시차에도 불구하고 규제의 성격별 유형의 빈도를 판단하기에 무리가 없다고 판단하여 최유성외의 재분류 연구 중에서 농림식품부 소관의 규제분류 통계를 발췌하여 재구성하였다.

37) 하나의 규제가 '경제적 규제', '사회적 규제', '행정적 규제'의 성격을 동시에 갖는 경우가 있다. 최유성 외(2015: 103)은 규제의 내용이 비슷한 비중으로 공존하는 경우에는 규제의 강도가 강한 순서에 따라 경제적 규제 > 사회적 규제 > 행정적 규제로 분류하고 있으며, 경제적 규제의 세부유형 분류에 있어서, 하나의 행정규제가 복수의 성격을 동시에 갖는 경우에는 규제의 강도가 강한 순서에 따라 진입규제 > 가격규제 > 거래규제 > 품질규제로 분류하였고, 사회적 규제의 세부 유형 분류에 있어서, 하나의 행정규제가 복수의 성격을 동시에 갖는 경우에는 규제의 강도가 강한 순서에 따라 투입기준 규제 > 성과기준 규제 > 시장유인적 규제로 분류하고 있다.

- 그중 농림식품부는 등록된 규제 936건에 대하여는 중복등록, 내부규제 등 비규제 등 119건을 제외하고 817건의 규제를 성격별로 분류하고 있다. 재분류된 817건의 농림 규제는 <표 4-2 >와 같이 경제적 규제 500건(61.2%), 사회적 규제 58건(7.1 %), 행정적 규제 259건(31.7%)로 나타나고 있다.
- <표 4-2 >에서 농림식품부의 규제는 정부전체의 성격별 규제유형의 분포와 비교하여 상대적으로 경제적 규제의 비중이 높으며, 사회적 규제는 상대적으로 낮은 비중을 보이고 있다.

<표 4-2 > 등록규제의 성격별 유형

단위: 건, %

구분	경제적 규제	사회적 규제	행정적 규제	합계
전체등록규제	5,784(46.0)	2,262(18.0)	4,534(36.0)	12,580(100.0)
농림식품부	500(61.2)	58(7.1)	259(31.7)	817(100.0)

자료: 최유성외(2014, 2015)를 참고하여 구성

1.3 농림식품부 규제의 성격유형별 분석³⁸⁾

- 농림식품부의 817건 규제를 성격별 분류인 경제적 규제, 사회적 규제 및 행정적 규제를 최유성 외(2014, 2015)의 연구를 활용하여 보다 세부적으로 수단별, 영역별로 분류하여 나타내면 다음 <표 4-3 >와 같다.³⁹⁾

38) 이주선 외(2002), 최유성 외(2011, 2014, 2015)를 참고하여 작성

39) 농림식품부 규제의 성격유형에 대한 또 다른 연구인 황의식 외(2015)는 2014년 말 농림식품부의 등록규제 931건을 대상으로, 진입규제 236개(25.3%), 가격규제 19건(2.0%), 거래규제 105개(11.3%), 품질규제 240개(25.8%), 행정규제 331개(35.6%)로 성격별 규제유형을 분류하고 있다. 따라서 황의식 외(2015)와 최유성 외(2014, 2015)의 2개의 연구에서 농림식품부의 성격별 규제유형은 상당한 차이를 보이고 있다고 할 것이다. 본 연구에서는 농림식품부의 등록된 규제 모두에 대하여 전수조사하고 기준에 따라 재분류한 최유성 외(2004, 2015)의 연구를 활용하였다.

< 표 4-3 > 농림식품부 성격별 규제 of 세부분류 현황

(단위: 개)

성격별	중분류	하위분류	규제수	합계
경제적 규제	수단별	진입규제	85	500 (61.2%)
		가격규제	9	
		거래규제	134	
		품질규제	265	
		기 타	7	
사회적 규제	영역별	환경	5	58 (7.1%)
		산업재해	3	
		소비자보호/안전	50	
		사회적차별	0	
	수단별	투입기준	54	
		성과기준	0	
		시장유인	2	
		기 타	2	
행정적 규제		행정절차	138	259 (31.7%)
		행정체재	104	
		보조·지원관련 기타	17	
재분류 합계				817 (100.0%)

자료: 최유성 외(2014, 2015)의 부록을 참고하여 구성

1.3.1 경제적 규제의 분석

○ 경제적 규제는 개인과 기업의 본원적인 경제적 활동에 대한 규제로, 시장의 경쟁조건, 시장진입 및 퇴출, 가격결정 등 시장에 관한 결정을 정부가 개입하는 규제이다.

- 경제적 규제는 정부가 개입하는 수단별로 ① 진입규제, ② 가격규제, ③ 거래규제, ④ 품질규제 등으로 분류된다(최유성외, 2015: 57).

○ 농림식품부의 규제에서 경제적 규제는 위 < 표 4-3 >에서 품질규제 > 거래규제 >

진입규제 > 가격규제 순으로 높은 비중을 보이고 있다.

(1) 진입규제(entry regulation)

- 진입규제란, 민간경제 주체가 자발적으로 특정 산업 및 사업 분야, 또는 직종에 참여하여 사업을 영위할 수 있는 자유나 권리를 제한하는 행정규제를 말한다. 진입규제는 가장 원초적인 경제적 규제로서, 직접적으로 시장의 경쟁에 제한을 가하므로 규제의 강도가 가장 높은 규제이다.
- 진입규제는 생산자보호, 국내산업의 보호, 경제적 약자의 보호, 소비자 보호 등 다양한 목적으로 도입된다.
- 진입규제의 제한방식은 다양하다. 인.허가 등 특정 산업에 진입하여 사업을 영위할 수 있는 권리를 부여하는 방식, 권리를 부여하되 수행할 수 있는 생산 및 영업활동의 영역이나 영업활동이 가능한 대상지역을 제한하거나 구획하는 방식, 물적 시설, 인적자본의 기준을 설정하여 사업자의 자격이나 능력을 기준으로 진입을 제한하는 방식, 진입규제와 반대로 사업자의 사업 폐쇄를 제한하는 퇴출규제 등이 있다. 농림식품부 소관 진입규제의 예시는 다음과 같다.

[예] 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 제47조 (민영도매시장의 개설 허가)

[예] 산림조합법 제13조 (조합의 구역 제한)

[예] 축산법 시행규칙 제15조-제17조 (인공수정사의 면허)

[예] 수의사법 시행규칙 제8조의2 (산업동물 출장진료전문 동물병원의 시설기준)

[예] 농지법 시행령 제19조 제1항 (대리경작자의 지정 등)

[예] 축산법 시행규칙 제22조 (가축인공수정소의 개설신고)

[예] 식품산업진흥법 시행령 제12조제2항 (식품산업사업자단체의 설립요건)

[예] 간척지의 농업적 이용 및 관리에 관한 법률 시행령 제13조 (간척지활용 사업시행자의 지정 요건)

[예] 양곡관리법 시행규칙 제2조 (미곡등의 수입 허가)

[예] 농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률 제15조 (농수산생명자원의 관리기관의 지정, 운영등)

[예] 외식산업진흥법 시행령 제4조 (외식산업 전문인력 양성기관의 지정)

(2) 가격규제(price regulation)

- 가격규제는 경제주체가 생산하는 제품의 가격이나 서비스의 요금을 정부가 규제하는 것이다. 가격은 상품의 가격만이 아니라 협정요금, 임대료, 사용료, 임금, 이자 등 여러 가지 명칭으로 불리는 가격의 성격을 가진 것을 포함한다 (이주선외, 2002: 26-27).
- 가격규제는 최고가격, 최저가격에 대한 규제도 포함하며 가격규제는 그 대상에 따라 가격이나 인상률, 요금 등에 대한 규제, 가격구조(요율구조)에 대한 규제, '경제적 지대' (不勞所得)에 대한 규제, 가격차별에 대한 규제 등의 형태를 갖는다.

[예] 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 시행규칙제9조(농수산물의 가격 예시)

[예] 농어촌정비법 시행규칙 제44조(농어촌주택의 임대보증금과 임대료의 제한)

[예] 농지법 시행령 제53조(농지보존부담금의 부과기준)

[예] 농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 시행규칙 제21조 (의무거출금 수납의 위탁 수수료)

[예] 수의사법 시행규칙 제19조 (발급수수료)

(3) 품질규제(quality regulation)

- 품질규제란 기업이 생산·공급하는 재화나 서비스의 품질 수준을 확보하기 위해서 성분, 규격, 제조설비 등에 대해 제한을 가하는 규제를 말한다. 품질규제는 사회적 규제의 유형인 '투입기준 규제'와 유사한 성격을 가지고 있다.⁴⁰⁾
- 품질규제는 과도한 진입규제와 가격규제로 인해 발생할 수 있는 부작용을 시정하기 위한 보완적 성격이 강하여 특히 우리나라에 많이 사용되고 있다. 그러나 품질규제는 기업 혹은 기업활동에 다양성과 창의성을 저해하고 소비자의 정부

40) '품질규제'는 제품 자체의 문제로 인해 소비자가 입을 수 있는 손해를 예방하는 것이 목적이므로 품질에만 국한된 규제이나 투입규제는 안전, 환경보호 등을 목적으로 하는 점과 제품 생산과정과 관련된 인력, 설비, 기술 등 전 과정을 대상으로 하는 규제라는 점에 차이가 있다(최유성외, 2015: 136-137).

의존 성향을 가져오게 된다는 문제점이 있게 된다.

- 품질규제는 상품이나 서비스의 규격, 성능, 효능, 성분, 내용 등에 대한 세부적인 필요요건을 정하는 규제, 생산과 관련된 기술적 요소, 방법에 대한 규제, 생산공정이나 각종의 설비 및 시설기준, 원료나 사업장 및 시설의 관리방법 규정, 전문자격자의 고용의무, 사업주나 종업원 대한 보수교육 및 교육위탁기관의 지정이나 제한에 관한 규제, 소비자 정보를 제공하도록 하는 규제 등이 된다.

[예] 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 시행규칙 제55조 (도매시장·공판장, 민영도매시장의 업무 검사)

[예] 동물용 의약품등 취급규칙 제7조제1항, 제3항 (동물용의료기기 품목에 대한 안전성, 유효성 심사)

[예] 식품산업진흥법 제22조(전통식품의 품질인증)

[예] 동물보호법 제25조 (동물실험윤리위원회 설치)

[예] 종자산업법 시행규칙 제35조 (품질검사 등)

[예] 식품산업진흥법 제24조(우수식품인증기관 지정)

[예] 실험동물에 관한 법률 시행규칙 제16조 (우수실험동물생산시설의 지정기준)

[예] 낙농진흥법시행규칙 제10조 (원유공급계약보증금 납부)

[예] 간척지의 농업적 이용 및 관리에 관한 법률 시행령 제13조 (간척지활용 사업 시행자의 지정요건)

[예] 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 제30조 (부정행위의 금지)

[예] 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 제16조 (농어촌 정비사업 실시계획 승인)

(4) 거래규제(transaction regulation)

- 거래규제란 경제행위상의 거래 상대방 및 내용(물량, 가격), 그리고 거래 조건 및 영업방법 등을 제한하는 규제라 할 수 있으며, 이런 점에서 기본적으로 계약자유의 원칙을 제한하는 규제라 할 수 있다.

- 거래규제는 유한한 자연자원의 보호·보존·유지, 또는 그것의 효율적 개발과 이

용을 도모하기 위한 물량규제, 특정 자원의 소유나 배분, 또는 자산의 보유 방식 등을 제한하는 내용의 규제, 농산물이나 특정 공산품 등의 매점매석을 방지하기 위한 구매량 혹은 판매량 제한, 매도명령, 거래조건의 제한 등이 된다.⁴¹⁾

[예] 농지법 제7조 제23조7호 (농지의 소유상한 설정)

[예] 농지법 시행령 제29조제2항 (농업진흥구역에서의 행위제한)

[예] 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법 시행령 제19조, 제20조(원형지 공급계약 해제 및 개발토지의 공급기준 등)

[예] 간척지의 농업적 이용 및 관리에 관한 법률 시행규칙 제5,6,7조 (조성토지 등의 용도, 임대·매각의 절차·방법)

[예] 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 제15조 (사업시행자의 타인 토지 출입 등 행위 제한)

[예] 농어촌도로 정비법 제18조 (농어촌 도로의 점용허가)

[예] 초지법 제24조의3제1항 (국·공유지에 설치한 영구시설물의 철거 의무)

[예] 한국진도개 보호육성법 제12조 (보호지구로 개의 반입 여부 확인 위한 반출입의 검사)

[예] 농업유전자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률 시행령 제10조 (농업유전자원의 국외반출 승인의 취소)

[예] 식물신품종 보호법 시행령 제36조(농어업인의 자가채종): 자가채종의 제한

1.3.2 사회적 규제의 분석

- 사회적 규제는 기업의 경제적 활동에 부수되는 사회적 행동에 대한 규제이다. 여기에서 기업의 사회적 행동이란 환경오염, 산업재해, 소비자안전문제, 근로자에 대한 차별 등과 같이 기업의 사회적 역할이나 책임과 관련되는 규제이다.
- 이런 점에서 사회적 규제를 기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility)을 묻는 규제라고도 한다. 즉, 정부가 기업의 경제활동과정에서 발생하는 부작용 내지 부산물이라고 할 수 있는 환경오염, 산업재해, 소비

41) 거래규제의 대부분은 특정자원의 효율적 활용을 위해 자원의 배정, 배분, 분할 방식 등을 세부적으로 규정하거나 자원의 개발 및 이용의 한도, 용도 등을 설정하는 물량규제이다.

자안전문제 등의 문제를 기업으로 하여금 해결하도록 요구하는 규제라는 것이다(최유성외, 2011:48).

- 사회적 규제는 규제수단에 따라 ① 투입기준규제, ② 성과기준규제, ③ 시장유인적 규제, 규제영역에 따라 ① 환경규제, ②산업재해규제, ③ 소비자안전규제, ④ 사회적 차별금지 규제 등으로 구분할 수 있다.

(1) 규제수단에 의한 세부분류

(가) 투입기준(Input Standard Setting) 규제

- ‘투입기준규제’는 환경보호, 산업재해 방지, 소비자 안전 등을 위해 경제활동 과정에서 원료, 기술, 공정, 설비, 고용 등의 기준을 설정하여 이행하도록 하는 행정규제를 말한다.
- ‘성과기준 규제’가 산출(output)을 관리하는 것이라면, ‘투입기준 규제’는 산출 이전의 투입(input)과 과정(process)을 관리한다는 점에서 차이가 난다. 즉, 환경오염, 산업재해, 소비자 안전문제를 일으킬 수 있는 위험성을 배제하거나 최소화할 수 있도록 행동기준을 사전에 설정하여 지키도록 강제하는 방식의 규제이다(이주선 외: 2002, 42-48).
- 투입기준규제 방식은 기준 설정으로 인해 규제의 집행이 용이하며, 사전에 피규제자가 감당하게 될 경제적 부담의 크기를 파악할 수 있다는 장점이 있다.
- 반면, 기업 간에 경제적 부담의 불공평성 문제, 기술기준이 최선의 기술(BAT: best available technology)에 기초한 것이 아닌 한 기업의 창의성과 기술혁신을 저해하게 된다.

[예] 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제9조(환경친화축산농장의 지정)

[예] 가축전염병예방법 시행규칙 제39조(지역검역물 수입장소 제한)

[예] 가축전염병예방법 제22조(사체의 처분제한), 25조(축사등의 소독의무)

[예] 곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률 제10조제2항(곤충의 위해성 평가)

[예] 사료관리법 제14조제1항(위해 사료의 범위와 기준)

[예] 축산법 제11조(가축의 인공수정 제한)

[예] 식물방역법 시행규칙 제46조(목재 및 목재포장재 열처리 기준 등)

[예] 농업기계화 촉진법 시행규칙 제18조의2-10(농업기계의 안전장치 관련)

(나) 성과기준규제(Performance-Based Regulation)

- 성과기준규제는 투입기준규제와 대조적으로 피규제자가 궁극적으로 달성해야 할 목표치를 설정하고 이를 준수하도록 강제하는 규제방식이다. 이 규제방식 하에서는 규제 목적치(성과)를 달성하는 수단이나 방법은 기업이나 개인에 맡겨진다.
- 성과기준 방식은 투입과정의 감시·감독으로부터 벗어나 기업의 재량성과 자율성을 부여하며, 초과달성한 성과에 대한 인센티브와 병행하며 보다 높은 경제적인 창의성과 기술혁신을 유도할 수 있게 된다.
- 하지만 성과기준 방식은 객관적인 성과측정에 시간과 비용을 요구하며, 규제대상기업 간에 불공평 문제, 그리고 초과 달성하는 성과에 대한 인센티브가 없을 경우에는 일정수준 이외의 성과를 내는 것이 기업에 아무 이득이 되지 않게 되어 오히려 기술혁신 유인을 저해할 우려도 있다.
- 그러나 성과기준에 의한 규제는 투입기준에 의한 규제보다는 여러 면에서 우월한 것으로 알려져 있다. 무엇보다도 피규제자가 일정한 규제목적 달성에 있어서 자기에게 가장 유리하고 합리적이며 경제적인 방법을 강구할 여지를 부여하게 된다.

[예] 축산물위생관리법 시행규칙 제6조 별표2(위생관리기준)

(다) 시장유인적(incentive-based) 규제

- ‘투입기준 규제’나 ‘성과기준 규제’는 모두 명령지시적 규제(command-and-control regulation)에 속한다. 이에 비해 ‘시장유인적 규제’는 시장기능을 활용하거나 시장기능을 통해 기업이 사회적으로 바람직한 방향으로 기업 활동을 전개하도록 동기를 부여하고 유도하는 방식의 규제이다(이주

선 외, 2002: 53-56).

- 시장유인적 규제방식은 피규제자에게 경제적 유인(誘引)을 부여하거나 시장기능을 최대한 활용함으로써 기업이나 개인의 창의적이며 자발적인 노력을 유도해 낼 수 있다. 시장유인적 규제방식은 명령지시적 방식을 활용하는 경우보다 효율적이고 비용 효과적으로 규제정책의 목적과 효과를 달성해 낼 수 있는 가능성을 갖는다.
- 시장유인적 규제는 경제적 부담을 차등화 하는 방식, 높은 우수업체에 대한 규제를 자율규제로 전환해 주는 방식, 일정한 규제기준 이하로 민간의 선택이나 행동을 유인하는 방식, 소비자에 대한 정보 제공을 통한 소비자의 합리적 선택과 의사결정을 유도하는 방식 등이 있다.
- 경제적 유인(誘引) 활용 방식에는 ‘보증금예치제도’(deposit), ‘허가권(재산권) 거래제,’ ‘보험 및 기금방식’(insurance), ‘할당제’(quota), ‘총량제,’ ‘조달(調達) 활용방식’ 등이 있으며, 정보(情報) 활용 방식은 ‘정보제공 및 정보공개,’ ‘이름 알리기와 망신주기’(naming and shaming) 등이 있다.

[예] 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 제9조2항 (원산지 표시 위반자 위반사실 공표)

[예] 산지관리법 제42조 (하자보수보증금 예치)

(2) 사회적 규제의 대상영역별 세부 유형

- 사회적 규제는 규제의 목적 및 대상영역에 따라 환경, 소비자보호 및 안전, 산업재해, 사회적 차별 유형으로 구분하고 있다.

(가) 환경 유형

- 규제의 주된 목적이 환경오염을 방지하고 환경문제의 해결을 목적으로 하는 규제이다.

[예] 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제9조(환경친화 축산농가의 지정기준)

[예] 가축분뇨의 자원화 및 이용 촉진에 관한 규칙 제7조, 제8조제3항·5항(환경

친화 축산농장의 지정, 변경)

[예] 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 제8조(정비계획의 환경영향평가 협의)

[예] 가축전염병예방법 시행규칙 제20조(오염물의 소각, 매몰 또는 소독의 의무)

[예] 식물방역법 시행규칙 제46조의2(목재 포장재 열처리업자의 준수사항)

(나) 산업재해 유형

- 규제의 주된 목적이 ‘산업재해 방지’ 및 ‘근로자(노동자)의 보호 및 권리 확보’와 관련된 규제이다.

[예] 동물 진단용 방사선발생장치의 안전관리에 관한 규칙 제2조 제5호 및 제9조(방사선 구역)

[예] 동물 진단용 방사선발생장치의 안전관리에 관한 규칙 제4조, 별표1, 2, 3(방사선 발생장치의 검사기준, 종사자의 선량한도 등)

(다) 소비자보호·안전 유형

- 규제의 주된 목적이 소비자나 국민의 ‘안전’과 ‘건강,’ ‘위생’과 관련된 규제이다.⁴²⁾

[예] 농약관리법 제15조 (위해 우려가 있는 농약 및 원제의 수입금지 등의 고시)

[예] 동물보호법 제10조 (동물의 도살방법), 제11조(동물의 수술)

[예] 동물용 의약품등 취급규칙 제10조의2 (품목허가의 조건)

[예] 동물진단용 방사선발생장치의 안전관리에 관한 규칙 제5조(검사 등의 시험방법)

[예] 식물방역법 제10조(수입금지) 국내식물에 피해를 줄 수 있는 식물의 수입금지

[예] 가축전염병예방법 제44조(불합격품 등의 처분)

(라) 사회적차별 유형

- 규제의 주된 목적이 사회적 약자인 여성, 장애인 등의 보호에 있는 규제이다. 농림식품부 소관규제에서는 예를 찾기 어렵다.

42) 사회적 규제의 ‘소비자 보호’ 관련 규제와 경제적 규제의 ‘품질규제’는 양 유형 모두 소비자를 보호한다는 공통점으로 인해 구분이 불명확한 측면이 있다. 소비자나 국민의 ‘안전’과 ‘건강,’ ‘위생’과 관련된 규제는 ‘사회적 규제’로 구분하고, 제품의 ‘품질 유지’를 통한 소비자 보호와 관련된 규제는 ‘경제적 규제’로 구분하여 분류한다(최유성 외, 2015:201).

1.3.3 행정적 규제의 분석

- 행정적 규제는 규제행정의 효율성 향상을 목적으로 민간에 의무와 부담을 가하거나, 일반적인 규제의 집행과정에서 관련 행정기관의 운영절차와 의사결정 과정을 합리화하기 위한 목적을 가진 규제이다.
- 행정적 규제는 세부적으로 ① 행정운영과 관련된 행정절차 관련 의무, ② 규제의 이행력 확보를 위한 행정제재(行政制裁), ③ 국가의 보조·지원 관련 의무, ④ 기타 그 외 행정목적 달성을 위한 규제로 구분해 볼 수 있다(최유성외, 2015: 220-310 참조).

(1) 행정운영과 관련된 행정절차 관련 의무

- 행정운영과 관련된 형식요건이나 행위적 요건 등 행정절차와 관련된 규제이다.
- 행정통계의 확보와 관련된 의무, 행정수행의 단순화나 통일성의 확보를 위한 구비서류나 처리절차에 관한 규정, 각종 규제사항에 대한 이행사항의 보고·신고·통보 의무, 각종 조사·검사·점검의 협조, 서류의 휴대·제시 등의 의무가 그 예가 된다.

[예] 농약관리법 제25조(농약관리에 관한 보고)

[예] 낙농진흥법 제15조(낙농상황의 파악 등)

[예] 농업협동조합법 제40조(총회의 의사록)

[예] 가축전염병예방법 시행규칙 제20조의2(출입기록의 작성 및 보존)

[예] 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 시행규칙 제38조(표준 정산서)

[예] 농업기계화 촉진법 시행규칙 제6조(검정결과의 처리 등)

[예] 종자산업법 제31조(보증표시 및 보증관련 검사서류 보관의무)

[예] 식품산업진흥법 시행령 제33조(우수식품인증기관의 보고의무)

(2) 규제의 이행력 확보를 위한 행정제재(行政制裁)

- 행정제재는 과태료, 과징금, 이행강제금, 가산금, 변상금, 환수금 등 금전적 제

재조치와 운영정지(폐지)명령, 지정취소, 개선명령, 자격정지, 폐기명령, 응시제한, 효력상실, 허가제한 등 비금전적 제재조치가 있다.

[예] 종자산업법 제34조 (보증의 실효)

[예] 곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률 제17조제1항(과태료)

[예] 농약관리법 시행규칙 제11조(행정처분기준)

[예] 농림수산물식품과학기술육성법 시행령 제15조의5(신기술 인증의 취소절차 등)

[예] 농업협동조합법 제167조 (설립인가의 취소 등)

[예] 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 시행령 제36조(위법행위의 단속)

(3) 국가의 보조·지원 관련 의무

- 국가가 보조·지원과 관련하여 민간의 일정한 보조금 지급 요건 및 지급후 과다한 지도·감독 규정, 국가가 시행하는 사회보험제도(의료보험, 고용보험, 산재보상보험, 국민연금 등)의 강제가입이나 보험가입자의 권리를 제한하는 규정 등의 규제가 된다.

[예] 농어업재해보험법 제12조(수급권의 보호)

(4) 그 외 행정목적 달성을 위한 기타 행정적 규제

- 수수료·사용료·점용료 등 원인자·수익자부담원칙에 의거한 금액의 납부형태·방법에 관한 의무규정, 공직임용 자격요건과 관련된 규정 및 기타 행정목적 달성을 위해 필요한 규정들이 해당된다.

[예] 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 제40조제2항 (도매시장법인 또는 시장도매인의 표준하역비 부담)

[예] 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 제33조 (정비기반시설의 설치 등)

[예] 방조제관리법시행규칙 제9조(방조제 이용자부담)

[예] 축산법 시행규칙 제35조(수입축산물의 관리명령)

[예] 식물방역법 제31조의 5(병해충 분포조사), 식물방역법 제35조 및 제36조(방제명령 및 공동방제)

2. 농림식품부 규제의 특징

2.1 농림식품분야 규제의 특징

- 첫째, 농산물의 생산, 품질관리와 안전, 산업의 육성, 농촌지역개발과 농업인의 복지, 농지보전과 활용, 가축 전염병예방 등 규제가 적용되는 분야가 다양하고 광범위하며, 6차산업 등으로 가공·유통·관광 등 산업간 융·복합화 추세로 농림식품부 소관 이외의 규제와 중첩되어 규제개혁 과정에서 소관 부처간에 갈등이 증가하고 있다.
- 둘째, 농림식품부의 정책목표에서 양면성과 갈등이 존재하며, 이러한 정책목표의 양면성으로 정책수단인 규제에서도 양면적 특성을 강하게 나타나고 있다.
 - 농지활용 규제의 경우, 식량안보 차원에서는 농지자원의 보전을 위해 입지규제를 강화해야 하지만, 산업육성·6차산업화 활성화 등의 정책목표를 위해서는 농지활용 입지규제를 완화하여야 할 필요성이 증가하고 있다.
 - 규모화 정책을 위해서는 대규모 기업농(농업법인)의 투자유도를 위한 다양한 규제정비가 필요하나 소규모 영농자에 대한 배려의 필요성으로 대규모화에 대한 인센티브 방식에 어려움이 있게 된다.
 - 농산물·식품산업의 육성을 위해서는 생산자를 지원하고 보호하여야 하나 반면 소비자의 안전을 위해서는 안전규제를 강화해야 한다.
- 셋째, 농림식품부의 규제는 경제적 규제의 비중이 높다는 점이다. <표4-2 >에서 경제적 규제 비중은 61.2%로 정부전체의 비중 46.%에 비해 높게 나타나는 반면 사회적 규제의 비중은 지나치게 낮게 나타나고 있다.
 - 경제적 규제는 정부가 경제주체의 경제활동에 개입하는 명령지시적 규제로서 그 비중이 높고 국민을 보호하기 위한 사회적 규제가 낮다는 것은 바람직한 규제수단의 구성이라고 하기 어렵다.⁴³⁾

- 넷째, 경제적 규제와 사회적 규제의 규제수단에 있어서 규제 강도가 높은 규제의 비중이 높다는 점이다. 사회적 규제의 경우 <표 4-3>에서 규제강도가 가장 강한 투입규제의 비중이 높게 나타나고 있으며, 경제적 규제에 있어서도 진입규제의 비중이 높게 나타나고 있다.

2.2 규제특성에 따른 규제개혁 방향

- 위 농림식품부 규제의 특성을 고려하면, 향후 농림식품분야의 규제개혁은 여러 부처와 관련되는 규제에 대하여 유관부처를 설득하고 협조를 유도할 수 있는 바람직한 정책과 규제대안의 발굴 노력을 제고하는 한편,
 - 소관 규제에서도 농지보전과 농지활용도 제고, 농업의 대규모와 소규모 영농자 배려, 생산자 지원과 농산물의 소비자위생 및 안전 등 부분적으로 상반되는 정책목표와 규제개혁 방향성을 조정하고 적합한 수단을 강구하는 전략적인 접근이 필요하게 된다.
- 또한 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있는 경제적 규제를 재검토하여 그 비중을 낮추는 한편, 세부규제수단의 선택에서도 규제강도가 낮은 수단으로 전환하여 규제의 품질을 제고하기 위한 규제수단의 발굴과 선택에 대한 전략적 접근이 요구된다고 할 것이다.

43) 최유성 외(2015: 332- 333 참조)는 기업활동에 관한 경제규제가 높은 비중을 차지하고 국민을 보호하는 사회적 규제가 적다는 것은 후진국형 규제 양태를 보여주는 것이라고 한다.

제 5 장

농식품분야 규제개혁의 전략

1. 규제개혁 전략연구의 개요

- ‘더 나은 규제’(better regulation)를 만들어 가는 규제개혁에는 추진체계에서부터 대안선택과 사후관리에까지 다양한 요인이 어우러진다. 즉, 규제개혁을 추진하는 주체와 참여자에 관한 ‘누가(who)’, 규제개혁이 필요한 시점을 선택하는 ‘언제(when)’, 규제개혁 목표를 위해 개혁의 대상을 선정하는 ‘무엇을(what)’, 규제개혁 목표에 적합한 규제수단을 발굴하고 선택하는 ‘어떻게(how)’, 규제개혁의 목표인 ‘왜(why)’에 관한 전략적 추진이 필요하게 된다.
- 그 중에서도 규제 대안의 발굴과 선택과정은 동태적이고 이해관계자의 갈등이 수반되는 과정으로서, ‘더 나은 규제’를 선택하기 위해서는 규제개혁 대상의 선정, 규제수단의 발굴과 선택 등에 바람직한 지침과 기준이 더 요구된다고 할 것이다.
- 특히, 정부주도의 규제개혁에서는 추진주체가 규제자의 위치에 있어, 자칫 규제의 속성과 편리함에 동조되어 더 나은 대안의 발굴과 선택에 소극적일 가능성까지도 있게 된다. 따라서 규제개혁 과정에서 ‘더 나은 규제’를 위한 접근방법과 대안(수단)의 발굴·선택에 관한 지침과 기준이 더 요구된다고 할 수 있다.
- 본 연구에서 ‘더 나은 규제’를 선택하기 위한 규제과정에서 신설·강화규제가 아닌 기존규제(existing regulation)의 개혁에 한정하여⁴⁴⁾ ‘더 나은 규제’를 발굴

44) 규제개혁은 신설·강화하려는 규제를 억제하면서 기존규제를 개선하는 투 트랙(two-track)방식이

하고 선택하기 위한 규제개혁의 전략으로서,

- 정책목표의 구체화 및 규제개혁 목표의 설정, 개혁대상 규제의 선정과 규제착수에 관한 전략, 피규제자의 준수부담이 낮으면서도 정책목표를 경제적이고 효과적으로 실현하는 규제수단의 선택기준을 살펴보고,
- 아울러 규제자의 위치에서 규제개혁을 추진하여야 하는 공무원이 참고할 수 있는 기존규제에 대한 규제개혁의 심사 및 체크리스트, 그리고 농림식품부 소관의 규제에서 많이 나타나고 있는 의무교육, 품질인증·검사, 전문·기술인력, 행정제재, 등의 규제에 대해 '더 나은 규제'를 위한 개혁방향과 수단의 선택기준을 제시하는 데 한정하고자 한다.
- 연구방법으로는 제3장에서 살펴본 선행연구에서 '더 나은 규제'로 공통적으로 제시하고 있는 기준, OECD에서 권고하는 사후평가방법, 영국 농림식품부의 개혁사례 등에서 제시하는 사항들을 활용하여,
- 피규제자의 규제준수비용을 적게 하면서도 정책목표를 경제적이고 효과적으로 실현하기 위한 '더 나은 규제'(better regulation)의 개혁방향과 수단 선택의 기준 제시에 중점을 두고자 한다.

2. 농식품분야 정책목표와 규제개혁의 전략

2.1 농식품분야 정책목표와 규제개혁 목표

2.1.1 정책목표와 규제개혁의 목표

- 규제개혁은 규제를 통해 해결하고자 하는 정책목표를 명확히 하는 것에서부터

사용된다. 신설·강화규제에 대하여는「행정규제기본법」규정, 규제개혁위원회(국무조정실)의 지침 등으로 규제에 대한 심사주체, 심사대상 규제의 선정과 착수, 심사기준과 심사절차, 규제영향분석서의 작성항목과 작성요령, 시범 실시중인 규제비용총량제의 적용방법에까지 비교적 잘 마련되어 있다고 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 신설·강화규제가 아닌 기존규제(exiting regulation)에 대한 부처단위의 개혁과정에서 요구되는 규제개혁 전략에 한정하였다.

시작되어야 한다. 이는 규제가 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 방식, 즉 비용을 피규제자에게 전가하는 방식으로 정책목표를 실현하는 정책수단이기 때문이다.

- 정책목표는 규제개혁의 방향을 제시하게 되고, 개혁안을 발굴하고 선택하는 기본적인 지침과 기준이기도 하며 선택한 규제의 목표달성의 효과성을 평가하는 기준이 된다. 규제는 제시된 정책목표의 낮은 단계의 정책목표이기도 하며 목표를 위해 선택된 수단이다. 따라서 규제개혁에서 정책목표가 보다 구체적으로 제시되면 될수록 그 수단을 선택하는 규제개혁은 피규제자의 비용부담이 적으면서 정책목표에 부합하는 효과적인 규제를 만들 가능성을 높게 한다.
- 제3장(1.2)에서 살펴본 바와 같이, 규제개혁의 목표는 제시된 정책목표를 ‘민간 자율과 창의성을 제고하며, 자유롭고 공정한 경쟁을 보장하고 국제적 보편성과 사회적 합법성을 갖춘 규제, 아울러 정당(필요성)하고 경제적(편익의 극대화)인 규제’서 실현되도록 만드는 것이다.
- 따라서 규제개혁의 목표인 ‘더 나은 규제’는 최상위 목표에서 낮은 단계의 정책 목표까지 단계적으로 정책목표가 명확하게 설정되어 있다면 정책목표를 규제방식을 통해 실천하자는 규제개혁의 목표와 이에 부합하는 규제수단의 발굴과 선택에서 보다 더 나은 규제를 가능하게 한다.

2.1.2 농림식품분야 정책목표와 규제개혁 목표에 관한 고찰

- 현재 농림식품부는 규제수단의 개혁을 통해 실현하고자 하는 최상위 정책목표로 ‘농업의 미래성장산업화’를 제시하고 있다. 최상위 목표인 미래성장산업화를 위해 추진하고자 하는 차 하위단계의 정책목표로서 ‘농업의 경쟁력강화’, ‘농업의 6차산업화’, ‘정주여건의 개선과 귀농.귀촌 활성화’ 등 3개 분야별 목표를 제시하고 있으며, 분야별 목표를 위해 ‘규모화.전문화 촉진’ 등 9개의 과제목표를 제시하고 있다.
- 농림식품부가 규제수단의 개혁을 통해 추진하고자 하는 정책목표의 최상위목표-중간목표- 하위목표(과제목표)의 관계는 <그림 5-1>과 같다.

<그림 5-1> 농림식품부의 규제수단을 통해 실현하고자 하는 정책목표



자료: 농림축산식품부 홈페이지 (<http://www.mafra.go.kr>, 2016.7.4 검색)

- 농림식품부는 위 <그림 5-1>에서 규제개혁을 통해 추진하고자 하는 3개 분야의 하위단계의 정책목표로서 9개의 과제목표를 제시하고 있다. 규제를 통해 추진하고자하는 9개 과제목표에 따른 세부적인 정책과제, 규제개혁의 목표와 규제개혁의 방향과 기준은 주로 부서(국단위)단위에서 구체화되고 추진하고 있다고 할 것이다. 그러나 부서단위에서 9개 과제목표에 대한 규제개혁 목표나 개혁지침이 명확하게 설정되어 있다고 보기 어렵다.⁴⁵⁾
- ‘더 나은 규제’를 위한 규제개혁 목표는 추진하고자 하는 정책목표가 보다 구체

45) 농림식품부의 부서단위에서 9개의 주요과제에 대하여, 규제를 통해 추진하고자 하는 구체화된 정책목표와 규제개혁의 목표, 이를 위한 규제의 개혁방향과 지침을 명확히 설정하지 못하고 있다고 할 수 있다(농림축산식품부 2014c, 2015c, 2016a 참조).

적이고 명확하게 설정되어야 가능하게 된다. 정책목표가 추상적이면 규제개혁을 추진하는 공무원도 목표를 인식하기 어렵게 되어 개혁대상 과제의 선정과 규제 수단의 발굴·선택 등에서 규제현실화에 머무를 개연성이 높아지게 된다.⁴⁶⁾

- 따라서 개별 정책과제별 보다 구체화된 규제개혁 목표 또는 지침이 필요하게 된다. 본 연구에서는 <그림 5-1>에서 규제를 통해 추진하고자 제시하고 있는 9개의 과제목표 중에서 ‘규모화’과제에 대하여, 세부정책목표의 설정, 규제개혁의 목표 및 규제개혁 방향과 지침마련의 방안을 예시적으로 검토해 보고자 한다.

2.2 ‘규모화 정책’과 규제개혁 목표 및 지침에 관한 고찰

2.2.1 규모화와 규제개혁

- 규모화과제 목표를 실현하기 위해서는 먼저 보다 구체화된 추진목표를 제시하는 것이 바람직하게 된다. 언제까지 달성하고자 하는 목표가 설정되어 있다면 제시된 목표를 위한 추진방법(재정방식, 행정지도 등)과 함께 규제방식의 수단은 어떠한 방향으로 개선해야 하는지 규제개혁의 목표 설정도 가능하게 된다.
- 규모화의 세부 정책목표로는 ① 전체농경지중 농업법인의 비율, ② 비농업인의 기업농 지분투자 비율, ③ 생산농가당 평균면적, 농업법인의 평균 경작면적 등이 검토 가능하게 되며, 목표는 현재의 비율에서 목표연도의 목표비율로 제시할 수 있다. 이러한 세부 목표가 설정되면 규제를 통해 달성하기 위해 필요한 대상규제의 범위와 개혁방향에 관한 지침도 가능하게 된다.⁴⁷⁾

46) 예들어 농지의 입지규제를 개혁함에 있어서, 구체화된 규모화의 정책목표, 규제개혁의 목표가 제시되어 있지 않거나 추상적이면 규제개혁을 추진하는 공무원은 피규제자가 제기하는 입지로 건의과제의 수용여부에 한하여 검토하게 되어 규제현실화에 머무를 가능성이 높아진다. 반면 규모화정책의 구체적인 목표와 이를 위한 규제개혁 지침이 설정되어 있으면 건의된 과제 검토에 그치지 않고 향후 규모화정책 달성을 위해 어떠한 시설, 어떠한 규모의 입지개선이 필요한지 건의된 과제에 한정하지 않고 연관된 규제를 포함하여 폭 넓은 대상을 검토하게 되며, 대안을 마련함에 있어서도 애로해소에 한정하지 않고 규모화를 위해 필요한 선제적인 방안을 마련할 가능성이 상대적으로 높게 된다.

47) 예들어 세부목표를 달성하기 위해 어떠한 유형의 규제가 개혁대상이 되어야 하며, 개혁추진 주체의 구성, 목표치를 위해 언제까지 규제를 개혁하고 어떠한 방향으로 규제를 개선하여야 하는 등 규제개혁의 대상, 추진시기, 개혁방향 등에 관한 지침과 수단선택의 기준이 가능하게 된다.

- 그러나 농림식품부는 ‘규모화’와 관련한 세부목표 설정에서, 일본의 사례⁴⁸⁾(예, 생산농가당 평균면적, 기업농의 평균면적, 전체농경지중 기업농의 비율 등의 장기 목표치를 제시)와 같은 직접적인 규모화의 목표를 제시하기보다, 간접적이고 부분적인 목표인 ‘들녘 경영체 육성’, 쌀에 한정된 ‘쌀 전업농 육성’ 등 제한적인 목표설정에 그치고 있다.⁴⁹⁾
- 따라서 규제를 통한 규모화를 추진하기 위한 체계적이고 선제적인 규제개혁, 즉 농지의 소유와 취득, 비농업법인의 참여 범위, 농지의 활용 등에 관한 규제대상의 선정, 대안의 발굴과 선택에 어려움이 있으며, 현재는 경자유전의 원칙 하에서 규제수단의 발굴과 선택의 한계로 규제방식보다는 농지은행, 전업농맞춤형 지원, 들녘경영체 지원 등 주로 재정방식에 중점을 두고 있다고 할 것이다.
- 규제방식을 통한 규모화를 위해서는 기존규제들이 영농패러다임의 변화에 적합하지, 영농의 규모화를 유도하고 선도하는 기능을 수행하고 있는지, 설정된 정책목표시점까지 목표치에 도달한 정도로 충분한 수준의 규제수준인지, 관련규제를 원점(Zero Base)에서 재검토하는 전향적인 정책목표, 목표에 따른 규제개혁 목표와 접근전략이 필요하게 된다.
- 본 연구에서는 재정방식이 아닌 규제수단을 통한 ‘규모화’과제를 추진함에 있어서, 제시될 수 있는 세부목표, 규제의 개혁방향, 검토대상 과제의 선정, 규제수단 등에 관한 개략적인 방향을 다음과 같이 살펴보는데 한정하고자 한다.⁵⁰⁾

48) Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Japan(2015), Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries. Japan(2016) 참조

49) 농림식품부(2014d)는 들녘경영체의 경우 2014년 158개소(32천ha)에서 2024년 600개소(120천ha)로, 쌀 전업농의 경우 6ha이상 전업농을 2013년 17천호(재배면적 171천ha)에서 2024년 30천호(303ha)로 육성할 것을 제시하고 있다.

50) 따라서 규제방식을 통한 ‘전문화’정책을 추진하기 위한 전략으로서 세부 정책목표설정, 규제개혁 목표설정, 규제개혁의 방향과 대상선정 방식, 규제수단의 발굴과 선택기준 등에 관한 구체적인 사항은 추가적인 연구가 필요하다.

<표 5-1> '규모화' 정책과제에 대한 규제개혁 목표 설정시 고려사항(예시)

제시 가능한 세부목표	규제개혁의 목표	개혁대상 규제(예시)	사용가능한 규제개혁 기법
생산농가당 평균면적: 농업법인의 평균면적: 들녘경영체의 평균면적:	기존규제들이 세부목표 달성에 유의하고 효과적인가? -목표달성에 적합한 규제의 개혁방향과 수단 선택 기준 마련	농지소유제한에 관한 규제 농지 거래제한 규제 농지임대차 제한 규제 농지활용의 면적제한 규제 농지연금 가입범위 농지매매 사업의 규모 농업진흥지역의 집단화 기준 들녘경영체 진입요건 등	-취득 및 투자 제한 완화 -네거티브 방식의 확대 -규모화에 대한 인센티브 등
비농업인의 지분비율: 전체농경지중 기업농(농업법인)의 비율:	농업법인의 설립, 투자촉진 및 대형화에 적합한가? -목표달성에 적합한 규제의 개혁방향과 수단 선택의 기준 마련	기업의 농업투자 제한규제 농업법인의 출자제한 마을정비조합 설립요건 농업휴양단지 규모기준 기업의 농업 및 농지취득 제한 규제 기업축산 및 산지생태축산 제한 규제 농업법인설립 및 대형화 저해 규제 법인의 직불금 상한면적 제한규제 등	-투자제한 완화 및 네거티브 -기업농에 대한 차별완화 및 인센티브 등
농업법인의 숫자: 농업법인의 규모:	농업법인의 사업범위는 투자유치에 적합하게 확대되어 있는가? -목표달성이 가능한 규제의 개혁방향과 수단선택기준 마련	농업진흥지역 입지규제 농업법인의 사업범위 농지전용허가 규제 농업휴양단지 규모기준 등	-농업의 새로운 형태의 반영 -농지활용범위 및 확대 -농업법인의 사업범위 확대 -네거티브 방식의 확대 등

3. 규제개혁의 세부 추진전략

3.1 대상과제의 선정 및 개혁착수에 관한 전략

3.1.1 농림식품부 추진방식의 검토

- 현재 농림식품부가 규제개혁 대상과제를 선정하고 개혁에 착수하는 접근방법은 다음과 같이 크게 2개의 방법으로 추진되고 있다.
 - 첫째, 「행정규제기본법」제20조(규제정비종합계획)에 의거 규제개혁위원회(국무조정실)의 지침에 따라 매년 개혁과제를 규제개혁위원회에 제출하고 확정된 정부종합계획에 따라 추진하거나, 일몰기한이 도래하는 일몰규제에 대한 재검토 방식이다. 이 방식은 모든 중앙행정기관의 공통된 방식으로 대상과제의 발굴은 소관 부서에서 주로 이루어진다. 결국 대상과제의 선정과 개혁안 마련에서 규제자인 관련부서에서 주도되는 방식으로 한계가 있게 된다.
 - 둘째, 규제신고센터 및 2014년부터 운영 중인 ‘농식품 규제개혁 현장포럼’ 등을 통해 피규제자로부터 애로 규제를 건의 받아 건의된 과제를 대상으로 개혁안을 마련하는 방식이다. 규제개혁 현장포럼 제도는 규제현장을 직접 방문하여 애로를 발굴한다는 점에서 신고센터에 비해 고무적이나 현장방문의 횟수가 제한되고 결국 피규제자의 애로건의에 의존하여 한계가 있게 된다.
- 그 외 농림식품부는 2014년에 비상설의 「민관합동 농식품 규제개혁 작업반(반장: 차관)」을 운영한바 있다. 작업반은 유관기관, 학계·업계, 농업계의 관계자들이 이 참여하여 구성되어 개혁이 필요한 과제를 발굴하기도 하였으나, 자체적인 개혁안을 마련하기보다 농림식품부의 규제개혁 활동을 자문하는 역할에 그쳤다.
- 결국 농림식품부의 규제개혁 대상의 선정과 착수방법은 중앙행정기관에 공통적인 행정규제기본법에 의한 규제종합정비계획의 방법을 제외하고는 피규제자의 규제애로 건의에 대응하는 규제현실화 방식에 주로 머무르고 있다고 볼 수 있다. 규제종합정비계획 방식의 경우에도 규제자인 부서에서 소관부서의 규제를 제안하고 개선안을 마련하고 있어 한계가 있게 된다.

3.1.2 개혁 대상과제의 선정과 착수방법에 관한 전략

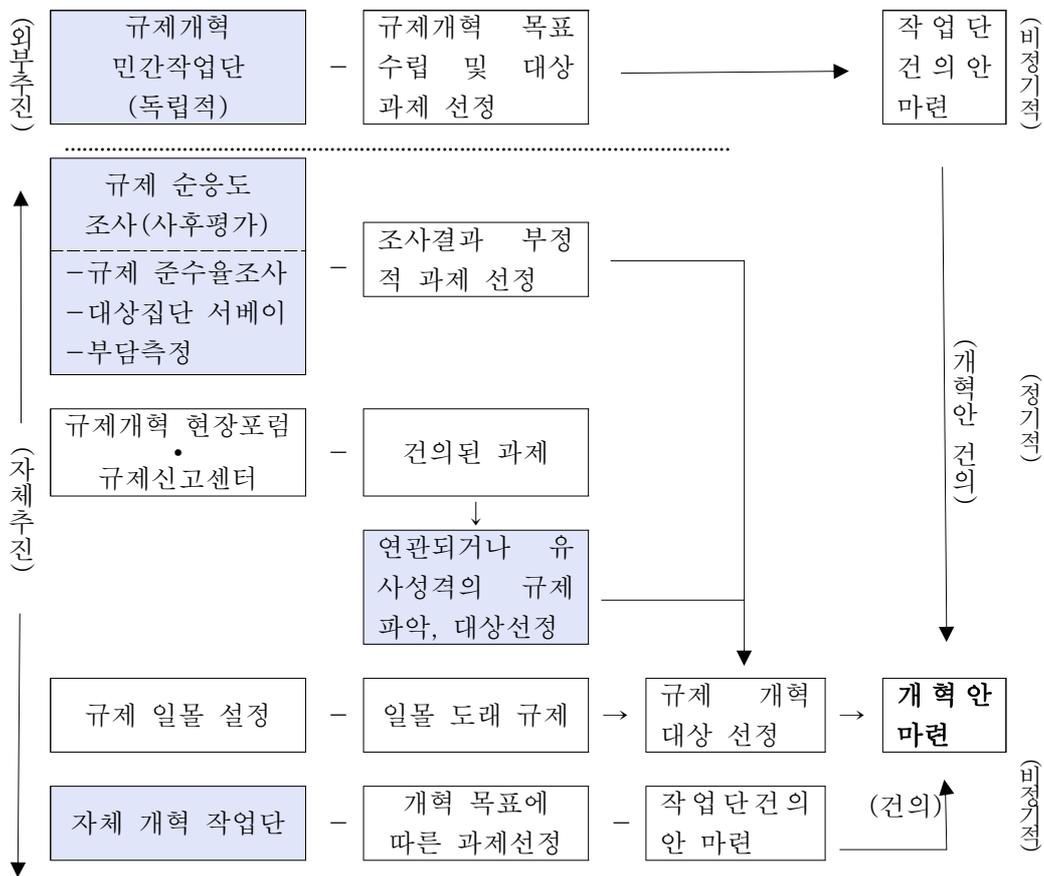
(1) 대상과제의 선정 및 착수방법의 제안

- 농림식품 분야는 <그림 5-1>에서처럼 종래 전통산업에서 미래성장산업으로의 변화에 있다. 농업의 미래 성장산업으로 육성을 위해서는 규모화, 새로운 영농 기술의 도입 및 다른 산업과의 융복합화 등을 통해 선제적인 농정의 변화가 요구된다.
- 농정 패러다임의 변화에는 행정규제의 선제적인 정비가 필수적이다. 새로운 성장산업으로 탈바꿈을 위한 타 산업과의 융복합이나 새로운 기술을 영농에 과감하게 적용하기 위해서는 종래의 영농지원 위주의 규제로는 목표달성에 적합하지 않게 되어, 새로운 영농패러다임과 농림정책에 적합한 전반적인 규제의 정비가 필요하게 된다.
- 결국 새로운 영농패러다임의 변화에 적합한 전반적인 규제개혁에는 개혁대상 규제범위의 선정과 착수방법에서 기존의 피규제자의 애로 건의방식에 의한 수동적 접근방법으로는 한계가 있게 되어 접근방법에서부터 개혁이 필요하게 된다.
- 또한 농림식품부 규제는 제4장에서 규제범위가 광범위하고 규제분야가 다양하다는 특징을 가지고 있으며, 농민인 피규제자의 경우에도 다른 분야 규제의 피규제자와 달리 애로규제를 적극적으로 건의하는 데 익숙하지 않아 기존의 수동적인 접근방법으로는 개혁대상 규제를 선정하는 데 한계가 있게 된다.
- 따라서 농림식품 분야의 규제개혁 대상과제를 선정하고 개혁에 착수하는 방법 선택의 전략에 있어서는 수동적인 건의를 통한 추진방법 중심에서 규제개혁의 주체가 능동적으로 범위를 선정하고 개혁에 착수하는 방법 중심으로 전환이 필요하다고 할 것이다.
- 본 연구에서는 농림식품부의 규제개혁 범위의 선정과 착수에 관한 방법에서 기존방법을 일부 보완할 것과 기존의 수동적인 접근방법에서 보다 능동적이고 전략적인 접근방법을 추가하여 다양화할 것을 제안한다.
- 기존의 ‘농림식품 규제개혁 현장포럼’, ‘규제신고센터’, ‘규제일몰제’ 등 수동적

인 접근방법 중에서 규제개혁 현장포럼.신고센터 방법의 경우 대상과제의 선정방식을 보완하고,

- 새로운 방법으로 제3장에서 살펴본 영국 농림식품부 사례의 ‘독립적인 민간작업단’ 방식, 2014년 일시적으로 활용된 농림식품부 내부 ‘민관합동 작업단’ 방식, OECD가 한국 규제정책에 활용토록 권고하는 ‘사후평가제도’를 활용하는 방법 등 3개의 방법을 추가하여 규제개혁 접근방법을 다양화할 것을 제안한다.
- 기존 접근방법과 본 연구에서 추가적으로 제안하는 방법을 포함하여 규제개혁 대상범위의 선정 및 개혁착수 방법에 대하여 제안하는 전략의 흐름은 다음 <그림 5-2>과 같다.

<그림 5-2> 규제개혁 대상범위의 선정 및 착수방법에 관한 흐름도



* 음영은 기존의 방식이외에 추가토록 제시하는 방식

(2) 규제개혁 대상선정 및 착수방법의 운영방안

- 위 <그림 5-2>에서 추가할 것으로 제안한 3개의 규제개혁 접근방법과 기존방법에서 보완을 제시한 ‘규제개혁 현장포럼 및 신고센터’에 대한 세부적인 운영방안은 다음과 같다.

(가) 자율적인 ‘규제개혁 작업단’ 구성(비정기적)

- 규제개혁 대상과제의 선정, 대안의 발굴과 선택 등 규제개혁의 과정을 규제소관 부처(또는 부서)의 입장에서 벗어난 별도의 작업단을 구성하여 운영하는 방식이다.
- 규제개혁 작업단 방식은 아래와 같은 3개의 방법이 가능하게 된다. 다만 어떠한 방법으로 작업단을 구성하더라도 부처는 규제개혁안 마련을 의뢰하는 분야(예: 농지입지규제 분야, 진입규제 분야, 과태료 부과기준 등), 개혁일정 등 기본적인 사항만 제시하고, 대상과제의 선정과 과제별 건의안 마련 과정에는 작업단에 자율성과 독립성을 부여하는 것이 중요하게 된다.
 - ① 영국 농림식품부의 ‘농업규제 테스크포스’ (The Farming Regulation Task Force) 사례⁵¹⁾와 같은 독립적인 민간규제개혁작업단 구성
 - ② 부처 내에 민관합동 작업단 구성, 자율성과 독립성을 주는 방식
 - ③ 연구기관에 용역을 의뢰, 건의안을 마련하는 방법
- 자율성과 독립성이 부여된 규제개혁작업단 방식은 규제자의 위치에서 이루어지는 규제소관 부처 또는 부서(실국)의 규제개혁에 비해 보다 개혁적인 규제 건의안을 마련할 가능성이 높게 된다.
- 규제자의 위치에서 벗어나 보다 객관적인 위치에서 자율적인 개혁방향과 기준을 설정하여 개혁적 대안을 발굴하고 선택할 수 있게 되며, 대상과제의 선정에서도 수동적인 건의과제 수용에서 나아가 전수조사를 대상과제 선정의 폭을 넓게

51) The independent Farming Regulation Task Force. (2011). A report on better regulation in farming and food businesses, UNITED KINGDOM 참조

할 수 있다.

(나) 규제 사후평가 또는 규제순응도조사에 의한 규제개혁의 접근

- 규제순응도조사 대상규제의 선정, 규제의 성격유형별 조사방법, 조사의 주기, 조사결과에 따른 처리원칙과 개혁기준 등을 사전에 마련하고 조사결과에 따라 개혁을 추진하는 방식이 된다(류충렬, 2015: 98-99).
- 규제순응도 조사에는 규제준수율조사(regulatory compliance rate), 대상집단 서베이(user survey), 부담측정(measurement) 등의 방법이 활용된다.
- 이 방법은 미리 일정한 순응도조사 결과의 정도에 따라 해당 규제를 어떠한 방식과 기준으로 개혁한다는 처리원칙을 사전에 정하고 조사결과에 따라 정해진 개혁 기준을 준수토록 하는 것이 중요하게 된다.
- 예를 들어 준수율조사의 경우, 조사결과 준수율의 수준에 따라 해당규제를 ‘폐지를 원칙으로 재검토’, ‘개선대상’, ‘존치’ 등 사전에 처리기준을 설정할 수 있다. 그러나 규제순응도조사 또는 사후평가를 활용하는 규제개혁 대상선정 및 착수방법은 조사비용, 조사기법의 전문성 등의 한계로 많은 규제에 일시에 적용하기 어렵게 된다.

(다) ‘규제개혁 현장포럼’ 및 ‘규제신고센터’의 보완적 방법

- 기존의 규제개혁 현장포럼이나 규제신고센터의 수동적 접근방식을 보완하여 활용하는 방법이다.
- 규제의 애로가 건의되면 건의된 규제에 한정하지 않고, 건의된 규제와 연관된 규제, 건의규제와 유사한 규제를 추가적으로 발굴하여 동시에 개선안을 검토토록 의무화하는 과정을 추가함으로써 규제개혁의 범위를 넓혀 가게 된다.

3.2 규제수단의 선택기준에 관한 전략

- 부처 주관의 규제개혁은 추진주체의 의지만으로는 한계에 달하기 쉽다. 이는 규제개혁을 추진하는 소관부처가 규제개혁 추진주체이기도 하지만 해당 법령의 규제자로서의 위치에도 있어 시간이 경과함에 따라 규제개혁의 의지에도 불구하고 규제의 속성과 편리함에 동조될 가능성이 있기 때문이다.
- 그럼에도 불구하고 기존규제 제정에 참여한 규제자인 부처가 규제개혁의 책임자 또는 규제개혁의 주체가 될 수밖에 없는 현실이다.⁵²⁾
- 특히, 규제자인 규제개혁 추진주체는 규제개혁에 대한 의지만으로 ‘더 나은 규제’의 발굴과 선택에 어려움이 있게 된다.
- 이는 규제자의 위치에 있는 부처 공직자는 기존규제에 포획될 가능성이 높아 규제의 대안을 발굴하고 선택함에 있어 보다 능동적이고 적극적인 대안보다는 피규제자의 애로건의에 수동적으로 답하는 방식이 되기 쉽고, 또한 규제대안의 발굴과 선택에서도 ‘더 나은 규제’를 찾기보다 피규제자의 건의된 애로에 한정하여 검토할 가능성이 높게 되기 때문이다.
- 이때 규제개혁 추진기관에서 ‘더 나은 규제’를 위한 규제개혁의 발굴과 수단선택의 기준을 미리 마련하고, 제시된 더 나은 규제의 기준과 추진방법을 고려하도록 함으로서 더 나은 대안의 발굴과 선택의 가능성을 높이게 된다.
- 이런 이유로 제3장에서 살펴본 선행연구에서는 규제개혁 주체가 준수하기를 원하는 더 나은 규제수단의 발굴과 선택기준을 제시하고 있기도 한다.
- 본 연구에서는 농림식품부 기존규제 개혁에서 기본적으로 지향하여야 할 규제수단의 발굴과 선택의 기준으로서, 제3장의 선행연구에서 공통적으로 제시하는

52) OECD 대부분의 국가도 정부주도의 규제개혁방식으로 추진하고 있다. 민관합동추진단 등 민간의 개혁주체로서의 참여를 일부 확대하고 있으나 이 경우에도 규제자인 공무원이 주도적으로 추진하게 된다. 그러나 규제를 만든 정부가 규제를 정비할 책임도 부담하여야 하며, 규제자인 정부가 규제기득권을 포기하지 않으려는 형태를 보이고 있다면 이는 정부혁신으로 해결할 문제이지 민간의 참여만으로 해결할 문제가 아니라고(유승민.2009, 최병선.1998:141에서 재인용)하고 있다.

기준과 제4장에서 살펴본 농림식품부 규제의 성격별 유형의 비중을 고려하여 다음 < 표 5- 2>와 같은 개혁방향과 기준을 제시한다.

< 표 5-2 > 기존규제의 기본적인 수단의 개혁방향과 선택기준

구 분	검토 사항	개혁방향과 기준
수단선택의 기본적 방향	규제방식(규제수단) 명령지시적 규제 현재의 애로해소 수준	⇒ 비규제적 방식의 우선적 고려 규제적 대안, 인센티브 방식 현재의 애로 해소 + 규제의 정책목표 선도·유도기능 강화
규제수단의 강도와 성격	높은 강도의 규제 과정규제 방식	⇒ 보다 낮은 강도의 규제 -진입<가격<거래<품질규제 順 -투입<성과<시장유인 규제 順 결과규제 방식,
적용범위 (피규제자)	넓은 적용범위 (많은 피규제자) 피규제자에 획일적 적용	⇒ 좁은 적용범위 (적은 피규제자) 소상공인·소기업 차등화
규제의 방식	포지티브 방식 사전적 규제방식 획일적 인허가(진입규제)	⇒ 네거티브 방식 사후적 규제방식 자동인허가, 협의간주제 설정
규제절차 및 집행기준	획일적 집행 행정편의적 절차 및 집행 주관적, 모호한 기준	⇒ 유연성이 고려되도록 기준설계 고객편의적 절차 및 집행기준 투명화 객관화된 기준
규제의 사후 관리	사후평가의 부재	⇒ 규제별 적합한 사후평가 방식의 마련

3.3 기존규제의 심사 및 체크리스트

3.3.1 검토방향 및 고려사항

- 앞에서 살펴본바와 같이 부처 주관의 규제개혁은 규제개혁의 추진주체가 해당 법령의 규제자로서의 위치에도 있어 추진 의지만으로는 한계에 달하기 쉽게 되고 된다.
- 이런 이유로 정부의 규제개혁 업무지침 또는 규제개혁 추진에 관한 선행연구에서는 규제자이면서 규제개혁의 주체인 공무원(기관)에게 기존규제를 심사하고 판단하는 업무 매뉴얼(규제개혁의 심사기준 및 체크리스트)을 제시하고, 가급적 준수토록 함으로서 자칫 소극적인 검토에 머무르지 않도록 하고 있다.
- 이러한 기존규제에 대한 심사 및 체크리스트는 위에서 살펴본 규제수단의 선택 기준과 마찬가지로 정부주도의 규제개혁을 보다 체계적이고 지속적인 개혁추진이 가능할 수 있게 된다.
- 본 연구에서도 농림식품부 공무원이 기존규제의 개혁과정에서 참고할 업무 매뉴얼 성격의 ‘규제심사 및 체크리스트’를 규제개혁 전략의 하나로 제시하고자 한다.

3.3.2 기존규제 개혁의 심사기준 및 체크리스트

- 농림식품부 공무원(부서)의 기존규제 개혁업무의 심사 및 체크리스트를 제시함에 있어서 먼저 규제의 정책목표 실현수단으로서의 기능에 중점을 두고,
- 제3장에서 살펴본 OECD(2016)의 권고방식인 규제영향분석제도와 사후평가제도 그리고 선행연구에서 제시하는 심사 및 체크리스트의 사례를 참고하여 기존규제를 검토함에 있어 참고할 ‘규제 심사 및 체크리스트’를 다음 < 표 5-3>과 같이 제시한다.
- <표 5-3 >에서 기존규제에 대한 개혁의 접근을 6단계로 구분하고, 먼저 첫 단

계에서 정부가 개입하여 해결하고자 하는 정책목표와 정부개입의 필요성에 대한 검토에서부터 출발할 것을 제시하고 있다. 이 단계는 바로 규제대안을 검토하는 것이 아니라 정부개입이 정당하고 필요한지, 정부개입을 필요로 하는 정책목표를 명확히 하고 출발하여야 한다는 것이다.

- 정책목표를 분석하고 정부개입이 불가피한 경우에 다음 단계로 정부개입의 정도에 관한 방법과 대안을 검토하되, 비규제적 방식을 우선적으로 검토하고 불가피시 규제방식을 검토하되,
- 규제방식의 수단은 위 <표 5-2>의 기본적인 규제수단의 선택기준과 이어지는 규제성격과 유형별 선택기준(제5장-4)에서 제시하는 ‘더 나은 규제(better regulation)’를 발굴하고 선택하고, 규제법정주의 검토와 집행절차 개선을 거쳐 마지막 사후관리(평가)까지 순차적으로 검토하도록 하고 제시하고 있다.
- 다만 RIA의 핵심인 비용편익분석은 높은 전문성과 비용을 필요로 하는 점과 신설규제가 아닌 기존규제 개혁에 적용될 매뉴얼임을 감안하여, 규제개혁위원회가 정하고 있는 중요규제, 비용총량제 적용대상이 되는 규제에 한정하여 선택적으로 분석하도록 하고 있다.

< 표 5-3 > 기존규제의 심사기준 및 체크리스트

구 분	기존규제의 심사기준	비고
1단계: 정책목표 및 정부개입의 필요성 검토	1-1 아직도 정부개입이 필요하고 정책목표가 여전히 타당한가? 1-2 그간 정책목표의 변경은 없는가?	목표 및 필요성 검토에 따른 개혁조치
2단계: 비규제적 방식의 우선검토	2-1 목표를 정부개입 없이 시장에서 자율적으로 해결이 불가능 한가(무대응 방식)? 2-2 정부의 개입을 최소한으로 하는 비규제적 대안으로 전환이 불가능한가? - 재정방식, 행정지도, 사회운동, 자율규제 등	2 - 1 , 2 - 2 → 규제개혁 검토

구 분	기존규제의 심사기준	비고
3단계: 규제방식에서의 더 나은 수단의 선택	3-1 현재의 규제수단이 정책목적 실현에 어느정도 기여하고 있으며 어느정도 개선이 필요한가? 3-2 <표 5-2>의 기본적인 규제수단 선택기준에 의한 더 나은 규제수단은 없는가? 3-3 <제5장- 4>의 규제·유형별 개혁방향과 선택기준에 적합한 수단으로 개선할 사항은 없는가? 3-4 규제의 방식은 적정한가? 네거티브 방식은 어려운가?	제 5 장 의 개 혁 방 향 과 선택 기준에 따른 규 제 수 단 의 발굴과 선택
3-1단계: B/C분석 (선택적 적용)	<ul style="list-style-type: none"> • 경제·사회적 비용은 어떠한가? 이중 직접비용은 어떠한가? • 경제·사회적 편익은 어떠한가? 이중 직접편익은 어떠한가? • 편익이 더 많은가? 직접편익과 직접비용의 비교는 어떠한가? 	중요규제, 비용총량제 적용규제 등
4단계: 규제법정주의 추가검토	4-1 규제가 법률에 명확한 근거가 있는가? 4-2 시행령과 규칙에서는 법률의 위임된 범위 내에서 규제의 세부사항만을 규정하고 있는가? 4-3 행정규칙(고시, 훈령, 예규 및 공고 등)에 전문적·기술적 사항이외에 혹 규제가 없는가? - 전문·기술적 사항도 불가피성이 인정되는가?	선택된 수단의 법형식 측면의 추가검토
5단계: 행정 절차 및 규제집행 사항	5-1 규제를 집행할 기관은 적절하고 행정절차는 고객편의주의적 인가? 5-2 인허가 규제의 경우 처리기간은 적절하고, 자동인허가제 또는 협의간주제의 도입은 어려운가? 5-3 첨부서류는 적절한가? 정부보유 정보를 요구하고 있지는 않은가?	집 행 단 계 를 고려한 행정적 규제의 적정화
6단계: 사후관리(평가) 방안의 마련	6-1 규제의 사후관리 방법은 마련되어 있는가? - 규제순응도조사(준수율, 서베이, 부담측정 등)에 적합하고 적합한 방식은? - 규제 일몰설정 대상이고 일몰기간은 적정한가?	사 후 관 리 방안 마련

4. 규제유형별 개혁방향과 수단 선택기준에 관한 연구

4.1 진입.투입규제의 개혁방향과 선택기준

- 인.허가, 지정 등 진입규제는 피규제자의 신청에 의한 허가, 인가, 지정 등 행정처분 이전에 일정한 진입요건을 설정하고 요건을 구비한 후 신청토록 하여 행정처분을 받도록 하는 대표적인 강도 높은 규제이다.
- 진입요건은 피규제자가 신청이전에 미리 구비하여야 하고, 구비된 요건은 인허가 과정에서 기준의 충족여부를 검토하게 된다. 진입규제의 강도는 진입요건의 강도에 크게 영향을 받게 되며 과도한 요건기준은 결과적으로 기득권을 보호하는 기득이익(vested interests)을 가져와 시장을 왜곡하게 된다.
- 진입규제와 진입요건에 대한 기존연구 또는 규제개혁위원회의 규제개혁 지침에서도 세부적인 개혁기준의 제시하기 보다는 ‘과다한 진입기준을 낮추고, 포지티브 방식을 네거티브 방식’, ‘자동인허가제의 확대’라는 큰 틀에서 개혁방향을 제시하고 있다.
- 본 연구에서는 진입규제의 진입요건, 시설 규모기준, 전문.기술인력의 배치기준 및 실적기준에 대하여 ‘더 나은 규제(better regulation)를 위한 개혁방향과 선택기준을 제시하고자 한다.

4.1.1 진입요건의 기본 성격별 개혁방향과 선택기준

- 진입규제에서 구비하도록 하고 있는 시설, 장비, 인력 등의 진입요건에서 요건의 성격에 따라 ‘시장(수요)친화적 요건’, ‘안전.위생 및 품질 친화적 요건’, ‘기타 필요적 요건’ 등 3개의 유형으로 구분하여 규제의 타당성과 적정성을 검토할 수 있다.
- 먼저 ‘시장(수요)친화적 요건’은 시설, 장비, 인력 등의 구비여부가 안전, 위생 및 품질에 영향을 주지 않는 얇으면서, 영업을 하기 위해서는 정부가 규제하지

않아도 피규제자가 영업을 하기 위해 스스로 구비하게 되는 사무실, 영업장 등을 들 수 있게 된다. 이러한 시설은 특히 규모기준에 있어서 정부가 일정한 규모를 규제하지 않아도 피규제자가 시장의 수요에 맞추어 필요한 만큼 스스로 규모를 갖추게 된다. 결국 시장(수요)친화적인 요건은 피규제자가 수요의 정도에 따라 스스로 규모를 결정할 수 있게 되므로, 정부가 최소의 요건만 정하거나 규모를 규제할 필요가 없게 된다.

- ‘안전.위생 및 품질 친화적 요건’은 진입요건 중에서 위생관련 시설, 품질검사 장비 등으로 해당 시설, 장비가 위생이나 안전에 직접적인 영향을 주게 되는 요건이다. 안전, 위생 및 품질제고에 더 영향을 주게되는 시설과 장비는 비용증가를 가져오게 되므로 피규제자는 가급적 구비를 회피하거나 필요한 기준보다 적은 규모를 갖추려 하게 된다. 이러한 ‘안전.위생 및 품질 친화적 요건’은 시장(수요) 친화적 요건에 비해 정부의 개입이 정당하고 필요하게 된다.
- 본 연구에서는 진입요건을 ‘시장(수요)친화적 요건’, ‘안전.위생 및 품질 친화적 요건’, ‘기타 필요적 요건’ 등 3개의 기본적인 유형으로 구분하여, 제3장의 선행연구에서 공통적으로 ‘더 나은 규제’로 제시하고 있는 사후규제 방식에 입각하여 진입요건의 개혁방향과 선택기준을 다음 <표 5-4>와 같이 제시한다.

< 표 5-4 > 진입요건의 성격별 규제개혁방향과 선택기준

진입요건의 성격별	요건의 내용	개혁방향 및 선택기준
① 시장(수요) 친화적 요건	안전, 위생 및 품질 등과 직접적인 관계는 없으며 해당 사업을 하려면 필요하여 구비할 규모(수량, 면적 등)를 사업의 규모 또는 시장의 수요에 따라 자율적으로 구비할 수 있는 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 원칙적 규제가 불필요 • 폐지가 어려울시 구비요건으로 설정은 하되 규모(크기, 수량 등)는 ‘피규제자 자율결정 방식’으로 전환 (예) 운송차량의 대수, 심사원 및 강사 숫자, 강의실·보관 시설의 면적기준 등
② 국민안전·위생·품질친화적 요건	구비요건이 국민의 안전, 위생 및 제품의 품질과 직접적인 관련성이 있어 엄격한 기준이 필요한 경우	<ul style="list-style-type: none"> • 객관적이고 적절한 기준설정 및 사후관리 방법설정 (예) 소독시설 및 설비, 물품보관시설의 안전 및 위생요건(단, 보관시설의 규모는 시장친화적 요건으로 분류)
③ 기타 필요적 요건	①②에 해당하지 않으나 필요한 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 최소한의 기준을 설정 (예) 관리인력

○ 위 <표5-4>의 ‘시장(수요) 친화적 요건’에 대한 개혁방향과 수단 선택기준으로 제시한 ‘피규제자 자율결정 방식’을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 시설, 장비의 규모에 관하여는 정부가 규제하지 않거나 규제가 필요한 경우에도 기본적으로 피규제자(신청자)가 영업하고자 하는 수요에 따라 규모를 자율적으로 구비하도록 하는 방식이다.
- 정부는 구비요건의 규모에 관한 기본적인 ‘원(原)단위 기준(예: 수요 1인당 필요 면적, 심사원 1인당 업무량 등)’을 제시하거나 ‘구비 하여야 한다’ 는 최소원칙만 제시하고, 요건의 구비는 신청자(피규제자)가 취급하고자 하는 영업활동의 수요를 고려하여 요건의 규모를 갖추게 하는 것이다.
- 결국 규모의 정도는 정부가 제시하는 原단위 기준에 맞추어 피규제자가 희망하

는 규모를 구비하는 것으로 진입을 가능하게 하는 방식이다. 만약 피규제자가 적은 규모를 구비하면 그에 상응한 적은 영업활동만 가능하게 된다. 정부는 진입의 규모가 아니라 피규제자가 제시하고 구비한 시설에 적합한 영업활동을 하는지 여부를 관리하는 사후규제 방식이 된다.

(예시 1) 교육기관 지정요건의 강의실 면적기준 규제의 경우

- 현행규제방식: 50㎡이상 등 획일적 최소기준 제시

⇒ 수강생 1인당 강의실 면적(原 단위 기준) 기준으로 전환

- 교육기관: 1회에 강의하고자 하는 수강생의 정도를 정하고, 원단위 기준에 적합한 규모를 구비
- 정 부: 진입 후 수강생의 수 확인을 통해, 강의실 면적기준 준수여부를 감독하고 위반 시 행정처분하는 사후규제 방식으로 관리

(예시 2) 인증기관 지정요건의 인증심사원 수 규제의 경우

- 현행규제방식: 기관 당 5명이상 등 획일적 최소기준 제시

⇒ 심사원 1인당 심사업무량(1인당 1일 심사 가능한 업무량) 기준만 제시

- 인증기관: 진입시 또는 진입후 처리하고 하는 인증처리 수요에 따라 심사원의 규모를 자율적 확보.
- 정 부: 심사건수와 기준에 적합한 심사원의 규모를 확인하는 사후규제에 중점

4.1.2 사무실, 영업장 등 시설규모(크기)에 관한 기준

- 위 <표 5-4 >의 진입요건의 성격별 선택기준에 더하여, 진입요건 중에서 공통적으로 제시되고 있는 시설규모, 전문·기술 인력의 고용(배치)에 한하여 보다 세부적인 개혁방향과 선택기준을 검토하고자 한다.
- 먼저, 대부분의 진입 및 투입규제에서 공통적인 요건으로 제시하고 있는 영업장, 사무실 등 시설의 크기(면적)에 관한 기준을 살펴본다.
- 일정한 공간적 개념의 시설요건은 규제의 성격, 규제환경의 변화 정도에 따라

다르게 되나, 최근 통신의 발달과 영업활동 규제환경의 급속한 변화로 사무실 개념의 시설에 대한 정부개입은 불필하게 되고 있으며, 행정법에서 규제하지 않아도 사업자등록(국세청), 법인등기(법원)과정에서 확인이 가능하게 되어 이중규제가 된다.

- 또한 사업장, 영업장의 경우에도 수요친화적인 요건으로, 피규제자가 영업활동을 하고자 하는 정도에 따라 스스로 규모나 시설을 구비할 수 있어 정부의 개입, 특히 강제적인 규모(크기)의 기준설정에 대한 정부개입 필요성도 줄어들고 있다.
- 반면 정부의 개입은 위생, 안전 및 종사자의 복지 등을 위해 필요한 규모(크기) 기준에 집중하는 것이 바람직하며, 이 경우에도 규모는 기준을 제시하고 사후규제 방식(행정제재의 일종인 허가취소 등의 기준)으로 전환하는 방안이 고려될 수 있다.
- 본 연구에서는 진입요건의 시설 규모(건물면적, 건물의 종류 등)에 대한 개혁방향과 수단 선택기준을 <표 5-5>와 같이 제시한다.

<표 5-5> 시설규모의 기준에 관한 개혁방향과 선택기준

검토항목	고려사항	개혁방향 및 수단 선택기준
사무실 및 법인 주소지 개념의 공간요건	<ul style="list-style-type: none"> • 통신·교통의 발달, 업무방식의 변화로 사무실 및 주소지 개념의 공간요건에 정부개입의 필요성 감소 • 사업자등록(국세청), 법인등기(법원)과정에서 확인이 가능한 규제 	<ul style="list-style-type: none"> • 원칙적 규제폐지(타 규제에서 규제목적 충족이 가능) • 폐지가 어려울 경우: 설치의무는 주되 규모(크기)는 자율적 결정
사업장 및 영업장 개념의 공간규모(크기) 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 사업장, 영업장의 규모는 피규제자가 영업하고자 하는 희망에 따라 결정할 수 있는 시장(수요)친화적 요건 • 필요한 허가후 일정 기간 내에 사업실적이 없는 경우 행정제재(인허가 취소, 영업정지 등)규제로 확보 가능한 기준 	<ul style="list-style-type: none"> • 원(原)단위 기준제시 또는 최소기준만 제시 - 전체 규모는 자율적 구비 - 정부는 원단위 기준 초과여부를 점검하는 사후규제 방식으로 전환
시설의 소유와 임대	<ul style="list-style-type: none"> • 소유와 임대에 차이를 주는 것은 현재 한국의 부동산 거래 및 운영환경에 비추어 불필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 소유와 임대의 차등화 금지

4.1.3 전문·기술인력의 인력기준(고용)에 관한 개혁방향과 기준

- 전문·기술인력의 배치(고용) 규제는 진입규제의 핵심적인 진입요건의 하나로 규제하고 있으며, 통상 배치할 인력의 숫자, 상주 여부, 배치 인력의 자격 등의 기준을 설정하고 있다.
- 그러나 이러한 전문·기술인력의 배치는 규제 목적에 따라 다소 차이가 있으나, 품질규제인 경우에는 기업이 다른 규제인 HACCP, 우수품질관리인증 등 각종 인증규제를 충족하는 과정에서 스스로 전문성을 제고할 목적으로 인력을 배치하고 있어 별도의 규제가 무의미하고 이중규제가 되어가고도 있기도 하며,

- 일부 기업의 업무처리 절차와 기술의 변화로 전문·기술인력의 기업 내 상주배치할 필요성이 줄어들기도 하여, 업무방식의 변화를 고려하지 않은 획일적인 일정한 숫자의 상주 인력확보 의무가 과도한 규제가 되어가기도 한다.⁵³⁾
 - 또한 인력의 배치방식에 있어서도 기업의 사정이나 영업방식에 따라 기업내에 전문·기술인력이 상주(고용)하는 방식이 전문 대행업체에 위탁하는 방식보다 더 효과적이라고 하기도 어렵게 되며, 기업의 인력 공동활용 등 중소기업에 대한 배려의 필요성도 증가하고 있다.
- 본 연구에서는 전문·기술인력에 대한 선행연구, 기업의 기술발달 등의 추세를 감안하여 전문·기술인력의 배치(고용)의무에 있어서 배치인력의 숫자, 배치방식 및 배치인력의 자격기준에 관한 개혁방향과 선택기준을 다음 <표 5-6>와 같이 제시한다.

<표 5-6> 전문·기술인력의 배치에 관한 개혁방향 및 기준

구분	현행	개혁방향 및 선택기준
인력 배치의 필요성과 배치규모	획일적 배치인력의 수를 기준으로 제시	⇒ <ul style="list-style-type: none"> • <u>규제목적에 따라 기준을 재검토</u> <ul style="list-style-type: none"> - <u>품질 및 관리목적의 인력배치 규제인 경우, HACCP적용업체, 우수관리·시설인증업체 등에는 사실상 이중규제로 인력배치 의무 면제(또는 인센티브)</u> • <u>업무수요의 정도에 따라 배치인력의 규모가 의존적인 경우</u> <ul style="list-style-type: none"> - <u>획일적 배치인력수 기준에서 원(原) 단위 기준(1인당 업무량) 기준방식으로 전환</u> (예: 인증기관 심사원수: 획일적 숫자 → 1인당 심사량 기준 방식)

53) 예를 들어 우지를 수입하여 탱크로리로 공장으로 이송한 후 탱크로리 자체를 공장시설의 생산라인에 바로 연결하여 주입 처리하는 방식으로 전환된 경우, 기업 내에는 검역관리인의 상주배치 필요성이 낮아지게 된다.

배치 방식	<p>업체 상주배치 (고용)방식 선호</p>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • 전문 대행업체 위탁, 인력 공동활용 방식의 허용범위 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 소상공 및 중소기업에 우선적 허용 • 업체의 처리절차기술의 변화에 따른 상주배치 및 인력수의 기준 재검토 (예: 우지수입, 탱크로리 이동→ 시설(라인)에 직접 유입처리 방식의 경우 검역관리인 상주방식의 적정성)
배치인력의 자격기준	<p>학력요건 중심+ 경력중심</p>		<ul style="list-style-type: none"> • 능력기준 중심으로 전환 (<표 5-9 참조)

4.2 교육규제의 개혁방향과 수단 선택기준

4.2.1 교육규제 개혁의 고려사항

- 교육은 규제목적에 따라 사업 진입과 자격취득 등을 위한 진입교육, 진입이후 변화된 기술·정보의 습득을 위한 보수교육, 그리고 행정제재(법규 위반자)적 교육 등으로 구분할 수 있으며, 의무 여부에 따라 의무교육과 임의교육으로 구분할 수 있다.
- 교육규제에 대한 규제개혁에서는 교육대상 범위, 의무교육과 임의교육의 선택, 교육방법(집합교육, 사이버 등 원격교육), 교육기간 및 교육대행(지정)기관의 적정성 등이 쟁점이 된다.
 - 현재 교육규제에서는 과도한 의무교육 중심, 획일적인 집합교육 방식, 교육기관의 1개 기관 지정에 따른 문제점이 주로 제기되고 있으며, 선행연구에서도 이런 점을 감안하여 개선방안을 제시하고 있다.
- 먼저 의무교육과 임의교육 방식의 선택에 있어서 교육의 목적에 따라 다르게 되나 집합방식의 의무교육이 더 효과적이라고 하기에 어려움이 있다.

- 대학, 민간 연구소 등에서 다양한 교육이 이루어지고 있어 정부가 별도의 집합 교육을 의무적으로 하기보다 피규제자가 가능한 시간에 가능한 기관의 적합한 교육을 이수하면 이를 의무교육 이수로 대체하도록 하는 등 다양한 방식의 제도개선 방안도 가능하게 된다.
- 특히 진입이후 변화된 기술, 정보 등의 습득을 목적으로 이루어지는 보수교육에 있어서 의무적 집합교육은 피규제자에게 기회비용을 가져오고 형식화될 가능성이 높게 된다. 변화된 정보와 기술의 습득은 필요한 시점에 자발적으로 습득하도록 인센티브 방식으로 개선이 더욱 요구된다고 할 것이다.
- 또한 교육기관의 지정에 있어서 1개의 기관을 교육기관으로 지정하여 독점적으로 교육을 실시하는 방식에는 많은 문제점을 가져오게 된다.
- 1개 교육기관의 지정은 피규제자의 교육 접근성을 제한하고, 교육기관의 경쟁부재로 교육의 질적인 저하를 가져올 개연성이 있게 되며, 특히 행정처분에서 심각한 문제가 발생할 가능성이 있게 된다.
- 만약 1개 교육기관이 일정한 분야의 의무교육을 독점할 경우, 교육기관의 위반 행위(지정기준에 부적합하게 되거나, 교육내용이 불량한 경우 등)로 취소, 영업정지의 행정처분을 하게 되면 피규제자는 교육을 받을 기회를 잃게 되는 등 피규제자에게 행정처분의 피해가 전가된다. 만약 의무교육인 경우에는 피규제자는 필요한 시점에 교육을 받지 못할 경우 기회비용이 증가하게 될 수 있게 되며,
- 또한 감독기관의 경우에도 교육기관 독점에 따른 대안 다른 교육기관의 부재로 취소, 영업정지 등 강력한 행정처분을 회피할 가능성이 증가하기 때문이다.

4.2.2 교육규제의 개혁방향과 수단의 선택기준

- 본 연구에서는 위에서 살펴본 교육개혁의 쟁점사항 등을 고려하여 교육규제의 방향과 의무방식, 교육방법, 교육기관의 지정에 대한 개혁방향과 수단 선택기준을 아래와 같이 제안한다.

<표 5-7> 교육규제의 개혁방향과 기준

검토항목	현행	개혁방향 및 선택기준
교육 규제의 범위 및 의무 방식의 개혁	의무교육 중심	<ul style="list-style-type: none"> • 교육의 목적에 따라 가급적 임의교육, 인센티브 방식 등으로 전환 - 안전·보건, 기술·전문성이 요구되는 분야: 의무교육 ⇒ - 정보제공 목적교육: 임의교육 - 보수교육: 인센티브 방식의 자율교육방식(자율적 유사한 교육 수료시 의무교육 대체 등) • 교육면제 제도 신설 및 확대 - 국가기술자격취득자의 자격유지에 따른 교육시 관련 보수교육 면제 - 민간분야의 유사한 교육(대학, 연구소 등) 이수시 교육면제 또는 대체
교육방법	집합교육 중심	<ul style="list-style-type: none"> • 사이버 교육 근거마련 • 집합 + 사이버교육 병행 - 정보제공(법개정, 새로운 약품 사용 등)목적의 교육: 사이버교육 전환 - 보수교육의 경우 임의교육 + 사이버교육 방식 우선 전환검토
교육대행기관의 지정	1개분야 1개 교육기관 지정	<ul style="list-style-type: none"> • 교육기관의 복수 지정 - 행정처분의 실효성 제고, 경쟁을 통한 교육방식, 교육서비스 질 제고 등 ⇒ • 지역별 교육기관의 균형적 배치 - 피규제자의 접근성 제고

4.3 인증·검사규제의 개혁방향과 수단 선택기준

4.3.1 인정·검사 규제개혁의 고려사항

○ 인증·검사는 정부가 개입하고자 하는 필요성이 인정되는 규제수단으로 진입규제에 비해 규제강도는 낮은 품질규제이다.

- 인증·검사제도는 유사·중복제도에서부터 수수료 체계에 이르기 까지 자칫 공

급자위주의 규제가 될 개연성이 있으며, 기업 특히 중소기업에 비용부담을 가져오는 대표적인 규제의 하나이다.

- 이러한 인증·검사제도에 대하여 국무조정실(규제개혁위원회, 2016: 80-82, 국무조정실, 2015 참조)은 2015년 인증·검사 제도를 개혁하면서 기존의 인증·검사제도의 개혁기준으로 ① ‘국제사례 및 기준’과 일치화, ② 유사·중복 인증 폐지, ③ 중소기업 건의 해소 및 비용부담 집중 개선 등을 제시하고 있으며,⁵⁴⁾
- 아울러 향후 신설되는 인증제도에 대하여는 다음 3개의 심사기준을 제시한 바 있다.

- **(신설 억제)** 모든 인증제도에 대해 규제심사 적용 의무화, 신설 인증은 차별성·국제조화 등 엄격한 기준을 적용 심사
- **(성과 중심)** 개별 구성요소를 규제하지 않고 최종 목표를 규제
 - * (사례) 창문·형광등·단열재 등 개별규제 → 건축물 에너지 최종 목표 규제
- **(사후 규제)** 자기적합선언 도입 확대, 시판품 조사 등 사후관리 강화

- 인증·검사제도는 위 국무조정실에서 제시하고 있는 개혁기준 이외에도, 인증제도의 검사주기(인증의 유효기간), 검사항목, 우수기업에 대한 인센티브 문제, 인증·검사 대행기관의 지정 숫자 등 추가적으로 검토되고 더 나은 규제를 위한 개선방향과 선택기준 마련이 요구되는 항목은 상당하다.
- 인증제도는 정기검사와 수시검사로 이루어진다. 기업의 부담을 줄여주고 기업의 자발적 품질제고 노력을 유도하기 위해서는 일정한 수시검사 등에서 우수하면 검사면제, 인증 검사주기 조정 등 인센티브를 통한 기업의 자발적 노력을 제고하는 것은 규제목적에 비추어 효과적이라고 할 것이며,
- 검사방법에 있어서도 기업에 부담을 주는 분야의 경우 우수기업의 경우 자기적합선언을 인증하는 등 획일적인 검사보다 인센티브 방안의 확대가 더 나은 규

54) 국무조정실(2015)은 3개의 개혁기준을 적용하여 203개의 인증제도를 검토하여 36개 제도의 폐지, 77개 제도를 개선하였다.

제라고 할 수 있다.

- 특히, 인증·검사기관에서 1개 기관의 지정과 복수지정 등에 관한 사항은 소비자(국민)와 인증신청자에게 직접적인 영향을 미치는 중요한 사항으로 개혁기준 마련이 필요하게 된다.
- 만약 정부업무를 위탁하여 대행하는 인증·검사기관이 1개 기관만 지정된 경우, 신청자의 접근성이 낮아진다는 문제와 함께 인증기관에 대한 행정처분(취소 또는 영업정지 등)이 국민에게 직접 전가되는 문제를 야기하게 된다.
- 1개의 지정기관이 있는 상태에서 지정기관의 위반행위(잘못된 인증 또는 기준을 위반한 행위 등)에 대한 영업정지, 취소 등의 행정처분은 생산자는 인증을 받을 기회를 잃게 되고, 소비자(국민)는 인증상품을 선택할 정보를 얻지 못하게 되기 때문이다.
- 또한 감독기관의 경우에도 인증기관의 위반행위에도 불구하고 행정처분시 지정기관의 독점에 따른 다른 인증·검사의 대안 부재로 취소, 영업정지 등 강력한 행정처분을 회피할 가능성도 있게 된다. 인증기관의 독점에 따른 강력한 행정처분의 회피로 인한 피해는 소비자에게 전가된다.

4.3.2 인증·검사제도의 개혁방향과 기준

- 인증·검사제도에서 검토가 필요한 중요한 사항은 ① 정부개입(제도 도입)의 필요성 및 유사·중복제도, ② 검사주기(인증의 유효기간), ③ 검사항목과 검사 방법, ④ 검사대행기구의 복수 및 신청자의 접근성 등으로 정리할 수 있다.
- 본 연구에서는 4개의 항목에 대하여, 국무조정실(2015) 및 국무총리실(2009)의 개혁 사례에서 공통적으로 제시하는 개혁방안과 위 검토사항 등을 고려하여 인증·검사제도의 개혁방향과 수단 선택기준을 다음 < 표 5-8 >와 같이 제시한다.

< 표 5-8 > 인증·검사제도의 개혁방향과 기준

검토항목	개선 대상	개혁방향 및 선택기준
제도 필요성과 개혁방향	<p>유사·중복제도</p> <p>생산, 유통, 관리 등 과정단계별 인증제도</p>	<p>⇒</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 핵심제도로 통합·일원화 - 통합이 어려울 경우 동시검사 또는 상호검사결과 인정 등으로 부담완화 ● 국제기준에 적합한 제도 ● 성과 및 최종 산물의 품질인증으로 제도로 통합
정기검사(유효기간), 사후관리 검사	<p>획일적 정기 및 사후관리 검사</p>	<p>⇒</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 검사주기를 관련제품의 제조기술 및 품질수준에 맞추어 주기 완화 ● 사후관리 검사결과와 정기검사 연계, 인센티브 부여 - 우수기업에 대한 정기검사 해당항목 검사생략 등 인센티브 강화 - 우수기업에 대한 사후관리 완화 등
검사 항목·검사 방법	<p>세분류된 검사항목 및 검사품목</p> <p>제도별 별도 검사 및 기업 부담적 검사방법</p>	<p>⇒</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 세부적인 과정검사 항목에서 최종산출물 중심 항목으로 조정 ● 공장가동 중지 등 부담적 검사방법의 비부담적 방법으로 개선 (예: 위험도 평가기법 등) ● 기업의 자기적합선언 방법 확대 ● HACCP, KS 등 타 제도의 검사결과 인정범위 확대
인증·검사기관의 지정	<p>분야별 독점기관 (1개기관 지정)</p>	<p>⇒</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 인증기관의 복수 지정 - 수요자 접근성, 행정처분의 실효성을 고려하여 복수지정

4.4 전문·기술인력 자격기준에 대한 개혁방향과 수단 선택기준

4.4.1 자격기준 규제개혁의 고려사항

- 농림식품부 소관 규제의 특징 중 하나는 각종 전문·기술인력의 배치, 고용에 관한 규제가 많다는 점을 들 수 있다. 전문·기술인력 배치규제에서 중요한 점은 자격기준을 어떻게 설정하느냐에 있다. 현재 여러 규제에서 자격기준으로 학력, 경력, 능력평가(자격증, 교육이수, 시험 등) 등이 활용되고 있다.
- 전문·기술인력 규제의 목적은 관련분야 현장에서 필요로 하는 전문기술력을 확보하자는 것으로, 규제목적에 비추어 외형적인 학력보다 실제 규제목적에 접합한 능력이 더 바람직한 기준이 된다고 할 것이다.
- 전문·기술인력의 자격기준 설정에서 학력기준과 능력기준의 설정에서 고려되어야 하거나 제기되고 있는 문제점은 다음과 같다.
- 능력검정(자격증 등)제도가 있거나 가능함에도 학력기준을 선택가능하게 할 경우에는 고학력자가 많은 한국에서는 능력기준보다 상대적으로 자격자를 찾기 쉬운 학력기준을 더 선택하게 되어 현장에서 필요로 하는 기술력을 확보하기 어렵게 될 가능성이 있게 된다.
- 외형적으로 능력평가(시험, 자격증)이나 자격의 응시요건을 학력으로 제한하는 경우에는 자격 취득을 위한 학력을 별도 갖추어야하므로 결국 학력기준에 불과하게 된다.
- 학력기준에 있어서도 학력수준을 지나치게 높게 설정하여 능력보다 고학력을 유도하거나 동일수준의 학위 간에도 학위를 취득한 학교의 종류⁵⁵⁾에 따라 차별할 경우 바람직하지 못한 기준이라는 논란과 지적이 가능하게 된다.

55) 고등교육법 제2조(학교의 종류)에서 고등교육을 실시하는 학교를 대학(1호), 산업대학(2호), 교육대학(3호), 전문대학(4호), 원격대학(5호), 기술대학(6호), 각종학교(7호) 등 7개로 구분하고 있다.

(예시)

- 학사학위 임에도 4년제 대학(고등교육법 제2조 제1호 대학) 학사와 기타학교 학사(전문대학 전공심화과정 학사, 독학사 등)를 차별화하는 경우
- 전문대학의 다양한 수업 년수(2년, 3년, 4년제)를 반영하지 못하고 대학 졸업자와 전문대 졸업자와의 동등 수준기준에서 획일적으로 2년을 차별화(예: 대학 졸업자 = 전문대 졸업 후 관련분야 2년 이상 경력)하는 경우 등

○ 또한 학력이 아닌 능력인정 기준은 규제외 말미에 ‘그 밖에 이와 동등한 자격이 있다고 000장이 인정하는 자’ 등으로 형식적으로 규정하고 세부 능력인정 기준을 마련하지 않아 사문화 되고 있는 실정이다.

4.4.2 전문·기술인력의 자격기준의 개혁방향과 선택기준

○ 본 연구에서는 전문·기술인력의 자격기준에 대하여 위의 검토사항 등을 고려하여 다음과 같은 개혁방향과 개혁기준을 제시한다.

< 표 5-9 > 전문·기술인력 자격기준의 개혁방향과 기준

구 분	현행	개혁방향 및 선택기준
자격기준의 개혁 기본방향	학력이 주된 기준 또는 학력위주의 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 원칙적으로 자격증 등 객관적인 능력 기준으로 전환 <ul style="list-style-type: none"> - 관련분야에 적용 가능한 국가기술자격 또는 능력검증제도가 있는 경우 우선적 기준으로 설정 - 자격증제도가 부재한 경우 능력·평가 기준 발굴 및 기준마련 (예시) 자격시험, 전문기관 교육이수 제도, 평가대회 수상·경력·연구실적 기준 등 • 학력은 보조적 기준으로 전환

<p>자격증 또는 능력평가의 응시 기준</p>	<p>자격시험·교육에 응시 학력제한</p>	<p>⇒</p> <ul style="list-style-type: none"> • 능력평가를 위한 응시의 학력기준 원칙적 폐지 (예: 축산물품질평가사 시험응시 가능한 학력제한 등) • 학력이 불가피한 경우: 최소한의 기준 및 비학력자의 기회제공 방안 마련(예비시험, 교육이수 등)
<p>학력기준이 불가피한 경우 (자격증 無)</p>	<p>고 학력 기준으로 설정</p>	<p>⇒</p> <ul style="list-style-type: none"> • 과도한 학력수준은 완화 - 박사→ 석사이상, 석사 → 학사이상 - 고졸자에게도 참여기회 제공 • 학력외 선택 가능한 기준마련 - ‘기타 동등한 능력이 있다고 인정하는자 의 세부기준 마련 실효화
<p>학교 종류에 의한 차등 기준</p>	<p>대학(고등교육법 제2조 1호)과 산업대·기술대 등 획일적 차등화 대학, 전문대간 교수직의 차등화</p>	<p>⇒</p> <ul style="list-style-type: none"> • 대학학사와 전문학사의 비차등화 • 대학-전문대 학업 년한만 차등 (3-4년제 전문대 인정) • 학교 종류에 의한 획일적 전문성 차등기준 폐지 - 실적, 연구기간, 교수등급 등 객관적 기준 마련

- 위 자격기준은 국가기술자격법 제3조(별표2) 및 국가기술자격에 상당하다고 인정된 법령에 따른 자격(국가기술자격법 제6조, 별표6) 또는 관련민간분야 자격 인증 제도 등이 가능하다.
- 피규제자의 선택의 폭을 넓혀주기 위하여 자격기준과 함께 학력기준이 필요한 경우에는 객관적인 기준이 필요하게 된다. 본 연구에서는 자격기준을 우선하되 학력기준도 함께 필요한 경우의 등급비교를 다음과 같이 제시한다.⁵⁶⁾

56) 본 연구에서 제시하는 기준은 ‘건강기능식품에 관한 법률시행령 제4조에 의한 품질관리인의 자격 기준 등 10개 이상의 법령 상의 자격기준을 분석하여 공통적인 기준을 마련하였다.

<표 5-10> 전문기술인력 자격기준의 유사 등급 기준

- 자격증기준 : 기술사 기준
 - = 기사 + 관련분야 종사경력 1년이상
 - = 산업기사 + 관련분야 종사기간 3년이상

- 학력 기준 : 박사학위 기준
 - = 관련분야 학위취득 + 관련분야 종사경력 3년이상
 - = 관련분야 학위 + 관련분야 석사 + 관련분야 종사 1년이상
 - = 비관련분야 학위+ 관련분야 석사 + 관련분야 종사 3년이상
 - = 관련분야 전문대(2년) + 관련분야 종사 5년이상
 - = 관련분야 전문대(3년) + 관련분야 종사 4년이상
 - = 고등학교 또는 동등학력 + 관련분야 종사 7년이상

- 자격증 기준과 학력기준의 비교
 - 관련분야 학사학위 = 산업기사 자격 or 기사자격
 - * 관련분야 학위가 희소하고 전문교육인 경우 = 기사자격
 - 관련분야 학위가 넓고 전문교육이 낮은 경우 = 산업기사 자격

4.5 업무위탁·대행관련 개혁방향과 수단 선택기준

4.5.1 업무위탁·대행관련 규제개혁의 고려사항

- 민간위탁은 행정기관이 사무 중 일부를 민간의 법인, 단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 당해 업무를 수행하게 하는 것이다.

- 민간위탁에 관한 일반규정은「정부조직법」에 근거하여 대통령령인「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」이 있으나 대통령령의 한계로 인하여 주로 개별 법률에 근거를 마련하여 이루어지고 있다.

- 민간위탁은 법정위탁(위탁사무와 수탁자를 법령에 규정), 지정위탁(법령에 근거하여 수탁기관 지정), 계약위탁(행정기관과 수탁자의 계약) 등 3개 유형으로 구분할 수 있다.

- 민간위탁의 대상 업무는 원칙적으로 조사.검사.검정.관리 업무 등 국민의 권리. 의무와 직접 관계되지 아니하는 사무(정부조직법 제6조 제3항), 단순 사실행위, 공익성보다 능률성이 요청되는 사무, 특수한 전문지식이 필요한 사무, 단순 행정사무 등(위임 위탁 규정 제11조 제1항)에 한하도록 하고 있다.
- 민간위탁과 관련하여 국무조정실(2016c)은 위탁대상 사무의 적정여부, 수탁기관의 선정 및 수탁업무에 대한 관리 소홀 등의 문제를 제기하며 다음과 같은 문제점의 시정이 필요하다고 하고 있다..
- 국무조정실이 지적하고 있는 위탁사무에 관한 문제점은 ① 위탁업무의 범위에 대한 기준 없이 과다하게 위탁하거나 위탁이 필요한 분야를 직접수행하는 등 위탁기준이 부재한 경우, ② 수탁대행기관을 독점적으로 지정하는 경우, ③ 자기감독 등 이해상충 기관에 위탁하거나 유착우려 기관에 위탁하는 경우(예: 자회사인 (주)농협사료의 사료 수입신고 수리를 농협중앙회에 위탁) 등이다.

4.5.2 위탁 및 대행기관 선정관련 규제의 개혁방향과 기준

- 본 연구에서는 국무조정실(2016c)의 기준을 고려하여, 행정업무 위탁 및 대행기관 지정에 관한 규제개혁의 방향과 선택기준을 다음과 같이 제안한다.

< 표 5-11 > 행정업무위탁 및 대행기관의 지정의 개혁방향과 선택기준

구 분	개혁방향 및 선택기준
위탁 및 대행업무의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ● 고도의 공익성, 책임성 및 국민의 권리의무와 직접관련된 사무, 부담적 규제 및 명령지시적 규제: 직접수행(위탁 금지) ● 기술 및 전문지식(교육), 공익성보다 능률성이 더 요구되는 사무, 수익적 규제의 집행: 위탁 또는 대행
수탁 및 대행기관의 선정기준	<ul style="list-style-type: none"> ● 원칙적 독점위탁 금지 → 복수, 경쟁화 ● 자기감독 및 이해상충 기관에 위탁금지 ● 유착우려 수탁기관에 위탁금지

위탁기관 의 세부 진입기준	<ul style="list-style-type: none"> • 특정기관의 독점수탁이 발생하지 않도록 물적, 인적기준의 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 진입요건 기준: <표 5-4>, <표 5-5> 적용 - 전문·기술인력 기준: <표 5-6>, <표 5-9 >적용 • 위탁기준의 투명화와 객관화
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 법정위탁이 독점적인 경우 일몰제 설정 <ul style="list-style-type: none"> → 정기적 재검토

4.6 규제일몰 및 일몰기간 설정에 관한 기준

4.6.1 규제일몰 설정대상에 관한 선택기준

(1) 선행연구의 검토

- 국무조정실(2016b)은 일몰설정의 대상이 되는 규제를 효력상실형(effect-losing sunset)과 재검토행(sunset for review)으로 구분하고 아래와 같이 설정기준을 제시하고 있다.

<표 5-12> 효력상실형과 재검토행 일몰제 설정기준(국무조정실)

효력상실형 일몰	<ul style="list-style-type: none"> · 특정한 문제해결을 위해 한시적으로 도입된 규제 · 특정한 시장상황을 전제로 만들어져 추후 폐지필요성이 높은 규제 · 선진국에 없는 우리나라 특수성에 의한 고유규제 · 행정여건에 맞지 않거나 규제의 준수도가 저조한 규제
재검토행 일몰	<ul style="list-style-type: none"> · 특정 위기상황, 공공적 압력에 의해 충분한 비용편익분석 없이 서둘러 도입된 규제 · 정보 등이 불완전하나 예방적 차원에서 도입된 규제 · 신기술 관련 규제, 행정환경이 급변하는 규제 · 통계치, 사회적 인식 등 가변적 판단기준을 근거로 한 규제 · 행정기관의 업무편의를 위한 행정적 규제

자료: 국무조정실(2016b: 22)

(2) 일몰제 설정대상 범위에 관한 기준

- 효력상실형과 재검토행은 <표 3-13>에서 살펴본 바와 같이 그 목적과 쓰임새에서 기본적으로 차이가 있게 된다. 따라서 대상 규제의 선정기준은 2개 제도의 차이를 고려하여 기준을 마련하는 것이 필요하게 된다.
- 효력상실형은 일정한 기간에 한정하는 정책목표를 달성하기 위한 목적으로 피규제자로 하여금 일정기간에 규제가 한정된다는 점을 명확하게 할 필요가 있는 규제로서 주된 규제(법률단위의 상위규제)에서 명확한 법률적 근거가 필요하게 된다.
- 만약 주된 규제가 존치됨에도 부수적 규제(하위규정)에 효력상실형 일몰을 설정하거나 폐지가 불가능한 당연한 규제에 무리하게 적용하면 피규제자는 존속기간 동안 규제일탈을 시도하거나 저항하게 되고, 집행기관도 폐지가 예상된 규제의 엄격한 집행을 회피하는 부작용이 있게 된다(류충렬, 2015: 169-170참조). 특히 규제준수비용의 부담이 큰 규제는 규제일탈을 시도할 가능성이 더 높게 된다.
- 반면 재검토행은 피규제자의 규제일탈이나 규제저항은 효력상실형에 비해 적게 되나 개선이 어려운 당연한 규제, 규제가 불가피한 곳까지 설정할 경우에는 형식적인 재검토행으로 인한 불필요한 레드테이프(red tape)현상을 가져오게 된다.
- 재검토행은 기본적으로 규제환경의 변화가 많고 환경변화에 민감한 규제, 상위규제에 위임된 투입기준, 진입요건, 행정절차 등 부수적(하위 법령) 규제에 적용하는 것이 보다 효과적이 된다.
- 본 연구에서는 위 검토사항과 국무조정실에서 제시하는 기준(2016b: 22)를 고려하여, 효력상실형과 재검토행 일몰제의 설정기준을 다음 <표 5-13 >와 같이 제시한다.

< 표 5-13 > 일몰설정 대상규제의 선정기준

구분	효력상실형	재검토형
법령의 단위	<ul style="list-style-type: none"> - 원칙적 주된(법률단위)규제 - 상위 규제 	<ul style="list-style-type: none"> - 원칙적으로 주된- 부수적 규제 모두에 가능 - 다만, 부수적 규제(시행령이하 법령단위)에 적용이 효과적 - 상위규제(법령)가 존속중인 하위 단위의 규제에 적용이 바람직
규제 성격과 유형	<ul style="list-style-type: none"> - 정책목적의 한시성이 가시적인 규제 - 규제일탈(규제저항)이 크게 예상되지 않는 규제 - 사회적 인식 등 가변적 판단 기준을 근거로 한 규제 - 특정 위기상황, 공공적 압력에 의해 충분한 비용편익분석 없이 서둘러 시험적으로 도입된 규제 	<ul style="list-style-type: none"> - 융·복합이 진행되는 분야의 규제 - 기술의 변화에 민감한 규제 - 급격한 환경변화에 대응할 필요가 있는 규제 - 진입요건, 투입기준요건 등 환경 변화에 민감한 기준규제 - 행정절차, 기준 등 기술발달 및 규제환경에 따라 절차개선이 바람직한 행정적 규제

4.6.2 일몰기간의 설정기준

(1) 일몰제의 유형과 일몰기간

- 일몰제에서 가장 중요한 기준 중에 하나는 일몰기간을 어느 정도의 기간으로 설정할 것인가이다.
 - 효력상실형의 경우는 정책목표에 주로 의존하여 일몰기간을 설정하게 된다. 즉 정책목표의 실현을 어느 시기로 설정할 것인가의 기한은 입법화 단계에서 정리 되는 정책적 고려사항이기 때문이다. 결국 일몰기간의 설정에 대한 기준의 필요성은 재검토형에서 더 필요하게 된다.
- 재검토형에서 일몰기간의 설정은 해당규제의 규제환경(기술발달, 산업간의 융·복합추세, 국제경쟁)변화에 민감한 정도, 해당규제의 법적안정성의 필요성

정도 등을 고려하여 정하는 것이 바람직하게 된다.

(2) 재검토형 일몰제의 일몰기간 설정 기준⁵⁷⁾

- 본 연구에서는 재검토형 일몰제의 일몰기간의 설정기준으로, 아래 <표 5-14>와 같이 규제외의 규제환경의 민감도 정도, 법적안정성의 요구정도 등 2개의 변수를 고려하여 4등급의 유형, 짧은 일몰기간, 비교적 짧은 일몰기간, 긴 일몰 및 일몰제 설정불필요 등으로 분류하여 적용할 것을 제시한다.

< 표 5-14 > 일몰기간의 설정관련 기준

구 분		규제환경에 대한 민감도		
		낮음	보통	강함
법적 안정성	강한 요구	④일몰제 미설정	③ 긴 일몰기간	② 비교적 짧은 일몰기간
	약한 요구	③ 긴 일몰기간	②비교적 짧은 일몰기간	① 짧은 일몰기간

(가) 짧은 일몰기간: 2년 이하

- 기술, 융복합의 진행 등 규제환경의 변화에 매우 민감한 규제로서 관련된 환경의 변화가 빠르게 진행되고 있어 개선여부의 잦은 검토가 필요한 규제
- 기술이나 여건의 변화를 반영하여 민원인의 편의성 제고방향으로 개선하기 위해 자주 검토가 요구되는 절차규제, 인허가의 신청방법 등 행정적 규제
- 잦은 규제의 변경에도 피규제자의 규제변경을 알지 못하여도 불편이 발생하지 않는 민원인 편의위주의 신청절차, 첨부서류의 간소화 등

(예) 생산시설운영의 기술적 처리기준과 방법, 검역시행장 관리기준 등 기술발전에 따라 수정이 필요한 기준, 민원편의적 방향의 신청방법, 수수료의 납부방법과 절차 등

57) 본 연구에서는 정책적, 입법적 기준에 의해 이루어지는 효력상실형을 제외하고 재검토형의 적절한 일몰기간을 제시하고자 한다.

(나) 비교적 짧은 일몰기간: 2년 초과-3년

- 진입요건, 시설기준, 인력기준, 투입기준규제의 기준요건 등 규제환경의 변화에 따라 요건의 적정여부를 주기적으로 검토할 필요가 있는 규제,
- 자연환경, 국제적 곡물생산과 가격변화, 재배 면적의 변화 등 생산여건에 따라 조정이 필요한 규제

(예) 진입규제의 시설기준, 농산물 가격안정 최저가격 대상품목, 영업·거래의 방법과 절차, 생산물의 가공 및 처리방법,

(다) 긴 일몰기간: 3년 초과 -5년 미만

- 행정질서벌(과태료), 행정처분(취소 및 업무정지 등), 비용부담의 산출기준 등 피규제자에게 비교적 명확하고 지속적인 기준을 제공할 필요성이 있고, 법적 안정성이 상대적으로 더 요구되는 규제
- 생산에서 유통까지 1년 이상의 기간을 필요로 하는 농산물의 등급이나 품질의 판정기준, 생산자의 안정적인 기준인식이 필요한 육성·지원 대상선정 기준 등

(예) 행정질서벌(과태료)의 부과기준, 행정처분 기준, 수수료·과징금 등 금액산정 기준, 인증·검사제도의 유효기간 및 심사기준(기술적 사항이외) 등

(라) 일몰제 불필요(또는 5년 이상)

- 기본적으로 기술의 발달, 산업간 융·복합, 국제간의 경쟁성 등 규제환경의 변화에도 불구하고 변화하지 않는 규제, 장기간 소비자와 생산자의 인식과 이해가 필요한 사항, 일몰제 설정의 실익이 없는 규제
- 부수적인 기술적·절차적 규제 없이 선언적이고 본원적인 주된 규제, 최소한의 기준만으로 규정하여 정기적인 재검토의 실익이 없는 규제 등

- (예) 긴급 가축 이동명령, 유통명령(발효의 세부기준이 법령에 규정되지 않고 불가피한 근거만 규정), 각종 인증표지(마크) 등 장기간 소비자의 인식제고가 필요한 규제 등

4.7 행정질서벌(과태료)의 부과 기준설정

4.7.1 과태료 부과기준에 대한 일반적 고찰

(1) 과태료의 개념과 법적근거

- 행정법상의 의무위반에 대한 제재로서 과하여지는 벌을 행정벌이라고 하며, 그 중에서도 과태료가 과하여지는 행정벌을 행정질서벌이라고 한다. 즉, 과태료란 “행정법상의 질서벌적 성격을 가지며 일반적으로 행정법상의 질서위반행위에 대한 제재인 바, 행정법상 의무위반의 정도가 비교적 가벼워서 직접적으로 행정목적이나 사회목적을 침해하지 않으나 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 초래할 위험성이 있을 정도의 단순한 의무위반에 대하여 과하는 일종의 금전벌”을 뜻한다(강문수, 2009:17).
- 과태료의 부과에 대해서는, 「질서위반행위규제법」을 통해서 과태료 부과대상 행위의 범위 및 과태료 부과, 징수, 재판에 관한 일반적인 사항을 규율하고 있다.
- 동법 제2조는 과태료부과대상의 대상이 되는 행위, 즉 질서위반행위에 대해서 “법률(지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위를 말한다.”라고 규정하고 있다. 이를 보다 정확히 표현하자면, 과태료부과의 대상이 되는 질서위반행위는 “과태료의 부과대상이 되는 법률과 지방자치단체의 조례상의 의무위반행위”라고 할 수 있다(법제연구원, 2015:15).

(2) 과태료 부과방식

- 과태료 부과방식은 대개 다음과 같은 방식으로 나누어 볼 수 있다.⁵⁸⁾

- 첫째, 법령에 정해진 대로 위반행위별로 정액제로 부과하는 방식
 - 둘째, 과태료 상한액을 법률에서 규정하고 그 위반행위 내에서 부과하되, 위반 횟수에 따라서 가중부과 하는 방식,
 - 셋째, 질서위반행위의 유형 중에서 사기 기타 부정한 방법으로 사용료 등의 징수를 면한 자나 사용료 등의 포탈행위에 대해서 해당 금액의 0배 이내로 과태료를 부과하는 방식이 있다.
- 일반적인 과태료의 부과는 낮은 금액의 과태료는 위반행위별 정액제로 부과하거나, 아니면 상한액제로 규정하고 상한액의 범위 내에서 위반횟수에 따라서 과태료를 부과하는 방식을 택하고 있다.

4.7.2 과태료 부과 기초가 되는 행위유형에 관한 고찰

- 과태료 부과 기준은 과태료 부과 기초가 되는 행위유형에 따라 기준이 다르게 된다. 과태료 부과기준의 형평성을 살펴보기 위한 전제로서 과태료 부과 기초가 되는 질서위반행위의 유형에 대한 검토가 필요하게 되나. 행위유형에 대한 고찰은 강문수(2009), 성승제 외(2015), 법제처(2012)의 「법령입안·심사 기준」의 선행연구를 통해 살펴본다.
- 먼저, 강문수(2009: 25-109 참조)는 과태료의 부과대상인 질서위반행위를 다음과 같이 9개로 유형화하고 있으며, 이를 바탕으로 각 유형별 세부정비방안을 마련하고 있다.

1. 신고의무위반
2. 보고의무위반
3. 유사명칭사용
4. 표시의무위반
5. 작위의무위반
6. 부작위의무 위반(금지)
7. 검사를 방해, 기피, 회피
8. 허위자료 및 자료미제출
9. 공고 또는 게시의무 위반

58) 한국법제연구원(2015:34)을 참조하여 작성

- 성승제 외(2015: 39-43)는 강문수의 선행연구를 바탕으로 하여 질서위반행위를 다음과 같이 7개로 유형화하고 있으며, 이를 바탕으로 각 유형별 세부정비방안을 제시하고 있다.

1. 신고 및 보고 의무위반
2. 유사명칭 사용금지의무 위반
3. 표시의무위반
4. 작위의무 또는 부작위의무(금지) 위반
5. 검사 방해/기피/회피
6. 허위자료 제출/자료 미제출
7. 공시/공고/게시의무 위반

- 반면 법제처(2012: 510-511)의 「법령입안·심사기준」은 “행정목적 달성에 지장이 적은 경미한 의무위반행위에 대한 지나친 형사처벌을 억제하여 다수 국민이 전과자가 되는 것을 막고, 동일하거나 유사한 의무위반행위에 대한 벌칙의 불균형을 해소하기 위하여 행정목적 달성에 지장이 적은 것으로 보이는 유형”들을 의무위반행위로 보고 이에 대해서는 가능하면 과태료로 처분할 것을 제안하고 있으며, 이에 따른 질서위반행위의 유형은 다음과 같다.

1. 신고의무 위반
 - 휴업·폐업 또는 재개업
 - 신고·허가 또는 등록사항 변경
 - 사업 등의 양도·양수·승계
 - 종업원 임면(법정고용의무가 있는 경우)
 - 기타 신고 또는 신청
2. 장부의 작성·비치·보존 의무 위반
3. 허가증·요금표 등 표시물의 게시 위반
4. 허가증·등록증 등의 반납 불이행
5. 보고·자료제출·출석답변 또는 통지 등 명령위반, 정기보고 등의 불이행
6. 검사·조사 또는 출입·검사 등의 기피
7. 유사명칭 사용금지 위반
8. 정부투자·출연기관이나 그 밖의 특수법인 등의 등기 또는 공고의 해태, 시정·감독 등 명령 이반

- 9. 검직 금지 위반
- 10. 조사·측량 등을 위한 토지에의 출입의 거부·방해 또는 기피
- 11. 본 의무 이행 후 그 부수의무의 불이행(변호사·공인회계사 등의 미등록업 무 수행 등)
- 12. 사용료·수수료 등의 요금면탈과 승인된 요금 외의 요금수수
- 13. 그밖에 경미하거나 수시로 부과되는 행정질서유지를 위한 명령의 위반

- 한편, 법제처의 「법령입안·심사기준」은 위의 유형에 속한다고 하더라도 아래와 같이 의무위반의 정도가 과중한 경우에는 과태료가 아닌 형사별로 처벌할 것을 제안하고 있다(법제처, 2012:511).

- 1. 단순한 행정질서 위반이라도 이와 관련성이 깊은 범죄를 예방하는 데에 필요한 사항
- 2. 행정질서 위반이 결과적으로 위생과 안전의 확보를 크게 저해하는 사항
- 3. 정부 역점 정책에 관련되는 사항
- 4. 제도의 목적자체를 침해하는 사항(신고영업의 경우 영업신고 등)
- 5. 그 밖에 제도의 목적을 달성하는 데에 반드시 형별로 처벌해야 할 사항 등

○ 위 선행연구에서 살펴본 과태료부과의 기준이 되는 질서위반행위의 유형들은 대체로 그 위반의 정도가 경미한 것으로서 형사처벌의 대상으로 삼기에는 적절하지 않지만 동시에 행정목적달성을 위해서는 일정한 규제가 필요한 행위유형들이다.

- 이러한 질서위반 행위유형의 분류는 어떠한 행위유형이 보다 직접적으로 규제목적에 침해하여 중하게 과태료를 부과해야 하고, 어떠한 행위유형이 간접적인 규제목적의 침해에 해당하여 경하게 과태료를 부과해야 할 것인지 행위유형별 과태료 부과기준 마련을 위해 필요하게 된다.

4.7.3 과태료 부과기준의 고려변수에 관한 고찰

(1) 「질서위반행위규제법」에 의한 기준

○ 「질서위반행위규제법」은 ‘제2장 질서위반행위의 성립 등’에서 과태료부과의 대

상이 되는 질서위반행위의 성립요건 및 과태료 산정시 고려해야 할 주요사항들을 규정하고 있다. 그 중 제7조, 제14조에서 과태료부과 기준 마련에 고려될 수 있는 변수를 살펴볼 수 있게 된다.

- 제7조와 제14조에서는 과태료를 부과하거나 정함에 있어 부과질서위반행위자의 고의 또는 과실, 질서위반행위의 동기 내지 목적, 질서위반행위의 방법 내지 결과, 질서위반행위 이후의 당사자의 태도, 질서위반행위자의 경제적 능력 등을 규정하고 있다. 이러한 규정들을 정리하면 ① 질서위반행위자의 고의성의 정도, ② 질서위반 행위의 결과(규제목적의 훼손정도) ③ 질서위반 행위자의 경제적 능력 등 크게 3개의 과태료 부과 기준설정에 고려될 수 있는 변수를 제시할 수 있게 된다.

제7조(고의 또는 과실) 고의 또는 과실이 없는 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다.

제14조(과태료의 산정) 행정청 및 법원은 과태료를 정함에 있어서 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 질서위반행위의 동기·목적·방법·결과
2. 질서위반행위 이후의 당사자의 태도와 정황
3. 질서위반행위자의 연령·재산상태·환경
4. 그 밖에 과태료의 산정에 필요하다고 인정되는 사유

(2) 대법원의 양형기준의 검토

- 대법원 양형위원회가 제시한 양형기준 중 「식품·보건범죄 양형기준」에 나타난 구체적인 양형기준들을 통해서 법원은 어떤 기준들을 가지고 양형에 있어서 합리적 차별 내지 형평성을 도모하고 있는지를 살펴보고, 이를 통해서 과태료 부과시에 참작할 수 있는 차별적 규제의 기준들을 찾아보고자 한다.

(가) 「식품·보건범죄 양형기준」의 주요 내용

- 대법원의 「식품·보건범죄 양형기준」 중에서 농식품분야와 관련된 범죄유형 중 ‘허위표시’ 경우의 양형기준의 내용은 다음과 같다.⁵⁹⁾

① 대법원의 ‘허위표시’ 유형에 해당하는 적용법조 및 구성요건의 내용은 <표 5-15 >와 같다.⁶⁰⁾

<표 5-15 > 대법원 양형규정의 허위표시 유형에 대한 구성요건

적용법조	구성요건
농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 제 14조	<ol style="list-style-type: none"> 1. 원산지 표시를 거짓으로 하거나 이를 혼동하게 할 우려가 있는 표시를 하는 행위 2. 원산지 표시를 혼동하게 할 목적으로 그 표시를 손상·변경하는 행위 3. 원산지를 위장하여 판매하거나, 원산지 표시를 한 농수산물이나 그 가공품에 다른 농수산물이나 가공품을 혼합하여 판매하거나 판매할 목적으로 보관이나 진열하는 행위
농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 제 15조	<p>농수산물이나 그 가공품을 조리하여 판매·조리하는 행위를 하는 자가 다음 각 행위를 하는 경우</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 원산지 표시를 거짓으로 하거나 이를 혼동하게 할 우려가 있는 표시를 하는 행위 2. 원산지를 위장하여 조리·판매·제공하거나, 조리하여 판매·제공할 목적으로 농수산물이나 그 가공품의 원산지 표시를 손상·변경하여 보관·진열하는 행위 3. 원산지 표시를 한 농수산물이나 그 가공품에 원산지가 다른 동일 농수산물이나 그 가공품을 혼합하여 조리·판매·제공하는 행위
농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 제 16조의2	상습으로 제14조 또는 제15조의 죄를 범한 경우

59) 「식품·보건범죄 양형기준」중 ‘허위표시’유형에 대한 적용법조 및 양형기준의 구체적 내용은 대법원 양형위원회 http://sc.scourt.go.kr/sc/krsc/criterion/down/standard_down.jsp 참조.

이하의 내용은 위 양형기준의 내용을 발췌하여 정리한 것이다.

60) 대법원 양형기준 중 「식품·보건범죄 양형기준」9-10면.

농수산물품질 관리법 제117조	1. 유전자변형농수산물 표시의무자가 유전자변형농수산물의 표시를 거짓으로 하거나 이를 혼동하게 할 우려가 있는 표시를 한 행위 2. 유전자변형농수산물 표시의무자가 유전자변형농수산물의 표시를 혼동하게 할 목적으로 그 표시를 손상·변경한 행위 3. 유전자변형농수산물 표시의무자가 유전자변형농수산물의 표시를 한 농수산물에 다른 농수산물을 혼합하여 판매하거나 혼합하여 판매할 목적으로 보관 또는 진열한 행위
축산물위생관 리법 제45조 제1항 제3호	가축에게 강제로 물을 먹이거나 식육에 물을 주입하는 등 부정한 방법으로 중량 또는 용량을 늘리는 행위

② 대법원 양형위원회가 제시하는 ‘허위표시’ 유형에 해당하는 양형기준은 다음 <표 5-16>와 같다.⁶¹⁾

<표5-16> 대법원 양형기준의 허위표시 유형의 양형기준

유형	구분	감경	기본	가중
1	중소규모 유형 (5,000만원 미만)	- 8월	4월 - 1년	10월 - 1년 6월
2	일반유형	4월 - 1년	10월 - 2년	1년 6월 - 3년 6월
3	대규모 유형 (5억원 초과)	8월 - 2년	1년 6월 - 3년	2년 - 4년 6월

③ 또한 대법원 양형위원회는 감경 및 가중의 구체적인 양형인자를 다음 <표 5-17>와 같이 특별양형인자와 일반양형인자로 구별하고, 다시 객관적인 행위의 측면 및 주관적인 행위자의 측면으로 나누어 제시하고 있다.

61) 대법원 양형기준 중 「식품·보건범죄 양형기준」4-6면.

<표 5-17> 대법원 양형기준의 허위표시에 대한 양형인자

구분		감경인자	가중인자
특별 양형 인자	행위	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>범행 가담에 특히 참작할 사유가 있는 경우</u> ○ 정품과 정품 아닌 것을 혼합하여 판매하는 등 <u>법률 위반 정도가 무겁지 아니한 경우</u> ○ <u>허위표시의 정도가 경미하거나 표시기준을 위반한 경우</u> ○ <u>제조된 식품 등이 유통되지 못한 경우</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>사회적 신뢰가 현저히 손상된 경우</u> ○ 실제 시중가격이 정상제품의 시중가격과 <u>큰 차이</u>가 나는 경우 ○ <u>범행수법이 조직적, 계획적 또는 전문적인 경우</u>
	행위자/ 기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농아자 ○ 심신미약(본인 책임 없음) ○ <u>자수 또는 내부비리 고발</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>상습범(원산지 허위표시인 경우)</u> ○ 5년 이내 <u>동종재범(질병예방 및 치료 효능 등 내용의 표시·광고 등 행위) 또는 동종 누범</u>
일반 양형 인자	행위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실제로 취득한 부당이득의 액수가 <u>크지 않은 경우</u> ○ <u>범행동기에 참작할 만한 사정</u>이 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>질병예방 및 치료 효능 등 내용의 표시·광고 등 행위</u> ○ <u>가축에 대한 부정행위를 한 경우</u> ○ TV등 대중매체를 통하여 <u>적극적으로 홍보한 경우</u> ○ <u>단속공무원과 결탁한 경우</u> ○ <u>범행기간이 장기인 경우</u>
	행위자/ 기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적발 후 바로 <u>폐업·폐기 등의 조치</u>를 취한 경우 ○ 진지한 <u>반성</u> ○ <u>형사처벌 전력 없음</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 범행 후 <u>증거은폐</u> 또는 은폐 시도 ○ <u>이종 누범</u>, 누범에 해당하지 않는 <u>동종 전과(집행종료 후 10년 미만)</u>

④ 대법원 「식품·보건범죄 양형기준」은 위의 양형인자를 어떻게 평가하여 선고형을 결정할 것인지에 대해서 일정한 ‘양형인자의 평가원칙’을 다음과 같이 제시하고 있다⁶²⁾.

62) 대법원 양형기준 중 「식품·보건범죄 양형기준」28면.

[양형인자의 평가원칙]

1. 형량범위의 결정방법

- 형량범위는 특별양형인자를 고려하여 결정한다.
- 다만, 복수의 특별양형인자가 있는 경우에는 아래와 같은 원칙에 따라 평가한 후 그 평가결과에 따라 형량범위의 변동여부를 결정한다.
 - ① 같은 숫자의 행위인자는 같은 숫자의 행위자/기타 인자보다 중하게 고려한다.
 - ② 같은 숫자의 행위인자 상호간 또는 행위자/기타인자 상호간은 동등한 것으로 본다.
 - ③ 위 ①, ② 원칙에 의하여도 형량범위가 확정되지 않는 사건에 대하여는 법관이 위 ①, ② 원칙에 기초하여 특별양형인자를 종합적으로 비교·평가함으로써 형량범위의 변동여부를 결정한다.
- 양형인자에 대한 평가 결과 가중요소가 큰 경우에는 가중적 형량 범위를, 감경요소가 큰 경우에는 감경적 형량범위를, 그 밖의 경우에는 기본적 형량범위를 선택할 것을 권고한다.

2. 선고형의 결정방법

- 선고형은 위 1항에 의하여 결정된 형량범위 내에서 일반양형인자와 특별양형인자를 종합적으로 고려하여 결정한다.

(나) 대법원의 양형기준의 시사점

- 대법원의 양형기준에서도 「질서위반행위규제법」 제14조가 제시하고 있는 과태료 부과시 산정기준과 유사하게 위반행위의 정도(결과의 손해, 피해규모 등), 위반행위자의 고의성의 정도(동기, 목적, 상습범 등), 위반행위자의 상태 등(연령, 재산상태, 태도 등) 등 3개의 변수로 정리가 가능하게 된다.
- 대법원 양형기준의 특징은 「질서행위위반규제법」에서는 3개의 변수 간에 우열관계 내지는 우선기준에 대한 언급이 없는데 반해서, 대법원의 양형기준에서는 행위인자를 행위자의 상태인자 보다 더 우선시하고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다.

(3) 선행연구의 행위유형별 과태료부과 기준의 고찰

- 강문수(2009), 신승제 외(2015)의 선행연구에서 제시하고 있는 과태료 부과 기준의 합리화를 위한 질서위반행위 유형별 세부정비방안 중에서 주요한 사항을 요약하면 다음과 같다.⁶³⁾

(가) 신고 및 보고의무위반

- 단순 신고를 하지 않은 경우와 거짓·허위 신고를 한 경우를 구분하여 단순 신고를 하지 않은 경우를 보다 경하게 정비한다.
- 미신고의 경우, 그 성격이 고의 또는 과실적 성격이 아닌 단순 착오에서 비롯될 가능성이 있는 경우 또는 기간을 규정하고 있는 경우에는 차수규정을 신설하여 부과금액을 차등적으로 규정한다.
- 신고와 변경신고를 함께 규정하고 이에 대한 처분기준이 동일한 경우에 있어, 절차상 선행되는 신고의 성격이 시장진입적인 경우, 시장진입적 신고와 이미 신고된 내용 중 일부를 변경하는 변경신고는 그 가벌성이 같다고 할 수 없으므로 변경신고위반은 신고위반에 비하여 경하게 정비한다.
- 사업의 개시와 휴업·폐업신고가 함께 규정하고 그 처분기준이 동일한 경우에는 영업자에 대한 의무성격과 법감정에 비추어 형평이 유지될 수 있도록 사업의 개시 보다는 휴업·폐업신고 의무위반에 대한 과태료 부과액이 경하도록 정비한다.
- 휴업·폐업신고 그리고 변경신고는 타인의 권익 또는 공익에 심대한 불이익을 야기할 우려가 있지 않는 한, 폐지하거나 또는 차수규정을 신설하여 부과액에 차등을 두도록 한다.
- 신고를 하지 않는 경우에 있어 부당이득적 요소(영업행위 등)가 있는 경우에는 이들 간 부과액을 고려하여 개별법상 법익에 비추어 금액을 조정하도록 한다.

63) 강문수(2009: 25-109), 신승제 외(2015: 39-43)를 참고하여 작성

- 단순 보고를 하지 아니한 경우와 거짓-허위로 보고한 경우를 구분하여 거짓-허위로 보고한 경우에 대하여 보다 중하게 처분하도록 정비한다.
- 보고의무위반의 규정상 “부실한 보고를 한 경우”등 규정내용이 다소 불명확한 경우에는 이를 구체적으로 정비한다.

(나) 유사명칭 사용금지의무위반

- 유사명칭 사용금지 위반에 대하여 강문수(2009:42-52)는 특별한 실무상의 필요성이 인정되지 않는 한 공적기관(공사, 공단, 협회, 공적시설 설비, 민간회사 내지 사적 단체, 의료기관, 위원회 등)에 관한 유사명칭사용 금지조항은 삭제할 것을 제안하고 있다.
- 그러나 유사명칭 사용금지제도의 근본취지는 소비자나 관련자들의 명칭에 대한 오인 내지 혼동으로 인한 법률행위가 행해지는 것을 방지하려는 것으로서 그 역할을 부정할 수는 없으므로 법률이 자격을 부여한 경우와 법률상 설치된 특정기관의 명칭을 사용하지 못하도록 한 경우를 구분하여 과태료의 부과에 있어서 고려할 것을 제안하고도 있다(신승제 외, 2015:40).

(다) 표시의무위반

- 국민의 생명 또는 신체에 직접적 영향을 미치는 경우로서 위생·보건·식품·환경 등에 관한 표시의무 위반은 단순표시의무 위반과 허위-거짓으로 표시의무를 위반한 경우를 구분하여 허위-거짓인 경우에 보다 중하게 처분양정을 하도록 정비한다.
- 원산지표시의무위반의 경우에 있어 국민의 식생활에 직접적인 영향을 미치는 식품에 대한 과태료부과기준은 보다 엄격하고 구체적으로 정비하여 “00원 이상 00원 이하”와 같은 집행공무원의 재량권 행사의 폭을 과도하게 인정하는 방법 대신에 구체적으로 그 부과금액을 명시하도록 정비한다.
- 국민의 원활한 경제활동과 관련된 표시의무를 위반한 경우에는 단순 표시의무 위반과 거짓-허위인 경우를 구별하여 거짓-허위인 경우에는 보다 중하게 처벌

하도록 규정한다.

- 법령의 규정에 의하여 행정절차상 선행되어야 할 절차의무(승인·인증·인가 등)를 거치지 아니한 표시의무위반의 경우 그 의무위반에 따른 사회적 불이익을 고려하여 부과금액을 정비토록 한다.
- 해운, 항만, 철도, 도로 등 이용시설에 대한 국민의 이용편의 또는 공적관리를 위한 표시의무위반의 경우 그 위반이 즉각적인 조치를 통하여 시정되어질 수 있는 성격인 경우 차수규정을 신설하여 차등적으로 규정토록 한다.

(라) 작위의무 또는 부작위의무(금지)위반

- 명령적 행정행위를 정비하여 선행적 행정절차(신고, 변경신고), 변경된 사실 등에 따른 이행명령, 의무위반자로부터 야기된 구체적 행정적 사실상태 또는 업무상 장애를 제거하기 위한 명령, 의무위반자의 위법한 행위의 결과에 대한 교정적 효과 내지는 전보적(반환, 원상복구) 효과를 목적으로 하는 명령은 법리에 근거하여 정비하고 “그 밖에 이 법 또는 이 법에 의한 규정에 따라” 등으로 표현되는 포괄 위임적 명령행위는 법리적 논의에 근거 삭제함을 정비원칙으로 한다.
- 행정목적의 원활한 수행을 위한 행정조사 또는 동행명령, 자연재해 또는 인위적-기술적 위험으로부터 국민의 생명-신체-건강, 개인정보 등의 안전유지 및 관리를 위한 기준 등의 점검 또는 정비, 대피 등 안전관리에 관한 명령, 건전상거래질서의 유지를 목적으로 불건전한 또는 위법적 요소를 가진 물품에 대한 반출 또는 폐기에 관한 명령 등을 정비한다.
- 부작위의무 위반의 경우에는 다음의 것을 정비한다.
 - 행정목적의 원활한 수행을 위한 행정청의 행정조사, 행정지도, 행정감독에 대한 의무위반은 방해행위와 자료제출 등이 함께 규정된 경우에는 처분양정을 고려하여 일반기준에 맞추어 정비한다.
 - 자료제출은 미제출보다 허위제출을 중하게 처벌하고 자료미제출도 처분양정을

개별적으로 검토한다.

- 공고의무 위반과 관련해서는 국민의 건강이나 신체에 대한 불이익을 방지하고자 하는 경우, 영업장 등의 게시의무위반으로 이용의 혼란을 야기할 우려가 있는 경우 등을 정비한다.

(마) 허위자료 제출 또는 자료미제출

- 고의의 유무나 적극성 여하에 따라 처분양정을 달리하는 기준을 두는 것이 바람직하다. 단순 자료 미제출보다는 허위제출 또는 거짓제출의 과태료 부과기준이 중한 것이 바람직하다.

(바) 공고 또는 게시의무위반

- 고의의 유무나 적극성 여하에 따라 처분양정을 달리하는 기준을 둘 것이며, 국민의 신체·건강·생명 등의 이익을 지키고자 하는 경우에는 고의유무와 무관하게 중한 기준을 사용할 수 있을 것이다.

4.7.4 위반행위 횟수산정 기준 및 차수별 부과기준에 관한 고찰

(1) 위반행위 횟수산정 기준에 관한 고찰

- 통상 과태료 위반횟수 산정기준은 일정한 기간을 설정하고 설정된 기간 내에 동일한 위반행위를 반복하는 횟수에 따라 차수별 과태료 부과액을 달리하고 있다. 위반횟수별 부과기준의 적용일은 위반사항에 대하여 부과처분한 날과 그 처분 후에 다시 동일한 위반사항을 적발한 날로 하게 된다.
- 농림식품부 소관 법령의 과태료 위반회수 산정기준의 현황을 살펴보면 아래 <표 5-18>와 같이 1년, 2년, 3년, 기준이 불명확한 경우(10개 규제) 등 4개의 유형으로 나타나고 있다.
- 일정한 기간 기준에서 과태료의 기준은 1년, 2년, 3년 등 3개의 유형으로서 이

는 유사한 성격의 행정제재인 농림식품부 소관 행정처분(취소, 영업정지 등)의 횡수산정 기준이 <표 5-25>에서 보듯이 1년에서 5년까지 넓게 분포되고 있는 것에 비해 횡수산정 기간의 분포 범위는 좁게 나타나고 있다.

<표 5-18> 농림식품부 소관 과태료의 위반횡수 산정기준 현황

과태료 횡수산정기준	규제 사례
1년	<ul style="list-style-type: none"> - 농수산물품질관리법 시행령 제45조(별표4) - 농수산물생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률 시행령 제23조(별표 3) - 농약관리법 시행령 제23조(과태료의 부과기준, 별표 3) - 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행령 제23조(별표 3) - 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 시행령 제33조(과태료의 부과기준, 별표) - 농어촌정비법 시행령 제97조(과태료의 부과기준, 별표 4) - 농업기계화 촉진법 시행령 제10조(과태료의 부과기준, 별표) - 농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률 시행령 제26조(과태료의 부과기준, 별표 4) - 도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률 시행령 제9조(별표) - 도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 시행령 제15조(과태료의 부과, 별표 2) - 동물보호법 시행령 제20조(과태료의 부과·징수, 별표) - 말산업 육성법 시행령 제15조(과태료의 부과기준, 별표 2) - 비료관리법 시행령 제20조(과태료의 부과기준, 별표 4) - 식물방역법 시행령 제7조(과태료의 부과기준, 별표) - 식품산업진흥법 시행령 제40조(과태료의 부과기준, 별표 2) - 외식산업 진흥법 시행령 제20조(과태료의 부과기준, 별표) - 인삼산업법 시행령 제6조(과태료의 부과기준, 별표 2) - 전통주 등의 산업진흥에 관한 법률 시행령 제10조(별표 2) - 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률 시행령 제16조(과태료의 부과기준, 별표 4) - 차산업 발전 및 차문화 진흥에 관한 법률 시행령 제12조(과태료의 부과기준, 별표 5) - 축산계열화사업에 관한 법률 시행령 제4조(과태료의 부과기준, 별표) - 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 시행령 제6조(과태료의 부과기준, 별표)

과태료 횡수산정기준	규제 사례
2년	<ul style="list-style-type: none"> - 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 시행령 제38조(과태료의 부과기준, 별표 2) - 식물신품중 보호법 시행령 제54조(과태료의 부과기준, 별표) - 종자산업법 시행령 제20조(과태료의 부과기준, 별표 6)
3년	<ul style="list-style-type: none"> - 가축전염병 예방법 시행령 제16조(과태료의 부과기준, 별표 3) - 낙농진흥법시행령 제11조(과태료의 부과기준, 별표) - 수의사법 시행령 제23조(과태료의 부과기준, 별표) - 축산법 시행령 제27조(과태료의 부과기준, 별표 4) - 축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 시행령 제5조(과태료의 부과기준, 별표 2) - 해외농업·산림자원 개발협력법 시행령 제30조(별표 3)
기타 (기준부재 또는 과태료 1차부과 기준만 존재)	<ul style="list-style-type: none"> - 농림수산물투자조합 결성 및 운용에 관한 법률 시행령 제19조(과태료의 부과기준, 별표 2) - 농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률 시행령 제10조(과태료의 부과기준, 별표 3) - 농어업재해보험법 시행령 제23조(과태료의 부과기준, 별표 3) - 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법 시행령 제22조(과태료의 부과기준, 별표) - 농업협동조합의 구조개선에 관한 법률 시행령 제21조(별표) - 사료관리법 시행령 제8조(과태료의 부과기준, 별표 2) - 양곡관리법 시행령 제35조(과태료의 부과기준) 법 제36조제2항에 따른 과태료의 부과기준, 별표 - 전통소싸움경기에관한법률시행령 제21조(과태료의 부과·징수절차, 별표4) - 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 시행령 제45조(별표 2) - 한국마사회법 시행령 제26조(과태료의 부과기준, 별표 3)

자료: 농림식품부 소관 법령(2016.9.1현재)을 검색하여 구성

- 과태료 부과에서 위반횡수 산정의 기준은 부과액수의 기준에 못지않게 피규제자 및 해당 규제의 준수율에 영향을 미치는 기준이 된다. 그러나 어느 정도의 기간이 적정한지에 대하여 정부 지침이나 선행연구도 없다.⁶⁴⁾

64) 강문수(2009:133)는 “위반횡수 산정기준은 1년을 기준으로 하여 그 기간 내에서의 위반행위의 횡수를 판단하면 될 것으로 생각된다”고 하고 있다.

- 그러나 위반횟수 산정기준에서 횟수산정기간이 길수록 질서위반행위자에 대한 규제의 정도가 강화되며 그 기간이 짧은 수록 규제의 정도가 약하게 된다고 할 것이다.⁶⁵⁾ 따라서 위반횟수 산정기준은 규제법령의 성격별 유사성, 위반행위별 유사성 등 형평성있는 합리적인 기준의 필요성이 제기된다.

(2) 위반행위 차수별 과태료 부과기준에 관한 고찰

- 위반행위자가 동일한 위반행위를 반복하는 것은 위반행위에 행위자의 고의, 중과실의 정도가 높다는 것으로 처벌의 정도를 가중하는 것은 규제목적에 비추어 정당하며, 현행 모든 법령의 과태료 부과기준에서도 위에서 검토한 위반횟수 기준이내에 위반 차수에 따라 가중하여 부과하고 있다.
- 현행 농림식품부 소관의 법령에서는 1차 위반행위의 부과액을 1로 하였을 경우 2차 위반시 및 3차위반시 부과배수의 정도에서 대체로 3개의 배수기준이 사용되고 있다.

<표 5-19> 농림식품부 소관 규제의 과태료 위반차수별 부과기준 현황

차수별 과태료 부과기준*	규제사례
1:2:3	<ul style="list-style-type: none"> - 농수산물품질관리법 시행령(별표4) - 농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률 시행령 제23조(별표 3) - 농약관리법 시행령 제23조(과태료의 부과기준, 별표 3)
1:2:4	<ul style="list-style-type: none"> - 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행령 제23조(별표 3) - 비료관리법 시행령 제20조(과태료의 부과기준, 별표 4) - 낙농진흥법 시행령11조(과태료부과기준, 별표)

65) 예를 들어 매년 반복적인 질서위반행위의 경우에 횟수산정기준이 1년인 경우 매년 반복적인 위반에도 불구하고 1차 위반에 해당하는 과태료만 부과되고, 횟수위반 기준이 3년인 경우에는 동일한 위반행위에도 불구하고 3차 위반에 이르는 가중부과를 받게 된다.

1:3:5	<ul style="list-style-type: none"> - 말산업육성법 시행령 제15조(과태료의 부과기준, 별표 2) - 외식산업 진흥법 시행령 제20조(과태료의 부과기준, 별표)
기 타	<ul style="list-style-type: none"> - 축산법 시행령 제27조(과태료의 부과기준, 별표 4): 다양한 배수기준 적용 - 사료관리법 시행령 제8조(과태료의 부과기준, 별표 2): 1차기준만 제시 - 가축전염병예방법 시행령 제16조(별표 3)

* 기준: 1차위반행위시 과태료 부과액을 1로 가정하여 차수별 그 배수

**자료: 농림식품부 소관 법령(2016.9.1현재)을 검색하여 구성

○ 위반 차수별 과태료부과 가중의 정도에서 어느 정도가 적정한지에 대해 현재까지 정부의 지침이나 선행연구가 부족하다.

- 그러나 국민의 안전, 전염병예방 등 엄격한 집행이 요구되는 규제에서 동일한 위반행위의 반복에도 부과하는 액수가 낮으면 피규제자의 위반행위를 반복 가능성이 높아 결과적으로 규제의 목적인 국민안전, 위생이 위협받게 될 우려가 높아진다. 반대로 육성·지원목적의 법령에서 차수별 가중정도가 높으면 지원과 육성이라는 규제의 목적에 비추어 피규제자에게 불필요한 부담을 주게 될 우려가 있게 된다.

- 결국 위반행위의 차수별 과태료 부과 가중의 정도는 국민의 안전, 위생, 방제 등 법령의 성격과 동일 법령 내에서도 위반행위의 유형에 따라 차등화 하는 적절한 기준의 필요성이 제기될 수도 있게 된다.

4.7.5 과태료의 부과 개혁신준(권고안)

○ 본 연구에서는 위에서 살펴본 내용들을 바탕으로 하여 농림식품부의 과태료의 부과기준을 다음과 같이 동일법령 내에서의 부과기준과 법령의 성격별 부과기준으로 구분하여 제시하고자 한다.

(1) 동일법령 내 과태료 부과 차등화기준

- 위에서 살펴본 「질서위반행위규제법」 제14조, 대법원 양형기준 등에서 과태료 부과에서 공통적으로 고려될 수 있는 요인으로는 ① 위반행위 결과(위반행위의 규제목적의 훼손정도), ② 위반행위 과정의 고의성 정도(행위자의 규제준수의지), ③ 위반행위자의 개인사정(재산상태, 위반행위 이후의 태도) 등 3개로 정리된다.
- 과태료부과의 변수인 위 3개의 요인에서 ① 위반행위 결과의 정도(위반행위의 규제목적의 훼손정도)와 ② 위반행위 과정의 고의성의 정도(행위자의 규제준수의지의) 요인은 과태료의 부과액수에 관한 기준(1차 위반행위에 관한 부과액의 차등화)으로 고려될 수 있다. 그러나 ③ 위반행위자의 개인적 사정은 일반화하기 어려워 부과기준액의 집행과정에서 경감기준 요인으로 가능하게 된다.

(가) ‘위반행위 결과’ 및 ‘위반행위 과정의 고의성정도’에 의한 기준

- 본 연구에서는 먼저 위반행위의 결과(위반행위의 규제목적의 훼손정도)와 위반행위자의 고의성의 정도(행위자의 규제 준수지의)의 2개의 요인(① x ②)을 결합하여 다음과 같이 동일법령 내 과태료 부과 기준의 ‘개별기준’에 적용될 차등화 기준을 제시한다.

<표 5-20> 동일법령내의 과태료 부과 기준(1)

구 분		위반행위자의 고의·과실의 정도 (위반행위의 고의·과실을 통해 나타난 행위자의 규제목적의 준수지의)	
		경과실	고의·중과실
위반행위결과정 도(규제목적의 훼손)정도	약함	낮은 수준	강한 수준
	강함	강한 수준	매우 강한 수준

- <표 5-20 >의 기준을 적용함에 있어서, 위반행위 결과의 정도(규제목적의 훼손

정도)에서 어떠한 유형의 위반행위가 '강함'과 '약함'에 해당하는지 적용기준이 중요하게 된다. '강함'과 '약함'의 기준은 해당 위반행위로 인하여 해당규제의 목적에 미치는 영향의 정도로서 개별 법령의 성격에 따라 다르게 될 수도 있어 획일적인 행위유형별 분류 기준을 제시하기 어렵게 된다.

- 그러나 본 연구에서는 위반행위의 결과 규제목적의 훼손이 강한 행위의 유형의 분류기준으로 앞에서 살펴본 법제처(2012:511)가 「법령입안·심사기준」에서 제시하는 '의무위반의 정도가 과중한 사항'에 해당된다고 제시하는 행위, 강문수(2009), 신승제 외(2015)의 선행연구에서 '강한 기준으로 정비가 필요하다고 제시하고 있는 행위', 대법원 양형기준에서 '가중인자에 해당하는 행위' 등을 고려하여 다음과 같은 분류기준을 제시한다.
- 다만 제시하는 분류기준은 실제 개별 법령의 성격에 따라 차이가 가능하게 되어 개별 부과 기준(금액)을 마련함에 있어 참고기준이 된다.

<표 5-21> 위반행위의 규제목적 훼손의 정도에 관한 구분

규제목적 훼손의 정도 '강함'	규제목적 훼손의 정도 '약함'
<ul style="list-style-type: none"> • 제도 목적자체를 침해하는 행위 (예: 허가·신고업에서 허가·신고 자체의 허위 또는 허가 없이 하는 행위) • 결과적으로 위생과 안전의 확보를 크게 저해하는 행위 (예: 허위 품질표시 행위, 약의 효능을 과대 또는 허위 표시한 경우 등) • 행위로 인하여 부당이득이 과다하게 되는 행위 • 관련성이 깊은 범죄를 예방하는 데에 필수적인 사항 (예: 중요한 사항에 대한 허위, 거짓보고, 거짓을 우려하여 조사를 방해하는 행위 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 허가신고 이후 변경사항의 해태 행위 (예: 휴업·폐업 또는 재개업, 신고·허가 또는 등록사항 변경, 종업원 임면사항 등) • 행정편의적인 사항 또는 규제목적에 직접적인 영향이 낮은 행위 (예: 장부의 작성·비치·보존 의무 위반, 허가증·요금표 등 표시물의 게시 위반, 허가증·등록증 등의 반납 불이행) • 단순보고, 자료제출의 지연, • 교육을 받지 않은 경우

(나) 위반행위자의 개인적 사정(재산상태, 위반행위 이후의 태도 등) 요인

○ 현행 「질서위반행위규제법」 제14조(과태료의 산정)에서는 행정청 및 법원이 과태료를 정함에 있어서 ‘질서위반행위 이후의 당사자의 태도와 정황(법제14조 2호), 질서위반행위자의 연령·재산상태·환경(법제14조 3호)’ 등 행위자의 개인사정을 고려할 것을 규정하고 있다.

- 그러나 법률의 규정에 따라 위반행위자 개별적 요인인 경제적 능력, 연령, 태도 등을 어떻게 차등화의 기준으로 고려할 것인가에 대하여는 어려움이 있게 된다. 개인적 요인은 과태료 부과기준을 정함에 있어서 일반화하여 기준화하기 어렵기 때문이다.

- 따라서 위반행위자의 개인적 요인은 과태료 부과기준을 정하고 있는 시행령 [별표] ‘과태료 부과기준의 개별기준’에 직접 반영하는 것은 불가능하게 되며, [별표] ‘과태료 부과기준의 일반기준’에서 감경 또는 가중의 사유로 고려되는 것이 불가피하게 된다.

○ 그러나 감경 또는 가중사유에 있어서도 그 기준의 마련은 어렵게 된다. 개인의 사정을 기준화하기 어렵기 때문이다.

- 이런 이유 등으로 현행 「질서위반행위규제법」 시행령제2조의2에서 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자, 「한부모가족 지원법」에 의한 보호대상자, 「장애인복지법」에 따른 제1급부터 제3급까지의 장애인, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 1급부터 3급까지의 상이등급 판정을 받은 사람, 미성년자에 한하여 감경토록 기준만을 제시하고 있을 뿐이다.

질서행위규제법 시행령 제2조의2(과태료 감경) ① 행정청은 법 제16조에 따른 사전통지 및 의견 제출 결과 당사자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 과태료 금액의 100분의 50의 범위에서 과태료를 감경할 수 있다. 다만, 과태료를 채납하고 있는 당사자에 대해서는 그러하지 아니하다.

1. 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급자
2. 「한부모가족 지원법」 제5조 및 제5조의2제2항·제3항에 따른 보호대상자
3. 「장애인복지법」 제2조에 따른 제1급부터 제3급까지의 장애인

- 4. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조의4에 따른 1급부터 3급까지의 상이등급 판정을 받은 사람
- 5. 미성년자
- ② 법령상 감경할 사유가 여러 개 있는 경우라도 제1항에 따라 감경을 하는 경우에는 법 제18조에 따른 감경을 제외하고는 거듭 감경할 수 없다.

○ 현행 농림식품부 소관 법령의 과태료 부과기준에서 위반행위자의 개인적 사정에 관한 경감 또는 가중기준(별표의 일반기준)을 살펴보면, 질서행위규제법 시행령 제2조의2(과태료 감경)의 사유는 대체로 모든 법령에서 제시하고 있으나, 그 외 사항에 관하여는 법령마다 다양한 경감 또는 가중사유를 기준으로 제시하고 있다.

(감경 사유의 예시)

- 위반행위자가 처음 해당 위반행위를 한 경우로서 3년 이상 해당 업종을 모범적으로 영위한 사실이 인정되는 경우
 - 위반행위자가 자연재해·화재 등으로 재산에 현저한 손실이 발생했거나 사업여건의 악화로 중대한 위기에 처하는 등의 사정이 있는 경우
 - 위반행위가 고의나 중대한 과실이 아닌 사소한 부주의나 오류로 인한 것으로 인정되는 경우 등
 - 위반행위자가 법 위반상태를 시정하거나 해소하기 위하여 노력한 것으로 인정되는 경우
- 결국, 위반행위자의 개인적 사정의 감경 또는 가중의 기준은 집행기관의 집행 실태와 법원의 유사한 성격의 판례 등을 참고하여 공통적인 유형화를 통한 기준마련의 연구가 필요 것이다.⁶⁶⁾

(2) 규제법령의 성격별 유사행위의 과태료 부과 차등화 기준

○ 질서위반행위의 유형이 유사한 경우라고 해도, 규제법령의 성격 내지 규제 목적이 서로 다른 경우에는 그에 따라서 과태료 부과 금액에서 차등화하는 것

66) 본 연구에서는 연구시간의 한계로 위반행위자의 개인적 요인의 감경 또는 가중사유 기준마련의 필요성 제시에 그친다. 따라서 추가적인 연구가 필요하다.

이 과태료 부과 목적에 부합할 것이다.

- 이는 동일하거나 유사한 행위라 할지라고 국민의 안전과 관련된 법령(예, 농약 관리법, 전염병예방법)과 육성·지원 목적(예: 김치산업 진흥법 등)의 법령에서 각각 미치는 영향의 정도는 다르게 되고 국민의 안전 또는 품질과 관련된 법령에서 더 엄격한 처분이 필요하게 되기 때문이다.
- 앞서 보았듯이(<표 4-1>참조) 농림식품 분야 규제는 ‘산업육성·발전 목적의 규제’(지원·육성규제), ‘유통·소비·품질관리·인증 목적의 규제’(품질관리규제) 및 거래규제, ‘위생·건강·안전 목적의 규제’(국민건강·안전규제) 등으로 크게 구분해 볼 수 있게 된다.
- 본 연구에서는 동일한 위반행위 또는 유사행위에 대하여 3개 유형의 법령의 성격으로 구분하여 다음과 같은 법령의 성격에 따른 법령간 상대적인 부과 차등화(1차위반 부과액 기준) 기준을 다음과 같이 제시한다.

<표 5-22> 규제법령의 성격별 유사행위의 과태료 부과 차등화기준

구 분		규제법령의 성격		
		지원·육성관련 규제	품질·거래관련 규제	국민건강·안전관련 규제
규제 목적	약함	시정조치 등 과태료 부과제외 방안 강구 ⁶⁷⁾	적정 수준	품질·거래규제 부과액 < 높은 과태료
의 훼손 정도	강함	적정 수준	육성·지원규제 부과액 < 높은 과태료	품질·거래규제 부과액 < 높은 과태료

67) 한편, 질서위반 위반의 정도가 약하고, 위반행위자의 경제력 규모도 낮은 단계에 속할 경우에는 바로 과태료를 부과하지 않고 시정기회를 제공하는 방안(예, “과태료의 법적 성격상(과태료가 금전적 제재수단이라는 점) 다른 행정제재수단을 규정한 행정처분기준에서와 같은 자발적 시정을 요하는 ‘경고’ 또는 ‘시정명령’의 도입은 곤란할 수 있다.”는 지적도 있다. 그러나 이 경우에 과태료의 경감사유로 설정하여 과태료를 사실상 면제하거나 과태료 부과기준을 마련하지 않음으로써 가능하게 된다.

(예시) 동일한 변경사항의 신고불이행 행위(규제목적의 훼손의 정도가 ‘낮음’ 행위)에 대한 과태료 부과(1차위반 부과액기준)에서,

- 국민의 안전·위생관련 규제 과태료부과액 > 품질·거래규제 과태료부과액 > 육성·지원관련 규제 과태료부과액 순으로 차등화가 바람직하며, 이때 육성·지원 규제법령에서는 1차에 한하여 시정기회의 제공도 가능하게 된다..

(3) 위반횟수 산정에 관한 기준

- 본 연구에서는 위반행위 횟수산정 기준으로 법령단위로 제시하되, 법령의 성격 또는 목적에서 ‘지원과 육성목적 법령’과 소비자보호를 위한 인증제도, 농지보전 등 ‘품질 및 거래관련 규제’, 가축전염병예방법 등 ‘위생·건강·방제관련 규제’으로 구분하여 1-2년이하, 3년 등 2개의 기준을 제시한다.

<표 5-23> 과태료 부과 규제성격 유형별 위반횟수 산정기준

구분	육성 지원관련 법령	품질·거래·안전 관련 법령
규제법령 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 각종 교육, 전문인력양성기관의 지정 및 운영과 관련된 규제 • 각종 산업의 육성 및 지원에 관한 규제 • 기타 농림식품 생산, 유통 등에 관한 규제 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민의 안전·보건·위생에 영향을 미치는 규제 • 전염병예방, 농약관리, 방제 관련 규제 • 농업진흥지역 등 강한 보존, 관리가 요구되는 규제 등
위반행위 횟수 산정 기간기준	1년- 2년이하	3년

(4) 차수별 과태료 부과 비율에 관한 기준

- 차수별 과태료 부과비율에 관한 기준으로는, 현행 농림식품부 소관의 법령에서 주로 사용되고 있는 배수기준(1차 위반행위의 부과액: 1을 기준)인 1:2:3, 1:2:4 및 1:3:5 등 3개의 기준을 제시하되,
- 위 위반횟수 산정기준과 같이 원칙적으로 법령단위의 성격 또는 목적에서 ‘지원과 육성목적 법령’보다 소비자보호를 위한 인증제도, 농지보전 등 ‘품질 및 거

래관련 규제’ 및 가축전염병예방법 등 ‘위생·건강·방제관련 규제’의 부과배수를 높게 하고

- 동일 법령내에서도 필요시 위반행위의 유형에 따라 규제목적의 훼손정도가 낮은 행위와 규제목적의 훼손정도가 강한 위반행위의 경우를 달리하여 다음과 같은 차수별 과태료 부과기준을 제시한다.

<표 5-24> 과태료 부과 위반 차수별 가중부과 기준

구 분		법령의 성격	
		지원·육성관련 목적의 법령	품질·거래관련 규제 국민건강·안전관련 목적의 법령
행위의 규제 목적의 훼손 정도	약함	1:2:3	1:2:4
	강함	1:2:4	1:3:5

4.8 행정처분(취소, 업무정지 등)의 기준설정

4.8.1 행정처분의 기준설정에 관한 검토

(1) 위반행위에 대한 처분 강약의 기준

(가) 행정처분의 성격과 처분기준에 관한 검토

- 행정처분은 피규제자의 권리와 재산권(반사적 이익)를 직접적으로 제한하는 것으로 그 기준의 중요성에 비추어 의무위반 행위에 대하여 어느 정도의 처분이 적합하고 타당한 기준인지에 대한 정부의 지침이나 기존연구도 명확하지 않고 있다.
- 행정처분은 지정·허가 등 수익적 행정에서 피규제자의 의무위반에 대하여, 기준의 허가한 수익적 처분 자체를 일정한 기준으로 제한(취소, 영업정지 등)함으로써 처벌하는 규제이다. 따라서 과태료의 행정질서벌과는 그 적용대상과 성격은

다르나 의무위반에 대한 제재라는 점에서는 유사성도 있다고 할 수 있다.

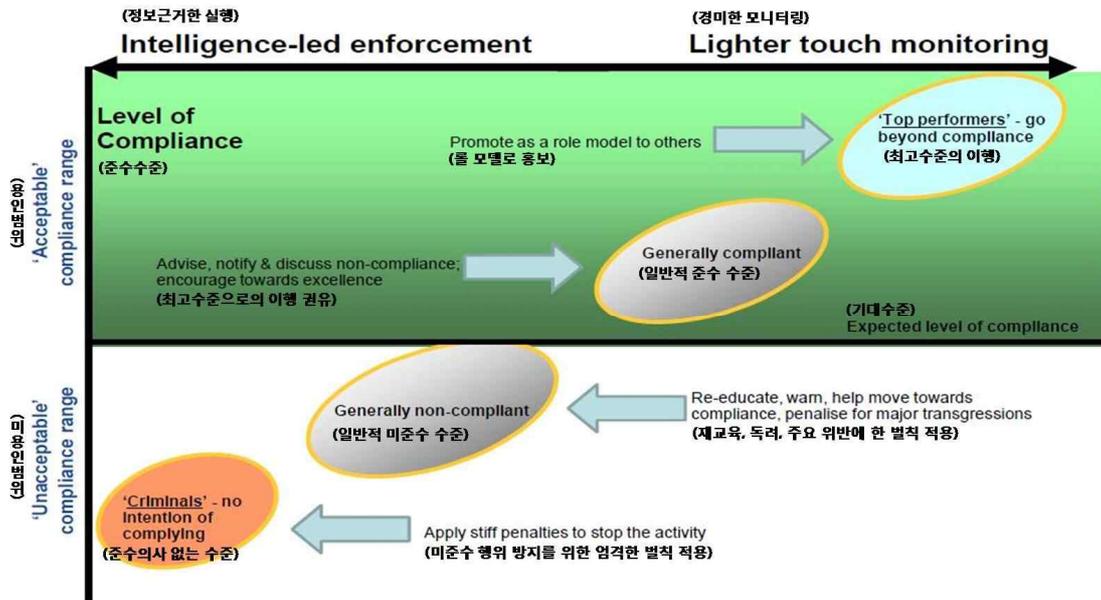
- 따라서 행정처분도 피규제자의 의무위반에 대한 제재라는 점에서 위에서 살펴본 (제5장-4.8) 행정질서규제인 과태료의 부과기준에 관한 기준을 원용할 수 있을 것이다.
- 행정처분 산정기준 마련에 고려할 수 있는 변수로, 위 과태료 기준에 관한 연구에서 살펴본 「질서위반행위규제법」의 취지⁶⁸⁾ 및 선행연구를 참고하여, ① 행위로 인한 규제목적의 훼손정도(규제목적에 비추어 용인될 수준인지 용인범위를 벗어난 수준인지 등 일탈행위의 준수수준), ② 일탈행위에 이르는 피규제자의 준수의사(고의, 중과실, 경과실의 정도), ③ 행위자의 부담능력(피규제자의 경제적 형평성의 고려) 등 3가지 변수를 들 수 있게 된다.
- 행정처분 기준의 고려 변수인 3개의 변수 중에서 ‘행위자의 부담능력’은 규제수단의 선택에 관한 ‘소상공인 및 소기업의 차등화(배려)’의 개혁기준으로 최근 규제개혁과정에서 강조되고 있다. 그러나 ‘소상공인 및 소기업의 차등화’를 행정처분 기준에 직접적으로 고려하는 것이 법제정 기술상 어렵고, 행정처분 기준에까지 고려하는 것이 바람직한지에 대한 논란도 예상된다.
- 이런 점에서 ‘소상공인 및 소기업의 차등화(배려)’는 행정처분기준의 직접적 고려보다 행정처분을 대체하는 과징금(경제적 부담) 기준에서 고려하는 것이 더 바람직하다고 할 것으로, 결국 행정처분의 기준은 ‘규제준수 수준’과 ‘규제준수 의사’를 고려하여 기준마련이 가능하다고 할 것이다.

(나) 영국 농림식품부의 처분기준

- 행정처분의 기준설정 방향에 ‘규제준수 수준’과 ‘규제준수 의사’를 고려한 사례로 영국의 농림식품부를 들 수 있다. 영국의 ‘농림규제 테스트포스’가 마련하여 제시한 행정제재의 개략적인 기준은 <그림 5-3 >과 같다.

68) 「질서위반행위규제법」 제14조에서 과태료를 정함에 있어서는 질서위반행위의 동기·목적·방법·결과(1호), 질서위반행위 이후의 당사자의 태도와 정황(2호), 질서위반행위자의 연령·재산상태·환경(3호)를 고려하도록 하고 있다.

<그림 5-3 > 영국의 규제준수에 따른 규제수준모델



* 출처: The independent Farming Regulation Task Force(2011: 34)

- <그림 5-3 >에서 영국 농림식품부는 피규제자 위반행위의 준수수준(용인범위와 일탈행위의 차이)과 피규제자의 준수 의지(고의성의 정도)를 고려하여, 4개의 유형으로 제재기준을 제시하고 있다.
- 영국 농림식품부 규제준수 이행을 위한 행정제재 방식의 특징은 벌칙기준만이 아닌 우수기업 선정·홍보, 재교육 등 비 처벌적 방법을 병행하고 있다는 점이다. 영국 농림식품부의 행정조치의 기준을 정리하면 다음과 같다.

- | | |
|---|--|
| <p>① ‘롤 모델 선정·홍보’
(Promote as a role model to others)’</p> | <p>기업의 규제준수가 우수한 경우, 우수 기업으로 선정하여 인센티브 제공 및 타 기업에 홍보</p> |
| <p>② ‘경고 및 규제준수 지원’
(Advise, notify & encourage toward excellence):</p> | <p>용인범위 내의 위반인 경우, 지적하고 향후 규제내용을 설명하고 준수토록 지원</p> |

- ③ ‘경고, 교육 등 재발방지 촉구’ (Re-educate, warn, penalties for major transgression): 용인범위를 벗어났으나 일반적인 수준(경과실)인 경우로 경고, 재교육, 주요한 위반에 한한 제한적 벌칙으로 재발방지 촉구
- ④ ‘엄격한 처벌’ (Stiff penalties): 준수 의사가 없으며(고의, 중과실) 위반행위가 용인범위를 넘는 경우에 강한 처벌조치

(2) 위반행위 횡수산정의 기준

- 행정처분의 경우에도 행정질서벌인 과태료와 같이 위반행위의 반복에 따라 누적적 처분을 하게 된다. 이때 중요한 것은 동일한 위반행위의 횡수를 어떻게 산정할 것인가에 관한 기준이다. 현행 규제에서 위반행위의 횡수산정은 크게 2개의 방법으로 규정하고 있다.
 - 첫째, ‘최근 0년간 같은 위반행위로 행정처분을 받은 경우’로서, 최초로 행정처분을 한 날과 다시 같은 위반행위의 적발이 일정한 기간 내에 반복하는 횡수를 기준으로 하는 방법
 - 둘째, 일정한 기간을 규정하지 않고 처분의 대상이 되는 위반행위가 요청한 기간 내에 이행되지 않을 경우 2차 처분이 되고, 2차 처분 조치 요청 기간 내에 이행되지 않을 때를 3차 처분 등으로 구분하는 방법이 사용되고 있다.
 - 다만 두 번째의 횡수산정 방식은 간척지사업, 농어촌 정비사업 등 사업허가를 받은 자에 대한 처분 등 사업완료로 종료되는 한시적인 경우에 제한적으로 사용되고 있다.
- 현행 농림식품부 소관 규제법령의 행정처분 위반행위의 횡수 산정기준을 정리하면 다음 <표 5-25>와 같이 나타나고 있다.

<표 5-25> 농림식품부 소관 행정처분의 위반행위 횟수 산정기준 현황

횟수산정 기준	농림식품분야 규제	규제 수
1년	<ul style="list-style-type: none"> • 도매시장 개설자·도매시장법인·시장도매인 등 행정처분(농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 시행규칙, 별표4) • 품질인증기관의 지정 취소 및 업무정지에 관한 기준(농수산물품질관리법 시행규칙, 별표9) • 우수관리인증의 취소 및 표시정지 처분기준(농수산물품질관리법 시행규칙, 별표2) • 우수관리인증기관의 처분기준(농수산물품질관리법 시행규칙, 별표4) • 전통주 전문인력양성기관 처분기준(전통주진흥법 시행령, 별표1), • 김치산업전문인력양성기관 처분기준(김치산업진흥법 시행령, 별표2), • 말산업전문인력양성기관 처분기준(말산업육성법 시행규칙, 별표1), • 농어촌관광휴양지사업자 또는 농어촌민박사업자에 대한 처분의 기준(농어촌정비법 시행규칙, 별표4) • 말산업 전문인력 양성기관에 대한 처분기준(말산업 육성법 시행규칙, 별표1) • 말조련사, 장제사 또는 재활승마지도사의 자격에 대한 행정처분의 기준(말산업 육성법 시행규칙, 별표 1의2) • 승마시설 운영자에 대한 기준(말산업 육성법 시행규칙, 별표3) • 비료업자에 대한 행정처분기준(비료관리법 시행규칙, 별표2) • 사료제조업자 또는 수입업자 행정처분의 기준(사료관리법 시행규칙, 별표 11) • 검역장소 행정처분의 기준(식물방역법 시행규칙, 별표 6) • 양곡가공업자 행정처분의 기준(양곡관리법 시행규칙, 별표5) • 인삼류의 연근검사·품질검사·포장검사 및 표시검사등의 정지처분 기준(인삼산업법 시행규칙, 별표 3) • 인삼류 자체검사업체의 행정처분기준(인삼산업법 시행규칙, 별표4) • 전통주 등 교육훈련기관 처분기준(전통주 등의 산업진흥에 관한 법률 시행규칙, 별표) • 전통주 인증증기관에 대한 처분기준(전통주 등의 산업진흥에 관한 법률 시행규칙, 별표1) • 축산물영업자에 대한 기준(축산물 위생관리법 시행규칙, 별표11) 	20

2년	<ul style="list-style-type: none"> • 축산업의 허가·등록 취소 및 영업정지기준(축산법 시행령, 별표2) • 가축거래상인의 행정처분(축산법 시행령, 별표3) • 농산물 지정검사기관의 처분기준(농수산물 품질관리법 시행규칙, 별표20) • 농산물검사관의 자격 취소 및 정지에 대한 기준(농수산물 품질관리법 시행규칙, 별표21) • 농약제조업·원제업 또는 수입업에 대한 행정처분 기준(농약관리법 시행규칙, 별표2) • 영업자에 대한 행정처분기준(동물보호법 시행규칙, 별표11) • 수출입목재열처리업 행정처분의 기준(식물방역법 시행규칙, 별표10) • 종자업자에 대한 행정처분의 세부 기준(종자산업법 시행규칙, 별표4) 	8
3년	<ul style="list-style-type: none"> • 농업기계 검정대행기관에 대한 처분기준(농기계촉진법 시행규칙, 별표16) • 유기식품인증기관 처분(친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 시행규칙, 별표10) • 종자산업 전문인력양성기관(종자산업육성법 시행령, 별표1) • 우수식품 인증받은 식품 등의 행정처분(식품산업진흥법 시행규칙, 별표9, 인증유효기간 = 3년) • 검정기관의 처분기준(농수산물 품질관리법 시행규칙, 별표32) • 인증심사원의 자격취소 및 정지 기준(친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 시행규칙, 별표 9의2) • 인증기관에 대한 행정처분 기준(환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 시행규칙, 별표10) 	7
4년	<ul style="list-style-type: none"> • 시험연구기관의 행정처분의 세부적인 기준(농약관리법 시행규칙, 별표3의4) 	1
5년	<ul style="list-style-type: none"> • 우수식품인증기관 행정처분(식품산업진흥법 시행규칙, 별표7의2) 	1
처분기 관이 요구하 는 기간	<ul style="list-style-type: none"> • 간척지사업시행자에 대한 행정처분(간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률 시행규칙, 별표 1) • 농어촌정비사업의 시행자의 허가 취소 등의 기준(농어촌정비법 시행규칙, 별표6) • 공사의 중지·변경, 건축물 또는 장애물 등의 개축·변경 또는 이전, 그 밖에 행정처분의 기준(농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법 시행규칙, 별표2) 	4

1차처분 만 규정 (횃수 없음)	<ul style="list-style-type: none"> • 농수산생명자원의 취득의 허가 등을 받은 자에 대한 행정처분의 기준(농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률 시행규칙, 별표2) • 종자관리사에 대한 행정처분 기준(종자산업법 시행규칙, 별표2) 	2
합계		43

자료: 관련법령(2016.8.1현재)을 참고하여 구성

- 위 <표 5-25>에서 농림식품부 소관 43개 행정처분의 규제에서 일정한 기간을 횃수산정의 기준으로 설정하고 있는 규제는 35개 행정처분이며, 처분기관이 요구하는 기간 내 조치하지 않을 경우 횃수가 누적되는 임의적인 방식 또는 횃수 기준이 부재한 경우는 6개 행정처분이다.
- 일정기간을 횃수산정 기준으로 제시하고 있는 35개 행정처분에서 1년 기간기준 20개, 2년 기준 8개, 3년 기준 7개, 4년 기준 1개, 5년 기준 1개 등이다. 이러한 농림식품부 소관 행정처분의 횃수산정 기준은 위 <표 5-18>에서 살펴본 과태료의 회수산정기준의 분포인 1년-3년의 범위와 달리 1년-5년까지로 분포범위가 넓고 다양하다.
- 일정한 기간이 위반행위 횃수산정의 기준인 경우, 산정기간이 짧을수록 동일한 위반행위를 반복할 가능성이 상대적으로 적게 되어 피규제자에게 유리한 약한 강도의 규제가 된다. 반면 기준기간이 길수록 피규제자의 동일한 위반행위가 반복될 가능성이 상대적으로 높아 피규제자에게 불리한 높은 강도의 규제가 된다.
- 따라서 <표 5-25>의 농림식품부 소관 법령의 행정처분 횃수산정 기간에서 5년>4년>3년>2년>1년의 순으로 더 강한 규제가 된다.
- 횃수산정에서 어느 정도 기간이 타당하고 ‘더 나은 규제’ 기준인가에 관하여, 현재까지 행정처분에서 횃수산정기준의 중요성에도 불구하고 정부의 기준지침이나 선행연구도 찾기 어렵다.

- 위반행위의 횡수산정은 행정처분의 원인이 되는 규제의 성격에 따라 기준은 다르게 될 것이나 1년의 약한 처분기준은 피규제자의 부담을 적게하나 상대적으로 피규제자의 규제일탈과 규제목적의 훼손할 가능성을 높게 한다. 반면 4년 이상의 긴 기간은 피규제자에게 높은 규제부담을 주게 된다.
- 따라서 회수산정에서 개별 법령에서 특별한 기준연한을 정할 필요성이 없다면 규제의 강도, 피규제자의 규제부담, 규제의 이행력 확보 등을 고려하여 지나치게 피규제자에 유리한 1년, 피규제자에게 지나치게 부담을 주는 4년 이상 보다는 2-3년의 기간을 기준으로 법령의 성격에 따라 기준이 바람직 할 수 있게 된다.

4.8.2 규제개혁 방향과 개혁기준

(1) 행위별 행정처분의 기준

- 본 연구에서는 위(4.8.1)에서 검토한 행정처분의 기준에 영향을 주는 고려변수와 영국 농림식품부의 사례를 참고하여, 피규제자의 위반행위가 ‘규제목적의 훼손정도’(행위의 용인수준), 위반행위에 이르는 ‘피규제자의 준수 의지’(고의, 중과실, 경과실 등)를 고려하여 행정처분의 기준을 제시하고자 한다.
- 먼저 피규제자의 법령 위반행위가 해당 규제의 규제 목적을 훼손하는 정도에 따라 3개의 수준으로 구분한다.
 - ① 높은 위반수준: 규제목적에 직접적이고 강한 훼손을 가져오는 행위로 용인하기 어려운 수준,
 - (예시) 인증기관이 인증자체를 허위로 한 경우,
 - 인정능력이 없음에도 허위로 지정받아 인증기관이 된 경우,
 - 방제기관이 방제를 허위로 하는 경우,
 - 인증·검정 받은 자가 주요사항에 관하여 인증·검정내용과 다르게 표시하여 소비자를 속이는 경우 등
 - ② 보통 위반수준: 규제 목적을 직접적으로 훼손하지는 않았으나 위반행위가 규

제목적의 훼손으로 이어질 가능성이 높아 조치가 필요한 수준의 행위

(예시)인증기관의 기술·인력기준의 주요한기준이 부적합하게 된 경우(→ 부적합 인증을 유발 가능성),
방제기관이 주요한 방제장비와 인력을 결여한 경우(→방제소홀 가능성),
교육기관에서 부적격 강사의 상당기간 교육행위(→교육질저하 가능성)

③ 낮은 위반수준: 규제목적의 직접 훼손할 가능성은 낮으나 상당기간 지속 시 나쁜 영향을 가져올 가능성이 있는 절차 등을 위반한 행위

(예시) 행정보고의 지연, 인증기관의 중요하지 않은 지정기준의 부적합 등

- 위 위반행위의 과정에서 피규제자의 규제준수 의지는 고의·중과실, 경과실 등 2개의 수준으로 구분한다. 행정처분도 사회질서벌과 마찬가지로 과실이 없는 경우예까지 처분하는 것이 바람직하지 않기 때문이다.

○ 위에서 제시한 규제목적의 훼손정도에 따른 3개 수준과 피규제자의 준수의지에 관한 2개의 수준을 고려하여 다음과 같은 6개(4x2)로 구분하고, 위반행위의 정도와 준수의지를 고려하여 4개 수준의 행정처분 강도에 관한 기준을 아래와 같이 제시한다. 행정처분의 강도는 A>B>C>D 순으로 강한 처분기준이 된다.

<표 5-26> 위반행위의 규제목적의 훼손정도와 준수의지에 의한 행정처분의 처분기준

구 분		행위과정에 고의성의 정도(행위자의 준수의지)	
		경과실	고의·중과실
규제목적의 훼손정도 (위반행위의 용인수준)	낮은 위반수준	D	C
	보통 위반수준	C	B
	높은 위반수준	B	A

(가) A(엄격한 처벌): 취소 또는 긴 영업정지(1차)

- 피규제자가 고의 또는 중과실로 규제목적에 직접적이고 중대한 훼손을 가져오는 위반행위
- B 기준의 행위가 횡수기준 기간 이내에 2회 이상 위반하는 경우

(예) 고의 또는 중과실로 잘못 인증·품질검사·검정한 경우,
거짓·허위로 중요업무를 수행하는 기관(정부위탁업무)에 지정된 경우,
인증되지 않았음에도 소비자에게 중요한 사항을 허위로 표시한 경우,

(나) B(비교적 강한 처벌): 비교적 긴 영업정지(1차), 지정취소(2차 이후)

- 피규제자의 고의성(중과실)은 없으나 과실로 결과적으로 용인하기 어려운 규제목적에 중대한 훼손을 가져오는 행위
- 보통위반 수준이나 피규제자의 고의성으로 용인하기 어려운 경우
- C 유형의 행위를 횡수기준 기간 이내에 2회 이상 위반한 경우

(예) 중요한 기준이 적합하지 않게 된 경우(법인 대표자 결격사유, 인증기관의 중요한 전문·기술인력의 심각한 부적합),
인증의 내용 중 비교적 중요한 부분을 오해하게 표시한 경우 등

(다) C(시정 및 교육 등): 시정조치(1차), 짧은 영업정지기간(2차 이후)

- 규제목적에 직접적인 영향을 주는 중요위반 수준이 아닌 행위로서 과실이 있거나 낮은 위반수준이나 고의(중과실)가 있는 경우

(예) 중요하지 않는 기준이나 적합하지 않게 되어도 방치한 경우
일정한 사정으로 영업개시 또는 일정기간 활동실적이 부진한 경우

(라) D(시정기회 제공): 경고 및 시정기회 제공 우선

- 위반행위가 용인할 수 있는 수준이며 피규제자의 과실의 정도가 낮은 경우

(예) 허위 또는 거짓이 없는 보고지연

(2) 위반횟수 산정기간에 관한 기준

- 본 연구에서는 행정처분의 위반횟수 산정기준에 대하여, 위 검토사항(4.8.1)을 고려하여 다음과 같은 기준을 제시한다.
 - 법령의 성격이 국민의 안전, 보건 및 위생과 관련되거나 전염병예방, 농약관리, 방제 등 엄격한 관리와 통제가 요구되는 규제의 경우 3년 기준, 기타 규제는 1년 또는 2년으로 규제성격별 유형에 따라 설정할 것을 제안한다.
 - 인증·검사 등 유효기간이 있는 제도의 경우, 관련된 행정처분(인증기관, 인증품의 표시 등)의 위반행위 횟수 산정기준을 인증의 유효기간과 동일 또는 유사기간으로 하되, 제도의 유효기간이 3년초과의 경우 2년 또는 3년으로 조정하여 설정할 것을 제안한다.

<표 5-27> 행정처분의 횟수산정의 기준 제시안

규제의 성격별 유형	횟수산정 적용기준
<ul style="list-style-type: none"> • 각종 교육, 전문인력양성기관의 지정 및 운영과 관련된 규제 • 각종 산업의 육성 및 지원에 관한 규제 • 기타 농림식품 생산, 유통 등에 관한 규제 	1년- 2년이하
<ul style="list-style-type: none"> • 국민의 안전·보건·위생에 영향을 미치는 규제 • 전염병예방, 농약관리, 방제 관련 규제 • 농업진흥지역 등 강한 보존, 관리가 요구되는 규제 등 	3년
<ul style="list-style-type: none"> • 인증·품질평가·검정·시험기관의 지정 및 인증업무 • 인증·품질평가·검정·시험된 결과의 사용과 관련된 행위 	<ul style="list-style-type: none"> • 제도의 유효기간과 동일·유사한 기간으로 설정 • 다만 유효기간이 1년이하이거나 3년 초과의 경우에는 2년 또는 3년으로 조정

4.9 행정적 규제의 개혁방향과 수단 선택기준

4.9.1 행정적규제 개혁기준의 고려사항

- 서류작성 및 보존, 각종 통계, 현황파악 등을 위한 보고의무, 첨부서류 등 행정적 규제의 개혁은 본원적인 주된 규제의 개혁에 못지않게 중요하다.
- 행정적 절차규제 개혁은 제출서류 또는 절차에서 고객편의(citizen oriented)로 개선하느냐의 문제와 투명성을 제고하고 기술과 통신 등 규제환경의 변화에 맞추어 다양한 방식을 허용하느냐 하는 것이 중요하게 된다.
- 규제내용의 개혁에서 규제강도를 낮게 하지 못하여도 해당 규제의 집행과정의 절차, 기준 등을 투명하고 고객편의적으로 개선하면 규제강도는 낮으나 집행이 모호한 규제보다 더 현실적인 개혁방안이 되기도 한다(류충렬, 2015:97).

4.9.2 행정적 규제의 개혁방향과 기준

- 본 연구에서는 행정적 규제에 대한 위 검토사항을 참고하여, 행정적 규제 중 신청서식, 첨부서류, 보고의무, 서류의 작성과 보존, 수수료 납부방식 등 5개 규제유형에 대하여 아래와 같은 개혁기준을 제시한다.

< 표 5-28 > 행정적 규제의 개혁방향과 기준

구 분	현행	개혁방향 및 선택기준
신청 양식 및 신청방법, 첨부서류	<ul style="list-style-type: none"> ● 서면양식 및 서면 신청 중심 - 별지00호 서식으로 획일적 규정 ● 공급자 편의적 첨부 서류 	<ul style="list-style-type: none"> ● 신청서식 및 신청방식의 다양화 (전자적 방법의 허용) ● 수요자 편의적(첨부서류 최소화) ● 정부보유 정보의 직접활용 확대 (행정정보 공동이용 범위 확대)

<p>보고의무</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 서면보고 중심 • 공급자·규제자의 통계목적의 보고 	<p>⇒</p> <ul style="list-style-type: none"> • 보고서식 및 보고방식의 다양화 (통신, 인터넷 등 보고허용) • 단순 통계목적의 보고 감축 <ul style="list-style-type: none"> - 불가피시 행정제재 최소화
<p>각종 서류의 작성 및 보존 의무</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 유사규제별 별도 서식 및 항목 • 서면위주의 보존 의무 • 신청자와 집행기관 모두에 동일 서류의 보존의무 • 보존종료기간의 불명확 	<p>⇒</p> <ul style="list-style-type: none"> • 피규제자별 서류별 중복항목 작성에 융통성 부여 <ul style="list-style-type: none"> - 중복항목의 타서류 작성생략 허용 • 보존방식의 다양화 (디지털화, 정보시스템 보존 허용) • 원칙적 행정기관 보존의무, 신청자의 보존의무는 폐지 또는 최소화 <ul style="list-style-type: none"> - 신청자 보존의무는 행정처분 이후 재산권 등 다툼이 우려되는 경우에 한정 • 0년 이상 등 모호한 보존기간 → 규제 시작시점과 완료시점을 명확하게 설정 (예: 작성일로부터 0년간)
<p>수수료 등 납부방식</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 제한적 납부방식 	<p>⇒</p> <ul style="list-style-type: none"> • 다양한 납부 원칙허용(현금, 카드, 정보통신망 전자결제 등), 제한되는 방식 나열: 네거티브 방식

4.10 규제법정주의(rule of law)의 개혁방향과 기준

4.10.1 규제법정주의 의미와 기준화의 검토

- 규제법정주의는 비록 공익이나 바람직한 경제사회의 질서유지를 위해 필요하여도 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하지

못한다는 자유민주주의의 기본적인 원칙이다.

- 한국의 규제법정주의는「행정규제기본법」(제4조)에만 규정하고 시행령 등 하위 규정에서 보다 구체화된 규제법정주의에 대한 세부규정이 없다.⁶⁹⁾
- 그러나 「행정규제기본법」 제4조 제2항에서 ‘규제는 법률에 직접 규정’, ‘구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라’, ‘전문적·기술적 사항’ 등으로 규정하고 있어, 선언적 규정이 아니라 규제 전반에 실천적으로 적용되어야 하는 원칙이 된다.
- 「행정규제기본법」의 규제법정주의의 특징은 규제의 위임에는 근거와 함께 법령 단위별로 위임이 가능한 사항까지를 규정하고 있다는 점이다. 특히 고시등에는 원칙적으로 규제의 위임을 금지하면서 예외적으로 기술적·전문적 사항에 한하여 불가피성까지를 요구하고 있다.

4.10.2 규제법정주의에 의한 개혁기준

- 본 연구에서는 「행정규제기본법」 제4조에 따른 규제법정주의의 세부 적용기준을 다음과 같이 제시한다.

<표 5-29> 규제법정주의에 관한 개혁기준

<p>① 법률: 규제는 원칙적으로 법률에 직접 규정되어야 한다.</p> <p>② 시행령(presidential decree), 규칙(departmental decree), 조례(local ordinance)</p> <ul style="list-style-type: none">i) 법률(규칙이하의 경우 상위법령)에서 위임된 경우에 한하여,ii) 규제의 세부적인 내용을 정할 수 있다- 이 경우 위임된 사항의 세부내용에 그친다.

69) 「행정규제기본법」제4조(규제 법정주의) ① 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.

② 규제는 법률에 직접 규정되되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령(上位法令)에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다. 다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다.

③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

③ 고시등(훈령, 예규, 고시 및 공고)의 행정규칙(administrative order): 고시 등 행정규칙에는 원칙적으로 규제의 위임마저도 제한된다.

i) 다만 전문적이고 기술적이거나 경미한 사항으로서

ii) 불가피하게 위임된 경우에 제한적으로 가능하게 된다. 따라서 전문성·기술적 사항과 경미한 사항여부와 불가피성이 동시에 입증 필요하게 된다.

④ 내부지침, 교육자료, 직무명령 등:

i) 규제의 운영이나 집행절차 및 내용명확화 등 규제해석에 관한 사항으로,

ii) 제한적으로만 가능하다.

제 6 장

농식품분야 규제사례 검토와 개혁모형

1. 검토대상 규제사례의 선정

- 제6장에서는 농림식품부 소관의 기존규제를 사례로 선정, 제5장에서 제시한 규제개혁방향과 선택기준을 적용하여 '더 나은 규제'(better regulation)를 만들기 위해 필요한 개선방안을 검토하고 개선이 필요한 사항을 제시하고자 한다. 사례별 검토사항과 제시하는 개선안은 향후 유사·동일한 유형의 규제개혁에 참고할 개혁모형으로 활용될 수 있게 된다.⁷⁰⁾
- 검토대상 규제사례는 <표4-3> 농림식품부 소관 규제유형에서 성격유형별 분포 비중을 고려 선정하였다. 최종 선정한 사례는 개별규제 또는 유사 규제들을 비교한 유형별 규제 등 모두 21개의 사례를 선정하였다.
- 개별규제 사례는 경제적규제(진입규제, 거래규제, 품질규제), 사회적규제, 행정적 규제 등 가급적 성격유형별 각 1개 이상의 규제를 사례에 포함하고자 하였고,
- 교육의무 규제, 인증·검사규제, 전문·기술인력의 자격기준, 교육기관의 강사자격 기준, 행정질서벌(과태료), 행정처분 기준규제 등 6개 사례는 유사한 유형의 규제를 복수로 선정하여, 선정한 규제들의 공통적인 기준과 항목으로 비교정리하고 비교정리된 항목에 한하여 검토하고 개선방향을 제시하였다.⁷¹⁾

70) 본 연구에서 제시하는 개선안은 주로 제5장에서 제시한 개혁방향과 기준에 의한 분석으로서 연구기간의 부족으로 선정한 사례 21개 모두에 대하여 다양하고 깊이 있는 분석에는 한계가 있다.

71) 특히 2개 이상의 유사성격의 규제들을 비교 정리한 사례의 분석에서는 연구시간의 한계로 제한된

2. 사례별 개선안 검토 및 개선방안

2.1 교육기관 등 진입규제

2.1.1 [사례 1] 축산관련 교육기관의 지정규제

(1) 규제현황

- **축산법** 제33조의3(교육기관 등의 지정 및 취소) ① 농림축산식품부장은 제33조의2제1항 각 호에 해당하는 자 등의 교육을 위하여 교육총괄기관 및 교육운영기관(이하 이 조에서 "교육기관 등"이라 한다)을 지정·고시할 수 있다.
- **축산법 시행규칙** 제36조의3(교육총괄기관 등의 지정 및 운영) ① 법 제33조의3 제1항에 따라 교육총괄기관으로 지정받으려는 기관·단체는 농림축산식품부장관에게, 교육운영기관으로 지정받으려는 기관·단체는 교육총괄기관을 거쳐 농림축산식품부장관에게 지정신청서를 제출하여야 한다.
 - ② 제1항에 따른 교육총괄기관 및 교육운영기관의 지정기준은 별표 3의4와 같다.
 - ③ 농림축산식품부장은 제1항에 따른 지정신청서를 제출받으면 별표 3의4에 따른 지정기준에 적합한지 여부를 검토하여 교육총괄기관 또는 교육운영기관을 지정하여야 한다. 이 경우 교육총괄기관은 1개소로 한정한다.
 - ④ 제3항에 따라 지정받은 교육총괄기관의 장은 교육대상자별 교육과목, 과목별 배정시간, 교육강사의 자격기준, 강사운용 기준, 교육비 정산, 교육실적 및 계획 보고 등 교육과정 운영에 필요한 기준을 정하여 시행하여야 한다.

(별표 3의 4) 교육총괄기관 및 교육운영기관의 지정기준(시행규칙 제36조의3 제2항관련)

1. 교육총괄기관의 지정기준

다음 각 목의 기준을 모두 갖추어야 한다.

가. 축산농가와 축산 관련 종사자에 대한 교육 경험이 풍부하고 전국적인 조직을 갖춘 것

항목의 비교 및 검토에 그쳤으며, 사례의 선정에서 진입규제, 입지규제 등 주요한 규제에 대한 분석이 이루어지지 못하였다. 따라서 앞으로 추가적인 유형별 사례연구가 필요하다.

나. 교육에 필요한 교육시설과 전담인력을 보유하고 온라인-오프라인 교육시스템 운용이 가능할 것

다. 지방자치단체 등과의 연계와 협조가 가능하고 교육운영기관을 관리할 수 있는 능력과 기능을 갖출 것

2. 교육운영기관의 지정기준

다음 표의 평가기준에 따라 교육장 시설(40점), 교육인력(25점), 교육실적(15점), 교육실행 능력(20점)을 종합적으로 평가하여 총점이 70점 이상인 기관을 교육운영기관으로 지정한다.

대분류	중분류	소분류	평가기준		평가점수	
시설 현황 (40)	교육장 시설 (40)	실습교육장 규모 및 보유 여부(3)	50명 이상 동시 교육(200m ² 이상) 실습이 가능한 시설 규모	자체보유(3) 임차보유(2) 없음(0)		
		실습장비(방역 차량·소독기) 보유(5)	교육생이 활용할 수 있는 장비	자체보유(5) 임차보유(3)		
		이론 교육장 시설규모(20)	강의가 가능한 시설(책상, 의자 등)을 갖춘 100명 이상(200m ² 이상), 50명 이상(100m ² 이상), 또는 30명 이상(80m ² 이상) 동시교육이 가능한 강의실, 세미나실, 강당 등	200m ² 이상 강의실(20) 100m ² 이상 강의실(15) 80m ² 이상 강의실(10) 일 차 강의실인 경우 해당 면적 점수에서 100분 의 20을 감함		
		교육장 접근성(10)	교육장 소재지 기준	시·군 관할(10) 미관할(5)		
		숙박시설(2)	학습교육 시 활용할 수 있는 기숙사 등 시설 보유 여부	여유(2) 부족(1) 없음(0)		
교육 역량 (60)	교육 인력(25)	교육담당 인력 확보 수(25)	교육진행 및 전담 인력 확보 수	3인 이상 (25) 2인(20) 1인(15)		
		3년간 교육 횟수 (5)	3년간 전체 교육 횟수	10회 이상(5) 10회 미만(4) 5회 미만(3)		
	교육 실적 (15)	3년간 교육 인원(10)	전체 교육 이수자 수	500명 이상(10) 300명이상(5) 300명 미만(3)		
		교육실행 능력 (20)	교육계획의 타당성 (10)	교육계획서의 타당성	충분(10) 약간 부족(5)	
			운영조직의 체계성 (10)	조직체계가 교육이 가능하도록 구성되었는지 여부	충분(10) 약간 부족(5)	

(2) 개혁기준에 의한 쟁점검토

- 위 축산관련 교육기관 지정기준 (별표 3의 4)에서 교육기관의 지정에 필요한 진입요건 항목들을 점수화된 심사기준으로 제시하고 있어, 외견상 ‘더 나은 규제’(better regulation)수단의 선택기준인 투명성과 객관성은 있는 것으로 보인다. 그러나 [사례 1]의 규제는 시설기준, 능력평가 기준 등에서 다른 규제개혁의 기준과 관련하여 개선의 필요성이 제기될 수 있다.

(가) 시설기준에 관한 검토

- 위 (별표3의4)의 진입을 위한 시설(교육장, 실습장 및 숙박시설 등) 규모기준에 서는 신청기관의 재정력이 높아 시설을 대형화 하면 할수록 진입에 더 유리하게 되어있다. 이러한 시설 대형화가 진입에 유리한 기준은 특색 있는 교육기관의 진입보다 획일적으로 대형화하는 기관의 진입을 유도하게 되어 결과적으로 재정능력에 의한 진입제한이라는 논쟁이 가능하게 된다.
- 진입규제에서 시설규모에 관한 기준은 기본적으로 수요 친화적 기준이라고 할 수 있다(<표5-4>참조). 즉 시설규모는 획일적인 규모를 설정하기보다 적은 교육생만을 교육하기를 희망하는 경우에는 작은 규모의 시설을, 많은 교육생을 한꺼번에 유치하여 강의하고자 하는 경우에는 큰 시설 규모를 희망하는 수요의 정도에 맞추어 규모를 선택하는 것이 더 바람직하기 때문이다.
- 이런 점에서 본 연구에서는 제5장에서 진입규제에서 시설의 규모기준은 획일적인 규모로 제시하기보다, 교육생 1인의 면적기준(原단위 기준)을 제시하고 전체 규모는 교육기관이 희망하는 교육생의 규모를 스스로 결정하게 하는 방안을 ‘더 나은 규제’(better regulation)의 개혁방향(<표 5-4>, <표5-5> 참조)으로 제시한바 있다.
- 그러나 위 [사례 1]은 진입의 시설기준에서 획일적 규모기준을 제시하면서도 초기 투자를 높게 하여 시설을 대형화하면 할수록 진입에 더욱 더 유리하게 하고 있다.

- 특히, 위 (별표 3의4)의 시설기준에서는 규모의 대형화가 진입에 유리하게 하면서도 나아가 시설의 직접소유와 임대를 차등화 하여 임차가 아닌 직접 소유하는 경우를 진입에 더 유리하도록 하고 있다. 결과적으로 위 [사례 1]은 교육을 위한 기관임에도 재정능력에 따른 진입제한이라는 지적이 가능하게 된다.
- 진입에서 초기 투자비용을 높게 요구하는 [사례 1]과 같은 진입규제들은 단순히 재정능력에 의한 진입제한이라는 문제만이 아니라 또 다른 문제점을 가져올 가능성도 있게 된다.
- 진입규제는 사전요건을 구비(선투자)한 이후 허가신청(사례1의 경우는 심사)의 단계를 거치게 된다. 만약 사전요건 구비에 선투자한 이후 허가 과정에서 진입이 이루어지지 못하면 신청자의 시설확보 등 선 투자비용은 매몰비용(sunk cost)이 된다. 이때 신청자는 투자비용의 매몰을 우려하여 신청이전에 사전 내락을 받기를 원하게 되거나, 심사 또는 허가과정에서는 진입여부의 불확실성을 제거하기 위해 허가(심사)기관에 밀착하게 되어 부조리의 원인이 되는 부작용이 우려된다. 이러한 부작용은 초기투자 비용이 과다하면 할수록 부작용의 우려는 높아진다.
- 위 [사례 1]의 경우에는 일정한 점수(70점)이상의 경우에는 진입을 허용할 수 있는 것으로 기준화하고는 있다. 그럼에도 불구하고 제시된 심사기준이 많은 재정적인 선투자를 요구하고 있어, 실제 진입심사 과정에서 매몰비용을 우려하는 신청자의 불확실성은 완전히 제거되지 못하게 되어 신청전 사전내락과 같은 부작용의 개연성이 있다고 할 것이며, 지나친 규모화를 유도하게 된다.
- 또한 위 [사례 1]의 대형화를 유도하는 시설규모에 관한 기준은 필연적으로 먼저 진입한 교육기관의 독점화를 가져와 추가적인 교육기관의 진입을 막아 교육기관간의 경쟁을 막게 될 가능성이 있게 된다.
- 이는 많은 비용을 투자한 큰 규모의 시설을 갖춘 교육기관이 이미 진입된 상태에서는 추가적인 교육수요가 없거나, 기존의 교육수요를 분담할 여지가 없다

면 (별표 3의4)의 시설기준에 많은 투자를 하고 진입할 신청자는 어렵기 때문이다. 결국 과도한 투자를 요구하는 규제는 소규모의 특색있는 교육기관의 탄생을 막고 독점적인 대형 교육기관만 가져올 가능성이 높게 된다.

- 그러나 시설기준에서 규모의 기준을 폐지하면 반대로 소규모 교육기관 또는 교육시설 여건이 좋지 않은 기관이 난립을 가져올 가능성이 있게 된다. 결국 시설규모 기준에서는 독점화와 소규모난립을 막는 기준이 필요하게 된다.
- 이런 점에서 본 연구에서는 제5장에서 획일적인 규모기준보다 교육생 1인당 기준(原단위 기준)으로 시설규모는 교육하기를 희망하는 교육생의 정도에 맞는 시설을 유도하면서, 교육시설의 접근성, 교통 등 교육환경 기준(심사)에 중점을 두는 것이 '더 나은 규제'의 선택기준으로 제시한바 있다.

(나) 교육역량 기준에 관한 검토

- 위 (별표 3의4)의 진입기준에서 시설기준(40%)과 역량기준(60%)으로 비중을 두어 외견상으로는 시설기준보다 역량기준이 진입여부에 더 높은 영향을 주는 것으로 하고 있다. 그러나 역량기준의 대부분이 시설규모와 같이 선제적인 재정투자가 많을수록 유리한 강사 등 인력 수의 정도, 기존실적 등이며 순수한 '교육실행 역량' 기준은 20% 수준에 불과하다.
- 강사 등 인력수의 경우는 시설과 같이 획일적인 일정수의 확보보다 교육기관이 1회 교육하고자 하는 교육생의 정도에 따라 필요하게 되는 수요친화적인 기준이라 할 수 있다.
- 또한 '교육실행 역량' 기준에서도 역량수준의 변별력을 구분하기에 다소 부적합한 기준(충분 10, 약간부족 5)되어 있어 결과적으로 시설규모, 인력의 수 등 외형적인 투자가 높은 대형화가 진입에 더 유리한 기준이라 할 수 있다.

(다) 규제법정주의에 의한 검토

- 위 [사례 1]은 축산법 시행규칙(제36조의3 제4항)에서 축산관련 교육기관의 교육대상자별 교육과목, 과목별 배정시간, 교육강사의 자격기준, 강사운용 기준, 교육비 정산, 교육실적 및 계획 보고 등 교육과정 운영에 필요한 기준을 교육총괄기관(민간기관)에 사실상 포괄위임하고 있다.
- 그러나 교육총괄기관에 위임된 사항 중에서는 교육강사의 자격, 의무교육이라면 교육비에 관한 사항은 교육기관과 교육생 모두에게 중요한 사항으로서 단순한 규제해석에 관한 사항으로 보기 어렵게 된다. 따라서 규제법정주의 기준에 비추어 교육총괄기관이 임의로 정하는 것은 규제법정주의에 반한다는 지적도 가능하게 된다.
- 특히 강사자격 기준을 지정된 총괄기관에서 정하고 있는 위 사례는, 강사의 자격을 시행령, 시행규칙 또는 최소한 고시 등 행정규칙 이상에서 규정하고 있는 농림식품부 소관의 다른 교육제도의 사례(<표6-13>참조)와 비교된다.

(3) 개선방안 제시

- 본 연구에서는 위 [사례 1] 축산관련 교육기관의 지정기준에 대하여, 위 쟁점검토사항과 제5장에서 제시한 규제개혁방향과 선택기준(<표 5-4>, <표5-5>, <5-29> 등)을 적용하여 다음과 같은 개선안을 제시한다.

<표 6-1> 축산관련 교육기관 지정기준에 대한 개선안

구 분	개선방안
시설기준 등에 관한 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시설기준의 비중을 줄이고 교육능력기준의 비중을 조정 ○ 시설규모의 기준은 原단위 기준 및 사후규제 방식으로 전환 <ul style="list-style-type: none"> - 강의실, 실습실 등 시설의 규모(크기)는 수요친화적인 기준으로 현행 규모별 차등화 방식에서 시설 유형별 수강생 1인당 면적

구 분	개선방안
	<p>(原단위)기준 설정방식을 전환,</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 시설규모는 원단위 기준에 맞추어 교육기관이 1회 강의하고자 하는 수강생의 정도에 맞추어 스스로 규모를 결정, 구비토록 하고 ▪ 정부는 교육기관이 원단위 기준에 적합하게 수강생을 모집하고 있는지를 사후관리·감독하는 사후규제 방식으로 전환(원단위기준 부적합 시, 행정처분·시정(시설확대 등 조치) <p>○ 시설기준에서는 규모, 소유방식 등 에 따른 차등화가 아닌 수요자의 접근성(교통, 위치 등), 시설의 주변 환경(교육여건) 등 시설의 교육여건 차별화에 중점</p> <p>- 시설의 소유와 임차방식의 차등화 기준 폐지</p>
교육능력 기준의 보완	<p>○ 교육능력 기준의 비중을 높여, 기관별 교육능력의 변별력을 가능하게 하는 세부기준을 발굴하여 기준화</p> <p>예시) 강사의 전문성, 교육기법과 방식, 교육평가 방법 등</p>

- 그 외에 위 [사례 1]에서 교육총괄기관이 정하도록 하는 사항 중에서 교육기관의 강사자격 및 의무교육의 수수료에 관한 사항은 규제법정주의 개혁기준(< 표 5-29>참조)에 따라 축산법시행규칙 등으로 상향 규정할 것을 제안한다.

2.1.2 [사례 2] 도시농업지원센터 지정

(1) 규제현황

- **도시농업육성법 시행규칙 제3조 ①** 법 제10조제2항에 따른 도시농업지원센터 지정기준은 별표 1과 같다.
- ② 법 제10조제2항에 따라 도시농업지원센터로 지정받으려는 자는 별지 제1호서식의 도시농업지원센터 지정신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 농림축산식품부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 제출하여야 한다.

1. 도시농업 지도·교수 및 운영 요원의 보유현황
 2. 도시농업 교육 및 실습 시설의 보유현황
 3. 도시농업 보급을 위한 교육과정 운영계획
 4. 도시농업 정보제공 프로그램 보유 및 운영 계획
 5. 수강료 책정계획
- ③-④ 생략

[별표1] 도시농업지원센터 지정기준 (시행규칙 제3조제3항 관련)

1. 도시농업 지도 및 교수 요원과 운영요원

구분	기준인원	자격요건	비고
지도 및 교수요원	3명 이상 (상근)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「국가기술자격법」에 따른 다음의 국가기술자격증이 있는 사람으로서 별표 2에 따른 도시농업전문가 양성과정(이하 "도시농업전문가 양성과정"이라 한다)을 수료한 사람 <ul style="list-style-type: none"> - 시설원예기사, 시설원예기술사, 원예기능사, 유기농업기사, 유기농업기능사, 유기농업산업기사, 종자기사, 종자기능사, 종자기술사, 종자산업기사, 화훼장식기사, 화훼장식기능사, 조경기능사, 조경기사, 조경기술사, 조경산업기사, 자연생태복원기사, 자연생태복원산업기사 ○ 도시농업 관련 기관 또는 단체에서 도시농업 관련 활동(교육, 연구, 보급 등)에 3년 이상 종사한 실무경력이 있는 사람으로서 <u>도시농업전문가 양성과정을 수료한 사람</u> 	
운영요원	3명 이상	-	

2. 교육 및 실습을 위한 시설

- 가. 강의실: 50제곱미터 이상
- 나. 도시농업 실습 및 체험장: 1,000제곱미터 이상
- 다. 도시농업 관련 농자재 보관시설: 50제곱미터 이상
- 라. 도시농업정보 지원실: 30제곱미터 이상
- 마. 그 밖에 교육 및 실습의 편의제공을 위한 시설: 화장실, 급수시설, 방음시설, 조명시설, 소방시설, 보건시설 등

3. 도시농업 보급을 위한 교육과정 운영

- 가. 도시농업지원센터는 도시농업을 보급하기 위하여 도시농업인 농사요령 교육과정을 운영할 수 있을 것
- 나. 도시농업인 농사요령 교육과정의 교육시간은 총 40시간 이상으로 하고, 교육 시간에는 20시간 이상의 실습시간이 포함될 것
- 다. (생략)
- 4. 도시농업 정보 제공 프로그램 보유
 - 가. 텃밭 소개, 참여방법 안내, 신청·계약 등을 인터넷으로 지원할 것
 - 나. 도시농업 농자재 보급 및 사용한 농자재 회수 코너를 마련할 것
 - 다. 작물별 농사요령 안내, 텃밭에 적합한 작물소개, 텃밭조성 상담 및 컨설팅 등의 내용이 포함되어 있을 것
- 5. 수강료 책정 등
 - 가. 수강료는 교육원가 등을 고려하여 적정가격으로 책정할 것
 - 나. 교육에 필요한 수강료를 받으려는 경우에는 교육과정명, 수강료 및 납부방법 등을 교육생들이 보기 쉬운 장소에 게시할 것
 - 다. 도시농업지원센터는 정당한 사유가 없으면 수강생에게 책정된 교육비용 외에 어떠한 금전적 부담도 부과하지 않을 것

(2) 개혁기준에 의한 쟁점검토

- [사례 2]의 경우에도 [사례 1]과 유사한 사항들이 규제개혁의 쟁점이 된다.⁷²⁾

(가) 시설의 규모기준에 관한 검토

- [사례 2]의 시설규모의 기준에서 [사례 1]과 같이 강의실(50제곱미터 이상), 실험 및 체험장(1,000제곱미터 이상), 보관시설(50제곱미터 이상), 지원실(30제곱미터 이상) 등 확실적인 규모기준을 제시하고 있다.

72) 다만 위 [사례 2] 도시농업지원센터 지정 사례는, 정부가 여러 기관으로부터 신청을 받아 지정하고 지정받은 센터 간 교육경쟁을 유도하기 보다는 소수의 센터만을 정책적으로 지정하여 도시농업을 지원하기 위한 목적으로 경쟁의 제한을 고려하여 강한 진입기준을 설정한 사례일 수도 있다고 할 것이다. 본 연구에서는 희망하는 기관의 신청을 받아 기준에 적합한 기관은 복수로 지정하게 되고, 지정된 기관 간 선의의 교육경쟁이 가능한 규제로 간주하여 진입기준의 적정성을 검토하고자 한다.

- 시설규모의 기준은 [사례 1]의 쟁점검토와 같이 원칙적으로 시장(수요) 친화적 기준으로 정부가 개입하여 획일적인 규모기준을 제시하지 않아도 교육기관이 필요한 만큼 스스로 구비 가능한 요건이다.
- 즉, 정부가 교육생 1인당 기준면적 등 최소한의 기준만 제시함으로써, 적은 교육생만을 교육하기를 희망하는 경우 적은 시설을, 많은 교육생을 한꺼번에 유치하고자 하는 기관은 큰 면적을, 교육기관이 필요에 따라 자율적으로 구비 가능하며, 정부는 기준의 준수여부에 대하여 사후규제 방식으로 가능하게 된다.
- 정부가 개입하지 않고 수요(교육기관의 수강생 모집희망 계획)의 정도에 따라 자율구비가 가능한 경우에 정부가 개입하는 않거나 필요한 경우도 가급적 사전규제보다 사후규제로 전환하는 것이 ‘더 나은 규제’(better regulation)의 수단선택(< 표 5-4> 기준)이 된다.

(나) 인력기준에 관한 사항

- [사례 2] 는 인력배치 기준으로, 상근 지도 및 교수요원, 3명이상의 운영요원 등 진입요건으로 획일적인 인원수를 기준으로 제시하고 있다.
- 강사의 인력규모에 관한 기준 또한 교육기관에서 수용하는 수강생의 규모 등에 따라 인력이 달리하여야 하는 기준으로서, 정부개입에 따른 획일적인 상근 강사기준이 바람직한 기준이라고 하기 어렵게 된다. 기본적으로 상근 강사의 수는 교육 방법이나 수강생의 규모에 연동하는 기준이 더 합리적이고 타당한 규제가 되기 때문이다.
- 이때 획일적인 상근강사의 수를 제시하기보다, 상근강사 1인당 교육생의 기준 또는 상근강사 1인당 담당과목의 수 등의 기준(原단위 기준)으로 제시하여, 교육기관이 1회 강의하고자 하는 수강생의 숫자 또는 교육과목의 편성에 따라 기관이 구비하게 하거나,

- 강사 1인당 수강생의 기준(원단위 기준)을 제시하기 어려울 경우에는 최소한의 기준만 제시하고, 교육기관이 희망(계획)하는 교육방법, 1회 교육생의 정도, 교육과정의 편성과 교육시간, 외래강사의 활용 정도 등을 고려하여 적정한 상근 인력을 구비토록 하는 것이 '더 나은 규제'라고 할 수 있게 된다.

(3) 개선방안 제시

- 본 연구에서는 위 [사례 2] 도시농업지원센터의 지정에 관한 규제에 대하여, 위 쟁점검토 사항과 제5장에서 제시한 규제개혁의 방향과 선택기준을 적용하여 다음과 같은 개선방안을 제시한다.

<표 6-2> 도시농업지원센터 지정기준에 관한 개선안

구분	개선방안
시설기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 강의실, 실습실 등 시설의 규모(크기)는 시장(수요)친화적 기준으로 획일적 규모기준 방식에서 시설유형별 수강생 1인당면적(原단위)기준 설정(<표 5-4> 참조)방식으로 전환하여 - 규모는 시설유형별 수강생 1인당 면적기준에 맞추어, 교육기관이 1회 모집 수강생의 정도(계획서)에 따라 스스로 규모를 결정하고 구비 - 정부는 지정교육기관이 1인당 면적기준의 준수 여부를 사후 관리·감독하는 사후규제 방식(기준미준수시 행정처분 등)으로 전환
강사 및 운영요원의 기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가급적 상근 강사 1인당 수강생의 수 또는 과목의 수(原단위 기준) 등의 기준을 제시하거나, 기준제시가 어려울 경우 상근강수의 수 기준을 최소화하고 교육기관이 희망하는 수강생의 규모, 강의 편성과 교육과정 등에 따라 적정성을 평가하는 방식이 바람직
기타 기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대신 진입기준으로 시설기준보다 교육능력 기준에 중점 - 예: 교육프로그램의 우수성, 교육기법 및 교육평가 방법의 우수성, 강사의 전문성 등

2.2 기타 진입규제 사례

[사례 3] 농업기계 사후관리업의 진입(제출필로 완료)규제

2.2.1 규제현황

- **농업기계화촉진법** 제11조(사후관리 등) ① 제4조에 따라 지원되는 농업기계의 제조업자·수입업자 및 판매업자는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 그 농업기계의 수리에 필요한 부품을 공급하고, 기술 또는 교육 자료를 제공하는 등의 사후관리를 하여야 한다.
 - ② 농업기계에 대한 사후관리를 업(業)으로 하는 자는 농림축산식품부령으로 정하는 시설과 기술인력을 갖추어야 한다

- **농업기계화촉진법 시행규칙** 제16조(사후관리) ① 법 제4조에 따른 지원을 받은 농업기계의 제조업자·수입업자 및 판매업자(이하 "제조업자등"이라 한다)는 농업기계를 구입하는 자에게 법 제11조제1항에 따라 다음 각 호의 사항이 적힌 사용설명서를 내주어야 한다.
 - 1-3 생략
 - 4. 해당 농업기계의 무상점검 및 수리 기간과 그 내용
 - ② 제조업자등은 농업기계 구입자가 사용설명서에 따라 정상적인 관리를 하였음에도 불구하고 발생하는 고장 또는 흠에 대해서는 다음 각 호의 기간 이상 무상으로 수리하여야 한다.
 - 1. 원동기 및 동력전달장치(단속·변속·제동·차동·감속장치를 말한다): 판매일부 터 2년. 다만, 주행거리가 5천킬로미터를 초과하거나 사용시간이 총 1천시간(콤바인의 경우에는 400시간)을 초과한 경우에는 무상수리 기간이 끝난 것으로 본다.
 - 2. 그 밖의 장치: 판매일부 터 1년. 다만, 주행거리가 2천500킬로미터를 초과하거나 사용시간이 총 500시간(콤바인의 경우에는 200시간)을 초과한 경우에는 무상수리 기간이 끝난 것으로 본다.
 - ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 사후관리에 필요한 사항은 농림축산식품부장관이 정하여 고시한다.

- 농업기계화촉진법 시행규칙 제17조(사후관리업자의 시설 및 기술인력 기준) 법 제11조제2항에 따라 농업기계에 대한 사후관리를 업으로 하려는 자가 업소의 규모에 따라 갖추어야 할 시설 및 기술인력 기준은 별표 10과 같다

[별표 10] 사후관리업자의 시설 및 기술인력 기준(시행규칙 제17조 관련)

구 분	대형 사후관리업소	중형 사후관리업소	소형 사후관리업소
1. 시설기준			
○ 옥내작업장	300㎡ 이상	150㎡ 이상	50㎡ 이상
○ 수리장비	크레인이나 호이스트(2톤 이상) 중 하나	호이스트·체인블럭 또는 리프트(2톤 이상) 중 하나	
○ 부품관리 전산화시스템	갖출 것	갖출 것	
2. 인력기준	다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 <u>세 명 이상</u> 과 수리보조 한 명 이상 가. 「국가기술자격법」에 따른 기계분야 산업기사 이상의 자격을 가진 사람 나. 「국가기술자격법」에 따른 자격증을 취득한 사람으로서 기계분야 기능사는 3년 이상, 농업기계분야 기능사는 2년 이상 해당 업무에 종사한 사람 다. 기계분야는 5년 이상, 농업기계분야는 3년 이상 정비 또는 수리분야의 경력을 가진 사람	대형 사후관리업소의 가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하는 <u>한 명 이상</u> 과 수리보조 두 명 이상	대형 사후관리업소의 가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하는 <u>한 명 이상</u> 과 수리보조 한 명 이상

비고) 1. 인력기준의 충족 여부는 사후관리업자 자신의 자격도 포함하여 판단함.
2. 실내 작업장은 수리·정비시설, 수리용 부품 보관시설을 포함함.
3. 부품관리 전산화시스템은 사후관리업소와 제조업체 및 부품센터와의 연계 관리가 가능하여야 함.

- **농업기계화촉진법 시행규칙 제18조(사후관리업자에 대한 자금 지원 등)** ① 영 제3조에 따라 국가나 지방자치단체로부터 자금 지원을 받을 수 있는 사후관리업자는 제17조에 따른 시설 및 기술인력 기준을 갖춘 자로 한다.
- ② 법 제4조제1항에 따라 자금을 지원받는 자에게 농업기계를 판매하거나 영 제3조에 따른 지원을 받으려는 사후관리업자는 제17조에 따른 시설과 기술인력을 갖추었음을 증명하는 서류를 다음 각 호의 구분에 따라 해당 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.
 1. 별표 10의 대형 사후관리업소: 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사
 2. 별표 10의 중형 사후관리업소 및 소형 사후관리업소: 특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장

○ **농업기계 사후관리업자 지원 및 관리요령(농림식품부고시 제2016-32호)**

제4조(사후관리업자의 관리) ① 농업기계화촉진법 시행규칙 제18조제2항에 따라 시설과 기술 인력을 확보하였음을 증빙하는 서류를 제출하고자 하는 사후관리업자는 그 사실을 별지 제1호 서식에 의거 지방자치단체장에게 제출하여야 하며, 변경사항이 있을 때에는 그 사유가 발생한 날부터 20일 이내에 별지 제2호 서식에 따라 그 사실을 제출하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따라 시설과 기술인력 현황을 제출받은 지방자치단체장은 별지 제3호 서식의 제출필증을 교부하고 그 사실을 별지 제4호 서식에 의거 기재 관리하여야 한다.

③ 폐업하고자 하는 농업기계 사후관리업자는 별지 제5호 서식의 폐업제출서에 농업기계 사후관리업소 제출필증을 첨부하여 지방자치단체장에게 제출하여야 한다.

④ 지방자치단체장은 농업기계 사후관리업자가 정당한 사유 없이 계속하여 6개월 이상 휴업하는 때에는 그 사업을 취소할 수 있다.

⑤ 지방자치단체장은 사후관리업자의 시설과 기술인력 확보현황, 사후관리 실태 등을 연 1회 이상 확인·점검하여야 하며, 기준에 미달하거나 사후관리 실태가 미흡한 경우에는 별표와 같은 처분기준에 따라 조치하고 그 결과를 농림수산식품부장관에게 제출한다.

⑥ 생략

[별표] 농업기계 사후관리업자 처분기준(농림축산식품부 고시 제4조5항 관련)

구 분	1 차	2 차
<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업기계화 촉진법 시행규칙 제17조의 시설과 기술인력 기준에 미달한 경우 ○ 부품공급 및 사후봉사 소홀 등으로 적기 영농에 차질을 초래한 경우 ○ 부당공급 등 유통질서를 위반한 사실이 적발된 경우 ○ 농업기계 사후관리체제를 갖추지 않고, 법 제4조제1항에 따라 자금을 지원받은 자에게 농업기계를 판매·공급한 자 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수리용 부품·장비 확보자금 지원 추천대상에서 제외 및 경고 ○ 수리용 부품·장비 확보자금 지원 추천대상에서 제외 및 경고 ○ <u>농업기계 공급자에서 제외</u> ○ <u>농업기계 공급자에서 제외</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>농업기계 공급자에서 제외</u> ○ <u>농업기계 공급자에서 제외</u>

주) 1. 위반사항이 여러 항목인 경우에는 가장 중한 처분으로 조치한다.
 2. 위반회수 산정은 적발일로부터 역산하여 2년 이내의 것으로 한다.
 3.- 4. 생략

2.2.2 개혁기준에 의한 쟁점검토

(1) 사후관리업의 진입 절차 등에 관한 문제점

- [사례 3] 농업용기계의 사후관리업자는 기계의 판매업자에게 의무를 부과한 농업기계의 수리에 필요한 부품을 공급하고, 기술 또는 교육 자료를 제공하는 등의 사후관리를 대행하면서 농업용기계의 판매까지 담당하는 제출필(신고의 일종)업종으로 추정된다.
- 현행 농업기계화촉진법령에서는 사후관리업자의 진입절차, 영업범위에서 농업

용기계의 판매 등에 관한 명확한 규정이 없다. 사후관리업은「농업기계화촉진법」제11조 제1항에서, 사후관리를 ‘농업기계의 수리에 필요한 부품을 공급하고, 기술 또는 교육 자료를 제공하는 것’으로 규정하고, 동법 제11조 제2항에서 ‘이를 업으로 하려는 자’는 시행규칙에서 정하는 시설과 기준을 갖추도록 하고 있으며,

- 시행규칙에서 사후관리업자의 시설과 기준을 3개의 유형(대·중·소형)으로 구분하고 유형별 시설·인력기준(시행규칙 별표10)만 제시 있다. 따라서 시행규칙 이상의 법령에서 사후관리업의 일반적인 농업계계의 판매에 관한 업무의 범위나 진입절차에 관한 명확한 규정은 마련되어 있지 않다고 할 것이다.
- 현재 사후관리업에 관한 진입절차는 시행규칙 제18조에서 ‘법 제4조제1항에 따라 자금을 지원받는 자⁷³⁾에게 농업기계를 판매하거나 영 제3조에 따른 지원을 받으려는 사후관리업자’에 한하여 지방자치단체에 서류를 제출(대형은 시도지사, 중소형은 시장군수)토록하고,「농업기계 사후관리업자 지원 및 관리요령」(농림식품부고시 제2016-32호)제4조 제2항에 의하여 지방자치단체장이 제출필증을 교부토록 하고 있다.
- 따라서 정부지원을 받는 사후관리업은 행정규칙인 농림식품부의 고시에 의해 제출필증 교부로서 업종의 진입절차가 완료된다. 이 경우에도 제출필증은 시행규칙 제18조에서 ‘자금을 지원받는 자에게 농업기계를 판매하거나 영 제3조에 따른 지원을 받으려는 사후관리업자’에 한하여 진입절차를 정한 것으로서 보조금을 받지 않고 일반적인 농업용 기계를 판매의 가능여부 및 일반적인 사후관리업의 진입에 대한 규제가 명료하지 못하다고 할 것이다.
- 결국 사후관리업은 시행규칙 이상의 규정에서는 시설·인력기준만 정하고, 보조금을 받지 않는 경우를 포함한 진입절차가 모호하다. 특히 진입 이후의 퇴출에 대

73) 「농업기계화촉진법」제4조(자금 지원) ① 국가나 지방자치단체는 농업기계를 구입하거나 그 이용에 따른 부대시설을 설치하려는 자에게 필요한 자금의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
 ② 국가나 지방자치단체는 농업기계의 제조업자에게 농업기계의 개발, 생산 및 사후관리에 필요한 자금의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

한 규제, 행정처분 등의 규제에 대하여는 시행규칙 이상의 규정에서는 근거가 없다. 진입 이후의 사후관리업의 폐업, 행정제재 등은 모두 농림축산식품부 고시(농업기계 사후관리업자 지원 및 관리요령)에만 규정하고 있어 결국 고시에서 하나의 업종으로 실제화가 가능하게 되어있다.

- 이처럼 사후관리업종의 진입과 행정절차가 모호한 이유에는 그간 농업용기계의 사후관리를 제조업체·수입업자에게 의무화하면서, 보조금과 연계된 사후관리를 대행하는 지역별 비경쟁적인 사후관리 업체를 설치·운영하여 온 규제환경(생산 업체의 제한, 보조금의 지급 등)에 기인하는 것으로 보인다.
- 결국 농업용기계의 사후관리업은 고시에서 진입 및 진입 이후의 퇴출, 행정처분의 기준이 마련되어 있는 규제로서 상위규정에 업종의 업무범위, 진입을 위한 행정절차, 행정제재를 명확하게 하는 업종으로서의 규제정비가 우선적으로 필요하다고 할 것이다. 진입규제에서 규제의 진입과 퇴출에 관한 규제가 명료하지 않은 규제는 ‘더 나은 규제’의 기준과 거리가 있게 된다.

(2) 규제법정주의 기준에 의한 쟁점

- 위에서 살펴본 바와 같이 농업용기계의 사후관리업에 대한 행정처분(사업취소, 농업기계 공급자에서 제외 등)은 모두 농림축산식품부 고시(농업기계 사후관리업자 지원 및 관리요령)에 규정하고 있다.
- 행정처분은 부담적 규제로서 수익적 규제와 달리 보다 엄격하고 투명한 법적인 근거를 필요로 한다. 현재 사후관리업의 행정제재에 관하여는 농업기계촉진법, 시행령 및 시행규칙 어디에도 행정제재를 고시에 위임한 근거가 없다. 비록 위임의 근거 있다 하더라도 규제법정주의에 의하여 ‘고시’에서는 행정제재를 규정하지 못하게 된다.
- 따라서 농업용 기계 사후관리업의 업종에 대한 진입규제로서의 근거 및 행정절차, 행정처분 등에 관한 규제도 규제법정주의에 입각하여 규제정비를 거쳐 상위법령에 규정이 필요하게 된다.

(3) 시설 및 기술인력 기준에 관한 쟁점검토

- 사후관리업의 기준과 시설은 시행규칙 제17조(별표10)에서 대형, 중형, 소형의 3개의 유형으로 구분하고, 각 유형별로 획일적인 시설규모와 인력 수를 기준으로 제시하고 있다.
- 현재 사후관리업의 대형, 중형, 소형의 구분은 농기계의 판매 또는 수리에서 기계의 전문성 또는 기술력의 차이(예: 원동기 및 동력전달장치, 기타 장치 등)에 따른 취급정도의 구분이 아니라, 단순히 농업용 기계를 1회에 입고할 수 있는 보관능력의 차별화에 불과하다고 할 것이다.
- 이러한 유형의 구분은 단지 신청자의 재정적인 투자능력의 차이를 3개의 유형으로 기준화한 것으로 진입유형을 구분할 실익도 없으며, 정부가 단순히 투자능력에 따라 개입할 필요성이 있는지 논쟁이 가능하게 된다.
- 진입규제에서 통상 진입유형을 구분하고 유형별 시설과 인력기준의 차등적 기준을 설정하는 것은 전문성과 기술력을 달리하거나 취급 대상의 종류를 달리할 필요가 있는 경우에 정부가 개입하여 규제하게 된다. 위 [사례 3]은 투자재원의 차이에 의해 차등화하는 것으로 정부가 개입할 필요성이 낮다고 할 것으로 취급하고자 하는 물량의 정도를 기준으로 진입을 차등화 하는 것은 '더 나은 규제'가 되지 못하며, 정부 개입의 정당성이 부족하다고 할 것이다.
- 이 경우 재원 투자의 정도에 따른 진입유형을 통합하고 시설, 인력기준의 진입 기준을 최소기준을 설정하여, 신청자가 더 많은 사후관리(판매와 수리)를 하고자 하면 큰 규모의 시설을 갖추게 되고, 적은 사후관리(판매와 수리)만을 하고자 하면 작은 규모에서 출발할 수 있도록 하는 방안이 '더 나은 규제'가 된다고 할 것이다.

2.2.3 개선방안 제시

- 본 연구는 위 [사례 3] 농업용기계의 사후관리업에 관한 진입규제에 대하여, 위 검토사항과 제5장에서 제시한 수단의 선택기준에 입각하여 다음과 같은 개선방

안을 제시할 수 있다.

<표 6-3> 농업용기계의 사후관리업에 관한 진입규제 개선방안

구분	개선방안
기본적인 규제 개혁의 정비방향	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사후관리업의 진입, 업무범위(농기계 판매 및 사후관리 등), 행정 체제 등에 관하여 업종으로서의 명확한 규제 정비 (예시) <ul style="list-style-type: none"> - 사후관리업의 정부지원 여부와 관계없는 농기계 판매여부의 판단 및 규정 - 사후관리업의 진입과 퇴출절차에 관한 규정 - 업종 퇴출 및 행정처분의 기준 등
유형분류 및 유형별 시설 및 인력기준(시행규칙 별표 10)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시설규모에 따른 유형(대형, 중형, 소형) 구분을 폐지하여 통합 <ul style="list-style-type: none"> - 유형구분이 필요할 경우, 사후관리(수리) 기술력의 정도, 판매대상 기계의 유형 등을 기준으로 유형화 ○ 획일적 시설기준은 최소기준으로 완화하고 사후관리업자가 취급하고자 하는 사후관리의 양에 따라 규모를 구비하도록 조정 ○ 획일적 인력기준은 최소기준으로 완화하거나 사후관리의 기술정도에 따라 필요한 인력기준을 설정
규제법정주의에 의한 규제의 상위법령에 규정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정처분(사업취소, 기계 공급자 제외 등)에 관한 규제 ○ 제출필증 교부, 폐업신고 등 진입과 퇴출 절차에 관한 주요한 사항

2.3 인증.검사기관의 지정규제

- 인증 또는 검사기관의 지정기준은 경제적규제의 품질규제이면서 진입규제의 성격이 혼재된 규제이다. 본 연구에서는 유사한 성격의 농산물우수관리 인증기관(농수산물품질관리법), 친환경농산물 및 유기식품등의 인증심사기관(친환경농업업육성 및 유기식품 등의 관리지원에 관한 법률) 등 2개 규제를 사례로 선정하여

개선방안을 검토한다.

2.3.1 규제현황

[사례 4] 농산물 우수관리인증기관의 지정규제

○ **농수산물품질관리법** 제9조(우수관리인증기관의 지정 등) ① 농림축산식품부장관은 우수관리인증에 필요한 인력과 시설 등을 갖춘 자를 우수관리인증기관으로 지정하여 우수관리인증을 하도록 할 수 있다. 다만, 외국에서 수입되는 농산물에 대한 우수관리인증의 경우에는 농림축산식품부장관이 정한 기준을 갖춘 외국의 기관도 우수관리인증기관으로 지정할 수 있다.

②- ④ 생략

⑤ 우수관리인증기관의 지정기준, 지정절차 및 지정방법 등에 필요한 세부사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

○ **농수산물품질관리법 시행규칙** 제19조(우수관리인증기관의 지정기준 및 지정절차 등) ① 법 제9조제1항 본문에 따른 우수관리인증기관의 지정기준은 별표 3과 같다.

② 생략

③ 법 제9조제2항에 따라 우수관리인증기관으로 지정받으려는 자는 별지 제6호서식의 농산물우수관리인증기관 (지정·갱신)신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 국립농산물품질관리원장에게 제출하여야 한다.

1. 정관

2. 농산물우수관리 인증계획 및 인증업무규정 등을 적은 우수관리인증 사업계획서

3. 제1항에 따른 우수관리인증기관의 지정기준을 갖추었음을 증명할 수 있는 서류

④-⑦ : 생략

⑧ 우수관리인증기관 지정에 필요한 세부 사항은 국립농산물품질관리원장이 정하여 고시한다.

(별표 3) 우수관리인증기관의 지정기준(시행규칙 제19조제1항 관련)

1. 조직 및 인력

가. 조직

- 1) 법인으로서 인증업무를 수행하는 전담조직을 갖추고 인증기관의 운영에 필요한 재원확보 등 재무구조가 건실할 것
- 2) 인증업무 외의 업무를 수행하고 있는 경우 그 업무를 수행함으로써 인증업무가 불공정하게 수행될 우려가 없을 것

나. 인력

- 1) 인증심사원은 5명 이상(상근 2명 이상)이어야 한다.
- 2) 인증심사원은 다음의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 국립농산물품질관리원장이 정한 바에 따라 인증심사원의 역할과 자세, 인증 관련 법령, 인증심사 기준, 인증심사 실무 등의 교육을 받은 사람으로서 심사업무를 원활히 수행할 수 있어야 한다.
 - 가) 「고등교육법」 제2조제1호에 따른 대학에서 학사학위를 취득한 사람 및 이와 같은 수준 이상의 학력이 있는 사람
 - 나) 「고등교육법」 제2조제1호에 따른 대학 또는 제4호에 따른 대학 또는 전문대학에서 전문학사학위를 취득한 사람 또는 이와 같은 수준 이상의 학력이 있는 사람으로서 농업 관련 기업체·연구소·기관 및 단체 등에서 농산물의 품질관리업무를 2년 이상 담당할 경력에 있는 사람
 - 다) 「국가기술자격법」에 따른 농림분야의 기술사·기사·산업기사 또는 별제105조에 따른 농산물품질관리사 자격증을 소지한 사람. 다만, 산업기사 자격증을 소지한 사람은 농업 관련 기업체·연구소·기관 및 단체 등에서 농산물의 품질관리업무를 2년 이상 담당할 경력에 있는 사람이어야 한다.
 - 라) 농업 관련 기업체·연구소·기관 및 단체 등에서 농산물의 품질관리업무를 3년 이상 담당할 경력에 있는 사람
 - 마) 우수관리인증기관에서 2년 이상 인증업무와 관련된 업무를 담당할 경력이 있는 사람

2. 시설

- 가. 토양, 수질, 잔류농약, 중금속, 미생물 등을 분석할 수 있어야 하며, 분석시설은 해당 부·처·청, 공인기관 및 국립농산물품질관리원장이 지정한 분석시설이어야 한다.

- 나. 대학 및 연구소 등 공인분석기관과 업무협약체결을 통해 분석 등의 업무를 수행할 경우에는 가목에 따른 분석실을 갖추지 않을 수 있다.

3. 인증업무규정

인증업무에 관한 규정에는 다음 각 목의 사항이 포함되어야 한다.

가. 인증농가 이력관리 방법

나. 인증의 절차 및 방법

다. 인증의 사후관리

라. 인증수수료 및 그 징수방법

마. 인증심사원 준수사항 및 인증심사원의 자체관리·감독 요령

바. 인증심사원 교육

사. 다음의 업무수행을 위한 인증위원회의 구성, 운영에 관한 사항

- 1) 인증업무 방침의 수립
- 2) 인증 장기 계획 및 발전방향 수립
- 3) 인증운영에 관한 주요 사항의 심의

아. 그 밖에 국립농산물품질관리원장이 인증업무의 수행에 필요하다고 인정한 사항

○ 농수산물우수인증기관 지정 및 운영요령(국립농산물품질관리원 고시) 제4조(인증기관 지정심사 등) ①-② 생략

③ 규칙 제19조제3항의 첨부서류에 관하여 필요한 세부사항과 규칙 별표 3의 "3. 인증업무규정 중 자목" 인증업무의 수행에 필요하다고 인정하는 사항은 별표 1과 같다.

[별표 1] 농산물우수관리인증기관 지정신청서 첨부서류 및 인증업무 수행에 필요한 사항(농산물품질관리원고시 제4조 관련)

1. 첨부서류에 관하여 필요한 세부사항

가. 인증기관의 인증계획 등 사업계획서에 관한 사항

○ 사업개요, 인증기관의 조직, 인증업무관련 사업계획

나. 인증기관의 지정기준을 갖추었음을 증명할 수 있는 서류에 관한 사항

1) 조직 및 인력

구분	구비요건
가) 조직	(1) 국제표준화기구(ISO)와 국제전기표준회의(IEC)가 정한 제품인증시스템을 운영하는 기관을 위한 요구사항(ISO/IEC 17065)의 기준에 적합하여야 한다. (2) 인증업무를 전담하는 조직으로서 제3자 인증을 원칙(인증기관의

구분	구비요건
	<p>임원, 인증심사원 등의 자기인증 금지)으로 하며, 공정성을 보장할 수 있는 문서화된 조직구조를 보유하여야 한다.</p> <p>(3) 법인체임을 입증하는 문서를 구비하여야 한다.</p> <p>(4) <u>최소 6개월 이상 인증기관 운영에 필요한 자금(인증심사원 등의 임금, 사무실 운영경비 등)을 다음 각 호의 하나의 방법으로 확보하여야 한다.</u></p> <p><u>(가) 법인통장에 보유하고 이를 항상 유지</u></p> <p><u>(나) 인증기관 운영에 필요한 재원을 확보하였다는 객관적인 근거자료 보유 및 제시</u></p> <p>(5) <u>인증기관의 인증조직은 공정한 업무수행을 위해 인증업무 외에 다음 각 호의 업무를 수행하여서는 아니 된다.</u></p> <p><u>(가) 농자재의 제조·가공·유통 및 판매</u></p> <p><u>(나) 우수관리인증 농산물 등의 유통·판매</u></p> <p><u>(다) 농산물우수관리인증과 관련된 제품 제공</u></p> <p>(6) 인증기관의 내부 부서별 인증 활동에 관한 권한 및 책임을 명확히 규정하여야 한다.</p> <p>(7) 인증업무 수행 과정에서 발생한 배상책임 등의 규정을 보유하고, 이를 이행하여야 한다.</p> <p>(8) 인증기관은 인증업무와 관련하여 공정하여야 하며, 인증의 승인·갱신, 유효기간연장, 정지 및 취소와 인증 범위의 확대 등과 관련된 결정에 대하여 책임을 져야 한다.</p> <p>(9) 인증기관의 조직, 사업내용, 재무구조 등 인증업무의 공정성 여부를 검토하기 위해 필요한 정보를 요구하는 때에 이를 제공하여야 한다.</p> <p>(10) <u>인증업무를 수행함에 있어 인증기관 대표, 인증심사원, 인증심의관은 각각 독립성을 확보하여야 한다. 다만, 인증심의관은 인증심사원과 인증기관대표와 겸직할 수 있으나, 인증심의관이 인증심사원으로서 심사한 건은 심의를 할 수 없다.</u></p> <p>(11) 인증기관은 인증심사원이나 인증심의관의 인증업무에 영향을 미칠 수 있는 내외부적인 어떠한 상업적, 재정적, 기타 일체의 압력으로부터 영향을 받거나 받을 우려가 없어야 한다.</p> <p>(12)~ (15) 생략</p>
나) 인력	<p>(1) 인증심사원 5명 이상(상근 2명 이상)을 갖추어야 하며, 인증기관 지정 이후 다음의 인증심사원 확보기준에 따라 인증심사원을 확보하여야 한다.</p> <p><u>(가) 상근 인증심사원 1인당 연간(매년 1.1일부터 12.31일까지) 1,000농가 이하를 심사하고, 관리농가수는 상시 1,000농가이하하여야 한다.</u></p>

구분	구비요건
	<p>(나) 비상근 인증심사원의 경우에는 위 상근 인증심사원의 심사·관리 농가수 기준의 1/2을 적용한다. 다만, 비상근 인증심사원이 심사·관리하는 농가수 합계는 다른 인증기관의 농가수를 합하여 700농가 이내이어야 한다.</p> <p>(2) 인증심사원은 다음 각 호의 업무를 수행하여서는 아니 되며, 비상근 인증심사원의 경우 원장이 이를 확인하기 위하여 필요한 자료를 요구하는 때에는 요구자료를 제출하여야 한다.</p> <p>(가) 농자재의 제조·유통·판매</p> <p>(나) 우수관리인증 농산물 등의 유통·판매</p> <p>(다) 농산물우수관리인증과 관련된 제품 제공</p> <p>(라) 기타 인증업무가 불공정하게 수행될 우려가 있는 업무</p> <p>(3) -생략-</p>

2) 시설

심사사항	구비요건
가) 사무실 등	<p>(1) 인증의 상담, 서류의 보관, 인증업무의 처리를 위해 필요한 사무실과 사무관련 장비 등을 충분히 갖추어야 한다.</p> <p>(2) 인증서류의 분실, 도난 등이 발생하지 않도록 보안시설을 갖추어야 한다.</p> <p>(3) 인증사무실 내에 농자재를 홍보·진열·보관·판매하여서는 아니 된다.</p> <p>(4) 규칙 및 (1)부터 (3)까지에서 정한 지정기준을 갖추었음을 증명할 수 있는 자료를 구비하고 원장이 요구하는 때에는 이를 제공하여야 한다.</p>
나) 검정실	<p>(1) 인증기관이 인증품 등의 계측 및 분석을 직접 수행하는 경우 검정실을 설치하고 (2)에 따른 공인분석기관 지정을 받아야 한다.</p> <p>(2) 공인분석기관이란 해당 부·처·청, 공인기관이 지정한 안전성 분석기관, 농촌진흥청 소속 시험연구기관, 국립농산물품질관리원, 농업기술실용화재단, 도 농업기술원, 시·군 농업기술센터, 시·도 보건환경연구원, 국립농산물품질관리원장·국립환경과학원장이 정한 전문 검사기관을 말한다.</p> <p>※ 외국인증기관의 경우 ISO 등 국제적으로 신인도 있는 기구의 공인을 받았거나, 해당국가의 관련법령에 따라 분석기관으로 지정·승인된 기관은 규칙 별표 3 제2호 가의 공인분석기관으로 간주한다.</p> <p>(3) 인증기관이 인증품 등의 계측 및 분석 업무를 외부에 위탁하는 경우 (2)의 공인분석기관과 다음 사항을 포함하여 위탁계약을 하여야 한다. 이 경우 위탁계약서 또는 업무협약서 등 증거서류를 인증기</p>

심사사항	구비요건
	<p>관 지정(갱신)신청 시 제출하여야 한다.</p> <p>(가) 인증기관이 요청하여 실시한 검사의 원본자료(raw data)를 2년 이상 보관하고 국립농산물품질관리원 및 인증기관의 요구가 있는 경우 이를 제공하여야 한다는 사항</p> <p>(나) 검사시료는 검사성적서를 통보한 날로부터 15일 이상 보관하고, 국립농산물품질관리원 및 인증기관의 요구가 있는 경우 이를 제공하여야 한다는 사항</p> <p>(다) 국립농산물품질관리원의 검사실태 조사 또는 검사기관 평가에 협조하여야 한다는 사항</p> <p>(라) 시험연구기관의 업무정지, 지정취소 시 인증기관에 통지하여야 한다는 사항</p> <p>(마) 위탁업무의 범위, 계측 및 분석방법, 분석기간, 수수료, 기밀유지, 협약의 유효기간, 계약해지 조건, 책임의 소재 등에 관한 사항</p> <p>(바)- (사) 생략</p> <p>(4) 위탁업무의 범위는 다음과 같다. - 토양, 용수, 농산물 잔류농약, 농산물 중금속, 미생물</p> <p>(5) 분석기간은 14일 이내이어야 한다.</p> <p>(6)-(7) 생략</p>

3) 인증업무 규정

심사사항	구비요건
가) 일반 원칙	<p>(1) 인증업무 규정은 가목에서부터 타목까지의 내용과 구비요건을 갖추어야 하며 이를 상시 준수하여야 한다.</p> <p>(2)- (4) 생략</p>
나) 인증의 기준 및 인증업무 범위	<p>(1) 인증기준은 규칙 제8조의 우수관리인증 기준과 농산물우수관리 인증 등에 관한 세부실시요령(국립농산물품질관리원 고시)을 적용한다. 다만, 객관적인 사유가 인정되는 경우 이 보다 강화된 기준을 정하여 적용할 수 있다.</p> <p>(2) 인증 대상지역 및 대상품목의 범위를 정하여 인증업무를 수행하여야 한다.</p> <p>(가) 국내 인증업무를 수행하고자 하는 경우에는 인증업무 수행 지역(전국, 시·도, 시·군)을 규정하여야 한다.</p> <p>(나) 국외 인증업무를 수행하고자 하는 경우에는 인증대상 국가를 규정하여야 한다.</p> <p>(다) 인증 대상품목의 범위는 농산물 중 식용을 목적으로 생산·관리한</p>

심사사항	구비요건
	농산물 중 전체, 품목군별, 특정 품목별로 인증 품목을 정할 수 있다.
다) 인증심의관 운영방법	<p>(1) 인증기관의 장은 인증기준에 따라 인증의 적합여부를 판정하기 위해 <u>인증심의관에 의한 심의토록 하여야 한다.</u></p> <p>(2) 인증기관은 인증심의관의 준수사항을 다음 사항을 포함하여 규정하고 이를 준수하도록 하여야 한다.</p> <p>(가) 사실에 근거하여 공정하고 객관적인 심의를 하여야 한다.</p> <p>(나) 인증심의과정에서 알게 된 사실에 대하여 비밀을 유지하여야 한다.</p> <p>(다) 신청인과 친족관계인 경우, 경제적인 이해관계가 있는 경우 등 공정한 심의를 할 수 없는 경우 기피신청을 하여야 한다.</p> <p>(라) 신청인 또는 인증기관으로부터 대가를 목적으로 금품이나 향응을 제공받아서 아니 된다.</p> <p>(마) 인증심의 과정에서 인증의 적합여부를 판단하기 어려운 경우에는 해당 항목에 대해 추가자료를 요구할 수 있다.</p> <p>(3) 인증기관은 인증심의관에 대하여 준수사항 위반 시 자체 처분규정을 제정하고 실천하여야 한다.</p> <p>(4) 인증기관은 인증심의관 역할을 규정하여 운용하여야 한다.</p>
라) 인증업무 실시방법	인증기관은 인증신청을 받은 경우 법, 영, 규칙 및 농산물우수관리 인증 등에 관한 세부 실시요령(국립농산물품질관리원 고시)을 적용한다. 다만, 객관적인 사유가 인정되는 경우 위 관련규정보다 강화된 기준을 정하여 적용할 수 있다.
마) 인증의 사후관리 방법	<p>(1) 인증기관은 인증심사원으로 하여금 인증을 받은 자의 농장소재지를 방문하여 인증기준의 준수여부 등에 대한 사후관리 조사를 하게 하여야 한다.</p> <p>(2) 사후관리의 조사방법, 조사주기는 원장이 정한 요령을 따라야 한다. 다만, 인증기관이 필요하다고 판단하는 경우 이보다 강화된 기준을 적용할 수 있다.</p> <p>(3) 사후관리 담당자 및 조사시기, 횟수 등을 규정하고 이를 준수하여야 한다.</p> <p>(4)-(8) 생략</p>
바) 인증수수료	<p>(1) 인증수수료는 규칙 제139조에 따라 신청수수료, 인증심사원의 출장비(현장심사 및 생산과정조사) 항목으로 나누어 부과하고 수납 시 신청인에게 부과내역을 기재한 영수증을 교부하여야 한다.</p> <p>(2) 인증심사원의 출장비 산정을 위한 출장기간과 출장인원 산정기준</p>

심사사항	구비요건
	<p>을 정하고 기준에 따라 부과하여야 한다.</p> <p>(3) 인증신청수수료 및 출장비는 규칙 별표 33 수수료 기준과 동일하여야 한다.</p> <p>(4) <u>인증수수료는 인증신청 시 납부 받아야 한다.</u></p> <p>(5) 인증수수료 중 출장비는 출장인원 축소, 인증신청 취하, 인증취소, 심사결과 부적합 등 반환사유별 문서화된 반환규정을 갖추고, 반환사유가 발생할 경우 이에 해당하는 금액을 즉시 반환하여야 한다. 다만, 인증기관의 잘못으로 인증이 취소된 경우에는 전액 반환하여야 한다.</p> <p>(6)-(7) 생략</p>
<p>사) 인증심사원 준수사항 및 자체 관리·감독</p>	<p>(1) 인증기관은 인증심사원의 준수사항으로 다음 사항을 포함하여 규정하고, 이를 준수하도록 하여야 한다.</p> <p>(가) 인증심사원은 사실에 근거하여 공정하고 객관적인 심사를 하여야 한다.</p> <p>(나) 인증심사원은 인증기준으로 설정된 모든 항목에 대한 심사를 하여야 하며, 심사결과를 누락 없이 사실대로 기재하여 인증기관에 제출하여야 한다.</p> <p>(다) 인증심사원은 인증심사과정에서 알게 된 사실에 대하여 비밀을 유지하여야 한다.</p> <p>(라)-(사) 생략</p> <p>(2) 생략</p>
<p>아) 인증심사원 교육</p>	<p>(1) 인증기관은 소속 인증심사원에 대해 제16조에 따른 교육을 받도록 하여야 한다.</p> <p>(2) <u>인증기관은 소속 인증심사원에 대해 연 1회 4시간 이상 자체교육 계획을 수립하여 실시하여야 한다.</u></p> <p>(3) 인증기관은 신규로 지정된 인증심사원에 대해 숙련된 인증심사원과 함께 3건 이상을 심사한 후 단독 심사를 하도록 하여야 한다.</p>
<p>자) 불만 및 분쟁 처리절차 및 조치방법</p>	<p>(생략)</p>
<p>차) 인증업무의 독립적 수행체계</p>	<p>(생략)</p>
<p>카) 인증</p>	<p>(1) 인증의 승인·갱신·연장·변경·취소의 절차에 관한 규정을 갖추</p>

심사사항	구비요건
의 승 인 · 갱 신·연장 · 변경 · 취 소 등의 결정	고, 이를 준수하여야 한다. (2) 인증의 승인 · 갱신 · 연장 · 변경 · 취소 등의 권한을 외부인 또는 외부기관에 위임할 수 없다. (3) 인증의 승인 · 갱신 · 연장 · 변경 · 취소 등의 결정과정에서 어떠한 상업적, 재정적 영향을 받을 우려가 없어야 한다.
타) 기타	(1) 인증기관 명칭 등의 변경으로 인증품 표시사항 변경사유가 발생한 경우 해당사항을 인증 받은 자에게 통보하고, 통보 후 1년 이내에 표시사항을 변경하도록 하여야 한다. (2) 인증기관은 <u>규칙 제10조제1항에 따라 인증신청서와 구비서류, 인증심사보고서와 심사자료, 인증받은 자에 대한 사후관리에 관한 자료 등을 인증유효기간이 끝난 후 2년간 보관하여야 한다.</u> (3) 이하생략

[사례 5] 유기식품등의 인증심사기관 지정규제

- **친환경농업업 육성 및 유기식품 등의 관리지원에 관한 법률** 제26조(인증기관의 지정 등) ① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 유기식품등의 인증과 관련하여 제26조의2에 따른 인증심사원 등 필요한 인력과 시설을 갖춘 기관 또는 단체를 인증기관으로 지정하여 유기식품등의 인증을 하게 할 수 있다.
 - ② -⑤ 생략
 - ⑥ 제1항부터 제5항까지의 인증기관의 지정기준, 인증업무의 범위, 인증기관의 지정 및 갱신 관련 절차, 인증기관의 지정 및 갱신 관련 평가업무의 위탁과 인증기관의 변경신고에 필요한 구체적인 사항은 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정한다.

- **친환경농업업 육성 및 유기식품 등의 관리지원에 관한 법률 시행규칙** 제26조(인증기관의 지정 신청) ① 법 제26조제1항에 따라 국립농산물품질관리원장이 인증기관을 지정하려는 경우에는 해당 연도의 1월 31일까지 해당 연도의 지정 신청기간 등 인증기관 지정에 관한 사항을 공고하여야 한다.
 - ② 인증기관으로 지정받으려는 기관 또는 단체는 법 제26조제2항에 따라 제1

항에 따른 지정 신청기간에 별지 제13호서식의 인증기관 지정신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 국립농산물품질관리원장에게 제출하여야 한다.

1. 인증업무의 범위 등을 적은 사업계획서
2. 제27조에 따른 인증기관의 지정기준을 갖추었음을 증명할 수 있는 서류

○ **시행규칙** 제27조(인증기관의 지정기준) ① 법 제26조제1항·제3항 및 제6항에 따른 인증기관의 지정기준은 별표 9와 같다.

② 제1항에 따른 인증기관 지정기준에 관한 세부 사항은 국립농산물품질관리원장이 정하여 고시한다.

(별표 9) 인증기관의 지정기준(시행규칙 제27조제1항 관련)

1. 조직 및 인력

국제표준화기구(ISO)와 국제전기표준회의(IEC)가 정한 제품인증시스템을 운영하는 기관을 위한 요구사항(ISO/IEC Guide 170 65)에 적합한 경우로서 다음의 기준을 충족해야 함

가. 조직

- 1) 인증업무를 수행하는 상설 전담조직을 갖추고 인증기관의 운영에 필요한 재원을 확보하고 있을 것
- 2) 인증업무 외의 업무를 수행하고 있는 경우 인증기관(대표, 인증심사원 등 소속 임직원을 포함 한다)은 유기농업자재의 제조·유통·판매나 유기식품등 인증, 무농약농산물 인증을 위한 컨설팅 또는 관련 제품이나 서비스의 제공 등을 행함으로써 인증업무가 불공정하게 수행될 우려가 없을 것

나. 인력

- 1) 인증심사원을 5명 이상 갖출 것. 다만, 인증기관 지정 이후에는 인증업무량 등에 따라 국립농산물품질관리원장이 정하는 인증심사원을 추가적으로 확보할 수 있을 것
- 2) 인증심사원은 법 제26조의2제1항에 따라 심사원의 자격을 부여받은 자일 것

2. 시설

가. 인증기관이 인증품의 계측 및 분석을 직접 수행하는 경우 공인시험연구기관지정기준에 따른 검정실을 설치할 것. 이 경우, 공인시험연구기관 지정을 받아야 한다.

나. 외부에 위탁하여 인증품의 계측 및 분석 등의 업무를 수행할 경우에는 가목에 따른 검정실을 갖추지 아니할 수 있다. 이 경우 인증기관은 인증품의 계측 및 분석을 위탁받은 기관(이하 "수탁기관"이라 한다)이 그 결과의 신뢰성과 정확성을 확보

할 수 있도록 다음 사항을 준수하여야 한다.

- 1) 수탁기관이 해당 분야의 공인시험연구기관으로 지정받았는지와 이를 유지하고 있는지를 확인하고 관련 증명자료를 비치할 것
- 2) 수탁기관이 준수하여야 하는 다음의 사항을 수탁기관에 통보하고 수탁기관이 성실하게 이행하지 않는 경우 해당 수탁기관에 대한 위탁을 중지할 것
 - 가) 관련규정에서 정한 절차와 방법에 따라 계측 및 분석을 실시한다는 사항
 - 나) 계측 및 분석 관련 자료와 해당 시료를 보관하고 인증기관 또는 국립농산물품질관리원의 요구가 있는 경우 제공하여야 한다는 사항
 - 다) 인증기관 또는 국립농산물품질관리원이 검사의 절차 및 방법 등에 대한 현장 확인을 요구하는 경우 이에 협조하여야 한다는 사항
- 3) 수탁기관이 검사 관련 기록을 위조·변조하여 검사성적서를 발급하거나 검사를 하지 아니하고 검사성적서를 발급하는 등 검사성적서를 거짓으로 발급하는 것으로 확인되는 경우에는 지체 없이 국립농산물품질관리원장에게 보고하고 해당 기관에 위탁을 중지할 것

3. 인증업무규정

인증업무규정에는 다음의 사항이 포함되어야 하고, 이를 준수하여야 한다.

가. 인증업무 실시방법

나. 인증의 사후관리방법

다. 인증 수수료

라. 인증심사원의 준수사항 및 인증심사원의 자체관리·감독 요령

마. 인증심사원에 대한 교육계획

바. 인증의 품질을 보장할 수 있는 관리지침과 이에 대한 시행절차, 내부 감독 등을 포함한 매뉴얼

사. 인증업무와 관련하여 제기된 불만 및 분쟁에 대한 처리 절차와 조치방법에 관한 사항

아. 인증심사, 인증 결정, 인증활동 등 인증업무를 독립적으로 수행할 수 있는 관리체계에 관한 사항

자. 모든 신청자가 인증서비스를 이용할 수 있고, 인증의 승인·유지·확대·취소 등의 결정에 대해 어떠한 상업적이나 재정적 등의 압력으로부터 영향을 받지 않는다는 사항

차. 국립농산물품질관리원장이 인증업무 수행에 필요하다고 인정하여 정하는 다음 사항

1) 가목부터 자목까지에 관한 세부적인 사항

2) 그 밖에 인증업무 수행에 필요하다고 인정하여 정하는 사항

- 친환경농축산물 및 유기식품등의 인증기관 지정 운영요령(국립농산물품질관리원 고시) 제4조(지정 신청) ① 규칙 제26조제2항에 따른 인증업무의 범위 등을 기재한 사업계획서에 포함되어야 할 사항과 인증기관의 지정기준을 갖추었음을 증명할 수 있는 서류는 별표 1과 같다.
- ③ 인증기관으로 지정을 받고자 하는 자는 규칙 별지 제13호서식의 인증기관 지정(갱신)신청서에 규칙 제26조제2항제1호와 제2호의 서류를 첨부하여 원장에게 제출하여야 한다.
- 제5조(지정기준) 규칙 제27조제2항 및 제44조에 따른 인증기관 지정기준의 세부사항은 별표 1과 같다

(별표1) 인증기준 지정기준의 세부사항(농산물품질관리원고시 제5조 관련)

1) 조직.인력

심사사항	구비요건
가. 조직	1) 국제표준화기구(ISO)와 국제전기표준회의(IEC)가 정한 제품인증시스템을 운영하는 기관을 위한 요구사항(ISO/IEC 17065)의 기준에 적합하여야 한다. 2) 인증업무를 전담하는 조직으로서 제3자 인증을 원칙으로 하며, 공정성을 보장할 수 있는 문서화된 조직구조를 보유하여야 한다. 3) 법인체임을 입증하는 문서를 구비하여야 한다. 4) <u>최소 3개월 이상 인증기관 운영에 필요한 자금(인증심사원 등의 임금, 사무실 운영경비, 사후관리 등)을 다음 각 호 중 하나 이상의 방법으로 항상 유지 하여야 한다.</u> 가) 법인통장에 보유하고 이를 항상 유지 나) <u>인증기관 지정취소, 부도 및 해산, 인증기관 지정 반납 시 인증사업자 사후관리비, 인증심사 부실로 인한 인증사업자 피해 등을 보상할 수 있는 관련보험 가입</u> 다) <u>인증기관 운영에 필요한 재원을 확보하였다는 객관적인 근거자료 보유 및 제시</u> 5) <u>인증기관(대표, 이사, 감사, 인증심사원, 등 임직원과 주주를 포함 한다) 및 인증심의관은 공정한 업무수행을 위해 인증업무 외에 다음 각 호의 업무를 수행하여서는 아니 된다.</u> 가) <u>농축산물 생산에 이용되는 자재의 제조·가공·유통 및 판매</u> 나) <u>유기농산물등의 유통·판매</u> 다) <u>유기농산물등의 인증을 위한 컨설팅 또는 관련 제품이나 서비스의</u>

심사사항	구비요건
	<p>제공</p> <p>6) 인증기관의 내부 부서별(지방 사무소 포함) 인증 활동에 관한 권한 및 책임을 명확히 규정하여야 한다.</p> <p>7) 인증업무 수행 과정에서 발생한 배상책임 등의 규정을 보유하고, 이를 이행하여야 한다.</p> <p>8) 인증기관은 인증업무와 관련하여 공정하여야 하며, 인증의 승인·갱신, 유효기간연장, 정지 및 취소와 인증 범위의 확대 등과 관련된 결정에 대하여 책임을 져야 한다.</p> <p>9) 인증기관의 조직, 사업내용, 재무구조 등 인증업무의 공정성 여부를 검토하기 위해 필요한 정보를 요구하는 때에 이를 제공할 수 있어야 한다.</p> <p>10) 인증업무를 수행함에 있어 <u>인증기관 대표, 이사, 감사 등 임원과 인증심의회 및 주주는 인증심사원을 겸할 수 없다.</u></p> <p>11) 인증기관은 인증업무에 영향을 미칠 수 있는 어떠한 상업적, 재정적, 기타 일체의 압력으로부터 영향을 받거나 받을 우려가 없어야 한다.</p> <p>12)-15) 생략.</p>
나. 인력	<p>1) <u>상근 인증심사원 5명 이상(농축산물 인증업무 외 유기가공품 인증업무 수행 시에는 규칙 별표 9의2에 따른 자격기준 중 식품분야 자격을 갖춘 인증심사원을 1명이상 추가 확보)을 갖추어야 하며, 심사원 1명 당 심사 및 관리농가수는 다음 각 호와 같다.</u></p> <p>가) <u>상근 인증심사원 1인당 연간(매년 1.1일부터 12.31일까지) 400사업자 이하를 심사하고, 관리농가수는 상시 400사업자 이하여야 한다.</u></p> <p>나) <u>단체신청 건의 경우 1개 단체가 400사업자 이상인 경우에는 상근 인증심사원 1인이 심사·관리할 수 있다.</u></p> <p>다) <u>비상근 인증심사원의 경우에는 위 상근 인증심사원의 심사·관리농가수 기준의 1/2을 적용한다. 다만, 비상근 인증심사원이 심사·관리하는 농가수 합계는 다른 인증기관의 농가수를 합하여 200사업자 이내이어야 한다.</u></p> <p>2) <u>인증심사원은 다음 각 호의 업무를 수행하여서는 아니 되며, 비상근 인증심사원의 경우 원장이 이를 확인하기 위하여 필요한 자료를 요구하는 때에는 요구자료를 제출하여야 한다.</u></p> <p>가) 농자재의 제조·유통·판매</p> <p>나) 유기농산물등의 유통·판매</p> <p>다) 유기농산물등의 <u>인증을 위한 컨설팅 또는 관련 제품이나 서비스의 제공</u></p> <p>라) 기타 인증업무가 불공정하게 수행될 우려가 있는 업무</p> <p>3)- 4) 생략</p>

2) 시설

심사사항	구비요건
가. 사무실 등	1) 인증의 상담, 서류의 보관, 인증업무의 처리를 위해 필요한 사무실과 사무관련 장비 등을 충분히 갖추어야 한다. 2) 인증서류의 분실, 도난 등이 발생하지 않도록 보안시설을 갖추어야 한다. 3) <u>인증사무실 내에 농자재를 홍보·진열·보관·판매하여서는 아니 된다.</u> 4) 생략
나. 검정실	1) 인증기관이 인증품의 계측 및 분석을 직접 수행하는 경우 검정실을 설치하고 2)에 따른 공인시험연구기관 지정을 받아야 한다. 2) 공인시험연구기관이란 농촌진흥청, 국립농산물품질관리원(시험연구소·지원·사무소), 농업기술원, 농업기술센터와 다음 각 호의 시험연구기관을 말하며, 각 검사기관의 검사 분야는 개별 법령에 따라 지정된 분야와 다음 각 호에서 정하는 분야에 따른다. 가) 「농수산물품질관리법」 제64조 또는 제99조에 따른 안전성검사기관 또는 검정기관 i) 안전성검사기관 : 농축산물 및 그 가공품과 토양 등에 대한 잔류농약 검사 ii) 검정기관 : 농축산물 및 그 가공품과 토양 등에 대한 잔류농약 또는 항생제(사료·축산물·축산가공식품·가축분뇨에 대한 동물용의약품 검사 포함) 검사 나) 「식품·의약품분야 시험·검사 등에 관한 법률」 제6조제2항제2호에 따른 축산물 시험·검사기관: 축산물·사료·축산가공식품·가축분뇨에 대한 검사 다)~ 차) 생략 3) 인증기관이 인증품의 계측 및 분석 업무를 외부에 위탁하는 경우 2)의 공인시험연구기관과 다음 사항을 포함하여 위탁계약을 하여야 한다. 가) <u>인증기관이 요청하여 실시한 검사의 원본자료(raw data)를 2년 이상 보관하고</u> 국립농산물품질관리원 및 인증기관의 요구가 있는 경우 이를 제공하여야 한다는 사항 나) 검사시료는 검사성적서를 통보한 날로부터 15일 이상 보관하고, 국립농산물품질관리원 및 인증기관의 요구가 있는 경우 이를 제공

심사사항	구비요건
	<p>하여야 한다는 사항</p> <p>다) 국립농산물품질관리원의 검사실태 조사 또는 검사기관 평가에 협조하여야 한다는 사항</p> <p>라)-사) 생략</p> <p>4) 위탁업무의 범위는 다음과 같다.</p> <p>가) 농립산물: 토양, 용수, GMO, 잔류농약</p> <p>나) 축산물: 토양, 용수, 사료, 항생물질</p> <p>다) 가공식품: 용수, 잔류농약, GMO, 항생물질, 첨가물</p> <p>5)-9) 생략</p>

3) 인증업무 규정

심사사항	구비요건
가. 일반 원칙	<p>1) 인증업무 규정은 가목에서부터 타목까지의 내용과 구비요건을 갖추어야 하며 이를 상시 준수하여야 한다.</p> <p>2)-4) 생략</p>
나. 인증의 기준 및 인증업무 범위	<p>1) 인증기준은 규칙 제9조 또는 제40조의 인증기준 및 친환경농축산물 및 유기식품등의 인증에 관한 세부 실시 요령(국립농산물품질관리원 고시)을 적용한다. 다만, 객관적인 사유가 인정되는 경우 이 보다 강화된 기준을 정하여 적용할 수 있다.</p> <p>2) 인증대상 지역범위 및 인증업무의 범위를 정하여 인증업무를 수행하여야 한다.</p> <p>가) 국내 인증업무를 수행하고자 하는 경우에는 인증업무 수행 지역(전국, 시·도, 시·군)을 규정하여야 한다.</p> <p>나) 국외 인증업무를 수행하고자 하는 경우에는 인증대상 국가를 규정하여야 한다.</p> <p>다) 인증업무의 범위는 유기농립산물, 유기축산물, 유기가공식품, 비식용 유기가공품, 무농약농산물, 무항생제축산물, 취급자 중 인증업무를 정하여야 한다.</p>
다. 인증심의 관영 방법	<p>1) 인증기관의 장은 인증기준에 따라 인증의 적합여부를 판정하기 위해 다음과 같이 방법으로 심의하여야 한다.</p> <p>가) 「국가기술택자적법」에 따른 농업·임업·축산, 식품 분야의 기사 이상의 자격을 보유하고 있고, 친환경농축산물 및 유기식품등의 업무 경력이 5년 이상이거나 상근 심사원 경력이 3년 이상인 자(‘인증심의관’이라 한다)에 의한 심의(2016년 10월 8일 부터시행)</p>

심사사항	구비요건
	<p>나)-다) 생략</p> <p>2) 인증기관은 인증심의회관의 준수사항에 다음 사항을 포함하여 규정하고 이를 준수하도록 하여야 한다.</p> <p>가) 사실에 근거하여 공정하고 객관적인 심의를 하여야 한다.</p> <p>나) 인증심의과정에서 알게 된 사실에 대하여 비밀을 유지하여야 한다.</p> <p>다) 신청인과 친족관계인 경우, 경제적인 이해관계가 있는 경우 등 공정한 심의를 할 수 없는 경우 기피신청을 하여야 한다.</p> <p>라) 신청인 또는 인증기관으로부터 대가를 목적으로 금품이나 향응을 제공받 아서는 아니 된다.</p> <p>마) 인증심의 과정에서 인증의 적합여부를 판단하기 어려운 경우에는 해당 항목에 대해 추가자료를 요구할 수 있다.</p> <p>바) 심의회관 1인이 1일 15건 또는 150사업자를 초과하여 심의하지 않아야 한다. 다만, 1건이 150사업자를 초과하는 경우에는 심의할 수 있다.</p> <p>3) 인증기관은 인증심의회관이 준수사항을 위반하는 경우에 대하여 자체 처분규정을 제정하고 실천하여야 한다.</p> <p>4) 인증기관은 인증심의회관의 기능 및 역할, 보수, 위촉 및 해촉 등의 운영 규정을 정하여 운영하여야 한다.</p> <p>5) <삭제></p>
라. 인증업무실시방법	<p>인증기관은 인증신청을 받은 경우 법, 영, 규칙 및 친환경농산물 인증 등에 관한 세부 실시요령(국립농산물품질관리원 고시)을 적용한다. 다만, 객관적인 사유가 인정되는 경우 위 관련규정보다 강화된 기준을 정하여 적용할 수 있다.</p>
마. 인증의사후관리방법	<p>1) 인증기관은 인증심사원으로 하여금 인증을 받은 자의 농장소재지 또는 작업장소재지를 방문하여 인증기준의 준수여부 등에 대한 사후관리 조사를 하게 하여야 한다.</p> <p>2) 사후관리의 조사방법, 조사주기는 원장이 정한 요령을 따라야 한다. 다만, 인증기관이 필요하다고 판단하는 경우 이보다 강화된 기준을 적용할 수 있다.</p> <p>3) 사후관리 담당자 및 조사시기, 횟수 등을 규정하고 이를 준수하여야 한다.</p> <p>4)- 8) 생략</p>
바. 인증수수	<p>1) 인증수수료는 규칙 제71조에 따라 신청비, 인증심사원의 출장비, 인증심사관리비 항목으로 나누어 부과하고 수납 시 신청인에게 부과내역을</p>

심사사항	구비요건																																																																								
료	<p>기재한 영수증을 교부하여야 한다.</p> <p>2) 인증심사원의 출장비 산정을 위한 출장기간과 출장인원 산정기준을 정하고 기준에 따라 부과하여야 한다.</p> <p>3) 인증신청비 및 출장비는 규칙 별표 19 수수료 기준과 동일하여야 한다.</p> <p>4) 규칙 제71조제1항 별표 19 제1호다목에 따른 서류심사, 현장심사, 심사보고서 작성, 생산과정조사 등에 소요되는 표준 심사관리비의 기준은 다음과 같다.</p> <p>가) 농산물</p> <table border="1" data-bbox="411 763 1331 887"> <thead> <tr> <th>농가수</th> <th>1~5</th> <th>6~15</th> <th>16~24</th> <th>25~35</th> <th>36~48</th> <th>49~63</th> <th>64~80</th> <th>81~99</th> <th>100~120</th> <th>121이상</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>금액</td> <td>5</td> <td>15</td> <td>24</td> <td>35</td> <td>48</td> <td>63</td> <td>80</td> <td>99</td> <td>0</td> <td>이상</td> </tr> <tr> <td>천원/농가</td> <td>157</td> <td>118</td> <td>112</td> <td>108</td> <td>105</td> <td>102</td> <td>100</td> <td>98</td> <td>97</td> <td>95</td> </tr> </tbody> </table> <p>나) 축산물</p> <table border="1" data-bbox="411 956 1331 1079"> <thead> <tr> <th>농가수</th> <th>1~5</th> <th>6~15</th> <th>16~24</th> <th>25~35</th> <th>36~48</th> <th>49~63</th> <th>64~80</th> <th>81~99</th> <th>100~120</th> <th>121이상</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>금액</td> <td>5</td> <td>15</td> <td>4</td> <td>35</td> <td>48</td> <td>63</td> <td>80</td> <td>99</td> <td>120</td> <td>상</td> </tr> <tr> <td>천원/농가</td> <td>208</td> <td>149</td> <td>139</td> <td>132</td> <td>127</td> <td>123</td> <td>119</td> <td>117</td> <td>114</td> <td>110</td> </tr> </tbody> </table> <p>다) 유기가공식품·비식용유기가공품, 취급자</p> <table border="1" data-bbox="411 1149 1331 1272"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>유기가공식품·비식용유기가공품</th> <th>취급자</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>천원/업체</td> <td>510</td> <td>342</td> </tr> </tbody> </table> <p>5) 인증기관은 4)의 표준관리비를 참고하여 부과기준을 정하고 그에 따라 징수하여야 한다.</p> <p>6) 인증수수료는 인증신청 시 납부 받아야 한다. 다만, 인증심사관리비 중 일부를 인증이후에 수납하고자 하는 경우에는 별도의 규정을 갖추어야 한다.</p> <p>7) 인증수수료 중 출장비 및 인증심사관리비는 출장인원 축소, 인증신청 취하, 인증취소, 심사결과 부적합 등 반환사유별 문서화된 반환규정을 갖추고, 반환사유가 발생할 경우 이에 해당하는 금액을 즉시 반환하여야 한다. 다만, 인증기관의 잘못으로 인증이 취소된 경우에는 전액 반환하여야 한다.</p> <p>8) 인증기관은 인증심사관리비를 인증기관운영 및 인증업무 외 타목적으로 사용할 수 없으며, 이에 따른 책임을 져야 한다.</p> <p>9) 1)에서 5)에 따라 친환경인증관리 정보시스템에 인증수수료 부과기준을 게시하고, 인증수수료 징수실적을 입력하여야 한다</p>	농가수	1~5	6~15	16~24	25~35	36~48	49~63	64~80	81~99	100~120	121이상	금액	5	15	24	35	48	63	80	99	0	이상	천원/농가	157	118	112	108	105	102	100	98	97	95	농가수	1~5	6~15	16~24	25~35	36~48	49~63	64~80	81~99	100~120	121이상	금액	5	15	4	35	48	63	80	99	120	상	천원/농가	208	149	139	132	127	123	119	117	114	110	구분	유기가공식품·비식용유기가공품	취급자	천원/업체	510	342
농가수	1~5	6~15	16~24	25~35	36~48	49~63	64~80	81~99	100~120	121이상																																																															
금액	5	15	24	35	48	63	80	99	0	이상																																																															
천원/농가	157	118	112	108	105	102	100	98	97	95																																																															
농가수	1~5	6~15	16~24	25~35	36~48	49~63	64~80	81~99	100~120	121이상																																																															
금액	5	15	4	35	48	63	80	99	120	상																																																															
천원/농가	208	149	139	132	127	123	119	117	114	110																																																															
구분	유기가공식품·비식용유기가공품	취급자																																																																							
천원/업체	510	342																																																																							

심사사항	구비요건
사. 인증심사원 준수사항 및 자체관리·감독	<p>1) 인증기관은 인증심사원의 준수사항으로 다음 사항을 포함하여 규정하고, 이를 준수하도록 하여야 한다.</p> <p>가) 인증심사원은 사실에 근거하여 공정하고 객관적인 심사를 하여야 한다.</p> <p>나) 인증심사원은 인증기준으로 설정된 모든 항목에 대한 심사를 하여야 하며, 심사결과를 누락 없이 사실대로 기재하여 인증기관에 제출하여야 한다.</p> <p>다)- 사) 생략</p>
아. 인증심사원 교육	<p>1) <삭제></p> <p>2) 인증기관은 소속 인증심사원에 대해 <u>연 1회 4시간 이상 자체교육</u> 계획을 수립하여 실시하여야 한다.</p> <p>3) 인증기관은 신규로 지정된 인증심사원에 대해 숙련된 인증심사원과 함께 3건 이상을 심사한 후 단독 심사를 하도록 하여야 한다.</p>
자. 불만 및 분쟁 처리 절차 등	생략
차. 인증업무의 독립적수행체계	<p>1) 인증기관의 장은 다음의 자료를 모두 제출한 자에 대하여 인증신청서를 접수하여야 한다.</p> <p>가) 법, 영, 규칙 및 관련고시에서 규정한 친환경농산물인증신청서 및 관련자료</p> <p>나) 인증기관에서 별도로 정하는 자료가 있는 경우 그 자료</p> <p>다) 인증자의 준수사항 및 인증업무와 관련된 정보를 제공하겠다는 신청자의 동의서</p> <p>2)-4) 생략</p> <p>5) 인증심의관은 자신과 이해관계가 있는 신청인에 대하여 인증심의회에 참여할 수 없다.</p> <p>6) 인증기관은 인증업무 추진과정에서 어떠한 경우에도 외부의 영향을 받지 않아야 하며, 인증기관의 독립적 운영체계를 수립하고 이를 이행하여야 한다.</p>
카. 인증의 승인·갱신·연장·변경·취소의 승인·	<p>1) 인증의 승인·갱신·연장·변경·취소의 절차에 관한 규정을 갖추고, 이를 준수하여야 한다.</p> <p>2) 인증의 승인·갱신·연장·변경·취소 등의 권한을 외부인 또는 외</p>

심사사항	구비요건
갱신·연장·변경·취소 등	<p>부기관에 위임할 수 없다.</p> <p>3) 인증의 승인·갱신·연장·변경·취소 등의 결정과정에서 어떠한 상업적, 재정적 영향을 받을 우려가 없어야 한다.</p>
타. 기타	<p>1) 인증기관은 인증 받은 자의 포장재(인증라벨 포함) 제작 및 사용량을 확인하여야 한다.</p> <p>2) 인증기관 명칭 등의 변경으로 인증품 표시사항 변경사유가 발생한 경우 해당사항을 인증 받은 자에게 통보하고, 통보 후 1년 이내에 표시사항을 변경하도록 하여야 한다.</p> <p>3) 인증기관은 규칙 제33조제1항에 따라 인증신청서와 구비서류, 인증심사보고서와 심사자료, 인증사업자에 대한 사후관리 관한 자료 등을 인증유효기간이 끝난 후 2년간 보관하여야 한다.</p> <p>4)-9) 생략</p>

2.3.2 개혁기준에 의한 쟁점검토

(1) 과도한 기준여부에 관한 검토

(가) 인증기관의 운영경비 상시확보 의무

- 위 [사례 4] [사례 5] 의 인증기관에 대한 진입요건에서, 국립농산물품질관리원 고시로 3-6개월 이상의 기관운영비(심사원 인건비, 사무실 운영비 등, [사례 5] 의 경우에는 사후관리 목적의 비용 포함)를 상시 보관토록 하고 있다. 2개 사례 인증기관의 운영경비 확보에 관한 규제의 내용을 비교하여 정리하면 다음과 같다.

〈표 6-4〉 우수농산물관리인증기관과 유기식품인증기관의
운영자금 확보규제 현황

	[사례 4] (우수농산물관리인증기관)	[사례 5] (유기식품 인증심사기관)
운 영 경 비 기 준	<p>〈 관련고시 별표1-조직기준 〉</p> <p>○ <u>최소 6개월 이상</u> 인증기관 운영에 필요한 자금을 다음 각 호의 하나의 방법으로 확보</p> <p>(가) <u>법인통장에 보유하고 이를 항상 유지</u></p> <p>(나) <u>인증기관 운영에 필요한 재원을 확보하였다는 객관적인 근거자료 보유 및 제시</u></p>	<p>〈 관련 고시별표1- 조직기준 〉</p> <p>○ <u>최소 3개월 이상</u> 인증기관 운영에 필요한 자금을 다음 각 호 중 하나 이상의 방법으로 항상 유지</p> <p>가) <u>법인통장에 보유하고 이를 항상 유지</u></p> <p>나) <u>인증기관 지정취소, 부도 및 해산, 인증기관 지정 반납 시 인증사업자 사후관리비, 인증심사 부실로 인한 인증사업자 피해 등을 보상할 수 있는 관련보험 가입</u></p> <p>다) <u>인증기관 운영에 필요한 재원을 확보하였다는 객관적인 근거자료 보유 및 제시</u></p>

○ 통상 진입규제에서는 일정한 규모의 자본금, 공제조합 가입(자본금 대체) 등의 기준규제를 설정하고 있다. 이러한 자본금이나 공제조합의 요건은 진입이 비교적 자유로운 규제에서, 소규모 업체의 난립으로 소비자의 피해 발생을 예방하기 위한 목적으로 규제하고 있으나 그 성격은 소비자 보호 등으로 기업의 운영경비와는 다르다.

- 그러나 위 [사례 4], [사례 5]의 인증기관의 경우에는 진입과정에서 엄격한 심사를 통해 필요한 숫자만큼의 지정이 이루어지게 되어 소규모난립의 우려가 없게 되어 통상의 진입규제에서 요구하는 자본금 성격의 규제가 필요하지 않게 된다.

- 이에 비해 위 2개의 인증기관의 재원확보 요건은 자본금이 아닌 기관의 인건비, 사무실 운영비 등 일상의 운영경비의 확보의무로서, 필요성여부를 떠나 정부위탁 업무를 수행하고 있다고는 하나 정부가 민간기관의 운영경비까지 개입하는 규제로서 유사한 규제사례를 찾아보기 어려운 규제사례가 된다. 기관의 일상 운영비용까지 정부가 개입하는 것은 과도한 규제이기 때문이다.
- 다만 [사례 5]의 유기식품인증기관에 있어서는 심사원 인건비, 사무실 운영비 이외에 사후관리(인증기관 지정취소, 부도 및 해산, 인증기관 지정 반납 시 인증사업자 사후관리비, 인증심사 부실로 인한 인증사업자 피해 등) 목적의 보험가입 규제를 포함하고 있다. 사후관리에 한하여 소비자 보호를 위해 일부 정부개입이 정당화될 수는 있게 된다.
- 인건비, 사무실 운영비 등 민간기관의 운영경비에 대한 정부의 개입은 그 필요성을 떠나 과도한 정부개입으로 폐지가 바람직하다. 다만 [사례 5]에서 규제하고 있는 일부 인증사업자의 잘못으로 인한 소비자의 피해를 위한 최소한의 보험가입 등의 규제는 필요할 것이나 이 또한 규제법정주의에 입각하여 농산물품질관리원 고시가 아닌 시행규칙 이상에서 규정하여야 한다. 보험가입 등의 규제는 고사에서 정할 수 있는 기술적전문적 경미한 사항이라 보기 어렵기 때문이다.

(나) 전문·기술인력의 배치 및 업무량의 제한에 관한 기준

- [사례 4], [사례 5] 인증기관의 전문·기술인력(심사원)의 배치 및 심사원의 업무량 제한에 관한 규제를 비교하여 나타내면 다음과 같다.

<표 6-5> 우수농산물관리인증기관과 유기식품인증기관의 전문·기술인력 규제현황

	[사례 4] (우수농산물관리인증기관)	[사례 5] (유기식품 인증심사기관)
인력 규모	< 시행규칙 별표3 > ○ 인증심사원은 5명 이상(상근 2명 이상)	< 시행규칙 별표9 > ○ 인증심사원을 5명 이상 갖출 것

		<p>< 고시 별표1-나 인력 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 인증심사원 5명 이상(상근 2명 이상)
업무량 제한	<p>< 고시 별표1-나 인력 ></p> <p>(가) 상근 인증심사원 1인당 연간(매년 1.1일부터 12.31일까지) 1,000농가 이하를 심사하고, 관리농가수는 상시 1,000농가이하하여야 한다.</p> <p>(나) 비상근 인증심사원의 경우에는 위 상근 인증심사원의 심사·관리농가수 기준의 1/2을 적용한다. 다만, 비상근 인증심사원이 심사·관리하는 농가수 합계는 다른 인증기관의 농가수를 합하여 700농가 이내이어야 한다.</p>	<p><고시 별표1-나 인력></p> <p>(가) 상근 인증심사원 1인당 연간(매년 1.1일부터 12.31일까지) 1,000농가 이하를 심사하고, 관리농가수는 상시 1,000농가이하하여야 한다.</p> <p>(나) 비상근 인증심사원의 경우에는 위 상근 인증심사원의 심사·관리농가수 기준의 1/2을 적용한다. 다만, 비상근 인증심사원이 심사·관리하는 농가수 합계는 다른 인증기관의 농가수를 합하여 700농가 이내이어야 한다.</p> <p>별표1-인증업무규정</p> <p>바) 심의관 1인이 1일 15건 또는 150사업자를 초과하여 심의하지 않아야 한다. 다만, 1건이 150사업자를 초과하는 경우에는 심의할 수 있다.</p>

- 위 2개 사례 모두 진입시 필요한 인증심사원의 수를 5명 이상(상근 2명이상)으로 최소한 배치인력 수를 규제하고 있으며, 아울러 심사원 1인당 심사 업무량도 중복적으로 규제하고 있으며,
- [사례 5]의 경우에는 시행규칙에서 정한 인증심사원 중에서 농산물품질관리원 고시로 2명 이상은 상근으로 확보토록 규제하고 있다.
- 심사원의 숫자는 기본적으로 심사할 업무의 수요에 좌우되는 시장(수요)친화적 규제로서 획일적인 배치인력 수의 기준 설정이 불필요하게 되며 '더 나은 규

제' 수단이라 보기 어렵게 된다(<표 5-4>, <표 5-6> 참조). 또한 위 사례에서는 심사원 1인당 업무량 기준을 규제하고 있어 사실상 중복규제가 되며 획일적 인력 수 기준은 불필요하게 된다.

- 이는 인증기관이 적은 인증수요만을 처리하고자 하고자 한다면 일정규모의 인력 기준은 불필요하고 과도한 인력확보가 될 수 있으며, 많은 인증수요를 처리하고자 하는 기관에서는 정부가 규제하지 않아도 더 많은 심사원을 스스로 확보할 것이기 때문이다.
- 결국 획일적 인력수의 기준설정보다 1인당 처리기준(原단위 기준)을 제시하고 기관에서 업무량에 따라 필요한 심사원을 배치하도록 하고, 정부는 기관이 처리하는 심사건수와 1인당 업무량 기준을 비교하여 적정한 인력이 확보되었는지를 사후관리 감독하여 기준에 적합하지 않을 경우 행정처분 등 사후규제하는 방식이 '더 나은 규제'가 될 것이다.

(다) 겸직 및 관련사업 종사금지 규제

- 사례별 기관의 겸직 및 관련사업 종사에 금지하는 규제를 비교하여 나타내면 다음과 같다.

<표6-6> 우수농산물관리인증기관과 유기식품인증기관의 겸직금지 등에 관한 규제현황

	[사례 4] (우수농산물관리인증기관)	[사례 5] (유기식품 인증심사기관)
기관내 겸직규 제	< 고시별표1- 조직 > (10) 인증업무를 수행함에 있어 인증기관 대표, 인증심사원, 인증심의관은 각각 독립성을 확보하여야 한다. <u>다만, 인증심의관은 인증심사원과 인증기관대표와 겸직할 수 있으나, 인증심의관이 인증심사원으로서 심사한 것은 심의를 할 수 없다.</u>	< 고시별표1 조직 > 10) 인증업무를 수행함에 있어 <u>인증기관 대표, 이사, 감사 등 임원과 인증심의관 및 주주는 인증심사원을 겸할 수 없다.</u>

관련업무 중 사금지	<p>< 고시별표1- 조직 ></p> <p>(5) <u>인증기관의 인증조직은 공정한 업무수행을 위해 인증업무 외에 다음 각 호의 업무를 수행하여서는 아니 된다.</u></p> <p>(가) <u>농자재의 제조·가공·유통 및 판매</u></p> <p>(나) <u>우수관리인증 농산물 등의 유통·판매</u></p> <p>(다) <u>농산물우수관리인증과 관련된 제품 제공</u></p> <p>< 고시별표1- 인력기준 ></p> <p>(2) <u>인증심사원은 다음 각 호의 업무를 수행하여서는 아니 되며,</u></p> <p>(가) <u>농자재의 제조·유통·판매</u></p> <p>(나) <u>우수관리인증 농산물 등의 유통·판매</u></p> <p>(다) <u>농산물우수관리인증과 관련된 제품 제공</u></p> <p>(라) <u>기타 인증업무가 불공정하게 수행될 우려가 있는 업무</u></p> <p>< 고시별표1- 사무실 심사기준 ></p> <p>(3) <u>인증사무실 내에 농자재를 홍보·진열·보관·판매하여서는 아니 된다.</u></p>	<p>< 고시별표1- 조직 ></p> <p>5) <u>인증기관(대표, 이사, 감사, 인증심사원, 등 임직원과 주주를 포함한다) 및 인증심의관은 공정한 업무수행을 위해 인증업무 외에 다음 각 호의 업무를 수행하여서는 아니 된다.</u></p> <p>가) <u>농축산물 생산에 이용되는 자재의 제조·가공·유통 및 판매</u></p> <p>나) <u>유기농산물등의 유통·판매</u></p> <p>다) <u>유기농산물등의 인증을 위한 컨설팅 또는 관련 제품이나 서비스의 제공</u></p> <p>< 고시별표1- 인력기준 ></p> <p>2) <u>인증심사원은 다음 각 호의 업무를 수행하여서는 아니 되며,</u></p> <p>가) <u>농자재의 제조·유통·판매</u></p> <p>나) <u>유기농산물등의 유통·판매</u></p> <p>다) <u>유기농산물 등의 인증을 위한 컨설팅 또는 관련 제품이나 서비스의 제공</u></p> <p>라) <u>기타 인증업무가 불공정하게 수행될 우려가 있는 업무</u></p> <p>< 고시별표1- 사무실 심사기준 ></p> <p>3) <u>인증사무실 내에 농자재를 홍보·진열·보관·판매하여서는 아니 된다.</u></p>

○ 위 사례에서 인증기관 내에서 대표, 임원, 인증심의관, 심사원 간에 겸직을 금하고 있다. 기관 내에서 심사원의 다른 직에 겸직을 금하는 규제목적은 심사원이 기관의 형편에 대한 고려를 떠나 심사업무의 전념하도록 하여 공정한 심사를 위한 것으로 규제의 필요성은 인정된다고 할 것이다.

- 그러나 공정한 심사를 위해 겸직을 제한하고자 하는 규제의 필요성은 인정이 되나 겸직의 금지는 권리를 제한하는 강도 높은 규제로서 고시에서 규제하기에는

부적합하며 규제법정주의에 반한다고 할 것이다.

- 또한 위 [사례 4] 우수농산물관리인증기관에서는 기관의 대표, 심의관과 심사원의 겸직은 허용하되, 다만 심사원으로 심사한 사안에 대하여 심의관의 입장에서 심의를 배제하여 공정성을 유지하도록 하고 있다. 반면 [사례 5] 유기식품등인증기관에 대하여는 대표, 심의관과 심사원의 겸직 자체를 원천적으로 금지하고 있어 과도한 규제라는 지적도 가능하게 된다.
- 인증심사원에게는 농자재의 제조·유통·판매, 관련 제품의 제공 등 인증업무의 공정성에 영향을 줄 수 있는 사업종사를 금지하고 있다. 공정성이 요구되는 심사원에 대한 규제의 필요성은 있다고 할 것이다.
- 그러나 [사례 5]는 인증 컨설팅(2)-다목)까지 금지토록 하고 있어 지나친 규제라는 논란이 가능하게 된다. 인증기관의 관련업계의 발전을 위한 컨설팅은 필요하며 유착의 개연성만으로 금지하는 것은 지나친 규제의 우려가 있게 된다. 이때 기관 내에서 공식적인 컨설팅은 허용하되 비공식인 컨설팅만 제한하게 하거나 컨설팅 한 기업에 대하여 심사에서 배제함으로써 규제목적 실현이 가능할 수 있기 때문이다.
- 또한 비상근 심사원에까지 관련성이 있다는 이유로 관련제품의 제조, 유통, 판매 및 서비스 등 모든 업무 종사를 원천적으로 금지하는 규제에 대하여도 필요성여부를 떠나 과도한 규제라는 논란도 가능하게 된다. 이때 신청자와 관련 있는 심사에 한하여 배제하는 방안 등 완화여부에 대한 검토의 필요성도 제기된다.

(2) 인증심사원의 자격기준: [사례 6]에서 검토

(3) 규제법정주의에 의한 규제의 적법성 검토

- 위 [사례 4]농산물우수관리인증기관 지정기준, [사례 5] 친환경농축산물 및 유

기식품등의 인증기관 지정의 경우 핵심적이고 중요한 지정기준 대부분을 국립농산물품질검사원 고시에 규정하고 있다.

- [사례 4]의 경우는 시행규칙 제19조제3항에 근거하여 첨부서류에 관하여 필요한 세부사항을 정한다는 시행규칙에 근거하여, [사례 5]의 경우는 시행규칙 제26조제2항에 따른 사업계획서에 포함되어야 할 사항과 증명서류, 규칙 제27조제2항에 의한 지정기준의 세부사항을 정하도록 한 시행규칙에 근거하여, 각각 고시로 중요한 규제들을 규정하고 있다.

○ 규제는 그 필요성여부를 떠나 「행정규제기본법」제4조2항에서 ‘고시’에는 원칙적으로 규제의 위임 자체를 금지하고 있으며, 다만 ‘전문적이고 기술적이거나 경미한 사항으로서 불가피한 경우에’ 한하도록 하고 있다(<표 5-29> 참조).

- 위 2개 사례의 국립농산물품질관리원 고시로 규정된 규제 중에는 전문적이고 기술적이거나 경미한 사항으로 보기 어렵거나, 시행규칙(상위규정)에서 규정하지 못할 불가피성을 입증하기 어려운 규제가 많다고 할 것이다. 규제의 필요성 여부를 떠나, 권리 제한 및 의무부담이 강하여 고시에서 규정할 경우 규제법정주의에 반하는 것으로 보이는 사례는 다음과 같다.

(예시) [사례 4], [사례 5]의 고시에 부적합한 규제

- 3-6개월간 기관 운영자금의 상시보관의무,
- 인증심의관 신설 및 자격기준 설정, 심의관 및 심사원의 업무량 제한
인증기관 임원, 심의관, 심사원 겸임 금지 등
- 기관 및 심사원의 농자재·인증농산물의 제조·가공·유통·판매 중사금지,
- 인증수수료의 사전징구(사전납부)의무 등

○ 위 [사례 4], [사례 5]의 규제법정주의에 부적합한 규제사례는 유사한 성격의 농림식품부 소관 ‘농산물 및 농산가공품의 품질검사기관 지정기준’ 규제와 비교된다.⁷⁴⁾

74) 농수산물품질관리법」에 근거한 농산물 및 농산가공품 등의 품질검사기관의 지정에 관한 기준은 대부분 동법 시행규칙(별표31)에 직접규정하고 있으며, 시행규칙에 따른 국립농산물품질관리원 고시(검정기관 지정 세부절차 및 운영요령)에서는 전문적이고 기술적인 집행절차 및 경미한 사항을

2.3.3 개선방안 제시

- 본 연구에서는 위 쟁점별 검토(2.3.2)와 제5장에서 제시한 규제개혁 기준에 따라 농산물우수관리인증기관, 친환경농산물 및 유기식품등의 인증심사기관의 지정기준 규제에 대하여 다음과 같은 개선안을 제시한다.

(1) 규제개선 및 시행규칙에 근거마련

<표6-7> 우수농산물관리인증기관과 유기식품인증기관 지정기준의 개선안(1)

	[사례 4] (우수농산물관리인증기관)	[사례 5] (유기식품 인증심사기관)
운영자금 확보의무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기관의 운영경비(인건비, 사무실유지비)목적의 6개월이상분 재원상시보유의무 ⇒ 폐지(정부개입의 정당성이 낮고 과도한 개입) ○ 다만, 사후관리(인증사업자 피해보상 등)에 한하여 필요시 사례2의 보험가입 방안 등 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 운영경비 등(인건비, 사무실유지비, 사후관리) 목적의 3개월 이상분 재원상시보유의무 - 운영경비(인건비, 사무실 유지비)목적: 폐지 - 사후관리 목적(인증사업자 피해보상 등): 보험가입 방법과 규모 재검토후 시행규칙에 상향 규정
인증심사원 배치 및 업무량 제한	<ul style="list-style-type: none"> ○ 심사원 배치 인력 수의 기준(5명, 상근2이상 등) ⇒ 폐지(1인당 심사업무량 규제로 규제목적 실현가능) 또는 '상근 1명이상' 등 최소한 기준 설정 - 대신, 1인당 심사업무량초과시 사후감독(행정처분)기준 마련 ○ 1인당 심사업무량 제한 ⇒ 상근과 비상근 업무량 구분 등 기준 보완 여부 검토 	(좌 동)

규정하고 있다.

심사원 겸직금지		○ 심의관의 대표, 심사원 겸직금지 ⇒ 사례4(인증심의관의 겸직을 허용 하되 인증심사원으로서 심사한 건 은 심의를 할 수 없다) 방법으로 개선
관련업무 종사 등 금지	(인증 컨설팅에 대한 제한규제 없음)	○ 인증관련 컨설팅 또는 서비스의 제 공금지 ⇒ 사례4에 준하여 공식적 컨설팅은 허용방안 강구
기타	○ 인증수수료의 사전징수 의무(인 증신청자는 사전납부의무가 발 생) ⇒ 원칙적 사전징수하되 사후납부 도 가능토록 개선, 납부방법(카 드, 현금 등)다양화도 검토	(좌동)
심의관, 심사원자 격기준	[사례 6] 참조	[사례 6] 참조

(2) 규제법정주의에 의한 규제정비가 필요한 사항

- 규제의 필요성여부를 떠나 규제법정주의 개혁기준(<표 5-29>)에 비추어 시행규
칙에 규정하지 못할 불가피성을 입증하기 어렵거나 경미하거나 전문적.기술적
사항으로 보기 어려운 다음의 규제들을 시행규칙 등에 규정할 것을 제안한다.

<표6-8> 우수농산물관리인증기관과 유기식품인증기관 지정기준의 개선안(2)

	[사례 4] (우수농산물관리인증기관)	[사례 5] (유기식품 인증심사기관)
공통	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3-6개월간 기관 운영자금의 보관의무 ○ 인증심의관 신설 및 자격기준 설정 ○ 인증기관 대표, 임원, 인증심의관, 인증심사원 겸임 금지 ○ 기관 및 심사원(비상임)의 농자재 및 인증농산물의 제조.가공.유통 '판매 의 종사금지, 인증기관사무실에 농자재의 진열.보관금지 ○ 심의관 및 심사원의 업무량 제한 ○ 인증수수료의 사전징구(납부)의무 등 	
기타		<ul style="list-style-type: none"> ○ 상근심사원(2명) 확보의무, ○ 표준심사관리비 기준

2.4 전문·기술인력 등의 자격기준에 관한 규제

- 농림식품분야 규제의 특징 중 하나는 전문·기술인력의 고용의무가 많고 이에 따른 배치인력의 자격기준에 관한 규제가 많다는 점이다. 이는 농산물의 품질 제고, 소비자의 위생과 안전, 전염병 예방, 농식품분야 전문기술 양성 등 농림식품분야의 규제의 다양성에 기인하고 있다. 의무고용 인력의 자격기준은 규제를 직접 준수하여야 하는 기업이나 기관만이 아니라 일자리를 원하는 전문·기술자에게도 중요한 규제가 된다.
- 본 연구에서는 농림식품분야 고용인력의 자격기준 규제 중에서 ① 품질인증기관, ② 검역·방역·방제관련기관 또는 인력, ③ 교육·전문양성기관 등 3개 유형의 기관에 배치되는 전문기술인력들의 자격기준에 대하여, 제5장에서 제시한 개혁기준에 따라 검토하고 개선안을 제시하고자 한다.

2.4.1 [사례 6] 품질인증분야 전문·기술인력의 자격기준

(1) 규제현황

- 농림식품부 소관의 인증, 검사업무의 대행기관으로 지정받은 기관은 검사 및 평가업무를 수행하는 전문·기술 인력의 자격기준을 품질인증·검사 업무를 담당하는 기관 중에서 농산물우수관리인증기관, 심사원, 축산물 평가사, 친환경 농어업 인증심사원, 농산물품질관리사, 인삼류 검사원 등 4개 자격기준을 사례로 선정하여 살펴본다.
- 선정된 4개 전문기술인력의 자격기준 규제를 학력기준과 능력기준(시험, 자격증 등)으로 구분하여 정리하면 다음 <표 6-9>와 같다.

< 표 6-9 > 인증기관의 전문·기술인력의 자격기준 현황

전문·기술인력	자격기준 규정	자격	학력(+경력) 기준	시험 및 자격증(+경력)기준	교육
①농산물우수 관리인증심사원	농산물품질관리법 시행규칙 제19조(별표3)	학력 또는 자격	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대학에서 학사학위 취득 이상의 학력 ○ 산업대·전문대 등 전문학사 취득자 + 품질관리업무 2년 이상 경력 ○ 농업관련기관에서 품질관리업무 3년 이상 ○ 우수관리인증기관에서 2년이상 인증 경력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농림분야 기술사, 기사, 농산물품질관리사 ○ 산업기사 + 품질관리업무 2년이상 경력 	교육 이수 (공통)
②축산물품질평가사	축산법 제37조	학력 + 시험	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문대이상 축산관련학과 졸업자 ○ 품질평가원에서 등급판정업무 3년이상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시험합격 	
③친환경농어업인증심사원	친환경농어업육성 및 유기식품 등 법률 시행규칙32조의 2(별표9의2)	자격	<p>(학력 기준 없음)</p> <p>* 경력 5년 이상(2016.3.24까지)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련분야 기사이상 ○ 관련분야 산업기사 + 친환경분야 2년이상 경력 	
④농산물품질관리사	농산물품질관리법제107조, 시행령 제38조 등	시험	(학력기준 없음)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시험합격 	
⑤인삼류 검사원	인삼산업법 시행령 제5조의2	학력 또는 자격	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문대학이상 관련학과 졸업자 ○ 관련기관에서 검사분야 2년이상 경력 ○ 관련기관에서 품질검사분야 2년이상 경력 ○ 인삼류검사기관에서 6개월이상 경력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식품기술사,식품기사, 식품산업기사, 농화학기술사 	

자료: 관련법령(2016.8.1 현재)을 참고하여 구성

(2) 개혁기준에 의한 쟁점검토

(가) 농산물우수관리 인증심사원(<표6-9>의 ①), 친환경농업 인증심사원(<표6-9>의 ③) 및 인삼류 검사원(<표6-9>의 ⑤)의 비교검토

- 위 3개의 심사업무를 담당하는 전문·기술인력의 자격기준에서 ③은 자격증 기준만므로, ①과 ⑤는 자격증과 학력(경력포함)기준을 함께 제시하고 있다. 통상 인력의 자격기준에서 학력의 자격기준은 관련분야에 자격증제도가 없거나 자격증 기준만므로 필요한 인력의 수요를 찾기 어려운 경우에 피규제자에게 선택의 폭을 넓혀주기 위해 보충적 기준으로 설정하는 것이 학력우대로 일관된 한국사회에서 나아가야 할 더 나은 규제수단이 된다고도 할 수 있다.
- 위 3개의 사례 중에서 특히 농산물우수관리 인증심사원의 경우에는 학력기준과 자격증 기준을 함께 설정하면서 자격증기준과 학력기준 간, 학력기준 간에 여타 규제에 비교하여 불합리한 기준을 설정하고 있다.
- 먼저 대학 졸업자에게는 요구하지 않으나, 일부 자격증(산업기사)소지자에게는 3년의 경력을 요구하고 있어 학력기준에 비해 자격증기준을 상대적으로 더 불리하게 기준화하고 있으며,
- 나아가 대학(고등교육법제2조 1호 대학)의 학사와 산업·전문대학(고등교육법제2조 2, 4, 6호 대학)의 전문학사를 차등화하여, 동일한 학사임에도 전문학사 취득자에게는 2년의 경력을 더 요구하고 있다. 이는 학사간의 차등화로 동일한 학사라도 대학(제2조 1호)졸업자의 전문성이 높다고 등급화 하는 것으로 정부 내 다른 자격기준 규제에서 유사한 예를 찾기 어려운 사례가 된다.

(나) 축산물품질평가사(<표6-9>의 ②)와 농산물품질평가사(<표6-9>의 ④)의 비교검토

- 2개의 자격기준은 축산물과 농산물을 대상으로 유사한 업무를 수행하는 품질평가사이다. 2개의 자격기준 모두 엄격한 자격을 요구하여 관련법에 따라 자격시험을 합격하고 교육을 이수하여야 한다.

- 위 두 개의 자격기준에서 축산물품질평가사의 경우 별도의 학력기준을 추가하고 있다. 축산물품질평가사의 학력기준은 품질평가사 시험의 응시자격이기도 과도한 규제라는 지적이 가능하게 된다. 통상 자격은 자격시험, 자격증, 교육 이수 등 객관적이고 능력평가 기준이 바람직하다. 이 경우 능력을 평가하는 교육이수와 시험으로 족할 것이며 시험의 응시자격으로 학력기준을 요구하는 규제는 정부규제의 다른 자격기준에서 찾아보기 어려운 사례가 된다.

(3) 개선방안 제시

- 본 연구에서는 [사례 6] 품질인증분야 전문기술인력의 자격기준에 관한 5개 규제에 대하여, 위 쟁점검토 사항과 제5장에서 제시한 개혁기준(<표 5-9>, <표 5-10>)을 적용하여 다음과 같은 개선안을 제시한다.

<표 6-10> 인증기관의 전문기술인력의 자격기준에 관한 개선안

전문·기술인력	학력(+경력) 기준		시험 및 자격증 (+ 경력)기준	
	현행	건의안	현행	건의안
①농산물우수관리인증심사원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대학에서 학사학위 취득 이상의 학력 ○ 산업대·전문대 등 전문학사 취득자 +품질관리업무 2년 이상 경력 ○ 품질관리업무 3년 이상 ○ 2년이상 인증 경력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련분야 학사학위 취득 이상의 학력(대학학사와 전문학사 동일 인정) ○ (좌동) ○ (좌동) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농림분야 기술사, 기사, 농산물품질관리사 ○ 산업기사 + 품질관리업무 2년이상 경력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련분야 산업기사 이상 * 만약 기사자격을 기본기준으로 설정 시에는 <표 5-10-1>적용, 학력·자격+ 경력기준 등급 재설정
②축산물품질평가사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문대이상 축산관련학과 졸업자 ○ 품질평가원에서 등급판정 업무 3년이상 	학력 및 경력요건 삭제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시험합격 	(해당없음)
③친환경농어업인증심사원	<p>(학력 기준 없음)</p> <p>* 경력 5년이상(2016.3.24 까지)</p>	(해당없음)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련분야 기사이상 ○ 관련분야 산업기사 + 친환경분야 2년이상 경력 	(해당없음)
④농산물품질관리사	(학력기준 없음)	(해당없음)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시험합격 	(해당없음)
⑤인삼류 검사원	(생략)	(해당없음)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식품기술사,식품기사, 식품산업기사, 농화학기술사 	(해당없음)

2.4.2 [사례 7] 검역·방역·방제분야 전문·기술인력의 자격기준

(1) 규제현황

- 농림식품부 소관 검역·방역·방제분야 전문·기술인력의 배치의무 규제 중에서 「가축전염병예방법」에 근거한 검역관리인, 가축방역사, 「농약관리법」에 근거한 방제기술사 등 3개 전문·기술인력에 관한 규제를 선정하여, 자격기준의 적정성여부를 살펴보고자 한다. 검토대상으로 선정한 3개 사례의 전문·기술인력에 대한 자격기준을 학력 및 경력기준, 시험 및 자격증기준으로 구분하여 정리하면 다음과 같다.

< 표 6- 11 > 검역·방역·방제분야 전문기술인력의 자격기준 현황

전문·기술인력	자격기준 규정	자격	학력(+경력) 기준	시험 및 자격증(+ 경력)기준
①검역관리인	가축전염병예방법 시행령 제10조	시 학력	○ 4년제 이상대학에서 관련분야 전공졸업자 ○ 동등한 학력자 + 방역업무 1년이상 종사	(자격기준 없음)
②가축방역사	가축전염병예방법 시행규칙 제10조	시 또는 자격	○ 전문대학 이상에서 관련부련분야 전공자 ○ 행정기관에서 방역업무 6개월이상 종사자 ○ 축산단체에서 방역업무 1년이상 종사자	○ 축산산업기사 이상자
③방제기술사	농약관리법 시행규칙 제6조의2, 별표 1의 2	시 또는 자격	○ 고등교육법의 학교(전문대 포함)에서 관련분야 전공 졸업자 및 같은 수준이상의 학력자 ○ 수출입식물검역업무에 3년 이상 종사한 경력이 있는 자	○ 식물보호기사·식물보호산업기사 또는 농화학기술사

자료: 관련법령(2016.8.1현재)을 참고하여 구성

(2) 개혁기준에 의한 쟁점검토

- 위 <표 6-11> 3개의 검역·방역·방제분야 전문·기술 인력의 자격기준에서, 가축 방역사와 방제기술사의 경우 자격증기준과 학력기준을 다양하게 마련하여 기업의 전문·기술자 선택의 폭을 넓게 하고 있다.
- 그러나 검역관리인의 자격기준에서는 자격증기준은 제외되고 학력기준만을 설정하고 있어 기준의 적정성에 대한 검토가 필요하게 된다.

(가) 검역관리인의 학력으로만 제한하는 자격기준에 대한 검토

- 현재 검역관리인 자격의 학력기준으로 제시된 전공분야는 수의학·의학·약학·간호학·축산학·화학 또는 물리학 등 비교적 넓은 분야를 제시하고 있다. 따라서 넓은 전공분야를 허용하고 있는 현행 기준에 비추어 검역관리인은 특별히 제한된 분야의 전문성만을 필요로 하지 않는다고 볼 수 있게 된다. 따라서 전공분야와 관련된 자격증도 특별히 제외할 이유도 없다고 할 수 있게 된다.
- 검역관리인의 학력기준에서 허용하고 있는 축산학, 화학, 물리학 등의 분야에는 축산기사, 화학기사 등 관련 자격증이 존재하고 있다. 따라서 관련 학력만을 허용하고 관련 자격증을 제외하는 것은 학력기준을 더 우선시하는 것으로 불합리한 기준이라는 지적이 가능하게 된다.

(나) 검역관리인의 학력기준의 적정성에 관한 검토

- 검역관리인의 학력에 관한 자격기준에서 4년제 이상의 대학졸업자, 동등한 학력으로 1년 이상의 관련분야 종사 경력을 기준으로 하고 있다.
- 먼저, 4년제 이상의 대학졸업자가 아닌 경우, 동등한 학력(원격교육, 전문학사 등)임에도 1년의 경력을 추가적으로 요구하고 있는 차별화가 바람직하고 필요한가의 문제이다. 이 경우 관련분야를 전공하였다면 검역관리인의 업무에 비추어 학교의 종류에 따른 차별화는 바람직하다고 하기 어렵다.

- 검역관리인의 임무는 「가축전염병예방법」시행령 제10조에 의해 ‘지정검역물의 입고·출고·이동 및 소독에 관한 사항, 지정검역물의 현물검사, 검역시행장의 시설검사 및 관리에 관한 사항, 지정검역물의 검사시료의 채취 및 송부에 관한 사항, 검역시행장의 종사원 및 관계인의 방역에 관한 교육과 출입자의 통제에 관한 사항’으로서 위 <표 6-11>의 가축방역사⁷⁵⁾, 수출입식물방제업에서 방제 업무를 담당하는 방제기술사의 업무와 비교하여 특별히 더 높은 수준의 4년제 대학의 졸업의 전문성만을 필요로 한다고 보기도 어렵다.
- 이런 점에서 4년제 대학이상의 졸업자를 기준으로 하는 검역관리인의 학력기준에 대한 적극적인 개선이 필요하다고 할 것이다.

(3) 규제개혁 모형(개선안 제시)

- 본 연구에서는 [사례 7] 검역·방역·방제분야의 전문·기술인력의 자격기준에 대하여, 위의 쟁점검토 사항과 제5장에서 제시한 개혁기준(<표 5-9> 참조)을 적용하여 다음과 같은 개선방안을 제안한다.

75) 가축전염병예방법 시행규칙 제10조 제3항: 법 제8조제2항의 규정에 의한 가축방역사의 업무범위는 다음 각호와 같다.

1. 가축방역관의 지도·감독을 받아 가축시장 또는 가축사육시설에 들어가 가축의 소유자등에 대하여 행하는 가축방역에 관한 질문
2. 가축방역관의 지도·감독을 받아 가축시장·가축사육시설 또는 도축장에 들어가 가축질병 예찰에 필요한 시료의 채취
3. 그 밖에 법 제7조제3항의 규정에 따라 가축방역관이 행하는 업무의 보조

<표 6-12> 검역·방역·방제분야 전문기술인력의 자격기준에 관한 개선안

전문·기술인력	학력(+경력) 기준		시험 및 자격증 (+ 경력)기준	
	현 행	개선안	현 행	개선안
① 검역관리인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4년제 이상대학에서 관련분야 전공졸업자 ○ 동등한 학력자 + <u>방역업무 1년이상 종사</u> 	대학에서 관련분야 전공졸업자 또는 관련분야를 전공한 동등한 학력자 - 관련분야를 전공한 동등한 학력의 차별 규제 폐지	(자격기준 없음)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학력 전공분야와 관련된 국가기술자격증 진입허용 (예) 축산산업기사 이상, 농화학 기사 등
② 가축방역사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문대이상 관련분야 전공졸업자 ○ 행정기관에서 방역업무 6개월이상 종사자 ○ 축산단체에서 방역업무 1년이상 종사자 	(해당없음)	○ 축산산업기사 이상자	(해당없음)
③ 방제기술사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문대이상 관련분야 전공 졸업자 및 같은 수준이상의 학력자 ○ 수출입식물검역업무에 3년 이상 종사한 경력이 있는 자 	(해당없음)	○ 식물보호기사· 식물보호 산업기사 또는 농화학 기술사	(해당없음)

2.4.3 [사례 8] 교육·인력양성기관의 강사인력 자격기준

(1) 규제현황

- 농림식품부 소관 각종 교육 및 인력양성기관의 강사 자격기준에 관한 규제 중에서 6개 기관을 선정하여 강사인력의 자격기준을 학력기준, 자격증기준 및 기타기준으로 구분하여 비교정리하면 다음과 같다.

< 표 6-13 > 교육·인력양성기관의 강사인력 자격기준 현황

교육 및 양성기관	강사자격 규정	학력(+경력) 기준	자격증	기타기준
① 농산물품질관리사 교육기관	품관원고시(교육 실시기관의 지정운영 요령) 별표	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농산물·식품관련 분야 박사학위, ○ 석사학위 + 관련분야 업무경험 2년이상 ○ 관련분야 학사학위 + 5년이상 종사자 ○ 대학-각종학교에서 농산물·식품관련 전임강사이상의 자 	없음	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농산물·식품 업무담당공무원 ○ 그밖에 동등한 자격이 있다고 농관원장이 인정하는 자
② 축산물품질평가사 등 축산관련자 교육	(교육총괄기관에 포괄 위임)	(교육총괄기관에 위임)	-	-

교육 및 양성기관	강사자격 규정	학력(+경력) 기준	자격증	기타기준
③ 김치전문인력 양성기관	김치산업진흥법 시행령제6조(별표1)	○ 관련분야 석사학위이상의자 + 전문대학 이상 교육기관에서 1학기 이상 강의경험자	없음	○ 교육과정과 관련된 업무종사경력 2년이상
④ 외식산업전문 인력양성기관	외식산업진흥법 시행규칙 제2조, 별표 1	○ 교육과목에 대한 석사학위 이상 + 전문대학 이상의 교육기관에서 한 학기 이상 강의한 경험 ○ 외국인 강사의 경우 관련 학사학위 이상 소지자 또는 조리전문학교를 수료한 사람으로서(실무경력 5년 이상), E-4 비자 소지자	없음	○ 관련 과목에 대한 2년 이상의 행정경력이 있는 공무원 ○ 관련 과목에 대한 해당 업종의 실무경험이 5년 이상인 사람
⑤ 쌀가공전문인 력양성기관	쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률 시행령 제 11조의3, 별표1	○ 관련과목에 대한 석사학위 이상 + 전문대이상의 시간강사 이상	없음	○ 관련 과목에 대한 2년 이상의 실무행정경력이 있는 공무원 ○ 관련 과목에 대한 해당 업종의 실무경험이 5년 이상 있는 사람
⑥ 도시농업전문 인력양성기관	도시농업육성법 시행규칙 제5조, 별표 2	(학력기준 없음)	관련분야 기능사, 산업기사 이상 + <u>양성과정 교육수료</u>	○ <u>관련단체 3년이상 경력 + 양성 과정 교육수료</u>

자료: 관련법령(2016.8.1 현재)을 참고하여 구성

(2) 개혁기준에 의한 쟁점검토

(가) 자격증기준에 관한 검토

- 위 6개 기관의 강사자격 기준에서 도시농업전문인력 양성기관의 강사 자격기준에서만 자격증 소지자의 진입을 허용하고, 나머지 5개 교육기관은 자격증소지자의 강사자격을 허용하지 않고 대부분 학력기준 위주로 규제하고 있다.
- 농림식품분야의 전문.기술인력 양성목적의 교육기관은 아카데미 교육기관과 달리 이론과 법령의 전달보다 실제 관련분야의 실무경험과 전문기술을 소지한자의 전문기술 전달이 더 요구되는 기관이다. 그런 점에 비추어 현재의 자격기준 규제는 학력과 대학의 강의 경험자 위주로 규제되고 있어 관련 교육기관의 목적에 적합한 강사기준인지 재검토가 필요하게 된다.
- 위 5개 교육기관의 경우, 일부를 제외하고는 대부분 관련분야 자격증 또는 자격인제도(예, 농산물품질평가사, 축산물품질평가사, 식품명인 등)가 있어 자격증기준을 추가하기에 어려움도 없다.

(나) 전문인력양성기관의 강사자격 기준에 관한 검토

- 위 <표6-13>에서 김치산업, 외식산업 및 쌀가공산업 관한 3개의 전문인력 양성기관은 관련분야의 이론도 중요하나 실제 관련산업 현장에서 우수한 식품개발 경험과 기술의 전수가 해당 교육기관의 설립 목적에 더 필요하다고 할 수 있다. 그러나 현재 3개 양성기관의 강사 자격기준에서는 학력은 낮으나 기술과 경험을 가진 강사보다는 고학력과 대학의 강의경험(석사이상 + 강의 경험)에 더 중점을 두고 있다.
- 다만 일부 학력이외의 기타기준에서 일정기간 관련 업종의 경험자를 자격기준으로 하고는 있어 학력이 유일한 기준은 아니다. 그러나 관련분야 식품개발의 경험과 기술을 소지한 현장 전문가의 전수가 요구되는 양성기관의 성격에 비추어, 학력은 없으나 실제 전문성있는 강사(예, 경연대회 수상자 등)가 가능하도록 '석사이상의 고학력 및 대학 강의경험' 기준을 보다 완화할 필요성이 있다.
- 또한 김치 및 외식산업 전문인력양성기관의 경우 관련분야 자격증이 있음에도

진입자격 기준에서 제외하고 있어, 관련 자격증 소지자에게도 강사 진입을 허용하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

(다) 축산물품질평가사 등 축산관련 교육기관의 강사 자격기준

- <표 6-13>의 ② 축산관련자 등의 교육기관은 다른 4개의 전문인력양성기관과는 기본적으로 규제의 성격이 다르게 된다. 축산관련자의 교육은 피규제자인 축산관련자에게 정부가 강제적인 교육의무를 부과하는 것이며, 반면 <표 6-13>의 다른 4개의 전문인력양성교육은 기본적으로 전문기술 습득을 위해 희망자의 신청에 의한 임의교육이다. 의무교육은 임의교육과 달리 교육운영 과정과 강사기준 등에서 규제의 투명성이 더 강하게 요구된다.
- 그러나 현재 축산관련자에 대한 교육기관의 경우, 강사의 자격기준이나 교육과정의 운영에 대하여 법령으로 기준을 마련하고 있지 않고 있다. 위 [사례 1]의 축산관련 교육기관의 지정기준 사례에서 살펴본 바와 같이, 「축산법」시행규칙(제36조의3 제4항)에서 농림식품부가 지정한 민간 교육총괄기관의 장에게 교육기관의 강사의 자격기준, 교육과정, 교육비 정산 등 교육기관의 운영에 필요한 기준을 정하도록 포괄 위임하고 있다.
- 의무교육은 피규제자인 축산관련자에게 교육기간 등에 상응하는 기회비용이 발생하게 된다. 따라서 규제목적에 불가피한 최소한의 교육기간과 적합한 교육내용이 제공되도록 투명하고 적합한 기준을 필요로 하게 된다.
- 위 5개의 강사 자격기준 사례에서 임의교육인 전문인력양성교육은 각종 기준을 법령에 규정하고 있음에 비해 오히려 의무교육인 축산관련자 교육의 강사 자격, 교육과정 등 주요기준을 법령에 규정하지 않고 또 다른 지정기관에 일임하는 것은 규제법정주의에 반한다는 지적이 가능하게 된다.

(3) 개선방안 제시

- 본 연구에서는 위 [사례 8] 교육기관의 강사 자격기준에 대하여, 위 쟁점검토사항과 제5장에서 제시한 개혁기준에 입각하여 다음 <표 6-14>와 같은 개선안을 제시한다.

< 표 6-14 > 교육·인력양성기관의 강사인력 자격기준에 관한 개선안

교육 및 양성기관	강사자격 규정	개선안 제시
①농산물품질관리사 교육기관	품관원고시(교육실시기관의 지정 운영요령) 별표	○ 자격증 기준 추가 (예: 농산물품질관리사, 관련분야 기능사, 기사 등)
②축산물품질평가사 등 축산 관련자 교육	(교육총괄기관에 포괄 위임)	○ 강사 자격기준, 교육비 등 주요기준은 시행규칙에 규정 ○ 강사의 자격증 소지자 자격기준 추가 (예, 축산물품질평가사, 축산기능사, 기사 등)
③김치전문인력 양성기관	김치산업진흥법 시행령제6조(별표1)	○ 학력과 관계없는 전문·기술인 자격기준 추가 (예: 식품명인, 전국대회 우수 수상자 등 전문성이 있다고 인정되는 자 등)
④외식산업전문인력양성기관	외식산업진흥법 시행규칙 제2조, 별표1	(상동)
⑤쌀가공전문인력양성기관	쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉 진에 관한 법률 시행령 제11조 의3, 별표1	(상동)
⑥도시농업전문인력양성기관	도시농업육성법 시행규칙 제5조, 별표2	○ 강사자격의 전문인력양성과정 이수 교육기준 삭제(검토)

2.5 인증·검사규제

2.5.1 [사례 9] 농림식품부 소관 인증·검사제도

- 농림식품부 소관의 각종 인증·검사제도를 인증의 유효기간, 주요 검사항목과 방법, 정기검사 및 사후검사, 우수인증기업에 대한 인센티브 여부, 지정된 인증기관의 정도 등으로 비교하여 정리하면 그 현황은 다음과 같다.

<표 6-15> 농림식품부 소관 인증·검사제도의 현황

근거법령(규제)		인증·검사제도	대상	유효기간	주요 검사항목 및 방법	정기검사 또는 사후검사	재심사 관련 인센티브	인증기관
법률명	관련조항							
김치산업진흥법	법제21조	김치품질인증	김치(제품)		- 전통식품 인증과 동일 -			
농림수산물과학기술육성법	법제12조의2 시행령제15조의3,4	신기술인증	농림수산물 신기술(농업, 축산·수위, 식품, 임업, 농림식품기반, 농림식품 융복합 기술)	5년 (3년범위 내 1차 연장 가능)	- 검사항목: 신기술 인증기준 - 검사방법: 서류·면접, 현장심사, 종합심사	사후관리: 필요시, 활용실적은 매년조사	없음	농림수산물기술기획평가원
농수산물품질관리법	제6조, 7조, 규칙제	농수산물우수관리인증	식용목적의 농산물(축산물제외)	2년 - 인삼류: 5년 이내	○ 주요 검사항목 : 대분류 11항목(농산물인증기준) ○ 검사방법: 서류검사 및	농관원: 농가수의 5%/연 1회 이상	서류제출 생략,	농협중앙회, 식품연구원 등 44개소

근거법령(규제)		인증·검사제도	대상	유효기간	주요 검사항목 및 방법	정기검사 또는 사후검사	재심사 관련 인센티브	인증기관
법률명	관련조항							
	14조			- 약용 작물: 6년 이내	현장심사(안전성검사 포함)	인증기관: 심사대상농가수/연 1회이상	심사일부 면제	
	제11조	우수관리시설 지정	미곡처리장, 유통센터 등	5년	○ 주요 검사항목: 시설(9), 조직 및 인적요건(1) ○ 검사방법: 서류검사 및 현장심사	연 1회이상		정부직접 (농관원)
	제 2 4 조, 25조	이력추적관리농산물		3년 인삼: 5년	○ 주요 검사항목: 생산단계 (생산정보 5, 출하정보 5), 유통단계(입고정보 6, 출고정보 6), 판매단계(6)	연 1회이상	서류제출 생략	정부직접 (농관원)
	제32조	지리적 표시품	농수산물 및 가공품	영구	○ 등록기준: 지역성, 유명성, 역사성 및 특성이 지역에서 발현	사후관리: 수시	없음	농산물품질관리원(농산물) 산림청(임산물) 국립수산물품질관리원(수산물)
	법제79조, 규칙 79조 등	농산물 검사	정부수매, 수입수출 농산물	수매, 수입수출시	○ 전수 또는 표본등급판정	-	-	지정 농산물검사기관

근거법령(규제)		인증·검사제도	대상	유효기간	주요 검사항목 및 방법	정기검사 또는 사후검사	재심사 관련 인센티브	인증기관
법률명	관련조항							
농업기계 화촉진법	법제7조	신기술농업 기계 지정	농기계	영구	○ 서류 및 면접: 신기술, 품질성, 지속성, 지식재산권, 기술적 파급효과 ○ 현장심사: 서류내용 확인, 기계의성능, 경제성, 품질관리체계	수시	없음	농진청
	법제9조	농업기계의 검정	농업용 기계 -종합:15종이상 -안전:29종이상		구조, 성능, 안전성 등	수시		농업기술실용 화재단
도시와 농 촌간의 교 류 촉진에 관한법률	제17조	도농교류 교 육과정의 인 증	도농교류 프로그 램	3년	교육프로그램 또는 교육과정 이 교육시간, 교육과목, 교 육시설 등	없음	없음	시·도지사
동물보호 법	제29조	동물복지 축산농장 인 증	인증대상 축종(7 종)사육 축산농장	없음	○ 주요검사항목: - 일반공통기준: 사육시설 및 환경, 관리자의무, 동물의 입식관리(3) - 축종별세부기준: 축산농장인증기준(검역본부 고시)에 따른 기준(축종별) ○ 검사방법: 서류심사+현장	사후: 매년 1 회	없음	농림축산검역 본부

근거법령(규제)		인증·검사제도	대상	유효기간	주요 검사항목 및 방법	정기검사 또는 사후검사	재심사 관련 인센티브	인증기관
법률명	관련조항							
식품산업진흥법	제14조	식품명인의 지정	개인	사망시	<p>심사+표시사항조사</p> <p>식품제조·가공·조리의 전통성, 우수성 등</p>	없음	없음	한국식품연구원
	제20조 시행령 제26조	식품산업표준인증	농·수·축산물가공식품	3년	<p>○ 검사방법: 공장심사, 제품심사</p> <p>○ 검사항목:</p> <p>-공장심사: 표준화일반(6), 유통관리(5), 자재관리(2), 공정관리(3), 제품품질관리(3), 제조설비관리(3), 검사설비관리(3)</p> <p>-제품심사: 품목별 KS표준규격에 따라 실시</p>	정기: 매 3년 사후: 분기 또는 반기 (무작위 검사)	없음	한국식품연구원
	제22조 시행령 제27조	전통식품품질인증	인증 대상 고시 품목(83개)	3년	<p>○ 검사방법:</p> <p>- 공장심사, 제품심사</p> <p>○ 검사항목:</p> <p>-공장심사: 공장입지(2), 작업장(7), 제조설비(1), 원료조달및관리(3), 공정및품질관리(4), 용수관리(2), 개인위생(2), 환경위생(3), 유통</p>	정기심사: 매 3년 사후관리: 연 1회	없음	한국식품연구원

근거법령(규제)		인증·검사제도	대상	유효기간	주요 검사항목 및 방법	정기검사 또는 사후검사	재심사 관련 인센티브	인증기관
법률명	관련조항							
					관리(3), 포장및표시(3) - 제품심사: 83개 품목			
	제 22 조 의 2	가공식품 및 음식점 등의 원산지인증	가공식품 및 음식점	3년	○ 검사방법: - 서류심사, 공장심사 ○ 검사항목: -서류심사: 가공식품 및 음식점별 원산지인증기준 적합 심사 -현장심사: 최근 1년간 원재료의 원산지 인증기준 적합 심사	정기심사: 매 3년 사후관리: 년 1회	없음	'16.10월 지정 예정
친환경 농어업 육성 및 유기식품등의 관리 지원에 관한법률	제19조 시행령 제8조	유기식품인증	유기식품 생산자, 제조가공자	1년	- 유기합성농약, 동물용의약품, GMO 등 - 서류검사+현장(작업장)검사 + 생산품 품질검사	년 1회 정기검사, 수시검사	재 인증 심사 시 일부 항목 검사 생략 등	65개소(건국에코써트외)
	제34조 시행규칙 제39조~42조	무농약농수산물인증	농산물, 축산물 생산자	1년	○ 유기합성농약, 동물용의약품, GMO 등 ○ 서류검사+현장검사 + 생산품 품질검사	년 1회 정기검사, 수시검사	재 인증 심사 시 일부 항목 검사 생략 등	65개소 (건국에코써트외)
	제37조	유기농어업	유기농업자재 생	3년	- 유기합성농약, 유효성분,	년 1회 정기	재 인증	3개소

근거법령(규제)		인증·검사제도	대상	유효기간	주요 검사항목 및 방법	정기검사 또는 사후검사	재심사 관련 인센티브	인증기관
법률명	관련조항							
		자재인증	산자		유해성분, 비효·비효, 약효·약해, 독성, 제조공정 등 - 서류심사+현장(공장)심사 + 제품심사	검사, 수시검사	심사시 일부 항목 검사 생략 등	(농업실용화재단외)
외식산업법	법14조 시행령 제10조~13조	우수외식업 지구의 지정	외식사업자 (단체)	없음	- 지구내 외식산업 관련 업체비율, 관련 자격증 보유 업소 비율, 우수식재료 사용비율, 모범업소 비율	년 1회	없음	정부직접 (aT)
	법제17조 시행령 15,16조 규칙제 10조	우수외식사업자지정	외식사업자 (개인)	없음	○ 우수식재료 사용실적, 적절한 외식상품 가격결정, 외식경영 전문성, 품질·위생관리 등 ○ 서류심사+현장심사	년 1회	없음	정부직접 (aT)
전통주 등의 산업진흥에 관한 법률	법제22조	전통주 품질 인증	전통주(제품)	3년	○ 제조방법기준(5) ○ 제조장기준 : 제조시설(7), 품질관리(10) ○ 제품의 품질기준 : 이화학 적 품질(4), 관능평가(8)	정기심사(연장심사, 3년), 사후검사(현장조사연1회, 시판품조사 연2회)	없음	한국식품연구원

자료: 관련법령(2016.8.1현재)을 참고하여 구성

2.5.2 개혁기준에 의한 쟁점검토 및 규제방안

- 위 <표 6-15> 농림식품분야 인증·검사제도에 대하여, 제5장에서 제시한 ‘더 나은 규제’(better regulation)의 규제개혁 방향과 개혁기준(< 표 5-9>)에 입각하여 쟁점을 검토하고 규제개혁의 방향을 아래와 같이 제시한다.⁷⁶⁾

(1) 과정중심의 인증제도에 관한 쟁점검토 및 개선방안

- 농림식품부 소관의 인증제도에서 소관규제 내에서의 제도 중복은 그간의 규제 개혁 노력으로 상당히 개선되었고, 앞으로도 국무조정실(2015)의 개선계획 등에 따라 추가적인 규제개선이 추진될 예정으로 있어⁷⁷⁾ 제도 자체의 중복문제는 나름 해소되었다고도 할 수도 있다.
- 그러나 농림식품부 소관의 인증제도는 제도자체의 중복은 해소되고 있으나, 인증제도가 생산, 유통, 관리 등 과정규제 방식의 인증제도를 갖추고 있어 동일한 농산물이 복수의 인증을 받게 되거나 제도 간 심사항목의 중첩 등으로 피규제자 입장에서 보면 결과적으로 중복 또는 유사한 인증·검사가 있게 된다.
- 예를 들어 전통품 품질인증과 전통주품질인증, 농산물우수관리 인증⁷⁸⁾과 무농약(저농약)농산물 인증, 이력추적 추적관리 농산물 등 생산에서 유통 등 연속적인 과정에서 동일한 생산물이 여러 인증을 받게 되어 피규제자의 입장에서는 인증제도가 중복된다는 지적이 가능하게 되기 때문이다.

76) 결과적으로 [사례 9] 농림식품부의 인증·검사제도에 대하여는, 본 연구의 다른 사례연구와 달리 세부적인 개선안을 제시하지 못하고 향후 개선되어야 할 방향을 제시하는데 그치게 된다. 이는 다양한 인증·검사제도에 대하여 구체적인 개선안의 마련하여 제시하기에는 연구시간에 한계가 있기 때문이다. 따라서 향후 추가적인 연구가 필요하다.

77) 국무조정실(2015)의 인증제도 규제개혁에서 ‘농수산물우수관리시설의 지정’은 ‘농산물우수관리 인증’에 ‘안전관리대상 농기계’의 확인’은 ‘농업기계의 검정’으로 각각 흡수통합토록 결정하였다.

78) 농산물품질관리법(제2조1항 4호)에서 농산물우수관리는 ‘농산물의 안전성을 확보하고 농업환경을 보전하기 위하여 농산물의 생산, 수확 후 관리(농산물의 저장·세척·건조·선별·절단·조제·포장 등을 포함한다) 및 유통의 각 단계에서 작물이 재배되는 농경지 및 농업용수 등의 농업환경과 농산물에 잔류할 수 있는 농약, 중금속, 잔류성 유기오염물질 또는 유해생물 등의 위해요소를 적절하게 관리하는 것을 말한다’고 하여 무농약·저농약 농산물 등과 중첩이 된다.

- 이처럼 피규제자(동일 농산물)의 입장에서 중복이라는 인식에는 기본적으로 현행 농림식품부의 인증제도가 생산물의 최종적인 품질을 종합적으로 인증하기보다 주로 생산에서 관리·유통 등 생산에서 판매까지의 과정 단계별로 인증하는 방식으로, 이로 인한 단계별 다양한 인증·검사제도에 그 원인이 있다고도 할 수 있다.
- 특히 농산물우수관리인증을 기준으로 살펴보면, 농산물우수관리 인증은 농산물의 생산, 관리 및 유통과정에서 위해요소의 적절한 관리여부를 대상으로 우수관리를 인증하는 제도이다. 이때 우수관리인증 과정을 피규제자의 입장에서 보면 우수한 생산관리 부문은 결과적으로 유기농(무농약·저농약)농산물과 생산관리 단계에서 중첩이 가능하며, 우수한 유통관리 부문은 표준규격(농산물품질관리법 제5조), 이력추적 등록(법제24조 등) 등과 일부 또는 상당수 중첩이 불가피하게 된다.
- 또한 이러한 농산물 중에서 정부수매 또는 수출의 경우에는 최종적으로 농산물검사(농수산물품질관리법 제79조)를 받게 되어 농산물검사 제도와 중복이 가능하게 된다. 결국 동일 농산물이 생산에서 유통, 판매의 전체 과정에서 2개 이상의 인증 또는 유사한 제도를 접하게 될 가능성이 높게 되어 결과적으로 피규제자 입장에서는 중복된다고 인식할 가능성이 그 만큼 높아지게 된다.
- 농림식품부 소관 인증제도가 이러한 생산-유통의 과정 중심의 다양한 인증제도임에 반해 동일한 「농수산물품질관리법」에 근거한 수산물의 경우에는 ‘수산물품질인증제’로 품질인증의 성과기준으로 큰 틀에서 평가하고 있음과는 다소 비교된다.
- 농산물은 수산물과 달리 상대적으로 복잡하고 생산-유통의 다양한 단계를 가지고 있어, 최종적이고 종합적인 품질인증이라는 성과기준 방식의 인증 제도로 일원화하기 어려운 점은 있다. 그러나 현행 농식품의 생산-유통과정 단계별 인증방식(표준규격, 우수관리, 이력관리, 우수시설, 무농약), 농산물의 사용용도(수

매 및 수출시 농산물검사제도 등), 분야별 구분(전통식품과 비전통식품, 전통식품과 전통주) 등 다양한 인증제도는 결과적으로 피규제자에게 중복·유사 규제로 작용하게 된다.

- 본 연구에서는 농림식품분야의 인증·검사제도의 틀을 현재 생산-유통의 과정별 인증방식에서 생산물의 품질 또는 성과 중심으로 다양한 인증제도를 통합 일원화하여 사실상의 제도 중복과 유사한 인증을 제거하기 위한 개선방안을 강구할 것을 제안한다.

(2) 우수기업에 대한 인센티브에 관한 검토 및 개선방안

- 위 농림식품부 소관 인증·검사제도에서 검토 사례로 선정한 20개의 인증제도에서, 우수한 기업에 대한 인센티브가 제공되는 제도는 농산물우수관리, 이력추적관리 농산물, 유기식품, 무농약농산물, 유기농어업자제 등 5개 인증제도에 그치고 있다.
- 인센티브가 제공되는 5개의 제도에서도 서류심사 생략(이력추적관리 1개제도), 일부 심사항목 생략(농산물우수관리 등 4개제도)에 불과하다.
- 인증·검사제도는 일정기간(유효기간)마다 정기검사와 매년 또는 수시로 이루어지는 사후조사가 수반된다. 사후조사과정에서 기준을 준수한 우수한 기업 또는 일정횟수 이상의 정기검사에서 우수한 기업에 대하여는 매년 반복적인 검사를 보다 일정한 검사를 면제하는 인센티브를 제공함으로써 피규제자의 자발적인 기준준수 노력을 가져오게 된다.
- 규제수단의 선택에서 우수한 기업 등에 대한 인센티브 방식은 기업의 자발적 규제준수를 유도하게 되어 제3장의 선행연구에서도 공통적으로 ‘더 나은 규제수단’이라고 하고 있다. 본 연구에서도 이런 이유로 인센티브 수단이 ‘더 나은 규제’의 선택기준으로 제시한바 있다(< 표 5-2 > 참조).

- 본 연구에서는 농림식품부 소관 인증·검사제도 모두에 대하여 수시검사 또는 정기검사에서 우수한 인증기업에 대하여 다양한 인센티브제도를 마련할 것을 제안한다.

(제시하는 인센티브 방식의 예시)

- 일정회수 이상 정기검사에서 우수한 기업: 유효기간의 연장 또는 차기 정기검사 기간 연장
- 직전 사후검사에서 우수한 기업: 차기 정기검사에 사후검사 실시 항목의 검사생략 등

(3) 인증기관에 복수 지정여부에 관한 검토 및 개선방안

- 위 20개의 인증·검사제도의 사례에서 5개 제도를 제외하고 20개의 인증제도는 1개의 인증기관만을 지정하여 인증업무를 독점토록 하고 있다.
 - 인정기관의 지정 숫자에 있어서 규제자는 관련업무의 통계유지와 관리감독의 편의성을 이유로 가급적 적은 기관을 지정하여 운영하려는 경향을 갖게 된다.
 - 그러나 인증기관의 독점화는 관련 규제의 서비스 질을 저하시키고 인증신청자의 접근성을 크게 제약할 뿐만 아니라 특히 인증기관에 대한 행정처분의 실효성 문제와 함께 소비자(국민)에게도 처분의 손실을 전가하게 되는 문제가 발생하게 된다.
- 만약 정부업무를 위탁하여 대행하는 인증·검사분야에 1개의 기관만 지정하여 운영하는 경우, 지정기관의 위반행위(잘못된 인증 또는 기준을 위반한 행위 등)에 대한 행정처분(영업정지 등)이 있게 되면,
 - 영업정지 등 행정처분의 피해는 위반행위를 자행한 인증기관이 아니라 인증을 신청하려는 기업은 적절한 시기에 인증을 받을 기회를 잃게 되며, 소비자(국민)에게는 인증상품을 선택할 정보를 얻지 못하게 하여 인증기관의 처분이 국민에게 사실상 전가되는 문제를 야기하게 된다.

- 또한 1개의 인증기관만 있을 경우, 감독기관의 경우에도 행정처분으로 인증업무의 중단을 우려하여 인증기관의 위반행위에 대하여 강력한 행정처분을 회피할 가능성이 높게 된다.
- 따라서 인증검사기관의 복수화는 신청자의 접근성의 문제만이 아니라 제도의 실효성 확보에도 중요하게 된다.
 - 또한 의무적인 검증·인증, 또는 임의적 제도라도 사실상의 의무인증(제품의 판매를 위해 불가피한 인증)의 경우 인증기관의 독점화는 인증기간의 지연, 독점화에 따른 상대적인 인증기관의 횡포 등 부작용의 가능성이 상대적으로 높게 된다.
- 본 연구에서는 정부기관이 직접 인증하는 제도를 제외하고, 민간 또는 공공기관에 위탁하고 있는 인증제도의 경우(예: 전통식품, 전통주, 식품산업표준, 농업용기계 검정 등)부터 우선적으로 인증기관을 복수지정 할 것을 제안한다.

(4) 기타 검사항목 및 검사방법에 관한 개선방향

- 본 연구의 한계로 위 20개 인증·검사제도가 다른 인증·검사제도와의 검사항목과 검사방법에서 중복여부를 파악하지 못하고 있다.
 - 그러나 위 검토에서처럼 농림식품부 소관의 인증제도는 기본적으로 생산-유통과정별 다양한 인증제도로 구성되어 있어, 제도 간에 검사항목의 중복 또는 유사항목이 있게 될 가능성이 높다고 할 수 있다. 또한 현재 다양한 항목을 심사하고 있는 HACCP, KS 등의 인증제도와 농림식품부 소관의 인증제도 간에도 검사항목의 중복도 발생하게 된다.
- 따라서 생산, 유통, 판매 등 과정규제 방식인 농림식품부 소관 인증·검사제도를 성과기준 방식의 인증제도로 개편하는 작업과 더불어 다양한 제도 간에 또는 HACCP, KS 등 소관 이외의 제도와 검사항목의 중복을 파악하여, 검사결과 상호인정 범위를 확대하기 위한 세밀한 규제개혁도 필요하게 된다.

2.6 교육규제의 개혁방안

2.6.1 [사례 10] 농림식품부 교육규제

- 농림식품분야 규제의 특징 중 하나는 각종 교육규제가 다양하고 많다는 점이다. 품질관리, 방역·예방, 산업육성, 생산자와 소비자의 안전 등 다양한 기능을 수행하는 농림식품부 소관 규제의 특성에 기인한다고 할 것이다.
- 농림식품부 소관의 교육규제 등에서 하위규정이 마련되어 있거나 교육기관을 지정하여 실제 교육이 시행되고 있는 교육제도를 선정하여, 교육대상, 교육성격, 교육의 빈도, 교육방법, 교육의 지정, 의무화 여부 등으로 구분하여 비교정리하면 다음 <표6-16>과 같다.

< 표6-16 > 농림식품부 소관 교육규제의 현황

근거법령(규제)		교육대상자 (피규제자)	교육성격	교육 빈도(횟수, 교육기간)	교육방법	지정교육기관 또는 교육시행자	의무여 부
법률명	관련규제						
가축 및 축산물이력 관리에 관한 법률	법제27조제2항, 시행령10조	이력관리시스템 보급대상자	지도교육	순회교육 실시	집합	검역본부, 축산물품질평가원	임의 (일부 의무)
가축전염병예방법	법제5조제3항, 규칙제7조의2제3항	외국인근로자	방역예방	고용시	현장교육	가축소유자 (자체교육)	의무
	법제6조1항,	가축 소유자,	방역예방	-신규(등록): 6시	-등록: 집합	지정고시기관:	의무

근거법령(규제)		교육대상자 (피규제자)	교육성격	교육 빈도(횟수, 교육기간)	교육방법	지정교육기관 또는 교육시행자	의무여 부
법률명	관련규제						
	규칙제8조	고용된자(시설 50㎡이상)		간 -보수: 4시간/4년	-보수: 집합 + 사이버	농협 등 195개	
	법제6조의2, 규칙제9조의2	계약사육농가	자체교육 방역예방	4회/년	자율	축산계열회사업자 (자체교육)	의무
	법제8조1항, 규칙10조제2항	가축방역사 양성교육	자격교육	24시간/위촉시	집합	방역본부	의무
	법제17조3제5항, 규칙제20조의6	시설출입차량 소유자 및 운전자	진입 및 보수교육	-등록시: 6시간 -보수: 4시간/4년	-등록: 집합 -보수: 집합 + 사이버	지정 기관: 다수 (농협 등 195곳)	의무
곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률	법제7조, 시행령제5조	전문인력교육기관으 로 지정받으려는 자	진입교육	100시간/지정시	집합교육 (실습포함)	농촌진흥청, 산림청	의무
		곤충산업 전문인력	양성교육	교육기관 프로그램	교육기관 프로그램	지정교육기관: 8개	임의
공중방역수의사에관 한법률	법제6조제2항,3항 규칙제7조	공중방역수의사	직무교육	2주-6주/소집시	집합	지정교육기관: 1개 (대한수의사회)	의무
귀농어·귀촌 활성 화 및 지원에 관한 법률	법제10조제1항, 시행령제8조 등	귀농귀촌 희망자	양성교육	-	집합 + 사이버교육	귀농귀촌종합센터	임의
김치산업 진흥법	법제10,제11조	관련종사자 등		1시간 이상 (지침)	집합 (실습,현장 체험 포함)	지정교육기관: 20개	임의

근거법령(규제)		교육대상자 (피규제자)	교육성격	교육 빈도(횟수, 교육기간)	교육방법	지정교육기관 또는 교육시행자	의무여 부
법률명	관련규제						
	법제12조	종사자 및 전문인력	양성교육	96시간 이상 (시행령)	집합 (실습, 현장 체험 포함)	지정교육기관: 4개	의무
농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률	법제75조제1항, 규칙제50조	유통종사자 (의무:임원 및 경매사)	직무 및 기술교육	2~3년	집합(자체훈 련계획)	위탁교육기관: 1개 (농수산물유통공사)	의무 및 임의
농수산물의 원산지 표시에 관한 법률	법제9조의2	원산지표시위반자	지도(행 정제재) 교육	'17년 시행예정 (내용 마련중)	-	-	의무
농수산물 품질관리법	법제82조제4·6항, 규칙제104조	농산물검사관	직무교육	1회/년	집합(원격교 육규정 無)	농산물품질관리원 장	의무
	법제107조의 2, 규칙제136조의4,5 농관원장 고시	농산물품질관리사	자격교육	1회/2년	집합(원격교 육규정 有)	지정교육기관: 4개 (aT 등 4개소)	의무
	농관원장 고시	우수관리인증기관 인증심사원	자체보수 교육	4시간이상/년		인증기관 (자체교육)	의무
	규칙제 23조의 제 1 항(별표5) 농관원장 고시	농산물우수관리시설 의 업무담당자	직무교육		집합	농관원 지정기관	의무
농약관리법	법제23조제2항, 시행령제21조1항	수출입식물방제업자	안전교육	1회/년	집합	농림축산검역본부장	의무

근거법령(규제)		교육대상자 (피규제자)	교육성격	교육 빈도(횟수, 교육기간)	교육방법	지정교육기관 또는 교육시행자	의무여 부
법률명	관련규제						
	검역본부 고시						
	시행규칙 제6조의2 검역본부 고시	수출입식물방제업자	기술교육	-신규: 2일이상 -보수: 1일이상/ 3년	집합	위탁교육기관: 1개 (한국수출입 식물방제협회)	의무
	법제23조제2항, 시행령제21조2항	방제업자 외 농약 등 사용자	안전교육	1회/년	집합	농촌진흥청장	의무
	법제23조제3항, 시행령제21조3항, 농진청고시 2016-25	농약판매관리인	안전교육	-신규: 8시간/년 -보수: 3시간/년	집합(원격교 육규정 無)	위탁교육기관: 1개 (4분야 4기관) 농협중앙회, 작물보호제 판매협회, 한국작물보호 협회, 화훼협회	의무
농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률	법제10조, 규칙 제8조	후계농어업경영인	자격교육	20~25시간/취득시	집합	지정교육기관: 1개 (농정원)	의무 (농수 산비전 공자)
농어업재해보험법	법제11조제4항, 시행령제12조제2항	위촉손해평가인	진입 및 보수교육 서비스	- 위촉시: 4시간+ - 보수: 4시간/3년	집합	-	의무
농어촌정비법	법제86조의2, 규칙제49조의2	농어촌민박사업자	및 안전교육	3시간/년	집합	시장군수	의무
농업기계화 촉진법	법제12조의2제2항	농업기계의 사용자	안전교육	3일이내	집합	농업기술원	의무

근거법령(규제)		교육대상자 (피규제자)	교육성격	교육 빈도(횟수, 교육기간)	교육방법	지정교육기관 또는 교육시행자	의무여 부
법률명	관련규제						
	규칙제19조					농업기술센터 등	
농업협동조합법	법제60조	조합원	조합운영		집합	지역농협 (자체교육)	의무(농협), 임의(조 합원)
도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률	법제7조제4항, 규칙제5조	농어촌체험·휴양마 을사업자	안전·위 생교육	4시간/년	집합	시장·군수	의무
	법제17조, 20조 규칙제10조, 농식품부고시	농어촌개발 전문인력 농어촌체험지도사, 농어촌마을해설가	자격교육	90-110시간	집합	인증교육기관	임 의 , 의 무 (사 업 참 여 시)
도시농업육성법	시행규칙 제5조, 별표1, 별표2	-도시농업지원센터 강사가 되려는자 -전문인력양성기관 강사가 되려는자	진입교육	80시간	집합	전문인력양성기관	의무
동물보호법	법제37조제1항, 규칙제44조의1	동물장묘·판매·수 입업자	진입교육	3시간/진입시	집합(원격교 육규정 有)	지정교육기관: 1개 (대한수의사회)	의무
	법제37조제1항, 규칙제44조의2	영업정지 처분 받은 자	행정제재 교육	3시간/처분시	집합(원격교 육규정 有)	지정교육기관: 1개 (대한수의사회)	의무
사료관리법	법제16조제5항,	위해중점관리기준적	진입교육	지정신청: 16시간	집합(원격교	지정교육기관: 3개	의무

근거법령(규제)		교육대상자 (피규제자)	교육성격	교육 빈도(횟수, 교육기간)	교육방법	지정교육기관 또는 교육시행자	의무여 부
법률명	관련규제						
	규칙제15조2항, 규 칙제16조2항	용 시료공장 지정제조업자	(지정요 건	보수: 정기적	육 규정 有)		(지정 시)
수의사법	법제12조제5항, 규칙제12조6항	상시고용수의사	직무교육	10시간이상/년	집합 (사이버교육 5시간인정)	위탁교육기관: 1개 (대한수의사회)	의무
	법제34조제3항, 영제21조, 규칙제26조	수의사	연수교육	10시간이상/년	집합 (사이버교육 5시간인정)	위탁교육기관: 1개 (대한수의사회)	의무
	법제17조의3 동물진단용 방사선 안전규칙 제15조	동물진단용 방사선시설 안전관리책임자	신규교육	6시간/임용시	집합	위탁교육기관: 1개 (대한수의사회)	의무
식물방역법	법제40조제4항, 규칙제46조의2제2항, 검역본부 고시	수출입목재열처리업 종사자	자격교육	-신규: 2일이상 -보수: 1일이상/3년	집합	위탁교육기관: 1개 (한국수출입 식물방제협회)	의무
	법제28조의2, 법제29조의2 검역본부 예규	식물검사관 (국제식물검역인증원)	직무교육 (자격)	2주/응시전	집합,자율,사 이버교육	농림축산검역본부	의무
식품산업진흥법	법제7조	식품산업 전문인력	양성교육	프로그램별 운영	집합 + 사이버	위탁교육기관: 1개 (농정원)	임의
쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한	법제19조, 시행령제12조	쌀가공 전문인력	양성교육 (자격)	96시간	집합교육 (실습포함)	지정양성기관 *현재 지정되지	임의

근거법령(규제)		교육대상자 (피규제자)	교육성격	교육 빈도(횟수, 교육기간)	교육방법	지정교육기관 또는 교육시행자	의무여 부
법률명	관련규제						
법률						없음	
외식산업 진흥법	법제7조제1항, 시행령제3조, 규칙 제2조	외식산업 전문인력	양성교육 (자격)	96시간		지정양성기관	임의
인삼산업법	법제17조의5제3항, 시행령제5조의2 규칙제26조	검사원 교육	직무교육	6시간/년	집합	농산물품질관리원	의무
축산법	법제13조제1항, 규칙제19조	수정사	직무교육	비정기(명령시)	집합	시도지사	의무
	법제33조2의제1항, 규칙제36조의2	축산종사자 (축산업허가자, 가축사육업· 개래상인등록자)	진입 및 보수교육	-진입: 6-24시간 -보수: •축산업:6시간/2년 •사육업·거래상인: 4-6시간/4년	집합(사이버 교육 규정 有)	지정교육기관: 다수 (축협, 대학 등 195개소)	의무
	법제37조제2항, 시행규칙제40조	축산물품질평가사	자격교육			축산물품질평가원장	의무
친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률	법제26조의2제2항 규칙제32조의2 농관원 고시	인증심사원	자격 및 보수교육	-진입: 30시간 -보수: 6시간/년	집합	농산물품질관리원	의무

자료: 관련법령(2016.8.1 현재)을 참고하여 구성

2.6.2 개혁기준에 의한 쟁점사항 검토 및 개선방안

(1) 의무교육의 적정성에 관한 검토

- 위 <표 6-16> 농림식품부 소관 46개 교육규제에서, 자격취득 또는 각종 사업의 진입을 위해 강제되거나 진입 이후 자격유지를 위해 강제되는 보수교육 등 ‘의무교육’은 36개(78.3%), 외형상 임의교육이나 관련된 사업 참여 또는 지원을 받기위해 임의교육을 이수하지 않을 수 없어 ‘사실상 의무교육’이 3개(6.5%)이며, 순수한 임의교육은 7개(15.2%)에 불과하다.
- 강제적인 의무교육은 피규제자에게 교육참여 따른 기회비용이 발생하게 된다. 특히 교육의 방식이 집합교육이거나 교육기관의 접근성이 좋지 않을 경우에는 기회비용은 높게 된다. 따라서 의무교육은 필요한 최소한의 교육이 되어야 하며 아울러 그 교육방식에서 피규제자 편의방식으로 제공되어 기회비용을 줄이는 노력이 필요하게 된다.
- 통상 의무교육은 진입교육시 교육과 진입 이후 일정주기별 보수교육으로 구분된다. 진입교육은 전문기술력이 요구되는 사업이나 전문·기술인력의 자격을 위해 필요한 전문.기술의 습득 교육이 되고, 보수교육은 진입이후 변화된 관련 법령의 개정, 새로운 기술방식 등의 전달과 습득을 주된 목적으로 규제하게 된다.
- 사업진입 또는 최초 자격교육은 관련분야에서 요구되는 전문.기술력이 존재할 경우 그 정도에 따라 최소한의 진입교육이 불가피 할 수도 있다. 그러나 진입이후에 이루어지는 보수교육의 경우 정기적인 의무교육 방식이 바람직한지 논란이 제기된다.
- 보수교육의 주된 목적은 진입 이후 변화된 새로운 제품의 사용요령(예, 농약안전교육), 변화된 기술, 개정된 법령정보 등의 습득에 있다. 진입이후 변화된 지식과 기술의 습득에 있어서, 일정한 기간을 정하고 정기적으로 실시하는 의무교육 방식과 피규제자가 필요한 시점에 수시로 습득하도록 하는 임의교육 방식 중에서 어느 방식이 더 효과적이라고 하기 어렵기 때문이다.

- 위 <표 6-13>에서 의무적 보수교육을 실시하도록 하고 있는 가축소유자 및 고용된자(4시간/4년), 가축시설 출입차량 소유·운전자(4시간/4년), 수출입식물방제업자(1일/3년), 수출입목재열처리업 종사자(1일/3년), 축산업종사자(4-6시간/2-4년), 위촉손해평가인(4시간/3년) 등의 경우에는 3년에 1회의 보수교육이 진행된다. 3년에 1회 집합교육은 자칫 변화된 기술을 전수하기보다 단순히 교육이라는 형식화의 가능성도 있게 된다.
- 본 연구에서는 진입이후 이루어지는 보수교육에 대하여는 보수교육의 주된 목적을 고려하여, 현행 집합에 의한 의무교육 방식에서 인터넷 등에 필요한 정보를 수시로 제공하고 피규제자가 필요한 시점에 자발적으로 관련정보를 습득하게 하면서 일정한 마일리지를 부여하여 집합교육을 대체하게 하는 임의교육 + 원격(사이버)교육 방식으로 전환을 적극 검토할 것을 제안한다.

(2) 교육방식에 관한 사항

- 위 <표 6-16> 46개 사례의 교육방식에 있어서, 집합교육 이외에 원격교육제도가 있거나 실시근거가 마련되어 있는 것으로 파악된 제도는 12개 교육제도에 불과하다. 사이버교육의 실시근거가 마련된 12개 규제의 경우에도 실제 사이버교육이 활성화되어 있다고 하기 어렵다.
- 앞에서 살펴본 바와 같이 집합교육 방식은 피규제자에게 상당한 기회비용을 가져오게 되며, 특히 보수교육에 있어서는 집합교육 방식이 원격교육 등 비 집합 방식에 비해 피규제자가 필요로 하는 전문성과 기술력 습득에 더 효과적이라고 단정하기에도 어려움이 있게 된다.
- 본 연구에서는 먼저 원격교육 근거가 없는 교육규제에 대하여 우선 원격교육의 근거규정을 마련할 것을 제안하며, 아울러 원격교육의 근거는 있으나 세부 지침 또는 시행 프로그램의 부재로 실제 원격교육이 이루어지지 못하고 있는 제도에 대하여 원격교육 방안을 시행할 것을 제안한다.
- 특히 보수교육에 있어서는 3-4년마다 이루어지는 형식적인 집합교육 방식보다

는 피규제자가 원하는 시점에 원하는 필요정보를 습득하게 하는 원격의 임의교육 방식으로 전환을 적극 검토할 것을 제안한다.

(3) 교육기관의 복수 지정에 관한 사항

- 위 46개 교육규제 사례에서 자체교육을 제외한 42개의 교육제도 중에서 교육을 실시하는 교육기관이 복수로 지정된 제도는 10개에 불과하다. 나머지 32개 교육제도에서는 1개의 교육기관만을 지정하고 있거나, 외형적으로 복수 교육기관을 지정하고 있어도 지정교육기관별로 교육대상자를 구분하여(예: 농약판매 관리인 교육기관) 담당하고 있어 사실상 1개의 교육기관인 사례들이다.
- 교육기관의 독점화는 피규제자의 접근성을 제한하고 교육방식, 교육과목과 내용에서 교육기관간의 경쟁이 부재하여 자칫 교육서비스의 질적 저하를 가져올 가능성이 높게 되며,
- 특히 교육이수 여부가 축산업 허가, 가축사육업의 등록 등과 같이 관련사업의 진입(인허가, 등록 등)의 사전요건인 경우에는 필요한 시기, 필요한 장소에서 교육 기회를 얻지 못할 경우 진입허가까지 지연될 가능성도 있게 된다. 이러한 문제점은 교육기관이 독점화될수록 높게 나타날 가능성이 있게 된다.⁷⁹⁾
- 또한 교육기관의 독점지정은 앞에서 살펴본 인증·검사기관의 독점지정에 따른 행정처분의 실효성 문제점이 교육기관에도 나타날 개연성이 높게 된다.
- 즉, 교육기관이 독점 지정된 경우에는 교육기관의 위반행위(잘못된 교육 또는 지정기준에 부적합하게 된 경우 등)에 대한 행정처분(취소 또는 영업정지 등)이 있게 되면 그 피해는 교육수강생에게 전가되어, 의무교육의 경우 피규제자는 원하는 시점에 필요한 교육기회를 잃게 된다. 또한 감독기관의 경우에도 행정처분으로 인한 교육중단을 우려하여 강력한 행정처분을 회피할 가능성도 있게 된다.

79) 이러한 사례로서 농림식품부(2016c)가 최근 실시한 현장 규제개혁 과제 공모에서, 전남지역의 기초자치단체에서는 축산관련 교육기관의 지역적 거리 또는 기관별 교육과정의 제한으로 적기에 축산관련 교육이수가 이루어지지 않아 교육미이수로 인하여 적기에 축산업의 허가 또는 가축사육업의 등록이 이루어지지 못하고 있어 개선이 필요하다고 건의하고 있다.

- 본 연구에서는 위 검토사항을 고려하여, 교육기관을 복수로 지정할 것을 제안한다.

(예) 교육기관 복수지정의 적극검토가 필요한 교육제도:

농산물 유통종사자 교육, 수출입식물방제업자 교육, 수출입식물방제업자 교육, 농약판매관리인 교육, 후계농어업경영인 교육, 동물장묘판매수입업자 교육, 동물진단용방사선시설 안전관리책임자 교육, 수출입목재열처리업 종사자 교육, 식품산업전문인력 교육 등

2.7 규제수단의 발굴·선택에 관한 검토 및 개혁방안

- ‘더 나은 규제(better regulation)’를 위한 규제수단의 발굴과 선택에 관한 개혁 사례로 ‘동물진단용 방사선장치 사용 동물병원 안전규제 적용배제’ 규제를 선정하여 검토한다.

2.7.1 규제현황

[사례 11] 동물진단용 방사선장치 사용 동물병원 안전규제 적용배제

- **수의사법** 제17조의3(동물 진단용 방사선발생장치의 설치·운영) ② 동물병원 개설자는 동물 진단용 방사선발생장치를 설치·운영하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.
 1. 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 안전관리 책임자를 선임할 것
 2. 제1호에 따른 안전관리 책임자가 그 직무수행에 필요한 사항을 요청하면 동물병원 개설자는 정당한 사유가 없으면 지체 없이 조치할 것
 3. 안전관리 책임자가 안전관리업무를 성실히 수행하지 아니하면 지체 없이 그 직으로부터 해임하고 다른 직원을 안전관리 책임자로 선임할 것
 4. 그 밖에 안전관리에 필요한 사항으로서 농림축산식품부령으로 정하는 사항
- ③ 동물병원 개설자는 동물 진단용 방사선발생장치를 설치한 경우에는 제17조의5제1항에 따라 농림축산식품부장관이 지정하는 검사기관 또는 측정기관으로부터 정기적으로 검사와 측정을 받아야 하며, 방사선 관계 종사자에 대한

피폭(被曝)관리를 하여야 한다.

- ④ 제1항과 제3항에 따른 동물 진단용 방사선발생장치의 범위, 신고, 검사, 측정 및 피폭관리 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

- 동물 진단용 방사선발생장치의 안전관리에 관한 규칙(농림축산식품부령) 제16조(적용의 배제) 법 제17조제2항제1호에 따라 수의사가 개설한 동물병원 중 동물 진단용 엑스선 장치만을 사용하면서 주당 최대 동작부하의 총량이 8밀리 암페어·분 이하인 동물병원에 대해서는 제4조제6항, 제9조부터 제11조까지 및 제13조를 적용하지 아니한다.

* 규칙제16조에 따라 적용배제되는 규제의 내용

- 제4조제6항: 관계 종사자에게 월 1회 또는 3개월 1회 피폭선량 측정의무.
- 제9조(방사선 구역): 방사선 구역을 설정하고 일반인의 출입을 제한
- 제10조(안전관리 책임자): 동물병원 개설자의 안전관리책임자의 선정의무
- 제11조(안전관리 책임자의 직무): 안전계획 수립 및 평가, 교육훈련, 안전관리, 서류작성 보존 등 의무를 부과
- 제13조(방사선 관계 종사자 건강진단): 종사자의 매2년 건강진단 의무

- [사례 11]에서 동물 진단용 방사선발생장치를 사용하는 수의사가 개설한 동물병원 중에서 각종 안전관리 의무(규칙 제4조제6항, 제9조-제11조 및 제13조)의 배제가 가능한 병원(피규제자)범위는 '주당 동작부하의 총량이 8밀리 암페어·분 이하' 병원으로 제한되고 있다.

- 각종 안전관리 의무의 적용배제가 가능한 '주당 동작부하량 8밀리 암페어·분 이하'의 기준은 2016년 5월 종래 기준인 '주당 10밀리 암페어·분 이하' 병원에서 강화(안전관리 의무적용 배제 가능한 병원범위를 축소)된 경우이다.

- 2016년 농림식품부가 종래 '주당 10밀리 암페어·분'에서 '주당 8밀리 암페어·분이하' 병원으로 기준을 강화한 사유는 병원 종사자의 연간 방사선 피폭량 20mSV을 초과할 우려를 해소하기 위한 것이었다.

- 즉, ‘주당 동작 부하량이 10밀리 암페어·분’일 경우, 1인의 종사자가 전담하여 방사선 촬영에 참여한다면 연간 피폭량이 20mSV를 초과하게 되어, 연간 피폭량이 20mSV이하가 되기 위해서는 ‘주당 8밀리 암페어·분’이하를 사용 병원으로 강화하게 되었다는 것이다. 관련 규제 강화의 검토는 감사원의 연간 피폭량 20mSV 초과 가능성의 지적에 따른 조치이다.

2.7.2 개혁기준에 의한 쟁점 검토

- 규제개혁은 목적을 달성하는 수단 선택에 있어서 명령지시적 규제보다는 비규제적 대안을, 규제수단이 불가피한 경우에도 규제의 강도가 낮고 보다 경제적이고 타당한 수단을 우선적으로 발굴하고 선택하는 것이 ‘더 나은 규제(better regulation)’의 개혁기준(< 표 5-2>기준)이 된다.
- 위 [사례 11]의 2015년 5월 규제강화의 목적은 ‘1인의 종사자’가 방사선 촬영에 전담하여 참여할 경우 주당 10밀리암페어·분을 사용하는 병원에서는 연간 피폭량이 20mSV를 초과하게 됨으로 이에 대한 방안이 필요하다는 것이었다.
- 그러한 필요성 제기에 농림식품부는 ‘주당 부하량 8밀리 암페어·분으로 대상 병원으로 조정하는 강도가 높은 규제강화 방안을 마련한 것이다. 이때 종사자 1인의 연간피폭량 20mSV 한도를 초과하지 않게 하는 목적해소 방안으로 비규제적 대안 또는 규제강도가 상대적으로 낮은 대안을 발굴하고 선택할 수 없었느냐는 수단발굴과 선택에 관한 지적이 가능하게 된다.
- 종사자의 연간 피폭량 20mSV의 초과 해소는 종래의 기준인 ‘주당 10밀리 암페어·분’ 기준에서도 복수의 종사자가 있는 병원은 규제할 이유가 없으며, 1인 종사자 병원의 경우에도 추가로 종사자를 고용함으로써 문제해결이 가능하며 (교대로 방사선 촬영에 참여하게 되므로)되며, 추가 고용을 하지 않는 병원은 사용 부하량을 줄임(치료할 동물을 스스로 제한)으로서 선택적으로 규제목적 달성이 가능하게 된다.

- 결국 [사례 11]은 비규적 대안 또는 규제강도가 낮은 수단을 병원이 선택하게 함으로서 규제목적의 실현이 가능하게 됨에도 획일적인 ‘주당 8밀리 암페어·분 이하’사용 기준의 강한 규제수단을 선택한 것으로 규제개혁 수단선택에서 타당성을 갖지 못하다는 지적이 가능하게 된다.

2.7.3 개선방안 제시

- 본 연구에서는 [사례 11] ‘종사자 1인의 연간 피폭량 20mSV 초과 우려해소’를 위해 2015년 5월에 강화된 안전관리 의무(규칙 제4조제6항, 제9조-제11조 및 제13조)의 배제가 가능한 병원(피규제자)범위에 관한 ‘주당 부하량 8밀리 암페어·분 이하’기준에 대하여 위 검토사항과 제5장에서 제시한 개혁기준을 적용하여 다음과 같은 개선안을 검토할 것을 제시한다.

<표6-17> 동물진단용 방사선장치 사용 동물병원의 안전규제 적용배제 규제에 관한 개선안

구분	개선방안
안전의무 적용배제 병원범위기준	○ ‘주당 최대 부하량 8밀리 암페어·분 이하’ → “10밀리 암페어·분 이하’ 로 기준을 완화
1인당 연간피폭량 한도 초과 방지를 위한 조치 보완	○ 적용배제 병원의 기준을 10밀리 암페어·분으로 환원하되 - 종사자 1인당 연간피폭량이 20mSV를 초과하지 않도록 종사자 교대 등 필요한 조치를 선택하는 단서조항을 마련

2.8 행정질서벌(과태료) 사례 검토

2.8.1 동일법령 내 과태료 부과기준의 개혁방안

- 농림식품부 소관의 과태료 규제에서「가축전염병예방법 시행령」 제16조 [별표 3]에 나타난 과태료 기준을 사례로 선정하여, 동일법령 내에서 과태료의 부과

기준의 위반행위간의 부과액 형평성을 비교하고 개혁방안을 살펴본다.

(1) [사례 12] 가축전염병예방법 및 시행령상의 과태료

○ **가축전염병예방법** 제60조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제3조의4제3항 또는 제4항을 위반하여 방역시설을 갖추지 아니한 자
- 1의2. 제5조제3항을 위반하여 외국인 근로자에 대한 고용신고·교육·소독을 하지 아니한 자
2. 제5조제5항에 따른 서류의 제출을 거부·방해 또는 기피하거나 거짓 서류를 제출한 자
3. 제5조제5항에 따른 국립가축방역기관장의 질문에 대하여 거짓으로 답변하거나 국립가축방역기관장의 검사·소독 등의 조치를 거부·방해 또는 기피한 자
- 3의2. 제6조의2제1항부터 제3항까지의 규정을 위반하여 방역교육 및 점검을 실시하지 아니하거나 그 결과를 통지하지 아니한 축산계열화사업자
- 3의3. 제7조제4항(제8조제3항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 가축방역관 및 가축방역사의 검사, 예찰을 거부·방해 또는 회피한 자
4. 제15조제1항, 제16조제5항 또는 제43조제6항에 따른 명령을 위반한 자
- 4의2. 제16조제1항을 위반하여 가축 또는 식용란의 출입 또는 거래기록을 작성·보존하지 아니하거나 거짓으로 기록한 자
5. 제17조제1항에 따른 소독설비를 갖추지 아니한 자
- 5의2. 제17조의3제3항을 위반하여 필요한 조치를 취하지 아니한 소유자 및 운전자
- 5의3. 제17조의3제5항을 위반하여 가축방역 등에 관한 교육을 받지 아니한 소유자 및 운전자
- 5의4. 제17조의6제1항을 위반하여 방역기준을 준수하지 아니한 자
6. 제36조제1항 단서를 위반하여 신고하지 아니한 자

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.
<개정 2011.1.24., 2011.7.25., 2013.8.13.>

1. 삭제 <2015.6.22.>
2. 삭제 <2015.6.22.>
3. 제17조제2항 또는 제3항을 위반하여 소독을 하지 아니한 자
4. 제17조제6항을 위반하여 소독실시기록부를 갖추어 두지 아니하거나 거짓으로 기재한 자
- 4의2. 제17조의2제1항 전단을 위반하여 출입기록을 하지 아니하거나 거짓으로 출입기록을 한 자
- 4의3. 제17조의2제1항 후단을 위반하여 보존기한까지 출입기록을 보관하지 아니한 자
- 4의4. 제17조의2제2항에 따른 가축방역관 또는 가축방역사의 확인을 거부·방해 또는

회피한 자

- 4의5. 제17조의5제2항을 위반하여 관계 공무원의 출입 또는 조사를 거부·방해 또는 기피한 자
5. 제25조제1항, 제26조 또는 제38조제1항을 위반한 자
6. 제30조제3항 및 제4항에 따른 검역관의 출입·검사 또는 물건 등의 무상 수거를 거부·방해 또는 기피한 자
7. 제36조제2항에 따른 검역을 거부·방해 또는 기피한 자
8. 제38조제1항을 위반하여 화물 목록을 제출하지 아니한 자
9. 제41조제1항 본문에 따른 검역을 받지 아니하고 지정검역물을 수출한 자
10. 제45조제2항에 따른 검역관의 음식물 처리 검사를 거부·방해 또는 기피한 자
11. 제45조제2항에 따른 검역관의 자료 제출 요구에 응하지 아니하거나 거짓 자료를 제출 한 자
12. 제51조제1항에 따라 보고하여야 하는 자가 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관, 동물검역기관의 장, 시·도지사, 시장·군수·구청장이 부과한다.

- **가축전염병예방법 시행령** 제16조(과태료의 부과기준) 법 제60조에 따른 과태료의 부과 기준은 **별표 3과 같다**

[별표 3] 과태료의 부과기준(제16조 관련)

1. 일반기준

가. 위반행위의 횟수에 따른 과태료 부과기준은 최근 3년간 같은 위반행위를 한 경우에 적용한다. 이 경우 위반횟수별 부과기준의 적용일은 위반사항에 대하여 부과처분한 날과 그 처분 후에 다시 동일한 위반사항을 적발한 날로 한다.

나. 위반행위가 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에 부과권자는 제2호의 개별 기준에 따른 과태료 금액의 2분의 1의 범위에서 그 금액을 줄일 수 있다. 다만, 과태료를 체납하고 있는 위반행위자에 대해서는 그러하지 아니하다.

- 1) 위반행위자가 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우
- 2) 위반행위가 고의나 중대한 과실이 아닌 사소한 부주의나 오류로 인한 것으로 인정되는 경우
- 3) 위반행위자가 법 위반상태를 시정하거나 해소하기 위하여 노력한 것으로 인정되는 경우

4) 그 밖의 위반행위의 정도, 위반행위의 동기와 그 결과 등을 고려하여 그 금액을 줄일 필요가 있다고 인정되는 경우

다. 농림축산식품부장관은 가축의 종류·사육규모 및 위반의 정도 등을 고려하여 제2호나목 또는 같은 호 카목1)의 과태료에 대한 세부 부과기준을 정하여 고시할 수 있다.

2. 개별기준

(단위: 만원)

위반행위	근거 법조문	과태료 부과금액		
		1회 위반	2회 위반	3회 이상 위반
가. 법 제3조의4제3항 또는 제4항을 위반하여 방역시설을 갖추지 않은 경우	법 제60조 제1항제1호	100	200	500
나. 법 제5조제3항을 위반하여 외국인 근로자에 대한 고용신고·교육·소독을 하지 않은 경우	법 제60조 제1항제1호의2	100	200	500
다. 법 제5조제5항에 따른 서류의 제출을 거부·방해 또는 기피하거나 거짓 서류를 제출한 경우	법 제60조 제1항제2호	100	200	500
라. 법 제5조제5항에 따른 농림축산검역본부장의 질문에 대하여 거짓으로 답변하거나 농림축산검역본부장의 검사·소독 등의 조치를 거부·방해 또는 기피한 경우	법 제60조 제1항제3호	100	200	500
마. 축산계열화사업자가 법 제6조의2제1항 및 제2항을 위반하여 방역교육 및 점검을 실시하지 않은 경우	법 제60조 제1항제3호의2	200	400	1,000
바. 축산계열화사업자가 법 제6조의2제3항을 위반하여 교육실시 및 점검 결과를 통지하지 않은 경우	법 제60조 제1항제3호의2	100	200	500
사. 법 제7조제4항(법 제8조제3항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 가축방역관 및 가축방역사의 검사, 예찰을 거부·방해 또는 회피한 경우	법 제60조 제1항제3호의3	100	200	500
아. 법 제15조제1항에 따른 명령을 위반한 경우	법 제60조 제1항제4호	200	400	1,000
자. 법 제16조제1항을 위반하여 가축 또는 식용란의 출입 또는 거래기록을 작성·보존하지 않거나 거짓으로 기록을 한 경우	법 제60조 제1항제4호의2	50	200	500

<p>차. 법 제16조제5항에 따른 명령을 위반한 경우</p>	<p>법 제60조 제1항제4호</p>	50	200	500
<p>카. 법 제17조제1항에 따른 소독설비를 갖추지 않은 경우</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 가축사육시설(50제곱미터 이하는 제외한다)을 갖추고 있는 가축의 소유자등 2) 식용란의 수집판매업자 3) 「축산물위생관리법」에 따른 도축장 및 집유장의 영업자 4) 「사료관리법」에 따른 사료제조업자 5) 「축산법」에 따른 가축시장·가축검정기관·종축장 등 가축이 집합되는 시설·부화장의 운영자 6) 가축분뇨를 주원료로 하는 비료제조업자 7) 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제28조제1항제2호에 따른 가축분뇨처리업의 허가를 받은 자 	<p>법 제60조 제1항제5호</p>	100	400	800
<p>타. 법 제17조제2항 또는 제3항을 위반하여 소독을 하지 않은 경우</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 가축사육시설을 갖추고 있는 소유자등 2) 식용란의 수집판매업자 3) 「축산물위생관리법」에 따른 도축장 및 집유장의 영업자 4) 「사료관리법」에 따른 사료제조업자 5) 「축산법」에 따른 가축시장·가축검정기관·종축장 등 가축이 집합되는 시설·부화장의 운영자 6) 가축분뇨를 주원료로 하는 비료제조업자 7) 가축·원유·동물약품·사료·가축분뇨 등의 운반자 8) 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제28조제1항제2호에 따른 가축분뇨처리업의 허가를 받은 자 	<p>법 제60조 제2항제3호</p>	50	150	300
<p>파. 법 제17조제6항을 위반하여 소독실시기록부를 갖추어두지 않거나 거짓으로 기재한 경우</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 가축사육시설을 갖추고 있는 소유자등 2) 식용란의 수집판매업자 3) 「축산물위생관리법」에 따른 도축장 및 집유장의 영업자 4) 「사료관리법」에 따른 사료제조업자 5) 「축산법」에 따른 가축시장·가축검정기관 및 종축장 등 가축이 집합되는 시설·부화장 	<p>법 제60조 제2항제4호</p>	50	150	300
		50	100	200
		100	150	200
		100	150	200
		50	100	<u>300</u>

의 운영자				
6) 가축분뇨를 주원료로 하는 비료제조업자		50	100	200
7) 가축·원유·동물약품·사료·가축분뇨 등의 운반자		50	100	200
8) 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제28조제1항제2호에 따른 가축분뇨처리업의 허가를 받은 자		50	100	200
하. 법 제17조의2제1항 전단을 위반하여 출입 기록을 하지 않거나 거짓으로 출입기록을 한 경우	법 제60조 제2항제4호의2	100	200	300
거. 법 제17조의2제1항 후단을 위반하여 보존 기한까지 출입기록을 보관하지 않은 경우	법 제60조 제2항제4호의3	100	200	300
너. 법 제17조의2제2항에 따른 가축방역관 또는 가축방역사의 확인을 거부·방해 또는 회피한 경우	법 제60조 제2항제4호의4	100	200	300
더. 법 제17조의3제3항을 위반하여 필요한 조치를 취하지 않은 경우	법 제60조 제1항제5호의2	100	200	500
러. 법 제17조의3제5항을 위반하여 가축방역 등에 관한 교육을 받지 않은 경우	법 제60조 제1항제5호의3	100	200	500
머. 법 제17조의5제2항을 위반하여 정당한 사유 없이 관계 공무원의 출입 또는 조사를 거부·방해 또는 기피한 경우	법 제60조 제2항제4호의5	100	200	300
버. 법 제17조의6제1항을 위반하여 방역기준을 준수하지 아니한 경우	법 제60조 제1항제5호의4	100	200	500
서. 법 제25조제1항 또는 제38조제1항을 위반한 경우	법 제60조 제2항제5호	100	200	300
어. 법 제26조를 위반한 경우	법 제60조 제2항제5호	50	100	150
저. 법 제30조제3항 또는 제4항에 따른 검역관의 출입·검사 또는 물건 등의 무상수거를 거부·방해 또는 기피한 경우	법 제60조 제2항제6호	100	200	300
처. 법 제36조제1항 단서를 위반하여 신고하지 않은 경우	법 제60조 제1항제6호			
1) 여행자 휴대품이 법 제31조에 따른 지정검역물 중 「멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약」에 따라 국제 거래가 금지되는 동물인 경우		300	400	500
2) 여행자 휴대품이 법 제31조에 따른 지정검역물 중 1)의 「멸종위기에 처한 야생동식물		70	100	200

종의 국제거래에 관한 협약」에 따라 국제 거래가 금지되는 동물 외의 동물인 경우				
3) 여행자 휴대품이 법 제31조에 따른 지정검역물 중 법 제34조에 따른 검역증명서를 첨부하지 아니한 동물의 생산물인 경우		10	50	100
4) 여행자 휴대품이 법 제31조에 따른 지정검역물 중 법 제34조에 따른 검역증명서를 첨부한 동물의 생산물인 경우		5	10	50
커. 법 제36조제2항에 따른 검역을 거부·방해 또는 기피한 경우	법 제60조 제2항제7호	100	200	300
터. 법 제38조제1항을 위반하여 화물 목록을 제출하지 않은 경우	법 제60조 제2항제8호	100	200	300
퍼. 법 제41조제1항 본문에 따른 검역을 받지 않고 지정검역물을 수출한 경우	법 제60조 제2항제9호	100	200	300
허. 법 제43조제6항에 따른 명령을 위반한 경우	법 제60조 제1항제4호	100	200	300
고. 법 제45조제2항에 따른 검역관의 음식물 처리 검사를 거부·방해 또는 기피한 경우	법 제60조 제2항제10호	50	100	200
노. 법 제45조제2항에 따른 검역관의 자료제출 요구에 응하지 않거나 거짓 자료를 제출한 경우	법 제60조 제2항제11호	30	50	100
도. 법 제51조제1항에 따라 보고해야 하는 자가 보고를 하지 않거나 거짓으로 보고를 한 경우	법 제60조 제2항제12호	50	100	200

(2) 개혁기준에 의한 쟁점검토

(가) ‘교육의무 위반행위’에 관한 과태료 부과기준의 고찰

○ 먼저 위 [사례 12] 가축전염병예방법 시행령[별표 3]에서 ‘교육을 받지 않은 행위’에 대한 과태료부과 기준이 다른 위반행위에 대한 과태료 부과 정도와 비교하여 형평성에 대한 검토가 필요하다.

- [사례 12] 가축전염병예방법 시행령에서 ‘교육의무를 위반한 행위’에 대한 과태료부과 기준을 정리하면 다음과 같다.

<표 6-18> 가축전염병예방법 시행령의 ‘교육의무 위반행위’에 관한
과태료부과 기준 현황

(단위: 만원)

교육관련 과태료	교육대상	교육시행자 또는 과태료 부과 대상자	과태료		
			1차	2차	3차
[별표 3] 나목	외국인근로자	축산사업자(자체교육)	100	200	500
[별표 3] 마목	계약사육농가	축산계열화사업자 (자체교육)	200	400	1,000
[별표 3] 바목	마목의 자체교육 결과를 통지하지 않은 경우(축산계열화사업자)		100	200	500
[별표 3] 러목	시설출입차량소 유자 및 운전자	차량소유자 및 운전자	100	200	500

- 위 <표 6-18 >에서 자체교육을 하지 않거나 가축시설에 출입하는 차량소유자 등이 교육을 받지 않은 행위에 대한 과태료부과의 수준이 위 가축전염병예방법 시행령[별표 3]의 다른 위반행위에 대한 과태료와 비교하여 상대적으로 높은 과태료를 부과하고 있다는 것을 알게 된다.
- 먼저 <표 6-18>의 4개의 교육의무 위반행위에 대한 과태료 부과에서, 축산계열화사업자를 제외한 2개의 교육의무 위반행위의 경우 1차 100만원, 3차 500만원의 과태료를 부과하고 있다.
- 이러한 과태료 부과는 [사례 12]의 다른 위반행위 중에서 소독설비를 갖추지 않은 경우(카목), 가축전염병을 직접예방하기 위해 조치토록 한 명령을 이행하지 않은 경우(아목)을 제외하고는 어떠한 위반행위보다 유사하거나 높은 과태료를 부과하고 있다.
- 이러한 교육의무 위반에 대한 부과기준은 결과적으로 ‘가축전염병이 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사결과에도 불구하고 소독을 실시하지 않은 법제25조제1항을 위반한 행위’(별표3, 서목)⁸⁰⁾, 직접적인 검역을 거부/방해/기피한 법

80) 가축전염병예방법 제25조(축사 등의 소독) ① 가축전염병에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사·정밀검사 결과나 임상증상이 있는 가축 또는 그 사체가 있던 축사, 선박, 자동차, 항공기 등의

제36조제2항을 위반한 행위(별표3, 커목)⁸¹⁾, 기타 ‘검역관, 관계공무원의 검역·검사를 방해/기피한 경우(별표3, 머목 등)’보다 1차위반과 3차위반 모두를 고려할시 과태료 부과수준이 높다.

- 특히, 축산계열화사업자의 경우 계약사육농가에 자체교육을 실시하지 않은 행위에 대한 과태료의 수준은, 「가축전염병예방법」 제15조제1항의 ‘가축전염병이 발병하여 퍼지는 것을 막기 위하여 가축에 대하여 주사, 투약 등을 실시토록 하는’ 정부의 긴급한 명령을 위반한 행위(별표3, 아목)⁸²⁾와 같이 위 [별표 3]의 다른 어떠한 위반행위보다 제일 높게 부과하고 있다.
- 결국 계약농가에 자체교육을 하지 않은 행위가「가축전염병예방법」제17조제1항에 따른 소독설비를 갖추지 않은 경우(별표3, 카목), ‘가축전염병이 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사결과에도 불구하고 소독을 실시하지 않은 법제25조제1항을 위반한 행위’(별표3, 서목)보다 더 강한 과태료부과 대상이 되고 있다.
- 또한 축산계열화사업자에게는 계약사육농가에게 자체교육 실시 여부와 관계없이 (경우에 따라 실시하였음에도) 법제6조의2제3항에 따라 교육실시 결과를 시장·

소유자들은 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 소독하여야 한다. <개정 2013.3.23.>

- ② 시장·군수·구청장은 가축전염병이 퍼지는 것을 막기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 소속 공무원, 가축방역관 또는 가축방역사에게 제1항의 소독을 하게 할 수 있다.
- 81) 가축전염병예방법 제36조(수입 검역) ① 지정검역물을 수입한 자는 지체 없이 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 동물검역기관의 장에게 검역을 신청하고 검역관의 검역을 받아야 한다. 다만, 여행자 휴대품으로 지정검역물을 수입하는 자는 입국 즉시 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 출입공항·항만 등에 있는 동물검역기관의 장에게 신고하고 검역관의 검역을 받아야 한다. <개정 2013.3.23.>
- ② 검역관은 지정검역물 외의 물건이 가축 전염성 질병의 병원체에 의하여 오염되었다고 믿을 만한 역학조사 또는 정밀검사 결과가 있을 때에는 지체 없이 그 물건을 검역하여야 한다.
- ③ 검역관은 검역업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항에 따른 신청, 신고 또는 「관세법」 제154조에 따른 보세구역 화물관리자의 요청이 없어도 보세구역에 장치(藏置)된 지정검역물을 검역할 수 있다.
- 82) 가축전염병예방법 제15조(검사·주사·약물목록·면역요법 또는 투약 등) ① 농림축산식품부장관, 시도지사 또는 시장·군수·구청장은 가축전염병이 발생하거나 퍼지는 것을 막기 위하여 필요하다고 인정하면 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 가축의 소유자등에게 가축에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 받을 것을 명할 수 있다.
 1. 검사·주사·약물목록·면역요법 또는 투약
 2. 주사·면역요법을 실시한 경우에는 그 주사·면역요법을 실시하였음을 확인할 수 있는 표시(이하 "주사·면역표시"라 한다)
 3. 주사·면역요법 또는 투약의 금지

군수에게 통지하지 않았다⁸³⁾는 이유만으로도 1차위반 100만원, 3차위반 500만원(별표 3]의 바목)의 과태료를 추가하여 부과하고 있다.

- 이러한 자체교육 결과를 통보하지 않은 축산계열화사업자의 행위에 대한 과태료 부과는 지나치게 과중하거나 사실상 이중처벌 성격이라는 지적도 가능하게 된다. 만약 교육을 실시하고도 통지하지 못하였다면 이미 교육실시라는 규제목적 을 이룬 것으로 단지 통보누락에 불과하여 시정하거나 가벼운 처분으로도 충분 할 것이며, 교육을 하지 않아 통보하지 못하였다면 교육을 실시하지 않은 처분 이 가능하기 때문이다.
- 「가축전염병예방법」의 규제목적은 전염병의 발병과 확산을 방지하는 데 있으 며, 교육의무는 관련자에게 발병과 전파를 막기 위해 필요한 시설의 관리, 소 독방법·시기, 관련업무의 규정과 요령 등 기술과 지식을 제공하는데 있다. 따라 서 관련교육은 중요하다고 하나 교육을 받지 않은 행위가 전염병 발병이나 확 산에 직접적인 위해행위는 아니며 간접적인 예방이라 할 수 있다.
- 이런 점에서 ‘교육의무의 위반행위’가 전염병 발생과 확산에 직접적인 위해행 위인 ‘가축전염병이 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사결과에도 불구하고 소독을 실시하지 않은 행위’, ‘검역관, 관계공무원의 검역·검사를 직접 방해/ 기피한 경우’ 보다 더 강한 위반행위로 강한 과태료 부과기준이라는 데는 쉽게 동의하기 어렵게 된다.
- 또한, 축산계열화사업장의 경우 규모가 크고 발병 시 관련 계약농가에 확산의 우려가 높다고 할 것이나, 그럼에도 불구하고 계약가축농가에 대한 자체교육의

83) 가축전염병예방법 제6조의2(계약사육농가에 대한 방역교육 등) ① 「축산계열화사업에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 축산계열화사업자(이하 "축산계열화사업자"라 한다)는 같은 법 제2조제6호에 따 른 계약사육농가(이하 "계약사육농가"라 한다)에 대하여 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 방 역교육을 실시하여야 한다.

② 축산계열화사업자(계약사육농가와 사육계약을 체결하고, 가축·사료 등 사육자재의 전부 또는 일부 를 무상공급하는 축산계열화사업자만 해당한다)는 계약사육농가에 대하여 농림축산식품부령으로 정 하는 바에 따라 제17조의6제1항에 따른 방역기준 준수에 관한 사항을 점검하여야 한다.

③ 제1항에 따라 방역교육을 실시하거나 제2항에 따라 방역기준 준수에 관한 사항을 점검한 축산계열 화사업자는 그 교육실시 및 점검 결과를 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 계약사육농가의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 통지하여야 한다.

무 위반행위에 대하여, 가축전염병예방법 시행령[별표 3]의 어떠한 위반행위보다 제일 높은 과태료부과 대상이 되는 위반행위로 보기 어려우며, 전염병예방에 직접적인 소독시설을 갖추지 않은 행위, 가축전염병이 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사결과에도 불구하고 소독을 실시하지 않은 행위보다 강한 처분대상이라는 점은 형평성이 부족하다고 할 것이다.

- 이러한 「가축전염병예방법」 시행령[별표 3]의 교육의무위반에 대한 과태료부과 기준은 농림식품부 소관 다른 법령의 유사한 성격의 위생, 안전에 관한 교육의무 위반행위에 대한 과태료 기준과 비교하여도 상대적으로 과다한 기준이라는 지적이 가능하게 된다.
- 농림식품부 소관 축산종사자, 농약판매인 등 안전과 위생을 목적으로 하는 교육의무 위반행위에 관한 과태료부과 기준을 살펴보면 다음과 같다.

<표6-19> 축산법령 및 농약관리법령 상 ‘교육의무 위반행위’에 대한
과태료부과 기준현황

(단위: 만원)

교육관련 과태료	교육대상	교육내용	40과태료		
			1차	2차	3차
축산법 시행령 [별표 4] 차목	축산종사자	축산시설 관리· 위생 등	20	50	100
농약관리법 시행령 [별표 3] 사목	농약판매인	농약의 종류 및 안전	40	60	80

- 위 2개의 법령상의 교육의무 위반행위는 「가축전염병예방법」과 직접 비교하기에는 어려움이 있다. 그러나 유사한 성격의 안전과 위생을 목적으로 하고 있음에 비해 교육의무 위반에 관한 과태료부과의 수준에서 지나친 차이를 나타내고 있다.
- 이러한 시행령상의 과태료의 기준은 상위 법률상의 과태료 상한의 기준에 근거하여 마련된다. 위 <표6-19>의 축산종사자에 관한 과태료는 「축산법」제56조에서 ‘500만원 이하의 과태료를 부과한다’고 규정하고 있으며⁸⁴⁾, 농약판매인 교

84) 축산법 제56조(과태료) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다. <개정 2012.2.22.>

육은 「농약관리법」제40조제2항에서 '100만원 이하의 과태료를 부과 한다'고 규정하고 있다.⁸⁵⁾

- 따라서 「가축전염병예방법」에서 교육의무의 위반의 경우 1,000만원 이하의 과태료를 규정한 법률상의 상한기준을 고려할시, 위 [사례 12] 가축전염병예방법

-
1. 제17조제1항 및 제3항에 따른 신고를 하지 아니한 자
 2. 제22조제2항에 따른 등록을 하지 아니하고 가축사육업을 경영한 자
 3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제22조제2항에 따른 가축사육업을 등록한 자
 4. 제22조제4항에 따른 신고를 하지 아니한 자
 5. 제24조제2항에 따른 신고를 하지 아니한 자
 6. 제25조제1항 및 제2항에 따른 명령을 위반한 자
 7. 제25조제4항에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 자
 8. 제26조에 따른 준수사항을 위반한 자
 9. 제28조제1항 및 제2항에 따른 정기점검 등을 거부·방해 또는 기피하거나 명령을 위반한 자(제34조의6에서 준용하는 경우를 포함한다)
 10. 제33조의2제3항에 따른 교육을 받지 아니한 자
 11. 제34조제2항에 따른 명령을 위반하거나 검사를 거부·방해 또는 기피한 자
 12. 제34조의2제2항에 따른 신고를 하지 아니한 자
 13. 제34조의4에 따른 등록취소 또는 영업정지 명령을 위반하여 계속 영업한 자
 14. 제34조의5에 따른 가축거래상인의 준수사항을 위반한 자
- ②제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사나 시장·군수 또는 구청장(이하 "부과권자"라 한다)이 부과·징수한다.
- ③제2항에 따른 과태료 처분에 불복하는 자는 그 처분을 고지받은 날부터 30일 이내에 해당 부과권자에게 이의를 제기할 수 있다.
- ④제2항에 따른 과태료 처분을 받은 자가 제3항에 따라 이의를 제기하면 해당 부과권자는 지체 없이 관할 법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할 법원은 「비송사건절차법」에 따른 과태료 재판을 한다.
- 85) 농약관리법제40조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다. <개정 2011.7.25.>
1. 제3조의2제1항 전단을 위반하여 신고를 하지 아니하고 수출입식물방제업을 한 자
 2. 제3조의2제1항 후단을 위반하여 수출입식물방제업의 변경신고를 하지 아니하고 신고한 사항을 변경한 자
 3. 제23조제4항을 위반하여 안전사용기준과 다르게 농약등을 사용하도록 추천하거나 추천하여 판매한 자
 4. 제23조제5항을 위반하여 등록되지 아니한 농약등을 사용한 자
- ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다. <개정 2011.7.25.>
1. 제5조제3항(제12조, 제16조제4항, 제17조제3항 또는 제17조의2제4항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 지위승계의 신고를 하지 아니한 자
 2. 제6조제1항을 위반하여 폐업의 신고를 하지 아니한 자
 3. 제6조제2항을 위반하여 농약등 또는 원제의 폐기·반품 등의 적절한 조치를 취하지 아니한 자
 4. 제23조제1항에 따른 안전사용기준을 위반하여 농약등을 사용한 방제업자 외의 농약등의 사용자
 5. 제23조제3항을 위반하여 교육을 받게 하지 아니한 제조업자·수입업자 또는 판매업자
 6. 제23조의2를 위반하여 농약 구매자의 정보를 기록하여 보존하지 아니한 제조업자·수입업자 또는 판매업자
- ③ 제1항과 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농촌진흥청장, 국립식물검역기관의 장 또는 시장·군수·구청장이 부과·징수한다. <개정 2011.7.25.>

시행령[별표 3]의 교육의무위반에 대한 과태료부과 수준이 위 <표 6-19> 2개의 사례에 비하여 상대적으로 높은 부과액이라는 점은 일부 이해가 될 수 있다.

- 그러나 위 <표 6-19> 사례에서 농약관리법 시행령상의 과태료 기준은 상위 법령인 「농약관리법」에서 모든 위반행위에 동일한 상한액(500만원)에도 불구하고 ‘교육의무 위반행위’를 여타 직접적인 규제목적은 훼손하는 위반행위에 비하여 상대적으로 낮게(1차 40만원) 부과하고 있다는 점이다. 이에 비해 가축전염병 예방법 시행령[별표 3]의 경우는 법률상의 상한액의 정도를 고려하여도 ‘교육의무 위반행위’에 대하여 다른 위반행위의 처분에 비추어 지나치게 과다하다고 할 것이다.

(나) ‘소독을 실시하지 않은 경우’ 및 ‘소독기록부를 갖추지 않거나 허위기재’ 행위에 관한 부과기준에 관한 형평성 고찰

- 위 [사례 12] 에서 ‘법 제17조제2항 또는 제3항을 위반하여 소독을 하지 않은 경우’(시행령 별표3, 타목), ‘법 제17조제6항을 위반하여 소독실시기록부를 갖추어두지 않거나 거짓으로 기재한 경우’(시행령 별표3, 파목)의 위반행위에 대하여 시설의 종류에 따라 과태료 부과를 차등화하고, 행위에 따른 차등화 즉, 소독하지 않은 경우, 기록부를 갖추지 않은 경우, 허위기재한 경우는 동일한 수준으로 차등화는 하고 있지 않고 있다.

- 가축시설의 정기적인 소독 의무는 가축전염병의 발병을 예방하기 위해 시설운영자의 기본적인 행위로서 평소 지켜져야 하는 중요한 의무이다.

- 이때 ‘소독을 하지 않은 경우(타목)’와 ‘소독기록부를 갖추지 않거나 허위기재한 경우(파목)’는 실제 단속과정에서 소독여부를 확인하기 어려움 등으로 허위기재한 경우를 소독하지 않은 경우와 동일한 수준의 과태료부과 기준이 이해가 된다고 할 것이다.

- 그러나 ‘기록부를 갖추지 않거나 허위로 기재한’ 경우에서, 소독을 하지 않고 ‘허위로 기재한 경우’와 단순히 ‘기록부를 갖추지 않은 경우’에는 상당한 차이가

있게 된다. 기록부를 갖추지 않은 경우에는 실제 소독을 하고도 기록하지 못한 경우가 포함되기 때문이다. 따라서 소독기록부가 없는 경우는 ‘소독하지 않은 경우’ 또는 ‘허위기재한 경우’보다 과태료 부과기준이 낮아야 형평성이 있다고 할 수 있게 된다.

- 또한, 현장의 단속과정에서 실제 소독을 하고도 단순히 기록부를 갖추지 못한 경우는 소독약제의 구입증빙서 제출 등으로 확인이 가능하게 되어, ‘허위기재’와 달리 ‘기록부를 갖추지 않은 경우’를 소독을 실시하지 않은 것으로 간주하는 것은 단속을 쉽게 하기 위한 행정편의적 기준이라고 할 수 있다.
- 따라서 이 경우 ‘허위기재’와 ‘기록부를 갖추지 못한 경우’를 구분하여, 소독을 실시하고도(증빙 등 사후확인) 기록부를 갖추지 않은 경우에는 시정 등의 기회를 주는 기준이 필요하다고 할 수 있다.
- 또한 소독하지 않은 경우와 기록부를 갖추지 않은 행위에 대한 시설별 기준서(별표3- 타목, 파목)중에서, ‘가축시장·가축검정기관 및 종축장 등 가축이 집합되는 시설·부화장의 운영자’에 대한 3차 위반 부과기준에서 있어서 ‘소독하지 않은 경우’는 200만원(타목, 5), ‘소독기록부를 갖추지 않거나 허위기재’한 경우는 300만원(파목, 5)으로 달리하고 있다.
- 이때 ‘소독하지 않은 경우’에 비해 ‘소독기록부를 갖추지 않거나 허위 기재한 경우’를 더 강하게 처분할 이유를 발견하기 어렵게 된다. 소독기록부의 구비와 기재에 대한 행정질서벌의 목적이 소독을 실시하도록 하고 실제 소독 실시여부를 확인하기 위한 것이기 때문이다.

(다) 축전염병이 걸렸다고 믿을만한 역학조사결과에도 소독 등 조치를 하지 않은 행위에 대한 처분 형평성에 관한 고찰

○ 위 [사례 12]에서 법제25조제1항 및 법제26조⁸⁶⁾의 위반행위에 대한 과태료 부

86) 가축전염병예방법 제26조(항해 중인 선박에서의 특례) 항해 중인 선박에서 가축전염병에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사·정밀검사 결과나 임상증상이 있는 가축이 죽거나 물건 또는 그 밖의 시설이 가축전염병의 병원체에 의하여 오염되었거나 오염되었다고 믿을 만한 역학조사 또는 정밀 검사 결과가 있을 때에는 제22조·제23조 및 제25조에도 불구하고 선장이 농림축산식품부령으로

과기준이 다른 위반행위와 비교하여 적정한 수준인가에 대한 논쟁이 가능하게 된다.

- 「가축전염병예방법」 제25조는 ‘가축전염병에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사·정밀검사 결과나 임상증상이 있는 가축 또는 그 사체가 있던 축사, 선박, 자동차, 항공기 등의 소유자들은 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 소독하여야 한다’고 하고 있다. 이때 소독 등 조치를 하지 않은 경우 과태료 부과(별표 3)서목)기준은 100만원:200만원:300만원(1차:2차:3차)이다.
- 또한 「가축전염병예방법」제26조는 비록 선박의 경우이기는 하나, ‘가축전염병에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사·정밀검사 결과나 임상증상이 있는 가축이 죽거나 물건 또는 그 밖의 시설이 가축전염병의 병원체에 의하여 오염되었거나 오염되었다고 믿을 만한 역학조사 또는 정밀검사 결과가 있는 경우’에 소독을 하지 않은 경우로서, 이때 위반행위에 대한 과태료 부과(별표 3)어목)기준은 50만원:100만원:150만원이다.
- 위 법제25조와 26조의 규제는 ‘역학조사결과 가축전염병의 병원체에 의해 오염되었거나 되었을 것으로 믿을만한’ 긴박한 경우에 소독 등 필요한 조치의무이다. 따라서 역학조사 등의 믿을 만한 조사결과에도 불구하고 소독 등 필요한 조치를 하지 않은 행위는 고의성(중과실)이 강하고 전염병예방이라는 규제목적 을 직접적으로 훼손하는 행위가 된다.
- 이러한 역학조사 결과 오염되었다고 믿을만한 경우에도 소독의무 등의 조치를 위반한 행위에 대한 처분기준이, 예방차원의 정기적 소독인 법제 17조제2항의 소독의무 위반행위에 대한 부과기준이나, 교육의무 위반행위보다 낮은 부과기준이라는 것이 과연 위반행위의 정도에 적합한 부과기준인지, 형평성이 있는 것인지 의문이 제기될 수 있다.⁸⁷⁾

(라) 기타 위반행위에 대한 과태료 부과기준의 적정성 검토

정하는 바에 따라 소독이나 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다.

87) 물론 이 경우 정기적인 소독의무 불이행이나 교육의무 위반행위에 대한 과태료 부과기준이 상대적으로 과하다는 지적도 가능하다.

○ [사례 12]에서 각종 관계기관 또는 검역관의 검역 및 조사를 거부/방해/기피하는 경우에 관한 과태료 부과기준은 50만원에서 100만원(1차 위반기준)으로 하고 있다.

- 피규제자가 행정기관의 필요한 검역을 거부/방해/기피하는 행위는 고의성이 강한 행위로 법의 규제목적에 비추어 엄격한 처벌이 필요하다고 할 것이다. 이러한 위반행위에 대한 부과기준이, 출입기록을 작성하지 않거나 출입기록을 보존하지 않은 행위(별표3, 하목-거목) 또는 교육의무 위반행위에 비해 낮은 기준이 적정한 수준인지 여부에 대한 논란도 가능하게 된다.⁸⁸⁾

(마) 위반행위 횡수 산정기준 및 차수별 부과배율에 관한 검토

○ 위 [사례 12]의 경우, 위반행위의 횡수기준을 3년의 기간으로 비교적 강한 기준을 설정하고 있다. 가축전염병예방법은 전염병을 예방하기 위한 목적으로 3년의 기간은 비교적 적합한 기준이라고 할 것이다.

○ 다만 [사례 12] 가축전염병예방법 시행령 상의 차수별 부과기준은 농림식품부 소관의 다른 법령상의 차수별 부과기준과 달리, 1차 부과액을 기준으로 1:2:3, 1:2:4, 1:2:5, 1:3:5 등 차수별 가중하는 배율기준이 매우 다양하게 하고 있다. 차수별 가중의 정도는 법령의 성격, 규제목적에 훼손하는 행위의 유형에 따라 정하는 것이 바람직할 것으로 확실히 기준이 부적절하다고 하기는 어렵다.

- 그럼에도 불구하고 ‘교육의무 위반행위’에 대한 차수별 부과기준은 1:2:5의 배율기준으로 하고 있어, 교육의무 위반행위의 차수별 부과기준이 정부기관의 검사 및 조사를 거부/방해/기피한 경우의 기준 1:2:3보다 더 강하게 하는 것에 동의하기 어렵게 된다. 차수별 부과기준은 위반행위자의 고의성의 정도와 규제목적 훼손의 미치는 영향(직접성과 간접성)에 비추어 차별화하는 것이 더 바람직하기 때문이다.

88) 이 경우에 출입기록을 작성하지 않거나 기록을 보존기간까지 보존하지 않은 행위에 대한 부과기준이 행정기관의 필요한 검역을 거부/방해/기피하는 행위보다 과하다는 반대방향의 지적도 가능하게 된다.

(3) 개선방안 제시

- 본 연구에서는 위 [사례 12] 가축병예방방법 상의 과태료부과기준(시행령 별표3)에 대하여, 위 검토사항과 제5장에서 제시한 개혁기준(4.7.5)에 입각하여 다음과 같이 개선안을 제시한다.
- 먼저 「가축전염병예방방법」 제60조 및 동법 시행령 제16조[별표 3]에 의한 과태료 부과 기준을, 위반행위 결과의 ‘규제목적 훼손의 정도’ 및 행위과정에 ‘위반행위자의 고의성(중과실)의 정도’를 고려하여 과태료 부과기준 전반을 재검토할 것을 제안하며, 재검토 과정에서 위 검토사항에서 살펴본 다음의 사항을 예시적으로 참고할 것을 제안한다.

<표 6-20> 가축전염병예방방법령 상의 과태료 부과기준에서 개선이 필요한 사항(예시)

위반 행위	현행 과태료 기준	개선안
교육의무 위반행위 - [별표 3] 나목 - [별표 3] 러목	○ 100:200:500 (1차:2차:3차, 만원) - 검역을 거부/방해/기피한 행위 등 교육의무보다 더 고의성있고 직접적인 규제목적 훼손한 행위보다 높은 수준	○ [별표 3] 서목, 커목, 머목의 위반행위에 대한 부과액과 유사하거나 보다 낮은 수준으로 조정 ○ 차수별 부과배수 기준을 현행 1:2:5에서 1:2:3의 배수기준으로 완화
축산계열화사업자 교육의무 및 교육결과 통지 - [별표 3] 마목 - [별표 3] 바목	○ [별표 3]에서 제일 높은 부과기준 - 200:400:1,000 ○ 단지 자체교육결과를 통보하지 않은 경우를 검역을 거부/방해/기피한 행위보다 높은 수준으로 부과 - 100:200:500	○ 가축전염병에 직접적인 우려를 가져오는 위반행위와 비교하여 상대적 부과기준을 완화 ○ 교육결과 통보하지 않은 경우, 위반행위를 구분하여 기준을 마련하고 기준을 대폭 완화 - 교육하지 않고 통보하지 못한 경우: 교육 미실시로 처분 가능 - 교육실시하였으나 통지가 누락된 경우: 1차 시정기회 제공이 바람직

위반 행위	현행 과태료 기준	개선안
<p>소독기록부를 갖추지 않거나 허위기재한 경우 - [별표 3] 과목</p>	<p>○ 소독기록부를 갖추지 않은 경우와 허위기재를 구분하지 않음</p> <p>○ 가축시장·부화장운영자에 대한 소독기록부 갖추지 않거나 허위기재한 경우 3차위반에 대해 소독미실시보다 강한 기준</p> <p>[별표 3] 과목 5)의 3차기준</p>	<p>○ 단순히 소독기록부를 갖추지 않은 경우와 허위기재 행위를 구분</p> <p>- 기록부를 갖추지 않고도 실제 소독을 실시한 입증(약재 영수증 등)이 가능한 경우에 낮은 처분이 가능토록 별도 기준으로 마련</p> <p>○ 가축시장·부화장운영자에 대한 소독기록부 허위기재를 소독미실시와 동일한 수준으로 조정</p> <p>[별표 3] 과목 5)의 3차기준</p>
<p>○ 전염병원체 오염되었거나 믿을 만한 역학조사결과에도 불구하고 소독 등 조치하지 않은 경우 - [별표 3] 서목 - [별표 3] 어목</p>	<p>○ 교육의무위반 또는 예방목적의 평소 소독의무(법제17조) 위반 행위, 교육의무 위반 행위보다 낮거나 유사한 수준</p>	<p>○ 교육의무위반 또는 평소 정기적인 소독의무(법제17조) 위반 행위보다 높은 수준으로 조정하거나 ‘</p> <p>○ 반대로 교육의무위반, 평소 정기적인 소독의무 위반행위의 부과기준을 역학조사 결과 긴박한 경우의 소독의무 위반행위보다 낮은 수준으로 조정</p>
<p>○ 기타 검역·조사를 거부/방해/기피한 경우</p>	<p>○ 다른 위반행위에 비해 낮은 수준</p>	<p>○ 적절한 수준으로 조정</p> <p>- 검역·조사를 거부/방해/기피한 행위는 전염병예방의 규제목적 훼손하는 행위</p>
<p>○ 위반 차수별 부과배율 기준</p>	<p>○ 차수별 부과기준이 1:2:3, 1:2:4, 1:3:5, 1:3: 등 다양하고 행위별 가중 정도에 관한 원칙이 부족</p>	<p>○ 위반행위의 규제목적 훼손정도, 행위자의 고의성의 정도에 따라 차수별 가중하는 부과배율을 적용</p> <p>- 위반행위가 약하고 고의성도 없는 경우: 1:2:3. 또는 1:2:4, - 위반행위가 중대하고 고의성이 있는 경우: 1:3:5</p>

2.8.2 법령간 동일·유사한 행위유형에 대한 과태료 부과 개혁방안

- 동일·유사한 행위에 대한 규제법령 간 과태료부과의 개혁방안을 살펴보기 위해서 ‘산업육성·발전목적의 규제’, ‘유통·소비·품질관리·인증목적의 규제’, ‘위생·건강·안전 목적의 규제’ 등 3개 유형의 규제사례를 선정하여 동일 유사위반행위에 대한 규제의 성격별 유형에서 과태료 부과의 형평성 및 개혁방안을 살펴보고자 한다.

(1) [사례 13] 말산업육성법 시행령 등 4개 사례의 과태료 규제현황

- 동일·유사 위반행위의 유형으로는 제5장(4.7)에서 살펴본 과태료 부과 기준이 되는 질서위반행위 유형 중 ‘신고 및 보고의무위반’(유형1), ‘검사 방해/기피/회피’(유형 2) 등 2개 위반행위 유형을 선정 하였고, 성격유형별 규제사례로 ‘산업육성·발전목적의 규제’로 말산업육성법 시행령(별표2), 낙농진흥법 시행령(별표), ‘유통·소비·품질관리·인증목적의 규제’로 농수산물품질관리법 시행령(별표4), ‘위생·건강·안전 목적의 규제’로 가축전염병예방법 시행령(별표3) 등 3개 유형의 4개 규제사례를 선정하였다.
- 검토사례로 선정한 4개 규제의 2개 유형의 위반행위별 과태료 부과기준을 비교하여 정리하면 다음 <표 6-21>과 같다.

<표 6-21 > 신고 및 보고의무 위반 유형 및 검사 방해/기피/회피 유형의 법령간 과태료 부과 현황

구분	규제의 성격	유형 1 : 신고 및 보고의무 위반 보고, 자료제출을 하지 않 거나 거짓으로 보고한 경우			유형 2 : 검사 방해/기피/회피 조사 등을 거부·방해 또는 기피한 경우			위 반 횟 수 산정기준
		1차	2차	3차	1차	2차	3차	
말산업육성법 시행령 제15 조 [별표2]	산업육성 및 지 원 목적	50만원	100만원	500만원	(기준없음)			최근1년
낙농진흥법 시행령 제11조 [별표]		50만원	100만원	200만원	50만원	100만원	200만원	최근3년
농수산물 품질관리법 시행령 제 45조 [별표4]	소비자보호 및 품질관리 목적	7만원	15만원	30만원	100만원	200만원	300만원	최근 1년
가축전염병예방법 시행령 제 16조 [별표3]	안전.위생및 방 제목적	50만원	100만원	200만원	100만원	200만원	500만원	최근3년

자료: 관련 법령(2016.8.1 현재)을 참고하여 구성

(2) 개혁기준에 의한 쟁점 검토

(가) 신고 및 보고의무 위반(유형1)에 대한 검토

- 제1유형은 규제의 성격이 서로 다른 법령들 간에 있어서 ‘보고를 하지 않았거나 거짓으로 보고를 한 경우’에 대하여 부과하는 과태료의 내용을 비교하고 있다. 제5장(4.7)에서 살펴본 바와 같이 과태료 부과 근거법령의 규제성격에 따른 규제의 강도는 일반적으로 산업육성·발전목적의 규제, 유통·소비·품질관리·인증 목적의 규제, 위생·건강·안전 목적의 규제 순으로 강하게 된다. 따라서 동일한 의무위반행위유형에 있어서는 법령의 규제성격에 따라서 과태료 부과에서도 상대적인 차이가 나는 것이 합리적이라고 할 것이다.
- 그러나 위 <표6-21 >의 ‘보고의무위반’에 대한 과태료 부과에 있어서는 이러한 차별성을 발견하기 어렵게 된다. 즉, 산업육성·발전목적의 규제를 다루고 있는 「낙농진흥법」 및 「말산업육성법」 시행령 상의 보고의무위반시의 과태료 부과액이 소비자보호·품질관리·인증 목적의 규제 법률인 「농수산물 품질관리법」 시행령의 보고의무위반에 비해서 훨씬 무겁게 부과하고 있으며, 특히 말산업육성에서 3차위반의 과태료 부과액은 안전·위생·방제 목적의 「가축전염병예방법」 시행령의 과태료 부과액보다 강하게 하고 있다.
- 먼저 4개 시행령의 과태료 부과 근거법률에 나타난 과태료부과의 상한액을 비교해보면, 「말산업육성법」 제31조에서는 모든 과태료 대상의 위반행위에 대하여 ‘500만원 이하의 과태료를 부과한다’고 규정하고 있으며, 「낙농진흥법」에서도 보고의무 위반의 경우에 “500만원 이하의 과태료를 부과한다.”⁸⁹⁾ 규정하고 있다. 반면 「농수산물 품질관리법」 제123조에서는 보고의무 위반의 경우 “100만원 이하의 과태료를 부과한다.”⁹⁰⁾ 라고 규정하고 있다. 따라서 시행령 상의

89) 낙농진흥법 제19조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제17조제1항에 따른 보고를 거부하거나 거짓으로 보고한 자

90) 농수산물 품질관리법 제123조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 생략, 2. 제75조제1항에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 생산·가공업자등

과태료부과 기준에서 상위규정인 법률(입법자)에 의한 최고한도를 달리하고 있는 상태에서 차이가 나타나는 점을 일부 이해할 수 있게 된다.

- 그럼에도 불구하고 상대적으로 엄격한 관리와 집행이 요구되는 농산물품질관리 및 가축전염예방 법령상의 과태료가 육성지원 법령상보다 낮다는 것은 합리적이라 하기 어려우며, 반대로 말산업육성, 낙농진흥 등 산업육성지원 목적 규제에 대한 과태료 부과 기준이 가축전염예방 목적의 과태료 부과기준(특히 3차기준)에 비하여 상대적으로 과다한 기준이라는 지적이 가능하게 된다.
- 아울러 「농수산물 품질관리법」시행령의 보고의무 위반행위의 경우, 과태료 기준이 7만원(1차위반)에서 30만원(3차위반)으로 법률상 100만원의 과태료 한계를 감안하여도 여타 사례에 비하여 상대적으로 낮은 기준이라는 문제제기도 가능하게 된다.⁹¹⁾
- o 또한 위 4개 규제의 보고의무위반에 대한 과태료에서는 ‘거짓 또는 허위 보고’와 ‘보고 또는 자료제출을 하지 않은 경우’를 구분하지 못하고 있다. 거짓 또는 허위보고와 보고 또는 자료제출을 하지 못한 경우는 위반행위자의 고의성의 정도에서 차이가 있게 된다. 행위자의 거짓 또는 허위보고는 단순히 보고를 하지 못한 경우에 비해 고의성이나 과실의 정도가 상대적으로 강하다고 할 것이다.
- 현행 농림식품부 과태료 부과기준에서는 ‘보고 또는 자료제출을 하지 않은 경우’와 ‘거짓 또는 허위보고 또는 고의로 보고하지 않은 경우’를 개별 행위별 부과기준(별표의 개별기준)에서 구분하지 않고 있으며, 다만 집행기관에서 과실이 없다고 판단하여 경감사유에 해당할 경우 경감(1/2한도)이 가능토록 하는 경감사유의 기준(별표의 일반기준)으로 설정하는 규제사례도 일부 있다.⁹²⁾

91) 「농수산물 품질관리법」 제123조(과태료)에서는 법 제75조의 보고의무위반의 경우에 100만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있는데, 이러한 과태료 부과금액의 상한액을 감안하더라도 시행령에서 보고의무 1차 위반시 과태료 부과금액 7만원은 품질관리의 규제목적에 비추어 소액으로서 금전적 제재로서의 과태료의 본래 목적을 달성하기에 미흡하다고 할 것이다.

92) 경감사유를 설정하는 경우에도 행위자가 다른 과태료를 체납하고 있는 경우 행정질서기본법 경감 자체가 불가능하게 된다.

- 과태료의 경우, 영업취소 등 행정처분에 비하여 고의성(중과실)의 정도에 의한 기준을 달리하기에 어려움이 있게 된다. 그러나 ‘거짓·허위보고와 고의로 보고하지 않는 경우’와 기타 보고누락의 경우‘는 외견상 구분이 가능하며, 단순한 보고누락을 감면사유로 집행기관에서 감면여부를 임의적으로 적용하기보다 2개의 행위유형을 구분하여 부과금액을 투명하게 설정하는 것이 더 바람직하다고 할 수 있다.
- 또한 경감사유의 적용은「질서위반행위규제법」제16조에 따른 사전통지 및 의견제출의 절차를 사전에 거쳐야 하며, 동법 시행령 제2조의2에 따라 다른 과태료를 체납하지 않은 경우에 감면하지 못하게 하고 있어, ‘거짓 허위보고’가 아닌 보고 또는 자료의무 위반행위를 부과액을 달리 구분하는 설정하는 기준 마련의 실익도 있다고 할 것이다. 따라서 가급적 ‘거짓 또는 허위보고하거나 고의로 보고하지 않는 경우’와 ‘기타 보고가 누락되거나 지연된 경우’를 구분하여 부과액의 기준을 달리 마련할 것을 제안하다.

(나) 검사·조사의 방해·기피 행위(제2유형)에 관한 검토

- 제2유형의 검사를 방해/기피/ 회피하는 경우에 부과되는 과태료의 부과기준은 위에서 살펴본 보고위반행위에 비하여 비교적 사례 형평성이 있다. 다만 「말산업육성법」에서도 행정기관의 조사를 방해/기피/ 회피한 행위에 대한 과태료 기준의 필요성이 제기되나 동법 제31조에서 근거규정이 없음에 따른 한계로 보인다.

(다) 위반횟수 산정기준에 관한 고찰

- 위반횟수 산정기준은 그 기간이 길면 길수록, 그만큼 질서위반행위자에 대한 규제의 정도도 강화되므로 위반횟수 산정기준도 과태료를 부과하는 규제법령의 성격과 규제의 강도에 따라서 차이를 두는 것이 바람직하게 된다.
- 즉, 규제의 강도가 크지 않은 산업육성·발전 목적의 규제일수록 위반횟수 산정기준은 상대적으로 짧게 하고, 엄격한 관리와 통제가 필요한 규제의 정도가 상대적

으로 강한 유통·소비·품질관리·인증 목적의 규제나 위생·건강·안전 목적의 규제일 경우에는 위반횟수 산정기준을 길게 하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

- 위 <표 6-21>에서 산업육성·발전 목적의 규제인 낙농진흥법 시행령의 과태료 위반횟수 산정기준을 3년으로 길게 잡고 있음에 비해, 위반행위의 결과로 소비자에게 직접적인 영향을 가져올 가능성이 상대적으로 높은 농수산물품질관리법 시행령의 과태료 위반횟수 산정기준은 1년으로 형평성이 부족하다는 지적이 가능하게 된다.

(다) 차수별로 부과되는 과태료 부과금액 비율의 문제점

- 과태료를 부과함에 있어서 차수규정을 두어 그 위반의 정도가 클수록 더 큰 과태료를 부과하는 한편, 그 가중의 정도도 규제법령의 규제성격 및 동일 법령 내에서의 위반행위의 정도에 따라 합리적 차별을 하는 것이 과태료의 부과를 통한 질서위반행위의 규제 및 행정질서의 회복에 보다 적합하게 된다.
- 그런 점에서 앞선 제5장에서 규제의 성격별 유형과 위반 행위유형에 따라 1차 위반행위에 대한 부과액을 기준으로 1:2:3, 1:2:4, 1:3:5 등 3개의 차수별 과태료 부과 배수기준을 제시한바 있다.
- 위 [사례 13]의 4개 사례의 차수별 부과기준을 보면 대체로 1:2:4의 기준을 적용하고 있음을 알 수 있다. 다만 4개의 법령에서 가축전염병예방 목적의 규제가 더 엄격한 집행이 요구된다는 점과, 두 개의 위반행위에서 자료보고 의무위반행위보다 검사를 직접적으로 거부/방해/회피한 행위가 위반의 정도가 강하다는 점에서 차수별 부과배수의 조정도 필요하다고 할 수 있다.

(3) 개선방안 제시

- 본 연구에서는 위 [사례 13] 4개 규제의 2개 위반행위에 대한 과태료부과 기준에 대하여, 위에서 살펴본 쟁점검토사항과 제5장에서 제시한 규제개혁기준(4.7.5)을 적용하여 다음 <표 6-22>의 개선안을 제시한다.

<표 6-22> 사례규제별 유사행위별 과태료 부과기준에 관한 개선방안

	말산업육성법 시행령 제15조 [별표2]	낙농진흥법 시행령 제11조 [별표]	농수산물 품질관리법 시행령 제45조 [별표4]	가축전염병예방법 시행령 제16조 [별표3]
신고 및 보고의 무 위반행위 (1차위반 부과액)	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘허위·거짓보고 또는 고의로 보고하지 않은 경우’ 와 ‘기타 보고의무위반’ 으로 구분 ○ 가축전염병예방법 시행령의 부과기준보다 낮은 수준으로 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 또는 가축전염병예방법 부과금액을 상향조정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘허위·거짓보고 또는 고의로 보고하지 않은 경우’ 와 ‘기타 보고의무위반’ 으로 구분 ○ 가축전염병예방법의 부과액보다 낮은 금액으로 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 또는 가축전염병 목적의 규제 부과금액 상향조정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘허위·거짓보고 또는 고의로 보고하지 않은 경우’ 와 ‘기타 보고의무위반’ 으로 구분 ○ 허위·거짓 보고의 경우, 육성지원 목적의 규제에 수준과 동일 또는 이상의 부과기준으로 조정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘허위·거짓보고 또는 고의로 보고하지 않은 경우’ 와 ‘기타 보고의무위반’ 으로 구분 ○ 육성지원 목적의 규제보다 높은 수준으로 조정(또는 말산업육성법, 낙농진흥법 시행령의 기준을 완화)
검사 방해/기피/회피 행위 (1차위반 부과액)				
위반행위 횟수 산정기준		○ 최근 3년 → 1년 또는 2년으로 완화	○ 최근 1년 → 2년으로 조정	
차수별 부과배수 기준			○ 검사방해/기피/회피행위의 경우 1:2:4배수로 조정 - 3차위반 부과액 조정	○ 검사방해/기피/회피행위의 경우 1:3:5배수로 조정 - 2차위반 부과액 조정

2.9 행정처분(취소, 영업정지 등)규제의 검토 및 개혁모형

2.9.1 법령내 행정처분의 형평성비교 및 개혁방안

- 농림식품부 소관의 행정처분에 관한 규제 중에서, 유사한 성격의 ‘우수관리인증기관의 행정처분’(농수산물품질관리법 시행규칙 별표4)과 ‘우수식품인증기관의 행정처분’(식품산업진흥법 시행규칙 별표7의2)을 사례로 선정, 행정처분의 위반행위간의 처벌 형평성을 비교하고 개혁방안을 살펴본다.

(1) 규제현황

[사례 14] 우수관리인증기관에 대한 행정처분

- **농수산물품질관리법 시행규칙 제22조**(우수관리인증기관의 지정 취소 등의 처분 기준) ① 법 제10조제2항에 따른 우수관리인증기관의 지정 취소 및 우수관리인증 업무의 정지에 관한 처분기준은 별표 4와 같다.

(별표 4) 우수관리인증기관의 지정 취소 및 업무의 정지에 관한 처분기준

1. 일반기준

- 가. 위반행위가 둘 이상인 경우에는 그 중 무거운 처분기준을 적용하며, 둘 이상의 처분기준이 같은 업무정지인 경우에는 무거운 처분기준의 2분의 1까지 가중할 수 있다. 이 경우 각 처분기준을 합산한 기간을 초과할 수 없다.
- 나. 위반행위의 횟수에 따른 행정처분의 기준은 최근 1년간 같은 위반행위로 행정처분을 받은 경우에 적용한다. 이 경우 행정처분 기준의 적용은 같은 위반행위에 대하여 최초로 행정처분을 한 날과 다시 같은 위반행위를 적발한 날을 기준으로 한다.
- 다. 인증기관이 지역사무소 또는 지사를 두고 있는 경우에는 기준을 위반한 지역사무소나 지사를 대상으로 처분을 하고, 해당 인증기관에 대해서도 지역사무소나 지사에 대한 처분기준보다 한 단계 낮은 처분기준을 적용하여 처분하되, 기준을 위반한 사무소 또는 지사가 복수인 경우에는 처분을 받는 사무소 또는 지사의 처분기준 중 가장 무거운 처분기준보다 한 단계 낮은 처분기준을 적용하여 처분한다.

- 라. 위반행위의 내용으로 보아 고의성이 없거나 그 밖에 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 그 처분을 업무정지의 경우에는 2분의 1 범위에서 경감할 수 있고, 지정 취소인 경우에는 6개월의 업무정지 처분으로 경감할 수 있다.
- 마. 업무정지처분의 경우 위반사항의 내용으로 보아 인증기관업무의 전부 또는 일부에 대하여 정지할 수 있다.

2. 개별기준

위반행위	근거 법조문	위반횟수별 처분기준		
		1회	2회	3회 이상
가. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우	법 제10조 제1항제1호	지정 취소	-	-
나. 업무정지 기간 중에 우수관리인증 업무를 한 경우	법 제10조 제1항제2호	지정 취소	-	-
다. 우수관리인증기관의 해산·부도로 인하여 우수관리인증 업무를 할 수 없는 경우	법 제10조 제1항제3호	지정 취소	-	-
라. 법 제9조제2항 본문에 따른 변경신고를 하지 않고 우수관리인증 업무를 계속한 경우	법 제10조 제1항제4호	-	-	-
1) 조직·인력 및 시설 중 어느 하나가 변경되었으나 1개월 이내에 신고하지 않은 경우	-	경고	업무정지 1개월	업무정지 3개월
2) 조직·인력 및 시설 중 둘 이상이 변경되었으나 1개월 이내에 신고하지 않은 경우	-	업무정지 1개월	업무정지 3개월	업무정지 6개월
마. 우수관리인증업무와 관련하여 인증기관의 장 등 임원·직원에 대하여 벌금 이상의 형이 확정된 경우	법 제10조 제1항제5호	지정 취소	-	-
바. 법 제9조제5항에 따른 지정 기준을 갖추지 않은 경우	법 제10조 제1항제6호	-	-	-
1) 조직·인력 및 시설 중 어느 하나가 지정기준에 미달할 경우	-	업무정지 1개월	업무정지 3개월	업무정지 6개월
2) 조직·인력 및 시설 중 어느 둘 이상이 지정기준에 미달할 경우	-	업무정지 3개월	업무정지 6개월	지정 취소

사. 우수관리인증의 기준을 잘못 적용하는 등 우수관리인증 업무를 잘못된 경우	법 제10조 제1항제7호	-	-	-
1) 우수관리인증의 기준을 잘못 적용하여 인증을 한 경우	-	경고	업무정지 1개월	업무정지 3개월
2) 별표 3 제3호 다목 및 마목 부터 자목까지의 규정 중 둘 이상을 이행하지 않은 경우 ⁹³⁾	-	경고	업무정지 1개월	업무정지 3개월
3) 인증 외의 업무를 수행하여 인증업무가 불공정하게 수행된 경우	-	업무정지 6개월	지정 취소	-
4) 농산물우수관리기준을 지키는지 조사·점검을 하지 않은 경우	-	경고	업무정지 1개월	업무정지 3개월
5) 우수관리인증 취소 등의 기준을 잘못 적용하여 처분한 경우	-	업무정지 1개월	업무정지 3개월	지정 취소
아. 정당한 사유 없이 1년 이상 우수관리인증 실적이 없는 경우	법 제10조 제1항제8호	업무정지 3개월	지정 취소	-
자. 법 제31조제3항을 위반하여 농림축산식품부 장관의 요구를 정당한 이유 없이 따르지 않은 경우	법 제10조 제1항제9호	업무정지 3개월	업무정지 6개월	지정 취소
차. 그 밖의 사유로 우수관리인증 업무를 수행할 수 없는 경우	법 제10조 제1항제10호	지정 취소		

[사례 15] 우수식품인증기관에 대한 행정처분

○ **식품산업진흥법 시행규칙 제26조의2(지정취소 등의 처분기준)** 법 제24조의2제2항에 따른 우수식품등인증기관에 대한 행정처분의 세부기준은 별표 7의2와 같다.

93) (별표3)의 3호 다목, 바목에서 자목은 ‘인증업무규정’에 포함되어야 할 사항으로 인증의 사후관리(다목), 인증심사원 교육(바목), 업무수행을 위한 인증위원회의 구성, 운영에 관한 사항(사목), 그밖에 국립농산물품질관리원장이 인증업무의 수행에 필요하다고 인정한 사항(아목) 등이다.

<별표 7의2> 우수식품인증기관에 대한 행정처분의 세부기준(제26조의2 관련)

1. 일반기준

가. 위반행위가 둘 이상인 경우에는 그 중 무거운 처분기준을 적용하며, 둘 이상의 처분기준이 같은 업무정지인 경우에는 무거운 처분기준의 2분의 1까지 가중할 수 있다. 이 경우 각 처분기준을 합산한 기간을 초과할 수 없다.

나. 위반행위의 횟수에 따른 행정처분의 기준은 최근 5년간 같은 위반행위로 행정처분을 받은 경우에 적용한다. 이 경우 행정처분 기준의 적용은 같은 위반행위에 대하여 최초로 행정처분을 한 날과 다시 같은 위반행위를 적발한 날을 기준으로 한다.

다. 부과권자는 위반행위의 동기와 그 결과 등을 고려하여 고의성이 없거나 그 밖에 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 제2호의 개별기준에서 정한 처분을 다음의 기준에 따라 경감할 수 있다. 다만, 제2호가목 및 사목에 해당하는 경우에는 경감할 수 없다.

- 1) 인증업무정지의 경우에는 처분기준 일수의 2분의 1의 범위에서 경감할 수 있다.
- 2) 지정취소의 경우에는 6개월 인증업무정지로 경감할 수 있다.

2. 개별기준

위 반 행 위	근거 법조문	위반횟수별 처분기준		
		1차 위반	2차 위반	3차 위반
가. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정받은 경우	법 제24조의2 제1항제1호	지정취소	-	-
나. 법 제24조제5항에 따른 지정기준에 적합하지 않게 된 경우	법 제24조의2 제1항제2호	인증업무정지 3개월	인증업무정지 6개월	지정취소
다. 법 제26조제1항에 따른 조사나 시험의뢰 등의 결과 우수식품인증 또는 정기심사를 받은 식품이 인증기준에 맞지 않는 것으로 인정된 경우로서 우수식품인증기관의 고의나 중대한 과실로 인하여 인증기준에 맞지 않는 것으로 인정된 경우	법 제24조의2 제1항제3호	인증업무정지 3개월	인증업무정지 6개월	지정취소

라. 정당한 사유 없이 법 제26조제2항에 따른 보고 또는 자료제출을 하지 않은 경우	법 제24조의2 제1항제4호	경고	인증업 무정지 3개월	인증업 무정지 6개월
마. 정당한 사유 없이 법 제26조제2항에 따른 관계공무원의 출입·점검을 기피 또는 거부하는 경우	법 제24조의2 제1항제4호	인증업 무정지 3개월	인증업 무정지 6개월	지정취 소
바. 법 제26조제3항에 따른 관련 문서를 비치·보존하지 않는 경우	법 제24조의2 제1항제5호	경고	무정지 3개월	인증업 무정지 6개월
사. 정당한 사유 없이 1년 이상 계속하여 우수식품인증 또는 정기심사 업무를 하지 않은 경우	법 제24조의2 제1항제6호	인증업 무정지 3개월	인증업 무정지 6개월	지정취 소
아. 업무정지명령을 위반하여 그 정지기간 중에 우수식품인증 또는 정기심사 업무를 한 경우	법 제24조의2 제1항제7호	지정취 소	-	-

(2) 개혁기준에 의한 쟁점검토

- 먼저 [사례 14] 우수관리인증기관, [사례 15] 우수식품인증기관에 대한 행정처분을 동일·유사한 위반행위별로 처분기준을 비교하여 정리하면 다음과 같다.

< 표 6-23 > 우수관리인증기관과 우수식품인증기관의 유사 위반행위별 행정처분기준 비교표

위반행위	[사례 14] (우수관리인증기관)			[사례 15] (우수식품인증기관)		
	1차	2차	3차	1차	2차	3차
○ 거짓 또는 부정한 방법으로 지정받은 경우	지정 취소	-	-	지정 취소	-	-
○ 정지기간 중에 인증 업무한 경우	지정 취소	-	-	지정 취소	-	-
○ 정당한 사유 없이 1년 이상 인증업무를 미수행하는 경우	3개월	지정 취소	-	3개월	6개월	지정 취소

위반행위	[사례 14] (우수관리인증기관)			[사례 15] (우수식품인증기관)		
	1차	2차	3차	1차	2차	3차
○ <u>지정기준에 맞지 않게 된 경우</u>	-	-	-	3개월	6개월	지정 취소
-1개의 기준에 미적합하게 된 경우	1개월	3개월	6개월	-	-	-
-2개 이상의 기준에 미적합하게 된 경우	3개월	6개월	지정 취소	-	-	-
○ <u>인증기준에 맞지 않음에도 잘못 인정한 경우(고의, 중과실)</u>	-	-	-	3개월	6개월	지정 취소
-인증기준에 맞지 않게 된 경우 등 잘못 인증한 경우	경고	1개월	3개월	-	-	-
-인증 외 업무수행으로 불공정하게 인증한 경우	6개월	지정 취소	-	-	-	-
○ 위반행위 횟수산정 기준	1년			5년		

(가) ‘고의(중과실) 등으로 잘못 인정한 경우’에 대한 처분기준의 형평성 문제

- 인증규제는 농산물의 품질을 제고하고, 공정한 인증을 통해 소비자에게 인증 결과를 믿고 선택하도록 하는 공신력이 있는 정보제공을 목적으로 하는 규제이다. 따라서 인증규제는 공정하고 신뢰성 있는 인증 자체가 규제의 정당성을 가져오는 가장 핵심적이고 중요한 기능이 된다.
- 이런 점에서 인증규제에서 인증기관의 지정기준을 정하여 준수하게 하거나, 업무 과정에 문서를 작성하고 보존토록 하는 것 등은 공정한 인증이라는 결과를 가져오기 위한 과정.투입 기준이다. 따라서 인증자체를 허위로 잘못하는 행위는 결과자체를 고의로 바꾸는 행위로서, 공정한 결과를 유도하기 위한 간접적인 과정.투입 기준보다 직접적이고 더 강하게 당초 규제목적에 훼손하는 행위가 된다.
- 그러나 위 <표6-23>에서 정부업무를 위탁받아 수행하는 인증기관이 인증기

관에서 종국적이고 중요한 행위인 인증결과가 ‘인증기준에 맞지 않게 잘못 인증한 경우’에 대한 행정처분의 기준을 보면,

- [사례 14] 우수관리인증기관의 경우, 인증기관의 고위성(중과실)과 경과실을 구분하지 않고 ‘인증외의 업무수행으로 불공정하게 인증한 경우’(1차 6개월), ‘잘못 인증한 경우’(1차 경고)로 구분하여 기준을 마련하고 있으나, 이 모두 기관의 종국적인 인증결과 자체를 잘못된 행위가 인증기관의 지정기준에 맞지 않게 된 경우와 유사한 수준에 불과하다.
- 또한 [사례 15] 우수식품인증기관의 경우에도, 고의(중과실)로 인증기준에 맞지 않게 허위로 잘못 인증한 경우에도 약한 처분(1차: 3개월, 2차: 6개월, 3차: 지정취소)을 하고 있다. 결과적으로 인증자체를 고의로 잘못된 경우에도 인증기관의 지정기준(인적·시설기준)에 부합하지 않게 된 경우와 동일한 수준에 불과하며, 경과실로 잘못 인증한 경우에는 행정처분(기준부재)조차 하지 않고 있다.
- 앞에서 언급한 바와 같이 인증제도는, 소비자에게 농산물과 식품의 품질을 정부가 인증하는 것으로 공정한 인증결과가 궁극적인 규제목적이다. 위 2개의 사례, 특히 [사례 15]의 경우에는 규제의 궁극적인 목적을 심각하게 훼손하는 ‘고의(중과실)로 잘못 인증한 행위’에까지 ‘인증기관이 지정기준에 부합하지 못한 경우’와 동일한 처분기준으로 위반행위 간에 형평성이 부족하다는 지적이 가능하게 된다.
- 인증기관이 지정기준에 맞지 않게 되면 잘못 인증하게 될 가능성은 높아지게 된다. 그럼에도 불구하고 ‘지정기준에 맞지 않게 되어’ 앞으로 잘못 인증할 우려가 있는 위반행위와 명백하게 ‘거짓(중과실)으로 잘못 인증한 행위’와 비교할 때 ‘거짓으로 인증한 행위’를 상대적으로 강하게 처분이 되어야 한다고 할 것이다.⁹⁴⁾
- 또한 2개의 사례 모두 ‘인증기준에 맞지 않게 잘못 인증한 경우’의 행정처분

94) 반대로 인증기관이 ‘지정기준에 맞지 않게 된 경우’를 ‘거짓/고의/중과실로 잘못 인증한 경우’보다 낮은 처분기준이 필요하다고 할 수 있게 된다.

을 인증기관이 ‘1년 이상 인증업무를 수행하지 않은 경우’에 비해 상대적으로 약하게 처분하고 있다. ‘고의 또는 과실로 잘못 인증한 경우’와 ‘1년이상 인증업무를 수행하지 않은 경우’ 중에서 어느 행위가 더 규제목적에 적합하지 않은(규제 목적을 훼손하는) 행위인가의 문제이다.

- 앞에서 언급한바와 같이 인증규제의 목적은 소비자에 신뢰성 있는 정보제공하기 위한 공정한 인증에 있다. 이러한 규제목적에 비추어 ‘고의 또는 과실로 잘못 인증한 행위’는 지정받은 이후 ‘인증업무를 수행하지 않은 행위’보다 더 규제 목적을 훼손하였다고 할 수 있다. 1년 이상 인증업무를 수행하지 않은 경우는 인증 자체를 잘못하지 않은 것으로서 잘 못된 인증이라는 규제 목적을 직접적으로 훼손하였다고 하기 어렵기 때문이다. 95)
- 따라서 ‘고의 또는 과실로 잘못 인증한 행위’에 대한 처분이 인증업무를 수행하지 않은 행위보다 약하게 처분하는 것은 규제목적의 훼손 정도에 비추어 형평성 있는 기준이라 하기 어렵게 된다. 특히, 경과실이 아닌 ‘고의 또는 중과실로 잘못 인증한 행위’는 인증기관의 다른 어떠한 위반행위보다 낮은 처분기준은 타당한 기준이라고 하기 어렵다.

(나) 기타 행정처분 기준의 형평성에 관한 검토

- 위 <표6-23>의 유사한 위반행위의 행정처분 기준에서 2개의 사례는 여러 가지 행정처분의 기준에서 차이를 보이고 있다.
- 먼저 ‘정당한 사유 없이 인증업무를 수행하지 않은 경우’에 대한 행정처분에서 [사례 14]는 2차 위반에서 지정취소하고 있음에 비해, [사례 15]는 3차 위반에서 지정취소하고 있으며,
- 또한 ‘지정기준에 맞지 않은 경우’에 대한 행정처분에서, [사례 14]는 인증기관의 지정 기준인 인적·시설기준 중에서 지정기준에서 적합하지 않게 부분

95) 그러나 만약 지정된 인증기관이 1개(독점화)라면 ‘1년 이상 인증업무를 수행하지 않은 경우’에 는 인증신청자가 인증을 받지 못하게 되어 생산자 등에게 피해가 전가될 가능성이 있게 되어 비록 잘못 인증은 하지 않아도 인증기회를 제공하지 않아 규제 목적을 훼손하였다고 할 것이다. 이는 인증기관의 독점화 지정에 따른 문제로 복수지정의 경우에는 발생되지 않게 된다.

의 정도를 구분하여 처분기준을 달리하는 등 기준의 중요도를 고려하여 차등적 처분을 하고 있음에 비해, [사례 15]는 지정기준의 중요도를 고려하지 못하고 있다.

- 특히, ‘인증기준에 맞지 않게 인증한 경우’에 대하여 [사례 14]는 고의(중과실)와 경과실을 구분하지 않고 처분하고 있음에 비해, [사례 15]는 고의(중과실)만 처분하고 경과실은 처분을 하지 않고 있다.
- o 이러한 동일.유사 위반행위 대하여, 2개의 제도 간에 특별히 차이를 두어야 할 이유가 없다고 할 것으로, 형평성을 고려하여 제도 간 차이를 조정하는 것이 더 바람직하다고 할 수 있다.

(다) 위반행위 횟수산정 기준: [사례 17]에서 검토

(3) 개선방안 제시

- o 본 연구에서는 위 [사례 14] 우수관리인증기관, [사례 15] 우수식품인증기관의 유사 위반행위에 대한 행정처분기준에 대하여, 위 쟁점 검토사항과 제5장에서 제시한 규제개혁 기준(4.8.2)을 적용하여 다음 <표 6-24>의 개선안을 제시한다.

<6-24> 우수관리인증기관과 우수식품인증기관의 행정처분 기준에 관한 개선안

행위 별	[사례 14] (우수관리인증기관)	[사례 15] (우수식품인증기관)
정당한 사유 없이 1년 이상 인증업무를 미수행하는 경우	o ‘고의(또는 중과실)로 잘못 인증한 행위’ 보다 낮은 처분 기준으로 완화	(좌 동)
지정기준에 맞지 않게 된 경우	o 기본적으로 ‘고의/허위 또는 중과실로 잘못 인증한 행위’ 보다 낮은 처분기준으로 완화	o 기본적으로 ‘고의/허위 또는 중과실로 잘못 인증한 행위’ 보다 상대적으로 낮은 처분기준으로 완화

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지정기준의 부적합한 정도에 따라 처분의 차등화 - 현재: 부적합한 기준의 개수를 고려하여 기준 <p>→ 지정기준(인력, 시설)의 중요도를 기준으로 기준전환</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부적합한 정도에 따라 처분의 차등화 - 현재: 기준의 차별화 없음 <p>→ 지정기준(인력, 시설)의 중요도를 감안하여 처분기준 마련</p> <p>* 중요기준: 인증결과에 직접영향을 줄 우려가 높은 기준(심사인력부족 등)</p>
인증기준에 맞지 않는 것을 잘못 인정한 경우	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘고의/허위 또는 중과실로 잘못 인증한 행위에 대한 처분기준’을 ‘지정기준에 맞지 않게 된 경우’, ‘1년이상 지정업무를 수행하지 않은 경우’보다 상대적으로 강한 처분기준으로 전환 - 또는 비교대상 행위를 낮게 조정 <ul style="list-style-type: none"> ○ 고의/허위 또는 중과실의 경우와 경과실의 경우와 경과실의 명확한 구분이 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고의(중과실)로 잘못 인증한 행위에 대한 처분기준을 ‘지정기준에 맞지 않게 된 경우’, ‘1년이상 지정업무를 수행하지 않은 경우’보다 상대적으로 강한 처분기준으로 전환 - 또는 비교대상 행위를 낮게 조정 <ul style="list-style-type: none"> ○ 경과실(기타 인증기준에 맞지 않게 된 경우)에 대한 행정처분 기준 마련
위반횟수의 산정기준	[사례 17]에서 제시	(좌동)

2.9.2 동일·유사행위에 대한 유사법령 간 처분기준의 형평성 비교 및 개혁

- 동일·유사한 성격의 법령 간 동일·유사한 행위에 대한 행정처분을 비교 검토하여 법령·행위 간 기준의 형평성을 살펴보고자 한다. 유사성격의 규제사례로는 전문인력양성기관과 인증·검사기관을 선정한다.

[사례 16] 전문인력양성기관에 대한 행정처분(취소 및 영업정지 등)

(1) 규제현황

- 농림식품부 소관 전문인력양성기관 중에서 종자산업, 전통주, 김치산업, 말산업, 차산업 등 5개 전문인력양성기관을 선정하여, ① 거짓 또는 부정확한 방법으로 지정받은 경우, ② 지정기준에 적합하지 않은 경우, ③ 지정된 업무를 하지 않는 경우, ④ 교육과정과 내용이 불량한 경우 등 4개의 위반행위에 대한 처분기준과 ⑤ 위반회수 산정기준 등 5개의 처분 기준을 비교하여 정리하면 다음 <표 6-25>와 같다.

< 표 6-25 > 전문인력양성기관의 위반행위별 행정처분 기준현황

구분	거짓 또는 부정한 방법으로 지정받은 경우			지정기준에 적합하지 아니하게 된 경우			정당한 사유없이 지정업무를 (1년이상)하지 않는 경우			교육과정 또는 내용이 불량한 경우, 지정업무위반			위반횟수 산정기준
	1차	2차	3차	1차	2차	3차	1차	2차	3차	1차	2차	3차	
중자산업 전문인력양성기관 (시행령, 별표1)	지정취소	-	-	시정 명령	3개월	지정취소	시정 명령	3개월	지정취소	기준 없음	-	-	최근3년
전통주전문인력양성기관(시행령, 별표1)	지정취소	-	-	경고	3개월	지정취소	경고	지정취소	-	경고	3개월	지정취소	최근 1년
김치산업전문인력양성기관 (시행령, 별표2)	지정취소	-	-	3개월	6개월	지정취소	기준 없음	-	-	경고	6개월	지정취소	최근1년
말산업전문인력양성기관(규칙, 별표1)	지정취소	-	-	경고	60일	지정취소	기준 없음	-	-	기준 없음	-	-	최근1년
차산업전문인력양성기관(시행령별표4)	지정취소	-	-	경고	3개월	지정취소	경고	지정취소	-	경고	3개월	지정취소	최근1년

자료: 관련 법령(2016.8.1 현재)을 참고하여 구성

(2) 개혁기준에 의한 쟁점 검토

(가) 행위별 처분기준에 관한 비교검토

- 전문인력양성기관의 지정목적은 필요한 인적·물적 요건(지정기준)을 갖추어, 전문인력을 양성하는 데 적합한 양질의 교육을 실시하는 데 최종적인 목적이 있다고 할 것이다.
- 따라서 인력양성기관에서 교육내용은 각종 인적, 물적인 과정·투입기준의 결과로 어느 행위보다 중요한 행위라고 할 것이다.
- 그러나 위 <표 6-25>에서 전문인력양성기관 행정처분 기준에서 최종적인 제도의 목적을 훼손한 ‘교육과정과 교육내용이 불량한 행위’에 대한 처분기준에서,
 - 2개(종자산업, 말산업)의 전문인력양성기관에서는 ‘교육내용이 불량한 경우’에 대한 행정처분의 기준을 마련하지 않고 있으며,
 - 처분기준을 마련하고 있는 전통주, 김치산업, 차산업 등 3개 양성기관의 경우에도, 교육기관의 목적을 직접적으로 훼손하는 ‘교육내용이 불량한 행위’에 대한 처분 기준이 ‘지정기준에 적합하지 아니하게 된 경우’와 비교하여, 유사하거나 김치산업 전문인력양성기관의 경우에는 더 낮은 수준이다. 이는 상대적으로 ‘지정기준에 적합하지 않게 된 경우’를 강하게 처분하고 있다는 것이기도 하다.
- 특히, 김치산업 전문인력양성기관의 경우 ‘지정기준에 적합하지 않은 행위’에 대한 행정처분에서 다른 4개 양성기관의 기준과 달리 1차위반시 시정기회를 주지 않고 처음부터 강한 처분을 하고 있음에 비해, 제도의 기본적인 목적을 직접 훼손하는 ‘교육내용이 불량한 경우’에는 처분기준조차 마련하고 있지 않아 다른 제도와 비교되어 형평성이 더 결여되어 있다.
- 또한, 말산업전문인력양성기관의 경우에는 정당한 사유없이 지정업무를 수행하지 않는 경우, 교육과정과 내용이 불량하게 된 경우에 대한 처분기준을 마련

하지 않는 등 다른 양성기관의 기준과 비교하여 상대적인 행정처분 기준의 형평성이 부족하다.

(나) 위반횟수 기준에 관한 쟁점검토

- 위 [사례 16] 5개 전문인력양성기관에 대한 행정처분의 위반행위 횟수산정 기준에서, 전통주전문인력양성기관은 3년, 나머지 4개 기관은 1년을 횟수산정의 기준으로 하고 있다.
- 행정처분의 위반행위 횟수산정 기준에서 3년의 기준은 1년의 기준에 비해 규제의 강도가 크게 강하게 된다. 만약 매 1년마다 동일행위의 위반이 이루어진다고 할 경우, 위반행위 횟수기준이 1년이면 약한 1차 처분만 가능하게 되고, 반면 산정기준기간이 3년이며 3차 처분까지 이루어질 가능성이 높게 되기 때문이다.
- 위 5개 사례는 유사한 성격의 인력양성 목적의 교육기관으로, 사례 간에 특별히 횟수산정 기준을 차별화하거나 달리할 필요성을 찾기 어려워 가급적 제도간의 행정처분 횟수기준은 동일·유사한 수준으로 조정하는 것이 바람직하다고 할 것이다. .
- 전문인력양성기관에 대한 행정처분의 위반행위 횟수산정 기준에서, 위 종자 산업전문인력양성기관의 기준인 3년으로 조정하는 것은 인력양성기관의 성격에 비추어 규제가 강하다는 지적이 가능하게 된다.
- 이는 육성·지원 성격의 전문인력양성기관에 대한 규제가 소비자 또는 국민에게 더 영향을 크게 미치는 소비·품질·인증 목적의 규제, 위생·건강·안전 목적의 규제에서의 위반행위 횟수산정 기준보다 더 강한 기준이 될 수 있어 상대적 형평성이 결여될 수 있기 때문이다(<표 5-25> 및 [사례 17] 참조).

(3) 개선방안 제시

- 본 연구에서는 위 [사례 16] 5개 전문인력양성기관에 대한 행정처분(취소 및 영업정지 등)기준에 대하여, 위에서 살펴본 쟁점검토사항과 제5장에서 제시한 규제개혁기준을 적용하여 다음 <표 6-26>과 같은 개선안을 제시한다.

<표 6-26> 전문인력양성기관에 대한 행정처분 기준의 개선안

검토사항	중자산업전문인력양성 기관(시행령,별표1)	전통주전문인력양성 기관(시행령,별표1)	김치산업전문인력양성 기관(시행령,별표2)	말산업전문인력양성 기관(규칙,별표1)	차산업전문인력양성 기관(시행령별표4)
지정기준에 적 합하지 아니하 게 된 경우	○ 교육내용이 불량한 경우보다 낮거나 유 사한 수준으로 조정	○ 교육내용이 불량한 경우보다 낮거나 유 사한 수준으로 조정	○ 처분기준 개선 - 교육내용이 불량한 경우보다 낮거나 유 사한 수준으로 완화	○ 처분기준 개선 - 4개 사례의 처분기 준과 유사한 수준으 로 조정	○ 교육내용이 불량한 경우보다 낮거나 유 사한 수준으로 조정
사유없이 지정 업무를 (1년이 상)하지 않는 경우	-	-	○ 행정처분 기준마련 - 4개 사례의 처분기 준에 유사한 수준으 로 기준마련	○ 행정처분 기준마련 - 4개 사례의 처분기 준에 유사한 수준으 로 기준 마련	-
교육과정 또는 내용이 불량한 경우	○ 행정처분 기준마련 - 지정기준부적합 기준 과 동일 또는 수준이 상으로 기준마련			○ 행정처분 기준마련 - 지정기준부적합 기준 과 동일 또는 수준이 상으로 기준마련	
위반횟수 기준	○ 3년 → 2년(완화)	○ 1년 → 현행유지 또는 2년	○ 1년 → 현행유지 또는 2년	○ 1년 → 현행유지 또는 2년	○ 1년 → 현행유지 또는 2년

2.9.3 행정처분의 위반행위 횡수산정 기준에 관한 규제

○ 농림식품부 소관 행정처분 규제의 위반행위 횡수산정 기준은 제5장 <표 5-25>에서와 같이 1년, 2년, 3년, 4년, 5년의 기간으로 다양하게 설정되어 있으며, 다른 행정제재인 <표5-18>의 행정질서벌(과태료)의 횡수산정 기준에 비해 일정 기간의 기준 분포 범위가 넓고 다양하다.

- 행정처분 횡수산정 기준에 관한 개선방안의 사례 연구를 위해, 유사한 성격의 인증·검사기관에 대한 행정처분 횡수산정 기준을 선정하여 살펴본다.

(1) [사례 17] 인증·검사기관 행정처분의 위반행위 횡수산정 기준

○ 농림식품부 소관 규제에서 지정을 받아 각종 품질인증, 시험, 검사 등의 업무를 위탁 수행하는 10개 인증·검사기관에 대한 행정처분에서 동일 위반행위의 횡수를 산정하는 기간 현황은 다음과 같다.

<표 6-27> 인증·검사기관에 대한 행정처분의 위반행위 횡수산정 기준현황

1년 기준	2년 기준	3년 기준	4년 기준	5년 기준
<ul style="list-style-type: none"> • 품질인증기관 (농수산물 품질관리법 시행규칙, 별표9) • 우수관리인증기관 (농수산물품질관리법 시행규칙, 별표4) • 인삼류 자체검사업체(인삼산업법 시행규칙, 별표4) • 전통주 인증기관(전통주 등의 산업진흥에 관한 법률 시행규칙, 별표1) 	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물 지정 검사기관 (농수산물 품질관리법 시행규칙, 별표20) 	<ul style="list-style-type: none"> • 농업기계 검정대행기관(농기계촉진법 시행규칙, 별표16) • 유기식품 인증기관(친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 시행규칙, 별표10) • 농산물가공및 수출입 검정기관(농수산물 품질관리법 시행규칙, 별표32) 	<ul style="list-style-type: none"> • 농약시험 연구기관 (농약관리법 시행규칙, 별표3의4) 	<ul style="list-style-type: none"> • 우수식품 인증기관 (식품산업진흥법 시행규칙, 별표7의2)

(2) 개혁기준에 의한 쟁점검토

- 위 10개 인증.검사 기관은 정부로부터 지정을 받아 품질인증.검사 등의 유사한 성격의 업무를 수행하고 있는 기관이다. 인증.검사 업무의 경우 비록 검사.인증하는 대상물에서 차이는 있으나 설정된 인증.검사기준에 맞추어 공정하게 심사하는 것이 무엇보다 중요하며, 기준에 적합한 공정한 인증.검사의 결과는 소비자의 안전과 선택에 직접적으로 영향이 미친다는 동질성을 가지고 있다.
- 그러나 정부의 위탁을 받아 인증.검사.시험을 수행하는 유사 기관의 위반행위에 대한 행정처분의 위반행위 횟수산정 기준에서 위 <표 6-27>과 같이, 1년의 기간(4개), 2년의 기간(1개), 3년의 기간(3개), 4년의 기간(1개), 5년의 기간(1개)으로 다양하고 기준에서 제도 간에 차이가 크게 나타나고 있다.
- 위반행위의 횟수산정 기준은 제5장에서 살펴본 바와 같이 5년>4년>3년>2년>1년의 순으로 강한 규제가 된다.
- 만약 지정기관이 매년 1번의 동일한 위반행위를 한다고 할 때, 횟수기준이 1년인 경우에는 처분이 약한 1차 처분만 있게 된다. 반면 3년 이상 횟수기준에서는 처분의 정도가 강한 3차 처분에까지 이르게 될 가능성이 상대적으로 높게 되어, 1년의 기준에 비해 규제의 강도가 높게 된다.
- 이러한 이유로 본 연구는 제5장에서 횟수산정 기준의 중요성과 제도간의 형평성을 고려하여 규제의 성격별 유형을 기준으로 국민의 안전, 보건 및 위생과 관련되거나 전염병예방, 농약관리, 방제 등 엄격한 관리와 통제가 요구되는 규제는 3년 정도의 기간을, 산업육성지원 및 전문인력양성기관 등에 대하여는 1-2년의 기간을,
- 인증.검사 등 유효기간이 있는 제도의 경우에는 인증.검사기관 또는 인증받은자와 관련된 행정처분(인증기관, 인증품의 표시 등)의 회수기준을 제도 자체의 유효기간과 동일 또는 유사 기간으로 하되, 제도의 유효기간이 1년 이하인 경우는 2년, 3년 초과인 경우 이상의 경우 2-3년으로 설정할 것을 제시한다(<표 5-27> 참조).

- 위 10개 사례의 횡수산정 기준을 본 연구에서 제시한 개혁기준에 비추어 보면, 식품산업진흥법에 의한 우수식품인증기관(식품산업진흥법 시행규칙, 별표7의2)의 5년의 기간은 상대적으로 과도한 규제가 되며,
- 반면 유사한 성격의 농수산물품질관리법 상의 품질인증기관(농수산물 품질관리법 시행규칙, 별표9), 우수관리인증기관(농수산물품질관리법 시행규칙, 별표4) 등의 경우는, 1년 기간으로서 인증기관에 지나치게 유리하고 규제의 강도가 낮아 인증기관의 위반행위에도 불구하고 3차 처분에까지 이르지 못할 가능성이 높아 행정처분 제도 자체의 실효성이 없게 될 가능성이 있게 된다.

(3) 개선방안 제시

- 본 연구에서는 정부에서 지정한 품질인증·검시·시험기관에 대한 행정처분의 위반행위 횡수산정 기준에 대하여, 위에서 살펴본 쟁점검토사항과 제5장에서 제시한 개혁기준(<표 5-27>)을 적용하여 다음과 같은 개선안을 제시한다.

<표 6-28> 인증·검사기관에 대한 행정처분의 위반행위
횡수산정 기준의 개선안

검토 대상 규제	위반횡수 산정기준 개선안
<ul style="list-style-type: none"> ● 품질인증기관(농수산물 품질관리법 시행규칙, 별표9) ● 우수관리인증기관(농수산물품질관리법 시행규칙, 별표4) ● 인삼류 자체검사업체(인삼산업법 시행규칙, 별표4) ● 전통주 인증기관(전통주 등의 산업진흥에 관한 법률 시행규칙, 별표1) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1년의 기간 → 2년의 기간으로 강화
<ul style="list-style-type: none"> ● 농산물 지정검사기관(농수산물 품질관리법 시행규칙, 별표20) 	(해당 없음)
<ul style="list-style-type: none"> ● 농업기계 검정대행기관(농기계촉진법 시행규칙, 별표16) ● 유기식품인증기관(친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 시행규칙, 별표10) ● 농산물가공및 수출입 검정기관(농수산물 품질관리법 시행규칙, 별표32) 	(해당 없음)

검토 대상 규제	위반횟수 산정기준 개선안
<ul style="list-style-type: none"> 농약시험연구기관(농약관리법 시행규칙, 별표3의4) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4년의 기간 → 2년 또는 3년의 기간으로 완화
<ul style="list-style-type: none"> 우수식품인증기관(식품산업진흥법 시행규칙, 별표7의2) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5년의 기간 → 우수식품인증의 유효기간(3년)으로 완화

2.10 행정적 규제(서류의 작성 및 보존의무)에 관한 검토 및 개혁방안

2.10.1 규제현황

[사례 18] 가축관련 시설의 출입기록 작성 및 보존

- **가축전염병예방법 시행규칙 제20조의2(출입기록의 작성·보존 등)** ① 법 제17조제1항 각 호에 해당하는 자는 법 제17조의2제1항에 따라 해당 시설을 출입하는 자 및 차량에 대한 출입기록을 별지 제7호의2서식에 따라 기록하여야 한다. 이 경우 출입기록의 보존기간은 기록한 날부터 1년으로 한다.
 - ② 법 제17조제1항 각 호에 해당하는 자는 법 제17조의2제2항에 따라 소속 공무원, 가축방역관 또는 가축방역사가 출입기록 내용의 확인을 요구할 경우 이에 따라야 한다
- * 제17조 ①항 각호 해당자:
1. 가축사육시설(50제곱미터 이하는 제외한다)을 갖추고 있는 가축의 소유자등
 2. 「축산물위생관리법」에 따른 도축장 및 집유장의 영업자
 - 2의2. 식용란의 수집판매업자
 3. 「사료관리법」에 따른 사료제조업자
 4. 「축산법」에 따른 가축시장·가축검정기관·종축장 등 가축이 모이는 시설 또는 부화장의 운영자
 5. 가축분뇨를 주원료로 하는 비료제조업자
 6. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제28조제1항제2호에 따른 가축분뇨처리업의 허가를 받은 자

[사례 19] 우수식품 등 인증관련 서류의 보존

- **식품산업진흥법 시행규칙 제26조**(관련 문서의 비치·보존 기간) ① 법 제26조제3항에 따라 우수식품등인증을 받은 자는 다음 각 호의 문서를 3년 이상 비치·보존하여야 한다. <개정 2016.1.5.>
 1. 우수식품등 인증 신청 서류 사본
 2. 우수식품등 인증을 받은 식품의 가공시설의 관리, 식품첨가물의 사용 등 제조·가공에 관한 자료
 3. 우수식품등 인증을 받은 식품의 거래에 관한 자료
- ② 법 제26조제3항에 따라 우수식품등인증기관으로 지정을 받은 자는 다음 각 호의 문서를 3년 이상 비치·보존하여야 한다. <개정 2016.1.5.>
 1. 우수식품등 인증 신청 서류 및 인증심사에 관한 자료
 2. 법 제26조제1항제1호 및 제3호에 따른 조사 결과 자료 및 시험의뢰 결과 자료

[사례 20] 열처리 작업별 열처리결과의 보존의무

- **식물방역법 시행규칙 제46조의2**(준수사항 등) ① 법 제40조제4항에서 "열처리기준 등 농림축산식품부령으로 정하는 준수사항"이란 다음 각 호와 같다.
 - 1 - 4 생략
 5. 열처리 작업별 열처리 결과를 1년 이상 보관할 것
- ②- ③ 생략

[사례 21] 축산업허가자(정액등 처리업, 가축사육업)의 서류작성 및 보존의무

- **축산법 시행규칙 제30조** ① 축산업허가자가 법 제26조에 따라 준수하여야 할 사항은 다음 각 호와 같다.
 - 1-2 생략
 3. 정액등 처리업
 - 가-나 (생략)
 - 다. 정액·난자 또는 수정란을 제공하는 종축이 다음 1)부터 3)까지의 어느 하나에 해당하는 질병에 감염되어 있는지의 여부를 확인하기 위하여 연 2회 이상 관할 가축위생 담당 기관이나 축산 관련 연구기관으로부터 개체별 검진을 받고, 그 검진 결과를 3년간 기록·보존할 것

- 1) 결핵 등 전염성질환과 의사증
 - 2) 구개열 등 유전성질환
 - 3) 브루셀라 등 변식기능에 지장을 주는 질환
 - 4. 가축사육업: 소독실시 기록부를 갖춰두고, 주1회 이상 소독을 실시할 것
- **축산법 시행규칙 제20조의 제6항:** 소독실시기록부는 별지 제6호서식 또는 별지 제7호서식에 의하고, 최종 기재일부터 1년간 이를 보관하여야 한다.

2.10.2 개혁기준에 의한 쟁점검토

(1) 자료의 작성 및 보존방식에 관한 사항

- 위 [사례 18] 가축관련 시설을 출입하는 모든 차량 및 출입자의 기록, [사례 21] 가축사육업자의 소독실시 기록의 경우, 시행규칙에서 특정한 양식(별지서식)을 정하고 특정한 서식에 수기(手記)토록 의무화되어 있다. 아울러 작성된 서류의 보존도 지정된 서식을 그대로 보존하는 것이 된다.
- 규제방식으로 피규제자에게 서류의 작성과 보존의 의무를 부과하는 것은 규제 법령이 의도하는 규제목적에 따라 다르게 될 것이나,
 - [사례 18]의 경우에는 가축전염병 발병시 사후 오염원의 이동경로 추적을 위해, [사례 21]은 별도로 부과한 소독의무를 이행하였는지 사후확인을 목적으로 의무를 부과하고 있다고 할 것이다.
- 이러한 서류작성의 의무가 특정한 양식의 수기방식만 허용할 것인지, 피규제자에게 준수비용이 적은 방식도 허용할 것인지는 규제목적에 따라 다르게 되나, 만약 피규제자에게 보다 준수비용이 낮은 방식(수단)을 허용하여도 당초 의도하는 규제목적에 훼손하지 않는다면 준수비용이 낮은 수단을 적극적으로 허용하는 것이 '더 나은 규제'가 된다.
 - 위 [사례 18], [사례 21] 2개 규제에서 기록의 작성과 보존 규제의 목적이 오염 우려가 있는 가축 등의 사후 이동경로 파악과 소독여부의 사후확인 목적이라면 특정한 서식(종이)방식에 한정하지 않고 인터넷, 전산방식

등 피규제자에게 편리한 방식을 추가하여도 당초 의도한 규제목적은 실현하는데 어려움은 크게 없게 된다고 할 수 있다.

- 특히, 위 [사례 18]의 경우 시설을 출입하는 모든 차량, 모든 출입자를 대상으로 서식에 일일이 수기로 기록토록 하고 있어, 작성을 위한 인력의 기회비용 등 준수비용이 과다하고, 자칫 형식화되어 오히려 출입기록의 누락, 준수율의 저하가 우려된다고 할 것이다.⁹⁶⁾
- o 또한 서류의 보존방식에 있어서도 작성된 서식을 그대로 보관하기보다 작성된 서류의 촬영, 디지털화 등 수요자편의 방식을 추가하여도 사후확인의 규제목적의 달성이 가능하게 된다.
- 문제는 서류의 작성과 보존방식에서 규제자 편의주의보다 수요자 편의주의에서 더 중점을 두어야 하며, 유사한 규제목적의 실현이 가능하다면 규제의 준수비용이 덜 들어가는 방식을 피규제자가 선택할 수 있도록 선택의 폭을 넓혀 주는 것이 ‘더 나은 규제’(better regulation)가 된다는 것이다.

(2) 작성자료의 보존기간에 관한 사항

- o 위 4개의 규제사례에서 작성된 자료의 보존기간에 관한 규제를 비교하여 나타내면 다음과 같다.

<표 6-29 > 자료보존 의무규제 현황

	[사례 18] 축산시설 출입기록	[사례 19] 우수식품인증 업 관련서류	[사례 20] 열처리 작업결과	[사례 21] 정액등 처리업자 등의 서류
보존기간	1년간	3년 이상	1년 이상	o 정액처리업자: 3년간 o 가축사육업: 1년간

96) 출입차량, 출입자에 대하여 가축전염병예방법 시행규칙 제20조의2에 의해 특정한 서식(별지 제 7호의2서식)에 의거 연월일, 도착시간, 방문자, 출발시간, 차량번호, 축산차량등록여부 등 9개 사항을 일일이 수기로 기록하고 있다.

- 위 <표6-29> 4개 사례의 보존기간에 관한 규제에서, [사례 18], [사례 21]은 1년 또는 3년간으로 규제의 종료기간을 명확하게 규제하고 있다. 반면에 [사례 19], [사례 20]의 경우에는 각 ‘3년 이상’, ‘1년 이상’ 등으로 종료기간에 대한 규정이 없다.
- 따라서 [사례 19] 우수식품 인증과 관련된 서류, [사례 20] 열처리 결과의 서류에 대하여는 종료기간이 명확하지 않아 피규제자가 관련서류를 언제까지 보존하여야 하는지 모호하게 된다.
- 기준이 모호한 규제는 규제집행과정에서 피규제자의 규제준수를 어렵게 만들고, 집행기관의 자의적인 집행으로 의무위반에 대한 행정제재나 행정처분 또한 임의적이게 된다.
- 특히, 보존 종료기간이 명확하지 않은 위 [사례 19], [사례 20]의 경우 서류보존 의무를 위반행위에 대한 행정제재의 수준도 낮지 않다.⁹⁷⁾ 집행기준이 모호한 규제는 ‘더 나은 규제’(better regulation)와도 거리가 멀게 된다. 위 [사례 19], [사례 20]의 경우 보존기간은 규제의 시작시점(작성)과 종료시점을 명료하게 규정하는 규제개선이 필요하다.

(3) 규제범위에 관한 사항

- 위 [사례 19], [사례 21] 의 서류보존 의무 대상에서, [사례 19]는 인증기관과 인증을 신청한자 쌍방에 인증신청서류를 3년이상, [사례 21]의 경우 정액등 처리업자가 가축위생담당기관이나 축산연구기관으로부터 개체별 검진을 받고 그 검진결과를 3년간 보존토록 각각 규제하고 있다.
- 위 2개의 사례에서 업무를 처리한 기관이 아닌 인증을 신청한자 또는 검진을 신청한자에게도 관련 서류의 보존의무를 부과하는 것이 정당한 규제인가에 대한 논쟁이 가능하게 된다.

97) [사례 19]에서 우수식품인증기관, 우수식품인증 받은자가 서류보존 의무를 위반하면 식품산업진흥법 시행령(별표2-라목)에 의해 ‘1차 시정요구, 2차 50만원, 3차 100만원의 과태료 부과’ 처분의 대상이 되며, [사례 20]의 수출입열처리업의 경우 식물방역법 시행규칙(별표10-라목)에 의해 ‘1차 영영정지 1개월, 2차 영영정지 2개월, 3차 영영정지 3개월의 행정처분’ 대상이 된다.

- 먼저 위 [사례 19]의 경우에는 인증기관 또는 인정신청자 모두에게 식품산업진흥법 제26조에서 인증유효기간인 3년이상 서류를 보존토록하고 하고 있다.⁹⁸⁾
- 이는 식품인증의 경우 소비자나 식품위생에 중요한 규제로서 혹 거짓서류 등으로 사후 인증취소를 비롯한 각종 다툼을 확인하기 위한 조치이기도 하며, 신청자의 경우 재산권에도 영향을 미칠 수 있는 인증의 중요성에 비추어 다툼을 예방하기 위해 보존의무를 부과한 규제에 타당성도 있다고 할 것이다.
- 그러나 위 [사례 21]의 경우의 검진결과의 보존은 검진기관에 검진을 하였는지를 확인하기 위한 것으로, 과연 검진을 받은 처리업자에까지 검진결과 보존의무를 부과하는 것이 정당한 규제인지 논란이 가능하게 된다.
- 통상 검진 또는 검사결과의 보존의무는 자가검사·검진인 경우에 한하여 자체적으로 실시하였는지 사후 확인하기 필요하게 된다. 그러나 위 [사례 21]은 피규제자(정액등 처리업자)에게 자가검진 의무를 주고 있지 않으며, 정부가 지정(또는 허가)한 검진기관에서 검진토록 지정하고 있다.
- 정부가 지정(또는 허가)한 기관에서 검진토록 의무화하면서 그 결과의 보존의무를 검진의뢰자에게 부과하는 것은 타당한 규제라 하기 어렵다. 이 경우 검진의

98) 식품산업진흥법 제26조(우수식품등인증 및 우수식품등인증기관의 사후관리) ① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 우수식품등인증을 받은 식품의 품질수준의 유지와 소비자보호를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 공무원 및 우수식품등인증기관의 담당자로 하여금 다음 각 호의 사항을 하게 할 수 있다.

1. 우수식품등인증기준에의 적합성의 조사
2. 인증을 획득한 자의 관계 장부 또는 서류의 열람
3. 인증을 받은 식품의 시료를 수거하여 조사를 하거나 전문시험연구기관 등에 시험의뢰

② 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 우수식품등인증 업무의 적절한 관리를 위하여 필요한 경우에는 우수식품등인증기관에 대하여 우수식품등인증 또는 정기심사 업무에 관한 사항을 보고하게 하거나 자료를 제출하게 할 수 있으며, 관계 공무원으로 하여금 사무소 등을 출입하여 관계 서류나 시설·장비 등을 점검하게 할 수 있다. <신설 2011.7.21., 2013.3.23., 2015.6.22.>

③ 우수식품등인증을 받은 자 및 우수식품등인증기관은 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 인증심사자료, 가공시설의 관리, 식품첨가물의 사용 및 우수식품등인증을 받은 식품의 거래에 관한 자료 등 관련 문서를 비치·보존하여야 한다. <개정 2010.1.25., 2011.7.21., 2013.3.23., 2015.6.22.>

로자가 아닌 검진기관에게 결과보존 의무를 부과하게 하거나 검진기관에게 별도의 검진결과 보존의무가 있다면 검진의뢰자에게 규제는 불필요하거나 과도한 규제가 된다.

- 위 [사례 21]의 경우는 혹 정액등 처리업자에 대한 단속과정에서 검진여부의 확인을 검진기관이 아닌 현장에서 쉽게 하기 위하여 검진의뢰자에게 보존의무를 부과한 경우라면 이는 행정편의주의 규제로서 정당하지 못한 규제가 된다.
- 또한 정액등 처리업자가 검진기관으로부터 발급받은 검진결과를 보관하지 않은 경우 축산법시행령(별표4-아목)에 의해 높은 과태료부과 대상(1차위반 100만원)도 될 수 있기 때문에⁹⁹⁾ 규제목적에 비추어 과도하고 불합리한 규제가 된다.
- [사례 18]의 경우, 축산과 관련된 모든 허가자(가축전염병예방법 제17조 ①항 각호 해당자)에게 관련 시설에 출입하는 모든 차량과 사람의 대상으로 하는 규제로서 규제범위(기록의무자, 기록대상)의 범위가 매우 넓다고 할 것이다.
- 모든 축산관련 허가자, 모든 출입차량과 사람의 기록유지는 혹 가축전염병 발생 시 전파경로를 파악하고자 하는 목적이다. 규제수단의 선택에서 규제대상 범위가 지나치게 넓을수록 '더 나은 규제'와는 거리가 있게(<표 5-2> 기준 참조)되며, 필요한 규제라도 지나치게 과도하고 규제범위가 넓으면 규제준수율이 낮아지게 된다.
- 특히 [사례 18]은 출입하는 모든 차량과 사람에 대하여 특정한 서면양식에 직접 수기(手記)로 토록 하고 있어 실제 규제집행과정에서 기록이 형식화되거나 준수율이 낮을 가능성이 매우 높게 된다. 이 경우 출입차량의 영상녹화 기록, 사진 등 다양한 기록방법을 허용하거나 규제대상 범위를 축소하여 규제의 실효성을 높이기 위한 규제집행 방법에 대한 개선 필요성이 제기된다.

99) 축산법시행령(별표4-아목)은 '법제26조에 따른 준수사항을 위반한 경우 1차 100만원, 2차 250만원, 3차 500만원의 과태료'를 부과토록 하고 있다. 위 사례21의 정액 등 처리업자의 준수사항은 법제26조의 세부사항을 정한 것으로, 결국 법제26조의 위반행위가 될 수 있게 된다.

2.10.3 개선방안 제시

- 본 연구에서는 위 [사례 18]에서 [사례 21]까지 4개의 행정적 규제 사례에 대하여, 위 쟁점 검토사항(2.10.2)과 제5장에서 제시한 개혁기준을 적용하여 다음과 같은 개선안을 제시한다.

<표6-30> 행정적 규제 사례에 대한 보존기간 등 개선안

검토사항	[사례 18] 축산시설 출입기록	[사례 19] 우수식품인증업 관련서류	[사례 20] 열처리 작업결과	[사례 21] 정액등 처리업자 등의 서류
보존기간	-	3년 이상 → 3년간	1년 이상 → 1년간	처리업자: 3년간 → 폐지
서류형태 및 보존 방식	○ 서면양식 → 전산, 인터넷, 영상녹화 등의 방식에 의한 기록 방안 검토	○ 서류신청: → 인터넷 등 신청방식 추가 ○ 서류보존방식: → 문서의 디지털 전환 등 다양한 보존 방식 허용	○ 다양한 문서보존 방식의 허용	(좌동)
규제대상 범위	(준수율을 고려한 규제범위 재검토 건의)			○ 정액등 처리업자의 검진결과 보존의무: → 폐지, 대신 검진기관에 보존의무 부과

제 7 장

결어 및 정책적 제안

1. 연구결과 요약 및 연구의 한계

- 본 연구는 규제자의 위치에서 이루어지는 부처단위의 기존규제 개혁과정에서 ‘더 나은 규제’를 만들기 위한 전략으로서, 규제개혁 대상과제를 선정하고 규제개혁에 착수하는 방법, 기존규제를 심사하고 접근하는 방법, 특히 기존규제에서 사용 빈도가 높은 규제유형에 대한 개혁방향과 선택기준 등을 제시하는데 중점을 두었다.
- ‘더 나은 규제’를 위한 전략 마련에서, 추진방법과 사용기법에서는 OECD의 권고사항과 영국 농림식품부 사례를, 규제의 선택기준에서는 선행연구에서 공통적으로 제시하고 있는 기준을 참고하여, 규제의 정책목표의 실현 수단이라는 측면에 중점을 두고 준수비용이 낮으면서도 효과적인 목표달성에 기여하는 수단을 선택하는 기준을 제시하였다.
- 기존규제에 대한 개혁전략 마련에 한정하여 진행된 본 연구결과의 주요내용은 다음과 같이 요약된다.
- 첫째, 규제개혁 대상과제의 선정 및 착수방법에서, 영농정책 패러다임의 기본이 변화하고 있는 농림식품분야에서 기존의 피규제자의 애로건을 선택적으로 수용하는 규제현실화 접근방식에서 독립적인 민간 규제개혁단, OECD에서 권고하는 사후평가 등의 다양한 접근방법을 추가할 것을 제시하였다.

- 둘째, 규제개혁에서 정책목표의 구체화와 이를 통한 규제개혁 목표설정의 중요성을 강조하고, 기존규제의 기본적인 개혁방향과 정책목표의 인식에서 시작하는 규제개혁 심사 및 체크리스트 등을 제시하고자 하였다.
- 셋째, 농림식품부 소관 규제에서 빈도가 높은 규제유형을 선정하여 ‘더 나은 규제’를 위한 규제개혁 방향과 수단의 선택기준을 제시하였다. 개혁방향과 수단 선택의 기준을 제시한 규제유형은 진입·품질규제의 진입·투입요건 규제(요건 성격별 개혁방안, 시설규모, 전문·기술인력 배치기준 등), 교육규제, 전문·기술인력 및 강사의 자격기준, 품질인증·검사규제, 일몰제 설정, 행정질서별인 과태료(부과수준, 위반행위 회수산정 기준 및 차수별 부과기준 등), 행정처분(처분기준, 위반횟수 산정기준), 행정적규제 등이다.
- 넷째, 농림식품분야 규제 중에서 21개의 개별 또는 유사유형의 규제들을 사례로 선정하여, 본 연구에서 제시한 규제개혁 방향과 수단 선택기준에 입각하여 ‘더 나은 규제’를 위한 개선안을 마련하여 향후 유사규제의 개혁모형으로 사용하도록 제시하였다.
- 본 연구는 규제개혁의 추진의지에도 불구하고 규제자의 위치에 있어 그 의지만으로 한계에 달하기 쉬운 부처단위의 규제개혁에서 참고하거나 준수할 수 있는 ‘개혁의 추진방법과 수단선택의 기준’을 제시함으로써 보다 체계적이고 지속적인 규제개혁에 기여할 수 있다는 점에 의미가 있다. 그러나 본 연구는 연구자료, 연구시간의 부족 등으로 다음과 같은 한계가 있다.
- 첫째, 규제를 통해 실현하고자 하는 농림식품분야 정책과제에 대한 규제개혁 목표설정 및 개혁방안에 관한 탐구에서 자료부족과 연구시간의 한계로 ‘규모화’ 정책과제에 대한 개략적 검토에 그쳤다.
- 둘째, 농림식품부 소관 규제에서 빈도가 높은 유형에 대한 개혁방향과 수단 선택 기준을 제시함에 있어서 10여개 규제유형에 대한 연구에 그쳤으며, 일부 유형에는 자료부족과 연구시간의 부족으로 깊이 있는 연구가 이루어지지 못하였다.

- 셋째, 향후 유사규제의 개혁모형을 위한 규제사례 선정 및 개선안 검토에서, 다양한 사례를 선정하지 못한 아쉬움이 있으며, 사례 중에서 일부 교육규제, 품질인증·검사규제에 대한 충분한 연구가 이루어지지 못해 추가연구가 필요하다.

2. 연구결과의 활용 및 정책적 제언

- 본 연구는 이러한 연구한계에도 불구하고 부처단위의 기존규제 개혁과정에서 ‘더 나은 규제’를 만들기 위한 전략으로서, 규제개혁 대상과제를 선정하고 개혁에 착수하는 방법, 기존규제를 심사하고 접근하는 방법, 특히 기존규제에서 사용 빈도가 높은 규제유형에 대한 개혁방향과 선택기준 등을 제시하였다는 데 의미가 있으며, 특히 정책목표와 관련해서 목표와 수단관계에서 규제를 전략적으로 분석할 필요성을 제시했다는 점에서 의미가 크다.
- 제시된 대상과제의 선정과 착수방법, 규제별 개혁방향과 선택기준 등에 관한 전략과 선정사례에 대한 개선안 연구는 해당규제에 그치지 않고 유사규제의 개혁에 활용되기를 기대한다. 또한 제시된 기준은 신설·강화 규제에 대한 심사과정에도 심사기준으로도 활용이 가능하게 된다.
- 기존규제의 개혁은 부처의 이니셔티브에 의해 주로 추진된다. 따라서 규제현실화가 아닌 전략적 규제개혁을 하기 위해서는 무엇보다도 부처의 최고책임자의 강력한 의지가 중요하다고 볼 수 있다. 영국 농림식품부 규제개혁 사례도 2010년 보수 정권이 집권하면서 농림식품산업을 향후 녹색경제와 미래성장산업으로 성장시키기 위한 전략적 필요성 때문에 부처 최고책임자의 결심으로 독립적인 민간의 ‘농업규제 테스트포스’를 구성하면서 비롯되었다.
- 특히, 영농 정책패러다임이 급속하게 변화하고 있는 한국의 경우, 기존의 피규제자로부터 개별적 애로를 건의 받아 수용하는 규제현실화 방식으로는 환경변화를 앞서 선도하는 규제정비에 한계가 있다. 이런 점에서 형식적이고 단순한 자문에 그치는 않고, 변화가 불가피한 농식품분야 규제 전반에 대하여 독립적이고 객관적인 위치에서 방향과 선택기준을 설정하고 미래지향적인 개선방안을 검토하는 작업단 구성 등 과감한 개혁추진이 필요하다.

- 이러한 규제개혁 과정에서는 OECD의 권고, 영국과 일본의 사례에 비추어, 정부와 산업의 파트너십 강화, 사후평가 및 규제영향 분석제도의 실제적인 활용, 정책목표의 구체적 제시와 규제개혁 목표설정 등 규제개혁의 새로운 문화와 전략이 마련되어야 하며, 비규제적 대안을 포함하는 인센티브 방식, 사후규제 방식 등 규제를 통한 정책목표를 실현하기 위한 ‘더 나은 규제’의 선택전략이 강구되어야 한다.

참고문헌

- 강문수 (2009). 「행정법상 금전적 제재수단의 적정성 제고를 위한 정비방안 연구」,
한국법제연구원(연구보고 2009-12)
- 국가경쟁력강화위원회 (2012). 『국가경쟁력 강화로 선진한국 건설』
- 국무조정실 (2015). 「인증제도 혁신방안」, 규제개혁장관회의 보고안건
_____ (2016a). 「2016년 규제정비종합계획」
_____ (2016b). 「규제개혁매뉴얼」
_____ (2016c). 「국가행정사무의 민간위탁 실태평가 및 개선방안」
- 국무총리실 (2009). 「검사 . 인증 및 검사대행기구 규제 합리화」, 규제개혁위원회심
의안건(2009.12.17)
- 국토건설부 (2014). 「규제총점관리제를 통한 규제의 질적 개혁」. 경제관계장관회의
(14-34-3)자료
- 규제개혁위원회(2006). 「규제등록 통합정비지침」
_____ (2010). 「행정규제 개념 및 판단기준 개정안」.
_____ (2016). 『2015년 규제개혁백서』
_____ (2015). 「행정규제 업무기준」, 행정규제 업무기준 및 규제비용총량제
시범 매뉴얼 교육자료집.
- 김재광 (2012). 「규제와 법제개선 그리고 경제효과」. 법제처 · 한국입법정책학회 공동
학술세미나자료집
- 김일섭 (1998). 「행정혁신을 위한 행정규제 심사기준」. 규제개혁추진 종합지침(규제
개혁 98-4) 국무조정실
- 김종석 (1998). 「규제개혁, 어떻게 해야 하는가」, 규제개혁추진 종합지침(규제개혁
98-4) 국무조정실
- 김태윤 · 김준모 · 심미승 (1999). 「규제대안 개발연구」. 한국행정연구원
- 농림축산식품부 (2014a). 「농식품 규제개혁 추진계획」
_____ (2014b). 「농업의 미래 성장산업화를 위한 규제정비 방안」. 제2차규
제개혁장관회의 안건

- _____ (2014c). 「농식품 규제개혁 추진점검 및 성과」. 농식품 규제개혁 추진
점검 및 성과보고대회 자료집
- _____ (2014d). 「쌀관세화이후 농가소득안정 및 쌀산업 발전대책」
- _____ (2015a). 「농식품 규제개혁 현장포럼 운영계획」
- _____ (2015b). 「농식품 규제개혁 현장포럼 운영(1차- 4차)자료」
- _____ (2015c). 「농식품 규제개혁 추진현황 및 계획」. 민관합동 농식품규제
개혁 추진협의회 자료
- _____ (2016a). 「농식품 신산업 활성화를 위한 규제개혁」. 5차규제개혁장관
회의 안건
- _____ (2016b). 「경영체 DB분석에 기초한 농업경영체 유형별 맞춤형정책 추
진계획」
- _____ (2016c). 「'16년 농식품분야 규제개혁과제 특별공모 결과」.
- 류충렬 (2000). 「규제영향분석제도(RIA)의 운영실태 분석 및 개선방안 연구」
- _____ (2015). 『규제의 파르마콘』. 서울:대영문화사
- _____ (2016). 「규제의 파르마콘과 개혁」, 규제 및 대민접점 공무원교육자료집(경
기권역). 인사혁신처.국가공무원인재개발원
- 법제처 (2012). 「법령입안·심사기준」
- 사공 목 (2013). 「아베노믹스 신성장전략의 주요 내용과 시사점」, KIET 산업경제
성승제 외 (2015). 「과태료 부과기준 개선방안 연구」, 한국법제연구원(공정거래위원
회 연구용역 보고서)
- 유승민(1997). 「규제개혁: 지난 10년의 회고와 향후 10년의 과제」. 한국개발연구원
정책간담회 자료
- 이민창·김주찬·이혁우·임재진·김선경 (2014). 「규제개혁관련 공무원 교육훈련
방안수립」. 중앙공무원교육원
- 이주선·최병선·한선옥 (2002). 「특성별 규제분류와 규제개혁에의 시사점」. 규제연
구회.
- 인사혁신처·국가공무원인재개발원(2016). 「규제 및 대민접점 공무원 교육자료」
- 정하중 (2010). 『행정법개론』, 법문사
- 최병선 (1998). 「우리나라 규제개혁정책의 핵심과제와 쟁점」. 규제개혁추진 종합지
침(규제개혁 98-4) 국무조정실.

- 최유성 외 (2011). 「우리나라 행정규제의 특성분석을 위한 규제분류방식에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- (2014). 「행정적 규제의 유형 분류 및 실태 분석에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 최유성·최무현·김윤희 (2015). 「경제적 규제와 사회적 규제의 분류지침 및 실태 분석에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 황의식 · 김용렬 · 허주녕 · 오정태. 2015. 「농식품 규제비용 분석지원을 위한 연구」. 한국농촌경제연구원

Arndt, C. et al. (2015), “2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results”, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris.

Deighton-Smith, R., A. Erbacci and C. Kauffmann (2016), “Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment”, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 3, OECD Publishing, Paris.

Jones, R. S. and S. Kimura (2013), “Reforming Agriculture and Promoting Japan's Integration in the World Economy”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1053, OECD Publishing.

Martelli, Mario (2014). “Regulatory Impact Assessment: Its Origins, Evolution, and Challenges.” 2014 International Seminar, The Korea Institute of Public Administration.

OECD (1997a). The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis. Paris: OECD.

——— (1997b). Regulatory Impact Analysis: Practices in OECD Countries. Paris: OECD.

——— (2000). Regulatory Reform in Korea. Paris: OECD.

——— (2002). Regulatory Policies in OECD Countries: From

- Interventionism to Regulatory Governance. Paris: OECD.
- (2014). “Better Policies” Series, Japan Advancing the Third Arrow for a Resilient Economy, and Inclusive Growth, April 2014.
- (2015a). Regulatory Policy Outlook 2015, Country profile/UNITED KINGDOM, OECD Publishing, Paris.
- (2015b). Regulatory Policy Outlook 2015, Country profile: Japan. OECD Publishing, Paris.
- (2016). OECD Economic Surveys: Korea
- The Republic of Korea (2009). *Temporary Regulatory Relief: A New Experiment in Regulatory*.
- The independent Farming Regulation Task Force. (2011). A report on better regulation in farming and food businesses, UNITED KINGDOM,
- Department for Environment, Food and Rural Affairs Japan. (2012). Government Response to the Farming Regulation Task Force, Defra, UNITED KINGDOM
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries Japan. (2015). FY2014 Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan,
- Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries. (2016). Promoting The Global Food Value Chain strategy, Promote “Made WITH Japan” through Public-Private Partnership Provisional, Japan.
- Jennifer Clever etc.(2014). Agricultural Corporations Help Revitalize Japan’s Farm Sector, USDA Foreign Agricultural Service, GAIN Report, JA 4019.

대법원 양형위원회

http://sc.scourt.go.kr/sc/krsc/criterion/down/standard_down.jsp