

한국정부의 규제개념과 관리범위 재설계 모색

- 「행정규제기본법」에 대한 전문가 인식 조사를 중심으로 -*

이 혁 우**·배 관 표***·양 준 석****

규제를 어떻게 정의하는가에 따라 규제관리 대상과 규제개혁의 범위가 달라진다. 현재 「행정규제기본법」에서 제시하고 있는 행정규제의 정의는 일반 국민이나 기업이 현실에서 규제로 인식하고 있는 다양한 요소를 반영하지 못하고 있다. 본 연구는 전문가들과 실무자들을 대상으로 실시한 델파이 설문조사 결과를 바탕으로 규제개념과 관리범위의 개선을 제안하고자 한다. 우선, 규제개념을 넓히는 노력이 있어야 한다. 규제를 부여하는 주체와 관련해서 더욱 광범위하게 “국가가 부여하는” 의무나 부담의 개념으로 전환시키는 것이 바람직하며, 공공기관이나 민간기관을 통해서 간접적으로 부여하는 의무나 부담도 포함되어야 할 것이다. 정부가 비공식적으로 제공하는 지침이나 지도, 지원조건이나 평가 기준도 규제개념에 포함될 수 있도록 규제의 개념을 정리할 필요가 있다. 그외 권리제한·

* 이 연구는 저자들이 참여한 ‘현실적합성 제고를 위한 규제혁신 정책에 관한 연구(국무조정실, 2024)’를 수정·보완한 것을 밝힙니다. 인식조사에 참여하여 귀중한 의견을 주신 한국규제학회 전문가분들과 국무조정실 담당자 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

** 제1저자, 배재대학교 행정학과 교수, 대전시 서구 배재로 155-40 (hwlee@pcu.ac.kr)

*** 교신저자, 충남대학교 국가정책대학원 부교수, 대전시 유성구 대학로 99 (kwanpyo@cnu.ac.kr)

**** 공동저자, 가톨릭대학교 경제학과 교수, 경기도 부천시 원미구 지봉로 43 (yanjuna@catholic.ac.kr)

접수일: 2025/11/22, 심사일: 2025/12/5, 게재확정일: 2025/12/29

의무부과는 법적 근거가 있어야 한다는 규제법정주의는 오히려 규제 관리범위를 오히려 축소시킬 수도 있다는 견해도 확인하였다. 한편 본 연구에서 제한하는 규제개념의 확대에도 규제관리 품질을 보장하기 위해서는 규제관리체계의 개선 및 규제관리 방법 전환이 필요하다.

핵심용어: 규제개념, 규제관리, 규제개혁, 행정규제기본법, 델파이조사

I. 서론

규제는 다양하게 정의된다. 정의 주체도 다양하다. 연구자의 개념 제시와 그에 대한 토론은 규제이론이 형성되는 계기가 될 수 있다. 최병선(1992)이 제시한 규제개념 ‘바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입해 기업과 개인의 행위를 제약하는 것’은 한국의 규제이론에서 널리 인용되어 왔으며, 「행정규제기본법」의 규제개념에도 일부 반영되었다. 그러나 위 규제개념 중 ‘바람직한’으로 표현되는 규제의 목적을 두고 그것을 개념으로 반영하는 것이 타당한지에 대한 문제제기가 있었으며(이혁우, 2009), 최병선은 이후 스스로 규제개념을 ‘정부의 강제력으로 ‘사회’ 문제들을 바로잡거나 해결할 목적을 제안된 행동들’로 수정하여 학계의 논의를 이어가고 있다(최병선, 2023).

정부나 국제기구와 같은 공식적 기관에서도 규제를 개념정의한다. 한국의 경우, 「행정규제기본법」에서 ‘국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항’으로 규제를 정의하고 있다. 이런 정의는 연구자들의 개념과는 달리 정부가 관리하는 규제의 대상을 정한다는 의미를 갖게 된다. 즉 한국정부는 주체로서는 정부와 지방자치단체, 대상으로는 국민(국내법 적용 외국인 포함), 방식으로는 권리의 제한이나 의무를 부과하는 활동, 형식으로는 법령 등¹⁾ 또는 조례나 규칙으로 규제관리의 범위를 정하고 있는 것이다.

따라서 연구자의 규제개념과 달리 정부의 규제개념은 그것이 어떻게 정의되고 있는지에 따라 규제관리 대상으로 정부활동을 포함할 수도 있고, 배제할 수도 있다. 연구자의

1) 「행정규제기본법」 제2조 제1항 제2호에서는 “법령등”이라 함은 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임에 의하여 정하여진 고시등을 말한다고 규정하고 있다.

규제개념은 규제이론의 학문적 발전을 위한 토론의 영역이지만 정부의 규제개념은 정부 행위 중 규제를 식별하고 나아가 이를 관리하기 위한 대상을 정하는 것이기 때문이다(이혁우, 2011). 예를 들어, 현재 「행정규제기본법」 상의 규제개념에 의하면 정부가 재정지원사업의 지원조건을 정하거나 공공기관에 대해 정하는 평가기준, 정부로부터 사무위임을 받아 대학이나 호텔 등을 평가하기 위해 정해진 기준 등은 규제관리의 범위에 제외된다. 물론 이런 정부활동에 대해서도 규제의 개념에 포함시켜야 한다는 주장은 연구자의 영역에서는 언제든지 가능하다.

이런 규제개념에 대한 토론은 현재 한국정부의 규제개념이 타당한지에 대한 문제제기로 전개될 수 있다. 즉 그동안의 학문적 성과를 반영해 규제개념을 확대하는 것이 필요한 것인지, 만약 그렇다면 어떤 정부의 활동을 규제에 추가해야 할 것인지, 그 실익은 무엇인지 등에 대한 검토가 필요하다. 아울러 규제법정주의, 규제는 법률에 근거해야 한다는 원칙이 한국정부의 규제개념의 확장과 현실화와 어떤 영향을 미치고 있는지 등도 확인이 필요하다. 행정현실에서는 법률에 근거하지 않은 규제적 요소도 상당히 때문이다. 무엇보다 피규제자인 국민에게는 「행정규제기본법」의 규제개념 외에 상당한 정부활동이 규제외로 인식된다는 점도 중요하다. 정부의 활동은 정부 스스로 책임져야 한다는 원칙을 전제로 본다면, 국민이 규제외로 간주하는 정부활동이 정부의 규제관리 범위에서 제외되고 있는 현실도 재검토가 필요한 것이다.

한편 정부규제는 지속적인 관리가 필요하다. 특정 시기 타당했던 규제라도 주기적으로 그 합리성을 재검토해 개선수요를 확인해야 하기 때문이다. 그렇다면 정부의 규제개념 역시 그 합리성에 대한 검토를 통해 재설계 수요를 확인하는 것은 실무적으로 매우 중요할 뿐만 아니라 연구 분야에서 규제개념에 대한 토론의 성과를 반영해 보다 질 좋은 규제관리를 모색한다는 점에서도 의미가 있다. 규제의 타당성을 검토하여 개선하는 것이 규제관리의 본질이라면, 그 대상인 규제개념 자체의 타당성을 점검해 볼 필요가 있다는 것이다.

이를 위해 본 연구에서 규제분야의 전문가, 담당관료를 대상으로 델파이 조사를 수행하였다. 델파이 조사에서 가장 중요한 조사 대상들은 이 분야에서 학술적, 실무적 전문성을 축적해 온 경험이 많아서 적어도 한국정부의 규제개념에 대해서는 가장 전문적인 판단을 할 수 있는 인사들로 구성되었다. 1차 설문과 그 답변을 반영한 2차 설문을 통해 최종적으로 한국정부의 규제개념의 개선수요의 확인과 대안을 점검하였다. 최병선(1992,

2023)의 규제개념의 재정의 경향과 같이 한국정부의 규제개념도 확대될 필요가 있으며 이를 통해 정부의 규제관리 공백을 해소할 필요가 있음을 확인할 수 있었다. 물론 정부의 규제관리에 투입되는 자원을 고려할 때, 규제의 상대적 중요성, 권력분립 원칙의 존중 등을 고려해 정부의 규제개념과는 별도로 실제 관리대상 규제의 확정에는 실제 운영 가능성도 감안되어야 할 것이다.

II. 규제개념과 관리범위에 대한 이론적 고찰

1. 규제개념의 의의

일반적으로 규제는 흔히 통제나 제한으로 이해된다. 그러나 Orbach(2016)는 일부의 규제는 오히려 행동을 촉진하거나 가능하게 하는 역할을 한다고 지적하고 있다, 이런 규제 개념에 대한 차별적 해석은 규제에 대한 논의에서 같은 단어를 사용하지만 실제로는 서로 다른 의미로 그 개념을 사용하고 경우에 따라서는 혼동을 유발하게 된다는 것을 의미한다.

사실 규제개념에 대한 합의를 도출하는 것은 매우 어려운 일이다(이혁우, 2009, 홍성수, 2008). 이에 대해 Orbach(2016)은 규제에 대한 정책이나 규제개혁이 어려운 이유는 국민은 각각 규제에 대한 강력한 감정을 가지고 있지만 반면 규제에 대한 정의와 의미에 대하여 합의를 도출하지 못하기 때문일 수도 있음을 지적하였다. 미국 NFIB(National Federation of Independent Businesses)은 규제가 지시나 통제만을 의미하는지, 또는 의무화도 포함될 수 있는지에 대해 합의를 도출하지 못해 상반된 판결을 도출한 적이 있다고 밝히기도 했다. 그 외 규제의 개념에 대해서는 규칙, 유인이나 벌칙을 정의하고 요구하는 주체가 꼭 국가가 되어야 하는지, 규제의 목표를 정하는 주체가 정부가 되어야 하는지, 그리고 법적인 방법으로 시행해야 하는지에 대해서는 다른 견해를 찾을 수 있다(양준석 외, 2024). 또한 규제의 대상이 국민에 한정되는 것인지, 공식적인 규칙에 한정되는지에 대해서도 논쟁이 있다(이혁우, 2009). 아래 <표 1>은 한국, 외국의 주요 학자의 규제개념을 정리한 것이다.

〈표 1〉 주요 학자들의 규제개념

주요학자	규제개념	특징
김유환 (1989)	사적 자치에 대한 입법적·행정적 제약과 개입	국회(법률), 정부(하위법령 등)에 의한 국가의 민간에 대한 개입
최병선 (1992)	바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입해 기업과 개인의 행위를 제약하는 것	이해당사자에 따라 '바람직한'에 대한 자의적 판단으로 규제개념의 혼란초래 가능
이원우 (2010)	행정주체에 사적활동에 대해 공익이라는 목적 달성을 위하여 개입하는 것	공익의 목적 강조
이혁우 (2021)	강제성을 띤 정부의 활동 전체	'강제성'을 띤 정부활동
최병선 (2023)	정부의 강제력으로 '사회' 문제들을 바로잡거나 해결할 목적을 제안된 행동들	'강제력'을 규제개념의 핵심요소로 간주, '행동들'로 규제에 해당되는 정부활동을 포괄적으로 규정
D. A. Stone (1988)	'처벌'과 같은 부정적인 제재의 위협이 있는 국가활동	'처벌'과 연계된 활동만 규제로 간주
E. Vedung (1988)	정부가 규제나 지침을 통해 의무를 부과하는 방식으로 사람들에게 영향을 미치는 조치	'지침'을 통한 의무부과 조치를 규제로 간주
R. Baldwin & M. Cave (1999)	정부기관의 특정한 지시의 집합, 또는 지시나 통제뿐만이 아니라 세금이나 보조금 같은 경제적 유인, 계약, 자원의 동원이나 정보의 제공 등 다양한 방법을 사용하는 정부의 의도적 영향력 또는 시장 등 여타 주체가 행사하는 모든 행동에 대한 사회적 통제력이나 영향력	'지시, 통제뿐만 아니라 세금, 보조금, 정보제공 등' 정부의 민간에 대한 의도적 영향력 발휘뿐만 아니라 시장주체의 사회에 영향을 미치는 행동도 포함
K. J. Meier (1985)	정부가 민간의 행위를 통제하는 모든 시도	'정부'에 의한 민간통제
C. Hood et al(2001)	표준설정, 정보수집, 의도된 목적에 부합하게 만들기 위해 상태를 변화시키는 것	목적에 부합하게 시스템을 변화시키는 것
P. J. May(2001)	제재나 보상 또는 이 둘 모두를 수반하는 허용가능하거나 허용불가능한 행위를 식별하는 규칙	제재나 보상을 수반하는 허용여부를 식별하는 규칙
C. Parker et al(2004)	기준을 정하고 그 기준을 따르는지 감시하고 그것을 처벌하는 모든 메커니즘	기준설정, 준수감시 및 처벌의 일련의 과정
B. Orbach (2016)	민간분야(private domain)에 있어서의 정부개입 또는 이러한 개입을 집행하는 법적 규칙	민간에 대한 정부개입
J. S. Mill (1848)	사회에 대한 정부의 개입(governmental intervention in the affairs of society)	사회에 대한 정부개입

이런 규제에 대한 개념 혼동은 정부의 개입(government's intervention)에 대한 추상적 해석에서 혼동이 있기 때문에 유발된다(Orbach, 2016). 즉, 사람들은 대체로 직관적으로 규제는 정부가 개인의 자유와 선택에 개입한다는 개념으로 이해한다. 즉, 정부가 법규율을 통해 합법적으로 취할 수 있는 선택을 제한한다든지, 각종 인센티브를 제공하거나 변형시킨다는 것을 규제로 인식하는 것이다. 그러나 각 개인의 기존 관념이나 관념론, 정치적 사상(ideologies)에 따라 어떤 행동이 개입인지, 그리고 어떤 경우에 개입이 필요한지에 대해 개인마다 상당히 다른 이해나 견해, 선호도를 가질 수 있다. 따라서 개인마다 다른 규제의 인식, 개념이나 정의를 사용하기 때문에 공통적인 기준이 없고, 따라서 합의를 도출하기 어렵다는 것이다.

2. 규제개념과 관리범위 검토

규제개념은 정부의 규제관리의 체계화를 위해서도 필수적으로 정의되어야 한다. 실무적으로 규제개념은 규제관리의 범위를 정하는 것으로 만약 이것이 국민들이 실제로 인식 혹은 체감하는 규제를 제외하고 있다면 정부의 규제관리의 효과는 낮아질 수밖에 없기 때문이다. 즉 위에서 제시한 이론적 측면에서의 규제개념 논쟁은 그 자체로 매우 유용하고 의미 있는 것이지만 다른 한편으로는 규제관리의 실제, 즉 실무적인 차원에서의 규제 논의와는 다소 차이가 있는 것이 사실이다. 규제개념의 실무적 관점에서는 정부가 규제의 합리성, 타당성을 관리하기 위한 범주를 정하는 것과 관련이 있는 것으로 정부는 이론적 측면의 규제개념과 별개로, 정부제도의 합리적 관리의 차원에서 규제의 개념을 정의할 수 있다(이혁우, 2021). 이를 위해 한국을 비롯해 각 국가가 공식적으로 발표한 규제개념을 확인하는 것은 중요하다. 국가마다 규제관리의 범위가 어떻게 다른지, 그것이 합리적 규제관리를 위해 충분한 것인지를 비교해 볼 수 있기 때문이다.

1) 「행정규제기본법」 상 규제개념과 관리범위

「행정규제기본법」은 ‘국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항’으로 규제를 정의하고 있다.²⁾ 이런 규제개

념은 다음과 같이 분석할 수 있다(양준석 외, 2024).

〈표 2〉 「행정규제기본법」 및 시행령 상의 규제개념

<p>「행정규제기본법」에는 “행정규제란 1)국가나 지방자치단체가 2)특정한 행정목적을 실현하기 위해 3) 국민(국내법 적용 외국인 포함)의 4)권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 5)법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항으로 정의하고 있습니다. (*“법령 등”이란 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임을 받는 고시(告示) 등(훈령·예규·고시·공고)을 말한다.)</p> <ul style="list-style-type: none">- 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항- 허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항- 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 그 밖에 영업 등과 관련하여 일정한 작위의무 또는 부작위의무를 부과하는 사항- 그 밖에 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한 사항
--

첫째 규제의 주체에 대해 「행정규제기본법」은 국가와 지방자치단체로 명확하게 규정하고 있다. 이는 국가와 지방자치단체 아닌 공공기관이나 국가와 지방자치단체의 위임을 받은 민간주체가 해당 위임사무를 처리하기 위해 규정하는 규칙 등은 규제관리의 범위에서 제외된다는 것을 의미한다.

둘째 규제를 법률 등으로 정하고 있는 것은 행정지도와 같은 비공식적 영역은 규제로 분류하지 않으며, 이는 적어도 「행정규제기본법」으로 관리하지는 않음을 의미하는 것이다. 한편 이들 영역에 대해서 한국정부는 ‘적극행정’의 영역으로 관리하고 있다. 「적극행정 운영규정」(대통령령)에 의하면, “공무원이 불합리한 규제를 개선하는 등 공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위”로 적극행정을 정의하고 있으며, 이는 법률 등과 같은 공식적 기준이 아닌 재량의 영역에 대해서 공무원들이 소극적인 유권해석, 불합리한 행정지도 등의 행태를 보이는 것에 대해 적극적으로 관리하겠다는 것을 의미한다.

2) 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」에서는 “행정규제”를 “국가, 지방자치단체 또는 법령에 따라 행정관한을 행사하거나 행정관한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 개인이 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 기업활동에 직접적 또는 간접적으로 개입하는 것”이라고 정의하고 있어, 「행정규제기본법」의 차이와 차이를 보인다.

한편 한국의 규제개념에서는 「행정규제기본법 시행령」에 의해, “일정한 요건을 정한 기준을 정해 놓고 이에 따라 국민의 신청을 받아 행정 처리를 하거나, 작위 혹은 부작위의 의무이행을 요구하고 이를 점검하는 사항”으로 정하고 있다. 여기에는 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등과 같은 행정행위가 해당된다. 이런 측면에서 가장 논점이 되는 것이 평가기준(지표)이다. 이런 평가의 기준과 지표 등은 「행정규제기본법」에 따른 규제관리에는 제외되는 것으로 운영되고 있다. 평가기준은 정부가 정책효과 등을 확인하기 위해 일정한 기준을 정하고, 이를 지표로 만들어 그 달성여부를 확인하는 것이어서 명시적으로 관리제한 및 의무이행 사항이 아니라는 이유 때문이다.

셋째 「행정규제기본법」은 “국민의” 권리를 제한하거나 의무를 부여하는 것으로 행정부 내부에서 업무처리를 위한 기준을 정해 놓은 ‘행정규칙’ 성격의 기준인 가이드라인 등은 「행정규제기본법」의 대상에서는 포함하지 않게 된다. 한편 김태오(2014)와 이혁우(2009)는 이런 행정규제의 개념은 규제에 관한 다양한 현실을 반영하지 못한 것으로 비판하고 있기도 하다. 그것은 행정규칙 중에서도 실제로 국민의 권리에 영향을 미치는 경우가 있을 수 있으며, 현실에서 광범위하게 작동하는 관료의 재량적 판단에 따른 영향도 간과하는 측면이 있기 때문이다.

한편 「행정규제기본법」 상 규제개념 권력분립과 경제성의 원칙도 포함되어 있다(이혁우, 2021). 권력분립의 원칙에 따라 행정부가 아닌 다른 국가기관의 규제는 규제개혁위원회 관리 대상이 아님을 명백하게 정하고 있다. 또한 규제라고 하더라도, 그 경중에 따라 규제개혁위원회의 소관인 중요규제와 각 부처청의 자체규제개혁위원회의 소관으로 정하여 규제관리에 투입되는 자원을 고려한 범위도 정해 놓고 있기도 하다.

〈표 3〉 「행정규제기본법」 적용의 제외범위(「행정규제기본법」 상 규제관리 배제 대상)

<ol style="list-style-type: none"> 1. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원이 하는 사무 2. 형사(刑事), 행형(行刑) 및 보안처분에 관한 사무 2의2. 과징금, 과태료의 부과 및 징수에 관한 사항 3. 「국가정보원법」에 따른 정보·보안 업무에 관한 사항 4. 「병역법」, 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」, 「통합방위법」, 「예비군법」, 「민방위기본법」, 「비상대비에 관한 법률」, 「재난 및 안전관리기본법」 및 「재난관리자원의 관리 등에 관한 법률」에
--

- 규정된 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항
5. 군사시설, 군사기밀 보호 및 방위사업에 관한 사항
6. 조세(租稅)의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항

그런데 이런 「행정규제기본법」 상 규제개념은 침해행정에 국한해서 규제완화나 규제합리화를 전제로 한 법정정책적 차원 혹은 절차법 및 민원사무처리에 관한 준거점을 제시한 것으로 규제를 행정법적 개념으로 설정할 준거점을 제공하지는 못한다는 한계를 갖는다는 주장도 있다(계인국, 2013). 이것은 「행정규제기본법」의 규제개념이 규제관리의 관점에서 정부행위의 범위를 정한 것이지 규제에 대한 일반적 개념을 포괄하는 것은 아니라는 것이다.

2) 주요국가와 국제기구의 규제개념

미국의 행정규제 개념은 기관의 조직, 절차, 실무 요구사항을 설명하는 내용까지 포함하여, 규제의 범위를 넓게 설정하고 있다. 미국의 「행정절차법(Administrative Procedure Act, APA)」에서는 ‘규칙/규제(rule)’을 “법률이나 정책을 구현, 해석 또는 규정하기 위해 고안된, 일반적 또는 특정 적용성과 장래 효력을 지닌 행정기관의 진술 전체 또는 일부를 의미하며, 기관의 조직, 절차 또는 실무 요구사항을 설명하는 것을 포함한다. 또한, 향후의 요금, 임금, 기업 또는 재무 구조나 그 재편성, 가격, 시설, 장비, 서비스 또는 그에 대한 수당, 평가, 비용 또는 회계, 또는 이와 관련된 관행의 승인 또는 처방을 포함한다.”고 정의하고 있다.³⁾ 한편 규제관리를 규정한 미국의 「행정명령 12866호」⁴⁾는, ‘규제’를 “일반적 적용성과 미래 효력을 지닌 행정기관의 진술로, 법률이나 정책을 구현, 해석 또는 규정하거나 기관의 절차나 실무 요구사항을 설명하기 위해 설계되며, 법적 효력을 가지도록 의도된 것”으로 정의하고 있다⁵⁾

영국은 규제관리를 위한 별도의 「행정법(Administrative Law)」을 갖추고 있지 않고, 필요한 경우 특정 산업이나 비즈니스를 다루는 개별 법률에서 규제의 정의를 명시한

3) <https://uscode.house.gov/view.xhtml?edition=prelim&path=%2Fprelim%40title5%2Fpart1%2Fchapter5>

4) <https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>

5) 2023년 4월 11일 대통령 행정명령 (Executive Order, EO 14094)에 의해 2억달러 이상인 규제에 대해서는 규제영향분석 작성을 요구하고 있다.

다. 예컨대 2015년에 제정된 「소상공인, 기업, 고용법(Small Business, Enterprise and Employment Act: SBEE)」에 따르면 규제 조항(regulatory provision)은 (a) 기업이 사업활동(business activity)을 영위하기 위하여 충족해야 하는 요구사항(requirement), 제한사항(restriction), 조건(condition), 기준(standard), 가이드라인(guidance)을 새롭게 부과(impose), 제정(set) 하거나 개정(amend)하는 효력을 갖는 법규 또는, (b) 민간으로 하여금 그들이 영위하는 사업과 관련하여 상기의 요구사항, 제한사항, 기준, 가이드라인을 따르게 하거나(compliance), 강제하는(enforcement) 효력을 지닌 법규로 정의하고 있다. 이렇게 볼 때, 영국도 규제를 개인이나 단체의 행동을 바꾸기 위한 규칙, 유인이나 벌칙의 사용으로 광범위하게 정의하고 있음을 알 수 있다 (Institute for Government, 2024).⁶⁾

캐나다는 정부 추밀원(Privy Council Office)이 연방법규와 규제 제정 가이드에서 규제를 “법률의 한 형태로, 종종 위임입법 또는 하위입법이라고 부르며, 법률과 마찬가지로 구속력 있는 법적 효력을 가지고, 특정 개인이나 상황이 아닌 일반적으로 적용되는 규칙”으로 정의하고 있다. 특히 캐나다 정부는 규제를 제정할 권한의 근거가 되는 법안을 준비할 때 각 부처에게 1) 누가 규정을 제정할 권한을 가질 것인가? 2) 어떤 사항을 법안에서 다룰 것인가? 3) 어떤 사항을 규제에서 다룰 것인가? 를 중요하게 고려하도록 한다.⁷⁾

한편 호주는 행정규제(Legislative Instrument, LI)를 입안하는 절차와 작성 기준, 입안 및 공포된 이후의 관리 체계를 규정하는 법률(「Legislation Act 2003」)⁸⁾을 갖추고 있다. 이 법에 따르면, 행정규제는, 규정(regulation), 규칙(rules), 조례(ordinances) 또는 결정(determination) 등으로 다양하게 표현될 수 있는데, 특정 상

6) “More broadly defined, regulation is the use of rules, incentives, and penalties to change the behaviour of individuals or organizations”

7) 이때 규제 제정 권한은 불필요하게 광범위하게 작성되어서는 안 되고 특정 규정 제정 권한은 내각에 제출하는 메모랜덤(memorandum)에서 해당 권한에 대한 구체적인 요청과 그 이유를 포함하지 않는 한 작성되어서는 안 된다. 특히, 개인의 권리와 자유에 중대한 영향을 미치거나, 중요한 정책이나 원칙과 관련된 사항이거나, 위임 법률이나 다른 법률을 수정, 추가하거나, 법원의 일반적인 관할권을 배제하거나, 소급 적용되는 규제를 만들거나, 규제 제정 권한을 재위임하거나, 공공 재정이나 국민에게 요금을 부과하거나 (서비스 요금 제외), 중대한 범죄에 대한 처벌을 설정하는 규제의 경우 내각에 제출하는 메모랜덤에서 해당 권한에 대한 구체적인 요청과 그 이유를 포함하지 않는 한 내각은 행정청장에게 규제 제정권을 부여해서는 안 된다.

8) <https://www.legislation.gov.au/C2004A01224/latest/text>

황에서 법률의 내용을 구체화하여 (적용 대상의) 권리에 직간접적으로 영향을 미치거나, 의무를 부과하거나, 권리를 생성하거나, 의무나 권리를 변경 또는 제거하는 효과를 가질 경우에 행정규제로 본다. 이런 호주의 규제 개념도, 의회에 의해 입안된 법률에 따라 수권한 범위 내에서 규제를 입안한다는 기본 개념은 다른 나라들과 같으나, 효력을 갖추게 된 규제를 관리하고 집행하는 방식에 대한 특별법을 갖추고 있다는 특징이 있다.

국제기구에서 규제의 개념을 정의한 대표적인 예는 OECD(2007)와 세계은행(Worldbank)이 있다. OECD에서 규제는 정부가 민간 경제 주체의 행동을 통제하기 위해 사용하는 다양한 수단을 가리키며, 여기에는 공식적인 법적 수단뿐만 아니라 '지침'과 같은 비공식적인 도구도 포함된다. 규제에는 또한 정부가 규제 권한을 위임한 비정부 기구(예: 자율 규제 기구)가 발행한 규칙도 포함될 수 있다. 모든 규제는 불이행 시 명시적인 처벌 위협을 동반한다.

세계은행의 세계 규제 거버넌스 지표 프로젝트(The Global Indicators of Regulatory Governance)는 정책 결정자들이 비즈니스 커뮤니티에 영향을 미치는 규제를 형성할 때 이해 관계자들과 어떻게 상호작용하는지를 탐구하는데, 이 프로젝트는 이해 당사자들이 규제 제정 과정에 참여할 수 있도록 허용하는 법적 프레임워크에 대한 정보를 제공할 뿐만 아니라, 법적으로 요구되지 않는 관행들도 포착한다. 따라서 이 프로젝트가 상정하고 있는 '규제'의 개념은 "정부의 집행기관, 부처 또는 규제 기관이 일반적 적용성을 가지도록 제안한 초안 규칙으로, 최종 확정될 경우 해당 관할권 내의 개인이나 기업에 구속력을 갖는 것을 의도한 것이다. 여기에는 하위 법령, 행정적 형식 절차, 법령, 공문 및 지침 등이 포함되며, 관할 내 비즈니스 활동에 영향을 미치는 규범이다. 이 용어는 또한 정부가 제안하고 의회나 다른 입법 기관 또는 국가 원수의 최종 승인을 요구하는 규칙도 포함한다."고 정의되었다.

3) 한국의 「행정규제기본법」과 주요국의 비교

한국의 「행정규제기본법」과 그 하위법령의 규제개념은 정부의 규제관리를 염두에 두고 그 범위를 매우 세부적으로 정하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 정부가 규제관리에 투입할 자원을 고려하여 규제관리의 효율성을 염두에 둔 것으로 해석할 수 있다. 그 결과 규제주체를 국가와 지방자치단체로 한정하고, 규제의 형식에 있어서도 법령 등과 조례와 규

칙으로 명시하고 있음을 발견할 수 있다. 그 외 한국 정부에서는 명백한 규제임에도 불구하고 권력분립의 원칙이나 안전 및 재난관리 상의 이유로 제외하거나 과태료, 과징금과 같이 정책적으로 규제관리에서 명시적으로 제외하는 경우도 있다.

그러나 이런 한국 정부의 규제개념 정의와 달리 주요국가와 OECD와 세계은행에서는 대체로 규제의 범위를 보다 포괄적으로 규정하고 있다. 즉 ‘정부의 조치’, ‘국민에 대한 영향’, ‘공식·비공식적 수단’ 등을 규제개념으로 채택하고 있다. 이런 경우, 국가와 지방 자치단체 외의 기관, 즉 공무원탁사인 등의 행위도 규제에 포함되고, 법률과 같은 공식적 규율 이외에도 가이드라인이나 기타 정부의 민간에 대한 요구도 규제에 포함된다. 즉 이들 국가(국제기구)는 관리 대상에서 제외되는 규제를 사전적으로 명시해 제외하지 않고, 원칙적으로 규제관리의 대상으로 유지하면서 이들 중 그 중요도와 실효성 등을 고려 실제 규제개혁의 대상을 선정하게 되는 것이다.

이런 규제개념의 이런 차이는 한국정부에서 규제관리와 적극행정을 구분하는 데서도 확인된다. 즉 규제는 주로 정부의 공식적인 규칙에 해당하는 것으로 규제개혁위원회 등을 통해 불합리한 법령의 개선에 주안점이 있는 반면 적극행정은 공무원의 법령해석과 행태에 해당하는 것으로 인사혁신처와 감사원 등을 통해 관리된다.

3. 선행연구 검토

규제개념에 대한 연구는 위 “규제개념의 의의”에서 제시한 것처럼 주로 이론적 분야에서 활발하게 이루어져 왔다. 한국에서, 특히 행정학 분야에서는 ‘정부활동이 민간에 미치는 실제성’에 주목한 경우가 많았다. 즉 한국에서 가장 널리 알려진 규제의 개념은 최병선(1992)이 제시한 것이다. 그는 규제를 “바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입해 기업과 개인의 행위를 제약하는 것”이라고 정의했다. 이런 규제의 개념은 크게 주체로서의 정부, 객체로서의 민간, 목적으로서의 바람직한 질서구현, 효과로서의 행위의 제약을 구성요소로 한다.

이런 그의 규제개념은 이혁우(2021)에서 각각 주체와 객체, 목적과 효과로 구분된 그의 규제개념을 보다 구체적으로 분석하는 것으로 진화하였다. 그는 규제의 구성요소 중에서 ‘목적’에 대한 강조는 자칫 정부가 ‘바람직함’을 주장하는 경우, 규제자체의 완결성을

전제로 한 주장으로 귀결될 수 있다는 측면에서 매우 주의하여야 하며, 규제의 구성요소 중 ‘효과’가 가장 중요한 것으로 제시하였다. 이것은 규제가 결국 정부라는 규제 공급주체가 민간, 즉 기업과 개인, 시장에 대해 의사결정이나 행위에 있어서 자율성을 제약하는 것이고, 그런 제약이 타당한 것인지를 판단하는 것이 규제연구의 핵심논쟁이기 때문이다.

이후 최병선(2023)은 1992년에 제시한 자신의 규제개념을 진화적으로 수정하여, “정부의 강제력으로 ‘사회’ 문제들을 바로잡거나 해결할 목적을 제안된 행동들”로 다시 정의함으로써 규제개념을 보다 부정적이고, 비판적인 시각에서 조망할 뿐만 아니라, ‘사회’ 문제, 즉 정부가 문제가 있다고 규정한 영역에 대한 개입이라는 것으로 당초 ‘바람직함’의 요소를 정부의 정책채택의 문제로 전환시킴으로써 한국에서 규제개념에 대한 새로운 공론의 장을 유도하고 있다.

한편 규제개념에 대한 주요 논쟁은 위의 <표 1: 주요 학자들의 규제개념>에서도 그 흐름을 확인할 수 있다. 즉 규제는 국가 혹은 정부의 활동으로 그것이 민간에 미치는 영향에 주목하는 것이지만, 그 범위를 두고는 ‘법률과 명령과 같은 공식적 규칙으로서의 형식’, ‘처벌과의 연계’, ‘공익 혹은 바람직함의 목적’에 대한 해석에 따라 국가 혹은 정부활동 중 규제에 대한 식별이 달라지는 것을 확인할 수 있다.

그런데 이런 활발한 이론관점의 규제개념 연구에 비해 규제개념을 정부 규제관리 측면, 즉 실무적 측면에서 검토한 연구는 상대적으로 드물다. 특히 한국에서는 1998년 이후, 「행정규제기본법」이 제정된 이후, 본격적인 규제개혁이 이루어졌다고 평가되지만, 그동안 규제개혁의 필수전제인 규제개념에 대해서 연구가 이루어진 경우는 별로 없다. 연구자들, 그리고 규제개혁을 실제로 수행해 온 정부의 경우, 규제개혁에서 규제가 실제로 규제자, 피규제자 사이에서 상당히 다르게 인식되어 왔음에도 불구하고 규제개념을 ‘주어진 것’으로 간주해 온 것도 사실이다.

이혁우(2010)의 경우, 실무적인 관점에서 규제개념을 국가의 활동에서 비판적으로 고찰한 결과 규제개념이 소극적으로 정의된 경향이 있음을 분석하기도 했다. 그의 분석에 의하면, 규제개념은 주체적 측면에서는 사실상 일반국민이나 기업이 규제에 체감하고 있는 공공기관 등이 운영하는 소위 유사행정규제를 포함하고 있지 못하고, 행정지도와 같은 비공식적 요소에 대한 것도 적극적으로 반영하지 못하고 있음을 보여주고 있다.⁹⁾ 또한 규제를 정부의 정책수단의 하나로 파악하는 경우에는 재정 등 정부 지원정책에 포함된

다수의 규제적인 성격을 갖는 기준들에 대해서도 규제적 관점에서 해석하지 못하는 측면이 있으며, 정부의 가이드라인이나 평가기준과 같은 규제가 아닌 다른 정책수단으로 간주되어 온 정부업무영역에 대해서도 규제관리가 이루어지지 못한 측면이 있음을 주장하고 있다.

한편 김대인(2025)의 경우 「행정규제기본법」에서 규제개념이 적절하지 못함을 지적하면서 그 이유는 ‘권리를 제한하거나 의무를 부여하는 것’으로 한정된 규제의 속성이 규제에 대한 실제의 현실을 반영하지 못하기 때문이라고 주장하고 있기도 하다. 이것은 김태오(2014)에서도 확인되는 것으로 규제재량과 같은 개념을 포섭하는 데 이런 제한된 규제 속성으로는 한계가 있기 때문이라는 것이다.

따라서 본 연구는 정부규제 관리의 실무적 관점을 보다 체계적으로 연구하기 위한 시도이다. 물론 실무적 관점이 이론적 관점과 완전히 별개의 것은 아니다. 이론적이든 실무적이든 규제의 가장 기본적인 속성은 ‘국가 혹은 정부가 민간에 대한 영향(강제력)’일 수밖에 없기 때문이다. 다만 이론 측면에서도 이미 확인한 것처럼 규제 식별에 있어서 ‘법률과 명령과 같은 공식적 규칙으로서의 형식’, ‘처벌과의 연계’, ‘공익 혹은 바람직함의 목적’에 대한 확인을 두고 실무적으로 이를 규제개념에 포함시킬 것인지를 검토할 수 있을 것이다. 아울러 이런 토대 위에 행정지도, 지원조건, ESG와 같은 구체적인 정부활동의 양태를 규제로 분류할 것인지를 두고 토론이 가능할 것이다.

이런 실무적 관점의 규제개념 논의는 실제 정부활동 중 규제개념으로 포섭될 수 있는 요소를 확인하고 실제 전문가들에게 관리상의 규제개념을 확인함으로써 한국의 「행정규제기본법」의 규제개념의 개선수요를 확인할 수 있다는 의의를 갖는다. 아울러 체계적 규제관리를 통한 합리적 규제품질의 유지, 나아가 경제사회 게임의 규칙(rule of game)의 경쟁력과 공동체의 성장과 발전을 위해 규제관리에 포섭되어야 할 범위에 대한 토론도 가능하다. 이를 통해 향후 이론관점의 규제개념과 함께 실무관점의 규제개념에 대한 연구가 활발하게 진행되는 데도 기여할 수 있을 것이다.

9) 고영훈(1998)에 의하면 비공식적 행위를 규제로 판단해야 하는 이유는 규제가 민간, 즉 국민에 미치는 효력 차원에서 보면 명백하다고 한다. 국가 법체계 내에서 규범의 효력은 상위법이 우선이지만, 그 적용한 하위법이 우선이기 때문이다. 실제로 헌법이나 법률과 같은 상위법보다 정부가 실제로 법률을 시행하기 위해서는 시행령, 시행규칙이 국민에 대한 영향이 더 크다. 이런 측면에서 보면, 사실은 시행령이나 시행규칙에 대한 해석상의 재량권을 집행의 단계에서 가지는 일반관료의 권한이 일반국민에게는 가장 강력한 규제인 경우가 많다.

Ⅲ. 연구설계

1. 델파이 분석과 조사대상

본 연구는 델파이 분석(delphi method)을 통해 규제개념에 대한 실무적 관점에서의 타당성을 진단하고, 정부 규제관리 범위에 대한 전문가들의 수렴적 판단을 도출한다. 델파이 분석은 전문가들의 집단적인 의견을 수렴해 미래의 상황을 예측하거나 특정한 문제에 대한 전문가적 의견을 수렴하는 정성적 분석기법이다. 이 기법을 활용하는 이유는 분석 대상 문제에 대한 정량적 판단이 불가능하거나, 토론과 논쟁이 필요한 영역으로 대면 협의를 통한 판단의 한계를 극복하기 위한 것이다. 전문가라고 하더라도 대면회의를 통해 논쟁적 사안에 대한 의견수렴을 할 경우, 발표능력과 분위기에 따라 특정한 견해가 다른 견해를 압도하는 경우가 있을 수 있고, 충분한 시간을 갖고 검토하여 의견을 밝히는 데 제약이 있을 수도 있다. 특히 대면회의의 시간적 제약으로 각자의 논쟁적 견해에 대한 충분한 의견을 표현하고 토론하는 데 한계가 있을 수 있다.

본 연구의 주제인 정부의 규제개념과 관리범위는 이론적으로 검토한 것처럼 전문가들 사이에서도 견해가 다양하며, 국가에 따라서도 규제의 범위가 차별적임을 확인할 수 있다. 한국의 경우 다른 국가에 비해 규제개념과 그 관리범위가 상대적으로 좁은 것도 확인할 수 있다. 물론 규제연구자 및 규제관리 실무자는 이런 문제의식을 공유하고 있으나, 한국에서 입법부, 행정부 관계 등 정책환경의 특성, 규제관리에 투입되는 자원과 관리역량 등에 대한 현실적 문제에 대한 이해도 있다. 따라서 이들은 규제개념과 관리범위에 대한 각자의 판단이 있으며, 이를 확인하여, 의견을 수렴하는 것은 한국정부의 규제관리를 고도화하는 데 매우 중요하다.

델파이 분석의 핵심은 전문가로 패널을 구성하고, 익명성(anonymity)과 반복(iteration), 피드백(feedback)의 원칙을 바탕으로 대면회의에서 발생하는 상호성을 통제하면서도 분석대상 문제에 대한 총합적 견해를 피드백 받고, 자신의 견해를 수정·견지하는 방식으로 판단을 하는 것이다. 전문가들 사이의 의견이 각자 분명히 있으면서도, 그 견해에 대한 총합적 경향성을 판단, 향후 규제개념의 개선 및 규제관리 범위의 재설계를 위해서는 이런 델파이 분석이 가장 타당한 분석방법이다.

본 연구에서는 총 31명의 전문가를 대상으로 연구를 수행하였다. 이 중 19명은 한국 규제학회 회원으로 대학교수, 연구소 연구위원 등 연구분야 전문가이며, 12명은 국무조정실 규제조정실 담당관료이다. 한국규제학회 회원의 경우, 다양한 정부규제개혁 활동에 참여한 경력이 있어 규제개혁에 대한 실무적 이해도 높으며, 규제조정실 관료의 경우, 규제영향분석서 검토, 규제비용관리제 및 일몰제 운영, 특정 규제개혁 과제 수행 등 규제개혁의 실제 추진 과정에서 규제관리의 범위에 대한 견해를 밝힐 수 있는 위치에 있다.

메일과 서면조사로 이루어진 본 연구는 2차례에 걸친 설문조사로 진행되었다. 현 「행정규제기본법」에 대한 규제개념 진단과 규제개념에 추가해야 할 요소에 대한 의견과 그 이유에 대한 응답을 요청했으며, 이들 응답결과를 분석하여 2차 조사에서는 규제개념에 대한 의견을 수렴적으로 확인하였다. 1차 조사는 2024.11.04.~11.11., 2차 조사는 2024.11.21.~11.30에 이루어졌다. 1차 조사에서는 규제학회 전문가 19명과 국무조정실 실무자 12명이 참석했으며, 2차 조사에서는 규제학회 전문가 19명만이 참석했다. 참고로, 1차 조사 이후, 한국규제학회와 국무조정실의 공동세미나(2024.11.13.)를 통해 조사결과를 공유, 토론하였으며 1차 조사 응답자 중에 전문가를 토론자로 하여 논의주제를 심층화하였다.

2. 델파이 질문 설계

델파이 질문은 연구자의 1차 설계 및 전문가와 국무조정실 규제조정실의 자문으로 확정하였다. 1차 질문에서는 1) 「행정규제기본법」 규제개념 변화 수요, 2) 정부가 관리해야 할 규제의 범위 요소 확인, 3) 권력분립 및 경제성 요소의 고려 범위, 4) 규제법정주의에 대한 견해, 5) 실무상 규제관리 범위의 타당성을 포함하였고 한국의 규제관리 전반의 질에 대한 평가의견에 대한 응답도 요청하였다.

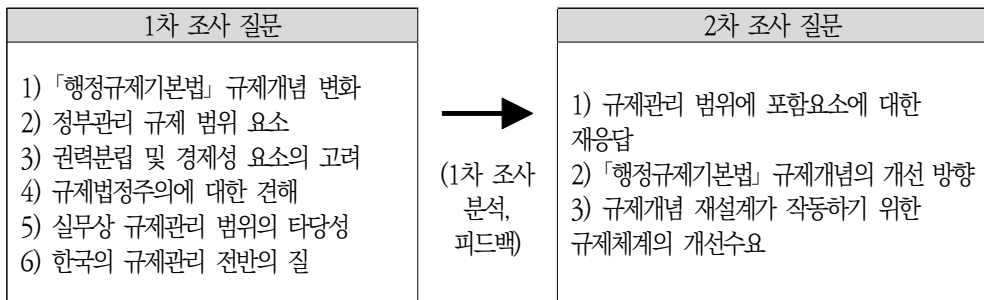
첫째 「행정규제기본법」 규제개념 변화 수요 진단에서는 주체의 측면에서 국가나 지방자치단체, 목적의 측면에서 특정한 행정목적의 실현, 대상의 차원에서 국민(국내법 적용 외국인 포함), 방식의 측면에서 권리제한이나 의무부과, 형식의 측면에서 법령 등이나 조례·규칙으로 정해진 규제개념의 유지, 혹은 변환 수요를 응답하고, 각 이유를 제시해 줄 것을 요청하였다.

둘째 규제관리 범위 요소에 대해서는 현재의 규제개념에 더해 연구 영역에서 규제로 포함할 것으로 토론되고 있는 처벌을 수반하지 않은 정부활동, 행정지도, 가이드라인, 표준설정, 모니터링, 자율규제, 평가기준, ESG 등의 요소에 대한 규제관리 범위의 포함에 동의 여부에 대한 응답을 요청하였고 역시 각각에 대한 이유를 제시해 줄 것으로 요청하였다. 이 질문은 규제관리 개념의 실무적, 이론적 고려를 조화한 전문가의 견해를 수렴적으로 판단하는 데 유용하다.

그 외 권력분립과 경제성 요소의 고려는 현재 한국정부에서 국회와 법원, 감사원 등의 규칙을 규제관리 범위에서 배제하거나, 조세, 과징금, 과태료 등 금전적 요소를 배제하는 등의 기준에 대한 의견을 요청하였고, 규제가 반드시 법률에 근거하도록 한 규제법정주의에 대한 동의여부에 대한 질문도 설계·포함시켰다. 규제법정주의가 오히려 규제관리 범위를 한정시키는 측면에 대한 전문가 의견을 확인하기 위함이었다. 한편 규제연간 비용 100억원 이상, 피규제자 연간 100만명 이상 등 규제실무에서 실질적으로 관리대상으로 정하는 범위의 타당성에 대한 의견도 포함하였다.

제2차 질문에서는 1차 조사 결과 규제관리 범위에 포함요소에 대한 재응답을 요청하였다. 이때 각 문항에 대한 의견일치 수준을 제시함으로써 조사대상자의 판단에 참고하도록 설계하였다. 이후 1차 조사 결과 확인된 「행정규제기본법」 규제개념의 개선 수요에 대한 분석결과를 제시하고 이를 바탕으로 개선의견에 대한 견해를 개방형 질문으로 요청하였다. 그 외 이러한 개념 재설계가 작동하기 위한 규제체계의 개선수요에 대한 질문도 포함하였다. 이런 질문지의 구체적인 내용은 부록에서 확인할 수 있다.

〈표 4〉 질문지 주요 내용



IV. 전문가 규제개념 인식 분석

1. 현 「행정규제기본법」 상 규제개념 진단

「행정규제기본법」의 행정규제 개념의 구성요소를 구분하고 각 구성요소에 대하여 유지하는 것이 적절한지, 변경하는 것이 필요한지 물었으며 답변 결과는 <표 5>와 같다. 행정규제의 주체와 관련해서는 유지가 필요하다는 입장이 대체로 더 높았다. 19명이 유지가 필요하다고 답하였는데, “주체 명확화가” 필요하다고 이유를 설명했다. 10명은 변화가 필요하다고 답했는데 공공기관의 규제적 활동을 포함하지 않으며 국가나 지방자치단체가 주체가 아니더라도 국민이 규제로 느낄 수 있는 것들을 담고 있지 못하다는 설명이었다. 대안으로서 국가나 지방자치단체의 “위임을 받은 기관”을 주체에 추가해야 한다는 주장이 많았다. 한편 국가의 범위가 너무 넓기 때문에, 오히려 보다 “중앙행정기관”으로 구체화해야 한다는 주장도 있었다.

목적의 측면에서도 유지가 필요하다는 주장이 21명으로 다수였다. 규제의 존재이유를 특정한 행정 목적 실현으로 한정해야 한다는 입장이었다. 반면 실무적으로 규제 여부 판단 시 이를 크게 고려하지 않고 있어 실효성이 없다는 지적이 있었다. 아울러, 현재의 표현은 “정부 중심적”이라며 “국민의 생명, 자유, 재산을 보호하기 위해”와 같이 국민의 입장에서 새로이 기술할 필요가 있다는 주장도 있어 주목해볼 필요가 있다.

객체의 측면에서는 유지 의견이 대부분을 차지하였다. 유지를 주장하는 답변자가 26명이고 변경이 필요하다고 답한 답변자는 2명에 불과하여 객체는 현재의 법적 정의가 한계를 갖고 있다고 해석할 수 있다. 변경이 필요하다고 답한 이는 “국민의 범위가 명확하지 않으며, 공공부문도 피규제자가 될 수 있고 국가의 사무를 위탁받은 민간부문은 피규제자로 볼 수 있는지” 등을 따져볼 필요가 있다고 덧붙였다. 아울러 “피규제자에는 자연인뿐만 아니라 법인, 법인격 없는 사단 및 재단 등도 포함될 수 있다”며 변경의 필요성을 주장하기도 했다.

내용의 측면에서도 유지 의견이 23명으로 많았다. 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것은 “규제의 기본적 성격”으로 규제 이외의 다른 정책도구와 구분하되, 관련 정책도구들을 포괄할 수 있기 때문에 유지가 필요하다는 답변이 있었다. 한편 규제를 너무 협소하게

정의하고 있다며 “자유를 제한하는 모든 행위”로 확대해야 한다며 범위의 확장을 주장한 전문가도 있었다. 국민의 입장에서 “국민과 기업의 순응을 요구하는 것”으로 전환해야 한다는 의견도 있었다. 실무자들은 이 문구가 “규제에 대한 부정적 인식을 줄 수 있다”는 우려 의견을 제시하기도 하였다. 아울러 특정인의 권리를 제한하거나 의무를 부과하지 않고도 국민에게 부담을 주는 사항이 존재할 수 있다는 지적도 있었다.

형식의 측면에서는 유지해야 한다는 의견을 제시한 이와 변경이 필요하다고 답변한 이가 13명으로 동일하였다. “분명한 근거 규정이 있어야 한다”는 것이 유지 측 주장이라면 변경 측 주장은 법령에서 정하지 않은 규제도 상당히 있다고 말하고 있다. “집행현장에서는 행정지도나 행정문서 등에 의한” 규제가 많으며, 평가지침이나 매뉴얼, 가이드라인, 표준도 규제가 될 수 있기 때문에 규제형식을 보다 유연하게 적용할 필요가 있다는 의견이 많았다. 아울러 유사 규제가 미포함되는데 이를 포함할 필요가 있다는 주장도 있어 다양한 사례에 대한 면밀한 분석이 필요함을 확인할 수 있었다.

〈표 5〉 행정규제기본법 상 규제개념에 대한 응답자 견해 (단위: 명)

법률 문구	유지 필요	전문가	변경 필요	전문가
		실무자		실무자
행정규제란				
1) 국가나 지방자치단체가	19	13 6	10	5 5
2) 특정한 행정목적 실현하기 위해	21	15 6	7	3 4
3) 국민(국내법 적용 외국인 포함)의	26	16 10	2	2 0
4) 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로	23	15 8	5	3 2
5) 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항으로	13	8 5	13	10 3
정의하고 있다.				

한편 “국회, 법원, 헌법재판소 선거관리위원회 및 감사원이 하는 사무” 등을 제외하는 것에 대해서 타당하다는 의견과 타당하지 않다는 의견이 각각 15명으로 동일했다. 타당

하다고 답변한 이는 “행정부처 외의 주체와 관련해서는 관리의 효과가 없는 독립된 영역”이라는 의견을 제시했으며, 타당하지 않다고 답한 전문가들은 “과징금, 과태료나 조세 등은 행정 목적의 실현을 위해 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 것”이기 때문에 규제에 포함해야 하며 군사보호구역이 규제로 간주되는 것에서 알 수 있듯이 “군사시설, 군사기밀 보호 및 방위사업에 관한 사항”도 규제가 될 수 있다는 설명도 있었다. 이외에 중요규제의 기준인 “연간 100억원 이상, 연간 100만명 이상”의 기준이 타당한지 물었는데 타당하지 않다는 의견(17명)이 타당하는 의견(14명)보다 많았다. “수치화하는 것은 한계가 있지만 계량화하여 중요규제를 분류하는 것이 중요하다”는 주장도 있었지만 “중요규제 기준은 설정하기 나름”으로 “사회환경 변화와 다양성 관점에서 구체적 수치를 제시하는 부적절하다”는 지적도 있었다.

2. 정부 규제관리 범위 재설계 견해 분석

정부 규제관리 범위를 확인하고 재설계 방향을 설정하기 위하여, 논란이 될 수 있는 것들의 규제여부를 답하게 하였다. 16개의 진술문에 대하여 동의여부를 물었는데 “규제는 기업에게 한정한다”라는 1개 진술문을 제외하면 모든 진술문에서 의견들이 엇갈리고 있었다. 전문가들이나 실무자들 간에도 규제관리 범위에 대한 논란이 상당함을 확인할 수 있다.

- 1) “위반에 대한 벌칙이 없으면 규제가 아니다”라는 질문에 대해서 반대의견이 31명 중 28명으로 다수를 차지하였다. “명시적 벌칙이 없어도 직간접적으로 부담을 주는 규제”가 있으며 “벌칙이 아니더라도 다양한 행위 교정 장치가 존재”한다는 설명이 있었다. 벌칙규정이 명시적이지 않아도 사업기회의 박탈, 매출의 감소 등 여러 경제적 비경제적 부담이 수반되는 것이 그 예였다.
- 2) “법령에 명시되어 있지 않은 규제는 규제가 아니다”라는 진술문에 대해서도 반대 의견이 25명으로 많았다. 「행정규제기본법」의 정의 개념에 따르면 법령에 명시되어 있지 않은 규제는 행정규제일 수 없음에도 불구하고 전문가와 실무자들은 법령에 명시되어 있지 않은 다양한 규제를 인지하고 있음을 확인할 수 있었다. 그럼자 규제, 가이드라인 등이 그러하다고 답했다.

- 3) “규제는 법률의 조문 단위로 제한된다”라는 진술문에 대해서는 동의가 4명에 불과했다. “규제를 법률 조문 단위로 제한하는 것이 체계적 관리에 유용하다”는 주장이었는데, 동의하지 않는 측은 “관리 차원의 목적일 뿐, 조문의 내용적 연계나 구분에 따라 단일 조문에 대해 여러 규제가 포함될 수도 있으며, 복수 조문에 대해 단일 규제가 규정될 수 있다”는 설명도 있어 조문 단위로 규제관리를 하는 것에 대한 재검토가 필요함이 확인된다. 보다 구체적으로 2차 조사에서는 “2015년경까지 규제는 제도·프로그램 단위였으며 당시 이러한 방식의 규제단위 획정이 규제 건수를 축소시키려는 의도에 따른 것이라는 비판이 제기되자 획정기준을 조문단위로 바꾸면서 규제 건수 발표도 하지 않고 있지 않다. 그러나 규제 영향을 적절하게 파악하기 위해서는 개별 조문보다는 제도·프로그램 단위가 적절하다”는 지적이 있었다.
- 5) “정부간 규제는 규제이다”라는 진술문에 대해서는 동의가 11명, 반대가 19명으로 의견이 엇갈리고 있었다. “중앙정부와 지자체 간에도 규제가 존재하며”, “최종적으로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하기 때문에” “내부 규제도 다뤄야 한다”는 설명이 있었다. 반면 정부간 규제는 “정부가 관리해야 할 규제”에는 해당하지 않아 규제가 아닌 “통제나 조정으로 해석하는 것이 바람직하다”며 “피규제자 입장에서 판단할 필요가 있다”는 반대가 있었다. 이런 정부간 규제의 경우, 정부간 규제의 관계를 넘어 법규명령 형식의 행정규칙처럼 실제로 민간에 영향을 미치는 경우 규제로 보아야 한다.
- 6) “행정지도는 규제이다”라는 진술문에는 동의가 다수를 차지하였다. 행정지도는 규제대상의 행동을 교정하는 목적을 가지며 이는 평가기준처럼 ‘해도 되고 안해도 되는’ 문제가 아니라, 안 하면 제재를 받는 것이 일반적이기 때문이다. 또한 행정지도는 법령에 근거가 있는 경우가 많아서 법령의 내용을 설명하고 따르라고 하거나, 제대로 하지 않는 것들을 지적하기 때문에 실질적으로도 형식적으로도 규제의 성격을 가진다. 반면 행정지도는 “일정한 행정목적 달성을 위하여 상대방인 국민에게 임의적인 협력을 요청하는 비권력적 사실행위”를 의미하는 것으로 법적 구속력이 없고 일반적으로 협조를 요청하는 데 그치기 때문에 규제로 보지 않으며, 행정지도를 준수하지 않는다고 하여 법적 처벌이나 제재는 발생하지 않는다는 의견도 있었다. 이 경우 행정지도는 민간과 협력적으로 이루어지는 것으로 수용여부는 국

민과 기업이 자율적으로 판단할 수 있다는 근거가 있었다. 한편 2차 조사에서 “행정지도”는 법적 강제성은 없지만, 주무 부처의 감독권 등이 강력한 경우 불이익 우려로 실질적 규제로 작용한다는 점에서 규제와 같은 수준으로 관리해야 한다”는 의견이 있었는데 참고할 필요가 있겠다.

- 7) “가이드라인은 규제이다”라는 진술문에는 대부분 동의하였다. “구속력이 없다면 규제로 보기 어렵다”며, 가이드라인은 “불이행 시 벌칙이 없어야 한다”는 주장도 있었다. “원칙적으로 구속력이 없지만, 실질적 구속력 여부에 따라 판단해야 한다”는 설명이었다. 특히 가이드라인은 보통 법령의 위임을 받아 만들어지는데, 그 근거가 법령에 있고, 이를 구체화한 경우, 특히 인허가 가이드라인의 경우 실질적 구속력이 있다고 보아야 한다. 2차 조사에서 “사회와 기술이 빠르게 변화하고 있기에 법령으로는 이러한 변화를 모두 시의성있게 반영하기 어려워 ‘가이드라인’이라는 중간 단계를 두고 있는 것”이라며 그 특성을 고려해야 한다는 설명이 있어 이를 참고할 필요가 있겠다.
- 8) “모니터링은 규제이다”라는 진술문에 대해서는 동의(15명)와 반대(16명)가 비슷했다. 모니터링은 “규제의 실행력을 강화하는 요소로 규제의 일부이다”라는 동의 주장이 있었고, “모니터링 그 자체는 규제가 아니고 모니터링 결과의 보고 의무 등이 존재한다면 규제가 될 수 있다”는 반대 주장이 있었다. 즉 모니터링은 규제의 순응 여부를 관리하기 위한 것이므로, 모니터링 자체가 규제일 수는 없다. 2차 조사에서 정부의 “행정집행 행위”라는 언급이 있었다. 예를 들어 도로에서 차량운행속도를 규정하는 것은 규제이지만, 경찰이 과속 여부를 단속하는 행위는 규제로 볼 수 없다. 그러나 실제에서 모니터링과 행정제재가 연결되어 있고 정부가 재량을 일탈하는 경우도 있기 때문에 유의할 필요가 있다. 따라서 만약 모니터링시 규제대상의 행정부담이 적고, 모니터링 결과에 따라 판단되는 행정제재가 적합한 수준이라면, 모니터링을 규제로 주장하는 규제대상은 없을 것이다.
- 9) “정보공개는 규제이다”에 대하여 동의 의견이 우세했다. 정보공개는 비공개된 정보를 공개하는 것이기에 “정보공개가 의무화된다면 규제이다”는 설명이었다. 정보 보유자가 자신의 의지에 따라 시행하는 “선택적 정보공개는 규제일 수 없다”는 의견이 있었다.

- 10) **“지원기준(지침)은 규제이다”**라는 진술문에 대해서도 동의 비율이 높았다. “표현은 ‘지원’이지만, 정책의 수혜 대상을 한정하는 진입규제적 속성을 가지고 있기 때문에”, “불이행시 해당 지원에서 배제되는 부담이 발생한다”는 찬성 의견이 있었다. 특히 교육부의 각종 지원책은 반드시 조건을 달고 있어 조건 이행 시에만 지원이 이루어져, 이는 정부가 원하는 정책목표를 수행하기 위한 규제로 작동하며, 지자체의 지역 기업·인재 지원기준도 타지역 인재를 배제하는 규제로 작동한다는 의견이 있었다. 반면 “지원 기준을 충족하지 못하여 지원을 못 받게 된다 하더라도 그 자체로 관리제한이라고 할 수 없다”며 “일률적으로 규제라고 말하기 어렵다”는 반대 설명이 있었다. 2차 조사에서 “통상 규제는 권리를 제약하는 것”이라며 규제와 기본적으로 다른 특성을 가지고 있다는 주장도 추가로 제시되었고 “정부의 지원을 통해 새로운 시장이 형성되어 있고, 지원기준이 진입규제로 작용하는 특수한 경우에는 규제로 볼 수 있다”는 의견도 추가 제시되었다.
- 11) **“평가기준은 규제이다”**라는 진술문도 동의 비율이 높았다. “평가기준은 상당한 준수 부담을 발생시킨다”며 “순응을 발생시키는 규제”라는 동의 주장이 다수였고 “평가기준은 지표로 작용하여”, “일률적으로 규제라고 말하기 어렵다”라는 지적도 있었다. 그 논리는 평가기준은 반드시 준수하지 않아도 된다는 것이었다. 이와 관련하여 2차 조사에서 “규제 여부를 실질적으로 판단할 때 중요한 점은, 규제대상이 이를 따를 수밖에 없는가 하는 것이다. 그런데 많은 평가기준은 따르지 않아도 된다.”는 추가 의견이 있었다.
- 12) **“표준설정은 규제이다”**라는 진술문에 대하여 동의가 25명으로 많았다. 특히 표준 이외의 상품 유통이 제한된다면 이는 규제라는 의견이 있었으며 “유연하지 않은 표준은 신산업과 신제품 개발을 제한하는 규제로 작용한다”며, “인·허가시 문제가 발생하는 경우가 많다”는 설명이 있었다. 한편 기타 의견으로 “표준설정은 규제적 속성과 진흥적 속성을 동시에 가지는 경우가 많다”며, “표준이란 일관성과 호환성을 높여 효율적인 환경을 조성하기 위한 자발적인 가이드라인 성격을 가지는 것으로 규제로 보기 어려우나 표준이 설정됨으로써 추후 인증, 허가 등에 대한 규제 예측 가능성이 부여되고 새로운 시장이 형성되는 경우 많다”는 설명이 있었다.
- 13) **“자율규제는 규제이다”**라는 주장에 대해서는 의견이 팽팽하게 맞섰다. “자율규제

는 조직화된 집단이 구성원의 행위를 제한하는 것이기 때문에 규제가 될 수 있는데, 다만 자율규제의 스펙트럼이 다양하여 모든 자율규제가 규제로 동작하지 않는다”는 동의 주장이 있었다. 한편 “국가의 공권력이 작용하지 않는다면 규제일 수 없다”며 “정부가 관리해야 할 규제에 해당하지 않는다”는 주장도 있었다. 예를 들어 자율규제는 1. 국가의 요청에 의하여 규제가 형성된 ‘위임적 자율규제’, 2. 사업자들이 스스로 만들지만 최종적으로 국가가 승인하는 ‘승인적 자율규제’, 3. 정부의 압력에 떠밀려 형성된 ‘강제적 자율규제’, 4. 국가의 개입과 무관하게 독립적인 이니셔티브로 만들어진 ‘자발적 자율규제’가 있다(한국법제연구원, 2023). 이때 자율규제를 위의 유형 4. ‘자발적 자율규제’로 인식한다면 이것은 국가가 관리하는 규제가 아니다. 민간이 자발적으로 결정한 영역이기 때문이다. 그러나, 1, 2, 3의 경우에는 정부의 권력이 상당 부분 개입된다. 이는 더이상 자율규제로 볼 수 없으며 자율규제의 형식을 빌린 관리대상으로서 규제로 인식해야 한다. 다만 2차 조사에서 “자율규제는 사전적이 아니라 사후적으로 관리할 필요가 있다”는 주장도 추가로 제시되었는데 관리 방식에 대한 고민은 필요할 것이다.

14) “그림자규제는 규제이다”라는 진술문에 대해서는 동의 비율이 높았다. 그림자규제는 명확히 드러나지 않지만 “위반시 불이익이 존재”하는데 “규제심사를 회피하기 위한 수단”이 되고 있다는 지적과 함께 “법적 불투명성이 있어 오히려 더 심각한 규제 문제를 발생시킬 수 있다”는 지적이 있었다. 그림자 규제는 지침이나 가이드라인, 표준 등을 말한다. 대부분 법령에 근거가 있고, 이를 구체화한 것이므로 이를 공식화하여 관리대상으로 포함시켜 관리할 필요가 있다는 의견이 있었다. 반면 그림자규제가 규제적 요소로 작용하는 상황이 문제인 것인지 이 자체를 규제로 보기는 어렵다는 의견이 있었다. 즉, 그림자규제가 규제적 상황을 초래할 수 있지만, 이것은 그림자규제 자체의 본질적 문제가 아니라 행정 운영 방식의 투명성과 책임성에 대한 문제로 접근하는 것이 타당하다는 것이다.

15) “ESG 경영은 규제이다”라는 진술문에 대해서는 동의(14명)보다 반대(17명)가 더 많았다. 동의한다고 답변한 이는 현실적으로 ESG 경영을 하지 않으면 “각종 평가 등에서 불이익을 받게 된다”며 “기업의 자유를 제한하고 추가적인 부담을 발생시킨다는 측면에서 규제적 속성을 가진다”는 동의 의견이 있었다. 그러나 “기업이

이를 준수하여 시장 우위를 점하기 위해 준수하는 경우는 자발적 순응으로 보아야 한다”며 정부가 강제하는 경우에만 규제로 볼 수 있다는 설명이 있었다. 이런 측면에서 제22대 국회 발의 법안에서 검토되고 있는 것처럼¹⁰⁾ 기업에 대해 윤리 및 사회적 책임을 공시하게 하거나 그 실태를 조사하는 규제가 도입된다면 이는 규제 로 간주해야 할 것이다.

- 16) “국제규범은 규제이다”에 대해서는 동의 비율이 높았다. 상당수 국제규범은 국내 승인 과정을 거쳐 국내 법령과 동일한 효력을 가지기 때문에 규제로 봐야 한다는 의견이 다수였다. 다만 “국제규범을 정부가 관리할 수는 없기 때문에 정부가 관리 해야 할 규제에는 해당하지 않는다”는 반대 주장도 있었다. 2차 조사에서는 “정부가 국제규범의 경향을 조사하고 규제 대상에게 전달하는 것은 가능하겠지만, 국제 규범을 어떤 범위에서 한국정부가 관리할 것인지가 불분명하다”라는 지적과 함께 “국제규범을 실현한 국내법을 규제로 볼 것이고 국제규범은 규제라고 보기 어렵다”라는 의견이 추가적으로 제시되었다.

〈표 6〉 규제개념 및 관리범위 재설계에 대한 응답자 의견 (단위: 명)

질문	동의	전문가	반대	전문가
		실무자		실무자
1) 위반에 대한 벌칙이 없으면 규제가 아니다.	3	1	28	18
		2		10
2) 법령에 명시되어 있지 않은 규제는 규제가 아니다.	6	3	25	16
		3		9
3) 규제는 법률의 조문 단위로 제한된다.	4	2	26	16
		2		10
4) 규제는 기업에게 한정한다.	0	0	31	19
		0		12
5) 정부 간 규제는 규제이다.	11	5	19	14
		6		5
6) 행정지도는 규제이다.	23	14	7	5
		9		2

10) 가령 한민수 의원이 대표발의한 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호: 2200738)은 기업이 작성하여 금융위원회에 제출하도록 의무화된 보고서에 ESG 관련 내용을 포함하도록 하고 있다. 이외에도 유사한 다양한 법률안들이 확인되고 있다.

7) 가이드라인은 규제이다.	23	13	8	6
		10		2
8) 모니터링은 규제이다.	15	8	16	11
		7		5
9) 정보공개는 규제이다.	20	13	8	4
		7		4
10) 지원기준(지침)은 규제이다.	22	13	9	6
		9		3
11) 평가기준은 규제이다.	24	16	7	6
		8		1
12) 표준설정은 규제이다.	25	14	5	4
		11		1
13) 자율규제는 규제이다.	15	9	14	8
		6		6
14) 그림자규제는 규제이다.	25	15	5	3
		10		2
15) ESG경영은 규제이다.	14	7	17	12
		7		5
16) 국제규범은 규제이다.	23	12	8	7
		11		1

3. 규제개념 및 관리범위의 개선방향

규제개념과 관리범위의 개선방향에 대해서는 원칙과 목적, 주체, 효과, 형식 측면에서 응답자의 견해를 정리해 볼 수 있다. 먼저, 원칙에 대해서는 이혁우(2021)의 견해와 같이 이론상의 규제와 규제관리상의 규제를 구분하는 것이 필요하다는 것이다. 이론상의 규제는 학술적인 영역에서의 논의이지만, 규제관리는 정부가 실제로 자원을 투입하는 등 규제관리의 현실적 수행가능성과 그 질을 확보하는 것을 전제로 검토되어야 하기 때문이다. 규제관리 측면에서 규제개념을 접근하면 자연스럽게 규제관리의 범위를 함께 고려할 수 있게 되며, 이를 위한 국가자원의 투입, 관리체계의 정비와 고도화 등에 대해서도 논의할 수 있게 된다.

다음으로 규제는 효과에 대한 판단이 가장 중요하다는 것이다. 즉 주체보다 피규제자에 주목해야 한다. 규제는 국민에 영향을 미치는 국가의 조치, 특히 재정과 같은 급부와는 구분되는 정책을 말한다. 특히 규제는 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 것이

므로 그것이 불합리할 경우, 국민의 권리 실현에 부정적 영향을 미친다. 규제를 설계·운용하는 주체가 국가라면, 국가가 유발한 이런 불합리성은 체계적으로 관리되는 것이 타당하다. 이것은 규제개념에 대한 가장 중요한 속성이 ‘국민에 대한 효과 혹은 강제성’을 들고 있는 기존 연구에서도 확인할 수 있다. 특히 최병선(2023)과 같이 규제를 정부의 강제력으로 ‘사회’ 문제들을 바로잡거나 해결할 목적으로 제안된 행동들과 같이 해석한다면 정부가 민간의 자율성에 개입하는 행동에 있어서는 그것이 헌법과 같은 법규적 정합성뿐만 아니라 최소한 규제의 순편익이 (+)일 것과 같은 분석적 합리성을 충족할 필요가 있음을 의미한다.

주체의 측면에서 규제는 현 「행정규제기본법」처럼 국가 및 지방자치단체로 한정하는 것이 타당한지에 대한 검토는 필요하다. 공공기관 등의 유사행정규제는 이미 정부에서도 간헐적으로 모니터링해서 개선하고 있으며, 특히 계약 관련 규제의 경우, 민간과는 다른 불합리한 차별요소를 담고 있는 경우도 상당하다. 따라서 본 연구에서 제안된, ‘국가나 지방자치단체(행정권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 포함한다)’ 등으로 「행정규제기본법」 규제개념에서 주체를 확대하는 것을 고려할 필요가 있다. 이에 대해서는 규제의 주체에 대해 Baldwin(1999)은 정부기관, 그 외의 학자는 ‘정부’라고 포괄적으로 규정하고 있는 것으로 볼 때 규제개념에 대한 이론적 해석과도 부합하는 것으로 해석할 수 있다. 즉 이론적 규제개념에서는 공적 주체 중 일부를 특정하여 그들의 행위만을 규제로 분류하고 있지는 않다.

목적의 측면에서 현재 「행정규제기본법」에서는 ‘특정한 행정목적을 실현하기 위하여’로 제시되고 있는데, 이런 목적조항은 규제판단에 있어서 실무적 혼동을 유발하며, 규제판단의 자의성을 초래할 수도 있다는 의견이 있었다. 따라서 행정목적 실현보다 사회문제 해결을 위한 정부의 개입으로 정의하는 것이 타당할 수 있다. 이것은 정부측면에서의 목적성보다 민간에 대한 개입을 강조함으로써 규제의 본질에 보다 연계되는 개념이기도 하다. 특히 이런 해석은 규제관리의 실무에서 매우 중요하다. 규제의 목적을 강조하면, 규제의 취지, 도입의도를 강조하게 되어, 실제 그것이 사회에 미칠 영향에 대해서는 상대적으로 간과하게 만드는 측면이 있기 때문이다. 예컨대 ‘학생의 안전을 위해 교실에 CCTV 설치를 의무화하는 규제’가 있다고 할 때, 규제의 목적을 강조하면, ‘학생의 안전’이 도드라지게 나타나게 되고, 이는 교실 CCTV 설치 의무화를 정당화하는 근거로 작동할 수

있다. 그러나 규제관리의 관점에서 보면, 학생의 안전이 중요하다는 것과 교실에 CCTV를 설치하는 것은 전혀 다른 차원의 검토가 필요한 것이다. 즉 교실에 CCTV를 설치하는 것이 과연 학생안전 확보라는 규제목적 달성에 기여하는 것인지, CCTV 설치 이외에 보다 나은 대안은 없는지, CCTV 설치에 필요한 비용은 과도한 것은 아닌지 등을 검토하고 그것이 합리적임을 입증해야만 이 규제는 타당할 수 있기 때문이다. 따라서 규제의 속성에서 그 목적을 지나치게 강조하는 것은 ‘불합리한’ 규제의 관리라는 실무적 측면의 규제개념의 의미를 간과할 수도 있다.

한편 그럼에도 정책으로서의 규제는 목적이 없을 수 없다. 어떤 규제이든 사회문제 해결을 의도하기 때문이다. 따라서 이 경우 필요한 것이 규제도입 시 해당 규제의 성과지표를 명확하게 제시할 필요가 있다는 것이다(강영철 등, 2023). 규제가 의도하는 상태를 구체적인 지표로 제시할 수 있다는 것은 규제타당성을 위한 분석에 중요한 근거를 제시할 수 있다는 것이다. 이런 의미에서 각 정부부처의 규제관리자들은 ‘국민안전수준 제고’, ‘식생활 안전’ 등과 같은 추상적 취지보다는 실제 ‘안전사고율’, ‘식중독발생’과 같은 규제성과와 직결되는 핵심지표를 고안해 관리할 수 있어야 한다.

효과 측면에서는 이미 검토한 것처럼 국민에 미치는 효과가 강조되어야 한다. 그런데 이와 관련 현 「행정규제기본법」에서는 권리의 제한과 의무의 부과를 제시하고 있는데, 이것으로는 국가의 국민에 대한 개입의 양태를 포괄할 수 있는지를 검토할 필요가 있다. 실제 본 연구에서도 권리제한과 의무부과는 너무 협소한 개념으로 국가가 국민에게 명령을 내린다는 명령통제형 규제의 개념을 담고 있기에 바꿀 필요가 있다는 견해가 있었다. 행정지도, 지원기준, 표준, 평가기준, 가이드라인 등 규제와 유사한 기능을 하는 규정들은 명확하게 규제로 분류하여 관리가 가능하도록 설계하는 방안을 고민할 필요가 있다. 특히 실무적으로 규제의 제약과 부담이 무엇인지 명확하게 기술되어야 일선 현장에서 발생하는 규제의 정의가 불분명하여 규제 담당자가 잘못 해석하여 자의 또는 편의적으로 적용되는 사례를 개선할 수 있을 것이다. 이것은 김태오(2014), 이혁우(2021), 김명인(2025) 등 이론적 규제개념에서도 이미 확인한 바 있다.

형식 측면에서는 ‘법령 등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항’으로 되어 있는 현 「행정규제기본법」에 대한 재검토가 필요하다. 현재 개념에서도 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙, 고시등(고시, 공고, 예규, 훈령)을 포함하고 있지만 이들 외에 하위규정도 등록

규제가 될 수 있으며, 적극 관리할 필요가 있다는 인식이 상대적으로 부족하므로, 표현을 ‘법령, 고시 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항’ 정도의 문구로 수정을 고려할 필요가 있다는 의견이 있었다. 한편 조례와 규칙을 포괄하는 개념으로 ‘자치법규’가 있어 이도 검토해볼 수 있다. 실제로 OECD나 세계은행과 같은 국제기구, 영국 등 주요국가의 공식적 규제개념에서도 규제를 단순히 법령과 같은 형식을 띤 것에 한정해 관리하고 있지 않으며, 규제개념을 정의한 학자들도 Orbach(2016)을 제외하면 규제개념을 정부의 ‘조치’, ‘행동’, ‘개입’, ‘활동’, ‘시도’ ‘제약’ 등으로 정의함으로써 정부가 민간에 영향을 미치는 양태라면 어떤 것이든 규제로 식별하고 있음을 확인할 수 있다.

4. 규제법정주의의 타당성 분석

규제법정주의에 대해서는 동의(19명), 반대(2명)으로 동의의 의견이 많았으나 미시적으로 수정이 필요하다는 의견이 제시되었다. 즉 규제는 침익적 행위로 국민의 권리제한·의무부과라고 개념화하고 있으므로 법률에 근거가 있어야 한다는 판단이 있었다. 특히 응답자들은 규제의 남설방지 및 예측가능성을 보장하기 위해서는 규제에 법률적 근거를 요청하는 것이 필요하다는 견해를 보였다. 다만 「행정규제기본법」 상의 규제개념을 본 연구의 응답자가 지지하는 공공기관이 운용하는 유사행정규제, 중앙정부나 지자체의 행정지도, 지원기준, 평가기준, 그림자규제 등으로 확대하게 되면, 규제법정주의가 오히려 규제관리범위를 축소시키는 모순을 유발할 수도 있다. 이들은 법률로 정해지지 않지만 국민과 기업에게 권리제약이나 의무부담을 유발하는 것들이기 때문이다. 그렇다고 이들을 모두 법률로 정할 수도 없기 때문에 규제법정주의 해석에는 이를 고려할 필요가 있다. 따라서 정책현장에서 사실상 규제로 작동하는 “지침, 교육자료, 지시 등에는 해당 규제의 운영·집행절차, 내용의 명확화 등에 관한 해석적인 사항만 정할 수 있다”는 부연 설명이 필요할 수도 있다.

5. 규제체계의 개선수요

규제개념과 관리범위의 재설계와 규제체계의 개선은 직결된다. 본 델파이 조사의 응답에 근거, 정부의 규제관리상 규제개념을 현재보다 확대하게 되면, 규제관리의 범위도 넓어진다. 당연히 이를 위한 보다 효과적인 추진체계와 자원의 투입이 필요하며 이를 위한 전략이 필요하다. 특히 한국은 정책결정자나 규제담당자가 국가경쟁력에 대한 합리적 규제의 중요성에 대한 이해가 부족해서 OECD에서 높은 평가를 받고 있는 규제관리체계에 도 불구하고 실제에서는 형식적 운영 등으로 상당한 한계가 있는 것이 사실이다. 네거티브 규제, 증거기반 규제, 성과기반 규제 등의 개념도 규제관리에서 착상되어 있지 못하다. 특히 규제대안 설계 과정에서 규제적 대안을 찾기 전에 규제 일변도로 문제를 해결하려고 하는 등 규제를 도입하는 관료와 정치인의 행태의 개선도 필요하다.

특히 본 연구에서처럼 규제개념과 관리범위가 확대되면 규제유형을 법령에 의한 강제적·직접적·공식적 규제와 행정지도 등 권고적·간접적·비공식적 규제로 나누어 각기 다른 방법으로 접근하는 등 다층적 규제관리 체계를 구축할 필요성도 제기된다. 예를 들어, 강제적 규제는 법적 근거와 경제적 타당성 평가를 엄격히 받고, 비공식적 규제는 그 보다는 약한 수준으로 관리·개선할 수 있을 것이다. 규제관리의 부담을 줄이기 위해서는 기존의 법률 조문 중심의 규제관리에서 규제 목적 중심의 규제관리로 전환이 필요한데 예를 들어, 공공안전, 시장질서 확립, 환경보전 등 다양한 규제 목적을 설정하고 목적별로 관리할 수 있으며 이때, 규제영향평가에서 경제적 가치만 보는 것이 아니라 규제의 합목적성을 함께 판단하거나, 정기적인 규제 성과평가와 이해관계자 의견 수렴을 실시하는 것으로 점검하면 규제의 합목적성을 높일 수 있을 것이다.

그 외 규제의 타당성 점검에 필수적인 규제영향평가 결과를 디지털화하여 접근성과 투명성을 강화해야 할 것이다. 예를 들어, 규제순응 비용과 규제 효과 등을 연구자들이 쉽게 접근할 수 있도록 공개하여 데이터 분석의 길을 열어두고, 관련된 연구를 바탕으로 규제 신설 또는 개선 방안을 제시하면 더 효과적인 규제관리가 가능할 것이다.

이를 위해서는 현재 국무조정실 산하 규제조정실이 사무국 역할을 하고 있는 비상설 규제개혁위원회를 상설위원회로 변경하고, 상설규제개혁위원회 산하에 가칭 “규제(개혁)연구원”을 설립, 담당하게 하여 상시적으로 사회적, 경제적 규제를 집합하여 전문성을 갖

도록 할 때, 일관성을 가진 규제개혁의 실질적 효과를 얻을 수 있을 것으로 기대된다. 규제 심사 및 재검토시 지자체 참여를 확대하여 실제 규제를 집행하는 지자체로부터 규제 이행현황과 성과, 개선요구 등을 반영해야 할 것이다.

규제개혁을 위해서는 다양한 자원이 필요하다. 규제개혁 인력의 전문성과 규제분석이나 관리를 위한 적절한 예산은 매우 중요하다. 위에서 제시한 규제관리시스템의 고도화, 지속적인 규제의 발굴, 규제애로의 진단과 분석을 위한 투입, 규제관리 인력의 전문성 제고, 규제개혁 과정에서 각 부처에 대해 기존 규제보다 품질이 높은 규제대안을 설계하는데 필요한 자원 등 체계적인 규제개혁을 위해서는 정부의 자원 확충이 필요하다. 이렇게 정부가 체계적인 규제관리를 통해 국가경쟁력을 제고하는 것은 재정투입을 통한 각종 사업보다 사회에 미치는 긍정적인 효과가 훨씬 클 수 있다. 우리나라와 경쟁 국가들에서 규제개선을 위해 끊임없는 투자를 하고, 규제제도 개선에 힘쓰고 있는 것도 이 때문이다.

V. 결론: 규제개념과 관리범위의 개선을 위한 제언

규제개혁에서 규제개념에 대한 정의는 개혁의 대상과 범위를 정하기 때문에 규제개혁에 필수적인 요소이다. 규제개념의 정의가 잘못되어 있다면, 특히 규제개념이 국민이 인식, 체감하는 규제 중 일부 또는 다수를 포괄하지 못하고 제외하고 있다면 규제개혁의 효과는 낮아질 수밖에 없다. 따라서 규제개혁을 위해서는 규제개념과 관리범위부터 따져봐야 한다.

현재 「행정규제기본법」에서 제시하고 있는 행정규제의 정의, 즉 “행정규제는 국가나 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위해서 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항”은 1990년대 당시의 국내 연구결과와 국민의 인식을 반영한 정의로서 우리나라는 이러한 규제의 개념과 정의에 따라 지난 35년간 규제개혁을 실시하였다. 이런 정의는 소극적으로 정의된 면이 있으며, 일반 국민이나 기업이 규제로 체감하고 있는 공공기관들의 유사행정규제, 행정지도 등 비공식적인 요소를 적극적으로 반영하지 못하며, 정부의 가이드라인이나 평가기준과 같은 정부 업무영역에 대해서도 본격적인 규제관리가 이루어지지 못한 측면이 있다.

「행정규제기본법」에서 현재 사용하는 규제개념과 정의가 이러한 새로운 환경에 적응할 수 있는지에 대해서는 의문이 있다. 법에서 정의하는 규제개념과 정의가 실무적 규제개혁의 틀을 마련하기 때문에 시대의 변화 때문에 부담되는 규제의 성격이 달라진다면, 「행정규제기본법」의 규제개념과 정의도 시대에 따라 수정할 필요가 있다. 본 연구에서 확인한 것처럼, 주요 학자 및 국제기구에서 정의한 규제개념에서는 정부가 강제력을 직접적 또는 간접적으로 행사하는 모든 개입을 규제의 대상으로 포함시키고 있다. 여기에는 정부가 직접 규제하는 사항 외에도 정부가 다른 공공기관이나 민간기관을 통해서 정부의 목적을 실현하려는 간접적인 개입도 규제의 대상으로 포함되었다고 볼 수 있다. 또한, 법이나 조례 및 규제를 통한 강제성을 가진 요소들뿐만이 아니라 지침, 가이드라인, 평가기준 같은 기준이나 강제력이 약한 지침도 규제의 대상으로 포함시켰다.

전문가들과 실무자들의 설문조사 결과로 보아도 이러한 현재 규제개념의 문제점이 강조되고 있다. 기존 「행정규제기본법」에서의 규제개념의 정의를 볼 때 응답자들이 특히 문제를 제기한 부분은 규제를 법령, 조례, 규칙으로 한정하고, 국가나 지방단체로 한정시킨 부분이다. 국가의 입장에서 규제는 법제도의 일부로 다룰 수밖에 없지만, 규제의 주체를 정부, 그리고 수단은 법령, 조례, 규칙으로 한정하면 국민에게 부담을 주는 실질적 규제들 중 많은 부분을 놓칠 수 있다는 염려를 응답자들의 의견에서 확인할 수 있었다.

규제개혁 대상에서 제외되는 분야들에 있어서 국회의 의원입법 법령으로부터 발생하는 규제의 부담, 감사원의 감사활동에서 발생하는 실질적 국민 부담 등에 대해서 지적사항이 있었지만, 헌법의 삼권분립 및 입법부 독립의 필요성으로 여기에 정부가 개입하기가 어렵거나 불가능하다는 점도 지적되었다. 그러나 나중에 구체적으로 제외시킬 필요성이 있어도, 규제개념에 이러한 사항도 들어갈 수 있도록 광범위하게 규정하면 의원입법 법령에서 발생하는 규제의 부담이나 감사원의 감사활동에서 비롯되는 국민의 부담에 조명을 비출 수 있을 것이고, 이들 기관들이 자체적으로 개혁을 시도할 인센티브를 줄 수 있을 것이다.

따라서 규제개념을 현재 개념보다는 넓히는 노력이 있어야 할 것이다. 규제를 부여하는 주체에 대해서는 현재 정부와 지방자치단체, 즉 행정부로 제한시키는 것보다는 더욱 광범위하게 “국가가 부여하는” 의무나 부담의 개념으로 전환시키는 것이 바람직할 것으로 보이고, 여기에는 국가가 직접, 또는 공공기관이나 민간기관을 통해서 간접적으로 부여하는 의무나 부담도 포함되어야 할 것으로 보인다. 이 경우, “간접적”의 개념을 정리해

야 할 필요가 있지만, 궁극적으로 국가가 승인하는 국민에 대한 의무나 부담은 규제의 개념에 포함될 필요성이 있을 것 같다.

정부가 비공식적으로 제공하는 지침이나 지도, 평가기준도 규제개념에 포함될 수 있도록 규제의 개념을 정리할 필요가 있다. 기존 규제개혁 과정에서는 행정지침이나 행정지도를 금지하려는 노력이 있었지만, 우리나라 법체제에서는 규제공백이 있으면 이는 경제활동을 허용하는 틈을 마련해 주는 것이 아니라 경제활동을 막아버리는 결과를 가지고 오는 경우가 많기 때문에 행정지침이나 행정지도의 금지보다는 이에 대한 검토, 일관성 유지 및 투명화가 오히려 필요할 수도 있다. 규제샌드박스를 통하여 이러한 행정지침이나 행정지도의 투명성을 추진하고, 이러한 지침과 지도를 바탕으로 법과 규제를 도입하는 방법을 고려할 수 있다.

물론 이렇게 규제개념을 확대할 경우, 규제관리에 투입될 자원 등을 고려할 때 규제관리에 투입되는 정부의 부담이 가중될 가능성이 있으며, 너무 많은 관리대상으로 규제관리의 부실을 초래할 수도 있다. 이를 위해 규제개혁위원회는 중요규제와 비중요규제를 구분해 그 상대적 중요도를 규제관리에 반영하고 있다.¹¹⁾ 이는 규제관리의 범위가 확대되는 것이 곧 규제관리 실질적 대상의 폭발적 증가를 유발하지 않을 수도 있음을 의미한다. 오히려 정부는 규제관리 대상을 보다 체계적으로 식별하고, 개선이 필요한 규제, 그 중에서도 파급력과 시급성이 강한 규제에 집중하면서도 규제관리에서 누락된 정부활동을 제외하지 않을 수 있을 것이다.

그럼에도 정부가 규제관리에 투입하는 자원을 확충할 필요가 있으며 명백히 비합리적이지만 이해관계가 복잡해 쉽게 개선이 어려운 과제를 다룰 책임 있는 규제관리 기관을 설치·운영할 필요도 있다. 이를 위해서는 규제개혁위원회의 상임위원회로의 개편, 상임위원의 임명, 사무국으로서의 국무조정실 규제조정실의 확대개편이 필수적으로 요청된

11) 이때 중요규제의 판단기준은 다음과 같다. 1. 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용이 연간 100억원 이상인 규제, 2. 규제를 받는 사람의 수가 연간 100만명 이상인 규제, 3. 명백하게 진입이나 경쟁이 제한적인 성격의 규제, 4. 국제기준에 비추어 규제 정도가 과도하거나 불합리한 규제, 5. 다른 행정기관에 의하여 시행되고 있거나 시행 예정인 규제와 심각한 불일치 또는 간섭을 발생시키는 규제, 6. 이해관계인 간 이견이 첨예하게 대립하거나 사회·경제적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제, 7. 중소기업영향평가·경쟁영향평가·기술영향평가의 결과 개선이 필요한 규제, 8. 규제 수준 및 정도가 현저히 부당하여 위원회의 심도 있는 논의가 필요한 규제

다. 특히 각 정부부처를 설득하고 복잡한 규제개선 과제를 조정하기 위해서는 규제조정실을 최소 차관급 이상의 독립적인 기관으로 둘 필요가 있다. 이것은 규제개혁을 위한 예산과 인력의 안정적 배정을 위해서도 필요하며, 규제샌드박스 등 정부 내 각 부처에 산재한 규제개혁 기구의 통합을 통한 시너지의 확보에서도 의미가 있다. 무엇보다도 규제개혁 전문관료의 양성이 가능하다. 입직 시부터 규제개혁 전담부서에 배치되어 그 성과에 따라 승진 등 보직경로를 밟는 과정에서 국가 제도 중 명백하게 규제인 것을 식별하여, 그 개선을 위한 핵심을 파악하고, 분석하며, 이해관계자나 부처를 설득하고 조정하는 역량을 갖춘 전문가의 존재는 합리적 규제관리를 위해 가장 중요한 자원이기 때문이다. 요컨대 본 연구에서 확인한 것처럼 현재의 협소한 실무적 규제관리의 범위를 확대하여 보다 합리적 규제제도 운용을 기대하기 위해서는 규제체제의 정비와 함께 규제관리 인력의 전문성 확보는 규제개혁 성과의 선결과제일 수밖에 없다.

참고문헌

- 강영철·곽노성·김진국·배관표·이런주·옥동석·이민창·이혁우(2023), 「좋은규제의 조건」, 윤성사.
- 계인국(2013), 규제행정법의 관념과 개요에 대한 소고:「행정규제기본법」상 규제의 관념과 규제법상 규제관념의 비교, 「안암법학」, 제42호.
- 고영훈(1998), 규제행정입법의 한계, 자유기업센터.
- 김대인(2025), 「행정규제기본법」의 규제개념에 대한 고찰, 경제규제와 법, 제18권 제2호. pp.103-121.
- 김유환(1989), “규제행정법론의 재검토- 그 개념 및 과제를 중심으로”, 「법조」 제38권 제6호.
- 양준석·이혁우·배관표(2024) 『현실적합성 제고를 위한 규제혁신 정책에 관한 연구』, 한국규제학회, 국무조정실.
- 이원우(2010), 「경제규제법론」, 홍문사.
- 이혁우(2009), 규제의 개념에 대한 소고, 행정논총 제47권 제3호. pp.337-360.
- 이혁우(2009), 지원정책 프로그램에서 지원조건의 작동 메커니즘:1종오류/2종오류에의 대응을 중심으로, 한국행정연구 2009.
- 이혁우(2011), “정부부처의 규제/비규제 구분논리 분석: 규제관리의 시각에서”, 정부와 정책, 제4권, 제1호, p.15.
- 이혁우(2021), 규제관리론, 윤성사.
- 최병선(1992), 「정부규제론」, 박영사.
- 최병선(2023), 「시장 vs 규제: 시장을 알아야 정부가 보인다」, 가갸날
- 한국법제연구원(2023), 자율규제에 관한 법제연구-메타버스를 중심으로, 한국법제연구원.
- 홍성수(2008), 규제학-개념, 역사, 전망, 안암법학, 제26호.
- Baldwin, Robert & Martin Cave(1999), Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice, New York: Oxford University Press.
- Hood, C., H. Rothstein and R. Baldwin(2001), The Government of Risk, Oxford University Press.

- Institute for Government (2024) “What is Regulation? Who Regulates? How Do They Regulate and How is Regulation Scrutinized?”
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/regulation> ; Bevington Matt, “Rebuilding The Regulatory Ecosystem, Progressive Britain“, Paper PBOO6, p.10.
- May, Peter J.(2001), Social Regulation, *The Tools of Government*, Oxford University Press.
- Meier, Kenneth. J.(1985), Regulation: Politics, Bureaucracy and Economics, New York: St. Martine's Press.
- Mill, John Stuart (1848) Principles of Political Economy
- OECD(2007), OECD Reviews of Regulatory Reform Korea: Progress in Implementing Regulatory Reform.
- Orbach, Barak (2016) “What is Regulation?” Yale Journal of Regulation (Bulletin) July 25, 2016, <https://www.yalejreg.com/bulletin/what-is-regulation/>
- Parker, C. et al.(2004), *Regulating Law*, Oxford University Press.
- Sparrow, Malcolm K(2000). The Regulatory Craft -controlling risks, solving problems, and managing compliance. Brookings Institution Press.
- Stone, Deborah A.(1988), Policy Paradox and Political Reason, Harper Collins Publishers.
- Vedung, Evert(1998), Policy Instruments: Typologies and Theories, Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation Edited by Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist & Evert Vedung, Transaction Publishers, New Brunswick(U.S.A) and London(U.K).

<부록>

1) 1차 설문지

규제개념 및 규제관리 범위에 대한 전문가 조사(1차)

본 전문가 조사는 국무조정실 주관으로 (사)한국규제학회에서 연구하고 있는 "현실적합성 제고를 위한 규제 혁신정책에 관한 연구"의 한 부분으로 규제 및 규제개혁 전문가를 대상으로 규제개념과 규제관리 범위의 타당성에 대한 의견을 여쭙기 위한 것입니다. 본 조사의 내용은 통계법 제33조에 의해 비밀이 보호되며, 통계 분석 및 향후 데이터 제공을 위한 기초자료로만 사용되오니 성실히 답변해주시면 감사하겠습니다.
 ※ 1차 조사 후 조사 결과를 종합하여 추가로 필요시 조사를 실시할 수 있습니다.

연구자: 양준석 교수(한국규제학회 회장)

본 질문에서 규제개념은 이론상의 규제개념이 아닌 "정부활동 중 규제관리의 자원에 포함되어야 할 개념적 범위"에 대한 것입니다. 이를 염두에 두고 답해주시기 바랍니다.

※ 다음은 규제개념의 타당성에 대한 질문입니다.

1. 행정규제기본법에서는 "정부가 관리해야 할 행정규제"를 아래와 같이 정의하고 있습니다. 변환이 필요하다고 생각하는 것을 모두 고르세요. (선택) 변환이 필요하다고 생각하는 것에 대해서는 그 이유, 그리고 그 대신 대체할 수 있는 문구를 제안해 주세요. (삭제를 제안해 주셔도 됩니다)

행정규제기본법에는 "행정규제란 1)국가나 지방자치단체가 2)특정한 행정목적을 실현하기 위해 3)국민(국내법 적용 외국인 포함)의 4)권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 5)법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항으로 정의하고 있습니다. (*"법령 등"이란 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임을 받는 고시(告示) 등(훈령·예규·고시·공고)을 말한다.)

- 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항
- 허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항
- 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 그 밖에 영업 등과 관련하여 일정한 작위의무 또는 부작위의무를 부과하는 사항
- 그 밖에 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한 사항

법률 문구	유지	변환	이유	대체문구 제안
1)국가나 지방자치단체가				
2)특정한 행정목적을 실현하기 위해				
3)국민(국내법 적용 외국인 포함)의				
4)권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로				
5)법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항으로				
위에 대한 의견이 있으시면 서술해 주십시오.				

2. “정부가 관리해야 할 규제”의 개념과 관련하여 다음에 대하여 동의하십니까? 동의 혹은 비동의의 체크해 주시고 그에 대한 의견을 간단히 써 주십시오

문구	동의	반대	동의(반대) 이유
위반에 대한 벌칙이 없으면 규제가 아니다.			
법령에 명시되어 있지 않은 규제는 규제가 아니다.			
규제는 법률의 조문 단위로 제한된다.			
규제는 기업에게 한정한다.			
정부 간 규제는 규제이다.			
행정지드는 규제이다.			
가이드라인은 규제이다.			
지원기준(지침)은 규제이다.			
표준설정은 규제이다.			
모니터링은 규제이다.			
자율규제는 규제이다.			
평가기준은 규제이다.			
그림자규제는 규제이다.			
정보공개는 규제이다.			
ESG경영은 규제이다.			
국제규범은 규제이다.			

3. 일부 국가에서는 “정부가 관리해야 할 규제”를 법률이 아닌 하위법령에서 정한 것으로 한정하고 있습니다. 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?

4. 행정규제기본법은 다음 사항을 “정부가 관리해야 할 규제”의 범위에서 제외하고 있는데 타당하다고 생각하십니까?(수정이 필요한 경우에도 그 내용과 이유를 기술해주시시오) 동의 혹은 비동의의 체크해 주시고 그에 대한 의견을 간단히 써 주십시오

1. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원이 하는 사무
2. 형사(刑事), 행형(行刑) 및 보안처분에 관한 사무
2의2. 과징금, 과태료의 부과 및 징수에 관한 사항
3. 「국가정보원법」에 따른 정보·보안 업무에 관한 사항
4. 「병역법」, 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」, 「통합방위법」, 「예비군법」, 「민방위기본법」, 「비상대비에 관한 법률」, 「재난 및 안전관리기본법」 및 「재난관리위원회의 관리 등에 관한 법률」에 규정된 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항
5. 군사시설, 군사기밀 보호 및 방위사업에 관한 사항
6. 조세(租稅)의 종류·세율·부과 및 징수에 관한 사항

문구	타당	타당하지 않음	타당(타당치 않음) 이유
위 박스			
기술사항			

5. 행정규제기본법은 다음과 같은 규제 법정주의를 채택하고 있습니다. 타당하다고 생각하십니까?(수정이 필요한 경우에도 그 내용과 이유를 기술해주시시오) 동의 혹은 비동의의 체크해 주시고 그에 대한 의견을 간단히 써 주십시오

- ① 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.
- ② 규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령(上位法令)에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다. 다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다.
- ③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

문구	타당	타당하지 않음	타당(타당치 않음) 이유
위 박스 기술사항			

6. 행정규제기본법은 다음과 같은 규제의 원칙을 정하고 있습니다. 타당하다고 생각하십니까?(수정이 필요한 경우에도 그 내용과 이유를 기술해주시시오) 동의 혹은 비동의의 체크해 주시고 그에 대한 의견을 간단히 써 주십시오

- ① 국가나 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하여야 하며, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다.
- ② 국가나 지방자치단체가 규제를 정할 때에는 국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 실효성이 있는 규제가 되도록 하여야 한다.
- ③ 규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다.

문구	타당	타당하지 않음	타당(타당치 않음) 이유
위 박스 기술사항			

* 다음은 규제관리 범위에 대한 질문입니다.

규제개혁위원회는 규제심사를 요청받은 경우 사회·경제적 파급효과를 고려 규제개혁위원회의 심사를 받아야 할 규제(중요규제)를 결정해야 하고, 이 경우, 중요하지 않다고 결정한 규제는 규제개혁위원회의 심사를 받은 것으로 본다(즉 각 부처의 자체규제심사로 갈음함). 이때 중요규제의 판단기준은 다음과 같다.

1. 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용이 연간 100억원 이상인 규제
2. 규제를 받는 사람의 수가 연간 100만명 이상인 규제
3. 명백하게 진입이나 경쟁이 제한적인 성격의 규제
4. 국제기준에 비추어 규제 정도가 과도하거나 불합리한 규제
5. 다른 행정기관에 의하여 시행되고 있거나 시행 예정인 규제와 심각한 불일치 또는 간섭을 발생시키는 규제
6. 이해관계인 간 이견이 첨예하게 대립하거나 사회·경제적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제
7. 중소기업영향평가·경쟁영향평가·기술영향평가의 결과 개선이 필요한 규제
8. 규제 수준 및 정도가 현저히 부당하여 위원회의 심도 있는 논의가 필요한 규제

7. 규제개혁위원회의 규제심사 대상을 정한 중요규제의 기준인 “연간 100억원이상, 연간 100만명이상”(위 1호, 2호)의 기준이 타당하다 생각하십니까?(수정이 필요한 경우에도 그 내용과 이유를 기술해주시시오) 동의 혹은 비동의의 체크해 주시고 그에 대한 의견을 간단히 써 주십시오

문구	타당	타당하지 않음	타당(타당치 않음) 이유
위 박스 기술사항			

8. 규제 전반에 대한 평가 질문입니다. 동의하시는 정도를 체크해주세요.

문구	동의한다 < ----- > 동의하지 않는다				
	①	②	③	④	⑤
현행 규제들은 대체로 국민 전체의 이익을 증가시키고 있다.	①	②	③	④	⑤
현행 규제들은 대체로 안전과 성장을 동시에 추구하고 있다.	①	②	③	④	⑤
현행 규제들은 대체로 예측가능성을 높이고 있다 (불확실성을 줄이고 있다).	①	②	③	④	⑤
현행 규제들은 대체로 충분한 과학적 증거에 기반하고 있다.	①	②	③	④	⑤
현행 규제들은 대체로 이해관계자의 의견을 제대로 수렴하고 있다.	①	②	③	④	⑤
현행 규제들은 대체로 누구나 검증 가능한 성과 목표를 제시하고 있다.	①	②	③	④	⑤
현행 규제들은 대체로 유사·중복 없는 규제로 구성되어 있다.	①	②	③	④	⑤
현행 규제들은 대체로 규제 이외 다른 대안이 없어 도입되었다.	①	②	③	④	⑤
현행 규제들은 대체로 하면 안 되는 일만 지정(네거티브 규제)하고 있다.	①	②	③	④	⑤
현행 규제들은 대체로 비용보다 혜택이 더 크다.	①	②	③	④	⑤
현행 규제들은 대체로 국제적으로 비교할 때 규제 강도가 낮다.	①	②	③	④	⑤
현행 규제들은 대체로 미래의 기술 발전을 촉진하고 있다.	①	②	③	④	⑤
현행 규제들은 대체로 낡고 비현실적인 요소를 제거하고 있다.	①	②	③	④	⑤
현행 규제들은 대체로 갈등을 해소하고 있다.	①	②	③	④	⑤

※ 다음은 규제관리 체계에 대한 질문입니다. 우리나라 규제관리 체계의 현황진단 및 개선방향에 대한 선생님의 의견이 있으시다면, 자유롭게 서술해 주십시오. (현행기관체계, 책임분담, 민관협력, 갈등조절역력 등)

성함	소속

감사합니다.

2) 2차 설문지

○ 1차 설문지 결과를 정리하여 설문함

규제개념 및 규제관리 범위에 대한 전문가 조사(2차)

본 전문가 조사는 국무조정실 주관으로 (사)한국규제학회에서 연구하고 있는 “현실적합성 제고를 위한 규제 혁신정책에 관한 연구”의 한 부분으로 규제 및 규제개혁 전문가를 대상으로 규제개념과 규제관리 범위의 타당성에 대한 의견을 여쭙기 위한 것입니다. 본 조사의 내용은 통계법 제33조에 의해 비밀이 보호되며, 통계 분석 및 향후 데이터 제공을 위한 기초자료로만 사용되오니 성실히 답변해주시면 감사하겠습니다.

1차 조사 후 한국행정연구원의 지원을 받아 2차 조사를 실시하기로 하였습니다. 2차 조사에서는 1차 조사 결과를 공유하며 규제개념 및 패러다임 변화 방향에 대해 논의하고자 합니다.

연구자: 양준석 교수(한국규제학회 회장)

I. 규제 개념 검토

I-1. 지난 조사에서 규제 개념에 대한 질문에 대하여 아래와 같은 답변을 받았습니다. 주요 내용을 살펴보고 기존 조사 결과에 대하여 논평 부탁드립니다.

- 1) (의견 일치율 80% 이상 항목) '자유규제는 규제이다. 모니터링은 규제이다' 등을 두고 의견이 컸습니다. 다른 분들의 의견을 참고하여 비평 부탁드립니다. (개념 혼돈 이유, 정의 개선 필요성 등)
- 2) (의견 일치율 65% 이상 항목) '지원기준(지침)은 규제이다', '가이드라인은 규제이다' 등과 관련해서는 다른 의견들이 있었습니다. 다른 분들의 의견을 참고하여 비평 부탁드립니다. (개념 혼돈 이유, 정의 개선 필요성 등)
- 3) (의견 일치율 65% 미만 항목) '그림자 규제는 규제이다', '규제는 법률의 조문 단위로 제한된다' 등과 관련해서 다른 분들의 의견을 참고하여 비평 부탁드립니다. (개념 혼돈 이유, 정의 개선 필요성 등)

<표-2> 규제의 정의 관련 1차 조사 결과

질문	구분	응답	주요 내용
자유규제는 규제이다. (일치율 53%)	동의	9	자유규제는 규제법정주의의 관점에서는 규제가 아니나 집행 현장에서 때로는 법령에 근거한 규제보다 더 강력한 진입제한, 준수부담이 발생함으로 현실적으로 규제임 ※ 자유규제의 자율성 스펙트럼이 다양하여 모든 자유규제가 규제라고 단정하기는 어려움
	부동의	8	자유규제는 국가의 공권력이 작용하지 않고 민간 주도로 이루어지므로 원칙적으로 정부가 관리할 규제로 보기 어려움
모니터링은 규제이다. (일치율 58%)	동의	8	모니터링은 자료 제출과 수감 부담을 강제하며, 결과적으로 규제 집행과 별적으로 이어질 수 있으므로 규제에 간주될 수 있음
	부동의	11	이미 정립된 기준에 의한 적합 여부만을 살피는 모니터링은 규제가 아님. 다만, 환류 과정에서 정책 방향, 지원 기준, 성과 형태 등이 바뀌는 속성으로 인해 규제로 인식하는 경우 많음
국제규범은 규제이다.	동의	12	국제규범은 국가가 이를 국내법으로 이행하거나 준수하지 않을 경우 벌칙이 따르는 경우가 많아 실질적으로 규제로 작동함

질문	구분	응답	주요 내용
(일치율 63%)	부동의	7	국제규범은 정부의 직접적인 관리 대상이 아니며, 규제의 개념상 규제로 보기 어려움
ESG경영은 규제이다. (일치율 63%)	동의	7	ESG 경영은 기업에게 실질적인 부담을 발생시키고 법령 및 평가와 연계되어 있어 규제적 성격을 가짐
	부동의	12	ESG 경영은 기업의 자발적 경영방식으로, 법적 강제나 의무가 없는 한 규제로 보기 어려움
지원기준(지침)은 규제이다. (일치율 68%)	동의	13	지원기준(지침)은 정책 수혜 대상을 제한하거나 불이행 시 지원에서 배제되는 부담을 발생시키므로 사실상 규제로 작용함
	부동의	6	지원기준(지침)은 법적 구속력이 없고 인센티브 제공을 위한 조건이므로 원칙적으로 규제로 보기 어려움
가이드라인은 규제이다. (일치율 68%)	동의	13	가장 중요한 실무 기준은 가이드라인에 포함하는 경우 많음. 가이드라인은 준수하지 않을 경우 불이익을 초래하거나 실질적으로 행동을 제한하므로 규제로 작용함
	부동의	6	가이드라인은 법적 구속력이 없고 강제성이 없는 행정적 지침이므로 원칙적으로는 규제로 간주하기 어려움
평가기준은 규제이다. (일치율 73%)	동의	16	평가기준은 평가 결과에 따라 권리 제한이나 의무 부과가 이루어질 수 있으므로 실질적으로 규제로 작용함
	부동의	6	평가기준은 단순한 성과 측정 방식일 뿐 법적 제재나 강제성이 없다면 규제로 보기 어려움
행정지도는 규제이다. (일치율 74%)	동의	14	행정지도는 법적 강제력이 없더라도 국민이나 기업의 행동을 제한하거나 부담을 발생시키는 경우 실질적으로 규제로 작용함
	부동의	5	행정지도는 법적 구속력이 없고 일반적으로 구체적 사실에 대한 행정 집행에 해당하므로 규제로 보기 어려움
정부 간 규제는 규제이다. (일치율 74%)	동의	5	정부 간 규제도 최종적으로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 있으므로 규제로 간주할 필요가 있음
	부동의	14	정부 간 규제는 행정내부의 협력과 조정에 관한 사안이며, 규제의 정의상 국민이나 기업을 대상으로 하는 개입이 아니므로 관리가 필요한 규제로 보기 어려움
정보공개는 규제이다. (일치율 76%)	동의	13	정보공개는 의무화되거나 준수하지 않을 경우 불이익이 발생한다면 실질적으로 규제로 간주될 수 있음
	부동의	4	정보공개는 단순히 정보 제공을 요청하는 행위로, 의무화되지 않는 한 규제로 보기 어려움
표준설정은 규제이다. (일치율 78%)	동의	14	표준설정은 이를 따르지 않을 경우 불이익이 발생하거나 권리 제한과 의무 부과로 이어질 수 있어 사실상 규제로 작용함
	부동의	4	표준설정은 법적 강제력이 없는 권장사항이라면 원칙적으로 규제가 아니며, 의무화된 경우에만 규제와 유사한 역할을 함 ※ 표준 설정은 규제적 속성과 진흥적 속성을 동시에 가지는 경우 많음. 표준 설정 행위 자체는 규제로 보기 어려우나 표준이 설정됨으로써 추후 인증, 허가 등에 대한 규제 예측 가능성이 부여되고 새로운 시장이 형성되는 경우 많음
그림자규제는 규제이다. (일치율 83%)	동의	15	그림자규제는 법령에 명시되지 않아도 기업 활동을 제약하고 실질적으로 권리 제한과 의무 부과를 초래하므로 규제로 간주될 수 있음
	부동의	3	법적 근거가 없기 때문에 그 자체로는 규제로 보기는 어려움
법령에 명시되어 있지 않은 규제는 규제가 아니다. (일치율 84%)	동의	3	관리가능한 규제를 중심으로 해야 함. 법령에 없는 규제까지 정부가 관리하기 시작하면 오히려 부작용 우려됨
	부동의	16	그림자 규제와 같은 비공식적 규제도 실무적으로 관리 대상에 포함되고 있으며, 이러한 사실행위나 행정지도 역시 정부의 규제 관리 차원에서 규제로 간주해야 함
규제는 법률의 조문 단위로 제한된다.	동의	2	여러 조문을 하나의 규제도 파악하게 되면 규제의 등록과 개선 등 관리 비용이 증가할 것이라고 봄
	부동의	16	규제는 법률 조문에만 국한되지 않으며, 행정지침, 가이드라인 등 다양한 형태로 작동하고, 조문 단위로

질문	구분	응답	주요 내용
(일치율 89%)			규제를 제한하면 실질적 영향 분석과 관리가 어려움
위반에 대한 벌칙이 없으면 규제가 아니다. (일치율 95%)	동의	1	-
	부동의	18	명시적 벌칙이 없더라도 불이익 처분이나 혜택 제외, 직간접적 부담 등으로 인해 피규제자가 실질적으로 규제를 준수하게 되는 경우가 많아 이를 규제로 보아야 함
규제는 기업에게 한정한다. (일치율 100%)	동의	0	-
	부동의	19	규제는 기업뿐만 아니라 개인, 단체 등 다양한 대상에게 적용되며, 특히 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행위도 규제에 포함됨

1-2. 지난 조사를 통해 **일반적(이론적) 규제**의 정의와 「행정규제기본법」으로 **관리가능한 규제**의 정의를 구분해볼 필요가 있음을 확인했습니다.

1) **일반적(이론적) 규제**의 정의와 관련하여, **개선 방향**에 대한 의견이 있다면 제시해주시기 바랍니다.

* 참고: 최병선(2023)은 “정부의 강제력으로 ‘사회’ 문제들을 바로잡거나 해결할 목적을 제안된 행동들”로 정의함

(일반적/이론적 규제 정의에 대한 개선 의견)

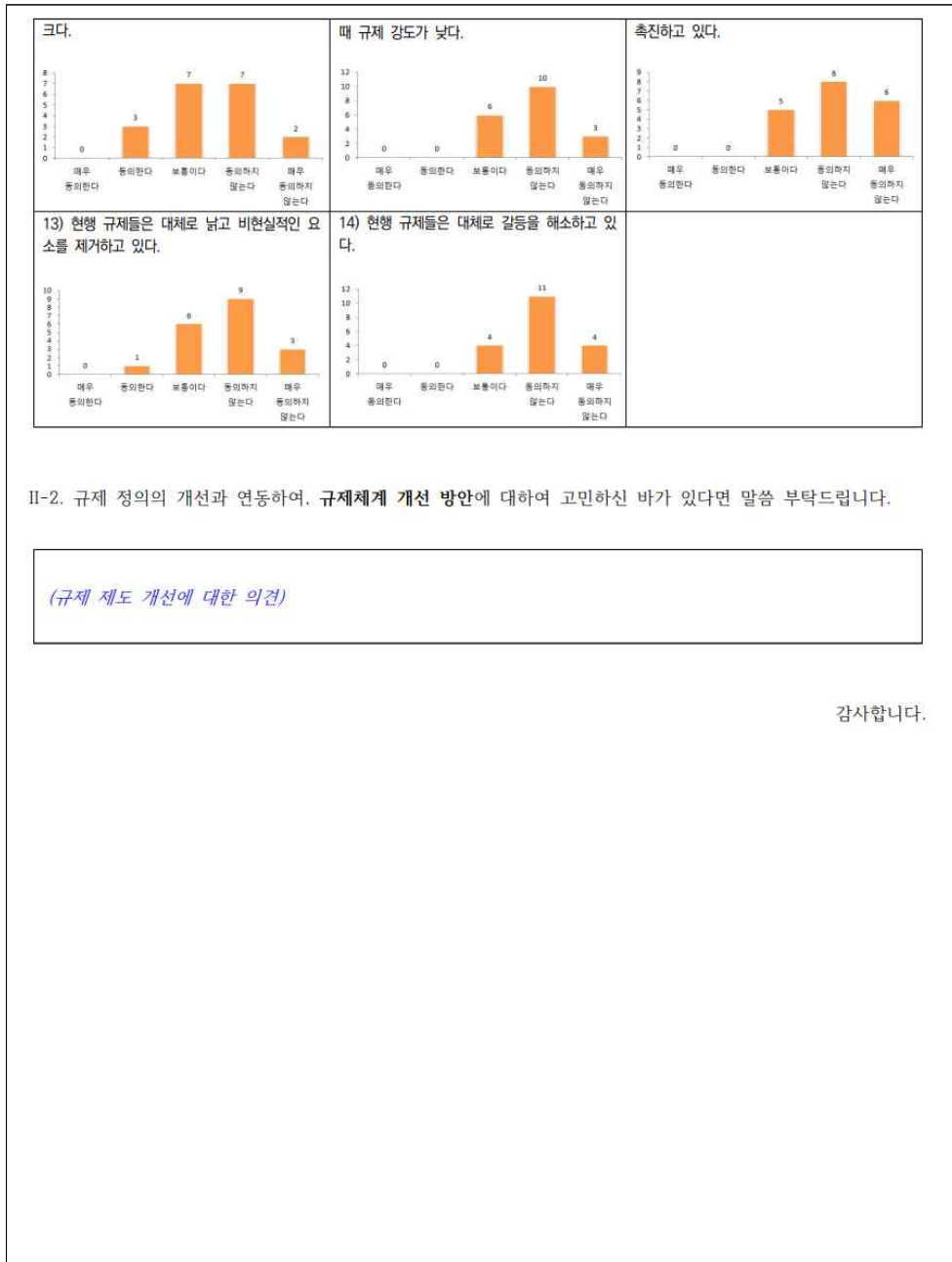
2) 「**행정규제기본법**」으로 **관리 가능한 규제** 정의와 관련하여, **개선 방향**에 대한 의견이 있다면 제시해주시기 바랍니다.

* (10월 13일 워크숍에서는 ② 특정한 행정목적 실현을 위하여, ⑤ 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항 등의 개정이 필요하다는 의견이 제기되었습니다)

(「행정규제기본법」의 규제 정의에 대한 개선 의견)

<표-2> 「행정규제기본법」 규제 정의 관련 1차 조사 결과

법률 문구	구분	응답	주요 내용
행정규제란			
① 국가나 지방자치단체가	유지	13	원칙적 규정(주체 기준), 주체 명확함
	개정	5	위임받은 기관에 의한 규제 존재
② 특정한 행정목적 실현을 위하여	유지	15	특정한 행정목적 실현으로 한정해야 함을 고려할 때 필요
	개정	3	구체적인 목적성을 밝혀야 함(국민의 생명, 자유, 재산을 보호하기 위해)
③ 국민(국내법 적용 외국인 포함)의	유지	16	국내법 적용을 받는 외국인을 포함하는 것이 규제 실효성 확보를 위해 필요
	개정	2	국민의 범위가 명확하지 않음. 국가의 사무를 위탁받은 민간부문도 피규제자로 구분해야 할지 검토 필요. 또한, 공공부문은 피규제자에서 제외해야 할지 검토 필요



Journal of Regulation Studies Vol. 34 No. 2

Reconceptualizing Regulation and Its Management Scope in Korea: Evidence from an Expert and Practitioner Perception Survey of the Framework Act on Administrative Regulation

Lee, Hyuk-Woo · Bae, Kwanpyo · Yang, Jun-Sok

How regulation is defined determines both the scope of regulatory management and the range of regulatory reform. The current definition of administrative regulation presented in the Framework Act on Administrative Regulation does not adequately reflect the diverse elements that citizens and businesses perceive as regulations in practice. Based on the results of a Delphi survey conducted with experts and practitioners, this study seeks to propose improvements to the concept of regulation and the scope of regulatory management. First, efforts should be made to broaden the concept of regulation. With regard to the entity imposing regulation, it is desirable to adopt a broader understanding of obligations or burdens “imposed by the state,” including those imposed indirectly through public or private institutions. There is also a need to reorganize the regulatory concept so that informal guidelines or guidance provided by the government, as well as conditions attached to support measures or evaluation criteria, can be included within the scope of regulation. In

addition, the study identifies the view that the principle of statutory reservation in regulation—which requires legal grounds for the restriction of rights or the imposition of obligations—may, in fact, narrow the scope of regulatory management. Meanwhile, even with the expansion of the regulatory concept proposed in this study, ensuring the quality of regulatory management requires improvements in the regulatory management system and a transformation in regulatory management approaches.

Keywords: Regulation; Regulatory Management; Regulatory Reform; Framework Act on Administrative Regulations; Delphi Survey