

주요국의 표준비용모델 운용 경험과
정책적 시사점
- 기업의 행정부담 감축방안을 중심으로 -

| 이 병 기 |

주요국의 표준비용모델 운용 경험과 정책적 시사점

- 기업의 행정부담 감축방안을 중심으로 -

1판1쇄 인쇄/ 2009년 1월 2일

1판1쇄 발행/ 2009년 1월 8일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 김종석

편집인/ 김종석

등록번호/ 제18-1982-000003호

(150-705) 서울특별시 영등포구 여의도동 27-3 하나대투증권빌딩

전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통)/ 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2009

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 3771-0057

값 4,000원 / ISBN 978-89-8031-520-8

Contents

- I. 서론 / 7
- II. 표준비용모델의 이론 / 10
 - 1. 표준비용모델의 이론구조 / 10
 - 2. 간단한 표준비용모델 / 12
- III. 주요국의 표준비용모델 운용 경험 / 15
 - 1. 네덜란드의 행정부담 연구결과 / 15
 - 2. 네덜란드 이외 국가의 행정부담 추정결과 / 16
 - 3. 우리나라의 행정부담 측정 및 실증사례 / 22
- IV. 표준비용모델의 측정방법상 문제점 / 32
 - 1. 표준비용모델의 원형과 변형 / 32
 - 2. 표준비용모델을 이용한 각국 행정부담 측정 / 36
- V. 한국 표준비용모델 운용에 대한 시사점 / 40
 - 1. 한국의 행정부담 측정 시 고려사항 / 40
 - 2. 표준비용모델 도입 시 정책방향 / 46
- 참고문헌 / 57

주요국의 표준비용모델 운용 경험과 정책적 시사점

- 기업의 행정부담 감축방안을 중심으로 -

ISSUE PAPER 09-02

* 필자는 연구과정에서 자료를 제공해 주신 국무총리실의 김홍근 국장님과 프로포잘 세미나와 원내세미나에 참석하여 유익한 논평을 해 주신 한국행정연구원의 이종한 박사와 중소기업연구원의 조이현 박사에게 깊은 감사의 말씀을 드린다. 그러나 남아 있을지 모르는 오류는 전적으로 필자의 책임이다.

I. 서론

1997년 행정규제기본법 제정 이후 국가 및 기업의 경쟁력 향상을 위한 다양한 규제개혁 노력이 가시화되고 있다. 그러나 기업의 규제개혁 체감도는 기대한 만큼의 효과가 나타나지 않고 있다. 네덜란드, 영국, 독일 등 유럽 주요국은 네덜란드에서 처음 개발된 표준비용모델(Standard Cost Model; SCM)을 이용하여 행정부담 감축을 실행에 옮김으로써 기업의 행정부담을 대폭 경감하고 있다.¹⁾ 표준비용모델을 적용하여 행정부담을 측정할 사례로는 벨기에의 부가가치세와 기업허가 부문, 덴마크의 전체 규제, 에스토니아의 부가가치세와 통계 부문, 프랑스·이탈리아의 기업허가 부문, 헝가리의 부가가치세 부문 등이 있다.

이미 OECD 국가들은 1990년대 네덜란드에서 개발된 표준비용모델을 이용하여 회원국 간 행정부담을 측정·비교하고 양질의 규제개혁을 통해 경제환경을 개선하려고 노력하고 있다. 우리나라에서도 표준비용모델을 이용하여 기업의 행정비용을 측정하고 이를 실행하려는 연구가 일부 진행된 바 있다. 행정부담의 정량적인 측정을 통해 행정부담을 더 정확히 식별할 수 있고, 행정부담 감축을 위한 개혁의 우선순위를 정할 수 있

1) 유럽의 기업규제 완화를 위한 행정개혁 동향에 대해서는 임호열·박진호(2006) 참조

게 된다. 표준비용모델을 이용한 대표적인 연구로는 이종환·최종일·조주현(2006), 국무조정실(2006), 국무조정실·중소기업연구원(2007)이 있다.

지금까지의 연구가 네덜란드에서 개발되어 유럽 여러 국가에서 적용되고 있는 행정부담 측정방법, 즉 표준비용모델을 기초로 하여 분석한 것이다. 현행의 행정부담 측정방법에 대해서는 다양한 비판이 제기되고 있고 또 한국에 이 같은 모델을 적용하였을 때 어떤 문제점이 있는지, 양질의 규제개혁을 위한 행정부담 감축방안은 무엇인지를 모색해 보기로 한다.

이 연구는 다음과 같은 연구목적を 가지고 진행한다. 첫째, 유럽 여러 나라에서 진행하고 있는 표준비용모델의 이론의 기초를 이해하는 것이다. 둘째, 표준비용모델을 가지고 행정부담을 실제 측정할 사례와 이때 발생할 수 있는 실증적인 문제점을 검토하는 것이다. 즉, 유럽 여러 나라의 행정부담 운용 경험을 정리한다. 셋째, 이를 토대로 표준비용모델을 적용하여 행정부담을 측정할 때 고려해야 할 사항 및 행정부담 측정 추진 시 정책적인 고려사항에 대한 시사점을 얻는 것이다.

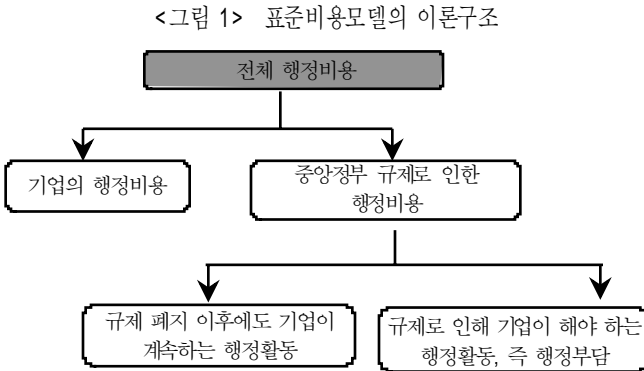
본 보고서는 다음과 같이 구성되어 있다. 제I 장의 서론에 이어 제II 장에서는 네덜란드 등 유럽 여러 나라에서 이용하고 있는 표준비용모델의 이론적인 기초를 정리하였다. 이를 위해 표준비용모델의 구조, 추정에 필요한 간단한 수리모델 등을 정리·검토하였다. 제III 장에서는 주요국의 표준비용모델 운용 경험을 개괄적으로 정리한다. 이 분석에는 한국에서 이루어진 그동안의 행정부담 측정사례 조사도 포함하였다. 제IV 장에서는 각국이 채택하고 있는 행정부담 측정모형의 원형과 변형들을 더욱 더 세밀하게 분석하였다. 이와 함께 행정부담 측정에

있어서 제기될 수 있는 여러 가지 이론적인 문제점들과 이에 대한 쟁점사항을 정리하였다. 제V 장에서는 행정부담 축정에 서 제기될 수 있는 이론적인 문제점과 국내외의 실증경험을 바탕으로 우리나라가 표준비용모델을 도입하여 행정부담 감축 프로그램을 추진하는 경우 어떤 사항들을 고려해야 할 것인가에 대해 논의한다. 하나는 행정부담 축정에 있어서의 고려사항을 정리하였고, 다음으로는 표준비용모델을 도입해야 할 경우에 이를 효과적으로 추진할 수 있는 정책적인 고려사항은 무엇인가를 정리하였다.

II. 표준비용모델의 이론

1. 표준비용모델의 이론구조

<그림 1>은 전체 행정비용의 구조를 보여준다. 행정부담 (Administrative Burdens; AB)은 규제적인 요구가 있기 때문에 기업이 유지해야 하는 행정비용의 일부이며, 행정비용은 규제가 폐기되더라도 기업이 계속 수행해야 하는 행정활동의 범위를 벗어나기 때문에 행정부담은 행정비용의 부분집합이다.



자료: International SCM Network (2005)

표준비용모델은 중앙정부에 의해 기업에 부과되는 행정비용을 추정하는 단순하고도 일관성 있는 방법론을 제공한다. 표준

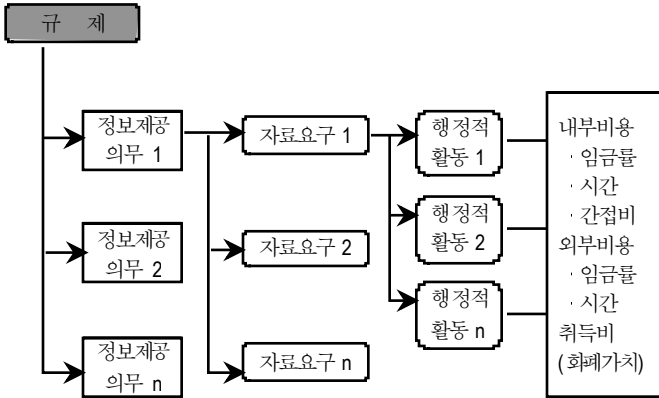
비용모델은 개별 규제의 정책목표에 초점을 맞추지 않는다. 따라서 표준비용모델에 의한 행정부담 측정은 규제에 순응하기 위해 수행해야 하는 행정활동에 초점을 맞추지만 규제의 합리성 여부는 검토하지 않는다. <그림 2>는 표준비용모델의 구조를 보여준다. 정보제공의무(Information Obligation; IO)는 공공부문이나 제3자에게 정보나 자료를 제공하기 위한 규제로부터 발생하는 의무이다. 즉, 정보를 생산하고 준비하고 공공당국이 그 정보를 지속적으로 이용할 수 있도록 하는 의무뿐만 아니라 감사·방문·조사 등의 허용, 협조 등을 통해 다른 사람이 관련 정보를 수집·준비하는 것을 도와주는 의무 등을 포함한다.²⁾ 각 정보제공의무는 몇 개의 자료요구(Data Requirement; DR) 사항으로 이루어진다. 즉 자료요구는 정보제공의무에 순응하는 데 제공되어야 하는 정보의 각 요소이다. 행정활동(Administrative Activities; AA)은 각 자료요구사항에 대한 정보를 제공하기 위한 몇 개의 행정적 활동으로 구성된다. 그렇기 때문에 표준비용모델을 이용한 행정부담 측정이라고 하면 각 행정활동의 비용을 추정하는 것이다.³⁾ 각 행정활동은 내부비용과 외부비용 및 취득비⁴⁾로 이루어진다.

2) Better Regulation Executive(2005) 참조

3) 정보제공의무 및 행정적 활동의 유형에 대한 세세한 내용은 Boehm(2006) 참조

4) 취득비는 정보제공의무나 자료요구를 따르고 그 목적을 위해 필수적으로 사용된 유형자산의 화폐가치를 의미하는 것으로 이 비용은 내부비용과 외부비용과 함께 행정부담으로 비용변수에 포함된다.

<그림 2> 정보보고의무, 자료요구 및 행정적 활동



자료: International SCM Network(2005)

2. 간단한 표준비용모델⁵⁾

기존의 정보제공의무로 발생하는 전체 행정부담은 개별적인 정보제공의무의 총합으로 다음과 같이 표시된다.

$$AB = \sum_{i=1}^N AC_i, \text{ 여기서 } AC_i = P_i \times Q_i \quad (1)$$

단, AC_i : 개별 정보제공의무의 행정비용

N : 분석에 포함된 정보제공의무의 수

정보제공의무의 가격은 당해 정보제공의무와 관련되는 행정

5) CPB(2005), The Federal Government(2006) 참조

적 활동에 들어가는 시간단위당 임금률에 그 행정활동을 수행하기 위해 요구되는 시간을 곱하여 계산할 수 있다. 즉,

$$P_i = TA_i \times \Pi_i \quad (2)$$

단, P_i : 개별 정보제공의무를 충족하는 데 필요한 가격

TA_i : 정보제공의무를 수행하기 위한 임금률

Π_i : 정보제공의무를 수행하기 위해 요구되는 시간

표준비용모델에서 정보제공의무를 수행하기 위해 요구되는 어떤 표준적인 활동에 대한 시간이 측정된다. 따라서 Π_i 는 정보제공의무를 충족시키기 위해 필요한 표준적인 활동에 들어가는 시간의 총합이다.

또한 표준적인 정보제공의무는 능력이 다른 사람들이 수행한다. 표준적인 행정활동에 걸리는 시간이 다르다. 임금률의 차이로 능력이 다르다는 것을 비용으로 환산할 수 있다. 정보제공의무의 충족을 위한 임금률은 정보제공의무와 관련된 표준적인 활동을 수행하는 사람의 임금률을 시간으로 가중평균한 값과 같아진다.⁶⁾ 즉,

$$\Pi_i = \sum_{j=1}^M \Pi S_{ij}, \quad TA_i = \frac{1}{\Pi_i} \sum_{j=1}^N T A S_{ij} \times \Pi S_{ij} \quad (3)$$

단, ΠS_{ij} : 정보제공의무를 수행하는 시간

$T A S_{ij}$: 정보제공의무를 수행하기 위한 임금률

6) 네덜란드의 경우 표준적인 행정적 활동은 14개(즉, N=14)였다.

수량(Q_i)은 정보제공의무의 영향을 받는 기업 수에 연간 빈도수를 곱한 값이다. 즉,

$$Q_i = NN \times F \quad (4)$$

단, NN : 기업 수

F : 빈도수

정보제공의무의 행정비용은 다음과 같이 추정된다.

$$AC_i = (TA_i \times TI_i) \times (NN \times F) \quad (5)$$

Ⅲ. 주요국의 표준비용모델 운용 경험

1. 네덜란드의 행정부담 연구결과

1994년에 시작하여 2003년도에 규제개혁의 깃발을 든 네덜란드는 규제개혁의 세계 최강자로 평가받고 있다. 네덜란드는 행정부담의 약 25%를 감축한 최초의 국가로 알려져 있다. CPB(2005)는 2002년 네덜란드 GDP는 약 4,450억 유로, 모든 부처의 총 행정부담액은 127억~164억 유로로 추정하였다. 따라서 네덜란드의 행정부담액은 GDP의 약 2.9~3.7%인 것으로 추정하였다. 따라서 과도한 행정규제와 최소한의 규제 간에 균형이 필요하게 되었으며, 이를 위해 2007년까지 행정부담을 25% 감축하기로 하였다. 행정부담의 25% 감축은 GDP의 1.5% 증가와 노동생산성의 1.7% 증가를 가져올 것으로 예상하였다.⁷⁾ 네덜란드는 행정부담의 국제 비교에서 다른 많은 국가에 비해 높은 행정부담을 지고 있었다.

네덜란드 행정부담 감축정책은 성공적이었던 데 이견이 거의 없다. 이 같은 성공의 배경에는 네 가지 요인이 지적되고 있다. 첫째는 구체적으로 25% 행정비용 감축목표를 들고 나와 주목을 끌 수 있었고 개혁을 서로 논의하기가 용이하였다. 네덜란드가 이러한 개혁목표를 들고 나오기 이전까지 이러한 목

7) 네덜란드 경제분석청(2005) 참조

표를 내건 국가는 없었고 그 이후 네덜란드의 접근법을 채택한 국가가 많아졌다. 둘째로 재무청 내에 조정국을 둬으로써 개혁을 성사시키기가 용이하였다. 재무청이 내각에 있었던 예산 부문과 연결시키기가 쉬웠기 때문이었다. 셋째로 독립적인 기구로서 네덜란드 행정부담 규제국(The Dutch Advisory Board on Administrative Burden: Actal)을 설치하여 개혁의 모멘텀을 형성할 수 있었다. 넷째로 기업비용을 감축하자는 의회 내 모든 정파의 합의가 있었다. 이로 인해 특정 정부를 뛰어넘어 개혁이 지속될 수 있었다.⁸⁾

2. 네덜란드 이외 국가의 행정부담 추정결과

(1) EU 주요국의 행정부담 추정치

2003년 EU 주요국의 행정부담/GDP 비율을 추정한 결과, 약 1.2~6.8%에 이르는 것으로 나타났다. 특히 네덜란드는 2.9~3.7%, 덴마크는 1.5~1.9%, 체코는 2.6~3.3%의 행정부담을 지고 있는 것으로 나타났다. 한편 그리스와 헝가리는 GDP 대비 5.4~6.8%의 매우 높은 행정부담을 안고 있는 것으로 추정되었다.

8) World Bank Group(2008) 참조

<표 1> 2003년 중 EU 주요국의 행정부담 현황

(단위: %, 억 달러)

국가	GDP 비중	행정부담액	국가	GDP 비중	행정부담액
독일	2.9~3.7	669.7~854.5	덴마크	1.5~1.9	30.1~38.4
영국	1.2~1.5	190.5~243.0	폴란드	4.0~5.0	78.2~99.7
프랑스	2.9~3.7	482.4~615.5	그리스	5.4~6.8	82.9~105.8
이탈리아	3.6~4.6	485.2~619.0	핀란드	1.2~1.5	17.9~22.8
스페인	3.6~4.6	267.1~340.8	아일랜드	1.9~2.4	25.1~32.1
네덜란드	2.9~3.7	133.1~169.8	포르투갈	3.6~4.6	47.3~60.4
벨기에	2.2~2.8	63.4~80.9	체코	2.6~3.3	21.0~26.8
오스트리아	3.6~4.6	87.7~111.9	헝가리	5.4~6.8	34.8~44.4

자료: CPB(2005)

(2) 각국의 행정부담 추정결과

가. 영국

EU 회원국 중 영국은 순응비용을 평가하여 왔다는 점에서 규제개선(better regulation) 분야에서 통합된 분석을 하고 있다. 표준비용모델을 채택하게 된 것은 2005년 *Less is More*의 출판에 맞추어 규제개선 태스크포스(Better Regulation Task Force; BRTF)가 이를 추천한 이후부터이다. 이 책에서 추천한 것은 다음과 같은 세 가지 원칙이다. 즉, 필요한 곳만 규제하며, 행정부담 비용을 감축하는 엄격한 목표를 설정하고, 기업과 공공부문의 감독과 집행을 합리화한다는 것이다. 영국은 2005년 9월에 기준 측정(baseline measurement)을 시작하였고 16개 부서가 기준 측정에 포함되었다. 이 기준 측정에는 기업뿐만 아니라 자선사업 등과 같은 준사적기업이 포함되었지만, 공공부문과 시민은 포

함되지 않았다. 자료요구는 덴마크 표준비용모델과 같이 수동 과정, 부분자동과정, 완전자동과정 등 세 과정으로 구분되고, 콘텐츠 자료요구는 기업에 대한 자료, 생산된 제품관련 자료(구입, 판매, 제품), 생산과정자료(생산, 인력) 및 회계자료 등 크게 네 가지로 구분된다. 행정활동은 원래 16개의 활동으로 구분되어 있었으나 영국은 7개의 행정활동으로 그룹화하였다.

영국 수상은 2005년 11월 간소화 초안을 발표한 이후 3개의 부서(산업무역성, 환경·식품·농업성, 보건·안전청)의 25% 행정부담 감축목표를 발표하였다. 영국 HMRC(HM Revenue & Customs)는 영국 조세법의 행정부담을 측정하였다.⁹⁾ 영국 조세규제의 행정부담은 51억 파운드였다. 이 중 41%는 내부비용(기업이 순응하기 위해 수행해야 하는 활동의 비용), 49%는 외부비용(중간거래자들과 일하는 데 들어간 비용), 9%는 취득비용으로 나타났다. 이들은 세금 분야에 따라 상당한 차이가 있었다. 일반적으로 조세규제가 복잡해질수록 그에 따라 영향을 받는 기업의 숫자가 늘어나고 중간거래자들의 사용이 더 크게 증가하였다. 이에 따라 총 행정부담을 감축하기 위해 필요한 것은 조세체계를 빠르게 변화시키는 것이다. 조세부담의 86%는 85개의 정보의무에 의해 나타났다. 또한 영국의 2005년 총 행정비용은 311억 파운드이며, 여기서 규제가 없더라도 기업이 수행해야 하는 활동, 즉 일상적인 기업행정비용(business as usual cost)을 제외한 행정부담은 198억 파운드로 GDP의 1.6% 수준으로 나타났다.¹⁰⁾

네덜란드 표준비용모델과의 중요한 차이점은 기업의 체감도

9) KPMG(2006) 참조

10) 국무조정실(2007) 참조

제고를 위해 규제가 없더라도 기업이 수행해야 하는 활동인 일상적인 기업행정비용은 총 행정비용에서 제외하여 감축계획에 포함하지 않았고, 기업의 과민비용(irritating cost)을 측정에 반영한 점이다.

나. 체코

체코는 2005년도에 행정부담 측정을 시작하였다. 행정부담 측정은 기본적으로 네덜란드의 표준비용모델에 기초한 것이었지만, 약간 변형된 접근법을 추구하였다.

기준 측정(baseline measurement)은 민간부문에 부과된 정보의 무에 국한되었다.¹¹⁾ 정부는 일반적으로 민간부문의 기업환경을 개선하는 것을 목표로 하기 때문에 이러한 정보의무를 정의하고 확정하는 것은 어렵지 않은 일이다. 이 기준 측정에 포함되는 영역은 재정, 교육, 체육, 문화, 노동·사회관계, 보건, 법무, 내무, 산업·무역, 지역개발, 농업, 운송, 환경 등 다방면에 걸쳐 있으나 외무, 국방, 국가원재료비축 부문 등 3개 부문의 민간 기업에 대한 행정부담은 없는 것으로 나타났다. 연간 100시간 등과 같은 최소 행정부담 같은 규정은 체코의 행정부

11) 특정 시점을 기준으로 하여 현존 규제에 따른 행정부담 측정이 이루어지면, 이를 기준 측정(baseline measurement)이라고 한다. 기준 측정은 감축의 목표설정과 감축의 효과 측정의 기준이 되며, 3~5년마다 업데이트가 이루어진다. 감축목표는 전체적으로 그리고 각 부처별로 설정되며, 통상 향후 4~5년간 총 행정부담의 25%의 감축 규모가 달성하기에 적절한 수준인 것으로 선도국가의 경험상 나타났다. 각 부처는 할당된 감축목표에 따라 부처 자체적으로 간소화 계획(Simplification Plan)을 수립하게 되며, 행정부담 총괄부처에서 각 부처의 간소화 계획을 심사하여 최종 간소화 계획을 확정하게 된다. 김홍근(2007) 참조

담 조사에 적용되지 않았다. 정상효율기업에 대한 핵심적인 기준은 설정되지 않았지만, 규제개선단(better regulation unit)은 국제적인 표준비용모델 매뉴얼에 따라 어떻게 정상효율기업을 식별한 것인가에 대한 일반적인 권고는 하였다.

체코 정부는 행정부담 측정을 실행에 옮기기 전에 2010년 말에 달성할 전체 행정부담 감축목표로 20%를 설정하였다. 체코의 경우 전체적인 행정부담비용은 약 30억 유로에 달하는 것으로 나타났으며, GDP의 약 2.9%, 1인당 300유로인 것으로 나타났다.

다. 덴마크

덴마크는 2004년부터 기업의 행정부담을 표준비용모델을 이용하여 측정을 시작하였다. 15개 부서에 대해 먼저 행정부담을 측정하고 기업에 행정부담을 적게 부담하는 부서는 나중에 측정하기로 한 것이다. 덴마크는 성장전략에 따라 2010년까지 행정부담의 약 25%까지 감축하는 목표를 달성하기 위해 행정부담 측정을 매년 업데이트하기로 하였다. 표준비용모델은 행정부담의 원천이 무엇인가를 보여주기 위해 사용되었다. 덴마크 정부가 고용한 컨설팅기업은 법규들을 정보의무와 자료요구로 구분하고 이들을 각 책임 있는 부서에 제출하였다. 덴마크에서 정보제공의무는 자료요구로 다시 나누어지고, 자료요구는 두 유형, 즉 자료요구-과정과 자료요구-콘텐츠로 분류되었다. 과정상의 자료요구는 자료요구에 순응하는 과정을 설명하는 것으로 수동과정, 부분자동과정, 완전자동과정의 세 분류로 구분된다. 또한 콘텐츠상의 자료요구는 7개의 분류로 다시 나누어진다. 기업데이터, 구매, 판매, 제품자료, 생산자료, 개인

자료, 회계자료로 구분된다.

기초측정 결과를 보면 덴마크에서는 행정부담이 과중한 7개 부서가 기업의 행정부담의 약 95%를 접하는 것으로 나타났다. 경제·기업청, 국세청, 가족·소비자청, 노동청, 환경청, 식품농어업청, 법무청 등이 이에 포함되었다. 더구나 행정부담의 약 90%는 각 청의 10개의 가장 과중한 규제에 집중되어 있었다. 따라서 덴마크는 25%의 행정부담 감축을 위해 행정부담이 가장 과중한 7개 행정부서와 각 행정부서 내 행정부담이 가장 과중한 10개 규제에 집중하였다.

라. 기타부문별 행정부담 측정

각 부처별 행정부담과는 별도로 각 부문별로 행정부담을 측정한 보고서가 발표되고 있다. 이 같은 부문별 행정부담 측정에는 중소기업 행정부담 측정, 건강·안전부문의 행정부담 측정, 부가가치세 행정부담 측정결과 등이 포함될 수 있다.

첫째로 캐나다 정부의 소기업 규제비용 추정결과에 의하면, 기업이 12개의 정보보고의무에 순응한다고 가정할 때 기업당 순응비용은 약 3,800달러로 추정하였다. 고용 관련 정보보고의무에 1,003달러, 조세 관련 정보보고의무에 2,166달러, 기업등록 등과 같은 기타 규제에 634달러를 사용하는 것으로 나타났다. 조세 관련 정보의무에 많은 비용이 들어가는 것은 복잡성의 정도와 순응비용 간에 높은 관계가 있다는 것을 의미한다. 중소기업의 종업원당 순응비용이 대기업에 비해 높다고 보고하고 있다.¹²⁾

12) Government of Canada(2007) 참조

둘째로 건강 안전원(Health and Safety Executive: HSE, 2006)은 표준비용모델을 이용하여 중앙정부에 의해 부과된 모든 규제の結果로 민간부문에서 발생하는 행정비용을 추정하였다. HSE는 111개의 규제를 갖고 있었고, HSE의 총 행정비용은 28억7천만 파운드로 추정되었다. 이 비용 중 45%는 두 개의 규제에서 발생하였다. 즉, 작업장에서 건강 안전규제 1999와 가스안전규제 1998이 그것이다. 상위 11개의 규제가 기업의 총 행정비용의 80% 이상을 차지하였다. 건강안전법으로 기업에 부과된 행정비용의 대부분은 고용자들의 건강안전평가에 필요한 사항, 기록유지, 건강안전에 대한 정보생성을 위한 정보보고의무 등이었다.

셋째로 OECD(2008)는 부가가치세 부과에 따른 행정부담을 연구한 바 있다. 조세행정부문의 행정부담을 연구한 결과 많은 국가에서 조세규제는 기업에 중요한 행정부담을 주는 것으로 나타났고, 그 중 부가가치세제가 가장 중요한 요인이었다.

3. 우리나라의 행정부담 측정 및 실증사례

(1) 표준비용모델 일반에 대한 연구결과

우리나라의 경우에도 그동안 행정부담에 대한 몇 편의 연구 결과가 발표된 바 있다. 행정부담 측정에 대한 이론적인 정리 뿐만 아니라 일부의 연구는 실제 행정부담이 얼마나 되는가에 대한 매우 기초적인 실증을 시도하였다. 그럼에도 불구하고 아직까지는 관련 이론의 엄격한 적용을 통해 비교적 신뢰할

만한 연구결과에 이르는 데는 아직 한계가 있는 것으로 보인다. 이것은 행정부담을 측정할 수 있는 환경과 관련을 갖는 것으로 보인다. 많은 연구에서 지적하고 있는 것은 네덜란드 모형 등 표준비용모델의 엄밀한 적용을 통해 행정부담액을 추계하는 것은 상당히 어려운 상황이며, 이것은 정확한 데이터 수집에 따른 어려움 때문이라는 것을 지적하고 있다는 점에서도 나타난다.

본 보고서에서는 우선 그동안 우리나라에서 이루어진 행정부담 연구결과를 간단히 정리해 보고 이들 연구의 문제점 및 개선방안은 무엇인가에 대해서 비판적 검토를 시도해 보고자 한다.

우선 김신(2005)은 OECD 국가의 행정부담 현황을 파악하고 행정부담의 측정모형인 표준비용모델의 주요 내용 및 절차를 검토하였다. 이 모형을 적용하고 있는 국가의 경험을 통해 우리나라에 이 모델을 적용할 때 고려해야 할 시사점을 간단히 제시하고 있다.

둘째로 국무조정실(2006)은 국내 기업의 행정부담 실태를 네덜란드 방식의 표준비용모델을 참고로 하여 시범적으로 조사하였다. 대기업 9개사, 중소기업 10개사 등 총 19개 기업을 대상으로 행정부담비용을 추정하였다. 조사대상 기업 전체가 응답한 행정부담 건수는 693건이었다. 기업별 행정부담 건수는 최고 117건에서 최저 13건으로 조사되었다. 대기업은 평균 55.3건, 중소기업은 평균 19.5건으로 나타났다. 19개 기업 전체의 행정부담비용은 총 56억6,400만 원 정도로 집계되었으며 기업당 평균 행정부담비용은 약 2억9,800만 원으로 산출되었다. 대기업의 평균 행정부담비용은 5억6,384만 원, 중소기업의 평균 행정부담비

용은 5,897만 원으로 조사되었다. 부가가치 대비 행정부담비용 비율은 대기업 0.24%, 중소기업 1.75%로 계산되었다. 이는 일반적으로 이 비율이 대기업에 비해 중소기업의 경우 훨씬 높게 나타나는 해외 여타 국가의 사례와 유사한 경향을 보이는 것이다. 분야별로는 조세, 산업, 노동, 환경, 금융감독 등의 행정부담비용이 행정부담의 상당부분을 차지하는 것으로 나타났고, 기업들은 행정부담의 개선을 위하여 유사보고의 통합, 불필요한 조사의 폐지, 자료의 간소화, 보고 횟수 축소 등을 요구하는 것으로 조사결과 나타났다. 이 연구는 기업의 행정부담에 대한 개괄적인 기초조사로서 의미를 가지며, 표본 수 부족으로 인한 일반화의 어려움, 방법론적으로 표준비용모형의 엄밀한 적용이 아니라는 점에서 한계를 지니고 있다.

셋째로 국무조정실(2008)의 행정부담 측정 매뉴얼 개발 연구 과제이다. 행정부담과 표준비용모형의 기본개념과 가정, 측정과정 등을 단계적으로 설명함으로써 행정부담 측정의 기본 매뉴얼로 활용하는 것을 목표로 행정부담 측정 매뉴얼을 개발하였다. 이 매뉴얼은 국제 표준비용모형(International SCM Manual)과 네덜란드, 영국, 독일 등 각국의 측정모형을 기본 토대로 하고 있다. 표준비용모형은 기업이 규제에 따른 정보의무를 준수하기 위해 수행해야 하는 행정활동에 소요되는 비용을 '가격×수량'으로 표준화하여 추정하는 방법이다. 개별규제를 정보의무, 자료요구, 행정활동으로 분류한 후 각 행정활동에 소요되는 비용을 측정하고, 여기에 모집단 수와 빈도수를 곱하여 전체 행정부담을 계산한다.

<표 2> 우리나라 표준비용모델의 정보의무, 자료요구 및 행정활동의 내용

구분	주요 내용	유형과 예시
정보의무	<ul style="list-style-type: none"> - 행정부담 축정의 가장 기본단위로써 행정기관이 법령 등에 의거, 기업으로 하여금 특정 정보를 서면·전산 기타 다른 형태로 행정기관 또는 제3자에게 제공하거나 비치, 갱신하도록 의무를 부과하는 것 - 행정기관 외에 민간기관 또는 제3자에게 정보를 제공하는 것도 포함 - 정보를 제공하는 것 외에 단순히 작성하여 비치하는 의무도 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 허가신청: 건축허가, 위험물 판매 신청 ○ 신고: 문화재 매매업 신고 ○ 등록: 사업자 등록 ○ 보고의무: 세무보고 등 ○ 조사·감사 협조의무: 세무조사 등 ○ 서류 등의 비치 및 갱신 의무: 문화재 매매 교환 장부 비치 ○ 제3자를 위한 정보표시의무: 인증 마크, 흡연 경고내용 부착의무 ○ 제3자에 대한 정보제공의무: 투자자에 대한 금융상품 정보제공의무
자료요구	<ul style="list-style-type: none"> - 각 정보의무는 한 가지 이상의 자료요구를 포함하며, 자료요구는 정보의무 준수를 위해 기업들이 필요로 하는 데이터나 일련의 정보를 의미 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기업자료: 기업명, 주소, 사업자등록번호 등 ○ 생산자료: 생산규모, 생산물 ○ 인사자료: 피고용자에 대한 정보(보수, 휴가 등) ○ 구매자료: 투입물에 대한 정보 ○ 판매자료: 매출액 ○ 생산품자료: 소비자 정보, 생산품 자체 정보 ○ 회계자료: 위 6개 분류로부터 처리된 정보
행정활동	<ul style="list-style-type: none"> - 각각의 자료요구에 따라 기업체는 필요한 정보를 준비, 제공하기 위하여 수많은 특정한 행정활동을 내·외부적으로 하게 됨 - 표준비용모델은 통상적인 기업이 각각의 행정활동을 수행하는 데 사용하는 시간을 인터뷰 등을 통해 계산한 뒤 총 행정부담 산출 - 국제 표준비용모델에서는 행정활동을 16가지로 분류하나, 우리나라 매뉴얼에서는 영국과 같이 7가지 유형으로 분류 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정보의무의 숙지 ○ 필요한 정보검색과 수집 및 평가 ○ 필요한 수치의 계산, 검토 및 수정 ○ 정보 보고보고서 작성, 복사, 서류정리, 배포, 자료제출 포함) ○ 결산 및 비용 지불 세금, 요금 등의 지불 ○ 회의 개최(내부회의 및 외부회의) ○ 정부의 조사 협조 및 시정사항 수용

자료: 국무조정실(2008) 재구성

국무조정실 보고서는 측정대상과 측정범위를 구체화하였으며, 측정과정은 4개 국면(phase), 15단계(steps)로 되어 있는 기본모형을 유지하되¹³⁾ 일부 단계들을 통합하여 6단계로 설정하면서, 각 단계별로 구체적으로 수행할 사항들과 측정에 필요한 통계자료 및 양식 등을 마련하고 있다(<표 3> 참조).

넷째로 안혁근(2007)은 정부에 의해 부과된 기업의 행정부담에 따른 비용을 감축시키기 위한 정부의 행정간소화 전략을 제시하여 OECD 주도로 이루어지고 있는 규제감축(Red Tape Scoreboard) 프로젝트에 적극적으로 참여할 수 있는 기반을 마련하여야 한다고 지적하였다. 그러나 기업의 행정비용 감축을 위한 전략 마련을 위해서는 우리나라 기업에 대한 정확한 행정부담 측정결과에 대한 계량적 자료가 바탕이 되어야 하나 이에 대한 정량적인 연구결과의 부족으로 기업환경에 적합한 정량적인 전략을 제시하는 데 한계가 따른다고 지적하였다.

삼성경제연구소(2008)는 전체 경제규제를 시장규제, 행정조사부담, 납세순응으로 구분한 후 총 규제비용을 78조1천억 원(2006년 GDP 대비 9.2%)으로 추정하였다. 다만, 행정조사부담은 이종한 외(2006)의 추정치를 수정하여 추정치를 보고하였다.

마지막으로 길홍근(2008)은 행정부담 감축정책 배경 및 필요성, 행정부담과 표준비용모델의 개념, 선진국의 행정부담 감축 사례, 우리나라 도입계획 등을 정리한 후 향후 정책방향을 제시하고 있다.

13) <부표> 참조

<표 3> 우리나라 행정부담의 측정단계

측정절차	주요 사항
1. 정보의무 및 자료 요구 분석	- 규제목록 작성 - 정보의무 자료요구 분류
2. 수량변수 확인	- 수량변수(연간 횟수, 모집단, 빈도수) 확인 - 대상기업그룹 확정 및 구분
3. 조사 준비	- 조사방법(대면인터뷰, 직접인터뷰, 전문가 평가) 결정 - 인터뷰 지침 준비 및 설문조사 설계 - 대상기업 선정
4. 조사 실시	- 대상기업 인터뷰 실시 - 전문가 평가 실시 및 평가
5. 자료검증 및 행정 부담 계산	- 자료 검증 및 표준화 - 행정부담비용 계산 - 기업의 일상적인 활동 구분
6. 결과정리 및 보고	- 보고서 작성 - 결과의 DB화

자료: 국무조정실(2008)

(2) 표준비용모델을 응용한 사례연구

이제는 우리나라에서 이루어진 두 개의 사례연구결과를 비교 검토해 보기로 한다. 이들 두 연구는 정형화된 표준비용모델을 이용하여 비교적 충실하게 우리나라 산업의 행정부담액을 추계한 대표적 연구들이다. 이들 연구로는 이종한·최종일·조주현(2006), 국무조정실·중소기업연구원(2007)을 들 수 있을 것이다. 이종한 외 연구는 화물운송업을 대상으로 하여 행정부담액을 추산하고 있고, 국무조정실·중소기업연구원(2007)은 산업안전보건법, 위험물안전관리법 등 2개 법률의 행정부담을 시범측정한 것이다.

우선 이종한 외의 연구는 표준비용모델을 이용한 본격적인

행정부담 추정치를 제공하고 있으며, 규제개혁의 체감도를 높이고 규제개혁정책의 수립 및 집행과정, 사후적 평가의 객관적 자료를 제공할 수 있는 방안으로 규제에 의한 행정부담을 계량화하는 표준비용모델을 소개하고 우리나라의 도로화물운송업에 적용하여 행정부담액을 추정하였다.¹⁴⁾ 우리나라 화물운송업의 부가가치 대비 행정부담은 3.04%로 이를 전 산업으로 확대하면 곧 GDP의 약 3.04%에 달하는 행정부담을 우리 기업이 안고 있는 것으로 추정하였으며 표준비용모델을 규제의 영향분석 평가항목에 포함시킬 수 있는 방안이 강구되어야 할 것으로 지적하였다.

둘째로 국무조정실과 중소기업연구원(2007)의 공동연구는 행정부담 측정 매뉴얼에 따라 노동부와 소방방재청 소관 대표적 법률인 산업안전보건법과 위험물안전관리법의 적용을 받는 기업에 대한 행정부담을 시범측정함으로써 행정부담 매뉴얼의 미비점을 보완하고, 향후 본격적인 측정에 앞서 측정의 모범사례를 마련하는 것을 목적으로 한 연구이다. 이 연구는 정부가 마련한 기업의 행정부담 측정 매뉴얼을 이용하여 일부 법률을 중심으로 한 행정부담 추정을 시도한 것이다. 산업안전보건법과 위험물안전관리법을 중심으로 한 분석결과, 법률별 부가가치 대비 행정부담 비율은 평균적으로 산업안전보건법은 0.005%, 위험물안전관리법의 경우 약 0.0016%로 나타났다. 이 연구에서는 등록된 규제목록을 근거로 하여 규제가 신설되었으나 시행 중인 규제는 목록에서 제외하고 정보의무와 관련 없는 규제는 최종목록에서 제외하여, 최종 시범측정대상 정보의무는 산업안

14) 표준비용모델을 이용하여 행정부담액을 추계한 OECD(2005)의 연구결과와 비교해 보려는 목적으로 이루어진 연구결과이다.

전보건법 42개, 위험물안전관리법 20개에 대해 분석이 이루어졌다. 법률별 행정부담비용은 산업안전보건법이 약 675억 원, 위험물안전관리법이 약 139억 원으로 나타났다.

이 같은 행정부담 시범분석을 토대로 이 보고서는 다음과 같은 몇 가지 행정부담 측정의 한계 및 보완과제를 정리하여 놓고 있다. 첫째는 규제유형과 정보유형의 차이를 예시하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하고 있다. 둘째로 수량변수 확인이 매우 중요하다는 점이다. 행정부담비용은 가격변수보다는 수량변수에 의해 크게 변동하는 것으로 나타났다. 매뉴얼에는 수량변수 계산의 가장 일반적인 방법으로 '수량변수=대상기업 수×빈도수'로 계산하고 있으나, 상당수의 정보의무가 그 성격상 빈도수를 정확히 알기 어려운 경우가 많은 것으로 나타났다. 셋째로 정상효율기업을 식별하는 어려움이다. 비정상·비효율기업을 식별하는 기본적인 방법은 해당 측정치가 정상기업들의 평균치에서 크게 벗어나는 경우 이를 일정한 기준에 따라 인식하여 제외하는 것이다. 넷째로 외부비용의 표준화 문제이다. 외부비용과 내부비용 표준화에 대한 우선순위를 결정할 필요가 있다.

<표 4>는 이종한 외(2006)의 연구와 국무조정실 외(2007)의 연구를 비교 검토하고 있다. 이종한 외의 연구는 가능한 한 자료가 허용하는 범위에서 네덜란드 표준비용모델의 이론을 바탕으로 하여 행정부담을 추정하고 있다. 이들 연구의 비교는 주로 첫째로 규제목록, 정보의무 및 자료요구, 둘째로 비용변수의 확인, 셋째로 행정부담 도출의 방법 그리고 논쟁의 대상이 되고 있는 일회성 비용 포함 여부 및 일상적인 활동의 비용분류 등 행정부담 추정과정에서 발생할 수 있는 논쟁적인 이슈

들을 중심으로 비교·검토해 본 것이다. 국무조정실 외의 연구는 이전의 연구에 비해 최근의 이론적인 발전을 많이 수용하여 연구가 이루어진 것으로 보인다.

<표 4> 표준비용모델을 이용한 국내의 대표적인 연구결과

연구자	이종한 최종일 조주현(2006)	국무조정실 중소기업연구원(2007)
대상산업	화물자동차운수사업법(화물운송업) 소수의 기업대상의 예비연구	산업안전보건법(노동부) 위험물안전관리법(소방방재청)
측정단계	-	국제표준모델과 달리 6단계로 축소
규제목록, 정보의무, 자료요구	화물자동차운수 관련 사업허가 신청, 사업허가사항 신고, 사업허가사항 변경신고, 사업변경허가 신청, 사업영업소허가 신청, 사업 양도양수 신고, 법인합병 신고, 상속 신고, 휴지(폐지) 신고 자가용화물자동차사용 신규 변경 신고, 차고지설치확인신고서	등록규제 목록에 근거 ○ 임의적 자발적 규제 제외 ○ 제3자에 대한 정보의무 포함 8가지 정보의무 ○ 인허가신청, 신고, 등록, 보고, 조사 감사, 서류비치 갱신, 제3자를 위한 정보표시, 제3자에 대한 정보제공 등록규제 41건 중 28건
비용변수 확인	투입인력: 내부인력 외부인력 투입인력의 등급결정 및 당해 인력의 업무수행시간 및 등급별 인력의 평균시간당 임금 행정보고 상황을 완료하기 위해 기업 스스로 구입해야만 하는 물적 자산에 들어가는 비용 기업이 행정보고활동을 하는 데 따르는 간접비용: 25%	비용변수: 부처의 연차보고서, 내부통계자료, 통계청 자료 등을 이용하여 확인 가격변수: 정보의무별 소요시간, 외부비용, 취득비용, 간접경비 등은 인터뷰 설문조사로 측정 간접비는 실측결과 약 25%를 적용
행정부담 비용 도출	해당 활동으로부터 발생한 행정 비용 산출 각 자료요구에 대해 합산 이러한 활동을 한 전체기업 수에 곱하여 산출	가격변수: 시간당 임금률, 시간투입량을 이용하여 인건비 계산 외부비용: ○ 취득비는 우편비, 인쇄비, 기계, 소프트웨어, 기타로 분류 ○ 외부용역비는 해당 정보의무별 설문조사를 통해 각각의 정보의무 이행시 발생하는 외부비용 측정

<표 4. 계속>

연구자	이종한·최종일·조주현(2006)	국무조정실·중소기업연구원(2007)
일회성 비용	-	- 산업안전보건법, 위험물안전관리법에서 일회성 비용으로 분류될 정보의무가 없는 것으로 판단
일상적인 활동비용	-	- 전문가 회의 결과, 일상적 활동비용으로 분류된 정보의무는 총 5건
행정 활동 수준	- 규제사항(정보제공의무)과 그로부터 파생되는 자료요구에 대한 행정부담을 측정 - SCM이 요구하는 16개로 구분하여 조사(실제 추정은 곤란)	- 행정부담별 조사
대표기업	- 대표기업: 설문항목에 적합한 중소기업을 대상으로 한 분석	- 소관부처에서 제공하는 기업업종별 기업 규모별로 구분
주요 정책제언	- 화물운수업의 행정부담 비율: 3.04% → 전체 경제로 확대 적용	- 부가가치대비 행정부담비용 ○ 산업안전보건법: 0.005% ○ 위험물안전관리법: 0.00163%

자료: 이종한·최종일·조주현(2006. 12), 국무조정실·중소기업연구원(2007. 12)

IV. 표준비용모델의 측정방법상 문제점

1. 표준비용모델의 원형과 변형

이미 앞에서 지적한 바와 같이 표준비용모델을 이용한 행정부담의 측정은 가장 먼저 네덜란드가 추진하고 이후 유럽 및 OECD 국가를 중심으로 이를 각국의 실정에 맞게 변용하는 과정을 밟고 있다. 그렇기 때문에 표준비용모델을 이용하여 행정부담을 추정할 때, 표준비용모델의 원형(prototype)과 변형(variants)에 대한 사전 검토가 필요하며, 이 같은 논의를 반영하여 우리나라 실정에 맞는 표준비용모델을 설계할 필요가 있다.

이미 유럽의 여러 나라에서 표준비용모델을 이용하여 행정부담을 추정하고 이를 규제개혁의 주요 정책의 하나로 채택하여 정책적으로 추진하고 있는 국가가 늘고 있다. 네덜란드를 비롯해서 덴마크, 체코, 영국, 독일 등은 이미 표준비용모델을 이용하여 행정부담액의 기준 측정을 시작하였거나 마친 상태에 있다.

주요국의 표준비용모델 운용사례를 간단히 정리한 것이 <표5>이다. 이 표에서 알 수 있는 것은 네덜란드에서 시작한 행정부담 측정이 비교적 표준적인 표준비용모델을 유지하면서 세계 여러 나라의 행정비용 감축방안의 하나로 구체적인 실행단계로

옮겨가고 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고 각국이 실제 추진하고 있는 표준비용모델의 목적·의도·목표, 행정비용의 정의, 핵심추정식, 간접비용 및 정확한 수량변수와 가격변수를 추정하기 위해 사용하는 기초자료와 추정방식에 있어서 서로 다르고 또 지속적으로 다른 변형들이 나타나고 있다. 각국의 변형된 표준비용모델의 내용을 중심으로 논의해 보기로 한다.

<표 5> 네덜란드 표준비용모델과 그 변형의 비교

가로표!

가로표!

2. 표준비용모델을 이용한 각국 행정부담 측정

(1) 정상효율기업의 가정

행정부담의 객관적 측정과 편차를 제거하기 위하여 ‘정상효율기업(normally efficient firm)’의 개념을 도입하여 행정부담비용을 추정하는 것이 일반적이다. 행정부담의 추정을 위한 데이터 수집과 분석을 위해 정상효율기업이 사용한 시간과 비용에 초점을 맞추어 분석하는 것이 통상적인 네덜란드 표준비용모델 접근법이다. 표준화와 정규화 절차와 관련된 개념인 정상효율기업은 합리적으로 기대되는 것보다 적게도 많게도 아닌 상태로 행정업무를 다루는 목표집단을 의미한다. 따라서 특별히 효율적이거나 비효율적인 기업은 행정부담 측정에서 제외한다.

그러나 정상효율기업을 실제 어떻게 규정할 것인가 하는데 있어서는 상당한 혼란과 논란이 있는 것이 사실이다. 네덜란드의 경우 무작위표본추출(random sampling)이 아니라, 법적인 근거에 따라 대표기업(typical firm)을 표본으로 추출하여 분석하였다.¹⁵⁾ 이종한 외(2006)는 화물운송업 행정부담 추정 시 설문 항목에 적합한 소수의 기업만을 대상으로 조사하였다고 밝히고 있다.

15) Boeheim(2006) 참조

(2) 행정부담 측정의 포괄범위

체코나 덴마크는 민간기업의 행정부담을 측정하는 데 비해서 영국은 민간부문과 함께 준민간부문(quasi-private sector)의 행정부담도 추정에 포함시키고 있고, 네덜란드는 일반국민(citizens)도 포함하고 있다. 대부분의 국가에서 행정부담은 정부의 규제로 부과하는 정보제공의무에 순응하기 위해 수행해야 하는 행정활동에 들어가는 비용으로 정의하고 있다. EU의 표준비용모델은 기업부문은 물론 공공부문, 자원봉사부문, 시민에 의해 발생하는 비용도 행정부담에 포함하여 추정하고 있다. 우리나라의 경우 대부분 민간기업을 대상으로 하여 행정부담을 측정하였다.

(3) 핵심적인 추정식의 차이

대체적으로 모든 국가에서 행정부담을 추정하는 데 있어서 $AB = \sum_{i=1}^N P_i Q_i$, 즉 수량(Q)에 가격(P)을 곱하여 추정한다. 우리나라의 경우 핵심적인 추정식은 네덜란드가 처음 설정하였던 수량에 가격을 곱한 그 모델을 그대로 사용하여 추정하는 것으로 결론을 내리고 있다. 그러나 EU의 표준비용모델은 네덜란드, 덴마크, 영국 등이 사용한 초기 네덜란드 표준비용모델과는 달리 임금·간접비 이외에도 다른 형태의 비용을 감안하고 있다. 간접비 계상의 경우 네덜란드, 덴마크는 25%를 설정하고 있고, 영국은 30%를 설정하고 있으며 체코의 경우 각 부처별로 상이하게 간접비를 설정하고 있으나 체코의 규제개선단은 25%를 권고하고 있다.

(4) 일회성·일상적 비용 포함 여부

행정부담을 추정할 때 비용항목을 구성하는 요인으로 일회성 비용(one-off cost)과 일상적 행정활동비용(business as usual cost)을 어떻게 다룰 것인가가 논란의 대상이 된다.

첫째, 대부분의 유럽 국가는 일회성 비용을 포함하지 않는 원칙(baseline measurement에 불포함)을 고수하고 있으나, 체코나 EU의 표준비용모델은 일회성 비용을 행정부담의 측정에 포함하여 분석하였다. 영국 모델에서는 일회성 비용을 간접비에 포함하여 분석한다. 우리나라의 경우 일회성 비용은 행정부담 측정에서 제외하고 있다. 새로운 규제의 도입이나 법령의 개정에 따라 한 번만 비용이 발생하고 매년 반복하여 발생하지 않는 일회성 비용은 행정부담의 기준 측정에는 포함되지 않았다. 그 이유는 행정부담 측정의 목적이 매년 기업이 정보의무 준수를 위해 부담하는 비용을 측정하여 이를 감축시키고자 하기 때문이다.

둘째, 기업의 일상적인 행정활동비용은 규제가 부과한 정보의무가 없어진다고 해도 계속 발생하게 된다. 이것은 정부의 규제에 따라 발생하는 추가적인 부담이 아니므로 행정부담에서 제외하는 것이 합리적이라는 주장이 있는가 하면 이것도 행정부담 측정에 포함해야 한다는 주장도 있다. 영국은 기업의 일상적인 행정활동비용은 제외하고 있으나, 주관적으로 느끼는 과민비용(irritation costs)을 기업의 행정부담 측정에 포함하여 분석하였다. 우리나라의 경우 일상적 행정활동비용은 행정부담 측정에서 제외하고 있다.

(5) 자료요구 수준

정보제공의무를 더 세밀한 형태의 자료요구로 구분하는 경우 추정치의 정확도가 높아지지만, 이것은 세부적인 추정사항의 부가는 추정비용의 증가를 가져오게 된다. 덴마크와 영국은 행정부담 측정치가 비교적 정확한 것으로 평가되지만, 체코의 경우 정확도가 떨어지는 것으로 평가하고 있다. 이 같은 현상은 행정부담을 측정하는 컨설턴트 부족에도 원인이 있지만, 덴마크와 같이 자료요구 수준을 보다 세밀하고 정확하게 구분하여 내놓고 있지 못한 데도 원인이 있는 것으로 보인다.

수량변수와 가격변수를 측정하는 데 있어서 기업규모와 산업구분의 문제는 매우 중요하다. 영국에서 산업부문과 경제활동의 유형이 기업규모보다 더 중요한 요소인 것으로 나타났으나, 네덜란드와 덴마크에서는 행정부담의 측정에서 기업규모가 여전히 중요한 요인 중 하나였다. 이것은 다음에 논의할 정상효율기업을 선정하는 데 있어서도 매우 중요한 기준이 되고 있다.

(6) 완전 규제준수 가정의 비현실성

완전 규제준수(full compliance) 가정은 모든 관련 기업들이 규제를 완전히 준수한다는 가정하에 행정부담을 측정한다는 것을 의미한다. 완전 규제준수라는 비현실적인 가정에 따라 실제 행정부담 측정치는 왜곡될 가능성이 크다.

V. 한국 표준비용모델 운용에 대한 시사점

1. 한국의 행정부담 측정 시 고려사항

(1) 기업 행정부담 측정단위

네덜란드 표준비용모델에서는 기본적으로 사업체(establishment)를 측정의 기본단위로 하여 측정하였다. 사업체는 개개의 공장, 작업장, 광산, 사업소 등과 같이 일정한 물리적 장소에서 단일 소유권 또는 단일 통제하에 경제활동을 하는 경제단위를 말한다. 기업은 재화·서비스를 생산하는 법적 또는 제도적 단위의 최소결합체로서 자원배분에 관한 의사결정에서 자율성을 갖고 있으며 하나 이상의 사업체로 구성될 수 있다. 따라서 1개의 기업이 여러 장소에서 다수의 사업체를 가지고 경제활동을 영위하는 경우 행정부담을 측정하는 기본단위의 문제에 복잡하게 된다.

우리나라의 경우 행정부담의 측정은 정부의 행정부담 매뉴얼에 따르면 기업을 기본단위로 하고 있다. 그러나 사업체와 기업체 중 행정부담 측정 시 어떤 기초단위를 이용하여 행정비용을 추정하는 것이 합리적인지에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 다공장기업(multi-plant firm)의 경우 정부 규제에 의한 행정부담은 기업단위로 이루어진다고 하더라도 실제 행정부담은 공장단위에서 이루어지는 것이 일반적이다. 따라서 기업단위

의 행정부담 측정은 공장단위의 행정부담을 과소계상하고 측정될 가능성이 높기 때문에 실제 행정부담을 과소 측정할 가능성이 커진다. 따라서 행정부담의 총량을 측정하는 경우 사업체 단위로 측정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

(2) 자료요구 수준의 통합

자료요구를 어느 수준에서 요구할 것인지는 제공받는 자료의 정확도와 측정에 들어가는 비용에 미치는 영향이 크다. 우선 자료의 정확성의 관점에서 볼 때 행정활동별 자료를 어느 수준에서 요구할지 하는 문제와 어느 산업 수준에서 행정부담을 측정할 것인지가 주요 검토대상이다. 정보제공의무를 보다 세밀한 형태의 자료요구로 구분하는 경우 추정치의 정확도가 높아지고 또 세밀하게 자료분석이 이루어질 수만 있다면 더욱 더 정확하게 행정부담을 측정할 수 있을 것이다.

그러나 이것은 현실과 동떨어진 측정방법일 수 있다는 점에서 몇 가지 변화가 필요한 것으로 보인다. 첫째로 행정활동별 상세한 자료요구가 현실과 동떨어진 것일 수 있다. 자료요구 항목들을 유형화한 후에 이를 다시 행정활동별로 구분하여 조사한다면 질문의 수가 너무 많아 기업이 답변하는 데 많은 애로를 겪게 될 것이다. 이종한(2006)은 표준비용모델에서 분류하는 16가지 표준적인 행정활동으로 자신들의 행정적인 업무를 정확하게 구분하는 것이 어렵다는 의견을 제시하였다. 중소·중견기업의 경우 대개 1~2명의 직원이 다른 업무를 처리하면서 행정적인 업무를 처리하는 경우가 많으며, 이 경우 자신들의 업무프로세스를 명확히 분장하고 있지 않은 경우가 많아

자신들의 행정활동을 명확하게 구분할 수 없는 경우가 많았다. 따라서 행정활동을 세분하기보다는 좀 더 포괄적으로 구분하여 분석하는 것이 바람직하다.

둘째로, 업종별 차이·기업규모별 차이를 고려하는 것이 불필요한지의 여부이다. 영국의 경우와 기업규모별 행정활동의 차이를 비교한 결과 큰 차이를 나타내지 않았다. 이보다는 오히려 산업별 차이가 더 큰 것으로 나타나고 있다.¹⁶⁾ 또한 국무조정실·중소기업연구원(2007)의 연구결과에 따르면 행정부담을 측정함에 있어서 상시근로자 수를 기준으로 대·중·소기업으로 구분하여 행정활동별 담당자의 연봉과 시간을 비교한 결과 차이가 거의 없어 기업규모별 분석의 필요성이 거의 없다고 보았다. 또한 법률의 특성상 특정업종에 관련되어 부과되는 정보의무가 많기 때문에 업종별 분류도 역시 큰 의미가 없었다고 평가하고 있다.

그러나 행정부담을 추정하는 데 있어서 업종별·기업규모별 차이를 고려하는 것은 정상효율기업을 결정하는 데 있어서 매우 중요한 기준이 될 가능성이 크다. 우리나라에서 이루어진 몇 개의 행정부담 사례연구는 대부분 특정한 법률에 국한하여 분석하고 있기 때문에 업종별·기업규모별 차이의 중요성이 크게 나타나지 않았으나, 다양한 산업에 걸쳐 정보의무를 부과하는 경우 산업별 차이가 더 큰 결과 차이를 가져 온다는 것이 일반적인 해석이다.

그러나 산업을 어느 수준으로 구분할 것인가 하는 문제는 별도의 고려사항이다. 우리나라 행정부담 매뉴얼에 따르면

16) Boeheim(2006) 참조

3-digit 수준의 총량화된 산업구분에 따라 산업을 분류하여 분석하는 것이 분석의 정도를 높이는 하나의 방안이 될 것임을 지적하고 있다.

(3) 수량변수와 완전순응 가정

행정부담 측정에 있어서 가장 중요한 변수는 가격과 수량 변수이다. 즉 행정부담 $AB = \sum_{i=1}^n P \times Q$ 이다. 그 중에서도 행정부담 총액에 미치는 영향이 큰 항목은 Q이다. Q는 식(4)에 따르면 빈도수(F)와 행정부담을 받는 기업 수(FF)를 곱한 값이다. 국무조정실·중소기업연구원(2007)에 따르면 수량변수의 정확한 측정이 행정부담에 주는 영향이 큰 것으로 나타났다. 표준비용모델에서 수량변수의 추정은 대상기업 수에 빈도수를 곱한 것으로 측정하고 있으나, 인허가 신청 등 상당수의 정보의 무가 그 성격상 빈도수가 정확히 측정되지 못하거나 법률에서 빈도수를 규정하지 않아 빈도수에 대한 수량정보를 거의 얻을 수 없다는 한계를 가지고 있다. 따라서 행정부담을 측정하는데 있어서 가격과 수량 중 수량변수의 추정문제는 정확한 추정을 위해 해결해야 하는 문제 중 하나이다. 수량변수의 추정과 관련하여 주목할 만한 가정은 행정부담의 측정대상이 되는 모든 기업은 정부 규제를 완전히 준수한다는 가정에 입각하고 있다는 점이다. 국무조정실·중소기업연구원(2007)의 연구에서는 이 가정을 사실상 수용하지 않은 채로 행정부담을 측정하고 있는데, 그것은 완전순응 가정의 현실성에 문제가 있음을 보여주는 것이다.

(4) 등록규제 외 행정부담 측정

행정부담을 분석하는 경우에 측정의 기초단위를 무엇으로 할 것인가 하는 문제는 행정부담의 규모를 파악하는 데 있어서 매우 중요한 요소이다. 표준비용모델에서 언급한 규제의 의미는 행정규제 기본법 제2조의 규제의 정의를 따르나 제3조의 적용범위에 있어서 기업을 대상으로 하고 일반국민은 측정 범위에서 제외한다.¹⁷⁾

2007년 5월 말 현재 국무조정실에 등록된 정부 규제는 5,000여 개로 나타나고 있다. 그러나 행정부담의 측정에 이용되는 규제는 인허가 신청, 신고, 등록, 보고의무, 조사·감사 협조의무, 서류 등의 비치 및 갱신의무, 제3자를 위한 정보표시의무, 제3자에 대한 정보제공의무 등이 포함된다. 따라서 등록된 규제목록을 근거로 행정부담을 측정할 경우 상당한 측정오차가 발생할 가능성이 크다.

따라서 실제 행정부담을 측정하는 데 있어서는 규제목록에 등록된 규제뿐만 아니라 규제목록에 올라와 있지 않은 규제까지도 모두 새로 조사하는 방식을 따르는 것이 바람직하다. 국무총리실과 중소기업연구원(2007)의 행정부담 측정에 있어서 등록규제만을 대상으로 시범측정하고 있으나, 이것은 오히려 행정부담을 과소평가하는 결과를 가져올 가능성이 매우 크다고 할 수 있다. 더구나 미등록규제 조사에 따르면 각 법률에서 미등록된 누락 규제가 상당수 발견되고 있다.¹⁸⁾ 오히려 행정부담의 측정은 제로베이스에서 행정부담의 분류방식에 따라

17) 행정규제 기본법 제2조 규제의 정의 및 제3조 규제의 적용범위 참조

18) 한국경제연구원(2008) 참조

다시 조사하여 측정하는 것이 바람직해 보인다.

(5) 정상효율기업 선정과 표본규모 확대

표준비용모델이 지향하는 개념은 정상효율기업을 대상으로 하는 것이므로 특별히 효율적이거나 특별히 비효율적인 기업의 자료는 고려대상에서 제외한다. 설문조사로부터 얻어진 자료들이 특별히 효율적이거나 비효율적인 기업의 자료라고 판단되면 정상효율기업의 활동과 연관된 표준 소요시간을 확인할 수 있도록 추가적인 기업인터뷰가 필요하게 된다.

우리나라의 경우 정상효율기업을 가려내는 방법으로 행정부담 측정 매뉴얼은 해당 측정치가 정상기업들의 평균치에서 크게 벗어나는 경우 이를 일정한 기준에 따라 제외하고 있다. 예컨대 평균치 ± 2 의 표준편차 값을 벗어나는 경우 또는 최소치와 최대치의 차이가 2~3배수 값을 벗어나는 측정치를 비정상, 비효율기업으로 판정하는 방법을 예로 들고 있다.¹⁹⁾

그러나 이러한 행정부담 측정에서 충분한 표본기업의 확보와 함께 산업·기업규모를 고려하지 않는다면 심각한 측정오류를 초래할 가능성이 매우 크다. 산업·기업규모의 차이에 따라서 행정부담이 유의미한 차이를 나타내지 않는 배경에는 충분한 수의 행정부담 기업 수를 확보하지 못한 데서 오는 통계적

19) 비정상, 비효율기업의 사례로 첫째로 신규 설립되어 해당 행정부담의 기본적인 사항을 알지 못하는 상태의 기업, 둘째로 기업 내의 업무부담이 적절하지 못하여 해당 행정부담을 비정상적으로 고급인력 또는 타 직종인력이 담당함으로써 업무소요시간 및 비용을 과다 과소하게 하는 경우, 셋째로 비정상적으로 외부획득비용, 용역비용을 많이 지출하는 기업 등으로 구분하여 설명하고 있다. 국무조정실·중소기업연구원(2007) 참조

인 문제일 가능성이 크다. 비정상·비효율기업을 선정함에 있어서 보다 심도 있게 고려해야 하는 것은 산업 간 차이를 고려하여 비정상·비효율기업을 선정하는 문제와 충분한 수의 표본기업 확보 문제라 할 수 있다. 예컨대 산업 간 임금률의 차이는 매우 크게 나타나고 있는데, 이러한 자료를 산출하는 데 있어서 산업 간 차이를 식별하지 않고 이와 같은 판정기준을 사용하는 경우 정상효율기업으로 선택된 기업의 적절성과 추정결과의 신빙성에 의문이 제기될 수 있다. 따라서 적절한 정상효율기업을 찾기 위해서는 충분한 수의 기업이 분석에 포함될 수 있도록 표본규모를 확충하는 것이 선행되어야 한다. 이 같은 충분한 표본기업 확보 이후에 비정상·비효율기업의 통계적 선택이 통계적으로 유의미한 수준에서 가능해질 것이다.

2. 표준비용모델 도입 시 정책방향

표준비용모델을 이용한 기업의 행정부담을 측정할 경우에 이와 관련된 정부정책의 방향은 무엇인지에 대한 몇 가지 대안들을 검토해 보기로 한다. 기업 관련 규제개혁이 체감도를 높이는 방향으로 진행될 수 있도록 하는 현실적인 표준비용모델 개선방안과 이를 실행하는 기구의 문제 등이 중요 검토대상이다. 이 중에는 e-정부의 확대, 양적·질적 규제개혁의 병행, 규제순응비용과 납세순응비용의 추정, 중소기업 행정부담의 감축 및 행정부담 감축을 위한 행정체계 개편 등이 검토될 수 있다.

(1) e-정부의 확대

기업활동을 하는 데 있어서 필요한 행정업무를 인터넷에서 할 수 있도록 e-정부를 확대할 필요가 있다. 우리나라는 전자정부를 꾸준히 추진해 왔으나, 행정부담 감축의 관점에서 정부를 재조직하는 노력은 부족하였다.²⁰⁾ 행정의 간소화 문제는 정보통신기술(Information and Communications Technology)의 급속한 발전에 따라서 빠른 진전을 보이고 있다. 행정정보의 공동이용은 중앙정부 간 문제뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부의 자료공유를 통해 각종 행정부담을 대폭 줄이는 역할을 하게 될 것이다. 행정간소화와 행정부담 감축은 e-정부 문제와 연관 지어 고려할 필요가 있다. 다시 말해 정보가 어디에서 어떻게 제공되는지 간에 정보가 보다 효율적으로 단순하게 사용되고 정부 간 의사소통을 개선시키는 데 정보통신기술은 기여하고 있다. OECD도 e-정부의 확대를 통한 행정부담 감축을 제안하고 있다.²¹⁾

우리나라 역시 행정부담의 획기적인 감축을 위해서는 e-정부의 추진이 필요하다. 그러나 이를 뒷받침할 법제는 아직 여러 측면에서 미흡하고 일부 법률이 추진이 지연되고 있다. 우선 현행 전자정부법에서 “전자정부는 정보기술을 활용하여 행정기관의 사무를 전자화함으로써 행정기관 상호 간 또는 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부”라고 규정하여 첫째로 행정기관 상호 간 정보공유, 둘째로 국민에 대한 행정업무의 효율화를 도모하고 있다. 또한 같은 법 제11조에서는

20) 덴마크, 네덜란드 등 유럽 국가의 e-정부 추진 노력에 대해서는 Munk(2007) 및 Nijland(2007) 참조

21) OECD(2006a, 2006b, 2008) 참조

“행정기관은 수집·보유하고 있는 행정정보를 필요로 하는 다른 행정기관과 공동 이용하여야 하며, 다른 행정기관으로부터 신뢰할 수 있는 행정정보를 제공받을 수 있는 경우에는 동일한 내용의 정보를 따로 수집하여서는 안 된다”고 규정하고 있다. 또한 같은 법 제21조 제1항에서 ‘민원사항의 처리를 위하여 필요한 행정정보’는 행정기관들이 이를 공동으로 이용하여야 한다고 적시함으로써 행정정보 공동이용을 규정하고 있다.²²⁾

행정기관 간 행정정보의 공동이용과 관련해서 이미 2006년에 정부에 의해 마련된 행정정보공동이용법안이 국회에 제출되었으나 여러 가지 이유로 국회에서 이 법안이 통과되지 못하다가 최근 행정정보공동이용법안의 내용을 전자정부법으로 일원화하기로 하고 입법예고한 상태이다. 현행 전자정부법에서는 행정정보공동이용센터를 중앙사무관장기관(국회사무처, 행정안전부 등) 소속하에 개별적으로 둘 수 있도록 하고, 공동이용 대상정보는 행정기관의 행정정보로 한정하는 바 있다. 그러나 입법예고된 전자정부법에서는 행정정보공동이용센터를 행정안전부 소속으로 둘 수 있도록 하고, 공동이용 대상정보를 공공기관의 정보까지 확대하였으며, 공동이용의 승인 및 승인의 중단·철회 등 공동이용 절차를 강화하였다. 정보의 공동이용에 따른 개인정보 보호문제를 해결하기 위해 정보주체의 사전동의 규정을 신설하고, 정보시스템에 대한 업무담당자의 신원·접근권한을 확인하도록 함으로써 행정정보 공동이용에 따른 보안관리를 엄격히 하고 있다.²³⁾ 지금까지의 행정정보 공동이용이 민원 구비서류 중심이었다면 향후 행정정보 공동이

22) 임지봉(2008) 참조

23) 행정안전부(2008) 참조

용은 행정자료뿐만 아니라 기초통계자료 공유 등 원칙적으로 전체 행정기관 간 정보공유의 확대, 시스템 간 정보연계의 확대를 통해서 일반국민뿐만 아니라 기업의 행정비용도 획기적으로 확대할 수 있는 계기를 마련하는 것이 바람직하다.

(2) 양적·질적 규제개혁 병행

규제개혁의 경우 규제에 따른 비용과 효과를 전반적으로 검토한 후 규제준치 여부나 규제합리화 방법을 결정한다. 그러나 행정부담 감축은 규제의 편익과 효과보다는 규제준수비용을 토대로 행정부담을 계량적으로 측정하고 행정부담을 줄이는 방안을 마련하는 것이다. 규제의 목적과 편익은 그대로 둔 채 규제의 준수비용을 감축함으로써 규제의 품질을 제고하고자 하는 것이 행정부담 감축이라 할 수 있다.

규제개혁이란 정부 규제의 품질을 관리하는 과정으로서 고비용·저효율의 불량규제를 비규제적인 정책수단 또는 양질의 규제수단으로 전환하는 과정이다. 이제는 규제의 양적 개혁단계에서 규제의 품질 제고에 관심을 기울이는 단계로 접어들었다. 1990년대 중반 이전에는 규제개혁이 정부 규제를 축소하는 단계에 초점을 맞추었다. 이렇게 규제의 총량을 축소하려는 규제 철폐나 완화를 강조하는 접근을 취하였다. 물론 정부의 불필요한 규제를 양적 측면에서 철폐하는 것이 여전히 중요한 문제이기는 하지만, 그것이 전부는 아니다. 규제에 의한 불필요한 비용의 증가를 억제하고 규제 정책의 효과성을 제고하기 위해서는 규제의 품질 향상에 많은 노력을 기울여야 한다. 정부가 규제를 하려고 할 때 더 나은 방법으로 추진할 수

있다면, 그것으로 규제의 질을 향상시킬 수 있다.²⁴⁾

우리나라의 경우 규제등록 시스템을 가동하고 있다. 기업들은 기업에 가해지는 불합리하고 후진적인 다양한 규제 자체의 폐지가 필요하다. 이 같은 상황에서 기업의 행정부담 감축만을 고려하는 표준비용모델의 적용이 갖는 의미는 행정규제 그 자체뿐만 아니라 행정부담의 감축을 통해 기업의 규제개혁 체감도를 더욱 높일 수 있다는 점 때문이다. 규제의 양적 축소와 규제의 품질 제고가 대체관계보다는 보완관계에 있을 때 규제개혁의 체감도를 높일 수 있을 것이다.

(3) 규제순응비용과 납세협력비용 추정

규제순응은 규제집행에서 대상집단이 규제 목표의 달성을 위하여 결정된 지시에 부합하는 방향으로 행동하는 것을 의미한다. 정부의 권위는 정당성을 보유하고 있는 권력으로서 어떤 정책이나 법·제도를 따르는 것이 정당하다는 동의가 이루어질 때 규제순응이 일어난다. 반대로 규제순응이 부진한 이유는 규제를 통해 실현할 목표에 대한 잘못된 정의, 규제설계의 실패(규제비용이 과다하게 높은 경우, 규제가 요구하는 사항이 너무 복잡하여 이해하기 어려운 경우, 규제가 지나치게 법률적인 성격을 지니는 경우, 관련 정책이나 규제가 집행을 약화시키는 경우, 규제가 시장의 원칙이나 문화·관례 등에 합치되지 않는 경우 등), 규제집행의 실패, 그리고 정부기관 및 법치주의에 대한 신뢰저하로 실패가 발생한다.²⁵⁾ 규제가 요구하는 사항이 너무 복잡하여 이해하기 어

24) 김종석(2003) 참조

25) 차용진(2005) 참조

렵거나 규제가 지나치게 법률적인 성격을 지니는 경우에 규제
순응이 낮을 수밖에 없고 기업은 이러한 규제에 순응하기 위
해 많은 비용을 치러야 하는 경우가 발생한다.

<표 6> 행정간소화 5가지 방안

간소화 방법	수행 활동
1. 규제의 제거· 감소·통합·개선	<ul style="list-style-type: none"> - 규제의 제거 - 규제대안 활용 - 규제에서 정보제공의무 제거 - 중소기업 등 특정 기업군에게 정보제공의무 면제 - 보조법령 및 요구사항의 통합 - 규제용어 단순화 및 복잡성 제거
2. 규제순응과정의 단순화	<ul style="list-style-type: none"> - 불필요한 서식과 검열·자료요구 제거 - 서식의 디자인과 명확성을 향상시켜 서류작성에 드는 시간 감축 - 좋은 규제 기록을 보유한 관련자의 조사감축 등 자원의 우선순위 결정 - 정보제공요구의 빈도를 감축 - 다양한 정보제공요구를 서로 조화시킴
3. 자료공유와 정부 협력	<ul style="list-style-type: none"> - 이해관련자보다 다른 정부기관으로부터 자료수집 - 이해관련자로부터의 직접 자료수집 - 이해관련자를 위한 윈스톱 서비스체제 구축 - 법률에서 표준적인 정의를 개발
4. 정보통신기반 해결책과 서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 인터넷상에서 서식·자료요청을 가능하게 함 - 인터넷상에서 상호교환식 서식 작성 시스템 구축으로 불필요한 자료를 요청하지 않도록 함 - 전자적인 윈스톱 서비스 구축으로 이해관련자가 이용가 능한 공용 정부웹 포털 구축
5. 지침·정보제공의 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 인터넷상에서 이용가능한 쉬운 지침을 개발 - 쉬운 용어로 지침을 재작성 - 정부 공용 웹 포털을 통하여 규제를 온라인상에 이용할 수 있도록 함

자료: SCM Network(www.administrative-burdens.com)

<표 6>에서 나타난 바와 같이 표준비용모델 네트워크 자료(2008)는 행정부담을 간소화할 수 있는 여러 방안에 대하여 기술하고 있다. 이에 따르면 규제를 폐지하는 것뿐만 아니라 행정부담을 감축하고 규제순응비용을 줄이는 것도 행정간소화의 한 방안으로 지적하고 있다.

기업의 입장에서 보았을 때 규제순응도가 낮고 복잡하기만한 행정절차(red tape)가 존재하는 영역은 조세분야이다. 각국의 납세행정 분야는 행정부담이 큰 분야 중 하나로 지적되고 있다.²⁶⁾ 우리나라의 경우에도 대체적으로 기업은 조세행정 분야에서 많은 행정부담을 느끼고 있는 것으로 나타나고 있다. 예컨대 우리나라 법인세를 신고하기 위해 작성해야 하는 서식의 건수는 226건이며 250쪽에 달한다. 이는 미국의 71건, 129쪽, 영국의 12건, 43쪽에 비해 많은 것이다. 우리나라에서 상대적으로 많은 건수의 서식이 필요한 이유는 하나의 서식에 담겨 있는 정보의 수가 다른 국가에 비해 상대적으로 적기 때문이다. 우리나라의 경우 동일한 계정 내에서도 각각의 항목별로 서식을 분리하고 있는 반면에 다른 나라에서는 관련 있는 여러 개의 항목을 모아서 하나의 서식으로 관리함으로써 서식의 수를 줄이고 있다. 우리나라의 경우 주요 세목별 세액대비 납세협력비용의 비율이 매우 높은 상태이다.²⁷⁾

그럼에도 불구하고 조세분야는 규제평가에서 제외된 분야이기도 하다. 우리나라의 경우 1997년 제정된 행정규제기본법에 의거하여 1998년부터 규제영향분석제도를 도입하였지만 조세

26) Government of Canada(2007) 참조

27) 김형준·박명호(2007) 참조

관련 분야는 분석에서 제외하였다. 영국은 KPMG를 통해 조세 분야에 대한 광범위한 행정부담 조사를 실시하여, 이를 보고서로 발간한 바 있다. 이 보고서에는 각 조세 분야별로 조세규제를 보여주고 있고 행정부담을 추정해 놓고 있다.²⁸⁾ 이미 지적한 바와 같이 우리나라의 경우에도 세법으로 인한 규제순응비용이 높은 편이고 또 이로 인해 많은 행정 불편이 따르고 있기 때문에 이에 대한 적절한 통제가 필요한 것으로 보인다. 세법 등 규제와 규제의 변화로 인해 납세자, 특히 기업에 추가적인 행정부담을 지우는 경우 이에 대한 비용추정 등 수량적인 분석을 법적으로 의무화할 필요가 있는 것으로 보인다.

(4) 중소기업 행정부담 경감

지금까지 검토된 중소기업이 부담하는 행정부담의 수준이 결코 작지 않은 것으로 나타나고 있다. 캐나다의 중소기업에 대한 한 연구에 의하면 중소기업의 규제 중 조세 관련 일로 많은 고통을 받는 것으로 나타나고 있다.²⁹⁾ 네덜란드 중소기업청(EIM)의 2003년 연구결과에 의하면 기업에 대한 행정부담 중 90%가 중소기업에 부과된 것으로 나타났다. 네덜란드의 경우 중소기업이 대부분이기 때문이기도 하나 소기업일수록 대기업에 비해 행정부담이 더 큰 비중을 차지하며, 이는 행정부담의 대부분이 고정비용이고, 대부분의 법안이 기업의 크기는 고려하지 않고 기업의 활동에만 초점을 두기 때문이다. 국무

28) 영국 KPMG에 의한 조세부문 행정조사 분석결과는 <http://www.hmrc.gov.uk/better-regulation/kpmg.htm>에서 찾아볼 수 있음.

29) Chittenden, Kauser, and Poutziouris(2008) 참조

조정실(2006)에 의하면 부가가치 대비 행정부담비용 비율은 대기업 0.24%, 중소기업 1.75%로 나타났다. 중소기업이 부담하는 행정부담을 완화할 수 있도록 우선 이들의 실태 파악 및 경감 방안 마련이 필요하다고 할 수 있다.

중소기업의 경우 규제에 따른 가장 큰 불편은 과도하거나 중복적인 서류제출 요구이다. 기업은행의 조사에 의하면 조사 대상기업의 약 47%가 이같이 답하였다.³⁰⁾ 이에 따라 중소기업에서는 중소기업의 경쟁력 제고를 위해 행정부담비용 감축목표를 도입 추진할 것을 제안하고 있다. EU 국가들은 표준비용 모델을 개발하여 기업의 행정부담비용을 측정하고, 이를 토대로 비용감축을 추진 중이며 향후 5년간 30% 감축을 목표로 하고 있다. 캐나다의 경우에는 중소기업의 행정부담비용을 감축하기 위한 조사위원회를 설치하여 매년 보고서와 함께 행정부담 감축방안을 논의해 오고 있다. 우리나라에서 이루어진 대부분의 연구결과에서도 중소기업의 행정부담이 대기업의 그것보다 훨씬 과중한 것으로 나타나고 있어서 중소기업 대상의 행정부담 감축이 매우 현실적인 문제인 것으로 파악된다.

따라서 규제시행 시 중소기업 준수지침 공표의무화를 위해 미국에서 시행중인 중소기업규제집행공정화법(SBREFA)을 검토해 볼 필요가 있다. 미국의 경우 중소기업의 행정부담이 과중하다는 업계의 의견에 따라 중소기업규제집행공정화법을 발의하여 기존의 규제유연화법(Regulatory Flexibility Act)을 강화하였다. 이 법은 연방규제순응원칙과 가이드를 중소기업인들이 쉽게 이용할 수 있도록 평이한 영어로 쓸 것과 함께 연방정부가 중

30) 2008년 4~5월에 실시된 1,127사의 분석 결과임. 조병선(2008) 참조

소기업이 규제를 침해하여 발생한 벌칙을 경감시키거나 철회하는 정책을 성안할 수 있도록 하고 있으며, 중소기업 정책당국이 소규모기업 소유자의 규제순응 문제와 집행에 대한 코멘트와 불평을 조사하고 보고서를 작성하도록 하고 있다.³¹⁾

(5) 행정부담 감축을 위한 행정체계

행정부담 감축을 지원하기 위해 정부 내 관련기구를 설치할 필요가 있다. 네덜란드의 경우처럼 행정부담 감소방안을 상시적으로 연구·분석하는 상설 전담조직의 구축도 생각해 볼 수 있다.

그렇지만 우리나라는 이미 규제개혁 업무를 총괄하는 규제개혁위원회가 존재하고 있다. 따라서 행정부담 축정은 주로 사후적인 행정부담 통제를 담당하고 사전적인 행정부담 통제는 현재의 규제영향분석제도를 활용할 수도 있다. 행정부담 감축은 여러 부처의 이해관계를 조정하는 과정이기 때문에 이를 조정·총괄하는 조직이 필요하며, 그 중요성은 행정부담 감축정책의 성공과 실패를 좌우할 만큼 크다. OECD 국가의 경우 행정부담 추진조직은 각국의 정치적 또는 행정체계에 따라 규제개혁기관 추진형, 행정간소화 전담기관 추진형, 외부 위원회형, 분화특화형 등 크게 네 가지 형태로 구분될 수 있으며,³²⁾ 각각의 사례는 <표 7>과 같다.

31) SBREFA(중소기업규제집행공정화법)의 주요 내용에 대해서는 참고문헌에 나타난 내용을 참조

32) 길홍근(2007) 참조

<표 7> OECD 주요국의 행정부담 감축 추진기관 유형

유형	핵심내용	주요 사례
규제개혁 기관 추진형	가장 일반적인 형태로 규제 영향평가 등을 관 장하는 규제개혁 추진기 관에서 담당	- 영국 규제개선처 - 미국 예산국(OMB) 산하에 규제개혁실 - 호주 생산성위원회 산하에 규제개혁실
행정간소화 전담기관 추진형	정부의 행정간소화 업무 를 전담하기 위한 별도 기구 설치	- 네덜란드 재무부 산하 IPAL - 벨기에 독립기구로 행정간소화청
외부 위원회형	영구 또는 임시 자문 심 사위원회	- 영국 규제개선위원회 - 네덜란드 행정부담자문위(ACTAL) - 프랑스 행정간소화추진위원회 - 캐나다 행정부담 감축자문위원회
분화특화형	행정간소화를 위해 필요 한 세부과제 또는 중소 기업 등 대상분야를 특 화한 추진기구 설치	- 미국의 소기업청 - 호주의 산업관광자원부 소속 소기업 지원실 등의 주요 업무의 하나로 소 기업의 규제부담을 줄여주기 위한 정 책 및 조정역할 수행

자료 : OECD(2006) 및 길홍근(2007)

행정부담 감축 추진체계를 어떻게 할 것인지는 각국의 행정 기관체계, 행정부담 감축정책의 추진범위 및 방식에 따라 결정 할 문제이다. 우리나라의 경우 현재 대통령 직속의 규제개혁 위원회가 규제개혁의 총괄기구로서 규제영향평가, 규제심사, 기존 규제정비를 담당하고 있다. 따라서 행정부담 감축정책은 규제개혁의 일환으로 통합 추진되는 것이 바람직할 것이며, 국무총리실 규제개혁실이 행정부담에 대한 실무기구로서 기능할 수 있을 것이고, 행정부담 감축에 들어가는 전문성과 업무의 양에 따라 기존 규제개혁위원회의 기능을 확대·개편해야 할 것으로 보인다.

참고문헌 |

- 국무조정실, 『기업의 행정부담 기초조사』, 2006. 12.
- _____, 『기업의 행정부담 측정 매뉴얼』, 2008. 1.
- _____, 『선진국의 행정부담 감축사례 연구』, 2007. 6.
- 국무조정실·중소기업연구원, 『기업의 행정부담비용 시범측정 연구』, 2007. 12.
- 길흥근, 『한국의 행정부담 측정 및 감축방안 - 체계적인 행정부담 감축을 위하여』, 2007, pp.1-17.
- _____, 『선진국의 행정부담 감축사례 및 우리나라 도입계획』, 규제연구회 발표자료, 2008. 4. 17.
- 김 신, 『중소기업의 규제부담 완화방안』, 한국행정연구원, 2005.
- _____, 『행정부담의 측정모형 및 적용: 표준비용모형을 중심으로.』, 『한국거버넌스학회보』 제12권 제2호, 2005, pp.53-69.
- 김명환 외, 『주요 규제에 대한 규제품질의 비교 및 분석: OECD 국가의 중소기업 창업관련 규제를 중심으로』, 한국행정연구원, 2005.
- 김종석, 『규제개혁의 방향과 과제.』, 질서경제학회 학술대회 주제발표문, 2003. 6. 13.
- 김형준·박명호, 『납세협력비용의 추정에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2007. 12.
- 삼성경제연구소, 『한국의 행정규제비용 분석』, 2008.
- 안혁근, 『기업의 행정비용을 감소시키기 위한 정부의 행정간소화 전략』, KIPA 연구보고서 2007-21, 2007. 12.
- 이종한·최종일·조주현, 『행정부담의 측정 및 국가 간 비교분석』, 2006. 12.
- 임호열·박진호, 『기업규제 완화를 위한 유럽의 행정개혁 동향.』, 『해외경제정보』 제2006-22호, 2006. 3, pp.1-12.

- 임지봉, 『우리나라 전자정부 법제의 현황과 개선방안』, 『세계헌법연구』 제 14권 1호, 2008, pp.247-268.
- 이인영, 『행정정보 공동이용의 추진방향과 법적과제』, 『정보통신정책』, 제 18권 5호, 통권 389호, 2006, pp.32-49.
- 차용진, 『규제순응에 관한 연구: 환경규제를 중심으로』, 『한국 정책과 학회보』 Vol.9 No.4, 2005, pp.113-133.
- 조병선, 『기업규제완화, 발상의 전환이 필요하다: 중소기업 규제실태와 개선방안』, 중소기업학회·매일경제신문·기업은행, 『희망 중소기업 포럼』, 2008. 5. 20.
- 조이현, 『중소기업 행정조사간소화 방안 연구』, 중소기업연구원, 2007.
- 한국경제연구원, 『미등록규제 총조사 보고서(상)(하)』, 2009. 1.
- 행정안전부, 『전자정부법 전부개정 법률안』, 2008. 8. 18.

BEER Department for Business Enterprise & Regulatory Reform, *Simplification Plan 2007: Promoting Business and Enterprise Through Better Regulation*, December 2007.

Bertelsmann Foundation, Administrative Burden Department of the Dutch Ministry of Finance (IPAL), and Danish Commerce and Companies Agency (DCCA), *International Benchmark of Administrative Burdens Related to Select EC Directives in the Netherlands Germany and Denmark: Methodological Findings*, July 2006.

Better Regulation Executive, *Administrative Burdens: Routes to Reduction*, 2006.

_____, *Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual*, 2005.

_____, *Regulation: Less is More (Reducing Burdens, Improving Outcomes)*, 2005.

Boeheim, M., et al., *Pilot project on Administrative Burdens*, WIPO/CEPS, December 2006.

Chittenden, F., S. Kauser, and P. Poutziouris, *Regulatory Burdens of Small Business: A Literature Review*, www.berr.gov.uk/files/file38324.pdf, 2008.

- CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, *Intra-EU Differences in Regulation-caused Administrative Burden in Companies*, 2005.
- Deloitte, *EU Project on Administrative Burden Reduction*, January 17, 2008.
- EPA Victoria, *Standard Cost Model of the Environment Protection (Scheduled Premises and Exemptions) Regulations 2007*, April 2007.
- Government of Canada, *Measuring the Costs of Red Tape for Small Business*, Brief #2, 2007.
- Health and Safety Executive (HSE), *The Administrative Burdens Measurement Exercise (ABME)*, 2006.
- Heidemanns, H., *Application of Standard Cost Model at State Level: The Case of State of Brandenburg*, LAND BRANDENBURG, 2006.
- International SCM Network, *International Standard Cost Model Manual: Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses*, 2005.
- International Working Group on Administrative Burdens, *The Standard Cost Model: A Framework for Defining and Quantifying Administrative Burdens for Businesses*, 2004.
- KPMG, *Administrative Burdens: HMRC Measurement Project*, 2006.
- Munk, M., "Danish e-Government: Strategies and Governance," in OECD, *Work shop on Administrative Simplification and e-Government*, Lisbon, 2007.
- Netherlands Government, *Dutch progress report on administrative burdens for businesses*, 2006.
- Nijland, J., "Administrative Burden Reduction in Netherlands," in OECD, *Work shop on Administrative Simplification and e-Government*, Lisbon, 2007.
- OECD Centre for Tax Policy and Administration (CTPA), *Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations in*

- Selected Countries*, 2008.
- OECD, *A Review of Standard Cost Model*, 2005.
- _____, *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in European Union*, 2007.
- _____, *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens across Countries*, 2006.
- _____, *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, 2006.
- _____, *Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations in Selected Countries*, OECD, 2008.
- _____, *The Red Tape Scoreboard: Manual for Measuring Administrative Burdens in the Road Freight Industry*, 2005.
- _____, *Red Tape Scoreboard Analysis*, Paris, 2005.
- _____, *Reducing Administrative Burdens in European Union 2007 Progress Report and 2008 Outlook*, 2008.
- _____, *The OECD Red Tape Scoreboard, Measuring and Comparing Administrative Burdens across OECD-Countries*, Paris, 2006.
- Ramboll Management et al., *International Benchmark of Administrative Burdens Related to Selected EC Directives in the Netherlands, Germany, and Denmark: Methodological Findings*, 2006.
- Regulatory Flexibility Act as amended by the Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act
- SCM in Brandenburg, *Application of the Standard Cost Model at State Level: The Case of the State of Brandenburg*, December 2006.
- Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act of 1996.
- The Federal Government, *Administrative Costs: The Effort to Identify: Measure and Reduce Them*, October 2007.
- The Federal Government, *Introduction of the Standard Cost Model: Methodology Manual of the Federal Government*, November 2006.
- World Bank Group, *Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme*, 2008.

www.compliancecosts.com
www.administrative-burdens.com
www.actal.nl
www.betterregulation.gov.uk

<부표> 표준비용모델의 분석단계

단계 0: 시작	
	분석에 포함된 기업 관련 규제는 사전분석이 시작되기 전에 식별. 대규모 분석, 특히 기초측정치, 사전분석 및 업데이트의 경우에 첫모임에 책임 있는 정부 당국자, 컨설턴트, 그 외 관련 당사자가 참석
단계 1: 사전준비 분석	
Step 1	규제의 내용은 정보제공의무와 자료요구로 분해. 정보제공의무는 자료요구로 구분되고 관련된 행정적인 활동으로 식별. 해당 부처는 규제를 국가적 및 국제적 요소로 구분
Step 2	관련 규제의 식별 및 경계 확정
Step 3	정보제공의무의 유형별 식별
Step 4	관련 기업부서의 식별
Step 5	모집단 크기, 임금률 및 빈도수 식별
Step 6	기업인터뷰에 따라 평가된 정보제공의무와 전문가 평가에 의해서 후에 단계(Step 14)에서 추정되는 시간소비에 대한 설명
Step 7	관련 비용변수의 식별
Step 8	인터뷰에 사용할 지침서 준비
Step 9	Step 1-8에 대한 전문가 검토 실시
단계 2: 기업의 시간 소비와 비용 분석	
Step 10	인터뷰를 위해 선택된 입법 목표집단에서 대표기업 선정
Step 11	기업인터뷰
Step 12	기업부서에 대한 행정활동당 시간과 자원소비의 표준화
Step 13	Step 10-12에 대한 전문가 검토 실시
단계 3: 계산과 보고	
Step 14	타당성이 입증된 자료를 국가수준으로 확장 적용
Step 15	결과보고 및 데이터베이스에 당해 자료 입력

자료: International SCM Network(2005)