

규제연구 제20권 제2호 2011년 12월

# 금융부문의 유사행정규제에 관한 연구

이혜영\* · 박장호\*\* · 최성락\*\*\* · 주용환\*\*\*\*

현 정부의 다양한 규제개혁 성과에도 불구하고 우리나라에서 금융부문은 여전히 규제가 과도한 대표적인 영역으로 인정되고 있다. 그러나 실제 규제개혁위원회에 등록된 금융부문 등록 규제는 전체 등록 규제의 7% 정도로 나타나고 있으며 이것만으로는 금융부문의 규제가 과도하다고 말하기 어렵다. 본 연구에서는 이와 같이 국민이 체감하는 규제와 등록 규제 정도의 차이가 발생하는 주요 원인의 하나가 금융부문 공공기관의 유사행정규제인 것으로 파악하고, 금융부문에서의 유사행정규제를 분석하고 이를 규제개혁위원회 등록 규제와 비교하였다. 이를 통해 금융부문 규제개혁에 대한 시사점을 도출하였다.

금융위원회를 주무부처로 하는 7개 공공기관을 대상으로 정관, 약관, 내부 규정 등에 규정된 유사규제를 분석한 결과 총 534건의 유사행정규제가 도출되었다. 금융 관련 등록 규제의 약 60% 정도가 추가적으로 유사행정규제 형태로 존재하고 있으며, 의무부과에 해당하는 비중이 컸다. 즉, 국민들이 체감하는 금융규제는 등록 규제와 유사행정규제를 합한 부문으로 볼 수 있으며, 금융부문 유사행정규제는 규제개혁 체감도를 낮추는 주요 원인이 되고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 향후 금융부문 규제개혁을 추진하는 데 있어서 유사행정규제에 대한 고려가 필요하다.

핵심용어: 유사행정규제, 규제개혁위원회, 등록 규제, 금융위원회, 공공기관

\* 제1저자, 광운대학교 행정학과, 부교수. (e-mail: hylee@kw.ac.kr)

\*\* 제2저자, 국무총리실 경제규제관리관. (e-mail: zen135@naver.com)

\*\*\* 제3저자, 동양미래대학 경영학부, 조교수. (e-mail: haihaba@chol.com)

\*\*\*\* 제4저자, 광운대학교, 행정학과 박사과정 수료. (e-mail: rgriffon@nate.com)

본 연구는 2010년도 국무총리실 연구용역과제 『공공기관 유사행정규제 정비방안 연구』의 일부를 소논문으로 발전시킨 것임을 밝힌다.

접수일: 2011.12.6., 게재확정일: 2011.12.14.

## I. 서 론

1990년대 말 외환위기 이후 우리나라는 적극적으로 규제개혁을 추진해 왔다. 특히 현 정부 들어서는 규제개혁을 국정의 최고 우선순위로 설정하여 정책적 규제의 개혁, 제도 선진화를 추진했으며, 그 결과 실제 상당한 규제 정비 및 합리화를 이룬 것으로 평가되고 있다(전경련, 2008). 예를 들어 산업단지 인허가 절차의 경우 최대 48개월이 걸리던 것이 6개월로 획기적으로 단축되었으며, 한시적 규제유예제도의 도입을 통해 기업의 부담을 실질적으로 완화하였다.

이러한 성과에도 불구하고 국민 입장에서는 여전히 정부의 규제가 과다하다고 인식하고 있다. 특히 금융부문에서 규제완화, 규제 합리화에 대한 체감이 거의 이루어지지 못하고 있다. 금융부문의 특수성상 시스템 보호 및 금융소비자 보호를 위한 적절한 규제가 필요한 것은 사실이나 이러한 건전성 규제 외에도 금융기관의 일반 영업 행위에 관한 규제가 광범위하게 존재하고 있다. 그렇기 때문에 금융부문은 우리나라에서 대표적으로 규제가 많은 부문으로 받아들여지고 있으며, 금융부문에 대한 규제개혁 체감도 역시 낮게 나타나고 있다.

그러나 금융부문과 관련하여 실제 규제개혁위원회에 등록되어 있는 규제는 많지 않다. 규제개혁위원회에 등록되어 있는 금융규제는 2010년도 말 기준 843건으로 전체 등록 규제 12,059개 중 약 7%를 차지하고 있는데, 이러한 비중으로 볼 때 금융규제가 전체 규제에서 특별히 더 많다거나 더 큰 비중을 차지한다고 보기는 어렵다.

이와 같이 금융부문에서 등록된 규제의 비중과 실제 국민이 느끼는 규제의 비중에 차이가 상당히 존재하는데, 아직까지 그 이유에 대한 선행연구는 거의 없다. 기존의 금융규제 연구들은 주로 금융규제개혁을 위한 처방적 연구이거나 금융규제정책결정에 대한 실증적 연구들이었다. 기존 연구들은 규제개혁의 정책적 방향을 제시하거나 금융규제정책결정의 정치

적 측면을 부각하는 데 의의가 있지만, 금융부문 규제개혁의 체감도가 낮게 나타나는 이유에 대하여 통찰력을 제공하지는 못한다.

기존 연구의 한계를 극복하기 위하여 본 연구에서는 유사행정규제 관점에서 금융규제를 분석하고자 한다. 기존의 연구들은 금융규제에 대해 접근을 하면서 주로 공식적인 법규 위주의 접근을 하고 있다. 그러나 금융부문의 규제 현상을 제대로 파악하기 위해서는 법령상의 규제뿐 아니라 공공기관의 유사행정규제를 파악하는 것이 필요하다. 일반 국민들은 실제 금융활동을 하면서 국가기관보다는 금융 관련 공공기관을 더 자주 접하고 있으며, 따라서 공공기관에서 이루어지는 국민에 대한 권리제한, 의무부과가 국민 입장에서는 더욱 규제로서 체감될 수 있다. 그러나 공공기관의 유사행정규제를 통하여 이루어지는 권리제한 및 의무부과는 국가기관에 의한 것이 아니기 때문에 공식적인 규제 심사 과정에서 제외되어 규제 개혁의 사각지대로 남아 있는 실정이다.

따라서 본 연구에서는 금융부문에서 규제개혁위원회의 등록 규제 수준과 국민이 체감하는 규제 현실이 괴리되는 주된 원인 중 하나로 인정되는 유사행정규제의 현황을 파악하고자 한다. 금융위원회 소속의 7개 공공기관을 연구 대상으로, 이 기관들의 내부 규정을 중심으로 유사행정규제를 분석한다. 또한 공공기관 유사행정규제의 현황을 규제개혁위원회의 등록 규제와 비교 분석하여 향후 금융부문 규제개혁에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 금융부문 유사행정규제에 관한 이론적 고찰

### 1. 금융규제의 근거와 특수성

금융부문의 세계화가 진전되고 경쟁이 심화되면서 금융부문 규제의 근거로서 개별 금융기관의 건전성과 금융제도의 안전성이 좀 더 중요해졌다. 금융부문의 건전성과 안전성은 흔히 혼용하여 사용하기도 하지만 엄밀하게는 서로 구분되는 개념이다. 금융부문의 안정성 규제는 금융기관의 부실이 가져오는 사회적 비용이 사적비용을 초과하기 때문에 순수하게 시스템 보호 차원에서 금융부문을 규제하는 것이다. 반면 건전성 규제는 개별 금융기관에 초점을 두는 것으로, 한 금융기관이 부실하게 될 때 금융 시스템 전체에 영향을 미치지 않지

만 해당 금융기관에서 손실을 보는 투자자를 보호하기 위해 금융기관의 안전과 건전성을 규제하는 것이다(Goodhart et al., 1998). 금융규제에 대한 주요한 이론적 근거로는 외부효과와 정보의 비대칭성이 있다.

### (1) 외부효과와 시스템 보호

외부효과를 금융부문에 적용하면 한 은행의 파산이 다른 은행의 경영 상태에 대한 신뢰를 악화시켜 다른 은행에서도 예금인출 사태를 발생시킬 수 있고 이는 결국 금융부문을 불안정하게 만든다. 이를 뱅크런(bank run)이라고 하는데, 이는 금융규제의 중요한 이론적 근거가 된다. 즉, 금융기관, 특히 은행의 실패의 사회적 비용이 사적비용을 초과하는데, 이러한 잠재적 사회적 비용이 금융기관의 의사결정에서 고려되지 못하므로 시스템 보호를 위한 금융규제가 이루어진다. 시스템 규제는 어떤 금융기관의 부실이 다른 금융기관의 위기로 확산되는 것을 막기 위한 일종의 방화벽으로서 지급준비금제도, 최저자본금 요건, 예금보험 등이 대표적이다. 또한, 이러한 금융 서비스에서 외부성은 자본 적정성 요구(capital adequacy requirements)와 관계된다(Kay and Vickers, 1990: 226).

### (2) 정보의 비대칭성과 투자자의 보호

금융 서비스는 고객의 요구에 적합한 전문화된 정보를 제공하는 것이라고 볼 수 있다. 금융시장에서 정보의 문제는 대략 두 가지다(Mayer, 1995). 첫째, 다른 상품들과 다르게 금융 서비스의 제공은 고객과 금융기관 간의 지속적인 관계를 포함한다. 예를 들어 투자 관리자는 일반 상품 서비스와 같이 1회성 서비스를 제공하기보다는 일정기간 동안 서비스를 제공한다. 둘째, 서비스의 질을 평가하기 어렵다. 서비스의 질을 평가하기 어려울 경우 수요자와 공급자 사이의 정보 비대칭성(asymmetry of information)이 발생하기 쉬운데, 금융 서비스의 공급자와 수요자 사이에 존재하는 이러한 정보의 비대칭성은 금융규제의 중요한 근거가 된다.<sup>1)</sup>

정보의 비대칭성 문제는 금융부문에서 규제기관과 피규제 산업의 관계를 이해하는 데 중

---

1) 금융부문의 정보의 비대칭성은 금융기관과 예금자 및 투자자 간에, 금융기관(주로 은행)과 대출자 간의 정보의 비대칭성 문제로 나누어 볼 수 있다. 정보의 비대칭성 문제는 근본적으로 도덕적 해이와 역선택의 문제를 야기한다.

요한 개념이다(이혜영, 2004). 예를 들어 Mishkin(2001)은 은행 부문에 있어서 정부 차원의 안전망(safety net)이 존재함으로써 생기는 도덕적 해이를 방지하기 위해 은행 부문에 대한 규제가 이루어진다고 하였다. 이때의 도덕적 해이 문제는 상당부분 규제기관과 피규제자의 정보의 비대칭성 문제로부터 기인한다.

정보의 비대칭성을 완화하기 위한 규제는 궁극적으로 투자자를 보호하려는 규제 목표를 가진다. 정보의 비대칭성을 감소시키기 위해서는 기본적으로 금융기관 및 기업을 선별하고 감시하는 것을 필요로 한다. 역선택의 문제는 적절한 테스트(fit and proper test)를 부과함으로써, 도덕적 해이문제는 기업의 행위(conduct of business)를 감시함으로써 감소될 수 있다(Mayer, 1995: 148-152). 금융시장에서는 금융 서비스 제공자와 고객 간의 정보의 비대칭성뿐 아니라 금융기관과 관련이 있는 소수의 이해관계자의 정보독점이나 정보전용이 문제가 된다(정운찬, 1991: 35-37). 또한, 전문경영인과 주주 간의 정보의 비대칭성도 금융규제의 근거가 된다.

이러한 금융부문의 특성들로 인하여 금융부문은 다른 경제 분야에 비하여 다양한 다수의 정부규제가 적용되고 있다. 그리고 정식 규제만이 아니라 유사행정규제도 금융부문에서 다양하게 존재한다.

## 2. 유사행정규제의 특성

### (1) 유사행정규제 개념과 의의

유사행정규제에 대한 학문적이고 법적인 개념은 정립되어 있지 않다. 다만, 정부기관에서 정부산하기관 등에 대한 규제관리를 하면서 실제적인 개념으로서 활용되고 있다.

우선, 감사원(2009)에 의하면, 유사행정규제는 정부 산하기관, 유관단체, 법인 협회 등이 각종 정관이나 내규 등의 규정으로 국민, 기업, 회원 등에게 부담을 주거나 의무를 부과하는 것을 말한다. 이러한 유사행정규제는 주무관청과 협회의 관계, 협회와 회원사의 관계, 협회와 국민과의 관계, 내부 업무 규제 등 네 가지 분야로 유형화할 수 있으며, 유형별 대표적인 사례로 임원선출에 대한 주무관청의 승인, 협회 가입을 의무화하거나 탈퇴를 제한하는 조항, 현금으로만 수수료를 징수하는 행위, 법적근거가 없는 위임업무 수행 등이 있다고 한다.

또한, 국무총리실(2005)에 의하면, 유사행정규제는 행정규제기본법상의 행정규제는 아니나 정부산하기관·유관단체·법인·협회 등 준공공기관이 각종 정관·내규 등의 규정으로

국민·기업·회원(사) 등에게 부담을 주거나 의무를 부과하는 것을 말한다.

정관은 법인의 형태를 지니고 있는 모든 조직에서 제정되고 있으며, 고객을 대하는 모든 회사에도 회사와 고객과의 관계에 관한 약관이 존재한다. 따라서 공공기관과 국민들과의 관계를 규정하는 정관, 내규, 약관 등이 바로 유사행정규제로 인정되지는 않는다. 하지만 공공기관의 약관, 내규 등의 경우, 일반적인 회사 등에서 사용되는 약관, 내규보다 더 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조항이 존재한다. 또한 법령의 위임을 받아 공공기관의 정관 등으로 설치되는 조항도 존재한다. 이와 같이 법령의 위임을 통한 대 고객 관계 규정이나, 일반적인 상법상 원칙을 벗어나는 고객 관계에 대한 규정은 실질적으로 공공기관이 국민에 대하여 우월적 위치에서 제정되는 규정이라 할 수 있다. 국민들과 평등한 관계에서 설정되는 규정이 아니라 국민들에 대하여 우월적 위치에서 설정되는 규정은 일종의 규제적 성격을 지니고 있는 것으로서, 이러한 규정이 유사행정규제로 인정될 수 있다.

유사행정규제의 실제적 쓰임일 고려할 때, 유사행정규제는 (i) 공공기관의 정관, 규정, 약관 등으로 인해 발생하는 것으로 법령에 의해 발생하는 것이 아니며, 공공기관 내부 규정에 의해 추가적으로 발생하는 것, 그리고 (ii) 국민이나 회원 등 피규제자에게 의무 부담, 권리 제약하는 규제적 속성을 가진 것으로 특징지을 수 있다.

한편 유사행정규제에 대한 2009년의 감사원 연구를 보면, 유사행정규제를 반드시 부정적인 것으로만 파악하지는 않는다. 실제 공공기관이 위임·위탁받은 업무를 수행하면서 국민에게 권리제한 및 의무부과를 하는 것은 불가피한 측면이 있다. 따라서 유사행정규제라는 개념은 부정적인 개념이라기보다는 가치중립적인 개념으로 볼 수 있다. 결론적으로 유사행정규제는 국가 및 지방자치단체로부터 권한을 위임받은 공공기관이 특정한 행정목적의 수행하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 각종 정관, 약관 및 내규 등에 규정되는 사항으로 정의될 수 있다. 이와 같이 유사행정규제를 규정하는 경우 (i) 정부규제의 판단기준을 근거로 공공기관 유사행정규제를 도출하게 될 수 있으며, (ii) 공공기관에 의한 미등록 규제 사항을 체계적으로 파악할 수 있다는 장점이 있다.<sup>2)</sup>

공공기관의 정관, 약관, 내규 등의 규정에는 유사행정규제에 속하는 사항이 있고, 일반적인 상법상 내부 규정, 조직 내부에서 필요한 내부 규정 등이 존재한다. 해당 조항이 과연 개

2) 다만, 기존 유사행정규제에 관한 부정적인 기존 통념을 감안할 때 유사행정규제라는 명칭보다는 ‘공공기관 규제’로 표현하는 것에 대해 고려해 볼 필요가 있을 것으로 판단된다.

선이 필요한 유사행정규제인가를 판단할 때는 ① 국민 기업 등에 불필요한 부담을 주는지 여부, ② 상위 법령의 위임한계 내의 것인지 여부(법적 근거 유무 포함), ③ 유사 중복적인 절차인지 여부, ④ 공급자-수요자 간 불평등 요소의 존재 여부 등의 기준이 활용될 수 있다(이혜영·최성락, 2010).

이와 같이 유사행정규제는 공공기관에서 이루어지는 규제라 할 수 있다. 따라서 유사행정규제를 파악하기 위해서는 먼저 공공기관의 개념과 범위는 어떠한지 살펴볼 필요가 있다. 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 규정되어 있다.<sup>3)</sup> 또한, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조는 공공기관의 종류에 대해 규정하고 있는데, 기획재정부장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타 공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정하도록 하고 있다. 기획재정부장관은 위법 제5조 제1항의 규정에 따라 공기업과 준정부기관을 지정하는 경우, 공기업은 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정하며, 공기업과 준정부기관을 제외한 기관을 기타 공공기관으로 지정한다. 이상과 같은 개념과 정의 및 절차에 따라 2010년도 전체 공공기관의 수는 296개 기관으로서 공기업 및 준공공기관 101개 기관, 기타 공공기관이 185개 기관이다.<sup>4)</sup>

- 
- 3) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 제1항에 의하면 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. 1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, 2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, 3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, 4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, 5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두 개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, 6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관이다.
- 4) 부처별로 보면, 기획재정부 산하 3개 기관 교육과학기술부 산하 40개 기관, 법무부 산하 3개 기관, 국방부 산하 3개 기관, 행정안전부 산하 4개 기관, 문화체육관광부 산하 30개 기관, 농림수산업부 산하 9개 기관, 지식경제부 산하 61개 기관, 방송통신위원회 산하 2개 기관, 보건복지부 및 여성가족부 산하 18개 기관, 환경부 산하 4개 기관, 노동부 산하 11개 기관, 국토해양부 산하 31개 기관, 국무총리실 산하 24개 기관, 국가보훈처 산하 3개 기관, 문화재청 산하 1개 기관, 산림청 산하 1개 기관, 농촌진흥청 1개 기관, 중소기업청 산하 7개 기관, 특허청 산하 4개 기관, 금융위원회 산하 17개 기관 등이다.

## (2) 유사행정규제 판단기준

앞서 유사행정규제는 공공기관에서 이루어지는 정부규제로 정의하였다. 이에 따라 유사행정규제 여부에 대한 판단은 기본적으로 행정규제의 판단기준과 동일하다고 할 수 있다. 규제개혁위원회(2009)의 행정규제 개념 및 판단기준을 원용하여 유사행정규제를 판단할 수 있는데, 공공기관의 정관, 약관, 내규 등의 규정 중에서 유사행정규제 여부를 판단한 주요 기준은 다음과 같다.

우선, 특정한 행정목적의 실현이 아닌 일반 민상법과 관련된 사항인 경우 유사행정규제가 아니라고 할 수 있다. 하지만, 민법 및 상법과 관련된 사항이라 하더라도 일반적인 민상법 규정보다 강화된 요건 등이 명시되어 있는 경우 유사행정규제로 판단된다. 둘째, 보조, 출자 범위 내에서 지도 감독에 관한 사항은 유사행정규제가 아니다. 다만, ① 국가 출자 비중에 비해서 과도한 지도감독을 규정하거나, ② 기관 운영에 대한 전반적인 지도 감독이 이루어질 경우 유사행정규제로 판단할 수 있다.

셋째, 지원을 위한 대상자 선정 기준(지급기준, 선정기준, 지원한도, 대출이율 등) 등은 금융위원회 산하 공공기관에서 많이 나타나는 내부규정이다. 이러한 지원을 위한 규정들은 일반적으로 규제에 포함되지 않는다. 하지만 ① 지원 후에 의무가 수반되는 경우, ② 보조금 목적과 직접적 관련 없는 기준, ③ 승인조건 또는 매칭펀드 요구 등 민간이 일정한 행위를 할 것을 지원의 요건으로 하는 경우, ④ 과도한 지도 감독 등은 규제에 간주된다.

넷째, 보조, 지원, 자격증 재교부 등을 받기 위해 필요한 신청이나 청구 절차 등은 유사행정규제가 아니지만, 필요 최소한 절차로서의 신청서 외에 각종 증명서 등을 추가적으로 제출토록 하는 경우에는 규제에 속한다.

다섯째, 일단 지원을 수행한 후에 수급자 귀책사유에 따라 지원이 중지되는 경우, 또는 지원을 환수하는 조치 등은 유사행정규제가 아니라고 본다.

여섯째, 지정 등이 강제적이 아닌 경우 유사행정규제는 아니지만, ① 지정으로 인한 실질적 이익이 큰 경우, ② 검사시기, 샘플 제출 방법, 요건을 갖춘 경우에만 선별적 검사하는 경우는 유사행정규제로 본다.

일곱째, 수익자 부담원칙에서 부과되는 수수료 및 사용료는 유사행정규제 아닌 것으로 본다. 하지만 수수료 원인 행위가 임의적, 선택적이 아니라 의무적, 강제적인 경우 유사행정규제에 포함된다.



여덟째, 일반적인 자료의 요구(보조, 지원, 계획수립, 지수 개발 목적 등)에 관한 사항은 유사행정규제가 아니다. 다만, 지도, 감독, 실태파악, 조사 등을 목적으로 하는 자료요구에 관한 사항은 유사행정규제라 할 수 있다.

아홉째, 상위 법령에서 선정기준이 구체적으로 정해져 있고 그 기준이 불변인 상태에서 사실판단을 거쳐 구체적으로 규제 대상을 고시하는 경우에, 상위 법령은 규제이지만 하위 법령은 규제가 아니다. 그러나 상위 법령이 없는 상태에서 하위 법령 규정만 존재할 경우에는 규제라 할 수 있다. 그리고 정의 규정은 원칙적으로 유사행정규제 아니지만 정의 규정이 피규제자의 범위, 대상 등을 직접적, 구체적으로 정하는 기능을 가짐으로서 국민의 권리나 의무부과가 발생하는 경우는 유사행정규제로 해석된다.

### (3) 유사행정규제 유형 분류를 위한 논의

정부규제정책의 유형 분류는 흔히 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제로 나뉜다. 경제적 규제는 진입규제, 가격규제, 질적 규제, 양적 규제로 분류될 수 있으며 사회적 규제는 명령지시적 규제, 시장유인적 규제로 대분된다.

공공기관의 유사행정규제는 정책 차원의 규제보다는 기존의 정부 규제정책을 보완하는 명령지시적 형태의 행정적 규제가 많다. 따라서 기존 정부 규제의 유형 분류를 토대로 유사행정규제를 분류하기에는 한계가 있으며, 유사행정규제의 특성을 반영한 새로운 유형 분류가 필요하다.

우선 유사행정규제는 시간적 차원에 따라 규제대상행위 이전인가 이후인가를 기준으로 사전적 규제와 사후적 규제로 분류될 수 있다. 또한, 규제의 형식에 따라 ‘권리제한 규제’와 ‘의무부과 규제’로 분류될 수 있다. 그리고 이 권리제한 규제와 의무부과 규제는 세부적으로 그 목적에 따라 각각 2개의 하위 유형으로 재분류될 수 있다. ‘권리제한’ 성격의 유사행정규제의 경우 사업의 수행 여부를 목적으로 하는 규제와 사업의 내용 자체를 제한하는 것을 목적으로 하는 규제로 분류될 수 있으며 ‘의무부과’ 성격의 유사행정규제의 경우 피규제자의 행위적 의무를 부과하는 규제와 금전적 의무를 부과하는 규제로 분류될 수 있다.

먼저, 사전적인 권리제한 규제는 사업수행 여부를 제한하는 규제와 사업 내용을 제한하는 규제라 할 수 있는데, 이러한 사전적인 권리제한 규제는 사업을 수행하거나 지원을 하는 과정에서 그 사업 내용을 구체화한다는 측면에서 설정되는 규제들이다. 이러한 사전적 권리제

한 규제로는 기준 설정, 사전 제출 서류, 자격조건, 평가인증, 허가 등, 가격설정 등이 있는데, (i) 기준 설정은 관련 법령이나 고시에 근거가 있는 사업수행을 함에 있어서 그 기준을 구체화하는 경우이다. 기준설정은 매우 전문적인 규제로서 실질적인 하위 규제정책에 해당한다. (ii) 사전 제출 서류는 공공기관이 관련 사업을 수행하면서 허가, 등록, 기타 신청을 위해서 서류를 제출하도록 하는 규정이다. 일반적으로 신청서 등 기본적인 서류를 요구하는 것은 규제로 인정되지 않지만, 신청서 외에 일반적이지 않은 부가적인 서류를 요구하는 경우는 규제로 인정된다. (iii) 자격조건은 세부 사업을 수행하고자 하는 사람이 갖추어야 할 자격을 규정하는 조건이다. 자격 조건은 사람을 주된 대상으로 한다는 점에서 기준 설정, 서류 제출 등과 차별화된다. (iv) 평가인증은 기준설정과 마찬가지로 관련 법령이나 고시에 근거가 있는 사업수행을 함에 있어서 그 기준을 구체화하는 경우이다. 기준설정은 객관적인 기준을 제시한 규정들이지만, 평가 인증은 공공기관이 해당 요구 사항 여부를 충족하는지를 평가, 인증하도록 한다는 점에 차별성이 있다. (v) 허가 등의 경우 일정 사업을 하기 전에 정부 및 공공기관의 허가, 등록, 신고, 인가 등을 받도록 하는 규제이다. 가장 대표적인 규제 형식의 하나이다. (vi) 가격 설정의 경우, 해당 용역 및 서비스의 가격을 결정하거나 가격 범위를 설정하는 내용으로서, 규제이론적으로 볼 때 가장 원초적인 경제적 규제에 해당한다. 기업 본원적 활동에 영향을 주는 것이며 따라서 이론적으로는 완화나 폐지의 대상이 되는 규제이다. (vii) 권리제한의 경우 주로 질서유지를 위하여 많이 활용되는데, 일반적으로 국민에게 허용되는 행위를 제한하는 경우이다.

사후적 권리제한 규제로서 분류할 수 있는 유형은 취소 철회, 검사, 이용제한, 관리감독 등이다. 법령에 포함되어 있다면 규제로서 분류될 사항들인데, 공공기관 규정으로 적용되어 있기에 규제로 포함되지 않는 유사규제 영역이다.

각 유형별로 살펴보면, (i) 취소 철회는 공공기관이 해당 사업을 민간 등에 허용하면서, 만약 민간 등이 해당 사업을 제대로 수행하지 아니하거나 사업 목적에 맞지 않게 수행할 때 해당 사업에 대한 허용을 취소하거나 철회하는 규제이다. (ii) 검사는 주로 상위 법령 및 고시를 근거로 공공기관이 정부정책을 시행하는 경우로서, 사업자 등의 행위가 올바르게 되었는가를 사후적으로 검사하는 규제이다. (iii) 이용제한은 정부가 서비스를 제공하면서 그 이용을 제한하는 것으로 질서유지 및 정책목적을 달성하기 위하여 활용된다. (iv) 관리감독은 공공기관이 민간 및 사업자에 대하여 감독자의 위치에서 지시, 관리를 하는 과정에서 발생

한다. 공공기관이 실질적으로 규제기관인 경우, 또는 공공기관이 투자자로서의 권리를 가지는 경우 주로 관리감독이 이루어진다.

다음으로 사전적으로 의무부과가 이루어지는 유사행정규제가 존재하는데, 교육, 금지, 행위 의무, 책임 등 사업의 대상자 등에게 추가적인 의무를 부과하는 것이다. 각 유형별로 살펴보면, (i) 교육의 경우는 일반 사업자가 해당 사업을 수행하면서 일정한 교육을 받을 것을 의무화하는 것을 내용으로 한다. 교육을 수료하지 아니한 경우 사업권을 취소하거나 자격을 제한하도록 하는 등 실질적으로 규제의 성격을 가진다. (ii) 금지의 경우는 일정한 행위를 하지 않도록 하는 것으로 그 성격상 행위 의무와 유사하다. 행위 의무가 구체적인 행위(action)를 취할 것을 요구하는 규제라면 금지는 어떤 행위에 대하여 무활동(inaction)을 요구하는 규제이다. (iii) 행위의무는 사업자나 국민이 일정한 행위를 할 것을 의무 지우는 것으로, 가장 대표적인 규제 양식 중 하나이다. (iv) 책임의 경우는 일반적인 책임 원칙보다 국민에게 과도한 책임을 주는 경우 및 공공기관의 책임을 완화하는 규정을 사전에 두고 있는 경우이다.

마지막으로 사후적 의무부과 규제는 행위적 의무에 보고, 자료제출이 있으며, 금전적 의무 부과로는 수수료, 부담금, 부가요금이 있다. 각 유형별로 살펴보면, (i) 보고의 경우는 일반 사업자 및 국민들이 사업수행 및 운영을 하면서 관련된 사항을 공공기관에게 보고하도록 하는 규제이다. (ii) 자료 제출은 관련 자료를 공공기관에게 제출하도록 하는 경우인데, 보고는 해당 사실의 발생을 보고하도록 하는 데 대하여, 자료 제출은 주로 관련 서류들을 제출하도록 하는 데 차별성이 있다. (iii) 부가 요금, 수수료의 경우는 공공기관에 대하여 금전적 지출을 하도록 하는 규제이다. 일반적인 사용료의 경우에는 규제로 볼 수 없지만 사용료에 부가되는 부가 요금, 연체료 수준, 그리고 통상적인 수준을 넘어서는 사용료 등은 규제로 인정된다.

지금까지 살펴본 유사행정규제의 유형을 도식화하면 다음의 <그림>과 같다.

〈그림〉 유사행정규제 유형 분류



### III. 연구 범위 및 방법

본 연구의 분석 대상 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공기업 및 준정부기관으로 분류·관리되는 기관 중에서 금융위원회를 주무 부처로 하는 공공기관이다. 해당 공공기관으로는 한국자산관리공사, 신용보증기금, 기술신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 한국예탁결제원, 한국거래소 등 7개 기관이 있다. 이 중 한국자산관리공사 신용보증기금, 기술신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사 5개 기관은 기금 관리형이며, 한국예탁결제원, 한국거래소 2개 기관은 위탁집행형이다. 금융위원회를 주무부처로 하는 공공기관 중에서 시장형 공기업과 준시장형 공기업은 존재하지 아니한다. 공기업 및 준공공기관은 총 101개 기관이 존재하는데, 그중 약 7%가 금융위원회 산하 공기업 및 준공공기관에 속한다.

<표 1> 본 연구의 분석 대상 기관

주무부처	시장형 공기업	준시장형 공기업	기금관리형	위탁집행형
금융위원회	-	-	한국자산관리공사, 신용보증기금, 기술신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사	한국예탁결제원, 한국거래소

본 연구에서는 이들 금융위원회 산하 공공기관들의 정관, 약관, 기타 내부 규정들을 그 주요 연구 대상으로 한다. 정관의 경우 각 기관의 주요한 규정이라는 하지만 그 내용은 주로 기관 운영을 위한 조직 체계 및 운영에 대한 것들이다. 따라서 유사행정규제는 정관보다는 민간과의 직접적인 계약을 내용으로 하는 약관, 또는 기관의 사업상 내용을 규정한 사업 규정들에 존재할 가능성이 높다. 즉 각 기관의 사업 시행과 관련한 사항들을 별도 내부 규정을 통해 다루고 있는 것이 보통이어서, 유사행정규제들은 사업 시행과 관련한 내부규정집에서 보다 잘 확인할 수 있다.

공공기관들의 정관은 일차적으로 공공기관 경영정보 공개시스템인 알리오 웹(<http://www.alio.go.kr>)을 통해 수집하였으며, 알리오 웹상에 정관이 없는 기관은 개별 기관 홈페이지의 경영정보 공시란을 확인하여 수집하였다. 그리고 내부 규정집 및 약관은 직접 개별 기관으로부터 자료 협조를 받아 연구를 진행하였다. 각 기관별로 수집된 규정은 <표 2>와 같으며, 보다 구체적으로 사업 관련 규정을 분석 대상으로 하였다.<sup>5)</sup> 본 연구자들은 모든 규정을 검토하여 유사행정규제를 도출하는 작업을 수행하였는데, 총 세 번의 검토와 토론을 통해 유사행정규제를 판단하고 유형화하였다.

5) 7개 공공기관의 사업 관련 규정은 분량적으로 총 4,000여 페이지에 달한다.

〈표 2〉 본 연구의 분석 대상 규정

주무부처	공공기관	수집된 규정	내부관리 규정	사업 관련 규정 (분석 대상)
금융위원회	기술신용보증기금	50개 세부 규정 파일 (28개 내부관리 규정 및 22개 사업관리 규정)	약 28개 규정	22개 사업 관리규정
	신용보증기금	전체 규정집	직제 규정 등 다수	업무방법서 등 다수 규정
	예금보험공사	전체 내규집 (사업 관련 규정 -1편, 2편, 3편, 내부관리 규정 -4편)	4편	1편, 2편, 3편
	한국거래소	정관 1외 18개 세부 사업 규정	-	18개 세부 사업 규정
	한국예탁결제원	사업관련 19개 세부 규정	-	19개 세부 사업 규정
	한국자산관리공사	정관 1외 사업 관련 35개 세부 규정	-	35개 세부 사업 규정
	한국주택금융공사	사업관련 내규집 2권	내규집 I	내규집 II-33개 세부 규정

## IV. 금융부문 공공기관의 유사행정규제 분석

### 1. 유사행정규제 분석

금융위원회 산하 7개 공공기관의 내부 규정들을 위에서 살펴본 유사행정규제 기준에 의하여 추출한 결과, 총 534건의 유사행정규제가 도출되었다. 이 유사행정규제들은 만약 법률, 명령 등에 규정되었더라면 규제개혁위원회의 규제에 등록될 만한 사항들이지만, 공공기관의 내부 규정이기 때문에 규제 등록되지 않는 사항이라 할 수 있다. 금융위원회 유사행정규제의 유형별 분류 분석 결과는 다음의 <표 3>과 같다.

- 6) 행위 의무와 보고가 동시에 이루어지는 규제의 경우 일반적으로는 항이 분리되어 있어 별개의 규제에 산정할 수 있었다. 그러나 본 사항의 경우 [-를 하고 보고하여야 한다.] 식으로 행위 의무와 보고가 하나의 항에 묶여져 있어 여기에서는 복합으로 표시하였다.

<표 3> 금융위원회 유사행정규제 분석결과 - 유형별

대구분		구 분		계		
		사전-사후	각 유형	개수	비율	소계
권리제한	사업수행 여부	사전적 규제	기준설정	52	0.10	140 (0.26)
			사전자료 제출	28	0.05	
			자격조건	18	0.03	
			평가인증	5	0.01	
			허가 등	37	0.07	
	사후적 규제	검사	1	0.00	35 (0.07)	
		취소철회	34	0.06		
	사업내용 제한	사전적 규제	가격설정	4	0.01	22 (0.44)
			권리제한	18	0.03	
		사후적 규제	관리감독	24	0.04	50 (0.09)
이용제한			26	0.05		
의무부과	행위적 의무	사전적 규제	교육	4	0.01	150 (0.28)
			금지	31	0.06	
			신고	5	0.01	
			행위의무	110	0.21	
	사후적 규제	보고	99	0.19	123 (0.23)	
		자료 제출	24	0.04		
	금전적 의무	사전적 규제	책임	5	0.01	(0.01)
		사후적 규제	부가요금	5	0.01	8 (0.01)
수수료			3	0.01		
복합		행위 의무 + 보고 <sup>6)</sup>	1	0.00		
계				534		(100)

전체 유사행정규제 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 행위의무이다. 534개 중에서 110개로 약 21%의 비중을 차지한다. 그리고 보고에 대한 것이 99건으로 19%, 기준 설정에 대한 것이 52건으로 10%를 차지하고 있다.

전체적으로 보면 권리제한에 대한 것이 247건으로 46%, 의무부과에 대한 것이 287건으로 54%에 달한다. 권리제한보다 의무부과에 대한 유사행정규제가 더 큰 비중을 차지하고 있다. 그리고 의무부과 중 행위적 의무에 대한 것이 273건으로 전체 규제 중에서 51%에 달하고 있다. 그 다음으로는 사업수행 여부를 결정하는 규제로서 약 33%가 여기에 해당한다.

또한 사전적 규제와 사후적 규제로 구분할 경우에는 사전적 규제가 312건으로 58%. 사후적 규제는 223건으로 42% 정도이다. 사전적 규제가 사후적 규제보다 많은 규제 유형의 성격을 지니고 있다.

위의 유형 분류를 각 기관별로 세분하여 분석한 결과는 다음의 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 금융위원회 유사행정규제 분석 결과 - 기관별

구 분			기술신 용보증 기금	신용 보증 기금	예금 보험 공사	한국 거래 소	한국예 탁결제 원	한국자 산관리 공사	계	
권리 제한	사업 수행 여부	사전 적 규제	기준설정				49	3	52	
			사전자료 제출	2	3		19	4	28	
			자격조건				5	13	18	
			평가인증				5		5	
			허가 등			1	26	10	37	
		사후 적 규제	검사					1	1	
			취소철회	1			22	11	34	
	사업 내용 제한	사전 적 규제	가격설정			2	2		4	
			권리제한	2	1	1	8	6	18	
		사후 적 규제	관리감독	2	1	1	18	2	24	
			이용제한				20	6	26	
	의 무 부 과	행위 적 의무	사전 적 규제	교육				3	1	4
				금지	6	8		16	1	31
				신고				2	3	5
행위의무				2		1	73	34	110	
사후 적 규제		보고	4	7		63	25	99		
		자료 제출	1		2	17	4	24		
금전 적 의무		사후 적 규제	책임			4	1		5	
			부가요금				3	1	5	
	수수료					2	1	3		
복 합					1			1		
계			20 (3.7)	20 (3.7)	12 (2.2)	355 (66.5)	125 (23.4)	2 (0.4)	534 (100)	

금융위원회를 주무부처로 하는 공공기관 7개의 유사행정규제 분포를 살펴보면, 기관별 편차가 상당히 심한 것으로 나타난다. 총 534개 유사행정규제 중에서 한국거래소와 관련된 사항이 355건으로 전체의 66.5%에 달한다. 금융 관련 유사행정규제 중 절대 다수는 한국거래소와 관련된 사항들이라 할 수 있다. 그다음으로 한국예탁결제원의 유사행정규제가 125건으로 23%이다. 이 두 기관의 유사행정규제가 약 90%를 차지한다.



이와 같이 유사행정규제가 이 두 기관에서 집중되어 나타나는 것은, 이 두 기관이 위탁집행형으로 정부의 관리감독 업무를 실질적으로 위임 받아 활동하는 영역이 크기 때문이라 할 수 있다. 또한 이 두 기관의 업무는 증권거래와 관련된 부문으로서 전문적인 사항이 많아 법령으로 세부사항을 규정하는 경우가 많지 않다. 실질적으로는 법령으로 규정되어야 할 사항이 많은 부분 금융 관련 공공기관에 위탁되어 운용되고 있는 실정이라 할 수 있다.

## 2. 유사행정규제와 등록 규제(규제개혁위원회)의 비교 분석

위에서 살펴본 금융위원회 관련 공공기관의 유사행정규제를 규제개혁위원회의 등록 규제와 비교 분석하면 다음과 같다.

첫째, 2010년 현재 규제개혁위원회에 등록된 규제는 총 12,059개에 달한다. 주요 규제는 7,038개이며 부수 규제는 5,021개이다.<sup>7)</sup> 본 연구에서 유사행정규제는 부수규제까지 모두 포함한 것으로서 규제개혁위원회의 총 규제 수와 비교될 수 있다.

규제개혁위원회에 등록된 금융위원회 규제는 843개이다. 전체 규제 중 7%가 금융위원회 규제이다. 하지만 금융위원회 업무와 관련된 유사행정규제는 본 연구에서 534개로 산정되었다. 실제 규제 등록되어 있는 규제의 약 63%에 달하는 규제가 추가되는 효과를 가진다. 물론 이 유사행정규제들은 규제개혁위원회에 등록된 규제를 상세화하고 구체화하는 성격을 띠는 규제들도 많이 존재한다. 그러나 이 경우 실질적으로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 성격을 가지는 규정은 법령 규정이라기보다는 유사행정규제 규정이라 할 수 있다. 등록 규제 외에 유사행정규제가 이렇게 많이 존재한다는 사실은 규제개혁위원회의 등록 규제가 실제적인 규제 현실을 제대로 반영하지 못할 수 있다는 것을 시사한다.

둘째, 규제개혁위원회의 규제 유형으로는 그 기능 및 성격에 따라 경제적 규제, 사회적 규제 등으로 구분하는 방법, 그리고 그 실질적 내용에 따라 유형 1, 유형 2, 유형 3 등으로 구분하는 방법이 있다. 유형 1은 일정한 기준과 요건을 정해 놓고 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항으로서 허가, 인가, 면허, 시험, 검사, 인증 등으로 구분된다. 유형 2는 행정의무의 이행을 확보하기 위해 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감

7) 부수규제는 주된 규제로부터 파생되는 것으로 내용적으로 연관성이 있는 규제로, 주된 규제를 부과하기 위한 사전절차적 규제와 주된 규제의 이행을 담보하기 위한 사후보완적 규제로서 주된 규제의 일부분이 되는 규제

독에 관한 사항으로서 시정, 개선조치, 지도, 조사, 과태료 등 행정질서벌 등이다. 유형 3은 일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 것으로 신고의무, 보고 의무, 제출 의무, 금지 등으로 구분된다. 이러한 규제개혁위원회의 규제 분류 유형은 본 연구에서 수행된 유사행정규제 유형 구분과 유사성을 지니고 있는데, 이러한 규제개혁위원회의 유형 분류에 따라 본 유사행정규제를 재유형화한 결과는 <표 5>와 같다.

<표 5> 유사행정규제와 등록 규제의 비교 분석 결과

규제개혁위원회 규제 분류		등록 규제	유사행정규제 유형 분류	유사행정규제
유형 1	유형 1-1	2847 (23.6%)	사전 제출 서류, 허가 등, 자격조건, 평가 인증	88 (16.5%)
	유형 1-2	649 (5.4%)	검사	1 (0.2%)
유형 2		1779 (14.7%)	관리감독, 수수료, 부가요금, 취소철회	66 (12.3%)
유형 3		6784 (56.3%)	신고, 보고, 자료제출, 기준설정, 금지, 행위의무, 교육, 이용제한, 권리제한, 책임	379 (71%)
계		12059		534

규제개혁위원회의 등록 규제를 유형별로 구분해 보면 유형 1에 해당하는 규제가 29%, 유형 2에 해당하는 규제가 14.7%, 유형 3에 해당하는 규제가 56.3%에 해당한다. 그런데 유사행정규제의 비중을 살펴보면, 유형 1에 해당하는 규제가 16.7%, 유형 2에 해당하는 규제는 12.3%, 유형 3에 해당하는 규제가 71%에 해당한다. 규제개혁위원회의 등록 규제와 유사행정규제를 비교해 보면, 유형 1의 비중은 유사행정규제에서 감소하고 유형 2의 비중은 큰 변화가 없는 데 반하여 유형 3의 비중은 크게 증가한다.

이러한 유형 비중의 변동에서 알 수 있는 것은 유사행정규제는 법령상 규제 측면에서 볼 때 주로 유형 3은 일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 것에 큰 의미가 있다는 것이다. 유형 1은 사업을 시행 여부와 관련된 것으로서 그 권리제한, 의무부과 정도가 크다. 이러한 사항은 주로 법령에 규정되어야 하며 유사행정규제가 직접적으로 활동할 수 있는 영역은 아니라 할 수 있다. 실제로 법령의 규제는 이 부분의 비중이 높으며 유사행정규제에서 이 부분의 비중은 상당히 낮아지고 있다.

그런데 유형 3은 작위 및 부작위 의무를 부과하는 것을 내용으로 하는 것으로 실질적으로 국민이 체감하는 규제 영역이다. 규제개혁위원회 등록 규제도 이 부분이 많이 존재하기는 하지만, 그것보다 훨씬 더 많은 비중이 유사행정규제에 존재한다. 정부 측에서는 이러한 작위, 부작위 의무에 대한 등록 규제 수를 감소시키고자 하고 있으나, 실질적으로는 법령에 규정되지 않는 작위, 부작위 의무가 공공기관 수준에서 다수 존재하고 있다는 것을 의미한다. 즉 유사행정규제는 주로 정부의 작위, 부작위 의무 규제를 간접적으로 수행하는 통로의 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 금융위원회의 규제 근거 법률과 유사행정규제의 규제 근거 법률을 비교하면 <표 6>와 같다. 금융위원회 규제 중 절대적인 비중을 차지하고 있는 것은 자본시장과 금융투자업에 관한 법률이다. 이것은 등록 규제의 경우와 유사행정규제의 경우에 모두 해당한다. 즉 금융위원회의 규제는 대부분 자본시장과 금융투자에 관한 법률에서 파생되는 규제이다.

그런데 금융위원회와 관련된 많은 법률 중, 유사행정규제와 관련된 법률은 6개 법률에 국한된다. 이는 유사행정규제가 금융과 관련된 전반적 사항에 관련된 것이 아니라 해당 법률의 업무 수행과 관련된 공공기관 업무에 국한되기 때문에 발생하는 현상이다. 즉 유사행정규제는 모법에 근거한 공공기관이 존재하는 경우, 그 법을 기반으로 하여 존재한다. 하지만 유사행정규제가 존재하는 법률과 유사행정규제가 존재하지 않는 법률을 비교해 보면, 유사행정규제가 존재하는 법률이 다른 법률보다 더 원활히 수행된다거나 더 효율적으로 운영된다거나 하지는 않는다. 유사행정규제 존재 여부와 해당 법률의 집행이 원활한지 여부는 큰 연관이 없으며, 이는 유사행정규제의 존재가 그 근거 법률이 목적으로 하고 있는 활동을 더 효율적으로 수행하게 하는 특별한 효과가 존재하지는 않는다는 것을 의미한다. 즉 유사행정규제가 존재하지 않더라도 해당 모 법의 목적 달성이 어렵게 되는 것은 아니라는 것을 뜻하며, 이는 유사행정규제의 정당성에 대해서 재고해 볼 여지를 제공한다.<sup>8)</sup>

8) 유사행정규제가 많은 법률의 경우 유사행정규제가 없으면 법률 집행에 어려움이 있을 수 있다. 이 경우 유사행정규제의 존재는 법률의 집행에 영향을 미치는 것으로 여겨질 수 있다. 그러나 이 경우 유사행정규제를 규정할 수 있는 공공기관이 존재하지 않는다면 해당 사항을 법률에 규정함으로써 유사행정규제를 별도로 제정하지 않을 것이다. 궁극적으로 유사행정규제 여부 자체가 법률 집행의 효율성을 담보하는 것은 아니다.

〈표 6〉 유사행정규제 및 등록 규제의 규제 근거 법률 비교

구 분	금융위원회 등록 규제	금융위원회 유사규제
공사채등록법	3	
공인회계사법	25	
공적자금관리특별법	1	11
공중 등 협박목적을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률	2	
근로자퇴직급여 보장법	2	
금융감독기구의 설치 등에 관한 법률	1	
금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률	1	2
금융산업의 구조개선에 관한 법률	6	
금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률	4	
금융위원회의 설치 등에 관한 법률	7	
금융지주회사법	30	
기술신용보증기금법	2	20
기업구조조정 촉진법	21	
담보부사채신탁법	5	
대부업의 등록 및 금융이용자보호에 관한 법률	10	
보험업법	68	
상호저축은행법	32	
신용보증기금법	2	21
신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률	20	
신용협동조합법	53	
여신전문금융업법	43	
예금자보호법(시행령)	6	47
외국환거래법	11	
유사수신행위의 규제에 관한 법률	3	
은행법	70	
자본시장과 금융투자업에 관한 법률	313	488
자산유동화에 관한 법률	8	
전자금융거래법	36	
주식회사의 외부감사에 관한 법률	20	
주택저당채권유동화회사법	20	
중소기업은행법	1	
특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률	7	
한국주택금융공사법	6	
화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률	4	
계	843	534

## V. 결 론

이상에서 금융위원회를 주무부처로 하는 7개 공공기관의 유사행정규제를 도출, 분석하고 이를 규제개혁위원회의 등록 규제와 비교 분석해 보았다. 한국자산관리공사, 신용보증기금, 기술신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 한국예탁결제원, 한국거래소 등 7개 기관의 정관, 약관, 내부 규정 등을 기반으로 규제적 성격을 지니는 유사행정규제 규정을 도출한 결과 총 534건의 유사행정규제가 발견되었다. 이 유사행정규제들은 법령에 규정되었다면 규제개혁위원회에 규제 등록되어 그 설치와 변경에서 심사를 받아야 하는 사항들이었다. 하지만 이 규정들은 법령에 규정된 정식의 규제가 아니라 공공기관의 내부 규정으로 존재하는 것으로 규제에 대한 심사 등을 받지 않고 시행된다. 이 유사행정규제는 국민 입장에서는 실질적으로 규제로 작용하고 있지만 형식적으로는 규제로 분류되지 않는 사각지대라 할 수 있다.

금융위원회 등록 규제는 총 843개인데, 금융위원회를 주무 부처로 하는 공공기관의 유사행정규제는 534건이었다. 등록 규제의 약 60% 정도가 추가적으로 유사행정규제 형태로 존재하고 있었다. 이러한 비중을 볼 때 금융 관련 등록 규제는 일반 국민이 체감하는 규제의 현실을 제대로 반영하지 못하고 있을 가능성이 크다. 국민 입장에서는 국가의 규제와 공공기관의 규제를 실질적으로 구별하기가 쉽지 않다. 즉 국민이 체감하는 금융규제 현실은 등록 규제와 유사행정규제를 합한 것이 현실적으로 느껴지는 규제라 볼 수 있다.

또한 금융 관련 유사행정규제는 등록 규제에 비하여 의무부과에 해당하는 사항이 큰 비중을 차지하고 있다. 의무부과는 실질적으로 국민 입장에서 규제로 체감되는 것인데, 이러한 사항들이 많은 부분 유사행정규제로 존재하고 있다. 정부 부서에서는 공공기관 등을 통하여 국민들에게 의무부과를 함으로서 규제 등록 및 규제 심사를 회피하여 실제적으로 규제할 수 있는 통로가 존재하는 것이다.

이러한 사항을 고려할 때 유사행정규제는 국가 규제의 종류, 성격, 내용 등에 큰 영향을 미치는 주요한 변수라 볼 수 있다. 많은 공공기관이 존재하는 우리나라의 현실에서 유사행정규제를 제외하고 등록 규제만을 고려하는 것은 실제 국민이 부담하는 규제의 실체를 제대로 파악하지 못하는 오류를 범할 수 있다. 차후 유사행정규제에 대한 보다 심도 있는 연구가 요구된다.

## 참고문헌

- 감사원, 『감사원이 바라본 규제 현장』, 2009.
- 국무총리실, 『유사행정규제 정비계획-2005. 4』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 「행정규제 기준 및 판단기준 (내부 자료)」, 2009.
- 규제개혁백서. 2007~2009.
- 기술신용보증기금, 내부규정집, 2010.
- 김홍범, 「금융규제감독의 경과와 개선과제」, 『금융연구』, 21, 2007.
- 신용보증기금, 규정집, 2010.
- 예금보험공사, 내규집, 2010.
- 이혜영, 『한국의 금융부문 규제개혁에 관한 연구: 재규제의 관점에서』, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2004.
- 이혜영 · 최성락, 「유사행정규제에 관한 탐색적 연구: 공공기관 정관을 중심으로」, 한국행정학회 하계공동학술대회, 2010.
- 이재연, 『금융규제의 운영실태분석과 개선방안』, KIPA 연구보고, 한국행정연구원, 2004.
- 정운찬, 「금융개혁론」, 서울: 법문사 75-95, 1991.
- 최진욱 외, 「참여정부의 규제개혁에 대한 체감도 분석」, 『한국정책학회보』, 16(1): 73-97, 2007.
- 한국거래소, 사업규정집, 2010.
- 한국예탁결제원, 사업규정집, 2010
- 한국자산관리공사, 사업규정집, 2010.
- 한국주택금융공사, 내규집, 2010.
- [www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr) (알리오 시스템)
- [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr) (국가법령정보센터)
- [www.rcc.go.kr](http://www.rcc.go.kr) (규제개혁위원회)
- Goodhart *et al.*, *Financial Regulation*, Routledge, 1998.
- Hansen, H. F. and L. H. Pedersen, “The Dynamics of Regulatory Reform,” In T. Christensen

- and P. Laegreid (eds.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.
- Kay, John and John Vickers, "Regulatory Reform," In Giandomenico Majone (eds.), *Deregulation or Reregulation?: Regulatory Reform in Europe and the United States*, London: Pinter Publishers, 1990.
- Kroszner, Randall S. October, "The Economics and Politics of financial Modernization," *Economic Policy Review*, 2000, pp.25-37.
- Mayer, Colin, "The Regulation of Financial Services: Lessons from the UK for 1992," Matthew Bishop, John Kay and Colin Mayer (eds.), *The Regulatory Challenge*, Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Mishkin, Frederic S, "Prudential supervision: Why is it important and what are the issues?," NBER Working Paper 7926, 2000.
- OECD, *Indicators of regulatory management system*, 2009.
- Vogel, Steven K, *Freer Markets, More rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Country*, Ithaca: Cornell University Press, 1996.

## A Study on the Regulations of Public Agencies in the Financial Sector

Lee, Hye Young, Park, Jang Ho, Choi, Seong Rak, and Joo, Young Whan

Lee Myeong Park's government has pursued regulatory reform since 2008, but many people think that there are too many regulations in the financial sector of Korea. In Regulatory Reform Committee, all the regulations of government are registered, and the registered regulations of the financial sector are only 7% of all regulations. But people think that regulations of the financial sector become increased. We assumed that the reason would be existence of agency regulations. Therefore, in this article, we tried to analyze the regulations of agencies in the financial sector.

We analyzed 7 public institutions in the financial sector, and found 534 agency regulations in total. Officially, the registered regulations in the financial sector are 843, but there are 534 more regulations if we consider regulations of public agencies. It is necessary to think about regulations of public agencies when we seek to regulatory reform in the financial sector.

Key words: Regulation of Public Agency, Regulatory Reform, Regulatory Reform Committee, Finance Sector, Public Institution