

문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 방안 연구

2022-14

수시연구

A Study on the Improvement of Administrative
Quasi-Regulations in the Fields of Culture,
Sports, Tourism, and Contents

박종웅
김동현
오하영



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 방안 연구

A Study on the Improvement of Administrative Quasi-Regulations
in the Fields of Culture, Sports, Tourism, and Contents

박종웅·김동현·오하영



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

연구책임

박종웅 한국문화관광연구원 부연구위원

공동연구

김동현 한국문화관광연구원 연구위원

오하영 한국문화관광연구원 연구원

문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 방안 연구



연구개요

1. 서론

가. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

- 경제 성장 및 산업 혁신의 핵심은 자본 축적, 인적 자원 고도화, 과학기술 발전 등 이지만 규제혁신이 가장 효율적인 방법이라는 인식 전환 공유
- 최근 코로나19, 거시경제 불확실성 증가 등으로 실물 경기 침체, 민간 활력 증진 필요 증가에 따른 국민이 체감할 수 있는 규제혁신의 필요성 증가
- 등록규제 중심의 규제혁신 추진시스템 구축과 함께 비등록 규제인 유사행정규제 개선 필요성을 재인식

2) 연구 목적

- 숨은 규제 합리적 개선 방향 설정을 통해 주요 보조금 집행기관의 유사행정규제 및 불합리한 행태를 개선하고 기업과 국민의 부담을 줄일 수 있는 구체적 방안 도출

나. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

- 시간적 범위
 - 2019년부터 2022년 상반기(6월)까지로 시간적 범위로 설정함
- 내용적 범위
 - 행정규제기본법상의 행정규제는 아니지만 정관, 내규 등의 형식으로 규정되어 국민들에게 실질적 부담을 주는 규제에 한정
 - 보조사업자와 간접 보조사업자 간의 계약관계에서 나타나는 불합리한 규정 등을 면밀하게 검토(기관내부 지침, 공모, 선정, 협약 사항 등)

■ 대상적 범위

- 문화체육관광부 소관 기관인 i) 한국문화예술위원회, ii) 국민체육진흥공단, iii) 한국관광공사, iv) 한국콘텐츠진흥원 보조금 집행 시 적용되는 유사행정규제로 대상 범위 한정

2) 연구 방법

■ 문헌 연구(literature review)

- 규제정책, 유사행정규제 등을 다룬 기존 연구보고서 및 논문 등 선행연구 분석
- 4대 보조금 집행 기관의 정관, 계약 및 회계 관련 규정, 보조금 운영 관리 규정, 공고문 내용 등 분석

■ 전문가 자문 및 관계자 인터뷰(FGI 및 in-depth interview)

- 규제 전문가 및 주요 보조금 집행기관 담당자를 대상으로 FGI를 실시하여 실효성 있는 규제혁신 방안에 대한 전문가 인터뷰 실시

■ 서베이

- 조사대상 : 간접 보조사업자(일부 선별, 102샘플)
- 조사방법 : 문체부 규제개혁법무담당관 협조(공문 발송)를 통한 간접 보조사업자 대상 설문조사 실시
- 조사내용 : 불공정계약 관행, 불합리한 부담 전가, 민생불편 해소, 기타 등

■ 사례 조사

- 타 부처의 유사행정규제 개선 노력 사례 연구
- 국외 주요국의 유사행정규제 개선 노력 사례 연구

2. 규제혁신 및 유사행정규제 이해

가. 정부 규제혁신

1) 규제혁신 개념

- “행정규제”란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인 포함)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서, 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항
- 행정기관은 법률에 근거하지 않은 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없음
- 행정규제는 다음 어느 하나에 해당하는 것으로서 법령등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항임(「행정규제기본법」 제3조 제2항)
- ‘규제관리’ 관점에서 본다면, 행정규제와 행정규제가 아닌 것을 명확하게 구분하는 것은 매우 중요함(이혜영·김주찬, 2015: 130~132)
 - 규제개혁위원회는 「행정규제기본법」의 행정규제 정의와 범위규정에 따라 “무엇을 행정규제로 볼 것인가”에 대한 ‘판단기준’을 마련하여 1999년부터 운용 중
 - ‘행정규제 판단기준’은 규제등록제도의 근간이 됨
 - 행정규제가 아닌 것으로 판단된 규제는 관리대상에서 제외되므로, 관리대상 규제의 범위를 명확하게 정하는 것은 체계적인 규제 관리를 위한 출발점

2) 우리나라 규제혁신 노력 및 성과 : 김대중 정부 이후

- 김대중 정부에서 문재인 정부까지 규제 개혁 제도를 종합하면 다음 <표>와 같음

<표> 역대 정부별 규제개혁제도

구분	개혁정책 추진 위한 별도기관	주요 개혁조치	규제감독 기구
김대중 정부	-	<ul style="list-style-type: none"> - 「행정규제기본법」 제정 - 규제개혁위원회 설치 - 규제기요틴 제도 도입 - 효력상실행 규제일몰제 도입 	규제개혁 위원회
노무현 정부 (덩어리 규제 개혁)	<ul style="list-style-type: none"> - 민관합동규제개혁기획단 (국무총리)규제개혁 장관회의 	<ul style="list-style-type: none"> - 규제총량제 도입 - 중소기업 고유업종 제도 폐지 - 덩어리 규제 개선 	
이명박 정부 (전봇대 뽑기)	<ul style="list-style-type: none"> - 민관합동규제개혁추진단 - 국가경쟁력강화위원회 	<ul style="list-style-type: none"> - 재검토형 규제일몰제 도입 - 규제정보화시스템(RIS) 도입 - 한시적 규제유예제도 도입 	
박근혜 정부 (손톱 밑 가시 뽑기)	<ul style="list-style-type: none"> - 민관합동규제개선추진단 - (대통령)규제개혁 장관회의 - 신산업투자위원회 	<ul style="list-style-type: none"> - 규제비용관리제 도입 - 규제개혁신문고 개설 - 지자체 규제개혁 	
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 민관합동규제개선추진단 - (국무총리)국정현안점검조정 회의 - (국무총리)규제혁신현장대화 - (각 부처)규제입증위원회 	<ul style="list-style-type: none"> - 「행정규제기본법」에 신기술 서비스·제품 규제 정비 조항 신설 - 혁신규제 샌드박스 도입 - 포괄적 네거티브 규제 전환 추진 - 소상공인·중소기업 규제 차등 적용 - 규제 정부 입증책임제 전면 확대 	

출처 : OECD(2017). 한국 규제정책: 더 나은 규제를 향한 끝없는 여정. OECD규제개혁보고서, 국무조정실·규제개혁위원회 (2021). 「2020 규제개혁백서」, 2013.12.22. 한국경제(검색일: 2022.09.02.)

나. 유사행정규제

1) 유사행정규제 개념

- 국내 선행연구는 정부나 지자체 산하 공공기관이나 유관협회 등 단체의 규정이나 지침 등이 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것을 유사행정규제로 보는 경향이 있고, 해외의 경우에는 민간주도형 규제 대안을 유사행정규제로 보아 그 범위를 더 넓게 보고 있음
 - 전문가별 유사행정규제의 정의는 <표>와 같음

〈표〉 유사행정규제 정의

구분	정의
OECD (2002)	자율규제와 공동규제의 중간적 성격을 가지는 것으로서, 정부기관과 함께 피규제자 및 민간이해관계자들이 규제거버넌스(regulatory governance)
행정안전부 (2005)	「행정규제기본법」 상의 행정규제는 아니지만, 정부·자치단체 산하기관, 유관단체, 법인, 협회 등 준공공기관이 각종 정관·내규 등의 규정으로 국민·기업·회원(사) 등에게 부담을 주거나 의무를 부과하는 행위 일체
감사원 (2009)	정부 산하기관, 유관단체, 법인, 협회 등이 각종 정관이나 내규 규정으로 국민, 기업, 회원 등에게 부담을 주거나 의무를 부과하는 것
이혜영 외 (2010)	국가 및 지방자치단체로부터 권한을 위임받은 공공기관이 특정한 행정목적 수행하기 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 각종 정관 및 내규 등에 규정되는 사항
이혁우 (2014)	행정규제기본법상 행정규제에는 해당되지 않지만, 공공기관의 정관, 규정, 약관 등이 국민이나 기업, 협회 회원 등에 의무를 부담시키거나 권리를 제약하는 것
김신 (2015)	행정기관으로부터 권한을 위임이나 위탁 받은 유사행정기관이 행정기관의 지위에서 국민을 규제하는 것
김신·최진식 (2017)	정부가 영향을 미치지만 정부규제 형태로 존재하지 않는 경우
최성락 (2020)	공식적으로 정부의 규제가 아니지만, 실질적으로 국민들에게 규제의 기능을 하는 공기업, 공공기관 등의 규제

출처 : 자료 참고하여 직접 정리

2) 주요 부처 유사행정규제 개선

- 규제개혁위원회
 - 2000년에는 투자 & 출자기관, 협회 등의 준공공기관을 대상으로 유사행정규제 1,675건을 1,208건으로 줄였으며, 2001년에는 건축, 해양수산, 산업자원, 문

화관광, 환경 등 국민생활과 밀접한 5개 중점분야를 선정하여 불합리한 규제를 발굴하여 폐지 및 개선

- 2002년에는 대표적인 준공공기관 12개를 선정하고, 유사행정규제를 유형별로 정리하여 ‘유사행정규제 정비모델 제시
- 2005년 1월 유사행정규제의 집중적인 정비를 위하여 유사행정 규제정비지침 마련

■ 국무조정실

- 2011년에는 국무조정실이 유사행정규제 정비를 위하여 우월적 지위를 이용한 불공정한 계약관계 개선, 공공기관의 주관적 재량규정 투명화, 공공기관의 과도한 감독권한 개선, 불필요한 규제사항 개선 등 4개 분야 32개 과제를 발굴

■ 행정안전부

- 2016년 행정자치부 공기업과에서는 지하철, 임대주택 건설, 산업단지 조성, 도서관, 체육관 등의 공공시설 관리 등을 담당하는 지방공기업의 유사행정규제(내부규정) 정비를 위한 대국민 공모 계획을 발표
- 2019년 행정안전부는 민생불편 해소와 지역 중소기업 부담완화를 위해, 지방출자 & 출연기관의 불합리한 내부규제 247건을 발굴하고 정비를 추진
- 2022년 8월 3일 행정안전부 차관(한창섭) 주재로 행안부 & 지자체 합동 지방규제혁신회의를 개최하고, 전담반을 통해 지자체의 그림자규제 및 소극행정에 의한 행태규제 40건을 발굴, 획기적으로 개선할 예정임을 발표

■ 산업통상자원부, 중소기업청, 과학기술정보통신부

- 부처별 숨은규제 개선을 위한 기준을 설정하고 개선과제를 발표함

■ 지방자치단체

- 지방자치단체의 경우도 유사행정규제가 존재하고 있으며, 이를 개선하기 위한 노력을 기울이고 있음에도 불구하고 여전히 해결이 어려운 난맥이 계속되고 있다고 진단

3) 주요국 유사행정규제 개선

- 유사행정규제(quasi-regulatory activity)를 규제대안으로 적극 활용하여온 대표적인 국가는 호주와 미국이 있음
 - 호주의 경우에는 공동규제(co-regulation)에 가까운 형태로, 미국의 경우에는 자율규제에 가까운 형태로 유사행정규제를 운영해옴
- 미국과 호주의 경우 규제의 대안으로서 유사행정규제를 운영하고 있다는 점이 한 국과 다름

다. 문화체육관광부 규제혁신 노력과 한계

1) 문화·체육·관광·콘텐츠 분야 규제혁신 노력

- 현장 중심 규제혁신
 - 2021년 박물관 및 미술관진흥법 제18조 관련 규제특례 도입을 통해 규제혁신 추진
 - 2020년 외국인관광 도시민박업 영업범위 확대 개선을 통해 규제혁신 추진
 - 2019년 온라인게임의 성인 월 결제한도 폐지, 게임산업법·청소년보호법상 ‘청소년 연령기준’ 통일을 통해 현장의 애로사항을 제거
- 신설·강화 규제 심사 내역
 - 2021년 국민체육진흥법 시행규칙, 문화산업진흥 기본법 시행령 등 6개의 법령 제·개정안에 대해 13건 규제 심사
 - 2020년 예술인 복지법 시행령, 호텔업 등급결정업무 위탁 및 등급결정에 관한 요령 제정안 등 총 16개의 법령 제·개정안에 대해 심사
 - 2019년 관광진흥법 시행규칙 개정안, 공연법 시행규칙 개정안 등 총 17개의 법령 제·개정안에 대해 심사

2) 문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 한계

- 문화체육관광부는 2009년 이후의 지속적인 규제혁신을 통해 누락 등록 규제를 검토하고 완화시키는 노력을 추진하였으나, 자체적인 유사행정규제 개선 노력은 이에 미치지 못함

3. 문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 현황

가. 분석틀 도출

1) 유사행정규제 합리화

- 규제개혁은 불필요한 규제가 양산되는 것을 막고 정비함으로써 국가경쟁력과 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 하며, 그 출발은 불량하고 질 낮은 규제가 만들어지는 것을 억제하는 데 있음
- 유사행정규제의 경우 그러한 도구를 활용한 규제 신설이나 존치 여부에 대한 분석이 어려움
- 유사행정규제는 시장 참가자에게 부담을 주고, 반대나 협상이 거의 불가능함에도 법적 근거가 다소 미흡할 우려가 있음
- CIC on Quasi-regulation(1997)은 정부가 유사행정규제를 합리적으로 관리하고 발전시키기 위한 9가지 요인을 제시
 - ① 피규제자인 기업에 대한 이해, ② 규제내용의 적절성, ③ 책임성, ④ 접근성, ⑤ 규제수단의 적절성, ⑥ 규제비용 최소화, ⑦ 모니터링, ⑧ 이의제기수단, ⑨ 순응성
 - Cafaggi & Renda(2012)와 Cafaggi(2014)는 유사행정규제의 합리화 요인을 ① 내용의 품질, ② 절차의 정당성, ③ 집행 메커니즘, ④ 효과성 등의 4가지 측면에서 제시함

2) 문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 분석틀 도출

- 각 부처별 유사행정규제 합리화 기준은 <표>와 같음
- 행정안전부에서 2019년에 제시한 ① 불공정계약 관행 개선, ② 불합리한 부담(전가) 방지, ③ 민생불편 해소, ④ 기타로 구분한 내용에 해당하며, 본 연구의 대상인 보조금이 많이 사용되고 있는 기관들의 특성을 잘 반영한 합리적 기준으로 볼 수 있음

〈표〉 부처별 유사행정규제 합리화 기준

규제개혁위원회(2005)	국무조정실 (2011)	행정안전부			
		지방공기업 (2016)	지방출자 & 출연기관 (2019)	행정안전부 (2022)	지자체 합 동 (2022)
국민·기업 등에게 불필요한 부담을 주는 규제 폐지	우월적 지위를 이용한 불공정한 계약관계 개선	불합리한 행태규제	불공정 계약 관행 개선	산업단지 규제	요금 산정관행 (안)
필요한 규제이나 상위법령의 위임한계를 일탈하거나 법적 근거가 없는 규제 정비	공공기관의 주관적 재량규정 투명화	부당한 내부규정 개선	불합리한 부담 (전가) 방지	공장증설 규제	법령해석 편차(안)
유사·중복되는 규제의 통합 및 단순화를 통해 이용자의 이해와 편의를 도모	공공기관의 과도한 감독권한 개선		민생불편 해소	지역현장 규제 차등화	
주관적·추상적 표현을 객관적·구체적으로 규정하여 규제 투명성 제고	불필요한 규제사항 개선		기타		
규제의 기준 명확화, 절차 합리화 등 규제의 품질개선					
산업통상자원부(2022)	평가협약, 진흥지원, 자격제도				
중소기업청(2014)	자체규제개혁(미등록 규제 발굴)				
과학기술정보통신부 (2019)	현장 중심의 불합리한 행정적 규제에 중점				
지방자치단체(2014)	미등록 규제 (법령과 유리된 재량권 남용, 사실상 규제, 행정규칙에 숨은 규제)				

- 본 연구에서는 문화체육관광부의 4대 보조금 집행기관(한국문화예술위원회, 국민체육진흥공단, 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원) 유사행정규제 분석틀을 2019년 행정안전부 분석틀을 토대로 일부 수정하여 활용

나. 유사행정규제 현황 분석

1) 유사행정규제 현황 검토

- 유사행정규제 현황 파악을 위해 문화예술, 체육, 관광, 콘텐츠 분야 보조금 집행기관의 정관, 내부 지침, 공고문 등을 연구진이 전문 영역별로 분담하여 내용을 분석함
- 불공정한 계약 관행 분석 결과 내부 규정의 자의적 기준 적용, 입찰공고문의 발주처 권한 과다 및 이의절차 부재 등의 내용을 확인 할 수 있음
 - 자의적 기준으로 볼 수 있는 것은 “현저히”, “중대한”, “성실하게” 등의 표현을 사용하여 정확한 기준을 제시하지 않은 경우가 확인되었음
 - 이의 절차 부재의 경우 사업 추진의 갈등이 발생했을 경우에 이의를 제기할 수 있는 절차를 마련해 두지 않고 있는 경우가 확인되었음
 - 발주처 권한 과다의 경우 이해관계의 조정일 필요할 때 발주처의 해석을 따를 것을 기본으로 정해둔 경우가 확인되었음
- 불합리한 부담 전가 분석 결과 입찰공고문의 숙지책임 전가, 내부 규정의 이익제한 등의 내용을 확인 할 수 있음
 - 책임 전가의 내용으로 볼 수 있는 것은 불가피한 상황 발생 시 발생할 수 있는 책임을 단서 조항을 통해 입찰자에게 전가할 수 있는 가능성을 확인하였음
 - 이익 제한의 경우 수익 발생에 따른 이익 배분 기준을 명확하게 제시하고 있지 못함을 확인하였음
- 민생 불편 사항 분석 결과 과도한 현실 반영 부족 등의 내용을 확인하였음
 - 입찰 서류의 제출 방법으로 우편 접수 등이 불가한 경우를 확인하였음

2) 간접 보조사업자 유사행정규제 의견 검토

- 문화, 체육, 관광, 콘텐츠 분야의 유사행정규제의 실태를 알아보기 위해 불공정한 계약 관행, 불합리한 부담(전가), 민생불편, 기타 사항에 대해 조사를 추진함
 - 불공정한 계약 관행 7명(6.9%), 불합리한 부담전가 6명(5.9%), 민생 불편 14명(13.7%), 기타 7명(6.9%)로 유사행정규제가 있다고 응답
 - 문화, 체육 부분 보다 산업 영역인 콘텐츠, 관광 부문에서 상대적으로 많은 의견

을 제시함

- 간접 보조사업자 기관 담당자별로 동일한 사안을 다른 영역이라고 판단하여 응답한 경우가 존재함

- 불공정한 계약 관행이 있다고 응답한 담당자는 7명(6.9%)이며, 대부분은 불공정한 계약 관행이 없다고 답변함
- 불합리한 부담 전가가 있다고 응답한 담당자는 6명(5.9%)이며, 대부분은 불합리한 부담 전가가 없다고 답변함
- 민생 불편이 있다고 응답한 담당자는 14명(13.7%)으로 타 항목 대비 가장 많은 의견을 제시함
- 기타 불편사항이 있다고 응답한 담당자는 7명(6.9%)이며, 대부분은 없다고 답변함

3) 보조사업자 유사행정규제 의견 검토

- 보조사업자 담당자들은 관련 법령(보조금법, 조달사업법, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등), 문화체육관광부 지침 등을 근거로 엄격하게 사업을 추진하고 있으며 민간(현장)의 이의제기에 대해 개선의 여지는 있지만 단기간에 개선하기에는 현실적으로 어렵다는 답변이 대부분

다. 분석 결과 종합

- 유사행정규제 현황, 보조사업자, 간접 보조사업자들의 검토 결과를 종합하면
 - 불공정한 계약 관행으로 자의적 규정, 이의절차 부재, 발주처 권한 과다
 - 불합리한 부담 전가로 책임 전가, 이익 제한
 - 민생 불편 및 기타 사항으로 접수 방법 불편 등이 있음
- 문화, 체육, 관광, 콘텐츠 분야별 유사행정규제 차이점이 명확하게 구분되지는 않았지만, 약간의 경향성은 확인 할 수 있었음
 - 문화예술 분야는 개인 지원 사업이 큰 영역, 체육 분야는 연맹, 협회 관련 이슈 존재, 관광, 콘텐츠 분야는 기업, 대학이 보조사업 대상으로 이익 분배 등의 갈등이 발생

4. 문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 방안

가. 유사행정규제 개선 기본 방향

1) 유사행정규제 개선 필요성

- 우리나라에서 유사행정규제가 많은 이유는 공공기관의 독점적 지위 및 행정기관의 위임·위탁사무 증가
- 공공기관이 제공하는 서비스는 공적 성격이 강하며, 유사행정규제는 국민들에게 실질적 부담과 직접적인 영향을 끼침에도 제도적 차원에서 관리되지 않아 규제심사의 사각지대로 작용
- 문화체육관광부 재정 약 7조 4천억 원 중 62%(약 4조 6천억 원)는 민간·지자체 보조로 집행되고 있으며, 민간보조금 중 상당 금액이 공공기관을 통해 재교부되고 있음
 - 따라서 문화체육관광부 → 보조사업자(1차 보조사업자) → 간접 보조사업자(2차 보조사업자) 간 계약관계(공고, 절차, 행정처리 등)에서 나타나는 유사행정규제 등을 파악하고 개선하는 노력이 필요함

2) 유사행정규제 개선 방향

- 법적합성, 적정성, 순응성 원칙의 핵심 내용을 정리하면 아래 <표>와 같음

<표> 유사행정규제 정비 3원칙 핵심 내용

구분	핵심 키워드
법적합성 원칙	“법 테두리” 안에서
적정성 원칙	“최소 범위”에서 “명확”하게
순응성 원칙	이해하기 “쉽고”, “환경 변화”에 맞게

나. 유사행정규제 세부 개선 방안

1) 유사행정규제 관리 체계 정립

- 유사행정규제가 지속적으로 개선, 관리되기 위해서는 문화체육관광부 내 유사행정 규제 개선 체계를 마련할 필요가 있음
- 범국가 차원의 규제혁신의 실효성을 위해서는 규제개혁위원회, 국무조정실의 규제 혁신 가이드라인에 맞는 노력과 함께 문화체육관광부 자체적으로 추진할 수 있는 규제혁신 개선 체계를 구성하고 이와 연계된 유사행정규제 개선 노력 필요함
- 유사행정규제 개선 절차를 합리화 하고, 규제혁신에 참여하는 주체별 참여 동기를 강화하기 위한 개선 체계 마련 필요

〈표〉 유사행정규제 개선 체계(안)

구분	기존	개선
방향	법령 규제(등록규제)만 관리	기존 체계 + 유사행정규제 관리 체계 마련
주체	규제혁신 주관 부서 + 실무 부서	규제혁신 주관 부서 + 실무 부서 + 지원 기구(혹은 자문 기구)
절차 (근거)	규제개혁위원회 지침 준수	국고보조금 운영 관리 지침 + 개선 인센티브 마련
관리	규제혁신 주관 부서의 간헐적 업무	규제혁신 주관 부서 업무 + 실무 부서 협업 + 소통 창구 마련

2) 유사행정규제 지원 기구 도입

- 문화체육관광부 보조사업 추진 시 유사행정규제 개선을 위한 지원 기구의 구성이 필요하며, 그 형태는 자문 기구 형식을 고려해 볼 수 있음
 - 부서별, 보조사업자별 유사행정규제 역제를 위한 노력이 필요하며, 이에 정책적 실효성을 강화할 수 있는 지원 기구가 필요함

- 지원 기구를 구성하는 방법은 기존에 운영하고 있는 문체부 제1차관이 주재하는 규제혁신 전담조직(TF)을 활용하는 방법과 별도의 자문회의를 운영 하는 방법이 있을 수 있음
- 또한 장기적 관점으로 문화체육관광부도 산하 공공기관의 보조금 계약 업무 관련 직무역량 강화를 지원하는 통합적 관점의 전문 지원 기관(교육기관) 운영을 고려 할 수 있음

3) 유사행정규제 관리 근거 제도 마련

- 문화체육관광부 및 보조사업자 유사행정규제 개선 유인체계 구축
 - 문화체육관광부 및 보조사업자는 유사행정규제 개선 가이드라인을 바탕으로, 혁신 우수사례를 발굴하여 포상하는 등 인센티브를 제공할 필요가 있음
- 보조사업자 유사행정규제 억제 관련 감사 면책조항 마련
 - 유사행정규제 억제 및 자발적 해소 노력을 지향하기 위해 규정·지침 등 절차 상 하자 및 위반이 존재하더라도 감사 등에서 면책 특권을 부여하는 적극적 조치가 필요

다. 정책 제언 종합

- 유사행정규제는 개선 체계 정립, 개선 방안 마련, 개선 유인체계 구축으로 요약

〈표〉 정책 제언 종합

구분	내용
개선 체계 정립	<ul style="list-style-type: none"> - 범정부 규제혁신과 연계 - 유사행정규제를 개선하기 위한 방향, 주체, 절차(근거), 관리 체계 마련
지원 기구 도입	<ul style="list-style-type: none"> - 유사행정규제 개선 지원 기구 도입
관리 근거 제도 마련	<ul style="list-style-type: none"> - 문체부 및 보조사업자 개선 인센티브 마련 - 감사 면책 조항 적극적 적용

5. 결론 및 향후 과제

가. 결론

- 본 연구는 문화체육관광부 유사행정규제 개선을 위한 방안을 마련하는데 목적이 있으며, 이를 위해 한국문화예술위원회, 국민체육진흥공단, 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원을 분석 대상으로 시사점을 도출
- 유사행정규제 현황 검토, 2차 보조사업 담당자 의견 조사를 통해 문제점 파악
 - 불공정 계약 관행 개선이 필요하며 자의적 해석 가능한 규정 내용, 이의 제기 절차 내용 부재 등의 내용이 파악됨
 - 불합리한 부담 전가 방지 개선이 필요하며 수익금 처리, 이익 제한, 비용 발생 전가 등의 내용이 파악됨
 - 민생불편 및 기타 사항에 대한 개선이 필요하며 지나친 개인 정보 요청 및 행정 부담이 있는 것으로 파악됨
- 유사행정규제 개선을 위하여 방향성을 도출하고 법적합성, 적정성, 순응성 원칙을 선정함
- 유사행정체계 세부 개선 방안으로 개선 체계 정립, 구체적 개선 방안, 개선 유인체계 구축 등을 제시함

나. 향후 과제

- 문화체육관광부 유사행정규제 개선하기 위해서는 보고서에서 제시한 직접적인 방법 외에도 추가적인 노력을 병행하는 전략이 필요함
- 현실적 측면에서 부처 상황에 맞는 보조금 관리운영 지침을 고도화 시킬 필요가 있음

목차

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	4
제2절 연구 범위 및 방법	5
1. 연구 범위	5
2. 연구 방법	8
제2장 규제혁신과 유사행정규제 이해	9
제1절 정부 규제혁신	11
1. 규제혁신 개념	11
2. 우리나라 규제혁신 노력 및 성과 : 김대중 정부 이후	16
제2절 유사행정규제	27
1. 유사행정규제 개념	27
2. 주요 부처 유사행정규제 개선	35
3. 주요국 유사행정규제 개선	45
제3절 문화체육관광부 규제혁신 노력과 한계	52
1. 문화·체육·관광·콘텐츠 분야 규제혁신 노력	52
2. 문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 한계	60
제3장 문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 현황	61
제1절 분석틀 도출	63
1. 유사행정규제 합리화	63
2. 문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 분석틀 도출	67
제2절 유사행정규제 현황 분석	70

1. 유사행정규제 현황 검토	70
2. 간접 보조사업자 의견 검토	73
3. 보조사업자 의견 검토	77
제3절 분석 결과 종합	79
1. 분석 내용 요약	79
2. 분야별 유사행정규제 특징	80
제4장 문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 방안	81
제1절 기본 방향	83
1. 유사행정규제 개선 필요성	83
2. 유사행정규제 개선 방향	85
제2절 유사행정규제 세부 개선 방안	87
1. 유사행정규제 관리 체계 정립	87
2. 유사행정규제 개선 지원 기구 도입	89
3. 유사행정규제 관리 근거 제도 마련	92
제3절 정책제언 종합	94
제5장 결론 및 향후 과제	95
제1절 결론	97
제2절 향후 과제	100
참고문헌 / 101	
ABSTRACT / 105	
부록 이해관계자 의견 설문 조사지 / 109	

표 목차

〈표 1-1〉 연구 대상적 범위	6
〈표 1-2〉 문화체육관광부 내역사업별 예산액 상위 20개 사업 현황(2022년)	6
〈표 2-1〉 행정규제의 범위 및 유형	13
〈표 2-2〉 행정규제의 구성 요소	14
〈표 2-3〉 역대 정부별 규제개혁제도	18
〈표 2-4〉 규제 분류	27
〈표 2-5〉 규제 준수 확보 수단	28
〈표 2-6〉 유사행정규제 정의	28
〈표 2-7〉 유사행정규제 유형 이해를 위한 용어 정리	33
〈표 2-8〉 규제개혁위원회 유사행정규제 정비 모델(2002)	35
〈표 2-9〉 규제개혁위원회 유사행정규제 정비 지침(2005)	36
〈표 2-10〉 부처별 유사행정규제 정비(일부 부처 예)	37
〈표 2-11〉 국무조정실 유사행정규제 정비(예시)	38
〈표 2-12〉 행정자치부 지방공기업 숨은 규제 발굴 및 정비 과제	39
〈표 2-13〉 행정안전부 유사행정규제 정비 분야 및 유형	40
〈표 2-14〉 행정안전부, 지자체 합동 지방규제혁신회의 덩어리 규제 발굴 개선	41
〈표 2-15〉 행정안전부, 지자체 합동 그림자 규제·행태규제 발굴·정비	41
〈표 2-16〉 산업통상자원부 유사행정규제 정비 분야 및 개선 과제	42
〈표 2-17〉 중소기업청 유사행정규제 정비 구분 및 개선 과제	43
〈표 2-18〉 과학기술정보통신부 유사행정규제 정비 추진 방향 및 사업	43
〈표 2-19〉 지방자치단체 규제의 유형별 주요 문제점	44
〈표 2-20〉 2021년 문체부 규제혁신 처리 현황	52
〈표 2-21〉 2020년 문체부 규제혁신 처리 현황	53
〈표 2-22〉 2019년 문체부 규제혁신 처리 현황	53
〈표 2-23〉 2021년 문화체육관광부 규제심사 결과	54
〈표 2-24〉 2020년 문화체육관광부 규제심사 결과	55
〈표 2-25〉 2019년 문화체육관광부 규제심사 결과	56

〈표 2-26〉 최근 3년간 범정부 규제혁신 내용 요약	58
〈표 2-27〉 문화체육관광부 신설·강화 규제 심사 내용 분석	58
〈표 3-1〉 유사행정규제 합리적 운영에 필요한 요인	65
〈표 3-2〉 유사행정규제 합리화 요인	66
〈표 3-3〉 부처별 유사행정규제 합리화 기준	68
〈표 3-4〉 문화체육관광부 4대 보조사업자 유사행정규제 분석틀 도출	69
〈표 3-5〉 불공정한 계약 관행	71
〈표 3-6〉 불합리한 부담 전가	72
〈표 3-7〉 민생불편	72
〈표 3-8〉 간접 보조사업자 기관 담당자 의견 조사	74
〈표 3-9〉 간접 보조사업자 기관 담당자 세부 조사 내용	76
〈표 3-10〉 유사행정규제 내용에 대한 보조사업자 담당자 의견	77
〈표 3-11〉 유사행정규제 현황 검토 결과 종합	79
〈표 4-1〉 문체부 보조금 현황(단위/억 원)	84
〈표 4-2〉 훈령·예규·고시를 입안할 때에는 다음 각 호의 원칙	85
〈표 4-3〉 유사행정규제 정비 3원칙 핵심 내용	86
〈표 4-4〉 단계별 법령과 비교한 유사행정규제 개선 방법, 주체, 예시	88
〈표 4-5〉 유사행정규제 개선 체계(안)	89
〈표 4-6〉 유사행정규제 자문 기구 운영	90
〈표 4-7〉 혁신 우수사례 발굴 예시	92
〈표 4-8〉 정책 제언 종합	94

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 배경 및 목적	4
[그림 1-2] 연구의 수행방법 및 과정	7
[그림 2-1] 행정규제 구성 요소	14
[그림 2-2] 규제 주체 차이에 따른 규제수단 스펙트럼	30
[그림 2-3] 유사행정규제 유형	33
[그림 4-1] 유사행정규제 개선 방향	86
[그림 4-2] 유사행정규제 평가 절차	90

문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 방안 연구

제1장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

- 경제 성장 및 산업 혁신의 핵심은 자본 축적, 인적 자원 고도화, 과학기술 발전 등 이지만 규제혁신이 가장 효율적인 방법이라는 인식 전환 공유
 - 행정국가의 관리체계가 고도화 될수록 유·무형의 규제가 발생하고 있으며, 모든 규제는 긍정적 효과와 부정적 효과가 공존
- 최근 코로나19, 거시경제 불확실성 증가 등으로 실물 경기 침체, 민간 활력 증진 필요 증가에 따른 국민이 체감할 수 있는 규제혁신의 필요성 증가
 - 윤석열정부는 이전 정부 규제정책과 같은 수준의 개선으로는 본질적 규제완화가 이루어지지 못한다는 한계를 인식하고 규제혁신 추진시스템 재정비
- 등록규제 중심의 규제혁신 추진시스템 구축과 함께 비등록 규제인 유사행정규제 개선 필요성을 재인식
 - 새정부 규제혁신 추진시스템은 국가 역량을 총결집하여 덩어리규제 집중 개선, 기존 규제혁신 제도의 지속 운영 및 필요한 범위 내에서 제도 최소 보완, 1년 후 성과 재검토·제도 개편으로 요약됨¹⁾
 - 이런 인식의 연장선에서 유사행정규제는 그림자 규제, 숨은 규제, 회색 규제로도 불리며 정부 부처 규제 사각지대 안에 존재하고 있음을 확인
 - 각 부처 책임하의 자율적인 규제혁신 중점 추진, 성과창출을 위한 행정문화 조성이 필요하며, 유사행정규제 또한 규제혁신의 대상이 됨

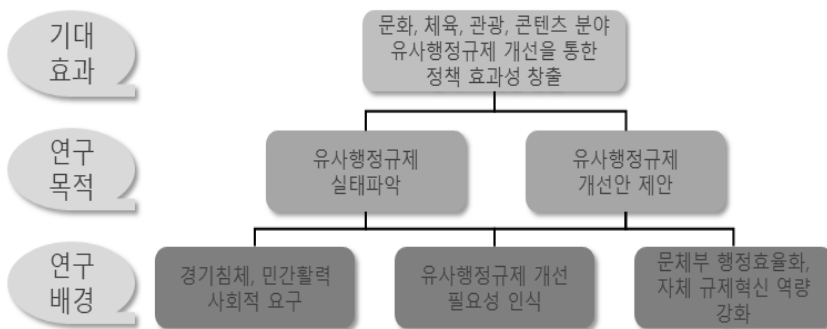
1) (새정부 규제혁신 추진 조직 정비) ⇒ 대통령주재 규제혁신 전략회의 신설 : 규제혁신 최고 결정기구, 규제 혁신추진단 신설 : 덩어리 규제 전략적 개선, 규제심판부 신설 : 규제심판제도 도입
(규제 관련 관리시스템 혁신) ⇒ 규제행정 디지털 전환, 규제행정 문화·행태 개선

- 문화체육관광부도 부처 내 추진 가능한 규제혁신 과제를 발굴하고 자체 규제혁신 역량을 강화할 필요성이 커졌으며, 유사행정규제도 규제혁신의 새로운 영역으로 관리할 필요성이 커짐

2. 연구 목적

- 숨은 규제²⁾ 합리적 개선 방향 설정을 통해 주요 보조금 집행기관의 유사행정규제 및 불합리한 행태를 개선하고 기업과 국민의 부담을 줄일 수 있는 구체적인 방안을 도출함
 - 예산 규모, 정책 파급력이 큰 보조사업 기관이 수행하는 사업의 집행 과정 상(공모·계약·사업신청·사업관리 등) 숨은 규제 및 제도 개선 필요 사항 파악을 통해 규제혁신의 실효성 확보를 목적으로 함
 - 참고로 문화체육관광부는 2022년 재정 약 7조 4천억 원 중 약 4조 6천억 원(62%)이 민간·지자체 보조금으로 집행
- 중장기적으로 정부 규제혁신 기조에 맞춰 문화체육관광부 정책 집행 효율성 및 자체 규제혁신 역량을 강화할 수 있는 유사행정규제 개선 방향 마련

[그림 1-1] 연구의 배경 및 목적



2) 행정안전부 보도자료(2019.1.28.)는 “유사행정규제”를 “숨은 규제”로 표현함

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

■ 시간적 범위

- 2019년부터 2022년 상반기(6월)까지로 시간적 범위로 설정함
- 행정안전부가 규제혁신 주축이 되어 범부처 유사행정규제를 정비하고 발표한 2019년 이후부터 현재까지를 시간적 범위로 설정

■ 내용적 범위

- 행정규제기본법상의 행정규제는 아니지만 정관, 내규 등의 형식으로 규정되어 국민들에게 실질적 부담을 주는 규제에 한정
- 보조사업자³⁾와 간접 보조사업자⁴⁾ 간의 계약관계에서 나타나는 불합리한 규정 등을 면밀하게 검토(기관내부 지침, 공모, 선정, 협약 사항 등)⁵⁾
- 기획재정부 국고보조금 통합관리지침, 조달청 계약지침, 문화체육관광부 소관 법령 등(시행령, 시행규칙 포함)은 분석 내용에서 제외함

[참고] 보조사업자와 간접 보조사업자 개념

1) 민간보조사업 경우

중앙부처 → 보조사업자(공기업 등) → 간접 보조사업자1 → 간접 보조사업자2 → 간접 보조사업자3 → ...

2) 지자체 보조사업 경우

중앙부처 → 지방자치단체 → 보조사업자(공기업 등) → 간접 보조사업자1 → 간접 보조사업자2 → 간접 보조사업자 3 → ...

출처: e나라도움 홈페이지, 보조사업자 개념

3) 보조사업을 수행하는 자(보조금법 제2조)

4) 간접 보조사업을 수행하는 자(보조금법 제2조)

5) 문화체육관광부 국고보조금 운영관리지침 제3조(정의) 제3항 '상위보조사업자'란 간접 보조사업자에게 보조사업 목적에 따라 보조금을 교부해 주는 보조사업자 또는 간접 보조사업자를 말함

■ 대상적 범위

- 문화체육관광부 소관 기관인 i) 한국문화예술위원회, ii) 국민체육진흥공단, iii) 한국관광공사, iv) 한국콘텐츠진흥원 보조금 집행 시 적용되는 유사행정규제로 대상 범위 한정⁶⁾

〈표 1-1〉 연구 대상적 범위

구분	기금관리형 준정부기관	위탁집행형 준정부기관	기타 공공기관
문화			한국문화예술위원회
체육	국민체육진흥공단		
관광		한국관광공사	
콘텐츠		한국콘텐츠진흥원	

- 2022년 9월 현재 내역사업별 예산액 상위 20개 내역사업을 살펴보면, 이를 집행하는 기관이 연구의 대상적 범위에 해당하는 4개 기관임을 확인 할 수 있음

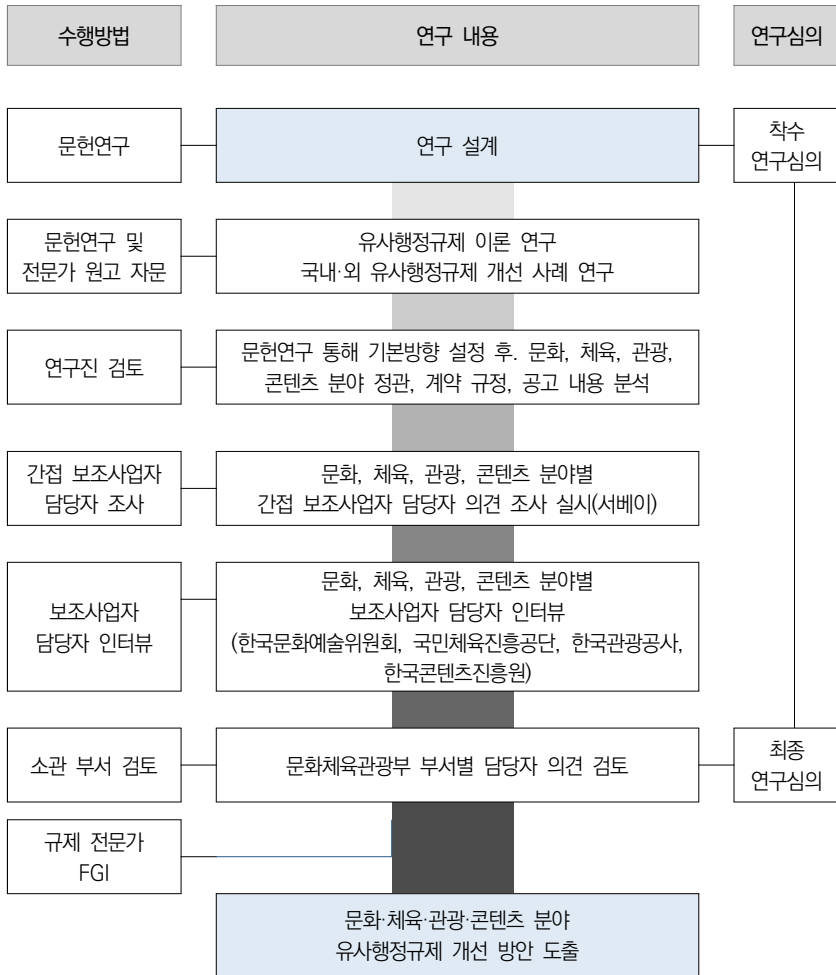
〈표 1-2〉 문화체육관광부 내역사업별 예산액 상위 20개 사업 현황(2022년)

내역사업	예산액(억원)	내역사업	예산액(억원)
국민체육센터 건립지원	2,026	학교예술강사지원	517
통합문화이용권	2,025	프로스포츠 활성화 지원	492
체육진흥시설지원(지역자율)	1,970	국가대표 훈련지원	482
공공도서관 건립 지원	1,823	스포츠강좌이용권 지원	466
코로나19 한시 문화예술인 활동지원금	1,012	체육시설업 고용지원	444
한국관광공사 운영지원	870	생활체육지도자 활동 지원	422
예술인 창작안전망 구축	741	세종학당 운영지원	396
생활문화센터 조성	726	2022년 관광지 방역 수용대체 개선지원	396
공공체육시설 개보수 지원	656	유소년·아마추어 스포츠 활성화 지원	394
국민체육진흥공단 운영지원	594	한국콘텐츠진흥원 지원	371

출처: e나라도움 예산현황(2022 회계연도, 문화체육관광부)

6) 대상적 범위인 한국문화예술진흥원, 한국관광공사, 국민체육진흥공단, 한국콘텐츠진흥원은 보조사업자임. 실무에서는 통상적으로 1차 보조기관이라고 함. 따라서 이 기관들로부터 보조금을 받아 보조금 사업을 집행하는 간접 보조사업자를 (1+n)차 보조기관으로 칭함

[그림 1-2] 연구의 수행방법 및 과정



2. 연구 방법

■ 문헌 연구(literature review)

- 규제정책, 유사행정규제 등을 다룬 기존 연구보고서 및 논문 등 선행연구 분석
- 규제개혁 현황, 규제백서 등 실태조사 자료를 토대로 현황 분석
- 4대 보조금 집행 기관의 정관, 계약 및 회계 관련 규정, 보조금 운영 관리 규정, 공고문 내용 등 분석
- 특히 공고문의 경우, 국민체육진흥공단(99개 입찰 공고문, 20개 공모사업 공고문) 한국문화예술위원회(86개 입찰 공고문, 38개 공모사업 공고문), 한국관광공사(145개 입찰 공고문, 5개 공모사업 공고문), 한국콘텐츠진흥원(227개 입찰 공고문, 122개 공모사업 공고문) 내용을 분석함

■ 전문가 자문 및 관계자 인터뷰(FGI 및 in-depth interview)

- 규제 전문가 및 주요 보조금 집행기관 담당자를 대상으로 FGI를 실시하여 실효성 있는 규제혁신 방안에 대한 전문가 인터뷰 실시
- 제규정 운용 이유에 대한 현실적 접근 및 제도주의 맥락 분석을 통해 무조건적인 규제 완화에 대한 부작용 방지

■ 서베이

- 조사대상 : 간접 보조사업자(일부 선별, 102샘플)
- 조사방법 : 문체부 규제개혁법무담당관 협조(공문 발송)를 통한 간접 보조사업자 대상 설문조사 실시
- 조사내용 : 불공정계약 관행, 불합리한 부담 전가, 민생불편 해소, 기타 등

■ 사례 조사

- 타 부처의 유사행정규제 개선 노력 사례 연구
- 국외 주요국의 유사행정규제 개선 노력 사례 연구
- 사례조사를 통하여 현장에서 부딪히는 한계와 쟁점사항들을 수렴

문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 방안 연구

제2장

규제혁신과 유사행정규제 이해

제1절 정부 규제혁신

1. 규제혁신 개념

가. 규제 의의

1) 행정규제 정의

- 「행정규제기본법」은 규제의 정의, 목적, 원칙과 아울러 규제의 신설 및 강화, 개선, 완화 또는 폐지를 위한 절차적 요건을 규정하고 있음(OECD, 2017: 69)
- “행정규제”란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인 포함)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항(「행정규제기본법」제2조 제1항 제1호)
 - “법령등”이란 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임을 받는 고시(告示) 등을 의미함(법 제2조 제1항 제2호)
 - “고시등”은 훈령·예규 고시 및 공고를 의미함(법 시행령 제2조 제2항)

2) 행정규제 원칙

- 행정기관은 법률에 근거하지 않은 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없음(「행정규제기본법」제4조 제3항)
 - 규제는 법률에 근거하여 구체적이고 명확하게 규정되어야 하며(제4조 제1항), 법률에 직접 규정하되 세부 내용은 법률이나 상위법령에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있음(제2항).
 - 다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임

이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있음(제3항)

- 이때 “행정기관”이란 법령등 또는 조례·규칙에 따라 행정 권한을 가지는 기관과, 그 권한을 위임받거나 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 포함하는 개념임(법 제2조 제1항 제4호)

- 국가나 지방자치단체가 규제를 정할 때에는 국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 실효성 있는 규제가 되도록 하여야 함(「행정규제기본법」 제5조 제2항)
- (우선허용·사후규제) 국가나 지방자치단체가 신기술을 활용한 새로운 서비스나 제품과 관련된 규제를 법령등이나 조례·규칙에 규정할 때에는 다음 어느 하나의 규정 방식을 우선적으로 고려하여야 함(「행정규제기본법」 제5조의2 제1항)

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

- 신설 강화되는 규제는 규제개혁위원회의 심사를 거쳐야 함(「행정규제기본법」 제10조 및 제24조)

3) 행정규제 범위 및 유형

- 행정규제는 다음 어느 하나에 해당하는 것으로서 법령등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항임(「행정규제기본법」 제3조 제2항)
 - (행정규제 등록) 중앙행정기관장은 소관 규제의 명칭·내용·근거·처리기관 등을 규제개혁위원회에 등록해야 함(법 제6조 및 시행령 제4조)

〈표 2-1〉 행정규제의 범위 및 유형

구분	유형	근거
행정규제 유형	<ol style="list-style-type: none"> 1. 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정 요건과 기준을 정하고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항 2. 허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속 등 행정의 무 이행을 확보하기 위해 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항 3. 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지, 그 밖에 영업 등과 관련하여 일정한 작위 의무 또는 부작위 의무를 부과하는 사항 4. 그 밖에 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위 포함)에 관한 사항 	「행정규제기본법」 시행령 제2조 제1항
행정규제에서 제외되는 경우 (행정규제기본법 적용 제외)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원이 하는 사무 2. 형사(刑事), 행형(行刑) 및 보안처분에 관한 사무 2의2. 과징금, 과태료의 부과 및 징수에 관한 사항 3. 「국가정보원법」에 따른 정보·보안 업무에 관한 사항 4. 「병역법」, 「통합방위법」, 「예비군법」, 「민방위기본법」, 「비상대비에 관한 법률」 및 「재난 및 안전관리기본법」에 규정된 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항 5. 군사시설, 군사기밀 보호 및 방위사업에 관한 사항 6. 조세(租稅)의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항 	「행정규제기본법」 제3조 제2항

출처: 「행정규제기본법」 제3조 및 동법 시행령 제2조

4) 행정규제 판단 기준 및 구성 요소⁷⁾

- ‘규제관리’ 관점에서 본다면, 행정규제와 행정규제가 아닌 것을 명확하게 구분하는 것은 매우 중요함(이혜영·김주찬, 2015: 130~132)
 - 규제개혁위원회는 「행정규제기본법」의 행정규제 정의와 범위규정에 따라 “무엇을 행정규제로 볼 것인가”에 대한 ‘판단기준’을 마련하여 1999년부터 운용 중
 - ‘행정규제 판단기준’은 규제등록제도의 근간이 됨
 - 행정규제가 아닌 것으로 판단된 규제는 관리대상에서 제외되므로, 관리대상 규제의 범위를 명확하게 정하는 것은 체계적인 규제 관리를 위한 출발점

7) 국무조정실 규제조정실(2016), 「행정규제 판단기준」참고 재구성.

[그림 2-1] 행정규제 구성 요소



- 행정규제의 주체, 객체, 목적, 내용, 형식에 모두 해당할 때 행정규제로 판단

〈표 2-2〉 행정규제의 구성 요소

구분	내용	제외
주체	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙행정기관 및 소속기관 : 「정부조직법」 상 중앙 행정기관, 특별지방행정기관, 소속기관, 합의제 행정기관 등 - 지자체 : 지자체 및 소속기관 - 행정권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인 : 법령등 또는 조례·규칙에 의하여 행정 	<ul style="list-style-type: none"> - 국회·법원·헌재·선관위 및 감사원(기본법 적용 제외)

구분	내용	제외
	권한을 위임 또는 위탁받은 법인단체 또는 그 기관이나 개인	
객체	<ul style="list-style-type: none"> - 자연인(내·외국인) 또는 법인(내·외국법인) : 행정규제 대상은 내국인에 한정되지 않고, 행정규제의 근거가 되는 법령 등의 규율을 받는 내·외국(법)인을 포함 - 법인격 없는 사단 또는 재단 등 : 행정규제로 인해 권리제한 또는 의무부과의 대상이 되는 경우, 법인격 유무에 관계없이 행정규제의 객체 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙행정기관 및 소속기관, 지자체 및 소속기관, 소속 임직원 등 - 행정권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인은 위임·위탁 업무 수행과 직접 관련된 범위 내에서 행정행위 주체로 인정, 행정규제 대상인 국민에 포함 X
목적	<ul style="list-style-type: none"> - 특정 행정목적 실현하기 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항 (예) 「119구조·구급에 관한 법률」, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「사회복지사업법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「식품위생법」 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 특정 행정목적 실현을 위한 권리제한·의무부과가 아니면 행정규제 X - 민법/상법(개별 행정법령에서 규율하는 민법/상법과 동등한 정도의 규정도 행정규제 X) - 특정 행정목적 실현을 위해 민법/상법보다 강화된 권리제한·의무부과를 개별 행정법령에서 규율하는 경우는 행정규제 O
내용	<ul style="list-style-type: none"> - 국민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항 ※ 국민에게 “부담적이나 수익적이나”가 아닌 국민의 “권리제한 또는 의무부과”인지 여부 중요 ※ 다수 국민에게 이익이 되는 (환경·생명·안전 관련) 규제 는 규제 필요성·타당성이 높으나, 이로 인해 행정규제가 아닌 것으로 판단해서는 안 됨 - “강행규정인지 임의규정인지”에 따라 규제 여부를 판단할 것이 아니라 실질적 “권리제한·의무부과” 여부로 판단 ※ 임의규정도 하위법령이나 고시 등 규정, 혜택 정도에 따라 사실상 의무화되거나 강제되는 경우는 행정규제 O 	<ul style="list-style-type: none"> - 권리제한/의무부과 경우 중 「행정규제기본법」 적용 제외하는 사무 (예) 국화법원·헌재·선관위·감사원 사무, 범죄수사/형벌 집행/보안처분, 과징금/과태료 부과·징수, 「국가정보원법」 상 정보보안 업무, 「병역법」, 「예비군법」, 「민방위기본법」 등에 의한 징집·소집·동원·훈련, 방위산업에 관한 특별조치/군사시설/군사기밀보호 사항, 조세의 종목/세율/부과·징수 관련 사항 등)
형식	<ul style="list-style-type: none"> - 국민대상 권리제한/의무부과 행정규제는 법률에 근거가 있어야 하며, 법률에 직접 규정하는 것이 원칙 ※ 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙에서는 법률 또는 상위법령이 구체적으로 범위를 정해 위임한 바에 따라 행정규제의 세부 내용 규정 가능 - ‘고시등’에는 행정규제를 규정할 수 없으며(원칙), 법령이 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정해 위임한 경우에는 규율 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 지침, 지시, 교육자료 등에서는 행정규제를 규정할 수 없고, 해당 규제의 운영·집행절차, 내용 명확화 등에 관한 해석적 사항만 규정 가능

2. 우리나라 규제혁신 노력 및 성과 : 김대중 정부 이후

가. 규제혁신 의의⁸⁾

1) 규제정책 대두와 IMF 이후 규제개혁

- 규제개혁을 본격적으로 표방한 정부는 김영삼 정부(1993~1998)로 당시에 무차별적으로 규제가 생겨나는 것을 막기 위해 ‘규제실명제’가 도입되었음
 - 규제 내용이 담긴 법령을 입법예고할 때 관련 공무원의 신원을 밝히는 방식. 또 기업활동을 원활하게하기 위해 「기업활동규제완화에관한특별조치법」이 제정되어 1993년 7월 1일부터 시행됨⁹⁾
 - 그러나 1990년대 후반의 IMF 구제금융을 계기로 규제개혁에 큰 변화가 있었고, ‘규제개혁위원회’ 설치 이후의 본격적인 규제개혁이 추진됨
- 1990년대 중반부터 경제위기가 심화되던 중 1997년 말 IMF로부터 구제금융을 받게 되었고 IMF의 요구로 구조조정에 돌입
- 이는 한국 정부(김대중 정부)가 규제개혁을 핵심적인 경제회복 조치로 추진하는 계기가 되었음(OECD, 2017)
 - 1997년, 규제개혁의 법적 근거를 마련하기 위하여 행정규제기본법 제정
 - 1998년, 규제감독을 위해 규제개혁위원회 설치
- 「행정규제기본법」에는 규제등록제도, 규제영향분석, 신설·강화 규제의 심사, 기존 규제의 품질관리, 규제일몰제 등 주요한 규제 개혁 조치가 포함되어 있으며 이에 따라 규제개혁은 역대 정부의 핵심정책이 됨

8) 김중석(2020). 규제개혁 30년: 평가와 과제. 「규제연구」, V.29(2). pp.4~5 참고 재구성

9) mbc뉴스(2014.03.20.) “역대 정권별 규제개혁 노력…국회 입법 규제 많은 이유는?”

imnews.imbc.com/replay/2014/nw1800/article/3433393_30301.html. (검색일: 2022.09.02.)

2) 규제혁신 방향성

- 민간자율성, 행정효율성이라는 국가경쟁력이 규제와 밀접한 관련이 있다는 인식에서 규제혁신의 방향성이 도출됨
- 「행정규제기본법」 제1조는 “이 법은 행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력이 지속적으로 향상되도록 함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있음
- 규제개혁은 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해 정부규제의 품질을 향상시키는 과정으로서, 규제 성과, 유효성, 경제성 준수율, 투명성 등을 제고하는 규제수단의 개선과정을 의미함
- 다음과 같은 요소가 발생할 경우 규제 품질이 저하됨
 - 첫째, 규제로 인한 국민의 부담은 절차나 제출서류 개수에 비례하지 않으며, 그 규제를 지키는 과정에서 발생하는 총체적 준수 부담에 달려 있음
 - 절차가 복잡하고 기준이 모호해 결과를 예측할 수 없고, 민원의 결과가 집행자의 임의적 판단에 달려 있다면 1개의 규제라도 큰 부담
 - 둘째, ‘원칙금지, 예외적 허용’ 방식의 규제제도와 절차는 민간에 대한 불신을 전제로 하며 획일적인 규제를 낳음
 - 셋째, 규제의 낮은 준수율 문제. 많은 규제가 비현실적인 기준과 절차를 요구하거나, 특히 환경이나 안전, 고용 관련 규제들 중 집행할 의사나 능력도 없으면서 당위론만으로 혹은 대형사고 발생으로 급조되어 도입된 규제들이 많아 실질적 준수율이 낮고 부정부패를 낳기도 함

나. 정부별 규제혁신¹⁰⁾

- 김대중 정부에서 문재인 정부까지 규제 개혁 제도를 종합하면 다음 <표 2-3>와 같음

<표 2-3> 역대 정부별 규제개혁제도

구분	개혁정책 추진 위한 별도기관	주요 개혁조치	규제감독 기구
김대중 정부	-	<ul style="list-style-type: none"> - 「행정규제기본법」 제정 - 규제개혁위원회 설치 - 규제기요턴 제도 도입 - 효력상실형 규제일몰제 도입 	규제개혁 위원회
노무현 정부 (덩어리 규제 개혁)	<ul style="list-style-type: none"> - 민관합동규제개혁기획단 - (국무총리) 규제개혁 장관회의 	<ul style="list-style-type: none"> - 규제총량제 도입 - 중소기업 고유업종 제도 폐지 - 덩어리 규제 개선 	
이명박 정부 (전봇대 뽑기)	<ul style="list-style-type: none"> - 민관합동규제개혁추진단 - 국가경쟁력강화위원회 	<ul style="list-style-type: none"> - 재검토형 규제일몰제 도입 - 규제정보화시스템(RIS) 도입 - 한시적 규제유예제도 도입 	
박근혜 정부 (손톱 밑 가시 뽑기)	<ul style="list-style-type: none"> - 민관합동규제개선추진단 - (대통령)규제개혁 장관회의 - 신산업투자위원회 	<ul style="list-style-type: none"> - 규제비용관리제 도입 - 규제개혁신문고 개설 - 지자체 규제개혁 	
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 민관합동규제개선추진단 - (국무총리)국정현안점검조정 회의 - (국무총리)규제혁신현장대화 - (각 부처)규제입증위원회 	<ul style="list-style-type: none"> - 「행정규제기본법」에 신기술 서비스·제품 규제 정비 조항 신설 - 혁신규제 샌드박스 도입 - 포괄적 네거티브 규제 전환 추진 - 소상공인·중소기업 규제 차등 적용 - 규제 정부 입증책임제 전면 확대 	

출처 : OECD(2017). 한국 규제정책: 더 나은 규제를 향한 끝없는 여정. OECD규제개혁보고서, 국무조정실 규제개혁위원회 (2021). 「2020 규제개혁백서」, 2013.12.22. 한국경제(검색일: 2022.09.02.)

10) 해당 부분 본문 내용은 별도의 출처 표기가 없는 경우 <OECD(2017). 한국 규제정책: 더 나은 규제를 향한 끝없는 여정, OECD규제개혁보고서(OECD Publishing, Paris(2017)의 국무조정실 번역본). pp.69~74> 참고함

1) 김대중 정부(1998~2002)

■ 규제개혁위원회 설치

- 1998년 3월 발효된「행정규제기본법」에 근거하여 김대중 정부는 대통령 취임 직후 규제개혁위원회 설치
- 규제개혁위원회는 신설·강화 규제 심사, 기존 규제의 품질 개선 및 규제등록제도 관리 업무 담당
- 이후 모든 중앙행정기관은 규제영향분석을 통해 신설규제의 적법성, 필요성, 적정성을 입증하고 규제개혁위원회의 최종 심사를 받기 전에 자체 규제개혁위원회의 심사를 실시하도록 요구됨

■ 투자유치를 위한 규제 개혁

- 김대중 정부는 투자친화적 환경을 조성하고 외국인 투자를 늘리기 위해 1998년 「외국인투자촉진법」 제정, 29개 업종에 대해 외국인 투자와 관련된 규제를 폐지 혹은 완화함

■ 전자정부 통해 공공행정의 효율성 및 투명성 제고 위한 노력

- 2001년「전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화촉진에 관한 법률」 제정
- 2003년 모든 행정서비스를 온라인으로 제공하는 전자정부시스템 구축

■ 규제등록제도와 규제기요틴, 효력상실형 규제일몰제 등을 통해 등록규제 수를 절반으로 감소

- 규제개혁위원회의 ‘행정규제 판단기준’을 중심으로 하여 규제등록제 실시
- 규제 기요틴¹¹⁾은 잘못된 규제나 법령상 과도한 제한사항을 없애 소상공인, 기업 등의 민원 해결, 이를 통해 경제활성화를 도모하기 위한 것
- 1998년 효력상실형 규제일몰제 도입¹²⁾

11) 규제 기요틴: 불필요한 규제를 건별이 아니라 하향식으로 일괄 처리하는 개혁 방식. 시장원리에 맞지 않고 비효율적인 규제를 단번에 처리한다는 의미로, 1980년대 일부 유럽국가가 대규모 규제철폐를 단행하면서 붙인 명칭. 기요틴(guillotine)은 본래 18세기 프랑스대혁명 당시 사용된 처형기구인데, ‘규제 기요틴’이라는 용어는 1984년 스웨덴에서 처음 사용되기 시작. 규제를 집행하는 부처가 규제의 정당성과 존재의 타당성을 입증해야 하고 입증되지 못한 규제는 원칙적으로 폐지함(pmg 지식엔진연구소(2015). 시사상식사전; 네이버 지식백과 (terms.naver.com/entry.naver?docId=2784145&cid=43667&categoryId=43667))

12) 규제일몰제는 사전에 정한 기간이 지나면 소멸될 수 있다는 점에서 규제개혁의 주요 수단으로 사용됨. ‘효력상실형 규제일몰제’는 일정 기간이 지나면 규제 연장 여부를 검토하는 ‘재검토형 규제 일몰제’와 달

- 중앙행정기관들은 이러한 제도 하에서 기존 규제의 적법성이나 필요성을 입증하지 못하면 해당 규제를 폐지하도록 요구됨
- 규제의 수가 현저하게 감소함에 따라 경제적 효율성이 향상되고 행정절차가 더욱 간소화됨

2) 노무현 정부(2003~2007)

- 민관합동규제개혁기획단 출범
 - 노무현 정부는 규제 총량뿐만 아니라 규제의 품질을 관리하기 위해 민관합동규제개혁기획단 출범시킴
 - 공공부문과 민간부문의 대표자들이 동수로 참여하고, 경제적 파급효과가 큰 ‘덩어리 규제’의 개혁업무 담당
- 규제총량제 도입 및 규제 품질 관리 노력
 - 불합리하거나 비효율적인 규제의 증가를 방지하기 위해 규제총량제 도입, 규제 하나를 늘리면 하나를 줄이도록 했음
 - 중앙행정기관들로 하여금 규제 신설 시 기존 규제의 품질을 개선하도록 함
- 중소기업 고유업종제도 폐지
 - 재벌기업이 중소기업과 경쟁하는 것을 금지하기 위해 1970년에 도입되었던 중소기업 고유업종 제도 폐지
 - 이는 정부 주도 하의 중소기업 보호정책으로 인한 경쟁력 저하 문제를 해결하기 위한 조치였음

리 기반 종료와 함께 소멸. 그러나 김대중 정부의 ‘효력상실형 규제일몰제’는 관료들이 법적 안정성 등을 문제 삼아 실효성 있게 시행되지 못했음(2013.12.22. 한국경제 “[사설] 또 하나의 꿈수, 규제일몰제” www.hankyung.com/news/article/2013122267151, 2021.5.10. 서울경제 “재검토형 일몰 규제 2.9%만 폐지돼 무용지물” www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210511022007) (검색일: 2022.09.01.)

3) 이명박 정부(2008~2012)

- 국가경쟁력강화위원회 설치
 - 이명박 정부는 국내 투자환경 개선 및 경제발전을 위한 최적의 방안이 규제 개혁이라고 판단
 - 2008년, 국가경쟁력강화위원회를 설치하여 규제개혁 작업에 착수
 - 대통령 주재 하에 매월 위원회 회의 개최
- 규제정보화시스템(RIS) 도입
 - 규제 및 규제 개혁 관련 정보를 국민에게 제공하기 위해 규제개혁위원회 웹사이트를 재편하고 규제정보화시스템(RIS) 도입
- 2009년, 재검토형 규제일몰제 도입
 - 2009년, 이명박 정부는 1998년에 도입된 ‘효력상실형 규제일몰제’ 외에 ‘재검토형 규제일몰제’를 추가하여 규제일몰제 범위 확대
 - 행정기관들은 규제의 품질을 효과적으로 보장하기 위해 모든 기존 규제의 존속 필요성을 정기적으로 검토 및 입증하게 됨
- ‘한시적 규제유예’ 도입
 - 2009년 초 미국 서브프라임 모기지 사태로 인한 경제적 위기를 해결하기 위해 ‘한시적 규제유예’ 제도 도입
 - 이는 민간부문에 대한 규제 적용을 한시적으로 유예시키는 제도임
- 창업, 입지, 공장건설 등과 관련된 규제 개혁 강력 추진
 - 창업 관련 규제의 경우, 최저자본금 요건을 폐지하고 창업기간 단축
 - 입지 관련 규제를 철폐하는 등 상당수의 수도권 규제 완화
 - 과밀억제 권역과 자연보전 권역 내 공장 설립 또는 확장 허용

4) 박근혜 정부(2013~2017)

- 박근혜 정부는 출범 당시부터 경제 활성화 및 일자리 창출을 위한 핵심 정책수단으로서 규제개혁 강조

- 내수시장 정체 예상으로 경제활성화와 일자리 창출이 최우선 국정과제가 됨
- 규제개혁을 추가적 재정부담 없이 투자를 늘리기 위한 가장 효과적인 조치로 간주

- 규제개혁 추진 7대 원칙

1. 규제 신설의 원칙적 억제
2. 규제비용 부담 경감(규제비용관리제 도입으로 신설·강화 규제 비용증가 억제)
3. 원칙-허용, 예외-금지 규제방식
4. 기존 규제 체계적 정비·관리
5. 불합리한 지방규제 신속 정비
6. 적극행정 공무원 면책
7. 과감한 인센티브 부여

- ‘투트랙’ 규제개혁 접근법 도입

- 국민의 생명·안전 관련 규제는 강화, 경제활성화를 저해하는 규제는 폐지
- 규제비용관리제 도입으로 기존의 규제총량제 대체

- 국민에게 실시간으로 증계되는 규제개혁장관회의 주재

- 관계 중앙행정기관과 이해관계자들의 참여 하에 1년에 2회 개최
- 규제 관련 주요 현안 논의

- 2013년, 민관합동규제개선추진단 출범

- 「규제 기요틴 민관합동회의(2014.12.28.)」에서 2015년 상반기까지 114건의 규제 완화를 진행한다는 계획 발표. 다만, 지주회사 규제 완화 등 재벌그룹이 수혜를 입는 규제가 많아 논란이 됐음¹³⁾

- 규제 관련 다양한 공공협의 채널 도입

- 2014년, 규제개혁신문고, 규제정보포털(www.better.go.kr) 등 도입

13) pmg 지식엔지니어연구소(2015). 시사상식사전; 네이버 지식백과
(terms.naver.com/entry.naver?docId=2784145&cid=43667&categoryId=43667)

- 규제개혁신문고는 모든 행정기관의 규제 건의 채널을 통합하는 원스톱 창구 역할(부처답변→소명→개선권고). 2016년 11월 기준, 전체 규제 건의 중 약 40%(3,769건)가 수용되어 상당한 규제개선 효과 거둠
- 규제정보포털에서는 입법예고 기간 중 일반국민이 규제영향분석서 열람 가능하도록 공개, 의견 개진 기회 제공

■ 전국규제지도 도입

- 중앙정부는 지방자치단체 간 자발적 경쟁을 유도하기 위해 각 지자체의 규제 성과를 공개

5) 문재인 정부(2017~2021)¹⁴⁾

■ 규제개혁 배경

- 기존 각 정부가 ‘규제개혁위원회’를 중심으로 불합리한 규제정비 등 규제개혁을 적극 추진, 투자활성화와 경제 활력 제고 등에 기여
- 그러나 산업 일자리의 대부분을 차지하는 소상공인·중소기업 규제 부담 경감에 상대적으로 소홀했고, 신산업·신기술 규제혁파가 시급하다는 평가

■ 규제개혁 추진과제

- 미래 新산업 지원, 일자리 창출 지원, 민생부담 해소, 국민편익 증진

■ ‘신산업 신기술 분야’ 혁신을 가로막는 규제 혁파

- 2019년 4월, 「행정규제기본법」에 신기술 서비스·제품 관련 규제의 정비 및 특례(제19조의3), 신산업 규제정비 기본계획 수립 및 시행(제19조의4) 조항 신설
- 2019년 7월 17일부터 先허용-後규제 포괄적 네거티브 규제 본격 시행: 기존 네거티브 리스트 규제(원칙 허용-예외 금지) 개념을 확대하여 포괄적 네거티브 규제(우선허용-사후규제) 방식으로 전환, 금지사항 외에는 원칙적으로 허용

14) 국무조정실(2017.9.). 「국정현안점검조정회의: 새 정부 규제개혁 추진방향(요약본)」 참고

* 대표사례

① 선박연료공급 사업의 개념 확대(해수부) : 기존에 석유만 인정하던 “선박공급업”에서 LNG 등 다양한 연료를 인정하는 “선박연료공급업”으로 개념 확대

② 산업단지 내 ‘네거티브존’ 마련(산업부) : 기존에는 산업단지에 제조업 관련 서비스업은 입주할 불가하였으나, 향후 다양한 융복합 업종이 입주할 수 있는 ‘네거티브 존’ 마련

출처: 2019.07.15. 국무조정실 “7.17일부터 “우선허용-사후규제 원칙” 본격 시행”

- 혁신제품·서비스에 시범사업·임시허가제 도입
- 혁신규제샌드박스 도입: 사업자가 신기술을 활용한 새로운 제품과 서비스를 일정 조건 하에서 시장에 우선 출시해 시험·검증할 수 있도록 현행 규제의 전부나 일부를 적용하지 않는 것으로서, 그 과정에서 수집된 데이터를 토대로 합리적으로 규제를 개선하는 제도. 시장에서의 제한적 실증을 통해 신기술을 촉진하는 동시에 안전성 문제 등을 미리 검증하는 것을 목적으로 함¹⁵⁾

* 규제샌드박스(Regulatory Sandbox): 어린이 모래 놀이터처럼 제한된 환경에서 규제를 풀어 (탄력적용) 신사업을 테스트(시범사업)하도록 하는 것. 2016년 영국에서 처음 도입, 핀테크 산업 육성 시도. 현재 60여 개국에서 운영 중인데, 다른 국가는 주로 금융 분야만을 중심으로 운영하는 반면, 우리나라는 금융은 물론 실물경제 분야(ICT, 산업 등)에서도 함께 운영

■ 소상공인 중소기업 규제부담 감면

- 소상공인·중소기업에 대해 규제수준 차등 적용, (한시적)규제 면제(단, 생명·안전 규제는 면제 제외)

■ 생명·안전·환경 규제 관리 강화

- 생명·안전·환경 규제는 국제기준에 맞추어 적정성을 유지할 수 있도록 폐지 완화 시에도 규제심사 실시

■ 규제개혁위원회 운영방식 개선¹⁶⁾

- 민간위원 윤리규정 도입: 공정한 직무수행, 금품수수 금지, 부정청탁 방지 명시
- 규제개혁위원회 운영세칙 개정: 위원 위촉 시 직무윤리 사전진단 등 반영
- 규제개혁위원회 회의록 상세히 작성·공개, 의사결정 과정의 투명성 제고
- 환경, 소비자, 여성 등 민간위원 구성 다양화

15) 규제샌드박스 포털(www.sandbox.go.kr/zz.main.PortalMain.laf)

16) 국무조정실 보도자료(2021.06.08.) “문재인정부 4년, 그리고 규제혁신”

(www.korea.kr/special/policyFocusView.do?newsId=148888230&pkgId=49500763)

- 규제 정부입증책임제 전면 확대 시행¹⁷⁾
 - 입증책임 주체 전환: 국민과 기업인이 왜 규제를 풀어야 하는지 입증하던 것을, 규제를 담당하고 있는 공직자가 왜 그 규제를 유지해야 하는지를 입증하도록 입증책임 주체 전환
 - 기존에 규제 정부입증책임제도는 국무조정실을 중심으로 일부 시행되고 있었으나, 문재인 정부 하에서 쏠부처, 기존 규제 정비에 전면적으로 확대 시행
 - 2019년 3월, 각 부처에서는 추진체계로서 차관 또는 민간인을 위원장으로 하고 위원 절반 이상을 민간전문가로 하는 규제입증위원회 구축

다. 규제개혁에 대한 평가

- 세계은행이나 OECD와 같은 국제기구의 우리나라 규제개혁 시스템에 대한 평가는 긍정적, 그러나 제도와 실제 규제 준수부담 사이에 괴리 존재(김종석, 2020: 4~5)
 - 1998년에 대통령 직속 기구로 출범한 ‘규제개혁위원회’로 대표되는 한국의 규제 개혁 시스템은 1980년대 이후 한계를 나타낸 규제개혁 추진과정에서 습득한 시행착오와 학습효과가 반영된 시스템 혁신 결과물
 - 「행정규제기본법」에 의해 규제개혁이 법정 절차로 규정되어, 모든 신설 및 강화 규제는 규제개혁위원회에서 사전 점검을 받도록 되어 있는 등, 우리나라의 규제 개혁 시스템은 국제적으로 높은 평가를 받고 OECD에 의해 모범사례로 선정되어 다른 나라에 권고되기도 함
 - 그러나 국내 기업들의 규제체감도와 국내외 기업의 투자 추이, 국가경쟁력 지표를 보면 한국의 규제 환경은 부정적
 - 한국의 규제개혁이 미흡한 것은 규제개혁 시스템이 부실해서가 아니라, 규제 개혁 시스템을 부실하게 운영했기 때문
- 전국경제인연합회에 따르면, 김대중 정부 1년이 지난 1998년 말 규제 수는 1만 372개였으나 집권 마지막 해인 2002년 말에는 7,546개까지 줄었으며, 역대 정권 가운데 가장 일관되게 규제가 감축되었음¹⁸⁾

17) 국무조정실 보도자료(2019.08.01.) “규제 정부 입증책임제 주요성과”

18) 경향신문(2014.03.20.), “역대 정부의 규제완화… 출생제 등 정권 초반 강화했다 후반엔 풀어줘”

- 김대중 정부는 전체 규제의 50%를 없앤다는 목표를 세웠고 규제개혁 실적은 장관 인사평가에서 우선 항목이었음. 당시 어떤 형태로든 존치가 불가피하다고 스스로 입증하지 못하면 폐지하는 구도로 나갔음¹⁹⁾
- 그러나 대부분의 정권은 출범 초기에 전담 기구를 신설하고 의욕적으로 규제개혁을 추진했지만, 이해관계자들 간 갈등에 막히고 건수 위주의 쉬운 개선에 치중하면서 뚜렷한 성과를 내지 못했음²⁰⁾
 - 우리나라 경제 규모는 세계 10위지만 상품시장규제(PMR)는 OECD 38개 회원국 중 33위, 진입장벽은 35위를 차지할 정도로 규제 여건이 후진적
 - 규제개혁을 제대로 못할 경우 역풍을 맞거나 동력이 약화해 오히려 규제가 증가하기도 하며, 규제를 줄여도 끊임없이 새로운 규제가 나오기 때문에 기업은 규제 개혁을 체감하기 어려움²¹⁾
 - 개별 규제를 하나하나 뜯어고치는 방식에서 벗어나 작동하지 않는 다수의 규제법을 찾아내고 과감한 법률 폐지나 통폐합을 추진해야 한다는 주장도 있음
- 국회 입법행위를 통한 규제 과다²²⁾
 - 각 정부 부처에서 신설한 규제보다 국회의원들의 입법행위를 통해서 생긴 규제가 더 많다는 지적
 - 정부 입법에 비해 국회의원들의 입법은 발의 절차가 간단한 데다 규제개혁위원회의 규제영량평가를 거치지 않아도 됨

(m.khan.co.kr/politics/president/article/201403202214115#c2b) (검색일: 2022.09.04.)

19) YTN뉴스(2014.03.20.) “규제개혁’ 역대 정부는 어떻게?”

(www.ytn.co.kr/_ln/0102_201403200009265081) (검색일: 2022.09.05.)

20) 국민일보(2022.04.12.) [칼럼]우태희 대한상공회의소 상근부회장, “규제개혁, 과거 방식 답습해선 안 돼” (news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924240094&code=11171313&cp=mv) (검색일: 2022.09.04.)

21) 이명박 정부의 경우 ‘비즈니스 프렌들리’를 표방했고 ‘전봇대를 뽑겠다’며 규제개혁을 했음. 법인세 인하, 출자총액제한제도 폐지, 제2롯데월드 설립 허가 등 기업에 도움이 되는 쪽으로 규제완화. 수치상으로는 집권 첫째 해 5,186개에서 마지막 해 1만3,194개로 급증했는데 이는 집권 2년차에 미등록규제를 찾아 등록하고, 기존 등록규제도 주·부수 규제로 세분화해 정비한 데 따른 것(2014.03.20. 전제 경향신문)

22) 2014.03.20. 전제 MBC뉴스

제2절 유사행정규제

1. 유사행정규제 개념

가. 규제 분류와 규제 준수 확보 수단

- 규제의 다양한 분류 기준에 의하면 유사행정규제는 비공식적 규제에 해당함(〈표 2-4〉 참조)

〈표 2-4〉 규제 분류

구분	내용	
규제 형식에 따른 분류	공식적 규제	법률, 명령, 규칙, 고시, 훈령 및 예규 등, 조례
	비공식적 규제	행정지도, 자율규제, 계약 및 합의, 유사 행정규제
규제 내용에 따른 분류	성과기반 규제와 과정중심 규제	
	네거티브 규제와 포지티브 규제	
	기속행위 규제와 재량행위 규제	
	직접규제, 공동규제, 자율규제와 무규제	
	생산자 규제와 소비자 규제	
규제개혁위원회의 규제 구분	간이형 규제영향분석서 대상 규제와 규제영향분석 대상 규제	
	규제비용관리제 적용 규제와 규제비용관리제 비적용 규제	
	경제 분야 규제와 사회 분야 규제	
	저비용 규제와 비저비용 규제	
	중요 규제와 비중요 규제	

- 유사행정규제가 지속적으로 생성되는 이유는 공공영역에서 활용하기 용이한 규제 준수 확보 수단 중 하나이기 때문임(〈표 2-5〉 참조)

〈표 2-5〉 규제 준수 확보 수단

구분	내용
형사벌	형사적 제재
영업에 대한 처벌	영업 정지, 영업 취소
행정질서법	과태료, 가산금, 과징금
기타 대안적 조치	보조금, 지원금 제한, 대출 제한, 정부사업 제한, 행정조사, 평가

나. 유사행정규제 정의

- 국내 선행연구는 정부나 지자체 산하 공공기관이나 유관협회 등 단체의 규정이나 지침 등이 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것을 유사행정규제로 보는 경향이 있고, 해외의 경우에는 민간주도형 규제 대안을 유사행정규제로 보아 그 범위를 더 넓게 보고 있음
 - 전문가별 유사행정규제의 정의는 〈표 2-6〉와 같음

〈표 2-6〉 유사행정규제 정의

구분	정의
OECD (2002)	자율규제와 공동규제의 중간적 성격을 가지는 것으로서, 정부기관과 함께 피규제자 및 민간 이해관계자들이 규제거버넌스(regulatory governance)
행정안전부 (2005)	「행정규제기본법」 상의 행정규제는 아니지만, 정부·자치단체 산하기관, 유관단체, 법인, 협회 등 준공공기관이 각종 정관·내규 등의 규정으로 국민·기업·회원(사) 등에게 부담을 주거나 의무를 부과하는 행위 일체
감사원 (2009)	정부 산하기관, 유관단체, 법인, 협회 등이 각종 정관이나 내규 규정으로 국민, 기업, 회원 등에게 부담을 주거나 의무를 부과하는 것
이혜영 외 (2010)	국가 및 지방자치단체로부터 권한을 위임받은 공공기관이 특정한 행정목적 수행하기 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 각종 정관 및 내규 등에 규정되는 사항
이혁우 (2014)	행정규제기본법상 행정규제에는 해당되지 않지만, 공공기관의 정관, 규정, 약관 등이 국민이나 기업, 협회 회원 등에 의무를 부담시키거나 권리를 제약하는 것
김신 (2015)	행정기관으로부터 권한을 위임이나 위탁 받은 유사행정기관이 행정기관의 지위에서 국민을 규제하는 것
김신·최진식 (2017)	정부가 영향을 미치지만 정부규제 형태로 존재하지 않는 경우
최성락 (2020)	공식적으로 정부의 규제가 아니지만, 실질적으로 국민들에게 규제의 기능을 하는 공기업, 공공기관 등의 규제

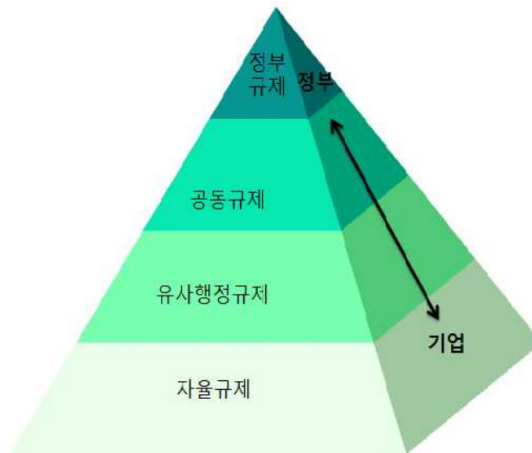
출처 : 자료 참고하여 직접 정리

- 행정안전부(2005: 2)는 「자치단체 유사행정규제 정비지침」에서 ‘유사행정규제’를 “「행정규제기본법」상의 행정규제는 아니지만, 정부자치단체 산하기관, 유관단체, 법인, 협회 등 준공공기관이 각종 정관·내규 등의 규정으로 국민·기업·회원(사) 등에게 부담을 주거나 의무를 부과하는 행위 일체”라고 규정함
 - 예를 들어, 복지부 위탁기관인 건강보험공단·건강보험심사평가원·국민연금관리공단, 의사협회 등 비영리법인, 산하기관 및 각종 단체의 정관, 지침 등 대외적 효력을 갖는 규정에 포함된 모든 규제, 정관, 인사규정, 회계규정, 회비규정, 수수료 규정, 심사확인·검사 등 각종 위탁업무 운영규정 등 포함
- 감사원(2009)은 유사행정규제는 정부 산하기관, 유관단체, 법인, 협회 등이 각종 정관이나 내규 규정으로 국민, 기업, 회원 등에게 부담을 주거나 의무를 부과하는 것이라고 정의함
- 이해영 외(2010: 4~5)는 유사행정규제를 “국가 및 지방자치단체로부터 권한을 위임받은 공공기관이 특정한 행정목적을 수행하기 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 각종 정관 및 내규 등에 규정되는 사항”으로 정의함
 - 이는 법령이 아닌 공공기관의 정관, 규정, 약관, 즉 내부규정에 의해 추가적으로 발생하는 것이며, 국민이나 회원 등 피규제자에게 의무 부담 및 권리를 제약하는 규제적 속성을 가짐
- 이혁우(2014: 1)의 연구는 ‘유사행정규제’란 “행정규제기본법상 행정규제에는 해당되지 않지만, 공공기관의 정관, 규정, 약관 등이 국민이나 기업, 협회 회원 등에게 의무를 부담시키거나 권리를 제약하는 것”을 의미하며, 공공기관과 계약을 맺거나 공공기관의 서비스를 이용하는 민간주체들이 이들 조건에 대한 동의 혹은 준수 의무를 지게 된다고 하였음
- 최성락(2020: 114)은 공식적으로 정부의 규제가 아니지만, 실질적으로 국민들에게 규제의 기능을 하는 공기업, 공공기관 등의 규제를 유사 행정규제라고 정의함
- 김신(2015 : X)은 유사행정규제는 민민규제(private regulation), 연성규제(soft regulation), 준규제(quasi-regulation), 그림자 규제(grey regulation) 등 연구자나 국가에 따라 다양한 개념 및 용어로 지칭되고 있으며, 우리나라 유사행정규

제는 행정기관으로부터 권한을 위임이나 위탁 받은 유사행정기관이 행정기관의 지위에서 국민을 규제하는 것이라고 정의함

- 김산·최진식(2017: 4~9)의 연구는 유사행정규제를 “①비정부기구(NGO), 국제조직, 협회, 위원회, 공사공단 등이 행동강령, 지침, 내부규칙, 정관, 규정, 약관 등을 통해 공공정책의 목표를 달성하고자 하는 경우, ②이러한 행동강령, 지침, 내부규칙, 정관, 규정, 약관 등이 국민이나 회원 등 피규제자에게 의무를 부담시키거나 권리를 제약하는 규제적 속성을 가지고 있으며, ③이의 형성, 집행, 준수에 정부가 영향을 미치지만 정부규제 형태로 존재하지 않는 경우”로 넓게 정의함
 - 해외의 경우, 명령과 통제 위주의 정부규제의 문제점을 보완하기 위하여 1980년대 중반부터 유럽을 중심으로 규제 대안에 관한 논의가 시작되었고(Balleisen & Eisner, 2009), 민간주도형 규제대안으로서 자율규제(self-regulation), 공동규제(co-regulation), 유사행정규제(quasi-regulation)가 제시됨
 - [그림 2-2] 규제 주체 차이에 따른 규제수단 스펙트럼을 보여주고 있음

[그림 2-2] 규제 주체 차이에 따른 규제수단 스펙트럼



출처: Australia Government Department of Industry(2014: 9)의 재구성
; 김산·최진식, 2017: 8

- 서구 사회에서 유사행정규제는 자율규제²³⁾와 공동규제²⁴⁾의 중간적 성격을 가지

23) 자율규제는 기업 등 민간구성원들이 협회 등을 조직하여 자체적으로 형성한 규칙, 행동강령 등을 뜻하며

는 것으로서, 정부기관과 함께 피규제자 및 민간이해관계자들이 규제 거버넌스(regulatory governance)에서 중요한 역할을 담당함(OECD, 2002)

- 1990년대 말부터 정부 주도적 정책결정이 급속히 쇠퇴하고 기업·시민사회·NGO 등 다양한 민간 행위자가 정책결정 과정에 참여하여 사회문제를 해결하는 거버넌스가 강조되면서, 새로운 규제대안으로서 유사행정규제 개념이 등장, CIC on Quasi-regulation(1997)은 “명령과 통제 위주의 정부규제, 자율규제, 공동규제 이외의 모든 민간주도형 규제대안”을 유사행정규제로 통칭

- Cafaggi(2006: 42)에 의하면, NGO, 국제조직, 협회, 위원회 등 제3의 독립기관이 행동강령, 지침, 내부규칙 등을 통해 공공정책의 목표를 달성하는 경우가 많아지고 있음. 이러한 규칙·지침 등이 민간의 행위를 제약하는 ‘규제적 성격’이 있지만 법적구속력이 있는 정부규제가 아닌 경우 유사행정규제에 해당

- 자율규제인데 정부가 개입하는 것을 막기 위해 산업이 먼저 스스로 규제한 경우 ‘자율규제에 가까운 유사행정규제’가 되고, 정부가 개입한 공동규제인데 법적 구속력이 없는 상태로 지속되는 경우는 ‘공동규제에 가까운 유사행정규제’가 됨 (Australia Government's Department of Industry, 2014: 9)

- 이러한 유사행정규제를 규제대안으로 적극 활용해 온 대표적인 국가가 호주와 미국인데, 호주는 공동규제에 가까운 형태로, 미국은 자율규제에 가까운 형태로 유사행정규제를 운영

- 특히 호주 정부는 ‘준수에 대한 기대가 있는 경우 정부가 승인한 모든 규칙’을 규제로 정의하고, 유사행정규제는 정부가 기업들에 특정한 방식으로 행동하도록 압력을 가하는 조치 등 ‘정부가 기업과 개인이 준수하도록 영향을 미치지만 명시적인 정부규제를 구성하지는 않는 광범위한 규칙이나 약정’으로 보고 있음(Australian Government, 2007)

해당 민간영역이 규제를 집행할 책임과 권한을 모두 가짐. 민간기관(예: 한국표준협회 등)이 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우도 있고(강휘원, 2002), Coglianesi et al.(2004)에 의하면 ① 근접성(규제되는 산업과 가까움), ② 유동성(정치행정적 제약 없음), ③ 자발적 순응, ④ 자원 동원 잠재력 등의 측면에서 민간규제가 정부규제보다 잠재적 우위가 있다고 함

24) 공동규제는 민간이 정부가 정의하는 틀 안에서 규범을 만들고 그것을 강제하도록 요구하는 ‘법정화된 자율규제’를 의미함(Australia Law Reform Commission, 2012). 순응을 강제할 수 있는 정부 규제기관과의 협력을 강조하고, 정부의 정책목표를 달성하고자 전문성을 갖춘 민간이 연합하여 대안을 만드는 것이므로 시장의 역할을 강조하는 자율규제와는 다름(김신·최진식, 2017: 7~8)

- 정부 기관은 기존 법률을 명확화 또는 해석하는 판결, 지침, 회람 및 기타 문서를 발행하는데, 이러한 문서로 요구사항이 추가되고 기업이 준수하도록 압력이 있는 경우 유사행정규제로 간주 가능
- 이러한 정의들을 종합하면, ‘유사행정규제’란 “법령상 행정규제에는 해당하지 않지만, 공공기관이나 유관단체 등이 정관 등 내부 규정을 통해 국민에게 의무를 부담시키거나 권리를 제약하는 것”이라 할 수 있음

나. 유사행정규제 유형²⁵⁾

- 유사행정규제는 시기상 사전적 규제와 사후적 규제, 성격상 권리제한 규제와 의무부과 규제로 구분됨
- 권리제한 규제는 사업수행 여부를 제한하는 규제와 사업 내용을 제한하는 규제로 구분되며,
 - 사전적인 권리제한 규제는 사업을 수행하거나 지원하는 과정에서 그 사업 내용을 구체화한다는 측면에서 설정되는 규제들임
 - 사후적 권리제한 규제는 법령에 포함되어 있다면 규제로 분류될 사항들인데, 공공기관 규정으로 적용되어 있기에 규제로 포함되지 않는 유사규제 영역임
 - 사업수행 여부를 제한하는 사전적 규제는 기준설정, 사전제출서류 요구, 자격조건, 평가인증, 허가, 사후적 규제는 취소철회, 검사 등이며, 사업내용을 제한하는 사전적 규제는 가격설정, 권리제한, 사후적 규제는 이용제한, 관리감독 등임
- 의무부과 규제의 경우, 사전적으로는 사업의 대상자 등에게 추가적인 의무를 부과하는 것으로 교육, 금지, 행위의무, 책임 등이 있고, 사후적으로는 행위적 의무에 보고, 자료제출이 있으며, 금전적 의무부과로는 수수료, 부담금, 부가요금 등이 있음
- 사전적 규제, 사후적 규제, 권리제한 규제, 의무부과 규제를 도식화하면 [그림 2-3]와 같음
 - [그림 2-3] 내용 중에서 보조사업을 주로 추진하는 기관의 경우 사전제출서류

25) 이혜영 외(2011). 금융부문의 유사행정규제에 관한 연구. 「규제연구」. Vol.20(2): 151-174.

요구, 관리감독, 행위 의무, 보고, 자료 제출 등의 유사행정규제행위가 왕왕 발
생함(〈표 2-7〉 참조)

[그림 2-3] 유사행정규제 유형



출처: 이혜영·박장호·최성락·주용환(2011). 금융부문의 유사행정규제에 관한 연구. 「규제연구」, Vol.20(2). p.12

〈표 2-7〉 유사행정규제 유형 이해를 위한 용어 정리

구분		의
사전적 권리 제한 유사 규제	기준설정	관련 법령이나 고시에 근거가 있는 사업수행을 함에 있어서 그 기준을 구체화하는 경우. 객관적 기준을 제시한 규정들
	허가등	일정한 사업을 하기 전에 정부 및 공공기관의 허가, 등록, 신고, 인가 등을 받도록 하는 규제
	사전제출서류 요구	공공기관이 관련 사업을 수행하면서 허가, 등록, 기타 신청을 위해 서류를 제출하도록 하는 규정
	자격조건	세부 사업을 수행하고자 하는 사람이 갖추어야 할 자격을 규정하는 조건
	평가인증	관련 법령이나 고시에 근거가 있는 사업수행을 함에 있어서 그 기준을 구체화하는 경우. 공공기관이 해당 요구사항을 충족하는지 여부를 평가, 인증
	가격설정	해당 용역 및 서비스의 가격을 결정하거나 가격 범위를 설정
	권리제한	국민에게 허용되는 행위를 제한하는 경우. 주로 질서유지를 위해 활용
사후적 권리 제한 유사	취소철회	공공기관이 해당 사업을 민간 등에 허용하면서, 민간 등이 해당 사업을 제대로 수행하지 않거나 사업 목적에 맞지 않게 수행할 때, 해당 사업에 대한 허용을 취소하거나 철회하는 규제
	검사	주로 상위 법령 및 고시를 근거로 공공기관이 정부정책을 시행하는 경우로서,

구분		의
규제		사업자 등의 행위가 올바르게 되었는가를 사후적으로 검사하는 규제
	이용제한	정부가 서비스를 제공하면서 그 이용을 제한하는 것으로 질서유지 및 정책 목적을 달성하기 위하여 활용
	관리 감독	공공기관이 민간 및 사업자에 대해 감독자의 위치에서 지시/관리하는 과정에서 발생. 공공기관이 실질적 규제기관이거나 투자자로서의 권리를 가지는 경우 주로 관리감독 이루어짐
사전적 의무 부과 유사 규제	교육	일반사업자가 해당 사업을 수행하면서 일정한 교육을 받을 것을 의무화하는 것. 교육을 수료하지 않은 경우 사업권을 취소하거나 자격제한 등
	금지	일정한 행위를 하지 않도록 하는 것. 어떤 행위에 대해 무활동(inaction)을 요구하는 규제
	신고	국민이 법령 규정에 따라 행정 관청에 일정한 사실을 진술 보고하도록 하는 것
	행위 의무	사업자나 국민이 일정한 구체적인 행위(action)를 할 것을 의무 지우는 것
	책임	일반적인 책임 원칙보다 국민에게 과도한 책임을 주는 경우 및 공공기관의 책임을 완화하는 규정을 사전에 두고 있는 경우
사후적 의무 부과 유사 규제	보고	일반 사업자 및 국민들이 사업수행 및 운영을 하면서 관련된 사항을 공공기관에게 보고하도록 하는 규제
	자료제출	관련 자료를 공공기관에 제출하도록 하는 경우
	부가요금	공공기관에 대하여 금전적 지출을 하도록 하는 규제. 일반적 사용료는 규제에 볼 수 없지만 사용료에 부가되는 부가 요금, 연체료 수준, 통상적 수준을 넘어서는 사용료 등은 규제에 인정
	부담금	공익사업 경비를 그 사업에 이해관계를 가진 사람에게 부담시키기 위해 부과하는 공법상의 금전 급여의무
	수수료	국가나 공공단체, 공공기관이 특정인을 위해 공적인 일을 했을 때 그 보상으로 받는 요금

출처: 이혜영·박장호·최성락·주용환(2011). 금융부문의 유사행정규제에 관한 연구. 「규제연구」. Vol.20(2). pp.9-11., 두산백과(www.doopedia.co.kr), 네이버 국어사전(ko.dict.naver.com)

2. 주요 부처 유사행정규제 개선

가. 규제개혁위원회

- 한국 정부의 유사행정규제 정비 작업 노력은 지난 2000년부터 시작되었으며, 2000년부터 2002년까지 3년에 걸쳐 정비 작업을 추진함
- 2000년에는 투자 & 출자기관, 협회 등의 준공공기관을 대상으로 유사행정규제 1,675건을 1,208건으로 줄였으며, 2001년에는 건축, 해양수산, 산업자원, 문화관광, 환경 등 국민생활과 밀접한 5개 중점분야를 선정하여 불합리한 규제를 발굴하여 폐지 및 개선함
- 2002년에는 대표적인 준공공기관 12개를 선정하고, 유사행정규제를 유형별로 정리하여 ‘유사행정규제 정비모델26)’을 마련함

〈표 2-8〉 규제개혁위원회 유사행정규제 정비 모델(2002)

구분	내용
주무관청과의 관계에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 회장 등 임원을 주무관청의 승인을 받아 취임토록 하는 규정 - 주무관청이 추천한 자 중에서 회장, 감사를 선출토록 하는 규정 - 임원 변경사항, 예산서 등을 주기적으로 보고토록 하는 규정
협회 등의 설립에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 유사한 명칭과 내용을 갖는 다른 단체의 설립을 금지하거나, 자기 회원이 동 단체에 가입하는 것을 금지하는 규정
회원의 가입 및 탈퇴에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 특정분야 종사자 또는 일정 자격자의 가입을 의무화하는 규정 - 미가입자는 관련 영업을 할 수 없도록 하는 규정 - 회원이 탈퇴시 임원회 등의 승인을 얻도록 하는 규정
회원(사)의 영업활동 등에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 회원사의 요금(가격)을 협회 정관으로 정할 수 있도록 한 규정 - 관청에 서류를 제출할 경우 협회를 경유토록 하는 규정 - 회원사에 대해 직원을 협회에 파견토록 의무화하는 규정
협회 등의 운영에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 민법상 총회의 전권사항인 정관변경을 긴급한 경우 이사회에서 의결할 수 있도록 한 규정 - 회원에 대한 제재 시 구체적인 기준이 없어 모호한 규정
정부 위탁사무와 관련한 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 위탁사무(신고 등) 처리 시 회비납부 증명서를 제출토록 의무화하여 회비납부를 강제하는 규정 - 위탁사무 수수료를 회원과 비회원에 대해 달리 적용하는 규정 - 의무를 준수하지 않은 회원에 대해 위탁사무 처리를 금지하는 규정
정부산하기관 등의 업무와 관련한 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 계약서의 내용에 대한 유권해석을 자기만 할 수 있도록 규정 - 고객에 대해 이후 어떠한 경우에도 이의신청을 금지하는 규정 - 추후 발생하는 손해에 대해 책임이 없다는 규정

26) 규제개혁위원회(2002), 유사행정규제 정비모델(안) 2002.8.9. (검색일: 2022.10.11.)

- 2005년 1월 유사행정규제의 집중적인 정비를 위하여 유사행정 규제정비지침²⁷⁾을 마련하고(〈표 2-9〉 참조), 법적합성의 원칙, 적정성의 원칙, 순응성의 원칙에 따라, 29개 중앙행정기관의 총 509개 준공공기관을 대상으로 재정비를 추진, 총 2,297건을 검토하여 1,006건(44%)을 정비하였음
- 주요 정비내용으로 주무관청의 협회에 대한 과도한 간섭 폐지 및 개선, 위임과 위탁업무에 대한 규제 개선, 협회와 회원(사) 간의 불합리한 규제 개선, 국민생활관련 규제 개선 등 합리성이 떨어지는 규제에 대한 정비가 이루어짐

〈표 2-9〉 규제개혁위원회 유사행정규제 정비 지침(2005)

구분	내용
정비대상 규제	<ul style="list-style-type: none"> - 각 부처 산하기관 및 단체의 정관, 지침, 요령 등 각종 규정중 대외적 효력을 갖는 규정에 포함된 모든 규제
	(예) 정관, 심사확인검사 등 각종 위탁업무 운영관련규정, 회비규정, 인사규정, 용자규정, 회계(계약) 규정, 교육규정, 수수료규정, 회원사간 질서유지 규정 등
정비 방향	<ul style="list-style-type: none"> - 국민·기업 등에게 불필요한 부담을 주는 규제 폐지 - 필요한 규제이나 상위법령의 위임한계를 일탈하거나 법적 근거가 없는 규제 정비 - 유사중복되는 규제의 통합 및 단순화를 통해 이용자의 이해와 편의를 도모 - 주관적·추상적 표현을 객관적·구체적으로 규정하여 규제 투명성 제고 - 규제의 기준 명확화, 절차 합리화 등 규제의 품질개선

- 규제개혁위원회 유사행정규제 정비 지침에 의해 문화부, 보건복지부, 농림부, 건설교통부 등 26개의 부와 청이 유사행정규제 정비를 진행함
- 문화부는 18개 기관, 정비대상 규정 46개를 대상으로 53건의 규제를 정비하였음 (〈표 2-10〉 참조)

27) 규제개혁위원회(2005), 유사행정규제 정비지침 2005.1. (검색일: 2022.10.11.)

〈표 2-10〉 부처별 유사행정규제 정비(일부 부처 예)

구분	내용
문화부 (전체)	<ul style="list-style-type: none"> - 한국관광공사 : 채용 규정, 관광단지 입주 계약 규정, 중문골프클럽 이용 약관, 관광단지 이용자분담금 징수 규정 - 언론중재위원회 : 언론중재규칙, 선거기사심의위원회 규정 - 한국방송광고공사 : 자료센터 운영지침, 인사규정, 시험관리규정 - 국민체육진흥공단 : 정관, 인사규정, 해외연수지원규정, 회계규정, 국민체육진흥기금지원규정, 체육인복지사업운영규정, 국민체육진흥기금융사운용규정, 선수심판자전거관리규정, 경정관리규정, 경륜시행규정, 경정시행규정 - 한국문화진흥(주) : 이용약관, 회칙 - 한국문화콘텐츠진흥원 : 인사규정, 문화콘텐츠지원사업관리규정 - 한국게임산업진흥원 : 게임콘텐츠 창작다변화 지원 관리에 관한 규정, 정규과정 학사운영에 관한 규정, GITISS(게임종합정보시스템) 회원가입 이용에 관한 규정, 게임도서관 관리에 관한 규정 - 방송영상산업진흥원 : 정관, 인사규정, 방송진흥기금관리규정 - 영화진흥위원회 : 인사규정, 예산회계규정, 공동제작영화 및 예술영화의 인정 등에 관한 규정, 영화상영 등급분류 면제추천에 관한 규정 - 한국영상자료원 : 인사규정, 회원운영내규, 자료실사실 운영내규, 자료활용내규, 자료실 운영 내규 - 국민생활체육협의회 : 정관, 사도생활체육협의회 규정, 국민생활체육전국종목별연합회규정 - 한국문화예술진흥원 : 문예진흥원 시설에 관한 규정, 마로니에미술관 운영에 관한 규정, 예술극장 운영에 관한 규정, 예술정보관 운영에 관한 규정, 문화예술연수원 운영에 관한 규정 - 한국관광협회중앙회 : 정관 <p>※ 연구의 대상적 범위와 관련 있는 내용은 굵은 글꼴로 표시</p>
보건복지부 (일부)	<ul style="list-style-type: none"> - 대한한 의사 협회 (정관) : 법인 해산시 보건복지부장관의 허가를 득할 필요 없이 보고절차로 같음 - 전국지방공사의료원연합회 (정관) : 연합회 업무 일부를 위탁하는 경우 행정자치부장관 승인이 아닌 보고 절차로 개선
농림부 (일부)	<ul style="list-style-type: none"> - 농수산물유통공사(농수산물비축사업실시요령) : 공매입찰 참가자격 등로서 구비서류 중 인터넷, 전자입찰 등으로 확인가능한, 사업장 약도, 사업장 운영증명서, 사용인감계, 대리인 신청서, 납세완납증명서 등은 삭제하고, 인터넷으로 사업여부 확인 가능한 서류 (사업장운영증명원) 등은 사본 (사업자등록증) 등으로 대체 - 한국마사회 (인사규정 및 동시행세칙) : 채용구비서류 중 신원증명서 제출은 공무원 임용시험령 제출서류와의 형평성 유지 및 불필요한 자료로 판단되어 폐지
건설교통부 (국토교통부) (일부)	<ul style="list-style-type: none"> - 한국도로공사 (입찰유의서 및 계약일반조건) : 직접 또는 우편으로 제출토록 한 계약보증금 및 하자보증금을 인터넷 (전자)으로 제출 가능토록 개선 - 한국수자원공사 (수돗물공급규정) : 요금연체로 부과를 실제 연체일수와 관계없이 1개월 단위로 부과하는 것에서 실제 납부일까지 일할 계산한 연체로 부과 개선 - 전국택시운송사업조합연합회 (정관) : 사업내용 중 운송질서 확립을 위한 지도 단속 및 안전관리 규정은, 단속은 행정기관의 고유 업무이며 사업자단체에 대한 위탁사무의 대상이 아니므로 사업내용 중 '단속'을 삭제

나. 국무조정실

- 2011년에는 국무조정실이 유사행정규제 정비를 위하여 우월적 지위를 이용한 불공정한 계약관계 개선, 공공기관의 주관적 재량규정 투명화, 공공기관의 과도한 감독권한 개선, 불필요한 규제사항 개선 등 4개 분야 32개 과제를 발굴²⁸⁾하여 개선함(〈표 2-11〉 참조)

〈표 2-11〉 국무조정실 유사행정규제 정비(예시)

구분	내용
우월적 지위를 이용한 불공정한 계약관계 개선	① (현행) 한국가스공사 「천연가스공급규정」 제20조 : 천연가스 공급과 관련하여, 수요자가 부담하는 공사비는 공급준비 착수 전에 전액 선납해야 함 (개선) 분할납부 원칙, 불가피한 경우에만 선납 ② (현행) 대한석탄공사 「鑛害처리규정」 제15조 : 鑛害배상청구권에 대해 민법 및 광업법상 손해배상청구권보다 단축된 소멸시효기간 적용 (개선) 피해자가 손해 및 배상의무를 안 날로부터 1년(현행) → 3년(개정) 손해가 발생한 날로부터 5년(현행) → 10년(개정) ③ (현행) 대한석탄공사 「석탄대금채권 담보지침」 제11조 : 석탄사업 수행을 위한 연대보증은 연탄제조업자 및 광업권이 있는 자에게서만 보증을 받도록 제한 (개선) 해당 규정을 삭제하여 연대보증인 자격요건 확대
공공기관의 주관적 재량규정 투명화	① (현행) 한국마사회 「질서유지업무세칙」 제7조 : 벌금형 이상의 형을 받은 자, 타인에게 혐오감을 주는 복장을 한 자에 대해 경마장 및 장외발매소 입장 금지(3년 이상 징역형을 받은 자는 5년간 입장 금지) (개선) 상기 입장거부 사유 폐지(해당자 판별이 사실상 곤란하여 실효성이 없음) ② (현행) 한국마사회 「경마시행규정」 제5조의2 : 馬主등록심의위원회 위원은 회장이 한국마사회 임직원, 마주, “학식과 경험이 풍부한 자” 중에서 임명함 (개선) 자격요건을 구체화·객관화하여 지나치게 자의적인 판단요인 방지
공공기관의 과도한 감독권한 개선	① (현행) 독립기념관 「출자회사와 임대업체 관리내규」 제25조 : 독립기념관내 임대업체 종업원은 옹모단정 해야 하며, 항상 청결·단정한 옷차림을 갖추어야 함 또한, 독립기념관은 임대업체 종업원의 해고를 요청할 수 있으며, 이 경우 업체는 해당 종업원을 즉시 해고해야 함 (개선) 종업원의 옹모단정 등 의무조항 및 위반시 기념관의 해고 요청권한 폐지
불필요한 규제사항 개선	① (현행) 한국보건산업진흥원 「검사업무처리등에 관한 규정」 제34조 : 보건제품에 대한 시험성적을 외부 광고, 표시 등에 활용할 수 없도록 제한 (개선) 시험성적서 공개를 원칙으로 하되, 그 전문을 기재토록 개선

- 2012년에는 공공기관의 입찰 및 계약 부문의 중소기업의 참여기회 확대를 중심으로 제2차 유사행정규제 정비방안이 마련됨²⁹⁾³⁰⁾

28) 국무총리실 보도자료(2011.1.27.) 공기업 등의 유사행정규제 정비로 국민불편사항 해소.

29) 1~4항 <https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=010214&pageFlag=&sitePage=1-2-1> 에서 발췌.

- 구체적으로 중소기업의 조달시장 참여기회 확대에 대해서는 중소 감정평가법인의 감정평가업무 참여 허용, 입찰참가자격 사전심사 시 신용평가등급 기준 완화, 입찰참가 제한기간 단축, 신규업체에 불리한 영업기간 요구 금지, 중소기업의 신기술제품 수의계약 기간 연장 등의 개선
- 중소기업에 불리한 계약관계 개선을 위해서는 포괄적이거나 자의적인 수의계약 근거 삭제, 공사계약 시 연대보증제도 폐지, 공공기관 납품실적에 따른 차등적 계약보증금 폐지, 계약보증금 납부 면제범위 확대, 저가낙찰공사 계약보증금 현금납부 의무화 폐지가 추진됨

다. 행정안전부

- 2016년 행정자치부 공기업과에서는 지하철, 임대주택 건설, 산업단지 조성, 도서관, 체육관 등의 공공시설 관리 등을 담당하는 지방공기업의 유사행정규제(내부규정) 정비를 위한 대국민 공모 계획을 발표(〈표 2-12〉 참조)³¹⁾
 - 이후 기관별로 불합리한 내부규정 및 불공정 약관 817건을 발굴하여 정비함³²⁾
 - 지역경제 활성화 및 일자리 창출을 위한 지방공기업 숨은 규제 지속적 발굴 및 정비 추진³³⁾

〈표 2-12〉 행정자치부 지방공기업 숨은 규제 발굴 및 정비 과제

구분	개선 과제
불합리한 행태규제	① 자동차 해체재활용업 입지규제 ② 과도한 입찰참가자격 제한 ③ 설계변경 시 일방적인 단가결정
부당한 내부규정 개선	① 과도한 이자율로 인한 기업애로 ② 불합리한 환불 취소규정

30) 규제개혁백서: <https://www.better.go.kr/hz.whitebltn.WhiteBltnSIPL.laf>

31) 행정자치부 보도자료(2016.3.21.) 지방공기업 ‘숨은 규제’를 찾아주세요. (검색일: 2022.10.11.)

32) https://www.better.go.kr/mz.better.NewRefBetterTalkSl.laf?targetRow=&tab_cd=&better_no=3097&div_cd=00 (규제개혁위원회) 세부 사례는 미공개

33) 행정자치부 보도자료(2016.4.8.) 지역경제 활성화 및 일자리 창출 위해 지방공기업 숨은 규제 혁파 한다.

- 2019년 행정안전부는 민생불편 해소와 지역 중소기업 부담완화를 위해, 지방출자출연기관의 불합리한 내부규제 247건을 발굴하고 정비를 추진³⁴⁾
 - 2018년 전 지방출자·출연기관 (696개) 대상 일제 정비를 통해 1) 불공정계약 관행 개선, 2) 불합리한 부담전가 방지, 3) 민생불편 해소 등 4대 분야 18개 유형 247건의 과제를 발굴(〈표 2-13〉 참조)

〈표 2-13〉 행정안전부 유사행정규제 정비 분야 및 유형

분 야	유 형
불공정계약 관행 개선	1. 일방적 계약 해제 등 불공정한 계약 해제
	2. 불공정한 손해배상 규정
	3. 계약과 동시에 대부료 등 납부 강제
	4. 기관의 과도한 감독권 행사
	5. 상대방의 재판청구권 침해
	6. 기관에 유리한 계약 해석
	7. 민법 등 법령상 강행규정 위반
	8. 기타 불공정 계약 규정
불합리한 부담(전가) 방지	1. 보증금 또는 선수금의 과다 부과
	2. 이자, 연체요금 등의 과다 산정
	3. 공과금, 보험금 등의 전가
	4. 기타 불합리한 전가
민생불편 해소	1. 모호한 이용 제한 규정에 따른 자의적 운영 소지
	2. 불합리한 환불 규정
	3. 기타 관계법령 및 관례 대비 과다
	4. 개인정보 징구 등 행정편의적인 규제
기타	1. 자의적 운영 소지 있는 규정
	2. 금융취약계층 재기 지원

34) 행정안전부 보도자료(2019.1.28.) 숨은 규제 247건 고쳐 소상공인 부담 줄인다.(검색일: 2022.10.11.)

- 2022년 8월 3일 행정안전부 차관(한창섭) 주재로 행안부 & 지자체 합동 지방 규제혁신회의를 개최하고, 전담반을 통해 지자체의 그림자규제 및 소극행정에 의한 행태규제 40건을 발굴, 획기적으로 개선할 예정임을 발표함³⁵⁾
 - 덩어리 중앙규제 발굴·개선(〈표 2-14〉 참조)

〈표 2-14〉 행정안전부, 지자체 합동 지방규제혁신회의 덩어리 규제 발굴·개선

구 분	내용
산업단지 규제	산업단지 내 주차장·공원·수도시설 등 부대시설 및 판매 시설 설치면적 등 제한, 산업단지 내 허용 가능한 부수업종 규제, 산업단지 입주 시 교통영향평가 등 절차 간소화 등
공장증설 규제	건축물 증설시 용적률·건폐율 제한, 제조시설 증설시 환경지도점검 강화, 폐수 및 대기오염 물질 배출량 증가 시 입지제한, 업무관리자 등 의무고용 규제 등
지역현장 규제 차등화	농수산제조업에 대한 건폐율 차등화 권한 이양, 농수산물 유통시설 개선 및 정비명령권한의 지방이양, 전통시장 정비 대규모점포 요건지정 권한 이양 등

- 자치단체 그림자 규제·행태규제 발굴·정비(〈표 2-15〉 참조)

〈표 2-15〉 행정안전부, 지자체 합동 그림자 규제·행태규제 발굴·정비

구 분	내용
그림자규제 (관행·내부지침에 의한 규제)	
① 요금 산정관행(안)	산업단지 내 공장이나 대규모 점포 등의 도로점용료 부과 시 과도한 과금, 공장지가 산정 시 불합리한 기준 적용 등
② 법령해석 편차(안)	의료폐기물 멸균시설에 대해 병원 내 설치가 가능한 적출물 처리시설로 볼 것인지에 대해 지자체별 해석이 달라, 설치가 원천차단 되는 병원 발생 등
행태규제 (소극행정으로 인한 기업 애로)	
① 인허가 시간지연(안)	공장 인허가 신청 후 승인받기까지 과도한 시간지연 발생 지자체 관련부서 협업으로 시간 지연사례 발굴 및 해당기업 조사(9월 완료) → 행안부·지자체 TF 실적점검(10월) → 중앙·지방 협력회의 상정(안)
② 소극적 민원처리(안)	공장 내 설치할 구조물 수주를 위한 출입도로의 가로등 이전 또는 철거를 요청하였으나 답변 지연(순천시) 등

35) 행정안전부 보도자료(2022.8.3.) 행정안전부 덩어리 규제, 현장규제 집중발굴 개선.(검색일: 2022.10.11.)

라. 산업통상자원부

- 민간 역동성 회복과 산업활력 제고를 위해 「4대 산업규제 혁신방향(22.6.15)」을 기반으로 숨은 규제 개선을 위한 규제혁신 방안 및 개선과제를 발표함³⁶⁾(〈표 2-16〉 참조)

〈표 2-16〉 산업통상자원부 유사행정규제 정비 분야 및 개선 과제

구분	개선 과제
평가 협약	①인증제도별 심사 소요기간 명확화 - 재제조제품 품질인증 절차 개선 등
	②LMO 위해성 협의심사 개선 - 위해성이 현저히 낮은 경우 협의심사 대상 제외
	③천연가스 배관망 활용 협의 개선 - 가스공사 배관망 운영 정보 공개
진흥 지원	④전문무역상사제도 운영 개선 - 지정기간 확대(2년→3년) 혹은 중간평가 완화(1년후→2년후)
	⑤지능형로봇전문기업 지정기준 현실화 - 판매출액 기준(총매출 50%이상)을 투자액 등으로 합리화
	⑥중소 중견기업 R&D과제 총량 폐지 - 산업부 연구과제 수행 제한(중견5, 중소3) 폐지
	⑦규제 샌드박스 신청 서류 부담 완화 - 실증 특례 신청시 제출 서류 종류 및 항목 간소화
자격 제도	⑧기술평가기관 지정기준 완화 - 기술평가사업 경력자 상시고용 요건(5년 이상 7명) 완화

36) 산업통상자원부 보도자료(2022.8.30.) 산업부, 숨은 규제 개선에 나선다.

마. 중소기업청

- 숨은 규제 발굴에 주력, 현장애로 해소를 위한 노력 과제를 발굴함³⁷⁾(〈표 2-17〉 참조)

〈표 2-17〉 중소기업청 유사행정규제 정비 구분 및 개선 과제

구분	개선 과제
자체 규제개혁 (Track 1)	(미등록규제 발굴) 우리청 소관 법령의 규제성을 검토하여 미등록 규제 선정·등록 (기존규제 폐지) 151개 등록규제 중 기업활동 관련 규제에 대해 감축 목표를 설정·추진 (일몰 설정) 등록규제의 50% 이상을 재검토형 일몰규제로 설정 (규제 총량제) 규제 신설시 등가교환(Cost-In Cost-Out)을 위한 폐지규제 사전 검토, 일몰 적용 및 네거티브형 신설 원칙
현장 규제개선 (Track 2)	(지방청, 유관기관*) 기업활동의 현장접점에서 규제발굴 (옴부즈만지원단) 지역현장의 중소기업 규제 및 애로 발굴 검토

바. 과학기술정보통신부

- 숨은 규제를 발굴하고 혁신하기 위한 조직 구성(점검단), 방향성 마련, 성과 목표를 설정하고 추진함³⁸⁾(〈표 2-18〉 참조)

〈표 2-18〉 과학기술정보통신부 유사행정규제 정비 추진 방향 및 사업

사업	내용
민간전문가 주도로 운영	·점검단은 대학, 출연연, 기업 등에서 풍부한 연구·행정 경험을 갖춘 현장을 가장 잘 아는 민간 전문가들로 위촉 ·점검단은 7월에 대학, 출연(연), 기업 등 약 50개 기관을 방문하여 연구자 및 행정인력과 심층인터뷰 진행
현장 중심의 불합리한 행정적 규제에 중점	·정부의 규제개선이 신기술·서비스 분야의 법령사항에 집중되어 있었다면, 이번 점검단은 연구현장에서 불편·부당하게 느끼는 '행정적 규제'에 집중
현장에서 체감할 수 있는 성과 목표 달성	·점검단과 외부 전문가, 정부 관계자들이 중지를 모아 찾아낸 규제마다 구체적 해법 방안을 마련 ·연구현장과 감사원을 비롯한 부처의 의견수렴을 거쳐 '국가과학기술자문회의'의 의결을 거쳐 시행하고 이행상황을 지속적으로 점검

37) 중소기업청 보도자료(2014.4.8.) 중기청, 숨은 규제 발굴에 주력, 현장애로 해소에 힘쓰기로

38) 과학기술정보통신부 보도자료(2019.7.3.) 연구현장의 숨은 규제, 끝까지 파내서 없앤다!

사. 지방자치단체 유사행정규제 유형

- 임성일(2014)에 의하면 지방자치단체의 경우도 유사행정규제가 존재하고 있으며, 이를 개선하기 위한 노력을 기울이고 있음에도 불구하고 여전히 해결이 어려운 난맥이 계속되고 있다고 진단함(〈표 2-19〉 참조)

〈표 2-19〉 지방자치단체 규제의 유형별 주요 문제점

지방규제 유형		지방규제 유형별 문제의 특성 및 내용	난이도
Ⅰ. 등록규제	법령근거	·법령 내용, 적용 상황 판단기준 불명확 규제	M
		·유권해석 필요 규제	M
		·상위법령 개정사항 자치법규 미반영 규제	L
	법령 미근거	·자치단체 조례·규칙 신설 규제	M, L
Ⅱ. 미등록규제		·법령과 유리된 재량권 남용, 사실상 규제	H, M
		·행정규칙에 숨은 규제	M
Ⅲ. 행태규제(등록/미등록 포함)		·관계공무원 소극적 대응자세	H, M
		다부서, 다법령 관련 업무 복잡성	
		사후 책임 부담	
		법령 규정, 판단기준 불명확, 해석 오류	
		민간 부문 간 갈등(민원 발생 등) 사안	
		·재량권 남용(인·허가 서류, 서류 과다요구 등)	M, L

주: H, M, L은 규제 문제점 개선 난이도(어려운 정도)를 뜻하며, 높음, 보통, 낮음을 의미함

출처: 임성일(2014), 지방자치단체 규제의 현실과 개선방안, 지방자치 Focus 제 82호, 한국지방행정연구원, 13쪽.

3. 주요국 유사행정규제 개선

- 유사행정규제(quasi-regulatory activity)를 규제대안으로 적극 활용하여온 대표적인 국가는 호주와 미국이 있음
 - 호주의 경우에는 공동규제(co-regulation)에 가까운 형태로, 미국의 경우에는 자율규제에 가까운 형태로 유사행정규제를 운영해옴
- 한국에서는 공사 또는 공단 등 준 정부기관이 정부로부터 위탁받은 업무를 집행하기 위하여 제정한 내부규칙 중 국민의 권리를 제약하거나 의무를 부과하는 규제적 성격을 가진 조항을 유사행정규제로 정의한 반면, 미국과 호주의 경우 규제의 대안으로서 유사행정규제를 운영하고 있다는 점이 다름
 - 즉, 피규제자의 자발적 참여와 정부의 적극적 지원이 적절하게 조합된 규제 거버넌스에 의하여 유사행정규제가 형성되고 운영되어 온 미국과 호주는 달리, 한국의 경우 정부도 아니고 민간도 아닌 준 정부기관이 통제의 사각지대에서 유사행정규제를 형성하고 운영하여 왔다는 점에서 큰 차이가 있음(김산·최진식, 2017)

가. 미국

- 일반적으로 미 연방정부 규제당국(federal agency)의 규제행위는 백악관 예산관리국(White House Office of Management and Budget, OMB) 내의 규제정보관리실(Office of Information and Regulatory Affairs)의 통제를 받음
- OMB의 통제 목적은 규제당국의 행위가 행정부의 우선순위와 일치하도록 하고, 다른 규제 기관들의 연관된 정책 행위들과 조화되도록 하는 것임
 - 규제당국은 해당 규제가 필요한 논리와 비용편익분석을 제시하여 개입을 뒷받침해야하며 OMB는 이를 검토하여 합리적인 경우 규제행위를 승인함(John D. Graham & Cory R. Liu, 2014)
- 미국 연방정부 유사행정규제란 이러한 OMB의 통제 범위 밖에서 일어나는, 규제의 성격을 지녔으나, 직접적이거나 필수적으로 규제 대상(regulated entity)을 구

속하지는 않는(not necessarily or directly binding) 행위를 통칭함(John D. Graham & Cory R. Liu, 2014: 426)

- 대표적인 예로는 1) 규제당국이 MOU, 정책문서(policy statement), 가이드라인(guidance document)의 형태로 발행하는 문서들 2) 연방규제와 주정부규제가 충돌할 경우 연방규제가 우선하게 되는데(법률 선점, preemption) 연방 규제당국이 자의적으로 선점원칙의 예외로 주정부규제를 허용 3) 연방규제당국의 자의적인 유해물질지정행위 4) 연방규제당국과 규제 대상 간 합의에 따르는 새로운 규제 제정 등이 있음
- 1)번을 제외하고는 법규와 정부 거버넌스 체계의 차이로, 더욱 포괄적인 행위가 유사행정규제의 범주에 포함되고 있음
- 즉, 한국의 경우 규제력을 위임받지 못한 정부산하단체들의 내규 또는 (정부 규제당국이지만) 명시적인 근거 없이 관습적으로 이루어진 규제의 성격을 지닌 행정행위들을 유사행정행위로 규정하고 있으나(행위자와 근거 중심의 정의)
- 미국의 경우 규제당국의 행정행위가 위임받은 권한 내에 있는지 여부를 유사행정행위를 판단하는 기준(근거 중심) 으로 보고 있음
- 미국 연방규제당국이 문서형태로 발행하는 규제의 예시는 애팔래치아 산맥에서 활발한 석탄채굴활동허가에서 찾아볼 수 있음
 - 1900년대 중반까지 이 지역의 석탄 채굴은 지하탄광(underground mining)에서 주로 이뤄졌으나, 최근 20년간 노천채굴(surface mining)이 활성화되고, 현재는 약 35%의 석탄이 이를 통하여 생산되고 있음
 - 노천채굴은 지하탄광채굴에 비해 안전하고 효율적이라는 장점이 있고, 애팔래치아 지역의 지역경제에도 큰 도움이 되고 있으나(14,000개의 채굴 일자리와 60,000개의 연관 파생 일자리 발생, 웨스트버지니아 주의 세금 소득의 9%가 노천채굴로 부터 기인), 노천채굴에서 발생하는 부산물인 석탄가루와 돌, 흙, 기타 화학물질 등으로 환경오염의 원인이 된다는 반론이 있음(John D. Graham & Cory R. Liu, 2014: 427~8)
 - 미 연방 청정수자원법(the Clean Water Act)에 따라 미 육군 공병대(the Army Corps of Engineers)는 5년간 노천채굴을 허가하는 권한을 위임받음

- 1982년 공병대는 국내허가21(Nationwide Permit 21)을 발행하여 재활용과 정화과정을 거친 후 수자원 오염을 최소화 할 수 있는 모든 노천채굴활동을 허가하였고, 2007년까지 그 효력을 연장시켜줌. 노천채굴활동의 허가는 연방정부가 감독하는 주정부 환경당국의 관찰 및 분석에 따라 각 노천광별로 진행됨
- 2009년 6월 연방환경청(the Environmental Protection Agency, EPA)은 보도자료를 내고 오바마 행정부의 노천채굴활동의 환경오염을 줄이기 위한 여러 규제당국과의 실행계획을 발표함(Obama Administration Takes Unprecedented Steps to Reduce Environmental Impacts of Mountaintop Coal Mining, Announces Interagency Action Plan to Implement Reforms)
- 이 보도자료는 EPA, 미 육군 공병대를 비롯해 미연방 노천채굴감독국 (the Office of Surface Mining Reclamation and Enforcement)을 관찰하는 내무부(the Department of the Interior)가 서명한 MOU 와 함께 발표됨
- 이 메모는 EPA 와 주정부 환경당국의 권한을 강화하여 수질오염판단 기준을 높이고, 따라서 노천채굴활동허가가 더 까다로워지는 결과를 초래하였으나, 세부적인 허가절차가 미비한 상태로 발표되어 석탄산업계의 반발에 직면함.
 - 2010년 4월 EPA 는 31페이지의 가이드 문서를 발표하여, 노천채굴시 자갈과 흙 등의 부산물을 계곡에 매립하는 활동을 금지하고, 강화된 수질검사기준을 구체화하여 즉시 적용할 것을 밝힘. 그러나 이러한 (규제효력을 지닌) 가이드 문서의 발표 시에도, (필요한) 공청회 과정 및 비용편익분석 등이 선행되지 않음
- 석탄산업계는 이러한 EPA 의 규제 시도가 법률에 의해 위임받은 범위를 벗어났고, 절차적인 정당성도 무시하였다고 주장하며, 미연방 행정절차법(the Administrative Procedure Act)에 따라 켄터키 주와 웨스트버지니아 주 연방법원에 행정소송을 제기함
 - 1심에서는 EPA 가 패소하였으나 항소심에서 이겼고, 다시 1심재판부(D.C. Circuit)로 환송되어 최종적으로는 EPA 승소로 결정(EPA의 가이드라인 규제 행위는 미연방 행정절차법을 위반한 것이 아니며, 청정수자원법에 의거하여 넓게 허용된 행정규제력에 기반한 정당한 범위 내의 규제로 인정)³⁹⁾

39) <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/cadc/14-5305/14-5305-2016-07-19.html>

- 미국의 유사행정규제 사례로 언급된 33/50 프로그램은, 17개의 유독화학물질 배출을 기업과의 자발적인 파트너십을 통하여 1992년까지 1988년의 33%, 1995년까지 1988년의 50%를 감축하기 위한 정책임
 - 33/50 프로그램에 참여한 기업에 대해서 유독화학물질 배출방식의 유연성, EPA로부터의 기술적 지원, 참여기업 명단공개에 의한 기업이미지 제고 등의 인센티브를 제공함.
 - 33/50 프로그램 참여 여부 자체는 기업의 자발적인 판단이므로 규제적인 성격이 없고, 집행에 있어서 법적 구속력이 있는 정부규제형태도 아니지만, 일단 프로그램에 참가한 피 규제자 및 이해당사자와 EPA는 적극적으로 유독화학물질 배출 목표를 달성하기 위해서 실천적인 노력을 해야 할 의무가 주어진다는 점에서 호주의 공동규제와 가깝고, 이러한 의무 이행을 다양한 인센티브를 통하여 간접적으로 유도한다는 점에서 유사행정규제의 사례라고 할 수 있음(김신·최진식, 2017: 19)

(검색일: 2022.10.17.)

나. 호주

- 호주 총리실(the Department of Prime Minister and Cabinet)⁴⁰⁾에 따르면 유사행정규제(Quasi-Regulation)란 내각의 승인과정을 거치지 않았지만 산업, 지역 단체 또는 개인의 활동에 영향을 미치는 모든 종류의 규제를 뜻하며, 산업의 표준, 가이드 문서, 산업-정부 간 협약(공동규제, co-regulation)과 인증(accreditation) 등을 포함
- 대표적인 호주의 유사행정규제의 예시로는 호주의 3대 인터넷 서비스 제공자(Internet Service Provider, ISPs)인 Telstra, Optus와 Primus가 호주 통신미디어청(ACMA, Australian Communications and Media Authority)과 지난 2010년 체결한 아동학대 관련 웹사이트 접근 제한 협약⁴¹⁾이 있음
 - 호주 통신미디어청은 아동학대와 연관된 웹사이트들의 링크를 수집하고 리스트화 하여 관리하고 있는데, 당시 호주 정부가 제안한 강력한 규제 법안(특정 웹사이트 주소 URL 을 의무적으로 필터링하는 규제)에 반대하여 해결책으로 제시
 - 당시 인터넷, 통신, 디지털 경제부 장관이었던 스테판 콘로이 상원의원은 아동학대, 극단적인 폭력(성폭력, 마약, 테러행위 등)과 연관된 등급 외 콘텐츠(Refused Classification, RC)들의 온라인 접근을 규제하기 위하여 인터넷 서비스 제공자들과 논의하였고, 그 결과 이들이 ACMA 와 협업하여 RC 콘텐츠를 포함한 웹사이트들에 접근을 필터링하도록 하는 협약을 이끌어 냄
- 호주 광고 산업 연합회(The Australian Association of National Advertisers, AANA)의 자체 규제(심의) 시스템 역시 유사행정규제의 예시로 볼 수 있음⁴²⁾
 - 자체 규제 시스템이 없거나 있더라도 효과적으로 작동하지 못했다면 호주 정부의 규제가 개입했을 것이기 때문
- AANA는 데이터주도 마케팅 & 광고 협회(Association for Data-Driven

40) [https://www.pmc.gov.au/ria-mooc/introduction/glossary-guide#:~:text=Quasi-regulation,-regulation\)%20and%20accreditation%20schemes](https://www.pmc.gov.au/ria-mooc/introduction/glossary-guide#:~:text=Quasi-regulation,-regulation)%20and%20accreditation%20schemes). (검색일: 2022.10.17.)

41) 호주 상원의원 Senator The Hon Stephen Conroy 언론보도 2010년 7월 9일(https://delimiter.com.au/wp-content/uploads/2010/07/MR_100709-Transparency-and-Accountability.pdf) (검색일: 2022.10.17)

42) https://www.alrc.gov.au/publication/national-classification-scheme-review-dp-77/11-codes-and-co-regulation/regulatory-forms/#_ftn4 (검색일: 2022.10.17.)

Marketing & Advertising, ADMA), 뉴질랜드 광고 산업 연합회(Association of New Zealand Advertisers, ANZA), 호주 식품 협회(Australian Food & Grocery Council, AFGC), 주류협회(Brewers Association), 호주 광고협회(Advertising Council Australia), 호주 자유 TV (Free TV Australia), 호주 구독미디어협회(Subscription Media Australia), 호주 상업 라디오 협회(Commercial Radio Australia) 등 미디어 산업/이익단체들을 망라하여 회원으로 두고 있으며, 윤리규정(Code of Ethics), 식음료 광고규정(Food & Beverages Advertising Codes), 어린이 광고 규정(Children's Advertising Code), 환경규정(Environmental Claims), 실행 문서(Practice Notes), 광고 내 성적인 이미지 가이드(the overtly sexual imagery guide in ads) 등 규제의 성격을 지니는 내부 규정을 통해 미디어 산업계에서 생산하고 방송하는 광고의 품질을 유지하고, 위법하거나 사회의 보편타당한 가치에서 벗어난 내용이 포함되지 않도록 자발적으로 노력

- AANA는 광고, 마케팅, 홍보 관련 최근 변화나 주된 이슈에 대해서 주기적으로 교육하는 세션을 진행하여, 자발적인 규제 노력이 효과적으로 뿌리내릴 수 있도록 함⁴³⁾.

- 호주 공동규제(co-regulation)란 산업계가 자발적으로 규제의 범위와 내용을 정하고 실행에 ⁴⁴⁾옮기지만, 정부가 법률적인 뒷받침을 통해 그 규제력의 정당성을 부여하는 것을 뜻함

- 라디오와 TV 방송매체의 규제가 이와 같은 형태임. 이들은 ACMA 와의 협의를 통해서, 1992 방송서비스법 123장(Section 123 of the Broadcasting Service Act 1992)⁴⁵⁾에 따라 자체적인 규정을 만들고, 방송 프로그램의 내용에 대해서 규제함

- 이러한 규정에는 텔레비전 산업 실천 강령(the Commercial Television Industry Code of Practice)⁴⁶⁾과 호주 상업 라디오 실천 강령 및 가이드라인

43) 호주 AANA(Australian Association of National Advertisers)의 자율규제 가이드라인(<https://aana.com.au/self-regulation/codes-guidelines/>) (검색일: 2022.10.17.)

44) 호주 산업계 공동규제 내용 <https://www.acma.gov.au/industry-codes-practice> (검색일: 2022.10.17.)

45) 호주 방송서비스법 <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00042> (검색일: 2022.10.17.)

46) <https://www.acma.gov.au/publications/2019-10/rules/commercial-television-industry-code->

(the Commercial Radio Australia Code of Practice and Guidelines)⁴⁷⁾

등이 있음

- 이러한 자체 규율이 효력을 갖게 되면 ACMA가 이를 모니터 하고, 규제로 인하여 발생할 수 있는 권리 침해 등에 대하여 개입하여 문제를 해결함⁴⁸⁾

- ‘유기농 기준(National Standard for Organic and Biodynamic Produce)’ 은 호주 검역국(Australian Quarantine and Inspection Service, AQIS) 의 지원 하에 유관 산업협회 및 소비자 단체에 의해 제정된 공동규제(co-regulation) 형태임

- ‘유기농’ 이라는 인증표시를 부착해서 농산물을 수출하고자 하는 업체는 해당 인증기관이 호주 검역국의 제3자 검사(third party audit) 를 통과했는지 먼저 확인하고 이 인증기관의 인증을 득해야 함. 만약 해당 검사를 경유하지 않은 인증기관의 인증은 효력이 없어 유기농 제품으로 수출이 불가능
- 따라서 정부가 직접 규제하지 않더라도 유기농기준을 수출 최소 요구조건으로서 충족할 것을 강제하는 것과 동일한 효과가 발생
- 민간단체가 부과하는 자율규제와 유사하지만, 소비자보호라는 공익을 실현하며, 정부의 직접적인 규제가 아닌 인증기관을 통한 간접적인 집행이라는 점에서 유사행정규제의 사례로 적합함(김신·최진식, 2017: 18)

practice-2015 (검색일: 2022.10.17.)

47) <https://commercialradio.com.au/CR/media/CommercialRadio/Commercial-Radio-Code-of-Practice.pdf> (검색일: 2022.10.17.)

48) https://www.alrc.gov.au/publication/national-classification-scheme-review-dp-77/11-codes-and-co-regulation/regulatory-forms/#_ftn4 (검색일: 2022.10.17.)

제3절 문화체육관광부 규제혁신 노력과 한계

1. 문화·체육·관광·콘텐츠 분야 규제혁신 노력

가. 현장 중심 규제혁신

1) 2021년 규제혁신

- 박물관 및 미술관진흥법 제18조 관련 규제특례 도입을 통해 규제혁신을 추진함
(〈표 2-20〉참조)

〈표 2-20〉 2021년 문체부 규제혁신 처리 현황

구분	건의 내용	처리결과
박물관 및 미술관진흥법 제18조 관련 규제특례 도입	시·도지사는 사립 박물관 또는 사립 미술관을 설립하려는 자가 신청하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 박물관이나 미술관의 설립 계획을 승인할 수 있음	<ul style="list-style-type: none"> • 행정절차 효율화 및 지역특구 활성화를 위해 특구토지이용계획이 포함된 특구계획의 승인을 받은 특화사업자는 사립 박물관·미술관설립 계획 및 변경 시 시·도지사의 승인 및 변경승인을 받은 것으로 의제 • 다만, 박물관·미술관 설립계획에 변경사항이 있는 경우 의제대상에서 제외 필요

2) 2020년 규제혁신

- 외국인관광 도시민박업 영업범위 확대 개선을 통해 규제혁신을 추진함(〈표 2-21〉참조)

〈표 2-21〉 2020년 문체부 규제혁신 처리 현황

구분	건의 내용	처리결과
외국인관광 도시민박업 영업범위 확대 개선	코로나19 등 부득이한 사정으로 인해 외국인관광객 대상 영업이 불가능할 경우에 한하여 한시적으로 외국인관광 도시민박업에 내국인 투숙 허용	<ul style="list-style-type: none"> 도시민박업의 내국인 대상 영업 허용을 위해 한결음모델 상생조정기구를 구성·운영 중에 있으며, 이해 관계자 등의 의견 수렴 「관광진흥법」 개정 ('21.6월)

3) 2019년 규제혁신

- 온라인게임의 성인 월 결제한도 폐지, 게임산업법·청소년보호법상 '청소년 연령기준' 통일을 통해 현장의 애로사항을 제거함(〈표 2-22〉참조)

〈표 2-22〉 2019년 문체부 규제혁신 처리 현황

구분	건의 내용	처리결과
온라인게임의 성인 월 결제한도 폐지	법적 근거 없는 PC 온라인게임의 성인 월 결제한도 50만원 폐지(청소년 보호를 위한 청소년 월 결제한도 7만원은 유지)	<ul style="list-style-type: none"> 「게임물관리위원회 등급분류 규정 내용 정보 기술서」 개정으로 국내 게임업체의 투자 선순환구조 마련 ('19. 6월)
게임산업법·청소년보호법상 '청소년 연령기준' 통일	<p>게임산업법'과 '청소년보호법'의 '청소년 연령기준' 상이* → 야간 PC방 출입 제한 조치 의무가 있는 PC방업주 등 자영업 중심으로 현장 혼란 발생</p> <p>* (게임산업법 청소년) 만 나이 18세 미만 + 고등학생(나이와 무관) (청소년보호법 청소년) 연 나이 19세 미만(연 나이: 현재 연도에 서 출생연도를 뺀 나이)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 상이한 연령기준을 청소년보호법상 '청소년 연령기준'으로 단일화 (※ 고등학교 졸업 당해연도 1월1일부터 성인으로 술·담배 구입 및 PC방 야간출입 가능) * 「게임산업법」개정('20.6월) ☞ 청소년 연령기준의 일관성 확보를 통해 단속 등 관련 자영업자 애로 해소

나. 신설·강화 규제 심사 내역

1) 2021년

- 국민체육진흥법 시행규칙, 문화산업진흥 기본법 시행령 등 6개의 법령 제·개정안에 대해 13건 규제 심사(〈표 2-23〉참조)
 - 2021년 신설·강화 규제 심사를 통해 인권 보고, 부패 방지, 선수보호 기준 마련, 체육시설 안전 기준 강화 등의 규제 10건을 신설함

〈표 2-23〉 2021년 문화체육관광부 규제심사 결과

	심사대상	심사내용	심사결과
1	국민체육진흥법 시행규칙 개정안	· 체육계 인권침해 및 스포츠비리의 신고 의무자 지정 · 선수관리담당자 자격요건	원안의결 (신설 2)
2	국민체육진흥법 시행령 개정안	· 체육계 인권침해 및 스포츠비리 유죄판결 확정자 명단공개의 내용 및 방법	원안의결 (신설 1)
3	문화산업진흥 기본법 시행령 개정안	· 임금 또는 계약금액 체불 독립제작사 정부지원 배제기간 · 독립제작사 실태조사 내용 · 독립제작사 승계 신고 · 독립제작사 행정처분 기준 마련	원안의결 (신설 4)
4	국민체육진흥법 시행규칙 개정안	· 직장운동경기부 합숙소 관리 · 직장운동경기부 운영규정 마련 및 준수 · 체육지도자 재교육 · 체육지도자 재교육 의무 위반 시 행정처분 기준	원안의결 (신설 1)
5	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙 개정안	· 인공 암벽장업의 시설기준, 체육지도 배치기준, 안전·위생 기준	원안의결 (신설 1)
6	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법 시행령 개정안	· 지원금·융자금 회수 사유 추가 및 지원·융자 제한 기간 규정	원안의결 (신설 1)

2) 2020년

- 예술인 복지법 시행령, 호텔업 등급결정업무 위탁 및 등급결정에 관한 요령 제정안 등 총 16개의 법령 제·개정안에 대해 심사(〈표 2-24〉참조)
 - 2020년 신설·강화 규제 심사를 통해 소비자 보호, 전문인력 양성 지원, 투명성 강화, 성폭력 방지, 안전기준 강화 등의 규제 23건, 강화 6건을 결정함

〈표 2-24〉 2020년 문화체육관광부 규제심사 결과

	심사대상	심사내용	심사결과
1	호텔업 등급결정업무 위탁 및 등급결정에 관한 요령 제정안	· 가족호텔업 평가항목 신설	원안의결 (신설1)
2	게임산업진흥에 관한 법률 시행령 개정안	· 게임물 관련 사업자 준수사항 확대(자동진행장치 사용 금지) · 베타성 웹보드게임물 제공업자의 준수사항 추가	원안의결 (신설 2)
3	애니메이션산업 진흥에 관한 법률 시행령 제정안	· 애니메이션산업 전문인력 양성기관 지정기준	원안의결 (신설1)
4	애니메이션산업 진흥에 관한 법률 시행규칙 제정안	· 애니메이션업의 변경신고요건 및 변경신고기한 마련	원안의결 (신설1)
5	예술인 복지법 시행령 개정안	· 서면계약 작성 위반에 관한 신고·조사 기준 · 시정명령 받은 사실의 공표기준	원안의결 (강화 2)
6	저작권법 시행령 개정안	· 저작권신탁관리업자가 공개하여야 하는 정보 및 공개 방법 · 저작권위탁관리업자에 대한 조사방법 마련 · 국가·자체가 운영하는 문화시설에 보관된 저작물의 이용	원안의결 (신설 3)
7	관광진흥법 시행규칙 개정안	· 유원시설업 신규 안전관리자 배치기준 강화 · 종합·일반유원시설업 사업자 안전교육 의무화 · 관람형 유기사설 또는 유기기구 영상물 설치 이용 제한 · 물놀이형 유원시설업 관할 지자체에 수질검사 결과 통지 · 호텔 경영사 시험 격년제 전환	원안의결 (신설 3, 강화 2)
8	게임산업진흥에 관한 법률 시행규칙 개정안	· 자동진행장치 사용금지 관련 행정처분 기준 강화	원안의결 (신설 1)
9	저작권법 시행령 개정안	· 저작권위탁관리업자의 위반행위별 업무정지의 세부기준 추가	원안의결 (신설 1)
10	국민체육진흥법 시행령 개정안	· 성폭력 범죄 등에 해당하는 자의 지급중지 및 환수대상이 되는 장려금의 범위 · 체육지도자 자격 취득시 성폭력 등 폭력 예방교육 이수과정 신설	원안의결 (신설 2)

	심사대상	심사내용	심사결과
11	국민체육진흥법 시행규칙 개정안	· 성폭력 등 폭력 예방교육 이수 의무 · 체육지도사 자격 취득시 연수과정 이수기준 강화 · 체육지도사에 대한 행정처분의 세부기준	원안의결 (강화 2, 신설 1)
12	관광진흥법 시행규칙 개정안	· 한국관광 품질인증의 대상으로 일반음식점 영업 추가	원안의결 (신설 1)
13	한국관광품질인증의 대상에 관한 고시 제정안	· 음식점업 인증 필수사항 규정 신설	원안의결 (신설 1)
14	대중문화예술산업발전법 시행규칙 개정안	· 대중문화예술인 대상 성교육 시기·시간·내용 및 비용 규정	원안의결 (신설 1)
15	체육시설 설치·이용에 관한 법률 시행령 개정안	· 체육시설업의 종류별 범위에 '체육교습업' 신설 · 체육교습업자의 준수사항 신설	원안의결 (신설 2)
16	체육시설 설치·이용에 관한 법률 시행규칙 개정안	· 체육교습업의 시설기준, 안전·위생 기준 신설 · 체육지도자의 배치기준에 체육교습업 신설 · 수영장 시설 안전 기준 신설 · 수영장 시설 안전 기준 신설	원안의결 (신설 4)

3) 2019년

- 관광진흥법 시행규칙 개정안, 공연법 시행규칙 개정안 등 총 17개의 법령 제·개정안에 대해 심사(〈표 2-25〉참조)
 - 2019년 신설·강화 규제 심사를 통해 소비자 보호, 전문인력 양성 지원, 안전기준 강화 등의 규제 14건, 강화 5건을 결정함

〈표 2-25〉 2019년 문화체육관광부 규제심사 결과

	심사대상	심사내용	심사결과
1	관광진흥법 시행규칙 개정안	· 관광지원서비스업 지정기준 등 마련	원안의결 (신설 1)
2	관광진흥법 시행규칙 개정안	· 카지노 휴폐업 사전신고	원안의결 (신설 1)
3	서예진흥에 관한 법률 시행령 개정안	· 서예교육 전문인력의 양성	원안의결 (신설 1)
4	서예진흥에 관한 법률 시행규칙 개정안	· 서예교육 전문인력의 양성	원안의결 (신설 1)
5	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙 개정안	· 체육도장(신고체육시설업)에 합기도 추가	원안의결 (신설 1)
6	공연법 시행규칙 개정안	· 공연정보제공 세부사항 규정	원안의결 (신설 1)

	심사대상	심사내용	심사결과
7	관광진흥법 시행규칙 개정안	· 물놀이형 유원시설 수질검사 주기 단축	원안의결 (강화 1)
8	관광진흥법 시행규칙 개정안	· 허가대상 유원시설업의 주요 부품 주기적 교체 · 신고대상 유원시설업의 주요 부품 주기적 교체 · 유원시설업의 시설 및 설비기준	원안의결 (신설 3)
9	카지노 기구 기준 제정안	· 카지노 기구 기준	원안의결 (강화 1)
10	관광진흥법 시행령 개정안	· 관광사업 등록기준 강화	원안의결 (강화 1)
11	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령 개정안	· 체육시설 안전점검의 항목 및 기준	원안의결 (강화 1)
12	관광진흥법 시행령 및 시행규칙 개정안	· 가족호텔업 등급평가 의무화	원안의결 (신설 1)
13	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령 개정안	· 상체험 체육시설업 종목 신설	원안의결 (신설 1)
14	관광진흥법 시행령 개정안	· 한옥체험업 등록기준 정비	원안의결 (신설 1)
15	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙 개정안	· 신규 체육시설업의 시설, 안전위생 기준 · 기존 체육시설업의 시설, 안전위생 기준	원안의결 (신설 1, 강화 1)
16	체육지도자 자격종목 신설·변경·폐지 등에 관한 고시 제정안	· 체육지도자 자격종목 신설·변경·폐지 결정	원안의결 (신설 1)

4) 2019~2021년 신설·강화 규제 심사 내역 분석

- 범정부 차원에서 네거티브 규제 전환, 신산업 육성, 일자리 창출, 기업 활동 지원 등 경제적 규제를 완화하기 위한 노력이 지속적으로 진행되고 있음(〈표 2-26〉 참조)

〈표 2-26〉 최근 3년간 범정부 규제혁신 내용 요약

구분	최근 3년 간 범정부 규제혁신 방향 비교
2021년	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규제혁신 플랫폼 내실화와 규제 관리를 위해 제도 도입 및 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 네거티브 규제전환 지속 발굴 - 신산업 유망분야에 대한 규제혁신 로드맵 수립 - 규제자유특구 추가 지정하여 지역의 혁신기업 활성화 - 신산업 분야 미래 유망 분야 핵심규제를 중심으로 정비 - 지역 맞춤형 규제혁신, 공장입지 규제개선, 중기·소상공인 영업 활성화 지원 등을 추진
2020년	<ul style="list-style-type: none"> ■ 4차 산업혁명 활성화와 민생 불편 해소에 중점 ■ 국민과 중소기업·소상공인의 부담을 경감하기 위해 국민 불편·부담 규제혁신 노력 - 지역기업 건의 과제나 상위법령에 근거가 없는 자치법규 정비
2019년	<ul style="list-style-type: none"> ■ 4차 산업혁명 활성화와 민생불편 해소에 중점을 두고 각 부처의 규제혁신 노력과 성과를 평가함 ■ 국민 불편·부담을 경감하기 위한 생활 속 규제 개혁에 노력 ■ 진정한 규제혁신을 위해 공직자의 인식·행태 변화를 도모하고 '적극행정 추진방안' 마련

출처 : 규제백서 2019, 2020, 2021 요약

- 문체부는 소외계층 지원 강화, 관광/콘텐츠 분야 안전 기준 강화 등의 사회적 규제가 강화되고 있는 경향을 보임
 - 예술인복지법 제재 규정, 콘텐츠 제공업 규제 강화, 관광호텔업 등록/심사 기준 강화와 같은 내용이 대표적임(〈표 2-27〉 참조)

〈표 2-27〉 문화체육관광부 신설·강화 규제 심사 내용 분석

구분	문체부 규제 심사	내용
문화	서면계약 작성 위반에 관한 신고·조사 기준, 시정명령 받은 사실의 공표기준, 서예교육 전문 인력의 양성 등	- 예술인복지법 제재 규정 강화
체육	체육시설 안전점검의 항목 및 기준, 신규 체육시설업의 시설, 안전위생 기준, 성폭력 등 폭력 예방교육 이수 의무, 체육지도사 자격 취득 시 연수과정 이수기준 등	<ul style="list-style-type: none"> - 안전, 위생 기준 강화 - 성폭력 예방 활동 강화

구분	문체부 규제 심사	내용
관광	관광지원서비스업 지정기준 등 마련, 카지노 휴폐업 사전신고, 물놀이형 유원시설 수질검사 주기 단축, 허가 대상 유원시설업의 주요 부품 주기적 교체, 유원시설업의 시설 및 설비기준, 가족호텔업 등급평가 의무화, 한옥체험업 등록기준 정비, 관광사업 등록기준 강화 등	<ul style="list-style-type: none"> - 품질 검사 기준 강화 - 부품 교체 등 안전 기준 강화 - 등록, 심사 기준 강화
콘텐츠	저작권신탁관리업자가 공개하여야 하는 정보 및 공개 방법, 저작권위탁관리업자에 대한 조사방법 마련, 국가·지자체가 운영하는 문화시설에 보관된 저작물의 이용, 게임물 관련 사업자 준수사항 확대(자동진행장치 사용 금지), 베타성 웹보드게임물 제공업자의 준수사항 추가 등	<ul style="list-style-type: none"> - 저작권 관리 기준 강화 - 콘텐츠 제공업 규제 강화
기타	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법 시행령 개정안(지원금·융자금 회수 사유 추가 및 지원·융자 제한 기간 규정)	-

2. 문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 한계

- 문화체육관광부 규제혁신 노력은 관련 연구 사업을 통해 확인할 수 있음
- 2009년에는 문화체육관광 부문 규제 검토 및 개선 방안 연구를 통해 문체부의 등록규제 현황을 파악하고 개선방안을 도출함(최승묵·박영정·정현일·이용식, 2009)
 - 2009년 당시 규제 검토 결과 관광 부문 243건, 문화예술 부문 237건, 문화산업 부문 428건, 체육 부문 202건으로 나타남
- 2013년에는 문화콘텐츠·관광 부문 법령 검토를 통하여 문체부 규제의 구체적인 규모를 확인하였으며, 문화체육관광부 내 콘텐츠국, 관광국 소관 법률의 재개정을 통한 규제 완화 방안을 결론으로 도출하였음(김규찬·김희수, 2013)
- 2014년에는 문화체육관광부 규제비용총량제 대비 규제비용분석을 통해서 문체부 규제 건수는 타 부처와 유사한 수준이나 내용 면에서는 주로 진흥업무를 담당하고 있어 타 부처에 비해 상대적으로 낮은 수준인 것으로 평가되는 결과를 도출함(정현일, 2014: 13)
- 문화체육관광부는 2009년 이후의 지속적인 규제혁신을 통해 누락 등록 규제를 검토하고 완화시키는 노력을 추진하였으나, 자체적인 유사행정규제 개선 노력은 이에 미치지 못함

문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 방안 연구

제3장

문화·체육·관광·콘텐츠 분야
유사행정규제 현황

제1절 분석틀 도출

1. 유사행정규제 합리화

가. 규제혁신 도구 및 유사행정규제에 대한 논의

- 규제개혁은 불필요한 규제가 양산되는 것을 막고 정비함으로써 국가경쟁력과 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 하며, 그 출발은 불량하고 질 낮은 규제가 만들어지는 것을 억제하는 데 있음(NABO, 2011)
 - 이를 위해 행정규제의 경우 ‘한시적 규제유예제’나 ‘규제일몰제’, ‘규제개혁신문고(www.sinmungo.go.kr)’ 등의 제도를 운영하는 것 외에, 행정규제를 신설·강화할 때 규제의 비용과 편익을 검토하여 규제의 필요성을 입증해야 하며 이를 위한 핵심도구가 규제영향분석임
- ‘더 좋은’ 규제를 제정하고 집행하기 위해 노력함으로써 사회 변화를 촉진하고 정부에 대한 신뢰 제고가 가능함(OECD, 2021: 18~19)
- “규제영향분석”이란 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것(「행정규제기본법」제2조 제1항 제5호)
 - 규제 필요성, 규제 대안 검토 및 선택, 규제의 적정성(목적·수단간 비례적 타당성, 영향평가 필요성, 비용편익분석, 해외 및 유사입법 사례), 규제 실효성(순응도 및 집행 가능성) 등에 대한 검토(국무조정실, 2021: 17~18)

「행정규제기본법」 제7조(규제영향분석 및 자체심사) ① 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화(규제의 존속기한 연장을 포함)하려면 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다.

1. 규제의 신설 또는 강화의 필요성
2. 규제 목적의 실현 가능성
3. 규제 외의 대체 수단 존재 여부 및 기존 규제와의 중복 여부
4. 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교 분석
5. 규제의 시행이 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업에 미치는 영향
6. 경쟁 제한적 요소의 포함 여부
7. 규제 내용의 객관성과 명료성
8. 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요
9. 관련 민원사무의 구비서류 및 처리절차 등의 적정 여부

- 반면, 유사행정규제의 경우 그러한 도구를 활용한 규제 신설이나 존치 여부에 대한 분석이 어려움
- 유사행정규제는 시장 참가자에게 부담을 주고, 반대나 협상이 거의 불가능함에도 법적 근거가 다소 미흡할 우려가 있음(김신·최진식, 2017: 10~14)
 - 시장 참여자들은 유사행정규제 기관을 그들이 준수해야 할 요구사항을 제정하는 또 다른 규제기관이라고 인식함
 - 공식적인 규제기관은 수행하기 어려운 행위 혹은 시장실패에 대한 책임을 유사 행정규제 기관에 전가할 우려도 있음

나. 유사행정규제 운영 합리화 요인

- CIC on Quasi-regulation(1997)은 정부가 유사행정규제를 합리적으로 관리하고 발전시키기 위한 9가지 요인을 제시(김신·최진식, 2017: 10~14)
 - ① 피규제자인 기업에 대한 이해, ② 규제내용의 적절성, ③ 책임성, ④ 접근성, ⑤ 규제수단의 적절성, ⑥ 규제비용 최소화, ⑦ 모니터링, ⑧ 이의제기수단, ⑨ 순응성
 - Cafaggi & Renda(2012)와 Cafaggi(2014)는 유사행정규제의 합리화 요인을 ① 내용의 품질, ② 절차의 정당성, ③ 집행 메커니즘, ④ 효과성 등의 4가지 측면에서 제시함(표 3-1) 참조)

〈표 3-1〉 유사행정규제 합리적 운영에 필요한 요인

구분	내용
유사행정규제 내용의 품질	<ul style="list-style-type: none"> 유사행정규제 내용의 품질은 예측가능성, 명확성, 접근성, 적응성, 효능, 능률성, 법규와의 일관성 등 7가지 측정지표에 의하여 평가 특히 법규와의 일관성을 가장 강조 대부분의 경우 유사행정규제는 기존의 정부규제 체계와 상충되기 쉬운 속성이 있기 때문(Bernstein, 2011)
유사행정규제 절차의 정당성	<ul style="list-style-type: none"> 유사행정규제 절차의 정당성은 대표성, 투명성, 책임성으로 평가되는데, 이는 실제적 정당성 확보에도 중요 이를 사전에 충족하면 피규제자의 순응 확보에 도움
유사행정규제 집행 메커니즘	<ul style="list-style-type: none"> 집행 메커니즘은 공식적인 수단부터 비공식적 수단에 이르기까지 다양하게 존재 (상호 보완적 전략) <ul style="list-style-type: none"> 공식적 수단(중재, 조정, 법원의 이행명령 등) 비공식적 수단(동료들의 압박, 평판, 공개적인 비행폭로 등. 시장기반 전략) 집행 메커니즘의 다양성은 유사행정규제가 명령과 통제 위주의 전통적인 정부규제와 차별화되는 가장 큰 특징 해당 유사행정규제와 관련된 다른 정부규제 및 정부통제 메커니즘과의 연계, 유사행정규제의 순응을 통제하는 과정에서 관련 정부기관 역할 중요
유사행정규제 효과성	<ul style="list-style-type: none"> 유사행정규제의 효과성은 다음 두 가지에 의해 평가 가능(Abbott & Snidal, 2009) <ul style="list-style-type: none"> 수단과 목표 간 비례의 원칙 또는 필요 최소한의 원칙(proportionality between means and goals)에 대한 사전 측정 피규제집단 및 수혜집단에 대한 유사행정규제의 사후효과에 대한 측정

■ 유사행정규제의 합리화 요인 중 유사한 것끼리 묶어 보면 다음과 같음⁴⁹⁾(〈표 3-2〉 참조)

- 첫째, ‘피규제자인 기업에 대한 이해’는 ‘대표성’을 충족시키기 위한 전략. 유사 행정규제의 형성단계에서부터 해당 규제에 의해 영향 받는 이해관계자들의 의견을 반영하기 위해서는 피규제자에 대한 이해가 필수
- 둘째, ‘책임성’은 유사행정규제의 합리화 요인으로 공통적으로 제시
- 셋째, ‘규제내용의 적절성’은 ‘명확성’을 보장하기 위한 전제조건. 유사행정규제는 피규제자의 자발적인 동의를 필요로 하므로 해당규제에 의하여 설정한 기준이나 요구조건이 적절하고 명확하여야 함
- 넷째, ‘접근성’은 유사행정규제의 공통적인 합리화 요인. 정부규제와는 달리 유

49) 다만, CIC on Quasi-regulation(1997)은 정부차원에서의 유사행정규제 관리전략인 반면, Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014)은 유사행정규제 합리화 요인을 직접적으로 제시하였다는 점에서 Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014) 중심으로 유사행정규제의 합리화를 위한 공통요인을 정리

사행정규제는 공표하는 체계적인 방법이 없으므로 피규제자가 해당 규제의 존재를 인지하지 못하는 경우가 발생할 우려 있음

- 다섯째, ‘이의제기수단’은 ‘적응성’을 보장하기 위한 수단. 이의제기수단이 구비되어 유사행정규제 형성 및 집행단계에서 이해관계자들이 이의를 제기하고, 이를 적절하게 피드백하면 유사행정규제의 ‘적응성’ 제고 가능
- 여섯째, ‘규제수단의 적절성’은 규제수단의 ‘효능’과 상통
- 일곱째, ‘능률성’ 또는 ‘규제비용 최소화’를 유사행정규제의 공통적 합리화 요인으로 제시. 특히 유사행정규제 기준설정, 모니터링, 집행 등 전 과정에서의 비용 최소화 중요
- 여덟째, ‘모니터링의 적절성’ 역시 모든 연구에서 강조. 피규제자의 규제준수 여부 모니터링은 순응성과 효과성 제고에 중요
- 아홉째, 효과성은 ‘목표 달성도(Cafaggi & Renda, 2012; Cafaggi, 2014)’ 혹은 ‘순응성(CIC on Quasi-regulation, 1997)’을 강조함

〈표 3-2〉 유사행정규제 합리화 요인

Cafaggi & Renda(2012), Cafaggi(2014)	CDD on quasi-regulation(1997)
1. 규제절차의 정당성(Legitimacy)	
1.1. 대표성(Inclusion)	피규제자인 기업에 대한 이해 (understand the industry)
1.2. 투명성(Procedural transparency)	
1.3. 책임성(Accountability)	책임성(promote ownership commitment)
2. 규제내용의 품질(Quality)	
2.1. 예측가능성(Predictability, certainty)	
2.2. 명확성(Unambiguity, coherent)	규제내용의 적절성(set appropriate requirement)
2.3. 접근성(Accessibility)	접근성(ensure access to quasi-regulation)
2.4. 적응성(Adaptability, flexibility)	이의제기수단(establish mechanism for complaint handling and dispute resolution)
2.5. 효능성(Efficacy)	규제수단의 적절성 (obtain adequate resources for administration)
2.6. 능률성(Costs of standard-setting, monitoring, and enforcement)	규제비용의 최소화 (minimize costs to industry and consumer)
2.7. 법규와의 일관성 (Conformity with public rules)	

Cafaggi & Renda(2012), Cafaggi(2014)	CDD on quasi-regulation(1997)
3. 규제집행 매커니즘(Enforcement)	
3.1. 공식적 절차(Formal monitoring)	모니터링(monitor and view the arrangements)
3.2. 비공식적 절차(Informal monitoring)	
4. 효과성(Effectiveness)	
4.1. 목표달성도	순응성(check compliance and establish effective sanction)

출처: 김산·최진식, 2017: 13

2. 문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 분석틀 도출

- 문화체육관광부 유사행정규제 합리화 분석틀 도출을 위한 기준 설정을 위해 규제 개혁위원회, 국무조정실, 행정안전부, 지방자치단체 등의 유사행정규제 분석틀을 분석함
- ‘유사행정규제 정비’를 위해 가이드를 제시한 정부부처는 규제개혁위원회(2005), 국무조정실(2011), 행정안전부(2019)가 해당되며 제시된 내용의 키워드는 ‘불공정’, ‘불합리’, ‘불편’으로 요약될 수 있음
- 각 부처별 해당 내용은 다음과 같음(〈표 3-3〉 참조)
 - (불공정) 필요한 규제이나 상위법령의 위임한계를 일탈하거나 법적 근거가 없는 규제 정비, 우월적 지위를 이용한 불공정한 계약관계 개선, 불공정계약 관행 개선
 - (불합리) 규제의 기준 명확화 절차 합리화 등 규제의 품질개선, 공공기관의 주관적 재량규정 투명화, 공공기관의 과도한 감독권한 개선, 불합리한 부담(전가) 방지
 - (불편) 국민·기업 등에 불필요한 부담을 주는 규제 폐지, 유사·중복되는 규제의 통합 및 단순화를 통해 이용자의 이해와 편의를 도모, 주관적·추상적 표현을 객관적·구체적으로 규정하여 규제 투명성 제고, 불필요한 규제사항 개선, 민생불편 해소

〈표 3-3〉 부처별 유사행정규제 합리화 기준

규제개혁위원회(2005)	국무조정실 (2011)	행정안전부			
		지방공기업 (2016)	지방출자 & 출연기관 (2019)	행정안전부 (2022)	지자체 합동 (2022)
국민·기업 등에 불필요한 부담을 주는 규제 폐지	우월적 지위를 이용한 불공정한 계약관계 개선	불합리한 행태규제	불공정 계약 관행 개선	산업단지 규제	요금 산정관행 (안)
필요한 규제이나 상위법령의 위임한계를 일탈하거나 법적 근거가 없는 규제 정비	공공기관의 주관적 재량규정 투명화	부당한 내부규정 개선	불합리한 부담 (전가) 방지	공장증설 규제	법령해석 편차(안)
유사·중복되는 규제의 통합 및 단순화를 통해 이용자의 이해와 편의를 도모	공공기관의 과도한 감독권한 개선		민생불편 해소	지역현장 규제 차등화	
주관적 추상적 표현을 객관적·구체적으로 규정하여 규제 투명성 제고	불필요한 규제사항 개선		기타		
규제의 기준 명확화, 절차 합리화 등 규제의 품질개선					
산업통상자원부(2022)	평가협약, 진흥지원, 자격제도				
중소기업청(2014)	자체규제개혁(미등록 규제 발굴)				
과학기술정보통신부 (2019)	현장 중심의 불합리한 행정적 규제에 중점				
지방자치단체(2014)	미등록 규제 (법령과 유리된 재량권 남용, 사실상 규제, 행정규칙에 숨은 규제				

- 이러한 키워드는 행정안전부에서 2019년에 제시한 ① 불공정계약 관행 개선, ② 불합리한 부담(전가) 방지, ③ 민생불편 해소, ④ 기타로 구분한 내용에 해당하며, 본 연구의 대상인 보조금이 많이 사용되고 있는 기관들의 특성을 잘 반영한 합리적 기준으로 볼 수 있음
- 이에 따라 본 연구에서는 문화체육관광부의 4대 보조금 집행기관(한국문화예술위

원회, 국민체육진흥공단, 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원) 유사행정규제 분석틀을 2019년 행정안전부 분석틀을 토대로 일부 수정하여 활용함(〈표 3-4〉 참조)

- 기타 항목에서 금융취약계층 재기 지원은 기관의 특성상 적용이 어려울 것으로 판단하여 제외함

〈표 3-4〉 문화체육관광부 4대 보조사업자 유사행정규제 분석틀 도출

구분	행정안전부	문화체육관광부
분야	유 형	유 형
불공정계약 관행 개선	1. 일방적 계약 해제 등 불공정한 계약 해제	좌동
	2. 불공정한 손해배상 규정	좌동
	3. 계약과 동시에 대부로 등 납부 강제	좌동
	4. 기관의 과도한 감독권 행사	좌동
	5. 상대방의 재판청구권 침해	좌동
	6. 기관에 유리한 계약 해석	좌동
	7. 민법 등 법령상 강행규정 위반	좌동
	8. 기타 불공정 계약 규정	좌동
불합리한 부담(전가) 방지	1. 보증금 또는 선수금의 과다 부과	좌동
	2. 이자, 연체요금 등의 과다 산정	좌동
	3. 공과금, 보험금 등의 전가	좌동
	4. 기타 불합리한 전가	좌동
민생불편 해소	1. 모호한 이용 제한 규정에 따른 자의적 운영 소지	좌동
	2. 불합리한 환불 규정	좌동
	3. 기타 관계법령 및 관례 대비 과다	좌동
	4. 개인정보 징구 등 행정편의적인 규제	좌동
기타	1. 자의적 운영 소지 있는 규정	좌동
	2. 금융취약계층 재기 지원	제외

제2절 유사행정규제 현황 분석

1. 유사행정규제 현황 검토

- 유사행정규제 현황 파악을 위해 문화예술, 체육, 관광, 콘텐츠 분야 보조금 집행기관의 정관, 내부 지침, 공고문 등을 연구진이 전문 영역별로 분담하여 내용을 분석함
 - 연구진 개인별 유사행정규제에 적용 기준을 통일하기 위해 타 부처 유사행정규제 내용을 학습하고 적용 예시에 대한 이해도를 높이는 노력을 수행함
 - 또한 영역별 검토 결과가 무비판적으로 유사행정규제로 판정되는 것을 방지하기 한국문화예술위원회, 국민체육진흥공단, 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원 담당자 회의를 통해 제도의 역사적 맥락을 파악하고, 기관 특성에 맞는 정책 제언을 도출하기 위해 노력함
 - 각 기관별로 적극 행정 추진, 이해관계자 간담회, 업무 협의체 운영 등을 통해 지속적으로 민간에서 말하는 행정 불편, 관행 개선 등 제도 개선이 조직 내에서 추진되고 있음을 확인함
- 제3장 제1절에서 도출된 분석틀 내용을 기준으로 분야별 불공정한 계약관행, 불합리한 부담전가, 민생 불편 등의 내용을 발굴, 제시함⁵⁰⁾

50) 영역별 분석을 통해 유사행정규제 검토 결과를 도출하였지만, 기관별 업무 특성, 보조금 대상 등이 상이한 점을 고려하여 기관이 특정되지 않게 서술함

가. 불공정한 계약 관행 개선

- 문헌 분석을 통해 확인한 불공정한 계약 관행 현황은 아래의 <표 3-5>와 같음
- 분석 결과 내부 규정의 자의적 기준 적용, 입찰공고문의 발주처 권한 과다 및 이의 절차 부재 등의 내용을 확인 할 수 있음
 - 자의적 기준으로 볼 수 있는 것은 “현저히”, “중대한”, “성실하게” 등의 표현을 사용하여 정확한 기준을 제시하지 않은 경우가 확인되었음
 - 이의 절차 부재의 경우 사업 추진의 갈등이 발생했을 경우에 이의를 제기할 수 있는 절차를 마련해 두지 않고 있는 경우가 확인되었음
 - 발주처 권한 과다의 경우 이해관계의 조정일 필요할 때 발주처의 해석을 따를 것을 기본으로 정해둔 경우가 확인되었음

<표 3-5> 불공정한 계약 관행

구분	세부 내용	비고
자의적 기준	“현저히 위배되는 경우”에 지원을 제한...	내부 규정
	“중대한”, “경미한” 경우에 지원을 제한...	내부 규정
	이전 계약을 “성실하게” 이행하지 않았을 경우에...	입찰공고문
이의 절차 부재	“이의를 제기할 수 없습니다.”	내부 규정
	“담합 정황인 경우 ~ 일체의 이의를 제기할 수 없습니다.”	입찰공고문
	“청렴 계약 조건 ~ 이에 민·형사상 이의를 제기하지 않을 것 임을...”	입찰공고문
발주처 권한 과다	“명시되지 않은 사항은 관계 법령 및 당사의 해석에 따라야..”	입찰공고문
	“제안서에 대한 해석상의 문제가 발생 시에는 발주기관의 해석에 따름...”	입찰공고문

나. 불합리한 부담 전가 방지

- 문헌 분석을 통해 확인한 불합리한 부담 전가 내용은 아래의 <표 3-6>과 같음
- 분석 결과 입찰공고문의 숙지책임 전가, 내부 규정의 이익제한 등의 내용을 확인

할 수 있음

- 책임 전가의 내용으로 볼 수 있는 것은 불가피한 상황 발생 시 발생할 수 있는 책임을 단서 조항을 통해 입찰자에게 전가할 수 있는 가능성을 확인하였음
- 이익 제한의 경우 수익 발생에 따른 이익 배분 기준을 명확하게 제시하고 있지 못함을 확인하였음

〈표 3-6〉 불합리한 부담 전가

구분	세부 내용	비고
책임 전가	"전산장애 등의 사유로 ~ 장애발생에도 불구하고 문의를 하지 않아 발생하는 모든 책임은 입찰자에게 있습니다."	입찰공고문
이익 제한	"상당한 수익" 이 발생한 경우 "전부 또는 일부에 해당하는 금액을 국가에 반환"	내부 규정

다. 민생 불편 사항

- 문헌 분석을 통해 확인한 민생불편 사항 내용은 아래의 〈표 3-7〉과 같음
- 분석 결과 과도한 현실 반영 부족 등의 내용을 확인하였음
 - 입찰 서류의 제출 방법으로 우편 접수 등이 불가한 경우를 확인하였음

〈표 3-7〉 민생불편

구분	세부 내용	비고
현실 반영 부족	직접방문 접수(퀵서비스, 택배 및 우편접수 불가)	입찰공고문

2. 간접 보조사업자 의견 검토

가. 조사 개요 및 결과 요약

1) 조사 개요

- 본 조사는 2022년 9월 26일(월)~10월 4일(화) 까지 문화체육관광부 사업을 수행하고 있는 간접 보조사업자(2차 보조기관) 담당자들을 대상으로 설문조사를 실시함
 - 문화예술 21명, 체육 22명, 관광 35명, 콘텐츠 24명으로 총 102명의 담당자가 조사에 참여
- 조사내용은 문화, 체육, 관광, 콘텐츠 분야 유사행정규제 현황 조사 내용으로 불공정한 계약 관행, 불합리한 부담(전가), 민생 불편, 기타 등으로 구성
- 담당자 설문지는 2개 대구분, 총 5개의 질문으로 구성되어 있으며, 각 질문은 개방형 방식임
 - 예를 들어, 간접 보조사업자 기관 담당자가 보조사업을 추진할 때 겪는 어려움을 직접 서술하는 방식임
 - 구체적인 설문지 내용은 보고서 [부록] 참조

2) 결과 요약

- 문화, 체육, 관광, 콘텐츠 분야의 유사행정규제의 실태를 알아보기 위해 불공정한 계약 관행, 불합리한 부담(전가), 민생불편, 기타 사항에 대해 조사를 추진함
 - 불공정한 계약 관행 7명(6.9%), 불합리한 부담전가 6명(5.9%), 민생 불편 14명(13.7%), 기타 7명(6.9%)으로 유사행정규제가 있다고 응답(<표 3-8>참조)
 - 문화, 체육 부분 보다 산업 영역인 콘텐츠, 관광 부문에서 상대적으로 많은 의견을 제시함
 - 간접 보조사업자 기관 담당자별로 동일한 사안을 다른 영역이라고 판단하여 응답한 경우가 존재함
 - 예를 들어, 행정비용 발생을 기관에 따라서 불공정한 계약 관행이라고 답변한

기관이 있는 반면에 기타 사항에 반영한 기관이 있음⁵¹⁾

- 민생불편을 제외한 다른 영역은 6.5%의 낮은 응답률을 보이고 있음
 - 이유를 확인하기 위해 설문에 응답하지 않은 담당자들에게 내용을 재확인 한 결과 ‘유사행정규제 개념이 생소함(어려움)’, ‘답변하기 부담스러움’, ‘바빠서’, ‘잘 몰라서’ 등의 의견을 제시함⁵²⁾
 - 향후 유사한 조사 설계 시 이런 내용을 고려할 필요가 있음

〈표 3-8〉 간접 보조사업자 기관 담당자 의견 조사

구분	있다	없다	계
불공정한 계약 관행	7명(6.9%)	95명	102명
불합리한 부담 전가	6명(5.9%)	96명	102명
민생 불편	14명(13.7%)	88명	102명
기타	7명(6.9%)	95명	102명

나. 세부 분석 내용

- 간접 보조사업자 기관 담당자 세부 조사 내용은 〈표 3-9〉와 같음
- 불공정한 계약 관행이 있다고 응답한 담당자는 7명(6.9%)이며, 대부분은 불공정한 계약 관행이 없다고 답변함
 - 조사내용은 불공정한 계약 규정, 일방적 계약 해지 및 사전해제고지 절차 미이행, 제안서 발표 시 지나친 비용 발생 : 서류발급 및 인쇄비용, 중소기업 우선 계약의 불공정함 등을 제시
- 불합리한 부담 전가가 있다고 응답한 담당자는 6명(5.9%)이며, 대부분은 불합리한 부담 전가가 없다고 답변함
 - 조사내용은 공고 및 과업지시서 편법으로 활용, 보증금, 선수금 부담 : 계약, 선금, 하자 등 이행보증보험 비용 과다, 신규계좌 생성 의무화 : 잔액증명서 제출 등 합리적인 방법이 있음에도 불구하고, 사업예산 관리 전용계좌를 해당 사업을

51) 제3장 2절 간접 보조사업자 의견 조사는 편집 없이 분석하였지만, 제4장 개선방안은 전체 내용을 재구조화하여 제시함

52) 조사(서베이) 용역을 수행한 ‘엠브레인 퍼블릭’이 답변을 늘리기 위한 전화 독려 과정에서 확인한 내용이며, 조사 사례(금)에 대한 의견을 묻는 경우도 있었다고 함

위해 신규 개설한 계좌로 제출하는 것을 원칙으로 하여 불합리한 행정 비용이 발생, 내부 인력의 인건비 편성 제한, 부정확한 사업 안내로 인한 비용 발생 : 비영리법인 자부담으로 의무 미적용 등의 면세 관련 정확한 정보 제공 필요 등을 제시

- 민생 불편이 있다고 응답한 담당자는 14명(13.7%)으로 타 항목 대비 가장 많은 의견을 제시함

- 조사내용은 과도한 개인 정보 요청 : 평가 후 개인 정보 파기 결과 미공개, 모호한 이용 제한 규정, 1차 보조기관의 사업담당자 변경 시 지침 해석 변경 : 수익금 활용에 대한 지침 상이, 통보사항, 승인사항 구분 애매 : 통보, 승인받기 위한 긴 승인 시간, 불필요한 과다서류 제출 : 추가 자료, 중복 자료 과다 등을 말함

- 기타 불편사항이 응답한 담당자는 7명(6.9%)이며, 대부분은 없다고 답변함

- 조사내용은 자의적 운영 소지가 있는 규정, 사업비 교부 만성적 지연, 정산보고서 제출 시기와 검토시기 상이, 정기적인 행정업무 설명회 개최 요청, 중앙부처간 예산구조 단일화 : 연구수당, 인건비 등 차이 발생, 국가연구개발혁신법이 제정되었음에도 자체규정 준수, 지원 규모별 행정부담 차별화 요청 : 1인 창작자들의 경우 행정처리 여건 안 됨 등이 있음

〈표 3-9〉 간접 보조사업자 기관 담당자 세부 조사 내용

구분	조사 내용
불공정한 계약 관한	<ul style="list-style-type: none"> - 불공정한 계약 규정 - 일방적 계약 해지 및 사전해제고지 절차 불이행 - 공공기관 실적만 인정 - 일방적 계약 해지 및 사전해제고지 절차 불이행 - 제안서 발표 시 지나친 비용 발생(인쇄) - 중소기업 우선 계약은 불공정함
불합리한 부담 전가	<ul style="list-style-type: none"> - 공고, 과업지시서 자의적 활용 - 보증금, 선수금 과다 부과 - 대학, 교육기관에서 내부 인력 사용 시 인건비 편성 제한 - 부정확한 안내로 국세청 불편 발생(비영리법인 자부담 의무 미적용 관련) - 신규 계좌 생성 의무화
민생불편	<ul style="list-style-type: none"> - 지나친 개인정보 요청, 이용 후 파기 결과 미확인 - 지나친 개인정보 요청 - 모호한 이용 제한 규정 및 처리 매뉴얼 미비치(미이행) - 불필요한 서류 - 지나친 개인정보 요구 - 제안서 제출 시 기준 획일화(서류, 스캔 확대 필요) - 수익금 활용 지침이 담당자 마다 다름 - 통보사항과 승인사항이 불명확함, 한 달에 한건으로 신청건수를 제한, 승인까지 시간 이 매우 오래 걸림 등 - 서류 제출 시 방문 접수만 가능 - 유사 중복 서류 과다
기타	<ul style="list-style-type: none"> - 자의적 운영 소지가 있는 규정 - 정산보고서의 제출시기, 검토 시기가 상이 - 정기적인 업무 협의/설명회 개최 요청 - 자의적 운영 소지가 있는 규정 - 중앙부처 간 예산구조 단일화 필요 - 자의적 운영 소지가 있는 규정 - 불필요한 서류 제출(1인 기업이 감당하기 어려운 서류 제출) - 사업비 교부 만성적 지연

3. 보조사업자 의견 검토

- 보조사업자 담당자들은 관련 법령(보조금법, 조달사업법, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등), 문화체육관광부 지침 등을 근거로 엄격하게 사업을 추진하고 있으며 민간(현장)의 이의제기에 대해 개선의 여지는 있지만 단기간에 개선하기에는 현실적으로 어렵다는 답변이 대부분이었음(〈표 3-10〉 참조)
 - 간접 보조사업자(2차 보조사업) 기관 담당자들은 계약의 불공정성, 행정절차 비효율 및 추가적 비용 발생에 대한 것을 유사행정규제라고 판단하고 있음
 - 그러나 한국문화예술위원회, 국민체육진흥공단, 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원 담당자들은 행정 절차와 규정의 준수로 받아들이고 있으며, 보조금 지침 ‘공백53)’⁵³⁾으로 인해 어쩔 수 없이 기관이 자의적으로 추진하고 있는 행정 불편을 제시하기도 함

〈표 3-10〉 유사행정규제 내용에 대한 보조사업자 담당자 의견

유사행정규제(일부)	보조사업자 담당자 의견
지나친 개인 정보 요구	- 법령 및 상급기관의 요구, 일부 개선 가능성 있음
유사중복, 불필요한 서류	- 감사 등 상급기관의 요구, 일부 개선 가능성 있음
서류 제출 방법	- 온라인 제출로 특정 하는 것은 투명성 때문임
불공정 계약, 자의적 계약(규정) 해석	- 법령을 준수한 계약임, 해석 상 이견이 있을 가능성이 있음 - 기관의 오랜 지원 사업에서 추가된 조항이 다수라고 판단, 개선 가능성이 있음
행정 불편	- 사업비 교부, 정산 과정 불편, 지연 등은 과거에 비해 많이 개선됨
부처별 행정체계 차이	- 현실적으로 개선이 매우 어려움

- 보조사업자와 간접 보조사업자 간 발생하는 불협화음은 대부분 기관 간 사업 추진 과정의 정보 비대칭에서 발생하는 갈등으로 판단됨

53) 보조금 예산 편성 시 민간 자부담 비율 기준 등은 보조사업자 자율로 정하고 있지만, 많은 논란을 만들고 있는 상황임

- 특히 계약의 경우 단일 법률(국가계약법)이 아닌 다양한 기준에 의해 다양한 지침 등에 영향을 받게 됨⁵⁴⁾
- 제기된 다양한 의견은 보조사업 추진 체계의 고도화를 통해서 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 예상되지만 전자정부, 행정 간소화, 보조금 집행 체계 개선이라는 큰 틀에서 논의가 추가적으로 필요할 것으로 보임

54) 장애인기업활동촉진법, 여성기업지원에 관한 법률 등

제3절 분석 결과 종합

1. 분석 내용 요약

- 유사행정규제 현황, 보조사업자, 간접 보조사업자들의 검토 결과를 종합하면 아래의 <표 3-11>과 같음
 - 불공정한 계약 관행으로 자의적 규정, 이의절차 부재, 발주처 권한 과다
 - 불합리한 부담 전가로 책임 전가, 이익 제한
 - 민생 불편 및 기타 사항으로 접수 방법 불편 등이 있음
- 불공정한 계약 관행은 내규, 지침, 공고문 등의 작성에 필요한 기준을 마련하면 개선 될 수 있을 것으로 판단됨
- 불합리한 부담 전가의 경우 법령(국가계약법 등)에 구체적으로 정해진 경우를 제외하고 내부 지침의 합리적 개선⁵⁵⁾을 통해 개선이 가능할 것으로 예상됨

<표 3-11> 유사행정규제 현황 검토 결과 종합

구분	유사행정규제	내용
불공정한 계약 관행	자의적 기준	- 자의적으로 해석될 수 있는 규정
	이의 절차 부재	- 이의 절차 방법 내용 부재
	발주처 권한 과다	- 갈등 발생 시 해석의 불공정
불합리한 부담 전가	책임 전가	- 입찰자 책임 전가
	이익 제한	- 이익 제한 근거 미약
민생 불편 및 기타	접수 방법 등	- 접수 방법 제한

55) 지침 내용이 있는 경우는 현실을 반영하여 개정이 필요할 것으로 보이며, 지침 상 내용이 없는 경우는 새롭게 반영할 수 있음

2. 분야별 유사행정규제 특징

- 문화, 체육, 관광, 콘텐츠 분야별 유사행정규제 차이점이 명확하게 구분되지는 않았지만, 약간의 경향성은 확인 할 수 있었음
 - 문화예술 분야의 경우 개인 지원에서 기관 지원까지 지원 스펙트럼이 매우 크기 때문에 보조금 지원 규정이 포괄적 표현으로 되어 있는 경우가 많음
 - 체육 분야의 경우 간접 보조사업자들이 연맹, 협회, 기업인 경우가 많기 때문에 불공정한 계약 관행과 같은 문제 제기 보다는 민생 불편(개인정보 과다 등)을 많이 제기함
 - 관광 분야의 경우 전자계약시스템 개선으로 인해 행정 고도화를 추진하였고, 이런 변화에 대한 민간의 적응 정도에 따라 의견이 구분되는 특징이 있었음
 - 콘텐츠 분야의 경우 기업 지원, R&D 사업의 추진으로 인해 대학, 민간 기업의 참여가 많았으며 이와 관련된 이슈가 많이 제기됨
- 문화, 체육, 관광, 콘텐츠 분야 유사행정규제를 검토함에 있어 고려해야 할 점은 분석 대상 규정, 공고문들 속에 포함되어 있는 “중대한”, “경미한” 등과 같은 자의적 해석이 가능하지만, 필요성이 존재하는 내용 개선에 주의가 필요함
 - 이러한 문구는 다양한 해석의 여지가 많아 불필요한 규제를 양산할 가능성이 있지만, 이를 방지하기 위해 그 대상을 특정할 경우 오히려 규제의 사각지대가 존재하게 되어 규제가 필요함에도 불구하고 규제를 할 수 없는 경우가 발생하게 됨
 - 어느 정도 자의적인 부분이 있더라도 보다 포괄적인 범위에서 규정을 하는 부분이 존재하며, 문화, 체육, 관광, 콘텐츠 영역 유사행정규제 개선을 검토함에 있어서 이러한 부분을 염두에 두어야 함⁵⁶⁾

56) 규제는 불편함이 아닌 불필요함이 규제 개혁의 목표가 되어야 함. 규제는 원래 불편한 것이며 불편하다고 해서 규제가 없어져야 하는 것은 아님. 불편하더라도 그 불편함을 감수할 만한 그 이상의 가치(공익)를 담보하기 위한 조치이기 때문에 유사행정규제는 불편함을 편하게 하자는 데 있는 게 아니고, 당시에는 필요한 규제였지만, 현재에는 더 이상 필요 없는, 즉 실효성이 없는 규제에 한정될 필요가 있음(최정열 교수, 2022.11.04. 자문)

문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 방안 연구

제4장

문화·체육·관광·콘텐츠 분야
유사행정규제 개선 방안

제1절 기본 방향

1. 유사행정규제 개선 필요성⁵⁷⁾

- 우리나라에서 유사행정규제가 많은 이유는 공공기관의 독점적 지위 및 행정기관의 위임·위탁사무 증가
 - 공공서비스 공급주체로서 공기업이나 준정부기관 등의 공공기관은 우월적·독점적 지위로 인해 사실상 행정기관과 유사하게 국민에 대하여 규제를 행사함
 - 여기에 행정기관의 위임 및 위탁업무 증가로 유사행정규제가 증가
- 공공기관이 제공하는 서비스는 공적 성격이 강하며, 유사행정규제는 국민들에게 실질적 부담과 직접적인 영향을 끼침에도 제도적 차원에서 관리되지 않아 규제심사의 사각지대로 작용
 - 공공기관의 독점은 법으로 보장되는 경우가 많고, 사업 역시 정부의 위탁사업을 수행하는 등 그 존재가 제도적으로 보장되며, 임직원 역시 민간기업보다 높은 안정성이 보장되므로, 불합리한 유사행정규제가 있다 해도 개선할 유인이나 필요성을 상대적으로 덜 느낄 가능성이 높고, 공공기관과 상호작용하는 민간주체는 이러한 조건이나 기준을 준수할 부담을 질 수밖에 없음(이혁우, 2014)
- 공공기관은 「행정규제기본법」 상 규제의 주체인 국가나 지방자치단체가 아니지만, 규제관리의 측면에서 보면 공공기관의 규제에 대해서도 합리성을 따져 개선할 필요가 있음

57) 별도 출처 표기가 없는 부분은 <이광희(2017). 유사행정 규제정비. 국가기록원 자료> 참고
(www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=010214&pageFlag=&sitePage=1-2-1)

- 규제개혁이 실질적인 성과를 거두기 위해서는 행정규제뿐만 아니라, 공공기관에 의한 유사행정규제에 대한 정비가 동시에 이루어져야 함
 - 법률상 근거가 없거나 법령의 위임범위를 벗어난 유사규제, 공공기관의 자의적 판단기준, 피규제자에게 과도한 부담을 주거나 과도한 자격기준이 있는 유사규제가 1차적 개선대상이 되어야 할 것임(이혁우, 2014)
- 문화체육관광부 재정 약 7조 4천억 원 중 62%(약 4조 6천억 원)는 민간·지자체 보조로 집행되고 있으며, 민간보조금 중 상당 금액이 공공기관을 통해 재교부되고 있음
 - '22년 콘텐츠 분야 지원 예산 5,383억 원 중 약 80%(4,466억 원) 한국콘텐츠진흥원을 통해, 관광분야 지원 예산 4,824억 원 중 약 89%(4,299억 원) 한국관광공사를 통해 지원됨(〈표 4-1〉참조)
 - 따라서 문화체육관광부 → 보조사업자(1차 보조사업자) → 간접 보조사업자(2차 보조사업자) 간 계약관계(공고, 절차, 행정처리 등)에서 나타나는 유사행정규제 등을 파악하고 개선하는 노력이 필요함

〈표 4-1〉 문체부 보조금 현황(단위/억 원)

구 분	'13년	'20년	'21년	'22년
문체부 재정	41,048	64,803	68,637	73,968
【민간 보조금】	13,002 (31.7%)	24,908 (38.4%)	27,491 (40.1)	31,036 (42.0)
【지자체 보조금】	14,326 (34.9%)	16,246 (25.1%)	15,976 (23.3)	15,005 (20.3)

2. 유사행정규제 개선 방향

가. 훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정 준수

- 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」 제2조(기본원칙)를 따라야 함(〈표 4-2〉 참조)
 - ① 중앙행정기관(대통령 및 국무총리 소속 기관의 장을 포함한다. 이하 같다)은 훈령·예규·고시(그 명칭에 관계없이 법령의 시행 또는 행정사무처리 등과 관련 하여 발령하는 규정·규칙·지시·지침·통첩 등을 포함하며, 이하 “훈령·예규등”이라 한다)을 입안할 때에는 다음 각 호의 원칙에 따라 입안하여야 함

〈표 4-2〉 훈령·예규·고시를 입안할 때에는 다음 각 호의 원칙

구분	내용
필요성	훈령·예규등은 법률(법률, 조약, 대통령령, 총리령 및 부령을 말한다. 이하 같다) 집행의 통일성 등을 확보하기 위하여 필요한 경우에만 발령할 것
적법성	법률에 근거 없이 국민의 권리의무에 관한 사항을 규정하거나 법령의 내용과 다른 사항 또는 다른 중앙행정기관의 소관업무에 관한 사항을 규정하지 아니할 것
적절성	행정기관이 쉽게 확보할 수 있는 서류를 국민에게 제출하게 하거나 현실에 맞지 아니한 사항을 규정하여 국민에게 불편을 주지 아니할 것
조화성	다른 훈령·예규등과 조화와 균형이 유지되도록 하고, 중복·상충되는 내용이 없을 것
명확성	국민이 훈령·예규 등을 이해하기 쉽도록 누구나 알기 쉬운 용어와 표현 등을 사용하여야 하며, 재량권이 남용되지 아니하도록 구체적이고 명확하게 규정할 것

나. 유사행정규제 정비 3원칙⁵⁸⁾ 적용

- 법적합성 원칙
 - 정부산하기관 등 법정단체에 의한 유사행정규제는 관련 법령에 규정된 범위 내에서 이루어져야 하며,
 - 자발적 단체·협회에 의한 유사행정규제는 민법 및 소관부처 「비영리법인 설립 및 감독규칙」의 취지 내에서 이루어져야 한다는 것

58) 국무조정실·규제개혁위원회(2006). 「2005 규제개혁 백서」, 143쪽.

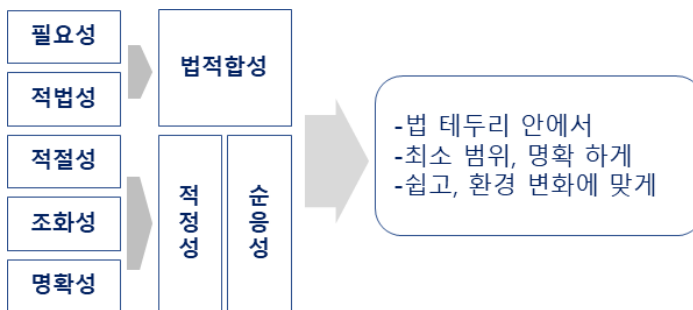
- 적정성 원칙
 - 법적으로 적합한 유사행정규제라 해도 구체적인 규제수준과 방법은 그 목적을 달성할 수 있는 최소한의 범위 내에서 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다는 것
- 순응성 원칙
 - 알기 쉽고 보편적인 용어를 사용하여 피규제자가 쉽게 이해하고 준수하는 데에 어려움이 없어야 하며,
 - 지식정보화 등 규제환경 변화에 맞추어 규제의 내용과 방법을 적시에 보완해야 한다는 것(전자적 방법으로서 서류접수 등)
- 법적합성, 적정성, 순응성의 원칙의 핵심 내용을 정리하면 아래 <표 4-3>과 같음

<표 4-3> 유사행정규제 정비 3원칙 핵심 내용

구분	핵심 키워드
법적합성 원칙	“법 테두리” 안에서
적정성 원칙	“최소 범위”에서 “명확”하게
순응성 원칙	이해하기 “쉽고”, “환경 변화”에 맞게

- 즉, “법 테두리에서 최소 범위만으로 쉽고, 명확하고, 환경에 맞게 규정, 지침 등을 정비”하는 노력이 필요함([그림 4-1] 참조)

[그림 4-1] 유사행정규제 개선 방향



제2절 유사행정규제 세부 개선 방안

1. 유사행정규제 관리 체계 정립

가. 범정부 규제혁신과 연계

- 문화체육관광부 규제혁신 실효성을 강화하기 위해 유사행정규제 개선 체계의 확립이 필요함
 - 유사행정규제는 등록규제처럼 행정 행위 전반에 노출되고 있지는 않지만, 우리가 알지 못하는 사이에 민간에게 많은 부담으로 작용하고 있음
- 우리나라 유사행정규제 개선 노력은 2011년 국무조정실에서부터 본격적으로 추진되었고, 행정안전부 등의 노력으로 한국문화예술위원회·국민체육진흥공단·한국관광공사·한국콘텐츠진흥원의 정관, 회계 규정, 예산 규정, 보조금 관리 규정 등에서는 거의 사라짐
 - 하지만 “보조사업 공고문”, 사업 추진 시 적용되는 “지침” 등에서는 여전히 유사 행정규제가 존재하고 있음이 확인 됨
 - 이는 기관별 사업 담당자의 사업 책임성, 적법성 기준을 준수하기 위해 지속적으로 추가되는 제재 규정으로 판단됨
 - 예를 들어, 사업 특성 반영, 전년도 사업 문제점 해결, 감사 지적 결과 반영 등의 결과임
- 따라서 유사행정규제가 지속적으로 개선, 관리되기 위해서는 문화체육관광부 내 유사행정규제 개선 체계를 마련할 필요가 있음
 - 간접 보조사업 담당기관들은 현장에서 사업을 추진하면서 많은 행정 부담을 느끼고 있으며, 이 부담들은 1차로 법령(국가계약법, 조달사업법, 보조금법), 2차

로 보조금 지침(국고보조금 운영관리 지침), 3차로 유사행정규제에 의해 발생함
(〈표 4-4〉 참조)

- 법령, 훈령 등은 문화체육관광부가 독자적으로 풀기 어려운 행정규제지만, 지침, 산하기관 규정 등은 부서별 협의를 통해 해결할 수 있는 사안임

〈표 4-4〉 단계별 법령과 비교한 유사행정규제 개선 방법, 주체, 예시

구분	개선 방법	개선 주체	예시
법	제·개정	입법(의원, 행정)	법
훈령·예규·고시	제·개정	개별 부처	법 시행령
지침	개정	주관 부서	국고 보조금 운영 관리 지침
보조사업자 규정	개정	보조사업자	보조사업 운영 관련 규정

- 범국가 차원의 규제혁신의 실효성을 위해서는 규제개혁위원회, 국무조정실의 규제 혁신 가이드라인에 맞는 노력과 함께 문화체육관광부 자체적으로 추진할 수 있는 규제혁신 개선 체계를 구성하고 이와 연계된 유사행정규제 개선 노력 필요함

나. 추진 방안

- 유사행정규제 개선 절차를 합리화 하고, 규제혁신에 참여하는 주체별 참여 동기를 강화하기 위한 개선 체계 마련 필요(〈표 4-5〉 참조)
 - 개선 방향은 기존 문화체육관광부 규제혁신 체계에 유사행정규제 관리체계를 포함시키는 것에서 시작될 수 있음
 - 개선 주체는 기존 규제혁신 조직(예, 규제혁신법무담당관)을 기본으로 하되, 추가적으로 자문 기구를 두어 유사행정규제가 확인될 경우에 수시로 이에 대해 관리할 수 있는 역할을 부여하는 것이 필요
 - 유사행정규제 상시적 관리는 규제혁신 주관 부서와 실무 부서의 협업을 통해 추진함

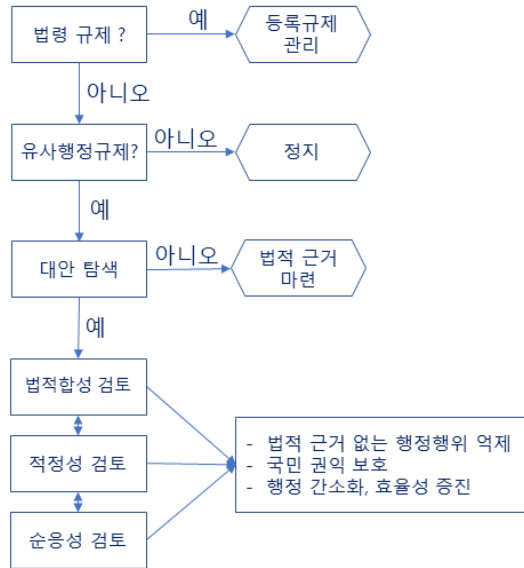
〈표 4-5〉 유사행정규제 개선 체계(안)

구분	기존	개선
방향	법령 규제(등록규제)만 관리	기존 체계 + 유사행정규제 관리 체계 마련
주체	규제혁신 주관 부서 + 실무 부서	규제혁신 주관 부서 + 실무 부서 + 지원 기구(혹은 자문 기구)
절차 (근거)	규제개혁위원회 지침 준수	국고보조금 운영 관리 지침 + 개선 인센티브 마련
관리	규제혁신 주관 부서의 간헐적 업무	규제혁신 주관 부서 업무 + 실무 부서 협업 + 소통 창구 마련

2. 유사행정규제 개선 지원 기구 도입

- 문화체육관광부 보조사업 추진 시 유사행정규제 개선을 위한 지원 기구의 구성이 필요하며, 그 형태는 자문 기구 형식을 고려해 볼 수 있음
 - 부서별, 보조사업자별 유사행정규제 억제에 위한 노력이 필요하며, 이에 정책적 실효성을 강화할 수 있는 지원 기구가 필요함
 - 지원 기구는 유사행정규제 억제를 위한 방향성 설정 및 유사행정규제 대안 마련 등의 역할을 할 수 있음
 - [그림 4-2]와 같은 유사행정규제 선별 절차를 실무 부서에서 추진하는 것은 현실적으로 불가능함
 - 법적합성, 적정성, 순응성을 기준으로 유사행정규제를 평가하고 이에 대한 대안을 마련하는 기능도 포함할 수 있음

[그림 4-2] 유사행정규제 평가 절차



- 지원 기구를 구성하는 방법은 기존에 운영하고 있는 문체부 제1차관이 주재하는 규제혁신 전담조직(TF)을 활용하는 방법과 별도의 자문회의를 운영 하는 방법이 있을 수 있음(〈표 4-6〉참조)

〈표 4-6〉 유사행정규제 자문 기구 운영

조직 대안	장점	단점
기존 규제혁신 전담조직(TF) 활용 (제1차관 주재)	- 범정부의 규제혁신의 전체 그림 속에서 유사행정규제 개선이 가능	- 덩어리 규제 개선 중심으로 운영되어 유사행정규제 개선을 소극적으로 다룰 수 있음
자문회의 별도 운영 (신규)	- 유사행정규제 개선을 독립적이고 종합적으로 추진할 수 있음	- 구성, 운영에 따른 비용이 발생할 수 있음

- 또한 장기적 관점으로 문화체육관광광부도 산하 공공기관의 보조금 계약 업무 관련 직무역량 강화를 지원하는 통합적 관점의 전문 지원 기관(교육기관) 운영을 고려할 수 있음⁵⁹⁾

59) 계약업무의 경우 속지해야 할 유관 법령·규정 조달사업법, 전자조달법, 국가계약법, 기재부 계약예규 등

- 유사행정규제로 인한 민간 불편 사항 발생이 가장 빈번하게 예상되는 계약업무의 직무교육 제도를 운영하여, 담당자 전문성과 업무 이해도를 증진하고 유사행정규제 개선 사례 공유를 통해 규제 혁신 유도

[참고] 지방계약전문기관인 **한국지방행정공제회** 사례

- 계약업무 관련 직무 교육 시행 및 유사행정규제 개선 사례로 한국지방행정공제회가 있음
- 지방자치단체의 경우 지방계약 업무에서 발생하는 각종 비위행위와 전문성 부족으로 인한 업무상 과실 등 책임으로 인해 계약사무 기피 현상을 해소하고자 계약사무의 순환보직 기간을 다른 직무보다 길게 운영하고, 전문교육 위탁을 실시하는 등 노력을 전개함
- 한국지방행정공제회는 지방계약전문기관으로 지정되어 지방계약 공무원의 전문성 제고를 위해 2018년부터 발주기관의 입찰공고문 등에 대한 전문적인 검토·자문을 통해 지자체 계약 업무 효율성 제고 서비스를 제공하고 있음. 또한 지방계약 통계 수집 및 DB 구축과 지방계약 커리큘럼 개발 등 다양한 사업 전개함

- 계약업무는 담당자가 법령·지침을 숙지하지 못해 과실이 발생하는 경우도 빈번한 업무라는 점을 고려할 때, 계약 담당자에 대한 위탁교육 등 직무교육을 강화할 필요가 있음

관련 법령·규정이 많고 제·개정도 빈번하게 이루어지기 때문에 보직기간 내 충분한 전문성을 발휘하기 어려움. 산업별로 계약 관행 등이 다르고 일반 절차와 다른 특성들도 존재하기 때문에 계약업무 담당자가 숙지해야 할 전문지식은 단기간에 축적하기 어려울 정도로 방대하고, 노후우가 필요함. 특히 공공기관이 순환보직에 의해 단일 업무에 종사하는 기간이 대체로 3년 내외로 운영되고 있는 점을 감안할 때, 전문성을 축적하는데 상당한 어려움이 존재(조강주 박사, 2022.11.04. 자문 내용)

3. 유사행정규제 관리 근거 제도 마련

가. 문화체육관광부 및 보조사업자 유사행정규제 개선 유인체계 구축

- “적극행정 운영규정(대통령령 제31920호)” 제4조에서 중앙행정기관장은 소극행정을 예방·근절하고 적극행정을 활성화하기 위해 노력해야 함
- “행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정(대통령령 제31380호)” 제10조제2항에 따라 공무원의 적극적인 업무수행에 미치는 영향, 국민생활에 미치는 파급효과, 이해관계의 충돌 등 정책이나 제도의 영향력과 중요성을 고려해야 한다고 명시
 - 이에 문화체육관광부 및 보조사업자는 유사행정규제를 개선하기 위해 적극적으로 노력해야 함
- 위의 법적 근거로 문화체육관광부 및 보조사업자는 유사행정규제 개선 가이드라인을 바탕으로, 혁신 우수사례를 발굴하여 포상하는 등 인센티브를 제공할 필요가 있음
 - 이런 노력을 통해 유사행정규제가 발굴 및 개선될 수 있으며, 새로운 유사행정규제가 규정에 반영될 가능성을 줄일 수 있음
 - ‘중의적 용어 사용(명확한 용어 선택)’, ‘행정서류 과다(서식 통일)’, ‘지나친 개인 정보 요청’ 등 비교적 용이한 유사행정규제는 쉽게 개선 될 것으로 예상됨 (〈표 4-7〉 참고)

〈표 4-7〉 혁신 우수사례 발굴 예시

구분	내용
중의적 용어 사용	- “현저히”, “상당한”, “중대한”, “경미한” 표현 수정
행정서류 과다	- 보조금 신청 시 제출 서류 간소화 - 보조금 정산 시 정산 서류 간소화
지나친 개인 정보 요청	- 지나친 개인 정보 제출 억제 - 행정기관과의 업무협력을 통한 개인 정보 징구 최소화

나. 보조사업자 유사행정규제 억제 관련 감사 면책조항 마련

- 유사행정규제 억제 및 자발적 해소 노력을 지향하기 위해 규정·지침 등 절차 상

하자 및 위반이 존재하더라도 감사 등에서 면책 특권을 부여하는 적극적 조치가 필요

- 유사행정규제의 조작적 정의와 유형 분류를 거친 후 유사행정규제 관련 감사 면책 조항을 신설 또는 보완하여, 자발적인 유사행정규제 억제 행동이 발현될 수 있도록 하는 제도적 장치 마련
 - 유사행정규제 존재 유무 인지와 적절한 개선방향에 대한 이해는 사업(업무) 담당자가 가장 잘 알 것이기 때문에 담당자 스스로 유사행정규제를 해소하도록 제도적인 유인구조(인센티브)를 설계하는 것이 중요
 - 담당자들은 법령에서 정한 행정규제는 물론 기관 내부의 정관, 운영규정, 지침 등에서 규정하는 절차를 준수해야 하는 입장에 있으며 담당자가 사업(업무) 과정에서 불합리한 행정부담 사례를 인지하더라도, 규정·지침의 개정이 있기 전까지는 당해 규정·지침에서 정한 절차를 이행해야하는 통제가 존재함
 - 특히 보조사업 위탁, 계약 업무는 내·외부 감사에서 규정·지침 등 절차 미준수에 따른 징계와 같은 담당자 징벌 사례가 다수 발생하는 영역임
- 유사행정규제를 제도적으로 억제하기 위해서는 업무 담당자가 자발적으로 불합리한 행정부담 전가를 지양하고, 적극적으로 민생 불편을 해소하려는 유인동기를 설계하는 것이 중요함
 - 이런 인식의 연장선에서 보조사업자 사업 담당자가 현행 규정·지침에 따른 절차상 하자 또는 위반 소지가 있다고 하더라도 해당 행정행위가 유사행정규제를 자발적으로 해소하기 위한 노력으로 소명될 경우, 감사 등 징벌적 조치에 면책 특권을 부여하는 제도적 장치가 필요⁶⁰⁾

[참고] 한국문화예술위원회 감사규정 내 적극행정 면책 특권 조항

제27조의2(적극행정에 대한 면책) 〈신설 2016.12.01〉

① 위원회의 직원이 위원회, 또는 공공의 이익을 증진하기 위해 업무를 처리하는 과정에서 부분적인 절차상 하자 등의 부작용이 발생하였더라도 일정 요건을 충족한 경우 불이익한 처분요구 등을 하지 않거나 감경 처리할 수 있다.

② 제1항의 적극행정 면책 절차 및 처리에 관한 세부사항은 별도로 정하여 시행한다.

60) 문재인 정부에서 적극행정 조장의 일환으로 공공부문의 감사 관련 규정에 적극행정에 대한 면책 조항을 포함하도록 하는 조치가 있었음. 다만, 적극행정의 면책 조항이 구체적이지 않고, ‘공공의 이익’이라는 모호한 표현으로 제시되어 유사행정규제 해소에 적극적인 유인동기로 작동하지 않은 부분이 있음

제3절 정책제언 종합

- 제4장의 정책 제언을 종합하면 유사행정규제는 개선 체계 정립, 개선 방안 마련, 개선 유인체계 구축으로 요약됨(〈표 4-8〉 참조)
 - 개선 체계 정립은 범정부 규제혁신과 연계 방안 마련, 유사행정규제를 개선하기 위한 방향, 주체, 절차(근거), 관리체계 마련을 들 수 있음
 - 지원 기구 도입은 유사행정규제 개선 지원 기구 도입, 간접 보조사업자 의견 수렴 창구 개선
 - 관리 근거 마련은 문화체육관광부 및 보조사업자 개선 인센티브 마련이 있을 수 있음

〈표 4-8〉 정책 제언 종합

구분	내용
개선 체계 정립	<ul style="list-style-type: none"> - 범정부 규제혁신과 연계 - 유사행정규제를 개선하기 위한 방향, 주체, 절차(근거), 관리 체계 마련
지원 기구 도입	<ul style="list-style-type: none"> - 유사행정규제 개선 지원 기구 도입
관리 근거 제도 마련	<ul style="list-style-type: none"> - 문체부 및 보조사업자 개선 인센티브 마련 - 감사 면책 조항 적극적 적용

문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 방안 연구

제5장

결론 및 향후 과제

제1절 결론

- 본 연구는 문화체육관광부 유사행정규제 개선을 위한 방안을 마련하는데 목적이 있으며, 이를 위해 한국문화예술위원회, 국민체육진흥공단, 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원을 분석 대상으로 시사점을 도출함
- 정부 규제혁신 및 유사행정규제를 이해하기 위해 정부 규제의 이론적 논의, 우리나라 규제혁신 노력과 성과를 정리, 분석하였음
 - 행정 규제, 유사행정규제의 이론적 논의를 통해 개념을 명확히 함
 - 행정규제는 「행정규제기본법」에 의해 정의되는 법령 등으로 법률에 근거하지 않는 국민의 권리 제한, 의무 부과를 할 수 없음
 - 유사행정규제는 “법령상 행정규제에는 해당하지 않지만, 공공기관이나 유관단체 등이 정관 등 내부 규정을 통해 국민에게 의무를 부담시키거나 권리를 제약하는 것”이라 할 수 있음
- 김대중 정부, 노무현 정부(덩어리 규제 개혁), 이명박 정부(전봇대 뽑기), 박근혜 정부(손톱 및 가시 뽑기), 문재인 정부의 규제혁신 노력을 서술함
 - 김대중 정부에서부터 문재인 정부에 이르기까지 다양한 규제개혁조치를 추진하였으며, 행정규제기본법, 규제총량제, 재검토행정규제일몰제, 규제비용관리제, 규제개혁신문고, 규제샌드박스 등이 도입되고 활용됨
- 문화체육관광부 유사행정규제 개선을 위해 우리나라 각 부처의 유사행정규제 개선 노력을 분석함
 - 규제개혁위원회, 국무조정실, 행정안전부, 산업통상자원부, 중소기업청, 과학기술정보통신부, 지방자치단체의 유사행정규제 개선 노력 분석
- 주요국 유사행정규제 개선 노력 내용을 핵심 사례 위주로 분석함

- 미국, 호주의 자율규제, 공동규제 시사점 도출
- 규제개혁위원회, 국무조정실, 행정안전부 등의 유사행정규제 합리화 기준을 통해 문화체육관광부 보조사업 추진 시 생길 수 있는 유사행정규제의 합리화 기준을 도출함
 - 불공정 계약 관행 개선, 불합리한 부담 전가 방지, 민생불편 해소, 기타 사항으로 구분됨
- 유사행정규제 현황 검토, 2차 보조사업 담당자 의견 조사를 통해 문제점 파악
 - 불공정 계약 관행 개선이 필요하며 자의적 해석 가능한 규정 내용, 이의 제기 절차 내용 부재 등의 내용이 파악됨
 - 불합리한 부담 전가 방지 개선이 필요하며 수익금 처리, 이익 제한, 비용 발생 전가 등의 내용이 파악됨
 - 민생불편 및 기타 사항에 대한 개선이 필요하며 지나친 개인 정보 요청 및 행정 부담이 있는 것으로 파악됨
- 유사행정규제 개선을 위하여 방향성을 도출하고 법적합성, 적정성, 순응성 원칙을 선정함
- 유사행정체계 세부 개선 방안으로 개선 체계 정립, 구체적 개선 방안, 개선 유인체계 구축을 제시함
- 유사행정규제의 지속적 개선, 관리를 위해서는 문화체육관광부 내 유사행정규제 관리 체계를 마련할 필요가 있음
 - 범정부 규제혁신과 연계된 문화체육관광부의 보조금 운영지침을 관리하고, 한국문화예술위원회, 국민체육진흥공단, 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원의 보조금 사업 지침을 사업특성화 관리하는 것이 필요함
- 구체적인 개선방안으로 우선 지원기구 도입이 있음
 - 문화체육관광부 보조사업 추진 시 유사행정규제 개선을 위한 자문기구 형식의 지원 조직을 운영할 수 있음
 - 이 기구는 유사행정규제 개선을 위한 규제 평가 외에도 문화체육관광부 유관기관의 보조금 입찰, 계약 등의 업무 추진에 필요한 컨설팅, 지원 등의 업무를 수

행할 경우 많은 도움이 될 수 있음

- 두 번째로 국고보조금 운영관리지침 관리를 통해 사업 추진을 원활하게 할 수 있음
- 마지막으로 유사행정규제 개선 유인체계 구축 및 의견 수렴 창구 마련이 있을 수 있음
 - 유사행정규제 개선 우수사례를 포상하고 인센티브를 마련함
 - 문체부 및 1차 보조사업자 개선 유인 체계 구축, 의견 수렴 창구 마련 등을 제시함

제2절 향후 과제

- 문화체육관광부 유사행정규제 개선하기 위해서는 제4장에 제시한 직접적인 방법 외에도 추가적인 노력을 병행하는 전략이 필요함
- 현실적 측면에서 부처 상황에 맞는 보조금 관리운영 지침을 고도화 시킬 필요가 있음
- 또한 문화체육관광부 자율적으로 유사행정규제를 개선할 수 있는 방향성과 노하우를 축적하는 기회를 만들어야 함
- 유사행정규제는 사업 성과 부족, 감사 지적, 부패 발생 등 내·외부의 조직 통제 목적에 의해 쉽게 생길 수 있는 성질을 가지고 있으며 조직은 빠른 목적 달성을 위해 쉽게 활용하는 유혹에 빠짐
 - 단기적으로 유사행정규제를 지속적으로 발굴, 개선할 수 있는 계기가 마련될 필요가 있음
 - 장기적으로 조직 내 유사행정규제 발생을 억제하는 전담 인력을 지정하여 운영하는 등의 규제혁신 등의 노력이 필요
- 본 연구는 문화체육관광부 유사행정규제 관련 연구가 거의 없는 실정에서 타 부서 노력, 주요국 사례, 타 분야 연구를 분석하여 종합한 결과물임
 - 이에 후속 연구를 통해 제안된 방안에 대한 타당성과 구체성을 지속적으로 발전시키는 노력이 요구됨
 - (2+n)차 이상의 간접 보조사업자들 간의 실태 파악 및 개선이 실효성이 높을 것으로 예상됨

참고문헌

- 감사원(2009). 감사원이 바라본 규제현장.
- 강휘원(2002). 자율규제적 인터넷거버넌스 - 설계와 정책적 함의(Self-Regulatory Internet Governance: Design and Policy Implications) 한국행정학회 韓國行政學報 v.36 no.3.
- 국무조정실(2017.9.). 「국정현안점검조정회의: 새 정부 규제개혁 추진방향(요약본)」.
- 국무조정실(2021). 「규제영향분석서 작성지침」.
- 국무조정실·규제개혁위원회(2006). 「2005 규제개혁 백서」.
- 국무조정실·규제개혁위원회(2021). 「2020 규제개혁 백서」.
- 국무조정실 규제조정실(2016). 「행정규제 판단기준」.
- 국무조정실(2019). 「2020년 기존규제 정비지침」.
- 국회예산정책처(NABO)(2011). 「정부 규제개혁 평가」. 국회예산정책처 사업평가 11-06 (통권 213호).
- 김규찬·김희수(2013). 문화콘텐츠·관광 부문 규제 검토 및 개선 방안 연구, 한국문화관광연구원.
- 김신(2015). 유사행정규제의 개선방안에 관한 연구, 국문요약 X쪽, 한국행정연구원.
- 김신·최진식(2017). 유사행정규제의 개선방안 연구: 미국, 호주, 한국의 비교사례분석. 「규제연구」, Vol.26(2): 3-35.
- 김종석(2020). 규제개혁 30년: 평가와 과제. 「규제연구」, V.29(2): 3-13.
- 이광희(2017). 유사행정 규제정비. 국가기록원 자료.
- 이혁우(2014). 「공공기관 유사행정규제 관리방안」, KIPF 공공센터 보고서.
- 이해영·김주찬(2015). 행정규제 판단기준에 관한 소고: 쟁점과 과제. 「한국규제학회규제연구」, V.24(1): 125-151.
- 이해영·박장호·최성락·주용환(2011). 금융부문의 유사행정규제에 관한 연구. 「규제연구」, Vol.20(2): 151-174.
- 이해영·최성락(2010). 「공공기관 유사행정규제 정비방안」. 국무조정실 용역보고서.

- 이해영·최성락(2010). 유사행정규제에 관한 탐색적 연구 : 공공기관 정관을 중심으로, 한국행정학회 하계학술발표논문집 2010권 0호.
- 임성일(2014). 지방자치단체 규제의 현실과 개선방안, 지방자치 Focus 제 82호, 한국 지방행정연구원, 13쪽.
- 정현일(2014). 문화체육관광부 규제비용총량제 대비 규제비용분석 결과와 시사점, KCTI 가치와 전망 제43호(2014-11), 한국문화관광연구원.
- 최성락(2020), 규제정책론, 114쪽.
- 최승묵·박영정·정현일·이용식(2009). 문화체육관광부 규제 검토 및 개선방안 연구, 한국문화관광연구원.
- 행정안전부(2005).「자치단체 유사행정규제 정비지침」. p.2.
- Australian Government(2007). Best Practice Regulation Handbook. Canberra.
- John D. Graham & Cory R. Liu,(2014), Regulatory and Quasi-Regulatory Activity Without OMB and Cost-Benefit Review, Harvard Journal of Law & Public Policy, Vol 37.
- Juliusz Kowalczyk, M. Sc.(2015). Quasi-regulatory behaviour of the transmission system operator: minimise or legitimise?. Energy Regulators Regional Association(ERRA).
- NABO(2011). 「정부 규제개혁 평가」. 국회예산정책처 사업평가 11-06(통권 213호).
- OECD(2017). 한국 규제정책: 더 나은 규제를 향한 끝없는 여정, OECD규제개혁보고서(OECD Publishing, Paris(2017)의 국무조정실 번역본.
- OECD(2021). OECD Regulatory Policy Outlook 2021. OECD Publishing: Paris. pp.18-19.

보도자료

- 과학기술정보통신부 보도자료(2019.7.3.) 연구현장의 숨은 규제, 끝까지 파내서 없앤다!
- 국무조정실(2019.07.15.) “7.17일부터“우선허용-사후규제 원칙” 본격 시행”
- 국무조정실(2019.08.01.) 보도자료 “규제 정부 입증책임제 주요성과”
- 국무조정실(2021.06.08.) 보도자료 “문재인정부 4년, 그리고 규제혁신”
- 국무총리실 보도자료(2011.1.27.) 공기업 등의 유사행정규제 정비로 국민불편사항 해소
- 산업통상자원부 보도자료(2022.8.30.) 산업부, 숨은 규제 개선에 나선다.
- 중소기업청 보도자료(2014.4.8.) 중기청, 숨은 규제 발굴에 주력, 현장애로 해소에 힘

쓰기로.

- 행정안전부 보도자료(2019.1.28.) 숨은 규제 247건 고쳐 소상공인 부담 줄인다.
- 행정안전부 보도자료(2022.8.3.) 행정안전부 덩어리 규제, 현장규제 집중발굴·개선.

인터넷 홈페이지

- 경향신문(m.khan.co.kr)
- 국가법령정보센터(www.law.go.kr):「행정규제기본법」및 시행령
- 국민일보(news.kmib.co.kr)
- 규제샌드박스 포털(www.sandbox.go.kr)
- 네이버 국어사전(ko.dict.naver.com)
- 네이버 지식백과 (terms.naver.com)
- 두산백과(www.doopedia.co.kr),
- 한국경제(www.seoul.co.kr)
- YTN뉴스(www.ytn.co.kr)
- mbc뉴스(imnews.imbc.com)
- 국외 저널 하버드법공공정책저널(www.harvard-jlpp.com)
- <https://www.pmc.gov.au>
- <https://delimiter.com.au>
- <https://www.alrc.gov.au>
- <https://aana.com.au>
- <https://www.acma.gov.au>
- <https://www.legislation.gov.au>
- <https://commercialradio.com.au>

ABSTRACT

A Study on the Improvement of Administrative Quasi-Regulations in the Fields of Culture, Sports, Tourism, and Contents

Park. jongwoong

The purpose of this study is to provide solutions to improve the administrative quasi-regulations of the Ministry of Culture, Sports and Tourism by getting implications from the analysis of the Korean Culture and Arts Committee, Korea Sports Promotion Foundation, Korea Tourism Organization, and Korea Creative Content Agency.

The study arranged and analyzed theoretical discussions about government regulations and the efforts and achievements of South Korea in terms of regulation reform to understand the reform of government regulations and administrative quasi-regulations.

- The study created clear concepts of administrative regulations and administrative quasi-regulations based on their theoretical discussions.

- Administrative regulations are ordinances defined by the Framework Act on Administrative Regulations and cannot restrict people's rights or impose duties on them without any supporting legal grounds.

- Administrative quasi-regulations are regulations that are not within the scope of law and are used by public agencies or their related organizations to impose duties on people or restrict their rights through their internal regulations, such as articles of association.

The study described the efforts to reform regulations by the Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun administrations (regulation reforms in lumps), Lee Myung-bak

(pulling out utility poles), Park Geun-hye (pulling out fingernails and thorns), and Moon Jae-in administration.

- The South Korean administration from Kim Dae-jung to Moon Jae-in pushed forward various measures of reform regulations, introducing and utilizing the Framework Act on Administrative Regulations, the total amount of regulations system, the regulation sunset system based on re-reviews, the regulation cost management system, the Sinmungo for regulation reforms, and the regulation sandbox.

The study analyzed each department's efforts to improve administrative quasi-regulations for the enhancement of administrative quasi-regulations at the Ministry of Culture, Sports and Tourism.

- The study analyzed the efforts to improve administrative quasi-regulations at the Regulation Reform Committee, Office for Government Policy Coordination, Ministry of Public Administration and Security, Ministry of Trade, Industry and Energy, Small and Medium Business Administration, Ministry of Science and ICT, and local governments.

The study also analyzed major countries' efforts to improve their administrative quasi-regulations with a focus on key cases.

- The study received implications from autonomous regulations and joint regulation systems in the U.S.A. and Australia.

Based on the rationalization criteria of the Regulation Reform Committee, Office for Government Policy Coordination, and Ministry of Public Administration and Security for administrative quasi-regulations, the study established a set of rationalization criteria for potential administrative quasi-regulations in subsidized projects by the Ministry of Culture, Sports and Tourism.

- Categories were distinguished including the improvement of unfair contract practices, prevention of the transference of irrational burdens, solution of inconvenience in the livelihood of people, and others.

The study identified problems by reviewing the current state of administrative quasi-regulations and surveying personnel in charge of secondary subsidized projects for their opinions.

- There is a need to improve unfair contract practices covering regulations that can be interpreted arbitrarily, and absence of appeal procedures.

- There is also a need to improve the prevention of the transference of irrational burdens covering the treatment of profits, restriction of profit, and transference of costs.

- It is needed to improve inconvenience in the livelihood of people and others covering excessive request for personal information and administrative burdens.

The study set directionality to improve administrative quasi-regulations and selected legitimacy, fitness, and adaptability principles.

The study proposed a couple of detailed measures to improve the administrative quasi-regulation system such as establishing an improvement system, devising specific improvement measures, and building an incentive system for improvement.

There is a need to establish a management system for administrative quasi-regulations within the Ministry of Culture, Sports and Tourism for the continuous improvement and management of administrative quasi-regulations.

- There is a need to manage the subsidy guidelines of the Ministry of Culture, Sports and Tourism associated with the government-wide regulation reform and also the guidelines of subsidized projects by the Korean Culture and Arts Committee, Korea Sports Promotion Foundation, Korea Tourism Organization, and Korea Creative Content Agency.

One of the specific improvement measures is the introduction of a priority support agency.

- In pushing forward a subsidized project, the Ministry of Culture, Sports and Tourism can run a supportive organization in the advisory body form to improve its administrative quasi-regulations.

- In addition to regulation evaluations to improve administrative quasi-regulations, such as a supportive organization that can make huge contributions to consultations and supportive work that is needed by agencies related to the Ministry of Culture, Sports and Tourism to bid for subsidies and make contracts.

Second, projects can be pushed forward smoothly through the improvement of

the guidelines to run and manage government subsidies.

- The inclusion of efforts to control administrative quasi-regulations can be considered in the list of duties for stakeholders in a subsidized project.

Finally, a incentive system can be established to improve administrative quasi-regulations along with a window to gather opinions.

- A system can be introduced to offer rewards and incentives to outstanding cases in the improvement of administrative quasi-regulations.

- The study proposed to build an incentive system to improve administrative quasi-regulations and introduce a window to gather opinions from the Ministry of Culture, Sports and Tourism and primary subsidized project operators.

Keywords

Administrative Quasi-Regulations

문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 방안

부록

이해관계자 의견 설문 조사지

안녕하십니까?

문화체육관광부와 한국문화관광연구원은 공동으로 “숨은 규제(유사행정규제)”를 파악하고 개선방안을 마련하기 위한 현황 조사를 수행하고 있습니다.

본 조사는 문화체육관광부 보조사업을 추진하는 과정에서, 정부 산하기관·유관단체·법인·협회 등 준공공기관의 정관, 내규 등의 규정으로 인하여 발생하는 다양한 불편 사항을 파악하여 개선하기 위해 기획되었습니다.

해당 설문에는 정답이 없으므로 평소의 업무 추진 시 느꼈던 불편함을 간단하게 작성해 주시면 됩니다. 설문 내용에 답변해 주신 내용은 연구의 기본 자료로 활용될 예정입니다. 잠시 시간을 내주시어 조사에 협조해 주시면 대단히 감사하겠습니다.(5~10분 이내 소요)

아울러 이번에 응답하신 내용은 대한민국 통계법 제33조 및 제34조에 의해 **비밀이 철저히 보장되며, 반드시 통계작성 목적으로만 사용할 것**을 약속드리겠습니다.

2022. 9.

주 관 : 한국문화관광연구원

조 사 기 관 : (주)엠브레인퍼블릭

책 임 연 구 : 박종웅 부연구위원

문 의 처 : 02-2669-****

#####@kcti.re.kr

□ “숨은 규제(유사행정규제)” 정의

<p>[감사원]</p> <p>유사행정규제는 정부 산하기관, 유관단체, 법인 협회 등이 각종 정관이나 내규 규정으로 국민, 기업, 회원 등에게 부담을 주거나 의무를 부과하는 것</p>
<p>[국무조정실]</p> <p>유사행정규제는 행정규제기본법상의 행정규제가 아니면서 정부 산하기관, 유관 단체, 법인, 협회 등 준공공기관이 각종 정관, 내규 등의 규정으로 국민, 기업, 회원 등에게 부담을 주거나 의무를 부과하는 것</p>

□ 이해를 돕기 위한 “숨은 규제(유사행정규제)” 개선의 사례

내용(예시)		개선 사례
사업 공고 시 심사 소요기간 미확정	▶	사업 공고 시 심사 소요기간 명확하게 공고
사업 신청 시 서류 부담	▶	불필요한 서류 제출 최소화
자의적으로 해석할 수 있는 계약서 작성	▶	명확한 계약내용 작성
불필요한 개인정보 요구	▶	불필요한 개인정보 요구 억제

□ “숨은 규제(유사행정규제)” 선별 기준

유사행정규제 선별 기준	
구분	유형
불공정한 계약 관행	(원칙) “민법” 및 “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률”의 준수
	<p>[기준]</p> <p>1. 일방적 계약 해제 등 불공정한 계약 해제, 2. 불공정한 손해배상 규정 3. 계약과 동시에 대부료 등 납부 강제, 4. 기관의 과도한 감독권 행사 5. 상대방의 재판청구권 침해, 6. 기관에 유리한 계약 해석 7. 민법 등 법령상 강행규정 위반, 8. 기타 불공정 계약 규정</p> <p>[예시]</p> <p>1) 계약 분쟁 시 발주처의 해석에 따르는 조항 2) 객관적 기준 없이 손해배상액을 책정하는 경우 3) 이의 절차가 없는 경우 4) 기타의 경우</p>
불합리한 부담(전가)	(원칙) “관행”처럼 요구되는 계약당사자 간의 불합리한 부담 제거
	<p>[기준]</p> <p>1. 보증금 또는 선수금의 과다 부과, 2. 이자, 연체요금 등의 과다 산정 3. 공과금, 보험금 등의 전가, 4. 기타 불합리한 전가</p> <p>[예시]</p> <p>1) 과도한 연체이자 산정 2) 수탁업체 이익 부담 침해 3) 임의 조항에 근거한 비용 의무 부담 4) 기타</p>
민생불편	(원칙) “국민 생활”과 관련된 유사행정규제 완화로 국민 편의 추구
	<p>[기준]</p> <p>1. 모호한 이용 제한 규정에 따른 자의적 운영 소지 2. 불합리한 환불 규정 3. 기타 관계법령 및 관례 대비 과다 4. 개인정보 징구 등 행정편의적인 규제</p> <p>[예시]</p> <p>1) 불필요한(과도한) 개인정보 요청 2) 신용보증 업무프로세스 개선 등</p>
기타	위 원칙을 제외한 기타 국민 권리(편의) 침해 사항
	<p>1. 자의적 운영 소지 있는 규정 2. 기타</p>

□ 앞에서 보신 유사행정규제 내용과 관련하여, 귀 기관에서 느끼셨던 애로점이 있으시면 아래의 내용을 작성해 주세요.

- ▶ 계약담당자, 예산담당자, 사업담당자가 협의하여 작성해 주세요.
- ▶ 한국문화예술위원회, 한국콘텐츠진흥원, 한국관광공사, 국민체육진흥공단 등 기관과 공모, 계약, 보조금 신청 등의 과정에서 발생하는 불편함을 대상으로 합니다.
- ▶ 국가계약법, 조달사업법, 보조금법, e-나라도움 등에 의한 것으로 아래의 질문에 해당하지 않습니다.
- ▶ 직접 입찰, 계약 참여시 참고한 자료를 확인하시면, 작성이 더 수월합니다.
- ▶ 궁금한 것이 있으시면 연구책임자에게 연락주세요.
 박종웅 부연구위원(02-2669-****, #####@kcti.re.kr)

	(원칙) “민법” 및 “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률”의 준수
	<p>[기준]</p> <p>1. 일방적 계약 해제 등 불공정한 계약 해제, 2. 불공정한 손해배상 규정 3. 계약과 동시에 대부료 등 납부 강제, 4. 기관의 과도한 감독권 행사 5. 상대방의 재판청구권 침해, 6. 기관에 유리한 계약 해석 7. 민법 등 법령상 강행규정 위반, 8. 기타 불공정 계약 규정</p> <p>[예시]</p> <p>1) 계약 분쟁 시 발주처의 해석에 따르는 조항 2) 객관적 기준 없이 손해배상액을 책정하는 경우 3) 이의 절차가 없는 경우 4) 기타의 경우</p>

문1. 불공정한 계약 관행 (중복응답 가능)

구분	해당 내용	이유
불공정한 계약 관행	예) 계약공고 내용 중 “~~~~” 문장	예) 이의 절차 기준이 없음

	(원칙) “관행”처럼 요구되는 계약당사자 간의 불합리한 부담 제거
	<p>[기준]</p> <p>1. 보증금 또는 선수금의 과다 부과, 2. 이자, 연체요금 등의 과다 산정 3. 공과금, 보험금 등의 전가, 4. 기타 불합리한 전가</p> <p>[예시]</p> <p>1) 과도한 연체이자 산정 2) 수탁업체 이익 부담 침해 3) 임의 조항에 근거한 비용 의무 부담 4) 기타</p>

문2. 불합리한 부담(전가) (중복응답 가능)

구분	해당 내용	이유
불합리한 부담(전가)	예) 계약서 중 “~~~~” 문장	불필요한 행정 수수료 부담 발생

민생불편	(원칙) “국민 생활”과 관련된 유사행정규제 완화로 국민 편의 추구	
	[기준] 1. 모호한 이용 제한 규정에 따른 자의적 운영 소지 2. 불합리한 환불 규정 3. 기타 관계법령 및 관례 대비 과다 4. 개인정보 징구 등 행정편의적인 규제	
	[예시] 1) 불필요한(과도한) 개인정보 요청 2) 신용보증 업무프로세스 개선 등	

문3. 민생불편 (중복응답 가능)

구분	해당 내용	이유
민생불편	예) 서류 제출 방법	온라인 제출만 가능 등

기타	위 원칙을 제외한 기타 국민 권리(편익) 침해 사항	
	1. 자의적 운영 소지 있는 규정 2. 기타	

문4. 기타 (중복응답 가능)

구분	해당 내용	이유
기타	기타 사항	

문5. 타부처(국토부, 보건부, 행안부 등) 사업에 참여하신 경험이 있으시다면, 문체부 “숨은 규제” 개선을 위해 참고할 만한 사례가 있다면 공유 부탁드립니다.

□ 기초정보

DQ1. 귀하가 근무하고 있는 기관의 성격은 무엇입니까?

- ① 지방자치단체
- ② 지방자치단체 산하기관(소속기관, 유관기관)
- ③ 중앙부처 산하기관(공기업, 공공기관, 협회 등)
- ④ 민간기관(사단법인, 재단법인 등)
- ⑤ 기업체
- ⑥ 학계(산학협력단)
- ⑦ 기타

DQ2. 귀하의 기관이 문화체육관광부 보조사업에 참여한 기간은 얼마입니까?
(대략적으로) 년 개월

DQ3. 귀하의 기관이 2022년 문화체육관광부로부터 받은 보조금 규모는 얼마입니까?
(대략적으로) 천원

DQ4. 귀하의 담당업무는 무엇입니까? (중복응답 가능)

- ① 계약업무 ② 예산업무 ③ 기획업무 ④ 회계업무 ⑤ 사업담당 ⑥ 기타업무

DQ5. “숨은 규제” 개선을 위해 문화체육관광부에 하고 싶은 말씀이 있으시다면 작성 부탁드립니다.

집필내역

연구책임

박종웅 한국문화관광연구원 부연구위원: 연구 총괄
제1장, 제2장 일부, 제3장 제1절~제3절 일부, 제4장, 제5장

연구진(가나다 순)

김동현 한국문화관광연구원 연구위원: 제3장 제2절 일부, 제4장 제2절 일부 작성
오하영 한국문화관광연구원 연구원: 제3장 제2절 일부, 제4장 제2절 일부 작성

연구 자문(가나다 순)

국민체육진흥공단, 한국관광공사, 한국문화예술위원회, 한국콘텐츠진흥원 담당자

명성준 경상대학교 행정학과 교수
배관표 충남대학교 국가정책대학원 교수: 제2장 제2절 일부 작성
손지훈 전주대학교 생활체육학과 교수
오현주 대신금융그룹 한국ESG연구소 수석연구원: 제2장 제1절 작성
이상규 강원대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수
전인석 한국문화재정책연구원 주임연구원
조강주 한국문화예술위원회 책임연구원
최정민 국회입법조사처 입법조사관
최정열 서정대학교 호텔항공관광학부 교수

연구 참여

이주은 대구가톨릭대학교 글로벌문화콘텐츠학과 강사

문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 방안 연구

발 행 인 김 세 원

발 행 처 한국문화관광연구원
서울시 강서구 금남화로 154
전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880
<http://www.kcti.re.kr>

인 쇄 일 2022년 12월 05일

발 행 일 2022년 12월 05일

인 쇄 인 (사)한국장�인이워크협회 일자리사업장

I S B N 978-89-6035-955-0 93300

DOI <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2022.e37>

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해 주십시오.

박종웅·김동현·오하영(2022), 문화·체육·관광·콘텐츠 분야 유사행정규제 개선 방안 연구, 한국문화관광연구원

한국문화관광연구원

서울특별시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800

팩스 02-2669-9880

www.kcti.re.kr



아래의 DOI 또는 QR코드를 통해
이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.
<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2022.e37>



9 788960 359550
ISBN 978-89-6035-955-0