
원칙허용 인허가제도에 대한 효과성 평가

윤석진 · 조용준



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가 연구 12-24-②3

원칙허용 인허가제도에 대한 효과성 평가

윤 석 진 · 조 용 준

원칙허용 인허가제도에 대한 효과성 평가

An Assessment of the Effectiveness for Principle Allowed Authorization and Permission System

연구자 : 윤석진(한국법제연구원 부연구위원)

Yoon, Seok-Jin

조용준(용인발전연구센터 책임연구원)

Cho, Yong-Jun

2012. 12. 15.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 배경 및 목적

- 원칙허용 인허가제도는 국내에서 처음으로 도입·운영되는 것이어서 당초에 의도하였던 효과를 제대로 발휘하고 있는지에 대한 판단을 하여야 할 필요가 있음.
- 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조에 의한 어린이놀이시설 안전검사기관 지정제도, 둘째, 「축산물위생관리법」 제22조에 의한 도축업·집유업·축산물가공업·식육포장처리업·축산물보관업 허가제도 등 총 2개 법령, 6개 원칙허용 인허가제도를 평가대상으로 함.
- 원칙허용 인허가제도의 긍정적 효과와 부정적 효과, 집행단계에서의 개선 체감도, 입법 및 운용에 있어서의 미비점 여부 등 제도 자체의 효과성에 대한 분석이 필요함.
- 원칙허용 인허가제도의 부정적 효과를 중심으로 한 제도개선 또는 관련 정책개선 사항의 도출이 필요함.
- 본 평가연구에서는 원칙허용 인허가제도에 대한 효과성 평가는 관련 입법 및 집행체계에 대한 장·점을 제시하고, 의도된 효과가 발휘될 수 있도록 하는 정책자료를 제시하고자 함.

- 본 평가보고서에서 제시하는 대안과 한계는 정책자료의 구축은 물론이거니와 현재 시행 중인 원칙허용 인허가제도 관련 법령에 대한 관리방안을 제시할 것임.
- 이를 통해 유의미한 원칙허용 인허가제도의 개선방안을 제시하는 것이 본 평가연구의 목적임.

II. 주요 내용

- 규범평가결과 평가대상 원칙허용 인허가제도의 경우 원칙허용 인허가제도가 의도하던 효과의 일부가 법령정비 과정에 대부분 반영되었나, 사후관리감독, 재량행위축소를 위한 제반 법령에는 다소간의 문제점이 발견됨.
- 기업과 국민의 자율과 창의로 상징되는 자유권의 최대한 보장과, 행정청의 재량축소(기속행위화) 등을 위한 입법조치는 입법과정에서 잘 반영되고 있음.
- 사후관리감독의 강화와 관련해서는 「축산물위생관리법」 상 미진한 부분이 발견됨.
 - 「어린이놀이시설 안전관리법」이 구 「어린이놀이시설 안전관리법」에 따른 사후관리감독 조치를 강화하고 있는데 반해, 「축산물위생관리법」은 구 「축산물위생관리법」에서 규정하고 있던 사후관리감독 조치를 그대로 반영하고 있음.
 - 현행 「축산물위생관리법」에 따른 사후관리감독 조치만으로 원칙허용 인허가제도의 효과를 담보할 수 있다면 문제가 없으나, 그렇지 못하다면 제도개선이 필요함.

- 행정청의 재량축소와 관련해서는 입법기술적인 한계로 말미암아 여전히 재량의 여지를 남겨두고 있어 이의 개선이 필요함.
 - 평가대상 법령인 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제3항제5호, 「축산물위생관리법」 제22조제3항제10호에서는 동일하게 “이법 또는 다른 법령에 따른 제한에 위반되는 경우”를 인허가가 금지되는 요건으로 규정하고 있음.
 - * 수법자의 입장에서 후단의 “이법 또는 「다른 법령」에 따른 제한에 위반되는 경우”라는 것은 예측가능성을 현저하게 저하시킬 수 있음.
 - * 담당 공무원의 입장에서도 재량권의 남용 또는 일탈에 근거가 될 수 있음.
 - 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제420조를 참고하여 가능한 범위 내에서 인허가가 금지되는 사항을 법령에 명기할 필요가 있음.
 - * 동법 제420조는 금융투자업자에 대한 인가 또는 등록취소를 할 수 있는 사유들을 규정하면서 동조 제1항제7호에서 “대통령령으로 정하는 금융관련 법령 등을 위반한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우”라는 법문을 사용하고 있음.
 - * 이에 따른 관련 시행령에서는 다시 금융관련 법률을 위반하는 경우를 별표에서 규정하고 세부적으로 금융투자업 인가 및 등록취소의 요건으로서 금융관련 법률을 위반하는 경우를 명확화하고 있음.
- 담당 공무원들은 제도도입 이전과 비교하여 실무상 달라진 것이 없다는 의견(56.0%)이 달라졌다(44.0%)의 의견보다 우세하였음.

- 그 원인은 ‘기존의 인허가절차와 큰 차이점이 없기 때문’이라는 의견이 다수였고, 그 결과 원칙허용 인허가제도 도입 후 관련 인허가 신청건수의 증감 및 처분건수의 증감에도 영향을 미치고 있음.
- 따라서, 원칙허용 인허가제도는 관계법령의 입법형식의 변경뿐만 아니라 “인허가 절차의 축소” 또는 “인허가 절차에 따른 경제적 부담완화” 등의 조치가 수반되어야 할 필요가 있음.
- 원칙허용 인허가제도 도입 후 ‘민간(기업)의 영업활동 제한의 해소효과’, ‘진입규제적 요소의 해소효과’가 있었다는 의견이 소수 있었음.
- 원칙허용 인허가제도의 효과가 부분적이거나 나타나고 있다고 볼 수 있음.
- 담당 공무원들은 원칙허용 인허가제도의 도입에 따라 규제완화 효과가 발생하고 있다고 답변한 것이 많다는 것은 고무적인바, 향후 ‘인허가 절차의 축소’, ‘인허가에 따른 경제적 부담 완화’ 등의 조치가 수반되면 이러한 효과는 극대화될 것으로 기대됨.
- 담당공무원들은 원칙허용 인허가제도의 도입으로 말미암아, 담당 업무의 재량권한이 축소되었다는 의견(42.7%)을 제시하고는 있지만, 여전히 예전과의 차이점을 느끼지 못한다는 의견(‘보통’ 41.3%, 부정 8.0%)이 다수를 차지함.
- 원칙허용 인허가제도의 의도된 효과인 “재량행위의 기속행위화”라는 효과는 현장에서 미진한 상태임.

- 이는 원칙허용 인허가제도를 규율하고 있는 법령이 당해 처분을 기속행위로 형성함에 있어 부족하였거나, 아니면 규범영역의 문제 또는 실무상 담당공무원들은 재량행위 기속행위의 구별 없이, 요건을 갖추면 모두 다 허가하고 있었다는 것을 의미함.
 - 전자의 경우라면, 원칙허용 인허가 법령에 여전히 재량처분의 여지는 남아있음을 의미함.
 - 후자의 경우라면, 수범자에게 불이익을 주지 않기 때문에 현재로서는 문제가 없어 보이나, 이러한 입장이 담당 공무원의 의무가 아니기에 언제든지 법적 안정성을 해할 수 있는 위험이 노정되어 있음.
- 이러한 문제는 상술한 규범평가 영역에서 제기되었던 재량처분의 가능성과 일맥상통한다고 보여지며, 이를 고려한 입법의 정비가 향후 추진되어야 할 것이다.
- 원칙허용 인허가제도의 도입에 따른 고용창출효과는 미진한 것으로 나타남.
 - 이러한 결과는 제도도입과 시행경과가 매우 짧다는 점, 그리고 고용창출효과는 제도와 별개로 당시의 국내외 경제상황 등에 많은 영향을 받기 때문에 나타나는 결과일 수 있음.
 - 따라서 원칙허용 인허가제도의 고용창출효과는 제도시행을 좀 더 지켜본 후, 그리고 경제여건의 반등 등이 나타났을 때, 다시 한번 더, 평가하는 것이 바람직 할 것으로 판단됨.

Ⅲ. 평가의 한계

- 규범영역의 평가 중 특히, 재량행위 축소를 위한 입법조치의 필요성은 입법기술적 이유로 현실적으로 실현가능성이 매우 어려움.
- 평가대상 원칙허용 인허가제도는 시행경과의 단기성 때문에 긍정적 효과가 나타나는 데에 한계가 있음. 따라서 지속적인 모니터링이 요구되며 향후 다시 한번 더 입법평가를 할 필요가 있음.

▶ 주제어 : 원칙허용 인허가제도, 규범평가, 효과성평가, 재량축소, 사후관리감독, 절차적 규제완화, 모니터링

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- Principles permit licensing system is introduced for the first time in the country and operate. Therefore, there is a need to have to make a judgment about what was intended originally and properly exert effects.
- Normative principles permit licensing system for evaluation and this evaluation study and evaluate the effectiveness.
- Policies accordingly presented, and the chapter and that legislation and enforcement system for the intended effect can be achieved so that material is presented.

II . Current Legal System and Its Problems

- Normative assessment, evaluation principles permit and licensing system, some of the laws and regulations in the process of maintenance of the effect the original intent was most was reflected. But Discretion conduct for reducing post-supervision, all more or less of a statute, but the problem was discovered.

- Officials opinion that a slight difference in practice (56.0%) compared with the previous introduction. On the contrary opinion did not vary was 44.0%.
- Was that the existing licensing process, and there's a big difference because the cause of a majority opinion.
- Therefore, in principle permitted the licensing system relevant laws and regulations of the type of legislative change, as well as the economic burden of mitigation measures the reduction of licensing procedures or licensing procedures be followed.
- Only a few comments, it was confirmed that the principles permit licensing system introduced after the elimination of restrictions on the operating activities of the private (corporate) effectiveness, eliminate the effect of entry regulation factors appeared.
- Principle allowed after the introduction of the licensing system officials in the foreclosure process, the differences between the old and do not feel(Usually 41.3%, negative 8.0%).
- Legal maintenance of the immature, or norms of the problem area, or in practice means that the officials did not distinguish between bound by acts of discretion conduct.
- These problems in the future maintenance should be taken into account in the legislative.

- Job creation effects due to the introduction of the principles permit licensing system was unprepared.
- A very short introduction and progress in the implementation, these results will appear.
- And as a separate system and at the time of the economic situation at home and abroad, and receive a lot of influence because of the job creation effect is the result.

III. Evaluation of the limit

- Of the norms of the area assessment, especially for reducing the discretion conduct legislation for technical reasons realistically feasible necessity of legislative action is very difficult.
- Positive effects appear because of the short-term progress in the implementation of the principles of evaluation allowed the licensing system, there was a limit to. Therefore, continuous monitoring is required, the future need to re-evaluate once more legislative.

➤ **Key Words :** Principles permit licensing system, normative assessment, effectiveness evaluation, discretion collapse, post-supervision, procedural deregulation, monitoring

목 차

요 약 문	3
Abstract	9
제 1 장 서 론	15
제 1 절 평가의 필요성 및 목적	15
제 2 절 평가의 범위 및 방법	18
1. 평가범위	18
2. 평가방법	21
제 2 장 규범평가	27
제 1 절 원칙허용 인허가제도의 의의	27
1. 도입배경	27
2. 원칙허용 인허가제도의 개념	30
3. 입법기술적 차원에서의 원칙허용 인허가제도	39
제 2 절 평가대상 법령분석	44
1. 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조(안전검사기관 지정)	44
2. 「축산물위생관리법」 제22조(도축업·집유업·축산물가공업· 식육포장처리업·축산물보관업 허가)	54
3. 원칙허용 인허가전환 법령의 현실적합성	64
제 3 장 효과성 평가	69
제 1 절 원칙허용 인허가제도에 대한 인지도 평가	69

1. 담당업무와 원칙허용 인허가제도 인지여부	69
2. 원칙허용 인허가제도에 대한 긍정적 인식도	71
제 2 절 사전 - 사후 평가	73
1. 개정이전 대비 실무상 달라진 점	73
2. 제도 개편이후 인허가 신청건수 증감 여부	77
3. 제도 개편이후 인허가 처분건수 증감 여부	89
4. 규제완화 효과	96
5. 원칙허용 인허가제도를 통한 투명성확보 효과	100
6. 고용창출 효과	106
제 3 절 제도전반에 대한 효과	112
1. 원칙허용 인허가제도의 정책적 효과	112
2. 원칙허용 인허가제도의 도입 타당성	114
3. 원칙허용 인허가제도의 확대적용 가능분야	117
제 4 장 결론 - 대안 및 한계	119
1. 규범평가분야	119
2. 효과성 평가분야	120
참 고 문 헌	127
<별첨> 설문조사서	
원칙허용 인허가제도에 대한 설문조사(안)	131

제 1 장 서 론

제 1 절 평가의 필요성 및 목적

우리나라에서 주로 논의되는 규제의 개념은 행정기관의 행정작용을 중심으로 형성되고 있다.¹⁾ 이에 따라 규제는 첫째, 법규 및 규칙에 직접적으로 의존한다는 점, 둘째, 벌칙이나 불이익이 수반되는 제반 수단의 집행을 통하여 그 실효성을 확보한다는 점, 셋째, 규제를 이용하여 개인과 기업의 행동패턴을 형성하거나 혹은 이를 금지 또는 제한한다.

규제는 국가의 입장에서 보면, 공공의 목적의 필요성으로 정당화되지만, 개인과 기업의 입장에서는 본래 개인의 자유영역이 국가목적 또는 공공의 목적에 의해 강제되거나 제한되는 것이다. 따라서 규제는 개인의 헌법적 및 법적 권리에 대한 제한을 전제로 출발한다. 그리고 이러한 모습은 규제입법에서부터 규제집행에 이르는 전 과정에서 나타나는 특징을 가지고 있다.

인허가제도²⁾란 국가의 공공복리 증진이나 공공질서 유지를 위하여 도입·운용되고 있는 대표적인 규제에 해당하며, 규제를 강규제, 중간규제, 약규제로 분류하는 경우 강규제로 분류한다. 또한 인허가제도는

1) 이는 대륙법계에서 지지하고 있는 관점으로서 규제를 입법, 통치, 사회적 통제라는 전체적 구도와 동일시한다(김용우, 「정부규제와 규제행정」, 대영문화사, 2010, 21면).

2) 현재 인허가제도 등을 규율하고 있는 관련 입법의 내용을 보면 강화상 인허가의 개념과 불일치되는 입법현상을 보인다. 즉, 관련 입법에서는 인·허가 외에도 이와 같은 법적 성격과 효과를 가지는 것으로 특허, 지정, 승인, 신고 등의 수단을 입법화하고 있는 경우가 많다. 따라서 규제수단(인가, 허가, 특허, 지정, 승인 등) 별로 별도의 연구가 이루어져야 하는 것이 바람직하다. 하지만, 첫째, 국내에서 규제수단들을 논구함에 있어 ‘인허가제도’가 대표성과 상징성을 가진다는 점, 둘째, 인허가제도는 법령상의 입법용례에도 불구하고 그 내용면에서는 여러 규제유형을 모두 포괄하는 의미로 사용되고 있다는 점에서, 본 평가보고서에서도 그 명칭을 ‘인허가제도’로 통칭한다.

규제의 본래적 속성상 국민의 자유와 권리에 대한 제한이 전제되어 있다. 그래서 현대국가에서는 인허가제도에 대하여 실질적 법치주의에 따른 강한 구속을 요구하고 있는 것이다.

결국, 인허가제도의 정당성은 이를 통해 달성하고자 하는 공익적 목적에 있는 것이 아니라, 공익목적 달성을 위해 수반되는 국민의 자유와 권리의 제한이 헌법적합성을 가지는가에 달려있는 것이다. 그러한 이유로 우리 헌법은 제37조 제2항에서 비례성원칙을 선언하고 있으며, 헌법재판소 역시 국민의 기본권을 제한하는 규제에 대한 합헌성 심사를 비례성원칙에 따라 하고 있는 것이다.

정부차원에서도 합헌적 규제형성을 위한 제반의 노력을 기울이고 있다. 이는 기본권의 대국가적 구속성을 고려해보면 당연한 조치이다. 정부에서 주도하는 규제의 합헌적 형성 노력은 규제개혁의 일환으로 진행되는 것이 일반적이다. 즉, 비록 공익적 필요에 의해 인허가 규제를 형성하였지만, 다시금 규제개혁이라는 이름으로 기존 인허가규제를 국민부담 완화 및 편익 제고, 실질적 법치주의 원리에 부합하는 최적화된 규제로 이행하려는 제반 노력을 지속적으로 경주하고 있는 것이다.

정부가 지금까지 진행해 온 규제개혁의 흐름을 보면, 첫째, 강한 규제인 인허가제도를 신고·등록제도와 같은 약한 규제로 전환하는 방식, 둘째, 인허가제도는 그대로 존치하되 해당 제도에서 필수적으로 요구되고 있는 법정 요건 또는 절차들을 폐지·완화, 축소함으로써 국민과 기업의 부담을 경감하는 방향으로 전개되어 왔다.

하지만, 정부는 2010년부터 지금까지의 흐름과는 전혀 다른 새로운 패턴의 규제개혁을 추진하기 시작하였다. 전통적으로 인허가제도는 “원칙금지-예외허용”의 속성을 가지고 있는데, 이를 원칙허용-예외금지(이하 “원칙허용 인허가제도”라 한다)의 방식으로 일대 전환하려는 시도가 바로 그것이다. 이에 따라 정부는 2011년부터 현재까지 총 149건의 규제분야에 대하여 원칙허용 인허가체제로의 개편안을 만들어 입

법절차를 추진하였다. 그 결과 2012년 현재 8개 법령, 15건의 원칙허용 인허가제도가 시행중이거나 시행을 앞두고 있다.

원칙허용 인허가제도는 “반드시 필요한 경우만 규제를 하고 이외의 사항에 대해서는 모두 허용하겠다” 것을 Agenda로 하고 있다. 어찌 보면, 이는 당연한 규제논리로 보일 수 있다. 하지만 기존의 인허가규제는 획일성·경직성·포괄성을 내포하고 있었기에 국민의 입장에서는 과도한 부담으로 작용하였다. 그래서 원칙허용 인허가제도가 성공적으로 안착될 수 있다면, 기존 규제체계와 규제개혁의 패러다임에 있어서 일대전환을 가져올 수 있다는 기대를 제도자체에 가지고 있는 것이다. 이를 규제개혁 또는 규제패러다임의 “혁신성”으로 부를 수 있겠고, 원칙허용 인허가제도의 가장 큰 의의는 바로 여기에서 찾을 수 있는 것이다. 그래서 정부는 원칙허용 인허가제도를 향후에도 확대·적용할 계획을 가지고 있다.

원칙허용 인허가제도는 국내에서 처음으로 도입·운용되는 것이라서 그 효과성에 대한 결과를 아직은 장담할 수 없는 것이 현실이다. 하지만, 바로 이러한 현실이 원칙허용 인허가제도가 당초에 의도하였던 효과를 제대로 발휘하고 있는 지에 대한 판단을 하여야 하는 이유가 된다. 즉, 원칙허용 인허가제도의 긍정적 효과와 부정적 효과, 집행단계에서의 개선 체감도, 입법 및 운용에 있어서의 미비점 여부 등 제도 자체의 효과성에 대한 분석이 필요하다는 것이다.

원칙허용 인허가제도에 대한 효과성 평가는 관련 입법 및 집행체계에 대한 장·점을 제시하고, 가능한 한 의도한 효과가 발휘될 수 있도록 하는 정책자료를 제시하게 될 것이다. 이러한 정책자료의 구축은 현재 시행 중인 원칙허용 인허가제도 관련 법령에 대한 사회적 평가 및 경제적 평가를 통해 가능해질 것이고, 여기에 본 연구의 필요성과 목적이 있다.

제 2 절 평가의 범위 및 방법

1. 평가범위

본 평가보고서는 2012년 11월을 기준으로 국회를 통과하여 시행 중인 원칙허용 인허가제도를 대상으로 한다. 여기에는 총 8개의 법률에서 15개건의 원칙허용 인허가제도가 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

<표 1> 국회통과 원칙허용 전환 안건목록

연 번	인허가 명	근거조문	현 황
1	안전검사 기관의 지정	「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조	2012.2.27. 국회통과 2012.3.21. 공포·시행
2	유치원 설립인가	「유아교육법」 제8조	2012.2.27. 국회통과 2012.3.21. 공포 (2012.9.22. 시행)
3	민영도매 시장의 개설허가	「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」 제47조	2011.12.29 국회통과 2012.2.22. 공포 (2013.2.23. 시행)
4	중도매업 허가	「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」 제25조	”
5	중도매업의 인수합병 승인	「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」 제25조 (제23조의2 준용)	”
6	도매시장 법인의 인수합병 승인	「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」 제23조의2	”

연 번	인허가 명	근거조문	현 황
7	도축업의 허가	「축산물위생관리법」 제22조	2011.12.30 국회통과 2012.2.22. 공포·시행
8	집유업의 허가		”
9	축산물가공업의 허가		”
10	식육포장처리업의 허가		”
11	축산물보관업의 허가		”
12	농어촌체험·휴양마을사업자 지정	「도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률」 제5조	2012.6.1. 공포 2012.12.2. 시행
13	기업경영립경영계획구 지정	「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제38조	”
14	기술신탁관리업 허가	「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제35조의2	2011.12.30. 국회통과 2012.1.26. 공포 (2012.4.27. 시행)
15	토지거래 허가	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제119조	2011.12.30. 국회통과 2012.2.1. 공포 (2012.8.2. 시행)

본래 입법평가는 법의 실효성의 관점을 중시하는 법사회학, 비용과 효용에 관점을 중시하는 법경제학의 기법을 입법에 포섭하여 입법행위의 실시, 효과에 관한 과학적 분석을 행하는 것이다.³⁾ 특히 입법에 대한 사후평가 영역에서는 이를 위해 시간적 고려를 하고 있다. 즉 새로운 법률이 발효된 이후 구법질서와 신법질서 간의 시간의 흐름을 고려하여 사전-사후분석에 초점이 맞추어져 있다는 것이다. 따라서 시행중인 법률에 대한 사후입법평가는 일정한 정도 시간의 경과 후에 시도하는 것이 바람직하다.

이러한 관점에서 현재 원칙허용 인허가제도로 전환된 법률을 보면, 총 15개 인허가제도 중 10건이 현재 시행 중이며, 나머지 5개건은 2012년 12월과 2013년부터 시행되는 것이다. 그리고 현재 시행중인 원칙허용 인허가제도들도 시행경과를 보면, 시행 후 8개월 이상이 경과된 것이 6건에 불과하다.

이러한 시행경과는 사실 사후입법평가에 있어서 어려움을 노정하고 있다. 왜냐하면, 적어도 제·개정 법률에 대한 사후입법평가는 몇 해 정도 시행된 결과를 가지고 하는 것이기 때문이다. 그렇다고 하여 정부가 원칙허용 인허가제도의 적용확대를 계획하고 있는 상황에서 이 제도의 효과성여부에 대한 판단을 보류하는 것은 적절치 않다. 이에 따라 본 연구에서는 현재 시행중인 원칙허용 인허가제도 중, 그나마 가장 오랜기간 시행경과를 가지고 있는 일부 법령에 대하여 그 효과성을 평가한다. 여기에는 첫째, 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조에 의한 안전검사기관 지정제도, 둘째, 「축산물위생관리법」 제22조에 의한 도축업·집유업·축산물가공업·식육포장처리업·축산물보관업 허가제도 등 총 2개 법령, 6개 원칙허용 인허가제도가 있다.

3) Christoh Grimm, Gesetzesfolgenabschätzung-Möglichkeiten und Grenzen aus der Sicht des Parlaments, ZRP 2000, S.88(박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008, 537면 재인용).

<표 2> 평가대상 원칙허용 인허가제도

연 번	인허가 명	근거조문	현 황
1	안전검사 기관의 지정	「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조	2012.2.27. 국회통과 2012.3.21. 공포·시행
2	도축업의 허가	「축산물위생관리법」 제22조	2011.12.30 국회통과 2012.2.22. 공포·시행
3	집유업의 허가		”
4	축산물가 공업의 허가		”
5	식육포장 처리업의 허가		”
6	축산물보 관업의 허가		”

2. 평가방법

본 평가보고서에서는 원칙허용 인허가제도에 대한 평가는 사후입법 평가방법에 해당한다. 특히 여기에서의 사후입법평가는 효과성 평가가 핵심인바, 사후입법평가 영역에서 활용되는 규범평가, 효과성 평가를 내용으로 한다.

(1) 규범평가 영역

규범평가는 평가대상 원칙허용 인허가제도가 가지고 있는 목적달성도를 평가하는 “효용가치평가” 기법에 의해 이루어질 것이다. 이를 위

해 먼저 원칙허용 인허가제도의 이론적 체계의 개념과 이론적 체계를 고찰한다. 이는 동 제도가 국내에 처음으로 도입된 것이어서 관련 이론과 체계에 대한 연구가 이후 진행될 규범평가 및 효과성 평가에 중요한 기준이 되기 때문에 이 제도에 대한 사전 논거를 제시하는 것이 바람직하다. 다음으로 원칙허용 인허가제도에 대한 이론체계를 기준으로 개정 전과 개정 후의 관련 법령을 분석하여 평가대상 원칙허용 인허가 규정의 형식, 제도적 취지에의 부합성, 의도된 효과 등 분석하고, 목표달성도 여부를 평가한다.

(2) 효과성 평가

효과성 평가는 설문조사를 기초로 사전-사후평가, 긍정-부정평가 등의 기법에 의해서 이루어질 것이다. 본래 효과성 평가는 사회적 영향 평가와 경제적 영향평가를 모두 수행하는 것이 바람직하다. 하지만, 본 평가보고서의 작성을 위해 전국 담당공무원에게 사전조사를 한 결과, 경제적 영향을 평가할 수 있는 유의미한 통계자료가 축적되어 있지 않다는 한계가 있었다. 이는 원칙허용 인허가제도의 시행경과가 짧아 전국의 담당 기관 또는 공무원의 Raw- Data 축적이 곤란하였기 때문인 것으로 생각된다. 따라서 본 평가보고서에서는 원칙허용 인허가제도의 도입·시행에 따른 사회적 영향평가를 중심으로 연구하도록 한다.

이에 따라 본 평가보고서에서는 평가대상 원칙허용 인허가제도가 가지고 있는 의도된 효과, 긍정적 효과가 발생하고 있는지의 여부를 판단한다. 이를 위해 본 평가부분은 전국의 담당공무원을 대상으로 설문조사를 실시하고, 그 통계자료를 이용, 평가대상 원칙허용 인허가제도의 사전-사후평가, 긍정-부정평가를 한다.

① 설문조사의 설계

가. 설문표본

설문조사를 위한 표본 중 물적 표본은 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조에 따른 “어린이놀이시설 안전검사기관 지정”, 「축산물위생관리법」 제22조에 따른 “도축업 허가”, “집유업 허가”, “축산물 가공업 허가”, “식육포장처리업 허가”, “축산물 보관업 허가” 등 총 2개 법령 6개 제도이다.

다음으로 설문조사의 인적 표본은 위 물적 표본을 실제 담당하고 있는 공무원이다. 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조에 따른 어린이놀이시설 안전검사기관 지정은 행정안전부 소관사항이어서 해당 집행공무원을 대상으로 하였다. 그 밖의 「축산물위생관리법」 제22조에 따른 “도축업 허가”, “집유업 허가”, “축산물 가공업 허가”, “식육포장처리업 허가”, “축산물 보관업 허가”는 광역 및 기초지방자치단체의 소관 사항인바, 서울, 인천, 경기, 대전, 세종, 충청, 광주, 전라, 부산, 울산, 경남, 대구, 경북, 강원, 제주 지역의 집행공무원을 대상으로 하였다.

본 설문조사는 평가대상 법률 및 제도를 담당하고 있는 집행공무원 전체에게 의뢰하였고, 총 70명 이상의 Sampling을 통해 유의미한 결과를 도출하였다.

<표 3> 설문표본

구 분	상세 내역
응답자 조건	2개 법령, 6개 제도 담당 집행공무원 ※ 2개 법령 : 어린이놀이시설 안전관리법 제4조 축산물위생관리법 제22조

구 분	상세 내역
	※ 6개 제도 : ① 어린이 놀이시설 안전검사기관 지정 ② 도축업의 허가 ③ 집유업의 허가 ④ 축산물 가공업의 허가 ⑤ 식육포장처리업의 허가 ⑥ 축산물 보관업의 허가
Sample Size	총 70명 이상

나. 설문항목 선정 및 설계

본 설문조사의 목적은 원칙허용 인허가제도에 대한 인식과 제도도입 후 이전과 실무상 달라진 점을 분석하기 위해 실시하였다. 이에 따라 설문조사지의 구성도 담당공무원의 인식수준, 제도 도입 이전과 이후에 대한 평가, 기여도 등을 알아보기 위한 목적으로 구조화하였다(별첨 1 참조).

<표 4> 설문의 주요 내용

세 부 항 목
(1) 원칙허용 인허가제도에 대한 인식수준 1) 원칙허용 인허가제도 인지여부 2) 담당 분야의 법령을 원칙허용 인허가제도로 개편한 것에 대한 의견 3) 담당 분야 인허가제도가 개정 이전과 비교하여 집행실무상 달라진 점 4) 원칙허용 인허가제도로 개편한 이후 인허가 신청건수 증감 5) 원칙허용 인허가제도로 개편한 이후 인허가 처분건수 증감 6) 현행 원칙허용 인허가제도의 기존 인허가제도 대비 실무상 차이점

세 부 항 목

- (2) 원칙허용 인허가제도의 사회적 효과
 - 1) 기존 규제 대비 원칙허용 인허가제도의 수범자 기여정도
 - 2) 원칙허용 인허가제도의 효과
 - 3) 원칙허용 인허가제도 개정 이후, 기존규제의 개선여부
 - 4) 원칙허용 인허가제도의 인허가규제 투명성 제고목적 기여여부
 - 5) 원칙허용 인허가제도를 통한 낡은 규제의 개선 효과
 - 6) 담당 공무원이 느끼는 원칙허용 인허가제도 전반에 관한 견해
 - 7) 개편이후 일자리 창출 및 고용 창출효과

② 설문 진행 및 검증

본 평가보고서의 설문조사의 방식은 구조화된 설문지를 사용하여 자기입식 방식으로 하되, 면접, 인터넷(web), 전화 등을 통한 설문작성 방식을 채택하였다.

제 2 장 규범평가

제 1 절 원칙허용 인허가제도의 의의

1. 도입배경

(1) 인·허가제도 선진화

원칙허용 인허가제도가 처음 논의되기 시작한 것은 국가경쟁력강화 위원회와 법제처를 비롯한 정부합동위원회가 인허가제도 선진화방안의 일환으로 제시했던 “공정한 사회를 위한 국민중심 원칙허용 인·허가제도 도입”이란 대통령 보고자료부터이다.⁴⁾ 이 보고서에서는 기존 규제체계의 문제점을 다음과 같이 제시하고 있었다.

첫째, 근대 규제 법제가 도입된 이래 “원칙상 금지·예외허용”이라는 인·허가 제도의 틀이 계속 유지되어 전 산업의 50.2%가 진입규제 대상이며, 인·허가 제도의 99%는 “원칙금지·예외허용”체제로 규정되어 있다.

둘째, 경직된 규제중심의 인·허가체계는 기회의 불균등과 민간 활력 저하를 초래하여 시장경제 발전의 걸림돌로 작용할 우려가 있으며, 과도한 진입규제 또는 행위제한은 중소기업·청년층 등의 활동기회를 제한하고, 일자리 창출도 제약이 되고 있다.

셋째, 현행 규제는 시장경제의 활력 저하와 기업환경의 악화로 인해 글로벌 경쟁시대에 투자처로서 우리나라의 매력을 감소시키고 있다.

넷째, 경직된 인허가 규정은 IT 분야 등과 같이 변화속도가 빠른 분야에서 신기술 발전에 장애요인으로 작용할 우려가 있다.

4) 정부합동위원회, 「공정한 사회를 위한 국민중심 원칙허용 인·허가제도 도입」, 제 23차 국가경쟁력강화위원회 보고자료, 2010. 10. 26. 참조.

이에 따라 동 보고 자료에서는 공정한 룰을 통한 공정사회 기반 강화 및 민간 창의성 제고를 통한 경제활력 제고를 위해 기존의 인·허가제도를 전면 개편하여야 하며, 그 추진체계에 대해서는 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 기존의 ‘원칙 금지’ 방식을 ‘원칙 허용’ 방식으로 전면 전환하여 정당한 경쟁이 이루어질 수 있는 공정한 룰을 확립하여야 한다. 그리하여 출발과정에서 공평한 기회를 주되 결과에 대해서 스스로 책임을 지는 공정한 사회의 토대를 마련하여야 한다.

둘째, IT·유통·토지거래 등 다양한 분야에서 민간의 창의성을 활성화할 수 있도록 개인·기업의 활동 범위를 확대하여야 한다. 이를 통해 경제활력을 제고하고 양질의 일자리를 창출할 수 있는 여건을 확대한다.

셋째, “원칙허용·예외금지”는 자유무역협정, 투자협정 등 주요 국제규범 규율방식에 부합하는 투명한 제도이다. 인허가 시스템 전환을 G20 정상회의를 통해 홍보하여, 외국인 직접투자 여건을 개선하고 우리나라 국격을 제고한다.

(2) 국민중심의 인·허가제도로의 개편

법제처에서는 2011년부터 원칙허용 인허가제도의 제도화를 위한 노력을 계속해왔다. 그리하여 2012년에 발간된 보고자료에 의하면 원칙허용 인허가제도의 도입배경을 다음과 같이 설명하고 있다.⁵⁾

첫째, 그 간의 규제개혁성과를 보면 자유민주주의와 시장경제라는 헌법상 원칙을 바탕으로 국민생활에 불편을 주거나 기업활동에 부담을 주는 각종 규제들을 찾아서 개선해 오고 있었다. 하지만,

5) 법제처, 「일자리창출과 공생발전을 위한 국민중심 원칙허용 인허가제도 도입」, 원칙허용 인허가제도 도입 관련 설명 자료집, 2012. 2., 2-3면 참조.

이러한 노력에 힘입어 국민과 기업의 규제개혁 체감도와 국가 경쟁력이 전반적으로 향상하였다.

둘째, 그러나 규제개혁 노력의 한계 및 문제점이 노출되었는데, 극 이유는 현행 인허가, 신고·등록규제의 99%가 원칙적으로 금지하고 예외적으로만 허용하는 열거주의 또는 원칙금지방식으로 규정되어 있다는 데에 있다. 이러한 규제방식은 유해행위·영업의 사전규제에 초점을 두는 방식으로 국민의 수요에 즉각 반응하기 곤란한 공무원중심의 규제방식이다. 게다가 시대변화에 적응하기 위한 입법수요가 빈번히 발생하는 상황에서 법목적 달성을 위해 필요한 행위조차도 법 규정에 열거되어 있지 않는 한 허용될 수 없어 법제도의 경직화를 초래하고 있다.

셋째, 원칙금지·예외허용 인허가는 진입을 엄격하게 통제하여 신규 기업창업에 의한 고용창출능력 저하 및 불필요한 인허가비용을 유발하고 있다.

넷째, 현행 원칙금지의 인허가 규제체계에서는 인허가 요건을 모두 충족하는 경우에도 종국적으로 인허가를 받을 수 있는지 여부를 확신할 수 없어 행정에 대한 신뢰도와 국민경제활동의 예측 가능성이 저하되고 있다.

다섯째, 각종 영업을 하기 위해서 법에 정해진 요건을 갖추어 허가를 신청하는 경우에도 법에 규정되지 않은 이유로 허가를 거부하는 등 행정청의 재량남용의 소지로 기회의 불균등초래하고 있다.

여섯째, 따라서 자율과 책임을 바탕으로 한 투명하고 공정한 규제시스템으로 패러다임의 전환이 필요하며, 이를 위한 원칙허용 인허가제도를 도입하고자 한다.

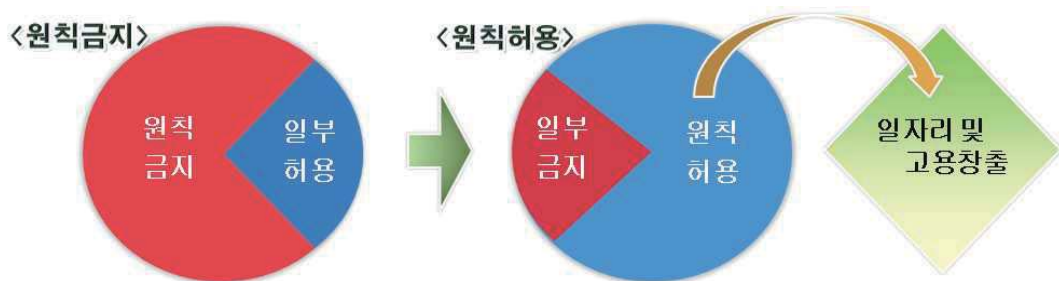
2. 원칙허용 인허가제도의 개념

(1) 개념과 의의

원칙허용 인허가제도는 그 자체로 일의적인 개념 확정이 어렵지만, 기존 인허가제도와 비교 속에서 개념적 논거를 찾을 수 있다. 즉, 기존의 인허가제도는 입법론적 관점에서 기존 인허가규제는 법 규정에 열거된 요건을 충족하는 경우에만 예외적이고 제한적으로 사업 및 영업 등을 허용하도록 하였다. 따라서 기존의 인허가제도는 “원칙금지-예외허용”이라는 체계에 의해 구조화되어 있었다. 이에 반해 원칙허용 인허가제도는 적어도 필요한 최소한의 것만 규제하고 그 밖에는 모두 허용하는 이른바, “원칙허용-예외금지”의 인허가 규제체계⁶⁾라 할 수 있다.

이러한 개념논거는 “원칙금지, 예외적 허용”으로 대표되는 기존 인·허가제도의 규제 메커니즘에 대한 전환을 의미한다. 따라서 원칙허용 인허가제도는 “인허가가 금지되는 것만을 최소한으로 규제하고 그 외에는 모두 허용하여 국민의 기본권을 최대한 확대·보장하는 방식”으로 설명될 수 있다.

<그림 1> 기존 인허가규제와 원칙허용 인허가규제의 차이⁶⁾



6) 법제처, 전계서, 1면에서 재인용.

포지티브 규제체계	네거티브 규제체계
<ul style="list-style-type: none"> • 열거된 것만 제한적 허용 • 국가의 감독·규제 위주 법체계 • 기본권의 최소 보장 • 융합 등 기술환경 변화에 대응 곤란 • 유해행위·영업의 사전규제에 초점 	<ul style="list-style-type: none"> • 금지한 것 외에 모두 허용 • 민간의 자율·창의 중심 법체계 • 기본권의 최대 보장 • 융합 등 기술변화에 기민한 대응 가능 • 유해행위·영업 방지 등은 사후 관리감독으로 해소
문제가 생기지 않도록 최대한 규제	꼭 필요한 만큼만 규제

결국, 원칙허용 인허가제도는 규제의 근거가 되는 법령에서 특정한 사항을 열거하여 제한적으로 금지시키는 형식(형식적 네거티브 규제) 또는 규제의 입법기술적 표현여부와 상관없이 규제 수범자 또는 규제 대상의 금지요건을 완화시켜 자유를 충분하게 확보해 주기 위한 규제(실질적 네거티브 규제)로 정의할 수 있다.⁷⁾

원칙허용 인허가제도는 크게 광의의 제도와 협의의 제도로 구별할 수 있다. 광의의 원칙허용 인허가제도는 제도론적 측면에서 논의될 수 있는 것으로서 원칙적으로 모든 국민의 자유와 권리의 행사를 보장하되, 예외적인 경우에만 인허가제도를 통해 규제하는 것이다. 반면, 협의의 원칙허용 인허가제도는 입법기술적 측면에서 논의될 수 있는 것으로 규제법령에 인허가가 금지되는 사항을 모두 명시하고, 여기에 해당하지 아니한 사항에 대해서는 모두 인허가를 허용하는 것을 의미한다.⁸⁾

7) 김유환, 「규제방식의 유형과 개선방안에 관한 연구」, 규제개혁위원회, 2008, 65-72면 참조.
 8) 윤석진/이세정/이상윤, 「원칙허용 인허가 제도 관련 법리적 심화연구를 통한 법령 입안심사기준의 도출」, 법제처, 2012, 49면.

(2) 원칙허용 인허가제도의 주된 효과

① 행정재량의 축소

기존 개별법령상 인허가제도는 사회적으로 유해한 행위나 영업의 사전규제에 초점이 맞추어져 사회적으로 문제가 생기지 않도록 최대한 규제한다는 점에 중점을 두고 있었다. 이러한 규제는 필연적으로 사전규제 또는 진입규제의 효과를 발생하게 되며, 아울러 국가 및 행정기관의 감독 및 규제위주의 법체계를 상정하고 있다. 이는 종국적으로 인·허가권을 보유하고 있는 행정청에게 많은 재량행위 및 판단 여지를 부여하게 된다. 국가의 감독과 규제위주의 사전·진입규제는 행정편의를 위해 획일적·포괄적 규제를 수반하게 된다.

반면, “원칙허용 인허가” 규제시스템은 입법론적으로 꼭 필요한 것만 명시적으로 열거하여 규제하고 규제법령에 열거되지 아니한 사항은 그것이 영업이던 행위이던 간에 모두 허용하는 방식을 채택하고 있다.

원칙허용 인허가제도는 인허가 요건판단에서 숨어있는 재량을 투명화하여, 인허가 요건이 투명한 경우 이를 법령에 양성화하고, 그렇지 아니한 경우에는 부적합한 내부지침이나 관행을 명시적으로 폐지하고자 하는 효과를 의도하고 있다. 이로써 법률요건의 투명화, 명확화, 최소화로 요건판단에 있어 집행공무원의 결정권한을 축소시키는 효과를 가진다.⁹⁾

따라서 원칙허용 인허가제도는 법문상의 기속적 표현을 의도적으로 명시함으로써 효과재량을 축소시킬 수 있는바, 인허가가 금지되는 사항에 해당하는 경우를 제외하고는 모두 인허가를 허용하게 하려는 의도를 가지고 있다.

9) 윤석진/이세정/이상윤, 전거서, 68면.

인허가 기준을 논함에 있어서는 재량행위와 기속행위의 구별필요성은 이론(異論)의 여지가 없다. 그 이유는 기속행위의 경우에는 인허가 요건을 명확히 하고 인허가 요건에 해당하면 인허가를 해주어야 하기 때문이다. 그리고 재량행위의 경우에는 인허가 요건에 해당되어도 공익적 고려 하에 인허가를 거부할 수 있다.¹⁰⁾

물론 재량행위의 경우에도 인허가 요건에 해당되지 않으면 인허가를 해줄 수 없다. 재량행위의 경우에는 인허가 요건뿐만 아니라 재량고려사항이 중요한 인허가 기준이 된다. 따라서 법률에 행위의 성질인 재량행위·기속행위가 명확히 규정되어 있으면 인허가 기준의 투명성을 확보하는데 실질적인 도움이 되는 것이다.

따라서 인허가를 규정하고 있는 해당법령에서는 가능한 한 인허가행위가 재량행위 또는 기속행위인지의 여부가 명확히 규정되는 것이 바람직하다.¹¹⁾ 왜냐하면, 당해 행정청의 인허가행위가 기속행위인 경우에는 해당법령에서 정하는 인허가 요건을 모두 충족하는 수범자는 스스로 허가처분을 통한 기본권향유 가능성을 예측하고 기대할 수 있기 때문이다.

또한 해당 법령에서 정하고 있는 인허가요건을 모두 갖춘 경우라도 종국적으로 인허가를 받을 수 있는지 여부를 수범자가 확신할 수 없다면, 이는 법치주의의 제1요건인 법적 안정성과 예측가능성 그리고 법적 신뢰보호의 원칙을 훼손하는 것이기 때문이다.¹²⁾

10) 윤석진/이세정/이상윤, 전게서, 148면.

11) 한국공법학회에서 수행한 선행 연구결과에 따르면, 중소기업 창업분야, 산업입지 및 공장설립 분야, 환경분야, 통신분야, 건축분야, 금융분야, 농림·축산·수산분야, 운송분야의 35개 법률에서 규정하고 있는 인허가기준을 분석한 결과 중소기업창업·산업입지 및 공장설립 등 총 6개 분야 33개 법률에서 재량행위와 기속행위 여부가 명확히 규정되어 있지 않은 것으로 나타난 바 있다(한국공법학회, 「인·허가기준 투명화 방안 연구」, 법제처, 2009, 33면 이하 참조).

12) 윤석진/이세정/이상윤, 전게서, 148면.

따라서 행정청의 재량축소·투명화·명확화를 의도하고 있는 원칙 허용 인허가제도는 해당 법문에 가능한 한 기속행위임을 명확히 정함으로써 해당 인허가규제의 투명성을 제고하는 데 기여할 수 있는 입법적 틀을 가지고 있는 것으로 판단된다.¹³⁾

② 자유권의 최대한 보장

원칙허용 인허가제도는 필요한 경우, 즉 개별 법령에 인허가가 금지되는 사항을 제외하고는 모두 국민에게 자율과 창의를 발휘할 수 있도록 하여 기본권보장의 내실화 및 충실화에 기여하려는 목적을 가지고 있다.

전통적 허가론에서 예정하고 있는 상대적 금지의 대상이 되는 행위는 그 자체로서 사회에 유해한 것이 아니라 오히려 개인의 자유에 속하는 것이지만, 그것을 행하는 방법 여하에 따라 사회에 해악을 끼칠 수도 있으므로 일단 일반적으로는 그 행위를 하는 것을 금지하는 것이다.¹⁴⁾ 그러나 이 때 금지의 의미는 목적이 아니라 행정청이 심사의 기회를 가지기 위한 법 기술적 수단에 불과하며, 심사결과 특정인이 그 행위를 하더라도 사회에 해악을 끼칠 염려가 없다고 인정되는 경우에는 금지를 해제하여 적법하게 그 행위를 할 수 있도록 허용할 것을 처음부터 예정하고 있는 것이다. 따라서 허가는 “자연적 자유의 회복”이라는 의미를 가지게 되는바, 이러한 측면에서 “예방적 금지”, “허가 유보부 금지”의 의미를 갖게 된다.¹⁵⁾

반면, 원칙허용 인허가제도는 자연적 자유의 회복이라는 측면에서 ‘원칙허용’이라는 수단과 연계되고 예방적 금지 또는 허가유보부 금지라는 측면에서는 ‘예외금지’의 의미와 연계된다. 따라서 원칙허용 인

13) 윤석진/이세정/이상윤, 전거서, 149면.

14) 윤석진/이세정/이상윤, 전거서, 62-63면.

15) 최영규, “행정행위의 분류”, 『행정작용법』(중범 김동희교수 정년기념논문집), 박영사, 2005, 34면.

허가제도는 본래 국민의 자유에 속하는 영역을 대상으로 하는 일반적 허가에 적용하는 것이 법리상 타당하다.

다른 한편, 허가는 기본권을 적법하게 행사할 수 있도록 법적 지위를 설정해 주는 행위이다. 즉, 헌법상 보장된 기본권인 자유권을 회복시켜 주기위한 목적을 가지는 것이 바로 허가라는 것이다. 따라서 행정청은 원칙적으로 허가의 신청이 법령상의 요건을 갖추고 있으면 허가를 해 줄 의무가 있으며, 이는 최대한의 보장을 의미하는 국가의 기본권보장 의무와 연계된다.

우리 헌법의 전 체계 내에서 자유권은 “국가로부터의 자유”이고, “국가권력에 대한 방어적·소극적 권리”이며, “초국가적 인간의 권리”를 의미하는 것으로 본다.¹⁶⁾ 따라서 자유권은 국가가 개인의 자유로운 생활영역에 대해 간섭하지 못하도록 하는 내용을 담고 있는 기본권을 가리키는 것으로 인식되고 있다.¹⁷⁾ 이러한 측면에서 반드시 필요한 사항만 규제하겠다는 원칙허용 인허가제도는 자유권 보장에 충실한 것이다.

다만, 자유가 규제되는 행위의 중요도라든가 문제가 되는 행위선택지의 중요도를 고려하지 않고 행위간섭(강제역)의 양만을 고려하게 되면, 규제의 필요성에도 불구하고 비규제 영역으로 남아 개인의 자유보장이라는 긍정적 효과에도 불구하고 공동체 구성원 모두에게 파급력을 가지는 사회적 폐단이 나타나게 될 수도 있게 된다.¹⁸⁾ 따라서 원칙허용 인허가제도가 예정하고 있는 “반드시 필요한 규제”분야는 이러한 요소들을 고려한 자유의 확대필요성과 가능성이 가장 높은 분야로 설정된다.

16) 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2008, 136면, 402면; 김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 2005, 501면.

17) 장영수, 「헌법학」, 홍문사, 2007, 552면.

18) 윤석진/이세정/이상윤, 전계서, 61면.

③ 규제의 유연성 확보

급격히 변화하는 사회와 기술 융·복합 현상 등은 많은 경우에 법령의 개편을 수반한다. 하지만, 기존의 인허가 규제는 입법방식에 있어 획일성·포괄성·열거성을 가지고 있어, 변호된 시대를 규율하기 위해서 반드시 입법의 제·개정절차를 거쳐 새로운 입법을 형성해야만 한다. 물론 이러한 입법절차는 현대 민주주의 국가에서 당연한 헌법원리이지만, 일정한 경우에는 입법절차를 거치지 않고도 유연하게 대처해야 할 필요성이 있게 된다.

즉, 원칙적으로 허가가 금지되고 있는 경우가 아니라면, 모두 허용하는 입법방식을 채택할 경우, 새로이 변화된 상황이 현행 규제법령에 의해 금지영역으로 규율되고 있지 않는 이상 모두 허용되어 발빠른 대처를 할 수 있게 된다.

특히, 이러한 분야는 일반적이기 보다는 IT라던가 기술의 융·복합 현상이 많은 기술분야에 적합한 경우이다. 이러한 분야는 즉시 대응을 하지 않으면, 기업의 경쟁력뿐만 아니라 내수의 진작과 글로벌 사회에서의 국가경쟁력을 약화시키는 결과를 초래할 수도 있어 특히 오늘날 주목되는 분야이다.

원칙허용 인허가제도는 이러한 분야에 적합한 제도이며 입법기술이라고 할 수 있다. 결국, 원칙허용 인허가제도는 규제의 유연성을 담보하고, 이를 통해 기업 및 국가경쟁력을 강화하는 데에 기여할 수 있는 새로운 규제체계라 할 수 있다.

(3) 원칙허용 인허가제도의 부수적 효과

원칙허용 규제는 우선 법제도가 오래되었거나 현실에 맞지 않아 국민 불편과 창의적 기업 활동에 지장을 초래하는 분야(이른바 ‘낡은 규제’)에 우선 적용될 필요가 있다. 왜냐하면 원칙허용 규제체계는 국민

과 기업의 자유와 창의를 최대한 보장하려는 목적을 가지고 있기 때문이다. 일반적으로 낡은 규제는 시시각각 변하는 기술발전과 고도화된 경제구조, 국민생활 패턴의 변화에 즉각 대응을 필요로 하는 분야에서 주로 발생한다.¹⁹⁾ 이들 분야는 규제의 적응능력이 떨어지게 되면 시장의 창의와 활력을 유도하지 못해 경제 활성화를 제한하며, 기업의 예측 가능성 훼손 및 불법행위를 초래할 우려가 있고, 국민 불편 및 소비자 후생의 감소가 예상되며, 종국적으로 법에 대한 국민의 신뢰 저하와 제도 개선 추진력의 약화의 문제가 발생할 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.²⁰⁾

첫째, 신기술이나 새로운 산업 등은 기존의 법·제도가 예측하지 못했던 사안이기 때문에 법령 등에 근거가 없어 이의 활용이 제한되는 경우가 많다.²¹⁾ 이러한 경우에는 기존 규제의 개선은 물론 신기술 등에 적합한 기술표준 등을 새로이 제정하거나 기존 제도의 적용범위를 확대해야 할 경우가 있다. 하지만, 현실적으로 이러한 문제에 대응한 신속한 입법정비는 어려운 것이 사실이다.

둘째, 과거의 규제는 국가가 주도적으로 추진하는 경우가 많았다. 그러나 오늘날에는 경제발전, 산업구조의 변화 등에 따라 민간경제가 경제의 발전을 주도하고 국가 경쟁력을 좌우하는 시대로 변하였다. 이에 따라 과거의 규제는 규제 도입 당시의 취지를 상실하고 오히려 민간의 자율과 창의를 저해하는 경직적 규제로 작용하는 경우가 많다. 이러한 규제는 원칙적으로 폐지하는 것이 바람직 하지만, 규제철

19) 윤석진/이세정/이상윤, 전계서, 259면.

20) 윤석진/이세정/이상윤, 전계서, 259면 이하; 전국경제인연합회, 낡은 경제 규제 개선방안, 전국경제인연합회, 2011, 7면 이하 참조.

21) 예를 들면, 첫째, 철강 슬래그의 해양활용의 경우, 해조류 및 플랑크톤 증식 등에 장점이 있는 철강 슬래그를 근거 규정이 없어 현재 사용이 불가능하다는 점, 둘째, 수평형 방화문은 공신력 있는 해외 인증기관의 인증과 해외활용 사례가 있음에도 국내에서는 근거 규정이 없어 사용이 제한되고 있다는 점, 셋째, 관광숙박시설의 확충 시 과거 건축기술이 발달하기 전의 경사도 기준을 획일적으로 적용하여 기업들이 경영환경 변화에 대응하기 곤란하다는 점이 여기에 해당 한다.

폐에 따른 부작용 또한 고려하지 않을 수 없다.

셋째, 국민의 생활패턴의 수요가 다양화되다 보니 과거의 낡은 규제는 국민 불편을 초래하고 관련 산업의 적극적 성장과 투자를 저해한다. 국민 수요에 맞는 산업의 출현과 서비스 제공의 확대를 위해 기업들이 영위할 수 있는 사업 영역의 확대를 허용할 필요가 있다.

이러한 분야의 공통적 문제는 낡은 규제라는 인식에도 불구하고 신속한 입법 대응이 어렵다는 것이다. 이러한 문제의 해결은 원칙허용 규제체계의 도입으로 어느 정도 극복 될 수 있을 것이다. 왜냐하면, 원칙허용 규제체계는 반드시 필요한 분야에만 예외적으로 금지하고 그 이외의 분야는 광범위하게 국민과 기업의 활동을 보장하기 때문이다. 원칙허용 규제체계는 별도의 입법정비가 없이도 현실에 즉시 대응할 수 있는 장점을 가지고 있는바, 위와 같은 낡은 규제영역을 발굴하고 해당 법령을 원칙허용 인허가제도 입법방식으로 전환하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

(4) 도입 가능분야 검토

법제처가 제시한 원칙허용 규제체계의 도입 분야로는 첫째, 업무변화 속도가 빨라 일정한 사항만 허가하도록 규정한 법령이 민간의 혁신노력과 사회변화에 장애물로 빈번히 작용하는 분야, 둘째, 경쟁이나 자율성이 강조되고, 부작용을 방지하기 위한 실효성 있는 사후관리체계가 마련되어 있으며, 장기간 운영되어 인허가가 금지되는 사유에 관한 정보 등이 충분히 축적되어 있어서 인허가금지사유에 대한 입법이 용이한 분야²²⁾, 셋째, 행위의 요건을 충족하였다고 판단되는 경우에는 반드시 인허가를 하도록 운영되고 있거나 운영될 필요가 있어 행정청의 재량을 최소화할 필요가 있는 분야를 들고 있다.

22) 예컨대, 공정한 기회의 부여, 중소기업 및 서민경제의 공생발전이 필요한 분야, 각종 영업의 진입규제의 완화가 필요한 분야 등이 있다.

반면, 원칙허용 인허가제도의 도입의 곤란한 분야로는 첫째, 경제적 규제 중 국민의 건강·안전, 소수자 보호 등을 위해 엄격한 사전규제가 요청되는 분야, 둘째, 다수의 경합자 중에서 소수만을 결정하는 형식으로 운영되는 인허가²³⁾, 국민의 기본권과 무관하게 사업과정 중 하나의 절차로 인정되는 인허가²⁴⁾, 셋째, 한정된 자원을 배분하는 성격의 인허가²⁵⁾, 넷째, 금지사항에 ‘국가안보’와 관련된 사항이 포함되어 내용적 측면에서 원칙허용 규제체계 전환이 바람직하지 않은 것으로 인정되는 인허가²⁶⁾을 들고 있다.²⁷⁾

3. 입법기술적 차원에서의 원칙허용 인허가제도

(1) 원칙

① 헌법적 기준

원칙허용 인허가제도의 도입을 위해 선택한 입법기술로는 우선 허가요건을 두는 목적이나 이유를 파악하여 현재의 허가요건의 필요성을 영점에서 재검토하도록 하고 있다. 그리하여 헌법상 기본권 제한 사유인 국가안전보장, 질서유지, 공공복리의 관점에서 허가제도의 목적이나 이유를 달성하기 위해 요구되는 최소한의 내용을 ‘인허가가 금지되는 사항’으로 정하고 그 외의 허가요건을 삭제함으로써 행정청은 개별 법령에서 정하고 있는 인허가가 금지되는 요건에 해당하지 아니하면 모두 인허가를 하여야 하는 구속을 받도록 하고 있다(기속행위).

23) 예컨대, 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」상 산업기술단지 사업시행자 지정.

24) 예컨대, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」상 도식공원의 실시계획 인허가.

25) 예컨대, 「근로자직업능력개발법」상 직업능력개발훈련 과정 인정(국고지원대상의 인정).

26) 예컨대, 「외국인투자촉진법」상 외국인의 방위산업체 경영기업의 기존 주식 등의 취득 허가 등.

27) 그 밖에도 사전규제에서 사후감독으로 전환이 가능한 분야, 획일적 기준의 적용으로 다양한 규제대상의 특수성을 고려하기 곤란한 분야, 원칙허용 규제방식이 수범자의 권익보호에 유용한 분야 등을 적용가능 분야로 생각해 볼 수 있다.

또한 규제의 수단은 원칙허용·예외금지를 내용으로 하는 각종의 인허가 등의 행정작용이 될 것이다. 그런데 규제수단인 원칙허용 인허가제도는 필연적으로 기본권 보장과 제한의 이중적 성격을 가지고 있기 때문에 이에 관련 경제적 기본권과의 관계에서 일련의 합헌성 추정을 필요로 한다. 즉, 원칙허용 인허가제도는 경제적 기본권이라 불리는, 국민과 기업의 재산권(사유재산제의 보장), 직업 및 영업의 자유, 사적 자치의 원칙의 보장 및 제한 법리에 충실한 제도이어야 한다.

원칙허용 인허가제도는 직업의 자유영역에서 진입규제영역과 개인의 기업의 영업의 자유를 제한하는 영역과 관련된다. 특히 진입규제 영역은 3단계 직업의 자유 제한영역에 해당하는 것으로 가장 강한 헌법적 구속을 받는다. 그러나 원칙허용 인허가제도는 원칙적으로 불필요한 진입규제 해소를 목적으로 직업 또는 영업의 분야에 진입을 제한하는 기존의 인허가제도를 철폐하고 공익목적상 부득이 하게 필요한 경우에 한하여 진입규제 성격의 인허가제도를 유지하고자 하는 목적을 가지고 있다. 그렇다면, 원칙허용 인허가제도는 3단계 직업의 자유 제한영역을 최소화하려는 의도를 가지고 있는 것이며, 그 자체로 직업의 자유의 가장 강한 제한을 해소하게 된다. 따라서 이 제도는 엄격한 과잉금지의 원칙을 적용한다고 하여도, 합헌성이 추정될 가능성이 매우 많은 것으로 볼 수 있다.

그리고 인허가제도를 유지하되 개별법령상 규정되어 있는 금지사항에 해당하는 예외적 경우가 아니라면 모두 인허가를 해주도록 하는 의미의 원칙허용 인허가제도는 직업의 자유의 제한과의 관계에서 1단계 및 2단계 직업의 자유제한과 관련될 수 있다. 이들 단계는 3단계 직업의 자유제한의 경우보다 완화된 심사기준에 의해 위헌성여부를 평가하게 되는데, 위의 원칙허용 인허가제도는 이미 인허가를 발하여 지지 않는 상황을 예외적인 것으로 보고, 여기에 해당하지 아니하면

모두 인허가를 발하는 기속적 행정작용을 예정하고 있기 때문에 완화된 심사기준에 따를 경우, 합헌성이 추정될 가능성이 역시 높다.

② 개별법령상의 입법기준

원칙허용 인허가제도는 행정재량의 투명성을 제고하여 규제입법에 대한 국민의 신뢰를 극대화하고자 하는 목적을 가지고 있다. 원칙허용 인허가제도가 원칙적으로 금지되는 인허가를 제외하고는 모두 인허가 하겠다는 것, 환언하면 행위요건을 충족하였다고 판단되는 경우에는 반드시 인허가를 하도록 운영하는 것을 기본원칙으로 삼고 있는 점으로 보아, 원칙허용 인허가제도는 확실히 투명성제고와 이를 통한 규제신뢰의 확보를 의도하고 있는 것으로 볼 수 있다.

물론 원칙허용 인허가제도가 행정재량의 투명성제고를 목적으로 하기 때문에 개별 인허가 법령에서는 기존 재량행위로 인식되던 규제작용을 원칙허용 인허가제도를 통해 기속행위로 전환하고자 하는 의미를 가지는 것이다. 따라서 원칙허용 인허가제도를 구체화하고 있는 개별 규제법령은 가능한 한 재량행위의 가능성을 축소하는 법문을 활용해야 할 것이다.

(2) 입법기술상의 분류

기존 행정행위론의 입장에서 허가는 원래 자연적 자유(1)이었으나, 이를 공익목적으로 금지(상대적 금지)(2)하고, 법령에서 규정하고 있는 일정 요건을 충족하는 경우 비로소 상대적 금지를 해제하는 기본 구조를 가지고 있다. 이 경우 (2)와 (3)은 허가제도를 운용하고 있는 법률에서 정한 “법률요건”이 되고 (1)은 이에 따른 “법률효과” 라고 할 수 있는데, 여기에서 (2)와 (3)이 바로 허가제도의 기본논리에 해당하게 된다. 따라서 허가제도는 헌법(기본권) 상 “원칙적 허용의 자유의

영역”을 법적 조작에 의해 “예외적으로 허용된 제한영역”으로 변질시킨 규제체계라고 할 수 있다.²⁸⁾

원칙허용 허가제도의 이론전개를 위해서는 두 가지의 큰 틀에서 접근이 필요하다. 첫째, 허가영역 전반을 고려한 거시적 측면(진정 원칙허용 허가제도)과 둘째, 입법기술과 제도운용을 고려한 미시적 측면(부진정 원칙허용 허가제도)이 바로 그것이다.

① 진정 원칙허용 허가제도

진정 원칙허용 허가제도는 앞서 제시한 형식논리, 즉 【자연적 자유→상대적금지→금지의 해제】 체계에 대한 개관을 전제로 원칙허용 허가제도의 이론구성을 도모하는 것이다. 허가제도의 구성부분인 상대적 금지와 금지의 해제는 허가제도 본연의 이론체계에 의하여 원칙금지·예외허용체계로 설명될 수 있다.

앞서 제시한 바와 같이, 허가제도를 둘러싼 전통적 입장과 최근의 입장을 보면, 허가제도의 이론적 기초인 “상대적 금지의 해제”가 모두 전제되고 있다. 최근의 입장에서도 허가제도가 명령적 행정행위의 여부, 기속행위의 여부만을 기준으로 판단할 것은 아니라는 점을 들어 논의전개를 하고 있을 뿐이지 상대적 금지→금지의 해제, 즉 원칙금지·예외적 허용이 허가의 본질임을 부인하는 것은 아니다.

만일 거시적 측면에서 허가제도가 원칙허용·예외금지로 인식된다면, 다음과 같은 이유로 기존 및 최근의 행정법이론으로는 설명될 수 없게 된다. 첫째, 허가제도를 구성하고 있는 【자연적 자유→상대적금지→금지의 해제】라는 기본 도식에 원칙허용·예외금지를 적용한다면, 기존의 도식은 【자연적 자유→자연적 자유→상대적 금지】가 되기 때문이다. 둘째, 허가제도가 원칙허용·예외금지를 의미한다면, 금

28) 최봉석, “행정법상 인허가의 개편을 위한 지표의 제안”, 「원칙허용 인허가제도 연구를 위한 전문가회의 내부 자료집」, 한국법제연구원, 2010, 2면.

지의 필요성이 없는 것은 허가의 대상에서 제외되고, 금지의 필요성이 있는 것은 허가제도로 운용하게 됨을 의미한다. 이 경우, 허가제도는 그대로 존치하게 되며, 양적으로만 허가제도가 줄어드는 결과가 나타나게 된다. 그렇다면, 원칙허용·예외금지 허가제도는 사실 그대로 운용되는 것이며, 규제폐지의 효과만 도모하는 결과가 된다.

이는 원칙허용 허가제도의 경우, 자유라고 하는 측면에서는 원칙적으로 별도의 규제를 필요로 하지 않는다. 다만, 현행 헌법상 자유권이 절대적 자유가 아닌 탓에 제37조 제2항에 따른 일련의 제한이 따르게 되며, 이때의 제한은 예외적으로 금지되는 행위들이 된다. 이러한 의미의 제도가 바로 광의의 원칙허용 허가제도 또는 진정 원칙허용 허가제도이다.

② 부진정 원칙허용 허가제도

부진정 원칙허용 허가제도는 기존의 허가제도는 유지한 채, 입법운영 또는 입법기술을 활용하여 수범자에게 광범위한 영역에서의 자유를 보장하는 제도로 설명할 수 있다.

현재 법제처에서 마련하고 제시한 “원칙허용, 예외금지”의 입법기준은 “...를 하고자 하는 자는 ...의 허가(인가)를 받아야 한다”라는 기존 규정 형식 대신 “행정청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 제○○항에 따른 허가(인가)를 하여야 한다”라는 규정 형식을 채택하고 있다. 이는 수범자가 행정청으로부터 허가를 받으면 해당 법령에서 허가의 요건으로 규정하고 있는 금지사항을 제외하고는 모두 허가의 효과로 제한 없이 영위할 수 있게 된다.

이는 허가제도를 유지하고 있다는 점에서 기존의 허가를 둘러싼 이론체계와 구별되지 않는다. 따라서 전통적 이론체계 또는 최근의 이론체계 속에 흡수될 수밖에 없다. 왜냐하면, 부진정 원칙허용 허가제도는 기존의 허가체계를 획기적으로 전환하기 보다는 입법기술을 통

해 그 운용에 변화를 도모할 뿐이기 때문이다. 결국 부진정 원칙허용 허가제도는 별도의 이론정립을 필요로 하지 않는다. 다만, 그 적용과 운용에 있어 몇 가지 고려되어야만 하는 것이 있을 뿐이다.

제 2 절 평가대상 법령분석

1. 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조(안전검사기관 지정)

(1) 조문분석

개정 전	개정 후
<p>제 4 조(안전검사기관의 지정 등) ① 행정안전부장관은 어린이놀이시설의 안전성을 확보하기 위하여 설치검사·정기시설검사 또는 안전진단을 행하는 기관(이하 “안전검사기관”이라 한다)을 지정할 수 있다.</p> <p>②제1항의 규정에 따라 안전검사기관으로 지정을 받고자 하는 비영리법인 또는 단체는 시험·검사설비 및 검사인력 등 대통령령이 정하는 지정요건을 갖추어 행정안전부장관에게 신청하여야 한다.</p> <p>③행정안전부장관은 제1항의 규정에 따라 지정을 받은 안전검사기관에 설치검사업무 등의 수행에 필요한 지원을 할 수 있다.</p>	<p>제 4 조(안전검사기관의 지정 등) ① 행정안전부장관은 어린이놀이시설의 안전성을 확보하기 위하여 설치검사·정기시설검사 또는 안전진단을 행하는 기관(이하 “안전검사기관”이라 한다)을 지정할 수 있다.</p> <p>②제1항에 따라 안전검사기관으로 지정을 받고자 하는 법인 또는 단체(지방자치단체를 포함한다)는 검사장비 및 검사인력 등 대통령령이 정하는 지정요건을 갖추어 행정안전부장관에게 신청하여야 한다.</p> <p>③<u>행정안전부장관은 제2항에 따른 지정 신청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 안전검사기관으로 지정하여야 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 영리를 목적으로 하는 법인 또는 단체인 경우 2. 관리주체가 법인 또는 단체이거나 관리주체를 구성원으로 하는

개정 전	개정 후
<p>④제1항 및 제2항의 규정에 따른 안전검사기관의 지정방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.</p>	<p><u>법인 또는 단체인 경우</u> <u>3. 어린이놀이기구의 제조업자, 설치업자 또는 유통업자를 구성원으로 하는 법인 또는 단체인 경우</u> <u>4. 제2항에 따른 지정요건을 갖추지 못한 경우</u> <u>5. 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따른 제한에 위반되는 경우</u> ④행정안전부장관은 제1항의 규정에 따라 지정을 받은 안전검사기관에 설치검사업무 등의 수행에 필요한 지원을 할 수 있다. ⑤제1항 및 제2항의 규정에 따른 안전검사기관의 지정방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.</p>

① 개정이유

위 조항은 국민중심 원칙허용 인·허가제도 도입방안에 따라 어린이놀이시설 안전검사기관 지정신청이 있는 경우 영리를 목적으로 하는 법인·단체이거나 장비·인력 요건을 충족하지 못하는 경우 등을 제외하고는 원칙적으로 어린이놀이시설 안전검사기관으로 지정하도록 개정하였다. 이는 어린이놀이시설 안전검사기관의 지정에 있어 행정청의 자의적인 권한 행사를 방지하고, 지정 여부에 대한 신청인의 예측가능성을 높이고자 하는 목적을 가지고 있다.²⁹⁾

29) 「어린이놀이시설 안전관리법」 일부개정법률(안) 개정이유서(의안번호13955), 2011. 11. 29 참조.

② 재량행위의 기속행위화

이에 따라 제3항에서는 행정안전부장관으로부터 지정처분을 받을 수 없는 자를 신설하여, 어린이놀이시설 안전검사기관의 자격을 금지하는 일련의 지정금지대상을 규정하고 있다. 그리고 구 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제1항에서는 안전검사기관의 지정 등에 관하여 규정하면서 “행정안전부장관은..... 기관(이하 “안전검사기관”이라 한다)을 지정할 수 있다”고 규정하여 문언상 동 지정처분을 재량행위로 규정하고 있었다. 하지만, 개정 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제1항은 비록 구법과 동일한 문언을 사용하고 있지만, 신설조항인 동법 제3항에서 “행정안전부장관은..... 안전검사기관으로 지정하여야 한다”고 규정함으로써 개정법에 따른 지정처분을 기속행위로 전환하였다. 따라서 원칙적으로 개정 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제3항에서 규정하고 있는 지정금지 대상이 아닌 경우에는 동법 시행령에서 정하고 있는 각종의 지정요건을 갖추기만 하면 모두 어린이놀이시설 안전검사기관으로 지정받을 수 있다. 이러한 입법태도는 원칙허용 인허가제도가 의도하고 있는 ‘행정청의 재량축소’, ‘투명화’에 부합하는 적절한 입법조치라 할 수 있다.

③ 사후감독 강화 조치

「어린이놀이시설 안전관리법」에서 규정하고 있는 사후관리·감독을 위한 조치는 제5조에 따른 안전검사기관의 지정취소 또는 업무정지가 유일하다. 동법 제5조의 안전검사기관의 지정취소 또는 업무정지는 ㉠ 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 안전검사기관으로 지정을 받은 경우, ㉡업무정지 기간 중에 설치검사·정기시설검사 또는 안전진단을 행한 경우, ㉢정당한 사유 없이 설치검사·정기시설검사 또는 안전진단을 거부한 경우, ㉣제4조제2항의 규정에 따른 지정요건에 적합하지 아니

하게 된 경우, ㉔제12조의 규정에 따른 방법·절차 등을 위반하여 설치검사 또는 정기시설검사를 행한 경우, ㉕제16조제1항의 규정에 따른 방법·절차 등을 위반하여 안전진단을 행한 경우에 발하여 지는 제재적 행정처분에 해당한다.

이는 구 「어린이놀이시설 안전관리법」 제5조에서 규정하던 것을 그대로 계승한 것이다. 원칙허용 인허가제도가 진입제한적 규제를 철폐 하되, 이 때문에 발생할 수 있는 공익상의 위해를 제거하기 위하여 필수적으로 사후관리·감독의 강화를 요구하고 있다. 이렇게 본다면, 개정 「어린이놀이시설 안전관리법」 제5조가 구 법에서와 동일하게 사후관리·감독을 위한 제재적 행정처분으로서 지정취소 및 업무정지만을 규정하고 있는 것은 원칙허용 인허가제도의 의의를 제대로 발휘하게 할 수 있을지 의문이 든다.

다만, 현행 제5조에서 규정하고 있는 지정취소 및 업무정지만으로도 「어린이놀이시설 안전관리법」의 입법목적인 “어린이놀이시설의 효율적인 안전관리 체계를 구축과 어린이놀이시설 이용에 따른 어린이의 안전사고에 대한 미연에 방지”가 충분하다면, 그러한 한도 내에서 정당성을 갖는다.

여기에서 주목해야 할 것이 바로 개정 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제2항의 신설이다. 동 조항은 “1항에 따라 안전검사기관으로 지정을 받고자 하는 법인 또는 단체(지방자치단체를 포함한다)는 검사장비 및 검사인력 등 대통령령이 정하는 지정요건을 갖추어 행정안전부장관에게 신청하여야 한다”고 규정하여 지정요건에 관한 사항을 시행령에서 규정하도록 위임하고 있다. 이에 따른 동법 시행령 제5조에서는 “법 제4조제2항에서 ‘대통령령이 정하는 지정요건’이란 어린이놀이시설 안전검사 분야에서 「국가표준기본법」 제23조제2항에 따른 시험·검사기관으로 인정받은 것을 말한다” 규정하고 있다. 「국가표준기본법」 제23조제2항은 이를 다시 관련 행정규칙으로 규정할 것을 규정하

고 있는데, 이에 따라 「공인기관 인정신청 및 평가수행 절차에 관한 규정(기술표준원고시 제2012-572호)」와 「공인기관 인정제도 운영요령(기술표준원고시 제2012-55호)」에서 규정하고 있는 지정요건과 절차에 따라 지정신청을 하여야 한다.

특히, 「공인기관 인정제도 운영요령」 제15조에서는 어린이놀이시설 안전관리기관의 지정요건에 대하여 규정하고 있는데, 우선 제1항에서는 ㉠KS Q ISO/IEC 17025(시험기관 및 교정기관의 자격에 대한 일반 요구사항, ISO/IEC 17025), ㉡분야별 추가 기술요건, ㉢측정결과의 소급성유지를 위한 지침, ㉣측정결과의 불확도 추정 및 표현을 위한 지침, ㉤숙련도 시험운영 기준, ㉥인정마크 사용 및 국제공인기관 표시를 위한 지침, ㉦KS Q 17025(ISO/IEC 17025) 해설서, ㉧공인기관의 기술기록관리에 관한 기본지침 등의 인정기준을 정하고 있다. 또한 제2항에서는 검사기관 평가 및 인정에 적용하는 기준은 법, 영 및 이 요령에서 정한 규정 이외에도 ㉠KS Q 17020(검사기관 운영에 대한 일반 기준, ISO/IEC 17020), ㉡검사분야별 추가 인정기준, ㉢측정결과의 소급성 유지를 위한 지침, ㉣인정마크 사용 및 국제공인기관표시를 위한 지침의 준수를 요구하고 있다.

그 밖에도 동 고시 별표 1 및 2에는 “공인시험기관 인정분야”와 “기술책임자의 자격기준”, “실무자의 자격기준”을 정하고 있어 동 규정을 준용하고 있는 어린이놀이시설 안전관리기관의 지정은 매우 엄격한 요건을 전제로 하고 있음을 알 수 있다.

이에 반하여, 구 「어린이놀이시설 안전관리법」은 제4조제2항의 위임을 받아 시행령 별표 3에서 어린이놀이시설 안전검사기관의 지정요건을 규정하고 있었는데, 그 내용은 다음과 같다.

<표 5> 안전검사기관의 지정요건

1. 설치검사·정기시설검사 또는 안전진단을 하려는 기관은 다음 각 목의 요건을 모두 갖추어야 한다.
 - 가. 어린이놀이시설의 안전관리를 주된 업무로 하는 비영리법인 또는 단체일 것
 - 나. 설치검사·정기시설검사 또는 안전진단을 하기 위한 조직·인원 및 업무 수행 체계가 국제표준화기구(ISO)에서 정한 국제규격의 검사기관의 운영에 대한 일반기준과 시험 및 교정기관의 자격에 대한 일반 요구사항을 만족하고, 「국가표준기본법」 제23조에 따른 시험·검사기관으로 인정받을 것
 - 다. 시설기준등에서 요구하는 시험·검사설비를 갖추어 있을 것
 - 라. 「국가표준기본법」 제23조에 따른 시험·검사기관에서의 시험·검사경력 이 5년 이상인 시험·검사요원을 3명 이상 확보할 것
2. 삭제<2009.1.19>

구법과 개정법에서 규정하고 있는 어린이놀이시설 안전관리기관의 지정요건을 분석하면, 개정법이 구법보다 매우 엄격한 요건을 지정요건을 정하고 있음을 알 수 있다. 이러한 입법조치는 비록 외형상 규제 강화라는 모습을 보이고 있지만, 원칙허용 인허가제도의 필수요건인 ‘사후관리·감독’의 강화를 통하여 해당분야에서 광범위하게 허용된 자유로 말미암아 발생할 수 있는 불측의 손해를 사전에 방지하고자 하는 노력의 일환으로 보인다. 따라서 이러한 입법태도는 원칙허용 인허가제도가 가지는 본래적 모습이라고 평가할 수 있겠다.

(2) 평가결과

첫째, 개정 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제3항은 전형적인 ‘부진정 원칙허용 인허가제도’의 모습을 보여주고 있다. 왜냐하면, 부진정 원칙허용 인허가제도는 모든 것을 규제하지 아니하고 어린이놀이시설 안전기관이 될 수 있도록 하는 것이 아니라, 일정한 지정금지요

건에 해당하는 자에게만 지정처분을 허용하지 않겠다는 것이기 때문이다.

둘째, 입법형식과 내용면에 있어서는 원칙허용 인허가제도가 도모하고 있는 기업과 국민의 자율과 창의로 상징되는 자유권의 최대한 보장, 행정청의 재량축소, 사후관리감독 강화를 통한 공익적 배려의 모습을 적절하게 입법화하고 있다. 다만, 행정청의 재량축소와 관련해서는 다음과 같은 입법기술적인 문제점이 발견되었다.

「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제3항제5호에서는 지정금지요건으로 “그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따른 제한에 위반되는 경우”라고 규정하고 있다. 이는 지정금지 대상을 빠짐없이 상세하게 입법하기 곤란한 입법기술적 한계 때문에 차용한 조문으로 생각된다. 물론, 이러한 차원에서 접근한다면 현행 입법상태를 존중해야 할 것이다. 하지만 원칙허용 인허가제도가 해당 처분을 기속행위화하여 행정청의 재량을 축소, 수범자의 예측가능성 확보에 기여하겠다는 본연의 목적을 가지고 있는 것이기에 여기에 보다 충실할 필요가 있다.

왜냐하면, 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제3항제5호에서는 제1호부터 제4호까지 규정하고 있는 지정금지요건(열거된 금지요건), 이외의 열거되지 아니한 금지요건을 규정하고 있는 것이다. 그런데, “이 법 또는 다른 법령에 따른 제한에 위반되는 경우”라고 규정하면, 수범자의 입장에서 후단의 “이법 또는 「다른 법령」에 따른 제한에 위반되는 경우”라는 것은 예측가능성을 현저하게 저하시키는 입법조치라고 생각된다. 게다가 이러한 문제는 수범자의 입장에서만 고려될 사항이 아니다. 왜냐하면, 법령의 예측가능성의 미확보 문제는 행정청의 재량권 일탈 또는 남용으로 연계될 수 있기 때문이다. 이러한 문제는 원칙허용 인허가제도가 행정청의 재량축소를 의도하고 있다는 점에서 상치된다.

따라서 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제3항제5호에서는 특히, “다른 법령에 따른 제한에 위반되는 경우”를 가능한 한 상세히 적시할 필요가 있다. 이는 중국적으로 어린이놀이시설 안전관리기관의 지정금지대상을 정하는 것이기에 보다 강한 명확성의 원칙을 필요로 한다는 점에서 더욱 그렇다.

이와 관련하여 참고할 만한 것이 바로 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」이다. 동법 제420조는 금융투자업자에 대한 인가 또는 등록취소를 할 수 있는 사유들을 규정하고 있으며, 여기에서도 입법기술상의 이유로 동조 제1항제7호에서 “대통령령으로 정하는 금융관련 법령 등을 위반한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우”라는 법문을 사용하고 있다. 즉, 동법에서는 “금융관련 법률을 위반한 경우”에 대하여 시행령 차원에서 규율할 것을 위임하고 있는 것이다. 이에 따른 관련 시행령에서는 다시 금융관련 법률을 위반하는 경우를 별표에서 규정하고 세부적으로 금융투자업 인가 및 등록취소의 요건으로서 금융관련 법률을 위반하는 경우를 명확화하고 있다.

<표 6> 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 시행령 별표 21

<p>금융관련 법령 등의 위반사유(별표 5 제50호, 별표 6 제20호, 별표 7 제14호, 별표 8 제18호, 별표 9 제16호, 별표 10 제13호, 별표 11 제19호, 별표 12 제17호, 별표 13 제13호, 별표 14 제22호, 별표 15 제14호, 별표 16 제11호, 별표 17 제11호, 별표 18 제25호 관련)</p>
<p>1. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」을 위반한 경우로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우</p> <p>가. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제3조제1항을 위반하여 거래자의 실지명의로 인하여 금융거래를 하지 아니한 경우</p> <p>나. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조제1항 본문을 위반하여 거래정보등을 제공·누설하거나 요구한 경우</p>

- 다. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조제3항을 위반하여 거래정보등의 제공 요구를 거부하지 아니한 경우
 - 라. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조제4항 본문을 위반하여 알게 된 거래정보등을 타인에게 제공·누설하거나 그 목적 외의 용도로 이용한 경우 또는 그 거래정보등을 요구한 경우
 - 마. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조제5항을 위반하여 거래정보등을 타인에게 제공·누설한 경우
 - 바. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조의2제1항을 위반하여 거래정보등의 제공사실을 명의인에게 서면으로 통보하지 아니한 경우
 - 사. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조의2제2항 또는 제3항을 위반하여 통보를 유예하지 아니한 경우
 - 아. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조의2제5항(같은 조 제1항부터 제3항까지의 규정을 적용하는 경우만 해당한다)을 위반한 경우
 - 자. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조의3제1항 또는 제2항을 위반하여 거래정보등의 제공내용을 기록·관리 또는 보관하지 아니한 경우
 - 차. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조의3제3항을 위반한 경우
2. 「형법」을 위반한 경우로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
- 가. 「형법」 제214조부터 제217조까지의 규정을 위반한 경우
 - 나. 「형법」 제223조(같은 법 제214조부터 제217조까지의 규정을 위반한 경우만 해당한다)를 위반한 경우
 - 다. 「형법」 제224조(같은 법 제214조 또는 제215조의 죄를 범할 목적인 경우만 해당한다)를 위반한 경우
 - 라. 「형법」 제355조, 제356조 또는 제357조제1항을 위반한 경우
 - 마. 「형법」 제357조제2항을 위반한 경우
 - 바. 「형법」 제359조(같은 법 제355조, 제356조 또는 제357조제1항을 위반한 경우만 해당한다)를 위반한 경우
 - 사. 「형법」 제359조(같은 법 제357조제2항을 위반한 경우만 해당한다)를 위반한 경우
3. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」을 위반한 경우로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
- 가. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조제1항(「형법」 제355조 또는 제356조와 관련된 경우만 해당한다)을 위반한 경우

- 나. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조제1항부터 제3항까지의 규정을 위반한 경우
- 다. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제7조를 위반한 경우
- 라. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제8조를 위반한 경우
- 마. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제9조제3항을 위반한 경우
- 바. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제9조제5항을 위반한 경우
- 사. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제12조제1항 또는 제2항을 위반한 경우

이를 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제3항제5호와 비교해보면, 동법에서도 충분히 활용할 수 있는 입법기술이라고 생각된다. 그리고 이러한 입법기술을 통해 수범자에 대한 예측가능성 확보와 행정청의 재량을 축소하는 데에 기여하여 원칙허용 인허가제도의 본래적 모습을 회복할 수 있을 것으로 생각된다. 이 경우 현행 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제3항제5호에서 “그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따른 제한에 위반되는 경우”로 규정하고 있는 것을 “그 밖에 이 법 또는 대통령령이 정하는 다른 법령에 따른 제한에 위반되는 경우”로 개선하고 시행령에서는 별표 등을 이용하여 구체적 입법형성을 하는 방법이 활용될 수 있을 것이다.

셋째, 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제3항을 원칙허용 인허가 제도로 개편하면서, 어린이놀이시설 안전관리기관의 지정요건을 강화하였다. 이는 동 지정제도의 원칙허용 인허가제도로의 개편에 따른 부작용을 방지하기 위해 관리·감독 기능의 내실화 또는 강화하려는 목적을 가지고 있다는 점에서는 긍정적이다. 하지만, 요건의 강화는 필연적으로 사전 진입제한적 성격을 가지기 때문에 수범자의 입장에서는 규제부담이 가중되는 결과가 될 수 있다. 또한 원칙허용 인허가 제도는 필요한 경우에만 규제를 하고 그렇지 않은 경우에는 모두 허용하는 것을 원칙으로 하고 있기 때문에 요건강화를 통해 야기되는

또 다른 측면에서의 진입제한 규제는 원칙허용 인허가제도와 상충될 수 있는 위험이 있을 것으로 판단된다.

원칙허용 인허가제도에서 도모하고 있는 사후감독·관리의 강화는 엄연히 사전적인 것이 아니라 사후적인 것이다. 즉, 자유롭게 영업행위를 하게 하여 주고, 그 결과로 발생한 각종의 공익 위해행위에 대한 감독과 관리를 기존보다 철저히 하겠다는 것이다. 따라서 사전감독·관리에 초점이 맞추어져 있는 요건강화 조치는 사후규제에 해당하는 처벌규정의 강화 또는 이에 준하는 방식으로 대체되는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

2. 「축산물위생관리법」 제22조(도축업·집유업·축산물가공업·식육포장처리업·축산물보관업 허가)

(1) 조문분석

개정 전	개정 후
제22조(영업의 허가) ① 제21조제1항 제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 도축업·집유업 또는 축산물가공업의 영업을 하려는 자는 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 작업장별로 시·도지사의 허가를 받아야 하고, 같은 항 제4호에 따른 식육포장처리업 또는 같은 항 제5호에 따른 축산물보관업의 영업을 하려는 자는 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 작업장별로 특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.	제22조(영업의 허가) ① 제21조제1항 제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 도축업·집유업 또는 축산물가공업의 영업을 하려는 자는 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 작업장별로 시·도지사의 허가를 받아야 하고, 같은 항 제4호에 따른 식육포장처리업 또는 같은 항 제5호에 따른 축산물보관업의 영업을 하려는 자는 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 작업장별로 특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.

개정 전	개정 후
<p>② 제1항에 따른 영업의 허가를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 변경하려면 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 작업장별로 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 영업장 소재지를 변경하는 경우 2. 제21조제1항제1호의 도축업을 하는 자가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 <ol style="list-style-type: none"> 가. 같은 작업장에서 도살·처리하는 가축의 종류를 변경하는 경우 나. 같은 작업장에서 다른 종류의 가축을 도살·처리하기 위하여 설치된 시설을 변경하는 경우 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하는 경우 <p>③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에 따른 허가를 할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 시설이 제21조제1항에 따른 기준에 적합하지 아니한 경우 2. 제27조제1항 또는 제2항에 따라 허가가 취소된 후 1년이 지나지 아니한 경우에 같은 장소에서 취소된 허가와 같은 종류의 허가를 받으려는 경우. 다만, 제2항에 따 	<p>② 제1항에 따른 영업의 허가를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 변경하려면 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 작업장별로 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 영업장 소재지를 변경하는 경우 2. 제21조제1항제1호의 도축업을 하는 자가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 <ol style="list-style-type: none"> 가. 같은 작업장에서 도살·처리하는 가축의 종류를 변경하는 경우 나. 같은 작업장에서 다른 종류의 가축을 도살·처리하기 위하여 설치된 시설을 변경하는 경우 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하는 경우 <p>③ <u>시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 제1항 또는 제2항에 따라 허가나 변경허가를 하여야 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 시설이 제21조제1항에 따른 기준에 적합하지 아니한 경우 2. 제27조제1항 또는 제2항에 따라 허가가 취소된 후 1년이 지나지 아니한 경우에 같은 장소에서 취소된 허가와 같은 종류의 허가를 받으려는 경우. 다만, 제2항에 따

개정 전	개정 후
<p>른 변경허가를 받지 아니하고 영업시설 전부를 철거하여 영업허가가 취소된 경우는 제외한다.</p> <p>3. 제27조제1항 또는 제2항에 따라 허가가 취소된 후 2년이 지나지 아니한 자(법인인 경우에는 그 대표자를 포함한다)가 취소된 허가와 같은 종류의 허가를 받으려는 경우</p> <p>4. 허가를 받으려는 자가 금치산자이거나 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자인 경우</p> <p>5. 허가를 받으려는 자가 이 법을 위반하여 징역형을 선고받고 그 집행이 끝나지 아니하거나 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자인 경우</p> <p>6. 「도축장 구조조정법」 제10조제1항에 따른 도축장구조조정자금을 지급받고 폐업한 도축장이 소재한 같은 장소(제21조제1항제1호에 따른 도축업의 허가를 받은 부지를 말한다)에서 폐업한 날부터 10년이 지나기 전에 도축업의 영업을 하려는 경우</p> <p>7. 제27조제1항에 따라 영업정지처분을 받은 후 그 정지 기간이 지나기 전에 같은 장소에서 같은 종류의 영업을 하려는 경우</p> <p>8. 제27조제1항에 따라 영업정지처분을 받은 후 그 정지 기간이 지나지 아니한 자(법인인 경우에 그</p>	<p>른 변경허가를 받지 아니하고 영업시설 전부를 철거하여 영업허가가 취소된 경우는 제외한다.</p> <p>3. 제27조제1항 또는 제2항에 따라 허가가 취소된 후 2년이 지나지 아니한 자(법인인 경우에는 그 대표자를 포함한다)가 취소된 허가와 같은 종류의 허가를 받으려는 경우</p> <p>4. 허가를 받으려는 자가 금치산자이거나 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자인 경우</p> <p>5. 허가를 받으려는 자가 이 법을 위반하여 징역형을 선고받고 그 집행이 끝나지 아니하거나 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자인 경우</p> <p>6. 「도축장 구조조정법」 제10조제1항에 따른 도축장구조조정자금을 지급받고 폐업한 도축장이 소재한 같은 장소(제21조제1항제1호에 따른 도축업의 허가를 받은 부지를 말한다)에서 폐업한 날부터 10년이 지나기 전에 도축업의 영업을 하려는 경우</p> <p>7. 제27조제1항에 따라 영업정지처분을 받은 후 그 정지 기간이 지나기 전에 같은 장소에서 같은 종류의 영업을 하려는 경우</p> <p>8. 제27조제1항에 따라 영업정지처분을 받은 후 그 정지 기간이 지나지 아니한 자(법인인 경우에 그</p>

개정 전	개정 후
<p>대표자를 포함한다)가 같은 종류의 영업을 하려는 경우</p> <p>④ 제1항에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 허가를 할 때에는 축산물의 위생적인 관리와 그 품질의 향상을 도모하기 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다.</p> <p>⑤ 제1항에 따라 허가를 받은 자가 그 영업을 휴업, 재개업 또는 폐업 하거나 허가받은 사항 중 제2항 각 호에서 정하는 사항 외의 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.</p>	<p>대표자를 포함한다)가 같은 종류의 영업을 하려는 경우</p> <p>9. <u>제33조의2제5항에 따라 농림수산식품부장관으로부터 허가 보류 요청을 받은 경우</u></p> <p>10. <u>그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따른 제한에 위반되는 경우</u></p> <p>④ 제1항에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 허가를 할 때에는 축산물의 위생적인 관리와 그 품질의 향상을 도모하기 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다.</p> <p>⑤ 제1항에 따라 허가를 받은 자가 그 영업을 휴업, 재개업 또는 폐업 하거나 허가받은 사항 중 제2항 각 호에서 정하는 사항 외의 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.</p>

① 개정이유

「축산물위생관리법」 제22조제3항은 국민중심 원칙허용 인·허가제도 도입방안에 따라 축산물가공업 등 허가 영업에 대해 법률에서 정한 허가 불가 사유를 제외하고는 원칙적으로 허가하도록 하기 위해 개정되었다.³⁰⁾

30) 축산물위생관리법 일부개정법률안 제안이유서(의안번호 13751), 2011. 11. 4. 참조.

동법 제21조는 이법에 적용대상인 영업으로 ㉠도축업³¹⁾, ㉡집유업³²⁾, ㉢축산물가공업³³⁾, ㉣식육포장처리업³⁴⁾, ㉤축산물보관업³⁵⁾, ㉥축산물운반업³⁶⁾, ㉦축산물판매업³⁷⁾ 등 7개 업종을 규정하고 있다. 현행 「축산물위생관리법」은 도축업, 집유업, 축산물가공업, 식육포장처리업, 축산물보관업을 허가영업대상³⁸⁾으로, 축산물운반업과 축산물판매업은 신

-
- 31) 가축을 식용에 제공할 목적으로 도살·처리하는 영업을 말한다(시행령 제21조제1호).
- 32) 원유를 수집·여과·냉각 또는 저장하는 영업을 말한다. 다만, 자신이 직접 생산한 원유를 원료로 하여 가공하는 경우로서 원유의 수집행위가 이루어지지 아니하는 경우는 제외한다(시행령 제21조제2호).
- 33) 식육가공품을 만드는 영업(식육가공업), 유가공품을 만드는 영업(유가공업), 알가공품을 만드는 영업(알가공업)을 말한다(시행령 제21조제3호).
- 34) 포장육을 만드는 영업을 말한다(시행령 제21조제4호).
- 35) 축산물을 얼리거나 차게 하여 보관하는 냉동·냉장업을 말한다. 다만, 축산물가공업 또는 식육포장처리업의 영업자가 축산물을 제품의 원료로 사용할 목적으로 보관하는 경우는 제외한다(시행령 제21조제5호).
- 36) 축산물(원유와 건조·멸균·염장 등을 통하여 쉽게 부패·변질되지 않도록 가공되어 냉동 또는 냉장 보존이 불필요한 축산물은 제외한다)을 위생적으로 운반하는 영업을 말한다. 다만, 축산물을 해당 영업자의 영업장에서 판매하거나 처리·가공 또는 포장할 목적으로 운반하는 경우와 해당 영업자가 처리·가공 또는 포장한 축산물을 운반하는 경우는 제외한다(시행령 제21조제6호).
- 37) 축산물판매업에는 식육판매업, 식육부산물전문판매업, 우유류판매업, 축산물수입판매업, 축산물유통전문판매업, 식용란수집판매업이 있다(시행령 제21조제7호). “식육판매업”은 식육 또는 포장육을 전문적으로 판매하는 영업(포장육을 다시 절단하거나 나누어 판매하는 영업을 포함한다)을 말한다. 다만, 슈퍼마켓 등 소매업을 경영하는 자가 냉장 또는 냉동시설을 갖추고 식육포장처리업의 영업자가 생산한 포장육을 가공 없이 그대로 판매하는 경우는 제외한다. “식육부산물전문판매업”은 식육 중 부산물로 분류되는 내장(간·심장·위장·비장·창자·콩팥 등을 말한다)과 머리·다리·꼬리·뼈·혈액 등 식용이 가능한 부분만을 전문적으로 판매하는 영업을 말한다. “우유류판매업”은 우유대리점·우유보급소 등의 형태로 직접 마실 수 있는 유가공품을 전문적으로 판매하는 영업을 말한다. “축산물수입판매업”은 축산물을 수입하여 판매하는 영업을 말한다. “축산물유통전문판매업”은 축산물(이 목에서는 포장육·식육가공품·유가공품·알가공품을 말한다)의 가공 또는 포장처리를 축산물가공업의 영업자 또는 식육포장처리업의 영업자에게 의뢰하여 가공 또는 포장처리된 축산물을 자신의 상표로 유통·판매하는 영업을 말한다. “식용란수집판매업”은 식용란(닭의 알만 해당한다. 이하 이 목에서 같다)을 수집·처리하거나 구입하여 전문적으로 판매하는 영업을 말한다. 다만, 자신이 생산한 식용란 전부를 식용란수집판매업의 영업자에게 판매하는 경우와 「축산법」 제22조제1항제4호에 따른 등록대상이 아닌 양계업 또는 포장된 식용란을 최종 소비자에게 직접 판매하는 소매업은 제외한다.
- 38) 이들 업종은 모두 허가영업대상이라는 점에서는 공통점을 가지지만, 허가주체를

고영업대상으로 규율하고 있다.

「축산물위생관리법」 제22조제3항은 위 허가 및 신고영업 대상 중, 허가영업 대상인 업종을 대상으로 원칙허용 인허가제도로 개편한 사례이다. 동 조항이 허가영업 업종만을 원칙허용 인허가제도의 적용대상으로 한 이유는 규제강도라는 측면에서 신고영업은 허가영업에 비하여 완화된 규제를 선택하고 있는 것이기 때문에 기존의 허가영업을 원칙허용 인허가제도로 개편하여 공익적 필요에 의해 허가제도는 존치하지만, 수범자의 자유권을 최대한 확보해 줌으로써 실질적인 규제 완화 효과를 도모하고 있다고 보여 진다.

② 재량행위의 기속행위화

구 「축산물위생관리법」 제22조는 도축업, 집유업, 축산물가공업, 식육포장처리업, 축산물보관업을 하고자 하는 자에 대하여 필수적으로 허가의무를 부과하는 의무본위의 입법형식을 가지고 있었다. 그 때문에 허가처분의 주체인 ‘시·도지사 또는 시장·군수·구청장’의 허가처분의 성질이 기속행위인지 아니면, 재량행위인지가 당해 처분조항 속에서는 불분명하게 표현되고 있다. 다만, 동법 제22조 제3항에서 “시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에 따른 허가를 할 수 없다”고 규정하고 있는데, 특히 “...허가를 할 수 없다”라는 법문을 통해 간접적이거나 문언상 당해 처분이 재량행위임을 파악할 수 있을 뿐이다.

그러나 개정 「축산물위생관리법」 제22조제3항은 “시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 제1항 또는 제2항에 따라 허가나 변경허가를 하여야 한다”고 규정하고 있다. 개정법이 “..... 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는

달리한다는 점에서 차이가 있다. 즉, 도축업, 집유업, 축산물가공업은 ‘시·도지사’의 허가를 받아야 하고, 식육포장처리업, 축산물보관업은 ‘시·도지사 또는 시장·군수·구청장’의 허가를 받아야 한다(제22조 제1항).

경우를 제외하고는 제1항 또는 제2항에 따라 허가나 변경허가를 하여야 한다”고 규정한 취지를 보았을 때, 이 조항은 구법 조항에서 위 허가처분을 재량처분으로 인식할 수 있는 가능성을 차단시킨 것으로 평가할 수 있다. 이로서 도축업, 집유업, 축산물가공업, 식육포장처리업, 축산물보관업을 하고자 하는 자는 「축산물위생관리법」 제22조제3항 각 호에서 규정하는 허가가 금지되는 경우에 해당하지 않는 경우, 법령에서 정한 허가요건을 갖추어 신청하게 되면, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 반드시 허가처분을 발하여야 하는 법적 구속을 받게 되었다.

물론, 구 「축산물위생관리법」 제22조제3항과 개정 「축산물위생관리법」은 각 호에서 모두 허가가 금지되는 대상을 규정하고 있다는 점에서 공통적이다. 하지만 개정 법은 구 법에서 규정한 도축업, 집유업, 축산물가공업, 식육포장처리업, 축산물보관업 허가의 재량처분성을 명시적으로 기속행위화하였다는 점에 큰 의의를 둘 수 있다. 바로 이러한 점이 원칙허용 인허가제도의 입법모델에 충실한 조치였다고 평가할 수 있다.

따라서 「축산물위생관리법」 제22조제3항은 원칙허용 인허가제도가 추구하는 재량축소기능을 충실히 수행할 수 있는 기초를 마련하게 되었고, 이로써 도축업, 집유업, 축산물가공업, 식육포장처리업, 축산물보관업을 영위하려는 자의 영업의 자유 확대와 예측가능성 확보에 기여할 수 있는 모범입법으로 평가할 수 있겠다.

③ 사후감독 강화 조치

개정 「축산물위생관리법」 제22조제3항에서 가장 먼저 눈에 띄는 관리·감독의 강화 조치는 제9호에서 허가가 금지되는 요건으로 “제33조의2제5항에 따라 농림수산식품부장관으로부터 허가 보류 요청을 받은 경우”를 신설한 부분이다.

「축산물위생관리법」 제33조의2는 이른바 축산물의 “위해성 평가”에 관한 사항을 규율하고 평가결과 위해성이 인정되거나 의심되는 경우에는 축산물의 판매, 처리·가공·포장·사용·수입·보관·운반 또는 진열하는 것을 일시적으로 금지하는 것이다. 또한 위해성 평가에 따른 일시금지 조치가 취해진 경우, 농림수산물식품부 장관은 허가권자에게 도축업, 집유업, 축산물가공업, 식육포장처리업 또는 축산물보관업의 허가를 해당 금지조치가 해제될 때까지 보류하도록 요청할 수 있도록 하고 있다.

결국, 「축산물위생관리법」 제22조제3항제9호를 신설한 것은 동법 제33조의2에 따른 허가보류요청과의 입법체계적인 정합성을 고려한 입법조치라고 할 수 있다. 그리고 이러한 입법조치는 위해성 평가, 그 결과에 따른 판매 등의 금지조치 그리고 도축업 등의 허가보류조치가 가지고 있는 공익적 목적을 생각해볼 때, 당연히 동법 제22조제3항에서 규율하여야 할 허가가 금지되는 사항에 포함되어야 할 것이다. 이렇게 볼 때, 개정 「축산물위생관리법」 제22조제3항제9호의 신설은 매우 타당한 것이라고 평가할 수 있다.

그러나 이 또한 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조와 마찬가지로, 원칙허용 인허가제도의 도입에 따른 사후관리강화조치로 볼 수 없다. 왜냐하면, 「축산물위생관리법」 제22조제3항제9호는 엄연히 허가가 금지되는 요건을 설정하고 있는 사전적 관리·감독의 일환이기 때문이다.

개정 「축산물위생관리법」에서 규정하고 있는 사후관리 및 감독에 관한 조치는 제38조와 제42조에서 규정하고 있다. 동법 제38조는 제1항제1호에서 법 제22조제1항 및 제2항을 위반하여 허가를 받지 아니한 경우 영업소의 폐쇄조치를 규정하고 있다. 그리고 제2항에서는 폐쇄조치를 위하여 ㉠해당 영업소의 간판 등 영업 표지물의 제거나 삭제, ㉡해당 영업소가 적법한 영업소가 아님을 알리는 게시문 등의 부착, ㉢해당 영업소의 시설물과 영업에 사용하는 기구 등을 사용할 수

없게 하는 봉인(封印)을 할 수 있도록 하고 있다.

그리고 제42조에서는 농림수산식품부장관에게 공중위생상 위해가 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 영업자에게 위해 방지에 필요한 조치를 할 것을 명할 수 있도록 하여 이른바, “공중위생상 위해 시의 조치”에 대하여 규율하고 있다.

위 「축산물위생관리법」 제38조와 제42조는 구 「축산물위생관리법」에서도 이미 규율하고 있었던 대표적인 사후관리·감독조치이다. 따라서 개정 「축산물위생관리법」은 추가적으로 원칙허용 인허가제도의 도입에 따른 사후관리·감독을 강조하는 새로운 조치를 마련하지 않은 것이다. 물론, 이 경우 획일적으로 원칙허용 인허가제도의 기반구축을 위한 제반의 조치를 다하지 않았다고 평가할 수는 없다. 왜냐하면, 기존의 사후관리·감독조치 만으로도 원칙허용 인허가제도의 목적을 달성할 수 있다면, 그것만으로 충분한 것이기 때문이다. 또한 원칙허용 인허가제도의 목적 달성에 충분한 사후관리·감독조치에 사항을 규율하고 있음에도 원칙허용 인허가제도의 도입에만 치중하여 무조건적으로 현재 보다 강화된 사후관리·감독조치를 도입하게 된다면, 이는 헌법상 보장되어 있는 과잉금지의 원칙을 위반할 소지가 있게 된다. 따라서 이러한 한도 내에서 개정 「축산물위생관리법」은 적절한 조치였다고 평가할 수 있다.

(2) 평가결과

첫째, 「축산물위생관리법」 제22조제3항은 전형적인 부진정 원칙허용 인허가제도의 입법유형에 해당한다.

둘째, 특히 「축산물위생관리법」 제22조제3항은 구 「축산물위생관리법」 제22조제3항이 도축업, 집유업, 축산물가공업, 식육포장처리업, 축산물보관업 허가를 재량행위로 규정하고 있던 것에서 명시적으로 기속행위화 하였다는 점은 원칙허용 인허가제도의 의의를 가장 잘 구현

한 것이다. 다만, 재량행위의 축소라는 관점에서는 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제3항제5호와 동일한 비판적 평가를 할 수 있다. 현행 「축산물위생관리법」 제22조제3항제10호는 입법기술상의 한계를 극복하기 위하여 “그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따른 제한에 위반되는 경우”를 허가금지대상으로 규정하고 있다. 이는 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제3항제5호와 동일한 형태의 입법으로서 재량축소의 효과를 반감시킬 수 있다는 점에서 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제3항제5호와 같다. 따라서 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제3항제5호와 마찬가지로 행정청의 재량축소의 한계라는 비판을 면하기 어렵다. 이 경우에도 앞서 제시하였던 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제3항제5호에 대한 개선방안의 예가 그대로 적용될 수 있을 것이다.³⁹⁾

셋째, 사후관리·감독기능의 강화는 개정 「축산물위생관리법」이 구 「축산물위생관리법」의 사후관리·감독에 관한 사항을 그대로 계승하고 있다. 이는 기존의 사후관리·감독에 따른 처리로서 축산물의 위생적인 관리와 그 품질의 향상을 도모하고자 하는 입법목적의 달성에 충분히 기여할 수 있다는 판단하에 이루어진 것으로 판단된다. 그리고 이러한 범주 내에서 개정 「축산물위생관리법」 제38조와 제42조는 원칙허용 인허가제도를 뒷받침하는 사후관리·감독의 조치로서 그 정당성을 인정받을 수 있을 것이다.

넷째, 국회 농림수산물위원회 「축산물위생관리법 일부개정법률안 검토보고서」⁴⁰⁾에 따르면, 도축장의 경우 2010년도 가동율이 소 32%, 돼지 60%에 불과하여 심각한 비효율이 초래되고 있고, 영세하고 열악한 시설로 인해 위생수준도 미흡한 실정인 것으로 파악하고 있다. 그

39) 제2장 제2절 1. (3) 평가결과 중 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조제3항제5호에 대한 개선방안 참조.

40) 농림수산물위원회, 축산물위생관리법 일부개정법률안 검토보고서, 2011. 11., 17면 이하 참조.

리하여 이를 개선하기 위해 정부는 「도축장 구조조정법」⁴¹⁾을 2008년에 제정하여 2015년까지 106개 도축장(2008년 기준)을 36개소로 감축할 계획임을 가지고 있는 것으로 나타났다.

<표 7> 연도별 도축장 구조조정 계획

(단위 : 개소, %, 백만원)

구 분	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14~
구조조정	-	5	10	7	20	25	3
도축장수	106	101	91	84	64	39	36
가동률(돼지)	47	49	53	56	64	74	75
구조조정자금	-	3,500	7,000	4,900	14,000	17,500	2,100

따라서, 개정안과 같이 도축장을 영업하려는 자가 시설기준 등 일정한 요건만 갖추어 신청하면 시·도지사는 이를 허가할 수밖에 없기 때문에 도축장 구조조정이 사실상 곤란할 것으로 보여 진다는 점에서 「축산물위생관리법」 제22조제3항은 정부의 도축장 구조조정 정책과 배치될 우려가 있다.⁴²⁾

3. 원칙허용 인허가전환 법령의 현실적합성

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=75)을 대상으로 원칙허용 인허가제도가 규제나 법령을 현실에 맞게 정비되었는지 여부에 대해 질문한 결과, ‘그렇다’ 56.0%(매우 그렇다 6.7% + 그런 편이다 49.3%),

41) **도축장구조조정법 제 1 조(목적)** 이 법은 축산물의 위생적인 관리와 품질 향상을 도모하기 위하여 도축장의 구조조정에 관한 사항을 정함으로써 도축업의 건전한 발전과 공중위생의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

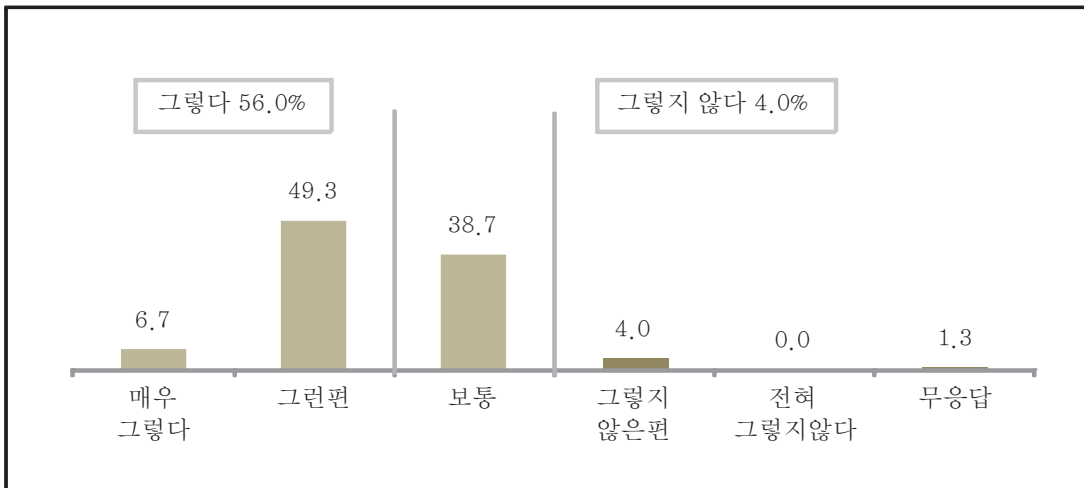
제11조(도축업의 영업제한) 제10조제1항에 따라 조정자금을 지급받고 폐업한 도축장이 소재한 동일 장소(도축업의 허가를 받은 부지를 말한다)에서는 폐업한 날부터 10년 동안 도축업의 영업을 할 수 없다.

42) 농림수산물식품위원회, 전계 검토보고서, 18면.

‘보통이다’ 38.7%, ‘그렇지 않다’ 4.0%(전혀 그렇지 않다 0.0% + 그렇지 않은 편이다 4.0%)등으로 나타났다.

따라서 비록 보통이라고 하는 의견이 38.7%가 있었지만, 그럼에도 불구하고 원칙허용 인허가제도의 현실적합성에 대한 집행공무원의 긍정적인의견이 많다는 것은 적어도 「어린이놀이시설 안전관리법」 제4조에 따른 “어린이놀이시설 안전검사기관 지정”, 「축산물위생관리법」 제22조에 따른 “도축업 허가”, “집유업 허가”, “축산물 가공업 허가”, “식육포장처리업 허가”, “축산물 보관업 허가”에 대한 원칙허용 인허가제도의 적용이 적절했다는 것을 방증한다.

<그림 2> 원칙허용 인허가제도의 현실적합성 여부



전체응답자 75명			
매우 그렇다	5명	6.7%	56.0%
그런 편이다	37명	49.3%	
보통이다	29명	38.7%	
그렇지 않은 편이다	3명	4.0%	4.0%
전혀 그렇지 않다	0명	0.0%	
무응답	1명	1.3%	

원칙허용 인허가제도의 현실적합성에 대한 긍정적 의견은 지역별로 서울과 인천/경기를 제외한 다른 지역에서 고르게 나타났다. 비록 서울지역은 보통 및 부정적 의견이 75.0%에 달하였고, 인천/경기 지역은 50.0%에 달하였지만, 대전/세종/충청 지역은 58.3%, 강원/제주 지역은 70.0%, 광주/전라지역은 72.7%, 대구/경북은 무려 88.9%가 원칙허용 인허가 제도의 현실적합성 여부에 대하여 긍정적으로 받아들이고 있었다.

이러한 통계를 보면, 원칙허용 인허가제도가 수도권보다는 지방으로 갈수록 현실적합성에 충족하는 비율이 많아짐을 알 수 있다. 이는 다음과 같은 원인에 기인하는 것으로 판단된다. 첫째, “어린이놀이시설 안전검사기관 지정”은 전국단위라기 보다는 주로 수도권을 중심으로 관련 지정기관이 많이 분포되어 있기 때문에 수도권에서는 현실적합성의 측면에서 유의미한 결과를 가져왔다고 볼 수 있다. 둘째, “도축업 허가”, “집유업 허가”, “축산물 가공업 허가”, “식육포장처리업 허가”, “축산물 보관업 허가”는 수도권보다는 주로 지방에 많이 분포된 산업군과 연관된다. 따라서 현실적합성의 측면에서도 수도권보다는 지방에서 더 많은 선호도가 조사되었을 가능성이 있다.

<표 8> 원칙허용 인허가제도의 현실적합성 여부(지역별)

	사례수	매우 그렇다	그런편	보통	그렇지 않은편	전혀 그렇지 않다	무응답	『그렇다』	『보통』	『그렇지 않다』
전 체	75	6.7	49.3	38.7	4.0	0.0	1.3	56.0	38.7	4.0
지역	서울	8	0.0	25.0	75.0	0.0	0.0	25.0	75.0	0.0
	인천/경기	12	16.7	16.7	50.0	16.7	0.0	33.3	50.0	16.7
	대전/세종/충청	12	0.0	58.3	33.3	0.0	0.0	58.3	33.3	0.0
	광주/전라	11	9.1	63.6	27.3	0.0	0.0	72.7	27.3	0.0
	부산/울산/경남	13	0.0	46.2	46.2	7.7	0.0	46.2	46.2	7.7
	대구/경북	9	22.2	66.7	11.1	0.0	0.0	88.9	11.1	0.0
	강원/제주	10	0.0	70.0	30.0	0.0	0.0	70.0	30.0	0.0

원칙허용 인허가제도의 현실적합성 여부에 대하여 부정적 의견을 피력한 경우(N=19)에도 해당 공무원이 제시한 그 원인을 보면, ‘제한내용의 변화가 없다’(N=10), ‘관련법령의 개선이 필요하다’(N=2)는 순서로 많았다. 그 밖에도 ‘기존 허가업소에 대한 대응책이 미흡하다’, ‘도축업은 혐오시설이기 때문에 주위여건 등을 고려해야 하므로 원칙허용 인허가제도에서 제외되어야 한다’, ‘법령 개정시 실무자의 의견을 반영했어야 한다’는 의견이 각각 1명이 있었는데, 비록 표본수는 적지만, 향후 입법개선시 참고할 만한 비판적 논의이기에 유의미할 것으로 판단된다.

<표 9> 원칙허용 인허가 법령이 현실에 맞게 정비되지 못한 이유

전체응답자 19명	
제한내용의 변화가 없다	10명
관련법령의 개선이 필요하다	2명
잘 모르겠다	2명
인허가와 관련된 책임 인식이 부족한 것 같다	1명
민원 발생건수는 전과 동일하다	1명
기존 허가업소에 대한 대응책이 미흡하다	1명
도축업은 혐오시설이기 때문에 주위여건 등을 고려해야 하므로 원칙허용인허가제도에서 제외되어야한다	1명
법령 개정시 실무자의 의견을 반영했어야한다	1명

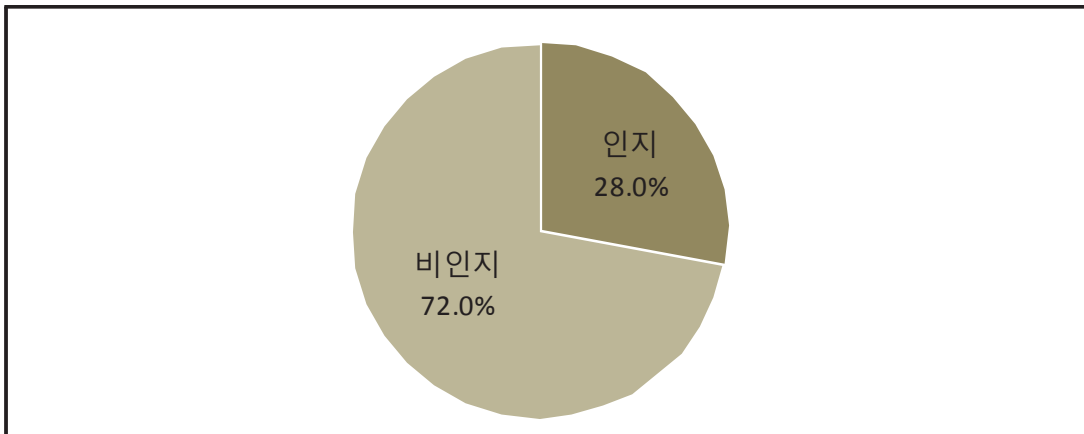
제 3 장 효과성 평가

제 1 절 원칙허용 인허가제도에 대한 인지도 평가

1. 담당업무와 원칙허용 인허가제도 인지여부

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=75)을 대상으로 현재 담당업무가 원칙허용 인허가제도에 해당되는지에 대해 알고 있는지를 질문한 결과, ‘알고 있다’고 응답한 공무원이 28.0%였으며, ‘잘 몰랐다’는 응답은 72.0%로 나타나, 담당 집행공무원의 인지도가 상대적으로 낮았다.

<그림 3> 담당업무의 원칙허용 인허가제도 인지도



전체응답자 75명		
알고 있었다	21명	28.0%
잘 몰랐다	54명	72.0%

담당업무의 원칙허용 인허가제도에 해당 여부에 대하여 인지도 보다는 비인지도가 높게 나타나고 있는 현상은 전국 지방자치단체의 담

당공무원에게서 골고루 나타났다.

우선 지역별 비인지 동향을 살펴보면, 광주/전라 지역(100%), 인천/경기 지역(83.3%), 부산/출산/경남 지역(76.9%), 서울 지역(62.5%) 등이 가장 높은 비인지도율을 기록했다. 반면, 대구/경북 지역은 인지도(43.4%)와 비인지도(55.6%)의 격차가 11.2%로 가장 낮은 격차를 보이고 있는 것으로 나타났다.

다음으로 담당 공무원의 직렬별 인지여부를 보면, 행정직의 경우 인지도(66.7%)가 비인지도(33.3%)보다 높았다. 하지만 기술직(73.1%) 및 기타 직렬(82.4%)에서는 비인지도율이 훨씬 더 높았다.

직급별로는 9급 이하의 공무원부터 6급 이상의 공무원에 이르기까지 담당업무의 원칙허용 인허가제도 해당여부에 대한 비인지도율이 높게 나타났으며, 이러한 경향은 업무의 담당기간이 1년 미만인 경우부터 6년 이상인 경우에 까지 유사하게 나타났다.

<표 10> 담당업무의 원칙허용 인허가제도 해당 인지(종합)

		사례수	인 지	비인지
전 체		75	28.0	72.0
지역	서울	8	37.5	62.5
	인천/경기	12	16.7	83.3
	대전/세종/ 충청	12	41.7	58.3
	광주/전라	11	0.0	100.0
	부산/울산/ 경남	13	23.1	76.9
	대구/경북	9	44.4	55.6
	강원/제주	10	40.0	60.0
직렬	행정직	6	66.7	33.3
	기술직	52	26.9	73.1
	기타	17	17.6	82.4

		사례수	인 지	비인지
직급	9급이하	7	14.3	85.7
	8급	10	30.0	70.0
	7급	37	24.3	75.7
	6급이상	18	44.4	55.6
	무응답	3	0.0	100.0
담당 기간	1년미만	22	31.8	68.2
	1년이상 ~3년미만	25	28.0	72.0
	3년이상 ~6년미만	11	18.2	81.8
	6년이상	17	29.4	70.6

2. 원칙허용 인허가제도에 대한 긍정적 인식도

원칙허용 인허가제도에 대한 긍정적·부정적 인식을 하고 있는 집행공무원 중 그 원인과 이유에 대한 답을 한 사례는 총 69명에 해당하며, 이 중 53명은 긍정적으로, 14명은 부정적으로 답하였다. 먼저 집행공무원은 원칙허용 인허가제도가 긍정적인 이유로 ‘민원인의 인허가 업무가 용이해졌다’(N=15)는 것을 가장 많이 제시하였다. 다음으로는 ‘업무처리가 원활해졌다’(N=10), “사후관리가 전제된 최소한의 규제이다”(N=8), ‘공무원의 재량권 축소’(N=7), ‘경제활성화에 도움’(N=6)을 원칙허용 인허가제도가 긍정적인 이유로 제시되었다.

<표 11> 원칙허용 인허가제도의 긍정적 이유

전체응답자 53명	
민원인의 인허가업무가 용이하다	15명
업무처리가 원활해진다	10명

제3장 효과성 평가

최소한의규제가 필요하다. 사후관리도 필요하다	8명
공무원 재량권 축소로 법적 시비를 차단한다	7명
경제 활성화에 도움이 된다	6명
규제가 많을수록 민원업무 처리시 민원인의 불만과 처리일수가 길어질 수 있다	3명
인허가와 관련된 부정적인 인식을 지울 수 있다	2명
해당 법을 명확하게 정비하는 것이 중요하다	2명

반면, 원칙허용 인허가제도에 대하여 부정적 인식을 가지고 있는 집행공무원은 가장 큰 이유로 ‘국민의 건강을 책임지는 업체는 엄격하게 규제되어야 하기 때문’(N=4), ‘관련법과의 저촉’(N=3), ‘제도의 악의적 활용우려’(N=2)을 들고 있었다.

<표 12> 원칙허용 인허가제도의 부정적 이유

전체응답자 14명	
국민의 건강을 책임지는 업체는 더욱 엄격하게 규제되어야 한다	4명
다른 관련법에 저촉이 되는지 확인 후에 허용해야 한다	3명
제도의 악의적 활용이 우려된다	2명
민간에서 생겨나는 영업형태를 법이 따라가지 못한다	1명
변경된 사항이 큰 차이가 없다고 생각한다	1명
기존 허가업소에 대한 구체적 대응 미흡하다	1명
허가조건에 대한 구체적인 명시가 불가능할 것이다	1명
사후관리에 대한 대응책이 미비하다	1명

제 2 절 사전 - 사후 평가

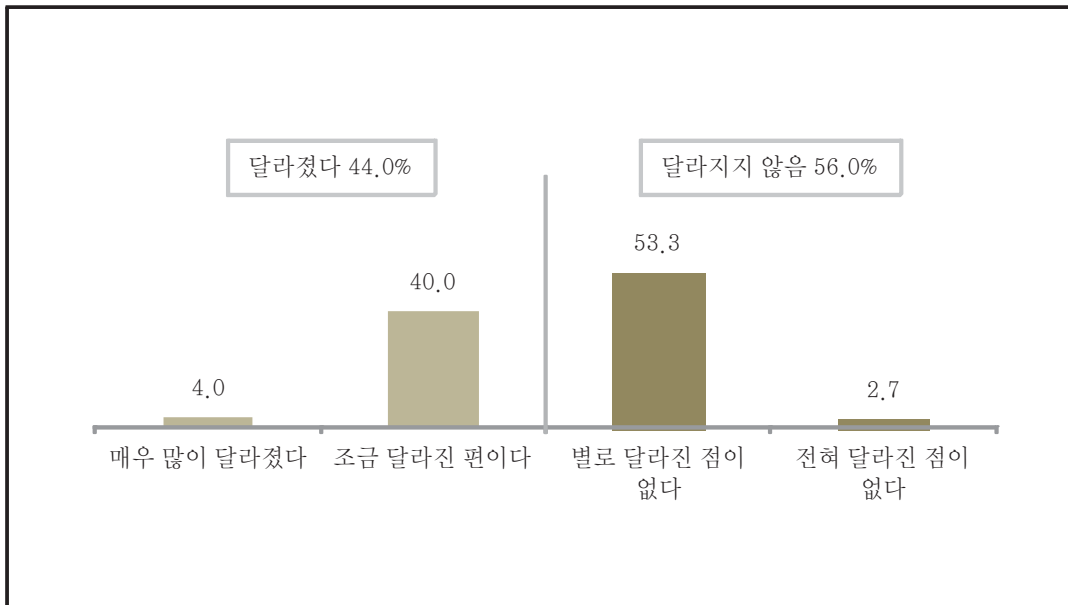
1. 개정이전 대비 실무상 달라진 점

(1) 실무상 차이점 여부

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=75)을 대상으로 개정이전 대비 실무상 달라진 점에 대해 질문한 결과, ‘달라졌다’ 44.0%(매우 달라졌다 4.0% + 조금 달라졌다 40.0%), ‘달라지지 않았다’ 56.0%(전혀 달라진 점 없다 2.7% + 별로 달라진 점 없다 53.3%)등으로 응답되었다.

따라서 집행공무원은 원칙허용 인허가 제도 도입 전과 도입 후 실무상 큰 차이를 보이고 있지 않다는 의견이 많았다.

<그림 4> 제도도입에 따른 집행실무의 변화여부



제 3 장 효과성 평가

전체응답자 75명			
매우 많이 달라졌다	3명	4.0%	↕ 44.0%
조금 달라진 편이다	30명	40.0%	
별로 달라진 점이 없다	40명	53.3%	↕ 56.0%
전혀 달라진 점이 없다	2명	2.7%	

원칙허용 인허가제도의 사전-사후비교 결과를 좀 더 세분화해서 보면, 우선 지역별로는 서울, 인천/경기, 대전/세종/충청, 부산/울산/경남지역은 원칙허용 인허가제도의 도입 전과 도입 후 달라진 게 없다는 의견이 많았다. 반면, 광주/전라 지역은 도입 후 달라졌다는 의견이 더 많았고, 강원/제주 지역은 도입 전과 도입 후 달라졌다는 의견과 달라지지 않았다는 의견이 동일했다.

집행공무원의 직렬별로도 행정직과 기술직에서는 달라지지 않았다는 의견이 우세하였지만, 기타 직렬에서는 달라졌다는 의견이 더 많았다.

<표 13> 개정이전 대비 집행실무상 차이여부(총괄)

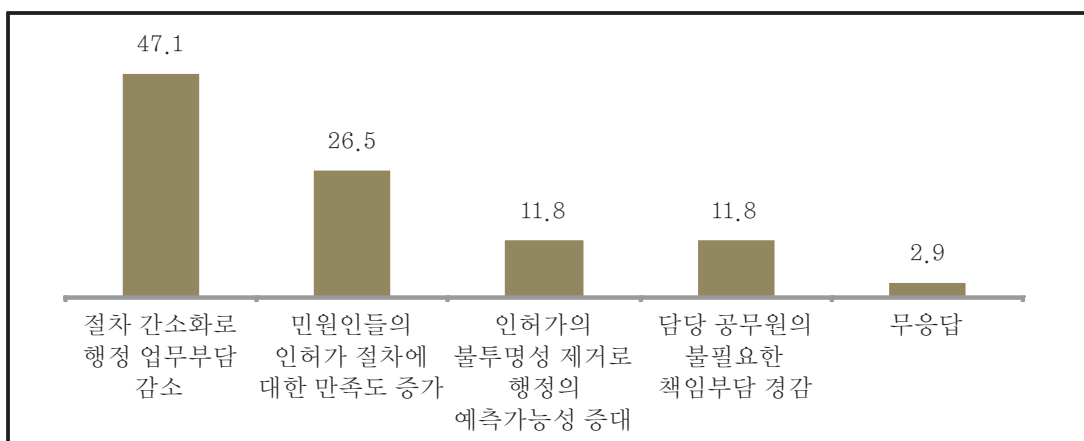
		사례수	매우 많이 달라졌다	조금 달라진 편이다	별로 달라진 점이 없다	전혀 달라진 점이 없다	『달라짐』	『달라지지 않음』
전 체		75	4.0	40.0	53.3	2.7	44.0	56.0
지역	서울	8	0.0	37.5	62.5	0.0	37.5	62.5
	인천/경기	12	16.7	16.7	58.3	8.3	33.3	66.7
	대전/세종/충청	12	0.0	25.0	75.0	0.0	25.0	75.0
	광주/전라	11	0.0	54.5	36.4	9.1	54.5	45.5
	부산/울산/경남	13	0.0	38.5	61.5	0.0	38.5	61.5
	대구/경북	9	11.1	66.7	22.2	0.0	77.8	22.2
	강원/제주	10	0.0	50.0	50.0	0.0	50.0	50.0

		사례수	매우 많이 달라졌다	조금 달라진 편이다	별로 달라진 점이 없다	전혀 달라진 점이 없다	『달라짐』	『달라지지 않음』
직렬	행정직	6	16.7	33.3	50.0	0.0	50.0	50.0
	기술직	52	1.9	38.5	57.7	1.9	40.4	59.6
	기타	17	5.9	47.1	41.2	5.9	52.9	47.1
직급	9급이하	7	0.0	14.3	71.4	14.3	14.3	85.7
	8급	10	0.0	60.0	40.0	0.0	60.0	40.0
	7급	37	5.4	43.2	51.4	0.0	48.6	51.4
	6급이상	18	5.6	33.3	61.1	0.0	38.9	61.1
	무응답	3	0.0	33.3	33.3	33.3	33.3	66.7

(2) 원칙허용 인허가제도 도입 후 실무상 달라진 원인

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=34)을 대상으로 개정이전 대비 실무상 달라진 이유에 대해 질문한 결과, ‘절차 간소화로 행정 업무부담 감소’47.1%, ‘민원인들의 인허가 절차에 대한 만족도 증가’ 26.5%, ‘인허가의 불투명성 제거로 행정 예측가능성 증대’, ‘담당 공무원의 불필요한 책임부담 경감’이 각 11.8%의 순으로 나타났다.

<그림 5> 제도도입에 따른 변화원인



제 3 장 효과성 평가

전체응답자 34명		
절차 간소화로 행정업무 부담감소	16명	47.1%
민원인들의 인허가 절차에 대한 만족도 증가	9명	26.5%
인허가의 불투명성 제거로 행정 예측가능성 증대	4명	11.8%
담당 공무원의 불필요한 책임부담 경감	4명	11.8%
무응답	1명	2.9%

<표 14> 개정이전 대비 집행실무상 달라진 세부이유

	사례수	절차 간소화로 행정 업무부담 감소	민원인들의 인허가 절차에 대한 만족도 증가	인허가의 불투명성 제거로 행정의 예측가능성 증대	담당 공무원의 불필요한 책임부담 경감	무응답	
전 체	34	47.1	26.5	11.8	11.8	2.9	
지역	서울	3	66.7	33.3	0.0	0.0	0.0
	인천/경기	4	50.0	25.0	25.0	0.0	0.0
	대전/세종/충청	3	0.0	33.3	33.3	33.3	0.0
	광주/전라	6	33.3	33.3	16.7	0.0	16.7
	부산/울산/경남	5	60.0	20.0	0.0	20.0	0.0
	대구/경북	7	57.1	28.6	0.0	14.3	0.0
	강원/제주	6	50.0	16.7	16.7	16.7	0.0
직렬	행정직	3	66.7	0.0	33.3	0.0	0.0
	기술직	22	40.9	36.4	4.5	13.6	4.5
	기타	9	55.6	11.1	22.2	11.1	0.0
직급	9급이하	1	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	8급	6	66.7	16.7	16.7	0.0	0.0
	7급	19	36.8	26.3	15.8	15.8	5.3
	6급이상	7	42.9	42.9	0.0	14.3	0.0
	무응답	1	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0

(3) 원칙허용 인허가제도 도입 이후 실무상 달라지지 않은 원인

원칙허용 인허가제도 도입 후 도입 전과 비교하여 실무상 달라진 점이 없다고 대답한 응답자(N=37)들은 그 원인으로 ‘기존 인허가절차와 큰 차이점이 없다’(N=15)는 이유를 가장 많이 들었다. 다음으로 ‘홍보부족’(N=5)도 원칙허용 인허가제도의 차별성을 부각시키지 못하는 원인으로 지적하고 있었다.

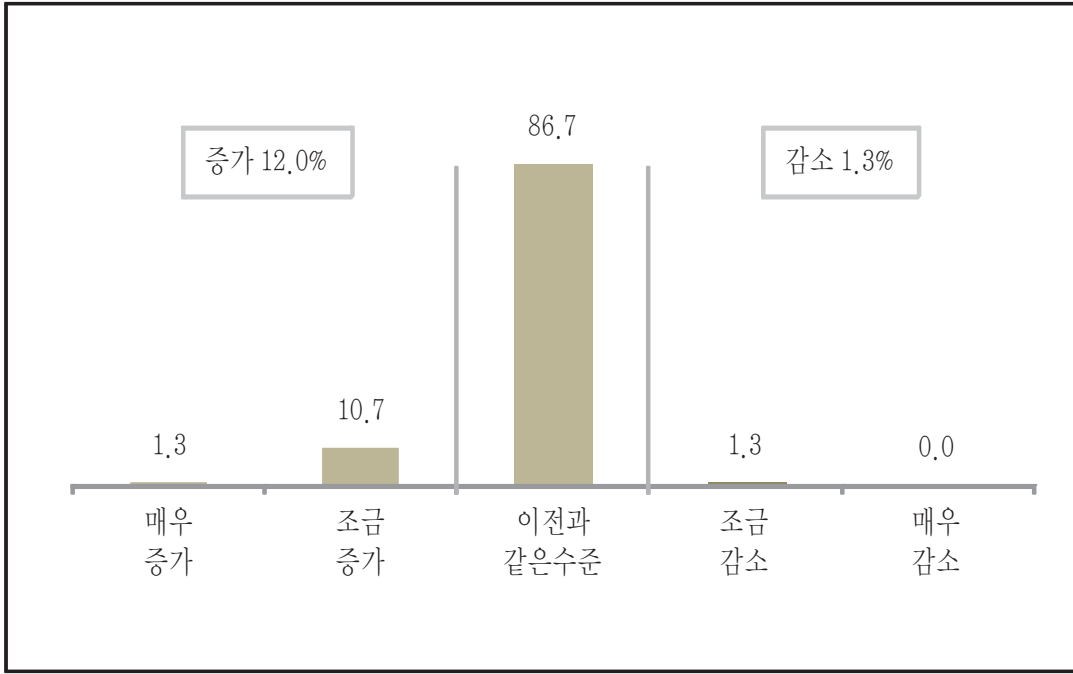
<표 15> 원칙허용 인허가제도 도입 후 달라진 점이 없는 이유

전체응답자 37명	
기존의 인허가절차와 큰 차이점이 없다	15명
홍보가 부족하기 때문에	5명
인허가 규정이 다른 법령에 비해 만족스럽다	1명
축산물관련 업종에는 특별히 불필요한 규제가 없다	1명
달라질 수 없는 분야이기 때문에	1명
업무환경 및 제도의 개선으로 인허가의 속도를 더 낼 필요가 있다	1명
민원사례가 별로 없거나 담당업무를 맡은 기간이 짧아 응답불가	13명

2. 제도 개편이후 인허가 신청건수 증감 여부**(1) 인허가 신청건수 변화여부**

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=75)을 대상으로 인허가 신청건수의 변화에 대해 질문한 결과, ‘증가했다’ 12.0%(매우 증가했다 1.3% + 조금 증가한 편이다 10.7%), ‘이전과 같은 수준이다’ 86.7%, ‘감소했다’ 1.3%(매우 감소했다 0.0% + 조금 감소한 편이다 1.3%)등으로 나타났다.

<그림 6> 제도도입 후 인허가신청 건수 변화



전체응답자 75명			
매우 증가했다	1명	1.3%	┌ 12.0%
조금 증가한 편이다	8명	10.7%	
이전과 같은 수준이다	65명	86.7%	
조금 감소한 편이다	1명	1.3%	└ 1.3%
매우 감소했다	0명	0.0%	

이러한 결과는 지역별로 큰 편차없이 나타나고 있다. 즉, 원칙허용 인허가제도가 도입된 이후에도 인허가신청건수의 크게 증가되지 않은 것은 전국적 현상이라고 할 수 있다.

<표 16> 인허가신청건수 변화(지역별)

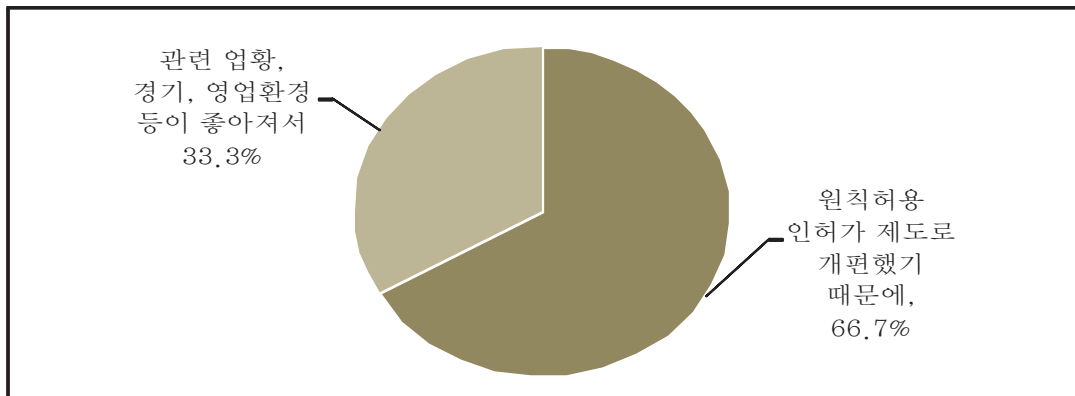
	사례수	매우 증가	조금 증가	이전과 같은 수준	조금 감소	매우 감소	『증가』	『보통』	『감소』	
전 체	75	1.3	10.7	86.7	1.3	0.0	12.0	86.7	1.3	
지역	서울	8	0.0	25.0	75.0	0.0	0.0	25.0	75.0	0.0
	인천/경기	12	8.3	8.3	83.3	0.0	0.0	16.7	83.3	0.0
	대전/세종/충청	12	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
	광주/전라	11	0.0	9.1	90.9	0.0	0.0	9.1	90.9	0.0
	부산/울산/경남	13	0.0	7.7	92.3	0.0	0.0	7.7	92.3	0.0
	대구/경북	9	0.0	33.3	66.7	0.0	0.0	33.3	66.7	0.0
	강원/제주	10	0.0	0.0	90.0	10.0	0.0	0.0	90.0	10.0

(2) 인허가 신청건수의 증감원인

① 증가이유

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=9)을 대상으로 인허가 신청건수가 증가한 주된 원인에 대해 질문한 결과, ‘원칙허용 인허가제도로 개편했기 때문에’66.7%, ‘관련 업황, 경기, 영업환경 등이 좋아져서’ 33.3%등으로 나타났다.

<그림 7> 인허가신청 건수의 증가이유



전체응답자 9명		
원칙허용 인허가 제도로 개편했기 때문에	6명	66.7%
관련 업황, 경기, 영업환경 등이 좋아져서	3명	33.3%

지역별로는 원칙허용 인허가제도 도입 후 인허가 신청건수가 증가한 이유에 대하여 유의미한 편차를 보이고 있다. 서울, 인천/경기 지역은 인허가 신청건수의 증가원인으로 ‘원칙허용 인허가 제도로 개편했기 때문에’ 50.0%, ‘관련 업황, 경기, 영업환경 등이 좋아져서’ 50.0%가 대등하게 나타났다. 하지만, 이들 지역을 제외한 나머지 지역은 원칙허용 인허가제도 도입 후 인허가 신청건수가 증가한 원인을 ‘원칙허용 인허가 제도로 개편했기 때문에’라고 답변한 비율이 높았다. 구체적으로 보면, 대구/경북은 66.7%, 광주/전라 지역, 부산/울산/경남 지역은 100.0%가 이러한 의견을 제시하였다. 따라서 상대적으로 소수의 견해이긴 하지만, 원칙허용 인허가제도의 도입 후 인허가신청건수가 증가한 것은 이 제도의 도입 자체가 가져온 효과라고 볼 수 있다.

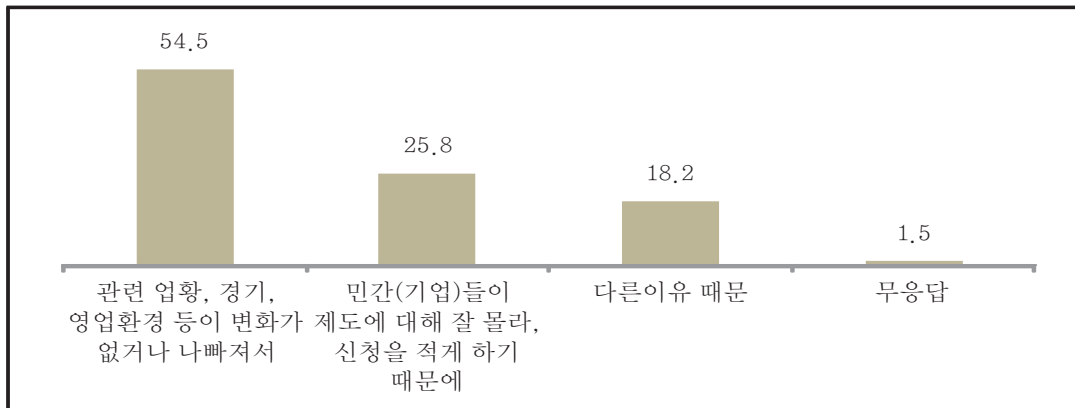
<표 17> 인허가 신청건수 증가이유(지역별)

		사례수	원칙허용 인허가 제도로 개편했기 때문에	관련 업황, 경기, 영업환경 등이 좋아져서
전 체		9	66.7	33.3
지역	서울	2	50.0	50.0
	인천/경기	2	50.0	50.0
	광주/전라	1	100.0	0.0
	부산/울산/경남	1	100.0	0.0
	대구/경북	3	66.7	33.3

② 감소이유

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=66)을 대상으로 인허가 신청건수에 변화가 없거나 감소한 이유에 대해 질문한 결과, ‘관련 업황, 경기, 영업환경 등이 변화가 없거나 나빠져서’ 54.5%, ‘민간(기업)들이 제도에 대해 잘 몰라서, 신청을 적게 하기 때문에’25.8%, ‘다른 이유 때문에’18.2%등의 순으로 응답되었다.

<그림 8> 인허가 신청건수의 감소이유



전체응답자 66명		
관련 업황, 경기, 영업환경 등이 변화가 없거나 나빠져서	36명	54.5%
민간(기업)들이 제도에 대해 잘 몰라, 신청을 적게 하기 때문에	17명	25.8%
다른 이유 때문에	12명	18.2%
무응답	1명	1.5%

위의 통계에서 제시하고 있다시피, 원칙허용 인허가제도의 도입 후에도 인허가 신청건수가 증가하지 않은 이유로 제시된 ‘관련 업황, 경기, 영업환경 등이 변화가 없거나 나빠져서’라는 것은 전국적으로 고르게 분포하는 원인이 되고 있다. 다만, 인천/경기(40.0%), 광주/전라

(40.0%), 부산/울산/경남(41.7%)에서는 ‘민간(기업)들이 제도에 대해 잘 몰라, 신청을 적게 하기 때문에’ 라는 의견이 인허가 신청건수가 증가하지 아니한 이유로 제시하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

왜냐하면, 적어도 이들 지역에서는 수범자에 대한 원칙허용 인허가 제도의 홍보가 부족했을 가능성이 있기 때문이다. 따라서 향후 제도개선 및 확대를 위해서는 대 국민 홍보의 강화가 필요하다고 판단된다.

<표 18> 인허가 신청건수 감소이유(지역별)

		사례수	관련업황, 경기, 영업환경 등이 변화가 없거나 나빠져서	민간(기업)들이 제도에 대해 잘 몰라, 신청을 적게 하기 때문에	다른 이유 때문에	무응답
전 체		66	54.5	25.8	18.2	1.5
지역	서울	6	50.0	16.7	16.7	16.7
	인천/경기	10	50.0	40.0	10.0	0.0
	대전/세종/충청	12	41.7	25.0	33.3	0.0
	광주/전라	10	50.0	40.0	10.0	0.0
	부산/울산/경남	12	58.3	41.7	0.0	0.0
	대구/경북	6	66.7	0.0	33.3	0.0
	강원/제주	10	70.0	0.0	30.0	0.0

(3) 분석

원칙허용 인허가제도 도입 후 수범자의 관련 업종에서의 신청건수는 아직 까지 증가(N=9) 했다는 의견보다는 감소(N=66)의 의견이 많았다. 이러한 결과는 제도도입 초기라는 측면에서의 고려를 필요로 한다. 그리고 감소의 주된 원인으로 제시되고 있는 ‘관련업황, 경기, 영업환경 등이 변화가 없거나 나빠져서’, ‘민간(기업)들이 제도에 대해 잘 몰라, 신청을 적게 하기 때문에’ 라는 의견은 원칙허용 인허가제도 자체의 문제이기 보다는 제도 외적문제 혹은 대 국민 인지도의 문제

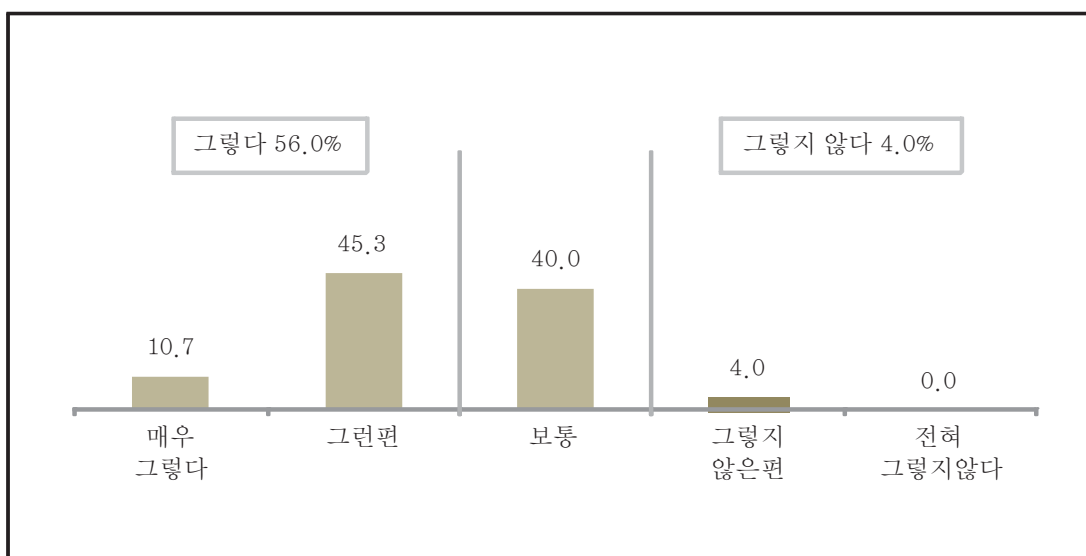
라고 할 수 있다. 이러한 문제는 결국 제도도입 초기라는 측면과 결부될 것이다.

다만, 비록 아직은 소수이지만 인허가신청건수가 증가했다는 의견에서 얻을 수 있는 시사점이 있다. 즉, 원칙허용 인허가제도 도입 후 일정정도 관련업종 당사자의 인허가 신청건수가 증가했다는 것은 원칙허용 인허가제도가 의도하고 있던 민간(기업)의 영업제한 또는 진입규제가 완화되었다는 의미이기도 하기 때문이다. 이는 다음의 통계를 통해 유의미한 해석을 할 수 있다.

① 민간(기업)의 영업활동 제한의 해소효과

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=75)을 대상으로 원칙허용 인허가제도 도입 후, 민간(기업)의 영업활동에 대한 제한이 해소되었는지 여부에 대해 질문한 결과, ‘그렇다’ 56.0%(매우 그렇다 10.7% + 그런 편이다 45.3%), ‘보통이다’ 40.0%, ‘그렇지 않다’ 4.0%(전혀 그렇지 않다 0.0% + 그렇지 않은 편이다 4.0%)등으로 나타났다.

<그림 9> 민간(기업)의 영업규제 해소효과



전체응답자 75명			
매우 그렇다	8명	10.7%	⌈ 56.0%
그런 편이다	34명	45.3%	
보통이다	30명	40.0%	
그렇지 않은 편이다	3명	4.0%	⌋ 4.0%
전혀 그렇지 않다	0명	0.0%	

하지만, 민간(기업)의 영업규제의 해소효과는 지역별 편차가 나타났다. 우선 서울의 경우 진입 및 영업규제 해소효과(62.5%)가 보통 및 그렇지 않다는 것(37.5%)에 비해 높게 나타났다. 이러한 경향은 대구/경북지역, 광주/전라지역, 강원/제주지역에서도 유사하게 나타났는데, 대구/경북지역은 진입 및 영업규제 해소효과가 있다고 답변한 비율이 77.8%이었던 것에 반해 보통 및 그렇지 않다는 의견은 22.2%에 불과하였다.

그리고 광주/전라 지역은 진입 및 영업규제 해소효과가 있다고 답변한 비율이 63.6%인 반면, 보통 및 그렇지 않다는 답변은 36.4%에 그쳤다. 마지막으로 강원/제주지역에서는 가장 큰 편차를 보였는데, 이 지역에서의 진입 및 영업규제 해소효과가 있다는 의견이 무려 80.0%에 달하였지만, 반대로 보통 및 그렇지 않다는 의견은 20.0%에 불과하였다.

반면, 대전/세종/충청 지역과 부산/울산/경남 지역은 진입 및 영업규제의 해소효과에 부정적인 견해가 우세하였다. 대전/세종/충청 지역은 진입 및 영업규제의 해소효과가 나타났다고 한 답변이 41.7%였던 반면, 보통 및 그렇지 않다는 답변은 58.3%에 달했다. 부산/울산/경남 지역은 그 편차가 더 심했는데, 진입 및 영업규제의 해소효과가 나타났다고 한 답변은 30.8%에 그친 반면, 보통 및 그렇지 않다는 답변한 비율은 69.2%에 달하여 양자 간에 38.4%의 편차가 발생하였다.

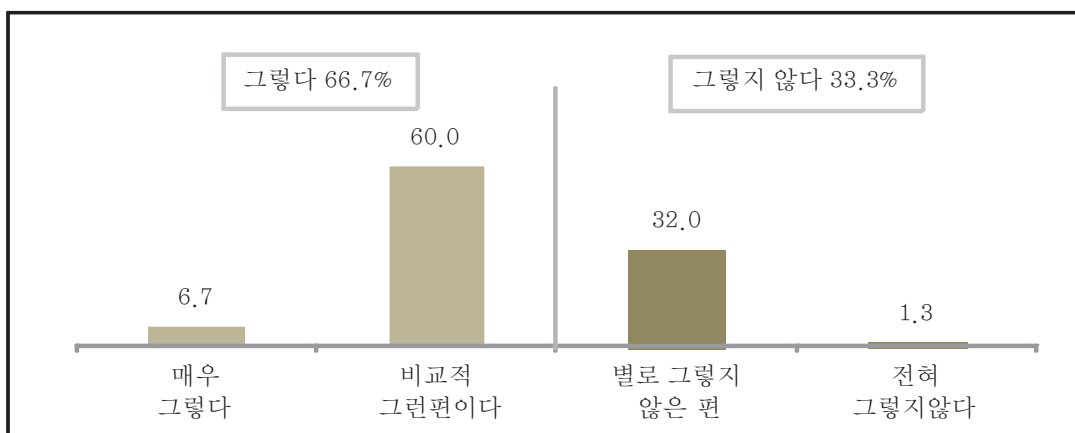
<표 19> 진입 및 영업규제 해소효과(지역별)

	사례수	매우 그렇다	그런편	보통	그렇지 않은편	전혀 그렇지	『그렇다』	『보통』	『그렇지 않다』	
전 체	75	10.7	45.3	40.0	4.0	0.0	56.0	40.0	4.0	
지역	서울	8	0.0	62.5	25.0	12.5	0.0	62.5	25.0	12.5
	인천/경기	12	25.0	25.0	41.7	8.3	0.0	50.0	41.7	8.3
	대전/세종/ 충청	12	0.0	41.7	50.0	8.3	0.0	41.7	50.0	8.3
	광주/전라	11	18.2	45.5	36.4	0.0	0.0	63.6	36.4	0.0
	부산/울산/ 경남	13	0.0	30.8	69.2	0.0	0.0	30.8	69.2	0.0
	대구/경북	9	33.3	44.4	22.2	0.0	0.0	77.8	22.2	0.0
	강원/제주	10	0.0	80.0	20.0	0.0	0.0	80.0	20.0	0.0

② 진입규제적 요소의 해소효과

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=75)을 대상으로 원칙허용 인허가제도 개정 이후, 담당분야의 기존규제에서 가지고 있었던 진입 규제적 요소가 실질적으로 해소 되었는지에 대해 질문한 결과, ‘그렇다’ 66.7%(매우 그렇다 6.7% + 비교적 그런 편이다 60.0%), ‘그렇지 않다’ 33.3%(전혀 그렇지 않다 1.3% + 별로 그렇지 않은 편이다 32.0%) 등으로 나타났다.

<그림 10> 진입규제적 요소의 해소효과



제3장 효과성 평가

전체응답자 75명			
매우 그렇다	5명	6.7%	66.7%
비교적 그런 편이다	45명	60.0%	
별로 그렇지 않은 편이다	24명	32.0%	33.3%
전혀 그렇지 않다	1명	1.3%	

아울러 원칙허용 인허가제도 도입에 따른 진입규제 해소효과는 지역별로도 상이한 편차를 보이고 있다. 조사대상 지역 중, 광주/전라 지역(81.8%), 대구/경북 지역(88.9%), 강원/제주 지역(70.0%)는 압도적으로 진입규제 해소효과가 나타난 것으로 분석되었다.

그리고 대전/세종/충청 지역은 진입규제 해소효과에 대하여 긍정적 의견(58.3%)이 부정적 의견(41.7%)보다 근소한 차이로 높았고, 서울지역은 긍정과 부정이 각각 50.0%로 동일하였다. 반면, 유일하게 부산/울산/경남 지역은 진입규제 해소효과에 대하여 부정적 의견(53.8%)이 긍정적 의견(46.2%)보다 다소 높았다.

<표 20> 진입규제적 요소의 해소효과(지역별)

		사례수	매우 그렇다	그런편	그렇지 않은편	전혀 그렇지	『그렇다』	『그렇지 않다』
전 체		75	6.7	54.7	37.3	1.3	61.3	38.7
지역	서울	8	0.0	50.0	37.5	12.5	50.0	50.0
	인천/경기	12	8.3	33.3	58.3	0.0	41.7	58.3
	대전/세종/ 충청	12	16.7	41.7	41.7	0.0	58.3	41.7
	광주/전라	11	0.0	81.8	18.2	0.0	81.8	18.2
	부산/울산/ 경남	13	0.0	46.2	53.8	0.0	46.2	53.8

		사례수	매우 그렇다	그런편	그렇지 않은편	전혀 그렇지	『그렇다』	『그렇지 않다』
	대구/경북	9	11.1	77.8	11.1	0.0	88.9	11.1
	강원/제주	10	10.0	60.0	30.0	0.0	70.0	30.0

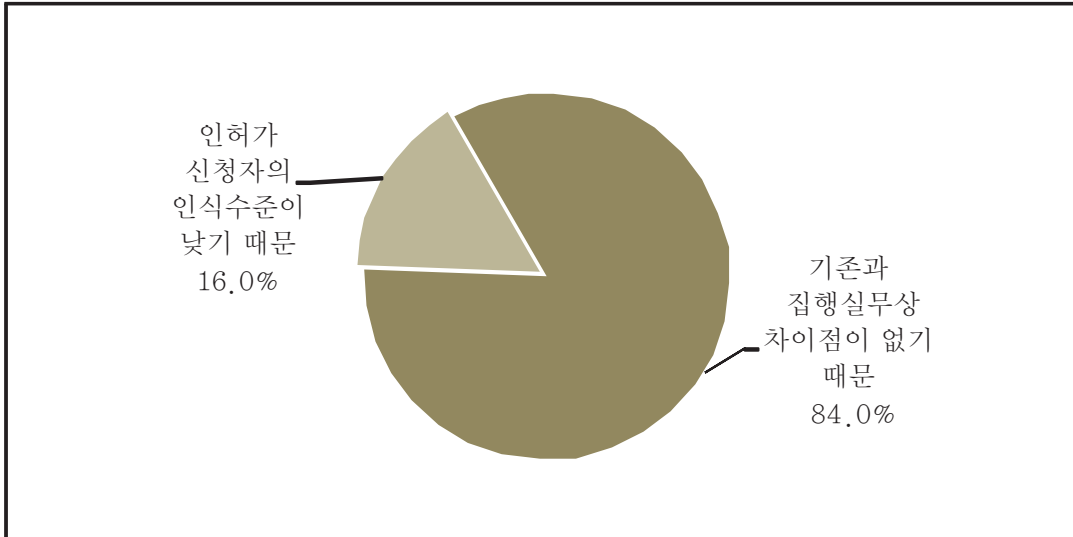
③ 기존 진입규제요소가 해소되지 않은 이유

원칙허용 인허가제도의 도입초기라는 측면, 그리고 향후 제도개선 및 확대를 고려하고 있다면, 진입규제의 해소효과에 대한 긍정적 의견 외에도 부정적 의견에 대한 심층분석이 요구된다. 왜냐하면, 이러한 과정은 향후 제도 개선과 확대에 필요한 원칙허용 인허가제도의 모니터링 경과이기 때문이다.

이를 평가하기 위해 설문에서는 원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=25)을 대상으로 원칙허용 인허가제도 개정 이후, 기존 진입규제요소가 해소되지 않은 이유에 대해 질문하였다. 그 결과, 진입규제해소가 미진한 이유가 ‘인허가 신청자의 인식수준이 낮기 때문’ 84.0%, ‘기존과 집행실무상 차이점이 없기 때문’ 16.0% 등의 순으로 나타났다.

이러한 결과는 원칙허용 인허가제도에 대한 대 국민홍보가 가장 필요하다는 것을 말해준다. 그리고 소수이지만, 기존의 법령에 근거한 평가대상 인허가제도와 개정 법령에 따른 원칙허용 인허가제도에 대한 차별성을 담당공무원에게 교육 및 홍보할 필요성도 있는 것으로 보인다. 왜냐하면, 앞서 살펴본바와 같이 원칙허용 인허가제도에 대한 담당공무원의 인식수준은 높았지만, 개정이전 대비 실무상 달라진 점에 대해서는 긍정적 의견(44.0%)보다는 부정적 의견(56.0%)이 많았고 부정적 의견에서 제시하고 있는 이유도 대부분 ‘기존 인허가절차와 큰 차이가 없다’는 점, ‘홍보가 부족하다’는 점을 들고 있는 것과 일치한다. 이러한 결과가 결국, 원칙허용 인허가제도의 진입규제 해소효과의 미진의견으로 개진되고 있는 영향도 무시할 수는 없다.

<그림 11> 진입규제 해소효과가 미진한 이유



전체응답자 25명		
기존과 집행실무상 차이점이 없기 때문	4명	16.0%
인허가 신청자의 인식수준이 낮기 때문	21명	84.0%

다만, 원칙허용 인허가제도의 진입규제 해소효과의 이유는 지역별로 편차를 보이고 있다. 조사대상 지역 중, 대구/경북지역(100.0%)은 그 원인이 ‘인허가 신청자의 인식수준이 낮기 때문’인 것으로 나타났지만, 그 밖의 서울(66.7%), 인천/경기(100.0%), 대전/세종/충청(75.0%), 광주/전라(100.0%), 부산/울산/경남(100.0%), 강원/제주(75.0%)는 ‘기존과 집행실무상 차이점이 없기 때문’인 것으로 나타났다. 따라서 원칙허용 인허가제도의 현장착근을 위해서는 해당 지역별로 나타난 차별성을 기준으로 개선방안을 구축할 필요가 있다.

<표 21> 기존 진입규제요소가 해소되지 않은 이유(지역별)

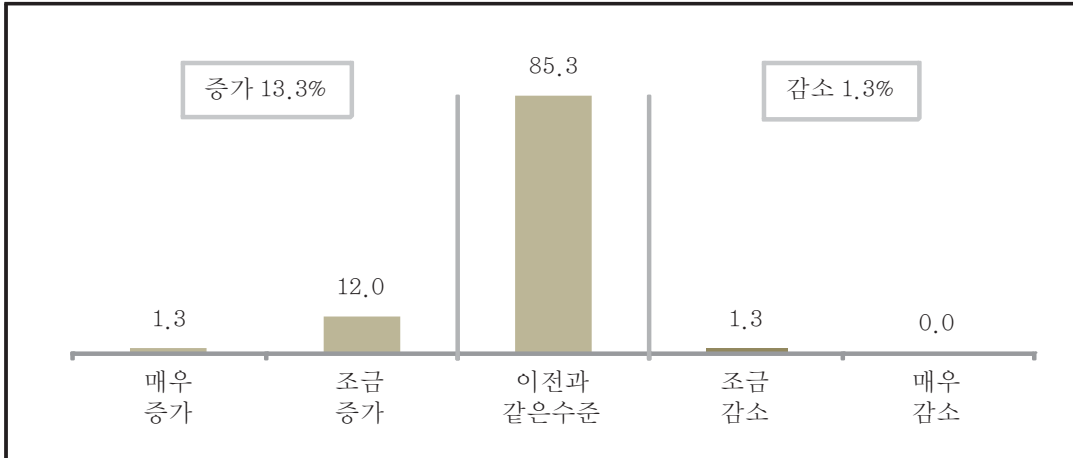
		사례수	기존과 집행실무상 차이점이 없기 때문	인허가 신청자의 인식수준이 낮기 때문
전 체		25	84.0	16.0
지역	서울	3	66.7	33.3
	인천/경기	5	100.0	0.0
	대전/세종/ 충청	4	75.0	25.0
	광주/전라	2	100.0	0.0
	부산/울산/ 경남	6	100.0	0.0
	대구/경북	1	0.0	100.0
	강원/제주	4	75.0	25.0

3. 제도 개편이후 인허가 처분건수 증감 여부

(1) 인허가 처분건수 변화 여부

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=75)를 대상으로 인허가 처분건수의 변화에 대해 질문한 결과, ‘증가했다’13.3%(매우 증가했다 1.3% + 조금 증가한 편이다 12.0%), ‘이전과 같은 수준이다’85.3%, ‘감소했다’1.3%(매우 감소했다 0.0% + 조금 감소한 편이다 1.3%)등으로 나타났다.

<그림 12> 인허가 처분건수의 변화추이



전체응답자 75명			
매우 증가했다	1명	1.3%	13.3%
조금 증가한 편이다	9명	12.0%	
이전과 같은 수준이다	64명	85.3%	
조금 감소한 편이다	1명	1.3%	1.3%
매우 감소했다	0명	0.0%	

원칙허용 인허가제도 도입 후 처분 건수의 증가여부에 대하여 지역별로도 ‘보통’이라고 답변한 공무원 비율이 가장 높았다. 다만, 눈의 띄는 것은 서울(12.5%), 인천/경기 지역(25.0%), 대구/경북 지역(33.3%), 대전/세종/충청(8.3%), 광주/전라(9.1%), 강원/제주(10.0%)의 경우에는 원칙허용 인허가제도 도입 후 처분건수가 미약하나마 증가했다는 것이다. 다만, 강원/제주의 경우에는 특이한 통계가 나왔는데, 원칙허용 인허가제도 도입 후, 처분건수가 증가했다는 의견과 감소했다는 의견이 각각 10.0%로 동일하게 나타난 점이다.

우선 강원/제주지역을 제외한 나머지 지역별 통계는 원칙허용 인허가제도 도입 후 처분건수의 증감여부에 대하여 ‘보통’이라고 답한 의

결과 연계선상에서 고찰하여야 한다. 즉, 이들 지역에서는 원칙허용 인허가제도 도입 후 해당 업무영역에서의 처분건수가 제도 시행 전과 비교하여 비슷하거나 다소간 증가했다고 볼 수 있다.

원칙허용 인허가제도의 도입·시행시기를 고려해본다면, 아직 원칙허용 인허가제도가 1년 미만의 시행경과를 가지고 있지만, 전국적 단위에서 점차적으로 제도의 효과가 나타나고 있다고 볼 수 있다. 따라서 제도의 시행이 향후 지속될 경우에는 처분건수의 증가도 이에 비례하여 증가할 것이 예상된다.

하지만, 부산/경남/울산 지역은 원칙허용 인허가제도 도입 후 처분건수가 전과 비슷하다는 의견이 100.0% 나온 점은 원칙허용 인허가제도의 현장착근에 시계열적인 차이가 있는 것으로 보인다. 이는 부산/경남/울산 지역에서의 산업구조와 해당 산업구조 속에서 원칙허용 인허가전환 대상 업종의 점유율에서 기인한 것일 수 있는바, 향후 지역별 산업구조를 기준으로 한 원칙허용 인허가제도의 효과를 평가할 필요성이 있다.

다음으로 강원/제주 지역은 원칙허용 인허가제도 도입 후 처분건수의 증가와 감소가 동일하게 나왔다. 이러한 결과는 제도 자체의 문제보다는 제도 외적 요인 또는 제도의 정착에 수반된 부수적 요소(제도 홍보 또는 수범자의 인식부족 등)에 기인하는 바가 클 것으로 예상된다. 즉, 강원/제주 지역에서는 본 평가보고서의 평가대상 원칙허용 인허가법령과 제도에 따른 해당 업종에 따라 주변 경기 또는 지역경제 등의 여건 때문에 어떤 것은 원칙허용 인허가제도의 효과가 발생하는 경우도 있고, 어떤 것은 그 반대의 효과가 나타나고 있는 것으로 보아야 할 것이다.

다음으로 이러한 결과가 제도 정착에 필요한 부수적 요소에 기인한다면, 이는 대부분 강원/제주 지역에서의 원칙허용 인허가제도의 홍보나 담당공무원에 대한 교육부족, 수범자의 원칙허용 인허가제도에 대

한 인식 부족 등에 그 원인이 있을 수 있다.

이러한 원인파악은 후술하는 “원칙허용 인허가제도 도입 후 처분건수의 감소 또는 무변동 원인”을 파악하는 설문결과에서 보다 더 분명해 질 것이다.

<표 22> 인허가 처분건수 변화(지역별)

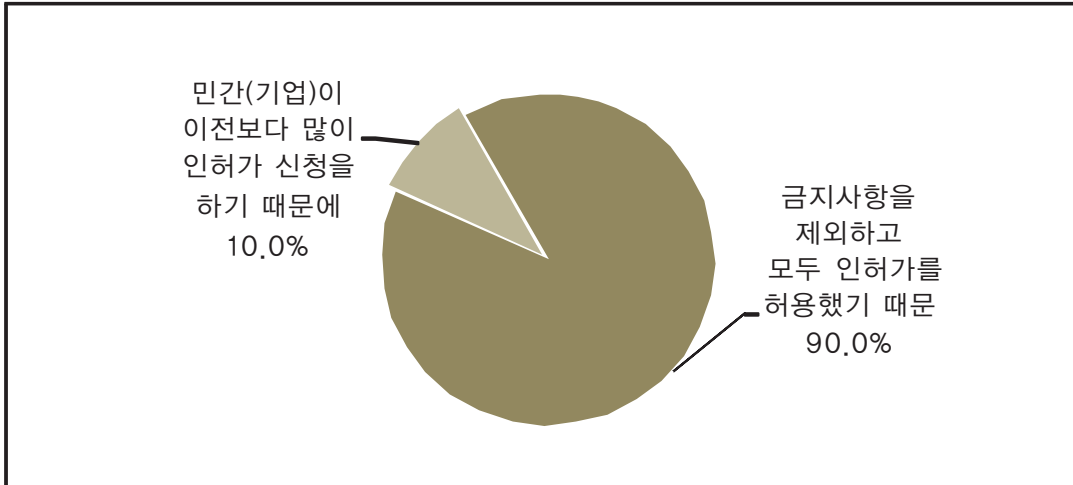
		사례수	매우 증가	조금 증가	이전과 같은 수준	조금 감소	매우 감소	『증가』	『보통』	『감소』
전 체		75	1.3	12.0	85.3	1.3	0.0	13.3	85.3	1.3
지역	서울	8	0.0	12.5	87.5	0.0	0.0	12.5	87.5	0.0
	인천/경기	12	8.3	16.7	75.0	0.0	0.0	25.0	75.0	0.0
	대전/세종/충청	12	0.0	8.3	91.7	0.0	0.0	8.3	91.7	0.0
	광주/전라	11	0.0	9.1	90.9	0.0	0.0	9.1	90.9	0.0
	부산/울산/경남	13	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
	대구/경북	9	0.0	33.3	66.7	0.0	0.0	33.3	66.7	0.0
	강원/제주	10	0.0	10.0	80.0	10.0	0.0	10.0	80.0	10.0

(2) 처분건수의 변화요인

① 인허가 처분건수 증가이유

인허가 처분건수가 증가했다는 원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=10)을 대상으로 인허가 처분건수가 증가한 주된 원인에 대해 질문한 결과, 10명 중 9명(90.0%)이 ‘금지사항을 제외하고 모두 인허가를 허용했기 때문에’라고 응답 했으며, 10명 중 1명(10.0%)이 ‘민간(기업)이 이전보다 많이 인허가 신청을 하기 때문에’라고 응답했다.

<그림 13> 원칙허용 인허가제도 도입 후 처분건수 증가이유



전체응답자 10명		
금지사항을 제외하고 모두 인허가를 허용했기 때문에	9명	90.0%
민간(기업)이 이전보다 많이 인허가신청을 하기 때문에	1명	10.0%

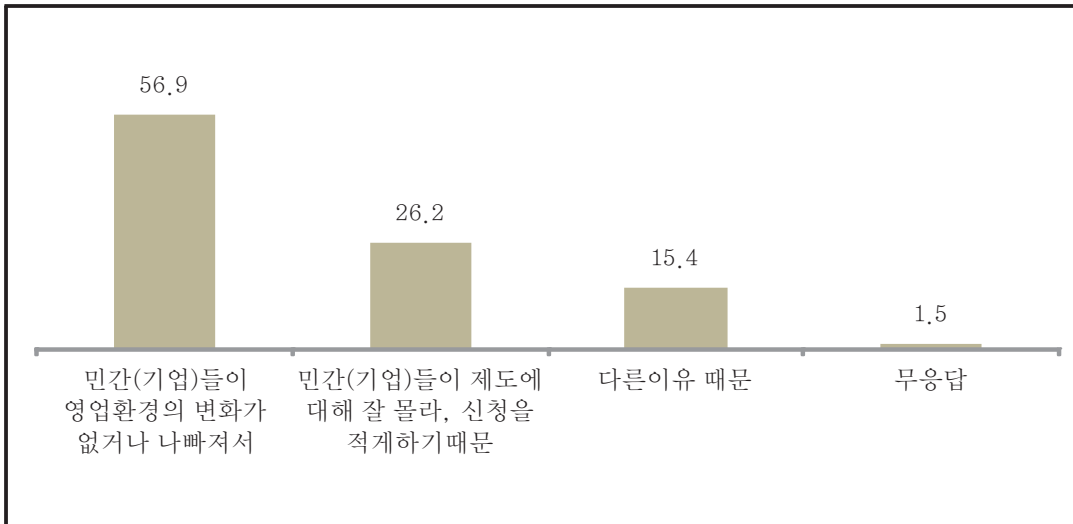
<표 23> 인허가 처분건수 증가이유(지역별)

		사례수	금지사항을 제외하고 모두 인허가를 허용했기 때문에	민간(기업)이 이전보다 많이 인허가신청을 하기 때문에
전 체		10	90.0	10.0
지역	서울	1	100.0	0.0
	인천/경기	3	100.0	0.0
	대전/세종/충청	1	100.0	0.0
	광주/전라	1	100.0	0.0
	대구/경북	3	66.7	33.3
	강원/제주	1	100.0	0.0

② 인허가 처분건수 감소이유

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=65)을 대상으로 인허가 처분건수에 변화가 없거나 감소한 이유에 대해 질문한 결과, ‘민간(기업)들이 영업환경의 변화가 없거나 나빠져서’56.9%, ‘민간(기업)들이 제도에 대해 잘 몰라서 신청을 적게 하기 때문에’ 26.2%, ‘다른 이유 때문에’ 15.4%등의 순으로 나타났다.

<그림 14> 인허가처분 건수의 감소 또는 무변동 이유



전체응답자 65명		
민간(기업)들이 영업환경의 변화가 없거나 나빠져서	37명	56.9%
민간(기업)들이 제도에 대해 잘 몰라서, 신청을 적게 하기 때문에	17명	26.2%
다른 이유 때문에	10명	15.4%
무응답	1명	1.5%

<표 24> 인허가 처분건수 감소이유(지역별)

		사례수	민간(기업)들이 영업환경의 변화가 없거나 나빠져서	민간(기업)들이 제도에 대해 잘 몰라서, 신청을 적게 하기 때문에	다른 이유 때문	무응답
전 체		65	56.9	26.2	15.4	1.5
지역	서울	7	57.1	14.3	14.3	14.3
	인천/경기	9	44.4	55.6	0.0	0.0
	대전/세종/ 충청	11	45.5	18.2	36.4	0.0
	광주/전라	10	60.0	30.0	10.0	0.0
	부산/울산/ 경남	13	53.8	46.2	0.0	0.0
	대구/경북	6	66.7	0.0	33.3	0.0
	강원/제주	9	77.8	0.0	22.2	0.0

(3) 분석

위 인허가처분 건수의 증감추이를 보면, 설문조사대상 공무원(N=75) 중, 인허가 처분수가 증가했다는 의견을 제시한 공무원(N=10)에 비하여 감소했거나 제도시행 이전과 동일한 수준으로 답한 공무원(N=65)의 수가 압도적으로 많았다. 이는 원칙허용 인허가제도의 시행이전과 이후의 관련 업계의 동향에는 별다른 변화가 없었음을 의미한다. 이러한 이유는 처분건수의 증가가 없었다고 답한 집행공무원들의 56.9%가 답한바와 같이 만성적인 경기침체에 따른 관련 업계의 영업활동의 둔화가 가장 큰 원인이 되고 있는 것으로 보인다.

다만, 소수이긴 하지만, 처분건수의 증가에 답한 공무원이 제시한 증가원인에서 유의미한 통계를 찾을 수 있다. 즉, 원칙허용 인허가제도가 의도하고 있는 바와 같이 금지되고 있는 사항을 제외하고는 모두 인허가처분을 하였기 때문에 처분건수가 증가하였다는 점이다. 이

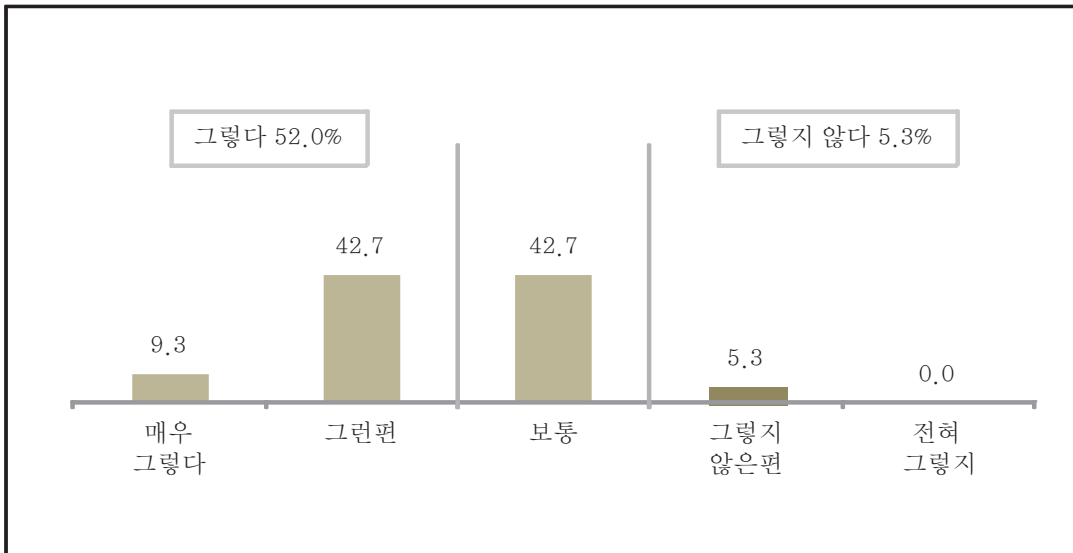
는 원칙허용 인허가제도가 의도하고 있는 재량행위의 축소 또는 관련 인허가의 기속행위화의 효과가 일부 나타났다고 할 수 있다. 이는 위 <표 24>에서 대구/경북지역을 제외한 대부분의 지역에 소속된 집행공무원이 100%가 이런 응답을 하였다는 점에서 고무적이라고 할 수 있다.

4. 규제완화 효과

(1) 규제완화 효과의 발생여부

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=75)을 대상으로 원칙허용 인허가제도 도입이후 전반적으로 규제가 완화되었는지 여부에 대해 질문한 결과, ‘그렇다’ 52.0%(매우 그렇다 9.3% + 그런 편이다 42.7%), ‘보통이다’ 42.7%, ‘그렇지 않다’ 5.3%(전혀 그렇지 않다 0.0% + 그렇지 않은 편이다 5.3%)등으로 나타났다.

<그림 15> 원칙허용 인허가제도의 규제완화 효과



전체응답자 75명			
매우 그렇다	7명	9.3%	52.0%
그런 편이다	32명	42.7%	
보통이다	32명	42.7%	
그렇지 않은 편이다	4명	5.3%	5.3%
전혀 그렇지 않다	0명	0.0%	

원칙허용 인허가제도의 규제완화 효과가 얼마나 나타났는지의 여부를 지역별로 보면, 의미있는 결과가 도출되고 있다. 우선 서울(62.5%), 인천/경기(50.0%), 광주/전라(72.7%), 대구/경북(88.9%) 지역은 원칙허용 인허가제도에 따른 규제완화 효과가 가장 많이 나타나고 있다. 이는 현시점에서 이들 지역들은 적어도 원칙허용 인허가제도의 현장착근이 을 가장 잘 이루어지고 있다는 것을 방증한다.

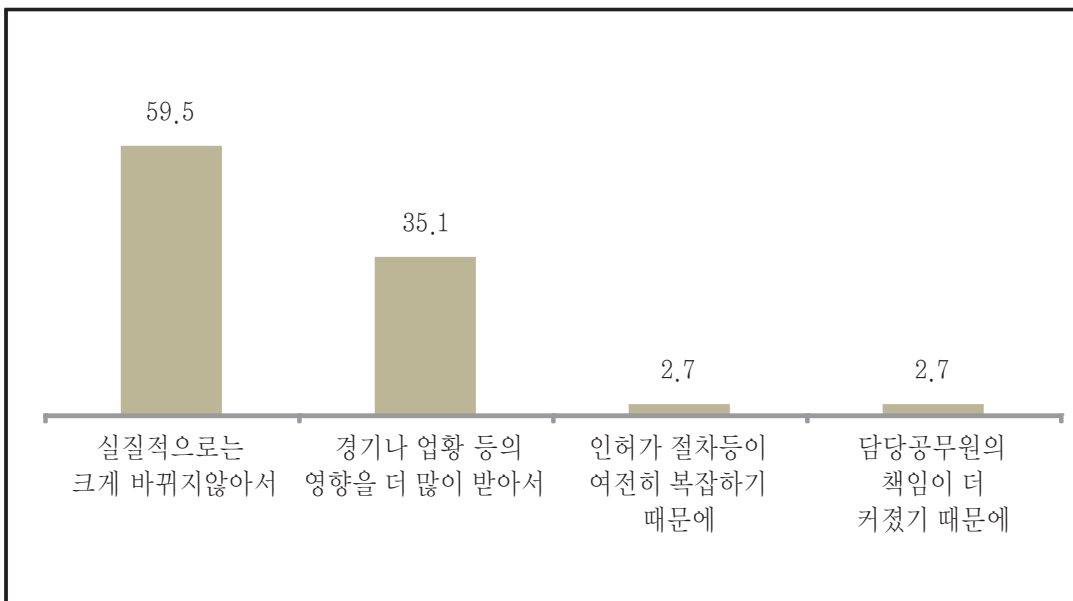
<표 25> 규제완화 효과(지역별)

		사례수	매우 그렇다	그런편	보통	그렇지 않은편	전혀 그렇지	『그렇다』	『보통』	『그렇지 않다』
전 체		75	9.3	42.7	42.7	5.3	0.0	52.0	42.7	5.3
지역	서울	8	0.0	62.5	37.5	0.0	0.0	62.5	37.5	0.0
	인천/경기	12	25.0	25.0	25.0	25.0	0.0	50.0	25.0	25.0
	대전/세종/ 충청	12	8.3	16.7	66.7	8.3	0.0	25.0	66.7	8.3
	광주/전라	11	9.1	63.6	27.3	0.0	0.0	72.7	27.3	0.0
	부산/울산/ 경남	13	0.0	30.8	69.2	0.0	0.0	30.8	69.2	0.0
	대구/경북	9	11.1	77.8	11.1	0.0	0.0	88.9	11.1	0.0
	강원/제주	10	10.0	40.0	50.0	0.0	0.0	50.0	50.0	0.0

(2) 규제완화 효과가 없는 이유

원칙허용 인허가제도가 규제완화효과가 없었다고 응답한 관련 담당 공무원(N=37)을 대상으로 원칙허용 인허가제도가 규제완화 효과를 내지 못한 이유에 대해 질문하였다. 그 결과, ‘실질적으로는 크게 바뀌지 않아서’ 59.5%, ‘경기나 업황 등의 영향을 더 많이 받아서’ 35.1%, ‘인허가 절차 등이 여전히 복잡하기 때문에’, ‘담당 공무원의 책임이 더 커졌기 때문에’ 각 2.7% 등의 순으로 나타났다.

<그림 16> 규제완화효과가 나타나지 않은 이유



전체 응답자 37명		
실질적으로는 크게 바뀌지 않아서	22명	59.5%
경기나 업황 등의 영향을 더 많이 받아서	13명	35.1%
인허가 절차 등이 여전히 복잡하기 때문에	1명	2.7%
담당 공무원의 책임이 더 커졌기 때문에	1명	2.7%

다만, 이러한 입장은 집행공무원의 소속지역, 직렬, 직급 등에 따라 달리 나타나고 있음을 유의할 필요가 있다. 먼저 서울(100%), 인천/경기(66.7%), 대전/세종/충청(55.6%), 대구/경북(100%), 강원/제주(40.0%)는 원칙허용 인허가제도가 이전의 인허제도와 실질적 차별성이 없기 때문에 규제완화 효과가 없다고 답하였다. 하지만, 부산/울산/경남(55.6%) 지역은 이 보다는 경기나 업황 등의 영향 때문에 규제완화 효과가 없었다고 답하였다.

여기에서 주목할 것이 서울과 대구/경북지역을 제외한 인천/경기(33.3%), 대전/세종/충청(44.4%), 광주/전라(33.3%), 강원/제주(20.0%)는 원칙허용 인허가제도의 규제완화 효과가 제대로 나타나지 않은 이유가 인허가제도와 실질적 차별성이 없다는 이유와 함께 지속적인 경기 침체의 영향도 많다고 답변했다는 점이다.

<표 26> 규제완화 효과의 미진이유(총괄)

	사례수	실질적으로는 크게 바뀌지 않아서	경기나 업황 등의 영향을 더 많이 받아서	인허가절차가 여전히 복잡하기 때문에	담당공무원의 책임이 더 커졌기 때문에	
전 체	37	59.5	35.1	2.7	2.7	
지역	서울	3	100.0	0.0	0.0	0.0
	인천/경기	6	66.7	33.3	0.0	0.0
	대전/세종/충청	9	55.6	44.4	0.0	0.0
	광주/전라	3	66.7	33.3	0.0	0.0
	부산/울산/경남	9	44.4	55.6	0.0	0.0
	대구/경북	2	100.0	0.0	0.0	0.0
	강원/제주	5	40.0	20.0	20.0	20.0
직렬	행정직	4	50.0	50.0	0.0	0.0
	기술직	27	55.6	37.0	3.7	3.7
	기타	6	83.3	16.7	0.0	0.0
직급	9급이하	4	25.0	75.0	0.0	0.0
	8급	3	33.3	33.3	33.3	0.0

		사례수	실질적으로는 크게 바뀌지 않아서	경기나 업황 등의 영향을 더 많이 받아서	인허가절차가 여전히 복잡하기 때문에	담당공무원의 책임이 더 커졌기 때문에
	7급	18	66.7	27.8	0.0	5.6
	6급이상	10	60.0	40.0	0.0	0.0
	무응답	2	100.0	0.0	0.0	0.0
담당 기간	1년미만	8	37.5	62.5	0.0	0.0
	1년이상 ~3년미만	11	72.7	9.1	9.1	9.1
	3년이상 ~6년미만	7	71.4	28.6	0.0	0.0
	6년이상	11	54.5	45.5	0.0	0.0

(3) 분석

원칙허용 인허가제도의 규제완화효과는 비록 ‘그렇다’고 답한 비율이 조사대상(N=75)의 52.0%를 차지하고 있지만, ‘보통이다’ 혹은 ‘그렇지 않다’고 답한 비율이 전체의 48.0%를 차지하고 있어 양자의 차이는 불과 4%의 차이만 보이고 있다.

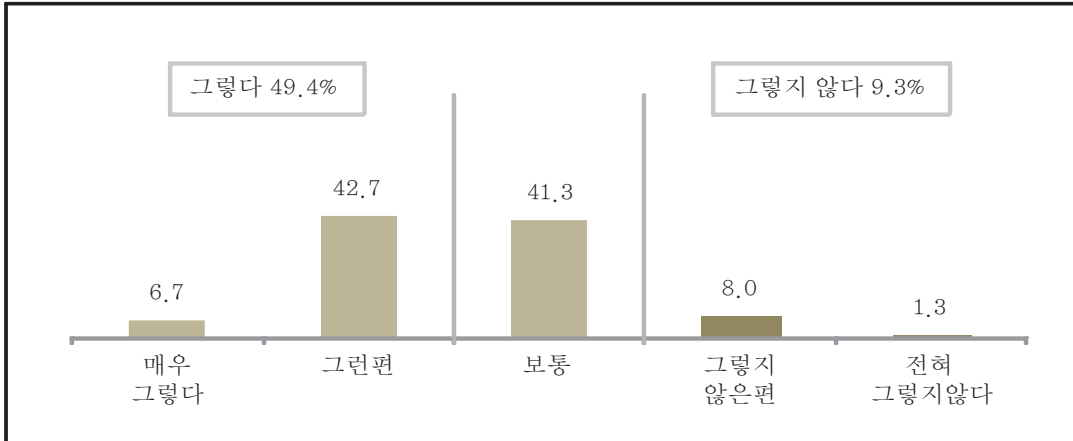
이러한 통계치는 아직까지 원칙허용 인허가제도가 크게 규제완화의 효과를 보고 있지는 못하는 실정임을 방증하는 것이라고 할 수 있다.

5. 원칙허용 인허가제도를 통한 투명성확보 효과

(1) 인허가 처분재량의 투명화 여부

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=75)을 대상으로 원칙허용 인허가제도 도입 후, 담당공무원의 인허가 재량권한이 투명해졌는지 여부에 대해 질문한 결과, ‘그렇다’ 49.4%(매우 그렇다 6.7% + 그런 편이다 42.7%), ‘보통이다’ 41.3%, ‘그렇지 않다’ 9.3%(전혀 그렇지 않다 1.3% + 그렇지 않은 편이다 8.0%)등으로 나타났다.

<그림 17> 재량행위 투명화 여부



전체응답자 75명			
매우 그렇다	5명	6.7%	┌ 49.4%
그런 편이다	32명	42.7%	
보통이다	31명	41.3%	
그렇지 않은 편이다	6명	8.0%	└ 9.3%
전혀 그렇지 않다	1명	1.3%	

재량행위 투명화에 대한 세부결과를 보면, 우선 ‘보통이다’(41.3%)라고 답한 비율이 높음을 알 수 있다. 게다가 원칙허용 인허가제도의 재량행위 투명화 기능에 부정적으로 답한 비율(9.3%)을 합치면 무려 50.6%가 되어 재량행위 투명화에 긍정적으로 답한 비율(49.4%)를 넘어선다.

<표 27> 인허가 재량권한이 이전과 차이가 없는 이유

전체응답자 28명	
원래 관련법에 따라 인허가를 하기 때문에 크게 변함이 없다	19명
공무원의 재량권이 없다	2명

인허가 규정이 다른 법령에 비해 만족스럽다	1명
상황의 변화보다 제도가 많이 앞서 있다	1명
수정 및 보완이 필요하다	1명
실질사례가 없어 적용해보지 못했다	1명
현재에도 제도가 원활하게 운영되고 있지 않다	1명
모든 변수를 법상에 명시할 수 없다	1명
잘 모르겠다	1명

이는 서울, 인천/경기, 대전/세종/충청, 부산/울산/경남 지역에서 두드러지게 나타나고 있다. 그러나 광주/전라지역은 보통 또는 부정적으로 답변한 비율(18.2%)에 비하여 긍정적으로 답한 비율(81.8%)가 압도적으로 우세하였고, 강원/제주는 긍정(50.0%)과 보통 및 부정(50.0%)이 대등하게 나타났다.

따라서 지역별로는 광주/전라지역이 재량행위 투명화의 효과가 가장 우수한 것이라고 할 수 있는데, 지역별로 이러한 편차를 보이는 것은 적어도 광주/전라 지역에서는 기존의 인허가제도에 대하여 재량처분이 많았던 반면, 원칙허용 인허가제도의 도입 이후에는 기속적 처분으로 전환하였음을 말해준다.

물론 강원과 제주는 그 비율이 대등한 것으로 보아, 집행 공무원에 따라서는 동일한 인허가 대상에 대하여 재량처분과 기속처분이 병행되었을 가능성이 있고, 그렇기 때문에 원칙허용 인허가제도의 도입 이후에도 재량행위 투명화 효과에 대한 답변이 각각 50.0%로 나타난 것으로 볼 수도 있을 것이다.⁴³⁾

43) 이러한 경향을 심층분석하기 위해서는 FGI(대면면접)을 통한 실증조사가 필요하지만, 본 연구에서는 이를 수행하지 않았기 때문에, 강원/제주지역의 현상을 보다 정확히 파악하는 것에 한계가 있음을 자인한다.

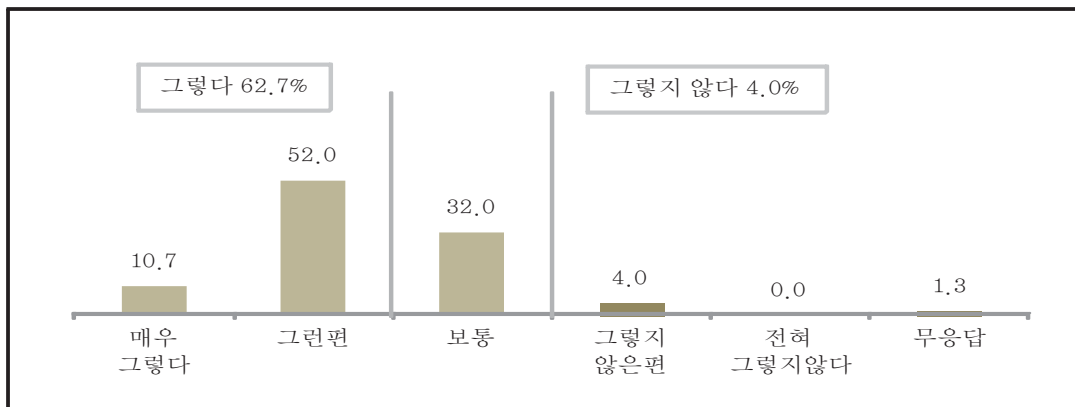
<표 28> 재량행위 투명화 여부(지역별)

	사례수	매우 그렇다	그런편	보통	그렇지 않은편	전혀 그렇지	『그렇다』	『보통』	『그렇지 않다』	
전 체	75	6.7	42.7	41.3	8.0	1.3	49.4	41.3	9.3	
지역	서울	8	0.0	37.5	25.0	25.0	12.5	37.5	25.0	37.5
	인천/경기	12	25.0	16.7	50.0	8.3	0.0	41.7	50.0	8.3
	대전/세종/ 충청	12	0.0	16.7	66.7	16.7	0.0	16.7	66.7	16.7
	광주/전라	11	0.0	81.8	18.2	0.0	0.0	81.8	18.2	0.0
	부산/울산/ 경남	13	0.0	46.2	46.2	7.7	0.0	46.2	46.2	7.7
	대구/경북	9	22.2	55.6	22.2	0.0	0.0	77.8	22.2	0.0
	강원/제주	10	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	50.0	50.0	0.0

(2) 규제법령의 투명화

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=75)을 대상으로 원칙허용 인허가제도 도입 후, 기존 관련 법문에 대한 해석이 명확하게 되어 재량의 남용소지가 줄었는지 여부에 대해 질문하였다. 그 결과, ‘그렇다’ 62.7%(매우 그렇다 10.7% + 그런 편이다 52.0%), ‘보통이다’ 32.0%, ‘그렇지 않다’ 4.0%(전혀 그렇지 않다 0.0% + 그렇지 않은 편이다 4.0%) 등으로 나타났다.

<그림 18> 법령의 투명화



제3장 효과성 평가

전체응답자 75명			
매우 그렇다	8명	10.7%	62.7%
그런 편이다	39명	52.0%	
보통이다	24명	32.0%	
그렇지 않은 편이다	3명	4.0%	4.0%
전혀 그렇지 않다	0명	0.0%	
무응답	1명	1.3%	

이 역시 지역별로 응답의견에 대한 차이가 발생하였다. 서울과 인천/경기 지역은 법령의 투명성과 관련하여 긍정의 답변과 보통 및 부정의 답변이 각각 50%로 같게 나타났다. 반면, 광주/전라 지역은 긍정의 답변이 90.9%였던 반면, 보통 및 부정적 답변은 9.1%에 그쳤고, 대구/경북 지역은 긍정의 답변이 100%에 달하였다. 대전/세종/충청 지역은 긍정적 답변이 50.0%, 보통 및 부정적 답변이 33.3%로, 강원/제주 지역은 긍정적 답변이 60.0%, 보통 및 부정적 답변이 30.0%로 나타났다. 반면, 부산/울산/경남 지역은 긍정적 답변이 46.2% 이었던 반면, 보통 및 부정적 답변은 53.9%로 나타나 근소한 차이로 원칙허용 인허가법령의 투명성이 부족하다는 의견이 제시되었다.

<표 29> 원칙허용 인허가 법령의 투명성(지역별)

		사례수	매우 그렇다	그런편	보통	그렇지 않은편	전혀 그렇지 않다	무응답	『그렇다』	『보통』	『그렇지 않다』
전 체		75	10.7	52.0	32.0	4.0	0.0	1.3	62.7	32.0	4.0
지역	서울	8	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	50.0	50.0	0.0
	인천/경기	12	16.7	33.3	50.0	0.0	0.0	0.0	50.0	50.0	0.0
	대전/세종/충청	12	8.3	41.7	33.3	8.3	0.0	8.3	50.0	33.3	8.3

	사례수	매우 그렇다	그런편	보통	그렇지 않은편	전혀 그렇지 않다	무응답	『그렇다』	『보통』	『그렇지 않다』
광주/전라	11	18.2	72.7	9.1	0.0	0.0	0.0	90.9	9.1	0.0
부산/울산/ 경남	13	0.0	46.2	46.2	7.7	0.0	0.0	46.2	46.2	7.7
대구/경북	9	22.2	77.8	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
강원/제주	10	10.0	50.0	30.0	10.0	0.0	0.0	60.0	30.0	10.0

다음으로 원칙허용 인허가 법령의 투명성에 부정적 의견을 제시한 담당 공무원(N=15)을 대상으로 그 이유와 원인을 묻는 질문을 하였다. 그 결과 담당 공무원들은 ‘기존제도와 차별화되어 있지 않다’(N=7), ‘잘 모르겠다’(N=4), ‘규제가 완화되었을 뿐, 투명해진 것은 없다’(N=2) 등의 의견이 제시되었다.

<표 30> 투명성이 이전과 차이가 없는 이유

전체응답자 15명	
기존 제도와 차이가 없다	7명
잘 모르겠다	4명
규제가 완화되었을 뿐, 투명해진 것은 아니다	2명
조금 더 명확하게 할 필요가 있다	2명

(3) 분석

원칙허용 인허가제도의 도입 이후에도 이전과 비교하여 재량행위 투명화의 효과는 가시적이지 못하다는 결과가 도출되었다. 그 이유는 관련 처분에 있어 재량권한이 원칙허용 인허가제도 도입이전과 차이가 없다고 답한 공무원(N=28)이 답한 그 이유에서 찾을 수 있다. 공무원들이 가장 많이 제시한 이유는 ‘관련법에 따라 인허가를 하기 때문

에 이전과 큰 변화가 없다'(N=19)고 답한 것이 가장 많았고, 다음으로 '공무원의 재량이 없다'(N=2)고 답한 것이 그 뒤를 이었다.

이러한 원인은 이렇게 정리해 볼 수 있다. 원칙허용 인허가제도가 도입기 이전부터 관련 인허가제도는 비록 해당 법령상에 재량행위로 규정하고 있었지만, 집행공무원들은 이를 기속행위처럼 운용하였다는 것을 말해준다.

하지만, 규제법령의 투명화에 대한 부분에서는 조사대상 공무원(N=75) 중 62.7%가 긍정적으로 답변하였고, 또한 32.0%는 보통, 즉 전과 달라지지 않았다는 의견을 제시하였다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 비록 원칙허용 인허가 법령에서 규정하고 있는 처분의 재량 축소효과는 제대로 나타나고 있지 못하지만, 그 처분의 근거가 되고 있는 해당 법령만큼은 투명화가 되었다는 것이다.

원칙허용 인허가제도의 시행시기를 고려해 본다면, 이러한 결과는 현장착근에 전제가 되는 담당 공무원의 원칙허용 인허가제도에 대한 인식과 관련된다고 볼 수 있다. 즉, 법령의 투명화는 재량처분의 투명화와 직접 관련되며, 해당법령이 의도하고 있는 원칙허용 인허가제도의 재량축소를 업무에도 반영하여야 할 의무에 대한 인식제고가 필요한 부분이다.

6. 고용창출 효과

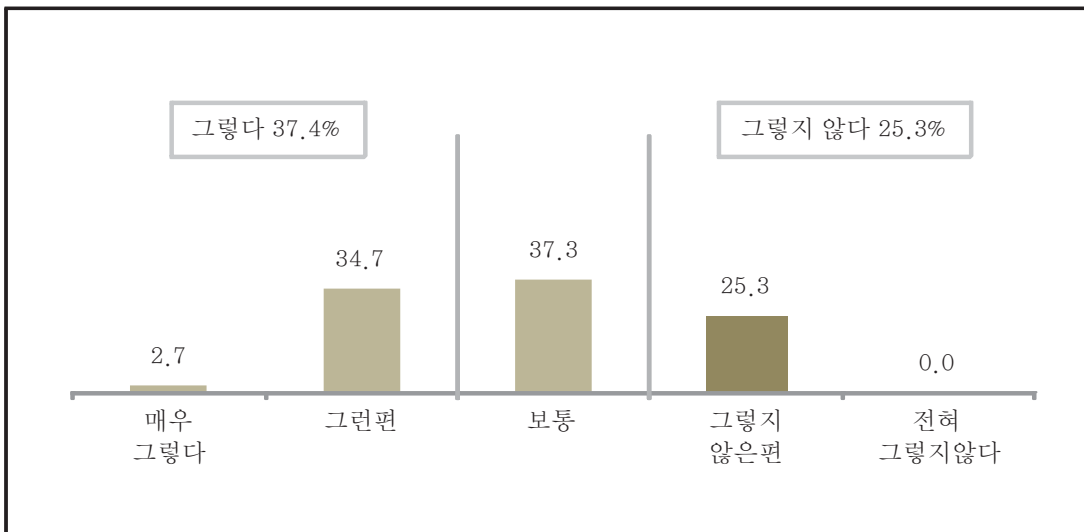
(1) 고용창출효과의 발생여부

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=75)을 대상으로 원칙허용 인허가제도 도입 이후, 관련분야에서 일자리 창출 등의 고용개선 효과가 있었는지 여부에 대해 질문한 결과, '그렇다'37.4%(매우 그렇다 2.7% + 그런 편이다 34.7%), '보통이다'37.3%, '그렇지 않다'25.3%(전혀 그렇지 않다 0.0% + 그렇지 않은 편이다 25.3%)등으로 나타났다.

‘보통이다’라는 의견을 ‘전과 달라진 점이 별로 없다’라는 것으로 해석한다면, 결국 원칙허용 인허가제도의 고용창출효과는 긍정적 의견(37.4%)보다 부정적 의견(62.6%)이 많은 것이다.

이러한 결과를 기준으로 단순히 원칙허용 인허가제도는 고용창출효과 발생에 영향을 미치지 못한다고 판단해서는 안된다. 여기에는 적어도 평가대상 원칙허용 인허가제도가 현장착근에 이르기에는 시행기간이 부족했다는 점과, 또한 평가대상 원칙허용 인허가제도가 건설업, 제조업 등과 같은 대량의 고용창출업종이 아니라는 점이 고려되어야 할 것이다. 이러한 점은 뒤에서 논하는 “원칙허용 인허가제도가 고용창출효과가 미진한 이유”에서 다시 한 번 더 거론될 것이다.

<그림 19> 원칙허용 인허가제도에 대한 고용창출효과



전체응답자 75명			
매우 그렇다	2명	2.7%	┌ 37.4%
그런 편이다	26명	34.7%	
보통이다	28명	37.3%	└ 25.3%
그렇지 않은 편이다	19명	25.3%	
전혀 그렇지 않다	0명	0.0%	

앞서 본바와 같이, “어린이놀이시설 안전검사기관 지정”, “도축업 허가”, “집유업 허가”, “축산물 가공업 허가”, “식육포장처리업 허가”, “축산물 보관업 허가”를 원칙허용 인허가제도로 전환한 이후 비록 고용창출효과의 전체 통계에서는 부정적 의견이 많았지만, 세부적으로는 지역별 편차가 존재한다는 것은 주목할 만하다.

조사대상 지역 중 서울(62.5%), 대전/세종/충청(83.3%), 부산/울산/경남(76.9%), 강원/제주(80.0%)는 원칙허용 인허가제도의 고용창출효과에 부정적 의견이 많았지만, 광주/전라 지역(54.5%), 대구/경북 지역(66.7%)는 고용창출효과에 긍정적 의견이 더 많았다. 그리고 인천/경기 지역(50.0%)은 고용창출효과에 대한 긍정적 의견과 부정적 의견이 동일했다.

이는 지역별로는 원칙허용 인허가제도가 고용창출효과를 발생하고 있다고 해석할 수 있다. 다만, 아직까지 전국적으로 동일하게 고용창출효과에 긍정적으로 작용하는 것은 아니지만, 본래 원칙허용 인허가제도가 의도했던 고용창출효과의 일부가 나타났음을 알 수 있다. 물론, 이러한 측면은 광주/전라, 대구/경북, 인천/경기 지역에 평가대상 원칙허용 인허가와 관련된 업체의 수가 많이 분포되어 있기 때문에 발생하는 상대적인 결과치일 수 있다. 그럼에도 불구하고, 원칙허용 인허가제도가 고용창출효과를 발생시키고 있음을 부인할 수는 없을 것이다.

<표 31> 원칙허용 인허가제도의 고용창출 효과(지역별)

		사례수	매우 그렇다	그런 편이다	보통	그렇지 않은편	전혀 그렇지	『그렇다』	『보통』	『그렇지 않다』
전 체		75	2.7	34.7	37.3	25.3	0.0	37.4	37.3	25.3
지역	서울	8	0.0	37.5	25.0	37.5	0.0	37.5	25.0	37.5
	인천/경기	12	8.3	41.7	33.3	16.7	0.0	50.0	33.3	16.7
	대전/세종/충청	12	0.0	16.7	58.3	25.0	0.0	16.7	58.3	25.0

	사례수	매우 그렇다	그런 편이다	보통	그렇지 않은편	전혀 그렇지	『그렇다』	『보통』	『그렇지 않다』
광주/전라	11	9.1	45.5	18.2	27.3	0.0	54.5	18.2	27.3
부산/울산/ 경남	13	0.0	23.1	53.8	23.1	0.0	23.1	53.8	23.1
대구/경북	9	0.0	66.7	33.3	0.0	0.0	66.7	33.3	0.0
강원/제주	10	0.0	20.0	30.0	50.0	0.0	20.0	30.0	50.0

(2) 고용창출 효과 없는 이유

원칙허용 인허가제도와 고용창출효과에 대한 영향을 판단할 수 있는 전체 통계는 지역별 차이는 있지만 아직까지는 긍정적 결과(37.4%) 보다는 부정적 결과(62.6%)가 더 많은 비중을 차지하고 있다. 따라서 향후 평가대상 원칙허용 인허가제도의 모니터링과 관리, 또는 제도개선 등을 위해서는 원칙허용 인허가제도의 고용창출효과의 부정적 원인을 살펴보는 것이 중요하다.

이를 위해 원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=47)을 대상으로 원칙허용 인허가제도 도입 이후, 관련분야에서 일자리 창출 등의 고용개선 효과가 없는 이유에 대해 질문한 결과, ‘전반적으로 변화가 없거나 나빠져서’ 57.4%, ‘관련법 개선과 고용증진은 관련이 적음’ 40.4%, ‘다른 이유 때문에’ 2.1% 등의 순으로 나타났다.

가장 많은 빈도수를 기록한 ‘전반적으로 변화가 없거나 나빠져서’의 원인은 두 가지 측면에서 이해할 필요가 있다.

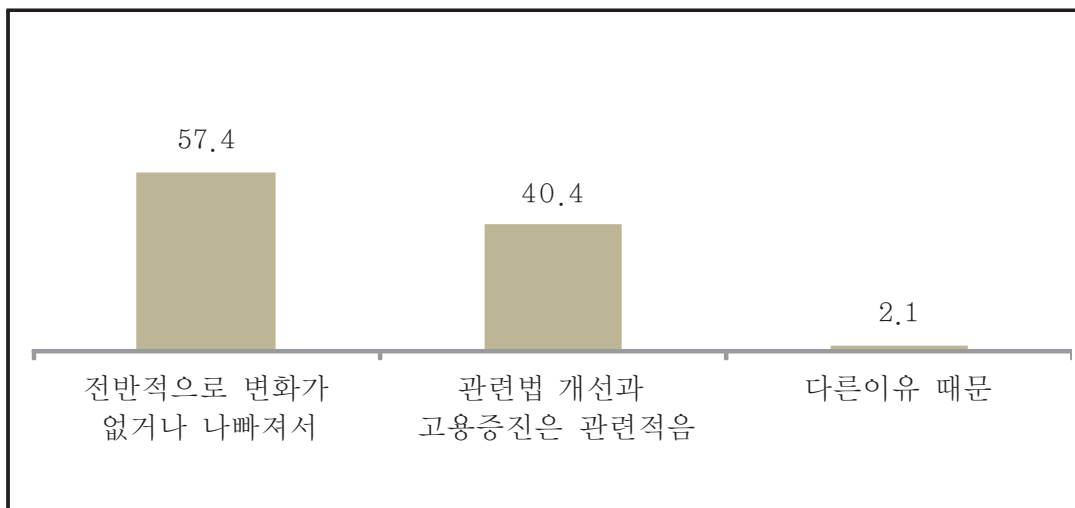
첫째, 평가대상 원칙허용 인허가제도가 대내외적인 경기에 많은 영향을 받기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 평가대상 원칙허용 인허가제도 자체의 문제라고 보기에선 무리가 있다.

둘째, “어린이놀이시설 안전검사기관 지정”, “도축업 허가”, “집유업 허가”, “축산물 가공업 허가”, “식육포장처리업 허가”, “축산물 보관업

허가”는 원칙허용 인허가제도로 전환·시행된 것이 불과 몇 개월에 지나지 않기 때문이다. 즉, 원칙허용 인허가제도가 아직 현장에 착근·정착되기에는 제도 시행의 기간이 얼마 되지 않았다. 따라서 전반적으로 변화가 없다고 제시한 의견은 바로 이러한 원인에 기인하는 것으로 판단된다.

다음으로 많은 빈도수를 기록한 ‘관련법 개선과 고용증진은 관련이 적음’의 이유는 다음과 같이 판단되어야 할 것이다. 즉, “어린이놀이시설 안전검사기관 지정”, “도축업 허가”, “집유업 허가”, “축산물 가공업 허가”, “식육포장처리업 허가”, “축산물 보관업 허가”는 건설업, 제조업, 서비스산업 등과는 달리 신규 고용이 대거 창출되는 업종으로 볼 수 없다. 따라서 이들 업종의 경우 인허가가 자유로워 졌을 경우에도 고용창출효과에는 일정한 한계를 드러낼 수밖에 없다.

<그림 20> 원칙허용 인허가제도의 고용창출효과 미진 이유



전체응답자 47명		
전반적으로 변화가 없거나 나빠져서	27명	57.4%
관련법 개선과 고용증진은 관련이 적음	19명	40.4%
다른 이유 때문에	1명	2.1%

이러한 판단은 지역별로 제시한 원칙허용 인허가제도의 고용창출효과 미진 사유통계에서 그 근거를 찾을 수 있다. <표 32>에 따르면, 서울 지역은 원칙허용 인허가제도의 고용창출효과가 미진이유로 ‘관련법 개선과 고용증진은 관련이 적음’ 60.0%에 비중이 높았다. 반면, 그 외의 지역은 ‘전반적으로 변화가 없거나 나빠져서’(인천/경기 66.7%, 대전/세종/충청 60.0%, 광주/전라 60.0%, 부산/울산/경남 60.0%, 대구/경북 66.7%, 강원/제주 50.0%)의 비중이 높았다.

결국, 서울지역을 중심으로 많은 분포도를 가질 것으로 예상되는 어린이놀이시설 안전검사기관 지정제도는 눈에 띄는 고용창출효과를 가지지 못하는 업종을 대상으로 한다. 따라서 서울지역에서의 통계는 이러한 업종의 특수성을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 또한 “도축업 허가”, “집유업 허가”, “축산물 가공업 허가”, “식육포장처리업 허가”, “축산물 보관업 허가”는 위에서 본 바와 같이 현장착근을 위해서는 여전히 시간이 필요하다. 그러한 이유로 이들 업종에서 고용창출효과가 미진한 이유로 전반적으로 변화가 없거나 나빠져서라는 의견이 많은 것으로 판단된다.

<표 32> 원칙허용 인허가제도의 고용창출효과 미진 이유(지역별)

		사례수	전반적으로 변화가 없거나 나빠져서	관련법개선과 고용증진은 관련적음	다른 이유 때문
전 체		47	57.4	40.4	2.1
지역	서울	5	40.0	60.0	0.0
	인천/경기	6	66.7	33.3	0.0
	대전/세종/충청	10	60.0	40.0	0.0
	광주/전라	5	60.0	40.0	0.0
	부산/울산/경남	10	60.0	40.0	0.0
	대구/경북	3	66.7	33.3	0.0
	강원/제주	8	50.0	37.5	12.5

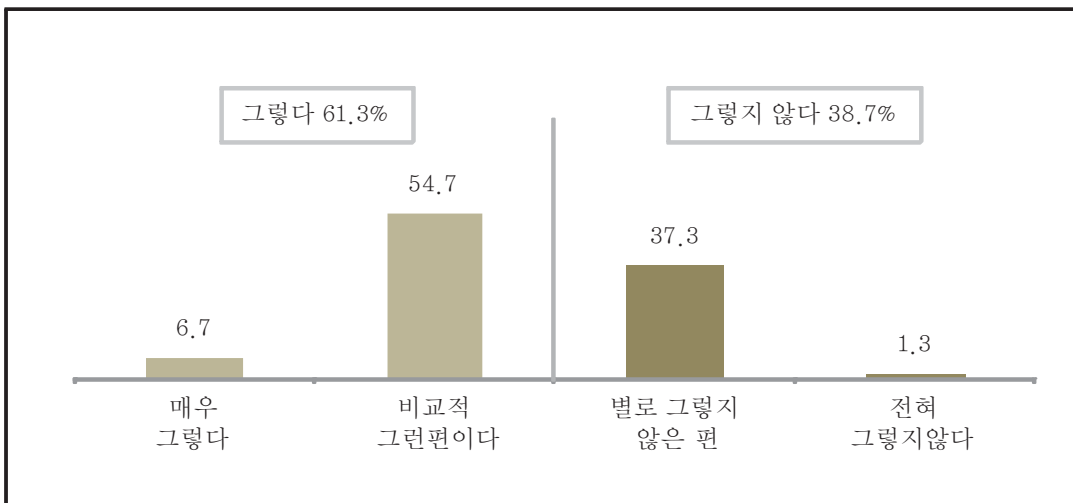
제 3 절 제도전반에 대한 효과

1. 원칙허용 인허가제도의 정책적 효과

(1) 정책적 효과의 발생여부

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=75)을 대상으로 원칙허용 인허가제도가 실질적으로 정책적인 효과를 거두고 있는지에 대해 질문한 결과, ‘그렇다’61.3%(매우 그렇다 6.7% + 그런 편이다 54.7%), ‘그렇지 않다’38.7%(전혀 그렇지 않다 1.3% + 그렇지 않은 편이다 37.3%) 등으로 나타났다.

<그림 21> 정책적 효과의 발생여부



전체응답자 75명			
매우 그렇다	5명	6.7%	┌ 61.3%
그런 편이다	41명	54.7%	
그렇지 않은 편이다	28명	37.3%	└ 38.7%
전혀 그렇지 않다	1명	1.3%	

(2) 지역별 특색

원칙허용 인허가제도의 정책적 효과발생여부에 대한 지역적 차이가 존재하였다. 인천/경기(58.3%) 지역과 부산/울산/경남(53.8%) 지역은 원칙허용 인허가제도의 정책적 효과가 발생하지 않았다는 의견이 우세하였다. 하지만, 대전/세종/충청(58.3%), 광주/전라(81.2%), 대구/경북(88.9%), 강원/제주(70.0%)는 원칙허용 인허가제도의 정책적 효과가 발생하였다는 의견이 우세하였으며, 특히, 광주/전라 지역, 대구/경북 지역, 강원/제주 지역은 압도적인 우세의견이 많았다.

<표 33> 원칙허용 인허가제도의 정책적 효과발생여부(지역별)

		사례수	매우 그렇다	그런편	그렇지 않은편	전혀 그렇지	『그렇다』	『그렇지 않다』
전 체		75	6.7	54.7	37.3	1.3	61.3	38.7
지역	서울	8	0.0	50.0	37.5	12.5	50.0	50.0
	인천/경기	12	8.3	33.3	58.3	0.0	41.7	58.3
	대전/세종/ 충청	12	16.7	41.7	41.7	0.0	58.3	41.7
	광주/전라	11	0.0	81.8	18.2	0.0	81.8	18.2
	부산/울산/ 경남	13	0.0	46.2	53.8	0.0	46.2	53.8
	대구/경북	9	11.1	77.8	11.1	0.0	88.9	11.1
	강원/제주	10	10.0	60.0	30.0	0.0	70.0	30.0

(3) 분석

위의 통계와 그 결과는 원칙허용 인허가제도의 현장착근에 지역별 격차가 보여주고 있다고 해석할 수 있다. 즉, 광주/전라 지역, 대구/경

북 지역, 강원/제주 지역은 비록 원칙허용 인허가제도의 시행시기가 단기임에도 불구하고 그 제도가 의도하고 있는 효과의 현장착근이 가장 잘 이루어지고 있다고 보아야 할 것이다.

물론 서울 지역은 원칙허용 인허가제도의 정책적 효과의 발생여부에 대하여 긍정과 부정의 답변이 각각 50.0%로 동일하였지만, 이 역시 원칙허용 인허가제도의 시행경과를 고려해 본다면, 향후 긍정의 답변이 우세할 것으로 기대된다.

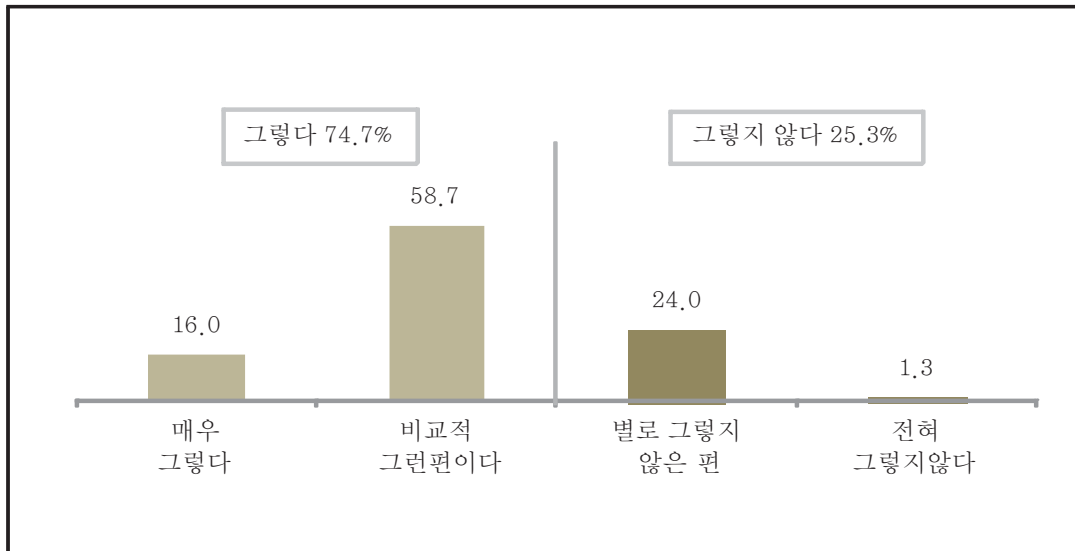
또한 여기에서 고려해야 할 것이, 위와 같은 지역별 편차는 해당 지역의 산업구조에 기인할 수도 있다는 점이다. 즉, 광주/전라 지역, 대구/경북 지역, 강원/제주 지역은 고 있는 일부 법령에 대하여 그 효과성을 평가한다. 여기에는 어린이놀이시설 안전검사기관, 도축업·집유업·축산물가공업·식육포장처리업·축산물보관업의 분포가 높을 수 있어 이러한 차이가 발생할 수도 있다는 점이 참작되어야 할 것으로 보인다.

2. 원칙허용 인허가제도의 도입 타당성

(1) 담당업무 분야에의 도입 타당성 여부

원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원(N=75)을 대상으로 실무를 담당하는 공무원으로써, 원칙허용 인허가제도를 담당분야에 적용하는 것이 타당하다고 생각하는지 여부에 대해 질문한 결과, ‘그렇다’ 74.7% (매우 그렇다 16.0% + 비교적 그런 편이다 58.7%), ‘그렇지 않다’ 25.3% (전혀 그렇지 않다 1.3% + 별로 그렇지 않은 편이다 24.0%)등으로 나타났다.

<그림 22> 원칙허용 인허가제도의 도입타당성



전체응답자 75명			
매우 그렇다	12명	16.0%	74.7%
비교적 그런 편이다	44명	58.7%	
별로 그렇지 않은 편이다	18명	24.0%	25.3%
전혀 그렇지 않다	1명	1.3%	

이러한 견해는 지역별로도 그대로 적용되고 있다. 서울 지역은 원칙허용 인허가제도의 도입 타당성 여부에 대하여 긍정과 부정의 의견이 각각 50.0%로 동일하였다. 하지만, 나머지 인천/경기(58.3%), 대전/세종/충청(75.0%), 광주/전라(81.8%), 부산/울산/경남(69.2%), 대구/경북(100.0%), 강원/제주(90.0%)은 담당업무분야에 원칙허용 인허가제도를 도입한 것이 타당하다고 하는 의견이 압도적으로 우세하였다.

<표 34> 원칙허용 인허가제도의 도입타당성(지역별)

		사례수	매우 그렇다	그런편	그렇지 않은편	전혀 그렇지	『그렇다』	『그렇지 않다』
전 체		75	16.0	58.7	24.0	1.3	74.7	25.3
지역	서울	8	0.0	50.0	50.0	0.0	50.0	50.0
	인천/경기	12	16.7	41.7	33.3	8.3	58.3	41.7
	대전/세종/ 충청	12	25.0	50.0	25.0	0.0	75.0	25.0
	광주/전라	11	9.1	72.7	18.2	0.0	81.8	18.2
	부산/울산/ 경남	13	0.0	69.2	30.8	0.0	69.2	30.8
	대구/경북	9	33.3	66.7	0.0	0.0	100.0	0.0
	강원/제주	10	30.0	60.0	10.0	0.0	90.0	10.0

(2) 분석

조사대상 공무원(N=75)를 대상으로 한 담당업무분야에의 원칙허용 인허가제도 도입 타당성여부의 질문에 대한 상당수의 의견이 긍정적으로 답변했다는 사실은 다음과 같은 의미를 함축하고 있다.

첫째, 제도도입 초기 원칙허용 인허가제도의 도입분야에 대하여 정부에서는 많은 고민을 했었지만, 최종적인 선택이 옳았음을 입증한다. 만일, 도입적용분야의 선택이 올바르지 않았다면, 위의 결과는 나오지 않았고, 지역별로 원칙허용 인허가제도에 대한 부정적 견해가 우세하였을 것이다.

둘째, 서울 지역은 유일하게 원칙허용 인허가제도의 도입타당성에 대하여 담당공무원들은 긍정과 부정의 의견이 동일했다. 이는 서울의 산업구조와 여기에서 차지하는 어린이놀이시설 안전검사기관, 도축업·집유업·축산물가공업·식육포장처리업·축산물보관업 등의 업종의 분포비율과의 관련성 때문이 이러한 결과가 나왔다고 볼 수 있다.

3. 원칙허용 인허가제도의 확대적용 가능분야

조사대상 공무원(N=75) 중, 원칙허용 인허가제도의 담당분야에의 적용 타당성 여부에 대하여 긍정적으로 답변한 공무원(N=56)에게 향후 제도의 확대 적용할 경우, 적용이 가능하고 긍정적 효과가 발생할 것이라고 예상되는 분야를 제시해 달라는 질문을 하였다. 이에 대하여 해당 공무원(N=56) 중, 16명이 의견을 제시하였고, 그 결과는 다음의 표와 같다.

<표 35> 원칙허용 인허가제도의 확대적용 가능분야

전체응답자 16명	
내수면어업관련	2명
식품위생 및 보건 분야	2명
농지법의 농지전용 협의, 허가, 신고 사항	2명
사회복지분야	1명
검토 후 추진	1명
산림민원 분야	1명
건축 도로관련 부서	1명
특정영역이 아닌 대부분의 분야	1명
축산차량 등록제에 대한 담당자의 재량권 부여가 필요하다	1명
축사 신축시 건축허가건	1명
개발행위, 법규적용이 이해하기 어렵다	1명
축산물취급 인허가는 단순 서비스업에 적합하지만, 포장처리법, 보관법 등에는 불필요하다	1명
위생업무에서는 기존 인허가 사항 중 딱히 뺄 부분이 없어서 실 효성을 모르겠다	1명

위 조사결과를 보면, ‘내수면어업분야’, ‘식품위생 및 보건분야’, ‘농지전용 협의, 허가, 신고분야’가 각각 2명으로 가장 많이 선택되었다. 다음으로 ‘사회복지분야’, ‘산림분야’, ‘건축·도로관련 분야’ 등에서는 각각 1명 씩 확대도입이 가능한 것으로 파악되었다. 따라서 향후 원칙허용 인허가제도를 확대할 경우, 위 담당 공무원의 의견을 충분히 고려하여 그 적용분야를 순차적으로 선택할 필요가 있다.

특히, 위 의견 중 ‘개발행위분야는 법규의 이해가 어렵다’는 의견이 제시되었는데, 이는 원칙허용 인허가제도를 통하여 법령의 투명성 제고를 도모할 필요가 있는 분야로 판단된다. 다만, 개발행위분야는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 비롯하여 수많은 법률들과의 의제관계를 가지고 있기 때문에, 이들 법령체계 속에서 개발행위분야만을 원칙허용 인허가제도로 전환하여 관련 처분을 모두 기속행위로 한다는 것은 무리가 따를 수 있다. 따라서 원칙허용 인허가제도의 확대 적용시 이러한 부분이 충분히 참작되어야 할 것이다.

또한 ‘축산차량 등록제’의 경우 담당자의 재량권 부여가 필요하다는 의견이 제시되었는데, 축산차량 관리를 위한 등록은 담당공무원의 재량적 판단이 많은 분야이기 때문에 이러한 의견을 제시한 것으로 보인다. 하지만, 현행법상 축산차량 관리는 등록제도로 운용 중이라는 점을 볼 때, 등록제도는 재량행위이기 보다는 기속행위로 운영되는 것이 바람직하다는 것을 간과하고 있는 것으로 보인다. 왜냐하면, 등록이라는 행정처분을 재량행위로 파악할 경우, 형식만 완화된 규제형식을 채택하고 있을 뿐, 그 실재는 인허가 제도와 같은 강한 규제로 운영되고 있기 때문이다. 이러한 문제는 규제완화의 효과를 반감시키는 결과를 야기할 수 있어, 제도 도입시 고려되어야 할 것을 보인다.

제 4 장 결론 - 대안 및 한계

1. 규범평가분야

평가대상 법령인 「어린이놀이시설 안전관리법」과 「축산물위생관리법」은 모두 재량축소를 위한 법령입안 형식에서 다소간의 문제점을 노정하고 있음은 앞서 본바와 같다. 특히, 인허가가 금지하는 요건을 수범자의 입장이 아닌 담당공무원의 입장에서 이해하기 용이한 “기타 다른법령에 위반되는 경우”로 규정하는 것은 재량행위 축소, 원칙허용 인허가 제도를 통한 규제완화의 체감도 확보에는 부정적일 수 밖에 없다. 따라서 가능한 범위 내에서 이의 명확화가 필요한 시점이다.

담당 공무원에 대한 원칙허용 인허가제도에 대한 인지도를 조사한 결과, 비록 긍정적 의견이 80.0%로 압도적인 우세를 보이고 있지만, 여전히 부정적 의견(18.7%)이 존재하고 있다. 그리고 부정적 의견에서 제시하고 있는 이유는 대부분, 원칙허용 인허가제도의 도입논의가 이루어지던 시기부터 논란의 대상이 되어온 국민의 생명, 건강 등과 연관된 분야, 타 법령과의 체계 조화, 금지요건의 구체적 명시, 사후관리 등의 문제를 거론하고 있다.

이는 앞선 「축산물위생관리법」의 사례에서 제시한 바와 같이 원칙허용 인허가제도의 도입에 따른 사후관리·감독을 강화한 조치의 수반을 필요로 한다는 것을 방증하는 결과라 하겠다. 따라서 원칙허용 인허가제도의 단점이라 부를 수 있는 부분에 대한 현장 공무원의 우려는 향후 관련 법령상의 사후관리·감독 규정의 정비(강화조치)를 통해 어느 정도 극복할 수 있을 것으로 기대된다. 하지만, 현행 법령상의 사후관리·감독의 수준이 원칙허용 인허가제도에 따른 부작용 방지를 위해 적정한 것이라면, 이러한 문제는 법제처를 비롯한 범정부

적 차원에서 이루어지는 각종의 추가대책(교육, 홍보, 모범사례 전파 등)을 통하여 보완될 수 있을 것으로 기대된다.

2. 효과성 평가분야

(1) 원칙허용 인허가제도의 내실화 과제

효과성평가를 위한 설문결과 중, 가장 먼저 주목해야 할 점은 전국 대부분의 지방자치단체 공무원의 경우, 담당업무가 원칙허용 인허가제도에 해당하는지를 인식하고 있는지의 여부에 대하여 이를 인지하고 있는 공무원(28.0%) 보다 그렇지 못한 공무원(72.0%)가 훨씬 더 많은 분포를 보이고 있다는 점이다.

이는 평가대상 원칙허용 인허가제도의 시행경과가 짧다는 점을 고려해보아도 위와 같은 결과에 대한 정당화요소로는 부족함이 많다. 이와 관련해서는 다음과 같이 생각해 볼 수 있다. 첫째, 원칙허용 인허가제도의 전환을 위한 노력이 중앙정부차원에서 집중적으로 이루어진바, 지방자치단체의 담당공무원은 원칙허용 인허가제도가 무엇인지 잘 모르고, 이에 따라 담당업무가 관련 법령만이 개정된 것 이상의 인식은 없다는 것을 말해준다. 둘째, 원칙허용 인허가제도가 무엇인지 교육 등을 통해 대략적으로 인지는 하지만, 집행실무상 개정 전과 특별한 차이를 느끼지 못하고 있어, 담당업무가 원칙허용 인허가제도로 전환되었다는 것에 대한 인식이 낮을 수 있다.

첫 번째의 경우에는 평가대상 원칙허용 인허가제도에 대한 홍보와 지방자치단체의 담당 공무원에 대한 집행실무교육의 강화를 통하여 어느 정도 해결할 수 있는 과제로 판단된다. 하지만, 두 번째의 경우에는 좀 더 정밀한 분석을 필요로 한다. 왜냐하면, 이러한 경우는 이른바, ‘부진정 원칙허용 인허가제도’의 당면한 과제이기 때문이다. 특히, 이러한 과제는 담당 공무원들은 제도도입 이전과 비교하여 실무

상 달라진 것이 없다는 의견(56.0%)이 달라졌다(44.0%)의 의견보다 우세하였다는 점과 연계된다. 그리고 부정적 의견에서 제시하고 있는 이유의 대부분을 차지하고 있는 것이 ‘기존의 인허가절차와 큰 차이점이 없다’라는 점을 가장 많이 들고 있는 것도 이와 무관할 수 없다.

이러한 점은 원칙허용 인허가제도 도입 후 관련 인허가 신청건수의 증감여부를 묻는 질문에 ‘이전과 같은 수준이다’(86.7%)라고 답한 것이 가장 많다는 것과 일맥상통한다. 또한 원칙허용 인허가제도 도입 후 처분건수의 증감과 관련해서도 담당 공무원의 대부분이 ‘이전과 같은 수준이다’(85.3%)라고 답변한 것도 동일 선상에서 이해하여야 할 필요가 있다.

이러한 결과만 놓고 본다면, 원칙허용 인허가제도는 관계법령의 입법형식의 변경(부진정 원칙허용 인허가제도)만으로는 이 제도의 의의를 충분히 발휘하게 하는 데에 한계가 있다는 것을 의미한다. 즉, 원칙허용 인허가제도의 정착을 위해서는 법령형식의 전환과 더불어 수범자와 담당공무원이 직접 체감할 수 있는 “인허가 절차의 축소” 또는 “인허가 절차에 따른 경제적 부담완화” 등의 조치가 수반되어야 궁극의 원칙허용 인허가제도의 효과가 발생될 수 있다는 것을 말해준다.

반면, 원칙허용 인허가제도의 도입 이후 달라진 점이 있다는 의견 중에서 그 이유로 ‘절차간소화로 행정업무부담 감소했기’ 때문이라는 의견이 가장 많았다. 그렇다면, 담당 공무원들은 서로 상치되는 원인 때문에 원칙허용 인허가제도 도입 이후 실무상 달라진 점에 대한 긍정/부정의 답변이 있었던 것이다. 이러한 점은 본 평가보고서에서 실시한 설문조사 결과만으로 그 원인과 대안을 찾기에 그 한계가 있음을 부정할 수 없다. 그렇다면, 절차간소화 및 행정부담 감소 등을 원칙허용 인허가제도가 도입된 이후 달라진 점으로 들고 있는 공무원의 경우는 담당업무가 원칙허용 인허가제도에 해당하는 것으로 인지하고 있는 사례에서 제시된 의견일 수 있다.

이러한 결과들을 종합적으로 판단해 본다면, 향후 원칙허용 인허가 제도를 현장에 정착시키고, 이 제도가 의도하고 있는 제반 효과들이 수범자들에게 체감할 수 있게 하기 위해서는 다음과 같은 과제의 해결을 필요로 한다.

첫째, 원칙허용 인허가제도의 지방자치단체 공무원에 대한 교육강화이다. 법제처는 주기적으로 지방자치단체에 대한 입법실무 등의 교육을 하고 있으며, 아울러 자치법규 지원체계를 갖추고 있다. 이러한 현행 시스템을 활용, 지방자치단체에 대하여 원칙허용 인허가제도에 대한 일반이론과 입법실무 교육을 강화하여야 할 것이다. 이는 수범자의 원칙허용 인허가제도에 대한 체감도를 높이기 위해 필수적으로 선행되어야 할 필요가 있다.

둘째, 원칙허용 인허가제도의 집행실무에의 적용도 확보 그리고 수범자의 체감도를 높이기 위해서는 현재와 같은 입법기술적 측면(부진정 원칙허용 인허가제도)에서만 원칙허용 인허가제도를 적용하는 것에서 더 나아가 가능한 범위 내에서 규제절차의 축소 또는 경제적 부담을 완화시킬 수 있는 실질적 규제완화 조치가 병행되어야 할 것이다.

(2) 규제체감도 확보를 위한 과제

원칙허용 인허가제도의 도입 후 인허가신청건수가 증가했다는 의견에서는 ‘민간(기업)의 영업활동 제한의 해소효과’, ‘진입규제적 요소의 해소효과’가 가장 큰 이유로 제시되었다. 상대적으로 소수의견이기는 하지만, 이는 원칙허용 인허가제도의 효과가 부분적이거나 나타나고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 아직 다수를 차지하고 부정적 의견은 이 부분에 대해서도 인허가 신청건수가 증가하지 아니한 이유는 ‘기존과 집행실무상 차이점이 없기 때문’이란 의견이 많았다.

이는 앞서 제시한 바와 같이 원칙허용 인허가제도의 시행에 따른 인허가 신청건수의 증가를 위해서는 수범자들에 대한 실질적 규제완

화 조치가 수반되어야 하며, 이는 인허가 절차의 축소, 인허가에 따른 경제적 부담 완화 등의 조치를 수반하여야 할 필요성이 여기에서도 제기될 수 있겠다.

하지만, 담당 공무원들은 원칙허용 인허가제도의 도입에 따라 규제 완화효과가 발생하고 있다고 답변한 것이 많다는 것은 고무적이다. 즉, 그나마 원칙허용 인허가제도의 취지에 대하여 인지하고 있는 담당 공무원의 입장에서는 이 제도가 나름의 규제완화효과가 있고, 앞으로도 그러할 가능성을 점치고 있다는 것이다. 하지만, 수범자의 입장에서 이러한 규제완화의 체감도를 높이기 위해서는 앞서 제시한 바와 같은 절차적 규제완화 조치가 수반되어야 할 필요가 있다. 왜냐하면, 원칙허용 인허가제도의 도입에 따른 규제완화효과에 대하여 부정적 의견을 제시한 담당 공무원들은 그 이유로 ‘실질적으로 크게 바뀌지 않아서’라는 답변을 가장 많이 했다는 점 때문이다. 이는 원칙허용 인허가제도의 규제체감도를 높이기 위해서는 수범자들이 직접 체감할 수 있는 분야의 정비, 즉 절차적 규제완화조치의 필요성이 뒷받침되어야 함을 의미한다고 판단할 수 있다.

(3) 재량권 축소의 실질화 과제

담당공무원들은 원칙허용 인허가제도의 도입으로 말미암아, 담당 업무의 재량권한이 축소되었다는 의견(42.7%)을 많이 제시하였다. 하지만, 여전히, 예전과의 차의점을 느끼지 못하는 의견(‘보통’ 41.3%, 부정 8.0%)도 다수를 차지하였다. 결국 원칙허용 인허가제도의 의도된 효과인 “재량행위의 기속행위화”라는 효과는 현장에서 미진한 상태임을 알 수 있다. 특히, 담당업무의 재량권 축소에 부정적 입장을 밝힌 의견들이 제시한 이유 중, ‘원래 관련법에 따라 인허가를 하였기 때문에 이전과 비교하여 크게 변함이 없다’는 의견이 많았다. 이러한 결과는

다음과 같이 판단할 수 있겠다. 첫째, 원칙허용 인허가제도를 규율하고 있는 법령이 당해 처분을 기속행위로 형성함에 있어 부족하였다. 둘째, 규범영역의 문제 또는 실무상 담당공무원들은 재량행위 기속행위의 구별 없이, 요건을 갖추면 모두 다 허가하고 있었다는 것을 의미한다.

본 평가보고서에서 활용한 설문조사 결과만으로는 위 원인 중, 어떤 것이 주된 원인인가를 분석하는 데에는 한계가 있다. 다만, 후자의 경우라면, 이는 수범자에게 불이익을 주지 않기 때문에 그나마 다행스러운 현상이라 하겠다. 하지만, 이 경우에도 당해 처분의 재량성이 법령에 근거를 두고 있는 것이라면, 언제든지 법적 안정성을 해치는 처분이 발하여 질 수 있는 위험성이 내포되어 있다. 또한 전자의 경우라면, 원칙허용 인허가제도의 도입을 위해 관련 법령을 정비하였지만, 여전히 재량처분의 여지는 남아있다는 결과가 된다. 특히, 이러한 문제는 상술한 규범평가 영역에서 제기되었던 재량처분의 가능성과 일맥상통한다고 보여 지며, 이를 고려한 입법의 정비가 향후 추진되어야 할 것이다.

(4) 원칙허용 인허가제도에 대한 모니터링

마지막으로 원칙허용 인허가제도의 도입에 따른 고용창출효과는 미진한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 제도도입과 시행경과가 매우 짧다는 데에서도 그 원인을 찾을 수 있지만, 본래 고용창출효과는 제도와는 별개로 당시의 국내외 경제상황 등과 직접적으로 연관된다. 따라서 원칙허용 인허가제도의 고용창출효과는 제도시행을 좀 더 지켜본 후, 그리고 경제여건의 긍정적 반등 등이 나타났을 때, 다시 한번 더, 평가하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

이를 위해서는 무엇보다도, 원칙허용 인허가제도에 대한 모니터링을 지속적으로 수행하여야 할 것이다. 물론 본 평가보고서는 국내에서

처음으로 도입·시행된 원칙허용 인허가제도의 첫 모니터링 사례라는 점에서 의의를 가지고 있다. 하지만, 입법 또는 규제 모니터링은 주기적이고 체계화된 툴(Tool)에 의해 이루어져야 한다.

본 평가연구를 위해 전국 지방자치단체의 사전 조사결과, 경제성 평가를 할 수 있는 유의미한 통계자료가 축적되어 있지 않았다. 이는 서론에서도 밝혔다시피, 본 평가연구가 완결성을 가지지 못하는 가장 큰 이유에 해당한다. 따라서 원칙허용 인허가제도의 주기적 모니터링을 위해서는 무엇보다도 지방자치단체의 담당업무분야에서 원칙허용 인허가제도 관련 통계자료의 집적이 요구된다.

이상의 과제를 종합분석해본다면, 원칙허용 인허가제도에 대한 규제 일몰제 적용을 검토해 볼 만하다. 즉, 원칙허용 인허가제도를 지속적으로 모니터링 하되, 매 3년 또는 5년 주기로 이를 평가하기 위한 체계를 갖추고 의무적으로 원칙허용 인허가제도에 대한 효과성을 평가할 필요가 있겠다. 그렇다면, 원칙허용 인허가제도에 적용할 수 있는 규제일몰제는 ‘재검토행 규제일몰제’가 가장 적정할 것으로 판단된다.

참고 문헌

- 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2008
- 김유환, 「규제방식의 유형과 개선방안에 관한 연구」, 규제개혁위원회, 2008
- 김용우, 「정부규제와 규제행정」, 대영문화사, 2010
- 김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 2005
- 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008
- 법제처, 「일자리창출과 공생발전을 위한 국민중심 원칙허용 인허가 제도 도입」, 원칙허용 인허가제도 도입 관련 설명 자료집, 2012
- 윤석진/이세정/이상윤, 「원칙허용 인허가 제도 관련 법리적 심화연구를 통한 법령 입안심사기준의 도출」, 법제처, 2012
- 장영수, 「헌법학」, 홍문사, 2005
- 전국경제인연합회, 낯은 경제 규제 개선방안, 전국경제인연합회, 2011
- 정부합동위원회, 「공정한 사회를 위한 국민중심 원칙허용 인·허가 제도 도입」, 제23차 국가경쟁력강화위원회 보고자료, 2010
- 최봉석, “행정법상 인허가의 개편을 위한 지표의 제안”, 「원칙허용 인허가제도 연구를 위한 전문가회의 내부 자료집」, 한국법제연구원, 2010
- 최영규, “행정행위의 분류”, 「행정작용법」(중범 김동희교수 정년기념 논문집), 박영사, 2005
- 한국공법학회, 「인·허가기준 투명화 방안 연구」, 법제처, 2009

별 첨

<별첨> 설문조사서

통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거,
본 조사에서 개인의 비밀에 속하는
사항은 엄격히 보호됩니다.

ID			
----	--	--	--

원칙허용 인허가제도에 대한 설문조사(안)

안녕하십니까? 한국법제연구원입니다.

한국법제연구원은 1999년 1월 29일 「정부출연 연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률(법률 제5733호)」에 따라 국무총리실 산하 경제·인문사회연구회에 소속된 국내 유일의 전문법제연구기관입니다.

최근 법제처는 일정 요건을 갖추면 원칙적으로 인허가 제도를 허용하는 방안인 ‘원칙허용 인허가제도’를 추진 중에 있습니다.

이러한 인허가 원칙허용 방안은 인허가의 금지를 최소한으로 규제하고, 그 외에는 모두 허용하여 민간(기업)의 자율과 창의를 존중하고 국민의 기본권을 확대하는 방식의 규제완화로 전환하기 위해 실시되었습니다.

이에 저희 한국법제연구원에서는 원칙허용 인허가제도 관련 담당 공무원분들을 대상으로 원칙허용 인허가 제도 도입에 대한 규제 완화 효과, 재량권 변동 등 각종 효과를 평가하고 그 결과를 입법에 반영하기 위해 설문조사를 실시하고 있습니다.

담당 집행공무원의 소중한 의견이 관련 제도 개선의 귀중한 자료로 활용될 예정이오니, 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 설문에 참여해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

이번 조사결과는 연구목적을 위한 통계자료로만 사용되며, 모든 개인정보 및 조사내용은 통계법에 의해 비밀이 철저히 보장됨을 알려드립니다.

2012년 12월

▣ 조사 주관 기관
한국법제연구원
서울 서초구 양재동 90-4

▣ 조사 실행 기관 및 담당자
(주)ARC 조사연구실장 김기덕
T: (02)3775-1068 / F: (02)3775-1061

별첨

기관 구분	① 광역시청 ② 광역도청 ③ 기초자치구청 ④ 기초자치시청 ⑤ 기초자치군청				
지역	① 서울 ② 인천/경기 ③ 대전/세종/충청 ④ 광주/전라 ⑤ 부산/울산/경남 ⑥ 대구/경북 ⑦ 강원 ⑧ 제주				
행정기관명		담당 부서명		공무원 재직기간	_____ 년
작성자 성명		연락처 (E-mail)			
직 렬	① 행정직 ② 기술직 ③ 기능직 ④ 연구직 ⑤ 기타 _____				
직 급	① 9급 이하 ② 8급 ③ 7급 ④ 6급 ⑤ 5급 이상				
담당업무 (모두선택)	① 어린이 놀이시설 안전검사기관 지정 ② 도축업의 허가 ③ 집유업의 허가 ④ 축산물 가공업의 허가 ⑤ 식육포장처리업의 허가 ⑥ 축산물 보관업의 허가				

I. 원칙허용 인허가제도에 대한 인식

[원칙허용 인허가제도란?]

- 법령에서 정하는 금지사항(예외사항)을 제외하고, 모두 인허가를 허용하는 제도
- 즉 법령에서 반드시 필요한 것만 명시적으로 규제하고, 그 외에는 모두 규제하지 아니하는 것을 원칙으로 하는 제도입니다.
- 본 제도를 통해 행정의 재량영역 투명화, 민간(기업)의 자율과 창의 증진, 국민의 헌법상 자유권 보장 등을 주된 목적으로 하고 있습니다.
- 법제처의 우선적 원칙허용 인허가제도 도입 분야는
 - 업무변화 속도가 빨라 기존의 법령이 민간(기업)의 혁신 노력과 자유로운 진입에 장애가 되는 분야
 - 민간의 경쟁이나 자율성이 강조되고, 부작용 방지를 위한 사후관리 체계가 마련되어 있으며, 장기간 운영되어 인허가 금지 관련 정보가 충분히 축적된 분야
 - 행위의 요건을 충족하였다고 판단되는 경우에는 반드시 인허가를 하도록 운영되고 있거나, 운영될 필요가 있어 분야 등
- 원칙허용 인허가제도가 첫 도입된 「어린이놀이시설 안전관리법」에 의한 안전검사기관의 지정은 2012년 3월 공포·시행되었으며, 「축산물위생관리법」에 의한 도축업의 허가, 집유업의 허가, 축산물가공업의 허가, 식육포장처리업의 허가, 축산물보관업의 허가는 2012년 2월에 공포·시행되었습니다.

인허가 업무 담당기간

1. 현재의 인허가 업무를 담당하신 기간은 어느 정도입니까?

_____ 년 _____ 개월

원칙허용 인허가제도 인지여부

2. 선생님께서는 위에서 설명드린 [원칙허용 인허가제도]를 본 조사 이전에 알고 계셨습니까?

별 첨

- ① 자세히 알고 있다 ② 대략적인 것만 안다
- ③ 들어본 적이 있다 ③ 잘 몰랐다

본인 업무의 원칙허용 인허가제도 해당 인지

3. 선생님께서 현재 담당하고 있는 인허가 업무가 위에서 설명드린 [원칙허용 인허가제도]에 해당된다는 것을 알고 계셨습니까?

- ① 알고 있었다 ② 잘 몰랐다

담당 분야의 법령을 원칙허용 인허가제도로 개편한 것에 대한 의견

4. 담당 분야의 법령이 [원칙허용 인허가제도]로 개편된 것에 대해 전반적으로 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 긍정적으로 평가
- ② 대체로 긍정적으로 평가 ⇨ ①②번은 문 4-1로 이동
- ③ 다소 부정적으로 평가
- ④ 매우 부정적으로 평가 ⇨ ③④번은 문 4-2로 이동

[4-1] (문 2의 ①②번 응답) 긍정적으로 평가하시는 구체적인 이유는 무엇입니까?

[4-2] (문 2의 ③④번 응답) 부정적으로 평가하시는 구체적인 이유는 무엇입니까?

개정 이전 대비 집행실무상 달라진 점

5. 개정되기 이전의 인허가제도와 현재의 [원칙허용 인허가제도]를 비교했을 때, 선생님의 인허가 집행 실무상에서 달라진 점이 어느 정도 있습니까?

- ① 매우 많이 달라졌다
- ② 조금 달라진 편이다 ⇨ ①②번은 문 5-1로 이동
- ③ 별로 달라진 점이 없다
- ④ 전혀 달라진 점이 없다 ⇨ ③④번은 문 5-2로 이동

[5-1] (문 3의 ①②번 응답) 현행 [원칙허용 인허가제도]를 기존의 인허가제도와 비교할 때 선생님의 실무상에서 가장 달라진 점은 무엇입니까?

- ① 인허가 여부의 불투명성을 제거하여 행정의 예측가능성 증대
- ② 인허가 절차 간편화로 행정 업무부담 감소와 효율화
- ③ 민원인들의 인허가 절차에 대한 만족도 증가
- ④ 담당 공무원의 불필요한 책임부담 경감
- ⑤ 기타 (구체적으로: _____)

[5-2] (문 3의 ③④번 응답) 달라진 점이 없다고 하셨는데, 그렇게 평가하는 구체적인 이유는 무엇입니까?

제도개편 이후 인허가 신청건수 증감 및 증감이유

7. 담당 분야에서 [원칙허용 인허가제도]로 개편한 이후, 인허가 신청건수와 처분 건수는 이전에 비해 실제로 증가했습니까, 아니면 감소했습니까?

[7-1] 인허가 신청건수에 변화가 있었습니까?

- ① 매우 증가했다 ② 조금 증가한 편이다
- ③ 이전과 같은 수준이다
- ④ 조금 감소한 편이다 ⑤ 매우 감소했다

[7-2] (문 7-1에서 ①②번: 인허가 신청건수가 증가했다는 분만) 인허가 신청건수가 증가한 주된 원인은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 원칙허용 인허가 제도로 개편했기 때문에
- ② 관련 업황, 경기, 영업환경 등이 좋아져서
- ③ 다른 이유 때문 (구체적으로: _____)

[7-3] (문 7-1에서 ③④⑤번: 인허가 신청건수에 변화가 없거나 감소했다는 분만) 인허가 신청건수에 변화가 없거나, 감소한 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 민간(기업)들이 원칙허용 인허가제도에 대해 잘 몰라서 신청을 적게 하기 때문에
- ② 관련 업황, 경기, 영업환경 등이 변화가 없거나 나빠져서
- ③ 다른 이유 때문 (구체적으로: _____)

[7-4] 인허가 처분건수에 변화가 있었습니까?

- ① 매우 증가했다 ② 조금 증가한 편이다
- ③ 이전과 같은 수준이다
- ④ 조금 감소한 편이다 ⑤ 매우 감소했다

[7-5] (문 7-4에서 ①②번: 인허가 처분건수에 증가했다는 분만) 인허가 처분건수가 증가한 주된 원인은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 원칙허용 인허가 제도로 개편하여 금지사항을 제외하고는 모두 인허가를 허용했기 때문에
- ② 민간(기업)이 이전 보다는 많이 인허가를 신청하기 때문에
- ③ 다른 이유 때문 (구체적으로: _____)

[7-6] (문 7-4에서 ③④⑤번: 인허가 처분건수에 변화가 없거나 감소했다는 분만) 인허가 처분건수에 변화가 없거나, 감소한 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 민간(기업)들이 원칙허용 인허가제도에 대해 잘 몰라서 신청을 적게 하기 때문에
- ② 민간(기업)들이 관련 업황, 경기, 영업환경 등이 변화가 없거나 나빠져서
- ③ 다른 이유 때문 (구체적으로: _____)

II. 원칙허용 인허가제도의 사회적 효과

※ 아래는 [원칙허용 인허가 제도]의 기대효과입니다. 설명을 보신 후, 기존의 인허가 규제와 비교하여, 현재의 [원칙허용 인허가제도]가 실제로 어떤 효과가 있었는지를 평가하여 주십시오.

- [원칙허용 규제체계]는 반드시 필요한 분야에만 금지하고 그 이외의 분야는 광범위하게 국민과 기업의 활동을 보장하려는 목적을 가지고 있음
- 원칙허용 규제방식은 시시각각 변해가는 시대상황에 비추어 현실대응력을 제고하려는 목적을 가짐
- [원칙허용 인허가제도]는 관련 법령에서 규정하고 있는 금지요건에 해당하지 않는 경우, 수범자에게 모든 행위와 영업을 자유롭게 수행할 수 있도록 하고 있음.
 - 이를 통해 수범자에게 법적 신뢰 및 규제 순응도를 제고하고자 함,
 - 금지행위 이외에는 안정된 행위를 영위할 수 있다는 기대가능성을 높여 줄 수 있음.
 - 담당 공무원의 재량을 축소하여 투명성 및 예측가능성 확보

규제완화 효과

1. 기존보다 전반적으로 규제가 완화되었다

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

[1-1] (문 1에서 ③④⑤번: 규제완화가 되지 않았다는 분만) 그렇게 생각하시는 이유는 무엇인가요?

- ① 인허가 절차 등이 여전히 복잡하기 때문에
- ② 인허가 조건이 실질적으로는 크게 바뀌지 않아서

- ③ 제도보다는 관련 경기나 업황 등에 영향을 더 많이 받아서
- ④ 담당 공무원의 책임이 더 커졌기 때문에
- ⑤ 기타 (구체적으로: _____)

담당 공무원의 인허가 권한

2. 기존보다 담당공무원의 인허가 재량권한이 분명해 졌다

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

[2-1] (문 2에서 ③④⑤번: 이전과 차이가 없다는 분만) 그렇게 생각하시는 이유는 무엇인가요?

진입규제 해소

3. 민간(기업)의 진입과 영업활동에 대한 제한이 해소되었다

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

[3-1] (문 3에서 ③④⑤번: 이전과 차이가 없다는 분만) 그렇게 생각하시는 이유는 무엇인가요?

규제의 투명성 증대

4. 기존 관련 법문에 대한 해석을 명확하게 하여 규제의 투명성을 높였다

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

[4-1] (문 4에서 ③④⑤번: 이전과 차이가 없다는 분만) 그렇게 생각하시는 이유는 무엇인가요?

규제 정비 효과

5. 규제나 법령이 현실에 맞게 정비되었다

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

[5-1] (문 5에서 ③④⑤번: 이전과 차이가 없다는 분만) 그렇게 생각하시는 이유는 무엇인가요?

고용창출 효과

6. 관련 분야에서 일자리 창출 등의 고용개선 효과가 있다고 생각한다.

- ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

[6-1] (문 6에서 ③④⑤번: 이전과 차이가 없다는 분만) 그렇게 생각하시는 이유는 무엇인가요?

- ① 관련법제의 개선과 고용증진과는 관련이 적으므로
- ② 전반적인 경기, 영업환경 등이 변화가 없거나 나빠져서
- ③ 다른 이유 때문 (구체적으로: _____)

[원칙허용 인허가제도]의 실질적인 효과

7. 선생님께서는 [원칙허용 인허가제도]가 실질적으로 정책적인 효과를 거두고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다
- ② 비교적 그런 편이다
- ③ 별로 그렇지 않은 편이다
- ④ 전혀 그렇지 않다

원칙허용 인허가제도 개정 이후, 기존규제의 개선여부

8. 원칙허용 인허가제도로의 개정 이후, 담당분야의 기존규제에서 가지고 있었던 진입규제적 요소가 실질적으로 해소되었다고 보십니까?

- ① 매우 그렇다
- ② 비교적 그런 편이다 ⇨ ①②번은 문 9로 이동
- ③ 별로 그렇지 않은 편이다
- ④ 전혀 그렇지 않다 ⇨ ③④번은 문 8-1로 이동

[8-1] (문 3에서 ③④번) 해소되지 않았다고 느끼시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 인허가 신청자의 원칙허용 인허가제도에 대한 인식수준이 낮기 때문
- ② 기존의 인허가 규제와 비교하여 집행실무상 차이점이 없기 때문

