

정책연구 2008-05

# 규제개혁 집행의 개선방안 연구

조성한(중앙대 행정학과 교수)

서진완(인천대 행정학과 부교수)

## 규제개혁 집행의 개선방안 연구

1판1쇄 인쇄/2008년 7월 7일

1판1쇄 발행/2008년 7월 11일

발행처 · 한국경제연구원

발행인 · 김종석

편집인 · 김종석

등록번호 · 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관  
전화(대표)3771-0001 (직통)3771-0057 팩시밀리 785-0270~1  
<http://www.keri.org/>

© 한국경제연구원, 2008

한국경제연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 3771-0057

# 목 차

---

<요 약> .....	7
I. 서 론 .....	15
1. 연구의 목적 .....	15
2. 연구 방법 및 범위 .....	17
II. 이론적 논의 .....	19
1. 집행에 관한 이론적 논의 .....	19
(1) 1단계: 집행사례 연구시기(1970~75년) .....	19
(2) 2단계: 정책집행의 분석틀 개발시기(1975~80년) .....	20
(3) 3단계: 분석틀의 적용시기(1980~85년) .....	23
(4) 4단계: 종합 및 수정시기(1985년 이후) .....	24
(5) 소결 .....	25
2. 규제집행에 대한 이론적 논의 .....	26
(1) 규제순응과 규제집행의 관계 .....	26
(2) 단계별 규제집행에 영향을 주는 요인 .....	28
3. 규제개혁정책의 집행에 대한 연구흐름도와 분석틀 .....	36
III. 규제개혁기획단의 전략과제 추진 현황 .....	38
1. 규제개혁기획단의 개혁추진 배경 .....	38
2. 규제개혁기획단 전략과제의 유형화 .....	39
(1) 유형화 기준과 내용 .....	39
(2) 유형별 규제개혁기획단 전략과제 추진 현황 .....	41
3. 규제개혁기획단 전략과제의 이행실태 .....	46

IV. 규제개혁 집행에 영향을 주는 요인별 문제점과 사례 .....	48
1. 규제정책의 내용 .....	48
(1) 규제목표의 불명확성 .....	48
(2) 규제수단의 부적절성 .....	50
(3) 규제내용의 비일관성 및 불명확성 .....	52
2. 규제집행기관 .....	54
(1) 규제개혁 의사결정과정상의 문제점 .....	54
(2) 중앙-지방 규제기관 간 협력의 문제점 .....	57
(3) 규제관료의 행태에 관한 문제점 .....	59
(4) 규제집행 자원과 영향력의 부족 .....	63
3. 규제대상주체 .....	64
(1) 규제순응의 비용문제 .....	64
(2) 규제인지 및 이해문제 .....	65
(3) 규제집행에 대한 불신 .....	65
V. 규제개혁 집행을 위한 개선방안 .....	67
1. 규제개혁 결정과정의 개혁 .....	67
(1) 규제개혁 결정의 현실성 강화 .....	67
(2) 규제개혁과정에 있어서 실무자 중심 .....	67
(3) 규제이해관계자 참여보호장치 마련 .....	68
(4) 규제집행시행기간 및 수정과정 확립 .....	68
(5) 규제의 투명한 공개 .....	69
(6) 대안규제발생 규제감시체제 확립 .....	69
2. 규제사후점검시스템 대안 .....	69
(1) 지방자치단체 규제사후점검시스템 .....	70
(2) 중앙부처 규제사후점검시스템 .....	76
3. 순환보직에 따른 공무원 규제교육 일반화 .....	79

4. 정보기술을 활용한 규제개혁의 실효성 확보방안 .....	80
참고문헌 .....	86

## 표 목 차

---

<표 1> 규제불응의 원인 .....	2
<표 2> 개선완료 과제와 구성 및 실제 이행률 .....	4
<표 3> 2004년도 규제개혁 전략과제 정비현황 .....	5

## 그림 목차

---

<그림 1> Meter & Horn의 하향식 정책집행분석틀 .....	2
<그림 2> 집행과정에 포함된 변수의 다이어그램 .....	2
<그림 3> 규제개혁정책유형 .....	4
<그림 4> 중소기업 지방자치단체 규제행정 설문조사 .....	6
<그림 5> 지방자치단체 규제사후점검시스템 .....	2
<그림 6> 지방자치단체 내 규제사후점검시스템 .....	3
<그림 7> 중앙부처 규제사후점검시스템 .....	7
<그림 8> 규제개혁 OPEN 시스템의 모습 .....	8
<그림 9> 규제개혁 OPEN 시스템의 내부 접근과정 .....	8

## <요 약>

정부가 소비·투자 등 내수경기 회복을 뒷받침하기 위해 기업의 투자여건을 획기적으로 개선할 수 있는 규제개혁이 필요하고, 아울러 환경·안전 등 국민 생활과 밀접한 규제에 대해 공익에 기반을 둔 균형적인 대책마련이 시급하다는 인식하에 규제개혁을 추진하였다. 그러나 지속적인 정부의 규제개혁에 대한 노력과 의지에도 불구하고 국민과 기업의 규제개혁 체감도가 높지 않다는 점은 시사하는 바가 크다.

정부의 의지와 노력에도 불구하고 전경련 등 기업 측 연구들은 규제개혁에 대한 체감도는 여전히 낮은 편이며, 아직도 규제가 너무 많다는 주장이 있는 것이 현실이다. 왜 이러한 차이가 발생하는가? 이는 규제하는 자와 규제를 받는 자 간의 이해관계, 기대수준, 그리고 가치체계 등에 의한 차이로 이해할 수 있을 것이다.

본 연구는 규제개혁과 관련된 연구 중 가장 연구가 진행되지 않고 있던 규제개혁정책의 집행에서 나타나는 여러 가지 문제점과 개선방안을 찾고자 하는 것이 목적이다. 이를 위하여 다음과 같은 내용을 다루었다.

첫째, 규제개혁정책의 집행을 연구하기 위해서는 기존 정책학에서 다루고 있는 집행에 대한 선행연구를 살펴보고 규제개혁정책에서 활용되어야 할 접근 방식과 집행에 영향을 주는 요소들을 확인하고자 한다. 이를 토대로 규제집행과 규제순응에 대한 이론적 논의 및 상호관계를 파악하였다.

둘째, 참여정부에서 수행된 규제개혁 및 과제에 대한 현황을 조사해 보고 이를 유형화하였다. 특히, 규제개혁기획단에서 완료되었던 과제들을 중심으로 완료된 과제들이 집행차원으로 연계되고 문제없이 수행되고 있는가에 대한 부분에 중점을 두었다.

셋째, 규제개혁 집행 단계별 요소별로 구분하여 규제개혁정책 집행상 나타나는 문제점과 사례들을 감사원자료, 인터뷰, 기획단 과제내용 및 신문기사 등에서 도출해 내어 정리하였다. 문제점들을 이슈별로 간략히 기술해 보면 다음과 같다.

## <정책단계별 규제정책집행의 문제점>

### 1. 규제정책의 내용

#### (1) 규제목표의 불명확성

- 비규제과제의 선정
- 개선이 실질적으로 어려운 과제를 선정

#### (2) 규제수단의 부적절성

- 과도한 규제수단의 도입
- 경쟁제한 규제수단의 유지 및 강화

#### (3) 규제내용의 비일관성 및 불명확성

- 비현실적인 규제개혁정책안의 도출
- 규제개혁안의 변질 및 실행
- 불분명한 법령 내용
- 중복규제

### 2. 규제집행기관

#### (1) 규제개혁 의사결정과정상의 문제점

- 의사결정과정상 불충분한 상호의사소통 및 협의
- 국무조정실의 실적 중심 개혁추진 경향
- 이해관계자와의 사전 의견수렴 부족으로 인한 개혁추진 지연

#### (2) 규제개혁을 자치단체에 위임함으로써 발생하는 문제점

- 지자체의 협력과 협조 부족  
: 부처에서 시행되기로 결정된 사항도 지자체의 조례나 규정 등  
관련 규정의 개정이 이루어져야 실질적인 규제개혁이 이루어질



수 있지만, 현장에서는 이러한 변경안이 적극적으로 반영되지 않는 경우

(3) 규제관료의 행태에 관한 문제점

- 규제에 대한 소극적 운용 태도
- 책임회피를 위한 유권해석 및 복잡한 민원처리 절차 요구
- 부당한 조건부가 행태
- 행정목적 우선의 위법적 행정관행
- 행정편의주의적인 서류제출 요구관행

(4) 규제집행 자원과 영향력의 부족

- 지자체에 규제개혁담당 인력 부족
- 규제집행 예산 및 인력 부족
- 담당 공무원의 전문성 부족 및 정보공유 미흡
- 지방자치단체장의 규제개혁에 대한 관심 저조

### 3. 규제대상주체

(1) 규제순응의 비용문제

- 기업의 차원에서 가장 큰 문제는 규제순응에 대한 비용이 너무 높은 경우

(2) 규제인지 및 이해문제

- 규제에 대한 홍보의 부족
- 규제가 현재의 오래된 '관행과 문화'를 현저히 해치는 경우

(3) 규제집행에 대한 불신

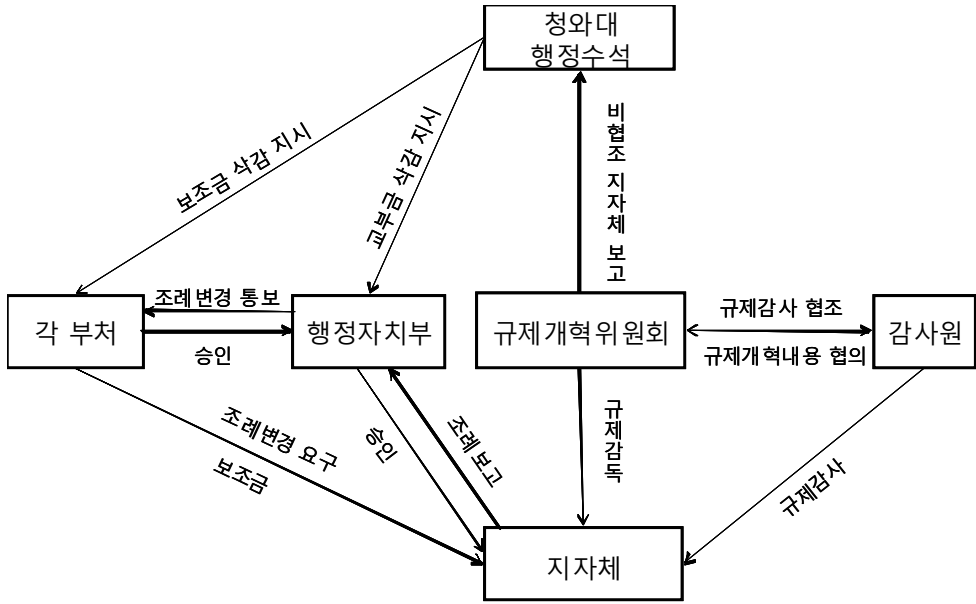
- 규제에 대한 집행이 강력하지 않을 것이라는 믿음

넷째, 이러한 현황 및 문제점 분석을 바탕으로 규제개혁의 성공적인 집행을 위해 각 단계별로 필요한 개선방안과 규제전달체계의 확립 및 사후점검체계의 확보방안을 제안하였다. 어느 나라건 국민들이 규제순응을 하지 않는다고 해서 규제에 순응해야 하는 ‘홍보’를 하지 않는다. 결국 규제순응은 규제와 규제의 내용을 현실화하고, 규제집행을 강력히 함으로써만 대처할 수 있을 뿐이다. 따라서 현실적 규제집행의 대안은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 규제결정 시 이해관계자의 참여를 보장하고 실무자가 중심이 되어 투명하고 현실적인 규제결정을 내리도록 하는 개혁이 이루어져야 한다. 다른 하나는 현실적인 모든 것을 고려해 만든 규제가 효과적으로 집행되기 위한 규제점검시스템을 확립하는 것이다. 이러한 시스템은 단순히 규제개혁위원회나 각 부처에게 맡겨서는 효과가 발생할 수 없으며, 관련된 정부기관들의 협력적 관계를 설정하여서만 성공할 수 있다. 또한 지방자치단체와 중앙정부는 서로 다른 시스템에 의해 통제되어야 하며, 중앙정부 역시 경우에 따른 개별적 시스템이 만들어져야 한다. 이에 따라 본 연구는 이러한 사후점검시스템을 제시하였다. 특히, 동일한 규제과정이 모든 지방자치단체에서 현실적으로 집행되게 하기 위해서는 중앙정부 차원의 사후점검시스템이 필요하다. 사후점검시스템은 원칙적으로 규제를 담당하는 각 부처의 소관사항이기는 하지만, 분산된 사후점검시스템은 능률적이지도 효과적이지도 않게 된다. 따라서 집중화된 체계적 사후점검시스템이 필수불가결하다.

<그림>은 지방자치단체에서 규제과정이 실질적이고 균형 있게 집행되기 위한 사후통제시스템을 보여주고 있다. 지방자치단체 규제과정의 사후통제시스템은 사실상 모든 부처를 총괄하고 있지만, 근본적인 책임은 ‘규제개혁위원회’가 담당하게 되어 있다.

그 밖에도 본 연구에서는 중앙정부의 규제사후점검시스템에 대한 설계에 대해서도 논의하였으며 이를 구체적으로 설계하였다. 또한 순환보직으로 인하여 발생하는 공무원 전문성의 문제를 해결하여 규제집행의 성과를 제고하는 방안 및 정보기술을 활용한 규제개혁의 실효성 확보방안을 구체적으로 제시하였다.

<그림> 지방자치단체 규제사후점검시스템





# 규제개혁 집행의 개선방안 연구

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 규제개혁기획단의 전략과제 추진 현황
- IV. 규제개혁 집행에 영향을 주는 요인별 문제점과 사례
- V. 규제개혁 집행을 위한 개선방안



# I. 서 론

## 1. 연구의 목적

전경련은 2004년 10월 15일 발표한 '2004년 규제개혁 체감도 조사' 결과에서 참여정부가 추진한 규제개혁성과에 대해 부정적인 평가를 내린 바 있다. 조사결과를 보면 360개 응답업체 중(총 679개 업체대상 53.02%의 응답률) 참여정부가 추진한 규제개혁 성과에 대해 '별로 없다'는 응답이 66.67%, '다소 악화 또는 매우 악화되었다'는 응답이 16.39%인 반면, '다소 성과가 있다'는 응답은 16.94%에 불과한 것으로 조사되었다.

이는 전경련의 지난 1999년 12월, 2000년 12월, 2001년 8월에 각각 조사한 결과와 비교해 볼 때 부정적인 응답률이 크게 늘어난 것이다. 전경련은 이와 같이 부정적인 응답률이 크게 높아진 것은 참여정부 들어 기존규제의 개혁실적은 부진한 반면, 규제강도가 큰 신설·강화규제는 크게 증가(2003. 1/7,732건 → 2004. 7/7,886건, 신설 255건, 폐지 52건)한 데서 비롯하였다고 지적한 바 있다.

그리고 규제개혁 체감도가 저조한 이유로 '핵심·중복규제의 개혁 미비(28.65%)', '신설·강화규제의 증가(22.88%)', '일선공무원의 의식 및 행태 불변(16.04%)', 그리고 '하위법령 정비 미흡(12.07%)' 등을 지적하였다. 또한 조사결과 참여정부 들어 기존 핵심 및 중복규제는 정책적인 판단, 부처 간의 이해관계로 남아 있거나 오히려 강화된 반면, 신설·강화규제는 쉽게 이루어지는 규제개혁 시스템하에서 기업들의 규제개혁 체감도가 떨어지는 것은 매우 당연한 것으로 평가하였다.

이러한 문제점에 대한 지적은 정부가 소비·투자 등 내수경기 회복을 뒷받침하기 위해 기업의 투자여건을 획기적으로 개선할 수 있는 규제개혁이 필요하고, 아울러 환경·안전 등 국민생활과 밀접한 규제에 대해 공익에 기반을 둔 균형적인 대책마련이 시급하다는 인식하에 규제개혁을 추진하고자 하는 상황에서 지속적인 정부의 규제개혁에 대한 노력과 의지에도 불구하고 국민과 기

업의 규제개혁 체감도가 높지 않다는 점에서 시사하는 바가 매우 크다. 정부는 실질적으로 2004년부터 규제개혁장관회의·규제개혁기획단 설치 등 규제개혁 시스템을 보강하여 기존 규제를 집중적으로 정비한 바 있다(국무조정실, 2005).

이와 같이 정부의 규제개혁에 대한 의지와 노력이 매우 높으며, 이를 높이 평가하는 측면이 있다. 정부의 의지와 노력에도 불구하고 전경련 등 기업 측 연구들은 규제개혁에 대한 체감도는 여전히 낮은 편이며, 아직도 규제가 너무 많다는 주장이 있는 것이 현실이다. 왜 이러한 차이가 발생하는가? 이는 규제하는 자와 규제를 받는 자 간의 이해관계, 기대수준, 그리고 가치체계 등에 의한 차이로 이해할 수 있을 것이다.

본 연구는 규제개혁과 관련된 연구 중 가장 연구가 진행되지 않고 있었던 규제개혁정책의 집행에서 나타나는 여러 가지 문제점과 개선방안을 찾고자 하는 것이 목적이다. 이를 위하여 다음과 같은 내용을 다루고자 한다.

첫째, 규제개혁정책의 집행을 연구하기 위해서는 기존 정책학에서 다루고 있는 집행에 대한 선행연구를 살펴보고 규제개혁정책에서 활용되어야 할 접근방식과 집행에 영향을 주는 요소들을 확인하고자 한다. 이를 토대로 규제집행과 규제순응에 대한 이론적 논의 및 상호관계를 파악하고 단계별로 규제집행에 영향을 주는 요인을 정책집행에서 도출된 요인들을 중심으로 밝혀보고자 한다.

둘째, 참여정부에서 수행된 규제개혁 및 과제를 유형화하고 이에 대한 현황을 분류한다. 또한 이들 규제개혁기획단에서 완료되었던 과제들이 제대로 이행되었는가를 실제 조사해야 하나 시간과 자원제약으로 인하여 감사원자료를 통해 간접적으로 확인한다.

셋째, 규제개혁 집행에 영향을 주는 요인별로 구분하여 규제개혁정책 집행상 나타나는 문제점과 사례들을 감사원자료, 규제개혁기획단에서 근무하였던 민간인 P씨에 대한 인터뷰, 기획단 과제내용 및 신문기사 등에서 도출해 내어 정리하고자 한다.

넷째, 이러한 현황 및 문제점 분석을 바탕으로 규제개혁의 성공적인 집행을 위해 각 단계별로 필요한 개선방안과 사후점검체계의 확보방안 등을 제안하고자 한다.



## 2. 연구 방법 및 범위

본 연구는 규제개혁 집행의 문제점과 사례를 밝히고 규제개혁이 확실하게 집행되고 소기의 성과를 거두기 위한 방안을 제안하고자 다음과 같은 연구방법을 활용하고자 한다.

첫째, 규제집행이론 및 사례에 대한 문헌조사를 수행하고자 한다. 특히, 규제 집행 사례를 심도 깊게 조사한 감사원 감사 자료와 규제개혁기획단 자료 등을 활용하고 규제개혁위원회, 규제개혁기획단, 각 부처 홈페이지의 규제관련 내용과 신문기사 등을 조사하여 규제집행 실패 사례들을 도출해 내하고자 한다.

둘째, 실제로 규제개혁기획단에서 활동했던 사람들에 대한 인터뷰를 수행하여 그동안 규제개혁기획단 활동 시 집행이 원활하지 못했던 부분들에 대하여 직접 조사해 보고자 한다. 이를 위해 민간인 출신으로 규제개혁기획단에서 근무하였던 P씨에 대한 인터뷰를 수행하였다. 또한 사후감독체계를 설계하고 마련하기 위하여 행정자치부, 중앙인사위원회, 감사원, 기타 부처 규제 관련자와의 인터뷰를 수행하였다.

연구의 범위는 크게 두 가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 참여정부 이후 진행되었던 규제개혁기획단 전략과제를 중심으로 하여 전략과제를 통한 규제개혁이 실제로는 어떻게 집행되었는가를 분석해 보고 이 과정에서 집행실패 사례들을 밝혀 보는 데 중점을 두고자 한다. 본 연구의 범위를 규제개혁기획단의 전략과제에 국한하는 것은 다양한 규제개혁이 수행되었음에도 불구하고 이들을 다 포괄하여 보는 것은 너무나 광범위하여 시간 및 자원의 제약이 있기 때문이다. 따라서 규제개혁과제의 완료상황까지 명확하게 홈페이지에 올려 있고 개혁안의 내용까지 공개된 규제개혁 전략과제들을 토대로 이들이 정말 개혁안 그대로 부처수준이나 지방자치단체수준에서 집행되어 규제개혁의 성과를 거두고 있는가를 부분적으로나마 확인할 수 있기 때문이다.

둘째, 규제집행에 대한 실태조사는 시간과 자원의 제약으로 수행하지 못하

고 대신 감사원 조사, 규제개혁위원회, 신문기사 등을 참조하여 전반적인 규제 집행에 영향을 주는 요인과 관련된 우리나라의 문제점과 사례 등을 소개하는 선에서 연구를 수행하였다.

## II. 이론적 논의

### 1. 집행에 관한 이론적 논의

정책집행에 대한 연구는 Pressman과 Wildavsky(1973)의 캘리포니아 Oakland시의 연방인력훈련 프로그램의 집행 시 어려움에 대한 사례연구 이래로 지속적으로 연구되고 있다. 집행과 관련된 이론적 논의와 분석틀 그리고 접근방식 등에 대한 다양한 논의가 이루어지고 있다.

특히, 미국에서 집행에 대한 이론적 논의는 1970년대를 시작으로 하여 1990년대 초까지 활발하게 이루어져 왔다. 그 이후 시기의 집행에 대한 연구들은 이 시기 동안에 완성된 이론적 틀과 논의를 바탕으로 수정 및 활용하는 데에 그친다.

집행에 대한 연구가 활발하게 이루어진 이 시기를 연구발전의 단계별로 구분해 보면 (1) 집행사례연구 (2) 정책집행의 분석틀 개발 (3) 분석틀의 적용 (4) 종합 및 수정의 네 단계로 구분할 수 있다(Lester, Bowman & O'Tool, 1987: 201). 각 시기별로 어떠한 연구들이 진행되었는가를 살펴보면 다음과 같다.<sup>1)</sup>

#### (1) 1단계: 집행사례 연구시기(1970~75년)

실제로 많은 정책프로그램들이 집행되고 있던 1970년대만 해도 정책집행에 대한 연구가 매우 드물었다. 집행과정에 대한 지식도 거의 없을뿐더러 소수의 학자들만이 왜 집행이 실패하는지 또는 성공하는지를 이해할 필요성을 인식하고 있었기 때문이다.

최초의 정책집행에 대한 연구는 어떻게 단일기관의 결정이 단일지역 또는 다양한 지역에서 수행되는지에 대한 것을 상세히 설명하는 사례연구에 중점을

---

1) 집행에 대한 이론적 논의 부분은 시기별로 집행연구에 대한 이론의 변천사와 내용을 잘 정리하여 쓴 Lester, Bowman & O'Tool(1987)의 Review 논문을 요약하여 재정리하였음.

두었다. 이러한 연구에는 집행과정을 설명하는 역동적 모델을 개발하려는 시도는 거의 부족하였다. 이는 사례연구들을 통해서 결과를 일반화하기가 어렵기 때문이다.

## (2) 2단계: 정책집행의 분석틀 개발시기(1975~80년)

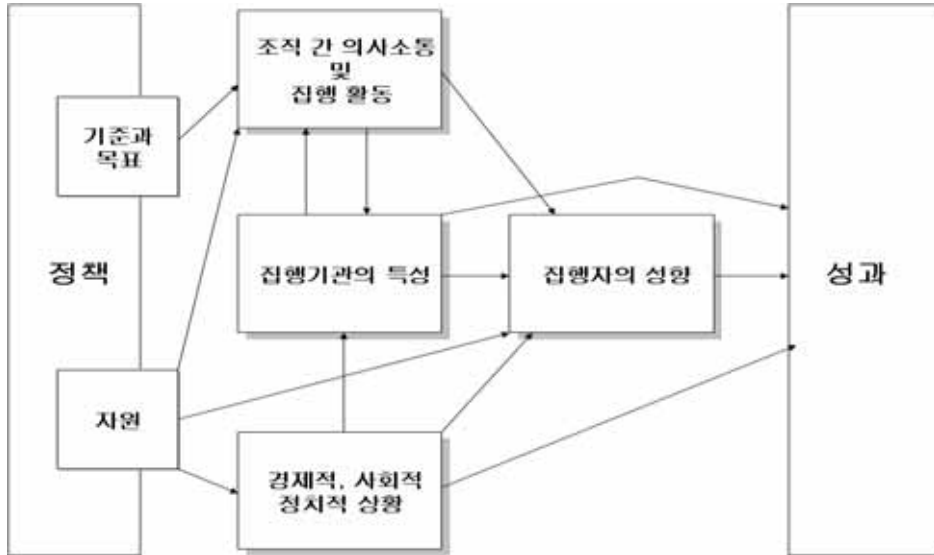
사례를 통해 효과적인 집행에 방해가 되는 다양한 요인을 기술하는 것도 매우 유용하지만 이러한 방법으로는 정책집행에 대한 유용한 이론이 개발될 수 없다. 이러한 인식에 따라 정책집행의 분석틀을 개발하려는 노력이 시작되었다. 이러한 노력으로 정책집행에 대한 논의는 상향방식과 하향방식의 두 가지 접근방식으로 발전하였다.

### 1) 하향방식(Top-down Approach)

하향방식은 중앙정부 공무원에 의한 정책결정에서 시작되어 그 정책결정에 일치하는 집행공무원과 대상집단의 행태는 어느 범주까지이며 시간이 흐르면서 목적이 어느 정도 달성되었는지, 정책산출물과 효과에 영향을 미치는 주요 요인은 무엇인지 그리고 경험에 기초하여 시간이 흐르면서 어떻게 정책이 재형성되는지 등과 같은 의문을 제기한다.

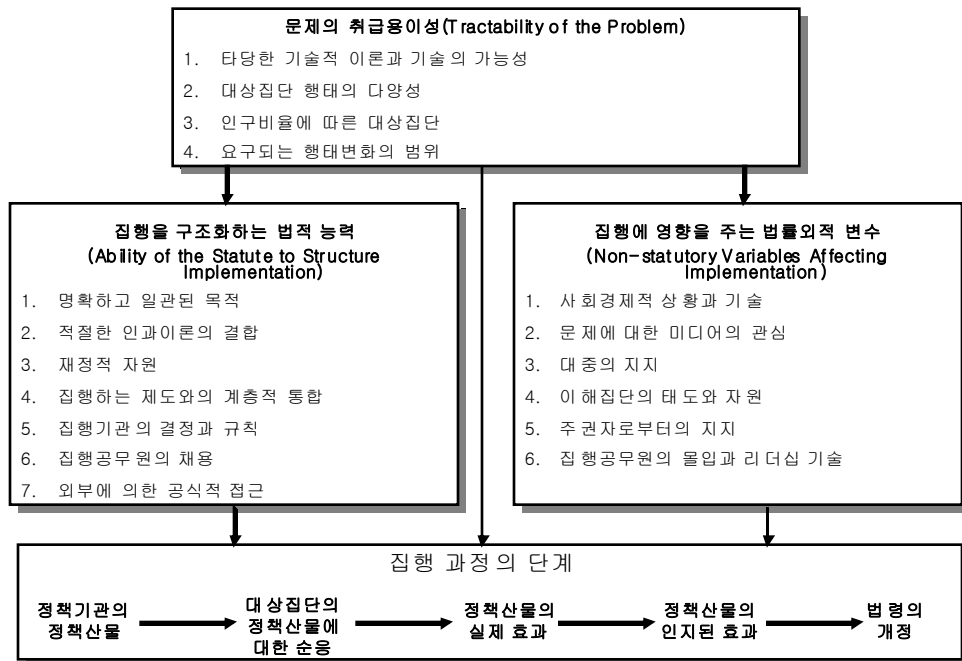
Donald Van Meter와 Carl Van Horn(1975)이 처음으로 만든 정책집행 분석틀은 정책과 성과 간에 연계되어 있다고 생각되는 6가지 변수를 설정하였다. 구체적으로 설명하면, (i)정책기준과 목표 (ii)정책자원 (iii)조직 간 의사소통과 집행활동 (iv)집행기관의 특성(규모, 통제정도 등) (v)경제적, 사회적, 정치적 상황, (vi)집행자의 성향이 상호 연계되어 있다는 것이다. 이들 변수 간의 관계를 그림으로 살펴보면 다음과 같다.

<그림 1> Meter & Horn의 하향식 정책집행분석틀



자료: Van Meter & Van Horn, 1975.

<그림 2> 집행과정에 포함된 변수의 다이어그램



Sabatier & Mazmanian(1980)과 Edward(1980) 역시 하향방식의 모델을 개발하였다. George C. Edwards(1980)는 집행에 상호영향을 주는 네 가지 요소를 제시하였는데, 의사소통, 자원, 관료제구조, 집행자의 성향이 그것이다. 또한 Sabatier & Manzmanian(1980)은 가장 광범위한 요소들을 포함하는 모델을 개발하였는데 정책집행에 영향을 주는 세 가지 주요 범주 안에 17개의 독립변수들을 설정하고 있다. 세 가지 범주는 문제의 취급용이성, 집행을 구조화하는 법적 능력, 집행에 영향을 미치는 법률외적 요인들로 구분된다. 구체적인 내용은 <그림 2>와 같다.

이러한 모형은 매우 단순하여 더 중요한 변수가 무엇이며 그 변수들이 특정 상황하에 놓여 있다는 점 등을 고려하지 못한다. 정책결정자들은 매우 중요하게 취급되는 반면 나머지 행위자들은 방해자로 취급된다. 즉 하향방식은 사적영역이나 일선관료 및 지방의 집행공무원으로부터의 전략적 의제들을 소홀히 여길 수 있다.

## 2) 상향방식(Bottom-up Approach or Backward Mapping)

하향방식에 대한 집행의 경쟁모형으로 상향방식의 개발 역시 많은 학자들에 의해 이루어졌다. 상향방식은 하나 또는 다수의 지역에서 서비스 전달을 하는 행위자들의 네트워크를 확인하고 그들의 목표, 전략, 활동, 계약에 대한 내용을 물어보는 데서 시작된다. 상향방식은 관련된 정부와 비정부 프로그램의 계획, 재정, 집행에 포함된 지방, 지역, 국가행위자를 밝히는 네트워크 기법을 개발하기 위한 수단으로서 계약을 이용한다(Sabatier, 1986: 32).

정책은 중앙의사결정자의 통제라기보다는 조직과 고객과의 협상에 의한 결정이라고 보는 것이다 그러므로 프로그램은 낮은 계층의 공무원들이 바라는 바와 일치하게 된다. 따라서 집행영향요인으로서 집행문제와 접해 있는 일선관료의 지식과 전문성 등 문제해결능력을 강조한다.

이러한 접근방식은 “정책집행이 더욱 분권화된 의사결정 환경에서 발생한다는 가정을 한다”는 비난을 받기도 한다. 중앙정부는 실제로 제도적 구조와 행위자들의 목적 및 전략 등에 영향을 줄 수 있는 능력을 가지고 있고 있는데 상

향방식은 이를 간과하고 있다. 또한 참여자들의 인지와 행위에 지나치게 의존하여 다른 요소들을 분석하지 못하는 한계를 지닌다(이혜영 외, 2004: 47; Sabatier, 1986).

### (3) 3단계: 분석틀의 적용시기(1980~85년)

이러한 분석틀이 만들어지면서 이후 이에 대한 검증작업이 시작되었고 이러한 경험적 연구들을 통해 네 가지의 폭넓은 교훈을 이끌어낼 수 있었다(Car Van Horn, 1987).

첫째, 분석틀은 정책집행의 성공과 실패를 설명하는 일반적인 틀로서 매우 유용하게 활용되었다. 1970~80년대 개발된 분석틀은 이후 새로운 분석틀로 대체되지 않았다.

둘째, 집행연구자들은 시간이 집행연구에서 매우 중요하다는 것을 논증하였다. 즉 결과는 횡단적 연구인지 또는 시계열 연구인지에 따라서 변화되었다.

셋째, 몇몇 프로그램들은 성공적으로 집행되었다. 1960년대 말 1970년대 초의 사례연구들은 집행의 실패를 강조하고 있지만 그 이후 집행연구들은 더욱 낙관적인 결과들을 제시하였다.

넷째, 매우 단순하거나 신중한 프로그램은 실패하였다는 사실이 밝혀지기도 했다.

이 시기의 집행연구들은 집행이 무엇이고 어떻게 또는 왜 집행이 변하는지에 대한 지식을 축적하는 데 매우 도움이 되었지만 집행결과의 유형을 구분하거나 결과와 관련된 인과유형을 구체화하는 데에는 유용하지 않았다. 또한 이러한 인과유형이 얼마나 자주 발생하는지, 집행성과에 대한 다변량분석의 일부로서 다양한 독립변수들의 중요하고 독특한 효과 등을 밝히지 못했다. 이러한 비판은 많은 학자들로 하여금 집행연구에 대한 종합적이고 보완적인 노력을 촉발하였다.

#### (4) 4단계: 종합 및 수정시기(1985년 이후)

이 시기에는 기존 연구에 대한 수정보완 및 종합이 이루어진 시기이다. 이러한 노력들을 통해 정책집행의 상향 및 하향 방식에 대한 다양한 비판들이 나왔고 이들 두 방식을 어떻게 결합할 것인가에 대한 다양한 시도를 가능케 했다. 대표적인 시도들을 소개하면 다음과 같다.

첫째, 전방맵핑과 후방맵핑을 결합하는 시도가 Elmore(1985)에 의해서 처음으로 개발되었다. 그는 정책결정자들은 자원과 정책수단에 대한 그들의 성향(전방맵핑)과 궁극적인 대상집단의 유인구조(후방맵핑)를 모두 고려해야 한다고 주장하였다. 왜냐하면 프로그램의 성공은 이 두 가지 고려사항들의 결합을 조건으로 하기 때문이다. 그러나 특정 현상을 설명하기 위한 정책집행과정의 모형은 제시하지 않았다.

둘째, Sabatier(1986; 1987)는 정책문제에 공사 영역의 다양성을 포함하는 “bottom-uppers”의 분석단위와 사회경제적 조건과 법적 수단이 행태를 제약한다는 방식에 관심을 갖는 “top-downer”의 단위를 결합하였다. 그는 10년 또는 그 이상의 기간 동안 정책변화의 분석에 이러한 종합적 관점을 적용하였다. 그의 모델은 특성 상황의 상세한 묘사나 실행가를 위한 가이드라인을 제공하기보다는 이론을 구성하는 데 우선적으로 관심을 가진다(Sabatier, 1986: 39).

셋째, 마지막으로 하향방식과 상향방식의 종합은 Goggin et al.(1987)에 의해서 시도되었다. 정부 간 정책집행모델에서 주의 집행은 주정부 자체의 성향과 그 선호를 발현하는 능력뿐 아니라 연방시스템으로부터 부과된 제약과 유인의 함수이다. 게다가 주정부의 선택은 단일의 합리적 행위자의 선택이 아니라 주정부의 정치에 관련된 내부 또는 외부의 당사자들 간 협상의 결과이다. 그러므로 이러한 접근법은 연방프로그램에 대한 주의 집행은 궁극적으로 상향방식과 하향방식의 변수들에 의존하게 된다.

그러나 이러한 집행에 대한 차이를 단일의 인과관계로 설명하기 어려우며 내용과 형식, 정도의 다양성, 집행자의 선택과 행태 등에 의해 제약 받는다. 연방의 유인과 제약에 대한 주정부의 반응은 매우 다양하며 서로 다른 시점에 여러 주요 참여자의 선호의 특성과 강도에 좌우되기 때문이다.



## (5) 소결

이상 집행연구에 대한 종합과 수정보완의 노력은 크게 두 가지 방향성을 제시한다.

첫째, 정책집행을 정책변화의 정치학을 연구하는 것으로 실질적인 상황을 묘사하거나 집행자에 대한 가이드라인을 제시하기보다는 이론의 구성에 관심을 두는 방향으로 발전되는 것이다.

둘째, 정책집행에 대한 이론과 공무원에 대한 가이드라인과 조언을 제공할 수 있는 방향으로 연구가 발전되는 것이다. 그러나 그전에 많은 개념적 이슈와 방법론적 이슈가 우선적으로 논의되어야 할 것으로 판단된다.

이와 같은 집행에 대한 연구들은 다음과 같은 한계를 지닌다(Lester, Bowman, Goggin & O'Tool, 1987: 208-210).

첫째, 수십 년간 집행에 대한 심도 깊고 폭넓은 연구가 진행됨으로써 이론의 다원화가 이루어졌다. 이로 인해 집행의 개념이 명확하고 구체화되지 못했다는 점이다.

둘째, 제약된 맥락의 문제로 역동적이고 복잡한 집행 현상으로 인하여 집행에 대한 측정이 아직까지 적절하게 개발되지 못한 상태이다. 특히, 시간에 대한 제약을 가장 많이 받으며 사례연구에만 치중되어 있어 일반화의 어려움이 존재한다.

셋째, 단일 정책유형에 초점을 둔 연구의 진행으로 정책유형에 따른 다양한 유형의 정책과정을 제시하기가 어렵다. 분배정책집행과 규제정책집행의 과정은 매우 다르다. 심지어 가장 세련된 연구조차 집행행태의 폭넓은 모습을 그린 일반화된 지도만을 나타내 준다.

그 밖에도 다양한 집행에 대한 연구들이 축적되어 이루어지지 않고 단절적으로 이루어지는 것도 집행연구의 발전에 한계로 지적된다. 이러한 정책집행에 대한 선행연구와 제약점을 바탕으로 하여 본 연구는 하향적 접근방식과 상향적 접근방식을 모두 고려하는 종합적 시각을 채용하고자 한다. 이는 규제설

계 및 집행으로 이어지는 과정에서의 관료중심적인 시각과 함께 피규제자의 시각을 함께 고려하고자 하는 것이다. 특히, 규제집행에서 피규제자의 시각을 반영하는 내용이 규제순응과 연계된다. 이에 따라 다음 장에서는 규제순응과 규제집행과의 관계를 살펴보고 규제집행과정상에서 영향을 주는 규제집행 구성요소에 대하여 이론적으로 논의해 보고자 한다.

## 2. 규제집행에 대한 이론적 논의

### (1) 규제순응과 규제집행의 관계

규제연구에서 규제집행에 대한 논의는 규제순응의 개념 속에 포함되어 이루어지고 있다. 규제순응이 잘 안 되는 원인으로 규제집행의 실패가 한 요인으로 지적되고 있다(Braithwaite, 1993; OECD, 1999). 그러나 규제집행만을 연구하는 경우는 드물다. 따라서 우선 규제순응과의 관계에서 나타나는 규제집행에 대한 논의를 살펴보고자 한다.

규제순응(regulatory compliance)이란 피규제자들이 규제·규범과 정부의 정책 목표를 준수하는 것을 의미하며 다음과 같은 내용에 중점을 둔다(2000b). 첫째, 피규제자들이 얼마나 규제를 지키고 있으며, 규제를 지키는 이유는 무엇인가? 둘째, 규제당국은 규제순응을 최대화하기 위해 어떤 전략을 사용하는가이다. 특히, 두 번째 내용이 중요한 이슈로 떠오르고 있으며 규제순응을 최대화하기 위한 피규제자와 규제자의 협력을 중시하고 있다. 초기에는 벌칙과 같은 강제적인 저지나 억제방식을 통해 규제순응을 높이려고 했으나 최근 들어서는 협력과 설득을 통해 규제순응을 높이려는 노력이 더 중시되고 있다.

이러한 전략적 대안을 도출하기 위해 우선적으로 이루어졌던 연구들이 규제순응을 저하시키는 요인들에 대한 논의들이다. 이러한 논의들은 OECD가 중심이 되어 수차례 발전을 거치며 이루어졌다. 규제순응에 영향을 주는 요인에 대한 OECD의 연구를 정리해 보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 규제불응의 원인

Braithwaite(1993)	OECD(1999)	OECD(2000)
1. 법률의 복잡성	1. 실현될 목표의 잘못된 정의	1. 지식부족으로 인한 규제 준응이 낮은 경우
2. 법과 규제의 목적에 대한 사회신뢰성 결여	2. 규제 디자인의 실패 - 과도한 규제준응비용 - 규제의 복잡성 - 지나친 법률적 형식주의 - 정부 간 규제갈등 유발로 인한 집행을 약화시키는 경우	- 규제가 복잡한 경우 2. 규제준응의 의지 결여 - 과도한 규제준응 비용 - 지나친 법률적 형식주의 - 시장원칙이나 문화관행과 불일치되는 경우
3. 절차적 불공정성	- 시장원칙이나 문화관행과의 불일치되는 경우	- 피규제자와의 의사소통 부족
4. 높은 규제준응비용	- 피규제자와의 의사소통 부족	- 감시부진
5. 집행실패-저지실패	3. 규제집행의 실패 - 감시의 실패 - 절차적 부정 - 집행의 실패	- 절차적 불공정성 - 저지 실패의 경우
6. 집행실패-조치실패	4. 규제, 정부기관과 법치주의에 대한 신뢰도 저하로 인한 실패	3. 규제준응의 역량부족 - 행정역량 부족 - 목적에 부적합하거나 비효율적 규제방법 사용 - 주어진 규제수단으로 목적달성이 어려운 경우
7. 집행실패-설득실패		
8. 사회의 실패		

자료: 양준석 · 김홍률, 2001: 62

OECD는 <표 1>과 같이 1993년 이래로 규제준응을 감소시키는 요인에 대한 연구를 발전시켜 왔다. 호주 국립대의 Braithwaite(1993)는 집행 이론적 관점에서 규제준응 감소 요인을 제시하였고 1999년에 OECD보고서를 통해서도 규제당국의 관점에서 규제준응과 규제집행이 실패하는 이유를 살펴보았다. 2000년의 OECD 연구는 이를 더욱 발전시켜서 피규제자의 관점에서 규제준응과 규제집행이 실패하는 이유를 살펴보고 있다. 특히 이 보고서는 규제당국과 피규제자 간의 신뢰성이 중요함을 강조하였다.

이상의 규제집행의 실패에 대한 논의를 살펴보면, 1993년 연구의 경우, 설득, 벌칙, 처벌과 같은 수단의 차이가 규제집행의 성공을 위해 매우 중요한 요인이라고 간주하고 있어 집행에 영향을 주는 다양한 요소들을 고려하지 못하고 있다. 이에 따라 1999년의 연구는 감시의 실패, 절차적 부정, 집행수단의 실패 등

더욱 폭넓은 맥락에서 정책집행의 실패를 보고자 하였으나 이 역시 구체적이지 못한 측면이 있다.

이와 같은 연구들을 바탕으로 OECD(2000)는 규제순응의 원인을 제시함과 동시에 다음과 같은 규제순응을 제고할 수 있는 8가지 원칙을 제시하고 있다.

### OECD의 규제순응 제고 8대 원칙

#### A. 규제설계의 단계

1. 문제의 정확한 인식과 분석
2. 정부규제에 대한 대안의 모색
3. 자율적 순응의 가능성을 극대화할 수 있는 규제의 설계

#### B. 규제적용의 단계

4. 자율적이고 준수율이 높은 순응에 대한 보상이나 인센티브 마련
5. 기업의 순응 능력 고양
6. 순응도가 낮을 경우 감시기능을 강화
7. 자율적 순응이 실패할 경우, 피규제자와 대화개시, 복원적 처벌로 대응
8. 복원적 처벌이 실패할 경우, 그에 상응하는 규제집행의 강화

이상 기존의 규제집행에 대한 연구는 규제순응이라는 관점에 더 치중하고 있다. 특히, 규제순응 문제는 규제설계 단계와 규제적용 단계로 구분될 수 있으며 각 단계별로 규제순응을 제고하기 위한 원칙과 방식이 존재함을 알 수 있다.

#### (2) 단계별 규제집행에 영향을 주는 요인

규제집행은 정책집행의 한 유형이므로 정책집행에 영향을 주는 요인들을 추출하되 그 구체적 내용은 규제정책의 특성을 반영하여 구성해야 한다.

먼저 정책집행에 영향을 주는 요인으로 크게 정책문제의 특성, 집행기관과

집행자의 문제, 외부 환경요인으로 구분할 수 있다. 집행대상자나 이해집단의 지지나 지원 등은 외부환경요인으로 구분되어 왔다. 이를 규제집행이라는 정책집행문제에 연관 지어 재구분해 보면, 규제정책의 내용, 규제집행기관, 규제대상주체로 구분할 수 있다. 일반 정책과 달리 규제정책의 경우는 피규제자가 비교적 명확하게 나타나 있고 피규제자의 인식과 순응이 규제집행의 중요한 변수가 된다. 또한 외부환경요인은 다른 정책문제와 달리 집행의 차원에서는 크게 중요하지 않다. 왜냐하면 규제는 이미 법률화되어 있는 것을 실천하는 것이기 때문에 이에 대한 외부환경요인은 크게 중요하지 않다. 따라서 규제집행에 영향을 주는 요인을 규제정책의 내용문제, 규제집행기관의 문제, 규제대상주체의 문제로 구분할 수 있다.

#### 1) 규제정책의 내용

일반적으로 규제정책은 내용상 사회규제와 경제규제로 구분할 수 있는데 이를 담당하는 기관 역시 양분되는 경우가 많다. 따라서 양자가 추구하는 목표나 규제수단 등이 상충되는 경우가 많아 규제기관 간의 갈등을 초래하기도 하고 규제과정을 복잡하게도 한다. 따라서 국가적 차원에서 일관된 내용으로 규제정책을 수립하고 집행하는 것이 쉬운 일은 아니다. 또한 규제정책집행은 규제정책내용을 실현해야 하는 활동이므로 실현되어야 할 정책내용의 특성에 따라서 정책집행의 성공 여부가 크게 좌우된다. 정책내용이 바람직하고 달성해야 할 정책목표와 정책수단이 명확하여야 집행에 성공할 수 있다(정정길, 1992: 530).

##### 가. 규제목표

규제목표가 문제가 되어 정책집행이 어려운 경우는 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다(OECD, 1999; 박경효, 2001: 303).

첫째, 규제목표 자체가 실현되기 어려운 경우 규제집행은 실패하기 쉽다. 현실과 괴리가 큰 비현실적인 목표를 지니는 규제는 편법과 비리를 조장할 가능성이 많고 형식주의를 초래할 가능성이 높다. 정부에 대한 신뢰저하를 초래하기 때문에 집행의 성공에 장애가 된다.

둘째, 규제를 통해 실현하고자 하는 목표가 정확하게 정의되지 않은 경우도 규제집행 실패의 원인이 된다. 불명확한 규제는 규제자와 피규제자들에게 해석을 어렵게 하므로 규제의 취지 그대로 집행되기 어렵다. 애매모호한 목표는 규제집행기관의 유동적인 유권해석의 남발을 초래하기 쉽기 때문이다. 정책내용이 불명확하게 되면 집행과정에서 참여자들 간에 정책목표 및 수단을 둘러싸고 혼선이 일어나기 쉽다.

이처럼 규제목표의 명확성과 실현가능성은 규제집행자와 피규제 대상자로 규제에 대한 이해를 높이고 이를 통해 순조로운 집행과 자연스러운 순응을 이끌어낼 수 있다.

#### 나. 규제수단

적절한 규제수단의 선택 역시 규제순응을 확보하는 데 중요한 요인 중 하나이다. 규제수단으로는 전통적인 명령지시적 규제수단과 시장유인적 규제수단이 있다. 흔히 정부는 어떤 문제를 규제를 통해 쉽게 해결하는 경향이 있다. 그러나 이러한 명령지시적 규제수단이 늘 바람직한 것이 아닌 경우가 많다. 일반적으로 정부가 사회목표를 실현하기 위한 규제와 정책을 수립하기 위해서는 다음 사항에 유의하여야 한다(양준석·김홍률, 2001: 52).

- 원하는 목표를 시행하기 위해 가장 직접적인 방법을 활용할 것
- 문제의 규모에 적합한 순응비용을 적용할 것
- 비용이 적고 효과적인 규제집행방법을 포함할 것
- 명확한 공공이익을 보일 수 있는 경우에만 경쟁을 제한할 것
- 소비자 선택권을 최대한 유지하고 보장할 것
- 과학과 기술의 변화에 적응할 수 있도록 융통성을 제고할 것
- 집행을 따르는 피규제자 행동의 변화에 적응할 수 있도록 융통성을 제고할 것
- 공공이익에 합치하고 필요한 범위 내에서만 개입을 제한할 것

이러한 조건들을 고려해 볼 때 규제대신 다른 수단을 사용하여 사회적인 목표를 실현하는 것이 더욱 바람직하다. 자율규제, 공동규제, 정보규제 등 대안적 규제수단을 개발을 통해 정부의 전통적 규제수단을 통한 정부개입의 수준

을 낮추어 주는 것이 규제집행의 성공에 더욱 도움이 될 수 있다. 이러한 대안적 규제수단의 도입을 위해서는 피규제자들의 교육, 정보습득 및 역량이 우선적으로 선결되어야 할 것이다. 또한 하나의 규제수단만을 선택해야 한다는 관점도 복수의 규제수단을 복합적으로 활용하는 방향으로 선회하고 있으며 민간의 자율성을 강조하여 자발적인 순응을 유도하는 수단의 선택이 규제정책집행 성공의 관건이 되고 있다(박경효, 2001: 304).

#### 다. 규제내용

규제정책의 일관성과 명확성이 없으면 집행 관련자들에게 정확한 내용의 전달이 어렵고 혼란이 일어난다. 이러한 일관성 결여는 동일한 정책이나 정책지침 속에 포함된 정책목표들이나 정책수단 등이 상호 모순되고 이들 간의 우선순위가 명확하게 나타나지 않은 경우에 발생한다. 또한 잦은 규제나 법규 개선 역시 집행상의 혼란을 가중시키는 원인이 된다(이성룡, 1998: 17).

규제의 내용이 명확하고 일관성이 있어야 규제집행에 혼란을 주지 않는다는 기본적인 사항 이외에도 규제내용과 관련하여 규제집행에 영향을 주는 규제들을 살펴보면 다음과 같다(OECD, 1999).

##### - 규제순응비용이 과다하게 높은 경우

: 규제순응비용이 높은 경우 피규제자들은 규제에 순응하기보다는 규제당국에게 규제조건을 완화해 달라거나 규제대상에서 제외해 달라는 로비활동에 더욱 치중할 수 있음.

##### - 규제가 요구하는 사항이 너무 복잡하여 이해하기 어려운 경우

: 규제가 복잡하게 만들어지면 규제순응비용도 증가하고 피규제자의 이해도를 떨어뜨려 규제를 위반하는 경우가 생김.

##### - 지나치게 법률적인 성격을 가진 규제

: 법률적인 성격의 규제는 획일적이고 엄격한 규제를 강요하는 경우와 피규제자들의 기술적인 측면에서 규제예외사항을 고려해 달라 해도 규제당국이 무반응을 보이는 경우로 구분되는데 이럴 경우 피규제자들은 형식적이고 피상적으로 요구사항만 충족시키고 진정한 사회목적 실현에는 관심을 두지 않게 됨.

- 부처 간 규제 갈등 또는 규제수단의 갈등을 가져오는 규제  
: 이러한 규제는 포괄적인 차원에서 종합적인 개혁이 이루어지지 않을 경우  
에 발생함. 이로 인해 규제당국 간의 갈등은 물론 규제수단의 충돌 등이  
발생하게 됨.
- 규제가 시장원리나 문화관례에 어긋나는 경우  
: 한 국가에서 성공적으로 집행되었던 규제가 다른 국가에서는 성공적으로  
집행되지 않는 경우가 있다. 이는 각 국가마다 고유한 역사적, 사회적, 경  
제적 요건과 맥락을 가지고 있기 때문임.

## 2) 규제집행기관

규제정책집행의 성공을 위해 중요한 요인으로 규제집행기관의 역량과 행태  
등을 들 수 있다.

### 가. 규제관료의 행태

정책결정과정 전반에 걸쳐 관료들이 갖고 있는 권한과 책임은 매우 크다(박  
천오, 1998). 규제개혁정책 또한 예외는 아니며 규제개혁을 추진하는 과정에서  
부터 규제개혁을 담당하는 기관, 그리고 이를 일선에서 집행하는 공무원에 이  
르기까지 관료의 영향력이 존재한다.

그러나 이러한 영향력이 있다는 이유만으로 관료들이 규제개혁에 대해 부정  
적이라고 단정 지을 수는 없으며, 여기서 관료에 대해 관심을 갖는 것은 규제  
정책의 결정과 집행과정에서 규제기관과 관료들이 갖고 있는 권한과 책임이  
막강하다는 점 때문이다. 한국의 관료는 전통적으로 국가정책을 주도해 왔으  
며, 그들이 보유하고 있는 법적 권위, 물적 자원, 전문적 지식, 주도적 리더십  
등으로 정책형성단계에서부터 다양한 영향력을 행사해 왔기 때문에 규제개혁  
에서도 관료의 문제에서 문제점의 논의를 시작하는 것은 너무나 당연하다고  
할 수 있을 것이다.<sup>2)</sup>

일반적으로 규제정책과정에서는 관료를 하나의 정치적 주체로서 그들만의  
정치적 의제와 선호를 갖고 있으며, 그것을 정책에 반영시키려 하는 적극적인

2) 최병선(1999) 역시 규제와 규제개혁과정을 이해하는 데 있어서 가장 중요하게 논의되  
어야 할 부문은 규제업무를 담당하고 있는 규제기관과 관료라고 주장하였다.



정치행위자로 보는 입장을 취하고 있다(이용규·이성로, 2001). 임보영(1998)은 김영삼 정부의 행정쇄신위원회, 경제행정규제위원회를 분석한 결과 두 기관의 성격과 특성에 따라 규제기관의 관료들은 규제완화라는 외부적 압력에 수동적으로 변하는 것이 아니라 그들의 전문성과 이념, 이해관계에 따라 자율적으로 대응하고 있는 사실을 밝힌 바 있다. 이는 규제의 신설 또는 완화 등 변화로 인하여 이익과 손해를 보는 집단의 상반된 이익이 엇갈리게 존재하기 때문으로 이해된다.

특히 규제개혁과정을 이해하는 데 있어서 관료의 태도와 행태는 매우 중요하다. 관료가 규제완화로 인하여 자신들의 이익이 침해된다고 본다면 규제완화에 저항할 것이다(Mitnick, 1980). 관료들은 규제완화로 인하여 자신이 속한 조직이 축소되거나 업무특성과 수단의 변화가 올 수 있기 때문이다. 관료는 기본적으로 새로운 변화를 싫어하며, 보수적 집단으로서 다양한 이유를 들어 안정을 통한 집단적 편익을 도모하고자 한다는 것이다(Hogwood & Peters, 1983). 한편, 규제완화로 인하여 자신의 권한이 축소되고, 권한축소는 관료들이 누렸던 민간부문에 대한 영향력의 감소를 의미하며, 예산감소, 산하단체의 축소 등 다양한 기득권의 감소로 이어져 규제완화에 대해 저항한다는 것이다(Niskanen, 1995; Dunleavy, 1992, Cohen, 1994).

이와 같이 관료집단이 규제개혁의 걸림돌이 된다는 주장은 많은 학자들에 의해서도 주장된 바 있지만, 현장에서도 공무원의 행정편의적 사고 또는 기존 관행의 고집으로 인하여 중앙정부의 규제개혁이 실질적으로 이루어지지 못하고 있는 사실도 지적되고 있다.

행정업무의 대부분이 규제업무의 성격을 가지고 있다는 점에서 행정관료가 규제권한을 상실한다면 그들의 업무영역의 축소 또는 조직 축소 등으로 연결되는 것이 자연스러울 것이며, 이러한 상황에서 적극적으로 규제완화를 추진할 관료들은 많지 않을 것이라는 주장(이용규·이성로, 2001)은 상당한 설득력이 있다.

그러나 최병선(1997)은 이와 같이 관료들이 권한의 축소로 인한 규제완화에 대한 반발이 가능한 일이라고 인정하면서도 다른 한편으로는 규제완화가 불합

리하고 비현실적인 규제로 야기되는 관료의 책임이 감소되기 때문에 규제완화에 순응하는 경우도 있는 점을 지적하고 있다. 규제개혁에 대해 관료의 일반적인 인식은 대체로 긍정적이라는 주장도 있다(이성로, 2000). 이성로(2000)는 관료들은 당면한 경제적 위기를 극복하고 경제발전을 위해서는 어느 정도 규제개혁이 필요하다는 데 동의하고 있지만, 그럼에도 불구하고 관료가 가지고 있는 기본적인 가치체계는 규제개혁에 일정한 한계를 두고 있다는 사실을 강조하고 있다.

#### 나. 규제집행기관의 능력

규제정책의 집행 성공을 위해서는 규제집행기관의 능력이 필요하다. 규제집행기관의 능력은 크게 두 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다.

첫째, 규제집행기관이 능력이 있다 함은 집행을 하기 위한 충분한 예산과 인력이 있음을 의미한다(최병선, 1992). 이는 규제정책뿐 아니라 정책집행에 있어서 자원의 확보는 필수적이며 자원의 양과 질에 대한 관리가 필요하다(안해균, 1992: 367-370). 집행에 필요한 인적자원과 물적자원을 어떻게 능률적으로 관리하고 조직화하는가는 규제집행기관의 능력과 관계되는 중요한 요인이며 규제집행 성공 여부를 좌우한다(이성룡, 1998: 220).

둘째, 규제집행기관의 능력은 집행하고자 하는 의지와 정책대상집단의 순응 및 정책관련 기관의 협조를 확보하기 위한 영향력을 의미한다. 이를 위해서는 집행에 대한 불응 시 처벌기제나 행정조치가 실효성을 가져야 한다. 예를 들면 규제의 경우 적발되었을 때 벌칙이 규제를 지키지 않았을 때 얻어지는 수익보다 훨씬 작다면 기업들이 규제를 지키지 않게 될 가능성이 크다(김도훈, 2002: 14). 반대로 지나친 제재수단의 활용은 또 다른 부작용을 낳을 수 있다. 이처럼 규제집행기관이 가진 처벌수단은 규제집행기관의 집행성공을 좌우하는 영향력의 하나가 될 수 있다.

#### 다. 규제기관의 조직 및 의사결정구조

조직구조는 그 기관의 활동에 영향을 미치는 중요 요인이다. 그중 정책집행에 중요한 것은 집행과정상 밖에서 환류되어 오는 정보를 빨리 처리할 수 있고 내부에서 의사전달이 쉽게 이루어질 수 있는 의사전달체계, 조직 내부의 하

위조직 간의 업무협조와 조정이 쉽게 될 수 있는 분업체제가 마련되어 있어야 한다(이성룡, 1998: 222).

규제집행에 있어서도 규제개혁을 담당하거나 규제정책을 수행하는 부처의 조직이 수평적, 수직적 의사전달 및 조정이 효율적으로 이루어질 수 있는 체계를 마련해야 한다. 규제정책이 집행으로 이어져 실현되고 구체화되려면 부처 간 규제정책으로 인한 갈등이 최소화되어야 하며 본래 실현하고자 하는 내용이 그대로 중앙정부에서 지방정부로까지 왜곡 없이 전달되어야 한다.

특히, 중앙과 지방을 연계하는 규제전달체계의 효율성과 투명성은 매우 중요한 문제이다. 규제정책은 중앙에서 결정되는 경우가 대부분이나 실제로 집행은 중앙이 아닌 지방자치단체로 위임되는 경우가 많기 때문이다. 따라서 중앙, 지방자치단체의 각급기관 및 단체가 협동하여 행해야 하는 범국가적인 차원의 사무이므로 면밀한 협조체제가 이루어진 효율적이고 투명한 규제전달체계가 필요하다.

규제개혁추진기관의 적절한 역할 및 조정, 규제결정기관과 추진기관 간의 업무공조 등이 원만하게 이루어질 때 집행체계의 업무수행능력이 제고될뿐더러 규제현장에서의 개혁체감도도 향상될 수 있다(박경효, 2001: 305).

### 3) 규제대상주체

정책집단의 정책에 대한 태도는 순응문제의 중요한 영향요인으로서 정책대상집단의 순응은 성공적인 집행을 위해서 무엇보다 중요하며 규제정책의 경우에는 더욱 그러하다. 규제정책은 그 목표 달성이 공공재적 특성을 지니고 있고 이것이 대상집단의 순응 여부에 영향을 미친다. 공공재가 가지고 있는 외부편익과 외부비용 발생의 과급효과는 집합적으로 타인의 행동에 영향을 미치기 때문이다. 규제순응과 관련된 규제대상집단의 자체적인 요인을 제시하면 다음과 같다(박경효, 2001: 306).

#### 가. 피규제 대상자의 순응 능력

순응 능력이란 순응하는 데 요구되는 자금, 인력, 시설 등과 같은 경제적 요인 및 기술적 요소들을 의미한다. 대상집단이 순응할 의지가 있다고 해도 이러

한 능력이 부족하다면 순응하기 어렵다.

#### 나. 피규제 대상자의 순응의지

순응의지는 규제라는 통제적 정부활동에 대하여 거부감이나 정책목표에 대한 지지 여부 등에 따라 달라진다. 순응하는 것이 귀찮거나 경제적 비용부담이 큰 경우, 법 준수에 대한 인식 부족 등이 이러한 순응의지에 영향을 준다.

#### 다. 피규제 대상자의 정책이해도

피규제 대상자가 규제 내용을 제대로 모르는 경우 정책불응의 원인이 된다. 규제의 복잡성이 커짐에 따라 규제를 쉽게 이해하지 못하는 경우가 많게 된다 (Braithwaite, 1993). 특히 이러한 현상은 피규제자의 정책에 대한 무관심에서 기인하기도 하지만 규제관료들의 태만함과 책임회피적 태도 등에도 기인한다.

### 3. 규제개혁정책의 집행에 대한 연구흐름도와 분석틀

본 연구는 이상의 논의를 토대로 규제개혁정책의 집행을 분석하기 위해 다음과 같은 연구의 틀과 순서도를 만들어 보았다. 이는 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째, 집행의 상향적 방식과 하향적 방식을 모두 결합한 분석틀을 채용하였다. 중앙의 정책목표 및 의사결정에서 시작되어 집행을 통해 어떠한 산출이 이루어지는지에 대한 하향적 접근방식과 일선 공무원의 행태와 전문성 그리고 네트워크 등을 고려하는 상향적 접근방식을 모두 결합한 내용의 분석틀을 구성하였다. 이 때문에 공무원의 행태와 전문성, 피규제자들의 순응태도와 의지 등을 중요시하였다.

둘째, 규제순응 확보를 위한 두 가지 단계와 규제집행에 영향을 주는 요인들을 통합한 분석틀을 만들고자 하였다. 규제설계단계(정책결정단계)와 규제적용단계(정책집행단계)로 구분하여 규제집행에 영향을 주는 요인들을 각 단계별로 정렬하고자 하였다.

셋째, 규제집행에 영향을 주는 요인들을 중심으로 우리나라 규제집행상 문제점을 제시하고 이에 대한 사례를 찾아 설명하고자 한다. 이러한 사례는 주로

규제개혁기획단에서 이루어진 규제개혁 전략과제를 중점적으로 선정하되 지방 자치단체 공무원 등 규제기관과 규제순응주체에 대한 요인의 경우에는 규제개혁 전략과제와 관련한 직접 실태조사가 어려우므로 일반적인 사례로 대체하여 설명하고자 한다.

넷째, 규제집행에 영향을 주는 요인들을 개선하는 방안과 함께 중앙 및 지방 공무원과 규제기관의 규제집행을 강제할 수 있는 사후감독체계를 설계하는 방안을 주요한 대안으로 제시하였다. 또한 강제적인 집행향상 방안뿐 아니라 정보기술을 통한 규제개혁 전달시스템을 마련하는 방안과 공무원 교육을 일반화하여 자율적인 규제집행 개선방안을 추가적으로 제시하고자 한다.

### III. 규제개혁기획단의 전략과제 추진 현황

#### 1. 규제개혁기획단의 개혁추진 배경

국민의 정부에서 추진한 규제개혁은 양적인 측면에서 어느 정도 성과를 거두었지만 문제는 상당한 규제감축에도 불구하고 일반국민들의 체감도가 상승하지 않았다는 점이다. 규제개혁의 체감도를 높이기 위해서는 질 위주의 규제개혁으로의 변화가 불가피하였다. 이러한 상황과 인식하에 참여정부에서 만들어진 것이 규제개혁기획단이다.

규제개혁기획단은 이른바 ‘전략과제’라고 불리는 덩어리 형태의 기존 규제를 개혁하기 위해 설립되었으며 이로 인해 국민의 정부에서 유지되어 왔던 규제개혁위원회를 중심으로 한 일원적 추진체계는 이원화되었다.

규제개혁기획단은 과제를 전략과제와 개별과제로 구분하여 과제 특성별로 각각 별도의 과정을 통해 규제개혁 절차를 관리한다. 경제적 파급효과가 크거나 기업의 투자환경개선 효과가 크고 다수의 부처가 관련되어 있는 큰 덩어리 규제를 전략과제로 선정하여 규제개혁기획단의 역량을 최대한 집중하고 비교적 단순하거나 적은 수의 부처가 관련되어 있는 규제를 개별과제로 선정하여 (i)규제개혁기획단에서 정비지침을 통보 (ii)각 부처에서 자체정비계획 수립 후 이를 기획단에 통보 (iii)관계장관회의에서 부처별 정비계획 확정 (iv)규제개혁기획단에서 정비실적을 점검·평가하는 순으로 과제를 추진한다(조창현, 2006: 57).

이러한 과제들은 2004년 8월부터 시작되어 현재까지 61개 과제가 제안되고 이를 통해 개혁안이 마련되고 집행되었다. 물론 시기가 빠른 과제는 100% 완료율을 보여주는 것도 있지만 최근에 제안된 과제들은 아직 개혁안이 마련되는 단계에 있는 것도 있다. 이러한 과제들을 일괄적으로 시행된 순서대로 살펴볼 것이 아니라 유형화를 통해 재분류해 보는 것도 의미가 있을 것이라 판단하여 다음 장에서는 이 부분을 다루고자 한다.

## 2. 규제개혁기획단 전략과제의 유형화

### (1) 유형화 기준과 내용

규제개혁기획단에서 추진된 전략과제는 주로 창업 및 경영환경, 물류·유통, 건축·건설, 정보·통신·방송·금융 등 신산업, 교육·문화 및 관광, 고용·환경, 국민편의 이상 6개 분야로 구분되어 추진되었다. 그러나 이러한 유형화보다는 다음과 같은 유형화를 통해 참여정부에서 수행된 전략과제 내용이 어떠한 유형에 치우쳐서 이루어졌는가를 확인해 볼 수 있을 것이다.

우선 유형화의 기준은 다음과 같이 세 가지로 구분될 수 있다.

#### 1) 규제개혁정책의 내용에 따른 구분

규제개혁정책은 그 내용에 따라 경제규제와 사회규제로 구분할 수 있다. 경제규제란 시장경쟁에 직접적으로 영향을 미치는 기업의 본원적 활동(진입, 가격, 생산량, 품질, 공급대상 및 조건 등)에 대한 정부규제이다. 사회규제란 기업의 사회적 행동에 대한 규제이다. 기업의 사회적 행동이란, 환경오염, 근로자의 보건 및 안전에 대한 위협, 소비자 권익의 침해, 근로자에 대한 차별대우 등과 같이 기업 내부적으로 국한되는 것이 아니고 사회적 영향을 야기하는 기업행동을 의미한다(최병선, 1992: 28-44).

#### 2) 규제개혁정책의 집행기관의 복잡성

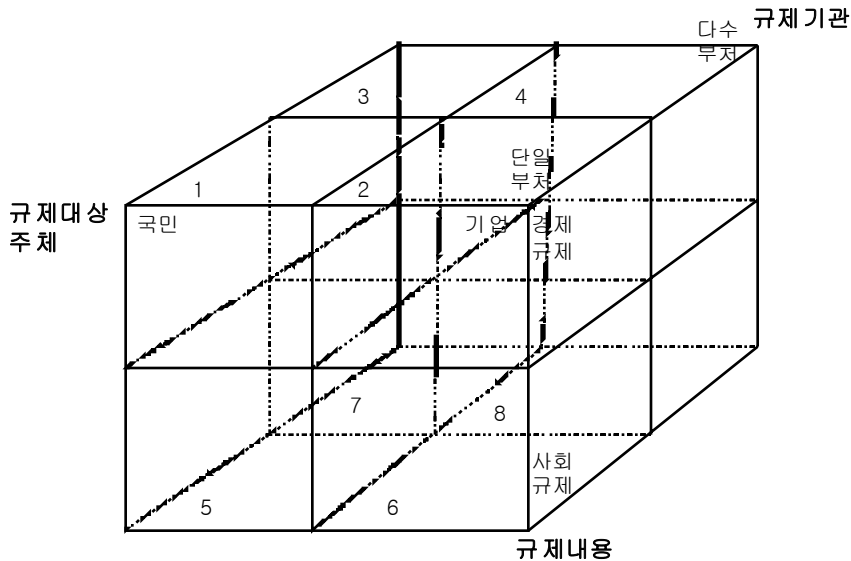
규제개혁정책은 단일 부처에서만 집행이 이루어지는 것과 다수의 부처가 연관되어 집행이 이루어지는 것으로 구분될 수 있다. 정부의 기능이 분화되고 행정의 복잡화되면서 많은 규제들이 단일 부처에서만 영향력을 행사하는 것이 아니라 관련 부처에서도 영향을 행사하여 중복적인 규제가 되는 경우가 많이 존재한다. 이에 따라 단일부처를 통한 규제집행인지 다부처 관련 규제집행인지를 구분할 수 있다.

### 3) 규제개혁정책의 순응주체의 유형

규제개혁정책의 순응주체라고 하는 것은 일반적으로 피규제자를 의미한다. 피규제자 집단은 크게 일반 국민과 기업의 두 가지 유형으로 구분할 수 있다.

이러한 기준에 따라 규제개혁정책을 유형화하면 다음과 같이 8가지 유형이 도출될 수 있다. <그림 3>은 이러한 유형을 입체적으로 보여주는 것이다. 하나는 규제대상주체의 축, 규제기관에 대한 축, 규제내용에 대한 축을 중심으로 8개의 정사각면체가 생기게 된다.

<그림 3> 규제개혁정책유형



이들 유형을 더 자세히 풀어서 설명해 보면 아래와 같다.

유형 1: 국민을 대상으로 하는 단일부처가 규제하는 경제규제

유형 2: 기업을 대상으로 하는 단일부처가 규제하는 경제규제

유형 3: 국민을 대상으로 하는 다수부처가 규제하는 경제규제

유형 4: 기업을 대상으로 하는 다수부처가 규제하는 경제규제



- 유형 5: 국민을 대상으로 하는 단일부처가 규제하는 사회규제
- 유형 6: 기업을 대상으로 하는 단일부처가 규제하는 사회규제
- 유형 7: 국민을 대상으로 하는 다수부처가 규제하는 사회규제
- 유형 8: 국민을 대상으로 하는 다수부처가 규제하는 사회규제

(2) 유형별 규제개혁기획단 전략과제 추진 현황

1) 국민을 대상으로 하는 단일부처가 규제하는 경제규제

국민을 대상으로 하는 단일부처가 규제하는 경제규제는 전략과제에서 중점을 두는 사항이 아니므로 이 경우는 부처에서 개별과제의 형태로 추진하게 된다. 특히, 전략과제는 기업활동에 영향을 크게 주는 규제에 중점을 두기 때문에 이 유형에 대한 과제는 관심 밖의 것이라고 할 수 있다.

2) 기업을 대상으로 하는 단일부처가 규제하는 경제규제

기업을 대상으로 하는 단일부처가 규제하는 경제규제의 경우 원래는 단일부처 과제를 수행하지 않는 것이 원칙이지만 중소기업과 관련되고 산업단지와 연관되어 있는 규제이기 때문에 전략과제로 채택된 것으로 판단된다. 그러나 완료율은 0%이다.

전략과제명	부처	세부 과제	장기 과제	기한 관리 과제 (A)	완료 (B)	추진 중	지연	기한 재설정	완료율 (B/A, %)
산업단지 내 중소기업규제 개선 방안	1	2	0	2	0	0	2	0	0

3) 국민을 대상으로 하는 다수부처가 규제하는 경제규제

다수부처가 관련되어 있으며 국민을 대상으로 하는 경제규제 역시 규제개혁 기획단에서는 주요 관심과제가 아닌 것으로 판단된다. 한 개의 과제만이 제안되어 이행 중이다.

전략과제명	부처	세부 과제	장기 과제	기한 관리 과제 (A)	완료 (B)	추진 중	지연	기한 재설정	완료율 (B/A, %)
국공유재산제도 개선방안	3	28	1	27	16	0	10	1	59.26

#### 4) 기업을 대상으로 하는 다수부처가 규제하는 경제규제

규제개혁기획단에서 주로 전략과제로 채택하는 영역이 바로 이 부분에 해당한다. 전략과제의 과반수에 해당하는 과제가 기업을 대상으로 하는 다수부처가 규제하는 경제규제 영역에 해당된다. 30개의 과제가 유형 4에 해당하는 것으로 나타났다.

초기에 수행된 전략과제의 경우 대부분은 이 영역에 해당한다고 볼 수 있고 이에 따라 완료율도 상대적으로 높은 수준을 보여주고 있다. 이러한 영역에 대한 피규제자 집단의 규제개혁 요청도 높은 수준이지만 국가적으로도 경쟁력 향상에 영향을 주는 핵심적인 영역이라 할 수 있다.

전략과제명	부처	세부 과제	장기 과제	기한 관리 과제 (A)	완료 (B)	추진 중	지연	기한 재설정	완료율 (B/A, %)
육상운송분야 규제 개선방안	9	23	1	22	21	0	1	0	95.45
창업 및 공장설립절차 개선방안	9	38	0	38	36	0	0	2	94.74
골프장 건설 규제 개선방안	9	34	2	32	32	0	0	0	100
대규모 유통점포 신설 및 영업활동 규제 개선방안	12	36	0	36	32	0	0	4	88.89
물류시설투자 규제 개선방안	5	15	0	15	12	0	0	3	80
채래시장 활성화 방안	3	20	0	20	20	0	0	0	100
항공운송 규제 개선방안	7	21	3	18	18	0	0	0	100
민간 SOC투자 활성화 방안	2	2	0	2	2	0	0	0	100
공동주택 관련 규제 개선방안	9	30	0	30	24	0	2	4	80
소규모 건축 규제 개선방안	2	14	2	12	11	0	0	1	91.67

전략과제명	부처	세부 과제	장기 과제	기한 관리 과제 (A)	완료 (B)	추 진 중	지연	기한 재설 정	완료율 (B/A, %)
해상운송 규제 개선방안	2	29	0	29	20	0	0	9	68.97
전자상거래 규제 개선방안	9	46	1	45	37	0	2	6	82.22
신기술, 신제품 규제 개선방안	17	194	1	193	190	0	1	2	98.45
관광, 레저산업 규제 개선방안	9	37	0	37	23	0	6	8	62.16
농수산물유통 규제 개선방안	7	42	5	37	33	0	4	0	89.19
건설산업 규제 합리화 방안	9	25	0	25	16	0	7	2	64
각종 부담금 규제 개선방안	11	36	0	36	28	0	2	6	77.78
소프트웨어산업 규제 개선방안	5	22	0	22	22	0	0	0	100
금융산업 진입 및 영업 규제 개선방안	5	50	0	50	31	0	18	1	62
정보통신사업의 진입 및 영업 규제 개선	6	45	0	45	25	0	11	9	55.56
금융감독 및 예금보험제도 개선방안	2	23	0	23	14	0	9	0	60.87
에너지·네트워크산업 관련 규제 개선방안	8	38	0	38	29	0	8	1	76.32
기업공개 및 시장제도 개선방안	5	24	0	24	8	6	10	0	33.33
외국인 기업경영생활환경 규제 개선방안	8	13	0	13	8	1	4	0	61.54
경제자유구역 규제 개선방안	8	35	0	35	13	1	21	0	37.14
항공운송 규제 개선방안(Ⅱ)	4	15	0	15	7	2	6	0	46.67
공동주택 규제 개선방안(Ⅱ)	6	10	0	10	2	4	4	0	20
금융산업 경쟁력 확보를 위한 규제 개선방안	6	26	0	26	2	12	12	0	7.69
건설산업 활성화를 위한 규제 개선방안	4	20	0	20	0	20	0	0	0
소상공인 지원을 위한 규제 개선방안	4	5	1	4	0	4	0	0	0

5) 국민을 대상으로 하는 단일부처가 규제하는 사회규제

국민을 대상으로 하는 단일부처가 규제하는 사회규제는 대부분 교육과 관련된 규제들이다. 그러나 전략과제로 채택되는 중요도는 그리 높지 않은 것으로 보인다.

전략과제명	부처	세부 과제	장기 과제	기한 관리 과제 (A)	완료 (B)	추진 중	지연	기한 재설정	완료율 (B/A, %)
고등교육기관 설립, 운영규제 개선	1	9	1	8	7	1	0	0	87.5
초·중등 교육규제 개선방안	1	9	0	9	3	0	6	0	33.33

6) 기업을 대상으로 하는 단일부처가 규제하는 사회규제

기업들을 대상으로 하되 단일부처가 규제하는 사회규제에 대해서는 규제개혁기획단의 관심사가 아닌 것으로 판단되었다.

7) 국민을 대상으로 하는 다수부처가 규제하는 사회규제

국민을 대상으로 하는 다수부처가 규제하는 사회규제는 직업훈련제도 개선 방안과 교육분야 규제 개선방안 두 가지가 제안되었다.

전략과제명	부처	세부 과제	장기 과제	기한 관리 과제 (A)	완료 (B)	추진 중	지연	기한 재설정	완료율 (B/A, %)
직업훈련제도 개선방안	3	42	6	36	35	0	0	1	97.22
교육분야 규제 개선방안	2	13	2	11	0	10	1	0	0

8) 기업을 대상으로 하는 다수부처가 규제하는 사회규제

규제개혁기획단의 주목을 받는 영역 중 두 번째 영역은 기업을 대상으로 하

는 다수부처가 규제하는 사회규제 유형들이다. 사회규제이기는 하지만 대부분이 기업에 규제준수 부담과 비용을 유발하지만, 이에 대한 집행이나 순응도가 낮아질 경우 국민이 큰 피해를 볼 수 있는 영역으로 최근에 더 주목받고 있는 분야라고 할 수 있다.

전략과제명	부처	세부 과제	장기 과제	기한 관리 과제 (A)	완료 (B)	추진 중	지연	기한 재설정	완료율 (B/A, %)
기업 행정조사 개선방안	14	75	3	72	58	0	2	12	80.56
문화예술 창의성 제고방안	10	35	1	34	33	0	0	1	97.06
표시 및 광고 규제 합리화 방안	11	33	0	33	27	0	0	6	81.82
수질보전지역 규제 합리화	3	17	0	17	11	0	3	3	64.71
옥외광고 규제합리화 방안	2	21	0	21	5	0	0	16	23.81
산업안전보건 규제 개선방안	3	29	0	29	24	3	2	0	82.76
사업자교육 개선방안	16	65	0	65	47	4	14	0	72.31
폐기물 처리, 재활용 규제 개선방안	2	14	0	14	12	1	1	0	85.71
환경오염 배출 규제 개선방안	2	19	0	19	0	19	0	0	0
식품위생 규제 합리화 방안	3	9	1	8	0	8	0	0	0

#### 9) 기타

이러한 8가지 유형에 속해 있지 않은 유형을 기타로 구분하였다. 주로 행정 절차나 인허가 규제와 관련된 규제들이 전략과제로 선정된 것으로 나타났다. 이 영역 역시 기업에 비용과 규제부담을 주는 중요한 영역으로 최근 OECD에서는 경제규제, 사회규제 외에 행정규제라는 유형으로 구분되는 유형이라고 할 수 있다. 이러한 규제개혁은 대부분 절차의 간소화와 연계되어 있다.

전략과제명	부처	세부 과제	장기 과제	기한 관리 과제 (A)	완료 (B)	추 진 중	지연	기한 재설 정	완료율 (B/A, %)
지방자치단체 규제 개혁 추진방안	3	14	0	14	13	0	0	1	92.86
대학행정 관련 규제 개선방안	2	19	1	18	16	0	0	2	88.89
교통관련 규제 개선방안	4	34	6	28	19	0	3	6	67.86
법인설립 및 사업자등록 등 창업 절차 간소화 방안	3	4	1	3	1	0	1	1	33.33
행정내부 규제 개선방안	18	53	4	49	48	0	0	1	97.96
산업단지 규제 개선방안	3	24	0	24	21	0	0	3	87.5
공공정보 등의 이용활성화 방안	9	41	3	38	20	0	4	14	52.63
4대 영향평가제도 개선방안	3	12	0	12	3	1	8	0	25
조세 부과, 징수제도 개선방안	3	26	4	22	19	2	1	0	86.36
환경부문 인·허가, 신고 등의 행 정관련 개선방안	2	9	0	9	7	2	0	0	77.78
각종 행정인허가 규제 개선방안	14	26	1	25	11	11	3	0	44
국민생활, 민원 관련 규제 개선방안	6	13	0	13	0	7	6	0	0

### 3. 규제개혁기획단 전략과제의 이행실태

이상과 같이 많은 세부과제가 모두 추진되었고 집행되었는가를 확인해 보아야 하지만 실제로 시간과 자원의 한계로 인하여 이들 과제의 집행실태를 조사하는 연구가 수행되지는 못하였다. 그러나 세부과제들의 이행정도에 대한 감사원의 조사결과가 있어 이들 개혁과제를 통한 규제집행실태를 간접적으로나마 확인할 수 있었다.

2004년 8월~2006년 8월까지 규제개혁기획단을 통해 실시된 규제개혁 이행에 대한 감사원 조사 결과를 보면 다음과 같다. 규제개혁기획단에서 2006년 8월 말까지 개선과제대상 662개 가운데 56%인 371개 과제가 개선완료된 것으로 발표되었으나 당초 계획대로 정비되지 않은 상태인데도 완료처리한 과제가

9개나 되었다. 또한 동일한 과제를 부처별로 나누어 실제보다 과다하게 계산된 과제가 47개나 포함되어 있었기 때문에 실제로 개선된 과제는 280개였다는 것이다.

<표 2> 개선완료 과제의 구성 및 실제 이행률

이행완료	실제 추진결과				
	이미 개선	추진곤란	중복	미이행	실제이행
371개 (100%)	26개 (7.0%)	9개 (2.4%)	47개 (12.7%)	9개 (2.4%)	280개 (75.5%)

자료: 감사원(2007)

보고된 이행률과 실제 이행률과의 이러한 차이 역시 규제개혁의 체감도를 낮추는 한 원인으로 볼 수 있다. 이 같은 차이를 밝히는 데 그치지 않고 실제로 이행된 과제들이 일선기관에서 그대로 집행되는가를 확인해 보면 더욱더 의미가 있으리라 판단되지만 시간과 자원의 한계로 그러한 조사를 못한 것은 본 연구의 한계이다. 이를 보완하기 위해 본 연구는 다음 장에서 분석틀에서 논의된 집행에 영향을 주는 요소별로 우리나라 규제개혁 이행과 집행의 문제를 지적하고 사례를 제시하고자 한다.

## IV. 규제개혁 집행에 영향을 주는 요인별 문제점과 사례

규제설계의 단계는 규제개혁기획단에서 규제개혁 대상을 발굴하고, 규제개혁의 안으로 장관회의를 거쳐 최종안으로 확정되고, 이러한 결정사항이 시행령, 시행규칙 등으로 부처 및 지방자치단체에서 반영되기 전까지의 과정을 의미한다. 규제적용단계는 실제 부처나 지방자치단체에서 규제개혁정책이 집행되는 단계를 의미한다. 주로 규제설계 단계에서는 규제정책내용이 가장 큰 영향을 미치고 규제기관 요인도 의사결정과정에서 영향을 미친다. 반면 규제적용단계의 경우는 규제기관 요인과 규제대상주체 요인이 많은 영향을 미친다.

### 1. 규제정책의 내용

#### (1) 규제목표의 불명확성

규제개혁위원회나 규제개혁기획단에서 수행해야 할 규제개혁의 목표 자체가 잘못 선정되거나 규제개선과 관계가 없는 과제들이 개혁목표로 설정된 것은 규제개혁의 체감도를 낮추는 큰 원인이 된다. 이러한 사례들에 대하여 감사원이 제시한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

##### ○ 비규제과제의 선정

최근 감사원 조사에 따르면 2004년 8월 27일부터 2006년 6월 22일까지 규제개혁기획단에서 수행한 전략과제 41개 중에서 9개의 과제의 경우 그 세부 이행과제의 80% 이상이 규제와 관계없는 정책지원성 비규제 과제로 구성되어 사실상 전략과제로 볼 수 없는데도 이를 선정하여 규제개선을 추진하고 있었다(감사원, 2007: 9). 이러한 과제는 규제개혁기획단에서 추진하여야 할 과제가 아니라 소관부처에서 적절하게 정책을 추진하도록 하는 것이 바람직한 것이다. 따라서 규제개혁정책의 목표로 삼기에는 적절하지 않은 과제들이다. 구체적인 사례들을 다음과 같다(감사원, 2007: 11).



## <사 례>

### ① 제도개선을 수반하지 않는 일회성 과제

- 창업 및 공장설립 절차 개선방안의 ‘창업민원 처리실태 점검’(국무조정실 소관) 과제는 개선방안의 후속조치 이행 여부를 점검하는 내용으로 2개 반으로 점검반을 구성하여 3일간 현장 실태를 점검하는 것으로 과제를 종결하였음.
- 골프장건설 규제 개선방안의 ‘골프장 환경훼손 방지 및 친환경적 관리, 운용교육’(문화관광부 소관) 과제는 골프장 농약 취급자 등을 대상으로 골프장 농약사용 실태에 대한 교육을 한 차례 한 후 완료하였으며 규제개선과 관계가 없음.

### ② 구체성이 없는 모호한 과제

- 육상 운송분야 규제 개선방안의 ‘고속버스업계에 대한 경영개선’ 과제는 건설교통부로 하여금 고속버스 업계의 장기 경영 개선방안을 마련하도록 하는 것으로 건설교통부에서는 장기적 개선방안 방침만을 결정하여 종결하는 등 규제개선과 관련이 적고 구체적인 개선방안도 없음.

### ③ 재정지원 과제

- 항공운송 규제 개선방안의 ‘관광진흥개발기금 항공부문 활용’(문화관광부 소관) 과제는 항공부문에서 관공진흥 및 관광객 유치를 위한 사업지원 가능 여부를 검토하는 내용으로서 문화관광부에서는 인천공항 환승투어 활성화사업 등에 위 기금 7억 원을 지원하고 위 과제를 완료하였으나 이는 재정지원을 확대한 것일 뿐 규제를 개선한 것은 아님.

### ④ 세제감면 과제

- 항공운송 규제 개선방안의 ‘항공운송사업에 대한 세제지원’(재정경제부 소관) 과제는 항공기 및 정비용 장비에 대한 세제감면 혜택을 제공하는 내용으로, 재정경제부에서는 버스, 택시 등 다른 운송수단과의 형평성과 재정여건 등을 고려하여 중장기적으로 검토할 사항이라는 사유로 막연히 장기과제로 관리하고 있어 특정업계에 혜택을 제공하는 것에 불과함.

○ 개선이 실질적으로 어려운 과제를 선정

참여정부의 규제개혁기획단의 경우, 규제개혁이 현실적으로 불가능한 것을 목표로 삼는 경우가 종종 발생하였다. 실제로 규제개혁기획단에서 선정한 과제들이 현실적으로 개선 가능한지 또 개선방안을 법적·제도적으로 반영하는데 문제가 없는지 등을 검토해서 목표와 과제를 선정해야 함에도 불구하고 이러한 선정이 이루어지지 못하였다. 기획단에서 추진된 과제 중에서 25개(비규제 49개 별도) 과제는 그 세부 내용에 현실성이 없거나 법 내용을 오해하여 개선방안대로 이행하는 것이 어려운데도 법제처와 법무부 등과 사전 검토 및 부처협의 없이 과제로 선정하고 개선을 추진하였다(감사원, 2007: 13).

그 결과 25개 과제 중 9개 과제는 아무런 개선조치 없이 종료처리되어 정비효과가 발생하지 않았는데도 이행완료처리하였고 16개 과제는 개선이 지연되고 있는 과제로 분류하여 이행 여부 점검에 치중하는 등 행정력 낭비가 심하다는 평가이다. 이처럼 규제개혁정책의 목표가 실현가능성이 없는 경우 규제개혁정책의 집행은 성공적으로 이루어지기 힘들다. 따라서 규제개혁정책의 목표 설정 및 과제선정 시에는 실질적으로 파급효과가 크고 중요한 규제의 개선에 우선순위를 두어 추진할 수 있도록 목표 및 과제 선정에 신중을 기해야 할 것으로 판단된다.

(2) 규제수단의 부적절성

규제개혁의 목표를 달성하기 위해서 다양한 수단을 확보하고 이를 통해 개혁이 추구하고자 하는 성과를 달성하여야 한다. 그러나 이를 위해 도입된 수단이 오히려 규제개혁을 지연시키는 사례를 발생시킨다.

○ 과도한 규제수단의 도입

2004년 9월 17일 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」에 따라 관리지역 내 1만㎡ 미만의 공장설립을 금지하던 규제를 완화하면서 공해유발 가능성이 있는 79개 업종은 제한하는 등 요건을 강화하였는데도 사전 환경성 검토라

는 새로운 규제를 신설하여 중소기업에 부담을 초래하였다(감사원, 2007: 25-32).

규제완화가 이루어지면서 환경부는 79개의 공해업종 입지 금지 규제를 도입, 실행하여 이미 1만㎡ 미만의 소규모공장의 경우 공해업종은 계획관리지역 내에 입지 자체가 원천적으로 불가능한 상태이고 비공해 공장의 경우에도 난개발 방지를 위해 도시계획위원회의 사전 심의를 거치게 하였으므로 사전 환경성 검토를 하나 더 추가하여 규제하는 것은 과도한 규제수단의 도입에 해당된다.

사전환경성 도입으로 인하여 보고서 작성과 협의에 2~3개월이 소요되고 이에 따라 공장설립은 지연되고 있으며 기업체는 보고서 작성비용 1,500만 원을 부담해야 하는 결과를 가져와 실제로 소규모 공장 설립을 용이하게 하려고 했던 애초의 개혁 목표가 과도한 규제수단의 도입으로 효과가 감소하게 된 것이다.

#### ○ 경쟁제한 규제수단의 유지 및 강화

실제로 시장경쟁을 제한하는 규제는 대부분 완화하는 것이 현 규제개혁의 주요한 목표 중 하나이다. 그러나 현실에서는 이러한 목표가 잘 달성되지 않고 있는 것 같다. 예를 들면, 재정경제부에서 동북아 금융허브 구축을 위하여 각종 진입규제 완화를 추진하고 있으나 이를 위임 받아 실행해야 할 금융기관 허가권을 지닌 금융감독위원회에서 신규허가를 엄격히 제한하고 있어 금융허브 구축이 지체될 우려가 있다(감사원, 2007: 38).

재경부는 자산운용업을 동북아 금융허브 구축의 선도산업으로 선정하여 2005년 6월 17일 자산운용업 규제완화 방안을 마련하는 한편, 자본시장에서 영위 가능한 업종과 상품에 대한 규제를 폐지하는 「자본시장과 금융투자사업에 관한 법률」 제정을 추진하고 있는 등 국가경쟁력을 높이는 차원에서 자산운용업 육성을 위한 정책을 펴고 있다. 또한 자산운용회사 허가요건에 대해서도 「간접투자자산 운용업법」 제5조 및 같은 법 시행령 제13조에서 자본금이 100억 원 이상일 것, 임원들이 결격사유가 없을 것 등 객관적인 요건 이외에 사업계획이 타당할 것, 충분한 인적·물적 시설을 갖출 것 등 주관적인 요건을

규정하고 이를 금융감독위원회가 세부 규정을 정하도록 위임하고 있다.

금융감독위원회에서도 자산운용법의 성장가능성 및 증가하는 진입 수요 등을 고려하여 주관적인 허가요건을 더욱 구체화하여 투명성을 높이고 신규진입을 확대하여 건전한 경쟁을 유발해서 국제적인 경쟁력을 확보하도록 해야 한다. 그러나 현재 이러한 상황과 당위성에도 불구하고 금융감독위원회는 자산운용시장의 과당경쟁 등을 이유로 신규설립을 제한적으로 허가하고 있어 문제가 되고 있다.

### (3) 규제내용의 비일관성 및 불명확성

규제개혁의 내용이 불명확하고 일관성 없게 만들어지는 다양한 요인들이 존재하는데 이를 각 사례별로 살펴보면 다음과 같다.

#### ○ 비현실적인 규제개혁정책안의 도출

관료들의 경우 실적 위주로 규제개혁을 추진하다 보니 실질적인 내용을 잘 모르는 상태에서 개혁안을 만들어내기도 한다. 예를 들면 규제개혁기획단에서 규제개혁안을 만드는 사람도 부처의 실무자들도 실제로 규제실태를 알지 못하는 경우가 대부분이다. 따라서 규제개혁안은 내용상 현실을 반영하지 못하는 경우가 발생한다. 초기에 시작한 과제 중 완료율이 낮은 경우는 대부분 이러한 사례에 해당된다. 목표나 과제선정이 잘 되더라도 내용에서 실질적이지 못한 개혁안이 도출되는 경우라고 할 수 있다(규제개혁기획단 전 근무자 P씨 인터뷰).

#### ○ 규제개혁안의 변질 및 실행

규제개혁안을 이행하는 단계에서 규제개혁의 초안과 달리 변질되어 실행되는 경우도 있다. 이는 규제개혁정책 내용의 비일관성에 대한 논의와 연관이 있다. 규제개혁기획단의 경우 제안된 개혁안들이 실무자 협의, 과장, 국장 협의 등을 거치면서 규제개혁의 내용이 달라지는 경우가 발생한다. 타협하는 과정에서 부처는 규제개혁기획단의 내용에 따르기 어렵다고 주장하면서 개혁안의

일부만을 실행하겠다고 주장하는 경우도 있다. 이러한 경향은 대부분의 규제 개혁과제에서 정도의 차이는 있지만 거의 대부분 나타나는 현상이다(규제개혁 기획단 전 근무자 P씨 인터뷰).

규제개혁기획단의 개혁안들 중에서 법조항에 대한 개정을 명확하게 설정하지 못하고 구체적인 표현보다는 불명확한 표현으로 된 과제들의 경우는 이러한 타협과정에서 흐지부지하게 처리된 경우에 해당된다.

또한 규제개혁안이 결정되고 법령으로 구체화되는 과정에서 규제개혁기획단에 파견된 사람들은 개혁안을 만들어 놓고 원래 부서나 직장으로 돌아가게 되면 이를 끝까지 책임지지 못하고 또 개혁안을 함께 만드는 데 참여했던 부처 공무원들도 법령이 입안될 즈음에는 순환보직으로 인해 타 부처로 발령이 나서 그 보직에는 새로운 공무원이 오게 된다. 그러는 과정에서 원래 개혁안과는 거리가 먼 규제가 생성되기도 한다.

#### ○ 불분명한 법령 내용(규제개혁기획단, 2004)

많은 지방자치단체들이 중앙부처의 규제개혁에 대하여 제기하는 문제점은 (i)기준이 모호하거나 불분명하며 (ii)용어나 표현이 어려워 이해하기 곤란하고 (iii)법령이 너무 자주 바뀐다는 것이다. 특히, 중앙정부가 제정하여 집행할 자치단체에 위임하는 경우 법령내용이 불분명하거나 기준이 모호하여 집행단계에서 규정에 대한 질의가 빈발하고 있다. 이러한 경우 규제정책의 집행은 어렵게 된다. 2003년 질의회신 건수를 살펴보면, 재경부 회계제도과 4,678건, 건교부 건설경제담당관실 3,167건, 환경부 산업폐기물과 4,325건으로 그만큼 법령의 불명확성이 크다는 것을 알 수 있다.

또한 상위법령이 인·허가 기준 등을 조례에 위임하면서 위임범위를 규정하지 않거나 기준이나 요건을 불명확하게 규정하여 불투명하거나 불합리한 규제 제정의 요인으로 작용하게 된다. 예를 들면 액화석유가스법(제3조 제2항)은 세부 허가기준을 지방자치단체장이 정하도록 포괄적으로 위임함으로써 과도한 규제 제정 사례의 발생으로 이어진다. LPG 판매소 용기보관실 면적(법령상 19㎡ 이상)을 인천 부평구는 150㎡, 인천 남구와 강화군은 100㎡ 이상으로 규정하

고 있어 각 지방자치단체별로 차이가 나는 규제기준이 집행되는 결과를 낳는다.

### ○ 중복규제

규제정책의 설계 시에 각 부처에서 상충되거나 중복적으로 규제가 만들어지는 경우 규제내용은 비일관적이고 복잡해져 피규제자에게 많은 부담을 주고 이중적인 규제집행 및 행정을 초래하게 된다.

예를 들면, 공장을 증축하고 싶어도 관련법끼리 기준이 제각각이라 민원인이 혼란스러운 경우도 있다. 이처럼 민원인이 잘 이해하지 못하고 혼란스러운 규제는 규제순응에 실패하게 되고 규제집행에도 악영향을 미치게 된다. 현행 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(산집법)에 따르면 면적 20% 내에서는 공장 증설을 추가 승인 없이 자유롭게 할 수 있다. 그렇지만 농지법, 산지관리법의 경우 10% 이내인 경우에만 전용허가 신청을 면제해 주고 있다. 따라서 공장부지를 10~20% 이내로 늘리려는 경우 산집법은 승인 없이도 가능하지만 막상 농지법, 산지관리법에 의해 추가 전용허가를 받아야 하는 문제가 있다. 한 중소기업 사장은 “처음 찾아간 시청 도시과 외에도 산림과, 농림과에서 똑같은 서류를 왜 요구하는지 모르겠다”면서 “법 간에 모순이 있는 것도 문제지만 고치는 것이 어려운 것도 아닌데 그냥 놔두는 이유는 무엇인가”라고 답답해 했다. 중소기업중앙회 규제혁신센터도 최근 경제5단체 공동 건의문에서 “장기적으로는 공장설립 변경승인 면제 기준과 농지·산지전용 변경허가 면제 기준을 일치토록 할 필요가 있다”고 주장했다(파이낸셜뉴스, 2007년 9월 7일자).

## 2. 규제집행기관

### (1) 규제개혁 의사결정과정상의 문제점

규제설계단계에서 나타난 관료와 규제개혁의 문제점은 2004년 규제개혁기

확단이 규제개혁을 시작한 이후, 규제개혁안이 장관회의를 통과하여 형식적으로 규제개혁이 이루어졌다고 평가되고 있음에도 불구하고 실질적인 차원에서 규제개혁의 이행률이 매우 낮게 나타나는 경우가 여기에 해당된다.

예를 들어, 2004년에 추진된 규제개혁 전략과제 정비현황을 보면(<표 3> 참조), 8개의 전략과제 중 골프장 건설 규제 개선방안, 재래시장 활성화 방안, 그리고 지방자치단체 규제개혁 추진방안 등 3건을 제외하고 완료율이 100%에 이르지 못하고 있다. 기한을 재설정 한 것은 5건이고, 지연된 경우는 2건이다. 결국 2004년에 규제개혁기획단에서 장관회의를 통해 통과시킨 규제개혁안들이 현재까지 완료되지 못하고 있음을 보여준다.

<표 3> 2004년도 규제개혁 전략과제 정비현황

관리 번호	전략 과제명	부처	세부 과제	장기 과제	기한 관리 과제 (A)	완료 (B)	추진 중	지연	기한 재설 정	완료율 (B/A %)
408-01	창업 및 공장설립 절차 개선방안	9	38	0	38	36	0	0	2	94.74
409-02	골프장 건설규제 개선방안	9	34	2	32	32	0	0	0	100
412-03	대규모 유통점포 신설 및 영업활동 규제 개선방안	12	36	0	36	32	0	0	4	88.89
412-04	물류시설 투자 규 제 개선방안	5	15	0	15	12	0	0	3	80
412-05	재래시장 활성화 방안	3	20	0	20	20	0	0	0	100
412-06	기업 행정조사 개 선방안	14	75	3	72	58	0	2	12	80.56
412-07	지방자치단체 규 제개혁 추진방안	3	14	0	14	14	0	0	0	100
412-08	대학행정 관련 규 제개선방안	2	19	1	18	16	0	0	2	88.89
합계		40	251	6	245	220	0	2	23	89.8

자료: 규제개혁기획단 홈페이지

이러한 현상에 대해 민간부문에서 규제개혁기획단에 참여했던 P씨는 규제개혁의 과정에서 실질적인 규제개혁이 이루어지지 못하는 다양한 사례와 원인을 지적하고 있다.

규제개혁단 내에서 실무차원에서 규제개혁안으로 제안되어 검토된 후, 국장급회의와 최종적으로 장관급회의를 통해 규제개혁안으로 통과된 사안의 경우도 실제 사후 관련 부처의 의견검토 결과 규제개혁안에 대한 내부 반대의견이 제시되어 실질적으로 규제개혁안이 이행되지 못하는 경우가 있다. 장관급회의를 통과한 규제개혁안은 사실상 정부에서 규제개혁의 의지를 천명한 것으로 이해할 수 있지만, 규제개혁안을 심의하는 과정에서 관련 부처 간의 충분한 협의 없이 진행된 사례에 해당된다.

P씨는 자신이 관여했던 규제개혁사례에서도 정해진 기간 내에 과제를 수행해야 하는 현실적인 제약으로 인해 정해진 기간을 맞추기 위해 의견수렴과정을 충분히 거치면서 개혁사례를 다루지 못한 점이 있다고 하였다. 때로는 통과된 경우에도 앞에서 살펴본 바와 같이 관련부처에서 이를 수용하지 못하는 과정을 경험하기도 하였다. 이와 같이 관련부처에서 개혁안에 대해 사후에 문제를 제기하는 사례가 있으며, 때로는 사후에 제기된 문제로 인해 결국 개혁안이 절충되는 사례도 존재한다. 이를 P씨와의 인터뷰를 기초로 하여 사안별로 자세히 정리해 보면 다음과 같다.

#### ○ 의사결정과정상 불충분한 상호의사소통 및 협의

규제개혁기획단에서 제안하면 실무협의, 과장회의, 국장회의, 차관회의를 거치고 최종적으로 장관회의를 거쳐서 규제개혁을 위한 최종안으로 결정된다. 그러나 장관회의에서 결정된 내용은 실무자 선에서 결정된 내용에 비하여 정치적인 차원의 결정이 많아 세부적인 내용에 대한 협의가 충분하지 못할 경우, 실질적인 규제개혁이 이루어지기 어렵다. 실제로 장관회의 결정 후 사후 이행해야 할 때 관련부처 실무자 입장에서는 규제개혁기획단의 과제제안이 실현되기 어렵다고 판단하는 경우가 발생하게 된다. 이는 결국 결정과정에서 실질적인 작업을 수행하는 데 있어서 부처 간에 실무차원에서의 충분한 협의가 안된 결과이다.



○ 국무조정실의 실적 중심 개혁추진 경향

국무조정실의 실적 중심의 개혁추진 경향으로 인해 신중하지 못한 성급한 의사결정이 이루어지는 경우도 있다. 규제개혁기획단에서 부처에 규제개혁을 밀어붙이는 측면이 있다. 방어 논리가 상대적으로 부족한 부처는 규제개혁기획단의 주장에 밀려 개혁에 합의하게 되지만, 규제개혁안이 결정된 이후 부처는 실제 규제개혁안이 집행되었을 때 문제가 있다고 지적하며 난색을 표명하는 경우가 발생하게 되었다.

○ 이해관계자와의 사전 의견수렴 부족으로 인한 개혁추진 지연

규제개혁정책안을 마련하는 과정에서 이해관계자와의 사전 협의 및 의견수렴이 잘 되지 않아 규제개혁의 집행이 지연되는 경향이 있다. 규제개혁정책안이 장관회의를 통과한 이후에도 이해관계자가 사후적으로 문제제기를 하는 경우가 발생한다. 예를 들면, 규제개혁기획단에서 최종 통과된 내용대로 규제개혁안을 집행할 경우 국익에 반하거나 이해집단의 심각한 타격을 주는 등 문제가 있다고 기업애로해소센터에 이의를 제기하는 경우가 있다. 그런 경우 이를 무시하고 집행하기는 어렵기 때문에 그런 경우 규제개혁안이 수정되거나 지연되는 사례가 발생하였다.

(2) 중앙-지방 규제기관 간 협력의 문제점

규제개혁안이 제대로 집행되지 않는 원인으로 지자체의 협력이 필요한 경우임에도 불구하고 현실적으로 협력이 이루어지지 못하는 경우를 들 수 있다.

부처에서 시행하기로 결정된 사항도 지자체의 조례나 규정 등 관련 규정의 개정이 이루어져야 실질적인 규제개혁이 이루어질 수 있지만, 현장에서는 이러한 변경안이 적극적으로 반영되지 않는 경우가 이에 해당한다.

규제개혁기획단에서 개혁안을 마련한 유통 사례의 경우, 대형마트 건설 시 절차가 매우 복잡하여 이를 기획단에서 개선하는 작업을 수행하여 최종적으로 개혁안을 결정하고 부처에서 실행하였다. 그러나 지자체가 인허가를 잘 해주

지 않아 결과적으로 규제개혁의 효과를 볼 수가 없었다고 한다. 그 밖에도 다양한 사례들이 존재하는데 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

<사례 1>

경기 시화공단의 A사장은 요즘 고민이 많아 잠을 못 이룬다. 공장을 새로 짓고 싶은데 지방자치단체 조례가 개정되지 않아 건폐율과 용적률조차 파악 못해 착공을 못하고 있기 때문이다. 공장부지가 ‘관리지역’이라 공장설립은 가능하지만 지방자치단체로부터 또다시 용도 변경을 앞두고 있다는 황당한 이야기도 들린다. 이 때문에 용도 변경을 앞두고 건폐율, 용적률이 확정되지 않아 공장 설립에 난항을 겪고 있다. 그러나 정작 지자체에선 여건이 어려우면 공장 설립을 보류하자는 ‘김빠지는 제안’만 하고 있다.

(파이낸셜뉴스, 2007년 8월 19일자)

정부는 최근 규제완화 차원에서 1만㎡ 미만의 소규모 공장 설립은 자유롭게 할 수 있다고 발표했다. 그렇지만 앞의 사례처럼 국가 정책이 지자체 조례 개정에 막혀 여전히 공장 설립에 어려움을 겪는 경우가 늘고 있다. 정부는 지난 2005년 국토이용관리법시행령을 개정해 그동안 막아 왔던 공장 설립을 계획관리지역의 1만㎡ 미만 공장에 한해 허용키로 결정했다. 최근에는 2단계 기업환경 개선대책을 통해 계획관리지역 내 공장 설립에 대해서는 공장 규제를 현행 포지티브에서 네거티브로 바꾸고 시·군·구 도시계획위원회 심의도 면제하기로 했다.

정부는 지난 2003년 난개발을 막겠다는 취지로 관리지역 세분화 계획을 수립해 관리지역(옛 준농림지역)을 개발 가치에 따라 생산, 보전, 계획관리지역 등 세 곳으로 분류했다. 정부의 이 같은 소규모 공장 허용 방침도 계획관리지역 설정을 전제로 세워졌다. 그렇지만 문제는 전국 지자체 148곳 중 현재 계획관리지역 확정이 이뤄진 지자체가 전국 7여 곳에 불과하다는 점이다. 관리지역 세분화계획에 따르면 수도권·광역시와 인접 시·군은 지난해 말까지, 기타

시·군은 올해 말까지 관리지역을 보전, 생산, 계획관리지역으로 세분해야 한다. 특히 지난해 말까지 조례개정을 끝내야 할 48개 지자체 중 41곳에서 도시계획 조례개정이 이루어지지 않고 있다.

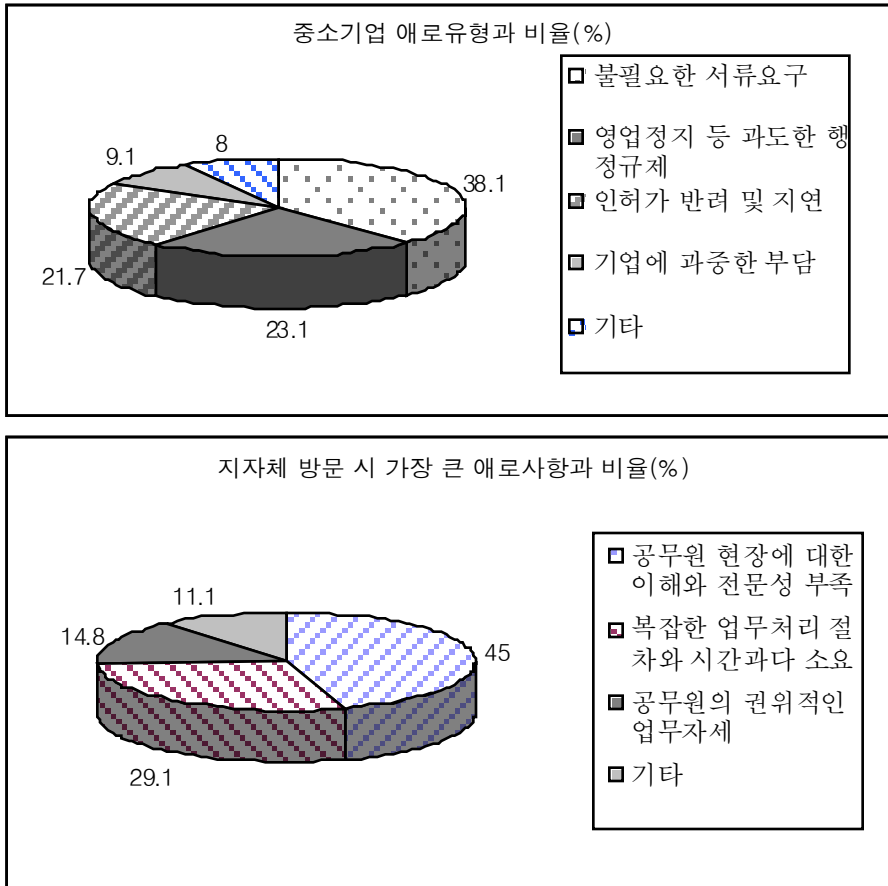
계획관리지역 선정이 미뤄지며 용지 쓰임새에 대해 담당 공무원조차 확답을 못하고 손을 놓고 있다. 관리지역 세분화가 이뤄지지 않으면서 공장을 지을 수 있는 계획관리지역에 해당하는지, 공장 설립이 불가능한 보전, 생산관리지역인지가 결정되지 않는 문제가 생겼기 때문이다. 여기에 계획관리지역에 해당되더라도 조례에서 규정해야 할 건폐율, 용적률이 확정되지 않아 공장을 함부로 착공할 수 없게 됐다. 대한상의 황동언 팀장은 “규제완화를 목표로 정부는 계획관리지역에 각종 혜택을 부여하고 있지만 정작 계획관리지역이 설정되지 않는 모순에 빠져 있다”고 설명했다(파이낸셜뉴스, 2007년 8월 19일자).

이 같은 조례개정의 지연결과 현장에서는 여전히 소규모 공장 설립이 불가능한 상태가 지속됨에 따라 규제개혁 집행이 이루어지지 않고 체감도 역시 낮다.

### (3) 규제관료의 행태에 관한 문제점

<그림 4>는 전국 16개 시도 중소기업을 대상으로 지방자치단체 규제행정에 대하여 조사한 결과이다. 중소기업의 38.1%가 불필요한 서류요구, 21.7%가 인허가 업무의 반려 및 지연을 애로사항으로 꼽았다. 또한 지자체 방문 시 중소기업이 느끼는 애로사항으로 규제관료의 전문성 부족(45%)과 복잡한 처리절차(29.1%), 규제를 집행하는 관료들의 권위적인 행태(14.5%)를 꼽았다. 이러한 애로들은 공무원의 규제에 대한 기본적인 마인드 및 행태와 연관되는 것들이며 또한 이러한 관료의 행태는 규제집행의 성공을 좌우하는 중요한 요인이다. 특히, 규제순응과 집행성공을 어렵게 하는 행태들을 기술해 보면 다음과 같다(규제개혁기획단, 2005).

<그림 4> 중소기업 지방자치단체 규제행정 설문조사



주: 1) 전국 16개 시도 중소기업 467개 조사  
 2) 2007년 7월 발표  
 자료: 대한상공회의소

○ 규제에 대한 소극적 운용 태도

행정편의주의, 감사 의식, 집단민원 발생 우려 등으로 인하여 일선 공무원들이 규제를 소극적으로 운용하는 경향이 있다. 규제개혁기획단의 연구에 따르면, 확인·증명의 책임을 일방적으로 민원인에게 부담하도록 하여 행정기관이 자체적으로 확인 가능한 사항에 대하여도 민원인에게 관련서류를 제출하게 하는 관행을 지속하는 경우가 있다. 또한, 민원사무처리에 관한 법률은 전산으로

확인 가능한 서류 등에 대하여는 제출요구를 금지하고 있으나 그러한 서류에 대해서도 제출을 요구하는 사례가 발생하였다. 일반적으로 공무원들이 적극적으로 민원을 처리하는 경우에 보상은 없고 오히려 감사에 지적될 우려가 크기 때문에 민원을 소극적으로 처리하는 경향이 있으며 심지어 민원부서 근무를 기피하는 풍조가 만연하고 있다.

○ 책임회피를 위한 유권해석 및 복잡한 민원처리 절차 요구

공무원은 책임회피를 위한 유권해석, 복잡한 민원처리 절차 등의 태도를 보이는 경향이 많다. 이로써 민원인의 불편과 혼란을 초래하거나 행정낭비의 요인이 되는 사례가 발생하고 있다. 특히, 지방자치단체의 빈번한 유권해석 의뢰와 중앙부처의 불명확한 해석 관행으로 절차가 지연되고 민원인의 불편을 초래하는 등 국가적으로 큰 낭비요인이 되고 있는데, 2003년 재경부, 건교부, 환경부 3개 과에 제출된 질의건수가 12,170건에 이르고 있다. 지방자치단체의 담당부서에서 책임을 회피하거나 감사를 의식하여 유권해석을 의뢰하고 중앙부처에서도 책임회피를 위해 애매하게 해석·답변하는 행태와 관행이 지속되고 있다. 이 같은 공무원의 행태로 인한 민원인의 피해사례는 다음과 같다.

<사례 2>

충남 아산에서 중소기업을 운영하는 B사장은 최근 사업호조로 공장을 증축기로 결정했다. 기존 3층 6000㎡ 공장을 7500㎡까지 늘려 수출 생산량을 맞추기로 했다. B사장은 이를 위해 시청 공장설립 담당 부서를 찾아 증설을 요구했다. 그렇지만 담당 공무원은 농지담당 부서의 협이가 있어야 한다면 농지과로 가보라고 허가를 일단 보류했다. 현행법에는 농지담당 부서가 공장 연면적 10% 이상 증축할 경우 농지전용 허가증을 요구하고 있기 때문이다. 어쩔 수 없이 농지담당 부서의 허가증을 받기 위해 며칠을 기다린 B사장은 은행 자금 대출, 건설업체 선정까지 다 마쳤지만 허가증이 없어 시름에 빠져 있다(파이낸셜뉴스, 2007년 8월 19일자).

○ 부당한 조건부가 행태

지금까지도 일선 관료들은 법적 근거 없이 과도한 부담을 주는 내용을 인·허가의 조건으로 부가하는 행태를 보인다. 예를 들면, 공동주택사업계획 승인 시 법적인 근거규정 없이 소공원 조성을 위해 주변 부지를 매입하여 기부채납토록 조건을 부가한다든지 주택건설사업계획 승인 시 간선시설의 설치범위와 의무자가 별도 규정되어 있으나, 지방자치단체의 승인 시 소공원, 기반시설 또는 교통시설 설치 등을 조건으로 부가하는 것이 그 예이다.

○ 행정목적 우선의 위법적 행정관행

상위법령에 권장사항으로 규정된 사항을 강제규정으로 운영하는 등 법규보다 행정목적을 우선하는 사례가 발생하고 있다. 자전거 이용 활성화에 관한 법률(제11조)에서 공동주택의 자전거 보관대 설치가 권장사항으로 규정되어 있으나, 설치하지 않을 경우 건축승인을 불허하여 사실상 강제하는 사례가 그 예이다. 이와 같이 강제적인 의무부과나 부담의 근거가 될 수 있는 권장 규정은 가급적 폐지하되, 반드시 필요한 사항은 명시하도록 고쳐야 할 것으로 판단된다.

○ 행정편의주의적인 서류제출 요구관행

확인·증명의 책임을 일방적으로 민원인에게 부담토록 하여 행정기관이 자체적으로 확인 가능한 사항에 대하여도 민원인에게 관련서류를 제출토록 하는 관행이 지속되어 왔다. 민원사무처리에 관한 법률은 전산으로 확인 가능한 서류 등에 대하여는 제출요구를 금지하고 있으나 그러한 서류에 대해서도 제출을 요구하는 사례가 빈번히 발생하고 있어 문제가 되고 있다. 전산과 관계없이 행정기관이 자체적으로 확인 가능한 서류(예: 토지이용계획확인원 등)에 대하여 제출하도록 하는 것은 금지되어야 함에도 불구하고 공무원들이 일을 편하게 하기 위해 제출토록 하여 민원인의 불편을 초래하는 관행은 수정되어야 할 것이다.

#### (4) 규제집행 자원과 영향력의 부족

##### ○ 지자체에 규제개혁담당 인력 부족

일반적으로 지방자치단체의 경우 규제개혁 전담체계의 미비로 담당자 한 명이 규제관련 업무를 전담하거나 다른 업무와 함께 담당하고 있어 효율적인 규제개혁 업무 추진이 곤란하다. 우선 규제개혁에 대한 전문성을 갖기 어려우며 지방규제개혁위원회의 심의안건 검토 등의 업무를 제대로 수행할 수 없어 규제심사가 형식적으로 운영되는 요인으로 작용한다.

예를 들면, 서울시는 2명이 규제관련 업무 전담, 충청남도도 2명이 입법예고, 법령질의 등의 업무와 함께 규제업무를 담당, 군포시, 금산군, 성동구는 1명이 소송·심판처리, 법령관리 업무 등과 함께 규제관련 업무를 담당하고 있다. 다른 업무와 겸업하고 있는 경우 규제업무는 부수적인 업무로 전락하게 된다.

##### ○ 규제집행 예산 및 인력 부족

규제집행 활동에 매우 한정된 예산과 인력이 배정되는 경우가 대부분이므로 규제에 대한 집행 및 감시 감독이 매우 곤란한 경향이 많다. 대부분 상시적인 감독이 이루어지지 못하고 분기별이나 동절기, 하절기 등 특별한 때에 일제 점검하는 식의 집행 및 감독이 이루어지게 된다.

##### ○ 담당 공무원의 전문성 부족 및 정보공유 미흡

담당 공무원의 전문성 부족, 중앙·지방 간 정보공유 미흡 등으로 불합리한 규제집행이 개선되지 못하고 있는 실정이다. 중앙에서 규제개혁 관련 지침 제공, 강사 파견 등이 이루어지고 있으나 단편적이어서 규제개혁 경험과 지식을 공유하는 데 한계가 있다. 또한 규제업무 담당공무원의 관계법령 등 규제개혁 내용의 미숙지와 빈번한 교체 등으로 규제개혁이 효율적으로 집행되지 못하고 있다. 많은 공무원들이 규제업무가 복잡하고 어려울 뿐만 아니라 구체적인 업무수행 절차에 대한 매뉴얼이 없어 규제업무를 회피하는 태도를 보인다.

○ 지방자치단체장의 규제개혁에 대한 관심 저조

지방자치단체장의 규제개혁에 대한 관심 저조도 규제집행이 어려운 이유 중 하나이다. 규제개혁에 대한 지방자치단체장의 관심과 의지가 적어 규제개혁 업무가 우선적으로 추진되지 못하고 있고, 규제개혁을 위한 전담부서 부재 등으로 규제내용의 개선보다는 규제 등록정비에 그치고 있는 실정이다.

### 3. 규제대상주체

#### (1) 규제순응의 비용문제

기업의 차원에서 가장 큰 문제는 규제순응에 대한 비용이 너무 높은 경우이다. 현 정부의 여성복지정책에 따른 규제들은 기업에 대한 여성고용의 비용을 극대화시켜 놓았다. 대기업들이나 파트타임이 가능한 기업들만 여성고용을 감당할 수 있고, 그 외의 중소기업들은 이 비용을 감당하기 어렵게 되었다.

결국 남성고학력자들이 기피하는 중소기업들에서 2000년도 초반까지는 여성고용을 선호하였지만, 현 정부의 여성정책기조에 따른 여성관련 복지법이 통과된 이후 여성에 대한 고용이 대폭 축소되었다. 여성이 사주인 경우에도 여성을 고용하는 것이 너무 부담이 된다는 것이 중소기업들의 입장이다(K여성기업인인터뷰).

이러한 비현실적 규제의 문제는 ‘이념’만을 바탕으로 한 탁상행정의 대표적 사례가 될 것이다. 현장의 상황을 파악하지 않고, 이념적 기조를 바탕으로 규제를 남발하여 기업가나 여성근로자 모두에게 피해를 주게 되는 경우이다. 기업가들은 여성을 고용하지 않거나, 여성근로자들과 암묵적으로 여성복지에 따른 규제를 지키지 않을 수 있다. 여성근로자들의 경우에도 이러한 규제가 지켜지지 않으면서, 자신들이 고용되는 것이 더 이익이 크기 때문에 규제에 불응하면서 기업들과 계약을 하게 된다.

그렇다고 해서 대기업들이 여성고용에 대해 편한 마음을 가지는 것은 아니다. 다만 중소기업들에 비해 여성고용에 따른 비용을 감당할 수 있는 여지가



더 큰 정도일 뿐이며, 가능한 한 피하려고 하는 심정은 같다고 할 수 있다. 중소기업은 결국 ‘순응 능력’의 문제가 발생하고, 대기업들은 ‘순응 의지’의 문제에 걸리게 된다.

## (2) 규제인지 및 이해문제

규제에 대한 홍보의 부족이나, 규제가 현재의 오래된 ‘관행과 문화’를 현저히 해치는 경우 규제대상자들은 규제에 대한 이해부족이나 규제를 인지하지 못해 순응하지 않게 된다. 예를 들면 소비자 안전 및 보호를 위해 2002년 5월 제정된 ‘낙시어선업법’에서는 낙시어선업의 영업신고의무, 음주상태에서의 낙시어선조종금지, 승선인원의 정원초과금지, 구명동의 등 인명안전에 관한 장비착용, 출입항시 승객명부 작성 및 사본 비치, 영업시간 및 영업구역의 제한 등을 규정하고 있다.

그럼에도 불구하고 이 규제들이 제대로 집행되지 않으면서, 안전사고는 계속 일어나고 있다. 초기에는 이러한 규제에 대한 인지가 적었기 때문에 불응하는 경우가 많았다. 하지만 점차 규제를 인지하게 되면서 낙시객들은 전통적 낙시관행과 문화에 비추어 규제에 대한 이해를 못하게 되었다. 이에 따라 낙시어선들의 고객들은 줄게 되고, 결국 낙시어선주들은 규제에 불응하게 되었다. 결국 이 사례의 중심에는 ‘규제의 인식과 이해의 부족’ 문제가 있지만, ‘규제에 따른 비용’의 문제도 같이 포함되었다.

## (3) 규제집행에 대한 불신

위와 같은 경우에 있어서도 규제가 정당한 것이라면 다른 방법을 통해서도 고용의 대안을 마련하거나, 낙시어선의 선주가 다른 사업대안을 찾을 수도 있다. 하지만 쉽게 규제불응이 일어나는 것은 규제에 대한 집행이 강력하지 않을 것이라는 믿음 때문이다.

실제로 정치권의 이념에 의해 만들어진 규제의 경우 업계의 현실을 아는 관

료들이 집행은 잘 하지 않을 뿐 아니라, 지방자치단체에서는 지역주민에게 경제적 피해를 주는 규제를 집행하지 않게 된다. 이에 따라 낚시어선법에 따른 규제집행도 초기와 달리 사건이 있을 때만 반짝 단속하다가는 멈추곤 하고 있으며, 여성복지 관련 규제는 공공기관에서도 잘 지켜지지 않고 있다.

심지어는 누구에게나 인지되어 있는 성매매금지법이나 식당에서의 일회용품기사용금지 등도 버젓이 지켜지지 않고 있다. 간간히 특별단속기간이란 것을 두어 미처 피하지 못한 대상자들만 가벼운 처벌을 받는 정도이다.

## V. 규제개혁 집행을 위한 개선방안

지금까지 규제집행의 문제점을 규제내용, 규제집행기관, 그리고 규제순응으로 분석하여 보았다. 비록 규제순응의 주체가 규제대상자들이지만, 규제대상자들은 사실상 규제내용과 규제집행기관의 행태에 영향을 받은 간접적 행태를 보일 뿐이다.

어느 나라건 국민들이 규제순응을 하지 않는다고 해서 규제를 순응해야 하는 ‘홍보’를 하지 않는다. 결국 규제순응은 규제와 규제의 내용을 현실화하고, 규제집행을 강력히 함으로서만 대처할 수 있을 뿐이다. 따라서 현실적 규제집행의 대안은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째로 규제결정 과정을 개혁하고 둘째로 현실적인 모든 것을 고려해 만든 규제를 효과적으로 집행하기 위한 규제 점검시스템을 확립하는 것이다.

### 1. 규제개혁 결정과정의 개혁

#### (1) 규제개혁 결정의 현실성 강화

규제가 이념적이거나 이론적으로 만들어지지 않고, 현실적 상황을 반영하여야 한다. 이념적이거나 이론적으로 이익을 받도록 되어 있는 대상자가 간접적 파급 효과로 인해 결과적으로 더 큰 손해를 보게 되는 경우는 비일비재하다.

또한 크게 사회적 물의가 없는 관행이나 문화를 무시한 규제는 관련 산업 자체에 큰 타격을 줄 수도 있다. 이에 따라 규제가 가져오는 사회적 이익에 대한 유인이 관행이나 문화를 극복할 수 있는 정도인가에 대한 비용효과분석이 필요하다.

#### (2) 규제개혁과정에 있어서 실무자 중심

규제개혁과정에서 종종 실무적 지식보다 정치적 감각이 더 뛰어난 정치인들

인 장관이 우선적 의사결정을 하는 경우가 많다. 특히 국무총리가 위원장인 회의에서 현실적이지 않은 규제개혁안이 마련되는 경우가 많다. 또는 규제집행 담당자들의 규제행태를 고려하지 않은 경우도 많다.

이러한 규제개혁안은 차후 규제개혁 담당공무원들에 의해 어떤 방법에 의해서든(특히 시행령을 통해) 원위치로 돌아가는 경우가 많다. 결국 규제개혁에 있어서 시간이 걸리더라도 실무자 중심의 논의가 이루어져야 한다.

### (3) 규제이해관계자 참여보호장치 마련

규제이해관계자를 참여시키는 것은 소극적 차원의 참여로 그쳐서는 안 된다. 실제로 규제개혁의 공식적 과정에는 이해관계자들이 참여할 수 있게 되어 있다. 따라서 규제이해관계자의 참여가 부족하다는 외부의 지적에 대해 규제개혁이나 규제관계자들은 이해를 못하고 있다.

하지만 규제이해관계자들에 대한 보호장치 없이 소극적 차원의 참여과정만 열어 놓는 것은 무의미하다. 규제관련부처들은 이해관계자들의 참여를 감시하고 있으며, 규제개혁위원회에 참여한 이해관계자들에게 차후에 불이익을 주는 경우가 많다. 따라서 규제이해관계자들의 참여에 대한 보호장치를 준비함으로써 참여를 활성화할 수 있다.

### (4) 규제집행시험기간 및 수정과정 확립

아무리 정교한 검토를 거친 규제결정이라고 해도 집행을 하다 보면 이해관계자들 간의 예기치 못한 갈등, 실질적 규제순응비용의 과다, 예상하지 못한 관행이나 문화적 갈등을 접하게 될 수도 있다.

따라서 모든 규제는 일정한 시범적 시행과정을 거쳐야 한다. 현재도 이런 과정이 준비되어 있기는 하지만, 대부분 형식적 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 따라서 시범적 시행과정이 지난 뒤, 투명한 공청회 등을 통한 수정기간이 마련되어야 한다.

## (5) 규제의 투명한 공개

규제가 결정된 뒤, 규제담당부처에는 새로운 규제나 개선된 규제를 인터넷 창에 공개해서 누구나 쉽게 규제내용에 접근할 수 있도록 하여야 한다. 새로운 규제나 규제개혁의 내용은 규제개혁기획단의 공무원들이 점검을 위해 찾아보아도 찾기 어려울 정도로 숨어 있다고 한다. 이런 상황에서 규제대상자들이 규제를 인지하기는 무척 어렵다.

## (6) 대안규제발생 규제감시체제 확립

규제완화가 결정되었을 경우 가장 경계하여야 할 부분이 대안규제를 만드는 것이다. 특히 정권 말기에 대안규제를 만드는 일이 많기 때문에, 국민들이 규제개혁을 피부로 느끼기 전에 새로운 규제에 속박되는 일이 많다. 따라서 규제완화가 특정 정권의 산물이 되지 않도록 끊임없는 규제감시체제가 만들어져야 한다.

## 2. 규제사후점검시스템 대안

새로운 규제가 만들어지거나, 규제개선이 이루어진 후에도 실질적으로 집행되지 않는 형태는 단순하지 않다. 실질적으로 규제과정에서 공무원이 집행하지 않는 도덕적 해이가 가장 단순한 형태라면, 규제형성과정에서 이미 원래의 목표가 상실되고 동시에 담당자들까지 순환보직으로 바뀌는 경우가 가장 복잡한 경우가 될 것이다. 이와 같이 규제나 규제개선이 제대로 집행되지 않는 형태들의 근본적인 이유는 한 가지로 집약될 수 있다. ‘규제의 사후점검시스템의 미비’이다.

현재 국무조정실 규제개혁위원회에서는 나름대로 사후점검을 하고 있지만, 실질적으로 사후점검을 통해서 아무런 제재를 할 수 없고, 보고서나 작성하는 수준이다. 따라서 국무총리가 얼마나 정치적인 영향력이 있는지, 그리고 규제

에 대해 관심이 많은지에 따라 사후점검의 효력이 결정된다.<sup>3)</sup>

규제과정의 사후점검시스템의 핵심은 규제개혁담당자, 규제담당자, 규제집행책임자 등이 실질적 책임을 지지 않을 수 없도록 하는 것이다.<sup>4)</sup> 이들이 책임을 지게 하기 위해서는 무엇보다 결정된 규제를 법대로 집행하지 않을 경우 실질적인 불이익이 가도록 하는 시스템을 확립하는 방법 외에는 효과가 없을 것이다.

이러한 시스템은 단순히 규제개혁위원회나 각 부처에 맡겨서는 효과가 발생할 수 없으며, 관련 정부기관의 협력적 관계를 설정하여서만 성공할 수 있다. 또한 지방자치단체와 중앙정부는 서로 다른 시스템에 의해 통제되어야 하며, 중앙정부 역시 경우에 따른 개별적 시스템이 만들어져야 한다.

### (1) 지방자치단체 규제사후점검시스템

지방자치단체에서 규제집행이 잘 이루어지지 않는 것은 중앙부처가 문제인 경우와 지방자치단체가 문제인 경우로 나누어 볼 수 있다. 중앙부처가 문제인 경우는 규제지침이나 규제완화의 지침이 불분명하여 지방자치단체의 공무원들에게 혼란을 주는 경우이다. 지방자치가 문제인 경우는 지방자치단체가 규제의 개념이 명확함에도 불구하고 집행을 제대로 하지 않는 것이다. 하지만 이 연구는 중앙부처의 규제과정 자체의 명확성보다는 사후점검이 초점이기 때문에 후자에 대해서만 다루기로 한다.

지방자치단체에서 규제집행에 효과적으로 이루어지지 않을 경우 그 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있다.

첫째는 중앙정부에서 규제개혁을 하였거나 새로운 규제를 만들었지만, 지방

---

3) 현 정부의 경우 정치적 영향력이 큰 이해찬 총리시절에만 규제개혁의 사후점검이 효력이 있었을 뿐, 그 이전과 그 이후에는 규제개혁의 사후점검은 형식에 지나지 않았다.

4) 여기서 규제개혁담당자는 규제개혁위원회나 규제개혁기획단에서 특정 규제의 개선을 담당할 공무원을 의미하며, 규제담당자는 규제 자체를 실질적으로 집행하는 공무원을 의미하고, 규제책임자는 규제담당자의 상급자로서 규제담당자를 감독하는 공무원을 의미한다. 여기서 규제책임자와 규제담당자를 구분하는 것은 실질적으로 규제책임자의 결제를 받지 않고 규제담당자가 업무를 집행하는 경우가 없기 때문에 연대책임을 묻기 위한 것이다.

자치단체가 자체적 조례를 통해서 중앙정부의 새로운 규제를 집행하지 않아도 되도록 하는 경우이다. 실제로 지방자치법에서는 지방자치단체로 하여금 중앙정부에서 법으로 정한 내용에 반하는 조례를 만들지 못하도록 정해져 있다. 지방자치단체는 국가위임사무에 대한 조례를 만들 경우에 있어서는 행정자치부에 보고하도록 되어 있고, 행정자치부는 관련부처에 조례를 검토받도록 되어 있다. 따라서 형식적 차원에서는 지방자치단체가 중앙부처의 규제개혁이나 새로운 규제에 걸림돌이 되는 조례를 만들지 못하게 되어 있다.

그러나 지방자치단체는 자치사무에 관련된 조례는 자체적으로 만들 수 있으며, 이 조례를 통해서 위임사무와 관련된 규제를 간접적으로 통제할 수 있다. 예를 들면 신규사업의 인허가에 있어서 중앙부처에서 인허가 업무의 규제과정을 대폭 축소하는 개혁을 하였을 경우, 지방자치단체는 자치사업인 토지와 관련된 조례를 통해 인허가에 대한 규제완화를 재강화할 수 있는 것이다.

둘째, 지방자치단체의 공무원들의 도덕적 해이는 다시 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 규제관련사무에 있어서 주민의 신청접수를 최대한 안 받는 것이다. 지방자치단체 규제 자체가 모호해서 그 업무를 피하기 위한 경우도 많지만, 지방자치단체 공무원들이 규제를 이해하려는 노력이 부족한 경우도 많다고 하겠다. 또 하나는 지방자치단체 공무원들은 스스로 규제가 법령이 바뀐 것을 적극적으로 파악하기보다 민원접수를 통해 알게 되는 경우도 많다. 즉 민원인이 먼저 새로운 규제변화에 대한 정보를 입수하고, 이에 따른 민원접수를 하면서 담당공무원이 규제변화를 인식하게 되는 것이다.

그러나 문제는 어느 하나도 중앙부처에서 직접적으로 통제를 할 방법이 없다는 것이다. 지방자치가 진전되면서 지방행정은 이제 재정을 제외하고는 지방자치단체장의 통제 아래 놓이게 되었다. 따라서 지방자치단체장이 관심을 갖지 않으면 어떠한 개혁도 이루어질 수 없다.

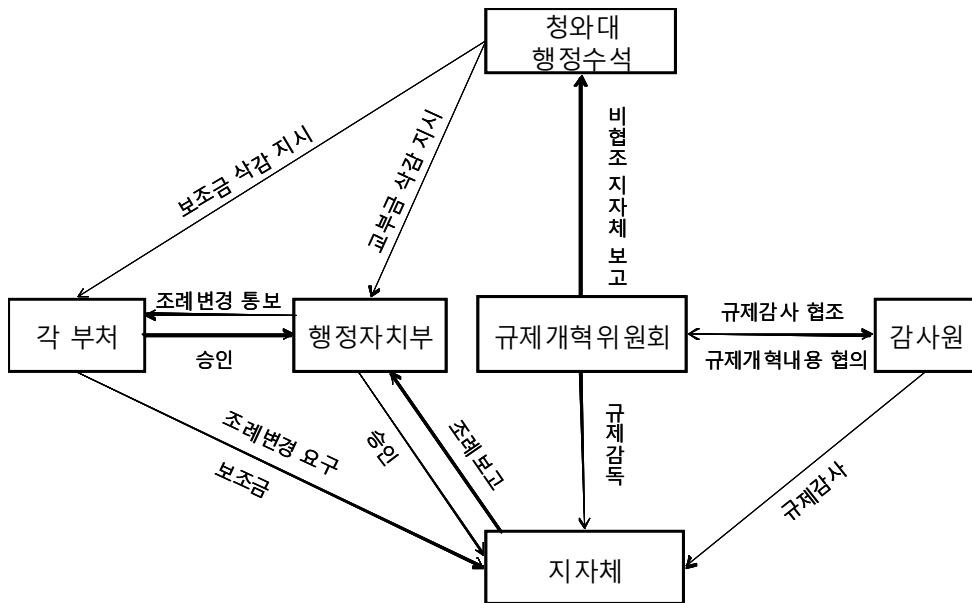
현재 지방자치단체에서 규제집행이 잘 이루어지지 않고 있는 이유들 중 가장 대표적인 것은 지방자치단체장과 지방자치단체 공무원들의 무관심과 전문성 부족이다. 전문성은 표준화된 교육으로 해결할 수 있지만, 규제에 대한 무관심은 특별한 통제시스템만이 해결할 수 있다. 중앙으로부터의 통제시스템이

없이는 규제문제에 관심이 높은 지방자치단체장과 그렇지 않은 지방자치단체장을 가진 지역의 규제의 질의 차이는 무척 커질 것이다.<sup>5)</sup>

동일한 규제과정이 모든 지방자치단체에서 현실적으로 집행되게 하기 위해서는 중앙정부 차원의 사후점검시스템이 필요하다. 사후점검시스템은 원칙적으로 규제를 담당하는 각 부처의 소관사항이기는 하지만, 분산된 사후점검시스템은 능률적이지도 효과적이지도 않게 된다. 따라서 집중화된 체계적 사후점검시스템이 필수불가결하다.

<그림 5>는 지방자치단체에서 규제과정이 실질적이고 균형 있게 집행되기 위한 사후통제시스템을 보여주고 있다. 지방자치단체 규제과정의 사후통제시스템은 사실상 모든 부처를 총괄하고 있지만, 근본적인 책임은 '규제개혁위원회'가 담당하게 되어 있다. 이러한 사후점검시스템에서 각 정부기관들은 다음과 같은 역할을 담당한다.

<그림 5> 지방자치단체 규제사후점검시스템



5) 실제로 여권발급, 공장설립 등 각종 인허가 업무에 있어서 지방자치단체나 담당공무원의 의식수준에 따라 업무과정에 큰 차이가 있다.

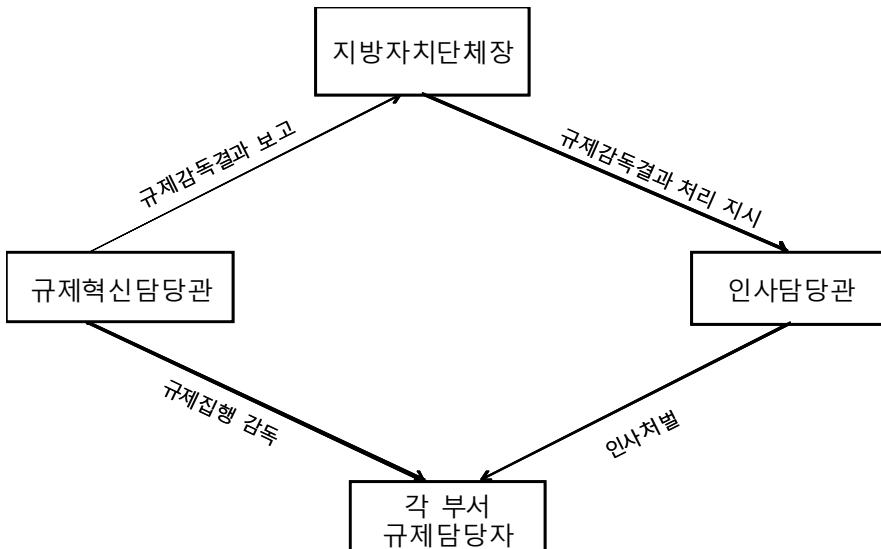


### 1) 지방자치단체장

지방자치단체 내부의 규제점검은 <그림 6>과 같은 시스템에 의한다. 지방자치단체장은 ‘규제혁신관(가칭; 지방자치단체의 수준에 따라 3~4급)’을 두어 지방자치단체의 모든 규제과정을 총괄하게 한다. 현재 각 지방자치단체의 ‘규제개혁위원회’의 규제심사는 사무적 서류심사만 하는 등의 형식적 수준에 지나지 않고 있다. 따라서 각 지방자치단체는 규제를 전문적으로 담당하는 부서를 두어서 규제의 정비 및 등록을 담당하게 하며, 아울러 규제를 법대로 집행하지 않는 공무원들을 감독한다.

규제혁신관이 규제담당자가 규제를 합리적으로 집행하지 않는 것을 적발할 경우 규제혁신관은 ‘지방자치단체장’에게 그 사실을 알린다. 보고받은 지방자치단체장은 ‘인사담당관’에게 지시하여 규제담당자의 인사기록카드에 별점을 기록하고 ‘6개월 한시적 감봉’ 등 현실적 벌칙을 부여한다.<sup>6)</sup>

<그림 6> 지방자치단체 내 규제사후점검시스템



6) 실질적으로 지방자치단체장이 어느 수준에서 처벌을 할 것인가에 대해서는 좀 더 깊은 연구가 필요하다. 중앙부처가 지방자치단체의 인사에 대해 직접적 관여가 가능하지 않으며, 현재 지방자치단체의 인사고과가 투명하지 않기 때문에 정확한 처벌방법을 제시하는 것은 불가능하다.

대신 규제업무를 충실히 수행했거나, 개선을 한 규제담당자에 대해서는 인 사고과에서 점수를 높게 부여하고 표창하는 혜택이 같이 준비되어야 한다. 그렇지 않을 경우 지방자치단체 공무원들이 규제담당업무를 회피하려는 경향이 강해지면서, 규제담당직무에 오히려 무능한 공무원들이 배치될 가능성이 높다.

## 2) 행정자치부

현재 행정자치부의 기능은 자체적 ‘인허가 업무’에 대한 지침을 하달하는 것을 제외하고는 규제와 관련해서는 수동적 상태이다. 각 지방자치단체는 중앙부처의 새로운 규제나 규제개선에 따라서 조례나 규칙 등을 개정하여야 한다. 그러나 실질적으로 바꾸었는지에 대해서 행정자치부나 해당규제 관련 정부부처의 능동적 점검은 잘 이루어지지 않고 있다.

행정자치부는 지방자치법에 의해 지방자치단체에서 조례를 개정할 경우 보고를 받고, 보고받은 조례개정을 관련부처에 통보하도록 되어 있다. 이에 따라 행정자치부나 관련부처는 조례와 관련된 상위법에 위반하고 있는지에 대한 검토를 할 수 있다.

그러나 여기서 두 가지 문제점이 발생한다.

첫째는 지방자치단체가 상위규제의 개정에 따른 조례의 개정을 미루거나 하지 않더라도 특별히 제재할 방법이 마땅치 않다는 것이다. 따라서 기존의 조례가 상위규제를 위반하고 있더라도 그 사실을 적극적으로 점검하기 어렵다.

둘째는 지방자치단체가 규제와 직접적으로 관련되지는 않지만, 대안적 차원의 조례를 만들 경우 행정자치부와 관련부처가 감독하기 어렵다는 것이다.

첫 번째 문제는 행정자치부와 관련부처로 하여금 현재와 같이 수동적으로 조례를 보고받는 것이 아니고, 규제 개정이 있을 경우 능동적으로 조례개정을 요구할 수 있도록 조례에 관한 법규정을 개정하는 것으로 해결할 수 있다. 두 번째 문제는 규제개혁위원회와 감사원에서 책임을 져야 한다. 이에 대해서는 후술한다.

### 3) 규제개혁위원회와 감사원

규제개혁위원회와 감사원은 실질적으로 규제가 지방자치단체에서 합리적으로 집행되고 있는가에 대한 감독을 책임지는 역할을 맡는다. 여기서 규제개혁위원회와 감사원이 함께 하는 이유는 세 가지다.

첫째는 현재까지 규제개정에 대한 내용을 잘 모르는 감사원이 과거의 관례대로 지방자치단체의 감사를 수행하여, 지방자치단체 규제담당자가 이중적 규제를 하지 않을 수 없었기 때문이다. 따라서 규제개혁위원회는 개정된 규제를 감사원에 통보하여 감사원에 합리적 감사를 할 수 있게 하여야 한다.

둘째는 규제개혁위원회 단독으로 지방자치단체의 규제집행을 모두 감독할 수 없으며, 감사원의 도움을 얻어야 한다. 실제로 규제개혁위원회는 지방자치단체에 대한 감사권은 없기 때문에 지방자치단체가 규제집행을 하지 않아도 제도적 제재방안은 없다.<sup>7)</sup>

셋째는 규제개혁위원회의 규제완화에 있어서 현실성이 없는 경우를 감사원과 협의를 통해 수정할 수 있다. 실제로 현장업무의 실정에 약한 규제개혁위원회의 규제완화의 경우 그 정도가 지나쳐 현장에서 혼란을 야기할 수도 있다.

따라서 규제개혁위원회와 감사원의 공조는 규제과정이나 규제사후점검과정 모두에 상당히 긍정적인 효과를 줄 수 있다.

규제개혁위원회는 감사원보다 사후점검을 위해 한 가지 업무를 더 해야 하는데, 같은 규제에 대해서 각 지방자치단체가 형평성 있게 집행을 하는가에 대한 검토이다. 각 지방자치단체는 자치단체장과 규제담당자의 규제에 대한 관심도에 따라 규제집행의 효과성이 다르게 나타나게 되어 있다. 따라서 규제개혁위원회는 단순히 개별 지방자치단체가 규제를 법에 맞게 집행을 하고 있는가에 대한 점검뿐 아니라, 상대적 비교를 통해 개선점을 찾아낼 수 있어야 한다.

### 4) 청와대 행정수석실

규제개혁위원회와 감사원이 실질적으로 지방자치단체에 대해 통제할 수 있는 대안도 큰 한계가 있다. 규제개혁위원회는 국무총리의 정치적 영향력에 기

---

7) 다만 국무총리가 정치적 권한이 크고 규제개혁에 관심이 높을 경우에만 한정된 범위 안에서 영향력을 행사할 수 있다.

대는 정도에 지나지 않으며, 감사원은 지방자치단체에 대해 시정권고나 규제 담당자의 징계 권고 정도만 할 수 있을 뿐이다. 감사원이 징계를 권고한다고 해도 지방자치단체는 자체적 '징계위원회'를 통해 징계를 결정하게 되어 있을 뿐, 감사원의 징계 권고를 따라야 하는 것은 아니다. 다만 심적 부담이 큰 정도일 뿐이다.

지방자치단체가 중앙부처의 통제에 있어서 가장 두려워하는 것은 국가로부터 받는 교부금, 보조금이 삭감되는 것이다. 중앙부처가 지방자치단체와 협상을 할 경우 마지막 무기는 보조금 삭감이라 할 수 있다.

감사원과 규제개혁위원회는 각 중앙부처가 지방자치단체에 지급하는 보조금 지급에 대해 아무런 통제 권한이 없는 반면, 청와대의 행정수석실은 각 중앙부처에 권위적 권고를 할 수 있다. 따라서 감사원과 규제개혁위원회는 규제사후점검의 결과 현저히 합리적 규제집행에 어긋나는 지방자치단체를 청와대의 행정수석실에 통보하여 각 부처로 하여금 보조금 삭감을 권고하도록 한다.

청와대 행정수석실은 특히 잘 집행되지 않는 규제가 있을 경우 관련부처에 보조금 삭감을 권고할 수 있고, 전반적으로 타 지방자치단체에 비해 규제개선에 대한 관심이 부족한 자치단체의 경우 전반적인 교부금과 보조금 삭감을 권고할 수 있다.

#### 5) 각 중앙부처

각 중앙부처는 규제 개정 이후 수동적으로 행정자치부를 통해 조례개정을 통보받는 것이 아니고, 적극적으로 지방자치단체의 관련 조례개정을 요구하고 점검한다. 사실상 중앙부처가 각각 지방자치단체를 통제하고 규제사후점검을 하는 것은 쉽지 않기 때문에, 이 선에서 중앙부처의 역할은 멈추고, 그 이후는 청와대 행정수석의 권고에 따른다.

### (2) 중앙부처 규제사후점검시스템

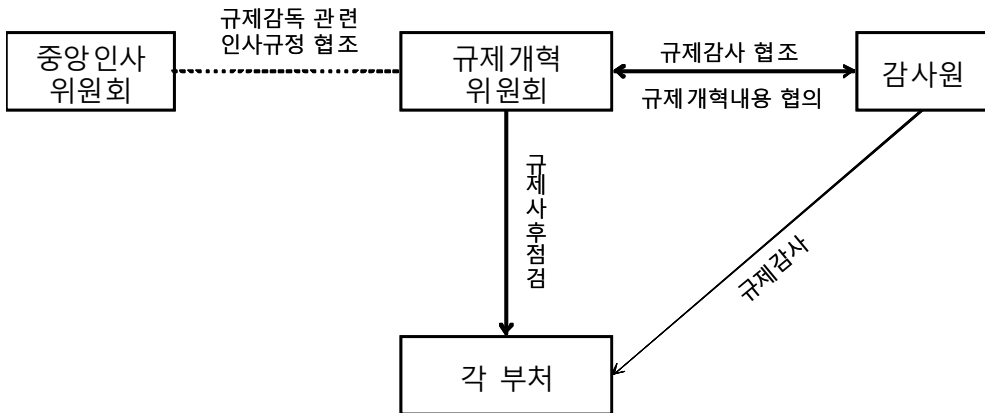
중앙부처의 규제사후점검시스템은 지방자치단체 규제사후점검시스템보다는

훨씬 간단하다. 대신 그 접근법은 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 첫째는 각 중앙부처 규제담당자가 집행을 합리적으로 하지 않을 경우에 대한 점검이고 둘째는 규제개혁과정에서 발생한 문제로 인해 규제를 합리적으로 집행하지 못하는 문제에 대한 점검이다.

1) 규제담당자에 대한 통제시스템: 성과관리카드

<그림 7>과 같이 중앙부처 규제담당자에 대한 통제시스템에서는 4개 기관이 각자의 역할을 담당한다.

<그림 7> 중앙부처 규제사후점검시스템



규제개혁위원회와 감사원은 각 부처가 개정된 규제를 합리적으로 집행하는지에 대한 수시 및 정기적 점검을 한다. 규제개혁위원회와 감사원의 공동보조 기능은 지방자치단체 규제사후점검시스템에서와 같다.

규제집행담당자가 합리적으로 규제를 집행하지 않았을 경우 감사원은 마찬가지로 징계를 권고할 수 있지만, 각 중앙부처는 ‘징계위원회’를 거칠 뿐 감사원의 권고를 그대로 받아들이지 않아도 된다.

모든 공무원들이 마찬가지이지만, 특히 중앙부처 공무원들이 가장 두려워하는 것은 ‘인사고과’이다. 지방자치단체에 비해 ‘진급’에 훨씬 높은 가치를 두는 중

양부처 공무원들에게 인사고과에서의 불이익은 무척이나 치명적이다. 최근 인사고과에 있어서 2005년 새롭게 도입된 제도는 ‘성과관리카드’제도이다. 성과관리카드는 공무원 개개인의 신상기록으로 개인신상뿐 아니라 외부평가 및 감사결과까지 기록되는 것으로 그 내용이 평생 개인의 기록으로 남게 되며, 그 내용이 인사고과에 반영된다.

감사원과 규제개혁위원회는 규제사후점검을 통해 개선된 규제를 합리적으로 집행하지 않는 공무원이 적발될 시에는 해당부처로 하여금 성과관리카드에 기입할 것을 요구할 수 있도록 한다. 현재는 정책평가, 감사 등의 결과만 기입할 수 있으나, 제도를 규제사후점검결과를 포함하도록 하여 성과관리카드에 부적절한 규제집행으로 기록되도록 할 수 있다.

중앙인사위원회는 규제사후점검결과가 포함될 수 있게 성과관리카드제도를 개정하여 각 부처에게 지시를 하면 되고, 각 부처는 이에 따라 규제사후점검결과를 보고받아 시행하면 된다. 여기서 한 가지 주의할 점은 지방자치단체와 달리 중앙부처의 경우 6급 이하의 공무원들은 대부분 재량권이 크지 않다는 점이다. 따라서 6급 이하의 공무원들의 경우 상급자와 공동책임을 묻게 하여야 한다. 대개 5급 이하 공무원의 상급자는 ‘팀장급’ 공무원들이며, 따라서 팀장은 규제담당 공무원과 연대책임을 지도록 한다.

## 2) 규제개혁과정에서 발생한 문제의 사후점검시스템

규제개혁과정에서 자주 발생하는 문제는 규제가 단순히 ‘시행령’만 수정하면 되는 정도가 아니고, 국회를 통과하는 ‘법안수정’일 경우이다. 국회를 통과하는 법안수정일 경우 보통 해를 넘기는 경우가 많으며, 규제개혁위원회의 담당자와 해당부처의 담당자는 순환보직으로 인해 자리를 옮기게 된다.

이 경우 법안수정이 그대로 통과되어 큰 그림의 법안개정이 이루어졌다고 해도, 실제로 법을 구체적으로 집행하기 위한 시행령이 명확히 만들어지지 않으면 규제개혁의 효과가 미미하게 된다. 하지만 규제개혁위원회의 해당 규제의 담당자와 관련부처의 담당자가 다 전보가 되었을 경우 기본 규제개정의 원리를 모르는 후임자들은 전혀 엉뚱한 내용의 시행령을 만드는 경우가 비일비

재하다.

따라서 규제개혁위원회는 그 자체로 감사원의 규제개혁감사의 대상이 되어야 한다. 감사원이 규제개혁에 대해 체계적으로 감사할 수 있게 하기 위해서는 규제개혁에 대한 ‘경성기록체계’가 구축되어 있어야 한다.

경성기록체계란 규제개혁의 목록과 그 추진원리 등이 명백히 기록되어 있으며, 원래의 담당자의 이름과 전보된 직책까지 기록되어 있어야 한다. 이를 바탕으로 감사원은 국회를 통과한 규제개혁이 원래의 추진원리에 맞게 시행되었는지를 감사하고 그렇지 않을 경우 현재의 담당자와 전임자 모두에 대해 징계 및 ‘성과관리카드’에 기록할 것을 요구하여야 한다.

### 3. 순환보직에 따른 공무원 규제교육 일반화

한국공무원의 전문성을 가장 저해하는 요인은 ‘순환보직’이다. 현재도 규제담당자들에 대한 교육이 매우 형식적인 경우가 많지만, 실제로 규제교육을 제대로 시킨다고 하더라도 순환보직에 의해 무의미해질 가능성이 높다.

이에 따라 공무원의 정기교육과정에 규제교육프로그램을 삽입하여야 한다. 규제교육프로그램은 일반교육에만 포함하여서는 안 되며, 실무교육에 있어서도 규제관련부문에 대한 교육을 받도록 하여야 한다.

특히 농림부, 환경부, 산자부, 건교부, 재경부 등과 같이 규제업무가 많은 부처들의 경우에는 자체적으로 정기적 규제교육프로그램을 마련하게 해야 한다. 규제교육프로그램에는 규제의 개념과 규제의 원리뿐 아니라 규제영향분석과 같은 주요한 기법에 대한 교육도 포함되어야 한다.

또한 규제집행에 있어서 규제를 효과적으로 집행하지 않았을 경우에 있어서 발생하는 파생적 효과들에 대한 실사례 교육을 통해 공무원들의 규제책임도를 높여야 한다. 마찬가지로 규제사후점검에 의해 규제집행의 태만으로 적발되었을 경우 발생할 수 있는 개인적 징계의 수준에 대해서도 정보가 주어져야 한다.

#### 4. 정보기술을 활용한 규제개혁의 실효성 확보방안

정보기술은 다양한 활용가능성을 가지고 있다. 적용대상과 활용방식에 따라 단순한 정보 교환의 효율성 향상에서부터 조직 전체의 생산성 향상까지 다양한 효과를 거둘 수 있는 유연한 기술이다. 조직의 활동에 적용된 정보기술은 조직이 만들어 내거나, 수집한 정보를 더욱 쉽게 저장, 처리 및 공유하도록 도와주는 역할을 한다. 조직이 정보기술의 특징을 정확하게 이해하고 활용할 경우 조직은 정보기술의 활용을 통하여 커다란 효과를 얻을 수 있게 된다.

현실적으로 규제개혁의 실효성을 제고하기 위한 방안으로 정보기술의 활용을 통한 규제개혁전달체계를 개선하는 것을 고려해 볼 수 있다. 구체적인 규제개혁 전달체계는 서울시의 민원처리온라인시스템(이하 OPEN 시스템)의 적용사례를 벤치마킹해 볼 수 있다.

OPEN 시스템은 정보기술을 활용하여 민원처리의 접수부터 최종 처리까지의 전 과정을 실시간으로 인터넷을 통하여 공개하는 제도로서 서울시는 OPEN 시스템의 도입을 통하여 민원의 처리와 관련된 부정과 부패의 원인 제거, 공개를 통한 시민의 신뢰 확보 및 시민들의 민원행정에 대한 접근도의 향상 등 다양한 목적을 달성한 것으로 평가하고 있다.

구체적으로 OPEN 시스템이 추구하는 목적은 다음의 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, OPEN 시스템은 공공의 감시를 통해 시정의 투명성을 확보하고 부조리 발생소지가 있는 이권업무를 대상으로 인터넷 및 행정전산망에 시민이 제출한 민원 사항이나 원하는 사안의 처리과정을 시민 누구나 볼 수 있도록 하여 민원처리 업무에 신뢰성과 공정성을 확보하는 데 목표를 두고 있다.

둘째, OPEN 시스템이 추구하는 두 번째 목표는 행정의 신뢰성 증진이다. 행정의 신뢰성은 업무를 중심으로 하는 부분과 시민이 참여하면서 느끼는 만족도가 일치할 때 그 효과를 볼 수 있다. OPEN 시스템은 서울시의 행정처리 과정 및 결과에 대한 정확한 정보가 시민들에게 전달됨으로써 행정의 신뢰성 증진에 기여한다.



셋째, 행정의 접근성 향상이다. 시청이나 구청을 방문하지 않고도 민원을 접수하고 처리과정과 결과를 알 수 있다면 국민은 더 쉽고 더 저렴한 비용으로 행정서비스를 향유할 수 있을 것이다. 민원을 제기한 시민은 자신의 민원이 어떻게 처리되고 있는가에 대하여 많은 관심을 갖고 있다. 이에 대한 더 정확한 정보를 얻기 위하여 민원 담당자에게 전화를 걸거나 직접 방문하여 처리 과정을 살펴보거나 확인하려 한다. OPEN 시스템의 도입은 민원인의 불필요한 방문을 억제하는 효과를 얻을 수 있을 뿐 아니라 민원인의 방문이나 전화응답에 사용되는 공무원의 시간을 절약해 주는 효과를 예상할 수 있다. 궁극적으로는 모든 시민들이 OPEN 시스템을 통하여 행정의 내부적인 정보를 획득하여 시민과 정부의 접촉의 확대, 고도화로 이어져 장기적으로는 시민의 시정에의 참여 극대화의 효과로 이어질 수 있을 것이다.



이와 같은 서울시의 OPEN 시스템이 도입되어 운영됨에 따라 나타난 주요 특징은 다음과 같다.

첫째, OPEN 시스템은 일반적인 행정정보의 공개가 행정처리 결과의 공개인 점에 비하여 민원행정의 처리과정을 공개하는 데 가장 큰 특징을 지니고 있다. 공공기관이 보유하고 있는 행정정보의 공개의 기준을 정하고 있는 행정정보공개법의 경우에도 공개의 대상에서 현재 처리되고 있는 사안에 대한 실시간 공개를 회피할 수 있는 규정을 여러 곳에 두고 있다. 따라서 법적으로 업무의 처리과정을 국민의 청구 없이 사전적으로 공개할 필요는 없다. 하지만 서울시의 OPEN 시스템은 국민의 청구가 없이도 민원의 처리과정을 단계별로 공개하여 행정정보의 공개효과를 극대화하고 있다.

OPEN 시스템의 두 번째 특징은 전 과정의 공개이다. 민원이 접수된 시점부터 해당 민원에 대한 최종적인 결과까지 각 단계별로 업무의 처리과정을 공개하고 있다. OPEN 시스템은 행정업무 처리절차에 대한 정보가 부족한 민원인의 이해를 돕기 위하여 업무처리 과정도를 함께 공개하고 있어 현재 각 민원의 처리 정도를 파악할 수 있게 되며 최종 처리 시점에 대한 비교적 정확한 예측도 가능하게 한다. 민원 처리의 모든 처리과정을 공개하는 것은 부정과 부패의 발생을 억제하는 데 결정적인 요인으로 작용한다. 누가 어떤 단계에서 불합리한 판단과 결정을 내렸는가에 대한 정보를 조직 내외의 모든 사람들이 쉽게 알 수 있기 때문이다. 시민들이면 누구라도 OPEN 시스템에 접속하여 민원처리의 내용을 볼 수 있다는 사실과 함께 감사관실의 사이버 감사나 계층상의 감독자에 의한 내부적인 감시와 감독의 실효성을 높일 수 있어 부정과 부패의 가능성을 최소화하며 발생한 부패 사례의 적발을 용이하게 할 수 있다.

세 번째 특징은 공개내용에서 찾을 수 있다. 서울시의 OPEN 시스템에서 시민이 확인할 수 있는 정보는 매우 다양하다. 해당 민원의 접수일, 관련된 사항의 검토결과, 처리결과, 앞으로의 예정사항에 대한 정보를 결재진행 상태별로 확인할 수 있을 뿐 아니라 해당 민원의 처리 부서명과 함께 담당자의 이메일과 전화번호 등 연락처를 공개하고 있다. 민원의 처리과정과 함께 처리부서 및 담당자의 인적사항을 공개하는 것은 행정의 익명성에 기인한 부정의 발생가능성을 최

소화는 역할을 한다고 할 수 있다. 또한 해당공개 업무에 대한 업무내용, 구비서류, 업무처리 절차 및 관련법규 등을 공개하여 민원인의 이해를 돕고 있다.

OPEN 시스템의 네 번째 특징은 실시간 공개이다. 현재 전자결재시스템과 OPEN 시스템을 연동하는 작업을 수행하고 있다. 전자결재와 OPEN 시스템이 연동이 될 경우 OPEN 시스템을 통하여 공개되는 모든 정보는 실시간으로 공개될 수 있다. 그리고 전자결재시스템이 구축되지 않은 경우에도 결재가 난 후 업무기준 8시간 이내에 OPEN 시스템에 담당자가 입력하도록 되어 있다.

끝으로 OPEN 시스템의 가장 큰 특징은 H/W가 아닌 S/W적 접근이라고 할 수 있다. 대부분의 정보화 사업은 H/W적으로 접근하는 경향이 있다. 네트워크 구축, D/B 구축 등에 초점을 두고 정보화의 기반을 구축하는 데 역점을 둔 사업이 대부분이다. 하지만 서울시의 OPEN 시스템은 H/W 혹은 정보화의 기반을 구축하는 사업이 아니라 기존의 정보기술을 전략적으로 활용하는 S/W적인 접근이라고 할 수 있다. 기존의 인터넷을 활용하여 시민들이 더욱 쉽게 민원처리 정보에 접근할 수 있도록 제공하는 정보기술의 전략적 활용의 좋은 예라고 할 수 있다.

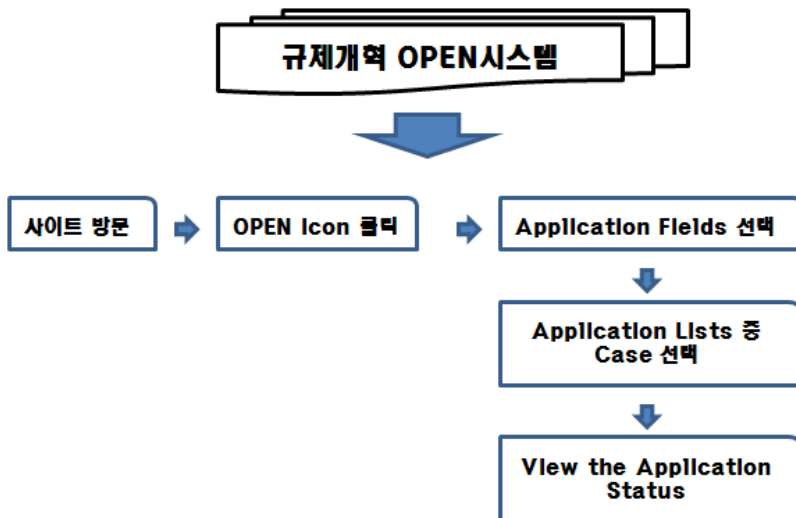
규제개혁의 실효성을 제고하기 위한 방안으로 이와 같이 규제개혁기획단과 규제개혁위원회가 중심이 되어 정보시스템의 도입을 고려할 필요가 있다. 이 시스템은 규제개혁의 결과가 실제 행정기관에서 제대로 나타날 수 있는 방안으로서 규제개혁과정 전반에 걸친 진행과정을 온라인으로 제공해 주는 시스템을 의미한다.

<그림 8>은 소위 '규제개혁 OPEN 시스템'으로 규제개혁기획단과 규제개혁위원회가 추진한 다양한 규제개혁 과제에 대해 정보시스템으로 구축해 놓은 모습을 보여주고 있다. 규제개혁의 결과를 시민들과 기업에서 인터넷을 통해 확인할 수 있으며, 공공기관 내에서는 기관 간의 정보공유를 통해 규제개혁의 전체 과정과 내용을 이해하고 관리할 수 있도록 한다.

<그림 8> 규제개혁 OPEN 시스템의 모습



<그림 9> 규제개혁 OPEN 시스템의 내부 접근과정



<그림 9>는 이러한 시스템이 규제관련 민원처리와 규제대상과제의 접수부터 최종 처리까지의 전 과정을 실시간으로 인터넷을 통하여 공개하는 내용을 보여주고 있다. 규제개혁 OPEN 시스템은 국민들의 규제개혁 체감도를 제고하는 한편 공개를 통한 규제개혁행정의 신뢰 확보 등을 통해 규제개혁의 실제 목표달성에 크게 기여할 수 있을 것이다. 구체적인 기대효과는 다음과 같이 정리된다.

이와 같은 규제개혁을 위한 OPEN 시스템은 첫째, 규제개혁과 관련한 국민·기업의 다양한 의견을 시스템에 투입하는 순간부터 규제관련 행정정보의 공개가 이루어지는 한편 향후 규제개혁이 이루어지는 전 과정에 걸친 처리절차와 내용이 함께 공개될 수 있도록 한다. 규제개혁과 관련한 모든 절차와 내용이 단계별로 공개되면 규제개혁에 대한 효과가 극대화될 수 있다.

둘째, 규제관련 민원이 접수된 시점부터 해당 민원에 대한 최종적인 결과까지 각 단계별로 업무의 처리과정을 공개함에 따라 국민과 기업이 규제개혁에 대한 다양한 정보를 접하고 업무처리 과정을 전반적으로 이해할 수 있어 결과적으로 규제개혁에 대한 체감도를 제고할 수 있을 것이다. 현재 규제개혁기획단에 민간인이 참여하고 있지만 기획단 내부에서 일어나는 상황에 대해서 그 처리과정이 공개될 경우 규제개혁과 관련된 행정에 대한 신뢰성은 크게 제고될 수 있을 것이다.

셋째, 공개내용은 다양화하여 국민이나 기업이 요구한 규제대상이 언제 접수되고, 이에 대한 검토결과가 어떻게 되었으며, 처리는 어떤 절차를 거쳐 어떻게 이루어질 것인지 등을 제공해 주어 규제행정의 투명성 제고에 기여할 것이다.

넷째, 규제개혁 OPEN 시스템의 도입을 규제집행기관으로 확장하여 구축할 경우, 행정규제개혁이 이루어진 내용이 해당 부처 혹은 지방자치단체의 행정시스템과 연계되어, 개혁내용에 대한 정보가 실시간으로 제공될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 국무조정실, 「경제 활성화를 위한 2005년도 규제개혁추진 종합계획」, 2005. 1. 18.
- 박천오, 「정부관료제: 정책과정상의 역할과 영향력」, 하태권 외, 『현대한국정부론』, 법문사, 1998, pp.129-176.
- 양준석·김홍률, 『OECD 규제연구: 규제순응과 효율성』, KIEP OECD연구시리즈 01-01, 2001.
- 이성로, 『규제개혁의 한계』, 한국행정학회 춘계학술대회논문집, 2000.
- 이용규·이성로, 『규제개혁에 대한 관료의 인식』, 한국행정학회 춘계학술대회논문집, 2001.
- 임보영, 『규제완화과정에 있어서 규제기관과 관료의 행태에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위논문, 1998.
- 전경련, 「2004년도 규제개혁 체감도조사」, 2004.
- 이혜영·김건위·박해육, 「지방자치단체 자체평가제도 집행실태 분석: 정책집행론적 관점」, 『한국지방자치학회보』, 제16권 제3호, 2004, pp.43-65.
- 김도훈, 「경제효율 향상을 위한 규제순응도 제고 방안」, 2002, 산업연구원.
- 이성룡, 「정책집행에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 선거운동 규제정책을 대상으로」, 『지역개발연구』, 제6호, 1998, pp.1-24.
- 최병선, 『정부규제론』, 법문사, 1999.
- \_\_\_\_\_, 「규제개혁 어떻게 해야 하나」, 서울대학교 국가정책과정 발표논문, 1997.
- 감사원, 『감사결과 처분요구서: 경제규제 개혁 추진실태』, 특정과제감사보고서, 2007.
- 규제개혁기획단, 「지방자치단체 규제개혁 추진방안」, 『규제개혁 전략과제 개선사례』, 2005.
- Braithwaite, John., “Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries,” OECD PUMA Occasional

- Paper, Regulatory Management and Reform Series No.e, 1993.
- OECD, *The State of Regulatory Compliance: Issues, Trends and Challenges*, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance*, 2000.
- Cohen, J. E., "The Dynamics of the Revolving Door on the FCC," *American Journal of Political Science*, 33, 1994, p.11.
- Dunleavy, Patrick, *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, New York: Harvester Wheatsheaf, 1992.
- Hogwood B. W. and B. G. Peters, *Policy Dynamics*, New York: St. Martin's Press, 1983.
- Mitnick, B., *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*, New York: Columbia University Press, 1980.
- Wood, B. Dan., "Principles, Bureaucrats, and Responsiveness in Clean Air Enforcements," *American Political Science Review*, 82, 1988, pp.213-218.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A., *Implementation* (3rd ed.), Berkeley: University of California Press, 1973.
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E., "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society*, 6, 1975, pp.445-488.
- Sabatier, P. A. & Mazmanian, D., "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives," *Policy Analysis*, 5, 1980, pp.481-504.
- Edwards, G. C. III., *Implementing Public Policy*, Washington. D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980.

- Sabatier, P. A., "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis," *Journal of Public Policy*, 6, 1986, pp.21-48.
- Van Horn, C. E., "Applied Implementation Research," Paper Prepared for Delivery at the Annual Meeting of the Midwest Political Sciences Association, Chicago, IL, 1987.
- Elmore, R. F., "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic In the Analysis of Public Policy, In K. Hanf & T. A. J. Toonen (eds.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985.
- Goggin, M. L. et al., "Theory Construction and Testing in Implementation Research: A Comparative State Diachronic Analysis," A Proposal Submitted to the National Science Foundation, Washington. D.C., 1987.
- Lester, James P., Bowman, Ann O'M., Goggin, Malcolm L. and O'Toole, Laurence J. Jr. "Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research," *Policy Studies Review*, Autumn, 7(1), 1987, pp.200-216.