



제438회국회(임시회)
제2차 정무위원회

행정규제기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈규제심사 대상에 공공기관의 정관 등 내부규정 추가 등〉

■ 유동수의원 대표발의(의안번호 제2217694호)

2026. 8.

정 무 위 원 회

수석전문위원 곽현준

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견: 규제심사 대상에 공공기관의 정관 등 내부규정 추가 등	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 유동수의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2026. 3. 23.
3. 회 부 일 : 2026. 3. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행 「행정규제기본법」은 중앙행정기관의 장이 법령등에 따른 규제를 신설·강화하는 경우에 한하여 규제합리화위원회의 심사를 받도록 하고 있으나, 공공기관 등이 자체 규정인 정관이나 지침, 세칙 등을 통해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 유사 행정규제를 규정·운영하는 경우가 있다는 지적이 제기되어 왔음.

이에, 공공기관 등이 자체 규정을 신설·강화하려는 경우에도 규제합리화위원회의 규제심사를 받도록 하여, 이에 대한 관리를 강화하고 국민의 권리·의무를 두텁게 보호할 필요가 있음.

따라서, 공공기관 등의 규정을 규제심사 대상으로 포함하고, 중앙행정기관의 장에게 소관 공공기관 등의 규정에 대한 자체정비 의무를 부과하는 한편, 규제합리화위원회의 기능에 심사 대상 공공기관의 지정 및 지정 취소 관련 사항을 신설하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

주요내용

가. 공공기관 및 유사 행정규제의 정의 신설(안 제2조제1항제6호 및 제7호)

이 법에 따른 공공기관의 범위와 유사 행정규제의 정의를 명확히 규정함.

나. 유사 행정규제 신설·강화 시 규제심사 절차 도입(안 제7조의2)

중앙행정기관의 장으로 하여금 대통령령으로 정하는 소관 공공기관이 유사 행정규제를 신설·강화려는 경우 규제영향분석서를 작성하도록 하고, 자체심사를 실시하도록 하는 등 유사 행정규제에 대한 규제심사 절차 적용 근거를 마련함.

다. 중앙행정기관의 장에게 유사 행정규제에 대한 자체정비 의무 부과(안 제19조제1항 등)

중앙행정기관의 장으로 하여금 소관 공공기관의 규정을 자체적으로 관리·개선하도록 하기 위하여, 소관 공공기관의 유사 행정규제에 대한 자체정비 의무를 부과함.

라. 규제합리화위원회의 기능에 유사행정규제 심사 및 심사 대상 공공기관의 지정·지정취소 권한 신설(안 제24조제1항제2호 및 제7호 등)
규제합리화위원회가 유사 행정규제 신설·강화에 대한 심사를 실시하고 심사 대상 공공기관을 지정 또는 지정취소할 수 있도록 하기 위하여 이와 관련된 위원회의 기능을 추가함.

Ⅲ. 검토의견: 규제심사 대상에 공공기관의 정관 등 내부규정 추가 등

□ 개정안은 ① ‘공공기관’ 및 ‘유사 행정규제’를 정의하고(안 제2조 제6호·제7호 신설), ② 규제합리화위원회가 지정한 공공기관이 유사 행정규제를 신설·강화하려는 경우 소관 중앙행정기관장의 자체규제심사를 거쳐 규제합리화위원회 심사를 받도록 하며(안 제7조의2 신설, 안 제24조제1항), ③ 중앙행정기관장에게 소관 공공기관의 유사 행정규제를 정비하는 의무를 부과하려는 것임(안 제19조제1항).

현행	개정안
제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ① ----- -----.
1. ~ 5. (생략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
<u><신설></u>	6. “공공기관”이란 다음 각 목의 기관을 말한다.
	가. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관
	나. 특별법에 따라 설립된 특수법인
	다. 그 밖에 규정을 제·개정하는 경우 소관 중앙행정기관의 장의 승인이 필요한 기관
<u><신설></u>	7. “유사 행정규제”(이하 “유사규제”라 한다)란 제6호에 따른 공공기관이 정관이나 지침·세칙·예규·약관 등의 규정을 통하여 국민(국내법의 적용을 받는 외국인을 포

현행	개정안
② (생략) 제2장 <u>규제의 신설·강화에 대한 원칙과 심사</u> <u><신설></u>	<u>함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것을 말한다.</u> ② (현행과 같음) 제2장 <u>규제 및 유사규제의 신설·강화에 대한 원칙과 심사</u> 제7조의2(유사규제의 심사) ① 중앙행정기관의 장은 소관 공공기관이 유사규제를 신설·강화하려는 경우에는 제7조제1항에 따른 규제영향분석서를 작성하도록 하고, 자체규제심사위원회의 심의를 거쳐 그 타당성에 대하여 자체심사를 하여야 한다. 이 경우 공공기관의 장은 규제영향분석서를 대통령령으로 정하는 기간 동안 국민에게 공표하여야 하고, 의견을 제출한 자에게 제출된 의견의 처리 결과를 알려야 한다. ② 위원회는 심사 대상 공공기관을 신규 지정 또는 취소하는 경우 그 결과를 인터넷 홈페이지 등에 공개하여야 하며, 해당 공공기관의 장에게 통보하여야 한다. ③ 유사규제에 대한 심사 절차 등에 관하여는 제6조, 제8조, 제8조의2, 제8조의3, 제9조부터 제15조까지를 준용한다. 이 경우 “중앙행정기관의 장”은 “유사규제 심사 대상 공공기관의 장”으로, “규제”는 “유사규제”로, “법령등”은 “공공기관 규정”으로 본다.

현행	개정안
제3장 <u>기존규제의 정비</u> 제19조(<u>기존규제의 자체정비</u>) ① 중앙행정기관의 장은 매년 소관 <u>기존규제</u>에 대하여 이해관계인·전문가 등의 의견을 수렴하여 정비가 필요한 규제를 선정하여 정비하여야 한다. ② (생략) 제24조(기능) ① 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다. 1. (생략) 2. <u>규제</u>의 신설·강화 등에 대한 심사 에 관한 사항 3. ~ 6. (생략) <u><신설></u> 7. (생략)	④ <u>유사규제 심사 대상 공공기관의 범위 및 심사 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> 제3장 <u>기존규제 등의 정비</u> 제19조(<u>기존규제 및 유사규제의 자체정비</u>) ① -----<u>기존규제 및 소관 공공기관의 유사규제</u>----- -----. ② (현행과 같음) 제24조(기능) ① ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. <u>규제 및 유사규제</u>----- ----- 3. ~ 6. (현행과 같음) 7. <u>유사규제 심사 대상 공공기관 지정 및 지정취소에 관한 사항</u> 8. (현행 제7호와 같음)

□ 현행법 제2조¹⁾는 “행정규제”를 국가나 지방자치단체가 특정한 행정

1) 「행정규제기본법」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “행정규제”(이하 “규제”라 한다)란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.
2. “법령등”이란 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임을 받는 고시(告示) 등을 말한다. (이하 생략)
- ② 규제의 구체적 범위는 대통령령으로 정한다.

「행정규제기본법 시행령」 제2조(행정규제의 범위 등) ①법 제2조제2항에 따른 행정규제(이하 “규제”라 한다)의 구체적 범위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항으로서 법령등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항으로 한다.

1. 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을

목적 실현을 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 ‘법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임을 받는 훈령·예규·고시·공고’ 또는 ‘조례·규칙’에 규정되는 사항으로 정의하고 있음.

□ ‘행정규제’를 신설·강화하려는 경우에는 중앙행정기관장이 현행법 제7조·제10조²⁾에 따라 규제영향분석을 실시하고 자체규제심사위원회 심의를 거쳐 규제합리화위원회³⁾에 규제심사를 요청하여야 함. 또한, 중앙행정기관장은 현행법 제19조⁴⁾에 따라 소관 기존규제에 대한 정비 의무를 부담함.

정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항

2. 허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항

3. 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 그 밖에 영업 등과 관련하여 일정한 작위의무 또는 부작위의무를 부과하는 사항

4. 그 밖에 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한 사항

② 법 제2조제1항제2호 및 법 제4조제2항 단서에서 “고시 등”이라 함은 훈령·예규·고시 및 공고를 말한다.

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

1. 규제의 신설 또는 강화의 필요성

2. 규제 목적의 실현 가능성 (이하 생략)

③ 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 규제영향분석의 결과를 기초로 규제의 대상·범위·방법 등을 정하고 자체규제심사위원회의 심의를 거쳐 그 타당성에 대하여 자체심사를 하여야 한다. 이 경우 관계 전문가 등의 의견을 충분히 수렴하여 심사에 반영하여야 한다.

제10조(심사 요청) ① 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려면 위원회에 심사를 요청하여야 한다. 이 경우 법령안(法令案)에 대하여는 법제처장에게 법령안 심사를 요청하기 전에 하여야 한다.

3) 「행정규제기본법」 제23조(설치) 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항을 종합적으로 추진하기 위하여 대통령 소속으로 규제합리화위원회를 둔다.

제25조(구성 등) ① 위원회는 위원장 1명과 5명 이내의 부위원장을 포함한 35명 이상 50명 이하의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 대통령이 되고, 부위원장은 국무총리와 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람이 된다.

4) 「행정규제기본법」 제19조(기존규제의 자체정비) ① 중앙행정기관의 장은 매년 소관 기존규제에 대하여 이해관계인·전문가 등의 의견을 수렴하여 정비가 필요한 규제를 선정하여 정비하여야 한다.

□ 그런데, 공공기관의 정관 등 내부규정 중에도 행정규제와 유사하게 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 규정이 있지만, 현행법상 규제심사 대상에는 포함되지 않아, 국민의 권리 보호에 미흡한 측면이 있다는 지적이 있음.

□ 개정안은 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 공공기관의 정관 등 내부규정에 대한 관리를 강화하려는 것으로, ① 공공기관이 운용 중인 기존 유사 행정규제에 대해서는 해당 공공기관을 소관하는 중앙행정기관장에게 정비의무를 부과하고, ② 공공기관이 유사 행정규제를 신설·강화하려는 경우에는 규제합리화위원회 심사 등 규제심사를 거치도록 하려는 것임.

가. 유사 행정규제를 포함한 공공기관의 정관 등 내부규정 정비

□ 우리 헌법⁵⁾은 국민의 자유와 권리는 ‘법률’로써 제한하여야 함을 명확히 하고 있고, 헌법재판소⁶⁾도 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항 중 본질적인 것은 입법자가 법률로써 규율해야

5) 「대한민국헌법」 제37조 ②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

6) 현재 1999. 5. 27. 98헌바70 전원재판부 결정

“오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현과 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 그 본질적 사항에 대해서 스스로 결정하여야 한다는 요구까지 내포하고 있다(의회유보원칙). 그런데, 텔레비전방송수신료는 대다수 국민의 재산권 보장의 측면이나 한국방송공사에게 보장된 방송자유 측면에서 국민의 기본권실현에 관련된 영역에 속하고, 수신료금액의 결정은 납부의무자의 범위 등과 함께 수신료에 관한 본질적인 중요한 사항이므로 국회가 스스로 행하여야 하는 사항에 속하는 것임에도 불구하고 한국방송공사법 제36조제1항에서 국회의 결정이나 관여를 배제한 채 한국방송공사로 하여금 수신료금액을 결정해서 문화관광부장관의 승인을 얻도록 한 것은 법률유보원칙에 위반된다.”

한다는 법률유보원칙(의회유보원칙)을 확인하고 있음.

- 법률이 아닌 공공기관의 정관 등 내부규정을 통해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것은 위헌의 소지가 있으므로, 개정안과 같이 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 유사 행정규제를 중앙행정기관장이 정비하도록 의무화하는 것은 바람직한 입법으로 보임.

나. 유사 행정규제에 대한 규제심사

- (‘유사 행정규제’ 정의의 적정성) 개정안은 ‘유사 행정규제’를 ‘공공기관’이 ‘정관·지침·세칙·예규·약관 등을 통해’ ‘국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것’으로 정의하고, 이를 신설·강화하려는 경우 규제합리화위원회 심사 등 규제심사를 받도록 하고 있는데, 이는 ‘공공기관’이 ‘국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과’하는 유사 행정규제를 신설·운용할 수 있음을 전제한 것으로 보임.

또한, 현행법 제4조⁷⁾는 ‘행정기관’이 ‘법률 근거 없는 규제’로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없음을 규정하고 있는데, 개정안에 따른 ‘유사 행정규제’의 경우에는 동 조항이 적용되지 않아, 국가 행정기관이 아닌 ‘공공기관’의 경우에는 ‘법률 근거 없이’

7) 「행정규제기본법」 제4조(규제 법정주의) ① 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.

③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제에 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

유사 행정규제를 통해 ‘국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 있는 것’으로 해석될 여지가 있음.

헌법상 법률유보원칙에 따라 법률 근거 없이는 국민의 권리·의무에 영향을 미칠 수 없으므로, 법률 수권 없이 공공기관이 정관 등 내부규정으로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 ‘유사 행정규제’는 위헌의 소지가 크고, 실제 그에 해당하는 유사 행정규제의 사례를 찾아보기도 쉽지 않음.

따라서, ‘유사 행정규제’ 심사를 제도화하는 것은 오히려 위헌적 관행을 합법화할 우려가 있으므로 신중히 논의하여야 할 것임.

참고로, 법률의 직접 수권을 통해 공법인 등에 관한 사항을 정관 등으로 규정한 사례⁸⁾가 있는데, 이 경우는 해당 법인과 그 회원 또

8) 관련 입법례

「농업협동조합법」 제25조(경비와 과태금의 부과) ① 지역농협은 정관으로 정하는 바에 따라 조합원에게 경비와 과태금을 부과할 수 있다.

「예금자보호법」 제29조(보험관계) ② 부보금융회사는 공사가 정하는 바에 따라 제1항에 따른 보험관계의 성립 여부와 그 내용을 표시하여야 한다.

③ 부보금융회사는 금융거래 계약을 체결하는 경우에는 공사가 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 상대방(부보금융회사 등 대통령령으로 정하는 자는 제외한다)에게 설명하여야 한다.

1. 제1항에 따른 보험관계 성립 여부
2. 제32조제2항에 따른 보험금의 한도

「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제373조의7(상장 및 시장감시 등의 책무) 거래소는 다음 각 호의 업무를 행함에 있어서 이 법 또는 정관등에 따라 거래소시장에서 투자자를 보호하고 증권 및 장내파생상품의 매매를 공정하게 수행할 책무를 가진다.

1. 증권의 상장 및 상장폐지 업무
2. 제402조제1항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 업무
3. 그 밖에 투자자를 보호하고 공정한 거래질서를 확보하기 위하여 필요한 업무로서 대통령령으로 정하는 업무

제390조(상장규정) ① 거래소는 증권시장에 상장할 증권의 심사 및 상장증권의 관리를 위하여 증권상장규정(이하 “상장규정”이라 한다)을 정하여야 한다. 이 경우 거래소가 개설·운영하는 둘 이상의 증권시장에 대하여 별도의 상장규정으로 정할 수 있다.

② 상장규정에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 증권의 상장기준 및 상장심사에 관한 사항

는 구성원에 관한 자치법적 내용이 대부분이고, 헌법재판소⁹⁾ 역시 ‘법률이 행정부에 속하지 않는 기관의 정관으로 특정 사항을 정할 수 있도록 위임하는 경우에는 자치입법에 해당되는 영역으로 보아 자치적으로 정하도록 하는 것이 바람직하다’고 보고 있으므로, 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 유사 행정규제의 사례라 보기 어려움.

또한, 시행령 등 하위규정의 위임을 통해 공공기관의 정관 등 내부규정에 국민의 권리·의무 관련 사항을 규정하는 사례도 생각해 볼 수 있으나, 정관 등 내부규정은 법령에 비해 쉽게 개정될 수 있고, 공포·공시 등의 절차도 미비해 법적안정성 및 신뢰보호 측면에서 바람직하지 아니하므로, 해당 규정은 규제 심사보다는 정비의 대상이 되어야 할 것임.

-
2. 증권의 상장폐지기준 및 상장폐지에 관한 사항
 3. 증권의 매매거래정지와 그 해체에 관한 사항
 4. 그 밖에 상장법인 및 상장증권의 관리에 관하여 필요한 사항

9) 헌법재판소(헌법재판소 2019헌바332 결정)는 「자본시장법」이 한국거래소 상장규정에 증권의 상장폐지 기준 및 상장폐지에 관한 사항을 포함하도록 위임한 조항과 관련해, 심판대상조항이 헌법상 포괄위임금지 원칙 및 법률유보원칙에 위반되지 않는다고 결정함.

“포괄위임금지는 법규적 효력을 가지는 행정입법의 제정을 그 주된 대상으로 하고, 이는 자의적인 제정으로 국민들의 자유와 권리를 침해할 수 있는 가능성을 방지하고자 엄격한 헌법적 기속을 받게하는 것이다. 법률이 행정부에 속하지 않는 기관의 정관으로 특정 사항을 정할 수 있다고 위임하는 경우에는 자치입법에 해당되는 영역으로 보아 자치적으로 정하도록 하는 것이 바람직하다. 상장규정은 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’이 거래소로 하여금 증권의 상장 및 상장폐지 등에 관한 사항을 스스로 정하도록 하여 제정된 자치규정이요, 심판대상조항은 거래소의 상장규정에 포함시켜야 하는 ‘내용을 제시’한 것으로서, 헌법상의 위임규정에서 말하는 ‘위임’이 될 수는 없어 포괄위임금지원칙이 원칙적으로 적용되지 아니한다.”

“상장폐지는 기업의 규모와 형태, 증권거래의 양태, 경제상황 등 다양한 요소를 고려하여 결정되어야 하고, 상장폐지의 구체적인 내용·절차 등은 탄력적으로 시장의 상황을 반영해야 하는 세부적·기술적 사항으로, 반드시 의회가 정하여야 할 사항이라고 볼 수 없다. 따라서 심판대상조항은 법률유보원칙에 위반되지 아니한다.”

□ (중복 규제 가능성) 「공공기관의 운영에 관한 법률」¹⁰⁾이나 법
 인 설치에 관한 사항을 규정한 개별 법률¹¹⁾ 대부분은 해당 기관의
 정관 변경 시에 주무기관의 승인을 받도록 규정하고 있어, 개정안
 에 따른 규제심사까지 도입할 경우 중복 규제로 비추어질 수 있다
 는 점도 고려해야 할 것임.

다. ‘공공기관’의 범위

□ (공공기관 정의의 명확성) 개정안은 ‘공공기관’을 ① 「공공기관
 의 운영에 관한 법률」 제4조¹²⁾에 따른 공공기관, ② 특별법에 따

10) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제16조(정관의 기재사항) ②공기업·준정부기관은 제6조의 규정에 따
 라 공기업·준정부기관으로 지정된 후 3개월 이내에 제1항의 규정에 따른 정관에 대하여 주무기관의 장
 의 인가를 받아야 한다. 인가받은 정관의 기재사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.

11) 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제26조(정관) ② 금융감독원은 정관을 변경하려면 금융위원회의
 승인을 받아야 한다.

「서울대학교병원 설치법」 제4조(정관) ② 대학병원의 정관을 변경할 때에는 교육부장관의 인가를 받아야 한다.

「변호사법」 제79조(설립 절차) 지방변호사회는 연합하여 회칙을 정하고 법무부장관의 인가를 받아 대한
 변호사협회를 설립하여야 한다. 회칙을 변경할 때에도 또한 같다.

「민법」 제42조(사단법인의 정관의 변경) ②정관의 변경은 주무관청의 허가를 얻지 아니하면 그 효력이 없다.

제45조(재단법인의 정관변경) ③제42조제2항의 규정은 전2항의 경우에 준용한다.

12) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조(공공기관) ①재정경제부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인
 ·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로
 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
 2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그
 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
 3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한
 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 4. 정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지
 고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정
 에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 5. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100
 분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통
 하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 6. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관
- ②제1항에도 불구하고 재정경제부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정
 할 수 없다.

1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관

라 설립된 ‘특수법인’, ③ 그 밖에 ‘규정을 제·개정하는 경우 소관 중앙행정기관의 장의 승인이 필요한 기관’으로 정의하고 있음.

그런데, 개정안에는 ‘특수법인’¹³⁾의 정의규정이 따로 없어, 그 범위를 한정하기 어려운데, 이를 넓게 해석할 경우 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 한국거래소 및 예탁결제원, 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 따른 금융감독원, 「벤처투자 촉진에 관한 법률」에 따른 한국벤처투자, 「서울대학교병원 설치법」에 따른 서울대학교병원은 물론, 「의료법」에 따른 대한의사협회, 「변호사법」에 따른 대한변호사협회, 「건설산업기본법」에 따른 건설 관련 공제조합, 「새마을금고법」에 따른 새마을금고중앙회, 「신용협동조합법」에 따른 신용협동조합중앙회 등 매우 다양한 기관이 포함될 수 있음.

또한, ‘그 밖에 규정을 제·개정하는 경우 소관 중앙행정기관의 장의 승인이 필요기관’의 경우에는 「민법」¹⁴⁾에 따른 사단법인과 재단법인 모두를 포괄할 수 있음.

2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관

3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

13) 참고로, 「비송사건절차법」 제67조제1항은 ‘특수법인’을 「민법」과 「상법」 외의 법령에 따라 설립된 법인으로 규정함.

14) 「민법」 제42조(사단법인의 정관의 변경) ②정관의 변경은 주무관청의 허가를 얻지 아니하면 그 효력이 없다. 제45조(재단법인의 정관변경) ③제42조제2항의 규정은 전2항의 경우에 준용한다.

이처럼 ‘공공기관’을 개정안의 정의대로 확정할 경우 「상법」에 따라 설립되는 회사 등을 제외한 대부분 공법인·사법인의 정관 등 내부규정이 개정안 제19조제1항¹⁵⁾에 따라 소관 중앙행정기관의 정비 대상이 될 수 있으므로, 동 개정안의 적용대상 기관을 보다 명확히 한정할 필요가 있어 보임.

□ (유사규제 심사대상 공공기관 관련 포괄위임 가능성) 개정안 제2조제6호는 ‘공공기관’을 정의하고, 안 제7조의2제4항은 공공기관 중 유사규제 심사대상 공공기관의 범위를 대통령령으로 정하도록 위임하는 한편, 안 제24조제1항제7호는 다시 규제합리화위원회가 유사규제 심사대상 공공기관을 지정·지정취소할 수 있도록 규정하고 있는데, 동 개정안만으로는 어떤 기관이 유사규제 심사대상에 해당하는지 예측하기 어려움.

헌법재판소는 ‘하위 법령에 위임하는 경우 법률에 위임의 대강이 예측 가능한 형태로 규정되어야 하며, 전적으로 하위 법령에 백지 위임하는 것은 포괄위임금지원칙에 위배된다’고 판단하고 있음.¹⁶⁾

15) 개정안 제19조(기존규제 및 유사규제의 자체정비) ① 중앙행정기관의 장은 매년 소관 기존규제 및 소관 공공기관의 유사규제에 대하여 이해관계인·전문가 등의 의견을 수렴하여 정비가 필요한 규제를 선정하여 정비하여야 한다.

16) 현재 2005. 12. 22. 2004헌가24 전원합의체 결정: 구 군인연금법 제21조제5항제3호(1995. 12. 29. 법률 제5063호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)에서 퇴역연금 지급정지대상기관을 국방부령으로 정하도록 위임하고 있는 것이 포괄위임금지의 원칙에 위반된다는 결정

“이 사건 법률조항이 정부재정지원기관 중에서 그 일부를 대상으로 선별한다면 국회는 정부재정지원의 규모와 형태에 관한 일정한 기준을 먼저 법률로 정한 다음 그 범위 내에서 하위법규가 이를 선별하도록 위임하였어야 함에도 불구하고, 이 사건 법률조항은 물론 그 밖의 어느 규정도 재정지원의 방식·형태·규모 등에 관한 아무런 기준을 제시하지 아니함으로써 비록 아무리 적은 규모라도 어떤 형태로든지 정부의 재

개정안에 따른 공공기관에는 「민법」에 따른 사단법인 및 재단법인이 모두 포함되어 일반 국민에 대한 규제로 작용할 수 있고, 규율대상의 범위·기준에 관한 사항은 국민의 예측가능성 보장을 위해 법률에 규정되어야 하므로, 개정안에 따른 유사규제 심사대상 기관의 대략적 기준을 법률에 직접 규정하여야 할 것임.

라. 그 밖에 고려사항

□ (시행예정 법률 내용의 반영) 개정안은 시행예정인 「행정규제기본법 일부개정법률」(법률 제21643호, 2026.11.13. 시행예정)과 조문 번호가 일부 중복¹⁷⁾되고,

동 시행예정 법률에는 생명·안전 관련 규제의 폐지·완화 시에도 규제심사를 받도록 의무화하는 내용이 포함되어 있으므로, 개정안에 따른 유사 행정규제에 대해서도 이를 적용할지 여부를 논의해 보아야 할 것임.

정지원이 있지만 하면 국방부령이 정하는 바에 따라 지급정지대상기관이 될 수 있게 되어 정부재정지원기관의 확정을 실질적으로 행정부에 일임한 결과가 되었다.

지급정지제도의 본질에 비추어 지급정지의 요건 및 내용을 규정함에 있어서는 소득의 유무뿐만 아니라 소득의 수준에 대한 고려는 필수적인 것임에도 불구하고, 이 사건 법률조항은 이를 규정함에 있어 지급정지와 소득수준의 상관관계에 관하여 아무런 정함이 없이 대통령령에 포괄적으로 입법을 위임한 것으로서 헌법 제75조가 정하는 포괄위임금지의 원칙에 위반된다.”

17) 중복 조문

개정안의 내용		「행정규제기본법 일부개정법률」 (법률 제21643호, 2026.11.13. 시행예정)
안 제2조제1항제6호	공공기관 정의 신설	사후규제영향평가 정의
안 제2조제1항제7호	유사행정규제 정의 신설	-
안 제7조의2	유사행정규제에 대한 규제심사	생명·안전 관련 규제의 폐지·완화 시 규제영향분석 및 자체심사

□ (관계 기관 의견) 국무조정실은 개정안에 대체로 동의하며, 「행정규제기본법 일부개정법률」(법률 제21643호, 2026.11.13. 시행예정)의 입법 취지를 고려해, 유사 행정규제의 폐지·완화의 경우에도 그 내용이 국민의 생명·안전과 관련된 사항이라면 규제심사를 적용하여야 한다는 의견을 제출함.

법무부는 유사 행정규제의 개념과 범위 및 유형에 관해 법적·학술적·실무적으로 명확히 확립되지 않은 상태에서 일괄적으로 규제심사를 받도록 할 경우 해석상 혼란 및 형평성 문제가 발생할 수 있고, 특수법인 등에 대한 일괄 규제심사는 기관 자치사무의 사적 자치를 침해할 우려가 있다는 의견임.

중소벤처기업부는 소관 기술보증기금 및 한국벤처투자의 의견을 반영해, 행정비용 증가, 규정 제·개정 기간 증가로 인한 사업 추진 지연, 유사 행정규제 심사대상 지정 여부의 불확실성으로 인한 기관 운영의 예측가능성 저하, 공공기관의 자율적 운영 제한 등을 고려해야 한다는 의견을 제출함.

서울대학교병원, 한국대학교육협의회, 한국전문대학교육협의회 등의 경우에는 이미 교육부의 지도·감독을 받고 있어 개정안이 과도한 행정규제로 작용할 수 있고, 기관의 내부규정까지 규제심사를 받을 경우 행정 효율성이 낮아질 수 있으며, 고유한 거버넌스 체계를 갖

준 특수법인에 대해 일반 행정기관과 동일한 기준을 일률 적용하는 것은 기관의 자율성을 훼손할 수 있다는 의견을 제출함.

문 의 처
02)6788-5113