

2018 한국규제학회 춘계학술대회

발표자료집

- ▶ 주 제 : 4차 산업혁명 시대 정부규제의 방향과 과제
- ▶ 일 시 : 2018년 5월 25일(금) 13:00 ~ 17:30
- ▶ 장 소 : 한국행정연구원 신관 지하1층 교육실
- ▶ 주 최 : (사)한국규제학회

(사)한국규제학회

【프로그램】

시 간			내 용
부터	까지	소요	
12:40	13:00	20	등 록
13:00	13:10	10	개회식 전체사회 : 김성준 (경북대)
13:10	14:30	80	■ 제1세션 ○ 사 회: 김신 (한국행정연구원) ○ 발 표 - 권영관 (공정거래조정원) - 박선주 (경북대학교) - 하선권 (KDI) ○ 토 론 - 최성락 (동양미래대학교) - 이해영 (광운대학교) - 이해윤 (이화여자대학교)
14:30	15:50	80	■ 제2세션 ○ 사 회: 김성준 (경북대학교) ○ 발 표 - 이민호 (한국행정연구원) - 원소연 (한국행정연구원) - 이용규 (중앙대학교) ○ 토 론 - 김현중 (김·장법률사무소) - 박형준 (성균관대학교) - 이인원 (서울시립대학교)
15:50	16:00	10	Coffee Break
16:00	16:50	50	■ 라운드테이블 : 4차 산업혁명 시대, 규제개혁 도그마 극복이 가능한가? ○ 사 회: 김주찬 (한국규제학회회장) ○ 발 표: 이광호 (STEPI) ○ 토 론 - 김도훈 (경희대학교) - 이민창 (조선대학교) - 이민호 (한국행정연구원)
16:50 ~ 17:20			한국규제학회 총회 및 상임이사회 개최
17:20 ~ 17:30			폐 회

【목 차】

제1세션	
사 회 : 김신 (한국행정연구원)	
발표 1 : 혁신경쟁과 경쟁법 집행에 관한 연구.....	3
발 표 : 권영관 (공정거래조정원)	
토 론 : 최성락 (동양미래대학교)	
발표 2 : 규제개혁 수요자 만족도 영향요인 분석 : 정책과정에서의 참여성을 중심으로	11
발 표 : 박선주 (경북대학교)	
토 론 : 이해영 (광운대학교)	
발표 3 : 효율적 인증제도 구축을 위한 중복인증규제의 개선방안.....	25
발 표 : 하선권 (KDI)	
토 론 : 이해윤 (이화여자대학교)	
제2세션	
사 회 : 김성준 (경북대학교)	
발표 1 : 규제사후영향평가 활성화에 대한 공무원 인식수준 분석.....	53
발 표 : 이민호 (한국행정연구원)	
토 론 : 김현중 (감·장법률사무소)	
발표 2 : 안전규제의 현황과 문제점.....	99
발 표 : 원소연 (한국행정연구원)	
토 론 : 박형준 (성균관대학교)	
발표 3 : 기술규제의 내재적 특성과 정책과정 현상분석.....	115
발 표 : 이용규 (중앙대학교)	
토 론 : 이인원 (서울시립대학교)	
제3세션 : 라운드테이블	
사 회 : 김주찬 (한국규제학회장)	
발 표 : 4차 산업혁명 시대 규제개혁 도그마 극복이 가능한가	
발 표 : 이광호 (STEPI)	
토 론 : 김도훈 (경희대학교)	
이민창 (조선대학교)	
이민호 (한국행정연구원)	

제 1 세션

혁신경쟁과 경쟁법 집행에 관한 연구

권 영 관
(공정거래조정원)

1. 서론

□ 연구배경

- 과학기술의 고도화 → 지식기반 사회 가속화 및 고도화
- 신산업, 신시장 출현
- 경쟁의 패턴 변화 ⇒ Static → Dynamic
 - Static competition → P, Q, Ads, ...
 - Dynamic competition → **Innovation**(제품혁신, 공정혁신, BM 혁신,...)

□ RQs:

- 동태적 경쟁이 중요한 시장 내지 산업(사실상 Digital economy의 대부분 산업)에서 경쟁법 집행을 어떻게 해야 하는가?
- Impacts of 'False'?
- 우리나라 경쟁법 집행 Practices의 현주소?
- 현재의 경쟁법 집행을 위한 주요 분석(ex: 시장획정, 시장구조 평가, M&A 효과 평가, ...) 도구들의 유효성?

1. 동태적 혁신경쟁에 대한 관심

□ 학계(General)

- Joseph Schumpeter
- Schumpeterian, Neo-Schumpeterian
- Some of Neoclassical economists

□ Antitrust Community

- 1980 ~ 1990년대부터 논의가 본격화 ⇒ 미국 중심
- Jorde & Teece (1992)
- Gilbert & Sunshine(1995)
 - '**Innovation Market**'
 - 1995 U.S. IP Guidelines(by DOJ-FTC)
- 2010 U.S. Horizontal Merger Guideline

2. Literature Review

1. Nature of Competition

□ Joseph Schumpeter

“기업들은 새로운 제품, 새로운 기술, 새로운 공급원, 새로운 유형의 조직으로부터의 경쟁에 직면하는데, 그런 경쟁은 결정적으로 중요한 비용 우위 또는 품질우위를 이용하는 경쟁으로써 기존 기업의 이윤과 산출량 같은 주변부가 아닌 존립기반과 생존 자체를 강타한다.” (Schumpeter, 1942: 84)

- Short-run benefits → P, Q, Ads, ...
- Long-run benefits → Innovation, Creative destruction
- Innovation v. Imitation
- Schumpeter hypothesis:
 - Large firm v. Small firm

2. Literature Review

2.1. Nature of Competition

□ Neo-Schumpeterism

- Key Q) Process of Innovation and Competition, and its results?
- Evolutionary economics:
 - Bounded rationality (Simon, 1955)
 - “기업이 시장조건을 능동적으로 변화시킬 수 있다”
 - “실험과정을 통해 창출된 혁신들 중 일부만 시장에 적합한 것으로 선택되며, 경쟁자들에 의해 모방되면서 경쟁 과정이 전개된다”
 - “동태적 관점에서의 시장경쟁이 중요하다” → 우월적 혁신의 선별
- Theory of path dependence:
 - “기술변화(technological change)”가 경쟁과정 및 결과에 매우 중요
 - “시장에서 초기에 우월적 지위를 확보한 기업들이 경쟁자들에 비해 지속적으로 우위를 유지해 나갈 수 있다”
 - 초기 조건의 작은 변화 내지 차이가 이후 시장의 변화 내지 진화의 방향 및 속도 등에 매우 커다란 변화를 발생 → 예측?
 - “경쟁이 반드시 더 우수한 혁신이나 가장 효율적인 기업을 선택하지 않을 수도 있다” → Lock-in

2. Literature Review

2.2. 경쟁정책 및 법집행 관련 시사점

- 정책적 목표?
 - 단기적인 관점보다는 장기적인 효율성 제고를 목표로 하는 것이 바람직할 수도 있다
 - 지금 당장 시장지배적 사업자 또는 독점기업 등이 있다하더라도 나중에는 혁신경쟁을 통해 효율성이 달성되기 위한 중요한 과정일 수도 있다.
- Market power?
 - 더 높은 혁신성이 더 빠른 성장과 더 높은 집중(market concentration)을 초래한다 증거(Nelson & Winter, 1982)
- 시장개입의 여부 및 개입방식?
 - 개입 여부에 대한 신중한 판단이 필요
 - 개입의 필요성이 충분할 경우 → 가능한 시장 진화의 초기단계에 개입을 하는 것이 바람직할 수 있다.
 - “시장이 장시간 동안 진화해오면서 이미 Lock-in이 발생한 시장에 뒤늦게 개입하는 것은 별다른 효과가 없을 수도 있다”
 - 시장구조(Market structure) 개선 중심? → 혁신 보호(인센티브, 정당한 보상), 기업의 전략(행위)의 불공정성/경쟁제한성 중심

3. 기존의 경쟁법 집행 접근의 한계

□ 한국

- 공정거래위원회(2015.6.30) 기업결합심사기준:
 - 신규진입이 가까운 시일 내에 충분한 정도로 용이하게 이루어질 수 있는 경우에는 기업결합으로 감소되는 경쟁자의 수가 다시 증가할 수 있으므로 경쟁을 실질적으로 제한할 가능성이 낮아질 수 있다 (심사기준 VII-2-가)
 - 신규진입의 가능성 평가?
 - 법적.제도적 진입장벽의 유무, 필요한 최소한의 자금규모, 특허권 기타 지적재산권을 포함한 생산기술조건, 입지조건, 원재료 조달조건, 경쟁사업자의 유통계열화의 정도 및 판매망 구축비용, 제품차별화의 정도 등을 고려(심사기준 VII-2-나)
 - 신규진입이 충분히 일어날 수 있는지의 판단?
 - 기업결합으로 인한 경쟁제한 우려가 억제될 수 있을 정도의 규모와 범위를 갖추어야 하며, 특히 차별화된 상품 시장에서는 기업결합 당사회사의 제품과 근접한 대체 상품을 충분히 공급할 수 있는 능력과 유인이 존재하는지를 고려한다(심사기준 VII-2-라)

“진입(entry)의 가능성에 초점?”

3. 기존의 경쟁법 집행 접근의 한계

□ 기존 경쟁법 집행 접근의 한계점

- Sidak & Teece (2009), 권남훈(2012):
 - ① 정태적 경쟁 뿐 아니라 동태적 혁신경쟁의 보호를 목표로 해야 한다.
 - ② 신경쟁이 활발히 일어나는 산업에서 경쟁법을 집행할 경우 법집행 과정에 오판의 가능성이 높으며 오판으로 인한 폐해가 클 수 있다.
 - ③ 시장획정, 시장지배력 등 전통적인 경쟁법 집행단계에서 사용되는 기법들이 동태적 혁신경쟁이 활발히 일어나는 산업에는 적용하는 것이 부적절한 경우가 많다.

3. 기존의 경쟁법 집행 접근의 한계

□ 보다 근본적인 문제:

“혁신과 경쟁과의 관계 및 양자의 상호작용, 나아가 경쟁의 정태적 차원과 동태적 차원 사이의 관계가 명확하지 않다”

- 주요 논거:
 - 경쟁이 높을수록 혁신인센티브가 높아지는가? → No (Kamien and Schwartz, 1976; Scherer and Ross, 1990).
 - 혁신경쟁의 강도 = $f(\text{경쟁자 수?}, \text{many but important factors})$
 - position within innovation network (Dasgupta and Stiglitz, 1980; Lee and Wilde, 1980; Reinganum, 1983)
 - aspects of knowledge stock (Fudenberg et al., 1983)
 - IP protection ~ spillover (d'Aspremont and Jacquemin, 1988)
 - ...

4. 혁신경쟁에 관한 경쟁법 집행 접근 및 사례 고찰

4.1. 잠재적 경쟁이론 및 사례 고찰

- 규율효과(disciplining effect)(Clark, 1904):
 - “시장진입 위협에 대한 자각이 존재하면 기존 기업들은 자신들의 market power를 행사하는데 제한이 따른다”
- 인지된 잠재적 경쟁(Perceived Potential Competition)
 - Gilbert and Newberry(1982)→ “독점기업의 혁신인센티브가 높다”
 - 문제점
 - 잠재적 경쟁자의 식별?
 - **현존하는** 제품시장 관점에서의 혁신경쟁 취급
- 실질 잠재적 경쟁(Actual Potential Competition)
 - 어떤 제품시장이 현존하거나 현재는 존재하지 않더라도 가까운 장래에 만들어질 가능성이 충분히 높다면, 당해 시장에 진입하기 위한 R&D를 수행하고 있는 기업을 “실질 잠재적 경쟁자”로 간주
- 사례:
 - Hoechst-Morion Merrell Dow 기업결합 사건: Hoechst AG, 120 F.T.C. 1010 (1995)

4. 혁신경쟁에 관한 경쟁법 집행 접근 및 사례 고찰

4.2. 혁신시장 접근 및 사례 고찰

- Gilbert and Sunshine(1995): 5단계 접근법 제시
 - ① 대체관계에 있는 혁신활동 식별
 - ② 혁신을 위한 진입장벽으로 볼 수 있는 R&D에 필요한 특수자산 (special assets)을 식별
 - ③ 혁신시장을 획정 → 혁신 경쟁자 식별
 - ④ 경쟁제한성을 평가:
 - 합병된 기업이 단독행위 또는 협조적 행위를 통해 자신의 R&D를 줄이거나 속도를 늦출 수 있는 능력과 인센티브를 가지는지의 여부
 - 다른 경쟁자들의 전략들을 무용하게 만드는지의 여부, etc.
 - ⑤ 혁신에 관한 효율성 증가를 비교 평가
- 사례:
 - Lockheed Martin-Northrop Grumman사 합병 시도 건: U. S. v. Lockheed Martin Corp., Civ. No. 98-00731 (1998)
 - Genzyme-Novazyme 두 제약회사 기업결합 건:

4. 혁신경쟁에 관한 경쟁법 집행 접근 및 사례 고찰

4.3. 미래시장 접근 및 사례 고찰

- 미래시장(Future Markets)
 - 의미: 지금까지 존재하지 않고 있는 장래의 제품시장
- 장점:
 - ① 장래의 특정 재화시장에 관한 잠재적인 제품시장 경쟁을 고려할 수 있도록 해주는 장점
 - ② 잠재적 경쟁이론(Potential Competition Doctrine)의 한계점 보완 가능
 - ③ 현재의 제품시장내 관련 기업들과는 무관한 혁신시장에 대한 고려도 가능
 - ④ 미래 시장의 형성여부가 이슈가 되는 기업결합에도 적용 가능
- 사례:
 - Sensormatic (FTC 1995) 사건: Sensormatic Elec. Corp., FTC File No.941-0126, 60 Fed. Reg. 5428 (1995)

규제개혁 수요자 만족도 영향요인 분석 :
정책과정에서의 참여성을 중심으로

박 선 주
(경북대학교)

발표 내용

1. 연구의 배경 및 목적
2. 선행연구 검토
3. 연구설계
4. 분석결과
5. 논의 및 함의

2

연구의 배경 및 목적

- 민간 부분 뿐만 아니라 공공 부문에서도 고객, 수요자, 국민 만족도 조사가 많이 이루어지고 있음
 - 90년대 이후 NPM적 정부혁신 패러다임과 함께 정부업무의 성과중심 관리의 중요성 강조 (박중훈 외, 2011)
 - 2000년 이후 정부업무평가에서 국민만족도 조사(민원만족도 조사, 정책만족도 조사) 실시, 특정평가인 규제개혁평가에 규제개혁 만족도/체감도 포함, 공공기관 고객만족도 등 실시
 - 이외에도 각 부처나 지자체에서 자체적으로 만족도 조사 실시하거나, 특정 정책에 대한 만족도 조사 실시
- 그러나 조사결과 활용의 부족과 만족도의 정체가 지속적으로 지적됨
 - 조사결과와 환류를 위한 “정보(information)”로서의 역할을 위해서는 만족도 영향요인에 대한 고민과 탐색 필요

3

연구의 배경 및 목적 (계속)

- ‘규제개혁’ 만족도의 경우 특성을 반영할 필요
 - 규제 정책은 피규제자가 직접적 대상이고, 이해관계자로서 편익수혜자 집단 존재
 - 일반적인 정책은 정책대상이 수혜집단이거나 불특정다수인 경우가 대부분 (일반국민, 서비스 이용자 대상으로 조사)
- ‘규제개혁’은 기존의 이해구조와 관계에 변동을 가져오는 동태적 개념
 - 과정과 효과, 비용에 대한 종합적 고려와 비용부담자-편익수혜자 집단 구분
 - 보통, 기존에 도입, 실시되고 있는 정책에 대한 만족도를 조사하므로, 내용이나 품질에 대한 지표 구성 (예: 무상급식 (강상원 외, 2016), 원자력에너지 정책 (목진휴 외, 2015))

4

연구의 배경 및 목적 (계속)

- 규제개혁 만족도 영향요인의 탐색 필요
 - 개념적 정의에 따라 구성된 설문문항을 실제 피규제자와 수혜자(규제개혁 수요자)들은 어떻게 구분하고 있는가(구성타당성)?
 - 수요자가 인식하는 규제개혁 만족도 영향요인은 무엇인가?
 - 비용부담자와 편익수혜자 간에 만족도에 영향을 미치는 요인이 상이한가?
 - 이해집단의 인지된 만족도에 영향을 미치는 공통적인 영향요인은 무엇인가?

5

선행연구 검토 - 정책만족도 영향 요인에 관한 연구

- 기대 - 민간부문의 고객만족도에 관한 연구는 서비스에 대한 고객의 기대와 실제 서비스의 성과의 비교를 통해 만족도가 결정된다는 기대불일치이론 (Oliver, 1980 등)
 - 우리나라에서 공공부문에 적용 (김재현, 2003; 김영훈, 2015)
- 인지 - 정책 또는 제도에 대한 경험과 인지가 기대를 높이며, 결과적으로 만족도에 영향 (목진휴, 안미영, 김병준, 2013; 강상원, 여차민, 이석환, 2016 등)
- 신뢰 - 제도, 타인, 성과, 책임감에 대한 '기대'를 신뢰로 이해(이혜인, 홍준형, 2013; Barber, 1983 등) . 정부신뢰 개념 적용
- 성과 - 성과에 대한 인식이 만족도에 영향(Dahl, 1961; 이현국, 이민아, 2014; 강상원 외, 2016 등)

6

선행연구 검토 - 정책과정에서의 참여성

- 정책 이해관계자 참여와 만족도
 - 최근 논의되는 참여적 정책결정, 열린 정부(open government), 시민주도 정부 혁신 등 후기 신공공관리론의 등장 및 요구 반영
 - 규제개혁에서도 수요자(피규제자부터 시민까지직·간접 영향집단을 포괄하는 광의의 이해관계자)의 참여와 만족도/체감도 중요(이종한, 박선주, 2017 등)
- Openness (개방성) 에 관한 논의
 - openness = transparency (Bertot, Jaeger, and Grimes, 2010); openness = access to decision-making arenas (accessibility) (Klijn et al., 2008)
 - 광의의 개방성 : 접근성 + 투명성(정보제공) + 참여(정책결정)의 상호연관성 (Grimmelikhuijsen and Feeney, 2017)

7

설문조사 설계 방법

- 선행연구 검토와 사전 질적조사를 통해 수요자 중심 규제개혁 평가항목 풀 (item bank pool) 작성
 - 과제기반 규제개혁 추진의 평가에 적절한 효과성, 참여성, 투명성, 수용성, 규제비용, 적절성, 책임성의 7개 평가항목을 도출
 - 규제개혁 추진의 단계별 7개 평가항목과 규제개혁의 전반적인 중요도와 만족도를 포함하여 총 23개의 수요자중심 규제개혁 평가항목 리스트(item bank pool)를 작성
- 1, 2차 전문가 델파이 조사를 통해 최종 수요자 중심 규제개혁 평가모형 확정
 - 규제개혁 단계별 평가문항, 평가주체별 평가지표, 추진단계별 평가시기, 그리고 수요자 집단 (편익수혜자, 비용부담자) 간 가중치 결정하여 최종모형 도출

8

설문 문항 구성

평가항목		문항 (예시)
규제개혁 추진단계별 : 선정-추진-사후관리	효과성	각 추진단계별 목표에 부합하는 결과의 도출 정도
	참여성	이해관계자의 참여 가능성
	투명성	규제개혁 단계별 관련 정보 공개의 정도
	수용성	이해관계자 참여를 통해 개선된 의견의 수용 정도
	규제비용	규제개혁에 따른 부담 증가(또는 후생 감소)
	적절성	규제개혁의 목표 및 내용에 대한 적절성 파악의 정도
	책임성	규제개혁 추진 주체의 자원 및 수단 대응의 정도
규제개혁 전반	중요도	수요자의 규제개혁에 대한 필요성과 부합하는 정도
	만족도	규제개혁 전반에 대하여 수요자가 만족하는 정도

이종한·박선주(2017)

9

규제개혁
수요자 만족도
설문문항 채택

이종한·박선주(2017)

규제개혁 단계	평가항목	평가주체	포함 여부
과제선정	적절성	공무원, 전문가	제외
	참여성	편익수혜자, 비용부담자	포함
	규제비용	비용부담자, 공무원	포함
	중요도	편익수혜자, 비용부담자, 공무원, 전문가	제외
	만족도	편익수혜자, 비용부담자, 전문가	제외
추진과정	효과성	편익수혜자, 비용부담자, 전문가	포함
	참여성	편익수혜자, 비용부담자	포함
	투명성	편익수혜자, 비용부담자, 전문가	포함
	수용성	편익수혜자, 비용부담자	포함
	책임성	공무원, 전문가	제외
	만족도	편익수혜자, 비용부담자, 전문가	제외
결과평가 및 사후관리	효과성	편익수혜자, 비용부담자, 전문가	포함
	참여성	편익수혜자, 비용부담자	포함
	투명성	편익수혜자, 비용부담자, 전문가	포함
	규제비용	비용부담자, 공무원	포함
	적절성	공무원, 전문가	제외
	만족도	편익수혜자, 비용부담자, 전문가	포함

설문조사 대상 규제개혁 사례 개요

• <다중이용업소의 화재배상책임 보험 의무가입> 사례

- 개혁이 완료되어 적용된 최근 사례 가운데, 주요 규제개선 성과로 선정(정부업무평가 등)된 사례 가운데 선정. 화재로 인한 재해보상 등 안전규제 강화 사례에 해당
- 규제개혁 추진과정
 - 2010년 당시 17.7만 다중이용업소 중 1.7%만 화재보험 가입. 대형사고 발생시 국가 보상하는 방식에 대한 사회문제화
 - 2010년 입법예고(전자문서, 전자공청회, 홈페이지 게재 등) – 이해관계자 의견수렴; 국회 행안위 소속 의원 – 이해관계자(학계, 시민단체, 각종 협회 등) 대상으로 공청회 개최
 - 2012.12.22. ‘다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법’ 개정 – 업주의 화재배상책임보험 의무가입 (법 제3장의2) 신설
 - 2013.2.23 시행, 기존 영업주 2013.8.22까지 유예, 영세 영업장(150㎡미만) 3년 유예

• 이종한·박선주(2017)

설문조사 응답자 구성

<다중이용업소의 화재배상책임 보험 의무가입>

- 피규제자(다중이용업소)와 편익수혜자(이용자)가 모두 다수이고, 정치적 조직화 가능성이 낮은 다수결의 정치(Wilson, 1980)에 해당하는 이해관계 구조로 식별가능

개혁과제	구분	대상자	목표 수	조사방법
다중이용업소의 화재배상책임 보험 의무가입	이해관계자 (편익수혜자)	다중이용업소 이용자(일반국민)	129	전화조사 및 온라인 조사
	피규제자 (비용부담자)	다중이용업소 영업자	72	온라인 패널 이용
합 계			209	

- 이종한·박선주(2017)의 보고서에서 수집한 자료이며, 조사는 Kantar Public에서 담당
- 조사는 2017년 8월 실시

12

설문조사 결과

단계	평가항목	비용 부담자	편익 수혜자	F
과제선정단계	효과성	3.33	3.95	29.07*
	참여성	2.61	3.36	33.03*
	투명성	2.72	3.25	14.91*
	수용성	2.42	3.40	50.69*
	규제비용	2.72	3.43	30.00*
	적절성	2.83	3.47	24.72*
	책임성	2.49	3.18	30.41*
추진단계	효과성	2.99	3.57	22.62*
	참여성	2.25	3.24	59.70*
	투명성	2.36	3.17	32.95*
	수용성	2.28	3.17	52.85*
	규제비용	2.57	3.26	27.57*
	적절성	2.76	3.29	16.18*
	책임성	2.57	3.17	20.78*

단계	평가항목	비용 부담자	편익 수혜자	F
사후관리	효과성		3.56	
	참여성	2.25	3.23	62.29*
	투명성	2.40	3.14	25.62*
	수용성	2.64	3.22	18.24*
	규제비용	3.10		
	적절성	2.69	3.27	20.85*
	책임성	2.64	3.09	9.90*
만족도		2.72	3.18	12.98*
중요도		3.51	3.90	9.25*

이종한·박선주(2017)

13

설문조사 결과

과제선정단계 vs. 추진단계

	N	Paired t-test	
		t	유의수준(양쪽)
효과성(B1, C1)	201	6.222*	0.000
참여성(B2, C2)	201	3.449*	0.001
투명성(B3, C3)	201	3.155*	0.002
수용성(B4, C4)	201	3.673*	0.000
규제비용(B5, C5)	201	3.031*	0.003
적절성(B6, C6)	201	2.387*	0.018
책임성(B7, C7)	201	-0.502	0.617

* $P < 0.05$

추진단계 vs. 사후관리

	N	Paired t-test	
		t	유의수준(양쪽)
효과성(C1, D1)	201		
참여성(C2, D2)	201	0.088	0.930
투명성(C3, D3)	201	0.095	0.925
수용성(C4, D4)	201	-2.961*	0.003
규제비용(C5, D5)	201		
적절성(C6, D6)	201	0.710	0.479
책임성(C7, D7)	201	0.439	0.661

이종한·박선주(2017)

14

요인분석 방법

• 탐색적 요인분석 실시

- 선행연구에서 제시한 만족도 영향요인 가운데 본 연구에 적절하다고 판단되는 인지도, 효과기대, 개방성(openness)—접근성, 투명성, 참여성—, 비용적정성 등과 관련된 문항 포함
- 추출방법 - 주성분분석; 회전방법 - 베리맥스; 요인점수 1 이상 변수 추출
- 두 개 이상 요인에 분산된 경우 분석에서 제외
- Cronbach alpha 확인, 응답평균치 사용

15

요인분석 결과

요인1 - 참여성
요인2 - 효과기대
요인3 - 인지도

회전된 성분행렬	성분		
	1	2	3
C-3. 규제개혁 추진과정에서 절차 및 과정에 대한 정보공개 충분성	.846	.170	-.008
C-4. 규제개혁 추진과정에서 정부,기업,국민의 합의 정도	.839	.181	-.097
D-3. 규제개혁 결과에 대한 정보제공 충분성	.835	.176	-.044
C-2. 규제개혁 추진과정에서 의견 개진 기회 충분성	.835	.104	-.176
B-4. 규제개혁과제 선정과정에서 국민/관련업계 의견 반영정도	.817	.181	-.084
D-4. 규제개혁 후속조치를 위한 의견 수렴의 지속성	.813	.173	-.063
D-7. 정부의 규제개혁 모니터링 적절성	.793	.054	-.029
D-2. 규제개혁 결과에 대한 건의 창구마련 여부	.792	.126	-.254
D-6. 규제개혁의 적절한 균형(규제부담VS국민후생)	.785	.188	.128
B-3. 규제개혁과제 선정과정에 대한 정보 투명성	.779	.240	.135
B-2. 규제개혁과제 선정과정에 대한 참여기회의 충분성	.739	.242	-.073
E-2. 규제개혁 추진과정 및 결과의 중요성	.106	.885	.050
B-1. 규제개혁과제 효과성 기대	.331	.752	-.172
A-2. 인지도	-.064	-.062	.967
Cronbach alpha	.953	.630	-

16

기술통계

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
규제개혁 만족도	201	1.00	5.00	3.01	0.89
인지도	201	3.00	5.00	3.75	0.73
효과기대	201	1.50	5.00	3.74	0.73
참여성	201	1.00	4.82	2.96	0.81
유효 N(목록별)	201				

	빈도	퍼센트		빈도	퍼센트
20대	9	4.5	그외지역	165	82.1
30대	86	42.8	서울경기	36	17.9
40대	61	30.3	전체	201	100.0
50대	29	14.4			
60세 이상	16	8.0			
전체	201	100.0			

17

만족도 영향요인 분석 결과 (OLS)

	전체 응답자		이용자(편익수혜자)		사업자(비용부담자)	
	B	(표준오차)	B	(표준오차)	B	(표준오차)
(상수)	.448	(.394)	.170	(.436)	.664	(.788)
인지도	-.027	(.076)	-.027	(.094)	-.066	(.140)
효과기대	.220	(.071)	.253	(.090)	.192	(.130)
참여성	.688	(.068)	.665	(.083)	.688	(.129)
서울경기	.125	(.120)	.000	(.142)	.325	(.238)
40대	-.045	(.109)	-.048	(.121)	-.064	(.239)
50+	-.178	(.130)	-.255	(.180)	-.148	(.223)
편익수혜자	-.252	(.135)				

N=201
R square = .544
F=25.434

N=129
R square = .404
F=15.454

N=72
R square = .438
F=10.23

18

결과 및 함의 (1) 요인분석 결과

- 규제개혁 수요자가 인식하는 참여성의 범위:
 - 최근 논의되는 '열린 정부(open government)', 즉 개방성(openness)에 대한 확장된 이론적, 개념적 범위(정보접근성, 투명성, 참여의 상호연관성) 지지
 - 사후 모니터링의 적절성까지 포함
 - 규제부담과 국민후생의 균형의 적정성은 규제개혁의 결과나 효과가 아니라 추진과정의 개방성, 참여성 및 의견반영 정도와 동일한 범위로 인식
- 규제개혁의 효과에 대한 기대와 중요성을 하나의 요인으로 인식
- 규제개혁으로 발생하는 사회적 비용에 대한 인식은 뚜렷하게 구별되지 않음

19

결과 및 함의 (2)

(2) 만족도 영향요인 분석 결과

- 공통 영향 요인: 규제개혁 과정의 개방과 참여의 적절성
 - 다중이용업소 사업자와 이용자 모두 규제개혁 과정의 개방과 참여가 적절히 이루어졌다고 인식할수록 규제개혁 전반에 대한 체감 만족도가 높은 것으로 나타남
- 상이한 영향 요인: 기대효과에 대한 인식
 - 이용자(편익수혜자)의 경우 규제개혁의 효과성에 대한 기대가 높을수록 만족도가 높은 것으로 나타남. 반면, 피규제자(비용부담자)는 효과에 대한 기대와 만족도 간에 유의한 관계가 나타나지 않음
 - 단, 분석대상은 사회적 규제의 강화 사례임
- 정책의 인지도는 규제개혁의 만족도와 유의한 상관성이 나타나지 않음

20

결과 및 함의 (3)

(3) 정책적 함의:

- 규제개혁 과정에 이해관계 집단 양측의 적절함 참여를 보장하여 비용-편익 분배 과정의 공정성을 제고하고, 이를 뒷받침하기 위해 정보제공과 의견 반영에 대한 피드백 필요
 - 규제준수와 순응의 향상을 위해 규제내용의 인지도를 높이기 위한 노력이 필요하다는 점에는 공감대가 형성되어 있으나, '규제개혁'의 만족도를 높이기 위해서는 결과의 홍보보다는 과정에서 이해관계자의 실질적 참여를 보장하는 것이 중요
 - 개혁완료 이후에도 지속적인 모니터링을 통해 규제집행에 관한 신뢰를 구축하고, 개선사항에 관한 의견 청취 필요
- 규제개혁에 수반되는 비용(부담)에 대한 인지와 인식을 전반적으로 향상(enlightment)시킬 방안을 모색하고, 객관적, 과학적 비용-편익 분석 역량을 강화하여 이해관계자 인식조사 결과와 병행하여 활용하는 것이 바람직

21

연구의 한계 및 후속 연구 필요성

- 자료 활용가능성에 따른 제약
 - 본 연구에서 사용한 설문조사 데이터의 사이즈의 한계로 인해 탐색적 연구의 수준이며, 분석결과 해석에 주의가 요구됨
 - 사후적 인식조사로 인해 추진단계 구분의 모호화 가능
 - 자료가 확충된다면 구조방정식을 활용하여 인과구조 파악 가능
 - 현재 국조실에서 실시하는 규제개혁 만족도 조사 원자료의 공개와 이를 활용한 연구 필요
 - 이를 위해 규제개혁 만족도 설문응답자 '일반국민'에 피규제자와 수혜자 집단 포함 필요
- 다양한 이해관계자 집단 및 규제정치 유형에 대한 고려 미흡
 - 자료의 축적을 통해 규제개혁의 비용-편익의 분산정도에 따른 규제정치 유형(Wilson, 1980) 별 수요자 만족도 영향요인 간의 차이 유무에 대한 확인 필요

효율적 인증제도 구축을 위한 중복인증규제의 개선방안

하 선 권
(KDI)

I. 서론

합리적인 소비자는 제품의 가격이 지불할 만한 가치가 있는지, 다른 대체재가 있는지 등 시장에서 상품을 구매하기 위해 다양한 요소를 고려한다. 이를 위해 소비자는 다양한 정보를 취합하고 비교한다. 하지만 소비자는 언제나 그렇듯 제품에 대한 완벽한 정보를 확인할 수 없다(황혜선·김기옥, 2012). 그 결과 소비자는 자신의 편익을 완전히 충족시키기는커녕 오히려 손해 보는 선택을 하기도 한다. 인증(certification)은 소비자가 시장에서 겪는 이러한 문제점들을 해소하기 위한 목적에서 도입된 제도이다. 일정한 품질을 갖춘 제품이 인증기관의 시험을 통과하면 인증을 부여한다. 따라서 소비자는 인증을 취득한 제품을 선택할 경우 일정한 수준의 품질을 갖춘 제품을 선택하는 결과를 가져온다(최종권, 2017).

한국 역시 인증제도를 운영하고 있으나 여러 문제점들이 지적된다. 먼저 너무 많은 종류의 인증이 있다. 소비자가 인증을 선택하는 이유 중 하나는 제품에 대한 정보를 ‘손쉽게’ 얻기 위해서이다. 그러나 국내 인증은 민간인증을 합쳐 약 300개가 범람하고 있다(한국경제, 2012. 4. 15). 인증의 주요 특성을 이해해야만 자신에게 필요한 품질을 갖춘 제품을 선택할 수 있다는 점에서 소비자는 더 넓은 정보의 바다에 빠질 가능성이 높다. 또한 각 인증은 독립적이지 않다. 인증의 범위가 서로 중첩되는 경우가 많아 소비자는 제품을 선택하는 데 오히려 혼란을 겪게 된다(남지영·이재학, 2017). 반대로 기업은 인증을 취득하는 데 노력을 기울인다. 특히 특별한 마케팅 포인트가 없는 중소기업은 자신의 제품에 대한 품질을 홍보하기 위한 수단으로 인증을 활용한다. 이에 다른 기업보다 하나라도 더 인증을 취득하려는 경쟁을 벌이고 이는 경영 상 부담요인으로 작용한다(고현우, 2007).

정부 역시 이러한 문제를 해결하고자 규제개혁의 일환으로 인증제도도 함께 개선하고 있다. 먼저 정부는 법정의무인증을 “KC”마크로 일원화하여 소비자가 최소한의 안전을 보장하는 제품이라는 점을 쉽게 알 수 있도록 하였다. 2009년 지식경제부와 노동부의 법정의무인증 10개의 인증마크 통합을 시작으로 2011년 5개 부처 13개 인증마크, 2017년 9월 기준 8개 부처 23개 법정의무인증이 KC마크로 통합되었다. 그럼에도 정부의 인증규제 개선 노력은 그리 성공적이지 못한 것으로 보인다. 여전히 다수의 인증이 존재하여 법정인증을 통합하였다고 하더라도 그 수는 일부에 불과하기 때문이다. 그 결과 소비자의 인증제도에 대한 인식수준은 매우 낮으며, 소비자가 상품을 선택할 때 제품의 브랜드(brand) 등 제품의 품질을 대표할 수 있는 다른 정보를 활용하게 된다(이경아 외, 2011).

이 연구에서는 국내 법정인증의 특성에 따른 중복 여부를 분석하고, 법정인증의 통합방안을 제시하는 데 목적이 있다. 먼저 2장에서는 인증의 개념과 현황, 중복규제로 인해 발생할 수 있는 문제를 살펴본다. 3장에서는 인증규제의 특성과 중복규제의 여부를 각각 네트워크 중심성 분석과 QAP(Quadratic Assignment Procedure)를 활용해 분석한다. 전자의 경우 법정인증의 주요 분야와 특성을, 후자의 경우 분야별, 시대별, 인증유형별 중복 정도를 파악하는 데 유용하다. 4장에서는 CONCOR(CONvergence of iterated CORrelation)를 이용하여 연결 관계의 유사성이 높은 단어들끼리 분류함으로써 중복인증의 통합방향을 제안한다. 마지막으로 5장에서는 연구의 내용을 요약, 마무리한다.

II. 이론적 논의 및 현황

1. 인증규제의 개념과 현황

(1) 개념

실제 생활에서 접하는 인증(certification)은 다양한 단어로 표현된다. ‘인증’, ‘형식 승인’, ‘검정’, ‘형식검정’, ‘형식등록’ 등의 단어가 인증대상의 특성에 따라 달리 사용된다.¹⁾ 그럼에도 인증의 본래 의미나 기능, 역할은 크게 다르지 않다. 먼저 인증을 활용하는 기관이나 조직마다 다소 간 차이가 있지만, 일반적으로 인증은 “제품·서비스 등이 규정된 요건에 적합한지를 제3자가 증명하는 것(국가기술표준원, 2017: 47)” 혹은 “제품, 프로세스, 시스템 또는 사람과 관련된 제3자에 의한 증명발행(국무조정실, 2013; 3)”이라 정의한다. 두 기관의 정의를 살펴보면 인증은 특정 제품이나 서비스 등에 대한 품질, 요건의 충족을 보장하기 위해 제3자가 증명하는 것을 의미한다.

인증은 정의로부터 다양한 특성을 도출할 수 있다. 먼저 ‘제품·서비스 등’의 의미이다. 인증의 범위는 일반적인 정부규제에 비해 그 대상이 제품이나 프로세스, 서비스 등으로 한정됨을 의미한다. 정부규제가 “바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것(최병선, 2014: 18)”이라는 정의와 비교하면 그 범위는 확연한 차이가 난다. 따라서 인증은 일반 국민보다 제품을 생산하거나 서비스를 공급하는 기업이 주된 규제대상이 된다.

둘째, ‘규정된’의 의미이다. 인증은 기준을 규정하는 주체에 따라 여러 유형으로 나뉜다. 정부가 요건을 규정하면 해당 인증은 ‘법정인증’이 되고, 민간이 요건을 규정하면 ‘민간인증’이 된다. 법정인증은 다시 규정의 강제성에 따라 ‘법정의무인증’과 ‘법정임의인증’으로 세분된다. 법정의무인증의 경우 사실상 규제와 동일한 역할을 한다. 정부는 소비자의 안전이나 환경, 보건 등을 목적으로 인증을 취득한 제품만이 시장에 출시할 수 있도록 제한하기 때문이다. 법정임의인증은 법정의무인증과 달리 인증의 취득 여부는 기업의 자율적인 의지에 따른다. 하지만 인증 취득 제품의 선호가 시장에서 더 높거나 정부 조달 시 해당 인증을 참여 요건, 가산점 부여 기준으로 삼기 때문에 사실상 인증을 취득해야 한다. 따라서 법정임의인증 역시 규제의 역할을 한다(중소기업뉴스, 2017. 9. 27). 민간인증은 정부가 아닌 규제대상 간 협의

1) e-나라표준인증 홈페이지: <https://standard.go.kr/KSCI/portalindex.do>

에 의해 규정을 만들고 규정의 준수 여부를 상호 감독한다. 정부가 아닌 규제대상이 스스로 규정을 만들기 때문에 법적 강제력은 없지만, 해당 분야에 대한 전문성이 높아 정부규제에 비해 효과적이고 효율적인 규정을 만들 수 있다(IOSCO, 2000; Castro, 2011).²⁾

셋째, ‘요건’에서는 규제의 기준을 도출할 수 있다. 정부규제는 전통적으로 투입요소기준 규제를 사용한다. 정부가 정책목표를 정하고 이를 달성하기 위해 규제대상이 준수해야 할 행위를 지정하는 규제방식이다. 하지만 인증은 대부분 규제대상이 규제목표를 가능한 자유롭게 달성할 수 있는 성과기준 규제를 기준으로 준용한다. 따라서 성과기준규제의 성격을 가지는 인증은 일반적인 정부규제에 비해 규제대상의 자율성을 보장하게 된다. 앞서 인증이 주로 기업을 대상으로 하고 있다는 점을 함께 고려하면, 인증은 기업의 혁신을 도모하는 수단으로 활용될 수 있다(최병선, 2009).

넷째, ‘적합한지’의 의미이다. 이는 다시 ‘적합’과 ‘-한지’로 구분할 수 있다. 먼저 ‘적합’은 기업이 생산한 제품의 특성이 인증기준과 일치하는지 여부를 확인하는 것을 의미한다. 기업이 인증을 취득하기 위해 인증기준에 맞춰 제품을 생산하게 되면, 해당 인증을 취득한 제품들은 최소한 인증기준을 충족하는 품질을 갖추게 된다. 이는 시장에서 제품 특성에 대한 정보가 부족한 소비자를 보호하는 인증의 주된 역할이다(국가기술표준원, 2017). 반대로 기업이 개발한 제품의 특성이 인증기준에 존재하지 않는 경우, 기업은 제품을 시장에 출시하지 못하는 경우가 발생한다. 주로 신산업과 신기술을 활용한 제품에서 많이 발생하는데, 이는 기술의 발전 속도를 인증기준이 제때 따라오지 못하는 규제지체(regulatory lag) 때문이다(이광호 외, 2014). 특히 인증기준이 법률에 명시되어 수정에 오랜 시간이 걸리는 법정인증이 민간인증보다 규제지체가 발생할 소지가 크다.

다음으로 ‘-한지’에 대한 부분이다. 이는 기준의 적합유무를 판단하는 것으로 기업이 아닌 제3자에 의해 이루어진다.³⁾ 기업의 인증비용은 대개 여기서 발생하는 것으로 보인다. 적합성 유무를 신청하는데 필요한 행정절차와 판정까지 필요한 시간과 비용은 기업에게 큰 부담으로 작용한다. 더욱이 인증과 관련된 인력과 지식이 부족한 중소기업의 경우 부담은 더욱 가중된다. 뿐만 아니라 이들 기업은 인증을 통해 자신의 경쟁력을 보이려 하기 때문에 다른 기업에 뒤처지지 않도록 하나의 인증이

2) IOSCO(2000)과 Castro(2011)은 자율규제의 특성에 대해 설명하고 있으나, 민간인증을 자율규제의 대표적인 유형으로 제시한 최수정 외(2017)를 고려하면 자율규제의 특성과 큰 차이가 없을 것으로 판단된다.

3) 기업은 자기적합성선언(sDoC)를 통해 특정 기준의 충족여부를 스스로 입증하기도 한다(김주찬 외, 2008).

라도 더 취득하고자 한다. 이에 기업의 부담은 더욱 커지고, 신제품 개발 등에 필요한 투자를 하지 못해 성장 동력이 저하되는 악순환이 반복된다(정장훈 외, 2015).

넷째, ‘제3자가 증명’에 대한 의미이다. 인증에서 ‘제3자’는 일반적으로 시험인증기관을 의미한다. 이들은 정부의 인정기관(accreditation authority)으로부터 인증대상 제품이나 서비스가 인증기준을 충족하는지 여부를 시험(testing)하거나 검사(inspection)할 능력이 있다는 것을 인정(accreditation) 받은 기관을 의미한다.⁴⁾ 따라서 인증은 시험인증기관을 통해 부여될 때, 보다 높은 신뢰성을 확보하게 된다.

다음으로 ‘증명’은 제품이 인증을 취득하였음을 나타낸다. 이는 다양한 방법에 의해 인증기준 충족여부를 제시할 수 있지만 가장 대표적인 것은 인증마크이다. 인증마크는 대개 제품 표면에 부착되기 때문에 소비자가 제품의 인증여부를 가장 손쉽게 확인할 수 있는 수단이다. 예를 들어 한국의 KC 마크나, 유럽의 CE 마크 등은 제품의 안전성과 관련된 대표적인 인증마크로 소비자가 제품에서 해당 인증마크를 확인할 수 있어 보다 쉽게 안전한 제품을 선택할 수 있는 기준이 된다. 그러나 인증마크가 제품 표면에 표시되기 때문에 인증을 취득하지 못한 기업의 불법 도용 가능성도 있다. 이에 인증기관은 시장조사와 사후평가를 통해 인증기준에 미달하거나 부적절한 목적으로 인증마크를 사용하는 자들을 제한하여 인증의 신뢰성을 유지한다(산업표준화법 제4절).

이를 종합하면 인증은 시장에서 레몬차(lemon car)를 제거할 수 있는 유용한 수단이 된다. 정보비대칭 상황 하에 있는 소비자는 제품을 선택하기 위한 쉽고도 객관적인 정보를 얻을 수 있어 편익이 증가한다. 기업은 정부규제에 비해 자유로운 의사결정을 할 수 있기 때문에 개별 기업이 처한 상황에 따라 인증 취득여부를 결정하거나 인증 취득을 위한 최적의 수단을 선택함으로써 효율적인 경영이 가능하다. 또한 인증은 기술개발 단계 초기 기업이 제품개발을 위한 기준으로 활용하여 기업의 탐색비용을 줄이는 역할을 한다(Gann, Wang and Hawkins, 1998). 정부 역시 전통적인 규제를 사용하지 않더라도 시장 기제를 활용하여 정책목표를 달성할 수 있어 규제의 이행여부를 감시·감독하는 데 필요한 인력과 예산을 절감할 수 있다. 예컨대 소비자가 특정 인증을 선호하게 되는 경우 기업은 자연스럽게 해당 인증을 취득하기 위한 과정에서 정부의 정책목표를 달성하게 된다(최병선, 2014: 564).

(2) 현황

산업통상자원부에서 운영하는 ‘e-나라 표준인증’ 웹페이지⁵⁾는 국가표준과 인증제

4) 한국인정기구 홈페이지: <https://www.kolas.go.kr>

도, 기술기준 등을 종합하여 제공한다. 이중 인증규제에 대한 정보는 해당 규제의 특성을 파악하는 데 용이한 근거법률, 인증의 유형과 분야, 소관부처, 제·개정여부에 대한 정보를 제공한다. 현재 국내 인증규제는 9개 분야⁶⁾에 총 174개가 있다. 현재 운영 중인 인증규제는 2000년대 제정된 것이 가장 많은 것으로 나타났으며, 2000년대까지 최근에 이를수록 그 수는 더욱 많아져 대부분 기존 인증규제를 개정해서 사용하기보다 새로운 인증규제를 제정하는 것으로 판단된다. 특히 기존의 제·개정이 용이한 상대적으로 법정임의인증의 비중이 법정의무인증보다 높은 것으로 나타났다.

현재 운영 중인 국내 인증규제 중 가장 오래된 것은 1960년 5월 제정된 ‘계량기 형식승인 및 검정’이다. 다음으로 1961년에 ‘항공기 형식증명’, ‘기상측기의 검정’, ‘KS표시인증제도’, ‘선박의 검사’, ‘방송통신기자재적합성평가’, ‘광업시설 성능(완성) 검사’가 제정되어 현재까지 운영되고 있다. 당시 제정된 인증규제 7건 중 안전, 품질과 관련된 것이 각각 3건, KS표시인증제도만이 서비스·디자인 분야이었다. 의무별 분류 역시 6건이 법정의무인증이었고, KS표시인증제도만이 법정임의인증이었다.

1970년대 제·개정된 인증규제는 각각 8건과 2건으로 개정된 인증규제는 내용이 강화된 것과 단순히 변경된 것이 있다. 당시 제·개정된 규제 10건 중 절반에 해당하는 5개 규제가 1960년대와 유사하게 안전 분야 규제였다. 대표적으로 ‘가스용품검사’, ‘고압가스용 제품 안전검사’, ‘전기용품 및 생활용품 안전관리제도’ 등이 있다. 이 시기에는 에너지와 환경 분야의 인증규제가 처음으로 도입, 운영되고 있다. 에너지 분야는 ‘열사용기자재검사’, 환경분야에는 ‘환경측정기기 교정용품의 검정’, ‘해양오염방지설비 성능인증’ 규제가 있다. 이 시기 도입된 인증규제 역시 법정의무인증이 8건으로 대다수를 차지하였다.

1980년대 제·개정된 인증규제는 총 10건으로 제정 9건, 개정 1건이 운영 중이다. 1980년대 도입된 인증규제 역시 1970년대와 유사하게 안전 분야의 비중이 가장 높았다. 품질 분야의 인증규제가 2건에서 4건으로 증가한 반면 환경 분야의 인증규제는 1건만 추가되는 데 그쳤다. 이 시기에는 ‘신기술인증(NET마크)’로 대표되는 신기술분야의 인증규제가 처음 제정되었다. 또한 의무별 구분에서는 여전히 법정의무인증이 법정임의인증에 비해 다수를 차지하고 있다.

1990년대는 36건의 인증규제가 제정되어 이전 시기까지 운영되던 인증규제 수에 비해 더 많은 규제가 남아 있으며, 개정은 2건에 불과하였다. 이 시기 인증규제가

5) <https://standard.go.kr>

6) 서비스, 소프트웨어(S/W), 시스템, 신기술, 안전, 에너지, 품질, 환경, 기타로 구성된다.

증가하게 된 원인은 1994년 타결된 우루과이라운드(Uruguay Round; UR)에 대비하기 위해 기존의 무역장벽 대신 사용하였기 때문으로 보인다.⁷⁾ 예컨대 ‘수산물품질인증’과 ‘수산물과 수산특산물의 품질인증’은 UR타결을 통한 국내 수산물의 품질향상과 대외 경쟁력 제고, 수입품과의 차별화 등을 제도 개요로 설명하고 있기 때문이다.⁸⁾ 가장 많이 남아 있는 인증분야는 1980년대와 유사하게 안전과 품질분야가 각각 11건으로 가장 많았으며, 다음으로 신기술과 에너지, 환경 분야의 순이었다. 이 시기 새롭게 나타난 분야는 소프트웨어/인터넷, 시스템, 기타 분야로 현재와 같은 9개 분야가 모두 갖추어졌다. 또한 법정의무인증과 법정임의인증의 수가 각각 19건으로 동일하게 제·개정되었다.

2000년대에는 57건의 인증규제가 제정되고, 5건이 개정되어 전 시기를 통틀어 가장 많은 변동이 발생하였다. 이 시기 제·개정되어 남아 있는 인증규제는 이전과는 다른 양상을 보였다. 1980년대와 1990년대 주된 인증 분야가 안전과 품질이었다면, 이 시기에는 품질과 기타 분야의 제·개정이 62.9%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 다음으로 환경, 안전, 신기술, 소프트웨어/인터넷 분야 순으로 인증규제가 제·개정되었다. 뿐만 아니라 법정의무인증 16건, 법정임의인증 46건으로 주된 규제유형이 바뀌었다.

2010년대에는 2000년대보다 남아 있는 인증규제의 수가 감소하여 40건이 제정되었고, 7건이 개정⁹⁾되었다. 제·개정분야는 2000년대와 동일하게 품질 분야에 집중되어 있으며, 다음으로 안전과 기타, 소프트웨어/인터넷 분야 순으로 많았다. 이 시기 역시 법정의무인증보다 법정임의인증 수가 많아 이전 시기 역전된 비중이 공고화된 모습을 보였다.

7) 이듬해 WTO 협정이 타결되면서 각 국가는 전통적인 무역장벽(관세 등) 대신 비관세장벽(Non-Tariff Barrier; NTB)인 기술규제, 인증 등을 활용하기 시작하였다(하선권, 2016).

8) e나라표준인증 홈페이지: <https://standard.go.kr>

9) 개정된 인증규제 중 ‘자동차 튜닝부품 인증’, ‘어린이제품안전인증’, ‘지식재산 경영인증’ 3건은 강화되었다. 이 중 법정의무인증인 자동차 튜닝부품 인증은 2014년 시행되었는데, 이는 2013년 정부의 튜닝시장 활성화를 위한 규제개혁(국토교통부, 2013)과 상반되어 규제대상의 실질적인 부담이나 혼선이 증가하였을 것으로 보인다.

<표 5> 연대별 인증규제 현황

(단위: 건)

구분	항목	1960	1970	1980	1990	2000	2010	총합계
분야별	서비스	1	-	-	-	-	-	1
	S/W	-	-	-	2	4	5	11
	시스템	-	-	-	2	1	-	3
	신기술	-	-	1	4	4	3	12
	안전	3	5	4	11	5	9	37
	에너지	-	1	-	3	1	-	5
	품질	3	2	4	11	23	18	61
	환경	-	2	1	3	8	3	17
	기타	-	-	-	2	16	9	27
제개정	제정	7	8	9	36	57	40	157
	강화	-	1	-	1	-	3	5
	내용변경	-	1	1	1	5	4	12
의무별	법정의무	6	8	8	19	16	14	71
	법정임의	1	2	2	19	46	33	103
연대별 합계		7	10	10	38	62	47	174
누적 합계		7	17	27	65	127	174	-

자료: e나라표준인증 홈페이지. 재구성.

주1: 연대별 합계는 해당 연대에 제·개정되어 현재(2017년)에 실제 운영되고 있는 규제를 의미함.

2. 중복규제의 문제

중복규제의 정의는 연구자에 따라 다양하게 나타난다. 조민행 외(2008)는 “하나의 피규제자 또는 하나의 행위에 대하여 다수의 규제권자나 법규가 존재하는 현상”으로 정의하여 중복규제의 발생원인 측면에서 정의한다. 김상태(2007)는 중복규제를 별도로 정의하지 않으나, 통신시장의 사례를 통해 규제기관의 권한이 중복되는 규제를 중복규제라고 보아 조민행 외(2008)와 유사한 관점을 가진다. 김용춘(2011)은 중복규제를 “하나의 사안에 대해 유사한 기준이 중복적으로 적용되는 ‘협의의 중복규제’와 서로 다른 기준이 적용되는 ‘모순규제’”로 개념을 세분화하였다. 선행연구를 정리하면 중복규제는 하나의 행위 또는 규제대상에게 여러 기관의 다양한 규제가 적용되고 있는 상태를 의미하며, 규제가 모두 동일한 내용을 가지면 협의의 중복규제, 기관마다 상이할 경우 모순규제라 구분할 수 있다.

중복규제는 규제대상뿐만 아니라 규제기관에게도 규제를 집행하는 데 문제를 발생시킨다. 일반적으로 중복규제의 문제로 지적되는 규제순응의 어려움은 규제대상과 관련된다. 규제대상은 중복규제로 여러 규제를 동시에 순응해야 하기 때문에 하나의 규제를 준수해야 할 때보다 규제순응비용이 증가한다.¹⁰⁾ 즉, 다른 규제에서 찾아볼 수 있는 기준의 비합리성이나 행정절차 등과 같은 개별 규제의 문제가 중첩되어 발생하기 때문에 기업의 부담은 증가하게 된다. 또한 중복규제는 규제의 명확성을 훼손하여 규제대상의 혼란을 가중시킨다(조민행 외, 2008: 13). 이는 중복규제가 규제담당기관과 규제의 기준 등에 차이를 보이거나 각 부처마다 규제에 대한 유권해석이 달라지기 때문이다. 예컨대 ‘농업용 저수지 수면 사용’과 관련된 중복규제는 1980년대 법무부의 하천점용허가를 받지 않아도 된다는 유권해석과 2014년 법제처의 지방자치단체의 허가대상이라는 해석이 충돌하면서 규제대상의 민원이 발생하였다(국민권익위원회, 2014). 마지막으로 규제대상의 규제개혁 체감도를 저하시킨다. 일부 부처에서 중복규제에 대한 규제개혁을 실시하더라도 다른 부처가 규제개혁을 실시하지 않은 경우 규제대상은 여전히 규제의 적용을 받고 있어 그 효과를 체감하기 어렵기 때문이다(조민행 외, 2008: 12).

규제기관 입장에서 중복규제는 규제집행의 효율성을 저해하고, 부처 간 갈등을 조장하는 요인이 된다. 규제기관은 중복규제가 늘어날수록 이를 감시·감독하기 위한 비용이 증가한다. 특히 투입중심의 규제를 가진 규제기관은 규제의 효과성을 높이기 위해 다양한 규제를 도입하여 ‘촘촘한 그물망’을 구축하지만 이 과정에서 오히려 행정절차(red-tape)의 증가, 규제중복, 규제순응비용의 증가 등의 문제를 발생시킨다(최병선, 2009). 또한 여러 부처에 걸쳐 있는 중복규제는 해당 분야의 주도권을 확보하기 위한 부처 간 갈등을 유발하여 정부 정책의 일관성을 훼손할 수 있다. 이는 정부부처가 부처의 권한을 강화하기 위한 규제를 동일한 규제대상을 목표로 신설한 경우 발생한다. 특히 부처의 권한을 확대하기 위한 목적으로 신설된 규제에 부처 간 갈등이 발생할 경우 해당 영역의 주도권을 놓치지 않기 위해 노력하기 때문에 갈등의 해결이 어렵다(김정해, 2004).

3. 선행연구

인증제도가 제품이나 서비스의 품질에 대한 정보를 알려 소비자의 탐색비용을 줄이고, 제품이나 혁신을 유도할 수 있는 유용한 정책수단이지만 관련 선행연구는 그

10) 실제 기업을 대상으로 한 인식조사 결과는 중복규제로 인한 규제비용의 부담을 간접적으로 보여준다. 예컨대 양금승(2015)는 기업이 중복의무부과(46.9%), 관리·감독기관의 중복(25%), 경제적 부담 중복부과(13.8%), 중복제재(12.5%)를 중복규제로 인식하고 있음을 보였다.

리 다양하지 않다. 먼저 인증규제의 문제점을 지적하고 정책대안을 제시한 선행연구이다. 주로 인증규제의 낮은 신뢰성으로 인해 취득에 따른 편익이 크지 않고 복잡한 행정절차와 인증비용 등은 기업의 부담요인으로 작용한다는 문제를 지적한다. 최환용(2010)은 국내 인증제도의 문제점을 중복인증, 낮은 신뢰성, 국가표준과 인증의 종합관리시스템 부족, 인증제도와 표시제도 간 연계의 미흡을 지적하였다. 이에 민간인증의 활성화, 국제표준의 도입을 통해 국제기준과의 정합성을 확보하려는 노력이 필요하다고 보았다. 이재학(2011)은 국내 법정인증과 민간인증, 중복시험 현황 등을 제시하면서 법정의무인증에 대한 국가통합인증마크의 도입, 유사 법정임의인증 간 통·폐합, 인증제도 간 중복시험의 상호인정, 인증제도의 DB화, 적합성평가의 국제적 신뢰성 제고를 대안으로 제시하였다. 김홍석(2012)은 시험인증산업의 중요성이 확대되고 경쟁이 치열해지고 있지만, 국내 시험인증산업은 경쟁구조의 미흡, 역량부족, 시장 확보의 어려움, 제도운영의 비효율성을 문제로 지적하였다. 이에 시험인증업체의 경쟁력, 전문성을 강화하기 위한 노력과 경쟁구조 개선을 위한 시험인증기관의 통합, 인정제도의 개선, 신규시장 확보 등의 노력이 필요하다고 보았다. 이경아(2012)는 국내 인증규제가 중복인증으로 인해 기업들의 경제적 부담을 초래하고 인증규제의 난립으로 소비자 오인과 피해가 발생하였으나, 소비자의 시각에서 문제를 해결하기 위한 대안은 부족하였다는 점을 지적하였다. 이에 소비자가 인증을 적극적으로 활용할 수 있도록 인증정보의 제공 범위를 확대하고 인증마크의 신뢰도를 개선하는 등의 대안을 제시하였다.

다음으로 기술규제의 비용을 측정하기 위한 방법으로 인증으로 인해 발생하는 비용을 추정하거나 기능을 분석한 연구가 있다. 정장훈 외(2015)는 LED 산업을 대상으로 한 분석에서 인증 및 시험수수료를 통일하거나 대표모델에 한해 상세 인증규제를 적용하고 인증제도 간 상호인정을 활성화하여 약 50.8%의 비용을 감축할 수 있었음을 보였다. 또한 재시험 실시조건의 명확화, 시험성적서 갱신주기의 확대를 통해 약 39.9%, 최소 샘플채취를 통해 약 38.4%의 비용을 절감할 수 있음을 밝혔다. 최종권(2017)은 인증제도의 기능을 확인기능과 중복조사 배제기능, 안전 확보기능, 정책 유도기능, 국제적 확장기능의 다섯 가지로 구분하고 각각의 특성에 대해 설명하였다. 확인기능은 제품이 일정한 기준을 충족하고 있음을 소비자에게 전달하며, 중복조사 배제기능은 인증을 취득함으로써 동일한 인증 시험을 거칠 필요가 없다는 점을 의미한다. 안전 확보기능은 일정한 기준을 가진 제품만 시장에 출시할 수 있도록 하여 소비자의 안전을 도모한다. 정책유도기능은 정책도입을 촉진하기 위해 인증을 통해 규제대상의 자발적인 참여를 유도한다. 마지막으로 국제적 확산기능은 국제기준과 부합함으로써 국제시장의 선도, 무역 확대 등을 도모하는 역할을 한다

고 보았다.

이 연구는 기존 선행연구와 인증의 특성을 파악하는 공통점에도 불구하고 차별성을 가지고 있다. 여러 선행연구는 중복인증규제의 문제를 대표적인 중복인증규제의 사례를 분석하는 데 데 그쳤다. 하지만 이 연구는 텍스트네트워크분석을 토대로 법정인증의 특성과 중복정도를 파악하고 인증제도의 통합방향을 제시한다. 특히 중복인증규제로 인한 문제를 최소화하기 위해 네트워크분석을 활용하여 구체적인 통합방향을 제시하는 것은 선행연구와의 가장 큰 차별성이라 볼 수 있다.

Ⅲ. 인증규제 분석: 특성과 중복 인증규제를 중심으로

1. 인증규제의 특성

국내 인증규제의 특성은 ‘e나라표준인증’의 인증규제 별 ‘제도개요’에 대한 텍스트 네트워크분석을 통해 파악하였다. 제도개요는 해당 인증규제가 어떠한 목적으로 제·개정되었는지 요약하여 설명하여 특성을 파악하기 용이하다. 분석방법인 텍스트네트워크분석은 각 제도개요에서 사용된 단어들을 정제(cleansing)하여 노드(node)를 구성하고 동시출현(co-occurrence) 단어 간 연결(link)을 통해 의미와 핵심어를 파악할 수 있어 전체 인증규제가 어떠한 내용으로 구성되어 있는지 파악할 수 있다(하선권·김성준, 2017).

텍스트네트워크분석 결과 가장 높은 빈도를 보이는 단어는 ‘제도’로 131회 출현하였으며, 다음으로 ‘인증’, ‘기준’, ‘품질’ 등의 순으로 뒤를 이었다. 이러한 단어들은 인증규제의 설명에 공통적으로 사용된 단어로 판단된다. 가장 많이 출현한 ‘제도’와 ‘인증’은 대부분 제도개요의 말미에 위치하여 해당 인증규제가 인증, 제도라는 점을 명확히 한다. 다음으로 높은 빈도를 차지하는 ‘기준’, ‘품질’은 상대적으로 문장의 앞부분에 위치해 제도의 목적을 설명하는 데 활용된다. ‘검사’, ‘관리’ 등은 인증규제를 시행하기 위한 정부의 행위를 나타내는 것으로 이 역시 인증규제가 제품이나 기술 등이 적정한 수준을 갖추었거나 유지하고 있는지를 보인다. ‘생산’, ‘성능’ 등은 인증규제의 적용 대상이 제품, 서비스라는 점을, ‘소비자’ 등은 인증규제의 목적 중 하나로 소비자보호가 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 즉, 제도개요는 인증규제의 속성과 목적, 이를 달성하기 위한 정부의 행위, 적용대상에 대한 정보를 대부분 포함한다.

<표 6> 단어별 출현 빈도

(단위: 회)

단어명	빈도	단어명	빈도	단어명	빈도
제도	131	보호	28	기업	18
인증	100	제조	27	평가	18
기준	49	개발	23	국내	17
품질	48	정부	23	부여	17
안전	45	확보	23	형식	17
제품	40	소비	22	유통	16
검사	39	적합	22	제공	16
관리	38	수입	21	촉진	16
기술	32	실시	21	판매	16
사용	32	심사	21	구조	15
생산	30	소비자	19	승인	15
성능	29	확인	19	제작	15

네트워크 중심성 분석은 네트워크 내 중요한 노드(단어)가 무엇인지 분석하는 데 사용되며, 주로 연결중심성(degree centrality), 매개중심성(between centrality), 근접 중심성(closeness centrality)을 활용한다. 연결중심성은 각 단어가 다른 단어와 얼마나 많이 연결되어 있는지 연결정도를 기반으로 한다(곽기영, 2014: 185). ‘제도’와 ‘인증’, ‘기준’은 출현빈도와 연결중심성이 가장 높은 단어이다. 이는 이 단어와 동시에 출현하는 단어들이 많다는 의미로 분석대상인 제도개요에 동시에 포함되어 있는 경우가 가장 많다는 것을 재확인할 수 있다. 또한 ‘안전’, ‘품질’, ‘제품’, ‘관리’, ‘검사’ 등의 단어 역시 순서에는 다소 차이가 있지만 출현빈도와 거의 일치하는 모습을 보여 주된 인증규제의 유형이 제품의 안전과 품질 등에 있음을 보인다.

매개중심성은 한 노드가 다른 노드를 연결해주는 빈도가 얼마나 높은지를 나타내기 때문에 노드 간 통제, 중개 정도를 나타낸다(곽기영, 2014: 199). 따라서 텍스트네트워크 내 단어의 매개중심성 값이 클수록 다른 단어와 단어를 중간에서 연결하는 빈도가 높아지기 때문에 단어 간 의미를 형성하는 데 중심적인 역할을 한다. 예컨대 ‘품질’과 ‘인증’이라는 단어 사이에 ‘제도’라는 단어가 연결되어 있다면, 품질인증 제도라는 의미가 완성되지만,¹¹⁾ ‘제도’와 연결되어 있지 않을 경우 각 단어는 단순히 품질과 인증만을 의미한다. 분석결과 대부분의 단어가 연결중심성 순위와 유사

11) 물론 단어의 조합에 따라 ‘인증제도 품질’, ‘품질제도 인증’ 등 다양하게 해석할 수 있기 때문에 분석대상과 목적 등을 종합적으로 고려하여 판단할 필요가 있다.

하여 상위 순위를 차지한 단어들이 다른 단어들을 매개하는 역할을 활발히 하고 있다는 점을 알 수 있다. 다만 매개중심성의 값이 다른 중심성 값들과 비교할 때 상대적으로 낮아 특정 단어가 핵심적인 역할을 하는 것이 아니라는 점을 알 수 있다. 이는 곧 단어 간 연결이 활발하지 않고 몇몇 단어들을 중심으로 네트워크가 형성되었을 수 있어 인증규제는 분야별 고유한 특성(속성, 목적, 수단, 분야)을 가졌을 가능성이 높다.

근접중심성은 다른 단어에 도달하는 데 얼마나 도달하는 거리가 얼마나 짧은지를 의미하며, 노드의 독립성(independence)을 강조한다(곽기영, 2014: 192). 따라서 텍스트네트워크에서 근접중심성이 높다는 것은 다른 단어들과 연결되어 다양한 의미를 만들어 내기 쉽다는 것을 의미한다. 연결중심성과의 차이점은 연결중심성이 다른 단어와 연결된 정도에만 집중하고 있어 단어-단어 간 형성된 직접적인 의미, 각 단어의 활동성을 파악하는 데 용이하다면, 근접중심성은 네트워크 전체 노드에 도달하는 거리를 고려하여 값이 산출되기 때문에 해당 단어에 얼마나 집중되어 있는지 여부를 파악할 수 있다. 분석결과 ‘제도’, ‘인증’, ‘기준’, ‘관리’가 높은 값을 가진 것으로 나타났다. 이는 곧 인증규제의 대부분이 기준과 관리와 관련된 내용을 포함하고 있다는 점을 의미한다.

<표 7> 단어별 중심성 분석결과

순위	단어	Degree	단어	Between	단어	Closeness
1	제도	8.636	제도	0.051	제도	0.986
2	인증	6.621	인증	0.044	인증	0.966
3	기준	3.607	품질	0.023	기준	0.859
4	안전	3.529	관리	0.023	관리	0.854
5	품질	3.350	기준	0.023	안전	0.833
6	제품	3.086	검사	0.020	품질	0.833
7	관리	3.021	안전	0.019	검사	0.828
8	검사	2.950	성능	0.016	기술	0.800
9	기술	2.750	보호	0.016	보호	0.800
10	보호	2.336	기술	0.014	제품	0.782
11	성능	2.229	생산	0.014	성능	0.769
12	제조	2.207	제품	0.013	생산	0.761
13	생산	2.193	확보	0.012	실시	0.749
14	사용	2.079	실시	0.012	제조	0.745
15	소비	1.836	정부	0.010	확보	0.745
16	실시	1.793	사용	0.010	사용	0.741
17	심사	1.771	제조	0.010	정부	0.725
18	확보	1.771	평가	0.010	수입	0.722
19	수입	1.729	확인	0.010	평가	0.722
20	개발	1.721	수입	0.009	심사	0.718

주: 각 중심성 별 상위 20개 결과를 정리함.

3. 중복 인증규제의 검토

중복 인증규제의 여부를 분석하기 위해 QAP(Quadratic Assignment Procedure)를 활용하였다. QAP는 동일한 노드로 구성된 각 네트워크 간 상관관계를 분석하는 방법으로 네트워크의 연결 관계의 통계적 유의성을 검정한다(곽기영, 2014; 416). 텍스트네트워크에서 노드 간 연결은 단어의 동시출현 여부에 따라 결정되기 때문에 네트워크 내 연결 관계가 유사하다면 그만큼 유사한 의미의 연결 관계가 형성되어 있을 가능성이 높다. 따라서 네트워크 간 상관관계가 높으면 분야 간 유사한 개념을 가진 인증제도로 구성되어 있다는 것을 알 수 있다.

인증분야별 QAP 결과를 살펴보면 ‘신기술-시스템’ 간 분석결과를 제외하고는 통계적으로 유의미하였다. 이 중 상관관계가 높은 상위 5개 네트워크는 ‘품질-기타’, ‘품질-안전’, ‘품질-환경’, ‘기타-환경’, ‘기타-S/W’ 분야이다. 이는 품질과 안전분야의 인증규제들이 대부분 제품의 기준이나 성능 등 일정 수준을 갖추는 데 목적을 두고 도입되었기 때문으로 판단된다. 다만 ‘기타-품질’은 ‘농산물·농산가공품의 품위·성분 및 유해물질 등의 검정’과 같이 실제 품질과 관련된 내용이지만 분류가 잘못되었거나 혹은 ‘어린이집평가인증’, ‘사회적기업’과 같이 제품은 아니지만 일정 수준의 서비스 등을 제공하기 위한 일정한 기준이 필요하기 때문에 품질분야와 높은 상관관계를 가지는 것으로 보인다. 반면 서비스, 시스템, 신기술 분야는 다른 분야와 상대적으로 상관관계가 낮은 것으로 나타나 중복되는 인증이 거의 없을 것으로 판단된다.

<표 8> 분야별 QAP

	서비스	S/W	시스템	신기술	안전	에너지	품질	환경	기타
서비스	1.000***								
S/W	0.202***	1.000***							
시스템	0.035*	0.152***	1.000***						
신기술	0.09***	0.117***	0.02	1.000***					
안전	0.059**	0.132***	0.072***	0.073**	1.000***				
에너지	0.153***	0.169***	0.063***	0.149***	0.281***	1.000***			
품질	0.245***	0.286***	0.130***	0.187***	0.433***	0.312***	1.000***		
환경	0.152***	0.213***	0.154***	0.109***	0.310***	0.310***	0.395***	1.000***	
기타	0.187***	0.353***	0.195***	0.149***	0.261***	0.245***	0.446***	0.358***	1.000***

주1: p***≤0.01, p**≤0.05, p*≤0.1

주2: 음영처리된 부분은 상관관계가 높은 상위 5개 항목을 의미함.

인증규제의 제·개정 여부에 따른 QAP 분석결과 제정된 인증규제와 개정(강화), 개정(내용변경) 인증규제 간 상관관계는 높으나 개정(강화), 개정(내용변경) 규제 간 상관관계는 상대적으로 낮았다. 이는 제정된 인증규제의 분야가 개정(강화)와 개정(내용변경) 인증규제에 비해 상대적으로 다양한 분야에 걸쳐 있으며, 상대적으로 개정(강화)의 변경 폭이 적었기 때문에 다른 두 분야와 상관관계가 높은 것으로 판단된다. 다만 개정(강화) 인증규제는 안전과 환경 분야, 개정(내용변경) 인증규제는 품질과 안전, 기타, 소프트웨어/인터넷 분야로 분야 간 중복 정도가 높았던 '품질-안전', '기타-환경' 분야의 인증규제가 포함되어 있으나 개정(강화)된 인증규제가 5건, 개정(내용변경)된 인증규제가 12건에 불과하기 때문에 QAP를 위해 선정한 단어가 해당 네트워크를 충분히 설명하지 못할 가능성이 일부 존재한다.

<표 9> 제·개정별 QAP

	제정	개정(강화)	개정(내용변경)
제정	1.000***		
개정(강화)	0.412***	1.000***	
개정(내용변경)	0.406***	0.185***	1.000***

주: $p^{***} \leq 0.01$, $p^{**} \leq 0.05$, $p^* \leq 0.1$

법정의무인증과 법정임의인증 간 네트워크의 상관관계 역시 높은 것으로 나타났다. 이 역시 두 분야의 규제가 모든 분야를 포괄하기 때문으로 보인다. 그럼에도 더 높은 상관관계가 나타나지 않은 것은 법정임의인증이 법정의무인증보다 상대적으로 다양한 분야에서 활용되기 때문으로 판단된다. 실제 법정의무인증은 안전과 품질분야의 규제가 전체 71건 중 55건으로 약 77.5%에 달하지만, 법정임의인증은 품질과 기타 분야가 전체 103건 중 64건으로 62.1%를 차지하고 있다. 따라서 개별 인증 분야 간 인증의 목적이 다르고, 세부 인증품목 등에 있어서도 차이가 있어 더 높은 값을 보이지 못한 것으로 판단된다.

<표 10> 의무별 QAP

	법정의무	법정임의
법정의무	1.000***	
법정임의	0.3756***	1.000***

주: $p^{***} \leq 0.01$, $p^{**} \leq 0.05$, $p^* \leq 0.1$

연도별 인증규제의 중복 정도는 최근에 제·개정된 인증규제일수록 상관관계가 높아진다. ‘1960년대-1970년대’ 상관관계는 0.098에 불과하였고, ‘1970년대-1980년대’ 상관관계는 0.411로 높게 나타났으나 이후 제·개정된 인증규제와의 상관관계는 0.3 미만으로 나타났다. 즉, 초기 제정된 인증규제는 최근의 인증규제와는 달리 고유의 영역을 담당하고 있는 것이다. 특히 1990년대 이후 제·개정된 인증규제는 상관관계가 매우 높아진다. ‘1990년대-2000년대’ 상관관계는 0.584, ‘2000년대-2010년대’는 0.614로 나타났다. WTO 협정이 1995년 체결되면서 이에 대응하기 위한 수단 중 하나로 인증규제가 본격적으로 도입되기 시작하였다는 점을 고려하면 중첩되는 분야에 대한 충분한 고려가 미흡하였던 것으로 보인다. 네트워크 간 상관관계가 높다는 것은 그만큼 각각의 시기별 인증규제 내용이 유사하다는 것을 의미하며, 곧 기존 규제로 문제를 해결할 수 있었음에도 불구하고 새로운 인증규제를 도입하였을 가능성이 높기 때문이다.

<표 11> 연도별 QAP

	1960	1970	1980	1990	2000	2010
1960	1.000***					
1970	0.098***	1.000***				
1980	0.229***	0.411***	1.000***			
1990	0.274***	0.257***	0.349***	1.000***		
2000	0.228***	0.260***	0.349***	0.584***	1.000***	
2010	0.229***	0.206***	0.305***	0.519***	0.614***	1.000***

주: $p^{***} \leq 0.01$, $p^{**} \leq 0.05$, $p^* \leq 0.1$

IV. 중복인증규제의 개선을 위한 정책대안

1. 인증의 통합기준

QAP를 통한 분석결과 특정 분야 간, 최근에 이룰수록 중복 규제의 가능성이 높았다. 정부는 이러한 중복 인증규제로 인한 문제를 해소하기 위해 ‘국가통합인증마크(KC)’를 도입하거나 중복 인증규제를 통·폐합하는 등의 노력을 기울이고 있다. 그럼에도 불구하고 규제개혁의 효과를 체감하기는 어렵다. 국내 법정인증규제는 여전히 174개에 달하기 때문이다. 이를 위해 분류기준을 마련하고, 이에 따라 인증규제를 통합하는 것이 필요하다. 분류기준은 CONCOR¹²⁾의 결과를 활용하여 제시한다. CONCOR는 유사한 연결관계(구조적 등위성¹³⁾)를 가지는 노드끼리 분류하기 때문에 같은 그룹에 속하는 노드는 다른 노드와의 연결 관계가 유사할 가능성이 높다(곽기영, 2014).

이를 텍스트네트워크분석에 적용하면, 같은 그룹에 속하는 단어는 유사한 연결관계(유사한 제도개요)를 가진다는 것을 의미한다. 즉, 분석결과 연결관계가 유사하게 나타나기 때문에 인증규제의 목적 역시 유사할 것으로 추정할 수 있다. 따라서 각 그룹의 특징을 파악하면, 이를 통해 인증규제의 통·폐합을 위한 분류기준을 제안할 수 있다. 분석결과 4개의 그룹으로 구분이 가능하였으며, 각각 ‘기계기준·산업기준’, ‘안전·환경오염’, ‘신기술’, ‘품질·소비자보호’로 그룹별 명칭을 부여할 수 있었다. 기계기준과 산업기준은 대부분 제품의 기준, 형식 등의 승인, 적합성과 관련된 단어들로 자동차, 항공기, 선박, 주택 등 특정한 산업기준이 필요한 것으로 나타났다. 이에 기업의 표준 등 기술기준 준수 여부를 증명하는 역할을 한다. 다음으로 안전·환경오염과 관련된 분야는 건설기계, 건축물, 기구, 시설물, 환경오염과 관련된 분야, 안전도, 예방, 완료 여부 등을 확인하는 단어로 구성되어 있다. 이를 통해 기계나 설비 등을 운영하는 데 필요한 안전 기준을 제시하거나 환경오염을 방지하는 목적을 가진 인증규제 분야를 구성할 수 있다. 세 번째로 신기술과 관련된 분야는 신기술, 육성, 촉진, 조성, 지원과 같은 단어들이 많이 포함되어 있다. 이를 통해 일정 분야의 기술을 확산시키거나 육성하기 위한 목적의 인증규제 분야의 구성이 가능하다. 마

12) 네트워크 내 모든 노드 간 상관관계를 계산하여 새로운 매트릭스를 만들고 +1, 혹은 -1로 수렴할 때까지 반복한다. +1, -1의 상관관계에 따라 노드를 분류하고 다시 이전 절차를 반복하는 과정을 거쳐 구조적 등위성이 유사한 노드끼리 분류한다(곽기영, 2014: 362-364).

13) 구조적 등위성(structural equivalence)이란 “두 노드가 다른 모든 노드에 대해 완전히 동일한 연결 관계를 가지는 경우”를 의미한다. 구조적 등위성은 유클리디언 거리(Euclidean distance), 상관계수(correlation coefficient), 매칭(matching) 등의 방법을 활용하여 측정한다. CONCOR는 상관계수를 활용한다(곽기영, 2014: 341-363).

지막으로 품질과 소비자보호와 관련된 분야는 여러 제품들을 의미하는 단어, 고품질, 보호, 소비자 등의 단어가 포함되어 있다. 이에 소비자를 보호하고 일정 수준의 품질을 갖춘 제품의 유통을 가능하게 한다.

<표 12> CONCOR 분석 결과

그룹	분야	주요 단어
1그룹	기계기준 산업기준	가공, 검사, 검증, 결과, 고시, 관리, 국민, 규정, 기준, 변경, 부품, 사업장, 사용, 사항, 선박, 성능, 실시, 안전, 자동차, 자원, 적합, 적합성, 제조, 주택, 준수, 판매, 판매업, 항공기, 해양수산부장관, 허가, 확보, 확인, 검정, 구조, 규격, 방지, 배출, 부착, 설계, 수리, 수입, 승인, 의무, 제작, 제작자, 제출, 측정기기, 형식
2그룹	안전 환경오염	건설기계, 건축물, 기계, 기구, 발생, 설치, 시설, 시설물, 안전도, 장치, 저장, 포장, 환경오염, 구분, 시행규칙, 예방, 완료
3그룹	신기술	개량, 개발, 거래, 국내, 농기계, 농림축산식품부, 보급, 사이트, 시장, 신기술, 육성, 이용, 이용자, 적용, 제정, 촉진, 개선, 개인, 공공기관, 기술, 기업, 방법, 법정임의, 부여, 분야, 수준, 신뢰성, 신청, 심사, 절차, 점검, 조성, 지원, 평가
4그룹	품질 소비자보호	계량, 공간정보, 근거, 농산물, 농업, 법률, 선별, 운영, 친환경농업육성법, 콘텐츠, 고품질, 공급, 과정, 도입, 목재제품, 보호, 사육, 생산, 서비스, 소금, 소비, 소비자, 수립, 수산물, 수출, 수행, 신뢰도, 원료, 유도, 유통, 인정, 인증, 장애인, 정부, 제공, 제도, 제품, 증진, 천일염, 체계, 표시, 품질

2. 정책대안

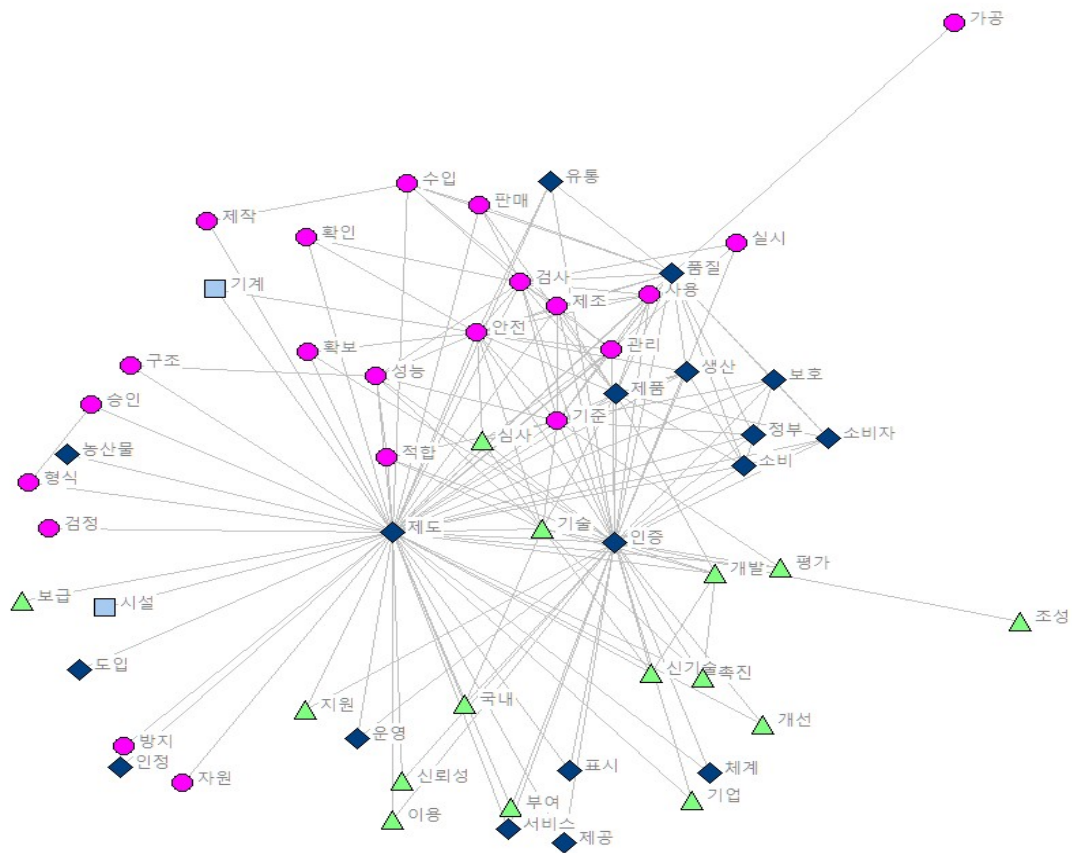
국내 인증규제의 대표적인 문제로 중복규제가 지적되었으며, 그 동안 대안으로 중복인증규제 간 통·폐합이 제시되어 왔다. 그러나 대부분의 대안은 통·폐합의 구체적인 진행방향까지 함께 제시된 경우를 찾기 어려웠다. 이 연구는 국내 인증규제가 크게 4개 유형으로 구분될 수 있음을 보였다. 다만 인증의 통·폐합을 성공적으로 추진하기 위해서는 규제대상의 부담을 완화하고 규제에 대한 이해를 높이며, 자율성

을 강조하는 것이 필요하다.

먼저 규제대상의 부담 완화노력이 동반되어야 한다. 인증의 통·폐합은 중복 인증 규제를 최소화하여 기업의 부담을 줄인다. 현재 개별 인증을 기계기준과 산업기준, 안전과 환경오염, 신기술, 품질과 소비자보호의 4개 영역에 따라 재분류한다. 이에 따라 중복되는 행정절차나 시험 등의 부담이 감소한다. 다만 인증대상의 범위가 넓어지면서 보다 다양한 기술적 요건이 요구될 수 있기 때문에 특정 제품이나 서비스에 대한 구체적인 인증기준은 가능한 기존 인증기준에서 벗어나지 않는 것이 필요하다. 또한 충족해야 할 인증기준이 증가할 경우 기업은 시험에 더 많은 비용과 절차를 거쳐야 할 가능성이 있기 때문에 시험의 유사성을 고려하여 그 결과를 인정하는 것이 필요하다.

다음으로 인증마크에 대한 통합이 필요하다. 정부는 국내 법정의무인증 마크를 KC마크로 통합하는 작업을 추진하고 있다. 국민이 인증취득 여부를 판단하는 가장 손쉬운 방법이기 때문에 다양한 인증마크로 인한 소비자의 혼선을 줄일 수 있다. 따라서 가능한 인증마크의 수를 통합하여 운영함으로써 소비자의 정보탐색비용을 낮출 수 있다. 소시오그램 분석결과 대부분의 단어들이 그룹에 따라 모여 있지만 '기계', '시설', '서비스' 등의 일부 단어는 다른 분야의 그룹에 섞여 있다. 이는 특정 그룹에서만이 아닌 다른 그룹에서도 일부 사용되는 것을 의미한다. 즉, 특정 제품이나 서비스는 다수의 인증규제가 요구될 수 있다. 최근 출시되는 자동차의 경우 각 부품들이 산업 기준을 충족시켜야 하고, 환경오염을 예방하기 위한 다양한 기술을 갖춰야 하는 것이 대표적이다. 각 분야 당 하나의 인증마크로 통합 운영하되, 인증을 취득한 분야마다 인증마크를 표시하더라도 4개에 불과하기 때문에 현재보다 소비자가 제품을 합리적으로 선택하는 데 도움이 된다.

<그림 33> CONCUR 결과



주1: 소시오그램을 보다 명확히 하기 위해 단어 간 연결빈도가 9이상인 연결을 중심으로 나타냄.

주2: 각 노드는 CONCOR에 따른 그룹을 의미함. 동그라미는 1그룹, 네모는 2그룹, 삼각형은 3그룹, 다이아몬드는 4그룹을 각각 의미함.

마지막으로 인증은 점진적으로 민간에게 이양하되, 신기술과 관련된 인증을 우선 이양하는 것이 필요하다. 법정인증은 정부정책을 달성하는 데 효과적으로 작용하여 안전이나 환경보호, 건강 등과 같이 공공성을 보장하기 용이하다. 따라서 민간인증의 폐해를 막기 위한 대안으로 법정인증을 지속적으로 유지하는 것이 필요하다(이원희·하세정, 2015). 신기술 분야의 경우 법정인증의 제·개정이 기술의 변화를 쉽게 따라가지 못하는 규제지체(regulatory lag)문제가 발생하지만, 민간인증은 해당 산업에 포함된 기업과 같이 특정 집단 내 구성원 간 합의에 의해 기준이 만들어지고 시행되어 환경 변화에 빠른 대응이 가능하다. 따라서 법정인증에 비해 유연하게 기준을 적용하거나 운용할 수 있어 기업의 혁신에 도움이 된다.

V. 결론

중복 인증규제는 소비자의 합리적인 선택에 실질적인 도움을 주지 못하고, 기업의 부담을 가중시키는 요인으로 지적되었다. 정부 역시 통합 인증마크를 도입하고, 중복인증을 통·폐합함으로써 문제를 해결하기 위해 노력하고 있다. 다만 정부의 인증제도 개혁의 실효성을 높이기 위해서는 중복이 많이 발생하는 분야를 확인하고 어떻게 통합을 해야 하는지에 대한 명확한 근거가 필요하다. 이 연구는 어떠한 인증분야 간 중복이 심각한지 여부와 인증규제의 통합방향을 텍스트네트워크분석을 활용하여 제시하였다.

먼저 분야별 인증 간 중복은 ‘품질-기타’, ‘품질-안전’, ‘환경-기타’ 분야에서 상관관계가 높아 이들 분야 간 인증을 도입한 목적이나 분야 등이 유사한 것으로 나타났다. 다음으로 제·개정 인증 간 중복여부를 확인해본 결과 개정된 인증의 경우 제정 이후 변동이 없는 규제와 유사성이 높은 것으로 나타났다. 그 중 인증기준이 강화된 인증과의 유사성이 더 높았다. 이는 내용 변경을 통해 개정된 규제에 비해 상대적으로 인증의 범위, 방법 등에 있어 변화가 적었기 때문으로 판단된다. 법정 의무인증과 법정 임의인증을 비교한 결과 높은 상관관계를 가졌지만, 앞선 분야별 인증보다는 상대적으로 낮았다. 이는 인증마다 주요 인증대상에 차이가 있고, 이로 인해 인증 취득을 위한 기준들이 변경되었기 때문으로 보인다. 마지막으로 인증이 처음 제정된 연대를 기준으로 비교한 결과 초기에 제정된 인증보다 1990년대 이후 제정된 인증 간 유사성이 매우 높은 것으로 나타났다. 이는 1990년대 이후 인증이 기존 인증과 중복여부에 상관없이 부처나 특정 이해집단의 편익을 증진시키기 위해 무분별하게 증가한 결과로 판단된다.

다음으로 상관관계가 높은 단어들끼리 그룹을 형성하였다. 이에 기계기준과 산업기준, 안전과 환경오염, 신기술, 상품특성과 소비자보호의 4개 그룹으로 구분할 수 있었다. 기계기준과 산업기준은 표준 등을 준수한 제품으로 제품의 ‘규격’이 중요한 분야에 적용한다. 안전과 환경오염은 시설물이나 제품의 안전성과 환경보호 정도가 클 때 인증한다. 신기술은 새로운 제품의 개발, 혹은 신기술이 적용된 제품의 신뢰성이 갖춰졌을 경우 인증한다. 마지막으로 상품특성과 소비자보호 분야는 제품의 품질이 우수하거나 소비자에게 정확한 정보를 전달함으로써 합리적인 판단이 필요한 경우 적용한다. 뿐만 아니라 성공적인 인증의 통합을 위해서는 인증의 방향뿐만 아니라 현재 인증제도 전반을 종합적으로 고려하여야 한다. 또한 궁극적으로는 자율규제 형태의 민간인증으로 전환하여야 한다. 인증 역시 국가가 도입하고 운영할

경우 경직성으로 인해 규제지체 등 여러 가지 부작용이 나타나기 때문이다.

이 연구는 텍스트네트워크분석을 통해 인증규제를 분석한 연구로서, 특성과 중복 인증 분야를 파악하며, 통합방향을 제시하는데 의의를 가진다. 다만 이 연구는 몇몇 한계를 가지고 있다. 먼저 민간인증에 대한 현황이 없어 법정인증만을 대상으로 연구가 진행되었다. 향후 민간인증을 중심으로 인증이 발전되어야 한다는 점을 고려하면, 민간인증까지 포함한 연구가 필요하다. 다음으로 인증의 개념을 대상으로 분석을 진행하여 인증의 특성을 파악할 수 있었으나, 개별 인증의 영향력을 고려한 개선방향까지 제시하지는 못하였다. 인증은 소비자와 기업의 인지도에 따라 그 영향력이 다르게 나타나기 때문에 향후 이를 고려한 구체적인 개선방향이 제시될 필요가 있다.

참고문헌

- 국가기술표준원, 「2016 국가기술표준백서」, 국가기술표준원, 2017.
- 국무조정실, 기술규제영향평가 지침, 국무조정실, 2013.
- 국민권익위원회, 권익위. '농업용 저수지 수면 사용' 중복규제 개선권고, 국민권익위원회 보도자료, 2014.
- 고현우, 「우리나라 민간인증제도의 현황과 운영에 대한 연구」, 『한국산업경영시스템 학회 2007 춘계학술대회 논문집』, 2007.
- 곽기영, 「소셜네트워크분석」, 청람, 2014.
- 김용춘, 「중복·모순 경제규제 개선방안」, 『규제개혁시리즈』, 11권, 11호, 2011.
- 김정해, 「산업안전분야에선의 중복규제 해소방안」, 『한국사회와 행정연구』, 15권, 1호, 2004.
- 김주찬 외, 「자기적합성선언제도 도입방안에 관한 연구-적용범위에 관한 탐색적 연구」, 『한국공공관리학보』, 22권, 2호, 2008.
- 김홍석, 「국내 인증산업 경쟁력 강화방안 연구」, 『산업경제』, 8권, 2012.
- 남지영·이재학, 「KS 인증제도 발전방향을 위한 연구」, 『표준과 표준화 연구』, 7권, 2호, 2017.
- 정장훈 외, 「기술규제에 대한 거래비용 접근의 탐색 연구」, 한국과학기술정책연구원, 2015.
- 조민행 외, 「중복규제의 현황과 개선방안 연구」, 법제처, 2008.
- 양금승, 「기업활동 관련 중복규제의 현황분석과 정책과제」, 한국경제연구원, 2015.
- 이경아, 「시장의 신뢰 확보를 위한 인증제도 개선방안 연구-소비자정보 관점을 중심으로-」, 한국소비자원, 2012.
- 이광호 외, 「융합 비즈니스 모델 활성화 방안」, 과학기술정책연구원, 2014.

이원희·하세정, 「독점에서 경쟁체제로의 전환이 갖는 효과성 분석: 검사·검증기관의 기능 재편을 중심으로」, 한국조세재정연구원, 2014.

이재학, 「기업 친화적 인증제도」, 『표준과 표준화 연구』, 1권, 2호, 2011.

최병선, 「규제수단과 방식의 유형 재분류」, 『행정논총』, 47권, 2호, 서울대학교 한국행정연구소, 2009.

최환용, 「기준인증제도 선진화를 위한 법제정비방안 연구」, 한국법제연구원, 2010.

하선권, 「기술규제의 확산과 정부정책: WTO/TBT 협정의 영향분석」, 경북대학교 박사학위논문, 2016.

하선권·김성준, 「한국의 시민 참여 규제개혁-규제개혁신문고 규제건의 분석을 중심으로-」, 『규제연구』, 26권, 1호, 2017.

황혜선·김기옥, 「현대 소비자의 소비자정보역량: 전자제품 구매 시 정보탐색 효율성 및 효과성에 미치는 영향」, 『대한가정학회지』, 50권, 6호, 2012.

Castro, Daniel, Benefits and Limitations of Industry Self-Regulation for Online Behavioral Advertising, The Information Technology & Innovation Foundation, 2011.

Gann, David M., Wang, Yusi and Hawkins, Richard., “Do Regulations Encourage Innovation? - The Case of Energy Efficiency in Housing.”, Building Research & Information, Vol. 26, No. 5, 1998.

International Organization of Securities Commissions (IOSCO), Model for Effective Regulation, IOSCO, 2000.

뉴스토마토, “인증검사 이렇게 많아?”..중복 없애 기업 부담 줄인다, 2013년 8월 16일자.

중소기업뉴스, 비용 많이 들고 절차도 복잡...거꾸로 가는 인증제도, 2017년 9월 27일자.

한국경제, 인증난립...전체 300개 넘을 듯, 2012년 4월 15일자.

제 2 세션

규제사후영향평가 활성화에 대한 공무원 인식수준 분석

이 민 호
(한국행정연구원)

I. 서론

1998년 행정규제기본법의 제정을 통해 규제영향분석이 도입된 이후 20년이 경과하였다. 기본법 전문에 명시된 것과 같이 불합리한 정부규제의 신설과 강화를 억제하기 위한 수단으로 규제영향분석은 우리나라 규제개혁 과정에서 상당한 기여를 한 것으로 평가된다(노화준 2005; OECD, 2008; 박장호·임보영, 2009; 김유환, 2010). 실제로 규제관리시스템(Regulatory Management System: RMS)의 제도적 역량수준에 대한 2005년과 2008년의 OECD 조사 결과를 살펴보면, 우리나라가 영국 등과 함께 최상위권에 위치하고 있음을 확인할 수 있다(OECD Regulatory Policy Committee, 2009, p.24). 다른 국가들에 비해 상대적으로 이른 시기에 적극적이고 전면적으로 규제영향분석제도를 도입한 결과가 작용한 것으로 이해된다.

규제개혁 초기 단계에서 규제영향분석은 일종의 ‘규제에 대한 규제’로 이해되어졌다. 즉, 새로운 규제를 도입하거나 강화하는 과정에서 추가적인 분석과 심의 과정을 거치게 함으로써 과도한 규제도입을 제한하고자 하는 측면이 크게 부각되었다. 규제완화에 대한 정책적 요구가 거센 상황에서 규제영향분석의 결과와 상관없이 규제영향분석제도가 적용되는 것 자체가 큰 의미를 가졌다고 할 수 있다. 그러나 사회의 복잡성이 증대되고 다양한 사회위험이 폭발적으로 제기되면서 정부규제에 대한 수요도 급증하고 있다. 현 문재인 정부에서는 지난 2017년 5월, 규제정책과 관련한 국정과제로 ‘민생과 혁신을 위한 규제 재설계’를 제안하였다. 중기·소상공인의 규제부담을 낮추고 산업경제의 혁신 생태계 조성을 위한 규제완화의 기초와 생명·안전·환경 등 사회적 가치의 제고를 위한 규제강화의 기초를 동시에 제시하고 있는 것으로 해석된다. 이는 비단 문재인 정부에서만 특별한 것이 아니며, 전 박근혜 정권에서도 투 트랙 규제정비를 추진하면서 창조경제 및 투자활성화를 위한 규제의 폐지·완화와 경제민주화 및 안전·환경·소비자보호를 위한 규제의 신설·강화의 방향을 제시하였다.

결국 현 시점에서의 규제개혁은 단순히 규제완화나 규제강화의 일방적 차원이 아니라, 정부규제에 따른 사회적 비용부담을 최소화하면서도 안전과 환경 등 정부규제를 통한 사회적 편익을 극대화하기 위한 방안을 모색하기 위한 규제품질관리(Regulatory Quality Management)에 강조점이 두어지고 있다. 이러한 배경에서 지난 20년간 운영되어온 규제영향분석제도는 규제품질관리를 위한 핵심적 수단으로서 그 중요성이 더욱 강조되고 있다.

문제는 규제영향분석이 규제품질 제고를 위한 효과적 수단으로서 충분한 합리성

을 갖고 있느냐에 대한 부분이다. 규제영향분석은 개별 규제의 도입 이전에 해당 규제의 파급효과에 대한 과학적이고 객관적인 분석을 통해 해당 규제 도입의 타당성을 확인하는 활동이다. 규제영향분석과 관련한 여러 한계점이 지적되지만(박장호·임보영, 2009), 무엇보다도 사전적 분석을 통해 규제영향을 예측한다는 점에서 예상결과와 실제 규제영향 간에 큰 괴리가 발생한다는 점을 들 수 있다. 규제영향분석과 비슷한 시기에 도입된 국가재정사업에 대한 예비타당성조사 역시 대규모 재정사업의 타당성 조사를 통해 사업의 합리성을 상당부분 제고하였다는 긍정적 평가에도 불구하고(김상현·황성현·이석원, 2006; 신기섭·하연섭, 2015), 사전에 예측한 사업효과성에 비해 실제 사업의 효과가 상당한 격차를 보이고 있다는 뉴스를 쉽게 접할 수 있다. 국회예산정책처의 2014회계연도 재정사업 분석에 따르면, SOC 사업 부문에 대해 수요예측이 빗나간 사업이 11건 중 7건으로 63%에 달하는 것으로 지적되고 있다(국회예산정책처, 2015). 재정사업이 아닌 규제정책의 특성을 감안하면 사전적인 규제영향분석의 결과가 실제 규제정책의 파급효과와 일치할 가능성이 극히 낮을 것으로 예상할 수 있다.

사전적 규제영향분석의 한계를 극복하기 위해 규제가 도입된 이후에 실제 규제정책의 효과를 다시금 분석하고 규제정책을 재설계하고자 하는 것이 규제사후영향평가제도이다. 현재 우리나라에서는 행정규제기본법을 통해 규정되고 있지는 않지만 규제업무매뉴얼 등을 통해 일종의 권고사항으로서 간략하게 규제사후영향평가를 제시하고 있다. 현행 제도 도입 수준에 비해 규제품질관리 차원에서 규제사후영향평가에 대한 정책적 수요는 급증하고 있으며, 실질적인 제도운영을 위한 구체적인 방안을 수립하는 노력이 필요하다. 그러나 신설·강화 규제에 한정된 규제영향분석제도의 도입에 비해 기존규제 전체를 포괄하는 규제사후영향평가에 대해서는 실제 제도적으로 어떻게 접근해야 할 것인지에 대한 방향성조차도 논의가 이루어지고 있지 못한 상황이다.

본 연구는 이러한 배경에서 규제사후영향평가제도의 활성화를 위한 기반으로 규제담당 공무원의 인식수준에 대한 분석을 수행하고자 한다. 규제영향분석제도의 도입 이후 지속적으로 지적되어 온 부분이 실질적인 규제영향분석 수행을 위한 제도적 역량의 강화의 필요성이며, 실제로 규제업무를 담당하는 공무원들의 인식과 전문성의 확보는 제도 활성화에 필요조건일 것이다(김정해, 2006). 본 연구에서는 기존에 도입된 사전적 규제영향분석제도에 대한 인식수준과 함께 향후 사후영향평가제도의 활성화 필요성에 대한 규제담당 공무원들의 인식과 태도가 어떠하며, 제도 활성화 과정에서 예상되는 장애요인 및 향후 제도설계 방안에 대한 의견을 살펴보고자 한다. 이를 통해 한국적 상황에서 가장 효과적인 규제사후영향평가 제도의 도

입방안에 실질적인 시사점을 제공하고자 한다.

본 연구의 논의 순서는 다음과 같다. 우선 제2장의 이론적 접근에서 사전적 규제 영향분석의 한계점에서 비롯된 규제사후영향평가에 대한 필요성과 개념적 정의, 그리고 우리나라에서의 제도 운영 현황을 살펴보고 본 연구의 문제의식을 확인한다. 제3장에서는 실증분석의 단계로 규제사후영향평가제도의 활성화와 관련해 규제 관련 공무원들의 인식조사 결과를 살펴본다. 이 과정에서 규제개혁 업무를 전담하는 전담 공무원과 일반 규제정책 담당 공무원간의 인식수준의 차이를 비교·분석한다. 마지막 제4장의 결론에서는 연구결과의 요약과 함께 우리나라의 규제사후영향평가 제도 개선을 위한 정책적 시사점을 제안하고자 한다.

II. 이론적 접근

1. 사전적 규제영향분석의 한계점과 제도적 역량 강화

1) 사전적 규제영향분석을 통한 결과 예측의 한계

규제영향분석(Regulatory Impact Analysis: RIA)은 제시된 규제대안의 예상되는 효과를 비용편익분석과 같은 일관된 분석 도구를 활용하여 체계적으로 확인하고 평가하는 과정으로 이해된다(OECD, 2008, p.3). 우리의 「행정규제기본법」 제2조의 정의에서도, 규제영향분석을 “규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것”으로 규정하고 있다.

규제영향분석의 효용성은 비용편익분석(cost-benefit analysis: CBA)과 같은 계량적이고 체계화된 분석 방법을 규제대안의 분석 과정에 사용한다는 점에서 비롯된다. 이러한 이유에서 규제영향분석에 대한 제도적 평가는 규제에 대한 비용편익분석의 적용에 대한 제도적 평가와 거의 동일한 의미에서 논의되고 있는 것으로 보인다.

그러나 이러한 규제영향분석에 대한 긍정적인 입장에도 불구하고 비용편익분석을 중심으로 한 규제영향분석에 대한 부정적인 의견이 적지 않으며, 이러한 규제영향분석제도에 대한 부정적인 의견은 결과적으로 사전적인 규제영향분석 결과가 충분히 합리적이고 정확할 수 없다는 결론으로 귀결된다. 규제영향분석의 가장 큰 기대 효과는 규제를 시행하기에 앞서 잠재적인 비용과 편익 등 규제영향을 사전에 예측할 수 있다는 것이다. 그리고 이러한 예측의 정확성을 근거로 가장 효율적이고 효과적인 규제대안을 선택하는 것이 규제영향분석 제도 운영의 논거라고 할 수 있다. 문제는 앞서 살펴 본 여러 가지 한계점으로 인해 규제영향분석을 통한 사전적 규제 효과의 예측이 정확하지 않을 수 있다는 것이다. 규제영향분석이 아닌 일반적인 공공투자사업의 경우에도 원래 의도한 비용을 초과하거나 예상된 편익보다 훨씬 낮은 수준의 효과를 실제 나타내고 있는 경우를 흔히 볼 수 있으며, 규제영향분석의 경우 이러한 문제가 더욱 심각할 것으로 예상할 수 있다.

그 이유로 먼저 규제영향분석에서의 규제비용 부담자가 정부가 아닌 피규제집단이기 때문이라는 점을 고려할 수 있다. 내가 직접 비용을 지불하는 입장에서는 최대한 그 비용을 정확히 산정할 유인이 발생하지만, 규제자의 입장에서 정부가 피규

제집단인 민간이 부담할 규제비용에 대해 적극적으로 이를 추정할만한 유인이 크지 않다는 것이다(김태윤·김상봉, 2004, p.188-190). 또한 규제의 편익이 철도나 주택의 건설과 같이 직접적으로 발생하는 것이 아니라 규제 변화에 따른 피규제집단의 행태 변화를 통해 간접적으로 발생한다는 점에서 편익을 정확히 산정하는 것도 일반적인 사업분석에 비해 훨씬 어려움이 크다(김태윤·김상봉, 2004, p.193-194).

결과적으로 정부규제에 대한 규제영향분석의 적용 필요성에도 불구하고 규제영향분석을 통해 기대할 수 있는 사전적인 효과 예측의 결과가 그리 신뢰하기 어려울 것이라는 판단을 내리게 한다. 그러나 이러한 주장에 대해 실증적인 근거를 통해 규제효과의 사전적 예측과 실제 결과 간의 차이를 확인하고 있는 연구는 그리 많지 않다. 특히 규제영향분석을 통한 사전적인 예측과 분석이 활성화되지 못한 우리의 상황에서는 비교 자체가 그리 용이하지 않은 작업이다.

2) 사전적 규제영향분석의 효과성 제고를 위한 제도적 역량 진단

결과 예측의 불확실성에 따른 사전적 규제영향분석의 한계에 대해서는 크게 두 가지 측면에서의 설명이 이루어지고 있다.

첫 번째는 규제영향분석 제도의 내재적인 한계점에 대한 부분이며, 계량적이고 객관화된 분석의 한계를 지적하고 있다. 규제비용 및 편익의 계량화에 대한 회의적 태도가 가장 먼저 제기될 수 있으며, 계량화 과정에서 계량화되지 못하는 항목들의 누락이나 과소평가 등으로 인해 분석의 실질적 효용성이 떨어진다는 것이다. 계량화의 문제는 금전화의 문제를 통해 더욱 가중된다. 금전적인 가치로 평가될 수 없는 것들에 대한 분석에서의 누락 문제는 차치하고, 금전적인 가치로 평가하는 것 자체에 대한 부정적 입장을 확인할 수 있다. 대표적으로 생명의 가치를 어떻게 금전적으로 평가할 것인가에 대한 문제에서 생명의 가치를 금전적인 가치화하는 작업 자체의 비윤리성을 지적할 수 있으며, 이렇게 환산된 생명의 금전적 가치가 모든 상황과 개인에 대해 동일하게 적용될 수 있을 것인지에 대한 형평성의 문제도 제기된다. 비용편익분석이 갖고 있는 공리주의적 접근 방식에 대한 문제도 이러한 내재적 한계의 원인으로 지적된다. 이 외에도 모든 비용과 편익 항목을 현재가치화하는 과정에서 할인율의 적용이나 불확실성을 고려하는 방식들이 원천적으로 완벽할 수 없다는 이유를 들어 규제영향분석에 대한 회의적 태도를 보인다(Harrington, Heinzerling & Morgenstern, 2009, p.15)

두 번째는 규제영향분석 제도를 운영하는 과정에서 발생하는 문제점에 대한 부분이며, 정책 환경이나 자원의 부족 등에 따른 형식적 제도 운영의 문제를 지적하고

있다. 규제영향분석의 긍정적 효과에 따른 제도 확산을 통해 OECD 선진국들은 물론 많은 개발도상국들에서도 규제영향분석을 도입하고 있으며, 충분한 정치적·행정적 역량을 갖추지 못한 개발도상국들에 있어 규제영향분석 제도의 도입은 큰 실익이 없는 것으로 분석되고 있다. 오히려 새로운 제도 도입에 따른 형식화의 문제가 야기되고 있으며, 나아가 개발원조와 함께 규제영향분석 제도가 도입되면서 규제영향분석을 통해 해당 국가의 규제정책에 개입하고자 하는 불순한 모습도 나타나고 있음을 지적하고 있다(Jakupec & Kelly, 2015, p.98).

우리나라의 경우에도 규제관리체계에 대한 충분한 역량과 자원이 확보되기 전에 급진적으로 규제영향분석 등 각종 규제관리제도를 도입하는 과정에서 규제영향분석의 형식적 운영이 문제시되어 왔다. 여차민(2010)의 연구에서는 2007년-2009년까지 3년 간 487건의 정부 규제영향분석서에 대한 분석을 통해 규제의 필요성을 제외하고 대부분의 항목에 대해 규제영향분석서의 작성 수준이 적절치 못한 것으로 평가하고 있다. 특히 규제대안의 검토와 비용과 편익의 측정 등에 있어 대부분의 규제영향분석서가 충실하게 작성되지 못하고 있는 것으로 지적하고 있어 비용편익분석 중심의 규제영향분석 제도 운영을 통한 원래 기대효과를 거의 달성하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 유사한 연구로 김태윤(2011)의 연구 역시 2008년부터 3년간 1,537개 안전에 대한 규제영향분석서를 평가하였으며, 규제 편익의 평가 및 측정의 경향을 파악할 수 있는 수준의 규제영향분석서가 전체 1,537개 중 5.7%에 해당하는 87건에 불과하다고 밝히고 있다. 편익 추정치의 타당성 평가 이전에 평가 대상이 될 수 있는 수준의 분석서의 규모 자체가 상당히 미흡하다고 지적하고 있어 규제영향분석을 통한 규제효과의 사전적 예측과 분석이 거의 형식화되고 있음을 보여주고 있다.

물론 이러한 제도 운영상의 문제는 우리의 경우에 한정된 것이 아니며, 유럽과 같이 규제영향분석 제도가 활발히 운영되고 있는 경우에도 확인되고 있다. Lee & Kirkpatrick(2006)의 연구는 EU 집행위원회에서 수행된 규제영향분석서에 대한 포괄적 검토를 통해 문제정의의 부실, 다양한 유형의 영향요소에 대한 일관되지 못한 검토, 분석 결과의 설명 과정에서의 불명확성 등의 문제들을 지적하고 있다(Kirkpatrick & Parker, 2007, p.7).

규제영향분석 수행을 위한 제도적 역량의 문제는 상대적으로 일찍 규제영향분석 제도를 도입한 우리에 있어 계속적으로 지적된 부분이다. 실제로 지난 2007년 OECD를 통해 발표된 우리나라 규제개혁의 평가와 관련해 잘 설계된 제도에도 불구하고 역량의 부족(lack of capacity)으로 인해 집행 효과가 미흡함을 지적하고 있

다(OECD, 2007). 이러한 제도적 역량의 한계는 실제로 규제영향분석을 수행하는 규제담당 공무원에 대한 인적 역량의 문제로 귀결되고 있다. 김정해(2006)의 연구는 우리나라 규제담당자들을 대상으로 규제영향분석의 효과적 수행을 위한 역량실태를 분석하고 있으며, 규제영향분석의 관리 역량 측면, 구조 및 시스템 역량 측면, 인적 자원관리 및 자원역량 측면, 환경 측면의 4가지 범주로 구분하여 세부 항목별로 진단하고 있다. 그리고 이 가운데 인적자원관리 및 자원역량에 대한 진단결과가 다른 부문에 비해 가장 부정적인 것으로 파악되고 있어 규제영향분석을 실제로 수행하는 담당 공무원들의 역량 제고 노력이 강조되어야 함을 지적하고 있다.

한편 김정해(2006)의 연구에서는 관리 역량 측면 가운데 사후관리 역량 진단의 항목을 통해 사전적 규제영향분석 수행 이후의 관리 부문에 대해서도 분석을 수행하였다. 사후관리 역량 진단을 제외한 나머지 자료수집 역량, 분석역량, 참여와 의사소통 역량에 대한 평균값이 7점 척도에 3.91점을 기록한데 비해 사후관리 역량에 대해서는 3.98점으로 오히려 높게 나타나고 있는 부분이 특이한 부분이다. 당시에는 규제사후영향평가에 대한 지침이나 제도적 관심이 훨씬 부족했기 때문이다. 그러나 한편으로 분석 자체에 대한 어려움이 컸다는 점에서 상대적으로 사후관리에 대한 부문에 호의적으로 평가했을 가능성을 생각할 수 있다. 이 가운데서도 특히 규제사후영향평가에 대해서는 상대적으로 가장 낮은 수준을 나타내고 있어 제도적으로 규제사후영향평가의 비활성화된 부분을 확인할 수 있다. 한편, 응답자의 소속유형별 비교 결과를 살펴보면, 전반적으로 규제담당부서의 인식정도가 높게 나타나고 있다. 물론 이러한 차이가 통계적으로 유의미한 수준은 아니지만 규제담당부서의 전반적인 규제개혁에 대한 이해도가 상대적으로 높고 이로 인해 사후관리 역량진단에서도 동일한 결과가 나타나고 있는 것으로 보인다.

<표 14> 규제영향분석 사후관리 역량진단 결과(김정해, 2006)

	전체	소속유형별	
		규제담당 부서	기타부서
규제영향분석이 끝난 후 그 결과에 대한 논의과정이 있었다.	4.00	4.13	4.05
규제영향분석을 통한 규제결정 이후에 해당규제에 대한 모니터링이 이루어졌다.	3.93	4.13	3.96
규제영향분석을 통한 규제 시행 이후 해당 규제에 대하여 사후규제영향평가가 이루어졌다.	3.84	4.23	3.81
규제영향분석을 통한 규제 시행 이후 시행의 결과가 이후의 규제영향분석 과정에 참고자료로 활용되었다.	4.13	4.21	4.16
전반적으로 볼 때 규제영향분석이 끝난 후 사후관리는 효과적으로 이루어졌다.	4.00	4.43	4.01

자료: 김정해(2006), 규제영향분석 제도 역량강화 방안, p.89와 p.123의 표 발췌·통합

이와 함께 환경 측면에 대한 분석에서는 규제영향분석에 대한 관련 공무원들의 인식수준에 대한 조사도 함께 이루어지고 있다. 전반적으로 규제영향분석이 정책결정의 질을 높이기 위해 필요하다는 인식 수준에 비해, 실질적으로 기여한다는 응답이 낮기는 하지만 그렇다는 응답의 정도가 큰 것으로 파악된다. 앞서와 마찬가지로 규제담당부서 소속의 공무원들은 규제영향분석의 필요성에 대해 기타부서 공무원들에 비해 긍정적인 인식을 갖고 있는 것으로 확인되고 있다. 이를 통해 개별 부처 차원의 규제개혁 추진에 있어 규제담당부서의 주도적이고 적극적 역할을 예상할 수 있다.

<표 15> 규제영향분석에 대한 인식수준(김정해, 2006)

	전체	소속유형별	
		규제담당 부서	기타부서
나는 규제영향분석을 담당하기 전부터 규제영향분석에 대하여 잘 알고 있었다.	3.31	3.79	3.25
규제영향분석은 정책결정의 질을 높이기 위하여 필요하다	4.70	4.96	4.72
규제영향분석은 정책결정의 질을 높이는데 실질적으로 기여한다고 생각한다.	4.46	4.79	4.50
정책과정에서 규제영향분석과 같은 계량적 접근은 매우 중요한 절차라고 생각한다	4.45	4.94	4.45
전반적으로 볼 때, 규제영향분석이 필요하다는 공감대가 형성되어 있다	4.14	4.42	4.14

자료: 김정해(2006), 규제영향분석 제도 역량강화 방안, p.114와 p.126의 표 발췌·통합

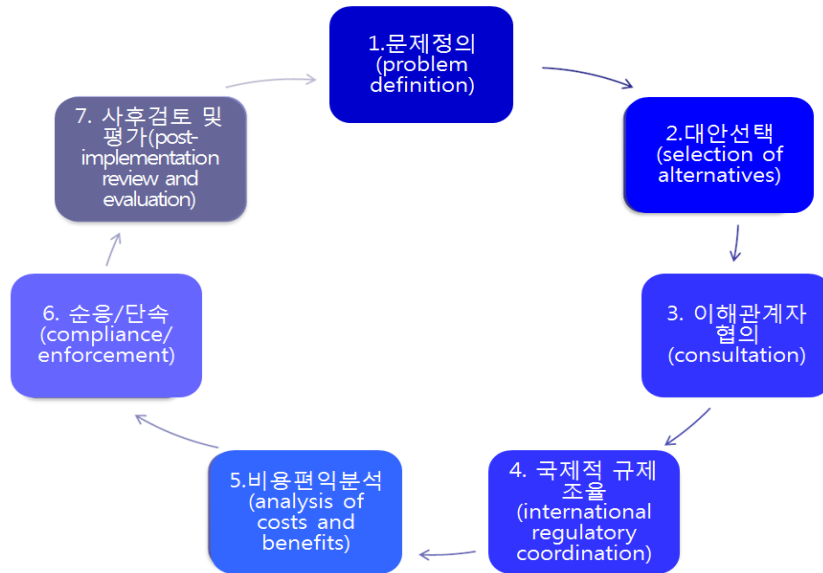
2. 규제사후영향평가의 개념과 우리나라의 적용 현황

1) 규제사후영향평가에 대한 개념적 접근

규제사후영향평가를 이론적으로 접근하는 하나의 입장은 규제영향분석의 단계별 구성요소 중 하나로 인식하는 방식이다. 규제영향분석을 통해 예상되는 효과를 가장 근접하게 추정하고자 하지만 실제 규제 도입에 따른 행태변화와 규제비용과 편익에 대한 추정 결과에 차이를 보이며, 더구나 각 부처에서는 규제를 입안하는 과정에서 규제영향분석을 수행하는 것만큼 실제 규제효과를 확인하고 체계적으로 관리하는데 큰 관심을 두지 않는다고 지적된다(U.K. NAO, 2006, p.13; OECD, 2017, p.166). 이러한 맥락에서 사전적 규제영향분석이 갖고 있는 내생적 한계를 보완하고 규제영향분석의 품질수준을 높이기 위한 목적에서 사후평가(ex-post evaluation)의 중요성이 강조되고 있다(OECD, 2006, p.31; Parker & Kirkpatrick, 2012; p.27). 이 경우 규제사후영향평가의 개념은 정확히 말해 규제영향분석에 대한 사후평가로 이해할 수 있으며, 규제영향분석을 보완하는 차원에서 제도적 중요성이 강조된다.

다음의 그림에서와 같이 규제영향분석 과정을 각 단계별로 순환되는 구조로 구성할 때, 규제사후영향평가는 규제영향평가에 따른 분석을 바탕으로 규제가 집행된 이후의 실제 평가를 통해 새로운 문제를 재확인하고 규제대응을 이끌어내는 피드백의 기능이 강조된다고 볼 수 있다. 흔히 규제영향분석을 규제의 비용과 편익 분석을 포함한 집행 이전의 단계로 한정짓는 것과 달리, 연속적인 규제정책 과정의 도구로 이해할 경우 규제사후영향평가의 의미의 중요성이 커진다.

<그림 33> 규제영향분석의 단계별 구성요소로서 규제사후영향평가



출처: Larouche, T. (2009). Improving Regulatory Quality, p.19,

규제영향분석의 구성 단계로서 규제사후영향평가를 이해할 경우 규제사후영향평가를 어떠한 목적으로 수행할 것이냐에 따라 몇 가지 유형화가 가능하다. Harrington(2004)의 연구에서는 규제사후영향평가를 내용검사(content tests), 성과검사(outcome tests), 기능검사(function tests)의 세 가지로 구분한다. 내용검사는 규제영향분석에 포함되어야 할 내용 항목에 대한 검사 및 각 항목의 작성 수준에 대한 평가를 중심으로 한다. 성과검사는 사전적 규제영향분석을 통해 예측된 규제 영향과 실제 사후적 규제 영향 간의 일관성의 정도를 평가하는데 강조점을 둔다. 기능검사는 규제영향분석 결과가 규제정책 과정을 촉진하고 효율적이며 형평성 있는 규제를 생산하기 위해 얼마나 기여했는지에 대한 관점에서 평가를 수행한다(OECD, 2006, p.32). 유사한 형태로 Kirkpatrick & Parker(2007)의 연구에서도 규제영향분석과 연계하여 규제사후영향평가의 형태를 내용평가(content evaluation), 산출평가(output evaluation), 성과평가(outcome evaluation), 영향평가(impact evaluation)의 네 가지로 유형화하고 있다. 내용평가가 규제영향분석 과정 등을 포함한 투입지표 위주의 평가라면, 산출평가는 규제영향분석의 결과의 질에 대한 평가까지 포함한다. 성과평가는 규제의 성과와 관련해 규제영향분석에서 예측한 효과에 대한 실제 효과를 평가하는 수준까지 포함하며, 마지막 영향평가는 경제적 효과를 포함해 다양한 사회적·환경적 목표까지 포함해 규제 영향에 대한 질적 수준을 평가하게 된다(Kirkpatrick & Parker, 2007, p.6).

유형 구분에 상관없이 규제영향분석을 보완하기 위한 차원의 규제사후영향평가에 대한 접근은 기존에 수행된 사전적 규제영향분석 활동을 전제로 한다는 점에서 개념적 차별성을 가진다. 평가의 수준에 따라 그 정도가 달라지고는 있으나, 기본적으로 사전적 규제영향분석 결과의 품질 수준을 제고하기 위한 목적을 강조하고 있다.

한편 규제영향분석의 단계별 구성요소로서 규제사후영향평가를 이해하는 입장과 함께, 규제영향분석을 하나의 분석방법으로 이해하여 규제의 사전평가(ex-ante assessment)와 사후평가(ex-post assessment)에 공통적으로 적용 가능한 하나의 방법으로 접근할 수도 있다(Parker & Kirkpatrick, 2012; p.27). 이 경우는 신설·강화 규제 외에 기존 규제에 대한 타당성 검토를 위해 규제영향분석을 적용하자는 입장과 같은 맥락이다. 단순히 규제집행의 사전과 사후를 구분하여 시점별로 평가를 달리 하자는 내용이며, 동일한 방식으로 규제의 비용과 편익을 산정하여 규제의 비용효과성을 제고하고자 한다는 점에서 회고적(retrospective) 분석이라는 차이를 제외하면 규제영향분석과 규제사후영향평가의 개념이 동일하게 이해될 수 있다.

2) 우리나라의 규제사후영향평가제도 운영의 한계점

규제영향분석과 달리 「행정규제기본법」에서 규제사후영향평가를 규정하고 있지는 않으나, 평가의 개념을 확인할 수 있다. 동법 제34조(규제 개선 점검·평가)를 통해 규제개혁위원회는 효과적인 규제개선을 위해 각급 행정기관의 규제제도 운영실태와 개선사항을 확인·점검하고 그 결과를 평가하도록 규정하고 있다. 규제의 사후평가 방식과 관련해 OECD의 분석에서는 개별 규제의 재검토나 개선을 판정하기 위한 원칙중심(principle-based ex post review)의 사후평가와 포괄적 형태의 전략적이고 체계적인 평가(strategic and systematic evaluation)를 구분하고 있는데(OECD, 2007, p.166), 「행정규제기본법」 제34조에서 규정하고 있는 평가는 개별 규제를 대상으로 하는 것이 아닌 포괄적이고 전략적인 차원에서의 사후평가로 이해할 수 있다.

규제사후영향평가라는 용어를 직접적으로 사용하는 경우로, 규제업무 관련 매뉴얼에서의 개념 정의를 살펴볼 수 있다. 2015년 국무조정실에서 작성한 ‘행정규제 업무기준 및 규제비용총량제 시범사업 매뉴얼’과 2016년 ‘2016년 규제개혁 매뉴얼’을 통해 규제사후영향평가가 소개되고 있다. 사후영향평가의 개념을 직접적으로 정의하고 있는 것은 아니지만, 제시된 사후영향평가의 목적이나 운영 원칙 등의 검토를 통해 해당 매뉴얼에서 전제하고 있는 사후영향평가의 개념을 유추할 수 있을 것이다. 문제는 이러한 규제사후영향평가에 대한 개념적 이해는 물론 제도적 활용방안

에 있어 일관된 원칙이 부재하다는 점이다.

예컨대, 2015년도 ‘행정규제 업무기준 및 규제비용총량제 시범사업 매뉴얼’에서는 규제의 사후영향평가를 설명하면서, 행정기관의 장이나 규제개혁위원회가 규제시행 3년 이후 규제 적절성 및 실효성 여부에 관해 사후영향평가를 할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 2016년도 ‘규제개혁 매뉴얼’에서는 규제개혁위원회를 제외하고 중앙행정기관의 장이 평가의 주체로 제시되고 있으며, 규제 도입 이후 5년 이내에 평가를 수행할 것으로 규정하고 있다. 또한 규제의 적절성 및 실효성의 관점보다는 규제 시행에 따른 비용·편익분석 및 효과분석, 성과평가를 강조하고 있다는 점에서 평가의 방향성에 차이를 보이고 있다.

한편 규제사후영향평가의 활용과 관련해 2015년 매뉴얼에서는 “해당 규제의 일몰 연장 여부 결정, 정비 여부 및 다른 규제의 신설·강화에 대한 참고자료”로 활용할 수 있으며, “당초 도입된 취지에서 크게 벗어났거나 다른 효과적인 대안이 있다고 판단되는 경우”에 개선방안을 보고하여야 한다고 규정하고 있다. 규제사후영향평가 결과에 대한 구속성이 높은 수준이라고 보기는 어려운 수준이다. 그러나 2016년 매뉴얼에서는 일몰과 규제사후영향평가의 개념을 엄격히 구분하고 있으며, 규제사후영향평가 결과에 따른 사후조치로서 규제의 폐지 또는 개선, 법안의 재설계나 다른 대안의 발굴, 규제부담 경감 및 집행 개선 등 구체적인 활동을 규정하고 있어 평가에 따른 구속성이 더 크게 확인되고 있다.

전반적으로 현행 규제사후영향평가의 개념이 규제영향분석과 연계된 활동으로서의 관점보다는 일반적인 정책평가의 관점에서 강조되고 있음을 확인할 수 있다. 규제사후영향평가 과정에서 기존 규제영향분석 결과에 대한 고려가 전혀 포함되고 있지 않으며, 규제 도입에 따른 경제적 효과를 과학적이고 체계적으로 평가하는데 초점을 맞추고 있기 때문이다. 그러나 이러한 규제사후영향평가의 수행이 의무화되지 않고 자율적으로 맡겨지는 과정에서 충분한 활용이 이루어지지 않고 있으며, 지침을 통해 제시되고 있는 내용들도 선언적인 수준이거나 혹은 일관성이나 구체성이 부족하여 현장에서 활용하기 어렵다는 문제점을 지적할 수 있다.

Ⅲ. 규제사후영향평가제도 활성화에 대한 공무원 인식수준 분석

1. 연구 설계 및 자료 수집

본 연구는 규제사후영향평가에 대한 규제업무 담당 공무원들에 대한 인식 조사를 통해 규제사후영향평가의 필요성 및 제도개선 방향의 실천적 대안을 모색하고자 한다. 규제사후영향평가의 활성화를 위해서는 제도의 개선 자체도 중요하지만 제도가 실제로 운영되기 위한 공무원들의 역량 강화 역시 중요한 부분이라는 점에서 실제 규제사후영향평가를 수행하는 공무원들의 인식을 확인할 필요가 있다(김정해, 2006).

규제사후영향평가는 기본적으로 규제입법 사전에 이루어진 규제영향분석을 전제로 하고 있으며, 규제영향분석이 효율적으로 운영되는 경우 규제사후영향평가의 운영 역시 전반적인 제도 운영의 맥락에서 활성화될 여지가 크다. 그러나 한편으로는 기존에 사전적 방식의 규제영향분석에 대한 부정적 인식이 규제사후영향평가의 필요성을 더욱 강조하는 요인이 될 수 있다는 점에서 규제영향분석과 규제사후영향평가의 관계를 평면적으로만 볼 수 없다. 본 조사에서는 규제영향분석에 대한 개별 공무원의 인식이 규제사후영향평가 제도의 활성화 과정에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대한 분석을 수행한다.

한편 규제사후영향평가는 제도 도입이 활성화되지 않은 상황에서 실제 제도 운영 과정에서 어떠한 장애 요인이 발생할 것인지에 대해 예측하기 어렵다. 일부 규제사후영향평가를 실시한 경우에 어떠한 장애요인이 있었는지 확인하거나 향후 규제사후영향평가 도입에 따른 문제점을 예측하게 할 수 있으나, 다소 제한적인 한계점이 있다. 상대적으로 제도 운영의 경험이 축적된 규제영향분석 수행 과정의 문제점 진단을 바탕으로 규제사후영향평가의 제도 도입 시 예상되는 수행 과정의 문제점을 살펴본다.

마지막으로 규제사후영향평가 제도의 운영방식 설계와 관련해, 평가제도의 의무화 여부나 평가의 적용 시점과 방식, 수행 절차, 수행 방식 및 기준에 대해 다양한 대안이 제시될 수 있으며, 이에 대한 규제업무 담당 공무원들의 의견을 수렴한다. 규제업무를 담당하는 공무원들이라 하더라도 업무성격에 따라 규제개혁 업무를 전담하는 공무원과 일반 정책 업무를 수행하는 공무원 간에 의견 차이가 있을 수 있으며, 직급이나 근무 경력 등에 따른 집단 유형별 의견을 분석한다.

이러한 연구 목적을 고려하여, 규제업무 담당 공무원의 인식 조사를 위한 조사 문항을 다음과 같이 크게 네 부분으로 구성한다.

첫째, 규제개혁 및 규제영향분석 제도 운영에 대한 경험 및 인식 수준에 대한 부분이다. 전반적인 규제정책에 대한 의견과 함께 규제영향분석 수행 과정에서 제도 운영의 문제점을 어떻게 인식하고 있는지 질문하고 있으며, 최종적으로 규제영향분석 제도에 대한 평가의견을 질문한다.

둘째, 규제사후영향평가의 필요성 및 장애 요인의 인식에 대한 부분이다. 규제사후영향평가 제도를 알고 있는지에 대한 질문과 함께 경험 여부, 제도의 필요성과 장애 요인에 대한 의견을 질문한다.

셋째, 규제사후영향평가 제도의 개선 방안과 관련한 부분이다. 평가 제도의 의무화나 평가 적용 시점 및 방식, 평가 수행 절차, 평가 수행 방식 및 기준에 대한 몇 가지 대안들에 대해 공무원들의 동의 정도를 질문한다.

마지막으로, 응답자 일반 현황과 관련해 일반정보와 함께 직급, 담당 업무의 내용, 근무 경력 등 응답 공무원을 유형화하기 위한 질문을 포함한다.

<표 16> 공무원 인식조사 문항 설계표

구분	문항	문항수
규제개혁 및 규제영향분석 제도 운영에 대한 경험 및 인식	규제정책에 대한 의견	5
	규제개혁 관련 제도 인지 수준	5
	규제개혁 관련 교육 경험	1
	규제영향분석 업무 수행 경험	1
	규제영향분석 수행 경험에 대한 의견	16
	규제영향분석 제도에 대한 평가	7
규제사후영향평가의 필요성 및 장애 요인	규제사후영향평가 제도의 인지 수준	1
	규제사후영향평가 수행 경험 및 결과	2
	규제사후영향평가 제도의 필요성	6
	규제사후영향평가 운영의 장애 요인	9
규제사후영향평가 제도 개선 방안	평가 의무 규정화에 대한 의견	5
	평가 적용 시점 및 방식에 대한 의견	4
	평가의 수행 절차에 대한 의견	7
	평가의 수행 방식 및 기준에 대한 의견	7
응답자 일반 정보	성별, 연령, 학력, 직급 사항	4
	업무 담당(규제개혁 및 일반정책)	1
	근무경력	1
합계		82

본 연구에서 조사 대상으로 하는 규제업무 담당 공무원은 구체적으로 규제 정책 수립 과정에서 규제영향분석과 관련된 업무를 수행하는 공무원을 의미한다. 이로 인해 규제업무 담당 공무원을 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 하나는 각 기관의 규제개혁법무담당관실에서 규제관리 업무를 수행하는 공무원들이며, 다른

하나는 일반 정책부서에서 규제 법안 작성 업무를 수행하는 공무원들이다. 업무 성격으로 인해 규제영향분석 및 규제사후영향평가에 대한 입장 차이가 클 것으로 판단되며, 담당 업무의 성격에 따른 차이를 표본 선정 과정에 반영할 필요가 있다.

전체 200명의 공무원을 유효 표본 수 목표로 설정하였으며, 규제정보포털을 통해 소관기관의 등록규제를 보유한 38개 행정기관을 표본 추출 단위로 선택하였다. 본 조사에서는 각 소속기관과 담당 업무에 따른 할당표본추출(quota sampling)을 사용하고 있으며, 각 기관마다 2명의 규제개혁법무담당관실 소속 공무원과 2-5명의 일반 정책부서 소속 공무원을 추출하고자 하였다. 이를 통해 75명의 규제개혁법무담당관실 소속 공무원과 125명의 일반 정책부서 소속 공무원에 대한 조사 할당표를 작성하여 조사대상을 선정하였다.

설문조사는 2017년 6월 1일부터 6월 15일까지 총 2주 간에 걸쳐 진행되었으며, 이메일 등을 통한 자기 기입식 조사 방식과 함께 일대일 면접조사 방식을 혼용하여 활용하였다. 설문 조사에 참여한 규제업무 담당 공무원들은 총 35개 부처 274명으로, 이 가운데 규제영향분석 제도에 대해 알고 있지 못하다고 응답하여 71명의 응답자가 조사 대상에서 제외되고 나머지 203명을 대상으로 본격적인 조사가 이루어졌다. 전체 응답자의 78명이 규제개혁법무담당관실 소속의 규제개혁업무 담당자이며, 나머지 125명은 부처 내 각 정책담당부서에 소속된 일반정책업무 담당자들이다. 응답자 일반 현황과 관련해, 여성 응답자의 비율은 전체 응답자의 30% 수준이며, 성별에 따른 할당기준을 적용하지 않았지만 모집단과 큰 차이를 보이고 있지 않다.¹⁾ 연령별로는 30대와 40대의 비율이 모집단에 비해 높은 편이며, 최종학력과 관련해서도 전문대 및 대졸 이상, 대학원 졸 이상의 비율이 모집단 구성 비율에 비해 높은 편이나, 규제영향분석의 인지여부를 조사대상 선정 기준으로 적용하는 과정에서 상대적으로 젊고 학력 수준이 높은 공무원들이 다수 포함된 결과로 해석된다. 직급 기준으로는 5급 이상 및 6-7급 공무원들이 대부분을 차지하며, 규제영향분석 업무를 담당하는 인력의 직급별 특성을 반영하고 있다. 근무경력과 관련해서 5년-15년 미만 구간에 가장 많은 편이나 전반적으로 고른 분포를 보이고 있어 근무경력에 따른 쏠림 현상이 나타나고 있지는 않다.

1) 2015년 기준 일반직 국가공무원 중 여성의 비율이 32.6%인 것으로 파악됨(인사혁신처, 2015년 통계연보, p.11)

2. 규제개혁 및 규제영향분석 제도 운영에 대한 경험과 인식

1) 규제정책에 대한 일반적 인식 및 이해 정도

먼저 우리나라의 규제정책과 관련한 일반적 입장을 살펴보았다. 규제개혁의 필요성에 대한 질문으로 이해할 수 있으며, 규제개혁에 대한 기본적인 입장이 향후 규제영향분석이나 규제사후영향평가 제도에 대한 인식 수준에 영향을 미친다는 점에서 우선적 고려가 필요하다.

전반적으로 규제개혁에 대한 필요성에 대해 일반 정책부서 소속 공무원이 규제부서 소속 공무원보다 더 적극적으로 인식하는 것으로 확인되나 통계적 차이는 드러나지 않는다. 담당업무의 특성과 함께 직급 특성 역시 큰 차이를 보이고 있지 않다. 반면 근무경력 변수와 관련해 10년 이상 장기 근무를 한 응답자일수록 우리나라의 정부규제 규모가 다른 나라에 비해서도 많은 편이며, 그럼에도 불구하고 기존에 추진된 규제개혁이 만족할만한 성과를 거두었다고 보고 있으며 응답자 유형에 따른 통계적 차이로 확인된다.

<표 17> 우리나라 규제정책에 대한 인식 수준(평균값 분석)

문항	유형 구분		표본수	평균	표준편차
① 우리나라 정부 규제의 양적 규모는 다른 나라에 비해 많은 편이다	업무	규제전담	71	3.17	0.894
		일반정책	114	3.35	0.809
	직급	5급 이상	78	3.23	0.952
		6-7급	102	3.30	0.768
		8-9급	5	3.60	0.548
	경력	3년 미만	45	3.09**	0.874
		3-10년 미만	49	3.16**	0.825
		10년 이상	91	3.44**	0.819
	전체		185	3.28	0.845
② 현행 정부 규제 가운데 비합리적인 규제가 많이 포함되어 있는 편이다	업무	규제전담	77	2.97	0.903
		일반정책	121	3.06	0.820
	직급	5급 이상	85	2.95	0.845
		6-7급	108	3.06	0.925
		8-9급	5	3.60	0.795
	경력	3년 미만	49	2.94	0.922
		3-10년 미만	54	2.98	0.879
		10년 이상	95	3.09	0.800
	전체		198	3.03	0.852
③ 규제개혁은 정부규제에 따른 사회적 비용을 최소화 하는데 초점을 맞춰야 한다	업무	규제전담	78	3.63	0.982
		일반정책	124	3.74	0.882
	직급	5급 이상	86	3.70	0.548
		6-7급	110	3.82	0.852
		8-9급	6	3.33	1.030
	경력	3년 미만	51	3.51	0.967
		3-10년 미만	54	3.83	0.885
		10년 이상	97	3.72	0.910
	전체		202	3.70	0.921

규제사후 영향평가 활성화에 대한 공무원 인식수준 분석

④ 규제개혁은 국가경쟁력을 제고하기 위한 중요한 정책방안이다	업무	규제전담	78	3.67	0.949
		일반정책	124	3.73	0.818
	직급	5급 이상	86	3.69	0.985
		6-7급	110	3.73	0.789
		8-9급	6	3.67	0.516
	경력	3년 미만	51	3.67	0.864
		3-10년 미만	54	3.61	0.960
		10년 이상	97	3.78	0.819
전체		202	3.71	0.869	
⑤ 그간 우리 정부의 규제개혁은 어느 정도 만족할만한 성과를 거둔 편이다	업무	규제전담	75	3.27	0.844
		일반정책	120	3.22	0.769
	직급	5급 이상	83	3.16	0.862
		6-7급	107	3.30	0.755
		8-9급	5	3.20	0.447
	경력	3년 미만	49	3.04**	0.841
		3-10년 미만	52	3.12**	0.808
		10년 이상	94	3.40**	0.738
전체		195	3.24	0.797	

***; p | 0.01, **; p | 0.05, *; p | 0.1

2) 규제영향분석 업무 수행 경험과 제도에 대한 평가

다음에서는 규제영향분석 수행경험을 토대로 작성 과정 및 효과성에 대한 질문의 응답결과를 살펴보고 있다.

담당 업무의 특성과 관련해서는 전반적으로 큰 인식 수준의 차이를 보이고 있지는 않은 편이나, 앞서 살펴본 것과 같이 규제영향분석 매뉴얼의 효용성에 대해 규제전담 부서 소속 공무원과 일반 정책부서 소속 공무원의 인식 수준이 유의수준 5%에서 집단 간의 차이를 보이고 있다. 규제전담 부서 소속 공무원의 경우 평균 2.63점으로 도움이 되지 않는다고 응답하고 있으나, 일반 정책부서 소속 공무원의 경우 평균 3.15점으로 도움이 된다는 응답이 많은 편이다.

직급과 관련해서는 규제영향분석의 실질적 효과에 대해 유의수준 5%에서 응답자 유형별 차이를 보이고 있다. 5급 이상 응답자의 경우 규제영향분석 결과가 규제내용 및 입법과정에 미치는 영향 수준에 대해 평균 3.35점으로 긍정적으로 인식하고 있는 것에 비해, 7-8급 응답자의 경우 평균 2.91점으로 규제영향분석의 실효성이 높지 않은 것으로 인식하고 있음을 확인할 수 있다.

근무 경력과 관련해, 규제영향분석 매뉴얼이나 교육훈련에 따른 효과에 대해 근무경력이 오래될수록 긍정적인 인식이 높아지는 것을 확인할 수 있다. 유의수준 5%에서 근무경력이 10년 이상인 공무원의 경우 매뉴얼이나 교육훈련이 규제영향분석 작성 과정에 효용이 있는 편으로 응답하고 있으며, 상대적으로 10년 미만의 공무원들은 그렇지 않은 것으로 확인된다. 규제영향분석 작성 항목이나 작성 방법에 대한 이해, 규제영향분석 작성 시점, 기관장의 지원 수준에 대해서도 근무경력이 오래될

수록 긍정적인 인식의 비율이 높은 것으로 확인되나 통계적 유의수준은 그리 높지 않은 편이다.

<표 18> 규제영향분석 수행경험에 대한 인식 수준(평균값 분석)

(단위: 점)

문항	유형 구분		표본수	평균	표준 편차
① 규제영향분석 작성 및 심사절차에 대한 이해는 용이한 편이다.	업무	규제전담	54	2.72	0.811
		일반정책	62	2.94	0.765
	직급	5급 이상	54	2.81	0.826
		6-7급	61	2.85	0.771
		8-9급	1	3.00	.
	경력	3년 미만	18	2.94	0.639
		3-10년 미만	29	2.62	0.862
		10년 이상	69	2.90	0.789
	전체		116	2.84	0.791
② 규제영향분석서 작성항목에 대한 이해는 용이한 편이다.	업무	규제전담	54	2.78	0.793
		일반정책	62	2.92	0.795
	직급	5급 이상	54	2.83	0.818
		6-7급	61	2.87	0.785
		8-9급	1	3.00	.
	경력	3년 미만	18	2.61*	0.698
		3-10년 미만	29	2.69*	0.850
		10년 이상	69	2.99*	0.776
	전체		116	2.85	0.794
③ 규제영향분석서 작성방법에 대한 이해는 용이한 편이다.	업무	규제전담	54	2.76	0.751
		일반정책	62	2.81	0.807
	직급	5급 이상	54	2.80	0.762
		6-7급	61	2.77	0.804
		8-9급	1	3.00	.
	경력	3년 미만	18	2.61*	0.698
		3-10년 미만	29	2.55*	0.827
		10년 이상	69	2.93*	0.754
	전체		116	2.78	0.778
④ 규제안 작성 초기부터 규제영향분석이 준비된 편이다.	업무	규제전담	54	2.54	0.770
		일반정책	62	2.87	0.757
	직급	5급 이상	54	2.63	0.808
		6-7급	61	2.79	0.755
		8-9급	1	3.00	.
	경력	3년 미만	18	2.44*	0.705
		3-10년 미만	29	2.55*	0.736
		10년 이상	69	2.86*	0.791
	전체		116	2.72	0.778
⑤ 규제영향분석 작성을 위한 시간은 충분한 편이다.	업무	규제전담	53	2.38	0.686
		일반정책	62	2.68	0.719
	직급	5급 이상	53	2.47	0.749
		6-7급	61	2.59	0.692
		8-9급	1	3.00	.
	경력	3년 미만	18	2.61	0.698
		3-10년 미만	29	2.34	0.670
		10년 이상	68	2.60	0.736
	전체		115	2.54	0.717

규제사후 영향평가 활성화에 대한 공무원 인식수준 분석

⑥ 규제영향분석 작성을 위한 비용 및 예산의 확보는 충분한 편이다.	업무	규제전담	53	2.15	0.818
		일반정책	62	2.50	0.784
	직급	5급 이상	53	2.28	0.794
		6-7급	61	2.38	0.840
		8-9급	1	3.00	.
	경력	3년 미만	18	2.33	0.767
		3-10년 미만	29	2.28	0.841
		10년 이상	68	2.37	0.827
전체		115	2.34	0.815	
⑦ 규제영향분석 매뉴얼은 규제영향분석 작성 과정에 도움이 된 편이다.	업무	규제전담	54	2.63**	0.938
		일반정책	61	3.15**	0.792
	직급	5급 이상	54	2.94	0.856
		6-7급	60	2.87	0.947
		8-9급	1	3.00	.
	경력	3년 미만	18	2.78**	0.878
		3-10년 미만	29	2.52**	0.871
		10년 이상	68	3.10**	0.866
전체		115	2.90	0.898	
⑧ 규제영향분석 관련 교육 훈련은 규제영향분석 작성 과정에 도움이 된 편이다.	업무	규제전담	53	2.91	0.883
		일반정책	56	3.09	0.769
	직급	5급 이상	53	3.04	0.808
		6-7급	55	2.96	0.860
		8-9급	1	3.00	.
	경력	3년 미만	18	2.78**	0.808
		3-10년 미만	27	2.70**	0.912
		10년 이상	64	3.19**	0.753
전체		109	3.00	0.828	
⑨ 규제영향분석 수행을 위해 기관장은 적극적인 관심과 지원을 보인 편이다.	업무	규제전담	53	2.79	0.863
		일반정책	62	3.05	0.858
	직급	5급 이상	55	2.95	0.870
		6-7급	59	2.90	0.865
		8-9급	1	4.00	.
	경력	3년 미만	17	2.65*	0.786
		3-10년 미만	29	2.76*	0.951
		10년 이상	69	3.07*	0.828
전체		115	2.93	0.866	
⑩ 규제영향분석 과정에서 부서간의 협조와 지원은 충분한 편이다.	업무	규제전담	53	2.92*	0.703
		일반정책	63	2.95*	0.923
	직급	5급 이상	55	3.05	0.803
		6-7급	60	2.82	0.833
		8-9급	1	4.00	.
	경력	3년 미만	18	2.94	0.639
		3-10년 미만	29	2.69	0.891
		10년 이상	69	3.04	0.830
전체		116	2.94	0.827	
⑪ 국무조정실 및 규제개혁위원회를 통한 협조와 지원은 충분한 편이다.	업무	규제전담	53	2.85	0.864
		일반정책	63	2.90	1.011
	직급	5급 이상	55	2.91	1.041
		6-7급	60	2.85	0.860
		8-9급	1	3.00	.
	경력	3년 미만	18	2.78	0.808
		3-10년 미만	29	2.83	1.037
		10년 이상	69	2.93	0.944
전체		116	2.88	0.943	

⑫ 규제영향분석 작성과정에서 충분한 자료를 확보할 수 있는 편이다.	업무	규제전담	53	2.55	0.774
		일반정책	62	2.82	0.878
	직급	5급 이상	55	2.71	0.832
		6-7급	59	2.66	0.843
		8-9급	1	4.00	.
	경력	3년 미만	17	2.59	0.939
		3-10년 미만	29	2.55	0.783
		10년 이상	69	2.78	0.838
전체		116	2.70	0.840	
⑬ 규제영향분석 작성과정에서 외부 전문가의 충분한 지원을 받은 편이다.	업무	규제전담	53	2.57	0.910
		일반정책	63	2.63	0.938
	직급	5급 이상	55	2.69	1.034
		6-7급	60	2.50	0.792
		8-9급	1	4.00	.
	경력	3년 미만	18	2.78	1.166
		3-10년 미만	29	2.38	0.728
		10년 이상	69	2.65	0.921
전체		116	2.60	0.922	
⑭ 규제영향분석서 작성과정에서 이해관계자의 참여가 충분히 이루어진 편이다.	업무	규제전담	53	2.77	0.724
		일반정책	63	2.90	0.928
	직급	5급 이상	55	2.91	0.908
		6-7급	60	2.77	0.767
		8-9급	1	4.00	.
	경력	3년 미만	18	2.83	0.786
		3-10년 미만	29	2.76	0.872
		10년 이상	69	2.88	0.850
전체		116	2.84	0.840	
⑮ 규제영향분석 결과가 규제내용 및 규제입법 과정에서 영향을 미친 편이다.	업무	규제전담	52	2.87	0.886
		일반정책	62	3.35	0.925
	직급	5급 이상	55	3.35**	0.927
		6-7급	58	2.91**	0.904
		8-9급	1	4.00**	.
	경력	3년 미만	18	3.00	0.907
		3-10년 미만	29	2.93	0.961
		10년 이상	67	3.25	0.927
전체		114	3.13	0.936	
⑯ 규제영향분석 이후 그 결과에 대한 사후 모니터링이나 평가가 이루어진 편이다.	업무	규제전담	52	2.83	0.857
		일반정책	62	2.97	0.940
	직급	5급 이상	55	2.96	0.981
		6-7급	58	2.83	0.819
		8-9급	1	4.00	.
	경력	3년 미만	18	2.72	0.826
		3-10년 미만	29	2.79	0.819
		10년 이상	67	3.00	0.953
전체		114	2.90	0.902	

***; p | 0.01, **; p | 0.05, *; p | 0.1

규제영향분석 업무 수행 경험과 상관없이 규제영향분석 제도 운영에 대한 평가 의견을 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

담당 업무와 관련해, 규제전담 공무원에 비해 일반정책 담당 공무원들의 경우 전반적인 규제영향분석의 효과적 수행에 긍정적인 응답을 하고 있으며, 수행 공무원

의 역량 수준이나 관련 자료 제공 수준, 대상범위와 절차, 규제영향분석의 필요성이
나 실효성에 대해서도 상대적으로 긍정적인 편으로 차이를 보이고 있다. 규제영향
분석 제도의 운영과 관련해, 거의 대부분의 항목에서 전담 업무에 따라 통계적 차
이가 유의한 것으로 확인되고 있어, 제도 운영의 효과성 개선을 위해 이러한 집단
간의 차이를 고려한 전략적 접근이 필요함을 지적할 수 있다.

직급에 따른 응답자의 구분에서는 특별한 인식 수준의 차이를 확인할 수 없으며,
직급에 따른 업무 활동의 차이에도 불구하고 제도 운영에 대한 인식 수준은 큰 차
이가 없는 것으로 판단된다.

근무경력에 따른 분석 결과에서는, 전반적인 효과성 및 실질적 기여도에 대한 인
식과 관련해 통계적으로 유의미한 수준의 차이를 확인할 수 있으며, 10년 이상 장
기 근무자의 경우 규제영향분석 제도 운영의 효과성에 대해 상대적으로 긍정적인
인식 수준이 높은 것으로 확인된다. 장기 근무 경력은 연령과 비례한다는 점에서
고연령층의 호의적인 응답 태도에 따른 편의의 가능성도 고려할 수 있다. 그러나
제도 운영의 효과성에 대해서만 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 부분을 감안할
때, 규제영향분석 제도의 효과가 즉각적이기보다는 점진적이고 장기적인 형태로 나
타나고 있음을 예상할 수 있다.

<표 19> 규제영향분석 제도 운영에 대한 인식 수준(평균값 분석)

(단위: 점)

문항	유형 구분		표본수	평균	표준 편차
① 전반적으로 규제영향분석 은 효과적으로 이루어지고 있는 편이다.	업무	규제전담*	74	2.84	0.828
		일반정책*	115	3.03	0.766
	직급	5급 이상	81	2.98	0.836
		6-7급	103	2.91	0.768
		8-9급	5	3.40	0.548
	경력	3년 미만*	45	2.91	0.733
		3-10년 미만*	50	2.76	0.847
		10년 이상*	94	3.07	0.779
전체		189	2.95	0.794	
② 규제영향분석을 수행하는 개별 공무원의 역량 수준은 충분한 편이다.	업무	규제전담**	75	2.84	0.806
		일반정책**	115	3.03	0.766
	직급	5급 이상	81	2.93	0.771
		6-7급	104	2.96	0.812
		8-9급	5	3.20	0.447
	경력	3년 미만	44	2.89	0.722
		3-10년 미만	51	2.90	0.855
		10년 이상	95	3.01	0.779
전체		190	2.95	0.785	
③ 규제영향분석을 위한 정 보 및 자료 제공 수준은 충 분한 편이다.	업무	규제전담*	74	2.58	0.811
		일반정책*	114	2.85	0.812
	직급	5급 이상	80	2.71	0.845

		6-7급	103	2.75	0.813
		8-9급	5	3.20	0.447
	경력	3년 미만	43	2.63	0.846
		3-10년 미만	50	2.68	0.794
		10년 이상	95	2.83	0.821
		전체	188	2.74	0.820
④ 규제영향분석을 위한 조직 및 예산 지원은 충분한 편이다.	업무	규제전담	72	2.49	0.839
		일반정책	112	2.73	0.805
	직급	5급 이상	78	2.62	0.856
		6-7급	101	2.62	0.811
		8-9급	5	3.20	0.447
	경력	3년 미만	42	2.60	0.798
		3-10년 미만	49	2.57	0.791
		10년 이상	93	2.69	0.859
		전체	184	2.64	0.825
⑤ 규제영향분석의 대상범위와 절차는 합리적인 편이다.	업무	규제전담***	73	2.63	0.950
		일반정책***	114	2.90	0.764
	직급	5급 이상	80	2.76	0.860
		6-7급	102	2.80	0.845
		8-9급	5	3.20	0.837
	경력	3년 미만	43	2.81	0.764
		3-10년 미만	50	2.72	0.927
		10년 이상	94	2.83	0.851
		전체	187	2.80	0.850
⑥ 규제품질개선을 위해 규제영향분석이 필요하다고 생각한다.	업무	규제전담**	75	3.00	1.078
		일반정책**	116	3.27	0.784
	직급	5급 이상	82	3.18	0.957
		6-7급	104	3.13	0.904
		8-9급	5	3.40	0.548
	경력	3년 미만	45	3.09	0.763
		3-10년 미만	52	3.10	1.071
		10년 이상	94	3.23	0.897
		전체	191	3.16	0.918
⑦ 규제품질개선을 위해 규제영향분석이 실질적으로 기여를 한다고 생각한다.	업무	규제전담***	75	2.83	1.032
		일반정책***	115	3.05	0.759
	직급	5급 이상	81	2.96	0.968
		6-7급	104	2.96	0.823
		8-9급	5	3.00	0.707
	경력	3년 미만**	45	2.84	0.796
		3-10년 미만**	51	2.76	0.971
		10년 이상**	94	3.13	0.845
		전체	190	2.96	0.881

***, p | 0.01, **, p | 0.05, *, p | 0.1

3. 규제사후영향평가 제도 운영 경험 및 인식 수준

1) 규제사후영향평가 인지 및 수행 경험

다음에서는 일반적인 규제영향평가와 달리 규제사후영향평가에 대한 인지 및 수행 경험을 살펴보고 있다. 전체 응답자 가운데 규제사후영향평가를 잘 알고 있거나

어느 정도 알고 있다는 응답자가 33명으로 16.3%에 불과한 수준이다. 앞서 규제개혁 관련 제도에 대한 인지도 조사에서 가장 낮은 수준인 규제비용관리제에 대해서도 61.1%가 알고 있는 편이라고 응답했던 것과 비교하면 상당히 미흡한 수준으로 볼 수 있다. 특히 규제사후영향평가가 규제일몰제와 연계하여 활용되는 경우가 많은 편이나, 규제일몰제에 대한 인지도가 81.3%로 상당히 높게 나타난 것과 비교하면 1/5 수준으로 규제사후영향평가에 대한 공무원들의 인지도가 떨어지는 것을 확인할 수 있다.

업무나 직급, 근무경력에 따른 인지도의 차이가 통계적으로 유의미하게 나타나고 있지는 않은 편이며, 전반적인 공무원들의 규제사후영향평가에 대한 인지도 수준이 낮은 것으로 판단된다. 특히 규제업무를 전담으로 하는 규제개혁법무담당관실 소속 공무원들의 경우에도 규제사후영향평가를 전혀 들어본 적이 없다는 응답자가 39.7%에 달하며, 잘 알지 못한다는 응답이 85.9%에 달하고 있어 규제사후영향평가 제도의 활성화에 큰 걸림돌이 되고 있음을 확인할 수 있다.

<표 20> 규제사후영향평가 인지 여부

(단위: 명, %)

		전혀 들어본 적 없음	들어본 적은 있으나 잘 알지 못함	들어본 적도 있고 어느 정도 알고 있음	잘 알고 있음
업무	규제전담	31 (39.7)	36 (46.2)	9 (11.5)	2 (2.6)
	일반정책	33 (26.4)	70 (56.0)	20 (16.0)	2 (1.6)
직급	5급 이상	24 (27.6)	50 (57.5)	10 (11.5)	3 (3.4)
	6-7급	38 (34.5)	52 (47.3)	19 (17.3)	1 (0.9)
	8-9급	2 (33.3)	4 (66.7)	0 (0.0)	0 (0.0)
경력	3년 미만	19 (36.5)	26 (50.0)	6 (11.5)	1 (1.9)
	3-10년 미만	23 (42.6)	26 (48.1)	4 (7.4)	1 (1.9)
	10년 이상	22 (22.7)	54 (55.7)	19 (19.6)	2 (2.1)
전체		64 (31.5)	106 (52.2)	29 (14.3)	4 (2.0)

***, $p \leq 0.01$, **, $p \leq 0.05$, *, $p \leq 0.1$

규제사후영향평가의 수행 경험과 관련해, 앞선 인지도 조사에서 어느 정도 알고 있다고 응답한 응답자들을 대상으로 조사한 결과 13명만이 수행해 본 경험이 있다고 응답하고 있다. 전체 응답자 203명 중 6.4%에 해당하는 수준이며, 본 조사가 규제영향분석 제도를 알고 있는 공무원들을 대상으로 하고 있다는 점에서 일반 공무

원들에 대한 수행 경험 비율은 이 보다 훨씬 낮아질 것으로 예상할 수 있다.

수행 경험 가운데 일몰규제에 대한 사후평가를 수행해 본 경험이 있다는 응답이 10명으로 확인되며, 일몰규제가 아닌 일반 규제에 대한 사후평가를 수행한 경험은 5명으로 파악되어 사후평가의 유형에 따른 수행 비율을 확인할 수 있다.

응답자 유형별로는 표본 수가 워낙 작은 상황에서 담당 업무나 직급, 근무경력에 따른 유의미한 차이를 확인할 수 없으나, 근무경력과 관련해서 10년 이상 근무자의 경우 일반규제에 대한 사후검토 등 규제사후영향평가에 대한 경험 정도가 높은 것으로 확인된다.

<표 21> 규제사후영향평가 수행 경험 여부

(단위: 명, %)

		수행해 본 적 없음	일몰규제의 사후검토만 수행	일반 규제에 대한 사후검토만 수행	일몰규제 및 일반규제의 사후검토 수행
업무	규제전담	6 (54.5)	3 (27.3)	1 (9.1)	1 (9.1)
	일반정책	14 (63.6)	5 (22.7)	2 (9.1)	1 (4.5)
직급	5급 이상	8 (61.5)	2 (15.4)	2 (15.4)	1 (7.7)
	6-7급	12 (60.0)	6 (30.0)	1 (5.0)	1 (5.0)
경력	3년 미만	6 (85.7)	1 (14.3)	0 (0.0)	0 (0.0)
	3-10년 미만	4 (80.0)	1 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	10년 이상	10 (47.6)	6 (28.6)	3 (14.3)	2 (9.5)
전체		20 (60.6)	8 (24.2)	3 (9.1)	2 (6.1)

***; p | 0.01, **; p | 0.05, *; p | 0.1

규제사후영향평가 수행을 통해 규제 개선이나 보완·수정, 존속여부의 결정 등 실질적인 변화가 이루어졌는지에 대한 질문과 관련해, 규제사후영향평가의 경험이 있는 13명 모두 일정 수준 이상의 변화가 있었다고 응답하고 있다. 그러나 매우 그러하였다는 응답은 1명에 불과해, 규제사후영향평가를 통해 적극적인 규제의 변화가 이루어졌다고 보기는 어려울 것으로 판단된다.

<표 22> 규제사후영향평가 수행에 따른 실질적 변화 발생

(단위: 명, %)

		전혀 그렇지 않음	약간 그러하였음	매우 그러하였음
업무	규제전담	0 (0.0)	5 (100.0)	0 (0.0)
	일반정책	0 (0.0)	7 (87.5)	1 (12.5)
전체		0 (0.0)	12 (92.3)	1 (7.7)

***; p | 0.01, **; p | 0.05, *; p | 0.1

2) 규제사후영향평가 제도 필요성 인식

다음에서는 규제사후영향평가 제도의 필요성에 대한 질문들에 대한 조사 결과를 정리하고 있다. 규제사후영향평가 제도의 필요성 인식에 대해 응답결과를 5점 척도로 환산하여 각 응답자 유형별로 평균값을 비교 분석하였다.

담당 업무와 관련해, 규제전담 공무원의 경우 일정 시점 이후 규제 타당성의 재검토 필요성에 대해 일반정책 담당 공무원에 비해 다소 부정적인 태도를 보이고 있으며, 유의수준 5%에서 통계적 차이로 확인된다. 이러한 부분은 규제일몰제의 확대와 관련해서도 동일하게 나타나고 있으며, 재검토에 비해 일몰제를 통한 존속기한의 제한에 대해서 규제전담 공무원들은 오히려 부정적인 의견을 보이고 있으며, 일반정책 담당 공무원과 확연한 입장 차이를 드러내고 있다. 규제사후영향평가 확대를 통한 규제 효과성의 개선 가능성이나 향후 적극적 수행 의지에 대해, 규제전담 공무원의 경우 평균 2.91점과 2.84점으로 부정적인 응답을 보이고 있는데 비해 일반정책 담당 공무원의 경우 평균 3.15점과 3.13점으로 긍정적인 응답을 보이고 있어 담당 업무에 따른 뚜렷한 차이를 통계적으로 확인할 수 있다.

직급에 따른 구분은 응답결과에 큰 차이를 보이고 있지 않은 편이다.

근무경력과 관련해서는, 규제영향분석의 효과와 실제 효과 간의 차이에 대해 유의수준 1%에서 집단간 인식 차이를 보이고 있으며, 10년 이상 장기 근무한 공무원의 경우 평균 3.19점으로 차이가 있다는 응답을 보이고 있는 반면, 3년 미만 근무경력의 공무원의 경우 평균 2.78점으로 차이가 없다는 응답을 보이고 있다. 최근에 이루어진 규제영향분석의 경우 사전 예측과 실제 규제 효과 간에 큰 차이가 없을 수 있다는 점에서 3년 미만 근무경력이 있는 응답자들의 의견에도 동의할 수 있는 여지가 있다. 그러나 규제 효과가 장기간에 걸쳐 발생한다는 점을 고려하면 10년 이상 근무경력이 있는 응답자들의 의견이 타당할 것으로 볼 수 있으며, 근무경력과

업무 전문성이 비례한다고 전제할 때 규제영향분석 결과와 실제 규제 효과 간에 어느 정도 차이가 있을 것으로 판단된다.

<표 23> 규제사후영향평가 제도의 필요성 인식(평균값 분석)

(단위: 점)

문항	유형 구분		표본수	평균	표준 편차
① 규제영향분석 결과와 실제 규제의 효과 간에 는 큰 차이가 없다.	업무	규제전담	64	2.97	0.689
		일반정책	104	3.02	0.623
	직급	5급 이상	74	3.05	0.617
		6-7급	89	2.97	0.682
		8-9급	5	2.80	0.447
	경력	3년 미만***	41	2.78	0.613
		3-10년 미만***	44	2.84	0.805
		10년 이상***	83	3.19	0.505
전체		168	3.00	0.647	
② 일정 시점 이후 규제 의 타당성에 대한 재검 토가 전반적으로 필요하 다.	업무	규제전담***	72	3.28	0.996
		일반정책***	114	3.35	0.704
	직급	5급 이상	82	3.37	0.794
		6-7급	99	3.30	0.863
		8-9급	5	3.00	0.707
	경력	3년 미만	45	3.13	0.815
		3-10년 미만	51	3.35	0.890
		10년 이상	90	3.40	0.790
전체		186	3.32	0.827	
③ 규제 일몰제의 확대를 통해 규제의 존속기한을 적극적으로 제한할 필요 가 있다.	업무	규제전담***	72	2.78	1.024
		일반정책***	115	3.15	0.808
	직급	5급 이상	81	3.09	0.925
		6-7급	101	2.95	0.921
		8-9급	5	2.80	0.447
	경력	3년 미만	45	2.78	0.735
		3-10년 미만	51	2.90	1.044
		10년 이상	91	3.18	0.889
전체		187	3.01	0.913	
④ 규제 집행의 성과 평 가를 통해 규제개선 방 안을 적극적으로 마련할 필요가 있다.	업무	규제전담	73	2.97	0.971
		일반정책	115	3.23	0.773
	직급	5급 이상	82	3.21	0.842
		6-7급	101	3.06	0.881
		8-9급	5	3.20	0.837
	경력	3년 미만	46	3.09	0.865
		3-10년 미만	52	2.96	0.969
		10년 이상	90	3.24	0.783
전체		188	3.13	0.862	
⑤ 규제사후영향평가를 통해 정부 규제의 효과 성을 상당히 개선시킬 수 있을 것이다.	업무	규제전담**	69	2.91	1.025
		일반정책**	113	3.15	0.793
	직급	5급 이상	80	3.10	0.936
		6-7급	97	3.02	0.866
		8-9급	5	3.20	0.837
	경력	3년 미만	43	3.05	0.872
		3-10년 미만	50	2.96	0.925
		10년 이상	89	3.12	0.890
전체		182	3.06	0.893	

⑥ 여건만 허락된다면 규제사후영향평가 적극 적으로 수행할 의지가 있다.	업무	규제전담 ^{※※※}	70	2.84	1.058
		일반정책 ^{※※※}	114	3.13	0.759
	직급	5급 이상	79	3.03	0.974
		6~7급	100	3.01	0.823
		8~9급	5	3.20	1.095
	경력	3년 미만	45	3.00	0.826
		3~10년 미만	51	2.82	0.888
		10년 이상	88	3.15	0.917
전체		184	3.02	0.893	

***; p | 0.01, **, p | 0.05, *, p | 0.1

3) 규제사후영향평가 제도 운영의 장애요인

다음은 규제사후영향평가 제도 운영과 관련한 장애요인의 인식 수준을 살펴보고 있다. 규제사후영향평가 제도 운영의 장애요인 인식과 관련해, 응답 결과를 5점 척도로 환산하여 각 응답자 유형별로 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

전반적으로 담당 업무에 따른 인식 수준의 차이가 일관되게 나타나고 있으며, 규제사후영향평가와 관련한 제도 미비 등에 대한 문제 인식이 규제전담 공무원들에 있어 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

먼저 제도에 대한 관심 및 인식 부족과 관련해, 부처 내 규제개혁 담당부서보다는 해당 규제의 소관부서 및 규제 담당자의 관심 및 인식 부족이 더 큰 문제라는 것에 대해 동의하고 있다. 문제 인식 수준에 대한 규제전담 공무원과 일반정책 담당 공무원의 차이가 통계적으로 확인되고 있으나, 규제사후영향평가의 일차적인 수행 주체로서 규제 소관부서의 역할 중요성이 공통적으로 지적되고 있다.

규제사후영향평가를 위한 의무적 수행 필요성에 대한 규정 미비나 대상 및 절차에 대한 제도 규정 미비, 분석 방법론 및 기법의 부족, 교육 및 매뉴얼 부족, 과도한 업무 부담 등 구체적인 제도 운영 과정에 대해 전반적으로 규제전담 공무원의 문제 인식 정도가 상당히 높게 나타나고 있으며, 일반정책 담당 공무원과의 차이를 통계적으로 확인할 수 있다.

직급에 따른 응답 결과의 차이는 뚜렷하게 드러나지 않고 있다.

근무경력과 관련해서는 소관부서 및 해당 규제 담당자의 인식 부족에 대해 응답 결과의 차이를 보이고 있다. 3년 미만 근무경력자에 비해 3년 이상 근무경력자들의 응답에서 소관부서 및 해당 규제 담당자에 대한 관심과 인식 부족에 대해 문제로 인식하는 경향이 높은 편이다. 그러나 10년 이상 장기 근무경력자의 경우에는 오히려 문제 인식 수준이 낮아지고 있으며, 3년-10년 미만 근무경력자들이 가장 높은 문제 인식 수준을 보이고 있다. 비슷한 형태로, 규제사후영향평가와 관련한 교육이나 매뉴얼 지원에 대한 문제 인식 역시 3년-10년 미만의 근무경력자들에게 가장 높게

나타나고 있으며, 유의수준 5%에서 통계적 차이로 확인된다.

앞선 규제사후영향평가 제도 필요성에 대한 분석에서 통계적인 유의성은 높지 않았으나 근무경력이 3년-10년 미만인 응답자들에 있어 규제사후영향평가 필요성에 대한 부정적 인식이 상대적으로 높은 편이었음을 고려할 필요가 있다. 근무경력이 3년-10년 미만인 경우 업무 적응을 통해 가장 왕성하게 업무를 수행할 시점이라고 볼 수 있으며, 그만큼 새로운 규제사후영향평가 제도의 도입과 활성화에 대한 업무 부담을 민감하게 받아들이고 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

한편 전체 9가지 요인 가운데서는 규제사후영향평가 수행을 위한 과도한 업무부담의 예상이 평균 3.54점으로 가장 큰 장애요인으로 거론되고 있으며, 다음으로 관련 교육 및 매뉴얼 작성 등의 지원 부족이 3.33점, 분석 방법론 및 기법 부족이 3.31점으로 중요한 장애요인으로 조사되었다. 규제사후영향평가로 인한 기존 규제법령의 법적 안정성을 해칠 우려에 대해서도 3.19점으로 높은 문제 인식을 보이고 있으며, 소관부서 및 규제 담당자의 인식 부족, 제도 운영을 위한 대상 및 절차 등 관련 제도의 미비에 대해서도 장애요인으로 인식하는 정도가 높게 나타나고 있다. 상대적으로 규제사후영향평가의 의무적 수행과 관련한 제도 규정에 대해서는 큰 장애요인으로 인식되고 있지 않는 것으로 조사되고 있다.

<표 24> 규제사후영향평가 제도의 장애요인 인식(평균값 분석)

(단위: 점)

문항	유형 구분		표본수	평균	표준편차
① 소관부서 및 해당 규제 담당자의 관심 및 인식 부족	업무	규제전담***	69	3.23	1.002
		일반정책***	112	3.13	0.729
	직급	5급 이상	80	3.23	0.914
		6-7급	95	3.11	0.765
		8-9급	6	3.50	1.049
	경력	3년 미만***	47	3.09	0.905
		3-10년 미만***	46	3.24	0.899
		10년 이상***	88	3.18	0.781
	전체		181	3.17	0.842
② 부처 내 규제개혁담당 부서의 관심 및 인식 부족	업무	규제전담***	69	2.91	1.054
		일반정책***	111	3.00	0.775
	직급	5급 이상	79	3.03	0.947
		6-7급	95	2.89	0.831
		8-9급	6	3.33	1.033
	경력	3년 미만	46	3.04	0.965
		3-10년 미만	47	2.98	0.967
		10년 이상	87	2.92	0.810
	전체		180	2.97	0.890
③ 기존 규제 법령에 대한 관리 책임 소재가 명확하지 않음	업무	규제전담*	69	2.90	0.843
		일반정책*	113	3.13	0.675
	직급	5급 이상	79	3.05	0.815
		6-7급	98	3.02	0.703
		8-9급	5	3.40	0.548

규제사후 영향평가 활성화에 대한 공무원 인식수준 분석

	경력	3년 미만	45	3.13	0.694
		3-10년 미만	47	3.09	0.803
		10년 이상	90	2.98	0.749
		전체	182	3.04	0.749
④ 규제사후영향평가로 인해 기존 규제법령의 법적 안정성을 해칠 우려	업무	규제전담	69	3.26	0.798
		일반정책	107	3.14	0.720
	직급	5급 이상	78	3.19	0.774
		6-7급	93	3.18	0.736
		8-9급	5	3.20	0.837
	경력	3년 미만	45	3.24	0.802
		3-10년 미만	47	3.28	0.772
		10년 이상	84	3.11	0.712
		전체	176	3.19	0.751
⑤ 규제사후영향평가의 의무적 수행 필요성에 대한 규정 미비	업무	규제전담***	67	3.13	0.869
		일반정책***	108	3.02	0.596
	직급	5급 이상	78	3.10	0.749
		6-7급	92	3.01	0.687
		8-9급	5	3.40	0.548
	경력	3년 미만	44	3.05	0.746
		3-10년 미만	45	3.16	0.673
		10년 이상	86	3.02	0.719
		전체	175	3.06	0.712
⑥ 규제사후영향평가 수행을 위한 대상 및 절차 관련 제도의 미비	업무	규제전담***	67	3.24	0.854
		일반정책***	107	3.11	0.604
	직급	5급 이상	77	3.17	0.733
		6-7급	92	3.14	0.704
		8-9급	5	3.40	0.548
	경력	3년 미만	44	3.05	0.680
		3-10년 미만	45	3.27	0.751
		10년 이상	85	3.16	0.705
		전체	174	3.16	0.711
⑦ 규제사후영향평가를 위한 분석 방법론 및 기법 부족	업무	규제전담***	67	3.42	0.924
		일반정책***	105	3.25	0.647
	직급	5급 이상	76	3.37	0.814
		6-7급	91	3.24	0.720
		8-9급	5	3.80	0.837
	경력	3년 미만	44	3.34	0.745
		3-10년 미만	45	3.42	0.839
		10년 이상	83	3.24	0.742
		전체	172	3.31	0.769
⑧ 규제사후영향평가와 관련한 교육 및 매뉴얼 작성 등의 지원 부족	업무	규제전담***	69	3.48	0.949
		일반정책***	108	3.24	0.682
	직급	5급 이상	80	3.35	0.813
		6-7급	92	3.30	0.781
		8-9급	5	3.60	1.140
	경력	3년 미만**	46	3.24	0.794
		3-10년 미만**	45	3.60	0.837
		10년 이상**	86	3.24	0.766
		전체	177	3.33	0.802
⑨ 규제사후영향평가 수행을 위한 과도한 업무 부담	업무	규제전담**	70	3.66	1.048
		일반정책**	111	3.47	0.818
	직급	5급 이상	80	3.56	0.953
		6-7급	96	3.54	0.905
		8-9급	5	3.20	0.447

	경력	3년 미만	46	3.41	0.909
		3-10년 미만	47	3.68	0.935
		10년 이상	88	3.53	0.909
	전체		181	3.54	0.916

***; p | 0.01, **; p | 0.05, *; p | 0.1

4. 규제사후영향평가 제도 개선방안에 대한 의견 조사

1) 규제사후영향평가 의무 규정화

현실적인 제도 개선방안 마련을 위해 규제사후영향평가 제도 활성화와 관련한 몇 가지 쟁점 이슈에 대해 관련 공무원들의 의견을 살펴보고자 한다.

다음에서는 규제사후영향평가 제도의 의무 규정화와 관련한 몇 가지 대안들에 대한 의견 조사 결과를 살펴본다.

먼저 「행정규제기본법」이나 「행정규제기본법시행령」 등 관련 법령의 개정을 통해 규제사후영향평가를 의무적으로 규정하는 부분에 대해, 전체 응답자의 17.3%가 동의한다고 응답한 것에 비해, 31.5%가 동의하지 않는다고 응답하고 있어 법령을 통한 의무화에 대한 부정적 태도를 확인할 수 있다.

정부업무평가의 특정평가 중 규제개혁 평가의 중요한 평가기준으로 규제사후영향평가를 반영하는 방안과 관련해서, 응답자의 19.7%가 동의한다고 응답한 것에 비해 32.0%가 동의하지 않는다고 응답하고 있어 평가 기준을 통해 의무화하는 부분에 대해서도 동의 정도가 높지 않는 것으로 판단된다.

규제일몰제와 연계하여 규제사후영향평가를 적극적으로 확대하는 방안에 대해서, 전체 응답자의 20.2%가 동의를 표시하고 있는데 비해 26.1%가 동의하지 않는다고 응답하고 있어 앞선 법령이나 평가기준을 통한 의무화에 비해서는 완화되었으나 여전히 동의 정도가 높지 않은 편으로 확인되고 있다.

규제비용관리제와 연계해 폐지·완화 규제를 중심으로 규제사후영향평가를 실시하는 방안에 대해서, 동의한다는 응답이 18.7%이며 동의하지 않는다는 응답이 24.7%로 나타나 역시 부정적인 의견이 다수를 차지하고 있다.

마지막으로 규제심사과정에서 일부 규제에 대해 규제사후영향평가를 조건으로 연결하는 방안에 대해서도, 전체 응답자 중 19.2%가 동의한다는 응답을 한데 비해 23.7%가 동의하지 않는다고 응답하고 있어 역시 부정적인 응답이 높은 편이다.

앞서 규제사후영향평가의 필요성이나 수행의지에 대해 긍정적인 응답이 다수를 차지했던 것과 비교할 때, 제도의 필요성에도 불구하고 제도의 의무화를 통해 강제

하는 부분에 대해서는 전반적으로 부정적인 인식이 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 특히 법령이나 평가기준을 통해 의무화하는 부분에 대해서는 30% 이상의 응답자가 부정적인 태도를 보이고 있어 현실적인 대안으로 활용하기에는 제한 요소가 클 것으로 예상된다.

<표 25> 규제사후영향평가 의무 규정화(빈도 분석)

(단위: 명, %)

		전혀 동의하지 않음	대체로 동의하지 않음	보통	대체로 동의함	매우 동의함	모르 겠다
① 행정규제 기본법이나 시행령 등을 통해 규제사후영향평가를 의무적으로 규정							
	규제전담	16 (20.5)	12 (15.4)	28 (35.9)	11 (14.1)	2 (2.6)	9 (11.5)
	일반정책	10 (8.0)	26 (20.8)	54 (43.2)	20 (16.0)	2 (1.6)	13 (10.4)
	전체	26 (12.8)	38 (18.7)	82 (40.4)	31 (15.3)	4 (2.0)	22 (10.8)
② 정부업무평가 중 규제개혁 평가의 중요 평가기준으로 규제사후영향평가를 반영							
	규제전담	13 (16.7)	19 (24.4)	26 (33.3)	9 (11.5)	1 (1.3)	10 (12.8)
	일반정책	14 (11.2)	19 (15.2)	48 (38.4)	28 (22.4)	2 (1.6)	14 (11.2)
	전체	27 (13.3)	38 (18.7)	74 (36.5)	37 (18.2)	3 (1.5)	24 (11.8)
③ 규제일몰제와 연계하여 규제사후영향평가를 적극적으로 확대							
	규제전담	13 (16.7)	15 (19.20)	27 (34.6)	11 (14.1)	1 (1.3)	11 (14.1)
	일반정책	9 (7.2)	16 (12.8)	56 (44.8)	26 (20.8)	3 (2.4)	15 (12.0)
	전체	22 (10.8)	31 (15.3)	83 (40.9)	37 (18.2)	4 (2.0)	26 (12.8)
④ 규제비용관리제와 관련하여 폐지·완화 규제를 중심으로 규제사후영향평가 실시							
	규제전담*	11 (14.1)	15 (19.2)	25 (32.1)	16 (20.5)	1 (1.3)	10 (12.8)
	일반정책*	8 (6.4)	16 (12.8)	62 (49.6)	18 (14.4)	3 (2.4)	18 (14.4)
	전체	19 (9.4)	31 (15.3)	87 (42.9)	34 (16.7)	4 (2.0)	28 (13.8)
⑤ 규제심사과정에서 일부 규제에 대해 규제사후영향평가를 조건으로 의결							
	규제전담	12 (15.4)	13 (16.7)	29 (37.2)	14 (17.9)	1 (1.3)	9 (11.5)
	일반정책	7 (5.6)	16 (12.8)	62 (49.6)	20 (16.0)	4 (3.2)	16 (12.8)
	전체	19 (9.4)	29 (14.3)	91 (44.8)	34 (16.7)	5 (2.5)	25 (12.3)

***; p | 0.01, **; p | 0.05, *; p | 0.1

2) 규제사후영향평가 적용 시점 및 방식

다음에서는 규제사후영향평가의 적용 시점 및 방식과 관련한 몇 가지 대안들에 대해 관련 공무원들의 의견을 살펴보고 있다.

먼저 규제 입법화 이후 3년 이내 단기간에 모니터링 차원에서 규제사후영향평가를 실시하는 방안과 관련해, 전체 응답자의 15.8%가 동의한다고 응답한 것에 비해 동의하지 않는다는 응답이 24.7%로 부정적 의견이 다수를 차지하고 있다. 반면 규제존속기간을 고려하여 입법화 이후 5년 이후에 규제사후영향평가를 실시하는 방안과 관련해, 전체 응답자의 28.1%가 동의한다고 응답하고 있어 동의하지 않는다는 18.3%의 응답비율에 비해 동의 정도가 높게 나타나고 있다.

한편 규제전담 공무원과 일반정책 담당 공무원들의 의견이 방향성에 있어 큰 차이를 보이고 있는 것은 아니나, 규제전담 공무원들이 보다 적극적인 의견을 표출하고 있다는 점에서 유형별 응답 결과의 통계적 차이를 확인할 수 있다.

다음으로 일정 시점 경과 이후 주기적으로 규제사후영향평가를 반복적으로 적용하는 방안에 대해, 전체 응답자의 17.8%가 동의한다고 응답한 것에 비해 27.1%가 동의하지 않는다고 응답하고 있어 부정적인 의견이 다수를 차지하고 있다. 주기적인 반복이 아닌 1-2회에 한정하여 규제사후영향평가를 적용하는 방안에 대해서는 21.6%가 동의의견을 표시하였으며 반대 의견이 20.2%로 나타나 상대적으로 제도에 대한 수용 정도가 높아지고 있다.

<표 26> 규제사후영향평가 적용 시점 및 방식(빈도 분석)

(단위: 명, %)

		전혀 동의하지 않음	대체로 동의하지 않음	보통	대체로 동의함	매우 동의함	모르 겠다
① 규제 입법화 이후 3년 이내 단기간에 모니터링 차원에서 규제사후영향평가 실시							
	규제전담**	12 (15.4)	14 (17.9)	28 (35.9)	13 (16.7)	0 (0.0)	11 (14.1)
	일반정책**	5 (4.0)	19 (15.2)	67 (53.6)	16 (12.8)	3 (2.4)	15 (12.0)
	전체	17 (8.4)	33 (16.3)	95 (46.8)	29 (14.3)	3 (1.5)	26 (12.8)
② 규제존속기간을 고려하여 규제 입법화 이후 5년 이후 규제사후영향평가 실시							
	규제전담***	12 (15.4)	6 (7.7)	21 (26.9)	28 (35.9)	0 (0.0)	11 (14.1)
	일반정책***	6 (4.8)	13 (10.4)	63 (50.4)	26 (20.8)	3 (2.4)	14 (11.2)
	전체	18 (8.9)	19 (9.4)	84 (41.4)	54 (26.6)	3 (1.5)	25 (12.3)

③ 일정 시점 경과 후 주기적으로 규제사후영향평가를 반복적으로 적용							
	규제전담	12 (15.4)	14 (17.9)	26 (33.3)	13 (16.7)	2 (2.6)	11 (14.1)
	일반정책	10 (8.0)	19 (15.2)	60 (48.0)	17 (13.6)	4 (3.2)	15 (12.0)
	전체	22 (10.8)	33 (16.3)	86 (42.4)	30 (14.8)	6 (3.0)	26 (12.8)
④ 일정 시점 경과 후 1-2회에 한정하여 규제사후영향평가를 적용							
	규제전담	9 (11.5)	11 (14.1)	30 (38.5)	16 (20.5)	2 (2.6)	10 (12.8)
	일반정책	6 (4.8)	15 (12.0)	62 (49.6)	19 (15.2)	7 (5.6)	16 (12.8)
	전체	15 (7.4)	26 (12.8)	92 (45.3)	35 (17.2)	9 (4.4)	26 (12.8)

***; p | 0.01, **; p | 0.05, *; p | 0.1

3) 규제사후영향평가 수행 절차

다음은 규제사후영향평가의 수행 절차와 관련해 몇 가지 방안들에 대한 관련 공무원들의 동의 정도를 정리하고 있다.

먼저 해당 규제를 담당하는 각 부처의 소관부서에서 규제사후영향평가를 작성해야 한다는 문항에 대해, 전체 응답자의 30.0%가 동의한다고 응답하고 있어 동의하지 않는다는 16.3%에 비해 다수를 차지하고 있다. 규제전담 공무원의 경우 39.7%가 찬성 의견을 제시하고 있어 동의 정도가 높게 나타나고 있으나, 일반정책 담당 공무원 역시 찬성 의견의 비율이 약간 더 높게 나타나고 있다.

각 부처별 규제개혁 담당부서가 주도하여 규제사후영향평가를 작성해야 한다는 문항에 대해서는, 23.6%가 동의의견을 나타내고 있는 것에 비해 24.7%가 반대의견을 보이고 있다. 규제전담 공무원의 경우 39.8%가 반대의견을 제시하고 있어 28.0%가 찬성의견을 제시하고 있는 일반정책 담당 공무원과의 의견 차이를 확인할 수 있다.

해당 규제의 소관부처 내에서 규제사후영향평가의 수행 및 검토, 환류까지 모든 절차를 담당해야 한다는 문항에 대해, 24.1%가 동의한다고 응답하고 있어 16.7%의 반대 의견에 비해 동의 의견이 다수로 확인된다.

반면 규제개혁위원회에서 부처에서 작성한 규제사후영향평가 결과를 최종 검토해야 한다는 문항에 대해, 동의한다는 응답이 27.5%에 달하고 있어 동의의견이 다수를 차지하고 있으며, 부처에서 모든 절차를 담당하는 것에 비해서는 동의 정도가 조금 더 높게 나타나고 있으나 큰 차이는 없는 것으로 파악된다.

현행 규제심사와 동일한 방식으로 규제사후영향평가에 대한 심사절차를 적용하는

방안에 대해, 17.3%가 동의한다고 응답한데 비해 21.2%가 동의하지 않는다고 응답하고 있어 현행 규제심사와는 다른 방식의 규제사후영향평가의 수행이 필요할 것으로 판단된다. 상대적으로 규제전담 공무원의 경우 30.8%가 규제심사와 동일한 방식의 규제사후영향평가 제도 운영에 대해 반대하고 있어 반대의 정도가 큰 편이며, 일반정책 담당 공무원의 경우 15.2%가 반대하는 반면 16.8%가 동의한다는 의견을 보이고 있어 담당 업무 유형에 따른 응답자의 의견 차이를 통계적으로 확인할 수 있다.

현행 규제심사보다 낮은 수준의 검토 차원에서 규제사후영향평가 결과를 확인해야 한다는 문항에 대해, 전체 응답자의 29.6%가 동의 의견을 표시하고 있으며 11.8%의 반대 의견에 비해 다수를 차지하고 있다.

마지막으로 규제사후영향평가와 함께 규제개선 방안 작성 및 조치계획의 의무적 수립 방안에 대해서, 전체 응답자의 15.8%가 동의한다는 의견을 제시한데 비해 24.8%는 동의하지 않는다고 응답하고 있어 추가적인 사후활동에 대한 부정적인 의견이 다수로 확인된다.

결과적으로 해당 규제를 담당하는 각 부처의 소관부서를 중심으로 규제사후영향평가를 작성하고, 규제개혁위원회에서 부처에서 작성한 규제사후영향평가 결과를 최종적으로 검토하는 방안에 대한 동의 정도가 높은 것으로 파악된다. 현행 규제심사보다는 낮은 수준의 검토 차원에서 규제사후영향평가결과의 확인을 수행하되, 규제개선 방안 작성 및 조치계획을 의무화하기 보다는 자율적인 수행방안을 모색하는 것이 제도 운영의 수용성을 높이는데 도움이 될 것으로 예상된다.

<표 27> 규제사후영향평가 수행 절차(빈도 분석)

(단위: 명, %)

	전혀 동의하지 않음	대체로 동의하지 않음	보통	대체로 동의함	매우 동의함	모르 겠다
① 해당 규제를 담당하는 각 부처의 소관부서에서 규제사후영향평가 작성						
규제전담**	7 (9.0)	3 (3.8)	26 (33.3)	28 (35.9)	3 (3.8)	11 (14.1)
일반정책**	7 (5.6)	16 (12.8)	60 (48.0)	25 (20.0)	5 (4.0)	12 (9.6)
전체	14 (6.9)	19 (9.4)	86 (42.4)	53 (26.1)	8 (3.9)	23 (11.3)
② 각 부처별 규제개혁 담당부서가 주도하여 규제사후영향평가 작성						
규제전담***	13 (16.7)	18 (23.1)	22 (28.2)	11 (14.1)	2 (2.6)	12 (15.4)
일반정책***	4 (3.2)	15 (12.0)	60 (48.0)	30 (24.0)	5 (4.0)	11 (8.8)
전체	17 (8.4)	33 (16.3)	82 (40.4)	41 (20.2)	7 (3.4)	23 (11.3)

규제사후 영향평가 활성화에 대한 공무원 인식수준 분석

③ 해당 규제의 소관부처 내에서 규제사후영향평가 수행 및 검토, 환류 전담							
규제전담*	9 (11.5)	7 (9.0)	33 (42.3)	12 (15.4)	4 (5.1)	13 (16.7)	
일반정책*	4 (3.2)	14 (11.2)	62 (49.6)	29 (23.2)	4 (3.2)	12 (9.6)	
전체	13 (6.4)	21 (10.3)	95 (46.8)	41 (20.2)	8 (3.9)	25 (12.3)	
④ 규제개혁위원회에서 부처에서 작성한 규제사후영향평가 결과를 최종 검토							
규제전담	8 (10.3)	9 (11.5)	31 (39.7)	16 (20.5)	2 (2.6)	12 (15.4)	
일반정책	4 (3.2)	12 (9.6)	60 (48.0)	33 (26.4)	5 (4.0)	11 (8.8)	
전체	12 (5.9)	21 (10.3)	91 (44.8)	49 (24.1)	7 (3.4)	23 (11.3)	
⑤ 현행 규제심사와 동일한 방식으로 규제사후영향평가에 대한 심사절차 적용							
규제전담**	12 (15.4)	12 (15.4)	27 (34.6)	13 (16.7)	1 (1.3)	13 (16.7)	
일반정책**	6 (4.8)	13 (10.4)	70 (56.0)	18 (14.4)	3 (2.4)	15 (12.0)	
전체	18 (8.9)	25 (12.3)	97 (47.8)	31 (15.3)	4 (2.0)	28 (13.8)	
⑥ 현행 규제심사보다 낮은 수준의 검토 차원에서 규제사후영향평가 결과 확인							
규제전담	5 (6.4)	7 (9.0)	29 (37.2)	23 (29.5)	1 (1.3)	13 (16.7)	
일반정책	3 (2.4)	9 (7.2)	63 (50.4)	33 (26.4)	3 (2.4)	14 (11.2)	
전체	8 (3.9)	16 (7.9)	92 (45.3)	56 (27.6)	4 (2.0)	27 (13.3)	
⑦ 규제사후영향평가와 함께 규제개선 방안 작성 및 조치계획의 의무적 수립							
규제전담	14 (17.9)	11 (14.1)	29 (37.2)	12 (15.4)	0 (0.0)	12 (15.4)	
일반정책	7 (5.6)	18 (14.4)	67 (53.6)	18 (14.4)	2 (1.6)	13 (10.4)	
전체	21 (10.3)	29 (14.3)	96 (47.3)	30 (14.8)	2 (1.0)	25 (12.3)	

***; p | 0.01, **, p | 0.05, *, p | 0.1

4) 규제사후영향평가 수행 방식 및 기준

다음은 규제사후영향평가의 수행 방식 및 기준에 대한 각 항목별 동의 정도를 분석하고 있다.

먼저 규제사후영향평가를 수행함에 있어 규제환경 변화의 특이사항 분석에 초점을 맞추는 방식에 대해, 전체 응답자의 31.1%가 동의를 표시하고 있으며, 10.7%만이 동의하지 않는다고 하여 동의 비율이 다수를 차지하고 있다. 기존 규제영향분석서의 재검토 및 확인에 초점을 맞추는 방식에 대해서는 전체 응답자의 23.7%가 동의한다고 응답하고 있으며 16.2%는 동의하지 않는다고 응답하고 있다. 규제준수율 및 규제순응도 제고를 위한 모니터링 차원에서의 규제사후영향평가의 수행에 대해서는 30.6%가 동의의견을 표시하고 있으며, 13.3%만이 동의하지 않는다고 응답하고 있다.

규제사후영향평가의 수행 방식과 관련해, 환경 변화에 따른 특이사항의 확인과 규제준수율 제고를 위한 모니터링 활동에 대한 선호도가 더 높은 것으로 해석된다.

피규제집단 및 이해관계자의 의견수렴 중심의 규제사후영향평가 수행에 대해서는 전체 응답자의 29.5%가 동의한다는 의견을 제시하고 있으며 13.3%가 동의하지 않는다는 의견에 비해 높게 나타나고 있다. 반면 규제순응비용의 객관적이고 정량적인 분석의 강조에 대해서는, 전체 응답자의 20.2%가 동의하고 있는데 비해 21.2%가 동의하지 않는다고 응답하고 있어 부정적인 입장이 다소 높아지고 있다. 규제 목표 달성정도에 대한 과학적 분석을 강조하는 방식과 관련해서는, 응답자의 19.2%가 동의한다고 응답하는데 비해 22.2%가 부정적인 응답을 보이고 있다. 마지막으로 기존 규제영향분석에서 다루지 못한 다양한 파급효과 및 부작용 등의 검토와 관련해서는 27.1%가 동의한다고 응답하고 있으며, 13.8%가 동의하지 않는다고 응답하고 있어 높은 선호도를 보이고 있는 편이다.

<표 28> 규제사후영향평가 수행 방식 및 기준(빈도 분석)

(단위: 명, %)

		전혀 동의하지 않음	대체로 동의하지 않음	보통	대체로 동의함	매우 동의함	모르 겠다
① 규제환경 변화의 특이사항 분석차원의 규제사후영향평가 수행							
	규제전담	5 (6.4)	6 (7.7)	35 (44.9)	19 (24.4)	0 (0.0)	13 (16.7)
	일반정책	2 (1.6)	9 (7.2)	56 (44.8)	40 (32.0)	4 (3.2)	14 (11.2)
	전체	7 (3.4)	15 (7.4)	91 (44.8)	59 (29.1)	4 (2.0)	27 (13.3)
② 기존 규제영향분석서의 재검토 및 확인 차원에서 규제사후영향평가 수행							
	규제전담*	8 (10.3)	8 (10.3)	30 (38.5)	19 (24.4)	0 (0.0)	13 (16.7)
	일반정책*	3 (2.4)	14 (11.2)	65 (52.0)	26 (20.8)	3 (2.4)	14 (11.2)
	전체	11 (5.4)	22 (10.8)	95 (46.8)	45 (22.2)	3 (1.5)	27 (13.3)
③ 규제준수율 및 규제순응도 제고와 관련한 모니터링 차원의 규제사후영향평가 수행							
	규제전담	7 (9.0)	6 (7.7)	28 (35.9)	23 (29.5)	2 (2.6)	12 (15.4)
	일반정책	3 (2.4)	11 (8.8)	59 (47.2)	35 (28.0)	2 (1.6)	15 (12.0)
	전체	10 (4.9)	17 (8.4)	87 (42.9)	58 (28.6)	4 (2.0)	27 (13.3)
④ 피규제집단 및 이해관계자의 의견수렴 중심의 규제사후영향평가							
	규제전담*	8 (10.3)	4 (5.1)	32 (41.0)	20 (25.6)	3 (3.8)	11 (14.1)
	일반정책*	2 (1.6)	13 (10.4)	58 (46.4)	31 (24.8)	6 (4.8)	15 (12.0)
	전체	10 (4.9)	17 (8.4)	90 (44.3)	51 (25.1)	9 (4.4)	26 (12.8)
⑤ 규제순응비용의 객관적이고 정량적 분석의 강조							
	규제전담*	9 (11.5)	15 (19.2)	28 (35.9)	13 (16.7)	2 (2.6)	11 (14.1)
	일반정책*	3 (2.4)	16 (12.8)	64 (51.2)	23 (18.4)	3 (2.4)	16 (12.8)
	전체	12 (5.9)	31 (15.3)	92 (45.3)	36 (17.7)	5 (2.5)	27 (13.3)
⑥ 규제 목표 달성정도에 대한 과학적 분석의 강조							
	규제전담	8 (10.30)	15 (19.2)	30 (38.5)	13 (16.7)	1 (1.3)	11 (14.1)
	일반정책	6 (4.8)	16 (12.8)	62 (49.6)	21 (16.8)	4 (3.2)	16 (12.8)
	전체	14 (6.9)	31 (15.3)	92 (45.3)	34 (16.7)	5 (2.5)	27 (13.3)
⑦ 기존 규제영향분석에서 다루지 못한 다양한 파급효과 및 부작용 등의 검토							
	규제전담	6 (7.7)	8 (10.3)	34 (43.6)	16 (20.5)	2 (2.6)	12 (15.4)
	일반정책	2 (1.6)	12 (9.6)	60 (48.0)	30 (24.0)	7 (5.6)	14 (11.2)
	전체	8 (3.9)	20 (9.9)	94 (46.3)	46 (22.7)	9 (4.4)	26 (12.8)

***, p | 0.01, **, p | 0.05, *, p | 0.1

IV. 결론 및 정책적 함의

본 연구에서는 규제사후영향평가 제도의 활성화를 위한 전제 요건으로서 일선 공무원들의 수용도가 높은 제도 설계의 필요성을 강조하고 있다. 이러한 배경에서 규제 업무를 담당하는 공무원들을 대상으로 규제개혁과 규제영향분석, 그리고 규제사후영향평가 제도에 대한 전반적인 인식 조사를 실시하였으며, 각 기관의 규제개혁 법무담당관실과 같이 규제업무를 전담으로 수행하는 공무원들과 일반 정책 업무를 담당하는 공무원들을 구분하여 인식 조사 결과를 살펴보았다.

먼저 규제개혁의 필요성에 대한 측면에서 공무원들의 인식 수준을 조사하였으며, 전반적으로 규제개혁의 필요성에 대해 매우 긍정적인 인식 수준을 보이고 있음을 확인할 수 있다. 특히 규제개혁이 정부규제에 따른 사회적 비용을 최소화하는데 초점을 맞춰야 하며, 국가경쟁력을 제고하기 위한 정책방안으로서 규제개혁이 필요하다는 데 대해 전체 응답자의 약 70%가 동의하고 있는 것으로 조사되었다. 그 간의 규제개혁이 어느 정도 만족할만한 성과를 거두고 있다는 점에 대해서도 그렇다는 응답이 38.9%로 그렇지 않다는 응답의 두 배 이상으로 나타나고 있어 규제개혁의 필요성은 물론 효과성에 대해서도 긍정적인 편으로 파악된다.

그러나 규제개혁의 중요한 수단으로서 규제영향분석에 대해서는 그리 긍정적이지 못한 의견을 제시하고 있는 것으로 파악된다. 전반적으로 규제영향분석이 효과적으로 이루어지고 있는지에 대해 그렇지 않다는 응답이 23.1%로 20.7%의 그렇다는 응답에 비해 약간 높게 나타나고 있으며, 규제영향분석 수행을 위한 불충분한 정보나 자료 제공 수준, 조직 및 예산 지원 등을 지적하고 있는 응답이 높은 편이다. 그럼에도 불구하고 규제품질개선을 위해 규제영향분석의 필요성이나 실질적인 기여를 하고 있다는 데 대해서는 동의 의견이 더 높은 비율로 확인되고 있어, 규제영향분석 수행 과정의 한계점에도 불구하고 규제영향분석 제도의 효과성에 대해 일정 정도 긍정적인 의견을 확인할 수 있다.

흥미로운 점은 규제개혁의 필요성과 달리, 규제영향분석의 효과성에 대한 질문에 대해 일반 정책업무를 담당하는 공무원들에 비해 해당 기관의 규제업무를 전담하는 공무원들의 의견이 부정적으로 나타나고 있다는 점이다. 규제개혁위원회나 국무조정실과 같이 개별 기관 내에서 규제개혁 업무를 주도하고 규제품질관리 업무를 전담하는 공무원들이 오히려 규제영향분석에 대해 회의적인 태도를 보이고 있다는 점은 제도 운영에 따른 과중한 업무 부담을 반영한 것으로 해석된다. 그럼에도 불구하고 정부 전체적인 규제개혁 업무와 개별 기관의 규제개혁 업무를 연결하는 접점으로서 규제전담 부서 공무원들의 부정적인 인식은 규제영향분석 제도의 효과적 운영에 중요한 걸림돌로 이해된다.

이러한 배경에서, 규제사후영향평가의 운영 수준 및 제도에 대한 공무원들의 인식 수준을 살펴보았다. 전체 응답자 가운데 16.3%만이 규제사후영향평가에 대해 알고 있다고 응답하고 있으며, 전체 응답자 가운데 6.4%만이 어떠한 형태로든 규제사후영향평가를 수행한 것으로 확인된다. 규제일몰제나 규제비용관리제 등 다른 규제개혁 관련 제도에 비해 현저히 인지 수준이 떨어지는 것으로 볼 수 있으며, 본 조사가 규제영향분석에 대한 이해를 갖춘 공무원들을 대상으로 한다는 점에서 모든 공무원들을 대상으로 할 경우 규제사후영향평가에 대한 인지 및 경험 수준은 더욱 낮아질 것으로 예상할 수 있다.

규제사후영향평가의 필요성에 대해서는 전반적으로 사후적인 규제의 재검토가 필요하다는데 대해서는 동의수준이 높은 것으로 확인되나, 동의하지 않는다는 의견에 비해 월등한 차이를 보이는 편은 아닌 것으로 판단된다. 사전적인 규제영향분석 결과와 실제 규제 효과 간의 큰 차이가 있는지에 대해 그렇다는 응답과 그렇지 않다는 응답의 차이가 크지 않아 규제효과의 차이로 인한 규제사후영향평가의 필요성에 대한 동의는 그리 높지 않을 것으로 예상된다. 일정 시점 이후 규제의 타당성에 대한 재검토가 전반적으로 필요하다는 문항에 대해 38.9%가 동의하고 있으며, 동의하지 않는다는 응답에 비해 3배 이상 높게 나타나고 있어, 타당성의 재검토 차원에서 규제사후영향평가의 필요성을 높이 인식하고 있는 것으로 파악된다. 이와 함께 규제사후영향평가가 규제 효과성 개선을 위해 필요하다는데 대해 긍정적인 응답 비율이 높게 나타나고 있으며, 여건만 허락한다면 규제사후영향평가를 적극적으로 수행하겠다는 응답도 상대적으로 높은 수준으로 파악되고 있어 원칙적 차원에서 일선 공무원들의 긍정적인 입장을 확인할 수 있다.

규제사후영향평가제도 운영에 대한 장애요인과 관련해 규제사후영향평가 수행을 위해 추가적으로 요구되는 과도한 업무 부담을 가장 중요한 요인으로 응답하고 있으며, 다음으로 관련 교육 및 매뉴얼 지원, 분석 방법론 및 기법의 제공 등을 지적하고 있다. 상대적으로 규제사후영향평가에 대한 의무적 수행과 관련한 규정 유무가 중요한 장애요인이 되고 있지는 않다고 응답하고 있다.

마지막으로 본 조사에서는 규제사후영향평가의 운영 과정에서 제기될 수 있는 제도설계의 문제와 관련해 관련 공무원들의 동의정도를 살펴보았다.

먼저 규제사후영향평가의 의무 규정화와 관련해, 전반적으로 부정적인 입장을 보이고 있으며, 특히 행정규제기본법 등 관계법령이나 규제개혁 평가기준으로 규정하는 부분에 대해서는 부정적인 의견을 강하게 나타나내고 있음을 확인할 수 있다. 상대적으로 규제심사 과정에서 일부 규제에 대해 규제사후영향평가를 조건으로 의결하는 방안에 대해 동의 정도가 다소 높은 편으로 확인된다.

규제사후영향평가의 적용 시점 및 방식과 관련해, 입법화 이후 3년 이내의 단기

적인 모니터링 차원보다는 5년 이후 규제준속 여부와 관련해 규제사후영향평가를 실시하는 방안에 대한 동의정도가 더 높게 확인되고 있다. 또한 주기적으로 반복적인 평가의 시행보다 일정 시점 경과 후 1-2회에 한정된 평가의 적용을 선호하는 편으로 조사되었다.

규제사후영향평가의 수행 절차와 관련해, 해당 규제를 담당하는 각 부처의 소관 부서에서 규제사후영향평가를 작성하되, 규제개혁위원회를 통해 일반적인 규제심사보다 낮은 수준에서 규제사후영향평가 결과를 검토하는 기능은 필요하다는 응답이 다수를 차지하고 있다. 규제사후영향평가와 함께 규제개선 방안의 수립에 대한 의무적 규정은 부정적인 의견이 더 많은 것으로 확인된다.

규제사후영향평가의 수행 방식과 관련해, 기존 규제영향분석서의 재검토보다는 규제준수율 및 순응도 제고를 위한 모니터링 활동이나 규제환경 변화사항에 분석 차원의 평가 활동에 동의 정도가 높게 확인되고 있다. 또한 규제순응비용의 객관적이고 정량적인 분석이나 규제목표 달성 정도에 대한 과학적 분석보다는 기존 규제영향분석에서 다루지 못한 다양한 파급효과나 부작용에 대한 검토, 피규제집단 및 이해관계자의 의견 수립 등을 통한 규제사후영향평가의 수행을 선호하는 것으로 조사되었다. 현행 지침 등에 따르면 규제사후영향평가는 규제에 따른 비용편익분석이나 효과성 분석, 규제목표 달성 수준의 검토 등의 목적을 위해 수행하도록 규정하고 있으나, 일선 공무원들의 의견은 규제 준수율 및 순응도 제고를 위한 모니터링이나 예상치 못한 파급효과 등의 파악에 더 큰 강조점을 두고 있다는 점에서 차이를 확인할 수 있다.

한편 전반적으로 규제사후영향평가 운영과 관련한 정책방안들에 대해 규제전담 부서 소속 공무원들의 부정적 인식이 상대적으로 높다는 점을 주목할 필요가 있다. 일반 정책업무를 담당하는 공무원의 경우, 추가적인 업무부담이 발생하더라도 업무수행 기회가 많지 않으며 상대적인 관심이 적다는 점에서 적극적으로 부정적인 응답을 제시하는 경우가 많지 않다. 반면 규제전담 공무원들의 경우 규제사후영향평가의 활성화 과정에서 직접적으로 가중되는 업무부담이 증가할 것이라는 인식으로 인해 상당히 소극적이고 회의적인 응답 비율이 높은 것으로 파악된다. 제도운영에 있어 무조건적으로 대상집단의 의견을 수용할 필요는 없지만, 제도 활성화를 통한 효과적인 운영을 위해서 개별 기관에서 규제전담 업무를 수행하는 공무원들의 입장을 충분히 고려하여 수용성 높은 제도설계 방안을 모색하는 노력이 필요할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 김유환. (2010). 규제영향분석제도의 재구성, 「법학논집」, 15(1): 379-408.
- 박장호·임보영. (2009). 규제영향분석의 실효성에 대한 이론적 논의, 「행정논총」, 47(1): 255-275.
- 김상헌·황성현·이석원. (2006). 「국가재정법 시행에 대비한 예비타당성조사제도 개편 방안」, 기획예산처 정책연구용역 보고서.
- 국무조정실. (2015). 「행정규제 업무기준 및 규제비용총량제 시범사업 매뉴얼」
- 국무조정실. (2016). 「2016년 규제개혁 매뉴얼」
- 국무조정실. (2016). 「국민부담 경감을 위한 행정규제 업무처리 지침」
- 국무조정실. (2016). 「규제비용관리제 매뉴얼」
- 김정해. (2006). 「규제영향분석 제도의 역량강화 방안」. 한국행정연구원.
- 김태운. (2013). 의원입법 규제영향평가의 개념과 대안: 한국규제학회의 분석경험을 중심으로. 「예산정책연구」, 제2권 제2호. pp.83-106.
- 김태운. (2011). 규제영향분석에 있어 편익 평가 및 측정의 타당성에 관한 연구. 「규제연구」. 제20권 제1호. pp. 3-31.
- 김태운·김상봉. (2004). 「비용편익분석의 이론과 실제-공공사업평가와 규제영향분석」. 서울: 박영사.
- 김태운·정재희·허가형. (2008). 한국 정부의 규제영향분석의 수준. 「규제연구」. 제17권 제2호. pp.133-170.
- 박장호·임보영. (2009). 규제영향분석의 실효성에 대한 이론적 논의. 「행정논총」. 제47권 제1호. pp.255-275.
- 안혁근 외. (2008). 「규제일몰제의 기존규제에의 확대적용방안 연구」. 국가경쟁력강화위원회 연구용역.
- 여차민. (2010). 「정부 규제영향분석 실태 및 제도 개선과제」. 국회예산정책처,

- 원소연. (2011). 「독일 입법평가조직의 성격과 권한연구」. 한국법제연구원.
- 윤광진·정창화. (2012). 「입법영향평가제도 교차국가사례 비교연구」. 한국법제연구원.
- 이민호 외. (2015). 「일몰제의 효율성 있는 운영을 위한 개선방안」. 국무조정실 연구용역
- 이종한. (2014). 「규제정책 평가 및 관리 개선방안: 기존 규제정비제도를 중심으로」. 한국행정연구원
- Aldy, Joseph E. (2014). Learning from Experience: An Assessment of the Retrospective Reviews of Agency Rules and the Evidence for Improving the Design and Implementation of Regulatory Policy, Report prepared for the Administrative Conference of the United States, November 18, 2014.
- Arndt, Baker, Querbach, & Schultz, (2015). 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results. OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris.
- Coglianesi, C. (2012). Evaluating the impact of regulation and regulatory policy. OECD.
- Harrington, W. (2004). RIA Assessment Methods: Resources for the Future. Washington D.C.. Prepared for OECD expert meeting.
- Harrington, W., Heinzerling, L., & Morgenstern, R. D. (Eds.). (2009). Reforming regulatory impact analysis. Routledge.
- Harrington, W., Morgenstern, R. D., & Nelson, P. (2000). On the accuracy of regulatory cost estimates. Journal of Policy Analysis and Management, 297-322.
- Kirkpatrick, C., & Parker, D. (2004). Regulatory impact assessment and regulatory governance in developing countries. Public administration and development, 24(4), 333-344.
- Kirkpatrick, C., & Parker, D. (Eds.). (2007). Regulatory impact assessment: towards better regulation?. Edward Elgar Publishing.

- Larouche, T. (2009). Improving Regulatory Quality. OECD.
- Lee, N., & Kirkpatrick, C. (2006). Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission integrated impact assessments. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24(1), 23-33.
- Nicoletti, G., & Scarpetta, S. (2003). Regulation, productivity and growth: OECD evidence. *Economic policy*, 18(36), 9-72.
- OECD. (2006). Determinants of Quality in Regulatory Impact Analysis.
- OECD. (2007). OECD Reviews of Regulatory Reform Korea 2007: Progress in Implementing Regulatory Reform.
- OECD. (2008). Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis(RIA).
- OECD. (2009). Indicators of Regulatory Management Systems. 2009 Report. Regulatory Policy Committee.
- OECD. (2014). OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance.
- Parker, D., & Kirkpatrick, C. (2012). The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence. OECD.
- Putnam, H. Bartlett. (1980). Comparisons of Estimated and Actual Pollution Control Capital Expenditures for Selected Industries. Report Prepared for the Office of Planning and Evaluation, US Environmental Protection Agency, Cambridge. Mass.,(mimeo).
- U.K. Department for Business, Innovation and Skills. (2015). Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials.

안전규제의 현황과 문제점 분석

원 소 연
(한국행정연구원)

1. 연구의 필요성 및 목표

1. 연구의 필요성 및 목표

1) 연구의 필요성

- ☐ 최근 우리사회에는 '안전사고'가 연이어 발생하면서 안전과 관련된 법령 및 제도에 대한 관심이 증가하고 있음
 - 이렇게 다수의 사상자가 발생한 대형 안전사고의 가장 주요한 원인으로서 미흡한 안전관리 체계가 지적되고 있음
 - 특히 대다수가 인재(人災)로 평가될 정도로 안전규제분야는 규제의 합리성 및 과학적 타당성은 물론 규제집행과정의 결손도 나타나고 있는 것이 안전규제의 현실임
- ☐ 이에 국민의 생명·안전을 보장하기 위하여 소방, 환경, 식품 등 다방면으로 안전관리 정책을 재정비하고 강화하고 있으며, 이러한 안전관리정책의 근거는 안전규제로 관리됨
- ☐ 최근 국민의 생명·안전 강화를 위한 안전규제관련 정책의 변화를 살펴보면,
 - 시장의 자율성강화를 위한 광범위한 규제완화대상에서 안전규제 제외, 특히 규제비용관리제와 규제일몰제 등 주요 규제개혁제도에서 안전규제를 제외하고 있음
 - 나아가 국민의 생명안전관련 규제의 경우 폐지시에도 검토를 받게 하는 제도 추진중

1. 연구의 필요성 및 목표

2) 연구목표

- ☐ 그러나 국민의 생명·안전을 강화하기 위해서 무조건 현재 규제의 수준을 유지하거나 강화하는 것만이 적절한 조치가 되는 것은 아님
- ☐ 오히려 안전규제는 국민의 생명·안전에 직접적인 영향을 주는 규제이므로 규제의 수단과, 집행가능성, 실효성 등에 대한 검증과 관리를 더욱 철저히 할 필요가 있음
 - 안전규제의 내용과 수단 등이 목적을 달성하기에 적절한 수준으로 형성되고 집행될 때에만 의도한 안전관리정책의 목적을 달성할 수 있기 때문
- ☐ 효과적인 안전정책이란 결국 효과적인 안전규제의 형성과 집행체계의 마련을 통해서 가능한 것이며, 안전규제의 품질을 제고하기 위해서는 다음과 같은 두가지 측면에서 모두 타당성을 확보하여야 함
 - 첫째 안전규제의 형성과정에서 해당 안전규제의 내용이 국민의 생명과 안전을 보장하기 최적의 상황이 되도록 안전규제의 합리성과 타당성을 검증하여야 하며,
 - 둘째 합리적이고 타당한 안전규제의 정책이 실효성있게 집행될 수 있는 체계인지 집행체계와의 연계를 통해 안전규제의 내용과 수단을 선택하여야 함

1. 연구의 필요성 및 목표

1) 연구의 필요성

- ☐ 이러한 관점에서 최근 빈번한 안전사고로 인해 지속적으로 안전분야 규제의 신설 및 강화를 추진하고 있으나, 안전사고의 경감 또는 안전수준의 향상을 체감하지 못하고 있는 실정임
- ☐ 이러한 안전규제의 현실은 다음과 같은 질문과 연결됨
 - 규제의 신설과 강화를 통해 실제로 국민의 생명과 안전을 보장할 수 있는가?
 - 현재 안전규제는 실제로 안전을 보장하기에 매우 미흡한 수준인가?
 - 국민의 생명안전 보장 등 사회적 편익이 발생하는 규제는 무조건 유지하거나 혹은 강화하여야 하는가?
- ☐ 이에 본 연구에서는 안전규제의 효과성 및 실효성강화를 위한 첫걸음으로써 현재 우리나라 안전규제의 문제와 그 원인을 규명하고자 함
 - 이러한 현재 안전규제의 문제와 원인은 추후 안전규제의 품질을 관리하기 위한 제도적·정책적 시사점을 도출을 위한 기초자료로서 의의가 있음

2. 안전규제의 개념과 속성

2. 이론적 고찰 및 분석 틀

1) 안전규제의 개념과 범위

- 안전규제란 국민에게 위험이 발생하거나 또는 사고가 발생하지 않도록 예방하거나 대처하는 규제를 의미함
 - 그러나 현실적으로 위험이나 사고를 사전에 완벽하게 예방하는 것은 불가능하며, 경미하게나마 안전을 목적으로 하지 않은 규제는 매우 소수에 불과함
 - 안전규제는 다소 추상적인 개념으로서 국민의 생명과 안전을 보호하기 위한 규제를 의미하며 그 범위는 매우 광범위함
- 규제개혁 대상으로서 안전규제의 개념과 범위는 정책내용에 따라 차이가 있음
 - 첫째 생명·안전·환경보호를 위한 규제혁신의 대상으로서 안전규제와 둘째는 규제비용관리제의 적용제외 대상과 폐지·완화시에 심사를 통해 사회적 손실이 발생하는지 여부를 판단할 필요가 있는 안전규제임
 - 첫 번째 안전규제는 생명·안전·환경분야의 규제전체를 의미하며, 규제비용관리제에서 제외대상규제와 폐지·완화 시 심사가 필요한 규제로서 안전규제는 전자의 안전규제와는 달리 국민의 생명·안전을 보장하기 위해 불가피하게 도입하여야 하는 규제를 의미

2. 이론적 고찰 및 분석 틀

1) 안전규제의 개념 및 속성

<정책대상에 따른 안전규제의 범위>



2. 이론적 고찰 및 분석 틀



2) 안전규제의 속성

□ 안전규제의 속성은 대부분 기업이 정치의 성향을 보며, 사회적 규제로서 명령지시적 규제수단을 주로 활용함

○ Wilson의 규제정치이론에 따르면 안전규제는 비용은 특정집단에게 좁게 나타나는 반면 편익은 불특정다수에게 넓게 나타나는 경향이 있으며, 이를 기업가 정치의 성향으로 분류함

□ 또한 사회적 규제의 속성을 지니는 안전규제는 주로 국민의 생명·안전과 관련된 기준을 사전에 설정하는 투입기준 규제의 수단을 활용함

○ 투입기준 규제(input standard)란 환경오염, 산업재해 소비자 안전문제를 일으킬 수 있는 위험성이 있는 각종 요인을 찾아내고, 각각에 대해 위험성을 배제하거나 최소화 할 수 있는 최선의 대책을 강구하여 이를 기업이 행동기준으로 준수하도록 구체적으로 지시하고 강제하는 방식의 규제를 의미

○ 투입기준 규제의 한계는 기준을 제대로 준수하도록 하기 위해서는 일상적인 감시 및 모니터링 시스템 구축이 선행되어야만 가능하다는 점임

2. 이론적 고찰 및 분석 틀



3) 안전규제의 품질관리

- 규제개혁은 규제완화단계에서 규제품질관리단계를 거쳐 총체적 규제관리단계로 발전
 - 우리나라에서도 규제개혁은 더 이상 규제완화와 동일한 의미가 아니며, 규제의 질적인 측면의 혁신을 추진하는 것으로 인식되고 있으나 더 나아가 총체적 규제관리체계를 구축하는 단계로 발전할 필요가 있음
- 좋은 규제가 되기 위해서는 규제형성단계 뿐만 아니라 집행 및 사후관리단계까지 총체적인 규제품질관리가 필요함
 - 총체적 품질관리(TQM)이란 고객의 요구나 기대에 부응하거나 그 이상의 것을 제공하는 생산품과 서비스의 품질을 지속적으로 개선하기 위해 품질과 관련된 제반 요소들을 종합적으로 관리할 수 있는 지도원리라고 정의할 수 있음
 - TQM은 계획-실행-평가-환류의 연속적인 단계로 구성되며, 최근 정책의 품질관리를 위한 기본 원칙으로서도 각광받고 있음
 - 이에 안전분야 규제품질 관리를 위한 기본 원칙으로 TQM에서 제시하는 연속적 품질관리 방안을 적용 고려 필요

2. 이론적 고찰 및 분석 틀



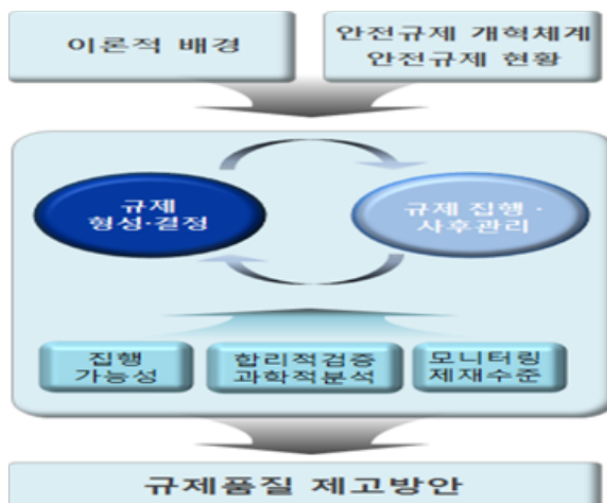
4) 분석틀

- 본 연구에서는 규제품질관리와 안전규제의 개념·범위·유형 등에 대한 이론적 고찰을 바탕으로 안전규제의 문제점과 이러한 문제를 발생시키는 요인을 도출하기 위하여 전문가와 안전규제 담당 공무원을 대상으로 심층인터뷰를 실시하여 현재 우리나라 안전규제의 문제점을 규제형성단계와 규제집행단계로 구분하여 제시

2. 이론적 고찰 및 분석 틀



4) 분석틀



규제품질제고를 위한 안전규제개선방안



3. 안전규제 혁신제도의 현황

3. 안전규제 혁신제도 현황



1) 국정과제에 나타난 안전규제

□ 현 정부는 국정운영 5개년계획을 위한 100대 국정과제를 제시하고 있는데, 이 중에서 '민생과 혁신을 위한 규제재설계'를 위한 국정과제에서 안전규제의 혁신을 제시하고 있으며, 더불어 '국민안전과 생명을 지키는 안심사회'를 마련하기 위한 다양한 안전분야 정책방향을 제시하고 있음

○ 민생과 혁신을 위한 규제재설계를 위해 생명·안전·환경분야의 규제는 근본적으로 사회적 안전을 보장하기 위한 규제이므로 이러한 규제가 완화대상에 포함될 경우에는 규제완화로 인해 야기되는 사회적 위험은 없는지 등을 체계적으로 검토할 것을 강조함

○ 한편 현 정부는 안심사회 구현을 위해 안전사고 예방 및 재난 안전관리의 국가책임체제 구축, 통합적 재난관리체제 구축 및 현장 즉시대응 역량 강화, 국민 건강을 지키는 생활안전 강화, 미세먼지 걱정없는 쾌적한 대기환경 조성, 지속가능한 국토환경 조성, 탈원전 정책으로 안전하고 깨끗한 에너지로 전환, 신 기후체제에 대한 견실한 이행체제 구축, 해양영토 수호와 해양안전 강화를 제시함

3. 안전규제 혁신제도 현황



2) 안전규제 혁신수단

- ☐ 우리나라는 안전분야 규제를 위하여 별도로 운영하고 있는 규제혁신 수단은 없으며, 정부규제 개선 및 품질관리를 위한 제도로써 규제영향분석제도를 비롯하여 규제비용관리제, 규제일몰제 등이 있음
- ☐ 규제영향분석제도를 통한 규제품질관리
 - 규제품질관리제도로써 규제영향분석은 주요 수단으로서 최선의 규제대안을 선택하기 위한 다양한 대안의 비교분석과 이해관계자 협의, 규제의 비용과 편익분석, 집행의 실효성분석 등을 활용하고 있음
 - 규제영향분석은 다른 여러 수단에도 불구하고 규제비용편익분석의 결과가 검증의 주요 수단으로 활용됨에 따라 사회적 편익의 정량적 계산이 어려운 안전규제의 타당성, 합리성 검증에 한계가 있음

3. 안전규제 혁신제도의 문제



2) 안전규제 혁신수단

- ☐ 규제비용관리제를 통한 규제품질관리
 - 규제비용관리제는 피규제자에게 불필요한 부담을 발생시키는 기존 규제를 지속적으로 개선하도록 유도할 수 있다는 점에서 규제의 품질제고에 기여함
 - 규제비용관리제도 역시 비용관점에서 규제의 개선을 요구하며, 더욱이 국민의 생명·안전과 직접적으로 관련이 되는 규제는 적용대상에서 제외함으로써 안전규제의 품질관리에 한계가 있음
- ☐ 규제일몰제를 통한 규제품질관리
 - 규제일몰제는 규제의 존속기간을 정해 기존규제의 타당성을 주기적으로 관리하는 방식으로 우리나라에서는 효력상실형과 재검토행 규제일몰제로 구분됨
 - 국민의 생명·안전에 직접적인 영향을 미치는 규제는 오히려 주기적인 재검토가 필요함에도 규제일몰제에서 제외됨에 따라 역시 안전규제의 품질관리를 위한 제도로써 한계를 지님

3. 안전규제 혁신제도 현황



2) 안전규제 혁신수단

- ☐ 규제혁신을 위한 제도 외에 각종 안전분야 정책결정을 위한 위해성평가가 있음
- ☐ 위해성평가는 안전규제의 내용을 구성하는 부분이며, 국민의 생명·안전에 영향을 미칠 가능성이 있는 경우 다양한 분야에서 위해성평가를 규정하고 있음
 - 각 법률에서 규정하는 위해성 평가는 규제를 대상으로 하고 있지는 않지만, 생명·안전에 중대한 영향을 미치는 기준을 설정하는 규제의 도입에 기존의 위해성 평가결과를 활용할 여지는 충분이 있음
 - 그러나 현실적으로 안전규제의 과학적 타당성 제고를 위하여 안전규제와 연관된 위해성평가의 결과를 과학적 근거로서 제대로 활용하지 못하고 있음
 - 예컨대 위해성 평가결과를 반영하여 규제개선이 이루어지는 경우에도 해당 규제가 위해성평가 대상인지를 명확히 표현하지 못하며, 독자들도 이를 인식하지 못하는 경우가 다수임



4. 질적조사를 통한

안전규제 문제요인 분석

4. 안전규제 문제요인 분석



1) 질적조사 개요

□ 안전규제의 문제점과 그 원인을 밝히고 이를 통해 개선방안을 모색하기 위하여 안전규제를 담당하는 공무원과 전문가에 대한 전문가 조사를 실시함

- 안전규제의 범위가 다양하며, 각 분야별 특징에 따른 문제점이 다양하여 본 연구에서는 구조화된 설문지를 통한 조사가 아닌 심층인터뷰를 통한 질적조사를 수행하였음
- 전문가에 대한 조사는 제 3자적 입장에서 안전규제와 관련한 문제점과 원인 등을 객관적으로 평가해 줄 학자들의 평가가 필요하기 때문에 이들을 대상으로 실시
- 전문가 질적조사에 참여한 전문가는 규제정책전문가 5인, 식품안전분야 3인, 화학분야 2인, 소방분야 2인 등 총 12인을 대상으로 심층인터뷰를 실시함
- 공무원의 질적조사의 목적은 첫째는 전문가 조사결과를 보완하는 것이며 둘째는 우리나라 안전규제법령의 형성과 집행을 둘러싼 내부요인을 조사하는 것임
- 이를 위해 안전규제법령을 담당하는 공무원 12인을 대상으로 심층인터뷰 실시
- 전문가조사의 내용은 현행 안전규제의 문제와 문제가 나타나게 된 원인을 규명하기 위하여 구조화된 설문지 없이 심층 인터뷰로 진행하였으며, 규제형성-집행-사후관리단계로 구분하여 조사함

4. 안전규제 문제요인 분석



2) 전문가 조사결과 분석

- 전문가조사결과 규제형성단계와 규제집행단계에 기인하는 문제로 구분할 수 있음
- 규제형성단계에 기인하는 안전규제의 문제점은 첫째 규제대안 검증절차의 미흡, 둘째 과학적 근거에 기반한 위험관리 미흡, 셋째 과학적 데이터 부족, 넷째 규제의 집행가능성에 대한 고민 부족 등으로 나타났음
 - 규제대안 검증절차가 미흡한 현실은 안전사고 이후 안전이슈에 편승하여 과학적 근거나 타당성이 없는 규제대안이 급하게 대책으로 만들어지는 현상을 초래하였으며, 각 분야별로 이렇게 만들어진 규제는 실효성 저하로 다시금 개정필요성이 주장되고 있는 등 합리적 검증절차를 거치지 않은 규제의 문제점을 지적함
 - 규제대안에 대한 합리적 검증을 위해서는 필연적으로 과학적 데이터에 기반한 위험분석이 필요함에도 과학적 근거 없이 정책적 판단에 의해 지속적으로 안전규제가 만들어지는 행태는 변함이 없음
 - 규제를 만들 때 집행가능성에 대한 고려가 없어 실제 집행현장에서 실효성이 떨어지는 규제를 양산함. 이에 규제형성단계에서 규제집행의 실효성을 확보하기 위한 방안 마련이 필요함

4. 안전규제 문제요인 분석



2) 전문가 조사결과 분석

- 한편 안전규제의 문제는 형성단계뿐만 아니라 집행단계에서도 다양한 문제점을 발생시키고 있었는데, 규제집행단계의 문제점으로는 첫째 규제집행 및 감독과 모니터링의 미흡, 둘째 낮은 제재수준으로 규제준수의 실효성이 보장되지 않는점 등으로 조사되었음
 - 우리나라 안전규제의 유형은 명령지시적 규제방식을 활용하는 사례가 많았는데, 실제로 안전규제가 제대로 집행되고 있는지에 대한 관리감독 및 모니터링 시스템이 미흡하게 나타남.
 - 더욱이 이러한 집행상의 문제는 규제형성단계에서 집행가능성에 대한 충분한 검토가 부족함에 따라 실제 규제집행을 위한 행·재정적 여건을 제대로 고려하지 못하는 문제와도 연결되므로 향후 안전규제 집행의 실효성을 제고하기 위해서는 체계적인 모니터링 시스템을 마련하는 것과 더불어 규제형성단계에서 행·재정적 집행가능성에 대한 보다 철저한 검토가 요구됨
 - 집행단계의 관리감독 및 모니터링 시스템을 강화하더라도 모든 시장의 활동에 대하여 정부의 관리감독은 한계가 있을 수밖에 없음
 - 따라서 시장에서 자율적으로 규제를 준수하도록 유인하는 기타의 제도가 필요하다는 의견이 많았으며, 대표적으로 우리나라의 경우 안전규제의 위반시 제재수준이 해당 규제를 준수하는데 들어가는 비용보다 낮은 경우가 많다는 점이 지적됨. 따라서 제재수준의 현실화가 요구됨

4. 안전규제 문제요인 분석



3) 공무원 조사결과 분석

□ 공무원 조사에서도 안전규제의 문제를 규제형성단계와 규제집행단계로 구분하여 조사하였으며 다음과 같음

○ 규제형성과정의 문제로는 이슈가 되는 대형 안전사고의 경우 언론보도와 이에 따른 여론의 형성으로 매우 단시간에 규제대안을 만들어야하는 상황이 연출된다는 점을 지적함
- 이 때문에 문제원인에 대한 과학적 조사와 이에 따른 합리적 대안을 만들 수 있는 여건이 형성되지 못하고, 국민들이 받아들일 수 있는 대안을 만들 수 밖에 없는 상황이 형성되면서 실제로 가장 합리적인 대안보다는 여론이 요구하는 대안을 선택할 수 밖에 없다는 문제를 지적함

○ 한편 공무원은 규제형성단계보다는 집행단계의 애로사항을 더욱 강조하였는데, 앞선 전문가 조사에서 나타났듯이 집행단계의 모니터링이나 관리감독이 부족한 점은 인정하면서도 이는 구조적인 문제점이며, 모든 제품과 과정을 정부가 관리할 수 없음을 강조함
- 대신 안전규제를 준수하지 않아서 발생하는 문제의 1차적인 책임은 기업에게 있으므로, 피규제자의 규제준수를 확보할 수 있는 집단소송제나 징벌적 손해배상 제도의 도입 등 제재수준을 현실화함으로써 집행의 실효성을 제고하는 방안이 시급하다고 지적함



5. 안전규제 혁신을 위한 시사점

5. 안전규제 혁신을 위한 시사점



1) 규제영향분석제도의 한계와 개선

□ 규제영향분석제도를 통한 안전규제 품질관리의 한계를 보완하기 다음과 같은 내용적 개선이 필요함

- 첫째 도입하려는 안전규제와 관련한 위해성평가결과가 있는 경우 그 결과를 규제영향분석서에 제시하도록 함으로써 국민의 건강과 생명에 직결되는 기준으로써 안전규제의 과학적 타당성을 제고함
- 또한 규제영향분석서의 내용의 충실성을 보완하기 위하여 비용편익분석이 어려운 안전규제도 그 합리성과 실효성을 판단할 수 있도록 규제영향분석서에 대한 규제개혁위원회의 심의내용을 일반인이 접근하기 용이하게 공개하는 방안을 마련함
 - 현재도 규제영향분석서에 대한 규제개혁위원회의 심의내용은 원칙적으로 공개되고 있긴 하지만, 규제개혁위원회가 개최된 날짜를 기준으로 회의록을 공개하는 방식임
 - 이러한 방식때문에 규제명 또는 법령명만으로 제3자가 심의내용을 검색하기는 매우 어려운 실정임

5. 안전규제 혁신을 위한 시사점



2) 규제비용관리제의 한계와 개선

□ 규제비용관리제는 비용측면에서 품질관리를 하는 제도로써 안전규제는 비용관리제에서 광범위하게 제외됨에 따라 품질관리에 한계가 있음

□ 이에 규제비용관리제를 통한 기존규제의 품질을 제고하기 위해서는 적용제외대상을 가능한 좁게 설정할 필요가 있으며, 그 기준은 다음과 같음

- 규제비용관리제에서 안전규제의 적용을 제외하기 위한 첫번째 기준은 기존에 위해성평가나 또는 이와 유사한 수준의 과학적 위험분석 결과가 존재하는 경우 이러한 결과를 규제영향분석서에 명확히 설명하고, 그 내용이 국민의 생명·안전에 직접적인 영향을 미치는 규제라는 점을 증명하는 경우 규제비용관리제에서 제외함
- 두 번째 기준은 규제가 국민의 생명·안전에 “직접적”인 영향을 미치는 경우인데,
 - 대표적인 사례로서 화재안전기준, 소방용품 승인기준 등 대부분 중요한 안전기준을 설정하는 규제가 이에 포함됨
- 이 밖에 규제심사 초기에 규제비용관리제 적용여부를 판단하는 현재의 절차에서 사후에 판단하는 것으로 순서를 전환함으로써 지속적으로 비용효율적인 대안을 찾는 노력을 유도함

5. 안전규제 혁신을 위한 시사점



3) 규제일몰제의 한계와 개선

□ 규제일몰제는 규제의 존속기한을 정하고 기한이 도래하면 규제의 효력을 정지하는 것으로 역시 안전규제가 적용제외 대상에 포함되어 있어 한계가 있음

- 효력상실형과 재검토행은 그 목적과 내용을 구분하여 운영할 필요가 있음에도 동일한 제도로 운영함에 따라 주기적인 재검토가 필요한 안전규제라 적용에서 제외되는 한계가 있음.
- 따라서 효력상실형과 재검토행 일몰제를 분리하고, 안전규제의 경우 재검토행 일몰제의 우선적용대상으로 선정하고 주기적으로 해당 규제의 타당성 및 적절성을 검토하는 것이 필요함

5. 안전규제 혁신을 위한 시사점



4) 규제집행체계의 한계와 개선

□ 우리나라 안전규제의 문제는 규제집행상의 결손이 많다는 점인데, 투입기준 규제방식을 주로 사용함에 따라 모니터링이 전제되지 않는 한 준수율을 제고하기 어려움

- 우리나라 안전규제의 대다수는 투입기준 방식의 명령지시적 규제수단을 활용
- 투입기준 규제방식의 장점은 피규제자가 준수해야할 기준을 명확하게 지시할 수 있고, 규제기관은 사전에 피규제자가 지게 될 경제적 부담의 크기를 비교적 정확히 파악할 수 있음
- 반면 단점은 정해진 안전기준을 제대로 준수하도록 하기 위해서는 일상적인 감시가 선행되어야만 가능함
- 그러나 행정력이나 예산 등 현실적인 여건을 고려하였을 때 안전사고를 완벽하게 통제할 만큼 확보가 불가능하므로, 안전규제의 자발적 준수율을 높이는 방안으로서 징벌적 손해배상과 집단소송제, 제재수준의 상향조정을 통한 현실화 등을 도입할 필요가 있음

5. 안전규제 혁신을 위한 시사점



5) 다양한 참여자 확대 및 적극적 정보공개

- 안전규제의 질적 개선을 위해서는 해당 분야의 전문가와 소비자단체 등의 이해관계자 의견을 함께 수렴하여 합리적 대안 마련 필요
 - 규제결정의 과학성을 보장하기 위해서는 안전을 위한 최적의 기준과 수용가능한 위험의 수준에 대한 정확한 정보를 제공할 필요가 있고,
 - 이를 바탕으로 비용부담자와 편익수혜자 양측의 의견을 수렴하여 합리적 대안을 만들 수 있도록 객관적 절차의 마련이 필요함
- 안전규제의 합리성 및 타당성을 확보하기 위한 주요한 방안으로서 적극적인 정보공개가 필요함
 - 안전에 대한 국민의 반응은 실제 위험여부와 동일하지 않으며, 잘 모르는 또는 익숙하지 않은 위험에 대해 여론이 훨씬 즉각적이고 격하게 반응하는 경우가 많음
 - 예컨대 교통사고로 사망할 확률이 더 높음에도 불구하고 국민들은 항공기가 더 위험하다고 인지함.
 - 따라서 안전사고의 발생이나 위험요인이 발견되었을 때 초기부터 적극적인 정보공개를 통해 안전규제의 수준을 국민이 인지할 수 있도록 보장하고, 합리적 및 투명한 규제결정과정을 제시할 필요

5. 정책적 시사점

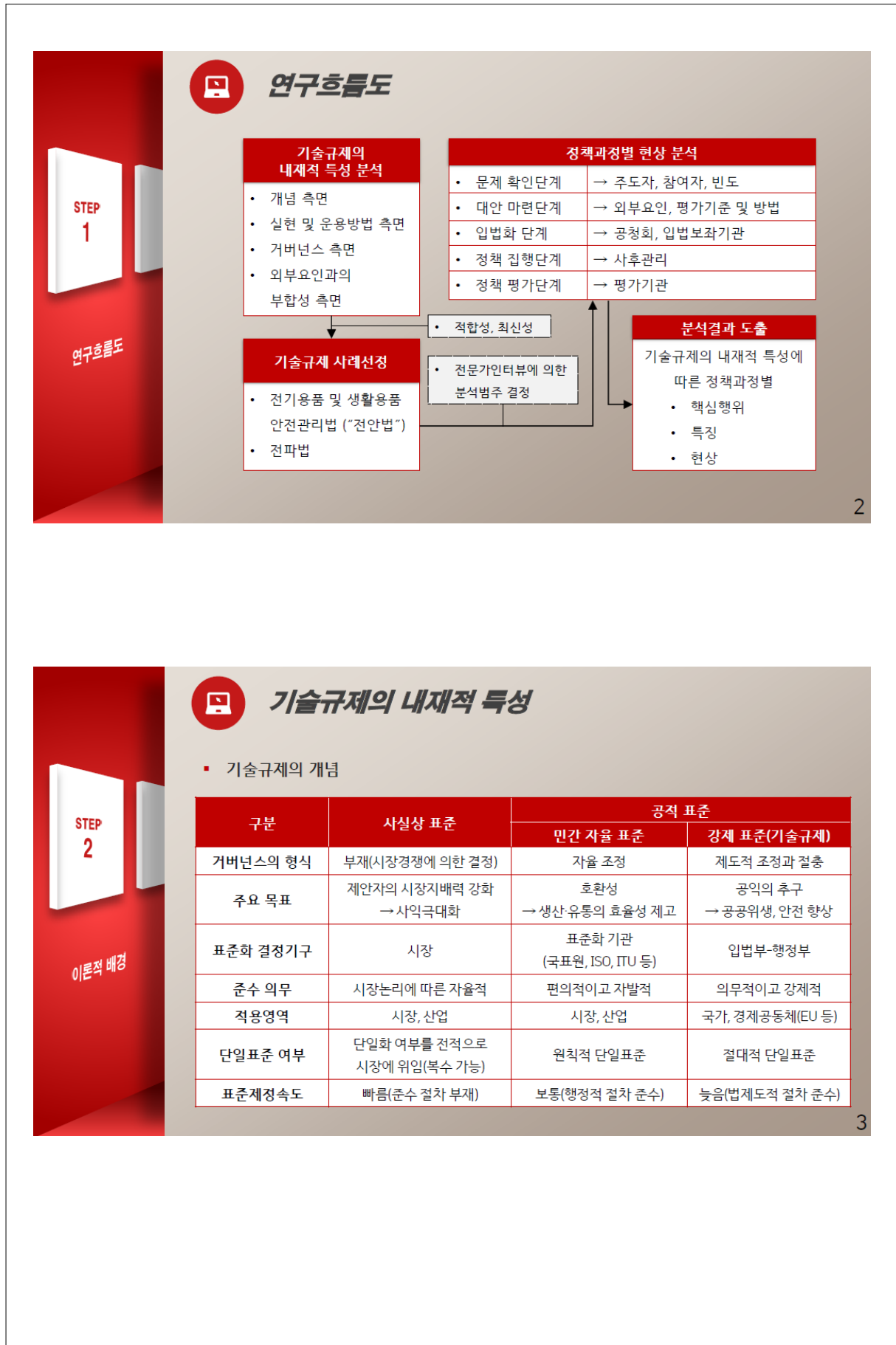


7) 안전규제 및 안전사고에 대한 적극적인 정보공개

- 안전규제의 합리성 및 타당성을 확보하기 위한 주요한 방안으로서 적극적인 정보공개가 필요함
 - 안전에 대한 국민의 반응은 실제 위험여부와 동일하지 않으며, 잘 모르는 또는 익숙하지 않은 위험에 대해 여론이 훨씬 즉각적이고 격하게 반응하는 경우가 많음
 - 예컨대 교통사고로 사망할 확률이 더 높음에도 불구하고 국민들은 항공기가 더 위험하다고 인지함.
 - 이는 자신에게 익숙한 위험에 대해서보다 익숙하지 않은 위험에 더 크게 반응하기 때문
 - 실제로 정보를 공개하였을 때의 여론과 공개하지 않았을 때의 여론은 다르게 나타남
 - 여론이 강력하게 반응할수록 규제기관은 여론에서 원하는 방향의 규제를 신설하게 됨
 - 예컨대 여론의 강력한 요구가 있는 경우, 여론의 못매를 맞을 수 있기 때문에 해당 규제의 위험성이 그다지 심각하지 않음을 밝히고 적절한 수준의 규제를 만드는 것으로 타협하지 못함
 - 이러한 과정은 결국 적절하지 못한 규제를 탄생시키기도 함
 - 따라서 안전사고의 발생이나 위험요인이 발견되었을 때 초기부터 적극적인 정보공개를 통해 합리적인 안전규제의 수준이 어느 정도인지를 오픈해서 결정할 수 있도록 유도하는 장치가 필요

기술규제의 내재적 특성과 정책과정 현상분석

이 용 규
(중앙대학교)



STEP 2

이론적 배경

기술규제의 내재적 특성

■ 기술규제의 개념

구분	사실상 표준	공적 표준	
		민간 자율 표준	강제 표준(기술규제)
거버넌스의 형식	부재(시장경쟁에 의한 결정)	자율 조정	제도적 조정과 절충
주요 목표	제안자의 시장지배력 강화 → 사익극대화	호환성 → 생산·유통의 효율성 제고	공익의 추구 → 공공위생, 안전 향상
표준화 결정기구	시장	표준화 기관 (국표원, ISO, ITU 등)	입법부·행정부
준수 의무	시장논리에 따른 자율적	편의적이고 자발적	의무적이고 강제적
적용영역	시장, 산업	시장, 산업	국가, 경제공동체(EU 등)
단일표준 여부	단일화 여부를 전적으로 시장에 위임(복수 가능)	원칙적 단일표준	절대적 단일표준
표준제정속도	빠름(준수 절차 부재)	보통(행정적 절차 준수)	늦음(법제도적 절차 준수)

3

STEP
2

이론적 배경

기술규제의 내재적 특성

- 기술규제
- 적합성 평가방식
 - 제1자보증: 공급자 적합성 선언방식(Supplier's Declaration of Conformity: SDoC)
 - 제2자보증: 산업계에서 구매자에 의한 검증
 - 제3자보증: 인증(Certification)
 - ▶ 시험기관 인정기구: KOLAS, ILAC
 - ▶ 인증기관 인정기구: KAS, IAF(ISO 17065)
- 교역상 기술장벽 (Technical Barrier to Trade: TBT)

▶ 상호인정협정 (Mutual Recognition Arrangement: MRA)

4

STEP
3

분석결과

기술규제 정책과정 현상분석

- 정책단계별 주요 분석사항

단계	주요 분석사항
① 문제 확인단계	• 의제설정의 주도자, 참여자, 의제설정의 빈도
② 대안 형성단계	• 외부요인의 영향(FTA 조약 체결 등) • 대안의 평가기준과 방법
③ 입법화 단계	• 공청회 실시 여부(전자공청회 등) • 입법보좌기관의 역할
④ 정책 집행단계	• 사후관리
⑤ 정책 평가단계	• 평가기관

5



STEP
3

분석결과



기술규제 정책과정 현상분석

- 문제 확인단계
 - 제조업체나 시민단체 혹은 전문가 그룹에서 신규 기술규제의 제정요구가 있거나, 기존 규제의 완화 또는 강화를 요구하는 상황
- 대안 형성단계
 - 신제품(신기술 및 기능 포함)의 특성, 공정 및 폐기까지 관련된 문제해결을 위한 여러 개의 기술규정과 적합성평가 방안이 마련됨
 - 이 단계에서는 기술규정을 개발하기 위하여 관련 문제에 대한 국제표준, 국가표준, 단체표준 등을 검토하고, 이를 토대로 대안을 마련함
 - 만약 기존의 표준에서도 관련 사항을 찾을 수 없으면 새로이 개발하여야 함

6



STEP
3

분석결과



기술규제 정책과정 현상분석

- 입법화 단계
 - 대안을 최종선택하여 새로운 기술규제에 대한 정치적 지지를 획득하고, 하나의 법령 형태로서의 성격을 부여하는 단계
 - 대부분의 기술규제는 고시 등 하위 법령의 형태이어서, 대안이 마련된 이후 소요되는 기간이 법률보다는 짧으나 통상적으로 6개월 이상이 소요되며, 여러 부처가 관계되어 있는 융복합 제품의 경우에는 추가적인 시간이 필요함
- 정책 집행단계
 - 기술규제를 집행하기 위하여 관료제를 조직하고, 서비스를 제공하며, 조세(부담금)를 부과하고, 사후관리(market surveillance)하는 단계

7



STEP
3

분석결과



기술규제 정책과정 현상분석

- 정책 평가단계
 - 집행한 혹은 집행 중의 기술규제가 본래 정책목표인 국민안전, 환경보호, 소비자 보호 등을 달성하고 있는지를 외부기관의 조사를 통하여 평가함

8



STEP
3

기술규제
정책과정별
핵심행위 및
특징

정책과정	핵심 행위	특징	현상
① 문제 확인단계	• 제조사, 전문가 등이 신규 기술규제 수요를 제시하거나 규제강화 혹은 완화 요구하고, 이를 관련 행정기관이 확인	• 무위험 원칙을 추구하는 행정기관에 의한 정책오류의 발생 가능성 존재 • 제한된 전문가 참여로 예기치 못한 문제 발생 • 정책오류는 규제를 받는 이해관계자의 강력한 반발을 야기함	• 전안법: 신발, 의복 등 생활용품의 안전성에 비해 과다한 규제적용(공무원 지향패턴), 소비패턴의 변화 인지 부족(시장상황 인지 부족) • 전파법: FTA 체결의 전제 사항 이행
② 대안 형성단계	• 대상 제품(서비스 포함)에 대한 몇 개의 기술 규정 대안을 마련하고, 평가기준의 개발·적용	• 엔지니어와 정책 전문가 간 협업 필요 • 공청회(전자공청회 포함) 및 설명회 필수 • 국제 표준 고려	• 전안법: 대안별 비용-편익분석 미실시, 제한된 이해관계자만이 참여한 설명회 실시, 간이 비용- 편익분석 실시 • 전파법: 대안별 비용-편익분석 미실시, 이해관계자가 포함된 설명회 실시
③ 입법화 단계	• 대안이 선택되고, 이것을 법률 형태로 전환 • 새로운 기술규제의 도입으로 인한 비용부담-편익수혜의 정당성과 형평성 관점에서 대안을 재조명함	• 법령의 형태에 따라 입법과정과 소요되는 시간의 차이가 존재 • 의회(입법보조기관 포함)의 전문성 부족으로 심층적 검증이 어려우므로 청문회 등을 통한 전문가 및 이해관계자 의견 청취 및 반영 필요	• 전안법: 의회의 공청회가 전자 공청회로 갈음됨 • 전파법: 의회의 공청회가 전자 공청회로 갈음되었으나, 사전에 충분한 공지로 인하여 상당한 숫자의 이해관계자가 참여 • 입법보좌기관의 의견개진 없음
④ 정책 집행단계	• 기술규제를 집행하기 위해 관료제를 조직하고, 보수를 지불하고, 서비스를 제공하며, 부담금을 부과하고 사후관리를 실시	• 규제자나 피규제자 모두가 신규 기술규제에 대한 준비 기간 필요	• 전안법: 집행유예기간 동안 소상공인 부담하여야 추가적 비용으로 인하여 문제가 발생하여 유예기간 연장 • 전파법: 제도 전환에 따른 제조업체나 시험기관의 추가적 부담이 부재하여 무난히 준비되어 집행되고 있음(사후관리 진행 중)
⑤ 정책 평가단계	• 외부 혹은 내부 조직에 의한 신규 기술규제의 당초 정책목표 달성 여부 평가	• 일반적으로 평가가 실시되지 않고 있음 • 사고 발생 시 집중조사가 이뤄지는 경향	• 전파법과 전안법 모두 심층적이고 계량적 평가가 어려운 경우에 해당됨

9



결론 및 정책적 제언

- 공무원이 주도하는 환경에서 기술규제가 제정되어, 무위험(zero-risk) 추구 경향이 높으며, 시장 상황에 대한 이해가 미흡하여 피규제자의 반발도 발생하고 있음
- 제한된 전문가와 이해관계자 만이 참여하는 상황에서 제정되어, 예기치 못한 문제가 발생하여 정책실패의 원인이 되기도 함
- 기술규제의 실체적 내용은 과학기술의 발전과 부합하여야 함
 - 실제로 기술규제의 제개정 빈도는 다른 유형의 규제와 비교하여 매우 빈번
- FTA 체결 등 외부요인의 영향으로 기술규제를 제개정할 필요성이 빈번히 발생함

제 3 세션 : 라운드테이블

4차 산업혁명 시대,
규제개혁 도그마 극복이 가능한가

이 광 호
(STEPI)

