

**GLOBAL  
ISSUE  
BRIEF**

2026년 5월호  
**vol.34**

**[행정·거버넌스]**



## 부문별 동향과 전망

### 글로벌 환경변화에 따른 규제정책의 방향: 산업생태계와 공급망의 유기적 혁신과 자율적 책임의 조화

왕 승 혜 한국법제연구원  
wang@klri.re.kr

지역분쟁, 자원경쟁, 기후환경변화, 인공지능기술의 고도화를 필두로 다각적인 방면에서 환경의 불확실성이 높아지고 있다. 이러한 상황에 대응하여 미국의 정책싱크탱크 기관들은 불확실성을 최소화하기 위한 규제 명확화, 불필요한 규제의 폐지, 신기술을 포용할 수 있는 느슨한 규제, 위험의 성격과 정도에 따른 차등화된 규제를 강조하고 있다. 한편 2025년 OECD 규제정책보고서는 향후 규제 패러다임을 '경제 성장' 중심에서 '사람과 삶의 질' 중심으로 전환하고, 이를 실현하기 위해 스마트하고 포용적인 규제 거버넌스를 구축할 것을 제안하고 있다. 규제의 내용적 관점에서는 경제체계 중심의 규제목표에서 한걸음 더 나아가, 사람, 환경, 미래를 중심으로 규제목표를 확장하고, 규제의 절차적인 관점에서는 형식적인 절차를 넘어서서 실질적인 성과와 영향을 중심으로 운영 효과성을 높일 수 있는 규제모델을 제안하고 있다. 이를 위해 규제를 통해 달성하고자 하는 규제목표의 정당성과 당위성을 강화하고, 집행단계에서는 규제목표에서 파생된 규제수단을 상황적응적으로 변형하면서 탄력적으로 대응하는 것이 합리적이다. 그러나 신기술을 포함하여 변화하는 환경에 대응하기 위해 유연하고 느슨한 규제 방식을 적용하게 되면 행정재량의 폭을 넓게 인정하는 규제방법론과 가까워질 수 있는바, 서두에서 행정재량권을 제한하여 규제의 명확성을 확보해야 한다는 방향과 충돌할 수 있다. 이 지점의 문제를 해결하기 위하여 OECD 보고서에서 제안하는 해법은 행위규범을 정립할 때 행정의 관점에서 획일적인 일률기준을 정하는 것이 아니라 산업생태계를 조망하는 공급망 전체의 유기적인 혁신과 시장참여자의 자율적 책임이 조화되도록 하고, 사업자의 자기책임성을 강화하기 위해 규범을 형성하는 과정에 사업자가 합의된 모범관행에 기초하여 자율적인 행위기준을 정립하고 준수하도록 함으로써 이러한 모순을 극복하는 것이다.

# 글로벌 환경변화에 따른 규제정책의 방향: 산업생태계와 공급망의 유기적 혁신과 자율적 책임의 조화

왕승혜 한국법제연구원 | wang@klri.re.kr

## 1. 급변하는 글로벌 환경이 규제에 미치는 영향

### ① 불확실성과 복잡성이 증가하는 환경에서 규제개편의 방향: 미국

가지로 요약할 수 있다. 첫째, 불확실한 행정재량권의 제한을 통한 규제의 명확화, 둘째, 불필요한 규제의 신속한 폐지, 셋째, 글로벌 기술패권에 대응하기 위한 전략적 규제패러다임 전환과 신기술을 포용할 수 있는 느슨한 규제, 넷째, 리스크의 성격과 정도에 따른 차등화된 리스크기반 규제이다.

지역 분쟁의 심화, 자원경쟁, 기후환경변화, 인공지능기술의 고도화를 필두로 지역, 자원, 환경, 기술 등 다각적인 방면에서 환경의 불확실성이 높아지고 있다. 미국 정책싱크탱크 기관인 부르킹스연구소<sup>1)</sup>와 조지워싱턴대학교 규제연구센터<sup>2)</sup>에서 최근 규제체계 개편의 방향에 대한 관점은 다음의 4가지로 요약할 수 있다. 첫째, 불확실한 행정재량권의 제한을 통한 규제의 명확화, 둘째, 불필요한 규제의 신속한 폐지(청산), 셋째, 글로벌 기술패권에 대응하기 위한 전략적 규제패러다임 전환과 신기술을 포용할 수 있는 느슨한 규제, 넷째, 리스크(위험)의 성격과 정도에 따른 차등화된 리스크기반 규제이다.

① 규제기관의 권한 축소가 함축하는 내용은 행정기관의 규제 재량을 견제하는 방향과 관련된다. 2024년 미국 연방대법원은 '셰브론 존중 원칙'을 폐기하는 판결을 선고하였으며,<sup>3)</sup> 이후 법적 근거가 명확하지 않은 경우 연방행정기관이 독자적으로 규제재량을 행사할 때 상당한 제한이 따르며, 집행기관이 재량권을 행사할 때 문언 그대로 법을 명확

1) '부르킹스연구소(Brookings Institution)'. Global Issue Brief는 매호마다 각국의 국가전략연구를 담당하는 [글로벌 싱크탱크] 기관을 소개한다. 2022년 7월 창간호(p.87)에서 [글로벌 싱크탱크] 미국의 싱크탱크 기관으로 '부르킹스연구소'를 다루었다. 동 연구소는 인공지능, 핀테크 등 신기술규제, 미국 행정부의 주요 행정규제 모니터링 연구, 다학제적 규제연구를 수행한다. Brookings Center on Regulation and Markets Regulatory Tracker ("Reg Tracker")에서 발간한 규제분석보고서 참조: Tracking regulatory changes in the second Trump administration, updated 2026.3. 31.

2) GW Regulatory Studies Center. 조지워싱턴대학교 규제연구센터는 미국정부의 규제 정책을 분석하고, 정책 입안자들에게 규제 개혁을 위한 객관적인 정보와 지침을 제공하는 기관이다.

3) 미국 연방대법원은 로퍼브라이트 판결(Loper Bright Enterprises v. Raimondo 판결, 2024. 6. 28. 선고)을 통해 지난 40년간 유지되어 온 '셰브론 존중(Chevron Deference)' 원칙을 폐기하였다. 셰브론존중이란 셰브론판결(Chevron U.S.A., Inc. v. NRDC 판결, 1984.6.25)에서 유래한 것으로, 사법부는 법률의 해석이 모호할 때 연방행정기관의 법해석을 존중해야 한다는 것이다. 약 40년 간 유지되어 온 셰브론존중은 복잡한 환경, 금융, 경제규제 등 전문적인 분야에서 행정기관이 신속하게 집행할 수 있는 행정재량 행사의 근거가 되어 왔다. 그러나 이 원칙은 '로퍼브라이트사건' 이후 파기되어, 행정기관의 법률해석에 대한



히 해석하여 규제권한을 행사할 것을 강조하고 있다. 또한 행정기관이 집행단계에서 행정규칙을 적용할 때에도 사법심사 단계에서 무효화될 수 있는 위험을 피할 수 있도록 법률원문에 근거한 정밀한 규제설계를 요구하고 있다.

- ② 불필요한 규제의 신속한 폐지와 관련한 규제 개편의 방향은 기존의 부적절하거나 법률에 취지에 반하는 규제를 신속하게 폐지 또는 청산하는 절차적 혁신을 강조하는 것이다. 연방대통령 규제개혁실(OIRA)은 행정입법과 관련한 절차규정을 일부 개정하여, 행정예고 및 의견수렴(Notice-and-comment) 절차를 간소화하거나 일부 생략함으로써 불필요한 규제를 빠르게 폐지하는 행정적 효율성을 지향하고 있다.<sup>4)</sup>
- ③ 글로벌 기술패권에 대응하기 위한 규제패러다임은 AI, 디지털 자산, 양자 컴퓨터 등 첨단 기술 분야에서 과도한 규제가 자국의 혁신과 국가 안보를 저해할 수 있다는 우려에서 촉발된 것으로, 캘리포니아주 또는 뉴욕주 등 일부 주정부에서 강화된 AI-프라이버시 규제를 도입하여 미국 시장을 파편화하는 것을 막기 위해, 연방정부가 이를 선제적으로 무력화하여 규범의 내용을 선점하고(Preemption) 느슨한 국가 표준을 세워야 한다는 방향성을 갖는다.
- ④ 리스크기반 규제의 주요 내용은 규제영역 및 규제대상과 관련하여 발생가능한 위험의 성격과 정도에 따라서 규제를 차등화하여 적용하는 방안을 마련하는 것이다. 특히 신기술 영역에서 활동하는 대상별로 규제 준수 프로세스 자체를 디지털화하고 규제데이터 분석을 도입하여, 규제대상별로 차등화된 규제를 적용함으로써 규제집행에서 행정의 부담을 낮추고 규제순응도를 높이는 방안을 강조한다.

## ② 불확실성과 복잡성이 증가하는 환경에서 규제개편의 방향: OECD

OECD 2025년 규제정책보고서<sup>5)</sup>에 따르면 급변하는 환경의 변화는 시민안전과 식량생산에 이르기까지 영향을 미치고 있다. 신기술의 발전은 시민사회의 구조를 전면 개편하는 단계에 이르기까지 포괄적인 영향을 미칠 것으로 예상되고 있을

사법적 통제가 강화되고 행정기관의 자의적 규제 해석이 제한됨에 따라 연방정부의 규제 권한 행사에 대한 사법통제가 강화될 수 있어 이제까지의 행정국가화 경향은 약화될 것으로 전망된다. 그리고 미국 내 환경·보건·금융 등 다양한 분야의 행정규제는 법률에 근거하여 또는 법률에 근거한 명확한 행정기준에 기초하여 엄격하게 집행될 것으로 전망된다. 임기영, “로퍼 브라이트 판결을 통한 체크론 원칙의 파기와 그 함의 - 미국 행정기관의 법률해석에 대한 사법심사기준의 전환과 권력기능의 재편 -”, 헌법재판연구원 보고서, 2025.

4) <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/10/M-25-36-Streamlining-the-Review-of-Deregulatory-Actions.pdf?cb=1761144575>

5) ‘OECD 규제정책전망(OECD regulatory Policy Outlook)’은 2012년 이후 매 3~4년마다 발간한다. 이 보고서는 2012년 마련한 OECD 규제 정책 및 거버넌스 권고안에 따라 회원국의 규제 품질을 개선하기 위한 각국의 노력을 분석하고, 실행단계에서의 격차를 줄이기 위해 도움이 되는 모범적인 규제 관행을 공유하기 위한 목적에서 발간된다. 각국의 규제설계, 규제집행, 규제개선 과정과 절차에 관한 실태조사를 기반으로 하며 법과 규제가 의도한 목적을 지향하면서 집행되도록 하기 위해 어떠한 개선 사항에 집행해야 하는지 제안하고 있다. 2015년 10월, 2018년 10월, 2021년 10월, 2025년 4월에 발간되었다.

글로벌환경에서 나타나는 이러한 포괄적인 변화에 직면하여 규제의 합리화 수준을 높이기 위해서는 경직된 규제의 틀을 탄력적으로 조정해 나가야 한다. 이와 반대로 기존의 규제의 틀에 맞추어 외부환경에서 파생되는 도전적 문제를 적응시키려고 한다면 문제해결능력을 상실하는 모순에 직면하게 될 것이다.

2025년 OECD 보고서는 향후 규제 패러다임을 '경제 성장' 중심에서 '사람과 삶의 질' 중심으로 전환하고, 이를 실현하기 위해 스마트하고 포용적인 규제 거버넌스를 구축할 것을 제안하고 있다.

뿐만 아니라 인간에게 잠재적인 위해를 야기할 수 있는 가능성이 있는 것으로 예측되고 있기도 하다.

글로벌환경에서 나타나는 이러한 포괄적인 변화에 직면하여 규제의 합리화 수준을 높이기 위해서는 경직된 규제의 틀을 탄력적으로 조정해 나가야 한다. 이와 반대로 기존의 규제의 틀에 맞추어 외부환경에서 파생되는 도전적 문제를 적응시키려고 한다면 문제해결능력을 상실하는 모순에 직면하게 될 것이다.

2025년 OECD 보고서는 향후 규제 패러다임을 '경제 성장' 중심에서 '사람과 삶의 질' 중심으로 전환하고, 이를 실현하기 위해 스마트하고 포용적인 규제 거버넌스를 구축할 것을 제안하고 있다.

- ① 규제의 내용적 관점에서는 경제체계를 중심으로 하는 규제목표에서 벗어나, 사람, 환경, 미래를 중심으로 규제목표를 확장하고, 규제의 절차적인 관점에서는 형식적인 절차를 넘어서서 실질적인 성과와 영향을 중심으로 운영 효과성을 높일 수 있는 규제모델을 제안하고 있다.
- ② 규제성과를 높이기 위해서는 규제를 통해 달성하고자 하는 규제목표의 정당성과 당위성을 강화하고, 집행단계에서는 규제목표에서 파생된 규제수단을 상황적응적으로 변형하면서 탄력적으로 대응하는 것이 합리적이다.
- ③ 그러나 신기술을 포함하여 급변하는 환경에 대응하기 위해 유연하고 느슨한 규제 방식을 적용하게 되면 행정재량의 폭을 넓게 인정하는 규제방법론과 가까워질 수 있는바, 서두에서 행정재량권을 제한하여 규제의 명확성을 확보해야 한다는 방향과 충돌할 수 있다.
- ④ 이 지점의 문제를 해결하기 위하여 OECD 보고서에서 제안하는 해법은 행위규범을 정립할 때 행정의 관점에서 획일적인 일률기준을 정하는 것이 아니라 시장참여자들과 영업자의 자율적인 참여를 보장하면서 합의된 모범관행에 기초하여 시장참여자 스스로 자율적인 행위기준을 정립하고 준수하도록 함으로써 이러한 모순을 극복하는 것이다. 이와 같은 규제모델을 실현하기 위하여 OECD 규제정책보고서는 규제기준을 정립하는 과정에서 이해관계인이 의견을 반영하여야 할 필요를 강조하며, 피드백을 거침으로써 규제환경으로부터의 다양한 영향을 파악하고 규제정책에 대한 저항에 대응할 수 있음을 시사한다. 이때 이해관계인의 참여 과정은 시민적 관점에서의 포용적 참여이다. 규제기준과 이로부터 파생되는 행위규칙이 시민의 활동을 제약하거나 일상생활에 불필요한 장벽을 만들지 않아야 하며 이러한 검토과정이 규제기준, 모범관행, 행위규칙을 정립하는 단계에서 이루어져야 한다(홍승헌/임희선, 2025).

## 2. 규제개편의 방향: 산업생태계 중심의 규제설계

기존의 선형적 규제방식은 산업생태계 내에서의 상호작용을 저해할 우려가 있다. 산업생태계 중심의 규제 설계란 단순히 개별 기업 또는 개별 행위 차원의 법령위반행위 또는 불법행위를 처벌하거나 제한하는 사후적, 명령-통제방식의 규제에서 벗어나, 산업 전반의 가치사슬(Value Chain)과 공급망 내에서 기업들의 지속적인 성장을 유도하는 규제방식을 포괄한다.

고도화된 산업 구조는 파편화된 개별 기업의 집합을 넘어 상호의존적인 네트워크 경제로 진화하고 있다. 이에 따라 규제의 패러다임은 '산업생태계(Industrial Ecosystem)' 중심으로 재편되고 있다. 영역별로 분산된 기존의 선형적 규제방식은 산업생태계 내에서의 상호작용을 저해할 우려가 있다. 산업생태계 중심의 규제 설계란 단순히 개별 기업 또는 개별 행위 차원의 법령위반행위 또는 불법행위를 처벌하거나 제한하는 사후적, 명령-통제방식의 규제에서 벗어나, 산업 전반의 가치사슬(Value Chain)과 공급망 내에서 기업들이 지속적으로 투자하고 성장할 수 있도록 진입규제, 행태규제, 세제·금융·제도적 인센티브를 제공하는 유인 기반의 규제 방식까지를 포괄하는 의미이다.

산업생태계 중심의 규제는 정부규제와 자율규제를 결합하여 규제목적을 달성할 수 있는 매트릭스 구조를 갖고 있으며, 산업생태계 전체의 성과를 높이는 방향으로 설계되며 이와 같은 산업생태계 관점에서 합리적이고 적합한 규제수단으로 재편됨이 바람직하다. 대표적으로 공급망규제, 환경규제, ESG규제는 산업생태계 중심의 종합적인 관점을 지향하는 규제설계에 포함된다. 요컨대 향후의 규제설계에서 규제수단은 산업생태계를 중심으로 구축되어야 하며, 영역별로 분산되지 않도록 하여야 한다. 규제실행력을 확보하기 위해서는 규제가 지향하는 목표와 가치를 유지하면서 규제수단을 다양하게 활용할 수 있는 전략이 필요하다. 이때 규제수단 또한 산업생태계를 중심으로 구축되어야 하며, 영역별로 분산되지 않도록 하여야 한다. 행정규제는 개별적으로 분산되거나 파편화된 규제가 되어서는 안 되며, 산업생태계를 중심으로 설계되고 구조적인 관점에서 접근함으로써 구조적 합리성을 확보하도록 한다.

규제의 내용적인 측면에서는 핵심적인 규제에 집중하여 규제집행을 강화하고, 핵심규제과 관련된 최소한의 강행기준을 중심으로 규제를 엄격히 집행함으로써 규제의 신뢰성을 높이는 것이 바람직하다.

규제의 내용적인 측면에서는 핵심적인 규제에 집중하여 규제집행을 강화하고, 핵심규제과 관련된 최소한의 강행기준을 중심으로 규제를 엄격히 집행함으로써 규제의 신뢰성을 높이는 것이 바람직하다.

핵심규제의 대상과 범위는 글로벌 규제와 조화를 이루도록 하고, 핵심규제에 해당하지 않는 사항들은 일종의 가이드라인이나 모범기준으로 운영하여 사업자와 시장참여자가 자율적으로 준수하도록 하고 시장참여자와 사업자 간의 공론적 조정과정을 거쳐 자율규제 가이드라인의 내용을 정립함으로써 규제의 타당성과 이행가능성을 높일 수 있도록 한다.

핵심규제의 대상과 범위는 글로벌 규제와 조화를 이루도록 하고, 핵심규제에 해당하지 않는 사항들은 일종의 가이드라인이나 모범기준으로 운영하여 사업자와 시장참여자가 자율적으로 준수하도록 하며, 사후적으로 문제가 발생하여 책임을 추궁하는 단계에서 만약 사업자가 가이드라인을 준수한 경우에는 그 사업자가 부담해야 하는 결과책임을 완화하는 인센티브를 부여하는 기제로 활용하도록 하여 궁극적으로 사업자의 자율준수의 의지를 높일 수 있도록 한다. 시장참여자와 사업자 간의 공론적 조정과정을 거쳐 자율규제 가이드라인의 내용을 만들어가는 과정을 통하여 규제의 타당성과 이행가능성을 높일 수 있으며 사업자의 자기책임성을 강화하고 증명책임의 부담에 있어서 합리성을 확보하도록 한다.

### 3. 핵심적인 중요규제 중심으로 글로벌 보편규제와 조화를 이룰 필요성 -

#### ① OECD 규제성과 지향 규제정책 및 거버넌스의 표준지침

규제정책과 관련하여 OECD는 2012년에 ‘OECD 규제 정책 및 거버넌스 권고안 (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance)’을 발표하고, OECD 회원국의 경제성장, 사회복지, 지속가능발전을 도모하기 위해 규제품질을 높이고 규제거버넌스를 강화하도록 권장하는 국제적인 표준 지침으로 제안하였다. OECD 규제정책위원회는 2012년 지침을 기준으로 회원국의 규제실무와 관행을 평가하고 이 내용을 정리하여 주기적으로 규제전망보고서를 발간하고 있다. OECD 권고안은 규제투명성, 규제합리성, 규제품질관리를 주요 내용으로 한다. OECD는 1990년대에 중점을 두었던 단순히 규제를 줄이기 위한 목표로부터 방향을 전환하여 고품질의 규제설계와 규제관리시스템을 마련하도록 하고 있다. 구체적인 규제내용으로 규제투명성과 관련하여서는 열린정부(Open Government) 원칙을 제시하고 규제규범의 정립과정에서 이해관계자들의 적극적인 참여를 보장할 것을 강조한다. 규제합리성과 관련하여서는 규제목표와 규제수단의 정합성과 타당성을 확보하기 위하여 규제영향분석을 강조하고 규제사후 평가를 통해 실질적으로 성과를 내는 규제방법을 유지하도록 하는 방법을 채택하도록 한다. 규제거버넌스 제도화는 규제품질을 관리하기 위하여 규제절차를 개선하기 위한 조직법적 장치를 마련하는 것을 내용으로 한다.

사전-사후 규제영향분석을 포함하여 규제절차에 관한 내용을 강조하게 되면 복잡한 절차로 인하여 오히려 규제장애가 발생하게 되며, 제때에 규제수단을 변경하거나 수정해야 할 필요성에 응답하는 시간이 지연되는 문제가 발생할 수 있으므로 규제내용의 차원에서 핵심적인 규제가 무엇인지를 파악하여 주요규제 중심으로 규제집행역량을 집중할 필요가 있다.

그런데 방법론적 차원에서 사전-사후 규제영향분석을 포함하여 규제절차에 관한 내용을 강조하게 되면 복잡한 절차로 인하여 오히려 규제장애가 발생하게 되며, 제때에 규제수단을 변경하거나 수정해야 할 필요성에 응답하는 시간이 지연되는 문제가 발생하게 된다. 따라서 규제내용의 차원에서 핵심적인 규제가 무엇인지를 파악하여 주요규제 중심으로 규제집행역량을 집중할 필요가 있다.

2025년 OECD 규제정책보고서에서 도전적 환경에 대응하는 규제대안의 평가, 규제혁신을 위하여 도입된 규제수단에 대한 사후평가, 문제해결을 위한 규제기관 간의 상호 조정, 규제관할기관의 공동규제와 관련하여 각 회원국의 이행상황을 평가한 결과를 제시하며, 이에 따르면 사후규제평가가 취약하게 나타나고 있음을 확인할 수 있다(그림 1). 사후평가에 기초하여 불필요한 규제를 폐지하고 정비하기 위한 노력을 기울일 필요가 있음을 시사한다.

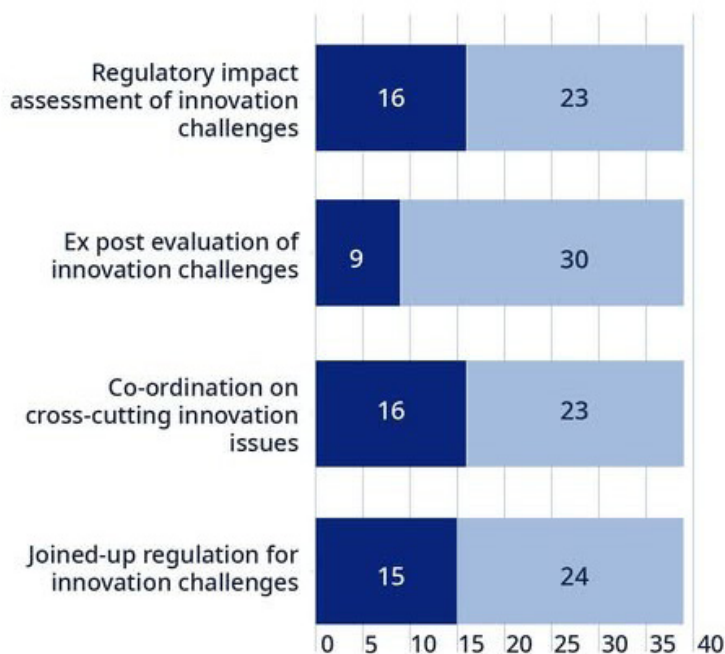


그림 1 규제 설계의 혁신영향 반영 현황

## Innovation impact in regulatory design

Number of OECD members, 2024

■ Yes ■ No



핵심적인 중요규제의 영역에서 글로벌 보편규제와 조화되도록 규제를 개편할 필요가 있으며, 국내법적 관점에서 자국 내 특수성을 강조하는 규제를 강조하는 것이 아니라 국제적으로 통용되는 기준·원칙·규범과 정합성을 갖추어야 할 필요가 있다.

국제기준과 국내의 규제기준이 조화되면 기업의 예측가능성이 높아져 대외거래비용이 감소하며 글로벌 차원의 공급망 안정화에 기여할 수 있다.

## ② 핵심적인 중요규제의 글로벌 보편규제와의 조화의 필요성

핵심적인 중요규제의 영역에서 글로벌 보편규제와 조화되도록 규제를 개편할 필요가 있으며, 국내법적 관점에서 자국 내 특수성을 강조하는 규제를 강조하는 것이 아니라 국제적으로 통용되는 기준·원칙·규범과 정합성을 갖추어야 할 필요가 있다. ‘핵심적 중요규제’란 국민의 생명, 안전, 건강, 환경, 금융, 개인정보와 같이 시민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 영역에 관련된 규제를 뜻하며, 특히 식품안전, 의약품, 환경, 산업안전, 개인정보, 금융, 디지털 규제와 같은 분야에서 중요하게 논의되며, 중요규제는 사회적 위험을 예방하는 실질적인 기능을 수행한다. 전문적 기술적 성격이 강한 영역에서는 국가별 구분 없이 동일한 규제기준이 채택되고 적용되는 경향이 있다. 정보통신기술표준, 의약품표준, 금융규제기준이 그러하다. 관련 분야의 국제기구에서 합의되고 설정된 기준으로서 ‘글로벌 보편규제’란 국제적으로 공통적으로 인정되는 규범, 기준, 원칙을 뜻하며, 세계무역기구(World Trade Organization)의 SPS 협정 및 TBT 협정, 국제식품규격위원회(Codex Alimentarius Commission)의 식품기준, 국제표준기구(International Organization for Standardization)의 기준, 국제노동기구(International Labour Organization)의 산업안전기준, 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development)의 규제원칙, 유럽연합(European Union)의 REACH·GDPR 등 국제적으로 통용되는 규제체계와 규제기준을 예로 들 수 있다. 산업안전인증, 탄소배출기준 특정 국가만의 규제가 아니라 국제 교역과 글로벌 공급망 속에서 사실상 국제표준처럼 기능하는 규범들이 해당한다.

국제기준과 국내의 규제기준이 조화되면 기업의 예측가능성이 높아져 대외거래비용이 감소하며 글로벌 차원의 공급망 안정화에 기여할 수 있다.

## ③ 규제불균형의 해소

다른 경쟁국가와 비교할 때 규제기준이 높거나 우리나라에만 존재하는 규제가 있다. 글로벌 공간으로 활동영역이 확장된 사업자를 고려할 때, 국가별로 서로 다른 규제체계에 속해 있는 사업자 간에 경쟁이 발생하게 되며 상이한 규제체제로 인하여 규제차별의 문제가 발생하게 된다. 디지털공간으로 확장된 시장에서 국내기업과 글로벌 기업이 경쟁하게 되면 경쟁사업자 간 규제불균형이 일어난다. 이러

국내시장에서 국내기업과 글로벌기업이 경쟁하는 상황에서 국내기업에게만 적용되는 규제로 인하여 경쟁조건에 차별이 발생하는 경우에는 일반적인 규제원칙에 따라 경쟁사업자 간 규제형평성을 보호하고 또한 산업정책적 측면을 고려하여 국내 기업에만 적용되는 규제를 완화하여 규제불균형의 문제를 해소하여야 한다

한 차별은 불공정한 규제조건을 만든다. 이러한 규제체계의 차이를 해소하기 위해서 디지털시장에서 규제를 균등화할 수 있는 국제사회의 협력이 필요하지만, 단시일에 단일하거나 실질적으로 균등한 규제거버넌스를 형성해 나가기에는 어려우며, 그 전까지는 규제차별의 문제를 극복하거나 완화할 수 있는 조치를 강구할 필요가 있다. 본래 한 국가의 내부에서 법제도적으로 기업 간 규제차별이 발생하게 되면 국가는 이러한 차별을 제거할 의무를 진다. 이와 유사하게

국내시장에서 국내기업과 글로벌기업이 경쟁하는 상황에서 국내기업에게만 적용되는 규제로 인하여 경쟁조건에 차별이 발생하는 경우에는 일반적인 규제원칙에 따라 경쟁사업자 간 규제형평성을 보호하고 또한 산업정책적 측면을 고려하여 국내 기업에만 적용되는 규제를 완화하여 규제불균형의 문제를 해소하여야 한다(이원우, 2023, 10).

## 4. 위험기반규제와 사업자의 자기책임성 강화의 필요성

### ① 위험기반규제의 필요성

위험방지와 최소화방안이 불가능하거나 부적절한 경우에 그 위험의 속성이 회복불가능한 위험인지를 고려하고 신기술을 어느 정도로 제한할 것인지를 결정하여야 한다.

어떠한 기술이 위험을 수반하거나 수반할 가능성이 있는 경우에 예견되는 잠재적 위험성에 대한 분석은 문제되는 기술을 금지하는 것이 아니라 위험을 최소화하거나 회피할 수 있는 방안을 우선적으로 고려하여야 하며, 위험방지와 최소화방안이 불가능하거나 부적절한 경우에 그 위험의 속성이 회복불가능한 위험인지를 고려하고 신기술을 어느 정도로 제한할 것인지를 결정하여야 한다(이원우, 2019). 이때 위험조건에 대한 고려를 하지 않고 금지하는 것은 비례원칙에 부합하지 않는다고 할 것이다(이원우, 2023. 14). 위험기반 규제의 방안으로 규제일출제도를 고려할 수 있으며, 규제일출제도는 잠재적 위험에 대한 정보가 불확실한 경우에는 일단 허용하되 위험이 현실화될 우려가 있거나 현실화되면 규제를 적용하는 방식이다. 자율주행자동차의 사용화 촉진 및 지원에 관한 법률 제15조제2호에 따르면 “자율주행자동차의 연구 또는 시험운행으로 인해 다른 사람에게 피해를 끼치거나 교통상의 위험을 발생시킨 경우”는 이 법률에 따른 특례의 적용을 배제하도록 규정함으로써 이를 통해 불확실한 위험을 사후에 통제할 수 있는 규제방식을 적용하고 있다(이원우, 2019).

### ② 자율규제 영역에서 사업자의 자기책임성 강화

불확실성이 높아진 상황에서 규제성과를 높이기 위해서 규제는 목표와 가치를 중심으로 구심력을 강화하고, 집행단계에서는 규제목표에서 파생된 규제수단을 변형하면서 탄력적으로 대응하는 것이 합리적이다. 환경규제, 안전규제, 노동규제, 금융규제 등 다양한 영역에서 요구되는 핵심규제를 중심으로 정부규제가 이루어지도록 하고, 그 이외의 부수적인 규제사항들은 가이드라인으로 전환하며, 영역별로 특화된 가이드라인을 만드는 과정에서는 시장참여자나 이해관계인이 참여할 수 있도록 하고, 시장참여자들끼리 가이드라인의 내용을 수정하거나 변경할 수 있는 절차를 운영하는 것이 바람직하다. 이러한 공론적 조정과정을 거쳐 가이드라인의 내용을 만들어가는 과정에서 규제의 타당성을 높이고 규제의 이행가능성을 높일 수 있으며 사업자의 자기책임성을 강화하고 증명책임의 부담에서 정당성을 확보할 수 있다.

자율기준인 모범관행을 준수하였음을 증명하면 과실요건에 관한 증명책임이 전환되어 결과적으로 사업자는 위험책임을 부담하지 않게 되며 영업자책임보험을 통해 공동의 사회적 위험책임으로 환원된다. 이러한 결과는 자율규제가 실효적으로 제도화될 수 있는 메커니즘이라고 할 수 있다.

자율규제가 실질적으로 규제효과를 발휘하는 제도로 기능하기 위해서는 규제주체의 권한과 책임성의 요소가 필요하다(이원우, 2021). 이에 대해 정부의 감독과 통제가 혼합된 자율규제를 논의하기도 하지만, 이와 같이 정부규제가 결합되는 경우에는 여전히 정부규제의 영역에 남아 있게 되는 한계가 있다. 자율규제의 책임성은 경제적 이익이 귀속하는 사업자가 위험을 부담하도록 하는 메커니즘이며 최근에는 여러 개별법률에서 책임보험제도를 통하여 사업자의 위험부담을 사회적으로 분산시켜 사회적 불안을 해소하는 방법을 마련하고 있다. 그럼에도 불구하고 사업자가 법적 책임을 추궁당하는 경우에 사업자는 규제기준에서 파생되는 모범관행을 준수하였음을 증명함으로써 과실없음을 주장할 수 있으며, 보험으로 보장받을 수 있는 영역에서 사업자와 피해자의 위험책임의 분배가 합리적으로 이루어지도록 할 수 있다. 증명책임이란 소송상 증명을 필요로 하는 사실의 존재 여부가 확정되지 않은 경우에 그 사실이 존재하는지에 관하여 증명책임을 부담하는 측이 불이익을 받는 것을 의미하며, 사업자가 귀책사유 없음을 스스로 증명하지 않는다면 사업자가 책임을 부담하게 되는데, 자율기준인 모범관행을 준수하였음을 증명하면 과실요건에 관한 증명책임이 전환되어 결과적으로 사업자는 위험책임을 부담하지 않게 되며 영업자책임보험을 통해 공동의 사회적 위험책임으로 환원된다. 이러한 결과는 자율규제가 실효적으로 제도화될 수 있는 메커니즘이라고 할 수 있다.

### ③ 디지털 대전환이라는 시대적 특수성에 부합하는 규제 패러다임

문언에 기초한 엄격한 규범주의는 균등화효력 때문에 개별 사안에서의 정의를 담보할 수 없는데 사전에 빈틈없이 규제대상을 정형화하고 규제기준을 세밀하게 마련하는 것 또한 불가능하고 정의에 반할 수 있기 때문이다. 환경의 불확실성이 높으므로 사전에 예측하지 못한 사안에 대해서는 규제를 포괄적으로 설계하여 탄력적으로 운영할 수 있는 여지를 두는 것이 바람직하다

규제체계와 규제내용은 공법적 규율과 제도에 의해 구성되며 환경변화에 따른 대응방안에 대해서도 법제도적 관점의 성찰이 필요하다. 규제는 시민과 사업자를 제약하는 부담으로 나타날 수 있는데, 이와 동시에 규제집행이 미약하거나 집행력이 약화되면 시민과 환경을 보호하기 위한 규제목적을 통하여 당초에 의도하고자 하였던 행정효과성이 약화되면서 정부기능이 약화되는 문제로 이어진다(OECD, 2025, p.). 그러나 문언에 기초한 엄격한 규범주의는 균등화효력 때문에 개별 사안에서의 정의를 담보할 수 없는데 사전에 빈틈없이 규제대상을 정형화하고 규제기준을 세밀하게 마련하는 것 또한 불가능하고 정의에 반할 수 있기 때문이다. 환경의 불확실성이 높으므로 사전에 예측하지 못한 사안에 대해서는 규제를 포괄적으로 설계하여 탄력적으로 운영할 수 있는 여지를 두는 것이 바람직하다(이원우, 2021. P.7).



## 5. 결어 및 시사점

글로벌 차원의 지역 분쟁의 심화, 기후환경변화, 인공지능기술의 고도화를 필두로 지역, 자원, 환경, 기술 등 다각적인 방면에서 환경의 불확실성이 높아지고 있다. 불확실성이 높아진 상황에서 규제는 목표와 가치를 중심축으로 구심력을 강화하고, 집행단계에서는 규제목표에서 파생된 규제수단을 변형하면서 탄력적으로 대응하는 것이 합리적이다. 이때 규제탄력성은 규제수단을 다양하게 활용하는 것으로 이해할 수 있다. 규제의 궁극적인 목표는 ‘공동체의 보다 더 행복하고 유쾌한 삶’과 같은 추상적인 규범일 수 있으므로 규제의 집행력과 실행력을 확보하기 위해서는 규제가 지향하는 공익적 목표와 가치를 유지하면서 규제수단을 다양하게 활용할 수 있는 전략이 필요하다. 규제방법론을 다양화할 수 있는 적응력과 이러한 적응력을 현실화하는 이행력이 변화하는 환경에 적응할 수 있는 규제의 핵심 역량이라고 할 것이다.



## 참고문헌

- 이원우(2023), “디지털 기술 발전에 따른 국가-시장 관계의 변화와 공법의 역할”, *경제규제와 법*, 16(2), pp.9-28.
- 이원우(2021), “규제국가의 전개와 공법학의 과제”, *경제규제와 법*, 14(2), pp.7-29.
- 이원우(2019), “신융합산업 활성화를 위한 규제개혁입법의 현황과 과제”, *경제규제와 법*, 12(2), pp.137-153.
- 이원우(2016), “혁신과 규제: 상호 갈등관계의 법적 구조와 갈등해소를 위한 법리와 법적 수단”, *경제규제와 법*, 9(2), pp.7-29.
- 홍승현/임희선 (2025), “2025 OECD 규제정책전망분석: 우리의 성과와 과제”, 한국행정연구원 이슈페이퍼. 통권 145호.
- Maggetti, M., Di Mascio, F., & Natalini, A. (Eds.). (2022). *Handbook of regulatory authorities*. Edward Elgar Publishing.
- Cordes, J. J., Dudley, S. E., & Washington, L. (2022). *Regulatory compliance burdens*. GW Regulatory Studies Center.
- OECD (2025), *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>.