

기획논문

행정규제정책의 손익확보를 위한 전략적 모형개발에 관한 연구

정강정

본 연구는 행정규제정책의 성공을 위해서 규제주체(규제집행관료, 규제대상집단) 및 제3차 집단인 일반국민이 규제의 목적에 공감하여 규제정책 목표달성에 부합되는 행동을 하도록, 즉 순응하도록 하는 규제개혁의 전략적 모형을 개발하는 데 목적을 두고 있다. 본 연구에서는 행정규제의 순응단계를 규제인식단계(규제존재여부, 규제내용 이해, 내용의 명료성), 규제인정단계(필요성, 규제수준의 타당성, 목적 부합성), 규제준수단계(집행수단의 명확성, 발칙의 적절성, 준수정도)의 3단계 9개 항목으로 구분하고, 집행관료(operators)·피규제자(기업, 국민)·제3의 이용자(일반국민)의 3개 집단이 각 순응단계에 어떻게 반응하는가에 대하여 과학적인 사회조사분석모형을 제시하였다. 또한, 조사분석결과에 따른 주요 유형을 10가지로 분류하고, 이를 ① 모형 I: 규제폐지 ② 모형 II: 규제수준 및 집행기준개선 ③ 모형 III: 벌칙강화 및 집행력 보강 등 세 가지의 개혁전략모형도 제시하였다. 위와 같은 전략적 모형에 따라 '영업소의 옥외광고물 개수 제한 규제', '노래연습장에서의 주류판매·제공 및 접대부 고용·알선행위 금지 규제' 등 2개 규제사례를 대상으로 순응도 조사를 실시하여 모형의 적용을 검증하고 그에 따른 개선방안을 모색하였다.

주제어: 규제개혁, 규제개혁의 한계, 규제개혁 모형

1. 서 론

정강정은

서울대학교 행정대학원 행정학 석사학위를 취득하고 현재 국무총리 비서실장으로 재직중이다.

chungkc@opm.go.kr

1998년 3월부터 시작된 우리나라의 행정규제개혁은 그동안 정부주도 개발연대에 누적되어온 기존규제의 절반이상을 폐지하는 등 총량적·외형적으로는 세계에 유례가 없는 파격적인 성과를 거두었다고 자부하고 있지만 국민들은 아직도 규제개혁의 효과를 체감하지 못하고 있다. 한국정부가 그동안 추진해온 규제개혁 방향은 정부주도의 규제중

심적 정책체계를 혁파하고 규제를 폐지하거나 완화하는 데 목표를 두어왔다. 그러나 이제는 규제개혁의 목표를 정부와 국민, 기업 그리고 일선 집행관료가 공감하고 이를 지켜나가는, 즉 순응지향적 규제를 만드는 규제개혁 본래의 목표로 전환해야 할 시점에 와 있다.

지난 1998년 규제개혁위원회가 출범된 이후 그동안 누적되어온 규제중심의 법령체계를 개별규제단위로 분류하고, 이중 절반수준을 감축한 총량관리 중심의 규제완화(경제적 규제) 및 규제품질 개선(사회적 규제) 전략은 어느 정도 그 목표를 달성한 것으로 평가된다. 그러나 최근 정부의 규제개혁은 관료집단 내부, 이익 단체, 대기업 및 중소기업, 노동조합, 시민단체 및 국회 등으로부터 사면초가라 표현해야 할만큼 커다란 저항에 부딪치고 있다. 이러한 저항이 우리나라 특유의 행정문화와 일선집행관료의 행태를 도외시하고 일방적으로 밀어붙인 데에 따른 반작용으로, 억제되어온 저항의식이 때맞추어 돌출하고 있는 것이어서 지금부터라도 깊은 성찰과 함께 새로운 개혁전략이 모색할 필요가 있다.

따라서 본 논문에서는 규제개혁은 단순한 법제적 접근만으로는 성공하기 어렵다는 전제하에 어떻게 하면 규제집행관료와 정책대상집단이 함께 제도개혁의 취지와 내용을 잘 알고 공감하며 그에 부응하는 행동을 하도록 하느냐에 초점을 맞추어, 규제에 대한 순응도 제고를 위한 새로운 규제개혁 전략을 도출하고자 한다. 즉 일선집행관료와 규제대상집단, 그리고 일반국민들이 규제개혁의 목적에 공감하여 개혁목표달성에 부합하는 행동을 하도록 유도하는 순응지향적(*Compliance oriented*) 규제개혁방안을 모색하려는 것이다. 이를 위해 현행 규제개혁과 관련하여 그 한계와 문제점을 점검하고, 순응도 조사 설계를 위한 개념틀을 구성하였다. 그리고 각종 규제사례에 대한 분석결과를 토대로 규제개혁 모형을 유형화하였다. 이러한 개혁모형을 전제로 현행 규제사례를 대상으로 순응도 조사를 수행하여 규제순응 전략의 효과성을 확인하고자 한다.

규제개혁의 추진체계, 추진과제 및 방향 등과 관련하여서는 많은

연구가 있어 왔으나, 규제개혁의 운용전략에 대한 분석적 연구는 지금까지 찾아보기 힘들다. 본 연구는 그 동안의 규제개혁 추진경험을 토대로 규제개혁에 대한 규제당사자—규제자, 피규제자—의 순응을 확보할 수 있는 구체적이고 처방적인 전략 및 기준을 마련하고 이를 현실에 적용·검증을 시도한다는 측면에서 기존 연구와 구별된다. 1) 연구결과는 현행 규제개혁 추진기구인 규제개혁위원회와 정부 각 부처의 규제정책 담당자에 대하여 실제적 경험과 검증을 토대로 한 규제순응관리의 준거들을 제시함으로써 규제개혁의 목적실현에 도움이 될 것이다. 뿐만 아니라 규제로 인해 직·간접적인 영향을 받는 이해 관계자들—국민, 기업, 집행관료—의 규제에 대한 순응도를 제고할 수 있는 전략적 함의를 제시함으로써 궁극적으로 규제자인 정부와 피규제자인 국민·기업간의 갈등을 최소화하는 데도 기여할 것으로 기대된다.

2. 규제개혁의 방향과 한계

1) 제도개혁의 성공과 행태개선의 실패

행정목적을 구현하는 수단을 단순화해서 크게 구분하면 돈과 규제로 나누어진다. 돈을 수단으로 하는 행정은 세금, 각종 공공요금 또는 수수료 등을 공정하고 투명하게 거두어들이고, 이를 토대로 형성된 예산과 공공기금을 형평성과 효율성을 잘 따져서 집행하면 된다. 국민들 개개인입장에서 돈을 낼 때는 당연히 불평하고 혜택을 누릴 때에는 목말라 하지만, 국가 전체로 보면 제로섬(Zero-sum) 게임임을 잘 알고 있기 때문에 어느 수준에서 수용하게 된다.

그렇지만 규제에 대한 국민의 태도는 보다 엄격하다. 규제는 본질상 자유와 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 자연권에 대한 제한이

기 때문에 국민이 그 존재와 수준을 인정하지 않거나, 규제에 의한 비용과 이익이 불공평하게 배분되었다고 생각하면 분개하고 투쟁적인 자세로 나오게 된다. 1970년대 이후 미국, 영국, 뉴질랜드 등 몇몇 선진국을 시작으로 하여 1990년대 후반에는 OECD회원국들을 중심으로 경제적 규제는 최소화하고 사회적 규제는 품질을 제고하는 방향의 '규제 줄이기 개혁'을 추진하여 왔다.

우리나라도 1998년 3월부터 기존규제의 절반수준 감축과 규제품질 개선을 지향하는 규제개혁을 추진하여 14,000여 개 규제 중 절반 수준을 폐지하는 등 외형적으로는 목표를 달성하였지만 국민들은 아직도 규제개혁의 효과를 체감하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 2001년 7, 8월에 경제5단체와 산업자원부가 합동으로 400여 개 기업을 현장 방문하여 경제규제 실태조사를 실시한 결과에 따르면, 응답자 중 32.4%가 과거와 동일하다, 4.0%는 더 나빠졌다고 응답하여 대상기업 상당수가 규제개혁의 성과를 인정하지 않고 있었다. 외국 전문기관-해리티지연구소-이 2001년 11월 발행한 2002년 경제자유도 (*Economic Freedom*) 종합순위에서도 156개국 중 38위로 조사되어 전년 도-29위-에 비해 악화된 것으로 발표되었다.

이러한 결과는 규제개혁의 실패를 의미하는가? 그렇다면 외환위기 극복과정에서 한국 규제개혁이 기여한 역할을 극찬한 OECD의 규제개혁평가보고서²⁾의 내용이나, 각종 산업부문에서 진입장벽 완화로 인해 늘어나고 있는 신설기업체 수는 무의미한 것인가? 문제는 정책 진단의 초점(*Focus*)을 정책수립과 정책집행에 이르는 일련의 행정과정 중 어디에 두느냐의 차이에서 풀어 볼 수 있다. OECD나 중앙정부 차원의 긍정적 평가는 정책입안 및 법령의 개정 등 일련의 제도개혁과 그 결과로 나타나고 있는 국가단위의 거시적·외형적 변화에 초점을 둔 것이다. 그러나 피규제자인 개별기업체나 국민 개개인은 규제집행자인 시·군·구청과 특별행정기관 일선관료의 행태에 관심을 가질 수밖에 없다. 2001년 8월 기업규제 실태조사팀—산업자원부, 경제5단체 합동—이 조사 분석한 결과에 따르면 규제행정에 대한 국

민들의 불만은 주로 공무원들의 소극적 업무태도, 행정편의주의적인 사고, 자신들의 권한약화 우려 등 행태적 요인에 기인하는 것으로 분석되고 있다.³⁾

기업과 국민들의 눈에 규제개혁이 실패한 것으로 비치는 것은 1998년 3월부터 추진해 온 총량관리중심의 개혁(기존규제의 절반수준 폐지)과 법령정비 등 정책형성단계의 제도개혁으로서의 규제개혁이 정책집행단계에서는 합목적적으로 순응되지 않았기 때문이며, 그 이유는 주로 일선집행관료(Operators)의 행태에 기인하는 것으로 진단된다. 따라서 정책집행단계의 규제 관련자-집행관료와 규제대상집단-들이 제도개혁의 취지와 내용을 잘 알고 공감하며, 이에 부응하는 행동을 하느냐에 정책진단의 초점을 맞춘 규제개혁의 전략을 다시 수립해야 할 필요성이 제기된다.

2) 행태중심 개혁전략의 한계

그렇다면 개혁전략의 방향을 관료 행태개선 중심으로 전환해야 하는가? 행정문제를 진단함에 있어서 일반적으로 그 요인을 일선관료의 행태문제로 귀착할 경우 다음과 같은 딜레마에 빠지게 된다.

첫째, 행정규제에 따르는 문제는 주로 규제집행의 당사자들인 일선 집행관료와 규제대상집단(일반국민, 기업 등) 간 상호관계에서 발생한다. 따라서 일방당사자인 관료행태만 분석해서는 그 문제 해결책을 찾아내기가 어렵다. 양 당사자가 규제의 내용을 제대로 알고 있는지, 집행(관료)과 준수(국민, 기업)의 의지가 있는지, 규제집행수단이 확보되어 있는지 등에 대한 분석 없이 관료행태를 논하는 것만으로는 도움이 되지 않는다. James Q. Wilson(1989)이 일선의 집행관료들(Operators)을 분석하면서 상황(Circumstances), 관료의 신념(Beliefs), 이익집단(Interests Group), 행정문화(Culture) 등 광범위한 주변 요소들에 주안점을 둔 것은 규제개혁의 문제에 접근하는 데도 많은 시사점을 던져 준다.⁴⁾

건물주에게만 소방점검을 받을 의무를 일방적으로 부과하는 행정규제는 일선 소방관료의 무책임·불친절·비리 등 부정적 행태를 조장한다. 건물주에게 소방점검을 받을 의무를 부과할 경우에는 집행관료에게도 정기적 점검계획 수립의무, 방문점검시 실명과 사유를 육하원칙에 따라 서명 기록할 의무, 점검결과를 건물주에게 서면으로 제시할 의무를 함께 부과하면 소방관들의 행태는 크게 달라질 것이다.

둘째, 행정문제를 진단하면서 흔히 제도보다는 행태의 문제라고 하거나, 법제보다는 운용상의 문제라고만 규정하는 것은 해답을 구하는데 별 도움이 되지 못한다. 관료행태의 문제는 많은 경우 그러한 행태를 유발하는 제도에 기인하는 데 분석의 초점을 관료행태에만 두면 잘못된 제도를 개선할 기회를 놓치게 된다. 행정문제의 요인이 관료행태로 귀착될 경우에는 항상 개선대책이 궁해진다. 교육훈련을 강화해야, 인센티브를 주어야, 벌칙을 강화해야, 이 세 마디면 그만이다. 1993년 행정쇄신위원회가 출범하면서 제도개선작업반과 행태개선작업반을 구분하여 구성하였으나, 행태개선작업반은 업무를 구체화할 방법이 없어 1개월만에 재편하여 제도와 행태문제를 함께 다루도록 한 것은 참고할 만한 사례이다.

이와 같이 규제개혁은 단순한 행태적 접근방법이나 법제적 접근방법만으로는 성공하기가 어렵다. 규제관련 법제도의 개선과 아울러 이를 집행하는 일선관료(Operators)의 행태를 함께 변화시킬 뿐만 아니라 규제 대상집단들의 순응을 유발할 수 있는 보다 정치(精緻)한 시스템 개혁이 필요하다. 다음에서는 규제개혁과 관련하여 이러한 시스템적 접근을 위한 순응중심적 개혁전략에 관한 개념적 모형과 그 유형화에 관해 자세히 논의하기로 한다.

3. 순응중심적 규제개혁 모형의 설정

1) 규제개혁정책의 성공조건과 순응성 확보전략

특정정책의 성공조건은 정책대상 집단과 집행관료가 정책의 목적에 공감하여 정책목표달성에 부합되는 행동을 하는 것이다. 행정규제업무가 집행단계에서 갈등 없이 성공적으로 달성되기 위해서는 규제자인 일선집행관료와 피규제자인 대상집단(국민, 기업 등)이 규제의 목적에 공감하여 규제 목표달성에 부합되는 행동을 하여야 한다. 이와 같이 규제개혁이 성공적으로 이루어지기 위한 전제조건으로서 규제관련자들의 순응성(*compliance*)을 확보하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 요소들이 충족되어야 한다.

첫째, 규제주체(규제집행관료, 규제대상집단)가 규제의 존재와 구체적인 내용을 알아야 한다. 규제주체이외에 제3의 이용자가 있을 경우에는 이들도 규제의 존재와 내용을 아는 것이 규제목적의 달성하기 위한 일차적 단계이다. 예를 들면 “화물자동차는 승객실 면적보다 화물적재실 면적이 넓어야 하며, 승객수는 3인을 초과할 수 없다. 이 규제를 어기면 500만 원 이하의 과태료에 처한다(화물자동차운수사업법 시행규칙 제3조)”라는 규제의 경우 교통경찰, 교통행정공무원 등 규제집행자와 직접적인 규제대상집단-자동차 소유자, 운전자-뿐만 아니라 화물자동차를 이용하는 화주와 그 종업원도 규제내용을 잘 알고 있어야 현장에서 관료와 업자 간, 그리고 화물차와 택시 간에 갈등 없이 규제목적이 원만히 달성될 수 있다.

둘째, 규제주체가 규제의 필요성과 규제수준, 그리고 규제효과와의 합목적성에 공감하여야 한다. 예를 들면, “예식장에 축하화환을 다섯 개 이상 진열할 수 없다”(가정의례에 관한 법률, 1999년 폐지)는 규제의 경우 화환 다섯 개가 적당한지 열 개가 적당한지 아무도 그 규제수준에 공감하지 못하였고, 또한 검소한 가정의례 문화의 정착이라는 규

제목적에 부합하는지 여부에도 공감하지 못하였기 때문에 결국 폐지될 수밖에 없었다.

셋째, 규제의 보다 현실성 있는 집행수단(단속방법)이 확보되어야 하며, 벌칙이 규제준수비용 보다 확실히 많아야 한다. 규제를 인식하고 그 필요성과 효과를 인정한다고 하더라도 집행수단이 적절하지 못하면 다툼이 일어나게 되고 국민들은 재수 없는 사람만 걸린다고 불평을 하게 된다. 자동차 휴대폰 금지규제의 경우 승용차의 선팅이 보편화되어 있는 현실에서 운전석에 앉아서 잠깐씩 휴대폰을 사용하는 운전자를 길가에 서 있는 교통경찰관이 어떻게 적발하여 범칙금을 매길 것인지가 문제가 되고 있다. 또한 벌칙이 적절하지 못한 규제도 성공하지 못한다. 폐수배출시설유지비용-규제준수비용-이 배출기준 초과 사실이 적발되었을 때 물어야 하는 벌칙-벌금, 과징금, 과태료, 부담금-보다 더 많다면, 사업주들이 설비증설이나 시설가동을 하기보다는 비오는 날 슬쩍슬쩍 무단 방류하는 경우가 많아질 것이다.

2) 규제 순응성의 세 가지 측면

(1) 규제인식

국민은 규제의 존재여부나 그 내용을 어느 정도나 알고 있는가? 규제개혁 작업이 본격적으로 시작된 지 3개월이 된 1998년 7월에 실시한 여론조사 결과를 보면 우리 국민의 규제 인식 정도는 기대보다 낮은 수준이었다. 노래연습장에서 자판기 이외의 음료수 판매 금지규제에 대해서는 74%, 3.5㎡ 이상의 가로형 간판설치 신고의무제의 경우는 57.0% 등 규제대상집단(사업주) 중 많은 사람들이 규제의 존재나 그 내용을 잘 모르고 있는 것으로 나타났다. 예식장 화환 수 규제(24.3~38.3%), 담배꽂초 버릴 때 10만원 이상 과태료(67.6%) 등 국민생활과 밀접한 사회적 규제에 대해서도 일반 국민들의 인식도는 매우 낮은 편이었다.

이러한 현상은 규제총량 개혁목표가 어느 정도 달성된 2001년 10

월에 조사⁶⁾에서도 별로 향상된 흔적이 나타나지 않았다. 오수처리시설 공동이용기구 설치 신고 의무(66.5%), 보험 모집시 준수사항(60.8~61.2%), 광고성 정보의 전송금지의무(42.7%) 등에 대한 규제대상집단(사업자 또는 이용자)의 인식 정도는 매우 낮은 편이었다. 국민의 관심과 참여를 이끌어 낼 수 있는 보다 정치(精緻)한 규제개혁 전략이 필요함을 일깨워 준다. 잘 알지 못하는 규제에 대해 순응이나 준수를 기대할 수 없기 때문이다.

그렇다면, 규제에 대한 국민의 인식도가 이처럼 저조한 이유는 무엇인가?

첫째, 제도나 법령의 변화내용이 규제대상집단에게 제대로 알려지지 않았기 때문이다. 2001년 8월 기업규제 실태조사팀이 400여 개의 기업현장을 방문하여 수렴한 환경규제 건의사항 99건 중 30건이 이미 개선 조치된 내용이었음이 밝혀졌다. 유조선의 해양시설 이용현황 신고의무, 선박내의 생활 폐기물 배출·처리기준 완화 등은 1년 6개월 전이었던 2000년 2월에 이미 법개정이 완료된 사항들이었다. 이것은 제도나 법령의 변화 내용에 대한 홍보나 직접적인 이해당사자들에 대한 공시조치들이 적절하게 이루어지고 있지 못함을 보여주는 것이다.

둘째, 규제의 내용을 기술하는 법령이 일반인이 이해하기에 어려운 경우가 많다. 법률용어는 간편하고 압축되어야 한다는 법률전문가 집단의 전통적 가치관을 아직도 완전히 떨쳐 버리지 못한 것이 아닌가 하는 의구심이 들 정도이다. 고대 국가에서는 법전의 필사본을 만들 양피지나 파피루스가 희귀하였기 때문에 용어를 압축하였다는 학설이 있고, 중세의 성직자들이 라틴어 성경만 읽고 최근까지 의사들의 처방전이 그들만 이해하는 외국어와 약어 투성이인 것은 고도의 전문영역을 성역화하고 전문직으로서의 권위를 지키려는 의도 때문이라는 해석에 수긍이 간다. 규제법령에 어려운 용어가 많은 것은 피규제자인 국민과 기업에 대한 사려가 부족한 것으로 볼 수 있다. 규제 신설·강화시 뿐만 아니라 모든 기존 규제에 대하여도 전면적인 법령 용어의 재검토가 필요하다.

셋째, 검사·기술검증·승인 기준 등을 정하는 하위규정 중에는 선진국의 규제기준을 그대로 번역하여 용어가 생소하거나 우리 기술수준에 맞지 않는 무리한 규제기준이 되는 경우가 많다. 소방법에 근거하여 행정자치부 장관이 제정·고시한 '이중벽 탱크의 구조 등에 관한 기준' 규제조항을 보면 다음과 같은 극단적인 사례가 있다. "4. 배관 연결은 나사배관 커플링, 나사식 플렌지, 니플 또는 볼트 및 가스켓 플렌지 연결구 등에 의할 것". "7. 맨홀덮개의 조인트는 내식성이 있는 재질로 하고, 최소한 3.2mm의 가스켓을 장착하며, 맨홀 덮개에는 벤트(Vent) 배관을 연결하기 위한 개구부를 하나 이상 설치할 것". 미국의 UL 기준과 일본의 위험물 규제에 관한 정령과 규칙을 참고해서 제정했다고 하나 피규제자를 배려한다면 보다 쉬운 용어로 다듬었어야 했다.

(2) 규제인정

규제인식 문제가 주로 규제대상집단이나 일반국민이 규제의 존재와 내용에 대하여 얼마나 알고 있느냐와 관련되는 반면에, 규제인정은 규제를 집행하는 일선관료와 규제대상집단이 당해 규제의 필요성에 공감하고, 규제내용이 당해 규제가 지향하는 행정목적 달성에 부합한다고 인정하며, 규제수준이 적절하다고 생각하는 정도를 말한다.

학원의 설립·운영에 관한 법률에 근거한 과외교습 금지규제가 헌법재판소의 위헌결정(2000. 4. 27)에 따라 과외금지 규제를 개인과외교습 신고의무 규제로 개정(2001. 7. 8) 시행되었다. 그러나 2001년 10월 한국갤럽이 100명의 개인과외 교습자를 대상으로 조사한 결과를 보면, 응답자의 84%가 당해 규제의 내용을 잘 알고 있었으나 88%가 규제의 필요성을 인정하지 않았다. 개인과외교습 신고의무 규제가 "과외교습의 투명성을 향상시키고 고액과외 등 사회적 폐해를 차단하는데 도움이 된다고 생각하느냐?"는 질문에 대하여 서울지역 주민의 경우 92.1%가, 40대 이상의 응답자 가운데 96.9%가 전혀 도움이 되지 않거나 그다지 도움이 되지 않는다고 응답하였다. 당연히 규제

준수율은 9.0%로서 아홉 개 조사대상 규제 중 최하위를 기록하였다. 이러한 여론조사 결과⁷⁾는 규제대상집단과 집행관료 대부분이 당해 규제의 필요성·합목적성·수준적합성 등을 인정하지 않는 규제들에 대하여 그 존폐문제를 포함한 보다 근본적인 개선대책이 필요함을 보여 준다.

이와 같은 규제를 장기 방치할 경우 국민의 준법의식을 저해할 뿐만 아니라, 규제 단속을 강화하게 되면 지고의 선행인 학습활동이 경우에 따라서는 범법행위가 되는 가치관의 혼란을 초래하여 청소년의 인격형성에 이중성의 장애를 초래할 우려가 높다. 이렇듯 사회적으로 인정받지 못하는 규제가 많을수록 사회 일각에 정부와 공권력에 대한 냉소적 분위기가 확산 될 수도 있다.

(3) 규제준수

규제준수와 관련해서는 규제의 적절한 집행수단(단속방법)이 확고한가, 벌칙과 규제준수 비용간의 비교형량이 타당한가, 그리고 최종적으로 준수율이 어느 정도 수준인가 하는 문제를 살펴보아야 한다.

첫째, 규제집행수단이 애매하거나 때로는 피규제자의 양식에 의존할 수밖에 없는 경우에는 규제에 대한 인식도나 인정도가 아무리 높더라도 규제방법을 재검토할 필요가 있다. 1998년 7월에 한국갤럽이 대도시 단란주점 100개를 대상으로 '단란주점에서 접대부 고용을 금지한 규제'의 이행실태를 표본 조사한 결과에 따르면, 조사대상자들의 인식도는 98.0%인데 반하여 준수율은 28.0%에 지나지 않았다. 현실적으로 나타난 규제집행 상의 주된 애로는 동석한 이성이 동행인인지 접대부인지 구분할 방법이 없는 등 실질적인 규제집행을 위한 수단과 방법들이 애매하다는 것이다. 이와 같이 애매한 집행수단으로 인해 단란주점을 출입하는 많은 사람들이 범법행위예의 유혹에 놓이게 되는 것이다.

둘째, 규제의 준수비용이 벌칙의 크기보다 큰 경우—즉, 벌칙이 과소한 경우—에는 규제 준수율이 떨어진다. 국민건강보험법 시행규

칙 제35조에 규정된 '의료요양기관의 급여비용 부당청구에 대한 과징금 부과기준'⁸⁾이 부당청구된 금액보다 오히려 낮게 책정되는 경우가 발견되어 최근에 부당청구금액의 4~5배 수준으로 상향조정하여 개정한 것이 좋은 사례이다. 이러한 규제는 피규제자의 도덕적 해이를 유발하여 건강보험 재정의 악화 요인이 되는 등 행정목적 달성에 역효과를 초래하기 때문에 신속한 정비가 필요하다.

마지막으로 일선집행관료·피규제자·일반국민 모두가 제대로 알지도 못하고(인식도 저수준), 필요성과 합목적성을 인정하지도 않으며(인정도 저수준), 규제집행에 따르지도 않는(준수율 저수준) 사례로서 '보신탕 조리·판매금지 규제'를 예로 들 수 있다. 식품위생법시행규칙 제42조⁹⁾에는 "국민에게 혐오감을 준다고 인정하는 식품의 조리·판매 금지하도록" 규정하고 행정별로 영업정지 등 — 1차 시정명령, 2차 영업정지 7일, 3차 영업정지 15일 — 을 조치토록 되어 있으나, 국민에게 혐오감을 준다고 인정하는 규제법령의 개념규정부터가 애매하고 일선집행관료들을 포함한 대부분의 국민들이 즐겨하는 음식이니 제대로 단속되기가 힘들다. 88서울올림픽 때 외국인들이 많이 다니는 대로변에 대한 정비가 있었고, 최근에는 월드컵준비점검단에서 벌칙강화와 합동단속 강화를 요지로 하는 '동물학대 방지대책'을 추진하였지만, 우리 고유의 음식문화와 배치되는 이러한 규제가 실효성을 확보하는 것은 매우 곤란한 일이다.

3) 규제 순응도 조사를 위한 설계와 개념적 분석틀

순응지향적 규제개혁(*Compliance-oriented regulatory reform*)을 수행하기 위해서는 먼저 일정기간 규제시행으로 정착단계에 이른 기존규제, 또는 이해관계집단 상호간에 갈등이 심하게 노출되어 개혁이 필요한 규제에 대하여 과학적 조사를 실시하여야 한다. 앞서 살펴본 규제개혁의 순응성을 구성하고 있는 세 가지 개념적 측면들은 경험적인 규제 순응도 조사에 있어서 주요 조사항목을 구성하게 될 것이다. 그리고

조사목적에 따라 조사대상 집단이 신중하게 선정되면, 순응도 조사를 위한 기본적인 설계절차가 종료된다. 다음에서는 이와 같은 설계과정에서 요구되는 주의할 점들과 개념적 분석틀을 간략하게 제시한다.

(1) 조사대상 집단 선정

조사대상집단은 주로 규제자인 규제집행관료와 피규제자인 기업, 사업자단체 또는 개인으로 구분될 수 있지만, 때로는 제3의 이용자인 일반국민들을 대상으로 한 조사가 꼭 필요한 경우도 있다. 자동차속도제한규제를 조사할 때는 규제자인 교통경찰관과 피규제자인 자동차운전자를 대상으로 하면 되지만, 수질환경보전을 위한 폐수배출기준 규제를 조사할 때는 규제자인 환경단속공무원과 피규제자인 기업체이외에 강물을 이용하는 수변지역 주민과 환경전문가, 시민단체 등도 대상에 포함하여야 한다.

조사대상집단을 표집할 때는 특히 대상선정의 편견(*Bias*)을 예방하기 위하여 제3의 이용자(일반국민) 표집에 각별한 주의가 필요하다. 무작위 표집(*Random*)하여야 할 일반국민과 부문(*Sectors*)별 전문가집단을 어느 정도 비율로 선정하여야 하느냐에 따라 조사결과가 현저히 달라질 수 있다. 공동주택 재건축시 전용면적 18평 이하 소형주택의 무비율(15~25%) 규제에 대한 순응도 조사대상 선정시에는 규제자인 주택관련 공무원, 피규제자인 주택건설업자·주택재건축 컨설팅 전문업자·재건축대상 주택소유자 이외에 제3의 일반국민 중 경제학자·주택정책전문가 등을 적절한 비중으로 표집하는 것이 매우 중요한 조사 성공조건이다.

(2) 조사항목 결정

조사대상집단이 선정되면 대상집단별로 조사할 항목을 결정한다. 조사항목 결정시에 특히 유의할 사항은 조사하지 않아도 결과가 분명한 항목들은 과감히 배제하여 조사비용을 가급적 최소화하는 것이다.

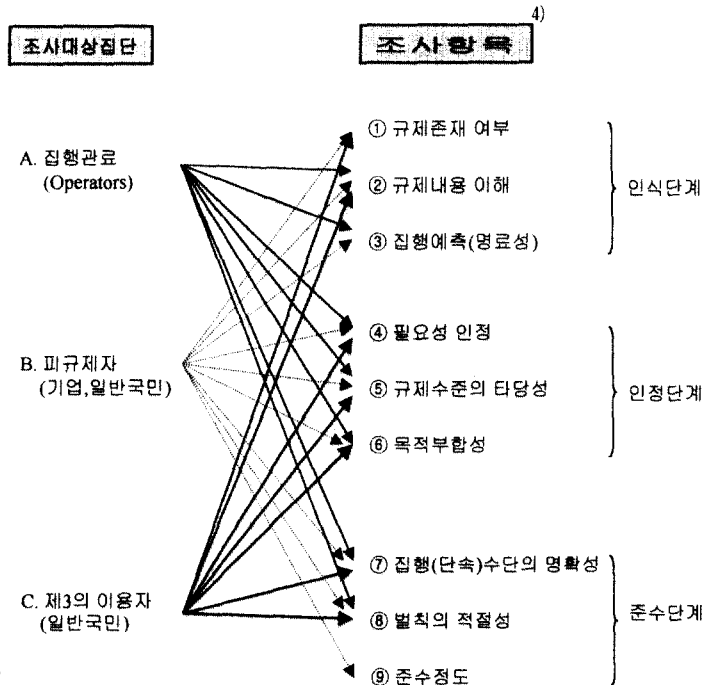
무도장(카바레) 영업시간 제한규제(09:00~17:00 금지)와 무도학원

영업시간 제한규제(23:00~익일 09:00 금지)에 대한 순응도 조사를 예로 들면 단속공무원에게는 규제존재·규제내용·집행의 명료성 등 인식항목과 집행수단·준수정도 등은 배제하여도 좋다. 그러나 피규제자인 영업자와 제3의 이용자인 일반국민에게는 인식·인정·준수단계의 9개 항목 모두를 조사하여야 한다. 또한 무도장 영업자와 무도학원 영업자는 이해관계가 극한 대립하는 양 당사자이므로 표집수뿐 아니라 영업지역별로도 적절히 안배되어야 한다.

(3) 규제순응도 조사를 위한 개념틀 설계

순응지향적 규제개혁(Compliance-oriented regulatory reform)을 적절히 수행하기 위해 요구되는 경험적 조사를 실시하게 되는데, 이는 다음

그림 1
규제순응도 조사의
개념적 분석틀



의 <그림 1>이 제시하는 바와 같은 개념적 분석틀을 바탕으로 조사가 수행될 것이다. 위에서 제시한 세 가지의 조사항목들과 조사 목적에 따라 선정된 조사대상집단을 토대로 구성되었다.

이와 같은 일련의 과학적 절차에 따라 순응도 조사가 수행된 뒤 그 분석결과가 제시되면 유형별 개혁방안에 따라 새로운 규제설계에 들어가게 된다. 그러나 규제설계에 앞서 비용·편익 분산도에 따른 규제특성 분석을 우선 수행할 필요가 있다. 지금까지는 규제영향분석(Regulatory impact analysis)을 실시할 때, 경제사회적 비용·편익항목과 비용·편익항목별 계량분석에 주안점을 두었으나, 앞으로는 비용·편익이 규제주체별로 어떻게 귀착되며, 규제집행과정에서 어떻게 전가되는지에 대한 치밀한 분석이 필요하다. 비용편익 분산도에 따른 규제특성분석이 끝나면 순응도 조사결과와 종합하여 새로운 규제설계를 하고 이 설계에 따라 규제법령개정안을 마련하게 된다. 규제법령 개정안을 마련할 때에는 특히 단서조항의 첨부나 용어선택이 잘못되어 피규제자의 지위나 규제비용이 엉뚱하게 전가되는 일이 없도록 유의하여야 한다.¹⁰⁾

4. 규제개혁 모형과 전략적 개혁방안의 유형화

앞서 제시한 규제순응도 조사 설계에 따라 과학적인 조사를 수행할 경우 적게는 수백 개에서 많게는 수천 개에 이르는 조사결과와의 조합을 얻을 수 있을 것이다. 그러나 이러한 조합 모두를 전략적 검토대상으로 삼을 필요는 없다. 수많은 조합 중 개혁방안에 활용할 수 있는 유용한 유형은 십여 개 내외에 불과할 것이기 때문이다. 현 단계에서는 선행연구와 기존의 규제사례를 토대로 하여 규제개혁의 전략적인 접근방법들을 유형화하여 제시하고자 한다. 이를 간략하게 도표화 한 것이 뒤에 나오는 <표 1>이다.

· 유형 1: 규제인식도·인정도·준수율 모두가 낮은 경우
폐지대상 규제로서 최우선 순위에 있다.

음료수 판매는 자유업임에도 불구하고 노래연습장에서 자판기 이외의 음료수 판매를 금지하는 규제, 국내 잠사실적이 없는 상황임에도 누에서 생산업을 신고하도록 한 규제 등이 여기에 해당한다.

· 유형 2: 규제에 대한 인식도·인정도 모두가 낮으나 규제준수율은 높은 경우

행정 또는 공공사업 이용자가 부담하는 각종 수수료·사용료 등에 부가하는 준조세 성격의 각종기금 부담금 등이 여기에 속하는 경우가 많다. 필요한 공공자금을 손쉽게 조달하기 위한 행정편의적인 규제라 할 수 있다. 정책목표 달성에 필요한 자금은 조세로 확보하고 예산에 반영하는 것이 원칙이므로 이러한 규제는 폐지하여야 하며 여의치 못할 경우 최소한의 존속기한을 설정하여 관리하여야 한다.

· 유형 3: 규제에 대한 인식도는 높으나 규제의 필요성 등에 대한 인정도와 규제준수율이 모두 낮은 경우

국민의 일상생활 관습·문화와 관련된 사항들을 행정규제로 변화시키고자 하는 경우로서 규제폐지 또는 필요시 시민운동 등 자율규제로 전환함이 바람직하다. 인쇄물에 의한 하객초청금지, 담뱃품 금지 등 가정의례관련 규제, 과외금지규제, 보신탕 조리판매금지규제 등이 여기에 속한다.

· 유형 4: 규제에 대한 인식도는 높고 규제의 필요성과 합목적성은 인정하나 규제수준에 대한 인정이 낮고 규제준수율도 낮은 경우

상시 근로자 300인 이상 사업장에 근로자 수의 2%이상 장애인 의무고용제, 상시 여성근로자 300인 이상 사업장에 보육시설 설치의무 등은 사업장의 유형, 근로의 특성 등 사업장별 실태를 전혀 반영치 못하고 있어 현장의 수요에 적합한 유형별 규제기준을 새롭게 마련해

야 순응도를 높일 수 있다. 성인 전용의 단란주점 객실에 투명유리를 설치하도록 한 시설기준의 경우도 음란·퇴폐행위 예방을 위한 목적과 필요성을 인정한다 하더라도 규제기준으로는 과도하므로 폐지하고 시설과 업체를 평가하여 점검·단속회수를 연동해 나가는 등 인센티브제를 검토해 볼만하다.

· 유형 5: 규제인식·인정·준수율 모두가 높으나 집행의 명료성이 낮은 경우

청소년 유해매체물 표시의무 등 청소년보호규제의 경우 인식·인정·준수율 모두가 높으나 청소년 연령기준이 만19세, 년 나이 19세, 만20세 등 개별법률에 따라 상이하여 이를 청소년기본법이 정하는 년 나이 19세 기준으로 통일하여 집행기준을 조속히 명료화하여야 한다.

· 유형 6: 규제의 인식도는 낮으나 인정도·준수율이 높은 경우

건축관련법규, 환경기준, 의료용구 등의 규격기준 등 규제의 내용이 너무 전문적·기술적이거나 복잡해서 피규제자는 그 내용을 잘 모르면서 주로 전문자격사, 퇴직공무원 등의 도움을 받아 규제를 준수하는 경우이다. 또한, 각종 인·허가 요건에 부가된 “기타 ○○장관이 필요하다고 인정하는 경우” 등 소위 ‘기타’ 규제도 이 부류에 속한다. 이러한 규제는 피규제자가 규제준수비용 이외에 전문자격사 등의 고용 또는 자문에 따르는 부수 비용을 부담하거나, 인·허가 기관의 주관적인 판단에 의존하는 투명성 결여의 문제를 유발한다.

개선대책으로는 법령상 규제를 일반인의 상식으로 이해할 수 있는 평이한 용어로 개선하고, 인·허가 요건 중 소위 ‘기타’ 규제와 같이 내용이 포괄적이고 모호한 경우는 객관적·구체적으로 명료화하거나 폐지하여야 하며, 사전 기준·규격설정 방식의 규제는 사후 성능검사 등의 규제로 전환하는 개선 방안 등이 있다.

· 유형 7: 규제필요성 등에 대한 인정도는 높지만 규제 인식도와

준수율이 낮은 경우

전화이용 보험모집시 녹음자료확보의무, 오수처리시설 공동운영시 운영기구 설치 및 신고의무, 농산물 지리적 표시 등록신청 자격제한 등 행정집행과 관련된 기술적 규제가 여기에 속한다.

규제내용을 가급적 평이하고 쉬운 용어로 바꾸고 지속적인 홍보와 함께 지도단속을 강화하되 필요시엔 벌칙강화를 검토할 필요가 있다.

· 유형 8: 규제의 필요성, 목적부합성에 대한 인정도는 높으나 규제인식도와 준수율이 저조한 경우

도시미관과 보행자의 안전을 위하여 업소당 간판을 3개 이하로 하여야 한다는 옥외광고물 관리에 관한 규제는 모두가 그 필요성과 목적부합성을 인정하면서도 규제내용을 잘 모르고 제대로 준수하지도 않고 있었으며, 일선행정기관이 제대로 집행하지도 않은 규제의 전형이다. 이러한 규제는 규제강화로 실효성을 높이고 집행력을 보완할 필요가 있다.

(규제사례에 대한 순응도 조사결과 1 참조)

· 유형 9: 규제의 집행력에 한계가 있거나 벌칙이 불합리한 경우
운전중 휴대폰 사용금지 규제, 식품위생법상의 과장광고 금지 규제 등이 여기에 속한다.

집행력의 제고를 위해서는 단속인력을 늘이거나 전문성을 강화하여야 하나 여의치 못할 경우에는 시민고발 포상금 제도 등 민간감시 능력을 활용하는 방안이 있다.

벌칙을 강화할 경우에는 집행수단이 명확해야 한다. 자동차 선풍규제 경우처럼 “가시거리 10m”같은 애매한 규제는 가시광선 투과율 개념으로 전환하여 자동차 검사시 또는 노상점검시 검증된 장비로 과학적으로 측정이 가능토록 해야 단속에 따른 갈등을 방지할 수 있다.

· 유형 10: 규제인식도·필요성·목적부합성은 높으나 규제수준의

타당성·집행수단·준수율이 크게 낮은 경우

노래방 도우미 알선금지규제의 경우 규제내용도 잘 알고 그 필요성과 목적부합성에 모두가 공감하고 있으나, 제대로 지키지 않으며 단속도 불가능한 규제이다. 이러한 규제는 동일조항의 주류제공 및 접대부 고용금지 규제의 집행력까지도 저해할 수 있으므로 차라리 폐지하고, 집행가능한 규제에 대한 단속과 벌칙을 강화하여야 할 것이다.

(규제사례에 대한 순응도 조사결과 2 참조)

위에서 제시한 열 가지 유형을 주요개혁방안별로 묶어 보면 다음과 같이 세 가지 모형으로 크게 분류할 수 있다.

모형 I 기존규제를 폐지하고 시민운동 등 자율규제로 전환하거나, 당장 폐지하기 곤란할 경우 최소한의 존속기간을 설정할 필요가 있는 규제들이 있다. 유형 1, 2, 3이 여기에 속한다.

모형 II 규제수준이나 집행기준을 완화·개선하고 지도단속과 홍보를 강화해야 할 규제들이 있다. 유형 4, 5, 6, 7이 여기에 속한다.

모형 III 규제의 실효성을 확보하기 위하여 벌칙을 강화하고 집행력을 보장해야 할 규제들이 있다. 유형 8, 9, 10이 여기에 속한다.

표 1
규제 순응성의 유형과
전략적 개혁방안

단계별 유형	규제인식단계			규제인정단계			준수단계			개선방안
	존재 여부	내용 이해	명료성	필요성	수준의 타당성	목적 부합성	집행 수단	벌칙 적절성	준수 정도	
유형 1	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	규제폐지
유형 2	↓	↓		↓	↓	↓	↑		↑	규제폐지, 불가피할 경우 최소한의 존속 기한 설정
유형 3	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↓	↓	↓	규제폐지, 시민운동 자율규제 등으로 전환
유형 4	↑	↑	↑	↑	↓	↑	↓	↓	↓	규제수준의 합리화 인센티브, 자율규제 수단 등 규제대안검토
유형 5	↑	↑	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	지속적 유지관리, 집행기준의 명료화
유형 6	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	법령용어개선, 홍보강화 규제집행기준 명료화
유형 7	↓	↓	↓	↑		↑	↓	↓	↓	규제내용을 쉬운 말로 바꾸고 홍보강화, 지도단속강화 및 필요시 벌칙수준 검토
유형 8	↓	↓	↓	↑	↓	↑	↓	↑	↓	규제강화로 실효성· 보완, 집행력 보강
유형 9	↑	↑	↓	↑	↓	↑	↓	↓	↓	집행력 보완, 벌칙강화
유형 10	↑	↑	↑	↑	↓	↑	↓	↑	↓	집행 불가능한 규제 폐지, 실효규제 집행력 강화

주) 인식·인정·준수율의 높고(↑) 낮음(↓)을 대체적인 성향으로 표시함.

5. 규제 순응도에 관한 경험적 조사결과 및 전략적 개선방안

1) 규제 순응도 조사¹¹⁾결과 및 개선방안

- 규제사례 1. : 영업소의 옥외광고물 개수 제한 규제

영업소의 옥외광고물 개수 제한에 관한 규제의 구체적인 내용은 '옥외광고물 등 관리법 제3조 및 제4조, 동법 시행령 제13조'에 제시되어 있다. 이 법령에 따르면 영업소의 업소당 광고물(간판)은 3개 이내만 설치할 수 있도록 하고(이중 가로간판 및 돌출간판은 1개만 허용), 이를 어길 경우 행정벌로 영업정지, 형사벌로 1년 이하의 징역에 처할 수 있도록 하고 있다.

이와 같은 옥외광고물 규제에 대한 순응도 조사를 실시한 결과는 다음의 <표 2-1, 2>에 종합적으로 제시되어 있다. 우선 사업소 간판의 무질서한 난립으로 인한 도시미관 문제와 보행자의 불편, 안전문제가 심각하다는 사실은 피규제집단인 영업장 사업주, 규제자인 일선 집행공무원, 그리고 제3차 집단인 일반국민 모두가 공감하고 있다. 규제의 필요성(81% 이상), 규제수준 및 내용의 적절성(58-62%), 규제목적부합성(63-76%)에 대한 조사결과가 이를 잘 증명해 주고 있다. 그럼에도 불구하고 사업주의 31%, 일반국민의 52%가 광고간판 제한규제가 있는지조차 모르고 있고, 규제의 존재를 알고 있는 사업주의 42%가 내용을 모르고 있다는 사실은 일선 행정기관의 규제집행의지가 크게 부족하거나 집행공무원 수의 부족 등 집행력의 문제가 있음(72%)을 나타내 주고 있다.

규제인지도가 매우 낮음(69%)에도 불구하고 사업주의 준수율 평가가 높은 것(84%)은 지나치게 관대한 자기평가 사실을 감안하더라도 규제수준이 느슨하여 규제로서의 실효성이 떨어지고 있다는 진단이 가능하다. 한 업소당 4개 이상의 간판을 필요로 하는 경우가 거의 없다면 업소당 3개 이하로 제한하는 규제는 무의미하다. 또한 본 규제

표 2-1
 규제사례 1)의 규제순응도
 조사결과 중 규제인식 및
 규제준수 항목

구분		응답	결과(%)		
			사업주 (N=137)	집행공무원 (N=29)	일반국민 (N=524)
규제인지	인지도 (규제존재여부)	인지	69.3	-	47.7
		비인지	30.7	-	52.3
	이해도 (규제존재를 인지하는 사람 중 내용을 아는 경우)	구체적으로 이해	16.8	-	-
		대략 알고 있음	41.1	-	-
		말만 들어본 정도	42.1	-	-
	내용의 명료성	명확함	43.1	-	-
명확하지 못함		56.2	*무응답 : 0.7	-	
규제인정	필요성	필요	81.0	100	86.8
		불필요	19.0	0	13.2
	규제수준 및 내용적절성	준수하기에 적절	57.7	62.1	-
		부적절	42.3	37.9	-
	목적부합성 및 효과 (도시미관 및 보행자 안전)	도움이 됨	62.8	75.9	70.6
		도움이 안됨	37.2	24.1	29.4

의 벌칙이 영업정지 및 1년 이하의 징역형이라는 다소 엉뚱하리만큼 과다한 것임에도 불구하고 50% 안팎이 적절하다고 응답(사업주 43.8%, 공무원 55.2%, 일반국민 43.9%)한 것을 보면 그 동안 벌칙이 행이 거의 없었기 때문에 현실감이 떨어진 응답이 많았던 것으로 해석된다.

이상과 같은 조사결과를 토대로 할 때, 옥외광고물 규제의 경우는 규제개혁 모형에서 제시된 <유형 8>에 해당한다. 이것은 규제의 필요성과 목적부합성에 대한 인정도는 높지만 규제인식도와 준수율이 저조한 경우로서, 규제의 실효성을 높이기 위해 강제적인 집행력을 강화하면 벌칙과다에 따른 피규제자들의 저항과 갈등이 크게 늘어날 것

표 2-2
규제사례 1)의 규제순응도
조사결과 중 규제준수 항목

구분		응답	결과(%)		
			사업주 (N=137)	집행공무원 (N=29)	일반국민 (N=524)
규제 준수	준수율	준수	83.9	17.2	14.9
		비준수	16.2	82.8	85.1
	집행감시 가능성	가능	-	10.3	-
		현집행력이 적당	-	17.2	-
		현집행력으로는 불가능	-	72.4	-
	벌칙부과의 적절성	강화해야	17.5	37.9	46.8
		현재수준	43.8	55.2	43.9
		완화해야	38.7	6.9	9.0
		모름/무응답	-	-	0.4

으로 예상된다. 이에 따른 전략적 개선방안으로 다음과 같은 사항들을 고려해 볼 수 있다.

우선 규제의 실효성을 높이기 위해서는 업소당 광고간판 수량제한을 3개 이내에서 2개 이내로 줄여야 한다. 규제 집행력 확보를 위해서는 사업주뿐 아니라 일선집행기관 및 담당공무원에게도 규제이행의 법적 책임을 부과해야 한다. 일선 집행기관에게 주기적(반기별 1회 이상 등) 실태평가보고의무와 구역별 담당책임관 지정의무를 부과하는 방법을 고려해 볼만하다. 규제의 실효성과 집행력을 강화하는 법령개정과 일정기간의 시행추이를 지켜본 이후 준수율이 향상될 경우에는 제2단계 개선방안으로 벌칙을 완화하여 현실화하는 대신 규제집행을 엄격히 하는 조치가 지속적으로 이행되어야 한다.

2) 규제 순응도 조사¹²⁾결과 및 개선방안

- 규제사례 2: 노래연습장에서의 주류판매·제공 및 접대부 고용·알선행위 금지 규제

〈음반·비디오물및게임물에관한법률〉 제32조, 제39조 및 제50조는 노래연습장에서의 주류의 판매·제공 및 접대부의 고용·알선행위를 금지하고, 이를 어기는 사업주에게는 영업정지와 2년 이하의 징역형을 과할 수 있도록 하고 있다.

〈표 3-1, 2〉에 제시되어 있는 바와 같이 이 규제에 대한 순응도 조사결과에 따르면 피규제자인 사업주나 일반국민 모두 규제의 인지도가 매우 높고(85-99%), 규제의 필요성에도 공감(사업주 77%, 공무원 86%, 일반국민 87%) 하고 있다. 다만, 규제의 수준 및 내용의 적절성에 있어서는 사업주뿐 아니라(76.3%) 집행공무원의 상당수가 적절하지 않다(42.9%)고 응답하고 있어 그 원인을 검토해 볼 필요가 있다.

표 3-1
규제사례 2)의 규제순응도
조사결과¹³⁾ 중 규제인지
및 규제인정 항목

구분		응답	결과(%)		
			사업주 (N=137)	집행공무원 (N=28)	일반국민 (N=524)
규제 인지	인지도	인지	98.6	-	85.3
		비인지	1.4	-	14.7
	이해도 (인지하고 있는 경우 중)	구체적인 내용이해	46.7	-	-
		대략적으로 이해	41.6	-	-
		말만 들어본 정도	11.7	-	-
	내용의 명료성	명확함	29.5	-	-
명확하지 않음		69.8	-	-	
무응답		0.7	-	-	
규제 인정	필요성	필요	77.0	85.7	87.4
		필요하지 않음	23.0	14.3	12.6
	규제수준 및 내용적절성	적절함	23.7	57.1	-
		적절하지 않음	76.3	42.9	-
	목적부합성 및 효과 (건전한 풍속 및 질서유지)	도움됨	41.0	78.6	71.0
		도움되지 않음	59.0	21.4	29.0

또한 다음에 나오는 <표 3-2>에 제시된 것처럼, 규제 준수율의 경우는 규제인지를 토대로 응답한 사업주와 집행공무원의 경우 비준수율이 각각 48.9%, 67.9%인 반면에 규제에 대한 경험을 기준으로 응답한 일반국민의 81.1%가 준수하지 않고 있는 것으로 나타나 규제 수준 및 내용의 적절성에 대한 부정적 응답과 상당한 관계가 있는 것으로 판단된다. 본 규제의 높은 인지도·인정도에도 불구하고 준수율이 낮은 이유를 집행공무원의 15.8%가 가무(歌舞)를 즐기는 국민정서 때문이라고 응답한데도 유의할 필요가 있다.

규제내용 중 주류의 판매·제공 금지와 접대부의 고용금지 경우에는 집행기관의 의지, 단속공무원의 증원 등 집행력의 강화를 통해 규제 준수율을 높일 수 있을 것이다. 그러나 접대부의 알선금지 규제는 현실적으로 집행하기 어렵다. 아무리 단속을 강화해도 동석한 도우미가 손님의 동행자인지, 사업주가 알선한 접대부인지 객관적으로 명확하게 구분하기 힘들기 때문이다. 이렇듯 집행이 불가능한 규제를 장

표 3-2
규제사례 2)의 규제준수도
조사결과¹⁴⁾ 중 규제준수 항목

구분	응답	결과(%)		
		사업주 (N=137)	집행공무원 (N=28)	일반국민 (N=524)
준수율	준수	51.1	32.1	18.9
	비준수	48.9	67.9	81.1
집행감시가능성	현 집행력으로 가능	-	35.7	-
	현 집행력으로 불가능	-	60.7	-
	무응답/모름	-	3.6	-
벌칙부과의 적절성	강화해야	15.1	14.3	63.4
	현재수준 적당	18.0	75.0	31.3
	완화해야	65.5	10.7	5.0
	모름/무응답	1.4	-	0.4

기 방치하면 규제법령의 형식화가 불가피하고, 사업주, 집행공무원, 일반국민 모두에게 눈가림식의 이중 가치기준이 일반화되어 법규 준수 의식을 저해하는 역기능을 초래하고, 나아가 규제자인 집행관료와 피규제자인 사업주간에 시비와 부패고리의 단초를 제공할 수 있다.

이상과 같은 조사결과에 비추어 볼 때, 이 규제는 규제유형 중 열 번째(규제 인식도·필요성·목적부합성은 높으나 규제수준의 타당성·집행 수단·준수율이 크게 낮은 경우)에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 본 규제의 개선방안으로는 차라리 도우미 알선행위 금지 규제를 폐지하고, 주류판매·제공 및 접대부 금지 규제에 대하여는 보다 집행력을 강화하여 엄격히 단속하는 방안을 제시하고자 한다. 다만, 개선방안을 당장 시행하기에는 무리가 있을 수 있으므로 일정기간 단속을 강화하면서 국민여론을 모은 후 법령개정을 추진하는 방법을 선택해야 할 것이다.

6. 결 론

특정의 규제가 존속기한이 도래하거나, 제대로 지켜지지 않거나, 행정환경이 바뀌거나, 부정부패 소지가 되는 등 사회적 갈등요인이 되어 개혁과제로 선정되면 순응도 조사에 들어가게 된다. 현행 행정규제기본법상 규제존속기간은 최장 5년 이내로 제한되어 있고 존속기한 1년 전까지 규제개혁위원회의 심의를 거치도록 하고 있으므로 신설·강화 규제에 대한 순응도 조사는 규제시행 후 2~3년 정도가 적절한 것으로 판단된다.

규제개혁의 성공을 위해서는 제도중심 개혁에서 제도와 행태개선을 병행하는 개혁으로, 양적 개혁에서 질적 개혁으로, 정책형성 단계의 개혁에서 현장집행단계 중심의 개혁으로 보다 치밀하고 신중하게 설계해야 할 것이다. 급변하는 행정환경 속에서 규제자인 정부와 피규

제자인 국민(기업)이 규제목적과 내용에 공감하여 갈등 없이 순응하는 선진형 규제를 만들기 위해서는 일정 기간을 두고 주기적으로 과학적인 순응도 조사를 실시하여 기존규제의 문제점을 개선해야 한다.

그리고 이러한 규제개혁은 꾸준히 장기적인 안목을 가지고 지속되어야 한다. 일부에서는 법적안정성을 들어 개혁의 지속성에 반발하기도 한다. 하지만 미국 민주헌법의 초안자인 제퍼슨(Jefferson)이 지적한 바와 같이 “법률과 헌법이 자주 바뀌는 것을 원하지는 않지만, 인간의식의 진보에 발맞추어 갈 필요는 있다”(I'm not the advocate for frequent changes of the laws and constitutions. But laws and institutions must go hand in hand with the progress of the human mind).¹⁵⁾ 이것은 규제 대상이 되는 생활환경의 끊임없는 변화에 적절하고도 적시적인 적응을 통해서 적실성 있는 규범으로 존재하기 위해서는 지속적인 규제개혁이 요구됨을 지적한 것이다.

별첨 # 1

사례분석 1의 조사설계

: 영업소의 옥외광고물

개수 제한 규제

	내 용
모집단	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 피규제집단 ▪ 집행공무원 ▪ 제3차 집단
표본크기	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 음식/숙박업 업주 137명 ▪ 시·구청 공무원 29명 ▪ 일반국민524명
표본구성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 서울, 부산, 광주 등 7개 특별·광역시 소재 주점, 음식점, 숙박업소 등을 도시인구비례로 추출(피규제자) ▪ 집행공무원 및 일반국민은 7대도시 인구비례로 추출하되 ▪ 일반국민은 남녀동수(264:260), 연령별·교육수준별·직업별·소득 수준별로 구분 추출
조사방법	<p>한국갤럽소속 전문면접원 중 적격자를 선발, 사전교육·연습면접을 거친 후 전화조사 실시</p> <p>※면접원은 국무조정실 규제개혁담당관에 의해 충분한 업무교육 실시</p>
면접진행 및 검증조사	2시간 간격의 Quality control system 및 30%이상 검증실시
조사시기	2001. 11. 30 ~ 2001. 12. 8

별첨 #2

사례분석 2 의 조사설계

: 노래연습장에서의 주류판매

- 제공 및 접대부 고용
- 알선행위 금지 규제

	내 용
모집단	<ul style="list-style-type: none"> · 피규제집단 · 집행공무원 · 제3차 집단(일반국민)
표본크기	<ul style="list-style-type: none"> · 노래연습장사업주 139명 · 시·구청공무원 28명 · 일반국민 524명
표본구성	<ul style="list-style-type: none"> · 사업주는 서울 등 7대도시 소재 노래연습장을 도시인구비례로 추출 · 집행공무원은 7대 광역시 산하구청 공무원 중 풍속영업담당자를 도시인구비례로 추출 · 일반국민은 남녀별, 연령별, 교육수준별, 직업별, 소득수준별 인구비례로 추출
조사방법	<p>한국갤럽소속 전문면접원 중 적격자를 선발, 사전교육·연습면접을 거친 후 telephone survey 실시</p> <p>※ 면접원은 규제업무전문가인 국무조정실 규제개혁담당관에 의해 충분한 업무교육 실시</p>
면접진행 및 검증조사	2시간 간격의 통제시스템 및 30%이상 검증 실시
조사시기	2001. 11. 30 ~ 2001. 12. 8.

■ 주

- 1) 필자는 본 논문의 초고가 완성된 직후 별첨 #1, 2의 과제를 선정 한국갤럽에 용역 의뢰하여 시험검증을 거쳤으며, 이를 <2002 규제순응도 조사 및 활용지침(국무조정실, 2002. 2. 26)>으로 편집하여 규제개혁 위원회의 승인을 득하고 정부 각 부처청별로 2-3개씩 조사과제 예시와 함께 2002년 중에 시범운영 하도록 전 중앙행정기관에 제시함으로써 연구와 응용을 병행토록 하였다.
- 2) OECD ; Regulatory Reform in Korea 2000 및 OECD 한국규제개혁심사보고서, 산업연구원,

2000. 6 참조

- 3) 규제업무처리가 국민편의 위주로 되지 않는 이유로 ①감사 등을 의식한 공무원들의 소극적 업무태도 30.1%, 공무원의 행정편의주의적 사고 30.1%, 공무원의 권한 약화 우려 19.5%, 전문성과 자질부족 13.2%, 승진 등 인센티브 부족 7.2%로 나타났다.
- 4) James Q. Wilson(1989), *Bureaucracy*, pp. 31~110 참조.
- 5) 한국갤럽, <규제준수를 조사 보고서>, 1998. 7. 참조.
- 6) 한국갤럽 <규제준수를 조사 보고서>, 2001. 10.
- 7) 이 여론조사는 실시시점이 개정 시행된 규제의 시행기간이 3개월 정도로 너무 짧았다는 문제점이 있기 때문에, 그 결과의 해석에 보다 신중할 필요가 있다.
- 8) <국민건강보험법 시행규칙 제35조 별표3 제2호 가목> 참조.
- 9) <식품위생법시행규칙 제42조 별표13-5호 차목>.
- 10) 금융감독위원회 소관의 '여신전문금융업감독규정' 제24조 제2항 중 "신용카드업자는 신용카드 발급 시 신청인 본인의 카드발급의사 및 소득이 있음을 확인하여야 하며, 이에 대한 증빙을 갖추어야 한다."라는 조항을 예로 들면, "... 이에 대한 증빙을 갖추어야 한다"는 침문 때문에 모법상 신용카드업자가 피규제자 임에도 실재는 카드발급 신청자인 일반국민이 납세증명서·재직증명서·예금확인서·근로소득원천징수확인서 등 증빙서류를 갖추기 위한 규제준수비용(수수료, 교통비, 시간소모에 따른 기회비용 등)을 부담하는 실질적인 피규제자가 된다. 당초의 규제설계 취지는 카드사업자(소속직원 포함)가 신청자의 신분이나 소속, 소득 등을 적극적으로 확인하고 금융감독 당국은 사업자에게만 그 책임을 물어야 한다는 것이나 침문을 잘못하여 피규제자의 지위가 전가된 사례이다.
- 11) 구체적인 조사설계에 관한 사항은 <별첨 #1> 규제사례1의 조사설계를 참조.
- 12) 구체적인 조사설계에 관한 사항은 <별첨 #2> 규제사례2.의 조사설계를 참조.
- 13) 규제 미준수의 이유를 집행공무원은 손님들의 희망 31.6%, 업주의 이윤추구 21.1%, 음주가무의 국민정서 15.8%로 응답, 일반국민은 업주의 이윤추구 45.6%, 손님들의 요구 18.6%, 단속미비 18.8%로 응답
- 14) 규제 미준수의 이유를 집행공무원은 손님들의 희망 31.6%, 업주의 이윤추구 21.1%, 음주가무의 국민정서 15.8%로 응답, 일반국민은 업주의 이윤추구 45.6%, 손님들의 요구 18.6%, 단속미비 18.8%로 응답
- 15) 제퍼슨의 명구는 Washington D.C. 포토맥 강가에 있는 Jefferson Memorial 벽면에 음각 돼있다.

■ 참고 문헌

- James Wilson, *Bureaucracy*. 1989. *What government agencies do and why they do it. A division of harper collins publishers.*
- OECD. 2001. *Regulatory Policies in OECD Countries from intervention to Regulatory governance.*

- 국무조정실. 2002. 《규제순응도 조사 및 활용지침》.
- 김태윤. 1999. 《규제대안 개발연구》. 한국행정연구원.
- _____. 1999. 《규제영향분석을 위한 비용·편익 분석 기법》. 한국행정연구원 연구총서.
- 대한상공회의소. 1999. 《규제영향평가 제도의 도입 및 활용방안》.
- 정강정. 2001. 《제도개선과 일선집행관료의 행태변화를 병행하는 규제개혁방안 연구》. 2001. 11.
- 최병선. 1997. 《정부규제론》. 법문사.
- 한국정책학회. 2000. “규제순응에 대한 체계적 접근에 관한 연구.” 2000. 11.
- 한국갤럽. 2001. 《규제순응도 조사 보고서》. 2001. 12.
- _____. 2000. 《규제준수율 조사 보고서》. 2001. 10.
- _____. 1998. 《규제준수율 조사 보고서》. 1998. 7.

4. Study on the developing a Strategic Model to achieve Compliance for Administrative Regulations

Kang-Chung Chung

To further the success of administrative regulatory policy, this study intends to develop a strategic model for reform that will help ensure the regulatory subjects (officials executing regulations and groups targeted by it) and the general public to sympathize with the purpose of a regulation and act in a way that corresponds to achieving the goal of the regulatory policy, or in other words, complying with the policy. In this study, compliance for administrative regulations is divided into three stages and nine categories: recognizing the regulation (existence of regulation, understanding the regulation's contents, clarity of contents), acknowledging the regulation (necessity, propriety of regulation level correspondence with purpose), and complying with the regulation (clarity of execution method, propriety of penalties, degree of compliance). A scientific social survey analysis model is proposed to observe how officials implement a regulation (operators), and the third party group (the general public) respond to each compliance stage. In addition, the survey results are divided into ten main types, and three reform strategy models are purposed: ①Model I: Abolishing the Regulation, ②Model II: Improving the Regulation Quality and Implementation Standards, and ③Model III: Strengthening Penalties and Reinforcing Execution Abilities. According to the strategic model, the compliance levels of two regulation cases, "Regulation limiting

the Number of Outdoor Advertisements of a Place of Business”, and “Regulation prohibiting Karaoke Rooms from selling or providing Alcohol, or employing or finding Employment for Waitresses” are examined and means for improvement are explored.

5. The Configurations of Policy Conflict and The Ethical Responsibilities of the Conflict-Involved

Young-Pyoung Kim

This paper is not a polemic article. Rather, this is an introductory review of policy conflicts and the ethical responsibility of conflict participants. This paper starts from a conceptual introduction of conflict classifications so as to expand understanding various forms of policy conflicts. After reviewing the malfunctions as well as the eufunctions of policy conflict, various forms of response or strategy in a policy conflicts are explained in terms of stake holders' position as well as the third party's position. Finally, this paper casts a light on ethical responsibility of the stake holders, the third party, and the government as a conflict controller in a policy conflict situation. The position to discuss ethical responsibility is drawn from democratic realism.