

규제연구 제21권 제1호 2012년 6월

현행 규제등록제도하의 규제분류체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구

최유성* · 최무현**

본 연구는 현행 규제등록제도하의 규제분류 실태를 분석하고 이를 바탕으로 문제점과 개선방향을 모색하고자 하였다. 이를 위해 이론적 논의보다는 현행 규제분류상의 문제점을 대표적으로 보여주는 사례를 발굴·분석하고, 실무자들과 전문가들을 대상으로 한 심층면접을 통해 앞으로 발전방향을 제시하는 탐색적이고 기술적인 연구를 수행하였다. 현행 규제분류체계는 과거 행정사무 분류방식에서 파생되었기 때문에 망라성과 상호배제성의 부족 등과 분류체계의 비합리성이 내재되어 있었다. 그리고 이러한 분류체계의 비합리성은 규제등록을 담당하는 공무원들에게 혼란을 초래하고 잘못된 등록을 야기하는 악순환을 야기하고 있었다. 본 연구는 현행 규제분류의 문제점 분석을 통해 다음과 같은 구체적인 개선방안을 제시하였다. 먼저, 현행 유형별 분류방식의 개선방안으로, ① [유형 1]의 세부유형의 경우 규제적 성격이 없는 세부유형을 삭제하고 재분류한다. ② 망라성을 확보하고 특정 세부유형의 지나친 편중 해소를 위해 분류기준을 합리화한다. ③ 현행 분류체계에서 가장 문제가 되는 ‘기준설정’ 세부유형을 삭제하고 여기에 포함된 규제들을 재분류한다. ④ ‘유형별 분류’라는 용어를 합

* 제1저자, 한국행정연구원, 서울시 강남구 언주로 508 서울상록회관 907호(cyuseong@kipa.re.kr)

** 교신저자, 상지대학교, 강원도 원주시 상지대길 83 상지대학교(mhych69@hanmail.net)

*** 본 연구는 2011년도 한국행정연구원의 연구보고서 ‘우리나라 행정규제의 특성분석을 위한 규제분류방식에 관한 연구’의 일부를 소논문으로 발전시켜 작성한 것임을 밝힌다.

접수일: 5/14, 게재확정일: 6/13

리적으로 개정한다. 다음으로, 성격별 분류방식의 개선방안을 제시하면 다음과 같다. ① 하위 분류의 비대칭을 해소하기 위해 경제적 규제의 세부분류체계를 새롭게 추가한다. ② 사회적 규제의 ‘영역별 분류’의 경우 ‘기타’ 영역을 신설하고 ‘소비자 안전’ 영역을 확대한다. ③ 사회적 규제의 ‘방식별 분류체계’의 경우 다양한 규제수단을 감안하여 분류를 세분화한다.

핵심용어: 규제의 유형, 규제의 분류체계, 규제의 등록, 경제적 규제, 사회적 규제

I. 서론

현행 「행정규제기본법」 제6조에 따르면, 중앙행정기관의 장은 소관 규제를 규제개혁위원회에 등록하도록 되어 있는바, 규제등록 시 규제개혁위원회가 정한 규제등록제도 지침에 따라 규제등록서에 기재 내용을 작성하도록 되어 있다. 동 지침에 따르면 행정규제를 ‘유형별’과 ‘성격별’로 분류하여 등록하도록 되어 있는데, 이러한 분류체계와 방식은 일관성과 합리성을 결여하고 있어 체계적이지 못할 뿐만 아니라, 이에 근거하여 도출된 통계자료의 활용성도 낮아 좀 더 합리적인 규제분류 방식의 개발이 필요하다는 지적이 학계와 실무계로부터 지속적으로 제기되어 왔다.

구체적으로, ‘유형별’ 분류의 경우, 그 유형의 수가 30여 개로 지나치게 많고 복잡할 뿐만 아니라, 실무 공무원들도 이러한 유형간의 차이를 명확히 구분할 수 없어 이러한 분류에 근거한 통계자료의 활용도가 낮은 문제점을 안고 있다. 또한, ‘성격별 분류’의 경우도 세 가지 유형 중 하나인 ‘경제적 규제’는 하위유형을 분류하는 기준으로 ‘규제의 대상’을 기준으로 분류하도록 되어 있는 데 반해, ‘사회적 규제’는 ‘규제방식’과 ‘규제영역’을 기준으로 유형을 구분하도록 되어 있어 분류기준의 일관성이 결여되어 있는 문제를 안고 있다. 또한 ‘사회적 규제’의 ‘규제영역별’ 분류의 경우에 있어서도 환경, 산업재해, 소비자안전, 사회적 차별의 네 가지 영역으로만 구분하도록 되어 있어, 이 영역 외의 보건, 위생, 교통 등과 같은 다른 영역의 사회적 규제는 분류가 곤란한 결과를 초래하여 왔다. 이와 더불어, 이러한 체계성과 일관성이 결여된 분류체계의 문제는 일부의 경우 유형이 중복되거나 구분이 어려운 문제로 이어져, 궁극적으로 실무자들의 규제등록 시 규제유형분류 오류의 원인이 되기도 한다. 이러한 실무적 차원의 문제점들을 안고 있는 현행 분류체계로는 향후 우리나라 규제개혁이 지향해야 할 방향인 규제의 종합적 관리(comprehensive regulatory management)¹⁾를 위한 다양하고

체계적인 정보를 제공해 주기 어려우며, 학술적인 측면에서도 현행 분류체계에 기반을 두고 생산되는 자료의 실효성은 낮다고 하겠다.

그러나, 체계적인 규제관리체계를 구축하기 위한 전제가 되는 규제분류의 중요성에도 불구하고, 우리의 경우 이에 대한 논의가 그다지 많지 않았다.²⁾ 최병선(1992)은 정부규제를 경제적·사회적 규제로 크게 구분하고 다시 경제적 규제는 진입, 가격, 품질, 거래 규제, 그리고 사회적 규제를 투입기준, 성과기준, 시장유인적 규제로 구분하였다. 최근 최병선(2009)은 자신의 1992년 연구에서 사용한 사회적 규제의 유형을 이 분야에서 이루어지고 있는 제도적 혁신 논의를 참고로 수정하여, 규제수단의 기본유형을 크게 네 가지(기준에 의한 규제 1: 투입요소기준규제, 기준에 의한 규제 2: 성과기준규제, 기준의 형태를 취하지 않는 규제 1: 경제유인규제, 기준의 형태를 취하지 않는 규제 2: 시장기반규제)로 유형화하였다. 그리고 이러한 분류방식이 경제적 규제에도 적절한지를 검토하여 가격규제를 제외한 나머지 경제적 규제에 대해서 이러한 분류방식이 적합하다고 주장하였다. 또한, 이주선 외(2002)의 연구는 학계와 실무계에서 논의되던 다양한 규제분류 방식을 정리하고 김대중 정부 시기 등록규제를 대상으로 그 실태를 분석하였다. 이시경(1996)과 조택(1995)은 정부규제를 ‘규제방식’(mode of regulation)과 ‘규제시점’(timing of regulation)을 기준으로 분류할 것을 제안하였다. 그러나, 이와 같은 선행연구들도 규제의 종합적 관리라는 차원에서 현행 규제등록제도의 행정규제분류의 특성을 심층적으로 분석하고 이를 바탕으로 실무적인 개선방안을 충분히 제시하지는 못하였다.

따라서 본 연구는 현행 규제등록제도의 규제분류 실태를 분석하고 이를 바탕으로 문제

- 1) OECD에서는 규제개혁의 발전단계를 세 단계로 구분하고 있다(OECD, 1997). 그 첫째는 ‘규제완화’(deregulation) 단계로서, 절차와 구비서류의 간소화, 규제순응비용의 감소 및 규제폐지를 통한 규제총량의 감소 등을 그 특징으로 하고 있다. 두 번째 단계는 ‘규제의 품질관리’(regulatory quality management) 단계이다. 최종 단계인 세 번째 단계는 종합적인 ‘규제관리’(regulatory management) 단계이다. 이 단계는 규제개혁이 규제의 총량이나 개별 규제의 품질 문제에만 국한되어서는 안 된다는 인식을 바탕으로 하고 있다. 다시 말해, 규제개혁에 있어서 좀 더 중요한 것은 과연 전반적인 규제체계가 원래 의도한 사회경제적 목표를 달성하고 있는가의 여부이며, 이것이 규제의 효과성을 측정하고 평가하는 데 있어서 가장 의미 있는 기준이 되어야 한다는 것이다. 이 같은 종합적인 규제관리의 기본 전제는 합리적인 규제분류라 할 수 있다.
- 2) 외국의 경우 다양한 규제분류 방식에 대한 논의가 있어 왔다. 대표적으로는 전통적인 경제적·사회적 규제를 학술적으로 정립한 Mitnick(1982)과 Gujarati(1984)의 연구에서부터 정부개입의 정도(degree of state intervention)라는 단일 기준으로 규제를 분류한 Ogus(1994)의 분류, 그리고 규제가 갖고 있는 강제력의 수준(level of obligation)과 재량권의 수준(level of discretion)을 기준으로 유럽연합의 규제를 전통적인 기준 규제, 새로운 규제수단(경제적, 의사소통적, 프레임워크규제), OMC(Open method of coordination), 자율규제 등으로 구분한 Knill & Lenschow(2002; 2003)의 연구 등이 있다.

점과 개선방향을 모색하고자 하였다.³⁾ 이를 위해 이론적 논의보다는 현행 규제분류상의 문제점을 대표적으로 보여주는 사례를 발굴·분석하고, 실무자들과 전문가들을 대상으로 한 심층면접을 통해 앞으로 발전방향을 제시하는 탐색적이고 기술적인 연구를 수행하였다.⁴⁾

II. 현행 규제등록제도의 규제분류에 대한 이론적 논의

1. 정부규제의 분류에 대한 이론적 논의

학술적인 차원에서 규제(regulation)는 다양하게 정의될 수 있다(Mitnick, 1980; Baldwin, et al. 1988; OECD, 1997; Jordana & Levi-Four, 2004). 일반적으로 ‘규제’란 개인, 기업, 조직의 활동에 대한 특정한 목적을 가지는 ‘개입’(interference)이라 정의된다(Mitnick, 1980). 이렇게 본다면 한 사회의 규제의 양상은 다양하게 나타날 수 있게 되고 정부규제는 이러한 규제 양상의 하나로 이해할 수 있게 된다.⁵⁾ 하지만, 실제 적용에 있어서 규제의 의미는 협의의 정부규제로 이해된다. 이러한 관점에서, 최병선(1992)은 정부규제를 “바람직한 경제사회의 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것”이라고 정의하고 있고, OECD(1997)는 규제를 “정부가 기업이나 일반 국민에게 의무를 부과하는 다양한 형태의 수단”이라고 정의하고 있다.

우리나라의 경우 「행정규제기본법」 제2조에서는 행정규제를 “국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 법령 등 또는 조례·규칙에 규정하는 사항”이라고 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 행정규제

3) 현행 규제등록제도의 규제분류체계를 개선한다고 할 때 크게 두 가지 방향의 논의가 가능하다. 하나는 현행 분류체계의 기본틀은 그대로 유지하는 것을 전제로 부분적인 수정, 보완을 통한 개선방안이고, 다른 하나는 현행 분류체계와는 다른 새로운 분류체계의 도입방안 제안하는 것이다. 본 연구는 전자의 입장에서 현행 유형별 분류방식과 성격별 분류방식의 문제점을 파악하고 이를 보완·개선하는 방안에 연구의 초점을 두었다.

4) 본 연구를 위해 2011년 7월 국무총리실 규제개혁실의 규제총괄정책관실을 도움을 얻어 일선 규제담당 공무원들의 규제등록제도 상의 규제분류에 관한 의견을 수렴하였고, 이를 바탕으로 동년 11월 규제 관련 학자 및 실무자들 대상으로 서면으로 전문가 면접을 실시하였다.

5) Mitnick(1980)은 이러한 관점에서 규제를 정부규제 외에도 민간의 “자율규제”(private self-regulation), 정부내의 내부규제(government self-regulation), 그리고 피규제자의 규제자에 대한 “포획”(capture)현상까지를 포함하여 설명하고 있다.

는 크게 주체·객체·내용·형식의 네 가지 구성요소를 가진다고 할 수 있다(규제개혁위원회, 2003; 최병선, 1992). 첫째, 정부규제의 주체는 정부이다. 따라서 정부가 정부규제의 객체가 될 수 없다. 현행법에서도 정부규제의 주체는 국가, 지방자치단체, 행정권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인으로 한정하고 있다.⁶⁾ 둘째, 정부규제의 객체는 민간의 개인이나 기업이다. 이들을 피규제산업(regulated industries) 또는 피규제자(regulatee)라고 부른다. 행정규제기본법에서 법령의 규제를 받는 대상은 내국인으로 한정되는 것이 아니고 외국인을 포함하며, 자연인이 아니라 하더라도 그 법인격 유무에 관계없이 행정규제의 객체가 되는 것으로 본다. 행정기관이 행정기관을 대상으로 하는 규제는 ‘행정내부규제’로 행정규제기본법의 행정규제의 범위에 포함하지 않지만, 행정기관에 대한 의무 부여가 국민이 권리제한 또는 의무부여를 가져온다면 실질적으로 규제를 받는 국민이 행정규제의 객체가 된다고 보고 있다. 셋째, 정부규제는 ‘특정한 행정목적’을 실현하는 것을 목표로 하는 ‘의도된 개입’(intentional interference)이다. 최병선(1992)은 정부규제가 ‘바람직한 경제사회 질서의 구현’을 목적으로 한다고 하였다. 그러나 이러한 정부규제의 목적은 불분명하거나 서로 상충되는 경우가 많다. 넷째, 정부규제는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과한다. 즉 정부규제는 민간의 행위를 제약하는 것이다. 정부는 정부가 설정한 요건을 따르지 않을 경우 불이익을 주고 처벌하는 소극적 유인/보상 방식과, 이러한 요건을 준수할 경우 특허와 보조금 등을 주는 적극적 유인/보상 방식을 통해 정부가 의도한 개인과 기업의 행태를 유도해 낸다.

이상과 같은 정부규제는 다양한 분야에 무수히 존재하며, 또한 새로운 규제가 계속적으로 생성되고 있으므로 이를 범주화·유형화하는 다양한 방식도 새롭게 제시되고 있다(이주선·최병선·한선욱, 2002; 최병선, 1992). 예를 들어, 의법성에 따른 분류, 산업부문별 분류, 기업활동단계별 분류, 규제기관별 분류, 규제대상 집단별 분류, 규제형식에 따른 분류, 수의-부담적 성격에 따른 분류, 규제의 목적에 따른 분류, 규제방식에 따른 분류(사전-사후, 제품-공정, 구조-행위), 규제대상에 따른 분류, 규제의 개입단계별 분류 등이 그것들이다. 이러한 다양한 분류 방식은 각각의 장점과 한계를 갖고 있어 분류의 목적과 용도에 따라 그 효용성이 결정된다고 하겠다. 다음의 <표 1>은 이와 같이 규제의 분류방식들로 논의되는 다양한 것들을 정리한 것이다.

6) 국회·법원·헌법재판소·감사원 등은 광의의 국가개념에 포함되나 행정규제기본법상 행정규제의 주체에서 제외된다(행정규제기본법 제3조 제2항).

<표 1> 여러 가지 형태의 규제유형 분류

분류기준		규제유형	
규제 설정	규제목적	정책적 규제	
		개별 규제목적에 따른 규제	
	규제기관	관련 행정기관(중앙정부 또는 지방자치단체)별 규제	
	규제자와 피규제자의 관계	전통적 규제(공공 → 민간), 행정내부규제(공공 → 공공), 민간자율규제(민간 → 민간), 포획(민간 → 공공)	
규제 방식	국가개입단계	사전 규제	예방(prevention)단계
		사후 규제	행위발생(act)단계
			피해발생(harm)단계
	생산물 對 생산과정	제품규제(product regulation)	
		공정규제(process regulation)	
	규제대상의 형태와 행위	구조규제(structural regulation)	
		행위규제(conduct regulation)	
	입법화 수준	법령근거규제	
		법령미근거규제	
	규제수단의 성격	시장유인적 규제	
강제적(명령지시적) 규제			
규제 대상	규제영역	경제적 규제(economic regulation)	
		사회적 규제(social regulation)	
		행정적 규제(administrative regulation)	
	피규제집단	대기업과 중소기업, 독과점 산업, 공익서비스산업, 공해산업과 비공해산업 등	
		여성, 청소년, 장애인, 국가유공자, 생활보호대상자 등	
	이익 여부	수익적 규제	
		부담적 규제	
	산업별	1차산업, 2차산업, 3차산업 등 전체 사업군 규제	
		전력, 가스, 반도체, 관광산업 등 개별 산업 규제	
	기업활동단계	입지, 건축, 설립, 자금과 인력조달, 생산, 판매, 유통, 소비 등	

자료: Mitnick(1980), 최병선(1992), Ogus(1994), 김일중·홍성중(1994), 김용우(1996), OECD(1997), 이주선 외(2002), 규제개혁위원회(2003), 이종한·최무현(2003)을 종합·재구성하였음.

2. 현행 규제등록제도하의 규제분류체계

우리나라의 경우 1990년대 이전만 하더라도 정부주도의 경제성장이 일상화되어 있던 발전국가였기 때문에 정부규제와 규제개혁에 대한 논의가 활발하지 못했다. 그러다 1990년대에 접어들면서 전 세계적인 신자유주의 흐름과 함께 규제완화에 대한 재계의 적극적인 의견 개진에 따라 본격적인 규제개혁에 대한 논의가 활성화되었다.⁷⁾ 특히 김대중 정부는 김영삼 정부 말기 제정된 「행정규제기본법」(1998.3 시행)을 철저하게 현실에 적용하여 모든 행정규제의 등록을 통해 규제법정주의를 실현시키고, 규제영향분석제도와 규제일몰제 등을 도입 시행하였다. 그리고 규제개혁을 추진하는 기구로 규제개혁위원회와 국무조정실에 규제개혁조정관실(현재 규제개혁실)을 설치하였다.

김대중 정부의 규제개혁이 이전 정부와 차별화되는 점은 모든 규제를 규제개혁위원회에 등록하도록 의무화한 ‘규제등록제도’이다(행정규제기본법 제6조). 여기에서는 현재 중앙행정기관의 장은 신설 또는 강화 규제의 경우 당해 규제에 대한 법령 등이 공포 또는 발령된 날로부터 30일 이내에(시행령 제4조), 기존 규제는 규제개혁위원회의 요청이 있는 날로부터 90일 이내에(시행령 제5조), 규제개혁위원회에 등록하도록 하고 있다.⁸⁾ 김대중 정부는 이 같은 규

7) 노태우 정부시기에 ‘행정규제완화위원회’(1990)와 민간에 ‘행정규제완화 민간자문위원회’(1991)가 설치되었다. 김영삼 정부 시기에는 ‘행정쇄신위원회’, ‘경제행정규제완화위원회’(후엔 경제개혁위원회, 공정거래위원회)를 양대 축으로 해서 규제개혁이 다루어졌으며, 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」(1993. 3), 「행정규제 및 민원사무기본법」(1994. 4), 「행정규제기본법」(1997. 8) 등이 제정되었다.

8) 규제등록제도의 개요를 살펴보면 다음과 같다(규제개혁위원회). **1. 등록처:** 규제개혁위원회, 등록의무자: 중앙행정기관의 장, 등록대상: 각 중앙행정기관의 모든 소관 행정규제(행정규제기본법 제3조 ②항에 의한 법적용 제외의 사무는 등록 제외), **2. 등록시기:** ① 신설 또는 강화 규제: 당해규제에 대한 법령 등이 공포 또는 발령된 날로부터 30일 이내(시행령 제4조), ② 기존규제: 위원회의 요청이 있는 날로부터 90일 이내(시행령 부칙 제5조), **3. 등록내용:** ① 규제의 명칭, ② 규제의 법적 근거 및 내용, ③ 규제의 처리기관, ④ 규제의 시행과 관련된 하위 법령 등의 내용, ⑤ 규제를 규정한 법령 등의 공포일 또는 발령일과 규제의 시행일, ⑥ 규제의 존속기한, ⑦ 기타 위원회가 규제등록에 필요하다고 정하는 사항, **4. 등록대상규제:** 법령(법률, 대통령령, 총리령, 부령)과 그 법령에 근거하여 정하여진 고시 등(훈령, 예규, 고시, 공고)에 규정되어 있는 사항으로 다음 각각에 해당하는 행정규제 사항을 등록함(법 제2조, 시행령 제2조), 단 다음과 같은 경우는 등록 제외를 규정(행정규제기본법 제3조, 시행령 제3조). ① 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 및 감사원이 행하는 사무, ② 형사·행정 및 보안처분에 관한 사무, ③ 병역법·향토 예비군 설치법·민방위 기본법·비상대비자원 관리법에 의한 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항, ④ 군사시설, 군사기밀보호 및 방위산업에 관한 특별조치에 관한 사항, ⑤ 조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항. **5. 규제의 등록단위:** 원칙적으로 규제의 내용, 형식(근거법률), 주제, 객체가 같은 일련의 규제는 하나의 단위로 등록하나, 규제의 목적이 동일하고 연관된 일련의 규제는 하나의 단위로 등록함.

제등록제도를 발판 삼아 총량적 관점에서의 규제 철폐 및 완화 규제개혁을 적극적으로 추진하였다. 실제로 김대중 정부는 1998년 초 등록된 1만1,125건의 규제 중 절반가량을 철폐한다는 야심찬 목표를 설정하고 그중 48.8%인 5,430건 폐지, 21.7%인 2,411건 개선한 것으로 OECD에 보고하였다(OECD, 1997, p.49).

「행정규제기본법」 제정 당시에는 과거 총무처 시절의 ‘정부규제사무조사목록’(1994)에서 사용한 규제사무의 현황 분석방식을 그대로 차용하여 ‘부처별,’ ‘근거별,’ ‘유형별,’ ‘처리기관별’ 분류를 하였다. 이러한 분류에 대해서 정부규제를 경제적·사회적·행정적 규제로 구분하는 일반적인 분류체계를 담고 있지 못하다는 등 문제 제기가 있었고, 이에 따라 2008년부터는 ‘성격별’ 분류방식을 도입하게 된다. 아래에서는 현행 규제분류체계의 주된 방식인 ‘유형별’ 규제분류체계와 ‘성격별’(혹은 부문별) 규제분류체계를 분석하도록 한다.

(1) 유형별 규제분류

현행 행정규제의 ‘유형별 분류방식’은 1994년 총무처의 행정사무 분류방식에 기원을 두고 있다.⁹⁾ 이러한 행정사무의 분류방식은 현행 ‘유형별 분류방식’과 약간의 차이는 있지만 기본틀은 같다고 할 수 있다. 현행 규제등록제도상의 유형별 분류를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

현행 ‘유형별 분류방식’의 분류체계를 뒷받침할 이론적인 배경은 찾기 힘들다. 다만, Mitnick(1982)의 분류체계가 일부 적용될 수 있을 것이다. Mitnick은 행정규제, 특히 ‘명령지시적 규제’(command-and-control regulation)를 ‘실체적 규칙’(substantive rules)과 ‘절차적 규칙’(procedural rules)으로 구분하고 이 가운데 ‘실체적 규칙’은 다시 크게 ① 규제기준(regulatory standards)을 규정하는 부분과, ② 규제의 강제력 확보를 위하여 규제위반자나 위반사항에 대한 벌칙(영업정지와 취소 처분, 벌금이나 과태료의 부과 등)을 규정하는 부분으로 세분하였다. 그리고 ‘절차적 규칙’(procedural rules)은 공청회 개최, 이해관계인에 대한 의견진술 기회의 부여, 기준의 변경절차 등 규제기관의 의사결정 절차 또는 입법절차, 그리고 벌칙의 부과절차에

9) 참고로, 총무처의 행정사무분류양식은 다음과 같다(총무처, 1994, p.15). 첫째, 신청에 의한 행정처분 또는 이와 유사한 것(허가, 인가, 특허, 면허, 승인, 지정, 인정, 추천, 시험, 검사, 검정 등), 둘째, 행정관청의 일방적 조사 또는 감독처분(현장조사, 단속, 안전진단, 영업정지 또는 개선명령, 인·허가 취소, 등록말소 등), 셋째, 법령에 의하여 일정한 작위·부작위 의무를 직접 부과하는 것(각종 유자격자 고용의무, 보고의무, 장부기장 및 보존의무, 명의대여 금지 등)의 세 가지가 있다.

〈표 2〉 행정규제의 유형별 분류

유형	내용	세부유형
유형 1	일정한 기준과 요건을 정해 놓고 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항을 의미	① 허가 ② 인가 ③ 면허 ④ 특허 ⑤ 승인(승락) ⑥ 지정 ⑦ 추천 ⑧ 동의(협의) ⑨ 기타1 ① 시험(심사) ② 검사(검정, 검인) ③ 인정(인증, 공인) ④ 확인 ⑤ 증명 ⑥ 기타2
유형 2	행정사무의 이행을 확보하기 위해 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항	① 면제(공제, 해제)·말소 등의 결정, ② 시정·개선조치 등의 명령, ③ 지도(감독·권고), ④ 단속(조사, 검열, 검색, 진단), ⑤ 행정질서벌(영업정지, 취소, 과태료부과 등), ⑥ 기타3
유형 3	일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 사항	① 신고의무, ② 보고의무, ③ 등록의무, ④ 고용의무, ⑤ 통지의무, ⑥ 제출의무, ⑦ 특정행위 제한을 위한 기준설정 및 기준고시, 공시, 공고, ⑧ 금지(부작위), ⑨ 기타4

관한 사항 등으로 규정하였다. 이 가운데, ‘실체적 규칙’(substantive rules)의 두 가지 유형 중에 ① 규제기준(regulatory standards)은 대체로 현행 유형별 분류방식의 [유형 1]에 해당된다고 할 수 있고, ② 규제의 강제력 확보를 위하여 규제위반자나 위반사항에 대한 벌칙(영업정지와 취소 처분, 벌금이나 과태료의 부과 등)을 규정하는 부분에는 [유형 2]가 부합되며, 정확하게 부합되지는 않지만, [유형 3]은 국민에게 신고, 보고, 등록, 제출, 통지 등과 같은 절차적 의무를 부과한다는 의미에서 ‘절차적 규칙’(procedural rules)에 포함시킬 수 있을 것이다.

(2) 성격별(유형별) 규제분류

다양한 규제분류체계 중에서도 학문적으로 가장 보편적으로 사용되고 있는 분류는 규제의 성격에 따른 분류인 경제적 규제(economic regulation)와 사회적 규제(social regulation)의 분류이다(김영훈, 1995; 최병선, 1992; 이주선 외, 2002; Greer, 1987; Gujarati, 1984; Reliey & Franklin, 1984). 그 이유는 이 같은 범주화를 통해 경제적 규제와 사회적 규제의 특징적인 성격을 대별할 수 있다는 점 때문일 것이다.

Mitnick(1980)은 규제대상에 따라 국민에게 직접적인 영향을 주는 정부행위를 ‘사회적 규제’로, 시장활동에 영향을 주는 정부행위를 ‘경제적 규제’로 파악하고, 또한 이를 규제의 수준이 조직 내에 한정되는지, 조직 간에까지 확대되는지에 따라 정부규제를 범주화하고 있다 (<표 3> 참조).

〈표 3〉 규제대상에 따른 규제분류

구 분		규제의 수준(level of regulation)	
		조직 내	조직 간
대상 (behavior object)	“사회적”: 국민에게 직접적인 영향을 주는 활동	보건산업안전 사회적 차별 금지	소득 재분배
	“경제적”: 도구적인 시장 활동	생산과정 통제 경영감사 요율 규제	반독점 진입통제 기타 거시경제정책

자료: Mitnick(1980, p.15)

구체적으로, 경제적 규제는 경제적인 목적을 달성하기 위해 주로 가격결정, 경쟁조건, 시장진입 및 퇴출 등과 같은 시장에 관한 결정에 정부가 직접 개입하는 것을 말한다(OECD, 1997; 하병기 외, 2000).¹⁰⁾ 이에 반해, 사회적 규제는 보건, 안전, 환경 및 사회적 통합과 같은 공공의 이익을 보호하기 위한 정부의 개입을 말한다(OECD, 1997).¹¹⁾

이상과 같은 경제적 규제와 사회적 규제, 그리고 행정적 규제의 분류는 현재 규제개혁위원회 규제등록체계에서 행정규제의 ‘성격별’ 분류의 세부기준으로 활용되고 있다. 여기에서는 경제적 규제와 사회적 규제, 그리고 행정적 규제의 세부 분류방식을 소개한다.

1) 경제적 규제의 세부분류

경제적 규제는 시장실패를 보완하여 시장의 효율성을 높이기 위한 조치와 시장의 효율성과는 상관없이 특정 목적의 달성을 위해 취하는 조치로 구분할 수 있다(하병기 외, 2000). 일반적으로 경제적 규제는 규제방식에 따라 진입규제, 가격규제, 품질규제, 물량규제로 구분할 수 있다.

첫째, 진입규제(entry regulation)는 특정 분야의 산업이나 사업 또는 직종에 참여하여 경제활

10) 최병선(1992)은 기업의 본원적 활동에 대한 정부규제라고 정의하고 있다. 여기에서 기업의 본원적 활동이라 하면 기업의 설립 혹은 개인사업의 개시, 제품(혹은 서비스)의 가격(또는 불합리하게 높은 가격으로 인해 발생하는 이윤), 생산량, 품질, 거래상대방과 거래방법 및 조건 등에 대한 의사결정 및 행위를 망라한다.

11) 최병선(1992)은 사회적 규제를 기업의 사회적 행동에 대한 규제로 정의하고 있다. 여기에서 기업의 사회적 행동이란 환경오염, 산업재해, 소비자안전문제, 근로자에 대한 차별 등과 같이 기업의 사회적 역할이나 책임과 직접적으로 관련되는 기업행동을 말한다.

동을 영위할 수 있는 자유나 권리를 제한하는 규제를 말한다(이주선 외, 2002, pp.22-26). 구체적으로 사업의 인가, 허가, 면허, 등록, 신고, 지정, 승인 등이 진입규제의 전형적인 형태인데, 진입규제를 통해 비로소 사업자가 특정 분야의 사업에 참여해 기업을 영위할 수 있는 권리가 설정된다. 그런 점에서 인가, 허가, 등록, 지정, 승인 등의 취소의 경우 일반적으로 허용된 권리를 박탈하는 내용의 행정벌로 간주되기 쉬우나, 결과적으로 사업을 계속적으로 영위할 수 없게 한다는 점에서 광의의 진입규제 범주에 포함시킬 수 있다. 둘째, 가격규제(price regulation)는 기업이 생산하는 제품의 가격이나 서비스의 요금을 정부가 직접적으로 규제하는 것이다. 가격이라 하면 보통 상품의 가격만을 연상하는 경향이 있으나, 공공요금, 협정요금, 임대료, 사용료, 임금, 이자 등 생산요소의 가격 등 여러 가지 명칭으로 불리는 가격의 성격을 가진 것은 모두 여기서 말하는 가격규제의 대상이 된다(이주선 외, 2002, pp.26-27). 가격규제는 통상적으로 분양가상한제 등과 같은 최고가격에 대한 규제를 의미한다고 생각하지만, 최저가격에 대한 규제도 포함된다. 이러한 최저가격 규제에는 생산자 및 비숙련 노동자의 보호를 목적으로 하는 농축수산물의 가격규제, 최저임금제도 등이 있다. 셋째, 품질규제(quality regulation)는 기업이 생산·공급하는 재화와 서비스의 품질 수준을 확보하는 목적을 두는 다양한 형태의 규제를 포괄한다. 넷째, 거래규제는 경제행위상의 거래 상대방 및 내용(물량, 가격), 그리고 거래 조건 및 영업방법 등을 제한하는 규제라 할 수 있으며, 이런 점에서 기본적으로 계약자유 원칙을 제한하는 규제라 할 수 있다. 거래규제의 대부분은 ‘물량규제’의 성격을 가지는 경우가 많으나, 물량에 관한 사항은 거래조건의 일부이므로 이를 거래규제에 포함시켜 분류한다.

2) 사회적 규제의 세부분류

사회적 규제는 기업의 사회적 행동에 대한 규제이다. 여기에서 ‘기업의 사회적 행동’이란 환경오염, 산업재해, 소비자안전문제, 근로자에 대한 차별 등과 같이 기업의 사회적 역할이나 책임과 직접적으로 관련되는 기업행동을 말한다(김영훈, 1995; 최병선, 1992; 이주선 외, 2002). 이와 같은 맥락에서 최근에는 사회적 규제를 ‘기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility)을 묻는 규제’라고도 한다. 즉 정부가 기업의 경제활동과정에서 발생하는 부작용 내지 부산물이라고 할 수 있는 환경오염, 산업재해, 소비자안전문제, 근로자에 대한 차별 등의 문제를 기업으로 하여금 해결하도록 요구하는 규제라는 것이다.

사회적 규제는 규제방식에 따른 분류와 규제영역에 따른 분야로 구분하여 논의할 수 있다. 먼저 규제영역에 따른 사회적 규제분야는 환경규제, 산업재해규제, 소비자안전규제, 사회적 차별금지 규제, 보건·위생 규제 등으로 구분할 수 있다.

그리고 규제방식을 기준으로 다음과 같이 사회적 규제를 분류할 수 있다. 첫째, 투입기준(Input Standard Setting) 규제가 있다. 여기에서 ‘투입기준’이란 일명 ‘기술기준’(technology standard), ‘설계기준’(design standard)이라고도 한다. 즉 이 규제는 환경오염, 산업재해, 소비자 안전문제를 일으킬 수 있는 위험성이 있는 각종 요인을 찾아내고 그 각각에 대해 위험성을 배제하거나 최소화할 수 있는 최선의 대책을 강구하여 이를 기업이 행동기준으로 준수하도록 구체적으로 지시·강제하는 방식의 규제이다(이주선 외, 2002, pp.42-48). 여기에서의 ‘투입’이란 환경오염이나 산업재해, 그리고 소비자 안전문제의 발생 등 산출(output)과 대비되는 개념으로서, 이러한 결과를 산출해 내는 원인이 되는 투입 측면에서 바람직한 기업행동기준을 설정함으로써 문제를 사전적으로 예방하겠다는 취지를 갖는다. 둘째, 성과기준규제(PBR: Performance-Based Regulation)는 투입기준규제와 대조적으로 피규제자가 궁극적으로 달성해야 할 목표치를 설정하고 이를 준수하도록 강제하는 방식의 규제방식이다(이주선 외, 2002, pp.48-52). 이 규제 방식 하에서는 규제 목적치(성과)를 달성하는 수단이나 방법은 전적으로 기업이나 개인의 자유재량에 맡겨져 있다. 구체적인 예로는 수질 생물학적 산소요구량(BOD) 기준과 고용할당제 등이 있다. 셋째, 시장유인적(incentive-based) 규제는 시장기능을 활용하거나 시장기능을 통해 기업이 사회적으로 바람직한 방향으로 기업활동을 전개하도록 동기를 부여하고 유도하는 방식의 규제이다(이주선 외, 2002, pp.53-56). 앞서 ‘투입기준규제’나 ‘성과기준규제’는 규제기관이 피규제자가 준수해야 할 구체적인 기준을 정하고 이의 준수를 강제함으로써 기업의 사회적 행동을 통제하는 명령지시적 규제(command-and-control regulation)에 속한다.

3) 행정적 규제의 세부분류

행정적 규제는 규제행정의 효율성 향상을 목적으로 민간에 새로운 의무와 부담을 가하거나, 일반적인 규제의 집행과정에서 관련 행정기관의 내부 운영절차와 의사결정 과정을 합리화하기 위한 목적을 가진 규제라 할 수 있다. 이와 같은 ‘행정적 규제’라는 용어는 개념이나 범위에 대해 학술적으로 정립된 것은 아니지만, 일반적으로 크게 두 가지 유형으로 구분된다. 첫 번째 유형은 인사, 조직, 재정운영의 효율성 향상을 목적으로 행정기관 내부적으로

적용되는 규제로서 공무원의 의사결정이나 행동에 일정한 제한을 가하거나 공무원이 따라야 할 행동지침이나 원리들에 관한 내용으로 이를 ‘행정내부규제’라고도 부른다. 두 번째 유형은 경제적 규제나 사회적 규제에 속하지 않으면서 규제의 집행과정에서 부수적으로 수반되는 것들로서, 실질적으로 개인이나 기업에 부담을 주거나 새롭게 의무를 부과하는 경우가 많다는 점, 그리고 실제적으로 이러한 유형의 규제가 민간이 규제개혁 체감도에 커다란 영향을 미친다는 점에서 규제로 등록하여 관리할 필요성이 높다. 그러나 현행 행정규제기본법의 규정에 따르면 행정기관이 행정기관을 대상으로 하는 규제는 ‘행정내부규제’로 행정규제의 범위에 포함시키지 않고 있다. 따라서 여기에서 현행 등록 대상인 행정적 규제는 ‘행정내부규제’를 제외한 행정적 규제만을 의미한다.

III. 현행 규제분류체계의 문제점

1. 등록규제의 ‘유형별 분류방식’의 문제점

(1) 행정사무 분류방식에서 파생된 분류방식이라는 내재적 한계: 규제적 성격이 없는 행정행위를 행정규제로 다수 포함

현행 ‘유형별 분류방식’은 과거 총무처 시절 행정사무를 구분하는 분류방식이 약간의 수정을 거쳐 그대로 행정규제의 분류방식에 적용된 것이라고 할 수 있다. 단언하기는 어렵지만, 이러한 이유의 배경에는 행정규제도 행정사무의 일부분이므로 행정사무의 분류기준을 행정규제의 분류기준으로 사용하더라도 문제가 없을 것이라는 논리가 있었던 것으로 짐작된다. 실제로 일부 중앙부처의 자체 지침서에서는 현행 ‘유형별’ 분류방식을 ‘규제사무’를 분류하는 데에 적용된다고 표현하고 있는 곳도 있다.

더구나, 과거 총무처 시절의 행정사무에 대한 분류방식은 학술적 이론이나 체계적 논리에 근거하여 설정된 것이라기보다는, 행정사무 전체를 분류대상으로 놓고 이들을 특성에 따라 분류하는 과정에서 설정된 것이라고 할 수 있다. 따라서 분류의 대상이 ‘행정사무’에서 ‘행정규제’로 바뀐 상황에서 이 분류방식을 거의 그대로 사용할 경우 당연히 문제가 발생할 수밖에 없다.

이처럼 행정사무 유형분류에서 파생된 ‘유형별 분류방식’은 분류대상이 되는 행정규제와 불일치(mismatch)한 부분이 필연적으로 생기게 되는데, 대표적으로 현행 분류방식에 규제적 요소가 없는 세부유형이 다수 포함되어 있는 문제로 요약될 수 있다. 행정규제가 행정사무의 일부분을 구성한다는 점은 사실이지만, 행정규제는 행정사무 중에서 ‘규제적 성격을 갖는 행정사무’만으로 구성된다. 그러나 현행 분류방식은 이러한 점을 충분히 고려하지 못하고 행정사무 중 규제적 요소가 없는 행정사무에나 적용되는 세부유형을 분류기준에 여전히 포함하고 있다.

이 같은 문제는 현행 분류기준의 [유형 1]에서 명확한 사례를 찾을 수 있다. [유형 1]을 하나의 분류범주로 분류하는 기준은 “일정한 기준과 요건을 정해 놓고 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항”으로 되어 있다. 이 범주의 특징은 “일정한 기준과 요건”과 “국민의 신청을 받아”라고 할 수 있다. 즉 [유형 1]로 분류되는 규제는 국민의 신청을 받아 설정된 기준이 충족 여부를 판단하여 처리하는 행정행위, 즉 행정규제를 의미하는 것이다. 그러나 문제는 [유형 1]의 세부유형을 보면 행정행위이기는 하나 ‘규제적 성격이 없는’ 행정행위가 다수 포함되어 있다는 것이다.

먼저, ‘④ 특허’의 경우 특허 신청을 받아 적합할 경우 특허권을 부여하는 행정행위이기는 하나, 현행 ‘행정규제판단기준’에서는 특허 관련 규정은 행정규제가 아니라고 판단하고 있다. 즉 현행 행정규제판단기준 2-5-1에서 ‘의무화되지 않은 등록, 신청 등에 관한 규정’에서 “특허, 저작권은 특정한 행정목적이 아닌 지적재산권(민법의 특별법 성격)에 관한 사항으로 특허, 저작권 자체는 행정규제가 아님”이라고 규정하고 있다. 따라서 ‘④ 특허’는 행정사무이기는 하나, 행정규제는 아니므로 현행 유형에서 제외되어야 한다. 실제로 <표 4>에서 보는 바와 같이 ‘특허’ 유형으로 분류된 등록규제의 수는 8개에 불과하며 이것조차도 잘못 분류된 것이다.

이와 마찬가지로, ‘⑦ 추천’과 ‘⑧ 동의(협의)’의 경우에도 그 개념이 불명확할 뿐만 아니라, 과거 총무처의 행정사무 분류기준이었던 “신청에 의한 행정처분”의 유형이 그대로 유지되어 온 것으로 행정처분행위이기는 하나 규제적 요소는 없다고 하겠다.

이 외에도 ‘④ 확인’과 ‘⑤ 증명’의 경우에도 규제와 관련하여 명확하게 어떠한 행정행위를 의미하는지 구분하기 어렵다. ‘④ 확인’의 경우, 앞서 정의한 바와 같이, “확인이란 특정한 사실 또는 법률관계의 존재 여부, 적법성 여부에 관하여 다툼이나 의문이 있는 경우에

정부가 공적으로 이를 확정해 주는 행위”를 의미하며, ‘㉕ 증명’은 “특정한 사실관계 또는 법률관계의 존재를 공적으로 확인하는 행위를 증명 내지는 공증”을 의미한다. 그러나 행정기관의 이러한 행정행위에는 신청은 있으나 규제적 요소는 없는 것이다. 따라서 이 유형도 규제의 유형별 분류체계에서 제외해야 한다.

요컨대, 현행 분류기준 [유형 1] 중에 ‘추천’이나 ‘동의’ ‘확인’ ‘증명’ ‘특허’ 등의 세부유형은 이들에 대한 개념 정의에서 알 수 있듯이 규제적 요소를 갖고 있지 않고 있으며, 실제적으로 전체 7,245개의 등록규제 가운데 ‘확인’은 58개, ‘증명’은 19개, ‘추천’은 11개, ‘동의(협의)’는 21개, ‘특허’는 8개가 등록되어 있을 뿐이다(<표 4> 참조). 그리고 이 분류도 잘못된 것이 대부분일 것으로 판단된다.¹²⁾

<표 4> ‘유형별 분류’에 의한 등록규제 통계 (2011년 기준) (단위: 개)

구 분	세부유형	등록규제수	세부유형	등록규제수	세부유형	등록규제수	소계
유형 1	허가	449	인가	185	면허	51	2244
	특허	8	승인	276	지정	312	
	추천	11	동의	22	기타1	538	
	시험	41	검사	157	인정	51	
	확인	58	증명	20	기타2	65	
유형 2	결정	24	명령	269	지도	166	905
	단속	47	행정질서벌	187	기타3	212	
유형 3	신고의무	372	보고의무	153	등록의무	225	4,106
	고용의무	37	통지의무	72	제출의무	185	
	기준설정	1,386	금지	747	기타4	929	

자료: 규제개혁위원회 홈페이지(<http://www.rrc.go.kr/>)

12) 구체적인 예를 하나 들면, 규제사무명 ‘어린이놀이시설 관리주체 및 안전검사기관의 보험가입’(어린이놀이시설안전관리법 제21조)의 경우 ‘확인’으로 분류되어 있다. 하지만 본 규제는 어린이놀이시설 관리주체에 대해 가입 의무를 부과하는 규제로서 [유형 3]에 해당되는 ‘작위의 의무’를 규정한 것인데, [유형 3]에는 이러한 분류항목은 없으므로 ‘확인’으로 불가피하게 잘못 분류된 것으로 판단된다.

(2) 분류체계의 망라성의 부족: 과도한 ‘기타’ 범주의 비율과 잘못된 분류 유도
 사회과학에서 사용하는 분류모형들은 바람직한 분류모형이 되기 위해서는 몇 가지 갖추어야 할 조건들이 있다(전영한, 2007; 남궁근, 1998). 대표적인 것이 현실의 모든 현상이나 사건을 포괄해야 한다는 ‘망라성’(혹은 완전성, exhaustiveness or comprehensiveness) 조건이다. 그러나 현행 ‘유형별 분류방식’으로 분류할 수 없는 규제들이 발견되는 경우가 허다하다.

이 같은 ‘유형별 분류방식’의 망라성 부족 문제를 가장 단적으로 보여주는 것이 현행 분류방식의 각 유형별로 있는 ‘기타’라는 세부유형들의 존재다. 즉, 세 개의 유형에 네 가지의 ‘기타’라는 세부유형이 있는데 이는 “해당항목에 유사 분류될 수 있으나 열거된 세부유형으로(용어가 없거나) 분류하기 어려운 경우”에 분류하도록 하고 있다. 즉 현행 분류방식에 제시된 세부유형으로 분류할 수 없는 경우에 해당된다고 할 수 있다. 그러나 문제는 이 네 가지 ‘기타’로 분류된 등록규제의 총수가 1,725개로 전체의 23.8%를 차지하고 있다는 점이다. 다시 말해, 전체 등록규제의 약 4분의 1 정도가 현행 ‘유형별 분류방식’으로 분류할 수 없다는 의미인데, 이 정도면 이유를 불문하고서라도 이 분류방식에 심각한 문제가 있다고 할 수 있다.

구체적으로, 일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 [유형 3]의 경우 그 내용이 너무나 다양해서 세부유형에 나열된 여섯 가지 외에도 매우 많다.¹³⁾ 따라서 실무공무원들이 규제를 유형별로 분류할 때 여섯 가지 이외의 의무를 부과하는 규정의 경우 적절한 세부유형을 찾지 못해 불가피하게 ‘기타’로 분류하게 된다. 예를 들어, 규제사무명 ‘유·도선 선원의 정원 및 자격기준’(유도 및 도선사업법 제23조)의 내용 중에는 “영업소 안에 선원의 명부를 작성하여 비치할 의무”를 규정하고 있다. 그러나 이러한 ‘비치의 의무’로 분류할 수 있는 세부항목은 현행 분류체계에는 없다.

더욱 심각한 문제는 이처럼 분류체계가 가능한 모든 세부항목을 포함하지 못하는 망라성 부족 문제는 잘못된 분류를 강제하는 결과를 낳게 한다는 점이다. 예를 들어, 규제사무명 ‘연구활동종사자에 대한 교육훈련’(연구실안전환경조성에 관한 법률 제18조)는 현재 ‘기타4’로 분류되어 있다. 이는 민간에 해당되는 대학교나 연구기관이 지는 의무로서 ‘교육훈련의 의무’를 규정하고 있다. 그러나 공무원의 입장에서 본 규제가 ‘작위의 의무’를 규정한 것으로서

13) 현행 세부유형의 망라성의 결여 문제는 과거 총무처의 행정사무분류기준에서 ‘유형 3’에 해당되는 세부유형으로 “각종 유자격자 고용의무, 보고의무, 장부기장 및 보존의무, 명의대여 금지 등”을 규정한 것을 보더라도 짐작할 수 있다.

[유형 3]에는 해당되나 이러한 의무에 해당되는 세부유형이 없으므로 불가피하게 ‘기타4’로 분류한 것으로 생각된다. 뿐만 아니라, 이와 유사한 예로서, 규제사무명 “연구활동 종사자의 건강검진 실시”(연구실안전환경조성에 관한 법률시행규칙 제10조)의 경우를 보면, 이 규제는 연구 활동 종사자를 고용하고 있는 대학이나 연구기관 등에 대한 ‘검진 실시의 의무’를 규정하고 있다. 그러나 위의 경우와 마찬가지로 이에 해당되는 현행 세부유형이 없다 보니, 엉뚱하게 본 규제를 ‘기준설정’으로 분류하였다. 다시 말해, 거의 동일한 성격의 ‘작위의 의무’에 해당되는 규제임에도 이러한 분류상의 혼란으로 인해 하나는 ‘기타4’로 분류되어 있고 다른 하나는 ‘기준설정’으로 일관성 없이 분류되어 있는 것이다.

이상과 같은 이유로 현행 분류체계에서 제대로 등록할 수 없는 사례는 무수히 많이 발견할 수 있다. 예를 들어, ‘환경기술개발사업 운영규정’(환경기술개발 및 지원에 관한 법률 제5조 및 동 시행령 제9조)의 경우 ‘기타1’로 분류되어 있다. 이 경우에도 행정기관이 정한 운영규정은 어떠한 규제, 행정행위에 해당되는지 분류하는 것은 불가능하다. 또한 ‘교통혼잡특별관리구역 지정 등’(도시교통정비촉진법 제42조, 동 시행령 제30조, 제35조)의 경우 ‘지정’임에도 불구하고 ‘기타1’로 분류하고 있다.

(3) 특정 세부 유형에 대한 지나친 편중

[유형 3]에는 ‘㉞ 특정행위 제한을 위한 기준설정 및 기준고시, 공시, 공고’라는 세부유형이 있는데, 이는 ‘작위의 의무’를 포괄하는 ‘~의무’라는 세부유형과 ‘부작위의 의무’를 규정한 ‘금지’라는 세부유형에 비해, [유형 3]으로 분류하는 데에 매우 혼란스럽다. 즉 현행 세부유형이 “특정행위 제한을 위한 기준설정”에 관한 행정행위를 의미하는지, “기준고시, 공시, 공고”라는 행정형식이 초점을 맞춘 것인지 알 수가 없다는 것이다. 구체적으로 말하면, 행정규제 중에 ‘기준설정을 하는 행정규제’를 이 세부유형으로 분류하라는 말인지, ‘고시, 공시, 공고’를 이 유형으로 분류하라는 말인지, 아니면 ‘기준설정을 하는 행정규제 중 고시, 공시, 공고의 형식을 취하고 있는 것’을 분류하라는 말인지 알 수가 없다는 것이다.

그러나 이러한 세부유형의 개념상의 혼란에도 불구하고, 실제에 있어서는 본 세부유형을 ‘기준설정’으로 정리하여 관행적으로 적용해 오고 있다. 다시 말해, 일선 공무원들이 유형별 분류를 할 때 기준설정의 성격이 있는 행정규제는 모두 이 세부유형으로 분류하고 있다는 것이다. <표 5>의 등록규제의 유형별 비중 분석 자료에서 보는 바와 같이, ‘기준설정’으로

구분된 등록규제의 수는 1,386개로 30개의 세부유형 중 단일유형임에도 압도적으로, 혹은 비정상적으로 높은 비중(18.1%)을 차지하고 있다. 이러한 결과의 주된 요인은 행정규제의 속성상 많은 규제들에 기준을 설정하는 부분이 포함되어 있다는 점과, 공무원들이 본 세부유형을 단순히 ‘기준설정’으로 생각하여 기준설정의 내용이 포함되어 있는 규제는 모두 본 세부유형으로 분류한 데에 있다.

〈표 5〉 등록규제의 유형별 비중 분석 (2011년 기준)

구분	현행 세부 유형	규제수(개)	비중(%)
기준설정	기준설정	1,309	18.1%
의무	등록의무, 보고의무, 신고의무, 제출의무, 통지의무, 고용의무	1,032	14.2%
인·허가, 승인, 면허	허가, 인가, 승인, 면허	861	11.9%
금지	금지	732	10.1%
소수 유형들	결정, 단속, 동의, 시험, 인정, 증명, 추천, 특허	1,586	21.9%
기타	기타1, 기타2, 기타3, 기타4	1,725	23.8%
총 등록규제수		7,245개	

그러나 현재 이루어지고 있는 이러한 관행은 매우 잘못된 것이며 이로 인해 ‘유형별 분류 체계’의 무용론의 주된 원인이 되고 있다. 즉 [유형 3]은 기본적으로 ‘작위의 의무’와 ‘부작위의 의무’를 포괄하는 유형으로, 과연 단순한 ‘기준설정’ 규정이 ‘부작위의 의무’를 부과하는 행정행위라고 할 수 있는가 하는 문제이다. 물론 궁극적으로 ‘기준설정’을 통해서 부작위의 의무가 부여된다고 할 수 있겠지만 이 자체를 행정행위의 세부유형으로 분류할 수는 없다는 것이다. 다시 말해, [유형 1]의 면허, 허가, 인가, 승인, 지정은 물론, [유형 3]의 ‘의무’와 ‘금지’와 같은 행정행위들 모두가 ‘기준설정’을 수반하므로, ‘기준설정’은 이러한 행정행위를 위한 구성요소이지 이 자체가 행정행위가 아니라는 것이다. 실제로 이러한 잘못된 관행은 실제 분류상의 오류를 낳고 있다.

예를 들어, 등록규제인 규제사무명 ‘바퀴잠김방지식 제동장치 설치’(자동차관리법 제29조, 자동차안전기준에 관한 규칙 제15조)는 현재 ‘기준설정’으로 분류되어 있다. 이 규제의 내용을 보면, 설치해야 할 제동장치의 기준에 대한 내용이 나와 있으나, 동시에 피규제자에 대해 이러

한 제동장치를 설치하도록 하는 ‘설치의 의무’를 부여하고 있다. 따라서 본 규제에 규정되어 있는 ‘기준설정’은 ‘작위의 의무’를 구성하는 요건이며, 따라서 본 규제는 ‘작위의 의무’에 해당되는 [유형 3] ‘기타4’로 분류되는 것이 좀 더 타당하다고 하겠다. 또 다른 예로서, 규제 사무명 ‘옆면표시 등 설치 의무화’(자동차관리법 제29조, 자동차안전기준에 관한 규칙 제47조)에서는 규제사무명에 기준설정에 대한 내용이 없음에도 불구하고 ‘기준설정’으로 분류하고 있다. 이 사례는 분류를 하는 공무원들의 ‘기준설정’이라는 세부유형에 대한 이해와 시각을 잘 보여주고 있다 하겠다. 즉 본 규제가 옆면표시등의 설치 의무를 부여하므로 ‘작위의 의무’에 해당하여 [유형 3]으로 분류했으나, 세부유형 중 ‘설치의 의무’는 없으므로 나머지 세부유형 중 무책임하게 ‘기타4’를 택하는 대신에 ‘기준설정’을 택했다고 추론할 수 있다.

그리고 “⑦ 특정행위 제한을 위한 기준설정 및 기준고시, 공시, 공고”와 관련된 또 다른 문제점은 “고시, 공시, 공고”라는 규정한 부분이다. ‘고시, 공시, 공고’는 ‘행정규제의 형식’ 중 하나로, 다른 세부유형에서 보는 바와 같이 규제의 ‘유형별 분류방식’은 규제의 형식을 분류하는 체계는 아니다. 더구나 이러한 차원이 다른 내용이 세부유형의 설명에 포함되어, 드물지만 일부 공무원들의 경우 고시나 공고, 공시의 형태로 된 규제를 본 세부유형으로 분류하는 문제를 야기하기도 한다. 더구나, ‘고시, 공고’의 경우 현행 ‘행정규제판단기준 2-6’에 따르면 “상위법령 등에서 규제대상 선정기준이 구체적이고 그 기준이 불변인 상태에서 기준에 해당되는 물질, 대상임을 사실판단을 거쳐 이루어지는 고시의 경우 상위법령 등의 기준은 행정규제이나, 판단고시 자체는 행정규제가 아님”이라고 규정되어 있어 대부분의 경우 상위법령에 근거를 두고 있는 고시나 공고는 행정규제가 아니다. 특히, ‘판단기준 2-6-2’에서 “상위법령에서 세부적인 기준을 마련하지 않고 ‘고시 등’에서 사실상 규제대상으로 지정, 결정하는 경우는 행정규제임”이라고 되어 있으나, 다음의 규정에서 보는 바와 같이 매우 예외적인 경우로서 사실상 무시해도 될 정도라고 하겠다. 즉 행정규제판단기준의 ‘3. 행정규제의 근거법령 등의 범위’의 3-1-3에서는 “‘고시 등’에는 원칙적으로 규제를 규정할 수 없으며, 법령, 조례의 위임이 있는 경우 예외적으로 규정할 수 있으나, 이 경우에도 전문적, 기술적, 경미한 사항에 한해서만 정할 수 있음”이라고 규정하고 있다. 이러한 규정에 따른 경우, 사실상 고시나 공고에 해당되는 규제는 거의 없다고 할 수 있어, 이를 규제분류의 세부유형의 하나로 분류할 필요성은 매우 낮다고 판단된다.

(4) '유형별' 분류방식의 명칭의 문제

현행 규제의 '유형별 분류방식'은 먼저 '유형별'이라는 용어부터 부적절하여 혼란을 초래할 여지가 크다. 다시 말해, 일반적으로 '유형별'이라는 용어는 매우 다의적이고 포괄적인 의미를 가지고 있어 이 용어로 인해 '유형별 분류방식'이 구체적으로 무엇을 기준으로 규제를 분류하고 있는지에 대해 각자 다른 생각을 갖게 한다. 따라서 현행 '유형별' 분류방식이라는 분류의 명칭에 있어서 '유형별'이라는 용어는 수정되어야 할 것이다.

2. '성격별 분류방식'의 문제점

(1) 성격별 분류체계의 근본적 한계점: 상호배제성 기준에 위배

경제적 규제와 사회적 규제로 구분하는 성격별 분류방식이 가장 일반적으로 사용되어 오고 있지만, 행정규제기본법 제정 당시 이러한 분류방식이 규제등록제도에 적용하지 않았다. 즉, 지속적인 학계와 실무계의 문제 제기에 따라 2009년도 규제등록지침을 변경하여 '성격별' 분류방식을 도입하게 된다. 그러나 현행 '성격별' 분류방식은 몇 가지 차원에서 한계를 안고 있다. 그 중에 가장 근원적인 문제점은 범주들 간의 논리적인 중복이 있거나 하나의 현상 혹은 사건이 여러 범주에 동시에 포함되지 않아야 한다는 상호배제성(mutual exclusiveness) 기준을 침해하는 경우가 많다는 점이다. 실제로 규제를 '성격별' 분류방식에 따라 등록하고자 할 때 이것이 경제적 규제에 포함되는지, 사회적 규제에 포함되는지 판단하기가 쉽지 않은 경우가 허다하다. 예를 들어, 건축규제의 경우 대부분의 경우에는 경제적 규제에 포함시킬 수 있지만 안전과 관련된 규제는 사회적 규제에 넣을 수 있다. 또 최저임금제도의 경우는 분명 경제적 약자를 보호하는 사회적 규제의 성격이 강하긴 하지만 임금에 대한 규제란 측면에서는 경제적 규제로 볼 수 있는 여지가 남아있다.

(2) '경제적 규제'와 '사회적 규제'의 분류체계의 비대칭성

성격별 규제분류는 경제적, 사회적, 행정적 규제로의 대분류 외에도 이들 규제유형들을 다시 세분하여 구분할 필요가 있다. 이에 따라 경제적 규제의 경우는 규제의 대상이 활동이나 규제의 방식을 기준으로 진입규제, 가격규제, 거래규제, 품질규제의 네 가지 세부유형을 구분하고 있다. 하지만 사회적 규제의 경우는 경제적 규제와는 달리 두 가지의 하위분류체

〈표 6〉 현행 등록규제의 성격별 분류체계(실무자용)

성격별	중분류	소분류	내용
경제적 규제	수단별	진입	영업과 직업선택의 자유(예: 제조업 허가)
		거래	거래상대방, 물량, 가격 등 거래조건 및 영업방법을 제한(예: 일괄 하도급 금지)
		품질	상품의 품질을 확보하기 위해 성분, 규격 등을 제한(예: 석유제품 품질검사)
		가격	상품의 가격, 요금 등을 일정수준 범위 내로 제한(예: 무연탄 최고 가격)
사회적 규제	영역별	환경	환경오염 문제 해결을 위한 규제
		산업재해	노동, 산업재해 관련 규제
		소비자보호	보건, 위생, 소비자안전 등 관련 규제
		사회적 차별	장애인, 여성, 사회적 약자에 대한 차별문제 시정
	방식별	투입기준	원료, 기술, 공정, 설비 등의 투입기준 및 제조과정에 대한 규제
		성과기준	수질오염총량제와 같이 산출(output)을 기준으로 규제
		시장유인	쓰레기봉투판매제와 같이 시장기능을 활용하는 규제
행정적 규제	-	-	행정목적 달성을 위한 자료제출, 행정조사 및 과태료 등 행정제재

계를 구축하였다. 이처럼 경제적 규제의 경우와 비대칭적으로 사회적 규제가 두 가지의 하위분류체계를 갖게 된 이유는 이 분류체계를 도입할 당시 가능한 규제를 분류할 수 있는 방식이 있다면 최대한 세분하여 분류하는 것이 좋을 것 같다는 주장에 근거하였다.¹⁴⁾ 이와 같이, 현행 ‘성격별 분류방식’의 비대칭적인 하위분류체계는 학술적이거나 실무적 경험에 근거하여 이루어 것이 아니다. 따라서 그 동안의 분류체계를 적용한 경험을 토대로 수정·보완될 여지가 많은 것이다.¹⁵⁾

더구나 하위분류로 들어갈 경우, 경제적 규제의 하위분류의 경우 진입규제, 가격규제, 거래규제, 품질규제는 비교적 분류기준이 명확하나, 사회적 규제의 경우는 분류체계가 이원화되어 있을 뿐만 아니라, 분류의 어려움과 분류체계의 실효성, 그리고 세부유형의 명칭상의

14) 2009년 성격별 분류방식을 도입할 당시 특히, 담당 국장이 현재의 ‘영역별 하위분류’ 방식의 도입을 적극 주장하여 현재와 같은 비대칭적인 체계를 갖게 되었다. 이러한 내용은 학술적인 내용은 아니나 이 작업에 관련한 연구자로서 실질적인 배경 설명을 위해 기술한다.

15) 실제로, 최병선 교수의 경우도 이러한 문제점에 주목하여, 그의 2009년 연구에서는 경제적 규제와 사회적 규제의 세부분류가 비대칭적인 문제점을 해소하기 위해, 사회적 규제의 세부분류유형인 ‘투입기준규제,’ ‘성과기준규제,’ ‘시장유인적 규제’를 경제적 규제에도 적용하는 시도를 하였다.

문제 등 여러 가지 문제를 안고 있다고 하겠다. 이런 문제들을 해결하기 위한 방편으로 현재 부처 실무자들은 <표 6>과 같은 성격별 분류 참조표를 사용하고 있다.

(3) 사회적 규제의 ‘방식별’ 분류체계의 문제점

사회적 규제의 세부분류방식의 ‘방식별’ 분류는 규제방식을 중심으로 ‘투입기준 규제,’ ‘성과기준 규제,’ ‘시장유인적 규제’로 구분하고 있다. 그러나 <표 7>의 2011년 12월 현재 등록규제의 성격별 분류 통계에서 보는 바와 같이, ‘투입기준 규제’가 2,101개로서 전체 등록규제의 88.5%를 차지하고, 나머지 다른 세부유형인 ‘성과기준 규제’와 ‘시장유인적 규제’는 각각 5%, 6.3%의 비중만을 차지하고 있다는 점 때문이다. 물론, 이러한 분류방식을 통해서 등록규제 중 사전적 규제의 성격을 갖는 투입기준규제가 압도적 비중을 차지한다는 점을 알 수는 있다. 그러나 이러한 분류를 통해 얻을 수 있는 정보가 많지 않은데다, 세 개의 세부 유형 중 하나의 유형이 90% 가까운 비중을 차지하는 심각한 세부유형 간 불균형이 큰 문제라 할 수 있다.¹⁶⁾

<표 7> 등록규제의 성격별 분류 통계 (2011년 12월 기준)

성격별	중분류	소분류	규제수(개)	비중(%)
경제적 규제 (2,964개)	규제 방식별	진입	1,085	38.8
		거래	999	35.8
		품질	582	20.8
		가격	128	4.6
사회적 규제 (2,373개)	규제 영역별	환경	612	25.8
		산업재해	215	9.1
		소비자안전	1,132	47.7
		사회적 차별	413	17.4
	규제 방식별	투입기준	2,101	88.5
		성과기준	121	5.0
시장유인		150	6.3	
행정적 규제 (2,077개)	-	-	2,077	100

16) 이 같은 세부분류상의 불균형이 한국 규제방식의 진군대성을 적절히 보여주며, 앞으로 성과기준 규제와 시장유인적 규제로의 개선의 필요성을 보여주는 주요한 자료라고 볼 수도 있다. 하지만 유형분류의 관점에서 지나친 세부유형간 불균형은 문제 제기의 대상일 수 있다.

(4) 사회적 규제의 '영역별' 분류체계의 문제점: 망리성의 부족

사회적 규제의 '영역별' 분류방식은 위의 <표 7>에서 보는 바와 같이, 현재 '환경규제,' '산업재해 규제,' '소비자안전 규제,' '사회적 차별에 관한 규제'의 네 가지 세부유형으로 분류되어 있다. 이 네 가지 세부유형을 쉽게 설명하자면 기업의 경제활동과정에서 발생하는 부작용, 즉 사회적 규제와 관련된 시장실패가 일어나는 영역을 범주화한 것이다. 기업이 경제 활동을 하는 과정에서 환경오염, 산업재해, 보건 및 위생 등 소비자 안전 저해행위, 사회적 차별 등의 문제 등이 발생하게 되는데 사회적 규제는 이러한 문제를 보정하는 수단인 것이다. 따라서 현행 '영역별'이라는 용어는 구체적으로 '시장실패가 일어나는 영역'을 의미한다.

그렇다면, 이처럼 시장실패가 일어나는 영역별로 행정규제를 분류하는 의의는 무엇인가? 하는 분류의 실용성에 대한 문제제기는 논외로 하더라도, 현행 '영역별 분류방식'의 세부유형이 시장실패가 일어나는 영역을 개략적으로 네 가지로 구분하다 보니, 현재의 세부유형 즉 '영역'이 분류체계로서 '포괄적'(exhaustive)이지 못한 문제점을 갖고 있다. 즉 현재의 세부유형에 해당되지 않는 규제들이 있다는 것인데, 예를 들어 '집회와 시위에 관한 규제'나 '공익신고자 보호의무' 규제¹⁷⁾는 현행 분류범주에서는 분류가 불가능하며, 건축법상의 일조권 침해를 금지하는 규제 등은 네 개의 세부유형에서 해당 유형을 찾기 어렵다. 그리고 현재 네 개의 세부유형 중 '소비자 안전'이라는 유형은 실제로는 소비자를 포함한 "시민의 안전"을 의미함에도 불구하고 '소비자 안전'으로 표현되어 분류하는 공무원들의 잘못된 분류의 원인을 제공하고 있다. 예를 들어, 비행기, 선박, 자동차의 안전과 관련된 사회적 규제들, 건축 관련된 안전 규제와 교통신호 관련 규제, 그리고 청소년 혹은 미성년자 보호와 관련된 규제들이 많이 있는데, 일선 공무원들이 이러한 규제들을 '소비자 안전'의 유형으로 분류하기란 쉽지 않다. 따라서 '소비자 안전'이란 명칭은 '국민의 안전 및 보호' 정도의 명칭으로 개정되어야 하며, 현행 세부유형으로 분류되지 않는 행정규제의 분류를 위해서 '기타'라는 세부유형을 추가해야 할 것이다.

17) '공익신고자 보호의무'는 국민권익위원회의 '공익신고자보호법' 제9조~제13조에 규정되어 있는 것으로 국민의 건강, 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위를 신고한 자를 보호하는 규제로서 현재 이를 '행정적 규제'로 분류되어 있으나, 이는 '사회적 규제'이며 현행 영역별 분야에서 '소비자 보호'라고 분류하기도 어렵다.

IV. 현행 규제분류체계의 개선방안

1. ‘유형별 분류방식’의 개선방안

(1) [유형 1]의 세부유형 재정리: 규제적 성격이 없는 세부유형의 삭제 및 재분류
 특히 [유형 1] 중에서 규제적 요소가 없는 세부유형은 현행 분류방식에서 제외한다. 구체적으로, ‘특허,’ ‘추천,’ ‘동의(협의),’ ‘확인,’ ‘증명’은 사실상 정부의 규제사무라고 하기 어려우며, ‘특허’의 경우는 현행 ‘행정규제 개념 및 판단기준’에서 행정규제가 아니라고 규정하고 있으므로 이들을 세부유형에서 삭제한다.

아울러, 현재는 [유형 1]의 세부유형을 또 아홉 개와 여섯 개의 범주로 구분해 놓고 있으나, 이 유형은 구분의 기준에 대한 설명이 없고 구분의 실익이 없으므로 이들을 통합한다. 이렇게 통합할 경우 총 열다섯 개의 세부유형이 되는데, 이 중에서 위에서 삭제된 다섯 개의 세부유형과, ‘기타1’과 ‘기타2’로 구분되어 있는 것을 ‘기타1’로 통합한 총 여섯 개의 세부유형을 [유형 1]의 세부유형에서 삭제하면, 아홉 개의 세부유형이 남게 된다. (<표 8> 참조)

그리고 현재 ‘⑥ 지정’의 경우 유사한 성격의 행정(행위)규제로서 ‘설정’이라는 내용을 괄호 안에 추가하는 것도 필요하다. 물론 ‘설정’과 ‘선정’을 ‘지정’으로 추정하여 분류할 수 있으나, 좀 더 정확한 분류를 위해 ‘⑤ 지정(설정, 선정)’으로 보완하는 것이 좀 더 타당할 것이다. 예를 들어, 규제사무명 ‘보호수역의 설정 및 관리’(해사안전법 제8조, 제9조)의 경우, 이 규제는 해양시설 부근 해역에서 선박의 안전 항행과 해양시설의 보호를 위한 수역을 설정하고 관리하는 것을 규정한 것으로 현재 ‘기타1’로 분류되어 등록되어 있다. 또 다른 예로서, 규제사무명 ‘어업구조개선사업대상자 선정 및 관리’(연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률 제11조, 제12조)에서는 “농림수산식품부장관이나 시도지사는 감척 대상 어업으로 지정된 어업을 경영하는 어업자의 신청을 받아, 어선 감축 대상자를 선정하여야 한다”고 규정 있다. 이 경우는 신청을 받는 행위와 사실상 정부가 지정하는 행위와 동일한 효과를 가지므로 이는 ‘지정’으로 분류하는 것이 타당하다.

마지막으로, 현행 세부유형 ‘① 시험(심사)’에는 ‘평가(評價)’를 추가하여 분류체계를 더욱 명확히 하고, 실무자들의 분류를 좀 더 용이하게 할 필요가 있다. 현행 행정규제판단기준 2-17-5에는 “경영상태 및 서비스 등을 일정수준으로 유지하기 위해 정부가 민간에 대해 행

하는 각종 평가에 관한 규정은 행정규제임”이라고 되어 있다. 실제로 이러한 평가와 관련된 행정규제는 거의 모든 법령에 포함되어 있을 뿐만 아니라 실무자들이 이 규제를 분류하는 데에 많은 어려움을 겪고 있다는 점을 고려할 때, 이와 유사한 성격의 현행 세부유형인 ‘① 시험(심사)’에 추가하여 ‘⑥ 시험(심사, 평가)’로 수정하는 것이 좀 더 타당하다고 하겠다. 예를 들어, 규제사무명 ‘평가의 기준과 방법’(성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제25조 제2항)에서는 상담소, 보호시설 및 통합지원센터의 평가 기준과 방법에 대해서 규정하고 있는바, 이를 ‘기준설정’으로 잘못 분류하고 있다. 즉 이러한 평가의 기준과 방법은 정부의 평가 행위의 기준이므로 이를 ‘시험’으로 분류하는 것이 타당하다.

〈표 8〉 [유형 1]의 세부 유형 개정 전후 비교

구 분	현행	제안
유형 1	① 허가 ② 인가 ③ 면허 ④ 특허 ⑤ 승인(승락) ⑥ 지정 ⑦ 추천 ⑧ 동의(협의) ⑨ 기타1	① 허가 ② 인가 ③ 면허 ④ 승인(승락) ⑤ 지정(설정, 선정) ⑥ 시험(심사, 평가) ⑦ 검사(검정, 검인)
	① 시험(심사) ② 검사(검정, 검인) ③ 인정(인증, 공인) ④ 확인 ⑤ 증명 ⑥ 기타2	⑧ 인정(인증, 공인) ⑨ 기타1

(2) [유형 3]의 재유형화: 망리성 확보 및 지나친 편중 해소를 위한 분류기준의 합리화

먼저, ‘작위의 의무’에 해당되는 것으로서 “~의무”라고 되어 있는 여섯 가지의 세부 유형이 있는데, “~의무”라는 세부유형은 다양한 의무 관련 행정규제들을 다 포괄하지 못할 뿐만 아니라, 현재와 같이 의무를 내용별로 구분할 필요가 없으므로 전체를 통합하여 ‘작위의 의무’로 개칭한다. 아울러, 현재 ‘금지(부작위)’로 되어 있는 세부유형은 ‘부작위의 의무’로 개칭한다.

현행 등록규제의 ‘유형 3’ 분류에 따른 통계자료를 보면, ‘등록의무’가 220개, ‘보고의무’ 155개, ‘신고의무’ 368개, ‘제출의무’ 178개, ‘통지의무’ 73개, ‘고용의무’ 38개로 의무와 관련된 규제가 총 1,032개이며 이는 전체 등록규제의 14.2%를 차지하고 있다. 반면에 ‘금지’라는 하나의 세부유형이 732개로 10.1%의 비중을 차지하므로, 개정안과 같이 현행 ‘유형 3’의 세부유형을 ‘작위의 의무’와 ‘부작위의 의무’로 구분할 경우 분류상의 타당성은 있다고 하겠다.

이와 관련하여, ‘부작위의 의무’의 경우 현재는 ‘금지’라는 세부유형으로 되어 있으나, 여기에 이와 유사한 성격의 부작위 의무인 ‘제한(制限)’과 ‘정지(停止)’를 추가하여 판단기준을 명확히 할 필요가 있으며, 이를 통해 실무자들의 분류에 도움을 줄 수 있을 것이다.

예를 들어, 현행 규제사무명 ‘원칙적 저축은행간 인수 제한’(상호저축은행법 제18조의2)은 저축은행의 계열화를 제한하여 저축은행의 과도한 외형확장 방지 및 건전 경영을 지속적으로 유도하기 위한 규제로서 사실상 금지에 준하는 성격이므로 ‘부작위의 의무’ 유형으로 분류할 수 있을 것이다. 또한, 규제사무명 ‘긴급상황 시 전기통신업무 제한’(전기통신사업법 제55조) 규제는 전시나 사변 등의 비상사태가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 전기통신사업자에게 전기통신사업의 전부 또는 일부를 제한 또는 정지를 명할 수 있도록 한 것으로 사실상 ‘부작위의 의무’로 분류할 수 있다. 유사한 사례로, 규제사무명 ‘어선, 어구의 제한 또는 금지’(수산자원관리법시행령 제10조 제1항)에서는 수산자원의 번식, 보호를 위해 조업척수의 제한, 2종 이상의 자망 사용 제한, 어선의 사용제한, 어구의 사용금지, 유해어법의 금지 등을 규정하고 있다. 이 경우에도 금지와 제한을 모두 부작위의 의무의 의미로 사용되므로 이를 하나의 범주로 분류할 필요가 있다.

또한, 규제사무명 “입주자 자격제한”(주택법 제39조 제5항)의 내용은 “입주자저축증서 등을 양도, 양수, 이를 알선하거나 광고하는 행위를 하는 자에 대해 10년 범위에서 청약에 제한할 수 있다”로서 이를 ‘행정적 규제’와 ‘기타4’로 분류하고 있다. 그러나 이는 경제적 규제로서 거래규제에 해당되며, ‘부작위의 의무’에 해당되나, 현행 세부유형인 ‘금지’라고는 할 수 없으므로 이를 불가피하게 ‘기타4’로 분류한 것으로 판단된다. 따라서 새로운 분류체계에서 ‘부작위의 의무’ 세부유형에 괄호 치고 금지 외에 ‘제한’을 추가해야 할 것이다. 이와 유사한 사례로, 규제사무명 ‘자연보전권역 안에서의 행위제한’(수도권정비계획법 제9조, 동 시행령 제13조, 제14조)의 경우, 자연보전권역 안에서 택지, 공업용지, 관광지의 조성을 목적으로 개발사업이나 학교, 공공청사, 업무용건축물, 판매용건축물, 연수시설 기타 인구집중유발시설의 신증설이나 이의 허가를 하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 이는 사실상 행위 제한이 아니라 ‘금지’이다. 그러나 현재 이 규제는 ‘기준설정’으로 분류되어 있다. 따라서 ‘금지’와 이에 준하는 ‘제한’은 모두 ‘부작위의 의무’로 통합해서 등록하도록 해야 한다.

다음으로, [유형 3]은 ‘의무’와 관련된 것으로서 정확한 법률용어로 말하면 ‘공의무(公義務)’에 해당된 것을 정리한 범주라고 할 수 있다. ‘공의무’는 다른 사람의 이익을 위하여 의

무자의 의사(意思)에 가해진 공법상의 구속으로서, 크게 ‘국가적 공의무’와 ‘개인적 공의무’로 구분된다. 먼저, ‘국가적 공의무’는 국가가 국민에 대해서 지는 의무로서 ‘자유권의 보장’과 ‘평등권의 보장’ 등의 의무가 여기에 속하며, ‘개인적 공의무’는 개인(국민)이 일정한 한도 안에서 국가의 통제를 받고 국가가 합법적으로 명령·강제하는 데에 대하여 무조건 복종해야 하는 의무이다. 이 가운데 특히 ‘개인적 공의무’의 대표적인 것으로는 교육의 의무(헌법 제31조), 근로의 의무(제32조), 납세의 의무(38조, 국방의 의무(39조)가 있으며, 이 개념은 사실상 현행 ‘행정규제’의 개념정의와 일치된다고 하겠다.¹⁸⁾ ‘공의무’는 그 내용에 따라 ‘작위의 의무’(해야 할 의무), ‘부작위의 의무’(하지 말아야 할 의무), ‘수인(受忍)의 의무’(참아야 할 의무), ‘급부(給付)의 의무’(급부해야 할 의무)로 구분된다.

따라서 이러한 기준에 의거할 경우 현재 [유형 3]에는 ‘공의무’의 네 가지 유형 중 ‘작위의 의무’와 ‘부작위의 의무’만이 있으며, ‘수인의 의무’와 ‘급부의 의무’는 설정되어 있지 않은 문제점을 안고 있어 이를 신설할 필요성이 있다.

첫째, ‘수인의 의무’에 해당되는 것으로서 현행 행정규제판단기준에서 규정하고 있는 것은 여러 가지가 있는데, 행정규제판단기준 2-13. ‘각종 조사 등을 위한 사인 토지 출입 및 장애물 제거조치 규정’에 있어 “소유 및 점유자의 동의 규정 없이 임목 등의 장애물을 제거 가능하도록 하여 재산권의 침해 및 수인의무를 발생하게 하는 경우”가 여기에 해당된다.¹⁹⁾ 또한 ‘공용수용’은 ‘급부의 의무’에도 해당되지만 현행 행정규제판단기준 2-12-1에서는 “어떠한 사업에 공공수용이 가능하도록 하는 각 개별법의 수용대상규정은 완전보상이라 하더라도 재산권의 침해를 허용하고 수인의 의무를 가져오므로 행정규제임”이라고 기술되어 있다. 이 외에도 현행 행정규제판단기준 2-7에서는 “각종 지역이나 지구에 대한 지정행위”도 행정규제로 규정하고 있는데, 이러한 지정의 경우 이로 인해 권리제한, 작위 및 부작위의 의무, 수인의 의무가 수반된다. 예를 들어, 규제사무명 ‘산주(山主)의 동의 없이 시행하는 긴급한 산림산업’(산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제23조 제4항)에서는 “산림재해의 위험이 있어 산주의 동의를 받을 시간적 여유가 없는 경우 긴급히 산림사업을 추진하여 재해의 위험을 사전에 차단하고 산림을 보호하기 위해 산주의 권리를 제한할 수 있다”고 규정하고 있다.

18) 그러나 현행 행정규제판단기준에서는 납세의 의무, 국방의 의무는 행정규제의 범주에서 제외시키고 있다.

19) 이러한 규제의 예로서 기간통신사업자의 식물 등 제거 요구, 습지보전, 도서생태보전을 위한 임목 등 제거 규정이 있다.

이 규제는 현재 ‘동의’로 잘못 등록되어 있는데, 이 경우는 산주에게 권리제한이라는 수인의 의무를 부과하는 것으로 ‘수인의 의무’로 분류하는 것이 타당하다.

다음으로, ‘급부의 의무’의 대표적인 예로서 ‘공용부담’(公用負擔)이 있는바, 이는 긴급한 경우나 권리자의 동의를 얻기 어려울 때 공익상 필요에 따라 강제적으로 주민에게 부담시키는 것이기 때문에 반드시 법률에 근거를 두어야 하는데 이를 뒷받침하기 위해 ‘토지수용법’과 같은 법률이 제정되어 있다. 이러한 토지수용법을 포함하여 현행 행정규제판단기준에서는 공용부담에 해당되는 규정들을 모두 행정규제의 범주에 포함시키고 있다. 구체적으로 공용부담은 부과 내용에 따라 ‘인적(人的) 부담’과 ‘물적(物的) 부담’으로 구분되는데, 전자의 예로는 각종 부담금,²⁰⁾ 부여 및 현물 급부의 의무가 있고, 후자는 특정의 재산권에 대해서 부과하는 부담으로 공용수용, 공용사용, 공용제한, 공용환지 등이 있다.

예를 들어, 규제사무명 ‘토지 등의 수용 또는 사용’(2012여수세계박람회지원특별법 제31조)에서는 “사업시행자는 사업 시행을 위하여 필요한 경우 ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’ 제3조에 따른 토지, 물건 및 권리를 수용 또는 사용할 수 있다”라고 규정하고 있다. 이는 전형적인 토지수용의 경우로서 ‘급부의 의무’로 분류되어야 할 것이다. 또한, 규제사무명 ‘시설부담’(산업입지 및 개발에 관한 법률 제33조)을 보면, “실시계획승인권자는 사업시행자에게 도로, 공원, 녹지 기타 대통령령이 정하는 공공시설을 설치, 규제하거나, 녹지를 보존할 수 있다”고 규정하고 있다. 이는 국민이 국가에 대해 시설을 설치하고 보존할 부담을 지는 것으로 ‘급부의 의무’로 분류될 수 있을 것이다.

부담금에 대한 예로서, 현행 규제명 ‘감정평가 등에 드는 비용의 부담’(개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제19조 제2항)에서는 매수청구인이 정당한 사유 없이 매수를 철회한 경우에는 감정평가비용의 일부 또는 전부를 매수청구인이 부담해야 한다는 원인자부담원칙을 규정하고 있다. 이 규제를 현재는 ‘기타4’로 분류하고 있는바 이는 불가피한 조치로 보인다. 즉 비용 부담이 의무이기는 하나 현행 세부유형에서는 분류할 곳이 없기 때문이다. 이는 신설되는 세부유형인 ‘급부의 의무’로 분류되어야 할 것이다.

또한, 규제사무명 ‘특별수선충당금의 적립’(임대주택법시행령 제18조 제1항 제1호)에서는 장기전세주택(20년)도 임대주택법상 특별수선충당금의 적립의무가 있으며 그 적립요율을 건축비

20) 현행 행정규제판단기준 2-9-5에서는 개발부담금, 농지전용부담금, 도로하천부담금(원인자, 손괴자) 등 부담금(분담금)은 행정규제로 판단하고 있다.

의 1만 분의 4로 규정하고 있다. 이 경우 적립해야 할 특별수선충당금은 현재 ‘기타4’로 분류하고 있으나, 개정된 분류체계에서는 ‘급부의 의무’로 분류되어야 할 것이다.

이 외에도, 규제사무명 ‘카지노사업자의 관광진흥개발기금 납부’(관광진흥법 제30조)에서는 카지노사업자로부터 매출액 중 일부를 관광진흥개발기금으로 징수(연간 4회)를 규정하고 있다. 이 경우에도 개발기금을 납부할 의무를 규정하므로 ‘납부의 의무’에 해당된다고 하겠다.

(3) ‘기준설정’ 세부 유형의 삭제 및 재분류

앞서 논의한대로 ‘유형별 분류방식’에서 가장 문제가 되는 것은 [유형 3]의 세부유형으로서 ‘기준설정’이다. 앞서 설명한 바와 같이 현재의 “⑦ 특정행위 제한을 위한 기준설정 및 기준고시, 공시, 공고”라는 세부유형은 기존에 행정사무를 구분하던 분류기준에는 없던 것을 행정규제의 분류기준으로 바꾸면서 새로 추가된 것이다.²¹⁾ 즉 행정규제에 기준설정과 관련된 규제들이 많다 보니, 이 유형의 기준을 추가한 것이고 ‘기준설정’이 작위와 부작위의 의무를 부과하는 성격이 있다고 판단하여 이를 [유형 3]의 세부유형에 포함시킨 것으로 판단된다. 그러나 앞서 문제점에서 지적한 바와 같이, “⑦ 특정행위 제한을 위한 기준설정”이라는 세부유형은 ‘행정행위나 행정사무’의 한 유형이 아니라, 이러한 행정행위의 구성요소이다. 다시 말해, ‘작위와 부작위의 의무’는 기준설정에 의해서 이루어지며, [유형 1]의 세부유형인 인가, 면허, 승인, 허가, 지정 등의 행정행위는 이러한 ‘기준설정’을 근거로 이루어진다. 따라서 이러한 ‘기준설정’을 행정행위의 세부유형과 같은 차원의 범주로 설정하는 것은 잘못된 것이다. 부연하여 설명하자면, 예를 들어, [유형 1]의 세부유형에 있어서 면허요건 및 기준, 허가기준, 시험 및 검사기준 등에 관한 내용들은 ‘기준설정’으로 분류해야 하는지 아니면 ‘허가’나 ‘시험’, ‘검사’ 등으로 분류해야 하는지 혼란스럽게 된다는 것이다. 따라서 현재는 인가, 허가, 면허 등을 규정한 규제와 이러한 인가, 허가, 면허의 기준은 별도로 분류하는 오류가 빚어지고 있는 것이다. 이러한 혼란과 오류의 결과로, 현행 등록규제의 분류 통계를 보면 ‘기준설정’이 18.1%로 ‘기타’ 항목을 제외하고 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것이다.

더구나 기준고시, 고시, 공고는 그 자체가 행정규제로서의 역할이 미미하므로 굳이 세부

21) 과거 총무처의 행정사무 분류기준에는 “법령에 의하여 일정한 작위·부작위 의무를 직접 부과하는 것(각종 유자격자 고용의무, 보고의무, 장부기장 및 보존의무, 명의대여 금지 등)”이라고 규정하고 있다.

유형으로 분류할 필요가 없으며 ‘기타3’으로 분류해도 큰 문제가 없을 것으로 생각된다. 따라서 현행 “⑦ 특정행위 제한을 위한 기준설정 및 기준고시, 공시, 공고”라는 세부유형은 [유형 3]에서 제외되어야 하며, 기존에 ‘기준설정’으로 분류되었던 행정규제들은 기준설정을 근거로 삼고 있는 행정행위에 따라 재분류되어야 할 것이다. 예를 들어, 현행 등록규제인 규제사무명 ‘배연설비 설치대상 건축물 확대’(건축법 제49조 제2항, 동 시행령 제51조 제2항)의 경우, 화재 위험이 높은 고시원의 피난안전 확보를 위해 강화된 규제이다. 현재 이 규제는 ‘기준설정’으로 분류해 놓았으나, 향후 개정된 분류체계에 따르면 이 기준이 궁극적으로는 허가요건에 해당되므로, ‘유형 1’의 ‘허가’ 유형으로 재분류되어야 한다는 것이다. 또 다른 예로, 현행 등록규제인 ‘수질오염공정시험기준’(환경분야 시험 검사 등에 관한 법률 제6조)의 경우, 현재 ‘기타1’로 분류해 놓고 있다. 이 경우에도 본 규제는 수질오염물질 측정에 있어서 측정의 정확성과 통일성을 유지하기 위한 필요 제반사항 및 기준을 규정한 것으로 ‘기준설정’의 성격이 있으나 개정된 분류체계에 따르면 ‘시험’이나 ‘검사’로 분류하는 것이 좀 더 적절하다는 것이다. 또한, 현행 규제사무명 ‘복수의무인증제품의 인증방법 및 국가통합인증마크 표시요령’(먹는물관리법 제21조)은 현재 ‘기타1’로 분류해 놓고 있다. 그러나 이는 잘못된 분류로서 오히려 표시하는 기준이나 절차를 설정해 놓은 것으로 ‘기준설정’의 성격이 있으나 이는 궁극적으로 ‘표시의 의무’ 규정한 것이므로 [유형 3]의 ‘작위의 의무’로 분류해야 된다는 것이다.

그러나 예외적으로 ‘기준설정’에 해당되는 행정규제가 모두 행정행위의 구성요건으로 기능하지 않은 경우도 있을 수 있다. 즉 ‘기준설정’이 인가, 허가, 면허, ‘작위 혹은 부작위 의무’의 구성요소로서 기능한다고 분류하기 어려운 경우가 있을 수 있다. 예를 들어 현행 ‘행

<표 9> [유형 3]의 세부 유형 개정 전후 비교

구 분	현행	제안
개념 정의	일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 사항	국민의 公義務에 관한 사항
세부 유형	① 신고의무 ② 보고의무 ③ 등록의무 ④ 고용의무 ⑤ 통지의무 ⑥ 제출의무 ⑦ 특정행위 제한을 위한 기준설정 및 기준고시, 공시, 공고 ⑧ 금지(부작위) ⑨ 기타4: 해당항목에 유사분류될 수 있으나 열거된 세부유형으로 (용어가 없거나) 분류하기 어려운 경우	① 작위의 의무 ② 부작위의 의무 (금지, 제한, 정지) ③ 수인의 의무 ④ 급부의 의무 ⑤ 기타3

정규제 개념 및 판단기준'에서는 '권고'나 '권장'의 형태를 취하고 있으나 실제로는 따르지 않을 수 없는 경우도 행정규제로 분류하고 있는데, 이처럼 명시적으로 특정 행정행위를 구분할 수 없는 경우에는 '기타3'으로 분류하면 될 것이다.

(4) '유형별 분류방식'의 명칭 개정

앞서 제시한 현행 '유형별 분류방식'의 문제점에 근거하여, 현행 '유형별' 분류방식은 세부유형의 조정 및 개정을 거쳐 그 명칭을 규제의 '형식별,' '형태별,' '행정행위별' 분류방식으로 개정하는 것이 좀 더 적절할 것으로 생각한다.

2. 규제의 '성격별 분류방식'의 개선방안

(1) 하위분류의 비대칭을 해소하기 위한 '성격별 분류방식'의 개선 모색

앞서 '성격별 분류방식'에 대한 문제점 분석에서 지적한 '경제적 규제'와 '사회적 규제'의 하위분류체계의 비대칭 문제를 해결하기 위한 방안은 크게 '경제적 규제에 대해 새로운 하위분류체계를 추가하는 방안'과 '사회적 규제의 하위분류체계 중 하나를 폐기하는 방안'을 생각할 수 있다.

그러나 이 양자의 해결방안 중 그 어느 것도 간단한 문제가 아니다. 전자의 경우, '경제적 규제'를 세분류하는 새로운 분류체계를 도입해야 하는데 이는 별도의 연구를 요하는 일이며, 후자의 경우도 현행 두 가지 하위분류체계 중 하나를 폐기하는 데에 대한 학계와 실무자들의 합의가 있어야 한다. 따라서 본 연구에서 어느 방안이 더 바람직하며 그 대안은 무엇이라고 제안하기도 쉽지 않다. 다만 향후 규제의 분류방식이 가능한 정치화(精緻化) 되고 이를 통해 도출된 자료가 유용성을 갖추어야 한다는 관점에서는 경제적 규제의 하위분류체계를 새롭게 추가하는 것이 좀 더 바람직하다고 하겠다.

경제적 규제의 새로운 하위분류체계를 제안하는 것은 아니지만, 예를 들어 경제적 규제를 그 목적에 따라 분류하는 방식(<표 10> 참조)이나 최병선 교수의 새로운 분류방식 등과 같은 새로운 경제적 규제의 분류체계를 생각할 수 있을 것이다.

〈표 10〉 '경제적 규제'의 목적 및 기능에 따른 분류체계

규제의 목적 및 기능	경제적 규제의 유형
경쟁	일반경쟁규제(경제보호정책, 소극적 경쟁질서 보호)
	유효경쟁규제(경제형성정책, 적극적 경쟁형성 규제)
영업상 위해 방지·제거	영업법적 규제(협회의 경제규제: 진입규제, 사업영역규제, 가격규제, 품질규제 등)
경제성장 및 발전	산업정책적 규제

자료: 이원우(2006, p.102)

아울러, 현재 사회적 규제의 하위분류체계 중 하나인 '영역별 분류방식'은 문제점 분석에서 주장한 바와 같이, 현행 방식으로 도출되는 자료의 활용성이 낮기 때문에 이를 폐기하거나, 혹은 사회적 규제에 대한 새로운 하위분류체제를 도입하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

(2) 사회적 규제 '영역별 분류방식'의 개선: '기타' 영역 신설과 '소비자 안전 영역'의 확대

현행 '사회적 규제'의 하위분류체계인 '영역별 분류방식'을 유지하는 것을 전제로 할 경우, 먼저 네 가지 세부유형 중 '소비자 안전'이란 명칭은 수정되어야 할 것이다. 실제로 이 유형에는 물건을 구입하는 소비자뿐만 아니라 일반국민의 안전에 관한 규제들이 총괄되어 있음에도 불구하고, 현행 '소비자 안전'이라는 용어는 '소비자'와 '안전'이라는 용어로 인해 매우 제한된 범주로 오해될 우려가 높다.

예를 들어, 규제사무명 '게임물의 등급분류 및 관련 사업자의 준수사항 등'(게임산업진흥에 관한 법률시행령 제16호 제1호 나목, 부칙 제2조)은 게임물을 이용하여 도박 등 사행행위를 하게 하는 행위의 금지 등 건전한 게임 이용문화의 조성을 위하여 게임물 관련 사업자를 규제하는 것으로서, 사행성게임으로부터 청소년을 포함한 국민을 보호하는 데에 목적이 있다. 따라서 본 규제는 현행 '소비자 안전'으로 분류해야 함에도 '사회적 차별'로 분류되어 있다. 물론 분류를 담당할 공무원의 실수나 이해부족이 원인이라고 할 수 있을지 모르지만 '소비자 안전'이라는 애매한 세부유형의 용어가 원인일 가능성도 배제할 수 없다.

또 다른 사례로서, 규제사무명 '남북한 왕래자 등에 대한 출입심사'(출입국관리법시행령 제97조 제1항)의 경우는 "남북한을 왕래하거나 북한을 거쳐 출입국하려는 국민은 방북증명서와

출입신고서를 제출하여 출입심사를 받아야 하도록 규정하여 국민의 남북왕래에 대한 출입국을 제한 한다”고 규정하고 있다. 그리고 이를 ‘행정적 규제’로 잘못 분류하고 있는데, 이 규제의 목적은 대한민국 국민을 보호하고 국가안보와 사회질서를 확립하기 위한 것으로서 ‘국민의 안전과 보호’라는 세부유형으로 분류하는 것이 적합하다고 할 수 있을 것이다.

요컨대, 현행 ‘소비자 안전’은 분류상의 오류를 초래할 위험성은 물론, 실제 세부유형이 포괄하는 범주를 적절히 표현하지 못하는 문제점으로 인해 수정이 필요하며, 그 대안으로서 ‘국민의 안전 및 복지’ 정도가 적절할 것으로 생각된다.

또 앞에서 다룬 문제로서, 현행 사회적 규제의 하위분류체계가 망라성을 결여하고 있다는 점을 지적한 바 있다. 따라서 현행 사회적 규제의 ‘영역별 분류방식’에 현행 세부유형으로 분류되지 않는 행정규제의 분류를 위해서 ‘기타’라는 세부유형을 추가하는 것이 필요하다. 이 사회적 규제에 있어서 ‘기타’라는 범주는 그 범위를 명확히 설정하기는 어려우나 ‘기타’라는 세부유형에 분류되는 규제는 사회적 규제로서 기존의 네 가지 세부유형을 제외한 영역으로서 ‘공익이 침해되는 영역’이 여기에 해당된다고 개략적인 범주를 설정할 수 있을 것이다.

예를 들어, 규제사무명 ‘농업기반시설 관리를 위한 행위 제한’(농어촌정비법 제18조 제3항, 동시행령 제26조)에서는 자연재해로 인한 피해의 방지 및 인명구조를 위하여 긴급한 조치가 필요한 경우를 제외하고 정당한 사유 없이 농업생산기반시설의 손괴 또는 사용에 지장을 주거나 점용하는 행위를 금지하고 있다. 현행 규제에서는 이를 ‘행정적 규제’로 잘못 분류되어 있으나, 이는 다수의 사람이 공동으로 사용하는 농업기반시설을 보호하기 위한 사회적 규제에 분류함이 타당한데, 문제는 현행 세부유형 중 비교적 관련이 있는 ‘소비자 안전’으로 분류하기에는 부적당할 수 있다. 따라서 이런 경우 ‘기타’로 분류함이 보다 적절한 분류가 될 것이다. 또한, 규제사무명 ‘박물관(미술관) 개방일수’(박물관 및 미술관진흥법 제21조)는 등록된 박물관이나 미술관을 연간 90일 이상 개방하도록 의무화하여 일반 대중이 이용할 수 있도록 규정하고 있다. 이 규제는 현재 ‘행정적 규제’로 분류되어 있으나, 이는 잘못된 것으로 일반 대중의 공익을 도모하기 위한 것이므로 이를 현행 세부유형에서 ‘소비자 안전’으로 분류하는 데에는 무리가 있다 하겠다. 규제사무명 ‘에너지 다소비지 물 냉난방 온도 제한’(에너지이용합리화법 제36조의2)에서는 “고유가, 전력피크 등 국내외 에너지 수급위기에 선제적으로 대응하고 범국민적 에너지 절약 실천을 위해 한시적으로 에너지 다소비건물의 냉난방 온도를 제한”하고 있다. 이는 현재 ‘행정적 규제’로 등록되어 있으나, 본 규제의 목적이 에너지 절약

이라는 공익을 도모하기 위한 것으로 사회적 규제의 일종으로 분류하는 것이 좀 더 타당할 것이다. 문제는 세부유형에 있어서 여기에 해당되는 것이 없어 현재로는 ‘소비자 안전’이 가장 가까우나, 정확히 하자면 ‘기타’로 분류하는 것이 좀 더 타당할 것이다.

(3) 사회적 규제 ‘방식별 분류체계’의 개선: 규제수단에 따른 분류의 세분화 및 규제방식의 지속적인 개선

현행 사회적 규제의 ‘방식별 분류체계’는 ‘방식별’이란 용어가 말해주듯이 사실상 ‘규제수단’을 중심으로 분류하는 방식이다. 따라서 최병선 교수의 연구에서 보듯이 이 분류체계는 사회적 규제에만 적용될 수 있는 것은 아니다. 앞서 문제점에서 지적한 바와 같이, 현행 분류방식은 등록규제의 대부분이 ‘투입기준규제’에 거의 대부분이 등록규제가 속한다는 문제점을 안고 있으므로, ‘규제수단’을 중심으로 좀 더 다양한 세부유형을 개발하는 것에 개선의 초점이 맞춰져야 할 것이다.

현행 ‘방식별’ 분류방식이 ‘규제의 수단’을 기준으로 설정된 것이라는 점을 고려할 때, 현행 방식은 크게 전통적인 ‘명령지시적 수단’과 새롭게 부각되고 있는 ‘비명령지시적 수단’으로 나눌 수 있다. 이러한 분류를 적용하면, ‘투입기준 규제’와 ‘성과기준 규제’는 서로 방식을 달리하기는 하지만 ‘명령지시적 수단’에 속하고, ‘시장유인적 규제’는 정부의 강제력이 아닌 시장의 기능을 활용하여 규제목표를 달성하는 방식이므로 ‘비명령지시적 수단’으로 분류할 수 있다.²²⁾ 그리고 명령지시적 규제수단에 속한 두 가지 세부유형은 다시 규제를 위해 설정된 기준의 적용시점을 중심으로 사전적 규제와 유사한 ‘투입기준 규제’와 사후규제라고 할 수 있는 ‘성과기준 규제’로 나눌 수 있다. 이런 관점에서 보면, 현행 분류체계에서는 ‘비명령지시적 규제수단’에 대한 세부 분류가 미진한 점을 알 수 있다.

<표 11>에서 보는 바와 같이, ‘비명령지시적 규제수단’은 분류의 의미가 있을 정도로 다양하며 비교적 학술적으로도 잘 정리되어 있다. 따라서 현행 비명령지시적 규제의 세부유형인 ‘시장유인적 규제’ 외에 다른 비명령지시적 규제수단을 세부유형으로 추가할 수 있을 것이다. 그러나 문제는 현행 ‘행정규제의 개념 및 판단기준’에서는 이러한 비명령지시적 규제수단의 대다수를 행정규제의 범주에 포함하지 않고 있다는 데에 적용상의 문제가 있다. 다

22) OECD는 규제개혁에 있어 ‘투입기준 규제방식’을 ‘성과기준 규제방식’으로 전환할 것을 강력하게 권고하고 있다.

시 말해, 이러한 새로운 세부유형의 범주를 설정해 놓아도 등록규제 중에는 이 세부유형으로 분류될 규제가 그다지 많지 않을 수도 있다. 요컨대, ‘투입기준규제’의 압도적 비중의 문제는 단순한 분류체계를 개정해서 해결될 문제가 아니고, 지속적인 규제개혁을 통해서 후진적인 ‘투입기준 규제’의 수를 점차 줄이고 이들을 선진적인 ‘성과기준 규제’나 ‘정보제공 규제’로 전환해 가야 할 과제라고 할 수 있다.

〈표 11〉 규제방식(수단)의 유형

방식	수단/기법	장점	단점
명령지시적 기법	기준설정 (standard setting)	강제력을 활용한 강력한 집행력	복잡한 절차와 포획의 위험
시장기능 활용 방식	· 요금(charges) · 세금(taxes) · 보조금(subsidies) · 거래가능한 배출 허가권	저렴한 규제비용	기회주의적 행태, 실제 적용상의 어려움
정보제공 공개방식	· 법정 정보공개 · 정보왜곡의 통제 · 자발적 정보공개	자유재량의 선택권이 주어짐	신뢰성과 지도감독의 문제, 규제자의 제재권한의 한계
동이에 근거한 방식	· 자율규제 · 강제된 자율규제 (공동규제)	고도의 전문성을 요하는 분야에 적합, 낮은 규제 비용	신뢰성, 투명성, 책임성 결여, 불특정한 규제비용

따라서 현재의 제한된 규제의 개념 정의 하에서는 불가피하게 한 개 정도의 비명령지시적 세부유형을 추가할 수 있을 것인데, 이는 ‘정보제공 규제(information provision regulation)’이다. 이러한 세부유형의 신설은 Vedung(1998)의 연구에 근거를 둔 것으로, ‘정보제공 및 교육을 활용하는 정책수단’은 ‘시장유인적 규제’ 수단 이외의 의미 있는 비명령지시적 규제수단이라고 할 수 있다. 특히 정책수단으로서 ‘정보의 제공방식’은 국민들에게 행동 결과에 대한 통찰력을 제공함으로써 잘못된 행동을 억제하거나, 바람직한 행동을 자극하고자 하는 현대적 국가 개입방식으로써, 최근 들어서 각광받고 있는 정책도구이다. 따라서 ‘정보의 제공’은 지식의 전달, 이성적 논쟁, 설득 등을 통해서 사람들에게 영향을 미치려는 시도로 이해된다. 현행 등록규제 중에서 이 유형으로 분류될 수 있는 규제들로는 ‘식품의 내용물과 유효기간

표시제,’ 각종 전기제품이나 자동차 등에 붙이도록 되어 있는 ‘에너지효율등급표시제’ 등이 있다.

구체적인 사례를 보면, 규제사무명 ‘선박안전도에 대한 정보의 제공’(해사안전법 제57조)에서는 “국토해양부장관은 국민의 선박 이용의 안전을 도모하기 위하여 다음 각 호에서 정하는 선박의 해양사고 발생건수, 관계 법령이나 국제협약에서 정한 선박의 안전에 관한 기준의 준수 여부 및 그 선박의 소유자, 운항자 또는 안전관리대행자 등에 대한 정보를 공표할 수 있다”라고 규정하여 ‘정보제공’ 방식을 사용하고 있다. 즉 이 방식은 국민에 대한 정보의 제공을 통해 시장에서 해양사고와 같은 잘못을 저지른 사람들을 사실상 퇴출시키는 효과가 있고, 이는 결과적으로 이들의 행태를 시정하게 하는 규제목표를 달성하게 하는 방식이다. 또 다른 예로서 ‘사용기한 표시대상 화장품 지정’(화장품법 제10조)에서는 화장품의 안전정보 관련 사용상의 주의사항, 표시대상 및 내용을 설정하고 있다. 이러한 ‘정보 활용(제공)’ 방식도 화장품 소비자에게 판매되는 화장품의 내용물 등을 알려서 소비자가 내용물의 질이 낮거나 위해요소가 들어 있는 화장품을 구매하지 말도록 유도하여 결과적으로 화장품 생산업자가 양질의 화장품을 생산하지 않을 수 없도록 하는 방식인 것이다.

경제적 규제의 사례로서, 등록규제사무명 ‘정보공개서의 기재사항 추가’(가맹사업거래의 공정화에 관한 법률시행령 별표1)에서는 가맹본부의 일반현황, 가맹사업 현황, 가맹본부와 그 임원의 법 위반사실, 가맹사업자의 부담, 영업활동에 대한 조건과 제한, 가맹사업의 영업개시에 관한 상세한 절차와 소요시간, 교육훈련에 대한 구체적인 사항을 정보공개서에 기재하도록 규정하고 있다. 이는 위의 경우와 마찬가지로, 이러한 정보공개를 통해서 가맹점 신청자의 피해를 최소화하고, 악덕 가맹사업자를 시장에서 퇴출시키는 규제목표를 달성하고자 하는 것이다. 뿐만 아니라, 규제사무명 ‘다단계판매업자의 범위반행위 공개’(방문판매 등에 관한 법률 제13조 제4항)에서는 범위반행위의 공개형식, 범위 등 세부내용을 고시에 규정하여 규제의 명확성, 예측 가능성을 제고하고 있다. 이에 근거하여 현재 공정거래위원회는 방문판매법 제38조에 의거, 다단계판매업자의 범위반행위사실 등 부당행위에 대한 정보공개를 할 수 있다.

이상의 논의를 토대로 사회적 규제의 하위분류체계 개선방안을 정리하면 <표 12>와 같다.

〈표 12〉 사회적 규제의 하위분류 체계 개정 전후 비교

구 분	현행(개정 전)	개정 후
규제영역별	환경	환경
	산업재해	산업재해
	소비자보호	국민의 안전 및 보호
	사회적 차별	사회적 차별
	-	기타
규제방식별	투입기준	투입기준
	성과기준	성과기준
	시장유인	시장유인
	-	정보제공

V. 결 론

국가마다 정부규제의 맥락이 상이하기 때문에 규제분류도 이러한 맥락적 이해를 필요로 한다. 한국의 경우 전통적인 행정사무의 분류방식이 현행 규제분류에 크게 영향을 미쳤다는 점이 향후 규제분류방식의 개선과정에 감안될 필요가 있다. 요약하면, 현행 규제분류체계는 과거 행정사무 분류방식에서 파생되었기 때문에 망라성과 상호배제성의 부족 등과 분류체계의 비합리성이 내재되어 있었다. 그리고 이러한 분류체계의 비합리성은 규제등록을 담당하는 공무원들에게 혼란을 초래하고 잘못된 등록을 야기하는 악순환을 야기하고 있었다. 이러한 관점에서 본 연구는 기본적으로 현행 분류체계의 전체적인 틀을 인정하는 전제하에서 문제점과 개선방안을 분석하였다.

현행 규제분류체계의 문제점은 다음과 같이 분석되었다. 먼저, 유형별 분류방식에서의 문제점을 살펴보면 ① 이 방식은 과거 행정사무 분류방식에서 파생되었기 때문에 규제적 성격이 없는 행정행위까지 행정규제로 포함하고 있다. ② 지나치게 많은 기타 범주를 설정하고 있는데다 망라성 부족으로 인한 잘못된 분류사례가 허다하였다. ③ ‘특정행위 제한을 위한 기준설정 및 기준고시, 공시, 공고’ 등과 같은 특정 세부유형의 비중이 지나치게 많았다. ④ 유형별 분류라는 용어 자체가 다의적이고 포괄적이어서 부적절하다. 다음으로, 성격별 분류

방식에서의 문제점을 살펴보면 ① 이 분류방식의 내재적인 문제점으로 상호배제성 기준이 지켜지지 못하고 있다. ② 경제적 규제와 사회적 규제의 세부유형 간 비대칭성이 존재한다. ③ 사회적 규제의 ‘방식별’ 분류의 경우 지나친 투입기준 규제의 편중 문제가 있다. ④ 사회적 규제의 ‘영역별’ 분류의 경우 망라성이 부족하다.

이상과 같은 문제점 분석을 바탕으로 현행 규제분류체계의 개선방안을 다음과 같이 제시하였다. 먼저, 유형별 분류방식의 개선방안으로, ① [유형 1]의 세부유형의 경우 규제적 성격이 없는 세부유형을 삭제하고 재분류한다. ② 망라성을 확보하고 특정 세부유형의 지나친 편중 해소를 위해 분류기준을 합리화한다. ③ 현행 분류체계에서 가장 문제가 되는 ‘기준설정’ 세부유형을 삭제하고 여기에 포함된 규제들을 재분류한다. ④ ‘유형별’ 분류라는 용어를 좀 더 합리적으로 개정한다. 다음으로, 성격별 분류방식의 개선방안을 제시하면 다음과 같다. ① 하위분류의 비대칭을 해소하기 위해 경제적 규제의 세부분류체계를 새롭게 추가한다. ② 사회적 규제의 ‘영역별 분류’의 경우 ‘기타’ 영역을 신설하고 ‘소비자 안전’ 영역을 확대한다. ③ 사회적 규제의 ‘방식별 분류체계’의 경우 다양한 규제수단을 감안하여 분류를 세분화한다.

본 연구는 현행 등록규제제도의 전반적인 틀을 인정하는 전제하에서, 실무현장에서 일어나는 문제점을 분석하고 이에 대한 실용적인 개선방안을 제시하였기 때문에 좀 더 혁신적인 규제분류 방식에 대한 이론적 논의를 담을 수 없었다.²³⁾ 이러한 논의는 최근 진행되는 다양한 규제연구의 이론적 논의를 충분히 바탕으로 한 새로운 연구과제라 할 수 있다.

23) 따라서 본 연구에서 현행 규제등록제도하에서 가장 큰 문제점으로 지적하였던 ‘망라성’이나 ‘상호배타성’ 부족 문제가 개선방안으로 완전히 해소되었다고는 할 수 없고, 종전에 비해 좀 더 완화되고 개선될 수 있다고 보는 것이 타당할 것이다.

참고문헌

- 규제개혁위원회, 『2003년도 규제개혁연찬회 교재』, 서울: 규제개혁위원회, 2003.
- _____, 『규제개혁백서』, 서울: 규제개혁위원회, 각 연도
- 김순양, 「사회적 규제와 중간집단의 역할: 보건·위생영역의 자율규제를 중심으로」, 『규제연구』 7(1), 1998.
- 김영훈, 『규제행정의 이론과 실제』, 서울: 선학사, 1995.
- 김유환 외, 『규제방식의 유형과 개선방안에 관한 연구』, 서울: 규제개혁위원회, 2008.
- 남궁근, 『행정조사방법론』, 서울: 법문사, 1998.
- 이시경, 「환경규제 정책수단 선택의 쟁점과 기준」, 『한국행정학보』 30(1), 1996, pp.113-127.
- 이중환 외, 『규제개념 재정립 및 규제법령 개선방안 연구』, 서울: 한국행정연구원, 2009.
- 이주선·최병선·한선옥, 『특성별 규제분류와 규제개혁에의 시사점』, 서울: 규제연구회, 2002.
- 전영평, 「규제정책의 유형분류와 한국에서의 규제정책의 성격」, 『사회문화연구』, 1984, pp.227-238.
- 전영환, 「정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가」, 『정부학연구』 13(4), 2007, pp.259-295.
- 최병선, 『정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제』, 서울: 법문사, 1992.
- _____, 「규제수단과 방식의 유형 재분류」, 『행정논총』 47(2), 2009, pp.1-30.
- 최유성, 「지방자치단체 규제정비 방식의 현황과 개선방안에 관한 연구」, 『규제연구』 14(1), 2005, pp.3-35.
- 최유성 외, 『규제등록시스템 개선 및 시범적 규제지도 작성에 관한 연구』, 서울: 한국행정연구원 규제연구센터, 2006.
- 하병기 외, 『규제개혁의 경제효과분석』, 서울: 을유문화사, 2000.
- 한국행정연구원, 『규제지도 작성을 위한 매뉴얼: 공장설립과 공동주택분야를 중심으로』, 서울: 한국행정연구원, 2006.
- 한인섭·김정렬·함오상, 「정책도구의 재인식을 통한 산업정책 연구의 강화: 비교연구를 중심으로」, 2010년 한국행정학회 춘계학술대회, 2010.

홍성수, 「규제학: 개념, 역사, 전망」, 『안암법학』 26, 2008, pp.379-406.

Baldwin, Robert & Cave, Martin, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, New York: Oxford University Press, 1999.

Baram, Michael S., *Alternatives to Regulation: Managing Risks to Health, Safety and the Environment*, Lexington: Lexington Books, 1982.

Greer, Douglas F., *Business, Government, and Society*, 2nd ed., New York: McMillan Publishing Co., 1987.

Gujarati, Damodar, *Government and Business*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1984.

Jordana, J. & Levi Faur, D., *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reform for the Age of Governance*, Cheltenham: Edgar Elgar Publishing Limited, 2004.

Hall, R., *Organization: Structure, Processes, and Outcomes*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002.

Howlett, Michael, "Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice," *Policy Studies Journal* 19(2), 1991, pp.1-24.

Knill, Christoph & Lenschow, Andrea, "Modes of Social Regulation in the Governance of the Europe," Paper Presented to the Workshop on "The Politics of Regulation", 2002.

_____, "Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Toward a Comprehensive Evaluation," *European Integration online Papers(EIop)* 7(1), 2003.

McKelvey, B., *Organizational Systematics*, Berkeley, CA: University of California Press, 1982.

Mitnick, Barry M., *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing*, New York: Columbia University Press, 1980.

Ripley, Randall B. & Franklin, Grace A., *Policy Implementation and Bureaucracy* 2nd ed., Chicago, IL: The Dorsey Press, 1986.

OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris: OECD, 1997.

_____, *Regulatory Reform in Korea*, Paris: OECD, 2000.

- _____, *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris: OECD, 2002.
- Ogus, Anthony I., *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford, UK: Clarendon Press, 1994.
- Salamon, Lester M., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York: Oxford University Press, 2002.
- Sauve, Pierre, "Multilateral rules on investment: Is forward movement possible?," *Journal of International Economic Law* 325, 2006.
- Van Nispen F. & Ringeling, A., "On Instruments and Instrumentality: A Critical Assessment," In G. Peters & F. van Nispen (eds.), *Public Policy Instrument: Evaluating Tools of Public Administration*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.
- Vedung, Evert, "Policy Instrument: Typologies and Theories," In Bemelmans-Videc, M., Rist, R. & Vedung, E. (ed.), *Carrot, Stick and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, NJ, 1998.
- Wilson, James Q., *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books, Inc, 1980.
- _____, *American Government: Institution and Policies*, Lexington, MA: D. C. Heath and Company, 1986.

Study of the Regulatory Classification System for Registered Government Regulations in Korea

Choi, Yoo-Sung and Choi, Moo-Hyun

According to Article 6 of the Basic Act on Regulatory Reform (BAAR), all regulations for administrative agencies of the central government should be registered within the Regulatory Reform Committee (RRC). When government officials register regulations, they should be classified based on the 'type of administrative act' and 'attributes of regulation.' However, the current classification system has many problems, including lack of consistency and rationality. It leads to difficulty in understanding and low utilization by government officials, which results in incorrect registration and low utilization of statistics derived from the classification system. Therefore, it becomes necessary to revise and supplement the current classification methods. This study identifies and analyzes the defects and problems of current the classification system of government regulations in terms of the registration system, and suggest how to formulate a new and supplemented classification system of government regulation from a long-term perspective.

Key words: Regulation, Regulatory Classification System, Types of Regulation, Economic Regulation, Social Regulation

