

## 좋은 규제에 관한 소고

황현희\*

### 논문요지

역대 정부의 각종 규제개혁 시도에도 불구하고 규제의 문제점이 지속적으로 제기되고 있음을 볼 때, 적절한 규제시스템을 만들고 그것을 효율적으로 작동시키는 것은 결코 쉽지 않은 정책과정임을 알 수 있다. 경제를 활성화하고 민생불편을 실질적으로 해소하는 규제개혁을 위해서는 ‘좋은 규제’의 개념에 대한 숙고가 선행되어야 하는 이유이기도 하다.

‘좋은 규제’는 우선 그 내용과 형식이 예측가능성과 명확성, 법률유보의 원리 등 법의 일반원리에 부합하여야 하고, 변동성이 심한 현대사회의 특성을 반영하여 중요성이 강조되고 있는 정보전달 합리화에 의한 리스크 관리, 소비자 보호수준의 제고 등 현대적 규제원리에 대한 이해를 필요로 한다. 아울러 최근 4차 산업혁명의 규제이슈 등을 감안하여 신기술·산업에 대한 사전허가의 활용과 자율규제의 확대도입 등 규제개혁을 위한 법 제도의 도입에 대한 다각적인 검토가 뒷받침되어야 한다. 다만, 현대적 규제원리나 법 제도를 도입할 경우 헌법상 법치국가의 원리에서도 출되는 규제의 일반원칙과 모순·저촉되는지 여부를 유의하여야 할 것이다.

현재 정부는 규제혁신 성과창출과 국민·기업의 체감도 제고라는 목표 아래 우선 허용-사후규제 방식으로 규제의 패러다임을 전환하는 등 규제정비를 국정과제로 추진하고 있다. 정부가 좋은 규제의 다양한 함의를 충분히 고려하고 이를 규제관리체계에 반영할 때, 단순한 규제철폐나 규제완화가 아닌 규제의 품질을 제고하는 합리적인 규제개혁이 이루어질 것이다.

검색용 주제어: 좋은 규제, 규제 개혁, 규제의 질, 규제 완화, 현대적 규제원리

· 논문접수: 2019.12.31. · 심사개시: 2020.01.10. · 게재확정: 2020.01.23.

\* 국회사무처 서기관

## I. 서 론

행정규제는 국가나 지방자치단체가 행정목적 실현을 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것<sup>21)</sup>으로, 2013년 기준 2,068개 법령에 총 7,182개의 규제가 등록된 바 있다.<sup>22)23)</sup>

우리나라의 규제는 그 규모가 과다하고, 규제의 패러다임이 과거 정부주도 경제개발 시대의 민간 시장경제에 대한 불신에서 비롯되어 사전규제 등 정부주도의 규제가 대부분을 차지하고 있다. 이처럼 과다한 정부주도 규제는 기업 활동이나 국민생활에 부담을 주어 경제 활성화를 저해하고 국민 불편을 초래한다는 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다.

이에 지난 30여 년간 들어선 역대 정부마다 규제개혁을 주요 정책과제로 주창하였다. 1982년 전두환정부는 성장 저해요인 척결과제로 '규제완화'라는 표현을 처음 사용하였고, 1988년 노태우정부는 규제개혁을 위한 '행정개혁위원회'를 설치하였으며, 1993년 김영삼정부는 규제혁파를 위한 '행정쇄신위원회'를 만들고 「행정규제기본법」을 제정(1997. 8. 22.)하였다. 1998년 김대중정부는 이 법을 토대로 대통령 소속 '규제개혁위원회'를 발족하였고, 2004년 노무현정부는 총리 주재로 '규제개혁장관회의'를 만들고 '민관합동 규제개혁기획단'을 설치하였다. 2008년 이명박정부는 "규제의 전봇대 뽑기"를 위한 '규제개혁추진단'을 운영하였고, 2013년 박근혜정부는 '민관합동 규제개혁장관회의'를 개최하여 "손톱 밑 가시"인 각종 규제에 대한 개혁을 시도하였다.<sup>24)</sup> 현 정부도 2017년 9월 『새정부 규제개혁 추진방향』에서 '민생과 혁신을 위한 규제 재설계'를 국정과제로 제시하면서 규제개혁의 필요성을 재차 강조한 바 있다.

그러나 이러한 역대 정부의 규제개혁 시도에도 불구하고 실제 국민과 기업이 체감하는 규제개혁 성과에 대해서는 여전히 의문이 제기된다. 이와 함께 규제개혁 정책과정에서 가장 우선적으로 검토되어야 할 사항은 규제의 개념에 대한 근본적인 고찰, 즉 정부규제는 무조건적 척결대상이 아니라 국가의 행정목적 실현을 위해 필요불가결한

21) 행정규제기본법 제2조(정의) 1. "행정규제"(이하 "규제"라 한다)란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.

22) 이를 유형별로 살펴보면 경제규제가 2,746개, 사회규제가 2,316개, 행정규제가 2,120개이고, 부처별로는 국토교통부가 1,531건으로 21.3%, 금융위원회가 747건으로 10.4%에 해당하며 직전년도에 신설된 규제만도 172건에 이른다. 김용담, 규제개혁 제도의 개선과제-제11회 입법정책포럼, 법연 2013 March+April, 한국법제연구원, 2013, 60면 참조.

23) 정부(국무조정실 규제개혁위원회)는 종전 규제등록체계의 경우 등록기준(단위)이 모호하여 20~30개의 규제조문을 1개의 규제사무로 등록하는 등의 문제점이 있어, 2015년부터 규제등록단위를 변경(규제사무→규제조문)하는 것으로 규제등록시스템을 재구축하였고, 이후 총 규제건수는 집계하지 않고 있다.

24) 문화일보, "역대 정부마다 '개혁' 외치다 용두사미(규제완화 실패의 역사)", 2014. 3. 20.(<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2014032001070527109006>) 참조.

대상이라는 인식 전환이 필요하다는 자성의 목소리가 확산되고 있다.

최근 문재인정부가 제시한 신산업 분야 중심의 ‘先허용-後규제(포괄적 네거티브)’<sup>25)</sup> 방식으로의 규제 패러다임 전환과 규제 샌드박스(Regulatory Sandbox)<sup>26)</sup> 도입 등의 규제혁신 정책과제<sup>27)</sup>는 이러한 필요성을 고려한 정책 변화로 보여 진다.

좋은 경제적 규제는 정당한 시장경쟁을 촉진하고 대기업의 독과점으로부터 중소기업을 보호한다. 좋은 사회적 규제는 환경오염, 근로자의 보건 및 안전에 대한 위협, 소비자 권익의 침해 등에 대한 일반국민의 보호막을 형성한다. 또한, 잘 디자인된 좋은 규제는 기술혁신(innovation)을 유도하여 생산성 향상과 기술발전을 유도하는 좋은 계기가 될 수 있다.<sup>28)</sup>

따라서 규제개혁 정책과정에서 ‘좋은 규제’와 ‘나쁜 규제’, 그리고 ‘필요한 규제’와 ‘불필요한 규제’를 엄밀히 분별하는 작업이 선행되어야 할 것이고, 이를 토대로 좋은 규제는 강화하고 나쁜 규제는 폐지.완화하거나 합리적으로 개선하는 투트랙(Two-Track)의 규제개혁 전략이 추진되어야 할 것이다.

이하에서는 이러한 판단에 필요한 좋은 규제의 판단기준에 관하여 논하고자 한다. 먼저 규제의 개념과 유형을 간략히 살펴보고(Ⅱ), 우리나라 규제의 문제점과 좋은 규제의 판단기준으로서 고려해야 할 다양한 요소들에 대하여 살펴보는(Ⅲ) 순으로 논의를 전개할 것이다.

## Ⅱ. 규제의 개념 및 유형

### 1. 규제의 개념

일반적으로 ‘규제’란 “바람직한 경제.사회 질서(desirable socioeconomic order)의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것”<sup>29)</sup>, “정부조직의 하나인 규제기관이 달성해야할 목적을 효과적으로 추구하기 위해 민간경제주체인 기업.개인.조직의 특정 활동이나 행위를 제한.금지.지시하거나 지도.보호.지원.조장하는

25) ‘포괄적 네거티브 규제’는 사전적으로 일단 허용하고 사후적으로 문제가 있을 경우 규제하는 방식으로, 원칙허용-예외금지의 ‘네거티브 리스트 규제’ 방식을 확장한 개념이라 할 수 있다.

26) 규제 샌드박스는 신산업·신기술 분야에서 새로운 제품이나 서비스를 출시할 때 일정 기간 동안 기존 규제를 면제하거나 유예시켜주는 제도이다. 어린이들이 안전하고 자유롭게 놀 수 있는 모래 놀이터(샌드박스)처럼 규제로부터 자유로운 환경을 제공해줌으로써 그 안에서 다양한 아이디어를 펼칠 수 있도록 하려는 취지이다.

27) 국무조정실, 2019년 규제정비 종합계획 확정, 국무조정실 보도자료, 2019, 3면.

28) 현준원, “좋은 규제, 나쁜 규제, 그리고 좋은 규제의 요건”, 법연 vol.42(Nov.Dec 2013), 한국법제연구원, 2013, 60면에서는 “잘 디자인된 좋은 규제의 요건”으로 기술혁신과의 연관성, 유연성, 부담수준의 적절성을 들고 있다.

29) 최병선, 「정부규제론」, 법문사, 2007, 25면.

행정작용”<sup>30)</sup>, 또는 “행정주체가 사적 활동에 대하여 공익이라는 목적 달성을 위하여 개입하는 것”<sup>31)</sup> 등으로 정의된다. 이처럼 규제에 관한 종래의 정의에서는 ‘행정부’가 ‘일정한 목적’을 가지고 ‘개인의 행위를 통제’하는 것에 주목하고 있음을 알 수 있다.

그러나 ‘규제’의 개념을 일의적으로 정의하기란 쉽지 않다. “종종 규제는 마치 인식 가능하고 별개의 방식인 정부 활동인 것처럼 언급되지만, ‘규제’라는 용어는 수많은 방식으로 정의된다.”는 Baldwin 교수의 언급<sup>32)</sup>과 같이 규제의 개념은 논자에 따라 다양하게 정의될 수 있다. 독립적인 분과학문으로서 발전 중인 ‘규제학’에서 조차 규제의 개념에 대해 여러 견해가 제시되고 있으며,<sup>33)</sup> 각 견해들이 아직 합의에 이르는 수준으로까지 진전된 것으로는 보이지 않는다.

하지만 ‘규제’의 개념을 넓은 의미에서 “어떤 사건에 대해 영향을 미치는 의도적인 행위”로 정의하고, ‘규제제도(regulatory regime)’를 “규제의 기준을 정하여 감시하고, 그것을 처벌하는 모든 매커니즘”으로 정의하면서 정부나 공공기관에 의해 집행되는 ‘법’이 이러한 규제제도로 사용되고 있다는 견해<sup>34)</sup>나 「행정규제기본법」에 따른 규제의 법적 정의<sup>35)</sup>에서도 알 수 있듯이, 규제의 개념을 정의함에 있어서 규제의 기준 내지 도구로서 ‘법’에 대한 고려는 필수적이며, 나아가 규제에 대한 전반적인 연구에 있어서 법학적 사고(legal mind)는 간과될 수 없을 것이다.

## 2. 규제의 유형

규제는 그 성격에 따라 크게 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제 등 세 가지 유형으로 구분된다.<sup>36)</sup>

먼저, ‘경제적 규제’는 기업이나 개인의 경제활동에 정부가 관여하는 것으로 건전한 시장질서 유지가 주된 목적이다. 세부유형으로는 ①어떤 산업 또는 직종에 참여하여 사업을 할 수 있는 영업의 자유를 제한하는 규제로서, 각종 사업에 대한 인허가 등 진입규제(entry regulation), ②기업이 생산하는 제품이나 서비스의 가격을 직접 규제하는 것으로, 전기·전화·상수도·교통요금 등 각종 공익서비스 산업의 공공요금 등에 관한 가격규제(price regulation), ③시장경쟁의 제한이 아닌 시장경쟁을 촉진하는 규

30) 김용우, 「정부규제와 규제행정」, 대영문화사, 2010, 30면.

31) 이원우, 「경제규제법론」, 법문사, 2010, 11면.

32) Baldwin, R., Cave, M & Lodge, M., *Understanding Regulation*, Oxford Univ. Press, 2012, p. 3.

33) 이혁우, “규제의 개념에 관한 소고”, 「행정논총」 제47권 제3호, 2009, 354면.

34) 홍성수, “규제학 - 개념, 역사, 전망”, 「안암법학」 제26호, 2008, 381면.

35) 행정규제기본법 제2조(정의) 1. “행정규제”(이하 “규제”라 한다)란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.

36) 최유성, “균형있는 규제개혁의 방향”, 한국행정연구원 issue paper, 2014, 2면.

제로서, 기업결합 또는 합병에 대한 규제, 가격·수량·규격제한 카르텔 규제 등 독과점 및 불공정거래에 대한 규제가 있다.

다음, ‘사회적 규제’는 기업이나 개인의 경제활동 과정에서 초래되는 부작용이나 문제로부터 일반 국민이나 사회적 약자를 보호하려는 것으로, 일명 ‘기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility)을 묻는 규제’라고도 부른다. 세부유형으로는 ①가장 전형적인 사회적 규제인 환경규제, ②작업장에서의 안전과 보건 확보를 위한 산업안전 및 보건규제, ③소비자 보호를 위한 식품안전 및 위생규제, 의약품 안전규제, 자동차 등 각종 공산품의 안전규제, 허위·과장광고 및 기만적인 판매행위에 대한 규제 등을 예로 들 수 있다.

마지막으로 ‘행정적 규제’는 정부의 행정업무의 효율성을 목적으로 국민에게 부과하는 의무나 권리제한을 의미한다. 인·허가절차 등 행정절차상 요구되는 서류제출 등을 예로 들 수 있다.

### Ⅲ. 좋은 규제의 판단기준

앞서 살펴본 것처럼 규제는 국가의 행정목적 실현을 위한 필요불가결한 대상이지 무조건 척결해야 할 부정적 대상이 아니다. 또한 규제개혁은 단순히 규제의 완화나 철폐만을 의미하는 것이 아니라 좋은 규제로의 합리적 개선을 의미한다.

이하에서는 ‘좋은 규제’의 판단기준을 정립하기 위하여 먼저 우리나라 규제의 문제점을 살펴보고, 올바른 규제개혁을 위한 원리로서 법 원칙과 제도적 측면을 중심으로 살펴볼 것이다. 그리고 이러한 판단기준들 간에 상호 모순·충돌될 여지는 없는지 그 체계 정당성에 대하여 검토하고자 한다.

#### 1. 우리나라 규제의 문제점

그동안 우리나라 규제에 대하여 주로 지적되어 온 문제점은 ①낮은 규제품질, ②낮은 예측가능성, ③낮은 집행률과 준수율, ④원칙적 금지-예외적 허용의 규제방식(positive regulation), ⑤이중(중복)규제 등이다. 그 주요내용을 정리하면 아래 <표1>과 같다.<sup>37)</sup>

<표1> 우리나라 규제의 문제점

---

37) 이원우, 전게서, 155~162면 참조.

문제점	주요내용
낮은 규제품질	투명성, 비례성, 책임성, 일관성 등 규제원칙에 부합하지 않는 불합리한 규제
낮은 예측가능성	불명확하고 어려운 규제법령, 행정청의 광범위한 재량행사, 잦은 제도변경 등으로 규제대상이 불명확한 낮은 예측가능성
낮은 집행률과 준수율	규제기준이 비현실적으로 높은 경우 집행기관의 집행률과 수법자의 준수율 저하
원칙적 금지-예외적 허용방식	“금지되지 않은 것은 허용”이라는 법언에 부합하지 않는 원칙적 금지-예외적 허용 방식(positive regulation)의 규제
이중(중복) 규제	하나의 규제에 여러 기관이 관여되어 과잉규제 논란과 혼란 초래

역대 정부마다 규제개혁을 중요 정책과제로 추진하였음에도 불구하고 민간이나 기업이 규제개혁의 효과를 체감하지 못하고 있는 것은 이러한 문제점이 지속되고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

특히, ‘원칙적 금지-예외적 허용방식’의 포지티브 규제시스템은 인공지능, 자율주행, 드론, 가상현실(VR) 등 새로운 기술이 급변하는 4차 산업혁명 시대에 부합하지 않는 규제방식이라고 할 수 있다. 새로운 기술이나 산업이 등장하더라도 그에 대한 합리적인 규제가 미처 마련되어 있지 않아 해당 기술·산업을 원칙적으로 금지하거나 기존 유사분야의 규제를 불합리하게 적용할 경우, 민간과 기업의 창의적인 아이디어 창출을 저해하고 과학기술 및 관련 산업의 원활한 성장·발전에 심각한 장애요소가 될 것이기 때문이다.<sup>38)</sup> 즉, 기존의 규제시스템으로는 급속한 기술발전과 업종 간 융합을 특성으로 하는 신산업 분야에 대응하는데 한계가 있을 수밖에 없다.

상기 다섯 가지 외에 또 다른 문제점으로 이른바 ‘규제완화의 역설’이 지적된다. 이는 규제완화가 역설적으로 규제를 강화한다는 것으로, 규제완화로 인해 오히려 규제의 불합리성이 증대되고 국민의 자유가 더욱 제한되는 현상을 말한다. 반대로 규제의 신설이나 강화에서 오는 부작용도 생각해볼 수 있는데, 예컨대 위험을 제거하기 위한 규제로 인해 오히려 위험이 증가하는 사례를 들 수 있다. 이는 규제가 생기면 시장은 규

38) 자율주행차량의 경우 기술개발에 성공했으나 기존 「도로교통법」 제48조의 ‘모든 차량 운전자가 조향장치(운전대)와 제동장치(브레이크) 등을 정확하게 조작해야 한다.’는 규제 때문에 무인 자율주행 3단계(차량이 스스로 주변 환경을 파악해 운전하고 운전자는 돌발상황에만 개입하는 수준) 또는 그 이상의 자율주행 테스트를 모두 할 수 없는 문제가 이슈화되고 있다. 미국 정부의 경우에는 관련법을 다 개정하여 자율차의 자유로운 주행 시험을 합법화하고, 사람뿐 아니라 인공지능 자율주행 시스템도 법률상 ‘운전자’로 인정하는 제도를 이미 마련하였다. 한국경제, “美 구글 자율주행 지구 400바퀴 돌때…韓은 규제·기득권 막혀 ‘공회전’”, 2019. 10. 9. 참조.

제를 회피하고자 끊임없이 새로운 출구를 찾아내는데 따른 부작용으로도 이해된다. 단순한 규제철폐나 규제완화가 아닌, 필요하고 좋은 규제를 선별하여 규제의 품질을 제고하는 합리적인 규제개혁이 필요한 이유라고 할 것이다.

## 2. 좋은 규제의 판단기준

「행정규제기본법」 제2조 ‘규제’의 정의에서 보듯이 규제의 본질은 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 국가기관의 행위라는 점에서, 규제는 원칙적으로 법률에 규정하여야 한다. 다만, 고도로 전문적·기술적이며 신속한 입법적 대응이 필요한 경우에 한하여 세부적이고 기술적인 사항을 행정입법으로 규정할 수는 있을 것이다.

법 규범으로서 규제는 그 내용과 형식 등이 헌법상 기본원리나 질서 등 법의 일반원리나 제도에 부합하여야 한다. 아래에 제시하는 규제의 법 원리와 법 제도는 좋은 규제를 분별하는 핵심적 판단기준이 될 것으로 보여 진다.

### (1) 법치주의 확립을 위한 규제의 일반원칙

좋은 규제는 헌법에 구현된 법치주의에 부합하도록 ①법률유보의 원칙, ②예측가능성과 명확성, ③비례원칙, ④일관성과 통일성, ④투명성의 원칙, ⑤자기책임의 원칙 등 법의 일반원칙을 준수하여야 한다. 이러한 규제의 일반원칙은 법 형성의 재량 범위 내에서 기본권을 최대한 보장·실현하고 최고 규범인 헌법의 원리를 보다 충실히 구현하기 위한 것이다. 그 주요내용을 정리하면 아래 <표2>와 같다.<sup>39)</sup>

<표2> 법치주의 확립을 위한 규제의 일반원칙

법 일반원칙	주요내용
법률유보의 원칙	• 규제의 본질적 내용은 법률로 정하되, 전문성과 일관성 제고를 위해 필요할 경우 구체적으로 범위를 정하여 시행령 및 시행규칙에 규정
예측가능성과 명확성	• 규제기준이 사전에 명확히 제시되고 규제내용이 객관적이고 명료함 • 법 준수자가 행위 시 법을 예측할 수 있도록 잦은 정책변경 최소화
비례원칙 (과잉금지원칙)	• 국민의 기본권을 제한하는 규제는 목적의 정당성, 수단의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성 등 네 가지 요건을 구비
일관성과 통일성	• 피규제자의 법적안정성 보장을 위해 규제기준이나 집행의 전 과정에서 일관성 유지 • 하나의 사업영역에 복수의 행정기관이 규제권한을 가지는 이중(중복)

39) 이원우, 전거서, 165~170면 참조.

법 일반원칙	주요내용
	규제 지양
투명성의 원칙	• 규제집행 과정의 투명성을 제고하여 행정 감시를 용이하게 하고 부패발생 소지를 사전에 차단
자기책임의 원칙	• 위험을 야기한 자가 책임을 지는 자기책임의 원칙 구현

상기 원칙 중 예측가능성과 명확성, 법률유보의 원칙은 규제 설계 시 다음과 같은 측면에서 특히 우선적으로 고려되어야 할 원칙으로 보인다.

우리나라 규제법령의 경우 어려운 한자어 표현 등 용어가 어렵고 불확정 개념<sup>40)</sup>을 사용하는 등 규제의 기준이 모호하여 결과적으로 국민이 이해하기 어렵고 행정기관이 법령을 자의적으로 해석하게 되는 등 예측가능성과 명확성 측면에서 문제점이 지적된다. 좋은 규제는 수범자가 무엇이 금지되는 행위인지, 그리고 집행자는 무엇을 어떻게 금지하여야 하는지 객관적인 판단지침을 명확히 알 수 있어야 한다. 이를 위해서는 규제법령의 내용을 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정하여야 할 것이다. 다만, 입법기술상의 한계로 불확정 개념을 사용할 경우 상위 법률에서 최대한 구체적으로 규정한 후 그 대강의 범위를 정하여 하위법령에서 구체화하여야 한다. 특히, 형사나 조세, 국민의 자유와 권리를 제한하는 침익적 성격의 규제는 예측가능성과 명확성의 기준이 보다 엄격하게 적용되어야 할 것이다.

아울러 법률유보의 원칙에 관한 문제점도 지적된다. 우리나라의 경우 신속성,복잡성, 전문성 등의 이유로 규제의 중요한 내용이 고시,예규,지침 등 행정규칙에 규정되는 경우가 많아 자의적,비체계적이고 상호 모순되는 행정규제가 남발되는 경향이 있다. 국민의 기본권을 제한하거나 제한을 해제하는 요건과 기준, 권리,의무의 변동에 관한 사항, 국민 다수에 영향을 미치는 사항 등 규제의 중요한 내용은 법률유보의 원칙에 따라 법규성이 보장되는 법률,시행령,시행규칙에 규정<sup>41)</sup>하여야 할 것이다.

40) 가령 “공익을 해하는 경우”와 같은 불확정 개념을 허가의 제한요건으로 설정하는 것은 부적절해 보인다.

41) 현행 「행정규제기본법」 제4조에서도 ‘규제 법정주의’를 규정하고 있다.

제4조(규제 법정주의) ① 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.  
 ② 규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령(上位法令)에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다. 다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다.  
 ③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

(2) 현대적 규제원리와 고려요소

최근 현대사회의 특성을 반영한 새로운 규제원리로 ①정보전달 합리화의 원리, ②효율성과 최적화의 원리, ③규제개별화(맞춤형 규제), ④전문성과 신뢰성의 제고, ⑤소비자 보호수준의 제고, ⑥규제의 세계화 등이 제시된다. 그 주요내용을 살펴보면 아래 <표3>과 같다.<sup>42)</sup>

<표3> 현대적 규제원리와 고려요소

규제원리와 고려요소	주요내용
정보전달 합리화	변동성이 심한 현대사회에서는 불확실한 상황에 대한 정확하고 충분한 정보의 제공(리스크 커뮤니케이션)이 규제의 핵심적 문제
효율성과 최적화 (비용편익분석)	규제목표와 그 달성수단 간에 최적점을 찾을 필요. 규제의 효용성 제고를 위해 비용편익분석제도를 도입하여 규제가 비례원칙에 비추어 과도하지 않는지 여부 심사
규제개별화 원리 (맞춤형규제)	획일적 평등이 아닌 실질적 평등을 위해 대기업(선도기업)과 중소기업(후발기업)간 규제준수능력 등 사정을 고려하는 맞춤형 규제 설계
전문성과 신뢰성 제고	과학기술 발전 등 분야별로 전문화된 현대사회에서 규제기관 내지 담당인력의 전문성을 확보하여 규제체계의 안정성, 신뢰성, 합리성 등 보장
소비자 보호수준 제고	위험관리·안전규제 영역에서는 소비자(국민) 보호를 위해 생산자 중심의 규제정책에서 소비자 안전강화 중심의 규제정책으로 전환
규제의 세계화	세계화 추세에서 각종 국내 규제기준을 국제기준에 맞출 필요

세계화, 정보화 등 현대사회의 특성으로 인하여 지구온난화 등 이상기후, 메르스 등 신종질병의 유입, 해킹 등 개인정보 유출, 가습기살균제 사건 등 새로운 형태의 재난이 발생하여 국민의 건강과 안전을 심각하게 위협하고 있다. 이에 대응하기 위하여 국민에게 정확하고 충분한 정보를 제공(리스크 커뮤니케이션)하는 ‘정보전달 합리화의 원리’의 중요성이 한층 강조되고 있다.

또한, 규제의 효율성·적정성 등 품질 제고를 위한 규제의 비용편익분석, 획일적 평등이 아닌 실질적 평등 구현을 위한 중소기업 규제 차등화 등 수범자의 규제준수능력을 고려한 맞춤형 규제, 규제기관·인력의 전문성과 신뢰성 제고, 위험관리 및 안전규제 영역에서 소비자 보호수준의 제고 등의 원칙은 현대적 관점에서 좋은 규제가 갖추어야

42) 이원우, 전계서, 170~173면 참조.

할 중요한 요소로 보여 진다.

특히, 새로운 형태의 재난에 대비하기 위한 환경규제, 산업안전 및 보건규제, 소비자 보호 규제 등의 사회적 규제는 더욱 촘촘하게 설계하여 사회 안전망을 한층 강화시킬 필요가 있다.<sup>43)</sup> 아울러 규제의 세계화 원리에 따라 현행 규제 내용이 국제조약·협약 등과 충돌할 우려가 있는 경우에는 국내 규제기준을 국제기준에 맞도록 수정·보완하되, 국내 특수성을 고려한 합리적인 조정이 필요할 것이다.<sup>44)</sup>

### (3) 규제개혁을 위한 법 제도: 사전허가의 활용과 자율규제의 확대도입

4차 산업혁명 시대를 맞이하여 현행 법령에 규정하고 있지 않은 새로운 기술·산업의 출현과 그에 대한 새로운 규제 마련 사이의 시간간격(time lag) 문제에 대하여는 깊이 있는 고려가 필요할 것이다. 이와 관련하여 규제법령이 마련되기 전까지는 당해 행위를 잠정적으로 허용하고 법령정비 후 정식으로 행위 허가 여부를 결정하는 방식이 제시되고 있다.

앞서 살펴본 것처럼 현 정부도 4차 산업혁명에 선제적으로 대응하기 위하여 신산업의 경우 우선허용-사후규제(포괄적 네거티브) 방식으로 규제의 패러다임을 전환하였다.<sup>45)</sup> 이는 기술혁신과 신산업의 활성화를 위한 바람직한 정책전환으로 보여 진다. 다만, 우선허용한 후부터 사후규제가 마련되기 전까지의 사실상 규제 공백 기간에 야기될 수 있는 각종 위험을 관리하기 위한 정책수단은 어떠한 형태로든 보완되어져야 할 것이다. 예컨대, 새로운 기술이 사전에 예측하지 못하였던 환경문제, 건강 및 위생문

43) '세월호 참사' 이후 정부가 "시민의 안전, 환경, 사회적 약자계층을 위한 착한 규제는 오히려 강화되어야 한다."는 방향으로 규제개혁의 방향을 조정한 것은 바람직한 것으로 보인다.

44) 헌법 제6조제1항은 "헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다."라고 규정하고 있다. 따라서 국내법과 같은 효력이 있는 조약·국제법규와 상반되는 내용의 규제법령을 입법하게 되면 법적으로 국내법 상호간 충돌문제가 발생할 것이다.

45) 이에 대한 법적근거 마련을 위해「행정규제기본법」제5조의2를 신설하였다(2019. 4. 16.).

제5조의2(우선허용·사후규제 원칙) ① 국가나 지방자치단체가 신기술을 활용한 새로운 서비스 또는 제품(이하 "신기술 서비스·제품"이라 한다)과 관련된 규제를 법령등이나 조례·규칙에 규정할 때에는 다음 각 호의 어느 하나의 규정 방식을 우선적으로 고려하여야 한다.

1. 규제로 인하여 제한되는 권리나 부과되는 의무는 한정적으로 열거하고 그 밖의 사항은 원칙적으로 허용하는 규정 방식
2. 서비스와 제품의 인정 요건·개념 등을 장래의 신기술 발전에 따른 새로운 서비스와 제품도 포섭될 수 있도록 하는 규정 방식
3. 서비스와 제품에 관한 분류기준을 장래의 신기술 발전에 따른 서비스와 제품도 포섭될 수 있도록 유연하게 정하는 규정 방식
4. 그 밖에 신기술 서비스·제품과 관련하여 출시 전에 권리를 제한하거나 의무를 부과하지 아니하고 필요에 따라 출시 후에 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정 방식

② 국가와 지방자치단체는 신기술 서비스·제품과 관련된 규제를 점검하여 해당 규제를 제1항에 따른 규정 방식으로 개선하는 방안을 강구하여야 한다.

제, 과학기술을 이용한 테러, 프라이버시 침해, 생태계 변화 등 사회적 재난을 발생시킬 수 있기 때문이다.

우선허용-사후규제 방식과 함께 규제개혁의 새로운 방안으로 해당 기술·산업과 관련된 사인(私人)에 의한 자율규제가 확대될 필요도 있어 보인다. 특히 신기술·산업의 경우 이에 대한 충분한 이해를 갖춘 기술개발자, 연구자나 산업관련자가 각자 담당하는 과정에서 위험발생을 철저히 통제하는 자율규제가 최선의 위험규제가 될 수 있을 것이다. 다만, 자율규제 과정에서 발생할 수 있는 각 담당자의 책임 해태 등 도덕적 해이를 방지할 수 있는 객관적 기준 설정과 정부도 책임자로서 일정 부분 참여하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

### 3. 좋은 규제의 판단기준 간 체계정당성

지금까지 좋은 규제의 판단기준으로서 법률유보의 원칙 등 ‘법치주의 확립을 위한 규제의 일반원칙’, 정보전달 합리화의 원리 등 ‘현대적 규제원리’, 사전허가의 활용 등 ‘규제개혁을 위한 법 제도’를 살펴보았다. 이러한 원칙·원리 및 제도는 정부의 규제개혁 합리화 과정에서 면밀히 검토·적용되어야 하는데, 특히 이를 실제 규제법령에 적용할 때에는 다른 규제 원칙과의 상충 여부 등 체계정당성 측면에서의 검토가 필히 수반되어야 할 것이다.

‘체계정당성’이란 동일한 법규범 내에서 또는 다른 법규범과의 관계에서 규범의 구조나 내용 또는 근거가 되는 원리·원칙이 서로 모순·저촉되어서는 안 된다는 하나의 헌법적 요청을 말한다.<sup>46)</sup> 특히 새로이 제정 또는 개정되는 규제법령은 기존 규제법령과의 모순·저촉을 배제하여 법령체계 가운데 조화와 균형의 관계가 유지되어야 한다.

일반적으로 체계정당성에 위반되었다고 해서 곧바로 위헌이 되는 것은 아니고, 그것이 비례의 원칙, 평등의 원칙 등 헌법상 원칙이나 규정을 위반한 경우에는 위헌이 된다. 다만, 체계정당성 위반을 허용할 만한 합리적인 사유가 존재한다면 입법재량이 인정되어 예외적으로 정당화될 수 있다(헌법재판소 2005. 6. 30. 2002헌바40 결정)<sup>47)</sup>.

이하에서는 좋은 규제의 판단기준으로 언급한 상기 법 원리·원칙 및 제도들이 체계정당성 측면에서 서로 모순·충돌되는 부분은 없는지, 만일 충돌될 경우 어떤 기준을 우선적으로 적용해야 하는지에 관하여 살펴보고자 한다.

46) ‘체계정당성’(Systemgerechtigkeit)의 원리는 규범 상호간의 구조와 내용 등이 모순됨이 없이 체계와 균형을 유지하도록 입법자를 기속하는 헌법적 원리라고 볼 수 있다. 이처럼 규범 상호간의 체계정당성을 요구하는 이유는 입법자의 자의를 금지하여 규범의 명확성, 예측가능성 및 규범에 대한 신뢰와 법적 안정성을 확보하기 위한 것이고 이는 국가공권력에 대한 통제와 이를 통한 국민의 자유와 권리의 보장을 이념으로 하는 법치주의원리로부터 도출되는 것이라고 할 수 있다(헌법재판소 2004. 11. 25. 2002헌바66 결정).

47) 국회 법제실, 「법제이론과 실제」, 국회사무처, 2019, 67면 참조.

(1) '현대적 규제원리' 및 '법 제도'와 '규제의 일반원칙' 간의 체계정당성

'현대적 규제원리' 및 '규제개혁을 위한 법 제도'는 '법치주의 확립을 위한 규제의 일반원칙'에 대하여 다음과 같은 측면에서 모순·저촉될 소지가 있어 보인다.

첫째, 현대적 규제원리인 '규제개별화의 원리(맞춤규제)'는 실질적 평등을 실현하고자 대기업(선도기업)과 중소기업(후발기업) 간의 규제준수 능력을 고려하여 각각의 규제기준을 설정할 수 있도록 하는 것이다. 이는 합리적인 근거가 있는 차별 또는 불평등은 헌법상 평등의 원칙에 반하는 것이 아니라는 점<sup>48)</sup>에서 정당화된다. 따라서 대기업(선도기업)과 중소기업(후발기업)을 차별하여 규제할 경우에는 그 차별에 대한 합리적인 이유가 존재하여야 하며, 그렇지 않을 경우 자의적인 차별로서 법치주의의 원칙에 부합하지 않을 것이다.

또한, 실제 규제법령에서 '선도기업'과 '후발기업'을 구분하여 규제기준을 달리 적용할 경우 '선도기업'과 '후발기업'의 법적 개념을 명확히 정의하고 이를 구분하는 합리적인 기준이 제시되어야 할 것이다. 그렇지 않을 경우 규제내용의 객관성·명료성을 요구하는 '예측가능성과 명확성 원칙'에 저촉될 수 있다. 아울러 이처럼 수범자 별로 상이한 규제기준을 설정·집행하는 것은 규제기준이나 집행의 전 과정에서 일관성을 요구하는 '일관성과 통일성 원칙'에 부합하지 않는 측면도 있다.

둘째, '소비자 보호수준의 제고'는 종전의 생산자 중심의 안전관리에서 소비자 중심의 안전관리로 규제의 패러다임을 변화시키는 것<sup>49)</sup>인데, '소비자 보호·안전' 등은 그 범위가 지극히 포괄적인 불확정 개념이므로 이를 정교하게 설계하지 않을 경우에는 '예측가능성과 명확성 원칙'에 부합하지 않을뿐더러 생산자에게 새로운 규제가 양산될 소지도 있다. 또한, 소비자 보호·안전을 위한 예방적 측면에서 생산자의 생산과정에 선행적으로 규제를 가할 경우 실제 위험을 야기한 자가 책임을 지는 '자기책임의 원칙'에 위배되는 문제점도 제기될 수 있을 것이다.

셋째, 신기술 등 새로운 행위에 대해 인허가 기준이 제정될 때까지 잠정적으로 그 행위를 허용하고 법령정비 후 정식으로 인허가 여부를 결정하는 '사전허가의 활용'은 어떠한 기술이 해당 법령의 적용을 받는 신기술에 해당하는지 여부가 불분명하여 수범자의 이해를 어렵게 하고 집행과정에서 혼선을 초래하는 등 '예측가능성과 명확성 원칙'을 침해할 소지가 있다.<sup>50)</sup>

48) 헌재 1994. 2. 24. 92헌바43, 헌재 1998. 9. 30. 98헌가7 등 헌법재판소의 확립된 판례이다.

49) 예컨대, 식품안전 규제의 경우 과거에는 생산 장려, 산업육성 및 식품의 양·가격 등에만 관심을 갖던 생산자 중심적인 식품정책에서 소비자 중심의 식품안전에 중점을 둔 정책으로 전환하고 있는 것이다. 이원우, 전계서, 172면 참조.

50) 예컨대, 「행정규제기본법」에서 제5조의2를 신설(2019. 4. 16)하여 신기술 서비스·제품의 경우 우선허용·사후규제 원칙을 규정하고 있으나, "신기술 서비스·제품"에 대한 개념 정의가 없고, 부칙에서 개정조항에 대한 적용례도 두지 않은 것은 '명확성의 원칙'에 부합하지 않은

이는 ‘포괄적 네거티브 규제’ 방식으로의 전환<sup>51)</sup>을 위한 ‘입법방식의 전환’에 따른 결과로 보여 진다. ‘입법방식의 전환’이란 법령의 개념 정의는 포괄적으로, 제품·서비스 등에 대한 분류체계는 유연하게 변경하는 것을 의미한다.<sup>52)</sup> 현대사회의 급속한 환경변화에 대응하고 신산업 육성정책 추진을 위하여 이러한 규제방식 전환의 필요성은 인정된다고 볼 수 있지만, ‘예측가능성과 명확성’ 등을 중시하는 전통적인 규제기준에는 부합하지 않는다고 할 것이다.

넷째, 사전 허용되었던 신기술·산업이 사후 법령정비 결과 허용되지 않는 것으로 규정될 경우 행정기관의 명시적·묵시적 허용을 신뢰하여 이미 시설·설비·인력 등을 투입한 신기술·산업 당사자의 손해에 대한 ‘신뢰보호 원칙’의 적용 여부는 법리적 측면에서 간과할 수 없는 문제로 보여 진다.

다섯째, 기술개발자, 연구자 등 사인(私人)에게 규제업무를 담당하게 하는 ‘자율규제’는 해당 규제업무를 위한 별도의 법인에게 맡기는 유형, 사인 가운데 책임자를 선정하여 맡기는 유형, 사인이 자발적으로 일정한 행위규제를 하는 유형<sup>53)</sup> 등 그 규제 유형이 다양하게 나타날 수 있다는 점에서, 규제기준이나 집행의 전 과정에서 일관성을 요구하는 ‘일관성과 통일성의 원칙’에 부합하지 않을 수 있다.

또한, 자율규제는 사인이 규제행정에 직접 참여함으로써 행정의 민주화와 행정 감시가 용이해지는 측면이 있지만, 행정기관에 비해 책임성의 정도가 낮은 사인이 규제업무를 수행할 경우 책임해태, 일탈 등 도덕적 해이가 발생하여 ‘투명성의 원리’를 오히려 저해하게 될 소지도 있을 것이다.

## (2) ‘현대적 규제원리’와 ‘법 제도’ 간의 체계정당성

‘현대적 규제원리’와 ‘규제개혁을 위한 법 제도’ 간에도 다음과 같은 측면에서 상호 모순·저촉될 소지가 있을 수 있다.

첫째, 생산자 중심의 규제정책에서 소비자 안전강화 중심의 규제정책으로 전환을 요구하는 ‘소비자 보호수준의 제고’는 규제목표와 달성수단 간에 최적점을 찾기 위한 ‘효율성 및 최적화의 원리(비용편익분석)’에 부합하지 않을 수 있다.

비용편익분석은 투입되는 비용 대비 산출되는 편익의 비율을 산정하여 분석하는 것

것으로 보인다. 이른바 ‘규제혁신 5법’<sup>\*</sup> 중 하나인 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」에서도 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대한 우선허용·사후규제 원칙을 신설하면서(2018. 10. 16. 제3조의2), 마찬가지로 ‘신규 정보통신융합등 기술·서비스’에 대한 개념 정의가 없고 하위법령에서 이를 정하도록 위임하고 있지도 않다.

\* (법 제명 약칭) 행정규제기본법, 정보통신융합법, 산업융합촉진법, 금융혁신법, 지역특구법  
51) 포괄적 네거티브 규제방식으로의 전환은 ‘입법방식 전환’과 ‘혁신제도 도입’의 두 축으로 추진되고 있다. 혁신제도 도입의 예로는 ‘규제 샌드박스’를 들 수 있다.

52) 국무조정실, “새 정부 규제개혁 추진방향”, 국무조정실 보도자료, 2017. 9. 7.

53) 예컨대, 민간기업 사이에 신사협정을 체결하여 일정한 행위를 금지하는 경우나 기업 내부의 자율준수 프로그램에 의한 자율규제방식이 있다.

인데, 생산자는 그 규모가 한정되어 있어 규제의 비용·편익 산정이 가능할 수 있지만, 소비자는 구체적인 규모 산정이 어려울 뿐만 아니라 ‘소비자 안전·보호’라는 정성(定性)적 개념에 대한 비용·편익 산정이 사실상 불가능하여 비용편익분석의 왜곡이 발생할 소지가 다분하기 때문이다. 이 경우 규제의 비용편익분석 결과가 과학적이고 객관적이라는 점을 과신할 경우 오히려 규제의 합리화에 걸림돌로 작용할 수 있을 것이다.

둘째, 신기술 등에 대하여 규제법령 정비 전까지 인·허가를 우선 허용하는 ‘사전허가 활용’은 우선허용기간 중에는 사실상 규제기준이 정하여지지 않아 다양한 측면에서 문제가 제기될 수 있다. 즉, 앞서 살펴본 ‘예측가능성과 명확성’ 등 전통적인 규제기준에 부합하지 않을 뿐더러 ‘효율성 및 최적화의 원리(비용편익분석)’가 적용되지 않으며, 우선 허용된 신기술 등이 조약·국제법규 등에 부합하지 않는 경우 ‘규제의 세계화 원칙’에 저촉될 수 있을 것이다.

아울러 사전허가는 신기술·산업에 허용되는 것인데, 충분한 정보가 없는 새로운 과학기술을 우선 허용할 경우 사회적 위험(risk)으로 이어질 수 있고, 이는 변동성이 심한 현대사회에서 정확하고 충분한 정보 제공(리스크 커뮤니케이션)을 강조하는 ‘정보전달 합리화의 원리’와 모순·저촉될 소지가 있다.

셋째, 규제기관 내지 담당인력의 전문성을 확보하려는 ‘전문성과 신뢰성의 제고’는 사인에 의한 ‘자율규제’와 상호 부합하지 않을 수 있다. 올바른 규제개혁을 위해서는 규제의 전담부서를 설치하고 규제영향분석을 실시하는 등 불합리한 규제의 생산을 억제하여야 할 것인데, 행정기관에 비해 규제과정에 대한 전문성이 취약한 사인에 의한 자율규제가 실시될 경우 규제체계의 안정성, 신뢰성 및 합리성이 보장되기 어려울 수 있기 때문이다.

### (3) 규제원칙 간 모순·저촉 시 우선순위

이상으로 규제의 원리·원칙 및 제도 간 모순·저촉 등 체계정당성의 문제에 대하여 살펴보았다. 그런데 규제정책 설계나 규제법령 마련 시 이러한 모순·저촉이 발생할 경우 과연 어떤 기준을 우선 적용하여야 할 것인지 우선순위에 대한 검토가 필요할 것이다.

먼저, ‘현대적 규제원리’·‘법 제도’와 ‘규제의 일반원칙’ 간에 모순·저촉이 발생할 경우에는 원칙적으로 ‘규제의 일반원칙’이 우선하여야 할 것으로 생각된다. 규제의 일반원칙은 최고 규범인 헌법상 국민의 자유와 권리의 보장을 이념으로 하는 법치국가의 원리로부터 도출되는 것이기 때문이다. 다만, 앞서 살펴본 바와 같이 현대적 규제원리나 법제도가 규제의 일반원칙에 저촉되는 것을 허용할 만한 중대한 공익적 사유가 있고 현저하게 불합리하거나 자의적이라고 볼 수 없는 경우에는 입법재량이 인정되어 예외적으로 입법에 의해 정당화될 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 볼 때, 규제관련 법령을 새로이 규정할 때에는 규제의 일반원칙인 예측가능성과 명확성, 법률유보의 원칙, 비례의 원칙(과잉금지 원칙) 등에 비추어 해당

규제가 불가피한 것인지, 규제를 하더라도 기본권의 본질적 내용을 침해하는 것은 아닌지, 필요 최소한의 범위에서 규제가 행해지는지 등을 우선적으로 검토하여야 할 것이다. 다만, 4차 산업혁명시대의 규제정책은 기술혁신 및 창의적인 아이디어의 개발을 목표로 하여야 하고, 규제정책에서 기술혁신 내지 기술변화를 고려해야 하며, 신기술·산업이 가져올 수 있는 정치적·사회적·법적 문제에 대한 선도적인 분석이 필요하다는 점 등에 대해서도 충분히 고려되어야 할 것이다.

다음, '현대적 규제원리'와 '법 제도' 간에 모순·저촉이 발생할 경우에는 해당 규제내용의 중요성, 이익형량, 다른 규제법령과의 균형은 물론, 해당 정책의 타당성 여부까지 적극적으로 검토하여 '입법·정책적'으로 그 우선순위가 정해져야 할 것이다. 특히, 제재적 행정처분, 형벌, 과태료, 과징금 부과 등과 같은 침익적 행정규제의 경우에는 유사규제와 비교·분석하여 통상적인 규제원칙이 적용되어야 할 것으로 보인다.

#### IV. 결 론

역대 정부의 각종 규제개혁 시도에도 불구하고 규제의 문제점이 지속적으로 제기되고 있음을 볼 때, 적절한 규제시스템을 만들고 그것을 효율적으로 작동시키는 것은 결코 쉽지 않은 정책과정을 알 수 있다. 경제를 활성화하고 민생불편을 실질적으로 해소하는 규제개혁을 위해서는 '좋은 규제'의 개념에 대한 숙고가 선행되어야 하는 이유이기도 하다.

'좋은 규제'는 우선 그 내용과 형식이 예측가능성과 명확성, 법률유보의 원리 등 법의 일반원리에 부합하여야 한다. 또한, 변동성이 심한 현대사회의 특성을 반영하여 중요성이 강조되고 있는 정보전달 합리화에 의한 리스크 관리, 소비자 보호수준의 제고, 효율적 규제를 위한 비용편익분석 등 현대적 규제원리에 대한 이해를 필요로 한다. 아울러 최근 4차 산업혁명의 규제이슈 등을 감안하여 신기술·산업에 대한 사전허가의 활용과 자율규제의 확대도입 등 규제개혁을 위한 법 제도 도입에 대한 다각적인 검토가 뒷받침되어야 할 것이다.

다만, 현대적 규제원리나 법 제도를 도입할 경우 헌법상 법치국가의 원리에서 도출되는 규제의 일반원칙과 모순·저촉되는지 여부를 유의하여야 한다. 특히, 신기술·산업에 대한 사전허가의 활용이나 포괄적인 규제방식은 그 정책적 필요성에도 불구하고 '예측가능성과 명확성' 등을 중시하는 전통적인 규제기준에 부합하지 않고 집행상의 혼란과 리스크 발생 가능성을 배제하기 어려우므로, 이러한 문제를 최소화할 수 있는 대응방법 등이 함께 검토되어야 할 것이다.

현재 정부는 규제혁신 성과창출과 국민·기업의 체감도 제고라는 목표 아래 우선허용-사후규제 방식으로 규제의 패러다임을 전환하는 등 규제정비를 국정과제로 추진하고 있다. 정부가 좋은 규제의 다양한 함의를 충분히 고려하고 이를 규제관리체계에 반영

明知法學 제18권 제2호

할 때, 단순한 규제철폐나 규제완화가 아닌 규제의 품질을 제고하는 합리적인 규제개혁이 이루어질 것이다.

## [참고문헌]

### <국내문헌>

김용담, 규제개혁 제도의 개선과제-제11회 입법정책포럼, 법연 2013 March+April, 한국법제연구원, 2013.

유민화, “산업분야 규제샌드박스 운영 현황 및 향후 입법정책적 과제”, 「국회입법조사처보」 2019 가을호(vol.42), 국회입법조사처, 2019.

이송림, “규제개혁의 추진 현황과 향후 과제”, 이슈와 논점 제1631호, 국회입법조사처, 2019.

이혁우, “규제의 개념에 관한 소고”, 「행정논총」 제47권 제3호(2009. 9.), 서울대학교 한국행정연구소

최유성, “균형있는 규제개혁의 방향”, 한국행정연구원 issue paper, 2014.

현준원, “좋은 규제, 나쁜 규제, 그리고 좋은 규제의 요건”, 법연 vol.42(2013. 11+12), 한국법제연구원, 2013.

홍성수, “규제학 - 개념, 역사, 전망”, 「안암법학」 제26호, 2008.

### <단행본>

국회 법제실, 「법제이론과 실제」, 국회사무처, 2019.

김용우, 「정부규제와 규제행정」, 대영문화사, 2010.

이원우, 「규제경제법론」, 흥문사, 2010.

최병선, 「정부규제론」, 법문사, 2007.

### <외국문헌>

Baldwin, R., Cave, M & Lodge, M., Understanding Regulation, Oxford Univ. Press, 2012.

### <기타>

국무조정실, 2019년 규제정비 종합계획 확정, 국무조정실 보도자료, 2019. 1.

국무조정실, 새 정부 규제개혁 추진방향, 국무조정실 보도자료, 2017. 9.

문화일보, “역대 정부마다 ‘개혁’ 외치다 용두사미(규제완화 실패의 역사)”, 2014. 3. 20.

한국경제, “美 구글 자율주행 지구 400바퀴 돌때…韓은 규제·기득권 막혀 '공회전'”, 2019. 10. 9.

[Abstract]

## A Study on the Judgement Criteria of Good Regulations

Hyunhee Hwang\*

Despite the continued attempts to reform regulations, the regulatory problems remain unresolved. Creating a proper regulatory system and working it efficiently will never be an easy policy process. However, it also calls attention to the need to think about the concept of "good regulation" first in order to revitalize the economy and effectively solve life's problems. Good regulations first require understanding of modern regulatory principles, such as predictability, clarity, and the principle of legal guidance, and the rationalization of information transmission in which importance is emphasized by reflecting the characteristics of modern society. In addition, various reviews on the introduction of the legal system, including the use of prior permits and the introduction of expanded self-regulation, should be supported in consideration of the regulatory issues of the recent fourth industrial revolution. However, it should be noted whether the introduction of modern regulatory principles or legal systems contradicts and violates the general principles of regulations derived from the principles of the rule of law under the Constitution. When the government fully considers the various implications of good regulations and reflects them in the regulatory management system, reasonable regulatory reforms will be made that enhance the quality of regulations, not just deregulation.

### <key words>

good regulation, reformation of regulation, quality of regulation, deregulation, modern regulatory principles

---

\* Deputy director, National Assembly Secretariat