연구보고서 15-14

저성장시대 일본 정부의 규제개혁에 관한 연구

김규판
이형근
이신애

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

연구보고서 15-14

저성장시대 일본 정부의 규제개혁에 관한 연구

김규판 · 이형근 · 이신애

KIEP 대외경제정책연구원

서 언

2012년 말 재집권에 성공한 일본 자민당 아베 내각이 규제개혁에 속도를 내고 있습니다. 아베노믹스의 첫 번째 화살과 두 번째 화살로 불리는 양적완화와 확대재정정책만으로는 아베 내각이 목표로 설정하였던 '2년 이내 2% 실질 경제성장률' 달성이 사실상 불가능하다는 이유도 있지만, 보다 중장기적으로 일본의 잠재성장 기반을 확충하려는 노력의 일환이라 할 수 있습니다.

일본의 잠재성장률은 1980년대의 4%대를 거쳐 1990년대에는 1.5%대, 그리고 2000년대 들어서는 1%를 넘어서지 못하고 있습니다. 1990년대 초반 버블경제 붕괴의 이면에서 진행된 저출산 · 고령화와 기업들의 과다채무 문제에 따른 국내 설비투자 축소, 여기에 이노베이션 부족에 따른 생산성 정체가 겹쳐진 결과입니다.

우리 경제 역시 잠재성장률이 2%대로 하락한 가운데, 일본이 직면하고 있는 사회 · 경제적 구조 문제에서 자유로울 수 없습니다. 우리 정부가 노동 · 공공 · 교육 · 금융을 중심으로 한 4대 구조개혁에 적극적인 이유도 고도 경제성장기에 형성된 경직적인 시장구조를 개혁하여 새로운 시장과 산업을 창출하고자 하는 데서 찾을 수 있습니다.

이 보고서는 일본 아베 내각이 일반적 규제개혁 외에도 지역단위의 규제개혁인 국가전략특구제도와 기업단위의 규제개혁인 기업실증특례제도를 병행하고 있는 점에 착안하여, 이 3개의 틀에 맞춰 아베노믹스의 규제개혁 성과와 한계를 조명하여 우리 정부에 대한 정책적 시사점을 도출할 목적으로 작성되었습니다. 다만 아베노믹스의 규제개혁에만 초점을 맞춰 연구를 진행할 경우 자칫 우리나라의 규제개혁 실태를 무시한 채 전혀 현실성 없는 정책 시사점을 제시할 것이라는 우려에 따라, 보고서 후반부에서는 우리나라의 규제개혁 현

황과 과제를 일본의 3가지 규제개혁 틀에 맞춰 분석하였습니다. 특히 정책적 시사점을 도출하는 과정에서는 아베노믹스의 규제개혁 발상을 어떻게 제도적으로 수용할 수 있을 것인가라는 측면에 초점을 맞추었습니다.

이 보고서는 본원의 일본팀 김규판 연구위원이 연구책임을 맡음과 동시에 제2장부터 제4장까지 일본의 규제개혁 분야를 집필하였고, 제5장 우리나라의 규제개혁 중 일반적 규제개혁 분야는 이신애 연구원, 지역 및 기업 단위의 규제개혁 분야는 이형근 전문연구원이 각각 집필하였습니다. 이 연구의 수행 과정에서 자문과 조언을 아끼지 않은 기획재정부 기업환경과 이승원 과장, 한국개발연구원(KDI) 국제개발협력센터 이시욱 소장에게도 심심한 감사의 뜻을 전합니다.

아무쪼록 이 보고서의 연구결과가 향후 우리 정부의 규제개혁은 물론 구조개혁과 성장전략 관련 제반 정책 수립에 많은 도움이 되기를 기대합니다.

2015년 10월

원장 이일형

국문요약

본 보고서는 일본 아베 내각이 성장전략 일환으로 추진 중인 규제개혁을 분석하여 우리 정부가 참고할 수 있는 검토사항을 제시하려는 목적에서 작성되었다. 그런데 아베노믹스의 규제개혁 과정을 사실 확인 차원에서만 점검하는 것은 저성장시대에 규제개혁이 갖는 본질을 간과하는 것으로 보고, 2000년대 초 · 중반 고이즈미 내각이 중점 추진한 사회적 규제에 대한 개혁이 갖는 의의를 살펴보는 작업부터 시작하였다.

제2장 '일본 규제개혁의 전개과정'에서는 규제를 경제적 규제와 사회적 규제로 구분한 다음, 2000년대 초 · 중반 고이즈미 내각이 저성장 패러다임에서 벗어나기 위한 정책적 수단으로 왜 사회적 규제개혁에 주목하였는지에 초점을 맞추고 있다. 분석 결과는 다음의 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 2000년대 들어 일본 정부는 경직된 시장을 경쟁구조로 전환하고 새로운 시장을 창출하기 위해서는 사회적 규제에 대한 개혁이 필수적이라는 인식을 갖게 되었다. 사회적 규제는 소비자 · 중소기업 · 농민 · 환자 등 사회적 '약자' 보호와 과당경쟁 방지, 미풍양속 보호 등을 명분으로 삼고 있으나 실제로는 경제적 규제의 성격도 강하다는 인식이었다. 이러한 사회적 규제의 탈을 쓴 경제적 규제는 농업, 의료 · 복지, 교육, 사법과 같은 분야에서 횡행하고 있는데, 이러한 규제를 단순히 완화하거나 철폐하는 것이 아니라 정부의 재량적 규제를 사업자간 공정경쟁을 보장하는 사후적 규제로 전환하는 규제개혁을 추진하자는 것이었다.

둘째, 아베노믹스의 규제개혁은 사회적 규제개혁에 초점을 맞춘 고이즈미 내각의 규제개혁을 계승하여, 의료 · 보건, 고용, 농업 세 분야에 집중하고 있다. 의료 · 보건 분야에서는 혼합진료 확대, 일반 의약품의 일반 소매점 판매 허용에 이은 인터넷 판매 허용, 고용분야에서는 노동자 파견제도 개선, 농업분야에서는

기업의 농지 임대 허용에 이은 농지 취득 관련 규제완화 등 이른바 '덩어리규제' 개혁에 매진하고 있다.

셋째, 아베노믹스의 성장전략이 제시하고 있는 규제개혁은 일종의 '사회적 실험'으로, 지역단위와 기업단위의 규제개혁을 병행하고 있다는 점이 특징이다. 규제개혁의 효력 범위를 전국 또는 전 국민으로 보는 일반적 규제개혁 외에도, 지역단위의 국가전략특구제도를 병행하는 이유는 일반적 규제개혁이 갖는 단점, 즉 경제적 파급효과는 지대하지만 규제개혁 대상 분야의 이해당사자간 합의 지연 문제를 보완하고자 하는 데서 찾을 수 있다. 기업단위의 기업실증특례제도를 병용하고 있는 이유는 일반적 규제개혁처럼 법률개정이 아닌 시행령이나 시행규칙에 특례를 도입하여 기업의 신사업 계획을 시의적절하게 지원하고자 하는 데 있다.

제3장 '일본 정부의 규제개혁(1): 일반적 규제개혁'에서는 아베 내각이 성장전략을 통해 중점 규제개혁 분야로 지목한 의료, 고용, 농업 3개 분야를 대상으로 규제개혁 추진 현황을 살펴보았다. 2012년 말 출범 이후 3년여에 걸쳐 아베 내각이 성사시킨 59개의 성장전략 관련 법안 중 규제개혁과 관련된 것은 16개 정도로 파악되고 있는 가운데, 상기 3개 분야별 분석결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 의료분야에서는 일반용 의약품의 인터넷 판매, 재생의료 제품의 승인제도 개선, 혼합진료 확대, 지주회사형 의료법인 설립 허용 등의 성과를 거두었음을 지적하였다. 특히 일반용 의약품의 인터넷 판매 허용은 2009년부터 허용한 일반 소매점 판매 허용 조치와 더불어 소비자의 의약품에 대한 접근권을 확대함으로써 소비자 후생을 증대시키는 획기적인 규제개혁이라는 점, 재생의료 제품의 조건부 · 기한부 승인제도의 도입은 일본 의학계 초미의 관심분야인 인공다능성줄기세포(iPS)를 사용한 재생의료 제품과 암 줄기세포 치료약 개발에 박차를 가하는 조치라는 점에서 의의가 큰 것으로 평가하였다.

둘째, 고용분야의 규제개혁은 고도 경제성장기에 형성된 종신고용과 연공서열 제도가 노동시장의 유연화를 막고 있다는 비판에도 불구하고, 정규직 보호라는 기존 규제 틀을 벗어나지 못한 데다 기업의 비정규직 채용을 제한하는 방향으로 전개되고 있음을 지적하였다.

셋째, 농업분야에서는 일본 정부가 2009년 농지법 개정을 통해 기업의 농지임차를 허용하고 농업생산법인을 통해 간접적으로 농지를 소유하도록 허용하였지만, 당시 기업의 농업생산법인에 대한 출자비율은 25%가 상한선이었고 2015년 8월 농지법 개정에서도 그 상한선은 50% 미만으로 완화되었을 뿐, 아직 기업이 본격적으로 농업에 참여하기에는 제도적 한계가 있음을 지적하였다.

제4장 '일본 정부의 규제개혁(2): 지역 및 기업 단위의 규제개혁'에서는 지역단위의 규제개혁인 국가전략특구제도와 기업단위의 규제개혁인 그레이존 해소제도 및 기업실증특례제도의 운용 실태를 분석하였다. 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

국가전략특구제도는 첫째, 총리 직속의 심의기구인 국가전략특구 자문회의를 중심으로 추진체계를 잘 갖추었다는 점, 둘째 지역단위의 규제개혁에 필요한 특례조치를 국가전략특구법에 나열하는 일괄법(一括法) 방식을 취하고 있다는 점, 셋째 규제특례를 지역의 특성에 반영하여 선별적으로 적용하고 있다는 점, 넷째 특구로 지정된 지역에 대한 정부보조금이나 세제지원 등의 재정지원을 최소화함으로써 특구 지정을 둘러싼 과당경쟁을 차단하고 있다는 점을 특징으로 제시하였다. 추진 성과와 관련해서는 도쿄권의 도시재개발, 칸사이권의 의료산업 육성, 니이가타시 및 야부시의 농업분야에 대한 기업진입 유도 등에서 가시적인 성과를 거두고 있음을 지적하였다.

기업단위의 규제개혁은 모든 신성장동력 분야에서 정부가 기업의 이노베이션을 제도적으로 뒷받침하여 새로운 사업과 산업을 창출하겠다는 정책목표에도 불구하고, 그레이존 해소제도는 비교적 많은 기업이 활용하고 있으나 기업실

증특례제도는 활용실적이 아직 부진함을 지적하였다.

제5장 '한국의 규제개혁 현황과 과제'의 제1절 '한국의 일반적 규제개혁 현황'에서는 규제개혁위원회와 규제개혁장관회의를 중심으로 하는 우리 정부의 '통상적' 규제개혁을 일본과 같이 의료, 노동, 농업 세 분야에 중점을 두고 분석 · 평가하였다. 이에 따른 결과는 다음의 4가지로 요약할 수 있다.

첫째, 우리 정부는 규제개혁의 최우선적인 목표를 국가경쟁력 제고를 위한 투자 활성화와 고용 창출에 두고, 보건 · 의료, 교육, 금융, 관광, 소프트웨어 등 5대 서비스 분야를 중점 개혁분야로 선정하였다. 하지만 주요 성과로 지목되는 국제회의 복합지구 규제 완화, 크루즈산업 규제 완화, 클라우드 서비스 관련 인허가 규제 완화로 일자리 창출과 투자 활성화가 얼마나 가능할지 의문스럽다. 또한 경제활성화 법안 중 서비스산업발전기본법과 관광진흥법, 그리고 원격의료, 외국인환자 유치 등 의료서비스 법안들은 시장의 요구가 높은 중요 법안임에도 진전이 부진해 이에 대한 법제화가 필요하다.

둘째, 우리 정부는 이해당사자의 지대추구 유인으로 강한 저항을 야기하며 지체되어온 의료분야 영리화 허용, 해외환자 유치 관련 규제개혁과 원격진료 관련 규제개혁을 추진하고 있으며, 이는 성과로 평가된다. 하지만 여전히 의료분야 규제개혁은 반대 여론으로 진전이 더디고 보완책이 필요한 상황이다. 이에 더해, 일반용 의약품 일반 소매점 · 인터넷 판매 허용과 같이 소비자의 후생 증대를 위한 규제개혁, 첨단의료 분야의 산관학 연계 강화 규제개혁, 첨단 의료 관련 제품의 승인 간소화와 같은 규제개혁은 우리 실정에 맞게 도입을 검토해 볼 필요가 있다.

셋째, 우리 정부는 4대 구조개혁(노동 · 공공 · 교육 · 금융)의 일환으로 노동개혁을 추진하고 있으며, 2015년 말 5대 노동법안의 개정안 국회 제출을 앞두고 있다. 이 중 정부가 역점을 두고 있는 분야는 통상임금제도와 근로시간 규제 개선, 임금피크제 도입, 일반해고요건 완화, 취업규칙 변경요건 완화, 그리고

기간제 및 파견제 근로자 관련 규제개혁이다. 노사간 갈등으로 실제 입법화까지는 다소 시간이 소요될 것으로 예상되나, 이는 노동분야 개혁의 시발점으로 평가할 수 있다. 하지만 노사간 합의를 위한 정부의 꾸준한 보완책 마련이 중요하며, 노동유연성을 도모하면서 어떻게 노동자의 고용안정도 보장할 것인지에 대한 대안을 마련하는 데 역점을 둘 필요가 있다.

넷째, 우리 정부는 농업법인 활동을 제약하는 규제완화와 함께 기업적 농업경영의 활성화 및 농업 시스템의 선진화를 도모하고 있다. 농업법인 자격 요건, 비농업인의 출자액 비중과 형태변경 제약 요인 등의 완화는 이러한 규제완화의 일환이다. 하지만 여전히 농업법인의 질적 수준 향상과, 농업 관련 기업들의 실질적인 농업 참여로 기업-농민 간 상생(Win-Win) 문화의 구축이 필요하다. 농협개혁과 관련해 우리 정부는 농협법 개정으로 농협의 신용부문과 경제부문을 분리하며 구조개혁을 추진하였다. 그럼에도 경제부문의 농협 지주회사에는 일반 농업유통업체와의 공정 경쟁 및 경영효율화 문제가 과제로 남아 있다.

제5장의 제2절 '지역단위 규제개혁: 특구제도' 및 제3절 '기업단위 규제개혁'에서는 일본의 지역 및 기업 단위 규제개혁과 궤를 같이하여 우리나라에서 해당 부문의 규제개혁 추진 실태를 파악하였다. 먼저 지역단위 차원의 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 우리나라 특구의 규제개혁은 각 특구별 성격에 따라 일부 다른 측면이 있지만 기본적으로 기업하기 좋은 환경을 조성하기 위해 추진되고 있다. 특히 경제특구의 경우 외국 교육 및 의료기관 설립 운영, 의무고용 배제 등 주로 외국인투자의 유치 확대를 위한 규제특례에 초점이 맞추어져 있다. 또한 지역특구의 경우 지역특성을 고려한 토지이용 · 권한이양 등의 규제특례가 도입되었다.

둘째, 이러한 규제개혁 노력에도 불구하고 특구제도는 지역균형발전이라는 정치적 고려에 따른 특구의 중복지정 및 특구별 차별화 부족, 특구별 상이한 추진체계에 따른 총괄조정 미흡, 개발사업의 지연, 외국인투자 유치 저조 등의

문제점을 안고 있다. 특히 경제자유구역의 경우 단계적 개발 제한, 용지의 원가 이하 공급 등의 규제가 잔존하여 지구개발을 저해하고 있으며, 외국의료기관의 설립은 야당 및 이익단체의 반발로 여전히 교착상태에 빠져 있다. 또한 지역특구의 경우 제도의 유용성에도 불구하고 규제특례의 효과가 크지 않고 규제특례의 활용도가 낮다는 점을 주요한 문제점으로 지적하고 있다.

다음으로 기업단위 차원의 분석 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 우리나라의 기업단위 규제개혁 장치로는 산업융합과 관련된 신제품의 '적합성 인증' 및 '옴부즈만' 제도와 융합 신기술 · 서비스와 관련된 '신속처리 및 임시허가' 제도 등이 있는데, 이러한 제도적 측면에서는 일본과 비교해 뒤처지지 않고, 오히려 앞서고 있다고 할 수 있다.

둘째, 이러한 제도의 도입 이후 상당한 시간이 지났음에도 불구하고 제도의 활용도가 매우 낮다는 문제점이 있다. 2011년과 2014년부터 각각 시행되고 있는 적합성 인증제도와 신속처리 및 임시허가 제도는 인증 2건과 처리 2건/허가 0건으로 제도의 활용도가 지극히 낮다.

마지막으로 위와 같은 분석을 통해 본 보고서가 제시하고 있는 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 규제개혁에 관한 거버넌스 구조와 관련하여 우리나라의 규제개혁 추진체계는 대통령 소속의 규제개혁위원회와 규제개혁장관회의로 이원화되어 있는데, 과제 추진 중복과 업무 혼선 등에 따른 비효율성 문제는 검토해볼 필요가 있다. 현 일본 아베 내각의 규제개혁자문회의 역시 한시적 기구인 데다 내각부로부터 독립성을 확보하지 못하고 있지만, 기업인은 물론 규제개혁론자로 알려진 학자들을 대거 자문회의에 활용하고 있는 점, 회의 내용을 공개함으로써 규제개혁의 투명성을 확보하고 있는 점은 참고할 가치가 충분하다고 본다.

둘째, 일반적 규제개혁과 관련하여 일본 정부는 의료, 고용, 농업 등 중점분야에서 법제화를 통한 규제개혁에 비교적 많은 성과를 거두고 있으나, 우리의

경우는 규제개혁으로 과연 서비스 산업에서의 일자리 창출과 투자 활성화가 얼마나 가능할 것인지 의문스럽다. 보건 · 의료, 교육, 금융, 관광, 소프트웨어 등 5대 서비스 분야에 대한 규제개혁에 더욱 집중할 필요가 있는데, '좁쌀식' 규제개혁이 아닌 덩어리규제의 발굴 · 해소를 통해 규제개혁의 경제적 효과를 극대화할 필요가 있다. 다만 의료분야의 의료 영리화와 원격의료, 고용분야의 정규직 해고규제 완화, 비정규직의 정규직 전환, 노동자파견 자유화, 농업분야의 기업진입 규제완화 등은 한 · 일 양국 모두 큰 진전을 보지 못하고 있는데, 이것은 규제완화에 따른 문제점을 제도적으로 보완하는 작업이 선행되어야 함을 시사한다.

셋째, 일본의 국가전략특구제도의 운용 성과를 감안할 때, 우리 정부는 특구제도 전반에 대한 검토와 평가를 서두를 필요가 있다. 이 과정에서 특구정책의 추진체계 강화와 총괄조정기능 강화, 특구의 과잉 및 중첩 지정 해소를 위한 구조조정 등에 대한 논의가 구체화될 수 있을 것이다. 또한 특구는 온전히 규제실험의 장으로서 기능하도록 해야 할 것이다. 이것은 특구 형성의 근본적인 목적과 관련되는데, 정치적 고려로 추구된 지역균형발전을 정책목표에서 제외하고 특구별 성격에 맞추어 '차별적 규제의 실험장'으로 만들어야 한다는 의미이다. 이때 규제개혁의 방향은 기업의 경영환경과 직접 관련된 규제완화뿐만 아니라 생활여건과 관련된 종합적인 규제완화가 이루어지도록 해야 할 것이다.

넷째, 기업단위 규제개혁과 관련하여 무엇보다도 제도의 실효성 제고를 위한 노력이 요구된다. 이를 위해서는 먼저 현행 제도의 활용 실적이 부진한 이유에 대해 구체적으로 파악해야 할 것이다. 또한 산업융합촉진법에서 정의하고 있는 '산업융합 신제품'의 범위를 좀 더 명확히 함으로써 적합성 인증제도의 대상과 범위를 확대하는 것에 대해 검토할 필요가 있다. 아울러 융합 분야에 대한 부처간 정책 중복과 그에 따른 예산투입 중복은 없는지에 대해서도 파악해야 할 것이다. 나아가 우리 국민의 산업융합에 대한 인지도가 크게 낮은 것으로 나타

나고 있으므로, 현행 제도에 대한 홍보를 더욱 강화해야 한다. 마지막으로 적합성 인증제도의 경우 처리기간의 단축 가능성 여부를 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 우리나라와 일본의 유사 제도에서 전자는 6개월이 소요되는 반면 후자는 3개월이 소요되고 있기 때문이다.

차 례

▌서언 ····· 3

▌국문요약 ····· 5

▌제1장 서론 ····· 21

1. 연구목적 ····· 22
2. 연구범위 및 구성 ····· 24
3. 선행연구 검토 및 본 연구의 특징 ····· 27

▌제2장 일본 규제개혁의 전개과정 ····· 31

1. 저성장시대 규제개혁의 의의 ····· 32
2. 사회적 규제개혁의 의의 ····· 34
   가. 규제의 타당성: 규제의 경제학적 근거 ····· 34
   나. 경제적 규제와 사회적 규제 ····· 36
   다. 고이즈미 내각의 규제개혁: 사회적 규제개혁 강조 ····· 43
3. 아베노믹스의 성장전략과 규제개혁 ····· 46
   가. 성장전략과 규제개혁의 관계 ····· 46
   나. 아베노믹스의 규제개혁 틀 ····· 50

▌제3장 일본 정부의 규제개혁(1): 일반적 규제개혁 ····· 53

1. 추진체계 ····· 54
2. 일반적 규제개혁: 3대 중점분야 ····· 57
   가. 의료분야 ····· 57
   나. 고용분야 ····· 70
   다. 농업분야 ····· 80

제4장 일본 정부의 규제개혁(2): 지역 및 기업 단위의 규제개혁 ·· 89

1. 지역단위의 규제개혁: 국가전략특구 ····· 90
   가. 국가전략특구 구상과 추진체계 ····· 90
   나. 국가전략특구법상의 규제특례조치 ····· 96
   다. 국가전략특구법상의 세제·금융 지원조치 ····· 101
2. 국가전략특구의 추진 현황 ····· 102
   가. 1차 국가전략특구 ····· 102
   나. 2차 국가전략특구 ····· 105
   다. 국가전략특구의 사업추진 현황 ····· 107
3. 기업단위의 규제개혁: 그레이존 해소제도와 기업실증특례제도 ····· 124
   가. 개념 및 추진체계 ····· 124
   나. 추진 현황 ····· 128

제5장 한국의 규제개혁 현황과 과제 ····· 135

1. 한국의 일반적 규제개혁 현황 ····· 136
   가. 한국의 규제개혁 추진체계 ····· 136
   나. 주요 분야의 규제개혁 추진 현황과 과제 ····· 141
2. 지역단위 규제개혁: 특구제도 ····· 166
   가. 한국의 특구제도 현황과 성과 ····· 167
   나. 특구에서의 규제개혁 ····· 180
   다. 특구 운영의 문제점 ····· 184
3. 기업단위 규제개혁 ····· 187
   가. 의의 및 추진체계 ····· 187
   나. 추진 현황과 성과 ····· 191

▌제6장 결론 및 정책적 시사점 ····· 195
1. 일반적 규제개혁의 추진체계 ····· 196
2. 일반적 규제개혁의 추진 성과 ····· 198
가. 중점 규제개혁 분야 ····· 198
나. 의료분야의 규제개혁 ····· 202
다. 고용분야의 규제개혁 ····· 207
라. 농업분야의 규제개혁 ····· 211
3. 지역단위의 규제개혁 ····· 215
가. 일본의 국가전략특구제도 ····· 215
나. 한국의 특구제도 ····· 222
4. 기업단위의 규제개혁 ····· 224
가. 일본의 그레이존 해소제도와 기업실증특례제도 ····· 224
나. 한국의 산업융합 신제품의 적합성 인증제도와 신속처리 및 임시허가 제도 ····· 227

▌참고문헌 ····· 230

▌Executive Summary ····· 253

표 차례

표 2-1. 사회적 규제의 분류 ····· 42
표 2-2. 고이즈미 내각의 중점 규제개혁 사항 ····· 45
표 2-3. 아베노믹스의 성장전략과 규제개혁 ····· 47
표 2-4. 아베노믹스의 규제개혁 틀 ····· 51
표 3-1. 일본에서의 원격의료 관련 법·제도 ····· 67
표 3-2. 일본의 정규직·비정규직 고용 현황 ····· 73
표 3-3. 일본의 한정정규직 제도 ····· 75
표 3-4. 아베 내각의 주요 미곡정책: 쌀 생산량 조정정책의 폐지 ····· 81
표 3-5. 일본의 경지면적별 농가 수(2014년 말) ····· 82
표 3-6. 일본의 농가소득 구성 ····· 83
표 3-7. 일본의 농가규모별 경영수지(2013년) ····· 83
표 3-8. 일본의 유휴경작지 면적 ····· 84
표 3-9. 일본의 농업생산법인 설립요건(2015년 5월 현재) ····· 85
표 4-1. 구조개혁특구 승인 상황(2012년 11월 말 현재) ····· 92
표 4-2. 국가전략특구법상 규제특례조치 ····· 97
표 4-3. 1차 국가전략특구의 주요 사업 및 규제특례 사항 ····· 104
표 4-4. 2차 국가전략특구(지방창생특구)의 주요 사업 및 규제특례 사항 ··· 105
표 4-5. 도쿄권 국가전략특구 추진 현황(2015년 9월 말 현재) ····· 108
표 4-6. 칸사이권 국가전략특구 추진 현황(2015년 9월 말 현재) ····· 111
표 4-7. 니이가타시 국가전략특구 추진 현황(2015년 9월 말 현재) ····· 115
표 4-8. 야부시 국가전략특구 추진 현황(2015년 9월 말 현재) ····· 117
표 4-9. 후쿠오카시 국가전략특구 추진 현황(2015년 9월 말 현재) ····· 119
표 4-10. 오키나와현 국가전략특구 추진 현황(2015년 9월 말 현재) ····· 120

표 4-11. 오키나와현 국가전략특구의 규제개혁 어젠다(2015년 9월 말 현재) ····· 120
표 4-12. 2차 국가전략특구 추진 현황(2015년 9월 말 현재) ····· 122
표 4-13. 그레이존 해소제도의 주요 활용 사례 ····· 130
표 4-14. 규제실증특례제도의 활용: 신사업활동계획의 승인 사례(경제산업성) ····· 131
표 5-1. 규제개혁위원회와 민관합동규제개선추진단 기능 비교 ····· 138
표 5-2. OECD 근로시간 상위국과 노동생산성(2014년) ····· 144
표 5-3. 휴일근로 연장근로 포함에 대한 노사정의 입장 ····· 146
표 5-4. 정리해고 및 일반해고 요건 ····· 148
표 5-5. 근로형태별 월평균임금 및 증감(2015년 3월) ····· 149
표 5-6. 종사자 규모별 정규직·비정규직 비율(2015년 3월) ····· 150
표 5-7. 우리나라 병원 전체수익 대비 의료외수익 비중 추이 ····· 154
표 5-8. 의사와 환자 간 원격의료 도입 입법예고안 및 수정안 비교 ····· 160
표 5-9. 농업회사법인과 영농조합법인 비교 ····· 163
표 5-10. 농가소득과 농외소득 추이 ····· 164
표 5-11. 외국인투자 관련 3개 경제특구 비교 ····· 168
표 5-12. 경제자유구역 외국인투자 실적(2004~14년) ····· 169
표 5-13. 시기별 산업단지 정책변화 ····· 170
표 5-14. 산업단지 유형별 지정 현황 ····· 171
표 5-15. 산업단지 입주기업 및 생산 현황 ····· 172
표 5-16. 연구개발특구별 비전과 특화분야 ····· 174
표 5-17. 연구개발특구의 사업성과 ····· 174
표 5-18. 연도별·유형별 지역특구 지정 현황(2015년 10월 현재) ····· 177
표 5-19. 지역별·유형별 지역특구 지정 현황(2015년 10월 현재) ····· 177
표 5-20. 각 특구의 규제특례 유형 ····· 181
표 5-21. 경제자유구역의 규제특례 분야 ····· 181

표 5-22. 지역특구의 규제특례 분야 ····· 182
표 5-23. 창조경제혁신센터의 규제특례 분야 ····· 184
표 5-24. 외국인투자 관련 3개 경제특구 심층평가 결과 요약 ····· 185
표 6-1. 아베 내각의 규제개혁 관련 법률 제·개정 성과
(2015년 9월 18일 기준) ····· 199
표 6-2. 한국 정부의 경제활성화 법안 중 서비스산업 관련 법안의 성과 ··· 201
표 6-3. 일본 기업의 농업생산법인 설립 사례 ····· 219

그림 차례

그림 2-1. 일본의 잠재성장률 추이 ····· 32
그림 3-1. 아베 내각의 일반적 규제개혁 추진체계 ····· 55
그림 3-2. 일본의 의료기관 재편: 지주회사형 지역의료연계추진법인 ····· 65
그림 3-3. 의약품 분류와 일반용 의약품의 인터넷판매 허용 ····· 69
그림 4-1. 일본의 특구제도 ····· 90
그림 4-2. 국가전략특구제도의 추진체계: 국가전략특구법 ····· 94
그림 4-3. 국가전략특구 지정 현황(2015년 9월 현재) ····· 103
그림 4-4. 그레이존 해소제도와 기업실증특례제도의 관계 ····· 126
그림 4-5. 기업실증특례제도의 시행절차 ····· 127
그림 5-1. 박근혜 정부의 규제개혁 추진의 틀 ····· 139
그림 5-2. 유망서비스 산업 육성 추진체계 ····· 140
그림 5-3. 우리나라 의료비 지출 추이 ····· 153
그림 5-4. 농촌인구 수와 65세 이상 인구 비중 추이 ····· 161
그림 5-5. 농협중앙회의 체제 전환 ····· 165
그림 5-6. 지역특화발전특구의 지정 및 운영 과정 ····· 176
그림 5-7. 창조경제혁신센터와 대기업 연계 및 특화 산업 ····· 178
그림 5-8. 창업・성장 단계별 창조경제혁신센터와 대기업의 역할 ····· 179
그림 5-9. 적합성 인증 절차 ····· 189
그림 5-10. 산업융합촉진 옴부즈만 업무추진 체계 ····· 190

글상자 차례

글상자 4-1. 기업단위 규제특례 조치 사례 ····· 133

제1장 서론

1. 연구목적
2. 연구범위 및 구성
3. 선행연구 검토 및 본 연구의 특징

1. 연구목적

2008년 글로벌 금융위기와 그 이후의 유럽 재정위기, 그리고 최근의 중국 리스크와 관련된 일련의 세계경제 흐름 속에서 우리 경제도 일본의 뒤를 이어 이미 저성장시대에 돌입하였다는 우려가 확산되고 있다. 일본의 잠재성장률은 1980년대의 4%대를 거쳐 1990년대에는 1.5%대, 그리고 2000년대 들어서는 1%를 넘어서지 못하고 있다. 1990년대 초반 버블 붕괴의 이면에서 진행된 저출산 · 고령화, 기업들의 과다채무 문제와 기대성장률 저하에 따른 국내 설비투자 급감, 여기에 이노베이션 부족에 따른 생산성 정체가 겹쳐진 결과이다.

1990년대 이후 일본 정부는 과거 고도 경제성장기에 형성된 경제시스템이 사회 · 경제적 환경변화에 적응하지 못함에 따라 많은 사회 · 경제적 비용을 초래하고 있음을 주시하면서 규제개혁을 끊임없이 시도하였고 지금도 현재진행형이다. 일본 정부가 추구하는 규제개혁은 고도 경제성장기에 형성된 경직된 시장구조에 경쟁 요소를 도입하고, 생산성이 높거나 새로운 산업으로 노동력과 자본을 이동시키는 구조개혁의 한 방편이라 할 수 있다. 노동시장의 유연화를 통해 정규직 외의 다양한 고용형태를 보급 · 확산시키려는 노동개혁을 추진하고, 그간 과도한 정부 개입으로 효율적이지 못하였던 서비스산업을 민간이 주도하는 경쟁력 있는 산업으로 전환시키려는 것이 대표적 사례이다.

아베노믹스로 일컫는 일본 아베 내각의 경제정책은 금융정책과 재정정책 양면에서 과거 2000년대 초반 고이즈미 내각의 정책을 답습하고 있고, 정책 효과에 대해서도 그다지 낙관적이지 않다. 2013년 이후 아베노믹스의 양적완화는 ‘엔고탈출’과 자산가격 상승을 초래하였지만 그 파급효과가

실물부문에까지는 이르지 못하고 있고, 재정정책은 저출산 · 고령화에 따른 정부의 사회보장비 부담 증가에 따른 국가채무 문제로 정부의 정책 재량권이 상당히 협소하다. 아베노믹스의 성장전략, 그중에서도 규제개혁에 대한 일본 국내의 기대감이 높은 것은 이런 연유에서이다.

본 연구는 저성장시대 일본 정부의 규제개혁 흐름을 파악하고, 아베노믹스의 성장전략을 규제개혁 관점에서 접근하여, 아베 내각이 추진 중인 규제개혁의 성과와 한계를 조명하는 것을 가장 큰 목적으로 삼고 있다. 특히 아베노믹스가 성장전략을 통해 제시한 3가지 규제개혁 틀, 즉 정부가 법률 제 · 개정을 통해 실시하는 '일반적' 규제개혁과, 국가전략특구라는 특정지역에만 규제특례 조치를 적용하는 '지역단위'의 규제개혁(국가전략특구제도), 그리고 새로운 사업을 계획하는 특정기업에 규제특례 조치를 부여하는 '기업단위'의 규제개혁(그레이존 해소제도와 기업실증특례제도)에 연구 초점을 맞추고 있다.

단 일본 아베 내각의 규제개혁에만 초점을 맞춰 연구를 진행할 경우 자칫 우리나라의 규제개혁 실태를 무시한 채 전혀 현실성 없는 정책 시사점을 제시할 것이라는 우려에 따라 연구 후반부에서는 우리나라의 규제개혁 현황과 과제를 일본의 3가지 규제개혁 틀에 맞춰 분석하고 있다.

본 연구는 위와 같은 문제의식과 연구목적 아래 우리 정부가 벤치마킹할 수 있는 규제개혁 방법론과 사례를 제시하는 것도 염두에 두고 진행하였다. 물론 벤치마킹 대상은 일반적 규제개혁 분야에서 찾을 수도 있고, 국가전략특구에서 찾을 수도 있으며, 기업실증특례제도에서 찾을 수도 있지만, 중요한 것은 아베노믹스의 규제개혁 발상을 어떻게 제도적으로 수용할 수 있을 것인가라는 측면의 정책적 시사점일 것이다.

2. 연구범위 및 구성

제2장 '일본 규제개혁의 전개과정'은 제3장 이후의 아베노믹스의 규제개혁을 이해하는 데 필요한 규제개혁의 논리를 개관하고 있다. 2000년대에 들어서부터 일본 정부가 의료, 복지, 운송, 교육, 노동과 같은 서비스 분야에 대한 규제개혁을 강조하였는데, 여기서 말하는 사회적 규제개혁의 개념과 논리를 정리한 다음, 왜 아베 내각에서 이러한 사회적 규제개혁이 성장전략의 중요한 부분으로 자리매김하였는가를 해명하는 데 초점을 맞추고 있다. 제2장의 소결로서 본 연구는 아베 내각의 규제개혁 틀을 '일반적' 규제개혁, 지역단위의 규제개혁(국가전략특구), 기업단위의 규제개혁(기업실증특례제도와 그레이존 해소제도) 3가지로 정리하고, 일종의 '사회적 실험'으로서 지역단위와 기업단위의 규제개혁을 병행하고 있는 점을 아베노믹스의 규제개혁이 갖고 있는 특징으로 내세웠다.

제3장 '일본 정부의 규제개혁(1): 일반적 규제개혁'은 제2장에서 도출한 아베 내각의 규제개혁 틀 중에서 일반적 규제개혁을 다루고 있다. 제1절에서는 총리 직속의 규제개혁회의를 중심으로 한 추진체계를 살펴보고 있고, 제2절에서는 아베 내각이 추진 중인 일반적 규제개혁을 3대 중점 추진 분야인 의료, 노동, 농업 분야에 초점을 맞춰 분석하고 있다.

의료분야에서는 혼합진료, 병상규제, 의료 영리화, 원격의료, 일반의약품의 일반소매점 및 인터넷 판매 5가지를 주요 개혁 이슈로 선정하여 각 분야별 규제개혁 실태를 점검하고 있다. 고용분야에서는 주요 이슈를 정규직의 해고규제 완화, 비정규직의 정규직 전환 규제, 파견노동 규제, 노동시간 규제 개혁, 외국인 노동력 수용 확대 5가지로 보고, 각각에 대해 규제개혁 현황을 살펴보고 있다. 농업분야에서는 생산량 조정정책, 기업의 농업

진입 규제, 농협 개혁 3가지 이슈에 대해 비교적 자세하게 분석하고 있다. 각각의 이슈에 대해 아베 내각의 규제개혁 성과와 과제를 점검하는 것이 목적이다.

제4장 '일본 정부의 규제개혁(2): 지역 및 기업 단위의 규제개혁'은 지역단위의 규제개혁인 국가전략특구제도와 기업단위의 규제개혁인 그레이존해소제도 및 기업실증특례제도를 분석하고 있다.

제1절에서는 총리 직속의 국가전략특구 자문회의와 특구 내에 설치한 국가전략특구 회의를 중심으로 한 국가전략특구제도의 추진체계를 살펴본 다음, 구체적 실행 메커니즘으로서 국가전략특구법은 어떠한 규제특례 조치를 담고 있으며, 일반적 규제개혁에서 진전을 보지 못하고 있는 의료, 고용, 농업 3분야에서의 규제개혁을 국가전략특구에서는 어떻게 전개하고 있는가에 초점을 맞춰 분석하고 있다.

제2절에서는 2014년 4월 1차 특구로 지정한 도쿄권, 칸사이권, 니이가타시, 효고현 야부시, 후쿠오카시, 오키나와현 6곳을 중심으로 추진 현황을 비교적 상세하게 다루고 있다.

제3절에서는 그레이존해소제도와 기업실증특례제도에 대해 이들 제도의 의의, 추진체계, 추진 현황을 분석하고 있다.

제5장 '한국의 규제개혁 현황과 과제'는 2012년 말 출범한 박근혜 정부의 규제개혁을 '일반적' 규제개혁, '지역단위'의 규제개혁, '기업단위'의 규제개혁이라는 3가지 아베노믹스의 규제개혁 틀에 맞춰 분석 · 평가하고 있다.

제1절에서는 규제개혁위원회와 규제개혁장관회의를 중심으로 한 우리 정부의 '일반적' 규제개혁을 제3장과 마찬가지로 노동, 농업, 의료 세 분야에 초점을 맞춰 분석 · 평가하고 있다. 물론 우리 정부는 2014년 2월 경제

혁신 3개년 계획을 발표하면서, 공공, 노동, 금융, 교육 등 4대 부문을 구조개혁 중점분야로 선정한 바 있고, 규제개혁은 보건 · 의료, 교육, 금융, 관광, 소프트웨어 등 5대 유망 서비스 분야를 중심으로 중점 추진하고 있어 일본 정부와 중점 추진분야가 다소 다르다. 그렇지만 본 연구의 연구목적 중 하나가 한 · 일 비교이므로 아베노믹스의 규제개혁 중점분야인 고용 · 노동, 농업, 보건 · 의료 세 분야로 연구범위를 좁히고 있다. 이를 바탕으로 본 연구는 우리 정부의 일반적인 규제개혁의 성과와 과제를 도출하고, 일본의 경험에 비추어 향후 우리나라 규제개혁의 방향성을 제시하고자 한다.

제2절에서는 지역단위에서 추진된 규제개혁을 분석하고 있다. 우리나라는 외국인투자 유치 및 국내산업 발전, 지역균형발전, 지역경제 활성화 등 다양한 목적하에서 경제자유지역, 자유무역지역, 외국투자지역, 산업단지, 연구개발특구, 지역특화발전특구(지역특구)를 설정 · 운영하고 있다. 나아가 현 정부는 핵심적인 특구정책으로서 창조경제혁신센터를 적극적으로 추진하고 있다.

이 절에서는 먼저 이러한 다양한 특구의 현황과 추진 체계 및 실적을 정리하였다. 다음으로 특구에 도입된 규제개혁을 파악하고 있다. 먼저 각 특구별 규제개혁 내용을 개괄적으로 살펴보고, 이어서 경제자유구역, 지역특구 등의 주요 특구에 도입된 규제완화 조치 및 특징에 대해 상세히 살펴보고 있다. 마지막으로 이상의 논의를 바탕으로 특구와 관련된 규제개혁의 문제점을 분석하고 있다. 이 부분 역시 특구 전반에 걸친 문제점과 경제자유구역 및 지역특구의 주요 특구별로 좀 더 자세하게 문제점을 도출하고 있다.

제3절에서는 기업단위에서 추진된 규제개혁을 분석하고 있다. 우리나라는 융합시대라는 세계적 흐름에 발맞추어 주력산업의 재도약과 융합신시장 창출을 뒷받침하기 위해 산업융합 신제품에 대한 신속처리(Fast Track)

제도를 도입하고 있다. 이 절에서는 기업단위 규제개혁의 수단으로서 이 제도의 도입 의의와 추진체계를 검토하고 추진 성과를 분석하고 있다. 이를 통해 기업단위 규제개혁의 도입 의의는 크지만 추진 실적이 아직은 미흡하다는 점을 밝히고 있다.

제6장 '결론 및 정책적 시사점'은 지금까지 다룬 규제개혁 분야에 대해 성과와 한계를 분석하고, 한 · 일 비교 관점에서 정책적 시사점을 도출하고 있다.

3. 선행연구 검토 및 본 연구의 특징

일본의 규제개혁을 주제로 한 선행연구는 1980년대 후반과 1990년대, 그리고 2000년대 초반 고이즈미 내각 당시의 각 분야별 구조개혁에 관한 연구들이 주종을 이루고 있다. 연구 분야의 특성상 일본에서 구조개혁 혹은 규제개혁이 선행된 분야를 대상으로 그 효과를 다루고 있는 연구들이 대부분이라 할 수 있다. 전기통신 분야의 민영화와 구조개혁을 다룬 Suda(2005), Hosoe(2006), Asano(2006), Goto · Inoue · Sueyoshi(2013), 농업분야의 구조개혁을 한 · 일 비교한 Oh, Jennifer S.(2011), 금융분야의 구조개혁을 다룬 Honda(2003), McKenzie and Takaoka(2005), 그리고 고용분야의 구조개혁을 다룬 Song(2010), 고이즈미 내각의 구조개혁 특구를 다룬 Yashiro(2005)는 대표적 선행연구라 할 수 있다. 그러나 본 연구는 앞의 연구목적에서 밝힌 바와 같이, 특정 분야를 대상으로 규제개혁의 성과를 분석한 것이 아니라, 아베노믹스의 규제개혁 틀에 초점을 맞추고 있다는 점에서 차별성이 있다고 할 수 있다.

최근 우리나라 규제개혁 추진체계에 대해 최병선, 이혁우(2014)는 박근혜 정부의 규제개혁시스템을 재점검하고 현행 체계를 유지하는 방향에서 개선점을 제안했다는 점에서 의미가 있다. 일반적 규제개혁은 분야별 규제개혁을 종합적으로 다룬 연구가 부족해 각 분야를 분리하여 살펴보면, 의료 규제개혁에서 김대중 외(2014)는 의료 규제개혁 주요 분야의 추진현황을 분석하고 해당 이슈에 대한 해외사례를 통해 정책 방향을 제안하였다. 다음으로 박지순(2014)은 최근 고용분야 규제개혁의 쟁점을 분석하고 이를 노동법적인 관점에서 해결방안을 제시하였다. 또한 유길상, 안주엽, 성지미(2008)는 주요국의 노동 개혁을 바탕으로 우리나라 고용정책기본법의 개정방안을 제안하였다. 농업분야에서 송두범 외(2013)는 농업협동조합의 조직체계, 사업, 운영 등을 분석해 문제점을 도출하고 개선방안을 제안해 협동조합의 정체성 제고 방향을 모색하였다. 김영생, 김정호(2006)는 농업법인 경영체의 현황과 발전을 저해하는 요소를 분석하여 농업경영체의 활성화를 위한 제도 개선방안을 제시하였다. 본 연구는 우리나라의 일반적 규제개혁의 추진 현황을 의료, 노동, 농업이라는 특정 분야에 중점을 두고 성과와 문제점을 분석하고 이를 통해서 규제개혁의 향후 방향성을 제안한다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다.

다음으로 경제자유구역, 연구개발특구, 지역특구 등 주요 경제특구는 도입된 지 이미 10년 이상 경과되면서, 국내에서 최근에 이루어진 특구 관련 선행연구는 많지 않은 실정이다. 전국경제인연합회(2008)는 경제자유구역 및 기업도시의 추진 현황과 투자부진 원인, 해외사례에 대해 연구하고, 민간의 입장에서 규제개혁과 관련된 제도개선 과제를 제언했다는 점에서 의미가 있다. 국회예산정책처(2010)는 2009년 말의 129개 지역특구에 대해 계획, 집행, 성과목표 달성도, 성과평가 환류라는 사업추진 흐름

에 따라 각 부문별로 분석했다는 점에서 차별적인 연구결과라고 할 수 있다. 기획재정부(2014a)는 경제자유구역, 자유무역지역, 외국인투자지역의 경제특구에 대해 심층 평가한 결과를 정리하고, 정부지원 예산의 지출성과를 제고하기 위한 방안을 제시하고 있다. 마지막으로, 산업융합에 대한 선행연구로는 장석인 외(2010)가 거의 유일하다. 이 보고서는 국내 산업융합의 현황과 융합화 수준 평가 및 산업융합 활성화 전략을 제시하고 있다는 점에서 연구의 의의가 크다. 이에 대해 본 연구는 무엇보다도 우리나라의 전국, 지역, 기업 차원에서의 규제개혁에 초점을 맞추어 추진 체계와 성과 및 문제점을 분석했다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다.

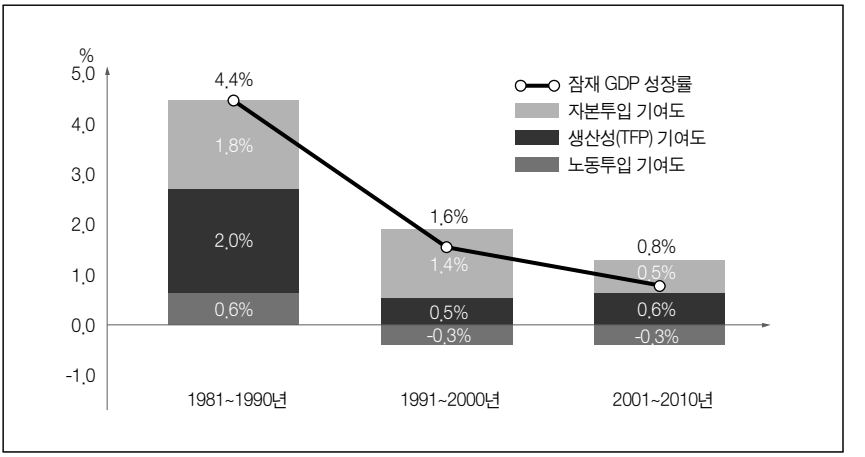
제2장
일본 규제개혁의 전개과정

1. 저성장시대 규제개혁의 의의
2. 사회적 규제개혁의 의의
3. 아베노믹스의 성장전략과 규제개혁

1. 저성장시대 규제개혁의 의의

일본 정부가 저성장시대에 진입하면서 경제성장 관점에서 규제개혁의 필요성을 역설한 시점은 고이즈미 내각이 경제재정자문회의에서 논의를 거쳐 경제정책 방향(‘骨太の方針’)을 각의결정한 2001년 6월로 거슬러 올라간다.[1] 당시 고이즈미 내각은 일본경제가 1990년대의 ‘잃어버린 10년’을 극복하기 위해서는 금융권의 부실채권 처리와 함께 구조개혁이 중요하

그림 2-1. 일본의 잠재성장률 추이



주: 1) 잠재성장률이란 인플레이션을 유발하지 않고 노동력과 자본 등 생산요소를 최대한 활용한 경우 달성할 수 있는 경제성장률을 말함.
2) 일본 내각부의 잠재성장률 추정은 취업자 수에 노동시간을 곱한 노동투입, 자본스톡에 가동률을 곱한 자본투입, 그리고 총요소생산성(TFP) 3가지 요소로 구성된 생산함수를 추정하여, 각각의 요소가 얼마나 경제성장에 기여하였는가를 추정하는 이른바 성장회계(growth accounting) 방식을 따르고 있음.

자료: 内閣府(2014. 2. 14), 「潜在成長率について:中長期´マクロ的観点からの分析」(経済財政諮問会議資料), 웹사이트(검색일: 2015. 8. 12).

1) 일본의 규제개혁 시점은 1980년대로 소급되나 1990년대 초반까지의 규제개혁은 미국의 통상압력에 대한 대응 성격도 무시할 수 없다. 예를 들어 미 · 일 통상마찰 협의체인 SII (Structural Impediments Initiatives: 1989~90년)에서 미국은 대규모 유통업체의 시장진입을 규제한 일본의 ‘대규모소매점포법’을 개정하도록 압력을 행사하여 결국 1991년 5월 법률 개정에 이른 것은 대표적 사례이다. 이에 대해서는 古城(2009)를 참고할 것.

다고 강조하였는데, [그림 2-1]에서 알 수 있듯이 2000년대 들어 일본의 잠재 GDP 성장률은 1%대를 위협받고 있는 상황이었다.

당시 고이즈미 내각은 1990년대 들어 잠재성장률이 급락한 이유를 첫째 노동투입 요소에서는 저출산 · 고령화에 따른 15~64세까지의 생산가능인구 감소, 둘째 자본투입 요소에서는 1990년대 초반 버블붕괴 이후 기업의 기대성장률 저하 및 과잉채무 문제 등에 따른 설비투자 감소, 셋째 생산성 요소에서는 생산성이 낮은 산업이나 기업에 노동력, 경영자원, 자본이 머물고 생산성이 높은 산업이나 기업으로 자원이 배분되지 않는 자원배분의 비효율성에 있다고 분석하였다(内閣府 2001, p. 116).

일본 정부가 구조개혁을 잠재성장률의 3가지 구성요소 중 세 번째인 생산성과 관련된 것으로서 이노베이션을 통해 노동력과 자본을 성장분야로 이동시키는 정책수단으로 인식하기 시작하였다는 것이다. 경제학자들 사이에서도 吉川(2003, p. 115)는 구조개혁을 단순히 공급측면의 경제정책만으로는 볼 수 없고 수요창출의 성격도 지니고 있음을 강조하였고, 植田(2004, p. 15) 역시 구조개혁의 일환인 규제개혁의 궁극적 목적을 "경직된 시장을 경쟁구조로 전환하여 가격을 낮추고 소비자의 선택범위를 넓혀 공급과 수요를 자극함으로써 새로운 산업의 출현을 유발하여 경제성장과 고용확대에 공헌하는 것"이라고 단정지었다.[2)]

2) 寺西(2010, p. xvi)는 일본의 고도 경제성장기에 경쟁 제한적 조치가 보편화 · 일상화된 것은 사실이나, 이러한 규제의 합리성은 소득재분배 기능에 있다고 주장한다. 다시 말해, 규제란 장기적으로 사회에 대한 신뢰를 배양하고 경제주체가 장기적 시각에서 행동할 수 있는 토대를 제공하여 성장을 담보하는 장치여서 규제를 철폐하면 격차가 확대되는 것은 당연하다는 것이다.

2. 사회적 규제개혁의 의의

가. 규제의 타당성: 규제의 경제학적 근거

경제학에서 규제를 논의할 때 정부가 시장에 개입해야 하는 근거, 다시 말해 규제의 합리성은 시장실패(market failure)에서 찾는다.

첫째, 규모의 경제(economies of scale)가 작동하여 자연독점(natural monopoly)이 발생하는 산업에 대해서는 정부의 규제가 필요하다는 논리이다. 예를 들어, 경제발전 초기 단계에서 전력, 도시가스, 철도, 항공, 전기통신과 같은 기간산업은 초기 고정 투자비용이 막대하지만 생산량을 늘릴수록 평균비용은 체감하는 규모의 경제가 작동하는 산업이다. 이처럼 평균비용이 체감하고 제품에 대한 수요도 낮은 상태에서는 둘 이상의 기업이 생산하는 것보다 독점 생산체제가 오히려 사회적 비용이 낮다는 점에서 효율적이다. 자연독점 산업을 이와 같이 시장에 맡겨 놓으면 독점시장이 형성되어, 완전경쟁 상태보다 생산량은 적은 반면 시장가격은 그보다 높아 사회적 손실(deadweight) 혹은 자원배분의 비효율성을 야기할 수밖에 없다는 것이다(川崎 2009, pp. 17~20; 八代 2000, p. 13; 植田 2004, pp. 18~19).

정부는 위와 같은 규제의 타당성을 근거로 인허가나 면허를 통해 독점기업 이외의 기업 진입을 규제(진입규제)하는 대신, 독점기업의 독점적 행위를 통제하기 위해 요금규제(가격규제)를 부과하는 것이 일반적이다. 단 가격규제(요금규제)는 수요가 비교적 적고 초기 투자비용은 막대하다는 점을 감안하여 기업의 수지균형 관점에서 자원배분의 효율성을 보장하는 균형가격보다는 높게 책정하는 것이 보편적이다(川崎 2009, pp. 21~22).

둘째, 규제의 타당성에 대한 경제학적 근거는 시장참여자간 정보 비대

칭성(asymmetric information)에 따른 시장의 불완전성(incompleteness)에서도 찾을 수 있다.[3] 예를 들어 교육과 의료 분야에서는 교사와 학생 간, 의사와 환자 간 정보 비대칭성이 존재한다. 시장에만 맡길 경우 학생과 환자는 각각 교사와 의사에 대한 정보가 부족하여 거래 시 피해를 볼 가능성이 높고 극단적인 경우 시장(market)이 형성될 수조차 없다. 이에 따라 정부는 첫째 교사자격증과 의사자격증이라는 면허제도를 도입하고, 둘째 학교법인과 의료법인과 같은 비영리조직이 아니면 교육과 의료 서비스를 제공할 수 없도록 진입규제를 부과하며, 셋째 사학지원금과 진료보수 등 공공자금을 수취할 수 있는 자격을 비영리법인으로 국한하는 규제를 부과하기도 한다(八代 2006, p. 3; 川崎 2009, p. 20).

셋째, 시장참여자의 경제활동이 다른 참여자의 이익이나 후생에 영향을 미치는 외부경제 또는 외부불경제(external economies and dis-economies)를 초래함에 따라 발생하는 시장실패도 규제의 합리성을 뒷받침하는 중요한 근거이다. 이 중 외부경제 효과는 시장참여자의 무임승차(free-ride)를 야기하여 극단적으로는 시장이 형성되지 않는 시장실패로 연결될 수 있는데, 이를 방지하기 위해 정부가 국방, 사법, 경찰, 소방 서비스와 같은 공공재(public goods)를 공급하는 경우나, 외부불경제 효과와 관련하여 전염병 방지를 위한 공중위생 규제나 환경오염 방지를 위한 공해 규제, 소방법, 차량검사 등은 대표적 규제 사례이다(八代 2000, pp. 12~13). 사업자간

3) 예를 들어 G. Akerlof(1970)가 상정한 중고차 시장(lemons market)처럼 시장에 참여하는 구매자가 판매자의 중고차에 대한 정보가 없는 상태에서 구매자는 판매자가 제시하는 가격보다 낮은 가격을 제시할 것이기 때문에, 판매자는 질 낮은 제품(중고차)만을 판매하고자 함으로써 양질의 제품(중고차)은 시장에서 거래가 성립하지 않는 역선택(adverse selection) 현상이 발생할 수 있다. 극단적인 상황에서는 아예 거래가 성립하지 않아 시장이 형성조차 되지 않는 시장실패도 예상할 수 있다. 일반적으로 시장에서 역선택 현상이 발생하면 소비자는 질 낮은 제품 혹은 서비스를 수요할 수밖에 없어 후생(welfare) 감소가 불가피하고 극단적인 경우에는 생명의 위험까지도 감수해야 한다.

과당경쟁은 소비자 안전을 훼손한다는 논리로 부과하는 지역별 택시 대수 규제나, 용적률 규제와 같은 도시 규제도 여기에 해당한다(八代 2006, pp. 3~6).

넷째, 시장 메커니즘에만 맡겨 놓으면 생산자(기업)는 이익이 되지 않는 분야에는 진입하지 않고 이익이 되는 분야에만 진입하려는 'cream skimming' 현상에 따른 시장실패도 규제의 합리성을 제공하는 중요한 논거이다(川崎 2009, p. 21). 예를 들어, 철도나 버스는 인구밀도에 따라 수익이 보장되는 노선과 그렇지 않은 노선이 혼재되기 마련인데, 기업의 cream skimming 행위로 시장실패가 발생하면 도시에 비해 지방이나 산간지역 주민은 보편적 서비스(universal service)에서 배제되는 현상이 발생할 수 있다. 이 경우 정부는 철도나 버스 회사가 도시는 물론 지방이나 산간지역에서도 운행한다는 조건에서 인허가를 발급할 수 있다.

다섯째, 실업이나 인플레이션과 같은 경제 불안(economic instability)을 광의의 시장실패로 보는 것도 정부가 실업 예방 관점에서 기업의 해고를 규제하는 것에 대한 합리성을 제공한다. 이와 비슷한 맥락에서 시장 경쟁에서 파생되는 소득불균형을 해소하기 위한 방편으로서 복지분야에서 정부가 동일한 서비스에 대해 소득계층에 따라 서로 다른 가격을 부과하는 규제 역시 사회적 약자 보호라는 규제의 합리성을 지니고 있다고 볼 수 있다(八代 2000, p. 11).

나. 경제적 규제와 사회적 규제

2000년대 들어 일본에서 사회적 규제에 대한 개혁 논의가 활기를 띤 이유는 1988년 나카소네 내각의 제2차 임시행정개혁추진심의회가 규제를 경제적 규제와 사회적 규제로 구분(向田 2000, p. 3)한 다음, 1993년 호소

카와 내각의 자문기구인 경제개혁연구회가 “경제적 규제는 원칙적 자유화, 사회적 규제는 자기책임을 원칙으로 최소화(山口 2009, p. 4)”한다는 방침을 밝힌 것을 계기로 사회전반에 확산된 사회적 규제에 대한 ‘오해’를 불식하고, 사회적 규제에 대한 개혁이야말로 저성장시대 규제개혁의 핵심이라는 주장이 사회적 공감을 불러왔기 때문이다.

상기 제2차 임시행정개혁추진심의회의 구분에 따르면, 경제적 규제란 “시장에 모든 것을 맡겨놓으면 재화와 서비스의 적절한 공급은 물론 적절한 가격수준도 확보할 수 없는 경우, 정부가 산업별 진입 자격이나 숫자, 설비투자의 종류나 양, 생산량이나 가격을 직접 규제하여, 산업의 건전한 발전과 소비자 이익을 보호하고자 하는 것”을 말한다(向田 2000, 재인용, p. 3). 한편 사회적 규제란 “소비자나 노동자의 안전 · 건강의 확보, 환경보전, 재해 방지 등을 목적으로 한 규제”(向田 2000, p. 1)를 말한다.

위와 같은 경제적 규제와 사회적 규제에 관한 구분은 비록 명확하지는 않지만 정부가 규제를 통해 보호하고자 하는 대상이 특정 산업 혹은 그 산업 내의 기득권이라면 경제적 규제, 보호 대상이 사회적 가치 또는 공공성이라면 사회적 규제라는 일종의 ‘도식’이 가능함을 의미한다.

규제를 경제적 규제와 사회적 규제로 나눈 다음, 사회적 규제에 초점을 맞춰 규제개혁의 필요성을 주장하는 배경으로는 다음 두 가지를 지적할 수 있다.

첫째, 앞 절에서 첫 번째 규제 합리성으로 거론한 규모의 경제가 작동하는 자연독점 산업은 대표적인 경제적 규제 영역이라 할 수 있는데, 기술진보에 의해 더 이상 규제의 존립 근거인 자연독점 현상이 지속되지 않는다는 사실에 대해서는 사회적 공감대가 형성되어 있는데, 사회적 규제에 관해서는 기술진보에 의해 그 존립근거가 붕괴되고 있음에도 공익성 혹은

약자 보호라는 논리에 막혀 사회적 공감대가 형성되기 어렵다는 점이다.

예를 들면 앞 절에서 두 번째 규제 합리성(존립근거)으로 거론한 정보의 비대칭성 문제는 정부의 사업자에 대한 정보공개 의무화와 소비자의 스크리닝에 의해 다소 해소될 수 있는 것이며, 세 번째 규제 합리성으로 거론한 외부불경제에 근거한, 소비자의 안전이나 건강 보호를 목적으로 하는 일반적 사회적 규제도 생산기술이나 안전기술의 개발에 의해 제품의 안전성이나 신뢰성이 크게 개선되면 기존의 인증제도나 검정제도도 개혁이 필요하게 된다. 즉, 사회적 규제라 하더라도 규제가 도입된 당시에는 합리성을 갖추었어도 기술진보나 정보화에 의해 규제를 필요로 했던 상황에 커다란 변화가 발생한 이상 새로운 환경에 맞춰 사회적 규제도 개혁을 해야 한다는 것이다(植田 2004, p. 19).

둘째, 앞의 분류 기준에 따른 사회적 규제는 경제적 규제와 규제 성격이 다를 뿐이지 실제로는 경제적 규제의 성격이 강한 것들이 대부분이라는 점이다.

八代(2006, pp. 1~2)[4]가 지목하는 사회적 규제의 탈을 쓴 경제적 규제는 첫째, 신규 주점의 진입에 대한 거리규제이다. 이 규제는 과음이나 미성년자의 음주를 방지하여 소비자의 건강을 보호하겠다는 사회적 규제의 전형으로 보이지만 실질적으로는 영세 소매점 보호 목적의 경제적 규제 역할도 수행하고 있다는 것이다. 둘째, 트럭 운송업에 대한 최저 차량 보유 규제이다. 이 수량규제는 트럭을 안전하게 운행하기 위해서는 관리 · 감독자가 필요하고, 그러한 관리자를 고용하기 위해서는 그에 걸맞은 수의 차량을 보유한 업자여야 한다는 점에서는 사회적 규제이나, 실제로는 영세

4) 八代(2006, pp. 1~2)가 제시하는 경제적 규제 성격이 강한 사회적 규제의 예시들은 집필 당시의 일본 상황을 염두에 둔 것으로, 그 이후 일부 분야에서는 규제개혁이 진행되고 있다.

자영업자의 진입을 막는 경쟁 제한적 진입규제 역할도 수행하는 경제적 규제라는 것이다. 셋째, 약사의 대면판매를 의무화한 약사법 규제이다. 소비자의 의약품 남용을 막아 소비자의 안전성과 건강을 보호하기 위한 사회적 규제로 보이지만, 소비자들은 다른 소매유통업체의 진입을 규제하는 경제적 규제로 인식하고 있다는 것이다. 노동시장의 규제개혁과 관련해서도 노동자 파견에 관한 규제의 경우, 파견노동을 제한하면 정규직으로 전환이 이루어질 것이라는 암묵적 전제하에서 본래 노동자 보호를 목적으로 하고 있음에도, 노사의 자유로운 고용계약을 훼손함과 동시에 노동자의 고용기회와 선택 폭을 오히려 제약하는 결과를 초래하고 있다고 주장한다(八代 2006, pp. 8~9).

위의 예시에서 알 수 있듯이 사회적 규제의 많은 경우가 소비자 등 사회적 약자 보호라는 규제의 합리성에도 불구하고 실제로는 진입규제의 성격이 강하여 기존 사업자의 이익을 보호하고 사업자간 경쟁을 약화시켜 결과적으로 서비스업의 생산성을 약화시킬 뿐만 아니라, 저성장시대에 진입하면서 나타나는 소비자의 다양한 요구를 충족시키기에도 한계가 분명하다는 주장이다.

八代(2000, pp. 17~27)는 사회적 규제의 특징을 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 과당경쟁에 의한 외부불경제 발생에 근거하여 정부가 시장의 수급을 조정하겠다는 발상이 뿌리 깊다는 점이다. 운송분야의 항공기, 트럭, 버스 등 교통수단에 대한 공급 규제와, 교육분야의 수도권 대학 신설 금지 및 대학 설치기준, 의료분야의 병상규제, 농업분야의 쌀 생산량조정정책(減反政策),[5] 사법분야의 사법시험 합격자 수 제한은 대표적인 사례이다. 이와 같은 사회적 규제들은 경제발전 초기단계에 도입된 것으로서 소

5) 병상규제, 쌀 생산량 조정정책에 대해서는 본문 제3장을 참고할 것.

비자의 요구나 선호가 다양화된 저성장시대에는 정부의 수요예측이 어려워져 그만큼 규제 비용이 규제 편익을 초과하기 쉽다는 것이다.

둘째, 사회적 규제는 정보 비대칭에 따른 시장실패를 보완하기 위해 인허가 등 사전적 규제를 사용하고 있는 경우가 많다는 점이다. 정부가 정한 기준을 충족하는 사업자에게만 인허가 방식으로 시장진입을 허용하여 전문 지식이 부족한 소비자를 보호하겠다는 취지이지만, 인허가를 둘러싼 부정부패라는 규제 비용도 만만치 않고, 일단 시장진입 시점에서 규제당국이 사업자에게 인허가를 부여한다는 것은 사후적으로 발생하는 사고에 대해 규제당국과 사업자 간 책임 소재가 애매해지는 경우도 발생하여 사업자가 안전 노력을 소홀히 할 가능성이 크다. 이러한 경우에는 사업자로부터 독립된 민간 검사기관을 활용하고 사고 발생 시 사업자와의 공동책임을 명확히 하는 사후적 규제가 더 효율적이라는 것이다.

셋째, 사회적 규제는 대부분 주식회사의 시장 진입을 금지하고 있다는 점이다. 일본은 주식회사의 병원, 양로원(特別養護老人ホーム), 학교법인, 법률사무소, 농업생산법인[6] 경영과, 검사 · 검증 업무를 원칙적으로 금지하고 있는데, 이러한 진입규제는 주식회사는 영리를 추구하는 경영주체여서 서비스 요금의 폭등을 초래할 수 있고, 수익성이 보장되지 않으면 언제든지 철수하여 서비스 공급의 안정성을 담보할 수 없으며, cream skimming 행위로 인해 수익성이 없는 분야에는 진입하지 않아 공공성을 담보할 수 없다는 논리에 입각하고 있다. 그렇지만 이러한 논리는 근거가 명확하지 않다는 점에서 재고해야 한다는 주장이다.

---

6) 2009년「농지법」개정으로 주식회사의 농업생산법인 설립을 통한 농업 경영이 가능하게 되었고, 2015년 8월「농지법」개정에서는 주식회사의 출자비율 상한선을 25% 미만에서 50% 미만으로 완화하였음에도 아직 주식회사의 농업 경영이 완전 자유화된 것은 아니다. 이에 대해서는 본문 제3장 참고.

넷째, 사회적 규제는 정부 보조금과 연계되어 있는 경우가 많아, 기존 시장참여자와 신규 참여자 간 공정경쟁(equal footing)을 해치고 있다는 점이다. 일본 정부가 교육 · 간병 · 보건 분야에 대한 기업(주식회사)의 신규 진입을 법률로 허용하였다 하더라도 기업은 사회적 규제 대상인 학교법인, 사회복지법인, 보육원과 같은 비영리법인처럼 정부 지원금을 받을 수 없다는 점에서 그렇다. 이러한 경우에는 정부 지원방식을 비영리법인으로 제한할 것이 아니라 서비스 수요자에 대한 개인보조 방식이 더 효율적이라는 주장이다.

[표 2-1]은 일본 정부가 그간 사용하였던 사회적 규제라는 개념을 '사회적 규제의 탈을 쓴 경제적 규제' 관점에서 재분류한 것이다. 사회적 규제는 규제 목적이 특정 산업을 보호하는 것이 아니라 사회적 가치 또는 공공성을 담보하는 데 있음에도 실제는 진입규제와 가격규제를 수반하는 경제적 규제의 성격이 강한 것들을 제시하고 있다.

첫째, 운송분야의 지역별 택시 공급량 규제나 의료분야의 병상규제와 같은 정부의 수급조정 정책과, 의료분야와 농업분야에서의 주식회사 시장 진입금지 규제는 경제적 규제의 직접적 진입규제에 해당하고, 둘째, 건축분야의 용적률 제한이나 교육 · 간병 · 보건 분야의 비영리법인에 대한 정부보조금은 주식회사의 진입을 간접적으로 규제하는 경제적 규제에 해당한다. 셋째, 농업분야의 쌀 생산량 조정정책(減反政策)이나 운송분야의 지역별 택시요금제는 경제적 규제의 직접적 가격규제에 해당하고, 넷째, 정부가 공적 의료 · 간병보험 수가제도를 통해 가격을 통제하고 있는 의료 · 간병 분야의 혼합진료[7] 금지는 경제적 규제의 간접적 가격규제에 해당한다. 결국 八代(2013)에 따르면, 순수한 의미의 사회적 규제는 사회보장정책의

7) 일본 정부의 혼합진료 규제에 대해서는 본문 제3장을 참고할 것.

「고령자고용안정법」에 의한 고용보장이나 「임차보호법(借地借家法)」에 의한 임차인 보호, 「판례법」에 의한 해고규제[8] 정도이다.

다만 일본의 규제개혁론자들은 사회적 규제에 초점을 맞춘 규제개혁을 주장하고 있는데, 규제개혁이라는 개념을 "정부 규제를 모두 부정하는 것이 아니라 과잉 규제를 재검토함과 동시에 그것을 사회적 안전망(safety-net)을 보강한 '최적 규제'로 치환(八代 2000, p. 16)"하는 의미로 사용하고 있다는 사실은 유의할 필요가 있다. 정부 개입이 갖고 있는 재량적 규제(arbitrary regulation)를 사업자간 공정경쟁(equal footing)을 보장하는 사후적 규제 내지는 규칙형 규제(rule-based regulation)로 전환하자는 것이다.[9]

표 2-1. 사회적 규제의 분류

	직접규제	간접규제
진입규제	- 정부의 수요예측에 근거한 공급량 억제 · 지역별 택시 대수 규제 · 병상규제 - 주식회사의 진입 금지 · 의료기관 경영 금지 · 농지소유 규제	- 실질적인 신규 주민의 진입억제 · 주택용적률 · 일조권 - 특정 경영주체에 대한 우대정책 · 사회복지법인 등에 대한 세제우대 · 보조금
가격규제	- 생산자 소득보장 차원의 정부개입 · 쌀 생산량 조정정책(減反政策) · 지역별 택시요금제	- 공적 의료 · 간병보험의 상환가격이 사실상 공정가격 역할 · 의료서비스 가격 · 혼합진료 금지 · 간병서비스 가격
사회적 규제	- 사업자 부담의 사회정책 · 고령자고용안정법에 의한 고용보장: 정년퇴직제 · 임차보호법(借地借家法)에 의한 임차인 보호	- 사법부 개입 · 판례법에 의한 해고규제

주: 표에서 사회적 규제란 경제적 규제의 성격이 없는 순수한 의미의 사회적 규제를 의미한다.
자료: 八代(2013), p. 13.

8) 일본에서의 「판례법」에 의한 해고규제에 대해서는 본문 제3장을 참고할 것.

9) 植田(2004, p. 19)는 일본에 필요한 규제개혁은 경제적 규제와 사회적 규제 틀을 뛰어 넘는다고 주장한다. 일본에서 규제개혁이 어려운 이유는 고도 경제성장 과정에서 정부의 시장개입이 일상화되면서 정계, 재계, 관료 간 철의 삼각형(iron's triangle)으로 표현되는 거대한 기득권 구조가 형성되었는데, 정부 주도의 제도개혁은 이를 혁파하는 데 한계가 자명하다는 것이다.

다. 고이즈미 내각의 규제개혁: 사회적 규제개혁 강조

영국의 대처 정권(1979~90년)과 미국의 레이건 행정부(1981~88년) 시절 민영화와 민간기업에 대한 규제완화가 새로운 시대 조류로 등장하자, 일본에서도 스즈키(鈴木善幸) 내각(1980년 7월~1981년 11월)과 나카소네(中曽根) 내각(1982년 11월~1987년 11월)이 '증세없는 재정재건'을 목표로 산하에 설치한 '임시행정조사회'(1981~83년)를 통해 영국과 미국의 뒤를 이어 민영화와 규제 완화를 시작하였다.

1980년대 일본의 규제 완화(이하 植田 2004, pp. 10~14 참고)는 금융분야에서 시작하였다. 1981년「신은행법」제정으로 외국은행의 국내 진출과 국내은행의 해외법인 설치를 허가제에서 사전 신고제로 전환하였고, 은행의 투자신탁 · 보험 취급 허용 및 증권사의 투자신탁 취급 허용과 같은 금융기관간 업무제한을 철폐하였다.

1980년대 두 번째 규제완화 분야는 전기통신이었다. 1985년 그간 국내 통신사업을 독점하였던 일본전신전화공사(電電公社)를 민영화하고 진입규제와 가격규제를 완화하였다. 이로써 전기통신 분야에 시장경쟁체제가 도입되어 기업의 경영 효율화는 물론, 통신요금 인하나 서비스 다양화를 통한 사회적 후생 증가에도 일조하였다.

금융시장은 새로운 금융상품 개발이 기존 규제와 충돌을 야기하였다는 점에서, 전기통신 분야는 기술혁신으로 산업의 성격이 자연독점적 산업에서 정보서비스 산업으로 전환되었다는 점에서 다른 산업분야에 비해 규제완화가 빨랐다고 볼 수 있다.

1980년대 세 번째 규제 완화는 운송분야에서 진행되었는데, 1987년의 국철 분할민영화와 JAL의 완전민영화, 1989년「화물자동차운송사업법」제정에 따른 트럭운송업에 대한 진입규제 완화로 이들 철도 · 항공 · 트럭

3분야에도 전기통신 분야에서처럼 가격 · 서비스 경쟁체제 도입 효과가 나타났다. 특히 트럭운송업의 규제 완화는 1990년대 택배 서비스업의 급성장으로 이어졌다.

위와 같은 1980년대의 민영화 · 규제 완화가 경제적 규제에 집중되었다면, 1990년대 유통분야의 규제개혁은 사회적 규제를 대상으로 하였다는 점에서 의의가 크다. 즉 당시 대규모 소매유통업체의 시장진입을 규제하는 근거가 경제학 관점에서 자연독점이나 정보 비대칭성에 있는 것이 아니라, 중소기업 보호, 과당경쟁 방지, 세수확보, 미풍양속이라는 사회적 규제에 속한다는 점에 있다.

당시 일본의 「대규모소매점포법」은 대규모 소매업체의 시장진입을 법적으로는 신고제로 운용하였으나, 주변 중소 소매업체를 보호하기 위해 신고를 수리하기 전에 주변 중소 소매업체에 대한 사전설명과 지역 상공회의소에 설치된 상업활동조정협의회의 심의를 요구함으로써 실질적인 카르텔 조정기능을 수행하였다. 대규모 소매유통업체의 시장진입 자체가 거절되는 사례는 없지만, 규모축소나 영업시간 단축, 품목제한 등의 조건부 개점이나 5년 이상에 달하는 개점 수속기간에 따른 자발적 포기와 같은 현상이 나타나는 등 「대규모소매점포법」은 실질적인 진입규제다는 것이다(植田 2004, pp. 13~14).

다시 말해 2000년 일본 정부가 대규모 소매유통업체의 신규진입을 사실상 규제한 「대규모소매점포법」(1974년 3월 시행)을 폐지한 대신, 대규모 소매유통업체의 신규 진출 시 주변지역에 대한 환경 · 교통 등에 대한 영향을 충분히 고려해야 함을 의무화한 「대규모소매점포법」(2000년 6월 시행)으로 대체한 것은, 중소기업 보호라는 사회적 규제에 가려 있는 카르텔 조정 혹은 진입규제는 폐지하되 '본래 의미'의 사회적 규제는 유지하였

음을 의미한다.[10)]

2001년 출범한 고이즈미 내각은 규제개혁의 지평을 경제적 규제에서 사회적 규제로 확장하였다. 2004년 2월 당시 총리 산하 심의기구인 종합규

표 2-2. 고이즈미 내각의 중점 규제개혁 사항

분야	12개 중점 규제개혁 사항	경제적 · 사회적 규제 구분
의료	기업의 의료기관 경영 허용(의료 영리화)	사회적 규제
	혼합진료 허용	〃
	의약품의 일반 소매점 판매 허용[1)]	〃
복지	보육소(어린이집) · 유치원의 일원화[2)]	〃
	기업의 요양원(특별양호노인홈) 경영 허용	〃
교육	기업 · NPO 등의 학교경영 참여 허용	〃
	대학 · 학부 · 학과의 설치 등 자유화	〃
고용	노동자 파견업무의 대상 확대(의사 · 간호사)[3)]	경제적 규제
	직업소개사업의 민간사업자에 대한 개방 촉진[4)]	사회적 규제
농업	기업의 농지취득 허용	경제적 규제
	기업의 농지임대 허용[5)]	〃
도시재개발	고층주택에 대한 용적률 완화	사회적 규제

주: 1) 2006년 약사법 개정으로 실현(단 2009년부터 시행)됨.
2) 고이즈미 내각이 중점을 두었던 개혁사항은 시설의 공용화, 보육소(어린이집)와 유치원 선생님의 자격증을 동시에 취득할 수 있는 양성과정 확충임.
3) 일본의 「노동자파견법」(시행령 포함)은 항공운송업무, 건설업무, 경비업무, 병원 · 진료소 등 의료관련 업무, 변호사 등 소위 '사(士)' 업무 등 5개 업무에 대해서는 노동자파견을 금지하고 있음.[11)]
4) 일본 「직업안정법」(1947년 제정)은 제정 당시 민간사업자의 직업소개사업 진입을 금지하였으나 1999년부터 취급 직종을 자유화함. 고이즈미 내각 당시 최대 논점은 무료직업소개 네트워크(할로워크)의 민간 직업소개사업자에 대한 개방(시장테스트) 여부였으나 도쿄도가 2005년부터 시행에 들어감(柳沢 2008, p. 97).
5) 2009년 「농지법」 개정으로 실현됨.
자료: 総合規制改革会議(2003. 12. 22), 「規制改革の推進に関する第3次答申」, 웹사이트(검색일: 2015. 4. 24).

10) 대규모소매점포법 제정 이후 코스트코와 같은 외국계를 포함한 대형 슈퍼마켓, 백화점, 할인점이 잇따라 유통업에 진입함에 따라 소비자의 편익이 향상되는 효과를 초래하였으나, 과잉경쟁에 따라 종업원 4인 내지 10인 미만 영세업체의 잇따른 도태는 불가피하였다(植田 2004, 재인용, p. 14).

11) 일본인재파견협회 웹사이트 참고. 日本人材派遣協会, 「労働者派遣の適用除外業務」(https://www.jassa.jp/corporation/tekiyoujyogai/01.html, 검색일: 2015. 10. 2).

제개혁회의가 중점 규제개혁 사항으로 제시한 12개 항목(표 2-2 참고)은 일본의 규제개혁이 의료, 복지, 교육 등 이른바 '관제시장(官製市場)'에 대한 규제개혁을 강조하는 방향으로 전개되었음을 보여주었다. 이들 중점 규제개혁 사항들은 앞에서 설명한 사회적 규제를 거의 망라하고 있다.

3. 아베노믹스의 성장전략과 규제개혁

가. 성장전략과 규제개혁의 관계

2012년 12월 중의원 선거에서 압승하여 재집권에 성공한 자민당 아베 내각은 2013년 6월 성장전략(日本再興戦略, 이하 성장전략)을 각의결정하였고, 그 후 1년을 단위로 2차례에 걸쳐 성장전략 개정판을 각의결정하였다.

아베 내각의 성장전략은 2013년 6월에 설정한 산업재생(日本産業再興プラン), 전략시장육성(戦略市場創造プラン), 국제전략(国際展開戦略)이라는 3대 분야별 전략목표를 매년 보강해가는 방식을 취하고 있어 매우 방대하면서도 전략의 초점 내지는 방향성이 애매한 측면도 있지만, 핵심 정책수단 중의 하나인 규제개혁의 틀로 보면 아베 내각의 성장전략 속에서 규제개혁이 어떠한 위치를 차지하고 있는지 가늠할 수 있다.

[표 2-3]은 아베 내각이 지금까지 3차례에 걸쳐 각의결정한 성장전략 중에서 규제개혁과 관련이 있다고 판단되는 주요 시책을 정리한 것이다.

첫째, 아베노믹스의 규제개혁은 성장전략의 중요한 정책수단임을 지적할 수 있다. 물론 전략시장 육성 플랜에서 의료 · 보건, 에너지 · 환경, 농업, 관광 분야를 왜 전략시장으로 설정하였는지 근거가 명확하지 않다는 점에서는 성장전략 자체의 '백화점식 나열주의'를 비판할 수 있다.

표 2-3. 아베노믹스의 성장전략과 규제개혁

3대 액션플랜[1]	주요 분야	정책목표	주요 규제개혁 사항
산업재생[2]	산업의 신진대사 촉진[3]	민간투자의 활성화	산업경쟁력강화법 제정(그레이존 해소제도 · 기업실증특례제도 도입)
	고용 · 인력[3]	근무형태의 다양화	노동시간법제 개선(기획업무형 재량노동제 도입) · 노동자파견제도 개선 · 정규직의 다양화(한정정규직 확산)
		정규직 해고규제 완화	노동분쟁해결시스템 구축(부당해고의 금전보상 제도 도입)*
		여성인력의 활용	공직 여성 채용 확대 · 세제 및 사회보장제도 개혁
		외국인력 활용	고급 외국인력에 대한 재류기간 무기한의 새로운 재류자격 도입 · 건설 및 조선 분야의 외국인력 수용* · 외국인기능실습제도의 확충* · 해외자회사의 외국인력 국내 채용 · 간병분야 국가자격증 취득 외국인유학생의 재류자격 확충* · 외국인 간호사 · 간병복지사 수용 확대(단, FTA 활용)
	과학기술 · IT[3]	로봇에 의한 새로운 산업혁명 실현	로봇혁명실현회의 설치(5개년 계획 수립 · 규제 완화) · 로봇신전략 추진**
		세계 최고수준의 IT 사회 구현	규제제도개혁집중 액션플랜 작성(IT종합전략본부)
	입지경쟁력[3]	입지 경쟁력 강화	법인세 개혁('15년 32.11%→'16년 31.33%)** · 국가전략특구 설치 · 공공시설 운영권의 민간개방(PPP/PFI 활용 확대)
전략시장 육성[2]	의료 · 보건[3]	건강사회 구현	헬스케어산업 육성(규제 그레이존 해소) · 일반의약품의 인터넷 판매
		의료산업 육성	혼합진료 확대(최첨단의료신속평가제도 · 환자신청요양제도* 도입) · 의약품, 의료기기, 재생의료 분야의 규제 · 제도 개혁(승인 심사기간 단축[1년→6개월*) · 의약품의료기기종합기구(PMDA) 강화
		의료서비스 공급 확충	비영리지주회사형 법인제도 도입* · 의료법인에 관한 규제개혁(분할, 부대업무 확충, 사회의료법인의 인증요건 완화)*
	에너지 · 환경[3]	대체에너지 공급 확충	재생가능에너지 도입을 위한 규제 · 제도 개혁
		전력산업의 경쟁 촉진	전력시스템 개혁(광역계통운용의 확대, 소매분야 진입 완전자유화, 송배전 부문의 법적 분리, 소매요금 규제철폐
	농업[3]	농업의 6차 산업화	쌀 생산량조정정책 폐지 · 농지집적 · 경작포기지 해소 · 농업위원회, 농업생산법인, 농협 개혁*
	관광[3]	관광산업의 활성화	비자발급요건 완화 · 입국심사 신속화

주: *표시 항목은 2014년 6월의 개정판에 추가된 사항이고, **표시 항목은 2015년 6월에 추가된 사항임.
1) 규제개혁을 주요 정책수단으로 활용하지 않는 국제전략 분야는 생략.
2) 산업재생 분야의 중소기업 혁신과 같이 규제개혁을 주요 정책수단으로 활용하지 않는 정책목표는 생략.
3) 규제개혁을 주요 정책수단으로 사용하지 않는 정책목표들은 생략. 예를 들면, 산업의 신진대사 촉진 분야에서는 벤처투자 활성화, 사업재편 촉진, 기업의 해외진출 촉진 등이 해당함.

자료: 首相官邸, 「日本再興戦略: Japan is Back」(2013. 6. 14), 웹사이트(검색일: 2015. 7. 13); 「日本再興戦略改訂2014」(2014. 6. 24), 웹사이트(검색일: 2015. 7. 13); 「日本再興戦略改訂2015の概要」, 웹사이트(검색일: 2015. 7. 13)를 참고하여 작성.

그렇지만 의료 · 보건 분야를 예를 들어 일본 정부가 이 분야를 최우선 전략시장으로 지정하고 있는 이유와 왜 규제개혁이 중요한가를 살펴보면, 의료분야의 규제개혁이 지니는 함의를 유추할 수 있다. 즉 아베 내각은 2013년 6월 성장전략을 통해 의약품 · 의료기기 · 재생의료 관련 산업 육성, R&D 투자의 집중화, 헬스케어 시장 육성 등을 통해서 의료 · 복지 분야의 글로벌화와 '산업화'를 달성하겠다고 천명하였는데, 일본 제조업은 전반적으로 국제경쟁력이 높으나, 의료분야는 그렇지 못하다는 것이다.[12] 예를 들어 일본 의약품 산업의 국제경쟁력이 낮은 이유는 정부가 의료비 절감을 목적으로 의약품 가격을 낮게 규제[13]함에 따라 일본 제약회사 입장에서는 BT 등 첨단기술을 활용하여 새로운 의약품을 개발할 인센티브가 낮고, 복제(generic) 의약품 시장은 정부의 높은 수준의 가격규제로 말미암아 외국산 제품에 비해 가격경쟁력이 떨어진다는 것이다.

---

12) 예를 들어, 일본 의료기기 산업의 무역수지 적자는 2002년 4,632억 엔, 2005년 5,381억 엔, 2011년 5,775억 엔 등 매년 약 5,000억 엔에 달하고 있고, 올림푸스(내시경), 테루모(catheter), 도시바 메디칼, 히타치 메디코 등 일본 의료기기 제조업체들의 세계시장 점유율은 세계 15위권 밖에 있다. 経済産業省(2013. 10. 7), 「経済産業省における医療機器産業政策について」, 웹사이트(검색일: 2015. 7. 12) 참고.

13) 八代(2000, pp. 100~106)는 의료분야의 규제 존립 근거는 첫째 의료서비스의 특수성, 즉 전염병 같은 공중위생 분야는 외부불경제가 존재하고, 둘째 의사와 환자 간 정보의 비대칭성이 존재하고, 셋째 의료서비스의 평등원칙에 입각하고 있으나 사회 · 경제적 환경 변화와 더불어 규제개혁의 필요성이 강력하게 대두되고 있다고 주장한다. 첫째, 전염병 같은 공중위생 분야와 달리 가벼운 질병이나 만성병과 같은 일반 질병은 소비자 선택에 입각한 시장원리를 활용할 수 있는 여지가 크고, 둘째, 정보 비대칭성 문제 해소를 위한 환자 보호 명목의 각종 규제(예: 의료기관의 비영리화)는 의료기관간 경쟁원리 도입과 의료기관의 정보공개 강화로 대응할 필요가 있고, 셋째, 의료서비스의 평등원칙은 과거 가난한 시대의 유물로서 교육분야와 마찬가지로 '중류사회의 혼잡현상', 즉 저소득층을 배려하기 위해 각각의 의료서비스에 대해 가격통제를 한 결과 과거 사회주의 국가의 일상생활에서나 볼 수 있는 긴 행렬이 종합병원 대합실에 형성되었다고 비판하고, 이를 해소하기 위해서는 일정 수준의 의료서비스에 대해서는 개인의 소득수준과 상관없이 평등하게 제공하되, 그 이상의 서비스에 대해서는 시장가격에서 환자가 선택할 수 있는 기회를 부여하는 것이 대안이라는 것이다.

다시 말해, 아베 내각이 규제개혁을 성장전략 일환 내지는 핵심 정책수단으로 명시하고 있는 점은 '각론' 중심의 규제 완화 사항들을 열거하는 방법론을 벗어나, 성장전략 내에서 특정 목표, 예를 들어 산업재생 혹은 산업부활을 위해 설정한 입지경쟁력 강화 목표를 달성하기 위해서는 법인세를 인하하고, 국가전략특구를 설치하며, 이에 필요한 규제개혁을 실시하겠다는 '전략'을 제시하고 있다.

농업분야에서도 TPP와 관련하여 농산물 시장의 개방을 앞두고 농업의 경쟁력 강화가 선결과제인데, 이 성장전략에서는 첫째 쌀 시장에서 사실상 가격규제 기능을 수행하고 있는 생산량 조정정책을 폐지하여 시장에서 쌀 가격이 형성되도록 유도하겠다는 정책목표를 제시하고 있고, 둘째 해외 농산물과의 경쟁격화를 대비하기 위해서는 농지집적을 통한 규모의 경제 실현이 시급한데 그간 농지집약에 최대 걸림돌로 지적된 농업위원회와 농업생산법인, 농협 등을 개혁하겠다는 정책목표를 제시하고 있다.

둘째, 아베노믹스의 규제개혁은 고이즈미 내각의 규제개혁을 계승하고 있음을 지적할 수 있다. 2009년 민주당 정권 출범 이후, 일본 사회에서는 고이즈미 내각이 '성역 없는 구조개혁'이라는 모토 아래 추진한 규제개혁이 빈부격차(格差社会)를 초래하였다는 비판이 확산되면서 민주당 정권은 규제개혁 대신 규제강화 쪽으로 방향을 선회하였는데,[14] 재집권에 성공한 자민당 아베 내각은 고이즈미 내각의 중점 규제개혁 분야를 많은 부분 답습하고 있다.

---

14) 민주당 정권의 규제강화는 고용분야에서 두드러졌는데, 예를 들어 민주당 정권 시절인 2012년 8월에 국회를 통과한 개정 노동계약법(2013년 4월 시행)은 누적 5년을 초과하는 유기계약을 갱신하는 경우, 노동자의 요구가 있으면 무기계약으로 전환해야 하는 의무를 규정하였고, 당시 고이즈미 내각이 2003년 노동자파견법 개정으로 '전문 26개 업무'에 대한 파견기간을 철폐하였는데, 민주당 정권 당시의 2012년 법 개정에서는 30일 이내의 단기 파견도 원칙적으로 금지하였다. 노동시장의 규제개혁에 대해서는 본문 제3장에서 다시 논의하기로 한다.

즉 [표 2-2]에서 열거한 고이즈미 내각의 중점 규제개혁 분야는 의료 · 보건, 복지, 교육, 고용, 농업, 도시재개발 6개 분야였는데, 아베노믹스의 성장전략에서는 이 중 의료 · 보건, 고용, 농업 3분야를 계승하고 있음을 [표 2-3]에서 확인할 수 있다. 바꿔 말하자면, 그만큼 이들 3분야는 규제개혁이 어렵다는 것을 반증하는 것이기도 하다. 더 구체적으로 보면, 고이즈미 내각의 중점 규제 12개 사항 중에서 아베노믹스 규제개혁 사항으로 재등장한 것은 의료 · 보건 분야에서의 혼합진료 확대, 일반 의약품의 일반 소매점 판매 허용에 이은 인터넷 판매 허용, 고용분야에서의 노동자 파견제도 개선, 농업분야에서 기업의 농지 임대 허용에 이은 농지 취득 허용 등이다.

나. 아베노믹스의 규제개혁 틀

[표 2-3]에 근거하여 아베노믹스의 규제개혁 틀을 제시하자면, 일반적 규제개혁, 지역단위의 규제개혁, 기업단위의 규제개혁 3가지로 요약할 수 있다(표 2-4 참고).

아베 내각이 앞에서 언급한 규제개혁 사항과 같이 규제개혁의 효력 범위를 전국 · 전국민으로 보는 일반적 규제개혁 외에도, 먼저 지역단위의 국가전략특구제도를 병행하는 이유는 일반적 규제개혁이 갖는 단점, 즉 경제적 파급효과는 지대하지만 규제개혁 대상 분야의 이해당사자간 합의 지연 문제를 보완하고자 하는 데서 찾을 수 있다. 일반적 규제개혁 외에도 기업단위의 기업실증특례제도와 그레이존 해소제도를 병용하고 있는 이유는 일반적 규제개혁처럼 법률개정이 아닌 시행령이나 시행규칙에 특례를 도입하여 기업의 신사업 계획을 시의적절하게 지원하고자 하는 데 있다고 할 수 있다.

표 2-4. 아베노믹스의 규제개혁 틀

	일반적 규제개혁	국가전략특구	기업실증특례 · 그레이존 해소제도
대상범주	전국	특정 지역	특정 기업
추진 현황	- 규제개혁회의(총리 직속 심의 · 자문 기구) 설치(2013년 1월) - 규제개혁실시계획 각의결정(2013년 6월) - 2015년 9월 말 현재, 일반용 의약품의 인터넷 판매 허용, 재생의료 제품에 대한 승인제도 개선, 혼합진료 확대, 지주회사형 의료법인 설립 허용, 고급 외국인력의 수용 확대, 노동자파견사업의 활성화, 농업위원회 · 농업생산법인 · 농협 개혁 등의 성과 거둠	- 국가전략특구법 제정(2013년 12월) - 2014년 4월 1차로 6곳 지정: 도쿄권, 칸사이권, 니이가타시, 야부시, 후쿠오카시, 오키나와현 - 2015년 3월 2차로 3곳 추가: 센보쿠시, 센다이시, 아이치현	- 산업경쟁력강화법(2013년 12월 제정)에 근거 조항 마련 - 2015년 9월 말 현재, 기업실증특례제도 10건 승인, 그레이존 해소제도 34건 조화결과 통지
특징	- 고용 · 인력, 의료 · 보건, 에너지 · 환경, 농업, 관광 등 5개 분야를 중점 추진 - 경제적 파급효과는 지대하지만 이해상반 문제 등으로 시행속도가 느림	- 특정 지역을 대상으로 규제개혁을 실시한 다음, 성과가 좋으면 전국으로 확대 - 정부가 규제개혁 패키지를 준비하고 지자체의 신청을 받아 심사 후 선정한다는 점에서 'top-down' 방식	- 법률개정이 아닌 시행령 · 시행규칙에 특례를 도입하는 방식으로 추진 - 기업의 신사업 · 신기술 도입을 정부가 적극 지원

자료: 김규판(2015, p. 3)을 업데이트함.

제3장
일본 정부의 규제개혁(1): 일반적 규제개혁

1. 추진체계
2. 일반적 규제개혁: 3대 중점분야

1. 추진체계

현 아베 내각의 일반적 규제개혁을 주도하고 있는 기구는 총리 산하의 심의기구인 규제개혁회의다. 규제개혁회의는 1990년대 중반 이후 자민당 내각의 전형적인 규제개혁에 관한 거버넌스 구조의 핵심을 보여주는 것으로서, 1996년 무라야마 내각 당시에 행정개혁추진본부 내에 설치한 규제완화 소위원회를 시작으로 하시모토 내각 당시의 규제완화위원회(1998년 1월~1999년 4월), 오부치 내각 및 모리 내각 당시의 규제개혁위원회(1999년 4월~2001년 3월), 고이즈미 내각 당시의 종합규제개혁회의(2001년 4월~2004년 3월)와 규제개혁 · 민간개방추진회의(2004년 4월~2007년 1월), 아베 1차 내각, 후쿠다 내각, 아소 내각 당시의 규제개혁회의(2007년 1월~2010년 3월), 민주당 내각이 행정쇄신회의 내에 설치한 규제 · 제도 개혁에 관한 분과회(2010년 4월~2011년 5월)의 맥을 잇는 것이다.

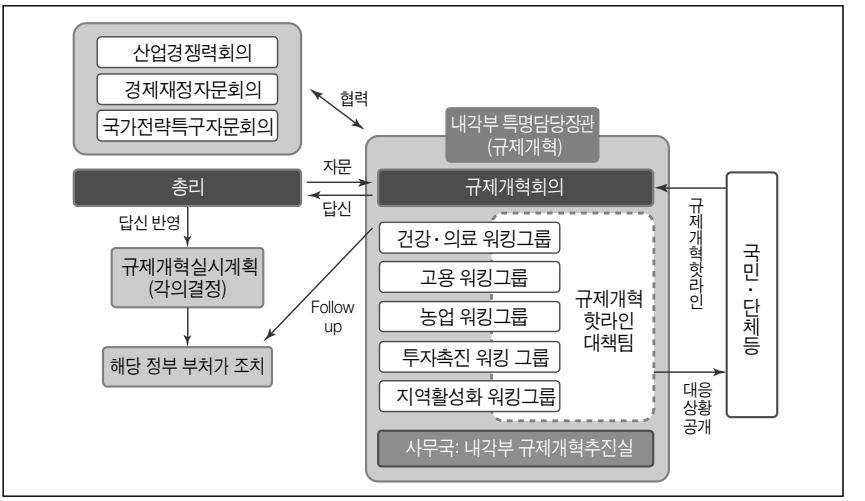
현 규제개혁회의는「내각부설치법」제37조 제2항에 의거하여 2013년 1월 설치된 2016년 3월 말까지의 한시기구로서, 총리의 자문을 받아 규제개혁에 필요한 조사 · 심의 업무를 수행하고 총리에게 의견(답신)을 제시하는 것이 주요 역할이다. 2015년 9월 현재 규제개혁회의 의장은 오카모토유키(岡素之) 스미토모상사 상담역이 맡고 있고, 의원은 교수 5명, 연구소 인사 2명, 변호사 1명, 언론인 1명, 기업인 5명 등 총 14명으로 구성되어 있다. 회의는 매월 1회 정도로 개최하고 있고 회의 자료는 내각부 홈페이지에 공개하고 있다. 규제개혁회의는 산하에 워킹그룹을 두고 있는데, 건강 · 의료(위원 4명, 전문위원 4명), 고용(위원 5명, 전문위원 2명), 농업(위원 5명, 전문위원 5명), 투자촉진(위원 4명, 전문위원 5명), 지역활성화(위원 6명) 5개 분야에 기업인과 교수, 연구소 인사 등이 위원 또는 전문위원

으로 참여하고 있다.

한편 내각부 규제개혁추진실은 규제개혁에 관한 기획 · 입안 · 종합 조정 등의 업무, 특히 규제소관 부처와의 조정업무에 주력하고 있다. 규제개혁회의의 서무 업무 등 보조업무도 수행하고, 2013년 3월 내각부 홈페이지에 개설한 규제개혁 핫라인을 관리한다. 규제개혁 핫라인은 규제개혁에 대한 구체적 제안을 국민들로부터 접수하여 필요에 따라 관련 정부부처에 검토를 요청한 후 그 결과를 핫라인에 공표함과 동시에 규제개혁회의에 보고한다. 각 정부부처는 자신이 소관하고 있는 규제를 스스로 검토하는 '규제리뷰' 시스템을 구축하되, 2006년 각의결정된 「경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006」이 명시하고 있는 법률별 재검토 연도 · 주기에 맞춰 규제개혁을 실시하도록 되어 있다(内閣府, 「規制改革実施計画」(平成27年6月30日閣議決定), 웹사이트, 검색일: 2015. 7. 12).

규제개혁회의는 논의결과를 정리하여 2013년 6월 1차 답신, 2014년 6

그림 3-1. 아베 내각의 일반적 규제개혁 추진체계



자료: 内閣府, 「組織 · 業務の概要2015」, 웹사이트(검색일: 2015. 7. 29).

월 2차 답신, 2015년 6월 3차 답신 형태로 총리에게 규제개혁 사항을 제안하였다. 총리는 규제개혁회의가 제출한 1~3차 답신을 토대로 규제개혁 사항을 다시 정리하여 각각 2013년 6월, 2014년 6월, 2015년 6월 3차례에 걸쳐 '규제개혁실시계획'을 각의결정했는데, 이것은 차후 정부가 법률개정안을 국회에 제출하는 토대가 되었다.

아베 내각은 2013년 6월 각의결정한 제1차 규제개혁실시계획을 통해 ① 에너지 · 환경 ② 보육 ③ 건강 · 의료 ④ 고용 ⑤ 창업 5개 분야를 암반규제(덩어리규제)의 본산지로 지목하고 개혁 중점분야로 선정하였고, 2014년 6월 각의결정한 제2차 규제개혁실시계획에서는 ① 건강 · 의료(보육분야 포함) ② 고용 ③ 창업 · IT ④ 농업 ⑤ 무역 · 투자 5개 분야를 중점개혁분야로 선정하였으며, 2015년 6월 각의결정한 제3차 규제개혁실시계획에서는 ① 건강 · 의료(보육분야 제외) ② 고용 ③ 농업 ④ 투자촉진 ⑤ 지역활성화 5개 분야를 선정하였다.[15)]

이하에서는 지금까지 아베 내각의 규제개혁실시계획에서 중점 규제개혁분야로 지목한 에너지 · 환경, 보육, 건강 · 의료, 고용, 창업 · IT, 농업, 무역 · 투자, 지역활성화 8개 분야 중에서 3차례에 걸쳐 공통적으로 중점개혁분야로 지목된 의료, 고용, 농업 3개 분야를 대상으로 규제개혁 실태를 검토한다. 이들 의료, 고용, 농업 3개 분야는 2013년 6월 이후 아베 내각이 발표하고 있는 성장전략에서도 계속 추진해야 할 개혁분야로 지목하고 있기도 한데, 그만큼 과거부터 오랜 기간에 걸쳐 규제개혁이 필요하다는 지적을 받아왔음에도 불구하고 커다란 진전을 보지 못하고 있는 '암

15) 内閣府, 「規制改革実施計画(平成25年6月14日閣議決定)」(2013. 6. 14), 「規制改革実施計画(平成26年6月24日閣議決定)」(2014. 6. 24), 「規制改革実施計画」(平成27年6月30日閣議決定)(2015. 6. 30), 각각 웹사이트(모든 자료의 검색일: 2015. 7. 12) 참고.

반규제'의 대표적 영역이라 할 수 있다(大崎 2014, p. 8).

2. 일반적 규제개혁: 3대 중점분야

가. 의료분야

1990년대 이후 일본이 직면하고 있는 의료분야의 구조개혁 이슈를 살펴보면, 의료비 억제[16] 차원의 진료보수체계 개혁,[17] 환자의 의료보험 자기부담률 인상,[18] 의료용 의약품의 공정가격인 약가의 인하,[19] 혼합진료

16) 일본 정부(후생노동성)가 의료기관에 지급한 의료비(국민의료비)는 1978년 10조 엔, 1990년 20조 엔, 1999년 30조 엔, 2014년 39.2조 엔으로 인구고령화 속도에 비례하여 증가하고 있다. 2013년 GDP 대비 의료비 비율은 10.2%로 OECD 평균치 8.9%보다 높고, 미국, 스위스, 스웨덴, 독일, 프랑스 다음으로 높다. 일본의 2014년, 65세 미만의 1인당 의료비는 17.7만 엔이나 65세 이상에서는 71.7만 엔으로 고령자의 의료비가 4배 정도 높다(「高齢化社会で増え続ける医療費」, 『日本経済新聞』. 2015. 9. 20). 일본 정부는 2003년부터 진료보수 인하와 환자의 의료보험 자기부담률 인상을 주축으로 한 의료제도 개혁을 시행하였음에도 국가 전체의 의료비부담이 줄어들고 있지 않아 공적의료보험과 민간의료보험 간의 역할분담을 둘러싸고 논의가 지속되고 있다. 단 본연구에서는 공적의료보험 개혁에 대한 논의는 규제개혁과 직접적 연관이 적다고 판단하여 다루지 않고 있다.

17) 일본의 현행 진료보수체계는 의사의 개별 진료행위, 검사, 약처방 등에 대해 정부가 전국 공통의 공정가격(점수)을 정한 다음, 해당 점수를 합산한 다음 단가(10엔)를 곱하여 산출하는 행위별 수가제(fee-for-service)를 따르고 있다. 이 제도는 첫째 의사 혹은 의료기관이 수취하는 진료보수가 진료행위의 질적 수준이 아닌 투입서비스의 원가를 기초로 하고 있어 과잉진료나 과잉약처방, 궁극적으로는 과다한 의료비 문제를 야기하는 근원이고, 둘째 의료기관의 설비투자나 의료기기 구입비용을 직접적으로 반영하지 않고 있어 의료기관이 설비 · 운영 비용을 회수하기 위해 가급적 많은 진료행위를 하도록 인센티브 구조를 왜곡하는 문제를 안고 있다. 이러한 문제는 행위별수가제를 질병징후군(DRG: Diagnosis Related Group)별로 가격을 따로 설정하는 포괄수가제(prospected payment systems)로 대체해야 한다는 주장의 근거가 되고 있다(中泉 2003; 八代 2000, p. 107).

18) 일본의 현행 의료보험 자기부담비율은 70세 미만 30%, 70세 이상 10%를 원칙으로 하고, 고액의료비에 대해서는 소득수준에 따라 1개월 단위로 부담 상한선을 정하고 있다.

허용, 의료서비스의 확충 및 효율화 차원에서의 병상규제 완화, 의료영리화를 포함한 의료기관 재편과 원격의료 허용, 일반의약품의 인터넷판매 허용문제가 대표의제라 할 수 있다.[20] 이하에서 규제개혁과 직접적 연관성이 높은 혼합진료, 병상규제, 의료영리화, 원격의료, 일반의약품의 일반소매점 및 인터넷판매 등 5가지 이슈를 대상으로 규제개혁 실태를 살펴본다.

1) 혼합진료

일본 역시 한국과 마찬가지로 의료기관의 진료행위를 공적의료보험의 적용여부에 따라 '보험진료'와 '보험 외 진료'로 구분한다. 전자는 공적의료보험 내에서 정부가 정한 공정가격(진료보수)의 일정비율만 환자가 부담하지만 후자는 공적의료보험이 적용되지 않아 환자가 전액부담하는 진료를 말한다. 혼합진료란 환자가 보험진료와 보험 외 진료를 병용하는 것을 말하고, 혼합진료 금지원칙이란 의료기관이 공적의료보험이 적용되지 않

厚生労働省, 「医療費の自己負担」(http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihosho/iryouseido01/info02d-28.html, 검색일: 2015. 4. 12). 이와 같이 환자의 질병과 상관없는 자기부담비율 결정방식이 의료보험의 moral hazard(도덕적 해이)를 야기하는 원인 중의 하나임은 물론이다.

19) 일본 정부가 약가인하 차원에서 중점 추진하고 있는 과제는 복제약(generic) 보급 확대이다. 2015년 6월 말 아베 내각이 발표한 경제재정운영 기본방침(骨太の方針, 각의결정)은 현행 50% 미만인 복제약의 사용비율(수량기준)을 늦어도 2020년까지는 80% 이상으로 확대하여 약 4,000억 엔의 의료비용 삭감효과를 기대한다고 표명하였다. 그러나 이에 따른 비용삭감 규모는 약 9조 엔의 약제비나 약 40조 엔의 국민의료비를 감안하면 상당히 제한적이라는 비판도 있다(飯塚 2015).

20) 본고에서는 편의상 다루지 않고 있지만, 한국과 마찬가지로 일본에서도 의료전달체계의 혼란이 사회문제화되고 있다. 환자가 자유롭게 의료기관을 선택할 수 있게 하는 'free access' 권한을 지나치게 보장한 나머지 대형병원으로의 '쏠림' 현상이 나타나고, 과다검사 · 투약 등을 통해 의료비 부담증가를 초래한다는 지적이다. 이에 유럽 일부 국가들처럼 응급환자가 아니면 미리 등록한 주치의를 먼저 방문하고 거기서 치료를 받든가 다른 전문의나 전문병원을 소개받는 절차를 거치도록 하는 '규제'가 필요하다는 지적이다(八代 2013, pp. 73~74).

는 진료를 행할 경우 그 진료에 사용하는 다른 의약품이나 검사, 진료, 입원 등의 비용에 대해서도 공적의료보험에 청구할 수 없는 규제를 말한다. 다시 말해 의료기관은 공적의료보험이 적용되는 비용만 분리하여 청구하고 공적보험 비적용 비용은 환자에게 부담시키는 것이 불가능하다(八代 2000, pp. 108~109; 堤 2015, p. 114).

단 일본 정부는 일정 조건에서는 혼합진료를 예외적으로 인정하는 '보험외병용요양비' 제도를 운용하고 있는데, 환자가 개발 직후의 의약품이나 의료기술 중 보험적용 여부를 평가하는 '평가요양'[21] 진료와 보험적용과는 상관없이 환자가 선택할 수 있는 '선정요양'[22] 진료를 받은 경우에는 공적의료보험 지급대상으로 인정하고 있다(堤 2015, p. 114).

그럼에도 일본 정부(후생노동성)는 공적의료보험을 적용하지 않는 진료는 그 효과가 불확실한데 의료기관의 권유에 의해 환자가 지나치게 비싼 진료비를 부담할 우려가 있고, 공적의료보험이 유효성과 안전성을 담보할 수 없는 진료까지 비용을 부담할 수는 없다는 논리에서 혼합진료 규제를 고수하고 있다.[23] 혼합진료 허용에 반대하는 신중론자들 역시 혼합진료를

---

21) 평가요양 진료에 해당하는 진료는 다음 10개 항목이다. ① 선진의료 ② 의약품의 임상치료 ③ 의료기기의 임상치료 ④ 재생의료 제품의 임상치료 ⑤ 정부 승인 후 보험적용 전의 의약품 사용 ⑥ 정부 승인 후 보험적용 전의 의료기기 사용 ⑦ 정부 승인 후 보험적용 전의 재생의료 제품 사용 ⑧ 의약품의 적응외 사용(off-label use: 국내승인 의약품 등을 승인된 용법 · 용량, 효능 · 효과 범위 밖에서 사용하는 것) ⑨ 의료기기의 적응외 사용 ⑩ 재생의료 제품의 적응외 사용(堤 2015, p. 115). 참고로 1. 선진의료는 의약품 · 의료기기 · 재생의료 제품 중 국내에서는 아직 승인을 받지 못하였지만 실제 의료기관에서의 사용은 인정하고 있는 첨단의료를 가리키는데, 선진의료 A(적응외 사용을 수반하지 않는 것)와 선진의료 B(적응외 사용을 수반하는 것)로 구분한다. 더 자세한 구분은 堤(2015 p. 115)를 참고.

22) 선정요양 진료에 해당하는 진료는 다음 10개 항목이다. ① 차액실료(차액BED: 공적 의료보험이 적용되지 않는 특별병실 비용) ② 치과 금합금 ③ 금속틀니 ④ 예약진료 ⑤ 시간외 진료 ⑥ 대형병원 초진 ⑦ 소아충치 관리 ⑧ 대형병원 재진 ⑨ 180일 이상의 입원 ⑩ 제한회수를 초과하는 의료행위.

정부가 전면 허용하면 의약품이나 의료기기, 재생의료 제품을 개발한 기업들이 보험적용 신청을 기피할 동기를 야기함으로써 공적의료보험의 적용범위가 축소되어 국민간에 '의료격차' 문제가 발생할 소지가 크다는 점, 항암제 등 고액 의약품에 대해 혼합진료를 허용하더라도 수혜층은 일부 부유층에 한정된다는 점, 그리고 혼합진료 허용은 평등을 원칙으로 하는 공적의료보험 제도의 붕괴로 연결된다는 점 등을 들어 반대하고 있다(堤 2015, p. 117).

그러나 규제개혁론자들은 현행제도에서도 고소득자는 전액 자기부담으로 첨단치료를 받고 있어, 혼합진료를 전면 허용하여 공적의료보험이 적용되지 않는 진료에 대해서 부담능력이 있는 소득계층의 의료비를 절감시켜주는 것이 바람직하다고 주장한다(八代 2000, p. 109, 八代 2013, p. 80). 기업의 보험적용 신청에 대해서도 정부가 반드시 필요한 일반적인 의료서비스만을 '보험진료'로 승인한다면 '의료격차'는 발생하지 않으며, 혼합진료의 전면 허용은 환자 부담을 절감하여 환자간 격차 해소에 기여하는 것으로서 향후 의료재정이 불안한 가운데 실질적으로 공적의료보험 제도를 유지시켜주는 하나의 수단이라고 강조한다(堤 2015, p. 117).

그렇다고 해서 일본 정부가 혼합진료 규제를 경직적으로 운용한 것은 아니다. 1970년대 후반부터 일본이 고도 경제성장을 달성하면서 국민들의 생활수준이 높아지고 의료서비스에 대한 수요가 다양화됨에 따라 정부로서도 공적의료보험제도 운용 폭을 확대할 수밖에 없었다. 1984년 '특정요양비제도'를 도입하여 차액실료와 치과 금합금에 대해 보험료지급을 인정하였고, 고이즈미 내각은 2006년 10월 보험료지급 범위를 넓히는 방향으로 특정요양비제도를 앞에서 설명한 '보험외병용요양비' 제도로 재편하였

23) 厚生労働省, 「保険診療と保険外診療の併用について」, 웹사이트(검색일: 2015. 5. 3).

다(堤 2015, pp. 122~123).

2013년 8월 현 아베 내각의 규제개혁회의는 혼합진료 허용을 의료분야의 최우선 과제로 거론하였고, 2014년 3월에는 환자와 의사가 합의하면 일정한 절차와 룰에 따라 혼합진료를 허용하는 '선택요양제'를 제안하였으나, 앞에서 설명한 '선진의료'와 같이 대상 의료기술과 실시 의료기관을 미리 적시하지 않아 안전성과 유효성이 낮다는 이유로 후생노동성이 난색을 표명한 데다 일본의사회와 환자단체의 반발로 실현되지 못하였다(堤 2015, p. 124).

아베 내각이 2014년 6월 성장전략 개정판에서 언급한 환자신청요양(患者申出療養)제도는 선택요양제의 문제점을 보완한 것으로, 2015년 5월 정기국회를 통과한 의료보험제도개혁 관련 법안(정식 명칭: 지속가능한 의료보험제도를 구축하기 위한 국민건강보험법 등 일부를 개정하는 법률안)에 반영되었다. 환자신청요양제도는 환자의 신청을 전제로 국내 미승인의약품 등에 대해서도 혼합진료를 허용하였다는 점에서 혼합진료의 실질적 허용이라 평가할 수 있는데,[24] 특히 의료기관이 해당 선진진료 실시를 정부에 신청하여 승인을 얻기까지 걸리는 심사기간을 6~7개월에서 원칙상 6주간으로 대폭 축소하였다는 점과 실시의료기관을 확대하였다는 점에서 특징이 있다고 할 수 있다(堤 2015, p. 126).

2) 병상규제

일본의 병상규제는 병상의 지역적 편재를 시정하여 지역주민에 대한 공평하고 공정한 의료서비스를 제공하는 것을 목적으로 1986년 도입되었

24) 「医療保険制度改革関連法が成立:16年度から患者申出療養スタート」, 『週刊日本医事新報』(2015. 6. 6), 웹사이트(검색일: 2015. 8. 24), p. 9.

다. 각 광역자치단체가 5개 내지 13개 지역으로 분할된 348개의 2차 의료권(1차 의료권은 기초단체, 3차 의료권은 광역자치단체 전역)을 대상으로 필요병상수(기준병상수)를 후생노동성이 정한 산술식(인구, 병상이용률 등 이용)에 맞춰 계산하고, 기존병상수가 기준병상수를 초과하는 지역에는 병원개설을 허가하지 않는 규제를 말한다(岡部 2014, p. 14).[25)]

당초 병상규제는 정부가 의료서비스 공급을 통제하여 의료비를 억제하겠다는 의도를 내포하고 있었으나, 정부나 광역지자체가 의료서비스 수요에 대한 예측능력이 부족한 경우 지역별 수급불균형이 불가피하여, 한편으로는 기존 의료기관의 이윤을 보장하고 다른 한편으로는 비효율적 의료기관을 존치시키는, 다시 말해 기존 의료기관의 기득권을 보호하고 의료기관 재편을 방해하는 기재라는 비판을 받고 있다(八代 2000; 井上 2010; 岡部 2014).

2013년 11월 규제개혁회의의 건강 · 의료 분야 워킹그룹은 병상규제가 의료기관 통폐합을 저해하는 요인으로도 작용한다는 비판에 따라 인근병원과의 통합 시 병상규제를 유연하게 적용하는 방안을 의제로 채택하였고, 2014년 6월 각의결정된 제2차 규제개혁 실시계획에 반영하였다.[26)] 이러

25) 일본의 병상규제는 「의료법」에 의거한 법적 규제이다. 의사 또는 치과의사가 공중 또는 불특정 다수를 상대로 의료 또는 치과의료를 행하는 장소와 관련하여 20개 이상의 병상을 보유하고 있는 것은 병원, 그 이하의 병상을 보유하고 있거나 병상이 없는 것은 진료소로 구분(「의료법」 제1조 5항)하고, 병상을 보유하고 있는 병원과 진료소의 병상 신설 또는 증설에 대해서는 광역자치단체장이 의료계획에 비추어 신청 의료기관에 권고를 할 수 있도록 규정(「의료법」 제30조 제11항)하고 있다. 게다가 건강보험법 제65조는 신청 의료기관이 광역자치단체장의 권고에 따르지 않을 경우 후생노동성 장관은 해당 병상을 보험의료병상 지정에서 제외할 수 있도록 규정하고 있다(井上 2010, pp. 1~2).

26) 병상 규제개혁과 관련하여 첫째, 병상규제의 탄력적 운용을 규정하고 있다. 기존 의료기관의 재건축 · 보수 시, 별도의 2차 의료권에 속하는 인근의 의료기관이 통폐합할 경우 병상규제를 탄력적으로 적용한다는 것이다. 둘째, 고령화가 급진전하는 도시지역을 중심으로 의료계획의 재검토 시기와 관계없이 병상규제의 예외조치인 특례병상제도를 지역

한 규제개혁안은 2015년 제189회 정기국회에「의료법」개정안으로 제출되었으나, 2015년 9월 말 현재 국회를 통과하지 못하고 있다.

3) 의료기관의 영리화

일본의「의료법」제54조가 규정하는 의료법인의 비영리성이란, 첫째 영리를 목적으로 한 법인이어서는 안 된다는 점, 둘째 잉여금을 제3자에 배분해서는 안 된다는 점, 셋째 원칙적으로 수익사업을 경영해서는 안 된다는 점이고,「의료법」제46조는 의료법인의 경영자(이사장)는 반드시 의사여야 한다는 규정까지 강제하고 있다(八代 2000, p. 123).

그런데 八代(2000, pp. 123~125, 2003, pp. 5~6)에 따르면, 영리를 목적으로 한 법인이어서는 안 된다는 첫 번째 규정은 실체적 근거가 없는 것이다. 즉 일본의 의료법인은 의료행위 결과 발생한 이익을 의사에 대한 보수나 내부유보 형태로 축적한 다음, 출자자가 감자를 실시하면 사실상 배당을 수취할 수 있다는 점에서, 조직으로서의 비영리성을 담보하고 있는 사회복지법인이나 특별의료법인[27]과는 전혀 다르다. 의료기관이 환자의 이익을 침해하는 영리행위를 금지하는 것은 당연하지만, 주식회사의 병원경영을 금지하는 현행 의료기관의 '비영리성' 규정은 사실상 의료법인의 주식발행을 금지하고 있는 규정에 지나지 않고, 비영리를 자처하는 의료법인이란 사실상 병원재산과 개인자산이 일체화된 '개인기업'이지 일반 사회복

실정에 맞춰 활용하겠다는 것이다(内閣府,「規制改革実施計画(平成26年6月24日閣議決定)」, 웹사이트(검색일: 2015. 7. 12), p. 12).

27) 재산 지분에 대한 규정이 없는 재단·사단이어서 의료법인과 달리 재산이 출자자에 귀속하지 않는 대신, 의료법인에게는 허용하지 않는 수익사업(의약품 판매, 침구 임대, 음식업, 배식업, 의료정보, 환자운송, 출판, 미용, 클리닉, 공중목욕탕, 주차장 등)은 가능한 법인이다(八代 2000, p. 124).

지법인과는 전혀 다르다는 주장이다.

일본 의료분야에서 기업의 진입규제를 가하는 데서 오는 폐단은 열악한 의료서비스를 제공하는 의료기관이 도태하지 않음으로써 의료서비스 질을 저하시키고 의료산업의 비효율성을 야기한다는 데 집중되고 있다. 양질의 첨단 의료서비스를 제공하기 위해서는 의료기관에 일정한 규모, 최소한 100개 이상의 병상 수가 필요하고 IT 도입 등과 같은 대규모 설비투자가 불가피한 상황에서 기업의 의료산업 진입은 필요하다는 것이다. 나아가 의료서비스와 간병과 같은 복지서비스를 동시에 공급하는 종합서비스에 대한 수요가 증가하는 상황에서, 이미 과잉공급 상태에 달한 병원의 통폐합이나 M&A, 자본협력, 그룹경영화를 도모하기 위해서라도 주식회사는 효율적 수단이라는 주장이다(八代 2000, pp. 125~126; 鈴木亘, 鈴木玲子, 八代尚宏 2003, pp. 56~57).

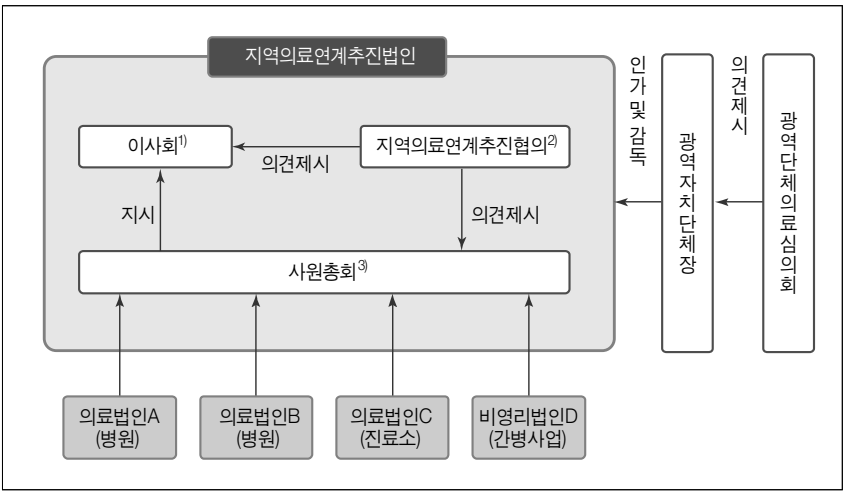
2015년 9월 16일, 복수의 병원이나 진료소, 간병시설을 통합 경영하는 지역의료연계추진법인 설립을 허용하는「의료법」개정안이 국회를 통과하였다.[28] 이 지주회사(holding company)형 지역의료연계추진법인은 산하에 병원이나 진료소 같은 의료법인과 간병사업의 비영리법인 이외에도 의약품의 공동구입과 같은 관련 사업을 하는 주식회사를 둘 수 있다.

그러나 이번「의료법」개정은 지주회사 법인 설립에 주식회사와 같은 영리법인의 참여를 금지하고 있는 데다 이해관계가 있는 영리법인의 임직

28) 지역의료연계추진법인의 설립 허용은 2014년 6월의 성장전략 개정판에서 밝힌 의료법인제도에 관한 규제개혁 사항 중 하나로 보인다. 그 개정판에서는 의료법인에 대한 개혁사항으로서, ① 의료법인의 분할: 회사법의 회사분할과 같은 스킴을 의료법인에게도 적용 ② 의료법인의 부대업무 확충: 의료법인이 보유하는 유휴공간을 간병시설이나 고령자 주택 등으로 사용하는 것을 목적으로 한 임대사업 허용 ③ 사회의료법인의 승인요건 완화를 거론하고 있다(首相官邸(2014. 6. 24),「日本再興戦略改訂2014」, 웹사이트(검색일: 2015. 7. 13), p. 93).

원은 이 지주회사의 임원이 될 수 없고, 잉여금의 배당도 금지하고 있는 점에서 의료의 영리화와는 거리가 멀다. 다만 의료기관의 경영효율화와 의료비삭감을 도모하기 위해 의약품이나 의료기기의 구입, 의사연수를 그룹차원에서 실시하도록 한 점, 병상 수를 그룹 내에서 조정할 수 있는 점, 그리고 병원별 역할분담을 통해 설비투자 부담을 줄여 의료비억제도 기대할 수 있다는 점이 특징이다.29)

그림 3-2. 일본의 의료기관 재편: 지주회사형 지역의료연계추진법인



주: 1) 이사회는 공동구입 및 자금조달 등의 업무를 집행하는 기구. 지역관계자도 포함.
2) 지역의료연계추진협의회는 시장, 의사회 회장 등으로 구성.
3) 사원총회는 통일적인 연계추진 방침을 결정하거나 예산 · 사업계획의 승인 등 참가법인을 총괄하는 기능 수행.
자료: 厚生労働省(2015. 2. 18), 「地域医療連携推進法人制度(仮称)の創設について(概要)」, 웹사이트(검색일: 2015. 8. 12), p. 2.

29) 「持ち株型法人の新設容認:改正医療法が成立」, 『日本経済新聞』(2015. 9. 16.) 이에 대해 일본공산당은 지역의료연계추진법인의 이사장은 의사가 아니어도 상관없고, 주식회사에 대한 출자도 가능하고, 의결권은 자회사별 병상수를 기준으로 차이를 둘 수 있는 점을 들어, 일부 대규모 법인에 의한 실효지배를 배제할 수 없다는 점에서 의료영리화에 대한 불씨를 남겼다고 비판(「医療営利化へ布石 : 堀内氏反対 改定医療法が可決」, 『赤旗』, 日本共産党 2015. 8. 6).

4) 원격의료

고령화에 따른 환자 수 증가와 인구감소 · 저출산에 따른 의사 · 간호사 등 의료종사자 부족이 사회문제화되고 있는 가운데, 의료자원(의사/병상)의 효율적 활용과 환자의 의료서비스 접근권 확보 관점에서 원격의료에 관한 규제개혁은 중요할 수밖에 없다.

원격의료란 예를 들어 자택에서 치료를 받고 있는 환자가 맥박이나 심장박동 수, 호흡 수 등의 정보를 인터넷 등을 통해 의사에게 전달하고 진찰을 받는 '비대면진료'를 말하는데, 구체적으로는 첫째, 전문의가 다른 의사의 진료를 지원하는 DtoD 모델, 둘째, 의사가 원거리 환자를 진료하는 DtoP 모델, 셋째, 의사와 환자 사이를 의사 이외의 의료종사자(예: 간호사)가 중개하는 DtoNtoP 모델 등 3가지로 분류할 수 있다(みずほ銀行 2015, p. 1).

일본에서는 전국 8,605개 병원 중 A병원이 화상을 B병원에 보내 진단을 받는 DtoD 모델을 실시하고 있는 병원은 1,157개로 다소 보편화되고 있지만, 환자 자택과 병원을 TV전화 등으로 연결하는 원격의료, 즉 위 모델분류상 DtoP 모델과 DtoNtoD 모델을 실시하고 있는 병원은 아오모리, 야마가타, 돗토리 등 지방의 8개 병원에 불과하다(「規制岩盤を崩す:遠隔医療」, 『日本経済新聞』 2015. 3. 5 및 みずほ銀行 2015, p. 1).[30]

아베 내각은 2015년 6월 제3차 규제개혁실시계획을 통해 원격의료 보급 추진을 명시하였지만, 2015년 9월 말 현재 법제화 움직임은 없다. 일본에서 원격의

30) 일본 정부는 2011년부터 카가와현(香川県)의 카가와 의료복지종합특구에 대해, 원격의료, 약국, 구급 · 재해의료, 복지분야에서의 규제개혁과 함께 환경정비 · 인재육성 등에 재정지원을 실시하였다. 특히 이 특구에서는 의사법 제20조에 대한 규제특례를 적용하여, 간호사가 의사의 원격지시 아래 진료보조를 할 수 있도록 허용하였는데, 간호사가 태블릿단말기를 지참하여 섬이나 벽지의 재택환자를 방문하여 의료기관에 있는 의사가 카메라로 환자의 안색이나 기관지 등의 영상을 보면서 진료를 하고, 간호사가 의사의 지시에 따라 채혈이나 검사를 실시하고 있다(みずほ銀行 2015, p. 3).

료 보급이 미진한 이유로는 첫째, 의사 진료행위에 대해 원칙상 직접적인 대면진료를 요하는 「의사법」 제20조 규정, 둘째 진료보수 산정 시, 재진요금 72점(720엔)만 산정할 뿐 원격의료의 도입 · 관리 비용은 고려하지 않고 있어 원격의료의 인센티브가 작동하지 않고 있다는 점, 셋째, 의료자원이 비교적 풍부한 도시에서는 원격의료를 질이 낮은 의료서비스로 인식하거나, 의료기관에서는 원격의료에 따른 환자이탈을 우려하는 경향도 있는 점이 거론되고 있다(みずほ銀行 2015, p. 2; 표 3-1 참고).

다시 말해, 1997년 당시 후생성(현, 후생노동성)은 벽지의 천식 환자 등 7개 사례를 예시하면서 원격의료는 「의사법」에 저촉되지 않는다는 국장통지를 공표하였음에도 기본은 대면진료라는 「의사법」 규정을 재확인하였고, 의사가 수취하는 진

표 3-1. 일본에서의 원격의료 관련 법 · 제도

	법 · 제도	비고
의사법 및 정부 통지	의사법(1948년 제정) 제 20조에서 "의사는 스스로 진찰하지 않고 치료하거나 진단서 또는 처방전을 교부해서는 안된다"고 규정	의사의 비대면진료를 금지
	후생성 의정국의 의사법 해석 통지(1997년): "원격의료는 어디까지나 대면진료를 보완하는 것이지만, 원격의료가 곧바로 의사법 제20조에 저촉되는 것은 아니다"라고 통지	원격의료에 대한 규제 완화
	후생노동성 의정국 통지(2003년): 원격의료 적용 사례 7가지 제시 ①재택 산소요법 중인 환자 ②재택 난치병 환자 ③재택 당뇨병 환자 ④재택 천식 환자 ⑤재택 고혈압 환자 ⑥재택 아토피성 피부염 환자 ⑦욕창이 있는 재택 요양 환자 후생노동성 의정국 통지(2011년): 원격의료 적용 사례에 2가지 추가: ⑧재택 뇌혈관장애 요양 환자 ⑨재택 암환자	원격의료 적용 사례 제시. 단, 어디까지나 예시에 불과
	후생노동성 의정국장의 사무연락(2015. 8. 10일자): 의사법 제20조는 원칙상 직접적인 대면진료를 요하는 것으로 해석. 원격의료는 대면진료를 보완하는 것이지만, 원격의료가 의사법 제20조에 저촉되는 것은 아님을 확인. 대면진료가 곤란한 경우(섬, 벽지 등)나 만성기 질환의 환자와 같이 증상이 안정되고 있는 환자(상기 ①~⑨)의 경우, 원격의료를 대면진료와 적절히 조합하면 원격의료를 인정한다고 명시	원격의료에 대한 원칙 확인
진료보수	후생성 보험국 통지(1998년): 'TV 화상을 통한 재진'에 전화 등 재진으로서 '재진요금 청구'를 인정. 전화 등 재진의 진료보수: 72점(720엔) *"전화 등 재진'(TV 화상을 통한 재진)의 경우 재진요금(72점)은 정산되지만 실제 요양지도 등이 이루어진 경우에는 그것을 지도요금으로 정산하지 않음.	진료보수 산정 시, 원격의료의 도입 · 관리 비용을 고려하지 않음

자료: みずほ銀行(2015), p. 2.

료보수가 대면진료 쪽이 훨씬 높은 데다, 기존 의료기관들이 원거리 의사에 대한 진료수요 증가를 경계하고 있다는 것이다(「規制岩盤を崩す:遠隔医療」, 『日本経済新聞』 2015. 3. 5).

5) 일반의약품의 일반소매점 및 인터넷 판매

일본 정부는 2013년 11월 「약사법」 개정 및 시행을 통해 1만 개 이상의 일반용 의약품에 대한 인터넷판매를 허용하였다. 2006년 「약사법」 개정(단 2009년부터 시행)을 통해 슈퍼마켓이나 편의점, 드러그스토어(일반잡화와 일반의약품을 동시에 취급할 수 있는 편의점)에서도 의사처방전이 필요 없는 일반용 의약품을 판매할 수 있도록 허용한 데 이은 규제개혁조치이다.

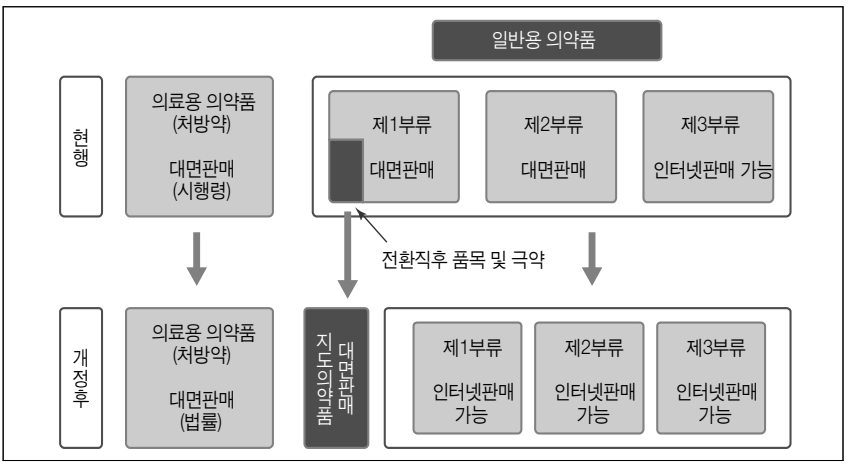
2006년 「약사법」 개정 당시 일반의약품의 판매방법에 관한 규제를 더 구체적으로 살펴보면, 우선 일반의약품을 리스크 수준에 따라 3가지 부류로 나누고, 리스크가 큰 것(제1부류)은 약제사가 대면판매하고, 그 외의 일반의약품(제2부류, 제3부류)은 약제사 또는 일반용 의약품에 관한 지식을 보유한 등록판매자가 판매할 수 있도록 하였다.[31] 게다가 2006년 「약사법」 개정은 일반용 의약품의 안전성을 전제로 의사만이 처방할 수 있는 의료용 의약품을 약제사가 관리하는 일반용 의약품으로 전환할 여지도 남겨두었다(中西 2006, pp. 1~2).[32]

---

31) 일반용 의약품이 함유하고 있는 성분을 부작용, 다른 의약품과의 상호작용, 효능 · 효과 등의 항목으로 나누어 평가한 다음, 리스크 크기에 따라 3가지 부류로 나눈 것임. 제1부류(11가지 성분)는 일반의약품으로서 사용한 적이 드문, 안전성 측면에서 특히 주의가 필요한 성분을 포함한 "특히 리스크가 큰 것"이고, 제2부류(200가지 성분)는 입원 이상의 피해가 발생할 가능성이 있는 성분을 포함한 "리스크가 비교적 큰 것"(예: 감기약, 해열진통제, 위장진통제 등)이다. 제3부류(274가지 성분)는 일상생활에 지장을 초래할 정도는 아니지만 신체에 이상을 일으킬 위험이 있는 성분을 포함한, "리스크가 비교적 작은 것"(예: 비타민 B · C 함유 보건약, 소화제 등)이다. 일반의약품의 정보제공과 관련해서는, 제1부류에 대해서는 구매자측의 요청이 없어도 약제사가 정보를 제공해야 할 의무가 있으나 제2, 3부류의 일반의약품에 대해서는 판매자측이 정보를 제공하도록 노력하거나 제공하지 않아도 된다고 규정하였다(中西 2006, p. 1).

2013년 11월 약사법 개정으로 일반의약품의 판매방법은 다음과 같이 변경되었다(그림 3-3 참고). 먼저 의사처방전이 필요한 의료용 의약품은 계속해서 약제사가 대면판매하고, 일반용 의약품 가운데 제1부류에 속하는, 의료용 의약품에서 일반용 의약품으로 전환된 지 얼마 안 된 의약품(전환직후 의약품)과 극약은 '지도를 요하는 약품'(지도의약품)으로 새롭게 분류하고 약제사의 대면판매만을 허용하였다. 단 의료용 의약품에서 일반용 의약품으로 전환된 지 얼마 안 된 '전환직후 의약품'은 원칙상 3년 이내에 일반용 의약품으로 전환하고 그때 인터넷판매도 허용한다. 나머지 일반용 의약품 2부류와 3부류는 전부 인터넷판매가 가능하게 되었다.

그림 3-3. 의약품 분류와 일반용 의약품의 인터넷판매 허용



자료: 厚生労働省(2014. 2), 「一般用医薬品のインターネット販売について」, 웹사이트(검색일: 2015. 6. 2).

32) 2006년 약사법 개정을 통한 일반소매점에서의 일반용 의약품 판매 허용은 소비자의 일반의약품에 대한 접근권을 확대하였다는 점에서 매우 의의가 크지만, 감기약, 진통제, 무좀약, 임신검사약을 판매하는 경우에도 등록판매자라는 자격을 보유한 자만이 판매할 수 있도록 의무화함으로써 아르바이트 점원이 주요 판매자인 편의점에서는 사실상 판매가 불가능하다는 한계도 지니고 있다(八代 2013, pp. 86~87).

나. 고용분야

현재 일본의 고용분야에서 규제개혁의 주요 이슈는 첫째, 정규직에 대한 해고규제 완화, 둘째, 비정규직의 정규직 전환 규제, 셋째 파견노동 규제, 넷째 노동시간 규제 개혁, 다섯째 외국인노동력 수용 확대로 압축할 수 있다.

1) 정규직에 대한 해고규제 완화

일본에서는 2003년 3월「노동기준법」개정을 통해 그간 판례화되었던 판례법상 해고권남용법리[33]를 조문화하였다.「노동기준법」제18조 제2항의 '해고는 객관적이고 합리적인 이유를 결여하고, 사회통념상 타당하다고 인정되지 않는 경우는 권리남용으로서 무효'라는 조항이다. 2007년 12월 제정된「노동계약법」제16조 역시 이 조항을 그대로 원용하고 있다. 단 해고형태 중 하나인 정리해고에 대한 판례법상 법리는 상기 해고권남용법리에 관한 조항에 명시된 '합리적 이유'를 정리해고의 4대 요건으로 구체화하고 있을 뿐, 2003년「노동기준법」개정과 2007년「노동계약법」제정에서도 조문화되지 않았다. 정리해고의 4대 요건이란 ① 인원삭감의 필요성 ② 해고회피노력 의무 ③ 해고대상자 선정의 타당성 ④ 해고절차의 타당성을 말한다(安井, 岡崎 2009, pp. 202~203). 다시 말해, 일본의 정규직 해고 규제는 명시적 법 규정에 의거하는 것이 아니고, 해고가 발생했을 때 사법부가 부당해고 여부를 판단하고 있다.

八代(2013, p. 35)는 위와 같은 판례법에 의거한 일본의 해고규제는 노

33) 해고권남용법리란 사용자에게 해고권이 있지만 그 사용에서는 민법 제1조 제3항의 권리남용금지이라는 일반규정을 적용하여 부당한 해고를 제한하는 것이다(安井, 岡崎 2009, p. 202).

동자가 소송을 제기하지 않으면 해고 시 충분한 보상을 받을 수 없고, 특히 대기업 노동자는 노조로부터 소송비용이나 소송 중 생활비를 지원받을 수 있지만 중소기업 노동자는 그렇지 않아 해고가 발생할 때 속수무책이라는 점에서 문제가 크다고 본다. 安井, 岡崎(2009, p. 203)는 해고가 엄격한 국가일수록 실업빈도는 낮지만 실직한 노동자의 실직기간은 길어진다는 점, 小嶌(2000, p. 60)는 해고규제가 엄격할수록 기업은 그에 따른 리스크를 회피하기 위해 채용을 억제하므로 역설적으로 실업자는 증가하고, 일본처럼 사법부가 해고규제를 결정하는 경우에는 재판을 통해 기업과 해고노동자 간 이해관계는 조정할 수 있어도 외부당사자, 즉 기업과 현직 정규직 노동자 간의 이해관계가 재판에 반영될 수는 없다는 점을 지적한다.

일본은 2013년부터 개정 「고령자고용안정법」이 시행됨에 따라, 후생연금(한국의 국민연금에 해당)의 지급개시 연령과 연계시키기 위해 정년퇴직자에 대해서도 65세까지의 고용보장을 의무화하였다. 정규직에 대한 해고규제 관점에서 보면 이러한 정년퇴직제는 정규직에 대한 해고가 어려운 상황에서 기업이 합법적으로 취할 수 있는 유일한 해고 수단인데, 노동자 개인의 능력과 무관하게 연령을 근거로 해고하는 것은 사회적으로 비효율적이라는 지적도 있다. 기업이 정규직을 해고할 수 있는 명확한 규칙을 마련함과 동시에 정년퇴직제도도 폐지하는 방향으로 개혁하는 것이 바람직하다는 주장이다(八代 2013, pp. 43~45).

아베 내각은 '부당해고의 금전보상 제도' 도입을 추진하고 있다. 사법부가 부당해고라고 판결한 경우 해당 근로자가 신청하면 회사에서 보상금을 받고 퇴직하는 제도로서, 주요국 중에서는 한국과 일본만이 도입하지 않고 있는 제도이기도 하다. 일본에서는 2003년 고이즈미 내각이 제안한 후 수차례에 걸쳐 논의하였으나 노사합의에 실패한 이력을 갖고 있다. 규제개혁

회의는 부당해고의 금전보상 제도를 2015년 3월 25일 제안하였고, 법원에서 부당해고 판결을 받더라도 회사와의 신뢰관계가 붕괴된 후에는 복직이 어려운 게 현실이고, 복직이 안 된 경우 특히 중소기업 근로자는 보상금을 받지 못하거나 받더라도 소액에 그치는 경우가 많아, 정부는 보상기준을 마련하고 이에 준하여 법원이 회사에 보상을 명령하여 정당한 보상금을 받도록 하는 게 현실적이라는 지적도 있다(「解雇の金銭解決導入への議論を」, 『日本経済新聞』 2015. 4. 9).[34]

2) 비정규직(유기고용계약)에 대한 규제강화

일본은 2000년대 들어서부터 비정규직의 유기고용계약 노동자가 급증하여 2014년 말 현재 비정규직 비율은 37.4%에 이르렀다(표 3-2 참고). 이에 따라 비정규직은 저임금 · 고용불안의 대명사로 인식하는 경향이 강해졌고, 일본 정부는 비정규직에 대한 규제를 강화하는 방향으로 정책을 조율하고 있다.

일본에서 비정규직에 대한 규제강화는 2007년 제정된 「노동계약법」을 2008년 말에 개정하면서부터 시작되었다. 비정규직의 유기고용계약에 대한 규제를 강화하면 자연스럽게 정규직이 증가한다는 발상에 근거한 것이다. 2008년 말 개정된 「노동계약법」의 특징은 원칙상 유기고용계약은 인정하지 않고, 불가피한 경우에 한해서만 인정한다는 기본방침을 명시한 데 있다. 이러한 기본방침은 유기고용계약 체결 사유를 제한[35]하는 형식

34) 그러나 규제개혁회의가 노사협의를 거치지 않았고, ILO의 '3자 구성원칙'에 반할 뿐만 아니라 소관부처인 후생노동성도 동의하지 않았다는 지적도 있다(「解雇の金銭解決制度提言の勇み足」, 『金融財政事情』 2015. 4. 13).

35) 기업이 유기고용계약을 체결할 수 있는 사유를 다음과 같이 8가지 경우로 제한하고 있다. ① 임시적 또는 일시적 업무 ② 휴업 또는 결근 노동자 대체 ③ 사업을 일정기간내에

을 취하였다.

2012년 8월의 개정 「노동계약법」(2013년 4월 시행) 역시 비정규직의 정규직 전환과 관련하여 기업은 누적 5년을 초과하는 유기계약을 갱신하는 경우, 노동자의 요구가 있으면 무기계약으로 전환해야 하는 의무를 규정하고 있는 점에서 유기고용계약에 대한 규제를 강화하고 있다.[36] 계약기간이 1년인 경우, 통산 5년을 초과한 갱신기간 내에, 그리고 계약기간이 3년인 경우에는 통산 5년을 넘는 갱신기간 내에 노동자가 무기계약직 전환을 신청하면 기업은 무기고용계약으로 전환하도록 의무화한 것이다. 판례법상 해고권남용법리를 조문화하여 사용자에 의한 비정규직 해고를 강

표 3-2. 일본의 정규직 · 비정규직 고용 현황

(단위: 만 명, %)

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
정규직	3,489	3,410	3,415	3,410	3,374	3,340	3,278
비정규직	1,451	1,564	1,678	1,765	1,763	1,813	1,962
(비율)*	(29.4%)	(31.4%)	(32.9%)	(34.1%)	(34.3%)	(35.2%)	(37.4%)
파트타임	718	763	793	824	852	888	943
아르바이트	336	333	333	331	344	353	404
파견사원	43	85	128	140	96	90	119
계약사원 · 촉탁	230	255	284	322	333	354	411
기타	125	128	141	148	138	128	86

주: * 전체 고용노동자(단 기업 임원은 정규직에서 제외) 중 비정규직이 차지하는 비율.
자료: 総務省統計局, 「労働力調査 : 長期時系列データ」(http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm, 검색일: 2015. 7. 25).

완료하기로 예정되어 있는 경우 ④후생노동성이 인정하는 전문직 ⑤만 60세 이상 ⑥노동자가 유기계약을 희망하는 경우 ⑦법령상 특별히 인정된 경우 ⑧후생노동성 시행규칙으로 정한 정당한 사유에 해당하는 경우(小嶌 2011, p. 22).

36) 2012년 8월의 노동계약법 개정 이전에는 2004년 1월 개정된 노동기준법을 통해, 유기고용계약의 계약기간을 3년 이내로 제한(단 후생노동성이 인정하는 전문직은 5년 이내)하였다(厚生労働省, 「労働契約期間の上限について」, 웹사이트(검색일: 2015. 8. 12 참고)).

력하게 규제하고 있고, 정규직의 무기계약 노동자와의 불합리한 근로조건 차별을 금지하고 있는 점에서도 유기고용계약에 대한 규제강화를 통한 비정규직 보호를 명시하고 있다(厚生労働省, 「労働契約法の改正について」, 웹사이트, 검색일: 2015. 8. 12 참고).

일본에서 비정규직에 대한 규제강화를 비판하는 논자들은 첫째, 비정규직의 증가는 1990년대 들어 버블경제 붕괴와 함께 저성장시대가 도래하면서 기업들이 불황기에도 고용보장을 요구하는 정규직 채용을 가능한 범위에서 억제한 결과라는 점에서, 유기고용계약을 제한하면 정규직이 증가할 것이라는 규제당국의 사고방식은 지나치게 낙관적이고, 둘째 갱신에 따른 남용을 방지하기 위해 법률로 고용가능 연수를 예를 들어 영국처럼 최장 4년으로 제한해야 한다는 주장도 있지만, 법률로 고용계약의 갱신 횟수나 고용가능 연수를 일률적으로 규제하는 방식(one-size-fits-all approach)은 무리가 따르고 노사간 자율에 맡기는 것이 바람직하다고 주장한다(八代 2009, p. 53; 小嶌 2011, pp. 25~26).

2013년 6월 아베노믹스 성장전략은 '한정정규직(限定正社員)'이라는 새로운 고용형태를 비정규직 대안으로 제시하였다. 한정정규직 사원의 임금과 고용보장은 정규직과 동일하나 근무지역과 시간, 직무는 비정규직처럼 제한적인 고용형태이다(표 3-3 참고).

실제 기업에서의 한정정규직 채용실태를 보면, 2013년 4월부터 개정 「노동계약법」이 시행에 들어감에 따라 동일직장에서 5년 이상 근무한 비정규직의 무기고용 전환이 의무화되자 인건비절감 측면에서 채용을 늘리는 것으로 나타나고 있다. 유니클로(Uniqlo Fast Retailing)는 파트타임 및 아르바이트 사원 16,000명을 향후 2~3년에 걸쳐 근무지역 한정의 정규직으로 전환할 예정이고, 와타미(Watami)는 연간 약 100명의 아르바이트

사원을 근무지 한정의 정규직으로 전환하였고, 일본우정그룹(Japan Post Holdings)은 월급제 계약사원 4,700명을 근무지 한정의 정규직으로 전환하였고, 이케아 저팬(Ikea Japan)은 유기계약의 파트타임 사원 약 2,400명을 단시간노동 · 무기계약의 한정정규직으로 전환하였다(伊藤, 榊原, 高橋, 新浪 2014. 9. 16,「経済の好循環の拡大に向けて(経済財政諮問会議 説明資料)」, 웹사이트(검색일: 2015. 4. 13), p. 4).[37]

표 3-3. 일본의 한정정규직 제도

	정규직 사원	한정정규직 사원	비정규직 사원
고용기간	무기계약	무기계약	유기계약
근로시간	잔업이 많음	정해져 있음	정해져 있음
업무의 한정성	한정적이지 않음	한정	한정
근무지역	특정하지 않음	특정 지역	전근없음
급여	높은 수준	정규직 수준	시급 또는 월급으로 낮은 수준
보너스 지급 여부	지급	지급하는 경우가 많음	기본적으로 지급하지 않음
승진	근속연수나 능력에 따라 승진가능	일정 수준의 관리직까지 승진가능	승진 기회 거의 없음
월 평균 임금 (후생노동성 자료)	31만 4,700엔	-	19만 5,300엔

자료: 広岡 外(2014), p. 33.

3) 파견노동 규제

한국과 마찬가지로 일본에서도 파견노동[38]은 기업(사용자)에는 직접고

37) 단 한정정규직은 계약형태를 유기고용계약에서 무기고용계약으로 전환하였을 뿐 임금수준 등 근로조건에 커다란 개선이 없고, 기업이 기존 정규직 사원의 임금삭감 수단으로 한정정규직을 악용할 우려도 있다는 점에서 한계가 뚜렷하다는 비판적 시각도 존재한다. 이에 대해서는 広岡 外(2014) 참고.

38) 본고에서 파견노동이라는 용어는 소위 인재파견과 동일한 의미로 사용하고, 인재파견업이란 경제성장과 함께 직업의 전문화, 경비 · 청소 등 건물관리서비스를 비롯한 간접업무분야의 외주화 · 하청화 등이 진전되면서 파견회사가 자신이 고용하는 노동자를 다른 회사에 파견하여, 거기서 지휘명령을 받아 업무처리를 하는 직종을 말한다(山下 2008, p. 48).

용에 비해 탄력적인 노동력활용 기회를 제공하는 이점이 있지만, 노동자에게는 단기계약 위주에 따른 고용불안을 증폭시키는 문제도 있어 사회적 합의를 도출하기 어려운 쟁점 중의 하나이다. 일본에서는 「노동자파견법」을 개정하는 과정에서 노동자파견이 가능한 직종과 파견기간을 둘러싼 논쟁이 계속되고 있다.

파견노동의 전면자유화를 옹호하는 논자는 단순히 비정규직을 정규직으로 전환하면 모든 노동자의 고용이 안정된다는 주장은 '꿈같은 이야기'일 뿐, 부당해고 금전보상제도와 같이 사실상 정규직의 해고규제 완화를 유도할 수 있는 규제개혁을 통해 정규직과 비정규직 간 '신분격차' 문제를 해소하는 것이 현실적이라고 주장한다(八代 2015). 비정규직 파견노동은 태생적으로 단기적이며 임시적인 업무를 할 수 있는 노동자를 연결해주는 기제이고, 파트타임처럼 정해진 근무일수를 약속할 수 없는 노동자에게는 새로운 고용기회를 부여하고 거시적으로는 수급불균형(mismatch)을 개선하는 순기능을 갖고 있다는 것이다(八代 2013, p. 25). 나아가 파견노동자가 비정규직에서 차지하는 비중은 10% 이하에 불과한 가운데, 그 대부분을 차지하는 파트타임이 증가하고 있는 것은 장기불황의 결과이지 규제완화와는 무관하다(八代 2013, p. 23)고 주장한다. 이에 대해, 奥平 外(2011)는 2008년 글로벌 금융위기 이후 6개월 단위로 실시된 앙케이트 조사를 바탕으로 계량분석을 실시한 결과, 파견노동자는 실업상태에 있는 것보다는 높은 금전적 이익(임금)을 얻지만 정규직 취업 확률은 파트타임이나 아르바이트에 비해 낮다는 결론을 얻고 있다.

일본 정부가 파견노동에 관한 규제를 본격적으로 완화하기 시작한 시점은 직업소개소나 파견회사와 같은 민간중개 사업을 인정한 ILO(국제노동기구)가 181호 조약을 체결한 1999년 이후로 볼 수 있다. 당시 일본 정부

는 「노동자파견법」(1985년 제정)을 개정하여, 파견대상 직종을 원칙적으로 자유화하였다. 다만 장기고용과 연공서열 임금을 보장하고 있는 정규직을 파견노동자가 대체하는 것을 막는 '상용대체 방지' 원칙을 고수하여, 1996년 「노동자파견법」 시행령 개정을 통해 '전문 26개 업무'[39]에 대한 파견자유화를 실현하였음에도 항만 · 건설 · 경비 · 의료 분야는 파견노동에서 제외하였고, 제조업 파견은 2003년 「노동자파견법」 개정을 통해서야 허용하였다(山下 2008, pp. 49~50; 八代 2013, pp. 22~24).

파견기간과 관련해서는 1999년 「노동자파견법」 개정으로 '전문 26개 업무'는 1년 이내를 원칙으로 하되 갱신 시 3년 이내로 설정하였고 기타 일반업무는 1년으로 제한하였으나, 2003년 법 개정에서는 '전문 26개 업무'에 대한 파견기간을 철폐함과 동시에 기타 일반업무에 대해서는 1년을 원칙으로 하되, 파견사업장의 노동조합 등의 동의를 전제로 최고 3년으로 연장하였다(山下 2008, p. 55). 2012년 「노동자파견법」 개정에서는 30일 이내의 단기파견도 원칙적으로 금지하였다(八代 2013, p. 24). 당초 파견노동은 기업의 단기적 노동력수요를 충족시키는 것을 목적으로 하였으나 시간의 흐름과 함께 계약기간이 다소 장기화되는 흐름은 불가피한 것으로 해석할 수 있다.

2015년 6월에는 파견사원의 고용 안정을 강조하는 집권 자민당과 '파견사원의 고정화'를 초래할 것이라고 반발한 민주당 등 야당과의 대립으로 과거 2차례에 걸쳐 폐기된 바 있는 「노동자파견법」 개정안과 '동일노동

39) 전문 26개 업무란 ① 소프트웨어 개발 ② 기계설계 ③ 방송기기 등 조작 ④ 방송프로그램 등 연출 ⑤ 사무용기기 조작 ⑥ 통역 · 번역 · 속기 ⑦ 비서 ⑧ filing ⑨ 조사 ⑩ 재무처리 ⑪ 거래문서 작성 ⑫ demonstration ⑬ 관광가이드 ⑭ 건축물 청소 ⑮ 건축물 설비 운전 · 점검 · 정비 ⑯ 안내 · 접수 · 주차장 관리 등 ⑰ 연구개발 ⑱ 사업추진체제의 기획 · 입안 ⑲ 서적 등 제작 · 편집 ⑳ 광고디자인 ㉑ 인테리어 코디네이터 ㉒ 아나운서 ㉓ OA 인스트럭션 ㉔ 텔레마케팅 영업 ㉕ 세일즈 엔지니어의 영업 · 금융상품 영업 ㉖ 방송프로그램 대도구 · 소도구를 말한다(山下 2008, p. 59, 각주 1).

동일임금 추진법안'[40]이 국회를 통과(2015년 9월부터 시행한 다음 3년 후에 재검토)하였다.[41]

2015년 9월 시행된 개정 「노동자파견법」은 첫째, 파견기간 규제를 받지 않는 범위를 '전문 26개 업무'(전체 파견노동자의 약 40%)에서 파견회사의 무기계약사원(약 20%)으로 변경하였다. 이로써 이들 파견회사의 무기계약사원은 파견기업(파견노동자를 받아들이는 기업을 말함, 이하 동일)의 정규직과 동등하게 고용기간 제약을 받지 않게 되었지만, 파견회사와 유기계약을 맺은 '전문 26개 업무'의 파견사원은 3년의 파견기간 제약을 받게 되었다. 파견기간에 대한 규제를 사업소 단위의 기간제한과 개인단위의 기간제한으로 구분하여, 전자는 파견기업의 동일 사업소가 파견기간을 3년 이상으로 할 경우에는 노조 등의 동의를 구하도록 하였고, 후자는 파견기업의 동일 조직단위(예: 과)가 동일인의 파견기간을 3년이 넘지 못하도록 규제하고 있지만, 모두 3년을 상한으로 하고 있기 때문이다.[42] 둘째, 파견회사와 파견기업 쌍방에 파견노동자와 정규직 간 균등대우를 요구하

---

40) 이 법안은 노동자파견법 개정의 대안으로서 자민당이 수정 제출한 것이나, 정규직 사원과 파견사원의 임금격차를 줄일 수 있는 구속력이 약하다는 비판이 제기되고 있다. 자민당의 수정안은 업무내용뿐만 아니라 근속연수나 책임 등에 따라 대우를 맞추면 임금격차를 허용하고 있고, 시행 후 3년 이내에 정부가 격차해소에 필요한 법제상 조치를 취하도록 규정하고 있으나 사업주에게는 정부협력을 요구하고 있을 뿐 벌칙규정은 없다는 것이다(「労働改革ようやく前進」, 『日本経済新聞』 2015. 6. 20).

41) 일본인재파견협회는 2015년 9월 개정 노동자파견법 시행에 대해 파견사원에 대한 연수의무화 등 캐리어 형성과 고용안정조치(계약기간 종료 후 기업에 대한 직접고용 의뢰)의 의무화가 파견시장의 발전에 기여할 것이라고 평가하고 있다(「改正労働者派遣法きょう施行：日本人材派遣協会・水田正道会長に聞く」, 『産経新聞』 2015. 9. 30).

42) 규제개혁론자의 대표격인 八代(2015)는 이와 같은 3년이라는 파견기간 규제는 정규직을 보호하기 위한 것으로 처음부터 도입해서는 안 되는 것이었다고 주장한다. 특히 '파견사원의 고정화'를 막는다는 명분으로 동일 파견노동자의 동일 조직단위(과)에 대한 최대 3년이라는 파견기간 규제는 약자인 파견사원에 부담을 가하는 것으로서 ILO의 파견노동자 보호 정신에도 위배된다고 지적한다.

고 있고, 파견노동자의 고용안정을 위해 파견회사가 고용안정 조치를 취하는 것을 의무화하였다. 셋째, 노동자파견사업에 대한 규제를 강화하는 차원에서 상용고용자만을 파견 대상으로 하는 신고제의 특정파견사업과, 임시·일당제 노동자 또는 등록형 노동자를 파견대상으로 하는 허가제의 일반파견사업 구분을 없애고 모두 허가제의 노동자파견사업으로 통일하였다.[43]

4) 노동시간 규제개혁

아베 내각은 노동시간 규제개혁과 관련하여 과로에 대한 근로감독 강화, 탄력근무제 청산기간의 연장,[44] 재량노동제 확대,[45] 'White Collar Exemption'제 도입 등을 추진하고 있다. 이 중 'White Collar Exemption'제는 직무범위가 명확하고 고도의 전문성을 요하는 고연봉 화이트칼라에 대해서는 노동시간 규제를 배제하여 100% 성과급을 적용하는 제도인데, 2015년 6월 현재 국회에「노동기준법」개정안이 상정된 상태이다. 그러나 민주당 등 야당이 '잔업수당 제로' 법안이라고 반발하고 있어 통과 여부는 불투명하다(「労働改革ようやく前進」,『日本経済新聞』2015. 6. 20).

---

43) 八代(2015) 및 社会保険労務士法人すばる,「改正派遣法Webセミナー」웹사이트(검색일: 2015. 9. 30), 厚生労働省 都道府県労働局,「平成27年 労働者派遣法改正法の概要」웹사이트(검색일: 2015. 9. 30)를 참고할 것.

44) 여성이 탄력근무를 하는 경우 현재 통상 1개월 단위(청산기간)로 근무하나 이를 연장하겠다는 구상이다.

45) 기업에서 기획, 조사 등 특정업무 수행 근로자에 대해서는 업무를 수행하면 계약에 따라 몇 시간 근무한 것으로 간주하는 제도이다. 현재는 대상범위가 제한적이고 절차도 복잡하다.

5) 외국인노동력 수용 확대

아베 내각은 외국인 기능실습제도를 확충하고, 제조업 · 간병 · 가사도우미 3분야에서 외국인의 일본현지 취업을 지원하는 방향으로 외국인노동력 수용과 관련한 규제개혁을 추진 중이다. 첫째 외국인 기능실습제도 확충이란 개도국에서 파견하는 실습생의 대상인원과 대상직종, 실습기간(최대 3년→5년)을 확대하겠다는 구상을 말한다. 일본 정부는 2015년부터 외국인 기능실습 수료자가 건설업에 2년간 종사할 수 있는 한시조치를 취한 바 있고, 이를 조선업 분야에도 도입한다는 계획이다. 둘째 외국인의 일본현지 취업 지원이란 일본 해외자회사 외국인 근로자의 일본 현지 채용 추진, 일본 요양복지사 자격증을 취득한 외국인의 일본현지 취업 확대, 국가전략특구에서의 외국인 가사도우미 채용 허용 등을 말한다.[46]

다. 농업분야

현재 일본의 농업분야에서 규제개혁의 주요 이슈는 첫째 사실상의 가격카르텔인 쌀 생산량 조정정책(減反政策) 폐지, 둘째 기업의 농업 진입 허용, 셋째 농협개혁으로 압축할 수 있다.

1) 쌀 생산량 조정정책

2013년 11월 아베 내각은 농가의 소득보장 차원에서 시행 중인 쌀 생산량 조정정책과, 민주당 내각이 2010년부터 시행한 호별소득보상제도를

46) 이와 같은 외국인 노동력 수용확대 방안은 2014년 6월 발표된 성장전략 개정판에 구체화된 것이다. 首相官邸(2014. 6. 24),「日本再興戦略改訂2014」, pp. 48~50, 웹사이트(검색일: 2015. 7. 13).

2018년까지 단계적으로 폐지하되, 전작(轉作)보조금은 확대하겠다고 발표하였다(柿沼, 福永 2013, 표 3-4 참고). 이 중 쌀 생산량 조정정책은 정부가 전업농가의 쌀 생산 확대를 사실상 금지하는 것으로 '산업'으로서 농업을 피폐화시킨 한편, 겸업농가의 퇴출을 방해함으로써 농지집적을 통한 생산성제고, 농업의 국제경쟁력 저하를 초래한 주범이라는 비판을 받아왔다(八代 2013, pp. 54~56).

그러나 아베 내각이 쌀 생산량 조정정책을 폐지한다는 것은 정부가 농가에 부여한 쌀 생산 할당량을 폐지한다는 것을 의미하지 정부의 쌀 생산량 조정 기능을 포기하겠다는 것은 아니다. 2018년도부터 광역지자체에 대한 생산목표 할당 · 배분 제도는 폐지하지만 쌀을 다른 작물로 전작할 때 지급하는 보조금은 오히려 증가한 점에 비추어 쌀 농가의 전작은 더 늘어날 것이기 때문이다. 진정한 의미의 쌀 생산량 조정정책 폐지란 전작보조금을 폐지하여 쌀 농가가 생산량을 늘려 수입을 확대하고, 결국은 쌀 공급량 증대로 쌀 가격이 인하되어 영세농가의 쌀 시장 퇴출을 부추겨 대규모농가로 농지가 집약되도록 유도하는 것이라는 지적이다(柿沼, 福永 2013).

표 3-4. 아베 내각의 주요 미곡정책: 쌀 생산량 조정정책의 폐지

	현행제도	2014년도 이후
생산량 조정정책 폐지	매년 정부가 생산량목표를 광역자치단체에 할당 · 배분	2017년도까지 유지
호별소득보상제도 폐지*	15,000엔/1,000㎡	7,500엔/1,000㎡(2017년도까지)
전작보조금 확대	80,000엔/1,000㎡ (사료용, 쌀가루용) 35,000/1,000㎡(보리, 콩 등)	최대 150,000엔/1,000㎡ (사료용, 쌀가루용)
직불제도 신설	-	최대 3,000엔/1,000㎡(논) 최대 2,000엔/1,000㎡(밭)

주: * 호별소득보상제도는 정부의 쌀 생산량 억제정책에 부응하여 생산량조정 면적을 준수한 쌀 농가에게만 보조금을 지급.
자료: 柿沼, 福永(2013).

2) 기업의 농업 진입 규제

기업의 농업 진입 규제 문제는 과거부터 일본 정부가 고수하고 있는 경자유전(耕者有田) 원칙이 농업경영의 영세화에 따른 저생산성문제를 야기하였다는 데서 출발한다. 일본에서 경자유전원칙이 정착된 시점은 영세농가를 보호하려는 정치적 이유에서 농지개혁을 단행한 2차 세계대전 후로 볼 수 있는데, 이때부터 농정(農政)은 농지를 소수농가나 기업에 집약하여 생산성을 높이기보다는 농가의 농지소유를 보호하려는 쪽으로 기본방향을 설정하였다(八代 2013, pp. 58~62). 그 결과 2014년 말 현재, [표 3-5]에서 알 수 있듯이 1ha 미만의 농가가 전체의 약 55%를 차지하고 있을 정도로 영세농가의 비중이 높아 농업경영의 효율화를 추구하기에는 규모의 관점에서 한계가 명확하다.

이와 같은 농정의 기본방침은 현재 일본 농가의 소득구성을 살펴보아도 확인할 수 있는데, [표 3-5]에서 알 수 있듯이 농가의 1년 중 전체소득 가운데 농업소득이 차지하는 비중보다는 농가가 농업 이외의 경제활동으로 벌어들이는 농외소득, 즉 겸업소득이 높다. 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중이 적어도 50%를 넘는 전업농가는 3ha 이상의 경지를 보유하고 있는 농가로, 전체의 15%를 넘지 않는 것으로 볼 수 있다(표 3-6 및 표 3-7 참고).

표 3-5. 일본의 경지면적별 농가 수(2014년 말)

(단위: 1,000가구)

	합계	1ha 미만 (3ha 미만)[1]	1~2ha (3~10)	2~3ha (10~15)	3~4ha (15~20)	4~5ha (20~30)	5~10ha (30~50)	10ha 이상 (50ha 이상)
홋카이도	39.7	6.9	8.5	4.7	3.5	5.2	6.4	4.6
기타 지역	1,371.9	753.7 (54.9%)[2]	345.0 (25.2%)	119.5 (8.7%)	54.1 (3.9%)	32.4 (2.4%)	47.1 (3.4%)	20.2 (1.5%)

주: 1) ( ) 안은 홋카이도의 규모계층 구분임.
2) 각 농지규모에 해당하는 농가의 비중을 나타냄.
자료: 農林水産省, 「農業構造動態調査」, 웹사이트(검색일: 2015. 7. 6).

표 3-6. 일본의 농가소득 구성

(단위: 1,000엔)

	2009	2010	2011	2012	2013
농업소득	1,042 (22.8%)	1,223 (26.2%)	1,196 (25.8%)	1,347 (28.3%)	1,321 (27.9%)
농외소득(겸업소득)	1,685 (36.9%)	1,610 (34.5%)	1,604 (34.6%)	1,553 (32.6%)	1,531 (32.4%)
연금 등 기타소득	1,833 (40.1%)	1,820 (39.1%)	1,825 (39.4%)	1,853 (38.9%)	1,865 (39.5%)
총소득	4,566	4,660	4,633	4,762	4,727

주: ( ) 안 수치는 총소득에서 차지하는 비중을 나타냄.
자료: 農林水産省, 「農業経営統計調査」, 웹사이트(검색일: 2015. 7. 6).

표 3-7. 일본의 농가규모별 경영수지(2013년)

(단위: 1,000엔)

규모[1]	농업수지 (수익-경영비)	농외수지 (농외소득-지출)	연금 등 기타 소득
0.5ha 미만	-93	1,462	2,508
0.5~1.0ha	7	2,088	2,190
1.0~2.0ha	480	1,633	2,175
2.0~3.0ha	854	2,094	1,942
3.0~5.0ha	1,999	2,181	1,172
5.0~7.0ha	3,121	1,307	1,095
7.0~10.0ha	4,662	827	1,265
10.0~15.0ha	6,330	685	814
15.0~20.0ha	7,975	1,841	561
20.0ha 이상	13,267	704	1,024

주: 논 경작지 기준임.
자료: 農林水産省, 「農業経営統計調査」, 웹사이트(검색일: 2015. 7. 6).

일본에서 기업의 농업 진입을 전면 허용해야 한다는 논거는 유휴경작지(耕作放棄地)가 확대되고 있는 데서도 찾을 수 있다. 일본의 농업종사자 평균연령이 2005년 62.3세에서 2010년에는 63.7세(단 자영농업종사일수

가 150일을 넘는 농업종사자 기준)로 고령화문제가 심각한 상황에서 일본 농림수산성이 5년마다 실시하는 농림업센서스 통계에 따르면, 농지를 소유하되 스스로는 경작을 하지 않는 '토지보유 비농가'의 농지보유 면적이 크게 증가하고 있다(표 3-8 참고). 비농가의 농지보유는 '경자유전'의 원칙을 명시한 「농지법」에 위반됨에도 불구하고 사유재산 존중이라는 명분하에 오랫동안 방치되고 있는 것이기도 하다. 그러나 이들 유휴경작지는 농지로 분류되고 있어 일반 주택에 비해 재산세(고정자산세)가 매우 낮은 반면, 주택이나 도로 등으로 용지변경 후 매각하면 거액의 부동산수익을 기대할 수 있어 '투기성 수요'의 온상이 되고 있다는 지적이 끊이지 않고 있다(「耕作放棄地に新税：政府検討」, 『日本経済新聞』 2015. 8. 4).[47]

표 3-8. 일본의 유휴경작지 면적

(단위: ha)

	농가		토지보유 비농가[3]
	판매농가[1]	자급농가[2]	
1990	150,655	38,037	66,130 (30.5%)[4]
1995	161,771	41,413	82,543 (33.8%)
2000	154,358	55,661	132,770 (38.7%)
2005	144,356	79,016	162,419 (42.1%)
2010	124,119	90,021	181,841 (45.9%)

주: 1) 농업을 주업 혹은 부업으로 실제 경작을 하고 있는 경작지 면적.
2) 농산물을 시장에서 판매하지 않는 자급농가로서 사실상 농가로 보기 어려움.
3) 농지를 상속 등의 방법으로 보유하고 있으나 스스로는 경작을 하지 않고 있는 농지.
4) ( ) 안은 전체 농지 대비 비율을 나타냄.

자료: 農林水産省, 「農林業センサス：累年統計」(http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/past/stats.html/, 검색일: 2015. 7. 6).

47) 神門(2010)에 따르면, 2000년부터 2005년 사이 연평균 농지전용수입은 4.6조 엔으로 5.7조 엔의 농산물 생산액에 버금갈 정도이다(八代 2013, 재인용, p. 61).

위와 같은 상황이라면 정부로서는 당연히 기업의 농업 진입을 전면적으로 허용할 법도 한데, 2009년「농지법」개정에서도 기업의 직접적 농지소유는 여전히 금지하고 있다. 다만 2009년「농지법」개정을 통해 기업의 농지임차를 허용[48]함과 동시에 기업이 직접은 아니더라도 농업경영을 위해 농지를 취득할 수 있는 법인인 농업생산법인을 통해 간접적으로 농지를 소유하도록 허용하였다. 그럼에도 기업의 농업생산법인에 대한 출자비율은 25%가 상한선이고, 임원 중 절반 이상은 농업 상시종사자여야 하고, 그 농업 상시종사자 중 과반은 원칙상 연간 60일 이상 농업에 종사하여야 한다는 규제를 두고 있다.

다만 2014년 5월 규제개혁회의는 기업의 농업생산법인 출자비율(의결권 비율)을 25% 이하에서 50% 미만으로 높이고, 농업생산을 5년 이상 영위하고 있는 경우에는 100% 출자도 허용하겠다고 제안하였고, JA그룹(Japan Agricultural Cooperatives Group)의 강한 반발에도 불구하고 2015

표 3-9. 일본의 농업생산법인 설립요건(2015년 5월 현재)

법인형태 요건	사업요건	구성원(출자자) 요건	임원요건
농사조합법인, 합명회사, 합자회사, 유한회사, 주식회사(단, 주식 양도에 제한이 있는 비공개회사)	주 사업이 농업일 것. 단, 농업관련 사업[1]도 가능	①농지를 제공한 개인, 농업 상시종사자 ②농사작업을 위탁한 개인 ③농지중간관리기구, 지자체, 농협 또는 연합회 ④농업관계자 이외(기업)(단, 의결권은 1/4 이하로 제한)	임원의 절반 이상은 농업 상시종사자이어야 하고, 그 농업 상시종사자 중 과반은 원칙상 연간 60일 이상 농업에 종사하여야 함.

주: 1) 농업관련 사업이란 농축산물을 원재료로 한 제조가공, 농축산물의 저장 · 운반 · 판매, 농업생산에 필요한 자재의 제조, 농사작업의 수탁, 농촌체재형 여가활동 시설의 설치 · 운영 · 서비스 제공 사업을 의미함.
자료: 大塚(2015), p. 4를 참고하여 작성.

48) 2009년 기업의 농지임차를 허용한「농지법」개정 후 5년간 식품제조업체에서 철도회사까지 1,712개 기업(일반법인)이 농업에 신규 진입하였다(「農地規制強まる不満」,『日本経済新聞』2015. 4. 8). 2014년 말 현재 일본 기업의 농업 진입 현황에 대해서는 農林水産省,「平成の農地改革(21年農地法改正)の概要」, 웹사이트(검색일: 2015. 6. 13)를 참고할 것.

년 8월 「농지법」 개정을 통해 이를 성사시켰다.

기업의 농지임차와 관련해서 원칙상 10년인 임대차계약은 갱신 시 소유권자의 농지반환 요구 등으로 기업의 영속적인 농업경영을 저해하는 등 임대계약에 의한 기업의 농업 진입 유도는 한계가 자명하다. 아베 내각은 2013년 12월 「농지중간관리기구법」을 제정하여 농지보유합리화법인의 기능을 확대 · 계승한 농지중간관리기구를 설립하였으나, 2014년 9월 말 현재 농지에 대한 임차수요는 약 24만ha에 달하나 실제 임대가 실현된 농지는 600ha 정도에 불과한 실정이다(「農地規制強まる不満」, 『日本経済新聞』 2015. 4. 8). 이처럼 일본에서 농지에 대한 임대차가 원활히 진행되지 못하는 최대 원인은 앞에서 언급한 농지에 대한 낮은 재산세(고정자산세)라 할 수 있는데, 2014년 자민당은 유휴경작지에 대한 세제우대를 대폭 수정하는 법안을 제출하였으나 소비세 증세 직후라는 분위기상 논의가 중단된 상태이기도 하다.

아베 내각의 규제개혁회의는 농지매매와 임대차허가권을 갖고 있는 농업위원회를 개혁하겠다는 구상이다. 농업위원회는 기초단체에 설치하는 행정위원회로서 농업종사자 중 선거로 선출하는 선거위원과, 농업단체 · 기초의회의 추천 후 기초단체장이 선임하는 선임위원으로 구성된다. 주요 권한은 「농지법」 제3조에 근거한 ① 농지 매매 및 임대 허가 ② 농지전용안건에 대한 의견제시 ③ 유휴경작지의 조사 · 경작의향 조사 및 농지중간관리기구(농지은행)에 대한 임대 촉구이다. 규제개혁회의가 검토 계획인 규제개혁사항은 ① 농업위원회의 선거 · 선임 방법을 개선하고 ② 농업위원회 산하에 농지이용최적화추진위원(가칭)을 설치하여 유휴농지의 조사업무만 전담하도록 권한을 축소하겠다는 것에 그쳤고, 농지매매 및 임대허가에 관한 권한 폐지에 관한 논의는 진전을 보지 못하고 있다(河田 2014, pp. 55~58).

3) 농협개혁

아베 내각이 농협개혁에 매진하는 이유는 농협이 본래 영세농민의 상호부조를 목적으로 한 협동조합임에도 실상은 지역 독점자본에 다름 아니고 제반 농업개혁의 최대 걸림돌이라는 인식에서이다. 전국농협중앙회는 단위농협을 모든 기초단체에 두면서 모든 농산물거래를 취급하고 이들 단위농협을 다시 광역단체별로 조직화하고 있는데, 농산물뿐만 아니라 비료 등의 유통, 대형소매점, 주유소 등의 사업과 은행 · 보험 등의 금융업까지 종사하는 산업복합체이기도 하다. 특히 전국농협중앙회의 주요 수입원은 쌀 가격에 비례한 쌀의 판매수수료인데, 이는 일본 정부가 가격카르텔인 減反정책을 통해 쌀 소매가격을 높게 책정하는 것과 이해관계를 같이하고 있고, 또한 대규모 전업농가는 JA를 통하지 않고 독자적으로 쌀을 판매하거나 비료를 구입하는데 만일 자신의 주요 고객인 영세농가의 농지가 이들 대규모 전업농가에 집약되면 JA는 타격을 받을 수밖에 없다는 점에서 전반적인 농업개혁과 이해관계가 상충한다(八代 2013, pp. 63~66).

그럼에도 불구하고 2015년 8월 말 국회를 통과한 개정 「농협법」을 보면, 전국농협중앙회(JA全中)를 2019년 9월 말까지 일반사단법인으로 전환하고 지역 단위농협에 대한 지도 · 감사 권한을 폐지하는 것일 뿐 근본적인 농협개혁에는 훨씬 미치지 못하고 있다.[49]

---

49) 규제개혁회의는 2014년 5월 농협중앙회제도의 폐지, 농업회의 · 전국농업회의소제도의 폐지, 전국농업협동조합(JA全農)의 주식회사화 등의 개혁조치를 발표하였으나 자민당과의 조정을 거쳐 2015년 2월 전국농업중앙회(JA金中)의 사단법인화와 감사제도의 개혁 등 농협법 개정안의 골자에 합의하였다(清水 2015, p. 2).

제4장
일본 정부의 규제개혁(2): 지역 및 기업 단위의 규제개혁

1. 지역단위의 규제개혁: 국가전략특구
2. 국가전략특구의 추진 현황
3. 기업단위의 규제개혁:
   그레이존 해소제도와 기업실증특례제도

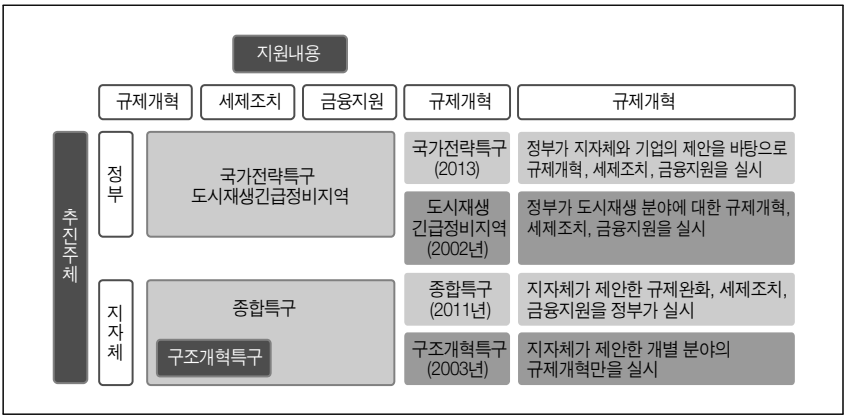
1. 지역단위의 규제개혁: 국가전략특구

가. 국가전략특구 구상과 추진체계

아베 내각의 국가전략특구 구상은 고이즈미 내각이 2003년 시작한 규제개혁특구와 유사하다. 국가전략특구는 국민들의 규제개혁에 대한 불안이나 특정 이해집단의 반발을 최소화한 다음, 특정 지역에 대한 규제개혁이라는 '사회적 실험'을 거쳐 그 성과가 증명되면 전국으로 확대한다는 구상이라는 점에서 규제개혁특구와 유사하다. 그러나 지자체가 주도한 구조개혁특구와 달리 정부(내각부)가 특구지정과 함께 규제개혁 내용을 정하는 'top-down' 방식을 취하고 있는 점에서 다르다(그림 4-1 및 김규판 2015, p. 5 참고).

구조개혁특구는 2003년 시행 이후 2012년 11월 말까지 총 1,189곳이 승인을 받을 정도로 고이즈미 개혁의 상징이었으나, 2009년 9월 정권교체에 성공한 민주당 내각이 2011년부터 세제 · 금융 지원에 중점을 둔 종합

그림 4-1. 일본의 특구제도



자료: 北崎(2014), p. 1.

특구(국제전략종합특구, 지역활성화종합특구)를 별도로 추진함으로써 특구를 대상으로 한 규제개혁은 주춤한 상태였다(김규판 2015, p. 5).[50]

일본 정부와 지자체는 현재 운영 중인 각종 특구제도를 보완재로 인식하고 있다. 예를 들어 2014년 4월 국가전략특구로 지정받은 칸사이권의 경우, 이미 2011년 12월 종합특구(칸사이 이노베이션 국제종합특구: 오사카부, 교토부, 효고현, 오사카시, 교토시, 고베시의 9개 지구)로 지정되어 Life Science(의약품 · 의료기기)분야와 신에너지분야를 중심으로 46개 사업을 산학연계 형태로 추진 중인데, 국가전략종합특구 내에 유치한 PMDA(의약품의료기기종합기구, 독립행정법인) 칸사이 지부에 대한 세제혜택과 재정지원을 앞으로도 계속 활용하고, 국가전략특구에 부여되는 규제특례를 활용하여 재생의료 등에 대한 이노베이션을 지속한다는 계획이다.[51]

국가전략특구와 구조개혁특구와의 관계에서도, 내각부는 국가전략특구에 관한 제안 중에서 구조개혁 추진에 기여한다고 판단되는 것에 대해서는 구조개혁특구 제안으로 간주하여 구조개혁특구로 지원하며, 둘째, 구조개혁특구의 규제특례조치를 국가전략특구계획에 기재하여 총리 승인을 받으면 국가전략특구의 규제특례로 인정하겠다는 방침이다.[52]

국가전략특구 구상은 2012년 12월 자민당이 재집권에 성공하고 나서

---

50) 종합특구 중 국제전략종합특구는 홋카이도 Food Complex 국제특구, 쓰쿠바 국제특구, 도쿄 아시아 Headquarter 특구, 카나가와 케이힌 임해부 Life Innovation 국제특구, 중부 아시아 No. 1 항공우주산업 클러스터형성 특구, 칸사이 이노베이션 국제특구, 후쿠오카 Green Asia 국제특구가 대표적이다. 内閣府 地方創生推進室,「総合特区制度の概要」, 웹사이트(검색일: 2015. 4. 25). 구조개혁특구의 주요 성과에 대해서는 [표 4-1] 참고.

51) 関西イノベーション国際戦略総合特区,「関西イノベーション国際戦略総合特区について」, 웹사이트(검색일: 2015. 5. 20).

52) 首相官邸,「国家戦略特区法の概要」, 웹사이트(검색일: 2015. 5. 2) 참고.

표 4-1. 구조개혁특구 승인 상황(2012년 11월 말 현재)		
분야	구조개혁(예시)	승인 특구
교육	특구연구개발학교의 설치(교육과정의 탄력화) 허용 →전국으로 확대	109건
농림수산	탁주 · 과실주의 제조 면허요건 완화	135건
	농지임대방식에 의한 기업의 농업경영 허용 →전국으로 확대	71건
의료 · 복지 · 보육	고령자 간병시설의 장애인에 대한 day service 제공 허용 → 전국으로 확대	27건
	NPO 자원봉사자 수송 시 세단차 사용 허용 →전국으로 확대	156건
환경	렌타카형 Car Sharing에 대한 무인임대 시스템의 도입 허용 → 전국으로 확대	6건
산업진흥 · 지역개발	특정형사시설의 수용 및 처우에 관한 사무 위탁 허용 →전국으로 확대	4건
	자동차의 회송운행 시 임시번호 표시의 유연화 →전국으로 확대	5건

주: 총 1,189곳의 특구에 도입한 대부분의 규제개혁 사항이 그 이후 전국으로 확대되어 현재 구조개혁 특구는 345곳임.
자료: 首相官邸, 「構造改革特区~地域の活力で日本を元気に~」(2013년 1월판), 웹사이트(검색일: 2015. 4. 6), p. 8.

성장전략 추진을 주목적으로 내각부에 설치한 일본경제재생본부가 제안한 것이고, 2013년 6월 발표된 성장전략(각의결정)에서는 산업경쟁력 및 국제입지경쟁력 강화 차원에서 국가전략특구 설치 계획이 명시되었다(上村 2014, p. 2).

성장전략 발표 후 내각부는 국가전략특구 워킹그룹을 내각부 내에 설치하여 특구에서 시행해야 할 규제개혁 사항에 대해 기업이나 정부부처 등을 상대로 의견을 청취하였고, 2013년 8월부터 2개월에 걸쳐서는 지자체와 민간기업을 대상으로 사업제안을 공모하였다.[53] 내각부는 이와 같은 의견 청취와 공모 과정을 거쳐 국가전략특구제도의 추진체계와 규제특례조치를

53) 이 공모는 2014년 4월에 지정 · 공포한 제1차 국가전략특구에 관한 것으로서, 전체 242개 단체(민간기업 등 181개와 지자체 61개)가 197건의 사업을 제안하였다(上村 2014, p. 2).

정리하였고, 그 결과물이 2013년 12월 국회를 통과한 「국가전략특구법」[54] 이다(上村 2014, p. 2).

국가전략특구의 추진체계에서 중추적 역할을 수행하는 기구는 2013년 12월 「국가전략특구법」 시행과 함께 내각부 내에 설치한 국가전략특구 자문회의와, 특구로 지정된 지자체 내에 설치하는 국가전략특구 회의(또는 구역회의)이다(그림 4-2 참고).

국가전략특구 자문회의는 의장(총리)과 10명 이내의 위원으로 구성된다. 2015년 9월 현재 재무성장관, 내각부 특명담당장관(국가전략특구, 경제재정정책, 규제개혁), 내각 관방장관 등 6명의 정부 측 인사와, 5명의 민간위원으로 구성되어 있는데, 다케나카(竹中平蔵) 게이오대학 교수, 핫다(八田達夫) 오사카대학 초빙교수와 같은 구조개혁론자 혹은 시장경제론자가 민간위원으로 참여하고 있다.[55]

물론 국가전략특구 지정은 최종적으로 총리가 수행하지만, 국가전략특구 자문회의가 지자체와 민간기업의 특구사업 제안과 규제특례 요구사항을 검토한다는 점에서 국가전략특구 자문회의의 역할은 거의 결정적이다. 2014년 2월에는 국가전략특구 자문회의의 논의를 바탕으로 국가전략특구 지정기준을 정한 '국가전략특구 기본방침'을 각의결정하였고, 2014년 4월에는 6곳의 제1차 국가전략특구(후술)를 시행령을 통해 지정 · 공포하였으며, 2014년 5월에는 특구별 특구방침(구역방침)이라는 총리결정을 공포하였다.[56]

---

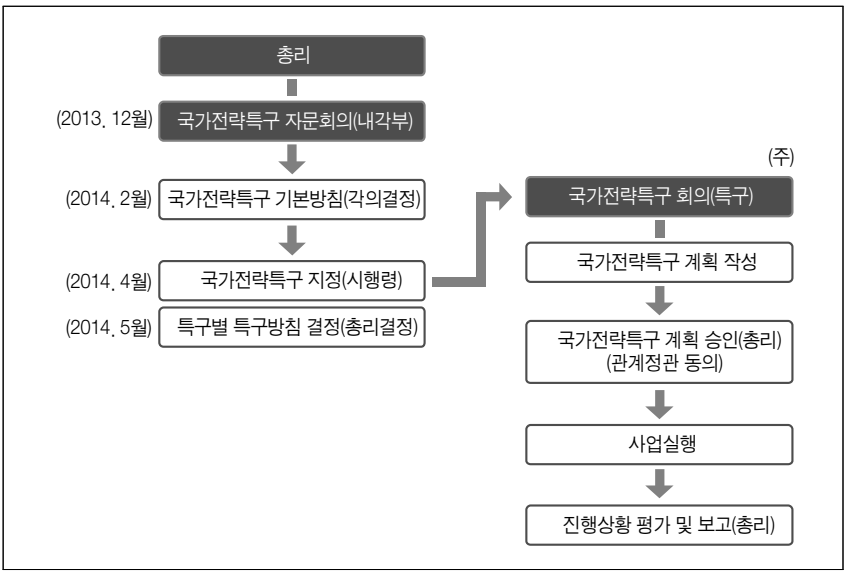
54) 국가전략특구법은 국가전략특구 기본방침, 특구방침(구역방침), 국가전략특구 회의(구역회의), 국가전략특구 계획(구역계획), 규제특례조치, 국가전략특구 자문회의 등에 관한 사항을 정하고 있다.

55) 内閣府 地方創生推進室, 「国家戦略特別区域諮問会議」, 웹사이트(검색일: 2015. 9. 25) 참고.

56) 内閣府 地方創生推進室, 「国家戦略特区ワーキンググループ」, 웹사이트(검색일: 2015. 9.

국가전략특구 자문회의 멤버와 일부 중첩되기는 하지만 앞에서 언급한 국가전략특구 워킹그룹 역시 2013년 12월 「국가전략특구법」 제정 이후에도 관련 부처와 기업, 지자체 등을 대상으로 특구운영 및 국가전략특구 자문회의가 제안하는 규제개혁 사안에 대한 의견수렴을 활발히 전개하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 2015년 9월 현재 국가전략특구 워킹그룹은 4명의 좌장(핫다(八田達夫) 오사카대 교수, 혼마(本間正義) 도쿄대 교수, 야시로(八代尚宏) 쇼와여자대학 특명교수, 하라(原英史) 정책공방 사장)과 5명의 위원(기업인 2명, 교수 3명)으로 구성되어 있다.[57]

그림 4-2. 국가전략특구제도의 추진체계: 국가전략특구법



주: 특구로 지정된 자체별 국가전략특구 회의 설치 시점은 모두 다름. 도쿄권의 경우는 2014년 10월에 국가전략특구 회의가 설치되었고, 그 후 4차례에 걸쳐 국가전략특구 계획을 승인받음.
자료: 首相官邸, 「国家戦略特区法の概要」, 웹사이트(검색일:2015. 5. 2) 및 上村(2014, p. 1)를 참고하여 작성.

25).

57) 위의 자료.

국가전략특구 자문회의의 논의를 바탕으로 총리가 특구를 지정하면, 해당 특구의 지자체는「국가전략특구법」제7조에 의거하여 국가전략특구 회의(구역회의)를 설치한다. 국가전략특구 회의(구역회의)는 내각부 국가전략특구 담당 장관과 관계 지자체 단체장이 조직하되, 공모나 시행령(총리)으로 정한 방법으로 선정한 사업자(기업)를 의무적으로 참여시켜야 한다. 필요할 경우에는 관련 행정기관장(장관)이나, 국가전략특구계획(구역계획)(후술)과 밀접한 관련이 있는 자도 참여시킬 수 있다.[58] 국가전략특구 회의(구역회의)는 특구명칭, 사업내용 및 사업주체, 규제특례조치 등을 명시한 국가전략특구계획(구역계획)을 작성하여 내각부에 제출한다.

다만 구역회의가 구역계획을 작성할 때에는 국가전략특구 기본방침과 특구별 특구방침에 입각하여야 하고, 반드시 구역회의의 전원합의가 필요하다. 구역계획 작성을 특구 지자체에 일임하지 않겠다는 것이다. 이 구역계획을 총리가 승인하면 비로소 특구사업이 진행되는데, 총리는 필요 시 국가전략특구 자문회의의 자문을 구하되 구역계획에 명시된 사업과 관련이 있는 행정기관장(장관)의 동의는 반드시 받아야 한다. 단 특구로 지정된 지자체들은 수 차례에 걸쳐 구역계획의 작성 · 승인 과정을 거친다. 사업추진 후 구역회의는 진척사항을 정기적으로 평가하고 그 결과를 총리에게 보고해야 한다.[59]

58)「国家戦略特別区域法」(2013년 12월 13일, 법률 제107호. 개정: 2015년 7월 15일) 제7조.

59)「国家戦略特別区域法」(2013년 12월 13일, 법률 제107호. 개정: 2015년 7월 15일) 제8조~제11조.

나. 국가전략특구법상의 규제특례조치

국가전략특구 자문회의는 특구지정 과정에서 규제개혁 내용도 동시에 검토하는데, 최종결정된 규제개혁 내용은 「국가전략특구법」에 특례조치 사항으로 열거하는 방식으로 반영하고, 추가로 특구를 지정하여 규제개혁을 실시하고자 할 때에는 다시 「국가전략특구법」을 개정하는 방식을 취하고 있다. 즉 국가전략특구제도를 통한 '지역단위'의 규제개혁은 해당 규제와 관련된 법률들을 개정하는 방식도 아니고 시행령이나 시행규칙에 특례조치를 도입하는 방식도 아닌, 「국가전략특구법」을 제 · 개정하는 방식을 취하고 있다.

[표 4-2]는 2013년 12월 제정된 다음 2015년 7월 개정된 「국가전략특구법」이 담고 있는 규제특례조치를 정리한 것이다. 2013년 말 제정된 「국가전략특구법」에는 「여관업법」 특례, 「의료법」 특례, 「건축기준법」 특례, 「도로법」 특례, 「농지법」 특례, 「토지구획정리법」 특례, 「도시재개발법」 특례, 「도시재생특별조치법」 특례 등 8개 법률에 대한 특례조치만을 명시하고 있다. 2015년 7월 8일 국회를 통과한 개정 「국가전략특구법」은 2015년 4월 2차 특구로 지정한 3곳(후술)의 규제특례사항을 주로 망라하고 있다.

앞의 일반적 규제개혁에서 다룬 의료, 고용, 농업 3분야를 중심으로 국가전략특구 지역에 부여하고 있는 규제특례조치를 살펴보면, 먼저 의료분야에서는 혼합진료 규제와 병상 규제, 외국의사 채용 규제, 재생의료 관련 규제 특례가 중심을 이루고 있다.[60]

첫째, 혼합진료 규제란 의료기관이 공적의료보험이 적용되지 않는 진료를 행할 경우 그 진료에 사용하는 다른 의약품이나 검사, 진료, 입원 등의

60) 혼합진료규제와 병상규제에 관해서는 제3장 제2절을 참고.

표 4-2. 국가전략특구법상 규제특례조치		
분야	특례조치	근거조항
의료 · 보육	국제의료거점에서의 외국의사의 진료, 외국간호사의 업무에 관한 규제개혁	법 제26조: 시행령 · 시행규칙 등으로 규정한 규제에 대한 특례조치
	병상규제 특례에 의한 병상 신설 · 증설 허용	법 제14조: 병상규제에 관한 의료법 특례
	혼합진료의 확대	법 제26조: 시행령 · 시행규칙 등으로 규정한 규제에 대한 특례조치
	의료법인의 이사장 요건 완화[*1)]	법 제24조 2항: 의료법 특례
	지역한정보육사제도의 창설[*2)]	법 제12조 4항: 아동복지법 특례
	외국의사에 대한 임상수련제도 확충[*]	법 제24조 3항: 외국의사가 실시하는 임상수련 등에 관한 의사법 제17조 등에 대한 특례
	지역한정보육사시험 실시에 관한 특례[*3)]	법 제12조 4항: 아동복지법 특례
	iPS세포로 제조하는 시험용 세포 등에 대한 혈액사용의 허가[*]	법 제20조 3항: 안전한 혈액제제의 안정공급의 확보에 관한 법률의 특례
	도심공원 내 보육소 설치 허가[*4)]	법 제20조 2항: 도시공원법 특례
고용 · 창업	고용조건의 명확화	-
	창업절차의 간소화: one-stop center 설치[*5)]	-
	one-stop center에서 공증인의 정관인증 허가[*6)]	법 제12조 2항: 공증인법 특례
	NPO 법인의 설립절차 신속화[*7)]	법 제24조 4항: 특정 비영리활동촉진법 특례
	외국인 가사도우미의 활용[*]	법 제16조 3항: 출입국관리 및 난민인정법 특례
	창업인재 등 다양한 외국인의 수용 촉진[*]	법 제16조 4항: 출입국관리 및 난민인정법 특례
	공공부문과 민간부문 간 인력이동의 유연화[*8)]	법 제19조 2항: 국가공무원퇴직수당법 특례
농업 · 어업	신용보증 대상 확대[9)]	법 제26조: 시행령 · 시행규칙의 특례적용을 통한 특정사업의 허용
	농업용지구역내 농가레스토랑의 설치 허가[10)]	〃
	농업위원회와 기초단체의 사무분담 특례	법 제19조: 농업위원회와 기초단체의 사무분담 특례
	농업생산법인의 요건 완화	법 제18조: 농업생산법인의 설립요건 완화
	국유임야의 민간임대 · 사용 확대[*11)]	법 제16조 2항: 국유임야의 관리경영에 관한 법률의 특례
	농업종사 고령자의 취업시간에 관한 규제 완화[*12)]	법 제24조 2항: 고령자 고용 안정에 관한 법률의 특례
	어업생산조합의 설립요건 완화[*13)]	법 제14조 3항: 수산업협동조합법 특례
교육	공립학교 운영의 민간개방(공설민영학교 설치)[*14)]	법 제12조 3항: 학교교육법 등 특례

표 4-2. 계속

분야	특례조치	근거조항
도시재개발	용적률 · 용도 등 토지이용규제의 완화[15]	법 제20조: 토지구획정리법 특례
	Area Management의 민간개방 (도로 점용기준의 완화)[16]	법 제17조: 도로법 특례
	체재시설의 여관업법 적용 배제[17]	법 제13조: 여관업법 특례
기타	역사적 건축물에 관한 여관업법 시행규칙 특례[18]	법 제13조: 여관업법 특례

주: * 표시항목은 2015년 7월 법 개정 시 추가된 규제특례조치임. 「首相官邸. 「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律の概要」, 웹사이트(검색일: 2015. 9. 20).

1) 의료법인의 기업지배구조를 강화한다는 관점에서, 특구에서 법령에 명시한 기준을 충족하면 광역단체장이 의사가 아닌 자도 이사장으로 선출할 수 있도록 함.
2) 보육교사 부족 문제를 해소하기 위해 광역단체가 보육교사시험을 연간 2회 실시할 수 있도록, 2회째 시험 합격자에게는 3년 정도 해당 광역단체 내에서만 보육사로 활동할 수 있는 '지역한정보육사(가칭)' 자격을 부여하도록 하고, 다른 광역단체와의 협의가 이루어지면 그 지역의 보육사로도 활동할 수 있도록 함.
3) 광역단체장이 2회째 보육사시험을 실시하지 않는 경우, 정령시(인구 50만 이상의 대도시) 시장이 실시할 수 있도록 함.
4) 보육소 등 사회복지시설에 대해 일정기준을 충족하는 경우에는 도심공원의 관리자가 점용허가를 부여.
5) 외국인을 포함한 창업 · 개업 촉진을 위해 등기, 세무, 연금, 공증인에 의한 정관인증 등 창업에 필요한 각종 신청절차를 한 곳에 집중
6) 현행 규제상 공증인은 법무국 소관 공증소에서 직무를 수행해야 하나, 공증인의 정관 인증에 대해서는 국가전략특구내의 one-stop center에서도 허용
7) NPO법인의 설립 촉진을 위해 설립 인증 절차상 신청서류의 종람기간을 2개월에서 대폭 단축한다는 것임.
8) 대기업이나 정부 · 지자체에 근무하는 인재가 start-up 기업으로 이동할 수 있도록 공무원이 일정 기간 내에 복귀하는 경우 퇴직수당 산정 시 배려. 또한 특구 내에 '인재유동화센터(가칭)'를 설치.
9) 광역단체의 일정한 부담을 전제로 신용보증협회가 상 · 공업을 겸하는 농업종사자에게도 신용보증을 제공.
10) 농업종사자가 지역에서 생산된 농축산물 또는 그것을 원재료로 제조 · 가공한 것을 제공하는 농가레스토랑을 농업용지구역에 설치할 수 있도록 규제를 완화.
11) 현행 국유임야의 관리경영에 관한 법률에서는 국유임야를 임대할 수 있는 자를 소재 기초단체 주민에 한정하고 대상면적도 5ha 이하로 제한하고 있으나, 임대 · 사용에 관한 대상자 · 대상면적을 확대한다는 것임.
12) 실버인재센터[61]에 대해 주 20시간을 한도로 하는 '간이업무 관련 취업'에 추가하여, 주 40시간의 취업에 대해서도 파견노동사업을 할 수 있도록 허용.
13) 어업종사자의 법인화를 통한 경쟁력제고 차원에서 수산업협동조합법상 어업생산조합의 설립 요건을 완화
14) 교육위원회의 일정한 관여를 전제로, 민간에게 공립학교 운영을 개방한다는 것임.
15) 정부가 도시계획을 전략적으로 주도하되 도시계획 결정은 특구에 설치하는 통합추진본부에 위임하는 방식으로 토지이용에 관한 규제를 완화.
16) 도시에서의 국제적 이벤트 개최나 다국어 간판, 오픈카페 설치 등 도로공간의 효과적 이용을 도모하기 위해, 도로관리자가 도로점용을 허가하도록 기준을 완화.
17) 외국인의 체제수요증가에 맞춰 임대차형 체제시설에 대해, 30일 미만의 이용이더라도 이용기간 등 일정 요건을 충족하면 여관업법 적용을 배제.
18) 지자체 조례가 정하는 역사적 건축물에 대해 일정요건을 충족하면 여관업법상의 시설기준 적용을 일부 배제. 예를 들어 비디오카메라나 24시간 연락창구를 설치하는 경우는 프론트시설 없이도 여관업이 가능하도록 함.

자료: 国家戦略特別区域諮問会議, 「国家戦略特区における追加の規制改革事項等について」(2014년 10월 10일), 웹사이트(검색일: 2015. 8. 12) 및 「国家戦略特区における追加の規制改革事項等について」(2015년 3월 19일), 웹사이트(검색일: 2015. 8. 12); 「国家戦略特別区域法」(2013년 12월 13일, 법률 제107호. 개정: 2015년 7월 15일).

비용에 대해서도 공적의료보험에 청구할 수 없는 규제를 말하는데, 국가전략특구가 외국에서 승인을 받았으나 국내에서는 승인을 받지 못한 의약품에 대한 혼합진료 허용 요구가 있는 경우, 그것을 신속히 평가할 수 있는 제도를 구축하겠다는 것이다.

둘째, 병상 규제란 전국을 348개의 의료권(2차 의료권)으로 나눈 다음, 후생노동성이 정한 산술식(인구, 병상이용률 등 이용)에 맞춰 필요병상 수(기준병상수)를 계산하고, 기존 병상수가 기준병상수를 초과하는 지역에서는 병원개설을 허가하지 않는 규제를 말하는데, 국가전략특구에서 고급 의료서비스를 제공하는 병상을 신설 · 증설하는 경우에는 해당 국가전략특구 회의(구역회의)가 결정한 병상수 범위 내에서 광역자치단체가 허용하는 규제특례조치를 부여하겠다는 것이다.

셋째, 국가전략특구 내에 고급 의료기술을 보유한 외국의사를 유치하기 위해 임상수련제도를 확충하고, 해당 외국의사가 종사하는 의료기관에서 외국인 간호사가 임상수련제도를 활용하여 팀 의료도 제공하도록 규제개혁을 실시하였다. 2015년 7월 성립(9월 1일 시행)한 개정 「국가전략특구법」에서는 의사부족이 심각한 지역에서 임상수련제도의 활용을 촉진하기 위해, 현재 '임상수련병원으로 지정된 병원과 긴밀한 협력체제를 확보하고 있는 진료소'로 한정하고 있는 외국의사 유치가능 진료소의 범위를 국가전략특구에서는 '지도의사를 확보하고 있고 국제교류에 적극적인 진료소라면 단독으로도 외국의사를 유치'할 수 있도록 허용하고, 국가전략특구에서는 임상수련을 한 외국의사에 대해 국가간 협정에 의거한 영어 의사국가시험에서 실기시험을 생략하고 필기시험만으로 자격을 부여한다는 조항을 추가

61) 고령자 등의 고용안정에 관한 법률에 의거하여 지역마다 하나씩 설치한 고령자의 자율적 단체로서 임시적 · 단기적 또는 간이 업무를 위임 · 청부 형태로 수행하는 공익법인이다.

하였다.[62]

넷째, 「국가전략특구법」이 규정하고 있는 재생의료 관련 규제특례란 재생의료기술을 활용한 의약품의 연구개발을 촉진하고 의료산업의 국제경쟁력을 강화하기 위해, 현행 규제에서는 혈액을 원료로 혈액제제(製剤)만을 제조할 수 있으나 국가전략특구에서는 혈액을 원료로 사용하여 iPS 세포로부터 시험용 세포 제조를 허용하는 것을 말한다.[63]

고용분야에서는 2013년 말 「국가전략특구법」 제정 당시에는 신규기업이나 글로벌기업의 국내고용 규칙에 관한 이해를 도모하기 위해 설립하는 '고용노동상담센터(가칭)'가 '고용 가이드라인'에 비추어 컨설팅 역할을 함으로써 고용조건을 명확하게 한다는 조항만을 두었으나, 2015년 7월 법 개정을 통해 외국인 가사도우미의 활용, 창업인재 등 다양한 외국인의 수용 촉진 등의 규제개혁조치를 추가하였다.

외국인 가사도우미의 활용과 관련해서는 현재는 외교관이나 고급인력의 외국인이 고용되는 경우에 한해서 입국 · 체류를 인정하고 있으나, 국가전략특구 내에서는 지자체 등이 일정한 관리체제를 갖춘다는 전제하에, 가사도우미 서비스를 제공하는 기업에 고용되는 외국인의 입국 · 체류를 허가한다는 것이다.[64]

국가전략특구 내 창업인재 등 다양한 외국인의 수용 촉진과 관련해서는 해당 지자체의 사업계획심사 등을 요건으로 하되, 2인 이상의 상근직원

62) 「国家戦略特別区域法」(2013년 12월 13일, 법률 제107호. 개정: 2015년 7월 15일) 제24조 3항.

63) 「国家戦略特別区域法」(2013년 12월 13일, 법률 제107호. 개정: 2015년 7월 15일) 제20조 3항.

64) 「国家戦略特別区域法」(2013년 12월 13일, 법률 제107호. 개정: 2015년 7월 15일) 제16조 3항.

채용 또는 최저 500만 엔의 투자를 요구하고 있는 현행 '투자 · 경영'의 체류자격기준에 대해 특례를 설정하고, Cool Japan 추진과 관련하여 애니메이션 · 게임 등의 creator나 일본요리 조리사 등 외국인수용도 추진한다는 것이다.[65]

농업분야에서는 농업위원회와 기초단체의 사무 분담과 농업생산법인의 요건 완화가 국가전략특구에 대한 규제특례조치의 핵심사항이라 할 수 있다. 농업위원회와 기초단체의 사무 분담에 관한 규제특례란 농지매매의 신속화를 위해 농지매매의 허가권을 농업위원회에서 시(市)로 이전하도록 한 것을 말하고, 농업생산법인의 요건 완화란 농업생산법인 설립 시 농업상시종사자가 임원의 과반을 차지하여야 하는 임원요건을 농업종사자 숫자를 1인 이상으로 완화한 것을 말한다.[66]

다. 국가전략특구법상의 세제 · 금융 지원조치

2015년 9월 현재, 각 특구의 국가전략특구 회의가 작성하여 총리로부터 승인을 받은 구역계획(국가전략특구계획)에 명시되어 있는 사업에 대한 「국가전략특구법」이 정하고 있는 지원조치는 과세특례와 이자지원에 국한되고 있다.

먼저 과세특례를 보면, 첫째 해당 사업자(법인)가 특구 내에서 해당 사업에 사용하는 시설 또는 설비를 신 · 증설하는 과정에서 취득 · 제작 · 건설한 기계 및 장치, 기구 및 비품, 건물(부속설비 포함) 및 구축물에 대해서

65) 「国家戦略特別区域法」(2013년 12월 13일, 법률 제107호. 개정: 2015년 7월 15일) 제16조 4항.

66) 「国家戦略特別区域法」(2013년 12월 13일, 법률 제107호. 개정: 2015년 7월 15일) 제18조 및 제19조.

는 「조세특례조치법」이 정하는 바에 따라 과세특례를 적용하고, 둘째 해당 사업 추진에 필요한 시설을 정비하는 사업(단 내각부령이 정하는 요건을 갖춘 사업에 한함)을 하는 자에 대해 이들 사업용에 사용하는 토지 또는 지상권을 양도한 경우 「조세특례조치법」이 정하는 바에 따라 과세특례를 적용하고, 셋째 해당 사업자 중 주식회사(단 내각부령이 정하는 요건을 갖춘 자에 한함)가 발행한 주식을 개인이 취득한 경우 「조세특례조치법」이 정하는 바에 따라 과세특례를 적용한다.[67]

이자지원 내용을 보면, 첫째 내각부는 총리가 지정하는 금융기관이 해당 사업자에 대출을 할 경우 해당 대출에 대해서는 정부가 해당연도의 예산에서 정하는 금액 내에서 이자지급을 보조할 수 있되, 그 기간은 7년 이내로 한정하고 있다.[68]

2. 국가전략특구의 추진 현황

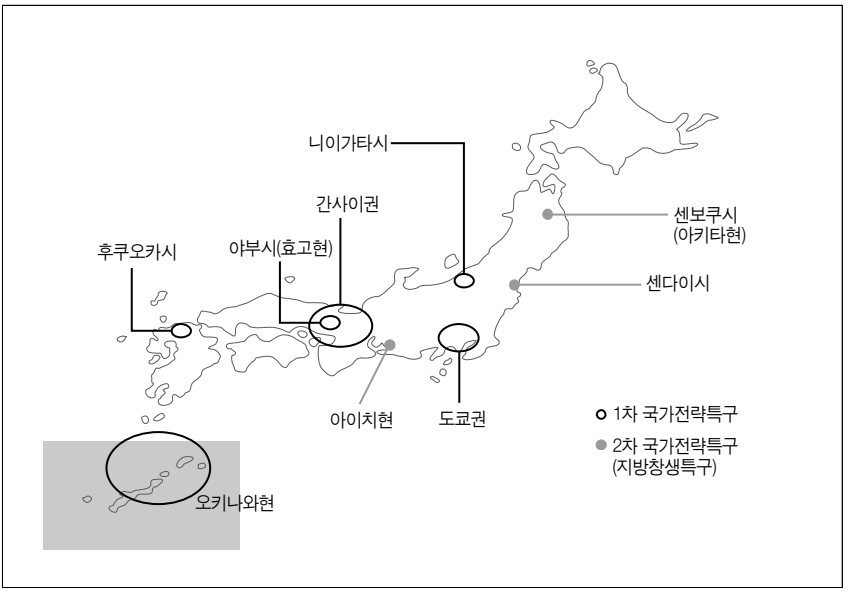
가. 1차 국가전략특구

일본 정부는 2014년 4월 1차 특구로서 도쿄권, 칸사이권, 니이가타시, 효고현 야부시, 후쿠오카시, 오키나와현 6곳을 선정하였다(그림 4-3 참고).

67) 「国家戦略特別区域法」(2013년 12월 13일, 법률 제107호. 개정: 2015년 7월 15일) 제27조 2항~4항.

68) 「国家戦略特別区域法」(2013년 12월 13일, 법률 제107호. 개정 2015년 7월 15일) 제28조

그림 4-3. 국가전략특구 지정 현황(2015년 9월 현재)



자료: 김규판(2015), p. 6.

1차 특구별 정책목표를 보면, ① 도쿄권은 국제비즈니스거점 형성 ② 칸사이권은 국제 의료이노베이션거점 형성 ③ 니이가타시는 혁신적 농업 실천특구 ④ 야부시는 중산간농업개혁특구 ⑤ 후쿠오카시는 글로벌 창업 · 고용창출특구의 성격을 지니고 있고 ⑥ 오키나와는 관광특구이다. [표 4-3]은 1차 특구로 지정된 6곳의 주요 사업과 규제특례 사항을 정리하고 있다.

표 4-3. 1차 국가전략특구의 주요 사업 및 규제특례 사항

특구별 정책목표	분야	주요 사업 및 규제특례 사항
도쿄권 - 국제비즈니스거점 형성	도시재개발	· 도시환경의 정비: 용적률 · 용도변경 등 토지이용규제의 개혁 · 도시공간의 활용도 제고(Area Management): 도로 점용기준 완화 · 외국인의 체재시설 확충: 여관업법 적용 제외
	고용	· 신설 · 글로벌 기업에 대한 고용조건의 명확화 및 유기고용 특례 적용 · 다양한 외국인노동력 유치를 위한 체류자격의 완화
	의료	· 외국인 의사 및 간호사의 유치: 외국인 의사 및 간호사의 업무에 관한 규제 개혁 · 건강산업 및 최첨단의료 관련 산업의 육성: 병상, 외국인의사, 혼합진료에 관한 규제 개혁 · 국제적 의료인재 육성: 의학부검토, 병상, 외국인의사, 유기고용에 관한 규제개혁
	역사적 건축물의 활용	· MICE* 관광유치 확대: 고택에 대한 건축기준법 적용 배제
	기타	· 법인설립 절차의 간소화: One-Stop Service 도입
칸사이권 - 국제 의료 이노베이션 거점 형성	의료	· 외국인 의사 및 간호사의 유치: 외국인 의사 및 간호사의 업무에 관한 규제 개혁 · 혁신적 의약품 · 의료기기의 개발: 병상, 외국인의사, 혼합진료에 관한 규제 개혁 · 의과대학 신설
	고용	· 신설 · 글로벌 기업에 대한 고용조건의 명확화 및 유기고용 특례 적용 · 다양한 외국인 노동력 유치를 위한 체류자격의 완화
니이가타시 -혁신적 농업 거점 형성	농업	· 농지 집약 · 집적, 포기 경작지의 해소: 농업위원회와 기초단체의 사무분담 · 농업자의 경영기반 강화: 농업생산법인의 설립요건 완화, 신용보증제도 도입 · 농업의 6차 산업화: 농가 레스토랑의 농업용지구내 설치 허용, 농업생산법인의 요건 완화, 신용보증제도 도입 · 식품의 고부가가치화: 식품기능성표시제도 등의 활용
	고용	· 농업 벤처의 창업지원: 고용조건
효고현 야부시 - 중간산지 농업개혁	농업	· 포기 경작지 등의 재생: 농업위원회, 농업생산법인 · 농산물 · 식품의 고부가가치화: 농가 레스토랑의 농업용지구내 설치 허용, 농업생산법인의 요건 완화, 신용보증제도 도입
	역사적 건축물의 활용	· 교류자체제형 시설의 정비: 고택에 대한 건축기준법 적용 배제
후쿠오카시 - 고용개혁을 통한 창업활성화	고용	· 벤처기업에 대한 고용조건의 정비 · 다양한 외국인노동력 유치를 위한 체류자격의 완화
	의료	· 외국인에 대한 의료 제공 확대: 병상, 외국인의사
	도시재개발 · 역사적 건축물의 활용	· 도시공간의 활용도 제고(Area Management) · 고택에 대한 건축기준법 적용 배제
오키나와현 - 국제관광거점의 형성	관광	· 외국인 관광객 유치 확대: 비자요건의 완화 · 입국절차의 신속화: 민간위탁 등 · 외국인 잠수사(diver) 유치: 잠수사시험의 외국어 대응
	고용	· 외국 고급인재 유치: 비자요건의 완화

주: * MICE: Meeting, Incentive Tour, Conference, Exhibition.
자료: 首相官邸, 「国家戦略特別区域及び区域方針」(内閣総理大臣決定)(2014. 5. 1. 제정, 2015. 8. 28 일부변경), 웹사이트(검색일: 2015. 9. 24)를 정리.

나. 2차 국가전략특구

2015년 3월에는 특구에 응모한 48개 지자체 중 아키타현 센보쿠시, 미야기현 센다이시, 아이치현 3곳을 국가전략특구(지방창생특구)로 추가 지정하였다(김규판 2015, p. 6, 그림 4-3 참고). 2차 특구별 정책목표는 ① 센보쿠시의 경우 농림 · 의료 분야 활성화 ② 센다이시는 여성 · 청년 · 노년층의

표 4-4. 2차 국가전략특구(지방창생특구)의 주요 사업 및 규제특례 사항

특구별 정책목표	분야	주요 사업 및 규제특례 사항
센보쿠시(仙北市): 농림 · 의료 활성화	농림	· 국유임야(지역의 60% 차지)의 임대 대상자 · 면적 확대 · 국유임야를 활용한 자동비행(드론)의 기술실증 관련 제도정비* · 농업생산법인의 설립요건 완화 · 후계자 부족과 경작포기지 해소를 위한 농업분야의 제도 정비*
	의료	· 임상수련의 제도를 활용한 외국인의사의 진료소 진찰
	기타	· 농촌체험자에 대한 농가민박의 적용 확대*
센다이시(仙台市): 여성 · 청년 · 노년층의 사회참여 활성화	보육	· 지역한정보육사시험 실시에 관한 특례(정령시가 자체실시) · 도심공원 내 보육소 설치 특례
	창업 · 고용	· NPO 법인의 설립승인 신청 시 열람기간 단축 · one-stop center에서 공증인의 정관인증 허가 · 사회적기업 등에 대한 고용조건의 명확화
	기타	· Area Management의 민간개방(도로점용 기준의 완화) · 산학연계 하 자동주행 등 첨단기술 실증 관련 제도 정비*
아이치현(愛知県): 성장산업 · 첨단기술의 중핵거점 형성	교육	· 공립학교 운영의 민간개방(공설민영학교 설치)
	농업	· 농업위원회와 기초단체의 사무 분담(농지매매의 허가권을 농업위원회에서 시(市)로 이관) · 농업생산법인의 설립요건 완화 · 신용보증 대상 확대
	고용	· 창업인재 등 다양한 외국인의 수용 · 다양한 외국인노동력 유치를 위한 체류자격의 완화
	의료	· 혼합진료의 확대
	기타	· 농업용지구역 내 농가레스토랑의 설치 · 자동주행 등 첨단기술 실증 관련 제도 정비* · 유료도로 관리의 민간개방*

주: * 표시 항목은 지자체의 요구사항으로서 2015년 9월 현재 국가전략특구법상 규제특례조치에 포함되어 있지 않음.

자료: 首相官邸, 「国家戦略特別区域及び区域方針」(内閣総理大臣決定)(2014. 5. 1 제정/2015. 8. 28 일부 변경), 웹사이트(검색일: 2015. 9. 24)를 정리.

사회참여 활성화 ③아이치현은 성장산업 · 첨단기술의 중핵거점 형성으로 요약할 수 있다. [표 4-4]는 2차 특구로 지정된 3곳의 주요 사업과 규제특례 사항을 정리한 것이다.

일본 내각부는 2차 국가전략특구를 지정하기 전에 별도로 '미래기술실증특구'라는 프로젝트 공모를 실시하였는데, 그중에서도 센보쿠시와 아이치현이 제안한 무인비행기(드론) 실증 프로젝트와 자동주행 실증 프로젝트는 신성장동력 산업 육성 관점에서 주목을 끌고 있다. 무인비행기의 실증실험에는 광대한 시험장이 필요한데, 현재 「국유임야의 관리경영에 관한 법률」에서는 국유림의 임대를 소재 기초단체의 주민 등에 한정하고 있고, 대상 면적 역시 5ha 이하로 제한하고 있어, 센보쿠시는 규제특례를 활용하여 무인비행기를 화산감시, 조난구조, 농작물피해 조사 · 대책 등에 활용한다는 계획이다. 아이치현은 재택재활 분야에서 로봇을 활용한 원격의료에 관한 실증실험(임상연구데이터 활용에 관한 규제개혁 요구), 무인비행기의 실증실험(전파법, 항공법 등의 규제개혁 요구), 자동주행 실증실험(무인주행 차량을 이용한 택시 서비스 및 무인 택배 서비스가 가능하도록 도로교통법상의 규제를 완화하도록 요구)을 추진할 예정이다.[69]

그러나 2015년 7월 국회를 통과한 개정 「국가전략특구법」에는 이들 규제특례 요구사항이 반영되어 있지 않아 실증실험에는 다소 시간이 걸릴 것으로 보인다.

69) 김규판(2015, 재인용), p. 7.

다. 국가전략특구의 사업추진 현황

1) 1차 국가전략특구

(가) 도쿄권 국가전략특구

도쿄권(東京圈) 국가전략특구는 도쿄도(東京都), 가나가와현(神奈川県), 나리타시(千葉県成田市) 3지역으로 구성되어 있다. 당초 도쿄도는 23구 중 9개 구(千代田, 中央, 港, 新宿, 文京, 江東, 品川, 大田, 渋谷)만 특구에 포함되었으나, 2015년 6월 15일 도쿄도의 제안을 받아들여 23구 전체로 확대하였다.

도쿄권 국가전략특구는 2014년 4월 1차 국가전략특구로 지정되자 10월에 내각부 국가전략특구 담당 장관, 도쿄도 지사, 가나가와현 지사, 나리타시 시장, 기업인 · 병원장(4명) 등 8명으로 구성된 국가전략특구 회의(구역회의)를 설치(단 내각부 인사들과 국가전략특구 자문회의 위원은 회의에 참석)하였고, 그 산하에 도쿄도 도시재생분과회, 가나가와현 건강 · 의료분과회, 나리타시 분과회 등 3개의 분과회를 설치 · 운영 중이다.[70]

도쿄권 국가전략특구는 2015년 9월 말 현재, 4차례에 걸쳐 국가전략특구 계획(구역계획)을 작성하여 총리로부터 승인을 받았는데, 도시재개발사업과 의료사업을 중심으로 진행되고 있다. 도쿄권 국가전략특구 회의(구역회의)가 작성하여 승인을 받은 사업은 ①「도시재생특별조치법」의 특례사업 1건 ②「도시계획법」의 특례사업 5건 ③「도로법」 특례 사업 4건 ④ 혼합진료에 관한 특례사업 6건 ⑤ 병상규제 관련 「의료법」상의 특례사업 6건 ⑥ 국가간 협정에 의거한 외국의사의 업무 규제철폐 3건 ⑦ 외자계

70) 内閣府 地方創生推進室, 東京都国家戦略特別区域会議 웹사이트(검색일: 2015. 10. 1) 참고.

표 4-5. 도쿄권 국가전략특구 추진 현황(2015년 9월 말 현재)

분야	사업명	사업내용	특례 근거
도시 재개발	국가전략 민간도시 재생사업	① 미쓰이부동산의 히비야지구 정비(2015년 2월 착공)	국가전략특구법 제25조: 민간도시재생사업계획 승인에 관한 도시재생특별조치법 특례
	국가전략 도시계획 건축물 등 정비사업	① 도큐부동산과 가지마건설의 다케시바지구 정비(2015년 10월 착공예정) ② 모리트러스트의 토라노몬 4번지 지구 정비(2016년 1월 착공예정) ③ 미쓰이물산과 미쓰이부동산의 오테마찌 1번지 지구 정비(다목적 홀 및 세계최고급의 국제교류시설)(2016년 7월 착공예정) ④ 도시재생기구(독립행정법인)의 역사 정비 및 지하철역 신설(히비야선 일부)(2016년 착공 예정) ⑤ 모리빌딩(森ビル)과 노무라부동산의 토라노몬 1번지 지구 정비(버스터미널, 국제비즈니즈 · 교류시설 등)(2017년 2월 착공예정)	국가전략특구법 제21조: 도시계획 결정 또는 변경과 관련한 도시계획법 특례
	국가전략 도로점용사업	① 오테마치 · 마루노우치 · 유라쿠쵸 지구 시가지조성협의회(まちづくり協議会), ② 신쥬쿠부도심지구환경개선 위원회(일반사단법인), ③ 오자키 Area Management (일반사단법인), ④ 사카사가와도오리 등이 이벤트 개최 시 도로에 카페, 벤치 등을 설치하여 도심형 MICE 및 도시관광 추진	국가전략특구법 제17조: Area Management와 관련한 도로법 특례
의료	혼합진료에 관한 특례사업	① 게이오대학병원: Crohn병 · 膠原病 치료약 등 ② 국립암연구센터: IVR 등 低侵襲 암치료, 분자표적약 등을 사용하는 개별화 의료 등 ③ 도쿄대학 의과대학 부속 병원:생체전위구동형 로봇을 활용한 신체기능회복, 진행성 비뇨기 암의 화학요법 등 ④ 암연구회(공익재단): 대장종양에 대한 복강경 · 내시경 합동 결장설상 절제술 등 ⑤ 쥰텐도대학 의과대학 부속 쥰텐도의원: 호흡기 · 산부인과의 항암제, 분자표적치료약 등, ⑥ 도쿄의과치과대학: Mycophenolate酸 요법, Rituximab 요법 등	국가전략특구법 제26조: 시행령 · 시행규칙 등으로 규정한 규제에 대한 특례조치
	병상규제 관련 의료법 특례사업	① 암연구회아리아케병원: 최첨단 암치료에 10개 병상 신설(2016년 실시) ② 세타클리닉그룹(의료법인 愰志会): 암의 면역세포치료 등에 19개 병상 신설(2016년 실시) ③ 가와사키남부병원(의료법인 아오이카이): 순환기 분야 재생의료 등에 20개 병상 신설(2015년 중 실시) ④ 요코하마시립대학병원: 신경질환 등 진단약 및 바이러스 감염증 치료약 개발에 20개 병상 신설(2016년 실시) ⑤ 게이오대학병원: 희귀성 질환의 의약품 개발 및 수술에 18개 병상 신설(2018년 실시) ⑥ 쥰텐도대학 의과대학 부속 쥰텐도의원: 다빈치 수술의 암 적용분야 확대 및 재생치료에 12개 병상 신설(2016년 실시)	국가전략특구법 제14조: 병상규제에 관한 의료법 특례
	국가간 협정에 의거한 외국의사의 업무 규제철폐	① 게이오대학병원: 영국인 1명 ② 쥰텐도 대학 의과대학 부속 쥰텐도의원: 미국인 1명, 프랑스인 1명 ③ 성누가국제병원 및 부속 메디로카스: 미국인 2명	국가전략특구법 제26조: 시행령 · 시행규칙 등으로 규정한 규제에 대한 특례조치
기타	법인설립 절차의 간소화	도쿄개업원스톱센터 설치(2015. 3. 31 개소식)	
	고용조건의 명확화	고용노동상담센터 설치(2015년 1월 말 설치)	

자료: 内閣府 地方創生推進室, 東京都国家戦略特別区域会議 웹사이트(검색일: 2015. 10. 1)를 참고하여 김규판(2015, p. 10)을 업데이트.

기업이나 벤처기업의 개업절차를 일원화하는 '도쿄개업원스톱센터' 개설이다.[71]

도쿄도의 도시재개발사업은 2020년 도쿄올림픽 개최와도 맞물려 있는데, 상하이나 싱가포르에 뒤처진 도시경쟁력을 회복하고 지역경제를 활성화하기 위한 전략이다. 미쓰이부동산(三井不動産)과 도쿄건물(東京建物)이 약 6,000억 엔을 투자하여 도쿄역 야에스(八重洲) 출구에 지상 50층 규모의 건물 2개 동을 2015년 2월 착공한 사업은 언론에 집중 보도되었다.[72]「국가전략특구법」제25조의「도시재생특별조치법」특례에 따라 도시재개발 승인에 관한 절차를 간소화한 사례이다.「국가전략특구법」제21조가 규정한 도시계획 변경 특례를 활용하여 도쿄 시내에 대형빌딩 신축, 지하철역 신설 및 역사 정비 등 지구정비사업을 추진하고자 하는 사례 5건도 착공을 앞두고 있다(표 4-5 참고).

도쿄권 국가전략특구의 혼합진료 규제 완화와 관련된 사업이란 [표 4-5]에 명시된 의료기관들이 해외에서는 승인을 받았지만 일본에서는 그렇지 않은 의약품, 또는 일본에서는 아직 공적의료보험의 적용을 받지 못하는 첨단의료기술을 보험적용 대상으로 편입하는 것을 허용하는 것을 말한다.

병상규제 관련「의료법」특례사업이란 국가전략특구 내 의료기관이 실시하는 첨단 의료서비스 제공에 필요한 신규병상 수요에 대해서는 광역자치단체가 정하는 의료권별 병상 수에서 예외로 취급하는 것을 말하는데, [표 4-5]에서 알 수 있듯이 많은 의료기관이 다양한 최첨단 의료기술을 도입하는 데 적극 활용하고 있다.

마지막으로 국가간 협정에 의거한 외국의사의 업무 규제 철폐란 일본

71) 위의 자료.

72) 김규판(2015, 재인용), pp. 9~10.

국내에서 외국인환자의 의료서비스에 대한 수요가 증가하고 있는 점에 비추어 일본 정부의 국가간 협정 체결 또는 변경을 통해 국가전략특구 내의 의료기관들이 외국의사를 새롭게 채용하여 외국인환자에 대한 진료를 확대하려는 사업을 말한다.

(나) 칸사이권 국가전략특구

일본의 칸사이 지역은 2011년 12월 「종합특구법」에 의거하여, 교토 시내, 케이한나 지구, 기타오사카 지구, 오사카역 주변, 오사카 유메시마 · 사키시마 지구, 효고현 하리마과학공원도시 지구, 한신항 지구, 고베 의료산업도시 지구, 칸사이국제공항 지구 등 9개 지구가 칸사이 이노베이션 국제전략종합특구로 지정된 바 있다. 2014년 6월 말 현재 46개 프로젝트(라이프 분야 32개, 그린 분야 8개, 인프라 · 공통 분야 6개), 87개 안건(규제특례조치 5개, 금융지원 12개, 세제우대 43건, 재정지원 27개)의 사업계획이 승인을 받을 정도로 다른 국제전략종합특구에 비해 특구에 대한 관심이 높은 지역이다.[73]

칸사이권(関西圏) 국가전략특구는 오사카부(大阪府), 교토부(京都府), 효고현(兵庫県) 3지역으로 구성되어 있다. 칸사이권 국가전략특구는 2014년 4월 1차 국가전략특구로 지정되자 6월에 내각부 국가전략특구 담당장관, 오사카부 지사, 효고현 지사, 교토부 지사, 기업인 3명 등 총 7명으로 구성된 국가전략특구 회의(구역회의)를 설치(단 국가전략특구 자문회의 위원과 내각부 차관은 회의 참석)하였다.[74]

---

73) 関西イノベーション国際戦略総合特区, 「関西イノベーション国際戦略総合特区について」, 웹사이트(검색일: 2015. 5. 20) 참고.

74) 内閣府 地方創生推進室, 関西圏国家戦略特別区域会議 웹사이트(검색일: 2015. 10. 2).

국제 의료이노베이션거점 형성을 지향하는 칸사이권 국가전략특구는 2015년 9월 말 현재, 4차례에 걸쳐 국가전략특구 계획(구역계획)을 작성하여 총리로부터 승인을 받았다. ① 혼합진료에 관한 특례사업 3건 ② 병상규제 관련 「의료법」상의 특례사업 1건 ③ 「도로법」 특례사업 2건 ④ 과세특례조치 활용사업 1건 ⑤ iPS세포로 제조하는 시험용 세포 등에 대한 혈액사용사업 1건 ⑥ 역사적 건축물에 관한 「여관업법」 시행규칙 특례사업 1

표 4-6. 칸사이권 국가전략특구 추진 현황(2015년 9월 말 현재)

분야	사업명	사업내용	특례근거
의료	혼합진료에 관한 특례 관련 사업	① 오사카대학부속병원(난소암 치료약 등) ② 국립순환기병연구센터(피하이식형 Defibrillator, 수술지원로봇 'da Vinci'에 의한 심장수술 등) ③ 교토대학부속병원(인후두암에 대한 경구(經口) 로봇지원 수술 등)	국가전략특구법 제26조: 시행령 · 시행규칙 등으로 규정한 규제에 대한 특례조치
	국가전략특구 고도의료제공사업 (병상규제 특례사업)	① 첨단의료진흥재단의 고베 Eye-Center(가칭)내 30병상의 안과병원 신설: 망막재생치료 · 유전성망막질환에 대한 유전자치료 · 구강점막을 활용한 각막재생 등 iPS세포를 활용한 임상실험(2015년 착공, 2017년 개원 예정)	국가전략특구법 제14조: 병상 규제에 관한 의료법 특례
	iPS세포로 제조하는 시험용 세포 등에 대한 혈액사용사업	① 주식회사 iPS 포탈이 혈액을 사용하여 iPS 세포로부터 시험용 세포 등을 제조(2016년 1월 시행 예정).	국가전략특구법 제20조 3항: 안전한 혈액제제의 안정공급의 확보에 관한 법률의 특례
	과세 특례조치 활용사업	① 메가카리온(주)의 iPS 세포 유래의 혈소판 제조 · 공급사업: 특별상각 · 투자세액 공제, 연구개발 세제 특례, 고정자산세의 과세표준 특례(2015년 4월~2020년 4월)	국가전략특구법 제27조 2~4항: 과세 특례
도시재개발	국가전략 도로점용사업	① Grandfront Osaka TMO(일반사단법인): 일부 도로에서 수익시설, 편의시설 등을 설치 ② 효고현 히메지(2016년 4월 실시 예정)	국가전략특구법 제17조: Area Management와 관련한 도로법 특례
기타	역사적 건축물 이용 숙박사업	① 노오토(일반사단법인): 효고현 사사야마시의 일부 지역에서 지역단체와 협력, 고택 등을 활용한 숙박시설 영업	국가전략특구법 제13조: 역사적 건축물 등과 관련된 여관업법 시행규칙 특례
	지역한정보육사 시험 실시	① 오사카부가 오사카부 전역에서 지역한정 보육사시험제도 도입(2015년 실시)	국가전략특구법 제12조 4: 보육사자격에 관한 아동복지법 특례

자료: 内閣府 地方創成推進室, 関西圏国家戦略特別区域会議 웹사이트(검색일: 2015. 10. 2)를 참고하여 김규판(2015, p. 9)을 업데이트.

건 ⑦ 오사카부의 지역한정보육사 시험실시 1건이다.[75]

칸사이권 국가전략특구가 추진 중인 혼합진료 허용 사업은 2014년 9월 말 현재, ① 오사카대학부속병원의 난소암 치료약 ② 국립순환기병연구센터의 피하이식형 제세동기(Defibrillator)와 수술지원로봇 'da Vinci'에 의한 심장수술 ③ 교토대학부속병원의 인후두암에 대한 경구(經口) 로봇지원 수술이다. 칸사이권 국가전략특구가 의료분야 규제특례사업으로 추진 중인 또 다른 사업은 병상규제 특례에 관한 '국가전략특구 고도의료 제공사업'이다. 2014년 9월 말 현재, 상기 칸사이 이노베이션 국제전략종합특구 내 고베의료산업도시에 위치해 있는 첨단의료진흥재단이 망막재생치료, 유전성 망막질환에 대한 유전자 치료, 구강점막을 활용한 각막재생 등 세계 최초의 iPS 세포를 활용한 임상연구 결과를 실용화하기 위해, 고베 Eye-Center(가칭) 내 30개 병상을 갖춘 안과병원을 신설하겠다는 사업이다.[76]

한편 iPS 관련 바이오벤처기업 iPS 포탈(2014년 설립, 교토 소재, 연구원 7명)[77]은 「국가전략특구법」 제20조 3항의 규제특례조치를 활용하여, 혈액을 사용하여 iPS 세포로부터 시험용 세포 등을 제조하는 사업을 2016년 1월부터 시행할 계획이다. 그리고 바이오벤처기업 메가카리온(Megakaryon)이 교토대학병원에서 2020년 4월을 목표로 iPS 세포로부터 혈소판의 근원인 세포를 거쳐 고품질 혈소판을 대량생산하는 방법을 연구개발하는 사업은, 의료분야의 국제경쟁력 강화에 기여하고 칸사이권 국가

75) 위의 자료.

76) 위의 자료.

77) iPS 포탈은 2014년 9월 교토대학의 iPS 세포 특허관리회사 iPS Academia Japan으로부터 iPS유래의 분화세포나 시험약의 판매, 배양사업을 인수한 바 있고, 2015년 3월에는 제약회사와 금융기관으로부터 총 14억 엔을 출자받은 바 있음(「iPSポータル14億円調達：堀場製作所など13社が出資」, 『日本経済新聞』, 2015. 3. 9).

전략특구의 정책목표에도 부합한다는 판단에서 특별상각 · 투자세액 공제, 연구개발 세제 특례, 고정자산세의 과세표준 특례와 같은 「국가전략특구법」 제27조 2~4항이 규정하고 있는 과세특례조치를 적용받게 되었다.[78)]

(다) 니이가타시 국가전략특구

니이가타시 국가전략특구는 인구 약 80만의 니이가타시(新潟市) 단일지역으로 구성된 특구이다. 2014년 4월 1차 특구로 지정되자 7월에 내각부 국가전략특구 담당 장관, 니이가타 시장, 재계대표, 기업인 등 총 4명으로 구성된 국가전략특구 회의(구역회의)를 설치(단 국가전략특구 자문회의 위원과 내각부 차관은 회의 참석)하였다.[79)]

혁신적 농업실천특구를 지향하는 니이가타시 국가전략특구는 2015년 9월 말 현재, 2차례에 걸쳐 국가전략특구 계획(구역계획)을 작성하여 총리로부터 승인을 받아, ① 농지의 효율적 이용촉진 사업 ② 농업법인경영다각화촉진사업(농업생산법인 설립) 7건 ③ 농업용지구역 내 농가레스토랑 설치 4건 ④ 농업경영에 진입한 중소기업에 대한 신용보증 사업을 추진 중이다.[80)]

특히 니이가타 국가전략특구에서 규제특례를 활용하여 농업생산법인을 설립한 7건의 사례 중 유통업체 로손(Lawson)과 이토요카도(Itoyokado)의 사례와, 농기계 제조 · 판매 회사 쿠보타(クボタ)의 사례, 그리고 장애인 대상 사회복지기업 ISF 넷 라이프(ISF Net Life)의 사례는 특기할 만하다.

로손은 농가와 합작하여 농업생산법인 로손 팜 니이가타(Lawson Farm

78) 위의 자료.

79) 内閣府 地方創成推進室, 新潟市国家戦略特別区域会議, 웹사이트(검색일: 2015. 10. 3).

80) 위의 자료.

新潟)를 설립하여 쌀을 생산할 계획인데, 재배한 쌀은 전국 각지의 편의점에서 판매하는 도시락 등에 사용할 예정이다.[81] 전국 슈퍼마켓 체인업체인 이토요카도도 자회사 세븐 팜(Seven Farm)을 통해 농업생산법인 세븐 팜 니이가타(Seven Farm 新潟)를 설립하여 약 3ha의 경작지에서 가지 · 브로콜리 · 콩 등의 야채를 재배한 다음, 니이가타현 내의 이토요카도 점포에 출하한다는 계획이다.[82] 농기계 제조 · 판매 회사인 쿠보타는 2015년 8월 자회사 니이가타 쿠보타(지분율: 15%)가 마루에이제분(Maruei Mill, 지분율: 10%), 밀 · 쌀 생산농가와 합작으로 NK 팜 니아가타(NK Farm 新潟)를 설립하여 경작포기지 등 3.6ha에 밀 재배에 착수하였고, 2016년에는 5ha의 농지에 수출용 쌀을 재배할 계획이다.[83] 마지막으로 ISF 넷(ISF Net)은 장애인이나 취업이 곤란한 사람들을 대상으로 사회복지사업을 전개하고 있는데, 2013년 니이가타현과 니이가타시와 체결한 MOU을 바탕으로 니이가타시에 ISF 넷 라이프 니이가타(ISF Net Life 新潟)라는 농업생산법인을 설립하였다.[84]

---

81) 「ローソン特区で農業:各地で企業参入相次ぐ」, 『日本経済新聞』(2014. 7. 18).

82) イトーヨーカ堂(2013. 5. 17), 「当社初 `新潟で環境循環型農業を開始：セブンファーム新潟を設立」, 웹사이트(검색일: 2015. 9. 13) 참고.

83) 「新潟市の農業特区で小麦作付け着手：来春には輸出用米も」, 『産経新聞』(2015. 10. 3) 참고.

84) アイエスエフネット(2013. 8. 1), 「株式会社アイエスエフネットライフ新潟設立のお知らせ」, 웹사이트(검색일: 2015. 9. 13) 참고.

표 4-7. 니이가타시 국가전략특구 추진 현황(2015년 9월 말 현재)			
분야	사업명	사업내용	특례근거
농업	농지의 효율적 이용촉진 사업*	-	국가전략특구법 제19조: 농업위원회와 기초단체의 사무분담 특례
	농업법인경영 다각화촉진 사업	아래 기업들이 농업생산법인 설립(법인명) ① 로손(Lawson Farm 新潟) ② 니이가타맥주 ③ 니이가타 쿠보타(NK Farm Niigata) ④ WPPC ⑤ 이토요카도(Seven Farm 新潟) ⑥ ars-dining (기존 농업법인을 특례 농업생산법인으로 전환) ⑦ ISF 넷(ISF NetLife 新潟)	국가전략특구법 제18조: 농업생산법인의 설립요건 완화
	지역농축산물 이용촉진 사업	- 농가레스토랑 설립 ① 후지타 팜(Fujita Farm) ② 키즈나(Kizuna Corporation) ③ YS—애그리 플랜트(YS-Agri Plant) ④ 다카기농장(高儀農場·유한회사)	국가전략특구법 제26조: 시행령 · 시행규칙의 특례적용을 통한 특정사업의 허용
	신용보증제도 적용 관련사업	- 니이가타현 신용보증협회의 보증을 통해 특구 내에서 농업을 영위하는 중소기업자에 대한 신용보증제도 적용	국가전략특구법 제26조: 특구 승인사업에 대한 신용보증제도

주: * 농지의 효율적 이용촉진 사업이란 농지의 임대 · 매매 허가와 관련된 것으로서, 「농지법」 제3조 1항이 규정하고 있는 농지에 관한 권리 설정 및 이전에 관한 농업위원회의 사무 일부, 즉 기업의 신규진입에 관한 사무를 니이가타 시장에게 이관하도록 시내 6개 농업위원회와 합의하였다는 것임.

자료: 内閣府 地方創成推進室, 新潟市国家戦略特別区域会議 웹사이트(검색일: 2015. 10. 3)를 참고하여 김규판(2015, p. 8)을 업데이트.

(라) 야부시 국가전략특구

효고현 야부시 국가전략특구는 인구 약 26,000명의 야부시(養父市) 단일지역으로 구성된 특구이다. 2014년 4월 1차 특구로 지정되자 7월에 내각부 국가전략특구 담당 장관, 야부 시장, 기업인 2등 총 4명으로 구성된 국가전략특구 회의(구역회의)를 설치(단 내각부 차관은 회의 참석)하였다.[85]

중산간농업개혁특구를 지향하는 야부시 국가전략특구는 2015년 9월 말 현재, 3차례에 걸쳐 국가전략특구 계획(구역계획)을 작성하여 총리로부터 승인을 받아 ① 농지의 효율적 이용촉진 사업 ② 농업법인경영다각화촉진

85) 内閣府 地方創成推進室, 養父市国家戦略特別区域会議 웹사이트(검색일: 2015. 10. 4).

사업(농업생산법인 설립) 11건 ③ 농업경영에 진입한 중소기업에 대한 신용보증 사업 ④ 역사적 건축물 이용 숙박사업 1건 ⑤ 농업 종사 고령자의 취업촉진 사업 1건을 추진 중이다.[86)]

야부시 국가전략특구는 니이가타 국가전략특구와 마찬가지로 기초단체와 해당 농업위원회가 합의하면「농지법」제3조 1항이 규정한 농업위원회의 농지 임대 · 매매 허가권을 기초단체장이 행사할 수 있고, 농업생산법인 설립 시 임원 중 절반 이상이 농업종사자여야 한다는 요건을 1인 이상으로 완화한「국가전략특구법」상의 규제특례 조치를 활용하여 농업생산법인을 적극 유치하고 있는 점이 특징이다.

2015년 9월 말 현재, 오릭스그룹의 오릭스부동산이 야부시가 100% 출자하는 야부파트너즈(YAP)와 공동으로 농업생산법인을 설립하여 유기농 야채를 생산 · 가공 · 판매하겠다는 계획과, 니이가타 국가전략특구에도 농업생산법인을 설립한 바 있는 농기계 제조 · 판매 업체 쿠보타가 자회사 긴키구보타를 통해 야부시 농가와 합작으로 농업생산법인 이팜 야부(eFarm 養父)를 설립하여 쌀과 야채를 재배한다는 계획, 농업기계 · 건설기계 · 소형선박 제조업체인 얀마의 자회사 얀마 애그리 이노베이션(Yanmar Agri Innovation)이 농업생산법인을 설립하여 마늘을 재배하겠다는 계획은 특기할 만하다. 그 이외에도 신센구미 유한회사, 마이하니 주식회사, 요시이건설 유한회사, 히메지생화도매시장 주식회사, 애그리이노베이타즈 주식회사, 토요 에너지 팜(Toyo Energy Farm) 주식회사, 산요 암낙(Sanyo Amnak) 주식회사, 후쿠이건설주식회사, 주식회사 오오크(Oak)와 같은 중소기업들도 야부시 국가전략특구에 현지농가 또는 다른 기업들과 합작으로 농업생산법인을 설립한 상태이다.[87)]

---

86) 위의 자료.

표 4-8. 야부시 국가전략특구 추진 현황(2015년 9월 말 현재)			
분야	사업명	사업내용	특례근거
농업	농지의 효율적 이용촉진 사업[1]	-	국가전략특구법 제19조: 농업위원회와 기초단체의 사무 분담 특례
	농업법인경영다각화 촉진 사업[2]	아래 기업들이 농업생산법인 설립(재배품목). ① 신센구미 유한회사(쌀 등) ② 마이하니 주식회사(연꽃, 양봉업) ③ 오릭스부동산 주식회사 · 야부파트너즈(YAP)(유기농 야채) ④ 요시이건설 유한회사(콩류, 하바네로칠리) ⑤ 얌마애그리이노베이션 주식회사(마늘 등) ⑥ 히메지생화도매시장 주식회사(소국, 용담) ⑦ 긴키구보타 주식회사(쌀, 야채) ⑧ 애그리이노베이타즈 주식회사(특례 농업생산법인으로 전환: 쌀, 과수 등) ⑨ 토요 에너지 팜 주식회사(토마토) ⑩ 산요 암낙 주식회사(쌀) ⑪ 후쿠이건설주식회사 · 주식회사 오오크(쌀)	국가전략특구법 제18조: 농업생산법인의 설립요건 완화
	신용보증제도 적용 관련사업	신설 농업생산법인과 농업을 영위하는 중소기업에 대한 신용보증제도 확충을 위해, 야부시가 효고현 신용보증협회와 협력	법 제26조: 시행령 · 시행규칙의 특례적용을 통한 특정사업의 허용
	농업종사 고령자의 취업촉진 사업[3]	공익사단법인 효고현 실버인재센터협회가 고령자 퇴직자의 취업촉진을 위한 노동자파견사업을 실시	국가전략특구법 제24조 2항: 고령자 고용 안정에 관한 법률의 특례
기타	역사적 건축물 이용 숙박사업	일반사단법인 노오토가 지역단체와 협력하여 고택을 활용한 숙박시설 영업	국가전략특구법 제 26조: 역사적 건축물 등과 관련된 여관업법 시행규칙 특례

주: 1) 농지의 임대 · 매매 허가와 관련된 것으로서, 「농지법」 제3조 1항이 규정하고 있는 농지에 관한 권리 설정 및 이전에 관한 농업위원회의 사무 일부, 즉 기업의 신규진입에 관한 사무를 야부시 시장에게 이관하도록 야부시 농업위원회와 합의하였다는 것임.
2) 노엔타이(農援隊) 주식회사, 이온애그리창조 주식회사의 농업생산법인 설립 요청 건은 검토 중.
3) 실버인재센터에 대해 주 20시간을 한도로 하는 '간이업무 관련 취업' 에 추가하여, 주 40시간의 취업에 대해서도 파견노동 사업을 할 수 있도록 허용한데 따른 사업임.

자료: 内閣府 地方創成推進室, 養父市国家戦略特別区域会議 웹사이트(검색일: 2015. 10. 4)를 참고하여 김규판(2015, p. 8)을 업데이트.

87) 위의 자료.

(마) 후쿠오카시 국가전략특구

후쿠오카시 국가전략특구는 인구 약 150만 명의 후쿠오카시(福岡市) 단일지역으로 구성된 특구이다. 2014년 4월 1차 특구로 지정되자 6월에 내각부 국가전략특구 담당 장관, 후쿠오카 시장, 지역협의회 회장 등 총 3명으로 구성된 국가전략특구 회의(구역회의)를 설치(단 내각부 정무관, 국가전략특구 자문회의 위원은 회의 참석)하였다.[88]

글로벌 창업·고용창출특구를 지향하는 후쿠오카 국가전략특구는 2015년 9월 말 현재, 3차례에 걸쳐 국가전략특구 계획(구역계획)을 작성하여 총리로부터 승인을 받아 ① 병상규제특례 사업 1건 ② 국가전략 도로점용 사업 4건 ③ 고용노동상담센터 설치를 추진 중이다(표 4-9 참고).

후쿠오카 국가전략특구는 2014년 6월과 9월, 2015년 3월 3차례 개최된 국가전략특구 회의(구역회의)에서 첫째, 외국인의 특구 내 창업 및 지역 중소기업의 글로벌화를 촉진하기 위해 500만 엔 이상으로 규정된 창업투자 최저기준을 인하하고, 둘째, 기업 설립을 지원하기 위해 등기·연금 등 창업에 필요한 각종 절차를 간소화하고, 셋째, 퇴사 후 창업을 준비 중인 자에 대해서도 일정조건하에 고용보험을 지급하도록 하며, 넷째, MICE 참가자 등 외국인여행자의 편의를 도모하기 위해 출입국심사에 관련한 업무를 민간위탁하는 등의 규제개혁 요구사항을 정리·발표하였다.[89]

2014년 6월의 국가전략특구 회의(구역회의)에서는 Start-up 기업에 대해서는 법인세 인하를 검토해보겠다는 의견을 제시하였으나, [표 4-9]에서 알 수 있듯이 2015년 9월 말 현재로서는 공식적인 국가전략특구 계획(구역계획)으로서 정부(총리)로부터 승인을 받지 못하고 있다. 다시 말해,

88) 内閣府 地方創生推進室, 福岡市国家戦略特別区域会議 웹사이트(검색일: 2015. 10. 5).
89) 위의 자료.

2015년 9월 말 현재, 후쿠오카시 국가전략특구회의가 총리로부터 승인을 받은 특구사업들은 대부분 글로벌 창업 · 고용창출특구를 창출하겠다는 당초 정책목표와는 상당히 거리가 먼 것이라고 할 수 있다.

표 4-9. 후쿠오카시 국가전략특구 추진 현황(2015년 9월 말 현재)

분야	사업명	사업내용	특례근거
의료	국가전략특구 고도 의료제공 사업 (병상규제특례 사업)	① 후쿠오카시립병원: 어린이병원에서 TTTS(쌍태아 수혈증후군) 치료기술 도입에 5개 병상 신설(2015년 실시)	국가전략특구법 제14조: 병상규제에 관한 의료법 특례
도시 재개발	국가전략 도로점용 사업	① 후쿠오카관광 컨벤션뷰로(공익재단법인) ② We Love 텐진협의회 ③ 하카타마찌즈쿠리추진협의회 ④ 고큐쇼마찌즈쿠리협의회	국가전략특구법 제17조: Area Management와 관련한 도로법 특례
기타	고용조건의 명확화	고용노동상담센터 설치(2015년 11월 설치 예정)	

자료: 内閣府 地方創生推進室, 福岡市国家戦略特別区域会議 웹사이트(검색일: 2015. 10. 5)를 참고하여 작성.

(바) 오키나와현 국가전략특구

오키나와현 국가전략특구는 인구 약 140만 명의 오키나와현(沖縄県) 단일지역으로 구성된 특구이다. 2014년 4월 1차 특구로 지정되자 10월에 내각부 차관, 오키나와현 지사, 기업인 등 총 3명으로 구성된 국가전략특구회의(구역회의)를 설치하였다. 국제관광 이노베이션 특구를 지향하고 있는 오키나와현 국가전략특별구역회의는 2015년 9월 말 현재, 2차례에 걸쳐 국가전략특구 계획(구역계획)을 작성하여 총리로부터 승인을 받아 ① 국가전략 도로점용 사업 2건 ② 지역한정 보육사시험 실시를 추진 중이다(표 4-10 참고).[90]

90) 内閣府 地方創生推進室, 沖縄県国家戦略特別区域会議 웹사이트(검색일: 2015. 10. 6).

오키나와현 국가전략특구 회의(구역회의)는 2014년 10월 [표 4-10]에 제시한 사항을 향후 검토 규제개혁 사항으로 제시하였으나 아직 정부(총리)로부터 규제특례 사업을 승인받아 추진 중인 사례는 전무하다. 다시 말해, 2015년 9월 말 현재 오키나와현 국가전략특구는 후쿠오카시 국가전략특구회의와 마찬가지로 당초 목표로 한 특구전략에 부합하는 사업은 전혀 추진하지 못하고 있는 상황이다.

표 4-10. 오키나와현 국가전략특구 추진 현황(2015년 9월 말 현재)

분야	사업명	사업내용	특례근거
도시 재개발	국가전략 도로점용 사업	① 아사히바시 도시재개발주식회사 ② 나하시 국제거리 상점가 진흥조합연합회	국가전략특구법 제17조: Area Management와 관련한 도로법 특례
보육	지역한정보육사 시험 실시	오키나와현이 전역에서 지역한정보육사시험 실시(2015년 실시)	국가전략특구법 제12조 4항: 보육사자격에 관한 아동복지법 특례

자료: 内閣府 地方創生推進室, 沖縄県国家戦略特別区域会議 웹사이트(검색일: 2015. 10. 6)를 참고하여 작성.

표 4-11. 오키나와현 국가전략특구의 규제개혁 어젠다(2015년 9월 말 현재)

분야	사업명	검토내용
관광	비자요건의 완화	- 복수비자 대상국에서의 신청서류 간소화 및 유효기간의 연장 - 오키나와과학기술대학원대학을 비롯한 현 내 고등교육기관의 외국인연구자의 부모 등에 대해서도 비자요건을 완화
	입국절차의 신속화	- 공항이나 항만에서 출입국심사 업무의 민간위탁 확충, 자동화 게이트시스템의 적용대상을 복수비자 취득자 등으로 확대
	Leisure Diver Guide 확충 (외국인 포함)	- 외국인을 포함하여 세계 규모의 스쿠버다이빙 지도단체가 승인하는 다이빙가이드 자격자에 대해 시험이 아닌 일정기간의 연수과정을 거치면 잠수사로 인정
	창업인재 등 외국인재의 유치	- 오키나와과학기술대학원대학 등의 연구성과를 활용한 벤처기업 활성화 차원에서, 외국인연구자 등을 창업인재로 수용
	착지형 여행상품의 판매 등에 관한 규제완화	- 지역내 관광협회나 숙박시설 등이 착지형 여행상품(optional tour)을 쉽게 공급할 수 있도록, 여행업자 대리업자에 대해 여행업법 상 필요자격인 여행업무취급관리자 대신 일정한 연수를 마친 자를 선임할 수 있게 함.
	외국인여행자에 대한 소비세면세제도	- 요건 완화: 현행 동일 매장에서의 구입액 하한액을 인하

자료: 内閣府 地方創生推進室, 沖縄県 国家戦略特別区域会議, 「沖縄県 国家戦略特別区域計画(素案)」(2014. 10. 26), 재인용: 김규판(2015), p. 11.

2) 2차 국가전략특구

2015년 4월 2차 국가전략특구(지방창생특구)로 지정된 센보쿠시(仙北市)는 아키타현(秋田県)에 위치한 인구 약 28,000명의 임야가 많은 농촌 산간지역이다. 2015년 9월에 내각부 국가전략특구담당 장관, 센보쿠시 시장, 기업인(그란비아 사장) 등 총 3명으로 구성된 국가전략특구 회의(구역회의)를 설치하였다. 첫 회의에는 내각부 차관과 국가전략특구 워킹그룹 위원이 참여하였다.[91]

센보쿠시 국가전략특구는 2015년 9월 중에 첫 번째 국가전략특구 계획(구역계획)을 작성하여 농촌산간지역의 특성을 살린 국유임야활용촉진 사업 1건과 농업법인경영다각화촉진 사업(농업생산법인 설립) 1건을 승인받았다. 전자는 현행 「국유임야의 관리경영에 관한 법률」에서는 국유임야를 임대할 수 있는 자를 소재 기초단체 주민에 한정하고 대상 면적도 5ha 이하로 제한하고 있으나, 유한회사 그란비아가 호수 주변의 10ha에 달하는 국유임야를 임차하여 허브 · 과수를 재배하겠다는 신청을 받아들인 것이다. 후자는 니이가타시 특구나 야부시 특구와 마찬가지로 센보쿠시 메디컬 팜 센보쿠(Medical Farm Senbok, 주식회사)가 규제특례를 활용하여, 2015년 9월 센보쿠시 특구 내에 농업생산법인을 설립한 사업이다(표 4-12 참고).[92]

인구 약 100만 명의 중소도시 센다이시(仙台市) 국가전략특구는 2015년 9월 내각부 국가전략특구담당 장관, 센다이시 시장, 일반사단법인 RCF 대표이사 등 총 3명으로 구성된 국가전략특구 회의(구역회의)를 설

91) 内閣府 地方創生推進室, 国家戦略特区区域会議 웹사이트(검색일: 2015. 10. 6).
92) 위의 자료.

치하였다. 첫 회의에는 내각부 차관과 국가전략특구자문회의 위원, 국가전략특구 워킹그룹 위원이 참여하였다.[93]

표 4-12. 2차 국가전략특구 추진 현황(2015년 9월 말 현재)

특구	분야	사업명	사업내용	특례근거
센보쿠시	임업	국유임야활용촉진 사업	국유임야의 민간임대 · 사용 확대 ① 유한회사 그린비아에 대한 10ha 국유임야 임대(2016년 4월 실시)	국가전략특구법 제16조 2: 국유임야의 관리경영에 관한 법률의 특례
	농업	농업법인경영다각화 촉진 사업	아래 기업이 농업생산법인 설립 ①메디컬 팜 센보쿠(허브 재배)	국가전략특구법 제18조: 농업생산법인의 설립요건 완화
센다이시	창업	특정비영리활동법인 설립촉진 사업	NPO 법인의 설립 인증 절차상 신청서류의 종람기간을 2개월에서 2주로 단축(2015년 9월 실시)	국가전략특구법 제24조 4항: 특정 비영리활동촉진법 특례
	보육	지역한정보육사 시험 실시	센다이시가 시내 전역에서 지역한정보육사 시험 실시(2016년 실시)	국가전략특구법 제12조 4항: 보육사자격에 관한 아동복지법 특례
아이치현	농업	농지의 효율적 이용촉진사업*	-	국가전략특구법 제19조: 농업위원회와 기초단체의 사무 분담 특례
		농업법인경영다각화 촉진사업	아래 기업들이 농업생산법인 설립: 도코나메(常滑)시 ① 주식회사 블루칩 팜(과일 재배) ② 유한회사 데일리 팜 (닭 사육, 야채 재배)	국가전략특구법 제18조: 농업생산법인의 설립요건 완화
		지역농축산물 이용촉진 사업	- 농가레스토랑 설립: 도코나메시 ① 주식회사 블루칩 팜(2015년 실시) ② 유한회사 데일리 팜(2016년 실시)	국가전략특구법 제26조: 시행령 · 시행규칙의 특례적용을 통한 특정사업의 허용
		신용보증제도 적용 관련사업	아이치현이 신용보증협회의 보증을 통해 도코나메시에서 농업을 영위하는 종소기업자에게 신용보증을 제공(2015년부터 실시)	국가전략특구법 제26조: 특구 승인사업에 대한 신용보증제도
	의료	혼합진료에 관한 특례 사업	① 나고야대학병원:12-cis 레티노산, GD2 항체의 하이리스크 신경아종(芽腫)에 대한 적용 등(2015년 실시) ② 독립행정법인 국립병원기구 나고야의료센터: 암 · 혈액질환에서 분자표적 치료 · 세포요법 등(2015년 실시)	국가전략특구법 제26조: 시행령 · 시행규칙 등으로 규정한 규제에 대한 특례조치

주: * 농지의 효율적 이용촉진 사업이란 농지의 임대 · 매매 허가와 관련된 것으로서, 「농지법」 제3조 1항이 규정하고 있는 농지에 관한 권리 설정 및 이전에 관한 농업위원회의 사무 일부, 즉 기업의 신규진입에 관한 사무를 도코나메(常滑)시 시장에게 이관하도록 시 농업위원회와 합의하였다는 것임.
자료: 内閣府 地方創生推進室, 国家戦略特区区域会議 웹사이트(검색일: 2015. 10. 6)를 참고하여 작성.

93) 위의 자료.

센다이시 국가전략특구는 2015년 9월 중에 첫 번째 국가전략특구 계획(구역계획)을 작성하여 특정비영리활동법인설립촉진 사업 1건과 지역한정보육사시험 실시 사업 1건을 승인받았다. 전자는 「국가전략특구법」 제24조 4항이 규정하는 「특정비영리활동촉진법」 특례에 의거하여, 2015년 9월부터 NPO법인의 설립 인증 절차상 신청서류의 종람기간을 2개월에서 2주로 단축한다는 것이다. 후자는 센다이시가 2016년부터 지역한정보육사시험을 실시하는 사업이다(표 4-12 참고).[94]

인구 약 700만 명의 아이치현(愛知県) 국가전략특구는 2015년 9월 내각부 국가전략특구담당 장관, 아이치현 지사, 도코나메(常滑)시 시장, 농업생산법인에 관심이 있는 기업인 2명, 나고야대학 병원장 등 총 6명으로 구성된 국가전략특구 회의(구역회의)를 설치하였다. 첫 회의에는 내각부 차관과 국가전략특구 워킹그룹 위원이 참여하였다.[95]

아이치현 국가전략특구는 2015년 9월 중에 첫 번째 국가전략특구 계획(구역계획)을 작성하여 농업분야에서 4건, 의료분야에서 1건을 승인받았다(표 4-12 참고). 농업분야의 규제특례 사업은 블루칩 팜(Bluechip Farm, 과일 재배)과 데일리 팜(Daily Farm, 닭 사육, 야채 재배)이 도코나메(常滑)시에 농업생산법인과 농가레스토랑을 설립하여 농 · 축산업에 진입하고자 하는 것들이다. 의료분야에서는 도쿄권 국가전략특구 등지에서와 마찬가지로 나고야대학병원과 나고야의료센터가 혼합진료 허용이라는 규제특례조치를 적용받게 되었다.[96]

94) 위의 자료.
95) 위의 자료.
96) 위의 자료.

3. 기업단위의 규제개혁: 그레이존 해소제도와 기업실증 특례제도

가. 개념 및 추진체계

현재 일본 정부가 시행 중인 그레이존(gray-zone) 해소제도와 기업실증 특례제도는 2013년 12월 제정된 「산업경쟁력강화법」에 근거하고 있는데, 전자는 제9조의 '해석 및 적용의 확인', 후자는 제8조, 제10조에서 규정하고 있는 '새로운 규제 특례조치의 요청'이다.

그레이존 해소제도란 기업이 계획하고 있는 신사업 활동[97] 및 이와 관련된 사업 활동이 규제대상인지 아닌지, 사업을 시작하기 전에 확인할 수 있는 제도이다. 예를 들어 민간 의료보험 회사가 환자의 진료보수명세서를 기업에 제공하고 분석결과를 질병예방에 활용하고자 하는 경우, 이러한 신사업은 「개인정보보호법」 등에 저촉되는지 여부가 애매한 'Gray- zone'이라 할 수 있는데, 많은 기업들은 이러한 경우 적법성을 확인하지 않은 채 사업을 포기하거나 사업을 시작하여도 행정지도를 받는 리스크를 떠안았다는 것이다.[98] 그렇다고 해서 일본 정부가 기업의 규제적용 여부에 대한 조회 · 확인 제도를 전혀 갖추지 않았던 것은 아니고, 2001년 3월에 각의결정된 '행정기관에 의한 법령적용사전확인절차의 도입'에 의거하여, 각 정부부처가 시행에 들어간 법령적용사전확인절차(No-action letter) 제도도 존재한다.[99]

---

97) 신사업활동이라는 개념은 「산업경쟁력강화법(産業競争力強化法)」 제2조 제3항이 규정하고 있는데, 새로운 제품 또는 서비스를 개발하거나 생산하는 것 말고도 기존 제품에 대해 새로운 생산 · 판매 방식을 도입하거나 기존 서비스에 대해 새로운 제공방식을 도입하는 것도 포함하고 있지만 다소 애매한 것도 사실이다.

98) 「規制のグレーゾーン」, 『日本経済新聞』(2014. 2. 5).

그럼에도 일본 정부가 그레이존 해소제도를 도입한 배경은 첫째, 기존 제도는 규제대상인 기업이 규제 소관부처에 직접 조회하는 절차를 따르게 함으로써 보이지 않는 벽을 두었다는 점, 둘째, 기존 제도는 기업의 조회가 가능한 범위를 인허가나 행정처분에 국한하여 예를 들어 약 100개 조항으로 구성된「산업활력법」중 기존 제도를 활용하여 조회가 가능한 조항은 인허가에 관한 8개 조항에 불과하여 기업의 이용 실적이 매우 한정적이었다는 점을 들 수 있다. 이에 반해 그레이존 해소제도는 기업이 규제 소관부처가 아닌 사업 소관부처에 조회할 수 있게 하였고 조회 대상 범위를 시행령, 시행규칙, 통달 등 어떠한 분야라도 명확하지 않다고 생각하는 부분으로 확대하였다는 점에서 의의가 있다(堀内 2014, pp. 5~6).

기업실증특례제도란 신사업활동을 추진하는 기업이 현행 규제의 존립기반이라 할 수 있는 안전성을 법에서 정하고 있는 방법 이외의 방법으로도 확보할 수 있는 경우, 사업 소관부처가 규제특례조치를 기업단위로 인정하는 제도이다. 여기서 규제특례조치란, 법률에 의해 규정된 규제의 경우에는 별도의 법률로 정한 특례조치를 말하고, 정부 시행령 또는 시행규칙에 의해 규정된 규제의 경우에는 시행령 또는 시행규칙으로 규정하는 특례에 관한 조치를 말한다(「産業競争力強化法」(2013년 12월 11일) 제2조 2항).

[그림 4-4]는 그레이존 해소제도와 기업실증특례제도의 시행 절차를 나타낸 것이다.[100] 먼저 신사업활동을 실시하고자 하는 사업자(기업)가 사업

---

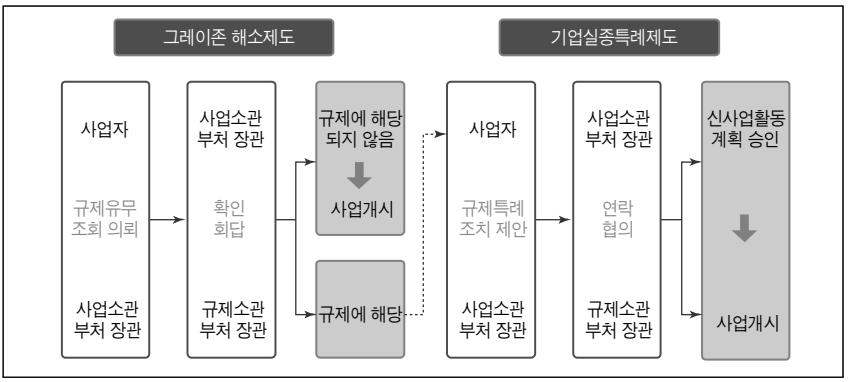
99)「行政機関による法令適用事前確認手続の導入について」(2001년 3월 27일 각의결정/2004년 3월 19일 각의결정 개정/2007년 6월 22일 각의결정 개정), http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/kakunin/kakunin.html(검색일: 2015. 5. 1). 우리 정부가 시행하고 있는 사전심사청구제는 일본의 법령적용사전확인절차와 매우 유사한데, 공정위의 사전심사청구제, 금융위의 비조치의견서(No-action letter) 제도, 국세청의 세법해석사전답변제도가 대표적이다.

100) 이들 두 제도의 시행절차에 대해서는 経済産業省(2014. 1. 20.),「産業競争力強化法：

소관부처 장관(주무장관)에게 자신의 신사업활동과 관련된 법령의 해석 및 해당 법령의 적용 여부에 관해 확인을 요청(조회)하면, 사업 소관부처 장관이 규제 소관부처 장관(규제당국)과 협의하는 방식을 취하고, 법률상 1개월 이내에 회신하도록 규정하고 있어 절차상 간단하고 명료하다. 사업자(기업)가 그레이존 해소제도를 통해, 해당 신사업이 자신이 조회를 요청한 규제에 해당된다는 확인을 받으면, 기업실증특례제도를 통해 자신의 신사업에 대한 규제특례조치를 요청할 수 있다. 사업자가 기업실증특례제도를 그레이존 해소제도를 이용하지 않고 곧바로 이용할 수 있음은 물론이다.101)

기업실증특례제도 절차는 2단계로 나누어 진행되는데, 단일 또는 복수의 기업으로 구성된 사업자가 규제특례조치를 요청하는 것으로 시작한다.

그림 4-4. 그레이존 해소제도와 기업실증특례제도의 관계



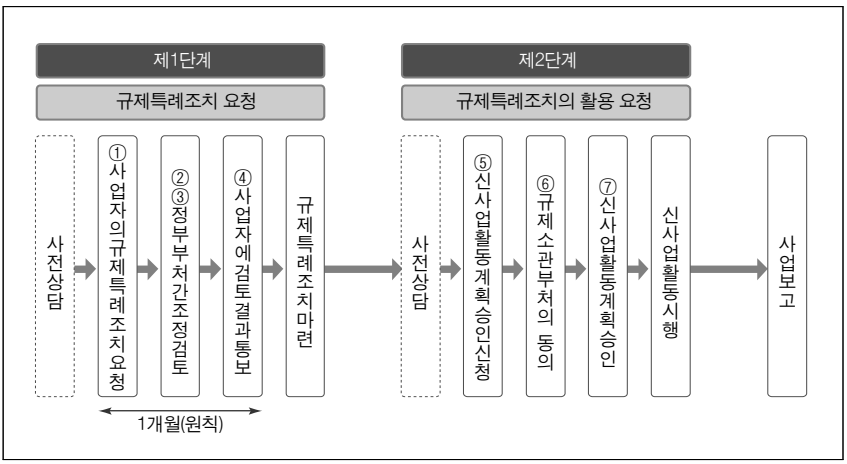
주: 사업자는 그레이존 해소제도를 경유하지 않고, 기업실증특례제도를 이용할 수 있음.
자료: 経済産業省(2014), p. 10.

企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度の利用の手引き」, 웹사이트(검색일: 2015. 4. 23). pp. 4~9와 上村(2015a), pp. 3~4를 참고하여 작성하였다.

101) 단 그레이존 해소제도는 기업이 조회를 요청하는 법령에 근거한 규제 유무를 확인하는 것이지, 조회시점에서 운용되는 모든 법령에 근거한 규제에 비춰 신사업이 '합법'임을 확인하는 제도는 아니다(堀内 2014, p. 7).

특정 사업자가 사업계획서와 함께 규제특례조치를 요청[102]하면, 해당 사업 소관부처 장관은 필요성을 인정할 경우 규제 소관부처 장관에게 규제특례조치를 정비하도록 요청하고 그 검토결과를 사업자에게 통지한다. 법률상 사업자의 요청에서 소관부처 장관의 통지까지 걸리는 시간을 원칙상 1개월 이내로 규정하고 있는데, [그림 4-5]의 '제1단계: 규제특례조치 요청'에 해당한다. 단 규제특례조치의 승인요건 중 중요한 것은 당초 사업의

그림 4-5. 기업실증특례제도의 시행절차



주: ① 규제특례를 요청하는 사업자가 사업소관 장관에게 신사업활동을 시행하기 위해 규제특례조치를 요청하는 절차임. ② 사업소관 장관이 필요가 있다고 인정하는 경우 규제소관 장관에게 규제특례조치를 정비하도록 요청하는 절차임. ③ 규제소관 장관이 규제특례조치를 정비할지 여부를 결정한 다음, 사업소관 장관에게 그 결과를 통지하는 절차임. ④ 사업소관 장관이 사업자에게 규제소관 장관의 검토결과를 통지하는 절차임. ⑤ 신사업활동을 시행하고자 하는 사업자가 사업소관 장관에게 '신사업활동계획'의 승인을 요청하는 절차임. ⑥ 사업소관 장관이 승인에 앞서 규제소관 장관에게 '신사업활동계획'에 대해 동의를 구하는 절차임. ⑦ 사업소관 장관이 사업자에 대해 승인서를 교부하는 절차임.

자료: 経済産業省(2014. 1. 20), 「産業競争力強化法 : 企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度の利用の手引き」, 웹사이트(검색일: 2015. 4. 23), pp. 4~9.

102) 사업자가 규제특례조치를 요청할 때에는 산업경쟁력강화법 시행규칙이 정하는 양식에 맞춰, 신사업활동의 계획(사업계획)과 함께, 요망하는 규제특례조치와 당초 규제근거인 안전성을 확보할 수 있는 대안조치를 기재하여 사업소관 부처에 제출해야 한다. 経済産業省, 「産業競争力強化法 : 企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度の利用の手引き」, 웹사이트(검색일: 2015. 4. 23), p. 5.

규제근거인 안전성을 확보할 수 있는 대안 조치가 얼마나 충분한가이다. 만일 규제 소관부처도 규제특례조치에 동의하면 해당 규제 소관부처는 법률상 규제특례조치를 마련하여야 한다.

기업실증특례제도의 제2단계 절차는 사업자가 규제특례조치를 활용하는 단계이다. [그림 4-5]에서 '제2단계: 규제특례조치의 활용 요청' 단계에 해당하는데, 신사업활동을 시행하고자 하는 사업자가 사업 소관 장관에게 '신사업활동계획'의 승인을 요청하면, 사업 소관 장관이 승인에 앞서 규제 소관 장관에게 '신사업활동계획'에 대해 동의를 구하고, 규제 소관 장관이 동의하면 사업 소관 장관이 사업자에 대해 승인서를 교부함으로써 사업자가 신사업활동에 착수하게 됨을 보여준다. 단 제1단계에서 규제특례조치를 요청하지 않았던 사업자도 바로 제2단계에서 신사업활동계획을 승인받으면 다른 사업자의 요청으로 마련된 규제 특례조치를 활용할 수 있다.[103)]

사업자가 신사업 활동계획을 승인받아 사업을 수행하면, 원칙상 신청일로부터 최고 5년 이내에 사업을 수행하는데, 해당 규제개혁 특례조치의 효과가 검증되면 국가전략특구제도와 같이 전국단위로 확대한다는 계획이다(上村 2015b, p. 10).

나. 추진 현황

1) 그레이존 해소제도

2015년 9월 말 현재, 일본 기업의 그레이존 해소제도 이용실적을 사업

103) 経済産業省(2014. 1. 20),「産業競争力強化法：企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度の利用の手引き」, 웹사이트(검색일: 2015. 4. 23), p. 9.

소관부처 기준으로 보면 경제산업성이 32건으로 가장 많고, 후생노동성 2건, 농림수산성 1건 등으로 총 35건이다. [표 4-13]은 주요 사례를 보여주고 있는데, 이 중에서도 건강라이프콤파스와 닛산자동차의 그레이존 해소제도 활용 사례를 소개하면 다음과 같다.[104)]

건강라이프콤파스는 2014년 1월 당시 법적 위치가 명확하지 않았던 약국 등지에서의 자기채혈 검사에 대해, 이용자가 손수 채혈하거나 기업이 혈액검사 결과를 통지하는 행위가 의사만이 할 수 있는 '의료업'에 해당하는지 여부를 조회 · 요청하였다. 이에 사업 소관부처인 경제산업성과 후생노동성이 '의료업'에 해당하지 않는다고 확인 · 회신함과 동시에 후생노동성이 자기채혈검사에 관한 가이드라인을 마련함으로써 2014년 4월부터는 진료시설 이외에서도 자기채혈 검사가 사실상 가능하게 되었다. 이로써 전국 1,000개를 넘는 약국과 드러그스토어 등이 자기채혈검사 서비스를 제공하고 있다(上村 2015b, p. 11).

닛산자동차는 2014년 1월 운전자가 주행 중에 갑작스런 병 발작으로 계속 운전을 할 수 없는 경우, 자동차를 도로 갓길 등에 안전하게 정지시키는 '긴급 갓길 정지시스템(소위 deadman 장치)'이 현행 「도로운송차량법」의 '도로운송차량 보안기준'에 적합한지 여부를 조회 · 요청하였다. 이에 사업소관부처인 경제산업성과 국토교통성은 조회 결과, 자동차의 '긴급 갓길 정지 시스템'은 도로운송차량의 보안기준이 규정하는 '가속장치나 제동장치 등'에 해당하고, 장치 배치에 관한 규정에도 적합하다고 회답하였다. 이로써 닛산자동차는 긴급 갓길 정지시스템을 갖춘 자동차를 개발할 수 있는 법적 근거를 확보하게 되었다.

---

104) 아래 2건의 사례는 경제산업성이 공개하고 있는 자료들을 정리한 것이다. 経済産業省,「企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度の活用実績」, 웹사이트(검색일: 2015. 10. 5) 참고.

표 4-13. 그레이존 해소제도의 주요 활용 사례			
신청사업자	관련법	개요	기대효과
코나미 스포츠 & 라이프	의사법	의학적 판단이나 기술을 요하지 않는 범위 내의 운동지도 (예: 의사의 지도나 조언에 의거, 스트레칭 혹은 머신트레이닝 방법을 가르치는 것)는 의사법상 의료행위에 해당하지 않는다고 확인	고령자를 대상으로 한 휘트니스클럽의 사업 확대
건강라이프 콤파스	의사법 등 - 혈액검사는 의료기관에서 받는 것을 원칙으로 규정	고객이 손수 채혈하는 것은 물론, 그 혈액에 대한 간이검사를 통지하고 더 자세한 검진을 받도록 권유하는 것은 의료업에 해당하지 않는다고 확인	의료기관 이외의 사업체 (예: Drugstore)→ 혈액검사 등 업무영역 확대
닛산자동차	도로운송 차량법	긴급 시 컴퓨터 제어로 자동차를 갓길에 정차시키는 시스템 역시 '도로운송차량의 보안기준'이 정하는 가속장치 · 제동장치 등에 해당하고, 장치의 배치에 관한 규정에도 적합함을 확인	고도의 자동주행기능을 갖춘 자동차의 실용화
섬유제조업체	화학물질의 심사 및 제조 등 규제에 관한 법률	일본에서 제조 · 수입 실적이 없는 신규 화학물질에 관해, 사전 신고나 독성시험 등을 거치지 않고 제조 · 수입이 가능한 절차에 대해 조회*	사업자의 신사업활동의 신속화를 통해 새로운 시장개척에 기여할 것으로 기대

주: * 규제개혁실시계획(2013.6.14일 각의결정) 및 사업체로부터의 요청을 검토한 결과, 신규 화학물질의 1년간 제조 · 수입 예정 수량이 1톤 이하인 경우, 첨부 서류를 간소화하는 방향으로 시행규칙을 개정하는 것을 검토.
자료: 経済産業省, 「企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度の活用実績」, 웹사이트(검색일: 2015. 10. 5)를 정리.

2) 기업실증특례제도

2015년 9월 말 현재, 일본 기업이 신청한 규제 특례조치는 10건(경제산업성 8건, 금융청 2건, 국토교통성 1건(경제산업성과 공동))이고, 이 중 3건은 신사업활동계획의 승인을 거쳐 사업을 개시하고 있다. [표 4-14]는 경제산업성이 규제특례 조치를 허용함으로써 신사업 시행단계에 접어든 3건의 사례를 보여주고 있다.[105)]

첫 번째는 현행 「고압가스보안법」이 반도체 제조에 사용하는 초고순도

105) 아래 3건의 사례는 경제산업성이 공개하고 있는 자료들을 정리한 것이다. 経済産業省, 「企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度の活用実績」, 웹사이트(검색일: 2015. 10. 5) 참고.

가스용기의 재검사에 외관검사나 내압검사만을 허용하고 있는 데 대해, 토시바(Toshiba)와 가스용기검사 중소기업 3개 업체가 검사의 효율화를 도모하기 위해 비파괴검사방법인 초음파검사 등을 도입할 수 있도록 규제특례조치를 요청한 사례이다. 이들 기업은 초음파검사를 도입하면 용기재검사 비용과 기간을 수개월에서 하루로 대폭 삭감하여 기업의 경쟁력을 높이고, 첨단 검사기법 도입에 따른 보안성능의 향상과 종업원이나 주민의 안전 확보에 기여한다고 주장하였다.

경제산업성은 사업 소관이자 규제 소관부처로서 2014년 2월, 1개월간의 검토 끝에 '고압가스보안법의 규제특례조치'를 강구하겠다고 해당 기업들에 통보하였다. 2014년 4월에는 규제특례조치로서 「고압가스보안법용기보안규칙」 제25조 제1항에 의거한 고시(告示)에서 규정한 검사방법 이외의 적절한 검사방법에 의한 용기재검사를 가능하도록 하는 새로운 규제특례조치를 공포하였다(글상자 4-1 참고). 그리고 2014년 5월에는 이들이 제출한 신사업계획을 승인하였다. 단 초음파 검사 등의 재검사방법이 적절함을 해당 기업들이 스스로 증명하고, 충분한 지식을 갖고 있는 자가 해당

표 4-14. 규제실증특례제도의 활용: 신사업활동계획의 승인 사례(경제산업성)

신청사업자	관련법령	요구사항	기대효과
토시바(반도체제조)와 가스용기검사업체 3사	고압가스보안법 - 가스용기의 재검사 방법은 고시(告示)에 명기	초고순도 가스용기의 재검사(5년마다, 외관검사 및 내압검사)에서, 현행 법령상 인정되지 않는 비파괴검사 방법(초음파 검사 등)을 허용하도록 요구	반도체 가스용기의 검사기간이 수개월에서 하루로 단축
토요타 자동직기(지게차 제조)	고압가스보안법 - 경량의 복합용기(탄소섬유와 금속을 병용)만을 허용	연료전지 지게차: 탑재성이 높고 염가인 순수 금속제 수소탱크를 연료전지 용기로 사용할 수 있도록 요구	연료용기 가격을 1/10 수준으로 인하→ 공장 · 물류현장에서 연료전지 지게차의 상용화
야마토 운송(물류배송)과 야마토발동기(전동자전거 제조)	도로교통법	현행법령의 기준보다 주행 보조력이 큰 리어카 부착 전동보조 자전거의 물류배송 허용을 요구	여성 및 고령자의 물류배송 고용확대 및 물류용 전동보조자전거 시장의 활성화

자료: 経済産業省, 「企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度の活用実績」, 웹사이트(검색일: 2015. 10. 5)를 정리.

재검사를 실시하는 등의 대체조치를 강구한다는 조건부 승인이었다.

두 번째는 현행 「고압가스보안법」이 연료전지 지게차 등 산업차량에 탑재하는 연료용기에 대해 탄소섬유와 금속을 혼용한 경량의 복합용기만을 허용하고 있는 데 대해, 지게차 제조업체인 토요타자동직기(豊田自動織機)가 탑재성이 높고 용기가격이 저렴한, 탄소섬유는 사용하지 않고 금속만을 사용한 순수금속제 용기를 연료전지 지게차의 연료용기로 사용할 수 있도록 규제특례조치를 요청한 사례이다. 사업 소관이자 규제 소관부처인 경제산업성은 2014년 2월 「고압가스보안법」의 규제특례 조치를 강구하겠다고 해당 기업에 통보한 데 이어, 2014년 5월에는 신사업계획을 승인하였다.

[글상자 4-1]은 상기 두 사례에서 사업 소관이자 규제 소관부처인 경제산업성이 '용기재검사 방법에 관한 용기안전규칙의 특례'와 '산업차량의 연료장치용으로서 압축수소를 충전하기 위한 용기에 관한 용기안전규칙 특례'라는 별도의 시행규칙을 제정하는 방법으로 기업단위의 규제특례조치를 마련하고 있음을 보여주고 있다.

세 번째는 현행 「도로교통법」 시행규칙이 전동보조 자전거에 대해, 사람이 페달을 밟는 힘 대비 구동보조기가 보조하는 힘의 비율을 나타내는 보조력의 상한을 2배로 규정하고 있는 데에 대해, 2014년 1월 야마토발동기(Yamato-Motor)가 보조력이 3배인 리어커 부착 전동보조 자전거를 물류용도에 한정하여 활용할 수 있도록 규제특례 조치를 요청한 사례이다. 사업 소관부처인 경제산업성과 규제 소관부처인 국토교통성은 검토 결과, 역시 안전성 확보 등을 조건으로 4월 하순에 규제특례 조치를 마련하겠다고 발표하였고, 6월에는 신사업계획을 승인하였다.[106)]

---

106) 上村(2015a, p. 5)에 따르면, 이 신사업은 2014년 9월부터 대형 택배사업자가 도쿄 내

글상자 4-1. 기업단위 규제특례 조치 사례

경제산업성 관련 산업경쟁력강화법 제12조 규정에 의한 시행규칙 특례에 관한 조치를 규정하는 시행규칙(2014년 4월 24일 경제산업성 시행규칙 제24호)

산업경쟁력강화법(2013년 법률 제98호) 제12조의 규정에 의한 경제산업성관련 산업경쟁력 강화법 제12조의 규정에 의한 시행규칙의 특례에 관한 조치를 규정하는 시행규칙을 다음과 같이 정한다.

(용어의 정의)
제1조 이 시행규칙에서 사용하는 용어는 산업경쟁력강화법(이하 '법' 이라 한다) 및 산업경쟁력강화법시행령(2014년 시행령 제13호)에서 사용하는 예에 따른다.

(산업차량의 연료장치용으로서 압축수소를 충전하기 위한 용기에 관한 용기안전규칙 특례)
제2조 법 제2조3항에서 규정하는 신사업 활용을 실시하고자 하는 자(이하 이 조항 및 다음 조항에 있어 '신사업활동실시자' 라 한다)가 산업차량의 연료장치용으로 압축수소를 충전하기 위한 용기에 관한 신사업활동계획에 따라 신사업활동을 실시하는 데 있어서, 해당 신사업활동계획이 법 제10조1항의 인증을 받고 해당 인증을 받은 신사업활동실시자가 안전을 확보하기 위한 다음의 모든 조치를 취하는 경우, 해당 인증일 이후에는 해당 신사업활동실시자가 해당 신사업활동에서 사용하는 연료장치용으로서 압축수소를 충전하기 위한 용기(이하 이 조항에 있어 '해당 연료장치용 용기' 라 한다)를 용기안전규칙(1966년 통상산업성 시행규칙 제50호) 제2조13호의 '압축수소자동차 연료장치용용기' 로 본다. 이 경우 동 시행규칙 제2조 10호 중 '압축천연가스자동차 연료장치용 용기' 는 '압축천연가스자동차 연료장치용 용기, 압축수소자동차 연료장치용 용기' 로 보고, 동 시행규칙 제8조 4호의 2에 있는 압축수소자동차 연료장치용 용기의 구분을 표시하는 기호는 「VH1」로 한다.

1 해당 연료장치용 용기에 수소를 충전하는 데 있어 사전에 해당 연료장치용 용기에 수소를 충전하는 자를 사업소별로 정하고, 그 외의 자가 충전하지 못하도록 필요 적절한 조치를 취할 것.

2 해당 연료장치용 용기를 장착한 산업차량(이하 이 조항에 있어 '해당 산업차량' 이라 한다.)를 사용하는 데 있어 사전에 해당 산업차량을 사용하는 장소를 정하고 그 이외의 장소에서 사용하지 않을 것.

3 해당 연료장치용 용기에 수소를 충전하는 데 있어 사전에 해당 연료장치용 용기에 수소를 충전하는 자에 대한 필요한 교육훈련을 확실히 실시할 것.

4 해당 산업차량을 사용하는 데 있어 사전에 해당 산업차량을 사용하는 자에 대한 필요한 교육훈련을 확실히 실시할 것.

5 해당 산업차량을 사용하는 데 있어 사전에 사업자 또는 그에 준하는 자(해당 신사업활동계획에 관한 신사업활동실시자에 한한다)의 지시에 따를 것을 서면 또는 전자적 기록에 의해 해당 산업차량을 사용하는 자의 동의를 얻을 것.

일부 사업소에서 상기 리어커 부착 전동보조 자전거를 물류택배에 활용하고 있고, 약 1년간의 사업기간이 끝나면 이 사업의 효율성이나 채산성 변화, 안전성 확보 실태 등에 대해 검증이 이루어질 예정이다.

6 다음의 각 경우에 대해 각각 다음에 정하는 사항의 기록을 적절히 실시할 것.
1) 해당 연료장치용 용기에 수소를 충전한 경우 충전한 일시 및 그 양
2) 해당 산업차량을 사용한 경우 사용한 일시 및 장소 그리고 사용한 자의 성명

7 해당 신사업활동의 실시 및 주변지역의 안전에 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 필요적절한 조치를 취할 것

(용기재검사 방법에 관한 용기안전규칙의 특례)

제3조 신사업활동실시자가 고압가스안전법(1951년 법률 제204호) 제49조1항에서 규정하는 용기재검사에 관한 신사업활동계획에 따라 신사업활동을 실시하는 데 있어, 해당 신사업활동계획이 법 제10호1항의 인증을 받고 해당 인증을 받은 신사업활동실시자가 안전을 확보하기 위한 다음의 모든 조치를 취한 경우, 해당 인증일 이후에는 해당 신사업활동계획에 관한 용기재검사 방법을 용기안전규칙 제205조1항의 고지로 정하는 것으로 본다.

1 해당 용기재검사에 의해 용기재검사를 적절히 실시할 수 있다는 것을 증명하는 기록 또는 문헌 그 외의 자료를 주무장관에게 제출할 것.

2 해당 용기재검사를 실시하는 자는 해당 용기재검사 방법에 관한 전문적인 지식을 가지는 자에 한할 것.

3 해당 용기재검사를 실시하는 데 있어 사전에 용기재검사를 안전하게 실시하기 위해 필요한 규정의 입안 및 정비를 실시하고 해당 용기재검사를 실시하는 자에 대해 필요한 교육훈련을 확실히 실시할 것.

4 해당 용기재검사에 관한 용기의 사용이력 및 보관상태의 기록을 적절히 실시할 것.

5 해당 신사업활동의 실시 및 주변지역의 안전에 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 필요적절한 조치를 취할 것.

부칙
이 (시행규칙)은 공표하는 날부터 시행한다.

자료: 「経済産業省関係産業競争力強化法第十二条の規定に基づく省令の特例に関する措置を定める省令」(2014년 4월 24일 경제산업성 시행규칙 제24호).

제5장
한국의 규제개혁 현황과 과제

1. 한국의 일반적 규제개혁 현황
2. 지역단위 규제개혁: 특구제도
3. 기업단위 규제개혁

1. 한국의 일반적 규제개혁 현황

가. 한국의 규제개혁 추진체계

우리나라의 규제개혁은 1980년대부터 정부의 경제 살리기의 일환으로 추진되었으며, 김영삼 정부부터 규제개혁은 핵심정책으로 본격적으로 추진되었다. 규제개혁을 위한 행정쇄신위원회가 설립된 후, 1997년에는 「행정규제기본법」이 제정되어 한국 규제개혁의 기반이 세워지고 이에 근거해 최초로 대통령 직속의 규제개혁 기구인 규제개혁위원회가 출범하였다. 1997년 외환위기를 겪으며 정부의 규제개혁 의지는 더욱 강화되었고, 김대중 정부는 기존 규제의 50%를 폐지하는 적극적인 규제개혁으로 외환위기를 극복하고자 하였다.[107)]

박근혜 정부는 경제활성화를 목적으로 하는 경제혁신 3개혁 계획의 일환으로 규제개혁을 중점 과제로 제시하였다. 본래의 규제개혁은 독과점을 타파하고 공정한 경쟁의 기회를 모두에게 제공하여 시장 규율을 활성화하는 데에 그 중점을 두나, 우리 정부는 국가경쟁력 제고를 위해 투자 활성화와 고용 창출을 규제개혁의 최우선적인 목표로 하고 5대 서비스산업(보건·의료, 교육, 금융, 관광, 소프트웨어)에서 규제를 중점적으로 완화할 계획이다.[108)]

우리나라의 규제개혁 추진체계는 1998년 김대중 정부 때 제정된 「행정규제기본법」 제23조에 근거를 둔 규제개혁위원회가 신설·강화된 규제의 심사와 기존규제의 정비를 담당하며, 국무총리실 내에 규제조정실이 규제

107) 국무조정실(2003), pp. 25~26.

108) 기획재정부(2014b), p. 1.

정책 수립과 시스템 개편 등 규제개혁의 실무를 담당하는 큰 틀을 유지하고 있다. 규제개혁위원회는 20~25명의 위원으로 구성되며 여기에는 각 분야의 학자, 언론인, 기업인, 법률인 등 민간위원 15명과 정부위원 6명[109]이 포함되며 회의는 격주 개최를 원칙으로 한다. 규제개혁위원회에는 경제분과와 행정사회분과를 설치(「행정규제기본법」 제28조)하여 각 분야의 규제개혁을 중점적으로 연구 · 심사하고 규제개선을 추진한다.[110] 규제개혁위원회를 지원하는 규제조정실은 규제총괄정책관, 혁신기획관, 심사관리관으로 구성되어 있으며, 총 69명의 공무원이 업무를 담당하고 있다.[111]

규제조정실의 전문성과 역량을 보완하고 민간의 전문성을 활용하고자 정부는 2013년 국무조정실 · 대한상공회의소 · 중소기업중앙회가 공동으로 활동하는 민관합동규제개선추진단을 설립하였다. 추진단은 4개의 팀[112]으로 단원은 관계 행정기관에서 파견된 공무원, 관계 기관 · 단체 등에서 파견된 임직원과 관련 분야 전문가들이다. 추진단은 규제를 발굴해 해소하는 사후적인 기능을 가지며, 기업과 소상공인의 현장 애로사항을 규제개선에 반영하는 민간 전문가와 관계기관과의 제도개선 협의 및 조정 등 행정절차를 추진하는 공무원의 협업을 중심으로 한다. 규제개선의 추진 현황 및 개선과제의 이행 상황에 대한 현장점검 결과 등은 분기별로 1회 이상 규제개혁위원회에 보고된다(표 5-1 참고).[113]

---

109) 기획재정부장관, 산업통상자원부장관, 안전행정부장관, 국무조정실장, 공정거래위원장, 법제처장이 포함된다.

110) 규제정보포털, 「위원회 구성 및 기능」(검색일: 2015. 8. 30).

111) 규제조정실, 웹사이트(검색일: 2015. 8. 30).

112) 총괄기획팀, 규제개선전략팀, 투자환경개선팀, 중기 · 소상공인지원팀으로 나눠져 있으며 각 팀마다 5~7명의 단원으로 구성된다.

113) 국무조정실(2014), pp. 31~32.

표 5-1. 규제개혁위원회와 민관합동규제개선추진단 기능 비교

	규제개혁위원회	민관합동규제개선추진단
법적 근거	행정규제기본법 제24조	민관합동규제개선추진단의 설치 및 운영에 관한 규정(총리훈령) 제2조
주요 업무	- 규제정책의 기본방향과 규제제도의 연구 - 규제의 신설 · 강화 등에 대한 심사 - 기존규제의 심사, 규제정비 종합계획의 수립 · 시행 - 규제의 등록 · 공표 - 규제개선에 관한 의견수렴 및 처리 - 각급 행정기관의 규제개선 실태에 관한 점검 · 평가 - 그 밖에 위원장이 위원회의 심의 · 조정이 필요하다고 인정하는 사항	- 기업현장 애로사항 및 불합리한 규제 발굴 - 중소기업 · 소상공인의 현장 애로사항 발굴 - 기존 규제 관련 국민 건의사항 접수 - 발굴 · 접수된 과제에 대한 개선방안 마련 - 개선과제의 이행 상황에 대한 현장점검 및 지방자치단체의 규제집행 실태 확인 - 그 밖에 규제개선의 추진과 관련하여 국무총리가 지시하는 사항

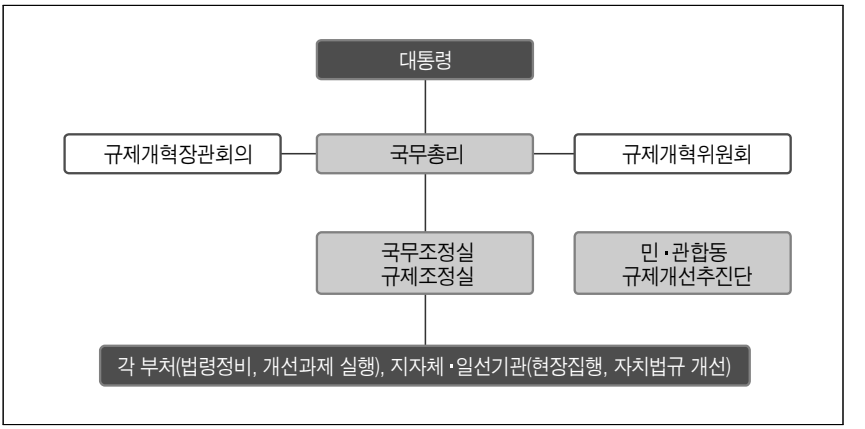
자료: 국무조정실(2014), p. 32.

최근에는 규제개혁위원회 외에 각 정부가 별도의 규제개혁 기구를 두는 경향이 나타난다. 노무현 정부는 규제개혁장관회의와 그 산하에 규제개혁추진단, 이명박 정부는 국가경쟁력강화위원회를 두었으며, 박근혜 정부는 이의 일환으로 규제개혁장관회의를 운용하고 있다. 규제개혁장관회의는 규제개혁장관회의 규정과 대통령 훈령 제328조에 근거를 두며, 대통령 주재로 국무총리, 관계부처 장관, 감사원장, 규제개혁위원회 위원, 기업인, 경제계 인사, 현장 공무원 등 다양한 분야 관계자들의 협업으로 운영된다. 현재까지 3회 개최된 회의는 분기별 개최가 원칙으로 규제시스템, 핵심과제, 구조적 난제 등을 논의한다.[114)]

각 중앙행정기관 단위의 규제개혁도 추진 중으로 중앙행정기관은 학자, 기업인, 변호사 등 민간인 전문가와 공무원으로 구성된 자체규제심사위원회를 설치하여 규제의 신설 및 강화 시 사전심사 및 기존규제 개선 등에 관한 사항을 심의하고, 규제개혁업무를 총괄하는 규제개혁담당부서인 규제개혁법무담당관실을 설치하여 규제개선의 실무를 추진한다. 지방 단위로는 각 지방자치단체가 지역 실정에 맞는 규제개혁추진기구를 설치하고

114) 국무조정실(2015), pp. 60~61.

그림 5-1. 박근혜 정부의 규제개혁 추진의 틀



자료: 규제정보포털, 「규제개혁 추진 체계」(검색일: 2015. 8. 30).

조례 · 규칙에 근거한 규제의 정비 및 조례 · 규칙 제 · 개정 시 사전심사 기능을 수행한다.[115)]

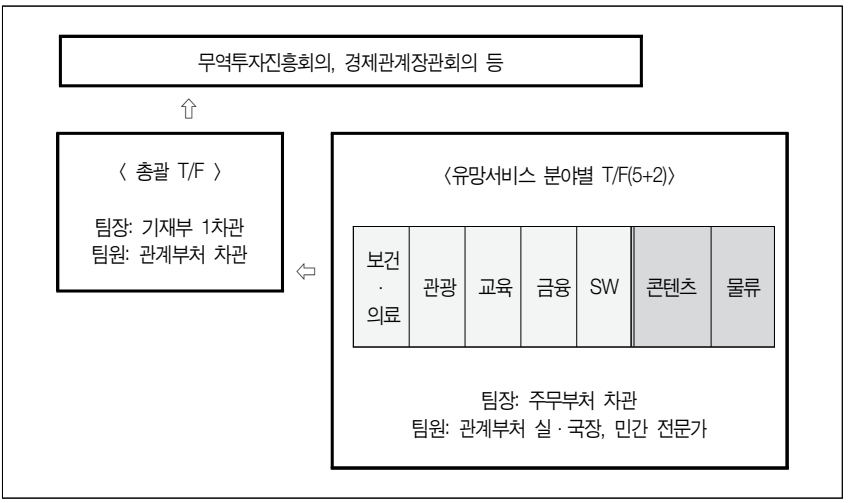
이에 더해 박근혜 정부는 5대 서비스산업 분야에서 규제개혁을 중점적으로 추진하기 위해 기획재정부 주도의 총괄 작업반(TF)과 별도의 각 분야별 TF[116)]를 구성하였다. 이들은 규제사항을 정리하고 개선과제를 선별하여 규제완화를 추진한다. 총괄 TF는 월 1회 이상, 분야별 TF는 월 2회 이상 또는 상황에 따라 수시로 개최되며, TF의 추진 실적은 경제관계장관회의 및 관계부처 장관과 위원장 등 정부 관계자와 경제계 인사가 참여하는 무역투자진흥회의에서 투자활성화 대책 등으로 보고된다. 서비스산업 관련 규제개혁은 무역투자진흥회의에서 투자활성화 대책으로 두 차례 추

115) 국무조정실(2015), p. 53.

116) 보건 · 의료의 경우 한국보건산업진흥원의 규제개선추진 TF팀이 운용되고 있으며 이는 의료서비스, 제약, 의료기기, 화장품, 건강식품 5개 산업 분야와 신산업 및 기술사업화의 2개 부문별 전문가 총 17인으로 구성된다.

진되었다. 4차 무역투자진흥회의(2013. 12)에서는 서비스산업 중 보건 · 의료, 교육, 소프트웨어와 관련 핵심규제 개선방안이 논의되었고,[117] 6차 무역투자진흥회의(2014. 8)에서는 유망 서비스산업(보건 · 의료, 관광 · 콘텐츠, 교육, 금융, 물류, 소프트웨어) 육성을 중심으로 한 투자 활성화 대책이 발표되었다.[118]

그림 5-2. 유망서비스 산업 육성 추진체계



자료: 관계부처 합동(2014b), p. 4.

117) 이 당시의 핵심은 이해관계 대립으로 추진이 미미했던 보건 · 의료에서 실질적인 대안을 제시한 것으로, 의료법인의 부대사업목적 자법인 설립 허용, 의료법인간 합병 허용, 외국인환자 유치를 촉진하기 위한 외국인환자 병상비율 규제 완화, 외국인 밀집지역 의료광고 허용 등에 관한 논의가 이에 포함된다.

118) 관계부처 합동(2014b), pp. 3~7.

나. 주요 분야의 규제개혁 추진 현황과 과제

1) 고용 규제개혁 추진 현황

우리나라의 노동시장은 부족한 노동유연성과 함께 저조한 고용증가, 노동시장의 양극화가 주요한 문제로 지목되고 있다. 우리나라는 고용경직성이 강한 편으로 2015년 세계경제포럼(WEF)의 국가경쟁력 평가에서 노동시장 유연성 부문 순위는 전체 144개국 중 124위이다.[119] 고용 증가의 부진이 표면화되어 고용률은 60%를 밑돌며, 특히 청년실업 문제가 심각하여 청년실업률은 10.2%를 기록하였다(2015년 6월).[120] 이와 함께 일자리의 질적 향상이 이루어지지 못하는 점도 문제이다. 전체 임금노동자 중위임금 2/3 미만의 임금 노동자인 저임금 노동자의 비율은 25%[121]로 OECD 평균 16%보다 높다.[122]

실제 시장의 고용분야 규제개혁 요구는 높으나 노사간 갈등으로 관련성과는 부진하였으며, 정부는 이에 대한 대응책으로 노동시장 유연성과 안정성을 도모하고 일자리를 창출하기 위한 고용분야 규제개혁을 추진 중에 있다. 이러한 이유로 우리나라 노동 규제개혁의 주요 현안은 통상임금제도와 근로시간 규제 개선, 정년연장 관련 문제 개선과 노동시장의 이중구조 개편 등을 포함한다.

---

119) World Economic Forum, “Competitiveness Rankings,” 웹사이트(검색일: 2015. 9. 1).

120) 국가통계포털, 「경제활동인구조사」(검색일: 2015. 8. 5).

121) 2014년 3월 기준 중위임금 190만 원의 2/3인 127만 원 미만의 노동자 비율이다.

122) OECD Employment Database(검색일: 2015. 7. 10).

(가) 통상임금

통상임금은 연장 · 야간 · 휴일 근로수당 등의 산정 기초가 되는 임금 기준이다. 통상임금은 불명확한 규정으로 갈등과 분쟁을 야기하는 원인이 되어왔다. 통상임금의 규정은 1982년 「근로기준법 시행령」[123]에서 도입되었고, 1989년 노동부 예규로 통상임금 산정지침이 내려졌으며, 1996년 이전까지는 행정부와 법원의 해석기준에 별다른 차이가 없었다. 하지만 1996년 의료보험조합 판결에서 법원이 통상임금의 산정범위를 확대하며 쟁점화되었다. 행정해석과 예규는 1임금지급기(1개월) 내 지급하는 금품을 대상으로 통상임금 여부를 판단하였으나, 1996년 법원이 1개월을 초과하더라도 일정 기간마다 정기적 · 일률적으로 지급되는 체력단련비가 통상임금에 포함된다고 판결하면서 노동의 대가 외에 '생활보장적 임금'이 있다는 임금 이분설을 폐기했다.[124]

이후 2012년 3월 대법원이 처음으로 정기상여금도 통상임금에 포함된다는 판결을 내린 후 관련 소송이 증가하였으나, 정부는 정기상여금은 통상임금에 포함되지 않는다는 입장을 일관되게 유지하고 있다. 2013년 12월 대법원 전원합의체는 통상임금은 소정근로시간에 대한 대가라는 점에서 정기성 · 일률성 · 고정성을 모두 포함할 경우 통상임금에 해당되는 것으로 인정하였고, 미지급 가산수당의 소급지급에 대해서는 임금 교섭의 경과 등 노사관행과 기업의 재정적 부담을 고려하여 일정한 한계를 제시하였다. 이에 따라 고정성 요건과 소급지급의 제한 문제가 새로운 쟁점이 되었다. 또한 일부 하급심 판결에서 고정성 결여의 핵심 요소로 인정된

123) 통상임금이라 함은 근로자에게 정기적 · 일률적으로 소정근로 또는 총근로에 대하여 지급하기로 정하여진 시간급금액 · 일급금액 · 주급금액 · 월급금액 또는 도급금액을 말한다(「근로기준법시행령」 제31조. 대통령령 제10898호).

124) 이철수(2013), pp. 16~18, pp. 21~22.

재직자 요건 등을 두고 있음에도 고정성을 인정하는 등 대법원의 취지와 부합하지 않는 태도가 있고 노조의 통상임금 범위 확대 교섭 요구가 이어지고 있어 현장의 혼란과 갈등이 지속되고 있다.[125)]

이러한 상황에서 통상임금의 개념을 '소정 근로에 대해 정기적 · 일률적으로 지급하기로 한 임금'으로 하고 개인적 사정, 업적, 성과 등에 따라 지급 여부와 금액이 달라지는 금품은 시행령에 위임하는 「근로기준법」 개정안이 발의되었다. 하지만 이에 대한 노사 및 여야 간 합의 도출이 어려운 실정이다.

노동계는 정기상여금이 통상임금으로 인정되었다는 점에서 복리후생급여를 통상임금으로 인정하고 그동안 지급하지 않았던 가산수당 등 미지급 수당을 소급지급할 것을 주장한다. 통상임금 범위 축소를 우려하며 고정성 요건 중 재직자 요건을 삭제할 것과 제외금품을 시행령이 아닌 모법에 확정적으로 열거해야 함을 요구하였다. 반면 사측에서는 1개월 단위의 통상임금 산정기간 등 종전 행정규칙을 법제화하고, 노사관행과 노사합의의 존중을 명시할 것을 요구한다.[126)] 기업은 통상임금 확대에 따른 인건비 부담 증가를 우려함과 아울러, 경총 추산 매년 8조 8천억 원의 추가 부담이 예상되며, 이에 따른 기업의 근로시간 단축 등을 통한 여타의 임금상승 원인 차단이 우려되고 정기상여금이나 수당이 많지 않은 중소기업 근로자의 불이익 가능성도 배제할 수 없다.[127)]

---

125) 박지순(2014), p. 46.

126) 박지순(2014), p. 47.

127) 경총 경제조사본부(2013), pp. 77~79.

(나) 근로시간 제도 개선

두 번째 쟁점은 근로시간 제도의 개선이다. 정부는 장시간 근로 개선을 통한 고용창출을 의도하고 있으며 이는 또한 노동자 삶의 질 개선을 위해 필요한 사안이다. 우리나라의 연간 근로시간은 총 2,124시간으로 OECD 회원국 중 두 번째로 길며 OECD 평균보다도 약 20% 많은 실정이나, 시간당 노동생산성은 31.9달러로 34개국 중 28위이며 OECD 평균 49달러를 큰 폭으로 밑도는 수준이다.[128)]

정부는 장시간 근로 해결을 위한 방안으로 2010년 3월 '실근로시간 단축을 위한 기본 계획'을 마련하겠다고 발표하였고, 6월 노사정위원회의 경제사회발전 분과에서 '장시간 근로 관행 개선과 근로문화 선진화를 위한 노사정 합의문'을 발표하였다. 이후 2011년 6월에는 일한 만큼 정당한 대우를 받고, 장시간 근로관행도 개선하기 위한 「시간제 근로자 보호 및 지원에 관한 법률」[129)]의 입법 예고가 이루어졌다.

하지만 근로시간 단축은 다양한 입장차이로 인해 추진이 저조했다. 대기업과 1차 협력업체 근로자들은 근로시간 단축을 원하지만, 2차 · 3차 협력

표 5-2. OECD 근로시간 상위국과 노동생산성(2014년)

	멕시코	한국	그리스	칠레	폴란드	OECD 평균
근로시간(시간)	2,228	2,124	2,042	1,990	1,923	1,770
노동생산성(달러)	20.2	31.9	35.9	26.0	29.5	49.0

자료: OECD.stat(검색일: 2015. 9. 15).

128) OECD.stat(검색일: 2015. 9. 15).

129) ① 시간제 근로자의 근로조건은 그 사업장의 같은 종류의 업무에 종사하는 통상근로자의 근로시간을 기준으로 산정한 비율에 따라 결정되도록 함(안 제7조) ② 시간제 근로자에 대하여 소정 근로시간보다 1주일에 12시간을 초과하여 근로하지 못하게 하고, 소정 근로 시간을 초과한 연장근로에 대하여는 「근로기준법」 제56조의 규정에 따라 가산수당을 지급하도록 함(안 제9조) 등.

업체에서는 근로소득을 올릴 수 있는 근로시간 연장을 희망하는 경향이 있다. 이는 우리나라에서 통상 전체 월 급여에서 연장근로수당 등 법정수당이 차지하는 비율이 10~20%에 달하고 중소기업에서는 근로자의 기본급과 고정수당이 상대적으로 낮아 근로자의 소득감소가 우려되기 때문이다.[130] 또한 실제 근로시간 단축에 따라 생산감소가 우려되며 중소기업은 근로시간 단축으로 발생하는 추가 고용과 인건비 증가가 부담으로 작용한다. 근로시간 단축에 따르는 비용적 부담은 총 12조 3천억 원으로 예상되며, 이 중 70%에 해당하는 약 8조 6천억 원이 300인 미만 사업장이 부담해야 할 비용으로 추정된다.[131]

현재 추진되고 있는 근로시간 관련 법안[132] 중 가장 주된 쟁점은 휴일근로의 연장근로 포함에 관한 사항이다. 기존 판례는 시간외근로와 휴일근로를 분리하고 제한적인 중복급여를 인정하였다. 당사자간의 합의가 있을 경우 8시간 근로시간 이외의 연장근로를 허용하고, 휴일 근로와 시간외 근로가 중복될 경우에는 휴일 근로에 대한 가산임금과 시간외 근로에 대한 가산임금을 각각 가산하는 것으로 인정하였다. 하지만 서울고등법원 2010나 23410 판결 등 하급심에서 이와 대립되게 휴일근로의 연장근로 산입을 합리적으로 보는 판결이 나와 분쟁의 소지가 지속되고 있다.[133]

이에 따라 정부는 최대 근로시간을 68시간에서 52시간으로 단축하고

---

130) 박지순(2014), p. 50.

131) 변양규, 우광호(2015), pp. 12~14.

132) 개정안은 근로시간 단축(휴일근로를 연장근로에 포함), 연장(휴일)근로수당 기준 마련(8시간 이내 50%, 8시간 초과시 100% 가산), 탄력적 근로시간제 단위기간 확대(취업규칙: 2주→1개월, 노사합의: 3개월→6개월), 근로시간 특례제도 적용 업종 조정(26개→10개), 근로시간저축휴가제 확대 · 개편(연장 · 야간 · 휴일근로 외에 유급휴가도 적립 가능, 선 휴가 후 근로 방식 허용)을 포함한다.

133) 한인상(2014), pp. 52~53, pp. 55~56.

근로시간은 휴일근로를 연장근로에 포함하되, 기업규모별로 4단계로 나눠 시행할 계획이다. 또한 노사 합의 시 휴일에 한해 주 8시간까지 특별연장근로를 2023년까지 허용하고, 휴일근로의 가산수당은 8시간 이내는 50%, 8시간 초과는 100%로 할 방침이다. 여당은 이와 관련된 「근로기준법」 개정안을 발의하였다(표 5-3 참고).

하지만 최대근로시간 52시간 단축과 휴일근로의 연장근로 포함에는 노사의 의견이 일치하지만 시행시기, 예외조항, 휴일근로 중복할증 인정, 추가연장근로 인정 등에서 이견을 보이고 있다. 특히 중복할증에 있어서 노동계 측은 휴일근로 가산수당과 관련해 8시간 이내는 50%, 8시간 초과 시에는 100%를 지급하는 내용은 휴일근로를 연장근로에 포함한다는 합의를 어기는 것이므로, 휴일근로 가산수당 역시 시간과 무관하게 100%를 지급해야 한다는 입장이다.[134)]

표 5-3. 휴일근로 연장근로 포함에 대한 노사정의 입장

	노동계	경영계	정부
기본취지	찬성	추가연장근로를 전제조건으로 찬성	찬성
시행방법	개정즉시	기업규모별 단계별 시행 - 6단계 - 시행시까지 주 68시간 유지	- 시행여건 고려, 단계적 시행(법 개정 후 1년 경과 시점부터 1년 씩 4단계: 1000인 이상 → 300~999인 → 100~299인 → 5~99인
추가연장근로	반대(1주 최대 52시간)	- 추가연장근로 허용(1주 8시간) - 추가연장조건: 노사합의시	- 예외적 허용 - 노사합의시 허용 - 1주: 8시간, 1개월: 24시간, 1년: 208시간
휴일근로의 중복할증	중복할증 인정	중복할증 불인정	휴일근로 8시간 이내 50%, 8시간 초과시 100%

자료: 노사정위원회 웹사이트(검색일: 2015. 9. 20)에 기초하여 작성.

134) 「[노동개혁] 통상임금 개념 명시… 휴일근로, 연장근로에 포함」, 『서울신문』 (2015. 9. 17).

(다) 정년연장 관련 문제

세 번째 쟁점은 정년연장 관련 문제의 조율이다. 저출산 고령화로 2017년부터 생산가능인구가 감소하고 고령인구가 꾸준히 증가하는 우리 사회에서 정년연장은 불가피한 상황이다. 정년은 「근로기준법」에 규제를 둔 것이 아닌 단체협약 또는 취업규칙을 통한 자율적인 규제의 대상이었다. 하지만 2013년 5월 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진법」의 개정으로 60세 정년 노력의무가 60세 정년 법정의무로 전환되었다.[135)]

법의 개정에 따라 기업의 생산성 저하와 비용 부담 및 정년연장에 따른 신규일자리 창출 저해에 대한 우려와 함께 이에 대한 대안으로 임금체계와 인사관리의 재편을 논의하기 시작했다. 이와 관련되어 추진되는 사항이 임금피크제이다. 정년연장 논의가 확대되던 2013년 전경련은 세대간 일자리 상생 도모를 위해서는 60세 정년 규정과 임금피크제 등 임금조정이 함께 적용되어야 함을 주장하였고,[136)] 최근 공공기관을 중심으로 임금피크제의 도입이 확산되고 있다. 하지만 임금피크제의 도입은 취업규칙의 불이익변경에 해당하는 사안으로 노동계 측의 반발이 적지 않다.

또한 인사관리 재편의 일환으로 저(低)성과자 관리를 위한 인사관리체계의 개선을 통해 '징계해고'와 '정리해고' 외에 저성과자에 대해서도 해고할 수 있도록 '일반해고 요건' 완화가 추진되고 있다. 우리나라는 「근로기준법」 제23조에 따라 사용자가 근로자에게 정당한 이유[137)] 없이 해고,

---

135) 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제19조 제1항은 상시 300명 이상 근로자 사업장과 공공기관, 지방공기업과 지방공단은 2016. 1. 1.부터 그 외의 사업 또는 사업장은 2017. 1. 1.부터 시행된다(「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제4장 제19조의2. 법률 제11791호).

136) 전국경제인연합회, 「최근 경제 · 노동 현안 관련 규제 입법 등에 대한 경제계 입장」, 웹사이트(검색일: 2015. 9. 10).

137) 정당한 이유는 노동자에게 귀책사유가 있고 그 책임이 고용관계를 더 이상 유지할 수

휴직, 정직, 전직, 감봉, 그 밖의 징벌을 하지 못하도록 규정해왔다. 1998년에는 이 같은 징계해고에 더해 긴박한 경영상의 필요가 있을 경우 노동자를 해고할 수 있다는 조항(정리해고)이 「근로기준법」에 추가되었다(표 5-4 참고).[138]

일반해고 요건 완화와 함께 취업규칙 변경요건 완화도 진행되고 있다. 현행 「근로기준법」은 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경할 경우 노동조합의 동의 혹은 노동조합이 없을 경우 근로자 과반수의 동의가 필요하다. 이에 대해 정부는 근로자의 동의 없이도 기업환경 변화에 따라 불가피하고 사회통념상 합리성이 인정되는 경우에는 협의절차만으로 취업규칙을 변경할 수 있는 가이드라인을 만들겠다는 방침이다. 노사정위원회는 일반해고 요건 완화와 임금피크제 도입 촉진 등을 위해 취업규칙변경도 완화하기로 합의하였다.[139]

표 5-4. 정리해고 및 일반해고 요건

	정리해고 요건 · 절차	일반해고 요건(정부 계획)
요건	- 긴박한 경영상 필요, 사업의 양도 · 인수 · 합병 - 공정한 해고의 기준에 따른 대상 선정	- 객관적 · 합리적 기준에 의한 평가
회피노력	- 해고 회피 방법과 기준 관련 근로자대표와 협의 등	- 교정기회 부여, 직무, 배치전환 등 해고회피 노력
절차	- 50일 전까지 통보 - 장관에게 신고	- 공정한 절차와 관련 내부규정 운영 등

자료: 이창근(2015), p. 60.

없을 정도로 크고 무거울 경우를 말하며 이때에도 반드시 징계 절차를 거쳐야 한다.

138) 이창근(2015), p. 60.

139) 이형준(2015), pp. 74~75.

(라) 노동시장의 이중구조화 문제

마지막 쟁점은 노동시장의 이중구조화이다. 노동시장의 이중구조 확대는 근로자간 소득 격차를 확대하여 사회적인 통합을 저해하는 요소이다. 2015년 3월 기준 정규직과 비정규직의 월평균임금 차이는 124만 6천 원으로 비정규직의 임금은 정규직의 54%에 머무는 수준이며, 전년동월대비 임금상승률도 비정규직은 0.5%로 정규직 4.3%보다 저조하다(표 5-5 참고).

또한 노사가 정규직을 보호하며 임금을 높이는 한편, 사용자는 비정규직 고용을 통해 이들의 임금을 낮추어 고용유연성을 향상시키고 비용절감을 시도하고 있어 노동시장의 양극화가 점차 악화되고 있다. 특히 [표 5-6]에 나타나듯이 대기업에 비해 처우가 열악하고 노사가 약한 영세업체에서 비정규직 일용근로자 비율이 더 높아 노동시장의 양극화가 더욱 고착화되고 있다. 정부는 기간제 및 파견근로 분야 규제 개선을 통해 노동시장의 이중구조화 문제를 완화하는 한편, 노동시장 유연성 강화와 일자리 창출을 도모할 방침이다.

현행 「기간제 노동자법」은 2년을 초과하면 기간의 정함이 없는 근로자로 보지만,[140] 기업은 비용부담으로 대부분이 기간제를 정리하거나 비전형(간접고용)으로 전환하여 실제로 비정규직을 해고하는 법이 되어 비전형

표 5-5. 근로형태별 월평균임금 및 증감(2015년 3월)

(단위: 만 원, 전년동월대비 증가율 %)

근로형태별	월평균임금	증감률
임금근로자	231.4	3.6
정규직	271.3	4.3
비정규직	146.7	0.5

자료: 국가통계포털, 「경제활동인구조사」(검색일: 2015. 8. 5).

140) 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제2장 제4조. 법률 제12469호.

표 5-6. 종사자 규모별 정규직 · 비정규직 비율(2015년 3월)

(단위: 천 명, %)

종사자 규모별	임금근로자	정규직	(전체 중 비중)	비정규직	(전체 중 비중)
계	18,799	12,787	68.0	6,012	32.0
1~4인	3,482	1,864	53.5	1,618	46.5
5~299인	13,016	8,949	68.8	4,066	31.2
300인 이상	2,302	1,974	85.8	328	14.2

자료: 국가통계포털, 「경제활동인구조사」(검색일: 2015. 8. 5)에 기초하여 작성.

이 증가하며 고용의 질이 악화되고 있다. 정부는 이에 대한 대책으로 기간제 근로계약 반복 갱신 횟수 제한(2년 범위 내 3회 초과 금지)을 추진하고 2년의 사용기간 만료 시에는 '기간의 정함이 없는 근로자'로 전환을 의무화하고, 전환하지 않고 계약을 종료 시에는 '이직수당' 지급을 의무화할 계획이다. 또한 법률상으로는 35세 이상 기간제 근로자의 경우에는 희망 시 4년 내에서 근로기간을 연장할 수 있는 안이 포함되어 있다. 여당은 이와 관련된 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 개정안을 발의한 상태이다.[141] 그러나 이러한 방법은 정규직 전환의 실효성이 낮아 비정규직 문제의 해결책으로서는 여전히 부족하다.

노동시장 양극화 완화와 일자리창출을 위한 방안으로 파견근로자 관련 법률의 개정도 추진 중에 있다. 1998년 우리나라는 국제통화기금(IMF)의 긴급자금을 지원받기 위해 노동시장의 유연성 확대가 필요했으며 이를 위해 파견업종을 합법화하는 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」을 제정하였다. 법 제정 당시 파견법은 포지티브 리스트에 의한 26개 업무에 한정하여 파견을 허용하였고, 파견기간(총 2년) 초과 시 사용사업주의 직접고용으로 간주하였다. 2007년부터 이는 32개 업무[142]로 재조정되었으며, 파견법 개

141) 이인제의원 대표발의(외 의원 159인)(2015), p. 13.

정으로 차별금지 및 차별시정 절차가 도입되었고, 파견법 위반 및 파견기간 초과 시 직접고용 간주를 직접고용의무로 전환하였다. 2012년 재개정된 파견법은 차별금지영역을 구체화하고 차별시정 절차를 개선하였으며, 직접고용의무 요건을 개선 및 완화하였다.[143] 2014년에는 파견법 개정으로 파견근로자에 대한 차별적 처우에 대한 시정명령의 효력이 확대되었다.[144]

정부는 이러한 조치에 추가적으로 파견근로자 보호 강화를 위해 파견계약 시 파견대가 항목을 명시(직접인건비, 간접인건비, 일반관리비, 근로자파견사업자의 순이익 등)할 계획이다. 또한 파견근로 활성화를 위해 32개 업종으로 제한된 파견허용 대상에서 55세 이상 고령자와 고소득 전문직(관리자 또는 근로소득 상위 25%)에 대해서는 허용범위를 확대하고(제조업 직접생산 공정 및 절대금지 업무를 제외), 용접 · 주조 등 뿌리산업으로 분류되는 일부 제조업에도 파견근로 허용을 확대할 계획이다.[145]

여당은 이와 관련된 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」의 개정안을 발

---

142) 컴퓨터관련 전문가, 행정 · 경영 및 재정 전문가, 특허 전문가, 기록 보관원 · 사서 및 관련 전문가, 번역 및 통역, 창작 및 공연예술가, 영화 · 연극 및 방송관련 전문가, 컴퓨터관련 준전문가, 기타 전기공학 기술공, 통신 기술공, 제도 기술 종사자 · 캐드, 광학 및 전자장비 기술 종사자, 정규교육이외 교육 준전문가, 기타 교육 준전문가, 예술, 연예 및 경기 준전문가, 관리 준전문가, 사무 지원 종사자, 도서 · 우편 및 관련 사무 종사자, 수금 및 관련 사무 종사자, 전화교환 및 번호안내 사무 종사자, 고객 관련 사무 종사자, 개인보호 및 관련 종사자, 음식 조리 종사자, 여행안내 종사자, 주유원, 기타 소매업체 판매원, 전화통신 판매 종사자, 자동차 운전 종사자, 건물 청소 종사자, 수위 및 경비원, 주차장 관리원, 배달 · 운반 및 검침 관련 종사자의 업무에서 파견 근무를 허용한다(「파견근로자보호 등에 관한 법률 시행령」 제2조 제1항 관련. 대통령령 제220094호).

143) 이전에는 근로자파견대상업무에 해당하지 아니하는 업무에서 파견근로자를 사용하는 경우 2년 초과 시 직접고용 했으나 2년 초과 요건이 폐지되었으며, 상술한 사항에 대한 각각의 위반행위가 있을 때는 직접고용의무가 발생하도록 변경되었다.

144) 이는 「파견근로자보호 등에 관한 법률」 제21조의3의 신설에 따라 확정된 시정명령의 효력이 확대된 것이다.

145) 「노동개혁 핵심 시안 '파견학대'두고 勞-使 날선 대립」, 『연합뉴스』(2015. 9. 16).

의하였다. 이에 대해 노동계 측은 불안정한 비정규직을 양성할 뿐이라고 우려를 표하고 있다. 반면 경영계 측은 파견제도가 가진 인력수급 기능의 활성화를 위해 파견대상 업무를 확대할 수 있는 네거티브 리스트 방식으로의 전환을 요구한다. 제조업의 직접생산 공정업무 등 파견근로가 금지된 분야에서 기업들은 파견근로를 대신해 사내도급[146]방식으로 근로자를 간접고용하게 되는데, 이는 고용자의 처우 개선에 부적절하다는 지적도 있다. 간접고용으로 기업은 민법상의 도급계약으로 특정 업무를 위탁해 그에 대한 수수료를 지불하는 것으로 근로자에 대한 책임부담을 덜 수 있는 반면 간접고용된 고용자의 처우는 악화된다는 것이다.[147]

2) 의료 규제개혁 추진현황

고령화에 따라 의료시장의 중요성이 높아지며 2014년 세계 의료시장 규모는 6.5조 달러로 세계 GDP의 8.2%를 차지하였다.[148] 2014년 우리나라 국민의료비는 GDP대비 약 6.9%인 98.3조 원으로 1990년대 4%대와 비교했을 때 큰 폭으로 증가했음을 알 수 있다.[149] 또한 의료서비스업 상용근로자의 비중은 82.9%로 서비스업 평균 65.0%[150]보다 높아 일자리 창출 측면에서도 중요성이 증가하고 있다.

---

146) 사내도급이란 수급인회사가 도급인 회사에 대해 일정한 업무의 처리 또는 일의 완성을 위탁받고 이 업무의 처리를 위해서 자신이 고용한 근로자를 도급인회사의 사업장에서 자신의 지휘명령하에 사용하는 것을 의미한다.

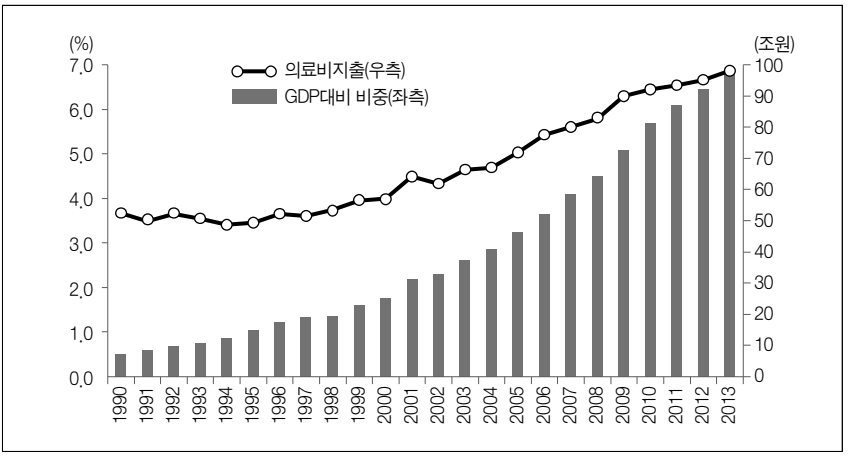
147) 김 훈 외(2014), p. 301.

148) Plunkett Research 웹사이트(검색일: 2015. 7. 10).

149) OECD health data(검색일: 2015. 7. 10).

150) 국가통계포털, 「전국사업체조사」(검색일: 2015. 9. 8).

그림 5-3. 우리나라 의료비 지출 추이



자료: OECD health data(검색일: 2015. 7. 10).

이러한 의료산업 활성화를 위한 시장의 의료분야 규제개선 요구는 높다. 하지만 의료분야는 기존 의료공급자 이해관계 중심의 정책 시행으로 진입장벽이 높고 시장 변화에 대응이 더디며 수요자 중심의 서비스 개발도 저조하다. 정부는 의료분야 규제개혁 추진을 통해 진입규제를 완화하고 의료시장을 확대시켜 의료산업을 고부가가치산업으로 발전시키는 한편 의료서비스업 분야에서 양질의 일자리를 창출할 계획이다. 이와 관련된 주요 쟁점으로는 의료분야 영리화 허용, 해외환자 유치관련 규제 완화와 원격의료 관련 규제 완화가 있다.

(가) 의료분야 영리화

먼저 의료분야 영리화 허용과 관련된 규제 완화로는 영리자회사 도입, 부대사업 확대, 의료법인 인수 · 합병 허용, 약국영리법인 허용이 있다. 우리나라는 의료의 공공성을 우선시하여 영리병원을 허용하지 않아(「의료법」

제 10609호 제33조) 병원수익을 병원시설이나 인력에 재투자는 가능하나, 외부로의 수익 전환은 제한되어왔다. 또한 비영리법인은 투자자의 투자를 받아서 재원을 조달할 수 없어 사내유보금이나 타인 자본으로 재원을 조달해왔다. 이러한 구조에 대한 변화 시도는 의료법인에 자법인을 통한 수익활동을 허용함으로써 병원의 수익성을 높이자는 취지에서 시작되었다. 실제 전체 병원의 전체 수익 대비 의료외수익(장례식, 주차장, 매점 등)의 비중은 지속적으로 증가해 2012년 7.7%를 차지하였다(표 5-7 참고).[151][152]

이와 관련하여 2004년 노무현 정부는 경제자유구역 내 외국영리병원의 내국인 허용을 추진하였으며, 2006년 제주도 외국영리병원 허용, 2007년 「의료법」 전면 개정을 시도하였다. 이명박 정부도 2009년 전면적 영리병원 추진 시도, 2012년 제주도에 국내 영리병원 허용과 나머지 경제자유구역에 외국 영리병원 허용을 추진했다. 그러나 이는 의료법인의 자산 유출과 자본 팽창수단으로의 전락 등에 대한 우려로 난관을 겪어왔다.[153]

박근혜 정부는 이에 대한 절충방안으로 영리자회사 설립 허용방안을 추진 중에 있다. 병원은 비영리병원으로 유지하되, 병원이 별도의 자회사를 설립하여 부대사업을 할 수 있도록 확대 · 허용하는 것이다. 정부는

표 5-7. 우리나라 병원 전체수익 대비 의료외수익 비중 추이

(단위: %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전체	3.3	2.5	2.9	5.8	6.2	4.7	4.1	5.0	7.7

자료: 국가통계포털, 「100병상당 손익계산서(전체) 년 2004~2010」과 「100병상당 손익계산서(전체) 년 2011~2013」(모든 검색일: 2015. 8. 5)에 기초하여 작성.

151) 국가통계포털, 「100병상당 손익계산서(전체) 년 2011~2013」(검색일: 2015. 8. 5).

152) 김대중 외(2014), p. 34, p. 45.

153) 정형준(2012), pp. 2~4, pp. 16~17.

2014년 6월 '의료법인의 부대사업 목적 자법인 설립운영에 관한 가이드라인'을 발표하여 자법인 설립운영 규정을 제시하고, 이에 추가적으로 「의료법」 개정을 통해 의료법인의 허용 부대사업 범위를 확대하였다.

「의료법」은 의료법인에 허용된 부대사업 범위[154]를 엄격히 제한하였다. 이는 2014년 9월 정부의 범위확대 규제완화에 따라 「의료법시행규칙」이 개정되어 '목욕장업, 숙박업, 여행업, 국제회의업, 종합체육시설업, 수영장업, 체력단련장업, 장애인보장구 등의 맞춤 · 제조 · 개조 · 수리업, 건물임대업' 등으로 확장되었다.[155] 정부는 치료와 숙박의 원스톱 서비스 제공으로 의료와 관광 산업 분야 투자와 일자리 창출을 유도하고 자법인에서 얻은 수익으로 병원 의료의 질을 향상시킬 수 있다는 입장이다.[156] 하지만 이러한 시행규칙 개정안은 「의료법」의 위임범위를 벗어나 위법[157]일 뿐 아니라, 의료기관을 상업적 시설에 종속시킬 위험성이 있다는 지적도 있다.[158]

또한 정부는 의료분야 진출입과 영업규제 개선을 위해 의료법인간 합병을 허용하기 위한 법적근거를 마련하고자 한다. 현행 「의료법」은 의료법인의 합병에 관한 사항이 없어 병원경영 악화로 폐원 시 비영리법인인 의료법인의 인수 · 합병 · 매각이 불가능해 국가나 지자체로 재산이 귀속된다. 이에 따라 경쟁력이 부족하고 경영상태가 불건전한 의료법인도 파산할 때까지 운영하고 이는 의료서비스 질 저하로 연결될 수 있다.[159] 하지만 의

154) 장례식장의 설치 · 운영, 부설주차장의 설치 · 운영, 휴게음식점 영업, 일반음식점 영업, 이용업, 미용업 등 환자 또는 의료기관 종사자 등의 편의를 위하여 보건복지부령으로 정하는 사업이 포함된다(「의료법」 제49조. 법률 제10609호).

155) 「의료법시행규칙」 제60조. 보건복지부령 제345호.

156) 보건복지부 웹사이트, 「보건의료 규제완화, 국민에게 어떤 이익이?」(검색일: 2015. 9. 10).

157) 의료법인과 법 제33조 제2항 제4호에 따라 의료기관을 개설한 비영리법인은 의료업을 할 때 영리행위 추구가 금지된다(「의료법 시행령」 제20조. 대통령령 제26526호).

158) 김대중 외(2014), pp. 86~87.

료법인간 인수 · 합병 안은 2007년과 2010년 국회에서 시효만료로 파기되었다. 의료법인간 인수 · 합병은 2013년 '보건의료서비스 분야 투자활성화 대책'의 일환으로 논의되었으며, 「의료법」에 의료법인의 해산 사유에 '다른 의료법인과 합병한 때'를 추가하여 의료법인 인수 · 합병의 근거를 마련한 개정안이 2014년 12월 발의된 상태이다. 하지만 의료법인간 인수 · 합병을 허용할 경우 대자본에 의한 의료법인의 대형화 경쟁을 촉발하고 거대자본에 중소 의료법인이 종속될 우려로 반대여론이 거세다.[160]

정부는 의약부문 선진화 방안의 일환으로 법인약국 설립을 추진하고 있다. 2002년 헌법재판소는 법인약국을 금지한 「약사법」 제20조에 대해 직업선택의 자유, 사의 자유, 헌법상 평등권 침해 등을 들어 헌법 불합치 결정을 선고하고 법인약국 허용의 필요성을 언급하였다. 그러나 약계와 시민단체, 국회 등의 반발로 법인약국 설립은 진전을 보이지 못했다.[161] 2013년 정부는 제4차 투자활성화대책에서 「약사법」개정을 통해 약사만 참여할 수 있는 유한책임회사 등의 형태로 법인약국을 운영하거나 영리법인약국을 설립하는 것을 허용하겠다는 계획을 발표하였다. 하지만 2014년 6월까지 「약사법」 개정안은 국회에 제출될 예정이었으나 반대여론으로 논의가 연기되었다.

정부는 일부 약국의 영세성과 경영의 비효율성을 법인약국을 허용하면 약국의 경영이 기업형의 합리적 경영으로 전환되고 법인의 자본축적으로 약국설비 등에 다액 투자가 가능하다는 입장이다. 또한 약국경영 효율화, 처방약 구비, 심야 · 휴일영업 활성화 등으로 약제서비스의 질적 제고도 기

159) 이기효(2009), p. 31.

160) 「의료법인 인수합병, 대형화 경쟁-중소법인 종속」, 『약사공론』(2015. 1. 15).

161) 윤희숙, 고영선(2009), pp. 195~196.

대하고 있다.[162] 하지만 반대 입장에서는 법인약국이 허용되면 대자본의 이익 창출을 위한 영리추구형 경제활동이 증가하고 기업형 체인약국이 대도시에 집중되어 낙후지역의 약제서비스가 악화될 수 있음을 우려하고 있다.[163]

(나) 외국인환자 유치 규제 완화

두 번째 쟁점은 외국인환자 유치[164]를 위한 규제 완화로 이는 「국제의료사업지원법」을 중심으로 진행되고 있다. 우리나라는 「의료법」 제27조 3항에서 환자유치를 금지하고 있지만 2009년 5월 「의료법」을 개정하여 2호의 예외 규정을 통해 외국인환자 유치 행위를 허용하였고, 2009년 12월 Medical Korea-Smart Care를 한국 의료 브랜드로 개발하였다. 하지만 정부는 현행 의료법 체제에서는 의료수출의 체계적인 지원에 한계가 있다는 판단하에 「국제의료사업지원법」을 통해 외국인환자 대상 국내 의료광고 허용,[165] 보험사의 외국인환자 유치 허용 등 규제를 완화하고, 외국인환자 유치에 대한 금융 · 세제 · 재정 지원을 계획했으며, 이는 외국인환자 대상 원격의료 허용까지 규제 완화를 확대하고자 한다. 해당 법은 2014년 10월

162) 윤희숙, 고영선(2009), pp. 202~203.

163) 대한약사회(2014), pp. 10~11.

164) 외국인환자 유치란 영리를 목적으로 의료기관이 외국인환자와 진료계약을 하는 것 의료기관 및 유치업자가 타 의료기관에 외국인환자의 진료계약을 알선(주선)하고 대가로 수수료를 지급받는 것(수수료 거래가 없으면 유치행위로 볼 수 없음) 숙박알선, 항공권 구매 및 사증발급 대행을 통해 의료기관과 외국인환자의 진료계약을 알선(주선) 하는 것 외국인환자에게 국내에서 제공하는 제반 비의료서비스(입국에서 출국까지 제공하는 컨시어지 서비스)와 국내외에서 행해지는 외국인환자 유치 의료기관 홍보활동(옥외간판 설치, 외국어홈페이지 개설, 일간지, 책자, 팸플릿 등 외국어 간행물 제작 및 배포 포함)으로 의료기관과 외국인환자의 진료계약을 알선(주선)하는 것을 의미한다(외국인환자 유치 정보시스템, 웹사이트(검색일: 2015. 8. 30).

165) 현행 「의료법」 제4장 제56조와 제57조는 의료광고를 규제하며 현행법상 병원이나 여행사가 외국인환자 유치를 위해 국내에서 광고하는 것은 불법이다.

제정안이 발의되어 현재는 상임위 소위에 회부된 상태이다.[166]

정부는 법안 통과에 따른 경제적 파급효과[167]를 기대하지만 이에 대한 우려도 큰 실정이다. 특히 보험사의 외국인환자 유치 허용의 경우 「의료법」 제27조 4항으로 금지되어온 사항이다. 국내 보험사는 이와 같은 금지조항이 해외 보험회사와의 형평성에 어긋나며 자사의 해외 네트워크를 활용한 외국인환자 유치 허용의 필요성을 주장해왔다.[168] 그러나 보험사가 병원과의 직접적인 계약체결을 통해 병원에 환자를 제공하게 되면 민영보험회사와 특정병원의 연계가 활성화되고 공공보험제도가 약화될 수 있다는 우려가 크다. 또한 해외환자 유치 의료기관에 대한 금융 · 세제 · 재정 지원은 대형병원을 중심으로 혜택을 받을 것이 자명하여 이에 따라 병원간의 불균등이 심화될 수 있다.[169]

(다) 원격의료 규제완화

마지막 이슈는 원격의료에 대한 규제완화이다. 현행 「의료법」 제34조는 원격의료를 '컴퓨터 · 화상통신 등 정보통신기술을 활용하여 먼 곳에 있는 의료인(의사, 치과의사, 한의사)에게 의료지식이나 기술을 지원하는 것'으로 정의하고 있다. 이는 2002년 3월 당시 「의료법」 제30조에 원격의료 규정이 추가되어 의사와 의사 간 원격의료가 도입된 것이다. 2008년 U-헬스 활성화를 위한 법률이 제출되었으나 법안 상정이 이루어지지 않았고,

166) 규제정보포털, 「경제활성화 법안」(검색일: 2015. 9. 10).

167) 정부가 예상하는 경제 효과는 생산액 측면에서 2016년 6조 356억 원, 2017년 7조 874억 원, 고용창출 측면에서 2016년 4만 9,098명, 2017년 6만 815명이다(「국제의료사업지문법 시행 땐 부가가치 4조 이상...법안 통과 '청신호'」, 『이투데이』, 2015. 8. 19).

168) 이창우(2012), pp. 58~59.

169) 「[경제활성화 3법 집중 분석 – 국제의료 사업지원법의 방향] "해외 환자 유치 목적으로 건보 공공성 해쳐선 안돼"」, 『서울신문』(2015. 8. 19).

2010년에는 원격의료 허용범위 확대를 위한 「의료법」 개정안이 추진되었으나 대한의사협회 등의 반발로 불발되었다.[170)]

현행 「의료법」 제34조 제1항은 의료인간의 원격자문만 원격의료의 허용범위로 규정하고 있어, 의사와 환자 간 원격의료와 의료인간의 원격 진찰과 처방이 불가능한 상황이다. 보건복지부는 2013년 11월 의사와 환자 간 원격의료[171)]를 허용하는 「의료법」 개정안을 입법예고한 후 논쟁이 많고 부작용이 우려되는 사항을 수정해 12월에 수정안(표 5-8)을 발표하였다. 수정안은 원격의료에 따른 의료시장 질서 저해와 안정성 문제를 완화하고자 원격의료 전문 의료기관의 개설 · 운영을 차단하고 대면진료를 의무화하는 한편, 초진 가능 질환을 제한하고 재택환자의 범위를 축소하는 등의 내용을 포함한다.[172)] 2014년 4월 원격의료에 관한 「의료법」 개정안이 발의되어 현재는 상임위에 회부된 상태이다.

정부는 원격의료 규제완화로 온라인 의료정보시장을 창출하고 의료접근성 제고를 통해 의료 취약계층의 의료 접근성을 향상시키고 만성질환자에 대한 용이한 건강관리 효과를 기대하고 있다.[173)] 하지만 여전히 원격의료를 허용하는 「의료법」 개정안은 의료계의 반발과 여야의 입장차이로 진전이 미미하다. 먼저 원격의료로 발생하는 의료사고에 대한 책임소재가 현행 「의료법」에는 불명확하다. 또한 현행 「국민건강보험법상」에는 원격의료행

170) 허문구(2013), p. 80.

171) 보건복지부의 의료법 개정안에서는 원격의료의 정의를 '컴퓨터 · 화상통신 등 정보통신기술을 활용하여 먼 곳에 있는 의료인에게 의료지식이나 기술 지원 또는 환자에게 건강 또는 질병에 대한 지속적 관찰, 상담 · 교육, 진단 및 처방 등을 제공하는 것'으로 확대하였다.

172) 보건복지부(2013), pp. 1~3.

173) 보건복지부 웹사이트, 「원격의료로 병원 방문이 힘든 분들의 건강을 지켜드리겠습니다」 (검색일: 2015. 8. 10).

표 5-8. 의사와 환자 간 원격의료 도입 입법예고안 및 수정안 비교

구분	입법예고안(2013년 11월)	수정안(2013년 12월)
원격의료 전문기관 제한	규정 없음	- 원격의료만 행하는 의료기관으로 운영금지, 위반 시 형사벌칙
대면진료 원칙	규정 없음	- 같은 환자에 대한 원격 진단 · 처방 시 주기적인 대면진료 필요
초진제한	규정 없음	- 원격 진단 · 처방은 경증질환에 한정 - 노인 · 장애인은 대면진료로 건강상태를 잘 아는 의사
이용 대상자	- 만성질환자 및 정신질환자 - 도서 · 벽지 주민 - 가정폭력 · 성폭력 피해자 - 군 · 교도소 - 수술 · 퇴원 후 질병 상태 경과 관찰이 필요한 재택환자	- (좌동) - 수술 · 퇴원 후 신체에 부착된 의료기기 작동 상태 점검 및 욕창 관찰 등 지속적 관리가 필요한 환자

자료: 보건복지부(2013), p. 3.

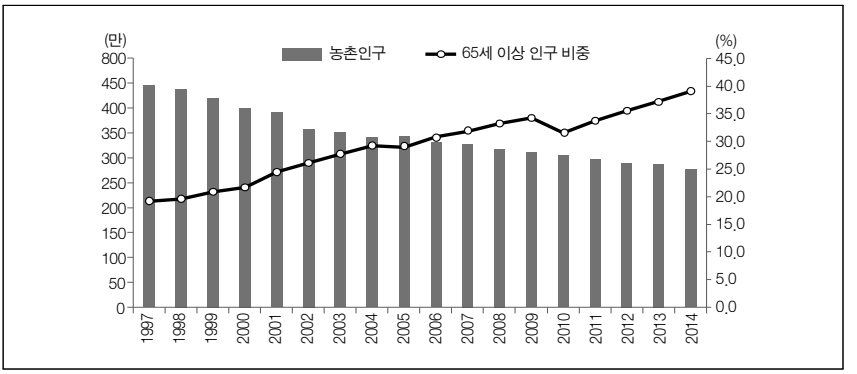
위에 대해서는 건강보험급여가 인정되지 않아 보험수가를 정하는 문제가 남아 있다. 이 외에도 원격의료에 따른 개인질병정보 유출의 우려가 커서 이에 대한 보완책이 필요하다.[174)]

3) 농업 규제개혁 추진현황

자유무역협정 체결과 쌀 관세화 등으로 농산물 시장이 개방되면서 우리나라 농업이 난관에 봉착하였다는 위기감이 높아지고 있다. 대외적으로는 UR 협상 타결과 WTO 출범으로 1994년에는 농산물시장이, 1996년에는 유통관련 서비스시장이 개방되어 농산물 수입이 증가하고 있다. 또한 2015년부터는 쌀 시장이 관세화로 전면 개방되기도 한다. 대내적으로는 도 · 농 간의 격차가 심화되고 농가의 노동력 감소와 고령화가 심화되는

174) 김대중 외(2014), pp. 141~143.

그림 5-4. 농촌인구 수와 65세 이상 인구 비중 추이



자료: 국가통계포털, 「농림어업총조사」(검색일: 2015. 9. 15)에 기초하여 작성.

상황이다(그림 5-4). 농가소득은 1999년 22,323천 원에서 2014년 34,950천 원으로 증가하였으나 도시가구소득 대비 농가소득 비중은 83.6%에서 61.5%로 감소하였다. 또한 농촌인구 중 65세 이상 인구 비중은 1997년 19.2%에서 2014년 39.1%로 큰 폭으로 증가했다.[175)]

농업분야의 규제개혁은 이러한 농업의 위기를 극복하고 패러다임 전환을 통한 농업의 성장산업화를 위해 꾸준히 지속되어왔다. 박근혜 정부 역시 농업분야 규제개혁의 중요성을 인식하고 농업의 미래성장산업화와 소득 및 고용 창출을 통한 농촌 삶 개선을 농업 규제개혁의 목표로 설정하였다. 현재 우리나라 농업분야의 주요 이슈는 농업법인 활동 제약요인 완화와 농업협동조합의 구조 개편이다.

(가) 농업법인 활동 제약요인 완화

정부는 FTA와 DDA 등 시장개방에 대응한 경쟁력 강화를 위해서 기업

175) 국가통계포털, 「농림어업총조사」(검색일: 2015. 9. 15).

적 농업경영의 활성화와 함께 농업시스템의 선진화를 위해 농업법인을 지원하고 있다. 이러한 지원은 감소하는 농촌인구에 대응해 노동력을 확보하고 농업생산성 향상과 농가소득 증대를 도모하기 위함이다.[176)]

농업법인은 1990년 「농어촌발전특별조치법」을 통해 설립의 제도적 기반을 가지게 된 이후 정부는 농업법인의 활동 제약요인 완화를 위해 농업법인의 진입장벽을 완화의 중심으로 관련 규제를 완화해왔다. 1994년에는 「농어촌발전특별조치법」이 개정되어 위탁영농회사가 농업회사법인으로 명칭이 변경되었고, 1994년 제정된 「농지법」이 1996년에 시행되어 농업회사법인[177)]과 영농조합법인이 농업법인으로 규정되고 농지소유자격이 부여되었다.[178)]

1998년에는 「농업 · 농촌기본법」이 제정되어 농업법인의 근거규정이 이관되어 영농조합법인 준조합원 출자한도가 폐지되고 농업회사법인의 비농업인 출자액이 총출자액의 3/4으로 완화되었다. 「농지법」 제2조는 2002년 개정되어 농업회사법인의 주식회사 형태가 인정되었으며 2005년에는 재개정되어 농업회사법인의 농업인 출자액 비중이 폐지되었다. 2007년에는 「농업농촌 및 식품산업 기본법」이 제정되어 농업법인 관련 조항이 이관되었고, 2009년 「농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률」이 제정되어 농업법인의 독립법 체계가 구축되었다.[179)]

이후 관련 시행령에 따라 업무집행권을 가진 자의 1/3 이상이 농업인이

176) 김영생, 김정호(2006), p. 4.

177) 당시 농업회사법인은 농업법인 합명 · 합작회사 또는 유한회사로, 농업인의 출자액 합계가 총출자액의 1/2 이상이고, 대표자가 농업인이며 업무집행권을 갖는 사원의 1/2 이상이 농업인이어야 한다(「농지법」 제2조. 법률 제4817호).

178) 박문호, 임지은(2014), pp. 5~6.

179) 박문호, 임지은(2014), p. 6.

표 5-9. 농업회사법인과 영농조합법인 비교

	농업회사법인	영농조합법인
성격	상법상 회사에 관한 규정을 준용하는 기업적경영체	민법상 조합에 관한 규정을 준용하는 협업적 농업경영체
법적 근거	농어업경영체육성 및 지원에 관한 법률 제 19조	농어업경영체육성 및 지원에 곤한 법률 제 16조
사업의 범위	- 기업적 농업 경영 - 농산물의 유통·가공·판매 - 농작업 대행 - 영농자재생산 및 공급 - 종자생산 및 종균배양사업 - 농산물구매, 비축사업농기계 장비의 임대·수리·보관, 관개 사업 등 - 농어촌 관광휴양사업	- 협업적 농업경영 - 농산물의 생산·출하·유통·가공·판매·수출 - 농작업 대행 - 공동이용시설 설치 및 운영 - 농어촌 관광휴양사업
설립요건	- 농업인(혹은 농업생산자 단체) 1인 이상 (주식회사) - 비농업인의 출자액은 총 출자액의 90%이내	- 농업인 5인 이상 - 비농업인은 준조합원자격출자(의결권 없음)
의결권	- 1주 1표(출자지분비례)	- 1인 1표(조합원)
세제 혜택	- 취득세 감면, 소득세, 부가가치세, 등록세 등 세제 혜택	- 취득세 감면, 농업소득세 면제

자료: 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제12961호에 기초하여 작성.

어야 한다는 규정으로 완화되고 비농업인의 출자액이 총출자액의 90/100으로 완화되었다.[180] 2015년에는 영농조합법인 활성화를 위한 규제완화가 중점적으로 이뤄졌다. 이에 따라 영농조합법인간 합병 · 분할의 규정을 설립해 총회결의와 채권자공모 과정을 거칠 경우 합병 · 분할이 가능해졌다(제18조의2). 또한 영농조합법인이 주식 · 유한회사인 농업회사법인으로 전환이 가능해졌고(제18조)[181] 농업법인에 대한 투자유치 활성화를 위해 영농조합법인 조합원의 책임 범위를 무한책임에서 출자액한도로 완화하였다(제17조).

이에 더해 정부는 농업법인의 활동범위 규제에 대한 완화도 추진 중이

180) 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률시행령」 제18조(대통령령 제26754호).

181) 개정 이전에는 합명 · 합자회사 형태의 농업회사법인으로만 변경이 가능하였다.

다. 이는 농외소득이 농가소득에서 차지하는 비중이 증가하여(표 5-10) 효과적인 농가소득 향상을 위해서는 농외소득의 중요도가 증가하고 있기 때문이다. 2015년 정부는 농업법인의 활동범위를 제약하던 규정을 완화해 농업법인의 사업범위를 생산 · 출하 · 가공과 농작업 대행에서 유통사업 및 농어촌 전통문화 · 경관 등 농촌자원을 활용한 농어촌 관광휴양사업으로[182]까지 확대하였다(제5장 제16조 및 제19조). 이는 정부의 농업 6차산업화 지원방안의 일환이기도 하다.

표 5-10. 농가소득과 농외소득 추이

(단위: 만 원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
농가소득	3,230	3,197	3,052	3,081	3,212	3,015	3,103	3,452	3,495
농외소득	1,004	1,110	1,135	1,213	1,295	1,295	1,359	1,571	1,480
농외소득 비중	31.1	34.7	37.2	39.4	40.3	43.0	43.8	45.5	42.3

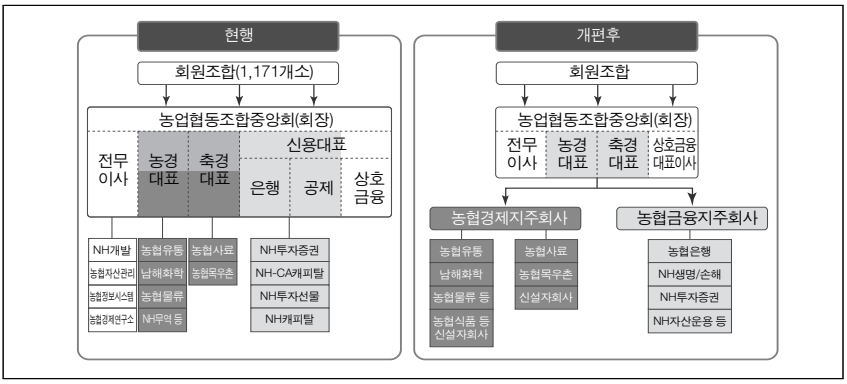
자료: 국가통계포털, 「농가경제조사」(검색일: 2015. 8. 5).

(나) 농업협동조합 개편

두 번째 주요 쟁점은 농업인소득 증대 및 농업경쟁력 제고를 위한 농업협동조합 개편의 추진이다. 1961년 설립된 농협중앙회는 2000년 농 · 축협 통합과정을 거쳐, 현재 임직원이 약 2만 3천 명을 넘는 조직으로 성장하였다. 이러한 중앙회의 신용 · 경제 분리는 1994년 농어업농어촌발전대책에서부터 농협개혁의 과제로 제시되어 왔다. 농협중앙회가 비조합원 대상사업인 신용사업 수익제고에 기울이는 노력에 비해 조합원의 이익 창출을 위한 농축산물의 유통, 제조, 판매 등 경제사업에는 소홀하다는 문제가 지

182) 농어촌 관광휴양사업에는 관광휴양단지, 관광농원, 주말농원 사업 등이 포함된다(「농어촌정비법」 제2조, 법률 제13499호).

그림 5-5. 농협중앙회의 체제 전환



자료: 농림수산식품부 보도자료(2011. 3. 11), p. 5.

적되어왔기 때문이다.

「농업협동조합법」 일부 개정법률안은 2009년부터 경제사업의 활성화와 중앙회 운영의 투명성을 강화하기 위해서 농협의 사업구조를 금융지주회사와 경제지주회사로 분리하였다. 개정법률안(「농업협동조합법」 제10522호, 제134조의3)은 2011년 3월 국회 본회의를 통과하여 중앙회 사업구조 개편 추진의 근거법이 되었다. 이에 2012년부터 농협중앙회는 1 중앙회와 2 지주회사(농협금융지주회사, 농협경제지주회사) 체제로 전환되었다. 농협은행, 농협생명보험 및 농협손해보험과 기존 신용부문 자회사가 농협금융지주회사로 설립되었고 기존 경제부문 자회사가 통합되어 농협경제지주회사가 설립된 것이다(그림 5-5 참고).[183]

하지만 이러한 새로운 조직 개편에도 경제 지주의 분리가 여전히 미흡하여 2014년 농협법 개정안(「농업협동조합법」 제12950호)이 추가적으로 본회의를 통과하였다. 현행법상 농협중앙회는 사업이관을 위한 자회사 설

183) 농림수산식품부 보도자료(2011. 3. 11), pp. 2~4.

립이 어렵고, 경제지주의 사업수행을 위한 법률 근거가 부족하였다. 따라서 개정안은 경제 사업이관 시 중앙회의 자회사 설립 관련 규정을 마련하였다(부칙 제6조). 또한 경제 지주는 국가가 위탁하는 사업 수행이나 일선조합에 대한 자금지원이 어렵고 공정거래법 적용의 우려가 있었다. 경제지주의 원활한 사업수행을 위해 개정안은 조합의 자금차입 기관에 경제지주를 추가하고(제2장 제5절 제57조), 자금지원 · 국가위탁 사업 수행 근거를 마련(제4장 제111조)함과 아울러 공정거래법 일부를 적용 배제(제1장 제12조)하여 법적 근거를 명확히 하였다.[184)]

또한 농업협동조합 개혁을 위해 중앙회장 등 농협의 리더십과 관련 개혁의 필요성이 대두되어 중앙회장의 역할과 기능에 대한 재조정과 견제장치를 마련하고자 하나 진행은 저조하다. 농협의 중앙회장은 가진 권한에 비해 이를 통제할 내부 시스템이 미흡하다. 중앙회장 권한을 견제할 수 있는 이사회가 존재하지만 역할을 하지 못하고 있다는 비판이 나오는 실정이다. 현재는 이러한 농협 개혁의 일환으로 2009년「농협법」개정으로 간선제로 운영되고 있는 중앙회장 선거를 중앙회장의 대표성 강화를 위해 직선제 도입을 골자로 하는「농협법」개정안이 발의된 상태이다.[185)]

2. 지역단위 규제개혁: 특구제도

우리 정부는 외국인투자 유치 및 국내산업 발전, 국토균형개발, 지역경제 활성화 등 다양한 목적하에서 여러 가지 유형의 특구제도를 도입하고

184) 농림축산식품부(2014), pp. 1~3.

185)「농협중앙회장 조합장 직선제 입법 발의」,『전업농신문』(2015. 6. 25).

있다. 첫째, 외국인투자 관련 경제특구로 경제자유구역, 자유무역지역, 외국인투자지역이 있다. 둘째, 국가단지, 일반단지, 도시첨단단지, 농공단지로 구성된 산업단지가 있다. 셋째, 연구개발특구로 대덕연구단지를 포함해 대구 · 광주 · 부산 · 전북에 5개의 특구가 지정되어 있다. 넷째, 2015년 10월 현재 166개가 지정 · 운용되고 있는 지역특화발전특구는 지역차원에서 규제특례를 인정한다는 점에서 일본의 국가전략특구와 가장 유사하다. 다섯째, 현 정부에 들어서서 추진되고 있는 창조경제혁신센터는 2015년 10월 현재 전국적으로 17개소가 설립되었다.

이 절에서는 먼저 우리나라에 도입된 각종 특구의 현황과 성과에 대해 정리하고, 다음으로 각 특구별 규제개혁의 주요 내용과 문제점을 파악한다.

가. 한국의 특구제도 현황과 성과

1) 경제특구

우리 정부는 외국인투자 유치 및 국내 산업 발전을 도모하기 위해 경제특구로서 세 가지 특구, 즉 경제자유구역, 자유무역지역 및 외국인투자지역을 운영하고 있다. 먼저 경제자유구역은 외국인투자기업의 경영환경 개선, 규제완화를 통한 외국인 투자 촉진 및 지역간 균형발전 도모에 사업목적이 있다. 둘째, 자유무역지역은 자유로운 제조 · 물류 · 유통 및 무역활동 등의 보장을 통한 외국인투자의 유치, 무역진흥 및 지역개발 촉진에 그 추진목적이 있다. 셋째, 외국인투자지역은 규제완화 및 조세지원, 정부지원의 제공을 통해 대규모 외국인투자 유치를 촉진하는 데 목적이 있다.[186] 이처럼 각 특구별로는 사업추진 목적 측면에서 외국인투자 유치 촉진이라는 점에서

186) 기획재정부(2014a), p. 1.

유사하나, 이외에 경제자유구역은 지역균형발전, 자유무역지역은 무역진흥을 고려하고 있다는 점에서 차이가 있다. 또한 경제자유구역은 산업 · 상업 · 물류 · 주거단지가 어우러진 복합개발 방식으로 국제비즈니스 도시를 조성하게 되는데, 이 복합개발이라는 점에서 산업용지 공급 등을 특징으로 하는 여타 특구와 구별된다.

외국인투자 유치에 대한 주요 인센티브는 입지지원, 현금지원 및 조세감면 등으로 이루어진다. 입지지원은 외투기업의 입지비용을 완화하기 위해 지자

표 5-11. 외국인투자 관련 3개 경제특구 비교

구분	경제자유구역	자유무역지역		외국인투자지역	
		산업단지형	물류형	단지형	개별형
법적 근거	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률('03 제정)	자유무역의 지정 및 운영에 관한 법률('70 제정)		외국인투자촉진법('98 제정)	
지정 위치	시 · 도지사 요청지역	항만 · 공항주변 지역 산업단지	항만, 공항, 유통단지 등	산업단지내	외국인 투자자 희망 지역
입주 자격	국내/외투기업	국내(수출 주목적)/ 외투기업/물류기업 *제조수출 50%↑(중견40, 중소30), 도매 수출입물량 50%↑ (중견40, 중소30)		외투 지분 30%이상 (대불공단 표준형 10%)	제조업(3천만$) 관광업(2천만$) 물류업(1천만$) 연구개발(2백만$)
조성규모	전체 8개: 인천, 부산 · 진해, 광양만권('03년), 황해, 대구 · 경북, 새만금 · 군산('08년), 동해안, 충북('13년)	산업단지형 7개 물류형 6개(항만 5, 공항 1)		단지형 20개 (임대형 4개 포함) 개별형 66개	
외투기업 현황	164개 (인천 50, 부산진해 58, 광양만 39 등)	202개 (산업단지형 110, 물류형 92개)		311개 (단지형 245, 개별형 66)	
주요 지원혜택	법인세 · 소득세(7년) · 관세(자본재 3년) 면제 분양(제도상 임대도 가능) 사업부지 조성원가 이하 매각 가능, 국공유지 임대료 감면 진입 · 간선도로, 외국교육기관 유치, 구역청 운영비 지원	법인세 · 소득세(5년) 감면, 관세 유보, 부가세 영세율 임대료 감면(부지가 1%) · 단지형: 고도기술 100% 등 부지매입비(75%내 국비지원) 유지관리, 도로 등 인프라 지원		법인세 · 소득세(단지형 5년, 개별형 7년) · 관세(자본재 3년) 면제 임대료 감면(부지가 1%) · 단지형: 고도기술 100%, 일반 75% · 개별형: 100% 부지매입비(수도 30%, 기타 60%) 고용훈련, 인프라 지원	

자료: 기획재정부(2014a), pp. 1~2.

체와 공동으로 부지를 매입하여 무상 또는 저리로 임대해주는 것이다. 현금지원은 고도기술 수반, 대규모 고용창출 등 전략적으로 국가경제에 필요한 외국인직접투자의 유치를 위해 투자금의 일정비율을 현금으로 지원하는 것이다. 조세감면은 외국인투자 촉진 및 기술이전, 산업고도화를 위해 기술수준(고도기술) 및 금액기준(외투지역)에 따라 법인세, 소득세, 취득세 등의 세목에 대해 지원해주는 것이다.[187]

[표 5-11]에서 보듯이 경제자유구역은 총 8개 구역이 순차적으로 지정 · 운영되고 있으며, 여기에 진출한 외국인투자기업은 164개 사이다. 자유무역지역은 산업단지형 7개, 물류형 6개가 조성되었고, 이에 대한 외국인투자기업은 202개 사이다. 외국인투자지역은 단지형 20개, 개별형 66개가 조성되었고, 여기에 311개의 외국인투자기업이 진출해 있다. 또한 경제특구에 대한 정부 지원은 2013년까지 33개 사업(산업부 소관)에 3.7조 원이 투입되었다. 이 중 경제자유구역에 대해 1.7조 원(47.0%)이 투입되어 전체의 약 절반을 차지하고 있다.[188]

다음으로 [표 5-12]에서 보듯이 경제자유구역 내 외국인투자 실적은 2004~14년간 약 100억 달러 수준이며, 최근 국내 FDI에서 차지하는 비중이 점차 증가세에 있다. 그러나 이것은 국내에 유입된 전체 외국인

표 5-12. 경제자유구역 외국인투자 실적(2004~14년)

(단위: 억 달러, %)

구분	2004~06	2007~09	2010~12	2013~14	합계
경제자유구역 (국내 FDI 대비 비중)	8.3 (2.3)	13.3 (4.0)	46.2 (10.7)	31.8 (9.5)	99.6 (6.8)

자료: 양금승(2015), p. 3.

187) 위의 자료, p. 3.

188) 위의 자료, p. 2.

투자액의 6.8%로 저조한 실적이라고 할 수 있다. 한편「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」제25조에 따라 경제자유구역의 정책 및 제도에 대한 심의의결기구로 경제자유구역위원회가 있다. 또한 이 위원회에 대한 실무적 지원은 산업통상자원부 내 경제자유구역기획단이 담당한다.[189)]

2) 산업단지

산업단지는 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통한 국토 균형개발과 산업육성을 위해 조성되었다. 1960년대 초반 울산공업지구와 한국수출산업단지의 개발에 착수한 것을 시작으로 우리나라의 산업단지 개발 역사는 40여 년에 달한다. 각 시기별로 산업단지에 대한 정책은 1960년대 산업단지 개발 시작, 1970년대 중화학공업의 육성과 대규모 산업기지 개발(울산 · 미포국가산업단지), 1980년대 산업단지 개발 확산과 내륙

표 5-13. 시기별 산업단지 정책변화

구분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
추진배경	- 계획입지 개발 필요	- 수도권 내 산업 집중	- 지역적 불균형 심화	- 개별입지 증대 - 첨단산업 입지수요 및 공급	- 지식기반산업 입지 수요 및 공급
정책기조	산업별 지원정책		기능별 지원정책		
정책목표	- 수출위주의 경공업 입지 - 산업단지 개발의 지방도시 확산, 민간산업단지 조성 - 지방공업장려지구의 지정과 국가지원체계의 구축	- 중화학공업 집중 육성 - 수도권 억제 - 대규모 산업 단지 조성	- 산업의 지방분산과 소규모 지방 산업단지 조성 - 농외소득원 창출과 농공단지 개발	- 산업입지 유형 다양화 - 산업입지규제 완화	- 전문화된 집적 지구 개발 - 지식기반 경제 구축 지원 - 산업단지 개발 절차 간소화
중점산업	(경공업) 섬유, 신발 등	(중화학공업) 기계, 화학 등	(가공조립산업) 가전, 조선, 자동차, 반도체 등	(IT산업) 컴퓨터, 통신기기 등	(지식산업) 반도체, 문화, 게임 등

자료: 국가기록원 홈페이지,「시기별 산업단지 정책변화」(검색일: 2015. 7. 10).

189) 경제자유구역기획단 홈페이지,「왜 KFEI인가?」(검색일: 2015. 7. 10).

산업단지 개발(대덕연구개발특구), 1990년대 산업단지 개발체계의 정비와 첨단산업단지 개발(광주첨단과학산업단지), 2000년대 규제완화의 가속화와 산업단지 개발의 다양화라는 특징적인 변화를 보인다. 산업단지는 개발 주체와 목적에 따라 각각 국가단지 · 일반단지 · 도시첨단단지 · 농공단지로 구분된다. 국가단지는 국가(국토해양부 장관)가 지정하며, 일반 및 도시첨단 단지는 시도지사, 농공단지는 시장, 군수 또는 구청장이 지정한다.[190]

전국 산업단지 수는 2010년 901개에서 2014년 1,074개로 증가했는데, 이는 주로 일반단지의 지정 확대에 기인한다. 유형별로는 국가단지가 41개(전체의 3.8%), 일반단지가 560개(52.1%), 도시첨단단지가 14개(1.3%), 농공단지가 459개(42.7%)이다. 한편 2015년 상반기에도 산업단지 지정이 소폭 증가하여 2015년 6월 말 현재 단지 수 1,094개, 지정면적 1,392㎢, 분양률 94.4%를 기록하고 있다(표 5-14 참고).

전국 산업단지에 입주한 기업 수는 2014년 말 현재 8만 520개 사로, 2010년 말 6만 6,783개 사에 비해 13,737개 사가 늘었다. 2013년까지 지속적인 증가세에 있었으나, 2014년에 주춤하고 있다. 또한 생산액은 매년

표 5-14. 산업단지 유형별 지정 현황

(단위: 개, ㎢, %)

단지유형	2010	2011	2012	2013	2014	2015년 2/4분기		
						단지 수	지정면적	분양률*
국 가	40	40	41	41	41	41	790	98.3
일 반	434	469	497	528	560	575	522	89.6
도시첨단	6	9	11	11	14	16	5	94.0
농 공	421	430	444	453	459	462	75	94.4
계	901	948	993	1,033	1,074	1,094	1,392	94.4

주: * 분양률은 산업시설구역만을 대상으로 한 것임.
자료: 산업통상자원부, 한국산업단지공단(2015), p. 5 및 p. 21.

190) 국가기록원 홈페이지, 「지도로 보는 산업단지」(검색일: 2015. 7. 10).

증가세에 있으며, 누계 기준으로 2014년 1,056.5조 원을 기록하였다. 특히 국가단지에서의 생산액은 665.7조 원으로, 가장 큰 비중(63.0%)을 차지하고 있다(표 5-15 참고).

표 5-15. 산업단지 입주기업 및 생산 현황

단지유형	입주기업(개사)					생산(조원, 누계)				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
국 가	41,525	44,400	46,352	49,545	48,313	538.0	642.9	679.6	674.1	665.7
일 반	19,338	21,779	23,082	24,331	25,346	262.5	292.3	308.7	308.9	339.8
도시첨단*	112	124	152	224	235	13	16	15	19	19
농 공	5,808	6,028	6,208	6,447	6,626	43.8	49.7	49.0	49.2	50.8
합 계	66,783	72,331	75,794	80,547	80,520	844.4	985.0	1,037.5	1,032.3	1,056.5

주: * 도시첨단의 생산액은 백억 원 기준임.
자료: 산업통상자원부, 한국산업단지공단(2015), p. 21.

3) 연구개발특구

2005년 「대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법」의 제정으로 대덕연구개발특구가 지정되면서 정식적인 연구개발특구가 성립하게 되었다. 연구개발특구의 수립 배경에는 첫째, 혁신클러스터 정책의 중요성 증대, 둘째, 제1차 연구개발특구 육성 종합계획의 종료에 따른 새로운 발전방향 제시 필요, 셋째, 연구개발특구 추가지정 요청 등 지역 혁신역량 강화 요구에 대한 대응이 있다. 정부는 지식 · 기술에 기반한 성장으로의 패러다임을 전환하기 위해 혁신 클러스터 정책을 강화하고 있다. 이를 통해 노동력 · 기술 등 기업활동에 필요한 투입요소의 신속 · 용이한 조달, 혁신에 필요한 암묵적 지식 · 노하우의 접근 · 활용 용이, 기업집적으로 시설공유 · 물류비용 절감을 통한 경쟁력 제고 등을 기대하고 있다.[191)]

연구개발특구를 관리하는 기관으로는 「연구개발특구의 육성에 관한 특

별법」(제46조)에 따라 연구개발특구진흥재단이 설립되어 있다. 2015년 10월 현재 연구개발특구로는 대덕특구(2005년), 광주 및 대구 특구(2011년), 부산특구(2012년), 전북특구(2015년)[192]의 5개가 지정되었다. 또한 울산시는 경상북도와 함께 여섯 번째 특구 지정을 추진하고 있다.[193]

연구개발특구는 공공연구기관 기술의 기업이전, 출자(연구소기업[194] 설립) 등의 창업과 기술사업화를 통한 역동적인 혁신경제 실현을 주된 정책목표로 삼고 있는데,[195] 이러한 측면에서 여타 지역정책과 차별성이 있다.

2005년 설립 이후 최근까지 연구개발특구의 사업성과를 살펴보면, 먼저 기업체는 2005년 말 687개에서 2013년 말 3,018개로 특구 내 업체 입주가 4.4배 확대되었으며, 매출액은 2.6조 원에서 35.4조 원으로 약 14배 증가하였다. 또한 같은 기간에 고용 6.2배, 기술이전 3.1배, 연구소기업 수 56배, 첨단기술기업 수 3.4배 증가하였다(표 5-17 참고).

---

191) 연구개발특구진흥재단 홈페이지, 「연구개발 특구」a(검색일: 2015. 7. 6).

192) 전북특구는 전주시와 완주군, 정읍시 일원 등 18㎢에 걸쳐 농생명산업의 창조산업화와 미래 첨단산업용 소재인 탄소섬유 등 융복합 소재의 기술사업화를 촉진하는 거점역할을 하게 될 전망이다. 융복합소재부품 거점지구(완주, 6.5㎢), 사업화촉진지구(전주 · 혁신도시, 9.9㎢), 농생명융합거점지구(정읍, 1.5㎢)로 구성된다. 「전북연구개발특구 지정. 산업구조 고도화 발판」, 『전북도민일보』(2015. 7. 13).

193) 울산시는 2015년 말까지 '동해안연구개발특구' 지정 신청서를 미래창조과학부에 제출할 방침으로, 이 특구의 특화분야는 첨단 에너지부품소재, 첨단 바이오메디컬 · 바이오헬스, 에너지 자원개발의 3개이다. 「울산시 '동해안연구개발특구' 지정 추진 본격화」, 온라인 『연합뉴스』(2015. 10. 7) (검색일: 2015. 10. 8).

194) 연구소기업은 공공연구기관의 기술을 직접 사업화하기 위해 연구개발특구에 설립하는 기업으로, 국가 연구기관의 기술력과 기업의 자본 및 경영 노하우를 결합시킨 새로운 형태의 기업 모델이다. 연구개발특구진흥재단 홈페이지, 「연구소기업」(검색일: 2015. 7. 6).

195) 연구개발특구진흥재단 홈페이지, 「특구육성사업」(검색일: 2015. 7. 6).

표 5-16. 연구개발특구별 비전과 특화분야

특구명	대덕특구	광주특구	대구특구	부산특구	전북특구*
비전	미래 첨단융합산업 허브(HUB) 구축	광기반 융복합 중심의 개방형 연구 산업화 거점 조성	IT기반 소재부품 융복합 글로벌 클러스터 조성	R&D기반 조선해양플랜트 혁신클러스터 구축	농생명과 첨단 소재 기반의 세계 일류 R&D 허브
특화 분야	IT융복합, 바이오 메디컬, 나노융복합, 정밀기기	광기반 융복합, 바이오소재, 디자인문화 콘텐츠, 스마트 그리드, 친환경 자동차부품	스마트 IT 융합기기, 의료용 융복합기기 · 소재, 그린에너지 융복합, 메카트로닉스 융복합	해양플랜트 엔지니어링 및 서비스, 조선해양 플랜트 기자재, 그린해양기계	농 · 생명 융합, 융복합 소재부품

주: * 전북특구는 미래창조과학부의 보도자료(2015. 7. 14.)를 참고함.
자료: 연구개발특구진흥재단 홈페이지, 「연구개발특구」b(검색일: 2015. 10. 8); 미래창조과학부 보도자료(2015. 7. 14).

표 5-17. 연구개발특구의 사업성과

구분	(단위)	2005	2013	비고
기업체	개	687	3,018	4.4배 증가
매출액	조 원	2.6	35.4	13.8배 증가
고용현황	만 명	2.4	14.5	6.2배 증가
기술이전	건	611	1,910	3.1배 증가
코스닥 등록기업	개	11	64	5.8배 증가
연구소기업	개	2	112	56배 증가
첨단기술기업	개	36	121	3.4배 증가

자료: 연구개발특구진흥재단 홈페이지, 「통계자료」(검색일: 2015. 7. 6).

4) 지역특화발전특구

지역특화발전특구(약칭 '지역특구')는 수도권 집중의 부작용 해소 및 지방균형발전을 통한 국가경쟁력 강화를 목적으로 하는 국토발전 전략이다.[196] 2003년 정부는 국가균형발전 7대 과제의 하나로 지역특화발전특구 제도의 도입을 결정하였다. 이 제도의 도입 배경에는 과거 중앙정부 주도

196) 진미윤 외(2004), p. 3.

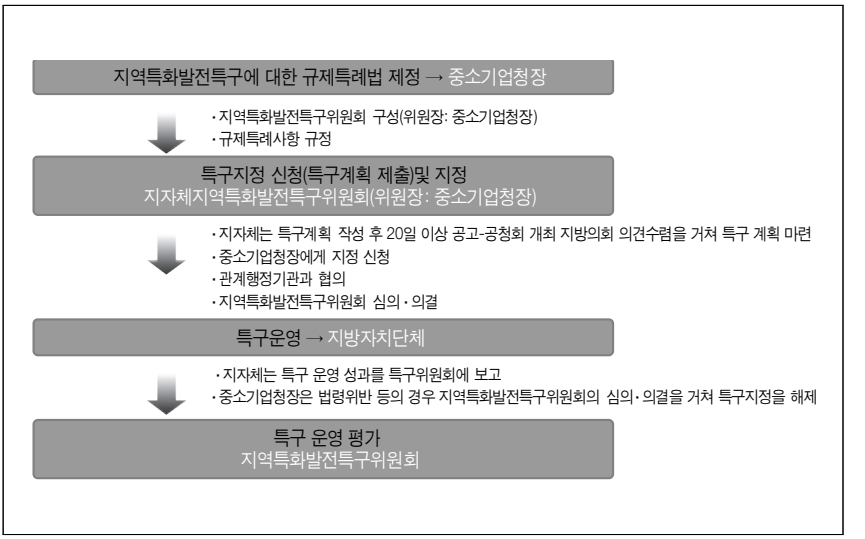
로 지역발전정책이 추진됨에 따라 지방의 실정과 특성이 반영되기 곤란한 점(특히 일률적인 규제에 따라 지방의 개별적인 수요를 반영하기가 곤란), 중앙정부와 지자체 간의 역할분담이 불명확해 지방의 자율적 발전전략의 수립에 제약이 있었다는 점 등이 있다.[197]

2008년 2월 정부조직개편에 따라 지역특화발전특구기획단의 기능이 재정경제부에서 지식경제부로 이관되었으며, 2013년 3월 새정부 출범을 계기로 지식경제부에서 중소기업청으로 업무가 이관되었다. [그림 5-6]에서 보듯이 지역특구와 관련해 규제특례 사항을 규정한 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」이 제정(2004년 3월)되었으며, 중소기업청장을 위원장으로 하는 지역특화발전특구위원회가 구성되어 있다. 이 법률을 근거로 지자체는 특구계획을 수립하고 공청회 등을 거쳐 특구지정을 신청한다. 특구위원회에서는 이에 대해 관계 행정기관과의 협의를 거쳐 심의 · 의결하고 지역특구를 지정 · 고시하게 된다. 또한 지자체는 특구운영 성과를 특구위원회에 보고한다. 특구위원회는 매년 지자체의 특구운영 성과를 평가한다.

[표 5-18] 및 [표 5-19]에서 보듯이 지역특구는 2004년 도입된 이래 10여 년이 경과하면서 전국적으로 172개가 지정되었고, 이 중 6개가 지정해제되어 2015년 10월 현재 166개가 운영되고 있다. 그간의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 연도별로 지역특구는 2005~08년에 집중적으로 신청 · 지정되었는데, 이 기간에 전체의 약 70%에 해당하는 113건이 지정되었다. 2011년부터는 특구 지정 건수가 매년 10건 이하로 감소하고 있다. 제도 도입 이후 상당한 시간이 지나면서 새로운 지역특구 및 규제특례 발굴이 쉽지 않은 것으로 보인다. 둘째, 유형별로는 향토자원 · 유통물류가 81건으로 가장 많고, 다음으로 관광 · 레포츠 40건, 교육 25건, 산업 · 연구

197) 중소기업청 홈페이지, 「지역특화발전특구란?」a(검색일: 2015. 5. 15).

그림 5-6. 지역특화발전특구의 지정 및 운영 과정



자료: 중소기업청 홈페이지, 「지역특화발전특구란?」b(검색일: 2015. 5. 15).

17건, 의료 · 복지 3건의 순이다. 이처럼 유형별로는 향토자원 및 관광과 같은 특정 분야에 집중되어 있음을 알 수 있다. 셋째, 지역별 차원에서도 유형별 특징과 마찬가지로 편중성이 나타나고 있다. 전남 · 북 45건, 경남 · 북 38건, 충남 · 북 33건으로 이 세 개 권역에서 전체의 70%를 차지하고 있는 반면 광역시는 2~5건에 그치고 있다. 또한 전남과 경북은 지정건수의 절반 이상이 특산물과 같은 향토자원(1차 산업)에 집중되어 있다. 넷째, 실적 부진 등의 이유로 완주 포도주산업 특구(2007년 7월 해제), 경기 연천 고대산 평화체험특구(2015년 4월 해제)를 포함한 6건이 지정해제되었다.

표 5-18. 연도별 · 유형별 지역특구 지정 현황(2015년 10월 현재)

지정연도	의료 · 복지	관광 · 레포츠	교육	산업 · 연구	향토자원진흥 · 유통물류	합계
2004	-	2	1	1	2	6
2005	2	7	5	3	18	35
2006	1	5	3	3	19	31
2007	-	5	4	5	11	25
2008	1	9	4	1	7	22
2009	-	5	1	1	7	14
2010	-	3	2	1	5	11
2011	-	1	2	1	4	8
2012	-	1	2	-	-	3
2013	-	2	1	1	1	5
2014	1	1	-	-	6	8
2015	-	1	-	-	3	4
(지정해제)	(2)	(2)	(-)	(-)	(2)	(6)
계	3	40	25	17	81	166

자료: 중소기업청(2015), p. 1.

표 5-19. 지역별 · 유형별 지역특구 지정 현황(2015년 10월 현재)

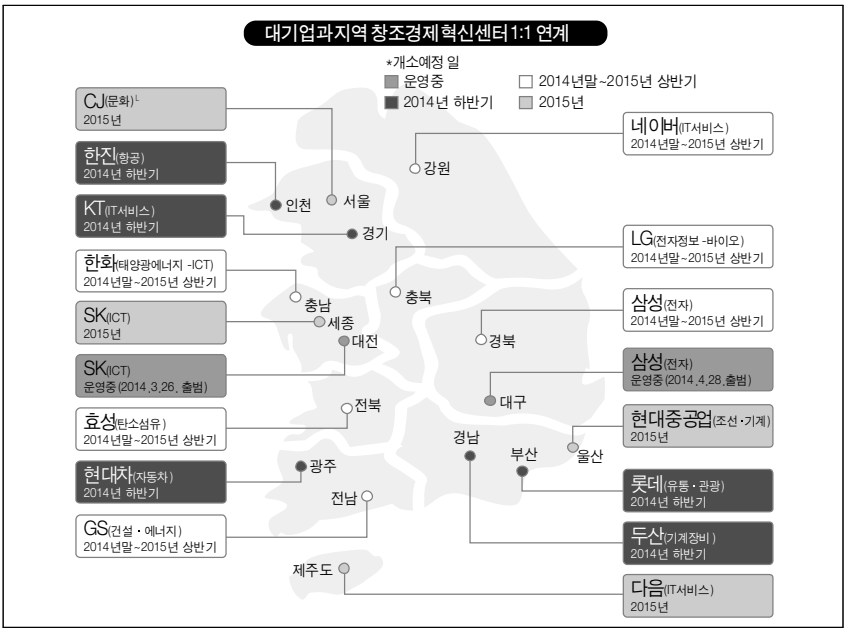
지역 \ 유형	의료 · 복지	관광 · 레포츠	교육	산업 · 연구	향토자원진흥 · 유통물류	합계
서울	1	2	3	-	1	7
부산	-	3	1	-	1	5
대구	-	-	-	2	1	3
인천	-	1	1	-	1	3
광주	-	-	1	-	1	2
울산	-	1	-	-	1	2
경기	-	3	1	3	4	11
강원	-	4	-	3	6	13
충북	-	3	1	2	9	15
충남	-	1	4	1	12	18
전북	2	4	-	2	5	13
전남	-	8	7	1	16	32
경북	-	5	3	1	17	26
경남	-	3	3	2	5	13
제주	-	2	-	-	1	23
계	3	40	25	17	81	166

자료: 중소기업청(2015), p. 1.

5) 창조경제혁신센터

현 정부의 핵심적인 특구정책은 창조경제혁신센터를 통한 전국적인 창업 활성화에 있다. 정부는 창조경제의 거점으로서 전국 17개 광역 시 · 도에 창조경제혁신센터를 설치(2015년 7월 기준)하고, 전국 차원의 '창업 허브화'를 추진하고 있다. 이 사업의 추진배경에는 국내 창업 기반은 확대되고 있으나 수도권 등에 편중된 경향을 보이는 점, 정부부처별로 지역인프라를 구축하고 있으나 혁신 주체간 창조경제 비전 공유와 연계 · 협력이 미흡한 점 등이 있다.[198)]

그림 5-7. 창조경제혁신센터와 대기업 연계 및 특화 산업



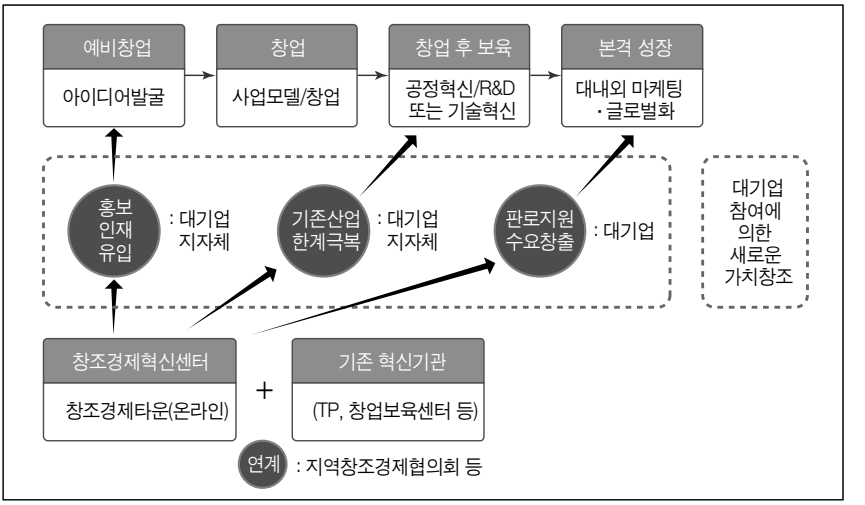
자료: 미래창조과학부 홈페이지, 「웹진 이야기」(2014. 11)(검색일: 2015. 7. 8).

198) 관계부처 합동(2014a), p. 12.

창조경제혁신센터는 혁신 거점 및 창업 허브의 두 가지 기능을 갖고 있다. 첫 번째 기능은 지역 주도로 선정된 특화 전략산업 분야의 중소 · 중견기업 성장 및 글로벌 진출을 위한 기관 · 프로그램을 연계 · 총괄하는 것이다. 두 번째 기능은 온라인 창조경제타운과 연계하여 지역 인재의 창의적 아이디어를 사업화하여 창업을 지원하는 것이다.[199]

창조경제혁신센터와 대기업의 역할을 살펴보면, 먼저 혁신센터는 지역의 창조경제 허브로서 교류 · 협업 촉진, 네트워킹 등을 통해 기존 지역 혁신기관들의 역량을 보완한다. 이를 위해 기업가정신 교육, 아이디어 교류 협업 공간 제공, 창업 네트워크 및 엑셀러레이팅(멘토링, 자금지원 등), 시제품 제작 및 사업화 가능성 평가 등을 실시한다.[200] 또한 전담 대기업

그림 5-8. 창업 · 성장 단계별 창조경제혁신센터와 대기업의 역할



주: TP는 테크노파크를 의미함.
자료: 관계부처 합동(2014a), p. 5.

199) 미래창조과학부 홈페이지, 「창조경제혁신센터」(검색일: 2015. 7. 8).

200) 관계부처 합동(2014a), p. 5.

을 활용하여 지역의 창업지원, 중소 · 중견 기업 육성 지원을 도모하고, 혁신센터에서 발굴한 창업 · 벤처 기업의 사업모델과 상품개발, 판로 확보, 해외시장 진출 등을 지원한다. 나아가 우수기술을 직접 매입하거나, 지분투자, M&A 등을 통해 창업 · 기술개발 의욕을 높이는 등 기업생태계를 활성화하고자 한다.[201)]

정부는 지역과 기업의 역량을 최대한 끌어내어 연계시키기 위한 정책적 · 재정적 지원과 제도마련에 집중하고 있다. 이를 위해 재정지원의 통합 · 연결성 강화, 새로운 시험 · 시도를 가로막는 제반 법규 정비, 실시간 관찰과 피드백을 통해 혁신센터 시스템 강화, 유연한 소통과 공감대 확대 등을 추진할 계획이다.[202)] 한편 정부는 창조경제 민관협의회(미래창조과학부 소관), 민관합동 창조경제추진단, 창조경제혁신센터 운영위원회 등의 조직과 운영에 필요한 사항을 정한 「창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정」(대통령령, 2013년 12월 제정 이후 세 차례 개정)을 마련하였다.[203)]

나. 특구에서의 규제개혁

특구의 규제개혁은 각 특구별 성격에 따라 일부 다른 측면이 있지만 기본적으로 기업하기 좋은 환경을 조성하기 위해 도입하고 있다. 경제특구와 연구개발특구의 경우 외국교육 및 의료기관 설립 운영, 의무고용 배제 등 주로 외국인투자의 유치 확대를 위한 규제특례에 초점이 맞추어져 있다. 산업단지의 경우 입주기관 종사자를 위한 주택특별공급, 그리고 지역특구의 경우 지역특성을 고려한 일반 · 토지이용 · 권한이양 등의 규제특례

201) 위의 자료, p. 16.

202) 위의 자료, p. 1.

203) 「창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정」 제26155호

가 도입되었다. 한편 창조경제혁신센터의 경우 창업투자 활성화, 우수인재 유입 등을 위한 규제특례를 적용하고 있다.

표 5-20. 각 특구의 규제특례 유형

구 분	경제특구			산업단지	연구개발특구	지역특구
	경제자유구역	외국인투자지역	자유무역지역			
규제특례	- 외국교육 · 의료기관 설립 - 분양가상한제 배제 등 〈외투기업국한 특례〉 - 노동규제 완화: 의무고용 · 유급휴가 배제, 파견근로자규제 - 1만 달러 이하 외국환거래 무신고 - 외국인전용카지노	- 의무고용 배제	- 의무 고용 배제 - 교통 유발 부담금 면제	- 주택특별공급: 건설량 10~20%, 입주예정기업, 교육 · 연구기관 종사자	- 국가산단의제 - 연구소 설립 지분율(20% 이상) 요건 완화 및 설립기관 확대 - 외국인학교 설립 운영 - 외국인진료 병원 지정 운영	- 58개 법률, 129개 규제 특례 →지역 특성에 맞게 규제를 완화하거나 권한 이양

자료: 한국산업단지공단(2015. 7. 7 관계자 면담 시 입수)

표 5-21. 경제자유구역의 규제특례 분야

구분	규제특례 분야
노동규제 완화	- 무급휴일, 무급생리휴가 허용 - 근로자 파견 업종 확대, 파견기간 연장 - 중소기업 고유업종제 배제 - 국가유공자, 장애인, 고령자 등의 취업보호 대상자 우선채용 의무조항 적용 배제
수도권정비계획법 적용 배제	- 입주 외투기업에 대해「수도권정비계획법」제7조(과밀억제권역의 행위 제한), 제8조(성장관리권역의 행위 제한), 제12조(과밀부담금의 부과 · 징수), 제18조(인구집중유발시설 총량규제) 및 제19조(대규모개발사업에 대한 규제)를 적용하지 아니함.
금융환경 개선	- 1만 달러 이하 범위 내 경상거래시 외국통화 직접 거래
외국인 생활여건	- 외국의료기관 또는 외국인전용 약국의 개설 및 운영 허용, 의료기관의 부대사업에 관한 특례 인정 - 외국의료기관특별법 제정 예정 - 교육과학기술부장관의 승인을 얻어 외국교육기관 설립 가능
기타	- 국 · 공유재산의 50년 이내 임대 및 영구시설물 축조 가능 - 외국인전용(5억 달러 이상) 카지노업 가능 - 유선방송의 외국방송 채널 수 확대 구성 · 운용 - 외국인전용 임대주택용지로 총주택공급세대수의 1/100 ~ 10/100 까지 공급

자료: 경제자유구역기획단 홈페이지,「왜 KFEZ인가?」(검색일: 2015. 7. 10).

표 5-22. 지역특구의 규제특례 분야

구분	규제특례 분야
일반 규제특례	- 학교설립에 관한 특례(「초 · 중등교육법」) - 「지방공무원법」과 「교육공무원법」에 관한 특례 - 「초 · 중등교육법」에 관한 특례 - 「출입국관리법」에 관한 특례 - 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 관한 특례 - 「도로교통법」에 관한 특례 - 「옥외광고물 등 관리법」에 관한 특례 - 「농어촌정비법」에 관한 특례 - 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 관한 특례 - 「농지법」에 관한 특례 - 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 관한 특례 - 「산지관리법」에 관한 특례 - 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」에 관한 특례 - 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」에 관한 특례 - 「약사법」에 관한 특례 - 「의료법」에 관한 특례 - 「장사 등에 관한 법률」에 관한 특례 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 관한 특례 - 「도로법」에 관한 특례 - 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 관한 특례 - 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 관한 특례 - 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 관한 특례 - 국유 · 공유재산 등에 관한 특례(「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」, 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」) - 「주세법」에 관한 특례 - 「박물관 및 미술관 진흥법」에 관한 특례 - 「농수산물 품질관리법」에 관한 특례 - 「종자산업법」에 관한 특례 - 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 관한 특례 - 「특허법」에 관한 특례 - 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」에 관한 특례 - 「건축법」에 관한 특례 - 「주택법」에 관한 특례 - 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 관한 특례 - 「지방재정법」에 관한 특례 - 「유통산업발전법」에 관한 특례
토지이용 규제특례	- 용도지역 · 용도지구의 지정 또는 변경 - 기반시설의 설치 · 정비 또는 개량 - 수산자원보호구역의 지정 또는 변경 - 지구단위계획구역의 지정 또는 변경 - 도시 · 군관리계획결정 등의 의제: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 9개 법률에 관한 특례 - 허가 등의 의제: 「초지법」 등 19개 법률에 관한 특례
권한이양 규제특례	- 「체육시설의 설치 · 이용에 관한 법률」에 관한 특례 - 「축산물위생관리법」에 관한 특례 - 「식품위생법」에 관한 특례 - 「자동차관리법」에 관한 특례 - 「노인복지법」에 관한 특례 - 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」에 관한 특례 - 「에너지이용 합리화법」에 관한 특례 - 「소음 · 진동관리법」에 관한 특례 - 「농수산물 품질관리법」에 관한 특례

자료: 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」 제13221호를 바탕으로 저자 정리.

여기에서는 경제자유구역, 지역특구, 창조경제혁신센터에 도입된 규제개혁의 내용에 대해 자세히 살펴보도록 한다. 먼저 경제자유구역은 [표 5-21]에서 보듯이 의무고용 면제 등의 노동규제 완화, 외국교육기관 및 외국의료기관/약국 설립 운영 가능, 의료기관의 부대사업에 대한 특례 인정, 외국인전용 임대주택용지 공급 등 외국인 생활여건 개선에 관련된 주요 규제특례뿐만 아니라 「수도권정비계획법」 적용배제, 외국인전용 카지노업 허용, 금융환경 개선 등 각종 규제완화 특례를 부여하고 있다.

다음으로 지역특구는 지역의 특화사업에 필요한 규제특례를 발굴 · 적용함으로써 지역경제 활성화를 도모하고 있다. 이에 따라 앞서 살펴본 166개 지역특구에는 2015년 10월 기준 「초 · 중등 교육법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「식품위생법」 등 58개 법률과 관련된 129개의 각종 규제특례가 도입되었다. [표 5-22]에서 보듯이 지역특구의 규제특례 분야는 60% 이상(적용 법률 기준)이 일반 규제특례이며, 나머지가 토지이용 및 권한이양 규제특례이다.

마지막으로 [표 5-23]에서 보듯이 창조경제혁신센터의 규제특례 분야는 스톡옵션제도 개선, 창업자 연대보증 개선, 소득공제 대상기업 확대, 상호출자제한 기업집단 계열편입 유예기간 확대, 병역특례 활용 애로 해소 등에 집중되어 있다. 정부는 이러한 규제특례를 통해 창업투자 활성화, 우수인재의 유입 등을 기대하고 있다. 한편 최근에는 전국 17개 시 · 도 지역별로 2~3개 특화산업을 선정하고 국민안전, 보건 등 필수 규제 이외에 투자를 저해하는 핵심 규제를 철폐하고자 하는 '규제 프리존'의 도입에 대해 논의가 이루어지고 있다.[204]

---

204) 이는 2015년 10월 7일에 대통령 직속 국민경제자문회의가 '제7차 국민경제자문회의'에서 제안한 내용이다. 「전국 17개 시 · 도에 '규제 프리존' 만든다」(2015. 10. 8).

표 5-23. 창조경제혁신센터의 규제특례 분야

구분	규제특례 분야
스톡옵션제도 개선 (2016년부터 시행)	- 스톡옵션 행사에 따른 근로소득세 분할 납부 기간을 현행 3년에서 5년으로 연장 - 스톡옵션 행사가를 벤처기업의 비적격 스톡옵션의 경우 시가보다 낮게 설정하는 것이 가능(예: 시가의 일정비율(80%)) ☞기대효과: 우수인재를 벤처생태계로 유인
창업자 연대보증 개선	- 기술등급 BBB 기업에 대한 연대보증 면제대상을 창업후 1년 이내에서 3년 이내 기업까지 확대(창업 3년 이내 기업 중 면제대상 기업 비중을 현재 16.1%에서 35.8%로 2배 이상으로 확대) ☞기대효과: 선순환 벤처생태계 강화
소득공제 대상기업 확대	- 연구개발(R&D) 지출이 일정수준 이상인 창업 3년 이내 기업도 엔젤투자자가 소득공제를 받을 수 있는 투자대상기업이 될 수 있도록 관련 법령 개정 ☞기대효과: 엔젤투자 활성화
상호출자제한 기업집단 계열편입 유예기간 확대	- 상호출자제한 기업집단 계열편입 유예기간을 현행 3년에서 7년까지로 확대 ☞기대효과: 대기업의 벤처기업 M&A 활성화
병역특례 활용 애로 해소	- 정보처리 업종도 타 업종과 마찬가지로 산업기능요원과 전문연구요원의 동시 배정이 가능하도록 배정기준 변경(병무청, 2015.6월) - 고등전문대(Uni-Tech: 특성화고 3년과 전문대 2년 교육과정 통합) 졸업생들도 산업기능요원으로 편입 가능 ☞기대효과: 우수인재를 벤처생태계로 유인

자료: 미래창조과학부 보도자료(2015. 7. 9) 정리.

다. 특구 운영의 문제점

정부는 외국인투자 유치, 국가산업발전, 지역경제 활성화 등을 위해 다양한 특구를 도입하고 관련 법률 제 · 개정 및 제도개선 등을 추진해왔다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 특구 제도는 지역균형발전이라는 정치적 고려에 따른 특구간 중복지정(과잉공급) 및 특구별 차별화 미흡, 특구별 상이한 추진체계에 따른 총괄조정 미흡, 개발사업의 지연, 외국인투자 유치 저조 등의 문제점을 안고 있다. [표 5-24]에서 보듯이 경제특구와 관련해 최근 정부 내에서도 이와 유사한 평가 결과를 내놓은 바 있다.

표 5-24. 외국인투자 관련 3개 경제특구 심층평가 결과 요약	
구분	평가 결과
양적 측면	- 외국인 직접투자 유치 미흡(GDP 대비 외국인투자 잔액이 OECD 국가 중 31위, 우리나라 투자유치 잠재력(4위, UNCTAD, 2011년)에 비해 저조)
질적 측면	- 산업에 미치는 긍정적 효과 미흡(경제특구 내 외투기업의 생산성 · 수익성 등이 국내기업과 차이가 별로 없으며, 투자규모에 비해 고용창출 효과도 미흡)
입지 측면	- 경제자유구역 등 다양한 경제특구 및 유사입지의 증가로 특구간 기능 유사 또는 중첩 지정 - 타 특구 등과의 역할분담 · 연계 등 체계적인 분석 없이 권역별로 배분되어 과잉공급 및 경제성 저하 초래(특히 경제자유구역 입주기업 중 외투기업의 비중이 10% 미만에 불과하여 외국인투자 유치라는 당초 취지에 미부합)
관리 측면	- 경제특구별로 각기 다른 추진체계를 통해 관리 · 운영되고 있어 총괄 조정이 미흡
지원 측면	- 조세 · 재정지원 등 외국인투자 유치 지원의 획일적 · 경직적 운영으로 특구별 차별화 및 투자의 집적화 저해 - 지자체의 인프라 구축 수요 등에 따라 도로 등 단가가 높은 기반시설을 중심으로 재정이 지원됨. - 재정지원 등에서 일부 역차별로 국내기업들이 해외로 이전하는 역효과 발생

자료: 기획재정부(2014a), pp. 4~11을 정리.

주요 특구의 규제개혁과 관련된 문제점으로는 다음과 같은 것들이 있다. 먼저 경제자유구역에서는 첫째, 지속적인 규제 완화에도 불구하고 개발 관련 규제가 잔존하고 있다. 현행 제도에서 단계적 개발의 제한,[205] 용지의 원가이하 공급[206] 등의 규정은 지구개발을 저해하고 있다. 둘째, 외국의료기관의 설립이 제도적으로 마련됐으나, 야당 및 이익단체의 반발로 여전히 교착상태에 빠져 있다.

다음으로 지역특구는 제도의 유용성에도 불구하고 규제특례의 효과가 크지 않고, 규제특례의 활용도가 낮다는 점이 주요한 문제점으로 지적되고

205) 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제12924호, 제4조7항 및 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령」 제26442호, 제2조의3. 이에 따르면, 경제자유구역의 개발에 필요한 토지가 확보되거나, 공유수면매립 공사를 실시하는 경우 등에 한해 단계적 개발을 허용하고 있다

206) 위의 시행령. [별표 1]. 이에 따르면, 산업시설용지, 연구시설용지, 공공시설용지는 '조성원가 이하로 공급'하도록 강제하고 있다.

있다.[207] 첫째, 규제특례의 효과가 크지 않은 이유는 지역특구에 도입된 규제특례가 실질적인 규제 완화와는 차이가 있기 때문이다. 앞서 보았듯이 지역특구에 적용되고 있는 규제특례의 60% 이상이 '일반 규제특례' 유형에 해당되고 있다. 또한 이것은 특구 지정이 규제특례의 효과가 크지 않은 향토자원진흥 · 유통물류 부문에 절반 가까이 집중된 점에도 기인한다. 둘째, 지역특구의 규제특례 활용률은 60% 이하인 것으로 나타나고 있는데, 이는 지자체가 지역특구를 단순히 지방자치단체의 홍보나 중앙정부로부터 재정지원을 얻기 위한 수단으로 활용하고 있기 때문이다.[208] 이 문제는 첫 번째 문제와 마찬가지의 이유에서 비롯되는 것으로 보인다. 즉 원천적으로 지역특구 지정 시 해당 사업과 규제특례의 연관성에 대한 심사가 충분하지 못했기 때문에 이러한 문제가 나타난 것이라고 할 수 있다. 셋째, 지역특구 관리기관의 잦은 변경도 문제점으로 지적할 수 있다. 지역특구 관리기관이 최초 재정경제부(2004년)에서 지식경제부(2008년)로 이관된 후 현재의 중소기업청(2013년)으로 변경되었다. 예컨대, 「지역특구법」의 제47조에 따르면 특구운영의 성과를 평가하고 이를 공개하도록 하고 있는데, 평가보고서는 지역특구 주관기관이 중소기업청으로 이관된 2013년 이후 관련 홈페이지에 공개되지 않고 있어 최근의 특구운영 상황을 파악하기가 어렵다.

---

207) 국회예산정책처(2010), p. 1.

208) 위의 자료, p. 37.

3. 기업단위 규제개혁

가. 의의 및 추진체계

일본의 기업실증특례제도와 유사한 국내 제도로서 '산업융합 신제품의 적합성 인증제도'가 있다. 이 제도는 2011년 10월부터 시행된 「산업융합촉진법」에 포함되어 있다.[209] 정부는 세계경제의 흐름이 산업화시대에 뒤이은 정보화시대에서 융합시대로 재편되는 가운데, 우리나라 주력산업의 재도약과 융합신시장 창출을 뒷받침하기 위한 법적 인프라로서 「산업융합촉진법」을 마련하게 되었다.[210] '산업융합 신제품의 적합성 인증제도'는 「산업융합촉진법」의 중요한 부분(제11조~제13조)으로 적합성 인증의 신청, 심사, 인증, 인증 취소, 이의신청, 손해보장사업 실시 등의 내용을 규정하고

209) '산업융합'은 산업간, 기술과 산업 간, 기술간의 창의적인 결합과 복합화를 통해 기존 산업을 혁신하거나 새로운 사회적 · 시장적 가치가 있는 산업을 창출하는 활동을 말한다. 또한 '산업융합 신제품'은 산업융합의 성과로 만들어진 제품으로서 경제적 · 기술적 파급효과가 크고 성능과 품질이 우수한 제품을 의미한다. 「산업융합촉진법」 제12609호 제2조 1항 및 2항.
한편 산업융합의 사례는 '제품+제품'뿐만 아니라 '제품+서비스' 및 '서비스+서비스' 등과 같이 다양한 형태로 진화 중이다.

산업융합의 기존 산업혁신 사례

유형	예시	가치 창출
제품+제품	자동차+IT+컨텐츠 ⇒ 스마트 카	감성 · 편의성 증대
제품+서비스	디지털컨텐츠+서비스 ⇒ e-book	전자도서 컨텐츠 활용
서비스+서비스	방송(IPTV)+통신(인터넷)+유무선 전화 ⇒ 방송통신 융합	단일망으로 방송, 통신, 유무선 전화를 통합 · 이용

자료: 산업융합발전위원회(2012), p. 5.

210) 해외 융합시장 규모는 2008년 8.6조 달러에서 2018년 68.1조 달러로 급성장할 것으로 전망되고 있다(임채욱 2011, pp. 31~32). 또한 국내 산업융합 시장은 IT융합 R&D 투자, 매출증대에 힘입어 2008년 98조 원에서 2011년 147조 원 규모로 급성장하였다(산업융합발전위원회 2012, p. 14).

있다. 또한 이외에도 이 법은 산업융합 관련 정책을 심의 · 조정하는 산업융합발전위원회(위원장: 국무총리), 산업융합과 관련된 애로와 건의사항의 접수 · 조사 및 제도개선 업무를 지원하는 산업융합촉진 옴부즈만, 융합 신산업의 발전을 효율적으로 지원하는 기관인 산업융합지원센터 등 산업융합의 기반조성 및 산업경쟁력 강화를 위한 추진체계를 구축하고 있다.[211)]

기업이 융합 신제품을 개발하였으나 기존 법령상 관련된 기준(허가 · 승인 · 검증 · 인가 등)이 없어 시장 출시가 불가능한 경우, '산업융합 신제품의 적합성 인증' 절차를 통해 이러한 문제를 해결할 수 있다. 융합 신제품의 경우 기존 시장 출시 기준에 부합하지 않을 수 있다. 이 경우 새로운 기준을 마련하고 적용하는 데 많은 시간이 소요되어 시장에 진입하는 시점이 늦어질 수 있다. 이것을 방지하고자 정부는 '적합성 인증' 제도를 마련했으며, 기업은 이 제도를 통해 융합 신제품을 적기에 출시할 수 있다. 이 제도의 대상은 「산업융합촉진법」 제11조에 따라 ① 허가 등의 근거가 되는 법령에 산업융합 신제품에 맞는 기준 · 규격 · 요건 등이 없는 경우와, ② 허가 등의 근거가 되는 법령에 따른 기준 · 규격 · 요건 등을 산업융합 신제품에 적용하는 것이 맞지 않는 경우의 두 가지이다. 말하자면 이 제도는 융합 신제품 제조 · 판매 기업에 대해 일종의 규제특례를 적용하는 것이다.[212)]

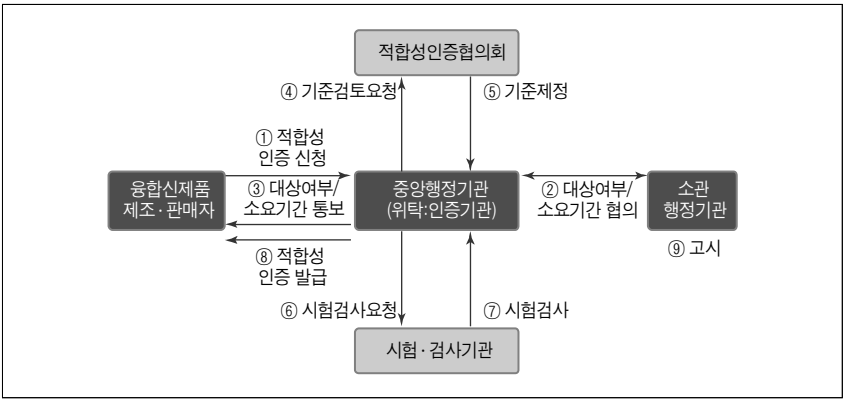
---

211) 한편 산업통상자원부 소관인 「산업융합촉진법」의 '산업융합 신제품의 적합성 인증제도'와 유사한 것으로 미래창조과학부 소관인 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」(약칭: 정보통신융합법)의 '신속처리(제36조) 및 임시허가(제37조) 제도'가 있다. 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제13016호. 양자는 큰 범주에서 보아 '융합'을 대상으로 하고 있는 점에서 유사하며, 전자가 융합 신제품, 후자가 정보통신 분야의 융합 신기술 · 서비스를 대상으로 하는 점에서 차이가 있다.

212) 국가산업융합지원센터 홈페이지, 「산업융합 신제품의 적합성 인증제도 브로슈어」(검색일: 2015. 9. 18).

[그림 5-9]는 적합성 인증 절차를 예시한 것이다. 먼저 신청 절차이다. 융합 신제품 제조 · 판매자는 해당 산업융합 신제품을 담당하는 소관 중앙행정기관에 서류접수를 통해 적합성 인증을 신청한다. 다음으로 심사 절차이다. 적합성 인증의 신청을 받은 소관 중앙행정기관은 적합성인증협의회를 구성하여 기준 등을 마련한 후 시험검사를 실시한다. 이때 적합성인증협의회는 관계부처, 인증 · 시험 기관 및 관련 학계와 연구소의 전문가 등으로 구성된다. 마지막으로 인증 절차이다. 융합 신제품이 안전성 등에 문제가 없고, 새로운 기준 등을 설정할 수 있는 경우 신속하게(6개월 이내) 인증 처리한다. 소관 중앙행정기관이 적합성을 인증한 경우에는 관련 근거가 되는 법령에 따른 허가 등을 받은 것으로 간주된다. 또한 적합성 인증을 한 소관 중앙행정기관이 해당 산업융합 신제품에 대한 적합성 인증의 심사기준 등을 고시하는 것으로서 적합성 인증 절차가 완료된다.[213]

그림 5-9. 적합성 인증 절차

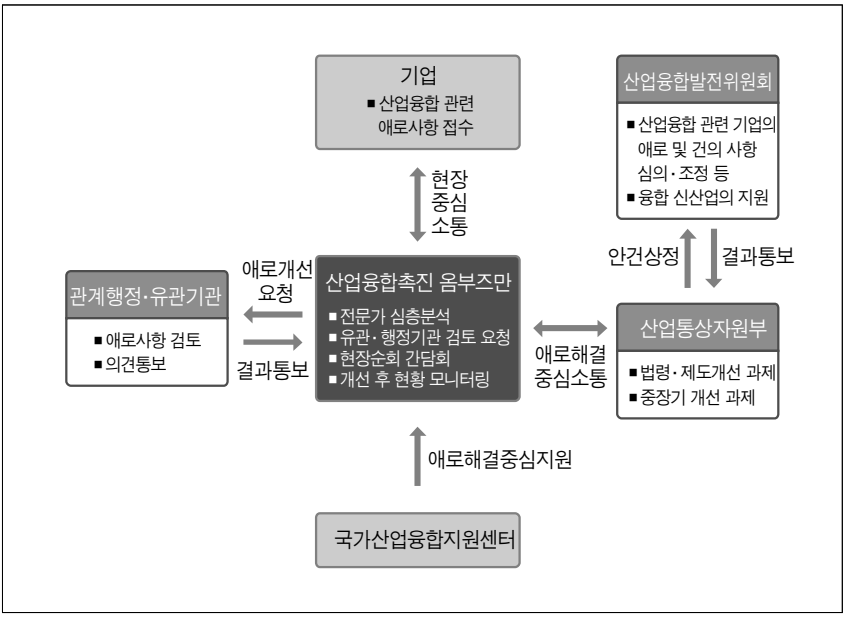


자료: 국가산업융합지원센터 홈페이지, 「산업융합 신제품의 적합성 인증제도 브로슈어」, p. 5(검색일: 2015. 9. 18).

213) 위의 자료, p. 5.

또한 융합기술 제품의 제조 · 판매 · 설치 등과 관련된 기업의 애로를 해소하고 불합리한 규제를 개선하는 장치로서 '산업융합 옴부즈만' 제도가 있다. 이 제도는 상기의 「산업융합촉진법」 제10조에 근거를 두고 있으며, 2012년 1월에 제1대 옴부즈만(고충처리위원)이 위촉되었다. 옴부즈만의 주요 임무는 ① 산업융합과 관련된 기업의 애로와 건의사항 접수 및 조사 ② 산업융합 신제품의 판매 애로 사례 발굴 및 해소 지원 ③ 산업융합과 관련된 제도의 개선방안 마련 ④ 산업융합 관련 규제의 조사, 분석 및 평가 등이 있다. [그림 5-10]은 옴부즈만 업무추진 체계를 나타내고 있다.[214)]

그림 5-10. 산업융합촉진 옴부즈만 업무추진 체계



자료: 산업융합촉진옴부즈만 홈페이지, 「산업융합촉진 옴부즈만 업무추진 체제」(검색일: 2015. 9. 18).

214) 산업융합촉진옴부즈만 홈페이지, 「옴부즈만실 소개」(검색일: 2015. 9. 18).

나. 추진 현황과 성과

앞서 살펴보았듯이 산업융합 신제품의 활성화를 위한 규제개선 장치로는 '적합성 인증' 및 '옴부즈만' 제도가 있다.

먼저 '적합성 인증 Fast Track 제도'가 적용된 사례로는 2015년 9월 현재 융합안전모, LED안전유도블록의 2건이 있다. 첫째, 융합안전모는 일반 작업모에 다자간 무선통신, 충격감지 센서, LED조명 등을 내장해 능률과 안전도를 높인 제품이다. 그러나 이 제품은 개발 초기에 기존의 안전기준에 미달해서 판매가 불가능했다. 기존 규제에 따르면 안전모는 무게 440g 미만이고 구멍이 없어야 하는데, 이 융합 안전모는 통신장비 등이 부착되어 무게가 초과했고 센서 부착을 위한 구멍이 뚫려 있어서 높은 안전등급을 받을 수 없었다.[215] '적합성 인증' 주관기관인 국가산업융합지원센터는 융합안전모에 대해 40여 차례의 협의를 진행하며 3개월 만에 절차를 마무리했다. 융합 안전모는 2014년 10월에 인증을 획득한 후 곧바로 안전규정이 까다롭기로 소문난 일본에 수출돼 호평을 받고 있다.[216] 둘째, LED안전유도블록은 기존의 점자블록을 대체, 횡단보도의 신호등과 연결하여 신호표시를 신호등과 동시구현한 발광형 안전유도블록이다. 이 제품은 무단횡단 및 보행자 교통사고 예방, 운전자의 도로상황 인식 향상, 도시미관 개선 등의 효과가 있다.[217] 이 제품은 적합성 인증을 거쳐 「관보」에 '산업통상자원부공고 제2015-452호(산업융합 신제품 <LED안전유도블록> 적합성 인증 결과)'로 공고되었다.[218][219]

---

215) 「[비즈칼럼] 규제로 팔 수 없던 '기술융합 안전모'」(2015. 7. 10).

216) 「제2 '융합 안전모' 기대하며」(2015. 2. 1).

217) ㈜비투에스 홈페이지, 「제품소개」(검색일: 2015. 9. 22).

218) 온라인 「관보」(제18593호 2015. 9. 9), p. 44(검색일: 2015. 9. 22).

한편 정부는 산업융합의 활성화를 유도하기 위해 「산업융합촉진법」에 근거하여 산업융합 품목 및 선도기업을 선정 · 지원하고 있다. 산업융합 품목의 선정 대상은 국내 중소 · 중견 기업이 생산 · 판매하거나 서비스하는 융합품목이며, 산업융합성에 대한 평가 항목은 융합성, 혁신성, 경제적 가치성, 사회적 가치성의 네 가지이다. 정부는 공모 과정을 거쳐 품목을 선정한 후 2년간 공공기관 우선구매제도를 활용해 판로 확대를 지원한다. 산업융합 품목으로는 2013년 45개 및 2014년 49개 품목이 선정되었다. 산업융합 선도기업의 경우 산업융합 품목을 생산 및 서비스하는 중소 · 중견 기업으로 당해 연도 직전분기까지의 1년간 산업융합 품목의 매출액이 5억 원 이상인 기업이다. 정부는 이들 기업의 경쟁력 강화를 위해 선정 후 2년간 필요한 지원시책을 패키지[220]로 제공한다. 산업융합 선도기업으로는 2013년 20개 사 및 2014년 30개 사가 선정되었다. 이상을 통해 최근 2년간 산업융합 품목과 선도기업의 선정이 활발하게 진행됐음을 알 수 있다.[221]

다음으로, '산업융합촉진 옴부즈만'은 현장 중심의 소통을 중시하여 기

---

219) LED안전유도블록은 융합제품에 대해 높은 가격을 책정하는 공공조달 시장에 참여하기 위해 융합제품으로서 적합성 인증을 받았다. 융합안전모의 경우 강제인증의 필요에 따라 적합성 인증을 받았으므로, LED안전유도블록의 경우와 적합성 인증의 성격이 다르다. 아울러 산업융합 신제품으로 많이 알려진 트럭지게차의 경우 초기에 적합한 기준이 없어 시장출시가 어려웠는데, 적합성 인증을 받기 이전에 관련 부처간 협의에 따라 「건설기계관리법 시행령」의 개정이 이루어져 판매가 가능하게 되었다.
한편 정보통신 융합 기술 · 서비스를 대상으로 하는 규제특례 제도인 '신속처리 및 임시허가' 제도의 경우 2014년 2월 시행 이후 2015년 9월까지 신속처리 신청건수는 2건, 임시허가 승인 건수는 0건에 그쳤다. 「미래부, 'ICT특별법 임시허가' 운영 지침 개정...DCS 재개 탄력 받나」(2015. 9. 21).

220) 기술확보(R&D, 기술지원), 인력, 금융, 시장확대, 컨설팅(정보제공, 지식재산), 네트워크 등의 여러 분야에 대해 패키지로 지원한다. 「산업통상자원부 공고 제2015-453호: 2015년 산업융합 품목 및 선도기업 선정계획 공고」, p. 2(검색일: 2015. 10. 5).

221) 국가산업융합지원센터 홈페이지, 「기업지원」(검색일: 2015. 9. 18).

업의 애로사항 접수처리와 함께 워크숍 및 간담회 개최 등을 실시하고 있다. 워크숍의 경우 U-Health, 전기자동차, 무인항공기 등의 융합산업 분야를 대상으로 2013년 1월 이후 2015년 7월까지 14회 개최하였다. 또한 '찾아가는 정책 설명회' 및 '기업애로 의견청취의 장'인 기업방문 간담회는 2014년 7회, 2015년 1~9월 14회 등을 실시했다. 다만 옴부즈만의 중요 업무의 하나인 애로사례 접수 및 처리에 대한 실적에 대해서는 공개가 이루어지지 않고 있다.[222] 2014년에 실시된 융합분야 기업을 대상으로 한 설문조사에서 산업융합 옴부즈만 제도에 대한 인지수준이 낮고(22.7%) 향후 활용 의향이 높았다(88.6%)는 점을 감안하면, 기업 애로사항의 접수 및 처리 현황을 업종별 및 애로사항 분야별로 정리하고 성과를 홍보함으로써 옴부즈만의 활용도를 지속적으로 높여나갈 필요가 있다.[223]

222) 산업융합촉진옴부즈만 홈페이지, 「애로사례 접수처리」(검색일: 2015. 9. 18).

223) 이 조사는 수송시스템, 생산기반, 첨단소재 등 8대 융합분야 국내 중 · 소기업 247개사를 대상으로 실시되었다. 설문조사의 주제는 '산업융합 활동 관련 제도적 애로(규제 · 인증) 주요 현안'이었다. 국가산업융합지원센터 홈페이지, 「2014 산업융합 인포그래픽스: 산업융합 활동 관련 제도적 애로(규제 · 인종) 주요 현안」(검색일: 2015. 9. 18).

제6장
결론 및 정책적 시사점

1. 일반적 규제개혁의 추진체계
2. 일반적 규제개혁의 추진 성과
3. 지역단위의 규제개혁
4. 기업단위의 규제개혁

1. 일반적 규제개혁의 추진체계

일본 아베 내각의 규제개혁을 주도하고 있는 기구는 총리 산하의 심의 · 조정기구인 규제개혁회의다. 규제개혁회의는 본문에서 언급한 바와 같이, 2016년 3월 말까지의 한시기구인데, 2015년 9월 현재 의장은 오카모토유키(岡素之) 스미토모상사 상담역이고, 교수 5명, 연구소 인사 2명, 변호사 1명, 언론인 1명, 기업인 5명 등 총 15명으로 구성되어 있다. 산하에 건강 · 의료, 고용, 농업, 투자촉진, 지역활성화 5개의 워킹그룹을 운영하고 있는 점이 특징이다. 이들 워킹그룹은 기업인과 교수, 연구소 인사 등 6~10명의 위원 또는 전문위원으로 구성되어 있고, 경제계 인사와 전문가 등을 상대로 의견을 수렴하고 규제개혁회의에 안건을 상정하는 역할을 수행하고 있다. 규제개혁회의는 매월 1회 주기로 개최하고 있는 회의 내용을 내각부 홈페이지에 공개하고 있다.

한편 우리나라의 규제개혁 추진체계는 대통령 소속의 규제개혁위원회와 규제개혁장관회의로 이원화되어 있다. 먼저 규제개혁위원회는 일본의 규제개혁회의와 마찬가지로 심의 · 조정 기능을 수행하고 있으나, 정권에 따라 규제개혁위원회의 위상이 변화한다는 점, 특히 현재 규제개혁위원회에는 위원회의 업무를 수행하는 데 필요한 물적 · 인적 자원이 부족하다는 지적이 제기되고 있다.[224] 한편 규제개혁장관회의는 규제개혁위원회와는 별도로 분기별 개최를 원칙으로 하는 대통령 주재 회의로 2014년 3월 첫 개최 이후 현재까지 3차례 개최되었다. 기획재정부는 보건 · 의료, 관광, 교육, 금융, 소프트웨어 등 5대 서비스 산업에 대한 규제개혁을 중점적으로 추진하기 위해 총괄 작업반(TF)을 운영하고 있고 각 분야별 작업반(TF)

224) 김진국, 이혁우(2015), p. 12.

도 가동 중이다. 규제개혁장관회의는 다소 '일상적'인 규제개혁 '업무'를 다루는 규제개혁위원회가 추진하지 못하는 국정 규제개혁 과제를 집중적이고 효과적으로 다룰 수 있는 장점이 있지만, 규제개혁위원회의 위상과 역할을 축소시키고 과제 추진 중복과 업무 혼선 등에 따른 비효율이 발생할 수 있다는 점도 유념할 필요가 있다.

일본의 규제개혁에 관한 거버넌스 구조는 정부 심의기구가 주도하는 것이어서, OECD는 일본에 대해 비용편익분석 등 정량적 평가방법에 중점을 둔 규제영향평가(RIA: Regulation Impact Assessment)를 강화하고 규제를 평가하는 제3자 독립기구를 설립해야 한다고 권고한 바 있다.[225] 정부부처가 자체적으로 규제를 검토하는 작업은 정부부처에 업무 부담을 가중시킬 뿐만 아니라 단순한 절차업무로 전락할 우려가 있기 때문이다(水之浦 2013, pp. 6~7). 그럼에도 규제평가에 앞서 규제개혁 실행 관점에서 보면, 현 일본 아베 내각의 규제개혁자문회의 역시 한시적 기구인 데다 내각부로부터 독립성을 확보하지 못하고 있지만, 기업인은 물론 규제개혁 론자로 알려진 학자들을 대거 자문회의에 활용하고 있는 점, 회의 내용을 공개함으로써 규제개혁의 투명성을 확보하고 있는 점에서는 참고할 가치가 충분하다고 본다.

225) 규제평가에 관한 독립기구를 설치하고 있는 해외사례로는 독일의 National Regulatory Control Council(NRCC), 네덜란드의 Administrative Board for Administrative Burdens(ACTAL), 스웨덴의 Better Regulation Council(BRC)이 많이 인용된다(水之浦 2013, 재인용, p. 7).

2. 일반적 규제개혁의 추진 성과

가. 중점 규제개혁 분야

현재 아베 내각이 규제개혁 중점분야로 설정하고 있는 분야는 에너지 · 환경, 보육, 건강 · 의료, 고용, 창업 · IT, 농업, 무역 · 투자, 지역활성화 8개 분야인데, 3차례의 규제개혁실시계획에서 공통적으로 중점 개혁분야로 지목하고 있는 분야는 의료, 고용, 농업 3개 분야이다.

[표 6-1]은 아베 내각이 규제개혁회의의 논의와 규제개혁실시계획의 각의결정을 거쳐 국회에 제출, 법제화에 '성공'한 규제개혁 관련 법안을 정리하고 있다. 아베 내각은 2013년 10월의 임시국회를 '성장전략실행국회'로 명명한 다음 성장전략 관련 9개의 법률 · 개정안을 국회에 제출 · 입법화하였고, '선순환실현국회'로 명명한 2014년 1월의 정기국회에서는 30개, '지방창생국회'로 명명한 2014년 9월의 임시국회에서는 5개, '개혁단행국회'로 명명한 2015년 1월의 정기국회에서는 15개의 성장전략 관련 법안을 각각 국회에 제출하여 입법화하였다. 2012년 말 출범한 아베 내각이 3년여에 걸쳐 무려 59개의 성장전략 관련 법안을 성사시킨 셈인데, 이 중 직접 규제개혁과 관련된 법안은 16개 정도로 파악된다.

그중에서도 아베 내각이 집중 분야로 선정한 상기 8개 분야 중 의료, 고용, 농업 등 3개 분야에서는 다소 획기적인 성과를 거두었다. 일반용 의약품의 인터넷 판매 허용, 재생의료 제품에 대한 승인제도 개선, 혼합진료 확대, 지주회사형 의료법인 설립 허용, 고급 외국인력의 수용 확대, 노동자파견사업의 활성화, 농업위원회 · 농업생산법인 · 농협 개혁 등이 그 예이다. 나아가 지역단위의 규제개혁을 추진할 수 있는 법적 토대인 「국가전략특구법」과, 기업단위의 규제제혁을 규정한 「산업경쟁력 강화법」을 제

표 6-1. 아베 내각의 규제개혁 관련 법률 제 · 개정 성과(2015년 9월 18일 기준)

분야	법률명	규제개혁 내용
건강 · 의료	약사법 및 약제사법의 일부를 개정하는 법률(2013년 11월)	일반용 의약품의 인터넷 판매 전면 허용: 품목 수 기준으로 26.2% → 99.8%.
	재생의료 등의 안전성 확보에 관한 법률(2013년 11월)	의료기관의 재생의료를 국가 인정 위원회가 심사하고 해당 의료기관은 국가에 신고 의무화 의료기관이 환자로부터 채취한 세포의 배양 · 가공을 기업에 위탁하는 것을 허용
	약사법 등의 일부를 개정하는 법률(2013년 11월)	재생의료 제품의 조건 · 기한 부 승인제도 도입
	지속가능한 의료보험제도를 구축하기 위한 국민건강보험법 등 일부를 개정하는 법률(2015년 5월)	혼합진료 확대: 환자의 신청을 전제로 국내 미승인 의약품의 사용을 공적보험 대상으로 인정하는 '환자신청요양제도' 도입
	의료법 일부를 개정하는 법률(2015년 9월)	지주회사형 의료법인 설립 허용
고용	단시간 노동자의 고용관리 개선 등에 관한 법률 일부를 개정하는 법률(2014년 4월)	단시간 노동자의 차별 대우 금지 대상자를 확대
	출입국관리 및 난민인정법의 일부를 개정하는 법률(2014년 6월)	고급 외국인 인재에 특화한 재류기간 무기한의 새로운 재류자격 도입
	여성의 직업생활 활약 추진에 관한 법률(2015년 6월)	종업원 301명 이상의 기업에게, 여성비율, 근속연수의 남녀 차이, 노동시간 상황, 관리직의 여성비율을 파악하고, 수치목표를 담은 행동계획 수립을 의무화
	노동자파견사업의 적정한 운영 확보 및 파견노동자의 보호 등에 관한 법률을 일부 개정하는 법률(2015년 6월)	- 모든 노동자 파견사업을 허가제로 하고, 파견노동자의 정규직화를 포함한 career up 및 고용승계를 추진 - 파견노동자를 수용하는 사업소 별 파견기간 제한
농업	농지중간관리사업의 추진에 관한 법률(2013년 12월)	농지이용의 집약화를 수행하는 농지중간관리기구를 광역자치단체에 설치하도록 규정
	「농업협동조합법」 등 일부를 개정하는 법률(2015년 8월)	농업협동조합법 개정: 전국농협중앙회(JA全中의)의 권한축소: 농협에 대한 감사 권한 폐지 및 일반사단법인으로 전환 농업위원회 등에 관한 법률 개정: 농업위원의 선출방식을 선출제에서 기초단체장 선임제로 전환. 농지이용최적화추진위원 신설 농지법 개정: 농업생산법인요건(기업의 농업생산법인 출자상한 비율을 25%에서 50%로 상향 조정. 임원의 농업종사 요건) 개정. 농업생산법인을 농지소유적격법인으로 개명.
에너지 · 환경	전기사업법등의 일부를 개정하는 법률(2013년 11월)	전력시스템의 3대 개혁 중의 하나인 전기의 소매업 진입 전면 자유화를 실시하는 데 필요한 조치를 정함.
	전기사업법등의 일부를 개정하는 등의 법률(2015년 5월)	전력 소매시장의 전면 자유화(2016년 4월 목표), 송배전 부문을 법적으로 분리(2020년 4월) 가스 3대업체의 도관부문을 법적으로 분리(2022년 4월) 열공급사업의 자유화(2016년 목표)
지역단위의 규제개혁	국가전략특구법(2013년 12월)	국가전략특구에서의 규제개혁 사항 결정
	국가전략특구법 및 구조개혁특구법 일부를 개정하는 법률(2015년 7월)	국가전략특구에서의 규제개혁 사항 추가: 외국인 가사도우미 활용, 지역한정보육사 제도 도입, 공립학교운영의 민간개방, 개업 one-stop center 설치, 도심공원 내 어린이집 등 설치 허용
기업단위의 규제개혁	산업경쟁력강화법(2013년 12월)	기업실증특례제도와 그레이존 해소제도 도입

자료: 首相官邸, 「日本再興戦略の実行に向けた法制定及び改正」, 웹사이트(검색일: 2015. 9. 20) 및 「アベノミクス成長戦略～これまでの関連施策情報」, 웹사이트(검색일: 2015. 9. 20)를 참고.

정한 점도 아베 내각의 규제개혁 틀 관점에서 의의가 크다고 할 수 있다.

한편 우리 정부는 규제개혁의 최우선적인 목표를 국가경쟁력 제고를 위한 투자 활성화와 고용 창출에 두고 일자리 창출과 성장잠재력 제고 효과가 높은 보건 · 의료, 교육, 금융, 관광, 소프트웨어 등 5대 서비스 분야를 중점 개혁분야로 선정하였다.

[표 6-2]는 우리 정부가 국회에 제출한 30개의 경제활성화 법안 중 국회를 통과한 서비스산업 규제 개선 법안 8건을 정리한 것이다. 분야별로는 관광 4건, 금융 3건, 소프트웨어 1건이다. 해당 법안들 중 「마리나 항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」, 「국제회의산업 육성에 관한 법률」, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(클라우드펀딩)」, 「클라우드 컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률안」 등이 대표적인 성과로 평가된다.

그럼에도 서비스 산업의 규제개혁 관점에서 보면, 국제회의(MICE) 복합지구의 지정 · 변경 · 해제에 관한 규제 완화와 용적률 완화, 크루즈산업 육성과 관련한 선상 카지노허가 및 외국인 승무원 사증발급 관련 규제 완화, 클라우드 서비스 관련 인허가 규제 완화에 그치고 있다. 다시 말해, 이와 같은 규제 완화로 과연 서비스산업에서의 일자리 창출과 투자 활성화가 얼마나 가능할 것인지 의문스럽다. 특히 정부가 추진 중인 경제활성화 법안 중 「서비스산업발전기본법」과 「관광진흥법」, 그리고 원격의료, 외국인 환자 유치 등 의료서비스 법안들은 시장의 요구가 높은 중요 법안임에도 진전을 보지 못하고 있어 더욱 활발한 논의를 바탕으로 한 법제화가 필요한 시점이다.

우리 정부가 최근 일 년간 추진한 규제개혁[226]을 양적인 측면에서 보더

226) 등록규제 수는 2013년 말 1만 5,265건에서 2014년 말 1만 4,928건으로 337건 감소한 약 2%의 감소율을 보이고 있다(국무조정실 2015, 『2014 규제개혁백서』, p. 54).

라도 이러한 추세가 지속된다면 2016년까지 규제 20% 감축 목표는 달성이 불가능할 전망이다. 다만 우리 정부의 규제개혁은 국가경쟁력 제고를 위한 투자 활성화와 고용 창출이 본래의 목적이라는 점을 다시 상기할 필요가 있다. 즉 일본의 경험에서 보면 1995년 무라야마(村山) 내각이 책정한 규제완화 5개년/3개년 계획에 무려 1,228개의 규제완화 항목을 열거한

표 6-2. 한국 정부의 경제활성화 법안 중 서비스산업 관련 법안의 성과

분야	법률명	주요 내용
관광	마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률(2015년 7월)	마리나항만구역 토지 소유자의 동의 하에 개발사업을 실시한 뒤 대통령령에 따라 해당 토지소유자에게 토지를 재분배하는 환지방식 도입
	국제회의산업 육성에 관한 법률 (2015년 9월)	- 국제회의(MICE) 복합지구의 지정, 지정 변경, 지정 해제에 관한 규제 완화 - 관련 사업시행자에 대한 부담금, 용적률 혜택 및 재정지원 근거 마련
	크루즈산업 육성 및 지원에 관한 법률 (2015년 8월)	선상 카지노허가, 외국인 승무원 사증발급 관련 규제 완화 및 크루즈산업육성 방안 마련
	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 (2015년 7월)	개발사업시행자의 자격요건을 합리화하고, 민원신청방식인 복합리조트(외국인전용 카지노) 사전심사제를 공모방식으로 변경
금융	자본시장과 금융투자업에 관한 법률(클라우드펀딩) (2015년 7월 공포, 2016년 1월 시행 예정)	클라우드펀딩(온라인소액투자중개업)을 자본시장법상 금융투자업의 일종으로 인정
	자본시장과 금융투자업에 관한 법률 (시장교란행위 엄벌) (2015년 7월)	기존 규제로 처벌하지 못하는 신종 불공정거래행위(시장질서 교란행위)에 대한 규제 근거 신설
	신용정보의 이용 및 보호에 관한법률 (2015년 9월)	- 고객의 금융정보를 필요최소한으로만 수집하도록 규제를 완화(개인정보 활용을 '필수', '선택'으로 나눠 동의 등) - 정보 유출 사고 발생 시 처벌 강화
소프트웨어	클라우드 컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률안 (2015년 9월)	- 공공기관의 민간 클라우드 컴퓨팅 서비스 도입 가능 근거 마련 - 각종 사업이나 단체의 인허가 시 전산시설을 구비해야 하는 경우 클라우드 서비스 이용만으로도 가능하도록 인허가 규제 완화

자료: 규제정보포털, 「경제활성화 방안」(검색일: 2015. 9. 10).

것이나 1996년에는 하시모토(橋本) 내각이 다시 569개 항목을 추가한 사례는 시장주도형 경제성장 기반을 구축한다는 규제개혁의 본래 목적을 벗어나 규제개혁 그 자체가 '자기목적화'되고 말았음을 보여준 사례라는 비판(植田 2004, p. 15)은 참고할 가치가 있다. 왜 그렇게 많은 규제개혁 사항을 추진하였음에도 당시 일본 경제가 심각한 정체에서 벗어나지 못하였는가에 대해 깊게 생각해봐야 한다는 것이다. 우리 정부는 이와 같은 방식의 규제개혁을 '총량규제'라 칭하고 있으나 과연 그 많은 규제항목들이 시대의 요구에 부합하는 것인지 재고할 필요가 있다. 대신 5대 서비스 분야를 중심으로 규제개혁을 통해 투자를 활성화하고 고용을 창출하겠다는 목표에 부합하는 핵심 규제개혁 사항을 발굴하고 법제화를 통해 실현해가는 노력이 절실하다 할 것이다.

나. 의료분야의 규제개혁

아베 내각 출범 이후 의료분야의 규제개혁은 앞에서 지적한 바와 같이, 법제화를 통해 일반용 의약품의 인터넷 판매, 재생의료 제품의 승인제도 개선, 혼합진료 확대, 지주회사형 의료법인 설립 허용 등의 성과를 거두었다. 그중에서도 의약품의 유통 개혁과 관련한 일반용 의약품의 인터넷 판매 허용과, 첨단 의약품 · 의료기기 · 재생의료 제품과 관련된 잇따른 규제개혁 조치들은 주목해야 할 성과라 할 수 있다.

첫째, 일본 정부는 2013년 11월「약사법」개정 및 시행을 통해 1만 개 이상의 일반용 의약품에 대한 인터넷 판매를 허용하였다. 이러한 조치는 2006년「약사법」개정으로 2009년부터 슈퍼마켓이나 편의점, 드러그스토어(일반잡화와 일반의약품을 동시에 취급할 수 있는 편의점)에서도 의사 처방전이 필요 없는 일반용 의약품을 판매할 수 있도록 허용한 조치와 더

불어 소비자의 의약품에 대한 접근권을 확대함으로써 소비자 후생을 증대시키는 획기적인 규제개혁이라 평가할 수 있다.

둘째, 2013년 11월 국회를 통과한 「재생의료 등의 안전성 확보에 관한 법률」은 재생의료를 실시하는 의료기관이 환자로부터 채취한 세포의 배양이나 가공을 기업에 위탁하는 것을 허용하였다. 이로써 기존 일본 내 의료분야의 산 · 학 연계 클러스터가 더욱 활성화될 것이라는 기대감이 형성되고 있다.

셋째, 2013년 11월 국회를 통과한 「약사법 등의 일부를 개정하는 법률」은 재생의료 제품의 조건 · 기한 부 승인제도의 도입을 명시하였다. 재생의료 특성상 사람의 세포 등을 이용하는 데서 비롯되는 비균질성 문제를 극복하기 위해 제품의 유효성과 안전성을 확보하면, 판매처를 의료기관으로 한정하고 판매기간을 원칙상 7년 이내로 한정하는 조건에서 재생의료 제품의 승인을 활성화하겠다는 것이다. 이러한 법제화는 일본 후생노동성이 2014년 6월 발표한 '선구적 패키지 전략'에서 천명한 첨단 의약품 · 의료기기 · 재생의료 제품의 조기 실용화로 연결되었다.

넷째, 2015년 4월 일본 후생노동성이 발표한 선구적 심사지정 제도(先駆け審査指定制度)는 국내 미승인 첨단 의약품 · 의료기기 · 재생의료의 심사기간을 통상 12개월보다 절반 단축하겠다는 것인데, 일본에서의 의약품 · 의료기기의 개발 및 심사 지연문제를 해소하고 일본 제약회사들의 신약개발을 촉진할 것이라는 기대감이 형성되고 있다. 예를 들어 시오노기제약(塩野義製薬)은 오사카부 도요나카시 연구거점에서 에이즈바이러스(HIV) 치료약과 알츠하이머병의 악화를 막는 신약을 개발 예정이고, 대일본스미토모제약(大日本住友製薬)은 iPS 세포를 사용한 재생의료 제품과 암줄기세포 치료약을 개발 예정이다(「関西経済特集：特区候補輝くか.再生と混合診療が核」,『日本経済新聞』(2014. 12. 4)).

그럼에도 일본의 규제개혁론자들이 2000년대 들어서부터 주장하였던 혼합진료 전면 허용, 병상규제 폐지, 의료 영리화, 원격의료 허용 등의 규제개혁 요구사항들은 아직 법제화되지 못하고 있다.

일본 정부가 견지하고 있는 혼합진료 금지원칙이란 의료기관이 공적의료보험이 적용되지 않는 진료를 행할 경우 그 진료에 사용하는 다른 의약품이나 검사, 진료, 입원 등의 비용에 대해서도 공적의료보험에 청구할 수 없는 규제를 말하는데, 그간 환자가 개발 직후의 첨단 의약품이나 의료기술에 대한 접근권을 제약한다는 비판에서 부분적으로 혼합진료를 허용하였고, 2015년 5년「의료법」개정으로 '환자신청요양제도'를 도입하였음에도 전면적인 허용 단계에 이르지는 않고 있다.

혼합진료의 원칙적 금지와 더불어 일본 특유의 규제라 비판받는 병상규제는 혼합진료 허용에 비해 개혁의 속도가 느리다. 병상규제란 일본 전 지역을 348개의 의료권으로 구분하여 각 의료권별로 후생노동성이 정한 산술식에 맞춰 기준병상 수를 계산하고, 기존병상 수가 기준병상 수를 초과하는 지역에서는 병원 개설을 허가하지 않는 규제를 말하는데, 지역별 수급불균형과 함께 기존 비효율적 의료기관의 존치 문제를 야기하는 '주범'으로 인식되었다. 이에 따라 규제개혁회의가 2013년 11월 인근 병원과의 통합 시 병상규제를 유연하게 적용하는 방안을 제시하였고, 일본 정부는 이러한 내용을 담은「의료법」개정안을 제출하였으나, 2015년 9월 말 현재 국회를 통과하지 못하고 있다.

일본에서의 의료 영리화, 즉 기업의 의료기관 경영 허용 문제는 그간 규제개혁론자들이 이미 과잉공급 상태에 달한 병원의 통폐합이나 M&A, 자본협력, 그룹경영화를 도모하기 위해서라도 필요하다는 주장에도 불구하고 전혀 진전을 보지 못하고 있는 분야이다. 2015년 9월 16일, 복수의

병원이나 진료소, 간병시설을 통합 경영하는 지주회사형 의료법인(지역의료연계추진법인) 설립을 허용하는「의료법」개정안이 국회를 통과하였지만, 지주회사 법인 설립에 주식회사와 같은 영리법인의 참여를 금지하고 있는 데다 이해관계가 있는 영리법인의 임직원은 이 지주회사의 임원이 될 수 없고, 잉여금의 배당도 금지하고 있는 점에서 의료의 영리화와는 거리가 멀다고 할 수 있다.

원격의료 허용과 관련해서 아베 내각은 2015년 6월 제3차 규제개혁실시계획을 통해 원격의료 보급 추진을 명시하였지만, 2015년 9월 말 현재 법제화 움직임은 없다. 일본에서 원격의료 보급이 미진한 이유로는 본문에서 살펴본 바와 같이 첫째, 의사 진료행위에 대해 원칙상 직접적인 대면진료를 요하는「의사법」제20조 규정, 둘째 진료보수 산정 시 재진요금 72점(720엔)만 산정할 뿐 원격의료의 도입 · 관리 비용은 고려하지 않고 있어 원격의료의 인센티브가 작동하지 않고 있다는 점, 셋째, 의료자원이 비교적 풍부한 도시에서는 원격의료를 질이 낮은 의료서비스로 인식하거나, 의료기관에서는 원격의료에 따른 환자이탈을 우려하는 경향도 있는 점이 거론되고 있다.

한편 우리 정부는 그간 오랫동안 지체된 의료 분야 영리화 허용, 외국인 환자 유치관련 규제 개혁과 원격의료 관련 규제 개혁을 추진 중이다.

의료 영리화와 관련하여, 우리 정부는 2014년 의료법인의 영리자회사 도입 가이드라인을 제시한 데 이어 의료기관의 부대사업 범위 확대를 담은「의료법」개정안을 국회에 제출하여 국회에서 승인을 받는 성과를 거두었다. 또한 의료법인 인수합병을 허용하는「의료법」개정안을 발의한 상태이다. 그러나 약국영리법인 허용은 강한 반대 여론으로「약사법」제20조에 대한 개정안을 국회에 제출하지 못하고 있고, 의료기관의 자금조달 다양

화[227]도 향후 과제로 남아 있다. 하지만 정부의 이와 같은 규제개혁 정책에 대해 「의료법」의 위임범위를 벗어난 위법이라는 지적과 함께 의료기관의 지나친 이익 추구를 방임함으로써 의료기관의 기능이 왜곡될 것이라는 비판도 제기되고 있다.[228]

정부는 외국인환자 유치와 관련하여 외국인환자 대상 국내 의료광고 허용과 보험사의 외국인환자 유치 허용 등을 골자로 하는 「국제의료사업 지원법」을 2014년 발의하여 현재 국회 상임위 소위에 회부된 상태이다. 그러나 이에 대해서도 외국인환자 유치에 따를 수 있는 의료시스템 이원화와 같은 국내의료시스템 변화를 고려해야 한다는 비판이 제기되고 있다. 수익성이 높은 외국인환자에 대한 투자가 증가하고 상대적으로 내국인환자에 대한 의료서비스의 질 하락과 공공병원에서 민간병원으로의 인력이동에 따른 공공의료서비스의 질 하락의 위험성이 있다는 것이다.[229]

원격의료 허용 완화도 시장의 요구가 높고 향후 U-헬스 산업 발전을 위해 필요하나 의료계의 반발과 여야의 입장 차이로 큰 진전을 보지 못하고 있다. 2014년 4월 의사-환자 간 원격의료를 허용하는 「의료법」 개정안이 발의되어 현재 국회 상임위에 회부되어 있다. 그러나 원격의료에 대한 반대 여론이 강하며, 추진을 위해서는 다양한 보완책이 필요한 상황이다. 원격의료 시행 시 의료사고에 대한 책임소재를 명확히 법제화해야 하며 「국민건강보험법」상 원격의료행위에 대한 건강보험급여가 인정되지 않아

227) 의료기관 채권발행 허용은 비영리법인의 자금조달 방식을 개선하기 위해 병원 채권 발행을 허용하고 금융권 차입 외에 자금조달 수단이 없는 비영리법인에 순자산의 4배까지 채권발행을 허용하고자 했으나 2006년 의료산업선진화위원회에서 논의되고 2007년 복지부 입법 예고 이후에 2010년 18대 국회에서 부결되어 이후로 진전이 없다.

228) 한택근(2014), pp. 7~10.

229) 김대중 외(2014), pp. 192~193.

보험수가를 정하는 문제가 남아 있다. 또한 개인정보 유출에 대한 안전망 구축과 의료 양극화 위험성에 대한 보완책 마련도 향후 과제이다.[230)]

우리 정부의 의료 분야에서의 규제개혁은 일본과 마찬가지로 기존 의료기관 등 이해당사자의 지대추구(rent-seeking) 유인으로 강한 저항을 야기한다는 점에서 획기적인 성과를 기대하기 어려운 분야임에는 틀림없다.

그럼에도 일반용 의약품에 대한 일반 소매점 판매 허용과 인터넷 판매 허용과 같은 일본 정부의 규제개혁은 우리에게도 소비자의 후생을 증대시키는 획기적인 규제개혁이라는 점에서 '의지'를 갖고 추진할 필요성이 높은 분야로 판단된다. 그리고 일본이 재생의료 등 첨단의료 분야의 산관학 연계 강화에 필요한 규제개혁이나 첨단 의료기기 · 의약품 · 재생의료 제품의 승인 간소화와 같은 규제개혁에 주력하고 있는 점도 우리 실정에 맞게 검토해볼 필요가 있을 것이다. 다만 의료 영리화나 외국인환자 유치, 원격의료 허용 등의 제반 현안에 대해서는 단순한 규제 완화가 아니라 규제개혁이라는 관점에서 제도상 보완책을 강구하면서 추진해야 할 것이다.

다. 고용분야의 규제개혁

일본 아베 내각의 노동개혁은 저성장시대를 맞이하여 고용문제가 어떠한 방향으로 전개되고 있는지 좌표를 잘 보여주고 있다. 정년보장과 연공서열로 상징되는 정규직 중심의 일본의 '전통적' 고용시스템은 저성장시대로의 진입과 인구구조 변화에 따라 기업들이 정규직 채용은 억제하는 대신

230) 김대중 외(2014), pp. 140~143.

비정규직 채용을 늘릴 수밖에 없다는 점에서 더 이상 지속가능하지 않다는 게 중론이다. 그럼에도 일본에서의 노동개혁은 정규직 보호라는 기존 규제 틀을 벗어나지 못한 데다 기업의 비정규직 채용을 제한하는 방향으로 전개되고 있다고 평가할 수 있다.

아베 내각은 정규직의 해고규제 완화와 관련하여 해고에 관한 명확한 규칙을 마련하지 못하고 있고, 그에 따른 폐해를 일부나마 줄일 수 있는 수단으로 제시되고 있는 '부당해고의 금전보상 제도' 역시 도입이 지연되고 있다. 이 제도는 사법부가 부당해고라고 판결한 경우 해당 근로자가 신청하면 회사에서 보상금을 받고 퇴직하는 것으로서, 주요국 중에서는 한국과 일본만이 도입하지 않고 있는 제도이기도 하다. 일본에서는 2003년 고이즈미 내각이 제안한 후 수차례에 걸쳐 논의를 하였으나 노사합의에 실패한 이력을 갖고 있다. 법원에서 부당해고 판결을 받더라도 회사와의 신뢰관계가 붕괴된 후에는 복직이 어려운 게 현실이고, 복직이 안 된 경우 특히 중소기업 근로자는 보상금을 받지 못하거나 받더라도 소액에 그치는 경우가 많아, 정부는 보상기준을 마련하고, 이에 준하여 법원이 회사에 보상을 명령하여 정당한 보상금을 받도록 하는 게 현실적이라는 지적도 있다.[231)]

비정규직의 정규직 전환과 관련해서는 2012년 8월의 「노동계약법」 개정(2013년 4월 시행)으로 기업이 누적 5년(이전에는 3년)을 초과하는 유기계약을 갱신하는 경우, 노동자의 요구가 있으면 무기계약으로 전환해야 하는 의무를 규정하고 있는 점에서 유기고용계약에 대한 규제를 강화하고 있다. 파견노동 규제개혁에서도 2015년 9월부터 전문 26개 업무 여부에 따라 파견기간을 달리한 규제를 폐지하는 대신, 파견회사와 유기계약을 맺은 파견노동자에 한해서 3년 상한의 파견기간 규제를 도입하였다. 이로

231) 「解雇の金銭解決導入への議論を」, 『日本経済新聞』(2015. 4. 9).

써 파견기간 규제를 적용받는 파견노동자는 과거 약 60%에서 약 80%로 오히려 늘어났다는 계산이다(八代 2015).

일본 내 규제개혁론자들은 유기고용계약을 제한하면 정규직이 증가할 것이라는 규제당국의 사고방식은 지나치게 낙관적이고, 법률로 고용계약의 갱신 횟수나 고용가능 년수를 일률적으로 규제하는 방식(one-size-fits-all approach)은 무리가 따르고 노사간 자율에 맡기는 것이 바람직하다고 주장한다(八代 2009, p. 53; 小嶌 2011, pp. 25~26).

다만 정규직에 대한 과보호 논란 속에서 고용형태를 다양화하여야 한다는 요구에 맞춰 2013년 5월부터 비정규직의 정규직 전환 시점이 5년으로 연장됨에 따라 많은 기업들이 '한정정규직(限定正社員)'이라는 새로운 형태의 고용형태를 도입하고 있는 점은 하나의 진전으로 평가할 수 있을 것이다. 한정정규직이란 사원의 임금과 고용보장은 정규직과 동일하나 근무지역과 시간, 직무는 비정규직처럼 제한 혹은 한정적인 고용형태를 말하는데, 본문에서 살펴본 바와 같이 Uniqlo Fast Retailing, Watami, Japan Post Holdings, Ikea Japan 등 많은 기업들이 비정규직의 정규직 전환 일환으로 한정정규직 채용을 확대하고 있다.

한편 우리 정부는 4대 구조개혁(노동 · 공공 · 교육 · 금융)의 일환으로 노동개혁을 추진하고 있으며, 2015년 말 5대 노동법안의 개정안 국회 제출을 앞두고 있다. 5대 노동법안에는 「근로기준법」(통상임금 개념 명시, 근로시간 단축 등), 「고용보험법」(실업급여 제도 개선), 「산업재해보상보험법」(일반적 출퇴근 재해보상제도 도입), 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(기간제 보호 강화, 기간 연장), 「파견근로자보호 등에 관한 법률」(파견 근로자 보호 강화, 업무 허용 범위 확대) 등이 포함된다.

그중에서도 우리 정부가 역점을 두고 있는 분야는 통상임금 제도와 근로시간 규제 개선, 임금피크제 도입, 일반해고 요건 완화, 취업규칙 변경 요건 완화, 그리고 기간제 및 파견제 근로자 관련 규제개혁이다. 노사간 갈등으로 실제 입법화까지는 다소 시간이 소요될 것으로 예상되나 이는 고용분야 개혁의 시발점으로 평가할 수 있다.

다만 일본 아베 내각의 고용분야 규제개혁 과정과 비교해보아도 통상임금이나 근로시간 단축, 휴일근로의 연장근로 등 제반 이슈를 둘러싸고 노사간 합의가 매우 어렵다는 점에서 정부의 꾸준한 보완책 마련이 중요하다 할 수 있다. 일본에서도 여야간 쟁점이 되고 있는 재량노동제 확대[232]나 White Collar Exemption제[233] 도입이 큰 진전을 보지 못하고 있는 점은 근로시간이나 급여를 둘러싼 노사간 이해대립 문제가 매우 첨예함을 보여준다 할 것이다.

이와 비슷하게 우리 정부는 기간제 근로자의 근로기간 연장과 파견근로 허용범위 확대를 포함하는 법안을 발의한 상태이나, 여전히 비정규직 문제 개선에 대한 실효성이 불명확하고 비정규직을 양성할 것이라는 비판에 직면하여 큰 진전을 보지 못하고 있다. 향후 고용분야 규제개혁은 노동유연성을 도모하면서도 어떻게 노동자의 고용안정도 보장할 것인지 그 대안을 마련하는 데 역점을 두어야 함을 시사하는 것이다.

---

232) 기업에서 기획, 조사 등 특정 업무 수행 근로자에 대해서는 업무를 수행하면 계약에 따라 몇 시간 근무한 것으로 간주하는 제도이다. 현재는 대상범위가 제한적이고 절차도 복잡하다.

233) 직무범위가 명확하고 고도의 전문성을 요하는 고연봉 화이트컬라에 대해서는 노동시간 규제를 배제하여 100% 성과급을 적용하는 제도.

라. 농업분야의 규제개혁

아베 내각의 농업개혁은 TPP를 고려할 때 농업 경쟁력 강화 관점에서 매우 중요한 정책 과제일 수밖에 없다. 현재 일본의 농업분야에서 규제개혁의 주요 이슈는 첫째, 사실상의 가격 카르텔인 쌀 생산량 조정정책(減反政策) 폐지, 둘째, 기업의 농업 진입 허용, 셋째 농협 개혁으로 압축할 수 있다.

첫 번째 개혁사항인 쌀 생산량 조정정책은 쌀 재배 농가의 소득을 보장한다는 명분하에 쌀의 과잉공급을 막기 위해 매년 정부가 생산량 목표를 광역자치단체에 할당 · 배분하는 제도인데, 농가가 쌀 재배를 다른 작물로 전환할 때에는 전작보조금도 지급하는 제도이다. 이 제도는 그간 정부가 쌀 재배를 사실상 금지함으로써 농업을 피폐화시킨 한편, 겸업농가의 퇴출을 방해함으로써 농지 집적을 통한 생산성 제고, 농업의 국제경쟁력 저하를 초래한 주범이라는 비판을 받아왔다. 물론 아베 내각은 2013년 11월 이 제도를 2018년부터 폐지한다고 결정하였지만, 전작 보조금은 오히려 확대함으로써 쌀 재배가 대규모 농가 또는 농업생산법인으로 집약되는 효과에 대해서는 여전히 비판적인 시각이 많다.

두 번째 개혁사항인 기업의 농업 진입 문제는 일본에서도 여전히 '耕者有田(경자유전)'의 원칙이 확고하여 기업이 직접적으로는 물론 농업생산법인을 통해 간접적으로도 농지를 소유하는 데 대해 부정적인 인식이 강한 데서 비롯되고 있다. 일본 정부는 2009년 「농지법」 개정을 통해 기업의 농지 임차를 허용하고, 농업생산법인을 통해 간접적으로 농지를 소유하도록 허용하였지만, 당시 기업의 농업생산법인에 대한 출자비율은 25%가 상한선이었고, 2015년 8월 「농지법」 개정에서도 그 상한선은 50% 미만으로 완화되었을 뿐이다.

게다가 실제 기업이 농지를 소유하기 위해서는 농업위원회라는 일본의

기초단체에 설치된 행정위원회의 허가가 필요한데, 2015년 8월 관련 법률 개정은 농업위원회의 선출방식을 선출제에서 기초단체장 선임제로 전환하는 데 그쳤고, 농지 매매 및 임대 허가에 관한 농업위원회의 권한 폐지에 관한 논의는 진전을 보지 못하고 있다.

다만 2014년 1월 현재 일본에는 농업생산법인이 14,333개 존재하는데 1995년에 비하면 3배 이상 증가한 것이고, 2013년 6월의 성장전략은 향후 10년간 50,000개로 확대하겠다는 목표를 제시하였다. 2009년「농지법」 개정으로 기업의 농지 임차를 허용하고 부분적이나마 농업생산법인 출자도 허용한 데 따른 결과인데, 최근에는 소매업이나 외식업 기업들이 야채나 축산물을 안정적으로 조달하기 위해 농가와 공동으로 농업생산법인을 설립하는 사례가 증가하고 있고, 오릭스(Orix)와 토요타자동차(トヨタ自動車)도 농업경영에 참여하는 등[234] 기업의 농업 경영에 대한 관심이 높은 것은 주목할 필요가 있다.

일본에서 농지집약을 저해하는 요소 가운데 하나로 거론되는 '경작포기지' 문제도 우리 정부에 시사하는 바가 크다. 현재 일본은 농촌지역의 초고령화로 경작포기지가 약 40만ha에 달하는데, 일본 정부는 경작포기지의 일부가 전용을 기대한 '고의적' 보유로 판단하고 세율인상을 통해 농지유동화를 촉구하겠다는 계획을 갖고 있다. 즉 현재 일본은 토지에 대해 원칙상 평가액의 1.4%를 고정자산세로 부과하는데, 전용이나 매매가 제한되는 농지의 전국평균 평가액은 1㎡당 70엔 정도로 택지의 약 1/500에 불과하다. 경작포기지도 농지로 분류되어 평가액이 낮을 뿐만 아니라 고정자산세 부담도 낮다는 것이다.[235]

---

234)「農業生産法人：規制緩和で企業参入相次ぐ」,『日本経済新聞』(2015. 8. 30).

235) 일본 농림수산성과 총무성은 여당과의 협의를 거쳐 세율의 인상시기를 2015년 말까지

세 번째 개혁사항인 농협개혁은 2015년 8월「농협법」개정으로 일단락되었는데, 전국농협중앙회(JA全中)의 지역 단위농협에 대한 감사 · 지도 권한을 폐지하여 지역 단위농협이 JA全中에 의존하지 않게 하여 농업 유통분야에서의 경쟁을 촉진하고, 농산물의 집하 · 판매 기능을 수행하는 JA 전농은 주식회사로 전환하여 경영의 효율성 제고를 도모한다는 것이 핵심 내용이다.[236] 규제개혁론자들은 농협이야말로 제반 농업개혁의 최대 걸림돌이라는 인식이 강한데,「농협법」개정 이후 농협의 기능과 역할이 어떻게 변화할 것인가에 대한 평가는 시간이 필요할 듯하다.

한편 우리 정부는 일본과 마찬가지로 농업법인 활동을 제약하는 규제 완화를 지속하며 기업적 농업경영의 활성화와 함께 농업 시스템의 선진화를 도모하고 있다. 이에 따라 농업법인 자격 요건, 비농업인의 출자액 비중과 형태변경 제약요인 등이 완화되고 있다. 최근에는 농업법인의 활동범위 규제 완화도 진행되고 있어 농업법인의 활동영역이 농어촌 관광휴양 사업으로까지 확대되었다. 농업법인 수는 2000년 1,521개에서 2009년 3,467개로 완만한 증가세를 유지하다 2009년 이후 급격한 증가세를 나타내 2013년 11,848개로 증가하였다.[237] 2009년「농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률」이 제정되고 정부의 농업 공동체 관련 다양한 사업의 시행에 따른 긍정적인 효과로 볼 수 있다.

그럼에도 2013년 매출액 기준 1억 원 미만의 소규모 농업법인이 차지하는 비중이 전국 39.1%에 달할 정도로 높고, 영업이익 적자를 기록한 농업법인도 43.6%로[238] 높아 농촌기능을 회복시키고 농촌사회를 활성화시키

결정하겠다는 계획이다.「耕作放棄地に新税 : 政府検討」,『日本経済新聞』(2015. 8. 4).

236)「地域農協問われる自立」,『日本経済新聞』(2015. 8. 29).

237) 국가통계포털,「농어업법인조사」(검색일: 2015. 8. 30).

기 위해서는 농업법인의 질적 수준 향상이 필요하다. 게다가 일본의 사례처럼 농업과 연관이 있는 농기계 제조업체나 유통업체 등 기업들이 실질적으로 농업에 참여할 수 있도록 기업과 농민 간 Win-Win 문화 배양이 중요하다. 일본도 기업이 농업생산법인을 설립하는 데 출자제한 등 규제가 엄격하지만 기업이 농민과 협력하여 서로 상생할 수 있다는 문화가 배양되고 있는 점을 참고로 우리나라에서도 기업의 농업 진출에 관한 모범 사례를 창출하는 작업부터 시행해야 할 것으로 보인다.

농협개혁과 관련해서도 우리 정부는 「농협법」 개정을 통해 농협의 신용부문과 경제부문을 분리하는 데 역점을 두는 등 나름대로의 구조개혁을 추진하였다. 그럼에도 경제부문의 농협 지주회사에 대해서는 자본금 부족, 자회사간 업무 중복, 경쟁력 부족 등의 문제로 구조조정의 필요성이 대두되는 등[239] 일반 농업유통업체와의 공정 경쟁 및 경영효율화 문제가 시급한 과제라 할 수 있다. 또한 농업협동조합 개혁을 위해 중앙회장 등 농협의 리더십과 관련 개혁의 필요성에 대두되고 있으나 이에 대한 진행은 미미하다. 중앙회장의 대표성 강화를 위해 중앙회장 직선제 도입을 골자로 하는 「농협법」 개정안이 2015년에 발의되었으나 반대 측과의 합의가 이루어지지 않은 상황이다. 마지막으로 내부 통제 시스템 강화를 위한 이사회의 전문성과 독립성 강화가 필요하나 관련 규제 개선의 추진이 미미해 향후 과제로 남아 있다.

---

238) 국가통계포털. 「농어업법인조사」(검색일: 2015. 8. 30).

239) 송두범 외(2013), pp. 192~195.

3. 지역단위의 규제개혁

가. 일본의 국가전략특구제도

아베 내각이 추진 중인 국가전략특구 제도는 고이즈미 내각이 2003년부터 시작한 규제개혁특구와 유사한데, 의료, 농업, 노동 등 중점 개혁분야에서 기득권 혹은 개혁저항 세력의 반발로 일반적 규제개혁이 지연되는 단점을 보완하기 위해 국가전략특구라는 특정 지역을 대상으로 규제개혁 우선 과제를 시행하고, 성과가 가시화되면 이를 전국으로 확대한다는 일종의 '사회적 실험'이다.

현 아베 내각의 국가전략특구 제도 운영에서 나타나는 특징은 첫째, 총리(내각부) 직속의 심의기구인 국가전략특구 자문회의를 중심으로 추진체계를 잘 갖추었다는 점, 둘째, 지역단위의 규제개혁에 필요한 특례조치를 「국가전략특구법」에 나열하는 일괄법(一括法) 방식을 취하고 있다는 점, 셋째, 일괄법 방식임에도 실제로는 규제특례를 지역의 특성을 반영하여 선별적으로 적용하고 있다는 점, 넷째 특구로 지정된 지역에 대한 정부보조금이나 세제지원 등의 재정지원을 최소화함으로써 특구 지정을 둘러싼 과당 경쟁을 차단하고 있다는 점을 들 수 있다.

첫째, 국가전략특구의 추진체계에서 중추적 역할을 수행하는 기구는 2013년 12월 「국가전략특구법」 시행과 함께 내각부(총리) 내에 설치한 국가전략특구 자문회의와, 특구로 지정된 지자체 내에 설치하는 국가전략특구 회의이다.

일반적 규제개혁을 추진하는 총리 직속의 규제개혁회의와 마찬가지로 국가전략특구 자문회의(6명의 정부 측 인사와 5명의 민간위원으로 구성)도 산하에 규제개혁과 대학교수와 기업인 등 9명으로 구성된 워킹그룹을 활용

함으로써 규제개혁 사안에 대한 의견수렴과 규제특례 요구사항에 대해 면밀한 검토를 거치고 있고, 국가전략특구 지정과 특구의 구체적 운용방향을 정하는 데 중추적 역할을 수행하고 있다. 국가전략특구 회의의 회의내용은 내각부 홈페이지에 공개함으로써 규제개혁 과정의 투명성도 확보하고 있다.

국가전략특구 회의는 내각부 국가전략특구 담당 장관과 관계 지자체 단체장이 조직하되, 공모나 시행령(총리)으로 정한 방법으로 선정한 사업자(기업)를 의무적으로 참여시켜야 한다는 점이 특징이다. 이 회의는 자신의 특구 명칭, 사업내용 및 사업주체, 규제특례 조치 등을 명시한 국가전략특구계획을 작성하여 내각부(총리)에 제출하여 그 계획을 승인받으면 사업을 시작한다.

둘째, 「국가전략특구법」에 규제특례 조치를 일괄적으로 나열하는 일괄법(一括法) 방식을 취하고 있다. 이것은 규제특례 조치를 정부부처의 개별법(시행령, 시행규칙 등)보다 상위법으로 규정함으로써 정책의 실효성을 높이는 반면, 국회에서의 여야 합의가 수반되지 않으면 일반적 규제개혁처럼 지연될 소지가 크다는 리스크도 안고 있음을 의미한다.

셋째, 국가전략특구제도는 형식적으로는 정부(내각부)가 「국가전략특구법」에 정한 규제특례 조치들을 제시하고 특구로 지정된 지자체들이 그 메뉴를 선택하는 방식을 채택하고 있으나, 실질적으로는 정부(내각, 국가전략특구 자문회의)가 특구 지정 과정에서 각 지자체의 특성을 반영하여 산업경쟁력을 제고시키는 방향으로 사업내용을 정한다는 점에서 top-down 방식이라 할 수 있다. 국가전략특구로 지정된 지역의 산업기반이나 산업경쟁력과 같은 지역 특성을 반영하는 정책설계가 가능하다는 것이고, 규제개혁특구와 같은 '특구남설'을 막을 수 있다는 것이다.

2015년 9월 말 현재, 아베 내각이 지정한 특구는 1차 특구 6곳과 2차

특구 3곳인데, 1차 특구별 정책목표를 보면 ① 도쿄권은 국제비즈니스 거점 형성 ② 칸사이권은 국제 의료 이노베이션 거점 형성 ③ 니이가티시는 혁신적 농업실천특구 ④ 야부시는 중산간농업개혁특구 ⑤ 후쿠오카시는 글로벌 창업 · 고용창출 특구 ⑥ 오키나와는 관광특구를 각각 표방하고 있다. 2차 특구는 내각부가 별도로 지방창생특구로 명명한 가운데 ① 센보쿠시는 농림 · 의료 분야 활성화 ② 센다이시는 여성 · 청년 · 노년층의 사회참여 활성화 ③ 아이치현은 성장산업 · 첨단기술의 중핵거점 형성을 각각 표방하고 있다. 그렇다고 해서 이들 특구가 자신의 정책목표와 거리가 먼 규제특례 사업을 추진할 수 없다는 것은 아니다.

넷째, 국가전략특구는 정부보조금이나 세제지원 등의 재정지원을 거의 수반하지 않기 때문에 예산낭비를 막고, 정부 지원금을 노리는 지역간 과당 경쟁도 방지할 수 있다. 「국가전략특구법」에는 과세특례와 이자지원 조항이 있지만, 2015년 9월 말 현재 이들 정부 재정 · 금융 지원 사례는 칸사이권 국가전략특구에서 메가카리온(주)이 교토대학 부설병원에서 2015년 4월부터 진행 중인 iPS 세포 유래의 혈소판 제조 · 공급 사업에 대해 특별상각 · 투자세액 공제, 연구개발 세제특례, 고정자산세의 과세표준 특례를 적용하고 있는 사례가 유일하다.

다섯째, 국가전략특구의 지정 및 운영 과정을 거의 다 내각부 홈페이지에 공개하고 있어 밀실 거래나 노골적 저항 문제가 거의 나타나지 않는다. 다만 국가전략특구 제도가 규제개혁으로서의 역할을 제대로 수행할 것인가에 대해서는 좀 더 지켜볼 필요가 있는데, 1차 특구로 지정된 후쿠오카시 특구의 경우, 2014년 6월 Start-up 기업에 대한 법인세 인하 요구가 수용되지 않고 있는 가운데, 특구 사업들이 대부분 글로벌 창업 · 고용창출 특구를 창출하겠다는 당초 정책목표와는 상당히 거리가 먼 것들로 채워지

고 있다. 국제관광 이노베이션 특구를 지향하고 있는 오키나와현 특구의 경우에도 당초 목표에 부합하는 사업은 전혀 추진하지 못하고 있다. 규제개혁 특례조치를 둘러싼 정부(내각부)와 지자체 간 조정문제(coordination problem)가 작용하는 있는 것으로 보인다.

2015년 9월 말 현재, 국가전략특구제도는 제도 시행 2년째를 맞이하여 도쿄권, 칸사이권, 니이가타시 및 야부시 등 4개의 특구에서 다음과 같은 성과를 거두고 있다.

첫째, 도쿄도의 도시재개발 사업은 2020년 도쿄올림픽 개최와도 맞물려 있는데, 「국가전략특구법」 제25조의 「도시재생특별조치법」 특례에 따라 도시재개발 승인에 관한 절차를 간소화한 결과, 미쓰이부동산(三井不動産)과 도쿄건물(東京建物)이 약 6,000억 엔을 투자하여 도쿄역 야에스(八重洲) 출구에 지상 50층 규모의 건물 2개 동을 2015년 2월 착공하였다.

「국가전략특구법」 제21조가 규정한 도시계획 변경 특례를 활용하여 도쿄 시내에 대형 빌딩 신축, 지하철역 신설 및 역사 정비 등 지구정비 사업을 추진하고자 하는 사례 5건도 착공을 앞두고 있다.

둘째, 칸사이권 국가전략특구는 야마나카(山中伸弥) 교수의 iPS 세포 개발(2012년 노벨생리의학상 수상)로 유명한 교토대학이 소재한 지역이자, 2011년 말 「종합특구법」에 의해 고베 의료산업도시 지구가 국제전략종합특구로 지정된 이후 의료산업 클러스터가 형성되어 있는 지역이다. 국가전략특구는 이들 지역에 병상규제 특례를 적용하여 고베 Eye-Center와 같은 첨단 의료시설을 신설하거나, 혈액을 사용하여 iPS 세포로부터 시험용 세포 등을 제조하는 사업(주식회사 iPS 포털)을 허가하고, iPS 세포 개발 사업에 대해 과세 특례(예, 메가카리온(주)의 iPS 세포 유래의 혈소판 제조 · 공급 사업)를 적용하고 있다.

셋째, 아베 내각의 농업분야에서의 일반적 규제개혁이 예상외로 진전되고 있는 가운데, 국가전략특구 지역에서도 농업생산법인 설립을 활용한 기업의 농업 진출이 성과를 거두고 있다. 국가전략특구로 지정된 니이가타시와 야부시의 경우, 첫째 농업생산법인 설립 시 농업 상시 종사자가 임원

표 6-3. 일본 기업의 농업생산법인 설립 사례

기업	사업활동	국가전략특구 진입
쿠보타 (농업기계 제조 · 판매업체)	GPS 농기 등 IT를 활용하여 벼농사를 효율화. 지역특성에 맞는 작물재배. 2019년까지 농업생산법인을 15개(경지면적 1,000ha)로 확대	- 야부 국가전략특구에 자회사 긴키구보타가 농가와 합작으로 농업생산법인 이 팜 야부(eFarm 養父) 설립. 쌀 및 야채 재배 - 니이가타 국가전략특구에 자회사 니이가타 구보타가 마루에이제분과 합작으로 엔케이 팜 니이가타(NK Farm 新潟)라는 농업생산법인 설립. 쌀과 밀 재배
얀마 (농업기계 · 건설기계 · 소형선박 제조업체)	효고현 내에 2곳에 마늘 · 파 재배. 농가의 전작을 지원	야부 국가전략특구에 자회사 얀마 애그리 이노베이션(Yanmar Agri Innovation)이 농업생산법인 설립. 마늘 재배
스미토모 케미칼	나가노현 등 7곳에 딸기 · 토마토 등 재배. 농가의 후계자 육성을 지원	-
오릭스 (금융 · 자동차 · 부동산 관련 서비스업체)	양배추 등 재배시설 운영	야부 국가전략특구에 자회사 오릭스부동산이 야부파트너즈(YAP)와 공동으로 농업생산법인 설립. 유기농 야채의 생산 · 가공 · 판매.
카고메 (음료 · 식품 · 조미료 제조업체)	1998년 토마토 재배 사업에 진출. 재배기술을 외부에도 제공	-
이온 (소매 · 금융 · 부동산 개발 업체)	전국 19개 지역에서 전용농장(약 300ha) 직영. 국제안전성 규격 취득	자회사 Aeon 애그리창조가 야부 국가전략특구에 농업생산법인을 설립하려는 계획은 야부시와 협의 중
로손 (전국 편의점 체인업체)	전국 23개 지역에서 농업생산법인 경영. 미네랄이나 당도가 높은 야채 등을 생산	니이가타 국가전략특구에 농업생산법인 로손팜 니이가타 설립. 쌀 재배
이토요카도 (전국 슈퍼마킷 체인업체)	전국 10개 지역에서 전용농장(약 60ha) 직영. 점포에서 배출되는 농산물쓰레기를 직영농장에서 퇴비로 재활용하고 거기서 재배한 농산물을 쓰레기를 배출한 점포에서 판매하는 '환경순환형 농업'을 2008년부터 전개	니이가타 국가전략특구에 자회사 Seven Farm이 농업생산법인 세븐팜니이가타 설립

주: 토요타 자동차는 2011년부터 아이치현과 이시카와현의 쌀 생산 농업법인 9곳에 GPS를 활용한 농업 IT 관리 툴을 제공하는 방식으로 농업경영에 참여(トヨタ自動車(2014), 웹사이트, 검색일: 2015. 9. 23 참고).
자료: 「クボタ全国でIT農業」, 『日本経済新聞』(2015. 8. 30) 및 본문 제4장을 참고하여 작성.

의 과반을 차지하여야 하는 임원 요건을 농업종사자 숫자를 1인 이상으로 완화한 「국가전략특구법」상 규제특례 조치와 둘째, 농지매매의 신속화를 위해 농지매매의 허가권을 농업위원회에서 시(市)로 이전하도록 규정한 「국가전략특구법」상 규제특례 조치를 활용하고 있다. 단 2015년 8월 「농지법」 개정으로 주식회사(기업)의 농업생산법인 출자 상한 규제가 50% 미만으로 완화되었는데, 그 효과가 어떻게 나타날 것인지는 좀 더 두고봐야 할 것 같다.

[표 6-3]은 일본 기업의 농업생산법인 설립 사례를 정리한 것이다. 쿠보타(クボタ), 얀마(Yanmar), 스미토모 케미칼(住友ケミカル), 오릭스(Orix), 카고메(Kagome), 이온(Aeon), 로손(Lawson), 이토요카도(Itoyokado) 등 일본의 주요 농기계 제조 · 유통 업체들이 전국에 걸쳐 농업생산법인을 설립하여 농업 경영에 참여하고 있는 가운데, 니이가타시와 야부시 국가전략특구를 적절히 활용하고 있음을 알 수 있다.

니이가타시는 전국 쌀 생산의 60% 정도를 차지할 정도로 전국 기초단체(시정촌) 중에서 농업생산량이 가장 많은 미곡지대인데, 니이가타시 국가전략특구는 대농업도시라는 지역특성을 최대한 살려 국가전략특구 사업 역시 농업생산법인 설립을 통한 기업의 농업 진입을 적극 유도하고 있고, 2015년 9월 말 현재 7개의 기업이 농가 또는 다른 기업과 합작으로 농업생산법인을 설립하는 등 성과도 가시화하고 있다. 그중에서도 유통업체 로손과 이토요카도의 사례와, 농기계 제조 · 판매 회사 쿠보타 사례는 특기할 만하다.

로손은 농가와 합작하여 농업생산법인 로손 팜 니이가타(Lawson Farm 新潟)를 설립하여 쌀을 생산할 계획인데, 재배한 쌀은 전국 각지의 편의점에서 판매하는 도시락 등에 사용할 예정이다. 전국 슈퍼마켓 체인 업체인 이토요카도도 자회사 세븐 팜(Seven Farm)을 통해 농업생산법인

세븐 팜 니이가타(Seven Farm 新潟)를 설립하여 약 3ha의 경작지에서 가지 · 브로콜리 · 콩 등의 야채를 재배한 다음, 니이가타현 내의 이토요카도 점포에 출하한다는 계획이다. 농기계 제조 · 판매 회사인 쿠보타는 2015년 8월 자회사 니이가타 쿠보타(新潟クボタ, 지분율: 15%)가 마루에이제분(Maruei Mill, 지분율: 10%), 밀 · 쌀 생산농가와 합작으로 NK 팜 니이가타(NK Farm 新潟)를 설립하여 경작포기지 등 3.6ha에 밀 재배에 착수하였고, 2016년에는 5ha의 농지에 수출용 쌀을 재배할 계획이다.

야부시 국가전략특구는 인구 약 26,000명의 산간농업지역인데, 니이가타 국가전략특구와 마찬가지로 기초단체와 해당 농업위원회가 합의하면「농지법」제3조 1항이 규정한 농업위원회의 농지 임대 · 매매 허가권을 기초단체장이 행사할 수 있고, 농업생산법인 설립 시 임원 중 절반 이상이 농업종사자이어야 한다는 요건을 1인 이상으로 완화한「국가전략특구법」상의 규제특례 조치를 활용하여 농업생산법인을 적극 유치하고 있다.

2015년 9월 말 현재, 오릭스그룹의 오릭스부동산이 야부시가 100% 출자하는 야부파트너즈(YAP)와 공동으로 농업생산법인을 설립하여, 유기농 야채를 생산 · 가공 · 판매하겠다는 계획과, 니이가타 국가전략특구에도 농업생산법인을 설립한 바 있는 농기계 제조 · 판매업체 쿠보타가 자회사 긴키구보타를 통해 야부시 농가와 합작으로 농업생산법인 이팜 야부(eFarm 養父)를 설립하여 쌀과 야채를 재배한다는 계획, 농업기계 · 건설기계 · 소형선박 제조업체인 얀마의 자회사 얀마 애그리 이노베이션(Yanmar Agri Innovation)이 농업생산법인을 설립하여 마늘을 재배하겠다는 계획은 특기할 만하다.

나. 한국의 특구제도

우리나라의 특구는 각 제도의 도입 취지에 따라 경제자유구역, 자유무역지역, 외국인투자지역, 산업단지, 연구개발특구, 지역특구, 창조경제혁신센터 등 다양한 형태로 운영되고 있다. 그러나 각 특구가 독자적인 추진체계를 통해 관리 · 운영됨에 따라 특구 전체에 대한 총괄적인 조정기능이 미흡하다는 지적을 많이 받고 있다. 이에 따라 특구간 기능이 차별적이지 않고 과잉 지정되고 있는 문제점이 노정되었다. 여기에는 지역균형발전이라는 정치적 고려가 개입된 측면도 있다. 경제특구에서는 외국인투자 유치 실적이 기대보다 많이 미흡한 것으로 나타나고 있다.

또한 각 특구에는 기본적으로 기업하기 좋은 환경을 조성하기 위해 다양한 부문에 걸쳐 규제 완화가 도입되고 있다. 먼저 경제특구와 연구개발특구의 경우 외국 의료기관 및 교육기관의 설립 허용 등 중요한 규제특례를 도입하였다. 특히 경제자유구역의 경우 규제 완화의 폭을 더욱 확대했는데, 의무고용, 근로자파견 등과 관련된 노동규제를 완화하고, 수도권입지 및 국 · 공유재산의 이용에 대한 규제를 일부 완화하였다. 일정액 이하의 외국통화를 직접 거래할 수 있도록 금융환경도 개선하였다. 또한 외국인 생활여건 개선을 위해 공문서의 외국어 서비스 제공, 외국인전용 임대주택용지 공급 확대, 외국인전용 카지노 설립 등도 가능하도록 하였다. 그러나 외국의료기관의 설립은 야당 및 이익단체의 반발에 따라 현재 교착상태에 있다.

다음으로, 지역특구의 경우 지역특화산업의 활성화를 위해 관련된 58개 법률에서 129건의 규제특례를 도입하였다. 지역특구의 유형에서는 향토자원진흥 · 유통물류 분야가 81건으로 전체 166건의 약 절반 가까이를 차지하고 있다. 또한 지역의 규제특례 유형으로는 일반 규제특례, 토지이용 규

제특례, 권한이양 규제특례가 있는데, 일반 규제특례가 60% 이상(법률 건수 기준)을 차지하고 있다. 즉 이것은 지역 차원에서 획기적인 규제 완화보다는 특화사업의 추진을 위해 쉽게 도입할 수 있는 일반적 규제 완화에 치중하고 있다는 점을 의미한다. 이는 지역특구 및 규제특례의 설정이 지자체 주도로 추진되는 원천적인 한계에서 비롯된 것으로 이해된다.

한편 창조경제혁신센터는 이 부문의 규제특례를 통해 창업투자 활성화 및 우수인재의 유입 등을 목표로 하고 있다. 구체적인 규제특례 조치로는 스톡옵션제도 개선, 창업자 연대보증 개선, 병역특례 활용 애로 해소 등이 있다. 그런데 창조경제혁신센터의 추진방향과 관련해 최근 국민경제자문회의(2015년 10월)에서 17개 시 · 도에 지역별로 2~3개의 특화산업을 선정하고 핵심규제를 철폐(규제 프리존)하는 방안이 논의되었다. 이 경우 특화산업 선정의 주체(중앙정부 또는 지방정부 주도 여부), 지역특구와의 중복성 등에 대한 사전적인 방향 설정이 필요할 것으로 보인다.

일본의 국가전략특구제도 운용 성과를 감안할 때, 우리 정부는 특구제도 전반에 대한 검토와 평가를 서두를 필요가 있다. 이 과정에서 특구정책의 추진체계 강화와 총괄조정기능 강화, 특구의 과잉 및 중첩 지정 해소를 위한 구조조정 등에 대한 논의가 구체화될 수 있을 것이다. 특히 특구 제도의 실효성이 취약한 지역특구의 경우 일본의 국가전략특구 제도가 정부의 top-down 방식이라는 '오해'에 근거하여 정부가 일률적으로 지자체에 2~3개씩의 규제특례를 할당하는 방식은 재고할 필요가 있다. 일본의 국가전략특구는 중앙정부가 덩어리규제 분야의 규제특례를 지역차원에서 실험하기 위해 도시 재개발, 창업 · 개업 촉진, 고용, 의료, 역사적 건축물 활용, 외국인재 활용, 농업, 교육, 보육의 9개 분야를 지정하고, 이에 대해 지역으로부터 특구 공모를 실시하고 있다. 우리나라에서 지역이 주도한 특구 추진과

달리 일본은 중앙정부의 정책추진 방향과 지역 특성이 보다 긴밀히 결합된 형태라고 할 수 있다.

마지막으로 특구는 온전히 규제실험의 장으로서 기능하도록 해야 할 것이다. 이것은 특구 형성의 근본적인 목적과 관련되는데, 정치적 고려에 따른 지역균형발전을 정책목표에서 제외하고 특구별 성격에 맞추어 '차별적 규제의 실험장'으로 만들어야 한다는 의미이다.[240] 이 때 규제개혁의 방향은 기업의 경영환경과 직접 관련된 규제 완화뿐만 아니라 생활여건과 관련된 종합적인 규제 완화가 이루어지도록 해야 할 것이다. 그리고 특구의 성과를 제대로 파악하기 위해서는 적절한 평가지표의 개발이 필요하고, 그 성과를 투명하게 공개하는 것도 중요함은 물론이다.

4. 기업단위의 규제개혁

가. 일본의 그레이존 해소제도와 기업실증특례제도

아베 내각이 「산업경쟁력강화법」(2013년 12월 제정, 2014년 1월 시행)에 근거하여 추진 중인 그레이존 해소제도와 기업실증특례제도는 기업이 계획하는 '신사업'[241]에 대해 정부가 규제 대상 여부를 확인해주거나, 규제대상일 경우에는 기업이 안전성을 담보한다는 전제하에 규제특례 조치를 인정하는 것이다.

그레이존 해소제도와 기업실증특례제도와 같은 기업단위의 규제개혁은

240) 송영관(2014), p. 6.

241) 堀内(2014)는 위와 같은 개념 정의만으로는 구체적인 이미지가 떠오르지 않지만 법 조항에 모든 사항을 담기에도 한계가 있을 것이라고 지적한다.

국가전략특구와 마찬가지로 일반적 규제개혁이 지니고 있는 강력한 경제·사회적 파급력을 기대하기는 어렵지만, 규제개혁 속도가 더딘 일반적 규제개혁의 단점을 보완하는 의의가 있다. 이것은 기업실증특례제도의 경우 규제특례 조치를 담은 별도의 시행령 또는 시행규칙을 제정하는 방법으로 3개월 이내의 짧은 기간 안에 기업이 신사업을 추진할 수 있는 근거를 부여하기 때문에 가능한 것이다.

예를 들어 2014년 1월 토시바(Toshiba)와 가스용기검사 중소기업 3개 업체가 반도체 제조에 사용하는 초고순도 가스용기의 재검사에 비파괴검사 방법인 초음파검사 등을 도입할 수 있도록 규제특례 조치를 요청한 사례를 보면, 사업 및 규제 소관부처인 경제산업성은 2014년 2월, 1개월간의 검토 끝에 '고압가스보안법의 규제 특례조치'를 강구하겠다고 해당 기업들에 통보하였다. 단 초음파 검사 등의 재검사방법이 적절함을 해당 기업들이 스스로 증명하고, 충분한 지식을 갖고 있는 자가 해당 재검사를 실시하는 등의 대체조치를 강구한다는 조건부 승인이었다. 경제산업성은 2개월 후인 2014년 4월 규제특례를 담은 '용기재검사 방법에 관한 용기안전규칙의 특례'라는 별도의 시행규칙을 제정·공포하였고, 다시 1개월 후인 2014년 5월에는 이들이 제출한 신사업계획을 승인하였다. 기업들이 규제특례조치를 요청하여 신사업에 착수하기까지 4개월 정도가 소요되었을 뿐이다.

위의 예시에서 짐작할 수 있듯이, 아베 내각이 기업단위의 규제개혁을 시도하고 있는 것은 반도체·운송·의료·건강 등 제조업과 서비스업을 불문하고 모든 신성장동력 분야에서 정부가 기업의 이노베이션을 제도적으로 뒷받침하여 새로운 사업과 산업을 창출하겠다는 정책목표에 따른 것인데, 이 점이야말로 기업단위의 규제개혁이 갖는 의의라 할 수 있다.

그러나 우리 정부도 아베 내각의 기업단위 규제개혁을 도입하는 방안을

검토해볼만 하지만, 실적이 그다지 양호한 편은 아니어서 세심한 제도설계가 필요할 것으로 보인다. 2014년 1월 시행 이후 4분기마다 경제산업성이 발표하고 있는 그레이존 해소제도의 이용실적은 2015년 4월 말 기준으로 총 34건으로 기업들이 비교적 많이 활용하고 있다고 평가할 수 있으나, 기업실증특례제도상의 규제특례 조치는 10건이고 이 중 신사업활동계획의 승인을 거쳐 실제 사업이 진행되고 있는 것은 3건이다.

上村(2015b, p. 11)는 기업실증특례제도의 성과가 미진한 것은 현 제도상 신사업 혹은 신기술을 개발한 first-runner의 이익을 보장해줄 수 있는 장치가 없기 때문이라고 지적한다. 즉 기업실증특례제도의 '제1단계' 절차(본문 그림 5-5 참고)에서, 예를 들어 기업 A의 요청으로 특례 시행규칙과 같은 규제특례 조치가 구비되면 기업 B도 동일한 규제특례 조치를 활용하여 신사업활동 계획을 신청[242]할 수 있는데, 이렇게 되면 기업 A로서는 선제적으로 현행 규제를 극복하여 신사업을 추진하려는 인센티브가 사라지고 만다는 것이다. 기업 A의 신사업계획이 시행되는 기간 중에는 기업 B의 신사업계획을 접수하지 않는 등의 방법으로 first-runner의 이익을 보호할 필요가 있다는 것이다.

그러나 위와 같은 대안을 수용하게 되면, 역으로 기업실증특례제도가 특정 기업에 대한 특혜제도로 변질될 우려가 있다는 비판을 불러일으킬 수 있다. 결국 first-runner의 이익을 보호하는 것과 일본의 현행 제도처럼 기업간 형평성을 유지하는 것 사이에 어떻게 균형을 취할 것인지에 대해 면밀한 검토가 필요한 것으로 보인다.

---

242) 이 점은 경제산업성의 자료에서도 확인할 수 있다. "제1단계에서 규제특례 조치를 요청하지 않았던 사업자도 바로 제2단계에서 신사업활동계획을 승인받으면 다른 사업자의 요청으로 마련된 규제 특례조치를 활용할 수 있다."(経済産業省, 「産業競争力強化法 : 企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度の利用の手引き」(검색일: 2015. 4. 23), p. 9).

나. 한국의 산업융합 신제품의 적합성 인증제도와 신속처리 및 임시허가 제도

기업단위 규제개혁에 한정하여 보면 우리나라의 제도 자체는 일본과 비교해 뒤지지 않거나 오히려 앞서고 있다. 그러나 우리나라의 '산업융합 신제품의 적합성 인증제도(2011년 10월 시행)'와 '신속처리 및 임시허가 제도(2015년 1월 시행)'는 관련 법률의 도입 이후 상당한 시간이 지났음에도 불구하고 각각 인증 2건, 처리 2건/허가 0건으로 제도의 활용도가 지극히 낮다. 일본 '기업실증특례제도'의 경우 관련 법률의 시행(2014년 1월) 이후 약 1년 6개월 사이에 8건의 규제특례 조치가 추진되었다. 따라서 우리나라는 융합분야의 기업 애로요인을 해결하기 위한 제도적 장치는 구비하고 있으나 그 활용성이 낮다는 문제점을 안고 있으므로, 무엇보다도 제도의 실효성 제고를 위한 노력이 요구된다고 하겠다.

첫째, 현행 제도의 활용 실적이 부진한 이유에 대해 구체적으로 파악할 필요가 있다. 이를 바탕으로 기존 정책 및 제도의 문제점을 파악하고 개선방안을 도출해야 할 것이다. 이와 관련해서는 해당 산업에 대한 구체적인 실태파악이 전제되어야 하는데, 이를 위해 현재 정부에서 추진 중인 산업융합 지수 · 통계 개발 등 산업융합정보시스템(인프라)의 구축을 앞당길 필요가 있다. 또한 현재의 「산업융합발전 실행계획(안)」[243]에서는 수많은 정책과제와 이에 대한 예산투입 실적은 알 수 있으나, 그 구체적인 성과에 대해서는 파악하기가 어렵다. 계획에 대한 구체적인 공정표를 PDCA(계획[Plan] → 실행[Do] → 검토[Check] → 개선[Action])에 따라 수립해야 할 것이다.

---

243) 산업융합발전위원회(2014), 「2014년도 산업융합발전 실행계획(안)」.

둘째, 「산업융합촉진법」에서 정의하고 있는 '산업융합 신제품'의 범위를 좀 더 명확히 함으로써 적합성 인증제도의 대상과 범위를 확대하는 것에 대해 검토할 필요가 있다. 일본의 기업실증특례제도는 '신사업 활동'의 정의에서 새로운 제품 및 서비스의 개발 · 생산 이외에도 기존의 제품 및 서비스에 대해 새로운 생산 · 판매 · 제공 방식을 도입하는 것도 포함하고 있다. 적합성 인증제도가 진화하고 있는 산업의 현황을 반영하도록 해야 할 것이다. 나아가 융합 분야에 대한 부처간 정책 중복과 그에 따른 예산투입 중복은 없는지에 대해서도 파악할 필요가 있다. 이와 관련해서는 업종이나 부처관할권 칸막이를 초월하는 컨트롤타워가 필요한지에 대해서도 검토해야 할 것이다.

셋째, 현행 제도의 홍보를 더욱 강화할 필요가 있다. 우리 국민의 '산업융합에 대한 인지도'는 크게 낮은 것으로 나타나고 있으며,[244] '규제 마련 · 개선 등을 위한 개선요구 채널의 부재'가 산업융합 분야 규제 관련 애로요인 중 두 번째를 차지하고 있다.[245] 이를 위해서는 산업융합촉진 옴부즈만실을 확대할 필요가 있다. 현재의 옴부즈만 1인과 연구원 1인만으로는 수많은 융합제품 관련 기업의 애로에 대응하기에는 벅찬 실정이다. 또한 정보통신 융합 신기술 · 서비스 분야의 신속처리 · 임시허가 제도와 함께 홍보를 추진할 필요가 있다.

---

244) '산업융합'에 대해 '알고 있는' 경우는 22%에 불과하고, 나머지는 '잘 모르거나'(38.9%), '들어본 적이 없는'(39.2%)로 나타나고 있다. 이 조사는 2014년 12월에 7개 권역 거주 남녀 성인 1,000명을 대상으로 실시되었다. 국가산업융합지원센터 홈페이지, 「2015 산업융합 인포그래픽스: 산업융합 대국민 인식도 조사」(검색일: 2015. 9. 22).

245) 가장 높은 비중을 차지하는 것은 '시장현황을 반영 못한 규제로 인한 애로'로 53.1%이다. 이 조사는 2014년 11~12월에 산업융합 관련 기업 800개사를 대상으로 실시되었다. 국가산업융합지원센터 홈페이지, 「2015 산업융합 인포그래픽스: 산업융합분야 인증 및 규제 애로 관련 현황 조사」(검색일: 2015. 9. 22).

마지막으로 적합성 인증 제도의 경우 처리기간의 단축 가능성 여부를 검토할 필요가 있다. 현행 적합성 인증 제도에 따르면, 최초 융합 신제품 제조 · 판매자가 적합성 인증을 신청한 후 이에 대한 적합성인증협의회의 기준 마련 및 시험검사 기관의 검사(심사)와 소관 행정기관의 고시(인증)까지 6개월이 소요된다. 그러나 일본의 기업실증특례제도는 신사업에 관련된 기업이 규제특례 조치를 요청하면 원칙 1개월 이내에 사업 및 규제 소관 주무부처가 협의하여 특례조치의 승인 여부를 결정하고, 최종적으로 담당 부처가 해당 법령(시행규칙 혹은 고시 등)에 특례조치를 신설하고 있다. 즉 양국의 유사 제도에서 우리나라는 6개월이 소요되는 반면 일본은 특례조치 강구에 3개월(검토결과 통보 1개월 포함)이 소요된다. 또한 산업융합 관련 기업에 대한 설문조사에서도 인증과 관련해 시급히 개선해야 할 부분으로 '인증 관련 민원(문의)에 대한 결과통보 기간 지정 및 기간 단축' 및 '인증 개선 · 마련 요구에 대한 신속한 대응(응답)'에 대한 의견이 약 20% 정도로 나타났다.[246] 일본과의 비교 및 우리 국민인식 조사 결과에 비추어 적합성 인증 처리기간의 단축을 검토해야 할 것으로 보인다.

246) 설문 항목과 응답 현황은 다음과 같다. '기술 · 산업 환경 등의 변화가 반영된 인증 개선 · 마련'(45.9%), '인증 개선 · 마련 요구를 위한 다양한 신청 창구'(30.0%), '인증 관련 민원(문의)에 대한 결과통보 기간지정/기간단축'(10.5%), '인증 개선 · 마련 요구에 대한 신속한 대응(응답)(8.9%), 기타 4.7%의 순이다. 국가산업융합지원센터 홈페이지, 「2015 산업융합 인포그래픽스: 산업융합분야 인증 및 규제 애로 관련 현황 조사」(검색일: 2015. 9. 22).

참고문헌

[국문자료]

경총 경제조사본부. 2013.「통상임금 산정범위 확대시 경제적 영향분석」, 『경영계』(통권 제407호). 한국경영자총협회.

관계부처 합동. 2014a.「창조경제혁신센터 운영방안」. 미래창조과학부.

_____. 2014b.「투자활성화 대책 유망서비스산업 육성 중심」.

_____. 2014.『2013 규제개혁백서』.

국무조정실. 2003.『2002 규제개혁백서』.

_____. 2015.『2014 규제개혁백서』.

국회예산정책처. 2010.『지역특화발전특구사업 평가』. 사업평가 10-06(통권 164호).

기획재정부. 2014a.「경제특구 활성화지원 사업군 심층평가 결과 및 지출효율화 방안」. 재정관리협의회 안건 4-① 14-12-19(의결안건).

_____. 2014b.「제1차 규제개혁장관회의 및 민관합동 규제개혁 점검회의 주요 분야별 규제개혁 과제 추진방향」.

김 훈, 김기선, 김미영, 박제성, 오상봉, 전형배, 전영훈. 2014.「노동시장 이중구조 해소를 위한 고용법제 국제비교 연구」. 경제인문사회연구회.

김규판. 2015.「아베노믹스의 국가전략특구 추진 현황과 시사점」. KIEP 오늘의 세계경제, Vol. 15, No. 15. 대외경제정책연구원.

김대중, 김대영, 김대은, 하솔잎, 이정아. 2014.「의료서비스산업 선진화를 위한 현안과 대응방안」. 한국보건사회연구원.

김영생, 김정호. 2006.「농업경영체 활성화를 위한 제도혁신 방안」. 한국농촌경제연구원.

김진국, 이혁우. 2015.「박근혜 정부의 규제개혁 추진 점검 및 향후 과제」. 한국경제연구원.

농림수산식품부. 2011.「“17년만에 숙원 해결” 농협법 개정안 국회 통과」. 보도자료. (3월 11일)
농림축산식품부. 2015.「농협법 개정안 국회 통과, ‘판매농협’으로 변혁 본격화」. 보도자료. (12월 9일)
대한약사회. 2014.「법인약국 무엇이 문제인가」.
_____. 2015.「창업열기를 벤처 붐으로 확산」. 보도자료. (7월 9일)
미래창조과학부. 2015.「전북, 5번째 연구개발특구로 신규 지정」. 보도자료. (7월 14일)
박문호, 임지은. 2014.「농업법인경영체 경영실태 분석」. 한국농촌경제연구원.
박지순. 2014.「임금 근로시간 정년에 관한 쟁점의 노동법적 해결방안」.『노동시장 구조개혁: 3대현안 쟁점과 대타협 방안』. 경제사회발전노사정위원회.
변양규, 우광호. 2015.「근로시간 단축의 비용추정」. 한국경제연구원.
보건복지부. 2013.「의사-환자간 원격의료 도입 관련 의료법 개정안 수정」.
산업융합발전위원회. 2012.「제1차 산업융합 발전 기본계획(안) 2013~2017」.
_____. 2014.「2014년도 산업융합발전 실행계획(안)」.
산업통상자원부, 한국산업단지공단. 2015.「전국산업단지현황통계 2015년 2분기」.
송두범, 김종수, 장효안, 강마야, 박경철, 박춘섭, 홍은일, 유정규, 서정민, 박진하. 2013.「협동조합의 정체성 및 지역사회 기여 강화 방안」. 충남발전연구원.
송영관. 2014.「경제특구정책 평가와 경제자유구역 활성화를 위한 정책제언」. *KDI FOCUS*(통권 제47호). 한국개발연구원.
양금승. 2015.「경제자유구역과 규제개혁」. (KIEP 전문가간담회 자료)
유길상, 안주엽, 성지미. 2008.「고용정책 및 고용서비스 분야 규제개혁 방안 연구」. 고용노동부.
윤희숙, 고영선. 2009.「의료서비스산업 선진화를 위한 제도개선과제」. KDI.
이기효. 2009.「국가경쟁력 제고를 위한 의료산업화와 일자리 창출」, 대한병원협회지. 대한병원협회.

이인제의원 대표발의(외 의원 159인). 2015.「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안」.

이창근. 2015.「취업규칙 가이드라인 등 노동부 행정입법과 개정 국회법」.『개정 국회법과 고용노동부의 행정지침 국회토론회: 임금피크제 도입 취업규칙 요건 및 일반해고 요건 관련 행정지침을 중심으로』. 대한민국 국회.

이창우. 2012.「보험회사의 해외환자 유치에 대한 의견」. 생명보험협회보 통권 38호. 생명보험협회.

이철수. 2013.「통상임금에 관한 최근 판결의 동향」.『통상임금관련 법률해석의 올바른 정립과 임금체계의 개선방향』. 한국노동조합총연맹.

이형준. 2015.「임금체계 개편과 취업규칙 변경에 관한 토론문」.『개정국회법과 고용노동부의 행정지침 국회토론회: 임금피크제 도입 취업규칙 요건 및 일반해고 요건 관련 행정지침을 중심으로』. 대한민국 국회.

임채욱. 2011.「산업융합촉진법 국회통과의 의미 및 주요내용」.『월간 기계산업』(4월호). 한국기계산업진흥회(KOAMI).

장석인 외. 2010.『주요 산업별 산업융합 여건 분석과 활성화전략』. 정책자료 2010-130. 산업연구원.

전국경제인연합회. 2008.『경제자유구역과 기업도시, 무엇이 문제인가?』. 규제개혁 시리즈 2.

정형준. 2012.「영리병원 ABC」. 건강과 대안.

중소기업청. 2015.「지역특구 지정 현황」.

진미윤, 이홍배, 이종수, 김성연. 2004.「지역특화발전특구제도의 도입과 정착 방안」.『도시정보』. 대한국토도시계획학회.

최병선, 이혁우. 2014.「한국 규제개혁 시스템의 혁신방안」.『규제연구』, 제26권, 특집호.

한인상. 2014.「휴일근로 관련 쟁점 분석 및 동향」.『월간노동리뷰』(6월호). 한국노동연구원.

한택근. 2014.「의료법 시행규칙 개정안 및 자법인 가이드라인에 대한 의견서」. 민주사회를 위한 변호사모임. (7월 16일)

허문구. 2013.「의료관광산업의 국제경쟁력분석과 정책과제」. 산업연구원.

[영문 자료]

Asano, Hiroshi. 2006. “Regulatory reform of the electricity industry in Japan: What is the next step of deregulation?.” *Energy Policy* 34(16).

George A. Akerlof. 1970. “The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism,” *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3). 488-500.

Goto Mika, Tomohiro Inoue and Toshiyuki Sueyoshi. 2013. “Structural reform of Japanese electric power industry: Separation between generation and transmission & distribution.” *Energy Policy* 56.

Honda, Etsuro. 2003. “Financial deregulation in Japan.” *Japan and the World Economy* 15(1).

Hosoe, Nobuhiro. 2006. “The deregulation of Japan’s electricity industry.” *Japan and the World Economy* 18(2).

McKenzie, C. R. and Sumiko Takaoka. 2005. “Deregulation of bank underwriting activities: impacts in the Euro-yen and Japanese corporate bond markets.” *Mathematics and Computers in Simulation* 68(5-6).

Oh, Jennifer S. 2011. “Decline of the Agricultural Welfare State?: An Assessment of Structural Reforms in Japan and Korea's Agricultural Sectors.” *International Studies Review* 12(2).

Song, Jiyeoun. 2010. “Japan's Labor Market Reform after the Collapse of the Bubble Economy Political Determinants of Regulatory Changes.” *Asian Survey* 50(6).

Suda, Yuko. 2005. “Japan’s telecommunications policy - Issues in regulatory reform for interconnection.” *Asian Survey* 45(2).

Yashiro, Naohiro. 2005. “Japan’s new special zones for regulatory reform.” *International tax and public finance* 12(4).

[일문자료]

飯塚敏晃. 2015.「経済教室：後発薬普及の条件：医師・患者の誘導策強めよ」.『日本経済新聞』. (8. 27)

井上従子. 2010.「病床規制の今日的意義について」,『横浜国際経済法学』. 第18巻3号.

植田政孝. 2004.「規制改革と特区制度」.『大阪産業大学経済論集』. 5(3), 大阪産業大学.

上村未緒. 2014.「実行段階に入った国家戦略特区」.『みずほインサイト』. みずほ総合研究所. (8. 8)

_____. 2015a.「企業単位の規制改革は進むか」.『みずほインサイト』. みずほ総合研究所. (4. 27)

_____. 2015b.「企業単位の規制改革は進むか」. 『みずほリサーチ』. みずほ総合研究所. (July)

大崎貞和. 2014. 「岩盤規制に踏み込む改訂成長戦略」. *Financial Information Technology Focus*. 野村総合研究所. (8月)

大塚路子. 2015.「農業生産法人をめぐる現状」.『調査と情報:ISSUE BRIEF』. 国立国会図書館. (5. 7)

岡部陽二. 2014.「機能していない病床規制の全廃を：既得権益を保護する競争制限政策」.『金融財政ビジネス』. (2. 20)

奥平寛子, 大竹文雄, 久米功一, 鶴光太郎. 2011.『派遣労働は正社員への踏み石

か、それとも不安定雇用への入り口か』. RIETI Discussion Paper Series 11-J-055.

柿沼茂喜, 福永宏. 2013.「減反廃止は名ばかり、迷走を続けるコメ農政」.『週刊東洋経済』. (12. 29)

川崎一泰. 2009.「総論(2)規制改革をめぐる経済学的な見方」.『経済分野における規制改革の影響と対策』. 調査資料 2008-6. 国立国会図書館　調査及び立法考査局.

河田尚弘. 2014.「農協・農業委員会等に関する見直しの論点」.『立法と調査』. No. 357. 参議院事務局企画調整室. (10月)

北崎朋希. 2014.「特区制度はどのくらいの効果をあげたのか」. *NRI Public Management Review*. Vol. 134. 野村総合研究所. (9月)

経済産業省. 2014.「規制の明確化や特例によって企業の挑戦を支援」. *METI Journal*. (April/May)

小嶌典明. 2000.「労働市場の規制改革」. 八代尚宏編.『社会的規制の経済分析』. 日本経済新聞社.

_____. 2011.『規制強化に向けた動きと直視すべき現実』. RIETI Discussion Paper Series 11-J-058. (4月)

古城佳子. 2009.「国際政治と日本の規制緩和、構造改革：国際政治の変化と外圧」. 寺西重郎編『構造問題と規制緩和』. 慶應義塾大学出版会.

鈴木亘, 鈴木玲子, 八代尚宏. 2003.「日本の医療制度をどう改革するか：2002年度健康保険法改正の批判と改革案」.　八代尚宏・日本経済研究センター編.『社会保障改革の経済学』. 日本経済新聞社.

清水徹朗. 2015.「農政・農協改革を巡る動向と日本農業の展望」.『農林金融』. (2015. 4. 8)

堤健造. 2015.「混合診療をめぐる経緯と論点」.『レファレンス』. 平成27年3月号.

国立国会図書館調査及び立法考査局.
寺西重郎. 2010.「序 構造問題と規制緩和」.『構造問題と規制緩和』. 岩波書店.
内閣府. 2001.『平成13年度 年次経済財政報告(平成13年12月4日)』.
中泉真樹. 2003.「モラルハザードのもとでの医療保険と診療報酬制度」.『会計検査研究』. No. 27. (3月)
中西奈美. 2006.「薬事法改正で薬の販売方法が変わる」.『日経ビジネス』. (2006. 9. 27) http://business.nikkeibp.co.jp/article/tech/20060925/110475(검색일: 2015. 6. 2).
水之浦啓介. 2013.「民間活力を最大限発揮するための新たな規制改革の仕組み」.『NRI パブリックマネジメントレビュー』. Vol. 121. (8月)
広岡延隆, 西雄大, 中尚子, 坂田亮太郎, 山崎良兵. 2014.「さらば使い捨て経営：正社員化だけでは解決しない」. *NIKKEI BUSINESS*. (5. 19)
堀内勇世. 2014.「グレーゾーン解消制度について：産業競争力強化法の施行」.『法律・制度 法律・制度の基礎講座』. 大和総研. (1. 22)
みずほ銀行. 2015.「遠隔医療の普及の意義：都市部における遠隔診療導入のメリット」. *Mizuho Short Industry Focus*. (8. 31)
向田直範. 2000.「社会的規制と競争政策：環境保全と競争政策」.『社会的規制と競争政策』. 日本経済法学年報 第21号. 有斐閣.
八代尚宏. 2000.「医療の規制改革」. 八代尚宏編『社会的規制の経済分析』. 日本経済新聞社.
_____. 2003.「21世紀の社会保障の課題」. 八代尚宏・日本経済研究センター編『社会保障改革の経済学』. 日本経済新聞社.
_____. 2006.「社会的規制改革の意義」.『日本経済研究』. No. 53. 日本経済研究センター.
_____. 2009.『労働市場改革の経済学』. 東洋経済新報社.

_____. 2013.『規制改革で何が変わるのか』. ちくま新書.

_____. 2015.「経済教室：派遣労働者の光と影ー正社員過剰保護の犠牲に」. (9. 24) 『日本経済新聞』

安井健悟, 岡崎哲二. 2009.「労働市場・雇用システム改革」. 寺西重郎編.『構造問題と規制緩和』. 慶應義塾大学出版会.

柳沢房子. 2008.「最近10年間における労働法の規制緩和」.『レファレンス』. 平成20年4月号. 国立国会図書館調査及び立法考査局.

山口広文. 2009.「総論(1)規制改革の経緯と調査の概要」.『経済分野における規制改革の影響と対策』. 調査資料 2008-6. 国立国会図書館 調査及び立法考査局.

山下孝久. 2008.「労働者派遣法の現状と課題」.『立法と調査』. No. 275. 参議院. (1月)

吉川洋. 2003.『構造改革と日本経済』. 岩波書店.

[언론보도자료]

「[경제활성화 3법 집중분석-국제의료 사업지원법의 방향] “해외 환자 유치목적으로 건보 공공성 해쳐선 안돼”」. 2015.『서울신문』. (8월 19일)

「국제의료사업 지원법 시행 땐 부가가치 4조 이상... 법안 통과 ‘청신호’」. 2015.『이투데이』. (8월 19일)

「[노동개혁] 통상임금 개념 명시… 휴일근로, 연장근로에 포함」. 2015.『서울신문』. (9월 17일)

「노동개혁 핵심 사안 ‘파견확대’ 두고 勞-使 날선대립」. 2015.『연합뉴스』. (9월 16일)

「농협중앙회장 조합장 직선제 입법 발의」. 2015.『전업농신문』. (6월 25일)

「미래부, ‘ICT특별법 임시허가’ 운영 지침 개정...DCS 재개 탄력 받나」. 2015.

『전자신문』. (9월 21일)
「[비즈 칼럼] 규제로 팔 수 없던 '기술융합 안전모'」. 2015.『중앙일보』. (7월 10일)
「울산시 '동해안연구개발특구' 지정 추진 본격화」. 2015.『연합뉴스』. (10월 7일), http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/10/07/0200000000AKR20151007120800057.HTML?input=1195m(검색일: 2015. 10. 8).
「의료법인 인수합병, 대형화 경쟁 · 중소법인 종속」. 2015.『약사공론』. (1월 15일)
「전국 17개 시 · 도에 '규제 프리존' 만든다」. 2015.『매일경제』. (10월 8일)
「전북연구개발특구 지정. 산업구조 고도화 발판」. 2015.『전북도민일보』. (7월 13일)
「제2 '융합 안전모' 기대하며」. 2015.『서울경제』. (2월 1일)
「規制のグレーゾーン」. 2014.『日本経済新聞』. (2월 5일)
「ローソン特区で農業:各地で企業参入相次ぐ」. 2014.『日本経済新聞』. (7월 18일).
「関西経済特集：特区候補輝, くか.再生と混合診療が核」. 2014.『日本経済新聞』. (12월 4일)
「規制岩盤を崩す：遠隔医療」. 2015.『日本経済新聞』. (3월 5일)
「iPSポータル14億円調達：堀場製作所など13社が出資」. 2015.『日本経済新聞』. (3월 9일)
「農地規制強まる不満」. 2015.『日本経済新聞』. (4월 8일)
「解雇の金銭解決導入への議論を」. 2015.『日本経済新聞』. (4월 9일)
「解雇の金銭解決制度提言の勇み足」. 2015.『金融財政事情』. (4월 13일)
「医療保険制度改革関連法が成立:16年度から患者申出療養スタート」. 2015.『週刊日本医事新報』第4754号. (6월 6일) (http://www.jmedj.co.jp /weekly/jmedsearch_detail.php?jmedsearch_id=1371, 검색일: 2015. 8. 24).
「労働改革ようやく前進」. 2015.『日本経済新聞』. (6월 20일)
「耕作放棄地に新税：政府検討」. 2015.『日本経済新聞』. (8월 4일)
「医療営利化へ布石：堀内氏反対 改定医療法が可決」. 2015.『赤旗』. (8월 6일)

「地域農協問われる自立」. 2015. 『日本経済新聞』. (8월 29일)
「農業生産法人：規制緩和で企業参入相次ぐ」. 2015. 『日本経済新聞』. (8월 30일)
「クボタ全国でIT農業」. 2015. 『日本経済新聞』. (8월 30일)
「持ち株型法人の新設容認:改正医療法が成立」. 2015. 『日本経済新聞』. (9월 16일)
「高齢化社会で増え続ける医療費」. 2015. 『日本経済新聞』. (9월 20일)
「改正労働者派遣法きょう施行：日本人材派遣協会・水田正道会長に聞く」. 2015. 『産経新聞』. (9월 30일)
「新潟市の農業特区で小麦作付け着手：来春には輸出用米も」. 2015. 『産経新聞』. (10월 3일)

[웹사이트]

경제자유구역기획단 홈페이지. 「왜 KFEZ인가?」. http://www.fez.go.kr/global/why/about.do(검색일: 2015. 7. 10).
국가기록원 홈페이지. 「지도로 보는 산업단지」. http://theme.archives.go.kr/next/industry/policy.do(검색일: 2015. 7. 10).
_____. 「시기별 산업단지 정책변화」. http://theme.archives.go.kr/next/industry/popupChronology.do(검색일: 2015. 7. 10).
국가산업융합지원센터 홈페이지. 「2014 산업융합 인포그래픽스: 산업융합 활동 관련 제도적 애로(규제 · 인증) 주요 현안」. http://knicc.re.kr/pages/page04_03_2014.html(검색일: 2015. 9. 18).
_____. 「2015 산업융합 인포그래픽스: 산업융합 대국민 인식도 조사」. http://knicc.re.kr/pages/page04_03_2015.html(검색일: 2015. 9. 22).
_____. 「2015 산업융합 인포그래픽스: 산업융합분야 인증 및 규제 애로 관련 현황 조사」. http://knicc.re.kr/pages/page04_03_2015.html(검색일: 2015. 9. 22).
_____. 「기업지원」. http://knicc.re.kr/pages/page02_09.html(검색일: 2015. 9. 18).

_____.「산업융합 신제품의 적합성 인증제도 브로슈어」. http://knicc.re.kr/board/read.php?db=04_01_policy&n=42&p=1&l=50(검색일: 2015. 9. 18).

KOSIS 국가통계포털.「경제활동인구조사」. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01(검색일: 2015. 8. 5). 통계청.

_____.「농가경제조사」. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01(검색일: 2015. 8. 5). 통계청.

_____.「농림어업총조사」. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01(검색일: 2015. 9. 15). 통계청.

_____.「농어업법인조사」. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01(검색일: 2015. 8. 30). 통계청.

_____.「전국사업체조사」. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01(검색일: 2015. 9. 8). 통계청.

_____.「100병상당 손익계산서(전체) 년 2004~2010」. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01(검색일: 2015. 8. 5). 통계청.

_____.「100병상당 손익계산서(전체) 년 2011~2013」. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01(검색일: 2015. 8. 5). 통계청.

규제정보포털.「경제활성화 법안」. https://www.better.go.kr/rz.law.EActiveLawSlPL.laf(검색일: 2015. 9. 10).

_____.「규제개혁 추진체계」. https://www.better.go.kr/fz/intro/RrcOrgn01.jsp(검색일: 2015. 8. 30).

_____.「위원회 구성 및 기능」. https://www.better.go.kr/fz.intro.RrcWorkFunc.laf(검색일: 2015. 8. 30).

규제조정실 웹사이트. http://m.pmo.go.kr/pmo/organ/organ03.jsp(검색일: 2015. 8. 30).

노사정위원회 웹사이트. http://www.esdc.go.kr/bbs/list.asp?code=special31(검색일: 2015. 9. 20).

미래창조과학부 홈페이지.「웹진 미래이야기」(2014. 11). http://www.msip.go.kr/webzine/posts.do?postIdx:64(검색일: 2015. 7. 8).

_____.「창조경제혁신센터」. http://www.msip.go.kr/web/msipContents/contents.do?mId=MTM5(검색일: 2015. 7. 8).

보건복지부 웹사이트.「보건의료 규제완화, 국민에게 어떤 이익이?」. http://www.mw.go.kr/upload/content_data/2013/medical_treatment_13.html(검색일: 2015. 9. 10).

_____.「원격의료로 병원 방문이 힘든 분들의 건강을 지켜드리겠습니다」. http://www.mw.go.kr/upload/content_data/2013/medical_treatment_07.html(검색일: 2015. 8. 10).

산업융합촉진옴부즈만 홈페이지.「산업융합촉진 옴부즈만 업무추진 체계」. http://www.oico.kr/intro/info_sys.php(검색일: 2015. 9. 18).

_____.「애로사례 접수처리」. http://www.oico.kr/difficulty/info.php(검색일: 2015. 9. 18).

_____.「옴부즈만실 소개」. http://www.oico.kr/intro/greeting/php(검색일: 2015. 9. 18).

연구개발특구진흥재단 홈페이지.「연구개발 특구」a. https://www.innopolis.or.kr/sub020101(검색일: 2015. 7. 6).

_____.「연구개발 특구」b. https://www.innopolis.or.kr/sub020102(검색일: 2015. 10. 8).

_____.「연구소기업」. https://www.innopolis.or.kr/sub0303(검색일: 2015. 7. 6).

_____. 「통계자료」. https://www.innopolis.or.kr/sub0405(검색일: 2015. 7. 6).

_____. 「특구육성사업」. https://www.innopolis.or.kr/sub030108(검색일: 2015. 7. 6).

외국인환자 유치 정보시스템, 「유치사업소개」. http://medicalkorea.khidi.or.kr/I/I_01.aspx(검색일: 2015. 8. 30).

전국경제인연합회 웹사이트. 「최근 경제 · 노동 현안 관련 규제 입법 등에 대한 경제계 입장」. 2013. 4. 26. http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Comment/View.aspx?content_id=f8e72d46-8ee8-46dc-8bca-bae596742cc7(검색일: 2015. 9. 10).

㈜비투에스 홈페이지. 「제품소개」. http://b2s.or.kr/doc/pro01.html?part=1(검색일: 2015. 9. 22).

중소기업청 홈페이지. 「지역특화발전특구란?」a. http://www.smba.go.kr/kr/sezone/sezone_01.do?mc=usr0001796(검색일: 2015. 5. 15).

_____. 「지역특화발전특구란?」b. http://www.smba.go.kr/kr/sezone/sezone_03.do?mc=usr0001798, 검색일: 2015. 5. 15).

OECD.stat. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ANHRS(검색일: 2015. 9. 15).

OECD Employment Database. http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=EMPLOYMENT_STAT(검색일: 2015. 7. 10).

OECD health data. http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT(검색일: 2015. 7. 10).

Plunkett Research 웹사이트. https://www.plunkettresearch.com/trends-analysis/health-care-medical-business-market/(검색일: 2015. 7. 10).

World Economic Forum. 2015. “Competitiveness Rankings.” http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/economies/#indexId=

GCI&economy=KOR(검색일: 2015. 9. 1).

アイエスエフネット. 2013. 8. 1.「株式会社アイエスエフネットライフ新潟設立のお知らせ」. http://www.isfnet.co.jp/release/2013/0801.html(검색일: 2015. 9. 13).

伊藤元重, 榊原定征, 高橋進, 新浪剛史. 2014. 9. 16.「経済の好循環の拡大に向けて(経済財政諮問会議説明資料)」. http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/ kaigi/minutes/2014/0916/shiryo_02_2.pdf(검색일: 2015. 4. 13).

イトーヨーカ堂. 2013. 5. 17.「当社初 `新潟で環境循環型農業を開始：セブンファーム新潟を設立」. http://www.itoyokado.co.jp/special/harumi/farm/images/pdf/130605.pdf(검색일: 2015. 9. 13).

関西イノベーション国際戦略総合特区. 「関西イノベーション国際戦略総合特区について」. http://kansai-tokku.jp/news/files/2014/11/0kitano.pdf(검색일: 2015. 5. 20).

経済産業省. 2013. 10. 7.「経済産業省における医療機器産業政策について」. http://www.med-device.jp/pdf/development/event/20131007/0-1_meti.pdf(검색일: 2015. 7. 12).

_____. 2014. 1. 20.「産業競争力強化法：企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度の利用の手引き」. http://www.meti.go.jp/policy/jigyou_saisei/kyousouryoku_kyouka/shinjigyo-kaitakuseidosuishin/download/riyo-tebiki.pdf(검색일: 2015. 4. 23).

_____.「企業実証特例制度及びグレーゾーン解消制度の活用実績」. http://www.meti.go.jp/policy/jigyou_saisei/kyousouryoku_kyouka/shinjigyo-kaitakuseidosuishin/result/release.html(검색일: 2015. 10. 5).

厚生労働省.「労働契約法の改正について」. http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/keiyaku/kaisei/(검색일: 2015. 8. 12).

_____.「労働契約期間の上限について」. http://www.mhlw.go.jp/bunya/roudoukijun/dl/keiyaku._a.pdf(검색일: 2015. 8. 12).

_____. 2014. 2.「一般用医薬品のインターネット販売について」. http:// www.mhlw.go.jp/bunya/iyakuhin/ippanyou/pdf/140214-1-3.pdf(검색일: 2015. 6. 2).

_____.「医療費の自己負担」. http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihosho/iryouseido01/info02d-28.html(검색일: 2015. 4. 12).

_____.「地域医療連携推進法人制度(仮称)の創設について(概要)」. 2015. 2. 18. (第39回社会保障審議会医療部会資料). http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000074718.pdf(검색일: 2015. 8. 12).

_____.「保険診療と保険外診療の併用について」. http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/isei/sensiniryo/heiyou.html/(검색일: 2015. 5. 3).

厚生労働省都道府県労働局.「平成27年 労働者派遣法改正法の概要. http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11650000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu/0000098917.pdf(검색일: 2015. 9. 30).

国家戦略特別区域諮問会議. 2014. 10. 10.「国家戦略特区における追加の規制改革事項等について」. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/h261010.pdf(검색일: 2015. 8. 12).

_____. 2015. 3. 19.「国家戦略特区における追加の規制改革事項等について」. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/h270319.pdf(검색일: 2015. 8. 12).

社会保険労務士法人すばる.「改正派遣法Webセミナー」. http://subaru-sr.jp/(검색일: 2015. 9. 30).

首相官邸. 「構造改革特区~地域の活力で日本を元気に~」(2013년 1월판). http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/kouhyou/panf/index.html(검색일:

2015. 4. 6).
_____.「国家戦略特区法の概要」. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/kokusentoc_gaiyo.pdf(검색일: 2015. 5. 2).
_____. 「日本再興戦略の実行に向けた法制定及び改正」. http://www.kantei.go.jp/jp/headline/houseitei_kaisei.html(검색일: 2015. 9. 20).
_____. 「アベノミクス成長戦略~これまでの関連施策情報」. http://www.kantei.go.jp/jp/headline/abenomix_archive.html(검색일: 2015. 9. 20).
_____. 「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律の概要」. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/kettei/pdf/kaisei_gaiyo.pdf(검색일: 2015. 9. 20).
_____.「国家戦略特別区域及び区域方針」(内閣総理大臣決定)(2014. 5. 1. 제정/2015. 8. 28 일부변경). http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/150828_kuiki_houshin.pdf(검색일: 2015. 9. 24).
_____. 2013. 6. 14. 「日本再興戦略: Japan is Back」. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf(검색일: 2015. 7. 13).
_____. 2014. 6. 24.「日本再興戦略改訂2014」(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf)(검색일: 2015. 7. 13).
_____. 「日本再興戦略改訂2015の概要」. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/kakuron_gaiyou.pdf(검색일: 2015. 7. 13).
総合規制改革会議. 2003. 12. 22. 「規制改革の推進に関する第3次答申」. http://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/031222/1-1.pdf(검색일: 2015. 4. 24).
総務省統計局.「労働力調査：長期時系列データ」. http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm(검색일: 2015. 7. 25).
トヨタ自動車. 2014. 「農業ＩＴ管理ツール豊作計画を開発:米生産農業法人の稲作を側面支援」 2014. 4. 4. http://newsroom.toyota.co.jp/en/detail/1571

544(검색일: 2015. 9. 23).
内閣府.「規制改革実施計画(平成25年6月14日閣議決定)」(2013. 6. 14). http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/publication/130614/item1.pdf(검색일: 2015. 7. 12).
_____. 2014. 2. 14.「潜在成長率について:中長期 `マクロ的観点からの分析」(経済財政諮問会議資料). http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/0214/shiryou_02.pdf(검색일: 2015. 8. 12).
_____.「規制改革実施計画(平成26年6月24日閣議決定)」(2014. 6. 24). http://www8.cao.go. jp/kisei-kaikaku/kaigi/publication/140624/item1-1.pdf(검색일: 2015. 7. 12).
_____.「規制改革実施計画」(平成27年6月30日閣議決定)(2014. 6. 30). http://www8.cao.go.jp/ kisei-kaikaku/kaigi/publication/150630/item1.pdf(검색일: 2015. 7. 12).
_____.「組織・業務の概要2015」. http://www.cao.go.jp/about/doc/kiseikaikaku.pdf(검색일: 2015. 7. 29).
内閣府 地方創生推進室.「国家戦略特別区域諮問会議」. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/shimonkaigi.html(검색일: 2015. 9. 25).
_____.「国家戦略特区ワーキンググループ」. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/index.html(검색일: 2015. 9. 25).
_____. 東京都国家戦略特別区域会議 웹사이트. http://www. kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/tokyoken.html(검색일: 2015. 10. 1).
_____. 関西圏国家戦略特別区域会議 웹사이트. http://www. kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/kansaiken.html(검색일: 2015. 10. 2).
_____. 新潟市国家戦略特別区域会議 웹사이트. http://www. kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/niigatashi.html(검색일: 2015. 10. 3).

_____. 養父市国家戦略特別区域会議 웹사이트. http://www. kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/yabushi.html(검색일: 2015. 10. 4).

_____. 福岡市国家戦略特別区域会議. http://www.kantei.go.jp/ jp/singi/tiiki/kokusentoc/fukuokashi.html(검색일: 2015. 10. 5).

_____. 沖縄県国家戦略特別区域会議. http://www.kantei.go.jp/ jp/singi/tiiki/kokusentoc/okinawaken.html(검색일: 2015. 10. 6).

_____. 沖縄県国家戦略特別区域会議. 2014. 10. 26.「沖縄県 国家戦略特別区域計画(素案)」. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kok usentoc/okinawaken/dai1/shiryou2.pdf(검색일: 2015. 4. 18). 재인용: 김규판. 2015.「아베노믹스의 국가전략특구 추진 현황과 시사점」. KIEP 오늘의 세계경제. Vol. 15, No. 15. 대외경제정책연구원. p. 11)

_____. 国家戦略特区 区域会議. http://www.kantei.go.jp/ jp/singi/tiiki/kokusentoc/kuikikeikaku.html#(검색일: 2015. 10. 6).

_____.「総合特区制度の概要」, http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/index.html(검색일: 2015. 4. 25).

日本人材派遣協会.「労働者派遣の適用除外業務」. https://www.jassa.jp/corporation/tekiyoujyogai/01.html(검색일: 2015. 10. 2).

農林水産省.「農業構造動態調査」. http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukou(검색일: 2015. 7. 6).

_____.「農業経営統計調査」. http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukei/index.html(검색일: 2015. 7. 6).

_____.「農林業センサス：累年統計」. http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/past/stats.html(검색일: 2015. 7. 6).

_____. 「平成の農地改革(21年農地法改正)の概要」. http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/sannyu/pdf/sannyuu_suu26_12.pdf(검색일: 2015. 6. 13).

[관련 법령]

「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」(시행 2015. 7. 1. 법률 제12924호, 2014. 12. 30, 일부개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=165532&efYd=20150701#AJAX(검색일: 2015. 10. 8).

「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령」(시행 2015. 7. 24. 대통령령 제26442호, 2015. 7. 24. 일부개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=173386&efYd=20150724#AJAX(검색일: 2015. 10. 8).

「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(시행 2014. 5. 23. 법률 제11791호, 2013. 5. 22., 일부개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq= 140218&efYd=20140523#0000(검색일: 2015. 9. 10).

「관보」(제18593호 2015. 9. 9). http://www.moi.go.kr/frt/sub/a05/gwanboDaily/screen.do(검색일: 2015. 9. 22).

「근로기준법」(시행 2011. 11. 25. 법률 제10719호, 2011. 5. 24., 타법개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=113450&ancYd=20110524&ancNo=10719&efYd=20111125&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202(검색일: 2015. 9. 10).

「근로기준법 시행령」(시행 1982. 8. 13. 대통령령 제10898호, 1982. 8. 13., 일부개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=14507&ancYd=19820813&ancNo=10898&efYd=19820813&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000(검색일: 2015. 9. 10).

「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(시행 2014. 9. 19. 법률 제12469호, 2014. 3. 18., 일부개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=152050&efYd=20140919#0000(검색일: 2015. 8. 30).

「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」(시행 2015. 7. 7. 법률 제12961호, 2015. 1. 6., 일부개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=166495& ef

Yd=20150707#AJAX(검색일: 2015. 9. 8).
「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행령」(시행 2015. 12. 23. 대통령령 제26754호, 2015. 12. 22., 타법개정). http://www.law.go.kr/lumLsLinkPop.do?sId=010958&lsThdCmpCls=LO&joNo=001900000(검색일: 2015. 9. 8).
「농어촌정비법」(시행 2015.12.29. 법률 제13499호, 2015.8.28., 타법개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=174475&efYd=20151229#0000(검색일: 2015. 9. 15).
「농업협동조합법」(시행 2011. 3. 31. 법률 제10522호, 2011. 3. 31., 일부개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=111711&ancYd=20110331&ancNo=10522&efYd=20110331&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000(검색일: 2015. 8. 20).
「농업협동조합법」(시행 2015. 7. 1. 법률 제12950호, 2014. 12. 31., 일부개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=165982&efYd=20150701#0000(검색일: 2015. 9. 1).
「농지법」(시행 1996. 1. 1. 법률 제4817호, 1994. 12. 22., 제정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=683&ancYd=19941222&ancNo=04817&efYd=19960101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000(검색일: 2015. 9. 5).
「산업융합촉진법」(시행 2014. 5. 20. 법률 제12609호, 2014. 5. 20, 일부개정). 제2조 1항 및 2항. http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=154031&efYd=20140520#0000(검색일: 2015. 9. 18).
「산업통상자원부 공고 제2015-453호: 2015년 산업융합 품목 및 선도기업 선정계획 공고」. http://knicc.re.kr/board/list.php?db=02_01_notice(검색일: 2015. 10. 5).
「의료법」(시행 2014. 1. 1. 법률 제10609호, 2011. 4. 28., 일부개정). http://www.

law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=112763&ancYd=20110428&ancNo=10609&efYd=20140101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000(검색일: 2015. 9. 10).

「의료법」(시행 2015. 1. 28. 법률 제13108호, 2015. 1. 28., 타법개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=167740&efYd=20150128#0000(검색일: 2015. 9. 20).

「의료법 시행규칙」(시행 2010. 3. 19. 보건복지부령 제1호, 2010. 3. 19., 일부개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=103570&ancYd=20100319&ancNo=00001&efYd=20100319&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000(검색일: 2015. 8. 30).

「의료법 시행령」(시행 2015. 9. 15. 대통령령 제26526호, 2015. 9. 15., 일부개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=174848&efYd=20150915#AJAX(검색일: 2015. 9. 1).

「의료법 시행규칙」(시행 2015. 8. 6. 보건복지부령 제345호, 2015. 8. 6., 일부개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=173903&efYd=20150806#0000(검색일: 2015. 9. 25).

「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」(시행 2015. 1. 20. 법률 제13016호, 2015. 1. 20., 일부개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=16 7389&efYd=20150120#rvsTop(검색일: 2015. 10. 6).

「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」(시행 2015. 3. 27. 법률 제13221호, 2015. 3. 27, 타법개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=169466&efYd=20150327#0000(검색일: 2015. 7. 10).

「창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정」(시행 2015. 3. 24. 대통령령 제26155호, 2015. 3. 24, 일부개정), 제26155호. http://www.law.go.kr/(검색일: 2015. 10. 7).

「파견근로자보호 등에 관한 법률 시행령 」(시행 2007. 7. 1. 대통령령 제20094호, 2007. 6. 18., 일부개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=79408&ancYd=20070618&ancNo=20094&efYd=20070701&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000(검색일: 2015. 9. 1).

「파견근로자보호 등에 관한 법률」(시행 2014. 9. 19. 법률 제12470호, 2014. 3. 18., 일부개정). http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=152051&efYd=2014 0919#0000(검색일: 2015. 9. 25).

「国家戦略特別区域法」(2013년 12월 13일, 법률 제107호. 개정: 2015년 7월 15일). http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H25/H25HO107.html(검색일: 2015. 8. 12).

「産業競争力強化法」(2013년 12월 11일, 법률 제98호). http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H25/H25HO098.html(검색일: 2015. 4. 12).

「経済産業省関係産業競争力強化法第十二条の規定に基づく省令の特例に関する措置を定める省令」(2014년 4월 24일 경제산업성 시행규칙 제24호). http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H26/H26F15001000024.html(검색일: 2015. 9. 24).

「行政機関による法令適用事前確認手続の導入について」(2001년 3월 27일 각의결정/2004년 3월 19일 각의결정 개정/2007년 6월 22일 각의결정 개정) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/kakunin/kakunin.html (검색일: 2015. 5. 1).

[기타]

한국산업단지공단(2015. 7. 7, 관계자 면담 시 입수).

Executive Summary

A Study on Japan's Regulatory Reform in the Era of Low Growth

KIM Gyu-Pan, LEE Hyong-Kun, and LEE Shin-Ae

This report analyzes the Japan's regulatory reform, which constitutes the core of the Growth Strategy of Abe Cabinet, to present policy implications toward the Korean government. Chapter 2 examines the significance of social regulation reforms conducted by the Koizumi Cabinet in the early and mid-2000s and figures out that the regulatory reform of the Abe Cabinet is composed of 'General' regulatory reform, regional-level regulatory reform, and enterprise-level regulatory reform. Chapters 3 and 4 examine the progress made in these three types of regulatory reforms. And Chapter 5 analyzes the regulatory reforms of the Korean government in terms of the framework of regulatory reform in Abenomics.

Chapter 2, "The Development Process of Japan's regulatory reform" outlines why the Koizumi Cabinet emphasized social regulation reform as a policy tool to overcome low growth. The results can be summarized as:

First, since the early 2000s, the government became aware that the reform of social regulations with strong economic characteristics, prevailed in agriculture, medical and welfare, education and jurisdiction areas was essential to revitalize the markets. However, they did not simply intend to deregulate or abolish the regulation but to transform the regulations, which were arbitrary in nature, to Ex post facto regulation or rule-based regulation.

Second, regulatory reforms of the Abe Cabinet focus mainly on three sectors: medical and health care, employment and agriculture which followed up on reforms of the Koizumi cabinet. The government strived to reform several areas in each

sector, for example, expanding the scope of *mixed medical treatments* (*kongoshinryou: A combination of insured and uninsured medical treatments*) and allowing retail and online sales of OTC (Over-the-Counter) drugs in the medical sector, improving worker dispatch system in the employment sector, and allowing enterprises to buy farmland in the agricultural sector.

Third, the regulatory reform presented in Abenomics has promoted the regional and enterprise levels of regulatory reforms as social experimentation. The National Strategic Special Zone system has been introduced as a regional-level reform to make up for the weaknesses of the general regulatory reform such as difficulties in reaching a consensus among stakeholders. And in the enterprise-level reform, the government promoted the Corporate Special Regulatory Exemption system (*Kigyouzissyoutokurei seido*) which introduces special ordinances and enforcement acts rather than a full revision of the law, in order to effectively support the companies' new business plans.

Chapter 3, "The Japanese government's regulatory reform(1): General regulatory reform" examines regulatory reform in medical care, employment and agriculture, selected as major areas for regulatory reform of the Abe Cabinet. The results are as follows:

First, in the medical sector, its main achievements would be allowance of online sales of OTC drugs, improvement of the government approval system on regenerative medical products, expansion of the scope of *mixed medical treatments*, and permission of the establishment of medical corporations in the form of holding companies, and so on.

Second, regulatory reforms still follow from the existing regulatory framework that protects permanent employees and restricts hiring of temporary workers, and has been criticized as main contributors to inflexibility of the labor market.

Third, in the agricultural sector, the government revised the Agricultural Land law to expand the farmland ownership by enterprises via agricultural production corporations. However, the revision of the law in August 2015 only raised the

investment limitation for agricultural production corporations owned by enterprises to 50 percent, and there are still institutional limitations for enterprises to become a real owner of farmlands.

Chapter 4, “The Japanese government’s regulatory reform(2): regional-level and enterprise-level regulatory reforms”, analyzes the National Strategic Special Zone system as the regional-level regulatory reform, and the Corporate Special Regulatory Exemption system and the system to Remove Gray Zone as the enterprise-level regulatory reform. The results can be summarized as:

The characteristics of the National Strategic Special Zone system are; firstly, it has well equipped with centralized implementation system-the Advisory Council which is under the Prime Minister’s direct supervision. Secondly, it adopted a batch method which lists the provisions for regulatory exemption actions on the National Strategic Special Zone Law enacted in December 2013. Thirdly, it selectively applies regulatory exemption actions that reflect regional and industrial comparative advantages of each zone. Its tangible achievements-urban renewal projects in the Tokyo zone, development of the medical industry in the Kansai zone, and corporate entry in agricultural sector in Niigata and Yabu zones-should be acknowledged.

In the enterprise-level regulatory reform, despite the government’s goal to support creating new businesses in new growth engine industry, the application of the Corporate Special Regulatory Exemption system for Japanese enterprises still falls short of their expectations.

Chapter 5, section one of “The current state and tasks of regulatory reform, in Korea” analyzes general regulatory reforms of Korean government, by focusing on three sections corresponding to Japan’s regulatory reforms: medical care, employment and agriculture. The Korean government selected five service sectors of health and medical care, education, banking, tourism, and software as the main reform sectors. However, the progress in related legislations such as Service Industry Development Act has been poor; though their legalizations are important

to respond high demands from the market. The results are summarized into three parts.

First, the would-be achievements of Korean regulatory reforms from easing of medical regulations: allowing commercialized medical care, attracting foreign patients, and deregulating telemedicine treatment has been delayed due to strong resistances from rent seekers. The progress in medical regulation reform has been slow and requires backup plans.

Second, the government has promoted labor reforms on application of the wage peak system and general dismissal requisites etc., which would be significant as an initiation of earnest labor market reform. However, the government needs to provide supplement policies for the agreement between labor and management and to achieve labor flexibility and employment stability at the same time.

Third, although the government has eliminated obstacles for agricultural corporations, more is required to improve the quality of agricultural enterprises and induce more enterprises' participation. And as a reform of the National Agricultural Cooperative Federation, the government separated the federation into finance and economic sectors. However, the federation's economic sector faces challenges to compete with other agricultural distributors and improve management efficiency.

Section 2 "Regional-level regulatory reforms: Special Zone system" and Section 3 "Enterprise-level regulatory reforms" in Chapter 5, outline the present condition of the regulatory reforms at the regional and enterprises levels. Firstly, the results of the regional level regulatory reform can be summarized as:

First, special zones are basically being promoted to create good business environments focusing on introducing education institutions, foreign medical center and etc., to encourage more foreign direct investment. Also in the local special zones, regulatory exemptions for land-use and authority transfer are introduced with consideration of each region's own characteristics.

Second, challenges that special zones face are: first, due to overlapping

designation, there is insufficient differentiation among the zones. Also the lack of governance system, delays in development work and sluggish foreign direct investment are being pointed out as problems. Impediments, in particular, to development in the Special Economic Zones include phase-in development restrictions, provision of lands to enterprises below the cost, and resistance to establish foreign medical corporations. Also, the impacts and the utilization of regulatory exemptions by enterprises in Special Economic Zones are still low.

As for results of the enterprise-level regulatory reform, they can be summarized as follows:

First, Korean government also has enterprise-level regulatory reform system, so called Conformity Verification System and Fast Track-and-Temporary Licensing System while these systems can be applied only to new products and services of industry convergence.

Second, substantial time has passed since the introduction of Conformity Verification System and Fast Track-and-Temporary Licensing System, established in 20011 and 2014, respectively, however, still the utilization is low.

KIEP 연구보고서 발간자료 목록

■ 2015년

15-01 북한무역의 변동요인과 북한경제에 미치는 영향 / 임호열 · 최장호 · 방호경 · 임소정 · 김준영 · 주셴핑 · 진화림 · 정은이

15-02 국제금융시장 변동성 증대에 대응한 거시건전성정책 연구 / 강태수 · 임태훈 · 서현덕 · 강은정

15-03 외국인직접투자가 국내 산업구조와 노동시장에 미치는 영향 / 최혜린 · 한민수 · 황운중 · 김수빈

15-04 주요국의 위안화 허브 전략 분석 및 한국의 대응방안 / 한민수 · 서봉규 · 임태훈 · 강은정 · 김영선

15-05 글로벌 가치사슬에서 수출부가가치의 결정요인 분석과 정책 시사점 / 최낙균 · 박순찬

15-06 주요국의 서비스 개방수준 차이가 무역에 미치는 영향 / 김종덕 · 성한경

15-07 국내 제조업 생산성의 결정요인과 수출 간의 관계에 대한 분석 / 배찬권 · 김영귀 · 금혜윤

15-08 외국인직접투자의 유형별 결정요인 분석 / 이승래 · 강준구 · 김혁황 · 박지현 · 이준원 · 이주미

15-09 중국 서비스시장 개방전략의 변화와 시사점: 상하이 자유무역시험구의 사례를 중심으로 / 노수연 · 오종혁 · 박진희 · 이한나

15-10 중국의 소비 주도형 성장전략 평가 / 이장규 · 김부용 · 최필수 · 나수엽 · 김영선 · 조고운 · 이효진

15-11 중국 환경시장의 분야별 특징 및 지역별 협력방안 / 정지현 · 김홍원 · 이승은 · 최지원

15-12 한 · 중 · 일의 비관세장벽 완화를 위한 3국 협력방안: 규제적 조치를 중심으로 / 최보영 · 방호경 · 이보람 · 유새별

15-13 북 · 중 분업체계 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점 / 최장호 · 김준영 · 임소정 · 최유정

KIEP 설립 이후 현재까지의 모든 발간자료 원문은 홈페이지(http://www.kiep.go.kr)에 수록되어 있습니다.

15-14 저성장시대 일본 정부의 규제개혁에 관한 연구 / 김규판 · 이형근 · 이신애

15-15 인도 모디(Modi) 정부의 경제개발정책과 한 · 인도 협력방안 / 조충제 · 송영철 · 이정미

15-16 기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원체제 비교 연구 / 정지원 · 문진영 · 권 율 · 이주영 · 송지혜

15-17 아세안 경제통합과 역내 무역투자 구조의 변화 분석 및 시사점 / 곽성일 · 이창수 · 정재완 · 이재호 · 김제국

15-18 국제 디지털 상거래의 주요 쟁점과 한국의 대응방안 / 김정곤 · 나승권 · 장종문 · 이성희 · 이민영

15-19 동남아 도시화에 따른 한·동남아 경제협력 전망 / 오윤아 · 나희량 · 이재호 · 신민금 · 신민이

15-20 아프리카 민간부문개발(PSD) 현황 및 한국의 지원방안 / 박영호 · 정지선 · 박현주 · 김예진

15-21 저성장시대의 고용확대 정책: 유럽 주요국의 사례 및 실증분석을 중심으로 / 강유덕 · 이철원 · 오태현 · 이현진 · 김준엽

15-22 남미 주요국의 신산업정책과 한국의 산업협력 확대방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 이시은

15-23 미국 통화정책 정상화에 따른 출구전략 효과 및 시사점 / 윤여준 · 이 웅 · 문성만 · 권혁주

15-24 GCC 국가들의 물류허브 구축전략과 한국의 협력방안: 사우디아라비아와 UAE를 중심으로 / 이권형 · 손성현 · 박재은 · 장윤희

15-25 러시아의 '경제 현대화' 정책과 한 · 러 협력방안 / 제성훈 · 강부균 · 민지영

■ 2014년

14-01 체제전환국의 경제성장 요인 분석: 북한 경제개혁에 대한 함의 / 정형곤 · 이재완 · 방호경 · 홍이경 · 김병연

14-02 글로벌 불균형의 조정 전망과 세계경제적 함의 / 조종화 · 양다영 · 김수빈 · 이동은

14-03 글로벌 금융위기 이후 국가간 자금흐름 분석과 시사점 / 임태훈 · 이동은 · 편주현

14-04 주요 통화대비 원화 환율 변동이 우리나라 수출 경쟁력에 미치는 영향 / 윤덕룡 · 김수빈 · 강삼모

14-05 한국의 FTA 10년 평가와 향후 정책방향 / 김영귀 · 금혜윤 · 유새별 · 김양희 · 김한성

14-06 포스트 발리 DDA 협상의 전개방향 분석과 한국의 협상대책 / 서진교 · 김민성 · 송백훈 · 이창수

14-07 TPP 주요국 투자 · 서비스 장벽 분석: 기체결 협정문 및 양허분석을 중심으로 / 김종덕 · 강준구 · 엄준현 · 이주미

14-08 국내 R&D 투자가 수출 및 해외직접투자에 미치는 영향: 생산성 변화를 중심으로 / 이승래 · 김혁황 · 이준원 · 박지현

14-09 무역구제조치가 수출입에 미치는 영향 분석: 반덤핑조치를 중심으로 / 이승래 · 박혜리 · 엄준현 · 선주연

14-10 해외 곡물 확보를 위한 한국의 대응방안 / 문진영 · 김윤옥 · 이민영 · 이성희

14-11 주요국의 중소기업 해외진출 지원전략과 시사점 / 김정곤 · 최보영 · 이보람 · 이민영

14-12 Post-2015 개발재원 확대 논의와 한국의 대응방안 / 정지원 · 권 율 · 정지선 · 이주영 · 송지혜 · 유애라

14-13 일본의 FTA 추진전략과 정책적 시사점 / 김규판 · 이형근 · 김은지 · 이신애

14-14 중국 국유기업의 개혁에 대한 평가 및 시사점 / 문익준 · 최필수 · 나수엽 · 이효진 · 이장규 · 박민숙

14-15 중국 신흥도시의 소비시장 특성과 기업의 진출전략 / 김부용 · 박진희 · 김홍원 · 이형근 · 최지원 · 張 博

14-16 중국의 문화 콘텐츠 발전현황과 지역별 협력방안 / 노수연 · 정지현 · 강준구 · 오종혁 · 김홍원 · 이한나

14-17 동남아 해외송금의 개발효과 분석 / 오윤아 · 이 웅 · 김유미 · 박나리 · 신민금

14-18 동남아 주요국 노동시장의 환경변화와 우리나라의 대응전략 / 곽성일 · 배찬권 · 정재완 · 이재호 · 신민이

14-19 인도의 FTA 확대가 한 · 인도 교역에 미치는 영향 / 이 웅 · 조충제 · 최윤정 · 송영철 · 이정미

14-20 멕시코 경제환경 변화와 한 · 멕시코 경제협력 확대방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 이시은

14-21 미국의 제조업 경쟁력 강화정책과 정책 시사점 / 김보민 · 한민수 · 김종혁 · 이성희 · 고희채

14-22 유럽 주요국의 산업경쟁력 제고정책과 시사점 / 강유덕 · 이철원 · 오태현 · 이현진 · 김준엽

14-23 러시아의 극동 · 바이칼 지역 개발과 한국의 대응방안 / 제성훈 · 민지영 · 강부균 · Sergey Lukonin

14-24 중동지역 산업 및 금융환경의 변화와 한 · 중동 금융협력 방안 / 이권형 · 손성현 · 박재은

14-25 적정기술 활용을 통한 대(對)아프리카 개발협력 효율화방안 / 박영호 · 김예진 · 장종문 · 권유경

■ 2013년

13-01 동아시아의 가치사슬구조와 역내국간 FTA의 경제적 효과 분석 / 최낙균 · 김영귀

13-02 글로벌 유동성 확대가 세계경제에 미치는 영향과 정책 대응 / 이동은 · 양다영 · 강은정 · 박영준

13-03 개방경제하에서의 소득분위별 후생수준 변화 / 정 철 · 이준원 · 김봉근 · 전영준

13-04 금융개방의 경제적 효과와 과제 / 윤덕룡 · 송치영 · 김태준 · 문우식 · 유재원 · 채희율

13-05 FTA의 경제적 효과 추정 방법론 개선에 관한 연구 / 김영귀 · 배찬권 · 금혜윤

13-06 DDA 협상 조기수확 패키지의 경제적 효과분석과 정책 대응 / 서진교 · 오수현 · 박지현 · 김민성 · 이창수

13-07 금융통합이 금융위기에 미치는 영향 / 이동은 · 강은정 · 편주현 · 안지연

13-08 무역 및 투자 개방이 한국의 FDI에 미치는 영향 / 김종덕 · 이승래 · 김혁황 · 강준구

13-09 대외개방이 국내 노동시장의 숙련구조에 미치는 영향 / 배찬권 · 선주연 · 김정곤 · 이주미

13-10 국제 공유지의 효율적 활용을 위한 거버넌스 연구 / 문진영 · 김보민 · 이성희 · 김윤옥 · 홍이경 · 이민영

13-11 녹색기후기금(GCF)의 당면과제와 우리의 대응방안 / 정지원 · 서정민 · 문진영 · 송지혜

13-12 아 · 태 역내 생산 네트워크와 APEC 경제협력: 중간재 교역을 중심으로 / 정 철 · 박순찬 · 박인원 · 임경수

13-13 신북방 경제협력의 필요성과 추진방향 / 정여천 · 제성훈 · 강부균 · 최필수 · 김부용 · 김지연

13-14 중국의 동북지역 개발과 신북방 경제협력의 여건 / 문익준 · 이혁구 · 전재욱

13-15 러시아 극동 · 바이칼 지역의 개발과 신북방 경제협력의 여건 / 조영관 · 엄구호 · 강명구

13-16 중국의 정치경제 변화에 따른 북한경제의 진로와 남북경협의 방향 / 정형곤 · 이유진 · 안병민

13-17 중국의 중장기 경제개혁 과제와 전망 / 양평섭 · 나수엽 · 남수중 · 이상훈 · 이혁구 · 유호림 · 조현준 · 최의현 · 장영석

13-18 중국의 녹색성장 전략과 한 · 중 무역에 대한 시사점 / 문익준 · 정지현 · 나수엽 · 박현정 · 이효진

13-19 중국의 신흥시장 진출과 한국의 대응방안: 동남아, 중남미, 아프리카를 중심으로 / 최필수 · 박영호 · 권기수 · 정재완 · 이효진

13-20 중국의 채권 · 외환시장 변화가 우리나라에 미치는 영향 / 문익준 · 양다영 · 허 인

13-21 중국 권역별 · 성별 내수시장 특성과 진출전략 / 양평섭 · 정지현 · 노수연 · 김부용 · 박현정 · 임민경 · 오종혁 · 김홍원 · 박진희 · 이상희

13-22 동남아 주요 신흥국가와의 산업협력 강화전략 / 김태윤 · 정재완 · 이재호 · 신민금 · 박나리 · 김유미

13-23 일본 재정의 지속가능성과 재정규율에 관한 연구 / 김규판 · 이형근 · 김은지 · 서영경

13-24 유럽의 사례를 통해 본 복지와 성장의 조화방안 연구 / 강유덕 · 오태현 · 이철원 · 이현진 · 김준엽

13-25 인도의 경제개혁 이후 노동시장의 변화와 시사점 / 이 웅 · 송영철 · 초충제 · 최윤정

13-26 MENA 지역의 보건의료산업 동향 및 국내 산업과의 연계방안 / 이권형 · 곽성일 · 박재은 · 손성현

13-27 해외 정책금융기관 활용을 통한 아프리카 건설 · 플랜트 시장진출 방안 / 박영호 · 장종문 · 전혜린 · 김영기

13-28 중남미 다국적기업을 활용한 대중남미 경제협력 확대방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 이시은 · 임태균

김규판(金奎坂)

연세대학교 경제학과 및 동 대학원 졸업
일본 게이오대학(慶應義塾大學) 경제학연구과 경제학 박사
대외경제정책연구원 아시아태평양실 일본팀 연구위원
(現, E-mail: keiokim@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『일본 재정의 지속가능성과 재정규율에 관한 연구』(공저, 2013)
『일본의 FTA 추진전략과 정책적 시사점』(공저, 2014) 외

이형근(李炯根)

인하대학교 경제학과 졸업
한국외국어대학교 국제관계학 박사과정 수료
일본 아시아경제연구소(IDE) 방문연구원
대외경제정책연구원 아시아태평양실 일본팀 전문연구원
(現, E-mail: hklee@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『중국 신흥도시의 소비시장 특성과 기업의 진출전략』(공저, 2014)
『일본의 FTA 추진전략과 정책적 시사점』(공저, 2014) 외

이신애(李信愛)

이화여자대학교 정치외교학과 졸업
서울대 국제대학원 국제학 석사
대외경제정책연구원 아시아태평양실 일본팀 연구원
(現, E-mail: salee@kiep.go.kr)

연구보고서 15-14

저성장시대 일본 정부의 규제개혁에 관한 연구

2015년 12월 23일 인쇄
2015년 12월 30일 발행

발 행 인 이 일 형
발 행 처 대외경제정책연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전화: 044-414-1114 FAX: 044-414-1122, 1199
인 쇄 오름(주) 전화 02-2273-7011
등 록 1990년 11월 7일 제16-375호

ISBN 978-89-322-1574-7 94320 정가 10,000원
978-89-322-1072-8(세트)

절취선

KIEP 발간자료회원제 안내

■ 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.

■ 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
A	Journal of East Asian Economic Integration	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
대외경제정책연구원 지식정보실 출판팀

연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179　FAX: 044) 414-1144

E-mail: sklee@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호		종목

회원분류 (해당난에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

	S 발간물일체	A 계간지
기 관 회 원 □ 개 인 회 원 □ 연 구 자 회 원 □		

* 회원번호 * 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항

Policy Analysis 15-14

A Study on Japan's Regulatory Reform in the Era of Low Growth

KIM Gyu-Pan, LEE Hyong-Kun, and LEE Shin-Ae

2012년 말 재집권에 성공한 일본 자민당 아베 내각이 규제개혁에 속도를 내고 있다.
성장전략의 핵심 정책수단으로 자리잡은 아베 내각의 규제개혁은 일반적인 규제개혁 외에도 지역단위의 규제개혁(국가전략특구제도)과 기업단위의 규제개혁(기업실증특례제도)을 병행하고 있는 점이 특징이다.
본 연구는 저성장시대 일본 정부의 규제개혁 흐름을 파악하고, 아베 내각이 추진 중인 규제개혁의 성과와 한계를 조명하여 우리 정부에 대한 정책적 시사점을 도출하고 있다.

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
T.044-414-1114 F.044-414-1001 • www.kiep.go.kr

ISBN 978-89-322-1574-7
978-89-322-1072-8(세트)

정가 10,000원