

『정책 & 지식』 포럼

제1100회

# 전략적 규제혁신과 덩어리 규제 개선

◆ 일 시 : 2024. 06. 11 (화요일) 11:50-13:00

◆ 장 소 : 서울대학교 행정대학원 57동 203호

- 사회 : 김준기 (서울대학교 행정대학원 교수)
  - 발제 : 이민호 (한국행정연구원 규제정책연구실 선임연구위원)
  - 토론 : 임택진 (국무조정실 규제조정실 과장)
- 김은주 (한성대학교 사회과학부 법&정책 트랙 교수)



한국정책지식센터

Knowledge Center for Public Administration and Policy  
<http://www.KNOW.or.kr>



# 발 제

## 전략적 규제혁신과 덩어리 규제 개선

이 민 호

(한국행정연구원 규제정책연구실 선임연구위원)



## 전략적 규제혁신과 덩어리규제 개선<sup>1)</sup>

이민호 (한국행정연구원)

### <요 약>

현 정부의 규제혁신전략으로서 강조하고 있는 덩어리규제의 개선과 관련해, 새롭게 구성된 민·관·연 합동의 규제혁신추진단은 덩어리규제의 개념을 “다수 부처와 법령이 관련되거나 다양한 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 규제”로 정의하고 있다. 덩어리규제는 새롭게 제기된 개념이 아니라 역대 정부에서도 전략적인 규제개혁 추진과 관련해 핵심규제로서 덩어리규제에 대한 강조점이 제기되었으며, 현 윤석열 정부에서는 규제혁신추진단을 통해 덩어리규제에 대한 적극적 발굴과 정비를 강력하게 주문하고 있다.

그럼에도 불구하고, 개별 부처의 개별 규제정비 건수를 중심으로 한 기존규제정비가 주요한 상황에서 덩어리규제와 같은 핵심 규제의 개선을 위한 전략과 방법이 효과적이지에 대해서는 한계점이 지적된다. 덩어리규제나 킬러규제 등과 같은 다양한 용어를 활용하여 기존규제 개혁을 위한 전략적 방향성을 제시하고 있으나, 개념의 불확실성 및 모호성으로 인해 전략적 규제개혁의 실천 과정에 한계가 지적된다. 기존규제 정비를 위한 전략과제로 설정하더라도, 충분한 차별성을 갖지 못하는 상황에서, 전략과제를 어떻게 유형화하여 확인하고, 이를 효율적으로 개선함으로써 차별적인 규제혁신의 성과를 달성할 수 있을지에 대해서는 체계적 논의가 부족했다.

본 발제문에서는 기존규제의 정비·개선과 관련해 전략적 규제혁신의 접근방법에 대한 필요성을 강조하며, 특히 규제혁신 전략과제로서 덩어리규제의 개념적 특성에 대한 이해와 체계적인 식별기준의 마련에 대한 폭넓은 논의의 필요성을 제기하고 있다.

1) 본 발표문은 한국행정연구원의 2024년도 기본연구과제로 수행 중인 ‘규제혁신의 전략적 우선순위 접근: 덩어리 규제를 중심으로’의 일부 내용을 발췌하여 작성되었습니다. 연구가 진행 중이라는 점에서, 해당 발표문의 직접적인 인용을 삼가주시길 부탁드립니다.

## I. 들어가며 : 연구배경과 문제인식

일반적으로 규제혁신을 떠올리면 기존에 불필요한 부담을 발생시키는 규제의 적극적인 인 폐지나 완화를 생각하게 된다. 불합리한 기존규제(existing regulations)의 정비 활동은 여전히 규제혁신의 중요한 부분이며, 규제혁신에 대한 기업 및 일반국민의 체감도 제고에 있어 가장 결정적인 요소로 이해된다. 전국경제인연합회(현 한국경제인협회)에서 발표한 연도별 규제개혁체감도 조사에서도 규제개혁 불만족의 원인으로 기존의 핵심규제에 대한 개선 미흡을 지적하고 있는 비중이 일관되게 높은 수준으로 파악된다.

<표 1> 전경련 연도별 규제개혁 체감도조사에 나타난 규제개혁 불만족 원인 응답 추이

연도	규제개혁 불만족의 원인(규제개혁 체감도 조사)			
	규제신설강화	핵심규제개선 미흡	보이지 않는 규제해결 미흡	공무원 규제개혁 의지 부족
2019	14.60%	20.40%	36.90%	14.60%
2020	19.00%	19.00%	23.80%	19.00%
2021	28.40%	21.10%	29.50%	16.80%
2022	25.80%	24.70%	19.10%	18.00%

\* 출처: 전국경제인연합회 홈페이지(m.fki.or.kr) 언론홍보자료 취합 후 저자 정리

이러한 배경에서, 역대 정부에서는 규제개혁의 최우선 과제로 적극적인 기존규제 정비를 강조하였으며, 대표적으로 김대중 정부에서 기요틴 접근 방식을 활용해 기존규제의 50%를 정비한 성과는 전 세계적으로도 성공한 규제개혁 사례로 알려져 있다. 이러한 기존규제 정비에 대한 강조는 현 윤석열 정부에서도 여전히 적용되고 있다. 윤석열 정부의 국정과제에서는 ‘규제시스템 혁신을 통한 경제활력 제고’라는 제목 아래, 기존규제 정비와 관련하여 국민생활과 기업활동에 파급효과가 큰 ‘덩어리규제’의 개선을 명시하였다. 2022년 6월 14일에 발표된 ‘새정부 규제혁신 추진방향’에서는, 정부 규제혁신의 최고 결정기구로 규제혁신전략회의를 신설하고 중요 사안에 대통령의 직접 회의 주재를 통해 핵심과제의 신속한 추진을 언급하였으며, 기업활동에 큰 영향을 미치는 덩어리규제의 혁파를 위한 민.관.연 합동의 규제혁신추진단의 구성 및 운영을 밝히고 있다. 이후 2022년 8월 24일에 개최된 대통령 주재 제1차 규제혁신전략회의에서는, 정부 출범 이후 943건의 규제혁신 과제를 발굴하여 이 가운데 21%인 194건을 3개월 만에 개선 완료하였으며, 환경정책 분야 덩어리규제로서 폐기물 재활용 규제, 환경영향평가, 화학물질 규제에 대한 개선과제를 발표하였다. 그리고 2023년 7월 4일, 비상경제민생회의에서 대통령이 직접 “기업인들의 투자 결정을 막는 결정적인 규제”로 ‘킬러규제’를 언급한 이후, 2023년 8월 24일에 진행된 제4차 규제혁신전략회의에서는 산단입지 및 환경, 고용 분야에 대해 ①

산단 입지 킬러규제, ② 킬러화평.화관법 등 화학물질 규제, ③ 킬러환경영향평가 규제, ④ 킬러탄소중립.순환경제 규제, ⑤ 킬러외국인 고용규제, ⑥ 킬러산업안전 규제의 개선방안이 발표되었다.

현 정부의 규제혁신전략으로서 강조하고 있는 덩어리규제의 개선과 관련해, 새롭게 구성된 민.관.연 합동의 규제혁신추진단은 덩어리규제의 개념을 “다수 부처와 법령이 관련되거나 다양한 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 규제”로 정의하고 있다. 덩어리규제는 새롭게 제기된 개념이 아니라 과거에도 핵심적인 규제개혁 과제를 지칭한 표현으로 사용되었으며, 김대중 정부 시기의 대규모 기존규제 완화에도 불구하고 핵심적인 덩어리규제 개혁의 한계를 지적한 논의도 살펴볼 수 있다(사공영호·하혜수·권혜수, 2000: 55-56). 역대 정부에서도 전략적인 규제개혁 추진과 관련해 핵심규제로서 덩어리규제에 대한 강조점이 제기되었으며, 현 윤석열 정부에서는 규제혁신추진단을 통해 덩어리규제에 대한 적극적 발굴과 정비를 강력하게 주문하고 있다. 규제혁신추진단의 1주년 성과 보도자료를 살펴보면, 상시근로자수 규제개선 및 인증규제 합리화, 항만물류 규제 합리화, 알뜰폰 활성화, 직업훈련 유연화, 지방대 경쟁력 강화 등 개별 규제 단위를 넘어 포괄적이고 전략적인 접근을 통한 덩어리규제 중심의 기존규제 혁신방안을 추진하는 것으로 파악된다.

과거 대규모 건수 중심으로 개별 규제 정비에 강조점을 두던 방식에서, 핵심적인 덩어리규제 중심의 전략적인 기존규제 개선의 필요성이 더욱 요구되고 있다. 그러나 김대중 정부 이후 매 정부를 통해 추진된 기존규제 개선 노력과 실적에도 불구하고 여전히 규제개혁에 대한 민간부문의 체감도가 낮은 상황이며, 이러한 괴리는 정부의 기존규제 개선을 위한 기존의 전략과 방법의 적절성에 대한 의문을 제기한다(김신·이혁우, 2016: 3). 다시 말하면, 기존규제에 대한 전략적이고 체계적인 정비가 이루어지고 있는가에 대한 질문이다. 물론 현행 「행정규제기본법」 제20조(규제정비 종합계획의 수립)와 제21조(규제정비 종합계획의 시행)의 규정을 통해 전략적이고 체계적인 기존규제의 개혁을 제도화하고 있다. 그럼에도 불구하고, 개별 부처의 개별 규제정비 건수를 중심으로 한 기존규제 정비가 주요한 상황에서 덩어리규제와 같은 핵심 규제의 개선을 위한 전략과 방법이 효과적인지에 대해서는 한계점이 지적된다. 각 부처별로 분산된 기존규제 정비체계의 구조적 특성에 따른 원인도 있겠지만, 실제 정책현장에서 적용될 수 있는 구체적이고 현실적인 기존규제 개혁방안이 마련되고 있지 못한 부분도 중요한 원인일 수 있을 것이다.

구체적으로, 덩어리규제나 킬러규제 등과 같은 다양한 용어를 활용하여 기존규제 개혁을 위한 전략적 방향성을 제시하고 있으나, 개념의 불확실성 및 모호성으로 인해 전략적 규제개혁의 실천 과정에 한계가 지적된다. 기존규제 정비를 위한 전략과제로 설정하더라도, “모두가 문제점을 인지하고 있던 해묵은 규제”(이혁우, 2012: 7) 이상의 차별성

을 갖지 못하는 상황에서, 전략과제를 어떻게 유형화하여 확인하고, 이를 효율적으로 개선함으로써 차별적인 규제혁신의 성과를 달성할 수 있을지에 대해서는 체계적 논의가 부족했다고 할 수 있다. 또한 단기적인 규제혁신 과제 발굴 및 개선방안 마련 이후 실제 규제혁신 성과의 관리 및 지속적인 규제관리가 이루어지지 못한 상태에서, 새로운 용어에 부합하는 신규 과제 발굴에만 관심이 집중되고 있어 체계적이고 지속가능한 규제혁신의 성과 달성을 기대하기에는 한계점이 노정되고 있다.

한편, 이러한 상황에서 선행 연구들에서도 기존규제의 개혁과 관련해서는 많은 연구들이 이루어지지 못한 것으로 지적된다(김신·이혁우, 2016: 3). 다양한 정책분야를 대상으로 한 기존규제 정비 필요성이나 대상을 확인하는 연구들을 많았지만, 기존규제 정비에 대한 방법론적인 측면에서는 큰 관심이 부족하였다. 상대적으로 신설·강화 규제에 대해서는 규제영향분석 및 규제비용편익분석 등에 대한 방법론적 연구가 강조되었으며, 대규모의 규제도입 수요에 대응하여 전략적이고 체계적인 규제품질관리 방안에 대한 관심도 높은 편이다. 예컨대, 중요규제 중심의 비례적 규제심사 적용 등은 제한된 자원 하에서 규제품질 제고를 위한 전략적인 신설·강화 규제 관리방안으로 이해된다. 그러나 기존규제의 개선 과정에서 더 큰 시간과 자원의 제약이 존재하며, 기존에 규제를 둘러싸고 성립된 이해관계의 경직성을 고려할 수 있다(김신·이혁우, 2016: 17). 이로 인해 기존규제의 혁신을 위한 전략적 접근의 중요성이 더욱 강조되며, 이와 관련한 실천적 연구의 필요성이 제기된다.

## Ⅱ. 규제혁신과 전략적 접근

### 1. 규제혁신의 개념과 구성요소

#### 1) 규제혁신의 개념적 이해

규제를 사회적 목적 달성을 위한 수단의 측면에서 이해할 때, 수단의 효율성을 개선하는 노력이 흔히 이해되는 규제개혁(regulatory reform)으로 정의된다. OECD에서도 규제개혁을 규제의 품질을 향상시키는 의도적 변화로 정의하고 있으며, 규제를 만들고 적용하는 과정적 측면과 규제준수에 따른 비용적 측면, 규제집행에 따른 성과적 측면, 규제를 규정하고 있는 법적인 측면에서의 효율성 및 효과성을 제고하는 행위로 설명한다(OECD, 2000: 21; 이민호, 2015: 12에서 재인용). 한편, 규제개혁이라는 용어가 포괄적으로 사용되는 것에 비해, 실무적으로는 개별 규제의 완전 폐지(deregulation)가 아닌 다음에야, 규제개선(regulatory improvement)이라는 용어를 주로 사용하는 편이다. 규제정비



(regulatory arrangement)라는 용어도 실무적으로 자주 사용하는 편이다. 규제개선이 개별 규제의 목적에 따른 효과성 제고의 측면이 상대적으로 강조되는 것에 비해, 규제정비는 개별 규제보다는 집합적 규제관리 과정에서 사용되는 경우가 많고, 규제정책 수단의 효율성이나 체계성의 제고를 상대적으로 강조하는 것으로 이해된다.

그렇다면 최근 강조되는 규제혁신(regulatory innovation)은 기존의 규제개혁과 어떻게 차별화되어 정의될 수 있을까? 경영학에서 혁신은 “이를 채택하여 활용하는 개인이나 조직이 새로운 것으로 인식하는 아이디어, 실천방안 또는 물체”로 정의된다(Rogers, 1983; 이진주, 1999: 1116에서 재인용). 1980년대 이후 전 세계적으로 추진되어 온 규제개혁은 이미 새롭다고 느껴지기는 어려울 것이다. 우리의 경우에도, 1997년에 「행정규제기본법」이 제정된 이후 20년 이상 규제개혁이 진행되고 있으며, 규제개혁의 방향성이나 방법 등에 있어 대대적인 변화가 있었다고 보기는 어렵다. 이러한 맥락에서 기존의 규제개혁과 차별성을 나타내기 위한 목적에서 규제혁신 개념의 등장 배경을 이해할 수 있다.

사실 규제혁신의 개념이 공식적으로 우리나라에서 최초로 등장한 것은, 2016년도 규제정비종합계획에서라고 파악된다. 2016년 2월에 발표된 규제정비종합계획에서는 규제개혁의 추진목표로 “경제 재도약을 위한 실천과 성과중심 규제혁신”을 천명하였으며, 이러한 추진목표 달성을 위해 종합정비계획에서는 규제패러다임의 혁신으로서, ① ‘원칙폐지’ 네거티브 방식 규제개혁, ② 사전허용, 사후규제, ③ 官이 아닌 民이 결정의 세 가지 방향성을 강조하였다. 또한 미래성장동력 확충을 위한 신산업 창발의 적극 지원과 함께, 일자리창출 및 투자활성화를 저해하는 기존규제의 철폐를 규제혁신의 전략과제로 제시하였다. 이러한 규제혁신의 개념이 등장한 배경에는, 2016년 1월에 다보스포럼을 통해 클라우스 슈밥이 주창한 이른바, 4차산업혁명 개념의 등장과 긴밀히 연계된다고 판단된다.

규제혁신의 개념이 사용되는 경향을 살펴보면, 규제혁신에 대해서는 크게 다음의 세 가지 이미지가 주요한 것으로 이해된다(Black, 2005: 3-4). 첫째, 규제기법의 정제(refining the technologies of regulation)의 이미지이다. 규제 거버넌스의 개선 및 스마트 규제와 같은 규제수단의 개발을 통해 규제정책의 수단적 효율성을 극대화하는 부분이며, 일반적으로 경제활성화 및 개인의 자율성 확대를 위한 규제정책의 개선 목적에서 규제혁신의 논의가 진행된다. 둘째, 사회위험 관리 차원에서의 규제혁신(new public risk management)의 이미지이다. 사회위험의 확산과 불확실한 미래상황에 대한 정책대응의 효과성을 제고하기 위한 차원에서의 규제 거버넌스 및 규제수단의 개선을 강조한다. 셋째, 정치권력이나 이해관계에 따른 경쟁과 다툼 과정에서 하나의 수사적 표현으로 규제혁신을 사용하는 부분이다. 기존 정부에서 추진한 규제개혁과는 차별화되고자 하는 정치적 접근의 발로로 이해된다(Black, 2005: 3-4).

규제혁신이라는 표현을 어떠한 목적과 의도에서 사용하는지와 별개로, 규제혁신이라는 개념을 적용할 때는 기존과는 차별화된 새로움이 강조되어야 할 것이다. 이러한 점에서 경제활성화나 사회안전, 정치적 정당성의 목적과 무관하게 중립적인 관점에서 규제혁신을 “기존의 규제정책과는 차별화된 새로운 문제해결방식의 적용”으로 정의할 수 있을 것이다(Black, 2005: 4). 그러나 새로운 접근이라는 것에 대한 판단이 주관적일 수밖에 없으며, 결과적으로 규제혁신이라는 것도 보는 사람의 관점에 따라, 다시 말하면 혁신의 정도를 어느 정도 인지하느냐에 따라 규제혁신을 다르게 해석할 수 있다(Black, 2005: 5).

## 2) 규제혁신의 대상과 규제혁신체계

규제혁신의 개념적 논의를 실천적으로 전환하기 위해서는 혁신의 대상 관점에서 접근할 필요가 있다. 규제혁신을 추진한다고 할 때, 무엇을 혁신할 것인가에 대한 규제혁신의 구성항목에 대한 부분이며, 크게 세 가지로 규제혁신의 구성항목을 파악할 수 있을 것이다.

첫째, 규제기능의 성과(performance of function)이며, 성과수준 자체를 혁신적으로 제고하는 것이 규제혁신의 가장 중요한 요소로 판단된다. 개별 규제정책이 의도하는 정책소망성의 달성 수준이나 산업경제적 파급효과, 규제정책 운영의 비용효율성 등의 성과수준을 비약적으로 개선시키는 경우가 여기에 해당한다. 둘째, 제도적 구조(institutional structure)이며, 규제정책을 산출하는 규제체계의 구조적 설계에 대한 혁신방안을 고려할 수 있다. 규제정책을 둘러싼 규제자와 피규제자, 그리고 다양한 이해관계자들의 관계구조에 대한 변화가 여기에 포함된다. 대표적으로, 자율규제의 도입을 통해 규제자와 피규제자의 관계가 아닌, 피규제자 간의 관계를 중심으로 규제정책을 둘러싼 제도적 구조를 변화시키고자 하는 부분을 상정할 수 있다. 셋째, 조직적 과정(organizational process)이며, 규제정책이 산출되는 과정의 합리성 및 효율성 개선을 통해 규제기능의 혁신적 개선을 도모하는 부분이다. 규제샌드박스 등 새로운 혁신적 규제관리수단(regulatory management tools)의 도입을 통해 규제정책의 기능적 성과를 과거에 비해 비약적으로 제고할 수 있을 것이다.

규제혁신의 대상은, 일차적으로 규제기능의 성과와 직접적으로 연계된 개별 규제의 내용이 될 것이다. 그러나 개별 규제 내용의 다양성을 고려할 때, 비록 간접적이지만, 기존규제에 비해 혁신적 성과수준을 달성할 수 있는 규제정책으로의 변화를 촉진시키기 위한 제도적 구조나 조직적 과정의 중요성이 현실적으로 강조된다. 이러한 규제혁신의 대상으로서 제도적 구조나 조직적 과정의 구분을 규제혁신체계 혹은 규제혁신 거버넌스로

지칭할 수 있을 것이다. 규제혁신체계의 개선은 전반적인 규제정책의 기능적 성과수준을 혁신적으로 제고하기 위한 기반을 조성한다는 점에서 그 의의를 인정할 수 있을 것이다. 다만, 규제혁신의 대상으로서 규제혁신체계의 구축 및 개선이 개별 규제정책의 기능적 성과수준의 혁신활동과 얼마나 긴밀히 연계되고 있는지에 대해서는 보다 심층적인 검토가 필요하다.

## 2. 규제정책과정에서의 전략적 접근

### 1) 공공부문에서의 전략적 접근

전략적 접근(strategic approach)은 최종적인 목적 달성을 위해 인적·물적자원 등 다양한 조건과 내·외부의 다양한 상황을 긴밀하게 연계하고 반영하여 의사결정을 내리는 방식으로 이해할 수 있을 것이다(이환범, 2002: 24). 변화관리의 측면에서 변화의 대상을 포함한 다양한 환경적 요인들의 고려를 통해 가장 효율적인 목표 달성 수단을 발굴·활용하는 것으로 이해할 수 있다. 규범적 접근(normative approach)이나 원칙적 접근(principle-based approach)과 달리, 의사결정 상황에 따른 접근이 강조되며, 최종 목적 달성에 대한 영향 정도를 기준으로 환경요인의 분석과 대안 선택을 진행한다.

민간부문과 달리 공공부문은 시장기제와 같은 외부적 요인의 작동이 제한된다는 점에서 조직 내부적 요인이 강조되었으며, 정부실패(government failure)의 원인으로 예산이나 기술, 정보 등 내부적 요인에 대한 과도한 집착이 문제로 제기되기도 한다. 그러나 지속적인 행정개혁 추진 과정에서 행정환경에 적극적으로 대응하는 전략적 관리(strategic management)가 강조되었으며, 불확실한 미래상황에 대한 체계적이고 장기적인 접근방식으로서 전략적 기획(strategic planning)이 강조되고 있다(이환범, 2002). 공공부문에서의 전략적 접근은, ① 공공조직과 외부환경 변수 간의 갈등완화 및 조정 차원의 계획수립, ② 조직의 임무 및 목적, 목표에 대한 구체화, ③ 효과적 집행을 위한 방법들의 합리적 설계에 대한 세 가지 측면에서 특징을 설명할 수 있다(Bozeman & Straussman, 1990:54, 이환범, 2002: 27에서 재인용).

### 2) 규제 신설·강화 단계에서의 전략적 접근

새로운 규제를 도입하거나 강화하는 단계에서의 전략적 접근은 주체에 따라 두 가지 차원으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

먼저, 규제자의 입장에서, 문제를 인지하고 대안적 방안으로서 규제정책을 개발하는 단계에서 이루어지는 전략적 접근이다. 전통적인 명령지시적 규제방식(command and

control regulation)의 대안적 방식으로 시장유인적 규제방식(incentive-based regulation)을 활용하거나, 최근에는 이른바 넛지(nudge)와 같이 비규제적인 방식으로 문제해결을 접근하는 경향이 나타나고 있다. 명령지시적 규제방식은 피규제자의 순응행태나 그에 따른 규제목표를 명확히 제시함으로써 일반국민이나 정치인의 이해와 동의를 확보하는데 용이한 부분이 있다. 특히, 현안에 대한 즉각적 대응이 가능하다는 점에서 형식적으로는 정부의 책임성과 대응성 제고에 긍정적인 측면이 있다. 그러나 이러한 명령지시적 규제의 양산은 피규제자에 대한 불필요한 규제부담 발생으로 규제순응을 저해하고, 규제를 통한 실질적인 정책문제 해결에 효과적이지 못하다는 비판이 확대되면서, 그 대안으로 시장유인적 규제의 적극적 활용이 요구되고 있다.

이러한 규제방식의 다양화는 하나의 일관된 방향성으로 이해하기보다, 개별 규제정책의 상황에 따른 전략적 선택가능성으로 이해하는 것이 적절할 것이다. 즉, 규제적용에 따른 경직성이나 규제부담의 측면에서, 기존의 명령지시적 규제방식을 시장유인적 규제방식이나 비규제적 방식으로 전환할 것이 요구되지만, 개별 규제정책의 목적과 환경요인을 고려할 때, 명령지시적 규제방식의 선택이 오히려 전략적으로 바람직한 선택이 될 수 있기 때문이다. 다양한 규제방식의 개발과 보급을 통해 규제정책의 대안 검토 과정에서의 전략적 접근이 활성화되고 있다.

다음으로, 규제심사자의 입장에서, 규제자가 제시한 규제대안의 타당성과 적정성을 검토하고 정부규제로 확정하는 단계에서 이루어지는 전략적 접근이다. 규제심사 단계에서의 전략적 접근은 제한된 시간 및 인적·물적 자원을 가지고 최적의 규제심사 결과를 도출하기 위한 목적이 강조된다. 대표적으로, 중요규제와 비중요규제의 구분을 통한 규제심사 과정에서의 비례성 원칙(proportionality principle)의 적용을 들 수 있다. 비례성의 원칙은 규제내용의 작성은 물론, 규제심사에 있어서도 중요하게 적용되는 부분이며, 많은 국가들에서 규제심사의 대상이나 기준, 절차 등에 있어 대상규제의 중대성에 따라 차등적이며 비례적인 심사과정을 적용하고 있다. 이민호 외(2021)의 연구는, 규제영향분석을 중심으로 한 사전규제심사의 전략적 운영과 관련해 현행 중요규제 판단기준의 적절성에 대한 문제점을 지적하고 있으며, 중요규제로 분류되는 규제의 비율이 계속적으로 감소하고 있는 상황에서 현행 규제심사 제도의 실효성에 대한 우려가 심화되고 있음을 지적한다. 규제비용관리제와 같이 신규규제 도입과 기존규제의 개선이 맞물려 돌아가는 상황에서, 중요규제를 중심으로 한 전략적 규제관리의 필요성이 증대하고 있으며, 규제비용관리제와 연계하여 중요규제의 판단기준 및 대상범위, 관리에 대한 구체적 개선방안을 제안하고 있다.

중요규제와 비중요규제의 구분 외에도 규제 신설·강화에 대한 사전적 심사제도 운영 과정에서 특수한 상황에 대한 전략적 접근방식의 적용이 제도적으로 다양하게 논의되고

있다. 예컨대, 현행 「행정규제기본법」 제13조(긴급한 규제의 신설·강화 심사)에서는 긴급한 규제의 신설이나 강화 상황에서 규제영향분석서 작성을 유예하고 긴급심사를 통해 이후의 규제입법 과정을 진행할 수 있도록 하고 있으며, 심사결과 통보 후 60일 이내에 사후적으로 규제영향분석서를 제출하도록 하고 있다. 현행 법령에서는 긴급한 상황에 한해 규제영향분석서 작성을 사후적으로 보완할 수 있도록 규정하고 있으나, 사전적인 규제영향분석서의 작성이 불가하거나 부실한 경우에 대해 보완적으로 사후에 규제영향분석서를 작성·제출하도록 하는 방안도 고려할 수 있으며, 실제로 호주 정부에서는 사후적 규제영향평가의 한 형태로 이를 활용하고 있다(이민호, 2017: 106).

한편, 의원발의를 통한 규제입법의 확대에 의해 정부발의 규제입법에만 적용되는 규제영향분석 및 규제심사제도 운영의 사각지대 발생 문제가 심각하게 지적되고 있다. 이에 대한 원칙적 접근에서는 의원발의 규제입법에 대한 전면적인 사전 규제영향분석 적용을 강조하며, 관련법 개정을 통한 제도 도입을 지속적으로 추진하였다. 그러나 개별 국회의원의 입법 자율성을 침해할 수 있으며, 모든 의원발의 규제입법에 대한 사전적 분석이 현실적으로 불가하다는 한계점을 고려하여, 국회 의안심의 과정에서는 제한적 수준에서 규제내용의 확인과 간략한 규제영향의 검토만을 수행하고, 확정된 규제입법에 대해서는 행정부로 이관된 이후 사후영향평가를 확대하는 방안을 전략적으로 검토할 수 있을 것이다(이민호·최유성·김신, 2019: 313).

### 3) 규제집행 단계에서의 전략적 접근

규제집행 단계에서의 기본적인 목적은 피규제자에게 규제내용을 잘 전달하여 순응적 행태를 보이도록 하는 것이다. 전통적인 규제집행 과정에서는 억제(처벌)와 순응(협조) 방식의 단일적이며 획일적인 방식이 적용되었으며, 주로 억제 방식 중심의 규제집행이 이루어지면서, 적발과 제재부과, 이의신청 대응 등에 따른 행정적 비용의 소모가 과다하다는 비판적 지적이 이루어졌다. 이에 대해, 억제와 순응 방식의 적절한 조합을 통해 최적의 규제집행을 달성할 수 있다는 주장과 함께, 상황에 적합한 규제집행 방식의 적용이 강조되었다. 이른바 대응적 규제(responsive regulation)의 개념이 이에 대한 부분이며, Ayres & Braithwaite(1992)가 제시한 규제집행 피라미드(enforcement pyramid)는 피규제자의 상황에 따른 다양한 집행수준과 방식의 전략적 채택을 강조하고 있다.

규제집행 피라미드를 통한 대응적 규제방식의 적용은, 규제자와 피규제자의 반복적 상호작용을 통해 피규제자의 순응을 이끌어낼 수 있는 최소한의 개입 수준을 선택할 수 있게 한다는 점에서, 피규제자의 반발과 집행과정에서의 불필요한 비용발생을 완화할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 한편으로는 피규제자에 대한 정보가 불충분하며 규제자의

관성적 접근으로 인해 집행전략을 즉각적이고 유연하게 조정하는데 현실적 어려움이 있다는 비판도 있다. 피규제자들에 대한 차별적인 집행방식의 적용이 오히려 일관성 없는 조치로 인식될 우려도 있으며, 형평성의 문제를 발생시킬 가능성도 제기된다.

대응적 규제방식의 적용은 규제준수율의 제고를 통한 규제정책의 목표 달성이라는 규제집행 과정에서의 전략적 접근을 강조하고 있다는 점에서 주목할 수 있는 부분이다. 이와 관련하여, 이종한·김명환(2016)의 연구는 규제집행전략에 초점을 맞추고 있으며, 규제집행전략을 규제의 집행을 위한 인력과 자원의 활용계획, 집행활동의 우선순위와 방향 설정 등으로 정의하면서, 규제유형과 산업특성, 업체특성, 집행기관의 역량에 따라 차별적인 집행전략이 채택될 수 있음을 강조한다. 특히, 규제준수율이 낮은 산업안전 분야에 대해 규제순응 촉진을 위한 적극적인 규제집행의 원칙과 전략 수립의 필요성을 지적하고 있다.

#### 4) 기존규제 정비·개선 단계에서의 전략적 접근

기존규제에 대한 정비·개선 단계에서의 기본적인 정책목적은 불필요한 규제부담을 발생시키는 기존규제를 파악하고 개선함으로써 사회적 규제부담 수준을 완화하는 데 있다. 앞선 규제의 신설·강화 단계에서 논의되는 규제영향분석 및 규제심사에 비해, 기존규제의 정비·개선 단계에서는 다양한 방법이나 정책수단이 활용된다는 점에서 전략적 접근의 가능성은 상대적으로 높다고 판단할 수 있을 것이다. 그러나 한편으로는, 이러한 다양한 방법이나 정책수단에 대한 체계적이고 심층적인 논의가 부족하여 충분한 판단기준을 갖지 못한다는 점에서, 오히려 전략적 선택이 저해되는 부분도 지적될 수 있다.

기존규제의 정비·개선과 관련한 다양한 접근방법에 대해 호주 생산성위원회(2011)는 다음과 같이 관리적 접근과 프로그램 접근, 특수목적적 접근으로 구분하여 설명하고 있다. 먼저, 관리적 접근(managerial approach)은 One-in, One-out rule 등 총량적 규제비용관리 방식이나 Red-tape Challenge와 같이 불필요한 규제부담을 일상적이며 점진적으로 완화하는 방식의 접근을 의미한다. 개별 규제의 개선보다는 전반적인 기존규제의 정비 쪽에 초점이 맞춰진 접근방식으로 이해된다. 다음으로, 프로그램 접근(programmed review)은 규제일몰제나 사후영향평가 등 사전에 계획된 프로그램을 통해 기존규제가 적절히 운영되고 있는지 체계적인 평가를 수행하는데 강조점을 두고 있으며, 프로그램화된 평가를 통해 기존규제의 개선을 도모하는 방식이다. 마지막으로, 특수목적적 접근(ad hoc basis)은 앞선 두 가지 접근방식을 제외한 나머지 기타 개별 상황이나 특정 목적에 초점을 맞춘 기존규제의 정비·개선방식이다. 앞선 관리적 접근방식이나 프로그램 접근방식에 비해 실제 기존규제 정비·개선 과정에서 가장 많이 활용되는 방

식이다.

특수목적적 접근방식의 하위 유형으로, 규제정비검토(public stocktake review)는 개별적인 규제개선에 대한 국민의 요청이나 민원제기에 대응하는 형태이다. 가장 일반적인 기존규제 정비·개선의 방식으로 볼 수 있으며, 규제민원의 효율적인 접수와 개선과제의 식별이 주된 내용이 된다. 상대적으로 소관부처를 통해 개별 규제민원이 어떻게 개선될 것인지에 대한 효과적인 관리방안이 미흡할 수 있다. 또 다른 유형으로 원칙중심검토(principle-based review)는, 공통의 기준이나 원칙을 먼저 제시하고 이에 따라 기존규제의 적절성 여부를 검토하는 방식이다. 예컨대, 경쟁제한적 규제에 대한 일제 정비나 불필요한 교육훈련 규제의 일괄 검토·정비 등을 들 수 있다. 해당 기준이나 원칙에 부합하는 규제개선 과제를 발굴하는 부분이 관건이며, 앞선 규제정비검토 유형에 비해 규제개선의 방향성이 사전에 명확히 설정되어 있다는 점에서 상대적으로 규제개선의 가능성과 수월성이 높은 편이다. 이 외에도, 벤치마킹(benchmarking)의 유형을 살펴볼 수 있으며, 외국과의 비교를 통해 개별 규제를 개선하거나 전반적인 규제부담을 감축하려는 방안들이 이에 포함될 수 있다. 이른바 갈라파고스 규제에 대한 규제철폐제도의 도입·운동을 이러한 유형의 사례로 이해할 수 있을 것이다. 마지막으로, 심층검토(in-depth review)는 개별 규제의 심층적 분석을 통해 대안적 규제방안을 모색하는 방식이며, 규제사후영향평가를 통한 규제 효과성의 평가와 대안검토의 방안이 대표적인 사례라고 할 수 있다.

### 3. 기존규제 혁신과 관련한 선행연구 유형 검토

#### 1) 특정 정책 및 산업 분야 중심의 접근

특정 정책분야나 산업분야에 한정하여 구체적인 규제혁신 과제와 개선방안을 도출하는 연구 유형이며, 해당 분야에 대한 대내외 환경분석 결과에 근거하여 규제혁신의 전략적 방향성과 추진과제를 발굴하는데 초점을 맞추고 있는 선행연구들이다.

대표적으로, 이광호 외(2021)의 연구는, 2019년의 「행정규제기본법」 제19조의4 신설을 통해 의무화된 신산업 분야에 대한 종합적인 규제정비 기본계획의 수립을 목적으로 하고 있다. 신산업 분야에 대한 규제정비의 기본방향과 중점분야를 설정하고, 분야별 규제문제 및 이해갈등의 특징을 기준으로 차별적인 규제정비 추진전략을 제안하고 있는 부분이 특징적이다. 연구에서는 신산업 분야에 대한 포괄적인 환경분석을 통해, 규제정비의 목표와 기본방향을, '도전적 규제혁신 시스템의 확산', '상생형 규제정비로 이해관계가 첨예한 규제의 해결', '유망산업 분야에 대한 선제적 규제정비'의 세 가지로 설정하고 있다(이광호 외, 2021: 121-125). 그리고 신산업 관련 정책변화와 주요 신산업의 범주 및 동

향 분석을 통해 5개 분야 20개 산업범주를 중점추진 분야로 선정하였다(이광호 외, 2021: 130-140). 규제특성(과도규제 및 제도공백) 및 갈등특성(이해충돌 및 가치충돌)의 기준에 근거하여 중점추진 분야를 유형화하고, 각 유형에 따른 차별적 규제정비 전략을 대응함으로써 체계적 접근을 시도하고 있다(이광호 외, 2021: 140-143). 각 분야별 규제 정비 전략에 따른 구체적인 규제이슈의 발굴 및 개선방안을 제시하고, 이와 함께 기본계획의 실효성 제고를 위한 관리체계의 개선방안까지 제시하고 있다.

다음의 <표 2>는 이광호 외(2021)의 연구에서 제시하고 있는 신산업 규제정비 기본계획 마련을 위한 분야/산업범주별 규제정비 전략의 매칭과 구체적인 규제이슈 발굴 결과를 정리하고 있다. 특히, 규제특성과 갈등특성에 따라 20대 산업범주별로 규제이슈의 분포를 파악하여, 신속한 규제혁신 추진의 필요성을 차등적으로 살펴보고 있다. 그리고 산업특성에 따라 ‘도전적 규제정비’, ‘상생형 규제정비’, ‘선제적 규제정비’의 차별적 전략을 제시하여 이를 매칭하고자 한 부분도 인상적이다(이광호 외, 2021: 142-143). 다만, 이후 분야별로 규제이슈의 발굴과 이에 따른 규제개선방안을 제시하는 과정에서 이러한 전략적 접근이 명시적이고 주요하게 적용되고 있다고 보기에는 한계점이 있다.

<표 2> 이광호 외(2021)의 신산업 규제정비 관련 분야별 규제정비 전략과 이슈

분야/산업범주	규제정비 전략	규제이슈
① DNA 생태계 강화		
① 빅데이터	기존규제 혁신, 가치기준 정립	가. 데이터3법 후속조치 관련 법령·규제 정비 나. 위치정보보호 규제
② 인공지능	신속한 규제기준 마련	가. 인공지능 기술 및 활용에 관한 포괄적인 가이드라인 제시 나. 고위험군 산업에 적용되는 인공지능 기술의 선제적 규제정비
③ 지능형 로봇	신속한 제도공백 해소	가. 제조분야 (이동형) 협동로봇 안전규제 개선 및 기준 마련 나. 배달로봇의 승강기, 도시공원, 보도 등 진입 단계적 허용 다. 음식점 내 푸드로봇 활용시 모범업소, 우수 위생등급업소 기준 마련
④ 핀테크	규제특례 활용, 기존규제 완화	가. 금융 플랫폼 육성을 위한 제도적 기반 구축: 종합지급결제업 도입 나. 핀테크 기업의 금융업 진입장벽 완화(스몰 라이선스) 다. 인증수단의 안정성 확보를 위한 기준 정립 라. 핀테크 기업 경쟁력 및 보안 강화를 위한 전자금융감독규정의 망분리 규제 개정 및 자율규제/사후규제 도입
② 비대면 산업		
① 가상/증강현실	신속한 규제공백 해소	가. VR/AR 규제 거버넌스 체계 개선 나. VR/AR 콘텐츠 규제체계 개선 다. VR/AR 관련 개인정보 보호 및 정보보안
② 디지털 콘텐츠	기존규제 혁신	가. 시장환경에 부합하는 유료방송 시장점유율 규제 개선 나. 게임산업 활성화를 위한 웹보드 게임 규제 완화 다. 게임산업 내 확률형 아이템의 자율규제 활용
③ 원격교육	기존규제 혁신	가. 초·중등교육 학내망 인프라 구축 및 관리주체 문제 나. 교육 인프라 구축 대기업 참여제한 규제 다. 수업 콘텐츠 저작권 및 초상권 침해 관련
③ 기반산업 스마트화		



① 스마트도시	규제특례 활용, 기존규제 혁신	가. 스마트도시 적용범위 확대 나. 스마트도시 제출서류 간소화 및 지자체 참여기반 마련 다. 주소체계 고도화 라. 디지털 사이니지 규제 개선 마. 스마트시티 토지공급관련 법규 검토 필요
② 스마트 그린산단	규제특례 활용, 기존규제 혁신	가. 스마트 그린산단 조성을 위한 법제도 근거 마련 나. 스마트공장 내 신기술 실증을 통한 스마트화 기반
③ SOC 스마트화	신속한 규제기준 마련	가. 스마트 물류센터 인증제 도입 나. 디지털도로망(C-ITS) 구축을 위한 제도정비 다. 자율운항/수소선박 개발 및 운항 활성화 라. 스마트항만 국내기술 활용 확대를 위한 제도개선 마. 지능형 해상교통정보서비스(e-Nav) 기술 산업화 바. 스마트 양식 클러스터 규제특례 적용을 위한 근거 마련 사. 자율운항 선박 관련
④ 자율주행차	신속한 규제기준 마련	가. 자율주행차 사고 시 손해배상 등 보험정비 나. 자율주행차 정비 관련 다. 자율주행 군집주행 관련 라. 자율주행 통신인프라 표준화 및 관리기준 마련 마. 자율주행 사이버 보안 관련
⑤ 드론	신속한 제도공백 해소	가. 드론활용 배송기준 마련 나. 드론 의약품 운송기반 마련
⑥ 공유경제	사업자간 갈등요소 관리	가. 내국인 대상 공유숙박 허용 나. 공유숙박 등록기준 다. 차량공유(car sharing) 라. 승차공유(ride sharing, car hailing)

#### 4] 그린산업

① 신재생에너지	신속한 규제기준 마련	가. 신재생에너지 입지규제
② 친환경차	신속한 제도공백 해소	가. 수소차 운전자에 대한 특별 교육 완화 나. 초소형 전기차 분류기준 정비 및 안전기준 개선
③ 녹색인프라	신속한 규제기준 마련	가. 새활용(업사이클) 사업 육성을 위한 법적 근거 마련 나. (친환경빌딩) 제로에너지빌딩 표준화 미비 다. 그린리모델링 사업 표준화, 매뉴얼 수립 라. 녹색금융 활성화를 위한 법적 근거 마련 마. 이산화탄소 자원화를 위한 규제개선
④ 친환경 농업	신속한 규제공백 해소	가. 스마트팜 혁신밸리 안정적 활용을 위한 규제특례 부여 나. 스마트 농수산 인증 및 표준화 제도 미비 관련 이슈 다. 스마트 양식 클러스터 규제특례적용을 위한 근거 마련 라. 스마트농업 분야 ICT 융복합 확산 및 보급사업의 법률적 추진근거 미비 마. 스마트양식 활성화를 위한 규제검토

#### 5] 바이오/의료산업

① 디지털 헬스케어	갈등요소 관리, 가치기준 정립	가. 비대면 진료 허용을 위한 의료법 개정 나. 디지털 치료기기 관련 규정 미비 다. 건강관리서비스 인증제 필요
② 유전자 검사/치료	갈등요소 관리, 가치기준 정립	가. 유전자치료의 제한된 연구 범위 나. 차세대 염기서열분석(NGS) 유전자 패널검사의 비의료기관 위탁
③ 신의약품/의료기기	갈등요소 관리, 가치기준 정립	가. 바이오신약 우선심사제도 활성화를 위한 세부절차 필요 나. 의약품 배송 다. 개인 맞춤형 건강기능식품 산업기반 마련 라. 메디푸드 산업기반 마련 및 안전기준 정비

\*출처: 이광호 외(2021), 「신산업 규제정비 기본계획 수립을 위한 기획연구」, p.141 <표 4-15>에 p.289~ p.448의 각 분야별 규제이슈를 추가하여 저자 작성

원소연 외(2018)의 연구는 지능정보기술과 관련한 산업별 규제현황 및 향후 예상되는 규제이슈에 대한 선제적 검토를 통해 규제혁신과제를 탐색하고 있다. 핵심 지능정보기술 분야로서 인공지능(AI)와 빅데이터에 대한 직접적인 정책 및 규제이슈의 검토와 함께, 지능정보기술 응용분야로서 자율주행차, 스마트시티, 정밀의료, 혁신신약 분야에 대한 규제이슈를 언론보도 및 선행연구, 해외사례연구 등을 통해 분석하고 이에 대응하는 혁신과제를 제시하고 있다. 한편, 심우현·원소연·이종한(2021)의 연구는 코로나 팬데믹 이후 급부상한 언택트 디지털 경제 분야에 대한 산업 및 정책동향을 분석하고, 언론보도 및 전문가조사를 통한 규제쟁점 발굴과 함께, 이에 대응하는 규제개선 방안을 모색하고 있다. 구체적인 규제쟁점에 대한 직접적 개선방안을 제시하고 있지는 않으나, 신산업 분야에서의 규제개선 방향 및 전략 차원에서 대안적 규제수단의 활용 가능성 및 자율규제와 같은 규제거버넌스의 개선에 대한 정책제언을 제시하고 있다는 점이 특징적이다.

이러한 유형의 선행연구들은 특정 산업 및 정책분야에 대한 심층적 분석을 바탕으로, 기존규제의 정비를 포함해 해당 분야의 활성화를 위한 효과적인 규제정책 마련에 강조점을 두는 편이다. 신산업 규제정비 기본계획의 수립 목적도 신산업의 육성 및 촉진이라는 점에서, 해당 산업 및 정책분야에서 제기되는 규제부담의 완화 및 법적근거 마련 등에 대한 직접적 의견수렴에 초점을 맞추어 과제발굴이 이루어지는 경향을 보인다. 이로 인해, 특정 분야의 선정 과정에서는 국가적 차원의 전략적 접근이 강조되는 편이나, 실제 규제이슈 및 개선과제를 발굴하는 과정에서는 상향적이며 개별사례 중심의 분산된 접근이 주요한 것으로 파악된다.

## 2) 규제혁신의 전략적 방향성 중심의 접근

개별 규제혁신 과제의 발굴보다는 총괄적인 규제혁신의 방향성에 초점을 맞춘 선행연구들을 살펴볼 수 있다. 이러한 선행연구들은 규제혁신체계에 대한 종합적 검토와 제도개선 방안에 강조점을 두고 있다는 점에서 연구범위가 포괄적인 편이며, 규범적 혹은 철학적 논의가 주요한 경향성을 보인다.

대표적으로, 김신·이혁우(2016)의 연구는 기존규제에 대한 지속적인 규제개혁 실적에도 불구하고, 규제혁신체계에 대한 기존의 논의가 신설·강화 규제관리에 집중되었음을 비판하면서, 기존규제에 대한 체계적인 정비방안의 필요성을 강조하고 있다. 역대 정부에서 추진되었던 기존규제 개혁의 추진체계 및 수단, 내용에 대한 분석 및 문제점 진단을 통해, 향후 기존규제 개혁의 추진체계 및 추진수단, 추진방식과 내용에 대한 개선방안을 제시하고 있다. 본 연구에서는, 다음의 <표 3>과 같이, 기존규제 개혁의 추진체계(기구) 및 추진수단 분석을 위한 쟁점과 기준을 구성하고 있는데, 기존규제 개혁 추진의 합리성

이라는 기준에서 각 쟁점과 기준을 고려하고 있으며, 이는 기존규제 개혁의 실효성을 확보하기 위한 전략적 방향성을 제시하고 있는 것으로 판단된다(김신.이혁우, 2016: 78). 특히, 기존규제 개혁의 추진수단에 대한 분석을 통해, 중요규제에 대한 개선 가능성은 높지만, 규제개혁의 지속성은 낮고, 관료에 대한 유인제공도 낮은 편인 특수목적적(ad-hoc) 수단의 활용이 주요하였음을 한계점으로 지적하고 있다(김신.이혁우, 2016: 103-105). 그러나 추진체계나 추진수단에 대한 분석과 달리, 기존규제 개혁의 추진내용과 관련해서는 특별한 분석기준 없이, 규제개선 과제의 합리성이나 개선과정에서의 합리성을 기준으로 모범적인 사례와 그렇지 않은 사례 유형으로 구분하는데 그치고 있다. 이후 정책제언 부분에서도 규제개혁 추진내용과 관련해서 다양한 정책혼합(policy mix)을 고려한 개선대안을 마련할 필요가 있다는 원칙적 접근만을 제시하고 있어, 심층적 논의가 이루어지지 못하다(김신.이혁우, 2016: 227-228).

〈표 3〉 기존규제 개혁 추진체계 및 추진수단 분석쟁점/기준

분석대상	분석의 쟁점/기준
기존규제 개혁 추진체계(기구)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일원화/이원화 : 추진기구의 별도설치(신설강화 규제관리와 구분)</li> <li>- 독립성 : 대상규제 소관부처로부터의 독립성 확보</li> <li>- 상임화/비상임화 : 개혁기구의 상설운동을 통한 안정성 확보</li> <li>- 규제개선 절차규정의 필수화 여부 : 부처자율 혹은 관리감독 절차 규정</li> <li>- 규제개선 권한 정도 : 직접폐지-개선권고-자문</li> </ul>
기존규제 개혁 추진수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중요규제의 개선가능성 : 사회적 파급효과가 큰 규제의 개혁 가능성</li> <li>- 기존규제 개혁의 지속성 : 일회성 개혁 혹은 지속적 개혁</li> <li>- 기존규제 개혁의 완료성 : 개혁효과 발생 시점까지의 관리</li> <li>- 관료에 대한 유인제공 : 관료의 적극적 참여 가능성</li> </ul>

\* 출처: 김신.이혁우(2016), p.78의 <표 3-7> 및 p.91의 <표 3-9>의 내용을 저자가 취합하여 재구성

기존규제 혁신에 한정하고 있지는 않지만, 원소연(2015)의 연구는 네거티브 규제(negative regulation) 전환에 대한 현행 규제혁신 활동의 문제점을 진단하고, 향후 네거티브 규제방식의 효과적 정착을 위한 질적 개선의 필요성을 강조하면서, 관련 법체계 및 조직체계의 개선, 공무원 역량강화, 규제지침의 마련 등 규제혁신체계 개선방안을 제안하고 있다. 유사한 맥락에서, 이종한.박선주(2017)의 연구도 기존의 규제개혁이 정부 중심으로 운영되고 있다는 문제점을 제기하면서, 수요자 중심의 규제개혁 추진 필요성을 강조하고 있다. 이를 위해, 수요자 중심의 규제개혁 평가모형 개발과 적용이 요구되며, 규제개혁 체감도를 제고할 수 있는 관련 제도개선 방안을 제시하고 있다. 이종한 외(2022)의 연구에서도 차기 정부의 규제개혁 추진방향 및 과제의 제안과 관련해, 신속한 규제대응을 위한 원칙중심규제(principle-based regulations)의 거버넌스 및 정책운영방안의 확대를 강조하고 있다. 이러한 방향성에 근거하여, 에너지산업 규제 및 소비자보호 규제,

반려동물 규제, 게임물 규제 등 특정 분야에 대한 규제개선 과제를 제시하고 있기는 하지만, 규제개혁의 추진방향성에 초점을 맞추고 있는 연구로 파악된다. 유사한 맥락에서, Fioino(1997)의 연구는 기존의 규제개혁이 하향적 방식으로 이루어진다는 점에서 규제개혁의 적극적 추진에도 불구하고 규제개혁의 성과달성에는 한계가 있었다는 점을 강조하며, 규제개혁을 위한 전략으로서 상향적 접근(bottom-up approach, backward mapping)을 통해 다수의 이해관계자 참여를 통한 규제개혁 추진을 강조하고 있다.

이러한 선행연구들에서는 기존규제 혁신의 성과 및 실효성을 제고하기 위한 규제혁신의 방향성을 제시하고 있다는 점에서, 상위 수준에서의 전략적 규제혁신과 연계된다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 규제혁신의 대상이 되는 기존규제의 내용에 대해서는 상대적으로 설명이 부족한 편이며, 규제혁신 추진체계 및 절차 등에 대한 제도개선 논의에 집중되고 있다는 점에서 직접적인 규제혁신 성과 제고와 관련해서는 제한적이라는 점을 지적할 수 있다.

### 3) 특정 규제 유형 및 속성 중심의 접근

개별 규제를 대상으로 하되, 특정 정책 및 산업 분야에 따른 유형분류가 아닌, 규제 정책으로서의 특별한 속성에 주목하여 기존규제의 혁신방안을 제시하는 선행연구들을 살펴볼 수 있다.

대표적으로, 원소연·박선주·이광호(2018)의 연구는, 규제권한이 다수의 행정기관에 의해 분할되어 있는 다부처규제(cross-sectoral regulations)에 초점을 맞춰, 안전분야 및 신산업분야에 대한 다부처규제 현황을 분석하고 합리적인 다부처규제 운영을 위한 제도개선 방안을 제시하고 있다. 사회 환경의 복잡성 증대로 인해 기존의 정부조직 구조를 벗어난 협력적 활동이 필요한 정책이슈가 급증하는 상황에서, 일반적인 행정원칙으로서의 협업행정과 연계하여, 본 연구는 규제관리에 있어서도 다부처규제에 대한 특별한 관리 필요성에 대한 문제의식을 나타내고 있다(원소연·박선주·이광호, 2018: 2-5). 연구에서는 다부처규제와 유사한 용어들로서 중복규제 및 복합덩어리규제, 칸막이규제 등과 비교한 다부처규제 개념의 차별성을 설명하고 있다. 덩어리규제의 개념이 규제의 복잡성으로 인해 규제정비의 필요성을 전제로 하고 있는 부정적 개념임에 비해, 다부처규제의 개념은 규제목적 달성을 위해 부처 간 협업이 필요한 규제라는 점을 지적하면서 다부처규제의 합리적 운영방안을 강조하고 있는 부분이 특징적이다(원소연·박선주·이광호, 2018: 14-17). 이러한 관점에서, 다부처규제의 합리화 방안도 규제등록제 및 규제비용관리제, 규제혁신평가, 규제관리조직 등 다부처규제의 특성에 부합하지 않는 현행 규제혁신체계의 개선 필요성을 제안하고 있으며(원소연·박선주·이광호, 2018: 302-321), 일반적인 기

준규제 정비에 대한 연구와는 차별성을 보인다.

김성준·하선권(2016)의 연구는 특정 규제유형 가운데 덩어리규제(core regulations)<sup>2)</sup>에 대한 이론적 분석을 시도하고 있으며, 네트워크 분석을 활용하여 중심성 정도가 높은 직업면허 규제 등을 의료서비스 관련 덩어리규제로서 확인하고 있다는 점이 특징적이다. 연구에서는 덩어리규제의 속성을 다른 규제와의 긴밀한 연관성으로 정의하고 있으며, 이론적 개념구성과 과학적 방법론을 통해 덩어리규제를 실증적으로 파악하고 있다는 점에서 시사점이 있다. 다만, 덩어리규제의 속성을 형식적 측면에서만 접근하고 있어, 현실의 규제개혁 대상으로서 덩어리규제를 파악하는데 적합한지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 한편, 김정해(2003)의 연구는 중복규제(overlapping regulations)에 초점을 맞춰 산업안전분야에 대한 규제개혁방안을 제시하고 있다. 규제기준(동일기준-상이기준) 및 중복영역(수평적 수준-수직적 수준)에 따른 중복규제의 유형화를 바탕으로, 규제중복에 따른 갈등발생의 극복 방안으로서 적극적인 통합전략을 강조하고 있다.

복수의 규제 간 관계뿐만 아니라, 개별 규제의 형식적 특성에 초점을 맞춰 특정 유형을 정의하고 이에 따른 규제혁신 방안을 제시하고 있는 연구들도 살펴볼 수 있다. 김신·최진식(2016)의 연구는 미등록 규제로서 유사행정규제(quasi-regulations)에 초점을 맞추고 있으며, 유사행정규제의 유형화를 통해 우리나라 유사행정규제 운영 현황을 파악하고 유사행정규제의 합리화 요인을 중심으로 문제점 진단 및 개선방안을 모색하고 있다. 유사한 맥락에서, 최무현·이종한(2022)의 연구는 행정지도 등과 같이 법률의 근거 없이 관행적으로 이루어지는 그림자 규제(shadow regulations)에 초점을 맞춰, 규제형식 및 규제등록, 규제주체, 개입의 합리성 기준에 따라 그림자 규제를 유형화하고 실태조사를 진행하였으며, 규제 특성에 따른 합리적 관리시스템 구축 및 적용 필요성을 제시하고 있다. 이종한·홍승헌 외(2023)의 연구는 형식적인 규정은 존재하나 실질적 작동을 통한 목적 달성이 이루어지지 못하는 명목상 규제(ritualized regulations)에 초점을 맞추고 있으며, 안전 및 금융, 환경 분야에 대한 명목상 규제의 국내외 사례 분석과 함께, 명목상 규제의 실효성 제고를 위해 응답적 규제(responsive regulations)를 통한 유연한 집행전략의 적용 필요성을 강조하고 있는 부분이 특징적이다.

한편, 개별 규제의 내용적 특성과 관련해서 특정 유형을 정의하여 분석하고 있는 연구들도 살펴볼 수 있다. 이민호 외(2021)의 연구는 해외에 없거나 해외보다 과도한 수준의 규제를 의미하는 갈라파고스 규제(Galapagos regulations)에 초점을 맞춰, 규제개혁 수단으로서 규제철폐지 제도의 구체적 운영방안 설계와 함께, 2021년도 규제철폐지 과제로 선정된 15개 규제개선 과제들의 타당성에 대한 모의적 검토를 수행하고 있다. 같은

2) 덩어리규제에 대한 정부자료의 번역본 등에서는 bundle regulations 등의 표현을 사용하고 있으나, 본 연구에서는 core regulations로 번역하고 있어, 동일한 덩어리규제 용어에 대해서도 접근방식의 차이를 확인할 수 있다.

맥락에서, 이종한.김신.홍승헌.김성부(2020)의 연구는 특정 규제를 유형화하기보다는 규제 지체 현상에 주목하여 규제혁신의 필요성을 접근하고 있으며, 스마트 모빌리티 및 디지털 헬스케어, 마이데이터, 핀테크 등 신산업 분야에서의 규제지체 사례를 확인하고 문제점을 진단하는 한편, 해외사례 등의 참조를 통해 규제정책의 유연성을 제고하는 방식으로 각 분야별 규제개선 방안을 제시하고 있다.

이러한 선행연구들은 일반적인 규제정책과 차별화된 속성에 주목하여 개별 규제정책 중심으로 규제혁신의 필요성을 접근하고 있다는 점은 공통적이다. 그러나 각 규제유형에 대한 문제인식 및 규제혁신의 구체적 방안은 상당히 차별적으로 제시되고 있다는 점에서 개별적 논의의 이질성이 상대적으로 큰 편으로 판단된다.

#### 4) 특정 규제혁신 수단 중심의 접근

기존규제를 어떻게 혁신할 것이냐에 대한 정책수단(policy tools)에 초점을 맞춘 연구들을 살펴볼 수 있다. 앞서 규제혁신의 전략적 방향성에 대한 연구들이 규제혁신체계에 대해 포괄적으로 논의를 진행하는 것에 비해, 구체적인 규제혁신 수단에 집중하여 새로운 혁신제도의 도입 필요성을 제기하거나, 기존에 도입된 제도의 효율적인 운영방안을 제시함으로써 규제혁신의 성과를 제고하고자 하는 논의가 주요하다.

대표적으로, 이민호.안혁근.김성부(2022)의 연구는 문재인정부에서 대표적인 기존규제 혁신수단으로 도입한 규제샌드박스(regulatory sandbox)의 성과평가를 통해 규제샌드박스의 실질적 효과성을 제고할 수 있는 제도개선 방안을 제시하고 있다. 연구에서는 기업지원 차원에 초점이 맞춰진 현행 제도의 문제점을 지적하면서 규제개선 차원의 효과성 제고를 위한 규제샌드박스 제도 개선 과제를 강조하고 있다. 구체적으로, 현행 규제샌드박스의 문제점을 규제특례 부여에 비해 규제개선 추진 단계에서의 책임주체와 제도운영이 명확히 규정되고 있지 않음을 지적하면서, 향후 규제샌드박스 2.0에서는 규제특례 부여와 규제개선 추진 단계의 명확한 구분을 통해 제도운영의 질적 차별성을 인지하고, 각 단계에 부합하는 제도 참여자의 역할부여 및 협력관계의 설정, 구체적인 제도운영 절차와 방법이 필요함을 강조하고 있다(이민호.안혁근.김성부, 2022: 288-290).

이와 함께, 이민호 외(2022)의 연구는 상시적 규제정비를 목적으로 2016년 전면 도입된 규제비용관리제(regulatory cost management system)의 성과 분석을 통해 규제혁신 수단으로서 현행 규제비용관리제의 적절성을 진단하고, 규제비용관리제 적용대상의 이원화를 통한 범위 확대 및 부처별 특성을 고려한 상쇄비율의 차등화 등 효과적인 규제정비를 위한 제도운영 단계별 개선방안을 제시하고 있다. 이민호(2017)의 연구는 신설·강화 규제의 심사를 위한 사전적 규제영향분석의 적용을 넘어, 기존규제의 타당성 검토

를 통한 개선 필요성 확인을 위해 규제사후영향평가(ex-post regulatory impact assessment) 제도의 도입방안을 논의하고 있으며, 단기적으로 현행 재검토행 규제일몰제와 연계한 규제사후영향평가의 도입 등 다양한 방식의 제도 도입 및 운영방안을 제시하고 있다. 한편, Jacobs and Astrakhan(2006)의 연구는 대규모 기존규제의 신속한 정비를 위한 방안으로서 기요틴 전략(Guillotine strategy)의 효과성 및 실천적 활용방안을 논의하고 있으며, 우리나라를 포함해 기존에 기요틴 전략을 활용한 국가들의 경험 사례와 함께, 규제혁신을 위한 기요틴 전략의 성과를 극대화할 수 있는 방안을 제시하고 있다.

이러한 선행연구들은 제도분석 또는 성과평가 등을 바탕으로 규제혁신 수단의 설계 및 운영의 적합성을 제고하기 위한 실질적 목적이 강조되고 있으나, 규제혁신 업무를 담당하는 일부 부처 및 담당자를 대상으로 한 제한적 논의에 치중하고 있다는 한계점을 지적할 수 있다.

#### 5) 비판적 검토를 통한 시사점

기존규제의 혁신과 관련한 다양한 선행연구들에 대한 검토결과를 바탕으로, 본 연구의 문제의식에 대한 다음과 같은 시사점을 제시할 수 있다.

첫째, 규제도입 및 집행 과정에서 비해, 기존규제의 정비 및 개선 과정에서 전략적 접근에 대한 관심이 상대적으로 낮은 편이며, 특히 규제혁신 활동의 비례성 및 효율성에 대한 강조점에 한계가 지적된다. 물론, 기술변화 및 경제적 환경변화에 긴밀히 대응하여 기존규제의 혁신방향이나 추진강도가 크게 영향을 받는다는 점을 부인할 수는 없으나, 규제혁신 추진활동이 전략적으로 이루어지고 있는지에 대해서는 회의적이다. 환경변화에 따른 규제혁신의 대응성 부분과 규제혁신의 전략적 추진 부분을 구분할 필요가 있다는 점이다.

둘째, 혁신의 대상 측면에서 선행연구들이 주로 규제혁신의 구조(structure)나 과정(process)을 중심으로 한 혁신체계에 지나친 강조점을 두고 있다고 판단된다. 물론 규제혁신을 도모하기 위한 제도적 기반으로서 규제혁신체계의 중요성은 부인할 수 없는 부분이나, 상대적으로, 혁신의 직접적인 대상으로서 규제의 기능적 성과(functional performance)와 직접적으로 관계되는 주요 혁신과제의 식별과 관리에 대한 학술적 연구는 부족하였다고 판단된다.

셋째, 다양한 정책분야 및 규제 특성을 고려한 일반적 규제혁신전략의 수립방안 모색에 대한 논의가 부족했다고 판단된다. 상당수의 학술적 연구가 규제혁신체계에 대한 논의에 집중되고 있다고 지적하였지만, 한편에서는 정책적 연구를 통해 구체적인 규제혁

신 과제에 대한 상당수 연구도 확인된다. 다만, 이러한 연구들의 경우, 특정한 정책이나 산업분야, 또는 규제유형에 한정된 논의를 진행하는 경향이 많은 것으로 판단된다. 즉각적인 연구성과 활용을 위해 연구의 범위를 한정된 원인을 고려할 수 있겠지만, 규제혁신 과제의 발굴과 전략적 검토, 차별적 대응 등에 대한 일반적 차원의 논의가 충분히 이루어지지 못한 부분을 지적할 수 있다.

### Ⅲ. 규제혁신 전략과제 유형화와 덩어리규제

#### 1. 규제혁신 전략과제의 유형화 필요성

##### 1) 일반적 규제 유형 분류의 의의와 활용

정부규제의 개념과 범위가 상당히 포괄적이라는 점에서 정부규제 자체를 이해하기 위한 목적에서 다양한 유형 분류가 활용되어 왔다. 또한 각 유형에 따른 정부규제의 차별적 이해는, 보다 효과적으로 정부규제를 관리할 수 있는 기준을 제시할 수 있다는 점에서, 규제정책과 관련해 유형 분류에 대한 연구는 상당히 중요한 연구주제로 다루어졌다.

대표적으로, 경제적 규제와 사회적 규제에 따른 유형 분류를 살펴보자. 경제적 규제는 정부가 경제적 목적, 주로 배분적 효율성을 달성하기 위해 가격이나 시장구조, 거래방식 등 시장의 결정에 직접 개입하는 규제 형태로 정의된다. 반면, 사회적 규제는 시장기능을 통해 달성하기 어려운 사회정책적 목적, 예컨대, 환경보전이나 산업안전, 소비자보호, 사회통합 등 공공성의 가치를 제고하기 위해 정부가 개입하는 규제 형태로 이해된다. 최근에는 개념적 차원과 달리 실제 현장에서 특정 규제를 경제적 규제와 사회적 규제로 구분하는 것이 모호하다는 비판적 지적도 제기되나, 정부규제를 이해하는 중요한 판단기준으로서 의미를 갖는다.

이러한 경제적 규제와 사회적 규제의 유형화는, 정부규제의 개념적 이해 뿐만 아니라, 실제 규제관리에 있어서도 중요한 기준으로 작용하고 있다. 「국민부담 경감을 위한 행정규제 업무처리 지침」의 제2조(규제비용의 관리)에서는 규제비용관리의 적용대상에서 제외되는 기준을 제시하고 있는데, 국가의 질서유지, 국민의 생명 및 안전과 직접적으로 관련되는 규제를 포함하고 있다. 정도의 차이를 고려할 수 있겠지만, 상당수의 사회적 규제가 이로 인해 규제비용관리에서 제외되게 된다. 또한, 제4조(규제 일몰제)에서는 신설·강화되는 경제적 규제에 대해서는 효력상실형 일몰의 설정을 원칙적으로 규정하고 있다.



규제목적에 따른 경제적 규제와 사회적 규제에 따른 유형 분류 외에도, 규제기관이나 규제의 형식, 규제적 개입 단계, 규제대상의 속성이나 영역 등을 중심으로 다양한 규제유형의 분류가 활용되고 있다. 「행정규제기본법」 제5조의2(우선허용·사후규제 원칙)에서는 사전규제와 사후규제의 유형 분류가 활용되고 있으며, 동법 제19조의3(신기술 서비스·제품 관련 규제의 정비 및 특례)과 제19조의4(신산업 규제정비 기본계획의 수립 및 시행)에서는 규제대상 정책분야에 따른 유형 분류가 규제관리의 판단기준으로 적용되고 있다.

## 2) 전략적 규제혁신의 방안으로서 유형 분류

선행 연구에서도 살펴보았듯이, 기존규제에 대한 전략적 규제혁신과 관련한 접근방법은 규제혁신체계에 초점을 맞춘 구조적 접근(structure approach) 및 과정적 접근(process approach)과 함께, 혁신대상이 되는 규제내용에 초점을 맞춘 과제별 접근(agenda approach)으로 구분할 수 있을 것이다. 과제별 접근의 경우도, 특정한 규제정책 분야를 전략적으로 선정하여 규제과제를 식별하고자 하는 방식을 고려할 수 있겠지만, 정책 분야와 무관하게 규제혁신의 필요성을 중심으로 대상규제의 특성을 파악하고 규제과제를 식별하고자 하는 방식을 살펴볼 수 있다.

특정목적 중심의 기존규제 검토(ad hoc and special purpose review) 방식의 상당 부분이, 이러한 혁신대상이 되는 규제의 특성을 중심으로 한 접근과 동일한 맥락으로 이해된다. 특히, 원칙중심 검토(principle-based review)에서는 “잠재적으로 과도한 규제부담을 발생시킬 수 있는 특정한 속성을 갖는 개별 혹은 집합적 규제법령의 개선 필요성을 식별하는 방법”이라는 점에서 전략적 규제혁신 대상규제의 식별과 긴밀히 연계된다(Productivity Commission, 2011: 41).

호주 정부의 Productivity Commission의 보고서에서는 기존규제 정비를 위한 원칙중심 검토의 대표적 사례로, ‘이음새 없는 경제(seamless economy)’의 원칙을 제시하고 있다. 해당 원칙은 중앙과 지방 간 관계에서 국가적 접근이 지역 단위에 추가적인 편익을 제공할 수 없다면, 가장 낮은 관할권(jurisdiction)에서 규제가 이루어져야 한다는 분권적 규제원칙을 강조한다(Productivity Commission, 2011: 81). 불필요하게 상위 국가 수준에서의 획일적 규제를 적용하고 있지 않은지에 대한 검토를 통해 기존규제를 정비하는 사례로 이해된다. 반대로, 국제표준(international standard)에 따른 원칙중심 검토의 사례도 제시되고 있으며, 현재 지역표준과는 상이하지만 수용가능한 수준의 국제표준이 존재하는 경우에 기존규제의 개선 가능성을 검토하는 방식이다(Productivity Commission, 2011: 83). 이 외에도 생산요소의 이동성에 대한 제한 여부에 대한 원칙

중심 검토를 통해 직업면허의 상호인정 허용에 대한 개선방안을 도출하거나, 중복적이며 일관성이 없는 교육훈련 규제에 대한 정비방안을 도출한 사례에 대해서도 살펴볼 수 있다(Productivity Commission, 2011: 83-84).

이러한 원칙중심의 검토를 통한 기존규제 정비방향은 우리나라에서도 상당히 익숙한 부분이며, 규제혁신의 실무적 활동과 연계하여 다양한 선행연구들을 살펴볼 수 있다. 대표적으로, 덩어리규제를 중심으로 한 전략적 규제혁신 추진부분이다. 김신.이혁우(2016: 222-223)의 연구에서는 양적측면의 기존규제 개선의 한계를 지적하면서, “단기적인 관점에서는 이해당사자 간의 갈등이 있더라도 장기적으로 보면 개혁이 필요한 본질적인 규제, 여러 부처가 연계되어 있는 덩어리 규제”의 개선 필요성을 강조한다. 덩어리규제 외에도 규제혁신 과정에서 다양한 규제유형이 제시되면서, 해당 규제유형에 속하는 기존규제들을 식별하고 적극적으로 정비하기 위한 전략적 노력들이 강조되었다. 중복규제에서부터 칸막이규제, 그림자규제, 손톱밑가시규제, 갈라파고스규제, 최근에는 킬러규제에 이르기까지 다양한 규제유형이 규제혁신의 대상을 정의하는 속성으로서 활용되었으며, 전략적 규제혁신의 주된 내용으로 제기되었다. 다음의 표는 전략적 규제혁신과 관련해 제기되었던 다양한 규제유형을 5가지 유형으로 재분류하여 정리한 부분이다.

<표 4> 규제혁신을 위한 규제유형 분류 형태

유형	특징
(1유형) 덩어리규제, 중복규제, 복합규제, 다부처규제, 거미줄규제 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개별규제가 아닌 복수의 규제들 간의 관계로 인한 문제 발생</li> <li>• 피규제자 및 피규제 활동에 초점</li> <li>• 규제준수의 복잡성 및 규제 간의 상충, 비일관성, 규제 집행의 비효율성</li> <li>• 일괄정비를 통해 규제의 효율성 및 간편성 제고를 위한 규제혁신전략</li> </ul>
(2유형) 킬러규제, 손톱밑가시규제, 신발속돌맹이 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제에 의한 기업의 부담정도에 초점. 과도한 규제부담의 완화 목적</li> <li>• 기업 등 피규제자로부터 의견수렴 및 규제개혁의 체감도 강조</li> </ul>
(3유형) 그림자규제, 미등록규제, 행정지도, 명목상규제 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공식성 및 체계성을 갖추지 못한 규제 적용에 따른 문제 발생</li> <li>• 혹은 공식적인 규제에도 불구하고 실효성이 미흡한 규제 존속에 따른 문제 발생</li> <li>• 규제정책의 투명성 및 실효성 제고가 규제혁신전략의 관건. 체계적 규제관리 필요성</li> </ul>
(4유형) 낡은규제, 적기조례, 규제지체 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 변화된 정책환경을 반영하지 못하는 기존규제의 부적합성에 따른 문제 발생</li> <li>• 규제의 대응성 및 유연성 제고를 위한 규제혁신전략의 강조</li> </ul>
(5유형) 갈라파고스규제, 칸막이규제 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상이나 영역에 따라 상이한 규제기준 적용에 따른 불필요한 규제준수비용 발생 문제 강조</li> <li>• 규제표준화 및 규제정합성 제고를 위한 규제혁신전략의 강조. 글로벌 스탠다드 강조</li> </ul>

## 2. 전략적 규제혁신 대상으로서 덩어리규제

### 1) 덩어리규제 개념의 등장과 각 정부별 속성의 이해

덩어리규제라는 용어는 규제개혁이 본격적으로 추진되기 시작한 1990년대 후반부터 이미 일반적으로 사용된 것으로 파악된다. 초기에 덩어리규제의 개념은 기존규제의 정비 과정에서 분야별로 개혁이 필요한 핵심과제들을 의미하는 것으로 사용되고 있다. 덩어리규제들이 규제개혁의 핵심과제이기는 하지만, 개발시대부터 수립된 산업발전을 위한 기본정책들의 골격을 구성하기 때문에 규제완화의 대상에서 제외되었다는 점이 지적되며,<sup>3)</sup> 특히 김대중 정부 들어 초기 2년간의 대대적인 양적 규제개혁의 추진에 따른 후속대책으로 핵심 덩어리규제에 대한 개혁이 적극적으로 요구되었다(김종석, 1999: 3-4, 사공영

3) “규제개혁 전담부서 설치키로”, 조선일보, 1996.5.14.

([https://newslibrary.chosun.com/view/article\\_view.html?id=2336919960514m1023&set\\_date=19960514&page\\_no=2](https://newslibrary.chosun.com/view/article_view.html?id=2336919960514m1023&set_date=19960514&page_no=2), 최근검색일, 2024.6.3)

호·하혜수·권해수, 2000: 56). 이렇듯 핵심규제로서 덩어리규제를 이해하는 접근방식은 김성준·하선권(2061)의 연구에서 명확히 드러나고 있다. 이들은 핵심규제(core regulation)로서 덩어리규제를 이해하고, 의료서비스 분야의 개별 규제들 간 네트워크 분석을 통해 중심성이 높은 규제를 덩어리규제로 식별하고 있다.

핵심규제로서의 덩어리규제 개념은 노무현 정부의 규제개혁 과정에서 다소 변화되는 모습을 확인할 수 있다. 노무현 정부에서는 질적 규제개혁을 강조하며, 전략과제로서 이른바 ‘복합 덩어리규제’의 개념을 제시하였다. 2007년도 규제개혁백서에 따르면, 이러한 덩어리규제의 정비는, 단일한 사항에 대해 규정하는 개별 규제의 개념과 대비되며, 하나의 사업이나 허가 등에 적용되는 관련 규제들을 일괄 정비하는 것을 의미하며, 관련된 규제의 집합체를 전체적으로 검토하여 정비한다는 점에서 수요자 지향적인 규제개혁의 방안으로 강조되었다(규제개혁위원회, 2007: 45). 노무현 정부에서 구성된 규제개혁기획단은 전략과제로서 덩어리규제의 정비를 추진하였으며, 2004년에 공장설립 개선방안 등 8개 전략과제를 시작으로, 2005년에 24개, 2006년에 19개, 2007년에 17개 등 총 68개의 전략과제를 추진하였다(규제개혁위원회, 2007: 46). 개별 전략과제에는 다양한 세부추진과제들이 포함되고 있다는 점에서, 덩어리규제는 정책목적이나 대상, 활동에 따라 연계되는 다수의 개별규제를 묶어내는 일종의 상위분류 항목으로 이해되고 있다. 한편, 다수의 개별규제들을 포괄하는 개념으로서 덩어리규제를 이해하는 것에 더해, 다수의 개별규제들이 여러 부처나 법령을 통해 복합적으로 얹혀있다는 측면도 노무현 정부의 규제개혁 과정에서 덩어리규제의 개념적 특징을 설명하는 부분이다(규제개혁위원회, 2007: 23).

이후 이명박 정부의 규제개혁에서도 덩어리규제는 중요한 개혁과제로 활용되는데, 그 이전에 비해 규제개혁에 따른 파급효과 규모에 대한 관점이 추가된 것으로 파악된다. 2008년 3월에 출범한 국가경쟁력강화위원회는 다수의 중앙행정기관에 관련된 정책과제의 효율적 추진을 위한 설립 목적을 강조하고 있으며, 기존 규제개혁 중 파급효과가 큰 핵심 정책성 규제나 여러 부처가 관련된 덩어리 규제개혁을 담당하였다(규제개혁위원회, 2009: 29).

박근혜 정부에서도 양적 규제개혁에 대한 보완 필요성에서 핵심규제 개선 대상 과제를 선정하여 별도로 관리하였으나, 덩어리규제라는 표현을 직접적으로 사용하고 있지는 않다. 투자 및 일자리 파급효과가 크거나 국민부담 경감 측면에서 체감도가 높은 과제를 핵심과제로 정의하였으며, 파급효과의 크기와 함께 다른 부처로부터의 이견이 많은 정도 등에 따라 차별적인 과제 관리를 추진하였다(규제개혁위원회, 2014: 107). 이후 문재인 정부의 초기 규제개혁에서도 핵심규제나 덩어리규제에 대한 명시적인 활용이 잘 드러나지 않으나, 2021년도 규제혁신 추진방향에서 신산업 부문과 기업부담·국민불편 부문에 대한 핵심분야 선정을 통한 전략적 규제혁신을 도모하였다. 2022년도에는 기업활동 및

국민생활 핵심규제 개선을 강조하면서, 핵심규제 중심의 기존규제 정비노력을 강화하는 변화를 보였다.

현 윤석열 정부에서는 국정과제를 통해 덩어리규제의 집중 발굴과 개선을 천명하였으며, 이를 위한 추진체계로서 민·관·연 합동의 규제혁신추진단을 구성하였다. 규제혁신 추진단 홈페이지에서는 덩어리규제를 “다수 부처와 법령이 관련되거나 다양한 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 규제”로 정의하고 있다.<sup>4)</sup> 그러나 단순히 이러한 복잡성의 특징 외에도, 국민생활 및 기업 활동에 큰 불편을 발생시킬 수 있다는 부분도 강조되고 있으며, 다수 부처나 법령의 연관을 넘어 중복성의 가능성도 덩어리규제의 속성으로 고려되고 있다(규제개혁위원회, 2023: 34).

## 2) 덩어리규제의 유사개념 비교·검토

덩어리규제의 개념이 개혁의 대상으로서 핵심적 규제로 이해되고 있으나, 상당히 포괄적이며 모호한 개념의 이해가 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 이러한 점에서, 덩어리규제와 유사한 개념들에 대한 비교·검토를 통해 덩어리규제에 대한 차별적 이해를 도모할 필요가 있다.

첫째, 중복규제(overlapped regulation)이다. 사전적 의미에서의 중복 개념이 주로 현상적 차원에서 활동이나 영역의 겹침을 의미하는데 그치고 있는 것에 비해, 정책 연구와 관련해서 중복 개념이 적용될 때는 자원 배분의 관점에서 제한된 수준의 자원을 어떻게 활용할 것인가에 대한 가치 판단적인 논의로 확장되고 있다(이민호, 2008: 93). 다만, 일반적인 재정정책과 달리, 규제정책의 경우는 자원배분의 비효율성 문제보다는, 규제비용부담의 추가적 발생에 따른 형평성의 문제가 관건이 된다. 그럼에도 불구하고, 정책관리에 있어 중복의 발생은 비효율성이나 형평성의 문제에서 명백한 규제개선의 대상으로 여겨진다. 2002년 규제개혁의 추진 원칙으로 “동일 목적의 다른 규제 혹은 동일 내용을 다수의 기관에 중복 제출토록 하는 규제는 주된 규제로 통합하여 정비한다”고 하여, 중복규제에 대한 통합관리의 원칙을 명시적으로 제시하고 있다(규제개혁위원회, 2002: 29). 중복규제의 존재는 개별 규제의 폐지·완화에도 불구하고, 피규제자가 여전히 다른 규제에 의해 제약을 적용받는다는 점에서 규제개혁의 효과를 체감하기 어렵다는 문제점을 발생시킨다(김정해, 2003: 7, 원소연, 2018: 15). 이로 인해 중복규제의 일괄정비 필요성이 강조되나, 불필요한 추가적 규제준수비용의 감소 효과는 거둘 수 있다는 점에서, 중복규제를 단순화하고 통폐합하는 활동 역시 중요한 규제개선 과제로 이해된다.

4) 규제혁신추진단 홈페이지, 추진단 활동, 덩어리규제란?  
(<https://foryou.better.go.kr/base/contents/view?contentsNo=36&menuLevel=2&menuNo=1>, 최근검색일, 2024.6.3.)

이와 같은 중복규제의 문제는, 하나의 피규제자 또는 피규제 행위에 대하여 다수의 규제권자가 존재하는 상황으로 인해 발생되며, 규제기관의 관할권 중복의 문제가 그 원인으로 이해된다. 김정해(2003)의 연구에서는 중복규제의 유형을 관할권 중복의 수준(수평적/수직적)과 기준(동일/상이)에 따라 구분하고, 갈등관리전략을 통한 중복규제 해결방안을 모색하고 있다(김정해, 2003: 10-12). 혹은 의제처리방식을 통해, 주된 인허가를 받으면 다른 법률에 따른 관련 인허가 등을 함께 받은 것으로 간주하는 방식으로 중복규제의 문제를 실무적으로 해결하는 방안이 제안된다. 그러나 이러한 중복규제의 해소 방안은 '의도하지 않은 동일규제의 겹침 발생' 시에만 적용될 수 있다는 점에서 현실적으로는 복잡한 문제를 발생시킨다. 즉, 동일한 피규제자의 동일한 피규제 대상 행위에 적용되는 중복적 규제로 파악되어 이에 대한 기계적 통폐합을 추진해도 문제가 되지 않을 만큼 완벽히 중복적인 규제가 존재하는 경우는 많지 않다는 것이다. 더구나, 완벽히 중복적인 규제라도, 높은 수준의 준수율 확보를 위해 가외성(redundancy)의 관점에서 의도적인 중복규제를 적용할 가능성도 제기된다.

둘째, 다부처규제/협동규제(cross-regulation)이다. 원소연(2018)의 연구에서는, 복수의 정부부처나 부문의 업무에 영향을 미치거나 관련성을 갖는 정책이슈로서, 횡단교차적 정책이슈(cross-cutting issue)의 개념을 차용하여 다부처규제의 개념을 설명하고 있다. 다부처규제를 단순히 부처간의 협력을 통해서 해결할 수 있는 문제에서, 공동결정이 요구되는 문제까지 다양한 수준의 협력관계를 전제로 한 규제유형으로 정의하고 있다(원소연, 2018: 13-14). 유사한 관점에서, 전재경(2009)의 연구는 협동규제의 개념을 제시하고 있으며, 복수의 규제기관 간의 관할권이 중복되는 상황에서 수평적 협력을 통한 규제사무의 합동 혹은 분할 수행 가능성을 설명한다(전재경, 2009: 218-219). 다부처규제의 개념이 규제대상으로서 정책이슈의 횡단교차적 성격을 강조하고 있는 것에 비해, 협동규제의 개념은 중첩된 관할권을 가진 규제기관 간의 협력적 관계 및 거버넌스를 강조한다는 점에서 다소 차이를 살펴볼 수 있다. 이러한 다부처규제/협동규제는 규제기관의 관할권 중복이라는 점에서 중복규제와 동일하다고 볼 수 있으나, 개별 규제기관 혹은 규제영역의 조직적 정체성을 강조한다는 점에서 차이점을 지적할 수 있다(전재경, 2009: 2018). 즉, 중복규제가 규제기관 간의 경쟁적 관계에서 어느 한 쪽으로의 통폐합의 필요성을 강조하는 것에 비해, 다부처규제/협동규제는 규제기관 간의 대응한 상호협력적 관계를 통해 효과적인 규제정책의 운영이 가능하다는 점에 초점을 맞춘다.

셋째, 다중규제(poly-regulation)와 복합규제(compounded regulation)이다. 다수의 규제가 얹혀서 적용되는 경우에 복합규제나 다중규제라는 개념을 사용하는데, 앞선 다부처규제/협동규제와 비교할 때, 규제기관의 입장보다는 피규제자나 피규제대상의 입장이 강조된다. 다중규제는 독립적인 복수의 규제가 동일한 피규제대상에 동시에 적용되는 상

황을 의미한다. 예컨대, 「군사시설보호법」과 「수도권정비계획법」은 다른 규제기관에 의해 차별적인 규제관할권을 대상으로 하나, 실제 규제적용 과정에서 강화군과 같은 특정 지역이 해당 규제법규에 따른 영향을 동시에 모두 받는다고 할 때, 이를 다중규제라고 설명할 수 있을 것이다. 이에 비해, 복합규제는 복수의 규제가 상호 합성을 통해 특정 피규제대상에 적용되는 상황을 의미한다. 예컨대, 「옥외광고법」에 따른 디지털사이니지의 제한 휘도(luminance)와 관련해 「빛공해방지법」에 따른 조도기준을 적용한다고 할 경우, 두 개의 규제법규에 따른 규정이 하나의 피규제대상에 대한 규제내용을 복합적으로 구성하게 된다. 피규제대상이 일련의 절차를 통해 진행되는 경우, 해당 절차의 단계별로 연계되어 적용되는 복수의 개별규제에 대해서도 복합규제로 이해할 수 있을 것이다. 다중규제와 비교해, 개별 규제 간의 내용적으로 긴밀한 연계성을 특징으로 한다고 할 수 있다. 이러한 다중규제와 복합규제는, 피규제자의 입장에서는 동시에 복수의 규제가 적용되거나, 혹은 생각하지 못한 또 다른 규제가 문제시될 수 있는 여지가 있으나, 규제목적이나 범위 등을 고려할 때, 일반적인 중복규제로 분류하여 대응하기에는 적합지 못한 측면이 있다.

넷째, 테마규제(thematic regulation) 및 교차영역규제(cross-sectoral regulation)이다. 규제기관과 규제대상의 상이함에도 불구하고, 규제목적이나 규제방식의 공통적 특징으로 인해 일괄적인 규제정비 및 개선이 가능한 규제들을 의미한다. 예컨대, 인증규제의 일괄정비와 같이, 인증규제의 소관부처와 대상제품이나 활동 등의 차이가 있더라도, 품질인증 획득을 위한 절차나 기준의 유사성을 확인할 수 있으며, 개별 인증규제의 정비·개선 사례를 통해 일반적인 인증규제의 정비·개선으로 확대할 수 있다. 최석환(2022)의 연구에서는 다양한 노무제공자가 등장하는 상황에서 노동법에 따른 규제적용 외에 다른 법령에서 근거한 규제의 적용 가능성을 복합규제라는 개념으로 제시하고 있다(최석환, 2022: 243-244). 복합규제라는 표현이 혼동을 줄 수 있다는 점에서는 본 연구에서는 교차영역규제라는 개념으로 바꾸어 제시하고 있으며, 특정 영역에 한정된 규제라도 다른 영역으로 확장되어 적용될 수 있는 규제의 특성을 강조하고 있다. 앞선 중복규제나 다부처규제, 복합규제 등이 규제기관의 다양성에도 불구하고 동일한 피규제자나 피규제대상을 전제로 하고 있는 것에 비해, 테마규제나 교차영역규제는 피규제자나 피규제대상도 상이하다는 점에서 차이가 있다. 그러나 동일한 규제의 테마나 원칙, 기준 등을 통해 복수의 규제를 일괄적으로 정비·개선하는데 유용하다는 점에서 덩어리규제와 개념적 유사성을 살펴볼 수 있다.

다섯째, 중요규제(major/significant regulation)이다. 규제의 대상과 수단 등 내용적 측면에 대한 비례의 원칙과 함께, 규제관리제도의 운영에서도 규제의 파급효과를 고려한 비례의 원칙이 적용될 필요가 있으며, 이러한 목적에서 제안된 규제유형이 이른바 중요

규제이다(이민호 외, 2021: 1). 미국이나 영국 등 해외에서도 해당 규제의 중대성을 고려하여 신설·강화 심사 대상 규제를 유형화하고 있으며, 우리도 현행 「행정규제기본법」 제 11조(예비심사)에서 “규제가 국민의 일상생활과 사회·경제활동에 미치는 파급효과를 고려하여 제12조에 따른 심사를 받아야 할 규제”를 중요규제로 규정하고 있다. 덩어리규제 혹은 핵심규제가 기존규제의 정비 과정에서 기업활동이나 국민생활에 파급효과가 큰 규제를 대상으로 하고 있는 것과 비교할 때, 중요규제는 새로운 규제를 도입하거나 기존규제를 강화하는 상황에서 해당 규제의 파급효과가 큰 규제에 정의된다는 점에서 유사하다. 이러한 점에서 신설·강화 시점의 중요규제를, 기존규제의 정비·개선 시점에서의 덩어리규제로 등치시켜 검토하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 다만, 중요규제는 신설·강화 규제의 차별적이고 효율적인 심사를 위한 적용기준으로 활용되며, 원칙적으로 중요규제로 판별되는 것 자체가 규제의 신설·강화를 제한하는 것은 아니다.<sup>5)</sup> 이에 비해, 덩어리규제는 그 자체로 기존규제의 정비·개선 대상으로 이해된다는 점에서, 중요규제와 덩어리규제를 연계하는 부분은 추가적인 논의와 검토가 필요한 부분이다.

### 3) 전략적 규제혁신 대상으로서 덩어리규제 개념의 포괄적 정의

덩어리규제의 개념은 덩어리규제 정비의 관점에서 등장하였으며, 소관부처 차원에서 개별 단위규제의 정비에 초점을 맞춘 양적 규제개혁 방식의 보완적 측면에서 제기되었다. 이러한 이유에서, 개별 단위규제에 비해서 질적으로 큰 차이가 있는 중요한 규제개혁 대상이라는 점 외에, 덩어리규제의 내용적 특성을 차별적으로 정의하는 부분이 다소 모호하게 처리되어 실무적으로 활용되어 왔다고 판단된다. 특히, 소관부처 차원에서의 개별 단위규제 정비활동이 일종의 규제정비검토(public stocktaking review)의 형태로서 단기적이며 부분적인 대응에 그친다는 점에서, 덩어리규제의 정비는 전략적 규제혁신 추진의 중요한 대상으로서 차별성을 명확히 할 필요가 있다.

먼저, 덩어리규제는 규제혁신을 위한 전략적 기획(strategic planning)의 방향성과 긴밀하고 직접적으로 연계되어야 할 것이다. 따라서 덩어리규제의 식별은 정부의 규제혁신 추진전략에 기반하여 달라질 수 있으며, 규제혁신을 통해 기대되는 장기적 비전 및 기대효과에 기여할 수 있는 구체적인 규제혁신 대상으로 이해되어야 할 것이다.

다음으로, 정비 및 개선의 직접적 대상으로서 해당 규제의 효과성에 대한 부정적 평가 또는 판단이 전제되어야 할 것이다. 이는 혁신대상 과제로서 덩어리규제의 식별을 위한 소극적 요건으로 이해될 수 있다. 해당 규제를 통해 기대한 정책효과가 이미 달성되었거나, 기대한 정책효과의 달성 가능성이 상당히 낮은 수준이라는 객관적 평가나 판단

5) 중요규제로 분류되어 규제개혁위원회의 직접심사를 거칠 경우, 보다 엄격한 심사기준과 절차 적용을 통해 원안결의 가능성이 낮아지는 부분은 결과적 측면으로 이해해야 할 것이다.



을 근거로 해당 규제를 덩어리규제로 식별할 수 있을 것이다. 최소한 현행 규제정책의 효과성에 대한 긍정적 평가가 미흡하거나, 규제정책의 효과성 저하에 대한 우려가 심각하지 않은 경우는 확인될 필요가 있다.

앞선 두 가지 특성은 덩어리규제를 식별하는데 있어 일종의 필요조건이라고 할 수 있을 것이다. 이에 더하여 덩어리규제의 정책적 속성을 중심으로 몇 가지 식별기준을 고려할 수 있으며, 일반 단위규제의 정비·개선에 비해 차별적이며 전략적인 접근의 필요성을 설명할 수 있다. 중요규제에 대한 현행 판단기준과 마찬가지로, 덩어리규제로 식별될 수 있는 다양한 기준을 포괄적으로 제시함으로써 덩어리규제를 중심으로 한 전략적 규제 혁신의 대상범위를 확대할 수 있을 것이다.

첫째, 관련 규제정책 부문이나 활동의 간격을 이루는 핵심적 정책내용에 해당해야 한다. 대상범위의 설정에 따라 달라질 수 있겠지만, 내용적 측면에서 해당 규제정책의 핵심적 요소를 구성하거나, 연계되는 다수의 규제정책들과의 관계에서 핵심적 위치를 차지하는 규제를 덩어리규제로 볼 수 있을 것이다. 이와 함께, 핵심적 규제로서의 속성은 해당 규제의 지속성에 근거하여 판단할 수 있으며, 피규제자의 대안선택 가능성이 낮은 경우에 해당 규제의 핵심적 속성을 높게 인식할 수 있을 것이다.

둘째, 동일한 피규제대상에 대해 복수의 규제기관으로부터 상호영향이 발생할 수 있는 규제의 적용이 중복적으로 이루어지는 경우에 해당해야 한다. 단일한 규제기관으로부터 이루어지는 복수의 규제적용도 유사한 문제를 발생시킬 수 있지만, 개별 부처차원에서 규제개선과제가 논의될 수 있다는 점에서 덩어리규제와는 구별할 필요가 있다. 또한, 복수의 규제적용이 이루어지더라도 개별 규제가 독립적으로 작동한다면, 연계검토의 필요성이 낮다는 점에서 덩어리규제의 차별적 속성을 반영하기 어려울 것이다.

셋째, 동일한 피규제대상에 대해 특정 규제기관의 규제정비 및 개선 활동이 다른 규제기관의 추가적인 규제도입 필요성을 발생시키는 경우에 해당해야 한다. 앞선 기준이 이미 복수의 규제기관으로부터 기존규제의 적용이 이루어지는 경우를 전제하고 있는 것에 비해, 재규제(re-regulation)의 일환으로 특정 규제기관의 규제개선이 다른 규제기관의 규제신설이나 강화의 필요성으로 이어지는 경우도 고려할 수 있다. 특히, 신산업·신기술 분야에 대한 규제개혁이, 기존규제의 정비와 함께, 새로운 안전기준의 도입 등 추가적인 규제의 도입과 연계되어 진행된다는 점에서, 규제정비와 규제도입을 연계한 덩어리규제 식별의 필요성도 제기된다.

넷째, 상이한 피규제대상에도 불구하고, 동일한 원칙과 기준, 절차 등에 따른 표준적 규제적용이 강조되는 경우에 해당해야 한다. 특정 영역에 대한 해당 규제의 적용에 개선 필요성이 제기될 경우, 이를 참조하여 다른 영역에 대한 유사한 규제에 대해서도 동일한 원칙과 기준, 절차에 따른 개선이 필요한 경우를 의미한다.

다섯째, 규제도입 당시에 중요규제로 분류되어 상당 수준의 규제비용부담의 발생 가능성이 제기된 경우에 해당해야 한다. 규제혁신의 파급효과와 별개로, 일차적으로는 규제 정비에 따른 규제순응비용의 절감 수준이 규제혁신 성과로 강조된다는 점에서, 해당 기준을 고려할 수 있을 것이다.

<표 5> 전략적 규제혁신 대상으로서 덩어리규제의 식별기준

구분	내용
공통기준	규제혁신을 위한 전략적 기획의 방향성과 긴밀하고 직접적으로 연계되고 있는 경우
	해당 규제정책의 효과성에 대해 부정적 평가와 판단이 이루어지거나, 규제정책의 효과성 저하에 대한 우려가 심각하지 않은 경우
유형별 기준	1. 관련 규제정책 부분이나 활동의 근간을 이루는 핵심적 규제정책에 해당하는 경우
	2. 동일한 피규제대상에 대해 복수의 규제기관으로부터 상호영향이 발생할 수 있는 규제의 적용이 중복적으로 이루어지는 경우
	3. 동일한 피규제대상에 대해 특정 규제기관의 규제정비 및 개선 활동이 다른 규제기관의 추가적인 규제도입 필요성을 발생시키는 경우
	4. 상이한 피규제대상에도 불구하고, 동일한 원칙과 기준, 절차 등에 따른 표준적 규제적용이 강조되는 경우
	5. 규제도입 당시에 중요규제로 분류되어 상당 수준의 규제비용부담 발생 가능성이 제기된 경우

## [부록] 윤석열 정부의 규제혁신 추진계획 및 덩어리규제 개선사례

<윤석열 정부 국정과제에 나타난 규제혁신 추진계획 및 과제 분류>

규제혁신 추진계획 및 과제					
규제 혁신 대상	제도적 구조	<ul style="list-style-type: none"><li>• (규제혁신 추진체계 재설계) 대통령 주재 규제혁신전략회의 운영, 규제개혁위원회 위원 구성 개선 및 민간전문가 총원</li><li>• (민간 주도의 규제개혁 추진기반 구축) 규제혁신추진단 구성·운영, 현장 규제 애로를 균형적·중립적 시각에서 심판하는 규제심판제도 신설</li></ul> <p>17.성장지향형 산업전략 추진: 대통령주재 산업혁신전략회의 구성·운영 29.공정한 경쟁을 통한 시장경제 활성화: 경쟁영향평가센터 구축 21.에너지안보 확립과 에너지 신산업신시장 창출: 전력시장·요금 및 규제거버넌스의 독립성 및 전문성 강화 59.국민과 동행하는 디지털·미디어 세상: 디지털 신산업분야 이용자보호업무평가 등 자율규제 체계 구축, 협력적 자율규제 체계 마련 77.민관협력을 통한 디지털 경제 패권국가 실현: 플랫폼 관련 민간주도의 자율 규제체계 확립 83.더 큰 대학자율로 역동적 혁신 허브 구축: 대학규제 지속적 발굴을 위한 위원회 구성</p>			
	조직적 과정	<ul style="list-style-type: none"><li>• (규제혁신 추진체계 재설계) 규제영향분석 기능 강화</li><li>• (민간주도의 규제개혁 추진기반 구축) 수요자 중심 범정부 원스톱 온라인 규제애로 해소 시스템 구축 → 최종 120대 국정과제에서 삭제</li><li>• (신산업 혁신생태계 조성) 규제샌드박스 플러스를 통한 이해갈등 조정, 규제 샌드박스 제도의 통일성 제고, 미래산업 등 핵심분야 중심으로 네거티브 규제시스템 도입을 통해 규제 전면 재설계</li><li>• (스마트 규제) 빅데이터 및 인공지능 기술 활용한 규제행정 혁신</li></ul> <p>17.성장지향형 산업전략 추진: 산업경쟁력 관련 규제영향평가 항목 추가, 기업 투자 프로젝트별 규제 세르파 지원 20.예비창업부터 글로벌 유니콘까지 완결형 벤처생태계 구현: 규제자유특구2.0 도입, 글로벌 혁신특구 조성하여 투자규제특례 지원 74.국가혁신을 위한 과학기술 시스템 재설계: 기술영향평가 등을 통한 선제적 규제이슈 발굴 대응 85.이제는 지방대학 시대: 지역맞춤형 규제특례제도인 고등교육혁신특화지역 확산 113.지역인재 육성을 위한 교육혁신: 교육자유특구 운영을 통한 규제 대폭 완화 114.지방자치단체의 자치역량·소통·협력 강화: 지방규제혁신 강화 115. 기업의 지방이전 및 투자 촉진: 기회발전특구로 지정하여 규제샌드박스 3종 특례 등 파격적 인센티브 제공, 규제특례 사후요청시 신속 결정</p>			
	기능적 성과	<ul style="list-style-type: none"><li>• (민간주도의 규제개혁 추진기반 구축) 덩어리 규제의 집중발굴 및 개선</li><li>• (규제비용 감축) 기관별 특성을 반영한 규제비용 감축목표 설정관리를 통해 기업·국민 부담 완화, One-in, Two-out 도입</li></ul> <table><tr><td>부동산</td><td><p>7.주택공급 확대: 인허가 절차 단축, 공급 관련 관행적 규제 개선, 투기성 주택거래 규제 단속 9.대출규제 정상화: 주택가격 급등에 대응해 적용된 대출규제를 정상화(LTV 규제 완화)</p></td></tr><tr><td>금융 /외환</td><td><p>19.거시경제 안정과 대내외 리스크 관리 강화: 건전성 규제의 적시 탄력성 조정 34.미래 금융을 위한 디지털 금융혁신: 금융데이터 수집활용 및 보안규제 개선을 통한 혁신금융 생태계 조성, 빅블러시드 금융회사 업무범위, 업무위탁 규제개선 35.디지털자산 인프라 및 규율체계 구축: 디지털자산 기본법 제정을 통한 규제체계 마련</p></td></tr></table>	부동산	<p>7.주택공급 확대: 인허가 절차 단축, 공급 관련 관행적 규제 개선, 투기성 주택거래 규제 단속 9.대출규제 정상화: 주택가격 급등에 대응해 적용된 대출규제를 정상화(LTV 규제 완화)</p>	금융 /외환
부동산	<p>7.주택공급 확대: 인허가 절차 단축, 공급 관련 관행적 규제 개선, 투기성 주택거래 규제 단속 9.대출규제 정상화: 주택가격 급등에 대응해 적용된 대출규제를 정상화(LTV 규제 완화)</p>				
금융 /외환	<p>19.거시경제 안정과 대내외 리스크 관리 강화: 건전성 규제의 적시 탄력성 조정 34.미래 금융을 위한 디지털 금융혁신: 금융데이터 수집활용 및 보안규제 개선을 통한 혁신금융 생태계 조성, 빅블러시드 금융회사 업무범위, 업무위탁 규제개선 35.디지털자산 인프라 및 규율체계 구축: 디지털자산 기본법 제정을 통한 규제체계 마련</p>				

		통상 무역	36.자본시장 혁신과 투자자 신뢰 제고로 모형자본 활성화: 내부자거래 규제 강화, 외환시장 선진화를 위한 대외거래 규제완화
			20.산업경쟁력과 공급망을 강화하는 신산업통상전략: 전자상거래, 공정경쟁, 환경보건 등 WTO 신통상 규범 논의에 적극 참여하고 수입규제 지속 대응
		개별 산업	24.반도체, AI, 배터리 등 미래전략산업 초격차 확보: 백신, 레드바이오, 융합바이오 등 신산업 관련 규제 완화 25.바이오·디지털헬스 글로벌 중심국가 도약: 바이오헬스 규제샌드박스 등 규제개선을 통한 혁신생태계 조성, 제품화 규제과학 혁신(기술·규제 정합성 동시 검토) 26.신성장동력 확보를 위한 서비스경제 전환 촉진: 서비스산업 규제합리화 → 보건의료, 관광, 콘텐츠 등 유망 서비스 분야에 대한 규제혁신(120대 국정과제) 27.글로벌 미디어 강국 실현: 미디어산업 규제혁신, 방송사업 허가승인등록제도, 소유경영 및 광고편성 규제 등 개선, 중소지역방송에 대한 규제완화 28.모빌리티 시대 본격 개막: 민간의 모빌리티 비즈니스 모델에 대한 규제특례 등 법제도 마련
			38.국토공간의 효율적 성장전략 지원: 기업혁신파크, 도심융합특구 등 성장거점 조성을 통한 규제특례 부여, 도시혁신계획구역 지정 등을 통한 규제없이 자유로운 개발 허용 39.빠르고 편리한 교통혁신: 수요대응형 교통서비스 확대 및 통근서비스 활성화를 위한 규제완화
			51.노사협력을 통한 상생의 노동시장 구축: 근로시간 선택권 확대 관련 스타트업·전문직의 근로시간 규제 완화 55.중소기업·자영업자 맞춤형 직업훈련 지원 강화: 규제혁신을 통한 훈련기관, 과정, 방식의 다양성 제고
		과학 기술 /교육	81.100만 디지털인재 양성: 반도체 등 첨단산업 인재양성을 위한 전향적 규제개선(120대 국정과제) 83.더 큰 대학자율로 역동적 혁신 허브 구축: 대학규제 개혁, 대학의 자율적 발전 지원 방향으로 대학평가제도 개편, 4대요건에 대한 규제혁신
		환경	89.재활용을 통한 순환경제 완성: 가치가 높은 폐자원은 폐기물 규제에서 제외하여 순환자원으로 활용

<윤석열 정부 규제혁신추진단을 통한 덩어리규제 개선사례(22.12~24.4)>

연 번	개선사례	시기	주요내용
1	불합리한 인증규제 개선	2022.12	불필요한 인증제도 폐지, 인증절차 간소화로 비용절감, 인증 유효기간 연장
2	알뜰폰 지속성장을 위한 이통 시장 경쟁 활성화	2022.12	알뜰폰 이용자 보호 강화, 알뜰폰 요금·서비스 경쟁력 제고, 알뜰폰 이용자 접근성 제고, 알뜰폰 제도적 기반 강화
3	지역간 의료격차 완화	2023.1	의료인력 양성 및 수급 개선, 보건의료 역량 강화, 합리적인 의료수가제도 개편
4	디지털 헬스케어 규제개혁	2023.2	개인건강정보 활용 동의제도 개선, 보건의료 빅데이터 활용 활성화, DTC유전자검사 활성화, 디지털 치료기기 특성을 고려한 건강보험 적용방안 마련, 신의료기술평가 유예대상 확대
5	건축기준과 절차 간소화를 통한 건축분야 규제개선	2023.2	층고 상향 등 수요를 반영한 높이 기준 정비, 생활문화 변화를 반영한 용도 정비, 저출산 및 고령화 대비 규제 정비, 중복규제 간소화를 위한 심의·인증 절차 개선, 규제철폐를 위한 규제 모니터링 등 확산, 건축물 정보 이용편의 제공을 위한 건축물대장 정비
6	직업훈련 규제개선_더 많은 국민에게 직무개발능력 기회를 두텁게	2023.3	훈련 심사기준 유연화, 생애주기별 직업훈련 지원 강화, 직업훈련 인프라 개선
7	상시근로자수 기준 규제개선	2023.4	기존 상시근로자수에서 업종별 특성을 고려한 기준 적용. 실질적인 산업재해 예방이 가능한 업종별 규제기준 적용. 차등화 단계의 합리적 적용, 적용유예기간 도입
8	국가 R&D 성과 제고를 위한 규제개선	2023.5	연구성과 사업화 및 창업과 관련규제 개선, 특허 생산성 제고 관련규제 개선, 기술이전 및 사업화 전담조직 관련규제 개선, 성과이전 방식의 자율성 제고를 위한 규제개선, 기술이전에 따른 기술료 관련규제 개선
9	항만물류분야 규제합리화를 통한 수요자 편의 증진	2023.6	항만/배후단지 분야, 입/출항 분야, 선적/하역 분야 규제개선
10	연안이용 활성화를 통한 국민의 바다 접근성 제고	2023.7	어장이용개발계획 기본지침 개정, 연안이용 주체 상생 지원
11	사업장 안전보건 규제 합리화	2023.9	유해화학물질 도급 승인 시 중복규제 해소, 도급사업 시 안전관리 역할 명확화,
12	산업단지 입주 업종 규제 개선	2023.9	개별기업 전용산단 대상 입주제한 완화, 첨단 기술 및 제품 연구·생산·원료공급 기업의 입주 허용, 산단 구조고도화사업 면적 확대, 지방정부 등의 공공사업에 따른 개발이익 재투자 면제
13	외국인 비자규제 정비	2023.9	고용허가제 외국인 근로자의 숙련기능인력 전환 쿼터 확대 및 요건 완화, 기업에 인력 추천권 부여 및 일정기간 근무 의무화, 졸업 후 3년간 외국인 취업가능 분야에서의 취업 전면 허용, 조선업 등 기업체 연수 기회 부여, 인구감소지역 취업 확대, 동반가족 대상 취업비자 부여, 우수인재 정주여건 개선
14	지방대 경쟁력 강화	2023.9	지방대학 재정자립 촉진 분야(대학재산 활용 사후보고제 전환, 대학 해산 및 잔여재산 처분

			특례 마련, 지방대학의 취득세 및 재산세 일부 지원, 대학 내 입주가능시설 범위 확대), 산·학·관 협력체제 구축 분야(외국인 유학생 유치 여건 완화, 국립대학의 교육연구시설 설치 확대), 지역인재 양성 분야(재직자 교육과정 설치 권역 확대)
15	그림자 규제 혁파	2023.11	(건축) 가설건축물 명의변경 절차 및 근거 마련, 건축자재 품질관리 절차 명확화, (안전) 위험물 취급설비간 안전거리 적용 합리화, 고압 가스시설 시공기준 규제 합리화, (환경) 산업환기시설 기술지침 보완, (식품) 식품판매 사이트 댓글관리 합리화, (중소기업) 중소기업 주무관 청 대상 보고의무 개선
16	국제관광수지 개선을 위한 규제완화	2023.12	의료관광 비자 완화, 사후면세점 환급금 상향
17	중소기업 재기지원 활성화 방안	2023.12	재창업 자금 조달 경로 확충, 재도전 준비를 위한 제도적 기반 강화
18	신의료 기술평가 제도개선	2023.12	일반환자 대상 첨단재생의료 도입, 혁신의료기술 의료현장 즉시 진입, 혁신 의료기기 시장 진입에 필요한 각종 심사·평가의 통합운영 확대
19	SW강국 도약을 위한 규제개선	2024.2	공공SW사업 대기업 참여 허용, 중소기업 참여 기반 확대, 컨소시엄 구성제한 완화, SW기업들의 과도한 하도급 관행 개선
20	인증규제 개선방안 마련	2024.3	총 257개 인증(25개 부처청)에 대한 인증규제 개선방안 마련: 실효성이 낮은 인증 폐지, 유사중복 인증 통합, 인증비용 및 절차 간소화 등 개선, 소비자 혼선 유발 유사인증 제외
21	산지이용 및 산림활성화 규제개선	2024.4	3개 분야 9개 세부과제 개선안 마련. 6개 부처 연관 산지 복합규제 개선 공익용 산지지정요건 개선, 보전산지 해제권한 시도지사 위임, 탐방예약제 개선, 그린벨트내 임산물 전시판매시설 설치확대, 수목원내 임야 재산세 분리과세 적용, 농림수산업자 신용보증서 발급제도 개선, 임업 직불금제 자격요건 완화 및 절차 간소화, 유아숲 체험원 지정기준 완화, 임업현장 외국인 근로자 고용허가제 신규허용

## 참고문헌

- 규제개혁위원회, (2002). 2002 규제개혁백서.
- 규제개혁위원회, (2007). 2007 규제개혁백서.
- 규제개혁위원회, (2008). 2008 규제개혁백서.
- 규제개혁위원회, (2009). 2009 규제개혁백서.
- 규제개혁위원회, (2014). 2014 규제개혁백서.
- 규제개혁위원회, (2023). 2023 규제개혁백서
- 김성준.하선권, (2016). 의료서비스 규제개혁을 위한 핵심 덩어리 규제의 식별: 네트워크 분석을 활용한 시론적 접근, 「한국정책과학학회보」, 20(2): 45-68.
- 김신.이혁우, (2016). 「규제혁신을 위한 기존 규제의 정비 방안」, 한국행정연구원 연구보고서 2016-14.
- 김신.최진식, (2015). 「유사행정규제의 개선방안에 관한 연구」, 한국행정연구원 연구보고서 2015-05.
- 김정해, (2003). 「부처별 중복규제 일원화 방안: 산업안전분야」, 한국행정연구원 연구보고서.
- 사공영호·하혜수·권혜수, (2000). 규제개혁의 성과 평가: 김대중 정부 2년을 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 11(1): 43-60.
- 심우현.원소연.이종한, (2021). 「언택트 디지털경제의 규제 개선방안」, 한국행정연구원 연구보고서.
- 원소연, (2015). 「네거티브 규제의 성과와 개선방안」, 한국행정연구원 연구보고서.
- 원소연.박선주.이광호, (2018). 「다(多)부처규제 합리화방안: 안전규제 및 신산업 규제를 중심으로」, 한국행정연구원 연구보고서 2018-04.
- 이광호 외., (2021). 「신산업 규제정비 기본계획 수립을 위한 기획연구」, 경제인문사회연구회.
- 이민호 외., (2021a). 「중요규제 판단기준 개선방안 연구」, 한국행정연구원 규제실태조사 연구보고서 2021-02.
- 이민호 외., (2021b). 「규제비용관리제 개선방안」, 한국행정연구원 협동연구보고서.
- 이민호, (2008). 중소기업 정책자금 중복지원의 효과성 분석: 기업의 재무적 성과를 중심으로, 「한국행정학보」, 42(2): 401-428.
- 이민호, (2015). 「규제개혁의 경제적 효과에 관한 연구」, 한국행정연구원 연구보고서.
- 이민호, (2017). 「규제사후영향평가 활성화를 위한 제도개선 방안 연구」, 한국행정연구원 연구보고서.
- 이민호.안혁근.김성부, (2022). 「규제혁신제도로써 규제샌드박스의 성과평가 및 발전방안」, 한국행정연구원 연구보고서.
- 이민호·최유성·김신, (2019). 「규제영향평가의 포괄적 적용을 위한 규제관리체계 개선방안: 의원입법 및 지자체 규제의 사각지대를 중심으로」, 한국행정연구원 연구보고서.
- 이종한 외., (2022). 「차기정부 규제개혁 방향과 과제」, 경제.인문사회연구회 협동연구총서 22-45-01.
- 이종한.김신.홍승헌.김성부, (2020). 「규제지체 해소를 위한 유연성 제고방안: 신산업 중심으로」, 한국행정연구원 연구보고서 2020-02.
- 이종한.박선주, (2017). 「수요자 중심 규제개혁 평가 및 개선 방안」, 한국행정연구원 연구보고서

2017-03.

- 이종한·웅승현 외., (2023). 「명목상 규제의 실효성 제고방안 연구」, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 23-57-01.
- 이종한·김명환, (2016). 「규제집행체계 개선방안 연구: 산업안전 분야를 중심으로」, 한국행정연구원 연구보고서 2016-11.
- 이진주, (1999). 혁신이론의 범위와 연구동향, 「경영학연구」, 27(5): 1115-1139.
- 이혁우, (2012). 이명박 정부의 규제개혁 평가, 「규제연구」, 21(2): 3-37.
- 이환범, (2002). 공공조직의 전략적 관리 및 기획에 관한 논의, 「행정논총」, 40(1): 23-43.
- 전재경 외., (2009). 「규제 패러다임의 재편」, 경제인문사회연구회 협동연구총서.
- 최무현·이종한, (2022). 「그림자 규제 혁파 연구」, 국무조정실 정책연구보고서, 한국행정학회.
- 최석환, (2022). 노무제공의 규제의 다양화와 복합규제: 일본의 프리랜서 규제를 중심으로, 「노동법연구」, 52: 239-271.

- Australian Productivity Commission(호주 생산성위원회), (2011). *Identifying and Evaluating Regulation Reform, Research Report*, Australian Government, Canberra.
- Ayres, I., & Braithwaite, J., (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford: Oxford University Press
- Black, J., (2005). What is regulatory innovation, in Black J., Lodge, M., & Thacher, M.(eds.) *Regulatory Innovation: A Comparative Analysis*, Edward Elgar Publishing Ltd.
- Bozeman, B., & Strausman, J., (1990). *Public Management Strategies*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Fioino, D., (1997). Strategies for Regulatory Reform: Forward Compared to Backward Mapping, *Policy Studies Journal*, 25(2): 249-265.
- Jacobs, S. & Astrakhan, L., (2006). *Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries*, Jacobs & Associates Inc.
- OECD, (2000). *OECD Reviews of Regulatory Reform Korea: Progress in Implementing Regulatory Reform*, Paris: OECD Publishing.
- Rogers, E.M., (1983). *Diffusion of Innovations*, 3<sup>rd</sup> ed. Free Press.





# 토론 |

“전략적 규제혁신과 덩어리 규제 개선”에 대한

토론문 |

임택진

(국무조정실 규제조정실 과장)



## “전략적 규제혁신과 덩어리 규제 개선”에 대한 토론문 I

임택진 (국무조정실 규제조정실 과장)

정부를 대표해서 입장이라기보다는 규제개혁 정책을 오랫동안 정책 일선현장에서 고민해온 현장 공무원으로서 몇가지 소소한 첨언을 드리고자 합니다.

아시다시피 규제개혁의 추진방식은 기존 규제의 정비와 신설 규제의 억제로 대별 할수 있습니다. 기존 규제의 정비는 주로 불합리한 규제를 개선하거나 폐지하는 ‘규제완화’(deregulation)에 초점을 맞추는 방식으로 추진됩니다. 하지만 경우에 따라서는 기존의 규제를 보다 합리화하기 위한 방안으로서 규제의 강화(reinforcement) 또는 재규제(re-regulation)도 규제정비의 방식으로 활용될 수 있습니다. 규제의 정비를 추진 주체별로 나누어 보면, 국가 중심의 접근방식(state-led approach)과 시장중심의 접근방식(market oriented approach), 그리고 이 두 가지를 혼용하는 방식 등이 있습니다. (비유를 시도하자면 사법시스템에서의 일반적인 경찰(검찰)의 수사는 △인지수사와 △고소·고발에 따른 수사로 구분되는 것처럼) 또한, 수량적 목표를 미리 설정해놓고 일시에 전분야에 걸쳐 개혁을 단행하는 급진적(이른바 단두대, guillotine) 방식과 규제기관의 재량 축소 등을 통해 간접적·점진적으로 추진하는 방식 등으로도 그 유형을 나누어 볼 수 있습니다.

발제해주신 덩어리규제개선 규제개혁의 실제 현장정책 추진과정을 살펴보면 일반적으로 먼저, ①규제정비의 시급성과 파급성을 포함한 해당 분야 개혁의 ‘중요성’을 기준으로 우선적 대상이 되는 테마(주제) 선정 및 도출 시도를 추진합니다. 이후 ②해당 테마에 해당하는 세부과제의 발굴 ③규제기관의 자체 정비과정 또는 정책조정을 통한 개선 ④개선결과의 공표 및 이행점검 등 일반적인 사후관리 順으로 제반과정을 거치게 됩니다.

상기 과정에서 정책 현장에서의 토론자의 그간 경험적 관점에서 비추어 비판적으로 고민하고 짚어보아야 할 점이 몇가지 있습니다.

첫째, 특정시점에서 개혁 중요성을 기준으로 객관적이고 과학적인 테마(주제) 파악 과정을 거쳤다고 어떻게 담보할 수 있을까? 하는 것입니다. 특정시기에 규제개혁을 담당하는 개인들에 기댄 우연성과 즉흥성이 아닌, 왜곡을 최소화 할 수 있는 데이터 등을 기반으로 한 과학적이고 객관적인 테마(주제)의 선정은 규제개혁의 궁극적 실효성 제고 차원에서 가장 중요합니다. 이번 연구가 이런 측면에서 어떻게 얼마나 기여할 수 있을까하는 개인적으로 가장 기대되는 부분이기도 합니다. (아직은 중간 정도의 연구성과물로 그 기대치를 어디까지 확장하고 축소해야 할지를 정확하게 가늠하기가 어렵지만) 두 번째, 선정된 테마(주제)에 대한 세부과제를 얼마나 종합적이고 누락없이 발굴하여 개선까지 소기의 성과를 가져가게 할 수 있을까? 하는 점입니다. 물론 이것은 규제개혁 추진기관(주체)의 규제기관 및 시장 현장에 대한 긴밀한 소통역량이 전제되어야 하며, 규제개혁 추진기관의 조직 위상과도 연결되어야 하는 다차원적 문제임에는 분명합니다.

다시 말해, 특히, ①테마(주제) 선정 및 ②세부과제의 발굴 과정에서의 정책의 정밀성과 객관성을 확보하는 것이 규제개혁 정책의 실효성 제고 차원에서도 무엇보다도 필요한 지점입니다.(물론 기존 규제개혁과정에서 피규제집단을 대표단체 뿐만 아니라 부처, 지자체 등 규제기관대상 의견수렴, 각종 언론기사 노출이 빈번한 과제의 전반적 검토 등은 거치지만) 이번 연구가 해당 지점에 대한 기존 연구대비 차별화될 수 있는 한걸음

더 나아간 통찰을 담아줄 수 있었으면 하는 개인적인 바람입니다.

아울러, 덩어리규제개선 등 핵심적인 규제개혁 과정에서 불거지는『규제정책 갈등』이라는 우리의 도전적 과제를 하나더 상기시키고자 합니다. 최근 더욱 현실화되고 있는 AI 등을 앞세운 기술혁명은 대다수가 동의하는 것과 같이 경제·사회·산업구조 전반의 파괴적 변화를 초래할 것이 분명해 보입니다. 혁신 기술은 기존 규제를 초월하고 산업간 경계의 탈피를 불러오면서 기존 산업의 이해관계자들과의 심각한 갈등을 초래 또한 불가피합니다. 기술의 혁신을 중장기적으로 전망하면서 가장 우려되는 지점은 여기에 있습니다. 우리 사회는 차량공유서비스를 추진했던 ‘타다’와 택시업계의 갈등, 최근 법률 플랫폼을 내세웠던 ‘로톡’과 변호사업계와의 갈등 등을 경험하였습니다. 새로운 기술 혁신과 기존 규제(법)간 상충이라는 표면적인 학문적 이해보다는, 새로운 시장 진입자와 기존 시장 기득권자간의 이해관계 충돌이라는 그 기저에 존재하는 갈등에 맞추어 이상적인 규제(법)을 고민해야 한다고 봅니다. AI 등 신기술 혁신을 위한 규제정책 올바른 방향으로서의 그 균형점과 기준점을 무엇이 되어야 하는가? 라는 궁극적 물음에 대해서 답을 구해야 합니다. 정책결정과정에서 정치의 과잉 개입과 고려로 국가사회 전체의 후생을 훼손하는 규제정책 결정을 경계하면서도 기존 산업과 신산업간 규제 역차별 해소를 위해 규제 형평성 제고에 초점을 둔 세밀한 정책설계가 핵심이라고 생각합니다. 이를 위해선 관련 갈등을 포용하고, 새로운 상호 발전을 모색할 수 있는 우리 사회의 준비가 전제되어야 합니다.

대한민국 정부는 30년 넘게 ‘규제개혁’에 많은 노력을 기울여 왔다. 특히, 1997년 제정된 ‘행정규제기본법’을 계기로 해당 법이 시행된 1998년 이후에는 20년 이상 역대 정부마다 최우선 국정과제의 하나로 정하고 규제개혁을 본격적으로 추진하여 왔습니다. 규제개혁 정책은 그동안의 공과(功過)에 대한 객관적이고 종합적인 평가와 더불어 한단계 높은 발전적 도약을 요구받고 있습니다. 규제개혁 자체에 대한 강도 높은 혁신, 즉 그동안의 ‘혁신을 혁신해야 하는’ 새로운 노력이 필요한 시점인

것입니다. 앞으로도 우리 정부는 규제개혁 추진과정에서의 그간의 성공과 실패의 경험 위에 규제개혁 정책의 방향에 대한 철저하면서도 지속적인 성찰이 중요합니다. 이를 바탕으로 확고한 규제개혁 방향성 재정립과 규제개혁 실효성 제고, 그리고 지금까지 형성된 개혁의 공감대 확산에도 더 많은 노력을 경주할 필요가 있다고 하겠습니다.

마지막으로 작은 소망을 하나 추가하기를 원합니다. 이러한 우리 정부가 처한 규제개혁 정책자체의 도전적 상황에서 이번 연구는 가장 중요한 규제개혁 접근 전략에 하나인 덩어리 규제개선을 다시한번 정리하고 그 개선적 지점을 논의해 볼 수 있는 개념 정리와 문제 제기로서의 역할이 기대됩니다. 보통 이론은 현장의 중요성에 대한 지나친 강조와 이론이 가지는 현장 적용성이나 실천성 빈약에 대한 일방적 비판을 가지고 가기가 쉽습니다. 이러한 이론과 현장을 갈등의 관계로 설정하려는 일반적이고 자연스러운 경향에 반기를 들 수 있는 신선한 연구로 보완되기를 희망합니다.

감사합니다.





# 토론 II

“전략적 규제혁신과 덩어리 규제 개선”에 대한

토론문 II

김 은 주

(한성대학교 사회과학부 법&정책 트랙 교수)



## “전략적 규제혁신과 덩어리규제 개선”에 대한 토론문 II

김 은 주 (한성대학교 사회과학부)

이민호 박사님의 ‘전략적 규제혁신과 덩어리 규제 개선’이라는 발표문은 이론적 논의와 개념정의를 설명하면서 최근 정부의 규제개혁 논의가 어떤 방향으로 진행되고 있는지를 잘 이해할 수 있도록 풍부한 정보를 제공하고 있습니다. 특히 이 연구의 목적은 규제혁신의 성과를 달성하기 위해서 전략과제를 어떻게 유형화할 것인지, 그 중에서도 윤석열 정부에서 자주 언급되는 ‘덩어리 규제’ 등에 대한 개념화와 식별기준을 마련하는데 목적을 두고 있습니다. 이와 관련된 몇 가지 의견과 질문을 드리고자 합니다.

먼저 이 연구는 규제혁신에 대한 전략적 접근이 필요하다고 주장하고 있습니다. 아마 그동안 규제개혁, 규제철폐, 규제개선 등의 단어들을 많이 들어보았을 것입니다. 본 연구에서는 이와 차별되는 개념으로 ‘규제혁신’을 제시하고 있습니다. 규제혁신은 넓은 의미에서 ‘기존의 규제정책과는 차별화된 새로운 문제해결방식의 적용을 의미하는 것’이라고 저자는 말합니다. 좁게 보면 이는 ‘규제기법을 혁신하는 것을 의미하며, 규제 거버넌스의 개선, 규제수단의 개발 등 수단적 효율화를 추구하는 것’을 말합니다. 규제혁신의 대상은, 개별규제도 될 수 있고, 나아가 규제를 관리하는 제도적 구조나 조직적 과정도 혁신의 대상이 될 수 있습니다. 흥미로운 점은 **‘규제기능의 성과수준 자체를 혁신적으로 제고하는 것’이 규제혁신의 가장 중요한 요소라고 규정하고 있습니다.** 이렇게 본다면 규제혁신은 기존의 규제개혁과는 다른 개념이라고 구분해 볼 수 있을 것입니다. 기존의 규제개혁은 개별규제를 대상으로 규제를 유지할 것인지 폐지할 것인지에 일차적 초점을 두고 있으며, 폭넓게 본다고 하더라도 규제관리체계(규제거버넌스) 등에 관심을 두는 것이기

때문입니다. 그런데 이렇게 규제혁신과 규제개혁을 구분하는 차이점 중 두드러지는 특징은 '규제기능의 성과수준'에 관심을 두는 것이라고 생각합니다. 규제개선을 통해서 얻을 수 있는 편익이 무엇인지에 대해 규제개혁 이전과 이후에 더욱 중요하게 고려하는 것이 필요할 것입니다. 규제영향분석에서 한 발 더 나아가 최근 규제 사후영향평가가 도입되었습니다. 이는 기존의 규제개혁에 비춰 규제의 성과를 더 강조하는 것으로 이해할 수 있는데, 최근 일련의 변화들이 규제성과를 강조하는 방향으로 실제로 정착되고 있는지 궁금합니다.

발표문에서 저자는 규제혁신에 대한 전략적 접근을 규제단계별-규제대상의 결합기준에 따라 구분하여 제시하고 있습니다. 규제 신설/강화 단계에서 전략적 접근, 규제집행 단계에서 전략적 접근, 기존 규제개선 단계에서 전략적 접근으로 구분하고 있습니다. 다만, 앞서 말한대로 규제혁신이 기존의 규제개혁, 규제개선과는 차별화하면서 규제성과를 강조하는 것이라면, '신설 또는 기존 규제의 규제성과/규제결과 및 환류와 관련된 전략적 접근'은 어떻게 하면 좋은지에 대한 논의도 보완되면 좋을 것입니다. 20페이지 소결 부분에서 본 연구의 시사점을 나름대로 도출하고 있는데, 선행연구의 한계 중 하나로 규제의 기능적 성과를 높이기 위한 주요 혁신과제의 식별과 관리에 대한 연구가 부족했다고 언급하고 있습니다. 다만, 이것이 본 연구와 어떻게 연결이 되는지 논지를 분명하게 전개하면 좋겠다는 생각이 들었습니다.

정부에서 '전략적'이라는 단어가 다수 사용되고 있지만 실제 그 정의에 대한 논의가 부족한 것이 사실입니다. '전략, 전략적'이라는 용어는 전쟁, 군사학에서 사용된 개념으로 경영학에 도입된 이래 이후 행정학, 정치외교학 등에서 널리 사용되고 있습니다. 경영학에서는 '기업의 장기적인 목표를 결정하고 이를 달성하기 위한 행동을 위해 경영자원을 배분하는 것', 행정학에서는 '조직이 무엇을 하고, 왜 하는가를 정의하고, 이에 근거하여 목적, 정책, 프로그램, 활동에 대한 의사결정을 하거나 자원배분을 하는 것'을 '전략'이라고 정의합니다. 이러한 논의에 기초해 볼 때 규제혁신과 관련하여 '전략적'이라고 말하고자 한다면 어떤 의미로 사용하고 싶은 것인지를 분명히 밝히면 논리적 연결이 더 자연스러울 것입니다.

발제문의 뒷 부분은 '덩어리 규제' 논의가 주를 이루고 있습니다. 정의에 따르면, '다수 부처와 법령이 관련되거나 다양한 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 규제'라고 정의하고 있습니다. 사회가 복잡해지면서 규제 간 연계성, 중복성 등도 있을 수 있고, 행정환경의 복잡성, 변동성 등을 반영하는 개념이라고 생각됩니다. 앞서 저자의 규제혁신에 대한 논의와 연계해 생각해 보면 '성과 관점'을 더해 볼 수 있을 것입니다. 본문에서 덩어리 규제

를 ‘투자 및 일자리 파급효과가 크거나 국민부담 경감 측면에서 체감도가 높은 과제를 핵심과제로 정의’ 하였다고 말합니다. 다시 말해, 규제개선이 되면 한 번에 큰 성과를 거둘 수 있는 규제가 덩어리 규제라고 할 수 있습니다. 이런 측면에서 규제기능의 성과를 강조하는 규제혁신과 덩어리 규제 그 자체의 연결지점을 연구보고서에서 조금 더 자세히 설명해주면 좋겠습니다.

저자는 덩어리 규제와 유사한 개념(중복규제, 다부처규제, 협동규제, 복합규제, 교차영역 규제, 중요규제)들을 비교하면서 본 연구에서 사용하는 덩어리 규제의 개념정의를 내리고, 규제혁신의 대상으로 적합한지를 판별할 수 있는 조건을 제시하고 있습니다. ‘덩어리 규제’가 국정과제로 중요하게 다뤄지고 있지만 그 의미가 무엇인지, 덩어리 규제를 판별할 수 있는 조건이 무엇인지에 대한 합의가 없다는 점에서 본 연구의 시도는 매우 뜻깊은 것이라고 생각합니다.

그러나 <표 5>를 보면 저자가 앞서 규제혁신의 개념정의에서 주장했던 ‘규제기능의 성과수준 자체를 혁신적으로 제고하는 것, 즉 규제의 성과가 큰 것’에 대한 기준은 잘 드러나보이지 않습니다. 앞부분의 전략적 규제혁신에 관한 논의와 뒷 부분의 덩어리 규제 식별기준에 대한 논의가 연결이 더 잘 되도록 논의가 전개되면 좋을 것입니다.

앞으로 연구가 더 진행된다면 부록에서 제시된 바와 같은 실제 덩어리 규제 사례가 본 연구의 정의와 판별기준에 맞는지 등을 좀 더 분석해보면 좋겠습니다. 예를 들어, 17번 중소기업 재기지원 활성화 방안, 19번 SW강국 도약을 위한 규제개선은 <표 5. 전략적 규제혁신 대상으로서 덩어리규제의 식별기준> 의 어디에 해당하는 것인지 궁금합니다. 실제로 추진 중인 덩어리 규제들의 사례가 본 연구의 기준에 따라서 생각해 볼 때, 실제 덩어리 규제 사례인지, 아니면 기존의 규제개선과제와 별 차이가 없는 것은 아닌지 등에 대해 실태분석을 해 볼 필요가 있습니다.

끝으로, 윤석열 정부에서 또한 핵심적인 규제개혁 과제로 제시하고 있는 것 중 하나가 ‘킬러 규제’입니다. 이명박 정부 전봇대 규제, 박근혜 정부 손톱밀 가시 규제 등과 같이 명칭만 봐서는 학술적, 실무적으로 정의 내리기 어려운 규제유형이라고 생각합니다. <표 4>에서는 킬러규제를 ‘기업의 비용부담정도에 초점을 두고 과도한 규제 부담을 주는 규제’로 정의하고, 피규제자(기업)로부터 의견수렴을 강조하고 있습니다. 실제로 정부부처들은 킬러규제의 개념을 ‘피규제자의 부담을 크게 완화하면서 동시에 결정적인 규제개선 효과를 보여줄 수 있는 규제’로 이해하고 있는 것 같습니다. 최근 행정 현장에서는 마치 핀셋으로 규제 하나만 집어서 해결을 했는데 규제개혁의 성과체감도가 높은 개선과제들을 찾고 있습니다. 저자의 규제혁신에 대한 정의에 따라 보면 킬러규제 역시 전략적 규제혁신에서 강조하는 규제기능의 성과를 차별적으로 보

여주는 규제가 될 수 있을 것이라고 생각이 듭니다.

하지만 본 연구의 주제인 덩어리 규제는 규제들간의 복잡한 관계, 규제주순의 복잡성이 높은 규제를 의미하는 것으로 킬러규제와는 다소 다른 의미를 가지고 있고, 덩어리규제를 해결해야 하는 이유도 다른 것 같습니다. 현 정부에서 강조되고 있는 두 가지 규제 (덩어리 규제, 킬러규제)의 규제개선 방향에 있어서 유사점, 차이점은 무엇인지, 접근방법은 어떻게 달라져야 하는지 등에 대한 저자의 생각을 공유해주시면 감사하겠습니다.