

ISSUE PAPER 09-01

규제등록제도 개선방안 연구

| 이주선·정현용 |

규제등록제도 개선방안 연구

1판1쇄 인쇄/ 2009년 1월 2일

1판1쇄 발행/ 2009년 1월 8일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 김종석

편집인/ 김종석

등록번호/ 제18-1982-000003호

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

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

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2009

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 3771-0057

값 4,000원 / ISBN 978-89-8031-519-2

Contents

I. 서론 / 7

II. 규제정보시스템의 일환으로서의 규제등록제도 / 11

1. 규제정보시스템의 의의 / 11
2. 기존 규제등록제도의 장점 / 13
3. 기존 규제등록제도의 문제점 / 14
4. 규제등록제도 개선방안 / 19

III. 규제등록제도상 행정규제의 정의·범위·판단기준의 문제점과 보완책 / 25

1. 행정규제의 정의 및 문제점 / 25
2. 행정규제의 범위 및 문제점 / 30
3. 행정규제기본법 적용대상의 문제점 / 32
4. 행정규제 판단기준의 문제점 / 36

IV. 결론 및 정책적 시사점 / 45

참고문헌 / 51

규제등록제도 개선방안 연구

ISSUE PAPER 09-01

I. 서론

1997년 김영삼 정부 임기 말 입법화된 행정규제기본법은 정부가 법령과 각종 행정명령을 근거로 집행해 온 모든 규제를 등록하도록 의무화하였다. 이를 통해 마련된 규제등록제도는 정부가 집행하는 규제의 총량을 파악하여 합리적인 규제관리를 하고자 했다는 점에서 세계 어느 나라와 비교해도 손색이 없는 행정의 과학화와 합리화 조치의 일환으로 평가할 수 있다.

행정규제기본법 제6조에 따르면 각 중앙행정기관은 그 소관 규제를 파악하여 규제개혁위원회에 전산등록을 하도록 의무가 부여되어 있으며(제1항), 규제개혁위원회는 등록된 규제 사무목록을 작성 공표하고 이를 국회에 매년 6월말까지 제출하도록 의무를 지고 있다(제2항). 또한 규제개혁위원회는 등록되지 않은 규제를 직권으로 조사하여 중앙행정기관이 등록하도록 하거나 당해 규제의 정비계획을 제출하도록 요구할 수 있다(제3항). 지방자치단체도 역시 법이 정하는 취지에 따라 조례·규칙에 포함된 규제를 등록하고 공표하는 의무를 지도록 되어 있다(법 제3조 제3항).

동법 시행령은 중앙행정기관이 규제를 신설하거나 변경 또는 폐지한 경우 당해 법령의 공포·발령일로부터 30일 이내에(시행령 제4조 제1항), 규제의 명칭, 규제의 법적근거 및 내용, 규제의 처리기관, 규제의 시행과 관련된 하위법령의 내용, 규제를 규정한 법령 등의 공포일 또는 발령일과 규제의 시행일, 규

제의 존속기간 등을(시행령 제4조 제2항) 일정한 서식에 따라 등록하도록 하고 있다. 이렇게 등록된 규제를 규제개혁위원회는 매년 2월 말까지 중앙행정기관별로 규제 사무목록 또는 변경된 내용을 관보에 게재하거나 인터넷 홈페이지 등을 통해서 국민에게 알리도록 의무화하고 있다(시행령 제5조). 또한 규제개혁위원회가 직권조사를 통해 미등록규제를 발굴하여 등록 또는 이에 대한 정비계획을 제출하도록 요구할 경우 해당 중앙행정기관의 장은 30일 이내에 이에 필요한 조치를 하도록 의무화하고 있다(시행령 제4조 제4항).

이와 같은 법과 시행령의 규제등록제도에 대한 규정에 근거해 규제개혁위원회는 ‘규제등록 업무처리지침’을 마련하여 실무적인 규제등록을 시행하였다.¹⁾ 이에 따라 규제개혁위원회는 1998년 3월 ‘규제등록 및 전산화 계획’을 수립 시행하여 1999년 2월부터는 인터넷(www.rrc.go.kr)에 규제등록 내용을 공개하였다. 이렇게 하여 1998년 8월 최초로 등록된 규제의 총수는 1만 717건이었으며, 규제등록 방식이 변경되기 직전인 2006년 12월 현재에는 최초 등록 대비 2,633건이 줄어든 8,084건의 규제가 등록되어 있었다. 2006년 말 단행된 규제등록 방식의 변경으로 등록된 규제의 수는 2007년 말에는 5,114건, 2008년 9월 말 현재로는 5,228건이다.

2003년 출범했던 직전 정부인 노무현 정부는 규제개혁보다는 오히려 규제의 강화와 신설에 초점을 맞춘 다양한 입법 활동을 이데올로기적 관점에서 전개하였다. 그러나 청년실업 문

1) 이 지침은 1998년 5월 11일 국무총리 지시(98-10)로 시행되었고, 1999년 5월 3일 일부 내용을 수정 보완하였다. 그리고 이 지침은 다시 2006년 행정연구원의 용역을 토대로 2007년 개편되어 현재에 이르고 있다.

제를 포함하여 일자리의 부족이 심각한 사회문제로 대두되자 이를 해결하기 위한 방안으로 규제개혁을 통해서 투자를 촉진 하겠다며 취임 2년째인 2004년 8월 규제개혁을 주요 정책 아젠다로 채택하였다. 이에 따라 규제개혁추진회의, 규제개혁기획단 등을 신설하여 규제개혁에 나섰으나 기업들의 민원성 사안 일부에 대한 해소에 나섰을 뿐 구조적인 투자 장애요인인 수도권 규제, 경제력집중억제 규제, 노사 및 노동시장 관련 규제 등 정책적 규제에 대한 근본적인 개혁은 성역시하는 태도를 취하였고, 규제의 수가 지속적으로 증가하고 있다는 여론과 전문가의 비판이 고조되자 규제등록 업무처리지침을 바꿔서 등록규제의 수를 축소하는 등으로 대응하였다. 그러나 실제로 규제 수준이 줄어들지 않은 상태에서 지엽적으로 기업들의 당면 민원을 해결하는 데 급급하고 등록기준을 변경하여 명목적으로 규제의 수를 축소한다고 해서 규제개혁의 체감도가 나아지고 민간의 투자가 늘어나지는 않았기 때문에 노무현 정부의 규제개혁은 총체적으로 실패하였다.

특히 이 보고서에서 다루게 될 규제등록제도와 관련해서는 등록기준의 변경이 오히려 대규모 등록 누락, 규제관리 주체의 모호성으로 인한 관리 소홀 등의 문제들을 발생시켜 기존의 등록제도를 통해 확보하려 했던 규제관련 기본 정보조차도 획득하는 것을 어렵게 하고 과학적이고 합리적인 규제관리의 기본이 되는 규제 총수의 파악조차 어렵게 만드는 문제점을 노정하였다.

이 보고서는 이러한 현행 규제등록제도의 현황과 문제점을 살펴보고 이를 어떻게 개선할 것인가에 대해 실질적인 방안을 제시하여 현행 제도와 그 제도를 시행하는 과정에서 드러난

문제점을 개선할 목적으로 쓰일 것이다.

이를 위해 이 보고서는 먼저 제Ⅱ장에서 현행 규제등록제도가 어떤 기능을 해야만 하는가에 대한 논의를 할 것이다. 특히 이 절에서는 현행과 같이 규제등록제도가 단순히 규제를 열거하고 이를 규제개혁위원회가 집계하는 수준에서 벗어나 모든 규제관련 이해당사자들이 유용하게 활용할 수 있는 정보가 소통되는 규제정보시스템(regulatory information system)의 일환으로 가동되기 위해서 무엇이 고려되어야만 하는가에 대한 논의를 하게 될 것이다.

이어서 제Ⅲ장에서는 현행 규제등록제도의 현황과 문제점을 고려하게 될 것이다. 여기서는 현행 규제등록제도에 상 행정 규제의 정의, 범위 및 판단기준과 그 문제점을 살펴볼 것이다. 이러한 고찰은 향후 규제등록을 정상화하여 이를 이해당사자들이 온전히 활용할 수 있도록 하기 위해서 현행 제도에 무엇이 보완되고 도입되어야 할 것인가를 논의하는 데 유효한 시발점이 될 것이다.

마지막으로 제Ⅳ장에서는 제시된 문제점을 해소하기 위해서 필요한 정책대안을 논의할 것이다. 정책대안은 추상적이고 이론적인 내용보다는 규제등록 사무를 개선하기 위해서 필요한 구체적이고 실질적인 내용을 담고자 노력할 것이다.

II. 규제정보시스템의 일환으로서의 규제등록제도²⁾

1. 규제정보시스템의 의의

규제의 관리와 개혁을 위한 필수적인 전제는 현재 얼마나 많은 규제가 누구를 피규제대상으로 하여 존재하며, 어떠한 경로를 거쳐서 규제로서의 효력을 발하고 있는가에 관한 정보를 명확히 아는 것이다. 규제정보는 특정한 규제가 현실적으로 타당성과 적정성을 가지고 있는지 여부를 가리고 규제자가 규제를 시행하는 데 필요한 정보를 제공하는 것은 물론 피규제 대상인 일반국민 또는 기업이 스스로 어떠한 규제에 의해서 제약받고 있으며, 당해 규제로 인한 권리와 의무가 어떻게 발생하는가를 용이하게 파악할 수 있게 하여 규제의 적용단계에서 발생하는 거래비용(transaction cost)을 최소화하는 기능을 수행한다.

규제의 관리와 개혁을 위해서는 먼저 현존하는 규제를 파악하고 여러 단계의 규제가 공동 조성하는 규제환경에서 특정 규제의 역할이 무엇인가를 명확하게 알 수 있어야 한다. 따라서 규제정보시스템은 규제의 입안자(drafter), 심사자(reviewer), 입법자(decision-maker), 평가자(evaluator), 시행자(implementor)와 피규

2) 이 절의 논의는 이주선(1999), pp.137-149의 내용 일부를 최근의 변화와 논점을 반영하여 전체 보완한 것임.

제대상(the regulated) 등 이용자들이 규제관련 정보를 효율적으로 이용할 수 있도록 정보기술(information technology)을 사용하여 관리하는 시스템으로 구축되어야 한다.

이러한 규제정보시스템의 핵심에 자리 잡고 있는 것이 규제 등록제도이다. 규제의 등록은 단순히 정부가 집행하고 있는 모든 규제를 순서에 따라 나열하는 것을 의미하는 것이 아니라, 앞에서 말한 것처럼 현존 규제로는 어떠한 것들이 있으며, 총량은 얼마나 되고, 내용은 어떠한가, 피규제대상은 누구이며, 규제경로는 어떠한가, 규제의 제도적 수단(legal instrument)은 무엇인가 등을 적절한 배열방법과 정보기술을 이용해서 궁극적으로 규제의 시작에서 마지막까지의 모든 경로를 명백하게 보여줄 수 있는 규제지도(regulatory map) 작성을 목표로 해야 한다.

이러한 규제지도의 작성은 결국 한 나라가 처한 대내외 경쟁환경에서 특정 규제가 현 시점에서 가장 적절한 선택인지를 평가할 수 있는 시발점을 제공한다. 또한 규제의 시행을 책임지는 규제자들에게 특정 규제의 구체적인 내용과 그 경로를 명확히 알 수 있는 기회를 제공하여 규제시행에 필수적인 지식과 노하우를 습득할 수 있게 할 것이다. 뿐만 아니라 피규제 대상에게 특정 규제가 자신에게 직간접적으로 미치는 영향을 최소의 비용으로 확인할 수 있게 함으로써 특정 규제의 준수율을 높이는 역할을 할 것이다. 그러므로 규제등록제도를 규제지도 작성으로 이끌 수 있다면 규제관리의 효율성과 유효성 제고는 물론 규제체계 자체를 합리화함으로써 행정품질을 제고하는 성과를 거둘 수 있을 것이다.

2. 기존 규제등록제도의 장점

현행 규제등록제도는 규제의 관리와 개혁의 토대가 되는 규제의 총량관리와 규제행정의 투명성 제고를 위한 진일보한 규제정보시스템을 위한 토대를 구축하였다는 데 의의가 있다.

우선 현행 규제등록제도는 구체적인 정부 규제의 내용을 중앙행정기관의 소관에 따라 자체 심사를 거쳐 등록하도록 하는 규정의 적절한 시행을 통해서 정부가 수행하는 규제사무의 총량을 파악하고 이를 토대로 정부가 시행하는 규제개혁의 목표를 수량적인 측면에서 관리할 수 있는 기준을 설정하였다는 점에서 그 의의가 큰 것으로 평가된다. 만일 체계적인 규제등록이 이루어지지 않은 채 규제개혁을 시행하려 했다면 적어도 전체 규제 수의 50%를 폐지하는 것과 같은 개혁 목표를 설정하고 이를 달성하는 등의 성과를 거두기는 힘들었을 것이다.

둘째, 현행 규제등록제도는 지금까지 피규제대상인 일반국민이나 기업이 흩어져 있던 규제정보를 명확히 알기 위해서 참여야 했던 정보비용(information cost)을 감소시키는 데 기여하였다. 규제등록 및 공표로 피규제대상이 해당 규제와 관련된 법적 근거와 내용을 용이하게 파악할 수 있도록 함으로써 규제의 투명성을 제고함은 물론, 규제시행 과정에서 빚어지는 혼선을 축소하여 시행과정의 거래비용(transaction cost)을 절감하는 효과를 가져왔다.

3. 기존 규제등록제도의 문제점

규제정보시스템의 관점에서 볼 때 기존 규제등록제도는 규제관리와 규제개혁, 그리고 규제정보 이용자들의 요구(needs)에 부응하는 데 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 판단된다.

우선 기존 규제등록제도를 규제정보시스템의 일환으로 볼 때, 이것이 규제정보 이용자들의 수요를 충족시키는 데 최적의 방식으로 고안되지 않은 것으로 보인다. 기존 규제등록제도는 규제정보 이용자 전체를 고려하여 구축되기보다는 현행 규제개혁 추진체계에서 심사를 담당하는 규제개혁위원회가 규제개혁에 필요한 정보를 입수하고 관리하는 데 중점을 두고 있는 것으로 보인다. 따라서 이 제도에서는 기존 규제의 정비과정에서 개별 규제를 분류해서 존치·개선·폐지를 논의하는 데는 도움이 될 수 있으나 이용자들이 각각의 선호에 따라 규제정보를 이용할 수 있도록 고안되어 있지는 못하다. 즉, 이용자 각각의 규제정보 이용목적은 <표 1>과 같은데 이 목적에 부응하는 규제정보 제공이 현행 규제등록제도에서는 미흡하다고 판단된다.

<표 1> 이용자별 규제정보 이용목적

이용자	목적
입안자	<ul style="list-style-type: none"> · 규제의 발전과정 추적과 관리 · 관련 법령 및 규제의 문안 평가 · 여타 입안자들의 규제 대안기법 이용 벤치마킹 · 법률 또는 규칙의 잠재적 영향력 평가 · 유사한 규제의 시행 연혁 파악 · 규제지도의 파악
심사자	<ul style="list-style-type: none"> · 도입 이전 규제의 사전적 평가 · 신규 규제의 법적 근거 파악 · 도입되는 규제의 잠재적 영향 평가 · 규제의 중복과 일관성 결여 여부 파악 · 규제 도입과정 관리를 위한 절차 파악 · 규제지도의 파악 · 여타 국가 또는 기관의 규제 도입과정에 대한 벤치마킹
입법자	<ul style="list-style-type: none"> · 규제의 우선순위 결정을 위한 정보 취득 · 규제의 발굴 심사 시행 담당자들의 활동과 법적 감독을 위한 자료 획득 · 규제의 비용과 연혁에 대한 파악 · 규제지도의 파악 · 규제의 효과와 부작용 평가
평가자	<ul style="list-style-type: none"> · 규제의 결과에 대한 사후평가 자료의 수집 · 규제시행제도와 절차의 합리성과 효율성 평가 · 규제의 시간적·공간적 적정성 평가 · 규제지도의 파악
시행자	<ul style="list-style-type: none"> · 규제내용의 파악 · 관련 규제지도의 파악 · 규제시행을 위한 절차 파악 · 피규제대상의 파악
피규제 대상	<ul style="list-style-type: none"> · 해당 규제의 내용 파악 · 규제지도의 파악 · 규제시행자의 파악 · 규제시행의 이행강제방법 파악 · 규제과정 파악 · 관련 이해당사자의 파악

규제의 입안자, 심사자, 입법자, 평가자, 시행자와 피규제대상 등 규제정보 이용자들의 요구에 부응하는 규제정보시스템의 구성은 정보시스템 자체의 이용도를 높여서 정보시스템이 발생시키는 편익의 크기를 크게 함은 물론 규제의 생산·공급 과정에서 발생하는 불필요한 비용을 최소화하는 동시에 규제의 수요측면에 있는 피규제대상의 정보비용과 준수비용(compliance cost)을 최소화하는 효과를 가진다.

그러나 현행 규제등록제도는 규제를 등록하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 제거하는 데는 비교적 성공적이어서 행정부 내 규제정보 등록 및 공표 의무자들에게는 비교적 효과적인 절차가 되고 있으나, 개별 규제의 덩어리에 의해서 권리가 제한되거나 의무부과의 짐을 지고 있는 피규제대상에게는 규제과정과 절차에 대한 명확한 경로의 파악이 어려운 문제점을 지니고 있다. 또한 규제의 생산·공급을 담당하는 입안자에서 시행자에 이르는 규제공급자에게는 현행 규제가 개정·변경되어 온 과정과 그 내용을 아는 것이 중요하다. 따라서 규제정보시스템이 이러한 정보를 제공할 수 있어야 합리적이고도 효율적인 규제를 생산·공급하는 데 도움이 된다.

그러나 현행 규제등록제도에서는 폐지된 규제를 포함하는 과거의 규제 현황을 파악하는 것이 어렵다. 물론 이러한 체계의 구성은 비용 효율성 측면에서 불가피하다고 할 수도 있다. 그렇지만 향후 규제관리와 유인일치적(incentive-compatible) 규제제도의 확립을 통한 행정품질 관리를 목표로 하는 경우 규제의 공급자들에게 이러한 서비스를 어떻게 제공할 것인가를 고민하여 규제정보시스템을 구축하는 것은 중요한 일이라고 생각된다.

둘째, 현행 규제등록제도는 정보기술을 차원 높게 이용하지 못한 채 1차적 정보의 등록과 단순검색체계에 의존하고 있다. 단순히 규제 사무목록이나 일부 통계적 분류의 제공과 제한된 주제어 검색 등이 현행 규제등록제도의 한계이다. 단순한 규제등록과 1차적인 등록정보 공표에 초점을 맞춘 현행 제도는 장기적으로 등록비용 대비 발생 이익을 극대화시키는 데 비효율적일 가능성이 높다. 따라서 현재의 정보기술 이용수준을 재검토하여 지금보다 효율적이면서도 이용자 요구에 부응한 규제정보시스템의 구축을 지향해야 할 것으로 판단된다. 더구나 정부 내 다른 데이터베이스에 대한 연계와 통합을 통한 더욱 가치 있고 차원 높은 정보제공을 위한 명실상부한 규제정보시스템의 구축도 궁극적으로는 실현해야 할 과제이다.

셋째, 현재의 규제등록은 등록관련 지침의 시행에도 불구하고 규제의 체계적인 전수등록에 실패하고 있다. 우선 각 중앙행정기관들은 1998년 4월 처음 시행된 규제등록에서 “규제등록 및 업무 전산화 처리지침”에 규정된 내용들을 정확하게 준수하지 못하였다. 이렇게 된 이유는 규제개혁에 대한 당시 김대중 대통령의 지시를 이행하기 위한 실적주의적 행정행태가 그 첫 번째 원인이다. 규제개혁 총량에 대한 대통령의 지시는 수량과 관련된 하한선을 전체 규제의 50% 폐지에 두고 있었다. 이러한 목표는 규제개혁의 신속한 가시화를 위해서 상당히 성공적이었던 반면, 추진체계의 실무를 담당하는 해당 행정기관의 입장에서는 이를 완수하기 위해 불가피하게 여러 가지 편법을 동원하게 했던 것으로 보인다.

기존 규제 50% 폐지 목표의 달성을 위해서 각 중앙행정기관이 동원한 여러 수단 가운데 하나가 폐지율 계산의 모수가 되

는 규제의 개수 축소였다. 이러한 규제개혁 모수의 축소를 위한 편법적인 규제등록은 이를 감독하고 시정해야 할 규제개혁 위원회의 입장에서도 역시 막기 어려운 일이었던 것으로 보인다. 규제개혁위원회의 입장에서도 대통령이 제시한 목표의 달성은 지상명제일 수밖에 없고 규제 소관 부서들의 독려를 통해 폐지율을 높이는 것도 중요하지만 그렇게 해서 지시된 50% 폐지 목표를 달성하지 못하는 경우에는 그 책임을 같이 져야 할 입장이었으므로 대안으로 규제등록의 원천이 되는 등록규제 숫자의 축소를 목인할 필요가 있었을 것으로 추측된다.

이러한 규제등록 및 공표의무 이행자들 간의 이해관계의 일치 외에 규제등록에 결정적으로 영향을 미친 것은 김영삼 정부에서 시행한 규제 전수 파악을 위한 조사의 통계에 나타난 규제 총수였다. 역대 정부에서보다 규제 총수가 많다는 것은 정부에 정치적인 부담이 될 수 있다는 관료들의 생각이 규제 총수를 있는 그대로 등록하고 이를 토대로 규제관리를 행하는 것을 막았다고 볼 수 있다. 이와 같은 규제등록상의 왜곡은 규제등록이 규제비용을 축소하고 규제관리와 개혁을 위한 효율적인 정보를 제공하는 수단이 되는 것을 방해하는 장애요인이다. 실질적인 규제등록에서 이러한 등록의 왜곡은 여러 규제의 한 규제로의 통합 등록, 한 규제의 여러 규제로의 분리 등록, 고시·훈령·예규·공고·세칙·요령·규정·지침 등 하위 행정명령에 존재하는 규제의 등록 미흡 등으로 현실화되었다.

더욱이 2007년 초 규제등록제도를 개선한다는 명분하에 진행한 등록규제의 재분류와 재등록에서는 많은 규제들의 등록 누락을 초래하였으며, 이를 제대로 점검하는 시스템을 결여하고 있어서 많은 규제들이 법령상 규제로 집행되고 있음에도

불구하고 등록 누락 사태를 더 악화시켰다.

넷째, 중앙행정기관의 소관 규제에 대한 등록만을 전제로 하는 규제등록의 실시로 지방자치단체에 위임되어 시행되고 있는 조례 및 규칙만이 등록되고 이러한 위임에 입각하지 않은 일선행정을 맡은 지방자치단체의 규제는 어떠한 과정을 통해서 피규제대상을 제약하는지 파악하기가 불가능하다. 이 문제는 비단 규제등록 자체만의 문제가 아니라 규제개혁과 규제관리를 통한 효과적인 규제제도의 운용과 밀접하게 연관되어 있기도 하다. 왜냐하면 규제과정에 대한 정확한 파악의 결여는 규제개혁이 시행되더라도 과정의 어느 부분에서 애로(bottleneck)가 발생하여 규제개혁의 효과가 제대로 나타나지 않는지를 알 수 없게 하기 때문이다. 이는 결국 규제정보시스템이 지향하는 규제지도의 작성에 장애물을 조성하여 합리적이고도 과학적인 규제관리(regulatory management)의 단계로 규제개혁을 업그레이드하는 것을 방해할 것이다.

4. 규제등록제도 개선방안

이제 이러한 문제점을 가진 현행 규제등록·공표의 개선을 위해서 어떠한 조치들을 시행하는 것이 바람직한가를 살펴보기로 하자. 우선 규제등록 및 공표는 더 광범위한 규제정보시스템의 한 축으로 기능하도록 하여야 한다. 사실 법령에 관한 데이터베이스를 법제처가 운용하고 있지만 정부의 기능 가운데 예산·재정·조세를 제외한 대부분의 행정행위는 규제라는

수단을 통해서 이루어지고 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 규제정보는 정부 업무의 전체적인 그림과 밀접한 관계를 가지고 있다. 그렇기 때문에 규제정보시스템이 제공하는 정보가 규제 사무목록과 일부 1차적인 통계만으로는 구성되어 있는 것은 대단히 미흡한 것이다.

둘째, 규제정보시스템이 이용자 중심으로 재편되어야 한다. 규제의 입안, 심사, 입법, 평가, 시행단계에서 규제의 생산·공급을 담당하는 공무원들에게 규제정보는 자신의 업무를 더 효과적이면서도 합리적으로 추진할 수 있는 기본적인 토대가 될 수 있어야 한다. 또한 규제에 의해 권리가 제한되거나 의무가 부과되거나 또는 특정한 이익을 받게 되는 피규제대상인 일반 국민과 기업은 신속하고 정확하게 현재 자신의 사회·경제활동을 제약하는 정부의 규제가 어떠한 형태의 것이며 이에 부응하여 자신의 이익을 극대화하기 위해서는 어떠한 방법으로 규제에 대처할 것인가를 정하는 데 필요한 기초정보를 규제정보 시스템을 통해서 제공받을 수 있어야 한다.

사실 규제시행자의 입장인 일선 공무원에게는 자신이 담당하는 개별 규제만이 의미가 있을 수 있다. 여타 관계 공무원이나 피규제대상이 어떤 영향을 받을 것인가는 개인적으로는 아무런 이해관계가 없기 때문에 개별 규제를 시행하는 공무원에게 중요한 문제가 아닐 수도 있다. 그러나 피규제대상인 일반 국민이나 기업의 입장에서는 각각의 규제를 규정한 개별 조문보다는 한 덩어리가 된 규제체계에 의해서 제약을 받는다. 따라서 특정 규제가 피규제대상에게 가해지는 경우 그 개인의 관심은 특정한 규제 하나가 아니라 그 규제를 포함하고 있는 규제체계가 자신에게 어떠한 제약을 가할 것인가에 있다. 만

일 피규제대상이 규제과정과 체계 자체를 손쉽게 파악하는 경우 그는 최소의 비용으로 그 부과되는 규제를 준수할 수 있는 방법을 모색하게 될 것이다.

더욱이 규제 시행자를 제외한 정부 규제의 생산·공급자에게도 개별 규제뿐만 아니라 특정 정책이나 규제의 집행에 수반되는 모든 개별 규제의 총화로서의 규제체계 또는 규제지도는 자신이 담당하는 규제관련 업무의 수행을 위해서 필요하다. 규제의 입안자, 심사자, 입법자, 평가자가 만일 규제지도나 규제과정에 대해서 명확히 파악하지 못하고 있다면 정부 내의 서로 다른 행정기관 간 상충되는 규제의 도입과 시행이 발생할 수 있고 이러한 중복과 상호모순적인 정부의 행태는 행정비용(administrative cost)을 증가시키는 직접적인 요인으로 작용할 수밖에 없기 때문이다.

따라서 이러한 문제점을 해소하고 <표 1>에서 지적한 이용자 각자의 요구에 부응하는 규제정보의 제공을 위해서는 단순 규제 사무목록의 제공뿐만 아니라 현존하는 정부 내 각종 데이터베이스들과 규제등록 전산화 정보의 연계와 검색시스템의 구축이 필요하다. 이를 위해서 법제처의 법률정보시스템과의 연계를 강화함은 물론 사법부와 공정거래위원회 그리고 기획예산처가 운용하는 공공부문 개혁관련 데이터베이스와의 연계 방안을 강구하고 이로부터 종합적인 규제지도를 완성하는 방향으로 규제정보시스템을 구축할 수 있어야 할 것으로 보인다.

셋째, 현행 규제등록제도에 규제지도를 파악할 수 있는 방법으로 규제정보가 전산화되어야 한다. 규제지도의 파악이 가능한 방법으로 현행 규제등록의 방법을 변경하고 이에 따라서 2~3년에 걸친 장기적인 계획을 수립하여 데이터베이스를 새

로 구축할 필요가 있어 보인다. 물론 현재의 데이터베이스에 의한 자료의 축적은 이 신규 데이터베이스의 구축이 완료될 때까지 유효한 규제등록의 수단으로 기능해야 할 것이다. 현행 규제등록체계 안에서 규제지도의 작성이 가능한 규제정보시스템의 구축을 위해서는 특정한 법령이 규율하는 각종 민간 활동에 대한 코드(code)화가 전제되어야 한다. 예컨대 빌딩의 건축을 위해서 건축관련 규제의 흐름을 파악할 수 있도록 하기 위해서는 각종 관련 법령의 계통도가 필요하다. 법령과 이에 부수되는 행정명령 그리고 그에 관련된 각종 행정조치들을 포함하는 방대한 법령계통도가 규제등록을 통해서 개인들이 쉽게 인지할 수 있는 체계를 구축해야 할 것으로 보인다.

현재의 규제등록지침은 법령이 포괄적으로 위임하고 하위 행정명령에서 규제가 구체화되는 경우 하위 행정명령에 속하는 규제들을 개별 규제로 등록하도록 하고 있다. 이러한 규제등록방법은 개별 규제를 단위별로 명확하게 알 수 있게 한다는 측면에서 대단히 바람직하다. 그러나 특정한 규제가 어떠한 근거와 과정을 거쳐서 어떠한 목적으로 시행되는가를 명확하게 알 수 없다는 단점이 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서 규제분류 시 분류번호의 부여과정에 더 많은 연구가 필요하다. 그 규제가 출발한 근원 규정이 되는 상위법령이 무엇인지 그 근거와 위임과정은 어떤 것인지가 분류번호를 통해서 투명하게 드러나야 한다. 이러한 상위 근거법령에 대한 명확한 인식방법의 부과는 규제정보의 이용자가 특정 규제의 근거 법령과 위임절차를 신속하게 파악할 수 있게 함은 물론 어떠한 목적으로 시행되는 규제인지를 손쉽게 알아 볼 수 있게 할 것이다.

넷째, 등록규제의 데이터베이스에 대한 검색의 용이성과 정보이용의 효율화를 위한 데이터베이스의 고급화가 이루어져야 한다. 단순히 법령의 조문, 규제 내용 또는 목록만을 검색할 수 있는 것이 아니라 이용자가 관심을 가진 주제어를 입력하면 그 주제어에 관련된 정보가 다양하게 검색되는 형태의 법령 및 규제관련 데이터베이스 구축이 필요하다. 다시 말해 다양한 주제어 검색과 1차 검색에 이어지는 2차, 3차 참고자료 검색이 가능하도록 데이터베이스를 구축하는 것이 규제정보시스템의 효율적인 이용을 위해서 중요하다는 것이다. 이러한 법률 또는 규제 데이터베이스의 구축을 위해서 세계 각국은 정부와 민간이 상호 보완적인 노력을 하고 있다.

다섯째, 현재 규제개혁위원회의 규제등록과정에서 여러 개의 규제가 통합되어 한 개의 규제에 등록되어 있는 현상을 현재의 상황에서 총량의 증가 가능성 때문에 변경하기 어렵다면 규제의 등록번호에 다시 추가적으로 일련번호를 제시하는 방법을 써서 현재의 체계를 보완할 수 있을 것으로 보인다. 예컨대 현재 5개의 규제가 함께 묶여서 단일 규제에 등록되어 있는 경우 5개의 다른 네 자릿수 고유번호를 부여하는 것이 아니라 고유번호 뒤에 -1, -2, -3, -4, -5의 5개 추가번호를 부여하여 개수를 변경하지 않은 채 규제는 원래의 수대로 등록하는 방안을 채택할 수 있을 것이다. 이러한 방법의 사용은 규제 총수를 증가시키지는 않으면서 기존 규제 가운데 정상적으로 등록이 이루어지지 않은 규제를 명확히 보여 줄 수 있게 한다. 이러한 보완을 통해서 규제단위가 분명해지면 규제심사와 규제과정을 기술하는 규제지도의 작성이 가능해지는 장점이 있다. 따라서 이러한 방법을 사용하는 것을 고려해야 할 것이다.

또한 법, 시행령, 시행규칙, 행정명령 또는 조례, 규칙의 형태로 배열된 법률체계의 명확한 계통을 확고히 하기 위해서 분류기호에서 법, 시행령, 시행규칙, 행정명령 또는 조례, 규칙에 각각 고유번호를 부여하여 규제 근거와 과정이 손쉽게 드러나게 해야 할 것이다. 이러한 규제분류기호의 부여는 결국 규제지도의 완성과 연관될 것이기 때문이다.

여섯째, 여전히 등록이 누락된 채 규제로 집행되고 있는 규제들을 찾아서 등록함으로써 정부가 시행하는 모든 규제들이 등록되도록 하여야 한다. 한국경제연구원이 수행한 9개 경제관련 중앙정부 각 부처의 미등록규제에 대한 총조사에 의하면 9개 부처의 미등록규제 총수는 1만2,455건에 달하는 것으로 집계되고 있다. 이 가운데 법률에서 등록 누락된 규제의 수는 9,541건, 대통령령에서는 1,424건, 총리령 및 부령(시행규칙)에서는 1,490건, 고시 등에서는 94건이 누락된 것으로 나타났다.³⁾ 이렇게 누락된 규제들에 대한 정확한 등록을 시행한 이후에 이들 규제들에 대한 존폐 및 개선 여부를 결정하기 위한 대대적인 규제의 전수 정비작업을 규제개혁위원회가 추진해서 정비를 완료해야만 비로소 규제품질관리에서 규제관리의 단계로 진입하는 것이 가능해지고 규제품질의 향상과 개선의 체감도 향상이 동시에 이뤄질 것으로 보인다.

3) 부처별 미등록규제의 수를 포함한 구체적인 조사의 내용은 이주선 외(2009), 『미등록규제 총조사 보고서』를 참조할 것. 여기서 ‘고시 등’의 누락규제의 수가 대단히 작은 이유는 ‘고시 등’의 하위 행정명령은 그 규모가 방대할 뿐만 아니라 그 전모를 파악하는 것 자체가 어려워서 사실상 이번에는 여건상 체계적인 조사가 어려웠다. 그러나 법제처의 보고에 따르면 정부가 가진 고시의 수가 1만5,000여 건에 달하는 것으로 알려져 있다. 그러므로 이 조사에서 파악된 것 외에 상당수의 고시 등에 규정된 규제가 등록 누락 상태에 있을 것으로 추측된다.

Ⅲ. 규제등록제도상 행정규제의 정의·범위·판단기준의 문제점과 보완책

1. 행정규제의 정의 및 문제점

(1) 행정규제의 정의

행정규제기본법 제2조 제1항 제1호는 행정규제를 “국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항”으로 규정하고 있다. 아울러 동조 제1항 제2호에서 ‘법령 등’이라 함은 “법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임에 의하여 정하여진 고시 등”을 말한다고 하고 있으며 동법 시행령 제2조 제2항에서는 ‘고시 등’은 “훈령·예규·고시 및 공고를 말한다”라고 규정하고 있다. 요컨대 행정규제기본법은 행정규제를 주체·객체·내용 및 형식의 네 가지 차원에서 정의하고 있는데 행정규제의 주체가 될 수 있는 자는 ‘국가 또는 지방자치단체’이고, 행정규제의 객체는 국내법의 적용을 받는 외국인을 포함한 ‘국민’이며, 그 내용은 “특정한 행정목적을 실현하기 위하여 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것”이다. 아울러 행정규제기본법에 따르면 행정규제는 ‘법령 등’ 또는 ‘조례·규칙’의 형식으로 규정된 것이라야 한다.

(2) 행정규제 정의의 문제점

현행법상 행정규제에 대한 정의의 문제점을 ‘주체’와 ‘내용’ 및 ‘형식’의 세 가지 차원에서 검토해 보면 다음과 같다. 첫째로 행정규제기본법은 행정규제의 주체를 ‘국가 또는 지방자치단체’로 규정하고 있는데 이것은 “행정권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인이 행정규제의 주체에 포함되는가?”라는 질문과 관련하여 혼동을 일으킬 소지가 있다. 비록 규제개혁위원회가 이들을 행정규제의 주체에 포함하여 해석⁴⁾하고 있지만 제2조 제1항 제1호를 엄격히 해석하는 입장에서는 행정규제의 주체를 좁은 의미의 ‘국가 또는 지방자치단체’에 한하는 것으로 주장할 여지가 충분하다.⁵⁾ 이것은 행정규제기본법이 ‘행정기관’과 ‘국가 또는 지방자치단체’를 구분하여 정의해 두면서도 제2조 제1항 제1호의 규제의 ‘주체’와 제5조의 ‘규제의 원칙’에서 그 대상을 ‘행정기관’이 아닌 ‘국가 또는 지방자치단체’로 명시하고 있기 때문이다.⁶⁾

행정규제의 주체를 좁은 의미의 ‘국가 또는 지방자치단체’로

4) 규제개혁위원회(2000), 『행정규제의 판단 및 분류기준』 참조(이하 ‘판단 기준’이라 한다)

5) 이러한 주장은 실제로 1999~2000년도 유사 행정규제 및 준공공기관 규제의 정비과정에서 논란이 되기도 하였다.

6) 행정규제기본법 제2조 제1항 제4호는 ‘행정기관’을 ‘법령 등 또는 조례·규칙에 의하여 행정권한을 가지는 기관’ 즉, 좁은 의미의 국가 또는 지방자치단체와 ‘동 권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다’라고 규정하고 있다. 만일 입법자의 의도가 행정규제의 주체에 ‘행정권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인’을 포함하는 것이었다면 이처럼 ‘행정기관’을 별도로 정의해 놓고 있으므로 제1호의 주체를 ‘국가 또는 지방자치단체’로 정의하는 대신 ‘행정기관’으로 하였을 것이라는 주장이 가능하다.

국한하여 해석하게 되면 국가 또는 지방자치단체로부터 위임·위탁받은 법인·단체들이 행정권한을 행사하기 위해 제정하는 각종 절차나 기준 등 국민들에게 실질적 부담을 주는 상당수의 규제는 행정규제기본법의 적용대상에서 제외된다. 예를 들어 한국증권선물거래소가 「회원관리규정」에서 정하고 있는 회원가입의 요건이나 증권·선물거래 결제회원의 요건⁷⁾ 등은 명백한 규제적 성격임에도 불구하고 행정규제에 포함되지 않을 수 있다. 이들을 이미 행정규제의 주체로 보고 있는 현실과 행정규제기본법의 입법취지 등을 감안하면 행정규제의 주체를 굳이 ‘국가 또는 지방자치단체’로 규정하여 불필요한 논란을 초래할 이유가 있는지 의문이다. 제2조 제1항 제1호를 개정하여 행정규제의 주체를 동법 제4호의 정의에 따른 ‘행정기관’으로 변경하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

다음으로 행정규제의 ‘내용’에 대한 정의의 문제이다. 행정규제기본법은 “특정한 행정목적 실현하기 위해서 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것” 즉, 전형적인 침익적(부담적) 행정행위만을 행정규제로 보고 있는데, 여기에 대해서는 행정규제를 지나치게 좁은 의미로 정의하고 있다는 비판이 있다(홍준형, 1997).⁸⁾ 현대 행정에서는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 침익적(부담적) 행정행위 이외에도 정부가 수

7) 한국증권선물거래소 「회원관리규정」 제6조에서는 전산설비 등의 시설 요건과 인력기준을 회원가입의 요건으로 하고 있으며 제7조에서는 증권·선물거래 결제회원이 되기 위해서는 영업용 순자본비율이 180% 이상, 자본금 100억 원 이상 등의 재무요건을 갖출 것을 규정하고 있다.

8) 홍준형(1997)은 “특정한 행정목적”의 다양성이라는 측면에서는 지나치게 광범위하고 모호할 뿐만 아니라 ‘침익적 행위’란 측면에서는 … 지나치게 편협한 개념 규정”이라고 비판하고 있다.

익적(수혜적) 행정행위나 행정지도, 보조금 지급 등의 비권력적 작용 등을 통해 간접적으로 시장을 규제하는 경우가 매우 많다. 농산물에 대한 품질인증(농산물품질관리법 제5조⁹⁾)의 경우만 하더라도 정부가 국민의 권리를 직접적으로 제한하거나 의무를 부과하지는 않지만 시장에 미치는 영향에 의해 제도 그 자체로 품질인증을 강제하는 효과가 있는 것은 분명하다. 이러한 경우 역시 실무적으로는 행정규제로 판단하고 있으나 행정규제를 침익적 행정행위에 국한하여 정의하고 있는 제2조 제1항 제1호를 엄격히 해석한다면 이러한 조항이 과연 행정규제에 포함될 수 있는지 의문이다. 현행 법률의 정의규정과 실무적 지침이라 할 수 있는 행정규제 판단기준과의 불일치가 여기저기서 많이 발견되는데 조속히 개선되어야 할 것으로 생각된다.

마지막으로 지적할 것은 행정규제의 ‘형식요건’에 대한 정의의 문제점이다. 현행 법에서는 모든 행정규제는 반드시 ‘법령 등’ 또는 ‘조례·규칙’의 형식을 갖추도록 하고 있다. 고시·공고·훈령·예규 또는 조례·규칙 이상의 형식을 갖추어 국민들에게 공표할 경우 국민 권익의 충실한 보호가 가능하리라고 기대하는 것이 무리는 아니다. 더욱이 과거 아무런 법령상 근거 없이 내부지침 등의 형식으로 국민의 권리를 자의적으로 침해해 왔던 우리의 행정관행을 돌이켜 볼 때 이것은 충분히 공감할 수 있는 문제이기도 하다. 그러나 다른 한편 국가나 지방자

9) 농산물품질관리법 제5조는 “농림수산물식품부장관은 농산물(친환경농업 육성법 제16조 제1항의 규정에 따른 친환경농산물을 제외한다)의 품질향상 및 소비자보호를 위하여 품질인증을 할 수 있다”고 규정하고 있다.

치단체가 아닌 ‘행정권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인’들이 제·개정하는 모든 규제를 ‘법령 등’의 형식을 갖추도록 하는 것이 과연 궁극적으로 국민의 권익을 더욱 더 충실히 보호해 줄 것인가의 문제는 재삼 고려해 볼 필요가 있다. 규제를 모두 입법화하겠다는 의도가 과연 실현가능한 것인지(김유환, 1997), 또한 법령 등의 형식에 담겨 있지 않다고 하여 규제로 보지 않거나 ‘고시 등’의 형식을 갖추지 않으면 규제를 만들 수 없도록 하는 방식이 과연 궁극적으로 국민권익을 더욱 더 두텁게 보호해 주는 것인지는 의문이다.¹⁰⁾ 생각하건대 ‘행정권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인’ 등의 자체 규정이라 할지라도 국민의 권익을 침해하는 경우에는 행정규제기본법상의 행정규제로 판단할 수 있도록 행정규제의 형식요건을 넓히고 그럼으로써 규제개혁위원회(또는 각 부처의 자체 규제개혁위원회)의 ‘실질적 통제’를 받도록 하는 것이 오히려 더 바람직할 수도 있다고 본다. 앞으로 추가적인 연구가 필요할 것으로 생각된다.

10) 부칙 제4조에 의해 이러한 형식에 의하지 아니한 규제는 즉시 폐지하거나 근거를 마련하도록 하고 있지만 현실에서 유효하게 작동하고 있는 규제를 형식에 맞지 않았다는 이유로 폐지한다는 것은 실제로 여의치 않을 뿐만 아니라 매번 법령 등의 근거를 갖추도록 하는 것도 행정부담을 가증시킬 우려가 있다.

2. 행정규제의 범위 및 문제점

(1) 행정규제의 범위

행정규제기본법 시행령 제2조에서는 행정규제의 구체적인 범위에 대하여 “①허가·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 ②허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료부과·과징금부과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항 ③고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 사항 ④기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한 사항”으로 규정하고 있다. 이 조항은 ‘특정한 행정목적의 실현을 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것’을 행정규제로 본다는 법 제2조의 정의를 구체적인 예를 들어 설명하고 있는 것이라 할 수 있다.

(2) 행정규제 범위의 문제점

앞서 지적한대로 행정규제기본법이 행정규제를 침익적(부담적) 행정행위에 한하는 것으로 소극적으로 규정함에 따라 행정규제의 범위 역시 편협하게 예시되어 있어 규제에 대한 일반 국민의 인식과 법 감정에 부합하지 못하고 있을 뿐 아니라 국

민들의 권익에 대한 보호도 미흡한 측면이 있다. 정부의 행정 행위를 가급적 행정규제기본법에 의한 절차적 통제하에 둬으로써 국민들의 권익침해를 최소화하기 위하여 행정규제의 범위는 장기적으로 확대해 나가야 할 것이다. 이런 점에서 국민들의 ‘권리’ 보호나 ‘의무’의 부과만이 아닌 국민들이 인식하는 ‘실질적 부담’의 유무에 따라 규제 범위를 포괄적으로 정의하는 것이 바람직할 것으로 본다. 이 경우 행정규제의 범위에는 침익적 행정행위는 물론 수익적(수혜적) 행정행위나 일방에게는 이익을 주고 타방에게는 불이익을 주는 행정행위(복효적 행정행위), 사실행위, 그리고 행정계획 등 정부의 모든 권력적, 비권력적 행정행위를 망라하여 예시적으로 규정하여야 할 것이다.

국민들에 대한 ‘실질적 부담’을 기준으로 범위를 정할 경우 특히 행정규제의 범위에 포함해야 할 것이 ‘행정계획’이다. 행정계획은 “장래 달성하고자 하는 일정한 행정목표를 미리 설정하고 그 목표를 달성하기 위한 여러 수단을 조정·종합함으로써 구체적인 활동의 기준을 제시하는 행위”이다(김철용, 2005). 행위의 형식을 떠나 국민에게 미치는 실질적 부담을 기준으로 본다면 ‘비구속적 행정계획’, 예컨대 전력수급의 안정을 위한 전력수급기본계획(전기사업법 제25조) 등은 행정규제로 보지 않는다 하더라도 도시계획법 제4조 및 제5조에 의한 도시계획과 같이 일반국민에 대해서 법적 구속력을 갖고 국민생활에 커다란 영향을 미치거나 이해관계자의 의견이 상충되는 ‘구속적 행정계획’은 행정규제의 범위에 명시적으로 포함시키는 것이 타당할 것이다.

마찬가지로 ‘실질적 부담’을 기준으로 한다면 규제의 적용범

위, 대상의 종류 등 정부의 직접적인 ‘행정행위’ 이전에 기준자체로서 일반국민에게 실질적인 부담을 주는 규정들도 역시 행정규제의 범위에 포함시키는 것이 타당하다고 본다. 업종의 특성에 대한 일종의 개념 또는 정의라 할 수 있어 현행 기준으로서는 행정규제의 범위에 포함되지 않는 규정들, 예를 들어 숙박시설 또는 음식점시설 외에 몇 종류의 전문 휴양시설을 갖추고 있느냐에 따라 결정되는 전문 휴양업과 종합 휴양업의 구분, 몇 종류 이상의 유기기구를 설치하고 있느냐에 따라 나뉘는 종합 유원시설업과 일반 유원시설업 등(관광진흥법 제3조 및 동 시행령 제2조) 업종별 종류구분은 비록 정부의 행정행위가 없더라도 국민들로 하여금 해당 업종의 영업을 위해서는 종류별로 필요한 만큼의 시설을 반드시 구비할 것을 강제하는 것이다. 따라서 실질적 부담을 준다는 측면에서는 일반적인 규제와 하등 다를 것이 없다. 국민들의 ‘실질적 부담’을 기준으로 한다면 ‘영업의 종류’나 ‘적용범위’ 등과 같은 일부 조항 역시 행정규제의 범위에 포함시켜야 할 것이다.

3. 행정규제기본법 적용대상의 문제점

(1) 행정규제기본법의 적용대상

행정규제기본법 제3조는 “규제에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다”고 하여 행정규제기본법의 기본법으로서의 성격을 인정하면서 다만, 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과한다 하더라

도 “①국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 및 감사원이 행하는 사무 ②형사·행형 및 보안처분에 관한 사무 ③국가정보원법에 의한 정보·보안업무에 관한 사항 ④병역법, 통합방위법, 향토예비군설치법, 민방위기본법, 비상대비자원관리법 및 재난 및 안전관리기본법의 규정에 의한 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항 ⑤군사시설·군사기밀보호 및 방위산업에 관한 사항 ⑥조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항”에 대해서는 동법의 적용을 제외하고 있다.

행정규제기본법은 1997년 제정된 이래 2005년 12월 한 차례 개정되었는데 이 과정에서 제3호 국가정보원법에 의한 정보·보안업무에 관한 사항이 제외대상으로 추가되었고, 제4호 중 통합방위법, 재난 및 안전관리기본법이 추가되었다. 당초 시행령에 규정되어 있던 제5호와 제6호는 행정규제의 적용범위를 더 명확히 하기 위하여 그대로 법률로 상향 규정화한 것이다. 다만, 제5호는 당초 시행령에서는 “... 방위산업에 관한 특별조치에 관한 사항”으로 규정되어 있었으나 ‘특별조치’ 부분이 삭제되어 개정되었다.

(2) 행정규제기본법 적용제외 규정의 문제점

행정규제기본법에서 적용제외를 규정하고 있는 경우는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 국회나 법원의 사무와 같이 헌법상 삼권분립의 원칙에 따라 적용을 제외하는 경우(제1호 전단)와 형사, 행형 및 보안처분에 대하여 적용을 제외하는 것이 이에 포함된다(제2호). 두 번째는 규제심사 및 통제과정 등을 통해 정치적 중립 또는 업무의 공정성 등이 훼손할

우려가 있다고 판단하여 행정규제기본법이 개입을 자제하는 경우이다. 선거관리위원회나 감사원이 행하는 사무를 제외하는 것이 이에 해당된다고 할 수 있다(제1호 후단). 세 번째는 국가 안전보장이나 병역, 군사시설·군사기밀보호 등 국가존립이라는 상위의 목적 달성을 위한 경우이다. 이 경우에는 행정규제가 국민의 권리와 의무에 영향을 미친다 하더라도 불가피한 것으로 인정하여 동법의 적용대상에서 제외하고 있다(제3호, 제4호, 제5호).

최근 의원입법에 의해 규제가 신설·강화되는 사례가 계속 증가하고 있고 법원사무 역시 내용과 절차가 합리적으로 운영되지 못할 경우 국민에게 커다란 부담을 줄 수 있다는 점을 고려할 때 어느 정도의 통제가 필요한 것은 사실이지만 삼권분립의 원칙상 이를 행정규제기본법의 적용대상으로 규정하는 것은 적절치 못한 면이 있다. 선관위의 업무나 국가안전보장 등을 목적으로 하는 행정행위 역시 일종의 정책적 판단으로 보아 적용제외가 불가피함을 인정하지 않을 수 없다고 본다. 그러나 제6호에서 규정하고 있는 “조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항” 중 특히 조세징수의 적용제외가 과연 타당한가 하는 점에 대해서는 의문의 여지가 있으며, 대표적인 행정절차¹¹⁾라 할 수 있는 조세의 징수절차가 왜 통상적인 행정

11) 과세요건이 충족되면 추상적인 조세채권이 발생하고 납세의무자의 자진신고 또는 과세관청의 과세처분에 의해 조세채권이 확정된다. 확정된 조세채권은 납세의무자가 과세관청의 과세처분에 응하여 스스로 조세채무를 이행하거나(임의적 징수절차) 납세의무자가 지정된 납부기한까지 조세채무를 이행하지 않을 경우 징세관청이 자력으로 행정상의 강제집행에 의해 급부를 실현하는 강제적 징수절차에 의해 소멸된다(임승순, 2008).

절차와 달리 취급되어야 하며 행정규제기본법상의 절차적 통제로부터 면제되는 것인지는 납득하기가 힘들다.

현행 국세징수법은 임의적 징수절차는 물론 강제적 징수절차에 대해서도 상세한 규정을 두고 있다. 예를 들어 임의적 징수(조세의 납부)의 경우에 납부방법이나 납부의 기한, 납부기한의 연장, 연장신청 시 제출서류 등에 관한 자세한 규정을 두고 있으며 강제적 징수의 경우에도 압류물건의 수색, 체납처분 중의 일반인 출입제한, 질문검사 및 압류물건에 대한 사용·수익의 허가 또는 제한 등 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 수많은 규제조항을 두고 있다. 규제의 정의를 세삼 확대할 필요도 없이 현행 행정규제기본법상의 정의에 따르더라도 조세의 징수절차는 “국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적의 실현을 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는” 전형적인 행정규제에 속한다. 이를 행정규제기본법의 적용대상에서 제외하는 것은 규제에 대한 일반국민의 통상적 관념과도 맞지 않을 뿐만 아니라 산재보험료, 수도요금 등 공채권 체납의 경우에 ‘국세징수의 예’에 의하여 징수하는 것을 행정규제로 보는 다른 법률과의 형평성에도 어긋난다.

이렇듯 조세관련 사항을 행정규제기본법의 적용대상에서 제외하여 마치 조세 징수절차가 통상의 행정절차와는 다른 매우 이질적인 것처럼 취급하는 것은 대단히 잘못된 것이다. 안타깝게도 2007년 5월 제정된 「행정조사기본법」에서 정부의 행정조사 중 가장 대표적인 행정조사라 할 수 있는 세무조사를 적용대상에서 제외하게 된 데에는 「행정규제기본법」의 이와 같은 부정적 선례가 커다란 영향을 미쳤다는 점을 부인할 수 없다고 본다(김영조, 2008).¹²⁾

4. 행정규제 판단기준의 문제점

(1) 행정규제 판단기준

규제개혁위원회는 현행 행정규제기본법의 행정규제 정의와 범위규정에 따라 “무엇을 행정규제로 볼 것인가”에 대한 구체적인 ‘판단기준’을 마련하여 지난 1999년부터 운용하고 있다. 중앙행정기관의 장이 규제를 신설 또는 강화하고자 할 경우 법제처의 법령심사 이전에 반드시 규제개혁위원회의 심사를 거쳐야 하므로(행정규제기본법 제10조) 규제개혁위원회의 ‘행정규제의 분류 및 판단기준’(이하 ‘판단기준’)은 각 부처가 입안하는 정책이나 제도를 행정규제로 포섭하여 행정규제기본법에 의한 절차적 통제를 받도록 할 것인가를 사실상 결정짓는 매우 중요한 기준이다. 아울러 이 ‘판단기준’은 행정규제기본법의 정의 및 범위 규정에 대한 해석을 제공함으로써 행정규제기본법령의 모호성을 해소하고 입법적 불비를 보완하는 역할도 하고 있다.

이 ‘판단기준’ 자체는 현행 법령상의 규정에 대한 해석을 제공하는 것이므로 현행 법규정을 전제로 하는 한 문제점을 지적할 여지는 많지 않으나 ‘판단기준’의 형식이나 내용상의 일부 문제점은 지적할 필요가 있다.

현행 ‘판단기준’의 세부유형과 구체적 기준은 <표 2>와 같다.

-
- 12) 필자가 참여한 행정조사기본법의 제정과정에서 실제로 당시 국세청 관계자는 각종 과세절차가 행정규제기본법의 적용대상에서 제외되어 있음을 이유로 과세과정의 핵심적 조사절차라 할 수 있는 행정조사를 행정조사기본법의 적용대상에서도 제외하여야 한다는 논리를 줄곧 주장하였다.

<표 2> 규제의 세부유형과 판단기준

구성항목	세부 유형	규제 판단기준	비고
원칙		△권리 제한 의무 부여 여부 △최종적 귀착 여부 △실질적 제한 여부 △특정 행정목적 존재 여부	
지도·감독	업무위탁 협화 조합	△위임 위탁범위	
	정부출자 투자기관	△출자 투자범위	
	무자본 특수법인	-	비규제
	개별법상 설립기관	△행정기관으로서의 지위 여부	
보조금 및 지정행위	민법상 설립기관	△일반적 기준 초과 여부	
	보조금 지원대상 선정	△보조금목적과의 직접 관련성	
	보조금 지원후의 의무 감독	△보조금성격 규모 및 사용목적에 적합한 정도 여부	
지원목적의 지정	지원목적의 지정	△지정의 효과 △신청대상의 제한 유무	
	일반적 임의규정 및 권고	△하위 집행규정의 규제성	
임의규정 또는 사회규범	임의적 단체설립	△설립절차의 일반적 기준 초과 여부	
	사회규범적 의무	△하위 집행규정의 규제성	
	의무화되지 않은 인증	△정부정책의 존재 및 혜택정도 △신청대상의 제한	
인증 검사	의무화되지 않은 검사	△검사기준의 존재 및 피검대상의 제한	
	의무화되지 않은 등록 신청	특허·실용신안 저작권 등록	-
비재산권 등록		△등록요건 존재 및 혜택의 정도	
기타 등록 신청		-	비규제
고시·공고	규제대상의 고시·공고	△상위법령상 세부기준 유무	
지정	지정지역(지구)의 판단 고시	-	비규제

<표 2. 계속>

구성항목	세부 유형	규제 판단기준	비고
기부금품 모집· 행사후원	기부금품 모집	△모집기준제한 및 신청필요 유무 △예외적 허용 여부	
	행사후원 승인	△승인 후 의무부과 여부	
행정벌· 수수료 등	행정벌	△행정행벌·질서벌 여부	
	수수료	△부담근거의 강제성 유무	
	사용료(국가 등의 영조물)	-	비규제
비권력적 권력행위	부담금(분담금)	△납부자의 특별이해관계 유무	
	형식적 행정행위	-	비규제
공용수용 ·보상	공법상 계약	△계약내용의 일반적 기준 초과 여부	
	행정지도	△사실상의 강제효과(구속성)	
행정계획		△권리·이익의 구체적 침해 여부	
조사절차	공용수용 절차	△일반적 기준(토지수용법) 초과 여부	
	손실보상 및 국가배상절차	△일반적 기준(민법) 초과 여부	
사회보장	조사를 위한 사인토지출입	△일시성 통상적 수인의무 여부	
	장애물 제거 조치	△소유자동의, 재산권 침해 여부	
행정내부 규제	보험요율·수혜기준	△계약 또는 협의 유무	
	지도, 단속지침	△일반국민·기업의 실질적 부담	
기타	교육, 검사지침	△일반국민·기업의 실질적 부담	
	시험 자격의 제한요건 등		

(2) 행정규제 판단기준의 문제점

우선 지적할 것은 ‘판단기준’의 법적 형식이다. ‘판단기준’이 정부가 현행 법령에 따라 무엇을 규제로 볼 것인가를 내부적으로 결정하는 기준이라는 점에서 행정 내부지침으로서의 성

격을 갖는다는 것을 부인할 수는 없다. 그러나 앞서 지적한 대로 이 ‘판단기준’은 법령에 의해 일일이 규정할 수 없는 구체적인 부분에 대하여 입법의 불비를 보완하는 동시에 정부의 정책과 제도를 행정규제의 범위에 포함하여 행정규제기본법에 의한 절차적 통제를 받도록 할 것인가를 일차적으로 결정한다는 점에서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 따라서 현행 법령의 연장선상에서 행정규제의 대상과 범위를 최종적으로 확정짓는 대외적 효력을 갖는다. 따라서 이와 같은 ‘판단기준’의 효력과 중요성을 고려하면 지금처럼 행정기관 내부의 실무지침 형식으로 운영하기보다는 행정규제기본법에 제정 근거를 마련하고 고시, 공고 등 법규명령의 형식으로 제정하여 일반국민에게 공표하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 본다.

이처럼 ‘판단기준’을 법규명령의 형식으로 제정하고자 할 경우에는 애매하게 정의되어 있는 부분들을 더 명확하게 수정할 필요가 있을 것이다. 예를 들어 정부투자기관에 대한 지도·감독 중 ‘출자의 범위에 비해 과도하게’ 행정기관의 자율성을 저해할 경우 행정규제로 판단하도록 하고 있으나 구체적으로 어느 정도를 과도한 것으로 볼 것인가가 불분명하다. 보조금 지급기관에 대한 지도·감독행위도 ‘보조금의 사용목적에 적합한 정도’의 지도·감독에 대해서는 행정규제로 보고 있지 않으나 ‘적합한 정도’의 개념이 규제자나 피규제자의 입장에 따라 매우 다를 가능성이 있다. 이 밖에도 각종 보조, 지원 등을 목적으로 하는 지정 등에 있어 ‘지정대상을 크게 제한하지 않을 경우’ 행정규제에 포함하지 않고 있으나 ‘크게’ 제한하는 경우에 대한 해석도 저마다 다를 것이다. 의무화되지 않은 각종 인증·검정 등에 대하여 그 ‘혜택으로 보아 사실상 신청하지 않을 수

없는 경우'를 행정규제의 판단기준으로 설정하고 있는 것 역시 '혜택'의 범위가 너무 포괄적이어서 자의적 판단의 여지가 많다. 이러한 애매한 규정에 대해서는 1997년 행정규제기본법 시행 이후 지금까지 축적된 규제개혁위원회 심사결과 등을 취합하여 유형화하고 각각의 유형에 대한 사례를 분석하면 보다 명확하고 구체적인 규정화가 가능할 것으로 생각된다.

다음은 지금까지 여러 번 지적된 정의와 관련되는 규제판단의 원칙이다. 앞의 <표 2>에서 제시하고 있는 바와 같이 규제개혁위원회는 규제판단의 원칙으로 네 가지를 들고 있는데, 이 가운데 현행 법률상의 정의규정에 따라 권리제한이나 의무의 부과 여부 등 침익적 행위의 존재가 가장 우선적인 원칙으로 제시되고 있다. 그러나 앞서 지적한대로 반드시 침익적 행정행위에 의하지 아니하더라도 국민들에게 실질적인 부담으로 작용하는 경우는 매우 많다. 보조금·지원금과 같은 정부의 수혜적 행정행위라도 이를 지급받기 위한 절차와 단계가 매우 복잡하거나 또는 첨부서류 등이 매우 많을 수도 있고 때로는 영업비밀에 속하는 서류의 제출을 요구하는 경우도 있다. 수혜적 행정행위라 하여 이러한 각종 절차와 서류제출 의무 등을 규제의 범위에서 제외하는 것은 국민부담의 완화와 권리보호를 주된 목적으로 하는 행정규제기본법의 근본취지와 맞지 않을 뿐만 아니라 일반국민의 통상적 정서에도 배치되고 비효율적 행정이 지속되는 근원이 되기도 한다. 따라서 법률의 개정을 기다리기 전에 실무지침상 규제판단의 원칙으로라도 어떠한 행정행위에 의해서든 국민에 대하여 '실질적 부담'이 발생하는지의 여부를 규제판단의 전제로 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

마지막으로 현행 ‘판단기준’의 세부내용과 관련하여 국민들에게 실질적인 규제로 여겨지는 부분들을 중심으로 향후 추가적인 논의가 필요할 것으로 여겨지는 몇 가지를 지적해 두고자 한다.

우선 각종 보조금, 지원금 등 지원대상의 선정기준을 행정규제로 볼 것인가의 문제이다. 현행 ‘판단기준’에서는 지원대상자 선정기준은 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것이 아니므로 원칙적으로 행정규제가 아니나 다만, 보조금의 목적과 직접적인 관련이 없이 여타 행정목적 실현을 위한 경우는 행정규제로 판단하도록 규정하고 있다. 보조금 목적과의 ‘직접적인 관련’ 여부를 어떻게 판단해야 하는지가 불분명한 것도 문제이지만 보다 근본적으로는 지원대상의 선정기준 자체를 행정규제가 아닌 것으로 보는 것은 타당한가 하는 의문이 제기된다. 생각건대 선정기준에 의해 지원대상에서 탈락한 개인, 기업 등은 국가로부터 지원을 받을 권리를 결과적으로 제한받는 것인데, 이러한 선정기준은 정부가 시장에 개입하여 자원을 강제적으로 배분하는 여타의 규제와 크게 다를 것이 없다. 예를 들어 고용창출 규모나 기술이전의 효과 등에 따라 보조금 지원자격을 결정(경제자유구역법 제16조; 대중소기업상생협력법 시행령 제26조)하거나 실업학교에 대한 지원을 우선하는 규정(사립학교법 제44조), 특정 상품만을 대상으로 상품제작을 지원해주는 규정(문화산업진흥기본법 제10조), 개인의 경제적 능력을 기준으로 지원대상을 결정하는 규정(자동차손해배상보장법 시행령 제17조) 등은 선정기준 부합 여부에 따라 국가로부터의 잠재적 혜택에서 제외시키고 실질적 부담을 안겨줄 수 있으며 자원의 배분에 영향을 미칠 수 있다.

다음으로 제기하고자 하는 것은 조직의 종류나 구성, 직원의 구분 및 임무 등을 행정규제로 볼 수 있는가의 문제이다. 예를 들어 고등교육법 규정에 따른 대학원의 종류, 교직원의 구분 및 임무 등을 규제로 볼 것인가의 문제이다. 현행 판단기준에서는 이에 대하여 아무런 언급이 없다. 이러한 규정들은 현행 법령의 정의규정에 따르면 정부의 ‘행정행위’에 의하여 국민의 권리를 침해하거나 의무를 부과하는 것이 아니므로 행정규제라고 판단하기에 어려운 측면이 있는 것이 사실이다. 그러나 이러한 규정들은 행정행위에 의한 통상적 규제들이 작동하는 큰 틀을 결정짓는 ‘메가 규제(mega regulation)’라 볼 수 있다. 고등교육법 제29조의2에서 대학원의 종류를 일반대학원, 전문대학원 및 특수대학원의 3종으로 규정하는 것, 교직원을 교수, 부교수, 조교수 및 전임강사의 4가지 형태로 구분하는 것, 교원의 임무를 학생을 지도하고 학문을 연구하는 것으로 규정하는 것 자체가 이 규정과는 다른 형태의 대학원의 종류, 교직원의 구분 및 임무를 허용하지 않는 것이고 ‘행정행위’에 의한 통상적 규제는 이러한 구분과 종류, 임무의 틀 안에서 작동될 수 있을 뿐이다. 따라서 직접적 행정행위에 의한 규제는 아니나 이들은 규제의 틀을 결정하는 규제로서의 성격을 지니는 것이라고 볼 수 있는 것이다. 이러한 메가 규제에 대한 판단기준도 필요하다고 본다.

다음으로 공용수용의 절차를 행정규제로 볼 것인가의 문제가 있다. 현행 ‘판단기준’에서는 각 개별법의 수용대상 규정은 행정규제로 보면서도 공용수용의 대상으로 선정된 이후의 수용절차(의의신청, 환매 등) 등은 완전보상을 전제로 한 절차이므로 원칙적으로 행정규제가 아닌 것으로 보고, 다만 그 절차가

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률보다 엄격한 경우에 한하여 행정규제로 판단하고 있다. 그러나 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률상의 수용절차를 행정규제가 아닌 것으로 볼 이유가 없다. 이는 국민의 재산권을 침해했을 경우 후속절차를 규정하고 있는 것이므로 행정규제로 보아 행정규제기본법상의 절차적 통제를 반드시 하는 것이 국민의 권익을 보다 충실하게 보호할 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 지적해 두고자 하는 것은 행정기관 간 또는 정부 내부만의 관계로 여기기 쉬운 기관장의 소속 공무원에 대한 검사명령 및 평가의 문제이다. 중앙행정기관의 장은 소관 업무에 대하여 포괄적인 검사·감독권을 가지며 그에 따라 관계 공무원으로 하여금 사무소 또는 사업장 등을 출입하여 관계서류나 시설·장비 등을 검사하게 할 수 있다. 규정의 형식만을 본다면 이는 마치 중앙행정기관의 장과 관계 공무원 간의 내부적 명령관계를 규정하고 있는 것으로 볼 수 있으나 실질적으로는 사무소 또는 사업장에 대한 행정조사 및 검사 등의 실시근거가 된다. 평가의 경우도 이와 유사하다. 철도산업기본법 제15조 제2항¹³⁾의 예를 보면 형식적으로는 국토해양부장관에 대하여 철도서비스 품질평가의 책임을 지우고 있는 것처럼 보이나 이 조항은 평가항목, 지표 및 절차 등을 규정하는 시행규칙 제3조의 근거가 됨으로써 품질평가를 받게 되는 대상사업자를 사실상 구속한다. 따라서 이 경우 실질적인 피규

13) 동법 제15조 제2항에서는 “국토해양부장관은 철도서비스의 품질을 개선하고 이용자의 편익을 높이기 위하여 철도서비스의 품질을 평가하여 시책에 반영하여야 한다”고 규정하고 있다.

제자는 국토해양부장관이 아닌 철도사업자라 할 것인데 실질적 부담을 기준으로 한다면 이들 모두는 행정규제에 포함하는 것이 타당할 것으로 생각된다. 현 ‘판단기준’에서도 내부규제의 형식이라 할지라도 궁극적으로 피규제자에게 새로운 권리의 제한이나 의무를 부여할 경우 행정규제로 판단하도록 원칙적으로는 규정하고 있으나 이러한 경우 등을 참조하여 더욱 명확히 구체적으로 규정할 필요가 있다.

IV. 결론 및 정책적 시사점

지금까지 우리는 규제등록제도가 가진 규제정보시스템으로서의 의의와 문제점 그리고 규제등록제도상 행정규제의 정의·범위·판단기준의 문제점과 보완책에 대해서 살펴보았다. 이 과정에서 우리는 현행 규제등록제도가 행정의 합리화와 과학화를 위한 중요한 출발점이 되었다는 긍정적 평가를 내렸다. 그러나 규제등록제도가 행정 품질관리 수단으로 제 역할을 하기 위해서는 규제정보시스템의 중추적인 부분으로 역할을 할 수 있어야 한다. 그래야만 규제개혁이 규제 품질관리 단계를 넘어서 규제관리 단계에 진입할 것이다. 그렇게 되면 행정규제의 이해당사자라 할 수 있는 규제의 입안자, 심사자, 입법자, 평가자, 시행자와 피규제대상 모두 자신의 이해관계와 관심에 따라 이를 유효하게 이용할 수 있고, 이들 이해당사자들의 효과적인 상호작용으로 더 좋은 규제체계를 구축하는 것이 궁극적으로 가능하게 될 것이다.

또한 규제등록제도 자체만 놓고 볼 때도 행정규제기본법, 시행령과 판단기준에 제시된 행정규제의 정의·범위·판단기준들도 여러 가지 문제들을 가지고 있다. 그러나 이러한 문제들에 대한 구체적이고도 합리적인 정책대안들을 강구하지 않는다면 등록제도 자체의 유효성과 합리성은 개선되지 않을 것이며 현재 발생하고 있는 규제등록제도의 모든 문제들이 반복될

것이고 궁극적으로 제도 자체가 유명무실해질 위험성이 존재한다.

우선 규제등록시스템의 중추라 할 수 있는 규제등록제도의 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 규제등록 및 공표가 더 광범위한 규제등록시스템 내에서 특정 규제 또는 특정 규제들로 구성된 규제집합에 대한 통합적 규제정보를 제공할 수 있도록 획기적인 개편이 이뤄져야 한다.

둘째, 규제정보시스템이 규제의 관리자인 규제개혁위원회의 요구에만 부응하는 것이 아니라 행정규제의 이해당사자라 할 수 있는 공무원들과 피규제대상인 국민 그리고 이에 대한 평가와 비판을 담당하는 관계 전문가들 모두에게 효과적으로 필요한 정보를 가장 편리하고 비용면에서도 효율적으로 제공할 수 있게 이용자 중심으로 재편되어야 한다.

셋째, 궁극적으로 현재의 규제등록제도는 앞의 두 가지 목표를 실현하기 위해서 특정 규제 또는 특정 주제에 해당하는 규제에 대한 규제지도를 완벽하게 할 수 있도록 전산화되어야 한다. 이러한 전산화 작업은 장기적인 계획과 예산을 확보하여 지속적으로 이뤄져야 한다. 이 경우 코드의 부여 등 다양한 방법을 이용해서 관련 규제의 연관도를 광범위하게 파악할 수 있는 시스템을 개발하고 이에 따라 규제 등록지침과 방법을 개선해 나가는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 등록된 규제의 데이터베이스에 대한 검색의 용이성과 정보이용 효율화를 위한 데이터베이스의 고급화가 이뤄져야 한다. 단순히 법령의 조문, 규제의 내용, 목록만을 검색할 수 있는 것이 아니라 이용자가 관심을 가진 주제어를 입력하면 그 주제어가 다양하게 검색되는 방식으로 데이터베이스가 구

축되어야 한다. 또한 다양한 링크를 통해서 2~3차 검색이 가능하도록 데이터베이스와 검색엔진이 업그레이드되어야 한다. 장기적으로는 규제와 관련된 사례들도 손쉽게 검색할 수 있는 규제정보체계로 구축될 경우 국민들이 비용 부담 없이 규제를 준수할 수 있게 될 것이다.

다섯째, 현재 법, 시행령, 시행규칙에 포함된 미등록규제가 9개 경제관련 부처에만 1만2,400개 이상 존재한다. 이 규제들을 모두 등록하고 규제개혁위원회가 이 규제들에 대해서 대대적인 규제정비 작업을 시행하여야만 비로소 합리적 규제관리를 위한 기반이 마련될 것이다. 이에 더해 이미 우리 연구에서 진행한 9개 정부 부처 이외의 다른 부처들의 미등록규제를 조사하여 이를 등록하는 것도 당면해 있는 규제등록제도의 중요한 과제라 할 수 있다. 또한 여전히 그 개수조차 온전히 파악하지 못하고 있는 ‘고시 등’ 하위 행정명령에 포함된 규제들을 다시 조사하여 파악하고 이들 가운데 규제인 것은 가급적이면 시행규칙 이상의 ‘법령 등’의 근거규정을 가지도록 하는 한편 ‘고시 등’에 의해서는 규제를 창설하지 못하도록 하는 조치들이 필요할 것으로 판단된다. 이렇게 할 경우 규제등록제도나 더 나아가서 규제정보시스템을 통해서 실현하려고 하는 규제관리는 현실적으로 한걸 목표에 가까워질 것으로 추정된다.

이렇게 규제정보시스템의 중추로 역할을 하게 될 규제등록제도 자체에도 여러 가지 개선이 필요하다. 규제등록제도를 효과적으로 운용하기 위해서는 우선 행정규제의 정의·범위·판단기준 등이 명확해야 한다. 그렇지 않으면 규제등록은 많은 문제점을 가지게 되고, 효과적인 규제정보의 확보도 어려울 수밖에 없다. 따라서 현행 규제등록제도가 가진 규제의 정의·범

위·판단기준 등에 대해서 다음과 같이 개선되어야 할 것으로 판단된다.

우선 행정규제의 범위와 형식요건은 최대한 넓게 입법화하는 것이 바람직하다. 이는 행정규제의 범위에 포함되는 것만으로도 행정규제기본법에 의한 절차적 통제하에 놓이게 되어 국민의 권익보호에 보다 충실한 결과를 기대할 수 있기 때문이다. 행정규제의 범위를 넓히는 것에 비판도 있을 수 있지만 행정기관이 아무런 절차적 통제 없이 규제를 만들고 이것이 엄청난 사회적 피해를 초래하는 경우를 상정해 보면, 설사 과도한 감이 들더라도 행정규제의 범위는 가급적 확대하는 것이 바람직하다고 본다.

규제의 범위를 확대할 경우 해당 부처와 규제개혁위원회의 업무 부담이 늘어나고 행정의 효율성이 떨어진다는 우려도 있을 수 있지만 이러한 우려는 심사절차 개선 등을 통해 충분히 해소할 수 있다고 본다. 그동안의 규제개혁위원회 심사사례를 체계적으로 정리·유형화하여 해당 부처로 하여금 이를 기준으로 규제를 설계하도록 유도하고 이를 벗어나는 경우에 중점적으로 심사하는 것도 해당 부처와 규제개혁위원회의 업무 부담을 줄일 수 있는 방법이 될 수 있을 것이다.

둘째, 행정규제 여부의 판단은 ‘국민에게 실질적인 부담을 주느냐’ 하는 것이 기준이 되어야 한다. ‘실질적인 부담’이 무엇을 의미하는지에 대해서는 별도의 기술적 정의가 필요할 것이나 적어도 엄격하고 형식적인 법적 해석의 테두리를 넘어서는 것은 분명하다. 행정규제를 침익적 행정행위에 국한하는 것이 궁극적으로 국민들이 ‘규제’라는 용어에서 떠올리는 모든 것을 어느 정도나 포괄하고 있는지에 대한 진지한 반성이 필

요하다고 본다. 국민들이 규제라 생각하고 부담으로 느끼는 모든 것은 사실상 규제로서의 성격을 어느 정도 지니고 있기 마련이다.

그럼에도 불구하고 이러한 것들이 ‘법적으로’ 규제에 해당하지 않는다고 정의하고 규제의 범위에서 제외해 버린다면 국민의 피부에 와닿는 규제개혁은 요원해진다. 법적 형식이 어떻든 국민이 규제로 인정하고 부담으로 여긴다면 사실상 규제가 될 수 있다는 점을 인정해야 해결방안을 찾을 수 있을 것이다. 이렇게 본다면 지금까지 규제의 범위에서 벗어나 있었던 많은 규정, 특히 조세의 징수 등과 관련되는 규정은 대부분 규제에 포함될 수 있을 것으로 본다.

셋째, ‘무엇을 행정규제로 보느냐’의 기준(판단기준)은 국민에게 반드시 공표해야 한다. 행정규제가 정당성을 갖기 위해서는 무엇보다 규제의 내용이 필요하고 타당해야 하지만 그에 앞서 전제되어야 하는 것은 무엇을 행정규제로 보아야 하고, 무엇을 보지 않을 것인지에 대한 사회적 공감이다. 행정규제로 보지 않는다면 필요 타당성에 대한 논의는 면제될 수 있는 것이므로 이러한 기준 자체도 국민들의 권리보호와 직결되는 매우 중요한 사안이다.

따라서 이처럼 중요한 의미를 갖는 판단기준은 규제개혁위원회 내부에서만 논의할 것이 아니라 마땅히 국민에게 공표되어야 하며 이를 통해 정당성을 확보해야 한다. 판단기준을 공표한다는 것은 한편으로는 이 기준에 대해 국민, 이해관계자 및 전문가 등의 사전통제를 받을 수 있는 여지를 둔다는 것이며 다른 한편으로는 국민들이 느끼는 규제가 무엇인지를 알아내고 이를 반영할 수 있는 기회를 갖는다는 것을 의미한다.

급속도로 변화하고 있는 환경을 행정규제에 반영하고 사회적 합의를 이루어내기 위해서는 규제의 심사과정 및 결과에 대한 공포 못지않게 양질의 규제를 만들기 위한 전제로서 규제의 판단기준에 대한 공포도 중요하다.

참고문헌 |

- 규제개혁위원회, 『행정규제의 판단 및 분류기준』, 2000.
- 김영조, 『행정조서기본법의 문제점과 개선방안』, 『공법학연구』 Vol.8, No.3, 한국비교공법학회, 2008.
- 김유환, 『행정규제기본법의 입법내용의 개요: 분석과 평가』, 『고시계』, 488호, 1997.
- 김철용, 『행정법 I』, 박영사, 2005.
- 이주선, 『규제등록 사무 개선방안』, 김종석 외, 『규제개혁 추진체계 개선 및 규제개혁 발전방향』 제3장, 규제개혁위원회, 1999.
- 이주선 외, 『미등록규제 총조사 보고서』, 한국경제연구원, 2008.
- 임승순, 『조세법』, 박영사, 2008.
- 홍준형, 『행정법의 행정규제기본법의 내용과 문제점(상)(하)』, 『고시연구』 9월호(제282호), 2007.