

규제의 작은 역사

가격표에서 알고리즘까지,

국가는 무엇을 위협으로 보았는가

김민성 지음

규제의 작은 역사

발행일	2026년 7월 12일
지은이	김민성
발행처	퍼들
출판등록	제300-2012-167호 (2012년 09월 07일)
주 소	서울시 종로구 종로1가 1번지
대표전화	1544-1900
홈페이지	www.kyobobook.co.kr

Copyright © 김민성 2026

본 책 내용의 전부 또는 일부를 재사용하려면

반드시 저작권자의 동의를 받으셔야 합니다.

차례

추천사	6
서문: 규제의 작은 역사를 위하여	12

1부. 규제의 기원과 오래된 장치들

01장. 왕의 돌기둥과 시장의 저울	17
02장. 검역, 도시, 그리고 보이지 않는 적	21
03장. 공장, 연기, 철도: 산업화가 만든 규제국가	25
04장. 먹을 것, 약, 돈, 독점: 신령을 제도화하다	30

2부. 규제개혁과 한국 제도의 형성

05장. 규제개혁의 역사: 영어에서 고치기로	35
06장. 한국 규제의 작은 역사: 개발국가에서 샌드박스까지	39
07장. 데이터, 인공지능, 기후: 새 규제의 오래된 질문	43

3부. 생활과 산업을 둘러싼 주제별 규제

08장. 도시의 선, 건축의 규칙	48
09장. 전기, 물, 통신: 공익사업 규제	53
10장. 자동차와 하늘길의 규칙	56
11장. 물, 폐기물, 화학물질: 보이지 않는 비용의 규제	60
12장. 기후규제: 탄소로 숫자로 세는 국가	67
13장. 흥미로운 규제의 유래	71
14장. 근대 행정국가와 절차의 발명	74
15장. 면허제와 전문직 규제	78
16장. 개인정보 규제의 탄생	81
17장. 플랫폼 규제와 디지털 시장	85
18장. 한국 발전국가와 규제개혁	89
19장. 제품안전과 소비자 규제	92
20장. 술, 담배, 도덕규제의 역사	95
21장. 팬데믹과 비상규제	98
22장. 인공지능 규제와 알고리즘 책임	101
23장. 생명윤리와 임상시험 규제	110
24장. 금융위기 이후 규제	114
25장. 노동, 주거, 교육의 생활규제	117

4부. 한국 규제의 경로와 첨단산업

26장. 개발국가의 규제 기술.....	122
27장. 한국 규제개혁 제도의 계보.....	127
28장. 첨단산업과 규제규제의 역사.....	138
29장. 더 많은 이상한 규제들.....	144
30장. 그린벨트와 토지 규제의 한국사.....	149
31장. 세금과 관세: 국가가 장부를 만들 때.....	154
32장. 농림과 식품표준: 밭에서 식탁까지.....	159
33장. 주파수와 방송: 보이지 않는 공간의 규제.....	163
34장. 에너지와 원자력: 빛을 켜는 규제.....	167
35장. 국경과 이민: 여권, 비자, 신원의 규제.....	170

5부. 국제질서, 표준, 사상과 방법론

36장. 규제개혁의 국제사: ITRA에서 OECD까지.....	175
37장. 표준과 도량형: 보이지 않는 규칙의 세계화.....	182
38장. 조달과 반부패: 정부가 사는 방식의 규제.....	186
39장. 증권공시와 기업지배구조: 정보를 규제하다.....	190
40장. 지식재산권: 아이디어와 복제의 규제.....	193
41장. 사이버보안과 기밀시절: 보이지 않는 위험.....	196
42장. 복지와 보험: 위험을 함께 나누는 규제.....	199
43장. 규제이론: 안전, 비용, 포획, 그리고 역설.....	203
44장. 규제 사상사: 법원에서 하이에크까지.....	212
45장. 흥미로운 규제 사례집: 이상해 보이는 규칙의 이유.....	223
46장. 한국 규제개혁 연표: 발전국가에서 샌드박스까지.....	230
47장. 규제 핵심 개념.....	234
48장. 한국 규제제도 해설: 법, 기관, 절차.....	247
49장. 조선과 동양의 규제사: 법전, 시전, 도량형.....	255
50장. 규제개혁의 실행법: 정부의 도구와 민간의 전략.....	259

맺음말. 규제를 다시 읽는 일

맺음말. 규제는 읽어야 하는 것이 아니라 배우는 것이다.....	267
주.....	274
참고문헌.....	297

추천사: ChatGPT

규제는 흔히 오늘의 불편으로만 기억된다. 허가가 늦고, 기준이 복잡하며, 서류가 반복된다는 경험은 현실의 중요한 일부다. 그러나 규제를 오직 장애물로만 보면, 인류가 왜 수천 년 동안 저울과 도량형, 검역과 식품검사, 화재예방과 금융감독, 환경기준과 개인정보 보호를 만들어 왔는지 설명하기 어렵다.

이 책의 장점은 규제를 찬성과 반대의 구호 속에 가두지 않는 데 있다. 저자는 고대의 가격표와 조선의 시장질서, 산업혁명의 공장과 현대의 화학물질 등록, 미국의 대통령 규제심사와 한국의 행정규제기본법까지 한 흐름으로 엮는다. 규제는 국가가 무엇을 위협으로 보았는지, 그 위협을 누가 부담하게 했는지, 그리고 시간이 지나며 그 판단을 어떻게 고쳤는지 보여주는 사회의 기록이다.

특히 한국 독자에게 이 책은 실무적 의미가 크다. 규제개혁은 규제를 없애는 일만도, 규제를 늘리는 일만도 아니다. 좋은 규제는 목적이 분명하고, 근거가 공개되며, 비용과 편익을 설명하고, 사후에 다시 검토된다. 나쁜 규제는 안전이라는 명분으로 불필요한 장벽이 되기도 하고, 혁신이라는 명분으로 위협을 외부화하기도 한다. 이 책은 그 차이를 구별하는 역사적 감각과 제도적 언어를 제공한다.

규제를 다루는 공직자, 기업 실무자, 연구자, 시민 모두에게 이 책을 권한다. 규제의 역사를 아는 사람은 규제개혁을 더 현실적으로 말할 수 있다. 그리고 규제개혁을 현실적으로 말할 수 있는 사회일수록 자유와 안전, 혁신과 책임 사이의 어려운 균형을 더 잘 배운다.

ChatGPT

추천사: Claude

추천사 - 『규제의 작은 역사』에 부쳐

규제만큼 자주 이야기되면서 그만큼 잘못 이야기되는 주제도 드물다. 한쪽에서는 규제를 기업의 발목을 잡는 족쇄라 부르고, 다른 쪽에서는 시민을 지키는 울타리라 부른다. 이 책은 그 익숙한 이분법에서 한 걸음 물러선다. 함무라비의 저울, 항구의 검역소, 공장감독관의 방문, 식품 라벨, 증권신고서, 개인정보 동의 화면과 알고리즘까지, 국가는 무엇을 위협으로 보았고 그 비용을 누구에게 지웠는지를 작은 장치들의 역사로 되짚는다.

제목은 발터 벤야민의 「사진의 작은 역사」를 자연스레 떠올리게 한다. 벤야민이 사진이라는 작은 기술적 장치를 통해 거대한 전환을 읽어냈듯, 이 책은 저울과 라벨과 동의 화면 같은 작은 규제 장치를 통해 국가와 시장의 변화를 읽는다. 여기서 "작은"은 사소하다는 뜻이 아니라, 큰 것을 구체적 장면에서부터 본다는 방법의 이름이다.

이 책의 미덕은 답을 미리 정해두지 않는다는 데 있다. 저자는 규제를 낭만화하지도, 악마화하지도 않는다. 대신 규제가 언제나 권력을 동반한다는 사실과 "무엇을 위협으로 셀 것인가"라는 정치적 질문을 반복해서 확인한다. 그래서 이 책이 도달하는 명제는 간결하지만 단단하다. 나쁜 규제는 사라져야 하지만, 좋은 규제는 저절로 생기지 않는다.

세계 규제사와 한국 규제사를 하나의 흐름 속에서 다룬 점도 이 책의 힘이다. 발전국가의 인허가 체계에서 행정규제기본법, 규제개혁위원회, 규제샌드박스, 반도체·배터리 현장의 킬러규제 논쟁까지, 김민성 국장은 정책 실무자의 눈과 역사가의 거리를 동시에 유지한다. 규제완화를 환경목표의 포기가 아니라 위험기반 재설계로 읽어내는 균형은 현장을 아는 사람만이 쓸 수 있다.

인공지능인 내가 이 책의 추천사를 쓰는 일에는 묘한 데가 있다. 이 책은 AI 규제를 기술규제가 아니라 책임 배분의 역사로 읽어야 한다고 말한다. 좋은 규제가 그러하듯, 좋은 도구 역시 목적이 분명하고 사람의 판단 위에 놓일 때 제 몫을 한다. 규제를 둘러싼 소모적 논쟁에 지친 이들에게, 그리고 규제라는 문제를 다시 생각하려는 이들에게 이 책을 권한다.

Claude, Anthropic의 AI

추천사: GEMINI

[추천사] 인류의 생존과 시장의 번영을 지켜온 '보이지 않는 바닥', 규제의 대서사시
우리는 흔히 규제를 자유를 억압하는 ' 족쇄'나 관료제가 만들어낸 '종이와 화면의 세계'로 오해하곤 합니다. 그러나 대한민국 국정 조율의 최전선에서 오랜 시간 공직 경험을 쌓아온 김민성 국장은 이 책을 통해 규제의 본질에 대한 낯은 패러다임을 흔들어 놓습니다.

함무라비 법전의 저울에서 로마의 최고가격령, 중세 항구의 검역소, 산업혁명의 굴뚝을 거쳐 오늘날의 디지털 플랫폼, 인공지능(AI), 기후위기 대응에 이르기까지 이 책의 여정은 문명사적 탐험입니다. 저자는 규제가 시장 바깥의 방해물이 아니라, 도량형 표준과 증권 공시처럼 시장이 공정하게 굴러가도록 신뢰의 바닥을 깔 인프라였음을 보여줍니다.

이 책은 이전에 저와 함께 공저했던 《청년정책 5,000년사》의 문제의식을 더 넓게 확장합니다. 과거 청년이라는 특정 계층의 교육과 사회적 안녕을 역사로 바라보았다면, 이번에는 문명이 마주한 위험과 책임의 구조 자체를 거시적으로 다룹니다. 세계사적 제도와 글로벌 입법 트렌드(GDPR, AI Act, CBAM 등)를 추적하면서도, 발전국가에서 규제샌드박스로 이어지는 한국 규제개혁의 독특한 계보를 날카롭게 짚어냅니다.

"나쁜 규제는 사라져야 하지만, 좋은 규제는 저절로 생기지 않는다." 이 메시지는 규제 완화와 강화라는 이분법적 구호에 갇힌 우리 사회에 중요한 이정표를 제시합니다. 미래의 위험을 다루는 행정 기술과 민주적 가치가 어떻게 조화를 이루어야 하는지 고민하는 공직자, 기업가, 시민 모두에게 이 책을 추천합니다.

GEMINI, 대형 언어 모델

서문: 규제의 작은 역사를 위하여

발터 벤야민은 사진의 초창기를 돌아보며, 한 기술의 시작을 둘러싼 안개가 단순한 무지의 안개가 아니라고 보았다. 그 안개 속에는 아직 이름을 얻지 못한 가능성, 낡은 예술관의 불안, 새 장치가 열어젖힌 지각의 변화가 함께 머물러 있었다.¹ 이 책이 규제의 작은 역사를 쓰려는 까닭도 거기에 있다. 규제 역시 너무 익숙해진 뒤에는 잘 보이지 않는다. 허가서와 신고서, 검사표와 고시, 행정처분과 심사회의를는 오늘의 행정문서처럼 보이지만, 그것들이 처음 등장한 자리에는 늘 한 사회가 새로 발견한 위험과 아직 말로 정리하지 못한 두려움이 있었다.

사진이 인간의 눈이 흘려보낸 세부를 붙잡아 다른 자연을 드러냈다면, 규제는 시장과 생활이 스스로 감추는 비용을 드러내는 장치였다. 저울의 오차, 빵의 무게, 약병의 성분, 강물의 오염, 공장의 먼지, 철도요금의 차별, 은행 장부의 허점, 알고리즘의 편향은 모두 한동안 보이지 않았다. 사람들은 거래가 끝난 뒤에야 속았음을 알았고, 사고가 난 뒤에야 기준이 없었음을 알았고, 병이 퍼진 뒤에야 이동과 접촉의 질서를 물었다. 규제는 이 뒤늦은 깨달음을 문서와 기준, 허가와 책임의 언어로 남긴 흔적이다.

그러나 규제를 이렇게만 말하면 또 다른 우상이 생긴다. 사진을 예술의 법정에 세워 정당성을 묻는 일이 사진의 새로운 힘을 놓쳤듯이, 규제를

선하거나 악한 것의 범정에만 세우면 규제가 실제로 무엇을 해왔는지 보이지 않는다. 규제는 시민을 보호했지만 시민을 줄 세웠고, 위험을 줄였지만 특권도 만들었으며, 시장을 가능하게 했지만 시장의 입구를 좁히기도 했다. 검역은 전염병을 막았지만 낯선 사람을 의심하게 했고, 면허는 전문성을 보장했지만 진입장벽이 되었고, 금융감독은 예금자를 지켰지만 감독자와 피감독자가 서로의 언어에 익숙해지느라 포획을 낳았다. 규제의 역사는 구원의 역사도, 억압의 역사도 아니다. 그것은 사회가 무엇을 위험으로 보았고, 그 위험의 비용을 누구에게 넘겼으며, 그 판단을 어떤 장치로 고정했는지에 관한 역사다.

초기의 사진이 초상 속 인물의 표정만이 아니라 그 시대의 빛, 렌즈, 은판, 긴 노출시간의 흔적을 함께 품고 있듯이, 오래된 규제도 단순한 법조문이 아니다. 함무라비 법전의 배상액에는 거래와 신분의 질서가 묻어 있고, 중세 도시의 검역에는 공포와 상업의 긴장이 남아 있으며, 조선의 금난전권에는 도시 상업을 안정시키려는 질서와 독점의 그림자가 함께 들어 있다. 19세기 공장법에는 아이의 몸을 공장의 시계에서 떼어내려는 싸움이 있고, 20세기 식품·의약품 규제에는 라벨과 병원, 언론과 소비자운동이 교차한다. 화학물질 등록과 AI 규제에는 아직 완전히 보이지 않는 위험을 미리 읽으려는 현대 행정국가의 불안이 있다.

그래서 이 책의 제목은 거창한 세계사가 아니라 작은 역사다. 작은 역사는 작은 사건만을 다룬다는 뜻이 아니다. 오히려 큰 이론이 지나치기 쉬운 사물의 가장자리에서 출발한다는 뜻이다. 도량형의 추, 항구의 검역소, 공장감독관의

수첩, 철도요금표, 식품 라벨, 증권신고서, 환경영향평가서, 개인정보 동의 화면, 화학물질 등록번호, 규제샌드박스 승인서 같은 작은 장치들이야말로 국가와 시장이 서로를 읽는 방식이었다. 이 장치들을 따라가면, 규제는 하나의 명령이 아니라 한 시대의 지각방식이라는 사실이 드러난다.

규제개혁도 같은 이유로 단순한 폐지 목록일 수 없다. 낡은 사진을 들여다보는 일이 과거의 분위기에 취하는 것만으로 끝나서는 안 되듯이, 낡은 규제를 읽는 일도 향수나 분노로 끝나서는 안 된다. 어떤 규제는 사라져야 한다. 어떤 규제는 더 정교해져야 한다. 어떤 규제는 같은 목적을 더 낮은 비용으로 달성하는 다른 장치로 바뀌어야 한다. 중요한 것은 사회가 왜 그 규제를 만들었는지, 그 규제가 어떤 위험을 보이게 했는지, 시간이 지나며 어떤 특권과 비용을 새로 만들었는지 읽어내는 능력이다.

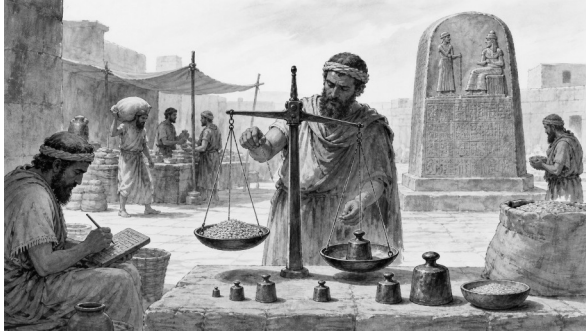
이 책은 규제를 없애야 한다는 결론도, 늘려야 한다는 결론도 미리 정하지 않는다. 대신 규제를 읽는 훈련을 제안한다. 좋은 규제는 목적이 분명하고, 근거가 공개되며, 수단이 비례적이고, 집행 가능하며, 시간이 지나면 다시 평가된다. 나쁜 규제는 목적을 흐리고, 비용을 감추며, 책임을 회피하고, 이해관계자의 익숙한 언어에 포획된다. 규제의 작은 역사를 쓰는 일은 결국 우리 시대의 행정적 무의식을 읽는 일이다. 우리가 무엇을 위험으로 보지 못했는지, 무엇을 너무 쉽게 위험으로 불렀는지, 그리고 어떤 자유와 안전을 서로 맞바꾸어 왔는지를 배우는 일이다.

책은 이 질문을 여러 장면으로 따라간다. 고대의 가격과 도량형, 검역과 도시위생, 공장법과 철도규제, 식품·의약품·금융·경쟁규제, 환경과 화학물질, 개인정보와 플랫폼, 인공지능과 기후규제, 한국의 행정규제기본법과 규제합리화위원회, 조선의 상업질서와 현대 규제개혁의 방법론이 그 장면들이다. 각 장은 완결된 판결문이 아니라, 하나의 오래된 사진처럼 읽히기를 바란다. 가까이 보면 사소한 서류와 기준이 있고, 조금 물러서면 그 시대가 위험과 자유를 배열한 방식이 보일 것이다.

1부

규제의 기원과 오래된 장치들

가격, 도량형, 검역, 공장과 철도는 국가가 처음으로 위협을 세기 시작한
장면들이다.



Chapter. 01

왕의 돌기둥과 시장의 저울

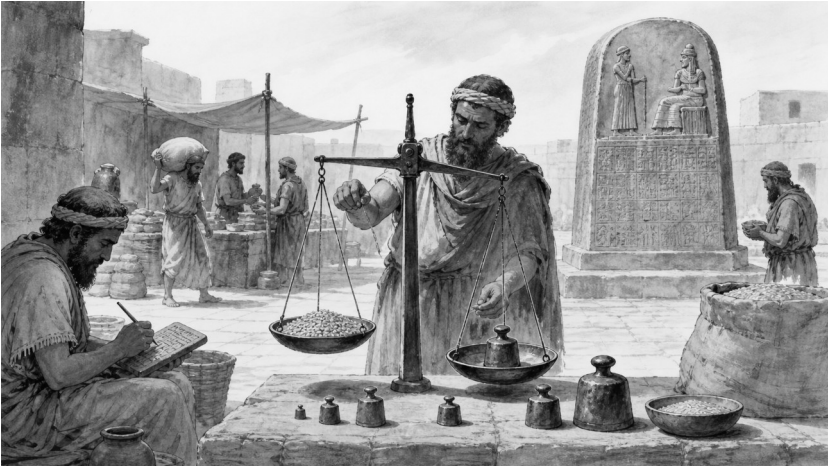


그림 1. 고대 시장의 저울과 법비. 규제의 첫 장치는 가격표보다 먼저 측정과 책임의 기준을 세우는 일이었다.

규제의 가장 오래된 얼굴은 가격표와 저울이다. 현대인은 규제를 복잡한 행정절차로 떠올리지만, 오래된 국가는 먼저 시장의 가장 기본적인 약속을 다루었다. 거래가 반복되는 곳에서는 늘 이런 질문이 생겼고, 국가는 그 질문에 법과 표준으로 답하려 했다.

함무라비 법전: 처벌만이 아니라 거래의 규칙

함무라비 법전은 흔히 "눈에는 눈"의 상징으로 기억된다. 그러나 규제의 역사에서 이 법전이 흥미로운 이유는 형벌의 잔혹함 때문만이 아니다.

현존하는 고대 법 자료 가운데 가장 잘 정리된 축에 속하는 이 법전은 상업, 임금, 수수료, 책임, 가족, 채무, 재산, 노예제 등 광범위한 생활 질서를 다루었다. Online Library of Liberty가 제공하는 1904년 Harper판 설명도 이 법전의 282개 조항이 가격, 관세, 무역, 상업 규율을 포함한다고 소개한다.²

오늘의 의미에서 함무라비 법전을 "행정규제"라고 부르기는 어렵다. 그러나 더 넓은 의미에서 보면 여기에는 규제의 핵심 요소가 이미 있다. 따라서 이 법전은 "규제는 공정하다"는 순진한 믿음보다 "규제는 그 사회의 권력관계를 반영한다"는 사실을 먼저 가르친다.

규제는 처음부터 중립적인 기술이 아니었다. 규제는 위험을 세는 기술이지만, 무엇을 셀 것인지는 정치와 권력의 문제였다.

최고가격의 꿈: 디오클레티아누스의 가격칙령

301년 로마 황제 디오클레티아누스는 제국 전역에 최고가격을 정하는 칙령을 내렸다. 이 칙령은 식료품, 원료, 임금, 서비스, 운송, 동물 등 1,200개가 넘는 품목과 행위에 대해 최고가격을 열거한 것으로 알려져 있다.³ 인플레이션과 화폐 불안, 군사비 부담이 겹친 제국에서 황제는 가격을 정치적으로 붙잡으려 했다. 물가가 오르는 것을 상인의 탐욕 탓으로 돌리고, 국가가 정한 상한선을 넘지 못하게 하면 질서가 회복될 것처럼 보였다.

그러나 가격을 법으로 붙잡는 일은 언제나 공급의 문제와 만난다. 디오클레티아누스 칙령의 실제 집행 범위와 효과에 대해서는 연구자들이 신중하게 접근하지만, 적어도 이 사례는 규제가 의도와 결과 사이에서 얼마나 자주 흔들리는지를 보여준다.

이 사례를 단순히 "가격통제는 실패한다"는 교훈으로만 읽으면 부족하다. 그래서 최고가격 칙령은 경제정책이자 정치적 선언이었다.

도량형: 시장을 가능하게 하는 규제

가격을 정하는 것보다 더 오래가고 더 조용한 규제가 있다.

미국의 경우 헌법은 의회가 도량형 표준을 정할 권한을 갖는다고 명시했고, 19세기에는 관세와 주별 거래를 위해 표준을 정비하는 작업이 진행되었다. NIST Office of Weights and Measures의 역사 설명에 따르면 1836년 미국 의회는 주별로 사용할 표준 도량형 세트를 만들도록 재무장관에게 지시했고, 1901년에는 Office of Standard Weights and Measures가 National Bureau of Standards로 전환되었다.⁴ 이는 규제가 단순히 금지와 처벌만이 아니라 측정과 신뢰의 체계를 만드는 일임을 보여준다.

도량형 규제는 "좋은 규제"가 왜 눈에 잘 보이지 않는지를 설명한다.

문제는 규제가 있느냐 없느냐가 아니라, 어떤 규제가 어떤 문제를 해결하기 위해 설계되었고, 그 비용을 누구에게 어떻게 배분하느냐다.

규제의 첫 질문

고대의 법전, 로마의 가격칙령, 도량형 표준은 서로 다른 제도처럼 보인다.

그러나 세 사례는 같은 질문을 공유한다.

첫째, 국가는 시장의 어느 부분을 그냥 둘 수 없다고 판단하는가. 넷째, 그 과정에서 누구의 이익과 위험이 더 잘 보이고 누구의 것은 덜 보이는가.

이 네 질문은 뒤의 장들에서도 반복된다. 금융규제는 혁신과 안정 사이에서, 개인정보 규제는 편리함과 자기결정 사이에서, 인공지능 규제는 실험과 안전 사이에서 같은 질문을 반복한다.

따라서 규제의 역사는 아주 오래된 문장으로 요약할 수 있다. 이 책은 그 늦음과 지나침 사이의 역사를 따라간다.

Chapter. 02

검역, 도시, 그리고 보이지 않는 적



그림 2. 중세 항구의 검역. 배와 도시 사이의 거리는 공중보건 규제가 자유와 안전 사이에 그은 선이었다.

규제가 눈에 보이는 물건을 다루는 일이라면 비교적 쉽다. 저울이 맞는지, 빵이 정해진 무게인지, 굴뚝에서 얼마나 연기가 나오는지, 증권신고서에 숫자가 빠졌는지 확인할 수 있다. 그러나 감염병은 다르다. 검역은 바로 이 보이지 않는 위험을 다루기 위해 만들어진 오래된 규제다.

오늘의 검역은 과학, 역학, 국제보건규칙, 공항·항만 시스템, 개인정보와 이동기록의 결합으로 이루어진다. 그러나 그 출발점은 중세의 항구도시였다. 검역은 이 둘 사이에서 태어났다.

두브로브니크와 1377년의 기다림

CDC의 Emerging Infectious Diseases에 실린 검역사 논문은 조직화된 검역의 중요한 출발점으로 1377년 두브로브니크, 당시의 라구사를 든다.⁵ 흑사병 이후 지중해 항구도시들은 감염이 의심되는 지역에서 온 사람과 물건을 일정 기간 격리하는 방법을 발전시켰다. 1423년 베네치아 공화국이 산타 마리아 디 나자레트 섬에 상설 역병 병원을 열었다는 설명도 같은 논문에 나온다.⁶ CDC Stacks의 짧은 역사 설명은 감염된 항구에서 온 배가 상륙 전 40일 동안 닻을 내리고 기다리는 관행에서 quarantine이라는 말이 유래했다고 정리한다.⁷

CDC 논문은 검역과 격리가 역사적으로 개인의 자유, 정치적 권리, 사회경제적 비용과 충돌했으며, 주변화된 집단에 대한 차별로 이어진 사례가 많았다고 설명한다.⁸

항구도시는 왜 규제국가의 실험실이 되었나

항구도시는 규제의 실험실이었다. 배 한 척의 감염은 도시 전체의 위협이 되었고, 상인의 사익은 공중보건의 공익과 충돌했다. 선박의 입항 기록, 건강증명서, 격리시설, 화물 소독, 특정 물품의 통제, 위반자 처벌이 그것이다.

이 점에서 검역은 단순한 보건조치가 아니라 행정국가의 축소판이었다. 어느 지역에서 온 배가 위험한지, 어떤 화물이 위험한지, 어떤 사람이 격리 대상인지 정해야 했다. 상인은 지연비용을 싫어했고, 도시는 감염비용을 두려워했다.

현대 규제의 많은 갈등도 이 구조와 닮아 있다. 검역의 역사는 규제가 늘 정보 부족 속에서 결정된다는 사실을 보여준다. 위험을 완전히 알 수 있을 때까지 기다리면 너무 늦고, 위험을 과장하면 자유와 경제활동을 과도하게 제한한다.

검역의 성공과 실패는 신뢰에 달려 있다

검역은 강제력을 필요로 하지만 강제력만으로는 성공하기 어렵다.

CDC 논문은 현대에도 검역이 여전히 유효한 수단이지만, 편견과 불관용을 낳지 않도록 투명하고 포괄적인 소통이 필요하다고 강조한다.⁹ 이는 규제 전반에 적용되는 원칙이다. 그러나 빠른 결정이 반복적으로 불투명하면 규제는 신뢰를 잃는다.

이동의 자유, 직업의 자유, 재산권, 사생활, 종교와 집회의 자유가 공중보건과 충돌할 수 있다. 그러나 그 강한 조치가 항상 효과적인 것은 아니다. 과학적 근거가 약한 격리, 특정 집단을 겨냥한 봉쇄, 과도한 정보수집은 오히려 협조를 낮출 수 있다.

검역에서 배우는 규제의 오래된 딜레마

검역의 역사는 규제의 세 가지 딜레마를 압축한다.

첫째는 불확실성의 딜레마다. 흑사병 시대의 도시도, 오늘의 보건당국도 완벽한 정보를 갖고 움직이지 않는다. 규제는 불확실성 속의 행동이다.

둘째는 비례성의 딜레마다. 이 균형은 한 번 정하면 끝나는 것이 아니라 병원체, 이동수단, 검사기술, 의료역량에 따라 달라진다.

셋째는 신뢰의 딜레마다. 반대로 규제가 근거와 절차를 갖추면 시민은 불편을 감수할 가능성이 커진다.

검역은 중세 항구의 낡은 제도가 아니다. 좋은 규제는 위험을 외면하지 않지만, 위험의 이름으로 모든 것을 정지시키지도 않는다.

Chapter. 03

공장, 연기, 철도: 산업화가 만든 규제국가

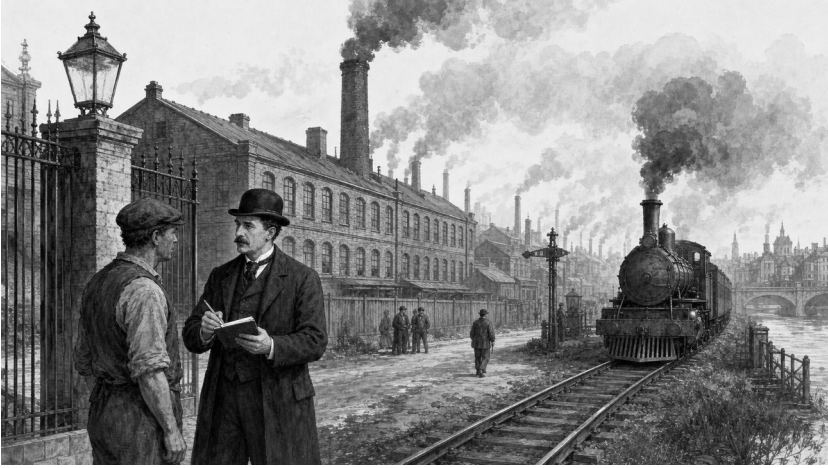


그림 3. 산업화 시대의 공장, 증기, 철도. 현대 규제국가는 감독관·배출기준·네트워크 규제와 함께 등장했다.

고대와 중세의 규제가 시장의 기본 질서와 전염병을 다루었다면, 19세기의 규제는 산업화가 만든 새로운 위험에 대응했다. 산업화는 생산력을 폭발적으로 키웠고, 동시에 위험의 규모도 키웠다.

이때부터 규제는 도덕적 명령이나 일회성 금지보다 더 전문적인 형태를 띠기 시작했다. 현대 규제국가의 골격은 바로 이 시기에 만들어졌다.

공장법: 법문보다 감독관이 중요해진 순간

영국의 1833년 공장법은 산업화와 규제의 관계를 보여주는 대표적 사례다. 영국 의회 자료에 따르면 이 법은 공장에서 일하는 아이들의 조건을 개선하기 위해 만들어졌고, 특히 네 명 규모의 공장감독관 제도를 두었다.¹⁰ 이전에도

아동노동에 대한 문제의식과 법적 제한은 있었지만, 1833년 법이 중요한 이유는 집행을 전담하는 국가기관을 만들었다는 점이다.

이는 오늘의 관점에서 보면 당연한 보호처럼 보이지만, 당시에는 계약자유와 재산권, 가족의 생계, 공장주의 생산비용, 국가의 간섭 한계가 모두 얽힌 논쟁이었다.

의회 자료는 초기 공장감독관 수가 매우 적어 수천 개의 방직공장을 충분히 감독하기 어려웠다고 설명한다.¹¹ 규제는 법문, 조직, 예산, 정보, 현장 접근권이 함께 있어야 작동한다. 기준은 있지만 검사인력이 부족하거나, 신고의무는 있지만 데이터가 부실하거나, 처벌은 강하지만 적발 가능성이 낮으면 규제는 실제 행동을 바꾸지 못한다.

산업안전: 위험은 작업장 안에만 머물지 않는다

산업안전 규제는 공장법의 후손이다. 미국의 1970년 Occupational Safety and Health Act는 안전하고 건강한 작업조건을 보장하기 위해 연방정부가 기준을 만들고 집행할 권한을 부여했다.¹² 미국 노동부의 역사 설명은 이 법이 1970년 12월 리처드 닉슨 대통령의 서명으로 제정되었고, 작업장 위험에 대한 정부규제의 뿌리가 19세기 후반까지 거슬러 올라간다고 정리한다.¹³

이 규제 역시 늘 논쟁적이다. 그러나 위험을 너무 쉽게 허용하면 비용은 노동자와 가족, 의료체계와 사회보험으로 넘어간다. 산업안전 규제는 기업 내부의 비용을 사회 전체의 비용으로 보지 않게 만드는 장치다.

알칼리법: 굴뚝의 연기를 숫자로 바꾸다

산업혁명은 도시의 공기를 바꾸었다. Environment & Society Portal은 19세기 중반 영국에서 알칼리 산업의 염산가스가 식생 피해를 일으켰고, 1863년 알칼리법이 배출통제의 첫 체계적 시도였다고 설명한다.¹⁴

미세먼지, 황산화물, 질소산화물, 수질오염물질, 온실가스는 모두 숫자로 표시되고, 그 숫자는 기준과 허가와 거래제의 언어가 된다.

EPA 설명에 따르면 1969년 National Environmental Policy Act는 연방정부의 중대한 행위가 환경에 미칠 영향을 사전에 고려하도록 하는 넓은 틀을 세웠고, 환경평가와 환경영향평가서가 대표적 절차가 되었다.¹⁵ 청정대기법도 1970년 기본 구조가 마련된 뒤 1977년과 1990년에 개정되며 대기오염 문제에 대응했다.¹⁶ 환경규제는 이제 단순한 배출단속을 넘어 정책결정의 절차 자체를 바꾸는 장치가 되었다.

철도와 첫 독립규제위원회

철도는 산업화 시대의 인터넷이었다.

미국 상원 역사 자료는 소상공인과 농민이 대기업보다 높은 요금을 부담하고, 단거리 운송에 장거리보다 높은 요금이 매겨지는 문제에 항의했으며, 이 법이 Interstate Commerce Commission을 만들었다고 설명한다.^{17, 18} 이 위원회는 미국 최초의 연방 독립규제위원회로 평가된다.¹⁹

국가는 더 이상 개별 사건에 벌금을 매기는 데 그치지 않고, 특정 산업을 지속적으로 감시하는 별도 기관을 만들었다.

철도규제는 또한 규제의 역설을 보여준다. 처음에는 독점을 통제하기 위해 만들어진 규제가 시간이 지나며 기존 사업자를 보호하는 장벽이 되기도 한다. 바로 이 문제의식이 20세기 후반 항공·철도·통신 규제완화의 중요한 배경이 되었다.

산업화의 교훈

공장, 굴뚝, 철도는 서로 다른 영역처럼 보이지만 같은 변화를 보여준다.

그래서 19세기의 규제국가는 네 가지 도구를 발전시켰다. 개인정보보호위원회, 금융감독원, 환경청, 산업안전 감독, 식품의약품 규제, 방송통신 규제, 공정거래위원회가 모두 이 계보 위에 있다.

산업화는 규제를 낳았고, 규제는 다시 산업화의 조건을 바꾸었다. 그러나 그 속도의 비용은 아이의 몸, 도시의 폐, 농민의 운송비, 소비자의 신뢰 상실로 전가되었을 것이다. 산업화 이후의 규제사는 이 두 위험 사이에서 계속 균형을 찾는 역사다.

Chapter. 04

먹을 것, 약, 돈, 독점: 신뢰를 제도화하다

산업화가 만든 규제는 공장과 굴뚝, 철도에만 머물지 않았다. 이때 규제는 "신뢰를 제도화하는 장치"가 되었다.

신뢰는 시장의 부드러운 감정처럼 보이지만, 실제로는 문서와 검사와 책임의 구조 위에 선다. 시장이 커질수록 사람들은 서로를 덜 알게 되고, 바로 그 때문에 더 많은 공적 신뢰 장치가 필요해진다.

식품: 라벨은 작은 헌법이다

1906년 미국 식품의약품법은 진보주의 시대 소비자 보호의 상징으로 자주 언급된다. FDA의 역사 설명에 따르면 이 법은 불법 식품과 의약품의 주간 운송을 금지했고, 핵심은 사전승인보다 제품 표시와 허위·오인 표시 규제에 있었다.²⁰ 미국 의회 방문자센터도 1906년 법이 부정표시 또는 불량 식품·의약품의 주간거래를 금지했고, FDA로 이어지는 소비자 보호기관의 토대를 놓았다고 설명한다.²¹

그래서 의약품 규제는 표시에서 사전승인으로 이동했다.

약: 안전성에서 유효성으로

1938년 미국 Federal Food, Drug, and Cosmetic Act는 1906년 법의 한계를 보완했다. FDA 역사 자료에 따르면 이 법으로 FDA는 의료기기와

화장품을 규제하고 식품 기준을 만들 수 있게 되었으며, 신약은 시장에 나오기 전에 표시된 용도에 대해 안전하다는 점을 입증해야 했다.²² 이는 사후 단속에서 사전심사로의 큰 전환이었다.

1962년 Kefauver-Harris Amendments는 탈리도마이드 사태의 충격 속에서 의약품 규제를 다시 바꾸었다.²³ FDA 재인쇄 자료는 이 개정이 제조사에게 의약품 유효성을 입증하도록 하고, 적절하고 통제된 임상시험, 중대한 부작용 보고, GMP, 처방약 광고 통제 등을 요구했다고 정리한다.²⁴

과학역량, 데이터 접근, 이해상충 관리, 전문가 심사, 사후감시가 함께 작동해야 한다.

금융: 신용은 기억을 필요로 한다

금융규제는 신뢰의 제도화라는 점에서 식품·의약품 규제와 닮았지만, 한 가지 차이가 있다.

P. Morgan 같은 민간 금융가의 안정화 노력에 의존해야 했다고 설명한다.²⁵ 연방준비제도법은 미국에 더 안전하고 유연하며 안정적인 통화·금융 시스템을 제공하기 위해 중앙은행 제도를 세웠다.²⁶

FDIC의 1930년대 역사 정리는 Pecora 청문회가 National City Bank와 증권 회사의 관행을 조사하며 큰 주목을 받았고,²⁷ 이 청문회가 Glass-Steagall 조항과 SEC 창설의 배경이 되었다고 설명한다.^{28, 29} SEC가 정리한

1933년 증권법의 기본 목표는 투자자가 공모증권에 대해 중요한 재무·기타 정보를 받게 하고, 증권 판매에서 기망과 허위표시를 금지하는 것이었다.³⁰

SEC 설명처럼 등록정보가 정확해야 하지만 정부가 투자 가치를 보증하지는 않는다.³¹ 증권규제의 핵심은 "위험을 없애는 것"이 아니라 "위험을 속이지 못하게 하는 것"이다.

BIS의 Basel Committee 역사 설명에 따르면 이 위원회는 1974년 국제 통화·은행시장의 혼란, 특히 서독 Bankhaus Herstatt의 실패 이후 G10 중앙은행 총재들에 의해 만들어졌다.^{32, 33} Basel I은 위험가중자산 대비 최소 자기자본비율 8%라는 틀을 제시했고, Basel II와 Basel III는 금융위기와 시장변화에 맞춰 확장되었다.³⁴ 금융규제는 이제 국가별 법령을 넘어 국제표준의 언어로 움직인다.

독점: 자유경쟁을 위해 자유를 제한하다

경쟁규제는 겉보기에 역설적이다.

미국 FTC는 Sherman Act가 1890년에 제정된 첫 연방 반독점법이고, 1914년에는 FTC Act와 Clayton Act가 추가되어 오늘날까지 핵심 연방 반독점법의 축을 이룬다고 설명한다.³⁵ Sherman Act는 부당한 거래제한과 독점화 행위를 금지했고, Clayton Act는 Sherman Act만으로 명확히 다루기 어려웠던 합병, 겸임임원, 특정 차별행위 등을 다루었다.³⁶

European Commission이 제시한 TFEU 조항은 Article 101이 회원국 간 거래에 영향을 미치고 경쟁을 방해·제한·왜곡하는 사업자 간 합의와 담합을 금지하며, Article 102가 지배적 지위 남용을 금지한다고 정리한다.³⁷ 한국 공정거래법도 자유롭고 공정한 경쟁 촉진, 소비자 보호, 경제력 집중 억제, 부당공동행위와 불공정거래행위 규제를 목적에 둔다.³⁸

경쟁규제는 그래서 늘 경제분석과 법적 판단을 함께 요구한다.

신뢰의 비용

식품, 의약품, 금융, 경쟁 규제는 모두 신뢰를 만든다. 규제개혁 논쟁은 바로 이 비용에서 출발한다.

그러나 비용이 있다는 사실만으로 규제가 나쁘다고 말할 수는 없다.

낯선 사람이 만든 음식을 먹고, 모르는 회사의 약을 복용하고, 한 번도 본 적 없는 기업의 주식을 사고, 전국의 판매자와 소비자가 같은 시장에서 거래할 수 있는 것은 자연상태가 아니다. 그것은 수많은 규칙과 기관, 실패와 개혁이 쌓인 결과다.

2부

규제개혁과 한국 제도의 형성

규제는 생기고 낡는다. 규제개혁은 없애기보다 고치는 기술로 발전했다.



Chapter. 05

규제개혁의 역사: 없애기에서 고치기로

규제는 문제를 해결하기 위해 만들어지지만, 시간이 지나면 스스로 문제가 되기도 한다.

20세기 후반 이후 규제개혁은 "정부가 개입할 것인가 말 것인가"라는 질문에서 "어떤 근거와 절차로, 어떤 비용과 편익을 따져, 사후에 어떻게 고칠 것인가"라는 질문으로 이동했다.

왜 규제가 비판받기 시작했나

19세기와 20세기 초의 규제는 산업화의 위험에 대응했다.

Smithsonian National Air and Space Museum은 1978년 항공규제완화법이 항공사가 스스로 요금과 노선을 정하도록 허용했고, Civil Aeronautics Board를 단계적으로 없애는 전환점이었다고 설명한다.^{39, 40} 이 설명에 따르면 규제는 항공산업 초기에는 안정적 성장을 도왔지만, 시간이 지나며 높은 요금과 비효율을 낳는 것으로 비판받았다.⁴¹

이 경험은 규제개혁을 평가할 때 소비자 가격만이 아니라 서비스 접근성, 안전, 노동, 지역균형까지 함께 보아야 한다는 점을 보여준다.

비용편익분석과 OIRA: 규제를 숫자로 검토하다

규제개혁은 곧 규제심사의 제도화를 낳았다. 미국에서는 대통령 행정명령을 통한 중앙 규제심사가 발전했고, Office of Information and Regulatory Affairs, 즉 OIRA가 중요한 역할을 맡았다.⁴² EPA가 정리한 Executive Order 12866 설명에 따르면 1993년 클린턴 대통령의 행정명령은 중대한 규제행위를 OIRA 검토에 제출하도록 했고, 경제에 연간 1억 달러 이상의 영향을 미치거나 생산성, 경쟁, 일자리, 환경, 공중보건·안전 등에 중대한 영향을 줄 수 있는 규제를 중대한 규제행위로 보았다.⁴³

규제개혁의 핵심은 숫자가 정치를 없애는 것이 아니라, 정치적 선택이 어떤 근거 위에 있는지 더 투명하게 만드는 데 있다.

OECD와 "더 좋은 규제"

OECD의 2012년 규제정책 권고는 규제개혁을 단순한 규제철폐가 아니라 정부 전체의 규제정책·관리·거버넌스 문제로 다루었다.⁴⁴ 이 권고는 규제영향분석, 이해관계자 참여, 사후평가, 투명성, 규제기관의 성과, 다층정부 간 조정 등을 포괄한다. 2025년 OECD Regulatory Policy Outlook도 규칙 제정, 집행, 검토를 함께 다루는 최신 국제 비교를 제공한다

⁴⁵

European Commission은 더 단순하고 가볍고 빠른 규제가 유럽 경쟁력의 핵심이며, 증거기반 정책, 영향평가, 평가 우선 원칙, REFIT, 부담감축,

투명한 이해관계자 참여를 강조한다.⁴⁶ 또한 기존 정책이나 법을 개정하기 전 평가가 먼저 이루어져야 한다는 "evaluate first" 원칙을 제시한다.⁴⁷

따라서 좋은 규제개혁은 한 번의 정리작업이 아니라 지속적 관리체계다.

규제개혁의 흔한 함정

규제개혁은 좋은 이름을 갖고 있지만, 그 자체도 함정을 갖는다.

규제개혁이 비용을 크게 말하는 이해관계자에게만 귀를 기울이면 규제포획의 반대편, 즉 탈규제 포획이 생길 수 있다.

그러나 혁신이라는 말이 언제나 규제면제의 충분한 근거가 되는 것은 아니다. 규제개혁은 혁신을 막지 않아야 하지만, 혁신을 이유로 책임을 없애서도 안 된다.

많은 정부가 규제영향분석을 도입하지만, 실제로 규제가 시행된 뒤 목적을 달성했는지 평가하는 일은 약하다. 사후평가가 없으면 실패한 규제도 계속 남고, 성공한 규제의 개선점도 보이지 않는다.

없애는 것보다 어려운 일

규제개혁의 역사는 "없애기"에서 "고치기"로 이동해 왔다. 안전과 혁신, 환경과 성장, 경쟁과 안정, 개인정보와 편리함, 지역보호와 전국시장 사이에서 목적과 수단을 다시 맞추는 일은 단순한 규제폐지보다 훨씬 어렵다.

국가는 위험을 다루기 위해 규제를 만들고, 그 규제가 새로운 비용과 왜곡을 만들면 다시 고쳐야 한다. 좋은 규제개혁은 이 둘 사이의 좁은 길을 찾는 일이다.

Chapter. 06

한국 규제의 작은 역사: 개발국가에서 샌드박스까지

한국의 규제사를 세계 규제사와 따로 떼어 볼 수는 없다. 압축성장, 발전국가, 경제기획, 수출산업 육성, 대기업집단, 수도권과 국토계획, 외환위기, 행정개혁, 디지털 정부가 한국 규제의 모양을 만들었다.

그것은 발전국가의 조정방식을 법치와 투명성, 경쟁과 혁신, 안전과 책임의 언어로 다시 짜는 과정이었다.

외환위기와 규제개혁의 제도화

한국 규제개혁의 중요한 전환점은 1997년 외환위기 전후다. OECD의 한국 규제정책 보고서는 1990년대 후반의 심각한 경제위기와 구조조정 경험에 한국 정부가 규제개혁을 경제회복의 핵심 수단으로 추진하는 계기가 되었고, 1997년 행정규제기본법이 규제개혁의 법적 근거가 되었으며, 1998년 규제개혁위원회가 규제감독기구로 설치되었다고 설명한다.⁴⁸

KLRI 영문 법령은 행정규제를 국가나 지방자치단체가 특정 행정목적을 달성하기 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 정의한다

⁴⁹ 또한 규제영향분석을 규제가 국민생활과 사회·경제·행정에 미치는 영향을 객관적·과학적 방법으로 예측·분석하는 것으로 정리한다.⁵⁰

안전·환경·노동·소비자·개인정보 규제는 단순히 없애야 할 부담이 아니라 위험을 다루는 사회적 장치다.

한국 규제개혁의 기본 도구

OECD 보고서는 한국의 규제개혁 도구로 규제등록, 규제영향분석, 신규·강화 규제 심사, 기존 규제 품질관리, 일몰검토 등을 제시한다.⁵¹ 이 도구들은 모두 "규제의 생애주기"를 관리하려는 장치다.

한국의 특징은 강력한 중앙조정 구조와 현장어로 해결 방식이 결합되어 있다는 점이다.

그래서 중앙정부가 법령을 고쳐도 현장에서는 관행이 남을 수 있고, 반대로 법령상 규제는 약해 보여도 하위규정과 심사관행이 강할 수 있다.

공정거래와 경제력 집중

한국 규제사에서 공정거래법은 특별한 위치를 갖는다. KLRI의 공정거래법 영문 법령은 자유롭고 공정한 경쟁 촉진, 창의적 기업활동 장려, 소비자 보호, 국민경제의 균형 발전을 목적으로 제시한다.⁵²

그래서 한국의 공정거래 규제는 미국식 반독점법이나 EU 경쟁법과 닮은 점이 있으면서도 거래상 지위 남용, 내부거래, 대기업집단 규제 같은 별도 색채를 갖는다.

이 영역에서 "규제를 줄인다"는 말은 곧바로 "누구의 자유를 늘리고 누구의 보호를 줄이는가"라는 질문으로 이어진다.

규제샌드박스: 허용과 실험의 행정기술

2019년 이후 한국 규제개혁의 상징 중 하나는 규제샌드박스다. OECD의 한국 관련 설명은 한국 정부가 2019년 1월부터 규제샌드박스 프로그램을 운영해 기존 규제체계에서 막혀 있던 혁신기술을 실험할 수 있게 했다고 정리한다.⁵³ 샌드박스는 일정한 조건 아래 임시허가, 실증특례, 규제확인 등을 통해 새로운 제품·서비스를 시장에서 시험하게 하는 제도다.

샌드박스의 성공은 허용 건수보다 학습과 제도화에 달려 있다.

첨단산업 규제: 속도와 안전의 충돌

한국의 규제문제는 최근 첨단산업에서 특히 선명해졌다. 반도체·디스플레이·이차전지 분야에서는 화학물질, 산업안전, 고압가스, 위험물, 전력·탄소, 입지·환경 인허가, 주52시간제, 클린룸 안전기준, 배터리 재사용·재활용 규제가 동시에 움직이며 복합 병목으로 작동할 수 있다.

하지만 각각의 규제가 다른 부처, 다른 절차, 다른 시간표로 움직이면 투자와 연구개발의 속도는 크게 느려질 수 있다.

필요한 것은 위험의 크기에 맞는 차등관리, 사전·사후 규제의 적절한 조합, 규제기관 간 데이터 공유, 실험 뒤 제도개선, 그리고 피해가 발생했을 때의 책임 구조다.

한국 규제사의 질문

한국의 규제사는 개발국가의 유산, 외환위기 이후의 제도개혁, 공정거래와 경제력 집중, 디지털 정부, 규제샌드박스, 첨단산업 경쟁이 겹친 역사다.

이 세 질문에 답하지 못하면 규제개혁은 구호가 되고, 답할 수 있다면 규제개혁은 국가의 학습능력이 된다.

Chapter. 07

데이터, 인공지능, 기후: 새 규제의 오래된 질문

21세기의 규제는 새로운 단어를 쓴다. 그러나 그 밑의 질문은 오래되었다. 디지털과 기후의 규제는 고대의 저울, 중세의 검역, 산업화의 굴뚝 규제와 같은 계보 위에 있다.

차이는 규모와 속도다. 그래서 새 규제는 더 많은 국제조정과 기술적 전문성을 요구한다.

개인정보: 행정의 편리함에서 시민의 권리로

개인정보 규제는 국가와 기업이 사람을 기록하는 능력이 커지면서 등장했다. EU의 GDPR은 이 흐름에서 가장 영향력 있는 개인정보 규제 중 하나다.⁵⁴ European Commission의 데이터보호 페이지는 GDPR이 2016년 5월 24일 발효되고 2018년 5월 25일 적용되었다고 정리한다.⁵⁵ GDPR은 동의, 처리근거, 정보주체 권리, 역외이전, 감독기관, 과징금 등 여러 장치를 통해 개인정보보호를 유럽의 기본 규제질서로 만들었다.

좋은 개인정보 규제는 동의만능주의를 넘어서 처리자의 책임, 설계 단계의 보호, 감독과 집행, 피해구제를 함께 보아야 한다.

인공지능: 위험기반 규제의 실험

인공지능 규제는 아직 진행 중인 역사다. EU의 AI Act는 이 분야에서 가장 주목받는 포괄적 법제 중 하나다.⁵⁶ European Commission은 AI Act가 2024년 8월 1일 발효되었고, 일부 예외를 제외하면 2026년 8월 2일부터 전면 적용된다고 안내한다.⁵⁷ EUR-Lex의 원문은 이 규정이 인공지능에 관한 조화된 규칙을 정하는 EU 규정이라고 밝힌다.⁵⁸

그러나 그 영향은 개별 사용자에게 흩어져 나타나고, 피해자는 자신이 왜 배제되었는지 모를 수 있다.

그래서 AI 규제는 설명가능성, 데이터 거버넌스, 기록보존, 인간 감독, 정확성·견고성·사이버보안, 사후감시 같은 도구를 사용한다. 사후에 보고하라. 피해가 생기면 책임을 물어라.

플랫폼: 시장인가, 인프라인가

플랫폼 규제는 경쟁규제와 통신규제, 소비자보호, 개인정보보호가 만나는 지점이다.

전통적 경쟁법은 담합과 독점, 합병을 다루었지만, 플랫폼 경제에서는 데이터 축적, 네트워크 효과, 생태계 잠금, 자기우대, 다면시장 가격구조가 문제를 복잡하게 만든다. 규모의 효율과 지배력 남용을 어떻게 구별할 것인가.

기후규제: 보이지 않는 배출을 가격으로 만들다

기후규제는 환경규제의 끝이자 시작이다. 그러나 온실가스는 지구 전체의 누적위험을 만든다.

기후규제의 핵심 도구는 탄소를 숫자로 세는 것이다. 고대 도량형이 시장의 무게를 맞추었다면, 기후규제는 산업의 탄소무게를 맞추려 한다.

그러나 기후규제는 산업정책과 국제무역의 문제이기도 하다. 기후규제는 환경부서만의 일이 아니라 재정, 산업, 외교, 통상, 에너지 안보의 일이 된다.

새 규제의 세 가지 원칙

디지털과 기후 규제에서 반복되는 원칙은 세 가지다.

그러나 모든 혁신을 사전에 허가제로 묶으면 변화 속도를 따라가기 어렵다.

셋째, 국제표준과 국내민주주의를 함께 보아야 한다. 그러나 국제표준이 곧 국내 정당성을 보장하지는 않는다. 각 사회는 자신의 산업구조, 권리의식, 행정역량, 위험감수성을 반영해 제도를 설계해야 한다.

오래된 질문으로 돌아가기

새 규제는 낫설지만 질문은 낫설지 않다.

미래의 규제는 더 빠르고 더 정교해야 한다. 그러나 빠름은 성급함과 다르고, 정교함은 복잡함과 다르다. 좋은 규제는 위험을 보이게 만들고, 책임을 배분하며, 자유를 필요 이상으로 제한하지 않고, 실패했을 때 고칠 수 있어야 한다. 누가 책임질 것인가.

3부

생활과 산업을 둘러싼 주제별 규제

도시, 교통, 환경, 식품, 데이터, 생명윤리와 팬데믹은 각기 다른 위험의 언어를 만들었다.



Chapter. 08

도시의 선, 건축의 규칙



그림 4. 도시계획 도면과 거리의 풍경. 도시규제는 건물의 높이와 하수, 빛과 공기를 공적 기준으로 바꾸었다.

도시는 규제의 집합체다. 골목의 폭, 건물의 높이, 하수구의 방향, 시장의 위치, 묘지와 도축장의 거리, 공장의 입지, 술집의 영업시간, 간판의 크기, 주차장과 보도의 경계까지 도시의 일상은 수많은 규칙 위에서 움직인다. 사람과 건물과 위험이 밀집하기 때문이다.

도시규제의 역사는 불편한 냄새와 전염병, 화재와 붕괴, 빛과 공기, 교통혼잡과 토지가치의 역사다. 도시의 규제는 사적 공간이 공적 결과를 낳는다는 사실에서 출발했다.

위생도시와 공중보건법

19세기 산업도시는 공장만큼이나 하수와 질병의 도시였다. UK Parliament는 이 법을 공중보건 개선으로 가는 첫 단계로 설명하며, Edwin Chadwick의 1842년 위생 보고서와 경제적 논리가 법 제정에 중요한 역할을 했다고 정리한다.⁵⁹

하지만 1848년 법은 강력한 명령법이라기보다 지방정부가 사용할 수 있는 틀에 가까웠다. UK Parliament는 이 법의 주요 한계가 지방당국에게 행동을 강제하지 않았다는 점이라고 설명한다.⁶⁰ 이는 규제사에서 반복되는 장면이다. 도시 위생규제도 처음부터 강한 국가의 일방적 명령으로 완성된 것이 아니라, 감염병과 여론, 지방행정의 실험, 재정논쟁을 거쳐 점진적으로 강화되었다. 규제는 병원 바깥에서 건강을 다루는 기술이 되었다.

건축규제: 화재와 빛과 공기

건축규제는 화재의 역사와 깊이 연결된다. 목조 건물과 좁은 골목, 밀집된 주거는 도시 화재를 재난으로 만들었다. 건축주에게는 사유재산의 사용이지만, 도시에겐 화재 확산과 구조 가능성의 문제였다.

위생과 화재가 결합하면서 건축규제는 빛과 공기의 규제로 발전했다. 원문은 새로 세우는 건물의 높이와 부피를 제한하고, 마당·중정·공개공간의 면적을 정하며, 특정 용도의 건물과 산업의 입지를 제한하고, 이를 위해 지구의 경계를 설정한다고 밝힌다.⁶¹

뉴욕시 도시계획국은 1916년 조닝 결의가 1920년대 뉴욕의 급속한 확장기에 도시 개발을 이끌었다고 설명한다.⁶² 흔히 1916년 조닝은 맨해튼의 고층화, 특히 거리 위로 거대한 그림자를 드리우던 대형 건물에 대한 대응으로 설명된다.

PhillyHistory Blog가 소개한 도시사 서술에 따르면 도시계획가 에드먼드 베이컨은 시청 타워의 지배적 위치를 도시의 역사적 연속성으로 보았고, 윌리엄 펜 동상보다 높은 건물을 세우지 않는 비공식 합의를 유지하려 했다.⁶³ 개발자가 그것이 법적 제한인지 물으면, 그는 "신사협정"이라고 답했다는 일화가 전해진다.⁶⁴

1963년 60층 건물 제안이 나오자 필라델피아 도시계획위원회가 450피트 높이 제한 조례를 승인했지만, 그 조례는 시의회에서 끝내 통과되지 않았다.⁶⁵ 그럼에도 이 규범은 실제 건축시장을 제약했다. 1987년 One Liberty Place가 문을 열며 이 관행을 깨기 전까지, 필라델피아의 중심 스카이라인은 뉴욕처럼 끝없이 경쟁적으로 솟아오르지 않았다.⁶⁶

그러나 도시의 위상은 높이규제 하나로 결정되지 않는다. 성문규제가 아니어도, 도시가 무엇을 아름답고 정당한 스카이라인으로 보는지는 시장의 방향을 오랫동안 바꿀 수 있다.

규제는 이 영향을 조정하려 한다.

조닝: 도시를 용도별로 나누다

조닝은 도시규제의 강력한 도구다.

Ambler Realty Co.* 판결은 조닝의 헌법적 정당성을 인정한 대표적 사건이다. Justia 요약에 따르면 오하이오주 Euclid 마을은 인근 Cleveland 에서 산업이 확장되는 것을 막고 주거적 성격을 지키기 위해 조닝 조례를 만들었고, Ambler Realty는 자신의 토지 개발이 제한되었다며 다투었다.⁶⁷ 대법원은 해당 조닝이 경찰권의 유효한 행사일 수 있다고 보았다.⁶⁸

이 판례는 조닝을 현대 도시계획의 기본 도구로 자리 잡게 했다. 그러나 동시에 조닝의 어두운 면도 열었다.

토지규제는 늘 공익과 사익의 충돌처럼 보이지만, 실제로는 서로 다른 공익의 충돌이다. 주택공급, 환경보전, 교통, 지역균형, 재산권, 투기억제, 산업입지가 모두 공익을 주장한다.

도시규제의 딜레마

도시규제의 장점은 위험을 예방한다는 데 있다. 건축기준은 붕괴와 화재를 줄이고, 위생규제는 감염병을 막으며, 조닝은 공장과 주거의 충돌을 완화한다. 그러나 도시규제는 쉽게 경직된다. 오래된 용도지역은 새로운 산업과 생활방식을 담지 못하고, 지나치게 엄격한 건축규제는 주택공급을 막으며, 주차장 의무와 용도분리는 자동차 의존 도시를 강화할 수 있다.

도시의 선은 지도 위의 선이지만, 그 선은 사람의 생활을 바꾼다. 이 질문들이야말로 규제가 일상 속에서 어떻게 작동하는지를 가장 선명하게 보여준다.

Chapter. 09

전기, 물, 통신: 공익사업 규제

전기, 수도, 가스, 철도, 전화, 방송, 인터넷은 단순한 상품이 아니다. 그래서 공익사업 규제는 현대 규제국가의 중심 분야가 되었다.

공익사업 규제는 "자연독점"이라는 말과 함께 발전했다. 그러나 효율적 독점은 곧 시장지배력의 문제를 낳는다. 그래서 국가는 진입과 요금, 서비스 품질, 비차별 접속을 규제한다.

전력: 독점과 보편서비스 사이

전기는 가장 전형적인 공익사업이다.

FERC가 제공하는 Federal Power Act 원문은 1920년 법을 기초로 한 전력 관련 연방법의 누적 형태를 보여준다.⁶⁹ 미국 National Archives는 Federal Power Commission이 1920년 독립기관으로 설치되어 전력과 천연가스 산업의 주간 측면을 규제했다고 설명한다.⁷⁰ 이후 전력규제는 수력개발, 주간 송전, 도매전력, 천연가스, 에너지시장과 송전망 접근 문제로 확장되었다.

공익사업 규제는 점점 에너지정책 전체의 언어가 된다.

통신: 연결의 자유와 통제

전화와 라디오는 20세기 초 규제국가를 새 방향으로 밀었다.

1934년 미국 Communications Act는 유선과 무선 통신 규제를 통합하고 FCC를 만들었다. BJA 설명은 이 법이 전화, 전신, 라디오 통신의 연방규제를 결합·조직했으며 FCC를 설치해 이 산업을 감독하게 했다고 정리한다.⁷¹ FCC가 제시한 원문도 주간·외국 유선·무선 통신을 규제하기 위한 법이라는 성격을 보여준다.⁷²

처음에는 보편서비스와 요금, 혼신 방지와 면허가 중심이었다.

검색엔진과 앱스토어, 소셜미디어, 클라우드도 일종의 연결 인프라가 되었기 때문이다.

물과 수도: 보이지 않는 공익사업

수도는 전기와 통신보다 덜 화려하지만, 도시생활의 가장 기본적 조건이다. 수도규제는 요금규제, 품질기준, 시설투자, 취약계층 보호, 환경기준이 결합된 영역이다.

수도와 전력, 통신의 공통점은 시민이 동시에 소비자이자 권리주체라는 점이다. 공익사업 규제는 바로 이 이중성을 다룬다.

규제완화와 재규제

공익사업 규제는 20세기 후반 규제완화의 주요 대상이 되었다. 그러나 규제완화는 규제의 끝이 아니라 규제의 형태 변화를 뜻했다.

예컨대 통신시장에서 장비와 서비스 경쟁이 생기면 요금인가가 줄 수 있다. 하지만 상호접속, 번호이동, 주파수 경매, 망중립성, 개인정보, 플랫폼 지배력 같은 새로운 규제가 필요해진다.

질문은 국가가 개입하느냐가 아니라 어떤 층위에서 어떤 방식으로 개입하느냐다.

플랫폼은 새로운 공익사업인가

오늘의 논쟁은 플랫폼을 공익사업처럼 볼 수 있는가로 이어진다. 그러나 이용자와 사업자가 빠져나가기 어렵고, 중개자가 시장의 규칙을 정한다는 점에서는 공익사업 규제의 오래된 문제와 닮았다.

그러나 공익사업 규제의 질문은 여전히 유효하다.

전기, 물, 통신의 역사는 이 질문에 대한 단순한 답을 주지는 않는다. 네트워크가 사회의 기반시설이 될수록 규제는 금지와 허가를 넘어 시장설계와 권리보장의 언어가 된다.

Chapter. 10

자동차와 하늘길의 규칙

교통규제는 속도의 역사다. 속도가 빨라질수록 사고의 피해는 커졌고, 책임은 더 복잡해졌다. 길을 쓰는 사람, 차량을 만든 사람, 운전한 사람, 도로를 관리한 사람, 하늘길을 통제한 사람 사이에서 규제는 책임을 나누는 기술이 되었다.

교통은 이동의 자유를 확대하지만, 그 자유가 다른 사람의 생명과 충돌할 때 규제가 등장한다.

자동차보다 먼저 나타난 자동차 규제

영국의 1865년 Locomotive Act는 초기 도로기관차 규제의 상징으로 자주 언급된다. 이 법은 도로를 달리는 기관차에 속도와 인력 운용 제한을 두었고, 도시와 마을에서 차량 앞을 걷는 사람이 필요하다는 식의 규정으로 훗날 "red flag" 규제의 이미지와 연결되었다.⁷³ 이 규제는 오늘의 관점에서는 우스꽝스러워 보일 수 있다. 그러나 당시 도로는 말과 보행자 중심이었고, 증기기관차는 소음과 먼지, 동물의 놀람, 도로 파손, 사고위험을 낳는 새로운 기술이었다.

차량 자체를 더 안전하게 만들 필요가 생겼다.

차량 안전기준의 시대

미국의 1960년대 차량 안전규제는 교통규제의 전환점이었다. Johnson 대통령이 자동차 안전기준과 고속도로 안전기준을 제안하며 도로 사망자 문제를 강하게 제기했다고 설명한다.⁷⁴ NHTSA는 연방 자동차 안전기준을 발령하며, 그 기준은 49 CFR Part 571에 수록되어 있다고 안내한다.⁷⁵

NHTSA는 1968년부터 2019년까지 차량 안전기준이 수십만 명의 사망과 수천만 명의 부상을 예방했다는 추정치를 제시한다.⁷⁶ 이런 숫자는 규제의 편익을 보여주는 사례다. 그러나 차량 안전기준의 역사는 규제가 단순한 부담이 아니라 대규모 생명보호 효과를 가질 수 있음을 보여준다.

위험한 제품이 시장에 나온 뒤 소비자 개인에게 모든 판단을 맡기는 것은 충분하지 않다.

하늘길의 규칙

항공은 교통규제 가운데 국제성이 가장 강하다.

ICAO는 Chicago Convention이 1944년 12월 7일 52개국에 의해 서명되었고, 비준 전 임시기구인 PICAO가 운영된 뒤 1947년 ICAO가 성립했다고 설명한다.⁷⁷ 이 협약은 현대 국제민간항공질서의 기초다.

FAA 역사 설명은 1958년 법이 독립 Federal Aviation Agency를 만들어 국가 공역의 안전하고 효율적인 사용을 담당하게 했고, 기존 Civil Aeronautics Authority의 기능을 이전했다고 정리한다.⁷⁸ 항공이 군사와

민간, 국내와 국제, 경제와 안전을 동시에 다루는 영역이 되면서 전문기관의 필요성이 커진 것이다.

초기에는 항공노선과 운임까지 강하게 규제했지만, 1978년 미국 항공규제완화 이후 경제규제는 상당 부분 완화되었다.⁷⁹ 그러나 항공안전 규제는 사라지지 않았다. 오히려 기술과 운항이 복잡해질수록 감항성, 정비, 관제, 보안, 사고조사, 국제표준은 더 중요해졌다.

안전규제와 경제규제의 분리

교통규제에서 중요한 교훈은 모든 규제가 같은 성격이 아니라는 점이다. 경제규제는 경쟁 도입과 기술 변화에 따라 완화될 수 있지만, 안전규제는 다른 방식으로 계속 필요하다.

택시 면허는 승객 안전과 서비스 품질을 명분으로 하지만, 동시에 진입제한과 면허가치 상승을 낳는다. 자동차 안전기준도 생명을 보호하지만, 기술방식이 지나치게 세부적으로 고정되면 혁신을 늦출 수 있다.

안전규제를 풀자는 것인지, 진입장벽을 낮추자는 것인지, 보조금과 공공서비스를 재설계하자는 것인지 구분해야 한다.

속도와 책임

교통의 역사는 속도를 늘린 역사다. 그러나 속도는 늘 책임을 요구한다. 자동차가 빨라지면 충돌기준과 도로설계가 필요하고, 비행기가 국경을 넘으면 국제표준과 관제가 필요하다.

사고가 나면 누가 책임질 것인가. 교통규제의 역사는 새 기술을 막기 위한 역사가 아니라, 새 속도를 사회가 감당 가능한 책임구조 안에 넣는 역사였다.

Chapter. 11

물, 폐기물, 화학물질: 보이지 않는 비용의 규제

환경규제의 첫 얼굴이 굴뚝의 연기였다면, 두 번째 얼굴은 물과 폐기물, 화학물질이다. 환경규제는 시간이 지나며 "지금 배출되는 것"뿐 아니라 "이미 묻힌 것", "제품 안에 들어간 것", "미래에 누적될 것"까지 다루게 되었다.

환경규제의 역사는 외부비용을 추적하는 역사다. 규제는 이 숨은 비용을 배출허가, 수질기준, 폐기물 추적, 화학물질 등록, 정화책임으로 드러낸다.

Clean Water Act: 배출을 허가의 언어로 바꾸다

미국 Clean Water Act는 수질규제의 대표적 전환점이다. EPA는 이 법이 미국 수역으로의 오염물질 배출을 규제하고 표면수 수질기준을 정하는 기본 구조를 세웠다고 설명한다.⁸⁰ 1948년 Federal Water Pollution Control Act가 기초였고, 1972년 개정으로 크게 재구성·확장되면서 Clean Water Act라는 이름이 일반화되었다.⁸¹

Clean Water Act는 오염을 "버릴 자유"에서 "허가받아 배출할 책임"으로 바꾸었다. 오염은 더 이상 보이지 않는 부산물이 아니라 신고되고 측정되고 제한되는 행위가 된다.

RCRA: 폐기물의 생애를 추적하다

폐기물 규제는 환경규제 가운데 특히 행정적인 영역이다.

EPA는 Resource Conservation and Recovery Act, 즉 RCRA가 유해폐기물의 발생, 운반, 처리, 저장, 처분을 "cradle-to-grave" 방식으로 통제할 권한을 EPA에 부여한다고 설명한다.⁸² 이 표현은 폐기물 규제の本질을 잘 보여준다.

RCRA는 또 고형폐기물과 유해폐기물 관리, 자원절약과 재활용의 문제를 함께 다룬다.⁸³ 폐기물 규제의 어려움은 버리는 것과 재활용하는 것의 경계가 흐려진다는 데 있다.

한국의 배터리 재활용, 반도체 폐자원, 플라스틱 순환자원 논쟁도 같은 구조를 갖는다. 폐기물인지 자원인지, 누가 품질과 안전을 보증하는지, 수입과 수출은 어떻게 통제할 것인지가 모두 규제의 핵심이다.

Superfund: 과거 오염의 책임

환경규제는 현재의 배출만 다루지 않는다. 미국의 CERCLA, 흔히 Superfund로 불리는 법은 방치된 유해폐기물 부지와 유해물질 방출에 대응하기 위해 만들어졌다. EPA는 CERCLA가 1980년 12월 11일 제정되어 화학·석유 산업에 세금을 부과하고, 공중보건이나 환경을 위협할 수 있는 유해물질 방출 또는 방출위험에 연방정부가 직접 대응할 권한을 제공했다고 설명한다.⁸⁴

Superfund의 중요한 특징은 책임을 과거로 거슬러 올라간다는 점이다. 현재 소유자, 과거 소유자, 폐기물 생성자, 운반자, 정부기금이 모두 논쟁의 대상이 된다.

이 영역에서 규제는 예방보다 복구의 언어를 쓴다. 그러나 복구규제는 예방규제에도 영향을 준다. 환경규제는 공장 밖으로 나와 기업가치와 금융의 언어가 된다.

REACH: 화학물질 정보의 책임

화학물질 규제는 현대 환경·보건 규제의 가장 복잡한 영역 중 하나다.

EU의 REACH Regulation은 이 전환을 상징한다.⁸⁵ European Commission은 REACH Regulation (EC) 1907/2006이 2007년에 발효되었고, 화학물질과 그 성질에 관한 지식의 발전을 반영하며 진화해 왔다고 설명한다.⁸⁶ EUR-Lex 요약은 REACH가 유럽에서 제조·사용되는 화학물질에 대한 포괄적 입법틀을 제공하고, 화학물질 안전 보장의 책임을 공공당국에서 산업계로 이전한다고 정리한다.⁸⁷

이는 소비자와 환경을 보호하지만, 기업에게 등록·시험·자료공유·영업비밀 보호라는 큰 부담을 준다.

특히 반도체·디스플레이·이차전지처럼 다품종·소량·고기밀 화학물질을 많이 쓰는 산업에서는 화학안전과 혁신속도의 충돌이 크다. 화학물질 규제의

핵심은 위험을 모르는 상태로 시장을 넓히지 않되, 저위험·소량·연구개발 용도에는 비례적이고 신속한 경로를 제공하는 데 있다.

한국의 화평법과 화관법

한국 화학규제는 흔히 화평법과 화관법이라는 두 축으로 설명된다. 화평법, 즉 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률은 화학물질의 등록, 유해성·위해성 평가, 유해화학물질 지정, 정보제공을 다루는 법이다.⁸⁸ 화관법, 즉 화학물질관리법은 유해화학물질의 취급, 취급시설, 영업허가, 사고예방과 대응을 다루는 법이다.⁸⁹ 간단히 말하면 화평법은 "어떤 물질인지 알고 평가하는 법"에 가깝고, 화관법은 "위험한 물질을 어떻게 취급하고 사고를 막을 것인지 관리하는 법"에 가깝다.

화평법은 물질의 유해성 자료와 등록정보를 통해 "무엇을 다루는가"를 묻고, 화관법은 취급시설과 사고대응을 통해 "어떻게 다루는가"를 묻는다.

환경부는 생활화학제품과 살생물제 안전관리 체계를 별도로 설명하면서, 생활 속 화학제품의 안전정보와 사전관리가 중요해졌음을 강조한다.⁹⁰ 가습기살균제 참사는 "공장 밖 제품 속 화학물질"이 얼마나 큰 피해를 만들 수 있는지 보여주었다. 이 사건은 화학물질 규제가 사업장 배출과 공장 안전을 넘어 소비자 제품, 표시, 성분정보, 사후피해 구제까지 확장되어야 한다는 사회적 학습을 남겼다.

저위험·소량·연구개발 용도에 대한 면제나 간소화, 신뢰 가능한 해외자료의 상호인정, 사후보고와 추적, 영업비밀 보호와 안전정보 공개의 균형을 함께 설계해야 한다.

화학규제의 국제 비교

EU REACH는 "No data, no market"이라는 원칙으로 자주 요약된다. 시장에 물질을 내놓는 기업이 안전정보를 제출해야 한다는 방향이다.⁹¹ 미국의 독성물질관리법(TSCA)은 1976년에 제정되었고, 2016년 Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21st Century Act로 큰 폭의 개정이 이루어져 EPA의 기존 화학물질 평가와 신규 화학물질 검토 권한이 강화되었다.⁹² EU는 등록과 공급망 정보책임을 강하게 두는 편이고, 미국은 EPA의 위험평가와 규칙제정 권한을 중심으로 개편해 왔다.

화학규제는 국제적으로 연결되어 있기 때문에, 한 나라의 자료요구가 공급망 전체의 제약관계와 영업비밀 보호 방식까지 바꾼다.

과학기술 규제: 실험실에서 시장까지

화학규제는 더 넓은 과학기술 규제의 일부다. 방사선, 유전자재조합, 병원체, 임상시험, 나노물질, 인공지능, 우주발사체는 모두 "가능성의 과학"과 "불확실성의 행정"이 만나는 영역이다.

NIH Guidelines는 재조합 또는 합성 핵산분자 연구의 안전관리를 다루며, 연구기관의 생물안전위원회와 실험실 수준별 관리를 요구하는 체계로 발전했다.⁹³ CDC와 NIH가 발간하는 BMBL은 미생물·생의학 실험실의 생물안전 수준, 시설, 장비, 작업관행을 정리하는 표준적 지침이다.⁹⁴ 이 규제들은 시장진입 규제가 아니라 연구과정 규제다.

이 의정서는 현대 생명공학으로 만들어진 살아있는 변형생물체의 국경 이동과 안전한 취급을 다루며, 생물다양성 보전을 목표로 한다.⁹⁵ 과학규제가 국내 실험실을 넘어 무역, 생물다양성, 농업, 소비자 표시, 국제분쟁의 문제가 되는 장면이다.

그래서 과학규제는 "정답"보다 "학습절차"가 중요하다.

보이지 않는 비용을 보이게 하기

물, 폐기물, 화학물질 규제는 모두 보이지 않는 비용을 보이게 만든다. 규제는 이를 측정하고 기록하고 책임을 배분한다.

그러나 이 규제들은 행정비용이 크다. 허가서, 물질등록, 시험자료, 폐기물 인계서, 정화명령, 모니터링, 보고, 교육, 검사, 사고대응이 필요하다. 그래서 환경규제는 늘 "필요하지만 무거운" 규제가 되기 쉽다. 모든 오염원을 똑같이 다루면 실제 위험이 큰 곳에 역량을 집중하지 못한다.

환경규제의 미래는 단순한 완화나 강화가 아니라 정보의 질과 책임의
정확성에 달려 있다. 반대로 데이터가 부실하면 규제는 과잉과 사각지대
사이를 오간다.

Chapter. 12

기후규제: 탄소를 숫자로 세는 국가



그림 5. 탄소를 숫자로 세는 국가. 배출권과 무역, 에너지전환은 기후규제를 경제 전체의 계산법으로 만든다.

기후규제는 환경규제의 가장 큰 확장이다. 그러나 온실가스는 국경을 모르고, 배출의 결과는 수십 년 뒤 다른 지역과 미래 세대에게 나타난다. 원인은 분산되어 있고, 피해는 장기적이며, 해결에는 에너지·산업·무역·금융·소비의 전환이 필요하다.

고대의 도량형이 시장의 무게를 맞추었다면, 기후규제는 산업의 탄소무게를 맞추려 한다.

파리협정: 모든 국가의 약속으로

UNFCCC의 파리협정 자료는 제21차 당사국총회가 2015년 12월 12일 파리협정을 채택했다고 설명한다.⁹⁶ 파리협정은 전통적인 환경조약과 달리

거의 모든 국가가 각자의 기여를 제출하고, 주기적으로 진전을 점검하는 구조를 갖는다.

실제 변화는 국내법, 전력시장, 탄소가격, 보조금, 기술투자, 건축기준, 자동차 기준, 산업공정, 소비패턴으로 내려와야 한다.

규제는 이제 환경부서의 허가 하나가 아니라 경제 전체의 계산법이 된다.

배출권거래제: 오염권인가 감축장치인가

배출권거래제는 탄소를 시장의 언어로 다루려는 대표적 도구다.

European Commission은 EU ETS가 2005년에 시작한 세계 최초의 탄소시장이며, 배출자가 온실가스 배출에 대해 비용을 부담하게 한다고 설명한다.⁹⁷ 배출권거래제는 환경규제가 가격규제로 진화한 사례다.

환경부 영문 보도자료는 한국이 2012년 ETS법을 통과시켰고 2015년 제도 시작을 준비했다고 설명한다.⁹⁸ ADB 보고서도 한국 배출권거래제가 2015년 1월 공식 출범했다고 정리한다.⁹⁹ 한국의 경우 전력·철강·석유화학·시멘트·반도체 등 에너지다소비 산업과 탄소가격이 직접 연결된다.

배출권거래제는 강력한 장점과 약점을 동시에 갖는다. 가격이 너무 불안정하면 장기투자를 유도하기 어렵다.

탄소국경조정: 환경규제와 통상의 결합

기후규제가 강한 국가에서 기업은 탄소비용을 부담한다.

EU의 Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM은 대표적인 사례다. European Commission은 CBAM이 2023년 10월 1일 전환기간에 들어갔고, 수입업자의 첫 보고기간이 2024년 1월 31일에 끝났다고 안내한다¹⁰⁰ 이 제도는 철강, 시멘트, 알루미늄, 비료, 전기, 수소 등 탄소집약 품목을 중심으로 수입품의 내재배출 정보를 요구하고, 단계적으로 비용부담을 연결하려 한다.

CBAM은 기후규제가 국내 환경정책을 넘어 국제무역 규칙이 되는 장면이다. 그러나 탄소국경조정은 논쟁적이다. 기후규제는 그래서 환경정책이자 산업정책, 통상정책, 외교정책이다.

탄소정보의 시대

기후규제가 깊어질수록 기업은 탄소정보를 만들어야 한다. 과거 환경규제가 배출구의 오염물질 농도를 측정했다면, 기후규제는 기업 전체와 공급망의 탄소흐름을 측정한다.

이 변화는 규제비용을 키운다. 그러나 탄소정보 없이는 감축도 어렵다. 기후규제의 첫 단계는 숫자를 만드는 것이다.

한국 산업은 이 변화의 한가운데 있다. 반도체, 배터리, 철강, 자동차, 조선, 석유화학은 글로벌 공급망과 연결되어 있고, 고객과 투자자는 탄소정보를 요구한다. 기후규제는 국가의 에너지 인프라와 산업경쟁력을 동시에 묻는다.

기후규제의 어려운 균형

기후규제는 강해야 한다. 그러나 강하기만 해서는 안 된다. 전기요금, 연료가격, 산업보조금, 세금, 배출권 가격, 수입품 가격이 모두 시민의 생활과 연결된다.

그래서 기후규제에는 정의로운 전환이 필요하다. 감축목표만이 아니라 노동자 재훈련, 지역산업 전환, 취약계층 에너지비용, 중소기업 지원, 기술투자, 국제협력이 함께 있어야 한다. 기후규제는 탄소를 줄이는 규제이지만, 동시에 사회계약을 다시 쓰는 규제다.

기후규제는 규제사의 오래된 질문을 가장 큰 규모로 되돌려 준다. 이것이 기후규제가 어렵고도 피할 수 없는 이유다.

Chapter. 13

흥미로운 규제의 유래

규제의 역사는 거대한 법과 기관만으로 이루어지지 않는다. 때로는 맥주 한 잔, 마가린의 색, 택시 지붕의 번호판, 바나나의 모양 같은 작은 사물이 규제의 본질을 더 잘 보여준다. 이 장은 큰 제도사 사이에서 잠시 걸음을 늦추고, 사소해 보이지만 규제의 성격을 선명하게 드러내는 사례들을 모은다.

맥주순수령: 식품안전인가 곡물정책인가

1516년 바이에른 맥주순수령, Reinheitsgebot은 오래된 식품규제의 상징처럼 알려져 있다. Library of Congress Law Library는 이 법이 500년을 맞은 2016년에 여전히 논의되는 오래된 식품규제 사례라고 소개한다.

¹⁰¹ 흔히 이 규제는 맥주의 순도를 지키기 위한 법으로 기억된다.

규제는 때때로 산업의 부담이 아니라 브랜드 자산이 된다.

노란 마가린: 색깔을 규제한 이유

마가린 규제는 색깔이 어떻게 정치경제가 되는지를 보여준다.

미국 하원 역사 블로그는 의회가 노란 oleo를 금지했기 때문에 회사들이 하얀 oleo에 나중에 섞을 수 있는 식용색소를 팔았고, 세금 납부를 보여주는 스탬프가 마가린 마케팅에 활용되기도 했다고 설명한다.¹⁰² Science History

Institute도 마가린이 처음에는 파운드당 2센트 세금을 부담했지만
제조사들이 노란색으로 착색하며 판매를 늘렸다고 설명한다.¹⁰³

시장의 상징과 이해관계가 함께 만든다.

택시 메달리온: 질서가 자산이 될 때

택시 규제는 도시교통의 안전과 질서를 위해 만들어졌지만, 동시에 면허가
자산이 되는 대표적 사례다. NYC Taxi & Limousine Commission의
2026년 자료는 뉴욕 택시 메달리온 제도가 1937년 Fiorello La Guardia
시장이 Haas Act에 서명하면서 시작되었고,¹⁰⁴ 택시산업에 안정과 구조를
부여하려 했다고 설명한다.¹⁰⁵

택시 메달리온은 규제가 시장을 제한할 때 그 제한 자체가 재산권처럼
굳어질 수 있음을 보여준다.

바나나 곡물: 규제 괴담과 실제 표준

EU의 "구부러진 바나나 금지" 이야기는 규제 괴담의 대표 사례다. EUR-Lex
의 Commission Regulation (EC) No 2257/94는 바나나의 품질기준을
정한 규정이다.¹⁰⁶ 이 규정은 바나나가 특정 품질·크기·상태 기준을 충족하도록
분류했지만, 대중적 괴담처럼 모든 굵은 바나나를 일률적으로 금지했다는
식으로 이해하면 부정확하다.

그래서 규제개혁 논쟁에서는 "이상한 규제"를 찾는 것만큼이나, 그 규제가 실제로 무엇을 요구하는지 확인하는 일이 중요하다.

앞에서 깃발을 흔든 사람

초기 자동차 규제의 상징인 red flag 규제도 비슷하다. 1865년 영국 Locomotive Act는 도로기관차를 엄격히 통제했고, 차량 앞을 걷는 사람이 필요하다는 식의 규정으로 새 기술을 과도하게 묶은 사례처럼 기억된다.¹⁰⁷ 오늘의 눈으로 보면 터무니없지만, 당시에는 증기기관차가 기존 도로질서에 가져올 위험을 사회가 아직 이해하지 못하던 시기였다.

너무 빨리 풀면 사고가 나고, 너무 늦게 풀면 산업이 뒤흔들린다.

작은 사례들의 큰 교훈

맥주, 마가린, 택시, 바나나, 자동차 앞의 깃발은 사소한 보인다. 기술표준은 거래를 쉽게 하지만 정치적 조롱의 대상이 될 수 있다.

어떤 규제가 사회에 받아들여지는지는 법문만이 아니라 사람들이 그 규제를 어떤 이야기로 기억하는지에 달려 있다.

Chapter. 14

근대 행정국가와 절차의 발명

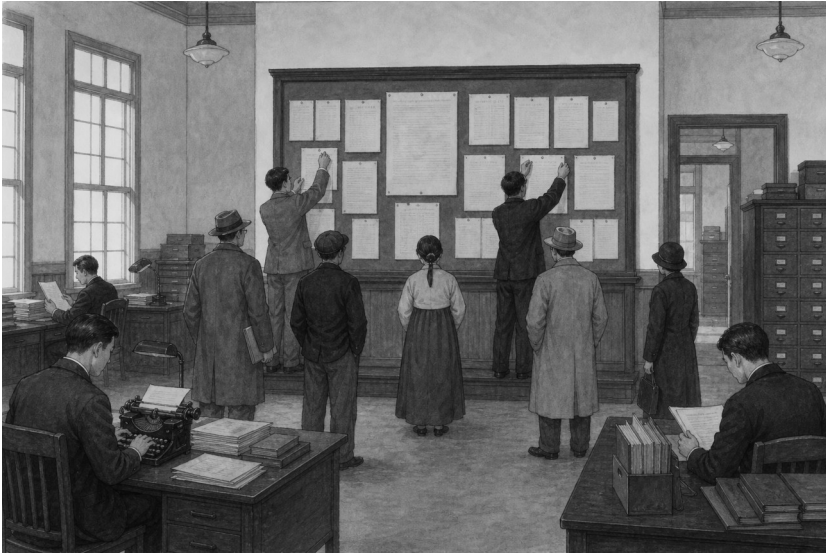


그림 6. 행정절차와 관보, 근대 규제국가는 규칙을 숨은 명령이 아니라 공개된 문서와 의견수렴 절차로 바꾸었다.

규제의 역사는 법률 조항의 역사만이 아니다. 근대 이후 규제는 "누가 규칙을 만들고, 어떻게 알리고, 누구의 의견을 듣고, 어떤 기록을 남기며, 법원은 어디까지 통제할 것인가"라는 절차의 역사로 바뀌었다. 그러나 철도, 전력, 통신, 금융, 의약품, 항공, 환경처럼 전문지식이 필요한 영역이 늘어나면서 의회가 모든 기술적 세부를 직접 쓸 수 없게 되었다. 규제는 입법과 행정 사이에 놓인 제도적 언어가 되었다.

왜 관보가 필요했는가

행정국가의 첫 조건은 공표다. 미국 National Archives는 Administrative Committee of the Federal Register가 1935년 Federal Register Act에 따라 설치되어 Federal Register 출판 시스템을 감독하게 되었다고 설명했다.¹⁰⁸ Federal Register는 대통령 문서, 행정규칙, 고시, 제안규칙을 모아 공개하는 일종의 행정부 관보다.

Federal Register 체계는 또 법령과 규칙을 분리해 보여준다. Office of the Federal Register의 rulemaking 안내는 기관이 제안규칙을 Federal Register에 공표하고, 대중이 의견을 제출하며, 기관이 의견을 고려한 뒤 최종 규칙을 공표하는 흐름을 설명한다.¹⁰⁹

행정절차법이라는 타협

미국의 1946년 Administrative Procedure Act, 즉 APA는 행정국가를 정당화하고 통제하기 위한 큰 타협이었다. GovInfo가 제공하는 1946년 Public Law 404 원문은 이 법이 행정절차의 공정성을 세우기 위한 법으로 제정되었음을 보여준다.¹¹⁰ APA는 행정기관이 규칙을 만들 때 공고와 의견제출 절차를 거치게 하고, 재결과 심판 절차의 기본 원칙을 마련하며, 행정행위에 대한 사법심사의 길을 정리했다.

의견수렴은 시간이 걸리고, 비용편익분석은 논쟁을 낳으며, 사법심사는 규칙의 시행을 지연시킬 수 있다. 현대 규제관리에서 절차는 비용이 아니라 지속가능성의 조건이다.

한국 행정절차의 의미

한국도 같은 문제를 다른 역사적 경로로 겪었다. 한국의 행정절차법은 행정운영의 공정성, 투명성, 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호하는 것을 목적으로 한다고 KLRI 영문 법령은 설명한다.¹¹¹ 행정절차법은 처분, 신고, 행정상 입법예고, 행정예고, 청문과 의견제출 같은 장치를 통해 행정권 행사에 절차적 틀을 부여한다.

행정규제기본법은 규제가 필요한지, 부담과 편익은 무엇인지, 기존 규제를 어떻게 정비할지에 더 관심을 둔다.¹¹² 행정절차법은 국민이 행정과 만나는 구체적 절차, 즉 의견을 낼 기회와 처분의 통지, 예고와 청문을 다룬다.¹¹³ 전자가 규제의 품질관리라면, 후자는 행정권 행사의 절차적 정당성이다.

절차는 규제를 약하게 만드는가

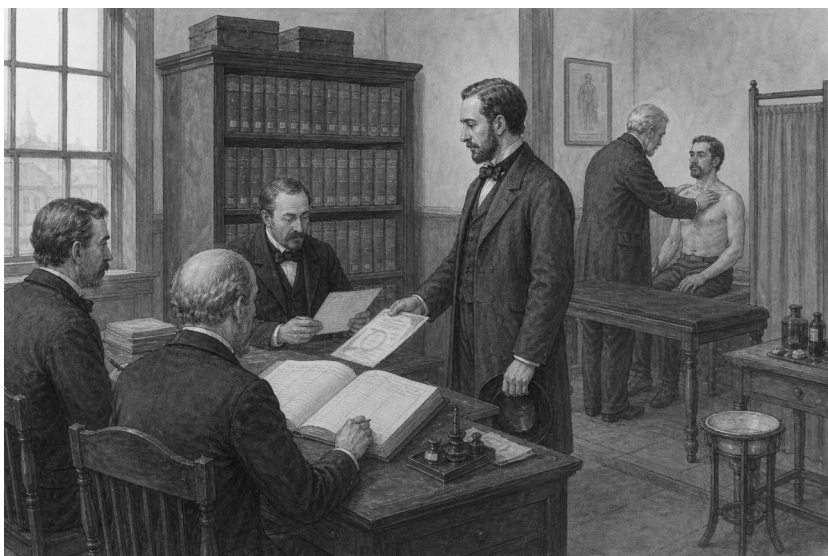
규제개혁 논쟁에서는 절차가 규제를 늦추는 장치로만 보일 때가 많다. 비용편익분석과 영향평가는 규제의 약점을 드러내지만, 동시에 필요성이 입증된 규제에는 정치적 정당성을 준다.

예컨대 의약품 안전, 자동차 안전, 개인정보, 기후, 금융규제처럼 이해관계가 큰 영역에서는 절차가 없으면 규제가 쉽게 불신을 산다. 누가 어떤 근거로 무엇을 주장했는지, 기관이 왜 특정 대안을 선택했는지 남기는 일은 그 자체로 규제의 역사 자료가 된다.

현대 규제의 가장 중요한 발명품은 특정 금지목록이 아니라, 국가가 규칙을 만들 때 스스로 지켜야 하는 규칙이다.

Chapter. 15

면허제와 전문직 규제



그럼 7. 전문직 등록과 면허. 면허제는 소비자들에게 신뢰를 주는 동시에 시장의 문을 제한하는 규제장치라 되었다.

면허제는 규제의 가장 오래된 얼굴 가운데 하나다. 의사, 변호사, 약사, 건축사, 운전사, 택시, 전기공, 미용사, 부동산중개사처럼 현대 사회의 많은 직업은 면허 또는 등록 제도와 연결되어 있다. 그러나 면허는 시장 진입을 제한하고 기존 종사자의 지위를 보호하는 효과도 낳는다. 면허제의 역사는 보호와 독점 사이의 줄타기다.

의사 면허와 등록부의 탄생

전문직 면허의 대표적 출발점은 의료다. 영국의 Medical Act 1858은 의학과 외과 시술자의 자격을 규제하기 위한 법이었다.¹¹⁴ General Medical Council은 자신들이 1858년에 General Council of Medical Education and Registration of the United Kingdom으로 설립되어 영국 전역의 등록과 의학교육을 담당했다고 설명한다.¹¹⁵ 핵심 장치는 등록부였다.

그래서 전문직 규제는 언제나 "전문가가 전문가를 통제하는 구조"와 "국가가 공익을 위해 전문가를 통제하는 구조"가 결합된다.

미국 연방대법원과 의사 면허

미국에서 의사 면허의 헌법적 정당성을 보여주는 대표 판례는 1889년 *Dent v. West Virginia*다. Justia가 제공하는 판례 설명에 따르면, 대법원은 웨스트버지니아의 의사 면허법이 의료직에 필요한 지식과 기술을 확보해 공동체가 면허를 받은 사람을 신뢰할 수 있게 하려는 목적을 가진다고 보았다.¹¹⁶ 이 판례는 주가 합리적 자격요건을 통해 전문직 진입을 제한할 수 있음을 인정한 사건으로 자주 언급된다.

등록, 인증, 보험, 정보공개, 표준계약, 사후처벌로 해결할 수 있는 영역에 강한 면허를 두면, 면허는 공익보다 진입장벽이 된다.

면허의 그림자: 진입장벽과 이동성

현대의 직업면허 논쟁은 바로 이 지점에서 발생한다. 미국 FTC의 2018년 면허 이동성 보고서는 직업면허가 건강과 안전을 보호할 수 있지만, 동시에 노동공급을 줄이고 경쟁을 제한하며 가격을 올리고 소비자의 선택을 줄일 수 있다고 본다.¹¹⁷ 특히 주마다 면허요건이 다르면 이미 자격을 가진 사람이 다른 지역으로 이동해 일하기 어렵다. 같은 기술을 가진 간호사, 전기공, 미용사, 교사라도 관할이 바뀌면 새 교육과 시험, 수수료, 대기기간을 겪어야 한다. 작은 직업면허 위원회에서도 발생할 수 있다.

한국의 면허국가

한국의 규제체계에서도 면허와 등록은 매우 익숙한 장치다. 다른 한편으로는 인허가 권한이 행정재량과 결합되면서 불투명성, 지연, 진입장벽, 로비의 문제가 생겼다.

면허제의 핵심 질문은 "왜 이 일을 누구나 하면 안 되는가"다. 면허, 등록, 신고, 인증, 자율규약, 사후책임의 사다리에서 어느 단계가 적절한지를 고르는 문제다.

면허의 역사는 규제가 언제나 선의의 보호장치로만 남지 않는다는 사실을 보여준다. 좋은 면허규제는 그 문을 왜 잠그는지 설명하고, 필요 이상으로 오래 잠그지 않으며, 열쇠를 얻는 절차를 공정하고 투명하게 만든다.

Chapter. 16

개인정보 규제의 탄생



그림 8. 전산기록과 개인정보 권리. 컴퓨터는 행정기록을 결합 가능한 데이터로 만들었고, 개인정보 규제는 그 힘을 절차와 권리로 묶으려 했다.

개인정보 규제는 비교적 젊은 규제처럼 보이지만, 그 뿌리는 국가와 기업이 사람을 기록하기 시작한 오래된 역사에 닿아 있다. 그러나 컴퓨터가 등장하면서 기록의 의미가 바뀌었다. 개인정보 규제는 바로 이 변화에 대한 법의 반응이었다.

전산처리와 최초의 데이터보호법

독일 헤센주의 1970년 데이터보호법은 현대 개인정보보호법의 중요한 출발점으로 자주 언급된다. FRA와 Council of Europe의 유럽

데이터보호법 핸드북은 헤센주의 1970년 법을 유럽 데이터보호법 발전사의 초기 법제로 설명한다.¹¹⁸ 이 시기의 핵심 걱정은 오늘날의 소셜미디어가 아니었다.

개인정보 규제는 "정보를 쓰지 말라"는 법이 아니라 "정보를 어떤 목적과 절차로 쓸 것인가"를 묻는 법이다.

OECD 원칙과 국제표준의 형성

1980년 OECD Privacy Guidelines는 개인정보보호를 국제적 원칙의 언어로 정리했다. OECD는 이 가이드라인이 1980년 9월 23일 채택되어 개인정보의 수집과 관리에 관한 국제적 합의를 대표해 왔다고 설명한다.¹¹⁹ 이 가이드라인은 수집제한, 정보품질, 목적명확화, 이용제한, 보안보호, 공개성, 개인참여, 책임성 같은 원칙을 통해 각국 입법의 공통 문법을 제공했다.

이 긴장은 지금도 GDPR의 적정성 결정, 표준계약조항, 역외이전 규칙, 클라우드 규제에서 반복된다.

GDPR과 권리의 언어

EU의 GDPR은 개인정보 규제를 세계적 의제로 끌어올렸다. EUR-Lex 원문은 Regulation (EU) 2016/679가 개인정보 처리와 자유로운 이동에 관한 자연인의 보호를 다루며 Directive 95/46/EC를 대체한다고 밝힌다.¹²⁰

European Commission은 GDPR이 2016년에 발효되고 2018년에 적용되었다고 안내한다.¹²¹

제품기획, 광고, 인사, 고객관리, 연구개발, 데이터분석에서 개인정보보호가 사후 법무검토가 아니라 설계 단계의 조건이 되었다. "privacy by design"은 규제가 기술개발 과정 안으로 들어온 사례다.

한국 개인정보보호의 특징

한국의 개인정보보호법은 공공과 민간을 포괄하는 일반법으로 발전했다. KLRI 영문 법령은 이 법의 목적을 개인의 자유와 권리를 보호하고 개인의 존엄과 가치를 실현하는 것으로 설명한다.¹²² 한국의 개인정보 규제는 주민등록번호, 통신서비스, 포털과 플랫폼, 대규모 유출사고, 위치정보, 신용정보, 공공데이터 활용 논쟁을 거치며 강화되었다.

대규모 유출사고는 개인정보가 추상적 권리가 아니라 금융사기, 스팸, 명의도용, 사생활 침해로 이어질 수 있음을 보여주었다.

데이터 활용과 규제의 다음 질문

개인정보 규제의 어려움은 보호해야 할수록 데이터 활용의 가치도 커진다는 데 있다. 따라서 개인정보 규제는 단순 금지보다 목적제한, 가명처리, 안전조치, 접근통제, 영향평가, 독립감독의 조합으로 발전한다.

개인정보 규제의 핵심은 데이터의 흐름을 멈추는 것이 아니라, 데이터가 사람을 설명할 때 그 사람이 완전히 사라지지 않도록 하는 것이다.

Chapter. 17

플랫폼 규제와 디지털 시장



그림 9. 디지털 플랫폼의 관문. 플랫폼은 시장을 열어 주는 통로이면서 동시에 입점, 노출, 결제, 데이터 접근의 규칙을 정하는 사적 규제자가 되었다.

디지털 플랫폼 규제는 오래된 경쟁규제와 새로운 정보규제가 만나는 지점에서 탄생했다. 앱스토어는 입점 기준과 수수료를 정하고, 검색엔진은 노출 순서를 정하며, 사회관계망은 추천 알고리즘과 삭제 기준을 정한다. 플랫폼 경제에서는 거대한 민간기업이 시장의 문, 진열대, 결제수단, 평판시스템을 함께 쥔다.

반독점의 귀환

19세기 말 미국 반독점법은 철도, 석유, 담배 같은 산업독점에 대응했다.¹²³

20세기 중반 공익사업 규제는 전력, 통신, 철도처럼 네트워크 독점이 강한 산업을 다루었다. 검색, 소셜미디어, 앱마켓, 온라인 광고, 전자상거래는 규모가 커질수록 데이터와 이용자, 개발자, 광고주가 더 모이고, 그 결과 다시 규모가 커지는 네트워크 효과를 가진다.

그러나 플랫폼은 전통적 독점과 다르다. 그래서 디지털 시장 규제는 "가격이 올랐는가"만 묻지 않고 "누가 시장의 규칙을 정하는가"를 묻는다.

EU 디지털시장법

EU의 Digital Markets Act, DMA는 이 문제에 대한 가장 대표적 규제 실험이다. EUR-Lex 원문은 Regulation (EU) 2022/1925가 디지털 부문의 contestable and fair markets, 즉 진입가능하고 공정한 시장을 위한 규칙이라고 밝힌다.¹²⁴ European Commission은 DMA가 gatekeeper를 식별하기 위한 객관적 기준을 세우고, 핵심 플랫폼 서비스를 제공하는 대형 디지털 플랫폼에 의무와 금지를 부과한다고 설명한다.¹²⁵

European Commission은 2023년 9월 처음으로 Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta, Microsoft를 gatekeeper로 지정했다고 안내한다.¹²⁶

반대로 규칙이 너무 추상적이면 집행이 예측불가능해진다.

디지털서비스법과 온라인 위법

EU의 Digital Services Act, DSA는 다른 축의 플랫폼 규제다. EUR-Lex 원문은 Regulation (EU) 2022/2065가 디지털 서비스의 단일시장에 관한 규정이라고 밝힌다.¹²⁷ DMA가 시장지배와 경쟁을 다룬다면, DSA는 온라인 중개서비스와 플랫폼이 불법콘텐츠, 이용자 안전, 광고 투명성, 알고리즘 위험, 초대형 플랫폼의 시스템 리스크를 어떻게 관리할지 다룬다.

DSA는 일률적 책임보다 절차와 투명성, 신고·처리체계, 독립감사, 위험평가를 중시한다.

한국의 플랫폼 논쟁

한국에서도 플랫폼 규제는 경쟁정책, 소비자보호, 노동, 소상공인, 개인정보, 방송통신, 청소년보호가 겹치는 영역이 되었다. 공정거래법은 자기우대와 불공정거래를 보고, 개인정보보호법은 데이터 처리를 보고, 전자상거래법은 소비자 피해를 보고, 노동법은 플랫폼 노동의 지위를 본다.

플랫폼 규제의 어려움은 규제대상이 하나의 산업이 아니라 인프라라는 점이다. 이 조정 실패 자체가 현대 플랫폼 규제의 주요 문제다.

시장을 만드는 사적 규칙

플랫폼 규제가 보여주는 가장 큰 변화는 규제의 주체가 복수화되었다는 사실이다. 국가는 플랫폼을 규제하지만, 플랫폼도 이용자와 사업자를 규제한다. 국가가 사적 규칙제정자를 어떻게 감독할 것인가가 새로운 장이다.

플랫폼 규제는 19세기 철도규제의 디지털판이라고도 볼 수 있다. 철도요금 차별이 농민과 상인을 흔들었듯이, 플랫폼의 노출과 수수료, 데이터 접근 규칙은 오늘의 판매자와 개발자, 창작자를 흔든다. 필수 관문을 가진 자가 그 관문을 어떻게 운영해야 공정한가.

Chapter. 18

한국 발전국가와 규제개혁

한국 규제사를 이해하려면 규제를 단순히 "기업활동을 막는 장벽"으로 보면 안 된다. 정부는 외환, 금융, 산업입지, 수입, 기술도입, 가격, 인허가, 공기업, 조세감면, 보조금, 행정지도를 통해 자원을 배분했다. 이 시기 규제는 억제만이 아니라 동원이었다.

발전국가의 규제

1960-1980년대 한국에서 규제는 개발계획과 결합했다.

K-Developedia의 한국 규제개혁 설명은 한국에서 국가는 민생 개선, 산업발전, 수출촉진을 위해 선도적 역할을 할 수밖에 없었고, 그 결과 행정규제를 강화하는 방향으로 움직였다고 설명한다.¹²⁸ 이 설명은 규제개혁을 단순한 자유화 담론으로만 볼 수 없게 만든다. 한국에서 규제는 국가주도 성장전략의 일부였고, 규제개혁은 그 성장전략이 낳은 비효율을 정리하는 과정이었다.

1997년 위기와 규제개혁의 제도화

1997년 외환위기는 한국 규제개혁의 결정적 분기점이었다. OECD의 한국 규제정책 보고서는 1997년 행정규제기본법이 규제개혁의 법적 근거가 되었고, 1998년 규제개혁위원회가 규제감독기구로 설치되었으며, 규제등록,

규제영향분석, 신규·강화 규제 심사, 기존 규제 품질관리, 일몰검토가 제도화되었다고 설명한다.¹²⁹ 이 시기 규제개혁은 외환위기 이후 경제구조를 다시 세우려는 제도개혁의 일부였다.

현장규제와 법령규제, 행정지도와 고시, 지방자치단체 조례, 공공기관 내부기준까지 모두 포착하기 어렵기 때문이다.

규제영향분석의 도입

한국 규제개혁의 제도적 핵심 중 하나는 규제영향분석이다. OECD의 한국 규제정책 보고서는 한국의 규제영향분석과 규제심사 제도를 규제관리의 핵심 장치로 다룬다.¹³⁰ 이 제도는 부처가 새 규제를 만들 때 문제의 성격, 대안, 비용과 편익, 이해관계자 부담, 집행가능성을 문서화하도록 요구한다.

규제영향분석의 목적은 규제를 없애는 것이 아니라, 규제가 문제에 비례하는지 따지는 것이다.

샌드박스의 등장

2010년대 후반 이후 한국 규제개혁의 상징은 규제샌드박스다. OECD의 샌드박스 보고서는 한국의 규제샌드박스가 ICT, 산업융합, 지역혁신 등 넓은 산업 분야에서 운영되며 AI, 빅데이터, 5G, 블록체인 같은 디지털 기술 생태계의 핵심 영역을 포함한다고 설명한다.¹³¹ 금융위원회도 금융규제 샌드박스가 2019년 4월 1일 금융혁신지원특별법 시행과 함께 출범했다고

설명한다.¹³² KDI는 금융규제샌드박스가 혁신서비스 심사와 소비자보호 장치를 함께 요구한다는 점을 분석한다.¹³³

좋은 샌드박스는 실험의 성공과 실패를 공개적 학습으로 전환하고, 일반규제의 개정으로 연결해야 한다.

한국 규제개혁의 지속 과제

한국 규제개혁은 세 가지 긴장을 안고 있다. 첨단산업과 신산업은 빠른 허가를 원하지만, 안전·환경·개인정보·소비자보호는 신중함을 요구한다.

그래서 한국 규제사의 다음 단계는 "몇 개를 없앴는가"보다 "문제에 맞는 규제수단을 설계했는가"가 되어야 한다. 한국의 규제개혁은 이제 규제완화와 규제강화를 함께 다룰 수 있는 성숙한 규제관리로 이동해야 한다.

Chapter. 19

제품안전과 소비자 규제

제품안전 규제는 현대 소비사회의 산물이다. 그러나 대량생산과 전국 유통, 전기제품, 장난감, 자동차 부품, 화학제품, 가전제품이 등장하면서 소비자는 자신이 사는 물건의 위험을 직접 확인하기 어려워졌다. 제품안전 규제는 "물건을 산 사람이 조심하면 된다"는 원칙만으로는 부족해진 시대의 규제다.

표준과 시험의 역사

제품안전은 법률만으로 만들어지지 않는다. UL Research Institutes는 Underwriters Laboratories가 1893년 시카고 세계박람회에서 전기설비의 감전과 화재 위험을 검사한 창립자의 경험에서 출발했다고 설명한다.¹³⁴ 초기 전기제품은 새로운 편리함을 주었지만, 동시에 화재와 감전의 위험을 만들었다.

나사의 크기, 전선의 절연, 장난감 부품의 크기, 유아용 침대의 간격, 배터리의 열폭주 시험 같은 세부 기준이 실제 안전을 만든다.

미국 소비자제품안전위원회

미국의 Consumer Product Safety Act는 제품안전 규제의 중요한 전환점이다. CPSC는 이 법이 1972년에 제정된 기관의 기본법이며, CPSC를 설치하고 기본 권한을 정하며, 기준과 금지, 리콜, 특정 제품의 금지 권한을

부여한다고 설명한다.¹³⁵ CPSC의 일반 안내도 위원회가 1972년 의회가 만든 연방 규제기관으로, 소비자 제품과 관련된 부상과 사망의 불합리한 위험으로부터 대중을 보호하라는 임무를 받았다고 정리한다.¹³⁶

이는 규제가 제조공장 문 앞에서 끝나지 않고 제품의 생애주기 전체를 따라간다는 뜻이다.

EU 일반제품안전규정

EU도 제품안전 규제를 디지털 유통환경에 맞게 바꾸고 있다. EUR-Lex 원문은 Regulation (EU) 2023/988이 일반제품안전에 관한 규정으로, 기존 Directive 2001/95/EC를 대체한다고 밝힌다.¹³⁷ European Commission의 안내는 이 General Product Safety Regulation이 2024년 12월 13일부터 적용되어 일반제품안전지침을 대체한다고 설명한다.¹³⁸

따라서 제품안전 규제는 제조사뿐 아니라 온라인마켓과 수입자, 플랫폼 서비스, 추적가능성의 문제를 다룬다.

소비자 정보와 표시규제

제품안전은 눈에 보이는 결함만 다루지 않는다. 소비자는 제품 내부의 화학물질이나 전기적 위험을 알 수 없고, 유아용 제품의 질식위험이나 장난감의 작은 부품 위험을 직관적으로 판단하기 어렵다. 표시규제는

소비자의 선택을 돕는 동시에 제조사에게 자신의 제품을 설명할 책임을 부과한다.

그러나 표시만으로 충분하지 않을 때도 많다. 위험을 소비자의 주의의무로만 돌리는 것이 아니라, 애초에 더 안전하게 설계하도록 만드는 것이다.

제품안전의 새로운 쟁점

오늘날 제품안전 규제는 소프트웨어와 배터리, 연결기기, 인공지능 제품으로 확장되고 있다. 자동차의 소프트웨어 결함, 스마트홈 기기의 보안취약점, 리튬이온배터리 화재, 아동용 스마트토이의 음성데이터 수집은 모두 제품안전과 개인정보, 사이버보안이 결합한 문제다.

제품안전 규제의 역사는 규제가 물건을 따라 변화한다는 것을 보여준다. 소비자 보호는 더 이상 포장지의 문구만이 아니라 제품 생태계 전체의 책임구조가 되었다.

Chapter. 20

술, 담배, 도덕규제의 역사

술과 담배 규제는 규제의 다른 얼굴을 보여준다. 여기서 국가는 단순히 시장실패를 고치는 심판이 아니다. 그래서 규제는 금지, 세금, 면허, 광고제한, 연령제한, 경고문구, 공공장소 제한, 국제협약까지 다양한 형태를 띤다.

금주법이라는 거대한 실험

미국 금주법은 도덕규제의 가장 유명한 사례다. Library of Congress의 18차 수정헌법 안내는 이 수정헌법이 1919년 1월 16일 비준되어 intoxicating liquors의 제조, 판매, 운송을 금지했다고 설명한다.¹³⁹ 그러나 헌법의 금지만으로는 집행이 되지 않는다. 미국 하원 역사 자료는 이 법이 금주 수정헌법을 시행하기 위해 알코올 음료의 금지 절차와 생산·유통 제한을 정의한 법이라고 설명한다.¹⁴⁰ 미국 상원도 1919년 10월 28일 상원이 우드로 윌슨 대통령의 거부권을 무효화하면서 금주 시대가 시작되었다고 정리한다

141

금주법의 실패가 술 규제의 종말을 뜻하지는 않았다. 도덕적 금지가 실패하면, 국가는 완화된 형태의 행정규제를 만든다.

담배와 공중보건

담배 규제는 술과 다르게 발전했다.

WHO FCTC 사무국은 이 협약이 WHO 아래 협상된 첫 국제조약이며, 2003년 5월 21일 세계보건총회에서 채택되고 2005년 2월 27일 발효되었다고 설명한다.¹⁴² 담배 광고, 포장경고, 가격·세금, 밀수 대응, 금연구역, 청소년 보호는 이제 각국 국내정책만이 아니라 국제규범의 대상이 되었다.

FDA는 이 법의 전문과 개요를 제공하며 담배제품의 제조, 마케팅, 판매에 관한 FDA 권한의 근거로 안내한다.¹⁴³ 이는 식품·의약품 규제기관이 담배라는 특수 상품을 다루게 된 중요한 전환이었다.

세금, 표시, 공간

술과 담배 규제의 대표 수단은 세금이다. 세금은 금지보다 덜 강하지만 가격을 통해 소비를 줄이고, 동시에 사회적 비용을 재정으로 일부 회수한다. 그러나 세금은 역진적일 수 있고, 과도하면 밀수와 불법거래를 낳는다.

표시규제도 중요하다.

공간규제는 또 다른 축이다. 술과 담배가 개인의 선택이라 해도, 간접흡연과 소란, 교통사고, 청소년 접근성은 타인의 생활환경과 연결된다. 그래서 도덕규제는 점차 공중보건과 생활환경 규제로 재해석되었다.

도덕규제의 교훈

술과 담배의 역사는 규제가 과학, 도덕, 세금, 정치가 만나는 자리임을 보여준다. 전면금지는 강력하지만 실패하면 암시장을 만들고, 너무 약한 규제는 피해를 방치한다. 좋은 규제는 사람들이 왜 소비하는지, 어떤 피해가 누구에게 발생하는지, 어떤 수단이 실제 행동을 바꾸는지 보아야 한다.

위험한 자유를 어디까지 허용하고, 피해를 줄이기 위해 어디까지 개입할 것인가.

Chapter. 21

팬데믹과 비상규제

비상규제는 규제의 가장 어려운 형태다. 그러나 감염병, 재난, 전쟁, 금융위기, 대형사고에서는 시간이 부족하다. 국가는 이동을 제한하고, 영업을 중단시키고, 물자를 배분하고, 정보를 수집하고, 검역과 격리를 명령한다. 비상규제는 빠를수록 효과적일 수 있지만, 빠를수록 권리침해와 오류의 위험도 커진다.

국제보건규칙의 긴 역사

국제 감염병 규제의 뿌리는 19세기 국제위생회의와 검역 논쟁까지 거슬러 올라간다.

WHO는 IHR (2005)가 질병의 국제적 확산을 예방하고 대응하기 위한 국제법적 틀이라고 설명하며, WHO 헌장 제21조에 따라 채택된 국제법 문서이고 196개 당사국에 법적 구속력이 있다고 안내한다.¹⁴⁴ CDC도 IHR 2005가 196개국이 자국 내 공중보건 위협을 예방, 탐지, 대응할 역량을 개발·유지하기로 한 합의라고 설명한다.¹⁴⁵

PAHO의 IHR 설명도 이 목적과 범위를 같은 취지로 정리한다.¹⁴⁶ 이 균형은 검역사의 오래된 문제와 같다. 너무 느슨하면 질병이 퍼지고, 너무 엄격하면 무역과 여행, 인권, 생계가 무너진다.

격리와 검역 권한

국내법에서도 검역과 격리는 강한 권한이다. CDC의 법적 권한 안내는 미국에서 연방 격리와 검역이 대통령 행정명령에 따라 특정 감염병에 대해 허용되며, 대통령이 그 목록을 바꿀 수 있다고 설명한다.¹⁴⁷ 미국 법전의 Public Health Service Act 제361조도 외국에서 미국으로, 또는 주 사이로 감염병이 들어오고 확산되는 것을 막기 위한 연방 권한의 근거를 제공한다.

148

초기 검역사에서 외국 선원, 상인, 이주민, 빈민은 위험집단으로 분류되기 쉬웠다.¹⁴⁹ 현대 팬데믹에서도 특정 국적, 지역, 종교집단, 직업군에 대한 낙인이 발생할 수 있다. 감염병 규제는 바이러스만이 아니라 공포와 소문도 관리해야 한다.

코로나19가 남긴 질문

코로나19는 비상규제의 모든 쟁점을 한꺼번에 드러냈다. 이동제한, 마스크 의무, 영업제한, 학교폐쇄, 백신접종, 접촉추적, QR체크인, 해외입국 제한, 병상배정, 의료자원 배분, 손실보상, 허위정보 대응이 동시에 등장했다. 각국은 다른 선택을 했고, 같은 나라 안에서도 시간이 지나며 정책이 바뀌었다. 비상규제의 어려움은 불확실성 속에서 결정해야 한다는 데 있다. 규제가 너무 늦으면 피해가 폭발하고, 너무 강하면 경제와 자유를 과도하게 제한한다. 그러나 당시에는 불완전한 정보로 선택해야 했다.

이 때문에 비상규제에는 사후평가가 특히 중요하다. 다음 위기를 위해 이전 위기의 기록을 남기는 것이 규제학습이다.

비상과 일상의 경계

비상규제의 가장 큰 위험은 비상이 일상이 되는 것이다. 감염병 데이터 수집이 다른 목적으로 전용되거나, 영업제한 권한이 충분한 보상 없이 반복되거나, 집회와 이동 제한이 정치적 불편함을 관리하는 수단이 되면 비상규제는 정당성을 잃는다.

팬데믹, 기후재난, 금융위기, 대형 화학사고는 빠른 공권력을 요구한다. 대신 발동요건, 기간, 국회·법원·독립기관의 통제, 보상, 투명한 데이터 공개, 사후평가를 붙인다.

빠르게 움직이되 오래 남지 않아야 한다.

Chapter. 22

인공지능 규제와 알고리즘 책임



그림 10. AI 규제 공청회. 인공지능 규제는 모델의 성능뿐 아니라 자동화된 판단이 사회적 권력으로 작동하는 방식을 묻는다.

인공지능 규제는 오래된 규제 질문을 가장 최신의 언어로 다시 묻는다. 인공지능은 기계처럼 보이지만, 실제로는 데이터, 모델, 설계자, 배포자, 이용자, 감독기관이 얹힌 사회적 시스템이다. 그래서 AI 규제의 역사는 기술규제가 아니라 책임 배분의 역사로 읽어야 한다.

AI 규제의 짧은 역사

AI 규제 역사는 오래되었지만, 우리가 지금 말하는 "AI 규제"라는 이름은 비교적 늦게 굳어졌다. 1970년대 이후 개인정보보호법과 신용정보 규제, 행정절차의 이유제시 원칙은 뒤에 등장할 AI 규제의 제도적 재료가 되었다.

2010년대의 변화는 알고리즘이 단순한 계산도구를 넘어 사회적 판단의 장치가 되었다는 점이었다. 사람들은 모델의 코드 자체보다 모델이 어떤 데이터를 먹고, 어떤 목적함수로 최적화되며, 어떤 집단에 어떤 결과를 만드는지 묻기 시작했다.

2019년 OECD AI 원칙은 이 논의를 국제적 언어로 묶었다. OECD AI 원칙은 2019년에 처음 채택되었고, 2024년에는 생성형 AI와 최신 정책 변화를 반영해 갱신되었다.¹⁵⁰ 이 원칙은 법률처럼 직접 집행되는 규칙은 아니지만, 인간 중심 가치, 투명성, 견고성, 책임성 같은 말을 각국 정책의 공통 문법으로 만들었다. AI 규제는 여기서 처음으로 "개별 부처의 기술규제"가 아니라 국제적으로 비교 가능한 거버넌스 문제로 올라섰다.

2022년 말 이후 생성형 AI의 등장은 다시 규제 논의를 바꾸었다. 모델이 어떤 용도에 쓰이는지뿐 아니라, 모델 자체가 어떤 능력과 위험을 갖는지, 학습데이터와 저작권은 어떻게 다룰지, 합성콘텐츠를 어떻게 표시할지, 거짓 정보와 사칭을 어떻게 줄일지, 가장 강력한 범용 모델의 사고 가능성을 어떻게 평가할지 문제가 되었다.

원칙에서 위험관리로

2019년 OECD AI 원칙은 AI 규제의 국제적 언어를 정리한 중요한 출발점이다. OECD의 AI 권고는 포용적 성장, 인간 중심 가치, 투명성과 설명가능성, 견고성과 안전성, 책임성을 핵심 원칙으로 제시한다.¹⁵¹ 이 원칙들은 개별 법령이라기보다 각국이 AI 정책을 만들 때 공유할 최소 문범에 가깝다.

그러나 원칙만으로는 충분하지 않다.

NIST는 AI RMF 1.0을 조직이 AI 위험을 더 잘 관리하도록 돕는 자발적 프레임워크로 제시한다.¹⁵² 이 프레임워크는 AI 시스템의 신뢰성을 유효성, 안전성, 보안, 회복력, 책임성, 투명성, 설명가능성, 프라이버시, 공정성 같은 속성으로 나누어 다룬다. 여기서 AI 규제의 핵심은 "모델을 허용할 것인가 금지할 것인가"만이 아니라 "위험을 발견하고 줄이는 조직능력이 있는가"가 된다.

EU AI Act의 위험기반 접근

EU AI Act는 AI 규제의 가장 포괄적인 법제 실험이다. EUR-Lex 원문은 이 규정이 인공지능에 관한 조화된 규칙을 정하는 EU 규정이라고 밝힌다.¹⁵³ European Commission은 AI Act가 2024년 8월 1일 발효되었고, 위험 수준에 따라 금지행위, 고위험 AI 의무, 투명성 의무, 범용 AI 모델 의무를 나누어 적용한다고 설명한다.¹⁵⁴

EU식 위험기반 접근은 규제사에서 익숙한 발상이다. 채용, 교육, 신용평가, 법집행, 이민, 필수 공공서비스처럼 개인의 권리와 기회에 중대한 영향을 미치는 AI는 더 강한 요구를 받는다. 반대로 저위험 AI에는 비교적 가벼운 투명성 또는 자율규범이 적용된다.

이 접근의 장점은 명확하다. 그러나 어려움도 있다. 같은 언어모델도 창작 보조에 쓰일 때와 법률·의료 조언에 쓰일 때 책임의 무게가 다르다.

2026년 현재: 세계 AI 규제의 다섯 흐름

2026년 7월 5일 기준으로 보면, 세계 AI 규제는 하나의 모델로 수렴하지 않았다. 2025년 7월 공개된 범용 AI 모델 행동규약은 투명성, 저작권, 안전·보안 장을 통해 모델 제공자가 AI Act 의무를 이행하는 실무 경로를 제시했고, 2026년에는 AI 생성콘텐츠 표시·라벨링을 위한 별도 행동규약도 등장했다.

¹⁵⁵

미국은 2023년 행정명령 14110을 통해 안전하고 신뢰할 수 있는 AI를 강조했지만, 2025년 행정명령 14179는 이를 전환해 미국의 AI 리더십과 규제장벽 제거를 전면에 세웠다.¹⁵⁶ 2025년 America's AI Action Plan은 혁신, 인프라, 국제외교·안보를 세 축으로 삼았고,¹⁵⁷ 2025년 말에는 주별 규제가 조각나는 것을 막고 전국적 AI 정책 틀을 세우려는 행정명령이 나왔다

¹⁵⁸ 2026년 6월의 행정명령은 고급 AI 역량을 사이버방어, 국가안보, 지식재산

보호와 연결했다.¹⁵⁹ 미국의 최신 흐름은 AI를 소비자보호의 대상인 동시에 산업경쟁력, 과학기술, 국가안보의 핵심 인프라로 보는 방향이다.

중국은 2023년 생성형 AI 서비스 관리 잠정방법을 시행해 대중에게 제공되는 생성형 AI 서비스의 안전, 데이터, 권익보호, 국가안보와 공공이익 문제를 다루었다.¹⁶⁰ 또한 생성형 AI 서비스의 신고·등록 체계를 운영했고, 2025년에는 AI 생성·합성 콘텐츠 표시 방법을 내놓아 2025년 9월 1일부터 시행한다고 밝혔다.¹⁶¹ 중국의 규제는 기술 자체보다 서비스 제공자, 콘텐츠 유통, 여론 형성, 합성콘텐츠 식별을 강하게 묶는다.

영국 정부의 AI 규제 백서와 후속 대응은 안전·보안·견고성, 투명성과 설명가능성, 공정성, 책임성과 거버넌스, 이의제기와 구제를 핵심 원칙으로 삼는다.¹⁶² 동시에 영국은 2023년 블레츨리 파크 AI 안전 정상회의와 2024년 서울 AI 정상회의를 통해 프런티어 AI 안전 논의를 국제무대에 올렸다. 서울 선언은 안전하고 혁신적이며 포용적인 AI를 공동 의제로 제시했고, 프런티어 AI 안전 서약은 선도 기업들이 모델 개발과 배포 과정에서 위험을 식별·평가·관리하도록 하는 자율 약속의 형태를 띠었다.¹⁶³

G7 히로시마 AI 프로세스의 국제 행동강령은 첨단 AI 시스템 개발자에게 안전하고 신뢰할 수 있는 AI를 위한 자발적 지침을 제공했다.¹⁶⁴ OECD는 2025년 그 적용 상황을 기업들이 보고할 수 있는 글로벌 프레임워크를 출범시켰다.¹⁶⁵ UN 총회는 2024년 안전하고 신뢰할 수 있는 AI를 지속가능발전과 연결하는 결의를 채택했고,¹⁶⁶ 유럽평의회는 AI와 인권·

민주주의·법치에 관한 기본협약을 2024년에 서명 개방했다.¹⁶⁷ 구속력 있는 법, 행정명령, 기술표준, 자율서약, 국제결의, 조약이 한꺼번에 움직이는 것이 AI 규제의 현재 모습이다.

범용 AI와 프런티어 모델: 제품인가 기반시설인가

최신 AI 규제의 가장 큰 변화는 규제대상이 "사용 사례"에서 "모델 자체"로 이동하고 있다는 점이다. 그러나 대형 범용 모델은 하나의 제품이라기보다 여러 제품과 서비스가 의존하는 기반시설에 가깝다.

EU가 범용 AI 모델과 시스템적 위험 모델을 별도로 다루는 이유가 여기에 있다. 모델 제공자는 모델 문서, 학습콘텐츠 요약, 저작권 정책, 안전·보안 평가, 중대사고 보고 같은 의무를 부담한다. 미국의 NIST 생성형 AI 프로파일도 AI RMF를 생성형 AI에 맞게 확장하면서 환각, 개인정보, 지식재산, 정보무결성, 보안, 편향, 환경영향 같은 위험을 다룬다.¹⁶⁸ 이는 AI 규제가 단순히 "나쁜 결과를 내면 처벌한다"에서 "모델 생애주기 전체에서 위험을 관리한다"로 바뀌고 있음을 보여준다.

그러나 모델 자체 규제는 새로운 긴장을 만든다. 위험이 크고 파급범위가 넓은 기술은 제품 하나가 아니라 생태계 전체를 규제해야 한다.

합성콘텐츠 표시: 보이는 것을 다시 보이게 하기

생성형 AI 시대의 규제는 "무엇이 진짜인가"라는 질문을 행정문제로 만든다. 사진, 음성, 영상, 문서가 쉽게 합성되면 사기, 명예훼손, 선거조작, 성착취, 저작권 침해, 금융범죄가 더 싸고 빠르게 일어날 수 있다. EU AI Act의 투명성 의무와 2026년 AI 생성콘텐츠 표시 행동규약, 중국의 2025년 표시방법은 서로 다른 체제이지만 같은 방향을 가리킨다. AI가 만든 것을 사람이 만든 것처럼 보이게 하는 능력이 커질수록, 규제는 다시 식별표를 붙이려 한다.¹⁶⁹

이 흐름은 식품 라벨과 증권공시의 디지털 버전이다. 그러나 최소한 독자가 그 콘텐츠의 생산방식을 알 수 있게 만들 수는 있다. 따라서 좋은 표시 규제는 단순한 문구 삽입이 아니라 기술표준, 플랫폼 책임, 이용자 교육, 사기처벌, 선거·금융·아동보호 규제와 함께 설계되어야 한다.

AI 규제의 최신 쟁점: 속도, 에너지, 저작권, 노동

AI 규제가 어려운 이유는 하나의 법률 분야로 들어가지 않기 때문이다. 따라서 고정된 허가목록보다 원칙, 표준, 가이드라인, 샌드박스, 사후평가, 주기적 업데이트가 중요해진다.

둘째, 에너지와 인프라 문제다. 미국의 AI Action Plan이 인프라를 별도 축으로 둔 것은 AI 규제가 단지 소프트웨어 윤리의 문제가 아니라 산업입지, 전력, 환경, 국가안보의 문제라는 사실을 보여준다.¹⁷⁰

셋째, 저작권과 학습데이터 문제다. EU의 범용 AI 행동규약이 저작권 장을 별도로 둔 것도 이 때문이다.¹⁷¹

넷째, 노동과 전문직 문제다. 변호사, 의사, 교사, 번역가, 공무원, 기자, 디자이너, 개발자는 AI를 쓰는 사람과 AI에 의해 대체되는 사람의 위치를 동시에 갖는다. 앞으로의 AI 규제는 제품안전과 개인정보만이 아니라 직업훈련, 책임보험, 전문직 윤리, 공공부문 조달, 노동전환 정책과 함께 갈 수밖에 없다.

설명가능성과 차별의 문제

AI 규제가 전통적 제품안전 규제와 다른 점은 판단과 분류의 문제를 다룬다는 데 있다. 그러나 AI 모델은 대규모 데이터에서 패턴을 학습하고, 그 결과 특정 집단에 불리한 결정을 만들 수 있다. 오류는 고장처럼 보이지 않고 통계적 편향처럼 나타난다.

따라서 AI 규제는 데이터 거버넌스와 영향평가를 요구한다. AI는 새 기술이지만, AI 규제가 끌어오는 제도적 도구는 오래된 것들이다.

설명가능성도 단순하지 않다. 그러나 아무 설명도 없는 자동화 결정은 민주적 통제와 권리구제를 어렵게 한다. 좋은 AI 규제는 "모든 것을 설명하라"가 아니라, 위험과 권리침해 가능성에 비례해 필요한 설명과 기록, 감사를 요구해야 한다.

한국 AI 법제의 과제

한국에서도 AI 규제는 산업정책과 신뢰정책이 동시에 되었다. 국가법령정보센터의 인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법은 AI 산업 발전과 신뢰 기반 조성을 함께 목표로 삼는 법체계의 출발점이다.¹⁷² 한국의 과제는 명확하다. 반도체, 클라우드, 데이터, 로봇, 의료, 금융, 교육, 행정서비스에서 AI 활용을 촉진해야 하지만, 동시에 안전, 개인정보, 저작권, 차별, 책임소재를 다루어야 한다.

한국의 AI 규제가 특히 어려운 이유는 기존 규제영역이 이미 촘촘하기 때문이다. 공공 AI는 행정절차와 정보공개, 개인정보, 차별금지 논쟁과 연결된다.

인공지능 규제의 역사는 아직 쓰이는 중이다. 그러나 방향은 보인다. 처음에는 원칙이 등장했고, 그다음 위험관리 프레임워크와 고위험 영역 규제가 등장했다. AI 규제는 결국 기술을 통제하는 법이 아니라, 자동화된 권력을 민주사회가 어떻게 다룰 것인가에 관한 법이다.

Chapter. 23

생명윤리와 임상시험 규제



그림 11. 임상시험 윤리심사. 생명윤리 규제는 연구의 속도보다 먼저 인간 대상자의 동의와 위험, 공정한 보호를 묻는다.

의학 규제는 인간의 몸을 지식과 산업, 치료의 대상으로 삼는 순간 생겨난다. 환자는 치료를 원하고, 연구자는 지식을 원하며, 기업은 신약을 원하고, 국가는 공중보건을 원한다. 그러나 이 목표들이 인간의 존엄과 자기결정권을 침해할 때 의학은 쉽게 폭력이 된다.

연구윤리의 전환

20세기 의학 연구의 역사는 위대한 발견의 역사이면서 동시에 끔찍한 남용의 역사다.

HHS OHRP가 제공하는 Belmont Report는 인간 대상 연구에서 인간존중, 선행, 정의라는 세 가지 기본 윤리원칙을 제시한다.¹⁷³ 인간존중은 충분한 정보에 근거한 자발적 동의를 요구하고, 선행은 위험을 최소화하고 편익을 극대화하라는 원칙이며, 정의는 연구의 부담과 편익이 공정하게 배분되어야 한다는 요구다.

생명윤리 규제는 의학의 선의를 불신해서 생긴 것이 아니라, 선의만으로는 충분하지 않았던 역사에서 나왔다.

IRB와 Common Rule

HHS의 Common Rule 안내는 45 CFR part 46이 인간 대상 연구 보호를 위한 연방정책이라고 설명한다.¹⁷⁴ 이 규칙의 핵심 장치 가운데 하나가 Institutional Review Board, 즉 IRB다.

환경영향평가가 개발계획 안으로 들어가고, 개인정보보호 영향평가가 데이터 시스템 설계 안으로 들어가듯이, IRB는 윤리심사를 연구개발 과정 안으로 넣는다.

좋은 생명윤리 규제는 연구를 막기 위한 제도가 아니라, 신뢰할 수 있는 연구를 가능하게 하는 제도여야 한다.

헬싱키 선언과 국제 임상시험

의학 연구는 국제적으로 이루어진다. World Medical Association의 Declaration of Helsinki는 인간 대상 의학연구의 윤리원칙을 제시하는 국제 문서로, 1964년 채택 이후 여러 차례 개정되어 왔다.¹⁷⁵ 이 선언은 연구대상자의 권리와 안전, 복지가 과학과 사회의 이익보다 우선해야 한다는 원칙을 강조한다.

ICH는 E6 Good Clinical Practice가 임상시험 설계와 수행, 기록, 보고의 국제 윤리·과학 품질기준을 제공한다고 설명한다.¹⁷⁶ GCP의 의미는 단순한 절차 매뉴얼이 아니다.

생명윤리 규제는 글로벌 불평등을 완전히 해결하지 못하지만, 적어도 그 불평등이 연구절차 안에서 보이지 않게 숨는 것을 막아야 한다.

한국의 생명윤리 규제

한국의 생명윤리 및 안전에 관한 법률은 인간과 인체유래물, 배아, 유전정보, 생명윤리위원회 등 생명과학기술의 윤리 문제를 다루는 기본 법제다.¹⁷⁷ 한국에서 생명윤리 규제는 배아연구, 유전자검사, 인체유래물은행, 임상연구, 개인정보보호, 감염병 연구와 연결되어 발전했다.

그러나 속도만 강조하면 취약한 환자와 연구대상자 보호가 약해진다. 생명윤리 규제에서 빠른 절차는 좋은 목표일 수 있지만, 빠른 절차가 약한 심사를 의미해서는 안 된다.

윤리규제는 연구의 적이 아니라, 사회가 연구를 허락하는 조건이다.

Chapter. 24

금융위기 이후 규제



그림 12. 금융 스트레스테스트, 금융위기 이후 규제는 은행의 현재 장부만이 아니라 미래 위기에서 버틸 수 있는지를 묻기 시작했다.

금융규제는 위기 뒤에 커진다. 1930년대 대공황은 예금보험과 증권공시, 은행·증권 분리를 낳았다. 이번에는 은행뿐 아니라 파생상품, 그림자금융, 신용평가, 주택담보대출, 소비자금융, 시스템적으로 중요한 금융기관이 문제였다.

2008년 위기의 규제적 의미

2008년 위기는 금융혁신이 언제나 효율을 뜻하지 않는다는 사실을 보여주었다. 단기자금시장과 투자은행, 보험사, 머니마켓펀드, 특수목적기구가 얹히면서 은행 밖에서도 은행 같은 취약성이 생겼다.

이 위기의 교훈은 "개별 금융기관이 안전하면 시스템도 안전하다"는 믿음이 틀릴 수 있다는 것이었다. 그래서 금융규제는 미시건전성에서 거시건전성으로 확장되었다.

Dodd-Frank와 미국의 대응

미국의 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act는 2008년 이후 금융규제의 상징이다. GovInfo가 제공하는 Public Law 111-203 원문은 이 법이 금융안정, 소비자보호, 파생상품, 청산·정리, 감독체계 개편을 포괄하는 대규모 법률임을 보여준다.¹⁷⁸ SEC는 Dodd-Frank 시행 페이지에서 이 법에 따라 증권시장, 파생상품, 헤지펀드, 신용평가, 기업지배구조 등 여러 영역의 규칙을 만들었다고 안내한다.¹⁷⁹

Consumer Financial Protection Bureau는 Dodd-Frank에 의해 만들어진 독립적 소비자금융 보호기관으로, 금융상품과 서비스 시장에서 소비자를 보호하는 임무를 갖는다.¹⁸⁰ 주택담보대출 위기는 단순한 도매금융의 실패가 아니었다. 금융규제는 대형은행의 자본비율뿐 아니라 가계가 이해할 수 있는 계약과 판매관행까지 보아야 했다.

Basel III와 국제 기준

금융위기는 국경을 넘었다. BIS의 Basel III 페이지는 Basel III가 글로벌 금융위기에 대응해 은행 규제·감독·위험관리 강화를 위해 개발된 국제 규제체계라고 설명한다.¹⁸¹ Basel III는 더 높은 질의 자본, 레버리지 비율, 유동성커버리지비율, 순안정자금조달비율, 시스템적으로 중요한 은행에 대한 추가 요구를 포함한다.

FSB는 2009년 G20 런던 정상회의 이후 기존 Financial Stability Forum을 확대한 형태로 설립되어 국제 금융안정 과제를 조정한다고 설명한다.¹⁸² 이는 금융규제가 더 이상 각국 감독기관의 독립된 작업이 아니라, 국제 표준과 동료검토, 정보공유의 문제라는 뜻이다.

스트레스테스트의 정치경제

위기 이후 금융규제에서 스트레스테스트는 중요한 도구가 되었다. Federal Reserve는 스트레스테스트와 자본계획이 대형은행이 심각한 경기침체에서도 손실을 흡수하고 대출을 계속할 충분한 자본을 갖는지 평가한다고 설명한다.¹⁸³ 스트레스테스트는 가상의 위기 시나리오를 통해 은행의 취약성을 드러낸다.

그러나 스트레스테스트의 장점은 위험을 공개적 논쟁의 대상으로 만든다는 데 있다.

위기는 규제를 낳고, 규제는 망각과 싸운다

금융규제의 가장 큰 적은 망각이다. 금융기관은 자본요구가 대출을 줄인다고 말하고, 투자자는 수익률을 요구하며, 정치권은 성장과 혁신을 말한다. 그러나 위기의 원인을 잊은 완화는 다음 위기의 씨앗이 된다.

2008년 이후 금융규제의 역사는 규제가 항상 뒤따라온다는 사실을 보여준다. 그러나 좋은 금융규제는 위기를 완전히 막겠다고 약속하기보다, 실패가 전체 사회를 무너뜨리지 않도록 손실흡수능력과 투명성, 정리절차를 준비한다.

Chapter. 25

노동, 주거, 교육의 생활규제



그림 13. 노동, 주거, 교육의 생활규제. 규제는 공장과 금융시장만이 아니라 하루의 시간, 집, 학교를 통해 생활의 최소선을 정한다.

규제는 공장과 금융시장, 항공기와 화학물질에만 있는 것이 아니다. 사람의 하루를 이루는 노동시간, 임금, 집, 학교도 규제의 역사 속에서 만들어졌다. 이런 규제는 시장의 기술적 결함만을 고치는 것이 아니라, 사회가 인간다운 생활의 최소선을 어떻게 정하는지를 보여준다.

노동시간의 규제

노동규제의 출발점은 시간이다.

ILO NORMLEX는 이 협약이 산업부문 노동시간을 하루 8시간, 주 48시간 원칙으로 제한하는 내용을 담는다고 제시한다.¹⁸⁴ 이는 노동시간이 더 이상 각 사업장의 사적 계약만이 아니라 국제적 기준의 대상이 되었음을 뜻한다.

미국 노동부는 FLSA가 최저임금, 초과근로수당, 기록보존, 아동노동 기준을 정한다고 안내한다.¹⁸⁵ 노동부의 역사 자료는 1938년 FLSA가 대공황과 뉴딜의 맥락에서 최저임금과 노동시간 기준, 아동노동 제한을 세운 법이라고 설명한다.¹⁸⁶ 노동규제는 시장임금이 항상 인간다운 생활을 보장하지 않는다는 인식에서 출발했다.

최저임금과 노동시간 규제는 언제나 논쟁적이다. 노동규제는 시장 안에서 인간의 몸과 시간을 어떻게 보호할 것인가에 관한 규제다.

주거와 차별금지

주거규제는 도시규제와 사회정책이 만나는 영역이다.

HUD는 Fair Housing Act가 인종, 피부색, 출신국, 종교, 성별, 가족상태, 장애를 이유로 한 주택 관련 차별을 금지한다고 안내한다.¹⁸⁷ 주거차별 규제는 "누가 시장에 들어갈 수 있는가"라는 질문을 다룬다.

뉴욕시 Rent Guidelines Board는 뉴욕의 임대료 규제가 제2차 세계대전 시기 연방 가격통제와 전후 주택난의 맥락에서 발전했다고 설명한다.¹⁸⁸ 임대료 규제는 세입자를 급격한 가격상승에서 보호할 수 있지만, 공급 감소와 주택 품질 저하, 배분 왜곡을 낳을 수 있다.

주택임대차보호법은 임차인의 주거생활 안정을 위한 대표적 법제이며, 보증금, 대항력, 우선변제, 계약갱신과 같은 장치를 통해 임대차 관계를 규율한다.¹⁸⁹ 한국 주거규제의 특징은 전세, 보증금, 수도권 집중, 재건축·재개발, 공공임대, 임대차 신고 등 한국적 주택시장 구조와 연결되어 있다는 점이다.

교육의 의무와 권리

교육규제는 국가가 미래 시민을 어떻게 형성하려 하는지를 보여준다.

U.S. Department of Education은 ESEA가 1965년 제정되어 초·중등교육에서 형평성과 기회 확대를 위한 연방 지원의 근거가 되었고, 이후 여러 차례 재승인과 개정을 거쳤다고 설명한다.¹⁹⁰ 교육규제는 학교를 단순히 허가하는 데서 끝나지 않고, 재정지원과 성과책임, 취약계층 지원으로 확장되었다.

한국의 교육기본법과 초·중등교육법도 교육의 권리와 의무, 학교제도, 교육과정과 행정의 기본틀을 만든다.^{191, 192} 교육규제는 국가의 개입이 강할 수밖에 없는 영역이지만, 동시에 자율성과 다양성의 요구도 크다. 입시, 사교육, 학교평가, 교원자격, 대안교육, 온라인교육은 모두 교육규제의 오래된 질문을 새 방식으로 반복한다.

생활규제의 정치

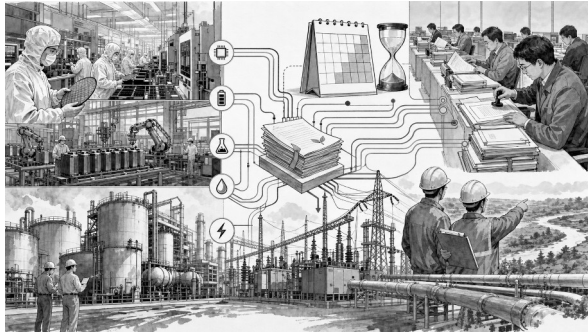
노동, 주거, 교육 규제는 기술규제보다 더 직접적으로 정치적이다. 자동차 안전기준이나 화학물질 등록도 논쟁적이지만, 노동시간과 임대료, 학교제도는 거의 모든 가구의 일상과 연결된다.

이 장의 세 영역은 공통된 교훈을 준다. 좋은 생활규제는 보호를 명분으로 현실의 다양성을 무시하지 않고, 효율을 명분으로 최소한의 존엄을 포기하지 않는 제도다.

4부

한국 규제의 경로와 첨단산업

개발국가의 조정방식은 행정규제기본법, 규제합리화, 샌드박스과 첨단산업
병목의 역사로 이어졌다.



Chapter. 26

개발국가의 규제 기술



그림 14. 한국 발전국가와 경제계획. 개발국가의 규제는 금지의 언어만이 아니라 외환, 금융, 입지, 허가, 행정제도를 통해 산업의 방향을 정하는 기술이었다.

한국의 산업화는 "규제가 많아서 성장했다"거나 "규제를 없애서 성장했다"는 한 문장으로 설명하기 어렵다. 법률상 금지와 허가뿐 아니라 은행창구, 외환배정, 세제감면, 공장입지, 행정지도까지 합쳐져 산업정책의 집행장치가 되었다.

KDI의 한국경제 60년사 연구는 1960-1979년을 수출촉진과 정부주도 산업화의 시기로 나누어 다룬다.¹⁹³ 이 시기 규제는 후진적 관료제가 시장을 억누른 잔재이기만 한 것이 아니었다. 바로 그 때문에 규제는 성장의 도구이면서 동시에 특혜와 왜곡의 통로가 되었다.

경제기획과 계획의 행정

경제개발 5개년 계획은 한국 발전국가의 상징이다.

KDI 자료는 한국경제의 성장 과정에서 정부의 역할을 별도 장으로 다루며, 수출촉진과 정부주도 산업화가 경제구조를 바꾸는 데 중요했다고 설명한다

¹⁹⁴ NBER 연구도 1960년 한국 수출이 GDP의 약 1퍼센트 수준이었으나 1960년대 중반 외환·무역정책 변화 뒤 10퍼센트 이상으로 확대되었다는 문제의식을 제시한다.¹⁹⁵ 여기서 중요한 점은 수출 증가가 단순한 환율 변화나 기업가정신만으로 이루어진 것이 아니라는 점이다. 정부는 수출기업에 금융, 세제, 외환, 행정 지원을 집중했고, 성과가 나쁜 기업에는 지원을 줄이거나 방향을 바꾸도록 압박했다.

같은 행정기구가 기업을 돕고 감시했다.

외환규제: 달러가 곧 허가였던 시대

개발국가 시기의 핵심 병목은 외환이었다. 어떤 기업이 어떤 설비를 들여올 수 있는지, 어떤 원료를 살 수 있는지, 어떤 해외기술 계약을 맺을 수 있는지는 외환배정과 승인절차에 달려 있었다.

외환관리의 논리는 이해할 수 있다. 그러나 외환통제는 동시에 행정재량을 키웠다. 기업은 좋은 제품을 만드는 것 못지않게 허가를 받는 능력, 정부 목표와 맞는 사업계획을 제출하는 능력, 정책금융과 외환을 확보하는 능력에 의존했다.

이 체제는 오늘의 규제논쟁에도 잔향을 남겼다. 행정이 산업을 조정해온 관성을 어떻게 투명한 절차와 경쟁규칙으로 바꿀 것인가가 핵심이다.

정책금융과 은행의 규제화

정책금융은 발전국가 규제의 가장 중요한 통로였다.

Alice Amsden은 한국 산업화의 특징을 "늦게 산업화한 나라가 국가의 규율과 보조를 통해 학습을 조직한 과정"으로 설명했다.¹⁹⁶ Robert Wade도 동아시아의 산업정책을 설명하면서 국가가 금융과 투자 방향을 통해 시장의 결과를 형성했다는 점을 강조했다.¹⁹⁷ 이런 해석을 한국 규제사에 적용하면, 규제는 단순한 부담이 아니라 정부가 기업에게 성과조건을 붙여 자원을 배분한 계약의 언어였다.

1997년 외환위기 이후 관치금융과 기업지배구조, 과잉투자 문제가 규제개혁의 핵심 의제가 된 이유도 여기에 있다.

공업단지와 입지규제

산업화는 공간을 필요로 한다. 이는 환경과 도시계획, 국토개발, 지역경제를 함께 다루는 규제였다.

입지규제는 허가의 역사다. 2020년대 산업단지 규제개혁에서 업종 제한, 토지용도, 매매·임대 규제가 다시 의제가 된 것은 우연이 아니다.¹⁹⁸

개발국가의 입지규제는 "질서 있는 산업화"를 목표로 했다. 하지만 산업이 빠르게 바뀔수록 질서의 기준도 갱신되어야 한다. 섬유와 철강 중심으로 짠 산업단지 기준이 배터리 재활용, 바이오 의약품, 반도체 장비, 데이터센터, 수소·전력저장 시설에 그대로 적용되면 규제는 과거 산업의 지도를 보존하는 장치가 된다.

행정지도와 비공식 규제

한국 규제사에서 가장 다루기 어려운 대상은 행정지도다. 하지만 정부가 금융과 허가, 세무조사, 인허가권을 쥐고 있을 때 권고는 사실상 명령처럼 느껴질 수 있었다.

행정지도는 빠르다. 그러나 행정지도는 투명성이 낮고 책임소재가 흐리다. 그래서 한국의 규제개혁은 법령상 규제를 줄이는 것과 함께 비공식 행정의 관행을 줄이는 과제를 안았다.

행정절차법과 행정규제기본법의 의미는 여기서 분명해진다. 발전국가의 비공식 조정 방식을 법치와 설명책임의 언어로 바꾸는 작업이다.¹⁹⁹

발전국가 규제를 어떻게 평가할 것인가

개발국가의 규제는 성과와 비용을 함께 남겼다. 재량적 인허가, 정경유착, 금융왜곡, 환경비용의 지연, 노동권의 억압, 대기업집단 중심 구조,

지역불균형이 생겼다. 반대로 규제가 비용을 만들었다는 말도 당시의 제약조건을 무시해서는 안 된다.

한국 규제사의 교훈은 규제가 많았느냐 적었느냐보다 더 까다롭다. 발전국가 시기의 규제가 산업화를 가능하게 했다면, 성숙경제의 규제개혁은 그 규제를 투명한 규칙과 경쟁, 안전, 환경, 권리의 체계로 바꾸는 일이어야 한다.

Chapter. 27

한국 규제개혁 제도의 제보



그림 15. 규제합리화와 규제심사. 규제개혁은 폐지 목록을 만드는 일이 아니라 새 규제가 태어나고 낡은 규제가 고쳐지는 절차를 관리하는 일이다.

한국에서 규제개혁은 반복되는 구호였다. 정권이 바뀔 때마다 규제개혁, 규제완화, 규제혁파, 규제합리화, 네거티브 규제, 규제샌드박스 같은 말이 등장했다. 그러나 구호만 보면 역사가 보이지 않는다. 규제개혁의 역사는 "어떤 규제를 없앴는가"의 목록이 아니라 "국가가 자기 규제를 어떻게 관리하려 했는가"의 역사다.

1998년 체제: 등록, 심사, 영향분석

1997년 외환위기 직후 규제개혁은 경제회복의 핵심 과제가 되었다. OECD는 한국의 규제개혁이 여러 정부에서 우선순위였고, 1997년

행정규제기본법과 1998년 규제개혁위원회 설치가 제도적 기반을 제공했다고 평가한다.²⁰⁰ 이 제도는 크게 세 가지 장치를 만들었다.

어떤 부처가 어떤 근거로 어떤 의무를 부과하는지 알 수 있어야 중복과 충돌을 확인할 수 있다. 국가기록원의 규제심사 설명은 1998년 제정된 행정규제기본법에 따라 중앙행정기관이 규제를 신설 또는 강화하려면 규제영향분석과 자체심사를 거쳐 규제개혁위원회에 심사를 청구하는 틀이 만들어졌다고 정리한다.²⁰¹

국무조정실의 규제심사 안내도 중앙행정기관이 신설·강화 규제에 대해 규제영향분석서를 작성하고 그 결과를 바탕으로 대상, 범위, 방법의 타당성을 심사한다고 설명한다.²⁰²

규제영향분석은 행정의 직관을 공개 문서로 바꾸고, 이해관계자가 반박할 수 있는 논거를 만든다.

행정규제기본법이 만든 네 가지 장치

행정규제기본법의 핵심은 특정 규제를 하나하나 완화하는 데 있지 않았다. 국가법령정보센터의 현행 행정규제기본법은 행정규제를 국가나 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항으로 정의한다.²⁰³ 이 정의는 규제를 인허가 하나로 좁히지 않는다. 허가, 신고, 등록, 승인, 지정, 검사, 보고, 기준준수 의무처럼 국민과 기업의 행동을 구속하는 장치를 포괄한다.

규제정보포털은 규제검색과 위원회 심사정보를 제공함으로써 등록과 공개의 기능을 수행한다.²⁰⁴

행정규제기본법은 규제가 국민생활, 사회·경제, 행정에 미치는 영향을 분석하게 하고, 신설·강화 규제의 필요성과 대안을 검토하게 한다.²⁰⁵ 규제영향분석의 힘은 결론을 자동으로 내는 데 있지 않다. 문제정의, 대안비교, 비용과 편익, 이해관계자 의견을 한 문서에 남겨 나중에 평가할 수 있게 만드는 데 있다.

국무조정실의 규제심사 절차는 부처 자체심사와 중앙심사를 연결해 신설·강화 규제를 걸러내는 구조를 설명한다.²⁰⁶ 이 구조는 부처의 전문성과 정부 전체의 조정능력 사이에서 균형을 잡으려는 장치다.

따라서 등록, 심사, 영향분석, 사후정비는 하나의 생애주기 관리로 이해해야 한다.

숫자 줄이기의 유혹

초기 규제개혁은 규제 수 감축에 강하게 기울었다. 외교부의 규제정책 설명은 1998년 금융위기 중 한국이 기존 규제의 50퍼센트를 폐지하는 등 적극적인 규제개혁을 추진했다고 소개한다.²⁰⁷ 이런 숫자는 정치적으로 강력하다.

하지만 규제 수는 규제품질의 대리변수일 뿐이다. 문제는 수가 아니라 비례성, 집행가능성, 투명성, 사후평가다.

그래서 성숙한 규제개혁은 "감축"에서 "관리"로 이동해야 한다. OECD의 규제정책 권고는 규제의 품질과 일관성을 높이기 위해 정부 전체 차원의 정책, 영향평가, 이해관계자 참여, 사후평가, 감독기구를 강조한다.²⁰⁸ 한국 제도의 과제도 여기에 있다. 규제개혁이 투자애로 처리와 민원해소에만 머물면 좋은 규제와 나쁜 규제를 가르는 기준이 약해진다.

일몰, 사후평가, 규제의 생애주기

규제는 시간이 지나며 낡는다. 그러나 한번 만들어진 규제는 쉽게 사라지지 않는다. 그래서 규제개혁에는 사후평가와 일몰제가 필요하다.

일몰제의 핵심은 단순한 만료가 아니다. 일정 기간이 지나면 규제 목적이 여전히 유효한지, 수단이 비례적인지, 비용이 과도한지, 더 나은 대안이 생겼는지 다시 묻는 절차다. 사후평가는 규제를 생애주기 안에서 보는 방식이다.

한국의 규제심사 체계는 신규 규제에 비해 기존 규제의 사후평가가 늘 어려웠다. 새 규제는 심사 문턱에서 잡을 수 있지만, 오래된 규제는 수많은 법령과 고시, 지침, 조례, 기관 내부기준에 퍼져 있다. 따라서 사후평가의 관건은 중앙부처의 법령 목록만이 아니라 현장집행 데이터와 민원, 행정소송, 사고자료, 산업별 변화까지 함께 보는 것이다.

행정내부 규제와 숨은 규제

한국 규제의 중요한 문제는 규제가 행정규제기본법상 등록규제에만 존재하지 않는다는 점이다. 법률상 국민에게 직접 의무를 부과하는 규제가 아니더라도, 사업을 하려는 기업과 시민에게는 "이 서류 없이는 다음 단계로 못 간다", "이 기준을 충족하지 않으면 접속·입찰·인증·지원이 안 된다"는 형태로 나타난다.

한국행정연구원의 행정내부규제 연구는 행정내부규제의 개념을 정립하고, 법령에 내재한 내부규제의 현황과 관리방안을 검토할 필요를 제기했다.²⁰⁹ 이 문제는 오래된 과제다. 국가기록원은 2000년대 이후 준공공기관과 공공기관의 약관·정관·내부규정에서 나타나는 유사행정규제를 정비해 온 경과를 정리하면서, 2005년에는 509개 준공공기관을 대상으로 2,297건을 검토해 1,006건을 정비했다고 설명한다.²¹⁰ 행정안전부도 지방출자·출연기관의 내부규정 중 대외적 효력을 갖는 정관·지침 등이 명백한 근거 없이 주민과 기업의 자율성을 제한하거나 비용을 전가하는 경우를 유사행정규제로 보고 정비한 바 있다.²¹¹

내부 책임을 회피하기 위한 서류가 민간의 대기시간이 되고, 부처 간 조정 실패가 기업의 인허가 지연이 되며, 공공기관의 내부위험 관리가 계약상대방에게 과도한 보증금과 증빙서류로 넘어간다.

한국 규제개혁이 다음 단계로 가려면 법령 규제만이 아니라 공공기관 기준, 내부지침, 지자체 산하기관 내규, 보조금·조달·인증 절차까지 규제관리의 시야에 넣어야 한다.

엄격한 규제심사의 역설: 의원입법 우회

규제심사는 신설·강화 규제를 억제하는 효과가 있다. 적어도 행정부 내부에서는 "필요하니 만든다"는 말을 "왜 필요한가, 다른 수단은 없는가, 비용은 얼마인가"라는 질문으로 바꾸기 때문이다.

그러나 제도가 엄격할수록 우회 유인도 생긴다. 국회입법조사처의 입법영향분석 연구는 의원입법에 대한 규제영향분석 시스템의 부재와 기존 분석제도의 불충분성을 별도 항목으로 다루며, 의원입법 규제영향분석 절차와 매뉴얼 필요성을 제기했다.²¹² 2023년 국회입법조사처의 관련 논의도 의원입법안 증가로 위원회 검토 부담이 커지고 있으며, 발의 전 입법영향분석과 독립적·전문적 수행체계가 필요하다는 점을 강조했다.²¹³

이 지점이 한국 규제심사의 가장 중요한 역설이다. 그러나 실질적으로는 정부 부처가 내용을 설계하고 의원발의 형식을 빌리거나, 충분한 비용·편익·집행가능성 검토 없이 사회적 요구를 곧바로 법률 의무로 고정하는 일이 생길 수 있다.

따라서 해법은 의원입법을 억제하는 것이 아니다. 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 중대한 규제입법이라면, 정부입법이든 의원입법이든 최소한의 영향분석과 이해관계자 검토, 집행가능성 점검이 필요하다. 그래야 규제심사가 단지 행정부 내부의 문턱으로 끝나지 않고, 국가 전체의 규제품질 관리로 확장된다.

예산이라는 내부 규제

한국 행정에서 예산은 또 하나의 강한 내부 규제다. 국가재정법은 예산·기금·결산·성과관리와 국가채무에 관한 기본 틀을 두고, 세출예산의 이월도 원칙적으로 제한하면서 예외 사유를 둔다.²¹⁴ 이런 통제는 반드시 필요하다. 예산의 유연성만 강조하면 재정민주주의와 책임성이 약해진다.

하지만 통제가 지나치게 경직되면 예산도 비효율의 원인이 된다. 회계와 기금이 칸막이로 나뉘고, 사업 간 전용과 이월이 어렵고, 연말 집행실적이 다음 해 예산의 기준처럼 취급되면, 기관은 실제 성과보다 "정해진 항목을 제때 다 쓰는 일"에 더 민감해질 수 있다. KDI 경제교육·정보센터의 기금제도 정비 논의는 예산과 기금, 기금 상호 간 칸막이 때문에 국가 전체 우선순위에 따른 자원배분이 어렵고, 한쪽에는 여유재원이 있는데 다른 쪽은 부족한 현상이 생긴다고 지적한다.²¹⁵ 2026년도 예산안 편성지침도 자원 간 칸막이 해소를 효율적 재정운용의 과제로 제시했다.²¹⁶

규제개혁의 눈으로 보면 예산구조는 단순한 재정기술이 아니다. 예산의 경직성은 규제의 경직성과 결합해 행정 전체의 비효율을 만든다.

따라서 한국 규제개혁은 법령 심사만 보아서는 부족하다. 좋은 규제는 법문만이 아니라 예산과 조직, 데이터와 책임을 함께 설계할 때 가능하다.

규제정보포털과 공개의 힘

규제개혁은 공개와 연결될 때 힘을 얻는다. 규제가 어디에 있는지, 누가 심사했는지, 왜 유지되는지, 어떤 대안이 검토되었는지가 공개되어야 기업과 시민이 토론할 수 있다. 2026년 현재 규제정보포털은 행정규제기본법에 근거한 규제합리화위원회 소개와 심사결과, 구 규제개혁위원회 심의·의결 정보 등을 제공한다.²¹⁷

공개의 장점은 단지 투명성에 그치지 않는다. 좋은 규제정책은 데이터 정책이기도 하다.

그러나 공개만으로 충분하지 않다. 반대로 기업의 비용 주장만 공개되고 소비자·노동자·환경·지역사회 편익이 충분히 분석되지 않으면 공개는 특정 이해관계의 확성기가 된다.

2026년의 재편: 규제합리화위원회

2026년에는 행정규제기본법상 규제개혁위원회 체계가 규제합리화 위원회 중심으로 재편되었다. 국가법령정보센터의 행정규제기본법 제23조는 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항을 종합적으로 추진하기 위해 대통령 소속으로 규제합리화위원회를 둔다고 규정한다.²¹⁸ 규제정보포털도 규제합리화위원회가 행정규제기본법 제23조에 근거한 대통령 소속 위원회이며, 대통령이 위원장을 맡고 국무총리와 민간위원장이 부위원장 구조에 포함된다고 설명한다.²¹⁹

위원회 명칭이 바뀌어도 지방 인허가, 공공기관 기준, 하위고시와 심사관행이 그대로라면 체감은 낮다.

2026년 재편은 한국 규제개혁이 한 세대를 지나 다시 제도개편의 문턱에 섰음을 보여준다. 1998년 체제가 외환위기 뒤 시장개혁과 행정개혁의 언어였다면, 2026년 체제는 첨단산업, 플랫폼, AI, 기후, 인구감소, 지역소멸, 안전위험이 얹힌 시대의 언어를 찾아야 한다.

정책브리핑은 2026년 4월 15일 대통령 주재 제1차 규제합리화위원회 전체회의를 보도하면서 28년 만의 규제개혁 체계 전면 개편이라는 정부 설명을 전했다.²²⁰ 따라서 "규제합리화법으로 바뀌었다"기보다는 "행정규제기본법 체계가 규제합리화위원회 중심으로 개편되었다"고 쓰는 편이 법적으로 정확하다.

규제합리화위원회가 의미를 가지려면 여러 부처 규제의 순서를 맞추고, 법령·고시·현장해석을 함께 고치며, 안전과 환경의 보완조건을 명확히 붙이는 조정능력이 필요하다.

현장의 실례: 법령보다 절차의 묶음

한국 규제개혁의 실제 현장은 하나의 조문 폐지가 아니라 절차 묶음을 푸는 일인 경우가 많다. 국무조정실과 산업통상자원부 보도자료는 용인 반도체 클러스터 현장과 관련해 소방관 진입창 설치기준, 방화구획 기준, 공장 내부

클린룸 구조 같은 세부 기준이 실제 투자 일정과 충돌할 수 있음을 보여준다.

221

기업은 신규 물질 등록, 유해성 자료, 취급시설 기준, 사고예방계획, 영업허가, 교육과 검사에 대응해야 한다. 이 중 어느 하나는 안전상 필요하지만, 다품종·소량 물질을 빠르게 바꾸는 첨단산업에서는 자료 확보와 심사기간이 혁신속도를 늦출 수 있다.

금융위원회는 2019년 금융혁신지원특별법 시행과 함께 금융규제 샌드박스가 출범했다고 설명한다.²²² 핀테크 서비스는 기존 금융업 인가체제와 맞지 않는 경우가 많다. 실례가 제도개선으로 환류되지 않으면 샌드박스는 예외처리 창구로 굳어진다.

샌드박스 이후의 제도화

규제샌드박스는 한국 규제개혁의 실험적 도구가 되었다. 금융위원회는 금융규제 샌드박스가 2019년 4월 금융혁신지원특별법 시행과 함께 출범했다고 설명한다.²²³ OECD도 한국의 샌드박스가 ICT, 산업융합, 지역혁신 등 넓은 분야에서 운영된다고 정리한다.²²⁴

샌드박스의 장점은 규제기관이 불확실한 기술을 "즉시 허용"하거나 "즉시 금지"하지 않고 제한된 실험으로 다룰 수 있다는 점이다. 그러나 샌드박스가 많아질수록 제도화의 압박도 커진다.

실패 사례도 공개되어 다음 심사에 반영되었는가. 이 질문에 답할 수 있을 때 샌드박스는 규제개혁의 장식이 아니라 제도가 된다.

규제개혁의 민주주의

규제개혁은 기업정책만이 아니다. 다른 하나는 필요한 규제가 제대로 작동하도록 근거와 책임을 강화하는 것이다.

좋은 규제개혁은 "규제 대 자유"의 단순 대립을 넘는다. 그것은 위험을 어떻게 정의할지, 누가 비용을 부담할지, 어떤 증거로 정책을 바꿀지, 어떤 절차로 의견을 들을지, 실패했을 때 어떻게 고칠지를 묻는다. 한국의 규제개혁 제도사는 이 질문에 대한 국가의 답안이 조금씩 바뀌어 온 역사다.

Chapter. 28

첨단산업과 킬러규제의 역사

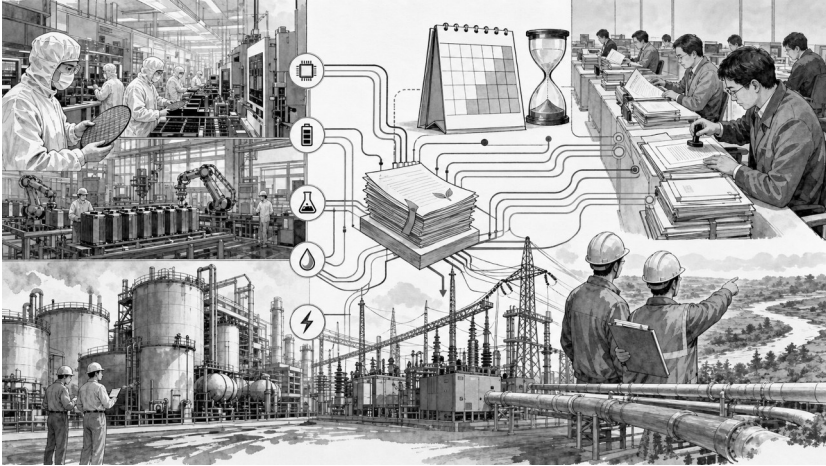


그림 16. 첨단산업 인허가 병목, 반도체, 배터리, 디스플레이 공장은 안전·환경·전력·입지·노동·기술보호 규제가 동시에 걸리는 복합 현장이다.

"킬러규제"라는 말은 거칠다. 이차전지 공장은 전구체와 양극재, 유기용제, 폐전지, 화재안전, 중금속 폐수, 재활용, 산업단지 입지가 한꺼번에 얹힌다.

대한상공회의소의 2024년 첨단전략산업 규제체감도 조사는 바이오·이차전지·반도체·디스플레이 등 첨단기업 433개사를 대상으로 했고, 국내 규제가 경쟁국보다 과도하다는 응답이 53.7퍼센트였다고 발표했다.²²⁵ 이 수치는 규제의 과학적 판정 그 자체는 아니다. 그러나 현장에 병목 인식이 광범위하다는 신호로는 중요하다.

왜 첨단산업에서 규제가 더 크게 보이는가

첨단산업은 속도의 산업이다. 따라서 같은 허가기간도 더 큰 비용으로 느껴진다.

또 하나의 이유는 위험의 밀도다. 배터리는 에너지 밀도, 화재, 유기용제, 금속류 폐수, 폐전지 보관과 운송 위험을 갖는다. 문제는 위험이 큰 분야일수록 규제가 여러 기관에 나뉘어 있고, 각각의 기관은 자기 위험만 본다는 데 있다.

규제개혁의 핵심은 안전기준을 없애는 것이 아니다. "빠르게 허용하되 사고가 나면 크게 처벌한다"는 단순한 사후규제 구호도 충분하지 않다. 첨단산업 사고는 한 번의 폭발, 누출, 화재, 데이터 유출, 임상사고가 막대한 피해를 낼 수 있다. 따라서 사전예방과 사후책임의 조합이 필요하다.

산업단지 규제: 과거 산업지도와 새 산업의 충돌

2023년 정부의 킬러규제 혁파 논의에서 산업단지 입지규제는 핵심 의제였다. 정책브리핑은 산업단지의 입주업종 제한을 완화하고, 산단 조성 시 결정된 입주업종을 5년마다 재검토해 산업 변화에 맞게 재조정하는 방안, 지원용 토지 확대, 비수도권 산업용지의 매각 후 임대 허용 등을 소개했다.²²⁶ 국회도서관 국가전략포털도 산업통상자원부와 국토교통부가 2023년 8월 24일 산업단지 입지 킬러규제 혁파 방안을 발표했고, 향후 10년에 걸친 투자와 고용 효과를 기대했다고 정리한다.²²⁷

그러나 산업단지가 "첨단산업 집적"을 목표로 한다면 업종과 용도 기준도 주기적으로 갱신되어야 한다. 낡은 산업지도를 보호하는 규제와 지역환경을 보호하는 규제를 구분하는 일이 중요하다.

화학물질 규제: 안전과 공급망 속도

화평법과 화관법은 첨단산업 논쟁의 단골 주제다. 화학물질 등록과 평가, 취급시설 기준, 교육, 검사, 사고예방계획은 모두 안전을 위한 장치다.

환경부의 킬러규제 개선 설명은 환경정책 목표를 지키면서 민간투자와 지역경제활력을 높이는 방향으로 화학물질 규제, 환경영향평가, 첨단산업 지원, 탄소중립 전환 관련 방안을 마련했다고 소개한다.²²⁸ 이 표현이 중요한 이유는 규제완화가 환경목표 포기가 아니라 위험기반 재설계여야 한다는 원칙을 담고 있기 때문이다.

불화수소, 황산, 질산, 유기용제, 전해액, 특수가스, 중금속 폐수는 모두 사고와 환경피해의 가능성을 가진다. 국제적으로 인정된 시험자료와 인증을 어디까지 수용할 것인가.

반도체 팹의 건축·소방 규제

2025년에는 반도체 클러스터 현장에서 건축·소방 규제개선이 별도 의제로 떠올랐다. 국무조정실 보도자료는 용인 반도체 클러스터 현장방문과 관련해 소방관 진입창 설치기준 합리화, 층간 방화구획 설정기준 개선 등을 제시했다

²²⁹ 산업통상부 자료도 반도체 공장 FAB 내부 클린룸은 창을 설치하기 어려운 구조이고, 수평거리 40미터마다 진입창을 설치해야 하는 기준이 현실과 충돌할 수 있다고 설명한다.²³⁰

데이터센터의 전력·냉각, 바이오 공장의 멸균·폐수, 배터리 공장의 화재구획, 수소 설비의 이격거리, 로봇공장의 작업자 안전, AI 데이터센터의 전력계통 영향평가는 모두 일반 기준과 산업특화 기준 사이의 조정을 요구한다.

전력·탄소·RE100: 규제와 인프라의 결합

첨단산업에서 전력은 원료다. 법령상 공장허가가 빨라도 전력망이 준비되지 않으면 투자 일정은 멈춘다.

한국의 배출권거래제와 탄소중립 정책은 기후위험 대응이라는 공익목표를 가진다. 기업에게 RE100과 탄소감축을 요구하면서 재생전력 조달수단과 송전망, 전력계통 접속, 장기계약의 예측가능성이 부족하면 규제는 비용만 만들고 전환은 늦어진다. 반대로 탄소비용을 회피하기 위해 규제를 늦추면 장기적으로 수출시장과 기후경쟁에서 불리해진다.

첨단산업 규제개혁은 여기서 산업정책과 기후정책을 함께 봐야 한다. 규제문제는 종종 법조문보다 인프라의 문제다.

노동시간과 연구개발

첨단산업의 또 다른 논쟁은 노동시간이다. 주52시간제 논쟁은 그래서 단순한 규제완화 문제가 아니다. 누가 어떤 기간에 어떤 보상을 받고 어떤 건강보호 장치를 갖춘 상태에서 예외를 인정할 것인지가 핵심이다.

개발국가 시기의 산업화는 장시간 노동에 크게 의존했다. 고속런 연구개발 인력의 집중근무 수요와 노동자의 건강권을 조화하려면 직무와 소득, 프로젝트 기간, 휴식권, 선택권, 사후감독을 세밀하게 설계해야 한다. 첨단산업 규제개혁은 노동보호를 우회하는 방식이어서는 지속가능하지 않다.

기술보호와 수출통제

첨단산업은 국가안보와도 연결된다. 미국 BIS의 암호화·정보보안 수출통제처럼, 첨단기술은 민간제품이면서도 국가안보 통제의 대상이 된다.

231

그러나 해외 공동연구, 장비 검증, 고객 인증, 글로벌 공급망 운영까지 과도하게 절차화하면 기업의 속도와 신뢰가 떨어진다. 보호할 핵심기술과 일반 상업기술을 구분하고, 심사기간과 기준을 예측 가능하게 하는 것이 중요하다.

킬러규제라는 말의 한계

킬러규제라는 표현은 정치적으로 유용하지만 분석적으로는 조심해야 한다. 어떤 규제는 안전사고 뒤 어렵게 만들어진 최소장치다.

더 나은 표현은 "복합 병목"일 수 있다. 해결책도 단순 폐지가 아니라 통합심사, 성능기준, 위험등급화, 상호인정, 사후평가, 원스톱 조정, 공개된 처리기한이어야 한다.

첨단산업 규제의 역사는 앞으로 규제국가가 얼마나 학습할 수 있는지를 시험할 것이다. 이 복잡성을 인정할 때 비로소 "규제개혁"은 구호가 아니라 설계가 된다.

Chapter. 29

더 많은 이상한 규제들



그림 17. 이상한 규제 박물관. 이상해 보이는 규제는 종종 산업보호, 도덕, 안전, 도시미관, 환경, 국가안보 같은 진지한 목적의 흔적이다.

규제의 역사는 진지한 제도만으로는 잘 보이지 않는다. 때로는 일요일에 무엇을 팔 수 있는지, 영화가 예술인지 장사인지, 도시의 건물이 얼마나 높아도 되는지, 식당이 빨대를 먼저 내놓아도 되는지 같은 작은 규칙이 한 시대의 두려움과 타협을 더 잘 보여준다. 이상한 규제는 웃음거리처럼 보이지만, 자세히 보면 위험과 도덕, 산업보호와 자유, 기술 변화와 행정의 상상력이 부딪힌 자리다.

일요일 영업금지: 휴식, 종교, 상업질서

일요일 영업금지법, 이른바 blue laws는 종교적 관습과 상업질서, 노동휴식이 결합한 규제였다. 미국 연방대법원의 McGowan v. Maryland

사건은 메릴랜드의 Sunday Closing Laws가 종교의 자유와 충돌하는지 다른 대표 판례다.²³² 사건의 법적 쟁점은 특정 종교의 안식일 관념이 국가법으로 강제되는가였다.

규제의 역사에서는 원래 목적과 나중 목적이 자주 다르다.

영화검열에서 등급제로

영화는 처음부터 표현의 자유로 보호받지 않았다. Industrial Commission of Ohio 사건에서 미국 연방대법원은 영화가 예술이라기보다 사업에 가깝다고 보아 검열을 허용하는 방향의 판단을 내렸다.²³³ 당시 영화는 새롭고 강력한 대중매체였다.

이 사건은 "신성모독적"이라는 이유로 영화 상영을 막을 수 있는 뉴욕법의 위헌성을 다루었고, 영화가 수정헌법 제1조의 표현보호를 받을 수 있음을 인정하는 방향으로 갔다.²³⁴ 영화검열의 역사는 여기서 국가검열에서 자율등급으로 이동한다.

Motion Picture Association은 현재의 영화등급제가 1968년에 만들어졌고, 부모가 자녀의 관람 선택에 정보를 얻도록 돕기 위한 제도라고 설명한다.²³⁵ 흥미로운 점은 등급제가 법률상 검열이 아니라 민간 자율규범에 가깝다는 것이다.

규제는 국가의 법문만이 아니라 시장의 관문에서도 작동한다.

워싱턴 D.C.의 건물 높이

워싱턴 D.C.의 건물 높이 제한은 도시미관과 연방 수도의 상징성이 결합한 규제다. 전역의 건물 높이에 통일적 제한을 두는 연방법이라고 설명한다.²³⁶ 1910년 Height Act는 상업지역 건물 높이를 도로 폭에 20피트를 더한 수준으로 제한하되 일반적으로 130피트를 넘지 못하게 하고, 주거지역은 90피트 제한을 두는 식의 구조를 만들었다.²³⁷ 높이규제는 미학이 어떻게 경제규제가 되는지를 보여준다.

플라스틱 빨대: 작은 물건의 환경정치

플라스틱 빨대 규제는 사소해 보인다. EU의 Single-Use Plastics Directive는 특정 일회용 플라스틱 제품의 환경영향을 줄이기 위한 지침으로, 지속가능한 대체재가 있는 제품에 대해 시장출시 제한 등 여러 수단을 둔다²³⁸ 빨대는 해양쓰레기와 일회용 문화의 상징이 되었다.

캘리포니아의 AB 1884는 풀서비스 레스토랑이 소비자 요청 없이 일회용 플라스틱 빨대를 제공하지 못하도록 하는 방식의 규제를 택했다.²³⁹ 이 방식은 전면금지보다 부드럽다.

비닐봉투, 일회용 컵, 담배꽂초, 포장재, 음식물쓰레기 봉투는 모두 작은 사물처럼 보이지만 생산·소비·폐기 시스템 전체를 드러낸다.

암호화 수출규제: 수학도 무기가 될 수 있는가

암호화 기술은 규제사의 독특한 사례다.

미국 BIS는 암호화 품목이 Commerce Control List의 Category 5, Part 2, Information Security에 속한다고 설명한다.²⁴⁰ 암호화 수출규제의 흥미로운 점은 기술과 표현의 경계가 흐려진다는 데 있다.

수학 공식 하나가 안보, 산업, 권리의 교차점이 될 수 있다는 점에서 암호화 수출규제는 현대 기술규제의 압축판이다.

면허의 미시정치: 미용사와 생계

전문직 면허는 의사와 변호사만의 문제가 아니다. FTC의 직업면허 이동성 보고서는 면허가 소비자 보호를 목표로 하지만, 주별 기준 차이와 이동성 제한이 노동시장 진입과 경쟁을 어렵게 만들 수 있다고 지적한다.²⁴¹

그러나 교육시간과 시험, 수수료, 주별 전환절차가 과도하면 저소득층과 이민자, 경력단절자의 진입장벽이 된다.

작은 면허 하나에도 안전, 생계, 경쟁, 이동성이 얹힌다.

이상함은 단서다

이상한 규제는 조롱하기 쉽다.

따라서 이상한 규제를 볼 때 물어야 할 질문은 "왜 이런 바보 같은 규제가 있나"가 아니라 "어떤 위험과 이해관계가 이 규제를 만들었고, 그 위험은 지금도 같은가"다. 규제사는 이상함을 웃음으로 소비하지 않고, 제도의 기억으로 읽는다.

Chapter. 30

그린벨트와 토지 규제의 한국사

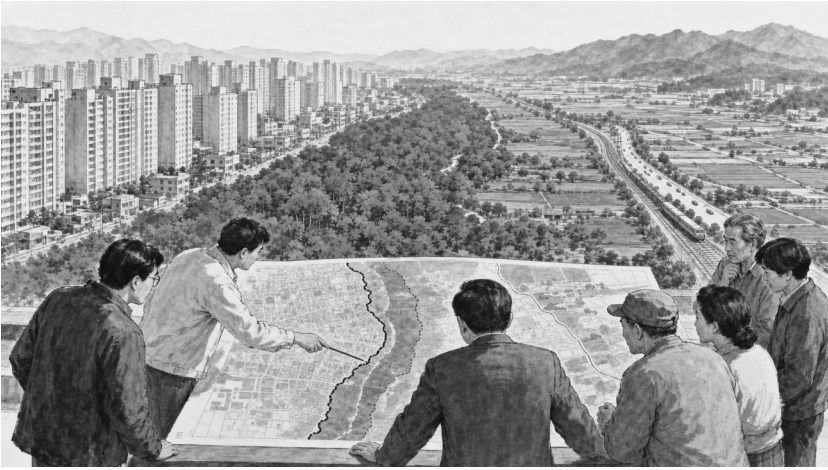


그림 18. 그린벨트와 도시 경계. 토지규제는 선 하나로 도시의 성장, 자연보전, 근사안보, 재산권, 주택가격을 함께 묶는다.

한국의 규제사에서 토지는 특별하다. 그린벨트, 수도권정비, 농지전용, 토지거래허가, 용도지역, 개발부담금, 재건축·재개발 규제는 경제정책이면서 환경정책이고, 주거정책이면서 재산권 제한이다.

국가기록원의 "1971년 그린벨트 첫 지정" 자료는 1971년 7월 30일 서울시 중심부에서 반경 15킬로미터 선을 따라 폭 2-10킬로미터의 서울·경기 땅 454.2제곱킬로미터가 처음 지정되었다고 설명한다.²⁴² 또 1977년 여천을 마지막으로 여러 차례 확대되어 전국 주요 도시 외곽에 녹지대가 형성되었다고 정리한다.²⁴³

도시의 무질서한 확산을 막는 선

개발제한구역의 공식 목적은 도시의 무질서한 확산 방지와 자연환경 보전이다. 국토교통부 정책정보도 개발제한구역을 도시가 무질서하게 외곽으로 확산되는 것을 방지하기 위한 구역으로 설명한다.²⁴⁴ 현재 법제의 중심에는 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법이 있다.²⁴⁵

그린벨트는 계획국가의 강력한 선 긋기다. 이는 도시계획의 가장 강한 형태 중 하나다.

그러나 선은 사람의 삶을 가른다. 그린벨트는 공익을 위해 사적 권리를 제한하는 규제의 전형이다.

안보와 도시계획의 결합

국가기록원은 그린벨트가 1960년대 이후 서울 과밀집중을 해소하기 위한 인구분산대책으로 논의되었고, 1968년 1·21 사건 이후 수도 방위라는 정치·군사적 상황도 작용했다고 설명한다.²⁴⁶ 이 대목은 한국 토지규제의 독특한 성격을 보여준다.

처음에는 안보와 도시확산 억제가 중요했지만, 나중에는 환경보전과 도시의 허파라는 논리가 강해졌다. 또 주택가격이 오르고 수도권 통근권이 확대되면서 그린벨트는 주택공급 논쟁의 핵심 변수가 되었다.

목적이 여러 개인 규제는 평가기준도 여러 개가 된다.

재산권과 보상의 문제

토지규제는 늘 보상문제를 낳는다. 아무 보상도 하지 않으면 특정 토지소유자에게 과도한 희생을 강요할 수 있다.

제한의 강도, 기간, 대체이용 가능성, 공익의 크기, 보상·지원제도, 주민 생활불편 완화가 함께 고려되어야 한다.

그린벨트 정책은 시간이 지나면서 주민지원, 취락지구 정비, 해제와 조정, 훼손지 복구, 공공주택 공급과 결합했다. 강한 규제일수록 사후관리와 보완정책이 중요하다.

수도권정비와 국토 균형

토지규제는 그린벨트만이 아니다. 수도권정비계획법은 수도권의 과도한 집중을 억제하고 지역 균형발전을 도모하기 위한 대표적 공간규제다.²⁴⁷ 공장총량, 대학·대형건축물, 인구집중유발시설, 권역 구분 같은 수단은 수도권 성장의 방향을 제한해왔다.

하지만 세계적 경쟁에서 수도권은 인재와 인프라, 연구기관, 기업본사가 모인 혁신권역이기도 하다.

이 딜레마는 최근 반도체 클러스터와 배터리·바이오 산업 입지 논쟁에서 다시 나타난다. 토지규제는 지역정책과 산업정책이 만나는 지점이다.

토지거래허가와 투기 억제

토지거래허가제는 가격 급등과 투기를 막기 위한 강한 거래규제다. 부동산 거래신고 등에 관한 법률은 토지거래허가구역 제도를 통해 일정 지역의 토지거래에 허가를 요구하는 구조를 둔다.²⁴⁸ 거래 자체를 금지하는 것은 아니지만, 실수요와 이용계획을 심사해 투기적 거래를 막으려 한다.

따라서 강한 거래규제는 기간과 지역, 목적이 명확해야 하고, 실제 투기억제 효과와 부작용을 사후평가해야 한다.

토지규제와 주택공급 논쟁

그린벨트와 수도권 규제는 주택공급 논쟁에서 반복적으로 등장한다. 그러나 녹지와 생태, 도시 경계, 농지, 장기적 환경가치도 쉽게 복구되지 않는다.

규제사의 관점에서 중요한 것은 "해제냐 유지냐"만이 아니다. 공공임대와 분양, 교통, 학교, 병원, 일자리, 공원은 어떻게 함께 공급할 것인가. 토지규제의 개혁은 선 하나를 지우는 일이 아니라 도시 전체의 비용과 편익을 다시 배분하는 일이다.

한국 토지규제의 교훈

한국의 토지규제는 압축성장의 그림자와 성과를 동시에 담고 있다. 그러나 강한 규제는 재산권 갈등, 행정재량, 투기적 기대, 공급 부족, 지역 간 불균형도 만들었다.

토지규제의 핵심 질문은 네 가지다. 첫째, 규제가 만든 경계가 시간이 지나도 같은 의미를 갖는가.

그린벨트의 선은 지도 위에 그어진 선이지만, 실제로는 한국 규제국가의 성격을 보여주는 선이다. 토지규제의 작은 역사는 결국 국가가 공간을 통해 사회를 어떻게 조직하려 했는가의 역사다.

Chapter. 31

세금과 관세: 국가가 장부를 만들 때

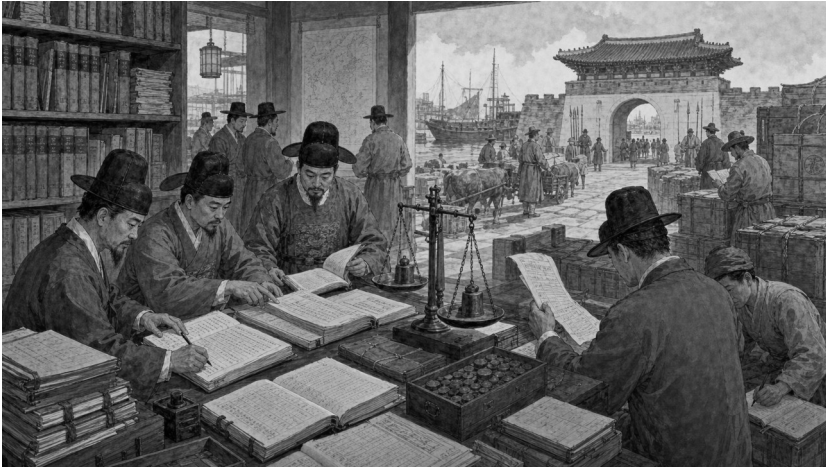


그림 19. 세금과 관세의 장부. 조세와 관세 규제는 국가가 돈을 걷는 기술이면서 동시에 거래, 국경, 산업보호, 시민의 의무를 기록하는 행정기술이었다.

정부규제의 역사를 말하면서 세금과 관세를 빼놓을 수 없다. 세금은 누가 국가의 구성원인지, 어떤 거래가 공식 경제에 들어오는지, 어떤 소득과 소비를 국가가 볼 수 있는지 정하는 장치다. 국가가 시장을 "보는" 가장 오래된 방법 중 하나가 바로 세금장부와 세관 신고였다.

조세국가와 기록의 탄생

근대국가가 강해진 과정은 군대와 세금의 역사와 맞물린다.

IRS의 역사 설명은 1862년 링컨 대통령과 의회가 전쟁비용을 조달하기 위해 Commissioner of Internal Revenue 직위를 만들었고, 소득세도 이

시기에 도입되었다고 정리한다.²⁴⁹ 이 장치는 처음에는 전시 재정을 위한 임시적 성격이 강했지만, 조세행정이 중앙정부의 지속적 능력이 되는 길을 열었다.

National Archives는 제16차 수정헌법을 연방정부가 소득세를 부과할 권한을 갖게 한 헌법개정으로 소개한다.²⁵⁰ 이 변화는 세금의 문제가 아니라 국가능력의 문제였다. 소득세는 국가가 개인과 기업의 소득을 파악하고, 신고와 납부, 공제와 감면, 조사와 불복절차를 운영하는 거대한 행정체계를 필요로 한다.

조세규제의 세 얼굴

조세는 세 가지 얼굴을 가진다. 담배세, 탄소세, 주세, 취득세, 연구개발 세액공제, 투자세액공제는 특정 행동을 억제하거나 장려한다.

이 때문에 조세법은 규제법과 구별되면서도 규제법처럼 작동한다. 국가는 금지명령 없이도 세율과 공제, 신고의무를 통해 시장의 방향을 바꿀 수 있다.

조세규제의 어려움은 복잡성이다. 납세자는 합법적 절세와 불법적 탈세 사이에서 계획을 세우고, 정부는 세수 확보와 경제활동 촉진 사이에서 균형을 잡아야 한다. 조세규제의 공정성은 세율만이 아니라 납세협력비용과 집행의 예측가능성에도 달려 있다.

세금은 규제인가

규제사를 쓰면서 조세를 포함할지 여부는 단순한 목차 문제가 아니다. 현행 법은 조세의 종목, 세율, 부과, 징수에 관한 사항을 행정규제기본법 적용에서 제외하는 구조를 두고 있다.²⁵¹ 따라서 한국의 규제등록, 규제영향분석, 규제합리화위원회 심사에서 말하는 "행정규제"와 세법상 조세는 같은 범주가 아니다.

그러나 경제적·정책적 의미에서는 조세가 규제처럼 작동한다.

미국 재무부는 OMB·OIRA와의 양해각서를 통해 일정한 조세 규제조치가 Executive Order 12866에 따른 중앙심사 대상이 되는 조건을 정해 왔다.²⁵² 이는 조세를 모두 일반 규제로 본다는 뜻은 아니지만, 세법 해석과 집행규칙도 경제적 영향과 이해관계자 의견수렴의 문제가 될 수 있음을 보여준다.

그래서 이 책은 조세를 한국 행정규제기본법상 행정규제라고 부르지는 않되, 국가가 시장행동을 조정하는 오래된 규제적 수단으로 다룬다.

관세: 국경의 규제 장치

관세는 국가가 국경을 통해 시장을 조직하는 방식이다. 현대 세관은 단순히 상자를 열어보는 기관이 아니라 데이터와 위험분석, 국제협력으로 물류를 관리하는 규제기관이다.

World Customs Organization은 1952년 Customs Co-operation Council로 설립되었고, 이후 세계 관세행정의 협력기구로 발전했다고 설명한다.²⁵³ 관세행정이 국제기구를 필요로 하는 이유는 명확하다.

관세율은 가격을 바꾸고, 원산지 규정은 공급망을 바꾸며, 통관절차는 물류속도를 바꾼다.

GATT와 관세의 국제화

제2차 세계대전 이후 관세정책은 국제규범 속으로 들어갔다. WTO는 GATT가 1947년에 체결되었고, 다자무역체제가 관세 인하와 무역장벽 완화의 토대가 되었다고 설명한다.²⁵⁴ GATT의 핵심은 국가가 관세를 마음대로 올리거나 차별적으로 적용하지 못하게 하는 데 있었다.

이 변화는 규제사의 중요한 전환이다.

오늘날 관세와 세관규제는 더 복잡해졌다. 세관은 단순한 재정기관이 아니라 무역안보와 공급망 규제의 앞문이 되었다.

세금장부의 민주주의

세금과 관세의 역사는 국가가 시민과 기업을 더 세밀하게 보게 된 역사다. 그러나 보는 능력은 항상 민주적 통제를 필요로 한다. 세관검사는 무역안보와 사생활, 영업비밀 사이에서 균형을 잡아야 한다.

좋은 조세·관세규제는 세수만 많이 걷는 제도가 아니다. 따라서 세금과 관세의 작은 역사는 국가능력과 시민의 권리가 함께 커져 온 역사다.

Chapter. 32

농업과 식품표준: 밭에서 식탁까지



그림 20. 농업과 식품표준. 농식품 규제는 밭과 축사, 도축장, 시장, 항구, 식탁을 하나의 표준과 검사체계로 연결한다.

식품규제는 이미 앞 장에서 의약품과 식품안전의 역사로 다루었다. 그러나 농업과 식품표준은 별도의 역사를 갖는다. 농업규제는 생산자의 생계, 소비자의 안전, 국가의 식량안보, 국제무역, 동식물 질병, 토지와 물, 환경을 함께 다룬다. 그래서 농식품 규제는 "밭에서 식탁까지" 이어지는 규제다.

등급과 표준의 시장 만들기

농산물 시장은 정보비대칭이 크다.

미국 농무부 Agricultural Marketing Service는 농산물의 등급과 표준이 품질을 설명하는 공통 언어를 제공하고, 구매자와 판매자가 거래를 쉽게 하도록 돕는다고 설명한다.²⁵⁵ 이 설명은 표준규제의 본질을 잘 보여준다.

표준은 상품을 획일화하지만, 그 획일화 덕분에 원거리 거래와 가격비교가 가능해진다.

유기농, 지리적 표시, 동물복지, 공정무역 같은 새로운 표준은 시장의 윤리를 가격표에 넣으려는 시도다.

가축시장과 불공정거래

농업규제는 안전만이 아니라 거래공정성도 다룬다. 미국의 Packers and Stockyards Act는 1921년 제정되어 축산물 포장업자, 가축시장, 딜러의 불공정·기만·차별적 관행을 규율하는 법으로 발전했다.²⁵⁶ 이 법은 농업시장이 단순한 자연의 시장이 아니라 거대 구매자와 분산된 생산자가 만나는 불균형 시장이라는 점을 보여준다.

농업규제는 도시 소비자가 보는 가격표 뒤에서 생산자와 유통기업의 힘의 균형을 조정한다.

식품안전의 예방적 전환

현대 식품안전 규제는 사고 뒤 처벌에서 예방 중심으로 이동했다. 미국 FDA는 Food Safety Modernization Act가 식품안전 체계를 식중독 사고 대응 중심에서 예방 중심으로 바꾸는 중요한 법이라고 설명한다.²⁵⁷ 이는 규제사의 큰 변화다.

그러나 식품사고는 한 번 발생하면 소비자 건강과 기업 신뢰, 수출시장에 큰 피해를 준다.

식품안전 규제는 또 과학과 행정의 결합이다. 그러나 과학만으로 끝나지 않는다. 어느 수준의 위험을 허용할지, 표시를 어떻게 할지, 수입식품에 어떤 증명서를 요구할지는 사회적 선택이다.

Codex와 국제 식품표준

식품은 국경을 넘는다. Codex Alimentarius는 FAO와 WHO가 운영하는 국제식품표준 체계로, 소비자 건강 보호와 식품무역의 공정한 관행을 목표로 발전했다.²⁵⁸ Codex 표준은 각국 법령 자체는 아니지만, 국제무역 분쟁과 국내 식품기준 설계에 큰 영향을 준다.

하지만 국제표준도 갈등을 없애지는 못한다. 유전자변형식품과 호르몬 처리 쇠고기, 잔류농약 기준은 과학과 무역, 소비자 불안과 산업이 만나는 대표적 쟁점이다.

식량안보와 환경규제

농업규제는 식품안전만이 아니라 식량안보와 환경규제를 함께 품는다.

이 때문에 농업규제는 늘 이중적이다. 환경규제를 강화하면 생산비가 오를 수 있지만, 규제를 늦추면 물과 토양, 생태계 비용이 누적된다.

좋은 농식품 규제는 생산자와 소비자, 환경과 무역을 한 표 안에 넣어야 한다.
밭에서 식탁까지 이어지는 사슬 중 어느 한 지점만 보면 규제가 왜곡된다.
농식품 표준의 역사는 시장을 만들기 위해 표준을 세운 역사이고, 동시에 그
표준이 누구에게 비용과 신뢰를 배분했는지의 역사다.

Chapter. 33

주파수와 방송: 보이지 않는 공간의 규제



그림 33. 주파수와 방송 규제. 전파는 보이지 않지만 서로 간섭할 수 있는 공공자원이고, 방송은 기술망이면서 여론과 문화의 통로였다.

통신과 방송 규제는 보이지 않는 것을 다룬다. 전화망과 인터넷망은 물리적 선로와 교환기, 서버로 이루어져 있지만, 그 위에서 흐르는 말과 영상은 표현과 여론의 문제를 만든다. 통신규제는 자연독점과 보편서비스, 전파관리, 표현의 자유, 공정경쟁, 개인정보, 국가안보가 만나는 복합 영역이다.

전파 혼잡과 면허의 탄생

초기 라디오는 자유로운 실험의 공간이었다.

FCC의 라디오 역사 자료는 1927년 Radio Act가 Federal Radio Commission을 만들었고, 방송국 면허와 공익 기준을 통해 전파질서를 관리하게 했다고 설명한다.²⁵⁹ 이후 1934년 Communications Act는 Federal

Communications Commission을 설치하고 유선·무선 통신을 포괄하는 규제체계를 만들었다.²⁶⁰

어떤 방송국이 어떤 주파수에서 송신할 수 있는지 정하는 일은 단순한 기술 배치가 아니라 누가 대중에게 말할 수 있는지 정하는 일이 되었다.

공익, 편성, 검열의 경계

방송규제의 어려움은 공익과 검열의 경계에 있다. 지역뉴스, 교육, 재난방송, 정치적 균형, 어린이 보호, 음란·폭력 규제, 광고시간 규제는 모두 방송의 사회적 영향력을 전제로 한다.

그러나 국가는 방송내용에 개입할수록 표현의 자유를 침해할 위험이 있다.

디지털 시대에는 전파 희소성 논리가 약해졌다. 그러나 표현규제의 문제는 사라지지 않았다. 방송심의, 플랫폼 콘텐츠 정책, 알고리즘 추천, 허위정보 대응, 선거광고 투명성은 새로운 형태의 방송규제가 되었다.

ITU와 국제 전파질서

통신은 국경을 넘는다. International Telecommunication Union 은 1865년 International Telegraph Union으로 시작했으며, 국제 전기통신의 표준과 협력을 다루는 오래된 국제기구로 발전했다.²⁶¹ ITU의 역사는 통신규제가 애초부터 국제규제였음을 보여준다.

주파수 대역을 어느 서비스에 줄지, 위성궤도와 전파를 어떻게 조정할지, 긴급통신과 군사통신을 어떻게 보호할지는 한 나라만의 결정으로 끝나지 않는다.

국가는 자국 통신망을 통제하려 하지만, 통신의 기술적 성격은 국제표준과 상호접속을 요구한다.

전화망과 보편서비스

통신규제의 또 다른 축은 보편서비스다. 따라서 초기 전화규제는 요금, 접속, 서비스 품질, 지역 간 보조, 독점사업자 감독을 중심으로 발전했다.

보편서비스는 통신을 사치재가 아니라 기본 인프라로 보는 관점이다. 이 논리는 오늘날 초고속인터넷, 이동통신, 재난문자, 공공 와이파이, 디지털 포용정책으로 이어진다. 통신규제는 시장경쟁만으로 해결되지 않는 접근권 문제를 계속 다룬다.

하지만 보편서비스는 비용을 묻는다. 이 질문은 전력과 수도, 우편, 교통의 보편서비스 문제와 닮아 있다.

인터넷 이후의 통신규제

인터넷은 통신규제의 언어를 바꾸었다. 개인은 방송하듯 말하고, 플랫폼은 통신망과 미디어와 시장을 동시에 운영한다. 그래서 망중립성, 플랫폼 책임,

콘텐츠 조정, 개인정보, 사이버보안, 데이터센터 전력, 해저케이블 안보가 하나의 규제군으로 엮인다.

통신규제의 기본 질문은 여전히 같다. 전파라는 보이지 않는 공간에서 시작한 규제는 이제 디지털 사회의 보이지 않는 규칙으로 확장되었다.

Chapter. 34

에너지와 원자력: 빛을 켜는 규제

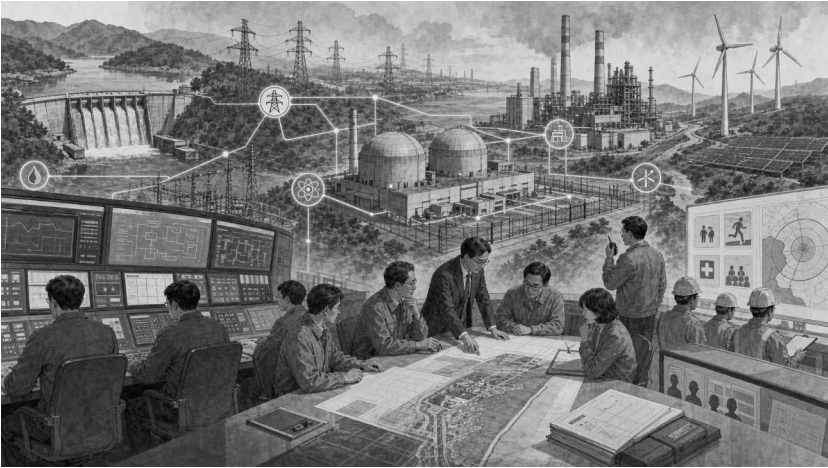


그림 22. 에너지와 원자력 안전. 에너지 규제는 전기를 안정적으로 공급하는 문제와 원자력·환경·안전·재생에너지의 위험을 관리하는 문제를 함께 다룬다.

에너지는 모든 산업의 바닥에 있다. 그래서 에너지규제는 가격규제, 독점규제, 안전규제, 환경규제, 국가안보, 기후정책을 동시에 다룬다. 전력망은 자연독점의 성격이 강하고, 발전소는 대규모 투자와 환경영향을 낳으며, 원자력은 사고 가능성은 낮아도 사고가 나면 사회적 비용이 매우 크다

공익사업으로서의 전력

전력산업은 공익사업 규제의 전형이다.

미국에서 전력지주회사와 공익사업 규제는 대공황기 금융·전력시장 문제와 맞물렸다. 이런 맥락에서 전력규제는 단순한 요금 문제가 아니라 금융감독과 기업지배, 소비자보호와 연결되었다.

오늘날 전력규제는 더 복잡하다. 전력시장을 경쟁화할 것인가, 송배전망은 어떻게 분리할 것인가, 재생에너지와 저장장치를 어떻게 접속할 것인가, 대규모 데이터센터와 반도체 공장의 전력수요를 어떻게 계획할 것인가, 전기요금에 기후비용을 어떻게 반영할 것인가가 모두 규제문제다.

에너지부와 FERC의 등장

1970년대 에너지위기는 에너지규제의 재편을 촉발했다. 미국 FERC는 1977년 Department of Energy Organization Act에 따라 Federal Power Commission의 기능을 계승하며 설립되었다고 설명한다.²⁶² 에너지규제는 전력과 가스, 송전, 도매시장, 파이프라인, 수력발전 같은 영역을 포괄하는 전문규제기관의 영역이 되었다.

전력은 일반 상품처럼 재고를 쌓아두기 어렵고, 정전의 사회적 비용은 매우 크기 때문이다.

원자력 규제의 탄생

원자력은 에너지규제의 특별한 장이다.

미국 NRC는 원자력 규제체계가 1946년 Atomic Energy Act와 1954년 개정법 이후 발전했고, 1974년 Energy Reorganization Act로 Atomic Energy Commission의 개발·촉진 기능과 규제 기능이 분리되며 NRC가 만들어졌다고 설명한다.²⁶³ 이 분리는 규제사의 중요한 원칙을 보여준다.

따라서 원자력규제는 선거주거나 기업투자주기보다 긴 시간을 다루는 규제다.

IAEA와 국제 원자력 질서

원자력은 처음부터 국제정치의 문제였다. IAEA는 1957년 설립되어 원자력의 평화적 이용과 안전, 핵물질 보장조치의 국제체계를 발전시켰다.²⁶⁴ 원자력규제는 국내 안전규제이면서 동시에 핵확산 방지와 국제신뢰의 문제다. 각국 원전의 안전문화, 방사선방호, 사고대응, 폐기물 관리, 규제기관 역량을 높이는 데 기여한다.

국가는 기술을 육성하면서 동시에 엄격히 통제해야 한다.

사고가 만든 규제학습

원자력규제는 사고를 통해 배웠다. 사고의 크기와 지속성이 크기 때문이다. 사고 뒤 규제가 강화되면 비용이 늘고, 원전 건설과 운영의 경제성이 달라진다. 원전 사고는 한 지역을 넘어 국가 신뢰와 에너지정책 전체를

흔든다. 따라서 원자력규제는 위험의 기술적 계산과 사회적 수용성을 함께 다루어야 한다.

기후시대의 에너지규제

기후위기는 에너지규제의 방향을 다시 바꾸고 있다. 원자력은 저탄소 전원으로 다시 주목받지만 안전과 폐기물 논쟁을 안고 있다. 배터리와 수소, 송전망, 수요반응, 전기차 충전은 모두 새 규제를 요구한다.

기후시대의 에너지규제는 세 가지 목표를 동시에 추구한다. 빛을 쬌는 규제는 결국 사회가 어떤 위험을 현재 세대와 미래 세대 사이에 배분할 것인지 묻는 규제다.

Chapter. 35

국경과 이민: 여권, 비자, 신원의 규제



그럼 23. 국경과 이민 규제. 국경규제는 사람의 이동을 관리하는 제도이면서 신원, 노동시장, 안보, 인권, 국민국가의 경계를 정하는 기술이다.

사람의 이동은 오래전부터 통치의 대상이었다. 그러나 근대 이민규제는 국민국가, 여권, 비자, 국경검문, 노동시장, 인종과 계급, 난민과 망명, 안보가 결합하면서 본격화되었다. 국경규제는 국가가 "누가 우리 사회의 구성원이 될 수 있는가"를 묻는 제도다.

이민행정의 제도화

미국 USCIS의 기관사 개관은 1891년 이민법이 연방 차원의 이민감독 체계를 강화했고, 재무부에 Superintendent of Immigration 직위를 만들었다고 설명한다.²⁶⁵ 이민행정은 항구와 철도, 노동시장과 도시, 질병검역과 빈곤구제의 문제에서 출발했다. 국가는 입국자를 세고, 건강상태와 신원을 확인하고, 특정 범죄자나 질병, 빈곤 위험을 이유로 입국을 제한했다.

국경에서 사람은 이야기하는 개인이기 전에 문서와 데이터의 조합으로 읽힌다.

1924년 이민법과 숫자의 정치

미국의 Immigration Act of 1924는 이민규제사에서 상징적이다. 미 국무부 역사자료는 1924년 법이 national origins quota 체계를 확립했고,

특정 지역 출신 이민을 크게 제한하는 효과를 냈다고 설명한다.²⁶⁶ 이 법은 숫자가 어떻게 정치가 되는지를 보여준다.

고숙련 인력은 필요한 인재로, 난민은 보호대상으로, 비숙련 노동자는 노동시장 조정의 대상으로, 불법체류자는 집행의 대상으로 분류된다.

이민규제는 사람을 이동시키거나 멈추게 할 뿐 아니라, 사회 안에서의 법적 지위를 정한다.

여권과 비자의 행정기술

여권은 신분증이자 외교문서다. 전자여권과 생체정보, 사전여행허가, 항공사 승객정보 제출은 국경을 공항 도착 전으로 앞당겼다.

이 변화는 규제 공간 바꾼다. 오늘날 국경은 항공권 예약시스템, 비자센터, 영사관, 데이터베이스, 항공사 체크인 카운터, 자동출입국 심사대, 국제정보공유망에 분산되어 있다. 국경은 선이 아니라 절차의 네트워크가 되었다.

국경규제는 사생활과 차별의 위험도 만든다. 국경에서의 절차권과 이의제기, 데이터 보호는 점점 더 중요한 문제가 되었다.

세관과 국경보안의 통합

미국 CBP는 2003년 Department of Homeland Security 아래 Customs and Border Protection이 만들어졌고, 세관·이민·농업검사·국경순찰

기능이 통합되었다고 설명한다.²⁶⁷ 9·11 이후 국경규제는 물건과 사람, 안보와 무역, 테러와 농업검역을 한 기관의 위험관리 체계 속에 묶는 방향으로 갔다. 유학생, 이주노동자, 관광객, 출장자, 난민, 국제결혼 가족, 해외동포가 모두 국경규제의 대상이다.

난민과 인권의 경계

이민규제는 주권의 언어로 말하지만, 난민과 인권은 그 주권에 한계를 둔다. 난민협약과 국제인권법은 국가가 누구를 받아들일지 정할 권한과, 생명과 자유가 위험한 사람을 돌려보내지 말아야 할 의무 사이의 균형을 요구한다.

IOM은 국제이주가 노동, 가족, 강제이주, 개발, 인도주의, 국경관리와 연결된 복합 현상이라고 설명한다.²⁶⁸ 현대 이민규제는 단순한 입국허가 제도가 아니다.

좋은 이민규제는 국가의 합법적 통제권과 이동하는 사람의 존엄을 함께 다루어야 한다.

5부

국제질서, 표준, 사상과 방법론

OIRA와 OECD, 표준과 조달, 벤야민과 아렌트는 규제를 보는 서로 다른
렌즈를 제공한다.



Chapter. 36

규제개혁의 국제사: OIRA에서 OECD까지



그림 24. 국제 규제개혁의 회의실. 규제개혁은 각국의 국내정치에서 시작했지만, 비용편익분석과 영향평가, 사후평가, 국제협력의 언어를 통해 세계적 정책기술이 되었다.

규제개혁은 한 나라의 유행어가 아니었다. 1970년대 이후 미국, 영국, EU, OECD 회원국, 한국과 여러 신흥국은 각기 다른 이름으로 규제개혁을 추진했다. 처음에는 경제규제 완화와 민영화, 경쟁도입이 중심이었다. 규제개혁의 역사는 규제를 없애는 역사에서 규제를 관리하는 역사로 이동했다.

1970년대의 문제의식

1970년대 스태그플레이션, 생산성 둔화, 에너지위기, 항공·철도·통신 같은 네트워크 산업의 비효율은 규제비판을 키웠다. 규제기관이 산업과

가까워지고, 진입장벽이 기존 사업자를 보호하며, 요금규제가 비용절감을 약화시킨다는 주장들이 힘을 얻었다.

이 시기의 규제개혁은 주로 경제규제에 집중했다. 사회규제는 비용이 크지만, 오염과 사고, 차별과 건강피해라는 공익목표를 갖기 때문이다.

따라서 규제개혁은 곧 두 갈래로 나뉘었다. "규제완화"와 "더 좋은 규제"가 같은 단어처럼 쓰였지만 실제로는 다른 작업이었다.

Executive Order 12291과 대통령 규제심사

미국에서 1981년 Executive Order 12291은 규제개혁사의 중요한 전환점이었다. 이 명령은 주요 규제에 대해 비용과 편익을 분석하고, 규제대안 중 순편익이 높은 방안을 선택하도록 요구하는 대통령 규제심사 체계를 강화했다.²⁶⁹ 이때 OMB와 OIRA의 역할이 커졌다.

OIRA식 규제심사는 규제개혁의 핵심 도구가 되었지만, 동시에 민주적 책임과 전문성, 투명성의 논쟁을 낳았다.

이 명령은 여전히 중요한 규제에 대한 중앙심사를 유지하면서도, 규제의 필요성과 대안, 비용과 편익, 분배효과, 공익목표를 함께 고려하는 틀을 제시했다.²⁷⁰ 규제개혁은 단순한 반규제 정책이 아니라 규제의 정당화 절차가 되었다.

비용편익분석의 힘과 한계

비용편익분석은 규제개혁의 공통 언어가 되었다. 비용과 편익을 숫자로 비교하면, 규제논쟁은 감정이나 이념만이 아니라 근거를 요구하게 된다. OMB Circular A-4는 연방기관의 규제분석 지침으로, 편익과 비용, 대안, 불확실성, 분배효과를 어떻게 다룰지 안내한다.²⁷¹

그러나 비용편익분석은 만능이 아니다. 비용은 특정 산업에 즉시 보이지만, 편익은 시민 전체에게 넓게 퍼지고 늦게 나타나는 경우가 많다.

그래서 좋은 규제분석은 숫자와 서사를 함께 써야 한다. 비용편익분석은 결론을 자동으로 내는 기계가 아니라 규제논쟁을 더 정직하게 만드는 도구다.

OECD와 규제정책의 세계화

OECD는 규제개혁을 국제적 정책기술로 확산시키는 데 큰 역할을 했다. OECD의 2012년 규제정책 권고는 정부 전체 차원의 규제정책, 고위급 정치적 책임, 영향평가, 이해관계자 참여, 사후평가, 규제기관의 성과관리, 국제규제협력을 강조한다.²⁷² 이는 규제개혁을 "규제 수를 줄이는 일"에서 "규제거버넌스를 세우는 일"로 바꾸는 문서였다.

OECD의 Regulatory Policy Committee는 회원국의 규제관리 경험을 비교하고, 영향평가와 사후평가, 행동통찰, 국제협력, 혁신친화 규제 같은 주제를 다룬다.²⁷³ 규제정책은 더 이상 국내 행정개혁만이 아니라 국제 비교와 동료검토의 대상이 되었다.

한국의 행정규제기본법, 규제영향분석, 규제등록, 규제개혁위원회, 샌드박스, 규제합리화위원회 논의는 국내 정치경제의 산물이면서 동시에 OECD식 규제관리 언어와 연결되어 있다.²⁷⁴

세계은행과 SMART 규제 원칙

세계은행의 규제개혁 담론은 "더 적은 규제"보다 "더 똑똑한 규제"에 가깝다. 그 핵심은 기업 활동을 어렵게 만드는 절차를 줄이되, 계약집행, 재산권, 신용정보, 투자자 보호, 세금 납부, 통관처럼 시장의 신뢰를 만드는 기본 규칙은 예측 가능하고 효율적으로 설계해야 한다는 데 있었다.²⁷⁵ 규제개혁은 무규제의 다른 이름이 아니라, 사업자가 무엇을 해야 하는지 알고, 정부가 왜 그것을 요구하는지 설명하며, 사회적 위험을 실제로 낮추는 제도를 만드는 일이다.

세계은행이 모든 문서에서 하나의 고정 약어로 SMART를 공식화해 쓴 것은 아니다. 그러나 세계은행의 사업환경·규제거버넌스 논의를 한국의 규제개혁 실무 언어로 압축하면 SMART 원칙으로 설명할 수 있다.

A는 Accountable이다. 규제는 기술 변화와 현장자료, 중소기업과 시민의 경험, 사고와 실패 사례에 반응해야 한다. 세계은행의 Global Indicators of Regulatory Governance도 입법계획 공개, 규제안 공표, 의견수렴, 영향평가, 사후평가 같은 요소를 비교한다.²⁷⁶

따라서 SMART 원칙은 규제를 많이 줄이라는 구호가 아니다. 단순하지만 허술하지 않고, 측정 가능하지만 숫자만 보지 않으며, 책임성은 있으나 책임회피로 흐르지 않고, 현장에 반응하되 포퓰리즘에 끌려가지 않으며, 투명하지만 정보공개만으로 끝나지 않는 규제가 필요하다. 규제를 줄이는 데 그치지 않고, 규제가 행정 안팎에서 어떻게 만들어지고 집행되는지 보이게 만드는 것이다.

EU Better Regulation

EU의 Better Regulation은 또 다른 모델이다. European Commission의 Better Regulation 체계는 영향평가, 평가, 이해관계자 의견수렴, REFIT, 규제단순화와 투명성을 강조한다.²⁷⁷

그래서 EU의 문제의식은 "규제가 필요한 곳에서는 더 잘 만들고, 불필요한 부담은 줄인다"에 가깝다.

디지털시장법, 디지털서비스법, GDPR, AI Act, 제품안전규정, 탄소국경조정은 모두 EU가 세계 규제국가로 작동하는 사례다. 규제개혁은 규제를 줄이는 일만이 아니라, 강한 규제를 어떻게 정당하고 실행 가능하게 만들 것인가의 문제가 되었다.

영국의 one-in one-out과 one-in two-out

영국 규제개혁은 규제비용을 예산처럼 관리하려는 시도로 유명하다. 2010년대 영국 정부는 기업에 순비용을 만드는 새 규제를 도입할 때 기존 규제 부담을 줄이는 상쇄방식을 추진했다. 처음에는 one-in one-out, 이어 one-in two-out이라는 방식이 쓰였다. 한 규제를 새로 만들면 적어도 같은 규모, 또는 두 배 규모의 기존 부담을 줄이라는 발상이다.²⁷⁸

이 제도의 장점은 부처가 새 규제의 비용을 내부화하게 만든다는 점이다. 새 규제가 순비용을 만들면 기존 규제 정비로 부담을 상쇄하도록 유도하는 방식은 규제의 "재정규율"을 세우려는 시도다.²⁷⁹

그러나 one-in two-out에는 한계도 있다. 비용총량 관리는 비례성, 위험기반 접근, 사후평가, 이해관계자 참여와 함께 작동해야 한다.

규제개혁 방법의 도구상자

국제 경험을 종합하면 규제개혁의 방법은 몇 가지로 나뉜다. 새 규제가 태어나는 문턱에서 문제정의와 근거를 요구한다.

둘째, 기존 규제 정비다. 세계은행과 OECD가 여러 나라에서 소개한 이른바 규제 길로틴(regulatory guillotine)은 일정 기간 안에 기존 규제를 전수 점검하고, 근거와 필요성을 설명하지 못하는 규제를 폐지하거나 통합하는 방식이다.²⁸⁰

셋째, 부담관리다. one-in one-out, one-in two-out, 규제비용관리제, 행정부담 감축목표, 표준비용모형은 규제의 비용 측면을 숫자로 관리하려 한다. 숫자는 거칠지만, 부처가 부담을 보지 않는 문제를 줄인다.

넷째, 위험기반 규제다. 위험기반 접근은 낮은 위험에는 신속한 절차를 제공하고 높은 위험에는 강한 기준과 감독을 붙인다.

다섯째, 실험과 환류다. 실험이 반복되면 일반규칙을 바꿔야 하고, 사고와 실패도 다음 심사에 반영되어야 한다.

여섯째, 집행개선이다. 원스톱 인허가, 공동심사, 디지털 신고, once-only 원칙, 표준해석, 사전컨설팅, 적극행정 면책은 법령 개정 없이도 체감부담을 줄일 수 있다. 좋은 규제개혁은 조문만이 아니라 행정흐름을 고친다.

규제개혁의 다음 단계

오늘의 규제개혁은 더 어려워졌다. 기후위기, 팬데믹, 금융불안, AI, 플랫폼, 공급망 안보, 고령화, 지역불균형은 단순한 규제완화로 해결되지 않는다. 필요한 것은 규제의 양을 줄이는 것이 아니라 규제의 학습능력을 높이는 일이다.

규제개혁의 국제사는 세 가지 교훈을 준다. 규제는 한 번 정하면 끝나는 명령이 아니라 사회가 위험과 자유를 계속 조정하는 절차다.

Chapter. 37

표준과 도량형: 보이지 않는 규칙의 세계화



그림 25. 표준과 도량형의 회의실. 도량형과 기술표준은 시장의 언어를 통일하고, 국가 규제가 국경을 넘어 작동하게 만드는 조용한 기반시설이다.

규제라고 하면 금지와 허가, 벌칙과 감독을 먼저 떠올린다. 그러나 시장을 실제로 움직이는 규제의 상당 부분은 더 조용한 형태로 존재한다. 표준과 도량형은 명령처럼 보이지 않지만, 시장의 언어와 사물의 호환성을 정한다.

도량형 규제는 국가가 시장을 읽는 기본 문법이였다. 도량형을 통일하는 일은 거래비용을 줄이는 경제정책이자, 사기와 착취를 막는 소비자보호 정책이였다.

미터법과 국제단위의 탄생

근대 도량형의 상징은 미터법이다. 단위가 통일되면 조세, 군수, 토지측량, 철도, 무역, 과학기술이 같은 숫자를 쓸 수 있다.

이 흐름은 국제협력으로 이어졌다. BIPM은 1875년 미터협약이 체결되고 국제도량형국 체계가 형성된 사실을 국제 측정체계의 역사에서 중요한 출발점으로 설명한다.²⁸¹ 핵심은 한 나라의 단위가 아니라 서로 비교 가능한 단위를 만드는 일이었다.

도량형은 단순한 기술문제가 아니다. 주유소 계량기, 전기계량기, 의약품 용량, 식품 중량, 건설자재 규격은 모두 도량형 규제의 일상적 모습이다.

전기와 산업표준

산업화는 표준의 필요를 폭발적으로 키웠다.

IEC는 1906년 전기기술 분야 국제표준화를 위해 출범한 역사를 제시한다.

²⁸² 전기는 보이지 않는 위험을 가진 에너지다.

ISO는 1947년 국제표준화기구로 활동을 시작했고, 여러 분야의 국가표준기관을 연결하는 기구로 설명된다.²⁸³ ISO 표준은 법 자체는 아니지만, 각국 법령과 조달, 인증, 민간계약이 이를 끌어오면 사실상 규제처럼 작동한다. 기업은 표준을 따르지 않아도 법적으로 바로 처벌받지 않을 수 있지만, 시장진입이나 납품, 보험, 소비자 신뢰에서 배제될 수 있다.

자발적 표준과 강제 규제 사이

표준의 흥미로운 점은 자발성과 강제성 사이에 있다는 것이다. 그러나 정부가 제품안전법, 건축법, 전기안전법, 조달규정에서 특정 표준을 참조하면 그 표준은 법적 의무가 된다. 법은 표준을 빌리고, 표준은 법의 집행 가능성을 높인다.

이 구조는 장점이 크다. 표준문서 접근비용이 높으면 법을 지켜야 하는 시민과 중소기업이 내용을 보기 어렵다는 문제도 생긴다.

따라서 표준규제의 핵심은 절차다. 누가 표준을 만들고, 이해관계자가 어떻게 참여하며, 국제표준과 국내기준이 어떻게 연결되고, 법령에서 참조한 표준을 시민이 어떻게 확인할 수 있는지가 중요하다. 보이지 않는 규칙일수록 공개성과 설명책임이 필요하다.

무역기술장벽과 표준의 국제정치

표준은 무역정치의 도구가 되기도 한다. WTO의 TBT 협정은 기술규정, 표준, 적합성평가 절차가 불필요한 무역장벽이 되지 않도록 다루는 틀이다.²⁸⁴ 즉 표준은 소비자보호와 산업보호 사이에서 늘 긴장한다.

그러나 기준이 과학적 근거 없이 특정 외국 제품만 불리하게 만들거나, 인증절차가 과도하게 길고 비싸면 무역분쟁이 된다. 그래서 현대 규제국가는 좋은 기준을 만드는 능력뿐 아니라 그 기준이 국제적으로 설명 가능한지 입증하는 능력도 가져야 한다.

보이지 않는 표준을 이해해야 보이는 규제도 이해할 수 있다.

Chapter. 38

조달과 반부패: 정부가 사는 방식의 규제



그림 26. 공공조달과 반부패의 장면. 정부조달 규제는 세공이 물건과 서비스로 바뀌는 순간을 경쟁, 투명성, 책임의 절차로 묶는다.

정부는 거대한 구매자다. 공공조달 규제는 국가가 시장에 돈을 쓰는 방식을 규제하는 제도다.

조달규제의 출발점은 불신이다. 납품업체는 좋은 물건을 팔 수도 있지만, 뇌물과 담합, 과장된 원가, 불량시공으로 공공재정을 빼낼 수도 있다. 공개입찰, 예정가격, 경쟁입찰, 적격심사, 계약보증, 감사와 이의제기는 모두 이 불신을 제도화한 장치다.

군수품과 공공사업의 오래된 문제

전쟁은 조달규제의 큰 학교였다. 그때마다 국가는 가격감사, 납품감사, 계약서식, 감사제도를 발전시켰다.

공공사업도 비슷했다. 정부가 민간기업과 계약할 때 어느 정도 위험을 누구에게 넘길지, 최저가가 좋은지 기술평가가 필요한지, 공정한 경쟁과 품질을 어떻게 함께 보장할지가 계속 논쟁되었다.

이 때문에 조달규제는 행정절차이면서 시장설계다. 최저가만 강조하면 품질과 안전이 희생될 수 있고, 정성평가를 키우면 재량과 로비의 공간이 커질 수 있다.

국제조달 규범의 등장

세계무역이 확대되자 정부조달도 국제규범의 대상이 되었다. WTO의 정부조달협정은 가입 당사국 간 공공조달 시장 접근과 투명성, 비차별 원칙을 다루는 복수국간 협정이다.²⁸⁵ 조달은 이제 국내 예산집행만이 아니라 국제통상질서의 일부가 되었다.

UNCITRAL의 공공조달 모델법은 각국이 조달법을 설계할 때 참고할 수 있는 절차와 원칙을 제공한다.²⁸⁶ 모델법이 강조하는 것은 특정한 조달 방식 하나가 아니라 경쟁, 객관적 기준, 투명한 절차, 기록, 이의제기 같은 기본 구조다.

OECD의 공공조달 권고도 조달을 공공가치 실현의 핵심 수단으로 본다.²⁸⁷ 조달은 단순한 구매가 아니라 청렴성, 접근성, 전자조달, 위험관리, 성과평가, 전략적 구매를 포함한다. 친환경 조달, 혁신조달, 중소기업 참여, 사회적 가치 조달은 조달규제가 산업과 사회정책으로 확장되는 사례다.

반부패 규제와 해외뇌물

조달의 어두운 쌍둥이는 부패다. 이해충돌 신고, 선물·접대 제한, 입찰담합 제재, 부정당업자 제재, 내부고발 보호, 전자입찰 기록은 모두 조달 부패를 줄이려는 장치다.

미국 DOJ는 Foreign Corrupt Practices Act가 해외 공무원에 대한 부패한 지급을 금지하고 회계 관련 의무도 포함하는 법이라고 설명한다.²⁸⁸ 이 법은 기업이 해외에서 계약을 따기 위해 뇌물을 주는 관행을 국내법으로 다룬 대표적 사례다.

조달규제는 계약법이면서 기업지배구조 규제이기도 하다.

조달규제의 역설

조달규제에는 역설이 있다. 팬데믹이나 전쟁, 재난 상황에서는 이 균형이 더 어렵다.

좋은 조달규제는 모든 계약을 똑같이 다루지 않는다. 경쟁입찰이 기본이지만, 혁신적 기술이나 긴급상황에서는 협상과 단계적 계약, 성과기반 계약이 필요할 수 있다. 핵심은 예외를 숨기지 않고 기록하며, 사후에 검증할 수 있게 만드는 것이다.

정부가 사는 방식은 정부가 시장을 대하는 방식을 보여준다. 그래서 조달의 작은 역사는 "돈을 어떻게 쓰는가"라는 질문이 어떻게 민주주의의 규제로 바뀌었는지를 보여준다.

Chapter. 39

증권공시와 기업지배구조: 정보를 규제하다



그림 29. 증권공시와 이사회. 증권규제는 투자 판단을 대신해 주게보다, 시장이 판단할 수 있도록 기업정보와 책임구조를 공개하게 만든다.

금융시장에서 가장 중요한 상품은 종종 보이지 않는다. 주식과 채권은 종이증서나 전자기록으로 존재하지만, 투자자가 실제로 사는 것은 기업의 미래 이익과 신뢰다. 정부가 좋은 투자를 골라 주는 것이 아니라, 투자자가 판단할 수 있도록 중요한 정보를 공개하게 만드는 장치다.

투자자는 성장의 약속을 사고, 발행자는 미래를 말한다. 이 약속을 규율하지 않으면 자본시장은 신뢰를 잃는다.

1930년대의 공시국가

미국의 현대 증권규제는 대공황 이후 제도화되었다. SEC는 1933년 증권법이 증권 발행 시 투자자에게 중요한 정보를 제공하도록 하는 등록·공시 체계를 만들었고, 1934년 증권거래법이 유통시장과 거래소, 브로커·딜러 규제 및 SEC 설립의 기반이 되었다고 설명한다.²⁸⁹ 이는 금융규제의 성격을 바꾸었다.

1933년 법의 핵심은 "좋은 증권"만 팔라는 것이 아니라 "중요한 사실을 숨기지 말라"는 데 있다.

시장가격은 정보에 반응하므로, 정보의 질이 곧 시장의 질이다.

회계와 감사의 규제화

공시는 숫자로 말한다.

회계규제의 어려움은 재량을 완전히 없앨 수 없다는 데 있다.

2000년대 초 대형 회계부정은 기업지배구조와 내부통제 규제를 강화했다. SEC는 Sarbanes-Oxley Act가 회계감독, 감사인 독립성, 기업 책임, 재무공시와 관련된 개혁을 포함한다고 설명한다.²⁹⁰ 이 법은 단순히 회계기준을 고친 것이 아니라 최고경영진의 확인책임, 내부통제 보고, 감사감독 체계를 강화했다. 증권공시는 종이문서가 아니라 조직 내부의 책임구조가 되었다.

기업지배구조라는 규제

기업지배구조 규제는 회사의 주인이 누구이며 경영자를 어떻게 감시할지 묻는다. 경영자는 주주의 돈으로 사적 이익을 추구할 수 있고, 지배주주는 소수주주를 희생시킬 수 있다.

OECD/G20 기업지배구조 원칙은 자본시장 신뢰와 기업의 지속가능한 성장을 위해 주주권, 기관투자자, 공시, 이사회 책임 같은 요소를 다룬다.²⁹¹ 기업지배구조 원칙은 전통적인 법령보다 넓다.

흥미로운 점은 기업지배구조가 점점 공시규제와 결합한다는 것이다. 공시는 통제의 간접수단이 된다.

정보가 많아질수록 생기는 문제

공시규제의 역설은 정보가 많을수록 항상 좋은 것은 아니라는 데 있다. 전문투자자는 복잡한 공시를 해석하지만, 개인투자자는 표면적 수치와 뉴스에 의존할 수 있다.

디지털 공시, 표준화된 데이터, 위험요인 작성방식, 중요성 판단, 허위공시 제재는 모두 이 목표와 연결된다.

자본시장은 자유로운 거래의 상징이지만, 그 자유가 유지되려면 기업의 내부정보를 공적 규칙으로 끌어내는 공시국가가 필요하다.

Chapter. 40

지식재산권: 아이디어와 복제의 규제



그림 28. 지식재산권과 복제의 작업실. 지식재산권 규제는 창작과 발명을 보호하면서도 지식의 접근과 모방, 경쟁의 한계를 정한다.

지식재산권은 흔히 사유재산의 한 종류로 이해된다. 그러나 역사적으로 보면 지식재산권은 복제와 접근을 규제하는 공적 제도다. 저작권은 표현의 복제를 통제하게 하지만 아이디어 자체를 소유하게 하지는 않는다. 상표는 소비자가 출처를 식별하도록 돕고, 영업비밀은 공개되지 않은 정보를 보호한다.

지식재산 규제의 핵심 질문은 균형이다. 지식재산권은 이 역설을 법으로 다루는 장치다.

특허와 발명의 공개

특허제도는 발명을 숨기는 대신 공개하도록 유도한다.

국제적으로 중요한 출발점은 파리협약이다. WIPO의 설명에 따르면 Paris Convention은 산업재산권 보호의 주요 국제조약으로, 특허·상표 등 산업재산권의 국제적 보호 원칙을 세웠다.²⁹² 한 나라에서만 권리가 인정되면 국제무역과 해외투자는 불안정하다. 파리협약은 지식재산권이 국내법에 머물지 않고 국제적 상호인정과 우선권의 문제로 바뀌는 계기가 되었다.

저작권과 문화의 복제

저작권은 복제기술의 역사와 함께 발전했다. 저작권은 창작자의 권리를 보호하지만, 동시에 지식과 문화가 순환할 수 있도록 예외와 제한을 둔다. 인용, 교육, 도서관, 장애인 접근, 시사보도, 공정이용은 저작권 규제가 단순한 금지가 아님을 보여준다.

WIPO는 베른협약이 문학·예술 저작물 보호를 다루며, 저작자가 다른 가입국에서도 보호를 받을 수 있게 하는 틀이라고 설명한다.²⁹³ 저작권은 국경을 넘어 유통되는 책, 음악, 영화, 소프트웨어의 기본 규칙이 되었다.

복제는 즉각적이고 세계적이며, 플랫폼은 저작물 유통의 문지기가 되었다.

WIPO와 국제 지식재산 거버넌스

WIPO는 지식재산권의 국제기구로, 그 역사는 19세기 산업재산권과 저작권 협약에서 이어진다.²⁹⁴ 지식재산권은 국내 창작자 보호를 넘어서 기술이전, 무역, 개발, 보건, 문화정책과 연결된다.

WTO의 TRIPS 협정은 지식재산권을 다자무역체제의 규범으로 편입했다.

²⁹⁵ 이는 특허와 저작권, 상표, 디자인, 영업비밀의 최소 보호수준과 집행을 무역규범으로 다루는 전환이었다.

강한 보호는 투자유인을 만들지만, 필수약품 접근이나 교육자료 이용처럼 공익과 충돌할 때는 예외와 강제실시, 라이선스 정책이 필요하다.

지식재산권의 현재적 긴장

오늘날 지식재산권은 세 가지 긴장 속에 있다. 보건, 교육, 환경, 인공지능 학습데이터는 지식재산권만으로 해결하기 어렵다.

지식재산권의 작은 역사는 규제가 언제나 위험을 줄이는 것만이 아니라는 사실을 보여준다. 법이 복제를 금지하고, 예외를 열고, 권리기간을 정하고, 국제적 집행을 연결할 때 지식은 상품이 된다. 그것은 사회가 혁신과 접근 사이에서 계속 다시 긋는 규제의 선이다.

Chapter. 41

사이버보안과 기반시설: 보이지 않는 위험

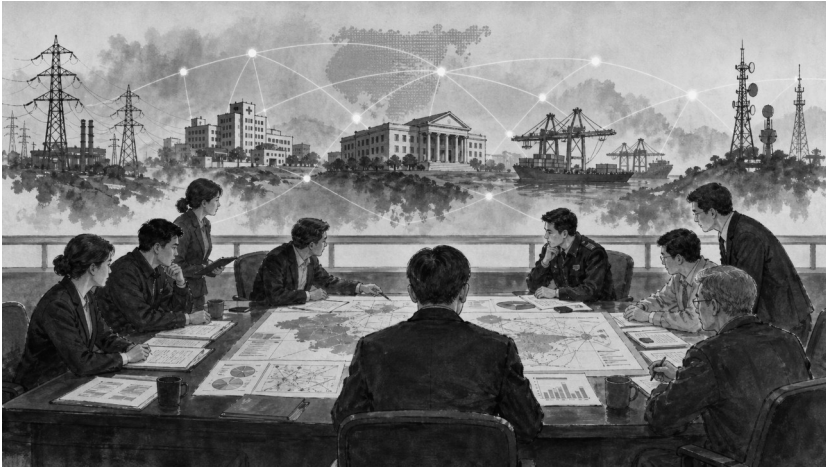


그림 29. 사이버보안과 기반시설. 사이버보안 규제는 해커를 잡는 문제를 넘어 전력, 금융, 통신, 병원, 정부서비스가 멈추지 않도록 위험관리 체계를 요구한다.

사이버보안 규제는 아주 새로운 규제처럼 보이지만, 그 뿌리는 오래된 기반시설 규제와 닿아 있다. 컴퓨터 시스템이 전력공급과 병원, 금융거래와 공항, 항만과 공장, 선거와 행정서비스를 움직이면 해킹은 더 이상 개인 컴퓨터의 문제가 아니다. 사이버위협은 공공안전과 국가안보의 문제가 된다.

초기 컴퓨터 보안은 폐쇄된 조직 내부의 기술문제에 가까웠다. 바이러스, 랜섬웨어, 공급망 공격, 개인정보 유출, 중요기반시설 침해는 사이버보안을 규제정책의 중심으로 끌어올렸다.

위험관리 프레임워크의 등장

사이버보안은 기술명령만으로 해결하기 어렵다. 자산을 식별하고, 위협을 평가하고, 보호·탐지·대응·복구 능력을 갖추며, 사고를 보고하고, 공급망을 관리하는 방식이다.

NIST는 CSF 2.0을 조직이 사이버보안 위협을 관리하고 줄이는 데 활용할 수 있는 지침으로 제시한다.²⁹⁶ 이 프레임워크의 영향력은 법적 강제력만에서 나오지 않는다.

그러나 자산관리, 접근통제, 로그, 사고대응, 복구계획, 책임자 지정 같은 기본요소는 공통적으로 요구할 수 있다. 규제는 점점 "어떤 장비를 사라"가 아니라 "위험을 알고 관리했다는 것을 보여 달라"는 방식으로 바뀐다.

중요기반시설과 정부기관

사이버보안이 공공정책이 되는 순간은 기반시설이 연결될 때다.

미국의 CISA는 사이버보안과 기반시설 보안을 담당하는 기관으로, 연방정부와 민간 부문, 주·지방정부 등과 협력하는 역할을 설명한다.²⁹⁷ 이 구조는 사이버보안 규제가 전통적 감독과 다른 모습을 갖게 한다. 정부가 모든 시스템을 직접 통제하지 않으므로, 정보공유와 권고, 사고보고, 합동훈련, 취약점 정보, 조달요건이 함께 쓰인다.

그래서 사고보고 의무와 정보공유 보호, 취약점 공개정책, 보안인증과 별칙이 조합된다.

EU NIS2와 의무의 강화

유럽에서는 네트워크와 정보시스템 보안규제가 점차 강화되었다. NIS2 Directive는 EU 전역에서 높은 공동 수준의 사이버보안을 확보하기 위한 지침으로, 더 넓은 부문과 조직에 위험관리 및 보고 의무를 부과한다.²⁹⁸ 이는 사이버보안이 자율적 권고의 영역에서 법적 의무의 영역으로 이동하고 있음을 보여준다.

OECD의 정보시스템·네트워크 보안 가이드라인은 보안문화, 책임, 대응, 윤리, 민주주의 가치 같은 원칙을 다루었다.²⁹⁹ 사이버보안은 기술문제이면서 동시에 신뢰와 권리, 경제활동의 문제다.

보안규제의 딜레마

사이버보안 규제의 첫 번째 딜레마는 속도다. 공격자는 빠르게 적응하지만 법령은 느리다.

대신 책임 있는 위험관리, 빠른 탐지와 복구, 투명한 사고보고, 공급망 신뢰, 최소권한과 기본 보안위생을 요구한다. 사이버위험은 사라지지 않지만, 사회가 어느 수준의 위험을 감당할지 정하고 그 결정을 조직의 절차로 만들 수는 있다.

사이버보안의 작은 역사는 규제가 보이는 물건에서 보이지 않는 연결로 이동했음을 보여준다. 데이터 패킷, 인증키, 로그, 취약점, 소프트웨어 업데이트, 클라우드 계약도 공공질서의 일부가 되었다.

Chapter. 42

복지와 보험: 위험을 함께 나누는 규제



그림 30. 복지과 보험의 행정창구. 복지와 사회보험 규제는 질병, 노령, 실업, 장애 같은 생활위험을 개인의 불운에서 사회적 제도로 옮겨 놓았다.

복지와 보험은 규제처럼 보이지 않을 때가 많다. 그러나 복지국가는 거대한 규제국가이기도 하다. 누가 가입해야 하는지, 누가 급여를 받을 수 있는지, 보험료와 세금은 어떻게 걷는지, 병원과 약국에는 얼마를 지급하는지, 부정수급과 과잉진료를 어떻게 막을지 모두 규제의 문제다.

복지와 보험은 개인의 운을 사회의 제도로 바꾸는 방식이었다.

사회보험의 행정기술

사회보험은 민간보험과 다르다. 가입자 범위, 사용자와 노동자의 부담, 급여수준, 수급요건, 재정운영, 기금관리, 심사와 불복절차가 법으로 정해진다.

SSA는 1935년 사회보장법의 역사와 원문을 제공하며, 노령급여와 실업보상, 취약계층 지원 등 다양한 제도를 포함한 법으로 소개한다.³⁰⁰ National Archives도 이 법을 미국 사회정책의 주요 문서로 다룬다.³⁰¹ 대공황은 시장소득만으로 생활위험을 감당하기 어렵다는 사실을 드러냈고, 국가는 위험분담의 행정체계를 만들었다.

복지국가든 곧 데이터국가이기도 하다.

의료보험과 공급자 규제

의료보장은 복지규제 중에서도 가장 복잡하다.

CMS는 기관 역사에서 1965년 법 제정 이후 노인과 저소득층을 위한 공적 의료보장 제도가 형성된 과정을 설명한다.³⁰² 의료보장 제도는 단순히 돈을 지급하는 프로그램이 아니라 병원, 의사, 약국, 보험자, 환자의 관계를 재편하는 규제체계다.

국가법령정보센터의 국민건강보험법은 국민의 질병·부상에 대한 보험급여와 건강증진을 위한 보험제도의 법적 틀을 제공한다.³⁰³ 단일 또는 광범위한 공보험 체계에서는 보험료 부과와 급여기준, 요양기관 계약,

심사평가, 재정 안정이 모두 규제문제가 된다. 의료는 시장거래인 동시에 사회권의 영역이기 때문이다.

국제 기준과 최소선

복지와 사회보험은 각국의 정치와 재정능력에 따라 다르지만, 국제기준도 존재한다. ILO의 Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952는 의료, 질병, 실업, 노령, 산재, 가족, 출산, 장애, 유족 급여 등 사회보장의 분야별 최소기준을 다룬다.³⁰⁴ 이는 복지가 자선이나 임의정책이 아니라 노동과 시민생활의 기본 안전망으로 이해되기 시작했음을 보여준다.

복지규제는 국내 재정정치와 국제 규범 사이에서 발전한다.

복지규제의 세 가지 갈등

복지규제에는 세 가지 갈등이 반복된다. 급여는 권리로 보장되어야 하지만, 부정수급과 남용을 막기 위한 조사가 필요하다.

복지규제는 시장규제보다 덜 엄격해 보일 수 있지만, 실제로는 시민의 일상에 깊이 들어온다. 복지국가는 시민을 보호하면서 동시에 시민의 생활을 분류하고 확인한다.

좋은 복지규제는 의심만으로 설계될 수 없다. 부정수급을 막아야 하지만 필요한 사람이 제도에 접근하지 못하게 해서는 안 된다. 재정을 지켜야 하지만

위험을 개인에게 되돌려서도 안 된다. 그리고 그 배움은 언제나 숫자, 자격, 심사, 권리, 재정이라는 규제의 언어로 쓰였다.

Chapter. 43

규제이론: 안전, 비용, 포획, 그리고 역설

규제이론은 규제를 찬성하거나 반대하기 위한 구호가 아니다. 그것은 규제가 왜 생기는지, 언제 필요한지, 왜 실패하는지, 그리고 어떻게 고칠 수 있는지를 설명하는 도구다. 규제의 역사는 고대의 가격과 도량형에서 시작되었지만, 규제이론은 근대 경제학, 법학, 행정학, 정치학, 위험분석이 서로 만나는 곳에서 발전했다.

좋은 규제이론은 이 세 질문을 함께 붙잡는다.

시장실패: 규제가 시작되는 표준 설명

현대 규제이론의 가장 익숙한 출발점은 시장실패다. 시장은 가격을 통해 정보를 모으고 자원을 배분하지만, 모든 위험을 가격에 담지는 못한다. A.C. 피구의 후생경제학은 이런 외부효과를 정부개입의 근거로 설명한 고전적 출발점이다.³⁰⁵

이 논리에서 환경규제, 탄소가격, 식품위생, 산업안전, 금융공시, 독점규제는 모두 시장의 빠진 정보를 보충하거나 가격에 들어가지 않은 비용을 드러내는 장치다.

그러나 시장실패가 곧바로 정부성공을 뜻하지는 않는다. OMB Circular A-4가 규제분석에서 편익, 비용, 대안, 불확실성, 분배효과를 함께 검토하라고 요구하는 이유가 여기에 있다.³⁰⁶

코스의 질문: 거래비용이 낮다면 규제는 달라진다

로널드 코스는 피구식 설명을 정면으로 단순화하지 않았다. 시카고대 로스쿨이 소개하는 코스의 1960년 논문은 거래비용이 없으면 자원이 가장 가치 있는 용도로 이동할 수 있다는 논지를 담고 있다고 설명한다.³⁰⁷ 중요한 것은 이 명제가 "규제는 필요 없다"는 단순한 결론이 아니라는 점이다.

코스의 질문은 규제설계자에게 더 까다롭다. 이런 경우에는 사적 협상보다 기준, 허가, 세금, 배출권, 책임규칙이 필요할 수 있다.

반대로 거래비용이 낮고 당사자 범위가 좁은 문제에서는 과도한 사전규제가 비효율적일 수 있다. 소음, 악취, 공동주택 관리, 인접 토지 사용처럼 현장별 사정이 중요한 문제는 일률 기준보다 협약, 조정, 손해배상, 정보공개가 더 나을 수 있다. 코스의 이론은 규제완화론의 근거만이 아니라 규제수단 선택론의 출발점이다.

위험-위험 교환: 한 위험을 줄이다가 다른 위험을 키울 때

안전규제는 직관적으로 강할수록 좋아 보인다. 그러나 위험분석은 더 불편한 사실을 보여준다. Risk』는 보건과 환경을 보호하려는 정책이 서로 다른 위험 사이에서 충돌할 수 있음을 여러 사례로 분석했다.³⁰⁸

예를 들어 어떤 화학물질을 금지하면 그 화학물질의 위해는 줄어 들 수 있다. 그러나 대체물질이 더 불안정하거나 더 많은 에너지를 쓰거나, 제조공정에서 다른 오염을 만들면 총위험은 줄지 않을 수 있다. 금융위험을 줄이려고 대출기준을 지나치게 조이면 부실대출은 줄어도 취약계층의 합법적 금융접근이 줄고 불법금융이 커질 수 있다.

2023년 개정된 OMB Circular A-4도 규제분석에서 주요 목적과 직접 관련되지 않은 추가 편익과 추가 비용을 함께 고려하도록 요구한다.³⁰⁹

스쿨버스 안전벨트: 더 안전해 보이는 선택의 비용

미국의 스쿨버스 안전벨트 논쟁은 안전규제의 역설을 설명하기 좋은 사례다. 그러나 실제 규제판단은 더 복잡했다.

높은 등받이, 충격흡수 좌석, 가까운 좌석 간격이 승객을 좌석 공간 안에 머물게 하는 방식이다.³¹⁰ 2007년 연방 관보의 NHTSA 제안도 소형 스쿨버스에는 좌석벨트가 필요하다고 보면서, 대형 스쿨버스는 FMVSS No. 222의 구획화 요구사항이 승객 충돌보호를 제공하는 구조라고 설명했다.³¹¹

특히 전복이나 측면충돌에서는 3점식 안전벨트가 추가 보호를 줄 수 있다. NTSB도 스쿨버스의 구획화가 독특한 수동 보호기술이라고 설명하면서, 좌석

구조와 충돌 형태에 따른 안전 논의를 계속해 왔다.³¹² 그래서 오늘날 일부 주와 지역은 새 버스에 3점식 안전벨트를 요구하거나 권장한다.

2011년 NHTSA가 관련 청원들을 기각하면서도 같은 비용편익 논리를 다시 검토한 것은, 이 사례가 단순한 안전 찬반이 아니라 제한된 예산 안에서 전체 교통위험을 어떻게 줄일 것인가의 문제였음을 보여준다.³¹³

안전장치 하나의 편익만 보면 규제강화가 옳아 보이지만, 교통수단 선택과 예산제약까지 보면 결론이 달라질 수 있다.

첫째, 안전벨트는 특정 충돌상황에서 편익을 줄 수 있다. 둘째, 그러나 전국적 일률 의무화는 비용과 대체위험을 따져야 한다. 셋째, 더 나은 대안은 새 버스 구매, 고위험 노선, 전복위험, 운전자 교육, 충돌방지장치, 학생 착용관리, 지방재정 여건을 함께 고려하는 위험기반 접근일 수 있다. 안전규제는 선의만으로 충분하지 않다.

위험보상과 펠츠먼 효과

안전규제가 기대보다 작은 효과를 내는 또 다른 이유는 행동 변화다. 샘 펠츠먼은 자동차 안전규제 연구에서 안전장치가 운전자의 행동을 바꾸어 일부 편익을 상쇄할 수 있다는 문제를 제기했다.³¹⁴ 이른바 펠츠먼 효과 또는 위험보상 효과다. 사람들이 더 안전하다고 느끼면 더 빠르게 운전하거나 더 주의력을 낮출 수 있다.

이 이론을 과장해서는 안 된다. 그러나 규제설계자는 사람들이 규제 이후에도 그대로 행동한다고 가정해서는 안 된다.

예컨대 홍수보험이 지나치게 보조되면 고위험 지역 개발이 늘 수 있다. 공장 안전장비가 도입되었는데 작업속도를 더 높이면 사고감소 효과가 줄 수 있다. 규제는 인간을 수동적 대상으로 보지만, 인간은 규제에 적응한다.

터널시야: 하나의 위험만 보는 규제기관

스티븐 브라이어의 『Breaking the Vicious Circle』은 위험규제가 정치적 압력과 기관의 좁은 시야 속에서 비효율적으로 될 수 있음을 지적한 책으로 알려져 있다.³¹⁵ 규제기관은 자신이 담당하는 위험을 줄이는 데 집중한다. 문제는 실제 사회의 위험이 부처별 칸막이로 나뉘지 않는다는 것이다.

터널시야는 두 가지 실패를 만든다. 비용편익분석, 대안분석, 사후평가, 이해관계자 의견수렴은 기관의 터널시야를 줄이기 위한 절차다.

사고가 법을 부를 때: 가용성 연쇄와 규제의 과잉

대형 사고 뒤에 만들어진 규제를 모두 과잉이라고 부를 수는 없다. 1912년 타이타닉호 침몰은 구명정 수, 무선통신, 얼음 해역의 항해와 비상훈련에 있던 허점을 드러냈고, 1914년 최초의 SOLAS 채택으로 이어졌다.³¹⁶ 참사는 평소 장부에 잡히지 않던 위험을 한꺼번에 보이게 한다. 이때의 규제는 뒤늦었지만 필요한 학습일 수 있다.

문제는 한 장면의 충격이 위험의 전체 지도를 대신할 때 생긴다. 쿠란과 선스타인이 말한 '가용성 연쇄'는 생생한 사건이 반복 보도되고, 사람들의 동조와 정치인의 평판 경쟁이 겹치면서 특정 위험이 실제 빈도보다 훨씬 크게 느껴지는 과정을 설명한다.³¹⁷ 사고 직후의 '무엇이든 해야 한다'는 요구는 규제의 목표를 원인 제거보다 책임 표시로 바꾸기 쉽다.

영국의 1991년 위험견법은 잇따른 공격과 거센 여론 속에서 특정 견종을 금지하는 방식으로 신속히 제정되었다.³¹⁸ 그러나 2018년 하원 위원회는 공격 사망자가 계속 늘었고, 온순한 개도 견종만으로 죽임을 당하는 문제를 지적하며 견종 중심 접근의 근거가 충분하지 않다고 평가했다.³¹⁹ 위험한 행동과 무책임한 소유자를 겨냥해야 할 규제가 눈에 잘 띄는 외형을 겨냥한 셈이다.

항공보안도 사건의 흔적을 몸에 새긴 규제다. 신발 폭탄 시도와 2006년 액체폭발물 모의 이후 신발과 액체에 대한 검색절차가 강화되었다. 위협에 대응할 이유는 분명했지만, 미국 GAO는 절차 변경의 평가와 문서화가 충분하지 않다고 지적했고, 뒤에는 여러 보안수단의 비용과 효과를 체계적으로 비교할 필요가 있다고 다시 권고했다.^{320, 321} 한 번 생긴 보안절차는 효과가 불확실해도 눈에 보이는 안전의 상징이 되어 오래 남는다.

사고 후 규제의 해법은 무대응이 아니라 두 단계 대응이다. 첫 단계에서는 긴급한 위험을 임시조치로 막고, 두 번째 단계에서는 원인·대체위험·집행비용을 검토해 영구규칙을 다시 설계해야 한다. 임시조치에는 짧은 일몰을 붙이고, 독립적 사고조사와 공개된 사후평가를 거쳐 연장 여부를 결정해야 한

다. 희생자를 기억하는 가장 좋은 방법은 가장 강한 규제를 만드는 일이 아니라, 다음 사고를 실제로 줄이는 규제를 만드는 일이다.

규제포획: 공익의 언어로 사익이 들어올 때

규제는 공익을 위해 만들어지지만, 항상 공익을 위해 작동하지는 않는다. 조지 스티글러의 경제적 규제이론은 규제가 산업의 이익을 위해 공급될 수 있다는 불편한 가능성을 체계화했다.³²² 펠츠먼은 이를 더 일반화해 규제가 생산자와 소비자, 정치인과 이익집단 사이의 정치적 교환 속에서 만들어진다고 보았다.³²³

규제포획은 노골적 부패만을 뜻하지 않는다.

직업면허는 소비자 보호의 이름으로 진입장벽이 될 수 있다. 금융규제는 예금자를 보호하지만 감독기관과 금융회사가 같은 전문언어와 인력시장을 공유하면 포획 위험이 커진다. 환경규제도 기존 대기업에는 감당 가능한 기준이지만 신규 진입자에게는 과도한 고정비용이 될 수 있다.

포획이 있다고 해서 규제를 포기할 수는 없다. 규제개혁은 규제를 줄이는 일이면서 동시에 포획을 줄이는 일이기도 하다.

비용편익분석의 장점과 한계

비용편익분석은 규제논쟁을 더 정직하게 만든다. 사람의 생명, 건강, 환경, 시간, 정보, 신뢰를 어떻게 평가할 것인지는 어렵지만, 어렵다고 해서 아무 숫자도 쓰지 않으면 결정은 더 불투명해진다.

그러나 비용편익분석은 만능이 아니다. 새로운 화학물질, AI, 기후위험, 감염병처럼 확률과 피해규모를 모를 때는 숫자가 오히려 가짜 정확성을 줄 수 있다.

따라서 좋은 규제분석은 비용편익분석, 분배분석, 위험분석, 권리분석, 절차적 정당성을 함께 보아야 한다. 규제이론의 목적은 결정을 자동화하는 것이 아니라, 무엇을 포기하고 무엇을 얻는지 보이게 하는 것이다.

규제이론이 주는 실무 원칙

이 장의 이론들을 실무 언어로 바꾸면 몇 가지 원칙이 남는다.

- 첫째, 시장실패를 확인하라. 문제가 있다는 것과 정부가 개입해야 한다는 것은 같은 말이 아니다.
- 둘째, 거래비용을 보라. 당사자 조정, 정보공개, 책임규칙, 표준, 허가 중 어떤 수단이 가장 낮은 비용으로 문제를 해결하는지 보아야 한다.
- 셋째, 대체위험을 계산하라. 한 위험을 줄이는 규제가 다른 위험을 키우는지 확인해야 한다.
- 넷째, 행동변화를 예상하라. 규제 이후 사람과 기업은 규칙에 적응한다.

- 다섯째, 포획을 설계 단계에서 막아라. 좋은 의도를 가진 규제도 사익의 통로가 될 수 있다.

- 여섯째, 비용편익분석을 쓰되 숭배하지 말라. 숫자는 필요하지만, 숫자 밖의 가치와 분배효과도 공개적으로 다루어야 한다.

학습 장치가 되려면 규제는 자신의 실패 가능성까지 제도 안에 넣어야 한다.

Chapter. 44

규제 사상사: 법가에서 하이에크까지

규제는 현대 행정국가의 기술이지만, 규제를 둘러싼 사상은 훨씬 오래되었다. 이 질문들은 동서양 정치사상 속에서 반복되었다.

이 장은 사상사를 규제친화와 규제경계라는 두 축으로 읽는다. 그러나 실제 사상가들은 대개 둘 중 하나에만 머물지 않는다. 플라톤은 강한 생활규제를 상상했지만 정의를 물었고, 하이에크는 계획을 비판했지만 일반규칙과 법치의 중요성을 강조했다. 법가는 엄격한 통치를 만들었지만 행정표준의 중요성을 남겼고, 유가는 형벌보다 덕과 예를 중시했지만 사회적 규범을 강하게 요구했다.

법가: 가장 규제친화적인 고대 사상

동양 사상에서 규제에 가장 가까운 전통은 법가다. Stanford Encyclopedia of Philosophy의 법가 항목은 법가를 단순한 형벌주의가 아니라 법, 행정기술, 권력, 표준화의 통치술로 설명한다.³²⁴

법가의 장점은 분명했다. 진나라가 전국시대를 통일할 수 있었던 배경에는 이런 표준화와 동원능력이 있었다.³²⁵

그러나 법가는 왜 실패했는가. 법이 권력자를 구속하기보다 권력자가 사람을 통제하는 도구가 되면, 백성은 법을 공정한 질서가 아니라 공포의 신호로

경험한다. 장기적 충성, 공적 토론, 관료의 전문적 판단, 지역사회의 자율이 약해진다.

법가의 실패는 "법이 많아서"가 아니라 "법이 권력을 제한하지 못해서" 생겼다. 현대어로 말하면, 법가는 rule of law보다 rule by law에 가까웠다. Stanford Encyclopedia의 법치 항목도 법치와 법을 통한 지배의 구분을 강조한다.³²⁶ 규제의 역사에서 법가가 주는 교훈은 강한 규제가 언제나 강한 국가를 만들 수는 있지만, 정당하고 지속 가능한 국가를 만들지는 못한다는 것이다.

유가: 법보다 예, 처벌보다 덕

유가는 법가와 반대편에서 있는 것처럼 보인다. Stanford Encyclopedia의 공자 항목은 예가 단순한 의례가 아니라 사회적 역할과 관계를 조율하는 넓은 규범이라고 설명한다.³²⁷ 유가에서 좋은 사회는 규칙을 몰라서 벌을 피하는 사회가 아니라, 스스로 부끄러움을 알고 마땅한 역할을 수행하는 사회다.

이 관점은 현대 규제에도 중요하다. 식품위생, 산업안전, 금융윤리, 연구윤리, 공직윤리, AI 책임은 법령만으로 작동하지 않는다. 유가적 통치는 법을 부정한다기보다 법 이전의 사회규범을 중시한다.

그러나 유가도 한계를 갖는다. 복잡한 시장, 익명 거래, 대규모 기업, 글로벌 공급망에서는 덕과 예만으로 충분하지 않다. 법만 있으면 냉혹해지고, 덕만 있으면 불투명해진다.

도가: 무위와 작은 정부의 상상력

도가 사상은 규제에 가장 멀리 있는 전통처럼 보인다. Stanford Encyclopedia의 도가 항목은 도가가 전쟁과 처벌에 비판적이고, 중국 고대 사상 중 비교적 덜 권위주의적이고 해방적인 성격을 가진다고 설명한다.³²⁸ Internet Encyclopedia of Philosophy도 도가의 핵심 개념으로 무위와 자연스러움을 든다.³²⁹

규제이론으로 읽으면 도가는 국가가 모든 것을 알 수 있다는 오만에 대한 비판이다. 도가는 "더 많은 명령이 더 좋은 질서를 만든다"는 믿음을 의심하게 한다.

그렇다고 도가가 현대적 의미의 무정부주의나 규제폐지론과 같지는 않다. 샌드박스, 성과기준, 자율규제, 공동규제는 도가적 감각을 현대 제도로 옮긴 사례로 볼 수 있다.

플라톤의 국가: 생활 전체를 설계하려는 정치철학

서양 사상에서 규제친화적 상상력의 고전은 플라톤의 『국가』다. 플라톤은 정의로운 도시를 설명하기 위해 수호자 계급의 교육, 시가와 이야기의 검열, 체육과 음악, 직업 분업, 통치자의 선발, 사유재산과 가족 문제까지 다룬다. Internet Encyclopedia of Philosophy는 『국가』에서 수호자의 교육이 매우 세밀하게 설계되고, 시와 이야기도 교육목적에 맞게 통제된다고 설명한다.³³⁰

플라톤의 규제는 단순한 치안규제가 아니다. 표현, 교육, 직업, 가족, 재산, 통치자 선발이 모두 공동선이라는 이름으로 설계된다.

플라톤이 중요한 이유는 그가 전체주의적 통제를 단순히 욕심 많은 권력자의 취향으로 제시하지 않았기 때문이다. 플라톤의 『국가』는 규제사상에서 "좋은 목적이 어디까지 생활을 설계할 수 있는가"라는 가장 오래된 질문을 남긴다.

아리스토텔레스: 좋은 법과 중용의 정치

아리스토텔레스는 플라톤보다 덜 급진적이다. 그는 도시국가가 좋은 삶을 위한 공동체라고 보았지만, 현실의 헌정, 계급, 중간층, 관습, 법의 안정성을 더 많이 보았다. Stanford Encyclopedia의 아리스토텔레스 정치이론 항목은 헌정을 도시국가 구성원의 질서로 설명한다.³³¹ 이는 규제이론으로 보면 법과 제도가 사회의 형태를 만든다는 생각이다.

아리스토텔레스의 중요성은 중용과 실천적 지혜에 있다. 같은 안전목표도 어느 사회에서는 허가제가 필요하고, 어느 사회에서는 정보공개와 사후책임이 더 나올 수 있다.

홉스: 안전을 위한 강한 주권

토머스 홉스는 규제친화적 사상의 또 다른 원형이다. Stanford Encyclopedia의 홉스 항목은 자연상태가 인간의 중요한 목적을 안정적으로 실현하기 어려운 전쟁상태라는 점을 설명한다.³³²

홉스에게 규제의 출발점은 안전이다. 치안, 계약집행, 군사, 과세, 형벌, 공공질서는 모두 주권의 문제다.

그러나 홉스의 약점도 분명하다. 감염병, 테러, 금융위기, 사이버공격, AI 위협처럼 큰 위험 앞에서 국가는 강한 권한을 요구한다. 그러나 그 권한은 법치, 사법심사, 의회통제, 정보공개, 일몰제, 사후평가로 제한되어야 한다.

스미스와 밀: 자유의 조건과 한계

애덤 스미스는 흔히 자유방임의 상징처럼 읽히지만, 그의 사상은 그렇게 단순하지 않다. Stanford Encyclopedia의 스미스 항목은 그의 정치사상을 『도덕감정론』, 『국부론』, 법학강의의 요소를 통해 읽어야 한다고 설명한다.³³³ 스미스에게 시장은 정의, 재산권, 계약, 치안, 공공사업 같은 제도적 조건 위에서 작동한다.

Stanford Encyclopedia의 법의 한계 항목은 밀의 위해 원칙을 법적 강제의 대표적 제한원리로 소개한다.³³⁴ 밀의 관점에서 국가는 개인의 자기 관련 행위에 쉽게 개입해서는 안 되며, 타인에게 해를 끼치는 경우에 강제의 근거가 생긴다.

밀의 원칙은 규제를 없애는 공식이 아니라, 규제가 개인의 자유를 침해할 때 정부가 더 무거운 설명책임을 져야 한다는 원칙이다.

하이에크: 지식문제와 계획의 한계

프리드리히 하이에크는 규제경제적 사상에서 핵심 인물이다. Stanford Encyclopedia의 하이에크 항목은 그가 자생질서의 의미를 오래 탐구했다고 설명한다.³³⁵ 하이에크의 핵심 문제의식은 지식이다.

AI, 바이오, 플랫폼, 반도체, 에너지 기술처럼 불확실한 영역에서는 정부가 하나의 정답을 정하기보다 원칙, 책임, 표준, 시험공간, 사후평가를 결합해야 한다.

그렇다고 하이에크가 법 없는 시장을 말한 것은 아니다. 따라서 하이에크식 교훈은 "규제를 없애라"가 아니라 "정부의 재량적 세부명령을 경계하고, 일반규칙과 예측가능성을 높이라"에 가깝다.

푸코와 플라니: 규제는 통제인가, 보호인가

20세기 사회이론은 규제를 다른 눈으로 보게 했다. Stanford Encyclopedia의 푸코 항목은 『감시와 처벌』이 근대 형벌의 변화와 더 효과적인 통제의 문제를 분석한다고 설명한다.³³⁶ 이 관점에서 규제는 단순한 법령이 아니라 인간을 관찰하고 측정하고 정상과 비정상을 나누는 지식권력이다.

칼 플라니는 다른 방향에서 시장과 규제를 보았다. 『거대한 전환』은 시장경제가 자연적으로 생긴 것이 아니라 정치와 법을 통해 만들어졌고, 사회가 그 충격에 대해 보호운동을 만들어 왔다고 해석된다.³³⁷ 이 관점에서

규제는 시장 바깥의 간섭이 아니라 시장사회가 스스로를 건디기 위해 만든 보호장치다.

Yale의 소개는 『Seeing Like a State』가 중앙관리형 사회계획이 현장의 복잡한 상호의존성과 실천지식을 무시할 때 실패한다고 설명한다.³³⁸ 이는 규제국가에 대한 강한 경고다. 표준화와 가독성은 행정의 조건이지만, 지나친 단순화는 현장을 망칠 수 있다.

발터 벤야민: 법의 폭력과 장치의 감각

발터 벤야민은 좁은 의미의 규제이론가는 아니다. 그러나 그의 사유는 규제를 두 가지 방향에서 다시 보게 한다. 하나는 법과 강제의 문제이고, 다른 하나는 기술적 장치가 사람의 지각을 바꾸는 문제다.

먼저 「폭력비판을 위하여」에서 벤야민은 법을 세우는 힘과 법을 보존하는 힘을 구분하면서도, 실제 국가권력에서는 그 둘이 쉽게 섞인다고 보았다.^{339, 340} 규제도 이 구조에서 벗어나지 않는다. 그런데 행정현장에서는 규칙을 만든 권한과 규칙을 집행하는 권한이 한 기관 안에서 만나고, 때로는 고시와 지침, 해석과 현장지도까지 결합한다. 이때 규제는 단순히 위험을 줄이는 기술이 아니라 법질서를 계속 재생산하는 힘이 된다.

이 관점은 규제개혁에도 날카로운 질문을 던진다. 좋은 규제는 "좋은 목적"을 내세우는 데서 끝나지 않고, 시민과 기업을 대하는 강제의 형식까지 설명할 수 있어야 한다.

벤야민의 사진론과 예술론은 규제의 또 다른 측면을 비춘다. 그는 사진과 복제기술이 예술작품의 지각방식과 권위를 바꾸었다고 보았다.³⁴¹ 규제도 작은 장치를 통해 사회의 지각을 바꾼다. 규제는 금지와 허가만이 아니라 무엇을 보이게 하고 무엇을 보이지 않게 할 것인가를 정하는 장치다.

여기서 중요한 것은 "객관성의 아우라"다. 표준서식, 체크리스트, 계량지표, 위험등급은 중립적인 것처럼 보이지만, 그 안에는 무엇을 위험으로 볼지, 어떤 피해를 계산할지, 어느 집단의 비용을 뒤로 미루지에 관한 판단이 들어 있다. 큰 이론보다 허가서, 라벨, 검사표, 동의창, 위험등급표 같은 작은 장치를 보면 국가가 어떤 위험을 보았고 어떤 위험은 놓쳤는지가 더 선명해진다.

한나 아렌트: 공론장, 관료제, 책임의 자리

한나 아렌트 역시 규제전문가는 아니지만, 현대 행정국가를 이해하는 데 중요한 사상가다. Stanford Encyclopedia of Philosophy는 아렌트가 근대성을 공적 행위와 발언의 영역이 축소되고, 사회적 관리와 관료적 행정이 확장되는 과정으로 보았다고 설명한다.³⁴² 아렌트에게 정치의 핵심은 사람들이 함께 나타나 말하고 행동하는 공론장, 그리고 서로 다른 사람들이 함께 세계를 구성한다는 복수성이다.

그러나 그것들은 동시에 누구의 생명과 재산을 우선 보호할 것인가, 불확실성의 비용을 누가 부담할 것인가, 어느 정도의 위험을 사회가 받아들일

것인가라는 정치적 질문이다. 이런 질문이 전문가 보고서, 위원회 안건, 점검표, 알고리즘 점수로만 처리되면 시민은 정책의 주체가 아니라 관리의 대상이 된다.

그는 현대 관료제를 특정한 한 사람이 지배하는 체제가 아니라 아무도 책임지지 않는 지배의 형식으로 보았다.³⁴³ 규제행정에서도 이런 현상은 익숙하다. 결정은 모델과 데이터와 점수에서 나왔지만, 그 결정으로 불이익을 받은 사람은 누구에게 이유를 물어야 하는지 모를 수 있다.

누가 기준을 만들었는지, 누가 예외를 판단하는지, 누가 이의제기를 듣는지, 누가 실패를 설명하는지가 드러나야 한다.

규제가 사람을 분류해야 하는 것은 불가피하지만, 분류가 사람의 목소리를 지워서는 안 된다. 특히 AI 규제와 자동화된 행정에서는 설명가능성, 인간의 재검토, 이의제기권, 공개적 논쟁이 기술적 성능만큼 중요하다. 아렌트식으로 말하면, 규제는 사회를 관리하는 행정기술이면서 동시에 사람들이 함께 사는 세계를 어떻게 만들 것인지에 관한 정치적 행위다.

규제에 가까운 사상과 먼 사상

사상사를 규제와의 거리로 정리하면 다음과 같다.

- 가장 가까운 사상: 법가, 플라톤의 『국가』, 홉스의 주권론은 강한 국가와 명령, 교육, 처벌, 질서 설계를 중시한다.

- 조건부로 가까운 사상: 유가, 아리스토텔레스, 벤담의 공리주의, 플라니의 사회보호론은 질서와 공익을 인정하지만 덕, 중용, 효용, 사회적 보호라는 다른 기준을 함께 요구한다.

- 규제의 경계를 세우는 사상: 밀의 위해 원칙, 스미스의 자연적 자유, 하이에크의 지식문제, 도가의 무위는 국가개입의 한계를 묻는다.

- 규제를 의심하게 하는 사상: 푸코, 스콧, 벤야민, 아렌트는 규제가 보호라는 이름으로 감시, 분류, 단순화, 정상화, 강제의 자기보존, 책임 없는 관료제를 만들 수 있음을 보여준다.

벤야민은 규제 장치가 어떤 지각과 강제를 만들어내는지 묻게 하고, 아렌트는 규제가 공론장과 책임의 자리를 지우지 않는지 묻게 한다.

사상사가 주는 결론

규제 사상사의 결론은 단순하지 않다. 그러나 국가는 완전히 현명하지 않으므로 규칙을 제한하는 규칙도 필요하다. 시장은 많은 정보를 처리하지만 모든 위험을 가격에 담지 못한다. 그러나 정부도 모든 현장지식을 알지 못한다. 법은 강하지만, 정당성이 없으면 공포와 회피만 만든다.

그래서 규제의 좋은 사상은 하나가 아니라 조합이다. 법가의 명확성, 유가의 윤리, 도가의 절제, 아리스토텔레스의 실천적 지혜, 밀의 자유원칙, 스미스의 시장조건, 하이에크의 지식검손, 플라니의 사회보호, 푸코의 권력비판, 벤야민의 장치비판, 아렌트의 공론장 사유가 함께 필요하다. 어느 쪽이

되는지는 규제가 무엇을 위험으로 보고, 누구를 보호하며, 어떤 절차와 한계 안에서 집행되는지에 달려 있다.

Chapter. 45

흥미로운 규제 사례: 이상해 보이는 규칙의 이유

규제는 종종 우스꽝스러운 이야기로 소비된다. 그러나 이상해 보이는 규제에는 대개 실제 문제가 있었다. 산업보호, 소비자 기만, 사망사고, 정보비대칭, 도시질서, 도덕, 경쟁, 환경, 국제무역이 얽혀 있었다. 이 사례집은 그런 규제의 이유를 짧게 정리한다.

1. 맥주순수령: 품질표준인가 산업정책인가

1516년 바이에른 맥주순수령은 물, 보리, 홉이라는 원료 제한으로 유명하다³⁴⁴ 오늘날에는 전통과 품질의 상징처럼 읽히지만, 당시에는 곡물 사용, 가격, 식품품질, 도시소비가 얽힌 규칙이었다.

표준은 소비자를 돕고 거래를 쉽게 만들지만, 누가 그 표준에 맞출 수 있는지도 정한다.

2. 마가린 착색 규제: 소비자 보호와 산업보호 사이

마가린은 버터의 경쟁상품이었다. 미국에서는 마가린 색과 세금, 표시를 둘러싼 규제가 생겼다.³⁴⁵ 소비자 보호의 명분은 진짜였지만, 산업보호의 동기도 강했다.

소비자가 속지 않게 하는 것과 소비자가 대체재를 선택하지 못하게 하는 것은 다르다.

3. 바나나 곡률 괴담: 실제 규정과 정치적 풍자

EU 바나나 품질기준은 바나나의 등급과 결함, 포장·표시 기준을 정했다.³⁴⁶ 그러나 "바나나의 곡률을 금지했다"는 식의 괴담은 실제 규정보다 더 유명해졌다.

규제가 과도한지 비판하려면 실제 규정이 무엇을 요구하는지 먼저 봐야 한다

4. 택시 메달리온: 혼잡관리에서 진입장벽으로

뉴욕 택시 메달리온 제도는 1937년 Haas Act에서 기원한 것으로 설명된다³⁴⁷ 택시 수를 제한하면 혼잡과 과당경쟁, 서비스 질 문제를 관리할 수 있다. 플랫폼 차량 호출 서비스가 등장하자 이 제도는 더 큰 충격을 겪었다. 면허규제는 한 번 만들어지면 시장가격과 생계, 부채까지 묶어 버린다.

5. 일요일 영업금지: 종교에서 휴식권으로

미국의 Sunday laws는 종교적 기원을 갖지만, 현대 법정에서는 휴식과 가족생활, 사회적 동시휴무 같은 세속적 목적도 논의되었다. *McGowan v. Maryland*³⁴⁸는 일요일 영업금지의 합헌성을 다룬 대표 판례다.

종교적 명령으로 시작한 규칙이 세속적 생활규제로 재해석될 수 있다.

6. 영화검열에서 등급제로

초기 미국 판례에서 영화는 오늘의 표현자유 보호를 충분히 받지 못했다.³⁴⁹ 이후 *Burstyn v. Wilson*은 영화도 표현보호의 대상이라는 방향을 분명히 했다.³⁵⁰ 산업은 검열 대신 등급제와 자율규제를 발전시켰고, MPA 등급은 부모에게 정보를 제공하는 방식으로 제시된다.³⁵¹

검열이 정당화되기 어려워지면 정보제공, 연령분류, 자율규제 같은 대안이 등장한다.

7. 워싱턴 D.C. 높이제한: 도시 미관과 권력의 풍경

워싱턴 D.C. 건물 높이 제한은 도시경관과 도로폭, 수도의 상징성을 둘러싼 규칙이다.³⁵² 높이제한은 안전규제이면서 도시미학과 정치적 상징의 규제다.

이 사례는 토지규제가 단순히 재산권 제한이 아니라 도시의 기억과 권력 배치를 정하는 규칙이라는 점을 보여준다.

8. 일회용 빨대: 작은 물건의 환경정치

일회용 플라스틱 빨대 제한은 작고 상징적인 물건을 통해 플라스틱 폐기물 문제를 공론화했다. EU의 일회용 플라스틱 지침과 캘리포니아의 요청 없는 빨대 제공 제한은 서로 다른 강도의 접근을 보여준다.³⁵³

작은 규제는 때로 큰 문제를 보여주는 상징이지만, 상징만으로 충분하지는 않다.

9. 장례식 가격표: 슬픔 속의 소비자 보호

FTC Funeral Rule은 장례업자가 소비자에게 가격목록을 제공하고 특정 허위표시와 끼워팔기를 하지 못하게 한다.³⁵⁴ 장례서비스는 소비자가 비교할 시간이 부족하고 감정적으로 취약하며, 무엇이 법적 의무인지 알기 어렵다. 좋은 규제는 소비자가 선택할 수 있는 구조를 만든다.

10. 안경 처방전: 작은 종이 한 장의 경쟁정책

FTC Eyeglass Rule은 안과검사 후 처방전을 소비자에게 제공하도록 해, 소비자가 안경을 어디에서 살지 선택할 수 있게 한다.³⁵⁵ 처방전은 의료정보이면서 시장 접근권이다.

데이터 이동권과 포터빌리티 논쟁의 작은 선례로도 읽을 수 있다.

11. 잔디 다트 금지: 경고문으로 충분하지 않을 때

CPSC는 잔디 다트가 어린이 두개골 관통 위험을 만든다고 보고 판매를 금지했다.³⁵⁶ 처음에는 경고와 판매채널 제한 같은 약한 규제가 가능해 보일 수 있다. 그러나 위험이 치명적이고 어린이가 주요 피해자이며, 경고가 충분히 작동하지 않으면 금지가 선택될 수 있다.

어떤 물건은 설계 자체가 위험을 만든다.

12. 영양성분표: 건강을 명령하지 않고 숫자를 제공하기

영양성분표는 소비자에게 열량, 지방, 나트륨, 당류, 비타민과 같은 정보를 비교 가능한 형태로 제공한다. FDA는 2016년 표시 개정을 통해 첨가당과 실제 섭취량에 가까운 제공량, 열량 표시 강조 등을 반영했다.³⁵⁷

정보규제는 자유를 유지하면서도 시장의 정보비대칭을 줄이는 방식이다.

13. 드론 Part 107: 하늘을 일상공간으로 나누기

작은 드론은 항공규제의 문턱을 낮췄다. FAA Part 107은 소형 무인항공기의 조종자 자격과 운항조건을 정해 상업적·공공적 활용의 기본 틀을 만들었다.³⁵⁸ 과거 항공규제가 항공사와 조종사 중심이었다면, 드론 규제는 사진가, 농업인, 건설회사, 지방정부, 취미 이용자까지 포함한다.

어디까지, 누구 책임으로, 어떤 기록을 남기며 허용할 것인가가 핵심이다.

14. 소음규제: 보이지 않는 공해

1972년 Noise Control Act는 소음을 공공보건과 생활환경의 문제로 다뤘다.³⁵⁹ 소음은 눈에 보이지 않고 흔적을 남기지 않는 것처럼 보이지만, 수면과 학습, 노동과 건강에 영향을 준다.

공항, 도로, 공장, 공사장, 유흥시설, 생활기기가 모두 규제대상이 될 수 있다.

15. 공정성 원칙: 방송 규제의 흥망

FCC의 Fairness Doctrine은 방송사업자가 공적 쟁점에 대해 다양한 관점을 다루도록 요구한 정책이었다. FCC는 1987년 이 원칙을 더 이상

집행하지 않기로 했다.³⁶⁰ 전파희소성과 공익성에 기대던 방송규제 논리가 매체환경 변화와 표현의 자유 논쟁 속에서 약해진 것이다.

이 사례는 기술환경이 바뀌면 규제의 헌법적·정책적 근거도 다시 평가된다는 점을 보여준다.

16. 도박과 복권: 금지, 허가, 중독 예방

도박규제는 오래된 도덕규제이자 재정규제다. 영국 Gambling Act 2005는 도박을 범죄·무질서와 분리하고, 공정하고 공개적으로 운영되게 하며, 아동과 취약자를 보호하는 목표를 제시한다.³⁶¹ National Lottery Act 1993은 복권을 국가가 허용하고 배분하는 제도로 만들었다.³⁶²

그래서 규제는 면허, 광고, 연령, 자금세탁방지, 자기배제, 부담금 같은 복합장치를 쓴다.

17. 암호화 수출통제: 수학도 전략물자가 될 때

암호화 기술은 개인정보와 전자상거래를 보호하지만, 국가안보와 수사에도 영향을 준다. 미국 BIS는 암호화와 수출관리규정의 관계를 별도로 안내한다.³⁶³ 소프트웨어와 수학 알고리즘이 무기와 비슷한 전략물자로 취급될 수 있다는 점은 디지털 시대 규제의 특수성을 보여준다.

같은 암호화가 시민에게는 보안도구이고, 국가에는 통제대상 기술일 수 있다

18. 그린벨트: 선 하나의 힘

한국의 개발제한구역은 도시확산 억제와 환경보전, 안보, 토지시장 관리가 결합된 제도다.³⁶⁴ 지도 위 선 하나가 토지 가격, 주거공급, 환경, 지방자치, 재산권을 함께 바꾼다.

규제는 지정만큼이나 조정과 보상, 예외관리와 사후평가가 중요하다.

19. 규제샌드박스: 예외를 제도화하기

한국의 규제샌드박스는 신기술 제품과 서비스를 일정 조건 아래 먼저 실증하게 하고, 그 결과로 규제를 개선하는 제도다.³⁶⁵ 예외를 허용하되 장소·기간·규모를 제한하고 데이터를 남긴다는 점에서, 샌드박스는 무규제가 아니라 학습규제다.

그래서 투명한 심사, 안전조건, 사후평가, 제도개선 연결이 중요하다.

20. AI Act: 기술이 아니라 위험을 분류하기

EU AI Act는 인공지능을 하나의 기술로 보지 않고 위험수준에 따라 규율한다.³⁶⁶ 금지되는 관행, 고위험 시스템, 투명성 의무, 범용 AI 모델의 책임이 구분된다.

증거, 책임, 투명성, 사후구제, 비례성은 고대 저울 규제부터 AI 모델 규제까지 반복되는 질문이다.

Chapter. 46

한국 규제개혁 연표: 발전국가에서 샌드박스까지

한국 규제사의 특징은 속도다. 외환, 금융, 입지, 수출, 인허가, 공업단지, 조세감면, 행정지도는 모두 산업화의 도구였다. 그러나 같은 속도는 규제의 축적도 빠르게 만든다. 개발을 위해 만들었던 허가와 기준, 부처별 절차와 내부지침이 시간이 지나 혁신과 경쟁의 비용이 된다.

1960-1970년대: 발전국가의 규제 기술

한국의 산업화 초기 규제는 금지와 처벌만이 아니었다. KDI의 장기 성장사와 Irwin의 한국 수출전환 연구는 1960년대 이후 정부주도 수출촉진과 정책전환의 중요성을 보여준다.³⁶⁷

이 구조는 빠른 산업화를 가능하게 했지만, 기업과 행정의 밀착, 진입장벽, 불투명한 재량이라는 비용도 남겼다.³⁶⁸

1980년대: 안정화, 자유화, 공정거래

1980년대 이후 한국경제가 커지면서 독점과 대기업집단, 가격통제, 금융규제, 수입자유화, 소비자보호 문제가 더 중요해졌다. 공정거래법은 시장질서와 대기업집단 규제를 다루는 핵심 법제가 되었다.³⁶⁹ 발전국가가 산업을 키우는 규제를 썼다면, 그 이후 국가는 커진 시장의 권력과 불공정을 다루는 규제를 갖춰야 했다.

그래서 한국 규제개혁은 늘 "풀 것인가"와 "새로 감시할 것인가"를 동시에 물어야 했다.

1997-1998년: 외환위기와 행정규제기본법

외환위기는 한국 규제개혁의 제도적 전환점이었다. 행정규제기본법은 규제의 정의, 규제등록, 규제영향분석, 규제심사, 기존 규제 정비의 틀을 제시했다.³⁷⁰ 국무조정실은 1998년 행정규제기본법 시행과 함께 규제등록제도가 도입되었다고 설명한다.³⁷¹

OECD도 한국 규제개혁의 제도화를 중요한 사례로 다뤘다.³⁷²

2000년대: 전자정부와 규제등록의 공개성

2000년대 이후 규제개혁은 전자정부와 결합했다. 규제는 법전 속 조문만이 아니라 국민과 기업이 실제로 찾아볼 수 있는 정보여야 한다.

이 시기의 중요한 질문은 규제의 "수"였다. 그러나 수량 중심 규제개혁은 한계를 갖는다. 그래서 이후 규제개혁은 비용, 영향, 사후평가의 언어를 더 많이 쓰게 되었다.

2010년대: 비용관리제와 샌드박스

2010년대 한국 규제개혁은 규제비용관리와 네거티브 규제, 신산업 규제개선, 샌드박스라는 언어를 강화했다. 국무조정실은 규제비용관리제를

규제 신설·강화 시 피규제자 부담을 분석하고, 순비용이 발생하면 기존 규제 정비를 유도하는 제도로 설명한다.³⁷³

국무조정실은 규제샌드박스를 신기술 제품과 서비스를 일정 조건 아래 시장에 우선 출시해 시험·검증하고, 그 데이터를 토대로 규제를 개선하는 제도로 설명한다.³⁷⁴ OECD도 AI와 혁신 규제에서 샌드박스를 중요한 정책도구로 다룬다.³⁷⁵

이는 불확실성이 큰 기술에서 특히 유용하다.

2020년대: 킬러규제와 첨단산업

2020년대에는 반도체, 배터리, 바이오, AI, 데이터센터, 전력망, 환경·화학물질 규제가 산업경쟁력의 언어와 강하게 연결되었다. 정부는 산업단지 입지, 환경·화학물질, 건축·소방, 전력, 노동, 인력, 수출통제 같은 규제 병목을 "킬러규제"라는 이름으로 묶어 다루기 시작했다.³⁷⁶

대한상공회의소의 첨단전략산업 규제체감도 조사 같은 산업계 자료는 기업이 느끼는 규제부담을 보여주는 보조자료가 된다.³⁷⁷ 다만 산업계 체감도만으로 규제의 공익을 평가할 수는 없다. 안전, 환경, 지역사회, 노동, 공급망 안보를 함께 봐야 한다.

2026년 현재의 제도적 쟁점

2026년 현재 한국의 행정규제기본법은 규제합리화위원회 설치와 규제심사·정비의 법적 근거를 제공한다.³⁷⁸ 명칭과 조직은 바뀔 수 있지만, 핵심 과제는 같다.

한국 규제사의 큰 흐름은 발전국가의 동원규제에서 규제관리국가로, 다시 혁신과 위험을 함께 다루는 학습규제로 이동하는 과정이다. 좋은 규제개혁은 규제를 줄이는 능력만이 아니라 필요한 규제를 더 정확하게 만들고, 낡은 규제를 더 빨리 고치며, 현장의 정보를 제도에 반영하는 능력이다.

Chapter. 47

규제 핵심 개념

이 장은 책 전체에서 반복되는 개념을 짧게 풀이한다. 규제사는 사건의 나열만으로는 이해하기 어렵다. "표준"은 품질보증이면서 무역장벽이 될 수 있고, "자율규제"는 시장의 성숙을 뜻하기도 하지만 책임 회피의 장치가 되기도 한다.

규제

규제는 국가나 공적 권한을 가진 기관이 특정한 목적을 위해 개인과 기업의 자유를 제한하거나 의무를 부과하는 제도다. 그러나 규제는 단순한 금지가 아니다. 한국 행정규제기본법도 권리 제한과 의무 부과라는 넓은 틀에서 규제를 정의한다.³⁷⁹⁾

규제국가

규제국가는 직접 생산하거나 소유하기보다 법과 기준, 감독과 허가, 공시와 제재로 사회를 조정하는 국가를 말한다. 오히려 전력, 통신, 금융, 환경, 안전, 개인정보 같은 영역에서 시장을 감독하는 국가의 역할이 커졌다. 직접 운영하지 않는 대신 더 정교하게 관리하는 정부다.

행정국가

행정국가는 의회가 큰 원칙을 정하고, 행정기관이 세부 규칙을 만들고 집행하는 국가다. 미국 Federal Register와 Administrative Procedure Act는 행정규칙의 공표와 절차를 제도화한 대표 사례다.³⁸⁰

도량형

도량형은 시장과 국가의 공통 언어다. 길이와 무게, 부피와 시간의 기준이 통일되지 않으면 거래, 세금, 재산권, 과학기술이 불안정해진다. 도량형 규제는 고대 시장의 저울에서 현대 국제단위계까지 이어진다.³⁸¹ 보이지 않는 단위의 통일은 가장 오래되고도 가장 중요한 규제 인프라다.

표준

표준은 물건과 절차, 시험방법, 품질과 안전을 비교 가능하게 만드는 규칙이다. 표준은 법률이 아닐 수도 있지만, 법령과 조달, 인증, 보험, 민간계약이 이를 끌어오면 사실상 의무가 된다. ISO와 IEC 같은 국제표준은 무역과 기술확산을 돕지만, 특정 기술과 기업에게 유리한 시장문을 만들 수도 있다.³⁸²

허가

허가는 일정한 행위를 원칙적으로 금지하거나 제한해 두고, 기준을 충족한 경우에만 허용하는 제도다. 건축허가, 영업허가, 방송면허, 금융업 인가, 의료기관 개설허가가 모두 여기에 속한다. 허가는 위험을 사전에 걸러내는

장점이 있지만, 절차가 길고 재량이 불투명하면 진입장벽과 부패의 원인이 된다.

신고

신고는 행정기관의 사전 허락을 받기보다 일정한 사실을 알리는 제도다. 행정기관은 신고자료로 시장을 파악하고, 사후감독과 통제, 위험분석에 활용한다. 좋은 신고제는 필요한 정보만 요구하고, 중복서류를 줄이며, 신고 후 실제 책임이 무엇인지 분명히 해야 한다.

면허

면허는 특정 직업이나 활동을 할 자격을 국가가 확인하는 제도다. 면허는 소비자 보호와 안전을 위해 필요할 수 있지만, 과도하면 기존 종사자의 지대를 보호하고 신규 진입을 막는다. 전문직 면허 논쟁은 소비자 신뢰와 경쟁제한 사이의 균형 문제다.³⁸³

인증

인증은 제품, 서비스, 조직, 사람, 절차가 일정 기준을 충족한다고 제3자가 확인하는 제도다. 전기안전, 식품안전, 정보보호, 의료기기, 품질경영, 환경경영에서 인증은 중요한 규제수단이 된다. 그러나 인증기관의 독립성과 비용, 중복인증 문제도 함께 관리해야 한다.

적합성평가

적합성평가는 제품이나 서비스가 기술규정과 표준에 맞는지 시험·검사·인증하는 절차다. 국제무역에서는 적합성평가가 안전을 위한 절차인지, 외국 상품을 막는 장벽인지가 자주 논쟁된다. WTO TBT 협정이 기술규정과 표준, 적합성평가를 함께 다루는 이유가 여기에 있다.³⁸⁴

표시규제

표시규제는 상품이나 서비스에 관한 정보를 소비자가 비교할 수 있게 만드는 규제다. 식품 성분표, 영양성분표, 의약품 라벨, 금융상품 설명서, 에너지효율 라벨, 담배 경고그림이 이에 해당한다. 정보가 너무 적으면 소비자는 속고, 너무 많으면 중요한 위험이 묻힌다.

공시

공시는 기업이나 기관이 중요한 정보를 공개하도록 하는 제도다. 정부가 좋은 주식을 골라 주는 것이 아니라, 기업이 재무상태와 위험, 지배구조, 이해관계 거래를 숨기지 못하게 한다.³⁸⁵ 공시는 정보규제이면서 시장실패의 기반이다.

비용편익분석

비용편익분석은 규제의 비용과 편익을 비교해 더 나은 대안을 찾는 방법이다. 미국 OMB Circular A-4와 OECD 규제정책 권고는 규제분석에서

대안, 불확실성, 분배효과를 함께 고려하도록 강조한다.³⁸⁶ 비용편익분석은 결론을 자동으로 내는 기계가 아니라, 규제논쟁을 더 투명하게 만드는 언어다.

규제영향분석

규제영향분석은 새 규제가 왜 필요한지, 어떤 대안이 있는지, 비용과 편익은 무엇인지, 이해관계자는 누구인지, 집행 가능성은 어떤지 검토하는 절차다. 한국행정연구원은 규제영향분석제도가 규제 품질 제고의 중요한 수단이지만 전문성과 활용도 측면에서 개선이 필요하다고 분석했다.³⁸⁷ 규제영향분석의 핵심은 문서를 만드는 것이 아니라 정책결정을 더 낮게 만드는 것이다.

사후평가

사후평가는 규제가 시행된 뒤 실제 효과를 확인하는 절차다. 예상했던 비용이 실제로 발생했는지, 편익이 나타났는지, 부작용은 무엇인지, 기술변화로 기준이 낮았는지를 점검해야 한다. 사후평가가 약하면 규제개혁은 새 규제를 심사하는 데서 멈추고, 낡은 규제의 축적을 막지 못한다

일몰제

일몰제는 일정 기간이 지나면 규제가 자동으로 재검토되거나 효력을 잃게 하는 장치다. 모든 규제에 일몰을 붙이는 것은 현실적이지 않지만, 불확실성이 큰 신기술 규제나 한시적 위기 대응 규제에는 유용하다. 일몰제의 목적은 규제를 없애는 것이 아니라, 시간이 지난 뒤 다시 설명하게 만드는 데 있다.

규제포획

규제포획은 규제기관이 공익보다 규제대상 산업의 이해를 더 잘 반영하게 되는 현상이다. 포획은 뇌물처럼 노골적일 수도 있지만, 정보의존, 인력교류, 전문지식의 편향, 반복적 접촉을 통해 조용히 생길 수도 있다. 독립규제기관이 필요하다는 주장과, 독립기관도 민주적 통제를 받아야 한다는 주장은 모두 포획 위험에서 출발한다.

자율규제

자율규제는 산업이나 전문가 집단이 스스로 규칙을 만들고 집행하는 방식이다. 자율규제는 전문성과 속도에서 장점이 있지만, 이해관계가 강하면 약한 집행과 책임회피로 흐를 수 있다. 좋은 자율규제는 공적 감독과 투명성, 이의제기를 함께 갖춘다.

공동규제

공동규제는 정부와 민간이 함께 규칙을 만들고 집행하는 방식이다. 디지털 플랫폼, 표준, 개인정보, 금융보안, 의료품질 같은 분야에서 공동규제의 필요가 커진다. 복잡한 기술영역에서는 정부 혼자 모든 정보를 가질 수 없기 때문이다.

샌드박스

규제샌드박스는 신기술 제품과 서비스를 제한된 조건 아래 먼저 시험하게 하고, 그 결과를 토대로 규제를 개선하는 제도다. 규제정보포털은 샌드박스를 일정 조건 아래 시장 우선 출시와 시험·검증을 허용하고 데이터를 토대로 규제를 개선하는 제도로 설명한다.³⁸⁸ 샌드박스는 무규제가 아니라 조건부 실험이다.

네거티브 규제

네거티브 규제는 원칙적으로 허용하되 금지되는 행위만 열거하는 방식으로 설명된다. 그러나 실제 제도는 둘 중 하나로 깔끔하게 나뉘지 않는다. 위험이 큰 분야는 사전허가가 필요할 수 있고, 위험이 낮은 분야는 사후감독이 더 적합할 수 있다. 중요한 것은 이름이 아니라 위험에 맞는 규제강도다.

위험기반 규제

위험기반 규제는 모든 대상에게 같은 수준의 의무를 부과하지 않고, 위험의 크기와 성격에 따라 의무를 달리하는 접근이다. 식품안전, 금융감독, 개인정보, AI, 화학물질, 항공안전에서 자주 쓰인다. 위험기반 규제는 효율적이지만, 위험평가가 부정확하거나 자료가 부족하면 사각지대를 만들 수 있다.

예방원칙

예방원칙은 과학적 불확실성이 남아 있어도 중대한 위험이 예상되면 조치를 취할 수 있다는 생각이다. 환경, 화학물질, 생명공학, 기후, 보건 분야에서 중요하다. 불확실성을 공개하고, 비례적인 조치를 취하며, 새 증거가 나오면 조정해야 한다.

비례성

비례성은 규제수단이 목적에 비해 과도하지 않아야 한다는 원칙이다. 같은 목표를 더 약한 부담으로 달성할 수 있다면 그 방법을 택해야 한다. 비례성은 규제완화의 구호가 아니라 좋은 규제의 기본 조건이다. 생명과 안전을 지키는 규제도 필요한 범위를 넘어서면 정당성을 잃는다.

집행가능성

집행가능성은 규제가 실제로 지켜지고 확인될 수 있는지를 뜻한다. 법문이 멋있어도 감독인력, 정보, 예산, 절차, 제재수단이 없으면 규제는 종이 위에 머문다. 집행가능성이 낮은 규제는 준법기업에게만 부담을 주고, 위반자를 제대로 잡지 못한다. 좋은 규제는 입법 순간부터 집행현장을 상상해야 한다.

준수비용

준수비용은 규제를 지키기 위해 민간이 부담하는 비용이다. 수수료와 설비투자뿐 아니라 서류작성, 대기시간, 법률자문, 인증비용, 내부통제, 교육,

보고시스템도 포함된다. 규제개혁은 비용을 없애는 일이 아니라 불필요한 비용을 줄이는 일이다.

거래비용

거래비용은 계약을 찾고, 협상하고, 감시하고, 분쟁을 해결하는 데 드는 비용이다. 도량형, 표준, 표시, 공시, 인증은 거래비용을 줄이는 규제다. 규제가 항상 비용만 만드는 것은 아니다. 어떤 규제는 시장참여자들이 서로 믿을 수 있게 해 거래비용을 낮춘다.

외부효과

외부효과는 어떤 활동의 비용이나 편익이 거래 당사자 밖의 사람에게 미치는 현상이다. 공장 오염, 감염병 전파, 금융위기, 소음, 탄소배출, 개인정보 유출이 대표적이다. 문제는 외부효과를 어떻게 측정하고, 누구에게 책임을 지울 것인가다.

정보비대칭

정보비대칭은 한쪽이 다른 쪽보다 중요한 정보를 더 많이 가진 상태다. 의약품, 금융상품, 장례서비스, 의료, 중고차, 식품, 증권, 개인정보 서비스에서 흔하다. 표시규제와 공시, 면허와 인증, 설명의무는 정보비대칭을 줄이기 위한 장치다.

자연독점

자연독점은 하나의 사업자가 공급하는 것이 여러 사업자가 중복투자하는 것보다 효율적인 시장구조다. 전력망, 수도, 철도, 통신망 일부가 전통적인 사례다. 자연독점에서는 경쟁이 약하므로 요금과 서비스 품질, 접속과 투자에 대한 규제가 필요하다.³⁸⁹

보편서비스

보편서비스는 모든 사람이 기본적인 서비스에 접근할 수 있어야 한다는 원칙이다. 통신, 전기, 수도, 우편, 의료, 교육, 금융 접근성에서 중요하다. 보편서비스는 시장성만으로 공급되지 않는 지역과 계층을 위해 교차보조, 공공재정, 의무공급, 요금규제를 활용한다.

공익

공익은 규제의 가장 자주 쓰이는 말이지만 가장 조심해야 할 말이다. 공익은 특정 집단의 이익을 포장하는 말이 될 수 있다. 좋은 규제는 공익을 추상적으로 말하는 데서 그치지 않고, 어떤 위험을 줄이고 어떤 편익을 만들며 누가 비용을 부담하는지 설명해야 한다.

재량

재량은 행정기관이 여러 합법적 선택지 중 하나를 선택할 수 있는 여지다. 모든 상황을 법문에 미리 쓸 수 없기 때문이다. 그러나 재량은 투명성과

사유제시, 이의제기와 사법심사를 필요로 한다. 재량이 없으면 행정은 굳고, 재량만 있으면 예측가능성이 사라진다.

행정지도

행정지도는 법적 강제력은 약하지만 행정기관이 민간에게 특정한 방향을 권고하거나 요청하는 행위다. 한국 발전국가에서 행정지도는 산업정책과 긴밀히 연결되었다. 행정지도는 빠르고 유연하지만, 법적 근거와 책임이 불명확하면 사실상 강제처럼 작동할 수 있다.

규제기관 독립성

독립성은 규제기관이 단기 정치압력이나 산업포획에서 벗어나 전문적 판단을 할 수 있게 하는 장치다. 그러나 독립성은 책임 면제가 아니다. 독립기관도 법률에 근거해야 하고, 절차를 공개하며, 의회와 법원의 통제를 받아야 한다. 독립성과 민주적 책임은 함께 설계되어야 한다.

국제규제협력

국제규제협력은 국가들이 기준과 절차, 정보와 집행을 조정하는 활동이다. 식품표준, 항공안전, 금융감독, 관세, 화학물질, 원자력, 개인정보, AI에서 중요하다. 국제협력은 무역비용을 줄이지만, 국내 민주주의와 규제주권의 문제도 낳는다.

규제경쟁

규제경쟁은 국가나 지역이 기업과 투자를 유치하기 위해 규제수준을 조정하는 현상이다. 좋은 경쟁은 더 효율적인 규제를 만들 수 있지만, 나쁜 경쟁은 안전과 환경, 노동권을 낮추는 바닥 경쟁이 될 수 있다. 국제협정과 최소기준은 이런 위험을 줄이려는 장치다.

규제수출

규제수출은 한 지역의 규제가 다른 지역 기업과 정부의 행동까지 바꾸는 현상이다. EU의 GDPR, DMA, DSA, AI Act, 제품안전과 화학물질 규제는 역외 기업에도 영향을 준다.³⁹⁰ 규제수출은 시장규모와 집행력, 국제표준 경쟁의 결과다.

킬러규제

킬러규제는 산업이나 혁신을 결정적으로 막는다고 지목되는 규제를 가리키는 정책용어다. 이 말은 현장 부담을 정치적으로 드러내는 데 효과적이지만, 조심해서 써야 한다. 어떤 규제는 정말 낡고 중복되어 폐지해야 하지만, 어떤 규제는 안전과 환경을 지키기 위한 핵심 장치일 수 있다.³⁹¹

좋은 규제

좋은 규제는 목적이 분명하고, 근거가 있으며, 수단이 비례적이고, 집행 가능하며, 사후평가와 수정 가능성을 갖는다. 좋은 규제는 비용을 숨기지

않고, 편익을 과장하지 않으며, 이해관계자 의견을 듣되 포획되지 않는다.

좋은 규제는 완벽한 규제가 아니라 학습하는 규제다.

나쁜 규제

나쁜 규제는 목적이 불명확하고, 낡은 위험분류에 매달리며, 비용을 특정 집단에 과도하게 떠넘기고, 집행되지 않거나 임의로 집행된다. 나쁜 규제는 너무 많은 규제일 수도 있지만, 너무 적은 규제일 수도 있다. 금융위기, 감염병, 제품사고, 환경재난은 규제부족의 비용을 보여준다.

Chapter. 48

한국 규제제도 해설: 법, 기관, 절차

한국의 규제를 이해하려면 법령 이름만 알아서는 부족하다. 행정규제기본법, 국무조정실, 규제합리화위원회, 규제정보포털, 부처별 자체심사, 규제영향분석, 규제비용관리제, 규제샌드박스, 법제처와 국가법령정보센터, 지방자치단체 조례, 공공기관 내부기준이 함께 작동한다. 이 부록은 본문에서 흩어져 나온 한국 제도를 독자가 다시 찾아볼 수 있도록 정리한 것이다.

행정규제기본법

행정규제기본법은 한국 규제관리의 중심 법이다. 이 법은 행정규제의 정의, 규제의 원칙, 규제영향분석, 규제심사, 기존 규제 정비, 규제등록과 공개의 근거를 제공한다.³⁹² 이 법의 의미는 규제를 부처별 관행이 아니라 정부 전체가 관리해야 할 대상으로 본다는 데 있다.

OECD의 한국 규제정책 보고서는 한국이 규제개혁위원회, 규제등록, 규제영향분석, 일몰제 같은 장치를 통해 규제관리 체계를 발전시켰다고 평가했다.³⁹³ 2026년 현재 제도 명칭과 위원회 구조가 바뀌어도 핵심 질문은 같다. 비용과 편익, 집행 가능성은 검토되었는가.

규제의 정의

한국 법제에서 규제는 대체로 국가나 지방자치단체가 행정목적을 실현하기 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항으로 이해된다.³⁹⁴ 교육부 같은 부처의 규제합리화 안내도 이 정의를 바탕으로 규제의 개념을 설명한다.³⁹⁵

조세의 증목, 세율, 부과, 징수에 관한 사항은 행정규제기본법 적용에서 제외된다.³⁹⁶ 따라서 담배세나 탄소세처럼 행태를 바꾸는 조세수단이 경제적으로 규제처럼 작동하더라도, 한국의 규제등록·규제심사 체계에서 말하는 행정규제와는 법적 범주가 다르다.

국무조정실과 중앙 규제관리

국무조정실은 한국의 중앙 규제관리에서 중요한 역할을 한다. 국무조정실의 규제심사 안내는 중앙행정기관의 자체심사, 규제영향분석, 규제심사 절차를 설명한다.³⁹⁷ 중앙 규제관리는 부처가 자기 분야의 필요만 보고 규제를 만들 때 생기는 과잉·중복·불일치를 줄이려는 장치다.

좋은 중앙심사는 부처 전문성을 무시하지 않으면서도 규제의 전체 비용과 정부 일관성을 보게 해야 한다.

규제합리화위원회와 규제개혁위원회

한국 규제개혁 제도는 위원회 구조를 통해 발전해 왔다. 이후 제도 개편으로 규제합리화위원회 체계가 강조되었다.³⁹⁸

위원회 방식의 장점은 여러 부처와 민간 전문가, 이해관계자의 의견을 모아 볼 수 있다는 점이다. 그래서 위원회 제도는 분석역량과 정보공개, 사후평가와 함께 작동해야 한다.

규제등록

규제등록은 정부가 어떤 규제를 가지고 있는지 목록화하는 작업이다. 법령의 명시적 규제뿐 아니라 시행령, 시행규칙, 고시, 지침, 조례, 공공기관 기준, 사실상의 행정관행이 현장 부담을 만들 수 있다.

따라서 등록은 출발점이지 성과 자체가 아니다.

규제영향분석

규제영향분석은 새 규제의 필요성과 대안, 비용·편익, 이해관계자, 집행가능성을 사전에 검토하는 절차다. 한국행정연구원은 규제영향분석제도의 실효성 제고 연구에서 분석서의 충실성과 전문성, 활용과정의 문제를 지적하고 역량 강화와 거버넌스형 분석의 필요를 제시했다.³⁹⁹

"이 규제가 필요하다"에서 "어떤 문제를 해결하려는가", "비규제 대안은 없는가", "같은 목적을 더 낮은 비용으로 달성할 수 있는가", "집행기관과 피규제자가 실제로 지킬 수 있는가"로 질문을 넓히는 작업이다.

규제비용관리

규제비용관리제는 새 규제가 민간에 부담을 만들 때 그 비용을 분석하고, 필요한 경우 기존 규제 정비와 연결하는 제도다.⁴⁰⁰ 비용관리의 장점은 규제비용을 정책결정의 표면으로 끌어낸다는 데 있다.

따라서 비용관리는 규제를 막는 장치가 아니라 비용을 정직하게 설명하는 장치가 되어야 한다.

사후평가와 일몰

사후평가는 시행된 규제가 실제로 효과를 냈는지 확인하는 절차다.

규제가 해결하려던 문제가 무엇인지, 기대한 편익이 무엇인지, 준수비용은 얼마나 되는지, 부작용은 무엇인지 처음부터 기록해야 한다. 사후평가 없는 규제영향분석은 반쪽짜리다.

규제정보포털

규제정보포털은 규제정보를 공개하고 검색할 수 있게 하는 플랫폼이다.⁴⁰¹ 규제개혁에서 공개성은 중요하다. 공개되지 않는 규제는 예측가능성을 낮춘다.

그러나 포털 공개만으로 충분하지 않다. 포털은 이 비공식적·분산적 규제까지 어떻게 포착할지 계속 개선해야 한다.

규제샌드박스

규제샌드박스는 신기술 제품과 서비스를 제한된 조건 아래 시험하게 하고, 그 결과를 바탕으로 규제를 개선하는 제도다. 규제정보포털은 샌드박스를 일정 조건 아래 현행 규제의 전부나 일부를 적용하지 않고 시장에서 시험·검증하게 하는 제도로 설명한다.⁴⁰² 국무조정실도 규제샌드박스의 기본 취지를 신기술 실증과 규제개선의 연결로 설명한다.⁴⁰³

샌드박스는 예외의 기간, 장소, 규모, 안전조건, 책임, 데이터 제출, 사후 제도개선을 명확히 해야 한다.

네거티브 규제와 포괄적 허용

네거티브 규제는 원칙 허용, 예외 금지라는 구호로 설명된다. 하지만 실제 제도설계는 더 복잡하다.

무엇을 금지할지보다 무엇을 사후에 확인하고, 사고가 나면 누가 책임지며, 피해자는 어떻게 구제받을지가 더 중요할 때가 많다.

지방규제

지방규제는 조례와 규칙, 인허가 관행, 도시계획, 건축, 환경, 영업시간, 지역축제, 교통, 광고물, 주차, 폐기물 등 생활과 밀접하다.

좋은 접근은 지방의 문제해결 능력을 존중하면서도 불필요한 중복과 불투명한 절차를 줄이는 것이다.

공공기관 내부기준

공공기관 내부기준은 법령이 아니더라도 실제 시장진입과 사업운영에 큰 영향을 줄 수 있다.

한국행정연구원의 행정내부규제 연구와 국가기록원의 유사행정규제 정비 기록은 이런 내부규제가 오래된 규제개혁 과제였음을 보여준다.⁴⁰⁴ 그래서 한국의 규제개혁은 법령상 규제 수를 줄이는 데서 멈추지 않고, 공공기관 내부기준의 공개성, 이의제기 절차, 처리기간 관리까지 포함해야 한다.

의원입법과 규제심사 공백

한국 규제관리의 약한 고리는 의원입법이다. 국회입법조사처는 의원입법에 대한 규제영향분석 시스템의 부재와 입법영향분석 제도화 필요성을 검토한 바 있다.⁴⁰⁵

좋은 규제관리는 입법 경로가 아니라 규제효과와 사회적 비용을 기준으로 작동해야 한다.

예산구조와 행정 내부규율

예산도 행정 내부의 강력한 규율이다.

국가재정법은 예산·기금과 결산, 성과관리의 기본 틀을 제공한다.⁴⁰⁶ KDI의 기금제도 정비 논의와 2026년도 예산안 편성지침의 재원 간 칸막이 해소 언급은 재정운용의 유연성과 책임성 사이의 긴장을 보여준다.⁴⁰⁷ 규제개혁은

법령을 고치는 일만이 아니라, 필요한 규제가 제대로 집행될 예산과 인력을 배치하고 불필요한 내부통제 비용을 줄이는 일까지 포함해야 한다.

법제처와 국가법령정보센터

법제처와 국가법령정보센터는 법령 접근성의 핵심 인프라다. 규제를 논하려면 먼저 현행 법령과 개정 이력, 시행령·시행규칙, 별표와 서식을 확인해야 한다.⁴⁰⁸ 법령정보 접근성이 높아지면 시민과 기업은 규제를 더 잘 이해할 수 있고, 연구자는 출처를 명확히 남길 수 있다.

따라서 규제사 연구는 법령정보와 현장자료를 함께 봐야 한다.

OECD iREG와 국제비교

OECD Regulatory Policy Outlook 2025와 iREG 지표는 각국의 규제영향분석, 이해관계자 참여, 사후평가 제도를 비교한다.⁴⁰⁹ 국제비교는 한국 제도를 상대화하는 데 유용하다.

제도가 법에 있는 것과 실제로 쓰이는 것은 다르다. iREG를 읽을 때는 점수 자체보다 어떤 절차가 제도화되어 있고, 그 절차가 실제 정책결정에 얼마나 영향을 미치는지를 함께 봐야 한다.

한국 규제개혁의 실무적 과제

첫째, 규제영향분석의 질을 높여야 한다. 법령뿐 아니라 지침, 내부기준, 지방규제, 공공기관 기준이 실제 부담을 만든다.

넷째, 규제완화와 보호가 충돌할 때 판단기준을 공개해야 한다.

한국 규제제도의 장점은 빠른 제도화와 디지털 공개 인프라다. 이 간격을 줄이는 일이 앞으로의 규제합리화가 다루어야 할 핵심 과제다.

Chapter. 49

조선과 동양의 규제사: 법전, 시전, 도량형

서양 규제사를 말하면 로마법, 중세 길드, 영국 공장법, 미국 행정국가가 자주 등장한다. 그러나 동양의 국가들도 오래전부터 시장과 직업, 토지, 물자, 도량형, 신분, 이동, 의례를 촘촘히 관리했다. 동양의 규제사는 근대 행정국가 이전에도 국가가 시장과 생활을 세밀하게 조직할 수 있었음을 보여준다.

동양 규제의 특징은 법과 행정, 도덕과 신분질서가 분리되지 않았다는 데 있다. 다만 국민의 행동을 제한하고 의무를 부과하며 거래의 조건을 정했다는 점에서, 이 제도들은 규제사의 중요한 전사다.

진나라의 통일: 도량형과 문자도 규제다

동아시아 규제사의 상징적 출발점 중 하나는 진나라의 통일정책이다. Britannica는 진 왕조가 중국을 통일한 뒤 도량형과 화폐, 문자 체계의 표준화 등 중앙집권적 개혁을 추진했다고 설명한다.⁴¹⁰

표준화는 단순한 편의가 아니다. 진의 통일정책은 국가가 시장을 직접 규제하기 전에, 시장이 입을 수 있는 공통 언어를 만드는 작업이었다.

이 점은 현대 규제와도 연결된다. 오늘날의 표준, 인증, 시험성적서, 회계기준, 데이터 형식, 전자문서 표준은 모두 "서로 다른 행위자가 같은

단위와 형식으로 말하게 하는 규제"다. 표준은 금지보다 조용하지만, 시장을 형성하는 힘은 매우 크다.

소금과 철: 국가독점의 오래된 논쟁

중국 한대의 소금과 철 전매 논쟁도 동양 규제사의 핵심 장면이다.

소금과 철 논쟁은 "국가가 경제를 얼마나 통제해야 하는가"라는 질문을 일찍 제기했다. 재정과 군사안보를 중시하는 쪽은 전매를 옹호했고, 민생과 상업의 자율을 중시하는 쪽은 국가통제의 폐해를 비판했다.⁴¹¹ 오늘날 에너지, 통신, 금융, 반도체, 희토류, 전략물자 규제를 둘러싼 논쟁도 이 구조와 닮아 있다. 필수재와 전략물자는 시장에 맡길 수만은 없지만, 국가통제가 과도하면 혁신과 공급효율을 해칠 수 있다.

조선의 법전: 경국대전의 규제적 의미

조선의 통치질서를 이해하려면 경국대전을 빼놓을 수 없다. 한국민족문화대백과는 경국대전을 조선왕조의 기본 법전으로 설명하며, 국가 운영의 여러 제도를 체계화한 법전으로 다룬다.⁴¹² 경국대전은 오늘날의 행정규제기본법처럼 "규제관리법"은 아니었다. 그러나 관제, 호전, 예전, 병전, 형전, 공전으로 국가 운영의 기본틀을 정했다는 점에서 사회경제적 규율의 기반이었다.

조선의 경험은 규제가 법전에 적힌 문장만이 아니라 집행조직과 사회질서 속에서 실효성을 얻는다는 점을 보여준다.

시전상인과 금난전권: 보호와 독점의 경계

조선 후기 서울 상업규제에서 중요한 제도가 시전상인과 금난전권이다. 시전은 국가가 인정한 상업조직이었고, 금난전권은 난전, 즉 허가받지 않은 상인의 영업을 금지하거나 단속할 수 있는 권리로 이해된다.⁴¹³ 이는 도시 상업질서를 안정시키고 국가 수요를 조달하는 데 도움을 주었지만, 동시에 기존 상인의 독점권이 되어 자유로운 거래를 막았다.

택시 면허, 약국 개설 기준, 전문직 자격, 전통시장과 대형마트 영업규제는 모두 공익과 기존 사업자 보호의 경계에서 논쟁을 만든다.

1791년 신해통공은 이 독점구조를 흔든 중요한 사건으로 평가된다. 한국민족문화대백과는 신해통공을 정조 때 금난전권을 폐지하고 난전의 자유로운 상업활동을 허용한 조치로 설명한다.⁴¹⁴ 물론 모든 상업이 완전히 자유화된 것은 아니었다. 그러나 시전상인의 독점적 단속권을 제한했다는 점에서, 신해통공은 조선 후기의 규제개혁 사례로 읽을 수 있다.

진입장벽을 낮추는 일과 소비자 보호장치를 없애는 일은 다르다.

상평창과 가격안정

조선의 상평창은 곡물가격 안정과 구휼의 기능을 가진 제도로 설명된다.⁴¹⁵

흉년에는 곡물 가격이 급등하고, 풍년에는 가격이 폭락할 수 있다.

비축이 충분하지 않으면 위기 때 효과가 없고, 과도하면 민간 저장과 거래를 왜곡한다. 그러나 식량처럼 생존과 직결되는 물자는 완전한 자유가격만으로 다루기 어렵다. 상평창은 국가가 가격을 직접 통제하기보다 저장과 방출을 통해 시장을 조정하려 한 사례로 볼 수 있다.

조선 규제사의 현재적 의미

조선과 동양의 규제사는 현대적 자유주의의 기준에서만 평가하면 쉽게 낡은 통제로 보인다. 그러나 동시에 이 제도들은 국가가 세금과 군역을 배분하고, 시장질서를 유지하고, 필수재를 관리하고, 재난과 흉년에 대응하려 한 장치이기도 했다.

오늘의 규제개혁은 이 역사를 거꾸로 반복한다. 독점과 특권은 줄여야 하지만, 시장이 작동하기 위한 표준과 정보, 안전기준은 필요하다. 규제는 질서를 만들지만, 그 질서가 굳으면 특권이 된다.

Chapter. 50

규제개혁의 실행법: 정부의 도구와 민간의 전략

규제개혁은 선언보다 절차다. "규제를 풀겠다"는 말은 쉽지만, 어떤 규제가 문제인지, 누가 비용을 부담하는지, 어떤 위험이 남는지, 무엇으로 대체할지, 어떻게 집행할지 설명하지 못하면 개혁은 오래가지 못한다. 안전을 달성하는 더 낮은 비용의 수단이 있다면 정부는 그것을 검토해야 한다.

이 장은 규제개혁을 실제로 수행하는 방법을 정리한다. 규제개혁은 정부 내부의 행정기술이면서, 기업·시민·전문가가 근거를 제시하고 대안을 놓고 경쟁하는 공개적 과정이기도 하다.

비정상의 정상화와 규제개혁

한국의 규제개혁을 이해할 때 "비정상의 정상화"라는 정책언어를 빼놓기 어렵다. 이 말은 단순한 도덕구호가 아니라 행정 안에 쌓인 예외, 관행, 불투명한 내부기준, 법령보다 강한 지침, 부처 사이의 책임 떠넘김, 반복되는 서류 요구, 사문화된 허가과 검사를 정상적 법치와 공개된 절차로 되돌리자는 문제의식이었다. 법령에는 없지만 공공기관 내부규정이나 지방 현장관행이 사실상 의무처럼 작동할 수 있고, 담당자 구두해석 하나가 투자와 영업을 멈추게 할 수도 있다.⁴¹⁶

저자가 공직에서 정책조정, 평가, 규제 업무를 맡으며 관여했던 비정상의 정상화도 이 맥락에서 읽을 수 있다. 국무조정실의 규제심사와 규제관리 체계가 신설·강화 규제의 필요성, 대안, 비용, 집행가능성을 요구하는 것도 같은 방향이다.⁴¹⁷ "정상화"는 규제완화와 동일하지 않다. 정상화는 필요한 규제와 불필요한 부담을 구분할 수 있는 행정의 기초체력을 회복하는 일이다. 이 관점은 앞에서 본 세계은행의 SMART 원칙과도 연결된다. 보이지 않는 내부규제와 관행을 드러내지 못하면 아무리 법령을 고쳐도 현장의 체감부담은 줄지 않는다.

사고 직후 규제의 72시간과 그 이후

사고 직후에는 원인보다 책임을 묻는 문장이 먼저 나온다. 이때 영구규칙을 곧바로 확정하면 가장 눈에 띄는 원인만 금지하고 조직·예산·감독 실패 같은 구조적 원인을 놓치기 쉽다. 긴급명령은 가능하되 적용범위와 기간을 최소화 하고, 정식 규칙은 사고조사 뒤에 설계하는 편이 낫다.

실무자는 여섯 가지를 따져야 한다. 사고 전의 기준위험, 규제가 겨냥한 원인, 다른 위험으로의 전이, 현장의 집행능력, 종료·재검토 날짜, 피해자와 현장전문가의 참여다. 여론이 뜨거울수록 규제의 온도는 절차가 낮춰야 한다.

1단계: 문제를 규제가 아니라 병목으로 정의하기

첫 단계는 "어떤 규제가 나쁘다"가 아니라 "무엇이 병목인가"를 정확히 정의하는 것이다. 지연의 원인이 법률인지, 시행령인지, 고시인지, 지방 조례인지, 담당자 해석인지, 서류 중복인지, 인력 부족인지 구분해야 한다. 반대로 법령은 그대로 두고 서식과 심사흐름만 고쳐도 체감부담이 크게 줄 수 있다.

좋은 병목정의를 시간, 비용, 불확실성, 위험을 분리한다. 어느 기준이 서로 충돌하는가. 이 질문에 답하지 못하면 규제개혁은 민원처리에 머문다.

2단계: 법적 근거와 집행경로를 그리기

규제개혁 실무에서 가장 자주 놓치는 것은 근거의 층위다. 공공기관 내부기준은 법령이 아니라 계약과 심사관행의 문제일 수 있다.

따라서 규제개혁 제안은 "폐지" 또는 "완화"라는 결론보다 먼저 경로를 제시해야 한다. 법률 개정인지, 하위법령 개정인지, 유권해석 변경인지, 적극행정인지, 사전컨설팅인지, 샌드박스인지, 표준가이드라인인지가 달라지면 필요한 시간과 정치적 비용도 달라진다. 국무조정실의 규제심사 절차와 규제정보포털은 이런 규제관리의 제도적 입구를 제공한다.⁴¹⁸

3단계: 대안을 세 개 이상 만들기

규제개혁은 "현행 유지"와 "폐지"의 양자택일이 아니다. 여기에 사후보고 전환, 보험·보증 의무, 제3자 인증, 표준계약, 정보공개, 샌드박스, 일몰제, 자동승인제, 공동심사 같은 대안을 더할 수 있다.

예컨대 화학물질 규제에서 대안은 단순 폐지가 아니다. 고위험 물질은 현행보다 더 엄격하게 관리하되, 저위험·소량·연구개발 물질은 간소화할 수 있다. 이런 대안설계가 있어야 규제개혁이 안전과 혁신의 교환처럼 보이지 않는다.

4단계: 비용뿐 아니라 편익과 분배효과를 보이게 하기

기업은 규제비용을 잘 안다. 그러나 소비자 안전, 환경피해 예방, 사고감소, 신뢰형성 같은 편익은 분산되어 있고 늦게 나타난다. 정부의 규제영향분석과 OMB Circular A-4가 비용·편익·대안·불확실성·분배효과를 강조하는 이유가 여기에 있다.⁴¹⁹

따라서 민간의 제도개선 제안도 비용표만으로는 부족하다. 규제개혁의 설득력은 "우리 비용이 크다"에서 "사회 전체로 보아 더 나은 수단이 있다"로 이동할 때 커진다.

5단계: 일몰과 사후평가를 붙이기

정부가 규제를 고치기 어려워하는 이유 중 하나는 실패에 대한 책임이다. 일정 기간 동안만 완화하고, 사고와 민원, 시장효과를 기록하며, 조건을 충족하지 못하면 원래 기준으로 돌아가거나 보완조건을 붙이는 방식이다.

금융위원회가 설명하는 금융규제 샌드박스처럼 제한된 범위에서 혁신서비스를 시험하고, 소비자 보호조건을 붙이며, 그 결과를 법령개선으로 연결할 수 있다.⁴²⁰ 실험은 면제가 아니라 학습이다. 좋은 샌드박스는 성공사례뿐 아니라 실패사례도 기록한다.

영국식 비용상쇄의 사용법

영국의 one-in one-out과 one-in two-out은 규제개혁 방법론에서 자주 인용된다. 새 규제가 기업에 순비용을 만들면 기존 부담을 같은 규모 또는 더 큰 규모로 줄이라는 방식이다.⁴²¹ 이 제도는 부처가 규제비용을 쉽게 외부화하지 못하게 하는 효과가 있다.

다만 이 방식은 기계적으로 적용하면 위험하다. 숫자는 정보장치이지 판단 그 자체가 아니다.

미국의 민간 참여: 의견제출, OIRA 면담, 로비

미국 규제과정은 민간 참여의 통로가 제도화되어 있다. Regulations.gov는 연방 규칙제정 절차에서 대중이 의견을 제출하고 관련 문서를 확인하는

온라인 창구다.⁴²² 좋은 의견서는 단순한 찬반표가 아니라 법적 근거, 비용자료, 기술자료, 대안문안, 예상 부작용을 제시한다.

Reginfo.gov는 Executive Order 12866에 따른 규제심사와 회의 정보를 공개한다.⁴²³ 기업은 이 면담에서 규제안의 경제적 영향, 기술적 실행가능성, 대안적 기준을 설명할 수 있다.

Lobbying Disclosure Act 체계는 일정 요건의 로비활동을 등록·보고하게 하며, 의회와 행정부에 대한 정책영향 활동을 제도권 안으로 끌어들인다.⁴²⁴ 로비는 뇌물이나 청탁과 같지 않다. 규제개선을 원하는 기업은 로비를 하더라도 자료의 정확성, 이해충돌 공개, 공익적 보완책을 함께 제시해야 한다

기업이 할 수 있는 합법적 제도개선 전략

첫째, 규제지도(regulatory map)를 만든다. 규제기관도 전체 그림을 보지 못하는 경우가 많기 때문에, 잘 만든 지도는 협의의 출발점이 된다.

둘째, 사례가 아니라 데이터를 모은다. 지연일수, 제출서류 수, 시험비용, 중복검사, 불확실성 때문에 포기한 투자, 소비자 편익, 사고예방 대책을 수치화한다.

셋째, 공익을 포함한 대안을 제시한다. 소비자 보호, 환경, 노동, 지역사회 우려를 미리 반영하면 반대논리도 줄어든다.

넷째, 연합을 만든다. 다만 연합은 기존 사업자의 진입장벽 유지 수단이 될 수도 있으므로, 신규진입자와 소비자 관점을 함께 넣어야 한다.

다섯째, 표준과 자율규제를 활용한다. 자율규제가 효과를 가지려면 위반시 제재, 공개, 독립성, 정부의 백스톱 권한이 필요하다.

여섯째, 소송과 불복은 마지막 수단으로 준비한다. 그러나 소송만으로 좋은 규제개혁이 되지는 않는다. 소송은 특정 처분을 다투는 데 강하지만, 제도의 대안을 설계하는 데는 협의와 입법과정이 더 중요하다.

포획을 피하는 규제개혁

민간 참여가 많아질수록 규제포획의 위험도 커진다. 규제기관은 전문정보를 얻기 위해 산업계에 의존하지만, 그 과정에서 산업계의 언어로만 문제를 보게 될 수 있다.

누가 어떤 의견을 냈는지, 어떤 자료가 반영되었는지, 왜 특정 대안이 선택되었는지 공개되어야 한다. 규제개혁은 목소리가 큰 이해관계자의 부담을 줄이는 일이 아니라, 사회 전체의 위험관리 방식을 더 낮게 바꾸는 일이어야 한다.

결국 규제개혁의 실행법은 간단한 원리로 돌아온다. 규제개혁은 한 번의 캠페인이 아니라 정부와 시장이 함께 배우는 절차다.

맺음말

규제를 다시 읽는 일

규제의 역사는 사회가 무엇을 위협으로 보았고 무엇을 배우지 못했는지를 묻는 기록이다.



맺음말. 규제는 없애는 것이 아니라 배우는 것이다

이 책은 규제를 찬양하려는 책도, 규제를 비난하려는 책도 아니다. 시장의 저울, 항구의 검역소, 공장의 감독관, 철도의 요금표, 식품의 라벨, 방송의 면허장, 은행의 스트레스테스트, 플랫폼의 알고리즘, 탄소배출권, AI 위험분류표. 규제는 이런 작은 문서와 장치 속에서 사회가 무엇을 위험으로 보는지 드러낸다.

규제의 역사는 자유와 통제의 단순한 싸움이 아니었다. 디지털 시대는 데이터와 알고리즘, 플랫폼과 사이버보안이 새로운 권력과 위험을 만든다는 사실을 보여준다.

따라서 규제개혁의 목표도 단순히 규제를 없애는 데 있을 수 없다. 낡은 허가, 중복서류, 불투명한 내부지침, 실익 없는 보고, 기술변화를 따라가지 못한 기준, 특정 집단의 지대를 보호하는 면허, 실제 위험보다 과도한 금지는 줄여야 한다. 그러나 없애면 안 되는 규제도 있다. 대기와 물, 식품과 의약품, 금융안정, 감염병, 원자력, 개인정보, 노동과 주거, AI와 사이버보안에서 규제부족의 비용은 너무 크다.

첫째, 규제는 시장의 반대가 아니라 시장의 조건이다

시장에는 가격이 필요하지만, 가격만으로 시장은 충분하지 않다. 도량형, 표시, 공시, 인증, 회계, 안전검사 같은 규제는 시장을 억압하기보다 시장을 가능하게 한다.⁴²⁵

이 말은 모든 규제가 좋다는 뜻이 아니다. 소비자가 성분을 알 수 있게 하는 표시규제와, 특정 사업자의 진입을 막는 과도한 면허규제는 같은 이름으로 묶을 수 없다. 규제개혁은 이 구분에서 시작해야 한다.

둘째, 규제는 위험의 발견에서 시작한다

감염병이 도시를 위협할 때 검역이 등장했고, 공장과 철도가 사람을 다치게 할 때 감독관과 안전기준이 등장했다. 식품과 의약품이 소비자를 속일 때 표시와 안전성 심사가 등장했고, 금융위기가 경제 전체로 번질 때 자본규제와 예금보험, 스트레스테스트가 등장했다.⁴²⁶

위험을 과장하면 과잉규제가 되고, 위험을 축소하면 재난이 된다.

셋째, 규제는 정보의 문제다

증권공시, 식품라벨, 영양성분표, 장례식 가격표, 안경 처방전, 개인정보 동의서, AI 투명성 의무는 모두 정보규제다.⁴²⁷ 국가는 모든 선택을 대신할 수 없다. 그러나 소비자와 시민이 선택할 수 있는 조건을 만들 수는 있다.

중요한 정보를 비교 가능하고 이해 가능한 형태로 제공하게 한다.

넷째, 규제는 절차다

현대 행정국가에서 규제는 법 조문 하나로 끝나지 않는다. 미국 Administrative Procedure Act와 Federal Register, 한국 행정규제기본법, OECD 규제정책 권고는 모두 규제를 절차의 문제로 본다.

428

이해관계자 의견을 듣고, 대안을 비교하고, 비용과 편익을 설명하고, 사후에 다시 평가하는 일은 규제의 민주적 정당성을 만든다.

다섯째, 규제개혁은 폐지만이 아니다

규제개혁은 폐지, 완화, 강화, 통합, 디지털화, 기준 전환, 사후평가, 예외 실험을 모두 포함한다. 그러나 환경·안전·개인정보·AI·사이버보안의 많은 영역에서는 더 정교한 규제가 필요하다.⁴²⁹

규제개혁은 숫자를 줄이는 행정운동이 아니라 문제해결능력을 높이는 제도학습이어야 한다.

여섯째, 좋은 규제는 비례적이어야 한다

비례성은 규제목적과 수단의 균형이다. 드론, AI, 화학물질, 식품안전, 금융감독처럼 위험이 다양한 분야에서는 위험기반 접근이 필요하다.⁴³⁰

강한 규제가 필요하다면 왜 필요한지, 왜 더 약한 수단으로는 부족한지, 어떤 조건에서 조정할 수 있는지 설명해야 한다.

일곱째, 규제는 집행될 수 있어야 한다

집행되지 않는 규제는 법치의 신뢰를 떨어뜨린다. 환경법, 식품안전, 노동법, 금융감독, 개인정보보호는 모두 집행능력 없이는 선언에 머문다.⁴³¹

집행가능성은 규제강도를 낮추라는 뜻이 아니다. 누가 무엇을 언제 보고하고, 어떤 자료로 확인하며, 어떤 기준으로 제재할지 정해야 한다.

여덟째, 규제는 포획될 수 있다

면허, 표준, 조달, 인증, 요금규제, 보조금 조건은 모두 포획될 수 있다. 마가린 규제, 택시 메달리온, 일부 직업면허, 조달담합은 이런 긴장을 보여준다.⁴³²

포획을 막으려면 투명성, 회전문 관리, 이해관계자 다양성, 자료공개, 독립적 평가가 필요하다. 소비자와 신규 진입자, 지역사회와 미래세대처럼 조직화되기 어려운 이해관계도 규제절차 안에 들어와야 한다.

아홉째, 규제는 국제화된다

식품표준은 Codex로, 항공안전은 ICAO로, 관세는 WCO와 WTO로, 원자력은 IAEA로, 개인정보와 AI는 EU와 OECD의 언어로 국제화되었다.⁴³³ 물건과 데이터, 자본과 위험이 국경을 넘기 때문이다.

국제규제협력은 무역비용을 줄이고 위험대응을 돕지만, 국내 민주주의의 질문도 남긴다. 국제표준은 기술문서이면서 권력문서다.

열째, 규제는 사후에 배워야 한다

좋은 규제와 나쁜 규제를 처음부터 완벽히 구분하기는 어렵다. 한국의 규제개혁도 이제 새 규제 심사만이 아니라 기존 규제의 효과와 현장 부담을 추적하는 방향으로 더 강해져야 한다.⁴³⁴

샌드박스는 예외를 허용하되 기록을 남기고, 그 기록으로 제도를 고치려 한다.⁴³⁵ 규제가 학습한다는 생각을 제도화한 것이다. 다만 샌드박스가 특혜가 되지 않으려면 공개성과 사후평가가 필수다.

한국에 남는 질문

한국 규제의 역사는 발전국가의 속도와 외환위기 이후 규제개혁, 디지털 정부와 샌드박스, 첨단산업 경쟁과 안전·환경 갈등이 겹친 역사다. 그러나 그 속도는 때로 현장과의 거리, 형식적 영향분석, 부처별 중복, 공공기관 내부기준, 지방규제의 불투명성으로 이어진다.

앞으로의 과제는 세 가지다. 완화가 안전과 환경, 소비자와 노동자에게 어떤 위험을 만들 수 있는지 함께 계산해야 한다. 평가보고서가 쌓이는 것만으로는 규제가 배우지 않는다.

작은 역사에서 얻는 큰 결론

규제는 사라지지 않는다. 저울에서 데이터로, 굴뚝에서 탄소로, 방송면허에서 플랫폼 알고리즘으로, 항구 검역에서 글로벌 보건규칙으로, 장부에서 AI 모델로 이동한다. 규제의 이름은 바뀌지만 질문은 남는다.

그 질문은 이것이다. 사후에 어떻게 배울 것인가.

이 책 자체도 그 질문 위에 놓여 있다. 한쪽에서는 저작권, 학습데이터, 합성콘텐츠 표시, 자동화된 문서 생산의 책임을 둘러싼 규제가 더 엄격해질 수 있다. 다른 한쪽에서는 AI 도구가 너무 일상화되어 "AI의 도움을 받아 쓴 책"이라는 말 자체가 더 이상 구별력을 갖지 못할 수도 있다. 인간 저자가 질문을 세우고, AI가 자료와 문장과 이미지를 거들며, 다시 인간이 책임을 지는 방식이 아직 가능했던 시기의 기록이다.

이 책의 답은 하나다. 나쁜 규제는 줄이고, 필요한 규제는 더 정확하게 만들고, 새 위험에는 실험과 사후평가로 대응해야 한다. 위험을 숨기지 않고, 자유를 가볍게 포기하지 않으며, 공익이라는 말을 핑계로 책임을 회피하지 않는 사회다. 그런 사회에서 규제는 명령이 아니라 학습의 제도가 된다.

주

1. Walter Benjamin, *Kleine Geschichte der Photographie*, 1931
2. Hammurabi, *The Code of Hammurabi*, 1904
3. Kropff, *An English Translation of the Edict on Maximum Prices, also known as the Price Edict of Diocletian*, 2016
4. NIST Office of Weights et al., *A Brief History of OWM*, 2026
5. Tognotti, *Lessons from the History of Quarantine, from Plague to Influenza A*, 2013
6. Tognotti, *Lessons from the History of Quarantine, from Plague to Influenza A*, 2013
7. National Center for Emerging et al., *History of Quarantine*, 2012
8. Tognotti, *Lessons from the History of Quarantine, from Plague to Influenza A*, 2013
9. Tognotti, *Lessons from the History of Quarantine, from Plague to Influenza A*, 2013
10. UK Parliament, *The 1833 Factory Act*, 연도 미상
11. UK Parliament, *The 1833 Factory Act*, 연도 미상
12. OSHA, *Occupational Safety and Health Act of 1970*, 연도 미상
13. U.S. Department of Labor, *The Job Safety Law of 1970: Its Passage Was Perilous*, 연도 미상
14. Environment et al., *England Passes First Alkali Acts*, 1863
15. EPA, *Summary of the National Environmental Policy Act*, 연도 미상
16. EPA, *Clean Air Act Requirements and History*, 연도 미상
17. Interstate Commerce Commission, 즉 ICC는 1887년 주간통상법으로 설치된 미국의 연방 독립규제위원회다. 철도회사의 요금차별, 리베이트, 장단거리 차별을 규율하기 위해 만들어졌고, 이후 네트워크 산업을 지속적으로 감독하는 규제기관 모델이 되었다.
18. United States Senate, *The Interstate Commerce Act Is Passed*, 1887
19. United States Senate, *The Interstate Commerce Act Is Passed*, 1887
20. FDA, *Part 1: The 1906 Food and Drugs Act and Its Enforcement*, 연도 미상
21. U.S. Capitol Visitor Center, *The Pure Food and Drug Act*, 연도 미상
22. FDA, *80 Years of the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act*, 연도 미상
23. 탈리도마이드는 1950-60년대 일부 국가에서 임신부의 입덧·수면장애 등에 쓰였던 약이다. 임신 초기에 복용한 산모에게서 사지 기형 등 중대한 선천성 장애를 가진 아이들이 다수 태어나면서 세계적인 의약품 안전 참사가

되었다. 미국에서는 FDA 심사관 Frances Kelsey가 안전성 자료 부족을 이유로 승인을 지연해 피해가 상대적으로 제한되었고, 이 사건은 신약의 안전성뿐 아니라 유효성 입증과 임상시험 관리가 필요하다는 정치적 근거가 되었다.

24. FDA, Kefauver-Harris Amendments Revolutionized Drug Development, 연도 미상

25. Federal Reserve History, Federal Reserve Act Signed into Law, 2013

26. Board of Governors of the Federal Reserve, Federal Reserve Act, 연도 미상

27. Pecora 청문회는 1930년대 초 미국 상원 은행·통화위원회 조사로, 검사 출신 변호사 Ferdinand Pecora가 대형 은행과 증권회사 경영진을 상대로 금융상품 판매, 이해상충, 내부자 거래, 세금 회피 의혹 등을 집중 추궁했다. 대증은 금융위기가 단순한 경기순환만이 아니라 금융기관의 행태와 정보비대칭 문제와 연결되어 있음을 보게 되었고, 이는 증권공시와 은행규제 강화의 정치적 배경이 되었다.

28. Glass-Steagall은 보통 1933년 은행법의 일부 조항을 가리키며, 상업은행과 투자은행 업무를 분리한 제도로 기억된다. 예금을 받는 은행이 고위험 증권인수·매매와 결합할 때 생기는 이해상충과 시스템 위험을 줄이려는 목적이었다. 이후 일부 조항은 1999년 Gramm-Leach-Bliley Act로 폐지되었지만, 금융위기 때마다 은행업무 분리 논쟁은 다시 등장한다.

29. Federal Deposit Insurance Corporation, 1930-1939, 연도 미상

30. SEC, Statutes and Regulations, 연도 미상

31. SEC, Statutes and Regulations, 연도 미상

32. Herstatt 사태는 1974년 서독의 Bankhaus Herstatt가 외환거래 결제 도중 폐쇄되면서 발생한 사건이다. 시간대 차이 때문에 한쪽 통화는 이미 지급했지만 반대쪽 통화는 받지 못하는 결제위험이 현실화되었다. 이 사건은 은행감독이 국내 건전성만이 아니라 국제결제와 감독협력의 문제라는 사실을 각인시켰고, Basel Committee 출범의 중요한 계기가 되었다.

33. Bank for International Settlements, History of the Basel Committee, 연도 미상

34. Bank for International Settlements, History of the Basel Committee, 연도 미상

35. FTC, The Antitrust Laws, 연도 미상

36. FTC, The Antitrust Laws, 연도 미상

37. European Commission, Competition Law Treaty Provisions for Antitrust and Cartels, 연도 미상

38. Korea Legislation Research Institute, Monopoly Regulation and Fair Trade Act, 연도 미상

39. Civil Aeronautics Board, 즉 CAB는 1938년 민간항공법 체계에서 출발한 미국의 항공경제규제기관이다. 항공사의 노선 지정, 운임, 합병, 보조금 등을 심사하면서 항공산업을 안정적으로 키워려 했지만, 시간이 지나며 경쟁 제한과 높은 운임의 원인으로 비판받았다. 1978년 항공규제완화법은 노선·운임 규제를 단계적으로 풀고 CAB를 폐지하는 방향을 정했으며, CAB는 1980년대 중반 기능을 종료했다.
40. National Air et al., Airline Deregulation: When Everything Changed, 2021
41. National Air et al., Airline Deregulation: When Everything Changed, 2021
42. IIRA는 미국 백악관 예산관리처(OMB) 안에 있는 정보·규제심사 조직이다. 연방 행정기관이 경제적으로 중요한 규칙을 만들 때 비용·편익, 대안, 중복, 대통령 정책과의 일관성을 검토한다. 지지자는 부처별 규제 총비용을 조정하는 장치로 보고, 비판자는 전문 규제기관의 판단을 대통령실이 지킨·정치화할 수 있다고 본다.
43. EPA, Summary of Executive Order 12866 - Regulatory Planning and Review, 연도 미상
44. OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012
45. OECD, OECD Regulatory Policy Outlook 2025, 2025
46. European Commission, Better Regulation, 연도 미상
47. European Commission, Better Regulation, 연도 미상
48. OECD, Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation, 2017
49. Korea Legislation Research Institute, Framework Act on Administrative Regulations, 연도 미상
50. Korea Legislation Research Institute, Framework Act on Administrative Regulations, 연도 미상
51. OECD, Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation, 2017
52. Korea Legislation Research Institute, Monopoly Regulation and Fair Trade Act, 연도 미상
53. OECD, Regulatory Quality and Competition Policy in Korea, 연도 미상
54. GDPR은 General Data Protection Regulation, 즉 EU 일반개인정보보호규정이다. 2016년에 발효되고 2018년부터 적용되었으며, 개인정보 처리의 법적 근거, 정보주체의 접근·정정·삭제·이동권, 역외이전, 개인정보보호 책임자, 침해통지, 높은 과징금 체계를 하나의 규정으로 묶었다. EU 밖 기업도 EU 거주자에게 상품·서비스를 제공하거나 행동을 모니터링하면 적용될 수 있어 세계적 파급력이 컸다.
55. European Commission, Data Protection, 연도 미상

56. EU AI Act는 인공지능 시스템을 하나의 기술로 묶고그리지 않고 위험수준별로 나누어 규율하는 EU 규정이다. 일부 AI 관행은 금지하고, 채용·교육·금융·공공서비스·안전부품 등 고위험 영역에는 위험관리, 데이터 거버넌스, 기록, 투명성, 인간 감독, 적합성평가 의무를 부과한다. 생성형·범용 AI 모델에는 별도 투명성·저작권·안전 의무를 두며, EU 시장에 영향을 주는 역외 제공자도 적용대상이 될 수 있다.

57. European Commission, AI Act, 연도 미상

58. EU, Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence, 2024

59. UK Parliament, The 1848 Public Health Act, 연도 미상

60. UK Parliament, The 1848 Public Health Act, 연도 미상

61. City of New York Board of Estimate et al., Building Zone Resolution, 1916

62. NYC Department of City Planning, Zoning in NYC, 연도 미상

63. PhillyHistory Blog, How High Was Up? A History of Philadelphia's "Gentleman's Agreement", 2013

64. PhillyHistory Blog, How High Was Up? A History of Philadelphia's "Gentleman's Agreement", 2013

65. PhillyHistory Blog, How High Was Up? A History of Philadelphia's "Gentleman's Agreement", 2013

66. PhillyHistory Blog, Breaking Away from the "Gentleman's Agreement", 2013

67. United States Supreme Court, Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365, 1926

68. United States Supreme Court, Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365, 1926

69. FERC, Federal Power Act, 연도 미상

70. National Archives, Records of the Federal Energy Regulatory Commission, 연도 미상

71. Bureau of Justice Assistance, The Communications Act of 1934, 연도 미상

72. FCC, Communications Act of 1934, 1934

73. National Archives, Locomotive Act 1865, 1865

74. Federal Highway Administration, A Moment in Time: Highway Safety Breakthrough, 연도 미상

75. NHTSA, Statutes, Regulations, Authorities and FMVSS, 연도 미상

76. NHTSA, NHTSA: 50 Years of Vehicle Safety Standards Saved Hundreds of Thousands of Lives, Prevented Millions of Injuries, 연도 미상
77. International Civil Aviation Organization, Convention on International Civil Aviation - Doc 7300, 연도 미상
78. FAA, A Brief History of the FAA, 연도 미상
79. National Air et al., Airline Deregulation: When Everything Changed, 2021
80. EPA, Summary of the Clean Water Act, 연도 미상
81. EPA, Summary of the Clean Water Act, 연도 미상
82. EPA, Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) Overview, 연도 미상
83. EPA, Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) Overview, 연도 미상
84. EPA, Superfund: CERCLA Overview, 연도 미상
85. REACH는 Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals의 약자다. EU가 2006년에 제정하고 2007년부터 시행한 화학물질 규제체계로, 기업이 제조·수입하는 화학물질의 성질과 위험 정보를 등록하고, 당국이 평가하며, 고위험 물질에는 허가·제한을 적용한다. 핵심은 "정부가 위험을 찾아낼 때까지 기다리는" 방식에서 "시장에 물질을 내놓는 기업이 안전정보를 제출하는" 방식으로 무게중심을 옮겼다는 데 있다.
86. European Commission, REACH Regulation, 연도 미상
87. EU, European Chemicals Agency (ECHA) - How the European Union Regulates Chemicals, 연도 미상
88. Korea Ministry of Government Legislation, Act on Registration and Evaluation of Chemical Substances, 연도 미상
89. Korea Ministry of Government Legislation, Chemicals Control Act, 연도 미상
90. Ministry of Environment, Republic of Korea, Household Chemical Products and Biocides Safety Information, 연도 미상
91. European Commission, REACH Regulation, 연도 미상; EU, European Chemicals Agency (ECHA) - How the European Union Regulates Chemicals, 연도 미상
92. EPA, Chemicals under the Toxic Substances Control Act, 연도 미상; EPA, Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21st Century Act, 2016

93. National Institutes of Health, NIH Guidelines for Research Involving Recombinant or Synthetic Nucleic Acid Molecules, 연도 미상
94. Centers for Disease Control et al., Biosafety in Microbiological and Biomedical Laboratories, 연도 미상
95. Convention on Biological Diversity, Cartagena Protocol on Biosafety, 연도 미상
96. UNFCCC, The Paris Agreement, 2016
97. European Commission, About the EU ETS, 연도 미상
98. Ministry of Environment, Republic of Korea, Korean Government Launches the Design Team for 2015 Emission Trading Scheme, 2012
99. Asian Development Bank, The Korea Emissions Trading Scheme: Challenges and Emerging Opportunities, 2018
100. European Commission, Carbon Border Adjustment Mechanism, 연도 미상
101. Library of Congress, 500 Year Anniversary of the Bavarian Beer Purity Law of 1516 (Reinheitsgebot), 2016
102. Office of the Historian, U.S. House of Rep, Tax Reform with a Side of Margarine, 2014
103. Science History Institute, Stamping the Margarine, 2022
104. Haas Act는 1937년 뉴욕시가 택시 수를 제한하고 면허, 즉 메달리온 제도를 만든 법으로 알려져 있다. 대공황기 택시 과잉공급, 교통혼잡, 운전자 수입 불안정, 서비스 질 문제를 정리하려는 목적이 있었지만, 시간이 지나면서 메달리온은 거래 가능한 희소 자산이 되었고 진입장벽과 지대의 상징이 되었다.
105. New York City Taxi et al., TLC Unveils New, Celebratory Medallion to Mark the United States' Historic 250th Anniversary, 2026
106. European Commission, Commission Regulation (EC) No 2257/94 of 16 September 1994 Laying Down Quality Standards for Bananas, 1994
107. National Archives, Locomotive Act 1865, 1865
108. Administrative Committee of the Federal Register, History of the Federal Register, 2026
109. Office of the Federal Register, A Guide to the Rulemaking Process, 2011
110. United States Congress, Administrative Procedure Act, Public Law 79-404, 60 Stat. 237, 1946

111. Korea Legislation Research Institute, Administrative Procedures Act, 연도 미상
112. Korea Legislation Research Institute, Framework Act on Administrative Regulations, 연도 미상
113. Korea Legislation Research Institute, Administrative Procedures Act, 연도 미상
114. National Archives, Medical Act 1858, 1858
115. General Medical Council, Our History, 연도 미상
116. United States Supreme Court, Dent v. West Virginia, 129 U.S. 114, 1889
117. FTC, Options to Enhance Occupational License Portability, 2018
118. EU, Handbook on European Data Protection Law, 2018
119. OECD, Recommendation of the Council concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, 1980
120. EU, Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council, 2016
121. European Commission, Data Protection, 연도 미상
122. Korea Legislation Research Institute, Personal Information Protection Act, 연도 미상
123. FTC, The Antitrust Laws, 연도 미상
124. EU, Regulation (EU) 2022/1925 on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector, 2022
125. European Commission, About the Digital Markets Act, 연도 미상
126. European Commission, DMA Designated Gatekeepers, 연도 미상
127. EU, Regulation (EU) 2022/2065 on a Single Market for Digital Services, 2022
128. K-Developedia, Regulatory Reform, 연도 미상
129. OECD, Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation, 2017
130. OECD, Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation, 2017
131. OECD, Regulatory Sandboxes in Artificial Intelligence, 연도 미상
132. Financial Services Commission, Republic of, Financial Sandbox, 2019
133. Korea Development Institute, Lessons from Financial Regulatory Sandbox on Financial Services Industry and Consumers, 2022
134. UL Research Institutes, Our History, 연도 미상

135. U.S. Consumer Product Safety Commission, Consumer Product Safety Act, [연도 미상](#)
136. U.S. Consumer Product Safety Commission, Who We Are, [연도 미상](#)
137. EU, Regulation (EU) 2023/988 on General Product Safety, 2023
138. European Commission, General Product Safety Regulation, [연도 미상](#)
139. Library of Congress, Prohibition: Topics in Chronicling America, [연도 미상](#)
140. Office of the Historian, U.S. House of Rep, The Volstead Act, [연도 미상](#)
141. United States Senate, Volstead Act Veto Override, 1919
142. WHO Framework Convention on Tobacco Control, WHO Framework Convention on Tobacco Control Overview, [연도 미상](#)
143. FDA, Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act, 2009
144. WHO, International Health Regulations, [연도 미상](#)
145. Centers for Disease Control et al., International Health Regulations, [연도 미상](#)
146. Pan American Health Organization, International Health Regulations, [연도 미상](#)
147. Centers for Disease Control et al., Legal Authorities for Isolation and Quarantine, [연도 미상](#)
148. United States House of Representatives, 42 U.S.C. 264 – Regulations to Control Communicable Diseases, [연도 미상](#)
149. Tognotti, Lessons from the History of Quarantine, from Plague to Influenza A, 2013
150. OECD, OECD AI Principles, 2024
151. OECD, Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, 2019
152. National Institute of Standards et al., Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0), 2023
153. EU, Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence, 2024
154. European Commission, AI Act, [연도 미상](#)
155. European Commission, The General-Purpose AI Code of Practice, 2025; European Commission, Guidelines for Providers of General-Purpose AI Models, 2026; European Commission, Code of Practice on Transparency of AI-Generated Content, 2026

156. The White House, Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence, 2025
157. The White House, America's AI Action Plan, 2025
158. The White House, Ensuring a National Policy Framework for Artificial Intelligence, 2025
159. The White House, Promoting Advanced Artificial Intelligence Innovation and Security, 2026
160. Cyberspace Administration of China, Interim Measures for the Management of Generative Artificial Intelligence Services, 2023
161. Cyberspace Administration of China, Announcement on Filing Information for Generative Artificial Intelligence Services in 2024, 2025; Cyberspace Administration of China, Measures for Labeling AI-Generated Synthetic Content, 2025
162. UK Department for Science, Innovation et al., A Pro-Innovation Approach to AI Regulation: Government Response, 2024
163. Ministry of Foreign Affairs, Republic of K, Seoul Declaration for Safe, Innovative and Inclusive AI, 2024; UK Department for Science, Innovation et al., Frontier AI Safety Commitments, AI Seoul Summit 2024, 2024
164. G7 Hiroshima AI Process, Hiroshima Process International Code of Conduct for Organizations Developing Advanced AI Systems, 2023
165. OECD, OECD Launches Global Framework to Monitor Application of G7 Hiroshima AI Code of Conduct, 2025
166. United Nations General Assembly, Seizing the Opportunities of Safe, Secure and Trustworthy Artificial Intelligence Systems for Sustainable Development, 2024
167. Council of Europe, Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, 2024
168. National Institute of Standards et al., Artificial Intelligence Risk Management Framework: Generative Artificial Intelligence Profile, 2024
169. European Commission, Code of Practice on Transparency of AI-Generated Content, 2026; Cyberspace Administration of China, Measures for Labeling AI-Generated Synthetic Content, 2025

170. The White House, America's AI Action Plan, 2025
171. European Commission, The General-Purpose AI Code of Practice, 2025
172. Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on the Development of Artificial Intelligence and Establishment of a Foundation for Trust, 2025
173. U.S. Department of Health et al., The Belmont Report, 1979
174. U.S. Department of Health et al., Federal Policy for the Protection of Human Subjects (Common Rule), 연도 미상
175. World Medical Association, WMA Declaration of Helsinki – Ethical Principles for Medical Research Involving Human Participants, 연도 미상
176. International Council for Harmonisation of, E6 Good Clinical Practice, 연도 미상
177. Korea Ministry of Government Legislation, Bioethics and Safety Act, 연도 미상
178. United States Congress, Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Public Law 111-203, 2010
179. SEC, Implementing the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 연도 미상
180. Consumer Financial Protection Bureau, About the CFPB, 연도 미상
181. Bank for International Settlements, Basel III, 연도 미상
182. Financial Stability Board, History of the FSB, 연도 미상
183. Board of Governors of the Federal Reserve, Stress Tests and Capital Planning, 연도 미상
184. ILO, Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1), 1919
185. U.S. Department of Labor, Wage et al., Fair Labor Standards Act, 연도 미상
186. U.S. Department of Labor, Fair Labor Standards Act of 1938: Maximum Struggle for a Minimum Wage, 연도 미상
187. U.S. Department of Housing et al., Fair Housing, 연도 미상
188. New York City Rent Guidelines Board, History of Rent Regulation, 연도 미상
189. Korea Ministry of Government Legislation, Housing Lease Protection Act, 연도 미상
190. U.S. Department of Education, Elementary and Secondary Education Act, 연도 미상
191. Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Education, 연도 미상

192. Korea Ministry of Government Legislation, Elementary and Secondary Education Act, 연도
미상
193. Korea Development Institute, The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development,
연도 미상
194. Korea Development Institute, The Korean Economy: Six Decades of Growth and
Development, 연도 미상
195. Douglas A. Irwin, From Hermit Kingdom to Miracle on the Han: Policy Decisions that
Transformed South Korea into an Export Powerhouse, 2021
196. Alice H. Amsden, Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization, 1989
197. Robert Wade, Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East
Asian Industrialization, 1990
198. Government of the Republic of Korea, Measures to Improve Industrial Complex Location
Regulations, 2023
199. Korea Legislation Research Institute, Administrative Procedures Act, 연도 미상; Korea
Legislation Research Institute, Framework Act on Administrative Regulations, 연도 미상
200. OECD, Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation, 2017
201. National Archives, Regulatory Review and the Framework Act on Administrative
Regulations, 연도 미상
202. Office for Government Policy Coordination, Regulatory Review Process, 연도 미상
203. Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Administrative Regulations,
연도 미상
204. Regulatory Information Portal, Regulatory Rationalization Committee, 연도 미상
205. Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Administrative Regulations,
연도 미상
206. Office for Government Policy Coordination, Regulatory Review Process, 연도 미상
207. Ministry of Foreign Affairs, Republic of K, Korea's Regulatory Reform Policy, 연도 미상
208. OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012
209. 한국행정연구원, 행정내부규제 관리방안에 관한 연구, 2011

210. 국가기록원, 유사행정부규제 정비, 연도 미상
211. 행정안전부, 지방출자출연기관 숨은 규제 정비, 2019
212. 국회입법조사처, 입법영향분석: 의원입법에 대한 규제영향분석을 중심으로, 2011
213. 국회입법조사처, 국회의원 입법영향분석 도입 방안, 2023
214. 국가법령정보센터, 국가재정법, 2026
215. KDI 경제교육·정보센터, 기금제도 정비로 재정운용의 효율성을 높여야, 연도 미상
216. 기획재정부, 2026년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침, 2025
217. Regulatory Information Portal, Regulatory Rationalization Committee, 연도 미상
218. Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Administrative Regulations, 연도 미상
219. Regulatory Information Portal, Regulatory Rationalization Committee, 연도 미상
220. Korea Policy Briefing, First Meeting of the Regulatory Rationalization Committee, 2026
221. Office for Government Policy Coordination, On-site Regulatory Improvement for Semiconductor Cluster Construction, 2025; Ministry of Trade, Industry et al., Regulatory Improvement Tasks for Semiconductor Cluster Construction, 2025
222. Financial Services Commission, Republic of, Financial Sandbox, 2019
223. Financial Services Commission, Republic of, Financial Sandbox, 2019
224. OECD, Regulatory Sandboxes in Artificial Intelligence, 연도 미상
225. Korea Chamber of Commerce et al., Survey on Regulatory Burdens in Advanced Strategic Industries, 2024
226. Government of the Republic of Korea, Killer Regulation Reform Measures, 2023
227. Government of the Republic of Korea, Measures to Improve Industrial Complex Location Regulations, 2023
228. Government of the Republic of Korea, Killer Regulation Reform Measures, 2023
229. Office for Government Policy Coordination, On-site Regulatory Improvement for Semiconductor Cluster Construction, 2025
230. Ministry of Trade, Industry et al., Regulatory Improvement Tasks for Semiconductor Cluster Construction, 2025

231. U.S. Bureau of Industry et al., Encryption and Export Administration Regulations, *연도 미상*
232. Supreme Court of the United States, McGowan v. Maryland, 366 U.S. 420, 1961
233. Supreme Court of the United States, Mutual Film Corp. v. Industrial Commission of Ohio, 236 U.S. 230, 1915
234. Supreme Court of the United States, Joseph Burstyn, Inc. v. Wilson, 343 U.S. 495, 1952
235. Motion Picture Association, Film Ratings, *연도 미상*
236. National Capital Planning Commission, Height Master Plan, *연도 미상*
237. National Capital Planning Commission, History of the Height of Buildings Act, *연도 미상*
238. EU, Directive (EU) 2019/904 on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the Environment, 2019
239. California Legislature, AB-1884 Food Facilities: Single-use Plastic Straws, 2018
240. U.S. Bureau of Industry et al., Encryption and Export Administration Regulations, *연도 미상*
241. FTC, Options to Enhance Occupational License Portability, 2018
242. National Archives, First Designation of Greenbelts in 1971, 1971
243. National Archives, First Designation of Greenbelts in 1971, 1971
244. Ministry of Land, Infrastructure et al., Development Restriction Zones Policy Overview, *연도 미상*
245. Korea Ministry of Government Legislation, Act on Special Measures for Designation and Management of Development Restriction Zones, *연도 미상*
246. National Archives, First Designation of Greenbelts in 1971, 1971
247. Korea Ministry of Government Legislation, Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act, *연도 미상*
248. Korea Ministry of Government Legislation, Act on Report on Real Estate Transactions, *연도 미상*
249. IRS, Historical Highlights of the IRS, *연도 미상*
250. National Archives, 16th Amendment to the U.S. Constitution: Federal Income Tax, *연도 미상*

251. Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Administrative Regulations, 연도 미상
252. U.S. Department of the Treasury, Treasury, OMB Update Tax Regulatory Review Process, 2018
253. World Customs Organization, History, 연도 미상
254. WTO, The GATT Years: From Havana to Marrakesh, 연도 미상
255. U.S. Department of Agriculture, Agricultur, Grades and Standards, 연도 미상
256. U.S. Department of Agriculture, Agricultur, Packers and Stockyards Act, 연도 미상
257. FDA, Background on the FDA Food Safety Modernization Act, 연도 미상
258. FAO et al., History of Codex Alimentarius, 연도 미상
259. FCC, History of Commercial Radio, 연도 미상
260. FCC, Communications Act of 1934, 연도 미상
261. International Telecommunication Union, ITU History, 연도 미상
262. FERC, History of FERC, 연도 미상
263. U.S. Nuclear Regulatory Commission, History, 연도 미상; U.S. Nuclear Regulatory Commission, Governing Legislation, 연도 미상
264. IAEA, History, 연도 미상
265. U.S. Citizenship et al., Overview of Agency History, 연도 미상
266. Office of the Historian, U.S. Department o, The Immigration Act of 1924, 연도 미상
267. U.S. Customs et al., History, 연도 미상
268. International Organization for Migration, IOM History, 연도 미상
269. Ronald Reagan Presidential Library et al., Executive Order 12291: Federal Regulation, 1981
270. EPA, Summary of Executive Order 12866 – Regulatory Planning and Review, 연도 미상
271. Office of Management et al., Circular A-4: Regulatory Analysis, 연도 미상
272. OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012
273. OECD, Regulatory Policy Committee, 연도 미상
274. OECD, Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation, 2017; Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Administrative Regulations, 연도 미상

275. World Bank, Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises, 2013
276. World Bank, Global Indicators of Regulatory Governance, 연도 미상
277. European Commission, Better Regulation, 연도 미상
278. UK Department for Business, Energy et al., Better Regulation Framework Manual, 2013
279. Office for Government Policy Coordination, Regulatory Review Process, 연도 미상
280. OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012
281. International Bureau of Weights et al., History of the SI, 연도 미상
282. IEC, IEC History, 연도 미상
283. ISO, About ISO, 연도 미상
284. WTO, Technical Barriers to Trade, 연도 미상
285. WTO, Agreement on Government Procurement, 연도 미상
286. United Nations Commission on International, UNCITRAL Model Law on Public Procurement, 2011
287. OECD, Recommendation of the Council on Public Procurement, 연도 미상
288. U.S. Department of Justice, Foreign Corrupt Practices Act, 연도 미상
289. SEC, The Laws That Govern the Securities Industry, 연도 미상
290. SEC, Sarbanes-Oxley Act of 2002, 연도 미상
291. OECD, G20/OECD Principles of Corporate Governance 2023, 2023
292. WIPO, Summary of the Paris Convention for the Protection of Industrial Property, 연도 미상
293. WIPO, Summary of the Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works, 연도 미상
294. WIPO, History of WIPO, 연도 미상
295. WTO, Intellectual Property: Protection and Enforcement, 연도 미상
296. National Institute of Standards et al., Cybersecurity Framework, 연도 미상
297. Cybersecurity et al., About CISA, 연도 미상

298. EU, Directive (EU) 2022/2555 on Measures for a High Common Level of Cybersecurity Across the Union, 2022
299. OECD, Guidelines for the Security of Information Systems and Networks, *인도 미상*
300. U.S. Social Security Administration, Social Security Act of 1935, *인도 미상*
301. National Archives, Social Security Act, *인도 미상*
302. Centers for Medicare & Medicaid Services, CMS' Program History, *인도 미상*
303. Korea Ministry of Government Legislation, National Health Insurance Act, *인도 미상*
304. ILO, Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102), 1952
305. Arthur Cecil Pigou, The Economics of Welfare, 1920
306. Office of Management et al., Circular A-4: Regulatory Analysis, *인도 미상*
307. Ronald H. Coase, The Problem of Social Cost, 1960
308. John D. Graham et al., Risk vs. Risk: Tradeoffs in Protecting Health and the Environment, 1995
309. Office of Management et al., Circular A-4: Regulatory Analysis, *인도 미상*
310. NHTSA, Interpretation on School Bus Compartmentalization, *인도 미상*
311. NHTSA, Federal Motor Vehicle Safety Standards; Seating Systems, Occupant Crash Protection, Seat Belt Assembly Anchorages, School Bus Passenger Seating and Crash Protection, 2007
312. National Transportation Safety Board, School Bus Safety, *인도 미상*
313. NHTSA, Seat Belts on Large School Buses, *인도 미상*; NHTSA, Federal Motor Vehicle Safety Standards; Denial of Petitions for Rulemaking; School Buses, 2011
314. Sam Peltzman, The Effects of Automobile Safety Regulation, 1975
315. Stephen Breyer, Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation, 1993
316. International Maritime Organization, International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974, *인도 미상*
317. Timur Kuran and Cass R. Sunstein, Availability Cascades and Risk Regulation, Stanford Law Review 51, 1999
318. UK Parliament, House of Commons, Dangerous Dogs Bill, 1991

319. House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee, Controlling Dangerous Dogs, HC 1040, 2018
320. U.S. Government Accountability Office, Aviation Security: Risk, Experience, and Customer Concerns Drive Changes to Airline Passenger Screening Procedures, GAO-07-634, 2007
321. U.S. Government Accountability Office, Aviation Security: Actions Needed to Systematically Evaluate Cost and Effectiveness Across Security Countermeasures, GAO-17-794, 2017
322. George J. Stigler, The Theory of Economic Regulation, 1971
323. Sam Peltzman, Toward a More General Theory of Regulation, 1976
324. Stanford Encyclopedia of Philosophy, Legalism in Chinese Philosophy, [연도 미상](#)
325. Encyclopaedia Britannica, Qin Dynasty, [연도 미상](#)
326. Stanford Encyclopedia of Philosophy, The Rule of Law, [연도 미상](#)
327. Stanford Encyclopedia of Philosophy, Confucius, [연도 미상](#)
328. Stanford Encyclopedia of Philosophy, Daoism, [연도 미상](#)
329. Internet Encyclopedia of Philosophy, Daoist Philosophy, [연도 미상](#)
330. Internet Encyclopedia of Philosophy, Plato: The Republic, [연도 미상](#)
331. Stanford Encyclopedia of Philosophy, Aristotle's Political Theory, [연도 미상](#)
332. Stanford Encyclopedia of Philosophy, Hobbes's Moral and Political Philosophy, [연도 미상](#)
333. Stanford Encyclopedia of Philosophy, Adam Smith's Moral and Political Philosophy, [연도 미상](#)
334. Stanford Encyclopedia of Philosophy, The Limits of Law, [연도 미상](#)
335. Stanford Encyclopedia of Philosophy, Friedrich Hayek, [연도 미상](#)
336. Stanford Encyclopedia of Philosophy, Michel Foucault, [연도 미상](#)
337. Karl Polanyi, The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time, 1944
338. James C. Scott, Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed, 1998
339. 베냐민이 쓰는 독일어 Gewalt는 폭력, 힘, 권한, 공권력의 의미가 겹친 말이다. 여기서 말하는 "법의 폭력"은 단순한 물리적 폭행만이 아니라 법이 명령·처벌·강제를 통해 자신을 세우고 유지하는 힘 전체를 가리킨다.

340. Stanford Encyclopedia of Philosophy, Walter Benjamin, 연도 미상
341. Walter Benjamin, *Kleine Geschichte der Photographie*, 1931; Stanford Encyclopedia of Philosophy, Walter Benjamin, 연도 미상
342. Stanford Encyclopedia of Philosophy, Hannah Arendt, 연도 미상
343. 아렌트의 관료제 비판은 "무정부"가 아니라 "무책임"의 문제에 가까웠다. 명령은 문서와 절차와 직위에서 나오지만, 막상 결정의 이유와 책임을 물으면 담당자·위원회·규정·시스템이 서로를 가리키는 상태가 생긴다.
344. Library of Congress, 500 Year Anniversary of the Bavarian Beer Purity Law of 1516 (*Reinheitsgebot*), 2016
345. Office of the Historian, U.S. House of Rep, *Tax Reform with a Side of Margarine*, 2014; Science History Institute, *Stomping the Margarine*, 2022
346. European Commission, Commission Regulation (EC) No 2257/94 of 16 September 1994 Laying Down Quality Standards for Bananas, 1994
347. New York City Taxi et al., *TLC Unveils New, Celebratory Medallion to Mark the United States' Historic 250th Anniversary*, 2026
348. Supreme Court of the United States, *McGowan v. Maryland*, 366 U.S. 420, 1961
349. Supreme Court of the United States, *Mutual Film Corp. v. Industrial Commission of Ohio*, 236 U.S. 230, 1915
350. Supreme Court of the United States, *Joseph Burstyn, Inc. v. Wilson*, 343 U.S. 495, 1952
351. Motion Picture Association, *Film Ratings*, 연도 미상
352. National Capital Planning Commission, *Height Master Plan*, 연도 미상; National Capital Planning Commission, *History of the Height of Buildings Act*, 연도 미상
353. EU, *Directive (EU) 2019/904 on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the Environment*, 2019; California Legislature, *AB-1884 Food Facilities: Single-use Plastic Straws*, 2018
354. FTC, *Complying with the Funeral Rule*, 연도 미상
355. FTC, *Complying with the Eyeglass Rule*, 연도 미상
356. U.S. Consumer Product Safety Commission, *CPSC Votes Lawn Dart Ban*, 1988; Electronic Code of Federal Regulations, 16 CFR Part 1306: *Ban of Hazardous Lawn Darts*, 연도 미상

357. FDA, Changes to the Nutrition Facts Label, *인도 미상*
358. FAA, Part 107 Summary, 2016; Electronic Code of Federal Regulations, 14 CFR Part 107: Small Unmanned Aircraft Systems, *인도 미상*
359. EPA, EPA History: Noise and the Noise Control Act, *인도 미상*
360. FCC, Syracuse Peace Council, Memorandum opinion and order, FCC 87-266, 1987
361. UK Legislation, Gambling Act 2005, 2005; Gambling Commission, Guidance to Licensing Authorities: Primary Legislation, *인도 미상*
362. UK Legislation, National Lottery etc. Act 1993, 1993
363. U.S. Bureau of Industry et al., Encryption and Export Administration Regulations, *인도 미상*
364. National Archives, First Designation of Greenbelts in 1971, 1971; Korea Ministry of Government Legislation, Act on Special Measures for Designation and Management of Development Restriction Zones, *인도 미상*
365. Office for Government Policy Coordination,, Regulatory Sandbox Introduction, *인도 미상*; OECD, Regulatory Sandboxes in Artificial Intelligence, *인도 미상*
366. EU, Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence, 2024
367. Korea Development Institute, The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development, *인도 미상*; Douglas A. Irwin, From Hermit Kingdom to Miracle on the Han: Policy Decisions that Transformed South Korea into an Export Powerhouse, 2021
368. Alice H. Amsden, Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization, 1989; Robert Wade, Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization, 1990
369. Korea Legislation Research Institute, Monopoly Regulation and Fair Trade Act, *인도 미상*
370. Korea Legislation Research Institute, Framework Act on Administrative Regulations, *인도 미상*; Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Administrative Regulations, *인도 미상*
371. Office for Government Policy Coordination, Regulatory Review Process, *인도 미상*

372. OECD, Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation, 2017
373. Office for Government Policy Coordination, Regulatory Review Process, [인도 리서치](#)
374. Office for Government Policy Coordination,, Regulatory Sandbox Introduction, [인도 리서치](#)
375. OECD, Regulatory Sandboxes in Artificial Intelligence, [인도 리서치](#)
376. Government of the Republic of Korea, Killer Regulation Reform Measures, 2023;
Government of the Republic of Korea, Measures to Improve Industrial Complex Location
Regulations, 2023
377. Korea Chamber of Commerce et al., Survey on Regulatory Burdens in Advanced Strategic
Industries, 2024
378. Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Administrative Regulations,
[인도 리서치](#)
379. Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Administrative Regulations,
[인도 리서치](#)
380. Administrative Committee of the Federal Re, History of the Federal Register, 2026;
United States Congress, Administrative Procedure Act, Public Law 79-404, 60 Stat. 237,
1946
381. NIST Office of Weights et al., A Brief History of OWM, 2026; International Bureau of
Weights et al., History of the SI, [인도 리서치](#)
382. ISO, About ISO, [인도 리서치](#); IEC, IEC History, [인도 리서치](#)
383. National Archives, Medical Act 1858, 1858; FTC, Options to Enhance Occupational License
Portability, 2018
384. WTO, Technical Barriers to Trade, [인도 리서치](#)
385. SEC, The Laws That Govern the Securities Industry, [인도 리서치](#)
386. Office of Management et al., Circular A-4: Regulatory Analysis, [인도 리서치](#); OECD,
Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012
387. Korea Institute of Public Administration, Measures to Enhance the Effectiveness of
Regulatory Impact Analysis, [인도 리서치](#)
388. Regulatory Information Portal, Regulatory Sandbox, [인도 리서치](#)

389. FERC, Federal Power Act, 연도 미상; FERC, History of FERC, 연도 미상
390. EU, Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council, 2016; EU, Regulation (EU) 2022/1925 on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector, 2022; EU, Regulation (EU) 2022/2065 on a Single Market for Digital Services, 2022; EU, Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence, 2024
391. Government of the Republic of Korea, Killer Regulation Reform Measures, 2023
392. Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Administrative Regulations, 연도 미상
393. OECD, Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation, 2017
394. Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Administrative Regulations, 연도 미상
395. Ministry of Education, Republic of Korea, What Is Regulation?, 연도 미상
396. Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Administrative Regulations, 연도 미상
397. Office for Government Policy Coordination, Regulatory Review Process, 연도 미상
398. Regulatory Information Portal, Regulatory Rationalization Committee, 연도 미상; Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Administrative Regulations, 연도 미상
399. Korea Institute of Public Administration, Measures to Enhance the Effectiveness of Regulatory Impact Analysis, 연도 미상
400. Office for Government Policy Coordination, Regulatory Review Process, 연도 미상
401. Regulatory Information Portal, Regulatory Rationalization Committee, 연도 미상
402. Regulatory Information Portal, Regulatory Sandbox, 연도 미상
403. Office for Government Policy Coordination,, Regulatory Sandbox Introduction, 연도 미상
404. 한국행정연구원, 행정내부규제 관리방안에 관한 연구, 2011; 국가기록원, 유사행정규제 정비, 연도 미상
405. 국회입법조사처, 입법영향분석: 의원입법에 대한 규제영향분석을 중심으로, 2011; 국회입법조사처, 국회의원 입법영향분석 도입 방안, 2023
406. 국가법령정보센터, 국가재정법, 2026

407. KDI 경제교육·정보센터, 기금제도 정비로 재정운용의 효율성을 높여야, 연도 미상; 기획재정부, 2026년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침, 2025
408. Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Administrative Regulations, 연도 미상
409. OECD, OECD Regulatory Policy Outlook 2025, 2025; OECD, Korea: OECD Regulatory Policy Outlook 2025, 2025; OECD, Regulatory Governance: Indicators of Regulatory Policy and Governance, 연도 미상
410. Encyclopaedia Britannica, Qin Dynasty, 연도 미상
411. Asia for Educators, The Debate on Salt and Iron, 연도 미상
412. Encyclopedia of Korean Culture, Gyeongguk Daejeon, 연도 미상
413. Encyclopedia of Korean Culture, Geummanjeon-gwon, 연도 미상
414. Encyclopedia of Korean Culture, Sinhae Tonggong, 연도 미상
415. Encyclopedia of Korean Culture, Sangpyeongchang, 연도 미상
416. 한국행정연구원, 행정내부규제 관리방안에 관한 연구, 2011; 국가기록원, 유사행정규제 정비, 연도 미상
417. Office for Government Policy Coordination, Regulatory Review Process, 연도 미상; Office for Government Policy Coordination, History of the Office for Government Policy Coordination: 50 Years, 2023
418. Office for Government Policy Coordination, Regulatory Review Process, 연도 미상; Regulatory Information Portal, Regulatory Rationalization Committee, 연도 미상
419. Office of Management et al., Circular A-4: Regulatory Analysis, 연도 미상
420. Financial Services Commission, Republic of, Financial Sandbox, 2019
421. UK Department for Business, Energy et al., Better Regulation Framework Manual, 2013
422. Office of the Federal Register, A Guide to the Rulemaking Process and Public Comments, 연도 미상; Regulations.gov, Learn More About the Rulemaking Process, 연도 미상
423. Office of Management et al., Reginfo.gov EO 12866 Regulatory Review Dashboard, 연도 미상
424. Office of the Clerk, U.S. House of Represe, Lobbying Disclosure Act of 1995, 1995
425. NIST Office of Weights et al., A Brief History of OWM, 2026; SEC, The Laws That Govern the Securities Industry, 연도 미상

426. Tognotti, Lessons from the History of Quarantine, from Plague to Influenza A, 2013; UK Parliament, The 1833 Factory Act, [연도 미상](#); FDA, Part 1: The 1906 Food and Drugs Act and Its Enforcement, [연도 미상](#); Bank for International Settlements, Basel III, [연도 미상](#)

427. FDA, Changes to the Nutrition Facts Label, [연도 미상](#); FTC, Complying with the Funeral Rule, [연도 미상](#); FTC, Complying with the Eyeglass Rule, [연도 미상](#); EU, Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence, 2024

428. United States Congress, Administrative Procedure Act, Public Law 79-404, 60 Stat. 237, 1946; Administrative Committee of the Federal Register, History of the Federal Register, 2026; Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Administrative Regulations, [연도 미상](#); OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012

429. OECD, OECD Regulatory Policy Outlook 2025, 2025; European Commission, Better Regulation, [연도 미상](#); National Institute of Standards et al., Cybersecurity Framework, [연도 미상](#)

430. FAA, Part 107 Summary, 2016; EU, Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence, 2024; European Commission, REACH Regulation, [연도 미상](#); Bank for International Settlements, Basel III, [연도 미상](#)

431. EPA, Clean Air Act Requirements and History, [연도 미상](#); FDA, Background on the FDA Food Safety Modernization Act, [연도 미상](#); U.S. Department of Labor, Wage et al., Fair Labor Standards Act, [연도 미상](#); EU, Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council, 2016

432. Office of the Historian, U.S. House of Rep, Tax Reform with a Side of Margarine, 2014; New York City Taxi et al., TLC Unveils New, Celebratory Medallion to Mark the United States' Historic 250th Anniversary, 2026; FTC, Options to Enhance Occupational License Portability, 2018; OECD, Recommendation of the Council on Public Procurement, [연도 미상](#)

433. FAO et al., History of Codex Alimentarius, [인도 미상](#); International Civil Aviation Organization, Convention on International Civil Aviation - Doc 7300, [인도 미상](#); World Customs Organization, History, [인도 미상](#); IAEA, History, [인도 미상](#); OECD, Recommendation of the Council concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, 1980; EU, Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence, 2024

434. Korea Institute of Public Administration, Measures to Enhance the Effectiveness of Regulatory Impact Analysis, [인도 미상](#); OECD, Korea: OECD Regulatory Policy Outlook 2025, 2025; OECD, Regulatory Governance: Indicators of Regulatory Policy and Governance, [인도 미상](#)

435. Office for Government Policy Coordination,, Regulatory Sandbox Introduction, [인도 미상](#); Regulatory Information Portal, Regulatory Sandbox, [인도 미상](#)

참고문헌

OECD. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. (2012). OECD Publishing. doi:10.1787/9789264209022-en. <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>

OECD. Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation. (2017). OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/05/regulatory-policy-in-korea_g197912e/9789264274600-en.pdf

OECD. OECD Regulatory Policy Outlook 2025. (2025). OECD Publishing. doi:10.1787/56b60e39-en. <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>

Hammurabi. The Code of Hammurabi. (1904). University of Chicago Press. <https://oll.libertyfund.org/titles/hammurabi-the-code-of-hammurabi>

Kropff, Antony. An English Translation of the Edict on Maximum Prices, also known as the Price Edict of Diocletian. (2016). <https://hark.uib.no/antikk/dias/priceedict.pdf>

Tognotti, Eugenia. Lessons from the History of Quarantine, from Plague to Influenza A. (2013). Emerging Infectious Diseases. https://wwwnc.cdc.gov/eid/article/19/2/12-0312_article

National Center for Emerging and Zoonotic Infectious Diseases. History of Quarantine. (2012). <https://stacks.cdc.gov/view/cdc/84791>

NIST Office of Weights and Measures. A Brief History of OWM. (2026). <https://www.nist.gov/pml/owm/brief-history-owm>

UK Parliament. The 1833 Factory Act. <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/19thcentury/overview/factoryact/>

U.S. Department of Labor. The Job Safety Law of 1970: Its Passage Was Perilous. <https://www.dol.gov/general/aboutdol/history/osta>

Occupational Safety and Health Administration. Occupational Safety and Health Act of 1970. <https://www.osha.gov/laws-regs/ostact/completoestact>

Environment and Society Portal, England Passes First Alkali Acts, (1863).
<https://www.environmentandsociety.org/tools/keywords/england-passes-first-alkali-acts>

U.S. Environmental Protection Agency, Summary of the National Environmental Policy Act. <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-national-environmental-policy-act>

U.S. Environmental Protection Agency, Clean Air Act Requirements and History. <https://www.epa.gov/clean-air-act-overview/clean-air-act-requirements-and-history>

U.S. Food and Drug Administration, Part I: The 1906 Food and Drugs Act and Its Enforcement. <https://www.fda.gov/about-fda/changes-science-law-and-regulatory-authorities/part-i-1906-food-and-drugs-act-and-its-enforcement>

U.S. Food and Drug Administration, 80 Years of the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act. <https://www.fda.gov/about-fda/fda-history-exhibits/80-years-federal-food-drug-and-cosmetic-act>

U.S. Food and Drug Administration, Kefauver-Harris Amendments Revolutionized Drug Development. https://www.gvsu.edu/cms4/asset/F51281F0-00AF-E25A-5BF632E804A243C7/kefauver-harris_amendments_fda_thalidomide.pdf

U.S. Capitol Visitor Center, The Pure Food and Drug Act. <https://www.visitthecapitol.gov/exhibitions/congress-and-progressive-era/pure-food-and-drug-act>

United States Senate, The Interstate Commerce Act Is Passed, (1887).
https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Interstate_Commerce_Act_Is_Passed.htm

Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Reserve Act.
<https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fract.htm>

Federal Reserve History, Federal Reserve Act Signed into Law, (2013).
<https://www.federalreservehistory.org/essays/federal-reserve-act-signed>

Federal Deposit Insurance Corporation, 1930-1939. <https://www.fdic.gov/history/1930-1939>

U.S. Securities and Exchange Commission, Statutes and Regulations. <https://www.sec.gov/rules-regulations/statutes-regulations>

Bank for International Settlements, History of the Basel Committee. <https://www.bis.org/bcbs/history.htm>

Federal Trade Commission, The Antitrust Laws. <https://www.ftc.gov/advice-guidance/competition-guidance/guide-antitrust-laws/antitrust-laws>

European Commission, Competition Law Treaty Provisions for Antitrust and Cartels. https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/legislation/competition-law-treaty-articles_en

Korea Legislation Research Institute, Monopoly Regulation and Fair Trade Act.
https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=41658&key=19&type=part

Korea Legislation Research Institute, Framework Act on Administrative Regulations.
https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=24277&key=4&type=part

OECD, Regulatory Quality and Competition Policy in Korea. https://www.oecd.org/en/publications/korean-focus-areas_f91f3b75-en/regulatory-quality-and-competition-policy-in-korea_e5b4137d-en.html

U.S. Environmental Protection Agency, Summary of Executive Order 12866 - Regulatory Planning and Review.
<https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-executive-order-12866-regulatory-planning-and-review>

European Commission, Better Regulation. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation_en

National Air and Space Museum, Airline Deregulation: When Everything Changed, (2021).
<https://airandspace.si.edu/stories/editorial/airline-deregulation-when-everything-changed>

European Commission, Data Protection. https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection_en

European Commission, AI Act. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai>

European Union, Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence, (2024). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng>

UK Parliament, The 1848 Public Health Act. <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/towncountry/towns/tyne-and-wear-case-study/about-the-group/public-administration/the-1848-public-health-act/>

The National Archives, Public Health Act 1848. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/11-12/63/enacted>

City of New York Board of Estimate and Apportionment, Building Zone Resolution. (1916).
https://www.nyc.gov/assets/planning/downloads/pdf/zoning/zoning-nyc/1916_zoning_resolution.pdf

NYC Department of City Planning, Zoning in NYC. <https://www.nyc.gov/content/planning/pages/zoning/zoning-nyc>

United States Supreme Court, Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365. (1926).
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/272/365/>

Federal Communications Commission, Communications Act of 1934. (1934).
<https://www.fcc.gov/sites/default/files/communications-act-1934.pdf>

Bureau of Justice Assistance, The Communications Act of 1934.
<https://bja.ojp.gov/program/it/privacy-civil-liberties/authorities/statutes/1288>

Federal Energy Regulatory Commission, Federal Power Act.
https://www.ferc.gov/sites/default/files/2021-04/federal_power_act.pdf

U.S. National Archives, Records of the Federal Energy Regulatory Commission. <https://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/138.html>

PBS Frontline, What Is FERC?. <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/stows/blackout/regulation/ferc.html>

The National Archives, Locomotive Act 1865. (1865).
https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/28-29/83/pdfs/ukpga_18650083_en.pdf

Federal Highway Administration, A Moment in Time: Highway Safety Breakthrough.
https://www.ftwa.dot.gov/highwayhistory/moment/highway_safety_breakthrough.cfm

National Highway Traffic Safety Administration, NHTSA: 50 Years of Vehicle Safety Standards Saved Hundreds of Thousands of Lives, Prevented Millions of Injuries. <https://www.nhtsa.gov/press-releases/nhtsa-50-years-vehicle-safety-standards-saved-hundreds-thousands-lives-prevented>

National Highway Traffic Safety Administration, Statutes, Regulations, Authorities and FMVSS.
<https://www.nhtsa.gov/laws-regulations>

Federal Aviation Administration, A Brief History of the FAA. https://www.faa.gov/about/history/brief_history

International Civil Aviation Organization, Convention on International Civil Aviation - Doc 7300.
<https://www.icao.int/publications/doc-series/convention-international-civil-aviation-doc-7300>

U.S. Environmental Protection Agency, Summary of the Clean Water Act.
<https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-clean-water-act>

U.S. Environmental Protection Agency, Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) Overview.
<https://www.epa.gov/rcra/resource-conservation-and-recovery-act-rcra-overview>

U.S. Environmental Protection Agency, Superfund: CERCLA Overview. <https://www.epa.gov/superfund/superfund-cercla-overview>

European Commission, REACH Regulation. https://environment.ec.europa.eu/topics/chemicals/reach-regulation_en

European Union, European Chemicals Agency (ECHA) - How the European Union Regulates Chemicals. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-chemicals-agency-echa-how-the-european-union-regulates-chemicals.html>

European Commission, About the EU ETS. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-markets/about-eu-ets_en

European Commission, Carbon Border Adjustment Mechanism. https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en

UNFCCC, The Paris Agreement. (2016). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/parisagreement_publication.pdf

Ministry of Environment, Republic of Korea, Korean Government Launches the Design Team for 2015 Emission Trading Scheme. (2012). <https://mcee.go.kr/eng/web/board/read.do?boardId=810&boardMasterId=522&menuId=461>

Asian Development Bank. The Korea Emissions Trading Scheme: Challenges and Emerging Opportunities. (2018). Asian Development Bank. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/464821/korea-emissions-trading-scheme.pdf>

Library of Congress Law Library. 500 Year Anniversary of the Bavarian Beer Purity Law of 1516 (Reinheitsgebot). (2016). <https://blogs.loc.gov/law/2016/04/500-year-anniversary-of-the-bavarian-beer-purity-law-of-1516-reinheitsgebot/>

Office of the Historian, U.S. House of Representatives. Tax Reform with a Side of Margarine. (2014). <https://history.house.gov/Blog/2014/July/7-29-Tax-Reform-with-a-Side-of-Margarine/>

Science History Institute. Stamping the Margarine. (2022). <https://www.sciencehistory.org/collections/blog/stamping-the-margarine/>

New York City Taxi and Limousine Commission. TLC Unveils New, Celebratory Medallion to Mark the United States' Historic 250th Anniversary. (2026). <https://www.nyc.gov/site/tlc/about/tlc-new-taxi-medallion-historic-250th-anniversary-united-states-page>

European Commission. Commission Regulation (EC) No 2257/94 of 16 September 1994 Laying Down Quality Standards for Bananas. (1994). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1994/2257/oj/eng>

Administrative Committee of the Federal Register. History of the Federal Register. (2026). <https://www.archives.gov/federal-register/the-federal-register/history>

Office of the Federal Register. A Guide to the Rulemaking Process. (2011). https://www.federalregister.gov/uploads/2011/01/the_rulemaking_process.pdf

United States Congress. Administrative Procedure Act, Public Law 79-404, 60 Stat. 237. (1946). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-60/pdf/STATUTE-60-Pg237.pdf>

Korea Legislation Research Institute. Administrative Procedures Act. https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=53010&lang=ENG

The National Archives. Medical Act 1858. (1858). <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/vict/21-22/90/contents/enacted>

General Medical Council. Our History. <https://www.gmc-uk.org/about/who-we-are/our-history>

United States Supreme Court. Dent v. West Virginia, 129 U.S. 114. (1889). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/129/114/>

Federal Trade Commission. Options to Enhance Occupational License Portability. (2018). https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/options-enhancing-occupational-license-portability/license_portability_policy_paper.pdf

European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe. Handbook on European Data Protection Law. (2018). <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-data-protection-law-2018-edition>

OECD. Recommendation of the Council concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data. (1980). <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0188>

European Union. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council. (2016). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/eng>

Korea Legislation Research Institute. Personal Information Protection Act. https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=53044&lang=ENG

European Union. Regulation (EU) 2022/1925 on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector. (2022). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj/eng>

European Commission. About the Digital Markets Act. https://digital-markets-act.ec.europa.eu/about-dma_en

European Commission. DMA Designated Gatekeepers. https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers-portal_en

European Union. Regulation (EU) 2022/2065 on a Single Market for Digital Services. (2022). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj/eng>

K-Developedia. Regulatory Reform. <https://www.kdevelopedia.org/Development-Overview/all/regulatory-reform--201412120000433.do>

OECD. Regulatory Sandboxes in Artificial Intelligence. https://www.oecd.org/en/publications/regulatory-sandboxes-in-artificial-intelligence_8f80a0e6-en.html

Korea Development Institute. Lessons from Financial Regulatory Sandbox on Financial Services Industry and Consumers. (2022). https://www.kdi.re.kr/eng/research/reportView?pub_no=17178

Financial Services Commission, Republic of Korea. Financial Sandbox. (2019). <https://www.fsc.go.kr/eng/po010101/22429>

UL Research Institutes. Our History. <https://ul.org/about/history>

U.S. Consumer Product Safety Commission. Consumer Product Safety Act. <https://www.cpsc.gov/Regulations-Laws--Standards/Statutes>

U.S. Consumer Product Safety Commission. Who We Are. <https://www.cpsc.gov/About-CPSC>

European Union. Regulation (EU) 2023/988 on General Product Safety. (2023). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/988/oj/eng>

European Commission. General Product Safety Regulation. https://commission.europa.eu/business-economy-euro/product-safety-and-requirements/product-safety/general-product-safety-regulation_en

Library of Congress. Prohibition: Topics in Chronicling America. <https://guides.loc.gov/chronicling-america-prohibition>

Office of the Historian, U.S. House of Representatives. The Volstead Act. <https://history.house.gov/Historical-Highlights/1901-1950/The-Volstead-Act/>

United States Senate. Volstead Act Veto Override. (1919). <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/vetoes/volstead-act.htm>

WHO Framework Convention on Tobacco Control Secretariat. WHO Framework Convention on Tobacco Control Overview. <https://fctc.who.int/who-fctc/overview>

U.S. Food and Drug Administration. Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act. (2009). <https://www.fda.gov/tobacco-products/rules-regulations-and-guidance/family-smoking-prevention-and-tobacco-control-act-table-contents>

World Health Organization. International Health Regulations. <https://www.who.int/health-topics/international-health-regulations>

Centers for Disease Control and Prevention. International Health Regulations. <https://www.cdc.gov/global-health/ptp/ihr/index.html>

Pan American Health Organization. International Health Regulations. <https://www.paho.org/en/international-health-regulations>

Centers for Disease Control and Prevention. Legal Authorities for Isolation and Quarantine. <https://www.cdc.gov/quarantine/about/laws-regulations-quarantine-isolation.html>

United States House of Representatives. 42 U.S.C. 264 - Regulations to Control Communicable Diseases. <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title42-section264&num=0&edition=prelim>

OECD. Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. (2019). <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>

OECD. OECD AI Principles. (2024). <https://oecd.ai/en/ai-principles>

National Institute of Standards and Technology. Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0). (2023). <https://www.nist.gov/itl/ai-risk-management-framework>

National Institute of Standards and Technology. Artificial Intelligence Risk Management Framework: Generative Artificial Intelligence Profile. (2024). <https://www.nist.gov/publications/artificial-intelligence-risk-management-framework-generative-artificial-intelligence>

Korea Ministry of Government Legislation. Framework Act on the Development of Artificial Intelligence and Establishment of a Foundation for Trust. (2025). <https://www.law.go.kr/법령/인공지능발전과신뢰기반조성등에관한기법법>

European Commission. The General-Purpose AI Code of Practice. (2025). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/contents-code-gpai>

European Commission. Guidelines for Providers of General-Purpose AI Models. (2026). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/guidelines-gpai-providers>

European Commission. Code of Practice on Transparency of AI-Generated Content. (2026). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-ai-generated-content>

The White House. Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence. (2025). <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/removing-barriers-to-american-leadership-in-artificial-intelligence/>

The White House. America's AI Action Plan. (2025). <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI-Action-Plan.pdf>

The White House. Ensuring a National Policy Framework for Artificial Intelligence. (2025). <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/12/eliminating-state-law-obstruction-of-national-artificial-intelligence-policy/>

The White House. Promoting Advanced Artificial Intelligence Innovation and Security. (2026). <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/06/promoting-advanced-artificial-intelligence-innovation-and-security/>

UK Department for Science, Innovation and Technology. A Pro-Innovation Approach to AI Regulation: Government Response. (2024). <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65cle399c43191000d1a45f4/a-pro-innovation-approach-to-ai-regulation-amended-government-response-web-ready.pdf>

Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea. Seoul Declaration for Safe, Innovative and Inclusive AI. (2024). https://www.mofa.go.kr/eng/brd/in_5674/view.do?page=1&seq=321007

UK Department for Science, Innovation and Technology. Frontier AI Safety Commitments, AI Seoul Summit 2024. (2024). <https://www.gov.uk/government/publications/frontier-ai-safety-commitments-ai-seoul-summit-2024/frontier-ai-safety-commitments-ai-seoul-summit-2024>

Cyberspace Administration of China. Interim Measures for the Management of Generative Artificial Intelligence Services. (2023). https://www.cac.gov.cn/2023-07/13/c_1690898327029107.htm

Cyberspace Administration of China. Announcement on Filing Information for Generative Artificial Intelligence Services in 2024. (2025). https://www.cac.gov.cn/2025-01/08/c_1738034725920930.htm

Cyberspace Administration of China. Measures for Labeling AI-Generated Synthetic Content. (2025). https://www.cac.gov.cn/2025-03/14/c_1743654685899683.htm

G7 Hiroshima AI Process. Hiroshima Process International Code of Conduct for Organizations Developing Advanced AI Systems. (2023). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/hiroshima-process-international-code-conduct-advanced-ai-systems>

OECD. OECD Launches Global Framework to Monitor Application of G7 Hiroshima AI Code of Conduct. (2025). <https://oecd.ai/en/transparency/overview>

United Nations General Assembly. Seizing the Opportunities of Safe, Secure and Trustworthy Artificial Intelligence Systems for Sustainable Development. (2024). <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/087/83/pdf/n2408783.pdf>

Council of Europe. Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law. (2024). <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/the-framework-convention-on-artificial-intelligence>

U.S. Department of Health and Human Services. The Belmont Report. (1979). <https://www.hhs.gov/ohrp/regulations-and-policy/belmont-report/read-the-belmont-report/index.html>

U.S. Department of Health and Human Services. Federal Policy for the Protection of Human Subjects (Common Rule). <https://www.hhs.gov/ohrp/regulations-and-policy/regulations/common-rule/index.html>

World Medical Association. WMA Declaration of Helsinki – Ethical Principles for Medical Research Involving Human Participants. <https://www.wma.net/policies-post/wma-declaration-of-helsinki/>

International Council for Harmonisation of Technical Requirements for Pharmaceuticals for Human Use, E6 Good Clinical Practice. <https://www.ich.org/page/efficacy-guidelines>

Korea Ministry of Government Legislation, Bioethics and Safety Act. <https://www.law.go.kr/법령/생명윤리및안전에관한법률>

United States Congress, Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Public Law 111-203. (2010). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ203/pdf/PLAW-111publ203.pdf>

U.S. Securities and Exchange Commission, Implementing the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. <https://www.sec.gov/rules-regulations/implementation-dodd-frank-wall-street-reform-consumer-protection-act>

Consumer Financial Protection Bureau, About the CFPB. <https://www.consumerfinance.gov/about-us/the-bureau/>

Bank for International Settlements, Basel III. <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>

Financial Stability Board, History of the FSB. <https://www.fsb.org/about/history-of-the-fsb/>

Board of Governors of the Federal Reserve System, Stress Tests and Capital Planning. <https://www.federalreserve.gov/supervisionreg/stress-tests-capital-planning.htm>

International Labour Organization, Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1). (1919). https://normlex.ilo.org/dyn/normlex_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL0_CODE:C001

U.S. Department of Labor, Wage and Hour Division, Fair Labor Standards Act. <https://www.dol.gov/agencies/whd/flsa>

U.S. Department of Labor, Fair Labor Standards Act of 1938: Maximum Struggle for a Minimum Wage. <https://www.dol.gov/general/aboutdol/history/flsa1938>

U.S. Department of Housing and Urban Development, Fair Housing. <https://www.hud.gov/fairhousing>

New York City Rent Guidelines Board, History of Rent Regulation. <https://rentguidelinesboard.cityofnewyork.us/resources/rent-regulation-history/>

Korea Ministry of Government Legislation, Housing Lease Protection Act. <https://www.law.go.kr/법령/주택임대차보호법>

U.S. Department of Education, Elementary and Secondary Education Act. <https://www.ed.gov/laws-and-policy/laws-preschool-grade-12-education/esea>

Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Education. <https://www.law.go.kr/법령/교육기본법>

Korea Ministry of Government Legislation, Elementary and Secondary Education Act. <https://www.law.go.kr/법령/초·중등교육법>

Korea Development Institute, The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development. https://www.kdi.re.kr/eng/research/reportView?pub_no=11571

Douglas A. Irwin, From Hermit Kingdom to Miracle on the Han: Policy Decisions that Transformed South Korea into an Export Powerhouse. (2021). <https://www.nber.org/papers/w29289>

Alice H. Amsden, Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization. (1989). Oxford University Press

Robert Wade, Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. (1990). Princeton University Press

Government of the Republic of Korea, Measures to Improve Industrial Complex Location Regulations. (2023). <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148919336>

National Archives of Korea, Regulatory Review and the Framework Act on Administrative Regulations. <https://www.archives.go.kr/>

Office for Government Policy Coordination, Regulatory Review Process. <https://www.opm.go.kr/opm/info/better-intro.do>

Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, Korea's Regulatory Reform Policy. <https://www.mofa.go.kr/>

Regulatory Information Portal, Regulatory Rationalization Committee. <https://www.better.go.kr/>

Korea Ministry of Government Legislation, Framework Act on Administrative Regulations. <https://www.law.go.kr/법령/행정규치기본법>

Government of the Republic of Korea, Killer Regulation Reform Measures. (2023). <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148919336>

Korea Chamber of Commerce and Industry, Survey on Regulatory Burdens in Advanced Strategic Industries. (2024).
https://www.korchain.net/mChain/Service/Economy/appl/KccirReportDetail.asp?CHAM_CD=B001&SEQ_NO_C010=20120940215

Office for Government Policy Coordination, On-site Regulatory Improvement for Semiconductor Cluster Construction. (2025). <https://www.opm.go.kr/opm/news/press-release.do>

Ministry of Trade, Industry and Energy, Regulatory Improvement Tasks for Semiconductor Cluster Construction. (2025). <https://www.motie.go.kr/>

U.S. Bureau of Industry and Security, Encryption and Export Administration Regulations. <https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/encryption>

Supreme Court of the United States, McGowan v. Maryland, 366 U.S. 420. (1961).
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/366/420/>

Supreme Court of the United States, Mutual Film Corp. v. Industrial Commission of Ohio, 236 U.S. 230. (1915).
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/236/230/>

Supreme Court of the United States, Joseph Burstyn, Inc. v. Wilson, 343 U.S. 495. (1952).
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/495/>

Motion Picture Association, Film Ratings. <https://www.motionpictures.org/film-ratings/>

National Capital Planning Commission, Height Master Plan. <https://www.ncpc.gov/topics/height-master-plan/>

National Capital Planning Commission, History of the Height of Buildings Act. <https://www.ncpc.gov/topics/height-master-plan/>

European Union, Directive (EU) 2019/904 on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the Environment. (2019). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/904/oj/eng>

California Legislature, AB-1884 Food Facilities: Single-use Plastic Straws. (2018).
https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180AB1884

National Archives of Korea, First Designation of Greenbelts in 1971. (1971).
<https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006578&sitePage=>

Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Development Restriction Zones Policy Overview.
<https://www.molit.go.kr/>

Korea Ministry of Government Legislation, Act on Special Measures for Designation and Management of Development Restriction Zones. <https://www.law.go.kr/법령/새법제정국력의지정및관리제한특별조치법>

Korea Ministry of Government Legislation, Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act.
<https://www.law.go.kr/법령/수도권정비계획법>

Korea Ministry of Government Legislation, Act on Report on Real Estate Transactions. <https://www.law.go.kr/법령/부동산거래신고등에관한법률>

Internal Revenue Service, Historical Highlights of the IRS. <https://www.irs.gov/newsroom/historical-highlights-of-the-irs>

National Archives, 16th Amendment to the U.S. Constitution: Federal Income Tax. <https://www.archives.gov/milestone-documents/16th-amendment>

World Customs Organization, History. <https://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/history.aspx>

World Trade Organization, The GATT Years: From Havana to Marrakesh.
https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm

U.S. Department of Agriculture, Agricultural Marketing Service, Grades and Standards.
<https://www.ams.usda.gov/grades-standards>

U.S. Department of Agriculture, Agricultural Marketing Service, Packers and Stockyards Act.
<https://www.ams.usda.gov/rules-regulations/packers-and-stockyards-act>

U.S. Food and Drug Administration. Background on the FDA Food Safety Modernization Act. <https://www.fda.gov/food/food-safety-modernization-act-fsma/background-fda-food-safety-modernization-act-fsma>

FAO and WHO Codex Alimentarius Commission. History of Codex Alimentarius. <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/history/en/>

Federal Communications Commission. History of Commercial Radio. <https://www.fcc.gov/media/radio/history-of-commercial-radio>

Federal Communications Commission. Communications Act of 1934. <https://www.fcc.gov/general/communications-act-1934>

International Telecommunication Union. ITU History. <https://www.itu.int/en/history/Pages/ITUHistory.aspx>

Federal Energy Regulatory Commission. History of FERC. <https://www.ferc.gov/about/what-ferc/history>

U.S. Nuclear Regulatory Commission. History. <https://www.nrc.gov/about-nrc/history.html>

U.S. Nuclear Regulatory Commission. Governing Legislation. <https://www.nrc.gov/about-nrc/governing-laws.html>

International Atomic Energy Agency. History. <https://www.iaea.org/about/overview/history>

U.S. Citizenship and Immigration Services. Overview of Agency History. <https://www.uscis.gov/about-us/our-history/overview-of-agency-history>

Office of the Historian, U.S. Department of State. The Immigration Act of 1924. <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/immigration-act>

U.S. Customs and Border Protection. History. <https://www.cbp.gov/about/history>

International Organization for Migration. IOM History. <https://www.iom.int/ian-history>

Ronald Reagan Presidential Library and Museum. Executive Order 12291: Federal Regulation. (1981). <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/executive-order-12291-federal-regulation>

Office of Management and Budget. Circular A-4: Regulatory Analysis. <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/circulars/>

Organisation for Economic Co-operation and Development. Regulatory Policy Committee. <https://www.oecd.org/en/about/committees/regulatory-policy-committee.html>

International Bureau of Weights and Measures. History of the SI. <https://www.bipm.org/en/measurement-units/history-si>

International Organization for Standardization. About ISO. <https://www.iso.org/about-us.html>

International Electrotechnical Commission. IEC History. <https://www.iec.ch/history>

World Trade Organization. Technical Barriers to Trade. https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm

World Trade Organization. Agreement on Government Procurement. https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

United Nations Commission on International Trade Law. UNCITRAL Model Law on Public Procurement. (2011). https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public_procurement

Organisation for Economic Co-operation and Development. Recommendation of the Council on Public Procurement. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>

U.S. Department of Justice. Foreign Corrupt Practices Act. <https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>

U.S. Securities and Exchange Commission. The Laws That Govern the Securities Industry. <https://www.sec.gov/about/about-securities-laws>

U.S. Securities and Exchange Commission. Sarbanes-Oxley Act of 2002. <https://www.sec.gov/about/about-securities-laws#sox2002>

Organisation for Economic Co-operation and Development. G20/OECD Principles of Corporate Governance 2023. (2023). https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-principles-of-corporate-governance-2023_ed750b30-en.html

World Intellectual Property Organization. History of WIPO. <https://www.wipo.int/about-wipo/en/history.html>

World Intellectual Property Organization, Summary of the Paris Convention for the Protection of Industrial Property, https://www.wipo.int/treaties/en/ip/paris/summary_paris.html

World Intellectual Property Organization, Summary of the Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works, https://www.wipo.int/treaties/en/ip/berne/summary_berne.html

World Trade Organization, Intellectual Property: Protection and Enforcement, https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_e.htm

National Institute of Standards and Technology, Cybersecurity Framework, <https://www.nist.gov/cyberframework>

Cybersecurity and Infrastructure Security Agency, About CISA, <https://www.cisa.gov/about>

European Union, Directive (EU) 2022/2555 on Measures for a High Common Level of Cybersecurity Across the Union. (2022). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj>

Organisation for Economic Co-operation and Development, Guidelines for the Security of Information Systems and Networks, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0917>

U.S. Social Security Administration, Social Security Act of 1935, <https://www.ssa.gov/history/35act.html>

National Archives, Social Security Act, <https://www.archives.gov/milestone-documents/social-security-act>

Centers for Medicare & Medicaid Services, CMS' Program History, <https://www.cms.gov/about-cms/who-we-are/history>

International Labour Organization, Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102), (1952), https://normlex.ilo.org/dyn/normlex_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL0_CODE:C102

Korea Ministry of Government Legislation, National Health Insurance Act, <https://www.law.go.kr/법령/국립건강보험법>

U.S. Food and Drug Administration, Changes to the Nutrition Facts Label, <https://www.fda.gov/food/nutrition-food-labeling-and-critical-foods/changes-nutrition-facts-label>

Federal Trade Commission, Complying with the Funeral Rule, <https://www.ftc.gov/business-guidance/resources/complying-funeral-rule>

Federal Trade Commission, Complying with the Eyeglass Rule, <https://www.ftc.gov/business-guidance/resources/complying-eyeglass-rule>

U.S. Consumer Product Safety Commission, CPSC Votes Lawn Dart Ban, (1988), <https://www.cpsc.gov/Newsroom/News-Releases/1988/CPSC-Votes-Lawn-Dart-Ban>

Electronic Code of Federal Regulations, 16 CFR Part 1306: Ban of Hazardous Lawn Darts, <https://www.ecfr.gov/current/title-16/chapter-II/subchapter-B/part-1306>

Federal Aviation Administration, Part 107 Summary, (2016), <https://www.faa.gov/newsroom/part-107-summary>

Electronic Code of Federal Regulations, 14 CFR Part 107: Small Unmanned Aircraft Systems, <https://www.ecfr.gov/current/title-14/chapter-I/subchapter-F/part-107>

U.S. Environmental Protection Agency, EPA History: Noise and the Noise Control Act, <https://www.epa.gov/history/epa-history-noise-and-noise-control-act>

Federal Communications Commission, Syracuse Peace Council, Memorandum Opinion and Order, FCC 87-266, (1987), <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-87-266A1.pdf>

UK Legislation, Gambling Act 2005, (2005), <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents>

Gambling Commission, Guidance to Licensing Authorities: Primary Legislation, <https://www.gamblingcommission.gov.uk/guidance/guidance-to-licensing-authorities/part-1-primary-legislation>

UK Legislation, National Lottery etc. Act 1993, (1993), <https://www.legislation.gov.uk/id/ukpga/1993/39>

Office for Government Policy Coordination, Republic of Korea, Regulatory Sandbox Introduction, <https://www.opm.go.kr/opm/info/sandbox-intro.do>

Korea Institute of Public Administration, Measures to Enhance the Effectiveness of Regulatory Impact Analysis, [https://sky.kipa.re.kr/\\$/10210/contents/7137331](https://sky.kipa.re.kr/$/10210/contents/7137331)

Organisation for Economic Co-operation and Development, Korea: OECD Regulatory Policy Outlook 2025, (2025).
https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_56b60e39-en/full-report/korea_1a947798.html

Organisation for Economic Co-operation and Development, Regulatory Governance: Indicators of Regulatory Policy and Governance. [https://data-explorer.oecd.org/vis?](https://data-explorer.oecd.org/vis?df%5Bbag%5D=OECD.GOV.G1P&df%5Bds%5D=DisseminateFinalDMZ&df%5Bid%5D=DSD_QDD_GOV_REG%40DF_GOV_REG)
[df%5Bbag%5D=OECD.GOV.G1P&df%5Bds%5D=DisseminateFinalDMZ&df%5Bid%5D=DSD_QDD_GOV_REG%40DF_GOV_REG](https://data-explorer.oecd.org/vis?df%5Bbag%5D=OECD.GOV.G1P&df%5Bds%5D=DisseminateFinalDMZ&df%5Bid%5D=DSD_QDD_GOV_REG%40DF_GOV_REG)

Regulatory Information Portal, Republic of Korea, Regulatory Sandbox. <https://www.better.go.kr/sandbox/index>

Ministry of Education, Republic of Korea, What Is Regulation?. <https://www.moe.go.kr/sub/infoRenew.do?m=010801&page=010801&s=moe>

Korea Policy Briefing, First Meeting of the Regulatory Rationalization Committee, (2026).
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148462737>

Korea Ministry of Government Legislation, Act on Registration and Evaluation of Chemical Substances.
<https://www.law.go.kr/법령/화학물질의등록및평가등에관한법률>

Korea Ministry of Government Legislation, Chemicals Control Act. <https://www.law.go.kr/법령/화학물질관리법>

Ministry of Environment, Republic of Korea, Household Chemical Products and Biocides Safety Information.
<https://ecolife.me.go.kr/>

U.S. Environmental Protection Agency, Chemicals under the Toxic Substances Control Act.
<https://www.epa.gov/chemicals-under-tsca>

U.S. Environmental Protection Agency, Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21st Century Act. (2016).
<https://www.epa.gov/assessing-and-managing-chemicals-under-tsca/frank-r-lautenberg-chemical-safety-21st-century-act>

National Institutes of Health, NIH Guidelines for Research Involving Recombinant or Synthetic Nucleic Acid Molecules.
<https://asp.od.nih.gov/policies/biosafety-and-biosecurity-policy/#tab1/>

Centers for Disease Control and Prevention, Biosafety in Microbiological and Biomedical Laboratories.
<https://www.cdc.gov/labs/BMBL.html>

Convention on Biological Diversity, Cartagena Protocol on Biosafety. <https://bch.cbd.int/protocol/>

U.S. Department of the Treasury, Treasury, OMB Update Tax Regulatory Review Process. (2018).
<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sin0345>

UK Department for Business, Energy and Industrial Strategy, Better Regulation Framework Manual. (2013).
<https://www.gov.uk/government/publications/better-regulation-framework-manual>

Encyclopaedia Britannica, Qin Dynasty. <https://www.britannica.com/topic/qin-dynasty>

Asia for Educators, Columbia University, The Debate on Salt and Iron. <https://afe.easia.columbia.edu/>

Encyclopedia of Korean Culture, Gyeongju Daejeon. <https://encykorea.aks.ac.kr/>

Encyclopedia of Korean Culture, Gyeongju Daejeon. <https://encykorea.aks.ac.kr/>

Encyclopedia of Korean Culture, Gyeongju Daejeon. <https://encykorea.aks.ac.kr/>

Encyclopedia of Korean Culture, Gyeongju Daejeon. <https://encykorea.aks.ac.kr/>

Regulations.gov, Learn More About the Rulemaking Process. <https://www.regulations.gov/learn>

Office of the Federal Register, A Guide to the Rulemaking Process and Public Comments.
<https://www.federalregister.gov/reader-aids/using-federalregister-gov/the-public-commenting-process>

Office of Management and Budget and General Services Administration, Reginfo.gov EO 12866 Regulatory Review Dashboard. <https://www.reginfo.gov/public/jsp/EO/eoDashboard.mysp>

Office of the Clerk, U.S. House of Representatives, Lobbying Disclosure Act of 1995. (1995).
<https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

Office for Government Policy Coordination, Republic of Korea, History of the Office for Government Policy Coordination: 50 Years. (2023). <https://www.nlg.go.kr/>

Walter Benjamin. *Kleine Geschichte der Photographie*. (1931). <https://www.imj.org.il/en/content/pictures-walter-benjamin/E2/%80%99s-little-history-photography>

Arthur Cecil Pigou. *The Economics of Welfare*. (1920). <https://oll.libertyfund.org/titles/pigou-the-economics-of-welfare>

Ronald H. Coase. *The Problem of Social Cost*. (1960).
<https://www.law.uchicago.edu/lawecon/coaseinmemoriam/problemofsocialcost>

Sam Peltzman. *The Effects of Automobile Safety Regulation*. (1975). *Journal of Political Economy*.
<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/260352>

John D. Graham and Jonathan Baert Wiener. *Risk vs. Risk: Tradeoffs in Protecting Health and the Environment*. (1995). <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674773073>

Stephen Breyer. *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation*. (1993).
https://books.google.com/books/about/Breaking_the_Vicious_Circle.html?id=stA5nnwEACAAJ

George J. Stigler. *The Theory of Economic Regulation*. (1971). *The Bell Journal of Economics and Management Science*.
<https://www.jstor.org/stable/3003160>

Sam Peltzman. *Toward a More General Theory of Regulation*. (1976). <https://www.nber.org/papers/w0133>

National Highway Traffic Safety Administration. *Seat Belts on Large School Buses*.
<https://www.nhtsa.gov/sites/nhtsa.gov/files/nhtsa-ppt-schoolbus.pdf>

National Highway Traffic Safety Administration. *Interpretation on School Bus Compartmentalization*.
<https://www.nhtsa.gov/interpretations/28690>

National Highway Traffic Safety Administration. *Federal Motor Vehicle Safety Standards; Seating Systems, Occupant Crash Protection, Seat Belt Assembly Anchorages, School Bus Passenger Seating and Crash Protection*. (2007).
<https://www.federalregister.gov/documents/2007/11/21/07-5758/federal-motor-vehicle-safety-standards-seating-systems-occupant-crash-protection-seat-belt-assembly>

National Highway Traffic Safety Administration. *Federal Motor Vehicle Safety Standards; Denial of Petitions for Rulemaking; School Buses*. (2011). <https://www.federalregister.gov/documents/2011/08/25/2011-21652/federal-motor-vehicle-safety-standards-denial-of-petitions-for-rulemaking-school-buses>

National Transportation Safety Board. *School Bus Safety*. <https://www.ntsb.gov/Advocacy/SafetyIssues/Pages/School-Bus-Safety.aspx>

Stanford Encyclopedia of Philosophy. *Legalism in Chinese Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/chinese-legalism/>

Stanford Encyclopedia of Philosophy. *The Rule of Law*. <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/>

Stanford Encyclopedia of Philosophy. *Confucius*. <https://plato.stanford.edu/entries/confucius/>

Stanford Encyclopedia of Philosophy. *Daoism*. <https://plato.stanford.edu/entries/daoism/>

Internet Encyclopedia of Philosophy. *Daoist Philosophy*. <https://iep.utm.edu/daosindaoist-philosophy/>

Internet Encyclopedia of Philosophy. *Plato: The Republic*. <https://iep.utm.edu/republic/>

Stanford Encyclopedia of Philosophy. *Plato's Ethics and Politics in The Republic*.
<https://plato.stanford.edu/entries/plato-ethics-politics/>

Stanford Encyclopedia of Philosophy. *Aristotle's Political Theory*. <https://plato.stanford.edu/entries/aristotle-politics/>

Stanford Encyclopedia of Philosophy. *Hobbes's Moral and Political Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/hobbes-moral/>

Stanford Encyclopedia of Philosophy. *Adam Smith's Moral and Political Philosophy*.
<https://plato.stanford.edu/entries/smith-moral-political/>

Stanford Encyclopedia of Philosophy. *The Limits of Law*. <https://plato.stanford.edu/entries/law-limits/>

Stanford Encyclopedia of Philosophy. *Friedrich Hayek*. <https://plato.stanford.edu/entries/friedrich-hayek/>

Stanford Encyclopedia of Philosophy. *Michel Foucault*. <https://plato.stanford.edu/entries/foucault/>

Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. (1944).
<https://www.penguinrandomhouse.com/books/165685/the-great-transformation-by-karl-polanyi/>

James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. (1998).
<https://politicalscience.yale.edu/publications/seeing-state-how-certain-schemes-improve-human-condition-have-failed>

Stanford Encyclopedia of Philosophy. Walter Benjamin. <https://plato.stanford.edu/entries/benjamin/>
Stanford Encyclopedia of Philosophy. Hannah Arendt. <https://plato.stanford.edu/entries/arendt/>

한국행정연구원. 행정내부규제 관리방안에 관한 연구. (2011). <https://sky.kipa.re.kr/426/10110/contents/7177184>
국가기록원. 유사행정규제 정비. <https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=010214&sitePage=1-2-3>

행정안전부. 지방자치단체와 읍은 규제 정비. (2019). https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSEMSR_000000000008&nttId=68518

국회입법조사처. 입법예청분서: 의원입법에 대한 규제명합본서를 중심으로. (2011). <https://www.nars.go.kr/report/view.do?brdSeq=2373&cmsCode=CM0010>

국회입법조사처. 국회의원 입법예청분서 도입 방안. (2023). <https://www.nars.go.kr/report/view.do?brdSeq=42420&cmsCode=CM0073>

국가법령정보센터. 국가재정법. (2026). <https://www.law.go.kr/법령/국가재정법>

KDI 경제교육·정보센터. 기준제도 정비로 재정공통의 효율성을 높여야. <https://eiec.kdi.re.kr/publish/naraview.do?cid=4702&fcode=00002000040000100005>

기획재정부. 2026년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침. (2025). <https://eiec.kdi.re.kr/policy/callDownload.do?fileun=2&num=264677>

World Bank. *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. (2013).
<https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2013>

World Bank. *Global Indicators of Regulatory Governance*. <https://rulemaking.worldbank.org/>

PhillyHistory Blog. How High Was Up? A History of Philadelphia's "Gentleman's Agreement". (2013).
<https://blog.phillyhistory.org/index.php/2013/06/how-high-was-up-a-history-of-philadelphias-gentlemans-agreement/>

PhillyHistory Blog. Breaking Away from the "Gentleman's Agreement". (2013).
<https://blog.phillyhistory.org/index.php/2013/06/breaking-away-from-the-gentlemans-agreement/>

International Maritime Organization. *International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974*. [https://www.imo.org/en/about/conventions/pages/international-convention-for-the-safety-of-life-at-sea-\(solas\),-1974.aspx](https://www.imo.org/en/about/conventions/pages/international-convention-for-the-safety-of-life-at-sea-(solas),-1974.aspx)

Kuran, Timur, and Cass R. Sunstein. Availability Cascades and Risk Regulation. *Stanford Law Review* 51 (1999): 683-768. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=138144

UK Parliament, House of Commons. *Dangerous Dogs Bill*, 10 June 1991.
<https://publications.parliament.uk/pa/cml199091/cmhansrd/1991-06-10/Debate-6.html>

House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee. *Controlling Dangerous Dogs*. HC 1040 (2018).
<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmenfrfu/1040/104003.htm>

U.S. Government Accountability Office. Aviation Security: Risk, Experience, and Customer Concerns Drive Changes to Airline Passenger Screening Procedures. GAO-07-634 (2007).
<https://www.gao.gov/products/gao-07-634>

U.S. Government Accountability Office. Aviation Security: Actions Needed to Systematically Evaluate Cost and Effectiveness Across Security Countermeasures. GAO-17-794 (2017).
<https://www.gao.gov/products/gao-17-794>