

2019 한국규제학회 추계학술대회 발표자료집

- ▶ 주 제 : 문재인 정부 규제관리 정책 진단
- ▶ 일 시 : 2019년 11월 15일(금) 09:30-18:00
- ▶ 장 소 : 건국대학교 상허연구관 109호
- ▶ 주 최 : 한국규제학회·한국행정연구원·한국개발연구원·식품안전정보원
- ▶ 후 원 : 국무조정실·한국개발연구원·건국대학교
- ▶ 주 관 : KU규제연구소

(사)한국규제학회

Korea Society For Regulatory Studies

【프로그램】

시 간			내 용
부터	까지	소요	
09:30	10:00	30	등 록
10:00	11:30	90	[제1세션] 제3회 규제개혁 대학원생 논문발표대회 사회 : 김주찬(광운대, 심사위원장)
			○ 발 표 - 지역별 규제개혁 수준이 소득에 미치는 영향 분석 - 규제기관의 독립성에 관한 연구-원자력안전위원회를 중심으로 - 저탄소차 협력금제도의 수요이전 효과 - 규제설계과정에서 프레이밍 효과와 담론형성 ○ 심사위원 - 최성락(동양미래대) · 한현옥(부산대) · 김현중(김앤장) - 박정원(안동대)
13:00	13:50	50	[개회식 및 시상] 사회 : 이혁우(배재대, 한국규제학회 연구위원장)
			- 축사: 이련주(규제조정실장) 정윤희(식품안전정보원장) - 개회사: 이민창(한국규제학회장)
14:00	15:10	70	[제2세션] 규제영향분석의 발전방향: 실제와 한계를 중심으로 사회 : 이영범(국무조정실)
			○ 발 표 - 김원용(식품안전정보원), 규제영향분석의 발전방향: 식품안전 정책분야의 규제차등화 관련 운영현황 및 개선방향을 중심으로 - 최성락(동양미래대), 규제영향분석 비용편익 측정 방법에 대한 고찰 ○ 토 론 - 박정원(안동대) · 이상무(KDI)

시 간			내 용
부터	까지	소요	
15:20	17:00	100	[제3세션] 실무적 규제관리의 제(諸) 이슈 사회 : 김진국(배재대)
			○ 발 표 - 이민호(한국행정연구원), 규제영향평가 관점에서의 규제협약에 대한 진단과 개선방안 - 서성아 · 임인선 · 우소현 · 강문선 · 조쌍은 · 배정운 · 김진영 · 김리아(한국행정연구원), 실무적 관점에서의 정부규제 비용편익 분석의 쟁점과 기준 - 이영환(원광보건대), 고등교육 프랜차이즈 규제 특징분석 ○ 토 론 - 양준석(가톨릭대) · 이혁우(배재대) · 김준현(부경대)
17:10	18:00	50	[제4세션] 라운드테이블 : 규제 샌드박스 사회 : 김신(한국행정연구원)
			○ 발 표 - 최해옥(STEPI), 기술혁신을 위한 규제 샌드박스 지원체계 구축을 위한 제언 ○ 토론 - 원소연(행정연) · 이경상(대한상의) · 김도훈(경희대) · 문준영(중소벤처기업진흥공단)
18:00			폐 회

【목 차】

【제1세션】 제3회 규제개혁 대학원생 논문발표대회	
심사위원장 : 김주찬(광운대학교)	
발표 1 : 지역별 규제개혁 수준이 소득에 미치는 영향 분석.....	11
발 표 : 안윤조, 윤나영, 홍민준(서울대학교)	
발표 2 : 규제기관의 독립성에 관한 연구-원자력안전위원회를 중심으로.....	41
발 표 : 김민주(서울시립대학교)	
발표 3 : 저탄소차 협력금제도의 수요이전 효과.....	89
발 표 : 조은정(성균관대학교)	
발표 4 : 규제설계과정에서 프레이밍 효과와 담론형성.....	117
발 표 : 주지예(서울대학교)	
심사위원 : 최성락(동양미래대) ·한현옥(부산대) ·김현중(김앤장) ·박정원(안동대)	
【제2세션】 규제영향분석의 발전방향: 실제와 한계를 중심으로	
사 회 : 이영범(국무조정실)	
발표 1 : 규제영향분석의 발전방향: 식품안전 정책분야의 규제차등화 관련 운영 현황 및 개선방향을 중심으로.....	151
발 표 : 김원용(식품안전정보원)	
토 론 : 박정원(안동대학교)	
발표 2 : 규제영향분석 비용편익 측정 방법에 대한 고찰.....	175
발 표 : 최성락(동양미래대학교)	
토 론 : 이상무(KDI)	
【제3세션】 실무적 규제관리의 제(諸) 이슈	
사 회 : 김진국(배재대학교)	
발표 1 : 규제영향평가 관점에서의 규제협약에 대한 진단과 개선방안.....	193
발 표 : 이민호(한국행정연구원)	
토 론 : 양준석(가톨릭대학교)	
발표 2 : 실무적 관점에서의 정부규제 비용편익분석의 쟁점과 기준.....	별쇄
발 표 : 서성아 · 임인선 · 우소현 · 강문선 · 조쌍은 · 배정윤 · 김진영 · 김리아 (한국행정연구원)	
토 론 : 이혁우(배재대학교)	
발표 3 : 고등교육 프랜차이즈 규제 특징분석.....	239
발 표 : 이영환(원광보건대학교)	
토 론 : 김준현(부경대학교)	

【제4세션】 라운드테이블 : 규제 샌드박스

사 회 : 김신(한국행정연구원)

발표 1 : 기술혁신을 위한 규제 샌드박스 지원체계 구축을 위한 제언..... 273

발 표 : 최해옥(STEPI)

토 론 : 원소연(한국행정연구원) ·이경상(대한상의) ·김도훈(경희대)
문준영(중소벤처기업진흥공단)

< 제1세션 >

제3회 규제개혁 대학원생 논문발표대회

지역별 규제개혁 수준이 소득에 미치는 영향 분석

안윤조·윤나영·홍민준
(서울대학교)

지역별 규제개혁 수준이 소득에 미치는 영향 분석 : 수도권과 비수도권의 차이를 중심으로

안윤조, 윤나영, 홍민준

< Abstract >

규제개혁의 효과에 대한 연구는 많이 진행되었지만 지역의 규제개혁수준의 경제적 효과에 대해서는 학술적인 관심이 많이 주어지지 않았다. 본 연구는 지방분권, 지방자치단체 간 경쟁적 규제개혁의 중요성이 대두되고 있는 상황에서 지역의 규제개혁 수준이 1인당 지역소득에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 하였으며 수도권과 비수도권의 규제환경이 상이하다는 점을 고려하여 수도권과 비수도권을 구분하여 살펴보았다. 실증분석 결과 규제개혁은 1인당 지역소득에 긍정적인 영향을 미쳤으며 수도권과 비수도권에서 1인당 지역소득에 미치는 규제개혁의 유형이 상이한 것으로 나타났다. 이는 규제개혁에 있어서 지역별로 중점을 두어야 하는 부분이 다르다는 점을 의미하며 규제개혁에 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할의 재정립이 필요하다는 정책적 시사점을 제시한다.

[주제어: 규제개혁, 규제의 질, 수도권과 비수도권, 지역소득, 고정효과모형]

I. 서론

규제는 ‘바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것(최병선 2015)’으로 정의된다. 이러한 규제에 대해 정부는 경기둔화를 회복하기 위한 돌파구로 규제개혁을 핵심정책과제로 추진해오고 있다. 대표적인 예시로 혁신기술 상용화, 빠른 시장출시를 위한 포괄적 네거티브 방식의 규제개혁, 정보통신, 핀테크, 지역특구에 규제샌드박스 도입, 불합리한 규제 억제 등을 위한 엄격 심사 및 철회 또는 개선을 추진해왔다. (2018 규제개혁백서) 이러한 기조는 규제의 불필요성을 상정하는 많은 학자들의 이론에 의해서도 뒷받침된다. Shleifer(2005)는 독점과 외부성 등으로 인해 시장실패가 발생할 수 있고 정부는 규제를 통해 이같은 시장실패를 해결할 수 있다는 전제 하에 전개된 규제의 ‘공익’ 이론에 대해 비판적인 학자들은 시장에서 정부개입 없이 대부분의 시장실패를 해결할 수 있고, 해결할 수 없다 하더라도 사적 소송을 통해 해결할 수 있고, 시장과 소송을 통해 해결할 수 없다 하더라도 정부 규제자들은 무능력하고 부패했다고 요약한 바 있다. 덧붙여서, Coase(1960)는 재판이 재산권과 계약 준수가 잘 지켜질 수 있도록 기능한다면 필요 규제수준은 최소한이 될 것이라고 말했으며, 이에 더하여 Stigler(1971)는 정부개입은 독점을 해결하기 보다는 오히려 지속시키는데 남용될 수 있으며, 조직화된 소비자집단의 영향력 행사 하에 규제자들이 사회복지를 증진시키려고 노력하더라도 성공할 가능성이 희박하다고 보았다. 이 같은 규제개혁에 대한 정부의 옹호 입장과 규제의 불필요성에 대한 이론을 바탕으로 최근 정부의 규제품질 개선을 위한 정책적 노력이 지역적 차원에서 어떤 실효적인 결과를 가져왔는지를 진단해보고자 한다. 이를 위하여 수도권과 비수도권의 차이를 중심으로 지역수준의 규제개혁이 소득에 미치는 영향에 대해 분석해보고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 II절에서는 규제 및 규제개혁에 대한 이론적 배경과 규제의 경제적 효과에 대한 선행연구를 비판적으로 검토하고 특히 본 연구에서 주목하는 수도권□비수도권의 규제개혁 수준의 차이와 경제적 효과에 대해 고찰해본다. III절 분석방법 및 분석모형에서 분석대상 자료와 함께 기술통계 자료를 제시하며, 분석모형에 대해 설명한다. IV절에서는 고정효과모형(Fixed-Effect Model)을 통한 분석 결과를 전국과 수도권□비수도권으로 분류하여 제시한다. 마지막으로 V절에서는 분석결과에 대한 이론적·실천적 함의를 논의하며 정책적 시사점을 도출한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 규제와 규제개혁

우리나라 행정규제기본법 제2조에 따르면 ‘행정규제’란 ‘국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항’으로 정의하고 있다. 이러한 법적인 규제의 정의를 넘어 학문적으로 규제를 정의하는 기준은 학자마다 차이가 있다.

규제의 개념을 협의, 광의, 최광의로 분류하여 규제의 범위를 살펴본 이혁우(2009)의 연구에 따르면, 협의적 개념의 규제는 Stone(1982)이 정의한 ‘정부가 벌금이나 감금, 그 외의 다른 유형의 처벌과 같은 부정적인 제재의 위협을 통해 사람들의 행위에 영향을 미치는 것’으로 정의하였다. 또한 Baldwin(1999)의 정의에 따라 광의적 개념의 규제를 ‘정부의 규칙 제정과 이 규칙에 대한 순응을 촉진하고 감독하며 조사하기 위한 명령의 구체적인 집합체(a specific set of commands)’로 규정하였다. 한편 규제를 최광의로 정의하는 입장에서 규제란 ‘사회통제 또는 영향력의 모든 형태(all forms of social control or influence)’를 의미하는 것으로 국가에서 파생된 것뿐만 아니라 시장 등 다른 원천으로 파생된 모든 형태에 민간에 영향을 미치는 메커니즘을 모두 포함하여 규제라고 정리한 바 있다.

이외에도 김상헌(2010)은 ‘민간의 자유로운 활동에 대해 정부가 공권력을 바탕으로 특정한 방향으로 강제하는 것’으로 정의한 바 있으며, 조성한(2006)은 규제를 ‘시장실패를 방지하기 위해 또는 국민의 삶의 질을 높이기 위해 정부가 국가내의 개인과 조직 및 기관들을 통제하는 행위’로 정의하였다.

규제개혁¹⁾이라는 개념은 잘못된 규제를 폐지하고 적절한 규제의 수준과 종류를 도입하는 기초 하에 자리잡게 되었다. 규제개혁의 기본적인 내용은 성장과 고용을 저해하는 과도한 규제를 철폐하고 규제의 질적 향상을 도모하려는 것이다. 규제개혁의 형태는 전통적인 법기반 규제를 철폐하고 규제 절차를 제도화하는 규제완화와 선진규제가 있으며, 새로운 규제방식과 혁신적 규제조정 방식을 마련하는 규제재설정, 스마트규제가 있다. 규제완화는 법간소화, 효율성, 시장중시를 통해 규제를 감축하는 것인 반면, 선진규제는 관료주의 철폐, 새로운 규제문화의 전개, 규제의 효율

1) 규제개혁에 대한 내용은 “박영도, (2015). 해외의 규제개혁 최신동향. 자치발전. 2015(2).”을 참고하여 작성하였음

성과 효과성 개선을 도모하는 것이다. 규제재설정은 민관협력 등 시장 및 기술의 새로운 요구를 반영하여 필요한 부문에 적극적으로 민영화를 추구하는 방법의 규제 개혁이며, 스마트규제는 규제설계 개선, 자율규제협정 촉진 등을 도모하는 것이다.

2. 규제의 경제적 효과 - 국가 단위의 비교 연구

규제의 경제적 효과를 분석하는 연구는 크게 국가, 산업, 지역 단위의 비교 연구로 구분할 수 있다. 국가 단위의 규제 정책 비교연구로 OECD 규제 개혁 보고서(Report on Regulatory Reform)를 대표적인 예로 들 수 있다. OECD는 1997년 회원국의 규제 정책의 비용과 편익에 대한 평가를 통하여 모범사례를 확인하고 규제 시스템 전체에 대한 개선을 제안한 바 있다. 국내에서 이영범, 지현정(2008)은 OECD에서 회원국의 정부 규제 및 정책을 조사하여 도출한 규제 지수 설문조사(Regulatory Indicators Questionnaire) 데이터를 활용하여, 각 나라의 규제 정도와 생산성의 관계를 분석한 바 있다. 외국에서 진행된 OECD 국가들에 대한 패널연구에 따르면, Bourles et al.(2013)은 선진국 내 규제가 첨단산업 부문의 생산성을 낮춘다고 밝혔으며, Barone and Cingano(2011)는 규제 정도가 낮을수록 사기업의 경제에 기여하는 가치가 증가한다고 분석했다. (CEA□Growth Potential of Deregulation)

그 밖에도 국가 간 비교 연구를 통해 탈규제가 경제성장에 미치는 영향에 대한 비교연구들이 있다. World Bank's Doing Business Index를 이용한 Djankov et al.(2006)의 연구에 따르면 탈규제정책으로 가장 규제수준이 높은 분류에서 가장 규제수준이 낮은 분류로 이동한 국가의 경우 연간 성장률을 2.3% 포인트 상승했다. Hossein(2007)은 1980년도부터 2000년도까지 117개국을 대상으로 패널 회귀분석 실시한 결과, 규제 품질, 정부 효율성이 GDP에 미치는 긍정적 영향을 확인했다. 또한, Dawson(2006)에 따르면, 1980년도부터 2000년도까지 64개국을 대상으로 시장 및 기업에 대한 규제수준이 평균 투자 분담액에 미치는 영향을 횡단면으로 분석한 결과, 규제수준과 성장지표 간에 통계적으로 유의미하게 부정적 관계가 있는 것으로 확인되었다.

3. 규제의 경제적 효과 - 산업 단위의 비교 연구

산업의 규제개혁을 통한 경제적 효과를 분석하는 연구는 산업의 고유한 특성을

고려하지 않은 일괄적인 규제를 혁신하여 산업 경쟁력을 강화하기 위한 과정이다. 국내에서는 유료방송 시장의 규제완화가 시장의 매출 증대 및 고용창출에 미치는 효과를 분석한 바 있다(이해춘 외, 2017). 외국의 많은 연구에서도 경제성장에 영향을 미치는 토지와 전기 부문 규제 역시도 완화되었을 때 경제성장에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 미국 도시에 대한 주택 규제정책의 영향에 대한 연구를 한 Hsieh et al.(2017)은 뉴욕, 산호세, 샌프란시스코의 토지이용에 대한 규제 완화가 1964년부터 2009년까지 노동자 당 합계 GDP 성장률을 연간 0.80%에서 1.49%로 상승시켰음을 밝혔다. 전기 부문의 규제개혁이 경제에 미치는 영향에 대해 실증연구한 Sen and Jamasb(2010)는 인도의 전기 산업 규제 개혁이 부문별 효율성, 가격, 투자 흐름 등의 변화를 가져온 경제적 효과를 분석한 결과, 규제개혁의 성질에 따라 경제에 미치는 영향은 각기 상이했으며, 개혁에 영향을 미치는 정치경제학적 요인으로 인해 초기 단계에는 경제에 부정적 영향을 미쳤으나 추후 규제개혁이 경제에 긍정적 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다.

규제개혁의 효과 관련, 기업을 대상으로 한 연구도 있었다. 미국 대통령에게 국내외 경제 정책에 대한 객관적 자문을 지원하는 대통령 부속 행정실 산하 기관인 Council of Economic Advisors에서 2017년 시행된 보고서는 통계자료와 관련 연구 분석을 통해 특히 기업이 규제에 순응하기 위해 지불하는 각종 직간접적 비용이 경제성장을 저해할 수 있다고 요약하고 있다. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2004) 연구에 따르면 EU 기업을 대상으로 행정적 비용을 25% 줄였을 때의 초기 효과로서 실제 GDP를 1% 향상시키는 것으로 밝혀졌다. 이는 행정적 부담을 줄임으로써 투자 촉진, 생산량 및 노동 생산성 증가에 따른 결과로 그 장기적 효과는 더욱 증대되었다. Alesina et al.(2005)는 규제가 일반적으로 기존 생산자들을 보호하는 방향으로 작용하여 가격을 높이게 하는 등 시장의 원활한 작용을 저해한다. 그 뿐만 아니라, 미래의 규제 수준에 대한 불확실성은 투자 결정을 지연 또는 포기하게 만든다. 기업은 규제 영향에 대해 보수적으로 판단하여 행동하며, 선거와 같이 불확실성을 증폭시키는 사건을 앞두고 투자 결정을 유보한다. Julio and Yook(2012)의 실증연구는 선거 기간동안 국내 및 해외 직접 투자가 5% 하락한다는 분석을 통해 이를 뒷받침한다. (CEA□Growth Potential of Deregulation)

4. 규제의 경제적 효과 - 지역 단위의 비교 연구

마지막으로 지역 간 규제개혁의 경제적 효과를 분석하는 연구는 주로 수도권 규

제개혁이 지역의 경제성장에 미치는 효과를 분석하는 연구 위주로 전개되어 왔다. 현승현(2016)의 연구는 수도권 규제 완화에 따라 경기도 기초자치단체의 1인당 GRDP가 유의미하게 증가하여 지역경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 결론을 내렸다. 또한 김태현(2012)의 연구에서는 수도권 산업환경권역규제는 지방의 기업유치전략에 강하게 영향을 미치며, 지방의 규제개선으로 인한 지역개발투자 여건 및 기업경영 여건 개선은 지방의 기업유치전략에 긍정적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 김은경 외(2009)는 1992년부터 2003년까지 담배 제조업을 제외한 제조업 기업들을 대상으로 수도권 규제개혁의 경제적 파급효과를 분석한 결과, 경기도와 인천광역시의 대기업 부지면적 규제를 완화하면 전국 대기업들의 생산성 향상을 기대할 수 있으며, 특히 대전광역시, 경상북도, 부산광역시의 생산성에 긍정적 파급효과를 미친다고 밝혔다. 이는 수도권의 규제개혁의 여파가 비수도권 지역에까지 확산될 수 있음을 시사한다. 윤형호 외(2006)도 1989년부터 2003년까지 15개 시도를 대상으로 수도권 규제정책의 효과에 대한 실증분석을 진행한 결과, 규제로 인해 서울특별시와 인천광역시의 생산성이 감소하였고, 비수도권 지역의 경우에는 수도권 지역과 인접한 충청남도만이 규제 이후 생산성 증가를 보이는 것을 알 수 있었다. 그리고 규제정책 실시 이후에는 생산요소가 수도권 지역에서 타지역으로 물리적으로 이전됨으로써 비수도권 지역의 자본 증가에는 긍정적인 영향을 미쳤지만, 지역생산성 향상에는 직접적으로 연계되지 않은 것으로 나타났다.

<표 1> 선행연구 변수 분석

구분	제목	저자	독립변수	종속변수
국가	Regulation, Investment, and Growth Across Countries	Dawson (2006)	최초 수입, 규제, 신용시장 규제, 기업 규제 등	자연로그 취한 1980년부터 2000년까지 평균 GDP 대비 투자 비중, 동 기간 노동자 당 실질 GDP 누적 성장률
	Regulation and Growth	Djankov et al. (2006)	기업 규제 (7개 관련 항목의 순위를 평균화하여 0~1 사이로 표준화)	1993년부터 2002년까지 평균 연간 1인당 GDP 성장
	The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis	Hossein et al. (2007)	규제품질, 정부 효율성, 규제품질x정부 효율성, 로그 취한 인플레이션 등	1인당 GDP
	규제의 질이 총산출량 및 경제성장에 미치는 영향의 분석 : OECD 국가를 중심으로	강달원, 이상현(2016)	World Bank Regulatory Quality 지표	1인당 GDP, 1인당 GDP 평균 성장률
	경제자유, 규제와 경제성장	이병기(2008)	기업 규제지수 평균, 경제자유지수 평균	1인당 GDP 성장률의 평균
	정부규제와 생산성과의 관계에 관한 국제비교연구	이영범(2008)	규제지수 설문조사 (Regulatory Indicators Questionnaire)	총요소생산성변화(TFPC), 총노동시간, 자본량
지역	Housing Constraints and Spatial Misallocation	Hsieh et al. (2017)	1964년부터 2009년까지 뉴욕, 산호세, 샌프란시스코의 토지이용에 대한 규제 완화 수준	노동자 당 합계 GDP 성장률
	산업규제개선이 지방의 기업유치 및 기업경쟁력에 미치는 영향	김태현 (2012)	수도권 규제, 지방의 규제개선	지방기업 경쟁력 결정인자

구분	제목	저자	독립변수	종속변수
	수도권 규제개혁의 경제적 파급효과 분석과 정책적 시사점	김은경, 이선화 (2009)	자본, 노동, 해당 지역 산업부지 면적의 증가	생산성
	수도권 규제정책의 효과에 대한 실증분석 : 지역생산성 변화를 중심으로	윤형호, 김성준 (2006)	수도권 규제 시점	지역내 총생산의 부가가치
	수도권 정책의 경제적 효과 분석	서승환(2008)	수도권 규제 강도	소득
	지역경제 성장요인에 관한 연구 -충북을 중심으로-	김진덕(2012)	교통, 산업입지, 자본, 정주환경, 제도적 요인	지역내총생산(GRDP), 주민등록인구
	수도권 규제완화 효과의 산업부문별 차이와 지역적 분화 : 지역고용에 대한 영향을 중심으로	조철주(2015)	상대적 특화도, 다양성, 경쟁도, 지역경제 여건	시도별 고용자 수
산업	The Economic Effects of Electricity Deregulation: An Empirical Analysis of Indian States	Sen et al. (2010)	전기 개편의 영향	부문별 효율성, 전기 가격, 투자 순환
	유료방송 시장점유율 규제완화로 인한 고용효과	이해춘 외(2017)	규제 완화로 인한 시장경쟁 심화	매출액, 고용자 수

III. 분석방법 및 분석모형

1. 분석 자료

본 연구에서는 경제적 성과를 나타내는 종속변수로 지역 소득을 사용했다. 경제적 성과는 개인 수준의 소득 증대나 지역 생산성에 미치는 영향으로 측정할 수 있다. 본 연구에서는 규제의 정도가 지역 주민의 삶에 미치는 영향을 분석하기 위하여 종속변수로 소득을 선정하였다. 특히 거주 지역에서의 실질 구매력을 살펴보기 위하여 명목 지역소득을 시도별 소비자물가지수로 나눈 실질 지역 소득을 종속

변수로 선정하였다.

또한 독립변수로 지역별 규제 양상을 살펴보기 위하여 경제활동친화성 분석, 기업 체감도 조사를 활용하였다. 대한상공회의소 전국기업환경지도 홈페이지에 따르면 경제활동친화성 분석의 지표는 공장설립, 주택건축, 주택건축, 음식점 창업, 창업지원, 기업유치지원, 실적편차 등을 포함한다²⁾. 이러한 평가기준표에 따라 지자체별 평가를 실시하고 평가점수를 산출했음을 명시하고 있다. 기업체감도 조사의 조사 방법은 전화로 담당자와 연락처를 확인한 후 웹기반 설문지를 이메일로 송부하는 방식으로 진행하여 규제의 합리성, 행정시스템, 행정행태, 공무원 태도, 규제개선의지, 규제개선도를 평가하였음을 알 수 있다.

기존 선행연구를 기반으로 경제활동참가율, 비정규직 비율을 통제변수로 설정하여 노동변수가 소득에 미치는 영향을 고려하였으며, 신설법인 증감률, 부도업체 증감률을 고려하여 자본변수가 소득에 미치는 영향을 고려하였다. 또한 경제성장률을 통제변수로 포함하여 거시경제환경의 변화가 소득에 미치는 변화를 통제하였다.

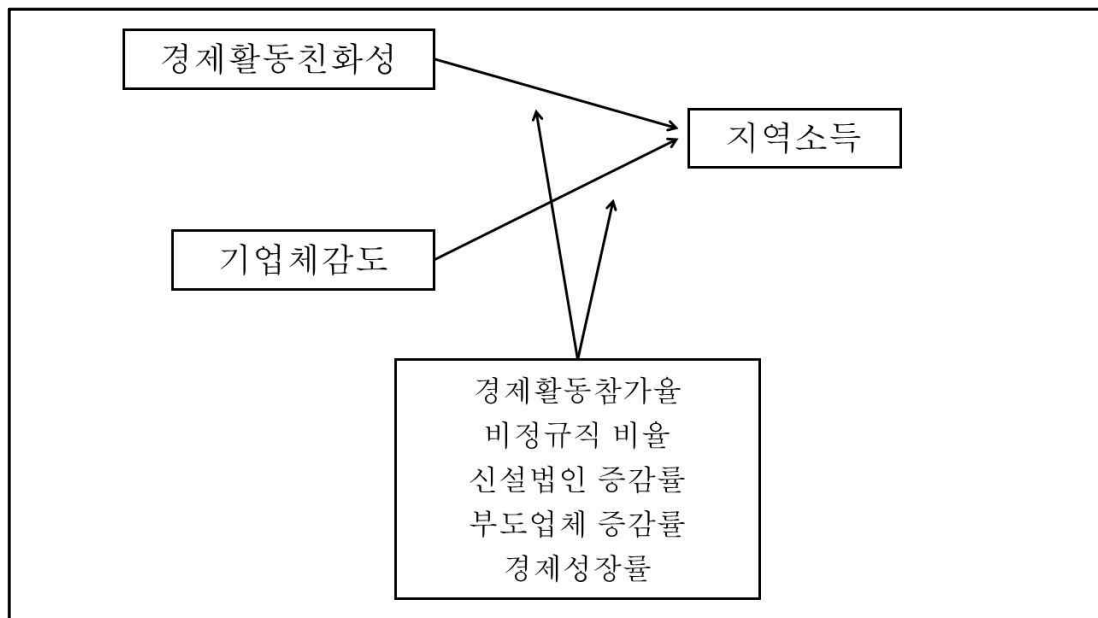
<표 2> 변수의 자료 출처

구분	변수명	내용	출처
종속 변수	지역 소득	2019년 4월 기준 2014~2018년 시·군·구별 평균 월 소득액을 당해의 시도별 소비자 물가지수로 나누어 계산	공공데이터포털 (www.data.go.kr)
독립 변수	경제활동 친화성	각 지역별 지자체 규제의 경제활동친화성을 경제활동별로 분석. 공장설립, 주택건축, 음식점 창업, 중소기업창업지원(창업지원), 기업유치 지원, 기타(실적편차)를 평가함.	대한상공회의소 전국기업환경지도 (bizmap.korcham.net)
	기업체감도	각 지역별 소재 기업의 지자체규제관련 행정만족도를 설문조사한 결과. 규제합리성, 행정시스템, 행정행태, 공무원 평가, 규제개선의지 등을 하위 항목을 평가함.	대한상공회의소 전국기업환경지도 (bizmap.korcham.net)
통제 변수	경제활동 참가율	경제활동참가율은 만 15세 이상 인구 중 경제활동인구(취업자와 실업자)가 차지하는 비율을 의미함.	국가통계포털 (www.kosis.kr)

2) 구체적으로 경제활동친화표에는 공장설립(입지제한, 경사도, 건폐율, 용적률, 내부협의기간, 도시계획위원회, 사전보완요구, 주차장 설치기준, 총인허가기간), 주택건축(입지제한, 용적률, 조정조성의무, 건축거리제한, 총인허가기간), 음식점 창업(입지제한, 환기, 소득, 테라스영업), 창업지원(창업자금 지원금액, 상담·지원센터 운영, 교육센터 운영, 창업박람회, 인증·특허출원 지원), 기업유치지원(조세감면 지원건수, 보조금 지원금액, 기반시설 지원금액, 경영자금 지원금액, 행정지원 건수), 실적편차(법령 개선 건의 반영 건수, 자치법규 개선 건수, 행정소송승소율, 사업자 증가율)이 포함된다.

통제 변수	비정규직 비율	임금근로자 중 비정규직근로자가 차지하는 비율로 정의함. 비정규직 근로자란 고용형태에 의해 한시적 근로자, 시간제 근로자, 비전형 근로자 등으로 분류됨.	국가통계포털 (www.kosis.kr)
	신설법인 증감률	작성 대상은 개인사업자 및 영리법인의 본점이며 사단·재단법인, 학교법인, 농·축·수산·산림 협동조합 등은 제외함. 전년 대비 올해의 신설법인 수의 증감을 계산함.	국가통계포털 (www.kosis.kr)
	부도업체 증감률	부도업체란 수표나 어음을 가진 사람에게 기한 내에 약속한 금액을 지급하지 않아 부도가 발생한 업체를 의미함. 전년 대비 올해의 부도업체 수의 증감으로 계산함.	국가통계포털 (www.kosis.kr)
	경제성장률	지역내 총생산의 전년대비 증감률을 의미함. 생산측면의 부가가치로서 각 시·도 내에서 얼마만큼의 부가가치가 발생되었는가를 나타냄.	국가통계포털 (www.kosis.kr)

<그림1> 개념적 틀



2. 기술통계

<표 3>은 수도권/비수도권 분류에 따른 지자체 특성 비교를 평균, 표준편차, 최소값, 최대값으로 기술통계 정리한 표이다. 세종특별자치시의 경우 경제활동참여율 등 관련 자료가 없는 관계로 분석대상에서 제외하였다. 세종특별자치시 제외 228개 지방자치단체의 수도권/비수도권 구분에 따른 특성을 살펴보면, 2015년부터 2018년까지 4년 간 수도권의 평균 소득은 2,084,418원, 2014년부터 2017년까지 4년간 수도권의 평균 규제 건수는 820.04건, 평균 경제활동친화성 자체평균은 72.24점, 평균 기업체감도 종합점수는 68.57점, 평균 시도별 경제활동참여율은 63.75%, 평균 비정규직 비율은 31.36%, 평균 신설법인 증감율은 6.45%, 평균 부도업체 증감율은 -13.67%, 평균 시도별 경제성장률은 3.91%이다. 반면, 2015년부터 2018년까지 4년간 비수도권의 평균 소득은 1,923,824원, 2014년부터 2017년까지 4년 간 평균 규제 건수는 309.27건으로 수도권보다 낮았으며, 평균 경제활동친화성 자체평균은 75.08점, 평균 기업체감도 종합점수는 70.53점으로 수도권보다 높았다. 평균 시도별 경제활동참여율은 62.35%으로 수도권과 유사한 수준이나, 평균 비정규직 비율은 35.14%로 수도권보다 높은 편이다. 더불어 신설법인 증감율은 8.61% 수도권보다 높고, 부도업체 증감율은 -12.29%로 수도권보다 낮았다. 하지만 평균 시도별 경제성장률은 2.16%로 수도권보다 낮았다.

<표 3> 수도권/비수도권 분류에 따른 지자체 특성 비교

(총 228개 지자체, 2014~2018년)

구분			평균	표준편차	최소값	최대값
수도권	2015~ 2018년	소득(원)	2,084,418	343,581.6	1,510,498	3,078,491
	2014~2017년	규제건수(건)	820.0379	423.617	336	1402
		경제활동친화성 자체평균(점)	72.2447	5.700174	57.7	90.7
		기업체감도 종합(점)	68.56894	2.550885	62.5	78
		시도별 경제활동참여율(%)	63.75265	0.745782	62.6	64.9
		비정규직 비율(%)	31.36326	1.255609	29.6	33.9
		신설법인 증감율(%)	6.445659	4.787355	-1.89853	13.32269
		부도업체 증감율(%)	-13.6692	14.39047	-34.6154	18.18182
		시도별 경제성장률(%)	3.912121	1.596409	1.5	6.6
비수도권	2015~ 2018년	소득(원)	1,923,824	332,277	1,369,316	3,182,411
	2014~2017년	규제건수(건)	309.2731	92.8265	157	1083
		경제활동친화성 자체평균(점)	75.08225	5.871452	54.9	91.3
		기업체감도 종합(점)	70.53194	2.732236	58.2	78
		시도별 경제활동참여율(%)	62.35247	2.269207	58.5	72.3
		비정규직 비율(%)	35.13796	5.084559	24.6	46.5
		신설법인 증감율(%)	8.612214	6.979577	-16.0589	38.54749
		부도업체 증감율(%)	-12.2944	36.46761	-66.6667	140
		시도별 경제성장률(%)	2.160031	2.283126	-2.6	8

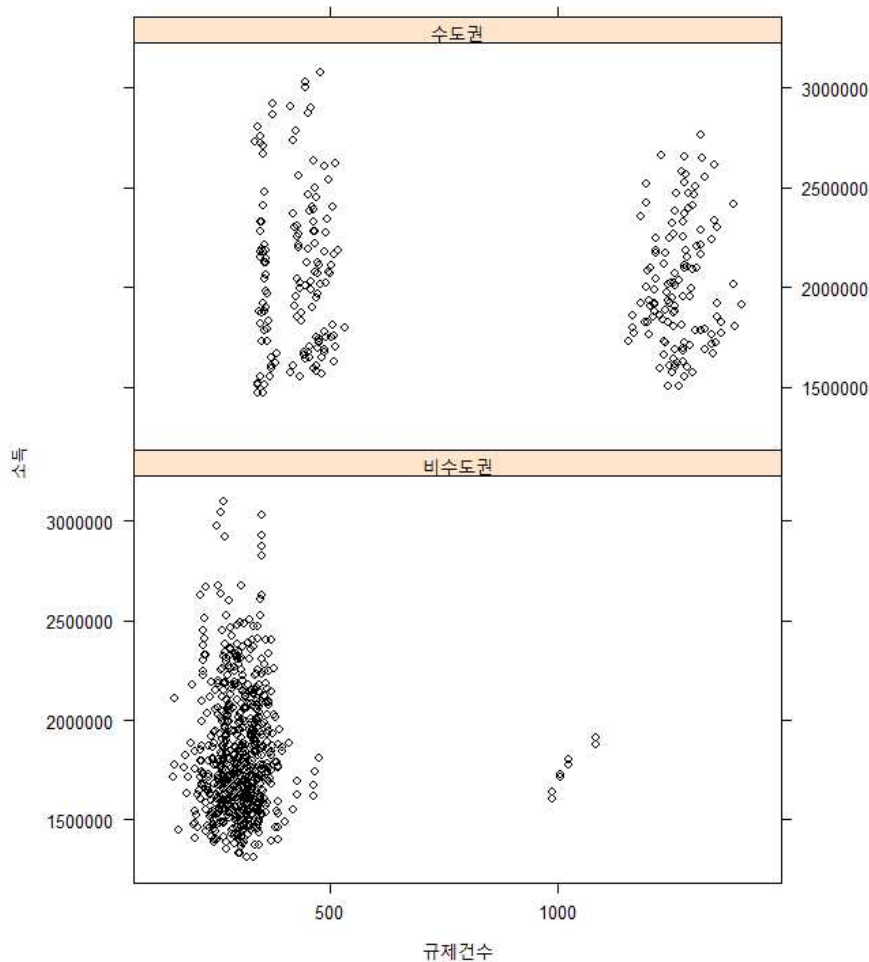
<표 4>는 분석대상 지방자치단체들을 연도(2014~2017년)로 나누어 산술평균으로 대표되는 특성의 변화를 분석했다. 소득과 규제 건수는 4년 간 소폭 증가세를 보이고 있으며, 경제활동친화성 자체평균과 기업체감도 종합점수 역시도 소폭 증가세 보이고 있는 것을 통해 대한상공회의소에서 실시하는 기업환경지도의 요건에 지방자치단체들이 더 부합하게 된 것을 확인할 수 있다. 시도별 경제활동참여율은 2014년에서 2017년까지 62.53%에서 63.04%로 증가했다. 비정규직 비율은 33.59%에서 34.33%로 소폭 상승했다. 신설법인 13.44%에서 3.03%로 그 증감율이 2014년부터 2016년까지 다소 감소하다가 2017년에 들어서 4.80%로 소폭 상승했음을 볼 수 있으며, 부도업체는 2014년부터 2017년까지 가장 낮게는 -22.42%, 가장 높게는 4.02%로 심한 변동을 보이고 있다. 마지막으로 시도별 경제성장률은 소폭 하락했음을 알 수 있다.

<표 4> 연도별 지자체 특성(산술평균) 비교(총 228개 지자체, 2014~2017년)

변수	연도				
	2014	2015	2016	2017	2018
소득[+1](원)	-	1,865,901	1,927,213	2,002,718	2,085,414
규제건수(건)	431.5746	448.6667	465.5219	482.7412	-
경제활동친화성 자체평균(점)	69.82851	73.32939	74.81272	79.07281	-
기업체감도 종합(점)	69.31974	69.90702	70.11228	70.51579	-
시도별 경제활동참여율(%)	62.53377	62.67895	62.77939	63.03903	-
비정규직 비율(%)	33.59123	33.89561	34.36491	34.32939	-
신설법인 증감율(%)	13.43521	10.68004	3.025874	4.799088	-
부도업체 증감율(%)	-15.45961	4.018706	-22.4158	-16.9128	
시도별 경제성장률(%)	3.217982	2.217105	2.613596	2.667215	-

<그래프 1>은 수도권과 비수도권의 규제 건수(X축)와 소득(Y축)을 간 상관관계를 보여주고 있다. 수도권은 규제 건수가 1,000건 이상과 500건 미만으로 양분되는 경향을 가지는 반면, 비수도권은 규제 건수가 500건 미만에 압도적으로 집중되어 있다. 수도권의 소득은 150만원대에서 300만원대까지 분산이 크게 분포되어 있는 반면, 비수도권의 소득은 150만원대에서 200만원대에 집중되어 있다.

<그래프 1> 수도권과 비수도권의 규제 건수와 소득 간의 상관관계



3. 분석 방법

본 연구에서는 시계열 분석과 횡단면 분석을 동시에 실시하는 모델인 패널모형을 이용하여 분석하고자 한다. 패널 모형은 시계열 분석과 횡단면 분석 중 하나를 선택하여 분석하는 경우 발생하는 문제점을 보완할 수 있으며 개별적 특이성

(heterogeneity)를 통제할 수 있는 장점이 있다(문동진, 이수기, 홍준현, 2014; Baltagi, 1996). 즉, 특이성을 통제하지 못하는 시계열 분석이나 횡단면 분석은 왜곡된(biased)된 결과를 얻을 위험이 있지만 패널 데이터를 활용하면 지역 불변 요인(invariant)이나 시간 불변 요인을 통제할 수 있다.

일반적으로 패널회귀분석을 실시할 때는 오차항의 가정에 따라 고정효과모형(fixed effects model)과 확률효과모형(random effects model) 중 적절한 모형을 선택하게 된다. 고정효과모형에서의 상수항은 패널 개체별로 고정되어 있는 모수로 간주되고 확률효과 모형에서의 상수항은 확률변수(Random Variable)로 간주된다(민인식, 최필선, 2009). 일반적으로 패널 개체의 특성과 하우스만 검정(Hausman Test)의 결과를 고려하여 적합한 모형을 결정한다. 만약 패널 개체들이 모집단에서 무작위로 추출된 표본의 개념인 경우 오차항은 확률분포를 따른다고 가정할 수 있지만, 패널 개체들이 특정 모집단인 경우에는 오차항이 확률분포를 따른다고 가정할 수 없다(민인식, 최필선, 2009). 하우스만 검정의 귀무가설은 확률변수와 설명변수 간의 상관관계가 존재하지 않는다는 것이며 만일 귀무가설이 기각된다면 고정효과모형의 추정량만 일치추정량이 되기 때문에 고정효과모형의 추정량을 선택된다(민인식, 2018).

이상의 논의를 종합하여 본 연구에서는 일반적인 횡단면 분석에서 지역의 특정 요소의 변동이 다른 요소의 변동에 미치는 영향에 대한 분석을 실시함에 있어서 측정되지 못한 변수들이 미치는 영향을 통제하는데 한계가 있기 때문에 패널 모형으로 분석하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 그리고 본연구의 분석 대상이 모집단에서 추출된 표본의 일부가 아닌 대한민국 전체 지방자치단체라는 점을 고려할 때 오차항을 고정효과로 간주하는 것이 적절하다고 판단하였으며 고정효과모형의 적합성을 판단하는 하우스만 검정 결과를 분석결과에 함께 제시할 것이다.

4. 분석모형

본 연구에서 지역소득의 영향요인을 분석하기 위하여 사용된 모형은 고정효과모형(fixed-effects model)으로, 3가지 모형을 사용하였으며 모든 모형에서의 종속변수는 자연 로그로 측정한 1인당 실질 지역소득이다. 그리고 규제가 소득에 미치는 효과가 단기간에 발생하지 않는 점을 고려하여 시차를 1을 주어 분석하였다. 시차를 1을 둔다는 것은 2014년부터 2017년까지 4개년 데이터로 2015년부터 2018년까지의 4개년의 지역 소득을 설명한다는 의미이다.

$$\text{모형 I : } Y_{i,t+1} = \alpha + \beta_1 \text{경제활동친화성 종합점수}_{i,t} + \beta_2 \text{기업체감도 종합점수}_{i,t} + \mu_i + \varepsilon_{i,t}$$

모형 I에서는 통제변수 없이 경제활동친화성 종합점수와 기업체감도 종합점수가 1인당 실질 지역소득에 미치는 영향을 분석하였다. 은 t+1년도(2015-2018년) 지역 i의 1인당 지역소득에 자연로그를 취한 것이며 는 상수항, 는 지역 간 상이할 수 있는 관찰되지 않은 변수로부터 이질적 영향을 감안하는 고정효과(fixed effect)를 나타내며 는 시간과 패널 개체에 따라 변하는 순수한 오차항이다.

$$\begin{aligned} \text{모형 II : } Y_{i,t+1} = & \alpha + \beta_1 \text{경제활동친화성 종합점수}_{i,t} + \beta_2 \text{기업체감도 종합점수}_{i,t} \\ & + \beta_3 \text{경제활동참가율}_{i,t} + \beta_4 \text{비정규직 비율}_{i,t} + \beta_5 \text{신설법인 증감률}_{i,t} \\ & + \beta_6 \text{부도업체 증감률}_{i,t} + \beta_7 \text{경제성장률}_{i,t} + \mu_i + \varepsilon_{i,t} \end{aligned}$$

모형 II에서는 기존의 모형 I에서 지역소득에 영향을 미칠 것으로 보이는 통제변수를 추가한 것으로 시도별 경제활동참가율, 시도별 비정규직 비율, 신설법인 증감률, 부도업체 증감률, 그리고 경제성장률을 추가하였다.

$$\begin{aligned} \text{모형 III : } Y_{i,t+1} = & \alpha + \beta_1 \text{공장설립}_{i,t} + \beta_2 \text{주택건축}_{i,t} + \beta_3 \text{음식점 창업}_{i,t} \\ & + \beta_4 \text{창업지원}_{i,t} + \beta_5 \text{기업유치지원}_{i,t} + \beta_6 \text{실적편차}_{i,t} + \beta_7 \text{규제합리성}_{i,t} \\ & + \beta_8 \text{행정시스템}_{i,t} + \beta_9 \text{행정행태}_{i,t} + \beta_{10} \text{공무원평가}_{i,t} + \beta_{11} \text{규제개선의지}_{i,t} \\ & + \beta_{12} \text{경제활동참가율}_{i,t} + \beta_{13} \text{비정규직 비율}_{i,t} + \beta_{14} \text{신설법인 증감률}_{i,t} \\ & + \beta_{15} \text{부도업체 증감률}_{i,t} + \beta_{16} \text{경제성장률}_{i,t} + \mu_i + \varepsilon_{i,t} \end{aligned}$$

모형 III에서는 구체적으로 경제활동친화성과 기업체감도에서 어떠한 하위 지표가 지역소득에 영향을 미치는지 판별하기 위하여 경제활동친화성과 기업체감도를 세분화하였으며 경제활동친화성에서는 공장설립, 주택건축, 음식점창업, 창업지원, 기업유치지원, 규제 개선과 건의를 나타내는 지표인 실적 편차를 사용하였으며 기업체감도에서는 규제합리성, 행정시스템, 행정행태, 공무원평가, 규제개선의지를 사용하였으며 통제변수의 경우 모형 II와 동일하였다.

IV. 분석결과

1. 전국

전국을 대상으로 지역별 규제개혁수준이 소득에 미치는 영향과 관련하여 각 모형에 따라 분석한 결과는 다음과 같다.

< 표 5 > 규제의 질이 1인당 지역소득에 미치는 효과 추정치

독립변수	모형I	모형 II
	경제활동친화성, 기업체감도	경제활동친화성, 기업체감도, 통제 변수
경제활동친화성 평균점수	0.004706 ^{***} (0.0000)	0.002251 ^{***} (0.0000)
기업체감도 종합점수	0.002797 ^{***} (0.0009)	0.001142 [*] (0.0514)
경제활동 참가율		0.001024(0.5617)
비정규직비율		0.000818(0.3670)
신설법인 증감률		- 0.0013 ^{***} (0.0000)
부도업체 증감률		- 0.00013 ^{***} (0.0000)
경제성장률		- 0.00108 ^{**} (0.0472)
상수	13.86081 ^{***} (0.0000)	14.0914 ^{***} (0.0000)
N	912	912
R-square	0.9694	0.9848
F 값	92.98 ^{***} (0.0000)	168.03 ^{***} (0.0000)
Hausman	14.82 ^{***} (0.0006)	27.34 ^{***} (0.0003)

***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의미함을 나타내고, 괄호안의 수치는 유의수준인 p-value를 나타냄

독립변수로 경제활동친화성 평균점수와 기업체감도 종합점수를 포함한 모형 I에서는 경제활동친화성 평균점수와 기업체감도 종합점수가 높을수록 지역소득은 증가하는 것으로 나타났다. 경제활동친화성 평균점수의 회귀계수 값이 기업체감도 종합점수의 회귀계수 값보다 크다는 점을 고려할 때 제도의 경제활동친화성이 지역 소재기업의 행정만족도보다 지역소득에 미치는 영향력보다 크다는 것을 의미한다. 또한 지역소득에 영향을 미치는 다른 경제적 변수를 추가한 모형 II에서는 경제활동친화성 평균점수가 1% 변할 때 지역소득은 0.2251%, 기업체감도 종합점수가 1%만큼 변할 때 지역소득은 0.1142%만큼 증가하는 것으로 나타났다. 통제변수로 추가한 경제적 변수들을 살펴보면 통계적으로 유의한 통제변수들은 지역소득의 증가에 부정적인 영향을 미쳤다. 신설법인의 증가가 지역소득에 부정적으로 작용한 이유로는 법인 설립 후 안정화까지 시간이 소요되기 때문인 것으로 보인다. 그리고 부도업체의 증가는 실업자를 양산할 수 있기 때문에 지역소득에 부정적인 영향을 미쳤을 것으로 예상된다. 경제성장률은 지역소득에 부정적인 영향을 미쳤는데 이에 대해서는 구체적인 후속 연구가 필요하다.

모형 I, 모형 II를 통하여 종합적인 경제활동친화성과 기업체감도는 1인당 지역소득에 양의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 실질적인 정책적 시사점을 도출하기

위해서는 경제활동친화성과 기업체감도를 구성하는 하위 지표들이 미치는 영향을 살펴볼 필요성이 있다. 따라서 규제의 질을 나타내는 하위 지표들이 1인당 지역소득에 미치는 영향을 파악하기 위하여 모형 III을 사용하였으며 그 결과는 다음과 같다.

< 표 6 > 규제의 질을 나타내는 하위 지표들이 1인당 지역소득에 미치는 효과 추정치

독립변수		모형III
		경제활동친화성 세부 지표, 기업체감도 세부 지표, 경제적 변수
경제 활동 친화 성	공장설립	0.000597 ^{***} (0.0000)
	주택건축	0.000233 ^{**} (0.0496)
	음식점 창업	0.000284 ^{**} (0.0359)
	창업지원	0.000326 ^{**} (0.0113)
	기업유치지원	0.000271 ^{**} (0.0184)
	실적 편차	0.000549 ^{***} (0.0000)
기업 체감 도	규제합리성	0.000416 (0.2775)
	행정시스템	0.000416 (0.6874)
	행정행태	0.001575 (0.1744)
	공무원 평가	- 0.00194 [*] (0.0775)
	규제개선의지	- 0.001 (0.3227)
경제활동참가율		0.001181 (0.5054)
비정규직비율		0.000846 (0.3560)
신설법인 증감률		- 0.00124 ^{***} (0.0000)
부도업체 증감률		- 0.00012 ^{***} (0.0000)
경제성장률		- 0.00121 ^{**} (0.0269)
상수		14.16876 ^{***} (0.0000)
N		912
R-square		0.9850
F 값		146.27 ^{***} (0.0000)
Hausman		49.37 ^{***} (0.0000)

***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의미함을 나타내고, 괄호안의 수치는 유의수준인 p-value를 나타냄

경제활동친화성 하위지표들은 모두 통계적으로 유의미하였다. 특히 공장설립이 지역소득에 가장 큰 영향을 미친다는 점을 고려할 때 기업의 공장설립을 제한하는 입지제한, 건폐율 등과 같은 규제를 개혁하여 공장을 유치한다면 지역소득의 증가에 큰 기여할 수 있음을 의미한다. 그리고 규제건의 및 개선을 평가하는 실적 편차가 지역소득에 큰 영향을 미친다는 점을 고려할 때 중앙법령개선 건의 및 자치법규개선 등 규제개혁을 위한 지방자치단체들의 노력이 지역소득의 증가로 이어졌다고 평가할 수 있다. 반면 공무원의 업무태도는 지역소득의 증가에 부정적인 영향을 미

쳤는데 이는 적극적인 공무원의 업무태도가 긍정적인 역할을 할 것이라는 일반적인 통념과 반하는 결과로서 후속 연구가 필요해 보인다. 통제변수의 경우 모형II의 결과와 같은 방향으로 지역소득에 영향을 주고 있다.

2. 수도권과 비수도권

대한민국은 급속한 경제성장을 이루었지만 국가주도의 경제성장으로 수도권 집중화, 지역 불균형 문제가 대두되었으며 이로 인한 사회적인 병폐가 발생하기 시작하였다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 과거 정부는 수도권 규제라는 수단을 이용하여 지역 간 불균형을 완화하고자 하였다. 수도권정비계획법에 따르면 수도권에는 과밀부담금, 공장총량제 등 입지와 관련된 규제 뿐만 아니라 권역 별로 행위를 제한하는 등 여러 요인들에 대한 규제가 복합적으로 적용되어 왔다(국가법령정보센터; 안혁근, 2008; 정일훈, 이제선, 이의용;2013), 이에 수도권에 대한 각종 규제는 수도권 집중화를 완화하고 지방 분산을 유도하였다는 평가를 받기도 하지만 수도권 토지 이용 및 기업 투자 제한 등 오히려 국가경제의 경쟁력을 약화시킨다는 비판을 받기도 하였다(최성호, 박정수, 조무상, 2015; 고영선 외, 2008).

상반되는 평가에도 규제건수 측면에서 수도권과 비수도권을 비교하면 앞서 살펴본 것처럼 수도권 기초자치단체의 평균 규제 건수는 약 820건, 비수도권 기초자치단체의 평균 규제 건수는 309건으로 수도권에 각종 규제가 집중되어 있었다. 그리고 경제활동친화성 자체평균점수와 기업체감도 점수도 수도권이 비수도권보다 낮았다. 이는 수도권 지역 소재 기업이 비수도권 지역 소재의 기업보다 전반적인 규제 환경 및 규제개혁에 대한 인식이 부정적으로 나타났다는 박순애, 순지은(2016)의 연구결과와 유사하다. 이러한 점을 고려할 때 수도권과 비수도권에서의 규제들은 양적 및 질적인 측면에서 차이가 있을 것이며 수도권, 비수도권 여부에 따라 1인당 지역소득에 영향을 미치는 규제의 요인이 다를 것으로 보인다.

이러한 논의에 기반하여 수도권, 비수도권 여부에 따른 지역별 규제개혁 수준이 1인당 지역소득에 미치는 효과를 분석하고자 하였으나 Hausman검정 결과 수도권의 경우 귀무가설을 기각하지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 패널 개체의 특성을 고려할 때 본 연구에서는 고정효과모형을 사용하는 것이 적합하다고 판단하였으며 앞서 분석한 것과 같이 고정효과모형을 사용하여 분석하였다.

< 표 7 > 수도권 및 비수도권의 규제의 질이 1인당 지역소득에 미치는 효과 추정치

독립변수	모형 I		모형 II	
	수도권	비수도권	수도권	비수도권
경제활동친화성 평균점수	0.004162 ^{***} (0.0000)	0.004839 ^{***} (0.0000)	0.000372 (0.1254)	0.002616 ^{***} (0.0000)
기업체감도 종합점수	0.008318 ^{***} (0.0000)	0.001688 [*] (0.0694)	0.000274 (0.7984)	0.000729 (0.2734)
경제활동 참가율			0.015544 ^{***} (0.0003)	- 0.00073 (0.7082)
비정규직비율			- 0.00157 (0.4722)	0.000543 (0.6022)
신설법인 증감률			- 0.00366 ^{***} (0.0000)	- 0.00086 ^{***} (0.0000)
부도업체 증감률			0.000134 (0.2071)	- 0.00016 ^{***} (0.0000)
경제성장률			0.005673 ^{***} (0.0006)	- 0.00149 ^{**} (0.0132)
상수	13.79445 ^{***} (0.0000)	13.93016 ^{***} (0.0000)	13.65669 ^{***} (0.0000)	14.21036 ^{***} (0.0000)
N	264	648	264	648
R-square	0.9729	0.9647	0.9925	0.9815
F 값	102.93 ^{***} (0.0000)	79.08 ^{***} (0.0000)	369.19 ^{***} (0.0000)	136.79 ^{***} (0.0000)
Hausman	1.79 (0.4080)	4.96 [*] (0.0836)	4.44 (0.7276)	18.92 ^{***} (0.0084)

***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의미함을 나타내고, 괄호안의 수치는 유의수준인 p-value를 나타냄

<표7>과 <표 8>은 수도권과 비수도권 여부에 따른 규제의 질이 1인당 지역소득에 미치는 효과를 추정한 결과이다. 모형I에서는 수도권과 비수도권 모두에서 경제활동친화성 평균점수와 기업체감도 종합점수가 지역소득에 긍정적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 수도권에서는 기업체감도가 경제활동친화성보다 지역소득의 증가에 미치는 영향력이 컸으며 비수도권에서는 경제활동친화성이 기업체감도보다 지역소득의 증가에 미치는 영향력이 컸다. 통제변수를 추가한 모형 II에서는 비수도권에서의 경제활동친화성 평균점수만이 통계적으로 유의미하였다. 또한 수도권에서 경제활동참가율은 긍정적인 영향을, 신설법인 증감률은 부정적인 영향을 미쳤다. 경제성장률의 경우 수도권에서는 긍정적인 영향을, 비수도권에서는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 수도권에서의 경제성장은 지역주민들의 삶 개선으로

이어졌으나 비수도권에서의 경제성장이 지역주민들의 삶 개선으로 이어지지 않은 것을 의미하며 이에 대한 추가적인 논의가 필요하다.

모형 I과 모형 II를 통하여 경제활동친화성과 기업체감도가 수도권과 비수도권의 지역소득에 미치는 영향을 분석하였으나 정책적인 시사점을 도출하기에는 한계가 있다. 이에 모형 III을 통하여 어떠한 하위지표들이 지역소득에 영향을 미치는지 분석할 필요성이 있으며 그 결과는 다음과 같다.

< 표 8 > 수도권 및 비수도권의 규제 질을 나타내는 하위 지표들이 1인당 지역소득에 미치는 효과 추정치

독립변수		모형III	
		수도권	비수도권
경제 활동 친화 성	공장설립	0.000064(0.7153)	0.000656 ^{***} (0.0004)
	주택건축	0.000012(0.9450)	0.000312 ^{**} (0.0326)
	음식점 창업	- 0.00026(0.2976)	0.000266 [*] (0.0888)
	창업지원	0.000255(0.1634)	0.000278 [*] (0.0801)
	기업유치지원	0.000003(0.9836)	0.000446 ^{***} (0.0036)
	실적 편차	0.000165(0.2967)	0.000604 ^{***} (0.0000)
기업 체감 도	규제합리성	0.002157(0.1608)	0.001149(0.2710)
	행정시스템	- 0.00123(0.4801)	0.001319(0.2731)
	행정행태	0.003773 ^{**} (0.0410)	- 0.00043(0.7545)
	공무원 평가	- 0.00321 [*] (0.0629)	- 0.00169(0.1923)
	규제개선의지	- 0.00156(0.4254)	- 0.00054(0.6346)
경제활동 참가율		0.016644 ^{***} (0.0004)	- 0.00064(0.7445)
비정규직비율		- 0.00204(0.3676)	0.000666(0.5289)
신설법인 증감률		- 0.00364 ^{***} (0.0000)	- 0.00075 ^{***} (0.0003)
부도업체 증감률		0.000126(0.2478)	- 0.00016 ^{***} (0.0000)
경제성장률		0.005794 ^{***} (0.0006)	- 0.00165 ^{***} (0.0071)
상수		13.65205 ^{***} (0.0000)	14.28335 ^{***} (0.0000)
N		264	628
R-square		0.9930	0.9818
F 값		326.10 ^{***} (0.0000)	120.92 ^{***} (0.0000)
Hausman		-	34.73 ^{***} (0.0043)

***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의미함을 나타내고, 괄호안의 수치는 유의수준인 p-value를 나타냄

수도권에서는 기업체감도의 행정행태와 공무원 평가가 통계적으로 유의미하였으며 행정행태는 긍정적인 영향을, 공무원 평가는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방자치단체의 민원해결이나 사업상 어려움을 해결하기 위한 적극행정 등을 포괄하는 행정행태가 지역소득에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타나 공무원들의 적극행정을 유도하기 위하여 면책지원과 같은 제도적인 뒷받침을 공고히 할 필요성이 있다. 또한 전국을 대상으로 분석하였을 때와 마찬가지로 수도권에서도 공무원 평가가 지역소득에 부정적인 영향을 미쳤으며 후속 연구를 통하여 검토해볼 필요성이 있다.

비수도권에서는 경제활동친화성의 모든 하위지표가 통계적으로 유의미하였으나 기업체감도 하위지표들은 유의미하지 않았다. 경제활동친화성의 하위지표인 음식점 창업과 창업지원의 경우 지역소득에 미치는 영향이 비교적 작은 것으로 나타났다. 그러나 창업의 경우 단기간에 성과를 내는 것이 어렵고, 그 성과가 지역소득 상승으로 이어지기 위하여 상당한 시간이 소요된다. 본 연구의 경우 비교적 짧은 기간의 패널자료를 이용하여 분석하였기 때문에 창업지원이 지역소득에 큰 영향을 미치지 않은 것으로 나왔을 수 있다. 즉, 창업지원에 대한 평가는 장기적인 관점에서 접근해야 될 필요성이 있으며 단순히 본 연구의 결과만으로 창업지원이 다른 지표들과 비교할 때 지역소득에 미치는 영향이 미미하다고 판단하기 어렵다. 그리고 기업유치지원의 경우 수도권에서는 통계적으로 유의미하지 않았으며 비수도권에서만 유의미하였다. 이를 통하여 비수도권에서는 기업유치를 위한 조세감면, 행정지원 등 기업이 체감할 수 있는 지원을 통하여 지역주민들의 삶을 증진시킬 수 있을 것으로 기대된다.

V. 결론

본 연구는 지역별 규제개혁 수준이 소득에 미치는 영향을 분석하고자 하는 취지에서 수행되었다. 지난 정부는 경쟁적인 지방규제개혁을 유도하고자 하였으며 현재 지방자치단체 간 규제개혁 경쟁이 일어나고 있다. 지방규제의 “경쟁적 개혁”의 목적이 지방자치단체가 자발적으로 지역발전이 가능한 산업을 발굴하고 추진하고, 그 걸림돌이 되는 규제를 철폐하여 지역 고용 증가와 인구 유입, 소득 증가 효과를 발생시키는 선순환구조를 만드는 것임을 고려할 때 지역의 규제개혁 수준이 지역주민의 소득 증대에 영향을 미치는지 연구할 필요성이 있었다(이민창, 김주찬, 2015). 이를 분석하기 위하여 본 연구에서는 대한상공회의소에서 228개 기초자치단체

를 대상으로 2014년부터 실시한 경제활동친화성 분석과 기업체감도 조사 결과를 사용하였다. 그리고 수도권과 비수도권 간에는 규제환경의 차이가 있음을 고려하여 수도권과 비수도권을 구분하여 분석을 수행하였으며 이를 통하여 1인당 지역소득에 미치는 요소는 수도권과 비수도권에 따라 상이함을 알 수 있었다.

분석 결과, 제도의 경제활동친화성과 지방자치단체에 대한 행정만족도는 1인당 지역소득에 긍정적인 영향을 미쳤다. 그러나 경제활동친화성과 기업체감도를 구성하는 하위 지표들은 1인당 지역소득에 차별적인 영향을 미침을 알 수 있었다. 구체적으로 수도권에서는 행정행태가, 비수도권에서는 경제활동 친화성을 구성하는 하위지표들이 1인당 지역소득에 긍정적인 영향을 미쳤으며 특히 공장설립과 실적 편차가 큰 영향을 미쳤다.

본 연구 결과의 함의는 다음과 같다. 첫째, 규제의 질적 개선을 의미하는 경제활동친화성과 기업체감도의 개선이 수도권, 비수도권 모두에서 지역소득에 미치는 영향이 긍정적이라는 분석 결과를 토대로 규제의 질적 향상을 더욱 도모하는 방향으로 규제개혁이 추진되어야 한다는 시사점을 도출할 수 있다. 이는 최근 한국 정부가 규제개혁을 추진해온 방향성과도 일치한다. 특히, 수도권에서는 기업체감도 하위 지표 중 행정행태가 지역소득에 가장 많은 영향을 미쳤으며, 비수도권에서는 경제활동친화성 하위지표들이 지역소득에 영향을 미쳤다. 이를 통하여, 수도권과 비수도권에서의 규제개혁이 중점을 두어야 하는 부분이 다르다는 점을 알 수 있으며 상대적으로 3, 4차 산업의 발전을 이끌고 있는 수도권에서는 기업들이 유연하고 다양한 사업 영역으로 확장할 수 있도록 공무원들의 적극행정을 유도하고 공공행정 플랫폼을 원활하게 운영할 수 있도록 해야 할 것이며, 1, 2차 산업 중심의 비수도권에서는 물리적 자본 형성을 위한 제도적인 측면을 개선하는 방향으로 나아간다면 지역주민의 삶도 향상될 것으로 기대된다.

또 다른 함의는 지역 주민의 경제적 성과 향상을 목적으로 하는 규제 완화 과정에서 각 지역이 초점을 맞추어야 할 영역이 무엇인지 알 수 있으며 중앙정부와 지방정부의 규제개혁에 대한 역할 재정립이 필요하다는 점이다. 이는 규제개혁이 중앙정부 하에서 획일적으로 시행되면 제대로 된 효과가 발현되지 않을 가능성이 있음을 의미한다. 즉, 수도권과 비수도권의 지역적 특성을 반영한 규제 완화 정책을 적극적으로 마련한다면 지역 주민의 경제적 성과 및 삶의 질 향상을 도모할 수 있을 것임을 시사하며 보다 효과적인 개혁을 위하여 중앙정부는 지역의 특성 및 환경을 잘 파악하고 있을 것으로 기대되는 지방자치단체로 하여금 규제개혁을 할 수 있는 재량권을 줌으로써 지방자치단체 주도의 규제개혁이 필요하다. 그러나 여전히

지방자치단체는 중앙정부의 재원에 의존하고 있는 상황이므로 중앙정부는 지방정부가 규제개혁을 잘 하고 있는지 지속적인 관심을 갖고 살펴볼 필요성이 있다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 기초자치단체 단위의 연구를 하였기 때문에 사용할 수 있는 데이터가 한정적이었다. 그래서 1인당 지역소득에 미치는 영향 요소들을 완벽하게 통제하기 어려웠다. 그리고 지역에 대한 중앙정부 차원의 규제개혁 노력과 기초자치단체 자체의 규제개혁 노력의 성과를 구분하지 못하였다는 점과 인접 지역 간 규제개혁이 미치는 효과를 분석하지 못하였다는 점이 한계이다. 둘째, 규제개혁수준을 살펴보기 위한 변수로 대한상공회의소의 기업체감도와 경제활동친화성 지표를 사용하였으나 지표 자체에 대한 신뢰도와 타당성에 대한 문제와 자의적 해석의 가능성을 배제할 수 없다. 그러므로 이후 단순히 지표의 결과값을 제시하는 것이 아닌 지표를 구성하고 있는 하위 지수의 결과값을 공개한다면 지표 자체에 대한 연구도 활발해져서 지방자치단체의 규제환경을 평가하는 지표체계가 더욱 발전할 수 있을 것으로 기대된다.

그럼에도 본 연구가 가지는 의의는 지방 분권이 대두되는 상황에서 최신 자료를 확보할 수 있는 범위 내에서 규제개혁을 위한 기초자치단체의 노력이 지역소득에 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 분석하고자 하였다는 점이다. 특히, 규제 관련 질적 지표들을 활용하여 규제개혁의 양적 지표뿐 아니라 질적 지표가 경제변수인 소득에 미치는 영향을 살펴보고자 했다는 데에서 의의가 있다. 지방 분권이 대두되는 현 시점에서 기초자치단체의 부문별 규제개혁 수준이 지역에 미치는 영향을 분석하는 연구가 활성화된다면 중앙정부의 규제개혁 관련 사무이양을 위한 근거자료가 될 것이다.

참고문헌

국내문헌

고영선. (2008). 지역개발정책의 방향과 전략 : 2008 국가예산과 정책목표. 한국개발연구원.

김동하, 엄명용. (2016). 아동의 학교결석일 변화에 영향을 미치는 생태체계요인에 관한 종단연구: 패널고정효과모형을 활용하여. 한국사회복지학, 68(3), 105-125.

김민곤, 박지형, 송용찬. (2017). 공공기관 지방 이전이 지역경제성장에 미치는 영향에 대한 연구: 행정중심복합도시 및 혁신도시를 중심으로. 국가정책연구, 31(4), 335-366.

김상헌. (2010). 정부규제와 경제성장: 이론적 배경에 기초한 실증분석. 행정논총, 48(3), 59-92.

김은경, 이선화. (2009). 수도권 규제개혁의 경제적 파급효과 분석과 정책적 시사점. 한국경제연구, 24, 235-266.

김진덕, 조택희. (2012). 지역경제 성장요인에 관한 연구: 충북을 중심으로. 한국지역개발학회지, 24(1), 63-85.

김태현. (2012). 산업규제개선이 지방의 기업유치 및 기업경쟁력에 미치는 영향. 산업경제연구, 25(2), 1605-1623.

문동진, 이수기, 홍준현. (2014). 산업구조의 다양성과 지역 경제 성장: Jacobs 의 산업 다양성 이론을 바탕으로. 정책분석평가학회보, 24(4), 35-66.

박순애, 손지은. (2016). 규제인식의 영향요인에 관한 연구: 기업특성을 중심으로. 한국행정학보, 50(4), 273-304.

박영도. (2015). 해외의 규제개혁 최신동향. 자치발전, 2015(2), 35-43.

서승환. (2008). 수도권 정책의 경제적 효과 분석. 응용경제, 10(2), 5-33.

안혁근. (2008). 수도권 규제 정책 효과 분석. 한국정책과학학회보, 12(3), 55-78

윤형호, 김성준. (2006). 수도권 규제정책의 효과에 대한 실증분석: 지역생산성 변화를 중심으로. 정책분석평가학회보, 16(4), 277-295.

이민창. (2015). 지방정부 규제개혁에 관한 소고. 서울행정학회포럼, (4), 12-15.

이영범, 지현정. (2008). 정부규제와 생산성과의 관계에 관한 국제비교연구. 행정논

총, 46(3), 235-261.

이해춘, 강봉준, 김남현, 김재환. (2017). 유료방송 시장점유율 규제완화로 인한 고용효과. 취업진 로연구, 7(3), 59-81.

이혁우. (2009). 규제의 개념에 관한 소고. 행정논총. 47(3), 335-358.

정일훈, 이재선, 이의용. (2013). AHP분석을 이용한 경기도 규제개선 우선순위 선정에 관한 연구. 주거환경, 11(3), 85-96

조성한. (2006). 거버넌스 도구로서의 규제. 한국정책과학학회보, 10(4), 1-18.

조철주. (2015). 수도권 규제완화 효과의 산업부문별 차이와 지역적 분화. 한국지역개발학회지, 27, 123-145.

최성호, 박정수, 조무상. (2015). 수도권 규제는 성역인가? 현실적 접근의 필요성. 규제연구, 24, 123-169.

현승현. (2016). 수도권 규제 완화에 따른 지방정부의 지역경제성과에 미친 효과 분석: 경기도 기초자치단체를 중심으로. 지방행정연구, 30(1), 419-445.

서양문헌

Dawson, J. W. (2006). Regulation, investment, and growth across countries. Cato J., 26, 489.

Djankov, S., McLiesh, C., Ramalho, R. M. (2006). Regulation and growth. Economics letters, 92(3), 395-401.

Hsieh, C. T., Moretti, E. (2019). Housing constraints and spatial misallocation. American Economic Journal: Macroeconomics, 11(2), 1-39.

Jalilian, H., Kirkpatrick, C., Parker, D. (2007). The impact of regulation on economic growth in developing countries: A cross-country analysis. World development, 35(1), 87-103.

Sen, A., Jamasb, T. (2010). The Economic Effects of Electricity Deregulation: An Empirical Analysis of Indian States. University of Cambridge.

Shleifer, A. (2005). Understanding regulation. European Financial Management, 11(4), 439-451.

단행본

민인식, 최필선. (2009). STATA 패널데이터 분석. 서울: 한국 STATA 학회.

칼럼

김현중. (2017). 불확실성에 대한 인내심, "더 나은 규제"가 되기 위한 기본. KERI 칼럼, 1-3.

http://www.keri.org/web/www/issue_04?p_p_id=EXT_BBS&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_EXT_BBS_struts_action=%2Fext%2Fbbs%2Fview_message&_EXT_BBS_sCategory=&_EXT_BBS_sKeyType=&_EXT_BBS_sKeyword=&_EXT_BBS_curPage=1&_EXT_BBS_optKeyType1=&_EXT_BBS_optKeyType2=&_EXT_BBS_optKeyword1=&_EXT_BBS_optKeyword2=&_EXT_BBS_sLayoutId=0&_EXT_BBS_messageId=353613

웹사이트

국가법령정보센터. (2010). 행정규제기본법 제2조(정의).

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?urlMode=lsInfoP&lsId=001360#0000>

대한상공회의소 전국기업환경지도. (연도미상). 지역별 기업체감도 • 경제활동친화성 분석.

<http://bizmap.korcham.net/>

규제기관의 독립성에 관한 연구 :
원자력안전위원회를 중심으로

김민주
(서울시립대학교)

규제기관의 독립성에 관한 연구 : 원자력안전위원회를 중심으로³⁾

김민주⁴⁾

원자력안전위원회(이하 원안위) 출범 이후, 규제기관으로서의 독립성 문제는 꾸준히 제기되어왔다. 왜 원안위의 독립성은 우려의 대상이 될 수밖에 없는가? 원자력 발전의 위험과 안전에 대한 부담, 모두 정부에 위탁할 수밖에 없기 때문이다. 2011년 일본의 후쿠시마 원전 사고와 2014년 우리나라의 세월호 사고에 이르기까지 재난 상황에서 규제기관의 무사안일한 태도를 목격하였다. 이에 정부의 통제가능성에 대한 신뢰는 저하될 수밖에 없었다. 정부규제가 효과적으로 이루어지는가에 대한 기대는 결국 규제기관이라는 조직의 운영을 통해서 확인할 수밖에 없다. 이에 본 연구는 규제기관의 독립성이 규제기관의 구성, 운영, 기능에 어떠한 영향을 미치는지 확인하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 독립성, 자율성, 중립성 세 가지 개념을 명확히 구분하고 독립성을 다시 구성상의 독립성, 운영상의 독립성, 기능상의 독립성이라는 세 가지 차원으로 나누어 분석하였다. 연구결과를 토대로 규제기관이 제도적으로 독립성을 부여받았더라도 그것이 반드시 규제기관의 책임 있는 행위로 이어지지 않을 수 있으며, 규제기관의 독립성은 규제를 위한 충분조건이며 필요조건이 될 수 없음을 시사점으로 제시하였다.

핵심용어: 원자력안전위원회, 규제기관, 독립성, 원자력 안전규제

3) 이 논문은 저자의 석사학위논문의 일부를 토대로 수정·보완한 것임

4) 서울시립대학교 사회과학연구소 상생협력센터 재직 (min1min@uos.ac.kr)

I. 서론

원전(原電)은 주인이 있지만 안전(安全)은 누구도 소유할 수 없다. 안전은 사회 구성원 모두가 부담해야 되는 것이다. 다만, 그에 대한 책임을 규제기관에 위탁할 수 있을 뿐이다. 그렇다면 안전에 대한 규제기관의 책임은 어떻게 발휘될 수 있으며, 어느 정도일 때 충분하다 판단할 수 있는가? 2011년 3월 11일 후쿠시마 원자력 발전소 사고와 함께 원자력 안전 신화는 허구임이 증명되었다. 후쿠시마 원전 사고로 인해 원자력 에너지에 대한 불안은 물론, 안전을 책임지는 규제기관에 대한 불신으로 이어졌다. 이는 전체 발전량의 39%를 원자력에 의존하고 있는 우리나라에서도 큰 이슈가 될 수밖에 없었다. 우리나라는 원전의 확대라는 경로의존적인 원자력 정책을 이어왔다. 1978년 4월 29일 상업운전을 시작한 고리원전 1호기부터 2018년 12월에 운영허가 심사에 착수한 신한울 1·2호기까지, 약 41년에 걸쳐 원자력 발전이 이루어졌다. 현재는 원자력 수출국이자 5대 원자력 강국으로 성장하였다. 그럼에도 불구하고 독립적인 원자력 안전규제기관의 출범은 후쿠시마 원전 사고 이후, 2011년 10월 26일에서야 이루어질 수 있었다.

2011년 출범한 원자력안전위원회(이하 원안위)는 우리나라의 원자력 전반에 걸친 안전을 담당하는 규제기관으로 후쿠시마 원전 사고 이후 대통령 직속의 중앙행정기관으로 출범하였다. 이후 원안위는 이명박 정부에서 박근혜 정부로의 정권 교체와 함께 조직개편이 이루어졌다. 2013년 초 박근혜 정부의 출범 이전 대통령직인수위원회에서는 원안위를 원자력 진흥 부처인 미래창조과학기술부(현 과학기술정보통신부) 산하로 편입하고자 하였다. 이에 시민단체는 물론 국회 상임위에서까지 이와 같은 조직개편은 원안위의 독립성을 훼손할 수 있음을 우려하였다. 결국 당초의 안은 무효화 되었으며 박근혜 정부의 출범과 함께 개정된 「정부조직법」에 따라 총리 직속으로 격하되었다.

2016년 9월 12일 경주에 규모 5.8의 지진이 발생하였다. 경주는 총 6기의 원전이 가동 중이며 총 4기의 원전을 가동 중인 울산과도 지리적으로 매우 인접하다. 이듬해 11월 15일 포항에도 규모 5.4의 지진이 발생하였다. 이에 원전 밀집지역인 울산, 부산까지 피해가 확산되었다. 원전 밀집지역에 지진이 연달아 발생하자 지역 주민들은 물론, 시민 사회 전반에 걸쳐 원전에 대한 공포와 불안이 확대되었다. 비단 원전 사고에 대한 불안뿐만이 아니다. 2014년 4월 16일 세월호 사고가 있었다. 혹은 참사(慘事)라고도 한다. 개인의 안전을 위탁받은 정부, 규제기관의 무사안일한 태도에 이미 깊은 실망을 경험하였다.⁵⁾

왜 원자력안전위원회라는 규제기관의 독립성은 우려의 대상이 되는가? 첫 번째로는, 원자력 발전에 따른 위험 수준의 불확실성(uncertainty)에서 기인한다. 이는 곧 “어느 정도의 안전이 충분하게 안전한 것인가(How safe is safe enough?)에 대하여 확신을 갖기 어렵다”(최병선, 1995: 3)는 문제로 이어진다. 따라서 위험에 대한 부담도, 안전에 대한 책임도 모두 정부에 위탁할 수밖에 없다. 두 번째로는, 이와 같은 불확실한 위험과 안전을 위탁한 정부, 즉 규제기관의 통제가능성(controllability)을 신뢰하기 어렵다는 점에서 나타난다. 정부 규제가 효과적으로 이루어지고 있으리라는 기대는 결국 규제기관이라는 조직이 어떻게 운영되고 있는가를 통해서만 확인할 수밖에 없다.

규제의 독립성이란 것은 조직 차원의 독립성에서 논의됨에 따라(예를 들어 최광식, 2009) 결국 규제기관의 독립성으로 환원될 수밖에 없다. 독립성에 관한 연구는 대부분 규범적인 관점에서 ‘확보되어야만 하는 것’임을 강조한다. 그러나 규제기관이 독립성의 수준은 어떻게 판단할 수 있는지에 대한 논의는 찾아보기 어렵다. 본 연구에서는 규제기관의 독립성을 판단할 수 있는 기준을 제시하고, 규제기관이 어떠한 측면의 독립성을 갖추었는지, 그리고 독립성이 어떻게 발휘되는가를 살펴보고자 한다.

II. 규제기관과 독립성

1. 규제기관의 의미

규제기관을 분류하는 방법은 연구자별로 상이하며 그 범위도 다양하다. 따라서 규제기관의 개념과 유형을 보다 상세히 살펴봄으로써 본 연구의 논의 대상이 되는 규제기관의 개념과 범위를 한정하고자 한다.

(1) 규제기관의 개념

「행정규제기본법」 제4조에서는 “규제는 법률에 근거”하여야 한다는 규제 법정주의를 채택하고 있음에 따라 규제의 집행 권한과 책임은 “법이 위임한 범위”내에서

5) 사공영호(2015)의 연구에서 “세월호 사고는 분명 규제 실패의 결과”임을 언급한다. 그 근거로써 규제의 완화, 규제관료와 이익집단과의 유착, 관료들의 무사안일한 규제 감독 등을 지적하였다.

이루어진다. 이처럼 법이 위임한 범위 내에서 규제정책의 집행을 맡은 조직을 “규제기관”이라고 한다. 그렇다면 규제기관의 역할은 무엇인가? 정부규제가 불가피하게 필요한 경우, 각 규제에 관련된 집단들 간의 이해관계 속에서 균형을 잡고 규제를 집행하는 것이다(김용우, 2010: 292). 즉, 규제기관은 규칙과 규율을 제공하는 역할을 수행한다. 이를 규제기관의 준입법적, 준사법적 기능(quasi-legislative, quasi-judicial functions)이라고 한다(최병선, 1992: 188). 이러한 맥락에서 규제기관을 “다양한 이해관계집단의 정치경제적 상호작용이 일어나는 주된 장소(locus)”로 보기도 한다(최병선, 1991: 39).

규제사무를 위임받아 규제를 집행하는 모든 규제주체를 규제기관으로 볼 수 있는가? 이는 다시 「행정규제기본법」 제2조를 통해 확인할 수 있다. 「행정규제기본법」에 따르면 규제를 담당하는 “행정기관”을 “법령 등 또는 조례·규칙에 따라 행정 권한을 가지는 기관과 그 권한을 위임받거나 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인”을 포괄하여 정의하고 있다. 즉, 규제주체의 범주를 광의적으로 해석하여 행정조직뿐만 아니라 개인까지 규제기관으로 볼 수 있다는 것이다. 그러나 연구자에 따라 정부의 중앙행정기관만을 규제기관으로 포함하기도 하며(예를 들어 임재진, 2018), 혹은 규제 거버넌스의 측면에서 피규제집단을 포함한 여러 주체까지 규제기관으로 보기도 한다(예를 들어 Scott, 2001).⁶⁾ 이는 곧이어 서술할 규제기관의 유형에서 보다 상세히 다루고자 한다.

(2) 규제기관의 유형

규제기관의 유형은 “규제 속 행위자들의 행동을 예측 가능한 방식으로 이끌기 위한 일종의 절차적 장치”로 일컬어지며(Lodge & Wegrich, 2012: 214) 규제의 성격, 규제기관의 의사결정 방식 등에 따라 달라질 수 있다(Smith, 1997; 김용우, 2010). 연구자에 따라 분류와 명칭이 상이하나 독립규제위원회, 행정부처, 행정부 산하의 독립기관, 행정부처 내부 조직, 행정기관(지방자치단체), 기타 위임·위탁 받은 기관 또는 개인까지 총 여섯 가지 유형으로 나타난다. 이러한 유형들을 우리나라 규제기관의 형태로 엄밀히 적용할 수 있는가? 이에 대한 답은 그렇지 않다는 것이다.

먼저 독립규제위원회의 경우 미국에서 보편적으로 사용되는 유형으로 입법부, 행정부, 사법부의 통제권 밖에 위치하며 준입법적·준사법적 권한을 가진다.⁷⁾ 우리나라

6) 규제거버넌스(regulatory governance)와 규제공간(regulatory space)을 강조하는 관점에서는 규제의 권한과 역량은 공식적으로 행정기관에 부여되어 있으나, 실질적으로는 피규제집단을 포함한 여러 주체들에게 분화되어 있음을 강조한다(Scott, 2001; 임재진, 2018).

7) 대표적으로 연방거래위원회(Federal Trade Commission: FTC), 주간통상위원회

의 대표적인 독립기관의 예시로 중앙선거관리위원회(이하 선관위) 및 감사원, 국가인권위원회(이하 인권위)가 언급된다. 선관위와 감사원, 인권위는 헌법상 독립기관이며 인권위는 입법·행정·사법부 그 어디에도 소속되지 않으며 모두 독립적인 합의제 위원회 형식을 취하고 있다. 선관위의 경우 대통령, 국회의원, 지방자치단체장 등의 선거와 정치자금의 관리 등을, 감사원의 경우 행정기관 및 공무원의 직무감찰, 회계감사 등을, 인권위는 인권침해, 차별행위에 대한 조사와 구제 등을 수행한다. 즉 선관위와 감사원, 인권위가 수행하는 업무의 특성은 「행정규제기본법」상 “행정규제”로 보기 어렵다. 이에 따라 본 연구에서는 우리나라에는 독립규제위원회 형식을 취하는 규제기관은 존재하지 않음을 전제하고자 한다.

두 번째로 행정부처형 규제기관은 특수한 분야에 대한 전문적인 규제업무를 수행하기 위해 그 기관의 장을 대통령이 임명하는 유형이다(최병선, 1992: 190). 이러한 형태는 특수한 분야에 대한 규제사무를 수행함에 따라 민간의 전문가 또는 관리자의 영향력(clout)이 정부기관과의 결합될 수 있다는 장점을 가진다. 그러나 대통령이 기관의 장을 임명함에 따라 중앙정부의 전제적인 영향력으로부터 자유롭지 못하다는 부정적 측면도 존재한다. 우리나라의 경우 부, 처, 청의 형식을 취하며 대표적으로 환경부, 중소벤처기업부(과거 중소기업청), 특허청을 들 수 있다.

세 번째로 행정부 산하의 독립기관 유형으로 독립규제위원회의 대안으로 설치·운영되는 것이 보편적이다. 앞서 확인한 바와 같이 우리나라에는 독립규제위원회가 존재하지 않는다. 그 대안으로 행정부로부터의 영향력을 축소할 수 있으며 기관의 독립성이 비교적 보장될 수 있는, 행정부 산하의 독립적인 위원회 형식을 다수 채택하고 있다. 그렇다면 행정부 산하에 설치된 행정위원회는 모두 규제기관으로 볼 수 있는가? 이는 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」(이하 행정기관위원회법)을 통해 명확히 확인할 수 있다. 행정기관위원회법 제2조제2항에서는 “위원회는 법령에 규정된 기능과 권한을 넘어서 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용 등의 자문에 응하거나 조정·협의·심의·의결을 하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 즉, 규제의 성질이 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 것이라고 볼 때 행정기관위원회법에 근거하여 설치된 규제개혁위원회, 소청심사위원회와 같은 행정위원회는 규제기관으로 볼 수 없다. 우리나라의 행정부 산하 독립기관 형태의 규제기관은 대통령 직속의 방송통신위원회, 총리 직속의 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회, 원자력안전위원회가 있다.

(Interstate Commerce Commission: ICC), 연방에너지규제위원회(Federal Energy Regulatory Commission: FERC) 등이 있다.

네 번째로 행정부처 내부 조직 유형이다. 이러한 유형은 소속 부처의 일반 행정 업무와 규제 업무를 병행함에 따라 일반 사무와 규제 사무가 명확히 구분되기 어렵다. 그러나 소속 부처 내에서 규제와 관련된 법률의 운용을 맡고 있음에 따라 넓은 의미에서는 규제기관으로 포함되기도 한다. 부처 내에 설치됨에 따라 해당 정부 부처와 규제 업무를 담당하는 부서 간의 의제가 일치한다는 장점과 단일 부서로 존재함에 따라 다른 정부 부처와의 협의가 제한된다는 단점이 있다(Lodge & Wegrich, 2012: 215). 우리나라의 예시로는 행정부처 내의 국, 과, 소 등이 이에 해당하며 기획재정부의 경제정책국, 국토교통부의 도로국, 철도국 등이 있다.

다섯 번째로 행정기관인 조직 유형의 규제기관의 예로는 지방자치단체를 들 수 있다. 「행정규제기본법」은 행정규제를 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것”으로 규정하고 있으며 헌법에 근거하여 중앙정부의 권한은 지방자치단체로 이양될 수 있다. 지방자치단체는 중앙정부보다 신속하게 지역의 실정과 주민들의 선호를 파악할 수 있으며, 규제의 영역과 대상이 다양하다는 점을 고려할 때 중앙정부의 획일적인 규제보다 더욱 효과적일 수 있다(김용우, 2010).

마지막으로 기타 유형으로는 「행정규제기본법」 제2조제1항의 4에 따라 규제사무를 위임·위탁 받은 기관 또는 개인을 들 수 있겠다. 즉, 정부의 중앙부처나 행정기관에 해당하지 않는 유형으로 공공기관과 민간부문으로 분류할 수 있다.

본 연구에서는 규제기관이라는 용어를 사용할 때 그 의미를 협소적으로 정의하고자 한다. 본 연구에서 등장하는 규제기관의 의미는 여섯 가지의 조직 유형 중에서도 「행정규제기본법」에 근거하여 행정규제를 실시하는, 그 중에서도 행정부 산하 독립기관으로서의 중앙행정기관만을 일컫는 것임을 일러두고자 한다. 공정위, 금융위, 방통위, 권익위, 원안위가 이에 해당한다.

2. 독립성 · 자율성 · 중립성의 구분

독립성(independence)은 다양한 해석의 대상이 된다. 기관의 독립성은 때로 기관의 자율성(autonomy)과 상호교환적으로 사용되기도 하며 두 용어 간의 의미의 차이가 크거나 작음을 인정하여 구분되기도 한다(Smith, 1997). 혹은 중립성(impartiality)과 함께 논의되며 독립성, 자율성, 중립성이란 개념이 혼용되기도 한다. 본 연구에서는 독립성, 자율성, 중립성의 개념을 구분하여 설명할 것이다.

(1) 독립성 · 자율성 · 중립성의 의미

독립성(independence)의 사전적 의미를 우선 살펴보면 독립적인(being independent) 상태(state) 또는 질(quality)로 정의되고 있다.⁸⁾ 이러한 독립성이 조직, 즉 규제기관의 차원에서 적용될 때에는 절대적 개념(absolute concept)보다 상대적(relative)으로 이해되어야 한다(Smith, 1997; Gilardi & Maggetti, 2010). 규제기관의 독립성에 대한 해석에 있어 시각의 차이는 존재하나, 궁극적으로는 규제기관이 외부로부터 어느 정도로 분리되어 있는지를 포착함으로써 확인할 수 있다고 보았다

자율성(autonomy)은 주로 행정적 측면의 관료의 독자적 역량, 즉 행위자의 행태로 인식되며 독립성은 주로 법·제도적 측면에서 다루어진다(서성아, 2010: 13). 독립성이 외부 환경과의 거리(distance)나 관계(relation)에서 논의되는 것과 달리 자율성은 기관의 내부의 구성원의 책임성, 즉 행위 측면에서 논의가 전개되는 경향이 있다(예를 들어 최승범, 2002; 김찬동, 2005; 엄석진, 2009). 자율성의 사전적 의미를 살펴보면 스스로 지배(self-governing)하는 상태(state) 또는 질(quality)로 정의되고 있다. 특히 개인적 측면에서는 주도적인 결정(self-directing freedom)으로, 정치적 측면에서는 부여받는 권리(granted right)의 측면에서 파악되고 있다. 그러나 기관의 의사결정 역량의 측면에서 자율성의 수준을 확인한 연구도 존재하며(예를 들어 Verhoest et al, 2004) 규제관료들의 행위뿐만 아니라 규제기관 자체의 의사 결정에서도 확인할 수 있는 개념으로 이용되기도 한다.

중립성은 두 가지 측면에서 해석될 수 있다. 첫 번째로는 법·제도적 측면에서 다루어지는 중립성(impartiality)으로 편파적(partial)이거나 편향된(biased) 것이 아닌, 어떤 것에 동등하게 영향을 미치는 것을 말한다. 두 번째는 정치적 중립성(political neutrality)을 의미한다. 행정에 있어 중립성은 주로 공공조직 내 구성원의 태도, 가치 지향의 측면에서 다루어진다. 정부의 서비스를 제공하는 공무원이 직무를 수행함에 있어 정치적 중립을 견지하여 특정 정당이나 정치인에 대한 선호를 드러내거나 개입하지 않아야 한다는 것이다. 본 연구에서 언급되는 중립성의 개념은 규제주체 중에서도 규제관료의 측면에서 적용되는 정치적 중립성(political neutrality)으로 한정하고자 한다.

(2) 독립성 · 자율성 · 중립성의 구분

위의 논의를 토대로 본 연구에서는 구체적인 기준을 활용하여 독립성, 자율성, 중

8) Webster Dictionary (<http://www.merriam-webster.com/dictionary>)

립성이라는 세 가지 개념의 차이를 확인하고자 한다. 각 개념의 행위 주체, 확보 시점, 적용 범위, 재량 여부, 위임 여부, 법적 권한까지 총 여섯 가지 측면에서 나누어 살펴보며 규제기관의 독립성 논의에 있어 왜 세 가지 개념이 혼용될 수밖에 없는가에 대한 설명을 돕고자 한다. 본 연구에서 활용할 개념의 이해를 위해 다소 시론적인 시도임을 일러두고자 한다.

첫 번째로 행위 주체이다. 규제과정에 있어 독립성, 자율성, 중립성을 실행할 수 있는 주체로는 규제주체인 규제기관과 규제관료로 나누어 볼 수 있다. 앞서 논의한 바와 같이 독립성, 자율성, 중립성이란 성질은 규제기관과 규제관료, 두 주체 모두에게서 나타날 수 있다. 그러나 대부분의 선행 연구에서는 독립성, 자율성, 중립성의 의미를 포괄적으로 해석하는 바, 각 개념의 행위 주체를 명확히 구분하여 적용하거나, 구체적으로 제시하고 있지 않다.

두 번째로는 확보 시점으로 독립성, 자율성, 중립성의 차이를 명확히 확인할 수 있는 측면이기도 하다. 독립성은 규제기관의 설립 전, 즉 구성 및 설계 단계부터 요구되는 바이다. 또한 규제기관의 설립 후에도 지속적으로 유지되어야 하는 요소라고 볼 수 있다. 반면 자율성과 중립성은 규제기관의 설계 단계에서는 확보하기 어렵다. 규제기관의 조직이라는 ‘실체’가 명확히 성립한 후에야 발현될 수 있다는 점에서 독립성과의 차이가 존재한다. 보다 구체적으로 Verhoest(2005)의 연구에서는 규제기관의 독립성 확보시점을 투입시점, 과정시점, 산출시점으로 나누고 있다.

세 번째로, 적용 범위란 독립성·자율성·중립성이 규제기관의 지위나 행태로 나타나는가를 뜻한다. 앞서 세 가지 개념 모두 규제기관과 규제관료가 주체가 될 수 있음을 설명하였다. 따라서 규제주체인 규제기관과 규제관료의 자율성과 중립성 모두 규제기관의 행태 측면에서도 적용될 수 있음을 설명할 수 있다. 즉, 조직 내부 구성원들의 개별적인 자율적, 중립적인 행위의 합(合)은 기관의 행태로 이어질 수 있다는 것이다. 그러나 기관의 행태가 반드시 기관의 지위로 나타난다고 보기 어렵다. 반면 독립성은 기관의 조직 내부의 개별 구성원의 행위에 의해서도, 기관의 외부와의 관계에 의해서도 판단될 수 있다. 즉, 독립성은 곧 기관의 지위로 성립될 수 있는 것으로 행태 측면에서만 논의가 가능한 자율성, 중립성과는 구분된다.

네 번째로 재량이란 외부로부터의 ‘통제’가 가능한가로 그 의미를 설명할 수 있다. 앞서 다루었던 바와 같이 자율성과 중립성은 규제기관, 규제관료라는 규제주체 모두 행위 주체가 될 수 있으며, 이러한 성질은 행태에서 나타날 수 있다고 보았다. 즉, 자율과 중립이라는 성질은 재량이 개입될 여지가 충분함을 의미한다. 더불어 외부로부터의 통제를 통해 권한의 축소 또는 확대가 가능하다. 그러나 독립성이란 성

질은 기관의 지위에서 나타나는 것으로 재량이 직접적으로 개입되거나 재량 여부 자체에 따라 변화할 수 있는 것으로 보기 어렵다. 따라서 재량의 여부에 의해서 직접 변화할 수 있는 것은 자율성과 중립성이라는 두 가지 성질에만 해당하는 것으로 독립성과 구분하여 설명할 수 있다.

다섯 번째로 위임의 여부는 곧 재량의 여부와 함께 논의될 수 있다. 조직의 자율성과 중립성은 규제주체의 판단과 행위로 나타날 수 있으며, 재량의 여지가 개입될 수 있는 성질로 보았다. 즉, 자율성과 중립성은 규제주체 간 이동이 가능한 것으로 관료 간 혹은 기관 간의 재량에 의한 위임이 가능하다고 볼 수 있다. 그러나 독립성의 경우 기관의 지위 측면에서 재량의 개입이 불가능함을 다루었듯, 그 성질을 직접적으로 위임하기는 어렵다. 다만 제도적으로 위임은 가능하나, 이는 관료 간, 기관 간에서 이루어지는 위임과 그 수준이 동등하다고 보기 어렵기에 실질적으로는 위임이 불가능한 요소라고 할 수 있다.

마지막으로 법적 권한의 측면에서의 구분을 하면 다음과 같다. 앞서 독립성·자율성·중립성의 확보시점에서 논의한 바와 같이, 세 가지 성질은 각기 다른 시점에서 발현될 수 있는 것으로 보았다. 조직 내의 규제관료나 규제기관이라는 조직 자체의 판단에 있어 중립성이 개입되는 것은 ‘판단’의 측면으로 사후적인 ‘결정’에 따라 확인 가능한 것이다. 즉, 규제기관의 준사법적 기능에서 드러날 수 있다. 물론 중립성은 과정 시점에도 요구되는 바이지만, 그것이 실제 중립적이었는지 여부는 결국 결과를 통해서만 설명할 수 있기 때문에 준사법적 기능을 통해 알 수 있는 것으로 보았다. 반면 자율성이라는 것은 결과의 측면이 아닌 ‘선택’의 측면에서 설명이 가능하다. 규제관료나 규제기관의 사전적인 선택에 있어 자율이 개입되는 것으로 이는 곧 준입법적 행위를 통해 구체화될 수 있다. 한편 독립성의 경우 ‘태도’의 측면에서 접근할 수 있는 요소라고 할 수 있다. 즉, 독립성은 행위 주체의 사전적 선택에서도, 사후적 결정에 있어서도 발휘될 수 있는 것이다. 따라서 준사법적, 준입법적 권한 모두에서 나타날 수 있는 성질로 보았다.

독립성, 자율성, 중립성을 여섯 가지 측면에서 구분한 내용을 간략하게 나타내면 아래 <표 - 1>과 같다. 본 연구에서는 이와 같이 독립성, 자율성, 중립성이란 개념을 구분하여 사용할 것이나 자율성과 중립성이라는 개념은 독립성을 구성하는 요건이자 척도가 될 수 있음에 따라 세 가지 개념이 완전히 분리되어 이해될 수는 없음을 일러두고자 한다.

<표 - 1> 독립성, 자율성, 중립성의 구분

구분	독립성 (independence)	자율성 (autonomy)	중립성 (political neutrality)
행위 주체	규제기관, 규제관료	규제기관, 규제관료	규제기관, 규제관료
확보 시점	규제기관의 설립 전, 규제기관의 설립 후	규제기관의 설립 후	규제기관의 설립 후
적용 범위	규제기관의 지위, 규제기관의 행태	규제기관의 행태	규제기관의 행태
재량 여부	불가능	가능	가능
위임 여부	불가능	가능	가능
법적 권한	준사법적, 준입법적	준입법적	준사법적

3. 독립성의 세 가지 차원

규제기관을 비롯하여 정부기관의 독립성이 확보되어야 함을 규범적으로 주장하는 연구는 꾸준히 이어져왔다(오성호, 1999; 정홍주·이현복, 2014; 김선기, 2017; 차진아, 2017; 최승필 외, 2017). 또는 규제성과 측면에서 이에 영향을 미칠 수 있는 요건으로 규제기관의 독립성이 논의되거나(Verhoest et al, 2004; 김다은, 2013; 박진아, 2018), 규제주체, 즉 규제기관의 효율성 또는 생산성 측면에서 독립성의 필요가 주장되기도 하였다(김병섭, 2002; 조창현, 2003). 그러나 독립성이 무엇이며, 독립성의 적절한 수준에 대한 구체적인 논의는 찾아보기 쉽지 않다. 이를 위해 본 연구에서는 선행연구를 토대로 규제기관의 독립성의 판단 기준을 구성상, 운영상, 기능상의 독립성의 세 가지 차원으로 제시하고자 한다.

(1) 구성상의 독립성

구성상의 독립성은 위원회를 조직함에 있어 요구되는 독립성으로 본 연구에서는 위원의 임기, 위원의 신분 보장, 위원의 정족수, 위원의 자격 및 임명절차, 위원의 유사성을 통해 확인한다. 위원의 임기의 경우 다른 위원회 형식의 규제기관과 비교하고, 대통령의 임기에 영향을 받는지 확인한다. 이는 정권의 교체가 위원들의 임기에 영향을 미치는지 판단할 수 있는 요소라고 보았다. 위원의 신분 보장의 경우, 상임 및 비상임위원 모두 공무원 신분을 적용을 받는지를 확인한다. 공무원 의제가 설정되어 있을 경우, 위원들의 책임 있는 활동을 제고할 수 있으며 이는 곧 규제기관의 독립적인 영향력으로 발휘될 수 있을 것이라 보았다. 위원의 정족수의 경우

다른 위원회 형식의 규제기관과 비교하여 전체 위원의 정족수와 상임위원의 수를 살펴본다. 위원의 수는 기관의 규모를 확인할 수 있는 척도라고 판단하였으며, 상임위원의 수가 많을수록 기관의 전문성을 제고할 수 있을 것으로 보았다. 위원들의 위원의 자격 및 임명 절차의 경우 위원의 자격 관리 및 위원장의 청문회 실시 여부를 확인한다. 위원들 간의 유사성은 국회 추천 위원들의 추천 정당을 통해 확인한다.

(2) 운영상의 독립성

두 번째로 운영상의 독립성은 위원회라는 조직이 규제라는 임무의 수행을 위한 규제자원을 확보할 수 있는 역량, 즉 자율성의 정도를 말한다. 이를 확인하기 위해 규제인력을 확보할 수 있는 인사의 자율성, 예산의 편성, 조달, 집행에서 나타나는 예산의 자율성 두 가지 측면에서 살펴보고자 한다. 인사의 자율성의 경우 원전 호기당 규제인력을 통해 확인하고자 한다. 예산 자율성의 경우 위원회 예산의 조달 방식, 즉 독립적인 재원을 마련하고 있는지 여부를 확인한다. 준사법적·준입법적 자율성의 경우, 결국 규제기관의 고유한 임무와 직결되는 내용으로 보았다. 따라서 본 연구에서는 기능상의 독립성에서 논의하게 되는 바, 운영상의 독립성에서는 확인하지 않는다.

(3) 기능상의 독립성

마지막으로 기능상의 독립성은 위원회가 수행하고 있는 기능, 즉 고유한 관할영역과 고유한 임무에 관한 것으로 규제기관의 업무에 있어 다른 부처와의 이해관계와 중첩되지는 않는지, 기관만의 전문적인 업무를 수행하는가에 관한 것이다. 고유한 관할영역의 경우 원자력 관련 행정부처와의 관계를 통해, 고유한 임무의 경우 원안위의 심의·의결 결과를 통해 살펴보고자 한다.

<표 - 2> 독립성에 관한 선행연구의 정리

구분	내용	선행연구
구성상의 독립성	위원의 임기	김병섭(2002), Gilardi & Maggetti (2010), 서보국 외(2012), 김선기(2017)
	위원의 신분 보장	
	위원의 정족수	김병섭(2002), 서보국 외(2012), 김선기(2017)
	위원의 자격 및 임명 절차	김병섭(2002), Gilardi & Maggetti (2010)
	위원들의 태도 및 가치관의 유사성	Smith(1997), 김병섭(2002)
	위원의 개인적 특성	
운영상의 독립성	인사의 자율성	Smith(1997), 김병섭(2002), Gilardi & Maggetti (2010), 임재진(2018), 최승필 외(2017)
	예산의 자율성	
	준사법적·준입법적 자율성	김병섭(2002), 김선기(2017)
기능상의 독립성	위원회의 고유한 관할영역	Wilson(1989), 김소연(2013)
	위원회의 고유한 임무	Wilson(1989), Smith(1997), 김소연(2013), 김다은(2010)

Ⅲ. 원자력안전위원회 개관

1. 원자력 진흥·규제와 발전업무의 분리

우리나라의 원자력 안전 및 규제 기관의 공식적인 출범은 2011년 설치된 원자력안전위원회이나, 정부 부처 내에 원자력 관련 과가 설치된 것은 1956년이다. 원자력 발전소의 상업 운전이 시작된 것은 1978년으로 원안위의 공식 출범 이전부터 원자력 진흥과 함께 원자력 안전에 관한 관리도 이루어지고 있었다. 원안위 출범 이전의 원자력 진흥, 규제, 발전업무가 어떻게 혼재되어왔는지 그 양상을 살펴보는 것은 현재의 원안위 출범 의의를 설명할 수 있을 것으로 보인다.

(1) 이승만 정부

우리나라 원자력 관련 기구의 신설은 제2차 세계 대전이라는 역사적 사건과 함께 한다.⁹⁾ 1953년 12월 유엔총회에 참석한 미국의 아이젠하워 대통령은 ‘원자력의 평화

9) 2차 대전의 종전 후 원자력의 위력을 실감한 서구 열강은 핵무기 개발에 열을 올린다. 이에 1945년 11월 미국, 영국, 캐나다 3국의 수상은 원자력 국제관리에 관한 공동성명을 발표하고 이듬해 유엔원자력위원회(UNAEC)를 결성한다.

적 이용'을 선언하고 이후 미국과 소련은 각각 우호국과의 원자력 협력협정을 경쟁적으로 체결하기 시작한다.¹⁰⁾ 1945년 7월 미국이 '원자력 비군사적 이용에 관한 한·미간 협정'을 한국에 제의해옴에 따라 1956년 2월 국회의 동의 아래 한미원자력협정은 비준되었으며 이는 미국과 원자력 기술과 정보, 인력, 물자 등을 교류하게 되는 계기가 된다. 곧이어 3월 9일 '원자력과'가 문교부 기술교육국 내에 신설되었다. 원자력의 연구개발과 이용을 위한 행정부서로, 원자력법의 제정과 전담 행정기구 조직의 구성, 원자력 인재의 양성 등을 맡았다. 1958년 3월 '원자력원'과 '원자력연구소'의 설립을 목적으로 하는 「원자력법」과, 10월 원자력원 직제 또한 공포됨에 따라 원자력 행정기구의 기틀이 마련되었다.

원자력 정책을 집행할 본격적인 행정기구로 1959년 1월 '원자력원'과 같은 해 10월 '원자력위원회'가 설립된다. 원자력원은 고위 과학행정기구로 대통령 직속으로 발족하였으며 원자력위원회는 원자력 관련 정책, 예산, 규정 등을 심의 의결하는 기구로 원자력원장이 겸임하였다. 그러나 원자력법안이 제정되는 과정은 순탄치 않았다. 국회의 문교분과위원회는 통과하였으나 상공분과위원회에서는 원자력 행정기관은 대통령 직속으로 두어야 한다는 이의를 제기하였다. 이는 원자력 행정기관을 문교부 산하에 둘 경우 상공부의 역할이 축소 또는 배제될 수 있다는 판단 때문이었다. 또한 당시 이승만 대통령의 원자력에 대한 관심을 반영한 처사라고 볼 수 있다.

당시 원자력 행정기관을 둘러싼 부처 간의 대립은 두 가지 시사점을 제시한다. 첫 번째는 문교부와 상공부 간 원자력 행정의 주도권을 두고 부처 간 갈등이 시작되었다는 점이며, 두 번째는 대통령의 의지가 원자력 정책과 원자력 행정기관에 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 당시 대통령이 임명한 원자력원장은 국무회의에 참석하여 발언할 수 있었다. 이는 원자력이 대체 에너지로서의 가치를 높게 평가받았기 때문이기도 하지만, 군사적 측면에 대한 기대가 컸기 때문이었다고 볼 수 있다.¹¹⁾

(2) 박정희 정부

독립행정기구로서 '원자력원'은 1967년 4월 과학기술처의 발족과 함께 과학기술처

10) “원자력을 군사적으로 이용하겠다는 위험한 생각을 바꿀 수만 있다면 원자력은 인류에게 이익을 가져다주는 강력한 힘이 되리라고 믿는다.”는 내용으로 유엔의 후원과 함께 국제원자력기구를 설립할 것을 제안한다.

11) 당시 이승만 대통령은 윤세원 초대 원자력과장에게 원자탄을 만들 수 있는가에 대해 질문하였으며 해군본부가 있는 진해로 원자력연구소 부지를 제안하였다는 기록에 비추어 군사적 측면에서 활용할 의지가 있었음을 짐작할 수 있다(한국원자력연구원, 2006: 18).

의 외청인 '원자력청'으로 개편되었다. 장관급이던 원자력원과 달리 원자력청은 차관급으로 변화하였고, 원자력위원회의 당연직 위원장은 원자력원장에서 과학기술처 장관이 맡도록 하였다. 이후 1973년 2월 원자력청이 폐지되면서 원자력 행정기능은 과학기술처로 완전히 흡수되었다. 과학기술처 내 '원자력국'을 신설하고 3개과를 설치하였으며, 1976년 5월에는 원자력국 아래에 안전심사관을 신설하는 등 연구개발 부문에 집중하였다. 1973년 10월 중동전쟁의 발발과 함께 OPEC 회원국들의 석유자원의 무기화와 국유화를 시도하며 석유가격이 폭등하게 되면서 우리나라 또한 원유 확보에 큰 어려움을 겪었다.¹²⁾ 1970년 6월 이미 원자력발전소 제1호기의 건설계약이 완료 되어있었으나, 1973년 7월 26일 제2호기의 건설계획 또한 수립되기에 이른다.

1978년 4월, 국내 최초의 원자력발전소인 고리 1호기가 준공되었다. 이와 같은 국면 속에서 원자력행정체제의 변화도 시작되었다. 1979년, 원전의 건설과 운영에 관한 행정업무는 상공부 전력국 내에 신설된 원자력발전과가 맡도록 하였으며, 원자력 연구와 규제는 과기처가, 원자력진흥은 동력자원부가 담당하도록 업무가 각각 분리되었다. 이는 1979년 미국의 TMI(Three Mile Island) 원전사고로 인한 경각심과 함께 고리원전의 운영을 앞두고 안전에 대한 중요성이 부각되었기 때문이라 볼 수 있다. 과기처 내에서 원자력 진흥과 규제가 함께 이루어졌다는 점에서 원자력 안전에 관한 독립이 이루어졌다고 보기 어려우나 원자력 진흥과 구분된 원자력 안전체제의 기반이 되었다는 평가를 받는다.

(3) 전두환 정부 ~ 노태우 정부

전두환 정부 시기 정부조직의 축소 방침에 따라 1981년 11월 원자력개발국과 원자력안전국은 다시 원자력국으로 통합하게 된다. 다만 1985년 8월, 원자력국장을 보좌하던 안전심사관을 차관 직속으로 하고, 원자력 진흥행정을 담당하는 원자력국과 안전행정을 담당하는 안전심사관의 이원화된 체계로 운영된다. 원자력 안전과 연구 및 진흥부문 행정체제의 분리는 영역별 분업화와 전문화를 추구하기 위한 움직임으로 볼 수 있다. 혹은 이를 원자력 행정에 대한 관할권 확대를 위한 부처 간의 경쟁과 갈등으로 보기도 한다(고상진, 2014: 48).

1986년 체르노빌 원전 사고의 발생으로 원자력 안전에 대한 관심과 요구가 증대되었다. 이에 1991년, 과학기술처 부설기관으로 있던 원자력안전센터가 정부출연기

12) 1972년 배럴당 3.0 달러 미만이던 우리나라의 석유가격이 석유파동 이후 1974년 11.2 달러로 4배나 상승한다. 원유 확보에 어려움을 겪자 정부는 유일한 대체 에너지원으로 원자력이라고 판단하여 고리 2호기의 건설을 추진하게 된다(한국원자력연구원, 2006: 62).

관인 원자력안전기술원으로 독립하였다. 이와 별개로 1990년대의 노태우 정부는 적극적인 남북대화를 시도하며 1991년 12월 한반도 핵문제를 협의하기 위한 세 차례의 남·북 고위급회담을 추진한다. 31일 ‘남북한의 비핵화 공동선언’이 채택되었으며 이듬해 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 고위급회담에서 발효되었다. 이에 1991년 4월 원자력국은 원자력실로 확대 개편되었으며, 1992년 12월에는 원자력실에 원자력통제과를 신설하게 된다.

(4) 김영삼 정부 ~ 노무현 정부

1996년 10월 24일 발효된 국제원자력안전기구(IAEA) 원자력안전협약 체결국으로서 1997년 8월 과학기술부 소속으로 ‘원자력안전위원회’를 신설한다. 원자력 안전관리에 관한 사항의 심의·의결하는 기능을 맡음에 따라 원자력 안전규제에 관한 독립성을 제고하기 위한 것으로 평가될 수도 있으나 현재의 원안위의 전신(前身)으로 보기엔 어려운 측면이 있다. 그 이유로는 당시 원자력 진흥을 담당하는 과학기술부의 장관이 위원장을 맡도록 하였으며 비상설 조직으로 설치되었다는 점에서 찾을 수 있다. 즉, 규제기관이라기보다는 자문기관의 역할이 강하였고 연구와 개발의 업무도 함께 맡음에 따라 원전 안전 규제의 역할을 수행하는 데에는 한계가 있었다.

1999년 5월, IMF 경제 위기에 따라 정부는 작은 정부를 지향하게 되며 원자력실은 다시 원자력국으로 축소된다. 이는 곧 원자력국을 중심으로 하는 원자력 진흥행정과 안전행정이 통합된 단일 행정체제로 회귀하였음을 의미한다. 그러나 2001년 과학기술부 내의 원자력국을 5과 2팀 체제로 개편하였으며 이는 노무현 정부까지 유지된다. 이후로도 원자력 안전행정은 대부분 과 단위로 분리된 상태로 유지되며, 현 원안위의 출범 이전까지는 원자력 진흥과 안전은 통합된 상태로 운영되어 왔다고 볼 수 있다. 이후 정권에 따라 약간의 조직 변화는 있었으나 원자력 이용 부문은 지식경제부(현 산업통상자원부)가, 진흥과 안전규제 업무의 경우 교육과학기술부(현 교육부와 과학기술정보통신부로 분리)가 함께 담당하였다.

2. 대통령 직속 기구로의 출범

2008년 이명박 정부의 조직개편과 함께 당시 과기부의 원자력국은 5과 2팀 체제에서 5과 1팀 체제로 축소되며 다시 원자력 안전 규제의 독립성이 훼손되었다는 평가를 받는다(박우영·이상림, 2014: 71). 더불어 「원자력법」으로 단일화된 법체계를 운영함에 따라 IAEA가 제시한 안전기준인, 원자력 진흥조직으로부터 독립된 안전

규제조직의 설치라는 조건에 미흡하다는 지적이 있어왔다. 특히 2009년 말 UAE로부터의 원전 수주 등을 계기로 원자력안전시스템에 대한 원자력 선진국의 견제와 IAEA의 감독이 강화되어 왔다. 그럼에도 불구하고 2011년 10월 25일까지는 별도의 규제기관을 두지 않고 교육과학기술부 원자력국에서 원자력 진흥 정책 및 원자력안전·통제 등을, 지식경제부에서 원자력 사업의 추진을 담당해왔다. 교과부가 규제기관 역할을 수행하였고, 규제실무(심사, 검사 등)는 한국원자력안전기술원(KINS)가 수행하였다. 이후 일본의 후쿠시마 원전 사고 이후 원자력 안전에 대한 경각심이 증대하였으며, 국제 기준에 부합하는 원자력 규제기관의 설립에 대한 요구가 늘어나게 되었다. 교과부는 IAEA의 권고를 수용하여 원자력 안전성 강화를 위해 분법 및 원자력안전위원회의 강화를 위한 입법발의를 추진하였다.

2011년 7월 25일 「원자력진흥법」, 「원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」, 「원자력안전법」이 국회에서 통과되고 10월 26일 발효되었다. 이에 교과부의 자문기구에 그쳤던 원자력안전위원회는 교과부의 원자력국을 흡수하여 대통령 소속 상설위원회로 공식 출범하게 된다. 원안위의 출범은 다음과 같은 의의가 있음으로 평가된다. 우리나라의 원자력 발전의 도입 반세기만에 비로소 타 부처의 논리에 얽매이지 않을 수 있는 독립적인 원자력안전관리를 총괄하는 체제를 구축할 수 있게 된 것이다(김진국, 2011; 고상진, 2014). 또한 원전의 확대 방향이라는 경로의존적인 원자력 정책과 원자력산업을 신성장 동력산업으로 키우고자 하는 등 원자력 이용의 확대가 불가피한 우리나라 상황에서 원자력 안전체제의 전문성과 독립성에 기여할 수 있는 제도적 기반이 마련된 것으로 볼 수 있다.

그러나 원안위 설립을 긍정적으로만 수용할 수 없는 측면도 존재한다. 먼저 설립의 시기에서 찾을 수 있다. 90년대 중반부터 IAEA의 권고사항이 꾸준히 이어져왔음에도 불구하고 2009년 원전 수출이 대두된 후에야 ‘경쟁력을 위해서는 원자로뿐만 아니라 기술과 안전관리 등이 함께 준비’ 되어야 함을 인지하여 독립된 규제기관의 설립을 추진한 점이다. 물론 표면적으로는 후쿠시마 원전사고의 여파에 대응한 안전규제의 강화라는 정책 방향이 원자력 규제기관의 출범으로 이르게 한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이는 이명박 정부의 원전 수출 촉진이 보다 직접적인 원인으로 작용하였음을 무시할 수도 없다(고경민·정범진, 2013). 이러한 국면에서 국내 규제기관의 분리·독립이 속행되는 과정이 궁극적으로는 원전 수출을 통한 원자력 진흥의 확대 경로의 부수적인 행위일 수도 있다는 점을 배제할 수 없다. 즉, 규제기관의 설립이 국가적 재난에 대한 대비와 국민의 안전을 제고하기 위한 방안으로서 숙고 끝에 이루어진 것이 아닌, 원전 수출을 위한 하나의 단계로써 추진된 것이라는 설명도 가능하다.¹³⁾

3. 총리 직속 기구로의 변화

2013년 1월, 박근혜 대통령 당선인의 대통령직인수위원회에서는 원안위를 미래창조과학부 산하로 편입하겠다는 내용을 담은 조직개편안을 발표하였다. 그러나 대통령 소속의 원자력 안전 규제기관을 부처 소속으로 개편하는 방향은 원전 규제의 강화 추세에 역행하는 처사이며 IAEA의 권고사항에 위배됨으로써 규제기관으로서 원안위의 독립성과 투명성을 저해할 수 있다는 비판이 있었다. 국회 상임위에서도 정부조직개편안을 두고 여야 간의 대립을 일으키며 결국 원안위를 국무총리 소속으로 하되 현행대로 합의제 중앙행정기관으로서 유지하기로 합의하였다. 2013년 3월 22일 박근혜 정부는 원자력안전위원회를 대통령 소속의 중앙행정기관에서 총리실 산하 위원회로 개편하였으며 이에 따라 원자력 행정체제는 다시 삼원화 체제로 분리되었다. 산자부의 원전산업정책국(원전산업정책과, 원전수출진흥과, 원전환경과), 미래부의 우주원자력정책국(원자력기술과, 우주원자력협력과), 그리고 총리 산하의 원안위로 나누어지게 된 것이다.

당초 원안위를 미래부 산하로 편입시키는 안은 무산되기는 하였으나 대통령 산하에서 총리 산하로 개편하는 안에 대한 비판은 이어졌다. 첫 번째로는 원안위가 중앙행정기관으로서의 지위를 유지하는 것과는 별개로, 원안위 위원장이 장관급에서 차관급으로 “격하(格下)”된 것이 이해가 상충하는 부처 간의 불균형을 초래할 수 있다는 것이다. 원자력 안전·규제 조직은 차관급인 반면, 원자력 진흥 조직(산자부, 미래부)은 장관급임에 따라 유관 부처들과의 협의 과정에서 규제기관으로서 충분한 역할을 수행할 수 있는가에 대한 의문이 제기되었다. 두 번째로는 원자력진흥위원장을 맡고 있는 국무총리 산하에 원자력안전위원회가 설치되었다는 점이다. 이는 곧 진흥사무와 규제사무의 분리·독립이 이루어질 수 있는 가에 대한 의구심으로 이어졌다. 이러한 조직개편을 두고 “원자력진흥위원장을 겸하고 있는 국무총리 산하에 들어가 있어 독립성이 구조적으로 보장되지 않고 있다”(김해창, 2016), “원자력 ‘안전’이 원자력 ‘진흥’과 한술밥을 먹게 된, 아니 ‘안전’이 ‘진흥’밑으로 뭉개져 들어간 것”(최학림, 2016) 이라는 지적도 있었다.

13) 후쿠시마 원전사고가 원자력 행정체제의 개편을 촉발한 요인임을 부정할 수는 없다. 그러나 고경민·정범진(2013)의 연구에서는 행정체제 개편을 위한 개정 법률안은 후쿠시마 원전 사고 이전에 국회에 제출되어있었던 상태였으며, 개정안 심의 과정에서도 원자력 안전 문제보다 원전 수출과 관련한 논의가 더욱 활발하였음을 지적한다.

4. 원자력안전위원회의 규제집행 구조

(1) 원자력 관련 행정부처

국내 원자력 관련 정부부처는 크게 원자력 발전소 담당과 방사선 담당, 방사능 방재 및 방호 담당의 세 갈래로 구분된다. 그중 원자력 발전소 관련 부처로는 산업통상자원부, 과학기술정보통신부, 원자력안전위원회가 있다. 산자부는 주무부처로 전력 수급 계획과 원전 건설계획을 수립할 수 있으며, 산하에 한국수력원자력(주) (이하 한수원), 한전원자력연료 등과 같은 원전 관련 공공기관의 전반적 운영에 대해 관리·감독을 수행한다. 과기부는 원자력 진흥과 국제 원자력 협력 업무 등을 수행하며 산하에 원자력연구원과 한국원자력의학원을 두고 원자력 R&D를 담당한다. 마지막으로 원안위는 원전 건설 및 운전 관련 인·허가 등 국내 28기의 원자력 발전소에 대한 규제와 안전을 담당한다. 본 연구에서는 원안위와 원자력 발전소 관련 행정부처와의 관계에 역점을 두고자 한다.

<표 - 3> 원자력 관련 행정부처

구분	원자력안전위원회	산업통상자원부	과학기술정보통신부
업무	원자력 관련 인·허가 및 각종 심사·검사	원자력 발전, 관련 사업자의 경영 관리	원자력 R&D, 원자력 진흥 국제협력
근거	원자력안전법 등	전기사업법 등	원자력진흥법 등
산하 기관	한국원자력안전기술원 등	한국수력원자력 등	한국원자력연구원 등

(2) 원자력안전위원회의 규제대상

원전사업은 원전의 건설·운영·유지·보수를 담당하는 한수원을 중심으로 한국전력 기술, 한전원자력연료, 한전KPS의 3개 공공기관이 협업하는 체제다. 따라서 원전 규제 집행 구조 또한 한수원을 중심으로 설명되며 이는 아래 <그림 - 1>과 같다. 원자력 이용에 대한 감독기관은 산자부로 원자력 발전 및 이용 업무와 원전 관련 공공기관의 운영을 총괄한다. 원전 규제기관으로는 원안위와 원안위 산하의 한국원자

원안위 규제의 영향을 받는 원자력 이용자들은 원전을 상업 이용하는 한수원, 연구 목적으로 이용하는 한국원자력연구원, 교육용으로 이용하는 대학교, 그리고 원자력 이용에 따른 폐기물 및 방사성동위원소 이용 시설로 나누어볼 수 있다. 그러나 본 연구에서는 원안위의 피규제집단을 한수원으로 한정하여 설명하고자 한다. 이는 <그림 -1>에서 알 수 있듯이 원안위가 직접적인 인허가와, 심검사 등의 규제를 실시하는 주된 사업자가 한수원이기 때문이다. 더불어 한수원은 원자력 시장에서 원자력 발전을 담당하는 유일한 사업자로, 관련 사업자들은 한수원을 중심으로 위탁, 용역 계약 등의 형태로 운영된다. 원자력 발전소의 부품, 정비 공사, 안전 검사 등을 수행하는 사업자들은 원안위의 직접적인 규제대상에 속하지 않으며, 연구용 및 교육용 원자력 이용자는 상업적 원자력 사업자와 구분된다. 한국원자력연구원과 한국방사성폐기물관리공단 또한 상업적 이용자로 보기 어려운 점에 따라 본 연구에서는 원안위의 주된 피규제집단을 한수원으로 한정하고자 한다.

<그림 - 1> 원전 관련 규제 체계

IV. 원자력안전위원회의 독립성 분석

법에 근거한 원안위의 설립 근거, 독립성, 권한 및 지위를 먼저 살펴보려고 한다. 먼저 설립 근거는 「원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」을 통해 확인할 수 있으며 제3조제2항의4에 따라 “원자력안전관리의 독립성 보장을 위한 필요한 사항”에 관하여 「정부조직법」 제18조의 적용을 받지 않도록 하고 있다.¹⁴⁾ 권한 및 지위는 「재난 및 안전관리 기본법」 제14조를 통해 확인할 수 있다. 정부는 대규모 재난에 관한 사항을 총괄하기 위해 행정안전부에 중앙재난안전대책본부(이하 중대본)를 두도록 하고 있다. 일반적인 재난의 경우 중대본의 장은 행안부 장관이 맡게 되지만 방사능재난의 경우 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제2조제2항에 따라서 중앙방사능방재대책본부의 장이 중앙대책본부장의 권한을 행사하도록 하고 있다. 이때 중앙방사능방재대책본부의 장은 원안위 위원장이 맡게 된다.

1. 구성상의 독립성

구성상의 독립성은 다시위원의 임기,위원의 신분 보장,위원의 정족수,위원의 자격 및 임명 절차,위원의 태도 및 가치의 유사성,위원의 개인적 특성 여섯 가지 요소로 구분된다. 그러나 본 연구에서는위원의 태도 및 가치의 유사성과위원의 개인적 특성을위원의 가치의 유사성으로 분석할 것이다. 이는 규제기관 내 행위자들에 대한 개별적 특성보다위원회의 구성 자체가 규제기관의 독립성의 판단 기준으로 작용함을 확인하는 것이 본 연구의 주된 목적이기 때문이다.

(1)위원의 임기

규제기관의 범주를 협소적으로 설정하고 그 중에서도 우리나라의 위원회 형식을 취하는 중앙행정기관에 관해 살펴보기로 하였다. 원안위를 포함한 5개 위원회는위원의 구성에 조금씩 차이는 있으나위원의 임기와 관련해서는 동일한 조건으로 운영되고 있으며 원안위는 위원장을 포함한 상임위원, 비상임위원의 임기를 모두 3년

14) 「정부조직법」 제18조 “국무총리의 행정감독권”을 말한다.

으로 1차에 한해 연임을 허용하도록 하고 있다. 우리나라 대통령의 임기는 5년으로 대통령이 임기 내 위원장 및 위원을 임명할 수 있는 기회가 많음을 알 수 있다. 이로써 발생할 수 있는 문제는 첫째, 정권 교체에 따라 원안위 위원장이 교체될 수 있다는 점과 둘째, 원안위 위원들의 교체도 이루어질 수 있다는 것이다.

1) 정권 교체에 따른 위원장의 교체

위원장 및 위원이 정권 교체에 따른 영향을 받음으로써 정권의 교체에 따라 원안위 위원장도 함께 교체될 수 있다. 위원장 및 위원들에 대한 모든 임명권은 대통령이 가진다. 대통령의 성향에 따라 원안위 위원의 구성이 달라질 수 있음을 의미한다. 이는 곧 국가의 원자력 안전수준 혹은 안전체계가 달라질 수 있음을 시사한다(김진국, 2012). 이명박 대통령과 같이 원자력산업 추진에 적극적인 입장에 있는 대통령이 선출될 경우, 원자력사업을 진흥하는 맥락에서 안전규제를 결정하게 될 가능성이 농후하다.¹⁵⁾ 그러나 원자력에 대해 부정적인 대통령이 선출될 경우, 기존의 국가 원자력 정책이 바뀌면서 안전규제의 방향 또한 영향을 받을 수 있다.

원안위의 출범 이후 각 정권별 원안위 위원장의 교체는 아래 <표 - 4>와 같이 이루어졌다. 초대 위원장은 2011년 10월 26일 원안위의 출범과 함께 임명되었다. 2013년 2월 24일, 이명박 정부가 막을 내리며 25일 박근혜 정부가 출범한다. 정권의 교체가 이루어진지 한 달여 만에 초대 위원장은 3년이라는 임기를 채우지 못하고 교체되었다. 반면 제2대 위원장인 이은철의 경우 박근혜 대통령 재임 기간 내에 임기를 마침으로써 정권 교체의 영향권 밖에 있었다. 재직기간 또한 36개월로 3년의 임기를 만료하고 면직된 것을 알 수 있다. 국회 상임위에서도 위원장의 임기가 정권 교체의 영향을 받은 것이 아니냐는 지적이 있었다.¹⁶⁾

15) “지난 3월 후쿠시마 원전사고는 원자력 안전에 대한 신뢰에 커다란 타격을 주었습니다. 그러나, 이번 사고가 원자력을 포기할 이유가 되어서는 안 됩니다. (중략) 현재까지 기술적, 경제적으로 대체에너지만으로는 전 세계적인 에너지 수요증가와 기후변화 문제에 대응하는데 한계가 있으며, 그러기에 원자력의 활용은 불가피합니다.” (출처: 2011. 9. 22. UN 원자력 안전 고위급회의 기조연설)

16) 강동원 의원은 다음과 같이 지적하였다. “강창순 전 위원장은 2011년 10월 26일 날 위원장이 됐습니다. 임기 3년 보장됐습니다. 그러면 2014년 10월 25일까지가 정상적인 3년의 임기입니다. 그런데 지금 1년 반 만에 교체했지 않습니까? 이게 정권 교체와 맞물려 있는 것 아닙니까?”(제316회 제1차 미래창조과학방송통신위원회 회의록(2013. 6. 17))

<표 - 4> 역대 원안위 위원장의 임기

연번	정부	성명	임기	재임기간
1	이명박	강창순	2011. 10. 26 ~ 2013. 03. 23	17월
2	박근혜	이은철	2013. 04. 12 ~ 2016. 04. 14	36월
3		김용환	2016. 04. 15 ~ 2018. 01. 01	22월
4	문재인	강정민	2018. 01. 02 ~ 2018. 10. 29	10월
5		엄재식	2018. 12. 14 ~	-

우리나라에서는 엄격한 의미의 독립규제위원회 형식을 채택하고 있지는 않다. 그러나 위원회 형식의 규제기관의 설계 시 미국의 독립규제위원회 모델을 참조하고 있다. 미국의 규제위원회의 경우 통상적으로 위원의 임기를 대통령의 재임기간보다 길게 설정하여 규제기관의 위원들이 행정부의 영향력으로부터 자유롭도록 하며 정권의 교체 속에서도 업무의 연속성을 유지할 수 있도록 한다. 그러나 우리나라 위원회 형식의 규제기관 모두 위원의 임기가 3년으로 설정되어 있으며 특히 원안위와 같은 경우 원자력 안전과 관련한 중장기 규제계획을 추진하는 만큼 위원들의 임기가 짧다는 지적이 있다.

2) 위원 교체기에 따른 위원회 공백 발생

정권 교체에 따른 원안위 위원의 교체는 위원회의 업무 공백을 야기할 수 있다. 이는 박근혜 정부의 출범과 함께 원안위 위원장을 포함한 위원들이 교체기를 거치며, 원안위 정례회가 약 8개월 동안 개최되지 않았던 상황을 통해 알 수 있다.

<표 - 5> 원안위 회의 개최 기록

회차	개최일	위원장	참석 위원
제11회	2012. 12. 31 (월)	강창순	강창순 위원장, 윤○호 부위원장, 박○원, 권○일, 윤○석, 최○경, 한○진 위원
제12회	2013. 8. 12 (월)	이은철	이은철 위원장, 김○환 사무처장, 김○암, 김○중, 김○정, 나○호, 염○호, 임○생, 최○봉 위원

이상민 의원: (중략) 정식 회의 한 번도 안 했다고요, 간담회 하고?

이은철 위원장: (중략) 원안위를 열지 못했던 것은 아마 여러분들께서 잘 아시겠지만 신규 위원 간에 조금 애매한 점이 있어서 그렇게 됐습니다. 그 점은 앞으로 시정하겠습니다.

이상민 의원: 신규 위원의 애매한 점이 뭐니까?

한선교 의원: 교체

이은철 위원장: 교체가 완전히 되지 않은 상태에 있었기 때문에 그렇습니다.

출처: 제316회 제1차 미래창조과학방송통신위원회 회의록(2013. 6. 17)¹⁷⁾

정권 변화에 따른 신·구 위원의 교체가 이루어짐에 따라, 원안위 운영에 공백이 발생하였다. 이는 2013년 6월 10일 영광원전 3호기 재가동 승인 과정에서 위원회의 심의·의결 없이 위원장의 판단만으로 이루어지는 문제로 이어진다.

권은희 의원: (중략) 이번 10일 영광원전 3호기 재가동을 승인하셨습니다.

이은철 위원장: 예.

권은희 의원: 여기에 대해서 위헌적, 위법한 결정이라는 지적이 있는데요, 어떤 과정을 거치셨습니까? 간단하게 대답해 주십시오.

이은철 위원장: 아까도 말씀드렸습니다만 원래 예정대로 재가동을 허용하기로 했다가 새롭게 발견된 기기검증보고서 위조를……

권은희 의원: 아니요, 그것은 아까 말씀하셨고요. 위원회 심의·의결을 하셨습니까?

이은철 위원장: 아니, 이번에 못 했습니다.

권은희 의원: 그럼 누가 판단했습니까?

이은철 위원장: 저희가 판단을 했습니다.

권은희 의원: ‘저희’가 누구입니까? 위원장입니까?

이은철 위원장: 예.

권은희 의원: 혼자서요?

이은철 위원장: 아……

조해진 의원: 그러면 9일 날 재가동 승인 발표한 것은 원안위 위원회에서 회의를 통해서 승인을 하신 것 아닙니까?

이은철 위원장: 아니, 그 과정을 거치지 못했습니다.

조해진 의원: 그러면 규정상으로는 어떻게 돼 있나요? 그 위원회에서 결정하도록 되어있습니까, 아니면 그 아래 단위 실무 책임자가 결정하도록 돼 있습니까?

이은철 위원장: (중략) 회의만을 통해서 원안위가 승인을 하게 돼 있습니다. (중략) 약간 애매한 점은 있었습시다라는 전력사정이 좀 급하다는 그런 점을 고려해서 저희가 그냥 가동 승인했던 것입니다.

출처: 제316회 제1차 미래창조과학방송통신위원회 회의록(2013. 6. 17)

당시 영광 3호기 재가동 승인에 있어 문제로 지적된 사항은 첫째, 원안위 구성 자체가 교체기라는 형식적인 이유로 회의를 개최하지 않았다는 점이다. 둘째, 위 회의록에 기록된 위원장의 발언과 같이 ‘전력사정이 급하다는 점’에 따라 재가동 승인

17) 국회 상임위원회에 참석한 “위원”과 원안위 “위원장” 및 “위원”의 구분을 위하여 국회 상임위 위원들은 “의원”으로 표기한다.

을 서둘렀다는 점이다. 그러나 재가동 승인에 있어 전력난을 고려하는 것은 전력수급계획을 맡은 산자부의 관할이며, 규제기관의 역할이라 보기 어렵다.

위원의 임기는 대통령의 임기, 즉 정권 교체의 영향을 받게 된다. 새롭게 위촉된 위원장은 다시위원의 구성을 교체하여 구성하고자 하며 이에 따라 규제기관으로서 원안위의 의사결정 과정에 있어 위와 같은 공백을 초래할 수 있다.¹⁸⁾

(2) 위원회 신분보장

원안위와 유사한 합의제 행정기관인 공정위, 금융위, 권익위, 인권위는 “위원회 위원 중 공무원이 아닌 사람은 「형법」과 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다”고 정하고 있다.¹⁹⁾ 즉, 공무원이 아닌 비상임위원에게도 위원회 소관 업무 관련 비위 행위에 대해 형사상 책임을 지도록 하고 있다. 그러나 원안위의 경우 「원자력안전위원회와 그 소속기관 직제」 제3조에서 위원장은 정무직으로, 상임위원인 사무처장은 고위공무원단에 속하는 임기제공무원으로 규정하고 있다. 즉, 원안위 위원 9명 중 2명에 한해서 공무원으로 적용하고, 나머지 7명의 비상임위원의 경우 민간인으로 보는 것이다. 2013년 11월 18일 국민권익위원회에서는 공무를 수행하는 민간인이 금품을 받는 경우 배임수재죄가 아닌 공무원과 마찬가지로 뇌물죄로 적용하여야 하며 특히 정부위원회 중 민간인이 참여하여 결정·심의·처분 등의 주요 업무를 하는 위원회의 경우 민간위원에 대한 처벌 규정을 마련할 것을 권고하였다. 위원의 신분이 민간인이라 하더라도 공무를 수행할 경우 각종 이해관계자들로부터 청탁의 대상이 될 수 있으며, 민간인과 공무원에 대한 차별적인 처벌은 부패행위의 예방 및 처벌에 한계가 있기 때문이다.²⁰⁾

무엇보다 원안위 비상임위원에 대한 공무원 의제 규정의 적용이 필요한 이유는 크게 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 원안위에서 심의·의결하는 안전들은 주로 공공의 안전과 관련되어 공공성이 상당하기 때문이다. 둘째, 원안위의 회의 의결 시 상임 및 비상임위원의 의결권을 대등하게 적용하여 차별하고 있지 않고 있으며 셋째, 원

18) 제316회 미래부 질의 이후 개최된 제12회 원안위 회의에서는 위원회를 한 달에 한 번 정례화하고, 중간에 간담회 또는 위원회를 개최하겠다는 내용을 논의하였다.

19) 공정거래위원회는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제65조의2, 금융위원회는 「금융위원회 설치 등에 관한 법률」 제69조, 국가권익위원회는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제31조, 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제62조에 해당 내용을 적시하고 있다.

20) 예를 들면 ‘공무원 의제규정이’ 적용되어 뇌물죄로 기소되면 ‘5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지’의 처벌을 받지만, 배임수재죄로 기소되면 ‘5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금’으로 그 수위가 낮아진다.

안위 위원들이 소관 사무를 수행함에 있어 요구되는 책임의 정도가 공무원 혹은 민간인이라는 신분에 따라 나누어질 수 없기 때문이다. 원안위는 권익위의 권고에 대하여 “2015년 6월까지 소속 위원회의 민간위원에 대한 향후 법 개정시 공무원 의제 조항 추가 예정”이라는 이행 계획을 권익위에 제출한 바 있다.²¹⁾ 2018년 2월 실시된 감사원의 특별감사에서도 비상임위원의 공무원 의제 규정 적용을 지적받은 바 있으나, 2019년 2월 26일 「원자력안전위원회와 그 소속기관 직제」의 일부개정이 이루어졌음에도 현재까지 비상임위원에 대한 공무원 의제 규정이 신설되지 않았다.

(3) 위원회 정족수

공정위의 경우 9인으로 구성된 위원회에 위원장과 부위원장을 포함한 5명의 위원을 상임위원으로 두고 있다. 권익위는 15인의 위원 중 위원장 포함 9인이 상임위원이며 금융위는 9인의 위원 중 위원장 포함 8인이 상임위원, 방통위는 위원장과 부위원장을 포함한 5인의 위원 모두 상임위원으로 구성되어 있다. 원안위의 경우 위원장 1명, 사무처장(부위원장) 1명만 상임위원이며 나머지 7명의 위원은 비상임으로 구성되어 위원의 정족수는 물론, 상임위원 수가 상당히 적은 편임을 알 수 있다. 이에 대해 유성엽 의원은 위원 수를 12명으로, 상임위원의 수는 4명으로 증원해야 한다는 의견을 제시하였다. 유의원의 질의에 당시 이은철 원안위 위원장은 “사실 상임위원의 수를 늘리는 것은 굉장히 필요하다고 보입니다.”고 답변했다.²²⁾

위원의 정족수가 적은 경우 발생할 수 있는 문제로는 첫 번째, 위원회의 운영 시 다양한 견해를 수렴할 수 있는 기회로부터 멀어진다는 것이다. 이는 위원회의 전문성을 저해할 수 있는 요소로 지적받는다(예를 들어 서보국 외, 2012). 두 번째로는 상임위원과 비상임위원의 비율이 중요한 이유는 위원들 간에 발생할 수 있는 서열화의 문제 때문이다. 무엇보다 수평적인 의사결정을 위해 조직된 합의제 규제기관으로서, 위원들 간의 서열화는 궁극적으로는 기관의 규제행위에 영향을 미칠 수 있다. 세 번째로는 위원회 운영의 활성화에 한계가 있다는 점이다.

(4) 위원회 자격 및 임명 절차

원안위 위원의 임명 기준은 “원자력안전에 관한 식건과 경험이 풍부한 사람”중에서 “원자력·환경·보건의료·과학기술·공공안전·법률·인문사회 등 원자력안전에 이바지할 수 있는” 인사를 고루 포함하도록 하고 있다. 공정위, 권익위, 금융위, 방통위

21) 2018년 2월에 실시하고 6월에 결과가 발표된 감사원의 원자력발전소 안전관리실태 특정 감사에서 참조한 내용이다.

22) 제315회 제5차 미래창조과학방송통신위원회 회의록(2013. 5. 2.)

와 위원회의 위촉 기준을 비교하면 <표 - 6>와 같다.

<표 - 6> 우리나라 중앙행정기관 위원회의 위촉 기준

	위원회의 임용 기준
원자력 안전위원회	원자력안전에 관한 식견과 경험이 풍부한 사람 중에서 임명하거나 위촉하되, 원자력·환경·보건·의료·과학기술·공공안전·법률·인문사회 등 원자력안전에 이바지할 수 있는 관련 분야 인사 고루 포함
공정거래 위원회	① 2급이상의 공무원(고위공무원단에 속하는 일반직공무원을 포함)의 직에 있던 자 ② 판·검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 있던 자 ③ 법률, 경제, 경영 또는 소비자 관련분야 학문을 전공하고 대학이나 공인된 연구기관에서 15년 이상 근무한 자(부교수 이상 또는 이에 상당하는 직)에 있던 자 ④ 기업경영 및 소비자보호활동에 15년이상 종사한 경험이 있는 자
국민권익 위원회	① 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 8년 이상 있거나 있었던 자 ② 판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 있거나 있었던 자 ③ 3급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원의 직에 있거나 있었던 자 ④ 건축사·세무사·공인회계사·기술사·변리사의 자격을 소지하고 해당 직종에서 10년 이상 있거나 있었던 자 ⑤ 제33조제1항에 따라 시민고충처리위원회 위원으로 위촉되어 그 직에 4년 이상 있었던 자 ⑥ 그 밖에 사회적 신망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 있는 자로서 시민사회단체로부터 추천을 받은 자
금융위원회	① 기획재정부차관 ② 금융감독원 원장 ③ 예금보험공사 사장 ④. 한국은행 부총재 ⑤ 금융위원회 위원장이 추천하는 금융 전문가 2명 ⑥ 대한상공회의소 회장이 추천하는 경제계대표 1명
방송통신 위원회	① 방송학·언론학·전자공학·통신공학·법률학·경제학·경영학·행정학 그 밖에 방송·언론 및 정보통신 관련분야를 전공한 자로서 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 자 또는 이에 상당하는 직에 15년 이상 있거나 있었던 자 ② 판사·검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 있거나 있었던 자 ③ 방송·언론 또는 정보통신 그 밖의 관련분야에 관한 경험이 있는 2급 이상 또는 이에 상당하는 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 직에 있거나 있었던 자 ④ 방송·언론 또는 정보통신 관련 단체나 기관의 대표자 또는 임·직원의 직에서 15년 이상 있거나 있었던 자 ⑤ 방송·언론 또는 정보통신 분야의 이용자 보호활동에 15년 이상 종사한 경력이 있는 자 ⑥ 제1호, 제2호, 제4호, 제5호 및 공무원 경력 등을 합산하여 15년 이상이 되는 사람

1) 부적격 위원회의 임명 문제

“원자력발전소 안전관리 실태”에 대한 감사원의 감사보고 결과에 따르면 원안위 위원회의 자격관리가 부적정하게 이루어지고 있음을 지적하고 있다. 원안위는 위원회의 위촉 과정 시 결격사유에 대한 검증을 목적으로 “체크리스트”를 작성한다고 한다.²³⁾ 해당 체크리스트에 원자력이용시설의 운영자로서 원안위의 규제를 받는 한수

원과 한국원자력연구원 등 18개 업체 또는 업군을 원자력이용자 또는 원자력이용자 단체로 열거하였다. 그러나 원안위법에는 원안위원의 중요한 결격사유인 ‘원자력이용자’ 또는 ‘원자력이용자단체’에 대한 정의 조항이 존재하지 않는다. 또한 ‘원자력이용자 및 원자력이용자단체가 수행하는 사업에 관여’라는 조항이 해석 상 모호하다는 사유 등으로 한수원 이외의 원자력이용자 또는 원자력이용자단체가 수행하는 사업 관여 여부에 대해서는 자격관리 등을 하지 않고 있다.²⁴⁾

감사원의 지적이 있기 전인 “월성1호기수명연장을 위한 운영변경허가처분 무효확인소송” 사건에서 해당 심의·의결이 위법하다고 판결이 이루어진 바가 있다.²⁵⁾ 이러한 판결의 사유에는 운영변경 허가를 심의·의결하는 데 참여한 위원회 위원 중 2명이 최근 3년 이내 원자력 이용자가 수행하는 사업에 관여하여 현행법상 결격사유가 있다는 점도 근거로 작용하였다.

(중략) 피고의 위원장 이○○은 2012. 12. 한수원이 ‘급격한 환경변화에 탄력적으로 대응하고, 영향력 있는 유력인사의 정책결정 참여로 우호적 여론을 형성’ 할 목적으로 설치한 원자력정책자문위원회 위원으로 위촉되어 회의에 참가하여 발표하는 등의 활동을 한 사실(갑 제46호 증에 의하면 한수원으로부터 자문료나 회의비도 지급받았을 것으로 보인다), 피고의 위원 조○○은 2010. 12.부터 2011. 11.까지 한수원 소속 부지선정위원회의 위원으로 위촉되어 신규원전을 설치할 부지를 선정하는 기준을 수립하고 이에 따라 부지평가 활동을 하였으며 이에 대하여 회의참석비, 자료검토비 등 수당을 지급받은 사실, 또 위 조○○은 2012. 12.경 한수원 소속 사업자지원사업 본사심의위원회에서도 활동한 사실이 인정된다. (중략) 이처럼 원자력이용자인 한수원의 사내 위원회에서 활동한 이○○, 조○○은 원안위법 제10조 제1항 제5호의 ‘최근 3년 이내 원자력이용자가 수행하는 사업에 관여하였던 사람’에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 결격사유가 있어 당연히 퇴직하여야 하는 위원이 관여한 이 사건의 의결은 위법하다(위원회는 심의·의결을 통하여 그 의사를 결정하는 합의제 행정기관이므로, 결격사유가 있는 위원을 제외한 나머지 위원의 찬성만으로도 이 사건 의결이 가능하였다는 사정만으로는 그 위법성을 해소할 수 없다. (중략) 이○○, 조○○은 계속운전을 위한 위원회 심의·의결에 적극적으로 관여한 사실이 인정되므로, 다른 위원들의 의사결정에 영향을 미치지 않았다고 볼 수도 없다.)

23) 감사원(2018) 감사보고서에 기록된 내용으로, 원안위법 법령상 근거는 없으며 원안위 내부적으로 관리하고 있다고 한다.

24) 원안위법에서 ‘원자력이용’은 원자력의 연구·개발·생산·이용으로 정의되어 있으며, 동법 제2조제20호의 규정에서 ‘원자력 이용시설’은 원자력의 연구·개발·생산·이용과 관련된 시설로 대통령령으로 정하는 것, 동법 시행령 제10조의 규정에 따르면 원자력이용시설에는 원자로 및 관계시설, 핵연료주기시설, 사용후핵연료 저장시설, 방사성폐기물 처리시설 등이 해당하는 것으로 정의되어 있다.

25) 2015년 5월 18일 2166명의 국민소송원고단이 제기한 무효소송으로 2017년 2월 7일 서울행정법원 제 11행정부는 ‘월성1호기 수명연장 허가 무효 국민소송(피고: 원자력안전위원회)’에 대해 ‘월성 1호기 계속 운전 허가 처분 취소’ 판결을 내렸다(서울행정법원 2015구합5856).

결격사유 논란이 있던 위원 중 한 명인 조위원은 비상임위원으로 2014년 6월 5일자로 위촉되었다. 그러나 위촉 일자로부터 3년 이내인 2010년 12월부터 2011년 11월까지 한수원 소속 신규원전 부지선정위원회의 위원으로 활동한 이력이 있다. 조위원은 월성 1호기 계속운전 심사결과가 보고안건으로 접수되었던 제29회 회의부터 월성 1호기 계속운전 허가(안)이 원안의결 된 제35회 회의까지 총 4회에 걸쳐 회의에 참석하였다. 이러한 사유로 조위원은 임명 이후 꾸준히 자격의 문제가 제기되었으며 결국 임기의 만료 3개월 전인 2017년 3월 18일 사퇴 의사를 밝혔다.²⁶⁾ 조위원과 같은 사례는 규제기관의 위원의 자격 및 임명절차에 있어 엄밀한 고려가 부족했던 것으로 볼 수 있다.

2) 위원장 및 위원의 임명 절차상 문제

두 번째는 원안위의 위원장 및 위원의 임명 절차다. 권익위를 제외한 공정위, 금융위, 방통위는 개별 기관의 설치 근거가 되는 법률에 따라 위원장의 임명시 국회의 인사청문회를 통하도록 하고 있다. 위원장의 임명 과정에서 국회의 청문 과정을 거치는 것은 국회의 동의를 구하는 것은 물론, 정치적 중립성과 전문성을 겸비했는지 확인하기 위함이다. 그러나 원안위의 경우 원안위법 제5조제2항에 따라 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하도록 하고 있다.

<표 - 7> 위원장의 청문회 대상 여부

기관명	위원장의 지위	청문회 대상 여부
원자력안전위원회	차관급	×
공정거래위원회	장관급	○
국민권익위원회	장관급	×
금융위원회	장관급	○
방송통신위원회	장관급	○

규제기관으로서 원안위의 공정성, 독립성을 확보하기 위해 청문회를 통한 위원장의 자질 검증은 거쳐야 한다는 주장은 꾸준히 이어져왔다. 2012년 이용섭 의원은

26) 제67회 원안위 회의에 참석한 조○○위원은 “채미(瑣尾)한 논란으로 원안위가 하지 않아도 될 소모를 하는 것은 바람직하지 않다고 생각하여 신분증을 위원장께 반납하려고 한다” 라며 사의를 표명하였다.

원안위 위원장에 대한 국회 인사청문회를 의무화하는 내용의 원안위법, 「국회법」, 「인사청문회법」의 개정안을 발의했다. 2016년 문미옥 의원 또한 원안위 위원장을 임명할 때 인사 청문 절차를 도입하여 인사의 공정성 및 투명성을 제고해야함을 강조하며 「국회법」과 「인사청문회법」의 일부개정법률안을 발의하였다.

(5) 위원의 유사성

2013년 정부조직법 개편으로 원안위가 총리 산하로 소속이 변경되면서 위원의 구성시 비상임위원 중 4인은 국회가 추천하는 내용으로 원안위법 또한 개정되었다. 제19대 국회의 원안위 위원 추천안 중 가결된 안건에 한해서 위원들의 주요 경력 및 활동 등을 확인한 결과, 당시 여당인 새누리당에 더욱 많은 기회가 부여되었음을 알 수 있다.²⁷⁾ 원안위 위원의 구성시 대통령이 임명한 위원장의 제청으로 위촉되는 위원 4명과, 국회에서 추천하는 4명 중 최소 2인의 후보자가 여당의 추천으로 이루어진다면 위원 간의 유사성은 높아질 수 있을 것이다. 그러나 대통령의 원자력 정책과 유사한 성향을 가진 위원이 과반수 이상인 위원회가 구성된다면, 행정부와 의회로부터 규제기관의 독립적인 규제행위로 이어지리라는 확신은 어려울 것이다.

<표 - 8> 제19대 국회 원안위 비상임위원의 추천

성명	추천 정당	주요 경력(활동)	비고
김○○	민주당	환경운동연합 에너지기후위원장 시민방사능감시센터 운영위원장	연임
김○○	민주당	경주환경운동연합 창립 경주시 월성원전·방폐장 민간환경감시위원회 위원	
임○○	새누리당	한국원자력연구원 원자력사업본부장 한국원자력연구소장	
나○○	새누리당	한국원자력안전기술원 방사선안전본부장 UN 방사선과학위원회 한국 대표	
정○○	새누리당	한국원자력연구원 책임연구원 부산대 기계공학부 원자력시스템전공 교수	
한○○	국민의당	삼성종합기술원 연구 개발 전남대 공과대학 화학공학부 교수	
김○○	새누리당	한국원자력안전기술원 원장 포항공과대학교 교수	

27) 부결은 1건이었으며, 이는 새누리당이 추천한 김○○ 후보자였다.

2. 운영상의 독립성

운영상의 독립성은 위원회의 인사, 예산의 자율성과 준입법적·준사법적 자율성을 일컫는다. 그러나 본 연구에서는 인사와 예산의 자율성만을 운영상의 독립성으로 분석하고자 한다. 준입법적·준사법적 자율성은 결국 원안위의 고유의 임무로써, 기능상의 독립에서 분석이 이루어지기 때문이다.

(1) 인사의 자율성

인사의 자율성은 규제인력에 대한 자율성을 의미한다. 즉, 위원회의 위원 구성에 대한 자율성이 아닌, 원안위라는 규제기관의 규제인력 확보에 대한 자율성인 것이다. 우리나라 원자력 안전규제 전문인력의 증원과 관련한 문제는 꾸준히 제기되어 왔으며 국회 상임위에서도 지적해왔다. 2013년 상임위의 서면질의서에 대한 원안위 위원장의 답변을 참고하면, 2012년 말 기준으로 원전 1호기당 규제인력은 미국 37.7명, 프랑스 37.8명, 캐나다 44.3명, 우리나라 약 18.5명이었다. 특히 원전 현장에 파견된 규제인력은 호기당 1.8명으로 미국 3.7명 프랑스 3.7명 일본 3.6명에 비하면 절반 수준에 해당하였다. 이는 상임위 회의에서도 마찬가지로 지적되었다.

민병주 의원: 업무는 증가했는데 인력은 외국에 비해서 턱없이 부족한데 우리나라에서 원전 호기당 인력이 어느 정도 수준이면 적합하다고 생각을 하시나요?

이은철 위원장: 지금의 아마 2배는 되어야 될 것이라고 생각이 됩니다. (중략) 좋은 지적이십니다. 마는 저희 힘으로 해결이 안 되는 문제입니다. 그래서 위원님들께서 이것은 좀 필요성을 강조를 해 주시기를 오히려 제가 부탁을 드리고 싶습니다.

출처: 제315회 제5차 미래창조과학방송통신위원회 회의록(2013. 5. 2.)

당시 위와 같은 질의·응답의 내용을 통해 원안위의 자율적인 규제인력의 증원이 이루어지기 어려움을 추측할 수 있다. 이후 2018년 8월 기준, 우리나라 원자력 안전규제 전문인력은 원전 1호기당 25.1명으로 2012년 보다 증가하였으나, 원안위의 인사 자율성이 확보된 결과로 보기에 는 무리가 있다.²⁸⁾

(2) 예산의 자율성

28) 2018년 8월 기준, 과학기술정보방송통신위원회 윤상직 위원이 원안위로부터 제출 받은 자료에 따르면 국내 원전 32기에 배치된 안전규제 전문인력은 총 804명이다.

2015년 6월 22일 과기부 소관 법률인 「원자력진흥법」의 개정과 함께 원자력연구개발기금이 원자력기금으로 명칭이 변경되고, 기금은 다시 안전규제계정(원안위 소관)과 연구개발계정(과기부 소관)으로 분리되었다. 이는 안전기술원이 원자력 관련 사업자 등으로부터 부담금을 직접 부과 및 징수하여 규제운영비용으로 사용함에 따라 집행의 투명성이 저하될 수 있다는 우려와, 피규제대상인 사업자에 재원이 종속되는 게 아니냐는 지적에 따른 변화였다.

진흥 재원인 연구개발계정과 규제 재원인 안전규제계정이 분리되었다는 점에서 의의가 있다. 그럼에도 불구하고 원자력기금과 관련하여 재원의 독립성에 관한 두 가지 문제점이 지적되고 있다. 첫 번째로는 원자력기금 자체가 원전 사업자인 한수원이 상당부분을 부담하고 있다는 점이다. 원자력규제비용을 원자력사업자에게 징수하는 것이 타당한 것일 수도 있으나 기금의 주요 부담자인 한수원과의 관계에서 문제가 발생할 수 있음이 지적되고 있다. 두 번째로는 원자력안전규제계정이 과기부 소관 법률인 「원자력진흥법」에 의해 규정되어 있다는 점이다. 이는 여전히 규제기관의 재원이 과거 진흥기관에 예속되어있는 것이 아니냐는 비판이 존재한다.

3. 기능상의 독립성

원자력 관련 행정부처는 원자력 진흥과 이용을 담당하는 산업통상자원부, 원자력 R&D를 담당하는 과학기술정보통신부, 규제를 담당하는 원자력안전위원회로 나누어져 있다. 특히 원자력 진흥을 담당하는 산자부와 안전규제를 담당하는 원안위의 경우, 원자력 발전소와 관련된 업무와 한수원이라는 규제 대상이 중첩된다는 점에서 주목할 필요가 있다.

(1) 위원회의 고유한 관할 업무

원자력 진흥기관과 규제기관의 관할 업무와 규제 대상이 중첩되는 현상은 국내에 원자력이 도입된 이래로 지속되어 왔다. 원자력 관련 국내 규제연구에서 꾸준히 다루어진 고질적인 문제이기도 하다. 그러나 원안위가 분리되어 출범한 이후에도 규제기관으로서의 독립적인 지위와 역할을 수행하고 있는가에 대한 의문이 제기되고 있다. 이러한 의문은 두 가지 측면에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 첫째, 진흥기관인 산자부와 규제기관인 원안위의 지위가 대등하지 않다는 것이다. 둘째, 원안위가 수행하는 관할 업무가 안전규제에만 국한되어 있지 않으며, 사업자에 대한 진입규제와 같은 경제적규제도 수행한다는 점이다. 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 진흥기관과 규제기관의 권력 불균형 문제

산자부와 과기부는 장관급으로 기관으로 각각 전력수급계획을 세우고 원자력의 진흥·개발을 담당하는 역할을 맡고 있다. 원안위의 경우, 현재 총리 직속의 차관급 기관에 해당하며 이에 대해서는 국회 상임위에서도 여러 차례 지적된 바 있다.

장병완 의원: 그러니까 안전성 심사하고 스트레스 테스트를 해 가지고 재가동을 하느냐 안 하느냐를 결정하는 권한은 원자력안전위원회에 있는데, 실제 그 판정을 하는 기관과 무관한 산자부가 100% 다 재가동한다는 것을 전제로 해서 전력수급기본계획을 짚는 것 자체가 기본적으로 난센스다 이거예요.

장병완 의원: (중략) 차관급인 위원장께서 산자부장관이나 또는 미래부장관에게 그 양 부처의 결론과 다른 건의를 할 경우에 어떻게 받아들여지겠느냐 그 말이에요, 가장 기본인 안전과 규제의 분리도 지켜지지 않는 이 상황에서. (후략)

이은철 위원장: 제도를 좀 고쳐 주시지요. 지금 이 제도를 어떻게, 저희가 할 수 있는 것은 지금 기구가 현행법이 있는 한 법을 지키지 않고서 저희가 법을 다른 기관보고 준수하라고 얘기하기는 어렵지 않겠습니까?

출처: 제315회 제5차 미래창조과학방송통신위원회 회의록(2013. 5. 2.)

진흥기관은 장관급이며 규제기관은 차관급임에 따라 발생할 수 있는 기관 간의 권력 불균형 문제는 부처 간의 의사 교환 측면의 어려움, 즉 기관 간의 서열화를 초래할 수 있다. 이는 2013년 한빛 3호기 재가동 승인 사례에서 드러난 바 있다. 2013년 6월 8일 원안위는 한빛 3호기의 재가동에 대해 안전상 문제는 없지만, 시험 성적서 조사를 마친 후에 최종 승인을 하겠다는 입장을 밝혔다. 그러나 이보다 앞선 7일, 산자부는 한빛 3호기에 대한 원안위의 승인이 7일 또는 8일에 이루어질 것이며, 재가동 관련 시험이 원활히 진행될 경우 10일 재가동이 가능할 것이라는 자료를 발표하였다. 당시 원안위는 8일에 밝힌 입장을 하루 만에 번복하고 그 다음날인 9일에 재가동을 승인하였다. 이에 원안위는 진흥부처인 산자부의 영향으로부터 자유롭지 못 한 것이 아니냐는 지적이 있었다.

장병완 의원: (중략) 원안위의 입장을 결국 손바닥 뒤집듯이 바꾼 거란 말입니다. 도대체 이 문제는 우리 제3자가 보기에는 전력 수급 불안을 우려하는 산업부의 입김을 원안위가 그대로 받아서 입장을 번복한 것이 아닌가 하는 의혹을 지을 수 없습니다. 어떻게 된 거지요?

이은철 위원장: 그것은 오해이시라고…… 죄송합니다.

최민희 의원: 그런데 산업부가 말이지요, 지난 7일에 한빛 3호기 재가동 절차에 들어가면서 언론에 미리 '7일이나 8일 원안위에서 재가동 승인이 날 것 같다' 이렇게 얘기했습니다. 아시지요?

이은철 위원장: 예.

(중략)

최: 산업부장관이 이렇게 언론에 인터뷰하는 게 맞습니까? (중략) 아직 원자력안전위원회 결정도 안 했는데 미리 관계부처 장관이 ‘원안위에서 제가동 승인이 곧 날 것이다’ 이렇게 얘기하는 것 맞습니까, 틀립니까? (후략)

이: 저희도 지금 불만을 가지고 있습니다.

출처: 제316회 제1차 미래창조과학방송통신위원회 회의록(2013. 6. 17.)

원안위와 전력 수급 계획을 담당하는 산자부 간 의견 교환이 이루어지지 않는 측면에서는 일견 규제기관으로서 원안위의 독립성이 발휘된 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 이는 규제사무를 수행함에 있어 진흥기관의 입장과 무관하게 원안위의 규제 행위가 이루어질 때를 확인할 수 있는 바이며, 진흥 기관의 입장에 따라 원안위의 결정을 번복하는 행위는 진흥기관과 분리 및 단절로부터 나타나는 독립성의 측면이라고 보기 어렵다.

2) 규제 중복의 문제

앞서 정의한 바와 같이 원전 시장의 사실상 독점적 사업자라고 할 수 있는 한수원이 원안위의 주된 규제대상이 된다. 그러나 한수원은 진흥기관인 산자부에 산하의 공공기관으로 산자부의 규제대상이 되기도 한다. 즉, 진흥기관인 산자부와 규제기관인 원안위가 한수원이란 동일한 규제대상을 두고 있다는 것은 진흥기관과 규제기관의 규제사무가 중복될 수 있으며 원자력 시장에 대한 진흥기관과 규제기관이 명확히 분리되지 않는다는 점을 시사하기도 한다. 이에 따라 초래될 수 있는 첫 번째 문제로는 규제를 수행하는 정부의 입장에서는 상당히 비효율적일 수 있다는 것이다. 두 번째로 피규제집단의 입장에서는 규제기관과의 유착 또는 포획 가능한 범위가 넓어질 수 있다는 것이다.

이러한 문제는 2013년 5월 발생한 신고리 원전과 신월성 원전의 ‘원전 부품 품질 서류 위조사건’을 통해 확인할 수 있다. 원자력 관련 기관과 원전 사업자인 한수원, 원전 부품 납품 업체 또는 시험·검사 업체와의 결탁을 소위 ‘원자력마피아’라고 표현한다.²⁹⁾ 이와 같은 현상은 외부로부터 포착을 통하여 실체를 밝혀내기 어려우며, 내부의 고발 또는 폭로를 통해 그 존재의 여부를 확인할 수 있다. ‘원전 부품 품질 서류 위조사건’은 원자력마피아의 존재를 확인할 수 있는 대표적인 사례다. 당해 6월 7일 정홍원 국무총리는 ‘원전 비리 관계장관회의’를 주재하여 ‘원전 비리 재발방

29) 엄밀하게는 특정 대학 원자력 관련 학과 출신들이 원자력 시장의 회전문 인사, 낙하산 인사로 포진되는 현상을 포함한다.

지 종합대책'을 내놓기도 하였다. 사건의 발단은 4월 26일 원안위 신문고에 접수된 제보로부터 시작되었으며 한수원은 시험 성적서를 위조한 성능 검증 업체와 부품 제조업체를 대검찰청에 고발하였다.³⁰⁾ 이후 6월 17일 개최된 국회 상임위인 미래창조과학방송통신위원회 회의에서 이은철 원안위 위원장은 업무보고에 앞서 해당 사건을 인정하며 재발 방지 대책을 발표하기도 하였다.

원자력 안전 및 원자력발전사업자 대한 관리·감독을 위한 규제기관이 존재함에도 불구하고, 원자력발전사업자 등의 비리는 산자부의 소관이 된다. 이는 「원전비리 방지를 위한 원자력발전사업자 등의 관리·감독에 관한 법률」이 산업통상자원부의 소관법률임에서도 확인할 수 있다.³¹⁾ 더불어 2013년도부터 2016년까지 실시된 국회 산업통상자원위원회의 국정감사의 대상은 산자부뿐만 아니라 한수원을 포함한 산자부 산하의 공공기관을 모두 포함하고 있으며 이에 산자부에 대한 시정·처리요구사항으로 원전 사업자들에 대한 비리와 관련된 부분이 꾸준히 이어졌다.

공익사업에 대한 규제가 효율적으로 수행되기 위해서는 기술규제를 실시하는 규제기관과 경쟁행위를 감시하는 규제기관이 분리될 필요가 있다는 주장도 일견 타당하다(예를 들어, 조창현, 2004). 그러나 원자력 시장에 대한 경제적 규제의 목적은 결국 안전이라는 사회적 규제의 목적으로 환원된다는 특수성을 가진다. 따라서 진흥기관과 규제기관의 규제중복의 문제에 있어 규제기관 간의 역할에 대한 보다 구체적인 논의가 필요해 보인다.

(2) 위원회의 고유한 임무

규제기관으로서 독립적인 지위를 확보하도록 하는 이유이자 독립성을 발휘하도록 하는 요소는 다른 기관에 의해 수행되기 어려운 전문적이고 기술적인 규제기관의 고유한 임무라고 볼 수 있다. 특히 전문성과 기술성이 요청되는 규제업무는 특성상 정치적 의도에 의해 쉽게 오염될 수 있으며, 피규제대상과 이익집단으로부터의 포획에 빈번히 노출될 수 있어 강한 중립성이 요구되기도 한다. 원안위의 대표적인 고유한 임무로는 원자력 발전소의 운영과 관련된 심사 및 검사가 해당된다. 원자력 사업자가 원자력 발전소를 건설, 운전 등에 착수하기 위해서는 원안위의 인·허가가

30) 5월 28일 한수원은 새○티이피(성능 검증 업체)와 J○전선(부품 제조업체) 대표 등 관련자 3명을 사문서 위조, 특정경제범죄가중처벌 등에 관한 법률 위반(사기) 등의 혐의로 대검에 고발하였다.

31) 2014년 국정감사에서 “원전 부품 납품업체 및 품질검증업체에 대한 관리·감독을 강화하고 비리업체에 대한 철저한 후속조치를 실시할 것”이라는 시정·처리요구사항이 있었으며, 이에 대한 산자부의 시정·처리결과로써 원전감독법이 제정되었다.

필요하며, 이는 원안위의 심의·의결을 통해서만 결정될 수 있다. 「원자력안전위원회 회의 운영에 관한 규칙」 제10조에 따라 상정되는 안전의 심의·의결은 재적위원의 과반수의 찬성으로 의결한다. 원안위의 심의·의결 사항은 원안위법에 제12조에 의해 명시되어 있다. 그 중 원자력이용자에 대한 “허가·재허가·인가·승인·등록 및 취소에 관한 사항”을 최종 결정은 위원회에서 이루어지나, 원자력이용자의 기술기준 등의 심사·검사 업무는 한국원자력안전기술원이 위탁 받아 수행하게 된다. 즉, 안전기술원의 심사·검사 결과를 토대로 위원회의 인·허가 등의 의결이 이루어지는 구조다. 이를 바탕으로 하여 원안위의 심의·의결권이 오용된 사례를 확인하고자 한다.

1) 위원회의 심의·의결권의 오용

원자력안전위원회는 회의 시 의결 안전과 보고 안전으로 구분하고 있다. 그중에서도 심의·의결 안전은 원안위법에 따라 상정할 수 있으며, 이는 원안위는 위원회 운영을 위한 사항, 소관 법률 및 고시의 제·개정, 원자력 이용자의 사업 인·허가 행정처분 등에 이른다. 제1회부터 제62회에 이르는 원안위 회의록을 참고하여 구체적인 심의·의결 안전 사항을 확인하고 7가지 유형으로 분류하였다. 위원회 운영과 관련된 안전은 위원회 운영을 위한 내부 규칙의 제·개정, 위원회 예·결산 심의 등의 내용을 포함하고 있다. 두 번째로 위원회의 업무·사업 관련 내용은 원자력안전종합계획, 원자력안전 연구개발 5개년 계획 등의 내용을 담고 있다. 세 번째로 위원회 소관 법률, 고시의 제·개정은 원안위 소관의 원자력안전법 등 시행령, 시행규칙 및 관련 고시의 제·개정의 의결 사항을 포함한다. 네 번째로 원자력 사업자의 인·허가 관련은 원전의 운영허가, 건설허가 등의 내용으로, 주로 사업자들에 대한 심의 사항들이다. 다섯 번째로 원자력 사업자 감독 관련은 방사선 이용기관에 대한 행정처분, 원자력 사업자들을 대상으로 감독, 조사 및 후속 조치 등에 관한 의결 내용을 담고 있다. 여섯 번째로 원자력 안전규제 관련 내용은 원자력 이용자를 대상으로 한 기술기준의 제·개정, 원자력 관련 유관 부처와의 협의 내용을 담고 있는 안전 규제의 제·개정에 관한 사항을 포괄한다.

원안위의 심의·의결 안전에 따른 심의 결과의 양상을 살펴보면 아래 <표 - 9>와 같다. 62회차에 이르는 회의 동안 123건의 안전이 상정되었으나 이 가운데 95건이 원안 가결되었으며 부결된 안전은 단 한 건도 없다. 다만 위원회 운영과 관련하여 철회된 안전이 존재하기는 하나, 이는 의안을 제의한 위원에 요청에 의해 철회된 것으로 심의 과정을 거쳐 부결된 것으로 보기 어렵다. 다만 일부 안전에 한해 재상정을 거치며 원안 의결 또는 수정 및 조정 의결되었다. 재상정이 가장 많이 이루어진 안전은 원자력 사업자에 대한 인·허가 관련 내용으로, 총 26번의 심의 중 12번에

결쳐 재상정되었다. 이는 주로 한수원이 신청한 원전에 대한 계속운전 허가, 운영 허가, 원전 건설에 대한 허가에 관한 사항으로 이루어져있다.

<표 - 9> 원안위 심의·의결 안건에 따른 심의 결과 구분

번호	심의·의결 안건 내용에 따른 구분	심의 결과	소계	총계
1	위원회 운영 관련	원안 의결	13	18
		수정 의결	1	
		재상정	3	
		안건 철회	1	
2	위원회 업무·사업 관련	원안 의결	6	7
		수정 의결	1	
		재상정	0	
3	위원회 소관 법률, 고시 제·개정	원안 의결	28	36
		수정 의결	4	
		재상정	3	
4	원자력 사업자 인·허가 관련	원안 의결	14	26
		수정 의결	0	
		재상정	12	
5	원자력 사업자 감독 관련	원안 의결	27	28
		수정 의결	1	
		재상정	0	
6	원자력 안전규제 관련	원안 의결	6	7
		수정 의결	0	
		재상정	1	
7	기타	원안 의결	1	1
		수정 의결	0	
		재상정	0	

특히 원전 사업자의 인·허가 관련 안건에서 월성 1호기 계속운전 허가, 신고리 3호기의 운영 허가, 신고리 5, 6호기의 건설허가의 경우 2회 이상의 재상정을 거쳐 원안대로 의결된 바가 있다. 신고리 3호기의 경우 현재 정상 운영 중에 있으나 월성 1호기와 신고리 5, 6호기의 경우 원안위의 의결 결과와 다른 판단도 존재함에 주목하여야 한다. 월성 1호기의 경우 서울행정법원에 의해 수명연장을 위한 운영변경의 허가 무효 판결이 선고되었다. 원안위의 의결과정에 위법성이 있다는 법원의 판단에 따른 결과였다. 신고리 5, 6호기의 경우 2017년 7월 시민참여단이 참여하여 운영된 신고리 5·6호기 공론화위원회(이하 공론위)를 통해 건설 재개가 결정되었다.

그러나 여전히 국민소송단에 의한 건설 허가 취소 소송이 진행 중에 있다. 공론위의 판단은 원자력 정책에 대한 권고일 뿐, 원안위 의결 과정의 적법성에 관해 논의된 바는 없기 때문이다.

<표 - 10> 원안위의 주요 의결 및 현재 결과

회차	회의개최일	안건	의결 결과	현재 결과
33	'15. 01. 15	월성 1호기 계속운전 허가(안)	재상정	영구 중지 (예정)
34	'15. 02. 12		재상정	
35	'15. 02. 26		원안 의결	
37	'15. 03. 26	신고리 3호기 운영 허가(안)	재상정	정상 운전
38	'15. 04. 09		재상정	
39	'15. 04. 23		재상정	
47	'15. 10. 29		원안 의결	
55	'16. 05. 26	신고리 5, 6호기 건설허가(안)	재상정	건설 재개
56	'16. 06. 09		재상정	
57	'16. 06. 23		원안 의결	

① (중략) 피고는 신규 운영허가를 할 때에는 위원회의 심의·의결이 필요하지만 운영변경허가를 할 때에는 그렇지 않다고 주장하지만, 허가받은 사항의 변경 중 안전관련설비의 변경을 수반하지 않는 등 경미한 사항은 변경신고만으로 변경할 수 있으나 경미하지 않은 변경은 원자력안전 규제기관인 위원회의 심의·의결이 필요하다고 보이는 점, **여러 위원들의 심의·의결을 거쳐 의사를 결정하는 합의제 행정기관인 피고가 그 인·허가권을 소속 직원에게 전결규정의 형태로 위임할 수 없는 점, 피고는 운영변경허가의 일종인 이 사건 처분을 할 때에도 심의·의결 절차를 진행한 점 등에 비추어 보면, 원자력발전소의 신규운영허가 및 운영변경허가 모두 위원회의 심의·의결사항에 해당한다.**

② 그런데 월성1호기의 계속운전을 위한 안전성평가 및 그 심사를 전후하여 운영변경사항에 해당하는 설비교체(그 중 대표적인 것이 원자로의 핵심설비인 380여개의 압력관 교체작업이다)가 여러 건 진행되었고, **이에 대한 운영변경허가는 피고 소속 과장 전결로 이루어졌다. 이러한 방식의 운영변경허가는 위 원자력안전법 및 원안위법이 정한 피고 위원회의 심의·의결 권한을 잠탈한 것으로 위법하다.**

출처: 서울행정법원 2015구합5856, 14-15p

위의 사례는 원안위의 심의·의결 권한이 오용됨으로써, 규제기관이 가지는 고유한 임무라는 요소가 규제기관의 독립성의 발휘에 긍정적이지만은 않음을 확인할 수 있다.

2) 규제권한의 오용

「원자력안전법 시행령」 제38조제2항에서는 계속운전을 위한 안전성평가를 할 때에는 “계통·구조물·기기에 대하여 최신 운전경험 및 연구결과 등을 반영한 기술기준을 활용하여 평가”하도록 규정하고 있다. 이는 신규운영허가를 통해 정해진 설계수명기간을 연장하고자 할 때에는 당초의 신규운영허가를 할 때의 기술기준이 아닌, 최신 운전경험 및 연구결과를 반영한 기술기준을 적용함으로써 원전의 안전성을 최대한 보장하기 위한 취지인 것이다. 대부분의 설계수명기간이 만료되어 계속운전을 앞두고 있는 원전은 계통·구조물·기기를 전체적으로 교체하지 않는 한 신규로 건설하는 원설보다 더 높은 안전성을 확보하기 어렵다. 더불어 원전 사고는 그 피해를 가늠하기 쉽지 않음에 따라 보다 강화된 기술기준을 엄격히 적용하여야 한다. 이러한 검사를 시행하는 것이 안전기술원이며, 안전기술원의 검사를 바탕으로 계속운전의 여부를 결정하는 것이 원안위의 역할이다. 그러나 안전기술원의 검사가 적절하게 이루어지지 않는다면, 원안위의 심의·의결 과정 자체가 왜곡될 수 있다. 이러한 사례가 월성1호기 계속운전을 위한 안전성평가에서 나타났으며 안전기술원의 심사·검사 결과는 원안위의 의결에 영향을 미칠 수 있음을 유추해볼 수 있다

KINS는 피고가 제정한 고시인 ‘원자로시설의 계속운전 평가를 위한 기술기준 적용에 관한 지침 (2012. 1. 20. 원자력안전위원회 고시 제2012-25호, 이하 ‘계속운전지침’이라 한다)’에 캔두형 원전의 수출국인 캐나다 규제기관의 규정 R-7 등이 기술기준으로 열거되어 있지 않다는 이유로 계속운전을 위한 안전성평가보고서를 심사하면서 R-7 등을 적용하지 않았다. (중략) KINS는 R-7 등을 적용하여 계속운전을 위한 안전성평가보고서를 심사하였어야 한다. 그럼에도 KINS가 위 시행령 및 시행규칙에 위반하여 심사한 결과 R-7 등을 적용할 경우 월성1호기의 안전성평가결과가 어떠한지에 대하여는 위원회의 심의도 이루어지지 않았다. (중략) 따라서 이 사건 처분은 원자력안전법 시행령 제38조 제2항 제1호, 원자력안전법 시행규칙 제21조 제4항 제1호를 위반한 KINS의 심사결과, 위원회의 심의결과에 기초한 것으로서 위법하다.

출처: 서울행정법원 2015구합5856, 16p

KINS가 작성한 계속운전 심사결과가 월성1호기의 설비 교체 사실을 적시하면서 기기검증, 정년 열화 평가항목에 대하여 적합 판정을 내리고 있는 사실에 비추어 보면, 위 설비교체는 사실상 계속운전을 허가받으려는 목적에서 이루어졌던 것으로 보인다(증인 성○○의 2016. 7. 20.자 증언 녹취록 21면 참조). (중략) 위원회의 심의·의결이 있기 전 운영변경허가를 수반하는 계속운전을 위한 설비교체 등이 먼저 이루어지는 것은 위원회의 심의·의결이 없어 위법할 뿐만 아니라 정책적으로도 바람직하지 않다. 왜냐하면 계속운전을 위한 안전성평가를 전후하여 한수원이 원자력안전 규제기관인 KINS 내지 피고 직원들과의 협의 하에 설비교체를 먼저 진행한다면, 한수원에게는 계속운전이 허가되리라는 기대를 심어주게 되고 설비교체를 협의한 KINS나 피

고 소속 직원들에게는 독립적이고 공정한 심사를 기대하기 어렵게 되기 때문이다.

출처: 서울행정법원 2015구합5856, 16p

V. 결론

“원자력 안전문제는 과학기술적 문제라기보다는 사회적 문제”다(최병선, 1995: 16). 원자력 이용에 따른 이익과 위험은 동전의 양면과 같아서 규제기관이 외부로부터의 규범적 압력을 받는 일은 불가피하다. 이에 원안위는 조직의 개편과 제도의 개선 등을 통해 기대에 부응하고 하는 노력을 시도해왔으며 조직 출범 이후 비교적 단기간에 독립적인 지위를 확보할 수 있었다. 그러나 본 연구를 통해 알 수 있듯이 규제기관은 독립성을 오용하거나 남용할 수 있다.

먼저 구성상의 독립성은 제도적 차원에서 확보되어 있었으나 위원회의 임기, 위원회의 자격 및 임명절차에서 문제를 발견할 수 있었다. 위원회의 임기는 정권의 교체에 영향을 받을 수 있으며, 이는 위원회의 업무 공백을 야기하였다. 위원회의 공백은 결국 위원회의 심의·의결 없이 위원장의 판단만으로 영광 3호기 재가동 승인이 이루어지는 결과로 이어졌다. 또한 위원회의 자격 검증이 엄격하게 이루어지지 않음에 따라 부적격 위원들이 심의·의결권을 행사할 수 있었다. 이에 월성 1호기 원전 재가동 승인이 위법하다는 법원의 선고로 이어지기도 하였다.

두 번째로 운영상의 독립성의 경우 원자력 발전을 채택하는 다른 국가들에 비해 원전 1호기당 규제인력이 부족하나 증가하는 추세임을 알 수 있었다. 그러나 원안위의 인사 자율성이 확보됨에 따라 호기당 규제인력의 증가된 것으로 보기에 무리가 있으며, 후속 논의가 필요하다고 판단된다. 한편 예산의 자율성의 경우, 위원회에서는 예산의 편성과 집행에 관한 심의·의결권을 가지고 있으나 궁극적으로는 피규제대상과 진흥기관으로부터 독립된 재원의 조달이 이루어져야함을 시사하였다.

마지막으로 기능상의 독립성의 경우 위원회의 고유한 관할 업무는 여전히 진흥기관인 산자부와 중첩되어 있으며, 장관급 부처인 산자부와 차관급 기관인 원안위 간의 권력 불균형이 초래됨을 유추해볼 수 있었다. 더불어 한수원이라는 동일한 규제대상을 두고 있음에 따른 규제 중복의 문제도 발생하였다. 특히 위원회의 고유한 임무인 심의·의결 행위에서는 위원회에 상정된 안전 모두 가결되며 단 한 건의 부결도 없었음을 알 수 있었다. 이는 위원회의 심의·의결권이 적절히 이용되고 있는가에 대한 의심으로 이어질 수 밖에 없다. 또한 안전기술원에 위탁한 심사·검사 업

무가 위법하게 이루어지며 위원회의 심의·의결에도 영향을 미침을 알 수 있었다.

그러나 본 연구는 독립성의 확보만을 주장하고자 하는 것이 아니다. 분석 결과를 통해 알 수 있듯 규제기관의 독립성이 반드시 규제기관의 활동에 정당성을 부여할 수는 없다. 즉, 규제기관이 적절한 수준의 독립성을 확보하더라도 그것이 반드시 규제기관의 책임 있는 행위로 이어지지 않을 수 있다는 것이다. 또한 규제기관의 독립성은 규제를 위한 충분조건일 뿐이며 필요조건은 될 수 없다. 더이상 규제기관의 독립성을 '확보'의 차원에서 다루기보다는 적절한 '수준'이 무엇인가에 대한 구체적인 논의가 필요하다. 본 연구에서는 이를 시도하였다는 점에서 연구의 의의를 가진다.

더불어 본 연구는 다음과 같은 한계를 안고 있다. 먼저, 규제기관의 독립성, 특히 원안위와 관련한 선행연구가 충분치 않음에 따라 여러 차례 검증된 연구 모형을 이용한 것이 아니라는 것이다. 이에 분석의 정합성이 다소 부족하다고 판단된다. 또한 사례연구에 그쳤다는 점이다. 규제기관의 독립성과 규제성과와의 관계를 분석한 실증연구(예를 들어 박진아, 2018)와 규제변화의 영향요인으로 설정한 실증연구(예를 들어 김다은·최상옥, 2014)를 통해 규제기관의 독립성과 다른 변수와의 관계를 설명할 수 있으나, 본 연구에서는 규제기관의 독립성만을 분석하였다는 한계를 안고 있다. 마지막으로 공식적으로 수집 가능한 자료만을 활용하였다는 점이다. 원안위 관계자를 대상으로 설문 또는 심층 면담을 통해 비공식 자료를 활용한 후속 연구가 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

- 감사원 (2018). 감사보고서: 원자력발전소 안전관리실태.
- 고경민, 정범진 (2013). 이명박 정부에서의 원자력 행정체제 변화: 안전규제 강화인가 원전수출 촉진인가?. 21세기정치학회보, 23(2): 143-167.
- 고상진 (2015). 후쿠시마 원전사고가 원자력안전위원회에 미친 영향. 전북대학교 박사학위논문.
- 김다운·최상욱 (2014). 규제 변화 결정요인에 관한 실증 연구: 2008~2013년 등록 규제사무를 중심으로. 한국행정학보, 48(2): 185-208.
- 김소연 (2013). 독립행정기관의 헌법적 체계화에 관한 연구: 중앙행정기관으로서의 독립위원회를 중심으로. 법조 684(9): 5-52.
- 김병섭 (2002). 부패방지위원회의 독립성. 행정논총 40(4): 25-54.
- 김용우 (2010). 정부규제와 규제행정. 서울: 대영문화사.
- 김진국 (2012). 원자력안전규제시스템 개선방안 연구. 국회예산정책처.
- 김찬동 (2005). 한국적 정치행정관계와 행정자율성. 한국행정학회 추계학술대회 논문집. 1-16.
- 김해창 (2016). [기고] 원안위, 이제 '원자력 규제 위원회' 로. 경향신문. 5월 6일자.
- 민경세·김주찬 (2016). 원자력 안전분야에서의 위험규제 거버넌스에 관한 탐색적 사례연구. 한국공공관리학보 30(1): 27-52.
- 박우영·이상립 (2014). 국내외 원전 안전규제시스템 비교 연구. 에너지경제연구원.
- 박진아 (2018). 금융기관에 대한 정치적 영향력이 규제 성과에 미치는 영향. 고려대학교 대학원 박사학위 논문.
- 사공영호 (2016). 세월호 사고와 규제 실패의 성격. 규제연구 25(1): 55-90.
- 서보국·이상경·윤혜선·한동훈·홍종현 (2012). 독립행정기관의 설치·관리에 관한 연구. 헌안분석 2012(13). 한국법제연구원.
- 서성아 (2011). 독립규제기관의 독립성이 조직성과에 미치는 영향: 공정거래위원회를 중심으로. 한국행정학보 45(2): 241-267.
- 엄석진 (2009). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁. 한국행정학보 43(4): 19-45.

오성호 (1999). 중앙인사기관의 구조와 기능에 관한 연구: 중앙인사위원회의 전문성·독립성·집권성을 중심으로. 한국행정학보 33(3): 55-07.

이상운 (2015). 원자력발전소 안전규제의 비교법적 연구. 한국법제연구원.

이용원 (2011). [기고] 원자력 안전강화를 위한 원자력행정체계의 개편. 원자력 신문. 8월 29일자.

임재진 (2018). 규제자원 제약에 대한 규제기관의 대응행태에 관한 시론적 연구. 규제연구 27(2): 71-103.

정홍주·이현복 (2014). 금융감독기구의 독립성, 책무성, 투명성 강화방안. 금융소비자연구 3(2): 1-26.

조창현 (2004). 경쟁적 전력시장에서의 전력산업 규제체제: 틀, 사례 및 정책방향. 규제연구 13(2): 33-65.

최광식 (2009). 원자력 안전 규제의 독립성에 대한 고찰. 원자력산업 29(1): 65-88.

최승범 (2002). 한국의 지방관료제: 자율, 통제와 책임성. 한국행정학보 36(1): 173-192.

최병선 (1991). 규제행정기관과 관료의 행태에 관한 연구. 행정논총 29(1): 38-61.

——— (1992). 정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제. 서울: 법문사.

——— (1995). 원자력 안전규제와 행정체제. 행정논총, 33(1): 1-18.

최학림 (2016). [최학림의 세상 속으로] 원자력안전위원회, 고리로 옮겨라. 부산일보사. 7월 5일자.

한국원자력연구원 (2006). 원자력 50년의 전개과정 고찰. 연구보고서. 과학기술부.

국가인권위원회법(법률 제14028호)

금융위원회의 설치 등에 관한 법률(법률 제16088호)

독점규제 및 공정거래에 관한 법률(법률 제15784호)

방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(법률 제15408호)

부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(법률 제11690호)

원자력안전법(법률 제15749호)

원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(법률 제15282호)

원자력진흥법(법률 제14839호)

정부조직법(법률 제15624호)

한국원자력안전기술원법(법률 제13391호)

Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2011). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. New York: Oxford University Press.

Bilimoria, D., & Piderit, S. K. (1994). Qualifications of Corporate Board Committee Members. *Group & Organization Management*, 19(3), 334-362.

Carcello, J. V., & Neal, T. L. (2000). Audit Committee Composition and Auditor Reporting. *SSRN Electronic Journal*.

Cohen, David M. (1996). Amateur Government: When Political Appointees Manage the Federal Bureaucracy, CPM Working Paper, 96-1.

Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics: The democratic process - and its future - as examined by one of the worlds preeminent political theorist*. New Haven: Yale University Press.

Dudley, Susan E. & Brito, Jerry (2012). *Regulation: A Primer*. 2nd Edition. Mercatus Center: George Mason University & The George Washington University Regulatory Studies Center.

Gilardi, F. (2009). *Delegation in the regulatory state: Independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

Gilardi, F., & Maggetti, M. (2010). *The Independence of Regulatory Authorities. Handbook on the Politics of Regulation*.

Hanretty, C., & Koop, C. (2012). Measuring the formal independence of regulatory agencies. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 198-216.

Kohlmeier, Louis M. (1969). *The regulators : watchdog agencies and the public interest*. New York : Harper & Row.

Lodge, M., & Wegrich, K. (2012). *Managing regulation: Regulatory analysis, politics and policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Maggetti, M. (2009). The role of independent regulatory agencies in policy-making: A comparative analysis. *Journal of European Public Policy*, 16(3), 450-470.

- Meier, K. J., & Bohte, J. (2007). *Politics and the bureaucracy: Policymaking in the fourth branch of government*. Belmont, CA: Wadsworth Cengage Learning.
- Mitchell, J. (1997). Representation in Government Boards and Commissions. *Public Administration Review*, 57(2), 160.
- Shapiro, M. (1997). The problems of independent agencies in the United States and the European Union. *Journal of European Public Policy*, 4(2), 276-277.
- Smith, Warrick (1997). *Utility Regulators: The Independence Debate*. Public Policy For The Privatesector No. 127. Washington D.C.: The World Bank.
- Stigler, George J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2(1): 3-21.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2009). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford, CA: Stanford Business Books.
- Verhoest, K. (2005). Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study. *Policy Studies Journal*, 33(2), 235-258.
- Verkuil, Paul R. (1988). Separation of Powers, The Rule of Law and the Idea of Independence. *William & Mary Law Review* 30(2): 301-341.
- Wagner, W. G., Pfeffer, J., & O'Reilly, C. A. (1984). Organizational Demography and Turnover in Top-Management Group. *Administrative Science Quarterly*, 29(1), 74.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books).

A Study on the Independence of Regulatory Agency

- Focused on the Nuclear Safety and Security Commission in South Korea -

Gim, Minju

Ever since the establishment of the Nuclear Safety and Security Commission (NSSC), the issue of independence as a regulatory agency has been consistently brought up. Why is the independence of the NSSC being a matter of concern inevitable? It is because the nuclear power generation's hazard and its risk for safety have to be entrusted to the government. From the 2011 nuclear disaster in Fukushima, Japan and the 2014 Sewol ferry disaster in South Korea, the complacency of the government or the regulatory agency during such disasters has been observed. Losing the government's credibility for its controllability was inescapable. The anticipation of effective government regulation can only be found out through how a regulatory agency is being managed as an organization. Therefore, this study's purpose is to strictly sort out the definitions between independence, autonomy, political neutrality and find out the actual aspect when the regulatory agency's independence is institutionally arranged. The result of sorting out independence as three separate concepts as constructive independence, managerial independence, and functional independence is like the following. Even if a regulatory agency has received independence institutionally, it may not particularly lead to the regulatory agency's responsible act. That implies that the regulatory agency's independence is only a requirement and cannot be a sufficient condition. It is possible that a regulatory agency may misemploy or abuse its independence. Nevertheless, a condition of institutional independence as a minimum means to control such mistreatment must be established.

Keywords: Nuclear Safety and Security Commission (NSSC), regulatory agencies, independence, nuclear safety regulations

저탄소차 협력금제도의 수요이전 효과

조은정
(성균관대학교)

저탄소차협력금제도의 수요이전 효과

조은정³²⁾

본 논문은 이산선택모형을 사용하여 한국 자동차 산업에 대한 수요함수를 추정한다. 확률효용모형 기반의 혼합로짓모형을 사용하여 CO₂ 배출량, 가격, 크기 등의 다양한 차량특성에 대한 소비자들의 이질적인 선호를 허용하였다. 분석에는 재정패널의 2012-2016년에 차량을 구매한 가구 자료를 사용한다. 수요함수 추정결과, 연령, 교육 수준, 주행거리는 소비자들의 차량 구매에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 수요추정 결과를 바탕으로 시장점유율 시뮬레이션을 통해 저탄소차협력금제도의 도입이 소비자의 자동차 수요에 미치는 영향을 예측한다. 시뮬레이션 결과, 보조금 구간과 중립 구간의 시장점유율은 각각 6.8%, 5.9% 증가하고, 부담금 구간의 시장점유율은 5% 감소하는 것으로 나타났다. 분석결과에 따르면, 저탄소차협력금제도의 도입은 소비자들의 수요 변화를 유발하여 보조금이 지급되는 저탄소 차량의 구매를 늘리고 부담금이 부과되는 고탄소 차량의 구매를 줄이는 효과가 나타났다. 또한 저탄소차협력금제도 도입을 위해서는 자동차 시장에서의 소비자 수요를 고려한 구간 및 요율의 설계가 중요하다는 것을 시사한다.

주제어: 저탄소차협력금제도, 저탄소차, 수요함수 추정, 혼합로짓모형

JEL Classifications: H2, L5, L9

32) 성균관대학교 일반대학원 박사과정, E-mail: eunjung.jo@skku.edu

I. 서 론

전 세계적으로 자동차 관련 환경규제를 강화하는 동시에 친환경차 개발 및 지원, 보급 확대 정책을 추진 중에 있다. 우리나라 정부에서도 1993년부터 시설물 및 경유 자동차에 환경개선부담금 제도를 도입하였으며, 2010년에는 「저탄소 녹색성장 기본법」을 제정하여 온실가스를 감축하기 위한 방안을 마련하고자 하였다. 이의 일환으로 2015년에는 저탄소차협력금제 도입을 통해 국내 온실가스 배출량을 줄이고 저탄소차 소비문화를 확산시키려 하였으나, 제도의 취지와는 달리 이산화탄소 감축 효과가 크지 않고 자동차 업계의 부담을 고려해야 한다는 산업계 의견 등을 수렴하여 정부는 2021년으로 제도의 시행을 유예하였다. 그 대안으로 2009년부터 세제지원 혜택만을 주었던 하이브리드차에 보조금을 지급하기로 했다.

최근 발표된 「제2차 기후변화대응 기본계획」에 따르면 2030년까지 온실가스 배출량을 2017년 온실가스 배출량 대비 24.4%(5억 3,600만 톤) 감축할 계획이다. 정부는 온실가스 저감을 위한 저공해차 보급 확대를 목표로 보조금 지원 등의 재정적인 지원 수단을 사용하고 있으나 장기적으로 재정적인 부담을 줄이고 정책의 효과성 증대를 위한 비재정적인 수단이 고려되고 있다. 기후변화대응을 위한 환경규제 강화는 전 세계적인 추세이고 수송부문의 온실가스 감축이라는 정책목표 달성을 위해서는 재정적인 지원 수단만으로는 한계가 있기에 환경규제 도입의 필요성에 대해서는 어느 정도의 사회적 공감대가 형성된 상태이다.

최근에는 저탄소차협력금제도를 온실가스뿐만 아니라 대기오염물질까지 고려한 친환경차협력금제도로 확대·개편하려는 논의가 있었다.³³⁾ 이외에도 수송부문의 배출가스 감축을 목표로 하는 연비 규제, 고배출차량 운행제한, 내연기관차 판매금지, 저공해자동차 의무판매제 등의 다양한 정책 수단들이 거론되고 있다. 이러한 규제 도입에 앞서 규제 도입에 따른 제도적 실효성을 충분히 검증할 필요가 있다. 저탄소차협력금제도는 「대기환경보전법」 개정으로 제도시행의 법적 근거가 마련되었고, 환경부가 제시한 구체적인 시행방안 중심의 사회적 논의가 있었다. 현재 도입이 논의되고 있는 친환경차협력금제도 역시 피베이트(feebate) 기반의 제도이고 향후에 이와 유사

33) 저탄소차협력금제도는 온실가스 배출량의 97% 이상을 차지하는 이산화탄소 배출량을 기준으로 보조금-중립-부담금 구간을 설정하였다. 친환경차협력금제도는 「미세먼지 관리 종합대책」(환경부 외, 2017.9.26)과 「자동차등의 대기오염 저감에 관한 법률안」에서 언급되었고, 고려하는 대기오염물질의 대상이나 시행방안에 대해 명시된 사항이 없다. 「대기환경보전법」에서 제한하고 있는 자동차 제작차 배출허용기준 오염물질로는 일산화탄소, 질소산화물, 탄화수소 및 질소산화물, 탄화수소, 포름알데히드, 입자상물질이 있다.

한 환경규제가 도입될 가능성이 있기 때문에 자동차 시장의 수요함수 추정결과를 바탕으로 저탄소차협력금제도 도입의 효과를 측정하는 것은 의미가 있다.

기존 연구는 탄소배출량 기반의 피베이트 정책도입의 효과를 시뮬레이션을 통해 예측하거나 기 시행된 정책의 효과를 평가하였다. 자동차 세제나 보조금 등의 정책 효과를 평가하는 대다수의 연구에서 수요함수 추정에 이산선택모형(discrete choice model)을 사용하고 있으며, 추정결과를 사용하여 반사실적 모의실험(counterfactual simulation)을 통해 시장점유율 변화를 예측했다. 분석에는 주로 집계 자료(aggregate data)를 사용하였기 때문에 개별 소비자의 인구통계학적 특성이 분석에 반영되지 않았다. 본 연구는 이산선택모형 중 제품간 유연한 대체패턴(substitution pattern)을 가정하고 제품특성에 대한 선호의 이질성(preference heterogeneity)을 허용하는 혼합로짓모형(mixed logit model)을 사용한다. 재정패널의 자동차 보유현황 자료를 분석에 사용하여 제품특성 뿐 아니라 가구의 인구통계학적 요인을 고려한 수요함수 추정결과를 제시하여 기존의 연구와 차별성이 존재한다. 또한 저탄소협력금제도의 환경부 시행방안(2015) 시나리오를 기초로 하여 시장점유율 시뮬레이션을 통해 제도 도입의 효과를 예측한다.

수요함수 추정결과, 차량특성인 가격, 크기, 무게 당 마력, 이산화탄소 배출량 변수와 가구특성인 소득, 가구주 연령, 가구주 교육기간, 주행거리는 소비자 선택에 유의미한 영향을 주는 것으로 분석되었다. 또한 시장점유율 시뮬레이션 결과, 시나리오1을 기준으로 보조금과 중립 구간의 시장점유율은 평균적으로 6.8%, 5.9% 증가하고, 부담금 구간의 시장점유율은 평균적으로 5% 감소하는 것으로 나타났다. 연료유형별로는 하이브리드와 휘발유 차량의 점유율이 각각 4.6%, 2.4% 증가하고, LPG와 경유 차량의 점유율이 각각 1.3%, 7.1% 감소하였다. 저탄소차협력금제도의 도입은 소비자들의 수요 변화를 유발하여 보조금이 지급되는 저탄소 차량의 구매를 늘리고 부담금이 부과되는 고탄소 차량의 구매를 줄이는 효과가 있음을 확인했다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. II장에서는 저탄소차협력금제도의 도입배경 및 쟁점에 대해서 논의한다. III장에서는 선행연구를 검토한다. IV장에서는 모형 설정 및 분석 자료를 설명한다. V장에서는 수요함수 추정결과를 제시하고, 각 시나리오별 시뮬레이션 결과에 대하여 논의한다. 마지막으로 VI장에서는 연구의 한계점과 결론을 제시한다.

II. 저탄소차협력금제도의 도입배경 및 쟁점

저탄소차협력금제도는 중대형차 위주의 소비문화를 경소형차 위주로 전환하고 친환경차의 보급을 확대하여 자동차 부문의 온실가스 배출량 감축을 목표로 한다. 이는 일종의 피베이트(feebate) 제도로 온실가스 배출량에 따라 보조금(rebate) 또는 부담금(fee)을 부과하는 프랑스의 보너스 맬러스(bonus-malus) 제도와 유사하다. 프랑스는 주요 자동차 생산국이라는 점에서 우리나라와 유사한 사례로 볼 수 있어 제도의 기본 틀 설계는 프랑스의 사례를 참고하였다. 탄소배출량에 따라 보조금-중립-부담금 구간으로 구분하여 탄소배출량이 많은 차량에 부담금을 부과함으로써 온실가스 배출로 인한 외부불경제 요인을 내재화할 수 있다. 신차 구매시 구매자에게 1회에 한하여 적용되는 제도로 적용대상은 승용차 및 10인승 이하 승합차(총 중량 3.5톤 미만)이다.

저탄소차협력금제도는 2010년 「저탄소녹색성장기본법」 개정, 2012년 「대기환경보전법」 개정을 통해 제도 시행의 법적 근거가 마련되었다.³⁴⁾ 환경부는 보조금 및 부담금 대상차량 및 요율 등 구체적인 시행방안을 제시하고 관련부처와 논의하였으나 합의안을 도출하지 못하였다. 부담금의 부과수준이 높아 국내 자동차 소비가 위축되고 자동차 업계에 부담이 될 수 있다는 것이다. 또한 부담금 및 보조금의 구간이 수입차량에 유리하게 설계되어 있어 제도 시행시 국내 제조업체의 이익 감소가 예상된다는 것이 주된 이유였다. 반면에 환경부는 친환경차 판매 증가로 자동차 업계의 생산액과 고용이 증가하는 긍정적 효과가 더 클 것이라 보았다.

2013년 총리주재 관계부처 장관 간담회에서 산업 및 사회적 영향을 최소화하는 방향으로 시행방안을 마련하기로 하여 한국조세재정연구원, 산업연구원, 한국환경정책·평가연구원이 관련 부처들과 협의하였으나 합의된 시행방안을 도출하지 못했다. 대표적인 쟁점은 제도의 효과에 영향을 미치는 자동차 수요의 가격탄력성, 구간 및 요율, 온실가스 감축효과 산정방법 등이다(강광규, 2014).

34) 「저탄소녹색성장기본법」 제47조(교통부문의 온실가스 관리) ③ 정부는 온실가스 배출량이 적은 자동차 등을 구매하는 자에 대하여 재정적 지원을 강화하고 온실가스 배출량이 많은 자동차 등을 구매하는 자에 대해서는 부담금을 부과하는 등의 방안을 강구할 수 있다. 「대기환경보전법」 제76조의8(저탄소차협력금의 부과) ① 환경부장관은 저탄소차를 구매하는 자에 대한 재정적 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 온실가스 배출량이 많은 자동차를 구매하는 자에게 부담금(이하 "저탄소차협력금"이라 한다)을 부과·징수할 수 있다.

<표 1> 저탄소차협력금제도 환경부 시행방안(2015)

구분	이산화탄소 배출량 (g/km)	금액 (만 원)	주요차종
보조 금	전기차	1,000	소울, SM3, 스파크, 레이, BMW i3 등
	하이브리드차 (110 이하)	200	그랜저, K7, K5, 쏘나타, 프리우스, 혼다, 시빅 등
	90 이하	100	스파크(LPG), 모닝(LPG), 푸조 208, 시트로엥 DS3 등
	91~110	50	모닝, 스파크, 프라이드, 골프 1.6, BMW 320d 등
중립	111~145	-	아반떼, 쏘나타, 스포티지 2.0, BMW 530d, 벤츠 C220 등
부담 금	146~160	75	그랜저 2.4, K7 2.4, 코란도 C, 벤츠 C220, 혼다 CR-V 등
	161~175	150	제네시스 3.3, 렉스턴 2.0, 벤츠 C300, BMW X6, 렉서스 ES350 등
	176~190	225	에쿠스 3.8, 알페온 3.0, 벤츠 E350, 아우디 A6 등
	191~205	300	체어맨 2.8, 에쿠스리무진 3.8, 벤츠 S500L, 링컨 MKZ 등
	206 이상	400	에쿠스 5.0, 체어맨 3.2, 벤츠 S500, 렉서스 LS460

자료: 김중원, 2018

결국 2014년 9월에 저탄소차협력금제도의 시행시기를 2021년으로 연기하였다. 그 대안으로 전기차와 하이브리드차에 대한 세제감면은 일몰시한이 연장되었고, 이산화탄소 배출량 97g/km 이하인 하이브리드 차량 구입자에 대한 보조금은 신설되었다.

<표 1>은 한국환경정책·평가연구원이 제시한 시행방안으로 환경부의 입장을 대변한 것으로 볼 수 있다(김중원, 2018). 보조금은 전기차, 하이브리드차와 CO2 배출량이 90g/km 이하인 경차와 일부 소형차차량에 지급되고 부담금은 CO2 배출량이 146g/km 이상인 자동차에 부과된다. CO2 배출량이 111g/km 이상부터 145g/km 이하까지의 국내 제작사 판매가 많은 준중형과 일부 중형 차량은 중립 구간에 해당하여 보조금 지급 및 부담금이 부과되지 않는다.

한편, 최근에는 황사, 미세먼지 등으로 대기환경오염에 대한 사회적 관심이 높아지고 있어, 정부는 온실가스만 대상으로 삼았던 당초 계획에서 질소산화물과 황산화물 등 배출가스로까지 부담금 부과 범위를 확대하는 친환경차협력금제도의 도입을 논의 중에 있다.

III. 선행연구

자동차 세제나 보조금 등의 정책 효과를 평가하는 대다수의 연구에서 수요함수 추정, 이산선택모형과 자동차 등록대수 등의 집계자료를 사용하였고, 추정결과를 사용하여 반사실적 모의실험을 통해 시장점유율 변화를 예측하였다. 피베이트 관련 기존 연구는 탄소 배출량 기반의 피베이트 정책도입의 효과를 예측하거나 기 시행된 정책의 효과를 평가하였다(Ciccone, 2018; d'Haultfoeuille et al., 2013; d'Haultfoeuille et al., 2014; Huse and Lucinda, 2013).

자동차 시장에서 피베이트 정책의 도입은 소비자의 수요를 변화시킨다. 대다수의 연구에서 탄소배출량이 높은 차량의 판매는 감소하고 탄소배출량이 낮은 차량의 판매는 증가하는 차종구성의 변화(composition effect)로 탄소배출량이 감소하는 것으로 나타났다(Alberini and Bareit, 2017; Ciccone, 2018; d'Haultfoeuille et al., 2013; d'Haultfoeuille et al., 2014; Habibi et al., 2019; Kok, 2015). d'Haultfoeuille et al.(2014)은 오히려 전체 탄소배출량 측면에서는 차량 판매증가 효과(fleet size effect, manufacturing scale effect), 리바운드 효과(rebound effect)가 탄소 배출량 감소를 상쇄한다는 분석결과를 제시하였다. Habibi et al.(2019)은 스웨덴의 자동차 시장에서 정책시행으로 친환경 차량의 점유율이 증가하여도 모든 시나리오에서 내연기관 자동차의 비중이 여전히 높은 것으로 나타났고, 제시된 이산화탄소 배출목표의 달성이 어려울 것으로 보았다. 탄소 배출량 기반의 피베이트 제도를 다른 정책들(vehicle circulation tax, clean car premiums, company car benefits tax, fuel tax)과 함께 시행하는 시나리오에서는 정책간 시너지 효과로 인해 탄소배출량 감축효과가 크게 나타났다. Huse and Lucinda(2013)은 스웨덴에서 시행된 GCR(Swedish Green Car Rebate)은 석유 의존도를 낮추고 탄소배출량 감축에 기여하는 것으로 나타났다지만 설정된 시나리오에서 탄소배출량이 많은 휘발유 차량 판매가 많은 자국 제조업체 및 고급 독일 브랜드의 시장점유율이 감소하는 것으로 나타났다.

국내 연구로는 저탄소차협력금제도에 대한 법리적 관점에서의 연구(이종교, 2015)와 정책적 측면에서 효과적 도입을 위한 방안을 제시한(김종원, 2018) 연구가 있다. 또한 저탄소차협력금제도 도입의 효과를 경제수리모형을 사용하여 분석한 연구(이우평, 2015)가 있으며, 피베이트 제도의 국내 도입 효과를 예측한 연구(권오상 외, 2012)가 있다. 이우평(2015)은 경제수리모형을 사용하여 자동차 시장 구조에 따라

보조금과 부담금이 자동차 가격에 반영되는 효과를 보이고, 각 시장에 따라 가격탄력성과 대체탄력성의 크기가 최적 보조금, 부담금의 변화 방향을 결정함을 보였다. 국내 연구 중에는 권오상 외(2012)의 연구가 본 연구와 관련성이 있다. 가구 수준의 1996년 에너지총조사 자료를 사용하여 이산·연속선택모형으로 수요함수를 추정하였다. 추정결과를 사용하여 2008년도에 프랑스의 보너스 뮈러스 제도를 조정하여 국내에 도입하였을 때 차량의 선택비율의 변화, CO2 발생량 변화 효과 등을 시뮬레이션으로 예측하였다. 1996년 자료에는 친환경 자동차가 포함이 되어 있지 않은 문제가 발생하여 소득이나 가격변수 등의 변수의 연도별 변화 정도를 추정된 모형에 반영하여 선택확률을 계산하고, 추정모형의 상수항을 조정하여 추정 결과를 보정하였으며, 차량의 CO2 배출량을 연비를 사용하여 계산하여 분석하였다.

본 연구는 이산선택모형 중 제품간 유연한 대체패턴(substitution pattern)을 가정하고 제품특성에 대한 선호의 이질성(preference heterogeneity)을 허용하는 혼합로지트모형(mixed logit model)을 사용한다. 소비자들이 해당년도에 자동차를 구매한 재정패널의 자동차 보유현황 자료를 분석에 사용하여 제품특성 뿐 아니라 가구의 인구통계학적 요인을 고려한 수요함수 추정결과를 제시하여 기존의 연구와 차별성이 존재한다. 또한 저탄소협력금제도의 환경부 시행방안(2015) 시나리오를 기초로 하여 시장점유율 시뮬레이션을 통해 제도 도입의 효과를 예측한다.

IV. 분석모형 및 자료

1. 분석모형

본 연구는 수요함수 추정에 확률계수모형 기반의 혼합로지트모형을 사용한다. 혼합로지트모형은 일반적인 로짓모형의 제약조건을 완화하여 제품간 유연한 대체패턴(substitution pattern)을 가정하며, 제품특성에 대한 소비자의 취향 차이와 시간불변의 관측 불가능한 특성(unobserved heterogeneity)을 허용한다(Train, 2009).

본 연구는 다음과 같이 선형의 효용함수를 가정한다.

$$U_{ijt} = X_{jt} \alpha_i + (X_{jt} Z_{it}) \beta_i + \epsilon_{ijt} \quad (1)$$

종속변수 U_{ijt} 는 시장 t 에서 소비자 i 가 제품 j 의 소비로 얻는 효용을 나타낸다. X_{jt} 는 자동차 j 의 특성인 가격, 크기, 무게 당 마력, 천원 당 운행거리, 이산화탄소 배출량 변수의 벡터이고, Z_{it} 는 가구 i 의 특성인 가구 소득, 가구주 연령, 가구주 교육기간, 주행거리, 아파트 거주 더미변수의 벡터이다. 오차항 ϵ_{ijt} 는 독립이고 동일한 분포(independent and identical distribution)인 유형I 극한분포(type I extreme value distribution)를 따른다고 가정한다.

각 연도 t 에 개별 가구 i 가 대안 제품 j 를 선택하는 비조건부 확률(unconditional probability, $P_{ij}(\theta_i)$)은 확률계수($\theta_i \in \alpha_i, \beta_i$)에 대해 정의되는 로짓확률 $L_{ij}(\theta_i)$ 에 로짓 함수의 확률밀도함수 $f(\theta_i)$ 를 곱하는 가중평균 형태이다.

$$L_{ij}(\theta_i) = \prod_{t=1}^T \frac{\exp(X_{jt}\alpha_i + X_{jt}Z_{it}\beta_i)}{\sum_{n=1}^J \exp(X_{nt}\alpha_i + X_{nt}Z_{it}\beta_i)} \quad (2)$$

$$P_{ij}(\theta_i) = \int L_{ij}(\theta_i) f(\theta_i) d\theta_i \quad (3)$$

본 연구는 확률밀도함수 $f(\theta_i)$ 의 계수와 분산이 결합정규분포를 따른다고 가정하고 계수에 대한 난수값(random number)을 사용하여 선택 대안별 모의선택 확률(simulated selection probabilities)을 계산한다. 이를 평균하여 모의최우추정법(maximum simulated likelihood method)을 적용하면 모의최우추정량(maximum simulated likelihood estimator)을 얻는다.

추정된 확률계수(random coefficient)를 사용하여 저탄소차협력금제도의 효과를 측정하기 위해 시나리오를 설정하고, 시나리오별 시장점유율을 계산한다. 각 특성의 확률계수들은 다변량정규분포(multivariate normal distribution)를 따르는 것으로 가정하고, 각 특성의 확률계수들의 평균과 표준편차 추정치를 이용하여 계수를 무작위로 추출한다. 생성된 계수 벡터와 각 시나리오별 제품특성 벡터를 사용하여 계수

별 로짓확률을 계산하고 이를 평균하면 모의선택확률(simulated choice probability)이 계산된다.

$$P_{rj} = \frac{e^{\delta_j(\beta_r, x_j)}}{\sum_k e^{\delta_k(\beta_r, x_k)}} \quad (4)$$

선택대안별 모의선택확률의 평균값은 실제 선택확률의 불편추정치이므로 각 대안별 시장점유율로 사용한다. 자동차 구매시에 부과되는 보조금 및 부담금은 선택대안집합의 상대가격을 변화시키고, 이로 인해 변화하는 시나리오별 시장점유율 변화를 통해 정책의 효과를 예측한다.

$$s_j = \frac{1}{R} \sum_{r=1}^R P_{rj} \quad (5)$$

2. 분석 자료

본 연구에서 사용한 자료는 한국조세재정연구원(KIPF)에서 수행한 재정패널의 가구단위 자료, 월간 Carlife 자료, 한국석유공사 오피넷(Opinet) 자료이다. 재정패널조사는 2008년부터 매년 실시되었으며, 제주도·도서지역을 제외한 전국 15개 시도에 거주하고 있는 일반 가구로 15세 이상 가구원 중 소득활동을 하는 사람을 대상으로 한다. 재정패널의 자동차 보유현황 부분 설문지에는 가구가 보유하고 있다고 볼 수 있는 자동차를 가구당 최대 5대까지 기입하도록 되어 있고, 자동차 브랜드명, 모델명, 연식, 구입년도, 구입가격, 연료유형, 유류비 지출비용 등의 정보가 포함되어 있어 소비자의 차량 구매 및 이용행태분석에 적합한 자료이다. 분석기간은 자동차 연료유형에 관한 설문항목이 있는 6차(2013년)에서 11차(2018년)³⁵⁾년도까지이며, 이 중 2012~2016년에 자동차를 구입한 가구를 추출하여 데이터 셋을 재구성하였다. 자동차는 내구재로 일반적으로 차량 교체주기가 길기 때문에 자동차 보유현황에 동일한

35) 표기년도는 조사년도이며, 설문지 응답 기준년도는 그 전년도로 2012년 차량 구매여부는 6차년도(2013년) 조사부터 파악 가능하다.

자동차에 관해 여러 해에 걸쳐 응답한 가구의 경우에는 최초 조사년도의 관측치를 사용하였다. 가구가 선택하는 차량은 특정 연도에 구입한 연식-모델명-연료의 조합으로 정의하였고, 이들 조합을 기준으로 월간 Carlife의 가격 및 제원 자료와 연결하였다. 월간 Carlife 자동차 세부모델별 가격, 길이, 너비, 높이, 마력, 연비, 이산화탄소 배출량 등의 정보 재정패널 기준에 맞추어 연별로 평균값을 내어 사용하였다.

소비자들은 차별적 선호를 가지고 있고 차량 구매시에 차품질 및 내구성, 가격, 연비, 유지비(수리비, 보험료, 무상보증 기간 등), 외관 및 실내 디자인, 차량 브랜드 평판, 환경적인 측면 등의 다양한 요소들을 종합적으로 고려하여 자동차를 선택한다³⁶⁾(최준욱 외, 2017). 그러나 데이터의 제약으로 소비자들이 자동차 구매시에 고려하는 차량특성으로 가격, 크기, 무게 당 마력, 천원 당 운행거리, 이산화탄소 배출량, 유종, 브랜드 등을 사용하였다.

크기는 자동차 외관을 반영하는 제품특성으로 넓이를 사용하였다. 무게 당 마력은 차량의 성능에 대한 소비자 민감도를 측정할 수 있는 변수로 가속력과 관련이 있다. 차체의 무게를 반영한 마력 수준을 반영하기 위해 공차중량 10kg 당 마력을 사용하였다. 천원 당 연비와 이산화탄소 배출량은 차량 선택에서 경제성과 환경적 측면에 대한 소비자의 효용을 측정하는 변수이다. 천원 당 연비는 천원으로 운행할 수 있는 거리이며, 하이브리드차의 경우 내연기관차보다 약 1.5배 많은 거리를 주행할 수 있으므로 이를 계산하여 변수에 반영하였다(환경부 전기차충전소 홈페이지). 우리나라는 자동차 에너지 소비자효율등급표시제도를 시행하여 소비자들에게 정보 제공을 목적으로 연비와 이산화탄소 배출량 표시를 의무화하고 있다. 일반적으로 소비자들이 차량을 구매할 때는 판매가격 뿐 아니라 차량을 구입하여 보유 및 이용하는 전 과정에서 발생하는 비용을 고려하고 있고, 일부 소비자들은 가격이 동일하거나 가격 차이가 크지 않다면 환경 친화적인 제품에 더 높은 지불의사를 가진다(Kotler, 2011).

일반 소비자의 차량 선택을 살펴보기 위해 영업용 차량을 보유한 가구, 승합차 이외의 LPG 차량을 보유한 가구³⁷⁾, 자동차 구입년도, 모델명, 연식, 구입가격, 연료 유형의 설문항목에 답변하지 않은 가구와 월간 Carlife 자료에 가격과 제원 정보가

36) 친환경차에 대한 일반의식 설문조사의“차량 구입 시 가장 중요하게 고려하시는 조건은 무엇입니까?”문항의 답변을 참고하였다.

37) 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」 개정(2019.3.26. 시행)으로 현재 일반 소비자의 LPG 자동차 사용 규제가 폐지되었으나 1980년대 초 규제 도입 당시 에너지업계의 LPG 공급 역량이 한정되어 택시와 렌터카, 장애인·국가유공자 등 일부차량 및 사용자에게 제한적으로 사용을 허가하였다.

없는 선택 조합의 관측치를 제외하였다. 소비자가 차량을 구입한 연도를 포함하는 3년간에 해당하는 연식을 구매한 가구를 분석대상으로 하였고, 동일 연도에 두 대 이상의 차량을 구입한 가구가 있으나 그 비중이 낮고 이산선택모형은 한 개의 제품 선택을 가정하므로 제외하였다. 이러한 과정을 거쳐 분석에 사용된 관측치의 수는 1099개이다.³⁸⁾

본 연구에서 사용한 주요 변수의 요약통계는 <표 2>와 같다. 본 연구는 동일한 자동차에 관해 여러 해에 걸쳐 응답한 가구의 최초 조사년도 관측치를 사용하였기에 표본에 여러 조사년도의 관측치가 포함되어 있으므로 GDP 디플레이터 이용하여 2015년 기준 실질가격으로 변환하였다. 휘발유, 경유, LPG 차량을 보유한 가구의 주행거리 변수는 재정패널의 차량 정보, 가구 연료비 지출과 월간 Carlife의 평균 연비 자료, 오픈넷의 지역별 평균 연료가격을 이용해 계산하였다. 하이브리드 자동차는 내연기관 엔진과 배터리의 전기동력을 동시에 사용하여 주행하므로 재정패널의 연료비 지출을 사용한 주행거리 계산은 실제 주행거리보다 과소 산정될 수 있다. 따라서 통계청의 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)의 자동차 주행거리통계를 이용하여 재정패널의 하이브리드 자동차를 보유한 가구의 차종, 차량용도, 유종, 시도 정보 조합과 일치하는 차량 정보의 일평균 주행거리를 연평균으로 변환하여 사용하였다. 가구 소득 변수는 범주형 변수인 가구 총소득을 연속형 변수로 변환하여 사용하였다.

38) 선택집합 수는 2012년 43, 2013년 55, 2014년 62, 2015년 63, 2016년 45개이다.

<표 2> 주요 변수의 요약통계

변수명		관측치	평균	표준편차	최솟값	중앙값	최댓값
차량 특성 (X_{jt})	가격 (백만 원)	1,099	26.10	16.87	7.66	24.60	228.96
	크기 (m2)	1,099	8.13	1.19	5.48	8.25	10.27
	무게 당 마력 (HP/10kg)	1,099	1.08	0.23	0.65	1.02	2.27
	천원 당 운행거리 (km)	1,099	9.14	2.36	4.61	8.92	28.45
	이산화탄소 배출량 (g/km)	1,099	148.71	32.80	79.00	143.50	321.00
	휘발유 차량 여부	1,099	0.55	0.50	0	1	1
	경유 차량 여부	1,099	0.42	0.49	0	0	1
	하이브리드 차량 여부	1,099	0.01	0.12	0	0	1
	LPG 차량 여부	1,099	0.01	0.11	0	0	1
	기아자동차 여부	1,099	0.45	0.50	0	0	1
	현대자동차 여부	1,099	0.23	0.42	0	0	1
	르노삼성자동차 여부	1,099	0.08	0.27	0	0	1
	GM대우자동차 여부	1,099	0.07	0.25	0	0	1
	쌍용자동차 여부	1,099	0.06	0.25	0	0	1
	기타 브랜드	1,099	0.10	0.30	0	0	1
가구 특성 (Z_{it})	소득 (억 원)	1,099	0.64	0.31	0.06	0.63	1.31
	가구주 연령	1,099	49.32	11.45	24.00	49.00	90.00
	가구주 교육기간	1,099	13.91	2.97	0	14.00	22.00
	아파트 거주 여부	1,099	0.65	0.48	0	1	1
	주행거리 (천km)	1,099	2.36	1.41	0	2.13	16.93

주: 기타브랜드는 아우디, 벤츠, BMW, 캐딜락, 피아트, 포드, 혼다, 제규어, 지프, 랜드로버, 링컨, 마세라티, 미니, 니산, 푸조, 토요타, 폭스바겐, 볼보가 포함됨.

V. 분석 결과

1. 수요함수 추정결과

효용함수의 추정결과는 <표 3>과 <표 4>에 제시하였다. 모형 (1)은 제품특성들만 포함하였다. 모형 (2) ~ 모형 (4)는 수요에 영향을 미칠 수 있는 가구특성으로 가구의 소득, 가구주의 연령, 교육기간, 주행거리, 아파트 거주 여부 변수를 모형에 포함하였다. 특히 가구의 주행거리에 따라 선호하는 차량특성에 차이가 있을 수 있으므로 차량 선택에 유의미한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 주거형태에 따라 차량 크기에 대한 수요가 다를 수 있으므로 차량특성 중 크기 변수와 상호작용하는 가구특

성 변수로 아파트 거주 더미변수를 추가하였다. 효용함수의 추정 계수는 서수적 효용(ordinal utility)을 나타내므로 계수의 부호를 통해 소비자 효용 수준을 파악한다.

모형 (1)의 추정결과를 보면, 제품 가격과 이산화탄소 배출량의 계수는 음이고, 크기의 계수는 양인 것으로 나타나 소비자들은 가격과 이산화탄소 배출량이 낮고 크기가 큰 차량에 높은 효용가치를 부여하고 있다. 무게 당 마력과 천원 당 연비는 통계적으로 유의하지 않아 소비자 효용에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 가격과 크기의 표준편차들이 통계적으로 유의하여 각 특성에 대해 개별 소비자들은 이질적인 선호편차를 가진다. 표본에 포함된 차량의 연료유형은 휘발유, 경유, 하이브리드, LPG로, 연료유형 더미변수를 통해 LPG 차량과 비교했을 때 다른 연료유형 차량을 선호하는지 알 수 있다. 휘발유와 경유 차량을 선호하고 하이브리드 차량에 대한 선호는 낮은 것으로 나타났다. 이는 분석대상 기간에 하이브리드와 LPG 차량의 시장점유율이 낮은 상황을 반영하는 것으로 저공해 자동차의 시장점유율을 증가시키기 위한 정책이 필요함을 시사한다. 국내외 23개의 브랜드 중 기아자동차, 현대자동차, 르노삼성자동차, GM대우자동차, 쌍용자동차 더미변수를 사용하였으며, 기타 브랜드 대비 기아자동차 브랜드의 선호가 높은 것으로 나타났다.

<표 3> 수요함수 추정결과 (1)

변수명	모형 (1)	
	계수평균	표준편차
가격 (백만 원)	-0.030*** (0.008)	0.023*** (0.004)
크기	0.413*** (0.071)	0.698*** (0.079)
무게 당 마력	0.112 (0.279)	0.082 (0.539)
천원 당 운행거리	0.069 (0.049)	0.059 (0.064)
이산화탄소 배출량	-0.014*** (0.003)	0.006 (0.005)
휘발유 차량 여부	1.255*** (0.313)	0.344 (0.358)
경유 차량 여부	1.131*** (0.306)	0.908** (0.380)
하이브리드 차량 여부	-3.229* (1.790)	1.794 (1.120)
기아자동차 여부	0.879*** (0.184)	1.289*** (0.466)
현대자동차 여부	0.383 (0.289)	1.446*** (0.517)
르노삼성자동차 여부	-0.484 (0.675)	1.726** (0.726)
GM대우자동차 여부	-1.841 (1.173)	2.633*** (0.993)
쌍용자동차 여부	-2.066 (1.816)	3.600*** (1.377)
관측치	58,903	

주: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ 이고 ()은 표준오차임.

<표 4>에 제시된 추정결과를 보면, 가격, 이산화탄소 배출량과 무게 당 마력은 차량 선택에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 가구특성의 차이에 따라 소비자들 간에 연비와 하이브리드 차량에 대한 선호의 이질성이 나타나는 한편, 가격 변수와 경유 더미변수의 표준편차가 통계적 유의성을 잃는 것으로 나타나 이들 특성에 대한 선호 이질성은 대부분 인구통계학적 특성에 의해 설명될 수 있다. 르노삼성자동차 더미변수는 소비자 효용이 음의 방향으로 추정되었으나, 통계적 유의성은 없어 기타 18개의 브랜드와 동일한 효용을 얻는다는 것을 의미한다. 일반적인 인식에 부합하게 낮은 소득을 가진 사람에 비해 높은 소득을 가진 사람이 자동차 가격에 민감하지 않은 것으로 나타났다. 연령이 높을수록 가격에 덜 민감하고 무게 당 마력에는 민감하게 반응하는 것으로 나타났다. 교육수준이 높을수록 가격, 무게 당 마력이 주는 효용에 민감하지만 예상과는 다르게 이산화탄소 배출량에 대해서는

덜 민감한 것으로 나타났다. 주행거리가 긴 가구일수록 가격, 크기, 연비에 더 민감한 것으로 나타났다. 자동차는 주행거리가 증가할수록 차체와 각종 부품이 노후화되어 유지관리비용이 증가하며 자동차 가격이 높을수록 상대적으로 더 많은 비용이 소요된다. 또한 주행거리가 긴 소비자들은 주행거리 증가에 따른 유류비 부담을 고려할 것이기에 천원 당 운행거리가 긴 차에 높은 효용 가치를 부여하는 것으로 보인다.

<표 4> 수요함수 추정결과 (2)

변수명		모형 (2)		모형 (3)		모형 (4)	
		계수평균	표준편차	계수평균	표준편차	계수평균	표준편차
가격 (백만 원)		-0.092*** (0.027)	0.001 (0.010)	-0.096*** (0.027)	0.008 (0.009)	-0.096*** (0.027)	0.007 (0.009)
크기		-0.147 (0.444)	0.608*** (0.086)	0.039 (0.261)	0.629*** (0.084)	0.020 (0.253)	0.622*** (0.085)
무게 당 마력		-4.129** (1.612)	0.227 (0.526)	-4.042** (1.593)	0.016 (0.494)	-4.099** (1.593)	0.044 (0.495)
천원 당 운행거리		0.054 (0.391)	0.333*** (0.061)	0.094 (0.370)	0.351*** (0.055)	0.104 (0.366)	0.353*** (0.055)
이산화탄소 배출량		0.030 (0.020)	0.005 (0.006)	0.032* (0.019)	0.004 (0.006)	0.032* (0.019)	0.003 (0.007)
휘발유 차량 여부		1.262*** (0.315)	0.104 (0.359)	1.255*** (0.316)	0.343 (0.477)	1.274*** (0.316)	0.351 (0.481)
경유 차량 여부		1.154*** (0.307)	0.748** (0.323)	1.171*** (0.309)	0.609 (0.449)	1.189*** (0.310)	0.634 (0.451)
하이브리드 차량 여부		-34.199*** (6.679)	17.851*** (3.270)	-31.963*** (6.050)	16.259*** (2.959)	-31.924*** (5.980)	16.283*** (2.929)
기아자동차 여부		0.901*** (0.169)	1.187*** (0.374)	0.873*** (0.178)	1.119*** (0.387)	0.866*** (0.176)	1.103*** (0.388)
현대자동차 여부		0.460* (0.247)	1.185** (0.508)	0.454* (0.251)	1.132** (0.527)	0.449* (0.246)	1.101** (0.521)
르노삼성자동차 여부		-0.306 (0.661)	1.514** (0.760)	-0.416 (0.638)	1.612** (0.701)	-0.430 (0.637)	1.609** (0.700)
GM대우자동차 여부		-3.094* (1.786)	3.605*** (1.376)	-2.215* (1.317)	2.918*** (1.079)	-2.259* (1.334)	2.943*** (1.089)
쌍용자동차 여부		-4.696* (2.628)	5.602*** (1.869)	-4.209* (2.269)	5.167*** (1.550)	-4.355* (2.348)	5.261*** (1.605)
가격	소득	0.064*** (0.008)		0.058*** (0.009)		0.065*** (0.009)	
	가구주 연령	-0.001** (0.000)		-0.001* (0.000)		-0.001** (0.000)	
	가구주 교육기간	0.002* (0.001)		0.003** (0.001)		0.003** (0.001)	
	주행거리	0.004** (0.002)		0.004** (0.002)		0.004** (0.002)	

변수명		모형 (2)		모형 (3)		모형 (4)	
		계수평균	표준편차	계수평균	표준편차	계수평균	표준편차
크기	소득			0.325** (0.153)			
	가구주 연령	0.002 (0.005)		-0.000 (0.004)			
	가구주 교육기간	0.019 (0.019)				0.018 (0.017)	
	아파트거주 더미					-0.061 (0.091)	
	주행거리	0.081** (0.040)		0.082** (0.040)		0.082** (0.040)	
무게 당 마력	가구주 연령	0.037** (0.018)		0.037** (0.018)		0.038** (0.018)	
	가구주 교육기간	0.141** (0.069)		0.140** (0.068)		0.141** (0.068)	
	주행거리	0.208 (0.151)		0.190 (0.149)		0.193 (0.149)	
천원 당 운행거 리	가구주 연령	-0.002 (0.004)		-0.003 (0.004)		-0.003 (0.004)	
	가구주 교육기간	-0.024 (0.015)		-0.023 (0.015)		-0.024 (0.015)	
	주행거리	0.169*** (0.035)		0.158*** (0.034)		0.158*** (0.034)	
이산화 탄소 배출량	가구주 연령	-0.000 (0.000)		-0.000 (0.000)		-0.000 (0.000)	
	가구주 교육기간	-0.002*** (0.001)		-0.002*** (0.001)		-0.002*** (0.001)	
	주행거리	-0.002 (0.002)		-0.002 (0.002)		-0.002 (0.002)	
관측치		58,903					

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 이고 ()은 표준오차임.

2. 시뮬레이션 분석

저탄소차협력금제도의 도입으로 보조금이 지급되거나 부담금이 부과되면 차량의 상대가격 변화의 영향으로 소비자들의 차량 구매 수요가 변화할 것이다. 반사실적 모의실험(counterfactual simulation)을 위해 설정된 두 개의 시나리오는 <표 5>에 제시하였다. 시나리오1은 환경부가 제시한 저탄소차 협력금제 시행방안(2015)이며, 시나리오2는 환경부의 시행방안(2015)을 기초로 하여 중립 구간을 탄소배출량 기준

91~160 g/km로 확대하고 부담금 구간을 기존의 5개에서 7개로 확대하였다. 시나리오2는 기존에 제도 개선을 위해 제기되었던 중립 구간 완화와 구간의 세분화 의견을 반영하였다. 저탄소차협력금제도는 지원금과 부담금이 이산화탄소 배출량의 계단함수(step function) 형태로 설계되어 있다. 계단함수 형태의 제도 설계는 정책이 도입되면 소비자들은 바로 아래 구간에 해당하는 차량 중 그 구간 내에서 이산화탄소 배출량이 많은 차종을 선택할 가능성이 높아 정책의 효과가 감소할 수 있으므로 구간을 세분화하였다.

정책도입 전후의 효과를 비교하기 위해 두 개의 시나리오에 따른 보조금-중립-부담금 구간별, 연료유형별, 국산차-수입차의 시장점유율 변화를 제시하였다. 차량특성만이 포함된 모형 (1)의 추정결과를 사용한 시장점유율 대비 가구특성이 포함된 모형에서의 시장점유율 변화가 더 컸다. 소비자의 특성은 소비자의 선택에 영향을 미치므로 이를 고려한 모형 (2)~(4)의 시장점유율 변화가 현실적인 상황을 반영한다.

<표 6>은 제도 시행 전과 후에 각각의 보조금, 중립, 부과금 구간에 해당하는 차량들의 시장점유율 변화를 보여준다. 중립 구간에 해당하는 차량들은 시나리오1과 2에서 큰 변화가 나타나지 않았으나 시나리오2에서의 점유율 차이가 다소 크게 나타났다. 시나리오1은 보조금 구간에 해당한 차량들의 점유율 증가폭이 크고, 시나리오2는 부담금 구간에 위치한 차량들의 점유율 감소폭이 큰 것으로 나타났다.

연료유형별 시장점유율은 <표 7>과 같이 변화할 것으로 예측된다. 두 시나리오 모두에서 정책도입으로 경유와 LPG 차량의 시장점유율이 감소하고 휘발유와 하이브리드 차량의 시장점유율이 증가하였다. 시나리오2에서는 LPG 차량의 점유율이 시나리오1보다 더 큰 폭으로 감소한다. LPG 차량은 휘발유, 경유 차량에 비해 배출가스를 적게 배출하여 현재 일반 소비자의 LPG 자동차 사용 규제가 폐지되었으나, 분석대상 기간인 2012~2016년에는 일부차량 및 사용자에게 제한적으로 사용을 허가하였다. 표본에 포함된 LPG 차량들은 승합차 모델이고 크기가 크기 때문에 평균 CO₂ 배출량이 187.1 g/km로 가솔린 167.3 g/km, 경유 153.7 g/km, 하이브리드 97.8 g/km에 비해 높다. 즉, LPG 차량은 중립 구간이나 부과금 구간에 위치하여 정책의 영향을 크게 받았다. 반면 휘발유 차량의 경우 평균적인 탄소배출량 수준이 높으나 시장점유율이 증가하였다. 휘발유 차량은 정책시행 전후 모두 시장점유율이 높아 가격 이외의 다른 차량특성에 대한 소비자들의 선호가 높은 상황이 반영된 결과인 것으로 보인다.

정책도입 전후의 보조금-중립-부담금 구간별 시장점유율 변화와 연료별 시장점유율 변화는 소비자들이 차량의 상대가격 변화에 반응한 결과이다. 보조금을 받을 수

있는 하이브리드 차량의 시장점유율이 증가하였고, 상대적으로 탄소배출량이 높은 LPG, 경유 차량의 시장점유율이 감소하여 제도의 도입취지인 저탄소차의 시장점유율 확대와 고탄소차의 시장점유율 감소효과를 확인하였다.

<표 5> 시나리오별 보조금-중립-부담금

(단위: g/km, 만원)

구분	시나리오 1		시나리오 2	
	이산화탄소 배출량	금액	이산화탄소 배출량	금액
보조금	하이브리드차 (110 이하)	200	하이브리드차 (110 이하)	200
	90 이하	100	90 이하	100
	91~110	50		
중립	111~145	-	91~110	-
			111~145	
			146~160	
부담금	146~160	75	161~167	75
	161~175	150	168~174	125
	176~190	225	175~181	175
	191~205	300	182~188	225
	206이상	400	189~195	275
			196~202	325
			203 이상	400

한편 저탄소차협력금제도 도입이 논의되었을 때 산업계는 제도의 도입 철회를 주장하였다. 여러 가지 이슈가 있었지만 제도의 부담금 및 보조금의 구간이 수입차에 유리하게 설계되었고, 기술경쟁력이 높은 수입차에 보조금이 집중되어 국산차의 역차별 소지가 있다는 것이다. 국내산 차량은 부담금 구간에 위치하게 될 것이고, 국내산 구매자가 내는 부담금을 수입차 구매자에게 보조금으로 지급하는 결과가 초래된다는 것이다.

<표 8>은 국산차와 수입차의 시장점유율 변화를 보여준다. 정책도입으로 국산차의 시장점유율은 증가하고 수입차의 시장점유율이 감소하였으나 모형 (1)의 시나리오2에서는 국산차가 감소하는 것으로 예측되어, 협력금제도의 설계에 따라 다른 영향력이 나타날 가능성이 있다.

<표 6> 보조금-중립-부담금 구간별 시장점유율 변화

(단위: %)

구분		시나리오1				시나리오2			
		점유율 (A)	점유율 (B)	(B)-(A)	변화율	점유율 (A)	점유율 (B)	(B)-(A)	변화율
모형 (1)	보조금	9.7	9.9	0.29	3.0	1.3	1.4	0.08	6.23
	중립	44.7	45.4	0.74	1.7	69.0	70.0	0.98	1.42
	부담금	45.6	44.6	-1.02	-2.2	29.7	28.9	-0.84	-2.82
모형 (2)	보조금	8.1	8.8	0.64	7.8	1.1	1.1	0.05	4.24
	중립	37.1	39.7	2.59	7.0	51.5	55.3	3.77	7.33
	부담금	54.7	51.5	-3.23	-5.9	47.4	43.7	-3.69	-7.79
모형 (3)	보조금	7.4	8.0	0.65	8.8	1.2	1.2	0.05	4.70
	중립	33.1	35.7	2.68	8.1	46.2	50.2	4.03	8.72
	부담금	59.6	56.2	-3.32	-5.6	52.6	48.7	-3.95	-7.50
모형 (4)	보조금	7.8	8.4	0.66	8.5	1.3	1.4	0.06	4.23
	중립	33.4	36.1	2.70	8.1	46.6	50.7	4.05	8.68
	부담금	58.8	55.5	-3.36	-5.7	52.1	48.1	-3.97	-7.63
평균	보조금	8.2	8.8	0.56	6.8	1.2	1.3	0.06	4.9
	중립	37.1	39.3	2.18	5.9	53.3	56.5	3.21	6.0
	부담금	54.7	52.0	-2.73	-5.0	45.5	42.4	-3.11	-6.8

<표 7> 연료유형별 시장점유율 변화

(단위: %)

구분		기준 점유율 (A)	시나리오1			시나리오2		
			점유율 (B)	(B)-(A)	변화율	점유율 (C)	(C)-(A)	변화율
모형 (1)	휘발유	55.2	55.2	0.08	0.14	55.3	0.12	0.21
	경유	42.1	42.0	-0.11	-0.27	42.0	-0.13	-0.31
	하이브리드	1.4	1.5	0.09	6.07	1.5	0.08	5.81
	LPG	1.3	1.2	-0.05	-4.22	1.2	-0.07	-5.47
모형 (2)	휘발유	47.7	49.1	1.41	2.96	49.2	1.54	3.23
	경유	40.5	39.8	-0.67	-1.66	40.1	-0.45	-1.11
	하이브리드	1.3	1.3	0.05	3.81	1.3	0.05	3.80
	LPG	10.6	9.8	-0.78	-7.42	9.4	-1.14	-10.80
모형 (3)	휘발유	43.2	44.7	1.49	3.45	44.9	1.66	3.84
	경유	42.8	42.1	-0.66	-1.54	42.4	-0.38	-0.88
	하이브리드	1.3	1.4	0.06	4.40	1.4	0.06	4.37
	LPG	12.6	11.8	-0.89	-7.04	11.3	-1.34	-10.62
모형 (4)	휘발유	43.5	45.0	1.51	3.47	45.2	1.68	3.86
	경유	42.6	41.9	-0.67	-1.57	42.2	-0.39	-0.93
	하이브리드	1.5	1.6	0.06	3.93	1.6	0.06	3.92
	LPG	12.4	11.5	-0.90	-7.24	11.1	-1.34	-10.79
평균	휘발유	47.4	48.5	1.12	2.37	47.4	48.6	1.25
	경유	42.0	41.5	-0.53	-1.26	42.0	41.7	-0.34
	하이브리드	1.4	1.5	0.06	4.57	1.4	1.5	0.06
	LPG	9.2	8.6	-0.66	-7.12	9.2	8.3	-0.97

<표 8> 국산차-수입차 시장점유율 변화

(단위: %)

구분		기준 점유율 (A)	시나리오1			시나리오2		
			점유율 (B)	(B)-(A)	변화율	점유율 (C)	(C)-(A)	변화율
모형 (1)	국산차	89.7	89.7	0.003	0.003	89.7	89.7	-0.002
	수입차	10.3	10.3	-0.003	-0.02	10.3	10.3	0.002
모형 (2)	국산차	96.2	96.4	0.15	0.16	96.2	96.3	0.12
	수입차	3.8	3.6	-0.15	-3.99	3.8	3.7	-0.12
모형 (3)	국산차	96.6	96.7	0.12	0.12	96.6	96.7	0.09
	수입차	3.4	3.3	-0.12	-3.52	3.4	3.3	-0.09
모형 (4)	국산차	96.5	96.6	0.12	0.12	96.5	96.6	0.09
	수입차	3.5	3.4	-0.12	-3.45	3.5	3.4	-0.09
평균	국산차	94.8	94.9	0.10	0.10	94.8	94.8	0.08
	수입차	5.2	5.1	-0.10	-1.88	5.2	5.2	-0.08

VI. 결 론

본 연구는 수송부문의 온실가스 감축이라는 정책목표 달성을 위해 도입이 논의되
었던 저탄소차협력금제도의 효과를 실증적으로 분석했다. 혼합로짓모형을 사용하여
수요함수를 추정하고, 분석결과를 사용하여 저탄소차에 보조금을 지급하거나 고탄
소차에 부담금을 부과하여 수요이전을 통해 탄소배출량을 저감하려는 저탄소차협력
금제도의 효과를 예측하고자 하였다. 수요추정 결과, 차량특성인 가격, 크기, 무게
당 마력, 이산화탄소 배출량 변수와 가구특성인 소득, 가구주 연령, 가구주 교육기
간, 주행거리는 소비자 선택에 유의미한 영향을 주는 것으로 분석되었다. 정책도입
전후의 시장점유율 변화를 예측하기 위해 환경부 시행방안(2015) 시나리오와 이를
기초로 중립 구간을 완화하고 부담금 부과 구간 7개로 세분화하는 시나리오를 설정
하였다. 시뮬레이션 결과, 시나리오별 변화율 크기의 차이가 있으나 동일한 방향성
을 보이는 것으로 예상되었다. 보조금과 중립 구간의 시장점유율이 증가하고 부담
금 구간의 시장점유율이 감소하였다. 연료유형별로는 하이브리드와 휘발유 차량의
시장점유율이 증가하였고 LPG와 경유 차량의 시장점유율이 감소하였다. 반면 휘발
유 차량의 경우 평균적인 탄소배출량 수준이 높으나 시장점유율이 증가하였다. 휘
발유 차량은 정책시행 전후 모두 시장점유율이 높아 가격 이외의 다른 차량특성에
대한 소비자들의 선호가 높은 상황이 반영된 결과인 것으로 보인다. 한편, 제도도입
으로 국산차의 시장점유율은 증가하고 수입차는 감소하는 결과가 예상되었다.

결과적으로 저탄소차협력금제도의 시행은 소비자들의 수요 변화를 유발하여 보조
금이 지급되는 저탄소 차량의 구매를 늘리고 부담금이 부과되는 고탄소 차량의 구
매를 줄이는 효과가 예상되어 제도가 목표로 하는 바를 일부 달성할 수 있을 것으
로 보인다. 본 연구는 수요측면에 집중한 분석결과를 제시하고 보조금-중립-부
담금 구간의 설계에 따라 정책의 효과 차이가 나타날 수 있음을 보였다. 이는 자동
차 시장의 수요를 반영한 제도의 구간 및 요율의 설계가 중요하다는 것을 시사한
다. 특히 시장의 수요함수 추정에는 소비자의 선택에 영향을 미치는 인구통계학적
특성이 고려되어야 하며, 이에 기반한 수요의 가격탄력성 등을 고려한 제도 설계가
필요하다. 또한 자동차의 이산화탄소 배출량은 차량의 크기, 중량과 같은 효율성 요
소(Utility factor)에 따라 달라질 수 있으므로, 이에 대한 고려가 필요하다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 가진다.

첫째, 소비자의 차량 선택에 영향을 미칠 수 있는 제품의 특성들을 모두 고려하지 못했다. 데이터의 제약으로 다른 차량특성을 고려하지 못했으나 소비자들은 크기, 무게 당 마력, 연비 이외의 다른 차량특성에서 효용을 얻을 수 있다.

둘째, 재정패널의 구입년도를 포함하는 3년간의 연식에 해당하는 차량을 대상으로 분석하였다. 일반적으로 새로운 모델이 출시되면 그 이전 모델은 단종되므로 최근 연식의 차량은 신차라고 볼 수 있으나 신차, 중고차, 리스차에 따라서 소비자들이 제품특성에 대해 얻는 효용이 달라질 수 있으므로 이에 대한 고려가 필요하다.

참고문헌

- 강광규. (2014). 저탄소차협력금제도 시행효과 분석 및 평가 방법 연구.
- 권오상, 김용건, & 정재호. (2012). 이산, 연속선택모형을 이용한 친환경자동차에 대한 지원정책이 에너지 소비와 CO2 배출에 미치는 영향 분석. 자원·환경경제연구, 21(2), 237-269.
- 김종원. (2018). 친환경자동차 협력금제도의 효과적 도입을 위한 연구. 환경정책, 26(2), 223-252.
- 박민수. (2006). 이산적 선택 모형을 이용한 자동차 특별소비세의 사회후생 효과분석. 산업조직연구, 14(2), 31-62.
- 이우평. (2015). 자동차 시장구조에 따른 저탄소차협력금제도의 효과 변화. 환경정책연구, 14(4), 23-44.
- 이중교. (2015). 저탄소차협력금제도에 대한 법리적 쟁점-조세와 부담금의 관계를 중심으로. 법조, 64(3), 70-108.
- 조강래. (2012). CO2 배출량 연동 승용차 저탄소화 전략·정책 연구, 자동차환경센터.
- 최준욱, & 이동규. (2017). 연구보고서 17-04 친환경차 확산 관련 조세제도의 정책방향.
- 한진석. (2015). 친환경차 보조금 지원 정책의 온실가스 감축 효과 연구.
- 환경부 외. (2019). 제2차 기후변화대응기본계획.
- 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>, 2019년 9월 1일 접속.
- 한국에너지공단 홈페이지,
http://www.energy.or.kr/web/kem_home_new/new_main.asp, 2019년 9월 1일 접속.
- 환경부 전기차충전소 홈페이지, <https://www.ev.or.kr/portal/main>, 2019년 9월 1일 접속.
- Alberini, A., & Bareit, M. (2017). The effect of registration taxes on new car sales and emissions: Evidence from Switzerland. Resource and Energy Economics.

- Berry, S., Levinsohn, J., & Pakes, A. (1995). Automobile prices in market equilibrium. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 841-890.
- Ciccone, A. (2018). Environmental effects of a vehicle tax reform: empirical evidence from Norway. *Transport Policy*, 69, 141-157.
- d'Haultfoeuille, X., Durrmeyer, I., & Février, P. (2013). The Effect of Public Policies on Consumers' Preferences: Lessons from the French Automobile Market (No. 422). SFB/TR 15 Discussion Paper.
- d'Haultfoeuille, X., Givord, P., & Boutin, X. (2014). The environmental effect of green taxation: the case of the french bonus/malus. *The Economic Journal*, 124(578), F444-F480.
- Habibi, S., Hugosson, M. B., Sundbergh, P., & Algers, S. (2019). Car fleet policy evaluation: The case of bonus-malus schemes in Sweden. *International Journal of Sustainable Transportation*, 13(1), 51-64.
- Huse, C., & Lucinda, C. (2013). The market impact and the cost of environmental policy: evidence from the Swedish green car rebate. *The Economic Journal*, 124(578), F393-F419.
- Klier, T., & Linn, J. (2015). Using taxes to reduce carbon dioxide emissions rates of new passenger vehicles: evidence from France, Germany, and Sweden. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(1), 212-42.
- Kok, R. (2015). Six years of CO₂-based tax incentives for new passenger cars in The Netherlands: Impacts on purchasing behavior trends and CO₂ effectiveness. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 77, 137-153.
- Kotler, P. (2011). Reinventing marketing to manage the environmental imperative. *Journal of Marketing*, 75(4), 132-135.
- Li, J., Moul, C. C., & Zhang, W. (2017). Hoping grey goes green: air pollution's impact on consumer automobile choices. *Marketing Letters*, 28(2), 267-279.
- Park, M., & Rhee, H. (2014). Effects of FTA provisions on the market structure of the Korean automobile industry. *Review of Industrial Organization*, 45(1),

39-58.

Train, K. E. (2009). Discrete choice methods with simulation. Cambridge university press.

Quantifying the Effects of Vehicle Emissions Policies: The Case of the Bonus–Malus System

Eunjung Jo

In this paper, we estimate a consumer level demand model of vehicle purchases in the Korean automobile industry using a discrete choice framework. Our model allows for heterogeneity in consumer tastes for various product characteristics including carbon dioxide emissions of car engines by using the random coefficients setup. We use household level data on vehicle purchases for 2012–2016. The result shows that the model estimates indicate that age, educational level and driving distance are statistically significant impact on consumer purchase. Using our demand estimates, we simulate the implementation of the bonus-malus policy for greenhouse gas emissions of vehicles, and quantify its impact on vehicle purchases of consumers. Findings suggest that the introduction of the policies escalates market shares of low-carbon vehicles by 6.8% and 5.9% while reducing purchases of high-carbon emission models by -5% of the vehicle models marketed in Korea. Also the effect of bonus-malus policy for low-carbon vehicles indicates that designing the base range rate for the car market demand is important.

Key words: Bonus–malus system, Low carbon vehicles, Demand estimation, Mixed logit model

규제설계과정에서 프레임링 효과와 담론형성
신고리 5·6호기 공론조사 시민 분임토의록
시멘틱 네트워크 분석을 중심으로

주지예 · 박형준
(성균관대학교)

규제설계과정에서 프레임링 효과와 담론형성

신고리 5·6호기 공론조사 시민 분임토의록 시멘틱 네트워크 분석을 중심으로*

주지예**, 박형준*** 

<초록>

최근의 규제 환경은 불확실성과 복잡성이 증가되고 사회적으로 가치가 다원화됨에 따라 최적의 해결책으로의 합의가 어려운 사회적 난제가 늘어나고, 이에 상호이해를 통한 합의와 조정을 위한 숙의적 규제설계의 중요성이 더해지고 있다(Howlett 2011). 숙의적 시민참여형 규제 설계가 성공하기 위한 핵심은 다양한 행위자들 간의 소통적 상호작용을 통한 문제의 담론인식과 규제 대안의 합의과정이다. 이러한 과정에서 참여 시민들이 숙의의 상호작용에서 문제에 대한 인식과 해결방안에 대해서 어떻게 인식하고 담론을 형성하느냐가 규제 설계과정의 메카니즘을 이해하는데 중요하게 되었다. 이와 연관해서 본 연구에서는 원자력 규제와 관련 원자력가 환경의 옹호연합들이 어떠한 프레임으로 접근하고 어떠한 프레임 전략이 국민들의 공감을 얻고 관련 규제의 핵심 담론을 형성하는지를 본 연구에서 알아보하고자 한다.

이에 따라 본 연구는 신고리 5·6호기 공론조사시 시민참여단의 25개 분임토의 녹취록을 분석대상으로 하여 빅데이터 분석방법중에 하나인 시멘틱 텍스트 네트워크 방법과 감성분석을 통해서 위험(Risk)요인이 강한 원자력 에너지 관련 시민들의 핵심담론이 어떻게 구성되는지를 분석하였다. 위험과 안전규제와 연관되는 원자력관련 안전의 프레임과 경제성, 환경의 프레임과 담론분석을 통해 참여시민들은 미시적 보다는 거시적인 서술 전략의 프레임이 3분야 모두 효과적이고 특히 하나의 규제 프레임 보다는 경제성과 안전을 모두 고려하는 담론을 형성한 것을 발견하였다.

주제어: 규제설계, 신고리 5.6호기 공론조사, 숙의적 정책설계, 담론분석, 빅데이터 분석, 시멘틱 텍스트 네트워크 분석, 위험과 안전규제 형성

*본 논문은 저자의 박사학위 논문의 일부를 수정 재인용 한 것임.

** 제1저자, 서울대 지능정보 정책연구 센터 전임연구원

*** 교신저자, 성균관대학교 국정전문대학원 교수

I. 서론

최근의 규제 환경은 불확실성과 복잡성이 증가되고 사회적으로 가치가 다원화됨에 따라 최적의 해결책으로의 합의가 어려운 사회적 난제가 늘어나고, 규제 형성 과정에서 정부의 역할에 대한 불신으로 순응도가 낮아져서 원하는 규제의 목적을 달성하지 못하고 실패를 가져오는 경우가 빈번해지고 사회적 비용의 초래를 통한 비효율 양산하고 있다. 이러한 정부주도의 규제과정에 대한 불신은 참여적 시민들의 규제설계과정에 참여요구가 증가하였고, 전 세계적으로 규제과정에 이해관계자의 참여를 규제 거버넌스구현을 위한 다양한 방법들이 시행되고 있다. 하지만 앞서 언급한 것처럼 규제 대상에 대한 비용과 편익이 명확히 구분되는 갈등상황의 증가와 더불어 흔히 상반되는 가치의 달성을 내포하는 사회난제(Wicked Problem)의 증가에 따라 이를 해결하기 위한 단순 참여를 통한 정보공유와 개방을 넘어 상호이해를 통한 합의와 조정을 위한 숙의적 규제설계의 중요성이 더해지고 있다(Howlett 2011, 2018; 이숙중 2018, 박형준& 주지에 2019). 특히 과학기술 등 많은 전문성이 요구되는 경우 기존의 전문가 집단과 사업자의 옹호연합(Advocacy Coalition)에 의한 전문성과 지식에 근거한 규제제정이 많이 이루어졌지만 최근 안전과 환경 등의 가치의 중요성이 증가함에 따라 시민단체 및 다양한 집단이 이러한 규제정책에 옹호연합을 구성하여 규제형성과정에 참여하여 규제정책의 변화를 기하고 있다(Weible 2017).

이러한 숙의적 시민참여형 규제 설계가 성공하기 위한 핵심은 다양한 행위자들 간의 소통적 상호작용을 통한 문제의 담론인식과 규제 대안의 합의과정이다. 이를 실현하기 위해 최근 정부는 적극적인 소통을 담보하는 공론화 과정을 포함한 규제 설계를 다방면으로 시도하고 있고, 2017년과 2018년 원자력 발전소 건설과 향후 에너지 정책방향과 대입제도 개편과 관련 대표성과 숙의성을 반영한 시민참여형 공론조사를 실행하였다.

이런 규제설계의 과정에서 핵심은 사회난제의 경우 상충되는 가치와 이해를 가진 집단간의 합의와 해결이 어려우므로 결국 국민의 의견과 동의가 우선시 된다. 최근 규제와 연관된 정책은 복잡성과 불확실성, 많은 지식을 요구되는 전문성이 존재하기에 단편적인 신문기사 등의 정보전달과 소수의 초점사건(focus event)에 의해 이의 단편적인 해결을 위해 규제가 설계되는 것 막고자 충분하고 종합적인 규제의 영향에 대해 정보를 전달하고 숙의의 과정을 통해 국민의 이해를 높여 국민이 규제안을 참여를 통해 설계하고 수용성을 높이하고자 시민참여형 공론조사제도를 도입하였다. 이러한 과정에서 실제 근거에 기반한 지식과 정보의 제공과 더불어 참여 시민들이 숙의의 상호작용에서 문제에 대한 인식과 해결방안에 대해서 어떻게 인식하고 담론을 형성하느냐가 규제 설계과정의 메카니즘을 이해하는데 중요하게 되었다. 이와 연관해서 각 옹호연합들이 어떠한 프레임으로 접근하고 어떠한 프레임 전략이 국민들의 공감을 얻고 관련 규제의 핵심 담론을 형성하는지를 본 연구에서 알아보고자 한다.

이에 따라 본 연구는 신고리 5·6호기 공론조사시 시민참여단의 25개 분임토의 녹취록을 분석대상으로 하여 빅데이터 분석방법중에 하나인 시멘틱 텍스트 네트워크방법과 감성분석을 통해서 위험(Risk)요인이 강한 원자력 에너지 관련 시민들의 핵심담론이 어떻게 구성되는지를 분석하고자 한다. 흔히 위험과 안전규제와 연관되는 원자력관련 안

전의 프레임과 경제성, 환경의 프레임과 담론이 어떻게 형성되고 어떠한 요인이 핵심적인지를 탐색하여 위험관련 규제설계의 메카니즘을 본 연구를 통해서 알아보고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 정책설계이론과 규제설계

규제제도의 설계는 정책설계와 같은 맥락에서 연구되어 왔다. 규제형성과정에서 정책수단과 집행 그리고 정책 아이디어 및 정책형성에 대한 영향력으로 연관되어 발전해왔는데(May 2003; Linder&Peter 1990), 크게 정책형성과정으로서의 설계와 정책도구 및 수단으로서의 정책설계라는 두 가지 개념으로 논의가 구분된다. 첫째, 정책형성(policy formulation)의 구체적인 양식(form)으로서의 정책설계이다. 정책대상집단에 사용될 정책도구의 효과에 대한 지식 수집, 정책개발 및 집행을 위한 지식의 적용이라는 점에서 정책형성과정에 해당된다고 보는 관점이다(Bobrow 2006; Montpetit 2003; Weaver 2009). 정책목표에 대한 계획적이고 의도적인 정의, 이러한 목표를 달성하기 위한 정책 수단에 대한 선택 과정을 포함하는 경우(Gilaber&Lawford-Smith 2012; May 2003)인데, 이 때 포함되는 요소들은 크게 2가지로 나뉜다. 실질적인 집행도구를 의미하는 구성요소(실제 투입될 대안 구성, 문제의 어떤 부분을 해결하고 강조할 수 있는지에 대한 고민들을 조정하는 것)와 과정적 도구를 의미하는 구성요소(대안들을 형성, 결정, 집행하는 단계들의 합의 수준을 확보하기 위한 모든 활동)이다(Howlett 2011). 두 가지 도구 모두 5가지 정책과정의 각 단계에서 추구하는 목표에 필요한 내용들이라는 점에서 정책설계는 모든 단계에 적용된다(Howlett 2005; Howlett et al. 2009). 즉, 설계는 정책형성, 정책의사결정, 정책집행 단계들을 아우르고, 각 단계에서 활발히 움직이는 행위자, 방안(idea), 이해(interest)를 포함한다(Howlett, Ramesh and Perl 2009).

이러한 관점에서 중요한 전제는 정책대안들이 정책목표달성에 있어서 어떠한 장단점을 가지고 있는지에 대한 증거와 지식들을 기반으로 하는 상호작용이다(Howlett&Mukherjee 2014). 여기서 지식은 정책 도구의 사용이 대상집단과 정부 목표 달성에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 특정한 이해를 요구하기 때문에 맥락적인 지식이라고 할 수 있다(Howlett&Mukherjee 2014). 그리고 현재의 제한적 지식, 현행 정부구조, 그리고 또 다른 선택지의 창출에 대한 방해 또는 합의와 같은 행동 등에 사용되는 도구 및 여러 제약들에 대한 고려가 포함된다(Howlett 2009, 2011). 결국 첫 번째 관점에 따르면, 개념적으로 정책설계가 정책결과에 영향을 미치는 다양한 정책도구의 능력을 분석하는 것에서 시작했듯이(Hood 1986; Salamon 2002) 정책형성의 한 형태로서 정책설계이론은 정부에게 분석적 능력과 증거구성능력 그리고 그러한 역량을 발휘하려는 의지를 요구한다(Howlett&Mukherjee 2014).

두 번째 관점은 정책도구와 규제수단으로서의 정책설계이다. 도구적 지향성을 가진 정책설계연구는 정책과학의 근원으로부터 시작되었다(Lasswell&Lerner 1951; May 2003; Wildavsky 1979). 다양한 핵심적인 선행연구들은 정치가를 포함한 다양한 정

책 행위자들은 정책형성활동에 있어서 지식의 체계적인 적용을 통해 정책성과 향상에 대한 목적을 세운다는 것을 밝혀내면서, 정책결정과정에서 정치적 행동을 취함에도 불구하고 하하고 정책대안 선택 시 기능적, 도구적 관점으로 정책 대안들의 장단점에 대해 보다 더 체계적이고 분석적으로 고려한다는 것을 설명했다(Bobrow 2006; Bobrow&Dryzek 1987).

규제맥락과 환경이 변화하고 진화하듯 규제 행위자들로부터 받아들여지고 실현가능한 것으로 여겨지는 규제수단과 대안들 또한 변해가면서 설계에 대한 논의는 다양하게 진전되었다(Goldmann 2005; Majone 1975; March&Olsen 2004; Howlett 2011). 맥락이 이념적이고 어떤 도구에 대한 편파적인 성향과 같은 비합리적 요소들을 내포하는 반면, 맥락 안에서의 도구 선택은 계획적이고 합리적인 행동으로 남는다는 것이 극단적으로 맥락지향적인(Torgerson 1985,1990) 초기 정책설계 연구의 특징이다. 이러한 주장은 1970년대 일부 정책학자들의 정책결정에 대한 논의와 충돌하였는데, 당시 정책학자들은 의사결정이 어떤 대안의 정책목표 및 수단 결정에 있어서 논리적이거나 기능적인 장단점을 강구하고 숙고하기 보다는 가변적인 정책결정 맥락속에서 이루어져, 의사결정자들의 기회주의적 행위에 항상 많은 영향을 받기 때문에 정책결정은 매우 큰 불확실성을 가지게 된다고 보았다(Cohen et al. 1979; Dryzek 1983; Kingdon 1984; Lindblom 1959). 그러나 도구적 정책설계를 지향하는 지지자들은 정책이 정확하게 설계되었는지에 대한 문제를 제기하면서 논쟁이 시작되었다(deLeon 1988; Dryzek&Ripley 1988).

정책설계에 대한 관점이 2가지로 구분되더라도 결국 정책설계이론이 발전되어오고 현 시대에서 보다 더 구체적인 논의를 필요로 하는 이유는, 정부마다 중점적으로 여기는 내용 및 목표 그리고 선호하는 체제가 다르며 어떤 유형의 이슈를 가지고 있는지 등에서 차별적이지만, 모든 정부는 그들의 목표를 효과적이고 효율적으로 달성할 수 있는 방법을 찾으려고 하고 정책이슈에 대한 지식과 경험의 활용에 지속적인 관심을 가지고 있기 때문이다(deLeon 1999). 이러한 맥락에서 정책설계는, 정책수단에 대한 경험적 지식의 활용을 통해 효율적이고 효과적인 정책을 체계적으로 발전시키려는 노력 그리고 이루고자 하는 목적 또는 구체적인 정책 맥락 안에서 목표를 성취하는 데에 성공할 가능성이 높은 행동방침의 개선 및 채택을 위한 합리적 노력으로 정의된다(Bobrow&Dryzek 1987; Bobrow 2006).

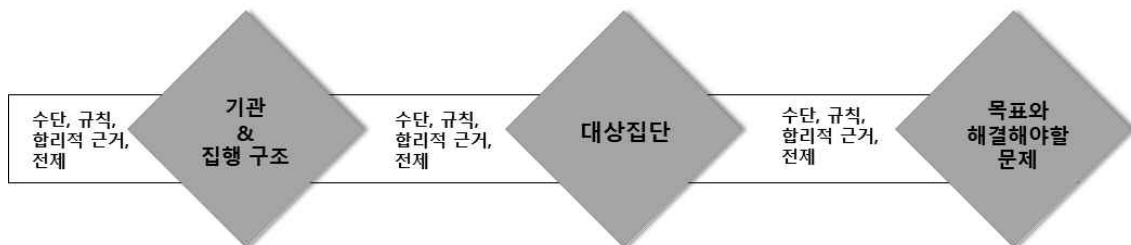
2. 정책설계의 인과적 구조¹⁾

정책설계의 이론적 발전에 있어서 Schneider & Ingram(1997)은 『민주주의를 위한 정책설계』를 통해 정책설계를 위한 맥락적 지식과 도구적 지식을 설명하고 정책설

1) 정책설계의 인과적 구조에 대한 이론적 논의는 Schneider&Ingram(19997)이 저술한 「Policy Design for Democracy」에서 chapter4. “Foundation, Elements and Consequences of Design”(pp.66-101)과 chapter5. “Social Constructions of Target Populations: Degenerative Policy Design”(pp.102-111)의 내용을 중심으로 직접번역 및 해석하여 전개하였다.

계를 이론화 하는데에 있어 주요한 이론적 논의들을 전개하고 있다. 그들은 공공정책의 기본적인 경험적 요소들에 대한 일정한 합의가 없이는 이론 혹은 일관되고 진보적인 연구를 진전시키는 것이 어렵다는 점을 인식하고 다음의 사항들을 제안하였다. 문제정의와 추구되는 목표(problem definition & Goal), 배분되는 편익과 부담(Benefit & burden), 정책영역에서 혜택이나 제재를 받게될 행위자들(Target population), 누가 무엇을, 언제, 어떤 자원을 갖고 하는지 등에 관한 규칙(Rules), 정책기관과 대상집단이 정책방향에 따라 행동하게 하는 인센티브와 처벌(Tools), 정부기관에 대한 순응을 위한 인센티브와 자원을 포함하는 전체적인 집행구조(Implementation structure), 만들어진 현실세계 또는 실재에 대한 이미지, 현실을 정당화하기 위한 사람들의 사회적 인식(social constructions), 정책의 정당화를 위한 명시적·암시적 근거(Rationale), 인과관계나 사람 또는 조직의 역량에 관한 명시적·암시적 전제(Underlying assumption) 등이다(Schneider&Ingram 1997).

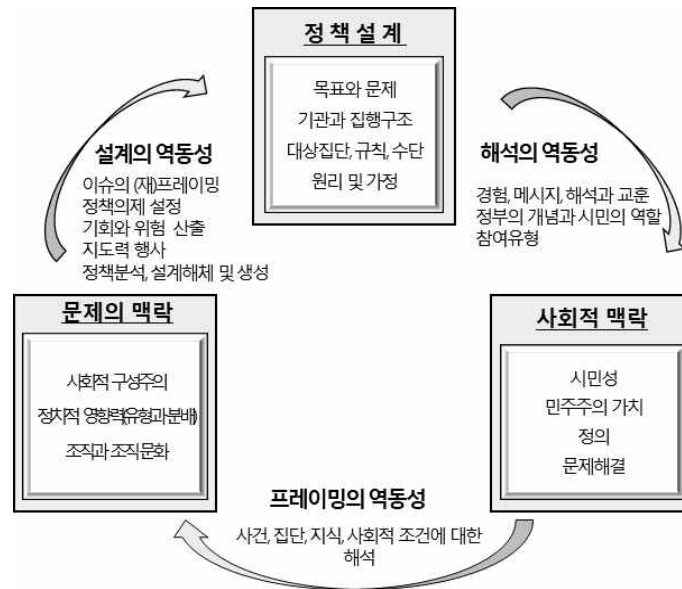
<그림 1> 정책설계 구조 도식화



자료: Schneider&Ingram(1997; 83) 재구성

Schneider과 Ingram이 제안한 정책설계 이론의 특징 중 하나는 정책설계가 합리적, 도구적 요소들을 포함할 뿐만 아니라 가치판단적인 요소들을 포함하고 있다는 점이다. 정책설계는 근거, 목표와 같이 규범적인 측면도 있고 도구나 집행구조와 같이 그렇지 않은 측면도 있기 때문에, 정책설계의 모든 차원은 직간접적으로 관찰가능하다는 점에서 경험적이라고 보았다. 그리고 정책설계는 여러 정책과정 이론에 통합되어야 하는 중요한 종속변수일 뿐만 아니라, 정책설계가 사회에 다양한 결과를 야기할 수 있다는 점에서 독립변수라는 것도 강조하였다. 이처럼 정책설계는 인과적인 순환구조적 특성을 지니고 있는데, Schneider&Ingram(1997)은 <그림 2>과 같이 정책설계를 구성하는 요소들을 활용해 문제가 정책설계를 낳고 그것이 다시 사회에 영향을 미치는 인과관계를 묘사하고 있다.

<그림 2> 정책설계의 인과적 관계



자료: Schneider&Ingram(1997; 74) 재구성

<그림2>에서 알 수 있듯이, 정책설계의 인과적 관계는 해석, 프레이밍, 맥락 등과 같은 요소들로 구성되어 있는데, Schneider&Ingram(1997)은 정책의 영향을 받는 대상들의 인식과 이들이 구성하는 사회 현상을 이해하고 고려하는 것이 민주적인 정책설계의 주요한 요인으로 본 것이다. 이러한 인과구조는 사회적 맥락이 프레이밍 역동성 (framing dynamics)을 통해 문제에 영향을 미치고 다시 정책 설계로 이어지는 일련의 과정을 함축하고 있다. 사회적 맥락은 물리적, 사회적, 심리적, 정치적 그리고 역사적 측면을 모두 아우르며 끊임없이 변화하는 역동성을 가지고 있으며, 이러한 사회적 맥락 으로부터 발생한 구체적인 인식이 문제의 맥락을 형성한다. 즉 사회적 맥락을 구성하는 사회적 조건들은 사람들이 갖고 있는 신념, 관점, 이미지, 그리고 고정관념의 집합인데, 프레이밍의 역동성을 통해 사람들로 부터 다양하게 해석되어 그들이 사는 방식에 서로 다른 의미를 부여하며 구체적인 문제의 맥락을 구성하게 되는 것이다.

한편 해석의 역동성은 정책 설계의 특성을 사회적 조건과 그로 인한 문제형성에 대한 독립변수로 만든다. 정책설계는 시민에게 행동이나 가치 및 참여에 영향을 미치는 정보와 경험을 전하기에 해석은 시민을 통해 발생한다. 시민들은 가장 보편적인 방식인 투표에서부터 국회의원과의 직접적인 대면까지 수많은 방식으로 정부와 마주하고 있으며, 운전면허를 발급받는 것부터 세금을 내는 일까지 일상의 모든 순간에서 정책의 영향을 받는다. 따라서 시민마다 다르게 발생하는 해석의 역동성은 의도적이거나 우발적인 정책설계의 결과일 수 있으며 의도치 않은 정책효과일 수도 있다. 다시 말해, 시민을 대상으로한 정책설계 요소의 선택과 그 적합도에 따라 정부는 공정과 불공정 사이를 오가며, 의제를 드러내거나 숨기고, 도움이나 부담을 줄 수 있는 한편, 삶에 중요한 영향을 미치거나 전혀 무관하기도 하다.

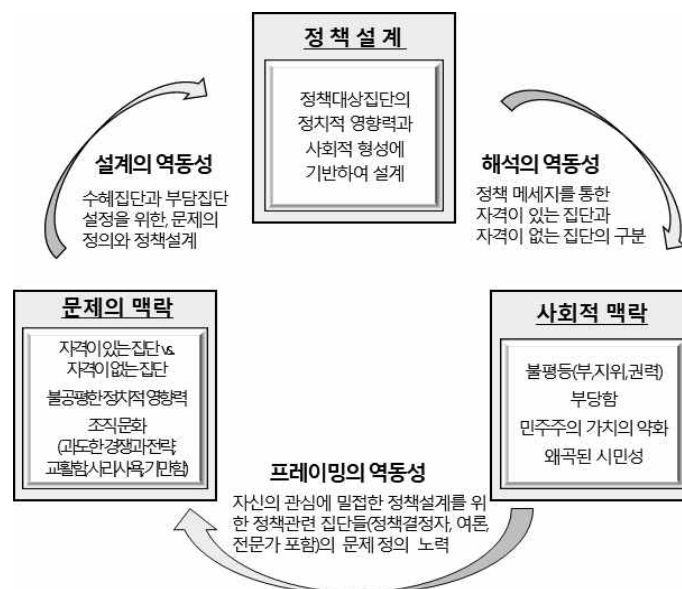
해석의 역동성으로 나타난 결과는 또다시 사회적 맥락을 결정짓는데, 이는 정책설계

의 효과로서 설명될 수 있다. <그림2>에서 나타나있듯이 민주적 제도, 정의, 문제해결, 시민성으로 구성되는 사회적 맥락의 4가지 요소는 사회를 4가지 측면에서 바라볼 수 있는 가치들로 민주주의 위한 정책설계의 효과를 설명해준다.

첫 번째 가치는 민주적 제도로, 민주적 정치제도와 과정이 공공정책의 반응성을 담보한다는 것을 의미한다. 민주적 제도들은 개방적이고 공정한 경쟁을 가능케 하며, 정부 및 공무원에 대한 시민의 통제력을 높인다. 두 번째 가치인 문제해결은, 공공정책은 집단적 문제를 풀어내기 위한 사회의 주요 메커니즘이라는 것을 강조한다. 정책은 인적·물적 자원의 낭비를 최소화하여 우선순위에 있는 문제를 효율적으로 해결해야함을 의미한다. 세 번째 가치인 정의는, 정책은 정의에 부합해야한다는 것인데 이는 법 아래 동등한 대우와 동등한 기회를 의미한다. 정의로운 사회에서는 사람들의 공감능력이 배양되며 물질과 자원은 공정성에 합당한 기준에 따라 분배되어야 한다(Deutsch 1985). 마지막으로 시민성은 정책설계의 핵심가치이다. 시민들은 일상생활에서 접하는 다양한 수준의 공공정책이나 관련 기관을 직접 경험하며 시민성을 함양하기 때문에, 정책은 ‘선량한 시민’이 무엇을 믿어야 하며, 정치와 정책에 대해 얼마나 많이 알고 있어야 하는지, 시민은 공공정책으로부터 무엇을 기대할 수 있고 그 과정에 어떤 방식으로 참여해야 하는지를 알려주는 주요한 역할을 한다는 것을 강조한다.

실제 현실에서 발생하는 정책설계 과정 또한 인과적 구조를 바탕으로 도식화하면 정치적 설계(degenerative policy design)와 과학 및 전문적 설계(scientific and professional policy design)로 나뉜다(Schneider&Ingram 1997). 이 중 정치적 설계는 일반시민들의 참여와 개입이 제한적이고 일부 소수에 의해 결정되는 정책설계 구조보다 일반시민 및 다양한 관련 이해집단들의 반응을 중심으로 순환되는 구조의 형태를 보인다.

<그림 3> 정치적 정책설계



자료: Schneider&Ingram(1997; 103) 재구성

정치적 정책설계는 <그림 3>와 같이 도식화되는데, 불평등 및 불공평에 의한 문제가 핵심이며 일반시민을 물로 다양한 이해관계자들의 해석과 프레이밍을 중심으로 인과구조가 성립되고 있다. 구체적으로 살펴보면, 정치적 정책결정 체계에서 문제는 권력의 불평등한 분배와 혜택, 혜택과 부담의 당위성을 결정하는 사회적 구성, 전략을 정당화시키는 제도적 문화, 의사소통의 기만적 패턴과 정치권력의 사용 등에 의해 특성화된다. 특히 일반시민들은 정책이 제시한 혜택과 부담에 의해 잠재적 대상 집단이 되는데 이는 정치권력과 상호작용함으로써 수혜집단·주장집단·의존집단·이탈집단 등 4가지 종류로 정책 대상집단이 사회적으로 형성된다.

사회적으로 구성된 잠재적 대상집단들에게 또 다시 정책설계가 제공하는 민주주의·정의·시민성·문제해결역량에 관해 도구적·상징적 메시지를 전달하면, 대상집단의 종류와 밀접히 연관되어 있는 메시지는 각 집단마다 다르게 해석되며 각기 다른 의미로 수신하게 된다. 이는 그들이 정부를 바라보는 성향과 참여에 영향을 미치고 다양한 형태의 정책태도와 참여유형들은 해석적 역동성으로 발현된다.

이처럼 다원성과 민주성 그리고 시민성을 담보하고자 하는 민주적 정책설계는 전 국가적으로 시민들의 참여와 소통으로 정책문제를 해결하고자 참여적 거버넌스를 지향하는 현 시점에서 정부에게 문제해결을 위한 과정 및 절차를 제공해주는 의의를 지닌다.

III. 제도적 논의: 공론조사 숙의과정

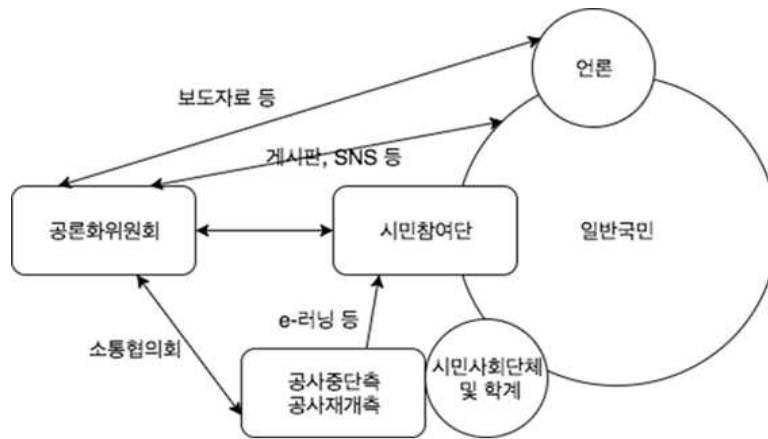
신고리 5,6호기 공론조사는 공론화위원회의 발족부터 시작되었다고 볼 수 있다. 공론화위원회는 원활한 공론조사 운영을 위한 핵심적 주체이자 공론화에 참여하게 되는 다양한 정책행위자들 사이에서 중립적이고 중심적인 역할을 한다.

그리고 신고리 5,6호기 시민참여형조사²⁾로 수행되는 만큼 공론화의 장에 참여하는 주요 행위자들 간의 상호작용을 통해 공론화 절차가 수행된다. <그림4>에서처럼 주요 행위자는 공론화위원회 외에도 원전정책에 있어서 갈등관계 있는 공사중단측과 공사재개측 집단이 있으며, 이들이 제공하는 정보와 말들에 영향을 받는 시민참여단이 일반국민을 대표해 공론화 장에 참여하고 있다.

공론화위원회는 1명의 위원장과 다양한 분야의 전문가인 8명의 위원으로 구성되어 있는데, 인문사회 전문가 2인, 과학기술 전문가 2인, 조사통계 전문가 2인, 갈등관리 전문가 2인이 포함되었다. 이들은 각 전문분야에 맞게 4가지 분과위원회로 구성되어 공론화 과정에 주요 의제를 선정해 검토하면서 효율성을 증진시키는 역할을 수행하였다. 또한 분과별로 자문을 받을 수 있게끔 자문위원회를 구성하였고, 공론화 과정의 중립성, 책임성, 투명성 등을 제고하기 위해 검증위원회도 구성하였다.

2) 신고리 5,6호기 공론화위원회(2017a)에 따르면, 시민참여형조사는 신고리 5,6호기 공론화를 수행하기 위해 한국형 공론조사 방식으로 새롭게 고안된 숙의적 여론조사 방법인데, Fishkin교수가 제안한 공론조사 방식을 근거로, 대표성을 보다 확보한 시민참여단의 구성 그리고 숙의과정의 실체성 확보가 주요 특징이자 차별성으로 설명된다.

<그림 4> 신고리 5,6호기 공론조사의 주요 행위자간 소통



자료: 신고리 5,6호기 공론화 검증위원회(2017; 138)

공사중단측과 공사재개측으로 구분되는 이해관계자집단은 공론화 운영의 공정성 확보를 위해서 소통협의회를 구성해 양 집단간 그리고 시민참여단, 공론화위원회와의 원활한 소통을 진행했다. 소통협의회는 재개측의 대표와 중단측의 대표로 구성되었는데 재개측에서는 한국원자력산업회의, 한국원자력학회, 한국수력원자력(주)가 참여하였고 중단측에서는 안전한 세상을 위한 신고리5,6호기 백지화 시민행동이 참여하였다. 이들은 소통협의회를 통해 상호 조율과 합의를 통해 합리적인 공론방식을 설계해 나갔다. 시민참여단은 이중추출법으로 구성되었는데, 대한민국 국적의 만 19세 이상 국민(주민등록 기준)들을 지역(16개 시도)·성·연령으로 3차원 층화(160개 층)한 후, 비례배분한 20,000명을 층화 무작위추출하여 1차 표본을 구성하고, 1차 표본(20,000명)을 건설재개/중단/판단유보·성·연령으로 3차원 층화(30개 층)한 뒤, 비례배분한 500명을 층화 무작위추출하는 방식으로 선정되었다.

시민참여형조사에서 핵심 행위자는 시민참여단으로, 공론조사의 프로그램은 시민참여단의 숙의를 위한 내용으로 추진되었다. 시민참여단이 최종적으로 확정된 이후부터 숙의 프로그램이 시행되었는데 그 기간은 2017년 9월 13일부터 최종조사가 이루어지는 2017년 10월 15일까지 총 33일이다. 숙의 프로그램의 주요 내용을 일정순서대로 정리하면 <표1>과 같다. 크게 4가지로 구분되는 프로그램을 통해 시민참여단은 건설재개측과 건설중단측이 전달하는 주장과 정보들을 접하며 이를 바탕으로 숙의를 수행했다. 이중 참여자 간의 가장 활발한 소통이 이루어졌던 일정은 마지막 프로그램인 종합토론회이다. 종합토론회는 2박3일간 외부와의 소통이 제한된 상태에서 숙의에 집중할 수 있는 기간이었으며 시민참여단이 건설재개측 및 건설중단측과 직접적인 대화를 통한 학습이 가능했고 시민참여단간에 토의를 통해 능동적이고 자발적인 학습이 충분히 진행되었던 과정이었다. <표2>에서 나타나있듯이 4번의 세션마다 건설재개측과 건설중단측의 발제 후, 시민참여단은 장소를 옮겨 시민참여단간의 분임토의를 진행하였고 다시 세션발제가 이뤄진 장소로 돌아와 분임별로 발제자와 직접 소통을 통해 질의응답을 수행했다. 분임토의를 위해 시민참여단은 9~10명으로 소그룹화되었다. 각 세션별 발제 후 분

<표 1> 시민참여단의 숙의 프로그램

일자	프로그램	세부 내용
2018.09.16	오리엔테이션	공론화의 의미와 취지 설명, 시민참여단 역할과 숙의과정 안내 신고리5,6호기에 대한 2차 설문조사 시행 건설 중단과 건설재개측의 입장 발표
2017.09.28	숙의 자료집 발송	제1장. 신고리 5,6호기 공론화 개요 (공론화위원회가 작성) 제2장. 원자력발전에 대한 이해 (공론화위원회가 작성) 제3장 및 제4장. 건설재개측 주장, 건설중단측 주장 (각 집단이 직접 작성)
2017.09.21 ~ 2017.10.07	이러닝	시민참여단 전용 학습플랫폼(총 6장으로 구성) 1강. 공론화에 대한 이해 2강. 신고리 5,6호기에 대한 안전성 3강. 재개 및 중단에 따른 전력공급 및 전기요금의 영향 4강. 재개 및 중단에 따른 국가산업의 영향 5강. 우리나라의 에너지 정책 전망 6강. 종합의견
2017.10.13 ~ 2017.10.15	종합토론회	1세션. 총론토의(중단 및 재개이유) 2세션. 쟁점토의1(안전성/환경성) 3세션. 쟁점토의2(전력수급 등 경제성) 4세션. 종합토의(최종선택과 사회적 수용성)

임토의는 종합토론회의 핵심과정으로 시민참여단이 상호 존중의 원칙에 따라 자율적이고 주도적으로 참여하여 숙의과정을 통해 알게 된 쟁점에 대해 서로의 의견을 공유하고, 전문가 질문을 도출하여 보다 합리적인 의사결정을 하도록 설계된 과정이다(신고리 5,6호기 공론화위원회 2017a).

<표 2> 시민참여단 종합토론회 구성

일자	시간		세부 내용	기타
10.13 (금)	19:00~19:40	40'	3차 조사	
	20:00~20:15	15'	<개회식>	언론취재
	20:35~21:00	25'	<분임별 인사 및 토의규칙 숙지>	
10.14 (토)	09:00~12:50	230', 25분씩)	<세션1> 총론 토의(건설재개/중단 각각) 시민참여단의 분임토의 및 질의응답	생방송
	14:10~17:40	210', 각각 15분씩)	<세션2> 쟁점 토의(1) (건설재개/중단 각각)	

10.1 5 (일)			시민참여단의 분임토의 및 질의응답	
	19:10~ 19:25	15'	<시민참여단에게 보내는 영상 메시지> - 건설현장, 미래세대 및 지역주민 의견	
	19:25~ 20:00	35'	<세션 1,2 보충 질의·응답>	
	08:30~ 12:00	210', 각 15분씩)	<세션3> 쟁점 토의(2) (건설재개/중단 각 시민참여단의 분임토의 및 질의응답	
	13:20~ 14:50	90' 각 10분씩)	<세션4> 마무리 토의 (건설재개/중단 각 시민참여단의 분임토의 및 질의응답	
	14:50~ 15:30	40'	4차 조사	
	15:30~ 16:00	30'	<폐회식> 송별사, 인증서 수여, 소감발표	언론취재

자료: 신고리5,6호기 공론화위원회(2017a; 35) 재구성

분임토의는 각 분임별로 모더레이터를 할당하여 효율적인 토의운동을 도모했는데, 모더레이터들은 중립성을 유지하고 시민참여단의 토의를 지원할 수 있도록 사전에 2차례의 교육을 받았다. 이들은 각계각층 갈등관리 전문가 53명으로 구성되었다. 그리고 토의 후 질의응답은 토의시간 동안 모더레이터가 본인이 담당하는 분임의 대표 질문을 1-2개로 추린 후, 분임별 질의시간에 시민참여단이 직접 1분 이내로 질의하는 것으로 이루어졌다. 전체 질의·응답은 세션별로 재개 및 중단 관련 각각 10개씩 20개 질의응답(질문 당 2분 답변)을 갖고, 재개 및 중단 측 주장관련 상호검증을 위해 발표자 및 응답자간의 반론(2분) 및 재반론(1분)을 실시하였다. 이렇게 종합토론회 기간 동안 시민참여단에게 주어진 숙의시간은 총 675분으로 11시간에 가까운 시간이 숙의과정에 활용되었다(신고리5,6호기 공론화위원회 2017a).

결국 한국에서 전국민을 대상으로한 신고리 5,6호기 공론조사는 에너지정책결정과정으로, 참여적 거버넌스를 실현하기 위해 정부가 국민에게 참여의 기회를 제공하는 민주적 혁신이라는 점에서 새로운 사회적 가치의 실현이었으며, 국가의 사회문제해결 역량의 발전 기회이자 국민들에게는 시민성을 함양할 기회가 되었다고 볼 수 있다.

IV 연구설계

1. 연구가설

본 연구의 가설은 기존의 정책내러티브 분석틀의 가설을 활용하였다. 위험과 안전의 규제형성과정에서 규제대상으로 원자력발전 분야에 대한 국민의 인식과 담론이 어떤

프레임으로 형성되어 있는지를 탐색하고자 한다. 일반적으로 규제설계의 과정에서 각 집단이 구사하는 전략들에 관한 정책내러티브의 가설은 일반적으로 수준에 따라 미시와 중범위, 거시적인 차원의 연구수준에 따라 다르게 설정된다. 일반적으로 적용할 수 있는 위험규제 형성과정에서 각 관련 정책옹호연합 또는 관련 대상집단이 취하는 전략에 따라 <표2>와 같이 서술전략(가설1,2,3,4,5), 프레임(가설6,7)1, 서술요소(가설8), 서술학습과 정책변동(가설9), 미디어 프레임(가설10), 정책환류효과(가설11)이라는 6가지 부분으로 구성될 수 있으나 본 연구에서는 <표3>의 6번째 가설인 실제 규제과정에서 어떠한 프레임이 담론에서 효과적으로 제시되는지를 탐색하기 위해서 6번째 프레임 전략 가설을 본 연구에서 검증해보기로 한다.

<표 3> 정책내러티브 분석을 위한 가설구조

구분	가설 내용	선행연구 및 출처
가설1. 비용 편익 전략	승자집단은 패자집단보다 다수의 편익확대를 강조할 것이다. 패자집단은 승자집단보다 다수의 비용부담을 강조할 것이다. 승자집단은 패자집단보다 소수의 비용부담을 강조할 것이다. 패자집단은 승자집단보다 소수의 편익집중을 강조할 것이다.	McBeth et al. 2007 Jones&McBeth 2010 Shanahan et al. 2013 Gupta, Ripberger, and Collins 2014 Shanhan et al. 2017a
가설2. 인과 관계 및 비난전략	패자집단이 승자집단보다 비난전략을 더 활용할 것이다. 승자집단이 패자집단보다 비교의적 인과관계를 강조할 것이다. 패자집단이 승자집단보다 고의적 인과관계를 강조할 것이다.	Crow&Berggren 2014 Shanahan et al. 2013b Shanahan et al. 2014 Shanhan et al. 2017a
가설3. 악의적 비방 및 호의적 과시전략	승자집단은 패자집단보다 호의적 과시전략을 더 활용할 것이다. 패자집단은 승자집단보다 악의적 비방전략을 더 활용할 것이다.	Shanahan et al. 2013 Crow&Berggren 2014 Heikkila et al. 2014 Leong 2015 Merry 2015 Shanhan et al. 2017a

가설4. 과학적 근거 활용 전략	승자집단은 패자집단보다 확신을 위한 과학의 활용도가 높을 것이다. 패자집단은 승자집단보다 반박을 위한 과학의 활용도가 높을 것이다.	Crow&Berggren 2014 Gupta, Ripberger, and Collins 2014 Smith-Walter 2016 Shanhan et al. 2017a
가설5. 이야기 전략	승자집단이 패자집단보다 인물중심 이야기를 강조할 것이다. 패자집단이 승자집단보다 비유적·서정적 이야기를 강조할 것이다. 패자집단이 승자집단보다 이야기 전략을 활용할 것이다.	McBeth et al. 2012 Crow&Lawlor 2016 Shanhan et al. 2017a
가설6. 프레이밍	안전성, 환경성 등 사회적 차원에서 형성된 거시프레임이 미시프레임 보다 더 효과적이다. 개인 또는 가정으로 돌아오는 비용편익과 같이 미시프레임이 거시프레임 보다 더 효과적일 것이다. 일자리 창출 및 산업수출 등 국가적 차원에서 형성된 거시프레임이 미시프레임 보다 더 효과적일 것이다. 일부 피해사례나 소수의 수혜사례 등과 같은 미시프레임이 거시프레임 보다 더 효과적일 것이다.	Shanahan et al. 2008 Crow&Lawlor 2016 Shanhan et al. 2017a
가설7. 이야기 프레임	청중을 특정 정치이념을 가진 대상으로 전제한 정책서술이 더 효과적일 것이다. 청중을 피해자 상황에 놓인 대상으로 전제한 정책서술이 더 효과적일 것이다. 청중을 미래세대로 전제한 정책서술이 더 효과적인 것이다.	Crow&Lawlor 2016 Shanhan et al. 2017a
가설8. 정책서술 구성요소 활용도	정책서술에 포함된 구성요소 종류가 많을수록 더 효과적일 것이다. 정책서술에 포함된 구성요소의 활용도가 높을수록 더 효과적일 것이다.	Shanahan Jones and McBeth 2011 Shanhan et al. 2017a
가설9. 정책서술 학습과	정책서술학습은 정책문제를 재프레이밍한다. 정책서술학습은 등장인물에 대한 담론을 재구성한다.	Shanhan et al. 2017a

정책변동		
가설10. 미디어 프레임	진보언론은 보수언론보다 정보전달 중심의 담론을 형성할 것이다. 보수언론은 진보언론보다 논쟁 중심의 담론을 형성할 것이다.	Shanhan et al. 2017a
가설11. 정책환류 효과	민주적 정책설계는 정치효능감에 긍정적인 효과를 미칠 것이다. 민주적 정책설계는 정치신뢰감에 부정적인 효과를 미칠 것이다. 민주적 정책설계는 정책참여에 긍정적인 효과를 미칠 것이다.	Mettler 2002 Mettler&Soss 2004 Jordan 2013 Larsen 2018 박종als 1994 Erickson&Tedi n 2005

<참조> 주지예 (2019) 재인용

정책서술 프레임은, 서술의 프레임과 이야기 프레임으로 구분된다. 서술의 프레임은 정책문제에 대한 프레임을 어떻게 형성하고 있는지와 관련되며 이야기 프레임은 청중 또는 독자들에게 어떠한 이야기 형식으로 말하려는지와 연관된다. 정책문제의 프레임은 거시적 차원과 미시적 차원으로 구분되며 거시적 차원은 사회적, 국가적 수준에서의 문제정의를 의미하고, 미시적 차원은 개인 또는 일부 집단에 수준의 문제정의를 말한다. 특히 거시적 차원의 프레임은 이미 공론조사 과정에서 유형화되어 있는데, 안전성, 환경성, 안정적 전력수급, 에너지 효율성과 같은 경제성 그리고 국가산업 등이 있다. 반면 미시적 프레임은 개개인에게 직접적이 영향을 미치는 수준의 프레임을 말하는데, 전기요금, 피해사례 또는 수해사례와 같은 수준의 프레임이 이에 해당된다. 한편, 이야기 프레임은 Crow&Lawlor(2016)의 연구에서 제기된만큼, 그들의 연구를 바탕으로 세분화할 수 있다. 이야기 프레임은 특정 청중 또는 독자를 겨냥하기 위한 말하기 전략이기도 한데, 주로 보수, 진보와 같은 정치이념을 활용하거나 피해상황에 놓인 대상으로 전제하는 것 또는 특정 세대 또는 시점을 공약하는 것 등이 해당된다. 이러한 내용과 함께, NPF의 중위수준 가설10번과 11번을 토대로 한 본 연구의 가설은 아래와 같다.

연구명제 [프레임]: 거시프레임이 미시프레임보다 더 지배적일 것이다.

연구가설 1 안전성, 환경성 등 사회적 차원에서 형성된 거시프레임이 미시프레임보다 더 담론구조에 중심에 있을 것이다.

연구가설 2 개인 또는 가정으로 돌아오는 비용편익과 같은 미시프레임이 거시프레임보다 더 담론구조에 중심에 있을 것이다.

연구가설 3. 일자리 창출 및 산업수출 등 국가적 차원에서 형성된 거시프레임이 미시프레임보다 더 담론구조에서 중심에 있을 것이다.

연구 가설 4. 일부 피해사례나 소수의 수해사례 등과 같은 미시프레임이 거시프레임

보다 더 효과적일 것이다.

거시프레임과 미시프레임의 효과에 대한 것으로, 이에 대한 분석결과 <표2>에서처럼 건설재개측과 건설중단측 모두 다양한 프레임을 균형있게 활용하고 있으며 통계적으로 유의미한 차이가 없었다. 그러나 특징적이라 할 수 있는 것은 건설재개측의 경우 피해자 사례의 프레임은 전혀 활용하지 않았다는 점이다.

2. 자료수집 및 분석방법

1) 연구범위와 자료수집

신고리 5·6호기 공론조사의 시민참여단 분임 토의과정에서 발생한 발언의 녹취록은 특정한 형식으로 정리되지 않은 자료로서 비정형데이터이며 기본적으로 텍스트 마이닝을 통해 정형화된 데이터로의 작업을 수행한다(이태헌·정하영·김나랑 2018). 시민참여단 48개조가 4번의 세션을 통해 분임토의를 진행하면서 종합토론회 기간(2017.10.13.-2017.10.15)동안 발생한 48개조의 4차례의 세션별 토의 녹취록 총합 192개 녹취파일을 분석자료로 하며, 텍스트(textom)이라는 웹기반의 형태소 분석 및 정제 솔루션을 활용하여 업로드 및 형태소분석을 실시하였다. 구체적으로 녹취에 표기된 20,066개의 문단을 대상으로 텍스트마이닝 하였는데, 세션별로 보면 1세션의 문단수는 4,283개(21%), 2세션은 5,912개(29%), 3세션 5,530개(28%), 4세션 4,341개(22%)로 정리되었다.

<표 4> 시민참여단의 분임토의 분석 문단수

세션	문단수	비율
1세션	4,283	21%
2세션	5,912	29%
3세션	5,530	28%
4세션	4,341	22%
합계	20,066	100%

그리고 분석문단에 대해서는 형태소 분석을 통해 실질적으로 분석되어질 출현단어들을 추출하였다. 기본적으로 텍스트 데이터를 활용한 담론은 의미네트워크(Semantic Network)형태로 분석하며, 단어간 공출현 관계 인접행렬 등의 매트릭스 데이터를 기본 데이터로 한다. 각 세션별로 활용된 단어는 1세션에서는 6,767개의 추출단어 중 500개(7.4%)의 단어를 정제하였고, 2세션에서는 5,651개의 추출단어중 482개(8.5%)의 단어를 정제하였다. 3세션에서는 7,319개의 추출단어중에서 497개(6.8%)의 단어를 정제하였고, 4세션에서는 7,884개의 추출단어중에서 466개(5.9%)의 단어를 정제하였다. 이렇게 정제된 단어는 각 분석별로 분석상황에 맞게 다시 추출되어 사용하였다.

<표 5> 시민참여단의 분임토의 분석단어

세션	추출단어 (중복포함)	빈도	정제단어 (중복포함)	정제단어빈 도
1세션	6,767	60,550	500	28,602
2세션	5,651	50,254	482	22,269
3세션	7,319	58,425	497	25,674
4세션	7,884	47,979	466	18,003
전체	17,190	217,208	500	94,548

이러한 프레임에 대한 효과는 시민참여단의 분임토의 녹취록에 대한 빅데이터 분석으로 수행되었다. 분석은 형태소 분석을 통한 담론분석, 매개중심성 크기에 따른 인식담론으로 구분되었으며, 프레임별로 실제 시민참여단들이 어떠한 감정적 반응을 보였는지를 살펴보기 위해 감성분석을 실시했다. 정제된 전체 단어에서 각 프레임의 특성에 맞는 단어들을 추출하였으며, 이와는 별도로 300개의 감성단어들이 추가되어 분석에 사용되었다. 총 정제 단어(500개)중 프레임과 관련된 118개의 단어에서 경제성 분석에 사용된 단어는 64개(54%)이고, 안정성은 34개(19%), 환경성은 20개(17%)의 단어가 고려되었다.

2) 분석방법

이러한 자료를 기본 데이터로 하여, 각각의 분석은 출현단어의 빈도가 상위인 것과 불용어, 공문화 관련정도 등을 고려하여 상위50개 단어들을 선정하여 진행하였다. 공출현 단어들의 인접관계를 통해 클러스터링 알고리즘(CONCOR 또는 Clauset-Newman-Moore)으로 그룹화하고 연관성이 높은 단어의 군집을 담론형성으로 본다. 이때 Clauset-Newman-Moore으로는 녹취파일 전체의 의미망이나 단어의 상관성과 연관성이 높은 언론의 의미망은 하나의 컴포넌트로 인식할 가능성이 크기 때문에 맥락적인 담론을 분석할 수 없다. 따라서 공출현한 전체 단어들의 상관관계별로 분류하여 상관성이 높은 의미망을 구분하여 분류해주는 CONCOR(CONvergence of iterated CORrelations: 반복상관관계수렴방법) 분석을 녹취파일 전체와 언론 분석에 사용하였다.

반면, 부분의 연관성과 인접성을 통해 담론과 맥락을 분석하는데는 Clauset-Newman-Moore 알고리즘을 활용하였다. 이는 인접행렬에 존재하는 단어들의 연결에서 거리가 가까운 즉, 주변에 자주 등장하는 단어들의 동시출현의 연관성을 살펴볼 수 있다. 전체에서 부분(캐릭터, 프레임, 세션별)에 대한 분류 알고리즘은 전체와 다른 알고리즘으로 접근이 필요하기 때문이다.

여기에 영향력 지수 즉, 연결차수(Degree), 매개중심성이나(Betweenness centrality)

위세중심성(Eigen vector) 등의 단어간 위치와 역할관계에 대한 판단을 통해 담론내 주요 논점과 논의의 대상이 무엇인지 판단한다. 연결차수는 개별 노드의 관계에 대한 진입진출의 방향성을 알 수 있게 해주어 단어간 관계의 방향성을 살펴볼 수 있다. 매개중심성은 주요 단어와 단어간 매개의 역할을 함으로써 맥락에서 중요한 관계에 놓인 단어를 찾을 수 있도록 도와준다. 위세중심성은 주요한 단어에 연결된 단어의 위치를 파악하여 맥락을 파악해주는 보조적 단어의 위세적 위상을 알 수 있도록 도와준다.

따라서 연결관계에 차이가 있어 단어간 매개의 역할이 명확한 경우 매개중심성을 통해 담론형성에 주요한 역할을 하는 핵심어(key word)를 판단하고, 연결관계에 높은 상관성이 있어 단어간 매개의 역할을 구분하기 어려울 경우 주요 단어로의 경로에서 중요한 관계를 판단하는 위세중심성을 활용하여 핵심어를 판단하는 근거 단어를 찾고자 하였다. 다시말해, 단어와 단어간 매개적 역할이 많이 형성된 프레임, 등장인물별, 세션별 분석에 매개중심성이 활용되며, 주요 핵심단어의 감성이나 의미를 분석하는 감성분석이나 언론분석에는 위세중심성을 활용하였다.

각 텍스트 분석에서 그룹마다 매개중심성 또는 위세중심성이 높은 상위 단어만 선정하여 표시했는데, 실제 분석시에는 연관되어 클러스터링 된 그룹의 단어들을 맥락적(Context) 해석(Interpretivism)으로 접근한다.

IV. 분석결과

1. 안전성에 프레임 감성분석 결과

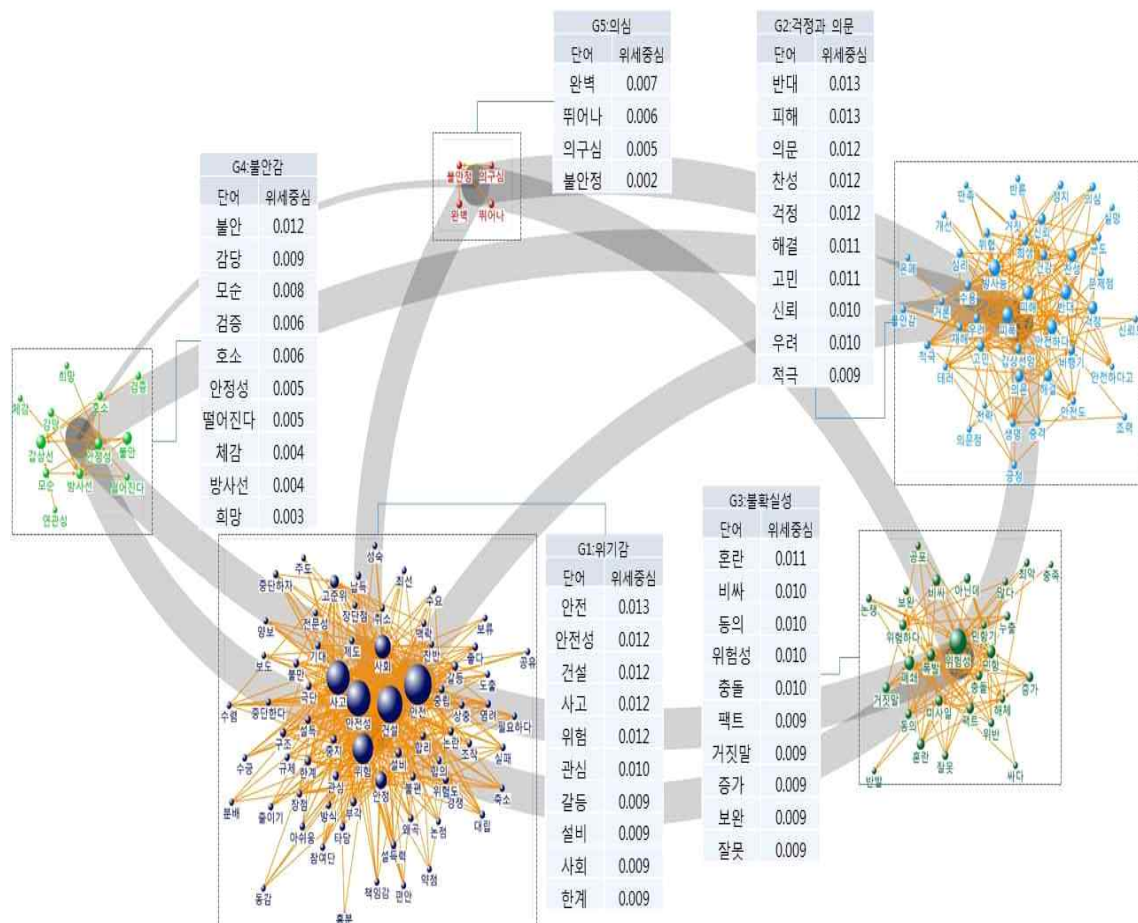
시민참여단의 프레임별 감성분석은 실제 종합토론회의 4개의 주요 세션에서 지정되었던 프레임인 안전성, 환경성, 경제성을 기준으로 수행되었다. 먼저 안정성에 대한 시민들의 감성은 위기감, 걱정과 의문, 불확실성, 불안감, 의심 다섯가지로 나타났다. 첫째, 안전, 안전성, 사고, 위험, 갈등, 한계 등의 단어들이 주요 단어들로 구성되어 사고나 안전 등 안전성에 대한 위기감의 감성이 존재하는 것으로 나타났다. 둘째, 반대, 피해, 의문, 해결, 걱정, 고민, 우려 등의 감성 단어가 출현하였다. 이는 방사능과 피폭 피해 등에 대한 걱정과 의문의 감성이 나타나고 있다. 셋째, 혼란, 비싸, 동의, 위험성, 팩트, 거짓말, 보완, 잘못 등의 감성단어들이 출현하고 있고, 주요 단어 이외에도 연관단어들이 민항기, 누출, 미사일 등의 단어들로 보아 안정성에 대한 불확실성 감성이 나타나고 있는 것으로 보인다. 넷째, 불안, 감당, 모순, 검증, 호소, 체감, 희망 등의 감성단어들이 출현하였고 안정성에 대한 불안감의 감성이 나타났다. 다섯째, 완벽, 뛰어나다, 의구심, 불안정 등의 단어들은 안정성에 대한 논의 중 안심과 의심의 갈등을 생각해 볼 수 있는 의심의 감성이 존재하는 것으로 나타났다. 즉 안정성 감성 중에서 걱정과 의심의 감성이 가장 크게 작용하고 있는 것으로 나타났다.

<표 6> 안전성 프레임의 감성분석 지표

단어	연결	위세중심성	매개중심성	그룹
안전	113	0.013	3411.103	1
안전성	105	0.012	2674.976	1
건설	105	0.012	2872.720	1
사고	100	0.012	2427.885	1
위험	94	0.012	1915.276	1
관심	17	0.010	78.258	1
갈등	16	0.009	68.148	1
설비	17	0.009	88.376	1
사회	70	0.009	1113.790	1
한계	16	0.009	87.010	1
반대	32	0.013	410.177	2
피해	30	0.013	360.268	2
의문	27	0.012	236.721	2
찬성	27	0.012	295.029	2
걱정	26	0.012	281.002	2
해결	25	0.011	222.798	2
고민	22	0.011	153.693	2
신뢰	19	0.010	182.234	2
우려	18	0.010	96.012	2
적극	17	0.009	83.514	2
혼란	24	0.011	192.628	3
비싸	22	0.010	173.335	3
동의	18	0.010	86.798	3
위험성	76	0.010	1268.943	3
충돌	17	0.010	83.069	3
팩트	21	0.009	165.619	3
거짓말	18	0.009	136.343	3
증가	18	0.009	121.511	3
보완	14	0.009	42.700	3
잘못	15	0.009	75.331	3
불안	26	0.012	267.664	4

감당	16	0.009	68.733	4
모순	15	0.008	86.195	4
검증	9	0.006	36.558	4
호소	10	0.006	46.773	4
안정성	34	0.005	194.841	4
떨어진다	7	0.005	11.072	4
체감	5	0.004	5.195	4
방사선	26	0.004	134.499	4
희망	5	0.003	4.017	4
완벽	12	0.007	44.167	5
뛰어나	10	0.006	36.373	5
의구심	7	0.005	15.082	5
불안정	14	0.002	29.784	5

<그림 5-8> 안전성 프레임의 감성분석



2. 환경성 프레임 감성 분석 결과

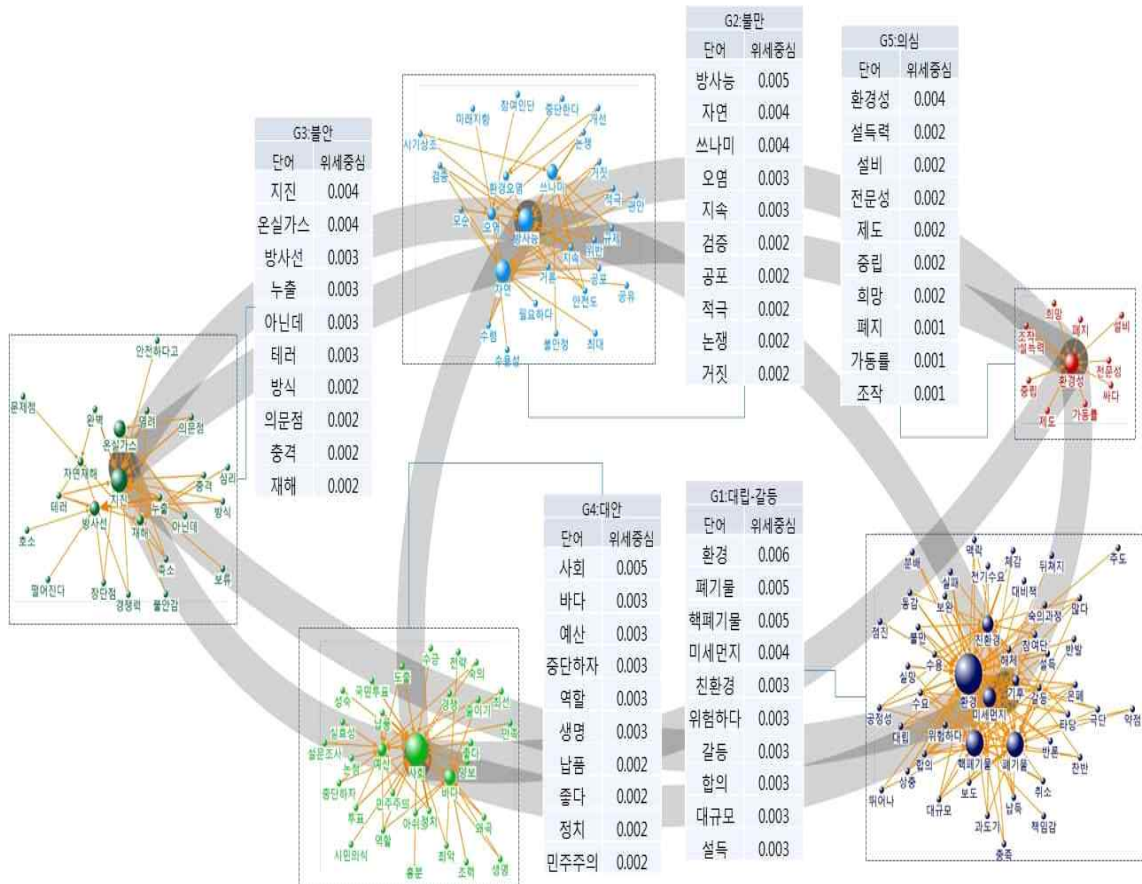
환경성 감성분석 결과 대립갈등, 불만, 불안, 대안, 의심 총 다섯 개의 감성 그룹으로 나뉘지고 있음이 확인되었다. 첫째, 대립갈등은 환경, 폐기물, 친환경, 미세먼지와 함께 갈등, 합의 대규모, 설득에 대한 감성단어들이 출현하였고 이는 환경과 폐기물간의 대립과 갈등이라는 감성으로 나타나고 있다. 둘째, 방사능, 자연, 쓰나미, 오염 등의 단어와 공포, 적극, 논쟁, 거짓의 감성단어가 동시에 출현하고 있으며 이는 자연재해로 인해 관리불가능한 방사능 피해에 대한 근거와 공포감 등에 불만의 감성으로 나타나는 것으로 보인다. 셋째, 불안은 지진, 온실가스, 방사선, 누출 등의 단어와 의문점, 충격 등의 감성단어가 연결되어 자연재해나 테러로부터 안전하지 못해 환경피해로 이어질 수 있는 상황에 대한 불안의 감성으로 나타나고 있다. 환경성 감성에서는 대립과 갈등의 감성이 가장 주요하게 작용하고 있는 감성으로 나타났다.

<표 7> 환경성 프레임 감성분석 지표

단어	연결	위세중심성	매개중심성	그룹
환경	261	0.006	20008.138	1
폐기물	204	0.005	7496.680	1
핵폐기물	201	0.005	8219.161	1
미세먼지	163	0.004	4268.135	1
친환경	136	0.003	2975.489	1
위험하다	9	0.003	16.792	1
갈등	8	0.003	15.484	1
합의	8	0.003	16.329	1
대규모	8	0.003	15.343	1
설득	7	0.003	14.184	1
방사능	185	0.005	5883.719	2
자연	173	0.004	5698.536	2
쓰나미	134	0.004	2573.017	2
오염	105	0.003	1415.945	2
지속	7	0.003	13.649	2
검증	7	0.002	13.630	2
공포	7	0.002	9.927	2
적극	6	0.002	10.773	2
논쟁	7	0.002	13.375	2
거짓	6	0.002	8.547	2
지진	182	0.004	6622.622	3
온실가스	153	0.004	3267.860	3
방사선	126	0.003	2102.494	3

누출	9	0.003	15.029	3
아닌데	7	0.003	10.757	3
테러	9	0.003	16.290	3
방식	7	0.002	13.135	3
의문점	7	0.002	11.826	3
충격	7	0.002	11.006	3
재해	81	0.002	776.412	3
사회	209	0.005	12069.090	4
바다	131	0.003	2715.552	4
예산	107	0.003	1716.902	4
중단하자	8	0.003	16.867	4
역할	8	0.003	16.109	4
생명	7	0.003	14.034	4
납품	7	0.002	13.598	4
좋다	7	0.002	10.866	4
정치	6	0.002	10.418	4
민주주의	6	0.002	12.093	4
환경성	153	0.004	4513.749	5
설득력	7	0.002	13.761	5
설비	6	0.002	10.405	5
전문성	5	0.002	8.817	5
제도	5	0.002	6.753	5
중립	5	0.002	8.560	5
희망	4	0.002	5.508	5
폐지	3	0.001	3.662	5
가동률	3	0.001	1.918	5
조작	2	0.001	1.091	5

<그림 > 환경성 프레임의 감성분석



4. 경제성 프레임 감성 분석 결과

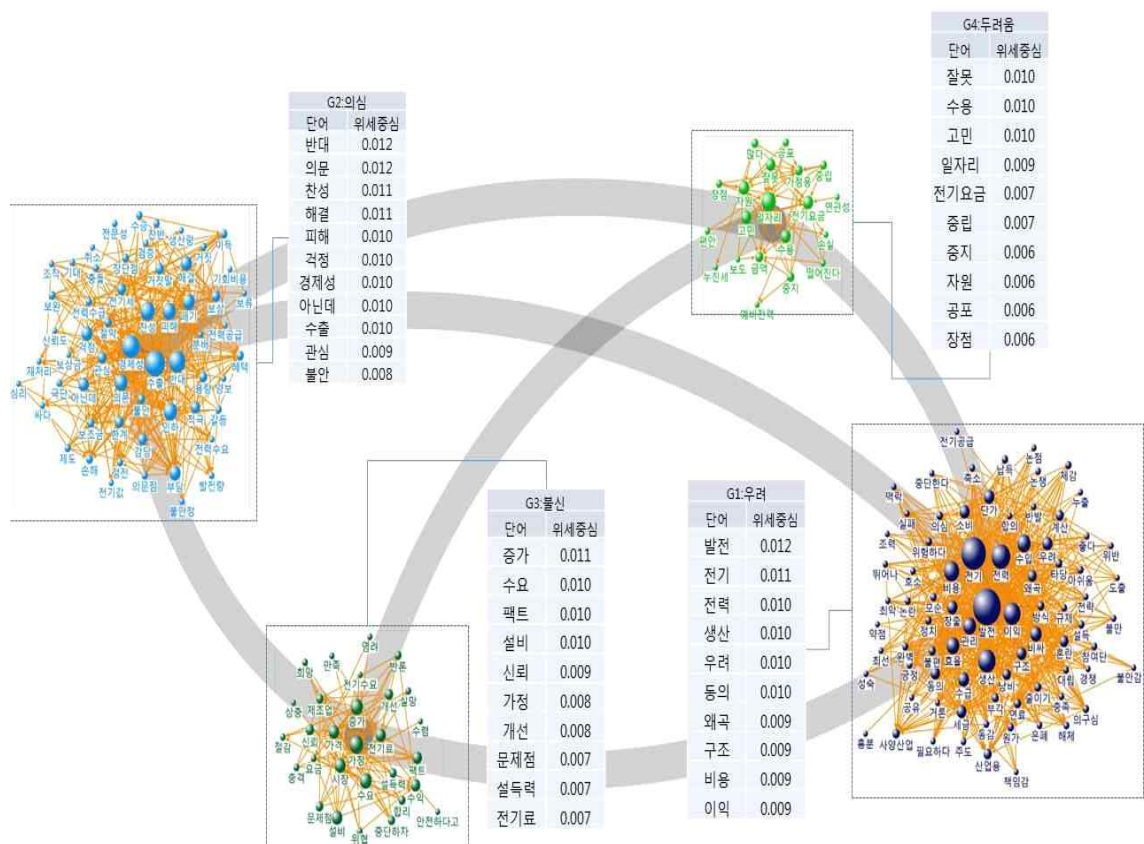
경제성 프레임의 시멘틱 텍스트 네트워크 감성 분석결과 우려, 의심, 불신, 두려움 총 4개의 그룹으로 나뉜다. 첫째, 우려는 발전, 전기, 전력, 생산, 우려, 왜곡 등의 단어들이 연관성 있는 감성단어들로 나타났다. 이는 전력생산에 대한 왜곡된 비용이나 이익에 대하여 우려하는 것으로 생각해 볼 수 있다. 둘째, 의심은 반대, 의문, 찬성, 아닌데, 관심, 불안 등의 단어가 감성단어로 출현하였다. 주로 원전수출이나 경제성에 대한 의문으로 나타난 것으로 볼 수 있다. 셋째, 불신은 증가, 수요, 팩트, 신뢰, 개선, 문제점, 설득력 등의 감성단어들이 출현하였다. 동시출현 한 단어들과 동시에 불 경우 경제성 논의 중 전기수요와 안전, 요금 등에 대한 사실적 근거와 문제점 등으로 불신의 감성이 존재하는 것으로 보인다. 넷째, 두려움에 대한 감성은 잘못, 수용, 고민, 중립, 공포 등의 단어들과 연결되어 있으며 특히 전기요금과 일자리 등 경제성 논의에 대한 두려움이 있는 것으로 판단된다. 경제성 감성적 논의 중 가장 큰 감성은 우려에 대한 감성으로 나타났다.

<표 8 > 경제성 프레임의 감성분석 지표

단어	연결	위세중심성	매개중심성	그룹
발전	114	0.012	3168.487	1
전기	110	0.011	2496.197	1
전력	91	0.010	1400.157	1
생산	86	0.010	1205.473	1
우려	41	0.010	343.548	1
동의	38	0.010	280.482	1
왜곡	38	0.009	231.085	1
구조	39	0.009	305.869	1
비용	76	0.009	902.667	1
이익	77	0.009	1121.463	1
반대	60	0.012	1059.486	2
의문	54	0.012	590.033	2
찬성	55	0.011	770.049	2
해결	47	0.011	437.887	2
피해	47	0.010	623.924	2
걱정	45	0.010	412.684	2
경제성	83	0.010	1167.012	2
아닌데	41	0.010	368.321	2
수출	86	0.010	1527.994	2
관심	36	0.009	224.968	2
불안	31	0.008	138.053	2
증가	49	0.011	529.029	3
수요	48	0.010	514.258	3
팩트	42	0.010	281.819	3
설비	43	0.010	396.274	3
신뢰	34	0.009	205.616	3
가정	67	0.008	691.320	3
개선	32	0.008	201.038	3
문제점	29	0.007	153.440	3
설득력	27	0.007	129.056	3
전기료	52	0.007	348.400	3

잘못	41	0.010	296.759	4
수용	41	0.010	324.922	4
고민	40	0.010	334.069	4
일자리	73	0.009	793.685	4
전기요금	52	0.007	350.545	4
중립	26	0.007	98.337	4
중지	25	0.006	143.803	4
자원	51	0.006	397.426	4
공포	22	0.006	63.766	4
장점	22	0.006	68.071	4

<그림 > 경제성 프레임의 감성분석



종합하자면, 정책문제의 프레임은 정책연합 수준에서 유의미한 차이는 없었지만 거시 프레임이 미시프레임보다 더 선호되는 경향이 있었으며, 그 효과에 대한 분석결과 또한 미시프레임보다는 거시프레임 위주로 담론이 형성되었다. 언급된 단어에 따르면 가장

많은 언급이 된 것은 경제성 분석에 사용된 단어는 64개(54%)이고, 안정성은 34개(19%), 환경성은 20개(17%)의 단어로 경제성 요인이 언급은 많이되어 규제설계에 중요한 요소로 나타났지만, 감성분석 결과 안전과 연관된 규제에 있어서는 실제 비용과 편익의 구조를 넘어서 위기감, 걱정, 의문, 불확실성, 불안감, 불신, 의심의 감성 등이 경제성, 안전, 환경 프레임에서 감성단어로 중심적인 것으로 나타났다. 이는 안전과 위험 관련해서는 규제설계에 이러한 감성을 낮추어 줄 수 있는 규제설계과정과 메카니즘이 중요한 것으로 보이고, 실제 비용과 편익수준부도 더 위험 회피적인 규제설계가 이루어져야 할 것이다. 또한 <표 9>를 살펴볼 때 최종판단의 주요요인도 어느 한가지 담론이 아닌 모든 요소를 고려해야 함에도 안전성과 환경의 요인을 충분히 고려해야 함이 나타났다.

<표 9> 최종판단의 결정 요인 추이(7점 척도)

판단요인	2차	3차	4차
1) 안전성 측면	6.70	6.71	6.70
2) 안정적 에너지공급 측면	6.32	6.27	6.33
3) 전력공급 경제성 측면	6.00	5.87	5.97
4) 지역 및 국가 산업 측면	5.75	5.67	5.92
5) 전기요금 측면	5.63	5.63	5.66
6) 환경성 측면	6.37	6.32	6.29

<참조 인용> 신고리 5.6호기 공론조사 보고서

V. 결론

본 연구는 규제 형성 과정, 특히 위험과 안전과 연관된 규제에 있어 최근 증가하는 숙의적 시민참여에 의한 규제설계 과정과 기제를 시민참여형 신고리 5.6호기 공론조사 과정에서의 시민들의 숙의과정을 빅데이터 감성분석을 통해 담론형성과 프레임의 효과성에 대해 검정하였다.

본 연구의 결과에 따르면 규제 과정에서 핵심 행위자로 부상한 시민참여단의 정책서술학습에서 찾을 수 있는데, 시민참여단은 정책연합이 전달한 정책서술들을 바탕으로 정책문제에 대한 재프레이밍의 과정을 거치며 최종적인 정책선호를 결정하였다. \

시민참여단의 학습과정을 보면 최종적인 의사결정에 있어서 가장 중요하게 작용한 것은 건설재개측에게 유리했던 경제 프레임으로 나타났다. 하지만 사고위험으로부터의 안전성은 양측 집단이 공통적으로 강조하고 있고 시민들에게도 이미 지배적인 프레임이었으나, 최종적으로 하나의 선택에 결정적인 역할을 한 프레임은 경제성이었던 것이다. 안정적인 전력수급과 단가가 싼 전기요금 그리고 사회적으로 일자리 창출 등을 통해 편익을 받을 수 있는지에 대한 경제적 측면의 담론이 항상 시민들의 정책문제의 주요 프레임으로 자리잡고 있었다. 하지만 최종적인 에너지 정책방향에서는 원자력을 줄이고

친환경 신재생에너지 비율을 늘리자는 의견이 다수를 차지한데는 본 감성분석의 결과처럼 근본적으로 위험을 동반한 규제 영역에서는 위기감, 걱정, 의문, 불확실성, 불안감, 불신, 의심의 감성 등이 실제 담론구성과정에 주요 부분을 차지하기 때문이다.

본 연구는 위험관련 규제정책의 형성영역에서 단순히 신고리 5.6호기 건설은 재개하지만 향후 에너지 정책방향에서 신재생의 확대와 원자력발전의 감축을 결정한 모순적인 결정에 대해 시민들의 숙의과정의 빅데이터 감성분석을 통해 결정 기제를 밝혔다는데서 의의가 있다고 할 수 있다. 더불어 빅데이터 분석에서 파악되듯이, 어떠한 프레임을 중심으로 정책서술이 제공되고 특정 주제의 분임토의가 진행되더라도 시민들의 숙의과정은 경제적 프레임으로 귀결되었으며 시민들은 안전하지만 경제성에 의문을 주는 신재생에너지 보다는 안전에 걱정과 우려가 있지만 경제성에 의문을 주지않는 원자력에 찬성하는 것으로 의사결정을 내렸다고 볼 수 있다.

더불어 감성분석을 통해 앞으로 위험과 안전분야에 규제에 있어서는 불확실성으로인해 과대한 위험과 불안에 대한 규제 비용에 대한 비판이 있지만, 경제적 효율성만으로는 규제설계가 되지 않고, 다만 본 연구결과에서 보여주듯이 전략적으로 이러한 불안과 의심의 감성을 낮추어 줄 수 있는 투명하고 공개의 규제형성과정을 넘어 참여와 숙의 규제설계와 함께 실제 실험등을 통한 자료와 근거에 기반한 규제설계(evidence based regulation design)으로 전환을 통한 불확실성을 낮추어 줄 수 있는 방식으로 규제설계의 개혁이 필요하다.

하지만 본 연구는 사례연구의 특성상 분석대상 선정과 해석의 주관성이 존재한다는 한계를 가지고 있다. 따라서 향후 제시된 논의의 일반화를 위해 변수의 선정과 측정에 객관성을 확보하고 인과기제에 대한 설명을 일반화 할 수 있는 분석방법을 통한 추가적인 후속 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

- 송태영 (2018). 언론보도가 공론화 방식 정책결정에 미치는 영향: 신고리 원전 5,6호기 공론화 시민참여형조사 방식 결정과정을 중심으로, 사회적경제와 정책연구 8(2): 149-189.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회(2017). 숙의와 경청, 그 여정의 기록. 신고리 5,6호기 공론화 백서 부록
- 신고리 5·6호기 공론화 검증위원회(2017). 신고리 5,6호기 공론화 검증위원회 검증보고서
- 이숙종 (2018). 숙의적 갈등해결 방안으로 공론조사 제도설계 방안 연구. 미래사회에너지정책연구원.
- 이태현·정하영·김나랑 (2018). 지역재생정책에 대한 부산진구 정당정책토론회 공적담화분석. 정책분석평가학회보, 28(2): 93-112.
- 전채남. (2016). 언어 자료로 세상 보기- 산업 분야의 언어 처리와 세종 말뭉치 응용, 새국어생활 특집 3. 57-72
- 정원준 (2018). 공론화 과정에서 합의 형성과 합의 수용성 제고를 위한 참여와 숙의의 역할 연구: 신고리 5·6호기 공론화 사례를 배경으로, 한국광고홍보학회보 20(4): 335-376.
- 주지예 (2019) 숙의적 시민참여형 정책설계 과정의 정책서술과 정책환류 분석:신고리 5.6호기 공론조사를 중심으로
- 주지예 박형준 (2019) 동물보호 정책변동 과정의 시민참여 정책환류기제 연구: 자원효과와 해석효과를 중심으로. 한국행정학회보 53(2):!51-182
- Bobrow, D. B. and Dryzek., J. S. (1987). Policy Analysis by Design, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press
- Bobrow, D. B. (2006). Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult, In Hanbook of Public Policy, B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.), London: Sage, 75-96
- deLeon, P. (1989). *Advice and consent: The development of the policy sciences*. New York: Russell Sage Foundation.
- _____. (1999). The stages approach to the policy process:What has it done?Where is it going?, In P.A. Sabatier (ed), *Theories of the policy process*. Boulder, CO:Westview Press.
- Dryzek, J. S. (2009), *Democratization as deliberative capacity building*, Comparative Political Studies, 42(11): 1379-402.

Dryzek, J. S. and, B. Ripley. (1988). *The Ambitions of Policy Design*, Policy Studies Review 7(4): 705-719.

Gilabert, Pablo and Holly Lawford-Smith, (2012). "Political Feasibility: A Conceptual Exploration." Political Studies 60 (4), 809-825

Howlett, Michael and Mukherjee, Ishani, (2014). Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types, Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper No. 14-11.

Heinelt, Hubert. (2010). *Governing Modern Societies: Towards Participatory Governance*, London and New York: Routledge.

_____. (2011). *Governance as political theory-or: Which contributions to the governance debate can lead to a more general theory? A response to B. Guy Peters*, Critical Policy Studies, 5(4): 458-466.

_____. (2018). *Handbook on Participatory Governance*, UK: Edward Elgar Publishing

Howlett, Michael.. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*, 19(2): 1-21.

_____. (2005). What is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes and Policy Implementation Styles. In *Designing Government: From Instruments to Governance*, ed. P. Eliadis, M. Hill and M. Howlett. Montreal: McGill-Queen's University Press: 31-50.

_____. (2011). *Designing Public Policies: Principles and instruments*, London & New York: Routledge.

Howlett, Michael and Benjamin Cashore. (2009). *The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem*, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 11(1): 33-46.

Heinelt, Hubert. (2010). *Governing Modern Societies: Towards Participatory Governance*, London and New York: Routledge.

_____. (2018). *Handbook on Participatory Governance*, UK: Edward Elgar Publishing

Linder, Stephen H., and B. Guy Peters. (1985). From social theory to policy design. *Journal of Public Policy* 4(3):237-59.

_____. (1990a). Policy Formulation and the Challenge of Conscious Design, *Evaluation and Program Planning*, 13:303-311

- _____ (1990b). The Design of Instruments for Public Policy, In *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes and Norms*, S. S. Nagel (ed.), New York: Greenwood Press
- _____ (1991). The logic of public policy design: Linking policy actors and plausible instruments. *Knowledge, Technology & Policy*, 4(1): 125-151.
- May, Peter. (1991). Reconsidering policy design: Policies and publics. *Journal of Public Policy* 2(11):187-201.
- _____ (2003). Policy Design and Implementation, In *Handbook of Public Administration*, B. Guy Peter and Jon Pierre (eds.), New York: Oxford University Press, 156-185
- Schneider, Anne Larason and Ingram Helen. (1990). Behavioural Assumptions of Policy Tools. *Journal of Politics*, 52(2): 511-529.
- _____ (1994). "Social Constructions and Policy Design: Implications for Public Administration. *Research in Public Administration*, 3: 137-173.
- _____ (1997). *Policy Design for Democracy*, the University of Kansas.
- Schneider, Anne and Sydney, Mara. (2009). What is Next for Policy Design and Social Construction Theory?, *Policy Studies Journal*, 37(1): 103-73
- Weible, C. M (ed) (2017). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Weible, Christopher M., Sabatier, Paul A. and Kelly McQueen. (2009). *Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework*, Policy Studies Journal 37(1): 121-140.
- Weaver, Kent. (2009). *Target Compliance: The Final Frontier of Policy Implementation*. Washington, DC: Brookings Institution,

< 제2세션 >
규제영향분석의 발전방향:
실제와 한계를 중심으로

규제영향분석의 발전방향:
식품안전 정책분야의 규제차등화 관련
운영현황 및 개선방향을 중심으로

김원용
(식품안전정보원)

규제영향분석의 발전방향: 식품안전 정책분야의 규제차등화 관련 운영현황 및 개선방향을 중심으로

김원용³⁾

I. 서론

식품산업은 특히 중소기업의 비중이 높은 산업이다. '18년 현재 전체 식품제조가공업체에서 중소기업이 차지하는 비중은 약 97.67%에 달하고 있어 어느 산업군보다 규제 신설 및 강화 시에 중소기업·소상공인에 대해 미치는 영향력이 큰 분야라고 할 수 있다. 따라서 분석을 통해 규제부담의 형평성을 고려한 차등화 방안 제시가 중요하게 요구될 수 밖에 없다.

문재인 정부에서도 중소기업 관련 규제개혁정책의 지속적인 변화와 개선은 계속되고 있다. 2008년 중소기업영향평가제도가 도입되어 중소기업 및 소상공인에게 발생하는 과도한 규제부담을 해소하고 규제 형평성을 확보하기 위한 계기를 마련했다. 초기에는 단순히 규제의 양적인 감소나 완화에 만족하였으나 지속적인 규제개선이 이루어지면서 중소기업에 실질적인 도움이 될 수 있는 규제비용부담의 감소 혹은 규제 품질 제고를 위한 규제개혁이 점차 강조되기 시작하였다(심우현외, 2018). 이런 추세에 연장선상에서 최근, 규제 중소기업·소상공인에 대한 규제 수준 차등 적용(규제 차등화) 근거를 행정규제기본법에 명문화하고 규제 신설 및 강화 시 규제차등화 제도를 시행하고 있다. 이를 통해 대기업에 비해 규제 대응 여건이 상대적으로 뒤떨어지는 중소기업·소상공인의 과도한 규제 부담을 감소시켜 실질적인 형평성을 확보함으로써 중소기업의 경쟁력을 확보하고 나아가서 산업 전체의 경쟁력과 효율성을 강화로 이어질 수 있도록 제도 개선을 확대해 나아가고 있다.

규제 신설 및 강화시 요구되는 규제영향분석에도 중소기업 영향평가 부분에 규제차등화 여부를 판단할 수 있도록 예비분석 내용을 새로 도입하여 운영 중에 있다(Choi, 2018). 신설된 제도가 중소기업 차등화 여부를 판단하는 중요한 기준이 되는 만큼 규제차등화 제도의 내용적 측면을 살펴보고 식품안전분야 실제 규제 사례를 통해 예비분석 과정에서의 문제점과 애로사항을 파악하고 이에 대한 개선방안을 모색하여 중소기업 규제개선에 실질적인 도움이 되고자 한다.

3) 식품안전정보원, 법·규제연구부 선임연구원

Ⅱ. 식품분야에 있어 중소기업 현황

1. 식품 분야에서 중소기업 및 소상공인 기준

(1) 중소기업 기준

과거에는 중소기업 범위 기준 판단에 종사자수, 자본금을 사용하였으나, 2015년부터 '업종별 3년 평균 매출액'으로 범위 기준을 개편하였고 이에 따라 식품 관련 업종의 중소기업 기준은 자산총액이 5천억원 미만이면서 농업·임업·어업 및 식품제조업의 경우 평균매출액 1,000억 원 이하, 음료 제조업의 경우 매출액 800억 원 이하, 숙박 및 음식점업의 경우 400억원 이하가 중소기업에 해당된다.

<표 1> 식품관련 업종별 평균매출액 기준 중소기업 기준

식품관련 업종	규모기준
7. 농업, 임업 및 어업	평균매출액등 1,000억원 이하
9. 식료품 제조업	평균매출액등 1,000억원 이하
25. 음료 제조업	평균매출액등 800억원 이하
40. 숙박 및 음식점업	평균매출액등 400억원 이하

출처 : 중소기업기본법 시행령 [별표 1] 주된 업종별 평균매출액등의 중소기업 규모 기준 (제3조 제1항 제1호 가목 관련) <개정 2017. 10. 17.>

(2) 소상공인 기준

「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조와 동법 시행령 제2조에 따라 「중소기업기본법」 제2조 제2항에 따른 소기업(小企業) 중 제조업·광업은 종사자수 10인 미만, 도소매업 등 그 외 업종은 종사자수 5인 미만을 소상공인으로 정의한다.

따라서 식품관련 업종 소상공인은 아래의 소기업 규모 기준에 부합하면서 종사자수 5인 미만의 사업자가 대상이다.

<표 2> 주된 업종별 평균매출액등의 소기업 규모 기준

식품관련 업종	규모기준
1. 식료품 제조업	평균매출액등 120억원 이하
2. 음료 제조업	평균매출액등 120억원 이하
18. 농업,임업 및 어업	평균매출액등 80억원 이하
40. 숙박 및 음식점업	평균매출액등 10억원 이하

출처 : 중소기업기본법 시행령 [별표 3] 주된 업종별 평균매출액등의 소기업 규모 기준(제8조 제1항 관련) <개정 2017. 10. 17.>

2. 식품 분야에 있어 중소기업 현황

전체 식품제조업체(축산물가공품, 건강기능식품 제외) 중에서 매출액 기준 100억원 미만의 업체수는 전체 업체수의 97.67%에 달하고 1,000억원 미만의 업체수를 기준으로 할 경우 99.75%에 달해 식품분야는 중소기업의 비중이 매우 큰 산업 분야라고 할 수 있다.

<표 3> 매출액 규모별 업체 현황

구분	업체수	점유율(%)
1억원미만	16,852	56.19
1~5억원	6,163	20.55
5~10억원	2,338	7.80
10~20억원	1,652	5.51
20~50억원	1,575	5.25
50~100억원	711	2.37
100~300억원	447	1.49
300~500억원	110	0.37
500~1,000억원	66	0.22
1,000~2,000억원	34	0.11
2,000~5,000억원	25	0.08
5,000~1조원	11	0.04
1조원 이상	8	0.03
계	29,992	100.00

출처 : 2018년 식품 및 식품첨가물 생산실적, 매출액 규모별 업체현황(축산물가공품, 건강기능식품은 제외된 수치임)

Ⅲ. 규제차등화 원칙 및 적용 기준

1. 중소기업 규제영향평가제도 및 규제차등화 제도 도입 연혁

(1) 규제영향분석 작성의무의 법적 근거 마련 및 중소기업 규제영향평가'제도를 도입·시행(2009.1.1)

중소기업·소상공인에 대한 과도한 규제부담에 따른 어려움을 완화할 목적으로 2008년 개최된 국가경쟁력 강화위원회 '중소기업 제도개혁방안'을 토대로 「행정규제기본법」 제7조를 개정하고 이를 근거로 「규제영향분석서 작성지침」을 보완하여 신설·강화 규제가 중소기업들에 과도한 규제부담을 부과하는가에 대해 평가·검토하게 하는 '중소기업 규제영향평가'제도를 도입하고 시행하였다.

(2) '중소기업 영향평가' 항목을 신설하여 중소기업에 미치는 영향분석을 의무화하고 규제 차등화 제도 도입(2013.6.28.)

대기업과 비교하여 중소기업·소상공인의 실질적 규제부담의 형평성을 제고하기 위해 규제영향분석서 내 '중소기업 영향평가' 항목을 신설하여 규제가 중소기업에 미치는 영향분석을 의무화하고 규제 차등화제도를 도입하였다.

(3) 규제가 중소기업에 미치는 영향 검토를 포함한 규제영향분석서 작성 의무 부여(2015.5.18.)

법적 근거가 부족한 중소기업 규제영향평가제도를 보완하기 위해 「행정규제기본법」 제7조 제1항을 개정(2015.5.18..)하여 중앙행정기관의 장이 규제를 신설·강화하는 경우, 규제가 중소기업에 미치는 영향을 검토하고 규제영향분석서를 작성할 의무를 부여하였다.

(4) 행정규제기본법 상 규제 차등화제도의 근거 마련(2018.4.17.)

중소기업 규제영향평가 항목을 규제영향분석서에 신설하고 규제 차등화제도를 도입했으나 중소기업·소상공인의 과도한 규제부담 해소에 도움이 되지 않아, 2018년 행정규제기본법을 개정하여 규제 차등화 추진의 법률적 근거를 마련하였다.

2. 중소기업 규제 차등화 개념 및 목적⁴⁾

(1) 규제 차등화 개념

해당 규제로 인한 피규제자별 부담을 파악하여, 규제부담 측면에서의 형평성을 맞추는 것을 의미한다. 즉, 기업 규모별로 규제 강도를 달리 하는 것으로, 규제기준·절차, 시기 및 주기, 제재 등을 탄력적으로 설계하고 적용하는 것을 말한다.

(2) 규제 차등화 목적

규제부담의 형평성 확보를 위해 대기업과 중소기업에 규제가 동일하게 적용될 경우, 규제로 인해 느끼는 '부담'은 중소기업이 훨씬 크므로(안승구외, 2018) 이를 해소할 수 있는 규제부담의 형평성 확보가 규제 차등화 목적이라고 할 수 있다.

3. 규제 차등화 적용 기준 및 방법

(1) 규제 차등화 적용기준⁵⁾

차등화를 적용하기 위한 기준의 선정을 위해 종사자규모, 매출액, 자본금, 공사금액과 같이 기업규모를 직접적으로 가늠할 수 있는 기본기준을 적용하거나 오염물질 배출량 등과 같은 대체기준을 고려하기도 한다.

1) 종사자 규모 기준

상시근로자수 기준으로 일정규모 미만인 경우 중소기업으로 분류한다. 차등화 적용 예시로 식용란선별포장업에 대해 연매출액 5억원 미만이거나 종업원수가 10명 미만인 경우 소규모 기준을 적용할 수 있도록 일부 개정을 진행중에 있다⁶⁾.

2) 매출액 기준

전년도(또는 3개년 평균) 매출액 기준으로 일정규모 미만인 경우 중소기업으로 분류한다. 차등화 적용 예시로 100억원 이상 HACCP의무화 시행('17.12)에 따라 대상 업체는 모든 식품에 대하여 즉시 HACCP인증을 받아야 제조판매 가능도록 개정하였다⁷⁾.

4) 최수정외, 중소기업 규제방식 개선 및 규제영향평가제도 실효성 확보, 중소기업연구원, 2016.10

5) 최수정외, 중소기업 규제방식 개선 및 규제영향평가제도 실효성 확보, 중소기업연구원, 2016.10

6) 식품 및 축산물 안전관리인증기준 일부 개정고시(안)(식품의약품안전처 공고 제2019-473호)

3) 자본금 기준

자본금 기준으로 일정규모 미만인 경우 중소기업으로 분류한다. 차등화 적용 예시로 자산총액 100억이하 기업은 독립된 외부회계감사 의무면제 등을 들 수 있다.

4) 기타

공사금액, 시설면적, 오염물질 배출량 등의 기준으로 일정규모 미만인 경우 중소기업으로 분류한다. 차등화 적용 예시로 1일 폐수배출량 1천 500세제곱미터 이하 시설물에 대한 오염물질 저감시설 설치 의무 면제 등을 들 수 있다.

(2) 규제 차등화 방법⁸⁾

중소기업 규제 차등화 방법은 규제 내용의 차등화, 규제 절차의 차등화, 규제 시기의 차등화로 구분할 수 있다.

1) 규제 내용의 차등화

규제 내용의 차등화는 다시 완전 면제 방식, 비규제적 대안의 적용, 그리고 기준 및 강도의 완화로 구분할 수 있다.

완전 면제 방식은 특정 유형이나 규모에 해당하는 중소기업을 대상으로 피규제 집단에 대한 해당 규제를 폐기하는 것과 같은 효과를 발생시키는 규제 차등화 방식을 말하고 비규제적 대안 적용 방식은 특정 유형이나 규모에 해당하는 중소기업을 대상으로 피규제집단에 대한 해당 규제를 면제시키되 규제적 성격을 갖지 않는 비규제적 대안, 예컨대 정보제공이나 교육, 경제적 유인의 제공 등을 적용하는 방식을 의미한다.

기준 및 강도의 완화 방식은 인허가, 승인, 감면 등을 위해 충족해야 하는 각종 기준 규제를 기업규모 등에 따라 완화하거나, 인허가의 신고제 전환과 같이 규제의 강도를 기업 규모에 따라 차등화하는 방식이다.

2) 규제 절차 및 시기의 차등화

규제 절차의 차등화는 특정 범주의 중소기업에게 규제준수를 위해 거치도록 규정되어 있는 행정절차를 생략하거나 대폭 간소화하여 차등 적용하는 것을 의미하며, 절차의 간소화와 함께 구비서류를 감축하는 방식을 말한다.

7) 식품 및 축산물 안전관리인증기준 일부 개정고시(안)(식품의약품안전처 공고 제2019-353호)

8) 심우현외, 중소기업 규제 차등화, 한국행정연구원, 2018.08

규제 시기의 차등화는 중소기업에 대해 규제의 준수 및 이행을 위한 서류제출, 신고 및 보고, 인허가 갱신, 행정조사 등의 시기와 주기를 탄력적으로 완화하는 형태의 차등화 방식을 말한다.

규제영향분석서 작성지침에는 '규제 순응확보의 차등화'를 언급하고 있고 예시로 작업장의 규모에 따라 조사, 감독, 단속 등 완화를 들고 있다.

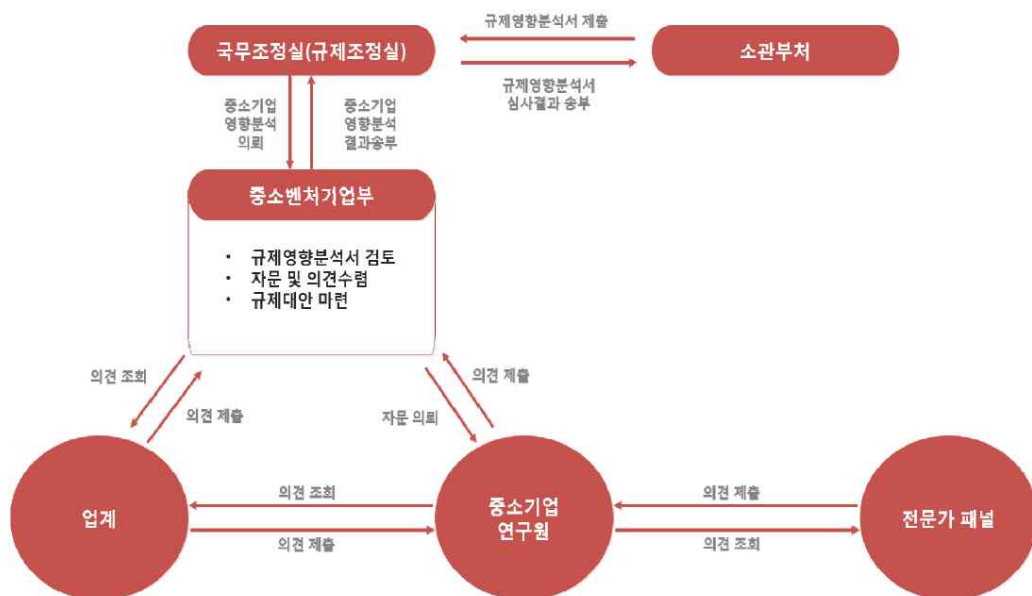
IV. 현행 규제차등화 내용

1. 규제 차등화 운영체계 및 절차

(1) 중소기업 규제영향평가제도의 운영체계

중소기업 규제영향평가제도는 국무조정실(규제조정실)과 각 부처, 규제개혁위원회, 중소벤처기업부와 전문가 패널, 업계 간 협업을 통해 운영되고 있다.

<그림 1> 중소기업 규제영향평가제도 운영체계



출처 : 심우현외, 중소기업 규제 차등화, 한국행정연구원, 2018.08

(2) 평가절차

중소기업 규제 차등화는 규제영향분석제도의 일부분으로서 운영되고 있으므로, 규제차등화 운영절차는 규제영향분석 절차 내에서 이루어진다.

규제의 신설·강화로 인하여 중소기업에게 미치는 영향분석을 강화하기 위하여 규제영향분석서 작성지침을 개정하고, 규제영향분석서 기재사항에 중소기업 규제영향분석을 신설했고 기업규모별 현황 및 규제부담비율 파악, 중소기업의 의견청취 등을 통해 규제차등화 등 중소기업 규제완화 방안 제시를 의무화하였다.

2. 예비분석

(1) 필요성

예비분석은 향후 불필요한 규제 차등화의 적용이나 이에 따른 비용편익분석의 수행에 의해 발생할 수 있는 업무 부담완화에 기여하므로 규제 차등화 제도의 실질적 운영을 위해서는 소관부처의 규제(안)가 중소기업·소상공인에게 과도한 규제비용 부담을 발생시키는지 예비분석을 통해 개략적으로 확인이 필요하다.

특히 규제 차등화의 적용 여부에 대한 용이한 판단을 제공하기 위해 기업 규모 및 매출액 등을 반영하여 작성된 예비분석표 모델은 규제입안자·심사자 모두 손쉽게 계량적 분석 없이 사용할 수 있어 규제 차등화제도의 운영 활성화에 도움이 되므로 예비분석의 결과는 중소기업 규제영향평가의 근거기준으로 활용할 수 있게 된다.

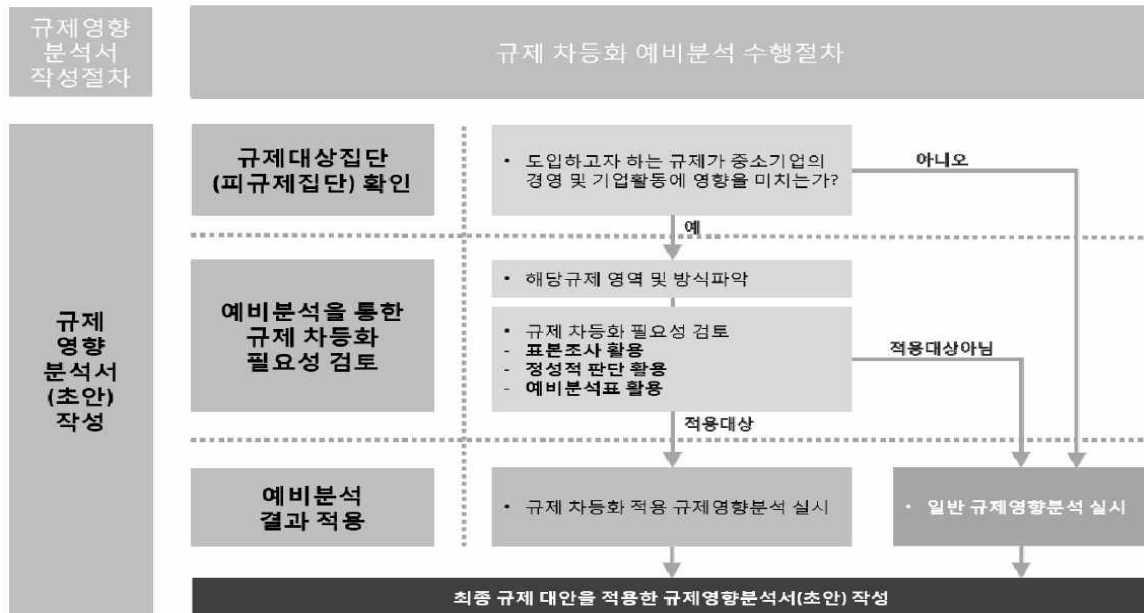
(2) 예비분석의 수행절차의 개요⁹⁾

규제를 입안하는 소관 중앙행정기관은 입안하고자 하는 규제의 중소기업 영향, 규제 차등화 적용 필요 여부 등을 판단하기 위해 예비분석을 실시하고, 그 결과를 규제영향분석서(초안)에 반영한다.

9) 심우현외, 중소기업 규제 차등화, 한국행정연구원, 2018.08

규제 차등화의 예비분석은 1) 규제 대상 집단(피규제집단) 확인, 2) 예비분석을 통한 규제 차등화 필요성 검토, 3) 예비분석 결과 적용, 4) 최종규제대안을 적용한 규제영향분석서(초안) 작성의 4단계로 진행된다.

<그림 2> 규제 차등화 예비분석 수행절차



출처 : 심우현외, 중소기업 규제 차등화, 한국행정연구원, 2018.08

1) 규제대상집단 확인

도입하고자 하는 규제가 중소기업의 경영 및 기업활동에 영향을 미치는 지를 확인하는 단계로 규제대상집단에 「중소기업기본법」 제2조에 의한 중소기업이 포함되는지 여부를 확인하여 중소기업 요건을 충족하는 기업이 일부라도 포함되면 해당 규제는 중소기업 규제에 해당하여 예비분석을 실시하고 포함되지 않는 경우 그 근거를 기재한 후 일반 규제영향분석 실시한다.

2) 규제영역 확인

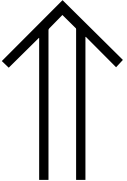
입안하고자 하는 규제가 창업에서부터 폐업에 이르는 기업활동 영역 중 어느 영역에 해당하는지 판단하는 단계로 기업의 활동을 생애주기(창업활동, 경영활동, 사업전환활동, 회사정리활동 등)에 따라 분류하고 각각의 주기에서 나타나는

규제를 총 12개 부분에 대한 규제 영역으로 도출한 후 도입하고자 하는 규제가 규제 영역별 분류상 어느 영역에 해당하는지 판단한다.

3) 규제방식 확인

규제의 방식은 정부의 개입 강도에 따라 사전승인규제, 기준규제, 정보규제로 구분이 가능하며, 도입하려고 하는 규제가 어떤 규제 방식에 해당하는지 판단하는 단계로 사전승인규제의 방식은 상대적으로 다른 규제 방식에 비해 높은 규제 강도를 나타내며, 그에 따른 규제 부담의 절대적 크기가 크다는 점에서 중소기업 규제부담 경감 차원에서 규제 차등화의 필요성 높다. 또한 기준규제의 경우, 기업의 규모를 고려하지 않은 고정비용이 발생한다는 점에서 기업 규모에 따른 규제 차등화의 필요성이 있다.

<표 4> 중소기업 대상 규제의 영역별 분류

항목명규제 방식	대표적 규제 형식	규제강도
·사전승인규제(허가) 기업 등이 정부의 사전승인 없이 상품 및 서비스를 공급하는 것을 법적으로 금지하는 것으로 가장 강한 형태의 규제	허가, 인가, 면허, 특허, 승인, 지정, 추천, 동의 등	
·기준규제(기준설정) 기업 등이 경제·사회활동 과정에서 충족시켜야 하는 기준을 설정하는 투입기준규제와 행정의무의 이행을 확보하기 위한 산출기준규제	시험, 검사, 인정, 확인, 증명, 결정, 명령, 조사, 단속 등	
·정보규제(신고) 기업 등이 경제·사회활동 과정에서 관련 정보를 정부 등에 제공하도록 의무를 부과하는 것으로 가장 약한 형태의 규제	신고의무, 보고의무, 등록의무, 통지의무, 제출의무 등	

출처 : 심우현외, 중소기업 규제 차등화, 한국행정연구원, 2018.08

(3) 예비분석 모델¹⁰⁾

1) 표본모형을 활용한 예비분석

기업규모 구간별(소기업, 중기업, 대기업)로 5~10개의 표본을 확보하여 각 구간별 평균 매출액 대비 규제부담 비용의 비율을 조사한다.

표본조사 결과, 매출액 대비 규제부담 비용의 비율이 과도한 기업규모 집단에 대해서 규제 차등화 적용을 고려하는 방식이다. 따라서 매출액 대비 규제부담 비용 비율이 20% 이상인 경우 현실적으로 규제준수가 불가능하므로 우선적으로 규제 차등화 적용하고 매출액 대비 규제부담 비용 비율이 5% 이상~20% 미만인 경우에도 규제부담 비용이 과도하므로 추가적인 의견수렴을 통해 규제 차등화 적용 여부를 결정하는 방식이다.

<표 5> 산출방식

$$\text{매출액 대비 규제부담비용 비율(\%)} = \frac{\text{규제부담비용}}{\text{평균 매출액}} \times 100$$

출처 : 심우현외, 중소기업 규제 차등화, 한국행정연구원, 2018.08

2) 정성모형을 활용한 예비분석

차등화가 적용된 해외 및 국내 유사 입법사례를 참고하여 차등화 적용여부를 판단하는 방식이다.

<표 6> 정성적 판단을 위한 기존 사례 예시

규제 방식	부처	규제사무명	차등화 내용
사전 승인 규제	환경부	오염물질 배출시설설치 시 허가 면제	대기오염물질 연간 20톤 미만 배출 사업장, 폐수 일일 700세제곱미터 미만 배출 사업장은 오염물질 배출시설의 설치 시 허가 절차 면제
	해양 수산부	어선 건조·개조 시 허가 면제	총 톤수 2톤 미만의 어선의 건조·개조 시 허가 면제

10) 심우현외, 중소기업 규제 차등화, 한국행정연구원, 2018.08

	행안부	건축허가 시 소방본부장·소방서장의 사전 동의의무 면제	건축허가 시 사전에 소방본부장·소방서장의 동의를 받아야 하는 대상을 건축물, 학교시설, 재할시설의 연면적 기준으로 차등 적용
기준 규제	보건 복지부	어린이집 평가인증수수료 차등 적용	어린이집의 평가인증을 받으려는 어린이집 설치·운영자는 어린이 수에 따라 평가인증수수료를 차등 납부
	식약처	식품안전관리인증기준적용수준의 완화 및 시행 시기의 차등	안전관리인증기준(HACCP) 적용업소(식품 제조·가공업소, 집단급식소식품판매업소, 도축장, 농장 등)는 업소별 선행요건(영업장 관리, 위생관리, 설비관리, 방역관리 등)을 준수해야 하나, 매출액과 종업원 수 기준 미만 사업자는 완화된 기준인 소규모 업소용 선행요건을 적용
	고용 노동부	개인형 퇴직연금제도를 퇴직급여제도로 인정	상시 10명 미만의 근로자를 사용하는 사업은 근로자의 요구 또는 근로자의 동의하에 개인형 퇴직연금제도를 설정한 경우 퇴직급여제도를 설정한 것으로 간주
정보 규제	보건 복지부	장부 및 서류 등의 공급의무 면제	상시 영유아 20명 기준으로 어린이집 원장의 개인정보(재산목록 및 소유), 보육직원인사기록카드, 예산서 및 결산서 등의 공급의무 차등화 적용
	농림축산 식품부	투자관리전문기관 자산의 출자범위 설정	투자관리 전문기관이 농식품투자모태조합의 자산을 농식품경영체에 대한 투자를 목적으로 결성된 조합, 중소기업창업투자조합 등에게 출자하는 것이 가능하도록 허용
	국토 교통부	건설공사대장 기재사항 통지의무 면제	건설공사대장의 기재사항 통지의무 적용 시 건설공사 도급금액을 기준으로 차등화 적용
	환경부	재활용의무이행계획서 제출 면제	매출·수입액 및 포장재의 출고·수입량 기준 미만의 재활용의무생산자는 재활용 의무이행계획서를 환경부장관에게 제출하고 승인받아야 하는 제출대상에서 제외
	고용 노동부	정년제도 운영현황 제출의무 면제	상시근로자 수에 따라 정년제도의 운영 현황 제출 대상을 차등화
	농림축산 식품부	수입산이력축산물물의 이력번호 표시의무 면제	영업장 면적을 기준으로 이력번호를 영업장이나 제품, 인터넷 등에 게시 또는 표시할 의무를 차등 적용
	해양 수산부	수산생물 방역 교육의무 면제	수면적을 기준으로 수산생물 방역교육 의무에 대한 차등화 적용
	농림축산 식품부	가축 방역 교육의무 면제	사육시설 면적을 기준으로 가축 방역교육 의무에 대한 차등화 적용

출처 : 심우현외, 중소기업 규제 차등화, 한국행정연구원, 2018.08

3) 예비분석표모델을 활용한 예비분석

해외 주요국에서는 일반적으로 규제 차등화 예비분석에 표본모델, 정성모델 등 다양한 분석모델 기법을 사용하고 있으나, 현행 우리나라 예비분석표 모델의 경우, 중소기업 영향평가를 본격적으로 시행한 기간이 짧고 규제 입안과 규제영향분석을 위한 시간도 충분히 확보할 수 없는 상황이 있어 해외 제도를 그대로 벤치마킹하기에는 무리가 따를 수 있다. 따라서, 규제 입안 공무원의 입장에서 신설·강화 규제의 영역·방식과 규제 대상의 특성에 따라 규제 차등화의 필요성을 용이하게 판단할 수 있도록 범용의 분류표(예비분석표)를 설계하여 제시함으로써 작성의 편리성과 용이성을 확보할 수 있도록 구성한 것이 특징이다.

규제 입안 담당자는 규제 입안 과정에서 해당 규제의 대상 영역 및 규제방식에 대한 정보와 함께 규제대상집단의 업체 수와 매출액 정보를 이용하여 예비분석표에 나타난 규제 차등화 적용의 필요성을 판단할 수 있도록 구성하였고 분석에 필요한 피규제대상집단의 업체 수와 매출액 정보는 통계청, 중소벤처기업부의 중소기업통계 등을 이용하여 작성하도록 하고 있다.

<표 7> 통계청 경제총조사 자료 활용 업종·기업 규모별 분포 현황 자료 확인방법

<http://kosis.kr> 접속 → 경기·기업경영 → 경제총조사 → 전국편 → 산업세세분류별/종사자규모별 총괄-표준산업분류 세세분류기준에 따른 업종별 기업규모의 분포 현황 확인 가능

출처 : 심우현외, 중소기업 규제 차등화, 한국행정연구원, 2018.08

규제 대상집단의 기업규모별 분포 및 규모별 매출액 확인 결과 자료를 바탕으로 아래 세 가지 지표를 산출한다.

<표 8> 전체 규제 대상 기업 대비 종업원 10인 미만 소기업의 업체 수 백분율

$$\text{전체 대비 소기업 업체수 비율(\%)} = \frac{\text{규제 대상업종의 소기업 수}}{\text{규제 대상업종의 전체기업 수}} \times 100$$

출처 : 심우현외, 중소기업 규제 차등화, 한국행정연구원, 2018.08

규제대상 집단 내에서 종사자 수가 적은 소규모 기업의 비율이 낮을수록 규제대상 집단 내 규제비용 부담의 편차가 크며, 규제 차등화의 필요성이 높다고 볼 수 있다.

<표 9> 전체 규제 대상 기업 대비 종업원 10인 미만 소기업의 매출액 백분율

$$\text{전체 대비 소기업 매출액 비율(\%)} = \frac{\text{규제 대상업종의 소기업 총매출액}}{\text{규제 대상업종의 전체 기업 총매출액}} \times 100$$

출처 : 심우현외, 중소기업 규제 차등화, 한국행정연구원, 2018.08

소규모 기업의 매출액 비중이 낮을수록 규제 대상 집단 내 규제비용 부담의 형평성이 더욱 문제가 될 수 있으므로, 규제 차등화의 필요성이 높다고 볼 수 있다.

<표 10> 상시 근로자 10인 미만 소기업 대비 100인 이상 기업의 평균 매출액 비율

$$\text{소기업 평균 매출액 대비 근로자수 100인 이상기업 평균 매출액} = \frac{\text{규제대상업종의 100인 이상업체의 평균 매출액}}{\text{규제대상업종의 소기업 평균 매출액}}$$

출처 : 심우현외, 중소기업 규제 차등화, 한국행정연구원, 2018.08

소기업 평균 매출액 대비 상시 근로자 수 100 이상 업체의 평균 매출액 비율의 값이 클수록 규제 차등화의 필요성이 높다고 볼 수 있다.

위의 세 가지 지표값에 대해 다음의 점수를 부여하고, 이를 합산한(0~9점 사이) 점수를 가지고 차등화 여부를 판단한다.

<표 11> 지표값을 이용한 차등화 점수 확인

지표값	비율	차등화 점수
① 전체 대비 소기업 업체 수 비율	55% 미만	3
	55% 이상 75% 미만	2
	75% 이상 95% 미만	1
	95% 이상	0
② 전체 대비 소기업 매출액 비율	10% 미만	3
	10% 이상 25% 미만	2
	25% 이상 40% 미만	1
	40% 이상	0
③ 소기업 평균 매출액 대비 상시 근로자 100인 이상 기업 평균 매출액 비율	400 이상	3
	220 이상 400 미만	2
	30 이상 210 미만	1
	30 미만	0

출처 : 심우현외, 중소기업 규제 차등화, 한국행정연구원, 2018.08

(3) 예비분석 결과 적용

예비분석을 통해 도출된 결과를 이용해 예비분석 결과표를 아래와 같이 작성한다.

<표 12> 규제 차등화 예비분석 결과표 서식

① 규제 영역		창업, 입지/건축, 금융, 제조인허가, 품질안전, 환경, 산업소방안전, 인력관리, 판매/영업, 해외통상, 운영관리, 사업전환/승계/폐업 중 해당되는 영역 입력
② 규제 방식		신고, 기준설정, 허가 중 해당되는 영역 입력
③ 예비분석모델		표본모델, 정성모델, 예비분석표모델 중 사용된 모델 입력
	판단근거	특정 예비분석모델을 사용한 이유 입력
④ 대상 업종		업종이 특정된 경우 해당업종 모두 입력
⑤ 예비분석내용		예비분석 모델의 적용에 대한 상세 설명과 차등화 적용 여부 입력
⑥ 차등화 적용 여부		예비분석을 통해 도출된 차등화 적용 여부 결과 기재

출처 : 2019 규제영향분석 작성지침

V. 중소기업 차등화 분석 시 문제점 및 애로사항

1. 예비분석표모델 관련

(1) 식품관련 세부업종에 대한 자료수집 한계

분석표 모델은 규제 입법공무원의 업무 편의성과 도움을 통해 규제영향분석 작성을 용이하게 작성하는 것을 지원하기 위해 도입한 방안으로 다른 분석방법보다 작성이 용이하고 범용성이 있어 주된 분석방법으로 국내에서 개발한 독창적 제도라고 할 수 있다(심우현외, 2018). 그러나 실제 분석에 있어 아래와 같은 문제점이 나타나기도 한다.

식품안전 규제영향분석의 경우 피규제대상 집단이 세부적으로 규정되어야 하는 경우가 많아 통계청에서 제시하는 5레벨 수준의 업종 선정에는 한계가 있다. 예를 들어 대두유에 대한 기준규격을 변경하는 규제를 신설할 경우 대두유 제조업에 대한 종사자 규모와 매출 규모자료가 필요한데 경제총조사 자료는 식물성 유지제조업까지의 자료만 제공하고 있는 실정이다.

제조업 → 식품제조업 → 동물성 및 식물성 유지 제조업 → 동물성 및 식물성 유지 제조업 → 식물성 유지 제조업

<그림 3> 경제총조사 자료 접근 사례(식물성 유지 제조업)

The screenshot shows the KOSIS web interface for selecting statistical data. It displays a hierarchical tree structure for 'Food Processing' (식품제조업). The selected path is: 'Food Processing' (식품제조업) → 'Plant-based Oil Refining' (식물성 유지 제조업). The interface shows various sub-categories and their corresponding data sources, with the selected item highlighted.

출처 : 통계청 국가정보포털(KOSIS), 경제총조사, 산업세세분류별/종사자규모별 총괄

식품안전 관련 구체적인 분석사례를 가지고 살펴보면 건강기능식품 이력추적관리 등록 대상자를 확대¹¹⁾하는 규제에서 피규제집단은 건강기능식품 유통전문판매업체¹²⁾인데 통계청의 경제총조사 자료에서는 세부단위(5레벨 수준)의 업종이 소매인 경우 건강보조식품소매업(도매 및 소매업 → 소매업(자동차 제외) → 음식료품 및 담배 소매업 → 식료품 소매업 → 건강보조식품 소매업)이고 도매인 경우 기타 가공식품 도매업(도매 및 소매업 → 도매 및 상품증개업 → 음식료품 및 담배 도매업 → 가공식품 도매업 → 기타 가공식품 도매업)으로 구분되어 있어 필요로 하는 건강기능식품 유통전문판매업을 대상업종으로 하여 기업규모별 분포 및 규모별 매출액 확인을 하기가 어려운 실정이다.

<표 13> 규제개요(건강기능식품이력추적관리 등록기준 등)

기본정보	1.규제사무명	건강기능식품이력추적관리 등록기준 등		
	2.규제조문	건강기능식품에 관한 법률 시행규칙 제29조의2(건강기능식품이력추적관리의 등록기준 등)		
	3.위임법령	건강기능식품에 관한 법률 제22조의2		
	4.유형	강화	5.입법예고	'18.11.13~12.24
규제의 필요성	6.추진배경 및 정부개입 필요성	○ 건강기능식품의 이력추적관리는 제조부터 판매단계까지 각 단계별로 정보를 기록·관리하는 것임에도 불구하고, 제조업소에 대해서만 의무화되어 있음 ○ 이에 제조단계 이후 판매단계에 대한 이력추적관리가 의무화되지 않아 이력정보의 연계가 단절되는 현상이 발생하고, 위해사고 발생 시 신속한 회수 및 폐기를 진행하기 어렵다는 한계가 있음 *식품이력추적관리제도의 의무적용을 유통단계까지 확대하고, 품목 확대를 위한 방안 마련 필요('17년 국정감사, 김상희 의원)		
	7.규제내용	○ 건강기능식품을 판매하는 유통전문판매업자까지 이력추적등록을 의무화 -건강기능식품 유통전문판매업의 경우 건강기능식품 일반판매업에 비해 유통구조가 단순하여 유통물류 파악이 쉽고, 일반판매업에 비해 업체 수는 적지만 규모가 큰 업체가 많아서 건강기능식품 유통단계 이력추적에 대한 효과가 상대적으로 큼		

11) 건강기능식품에 관한 법률 시행규칙 일부개정령(안) 입법예고(식품의약품안전처 공고 제2018-467호, 2018.11.13)

12) 건강기능식품 판매업은 일반판매업과 유통전문판매업으로 구분되고 전자는 건강기능식품을 영업장에서 판매하거나 방문판매·다단계판매·전화 권유판매 또는 전자상거래·통신판매 등의 방법으로 판매하는 영업을 의미하고 후자는 건강기능식품전문제조업자에게 의뢰하여 제조한 건강기능식품을 자신의 상표로 유통·판매하는 영업을 말한다.

8.피규제집단 및 이해관계자	○피규제집단:건강기능식품유통전문판매업 총 3,030개소('18.06.04. 기준) ○이해관계자 : 소비자단체, 식품 관련 협회 등
9.도입목표 및 기대효과	○건강기능식품 안전사고 발생 시 신속한 식품의 판매차단 및 회수조치를 실시하여 안전성 제고 ○건강기능식품 이력정보를 소비자에게 제공하여 소비자의 알권리 충족

분말·가루·환 제품 제조 시 섯가루 제거 제조·가공기준을 신설¹³⁾하는 규제
에서 피규제집단은 건분말·가루·환 식품을 제조하는 업체인데 통계청의 경제
총조사의 분류 기준으로는 대상 업종을 특정하는 것이 사실상 불가능하다.

<표 14> 규제개요(분말·가루·환 제품 제조 시 섯가루 제거 제조·가공기준 신설)

기 본 정 보	1.규제사무명	분말·가루·환 제품 제조 시 섯가루 제거 제조·가공기준 신설		
	2.규제조문	식품의 기준 및 규격		
	3.위임법령	식품위생법 제7조		
	4.유형	신설	5.입법예고	행정예고
규 제 의 필 요 성	6.추진배경 및 정부개입 필요성	○ 노니 분말 등에서 섯가루 이물 검출로 안전관리 강화 요구 * 분말·환제품 등 섯가루 혼입 우려가 있는 제품에 이물제거 기준 마련 필요('18년 국정감사 지적사항)		
	7.규제내용	○ 분말·가루·환 제품 제조 시, 분쇄 후 섯가루 제거 의무화		
	8.피규제집단 및 이해관계자	○ 피규제집단 : 분말·가루·환 식품 제조업체 ○ 이해관계자 : 소비자단체, 한국식품산업협회 등		
	9.도입목표 및 기대효과	○ 분말·가루·환제품 등 섯가루 혼입 우려가 있는 제품 제조 시 금속성 이물 제거공정 의무화를 통해 섯가루를 제조단계에서 제거함으로써 안전한 식품의 공급과 국민 안심을 확보하고자 함		

또한, 자료 최신성의 측면에서도 식품산업의 경우 중소기업의 비중이 높아
개업·폐업이 비교적 빈번하게 일어나고 있어 중소기업의 비중이나 규모를
파악하기 위해 제공되는 자료는 자급적 최신자료를 활용해야 정확한 현황을
파악할 수 있다.

13) 식품의 기준 및 규격 일부개정고시(안) 행정예고(식품의약품안전처 공고 제2019-226호, 2019.4.30)

그러나, 통계청 경제총조사 자료의 경우 가장 최근에 작성된 자료가 5년 전인 2015년 자료로 예비분석표 모델을 통해 규제대상 집단의 특성을 빠르고 개략적으로 파악하는 것이 분석의 목적인데 최신 자료의 부재로 오히려 규제대상 집단의 특성을 왜곡하여 파악할 수 있는 소지가 존재한다. 더욱이 식품산업의 경우 중소기업의 비중이 크고 생애주기가 짧아 정확한 분석을 위해서는 더더욱 최근의 자료를 통한 분석이 요구된다고 할 수 있다.

(2) 통계청 사이트 접근 방식에 대한 상세 정보 제공 필요

중소기업 규제차등화 매뉴얼에서 통계청 경제총조사 자료 접근경로에 대해 안내하고 있으나 실제 접근 경로와 차이가 있어 추가 보완된 업데이트가 필요하고 중소벤처기업부의 중소기업통계에 대한 경로 제공도 함께 필요하다고 판단된다.

<표 15> 통계청 사이트 접근 방식 보완

현재 규제차등화 매뉴얼 상 접근 경로
http://kosis.kr 접속 → 경기·기업경영 → 경제총조사 → 전국편 → 산업세세분류별/중소자규모별 총괄
↓
업데이트된 접근 경로
http://kosis.kr(국가통계포털) 접속 → 주제별 통계 → 경기·기업경영 → 기업경영 → 경제총조사 → 2015년 → 전국편 → 산업세세분류별/중소자규모별 총괄

2. 정성모델 관련

자료 수집 및 구축 상의 한계로 정량적인 분석이 어려운 경우가 많아 실무단계에서 효과적인 사례제시를 통한 정성적 예비분석 필요성도 의미있는 부분이라고 판단된다.

그러나 중소기업 규제차등화 매뉴얼에서 제시하고 있는 식품안전과 관련한 사례가 한 건 밖에 없어 실무단계에서 효과적인 활용하기에는 한계가 있다. 따라서 구체적인 사례를 규제 유형화하고 유형에 따른 다양한 사례를 제시해 줄 필요하게 있다. 나아가서 유형화된 축척 사례가 매뉴얼로 정리되어

실무진(규제입안담당 공무원 등)에게 공유될 수 있다면 규제영향분석서 작성에 상당한 도움이 될 것으로 판단된다.

3. 표본모델 관련

식품산업분야에서 기업규모 구간별로 표본모델을 적용하는 경우 규제에 따라서는 중기업과 소기업만 적용되는 규제도 존재한다. 즉, 중소기업만 대상이 되는 규제인 경우, 대기업과 중소기업간 규제차등화가 필요 없으므로 예비분석 작성이 면제될 필요가 있다고 판단된다.

그러나 현재 규제영향분석서 작성지침에는 피규제자에 중소기업이 포함되지 않은 경우, 중소기업 규제 차등화 적용 검토대상이 아니라고 기술하고 있으나 중기업과 소기업만 적용되는 규제의 경우에도 규제 차등화 적용 검토대상에서 제외된다는 기술이 추가적으로 필요하다고 판단된다.

Ⅲ. 결론 및 시사점

중소기업 규제차등화를 위한 예비분석은 중소기업 입장에서 규제부담을 완화하거나 제거를 통해 실질적인 형평성을 부여하는 중요한 제도라고 판단된다.

식품안전 규제 사례를 통해 예비분석 모델별 문제점과 애로사항을 살펴보았다. 특히, 예비분석표 모델의 경우, 당초 도입 의도와 다르게 통계청 자료를 활용한 분석에 어려움이 많이 있었다. 물론 규제 분야나 구체적인 규제사항에 따라 경제총조사 자료를 충분히 활용할 수 있을 것이다. 따라서 경제총조사 뿐만 아니라 세부단위의 자료수집이 가능한 산업 분야별 신뢰할 수 있는 통계자료를 활용하여 분석할 수 있다는 내용도 함께 규제영향분석서 작성지침에 규정함으로써 제도 도입 목적에 부합하는 적절한 분석이 이루어지도록 유도하고 예비분석표를 통한 분석이 활성화에도 기여할 수 있을 것이다.

또한, 자료 최신성과 관련해서도 경제총조사 자료가 2015년도 자료로 최신 자료의 부재 인한 규제대상 집단의 특성을 충분히 반영하기 어려운 측면이 있다.

식품산업의 경우 중소기업의 비중이 크고 기업 연속성 주기도 짧아 정확한 분석을 위해 최근의 자료를 통한 분석의 필요성이 그만큼 크다. 따라서, 식품안전 분야의 경우 생산실적이나 품목제조보고 자료를 활용하는 방안을 제시할 수 있겠다.

정성모델의 경우, 중소기업 규제차등화 메뉴얼에서 제시하고 있는 식품안전과 관련한 사례가 한 건 밖에 없어 실무단계에서 효과적인 활용을 위해서는 구체적인 사례를 규제 유형에 따라 다양하게 제시해주고 추가적으로 관련 사례를 축적하고 유형화하여 실무자(규제입안담당 공무원)에게 공유될 수 있다면 규제차등화 관련 규제영향분석의 이해와 작성에 상당히 도움이 될 것으로 판단된다.

주로, 식품안전분야 사례를 가지고 예비분석의 운영상의 문제점과 개선방향을 살펴보았다. 따라서 다른 산업 분야 대상으로 일반화시키기에는 분명한 한계가 있고 일반적으로 적용될 수 있는 보완된 문제점 분석이 필요해 보인다. 그러나 중소기업의 규제 형평성 확보 차원에서 중요한 규제 차등화 여부를 판단하는 기준에 대한 실무적인 문제점 분석은 향후 규제영향분석의 고도화에 조금이나마 기여할 수 있으리라고 본다.

참고문헌

- 심우현 · 김정옥 · 최수정 등, 「중소기업 규제 차등화」, 한국행정연구원, 2018.
- 안승구 · 이선명 · 이광훈 · 김권식, 「중소기업 기술혁신 관련 규제현황 분석 및 정책제언」, 『한국과학기술기획평가원/KISTEP ISSUE WEEKLY』, 2018-37호(통권 제 255호), 2018.
- 안혁근 · 오남경 · 이화진 · 정선아, 「규제영향분석제도의 실효성 제고 방안」, 한국행정연구원, 2014.4.
- 이종한, 「중소기업 규제형평성 제고를 위한 규제개혁방안」, 『한국행정연구원/KIPA 연구보고서 2012-13』, 2012.
- 임채운 · 김신 · 김영수 등, 「중소기업 규제감축을 위한 정책과제」, 중소기업 옴부즈만, 2012.10.
- 조용현·김승일·장윤섭·김지민·김수현, 「중소기업 규제 재검토 및 개선방안 마련」, 중소기업연구원, 2013.
- 최수정 · 권선윤 · 장윤섭 · 김서연 · 김수현 · 방수아 · 양준석, 「중소기업 규제방식 개선 및 규제영향평가제도 실효성 확보」, 중소기업연구원, 2016.10.
- Soo Jung Choi, “Regulatory Impact Assessments to create a sound business environment for SMEs”, Closing the Regulatory Cycle-KDI-RPC Joint Workshop, 2019.2.18.-19, pp.153-167.
- 2018년 규제영향분석서 작성지침, 국무조정실·한국행정연구원·한국개발연구원, 2018.
- 2018년 식품 및 식품첨가물 생산실적
- 통계청 국가정보포털(KOSIS), <http://kosis.kr/index/index.do>

규제영향분석 비용편익
측정 방법에 대한 고찰

최성락
(동양미래대학교)

규제영향분석 비용편익 측정 방법에 대한 고찰

2019. 11.

동양미래대학교 최성락

목 차

1. 들어가는 글
2. 이론적 배경
3. 규제영향분석서 작성 지침 내용의 변화
4. 비용편익 측정 방법의 한계
5. 나가는 글

1. 들어가는 글

- 한국에서 규제영향분석은 1990년대 말에 시작되어, 현재까지 20년이 경과하였음
- 규제영향분석은 규제가 미치는 영향에 대해 다각적으로 검토하게 하여, 규제 시행을 보다 신중하게 하도록 하는데 의의가 있음
- 규제 영향분석에서 가장 중요한 부분은 비용편익 분석 부분
 - 규제의 편익이 비용보다 클 경우에만 규제 시행을 인정
- 규제영향분석서 작성은 정착되었지만, 막상 가장 중요한 비용편익 부분은 아직 제대로 정착되지 못하였음

3

1. 들어가는 글

- Sunstein (2018)
 - 비용편익 혁명
 - . 정책이 가치 보다 비용편익 분석의 기준에 따라 이루어지게 됨
 - . 추구하는 가치에 의해 정책이 준비되더라도 비용편익 기준을 충족하지 못하면 제정되지 못함
 - . 테크노크라트가 실질적인 정책 결정권을 가지게 됨
 - 비용편익 분석은 분석이 적절히 이루어질 때, 그리고 고위공무원들이 비용편익분석에 따라 행동할 것을 주장할 때, 이전보다 더 나은 정책이 이루어질 수 있음
- 비용편익 부문 작성 지침의 변화를 검토하여 규제영향분석 상 비용편익 측정의 한계를 살펴보고자 함

4

2. 이론적 배경

■ 이종한 (2006) : 규제담당 공무원에 대한 설문 조사

- 충분한 시간의 부족
- 전문가 및 피규제 그룹으로부터 의견 수렴 부족
- 자료 수집 불충분
- 분석 기법에 대해 잘 알지 못하며, 외부 도움 필요

■ 이혜영, 김정해(2007) : 설문조사

- 분석 역량의 부족
- 규제 담당 부서와 기타 부서간 기술 및 지식 차이 큼
- 사회정책부서와 경제정책 부서 간 차이 존재

■ 박장호, 임보영(2009)

- RIA에 대해 정부 내외의 집단에 대한 자료 공개와 의견제시 가능해야
- 비용편익이 최대한 계량화될 필요 있음
- 별도의 중앙규제기관에서 표준화된 분석양식과 절차 제공 필요성
- 일정 시기 지난 후 과거의 B/C에 대한 재검토

5

2. 이론적 배경

■ 김유환(2010)

- 평가요소 분석에 동원되는 방법론 빈약
- 전문 분석가 양성, 전문교육기관 설치, 다양한 실증적 방법론 개발

■ 김태운, 변성교 (2010)

- 편익의 과대 계상 문제 존재
- 장기적 편익에 대한 할인 부족, 중복 산정, 간접적 편익의 일방적 계상

■ 이민호(2018) : 공무원 설문조사

- 규제영향분석의 효과성, 공무원 역량, 정보 제공, 조직 및 예산 지원, 실질적 기여 관련해서 부정적 견해
- 규제전담 공무원이 일반정책 공무원보다 더 부정적

=> 규제 영향분석에 대한 연구 부족

특히 규제영향분석의 비용편익 분석과 관련된 연구 내용 부족.

3. 규제영향분석서 작성 지침 내용의 변화

1) 1999년

■ 규제의 비용 분석

- 규제로 인하여 희생되는 가능한 항목들을 열거하고 각 비용의 부담자 규명, 비용측정 방법 결정, 측정지표의 가치추정 등을 통해 비용을 가급적 공통된 단위로 계량화 하여 제시하여야 한다

■ 규제의 편익 분석

- 규제로 인해 기대되는 문제의 감소나 개선사항 등을 열거하고, 편익의 측정방법, 측정지표의 가치추정 등을 통해 가급적 계량화 하여 제시한다

■ 비용편익의 비교 및 검토

- 규제목표 달성을 위해 추정된 편익과 비용을 할인율 등을 이용하여 비교·검토 한다

7

3. 규제영향분석서 작성 지침 내용의 변화

1) 1999년

■ 예시

- 비용

기간별	대상업체수	설치비용(억원)	운영비용 (설치비용의10%)	총 비용 (10년간)
'99말	42	41	4.1	82
2000말	1,634	724	72.4	1,448
2004말	2,000	376	37.6	752
합계	3,616	1,141	114.1	2,282

- 편익

연간 삭감량	ton당 피해액	연간편익	총 편익(10년 간)
53,145ton	1,840.27천 원/톤	978억 원	9,780억 원

8

3. 규제영향분석서 작성 지침 내용의 변화

2) 2004년

- 비용과 편익의 비교분석 작성에 대한 점검사항 추가됨
 - 간접적 또는 직접적 비용, 편익의 요인들을 규명하였는가?
 - 비용의 부담자와 편익의 수혜자를 결정하였는가?
 - 각각의 영향요인들에 대한 측정지표를 결정하였는가?
 - 적절한 분석시점을 결정하였는가?
 - 불확실성을 고려하는 적절한 신뢰구간을 부여하였는가?
 - 각각의 시간대별로 영향요인들의 변화추이를 정리하였는가?
 - 할인율을 결정하였는가? 등등

9

3. 규제영향분석서 작성 지침 내용의 변화

3) 2005년

- 회계적 비용과 경제적 비용(기회비용)에 대한 명시적 설명 추가
 - 규제로 인해 이득이 되는 변화의 가치는 편익(benefit)으로, 포기해야 하는 것의 가치는 비용(cost)로 파악
 - 규제가 사회에 발생시키는 비용은 일반적으로 기회비용의 개념으로 파악됨
 - 기회비용은 어떤 자원이나 서비스를 하나의 용도로 사용함으로 인해 포기해야만 하는 다른 용도로 사용할 때 발생하는 가치. 일반적으로 개인이나 조직의 의사결정은 비용을 수반하는데 이때 발생하는 비용이 기회비용에 해당함
 - 기회비용이란 명시적(explicit) 비용과 암묵적(implicit) 비용을 합한 비용
 - 명시적 비용은 필요한 재화와 서비스 구입을 위해 직접적으로 지출된 비용을 의미하고, 암묵적 비용은 직접적인 화폐지출을 동반하지 않는 비용을 의미

10

3. 규제영향분석서 작성 지침 내용의 변화

4) 2006년

- 행정기구·인력 및 예산 등 추가 소요되는 행정비용 포함
- 주요 예시
 - ‘전통식품 품질인증 절차’에 따른 규제비용 추정
 - 피규제자 : 전통식품 품질인증을 받고자 하는 자는 연간 35개 업체로 상정
 - * 과거 3년간 인증업체 현황은 '05년 19개, '06년 50개, '07년 36개 업체로 추세가 동일하다고 가정하여 평균 35개업체로 상정
 - 비용 : 품질인증신청서 및 구비서류(최근 6개월간 해당제품 생산·판매 실적 / 주원료로 국내생산 농산물을 사용 증명서류 1부 / 식품품목제조보고서 사본 1부)의 작성에 3명의 인원이 3일간 작성시간이 필요하고, 서류작성 업무에 일당 10만원의 비용이 소요되는 것으로 상정
 - 따라서 전통식품 품질인증 절차와 관련된 규제비용은
 $35\text{개 업체} \times 3\text{명} \times 3\text{일} \times 10\text{만원} = 31,500\text{천원}$ 으로 추정

11

3. 규제영향분석서 작성 지침 내용의 변화

5) 2012년

- 할인율 적용에 대한 자세한 설명 및 방법 추가

연도	총검사비용		규제비용	현재가치	현재가치 산정식
	검사비용	검사횟수			
2011	20,855,204	1	20,855,204	19,767,966	$= 20,855,204 \times \frac{1}{(1+0.055)^1}$
2012	20,855,204	1	20,855,204	18,737,408	$= 20,855,204 \times \frac{1}{(1+0.055)^2}$
2013	20,855,204	1	20,855,204	17,760,577	$= 20,855,204 \times \frac{1}{(1+0.055)^3}$
2014	20,855,204	1	20,855,204	16,834,670	$= 20,855,204 \times \frac{1}{(1+0.055)^4}$

- 통계적 생명의 가치에 대한 사항 추가

12

3. 규제영향분석서 작성 지침 내용의 변화 5) 2012년

■ 비용 측정 예시 : 활어 장치장 설치 관리 규제

그룹	비용항목	2010	2011	2012	2013	2014
활어 업체	추가 CCTV 설치비용	17,520				
	이동식 CCTV 설치비용	3,090				
	매출손실(매년 25%씩 감소)	323,834	242,876	182,157	136,617	102,463
	매출손실(매년 50%씩 감소)	323,834	161,917	80,959	40,479	20,240
감독 당국	프로그램 개발 및 설치비용	2,000				
	지정장치장 비용(최소)		197,250	137,250	137,250	137,250
	지정장치장 비용(최대)		706,250	456,250	456,250	456,250

13

3. 규제영향분석서 작성 지침 내용의 변화 5) 2012년

■ 편익 측정 예시 : 대부업체 이자율 인하

- 대형 대부업체 이용자 이자부담 감소 편익

$$\text{이자부담 감소액} = \text{평균대출액} \times \text{이용자} \times \text{이자인하율}$$

- 개인 및 중소 대부업체 수익증가 편익

$$\text{수익 증가액} = \text{평균대출액} \times \text{이용자} \times \text{이익률}$$

연도	대형 중소업체 이용자 이자부담 감소 편익	개인 및 중소 대부업체 수익증가 편익	편익합계	현재가치
2005	5,133	5,243	10,376	9835
2006	5,133	5,243	10,376	9322
2007	5,133	5,243	10,376	8836
2008	5,133	5,243	10,376	8375

14

3. 규제영향분석서 작성 지침 내용의 변화 5) 2012년

- 비용편익 비교 : 잔류성 유기오염물질 배출저감을 위해 배출허용기준을 신설

	비용분석	편익분석
구성 항목	① 다이옥신 배출 방지시설 설치 및 운영비용 (대상 산업시설 360개) ② 자가측정 및 주변지역 영향평가 비용	다이옥신 배출 저감에 따른 ①의료비용감소 ②노동손실감소

15

3. 규제영향분석서 작성 지침 내용의 변화 6) 2018년

- 간접 비용, 간접 편익을 명시적으로 구분 표시

영향집단		비용 · 편익 분석			
피규제자	기업 · 소상공인	①직접비용	②간접비용	④직접편익	⑤간접편익
	일반국민	③ 비용		⑥ 편익	
피규제자 이외	기업 · 소상공인				
	일반국민				
정부					

비용	직접비용 규제로 인해 피규제자가 직접적으로 부담하게 되는 비용
	간접비용 규제로 인해 피규제자가 2차적 효과로 부담하게 되는 비용
	직접편익 규제로 인해 피규제자에게 직접적으로 발생하는 편

3. 규제영향분석서 작성 지침 내용의 변화

6) 2018년

■ 비용·편익의 직·간접 범위 명시

● 직접 비용

- (행정부담) 정부 및 공공기관이 요구하는 문서작성 및 제출에 소요되는 비용
- (노동) 규제를 준수하기 위해 소요되는 인건비
- (교육훈련) 교육 훈련비용 및 교육참여로 인한 기회비용
- (외부서비스) 전문가자문비용, 시스템 위탁비용 등 외부기관에 지출된 비용
- (설비) 기계장비 등의 기자재 구입비용
- (원재료) 규제로 인해 사용된 각종 투입재 비용
- (운영) 규제로 인해 투입한 인력이 사용하는 사무용품 등 각종 용품 및 관리운영 비용(전기요금, 교통비, 보험료 등)
- (자연비용) 규제이행에 따른 사업운영 지연으로 인한 영업손실 등 이익의 감
- (기타) 그 밖에 규제를 준수하기 위하여 피규제자가 직접 부담하는 비용 등

● 간접비용

- (수요 감소) 피규제 기업이 생산·공급하던 상품(서비스)에 대한 수요 감소
- (매출감소) 규제로 인한 비용증가 발생시 상품단가를 인상하게 되고 이로 인해 발생하는 매출의 감소
- (기회비용) 규제로 인해 기업이 기존의 생산·공급 및 영업방식 등을 새로운 방식으로 전환하게 됨에 따라 포기해야 하는 이윤 등

17

3. 규제영향분석서 작성 지침 내용의 변화

6) 2018년

■ 비용·편익의 직·간접 범위 명시

● 직접 편익

- (비용절감) 피규제자가 지불했던 비용 혹은 부담의 절감으로 발생하는 편익
- (보조금 등) 정부보조금 등 피규제자가 직접적으로 받는 금전적 이익
- (기타 영업이익) 변경된 규제의 시행 자체가 직접적 원인이 되어 피규제자에게 발생하는 영업이익, 기업의 이윤 등

● 간접 편익

- (수요증가) 피규제 기업에 대한 인지도 및 신뢰도 제고, 품질 향상 등으로 당해 기업이 공급하는 상품 및 서비스에 대한 수요의 증가
- (매출증가) 규제로 인해 특정원료 사용이 금지되는 경우 대체원료의 매출증가
- 그 밖의 환경오염 개선, 국민안전, 삶의 질 등 사회 전체적 편익

18

4. 비용편익 측정 방법의 한계

■ 규제영향분석서 작성 지침의 진화

- 규제영향분석서상 비용편익 부분은 계속해서 진화, 개선되고 있음. 1999년 규제영향분석서 지침에 비해 크게 향상되었음
- 규제영향분석서 다른 부문들보다 비용편익 관련 부분이 크게 추가, 변화됨
- 할인율 적용, 행정비용 추가, 간접적 비용편익 계상, 규제 이해관계자 확대 등 지속적으로 비용편익 분석의 이론적 타당성을 갖추어가고 있음
- 현재 규제영향분석서의 이론적 설명 부분은 적절한 비용편익 분석으로서 큰 문제가 없음

■ 이론과 사례의 괴리

- 비용 측정과 관련된 이론 부분, 편익 측정과 관련된 이론 부분은 큰 오류가 없음.
- 그러나 이러한 비용, 편익 측정과 관련된 실제 소개되는 적용 사례는 타당성이 부족함
- 실제 사례에서는 간접적 비용 및 간접적 편익이 적절히 제시되지 못하고 있음
- 비용 편익 분석에서 중요한 부분은 간접적 비용과 간접적 편익임. 이 부분에 대해 이론적으로는 제시하지만, 실제 적용과 관련해서는 지침서 상에 한계를 보이고 있음

19

4. 비용편익 측정 방법의 한계

■ 비용 사례의 오류 1 : 대부업체 이자율 인하의 편익 사례

- 대형 대부업체 이용자 이자부담 감소 편익
=> <이용자 이자부담이 감소>하는 편익은 <대부업체의 매출, 이익 감소>의 비용으로 이어짐. 사회적 비용편익에서 포함될 항목이 아님

- 개인 및 중소 대부업체 수익증가 편익

$$\text{수익 증가액} = \text{평균대출액} \times \text{이용자} \times \text{이익률}$$

- => 중소 대부업체 수익 증가는 이용자의 이자 부담 증가임. 사회적 편익에 포함될 수 없는 항목
- => 대형 대부업체 이용자가 중소 대부업체를 이용함으로써 이자율이 증가하고, 오히려 비용이 더 커지는 부문임

20

4. 비용편익 측정 방법의 한계

■ 비용 사례의 오류 2: 잔류성 유기오염물질 배출허용기준 신설

	비용분석	편익분석
구성 항목	① 다이옥신 배출 방지시설 설치 및 운영비용 (대상 산업시설 360개) ② 자가측정 및 주변지역 영향평가 비용	다이옥신 배출 저감에 따른 ①의료비용감소 ②노동손실감소

- => 비용 분석에서는 간접적 비용은 포함하지 않고 규제로 인해 직접 지출이 증가하는 명시적인 비용만 산정
편익 분석에서는 간접적 편익을 산정
=> 이론 설명 부문에서는 간접적 비용 산정을 이야기하지만, 실제 사례에서는 적절한 간접 비용 산정이 이루어지지 않음

21

4. 비용편익 측정 방법의 한계

■ 비용과 편익 구분의 오류

- 활어 장치장 설치 관리 규제의 경우

그룹	비용항목	2010	2011	2012	2013	2014
활어 업체	추가 CCTV 설치비용	17,520				
	이동식 CCTV 설치비용	3,090				
	매출손실(매년 25%씩 감소)	323,834	242,876	182,157	136,617	102,463
	매출손실(매년 50%씩 감소)	323,834	161,917	80,959	40,479	20,240

- 현재 장치장에 감시 규제가 없음. 행정 당국의 규제에 적발되어 영업정지를 받아, 323,834만원의 매출 손실이 발생
- CCTV 등을 설치하면 규제 준수율이 높아질 것이고, 영업정지도 받지 않음. 따라서 매출 손실이 감소한다는 것을 표시한 것임

=> 본 사항은 규제로 인한 비용이 아니라, 규제로 인한 편익(매출 손실 감소분)에 해당됨

22

4. 비용편익 측정 방법의 한계

■ 낙관적 편익 예측

- 규제의 편익, 특히 간접적 편익 부분에서 지나치게 낙관적인 상황을 가정함
=> 편익의 과대 추정이 됨
- 총기 규제 강화 사례의 경우

[규제강화로 인하여 사망 및 부상이 없어졌다고 가정했을 때, 인명피해 감소에 따른 편익은 2010년(6월30일 기준) 사망 43,500만원, 부상 39,600만원으로 최대 83,100만원의 편익발생]

2010년 기준 편익계산

a : 2010년 사망 시 1인당 지급액 8,700만원

=> 사망 급여종류별 지급금액/수급자 수

b : 2010년 부상 시 1인당 지급액 6,600만원

=> 부상 급여종류별 지급금액/수급자 수

◇ 규제강화로 인한 편익 =

(a X 2010년 사망자 5명) + (b X 2010년 부상자 6명)

=> (8,700만원 X 5) + (6,600만원 X 6) = 83,100만원

=> 총기 규제가 시행되었을 때, 총기 사고로 인한 사망자 0, 부상자 0으로 산정
규제 시행으로 100% 완벽한 효과가 발생할 것으로 산정하고 편익 계산
=> 또한 개인의 보험금 수령액은 보험 회사의 지급액이기 때문에, 이 금액이 사회적 순편익으로 계산될 수 없음

23

4. 비용편익 측정 방법의 한계

■ 행정 비용의 문제

- 2006년 작성 지침에서는 <행정기구·인력 및 예산 등 추가 소요되는 행정비용 포함>을 제시
- 규제 집행 과정에서 발생하는 행정 비용
 - 환경 규제가 신설될 경우, 위반 여부를 감시하는 공무원의 집행 비용 증가
 - 서류 제출시 해당 업무 담당하는 공무원의 비용 증가
 - 중앙정부가 규제 신설할 경우, 집행을 담당하는 지자체에서 특히 문제됨
- 그러나 실제 사례 등에서 이러한 행정비용이 고려된 경우는 없음

24

5. 결론

- 규제영향분석 지침서의 이론적인 부분은 비용편익 분석 이론적 측면에서 큰 문제없음
 - 현재 많은 부분이 개선되어 오류가 시정되었음
- 그러나 규제영향분석 지침서에서 제시하는 여러 사례들이 비용편익분석 이론적 측면에 맞지 않고 많은 오류가 존재함
- 실제 규제영향분석을 작성하는 공무원들은 지침서의 이론적인 부분보다 소개되는 사례를 실질적 모델로 보고 작성하고 있음
- 지침서의 사례들을 모범으로 삼아 비용편익분석을 실시하면 오류가 있는 비용편익분석이 될 수 밖에 없는 상태임
- 이론과 사례, 실제 적용이 서로 달라, 적절한 비용편익분석이 되지 못하는 한계가 있음.

25

감사합니다

26

< 제3세션 >

실무적 규제관리의 제(諸) 이슈

규제영향평가 관점에서의 규제협약에 대한 진단과 개선방안

이민호
(한국행정연구원)

규제영향평가 관점에서의 규제협의를 대한 진단과 개선방향¹⁴⁾

이민호(한국행정연구원)

I. 서론

지난 1998년 「행정규제기본법」의 제정과 함께 20년에 걸쳐 매 정권에서 지속적으로 적극적인 규제개혁 활동을 수행하였음에도 불구하고 규제효과성에 대한 민간의 인식 수준이 글로벌 수준과 비교할 때 상당히 낮은 수준이라는 점은 우리나라 규제정책의 품질수준(quality of government regulations)에 대한 문제를 지적하게 한다.

그 간의 규제개혁 추진 과정에서 규제영향분석(regulatory impact analysis)을 비롯해 규제품질제고를 위한 제도적 노력을 경주하였음에도 불구하고 실제 규제품질제고 효과에 대한 체감도가 떨어지는 것은 규제품질 개선을 위한 제도를 뒷받침할 수 있는 규제정보에 대한 부족에서 비롯된다. 규제정보는 규제를 도입하는 규제당국만 보유하고 있는 것이 아니며, 규제의 적용을 받게 되는 피규제집단이나 이해관계집단을 비롯해 각종 전문가집단과 일반시민에까지 다양하게 분산되어 존재한다. 정확하고 충분한 규제정보의 확보와 분석을 통해 더 나은 품질의 규제정책 마련을 위한 노력이 필요하며, 전통적인 규제당국 중심의 집중된 정책의사결정 방식을 전환하여 집단적 의사결정의 방식이 강조되어야 한다. 최근 사회의 복잡성과 함께 기존의 방식으로는 해결하기 어려운 사회적 난제(wicked problem)이 공공정책 과정에서 문제로 제기되고 있다. 사회적 난제를 효과적으로 해결하기 위한 목적에서 규제정책과정에서도 참여적이며 집단적인 의사결정 방식이 도입될 필요가 있으며, 이와 관련하여 규제협의(regulatory consultation)의 중요성이 최근 들어 더욱 강조된다.

흔히 규제협의를 규제정책을 둘러싼 이해관계집단정치(interest group politics)의 관점에서 오랫동안 논의되어 왔다. 정부규제의 생성과 관련해 공익론과 사익론의

14) 본 원고는 2018년도 한국행정연구원에서 수행된 「규제효과성 제고를 위한 규제협의를 실질화 방안 연구」의 일부를 보완·정리하여 작성되었음을 밝혀둡니다.

관점을 갖는 것과 별개로, 정부규제를 둘러싼 이해관계자(stakeholder) 및 일반 대중(public)의 의견과 입장을 정책과정에 고려하는 부분은 중요한 정책적 쟁점으로 다루어졌다. 특히 사회의 민주화 및 다원화가 진전되면서 정부규제를 통한 사회적 자원의 배분과 관련해 다양한 이해관계자의 적극적인 의견 개진과 그로 인한 사회적 갈등의 표출이 빈번해 지고 있다. 안전이나 환경 등과 관련한 사회적 규제가 확산되면서 정부규제의 적용 범위 역시 한정된 특정 산업 분야를 넘어 사회 전반적인 영역에 광범위하게 확대됨에 따라 정부규제로 인해 영향을 받게 되는 이해관계자의 범위도 확대되고 일반 대중의 관심도 높아지고 있다. 이해관계자 및 일반 대중과의 협의가 충분하지 못한 상황에서 정부규제의 도입은 규제정책의 정치적 합리성에 문제점을 발생시키며 사회문제를 해결하기보다 더 큰 사회적 갈등을 야기할 가능성도 우려된다. 실제 과거 중소기업인을 보호하기 위한 SSM 규제, 대기업 중소기업 상생 협력을 위한 규제, 각종 공공요금과 공기업 규제, 기타 기득권의 재분배나 환경, 보건, 안전 등 사회적 규제에서는 항상 이해관계집단 간의 규제로 인한 갈등이 사회 문제로 지적되고 있다.

결과적으로 규제정책과정에서의 규제협의를 규제의 비용과 편익을 중심으로 정부 규제의 품질을 제고하기 위한 경제적 합리성의 목적에서도 중요한 의미를 가질뿐더러, 특정 규제정책과 관련해 다양한 사회 구성원의 의견을 조율하고 해당 정책의 정당성을 부여하기 위한 정치적 합리성의 목적에서도 중요한 의미를 가진다. 그리고 이러한 규제정책의 경제적·정치적 합리성을 제고하기 위한 규제협의를 필요성은 최근 들어 더욱 강조되고 있다. 영국이나 미국 등 주요국의 규제개혁 추진 정책들에서도 규제개혁의 대상 및 방법 등을 결정함에 있어 이해관계자는 물론 일반 국민의 의견수렴을 통한 규제 협의를 적극 활용할 것을 주문하고 있으며 규제개혁의 원칙으로 인식하고 있다(OECD, 2001; OECD, 2007; OECD, 2017a).

현 문제인 정부에서도 규제개혁 체감도 제고를 위한 국민참여 및 정보제공 확대를 규제개혁 추진 방향의 근간으로 삼고 있으며, 국민 체감 규제개혁 만족도 제고를 위해 규제개선 과정에서 국민참여 및 정보제공 확대를 국정과제로 제시하고 있다. 규제협의를 규제정책과정에서 국민참여를 제고하고 규제개혁의 체감도를 제고할 수 있는 가장 직접적인 제도적 장치로서 적극적으로 활용될 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 현재 우리나라의 규제정책과정에서 규제협의 제도의 운영이 규제정책의 효과성을 개선할 만큼 실질적으로 작동하고 있는지에 대해서는 의문이다. 규제협의를 위한 일정 수준의 법적인 요건을 갖추고 있다는 점 외에는 전반적으로 규제협의를 중요성을 정부가 인식하고 있지 못하며, 다른 나라와 비교해도 규

제협의를 실질적 운영 성과가 낮다고 평가된다(김신, 2012: 218-228).

「행정규제기본법」을 통해 규제 협의와 관련한 의견제출과 의견수렴에 대해 일부 규정하고 있으나, 형식적일뿐더러 내용 역시 충분하지 못한 편이다. 동법 제9조에서는 규제의 신설·강화 과정에서 행정기관 및 이해관계자 등으로부터의 의견수렴을 규정하고 있으며, 제17조에서는 기존규제의 폐지·개선을 위한 의견제출을 규정하고 있으나 선언적 성격이 크다. 또한 동법 제10조에서 규제심사를 위한 참고자료로 이해관계인의 의견을 첨부하여 제출하게 하고 있으나, 행정상 입법예고 이상으로 이해관계자 및 일반 국민의 의견을 수렴하고 규제 협의를 수행하기 위한 적극적인 내용이 포함되지 못하고 있다. 전반적으로 행정규제기본법 상에서 포함되고 있는 규제 협의의 부분이 충분치 않으며, 규제개혁 추진기구로서 규제개혁위원회와 규제소관부처인 중앙행정기관 간의 관계에 초점을 맞추어 접근되고 있어 행정 내부적 관점이 강조된다. 규제대안의 수립, 규제법령의 제정, 기존 규제법령의 변경 또는 폐지 등 규제정책 전반에 대한 포괄적 차원에서 규제 협의에 대한 접근이 부족하다고 할 수 있다.

형식적이고 소극적인 형태의 규제 협의는 전반적인 규제정책의 효과성을 저하시키는 근본적인 원인으로 여겨지며, 본 연구에서는 우리나라 규제정책 과정에서의 규제 협의를 실질화하기 위해 현행 제도 운영의 문제점을 진단하고 구체적인 제도 개선 방안을 제안하는데 근본적인 문제의식을 두고 있다. 본 연구는 기존 연구를 발전시켜 보다 광범위하고 실증적인 차원에서 우리나라의 규제협의 제도를 분석하고 실질적 규제협의를 확대하기 위한 정책방안을 모색하고자 한다.

II. 이론적 접근: 규제협의의 개념과 제도 분석

1. 규제협의의 개념의 이해

규제협의(regulatory consultation)는 독자적으로 정부규제를 대상으로 한 협의활동을 의미한다. 사실 규제협이는 일반적으로 공공협의(public consultation)라는 표현으로도 흔히 사용되는데, 규제로 인하여 영향을 받는 이해당사자 또는 일반 시민들이 규제의 내용적 측면에 자신들의 입장을 반영할 수 있도록 하는 규제과정으로 정의된다(김신, 2012: 15). 그러나 공공협의의 개념은 정부가 직면하고 있는 일반적인 정책문제에 대해 시민들을 대상으로 의견과 조언을 구하는 모든 행위를 포괄하는

개념이라는 점에서 본 연구에서는 공공협회의 개념보다는 규제협회의 개념을 사용하였다.

규제정책 과정에서 이해관계자 관여는 규제협회의 개념보다는 다소 광의의 개념으로 사용되고 있는 편이다. OECD에서는 '공공협회를 위한 규제정책과정에서의 이해관계자 관여의 원칙'이라는 보고서를 발표하면서 규제정책 과정에서의 이해관계자 관여를 규제정책과 관련한 다양한 이해관계자를 규제정책과정에 포함(inclusion in the policy making process)시키는 것으로 설명하고 있다(OECD, 2017a: 3).

규제협회의 개념은 민주국가의 입법과정에서 오래전부터 활용되었던 개념이었으나, 최근 이해관계자 관여의 개념과 연계되면서 개념의 내용적 범위가 보다 확장되고 변화되었다고 할 수 있다. 즉, 과거의 규제협회가 규제당국의 필요에 의해 규제내용과 관련한 이해관계자들의 의견을 구하는 소극적 차원의 활동으로만 정의되었다면, 최근의 규제협회는 단순한 의견 조화를 넘어 적극적인 의견의 수렴과 반영, 정책과정에서의 참여를 포함하는 형태로 규제협회의 개념을 확대하여 이해할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 규제협회의 개념을 연속체(continuum)의 개념으로 이해할 수 있을 것이다(Treasury Board of Canada Secretariat, 2007: 2). 단순히 이해관계자들에게 정보를 제공하는 것부터 진정한 정책과정에서의 동반자로서 참여시키는 활동도 규제협회의 범위에 포괄될 수 있다. 흔히 우리가 사용하는 의견수렴이라는 표현이 규제협회에 포함될 수는 있지만, 의견수렴이 규제협회의로 등치될 수 없는 이유가 바로 이 때문이다. 그리고 이러한 연속체로서 규제협회의 개념은 협의의 대상이나 방식, 수준 등에 있어 상당히 유연하고 다양한 형태를 가능하게 한다는 점에서 실제 규제정책과정에서 규제협회가 정형화되어 이루어지지 못하고 부실하게 이루어진다는 지적을 받는 원인으로 작용하기도 한다.

규제협회의 개념을 설명하는 과정에서, OECD(2007)의 보고서에서는 공고(notification)와 협의(consultation), 참여(participation)의 세 가지 형태의 상호작용을 비교하여 설명하고 있다(OECD, 2007: 1). 공고는 규제 의사결정에 대한 정보를 공중에 전달하는 활동이며, 그 자체로는 쌍방향적 의사소통을 의미하는 협의와 다른 개념이나 협의를 진행하기 위한 첫 번째 단계로서 활용될 수 있음을 지적한다. 한편 참여는 규제목적의 달성을 위해 규제법안을 작성하고 규제를 집행하는 과정에서 이해관계자가 특별한 역할을 할 수 있도록 정부가 기회를 제공하는 부분이다. 이해관계자의 입장에서 해당 규제 정책에 대해 더 큰 주인의식(ownership)을 갖게 된다는 점에서 협의를 넘어서는 참여 방식의 의의를 찾을 수 있다(OECD, 2007: 1).

공동규제 및 자율규제에 대한 논의는 이러한 규제참여의 관점에서 포함될 수 있는 부분이다.

이와 비교해 규제협의를 공고와 참여의 중간적 수준에서 해당 규제정책에 대한 이해관계자의 의견과 입장을 규제당국이 적극적으로 요청하는 활동으로 정의된다. 규제협이는 규제정책과정의 어떠한 단계에서도 발생할 수 있으며, 문제를 확인하는 시점이나 기존 규제를 평가하는 시점에 이르기까지 다양하게 이루어질 수 있다. 규제협이의 방식도 일회성으로 진행되거나 지속적인 대화의 형태로도 가능한 부분이다(OECD, 2007: 1).

이렇듯 포괄적인 규제협의를 개념과 관련해 유사개념으로서 규제협상(regulatory negotiation)에 대해서도 살펴볼 수 있다. 규제협상은 미국적 상황에서 1970년대 이후 사회적 규제를 중심으로 급속히 증대한 정부 규제에 대한 이해당사자들의 사법적 쟁송이 과다한 사회적 비용의 문제로 제기되자 이에 대한 사전적 대응책으로서 도입된 제도이다(최진식, 2010: 18). “행정기관의 규제에 의해 영향을 받는 이해관계자들이 모여 협상을 통해 규제 내용에 대해 합의를 도출하고, 행정기관은 이를 바탕으로 규제를 결정하는 제도”로 정의될 수 있다(조현석, 2002: 182, 최진식, 2010: 14에서 재인용). 규제협상위원회와 같은 실무적인 조직체계를 구성하여 이해관계자들이 참여하고 의견을 교환하여 최종적으로 합의된 규제대안을 도출한다는 점에서 상당히 높은 수준의 규제협이라고 할 수 있다. 정부와 이해당사자 간에 규제정책에 대한 공동의사결정이라는 점에서 공동규제나 자율규제의 성격에 가까운 측면이 있으나, 실질적인 규제의사결정의 주체가 여전히 규제당국이라는 점에서 공동규제나 자율규제와는 다른 규제협의를 범위에 포괄될 수 있는 개념으로 파악된다.

이러한 규제협의를 개념에 대해 다음의 세 가지 구성요소로서, ① 개별 규제정책에 대해, ② 관련 이해관계자를 대상으로, ③ 쌍방향적 형태의 모든 의견교환 활동을 제시할 수 있다. 첫째, 개별 규제정책을 대상으로 한다는 것은 개별 규제정책이 협의의 주제가 된다는 점을 의미하며, 전반적인 규제관리시스템이나 규제가 아닌 다른 지원정책 등에 대한 협의는 규제협의를 개념에서 제외할 수 있다. 이는 규제협의를 목적이 개별 규제정책의 품질 향상에 목적을 두고 있다는 점에서 의미를 가지며, 규제의 내용은 물론 규제의 집행 방식이나 시기, 범위 등 다양한 관련 주제를 포괄할 수 있다.

둘째, 관련 이해관계자를 대상으로 한다는 점은 부처 간 규제협의를 같이 정부 내 관련 당사자가 협의의 대상이 되는 경우는 본 연구에서 논의하는 규제협의를 대상이 되지 않는다는 점이다. 본 연구에서의 규제협의를 이해관계자 협의

(stakeholder consultation)로 공공협의(public consultation)에서 포함하는 일반 시민에 대한 부분까지 포함하지는 않는다. 물론 일반시민을 대상으로 하거나 영향을 받는 경우 일반시민의 차원에서 협의가 진행될 수 있겠지만, 직접적인 이해관계가 없는 일반시민을 대상으로 한 경우는 규제협의로 분류하는데 적절치 않을 것으로 판단된다.

셋째, 쌍방향적인 모든 의견교환 활동을 포함하며, 이해관계자의 의견을 구하는 행위와 이에 대응하여 이해관계자가 자신의 의견을 제시하는 행위가 쌍방향적으로 나타나는 경우에 한해 규제협의로 정의할 수 있을 것이다. 따라서 단순한 관보게재나 공보활동은 규제협의로 포함될 수 없다. 또한 의견을 교환하는 활동이라는 점에서 의견이 아닌 직접적인 정책과정에서의 참여를 목적으로 할 경우 규제협의를 아닌 이해관계자 관여로 분류할 필요가 있다. 공동규제나 자율규제와 같이 규제내용을 작성하고 집행하는 역할을 수행하는 부분은 규제협의를 개념에서 제외된다. 마지막으로 모든 수준의 의견교환 활동을 포괄함으로써 의견교환의 정도에 상관없이 의견교환이 이루어지는 형태라면 모두 규제협의를 개념에 포괄할 필요가 있다. 이를 통해 규제협의를 개념을 보다 넓은 연속체적인 수준에서 정의할 수 있으며, 소극적인 의견수렴에서 적극적인 의견제출과 소명활동, 규제협상에 이르는 수준까지 포괄하는 다양한 규제협의 활동을 포함시킬 수 있다.

2. 규제협의 관련 제도 분석

1) 행정절차법의 규제협의 관련 제도 현황과 진단

행정절차법에서는 다수의 조항에서 공표, 의견 수렴 등에 대한 내용을 규정하여 행정 절차의 효과성과 투명성, 대응성 등을 확보하고 있다.

먼저, 제19조(처리기간의 설정·공표)에서는 행정처분의 처리기간을 공표해야하고(1항), 처리기간의 연장 시 통지하여야 하며(3항), 정당한 처리기간이 지났을 경우 신청인이 신속한 처리를 요청할 수 있도록(4항) 규정했다. 제20조(처분기준의 설정·공표) 1항에서는 “행정청은 필요한 처분기준을 해당 처분의 성질에 비추어 되도록 구체적으로 정하여 공표하여야 한다. 처분기준을 변경하는 경우에도 또한 같다.”고 명시했으며, 3항에서는 “당사자들은 공표된 처분기준이 명확하지 아니한 경우 해당 행정청에 그 해석 또는 설명을 요청할 수 있다. 이 경우 해당 행정청은 특별한 사정이 없으면 그 요청에 따라야 한다.”고 규정했다. 제21조(처분의 사전 통지) 1항에서는 “행정청은 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우

에는 미리 다음 각 호의 사항을 당사자들에게 통지하여야 한다.”고 명시하고 있으며, 제22조(의견청취)에서는 청문 및 공청회 개최에 대한 경우와 처분 당사자들에게 의견 제출 기회에 대한 내용을 명시했으며, 제27조(의견제출) 1항과 제27조의2(제출 의견의 반영)에는 “당사자들은 처분 전에 그 처분의 관할 행정청에 서면이나 말로 또는 정보통신망을 이용하여 의견 제출을 할 수 있다.”, “행정청은 처분을 할 때에 당사자들이 제출한 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여야 한다.”고 규정했다. 또한, 제2장의 제3절에서는 공청회에 대한 알림, 운영 사항, 결과 반영 등을 규정하여 이해관계자와의 의견을 반영하기 위한 방안을 제시했다. 한편, 제4장(행정상 입법예고)과 제5장(행정예고), 제7장(국민참여의 확대)에는 복수의 조항을 통해 입법안 마련, 제도 및 계획의 수립·시행·변경에 대한 예고, 국민 참여 확대 및 협력 기회 제공에 대한 내용들을 규정했다. 또한, 행정절차법 시행령 제3조(이해관계인의 참여)에서는 “행정절차에 참여하고자 하는 이해관계인은 행정청에게 참여대상인 절차와 참여이유를 기재한 문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다)로 참여를 신청하여야 한다.”(1항), “행정청은 제1항의 규정에 의한 신청을 받은 때에는 지체없이 참여 여부를 결정하여 신청인에게 통지하여야 한다(2항).”고 규정했다. 행정절차법과 마찬가지로 행정절차법 시행령 제5장(청문 및 공청회)과 제6장(행정상 입법예고·행정예고 및 행정지도), 제7장(국민참여의 확대)에서는 청문과 공청회, 행정상 입법예고와 행정예고, 국민 참여 확대(전자적 정책토론 등)를 위한 구체적인 사항들을 규정했다.

행정절차법은 다수의 조항에서 행정 사항에 대한 공표, 당사자들에 대한 의견 수렴 등 협의에 관한 내용들을 명시하고 있으나, 협의의 방안들이 정부주도적, 관리적 측면에 치우쳐져 있어 협의가 매우 제한적이라고 할 수 있다. 행정절차법 제19조와 제20조는 처리기간과 처분기준에 대한 공표를 명시하고 신청인이 신속한 처리와 설명을 요청할 수 있도록 명시해 놓았으나 일방향의 정보제공에 그쳐, 이해당사자와 국민들을 수동적인 역할로 제한하고 있으며, 동법 제22조와 제27조, 제27조의2, 제2장의 제3절은 청문과 공청회, 의견수렴에 대한 내용들을 명시하여 당사자들의 의견을 수렴하고 협의할 수 있는 방안들을 명시했으나, 정부의 필요에 의해서만 작동하기 때문에 정부주도적이고, 소극적인 협의 기능을 하고 있다. 한편, 제4장과 제5장, 제7장에서는 행정상 입법예고, 행정예고, 국민참여의 확대를 명시했으나, 매우 포괄적인 차원의 접근이기 때문에, 협의를 가능하게 하는 접근은 부족하다고 할 수 있다. 행정절차법에 근거하여 시행중에 있는 각종 공고와 같은 경우에도, 단순 공고에만 그치고 있어, 의견을 수렴하고 협의까지 가능하게 하는 구체적이고, 적극적인 기능은 제대로 작동하지 않고 있다.

2) 행정규제기본법의 규제협의 관련 제도 현황과 진단

행정규제기본법 제7조(규제영향분석 및 자체심사) 2항에서는 “중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 규제영향분석서를 입법예고 기간 동안 국민에게 공표하여야 하고, 제출된 의견을 검토하여 규제영향분석서를 보완하며, 의견을 제출한 자에게 제출된 의견의 처리 결과를 알려야 한다.”고 명시하고 있으며, 제9조(의견 수렴)에서는 “중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려면 공청회, 행정상 입법예고 등의 방법으로 행정기관·민간단체·이해관계인·연구기관·전문가 등의 의견을 충분히 수렴하여야 한다.”고 규정하고 있다. 또한, 제17조(규제 정비의 요청) 1항에서는 “누구든지 위원회에 고시(告示) 등 기존규제의 폐지 또는 개선(이하 “정비”라고 한다)을 요청할 수 있다.”, 제17조의2(다른 행정기관 소관의 규제에 관한 의견 제출)에서는 “중앙행정기관의 장은 규제 개선 또는 소관 정책의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 다른 중앙행정기관의 소관 규제를 개선할 필요가 있다고 판단하는 경우에는 그에 관한 의견을 위원회에 제출할 수 있다.”고 규정하고 있다. 한편, 행정규제기본법 시행령 제6조(규제영향분석의 평가요소 등) 3항에서는 “중앙행정기관의 장은 법 제7조 제1항에 따라 작성한 규제영향분석서를 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법으로 입법예고기간 동안 공표하여야 한다.”고 규정했고, 제8조(의견수렴의 절차)에서는 “중앙행정기관의 장이 법 제9조의 규정에 의하여 공청회를 개최하거나 행정상 입법예고를 하는 경우에는 행정절차법이 정하는 절차에 따라야 한다.”고 명시하고 있다. 마지막으로 제12조(의견제출의 방법 등) 1항에서는 “법 제17조제1항에 따른 기존규제의 폐지 또는 개선(이하 “정비”라 한다)에 관한 의견제출은 다음 각 호의 사항을 명시하여 서면·모사전송·구술·전화·전자우편 또는 인터넷 홈페이지 입력 등의 방법으로 할 수 있다.”고 명시하고 있다. 행정규제기본법과 행정규제기본법 시행령에서는 규제의 신설 및 강화, 폐지 또는 개선에 있어 해당 규제와 관련된 이해당사자들과의 의견 수렴을 의무화하고 있다.

규제의 타당성을 판단하는 부분에 있어서도, 의견 수렴의 중요성은 강조되고 있다. 행정규제기본법에서는 규제영향분석서를 작성 및 공표 하도록 규정하고 있는데, 여기서 규제영향분석이란, “규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말한다(행정규제기본법 제2조 5항).”을 말한다. 규제영향분석서는 규제를 신설하거나 강화를 할 때, 규제영향

분석서를 작성하도록 되어 있으며(제7조 1항), 규제영향분석서를 입법예고 기간 동안 국민에게 공표하고, 제출된 의견을 검토하여 규제영향분석서를 보완하며, 처리 결과를 의견 제출자에게 전달하도록 명시하고 있다(제7조 2항). 뿐만 아니라 전문가 등의 의견도 충분히 수렴하도록 규정하고 있다(제7조 3항). 규제영향분석 과정에서 국민과 전문가들과의 협의를 중시하고 있는 것이다.

행정규제기본법은 복수의 조항에 규제 관련 이해당사자들 간 협의에 대한 내용을 규정하고 있으나 구체적이고 적극적인 내용이 미흡해, 형식적이고 충분하지 못한 협의로 이어지지 못하고 있다. 행정규제기본법 제7조 2항은 입법 예고 기간 동안 국민들에게 규제영향분석서를 공표하도록 하고 있으며, 제9조에서는 충분한 의견 수렴을 하도록 명시했으나 형식적이고 선언적인 성격이 크다. 또한, 제17조의2에서는 중앙행정기관의 장이 위원회에 개선 의견을 제출할 수 있도록 했으나, 협의를 하기 위한 적극적인 내용을 담고 있지는 못하다. 행정규제기본법 시행령 역시 이해관계자와 유관기관, 국민들의 의견을 협의할 수 있는 구체적인 내용이 미흡하다. 행정규제 기본법 시행령 제6조 3항에서는 입법예고기간 동안 규제영향분석서를 홈페이지 등으로 공표할 것을 규정했고, 제12조 1항에서는 규제에 대해 서면·모사전송·구술·전화·전자우편 또는 인터넷 홈페이지 입력 등의 방법을 통해 의견을 제출할 수 있도록 명시하였으나, 일방향의 공표와 의견 제출에 그쳐, 규제 협의에 대한 접근이 부족하다고 할 수 있다.

3) 기타 규제협의 관련 제도 운영

2017년 규제개혁위원회에서 발간한 '2017 규제개혁백서'에 따르면, 규제개혁위원회는 '규제 규제혁파를 위한 현장대화', '규제개혁국민토론회', '신산업현장애로해소', '지역발전을 위한 규제법령 정비', '현장 건의 규제혁신 실적', '현장 간담회', '규제개혁신문고' 등을 통해 이해당사자들과의 애로사항 청취, 개선 및 조정 노력을 기울이고 있다(규제개혁위원회, 2017). 이러한 규제 관련 협의 제도들을 통해, 규제에 관한 이해당사자들 및 지자체의 의견을 수렴하고, 해결 방안을 모색하는 등 규제개혁을 위해 다양한 방법으로 접근하고 있는 것으로 보인다.

규제 혁신을 위해 상당히 다양한 협의 제도를 운영 중에 있다. 국민, 기업, 지방자치단체의 의견을 들을 수 있는 장을 마련하고, 현장의 목소리를 중시하여 간담회 등을 통해 현장의 건의를 적극 수용하는 등 규제 개선을 위해 많은 노력을 기울이고 있는 것이다. 그러나 기존에 시행하고 있는 제도적인 노력들은 규제 이해당사자들의 의견 수렴을 다양하고, 적극적으로 수행하는 것일 뿐, 제도화, 존치, 개선 등 의견 수렴 이후의 규제 개선에 있어서는 여전히 정부의 영역으로 한정하고 있다.

즉, 기존의 현장 간담회, 현장대화, 토론회 등은 의견 수렴에서 그칠 뿐, 그 이상의 협의라고 보기에 한계가 제기된다.

3. 효과적인 규제협회의 원칙과 운영 과정의 쟁점

1) 규제협회의 원칙과 기준

규제협회는 규제당국의 단독적인 결정으로 이루어지는 규제정책과정에서 민주성과 투명성을 제고함으로써 규제정책의 정치적 정당성은 물론 경제적 합리성을 확보하는데 중요한 의의를 가진다. 이러한 목적을 충실하고 효과적으로 달성하기 위한 원칙과 기준들에 대해 OECD와 같은 국제기구는 물론 각 국가별로 방향을 제시하고 있다. 이 가운데 2017년에 발표된 OECD의 “OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy: Draft for Public Consultations”은 2012년에 발표된 “Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance”의 권고 내용들 가운데 이해관계자의 관여를 위한 중요 원칙과 기준들을 OECD 회원국들의 실제 정책사례와 함께 제시하고 있다. 실무적 관점에서 규제정책과 관련한 이해관계자 관여의 13가지 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다 (OECD, 2017a: 36-38).

(1) 투명하고 공정한 규제협의 수행에 대한 명확한 정책 수립 : 규제정책과정에 이해관계자 관여시키는 방식과 관련해 명확하고 일반적인 정부의 정책방향이 지침으로서 마련되어야 한다. 이러한 지침은 지나치게 규범적이어서는 안 되며, 투명하고 예측가능하며 일관된 이해관계자의 참여과정에 대한 기준을 제시하여야 한다.

(2) 적극적인 규제정책과정의 감독과 지원을 위한 제도적 장치 마련 : 모든 행정부 내에서 규제정책에 대한 이해관계자 관여 활동의 수준과 준수 정도를 관리·감독하기 위한 노력이 이루어져야 한다. 이러한 노력은 특정 조직에 의해 단독으로 이해관계자 활동을 전담하는 방식으로 수행되는 것이 아니라, 전 부처에 걸쳐 다양하게 이루어지는 이해관계자 관여 활동을 촉진하고 상호 조정하는 기능을 중심으로 진행되어야 한다.

(3) 기존 규제 검토와 신규 규제 개발 등 전 과정에 걸친 협력 활동 : 규제 거버넌스 사이클의 각 단계에서 이해관계자의 관여를 고려할 필요가 있다. 새로운 규제를 도입하거나 강화하는 경우 이해관계자를 포함시키는 것은 필수적이나, 이와 함께 기존 규제를 검토하는 과정에서도 이해관계자와의 협력이 중요하다. 그리고 이러한 협력은 규제의 집행과정까지도 이어질 필요가 있다.

(4) 규제결정 및 협의 과정에서 모든 이해관계자에 대한 적극적 참여 도모 : 규제당국

은 규제결정 과정에서 가장 과소 대표되는 시민들의 의견을 청취하기 위한 적극적인 노력을 기울여야 한다. 잠재적으로 영향을 받게 될 외국의 이해관계자 또한 참여 과정에서 배제되지 않아야 하며, 의견이나 관련 자료를 제출할 기회가 주어져야 한다. 정부는 자문기구나 전문가집단에 대한 과도한 의존을 피해야 하며, 이들은 일반적 이해관계자를 대상으로 한 광범위한 규제협의를 보완하는 목적에서 사용되어야 하며, 대체의 목적으로 사용되어서는 안 된다.

(5) 규제정보의 품질 극대화 목적 : 이해관계자 관여의 형태나 규제정책과정의 단계에 따라 적합한 규제협의를의 도구를 선택하는 작업이 중요하며, 이러한 도구의 선택은 협의의 목적, 참여 이해관계자, 사용가능한 자원에 따라 달라질 수 있다. 정부는 정보획득의 품질을 높이기 위해 이해관계자의 의견을 존중하여 처리할 필요가 있으며, 이해관계자에 대한 정책관여와 관련한 교육을 수행하여 투입되는 정보의 수준을 개선할 수 있다. 정부는 협의피로(consultation fatigue)를 인지하고 이를 방지하기 위해 이해관계자에 대해 유사한 정보나 의견을 너무 자주 요구하지 않도록 하며 참여에 따른 가시적 성과를 충분히 제공하여 협의의 효능감을 제고시킬 필요가 있다.

(6) 규제협의를의 실효성 제고 : 정부는 시민의 의견 투입이 어떻게 반영되고 있는지 소명할 의무가 있으며, 정부는 이해관계자의 의견이 어떻게 검토되고 정책결정과정에 반영되는지에 대해 설명하여야 한다.

(7) 규제정책과정의 최초 단계에서부터 규제협의를의 개시 필요 : 규제정책과정에서 시민관여의 효과는 어느 시점에 관여가 시작되느냐에 달려 있으며, 늦은 시점에 협의가 시작될 경우 규제당국이 자신의 입장이나 의견을 쉽게 바꾸지 않는다는 점에서 규제협의를의 효과가 크게 저하될 수 있다. 이러한 이유에서 이해관계자에 대한 규제협의를는 규제정책과정에서 최대한 빠른 시점에 시작할 필요가 있다.

(8) 규제결정의 사유를 포함한 규제관련 포괄적 정보의 공개 : 이해관계자 협의를를 통해 유용한 의견이나 정보를 얻기 위해서는 정부가 구체적인 정보를 제공하는 것이 선행되어야 한다. 일반적인 규제결정의 사유를 설명하는 자료보다는 상세하고 구체적인 내용을 제시할 경우, 이해관계자들은 이해관계자의 입장과 규제정책과정의 단계를 고려하여 보다 적극적인 의견 투입을 할 것으로 예상할 수 있다.

(9) 영향분석과 연계한 규제협의를의 수행 : 이해관계자 관여는 규제영향분석(regulatory impact assessment)과 긴밀하게 연계하여 수행될 필요가 있다. 정부는 영향분석에 포함되는 모든 항목에 대해 협의과정을 통해 다룰 필요가 있으며, 영향분석을 규제협의를의 일환으로 사용할 수 있다.

(10) 이해관계자의 수요를 중심으로 한 규제심사 : 정부신뢰의 확보 차원에서 정부는 규제 거버넌스 사이클 전반에 걸쳐 이해관계자들이 바라보는 규제에 대한 인식 수준을

적극적으로 수용하고 반영하여야 한다. 이러한 배경에서 정부는 규제 이해관계자들의 요구를 기반으로 규제심사를 구조화할 필요가 있으며, 규제심사 과정에서의 우선순위 설정이나 규제영향분석, 간이형 분석서의 작성 등에 있어 이해관계자들과의 협력을 통해 심사활동을 설계하고 운영하여야 한다.

(11) 규제협회의 실제 운영성과에 대한 평가와 결과 공개 : 규제정책이나 규제개혁에 대한 성과평가 외에도 이해관계자에 대한 규제협의 활동 자체에 대한 성과 평가가 수행되어야 하며 그 결과를 공개할 필요가 있다.

(12) 규제정보에 대한 용이한 접근성 : 규제정보에 대한 투명성은 정부로 하여금 해당 규제와 관련해 일반시민과 효과적으로 의사소통할 수 있는 기반을 조성한다. 이러한 점에서 시민은 규제정보에 대해 특별한 비용없이 자유롭게 접근할 수 있는 권리를 보장받아야 한다.

(13) 일반대중이 쉽게 이해할 수 있는 규제의 가독성 확보 : 정부는 규제의 목표와 전략, 요구사항이 무엇인지 일반대중이 쉽게 이해할 수 있도록 평이한 언어로 명확하게 작성할 필요가 있다. 이러한 이유에서 규제초안 작성시 언어사용에 주의를 기울일 필요가 있으며, 전문 용어를 피하고 새로운 용어에 대한 명확한 정의를 제공해야 한다.

2) 규제협의 운영 과정의 쟁점

앞서 규제협의와 관련한 기본적인 원칙과 기준에 대한 논의를 살펴보았으며, 이러한 원칙과 기준을 실제 규제협의 운영 과정에서 적절하게 반영하기 위한 구체적인 제도 마련의 문제가 제기된다. 다음에서는 실제 규제협의의 운영 과정에서 제기될 수 있는 몇 가지 쟁점 사항을 중심으로 기존의 논의들을 정리함으로써 규제협의에 대한 문제의식을 제기하고자 한다.

(1) 규제협의 참여자

규제협의를 실제 운영하기 위해 계획을 설계하는 경우 가장 처음 제기될 수 있는 문제가 규제협의의 참여자를 어느 범위까지 설정할 것인가에 대한 부분이다. 앞서 제시된 공공협이나 정책과정에서의 시민참여 확대는 정책과정의 민주성을 높인다는 점에서 일반 대중(public)을 기본적인 협의 참여자로 설정하고 있다. 규제정책의 경우 규제자(regulator)와 피규제자(regulatee)의 직접적인 일대일 관계에 초점을 맞추었으나, 최근에는 피규제자 외에도 규제로부터 어떠한 형태로든 영향을 받게 되는 모든 집단을 포괄하여 이해관계자(stakeholder)라는 표현을 일반적으로 사용하고 있

다(이종한·박선주, 2017: 20-21).

이해관계자라고 하더라도 흔히 과거에는 직접적으로 해당 규제로 인해 비용을 부담하게되는 피규제자를 중심으로 고려하였으나, 최근에는 해당 규제로 인해 편익을 수혜받는 집단들도 포함하여 이해관계자를 구성하게 되면서 이해관계자의 범위가 확대되고 있다. 특히 사회적 규제가 확대되고 있는 현재의 상황에서 규제편익을 수혜받는 이해관계자의 경우 그 범위나 유형이 피규제자에 비해 광범위하고 대규모적인 특성을 지니게 된다(Wilson, 1980: 370). 예컨대 특정 오염물질의 배출시설 규제의 경우 해당 배출시설 인근 지역에 거주하는 지역주민이 해당 규제의 편익 수혜자로서 이해관계자로 포함될 수 있으나, 환경규제의 효과가 전국적으로 혹은 국제적으로 확산된다고 판단할 경우 다양한 국내 거주민과 혹은 외국인까지 이해관계집단에 포함될 수 있을 것이다.

규제협의 참여자로서 이해관계자의 범위를 설정함에 있어 규제에 의한 영향이 직접적인 경우와 간접적인 경우에 이들을 어떻게 구분할 것인가에 대한 부분이다. 국내 주류산업에 대한 규제완화가 비주류 음료산업의 매출액에 간접적으로 영향을 미친다고 한다면 비주류 음료산업의 종사자들이 주류산업 규제완화 정책과정에서 규제협의를 포함시켜야 할 이해관계자로 볼 수 있을까? 규제협의 과정이 제한적인 예산과 인력, 시간의 한계 속에서 이루어져야 한다는 점에서 협의대상자로서 이해관계자의 범위를 확인하는 것은 실무적으로 큰 쟁점이 된다.

한편 규제정책의 관련자를 이해관계자 이상으로 확대하여 이해관계가 전혀 없음에도 불구하고 해당 규제정책에 대한 정보를 갖고 있는 전문가들에 대해 규제협의를 참여자로 포함시키는 부분도 고려할 문제이다. 규제정책의 수요자를 최광의로 해석할 경우, 피규제자(the regulated) 외에 비피규제자(the non-regulated)로 구분할 수 있으며, 이러한 비피규제자에는 학자나 전문가 집단이 포함될 수 있다(Meier, 1985: 13, 이종한·박선주, 2017: 23에서 재인용). 규제협의를 목적으로 규제품질 제고를 위한 규제정보의 획득에 초점을 둘 경우 학자나 전문가는 피규제자 이상으로 특별한 정보를 제공할 수 있다는 점에서 규제협의를 대상이 될 필요가 있다. 그러나 규제순응을 제고하고 결정된 규제정책의 정치적 정당성이 주된 목적일 경우, 이해관계가 없는 전문가들은 규제협에서 중요한 참여자가 될 수 없을 것이다.

(2) 규제협의 대상 및 단계

누구와 협의를 할 것인지에 대한 질문이 끝나고 나면 언제, 무엇을 대상으로 협

의를 진행할 것인지에 대한 결정이 필요하다. 앞선 규제협의를의 원칙과 관련한 자료들에서는 규제정책 전 과정에 걸쳐 규제협의를의 대상이 되고 있음을 지적하고 있다(OECD, 2017: 37). 유럽위원회에서는 크게 네 단계로 나누어 규제협의를의 유형을 제시하고 있다. 첫 번째 단계는 정책개발의 최초 단계이며, 위원회가 만든 정책로드맵이나 개시영향평가(IIA: Inception Impact Assessment) 등에 대한 피드백을 통해 의견을 투입할 수 있다. 두 번째 단계는 본격적인 협의과정이 진행되는 단계이며, 일반적으로 12주 간의 공공협의 과정에서 의견을 투입할 수 있다. 세 번째는 최종 영향평가가 완성된 이후에도 의회 차원에서 입법과정이 진행되는 동안 의견투입이 가능하며 8주 간의 협의 기간을 갖게 된다. 마지막으로 규제가 입법화된 이후 단계에서도 기존 규제의 사후영향평가 과정에서 협의가 진행될 수 있다(OECD, 2017: 10-11).

모든 규제정책과정에서 어떤 단계라도 규제협의를가 진행되는 것은 원칙적으로 당연하다. 그러나 규제협의를의 효과성을 높이기 위해 어떠한 단계에서 규제협의를를 적극적으로 추진하고 많은 자원을 집중적으로 투입하는 것이 적절할 것인지에 대해서는 다양한 입장이 존재할 수 있다. 이는 규제협의를에 참여하는 이해관계자의 관심과 정보수준, 협의에 대한 피로감 등에 따라 영향을 받게 된다. 규제협의를의 목적을 어떻게 설정하느냐의 부분도 규제협의를의 주된 대상 및 단계를 계획하는데 중요한 고려요인이 된다.

규제의 위계성을 고려한다면 상위법령(primary law)에 근거한 규제와 부속법령(subordinate regulation)에 대한 규제협의를의 단계와 대상도 차별화될 수 있는 부분이다.

(3) 규제협의를의 시점과 기간

규제협의를가 규제정책의 각 단계마다 적용될 수 있으며, 각 단계에서 갖고 있는 규제정책과정의 특성을 고려하여 차별적으로 적용될 수도 있을 것이다. 그렇다면 특정 단계에서의 규제협의를가 진행되는 경우, 그 시점은 해당 단계의 어느 시점에서 수행되는 것이 적절할 것인지에 대한 결정도 중요한 쟁점이 된다.

앞서 살펴본 일반적인 원칙에서는 공공협의의 개시시점이 빠르면 빠를수록 좋다는 입장이며, 공공협의의 효과성 차원에서 의견투입에 따른 실질적인 영향력을 갖기 위해서는 초기 시점이 바람직하다고 주장한다(OECD, 2017: 37). 유럽의 경우 규제정책의 제안을 개발하는 초기 시점에서 협의가 활발히 진행되는 편이며, 미국에

서는 입법조치를 시행하기 위해 특정 규제를 작성하는 후기 시점에서 협의가 활발한 편으로 알려져 있다(김신, 2012: 47). 초기에 규제협의를 이루어지는 부분은 정책에 대한 관료들의 투입이 충분히 이루어지기 전에 대안의 제시 및 변경이 가능하다는 장점이 있으나, 후기에 규제협의를 이루어지는 경우는 해당 규제에 대한 더 많은 정보와 쟁점이 확인된 상황에서 효과적인 의견의 투입이 가능하다는 장점이 있다(김신, 2012: 47). 이해관계자들이 느끼는 협의의 피로감을 생각한다면 보다 구체화된 정보와 자료가 지원될 수 있는 시점에서 협의를 개시하는 것도 장점이 있다.

한편 협의의 기간에 대한 부분도 쟁점이 될 수 있다. 최대한 광범위한 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴하기 위해서는 장기간의 협의기간을 설정할 필요가 있다. 유럽위원회에서 12주간의 규제협의 기간을 거치고 이후 다시 입법과정에서 8주간의 협의를 다시 시행하고 있는 부분은 이러한 원칙에 부합하고자 한 부분으로 볼 수 있다. 그러나 한편으로 장기간의 규제협의를 규제협의 과정에서 협의의 쟁점이나 내용이 변질될 우려도 발생할 수 있으며, 다양한 이벤트와 같은 역사요인에 의해 영향을 받을 가능성도 있다. 게다가 장기간의 규제협의 과정으로 인해 긴급한 정책사안에 대한 대처가 지연될 수도 있으며, 장기간의 협의로 인해 이해관계자의 협의에 대한 피로감이 악화될 여지도 있다.

(4) 규제협의 방식

규제협의를 규제정책과정에서 규제당국과 다양한 이해관계자들 간의 의사소통이라는 점에서 협의의 방식에 대한 문제가 제기된다. OECD에서는 공공협의를 관련해 다섯 가지 유형의 협의방식을 대표적으로 소개하고 있다(OECD, 2002a: 152-158, OECD, 2017: 19-20). 첫 번째는 비공식적 협의(informal consultation)이며, 규제기관과 이해관계자들 간에 이루어지는 모든 형태의 재량적이거나 비표준화된 상시적 접촉을 포함한다. 전화통화나 편지, 비공식적 회의 등과 같은 형태를 생각할 수 있으며, 주로 이해관계자들로부터 의견수렴을 목적으로 한다. 두 번째는 규제제안서 또는 협의요청서에 대한 회람(circulation of regulatory proposals or consultation documents for public comments)이며, 상대적으로 저렴한 비용을 통해 해당 규제로 인해 영향을 받는 이해관계자들로부터 의견을 이끌어내는 협의 방식이다. 낮은 비용과 함께 협의의 시점이나 범위, 형식 등에 있어 상당한 유연성이 있다는 점에서 가장 일반적으로 활용되는 협의 방식이기도 하다. 세 번째는 공고와 의견수렴(public notice-and-comment)이며, 의견수렴을 위한 회람 방식보다는 보다 개방적이며 포괄적인 형태의 의견수렴 방식으로, 체계화나 공식성의 정도도 높은 편이다. 네

번째는 공청회(public hearings)이며, 이해관계자가 직접 참석하여 의견을 교환하는 공적 모임의 일종이다. 단독적인 절차로서 운영되기 보다는 다른 규제협의 과정과 연계하여 보완하는 차원에서 진행되는 것이 일반적이다. 마지막으로 자문기구와 전문가집단(advisory bodies and expert groups)이며, 규제정책과정의 초기 단계에 입장을 설정하고 대안을 확인하는 과정에서 지원하는 역할을 수행하는데 많이 활용되는 편이다.

각 규제협의의 방식은 해당 방식을 통해 달성할 수 있는 협의의 목적이나 협의방식의 활용과정에서의 비용정도, 협의결과에 대한 활용 형태 등을 고려하여 유연하게 선택될 필요가 있다. 문제는 이러한 규제협의의 방식을 대상 규제정책과 규제정책단계의 특성에 따라 적절하게 선택하고 효과적으로 운영할 수 있는 규제담당자의 역량에 대한 부분이다. 규제담당자의 의지는 물론 효과적인 규제협의 방식을 운영할 수 있는 자원의 확보, 확보된 정보나 의견을 분석하기 위한 역량, 다양한 이해관계자들의 의견을 조정하기 위한 전문성 등에 대한 부분이 규제협의 방식에 대한 문제와 함께 쟁점이 될 수 있으며, 단순한 규제협의 방식의 소개를 넘어 효과적인 규제협의 방식의 선택과 운영이 이루어질 수 있도록 추가적인 제도적 장치의 마련이 필요하다.

(5) 규제협의 결과의 반영 및 평가

마지막으로 규제협의를 완료된 이후에 규제협의를 통해 획득한 정보를 어떻게 규제정책과정에 반영하였는지에 대해 설명하고 그 결과를 공개하는 부분에 대해 구체적인 고려가 필요하다. 앞서 규제협의의 원칙과 관련해 책임성 및 대응성에 대한 강조를 하고 있으나, 이러한 규제협의의 책임성을 어떻게 확보할 것인지에 대한 구체적인 방식에 대해서는 추가적 논의가 필요하다. 규제협의 활동에 대한 평가를 적용하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 유럽위원회에서는 규제협의의 수행결과들을 대상으로 어떤 방식의 협의가 이루어졌으며, 어떤 언어를 사용하였는지, 협의기간을 준수하였는지, 결과의 활용은 어떻게 이루어졌는지 등에 대한 종합적 검토를 수행한다. 이를 통해 향후 규제협의 수행을 위한 최소 기준(minimum standards)을 조정하거나, 관련 제도적 방침을 조정함으로써 규제협의의 효과성을 제고하고자 한다.

Ⅲ. 실증적 접근: 기존 규제영향분석서에 대한 내용 분석

1. 연구설계 및 자료 수집

규제정책과 관련한 규제협의 실태를 전반적으로 살펴보기 위한 목적에서 규제영향분석서를 대상으로 분석서에 작성된 “이해관계자 협의” 항목을 별도로 정리하여 분석하고자 한다. 현행 규제영향분석서 작성 기준에 따라 모든 규제영향분석서는 분석서 개요에 피규제집단 및 이해관계자를 명시적으로 기재하도록 되어 있으며, 분석서 본문의 “대안의 발굴·검토” 항목에서 “이해관계자 협의” 결과를 작성하도록 하고 있다. 규제정책 과정에서의 모든 규제협의 활동을 파악하는데 한계는 있으나, 규제심사와 관련하여 가장 공식적이고 일반적인 형태의 규제협의 실태를 살펴볼 수 있다는 점에서 의의가 있다. 본 분석을 통해 일반적인 규제심사와 관련한 규제협의 현황의 기술적 분석과 함께, 개별 규제사무가 갖고 있는 특성이 규제협의의 방식이나 수준에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 관계성을 살펴보고자 한다.

현행 규제영향분석서 상의 작성 항목들을 조작화하여 다음과 같은 연구변수들을 구성하였다.

〈표 1〉 규제영향분석서 분석을 위한 변수 선정과 내용

변수	내용	비고
분석서 유형	규제영향분석서, 비용분석서 구분	영향변수
소관부처 유형	경제부처, 사회행정부처 구분	영향변수
규제법령 형식	법률, 시행령, 시행규칙, 고시 등	영향변수
작성자 직급 유형	4급 이상, 5급, 6급 이하	영향변수
피규제자 유형	법인/기업, 개인, 혼재 등	영향변수
피규제자 규모	1백명, 1천명, 1만명, 10만명, 100만명 미만, 100만명 이상	영향변수
이해관계자 확인	이해관계자 명시 및 규모 확인 여부	
입법/행정예고 외 의견수렴	법적으로 규정된 입법/행정예고를 제외하고 추가적인 의견수렴 수행 여부	
공청회 수행 여부	공청회 수행 여부	
관련 TF/협의체 수행 여부	민관합동 TF나 정책협의체 구성 여부	
정책설명회/간담회 수행 여부	공청회 외의 정책설명회 및 정책간담회, 자문회의 등의 수행 여부	
온라인 활용 여부	전자공청회, 전자포럼 등을 통한 의견수렴 여부	
이해관계자 포함 여부	피규제자 외에 이해관계자를 의견수렴 과정에 포함했는지 여부	
시민단체 포함 여부	의견수렴 과정에서 이해관계자로서 시민단체를 포함하여 협의했는지 여부	
의견수렴 횟수	의견수렴 활동 수행 횟수(동일한 공청회를 10회 수행하더라도 10회로 산정)	
의견수렴 시점 명시	연/월/일 단위의 의견수렴 시점이 전반적으로 명시되어 있는지 여부	
의견수렴 기간	분석서 작성 시점부터 최초 의견수렴 시점까지의 기간	
의견수렴 내용 기재 여부	의견수렴 활동에 따른 구체적 내용 명시 여부	
의견수렴 반영 여부	의견수렴 내용의 반영 여부	

먼저 분석서 유형은 크게 규제영향분석서와 비용분석서로 구분된다. 규제비용관리제의 적용 이후 신설/강화 규제가 아닌 폐지/완화 규제에 대해서도 분석서를 작성하게 되었으며, 이 과정에서 비용산정 외에도 이해관계자 협의의 부분이 포함되었다. 본 연구에서는 분석서 유형을 가장 중요한 영향변수로 설정하고 있으며, 이는 분석서의 유형이 규제의 신설/강화와 폐지/완화라는 두 가지 유형분류를 반영하고 있기 때문이다. 규제를 도입하는 경우와 규제를 완화하거나 폐지하는 경우에 규제 협의의 수준이나 방식이 달라질 수 있다는 가설을 고려할 수 있다.

다음으로 소관부처에 대한 부분도 소관부처를 경제부처와 사회행정부처로 구분하여 살펴볼 수 있다. 현재 규제비용관리제에서는 경제부처와 사회행정부처로 구분하

여, 경제부처의 영향분석서는 KDI에서 사회행정부처의 영향분석서는 한국행정연구원이 검토·검증하도록 하고 있다. 검증 주체와 상관없이 규제영향분석서를 작성하는 부처의 특성에 따라 규제협회의 수준 및 방식에 차이를 예상할 수 있다.

규제법령 형식은 개별 규제사무가 근거하고 있는 규제법령의 위계에 따라 법률에 근거하고 있는 경우와 시행령, 시행규칙, 고시 등에 근거하고 있는 경우로 각각 구분할 수 있다. 규제법령의 형식은 해당 규제사무의 중요성과도 연결되지만 규제사무의 내용구체성과도 관련이 있다. 이러한 점에서 규제법령의 형식에 따라 규제협회의 수준과 형식을 달리 적용할 가능성이 크다.

피규제자의 규모는 규제의 내용적 포괄범위와 연관된다는 점에서 규제협회의 수준과 형식에 상당한 영향을 미칠 수 있는 부분으로 파악하였다.

작성자 정보를 이용해 작성자의 직급 유형을 변수화하였으며, 이는 규제법령 형식과 마찬가지로 작성자의 직급 수준에 따라 해당 규제사무의 중요성에 차이가 있을 수 있으며 이로 인해 규제협회의 수준과 방식이 영향을 받을 수 있기 때문이다. 또한 작성자의 직급 수준은 작성자가 규제협회를 수행하기 위한 다양한 방법의 선택 과정에서 자원의 제약과 연결된다는 점에서 중요한 변수로 고려될 필요가 있다.

앞서 언급한 분석서 유형, 소관부처 유형, 규제법령 형식, 피규제자 규모, 작성자 직급 유형을 중심으로 규제협회의 방식과 수준에 대한 특별한 차이가 나타나고 있는지 살펴보고자 한다. 추가적으로, 분석서 구분은, 신설, 강화, 완화, 폐지 등 네 가지 유형으로 구분될 수 있으며, 분석서 유형이 해당 분석서 구분과 거의 동일한 분류라는 점에서 보완적 차원의 정보를 제공할 수 있는 부분이다. 피규제자 유형도 법인/기업과 개인으로 구분하여 사람에 대한 규제와 기업/법인에 대한 규제로 구분하여 살펴볼 수 있을 것이다.

규제협회의와 관련해 규제영향분석서를 통해 확보할 수 있는 정보들이 특별한 형식이 정해져 있지 않는 상황이라는 점에서 서술식으로 작성되어 있는 정보 중에서 규제협회의 방식과 빈도, 대상, 시점, 내용, 결과에 대한 정보를 조작화하여 몇 가지 변수로 정리하였다.

규제협회의 방식과 관련해, 법적으로 규정된 입법/행정예고를 제외하고 다른 방식의 의견수렴 활동을 수행하였는지 여부를 변수화하였다. 다음으로 의견수렴 방식으로서 일반 공중을 상대로 한 공청회를 수행하였는지 여부, 민관합동 TF나 정책협의체 등을 통해 소규모의 지속적인 의견수렴과 협의활동을 수행하였는지 여부, 특정된 다수나 소규모 관련자를 대상으로 한 정책설명회나 간담회, 정책자문회의 등을 수행하였는지 여부, 전자공청회나 전자포럼 등 온라인 방식을 활용한 의견수렴

여부를 구분하여 변수화하였다.

규제협의를 대상과 관련해, 피규제자 외에 처음에 명시한 이해관계자를 규제협의 과정에 실제로 포함하였는지 여부를 확인하여 변수화하였으며, 시민단체를 규제협의 과정에 포함하였는지 여부를 확인하여 변수화하였다.

규제협의를 빈도와 관련해, 입법/행정예고를 제외한 모든 의견수렴 활동에 대해 그 빈도를 측정하였으며, 자료의 한계로 인해 독립적인 의견수렴 활동의 빈도를 모두 측정하여 반영하였다. 예컨대, 정책협의체를 구성하기만 하였다고 기재하였다면 1회의 빈도로 측정하였으나, 10회의 정책협의체 회의를 운영하였을 경우 10회의 빈도로 측정하였다.

규제협의를 시점과 관련해, 명확히 연/월/일 단위의 의견수렴 시점을 명시하고 있는지 확인하였으며, 규제영향분석서 작성 시점으로부터 최초 의견수렴 개시 시점까지 어느 정도의 기간이 소요되었는지 산정하여 의견수렴기간이라고 변수화하였다.

규제협의를 내용과 관련해, 의견수렴 활동의 수행 여부 외에 그 결과로 얻어진 규제내용이나 규제집행방식 등에 대한 구체적 의견의 명시 여부를 확인하였다.

마지막으로 규제협의를 결과와 관련해, 해당 의견수렴 내용이 규제내용에 반영되었는지 여부를 확인하여 변수화하였다.

규제영향분석서 및 비용분석서의 자료는 국무조정실 규제조정실에서 규제심사업무와 관련하여 운영하는 규제정보화시스템을 통해 확보하였으며, 2015년부터 2016년까지 1,049개의 분석서를 분석대상으로 하였다. 개별 규제영향분석서에 따라 단일 혹은 복수의 규제사무를 포함하는 경우가 있다는 점에서 실제 분석된 규제사무는 총 2,355건에 달한다.

전체 2,355건 가운데, 93.2%에 달하는 2,196건이 신설/강화 규제에 대한 규제영향분석서 형태이며, 6.8%인 159건만이 폐지/완화 규제에 대한 비용분석서로 구성되어 있다. 2016년과 2017년에 각각 1천여건 이상의 규제사무가 수집되었으며, 이해관계자 협의 부분의 작성과 관련해 특별한 지침의 변화가 없었다는 점에서 분석대상 규제영향분석서는 동일한 기준이 적용되었다고 볼 수 있다.

2. 분석 결과

1) 규제협의를 수행 여부

먼저 의무화된 입법/행정예고를 제외하고 별도의 의견수렴 활동을 수행한 경우와 그렇지 않은 경우에 대해 <표 2>에서 분석하고 있다. 2016-2017년에 제출된 총 2,355건의 규제영향분석서 가운데 61.5%인 1,448건에 대해 의견수렴 활동이 이루어진 것으로 파악되고 있으며, 별도의 의견수렴이 이루어지지 않은 경우도 36.2%에 달하고 있다. 전체 규제영향분석서의 1/3 이상이 규제영향분석서를 제출하는 시점까지 피규제자 및 이해관계자에 대한 별도의 의견수렴 없이 진행되고 있는 부분은 규제협회의 절대적 규모가 부족함을 지적하고 있다.

해당 규제의 특성에 따른 의견수렴 여부의 차이를 살펴보면, 분석서 유형에 따라 일반적 규제영향분석서에 비해 비용분석서에 있어 의견수렴 미수행 비율이 월등히 높게 나타나고 있다. 비용분석서의 경우 일반적인 규제영향분석서와 달리 이미 폐지·완화되거나 폐지·완화가 확정된 규제에 대해 기존의 규제부담 감소를 산정하는데 초점이 맞춰져 있다는 점에서 의견수렴 내용이 충실히 작성되지 않았을 가능성이 있다. 또한 새로운 규제부담을 확대하는 것이 아니라 오히려 감소한다는 점에서 시혜적 행정으로 이해되어 의견수렴의 필요성을 낮게 인식했을 가능성도 있다. 그러나 규제완화에 따른 이해관계 변화를 감안한다면 비용분석서에 있어도 충분한 이해관계자 의견수렴이 요구된다고 할 것이다.

법형식과 관련해서도 유형에 따른 의견수렴의 차이가 통계적으로 유의미하게 나타나고 있다. 상대적으로 행정규칙이나 시행규칙에 대한 의견수렴 수행 여부가 법률이나 시행령에 비해 높게 나타나고 있다. 상위 법령에서 이루어지는 포괄적 논의에 비해 구체적인 규제 집행 방식에 대한 논의에서 의견수렴이 더 실효적이라고 판단할 수도 있겠지만, 규제 생성의 초기 단계인 상위 법령 수준에서 상대적으로 의견수렴이 부족한 부분은 정책결정에 미치는 영향력 측면에서 부정적으로 판단된다.

피규제자 유형을 개인과 기업으로 구분하여 살펴볼 때, 개인이 피규제자인 경우에 의견수렴 활동의 수행 비율이 기업이 피규제자인 경우에 비해 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 피규제자 규모에 따른 영향이 특별한 차이를 보이고 있지 않은 점을 감안하면, 동일한 규모라도 피규제자가 기업인 경우에 의견수렴의 가능성이 높다고 해석된다. 비용관리제 이후 기업에 대한 규제비용을 특별히 강조하여 분석하도록 하고 있는 부분을 하나의 원인으로 고려할 수 있다.

한편 규제의 소관 부처 유형에 따라서는 사회부처의 경우에 의견수렴 비율이 다소 높지만 통계적으로 유의미한 차이라고 보기는 어렵다. 작성자의 직급과 관련해서도 통계적으로 유의한 차이를 보이지만, 직급에 따른 차이보다는 전문위원이나

검사, 근로감독관 등 기타 작성자 유형에 대한 특이점으로 파악된다.

〈표 2〉 입법/행정예고 외 규제협의 수행 여부

		수행	미수행	합계
분석서 유형**	규제영향분석서	1,401(63.8%)	795(36.2%)	2,196(100.0%)
	비용분석서	47(29.6%)	112(70.4%)	159(100.0%)
법형식 유형**	법률	321(57.6%)	236(42.4%)	557(100.0%)
	시행령	423(55.5%)	339(44.5%)	762(100.0%)
	시행규칙	359(65.0%)	193(35.0%)	552(100.0%)
	행정규칙	343(71.2%)	139(28.8%)	482(100.0%)
부처 유형	경제부처	668(59.5%)	454(40.5%)	1,122(100.0%)
	사회행정부처	780(63.3%)	453(36.7%)	1,233(100.0%)
피규제자 유형**	법인/기업	672(61.4%)	422(38.6%)	1,094(100.0%)
	개인	223(51.3%)	212(48.7%)	435(100.0%)
	혼재	543(66.6%)	272(33.4%)	815(100.0%)
피규제자 규모	확인 불가	794(60.4%)	520(39.6%)	1,314(100.0%)
	100명(개) 미만	208(64.6%)	114(35.4%)	322(100.0%)
	1000명(개) 미만	197(59.3%)	135(40.7%)	332(100.0%)
	1만명(개) 미만	111(66.1%)	57(33.9%)	168(100.0%)
	10만명(개) 미만	78(61.4%)	49(38.6%)	127(100.0%)
	100만명(개) 미만	33(71.7%)	13(28.3%)	46(100.0%)
	100만명(개) 이상	18(66.7%)	9(33.3%)	27(100.0%)
	일반 국민 또는 기업	9(47.4%)	10(52.6%)	19(100.0%)
작성자 직급*	4급 이상	76(60.3%)	50(39.7%)	126(100.0%)
	5급	782(63.3%)	453(36.7%)	1,235(100.0%)
	6급 이하	501(59.8%)	337(40.2%)	838(100.0%)
	기타	5(27.8%)	13(72.2%)	18(100.0%)
	미기재	84(60.9%)	54(39.1%)	138(100.0%)
합계		1,448(61.5%)	907(38.5%)	2,355(100.0%)

주) **: p<0.01, *, p<0.05

2) 규제협의의 수행 방식

의견수렴 활동을 수행한 것으로 기재한 1,448건에 대해 어떠한 방식의 의견수렴을 수행하였는지 다음의 <표 3>을 통해 살펴보고 있다.

먼저 대표적인 의견수렴 방식으로서 공청회를 통해 의견수렴이 진행된 경우가 의

견수럼 수행 건수 중 12.5%인 181건으로 파악된다. 공청회보다는 작은 규모라고 할 수 있는 정책설명회나 간담회를 통한 의견수렴의 수행 여부는 전체의 38.0%로 파악되며, 온라인으로 이루어지는 전자공청회나 전자포럼의 경우는 활용빈도가 3.5%에 불과하다. 정책연구나 설문조사, 실태조사 등을 통한 의견수렴 비율은 전체의 60.0%에서 확인할 수 있어 가장 높은 수준을 나타내고 있다. 상대적으로 정책TF나 협의체를 통해 의견수렴이 이루어진 경우는 전체의 30.5% 수준으로 파악된다. 의견수렴 과정을 규제자와 피규제집단 및 이해관계자 간의 상호 대등성의 관점에서 분석할 때, 협의회, 설명회, 그리고 조사연구의 순으로 대등성의 정도가 높다고 판단된다. 그리고 이러한 대등성의 정도와 역순으로 협의 방식의 정도가 나타나고 있음을 볼 수 있으며, 규제자인 정부 주도적인 규제협의 방식의 활용 정도가 높다고 해석된다.

<표 3> 협의 방식 유형별 운영 여부

협의 방식		경제부처	사회행정부처	합계
공청회**	운영	57(8.5%)	124(15.9%)	181(12.5%)
	미운영	611(91.5%)	656(84.1%)	1,267(87.5%)
TF/협의체	운영	208(31.1%)	233(29.9%)	441(30.5%)
	미운영	460(68.9%)	547(70.1%)	1,007(69.5%)
연구/설문/조사*	운영	420(62.9%)	449(57.6%)	869(60.0%)
	미운영	248(37.1%)	331(42.4%)	579(40.0%)
설명회/간담회**	운영	227(34.0%)	323(41.4%)	550(38.0%)
	미운영	441(66.0%)	457(58.6%)	898(62.0%)
전자공청회/포럼	운영	19(2.8%)	31(4.0%)	50(3.5%)
	미운영	649(97.2%)	749(96.0%)	1,398(96.5%)
합계		668(100.0%)	789(100.0%)	1,448(100.0%)

주) **: p<0.01, *: p<0.05

한편 유형별 특성에 따른 차이를 살펴보면, 먼저 소관부처에 따라 경제부처의 경우에는 연구/설문/조사 유형의 협의 방식을 선호하는 것으로 파악된다. 이에 반해 사회행정부처의 경우 공청회를 활용하는 경우가 상대적으로 훨씬 많은 편이며, 설명회/간담회를 통한 협의 활동의 수행 비율도 높게 나타나고 있다. 경제적 규제에 비해 확대된 규모의 이해관계집단이 관여하는 사회적 규제의 특성이 협의 방식의 선택에 영향을 미치고 있는 것으로 해석된다.

이 외에도 분석서 유형에 따라서는, 비용분석서의 경우 정책TF 및 협의체를 통한 의견수렴 수행 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 이는 규제완화를 위한 민

관협의체 등의 활동을 예상할 수 있다. 상대적으로 일반적인 규제신설·강화에 대한 영향분석서의 경우는 연구/설문/조사 형태의 의견수렴 방식 활용이 높게 나타나고 있으며, 새로운 규제안 수립을 위한 기초자료 수집과 관련한 활동으로 이해된다. 법형식과 관련해서는 시행규칙 및 행정규칙을 중심으로 공청회에 대한 활용 정도가 상대적으로 높게 나타나고 있다. 공청회의 운영이 상당히 구체적인 규제집행 방안 수립과 관련해 주로 이루어지고 있는 것으로 파악할 수 있다. 피규제자 유형과 관련해서도, 기업이 피규제자인 경우에 공청회의 활용 빈도가 상대적으로 높은 반면, 개인이 피규제자인 경우에는 설명회/간담회의 비율이 더 높게 확인된다.

3) 규제협의의 대상

규제협의의 대상 범위 및 유형과 관련해, 먼저 규제협의 과정에서 피규제자 외에 이해관계자를 포함하고 있는지 살펴보았다. <표 4>에서 확인할 수 있듯이, 별도의 협의 활동 수행이 기재된 1,448건의 규제영향분석서 가운데, 이해관계자를 포함하고 있는 경우가 93.0%로 파악되며 이해관계자를 포함하지 않은 경우는 6.3%에 불과하다. 규제협의의 대상을 피규제자로 한정하지 않고 관련한 영향집단 및 규제집행기관 등을 포괄적으로 협의 대상에 포함시키고 있는 것으로 해석할 수 있다.

유형별 특성에 따른 차이를 살펴보면, 비용분석서의 경우 이해관계자의 포함 정도가 상대적으로 낮은 편이며, 비용분석서가 피규제자의 규제비용부담 완화에 초점을 맞추고 있어 협의 대상도 피규제집단에만 한정된 경우가 많을 것으로 해석된다. 소관부처 유형별로는 상대적으로 사회행정부처에서 이해관계자 포함 정도가 낮게 나타나고 있으며, 포괄적인 영향집단이 관여되는 사회행정부처 소관 규제의 특성을 감안할 때 예상과 다른 결과로 파악된다. 그러나 관련된 영향집단의 규모나 다양성에 비해 개별 당사자들의 이해관계 정도가 직접적이거나 크지 않고, 이해관계자들을 특정하기가 어려울 수 있다는 점에서 협의 대상으로서 이해관계자를 적극적으로 포함시키지 못했을 가능성도 생각할 수 있다. 이 외에 법형식별로는 법률에서 95.6%가 이해관계자를 협의 대상에 포함시키고 있는데 비해, 행정규칙에서는 90.7%만 포함되고 있어, 상위법령 수준의 규제협의에서 대상 범위가 보다 확대되고 있음을 확인할 수 있다.

<표 4> 규제협의 과정에서의 이해관계자 포함 여부

	분석서 유형**		소관부처 유형*		합계
	규제영향분석서	비용분석서	경제부처	사회행정부처	
이해관계자 포함	1,306(93.2%)	41(87.2%)	632(94.6%)	715(91.7%)	1,347(93.0%)
이해관계자 미포함	89(6.4%)	2(4.3%)	30(4.5%)	61(7.8%)	91(6.3%)
확인불가	6(0.4%)	4(8.5%)	6(0.9%)	4(0.5%)	10(0.7%)
합계	1,401(100.0%)	47(100.0%)	668(100.0%)	780(100.0%)	1,448(100.0%)

주) **: p<0.01, *: p<0.05

한편 규제협의 과정에서 시민단체를 포함하고 있는 경우에 대해 별도로 조사하였다. <표 5>에서 확인할 수 있는 것과 같이, 전체 규제영향분석서 중 8.8%만이 시민단체를 협의 대상에 포함시키고 있다. 시민단체의 대표성에 대한 논란과 별개로, 일반시민을 대표하는 협의 대상으로 시민단체를 포함한 경우가 충분하다고 보기는 어려운 수준이다.

유형별 특성에 따른 차이와 관련해, 분석서 유형과 관련해 통계적 차이가 나타나고 있으나, 시민단체를 포함한 비율 자체는 큰 차이가 없는 것으로 판단된다. 규제의 폐지·완화에 따른 직접적인 비용부담자가 일반시민이 되는 경우가 많다는 점에서 비용분석서 작성 과정에서 시민단체에 대한 협의의 중요성이 신설·강화 규제에 비해 높다고 할 수 있다. 소관부처 유형별로는, 사회행정부처의 규제영향분석서의 경우 경제부처에 비해 시민단체를 포함한 경우가 5배 가까이 높게 나타나고 있다. 이 외에도 법형식별로는 법률과 시행규칙 수준의 규제영향분석서에서 시민단체를 포함한 경우가 시행령과 행정규칙 수준의 규제영향분석서에 비해 2배 이상 높게 나타나고 있다. 작성자 유형별로도 4급 이상 고위직 공무원이 작성한 경우에 5급 이하 공무원이 작성한 경우에 비해 2배 이상 시민단체의 포함 비율이 높게 나타나고 있다. 피규제자 규모별로는 1천명(개) 미만의 피규제자 규모를 보이는 규제에 비해 1천명(개) 이상의 피규제자 규모를 보이는 규제에서 시민단체 포함 정도가 3~4배 더 높게 나타나고 있다.¹⁵⁾ 규제 협의 대상으로서 시민단체를 포함하는 부분이 일반적이지 않은 상황에서 규제의 내용 및 형식적 특성, 작성자의 특성에 따른 다양한 영향요인이 작동하고 있음을 살펴볼 수 있다.

15) 다만, 표본 수는 적지만 일반국민/기업을 대상으로 한 9개의 사례에서는 시민단체를 포함한 경우가 확인되지 않아 피규제자의 규모적 특성이 일관되게 나타난다고 보기는 어렵다.

<표 5> 규제협의 과정에서의 시민단체 포함 여부

	분석서 유형**		소관부처 유형**		합계
	규제영향분석서	비용분석서	경제부처	사회행정부처	
시민단체 포함	123(8.8%)	4(8.5%)	19(2.8%)	108(13.8%)	127(8.8%)
시민단체 미포함	1,272(90.8%)	39(83.0%)	643(96.3%)	668(85.6%)	1,311(90.5%)
확인불가	6(0.4%)	4(8.5%)	6(0.9%)	4(0.5%)	10(0.7%)
합계	1,401(100.0%)	47(100.0%)	668(100.0%)	780(100.0%)	1,448(100.0%)

주) **: p<0.01, *, p<0.05

규제협의의 대상 특성과 관련해, 개별적 협의와 집단적 협의를 구분할 수 있다. 즉, 개인이나 개별기업으로부터 의견을 수렴하는 경우와 협회 또는 단체를 통해 집단적으로 의견을 수렴하는 경우를 고려할 수 있다. <표 6>에 따르면, 개인이나 개별기업을 대상으로 한 개별적 협의 수행이 16.6%인데 비해, 협회나 단체를 대상으로 한 집단적 협의 수행이 24.9%로 파악되어 더 높은 수준을 보이고 있다. 물론 개인과 단체에 대한 협의가 혼재된 경우가 가장 많은 편으로 파악된다.

유형별로는 비용분석서의 경우 개인 및 개별기업을 대상으로 한 개별적 협의의 비중이 27.7%로 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 협회 및 단체를 대상으로 한 집단적 협의의 비중은 10.6%에 불과하다. 규제폐지·완화에 따른 규제영향의 파악이 상대적으로 개별 주체에 대한 영향을 중심으로 검토되고 있음을 예상할 수 있다. 한편, 소관부처 유형별로 살펴볼 때, 경제부처에 비해 사회행정부처에서는 혼재된 대상 범위 설정이 높게 나타나고 있다. 경제부처 소관 규제들의 경우 협의 대상으로서 피규제자 및 이해관계자의 식별이 상대적으로 명확하고 구체적으로 진행된다는 점에서 대상 유형의 구분도 개별적 협의와 집단적 협의가 명확히 구분되고 있는 것으로 해석된다.

<표 6> 규제협의 대상으로서 피규제자 및 이해관계자 유형

	분석서 유형**		소관부처 유형**		합계
	규제영향분석서	비용분석서	경제부처	사회행정부처	
개인/개별기업	227(16.2%)	13(27.7%)	123(18.4%)	117(15.0%)	240(16.6%)
협회/단체	356(25.4%)	5(10.6%)	201(30.1%)	160(20.5%)	361(24.9%)
혼재	812(58.0%)	25(53.2%)	338(50.6%)	499(64.0%)	837(57.8%)
확인불가	6(0.4%)	4(8.5%)	6(0.9%)	4(0.5%)	10(0.7%)
합계	1,401(100.0%)	47(100.0%)	668(100.0%)	780(100.0%)	1,448(100.0%)

주) **: p<0.01, *: p<0.05

4) 규제협의의 수행 정도

규제협의의 수행 정도와 관련해 규제협의 횟수를 <표 7>을 통해 살펴보자. 입법/행정예고 외의 협의 활동이 이루어졌다고 파악된 1,448건의 규제영향분석서 가운데 42.1%가 단 1회의 협의 실적을 나타내고 있으며, 5회 미만 실적까지 확대할 경우 79.3%가 해당된다. 대부분 5회 미만의 협의 실적을 나타내고 있으나, 10회 이상의 협의가 진행된 경우도 전체의 9.3%에 해당하고 있다. 피규제자 및 이해관계자의 다양성이나 규모 수준을 고려할 때, 전반적으로 협의의 수행 정도가 충분한 편이라고 보기는 어려울 것이다.

규제영향분석서의 유형별 차이를 살펴보면, 먼저 분석서 유형에 따라 비용분석서의 경우 상대적으로 협의 수행 정도가 낮게 나타나고 있으며, 1회만 수행한 경우가 전체 비용분석서의 70.2%로 상당수를 차지하고 있다. 소관부처 유형별로는 경제부처의 경우 전체 영향분석서의 50.3%가 단 1회의 협의만 수행하고 있어 사회행정부처에 비해 수행 정도가 낮게 나타나고 있다. 그러나 5회 이상 협의 수행 정도가 높은 경우에 대해서는 경제부처나 사회행정부처 간의 큰 차이를 보이지 않고 있어 일관된 차이라고 판단할 수는 없을 것이다. 이 외에도 법형식 유형별로도 협의 수행 정도의 차이를 살펴볼 수 있으며, 상대적으로 법률과 시행규칙의 경우 5회 이상 협의 수행의 비율이 각각 24.9%와 25.9%인 것에 비해, 시행령과 행정규칙의 경우 각각 18.9%와 13.7%로 확인된다. 작성자 직급에 따라서도 4급 이상 공무원이 작성한 영향분석서의 경우에는 5회 이상 협의 수행의 비율이 7.8%에 불과해 상위직급에서 규제영향분석서를 작성할 경우 협의 횟수는 오히려 감소되고 있다. 피규제자 규모와 관련해서도 유형에 따른 통계적 차이가 나타나고 있으나 규모 증가에 따른 선형

적 관계로 파악되지는 않는다. 피규제자 규모가 1천명(개)~1만명(개) 수준의 유형에서 규제협의 횟수가 가장 높게 나타나고 있으며, 오히려 피규제자 규모가 더 증가할 경우 규제협의 횟수가 축소되는 모습을 살펴볼 수 있다.¹⁶⁾

<표 7> 규제협의의 횟수

	분석서 유형**		소관부처 유형**		합계
	규제영향분석서	비용분석서	경제부처	사회행정부처	
1회	576(41.1%)	33(70.2%)	336(50.3%)	273(35.0%)	609(42.1%)
2~5회 미만	529(37.8%)	10(21.3%)	199(29.8%)	340(43.6%)	539(37.2%)
5~10회 미만	162(11.6%)	4(8.5%)	71(10.6%)	95(12.2%)	166(11.5%)
10회 이상	134(9.6%)	0(0.0%)	62(9.3%)	72(9.2%)	134(9.3%)
합계	1,401(100.0%)	47(100.0%)	668(100.0%)	780(100.0%)	1,448(100.0%)

주) **: $p < 0.01$, *: $p < 0.05$

5) 규제협의의 수행 시점 및 기간

규제 내용 및 정책 환경의 계속적인 변화를 감안할 때 협의의 시점을 명확히 확인하는 부분도 정책결정을 위한 중요한 요소로 파악된다. <표 8>에서는 협의시점의 명시 여부에 따른 분석 결과를 정리하고 있으며, 90.3%가 협의 수행 시점을 명시하고 있는 것으로 파악된다. 분석서 유형별로, 비용분석서의 경우 38.3%만이 협의 시점을 명시하고 있어 협의 시점에 대한 관리가 충실히 이루어지지 못하는 것으로 파악된다. 소관부처 유형별로는 경제부처의 경우에 명시 비율이 다소 낮은 편이나 통계적으로는 유의미한 차이로 보기 어렵다. 법형식 등 다른 요인에 의한 부분도 큰 차이를 보이고 있지 않다. 다만, 작성자 유형별로 4급 이상 공무원의 영향분석서 작성 시 80.3%만이 시점의 기재가 이루어지고 있어, 협의 시점의 명시 여부는 관리적 요인에 의해 영향을 받고 있는 것으로 파악된다.

16) 실제로 100만명 이상 혹은 일반국민을 대상으로 한 27건의 규제영향분석서 모두 5회 미만의 협의 수행 실적을 제시하고 있다.

<표 8> 규제협의 시점의 명시 여부

	분석서 유형**		소관부처 유형		합계
	규제영향분석서	비용분석서	경제부처	사회행정부처	
명시	1,289(92.0%)	18(38.3%)	592(88.6%)	715(91.7%)	1,307(90.3%)
불명확	112(8.0%)	29(61.7%)	76(11.4%)	65(8.3%)	141(9.7%)
합계	1401(100.0%)	47(100.0%)	668(100.0%)	780(100.0%)	1,448(100.0%)

주) **: p<0.01, *: p<0.05

규제협의의 수행 기간과 관련해, 규제협의를 이루어진 최초 시점에서부터 영향분석서가 작성되어 제출된 시점까지를 계산하여 협의 수행 기간으로 분석하였다. 규제협의 시점이 명시된 1,309개 영향분석서 가운데 28.5%가 6개월~1년 이내로 분류되어 가장 높은 빈도를 보이고 있으며, 6개월~2년 이내에 포함되는 경우가 49.3%로 전체 사례의 절반 정도로 파악된다.

분석서 유형별로는 비용분석서의 경우 사례 수가 적지만 모두 6개월 이상의 기간이 소요된 것으로 파악되고 있어 규제 신설·강화에 따른 영향분석서 작성의 경우에 비해 협의 기간이 길게 나타나고 있다. 규제의 완화·폐지 사례의 경우에 즉각적인 규제대응의 필요성이 덜하며, 규제개선과제의 발굴 및 검토 과정을 통해 초창기부터 규제협의를 진행될 여지가 크다는 점에서 최초 협의시점에서부터 최종 제출시기까지 상대적으로 긴 기간이 소요될 것으로 이해할 수 있다. 한편, 소관부처 유형별로는 전반적으로 큰 차이를 보이고 있지는 않지만, 경제부처의 경우 1개월 이내의 짧은 협의기간을 보이고 있는 사례가 사회행정부처에 비해 다소 많은 것으로 파악된다.

<표 9> 최초 규제협의를 이후 분석서 작성 제출 기간

	분석서 유형**		소관부처 유형*		합계
	규제영향분석서	비용분석서	경제부처	사회행정부처	
1개월 이내	74(5.7%)	0(0.0%)	48(8.1%)	26(3.6%)	74(5.7%)
3개월 이내	228(17.7%)	0(0.0%)	101(17.1%)	127(17.6%)	228(17.4%)
6개월 이내	252(19.5%)	0(0.0%)	116(19.6%)	136(19.0%)	252(19.3%)
1년 이내	361(28.0%)	13(68.4%)	152(25.7%)	222(31.0%)	374(28.5%)
2년 이내	267(20.7%)	5(26.3%)	125(21.1%)	147(20.5%)	272(20.8%)
2년 이상	108(8.4%)	1(5.3%)	50(8.4%)	59(8.3%)	109(8.2%)
합계	1,290(100.0%)	19(100.0%)	592(100.0%)	717(100.0%)	1,309(100.0%)

주) **: p<0.01, *: p<0.05

이 외에도 법형식에 따른 분석 결과를 살펴보면, 1년 이상 기간이 소요된 사례가 법률 및 시행규칙에 있어 33.1%와 34.1%로 파악되나, 시행령과 행정규칙에 대해서는 27.7%와 22.0%로 상대적으로 낮은 비율을 보이고 있다. 3개월 이내의 단기간이 소요된 사례 역시 법률의 경우 다른 하위법령에 비해 상당히 낮은 비율을 보이고 있으며, 법률을 통해 규정된 규제에 대해서는 상대적으로 긴 협의기간을 보이는 것으로 확인된다. 피규제자 규모 역시 앞서 규제협의를 횡수와 마찬가지로 선형적 관계를 보이는 것은 아니며, 1천명(개)에서 1만명(개) 미만의 피규제자 규모를 보이는 규제사례에서 1년 이상 협의기간이 소요된 비율이 높게 나타나고 있다. 3개월 이내의 단기간이 소요된 사례는 오히려 1만명(개) 이상의 피규제자 규모를 보이는 경우에 더 높게 나타나고 있어 피규제자 규모와 협의 기간 간에 정의 상관관계가 있다고 보기는 어렵다. 또한, 작성자의 특징과 관련해 살펴보면, 6급 이하 공무원이 작성한 경우에 협의기간이 특별히 길거나 작은 경우가 극단적으로 나타나고 있어 편차가 큰 편이다. 빈도수는 작지만 검사나 전문위원 등 기타 유형의 작성자에 의한 작성사례에서는 5건 중 4건이 모두 1년 이상의 협의기간을 나타내고 있어 중장기적인 검토가 이루어지고 있는 것으로 이해된다.

6) 규제협의를 내용 및 의견 반영

마지막으로 규제협의를 통해 수렴된 의견을 제시하고 있는지에 대한 여부와 제시된 의견을 어느 정도로 규제정책에 반영하고 있는지를 살펴보고자 한다.

다음의 <표 10>은 입법/행정예고를 포함해 다양한 방식을 통해 규제협의를 이루어진 경우를 포함하여 협의에 따른 의견수렴 내용의 명시 여부를 분석하고 있다. 전체 2,355건의 영향분석서 가운데 영향분석서 제출시점까지 입법/행정예고 수행계획도 확정되지 않아 규제협의를 전혀 이루어지지 않은 경우가 286건으로 12.1%에 달하고 있다. 반면 규제협의를 수행하고 규제협의를 내용이 명시적으로 규제영향분석서에 기재된 경우도 644건으로 27.3%에 불과한 수준이다. 나머지 60.5%는 규제협의를 내용이 불명확하거나 아예 기재되지 않은 경우 등을 포함하고 있다. 결과적으로 규제영향분석서 제출 시점에서 규제협의를 통해 해당 규제에 대한 피규제자 및 이해관계자의 구체적인 의견을 확인할 수 있는 경우가 전체 규제영향분석서의 1/4 정도 수준이라고 할 수 있다.

유형별로 협의내용 명시 여부에 대한 차이를 살펴보면, 먼저 분석서 유형과 관련해 규제영향분석서와 비용분석서에 대한 차이가 통계적으로 확인된다. 그러나 내용 명시에 대해서는 규제영향분석서나 비용분석서 자체의 큰 차이는 없으며 규제협의를 수행 정도에 따른 차이가 나타나는 것으로 파악된다. 법형식 유형에 따른 차이도 확인되며, 상위법령에 비해 하위법령으로 갈수록 규제협의를 따른 내용을 명시하고 있는 비율이 증가하고 있다. 법률 수준의 규제영향분석서에 대해서는 23.5%만이 협의내용을 명시하고 있는 것에 비해, 행정규칙 수준의 규제영향분석서에 대해서는 35.1%가 협의내용을 명시하고 있다. 피규제자 유형과 관련해서, 개인보다는 법인 및 기업 유형의 피규제자에 대해서 규제협의를 내용을 명시하는 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 피규제자 규모에 따른 차이도 나타나고 있으나, 앞서와 마찬가지로 규모에 따라 선형적인 관계를 보인다고보다는 1천명(개) 이상 100만명(개) 미만의 피규제자 규모를 보이는 규제에 대해서 의견의 명시 비율이 높게 나타나고 있다. 반면, 소관부처 및 작성자 유형에 따라서도 의견수렴 내용을 명시하는 비율에 다소 차이를 보이고 있으나, 통계적으로 유의미한 수준의 차이로 판단되지는 않는다.

<표 10> 규제협의 내용의 명시 여부

		내용명시	내용불명확 /미기재	협의 미수행	합계
분석서 유형**	규제영향분석서	612(27.9%)	1,338(60.9%)	246(11.2%)	2,196(100.0%)
	비용분석서	40(25.2%)	32(20.1%)	87(54.7%)	159(100.0%)
법형식 유형**	법률	131(23.5%)	356(63.9%)	70(12.6%)	557(100.0%)
	시행령	187(24.5%)	469(61.5%)	106(13.9%)	762(100.0%)
	시행규칙	156(28.3%)	323(58.5%)	73(13.2%)	552(100.0%)
	행정규칙	169(35.1%)	276(57.3%)	37(7.7%)	482(100.0%)
부처 유형	경제부처	291(25.9%)	703(62.7%)	128(11.4%)	1,122(100.0%)
	사회부처	353(28.6%)	722(58.6%)	158(12.8%)	1,233(100.0%)
피규제자 유형**	법인/기업	337(30.8%)	628(57.4%)	129(11.8%)	1,094(100.0%)
	개인	99(22.8%)	262(60.2%)	74(17.0%)	435(100.0%)
	혼재	202(24.8%)	530(65.0%)	83(10.2%)	815(100.0%)
피규제자 규모**	확인 불가	312(23.7%)	838(63.8%)	164(12.5%)	1,314(100.0%)
	100명(개) 미만	73(22.7%)	215(66.8%)	34(10.6%)	322(100.0%)
	1000명(개) 미만	123(37.0%)	172(51.8%)	37(11.1%)	332(100.0%)
	1만명(개) 미만	69(41.1%)	79(47.0%)	20(11.9%)	168(100.0%)
	10만명(개) 미만	35(27.6%)	73(57.5%)	19(15.0%)	127(100.0%)
	100만명(개) 미만	20(43.5%)	20(43.5%)	6(13.0%)	46(100.0%)
	100만명(개) 이상	10(37.0%)	15(55.6%)	2(7.4%)	27(100.0%)
	일반 국민 또는 기업	2(10.5%)	13(68.4%)	4(21.4%)	19(100.0%)
작성자 직급	4급 이상	39(31.0%)	66(52.4%)	21(16.7%)	126(100.0%)
	5급	349(28.3%)	751(60.8%)	135(10.9%)	1,235(100.0%)
	6급 이하	219(26.1%)	505(60.3%)	114(13.6%)	838(100.0%)
	기타	4(22.2%)	13(72.2%)	1(5.6%)	18(100.0%)
	미기재	33(23.9%)	90(65.2%)	15(10.9%)	138(100.0%)
합계		644(27.3%)	1,425(60.5%)	286(12.1%)	2,355(100.0%)

주) **: p<0.01, *: p<0.05

다음의 <표 11>은 규제협의 수행이 전혀 이루어지지 않은 경우를 제외하고 이 가운데 협의를 통해 제시된 의견이 정책에 반영된 경우를 구분하여 분석하고 있다. 전체 2,069건 가운데 28.2%인 583건에 대해 협의를 통한 의견반영 사례를 확인할 수 있으며, 고려 예정이라는 응답을 포함하여 28.9%인 598건에 대해서 규제협의를 통한 의견반영 비율을 확인할 수 있다. 반면 나머지 71.1%의 사례는 의견이 제시되었으나 반영되지 않았거나 혹은 의견 자체가 기재되지 않은 경우에 해당한다. 앞서 644건의 규제영향분석서에 대해 규제협의 내용이 명시되었다고 확인하였으며, 이 가운데 92.9%인 589건에 대해 의견반영 또는 고려 예정인 것으로 파악되었다. 물론

규제협의 과정에서 특별한 의견이 제시되지 않았을 가능성도 고려할 수 있으나, 전반적으로 규제협의 과정을 통해 수용된 의견들을 중심으로 규제협의 결과를 규제영향분석서에 기재하고 있는 것으로 해석할 수 있는 부분이다.

한편 앞서와 마찬가지로 유형별로 의견반영 여부에 따라서도 차이를 보이며, 규제내용 명시와 의견반영 여부가 거의 동일하다는 점에서 법형식 유형 및 피규제자 규모에 따른 차이가 규제협의를 따른 의견반영 여부에도 영향을 미치는 것으로 파악된다.

<표 11> 규제협의를 따른 의견반영 여부

		의견반영	고려예정	미반영/ 미기재	합계
분석서 유형	규제영향분석서	553(28.4%)	14(0.7%)	1,383(70.9%)	1,950(100.0%)
	비용분석서	30(25.2%)	1(0.8%)	88(73.9%)	119(100.0%)
법형식 유형**	법률	103(21.1%)	8(1.6%)	376(77.2%)	487(100.0%)
	시행령	166(25.3%)	0(0.0%)	490(74.7%)	656(100.0%)
	시행규칙	150(31.3%)	3(0.6%)	326(68.1%)	479(100.0%)
	행정규칙	163(36.6%)	4(0.9%)	278(62.5%)	445(100.0%)
부처 유형	경제부처	280(28.2%)	7(0.7%)	707(71.1%)	994(100.0%)
	사회부처	303(28.2%)	8(0.7%)	764(71.1%)	1,075(100.0%)
피규제자 유형	법인/기업	289(29.9%)	7(0.7%)	669(69.3%)	965(100.0%)
	개인	94(26.0%)	3(0.8%)	264(73.1%)	361(100.0%)
	혼재	195(26.6%)	5(0.7%)	532(72.7%)	732(100.0%)
피규제자 규모**	확인 불가	289(25.1%)	9(0.8%)	852(74.1%)	1,150(100.0%)
	100명(개) 미만	68(23.6%)	0(0.0%)	220(76.4%)	288(100.0%)
	1000명(개) 미만	102(34.6%)	3(1.0%)	190(64.4%)	295(100.0%)
	1만명(개) 미만	63(42.6%)	1(0.7%)	84(56.8%)	148(100.0%)
	10만명(개) 미만	30(27.8%)	1(0.9%)	77(71.3%)	108(100.0%)
	100만명(개) 미만	20(50.0%)	1(2.5%)	19(47.5%)	40(100.0%)
	100만명(개) 이상	10(40.0%)	0(0.0%)	15(60.0%)	25(100.0%)
	일반 국민 또는 기업	1(6.7%)	14(93.3%)	0(0.0%)	15(100.0%)
작성자 직급	4급 이상	38(36.2%)	0(0.0%)	67(63.8%)	105(100.0%)
	5급	324(29.5%)	7(0.6%)	769(69.9%)	1,100(100.0%)
	6급 이하	185(25.6%)	7(1.0%)	532(73.5%)	724(100.0%)
	기타	1(5.9%)	0(0.0%)	16(94.1%)	17(100.0%)
	미기재	35(28.5%)	1(0.8%)	87(70.7%)	123(100.0%)
합계		583(28.2%)	15(0.7%)	1,471(71.1%)	2,069(100.0%)

주) **: p<0.01, *, p<0.05

IV. 결론 : 진단 및 개선방향

개별 규제의 타당성에 대한 사회적 검토 및 논의의 필요성이 확대되는 상황에서, 본 연구는 규제영향평가 과정에서 규제협회의 실제 활용 정도를 파악하고 향후 개선점을 모색하고자 하였다. 규제영향평가제도가 도입되고 최근의 비용관리제로 변모하면서 규제에 따른 비용편익분석이 강조된 것에 비해, 이해관계자 의견수렴 등을 포함한 규제협회의 적극적 수행에 대해서는 제도적으로 크게 강조점이 두어지지 못하였다. 물론 최근 들어 개방형 정책실험(open policy lab) 등 정책과정에서의 참여를 확대시키기 위한 노력이 진행되고, 규제개혁과 관련해서도 규제 해커톤이나 규제혁신 공론화 플랫폼 등 규제협의를 활성화하기 위한 제도적 방안이 새롭게 제기되고 있다. 그럼에도 불구하고 일반적인 규제정책 과정에서 체계적으로 피규제자 및 이해관계자의 의견이 충분히 고려되기 위한 부분은 여전히 미흡한 수준으로 파악된다.

본 연구는 2016-2017년 2년 간 제출된 규제영향분석서의 이해관계자 의견수렴 항목에 대한 분석을 통해 우리나라 규제협회에 대한 실증적 진단을 수행하였다. 그 결과를 다음과 같은 몇 가지로 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 입법/행정예고 외에 구체적인 규제영향집단과의 협의 활동이 절대적으로 부족하다. 입법/행정예고의 의무화를 통해 최소한의 의견수렴 기회는 보장하고 있으나, 그 이상의 추가적인 규제협회의 요구를 면피하는 결과를 낳고 있다. 횡수 측면에서도 입법/행정예고 외에 별도의 규제협의를 수행한 빈도가 상당히 낮은 편으로 파악된다. 결과적으로 규제정책 과정에서 협의를 통해 충분한 정보나 의견이 제출되고 반영될 기회가 상당히 부족하다고 할 수 있다.

둘째, 조사/연구 등을 통한 일방적인 정보수집 목적의 낮은 수준에서의 협의 방식이 높다. 설명회나 간담회, 협의회 등도 상호 대등하게 진행되는 협의 방식으로 판단하기는 어렵지만, 조사/연구 등을 통한 협의의 경우에는 규제 내용 전체에 대한 충실한 이해를 보장하기 어려우며 주체적 입장에서의 협의 진행이 원천적으로 불가하다는 점에서 상위 수준의 규제협의 방식이라고 판단되지는 않는다.

셋째, 영향집단으로서 기업에 대한 협의 비율이 상대적으로 높은 반면, 일반국민을 대표하는 집단의 참여가 부족하다. 기업의 경우에는 경제적 이해관계가 첨예하고 조직화된 의견을 제출할 수 있다는 점에서 당연히 규제협회의 요구도 높고 반영 가능성도 크다고 할 것이다. 그럼에도 불구하고 기업이 아닌 일반 국민을 대상으로

한 규제협의를의 비율이 상대적으로 낮은 편이며, 특히 폐지·완화 규제의 경우에는 규제변경에 따른 일반국민의 영향이 크게 발생할 여지가 있음에도 불구하고 현격히 낮은 규제협의 실적을 보이고 있는 부분은 규제협의 대상의 제한성을 나타내고 있다.

넷째, 단기적인 규제협의 수행 빈도가 상대적으로 높은 편이다. 신속한 정책대응의 필요성을 감안할 때 무제한적으로 규제협의의 기간이 길어지는 것 또한 바람직하지는 않지만, 최초 협의시점부터 규제영향분석서가 제출된 시점까지 6개월 이내의 기간이 소요된 비율이 전체의 40%를 넘고 있는 것은 다소 높은 수준이라고 판단된다. 이는 규제정책 개발 초기 단계에서부터 협의가 시작되는 비율이 낮다는 것을 의미하며, 규제협의를 따른 효능감을 저하시키는 결과로 연결된다.

마지막으로, 규제협의의 내용이 충분히 공개되고 있지 못하며, 수용된 의견 위주로 제한적인 공개가 이루어지는 편이다. 가장 흔히 확인되는 의견수렴의 결과가 ‘이견없음’이며, 영향집단과의 협의 수행 여부에 초점을 맞춘 현행 제도 운영 과정에서 개별 규제에 대한 영향집단의 구체적 의견을 찾아보기는 쉽지 않다. 전체 영향분석서 중 27.3%만이 규제협의를 따른 의견을 명시적으로 제시하고 있으나, 이러한 부분도 수용된 의견을 중심으로 영향분석서에 기재되고 있어 협의결과의 충분하고 투명한 공개가 아쉬운 상황이다.

이와 같은 현행 제도 운영의 문제점 진단을 바탕으로 향후 규제협의의 활성화를 위한 제도개선 방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 전통적인 미국식 입법/행정예고(notice & comment) 방식의 규제협의보다는 구체적인 규제영향집단과의 실질적인 협의를 확대해야 할 것이다. 규제정책의 특성상 일반국민 전체를 대상으로 한 협의보다는 직접적인 관련성이 높은 영향집단에 대해 한정적이고 심층적인 규제협의를 효과적이다. 기존의 입법/행정예고 방식은 규제가 성안된 이후 이루어지므로 정책개발 초기 단계에서의 협의에는 한계가 있다. 또한 규제협의 요구에 대한 면피성 행태로 소극적으로 진행될 우려도 크다. 달라진 정책환경에서 규제협의 방식의 전환을 통해 규제담당자의 행태를 변화시킬 필요가 있다.

둘째, 개별 규제의 특성에 따른 다양한 협의 유형에 대한 기준이나 지침 등을 제시할 필요가 있다. 모든 규제에 대해 획일적이고 표준화된 규제협의를 수행하는 것이 적절하지 않으며, 규제의 특성에 맞춘 적정 수준의 규제협의를 이루어질 수 있도록 규제협의를 대한 충분한 정보를 제공할 필요가 있다. 규제협의 수행방안에 대해 실천적인 지침이나 기준, 모범사례 등에 대한 정보 제공을 통해 규제담당 공무원

원들이 규제협의를 적극적으로 사용할 수 있는 역량을 강화해야 할 것이다. 영국의 개방형정책실험(OPL)에서도 정책협의를 위한 다양한 도구를 제공함으로써 제도운영의 효과성을 높이고 있음을 주목할 필요가 있다.

셋째, 규제협의 결과에 대한 구체적이고 체계적인 작성과 보고가 이루어질 필요가 있으며, 작성된 규제협의 결과에 대한 검토 과정을 고려할 필요가 있다. 규제협의 수행 방식에 대한 정보제공과 함께, 규제영향분석서 작성 과정에서 규제협의 수행 결과를 작성하고 보고하는 방식 역시 개선이 요구된다. 현재 운영되고 있는 이해관계자 의견수렴 항목을 확대하고 일정한 체계를 갖춘 협의보고서를 작성하는 방안도 고려할 수 있다. 규제협의를와 관련한 별도의 보고서를 제출하게 하는 것도 실제 호주나 미국 등에서는 활용되고 있는 부분이다. 이와 함께, 규제심사 과정에서 규제비용편익의 적정성과 함께 규제협의 수행의 적정성에 대해서도 검토를 강화함으로써 규제담당자들의 행태변화를 도모할 수 있을 것이다.

본 연구는 규제영향평가제도를 중심으로 규제정책과정에서의 규제협의 실태를 분석하고 규제협의 활성화를 통한 규제품질 제고의 필요성을 강조하고 있다. 가시적인 규제협의 실적을 토대로 분석이 진행된 까닭에 정책과정 이면에서 이루어지는 다양한 협의활동을 고려하지 못한 부분이 존재한다. 또한 규제협의를 이루어지는 규제정책과정의 환경적 특성에 대해서도 분석에서 충분히 고려하지 못한 한계가 지적된다. 향후 이러한 현황 진단을 출발점으로 하여 우리나라 규제협의 운영의 활성화를 위한 구체적이고도 실질적인 제도개선 방안이 논의되기를 희망한다.

참고문헌

- 국무조정실. (2018). 「2018 규제영향분석서 작성지침」, 국무조정실
- 김신. (2012). 「규제영향분석의 공공협의체계 개선방안에 관한 연구」, 한국행정연구원.
- 박형준. (2007). 「규제협상의 적용방안에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 여차민. (2010). 「정부 규제영향분석 실태 및 제도 개선과제」. 서울: 국회 예산정책처.
- 이민호. (2017). 「규제사후영향평가 활성화를 위한 제도개선 방안 연구」, 한국행정연구원.
- 이종한 · 박선주. (2017). 「수요자 중심 규제개혁 평가 및 개선방안」, 한국행정연구원.
- 최진식. (2010). 「중앙과 지방정부간 적정한 규제협상에 관한 연구」, 한국행정연구원
- Bullock, H., Mountford, J., & Stanley, R. (2001). Better Policy Making, Center for Management and Policy Studies, Cabinet Office, London.
- Bussu, S. (2015). The Public's Voice on Regulation, London: Sciencewise.
- Cabinet Office. (2018). Consultation Principles: Guidance.
- Commission of the European Communities. (2002). Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue: General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf (검색일: 2018.4.20)
- Department for Business, Energy and Industrial Strategy. (2018). Better Regulation Framework: Guidance.
- Dudley, S. (2010). Regulatory consultation in the United States. Washington DC: The George Washington University.
- Edgar, A. (2017). Administrative Regulation-Making: Contrasting Parliamentary and Deliberative Legitimacy, Melbourne University Law Review, 40(3): 738-76.

European Commission. (2012). Review of the Commission Consultation Policy, Commission Staff Working Document, http://aei.pitt.edu/43034/1/swd2012_0422.pdf (검색일: 2018.4.25.)

Furlong, S.R. and Kerwin, C.M. (2005). Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15:353-70.

Golden, M. (1998). Interest Groups in the Rule-making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 245-69.

Jeffery, N. (2009). Stakeholder Engagement: A Road Map to Meaningful Engagement, Doughty Centre, Cranfield School of Management, <https://www.fundacionseres.org/lists/informes/attachments/1118/stakeholder%20engagement.pdf> (검색일: 2018.3.5.)

Meier, K. J. (1985). *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*, New York: Martin's Press Inc.

OBPR. (2016c). Best Practice Consultation: Guidance Note, Department of the Prime Minister and Cabinet, Australian Government.

OECD. (2001). *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation, and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publications Service.

OECD. (2002a). *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Publishing, Paris.

OECD. (2002b). *Regulatory Reform in the United Kingdom: Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, OECD Reviews of Regulatory Reform

OECD. (2007). *Background Document on Public Consultation*. <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf> (검색일: 2018.3.15.)

OECD. (2010). *Government Capacity to Assure High-Quality Regulation in Australia*, OECD Reviews of Regulatory Reform.

OECD. (2017a). *OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in*

Regulatory Policy: Draft for Public Consultations,
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/public-consultation-best-practice-principles-on-stakeholder-engagement.htm> (검색일: 2018.3.15.)

OECD. (2017b). Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris.

Petts, J. & Leach, B. (2000). Evaluating Methods for Public Participation: Literature Review, R&D Technical Report E135, Environment Agency

Wilson, J. (1980). The Politics of Regulation, Basic Books.

Yackee, J.W., & Yackee, S.W. (2006). A Bias towards Business? Assessing Interest Group Influence on the U.S. Bureaucracy, *Journal of Politics*, 68: 128-139.

Yackee, S. W. (2006). Sweet-talking the Fourth Branch: Assessing the Influence of Interest Group Comments on Federal Agency Rulemaking, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1):103-124.

실무적 관점에서의 정부규제 비용편익 분석의 쟁점과 기준

서성아·임인선·우소현·강문선
조쌍은·배정윤·김진영·김리아
(한국행정연구원)

별 쇠

고등교육 프랜차이즈 규제 특징분석

이영환
(원광보건대학교)

고등교육 프랜차이즈 규제의 특징 분석

이영환¹⁷⁾

요약문

이 연구는 고등교육 국제화 방법 중 최근 국내에서 활발하게 논의되고 있는 고등교육 프로그램 프랜차이즈 규제의 특징에 대해 분석하였다. 고등교육 프로그램 프랜차이즈의 개념과 도입배경, 관련 규정을 살펴보고 우리나라, 영국, 미국의 가이드라인을 비교 분석하여 프랜차이즈 규제에 대한 특징을 분석하였다. 프랜차이즈 규제의 특징을 분석함에 있어 품질관리, 표준화, 지역화를 활용하여 분석하였다. 우리나라의 경우 품질관리를 위해 진입규제 장치를 마련한 점, 표준화는 학사제도에 초점을 맞추어 규제하고 있는점, 현지화와 관련된 규제는 존재하지 않는 점이 특징으로 분석되었다. 영국과 미국은 진입규제는 존재하지 않지만 표준화를 위해 동등한 교육과정을 운영하도록 규제 장치를 마련한 것이 특징으로 나타났다.

주제어 : 고등교육, 프랜차이즈, 규제, 품질관리, 표준화, 현지화

17) 원광보건대학교 사회복지학과 조교수

I. 서론

세계의 많은 대학들이 고등교육 대중화와 학령인구 감소에 따른 고등교육 재원 확보 문제에 직면하여 고등교육 국제화를 도모하고 있다(Altbach & Knight, 2007). 특히 국경을 초월한 고등교육을 통해 고객층을 다변화하고 고등교육 수요를 창출하기 위해 노력하고 있다. 우리나라도 학령인구의 감소, 등록금의 동결, 우리나라 고등교육에 대한 수요의 증가, 외국대학의 국내대학 진출과 같은 요인으로 인해 고등교육 국제화에 대한 수요가 증가하고 있다(교육부, 2012). 대학들은 고등교육의 국제화를 통해 대학의 지속가능성과 경쟁력을 확보하고자 노력하고 있는 것이다.

고등교육 국제화의 발전과정은 인적이동단계, 프로그램 이동단계, 교육허브의 구축 단계로 구분할 수 있다(Knight, 2016). 인적이동은 1960년대부터 개별 학생을 중심으로 이동되었으며 1990년대부터는 대학을 중심으로 교육프로그램 이동이 활발하게 이루어졌다. 2000년부터는 정부의 대학 재정 지원 축소로 인한 교육서비스 수요 창출의 필요성 증가, 중국과 같은 개발 도상국가에서 선진 고등교육에 대한 수요의 증가로 인하여 캠퍼스와 같은 형태의 진출이 활발하게 이루어졌다. 우리나라도 1997년 고등교육법을 개정하여 교육과정 공동운영제도를 도입하였으며, 2010년에는 국외분교에 대한 법제도적 근거를 마련하여 우리나라 대학이 국외진출을 활성화하는 제도를 마련하였다.

교육프로그램 이동 형태 중 프랜차이즈 형태의 이동에 대한 관심이 증가하고 있다.

프랜차이즈는 외국대학에 우리나라 대학의 교육프로그램을 제공하고 우리나라 대학 명의로 학위를 수여할 수 있도록 하는 것이다. 그동안 교육과정 공동운영 제도가 존재하여 외국대학과 공동학위를 추진할 수 있도록 하였으나 교육프로그램에 대한 프랜차이즈 운영 가능성에 대해서는 명확한 규정이 존재하지 않았다(이영환, 임재진, 2014). 교육프로그램 프랜차이즈에 대한 수요가 증가하고, 대학들의 재정수입 확대의 필요성이 존재하는 상황에서 프랜차이즈에 대한 도입의 필요성이 지속적으로 제기되었다. 2016년에는 무역투자진흥회의에서 고등교육 프로그램 수출을 활성화하기 위해 교육프로그램 프랜차이즈 도입에 대한 논의가 공식적으로 이루어졌다. 이를 바탕으로 2017년에는 고등교육법을 개정하여 외국대학이 국내대학의 교육과정을 운영하는 것이 가능하도록 하였다. 이는 급격한 교육환경 변화에 대응하기 위한 노력의 일환으로 판단된다.

고등교육 프로그램 프랜차이즈는 캠퍼스나 국외시설에 비해 투자비용이 적고 운

영 리스크가 낮다는 점에서 장점을 가진다(Shams & Huisman, 2012). 또한 고등교육 수출의 활성화, 대학 재정 수입의 창출, 교육의 접근성 확대와 같은 장점을 가진다(Roff, 1992). 그리고 프랜차이즈는 분교나 캠퍼스에 비해 투자비용이 적게 발생하며 대학 재정수입 창출에 기여한다. 프랜차이즈를 유치하는 국가나 대학도 우수한 프로그램을 유치함으로써 교육의 품질을 제고하고 학생유치를 원활하게 할 수 있다. 이러한 장점으로 인해 영국의 경우 1990년부터 다양한 형태의 교육프로그램 이동 제도를 도입하여 운영하였는데 그 결과 글로벌 고등교육 시장에서 영국의 고등교육이 약 24.8%의 점유율을 보이는 성과를 거두었다(universities UK, 2012).

하지만 고등교육 프랜차이즈는 다양한 이슈를 가진다. 외국대학이 우리나라 대학의 학위과정을 제공할 수 있도록 허가를 받아 외국대학에서 우리나라 대학의 교육 프로그램을 제공하고 우리나라 대학명의 학위를 수여하는 것으로 올바른 제도운동을 위해 품질관리가 필요하다(Mantz, 1993). 그리고 우리나라 대학(home university)의 교육과정을 운영함에 있어 교육과정이 동일(identical)할 필요는 없지만, 동등성(equivalence)의 원칙은 확보하여야 한다. 그리고 프랜차이즈를 유치하는 국가의 현실이나 지역적 특성을 고려해야 프로그램이 성공할 가능성이 높다. 프랜차이즈가 가지는 이러한 특성으로 인해 고등교육에서 프랜차이즈를 도입하여 운영하는 국가들은 규정이나 지침을 마련하여 대학들에게 안내하고 있다. 예를 들어 영국은 고등교육 질 보장기구(Quality Assurance Agency for Higher Education, QAA)에서 「고등교육 협력프로그램에 대한 질 관리 규정」(Code of practice for the assurance of academic quality and standards in higher education- collaborative provision and flexible and distributed learning)을 마련하여 프랜차이즈에 대해 규제하고 있다. 미국은 고등교육인증협회(Council of Postsecondary Accreditation)에서 「미국외 국가에서 교육프로그램의 질 확보 원칙」(Principles of Good Practice in Overseas International Education Programs for Non-U.S. Nationals)을 운영하고 있다. 우리나라도 고등교육 프로그램의 프랜차이즈의 성공적인 운영을 위해 프랜차이즈와 관련된 규정을 마련하여 안내하고 있다. 이 규정은 「외국대학의 국내대학 교육과정 운영기준」으로 외국대학으로 하여금 운영하게 하는 국내대학 교육과정의 내용, 수업방법, 학점 이수 등 교육과정에 대한 세부 기준을 규정하고 있다.

본 연구는 영국과 미국 그리고 우리나라의 프랜차이즈 관련 규정을 살펴보고 국가별 특징이 어떻게 차이가 나는지 분석하고자 한다. 이를 위해 프랜차이즈에 있어 품질관리(quality assurance)의 방법과 내용, 표준화(standardization), 현지화(localization)의 개념을 활용하여 분석하고자 한다. 이를 통해 품질관리의 필요성과 품질관리의 방법, 국가별 품질관리의 특징에 대해 분석하고자 한다. 프랜차이즈에

있어 표준화와 현지화의 필요성과 의미, 국가별 표준화와 현지화의 방법과 규정에 대해 분석하고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 2장에서는 고등교육에의 프랜차이즈의 개념과 특징, 이 제도가 가지는 의미, 우리나라 법령에서 프랜차이즈 관련 규정을 살펴보고자 한다. 3장에서는 고등교육 프랜차이즈 관련 선행연구를 살펴보고 분석틀을 제시하고자 한다. 4장에서는 고등교육 프랜차이즈에 대한 규제의 특징을 품질관리, 표준화, 현지화로 구분하여 분석하고자 한다.

고등교육 프로그램 프랜차이즈 규제에 대한 분석은 고등교육 프로그램 프랜차이즈에 대한 올바른 이해를 도모하고, 규제제도의 개선점을 모색할 수 있으며, 올바른 제도 도입과 운영에 유의미한 함의를 제시해 줄 것으로 판단된다.

II. 우리나라 고등교육 프랜차이즈

1. 프랜차이즈 개념 및 특징

프랜차이즈는 특정 개인이나 상업적 주체가 타인에게 제품이나 자재 또는 서비스 등을 제공·판매·유통하는 일련의 상업적 활동이다¹⁸⁾. 우리나라에서는 프랜차이즈를 가맹본부가 가맹점사업자로 하여금 자기의 상표·서비스·상호·간판 그 밖의 영업표지를 사용하여 일정한 품질기준이나 영업방식에 따라 상품 또는 용역을 판매하도록 하는 거래관계 내지는 활동으로 보고 있다(가맹점사업거래의 공정화에 관한 법률, 제 2조). 프랜차이즈에서 가맹본부는 경영 및 영업활동 등에 대한 지원·교육·통제가 가능하고, 가맹점사업자는 영업표지의 사용과 경영 및 영업활동 등에 대한 지원·교육의 대가로 가맹본부에 가맹금(franchise fee)을 지급하는 지속적인 거래관계로 규정하고 있다. 이처럼 프랜차이즈에서는 ① 가맹본부가 시장성이 검증된 상품이나 서비스를 가지고 있고 ② 가맹점사업자 가맹본부의 상호, 상표 및 비즈니스를 활용·운영하고 ③ 가맹점사업자는 가맹점본부의 기준에 부합하게 업무를 수행하며 ④ 가맹점사업자는 가맹본부에게 비용을 지불하는 특징을 가진다(Mantz, 1993).

프랜차이즈의 발생배경과 관련된 이론은 자원희소이론, 대리인이론, 거래비용이론과 같은 것이 있다. 자원희소이론은 소규모기업의 경우 지리적으로 점포를 확장하

18) 미 연방거래위원회 규칙 436.2조 6160

는데 필요한 자본을 조달하고 관리능력을 개발하는 것이 어렵기 때문에 프랜차이즈를 통해 자본과 관리능력을 조달한다고 설명한다(Oxenfeldt and Thompson, 1969). 대리인이론은 가맹점이 자신의 점포로부터 발생하는 수익에 대한 책임을 지며, 자신의 투자에 따른 보상을 받기 위해 프랜차이즈를 활용한다고 설명한다(Klein et al., 1978). 거래비용이론은 정보비용, 탐색비용, 협상 및 교섭비용, 감시감독비용과 같은 거래비용을 감소시키기 위해 사업자들이 프랜차이즈 형태의 조직형태를 활용하는 것으로 본다(Williamson, 1979, Menard, 1995).

프랜차이즈는 종업원을 직접 고용하여 운영하는 것보다 자본과 인적자원을 획득하는데 효과적인 방법이어서 상대적으로 리스크가 적고 수익성이 좋은 모델이라 할 수 있다. 하지만 가맹본부와 가맹점사업자의 목표가 상이할 때 갈등이 유발되고, 거래비용의 문제가 발생할 수 있으며, 가맹본부가 가맹점사업자에 대한 통제 권한이 제한적이기 때문에 혁신과 변화를 유도하기 힘들다는 단점이 있다(Frank & Ralph, 1985). 또한 프랜차이즈는 수많은 계약의 배치(arrangement)와 관련된 문제가 존재하는데 예를 들면, 브랜드 사용에 대한 품질보장, 서비스 및 재화의 가시성, 프랜차이즈 사용자에게 대한 모니터링 등과 관련된 계약문제 뿐만 아니라 대리인 문제와 인센티브 문제, 거버넌스 문제도 제기될 수 있다(Menard, 2004).

2. 고등교육에서 프랜차이즈 개념

우리나라 고등교육 관련 정책에서 프랜차이즈 개념은 ‘고등교육 국제화 추진전략 보고(2012)’에 등장했다(교육과학기술부, 2012). <표1>에서와 같이 이 자료에서는 고등교육 국제화의 유형 중 교육프로그램 이동 유형을 프랜차이즈, 트위닝, 복수학위 공동학위 등으로 분류했다.

<표 1> 교육 프로그램 이동 유형

국제화 유형	주요특징	
트위닝 (Twinning)	A 대학과 B 대학이 협력하여 학생들이 A, B 대학에서 교육과정을 이수할 수 있게 하되, 학위는 A 대학에 의해서만 수여됨	규제 없음
프랜차이즈 (Franchise)	A 대학이 B 대학의 학위과정을 제공할 수 있도록 허가를 받아서 A 대학에서 B 대학 프로그램을 제공하며, 학위는 B 대학 명의로 수여(또는 이와 반대되는 형태도 가능)	규제 없음
복수/공동학위 과정 (Double/Joint Degree)	여러 국가에 있는 대학들이 협력하여 학생들이 양측 대학 모두로부터 학위를 받는 복수 학위과정을 개설하거나 단일의 공동학위를 수여하는 과정을 운영하는 것	

출처: 교육과학기술부(2012: 6)

우리나라 고등교육서비스를 해외에 제공(수출)한다는 관점에서 프랜차이즈란 외국 대학이 우리나라 대학의 학위과정을 제공할 수 있도록 허가를 받아 외국 대학에서 우리나라 대학의 교육프로그램을 제공하고 우리나라 대학명의 학위를 수여하는 것을 의미한다. 우리나라 대학은 가맹본부의 역할을 하고 외국의 대학(기관)은 가맹점 사업자의 역할을 수행한다. 외국 대학은 우리나라 대학의 브랜드를 활용하고, 우리나라 대학의 기준에 따라 교육서비스를 제공하지만 학위를 수여하는 우리나라 대학이 교육의 품질관리를 담당한다. 교육프로그램 프랜차이즈에서는 교수, 관리, 평가, 수익의 배분, 학점과 학위수여 방식은 프랜차이즈 개별 협약에 따라 다르지만, 통상 해당 대학이 속한 국가(host country)의 교육관련 법규를 따라야 한다(Maggie, 1993).

<표 2> 프랜차이즈 유사개념

구분	프랜차이즈 (franchise)	트위닝 (twinning)
교육과정 설계	국내대학 주도	국내대학 주도
관계	협약(arrangement) 강조	협업(collaboration) 강조
이사회 공동 구성	필요 없음	필요 없음
적용 규제	양국	양국
교수진 파견	자율	자율
학생 이동	이동하지 않음	이동
수업 장소	외국대학에서 실시	외국대학에서 전반부, 국내대학에서 후반부 교육(1+3, 2+2, 3+1 등)
학위	국내대학 학위	공동·복수학위

※ 출처: 교육부 보도자료 (2016.12.9.)

프랜차이즈는 다양한 장점을 가진 제도라 할 수 있다. 국외진출 유형을 국외캠퍼스(기관), 프로그램, 학생으로 구분할 때(Knight, 2004) 프랜차이즈와 같은 프로그램의 이동은 국외캠퍼스 설립과 같은 기관 이동에 비해 투자비용이 적게 드는 장점이 있다. 국외캠퍼스 설립은 해당국가의 학교설립 절차에 대한 전문지식, 학교의 설립 이후 학생의 모집과 운영에서 많은 행정비용의 발생, 리스크가 존재하는 반면 프랜차이즈는 상대적으로 비용과 절차면에서 효과적이다(Shams & Huisman, 2012).

프랜차이즈 도입은 학생과 기관, 국가에도 이점이 있다. 첫째, 학생들은 외국에 가지 않고 본국에서 양질의 교육을 받고 외국대학의 학위를 취득할 수 있어 유학으로 인해 발생하는 비용을 줄일 수 있다. 상대적으로 저렴한 비용으로 높은 수준의 교육서비스를 제공받을 수 있어 학생들이 양질의 고등교육에 접근할 수 있는 기회가 증가한다. 둘째, 프랜차이즈를 유치한 대학은 과소 이용되고 있는 교육시설에 대한 활용성을 높일 수 있다. 프랜차이즈를 통해 선진화된 교육과정을 도입 및 운영하는 과정에서 조직과 인력의 역량을 강화하고 전문성을 향상시킬 수 있다. 가맹본부의 역할을 하는 대학에게는 프랜차이즈를 통해 낮은 비용으로 해당학교의 교육이념을 구현할 수 있고, 재정수입을 창출할 수 있다. 셋째, 국가적으로는 프랜차이즈를 유치할 경우 선진 외국교육과정과 외국학위를 수여하는 제도를 도입하는 것이기 때문에 전반적인 고등교육의 질을 향상시키고 대학 간의 경쟁을 자연스럽게 유도할 수 있다. 아울러 선진 지식과 기술, 노하우를 습득해 지식기반경제를 창출할 수 있는 기반을 마련할 수도 있다. 고등교육에 있어 프랜차이즈는 선택이 아니라 필수이자 고등교육의 미래를 준비하기 위한 핵심적 활동이며(Roff, 1992) 고등교육

의 지형을 바꾸는 조용한 혁명이라고 할 수 있다(Maggie, 1993).

3. 고등교육 프랜차이즈 관련 고등교육법 현황

우리나라 고등교육에서 교육프로그램의 이동은 교육과정 공동운영에 관한 사항이 규정하고 있다. 이는 1998년 대학자율화방안의 하나로 시행된 제도이다. 대학교육개혁방안의 제도적 기반을 마련하기 위하여 1997년 고등교육법이 제정(1997. 12. 13, 법률 제5439호)되었고, 1998년 고등교육법 시행령에 외국대학과의 교육과정 공동운영에 관한 규정을 마련하였다. 하지만 이와 같은 규정으로는 프랜차이즈를 도입하는 것이 불확실하였다. 이러한 상황에서 2017년 고등교육법을 개정하여 프랜차이즈를 도입하여 운영할 수 있도록 하였다. 고등교육법상 프랜차이즈와 관련된 규정은 고등교육법 21조를 들 수 있다. 고등교육법 제21조(교육과정의 운영) 제2항은 “국내대학은 대통령령으로 정하는 바에 따라 외국대학으로 하여금 국내대학 교육과정을 운영하게 하고, 그 교육과정을 이수한 학생에게 국내대학 학위를 수여할 수 있다”로 정하고 있다. 이와 관련하여 동법 시행령 제13조 2는 외국대학의 국내대학 교육과정 운영 규정을 마련하였다. 이 규정에 따라 대학, 산업대학, 전문대학, 원격대학, 기술대학은 외국대학으로 하여금 국내대학 교육과정을 운영할 수 있다. 교육과정의 내용과 수업방법·학점이수 등 교육과정의 운영에 관하여는 교육부장관이 정하는 기준에 따라 학칙으로 정하여야 한다고 규정하고 있다(13조 2의 2).

<표 3> 교육과정 공동운영 관련 법률

법령	관련내용	규정내용
고등교육법제21조	교육과정의 운영	② 국내대학은 대통령령으로 정하는 바에 따라 외국대학으로 하여금 국내대학 교육과정을 운영하게 하고, 그 교육과정을 이수한 학생에게 국내대학 학위를 수여할 수 있다.
고등교육법 시행령 제13조	국내대학 및 외국대학과 의 교육과정 공동운영	제13조의2(외국대학의 국내대학 교육과정 운영) ① 국내대학은 법 제21조제2항에 따라 외국대학으로 하여금 다음 각 호의 구분에 따라 국내대학 교육과정을 운영하게 할 수 있다. 이 경우 외국대학은 해당 외국의 평가인정 또는 해당 외국이 공인하는 평가인정기관의 평가인정을 받은 외국대학으로 한정한다.

		1. 대학, 산업대학 및 교육대학: 학사학위과정 또는 대학원 교육과정 2. 전문대학: 전문학사학위과정, 학사학위과정 또는 학사학위가 수여되는 전공심화과정 3. 원격대학: 전문학사학위과정, 학사학위과정 또는 대학원 교육과정 4. 기술대학 및 법 제59조제4항에 따른 교육부장관의 지정을 받은 각종학교: 전문학사학위과정 또는 학사학위과정 ② 제1항 각 호 외의 부분 전단에 따른 교육과정의 내용과 수업방법·학점이수 등 교육과정의 운영에 관하여는 교육부장관이 정하는 기준에 따라 학칙으로 정하여야 한다.
--	--	--

Ⅲ. 선행연구 및 분석틀

1) 선행연구

비즈니스 분야에서의 프랜차이즈 연구가 활발한 반면 교육분야에서 그렇지 않다. 고등교육분야에서의 프랜차이즈 선행연구를 살펴보면, Stamoulas(2008)는 그리스 고등교육에서 정부예산의 축소, 고등교육의 대중화, 정보통신 기술의 발전에 따라 다양한 형태의 고등교육 제공 모델이 출현하고 있다고 주장한다. 이 가운데 프랜차이즈가 그리스 고등교육을 발전시키는데 핵심적인 역할을 수행하는 것으로 분석하였다. Miller & Shotte(2010)는 글로벌 경제위기로부터 자유로울 수 없는 대학의 지속적 발전방법으로 국제화를 제시했으며, 프랜차이즈를 교육프로그램 제공방법의 우수한 유형이라고 보고 있다. 특히 영국뿐만 아니라 주요 선진국의 고등교육 국제화를 분석하면서 프랜차이즈의 역할과 중요성을 강조하고 있다. Maggie(1993)는 영국에서 급격하게 증가하는 프랜차이즈가 영국 고등교육에 미치는 영향을 분석하였다. 그는 프랜차이즈를 통해 고등교육에의 접근성이 높아졌고 고등교육의 대중화를 실현하였다고 분석하고 있다. 특히 '프랜차이즈는 기존의 교육시스템을 넘어서는 획기적인 교육시스템으로 고등교육의 지형을 바꾸어 놓을 것이라고 주장하고 있다. Mantz(1993)은 고등교육 프랜차이즈에서 중요한 것은 품질관리이며, 품질관리를 수행하기 위한 방법을 제시하고 있다. 특히 협약을 통해 진행되는 프랜차이즈에 대한

이해와 경험, 프랜차이즈를 수행하는데 필요한 자원, 프랜차이즈를 운영하는 대학의 교육수준, 프랜차이즈를 수행하는 직원의 능력, 품질관리를 위한 모니터링 시스템 등을 중요하게 제안하고 있다.

선행연구를 살펴보면 프랜차이즈와 관련된 고등교육분야의 연구는 고등교육 국제화를 실현하는 유형으로써의 프랜차이즈의 중요성, 프랜차이즈가 고등교육에 미치는 영향, 프랜차이즈를 수행함에 품질관리의 중요성과 방법을 주로 다루고 있음을 확인할 수 있다. 하지만 우리나라에서는 고등교육 프랜차이즈에 대한 개념적 논의, 프랜차이즈 도입의 필요성, 규제의 특징과 같은 것에 대한 논의가 존재하지 않았다. 이에 우리나라와 영국, 미국의 규정을 중심으로 고등교육 프랜차이즈의 규제 특징을 분석하여 프랜차이즈 운영에 있어 고려해야 할 사항이 무엇인지 살펴보고자 한다.

2) 연구의 분석틀

고등교육 프랜차이즈에 대한 규제의 특징을 분석하기 위해서는 일정한 관점을 가져야 한다. 그러한 관점을 가지지 않는다면 분석 자체가 어려울 뿐만 아니라 분석 결과에 일관성을 유지하기 어렵다. 그 관점을 갖는 데에 유용한 것이 규제를 일정한 기준에 따라 유형화하고 각 유형의 개념을 미리 규정하는 것이라 하겠다.

고등교육에서 규제의 유형으로 분류할 만한 것으로는 다양한 형태를 들 수 있다. 예컨대 규제의 주체에 따라 규제를 1) 자율적 규제, 2) 타율적 규제를 유형화하는 것을 들 수 있다(Kells, 1992; Van Eekelen, 2005). 규제의 정당화 사유 또는 목적에 따라 규제를 1) 교육시장 실패에 대한 교정을 위한 규제, 2) 교육산업의 보호 육성 및 대외관계의 조정을 위한 규제, 3) 공익 지향적 재분배 및 보호를 위한 규제, 4) 교육공동체의 기대와 논리에 따른 규제, 5) 다양한 교육경험과 선호의 보존 및 형성을 위한 규제, 6) 사회적 차별 및 종속의 완화와 해소를 위한 규제, 7) 회복 불가능한 피해를 예방하기 위한 규제, 8) 이익집단의 이해 조정과 행정편의를 위한 규제 등으로 유형화 할 수 있다(Ferris, 1991). 규제의 시기에 따라 규제는 1) 사전적 규제, 2) 사후적 규제로 구분할 수 있으며 규제의 방법에 따라 규제를 1) 법적 규제, 2) 행정적 규제, 3) 사회적 규제로 유형화할 수 있다. 규제의 내용에 따라 규제는 1) 교육기관의 실패 규제, 2) 교육사업 규모 규제(학생정원, 교원확보기준 및 정원, 시설확보 기준 등에 대한 규제) 3) 교육활동(학사) 규제, 4) 교육지원행정규제(교육기관이 교육활동을 수행하기 위해 필요한 인적, 물적, 재정적 지원사항 등에 대한 규

제, 5) 교육환경 및 안전규제, 6) 교육차별규제 등으로 유형화할 수 있다(Blackmur, 2004).

고등교육 프랜차이즈 규제의 특징을 분석하고자 하는 본 연구에서는 규제의 내용에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 규제의 내용 분석이 학교의 설립 및 폐지, 규모, 학사활동과 같은 것에 대한 규제이지만 본 연구에서는 프랜차이즈의 특징을 고려하여 품질관리와 표준화, 그리고 현지화의 개념을 활용하여 규제의 특징을 분석하고자 한다. 프랜차이즈는 외국 대학이 우리나라 대학의 학위과정을 제공할 수 있도록 허가를 받아 외국 대학에서 우리나라 대학의 교육프로그램을 제공하고 우리나라 대학명의 학위를 수여하는 것을 의미한다. 이 과정에서 외국 대학은 우리나라 대학의 브랜드를 활용하고, 우리나라 대학의 기준에 따라 교육서비스를 제공하지만 학위를 수여하는 우리나라 대학이 교육의 품질관리를 담당한다. 이와 같은 조직은 혼합조직(hybrid organization)의 한 형태로 브랜드가 핵심개념으로 작용한다(Menard, 2004). 즉 프랜차이즈는 브랜드를 임대하는 것이 핵심이라 할 수 있다(Klein et al., 1978). 브랜드 가치를 제고하고 평판과 명성을 유지하기 위해서는 품질관리가 중요하다. 그리고 프랜차이즈에서는 품질보장, 서비스의 명시적 제공, 사용자에게 대한 모니터링 능력과 관련된 협약 문제를 발생시킨다. 또한 대리인 문제와 인센티브 문제 그리고 그를 넘어서는 거버넌스 문제도 제기된다(Lafontaine & Raynaud, 2002). 고등교육 프로그램의 프랜차이즈에 있어 품질관리에 대한 규제는 고등교육 프랜차이즈를 수행할 수 있는 자격에 대한 규제, 프랜차이즈를 수행하기 위한 절차, 프랜차이즈에 대한 평가와 관련된 사항을 중심으로 분석하고자 한다. 두 번째는 프랜차이즈에서 표준화에 대한 규제가 어떻게 규정되어 있는지 분석하고자 한다. 프랜차이즈는 우리나라 대학의 교육프로그램을 활용하여 학생을 모집하고 프로그램을 운영하여 우리나라 학위를 수여하는 것이기 때문에 표준화가 필수적인 개념이라 할 수 있다. 이에 표준화의 목적, 표준화의 방식, 표준화의 범위와 같은 사항에 대해 분석하고자 한다.

성공적인 프랜차이즈를 위해서는 동일한 서비스를 제공해야하지만 동시에 해당 지역에 적합한 서비스를 제공하는 것이 필요하다. 고등교육 프로그램의 국제화에 있어 표준화와 현지화에 대한 고려는 프로그램의 성공적 운영을 위해 핵심적인 요소라 할 수 있다(Shams and Huisman, 2012). 고등교육 국제화의 맥락에서 프랜차이즈는 외국의 고등교육 시장을 기반으로 사업을 운영하기 때문에 해당 지역의 욕구에 적합한 교육프로그램을 선택할 필요성이 있다. 이에 현지화에 대한 규제가 어떻게 존재하는지 살펴보겠다.

Ⅲ. 고등교육의 프랜차이즈 규제의 특징 분석

1. 분석대상

프랜차이즈의 품질관리, 표준화, 현지화의 특징을 분석하기 위해 우리나라와 영국, 미국의 규정을 분석하고자 한다. 우리나라는 고등교육법시행령에 따라 「외국대학의 국내대학 교육과정 운영기준」(이하 운영기준)을 마련하였는데 그 내용이 교육과정 제공 주체, 교육과정 구성, 교육과정 운영방법, 기타 운영에 관한 사항으로 규정이 되어 있다. 이 규정은 대학의 교육과정 운영 자율성을 보장하되, 무분별한 해외진출로 인한 국내 고등교육의 훼손 등 부작용 방지를 위해 양질의 국내 대학 교육과정이 제공될 수 있도록 유도하기 위해 제정되었다. 그리고 교육과정 운영의 전제가 되는 학위과정의 종류, 학기 운영, 학점 당 이수 시간, 수업 일수 등 학사제도에 관하여는 기본적으로 고등교육법령 규정을 준용하도록 하고 있다. 이 기준에서 정하지 않은 사항에 대해서는 교육과정을 제공하는 국내대학과 교육과정을 운영하는 외국대학 간 협약과 학칙 등 규정으로 정하는 바에 따라 운영하도록 하고 있다.

영국의 경우 신자유주의 정책으로 인한 대학에 대한 정부재정지원의 감축, 고등교육의 대중화, 학령인구의 감소, 영국 고등교육에 대한 수요 증가로 인해 다양한 형태로 고등교육 국제화를 추진하고 있다(김이경, 이영환, 2018). 그 결과 영국의 고등교육은 글로벌 고등교육 시장에서 약 24.8%의 시장유율을 보인다. 구체적으로 영국의 고등교육 수요는 급격하게 증가하여 1990년 후반 140,000이던 것에서 2016년에 660,000명에 달하는 것으로 추정된다(University UK, 2012). 또한 고등교육 서비스를 통한 재정수입도 2009년 79억 파운드, 2011년 110억 파운드로 추정되었으며, 2025년에는 170억 파운드까지 증가할 것으로 추측되고 있다(British Council, 2004).

영국의 고등교육 국제화에 있어 중요한 프로그램이 프랜차이즈와 같은 협력프로그램(collaborative provision)이다. 영국은 고등교육에 있어 협력프로그램이 증가하고 영국의 교육프로그램을 제공하는 기관이 다양한 형태로 출현하게 됨에 따라 이를 규제하는 지침을 마련하였다. 이 지침은 「고등교육 협력프로그램에 대한 질 관리 규정, 이하 영국규정」(Code of practice for the assurance of academic quality and standards in higher education- collaborative provision and flexible and distributed learning)이다. 이는 영국의 “고등교육 질 보장기구(Quality Assurance

Agency for Higher Education, QAA)”를 통해 마련된 규정으로 국내 및 해외 대학에서 프랜차이즈 형태로 교육서비스를 제공하고자 함에 있어 준수해야할 제반사항을 규정하고 있다. 이 규정은 Part A와 Part B로 구성되는데 Part A는 학위 수여기관에 대한 의무와 관련된 사항을 중심으로 규정하고 있으며 Part B는 학생의 지위와 권리에 대해 규정하고 있다.

미국은 영국 다음으로 국경을 초월한 고등교육을 수출하는 국가이다. 미국의 대학들은 중국과, UAE, 캐나다, 한국과 같은 국가에 진출하고 있다. 미국의 경우 교육프로그램의 운영과 분교의 설립을 통한 진출이 영국보다 활발하지는 않지만 최근에는 적극적인 모습을 보이고 있다. 이는 9.11 테러이후 유학생 유치에 환경이 달라지게 되고, 영국과 호주와 같은 국가의 대학들이 해외 진출을 활발하게 진행함에 따라 미국의 대학들도 다양한 형태로 해외진출을 도모하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 특히, 미국 주립대학교에 대한 주정부의 재정지원이 갈수록 제한되고, 저출산 여파로 대학교에 진학할 학생 수가 줄어드는 추세이어서 학생과 재정을 함께 보충하는 방안의 하나로 해외진출이 이루어지고 있다(Kinser & Levy, 2005).

미국도 대학들이 효과적이고 체계적인 진출을 지원하기 위해 다양한 규정을 마련하여 운영하고 있다. 프랜차이즈와 관련된 규정은 「미국의 국가에서 교육프로그램의 질 확보 원칙, 이하 미국규정」(Principles of Good Practice in Overseas International Education Programs for Non-U.S. Nationals)을 들 수 있다. 미국의 규정은 미국 고등교육인증협회(Council of Postsecondary Accreditation)에 의해 개발되었고, 1990년에 모든 지역인증위원회들(regional accrediting commissions)에 의해 승인되었다. 이 원칙들은 해외에 캠퍼스를 구축하거나 또는 교육프로그램을 수출하려는 모든 기관들에 대한 감독 기준으로 작용한다. 이 원칙은 특정 국제적 교육프로그램 유형의 질관리를 위한 지역인증위원회들 간의 전국적인 합의를 반영하고 있다. 본 연구에서는 이들 지침을 대상으로 한국, 영국, 미국 프랜차이즈 규제의 특징을 분석하고자 한다.

<표 4> 국가별 고등교육 프랜차이즈 가이드라인

한국	영국	미국
1. 기준의 적용범위 1.1 교육과정 제공 주체 등 1.2 교육과정 제공 및 운영가능 대학 1.3 교육과정 제공 분야 및 대상 학위 과정 2. 교육과정 구성 2.1 교과목배정 등 2.2 국내대학 교원에 의한 수업 3. 교육과정 운영방법 3.1 학기 구성 등 3.2 수업의 종류 3.3 참여 가능 학생 범위 3.4 사용언어 3.5 학점 인정 및 학위 수여 4. 기타 운영에 관한 사항 4.1 수업료 4.2 교육과정 운영에 관한 협약 4.3 승인절차 4.4 승인기간 4.5 자체점검 및 보고 5. 위반사항에 대한 제재 조치 등	part A 학위수여기관의 의무 a1 학위수여 기관의 책임 a2. 영국대학의 인프라 충족 a3. 협약의 절차 a4. 정보공개의 원칙 a5. 규제기관에 보고의 원칙 a6. 학위 수여기관의 재정, 품질에 대한 책임 a7. 비용 산정의 원칙 a8. 학위수여기관과 협약기관의 교육 목적 부합성 a9. 대상기관 선정의 절차 원칙 a10. 협약기관과 계약에 관한 사항 a11. 학위수여 기관에 의한 학문적 기준 통제의 원칙 a12. 학위 수여기관의 학생 교육에 대한 책임 a13. 협약 기관의 법적 지위에 관한 사항 a14. 프로그램 명세서에 관한 사항 a15. 학위 수여 code에 관한 사항 a16. 계약 사항의 이행에 관한 사항 a17. 협약기관의 품질관리에 관한 의무 a18. 입학에 관한 사항 a19. 학문적 기준 충족 a20. 협약기관의 학생의 관리에 관한 사항 a21. 학위수여에 있어 평가에 관한 사항 a22~23. 외부평가자에 관한 사항 a24. 학위 수여의 주체, 교육언어에 관한 사항 a25. 예비 학생에 대한 프로그램 정보	서문 1. 기관 미션 2. 권한 3. 수업프로그램 4. 자원 5. 입학과 기록 6. 학생들 7. 통제 및 행정 8. 윤리 및 정보공개 9. 계약 합의 10. 원격교육

	제공의무 a26. 학생의 권리, 소청 절차 a27. 자체평가에 관한 사항 a28. 정보공개, 접근, 제공의 원칙 Part B 학생의 권리 b1. 학생의 프랜차이즈 협약 문서 접근권 b2. 학위수여기관의 학생에 대한 교육프로그램의 목적적합성, 신뢰성 보장 의무 b3. 예비학생의 권리 b4. 학생의 학사일정 등 정보에 대한 접근권 b5. 학생의 행정에 대한 접근권, 피드백 권한 b6. 학생의 행정지원 서비스를 받을 권리 b7. b8. 시험 및 평가에 관한 권리	
--	---	--

2. 프랜차이즈 규제의 특징 분석

1) 품질관리

프랜차이즈는 가맹본부의 독점적인 상표와 브랜드를 가맹점사업자가 사용하는 것으로 프랜차이즈 사업 영위를 위해서는 가장 기본적인 요소로 품질관리를 고려해야 한다(김철식, 2015). 고등교육 프랜차이즈에 있어서도 품질관리는 핵심적인 이슈라 할 수 있다(Mantz, 1993). 프랜차이즈를 통해 외국 학생들이 해당 교육에 참여할 수 있는 기회가 넓어진다. 하지만, 교육프로그램의 이전으로 인하여 교육의 내용, 시설이 본국의 교육과 달라질 수 있으며, 프랜차이즈를 운영하는 대학(host university)이 프랜차이즈를 제공하는 대학과 동등한 수준의 교육을 제공하는데 어려움이 있을 수 있기 때문이다(Mantz, 1993). 올바른 품질관리가 이루어지지 못 할 경우 학생들은 프랜차이즈 교육에 대해 신뢰를 하지 않을 것이며 이는 해당 프로그램에 대한 수요의 감소로 연결된다. 프랜차이즈를 수행하는 대학(home university)의 입장에서든 대학의 명성과 평판을 유지하기 위해서도 품질관리가 필요하다. 대학의 명성과 평판은 경쟁우위와 차별화를 유도하는 중요한 자산이기 때문이다(Castells, 2001). 특

히, 글로벌화의 확산과 함께 대학의 국제화를 통한 경쟁이 심화되는 시점에서 대학의 차별화 전략이 강조되고 있는데(Parameswaran & Glowacka, 1995; Veloutsou, Lewis & Paton, 2004) 품질관리는 이러한 전략에 있어 핵심적인 활동이라 할 수 있다.

품질관리에 대한 방법은 프랜차이즈를 운영할 수 있는 대학에 대한 자격요건을 규정하여 진입규제를 통한 품질관리 방법이 있다. 그리고 프랜차이즈를 운영하는 절차와 내용에 대한 규제를 통한 품질관리와 프랜차이즈에 대한 평가를 통한 품질관리 방법을 들 수 있다.

우리나라의 경우 고등교육법과 운영기준에서 품질관리에 대한 규정을 마련하여 프랜차이즈 품질관리를 도모하고 있다. 자격요건에 대해 살펴보면 프랜차이즈를 수행할 수 있는 국내대학, 프랜차이즈를 운영할 수 있는 외국대학에 대한 자격요건과 관련된 내용이다. 우리나라 대학의 자격요건으로 대학은 고등교육 기관 평가인증을 받은 대학으로 한정하고 있다. 이에 따라 고등교육 기관 평가인증 미신청 대학, 인증 유예대학 및 불인증 대학은 교육과정 제공 가능대학에서 제외하고 있다. 그리고 평가인증을 받은 대학이라도 교육과정 제공 승인 신청일 기준으로 행정처분 사유가 해소되지 않은 대학과 정부 재정지원 가능 대학이 아닌 대학은 프랜차이즈를 운영하지 못하도록 하고 있다(우리나라 규정, 1.1 교육과정 제공 주체 등). 프랜차이즈를 운영할 수 있는 파트너 대학은 해당 외국의 평가인정 또는 외국이 공인하는 평가인정기관의 평가인정을 받은 대학으로 한정하고 있다(고등교육법, 21조). 이 규정이 의미하는 것은 우리나라 대학간에는 프랜차이즈를 운영할 수 없다는 것으로 판단된다. 프랜차이즈를 수행할 수 있는 대상 학위 과정에 대하여 제한을 두고 있다. 대상 학위는 전문대, 학사, 석박사 과정 모두 가능하나 전문학사는 전문학사학위간, 학사 학위는 학사학위간 등 동일한 학위과정간에만 교육과정 제공 및 운영이 가능하도록 하고 있다. 프랜차이즈 절차와 관련하여 일정한 자격 요건을 충족한 경우라도 해당 대학은 외국대학과 협약을 체결한 후 협약서 초인 및 신청서 등을 교육부 장관에게 제출하여 승인을 받도록 하고 있다. 이는 5년의 유효기간을 가지는 것으로 승인 기간이 종료된 이후에는 교육과정 운영을 계속하고자 할 경우 재승인을 받도록 하고 있다. 마지막으로 자체점검을 수행하여 법령의 준수 여부, 외국 대학의 국내 대학 교육과정 운영기준 충족 여부를 점검하도록 하고 이에 따른 보고를 2년마다 수행하도록 하고 있다. 자체점검과 보고에 있어 핵심은 우리나라 대학이 프랜차이즈 품질관리에 핵심적인 책임을 지도록 하고 있다. 마지막으로 프랜차이즈를 통한 학위는 우리나라 대학의 학위를 수여하는 것에 국한하고 있으며 외국대학과 공동학위나 복수학위는 이 규정의 적용을 받지 않는 것으로 규정하고 있다.

영국의 경우 프랜차이즈를 운영할 수 있는 영국대학에 대한 자격요건은 존재하지 않는다. 프랜차이즈를 운영할 수 있는 파트너 기관에 대해서도 규제하지 않는다. 구체적으로 영국은 영국내에서도 프랜차이즈를 활용해 다른 대학의 교육프로그램을 운영할 수 있도록 하고 있다. 그리고 전문학사를 운영하는 대학이 4년제 대학의 학위를 운영할 수도 있다. 전문학사를 운영하는 대학이 4년제 대학의 학위를 운영함으로써 학생들의 고등교육 접근성을 제고하고, 유휴 교육시설의 활용을 활용해 고등교육을 확대할 수 있다 판단하여 적극적으로 권장되고 있다(Mantz, 1993). 프랜차이즈를 운영하는 기관으로 학원과 같은 비학위수여기관도 가능하며 프랜차이즈 운영내용도 모듈이나 교육프로그램의 일부도 가능하다(QAA, 2010). 그리고 가맹대학(franchisee)이 프랜차이즈를 운영하는 것도 가능하다. 이는 마스터 프랜차이즈의 한 형태인데 영국에서는 hub and spoke 프랜차이즈로 불린다. 프랜차이즈를 운영함에 있어 승인절차 또한 존재하지 않는다. 프랜차이즈를 수행하는 의사결정은 대학 자체적으로 자율적으로 판단한다. 하지만 내부적으로 고려해야 할 절차에 대해서는 명확하게 규정하고 있다. 프랜차이즈 파트너는 교육 목적이 영국의 학위수여 기관의 교육목적과 동일하거나 양립가능한(compatible) 것이어야 한다고 규정하고 있다(영국규정; a6). 올바른 파트너 기관을 선정하기 위해 영국 학위수여 기관은 파트너 기관의 평판과 협약을 이행할 수 있는 역량이 있는지에 대해 성실하게 조사하여야 하는데 이는 법적지위뿐만 아니라 학위수여기관과 계약을 체결할 수 있는 자격이 있는지에 관한 것도 포함한다(영국규정, a9). 이에 따라 대학들도 프랜차이즈를 도입함에 있어 프랜차이즈 프로그램이 기존의 대학의 이념과 명성을 제고시키는 활동인지에 대해 사전에 점검하고, 협력대학이 해당국가에서 평가인증을 받은 대학인지 확인하며, 프랜차이즈 프로그램이 대학의 전략과 부합하는지를 검토하도록 요구하고 있다. 품질관리 주체는 우리나라와 동일하게 영국의 대학들이 프랜차이즈 품질에 대해 책임을 지도록 하고 있다. 프랜차이즈를 운영하는 대학에 대해 학문적 기준이 적절하게 관리되고 통제되고 있다는 것을 요구하고 있다. 그리고 영국대학에게 협력프로그램의 품질이 학생들의 학업 활동과 결과를 충족시키는 것에 책임을 지도록 요구하고 있다. 우리나라와 마찬가지로 자체평가에 대한 규정은 존재하지만(영국규정, a27.) 프랜차이즈 운영에 대해 QAA에 의한 평가 및 감사에 이루어진다. 학위에 대해 살펴보면, 영국의 경우 프랜차이즈를 통해 공동학위, 복수학위, 단독학위 모든 형태의 학위 수여가 가능하다.

미국도 영국과 마찬가지로 프랜차이즈를 수행할 수 있는 자격요건이나 승인절차에 대한 규정은 존재하지 않는다. 대학들의 의사결정에 따라 자율적으로 진행할 수 있도록 하고 있다. 그리고 파트너 기관에 대한 요건을 규정하고 있지 않다. 다만 외

국의 기관은 계약을 하기 위해 법적으로 자질이 있다는 것을 요구한다(미국규정, a.9). 영국과 마찬가지로 프랜차이즈를 운영함에 있어 미국의 대학은 해당 대학의 미션과 목적에 기반하여야 한다고 규정하고 있다. 이 규정은 프랜차이즈를 운영하기 위한 내부적인 절차에 대해 상세하게 규정하고 있다. 미국대학은 프랜차이즈를 운영함에 있어 교수들(faculty), 행정(administration), 이사회(governing board)가 기관의 미션 및 목적이 국제프로그램과 연계되었는지에 대해 이해할 수 있도록 요구하고 있다. 또한 프랜차이즈와 같은 국제프로그램은 이사회 승인을 포함하여 모든 적절한 내부적 기구 승인을 받게 함으로써 이해관계자들이 대학의 가치를 공유하게 하고 있다(미국규정, 1b). 평가에 대한 책임은 미국도 우리나라와 영국과 마찬가지로 미국 대학이 책임을 지도록 하고 있다. 프랜차이즈와 같은 프로그램은 미국 대학에 의해 통제되어야 한다고 규정하고 있으며(미국규정, 7.a), 프랜차이즈 프로그램의 품질을 책임은 미국 기관의 행정가에게 책임이 있다고 규정하고 있기 때문이다(미국규정, 7.b). 그리고 미국의 교수와 행정가들이 공식적이고 규칙적으로 프로그램을 점검하고, 평가하도록 규정하고 있다(미국규정, 7.c & 7.d).

2) 표준화(Standardization)

프랜차이즈에서 표준화는 가맹본부의 사업모델이 가맹점사업자에 의해 관철되고 운영되는 과정에서 통일성, 일관성을 충족하기 위한 요건이다. 표준화는 규모의 경제를 제고하고 복잡성을 감소시켜 기업의 성과에 긍정적인 영향을 미치도록 한다(O' Donnell & Jeong, 2000). 거래비용관점에서 볼 때 표준화는 프랜차이즈에서 나타날 수 있는 대리인 문제, 감시비용, 감독비용을 감소시켜 줄 수 있는 중요한 수단이라 할 수 있다(Inma & Debowski, 2006).

고등교육 프랜차이즈에서도 표준화가 중요하다. 고등교육 프랜차이즈는 국내대학의 교육프로그램을 외국대학에서 운영하고 국내대학의 학위를 수여하는 되기이기 때문에 표준화된 교육프로그램 제공이 필요하다. 표준화는 진출국 대학(home university)과 유치국 대학(host university)의 입장을 고려할 때 모두 필요하다. 먼저 진출국 대학의 입장에서 볼 때 표준화는 교육품질의 동일성, 사업의 수익성, 브랜드 가치의 유지를 위해서 필요하다. 국내대학들은 프랜차이즈를 통해 국외진출을 활성화하고 대학의 이미지와 브랜드를 제고하고, 재정수입원을 다양화하는 것을 목적으로 한다. 이와 같은 목적을 달성하기 위해서는 본국의 교육과 동일한 즉, 표준화된 교육프로그램을 제공하는 것이 필요하다(Edwards & Edwards, 2011). 본교와 동일

한 수준의 교육서비스를 제공하지 않으면 해당 대학이 축적하고 유지해온 평판과 브랜드 가치가 심각한 도전을 받을 위험이 있다. 규모의 경제성 측면에서도 표준화가 필요하다. 프랜차이즈를 통해 다수의 대학에 동일한 프로그램을 제공할 수 있는데 표준화된 교육프로그램을 제공하는 것이 규모의 경제성 측면에서 효과적이다. 즉 표준화를 통해 개별 대학을 위한 별도의 프로그램을 만들 필요없이 복수의 대학에 단일의 교육프로그램을 제공함으로써 효율성을 제고시킬 수 있다(Jan & Susan, 2004). 학위수여가 진출국 대학의 명의로 이루어지기 때문에 표준화되고 동일한 교육과정을 제공함으로써 학위의 등가성을 확보하기 위해서도 표준화가 필요하다(Shams & Huisman, 2012).

고등교육 서비스를 유치하는 국가입장에서도 표준화된 교육프로그램을 필요로 한다. 유치국은 진출 대학의 프로그램이 표준화되어 일관성, 통일성 있는 서비스가 지속적으로 제공될 수 있다는 전제 하에 서비스를 유치한다. 교육서비스의 실질적 소비자인 유치국의 학생들에게 상대대학이 가진 명성과 브랜드 가치뿐만 아니라 동일한 교육서비스를 지속적으로 제공받을 수 있어야 한다. 프랜차이즈 교육프로그램 도입이 유치국의 두뇌유출을 감소시키고(Lien & Wang, 2010), 경쟁력 있는 해외 대학의 교육과 운영방식을 받아들여 유치국 대학의 역량을 향상시키며, 지식과 기술의 이전을 촉진할 수 있어야 하는데 이는 표준화를 통해서 가능하기 때문이다(Verbik & Merkley, 2006).

고등교육 프로그램 프랜차이즈에 있어 표준화는 시설, 교육과정 운영방법, 교육과정의 내용, 학생에 대한 서비스 등에 대해 검토할 수 있다. 우리나라의 지침은 교육과정 운영방법과 교육과정 운영내용, 교원에 초점을 맞추어 표준화를 규정하고 있다.

교육과정 운영 방법에 대해 학기의 운영은 매 학년도 2학기 이상으로 하되 교육과정 운영상 필요에 따라 학년별로 달리 정할 수 있도록 하였다. 다학기제, 유연학기제 등 유연한 학사제도를 도입할 수 있도록 하였지만 국내대학과 동일하게 운영하는 것에 초점을 맞추고 있다. 학점당 필요한 이수시간은 교육과정의 특성을 고려하여 교과목별로 정하되 매 학기 최소 15시간 이상 운영하도록 하였다. 수업일수는 매학년도 기준으로 30주 이상 운영하도록 하여 국내 교육과정과 동일한 형태로 운영하도록 하였다. 수업일수에 대해 집중이수제를 활용할 수 있으나, 양질의 교육과정 제공을 위해 교과목 및 학습자의 특성상 필요한 경우에 한하여 운영하도록 하고 있다. 교육과정 구성과 관련하여 교과목 배정은 외국대학에서 운영할 교육과정의 전공·교양·일반선택 등 교과 유형별 필요 이수 학점 수는 국내대학의 경우와 동

일하게 적용하도록 하고 있다. 특징적인 것은 교육과정 상 해당 학년도 각 학기별로 개설된 전체 전공 교과목 학점 수의 4분의 1 이상은 반드시 해당 국내대학 전임 교원이 직접 담당하는 수업으로 구성하도록 하였다. 전공필수 과목의 경우 반드시 국내대학 전임 교원이 직접 담당하는 수업을 통해 이수하도록 교육과정을 구성하도록 하고 있다.

우리나라 규정은 교육과정 구성, 교육과정 운영과 같은 내용에 표준화를 강조함으로써 국내 교육과 동일한 교육이 이루어지도록 하고 있다. 하지만 이와 같은 표준화는 프랜차이즈 구성과 운영과 같은 형식에 초점을 둔 표준화라 판단된다. 개설된 전체 전공 교과목 학점 수의 1/4이상을 반드시 해당 국내대학의 전임교원이 직접 담당하는 수업으로 구성하도록 한 것과 같은 것이 그 예라 할 수 있다. 그리고 학생과 관련된 사항, 교육시설과 관련된 사항에 대해서는 표준화와 관련된 어떠한 규정도 존재하지 않는다. 반면 영국과 미국의 경우 표준화에 대해 우리나라와 다른 형태로 규정하고 있다. 영국의 경우 학위수여기관은 해당대학의 이름으로 학위를 수여할 경우 모든 학문적 기준에 대해 책임이 있다고 규정하고(영국규정, a1) 학문적 표준은 학위수여기관의 학문적 기준과 인프라에 대한 요건을 충족하도록 규정하고 있다(영국규정, a2). 그리고 협력 프로그램을 운영함에 있어 학위수여 기관은 학생들의 입학조건에 대해 ‘학생의 충원 및 입학에 관한 규정(agency’s code on student recruitment and admission)’을 적용하도록 하여 영국의 학생과 동일한 교육 서비스를 제공받도록 하고 있다(영국규정, a.18). 학위수여기관은 협력프로그램을 통해 나타나는 학생의 성취에 대해 책임을 져야하며 이는 영국의 고등교육 품질관리 기준을 충족하는 것이어야 한다(영국규정, a. 19). 시험체점에 있어 외부평가의 방법과 절차를 영국의 기준과 동일하게 적용하도록 규정하고 있다(영국규정, a. 21, 22). 그리고 학생의 권리보호를 위해 영국의 대학과 동일한 서비스를 받도록 규정하고 있다(영국규정, part B).

미국은 국제 교육 프로그램에서 학생들의 성취는 미국 대학에서 학생들이 성취하는 것과 동등한(equivalent) 수준에서 이루어져야 한다고 규정하고 있다(미국규정, 3.f). 그리고 입학과 기록(Admissions and Records), 통제 및 행정(control and administration)에 대해 미국과 동일한 형태로 운영하도록 규정하고 있다. 미국 기관의 교수들은 프로그램의 내용과 엄격성이 학점과 수여되는 학위와 적합하다는 것을 보장해야 하여야 하며, 국제프로그램에서 학생의 성취도 기준은 미국 캠퍼스의 학생 성취도 기준과 동등할 것을 요구하고 있다(미국규정, 3d). 그리고 미국의 대학은 현재 교실, 사무실, 도서관, 실험실과 같은 국제 교육프로그램을 위한 적절한 시설과 학습자원을 사용하고 계속 사용함을 보장해야 한다(미국규정, 4a). 미국 프로그램

에 입학한 모든 국제학생들은 미국 기관의 학생들로 인정되어야 하며 해외에서 입학한 국제학생들은 적절한 언어 사용력을 포함한 미국 캠퍼스에 입학한 국제학생에게 적용되는 입학 요구사항들과 유사한수준에서 이를 충족하도록 하고 있으며(미국 규정, 5a), 국제프로그램에서 취득한 모든 대학수준 학점들은 미국 대학의 학위프로그램에 인정되어야 한다고 규정하고 있다(미국규정, 5.d).

3) 현지화(Localization)

현지화는 개별 시장에 대해 각각의 특수성을 반영하는 전략과 제품을 제공하는 것이다. 가맹점사업자들이 지역시장을 기반으로 사업을 운영하고 지역시장의 욕구에 적합한 제품이나 서비스를 선택하게 하여 이익을 창출하게 하는 전략이다(Bartlett & Ghoshal, 1989). 고등교육에 있어 현지화의 필요성은 고등교육이라는 서비스의 고유 특징과 프로그램 진출시 고려해야 할 이슈와 문제들을 고려할 때 그 중요성이 더욱 부각된다¹⁹⁾.

고등교육은 토착적인 문화와 사회적 제도 및 여건하에서 성장하고 발전해 왔다. 교육이 문화적 배경과 역사적 전통, 국민적 특성을 반영한 것이며 주어진 사회 역사적 배경하에 지속적인 성장과 혁신을 도모하는 과정이라는 점을 고려할 때, 표준화된 교육시스템을 전혀 다른 고등교육환경에 이식할 경우 학문적 자율성과 다양성 저해라는 문제를 초래할 수 있다. 이러한 우려를 반영하는 학문적 논의도 비교적 활발하다. 예를 들면, 동일한 교육프로그램의 대량생산을 의미하는 “맥유니버시티(McUniversity)”, 효율성과 규모의 경제를 강조하는 교육의 “제조공장화(assembly line)”, 교수 개인의 다양성과 학문적 자율성을 저해하는 “학문에 대한 테일러식 공격(Taylorist assault)”과 같은 비판적 접근이 그 예이다(Parker & Jary, 1995; Barry, Chandler & Clark, 2001). 표준화된 교육 시스템은 일반화의 오류를 발생시키고 사회적, 문화적, 지역적 다양성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다(Rhee & Sagaria, 2004). 또한 지역적 특수성을 고려하지 못한 획일화된 프로그램의 적용이 학문적 자율성과 다양성에 궁극적으로 부정적인 영향을 미친다(Altbach, 2007). 현실적인 측면을 고려할 때 진출국과 유치국간 문화의 차이, 사회경제적 환경의 차이, 정부규제의 차이 측면에서 현지화를 수행할 수밖에 없다(Ennew & Yang, 2009; Miliszewska & Horwood, 2004; Tharenou & Harvey, 2006). 따라서 현지화는 학생

19) 프랜차이즈의 가능성에 대한 분석에서 표준화와 현지화 가능성은 상반된 개념이 아니라 보완적인 개념이라 할 수 있다. 경영학에서는 표준화와 현지화를 절충하는 것이 성과가 높은 것으로 분석한 연구들이 다수 존재한다.

들의 학업능력의 차이, 학생들의 사회 문화적 차이, 언어적 차이 등을 고려해서라도 프랜차이즈에서 반드시 고려해야 할 요소이다(Prowse & Goddard, 2010). 또한 진출국에서 설정한 각종 규정과 기준에 따라야 교육프로그램을 개설, 운영할 수밖에 없는 현실을 감안할 때 현지화는 피할 수 없다.

실제로 현지화를 수행할 경우 효과적이고 실질적인 성과로 이어질 가능성이 높다.

우리나라의 법률은 현지화에 대한 고려를 반영하고 있지 않다. 다만 운영규정에서 현지화와 관련된 몇몇 규정이 나타난다. 교과목 배정에 있어 교과목의 배정은 교육과정 운영상 필요한 경우 국내외 대학 간 협약 등에 따라 다르게 구성하는 것이 가능하도록 하고 있다. 그리고 수업료에 대해 대학 간 협약으로 정하는 바에 따르도록 하여 국내대학과 적용되는 기준과 달리 책정이 가능하도록 하고 있다. 마지막으로 수업에서 사용될 언어에 대해 현지화의 규정을 마련하고 있는데 협약을 맺은 외국대학의 제1 언어, 한국어, 영어 등 다양한 언어 활용 가능하며, 원활한 수업 운영을 위하여 통역을 수업 운영의 보조적 수단으로 활용 가능하도록 규정하고 있다. 영국은 협력프로그램에 있어 리스크 기반(Risk-based) 접근을 수행하도록 하고 있는데 영국대학의 기준과 요건을 충족할 것을 요구하지만 사업의 성공을 위해서 현지 파트너와 긴밀한 협력을 수행할 것과 영국의 품질관리 원칙을 저해하지 않는 수준에서 현지의 상황과 특징을 고려해서 프로그램을 도입 운영하도록 하고 있다. 미국은 국제 교육프로그램이 해외국가의 문화와 적합해야 할 것을 요구하고 있다 (미국규정, 3. g). 이외에는 현지화에 대한 규정은 존재하지 않는다. 현지화는 프로그램의 성공적인 운영을 위해 필수적이라는 점을 고려할 때 이해관계자의 상호 이익을 극대화할 수 있는 법규정이나 인증과정 등에 대한 심도 있는 논의가 필요하다 판단된다.

4) 소결

고등교육 프로그램 프랜차이즈를 규제하고 있는 제도의 특징을 살펴보면 품질관리의 경우 우리나라는 진입장벽과 운영형태에 대한 것에 초점을 맞추고 있다. 프랜차이즈를 수행하기 위한 요건으로 일정한 자격요건을 요구하고 있는데 이는 우리나라 교육환경의 변화를 고려한 조치라 할 수 있다. 즉, 학령인구가 감소하고 있는 상황에서 위기의 대학이 프랜차이즈를 통해 학생모집이나 수익창출을 도모하고자 하는 것을 막고자 한 것으로 이해할 수 있다. 우리나라의 경우 프랜차이즈 형태에 대

해서는 엄격하게 규제하고 있다. 즉 학력이 동등한 수준에서 이루어져야 하며, 마스터 형태의 프랜차이즈는 불가능 한 것으로 판단된다. 이에 비해 영국의 경우 프랜차이즈 진입장벽이 존재하지 않으며, 프랜차이즈를 운영하는 형태도 대학의 필요와 수요에 따라 다양한 형태로 이루어지고 있다. 하지만 영국은 우리나라와 달리 프랜차이즈 도입에 있어 내부적인 활동들에 대해 강조하고 있다. 영국대학은 프랜차이즈에 있어 재정적 안전장치, 교육품질과 기준을 충족할 수 있는 정책과 절차를 확보하도록 하고 있다. 대학 내부적으로는 협력과정(collaborative arrangement)은 학위수여 기관이 제시한 정책과 절차에 따라 협상되고, 합의되고, 관리되도록 하고 있다. 협력 프로그램에 대한 평가의 범위와 전략은 프로그램 상세 계획(program specification)에 명시되어야 하며 이를 이해관계자들이 활용할 수 있도록 제공하도록 하고 있다. 미국도 영국과 유사한 형태라 할 수 있는데 프랜차이즈를 수행하기 위한 내부절차, 프랜차이즈 대상 대학에 대한 요건에 대한 강조가 특징이라 할 수 있다. 표준화의 경우 우리나라는 물리적 요건과 학사운영방법과 같은 것에 초점을 맞춘 것이 특징이다. 수업의 1/4을 우리나라 전임교원이 하도록 함으로써 우리나라 교육과 동일한 형태의 교육이 제공되는 것을 요구하고 있다. 하지만 영국의 경우 프랜차이즈를 통해 제공되는 교육의 성과와 학생들의 권리가 영국과 동등한 수준에서 제공될 것을 요구하고 있다. 미국의 경우 영국과 유사한 형태로 표준화를 강조하고 있다. 우리나라의 표준화 방식은 형식적인 측면에 초점을 맞추었다면 미국과 영국은 실질적인 측면에서 표준화를 요구하는 것으로 이해할 수 있다. 프랜차이즈 프로그램의 대상인 학생과 관련하여 우리나라의 경우 학생의 입학방식, 학생의 권리, 학생의 지원에 관한 사항은 전혀 규정하고 있지 않다. 하지만 영국의 경우 학생의 입학조건과 교육프로그램을 받을 권리, 학생에 대한 행정적 지원, 학생의 권리에 대해 구체적으로 규정하고 있는 것이 특징이라 할 수 있다. 우리나라 규정에서도 학생의 지위와 권리에 대한 사항에 대해 구체화 할 필요가 있다.

세나라 모두 현지화에 대해서는 상대적으로 소수의 규정만 존재한다. 교육프로그램의 현지화를 추진하게 되면 유치국 교육제도 등에 관한 정보확보가 유리하고 이를 반영해 현지 수요자의 욕구와 기대를 충족시킬 확률이 높아진다. 유치환경에 적용할 수 있는 현지화 전략으로 새로운 아이디어를 얻을 수 있고, 경쟁우위를 향상시킬 수 있으며, 현지의 환경에 맞는 특화된 전략을 세우고 실행함으로써 교육프로그램 프랜차이즈 효과를 극대화 할 수 있다(Frost, 2001). 현지화의 중요성이 높은 만큼 현지화를 위해 다양한 요소에 대한 검토가 필요하다. 고등교육 프로그램 프랜차이즈에서 학습자의 교육적, 문화적 배경을 고려한 교육과정의 현지화가 필요하다. 이와 함께 현지 인력의 채용, 조직 운영의 자율성을 부여하여 현지화를 추진하는

것도 고려할 수 있다. 무엇보다 유치국의 법률적 환경을 잘 파악하고 지속적인 인적 교류가 가능한 시스템을 구축하여 장기적으로 해당 고등교육 프로그램 프랜차이즈가 유치국의 교육 및 사회환경에 기여, 발전시킨다는 이미지를 창출하는 현지사회화도 필요하다.

V. 결론

고등교육은 사회·경제적 발전을 이루고 지식사회를 촉진하는 수단으로도 인식되어, 국가 뿐 아니라 지역, 국제 사회에서 관심을 받아왔다. 특히 글로벌 시대에 인적자원의 질과 경쟁력을 높이기 위한 국가 정책으로 고등교육 국제화 역시 지속적으로 강조되어 왔다. 하지만 우리나라 대학은 입학정원의 감소, 대학의 재정적 압박, 글로벌 고등교육기관간의 경쟁 가속화 등과 같은 환경적 요인들에 의해 생존과 경쟁력 확보라는 두 가지 미션을 해결해야 하는 상황이다. 이러한 상황에서 고등교육 프로그램 프랜차이즈 제도의 도입은 우리 대학이 비교적 적은 비용으로 대학의 경쟁력을 확보하고 이를 대학의 지속적, 안정적 발전으로 이끌 수 있는 방법이 될 것이다. 프랜차이즈는 학생과 교수, 교육프로그램이 존재하는 곳에서 교육을 수행할 수 있는 제도로 우리나라 대학이 직면한 교육환경에서 유용한 프로그램으로 활용될 수 있을 뿐만 아니라 대학의 자율성과 역량을 강화하는 국제화 전략으로 장기적으로 대학의 성장과 발전을 견인할 수 있는 것이기 때문이다.

이와 같은 상황에서 본 연구는 우리나라 고등교육 프로그램 프랜차이즈 제도와 영국과 미국의 프랜차이즈 제도에 대해 살펴보았다. 특히 고등교육 프로그램 프랜차이즈의 성공적 수행을 위해 프랜차이즈에서 고려해야 할 요소들을 품질관리, 표준화, 현지화 측면에서 고려해야 할 사항들을 살펴보았다. 우리나라보다 먼저 프랜차이즈를 수행하고 있는 미국과 영국의 규정들에 대해 이와 같은 특징을 살펴봄으로써 프랜차이즈 실행에 있어 고려해야 할 사항을 도출하고 시사점을 제시하고자 하였다. 연구결과 첫째, 품질관리는 프랜차이즈를 운영함에 있어 핵심적인 활동영역으로 프로그램에 관한 정보의 생산과 활용과 밀접하게 연관되어 있다. 품질관리는 대학의 기능을 수행하는 데 필수적 자원인 지적 자원과 재정적 자원을 확보하기 위해 반드시 필요한 요소이다. 특히 고등교육 프랜차이즈를 수행함에 있어 품질관리는 타대학과의 차별화를 통한 경쟁우위를 확보하는 중요한 수단이다. 우리나라는 품질관리를 진입요건에 대한 규제와 운영형태에 대한 규제에 초점을 맞추고 있다. 하지만 영국과 미국의 경우 프랜차이즈를 운영할 수 있는 자격이나 형태에 대해 규제하지 않고 프랜차이즈를 운영하기 위한 내부절차에 초점을 두고 있다. 대학이라

는 내부조직의 복잡성, 생산되는 서비스의 다양성으로 인해 프랜차이즈를 기획하고 실행할 때는 반드시 다수의 구성원이 참여할 수 있는 투명한 의사결정을 통해 이해관계자가 상호 가치를 공유하고 이를 질 제고로 연계하고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 프랜차이즈 표준화는 고등교육 프로그램이 국내외 상관없이 동일하게 제공되게 하는 기본적인 요건이다. 프랜차이즈 유치국은 진출 대학의 프로그램이 표준화되어 일관성, 통일성 있는 서비스가 교육소비자에게 지속적이고, 효과적으로 제공될 것을 요구한다. 진출국의 대학들은 국외진출을 통해 대학의 이미지와 브랜드를 제고하고, 재정수입원을 다양화하기 위해 표준화된 교육프로그램을 제공하는 것이 필요하다. 우리나라는 품질관리와 마찬가지로 형식적 측면에 초점을 맞추고 있다. 학생의 지위와 권리, 교육프로그램의 동등성과 같은 사항에 대해서는 규정이 존재하지 않는다. 하지만 영국과 미국은 학습자들의 교육과정이 투입, 과정, 산출에 있어 동등한 수준을 요구하는 것이 특징이다. 셋째, 현지화는 프랜차이즈 프로그램의 성공적인 정착을 위한 필수요소이다. 이를 위해 문화적 상대주의에 대한 고려, 교육과정 개발에 있어 현지의 수요와 환경에 대한 분석이 필요하다. 프랜차이즈에서 지역적 특수성을 고려하지 못한 획일화된 프로그램을 적용할 경우 학문적 자율성과 다양성에 부정적 영향을 끼칠 수밖에 없다. 하지만 우리나라와 영국, 미국 모두 프랜차이즈에 있어 현지화에 대한 고려는 부족한 것으로 나타났다. 프랜차이즈의 성공적 정착을 위해서는 진출국과 유치국간 문화의 차이, 사회경제적 환경의 차이, 정부규제의 차이를 세밀하게 확인하면서 현지화를 수행해야 한다.

본 연구의 결과는 우리나라의 프랜차이즈 도입과 활성화를 위해서 먼저 국가적 수준의 프랜차이즈 운영규정이나 지침을 마련하는데 활용될 수 있다. 이를 통해 프로그램 운영 목적과 절차, 학위수여기관의 책임과 학문적 기준의 충족, 프로그램 질보장을 위한 제정과 시설, 학생들의 교육기회, 권리 및 교육 프로그램의 질보장 방법에 대한 정보를 추가적으로 고려할 필요가 있다. 그리고 현지화에 대한 규정을 심화시켜 성공적인 프랜차이즈를 도입하는데 활용하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 교육과학기술부. (2012). 고등교육 국제화 추진전략 보고. 대학선진화과.
- 김철식. (2015). 프랜차이즈 거래관계 실태연구: 편의점을 중심으로. 「노동리뷰」 : 10, 7-20.
- 김이경, 이영환. (2017). 영국의 프랜차이즈에 대한 연구. 비교교육 연구
- Aaker, D., (1992). The value of brand equity. *Journal of Business Strategy*, 4, 27-32.
- Altbach, P. G., (2007). Peripheries and centers: research universities in developing countries. *Higher Education Management and Policy*, 19 (2): 1-24.
- Altbach, P. G., and Knight, J., 2007. The internationalization of higher education : motivations and realities. *Journal of Studies in International Education*, Vol. 11 No. 3/4: 290-305
- Barry, J., Chandler, J., and Clarks, H., (2001). Between the ivory tower and the academic assembly line. *Journal of Management Studies*, 38, 87-99.
- Blackmur, D., 2004. "Issues in Higher Education Quality Assurance." *Australian Journal of Public Administration* 63 : 105-116.
- Bulotaite, N., (2003). University heritage- An institutional tool for branding and marketing, *Higher Education In Europe*. 28(4): 449-454.
- Castells, M., (2001). Universities as dynamic systems of contradictory functions. In: Muller, J. and Cloete, N (eds). *Challenges of Globalisation*. Maskew Miller Longman, Cape Town.
- Council of Postsecondary Accreditation, (1990). *Principles of Good Practice in Overseas International Education Programs for Non-U.S. Nationals*
- Edwards, R., and Edwards, J., (2001). Internationalization of education: A business perspective. *Australian Journal of Education*, 45(1): 76-89.
- Ennew, C. T., and Yang, F. (2009). Foreign universities in China: A case study. *European Journal of Education*, 44 (1): 21-36.

- Ferris, J.M., "Competition and Regulation in Higher Education: A Comparison of the Netherlands and the United States." *Higher Education* 22: 93 - 108.
- Frank, M. and Ralph, A. W., (1985). The Economics of franchise contracts. *Journal of Law and Economics*, 28(2): 503-526.
- Frost, T. S., (2001). The geographic sources of foreign subsidiaries' innovation. *Journal of Strategic Management Studies*. 22(2): 101-123.
- Inma and Debowski, (2006). Analysis of Franchise Performance through Use of a Typology: An Australian Investigation. *Singapore Management Review*, 28 (2): 1-30.
- Jan, M.S and Susan, E. M., (2004). Internationalisation of Curricula : An alternative to the taylorisation of academic work. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 26(2): 189-205.
- Kells, H.R., (1992). Self-regulation in higher education : A multi-national perspective on collaborative systems of quality assurance control. London: Jessica Kingsley Publisher.
- Kinser, K., & Levy, D. (2005). The for-profit sector: U.S. patterns and international echoes in higher education. *PROPHE(Working Paper)*, 5, 1 - 20.
- Klein, G., Crawford, and Alchian. (1978), Vertical integration, appropriable rents, and th competitive contracting process. *Journal of Law and Economics*, 21(2): 297-326.
- Knight, J., (2004). Internationalization remodeled: definition, approaches, and rationales. *Journal of Studies in International Education*, 8(1): 5-31.
- Knight, J., (2016). Education hubs: transnational education remodeled: toward a common TNE framework and definitions. *Journal of Studies in International Education*, 20(1): 34-47.
- Lien., D, and Wang., Y., (2010). The effects of a branch campus. *Education economics*. July, 29. DOI: 10.1080/09645292/2010/488488.
- Maggie, W., (1993). Franchising: The quite revolution. *Higher Education Quarterly*,

47(3): 207-220.

Mantz, Y. (1993). Quality assurance for higher education franchising. *Higher Education*, 26, 167-182.

Menard, C., (2004). The economic of hybrid organization. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 160(3): 345-376.

Miliszewska, I., and Horwood, J. (2004). Engagement theory : A framework for supporting cultural differences in transnational education. <http://www.herdsa.org.au/wp-content/uploads/conference/2004/PDF/P016-jt.pdf>.

Miller, P., and Shotte, G., (2010). Franchising Education: challenges and opportunities for coping with the economic recession and the provision of higher education in the United Kingdom. *Policy Futures in Education*, 8(6): 644-652.

O'Donnell, S. and Jeong, I., (2000), "Marketing standardization within Global industries: An empirical study of performance implications," *International Marketing Review*, 17(1): 19-33.

Parameswaran, R. and Glowacka, A. E., (1995). University image: An information processing perspective. *Journal of marketing for Higher education*, 6(2): 41-46.

Prowse, J., and Goddard, J. T., (2010). Teaching across cultures: Canada and Qatar. *Canadian Journal of Higher Education*, 40(1): 31-52.

QAA, (2012). Review of UK Transnational Education in china: University of Central Lancashire and North China University of Technology.

QAA, (2010). Code of practice for the assurance of academic quality and standards in higher education- collaborative provision and flexible and distributed learning

Rhee, J. and Sagaria, M., (2004). International students: constructions of imperialism in the chronicle of higher education. *Australian Journal of Indigenous education*, 39(1): 54-64.

Roff, A., (1992). Franchising: assuring the quality of the student experience. *Coombe*

Lodge Report, 22(10): 865-881.

Shams, F. and Huisman, J., (2012). Managing offshore branch campuses: An analytical framework for institutional strategies. *Journal of Studies in International Education*, 16(2): 109-113.

Tharenou, P. and Harvey, M., (2006), Examining the overseas staffing options utilized by Australian headquartered multinational corporations. *International Journal of Human Resource Management*, 17(6): 1095-1114.

Universities UK (2012). *Futures for higher education: Analysing trends*.

Van Eekelen, I.M., Hoshuizen, H.P.A. and Vermunt, J.D., 2005. Self-regulation in higher education teacher learning, *Higher Education*, 50(3): 447-471.

Veloutsou C, J., Lewis, M. and R. A., Paton, (2004) University selection: information requirements and importance. *The International Journal of Educational Management*, 18(3): 160-171.

Verbik, L., and Merkley, C. (2006). *The international branch campus: models and trends*: London, UK: The Observatory on Borderless Higher Education.

Williamson, O. E., (1979). Transaction cost economics : The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2): 233-261.

The characteristics of higher education franchise regulation

Lee, Young Hwan

Abstract

This study analyze the characteristic of higher education franchise program, which are actively discussed in academic and policy community as a successful internationalization. To attain this aim, we analyzed the meaning, characteristics, institutional status and necessity of franchise in higher education. Also, the authors analyzed the characteristics of franchise in higher education in terms of quality assurance, standardization, localization comparing Korea, UK and U.S.A. This results showed that Korean franchise guideline regulate pre-qualification and the type of franchise which focus on formal aspect. In contrast with Korea, UK and U.S.A. do not regulate qualification and type of franchise. In the same vein, U.K and U.S.A. turn out to regulate standardization with the perspective of student. Finally, it was confirmed that all country regulate localization with minimum level.

key word

higher education, transnational education, franchise.

< 제4세션 >

라운드 테이블

규제 샌드박스

기술혁신을 위한 규제 샌드박스
지원체계 구축을 위한 제언

최해옥
(STEPI)

기술혁신을 위한 규제 샌드박스 지원체계 구축을 위한 제언

최해욱 20)

I. 기술선점을 위한 규제개혁

- 규제 샌드박스 정책은 신기술·서비스 분야 기술의 경쟁력 강화에 활용되고 있음
 - 초기 영국은 핀테크를 육성하기 위한 정책으로 규제 샌드박스를 활용했지만 이는 단시간에 기술을 개발시켜 금융분야 기업경쟁력 강화를 통해 주도권을 잡으려는 시도가 있었다고 판단됨
 - *당시 세계 금융의 허브는 런던에서 뉴욕으로 옮겨진 상황이었고 이를 극복하기 위한 방법으로 금융분야 기술을 접목한 핀테크를 육성함
 - *영국은 정부차원에서 핀테크를 정책적으로 적극 지원하여 런던을 세계 'Global Fintech Capital'로 육성하고자 함
 - *당시 집권을 잡고 있던 카멜론 총리는 미국의 실리콘밸리를 참고하여 런던 동부지역에 'TechCity'를 구상하여 IT 벤처의 집적지로 발전시켜 핀테크 기술을 집중 육성함
 - 일본은 현행 규제제도로는 글로벌 기술의 주도권을 빼앗길 우려가 있다고 판단하여 2017년 성장전략의 일환으로 도입함
 - *현재 규제 제도의 문제점으로 새로운 아이디어나 비즈니스모델은 기존 규제에 대한 불확실성이 존재하고 제품출시까지의 시간이 오래 걸리는 문제 인식
 - *규제 당국에 의해 불확실성을 저감하고 신규진입을 촉진하기 위한 대안으로 제시
- 주요국들은 혁신전략 및 정책의 일환으로서 규제 샌드박스의 중요성을 강조하고 다양한 프로그램을 실시

국가	전략정책	주요 내용
영국	영국은 금융행위규제기구(FCA)가 소비자 편익향상과 기업 간 경쟁촉진을 위해 'Project innovate'의 일환으로 도입('14.10)	영국은 정부차원에서 핀테크를 정책적으로 적극 지원하여 런던을 세계 'Global Fintech Capital'로 육성하고자 함
싱가폴	싱가포르 통화청(MAS: Monetary Authority of Singapore)은 핀테크 규제 샌드박스 시행 안 발표('16.6.6.)	싱가포르는 규제정책과 개발전략을 위해 전담팀인 'FTIG: FinTech&Innovation Group'을 구성
일본	현행 규제제도로는 글로벌 기술의 주도권을 빼앗길 우려가 있다고 판단하여 2017년 성장전략으로 도입	규제 당국에 의해 불확실성을 저감하고 신규진입을 촉진하기 위한 대안으로 제시 「미래투자전략 2017」을 통해 Society 5.0을 이루기 위해서는

- 제조 분야 혁신 아이디어 및 기술이 규제 샌드박스를 통해 기술적·경제적·사회적 효용성을 입증 할 수 있는 최소한의 기회를 제공하고, 부족한 자원은 사후지원체계를 통해 제도 개선 및 연계지원책 마련 필요
- 규제 개혁에 있어 실제 특례가 부여 될 수 있는 규제가 한정되어 있지 않고, 규제 대상에 대한 모호한 사례에 대한 분석 및 검토에 관한 지원 절차 필요

[관련 법령]

산업융합촉진법 제2조(정의)

8. 실증을 위한 규제 특례란 산업융합 신제품 또는 산업융합 서비스(이하 “산업 융합 신제품·서비스”라한다)가 다른 법령에 따라 허가 승인 인증 검증 인가 등(이하 허가등“이라 한다)를 신청하는 것이 불가능(계속)

9.”임시허가:란 산업융합 신제품 서비스에 대한 허가등의 근거가 되는 법령에 기준 규격 요건 등이 없거나 법령에 따른 기준 규격 요건 등을 적용하는 것이 맞지 아니한 경우로서 (계속)

행정규제기본법에 따른 규제 범위

- 규제 샌드박스 시작 된지 11개월, 이제는 전후 지원체계 구축을 위한 제도혁신이 필요한 때임

Ⅱ. 전후 규제 샌드박스 지원체계 구축을 위한 제언(안)

① 「규제 샌드박스 민원창구(VOI:Voice of Innovator)」 개설

- (필요성) 규제 샌드박스 참가자들이 느끼는 공통된 애로상황 파악 및 해결방안 제시를 통해 문턱을 낮춰주는 제도 개선 추진
- (추진방안) 「규제 샌드박스 민원창구(VOI:Voice of Innovator)」 개설을 통해 현행제도의 법령상·운영상 문제점을 찾아내고 이를 개선하기 위한 플랫폼 구축
 - 규제 샌드박스에 참가한 혁신가들이 느끼는 건의 및 애로사항 등을 취합할 수 있는 창구 설치
 - 분야별, 업종별, 지역별, 유형별 등 세분화된 구분을 통한 데이터관리를 통해 데이터화 한 민원내용에 대한 분석을 통한 정책 우선순위 파악
 - 정책연구와 병행으로 산학연관 관계자와 참가자가 참여하는 별도의 위원회 및 공청회를 거쳐 현실적인 대안 도출
 - 중소기업 및 벤처기업에게 발생하는 기술적·행정적 애로사항을 지원하기 위한 특화 프로그램과 연계하여 제조 분야 지원영역에 대한 외부 협력체계를 구축하여 사업자와 연계하고 필요시 예산사업 통해 지원
 - 현행 옴부즈만 제도를 확대하여 참가자들의 애로상황을 해결하는 지원체계 구축 필요

② 아이디어 스케일업을 위한 대국민 참여 플랫폼 「아이디어뱅크(가칭)」 구축

- (필요성) 규제 샌드박스에 참가한 중소기업이나 벤처기업들은 대기업에 비해 정보수집 및 컨설팅 등에 투자할 수 있는 자금력 부족
- (추진방안) 아이디어 스케일업을 지원할 수 있는 대국민 참여 플랫폼 「아이디어뱅크(가칭)」을 구축하여 혁신적인 아이디어 제공 필요

- 최근 트렌드와 라이프스타일, 예를들어 90년 이후 태어난 새로운 세대의 니즈를 반영할 수 있음
- 교육부와 연계된 봉사활동 인증 등을 접목하여 대학생 및 중고생들의 참여를 독려할 수 있음
- 혁신적인 아이디어에 변화하는 트렌드를 구상하기 위해 인센티브를 제공하여 젊은 세대들의 아이디어 참여를 유도하는 등 아이디어 선순환 시스템 구축

③ 지속적인 기업경쟁력 확보를 위한 데이터 기반 구축

- (필요성) 신산업 및 서비스 분야에 대한 규제 샌드박스 실험 등을 통해 생성된 데이터에 대한 기반을 구축하여 향후 발생할 기회비용 감축
 - 현재 규제 샌드박스 제도설계에 있어 데이터 소유에 관한 이슈는 제기되지 않고 있는 상황
 - 이를 인센티브를 제공하는 국가가 소유할 것인지 아니면 참여 기업들의 고유영역으로 둘 것인지에 대한 논의 부족
- (추진방안) 규제 샌드박스 「데이터 뱅크(가칭)」을 활용하여 향후 예측 및 진단에 활용
 - 규제 샌드박스의 사회실증에서 산출된 데이터 기반을 구축하여 관리함으로서 위험요소 예측 가능
 - 중복되는 사업에 대한 데이터 기반의 근거제공을 위해 활용

④ 글로벌 新(신)기술실증의 플랫폼으로서 활용

- (필요성) 최근 기술사업화를 위한 기업의 수요 증가로 인해 정부의 실증 인프라 지원 확대
 - 국가차원에서 소부장 분야의 실증 인프라를 위한 실증 테스트 베드 구성에 대한 논의가 진행되고 있음
 - 규제 샌드박스를 글로벌 신기술 실증의 플랫폼으로서 활용하여 기업경쟁력 강화 필요
- (추진방안) 지역별 특화된 분야의 규제자유특구 등을 활용한 글로벌 신기술의 실증의 장 구축

- 지역 및 국가에 따라 다르게 나타나는 기술실험, 예를들어 환경기술(미세먼지, 탄소저감 등)과 관련된 기술에 대한 국가별 테스트 베드로서 활용가능(국가별 기술적응도 확인 가능)
- KOICA와 연계한 글로벌 기술 실증을 위한 테스트베드로서 활용\

Ⅲ. 기대효과

- 수요자 중심의 규제 샌드박스 정책을 통해 참가자들이 느끼는 애로상황을 우선 해결해줌으로서 정책효과 극대화
- 아이디어 스케일업을 위해 대국민 아이디어 창구를 마련하여 새로운 트렌드와 라이프 스타일을 반영
- 데이터기반을 구축하여 지속가능한 정책수립에 적시 활용함으로써 정책 효과성 제고
- 규제 애로가 발생하는 근본적인 원인을 파악하고, 기존의 규제 해소 및 완화 절차를 실질화하여 특례 혜택을 관련 산업 전반에 확대하는 효과 창출
- 글로벌 기술실증의 장으로서 신기술 및 서비스 관련 테스트베드로서 활용하여 글로벌 기술혁신 전략으로 활용