2017 한국규제학회 춘계학술대회
발표 자료집

▶ 일 시 : 2017년 5월 12일(금) 10:00 ~ 17:00

▶ 장 소 : 광운대학교 80주년 기념관 대강당 310호

▶ 주 최 : 한국개발연구원(KDI)·한국규제학회

▶ 후 원 : 광운대학교

(사)한국규제학회

Korea Society For Regulatory Studies

시 간			일 정
10:00	10:30	30	등 록
10:30	10:40	10	개 회 식
10:40	12:20	100	■ 제1회 규제개혁 대학원생 논문 발표대회 ○ 사 회 : 김진국(배재대) ○ 발 표 : - 고효진(광운대), 규제정책의 책임성에 관한 연구:안전 규제 사례를 중심으로 - 김용희·주지예(성균관대), 정책모호성과 제한적 합리성하의 규제수용성 연구: 전기안전규제를 중심으로 - 박진아·황희영(고려대), 중소기업 규제개혁을 위한 규제차등화 인식유형 분석: 잠재집단분석을 중심으로 - 하선권(경북대), 기술규제가 국가 간 교역에 미치는 영향 : WTO/TBT 협정을 중심으로 (가나다순) ○ 심사위원 : 김신(한국행정연구원), 김현종(한국경제연구원), 임재진(시립대), 최성락(동양미래대)
12:20	13:30	70	오 찬
13:30	15:00	90	■ 제1세션 ○ 사 회 : 김성준(경북대) ○ 발 표 - 김정호(연세대), 사립유치원 비리 문제에 대한 새로운 시각 : 사립유치원의 공교육화와 학교회계 문제 - 이주형(식품안전정보원), 규제의 새로운 모색, 넛지 : 식품안전 정책설계에서의 행동경제학 도입의 가능성 - 김관보·김태훈(가톨릭대), 동반성장지수 평가체계 모형의 타당성 검증 및 개선방안 : 대기업 수용성과 규제개혁의 조화 ○ 토 론 : 양준석(가톨릭대), 권기석(한밭대), 이인원(시립대) ■ 제2세션 ○ 사 회 : 이주선(SK경영경제연구소) ○ 발 표 : - 이종한(한국행정연구원), 주택연금 자격요건 완화의 효과분석 - 원소연(한국행정연구원), 규제비용관리제 효과성 제고를 위한 정책적 시사점 - 박선주·심우현(한국행정연구원), 2016년 건설업분야 규제환경 및 순응요인에 대한 인식조사 결과 ○ 토 론 : 최성락(동양미래대), 박형준(성균관대), 이혜영(광운대)
15:00	15:15	15	Coffee Break
15:15	17:00	105	■ 제3세션: 논문 발표대회 시상식 및 라운드테이블 ○ 논문 발표대회 시상식 - 축 사 : 서동원(규제개혁위원회 위원장) ○ 라운드테이블 - 사 회 : 김주찬(한국규제학회장) - 발 제 : 이혁우(배재대), 새 정부의 규제개혁 과제 - 토 론 : 강영철(국무조정실), 김도훈(경희대), 이민창(조선대), 이수일(국제정책대학원), 최성호(경기대) (가나다순)
17:00			폐 회
17:00 ~ 18:00			상임이사회

【목 차】

제1회 규제개혁 대학원생 논문 발표대회 세션
사 회 : 김진국(배재대)
발 표 : 고효진(광운대), 규제정책의 책임성에 관한 연구 : 안전 규제 사례를 중심으로..... 3
발 표 : 김용희·주지예(성균관대), 정책모호성과 제한적 합리성하의 규제수용성 연구 : 전기안전규제를 중심으로..... 37
발 표 : 박진아·황희영(고려대), 중소기업 규제개혁을 위한 규제차등화 인식 유형 분석 : 잠재집단분석을 중심으로..... 65
발 표 : 하선권(경북대), 기술규제가 국가 간 교역에 미치는 영향 : WTO/TBT협정을 중심으로..... 93
심사위원 : 김신(한국행정연구원)·김현종(한국경제연구원)
임재진(시립대)·최성락(동양미래대)

제1세션
사 회 : 김성준 (경북대)
발 표 : 김정호(연세대), 사립유치원 비리 문제에 대한 새로운 시각 : 사립유치원의 공교육화와 학교회계 문제..... 125
토 론 : 양준석(가톨릭대)
발 표 : 이주형(식품안전정보원), 규제의 새로운 모색, 넛지 : 식품안전 정책설계에서의 행동경제학 도입의 가능성..... 147
토 론 : 권기석(한밭대)
발 표 : 김관보·김태훈(가톨릭대), 동반성장지수 평가체계 모형의 타당성 검증 및 개선방안 : 대기업 수용성과 규제개혁의 조화..... 171
토 론 : 김진국(배재대)

제2세션 : 한국행정연구원
사 회 : 이주선(SK경영경제연구소)
발 표 : 이종한(한국행정연구원), 주택연금 자격요건 완화의 효과분석..... 207
토 론 : 최성락(동양미래대)
발 표 : 원소연(한국행정연구원), 규제비용관리제 효과성 제고를 위한 정책적 시사점..... 229
토 론 : 박형준(성균관대)
발 표 : 박선주·심우현(한국행정연구원), 2016년 건설업 분야 규제환경 및 순응요인에 대한 인식조사 결과..... 247
토 론 : 이혜영(광운대)

제3세션 : 논문 발표대회 시상식 및 라운드테이블
논문 발표대회 시상식
축 사 : 서동원(규제개혁위원회 위원장)
라운드테이블
사 회 : 김주찬(한국규제학회장)
발 표 : 이혁우(배재대), 새 정부의 규제개혁 과제..... 263
토 론 : 강영철(국무조정실), 김도훈(경희대),
이민창(조선대), 이수일(국제정책대학원) (가나다순)

제1회 규제개혁 대학원생

논문 발표대회

규제정책의 책임성에 관한 연구

: 안전 규제 사례를 중심으로

고 효 진

(광운대학교)

고 효 진[1)]

본 연구[2)]는 우리나라 규제정책의 책임성에 대해 분석함을 목적으로 한다. 규제정책은 정부가 정책목적 달성을 위한 규제의 기준을 설정하고, 설정된 규제기준은 피규제자의 행위의무로 규정되어 피규제자의 행위를 제약하는 기제가 되며, 이러한 제약은 피규제자의 행위의 범위를 설정하게 되고 법이 허용하는 한도 내에서 행위자가 행동하게 함에 따라 피규제자의 행위가 교정 될 때, 비로소 정책의 목적을 달성하게 된다. 이러한 각각의 과정은 각기 달리 움직이는 것이 아니고 서로 밀접한 관계를 맺고 유기적으로 움직이므로, 규제정책의 책임성에 대해 분석하기 위해서는 이러한 '규제의 작동 매커니즘' 전반을 고려해야 한다.

규제의 작동매커니즘과 안전규제의 구성요소를 접목시켜 안전규제의 책임성 분석을 위한 분석의 틀을 구성하였고, 이 분석틀을 활용하여 2008년 도입된 어린이 놀이시설 안전관리 규제 사례를 분석하였다. 분석 결과, 절차적 투명성을 통한 정당성의 확보라는 변수 외 다른 책임성 요건들은 거의 충족하지 못하였으며, 궁극적으로 행위교정이라는 정책의 목적도 달성하지 못하여 본 규제정책은 충분한 책임성을 지녔다고 평가할 수 없었다.

결론에서는 우리나라 안전규제의 책임성 향상을 위한 시사점 도출 및 본 사례의 정책 목적 달성을 위한 제언을 하였다.

1) 광운대학교 행정학과 박사
2) 본 글은 저자의 박사학위논문 중 일부를 요약 정리한 것입니다.

I. 서론

규제를 소위 숨겨진 세금(hidden tax)라고 부른다. 규제를 통한 정책의 실현은 정부의 직접적인 지출을 수반하지 않지만, 실제로 그 비용은 피규제자와 국민에게 전가되어 결국은 비용이 발생하기 때문이다. 이러한 점을 고려하면 규제정책 역시 정부의 재정지출을 통한 정책과 같이 엄격하게 통제되고 관리되어야 하나 실제로는 그렇지 못하다. 또한 재정의 확보없이 규칙 제정만을 통해 즉각적인 효과를 발휘할 수 있다는 점 때문에, 관료들은 규제라는 정책수단을 더욱 선호(고제혁, 2013: 220)하게 된다.

안전규제는 이러한 경향이 더욱 심하다. 국민을 위험으로부터 지킨다는 목적이 지니는 정당성으로 인해 비교적 쉽게 만들어지고 강화된다. 사실 민간의 순응비용이 상당하더라도 사회가 강력하게 요구하고 규제기관이 정당하다고 판단하면 얼마든지 규제를 도입할 수 있는 것이 현실인데(최병선, 2008: 57), 안전이라는 목적이 지니는 상징성은 규제의 도입을 더욱 정당화 시켜 규제가 상당한 비효율을 발생시킨다 하더라도 도입이 가능하다. 그렇기 때문에 정책 형성 단계에서부터 더욱 신중한 논의를 거쳐 만들어져야 함에도 불구하고, 현실은 그렇지 못하다.

그렇다면, 도입된 안전규제는 제대로 집행되고 있는가? 국민의 안전이 중요하고 개선되기를 바란다면 규제만 강화하면 된다는 안일한 사고에서 벗어나 규제로 인한 기업과 국민의 부담이 어느 정도인지에도 관심을 가져야 하고, 이를 바탕으로 규제의 도입여부와 규제수준을 논의해야 하지만(이종한, 2015: 11) 정책형성과정에서 충분한 검토와 논의가 이루어지지 못하고 쉽게 도입된 규제정책은 집행과정에서도 갖가지 문제점을 드러내며 규제 불응부터 규제 실패까지 이어지게 되는 경우가 많다.

대표적인 안전규제의 실패 사례로 2006년 도입된 어린이놀이시설 안전관리 규제가 있다. 본 규제는 어린이 놀이시설의 주기적인 안전점검을 수행하는 것이 주요 골자인 정책인데, 정책이 도입 이후 약 10년의 기간 동안 지속적이고 광범위한 정책불응이 이어지다가 유예기간이 끝나는 시점인 2015년 전국의 약 1,850여 곳의 놀이시설이 일시에 폐쇄되는 사태를 야기했다. 어린이 놀이시설의 안전성을 확보하려는 애초의 목적을 달성하기는커녕, 아예 놀이시설이 폐쇄되는 일이 발생한 것이다.

그렇다면 왜 이렇게 비합리적인 규제가 쉽게 만들어지고 제대로 집행되지 못하는가에 대하여 정책과정 전반을 살펴보는 깊은 고찰이 필요한 시점이다. 규제를 형성함에 있어 규제가 가져올 효과 뿐 아니라 비용 및 부작용에 대해서도 심도깊은 논의가 진행되었는가? 규제 기준을 설정함에 있어 다양한 행위자의 의견을 수렴함을

통해 규제의 투명성과 정당성을 확보하였는가? 규제가 애초에 목표했던 방향으로 규제 준수가 이루어지도록 충분한 노력이 수행되고 있는가? 이러한 질문에 답하기 위하여 본 연구는 '규제의 책임성'의 측면에서 살펴보고자 한다.

이를 위해서는 우선 규제정책의 매커니즘에 대한 이해가 선행되어야 한다. 기본적으로 규제는 기준을 설정하고, 이러한 기준을 피규제자가 준수하는 것, 즉 피규제자의 행위 교정을 통해 규제의 목적이 달성된다. 본 연구는 이러한 규제정책의 작동 매커니즘을 기초로 안전규제의 요소를 접목시키고, 각 단계별로 책임성 요소를 도출하여 안전규제의 책임성을 분석하기 위한 연구의 분석틀을 구성하였다. 본 분석틀을 활용하여 실제 안전규제 사례인 어린이 놀이시설 안전관리 규제에 적용하여 우리나라 안전규제의 책임성에 대하여 분석해보고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 정책의 책임성 요소

공공부문에서의 책임성은 일관된 정의가 있는 것은 아니며, 여러 학자마다 책임성을 바라보는 관점과 논조가 달라 그 개념이 복잡하고 다양하다(Dubnick, 2005; Bovens, 2005; Schillemans, 2008). 그럼에도 불구하고 대체로 공통된 의견을 보이는 것은 책임성을 주체와 객체 간 커뮤니케이션으로 이해한다는 것이다(Schillemans, 2008: 176). 책임성에서의 커뮤니케이션이란 책임성의 주체(accountor)가 행한 행동이나 말에 대해 책임성의 객체(accountee)로부터 평가받고 판단받는 것을 의미한다(Day&Klein, 1987: 5; Romzek&Dubnick, 1986: 6; Scott, 2000: 40; Mulgan, 2003: 9; Schillemans, 2008: 177).

이러한 맥락에서 책임성의 정의 중 가장 널리 인용되고 있는 Romzek & Dubnick(1998)의 정의를 살펴보자. 그들은 책임성은 '자신들의 행위에 대해 다른 사람들에게 정당화하고 설명할 의무'라고 정의하고 있다. 즉 자신들의 계획과 목표, 이에 수반되는 비용 등에 대해 설명함을 통해 정당화 하여야 하는 의무가 있다(Behn, 2001: 8-10). 또한 시민은 알 권리가 있기 때문에 관료에게 정보를 요구할 수 있으며, 더 나아가 의사결정과정에서의 파트너로서 활동할 수 있다(Daniels & Sabin, 2002).

그러나 이러한 정의에 따르면 단순히 자신의 행위의 정당성을 설명하고 정보를 제공하는 것만으로 책임성이 달성되는 것으로 보는 한계가 있다. 이에 Jagadananda & Brown(2008)은 책임성의 개념에 '강제(enforce)'의 개념을 추가하였다. 이는 책임성이 단순히 설명의무에서 그치는 것이 아니라 궁극적으로 정책이 목표한 방향으로 실질적인 행동을 보일 수 있게 하는 것까지를 의미하는 것이다. 강제의 적용을 가능하게 하여(enforceability) 정책의 목적에 대해 헌신하게 만들고, 그렇지 않은 경우에는 정치적, 법적, 경제적 제재를 통해 행위를 교정할 수 있도록 하는 매커니즘을 포함한다. 즉 책임성이라는 목적의 달성을 위하여 제재를 가능하게 하고, 이를 통해 목적에 부합하는 행위의 교정을 야기할 수 있도록 하는 것이다.

2. 규제정책 책임성의 특성

규제정책의 책임성에 대해 이해하기 위해서는 규제정책의 특성을 파악해야 한다. 정부의 정책수단으로 규제가 강화된 것은 소위 말하는 '규제국가(regulatory state)'

의 등장과 그 맥을 같이 한다. 정부의 개입수준과 형태의 변화를 지속적으로 관찰해 온 Majone(1996)의 연구에 따르면, 1970년대 정부 실패 이후 적극 국가(positive state)에서 규제국가로의 변화가 이행된다고 주장한다. 1970년대 이전 발생한 시장실패 현상은 정부 개입에 정당성을 주었고, 이를 바탕으로 정부는 수입 재분배, 거시경제 안정, 시장 효율성 증대를 위해 시장경제에 개입하였다. 그러나 시장실패를 교정하기 위한 정부의 개입은 1970년대 이후 저조한 경제성장, 실업률 급증, 인플레이션 발생 등의 문제를 교정하지 못하는 정부 실패 현상으로 나타났다(Majone, 1996).

정부의 실패는 새로운 통치 형태로의 이행을 촉진 시켰고, 이에 따라 정부는 경제활동에 직접 나서는 개입과 간섭, 직접서비스 제공의 모습은 점점 감소하고, 대신 재화나 서비스를 제공하는 제3의 존재를 규제하는 것을 통해 간접정부의 형태를 띄게 되었다. 간접정부는 정부의 통제와 책임의 새로운 형태로 규제라는 수단을 통해 정부의 목적을 달성하고자 하며 이를 규제국가라고 부른다. 적극국가에서는 세금 및 공적자금의 직접적 지출(direct expenditure)을 통해 정책을 펼치는 개입주의자(inteventionist)로서의 정부의 모습이 난다면, 대조적으로 규제국가에서는 규칙형성(rule making)을 통해 정책을 집행하고 규칙제정자(rule-maker)로서의 정부의 모습이 나타난다(Majone, 1996).

이러한 변화는 국가 책임성의 형태도 변모시키는데 적극국가의 경우 재정의 지출에 따른 엄격한 예산의 제약 하에 있다는 점에서 직접적 책임성의 형태를 띄고 있었다면, 규제국가로 변모하며 이러한 재정적 제약이 사라져 간접적 책임성으로 나타나게 되었다[3].

즉, 규제정책의 책임성의 형태의 차이를 불러오는 가장 큰 요인은 바로 재정적 제약이 없다는 것이다. 규제는 입법절차를 통해 법으로 제정되어 곧바로 시행이 되므로 정부의 비용이 수반되지 않는다. 규제정책 형성에 있어서 이러한 재정적 제약의 부재는 첫째, 의회나 정부 그 어느 곳도 주어진 기간 동안 규제 행위의 수준을 체계적으로 결정하지 못하게 하며, 둘째, 어느 부처도 정부를 둘러싼 규제 우선순위를 형성하는데 책임을 지지 않게 하고, 셋째, 결국 이에 대한 어떠한 통제도 이루어지지 않게 된다(Majone, 1996:169).

3) 적극국가와 규제국가의 비교

	적극국가(positive state)	규제국가(regulatory state)
정책 수단	세금, 부채, 소비	규칙 제정
정치적 갈등의 원인	예산 할당	규칙의 검토와 통제
주요 행위자	정당, 공무원, 조합집단	단일 이슈별 집단, 규제자, 전문가
정치적 책임성	**직접적 책임성**	**간접적 책임성**

자료: Majone(1996), p. 169.

그러나 규제로 인한 비용은 분명히 발생하고, 이는 피규제자에게 전가된다. 규제의 시행으로 인해 비용을 부담하는 피규제자와 혜택을 받는 사람이 분명하게 구분된다. 결국 정책결정과정에서 선택된다는 점 등에서 여러 이해관계자들의 지대한 관심을 불러일으키게 되고, 규제 형성과정에서 다양한 이해관계자 및 행위자의 참여를 촉진시키게 되었다. 그 결과 규제국가화 현상은 정부의 의사결정의 전반적 구조를 바꾸었고, 이러한 현상은 규제 거버넌스(governance)(Majone, 1996), 혹은 규제공간의 복잡화(Scott, 2000)로 일컬어진다.

종합하면 규제국가화 현상은 다양한 이해관계자들의 참여를 촉진시켰고, 이로 인해 정부는 여러 행위자의 선호의 고려, 이해관계의 조정, 타협 및 협상에서의 중재역할이 강조되기 시작했으며, 이 과정을 공개적(openness)이고 투명(transparency)하게 진행하는 것으로 정부정책의 정당성을 확보하는 것을 통해 정책의 책임성을 지니는 방식으로 변모했다.

3. 규제정책의 작동매커니즘

규제정책은 기본적으로 정부가 규칙을 제정하고, 이 규칙을 피규제자들이 준수하는 것을 통해 정책의 목적을 달성한다. 좀 더 자세히 설명하면 정책목적 달성을 위한 규제의 기준을 설정하고, 설정된 규제 기준은 피규제자의 행위의무로 규정되어 피규제자의 행위를 제약하는 기제가 된다. 이러한 제약은 피규제자의 행위의 범위를 설정하게 되고 법이 허용하는 한도 내에서 행위자가 행동하게 함에 따라 피규제자의 행위가 교정되는데, 이때 비로소 정책의 목적을 달성하게 되는 것이다.

이러한 각각의 행위는 각기 달리 움직이는 것이 아니고 서로 밀접한 관계를 맺고 유기적으로 움직이므로, 이러한 일련의 과정을 '규제정책의 작동 매커니즘'으로 부를 수 있으며, 규제의 각 과정이 책임성 있고 투명하게 이루어질 때 규제가 책임성을 지녔다고 할 수 있기 때문에(Lodge, 2004:11)[4] 규제정책으로 인해 발생할 책임성에 대해 분석하기 위해서는 이러한 규제의 매커니즘 전반을 고려해야 한다.

앞서 정책의 책임성 요소에 설명가능성과 강제가능성이 있다고 하였다. 설명가능성은 관료가 자신들의 결정이나 행위에 대하여 정당화 하는 과정을 의미하는데, 규제정책에서는 규제 규정을 설정하는 과정에서 참여와 투명성을 확보함으로써 정당성이 확보된다. 한편 강제가능성은 정책이 목적하는 바대로 행위를 교정하게 하는

4) Lodge는 이 과정을 더욱 세분화 하여 규칙 설정 의사결정과정의 책임성, 생성된 규제규정의 투명성, 피규제 활동의 책임성과 투명성, 피규제 활동 통제의 책임성과 투명성, 피드백 과정에서의 책임성과 투명성의 5단계로 세분화 하고 각 과정별 책임성 요소에 대하여 제시하기도 하였다(Lodge, 2004).

것인데, 규제정책에서는 피규제자들이 규제규정을 준수함으로써 정책의 목적이 달성되므로 피규제자의 순응을 통해 정책의 책임성을 달성하게 된다.

이를 규제정책의 작동 매커니즘을 통해 좀 더 구체적으로 설명해보자. 규제정책에서의 설명가능성, 즉 정당성은 다양한 행위자의 참여와 정보제공을 통한 투명성의 제고를 통해 확보된다. 이를 위해서 규제기준을 설정하는 의사결정과정이 투명하고, 산출된 안전규제 기준 자체가 정당성을 지니고 있어야 한다. 규제기준은 과학적인 이용가능성이나 기술수준도 고려하여야 하지만, 이보다 더 중요한 점은 다양한 참여자의 참여가 보장되고, 그들의 선호나 가치의 수준을 구별해내는 과정 및 이를 타협하고 조정하는 것을 통해 투명성과 정당성을 확보할 수 있어야 한다는 것이다.

한편, 규제정책이 목적한 방향으로 행위의 교정을 가능케 하는 강제가능성은 정보의 제공, 피드백 매커니즘, 제재의 적용 등 다양한 방식이 가능하며 궁극적으로 이러한 매커니즘이 피규제자의 행위교정이 가능할 수 있게 구체화 되어야 한다. 다시 말하면 규제기준은 법제화되어 피규제자의 자유로운 행위를 제약하는 기제가 되지만, 단순히 의무로써 규정하는 것만으로 피규제자가 정책이 목적한 대로 바람직한 행위의 변화를 보장하는 것은 아니기 때문에, 피규제자의 행위를 교정할 수 있게 하기 위한 다양한 방법이 활용될 수 있어야 하고, 실제로 이러한 방법이 효과를 발휘할 때 책임성이 달성된다고 할 수 있다.

4. 안전규제의 구성요소

정부규제의 유형 중 하나인 안전규제는 각종 상해, 환경으로부터의 위험, 비위생적인 식품 등 국민의 안전을 위협할 수 있는 각종 요소로부터 국민을 보호하기 위한 목적을 지니는 사회적 규제의 대표적인 유형이다. 이러한 안전규제는 주로 피규제자가 준수해야 할 행위의 기준을 설정하고, 이러한 사항을 법령으로 규정하며, 이를 위반하는 행위에 대해서는 제재를 가하여 목적을 달성하려는 명령지시적인 형태를 지닌다(최병선, 1992: 701-702).

안전규제는 기준설정, 행위교정, 정보수집의 세 가지 구성요소를 포함하고 있어야 하며, 이 세 가지가 제대로 작동하여야만 규제가 통제시스템으로서 제 기능을 발휘할 수 있다(Hood et al., 2001: 20-35).

기준설정(standard setting)은 안전규제의 중심적 요소이다(Fisher, 2000: 109). 규제의 기준설정을 통해 도출된 규정은 피규제자에게 부과되어 그들의 행동방식이나 행위의 수준을 결정하게 되기 때문이다. 따라서 규제의 기준이 지니는 규제의 방향

및 수준은 매우 중요한 요소이며, 이는 정부가 규제에 대하여 어떠한 가치를 지니고 있는지를 나타나는 척도가 된다. 따라서 규제자는 규제의 기준을 설정함에 있어 기술적 과정을 활용하는 것도 중요하지만, 다양한 이해관계자가 지닌 각기 다른 선호를 조정하는 것이 무엇보다 중요한 역할이다(Hood et al., 2001: 25). 이를 위해서는 다양한 이해관계자의 참여보장과 의견청취, 협상과정 등을 투명하게 유지하는 것이 매우 중요하다(Lodge, 2004).

행위교정(behaviour modification)은 설정된 규제 기준에 따라서 실제 행위를 변화시킬 수 있는지에 대한 것이다. 이를 위해 세 가지 방식이 활용될 수 있다. 첫째, 설득이나 교육을 통해 행위를 교정하게 하는 순응적(compliance)인 방식, 둘째, 처벌이나 패널티를 통해 행위를 교정하게 하는 억제적(deterrence) 방식, 그리고 이 두 가지 방식을 혼합적으로 사용하는 방식이다. 어떠한 방식을 사용하던지 궁극적으로 규제정책이 목표했던 대로 사회를 바람직한 방향으로 이끌 수 있어야 한다.

마지막으로 정보수집(information gathering)은 현재의 상황과 규제 도입 이후 변화된 상태에 대하여 측정, 식별하고 이에 대한 지식정보를 생산해 낼 수 있는 능력을 의미한다. 특히 규제의 결과나 집행가능성에 대한 의문이 제기 될 때 중요하다. 정보의 수집은 하나의 국면이나 단계를 의미하는 것은 아니고 규제정책 과정 전반에서 발생한다.

[표 1] 통제시스템의 세 가지 구성요소

	기준설정	정보수집	행위교정
개념	선호하는 가치의 수준을 구별해 낼 수 있는 능력	현재상황과 변화된 상황에 대하여 측정, 식별하고 관련 지식정보를 생산해 낼 수 있는 능력	설정된 기준에 따라 실제 행위를 변화시킬 수 있는 능력
수단	기술적 과정, 참여자간 협상이나 타협, 근거없는 추측	모니터링, 측정	순응적 수단으로 설득, 교육 억제적 수단으로 처벌이나 패널티
방법	방향설정, 현상유지, 공진	적극적, 반응적, 쌍방향적 정보수집	순응적, 억제적, 혼합적

자료: Hood et al., (2001) pp. 20-35

5. 분석틀의 구성

이상의 이론적 논의를 토대로 안전규제의 책임성에 대해 분석하기 위해 본 연구는 규제정책의 작동 매커니즘에 따른 책임성 요소에 안전규제의 구성요소를 반영하여 다음과 같이 분석의 틀을 구성하였다.

규제의 기준설정(standard setting)은 '규제기준의 의사결정'과 '규제 기준' 자체로 구분할 수 있다.

첫째, 안전규제 기준의 의사결정 차원이다. 규제기준 의사결정은 선호하는 가치의 수준을 구별해 낼 수 있어야 한다. 이 과정이 책임성 있게 이루어지기 위해서는 다양한 이해관계집단의 참여를 제도화하고, 이들의 의견을 조정하고 협상하는 과정을 투명하게 진행하는 것이 매우 중요하다. 이러한 절차적 투명성을 확보하였는지를 알아보기 위해서는 정부 외부로부터의 참여수준(Bovens, 2008; Lodge, 2004; Schillemans, 2008; 권오성, 2008) 및 정책분석의 충실성(Lodge, 2004; Hood et. al., 2001)에 대해 분석하여야 한다.

규제기준 의사결정과정의 책임성을 분석하기 위해서 규제의 형성과정에서 참여가 제도적으로 규정되어 있는지, 그리고 이러한 제도가 실제로 다양한 집단이 참여하고 이들의 의견을 수렴하고 있는지 등을 통해 분석한다. 정책분석의 충실성에 대하여 분석하기 위해서 규제정책 분석의 대표적인 제도인 규제영향분석서 상에 나타난 정책분석의 수준을 평가하고, 실제 발생한 결과를 비교함을 통해 얼마나 충실하게 분석해내었는지를 살펴보고자 한다.

둘째, 안전 규제 기준 자체도 책임을 지녀야 한다. 규제기준은 그 자체로 규칙(rules)이 되며, 상황유형에 따른 행동양식에 대한 가이드이자 의무로 작용한다(Fisher, 2000:112). 즉 안전이라는 목적 달성을 위한 통제기제로써, 규제가 기술적으로 이용가능하고 전문성을 갖추고 있는지(Bovens et al., 2008; Lodge, 2004) 등에 대한 분석이 필요하다.

현대사회에서 규제의 기준 설정에는 많은 기술과 전문적 지식을 필요로 하게 되었지만(Fisher, 2000: 16), 규제 관료가 모든 규제기준을 설정할 수 있을 만큼 전문성을 지니는 것이 사실상 불가능하기 때문에 정부는 다양한 전문가를 의사결정과정에 참여시킴으로써 규제의 전문성을 확보하고자 한다. 따라서 규제기준설정과정에 전문가의 참여가 있었는지, 그리고 설정된 규제기준이 전문가들로부터 전문성이 있다고 평가받는지 여부에 따라 규제기준의 전문성을 분석해 낼 수 있다.

규제의 행위교정(behavior modification)은 '피드백 매커니즘'차원과 '제재의 적용'

차원으로 나타난다. 정보공개나 피드백이 행위교정을 위한 순응적인 수단이라면 제재를 통한 행위교정은 강제적인 수단을 활용한 억제적인 수단이다.

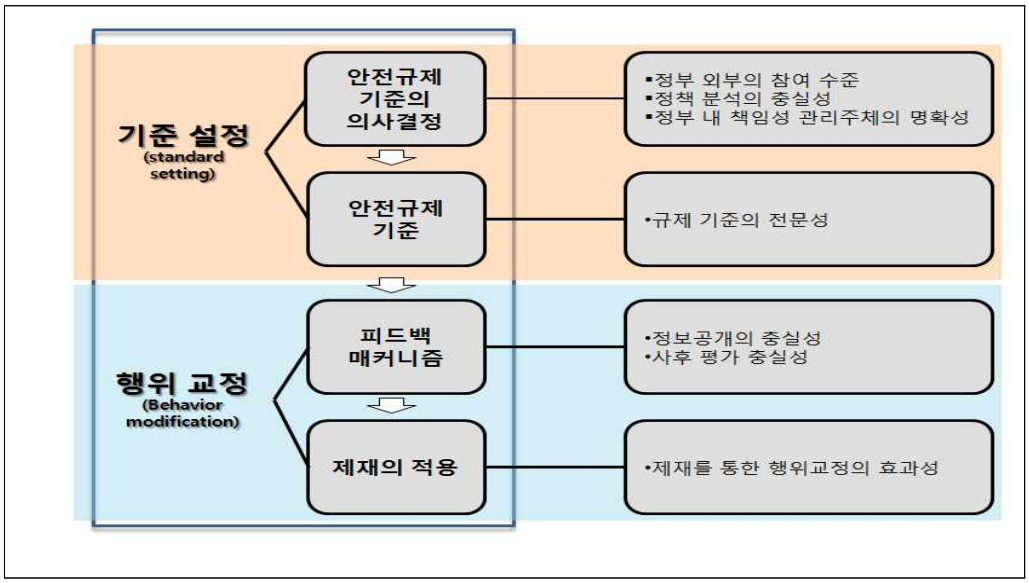
첫째, 피드백 매커니즘을 통해 정책과 관련된 커뮤니케이션을 향상시켜야 한다. 이를 위해 정부는 피규제자의 성과를 평가함과 동시에 규제 준수를 위한 조언과 정보를 제공할 수 있어야하며, 피규제자가 이를 행위교정에 반영할수록 책임성이 향상된다(Schillemans, 2008). 즉 규제준수를 위한 정보공개와 사후평가를 통한 모니터링이 잘 수행(Bovens et al., 2008; Lodge, 2004; 권오성 외, 2008)됨과 동시에 이러한 내용이 피규제자에게 피드백(Auconin & Heintzman, 2000)되어야 한다는 것이다.

이를 분석하기 위해 정부가 정책과정에서 수집한 각종 정보를 어떻게, 얼마나 공개하는지 정보공개제도 및 실제 정보공개 실태를 통해 확인하고자 한다. 또한 모니터링이 어떻게 수행되고 있는지를 통해 피드백 매커니즘을 분석하고자 한다.

둘째, 제재를 통한 행위교정으로, 정부의 강제력에 기반하여 궁극적으로 피규제자의 규제 준수를 이끌어 내는 최후의 결과적인 수단이라고 할 수 있다(Bovens et al., 2008; Lodge, 2004; Schillemans, 2009).

제재라는 강제적인 수단이 피규제자의 규제 준수를 야기할 수 잇도록 그 내용과 수준이 적절한지를 분석하여야 하며, 이를 위해 규제 내의 제재규정을 분석하고, 실제 제재의 적용이 피규제자의 행위교정을 불러일으키는 도구로써 기능했는지를 분석한다.

[그림 1] 본 연구의 분석틀



Ⅲ. 어린이 놀이시설 안전관리 규제 사례 분석

1. 규제 개요

1) 규제 도입의 배경

어린이 놀이시설 안전관리 규제의 입법이 논의되던 2006년 당시의 조사자료에 따르면, 우리나라는 외국에 비해 어린이 안전사고 발생빈도 및 사고로 인한 사망률이 높고, 그 상승세가 매년 큰 폭으로 상승하고 있었다.

[표 2] 어린이놀이시설에서 발생한 안전사고 발생 추이

2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년[5]
141건	78건	183건	146건	194건	307건

자료: 소비자보호원(2006), 어린이놀이시설안전관리법(안) 심사보고서(2006), 한국소비자원(2009)

그러나 어린이 놀이시설에 대한 안전관리를 주관하는 소관 부처 및 관련 법령이 다원화 되어 관리체계가 전반적으로 미비하였고, 이에 따라 어린이 놀이시설에서 발생하는 각종 사고의 원인, 현황, 사후처리 등의 관리가 힘들어 어린이의 안전을 확보하기 어려운 실정이었다.

그러던 중 2005년 11월 부산에서 그네를 타고 놀던 한 초등학생이 무너진 그네에 깔려 숨지는 사고가 발생했다. 이 놀이시설은 이전에도 여러 차례 사고가 발생하여 수리를 한 바 있었으나 사후관리가 제대로 이루어지지 않았고 결국 사망사고가 발생한 것이다. 이 사건으로 인해 어린이 놀이시설의 안전관리를 체계적으로 해야 한다는 요구의 목소리가 높아졌다.

2) 주요내용

어린이놀이시설 안전관리법은 어린이 놀이시설의 전반적인 안전 향상을 위해 여러 가지 규정을 하고 있지만 여기서는 주요 피규제자인 어린이 놀이시설 관리주체에 가해지는 규제의무에 대해 살펴보고자 한다. 법은 어린이놀이시설 관리자에게 검사의무, 교육 및 보험가입의무를 부여하며 위반시 벌칙조항 등을 규정하고 있다.

5) 2001년부터 2005년까지의 수치는 소비자보호원에서 제공한 자료로 심사보고서에 실린 자료를 인용하였으나 법 제정이 논의되던 2006년의 자료는 상반기 현황자료(116건)로 제시되어 있어, 2006년 전체의 수치는 한국소비자원에서 제공한 수치(307건)을 인용함.

어린이 놀이기구의 안전성을 확보하기 위하여 어린이놀이시설관리자는 제11조에 따른 설치검사 및 제12조에 따른 정기시설검사를 수행하여야 한다. 설치검사는 어린이 놀이기구를 설치할 때 시설기준 및 기술기준에 적합하게 설치하여야 한다는 것이다. 정기시설검사는 어린이 놀이시설이 법에서 정하는 안전기준에 적합하게 유지되도록 관리하여야 하고, 이를 확인하기 위해 안전검사기관으로부터 2년에 1회 이상 시설 검사를 받도록 한 것이다. 이 외에도 어린이 놀이시설 관리자는 매 2년마다 4시간씩의 안전관리에 관한 교육을 의무적으로 이수하여야 하며(제20조), 각종 사고발생에 대비하여 보험에 가입(제21조)하여야 한다.

만약 설치검사나 정기시설검사를 받지 않은 경우, 혹은 검사에 불합격한 경우 어린이들이 이용할 수 없도록 폐쇄조치되며(제13조), 이를 방치한 관리자는 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처해진다. 이에 더불어 양벌규정(兩罰規定)으로 위반 행위를 한 개인 뿐 아니라 그 법인이나 단체에도 500만원 이하의 과태료에 처한다고 규정하고 있다.

[표 3] 어린이놀이시설 안전관리 규제의 주요 내용

규정	내용	비고
제12조 어린이 놀이시설의 설치검사 등	설치검사	최초 1회
	정기시설검사	2년 1회
제13조 검사 불합격 시설 등의 이용금지 및 개선	어린이 놀이시설 이용금지	시설 검사에 불합격 하였거나 시설검사 미수행 시
	놀이시선 수선	2개월 이내 개선하거나 폐쇄
제20조 안전교육	안전교육 이수 의무	2년 1회
제21조 보험가입	보험가입 의무	
제29조 벌칙 제30조 양벌규정 제31조 과태료	규제 의무 미이행 시 제재	시설검사를 받지 않거나 적합하지 않은 시설을 폐쇄하지 않고 운영한 경우의 벌칙

자료: 소비자보호원(2006), 어린이놀이시설안전관리법(안) 심사보고서(2006), 한국소비자원(2009)

2. 사례분석

1) 안전규제 기준설정 의사결정

(1) 정부 외부로부터의 참여수준

어린이놀이시설 안전관리 규제와 관련하여 정부 외의 행위자가 의견을 제시할 수 있도록 두 차례의 공청회가 개최된 바 있다. 2006년 8월 법안의 발의 전 대표발의자인 오영식의원이 공청회를 개최했으며, 같은 해 11월에는 국회법 제58조6에 의거하여 국회 산업자원위원회의 주최로 두 번째 공청회가 개최되었다.

정부 외의 행위자가 정책과정에 참여할 수 있는 대표적인 제도는 공청회(公聽會)이다. 국회법 제64조 및 제58조의6에서 공청회의 근거를 규정하고 있으며, 행정절차법에 따라 일반 시민 및 이해관계자가 공청회에 참여, 발표, 방청 할 수 있는 제도가 마련되어 있다. 이렇듯 정부의 정책형성과 관련된 정보의 교환이 발생할 수 있는 제도가 마련되어 있다는 것은, 민간의 다양한 이해관계자의 참여가 공식화 될 수 있음을 의미하고, 제도가 공식화 되어 있음으로 인해 의견개진에 필요한 거래비용을 낮춰주는 기능을 한다.

이와 같이 정책과정에 이해관계자 및 피규제집단, 전문가, 일반 시민 등 사회의 다양한 이해관계를 의견수렴 할 수 있는 통로가 제도화되어 있다는 점에서 정책과정에서의 '참여'를 통한 절차적 요건과 투명성은 충족되었다고 분석할 수 있다. 공청회라는 제도 자체가 정부 외부의 다양한 의견을 청취한다는 점에서 의의가 있는 제도이기 때문이다.

[표 4] 어린이놀이시설 안전관리법 관련 공청회

일시	주제	주최
2006년 8월	어린이놀이시설 안전관리를 위한 공청회	오영식 의원실 한국생활안전연합 공동주최
2006년 11월	어린이놀이시설 안전관리법안에 관한 공청회	국회 산업자원위원회 주체

그러나 단순히 절차적 요건이 갖추어졌다고 해서 정부외부로부터의 참여를 통한 책임성이 달성되었다고 보기는 어렵다. 참여 과정에서 제시된 의견들이 실제로 그 다양한 집단의 의견을 제대로 대변하고 있는지에 대한 규명(Bovens et al., 2008)이 추가적으로 필요하다. 이를 위해 공청회의 참여자 및 제시된 의견에 대하여 자세히

분석해 보자.

우선 다양한 이해관계자의 참여가 이루어졌는지를 살펴보기 위해 공청회에 참여한 참여자의 구성을 살펴볼 필요가 있다.

[표 5] 공청회 참석자 명단 및 구분

성명	소속	구분	실제 구분	참여 횟수
서명교	건설교통부	정부 유관부처	유관부처	8월/11월
조기성	산업자원부 기술표준원	정부 유관부처	주무부처	8월/11월
이수재	한국생활안전시험연구원	시험기관	이해관계자	8월/11월
윤선화	한국생활안전연합	시민단체	이해관계자	8월/11월
이상헌	대한주택관리사협회	관련단체	이해관계자	11월
이은하	학부모/어린이놀이시설 모니터링요원	일반시민	이해관계자	8월
정미라	경원대 교수	전문가	이해관계자	8월
이은구	한국놀이시설생산자협회	관련단체	피규제자	11월

공청회 참여 인사들을 분석해보니 공청회 자료집상에서는 다양한 단체가 참여하여 의견을 개진한 것으로 보이지만, 실제로는 이해관계자의 참여가 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 한국생활안전시험연구원과 한국생활안전연합 협회는 공청회에서 시험기관 및 시민단체로 구분되어 있으나 실제로는 이해관계집단으로 분류될 수 있다. 이 두 기관은 오영식 의원이 이법을 고안하는 시기부터 깊게 관여하고 있으며, 이 법의 시행으로 인해 각각 시험검사 기관 및 안전교육 전담기관으로 지정되어 규제로 인해 실질적인 편익을 얻을 수 있는 기관이기 때문이다. 대한주택관리사협회 역시 관련단체로 구분되어 있으나 교육기관으로 지정되었기 때문에 실질적인 이해관계집단으로 구분하는 것이 바람직하다. 또한 일반시민으로 구분 된 학부모도 참여하였으나, 이 학부모는 한국생활안전연합에서 운영하는 어린이놀이시설 모니터링 요원으로 활동하고 있기 때문에 사실상 이해관계집단에 소속되어 있으며, 일반 시민으로 분류하기 보다는 이해관계집단으로 구분되어야 한다.

공청회 참여자의 명단을 살펴본 결과 가장 큰 문제점은 실제 정책으로 인해 규제를 받고 이에 따른 비용을 부담하게 될 주요 피규제자인 놀이시설 관리주체의 참여는 전혀 이루어지지 않고 있다는 것이다[6].

6) 한국놀이시설생산자협회는 본 규제의 피규제자에 속하지만 놀이시설을 생산하는 자들의 연합으로, 가장 많은 비용과 규제의무를 부담하는 피규제자인 놀이시설 관리주체의 참여는 제외되었다.

실제 공청회에서 제시된 의견을 살펴보면 대체로 규제 강화의 취지에 동감하며 정책 도입의 필요성이 있다는 의견이 주를 이뤘다. 정책의 도입으로 인해 편익을 얻게 되는 이해관계자들만이 참여한 결과, 실제 정책으로 인해 비용을 부담하게 되는 피규제집단의 참여 및 의견수렴을 간과했다.

(2) 정책 분석의 충실성

규제정책분석은 정부가 규제정책을 형성함에 있어 규제가 실젤 가져올 효과, 비용, 편익, 집행가능성 등을 면밀히 고려하는 과정이다. 규제의 도입이 가져올 사회적·경제적 영향력에 대하여 비교적 정확하게 검토하고 분석해 내었을 때 규제기준 설정에 도움을 줄 수 있으며, 궁극적으로 바람직한 규제기준설정에 기여하여 책임성이 제고될 수 있다.

우리나라에서는 규제정책의 책임성 확보를 위해 정책을 분석하는 수단으로써 '규제영향분석'제도를 실시하고 있다. 규제영향분석은 신규, 강화되는 규제가 야기할 영향력에 대하여 다각도록 분석하게 하고 있으며, 규제자가 책임성 달성을 위해 준비해야 하는 주요한 원리로써 작동하며, 책임성을 확보할 수 있는 효과적인 프로세스로 인정받고 있다(UK, 2008)

물론 정책이 도입되기 전에 정책 분석을 하는 것은 쉽지 않으며, 정책분석의 충실성의 수준을 평가하는 것도 쉽지 않으나, 정책 분석과정에서 예측가능한 부분에 대해 가능한 한 정확하게 분석해 내려고 시도하였는지, 또 분석의 결과가 실제 발생할 결과를 얼마나 분석해 내었는지를 비교해 봄을 통해 유추해 볼 수 있다.

우선 정책의 집행가능성을 충분히 고려하였는지가 중요하다. 정책의 목적이 정당하다 하더라도 실제 집행이 어려울 경우 그 정책은 시행될 수 없다. 따라서 정책이 실제로 집행가능한지에 대한 정부의 집행력을 검토하는 것이 필수적이다.

어린이놀이시설 안전관리법에 따르면 놀이시설의 설치검사 및 정기시설검사는 정부로부터 인가받은 기관만이 수행할 수 있고, 제정 당시 법으로써 인가된 기관은 '한국생활안전시험연구원' 한 곳 뿐이었다[7].

단일 기관이 전국에 산재한 모든 어린이 놀이시설에 대하여 유예기간 내에 안전검사를 수행할 수 있을지에 대한 의문이 제기되었다. 현존하는 모든 어린이 놀이시설에 대하여 소급하여 설치검사 및 정기검사를 수행하여야 하므로 업무의 절대적인 양이 매우 클 것으로 예상되는데, 검사전담기관으로 지정된 한국생활환경시험연구원의 규모나 인적구성으로 볼 때 집행능력이 의문시 된다는 것이다. 이에 산업자원

7) 최초 입법과정에서는 한국건설생활환경시험연구원 한곳만을 인가하는 형태로 되어 있었으나, 하위입법과정에서 한국기계전기전자시험연구원까지 총 두 곳이 인가됨

부는 약간의 추가적인 보완만 있다면 충분히 가능할 것이라고 분석하고 있었다.

> *수석전문위원 도재문: 이병석 위원님께서 서면으로 질의를 하셨습니다. 한국생활환경시험연구원의 열악한 인적구성을 고려할 때 전국에 있는 아파트, 공공시설, 백화점 등에 설치된 어린이놀이시설의 설치검사와 정기시설검사를 잘 수행할 수 있을지 물으셨는데 여기에 대해서 답변은 연구원은 230명의 전문기술 인력을 확보하여 서울 본원과 지방의 8개 지원을 두고 있는 바, 제정안 시행에 따라 설치검사와 정기시설검사를 수행하는데 문제가 없도록 이 기관을 안전검사기관으로 지정·운영하도록 할 것이라는 서면답변이 있었습니다*
>
> *(...)*
>
> *이상열 위원: 물론 어린이놀이시설의 안전성을 유지한다는 취지야, 누구나 여기에 대해서 이론이 있겠습니까? 그런데 이게 현실적으로, 이렇게 놀이시설 설치에 대한 검사, 또 설치되어있는 놀이시설에 대한 정기검사가 가능합니까? (...) 이렇게 법안을 만들었을 때 과연 산자부에서 이 법 내용대로 지방자치단체하고 해서 집행할 수 있을까요? 이것이 현실적으로 가능합니까?*
>
> *산업자원부제1차관 김종갑 : 지금 한국생활환경시험연구원이, 한 200명이 넘는 조직이 있고, 물론 약간의 추가적인 보완은 있어야 할 것으로 생각됩니다마는 저희로서는 가능하지 않겠느냐 생각합니다.*
>
> 제262회 산업자원소위원회제4차회의록

그러나 정책집행과정에서 정책의 집행가능성은 주요 문제점으로 떠올랐다. 정책형성과정에서 한국건설생활환경시험연구원만이 고려되었던 것과는 달리 하위입법과정에서 한국기계전기전자시험연구원까지 총 두 곳이 인가되었지만, 그럼에도 불구하고 전국의 5만여 개의 어린이 놀이시설에 대해 단 두 곳의 검사기관이 유예기간 내에 검사를 수행하는 것이 불가능 했던 것이다.

이렇듯 정책의 형성과정에서 여러 입법부 의원들로부터 정책의 집행가능성에 대한 의문이 제기되었음에도 불구하고, 정부는 집행가능성에 대한 분석을 충실히 수행하지 않았고 이는 결국 집행상의 문제를 야기했다.

한편, 정책분석에서 중요한 또 다른 요소는 규제비용의 분석이다. 규제의 비용은 피규제자가 직접적으로 부담하여야 하기 때문에 실제 발생할 비용의 규모가 어느 정도인지, 또 그 수준이 피규제자가 수용가능한 수준인지를 고려하여야 한다.

정부는 본 규제의 시행으로 인해 발생할 비용 항목으로 설치검사 및 정기시설검

사 비용, 보험료 등이 발생할 것이며 설치검사비용은 약 7만원이 발생할 것으로 예상한다고 분석하였다. 그러나 실제 발생한 비용은 이를 훨씬 상회하였다. 정부가 하위입법과정에서 분석한 규제영향분석서에 따르면 14만원이 발생할 것으로 예상한 설치검사 비용은 평균 45만원, 12만원이 발생할 것으로 예상한 정기검사 비용은 약 48만원이 책정되었으며, 보험가입비용, 놀이시설 수선비용 등은 아예 고려조차 하지 않았다.

[표 6] 규제비용 예상 규모와 실제 발생 비용의 비교

	입법시 예상 비용	규제영향분석서 상 예상비용	실제 발생비용
설치검사	약 7만원	약 14만원	약 45만원
정기시설검사	-	약 12만원	약 48만원
보험가입비용	-	-	약 12만원
시설 수선비용	-	-	2000만원~8000만원

위의 표에서 제시된 비용은 직접비용으로 비교적 명확한 비용 항목이며 검사비용 등의 경우 민간의 자율에 맡긴 것이 아닌 정부가 시행령을 통해 규정토록 하였기 때문에, 충분히 예측가능한 비용임에도 불구하고 세밀한 분석이 이루어지지 못했다는 비판이 가능하다. 또한 놀이시설의 수선, 교체 비용은 의도적으로 간과하였는데, 본 규제의 규제영향분석서를 보면 놀이시설의 안전성 제고로 인한 편익은 추정하여 계상하였으나, 그 비용의 발생은 포함하지 않는 오류를 범했다.

물론 앞서 언급했듯 정책의 도입 전 발생할 비용의 규모에 대해 정확하게 분석해 내는 것은 매우 어려운 일이다. 그러나 본 연구에서 지적하는 점은 충분히 예상 가능한 요소들이 충실하게 분석되지 않았다는데 있다.

(3) 책임성 관리주체의 명확성

본 규제정책의 주무부서는 산업자원부이다. 산자부는 놀이시설의 기술적 안전성 및 인증검사를 담당하며, 놀이기구는 공산품으로써 이에 대한 안전관리업무를 소관하고 있다. 따라서 놀이시설 안전관리의 전체적인 체계는 산자부가 담당하나 실제로는 다양한 부서가 얽혀 관리하는 형태였다.

왜냐하면 어린이 놀이시설은 설치 장소에 따라 주무부처가 제각기 다르기 때문이다. 주택단지 및 공원(동네놀이터)는 건설교통부의 관할, 초등학교, 유치원의 놀이시설은 교육인적자원부 관할, 어린이집의 놀이시설은 여성가족부, 기타 아동복지시설내 놀이시설은 보건복지부의 관할이다.

[표 7] 어린이 놀이시설 설치장소별 소관부처

설치장소	관할 중앙행정기관	개소(비율)
아파트(공동주택)	건설교통부	25,037(45%)
어린이공원(동네놀이터)	건설교통부	6,769(12.2%)
초등학교	교육인적자원부	6,285(11.3%)
유치원	교육인적자원부	6,832(12.3%)
어린이집	여성가족부	8,643(15.5%)
아동복지시설	보건복지부	222(0.4%)

자료: 어린이놀이시설 안전관리법(안)심사보고서/최재성의원실(2011), 공청회 자료집

한편, 실제 관리업무는 소관부처에서 시도지자체로 위임되어 지자체에서 사고접수, 현장조사, 실태점검, 시설 개선 등 실질적인 안전관리 업무를 수행하였다.

[표 8] 기관별 어린이놀이시설 업무분담체계

기관 구분	주업무	비고
산업자원부	놀이기구의 기술적 안전성 인증검사	놀이기구 설치 기준 제정 안전검사기관 지정·취소
소관부처	개별법령에 의해 설치된 놀이시설 관리	건설교통부, 보건복지부, 여성가족부, 교육과학기술부, 지식경제부
시도 및 지방교육청	안전관리업무를 실질적으로 수행	사고접수, 현장조사, 사용중지, 개선, 철거명령, 실태점검, 과태료 부과

이러한 관리체계의 분산은 곧 정책 권한이 분산됨을 의미하고, 결과적으로는 책임성의 분산을 야기한다. 정책 권한이 분산된다는 것은 곧 정책에 관여하는 행위자 및 결정점이 많다는 것을 의미하고, 이는 어떠한 문제가 발생한 경우 어느 부분에서 발생한 것인지 그 책임의 소재를 찾기 어렵게 한다는 문제점을 드러내게 된다. 결과적으로 책임성의 분산은 곧 책임성의 약화를 의미한다.

실제로 본 정책의 집행과정에서 문제가 발생하자 서로에게 책임을 떠넘기는 일이 발생했다. 다음은 안전행정부 관계자의 인터뷰 내용에 대한 언론 보도 내용이다. 2013년 피규자자의 광범위한 불응이 발생하고 이에 따른 해결책을 촉구하는 여론이 높아지자 주무부처인 안전행정부는 책임소재를 지자체에 떠넘기는 행태를 보이고 있다.

(...) 안전행정부 관계자는 "정부에서 전국의 어린이놀이시설을 검사하

고 수리하기에는 재정적으로 큰 부담이 있다. 어린이놀이시설 관리는 지자체에 위임한 사항이므로 지자체에서 조속히 처리해야 한다"며 정부에서 지방자치단체 및 교육기관으로 어린이 놀이시설의 관리를 위임했으므로 책임에서 자유롭다는 입장을 보였다.

전국아파트신문(2013. 5. 15)

즉 정책 형성과정에서 정부의 관리범위와 책임성의 소재를 명확하게 규정하지 못한 상황에서, 여러 정부 행위자가 집행에 관여하게 됨으로써 권한의 분산을 야기했고, 이러한 권한의 분산은 연쇄적으로 책임성의 분산, 책임성의 약화를 불러일으켰다. 결국 정책집행과정에서 큰 문제가 발생했음에도 불구하고 아무도 책임지지 않는 상황이 발생하게 되었다.

2) 안전규제 기준

(1) 규제 기준의 전문성

규제기준은 그 자체로도 전문성을 지녀야 한다. 특히 안전규제의 경우 개인이나 기업의 지켜야할 기준 설정을 통해 피규제자를 통제하기 때문에 기준의 전문성은 더욱 중요하다.

규제기준의 전문성이란 규제의 기준이 기술적(technical)적 측면에서 이용가능하고 물리적이고 공학적인 안전기준으로 구성되어야 한다는 것이다. 규제기준이 전문성을 지니기 위해서는 규제의 기준설정과정에서 관료가 고도의 전문성을 지니거나, 관련 분야의 전문가가 참여하는 등의 방식으로 전문성을 다질 수 있다. 그리고 의사결정과정에서의 전문성 확보의 노력을 통해 생성된 규제기준이 전문성을 지니고 있다고 평가받아야 한다.

어린이 놀이시설의 설치 시설기준 및 기술기준의 설정은 산업자원부 산하 국가기술표준원이 수행하였다. 국가기술표준원은 제품의 안전관리를 위한 표준설정, 안전인증, 평가인증 등의 업무를 수행하여, 기술기준을 설정하는 전문가 집단으로 인정받고 있다. 따라서 규제기준 설정에 전문성을 지닌 전문가 집단이 참여하였으며, 전문성 있는 기준이 도출되었을 것으로 평가할 수 있다.

그러나 전문성에 대한 회의적인 평가도 존재한다. 이상석(2009)은 어린이 놀이시설 안전규제의 기준이 유럽규정인 EN1176~7을 그대로 적용하여, 실제 국내 적용상의 문제가 발생하고 있다고 주장한다. 안전인증 및 검사를 위한 기준 설정에서 어린이 놀이시설 제품의 개발, 설계, 시공에 대한 이해가 부족하여 제품인증, 설계, 현장 설치검사 등에 있어 적지 않은 마찰이 발생되고 있다는 것이다[8].

3) 피드백 매커니즘

(1) 정보공개의 충실성

정부가 제공하는 정보는 매우 다양한 종류가 있다. 정책 형성 이전의 상황에 대한 현황정보, 정책으로 인해 변화된 상황에 대하여 측정, 식별해 내고, 이에 대한 지식정보를 생산해 내는 것 등이다. 이러한 정보 공개를 통해 정부는 투명성 향상을 통해 정부행위에 대한 책임성을 확보하고, 일반 시민은 규제에 대한 정보획득을 통해 규제에 대해 학습하고 피드백을 받을 수가 있다.

우리나라의 정보공개제도는 1996년 제정된 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따른다. 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 국민의 청구에 의하여 열람·사본·복제 등의 형태로 공개하거나 공공기관이 자발적으로 또는 법령의 규정에 의하여 의무적으로 보유하고 있는 정보를 공표하는 형태로 제공하여 국민의 알권리를 보장하고 국정에 참여토록 함으로써, 국민의 권리와 이익을 보호하기 위한 제도[9]를 의미한다.

우리나라의 정책 형성 과정에서 만들어지는 정책 문서는 각종 보고문서, 현황조사자료, 공식회의록, 보도자료 등이며 규제정책의 경우 규제영향분석서가 작성되는데, 이 문서들은 기본적으로 소속기관 홈페이지에 게재되도록 되어 있으며, 만약 게재되지 않은 경우 '대한민국정보공개(www.open.go.kr)'를 통해 정보공개를 청구할 수 있다. 공개를 하지 않을 타당한 사유가 존재하지 않는 한 정보문서를 획득 할 수 있다.

어린이 놀이시설 정책현황 자료는 정보공개포털에서 원문을 얻을 수 있다. 정보공개포털에서 '어린이 놀이시설'이라는 키워드로 검색(2016년 3월 기준)하자 각 지역별 어린이 놀이시설 안전점검 현황 등이 담긴 사전정보가 100건, 원문정보 약 1500여건, 정보목록이 약 15000여건이 검색되었다.

본 정책과 관련한 정책자료집으로는 오영식의원실에서 발간한 정책자료집[10], 공청회자료의 경우 총 2건[11] 국회도서관 홈페이지, 산업통상자원위원회 홈페이지 등에 공개되어 있다. 어린이 놀이시설 안전관리 정책에 대한 국회의 심사자료 및 회

8) 예를들어 안전관리기준을 충족시킨다는 명목 아래 모래밭을 고무매트로 교체하여 오히려 고무매트에 함유된 화학물질로 인해 어린이 놀이시설의 환경 및 어린이의 건강측면에서 위험을 유발하고 있다는 점 등이다(이상석, 2009:53-58)

9) 법제처 홈페이지(www.moleg.go.kr)

10) 어린이 놀이시설의 안전관리를 위한 제도방안 모색: 어린이 놀이시설 안전관리법 제정(안)의 이해, 오영식의원실(2006),

11) 어린이 놀이시설 안전관리 강화를 위한 공청회, 한국생활안전연합 · 오영식 의원실(2006), 「어린이놀이시설 안전관리법」안에 관한 공청회, 국회 산업자원위원회(2006)

의록은 국회도서관 및 국회의안정보시스템을 통해 찾아볼 수 있었다[12]. 이 외에도 국민안전처 홈페이지에서 각종 보도자료[13]를, 어린이놀이시설 안전관리 시스템 상에서는 현황 검색 및 각종 서식을 다운로드 받을 수 있고, 정부의 '공공데이터개방' 사이트를 통해 어린이놀이시설 안전관리 현황에 대한 데이터셋인 open API를 얻을 수 있다. 어린이 놀이시설 안전관리 정책과 관련하여 입법과정과 관련된 정책 문서는 국회 홈페이지, 보도자료와 입법예고 등은 산업자원부 홈페이지 및 국민안전처 알림마당 등에서 찾을 수 있다.

한편, 어린이놀이시설 안전관리 현황에 대한 전국 통합 자료 및 2006 제정 당시 시행령, 시행규칙에 따른 규제영향분석서와 관련된 자료는 공개된 정보목록에 존재하지 않았다. 이에 연구자가 정보공개청구를 하였고, 이메일 및 우편으로 회신받을 수 있었다.

[표 9] 어린이놀이시설 안전관리 정보목록

	정보내용	출처	비고
정책 문서	국회회의록	국회 의안정보시스템	선공개
	보도자료	산업자원부, 국민안전처 홈페이지	선공개
	입법문서(입법예고 등)	산업자원부, 국민안전처 홈페이지	선공개
	정책자료집	오영식 의원실, 국회 홈페이지	선공개
	어린이놀이시설안전관리법 제개정에 따른 규제영향분석서	산업자원부	정보공개 청구
현황 자료	어린이놀이시설안전관리 Open API	정부3.0 홈페이지	선공개
	어린이놀이시설 안전관리 현황자료	국민안전처	정보공개 청구
기타 자료	어린이 놀이시설 안전관리 각종 서식	어린이놀이시설안전관리시스템	선공개

이상에서 살펴본 바와 같이 정책과 관련 된 정보문서는 다양한 형태로 공개되어 있었다. 입법과정에서 입법 예고, 공청회 등의 공고는 홈페이지를 통해 공개적으로

12) 제262회 산업자원위원회 제9차, 소관위 전체회의록(2006년 11월 29일)
제262회 산업자원소위원회 제4차, 소관위 법안심사소위록(2006년 11월 28일)
제262회 산업자원위원회 제10차, 소관위 전체회의록(2006년 11월 29일)
제262회 법제사법위원회 제27차, 법제사법위원회 회의록(2006년 12월 6일)
제263회 법제사법소위원회 제2차, 소관위 법안심사소위록(2006년 12월 14일)
제263회 법제사법위원회 제2차, 법제사법위원회 회의록(2006년 12월 21일)
제263회 제1차, 본회의 회의록(2006년 12월 22일)

13) 국민안전처 보도자료, 국민안전 위협하는 미흡한 법·제도 대대적 정비(2016.2.1)

진행되었다. 어린이놀이시설 안전관리를 수행해야 하는 피규제자들이 활용할 수 있는 각종 서식 및 관련 정보는 '어린이놀이시설안전관리시스템' 웹사이트에 총망라되어 있다. 정부의 정보공개로 인해 정부 규제의 투명성이 높아졌고, 일반시민들의 규제에 대한 정보 활용 기회가 향상되었다고 평가할 수 있다.

그러나 정보공개에 대하여 정부가 적극적인 태도를 지니고 있는지에 대한 점은 의문이다. 연구자는 정보를 획득하는 과정에서 정부관료의 정보공개에의 소극적이고 방어적인 태도를 확인할 수 있었다. 연구자는 본 정책의 분석을 위하여 제정 당시의 규제영향분석서를 확인하고자 하였으나, 당시 주무부처이던 산업자원부 홈페이지를 통해 본 정책문서를 획득할 수 없었다. 이에 산업자원부 및 현재 주무부처인 국민안전처에 정보공개청구를 하였으나, 산업자원부는 현재 주무부처인 국민안전처로 이송처리하였으며, 국민안전처로부터는 제정 당시 주무부처가 산업자원부였다는 이유로 정보 부존재 통지를 받았다.

이에 산업자원부에 정보공개를 재청구함과 동시에 담당자와의 전화상담을 통해 정보공개를 해 줄 것을 여러 차례 요청하였다. 이에 산업자원부 규제 담당자는 요청한 문서에 대하여 직접 공개하기는 어려우며, 현 주무부처인 국민안전처에 이송하여 공개하겠다는 의사를 밝혔다. 이러한 지난(持難)한 과정을 거쳐 연구자는 국민안전처 담당관을 통해 규제영향분석서를 제공받을 수 있었다.

[표 10] 어린이 놀이시설 안전관리 관련 정보공개청구 내역과 회신

청구일시	정보공개 청구기관	처리결과	처리 사유 및 회신 내용
16. 3. 9	산업자원부	타기관 이송	국민안전처 소관업무로 판단, 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제 11조 4항에 의거 타기관 이송처리
16. 3. 9	국민안전처	부존재 통지	제정당시 규제영향분석서(시행령, 시행규칙) 관련정보는 2007.12월 산업자원부에서 시행령 및 시행규칙을 제정하여 국민안전처는 요청하신 정보를 보유하고 있지 않음
16. 3. 23	산업자원부	타기관 이송	업무소관이 국민안전처이므로 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제11조제4항에 의거 타기관 이송처리 (정보를 보관하고 있던 기관은 산업자원부였으나 현재 담당부처가 아니라는 이유로 해당 정보를 국민안전처에 이송하고, 공개 여부 역시 국민안전처에 위임)
16. 3. 23	국민안전처	즉시 공개	산업자원부로부터 이송받은 정보문서 공개

이를 통해 확인할 수 있는 점은 규제 관료가 정보 공개에 대하여 상당히 소극적이고 책임성 없는 태도를 지니고 있다는 점이었다. 연구자가 공개를 요청한 정책문

서는 우선 내부문서로 분류되는 문서가 아니며, 선공개 되어야 함이 원칙임에도 불구하고 공개되어 있지 않았다는 문제가 있었다. 그리고 연구자가 공개를 요청하였을 당시 두 기관 모두 정책 담당 기관이 아니라는 이유로 정보공개를 떠넘기는 행태를 보였다. 결국 연구자가 여러 차례 정보공개를 청구하고 담당자에게 개별적인 요청을 하고 나서야 정보를 획득할 수 있었다. 이 과정에서 산업자원부의 담당자는 정보공개 청구자에게 정보를 직접 공개하지 않고 현재 주무부처인 국민안전처에 해당 정보를 이송하였으며, 그 공개 여부 역시 국민안전처로 위임하겠다는 의사를 밝혀, 정부 관료의 정보공개에의 소극적인 태도를 다시금 확인할 수 있었다.

(2) 모니터링의 충실성

어린이 놀이시설 안전관리 규제의 모니터링은 크게 세 가지 방식으로 이루어지고 있다. 첫째, 법 제23조(보고 및 검사의무)에 의거하여 놀이시설의 관리주체는 놀이시설의 관리현황에 대해 정부에 보고하도록 되어 있으며, 정부는 제출받은 보고 내용을 검토한 결과 조사의 필요성이 있다고 판단되는 경우 어린이 놀이시설에 대한 모니터링을 할 수 있게 되어 있다.

두 번째 방식은 소위 말하는 '일제점검기간'을 설정하여 집중적인 평가 및 모니터링을 수행하는 것이다. 이때는 점검목적과 점검내용, 점검기한을 설정하고 이를 공지한 후 수행하게 된다. 가장 최근의 어린이 놀이시설 안전관리 점검은 2016년 3월 청주시, 2016년 4월 인천시 등에서 수행된 바 있다.

세 번째 방식은 공익제보에 의한 방문 시찰 방식이다. 일반 시민들의 공익제보가 있을 경우 제보된 시설을 방문하고 시찰하여 관리를 수행하는 방식이다. 실제로 집중안전신고 기간을 설정하고 제보 하는 경우 봉사시간을 인정하는 등의 방식으로 공익제보를 독려하기도 한다.

그러나 이러한 사후평가 방식은 효율적으로 피규제자의 행위를 교정하는데 효과적이지 못하다. 첫 번째 방식은 피규제자에게 또다른 의무를 부여하는 것으로, 정부기관이 능동적으로 정책에 대한 사후평가를 수행하는 것으로 볼 수 없다. 그리고 두 번째 방식은 간헐적으로 이루어지는 경우가 많다는 점, 세 번째 방식은 매우 수동적인 방식이라는 점 등에서 한계가 잇다.

이렇듯 정부가 능동적으로 모니터링을 수행하지 못한다는 것은 정부의 행정력과 깊은 관계가 있다. 정부가 규제를 도입하고, 이러한 규제가 잘 작동하기 위해서는 적절한 수준의 모니터링이 필요한데, 많은 피규제대상을 정기적이고 상시적으로 모니터링을 수행하는데에는 행정력의 한계가 뒤따른다. 결국 이를 극복하기 위한 방식으로 수동적인 모니터링을 실시하고 있는데, 이러한 평가 방식은 결국 사후평가

의 부실을 야기한다. 결과적으로 정부는 가장 부담이 덜한 첫 번째 방식인 피규제자에게 보고의무를 부과하는 방식을 가장 선호하게 된다. 피규제자의 규제준수여부를 확인하기 위하여 또 다른 규제의무를 부여하는 것이다.

결국 정부는 사후평가를 통한 피규제자의 행위교정을 도모하는데 비효율적이고 부실한 운영을 할 수 밖에 없게 되고, 행위교정에 따른 책임성의 향상도 요원하게 된다.

4) 제재의 적용

(1) 제재를 통한 행위교정의 효과성

제재의 적용을 통한 행위교정은 정부의 강제력에 기반하는 것으로 가장 직접성이 높은 수단이다. 이는 피규제자의 행위 교정에 가장 효과적이면서도 피규제자의 기본권을 침해하지 않고 순응을 이끌어낼 수 있는 균형을 갖추어야 할 것이다.

어린이놀이시설안전관리법의 제재 규정은 다음과 같다. 우선 설치검사나 정기시설검사를 받지 않은 경우, 혹은 불합격한 놀이시설의 경우 폐쇄조치한다. 만약 이러한 놀이시설을 이용하도록 방치한 경우에는 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다. 거기에 양벌규정으로 위반행위를 한 개인 뿐 아니라 그 법인이나 단체에도 500만원 이하의 과태료에 처하도록 규정하고 있다.

제재라는 수단은 피규제자의 행위 교정을 위하여 필수적인 요소이지만 본 규제의 경우 벌금 뿐 아니라 양벌규정까지 존재하여 그 제재의 수준이 매우 높았다. 이러한 과도한 수준의 제재규정은 결국 피규제자들의 불응을 야기했다. 피규제자들은 어린이 놀이시설을 유지, 보수하는 비용도 과다하거니와, 검사를 받지 않은 놀이시설을 운영하는 경우 강력한 제재를 받을 수 있기 때문에 아예 어린이 놀이시설을 폐쇄하고 운영하지 않는 쪽으로 입장을 선회한 것이다.

> *어린이놀이시설 설치검사 연기해야...위반시 징역 1년 이하, 1천만원 이하의 벌금형을 규정한 것은 헌법상 과잉금지의 원칙 중 법 이익 균형성과 피해의 최소성에 정면으로 위반된다는 지적도 했다.*
>
> 전아연 보도자료(2014.12.22.)

> *내년 1월 26일까지 검사위반 관리주체 벌금, 주민부담 가중...이대로라면 차라리 어린이놀이시설을 아예 폐쇄하겠다는 아파트 단지가 속출하고 있다. 어린이들에게 안전한 놀이시설을 제공하겠다는 입법취지가 근본부터 흔들리는 대목이다.*
>
> 전아연 보도자료(2011. 3. 8)

결국 규제의 유예기간이 만료되는 2015년 전국 1,580여개의 놀이시설이 시설을 개선하여 운영하기보다는 아예 폐쇄하는 것으로 결정하였고, 일시에 폐쇄하는 상황이 발생하였다. 고제혁(2013)은 이러한 상황에 대하여 강압적이고 일방적인 규제정책으로 인한 규제 실패이자 규제정책이 비의도적인 효과를 내어 규제가 변동된 것이라고 분석했다. 단기적인 효과를 얻기 위한 방법이 결국 정책이 달성하고자 했던 목표와는 전혀 다른 방향의 비의도적효과를 초래 했다는 것이다(고제혁, 2013: 249-251)

Ⅳ. 분석결과

본 연구에서는 규제정책의 책임성에 대해 분석하기 위해 기존의 책임성 시각을 확장하여 규제의 작동매커니즘을 분석하고, 여기에 안전규제의 구성요소를 반영한 규제정책의 책임성 분석틀을 구성하였다. 여기에 어린이놀이시설 안전관리 규제 사례를 살펴봄을 통해 각 차원별 책임성을 분석한 결과를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 참여라는 측면에서 기본적으로 공청회라는 다양한 이해관계자의 참여가 가능한 제도적 기반이 마련되어 있었으나 가장 주된 피규제자인 어린이놀이시설 관리주체의 참여가 간과되었다는 중대한 오류를 범했다. 피규제자의 참여 배제로 인해 규제기준 설정과정에서의 이들의 선호와 의견 투입이 불가능해 졌다.

둘째, 피규제자가 부담해야 하는 규제비용의 규모 및 각종 부담에 대해 고려하는 과정이 부족했고, 결국 정책분석의 부실로 이어졌다. 앞서 분석한대로 피규제자의 의견이 투입되지 못하자 안전한 환경 조성으로 인한 긍정적인 결과에 대한 전망만이 주된 의견으로 제시되었고 그러한 규제 목적의 달성에 너무 치우친 나머지 과다한 비용과 부담의무가 발생할 수 있다는 분석이 간과되었다. 결국 본 정책으로 인해 규제 준수를 위해 부담하여야 하는 비용이 수용가능한 수준을 넘어섰고, 피규제자의 광범위한 규제 불응에 맞닥뜨리게 되었다.

셋째, 어린이 놀이시설과 관련하여 너무 많은 부처에 정책의 권한이 분산되어 있었다. 설치장소별로 다양한 정부부처에 분산되어 있었으며, 실제 정책결정과 집행의 체계도 이원화 되어 있다. 물론 정부운영에서 가외성은 필수적인 부분이지만, 지나친 권한의 분산은 책임성의 분산을 야기했고 결국 문제가 발생했을 때 아무도 책임을지지 않고 서로 떠넘기는 행태를 보이기에 급급하였다.

넷째, 규제기준의 전문성이 확보되지 못했다. 규제 기준을 설정함에 있어 전문가로 인정받는 기관이 참여하였으나, 결과적으로 우리나라의 실정에 맞지 않고 지엽적인 부분에 대한 규정이어서 실제 놀이시설 안전관리에 기여한다기보다는 검사를 위한 검사로 남게 되었다는 평가가 많이 나타나고 있다.

다섯째, 정보공개에의 적극성이 부족하다. 정부 3.0 등 다양한 정보공개제도로 인하여 현황 자료 등 정보의 획득이 용이해진 것은 사실이나 선공개되지 않은 정보요청에는 소극적이고 방어적인 행태를 보이고 있다는 한계가 있다.

여섯째, 모니터링을 통한 피드백을 제공하는 기능이 부실했다. 정부의 모니터링은 수동적이고 간헐적인 방식 및 피규제자에게 의무를 부여하는 방식으로 진행되었다.

결국 사후 평가를 통해 개선방향을 제시하는 피드백의 기능이 약할 수 밖에 없어 이것이 궁극적인 행위교정으로 이어지게 하는데 한계를 지니고 있었다.

마지막으로 행위의 교정을 위한 제재가 효율적으로 이루어지는 균형점에서 수립된 것이 아니라 깊은 고민 없이 지나친 수준의 제재 규정이 만들어졌고, 따라서 제재를 받지 않기 위해 규제를 순응하는 것이 아니라 아예 시설을 폐쇄해 피규제대상에서 제외되는 심각한 수준의 불응을 야기하였고, 궁극적으로 행위의 교정이라는 목적을 달성하지 못하였다.

종합하면 규제정책의 책임성은 정책과정전반의 여러 차원에서 나타나는데, 절차적 정당성 외의 거의 모든 요건들을 갖추지 못하여, 결과적으로 규제의 책임성의 요건을 갖추지 못하였다고 평가할 수 있다.

Ⅴ. 결론

본 연구에서는 우리나라 안전규제의 책임성에 대해 살펴보기 위한 분석틀을 구성하고 실제 안전규제 사례인 어린이 놀이시설 안전관리 규제를 통한 실증 분석을 수행하였다. 다만 단일 사례연구에서 발생하는 일반화의 한계와 2차 자료를 근거로 한 분석이라는 한계가 있다. 향후 다른 안전규제사례를 본 연구에서 제시한 분석틀을 통해 분석해봄으로써 일반화의 한계를 보완하는 후속연구가 진행되기를 바란다.

본 연구의 결론으로는 연구의 분석 결과를 기반으로 우리나라 안전규제의 책임성 향상을 위한 시사점과, 어린이놀이시설 안전관리 규제의 효과성 향상을 위한 시사점을 제시하면서 본 글을 마치고자 한다.

우선 안전규제의 책임성 향상을 위한 시사점이다. 첫째, 규제정책의 책임성 확보를 위한 제도의 보완이 필요하다. 다양한 행위자의 참여를 통해 의사결정의 정당성을 확보하고, 궁극적으로 책임성을 향상시키기 위한 제도로 공청회 및 규제영향분석 등을 수행하고 있으나, 실제 분석 결과, 이러한 제도들은 단순히 절차적 요건에 그칠 뿐 실제 책임성의 향상으로 이어지지 못한다는 점을 밝혀냈다. 따라서 이러한 제도들이 실제적으로 의미있는 결과를 도출해 낼 수 있게 하기 위한 제도의 보완이 필요하다.

둘째, 규제 기준이 지니는 전문성을 향상하여야 한다. 규제 기준은 피규제자의 행위를 직접적으로 제약하고 의무를 부여한다. 더구나 안전규제에서의 규제기준은 전문성의 확보가 필수적이다. 따라서 다양한 전문가들의 참여를 통해 전문성을 높여야 하고, 실제 집행과정에서의 원활한 운영을 위하여 규제의 합법성과 규제의 명확성 등도 같이 논의가 되어야 한다.

셋째, 규제의 책임성의 향상은 궁극적으로 피규제자가 행위를 교정하고, 이를 통해 실제로 변화가 일어날 째 달성된다. 따라서 정부는 피규제자의 행위교정을 위한 정보의 제공, 피드백의 제공, 제재를 통한 행위 교정의 도모하는 등 실제적인 변화를 이끌어 낼 수 있도록 적극적으로 행동해야 한다. 우선 피규제자가 규제준수를 위해 필요한 정보를 제공받음에 있어 충분성과 접근성이 향상되어야 하고, 정보 공개 요청시 적극적이어야 하며, 제재의 수준이 실제 행위교정을 야기할 수 있도록 적절한 수준과 강도를 유지할 수 있도록 설계되어야 한다.

다음은 본 연구의 사례인 어린이놀이시설 안전관리 규제가 더 나은 정책적 효과를 발휘하기 위해서는 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것이다. 첫째, 정부의 예산지원이 필요하다. 본 규제가 광범위한 불응을 보이며 규제 실패의 모습을 보인 가

장 큰 이유는 규제 준수로 인해 발생하는 비용이 너무 과대했기 때문이다. 2011년의 개정을 통해 어린이 놀이시설에 대한 예산 지원을 할 수 있도록 근거가 마련되었으나, 지자체별로 활용가능한 예산의 범위 내에서 이루어지도록 하고 있어 실제 지원의 수준이 포괄적이고 충분하고 일관되게 이루어지지 못하고 있다. 따라 어린이 놀이시설의 안전관리 향상을 위한 정부의 지원이 적극 검토될 필요가 있다.

둘째, 본 정책과 관련한 정부 내 관리 주체를 명확히 할 필요가 있다. 현재 정부부처를 기준으로 어린이 놀이시설과 관련된 주무부처는 국민안전처, 건설교통부, 교육부, 보건복지부 등의 중앙부처 및 지자체, 지방교육청 등 여러 정부부처가 관여하고 있다. 이러한 권한의 분산은 책임성의 분산으로 이어지고 있다. 따라서 어린이 놀이시설의 소관부처를 명확히 하는 기준을 마련하거나 범정부 협의체의 구성이 요구된다.

마지막으로, 어린이 놀이시설 사고 현황에 따르면, 놀이시설을 이용하다 발생하는 사고 원인의 대부분은 잘못된 놀이시설의 이용이나 이용자의 부주의로 인한 사고율이 97.5%에 달하는 것으로 나타났다. 이에 어린이를 놀이시설로부터 안전하게 지키려는 궁극적인 정책의 목적이 달성되려면 놀이시설 안전점검 이라는 규제적 수단과 동시에 어린이를 대상으로 한 안전한 놀이시설 이용 교육 및 훈련 등이 필수적으로 병행되어야 할 것으로 보인다.

<참고문헌>

국내 문헌

고효진, 이혜영. (2012). “식품안전규제 도입과정 분석",「한국사회와 행정연구」, 22(4), pp. 331-354.

권오성·황혜신·안혁근·박석희. (2009). "공공기관 유형별 책임성 차이에 관한 시론적 연구: 책임성 수준과 제고방안의 차이를 중심으로", 「한국거버넌스학회보」, 16(2), pp.231-261.

김용우. (2010).「정부규제와 규제행정」, 서울: 대영문화사.

이상석. (2009). 「어린이놀이시설 안전관리법규」의 개선방향, 「한국조경학회지」 37(2), pp. 47-61.

이연호·임유진·정석규. (2002). “한국에서의 규제국가의 등장과 정부-기업관계”, 「한국정치학회보」, 36(3). pp. 199-222.

이종한, (2015),「2008산업안전보건 분야 규제개혁방안 연구」, 고용노동부 발간자료.

이혁우. (2011). “정부부처의 규제 비규제 구분논리의 분석: 규제관리의 시각에서”,「정부와 정책」, 4(1), pp. 31-64.

이혜영, (2010). “안전규제정책결정과 위험 수용가능성 : 위험 수용가능성을 고려한 안전관리전략에 관한 탐색적 연구”, 「한국공공관리학보」, 24(1), pp. 77-101.

최병선. (1992).「정부규제론」, 서울: 법문사.

최병선. (2008). “규제개혁관련 입법과제”. 학술발표자료.

한상일. (2009). "한국공공기관의 지배구조와 공공성: 민주적 책임성을 중심으로".「2009년 한국행정학회 동계학술대회 논문집」.

한상일. (2010). "한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조".「한국조직학회보」, 7(1), pp. 65-90.

국외 문헌

Araya, I. A. (2013). "Informal Institutions and Horizontal Accountability: Protocols in the Chilean Budgetary Process." Latin American Politics & Society, 55(4), pp. 74-94.

Badlwin, R., & Cave, M. (1999). Understanding regulation: theory, strategy, and practice. Oxford University Press.

Behn, R. D. (2001). Rethinking democratic accountability. Washington D.C: Brookings Institution Press.

Behn, R. D. (2001). Rethinking Democratic Accountability. Washington DC: Brookings Institution Press.

Bovens, M. (2003). "PUBLIC ACCOUNTABILITY." Paper for the EGPA annual conference, Oeiras Portugal September 3-6. to be presented in workshop 8 (Ethics and integrity of governance).

Bovens, M. (2005). "Public accountability." In Ferlie, E., Lynne, L., & Pollitt, C. (Eds.). The Oxford handbook of public management, 182–1208. Oxford: Oxford University Press..

Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. T. (2008). "Does Public Accountability Work? An Assessment Tool." Public Administration, 86(1), pp. 225-242.

Day, P., & Klein, R. (1987). Accountabilities. Five public services. London: Tavistock.

De Vries, M. (2007). "Accountability in the Netherlands: Exemplary in its Complexity", Public Administration Quarterly, pp. 480-507.

Daniels, N., & Sabin, J. (2002). Setting limits fairly: can we learn to share medical resources?. Oxford University Press.

Dubnick, M. J. (2005). Seeking salvation for accountability. Paper presented at the Accountable Governance International research Colloquium at the Institute of Governance, Queen'2s University Belfast.

Fischer, E. & Miller, G. J. & Sidney, M. S. (2007). Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. CRC Press.

Fischer, E. (2000). "Drowning by Number: Standard Setting in Risk Regulation and the Pursuir of Accountable Public Administration", Oxford Journal of Legal Studies, 20(1): pp. 109-130.

Gormley, W. (1996). Accountability Battles in State Administration. In Van Horn, C. (ed.), The State of the States, Washington, D.C: CQ. Press, pp. 161-178.

Holt, K. (2004). Accountability in Government Funding Processes: A comparative analysis of the methods used by local governments to distribute funds to local nonprofit organizations. Florida: Tallahassee.

Hood, C, Rothstein, H and Baldwin, R. (2001). The Government of Risk. Oxford: Oxford University Press.

Hood, C., O. Scott., O. James, et al (1999). Regulation inside Government : Waste-Watchers, Quality Police, and Sleazebusters. Oxford: Oxford University Press.

Jagadananda, L., & Brown, L. D. (2005). Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges. Hauser Center for Nonprofit Organizations. Harvard University, Cambridge, pp. 1-41.

Kassel, David S. (2008). “Performance, Accountability, and the Debate over Rules”. Public Administration Review, 68(2), pp. 251-262.

Lodge, Martin. (2004). "Accountability and Transparency in Regulation: Critiques, doctrines and instruments,". Edward Elgar Publishing. pp. 124-144.

Long, Norton. (1952). "Bureaucracy and Constitutionalism". American Political Science Review, 46(3). pp. 808-818.

Long, Norton. (1962). The Polity. Chicago: Rand Ncnally & Co.

Majone. (1997). “From the Positive to the Regulatory State". Journal of Public Policy, 17(2), pp. 139-167.

Meier, Kemmeth J. (1985). Regulation: Politics, Bureaucracy and Economics. New York: St. Martin's

Mulgan, R. (2003). Holding power to account. Accountability in modern democracies. New York: MacMillan Palgrave.

OECD. (2013). Principles for the Governance of Regulations: Public Consultation Draft.

Posner, Pau,l L. (2006). "Accountability Institutions and the Policy Process: The United States Experience." OECD Journal on Budgeting 5(3). pp. 71-96.

Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1998). "Accountability". In Shafritz, J. M. (Eds). International encyclopedia of public policy and administration, vol. 1 A-C. Boulder: Westview.

Schillemans, T. (2008). "Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies". Public Organization Review, 8, pp. 175–194.

Scott, C. (2000). "Accountability in the regulatory state", Journal of Law and Society, 27: pp. 38–760.

Thomas, P. G. (2002). "Accountability". in Peter, B. G. and Jon Pierre.(Eds) Handbook of Public Administration.

Van Thiel, S. (2000). Quangocratization: Trends, causes, consequences. Utrecht: ICS.

West, William F. (2004). "Formal Procedures Informal Processes, Accountability, and Responsiveness in Bureaucratic Policy Making: An Institutional Policy Analysis.", Public Administration Review, 64(1), pp. 66-80.

Wilson, James Q. (1980). The Politics of Regulation, New York: Basic Books, Inc.

Wilson, James Q. (1989). Bureaucracy. New York: Basic Books.

정책모호성과 제한적 합리성하의 규제수용성 연구

: 전기안전규제를 중심으로

김 용 희 · 주 지 예
(성균관대학교)

김 용 희[1]· 주 지 예[2]

Ⅰ. 서론

정부규제가 집행상에서 실패의 원인은 대상집단의 관련 규제의 수용성 여부가 중요한 역할을 한다. 규제의 수용성은 규제와 관련된 정보의 제공을 바탕으로 규제수요자에 의해 결정된다. 즉 규제에 실제 적용될 대상자들이 규제의 내용의 정확한 이해를 통해 순응하는 것 은 규제의 성공적 집행에 중요한 조건이다. 정책의 수용자들이 정부가 발표한 정책을 지지하고 순응하게 만들기 위해서는 무엇보다 규제의 내용과 효과 등 관련 정보가 모호하지 않아야 한다. 규제의 목적과 대상의 모호성(ambiguity) 때문에 정책대상자들이 합리적인 결정을 내리지 못하고 규제의 목적과 다른 방향으로 행동을 결정하여 규제의 효과가 원하는 방향과 다르게 나타나서 규제의 실패를 가져오는 경우가 많다. 일반적으로 규제 수용자는 제한적 합리성하에 의사결정을 하므로 불확실성을 줄여 거래비용을 줄이기 위해서 규제 당국은 많은 정보를 제공하여 이를 감소시키려 하지만 역시 인간의 제한적 합리성하에서 많은 정보는 의사결정의 처리 시스템상 모호성을 증가시키고 잘못된 이해를 가져올 수 있다.

따라서 본 연구에서는 이 같은 맥락에서 규제정책의 수행에 있어 모호성의 발생 유형과 규제 내용의 정보전달과정에서 이러한 모호성이 정책수용에 어떤 영향을 미치는 지를 살펴보고자 한다. 이를 위해서 최근 규제의 수용성 부분에서 문제가 되었던 전기용품 및 생활용품 안전관리법(이하 전안법)의 사례를 통해서 이 관계를 살펴보고자 한다. 전안법은 취지는 가습기 살균제 피해와 핸드폰 발화 사건으로 소비자들에게 안전한 제품 사용할 수 있도록 생산 및 판매의 책임을 강화하려는 규제이다. 본 연구에서는 규제관련 정확한 정보량 부족으로 불확실성의 발생과 과다 정보 채널과 정보량의한 모호성 증대와 정책수용성의 관계를 살펴보았다. 특히 정보제공과 정보 수용의 모호성을 살펴보기 위해서는 수동적인 passive data 보다는 사회행위자들의 Active data가 보다 객관적일 수 있다. 때문에 전안법과 관련된 논란이 확산되고 있는 언론과 소셜미디어 인터넷 포털에서 '전안법' 혹은 '전기용품 및 생활용품 안전관리'와 관련된 뉴스 및 기사 그리고 게시글 등 생산된 텍스트를 빅 데이터 수집도구인 '텍스톰'을 활용하여 수집하였고 수집된 데이터는 행렬데이터로 구성되어 있다. 즉, 수집된 단어들의 의미망 분석을 할 수 있게 된다. 이를 위해 QAP

1) 성균관대학교 국정전문대학원 박사수료
2) 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정

회귀분석을 통해 분석하고자 한다. QAP 회귀분석을 통해 분석하는 이유는 수집된 데이터의 특성이 행렬데이터를 기본으로 하기 때문이다. 본 연구의 기대효과는 규제 과정에서 발생하는 모호성의 발생원인과 유형을 파악하고 규제 제도 설계에 도입하여 질 높은 규제를 설계할 수 있도록 하여 규제의 수용성을 높이는데 기여할 것으로 보인다. 잘 만든 규제는 집행과정에서의 높은 수용성을 보장하는 것 까지 고려하는 것이기 때문이다.

Ⅱ. 이론 및 제도적 논의

1. 전기용품 및 생활용품 안전관리규제

전기용품 및 생활용품 안전관리법(이하 전안법)[3]은 유사한 제도로 운영되고 있는 전기용품과 공산품의 안전관리제도를 통합하여 2015년 8월 산업통상자원부 발의로 개정되었다(법률 제13859호, 2016.1.27., 전부개정). 전형적인 규제법안으로 이 법안은 가습기살균제 피해 이후에 전기용품 및 생활용품에 대한 안전관리를 강화하려는 취지에서 발의된 법안이다. 그러나 법안 개정과 관련해서 업종 종사자들의 의견수렴 부족 등으로 인해 논란이 되고 있다.

전안법은 당초 19대 국회를 통과해 1년간의 유예기간이 있었다. 그러나 유예기간이 지나 본격적으로 시행되어야 할 시점인 2017년 1월 28일이 닥쳐오자 급하게 논란이 되었다. 산업통상자원위원회는 2015년 12월 31일 전안법이 국회를 통과하기 전 제337회 (정기회) 제7차(2015년11월23일)에서 공청회를 생략하여 법안을 처리하였고, 이에 따라서 관련법에 대한 내용도, 유예기간도, 업종 관계자들이 확인하지 못하였다.

여기에는 몇 가지 충돌점이 있다. 우선 법안이 영세한 소상공인을 대변하고 있지 못하다는 것이다. 전안법의 가장 큰 특징은 전기용품 뿐만 아니라 소상공인의 고유업종인 의류나 생활용품에게 까지 안전검사확인과 그 기록을 보유하도록 하는 것이다. 산업통상자원부의 공청회 자료(산업통상자원부 공청회 자료, 2017.2.16)를 살펴보면 의류업종의 경우 소상공인의 생산 및 판매제품은 대부분 원자재 변경없이 단순공정으로 이루어지고, 다품종 소량생산의 빠른생산의 특성을 가지고 있어 안전검사에 대한 비용부담과 생산 및 판매차질 결제 지연 등의 유동성 위기 등을 지적하고 있다.

다른 한편, 전안법의 순기능을 주장하는 측면에서는 소비자의 안전을 우선적으로 고려해야 한다고 주장하고 있다. 법안의 취지역시 가습기 살균기라는 특정 제품으로 인한 소비자들의 막대한 피해를 방지하고자 하는 대서 출발하였다. 소비자가 사용하는 모든 제품에는 사용의 경중을 떠나 모든 사업자는 생산한 제품의 안전에 책임이 있어야 한다는 주장이다.

이처럼 규제법안이 정책대상자의 규제대상에 따라 정책목적을 해석하는데 차이를

3) 전기용품 및 생활용품 안전관리법에 대해 국가기술표준원에서는 이 법의 줄임말로 '전생법' 사용을 권고하였지만 본 연구에서는 관련 법의 대중성을 고려해 '전안법'으로 표기함.

보이고 있다. 전안법은 또한 법률의 적용대상에 대한 몇 가지 모호성을 지적하고 있다(산업통상자원부 공청회 자료, 2017.2.16). 우선 전기용품 및 생활용품을 생산 판매하는 모든 집단과 잠재적으로 시장에 진입하게 될 집단에게도 영향을 미치는 대상의 모호성, 현장이나 시장에 대한 정부의 낮은 이해에 따른 규제대상 및 상황의 불확실성과 모호성, 모든 전기용품 및 생활용품의 안정성을 정부가 관리하고 평가하는 것은 사실상 불가능에 가깝기 때문에 단속 등 집행에 따른 수단의 모호성을 지니고 있다는 것이다.

공청회 자료에서 보듯이 전안법이라는 규제법안은 정책대상자들에게 시행을 앞두고 공개되었을 때 다양한 이해관계자들로부터 비판과 민원을 제기 받을 부담을 가지고 있다. 때문에 입법과정에서 공청회를 거치지 않고, 2015년 8월에 발의된 법안이 빠르게 당해 연도 12월에 국회를 통과한 점은 19대 국회의 임기 내 처리하려는 시간의 제약 때문에 비합리적 선택을 했다는 비판을 받고 있다.

또한 정부의 시장 현황 파악의 미흡으로 모든 시장 상황 정책대상자의 의견 등을 제한적으로 받아들여 불확실성 내에서 정책이 만들어졌다고 볼 수 있다. 특히, 공청회를 거치지 않은 점은 정책의 불확실성을 줄이려는 노력을 하지 않은 것으로도 볼 수 있다.

2. 제한적 합리성과 규제정보

1) 제한적 합리성 개념과 원칙

제한된 합리성은 완벽한 합리적 의사결정에 대한 비판으로 등장한 개념이다. Simon이 선택의 행태이론이라 칭하게 된 이 개념은 경제학에서 말하는 가정과 추론 보다는 관찰과 실험을 통한 과학적 원리에 기반을 둔 인간의 선택을 설명하기 위한 시도였다. 제한된 합리성에는 4가지 주요 원리가 있는데, 행정행태론(Administrative Behavior)에서 가장 처음 등장했다(Simon 1947).

첫째, Simon의 제한된 합리성 모델에서 가장 중요한 원리인 의도된 합리성 원리(Principle of Intended Rationality)이다. 이 원리는 인간은 목표 지향적이지만, 그들의 인지 구조와 그들이 마주하고 있는 환경의 기본적 복잡성 간 상호작용으로 인해 목표 성취에 실패한다는 생각에서 출발한다(Simon 1976, xxvii; March 1994). 이 원리는 인간의 목표 지향적 행동에 초점을 두고 그들의 인지와 감정적 구조가 추구하고 목표 지향적 행동을 방해하는 방법을 관찰하는 것을 의미한다. 당연히 “합리성은 행동을 결정하지 못하지만, 합리성 영역을 제한하는 비합리적 요인은 행동을 결

정짓는다"는 의미도 포함한다(Simon 1947, 241).

둘째는 Simon이 Newell과 함께한 인간의 문제해결에 관한 연구에서 기인한 원리로 적응의 원리(Principle of Adaptation)가 있다. Simon(1996)의 인공과학(The Sciences of the Artificial)에서 가장 잘 설명되어 있는데, 대부분의 인간행동은 과업환경(task environment)의 특성에 의해 설명된다고 한다. 충분한 시간이 주어지면 인간의 사고는 그들이 마주한 과업의 형상을 띠게 된다고 한다. 즉 인간의 사고는 적응적이고 기본적으로 합리적인 것이다. 더불어, Simon(1996)은 "사고하는 인간에게는 문제 환경의 형상에 대한 사고의 적응을 제한하는 고유한 내적 특성이 있다. 그러나 생각과 문제해결 행위에 대한 다른 모든 것들은 익혀야하고 향상된다."고 설명하였다. 이러한 원리에서 의사결정자가 문제에 많은 시간을 소모할수록 문제에 대한 이해가 실제 과업환경에 근접하게 되고, 인간의 인지구조 상 한계는 줄어들게 된다는 추론이 나온다(Newell 1990).

셋째, 합리적 선택의 한계를 설명하는 불확실성의 원리(Principle of Uncertainty)이다. 사회과학 분야에서 말하는 합리적 선택의 주요 전략 중 하나는 확률 계산에 있어서 불확실성을 이해하는 것이다. 그러나 불확실성이 만연한 현실 세계에서 사람들은 가능성 및 위험 측정에 따른 추론 설계에 어려움을 겪는다. 제한된 합리성에서는 불확실성을 확률 계산으로 함축하기 보다는 선택의 핵심이라고 보고 있다(March 1994).

문제의 인과요인에 대한 모호한 이해에는 불확실성이 포함되어 있다고 볼 수 없지만, 그러한 사고의 전반적인 과정에서 불확실성이 야기될 수 있다. 반면, 성과가 불확실한 경우에는, 효용함수 또한 불확실할 수밖에 없다. Simon은 이러한 어려움을 문제해결의 본질을 나타내는 "설계 문제(the design problem)"라고 일컬었다(Jones 2003).

넷째, 인간의 인지능력 한계를 보여주는 절충의 원리(Principle of Trade-offs)이다. 절충을 행태적 차원에서 이해하기위해 가장 처음 활용된 개념은 Simon이 주장한 '만족(satisficing)'이었다. 만족 모델(satisficing model)에서 인간은 극대화된 최고의 수준은 아니지만 만족스러운(good enough) 대안을 선택한다고 보고 있다(Jones 2003). 실생활에서 인간은 모든 대안들을 살펴보고 검토하는 것이 불가능하기 때문에 인간은 인지적 한계를 지니며, 그러한 제한된 합리성에 의해 극대화된 행동(maximizing behavior)을 통한 상당한 시간과 노력의 투자보다는 만족할만한 수준의 차선책을 선택하게끔 된다. 결국 수 많은 정보들 중 자신이 원하는 정보를 찾기 위해 자신에게 직면한 자원과 시간의 한계에서 적절하게 타협하는 것이다.

다시말해 의사결정에 영향을 주는 완전한 정보의 탐색을 통해 불확실성을 줄일 수 있지만(Janis&mann, 1977) 실제로는 완벽한 선택을 할 만큼 다양한 정보를 찾기 어려운 것이 현실인 것이다.

2) 제한적 합리성하의 규제정보역할

한정된 자원과 시간의 한계로 인해 모든 대안적 정보를 확인할 수 없는 상황에서 선택한 최선이 오히려 불확실성을 가져오는 결과를 초래할 수도 있다. 왜냐하면, 제한된 합리성에 의한 선택이 최선일 수는 있지만 확실한 정보는 아니기 때문이다. 때문에 정보량과 관계있는 정보 불확실성은 특히, 규제정책을 제공하는 정부와 이를 수용하는 국민 및 규제대상자들 동시에 나타날 수 있다.

정책결정권자는 처해진 상황이나 현상에 대해 얼마만큼의 지식 또는 정보를 가지고 있는지 여부에 따라 불확실성이 달라질 수 있으며(안해균, 2000), 뿐만 아니라 정책결정권자는 정책집행에 대한 통제와 집행 이후의 학습 등을 통해 향후 정책의 예측성(Smithson, 1989)을 확보하게 되는데 이러한 행위 자체도 불확실성을 줄이려는 노력이다. 그러나 이러한 노력들은 앞서 설명 하였던 것 처럼 정책결정권자의 주변 환경과 자원 그리고 시간의 한계에 따라 수많은 정보들 중 완벽한 상태를 확인할 수 없기 때문에 정책결정을 제한적인 합리성에 의해 결정하게 된다. 특히 규제정책의 경우 정책에 민감한 이해관계자들의 의견이나 정보를 사전에 모두 조회하거나 이해하기 어렵다. 때문에 제한적인 정보선택은 규제정책문제에 대한 인식이 올바르게 이루어지지 못할 수 있으며, 규제정책목적의 모호성으로 이어질 수도 있게 된다.

반면, 규제정책을 수용하는 수용자들의 입장에서는 무지의 상태로는 정책을 수용할 수 없다. 정부가 집행하는 규제정책들은 정책순응을 위해 국민 혹은 규제 대상자들과 관련된 정보들을 제공해야 하지만 정책의 양면성으로 인해 반대집단에서의 민원제기 등의 부담으로 작용할 수 있다. 이 때문에 정부는 규제정책정보를 제공하더라도 규제 대상자들이 적절한 시기에 관련 정책을 정확하게 파악하지 못하는 경우가 발생할 수도 있다. 왜냐하면, 규제정보를 제공한다 하더라도 정부의 부담으로 정책과 관계없는 일상적인 정보나 관계유지를 위한 단순한 공지나 알림을 목적으로 하는 정보제공을 통해 불필요한 정보를 양산하게 된다. 이렇게 규제정책에 대해 상대적으로 검색해야할 정보가 많아지게 되면, 제한적인 선택을 하게 될 수 밖에 없다. 이때 규제정책에 대한 충분한 이해가 되지 않은 상황에서 정책집행은 수단의 모호성을 가져오게 된다.

때문에 정책의 모호성은 적절한 정보를 제공받지 못한 국민들 혹은 정부와 규제

대상자들 간에 잘못된 정책해석에서 오는 경우도 있다(권태욱, 2016; 홍희정·홍성현, 2015; 박상원, 2015; 김혜영, 2006).

따라서 규제정보는 정책을 집행하는 정부와 규제 대상자 사이의 정확한 정보공유를 통해 정책수용을 이끌어 낼 수 있어야 한다. 규제정책은 다른 정책들 보다 규제를 통해 기존의 것을 통제하는 것이기 때문에 규제 대상자들이 쉽게 수용하기 어려워 하기도 한다. 이러한 상황에서 정부가 필요하지 않은 불필요한 정보량을 증가시킨다면, 제대로된 규제정책을 이해하지 못할뿐더러 정책수용도 어려워질 수 있다. 때문에 규제정책정보에 대해서는 홍보 채널을 따로 두거나 정책의제설정 시기나 정책과정에서 중요한 시기에 불필요한 정보는 줄이고 규제정책을 집중적으로 제공할 필요가 있을 것이다.

3. 규제의 모호성과 수용성

1) 규제의 모호성 개념과 유형

Feldman(1989)에 따르면, 모호성은 “동일한 상황 또는 현상에 대한 다양한 사고방식을 가지는 상태”를 의미한다. 무지 또는 부정확으로 설명되는 불확실성이라는 개념과 달리, 모호성은 모순이라는 개념으로 이해할 수 있다. 즉 더 많은 정보가 제공될 경우, 불확실성이 줄어들더라도 모호성은 감소하지는 않는다(Wilson 1989, 228).

모호성은 맥락안에서 조정될 수 있는데, 조직 또는 정부에 존재하는 모호성은 유동적 참여(fluid participation), 문제적 선호(problematic preferences), 불명확한 기술(unclear technology)이라는 세 가지 지표를 통해 측정된다.

첫째, 조직 및 개인들은 수많은 정보 속에서 유동적으로 참여한다. 참여자들의 다양화는 물론, 그들의 의사결정 및 선택의 변동 폭 또한 커져가고 있다. 또한, 어떠한 결정을 위해서 투자하는 시간과 노력이 상당히 다양화되었다.

둘째, 사람들은 가끔 그들이 원하는 것이 무엇인지에 대해 모르는 경우가 있다. 대부분의 정책결정자들이 결코 명확한 목적을 세우지 않는다는 것은 사실이라 할 수 없으나, 많은 정치인들은 시간적 제한으로 인해 정확한 선호 분석 없이 결정을 내리기도 한다. Sharkansky(2002)은 불명확성이 결정을 가능하게 만든다고 한다. 이러한 현상은 이익창출이라는 명확한 목표를 가진 사기업들의 의사결정과 극명한 대조를 보인다. 따라서 모호성을 내포한 정부의 상태는 일관성있는 구조라기 보단 생각의 집합체라고 표현할 수 있다(Cohen et al. 1972).

셋째, 투입과 산출의 과정을 의미하는 기술은 불명확하다. 즉 습득한 지식에 따른 결과물이 나오기까지의 과정이 명확하지 않다. 보통 사람들은 어떠한 결정을 내릴 때, 자신이 속한 조직의 미션과 얼마나 적합한지 또는 과거 경험을 바탕으로 행동을 취할 때가 많기 때문이다.

정책의 모호성은 수많은 원인들로부터 발생하나, 거시적으로 '목표의 모호성'과 '수단의 모호성'이라는 두 개의 종류로 구분할 수 있다.

목표의 명확성은 하향식 모델에서 직접적으로 정책의 성공에 영향을 미치는 중요한 독립 변수가 되지만, 목표의 모호성은 오해와 불확실성을 가져오고 결국 집행실패의 원인이 된다. 즉 하향식 모델에서 최고 지시자는 명확한 목표를 분명하게 제시해야하면, 그 안에서 정책은 보다 잘 추진될 수 있다(Richard, 1995).

그러나 명확한 목표에도 불구하고, 명확성의 역기능과 모호성의 긍정적 영향으로 인해 정책이 실패하기도 있다. 정책설계 과정에서, 목표갈등(goal conflict)과 모호성은 가끔 음의 상관관계를 가진다. 목표가 명확할수록 갈등이 더 유발될 가능성은 커진다. Regan(1984)의 연구에 따르면, 정책 형성 단계에서 집행을 고려하다보면 계획된 목표에 따른 희생이 발생한다. 명료한 정책일수록, 기존 정책 활동가들은 그들의 영역에 대한 위협을 느끼게 되고, 관료주의적 권력과 구조를 유지하기 위해 정책 변동의 범위와 폭을 제한하기 위한 조치를 취하게 된다. 반면, 다른 조건하에서 모호성은 입법단계를 통과한 새로운 정책을 수용하는데 있어 전제조건이 된다. 즉 충분한 언어모호성에 따라 수많은 입법적 타협이 이뤄지는데, 언어모호성은 여러 활동가들이 같은 행위에 대해 다양한 방향으로 해석할 수 있게 만들기 때문이다. 이러한 현상은 정치과정에서 자연스럽고 불가피한 결과라 할 수 있다.(Berman 1978; Baier, March, and Saetren 1986)

정책수단의 모호성은 목표달성에 필요한 기술과 관련해서 많이 나타난다. 모호성이 나타나는 경우는 수많은 조직들이 집행과정에서 어떤 역할을 해야하는지 불확실할 때, 그리고 복잡한 환경적 조건들로 인해 어떤 수단들이 있고, 어떻게 수단을 활용하고, 수단들이 어떤 결과를 가져올지 알기 어려울 때이다(Richard 1995). 수단의 모호성을 줄이기 위해서는 해결해야할 문제들이 있는데, Offerdal(1984)에 따르면, 이에 대한 답을 찾아가는 집행과정은 새로운 수단을 배울 기회, 새로운 목표를 이룰 기회를 제공한다고 한다. 또한 집행은 원칙과 비전 그리고 기술적 지식이 모두 검증된 단계여야 한다고 제언하였다.

수많은 하향식 모델에서는 모호성을 제거해야 한다고 하지만, 정책 모호성이 정책 설계 단계에서 쉽게 조정가능한지에 대해서는 불명확하다. 모호성은 연약한 정

치연합 또는 문제에 대한 부족한 이해로 인해 지속될 수 있다. 특히 수단을 결정할 때, 정책 설계자가 체계화된 집행에 필요한 기술적 지식이 부족한 경우도 존재한다. 이런 규범적 측면의 모호성 외에도, 제도상 관례대로 정치인들이 정책집행의 실행 가능성을 고려하지 않고, 모호한 목표와 모호나 수단을 가진 정책을 만들어 내기도 한다(Jones 1975; Lowi 1979). 그렇지 때문에 광범위한 모호성을 지닌 정책들이 존재하는 것은 당연하다고도 할 수 있다.

2) 규제의 모호성과 규제 수용성

정책결정권자들은 규제정책을 개발할 때 다양한 의견들 즉, 정보들을 수집해야 하고 거기서 아이디어를 얻을 수 있다. 그러나 정책결정권 자가 다양한 정책대상자들의 다양한 의견과 모든 정보, 여론들을 모두 수집하는 것은 한계가 있다. 이 때문에 발생하는 비합리적 선택으로 정책을 결정하게 되고 이러한 불확실성이 정책의 모호성을 만들기도 한다. 오을임 외(2002)는 불확실성을 감소하려는 노력에 대해서 양적인 평가로는 불확실성을 줄일 수 없는 부분이 존재한다고 비판하기도 한다.

상황에 따라 정책결정은 합리적이지 않다. 최근 정책과정을 설명하는 이론들은 인간이 합리적 선택을 한다고 보지 않는다. 권태욱·진영한(2015)은 공공부문에서의 정책사업 관리는 최적의 즉, 합리적 방법이 존재하지 않는다고 이야기하는데 이는 사업별로 상황이 다를 뿐만 아니라 사업에 따른 특수성이 존재하기 때문에 이를 반영한 정책관리 방법이 필요함을 강조하고 있다. 김창수(2013)의 어떤 시스템을 유지시키기 위해서는 운영 및 관리의 효율성이 반드시 제고되지 않을 수도 있다는 분석결과는 실증적인 데이터를 통해 정책 혹은 공공사업이 반드시 효율적이거나 합리적이지 않을 수도 있다는 점을 뒷받침 해준다. Zahariadis(2014)는 정책흐름모형(Multiple Streams)을 설명하는 시각을 모호성을 중심으로 설명한다. 기본적으로 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 대안의 흐름이 각각 모호하게 존재하고 있으며, 정책의 창(Policy Window)역시 모호성을 가지고 있다고 본다. 즉, 거시적인 측면에서 정치의 역동성이 본질적으로 혼란하고 복잡하기 때문에 정부수준에서 관료나 행위자 혹은 조직이 한 가지 정책문제를 가지고 의사를 결정하는 과정이 달라 모호성이 발생하게 된다고 이야기 한다. 특히, 정책입안자들은 목표를 명확하게 만들지 못하고 추상적인 개념을 만들어내며 명확치 못한 개념은 정치인, 공무원, 민간단체 등에 의해 서로 다른 해석이 이루어질 수 있다는 점에서 모호성을 지니고 있다.

이처럼 목표를 명확하게 설정하지 못할 경우 수단이나 정책집행의 모호성으로 이어질 수도 있고, 목표의 해석을 달리하는 대상집단들의 갈등을 유발하기도 한다(권

태욱, 2016; 홍희정·홍성현, 2015; 박상원, 2015; 김혜영, 2006).

김혜영(2006)은 여성정책 연구를 통해 정책을 집행하는 정부관료들이 용어를 해석하는데 차이가 있기 때문에 구체적인 실천 프로그램이나 정책집행일 보장하기 어렵다는 점을 강조하고 있다. 실제로 규제정책에서도 규제 대상자들과 정부에서 사용하는 규제 용어의 차이는 정책을 수용하는데 큰 걸림돌이 된다.

이처럼 모호성이 갈등을 유발할 수 있는 한편, 집단간 협력과 관계유지를 위해 모호성을 전략적인 정책의 수단으로 사용하는 경우도 있다. Matland(1995)는 모호성-갈등 메트릭스를 통해 모호성과 갈등의 수준에 따른 정책집행의 유형을 구분하였다. 즉, 모호성이 높고 갈등이 낮은 경우 실험적(experimental)집행, 모호성이 높고 동시에 갈등도 높은 경우 상징적(symbolic) 집행, 반면에 모호성이 낮고 갈등이 낮은 수준에서는 행정적(administrative) 집행, 모호성이 낮고 갈등이 높을 때는 정치적(political) 집행을 통해 모호성을 전략적으로 활용할 수 있음을 설명한다.

높은 모호성에서 낮은 수용 즉, 높은 갈등에서의 상징적 집행유형은

김중섭(2009)의 연구는 외교관계에 있어 양자간 대립관계에서 제3자가 난감한 선택에 직면할 경우 양측을 어느정도 만족시킬 수 있는 전략적 모호성 정책을 통해 외교관계를 유지시킬 수 있음을 밝히고 있다. 이는 정책을 모호하게 설정함으로써 양쪽 모두에게 선택의 여지를 남겨둘 수 있다. 이상봉(2007)의 연구는 '출자총액제한제도' 라는 규제정책의 목표와 성격의 모호성이 정부와 전경련이라는 민간경제단체와의 갈등을 야기 하였지만 전경련은 상징전략을 사용하여 정책의 모호성을 역으로 이용하였다. 이와 비슷한 맥락에서 전략적으로 모호성을 정책적으로 선택한 것은 아니지만 정책의 모호성 자체가 거버넌스에서의 파트너십과 가외성을 선택할 수 있는 방향설정의 수단 역할을 할 수 있음을 시사한 연구도 있다(김창수, 2013). 이러한 연구들을 살펴보면 정책의 목표나 수단 등의 모호성들이 갈등과 협력이라는 양면성을 지니고 있음을 알 수 있다. 동시에 정책의 모호성은 기본적으로 행위자나 조직 또는 이해관계자 등 집단들의 정치적 프레임(Frame)으로 작용한다는 점도 시사해주고 있다.

그러나 모호성은 다양한 프레임 만큼 정책처방에 있어서는 획일적이라고 주장한다(진재구, 2009). 이를 진재구(2009)의 연구에서는 정책실무에 있어서의 '게으름'으로 표현하고 있지만 이는 사실, 정책문제해결에 대한 편의성, 모호성을 해결하려는 데서 비롯된 제한적 합리성으로 달리 말할 수 있을 것이다.

<그림 1> 모호성-갈등 집행유형과 정보량



* Matland(1995)의 모호성-갈등 매트릭스 재구성

Ⅲ. 분석틀 및 연구방법

1. 분석틀

앞서 논의된 불확실성과 제한된 합리성 그리고 모호성 이론들을 종합해 규제정책에서 모호성이 발생되었을 때 규제정책을 수용하는 수용성의 관계를 설명한 분석틀을 <그림 2>와 같이 구성하였다.

규제정책의 모호성이 발생되는 과정은 정보불확실성을 통한 제한적 합리성에 의해 모호성의 단계로 진행된다. 이러한 단계를 거친 규제정책에 대한 모호성은 수용성에 영향을 주게 된다.

1) 불확실성의 생산

불확실성은 정보의 양과 관련이 있다. 정책결정권자가 정책을 만들 때 시장의 상황이나 사회의 현상 등을 고려해야 한다. 이때 다양한 여론이나 이해당사자들의 의견 같은 정보들을 수집하고 분석해야한다. 그러나 정책결정권자가 모든 정보들을 알 수 있는 것은 아니다. 때문에 정책결정권자에게는 항상 정보부족으로 인한 불확실성이 존재한다. 왜냐하면 정책결정권자가 찾는 원하는 정보보다 항상 더 많은 정보들이 세상에는 존재하기 때문에 정책결정권자는 자신이 필요로 하는 정보 이외의 정보는 불필요한 정보가 된다. 정책결정권자는 자신의 시간과 자원을 사용하여 원하는 정보를 찾으려는 노력을 하게 된다.

한편, 규제정책에 대한 정보불확실성은 정책결정권자에게만 나타나는 것은 아니다. 정책을 수용하는 규제정책을 수용하는 수용자 역시 정보량 부족으로 인한 불확실성을 가지고 있다. 최근 소셜미디어의 활성화와 함께 규제정책정보를 제공받을 채널이 다양해졌지만, 정부가 정책정보를 제공함에 따라 발생할 수 있는 민원이나 비판 등을 이유로 정책정보 보다는 관계부처, 대외행사 일정 공지, 뉴스, 이벤트, 사용자와의 관계유지 및 확보를 위한 일상정보 등을 제공하는 정보가 많아지면서 정책수용자들은 자신들이 원하는 규제정보를 찾을 시간과 자원을 더 사용하도록 만든다. 즉, 정부가 오히려 정보불확실성을 생산하고 있는 것이다. 때문에 규제정책수용자 입장에서는 원하는 정책정보를 검색하는 한계로 정보부족이 발생하고 규제정책에 대한 정보불확실성을 갖게 되는 것이다. 특히, 정책대상자를 규제하거나 통제하는 정책에 대해서는 불확실성을 생산할 가능성이 더욱 커질 수 있을 것이다.

2) 제한된 합리성

정책결정권자는 항상 정보부족의 상황에 놓이게 된다. 모든 이해당사자 그리고 전문가들의 의견을 수렴하지 못하고 반드시 현장에서만 얻을 수 있는 정보, 이를테면, 주민들과의 관계나 환경, 갈등 등의 정보를 알지 못함으로 발생하는 불확실성은 시간과 자원의 한계로 제한적인 정책결정을 하도록 만든다. 대부분의 정책결정권자들은 정치적 영향 즉, 정권변화나 국가의 분위기, 순환보직 등에 따라 시간을 한정적으로 사용할 수 밖에 없을 뿐만 아니라 이러한 변화를 기회로 여기기 때문에 의사결정 시기에 민감할 수 밖에 없다(zaharadis, 2014).

정책수용자역시 정부가 생산한 규제정책정보 이외의 불필요한 정보량의 증가로 인해 원하는 정보를 찾을 시간과 자원을 사용하면서 원하는 정보를 완벽하게 수집하는 것이 어렵게 된다. 이에 따라 상대적으로 필요한 정보량의 부족이 비합리적 선택을 유도한다.

민감도가 높은 규제정책정보는 규제당국에서 제공하는 믿을만한 규제정보의 부족은 시간이 지남에 따라 어느 정도 만족하는 수준에서 정책 집행과 수용을 결정해 버린다. 예를들어 정책변동에서 정책종결 전략은 정부가 정책종결을 반대하는 사람들로부터 강력한 반대에 부딪힐 것을 우려해 종결정보를 공개하지 않고, 정책수용자들이 정확한 정보인지를 못하도록 인위적으로 통제한다(김지원·문병기, 2012).

3) 모호성

정책결정권자가 규제대상자나 규제현장 상황 등 부족한 정보를 가지고 제한된 선택을 할 경우 정책이 필요한 대상이나 필요한 이유가 불분명한 상태에서 정책을 결정하게 되고, 결국은 규제당국과 규제 대상자 각자가 이해하는 수준과 잘못된 용어 사용으로 정책목적이 모호하게 된다. 즉 앞서 이론적 논의에서 설명한 언어모호성에 따라 정책의 취지는 동의할 수 있으나 용어의 정의가 합의 되지 않아 정책대상도 모호할 뿐 아니라 목적까지 모호해질 수 있다. 예를 들어 예술인복지 정책의 경우 예술인에 대한 정의를 길거리 예술가까지 포함해야 하는지 그렇지 않은지는 논란이 되고 있다. 이러한 용어 정의의 논쟁은 복지정책임에도 불구하고 누구를 복지제도 내에서 통제의 대상으로 볼 것인지에 대한 규제를 강화하여 예술인 복지의 목적 자체가 모호하게 만들었다.

한편, 정책수용자들은 한정된 정보를 가지고 규제정책에 순응하거나 수용을 선택한다. 이는 정책에 대해 비판하거나 정책을 피드백 할 여지를 약하게 만든다. 이는

정책대상 즉, 규제 대상에 대한 모호성으로부터 발생한다. 자신이 정책의 대상자인지 정책의 수혜를 받기위해 어떻게 접근해야 하는지 모르는 경우가 많다. 예를 들어 예술인 복지 정책은 예술인들을 제도의 범위로 편입하여 수혜를 받을 수 있도록 돕는 것이다. 하지만 많은 예술인들은 자신들이 예술인임을 증명하는 행정서류를 컴퓨터로 작성하는 방법을 알지 못한다. 심지어 그들은 컴퓨터 활용능력 교육이 복지사업의 일부가 되기도 한다. 때문에 정부는 정책에 대한 정보를 적절하게 제공하지 않으면 어떤 수단을 활용해야 하고 필요한지 알지 못한다.

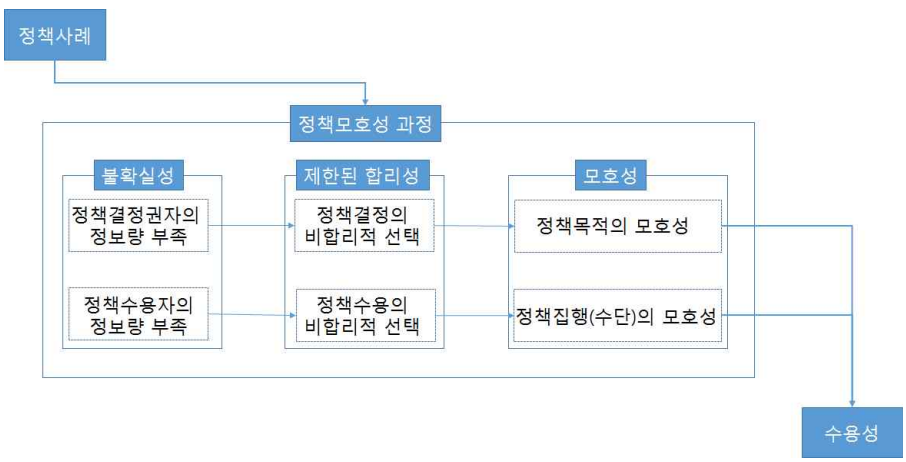
4) 정책의 수용성

정책결정권자들은 제한적 합리성 때문에 정책목적의 모호성을 조장한다. 규제정책수용자의 제한적 합리성은 정부의 규제수단의 모호성을 조장하도록 방치한다. 이렇게 규제 정책이 모호성으로 이동하는 과정에서 큰 관심은 모호성이 정책 수용과 어떠한 관계에 있는지를 살펴보는 것이다. 모호성을 가지고 있는 규제의 목적이나 규제수단 즉, 규제정책의 모호성은 수용을 어렵게 만들어 성공적인 정책이 될 수 없을 것이다. 결국 규제정책을 수용할 수 있는지 없는지 여부와 관련 있다.

모호성과 정책수용성의 관계를 파악하면 정책을 설계하고 집행할 때 발생할 수 있는 여러 가지 문제들을 사전에 방지할 수 있다. 특히 정책모호성의 과정 내에서 어떠한 노력들을 통해 모호성을 줄이고 수용성을 높일 수 있는지를 찾을 수 있다는 점에서 유용할 수 있다.

분석틀은 모호성의 과정을 정보량에 따른 불확실성과 이에 따른 제한된 합리성으로 설명하려고 하였다. 하지만 궁극적으로 정책모호성은 수용성과 어떠한 관계에 있는지를 알아봐야 한다. 따라서 정책목적의 모호성과 정책수단의 모호성은 정책수용성에 영향을 미칠 것이라는 가설을 밝히고자 한다.

<그림 2> 분석틀



2. 연구방법

앞서 논의 하였듯이 명확성이 결여된 규제정책은 정부가 정책대상자들이 필요한 정책정보와 목적, 대상과 수단을 모호하게 만든다. 정책의 모호성은 정책대상자들의 정책수용을 어렵게 한다. 따라서 본 연구는 정책의 모호성으로 논란이 되고 있는 전안법의 사례를 통해 규제정책의 모호성이 어떻게 정책 수용성과 관련이 있는지 살펴보고자 하는 것이다.

전안법은 2015년 8월 발의되어 유예기간을 거쳐 2017년 1월 시행한 공산품 규제 정책으로 정책이 시행된지 얼마되지 않아 관련정보가 축적되지 않은 상황이다. 그러므로 정책의 효과를 분석하는 것은 무리가 있다. 때문에 현 시점에서 정책에 따른 사회적 현상이나 상황이 어떤 위치에 있는지 살펴보는 것이 보다 현실적이다. 인식조사나 설문조사 보다 온라인에서 생산되는 빅 데이터를 활용하는 것이 오히려 사회현상을 이해하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 다시말해 설문조사나 인식조사처럼 수동적인 데이터인 Passive data는 피조사자의 개인적인 주관이 포함될 가능성이 있다. 때문에 자료의 객관성을 확보하는데 한계를 가지고 있다. 그러나 모바일, 소셜미디어, 빅 데이터, 사물인터넷 등 사용자 행동을 기반으로 하는 Active data는 행위자의 행동 자체를 수집하기 때문에 데이터 조작이나 주관성을 포함하지 않아 객관성을 확보할 수 있다(sisain, it insight, 2014.5.24).

즉, 전안법의 이슈가 포털, 소셜미디어, 뉴스 등을 통해 정책대상자들의 행동과 상황을 반영하기 때문에 시행 된지 얼마 되지 않은 규제정책의 상황을 빠르게 파악할 수 있는 자료를 제공해준다는 점에서 유리하다.

본 연구에서는 대중적으로 많이 알려진 명칭인 '전안법'이라는 키워드를 가지고 빅데이터 수집 및 처리 솔루션인 텍스톰을 활용하여 온라인에서 관련 키워드로 언급되고 있는 빅 데이터를 수집하여 의미망(semantic network) 분석을 실시하였다.

자료 수집기간은 '전안법' 키워드가 급증한 2017년 1월부터 3월 까지 3개월간 데이터를 수집하였다. 한국언론진흥재단의 뉴스 기사 분석 서비스인 '빅 카인즈'의 전안법 검색량은 전체 년도 검색 기간 중 2017년 1월부터 급증하기 시작했다. 텍스톰을 통해 총 6,944건의 국내 포털 사이트의 웹페이지, 블로그, 뉴스, 커뮤니티, 동영상, 이미지 등을 수집하였고, 소셜미디어의 게시글을 포함하였다.

<표> 빅 데이터 섹션별 수집 현황

채널	섹션	수집량
naver	웹페이지	1000
	블로그	1000
	뉴스	570
	카페	1000
	지식IN	590
	동영상	186
daum	뉴스	22
	동영상	160
google	웹페이지	501
	뉴스	150
	이미지	1020
	동영상	448
	페이스북	28
facebook	전체	18
twitter	전체	251
총계		6,944

수집된 자료는 빅데이터 처리 방법을 활용해 의미망 분석에 적합한 매트릭스 유클리드(Euclidean Matrix)로 변환하여 사용하였다. 본 연구가 '전안법'에 대한 불확실성과 제한된 합리성 그리고 모호성과 수용성의 관계를 밝히기 위한 연구이기 때문에 앞서 분석틀에서 설명한 정책모호성 과정을 밝히기 위해서는 빅 데이트를 의미있는 그룹들로 구분하여야 한다. 이때 각 의미들이 밀접하게 즉, 인접하게 연결된 단어들의 그룹들로 묶어주는 newman-moore 알고리즘을 사용해 정책모호성 과정을 해석적으로 설명하였다.

다음으로 정책목적의 모호성과 정책수단의 모호성이 수용성과 관계있음을 밝히기 위해서 QAP(Quadratic assignment procedure) 회귀 기법을 활용하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 규제정책에 대한 규제대상자들의 제한적 합리성

규제정책은 규제 대상자를 선정해 통제해야 하는 정책이기 때문에 규제당사자를 비롯해 연관된 규제 대상자들에게는 매우 민감한 문제일 수 있다. 본 연구가 규제정책의 모호성이 수용성에 어떤 영향을 미치는지 보기 위함이며, 앞서 이론적 논의에서 모호성은 제한적 합리성 하에서 불확실한 정보 즉, 원하는 정보를 얻기 힘들만큼 많은 정보량과 관련 있음을 논의 하였다. 즉, 규제 대상자들이 원하는 정보를 얻기 위해 필요한 시간과 자원을 투입했을 때 많은 정보량 때문에 찾기 어렵다면, 제한적 합리성하에서 정보를 선택하게 될 것이다. 때문에 모호성을 확인하기 위해서는 산업통상자원부의 전안법 관련 정보제공이 어떤 형태로 이루어졌는지 살펴볼 필요가 있는 것이다.

전안법은 산업통상자원부에서 발의한 법안으로 해당 법안의 정보를 가장 정확하게 알고 제공할 수 있는 정부기관이다. 따라서 산업통상자원부가 소통의 창구로 활용하고 있는 페이스 북 페이지에서 전안법 논란이 급격하게 증가한 2017년 1월부터 2017년 3월까지 산업통상자원부가 제공한 정보와 이 정보에 관계한 행위자들 정보를 수집하였다.

<표 1>은 수집된 데이터 현황을 보여준다.

정보유형은 산업통상자원부에서 제공하는 페이스 북 정보를 공지, 뉴스, 이벤트, 일상정보, 정책정보, 지식, 홍보로 구분하였다. 1월과 2월은 이 정보유형이 모두 포함되어 정보를 제공하였고 3월에는 홍보유형의 정보를 제외한 정보유형들이 제공되었다.

정보유형 누적 관계 수는 전체 정보유형 들이 댓글, 공유, 좋아요 등의 형태로 행위자들과 관계한 것으로 행위자들의 참여 수로 해석할 수도 있다. 누적은 행위자들이 각 참여형태들 중복해서 참여한 경우가 있기 때문이다. 따라서 정보유형 누적 관계 수와 총 관계 수는 같다.

한편, 산업자원통상부 페이스 북 페이지에서 활동하는 행위자는 3개월간 3,209명이 활동하였고 월별로는 1월이 가장 많은 1,142명으로 나타났다.

<표 1> 수집 데이터 현황

월별	정보유형	정보유형 누적 관계 수	총 관계	행위자
1월	7	90,715	90,715	1,142
2월	7	49,254	49,254	968
3월	6	68,161	68,161	1,099
합계	7	208,130	208,130	3,209

<표 2>는 산업통상자원부에서 제공한 정책정보 중 전안법과 관련된 정보유형의 제공현황을 보여준다. 전안법 관련 정보유형은 모두 정책정보로 분류되어 있으며 1월이 3건, 2월이 4건, 3월이 2건의 전안법 관련 포스트를 게시하였다. 이 전안법 관련 정책정보를 행위자들이 댓글, 공유, 좋아요 등 참여한 누적 관계는 1월에 1,855건, 2월이 1,979건, 3월이 1,634건이다.

이들 전안법 관련 누적관계는 전안법을 포함한 누적관계의 비율을 통해 행위자들이 전안법 관련 게시글에 얼마나 활동하였는지를 볼 수 있다. 전안법 활동 비율은 2월에 4%로 가장 많은 비율을 보이고 있다. 그러나 다른 정책유형에 비해 매우 낮은 수준의 비율을 보이고 있고 가장 논란이 되고 있는 3개월 동안 전안법 관련 정보가 많지 않다는 것은 상대적으로 다른 유형의 정보에 비해 전안법을 알게 될 가능성을 줄이게 된다. 이를 통해 알 수 있는 것은 산업통상자원부의 페이스 북 페이지에서 전안법 관련 정책정보가 다른 유형의 정보 즉, 홍보, 뉴스, 이벤트 등의 게시글 보다. 오랫동안 노출되지 않을 가능성이 있으며, 검색을 통하지 않고 일상적으로 담당부처의 전안법 관련정보를 접하기 어렵게 만든다. 페이스 북은 정보를 타임라인은 시간의 순서에 따라 가장 최신의 정보를 먼저 보여준다.

결국, 관련 정보량 부족이 상대적으로 다른 유형의 정보량을 증가시키는 효과를 가져와 정책대상자들 혹은 국민들로 하여금 전안법에 대한 정보노출의 여지를 줄이게 되어 합리적 선택의 가능성 저하를 가져오게 된다. 상대적 정보량의 문제는 단순히 정보노출의 문제뿐만 아니라 주요한 규제정책에 대한 정보제공이 잘 이루어지고 있지 못함을 설명해 준다. 왜냐하면 전안법 처럼 정책대상자들의 반대와 비판에 부딪힐 것이 예상되는 정책에 대해서 사전에 충분한 정보제공이 이루어지고 있지 못했다.

<표 2> 전안법 관련 정보유형 현황

월별	정보유형	전안법 관련 포스트 수	전안법 관련 누적관계 수	전안법 활동 비율(%)
1월	7	3	1,855	2.04
2월	7	4	1,979	4.02
3월	6	2	1,634	2.40
합계	7	9	5,468	2.63

산업통상자원부가 페이스 북을 통해 제공한 전안법 관련 정책정보는 <표 3>에서 보는 바와 같다. 논란이 시작된 1월에 Q&A 형식으로 전안법에 대한 직접적인 설명을 하고 있다. 2월과 3에는 안전규제와 관련된 내용으로 전안법 간담회 이외에는 직접적인 관련은 없지만 전안법의 필요성이 제기될 수 있는 안전관련 규제의 내용으로 제공되었다.

<표 3> 전안법 관련 내용

월별	정보유형	전안법관련 포스트 수
1월	[#전안법Q&A]1 전기안전관리법(전안법)이1월28일본격시행됩니다.이와관련해많은분들이궁금해하시는사항을Q&A형식으로알려드립니다. Q.전기안전관리법이무엇인가요? A.그동안전기용품안전관리법과품질경영및공산품안전관리법으로분리운영되던법을통합한것으로,지난2016년1월27일공포됐으며1년의유예기간을거쳐올해1월28일시행되는법입니다.	194
	[#전안법Q&A]2 Q.전기제품에만적용되던KC인증이생활용품에도적용돼부담이확대되는것은아닌가요? A.품질경영및공산품안전관리법상에서도생활용품은자체또는외부시험기관을통해안전기준준수여부를확인토록되어있었습니다.따라서이는전안법시행이후에도동일합니다. 다만,정부는제조사가안전성을확인한증빙서류를보관토록하는규정은1년간의유예기간을거쳐2018년1월1일부터적용할예정이며,업계와협의해유예기간동안부담을완화하기위한방안을마련할계획입니다.	185
	[#전안법Q&A]3 Q.인터넷판매사업자도제품안전인증정보를의무적으로게시해야하나요? A.네,그렇습니다.이의무는소비자가인터넷에서판매되는제품의안전정보를쉽게확인할수있도록신설된사항입니다. 이것도인터넷판매사업자의준비를위해유예기간을부여,2018년1월1일부터적용할예정입니다.	200
	[#전안법Q&A]4 Q.해외직구제품의KC인증부담이확대되는것은아닌가요? A.안전성을확인한수입제품이국내에유통되고있을경우동일제품임을확인해관련업체가추가부담없이판매하는방안을업계와협의해조속히마련할예정입니다.	463

2월	산업통상자원부국가기술표준원이최근논란이되고있는P&G사의#기저귀에대해안전성조사를실시하기로했습니다. 국표원은그결과에따라전문가의의견을수렴한후조치여부를검토할예정입니다. 또필요시국내에유통되고있는유사기저귀에대한안전성조사실시등후속계획을마련할방침입니다.	245
	산업통상자원부가14일정만기차관주재로'전기용품및생활용품안전관리법'(#전안법)관련간담회를가졌습니다. 여기서정차관은"안전관리제도개선방안을마련해제도를선진화하도록노력하겠다"고밝혔습니다. 국가기술표준원은다양한업종과업계,소비자단체등과간담회를지속적으로개최해의견을반영키로했습니다. 자세한내용은▶https://goo.gl/fkHIUy	665
	손을넣어도칼날이작동할위험이있는후드믹서,인체유해물질이기준치를초과해검출된유아·아동용품,감전보호가미흡한전기용품… 국가기술표준원이안전성조사를실시해리콜조치한제품들입니다. 자세한내용을확인하시려면클릭하세요.↓↓↓↓↓ https://goo.gl/PcyrHJ	492
	정부가삼성#갤럭시노트7의발화사고원인을공식발표했습니다. 또이와관련한배터리및스마트폰안전관리제도개선대책도마련했습니다. 그자세한내용을확인해보세요.▶https://goo.gl/fTzUFt	577
3월	신학기,내아이안전을위해학부모가꼭알아야할소식! 학생들과많은시간을함께하는학용품과가방,교복등은얼마나안전할까요? 산업통상자원부국가기술표준원이신학기를맞아수요가많은학생용품과생활용품에대해안전성조사를실시한결과를알아보세요. https://goo.gl/q5mmDx #자라나는_새싹에게_안전한_제품을	780
	지난2월초프랑스에서판매중인P&G기저귀에서다이옥신과살충제성분이검출돼논란이일었지요. 이에국가기술표준원이국내유통중인P&G기저귀를대상으로유해물질검출여부를조사했습니다. 그결과국내에서판매되고있는P&G사의유아용기저귀에서는다이옥신과살충제성분이검출되지않은것으로나타났습니다.☞https://goo.gl/3BeLr7	854

2. 제한된 합리성 하에서의 규제정책의 모호성

온라인에서의 뉴스, 소셜미디어, 인터넷 포털의 블로그, 카페, 게시판에서는 전안법에 대한 공식적이면서 비공식적인 내용들이 포함되어 있다. 모호성이라는 것이 어떤 의미에 대해서 각각 다르게 해석할 수 있는데서 비롯된다고 설명하였다. 때문에 공식적이고 비공식적인 논의들이 포함되어 있는 온라인에서 전안법에 대한 내용이 어떻게 논의되고 있는지를 살펴보면 모호성을 찾는데 유용할 것이다.

자료는 행렬데이터로 수집되었다. 행렬데이터는 의미망 분석이 가능한 네트워크

로 구성할 수 있다. 이렇게 구성한 네트워크 자료는 인접행렬 즉, 연관성이 높은 단어들끼리 그룹화 시킬 수 있다. 그 결과 <표 4>에서 보는 바와 같이 의미있는 4개의 그룹으로 분류되었고 각각의 영향력 있는 키워드들이 도출되었다.

첫 번째 그룹에서의 공출현 단어 빈도는 1,140건이다. 영향력 있는 단어는 '전안법', '폐지', '개정', '의원', '국회'로 상대적으로 영향력은 적지만 연결된 인접단어와의 연결로 추론하면 전안법에 대한 정책과정전반에 대한 여론으로서 정책적 의미를 가지고 있다고 할 수 있다. 전안법을 중심으로 정치적 단어나 공청회, 간담회, 이슈, 등의 단어 등은 전안법에 대한 현재 사회적 상황을 나타내고 있다.

두 번째 그룹은 1,248건의 공출현 단어들이 나타났고 영향력 있는 키워드로는 '시행', '유예', 'KC인증', '의류', '반대', '법' 등이 나타나고 있다. 이는 전안법에 대한 정책의 집행 혹은 수단에 대한 내용을 가지고 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 시행, 유예 그리고 KC인증과 같은 단어들은 전안법을 어떻게 실행할 것인지를 나타내고 있기 때문이다. 또한 '사업자', '피해', '구매대행', '핸드메이드', '쇼핑몰' 등의 키워드도 등장하고 있는데 이는 정책의 대상자 즉, 정책집행을 위한 규제대상자가 누구인지를 보여준다.

세 번째 그룹 같은 경우는 '전기용품', '생활용품' '소비자', '안전관리' 등의 단어들이 영향력을 포함하고 있다. 공출현 빈도는 338건으로 이는 전안법의 목적과 관련 있다. 전안법이 생겨나게 된 이유가 가습기 살균제 피해나 휴대전화 배터리 발열사고 등 소비자를 보호하기 위해 만들어졌기 때문이다. 이는 두 번째 그룹에서는 정책집행 즉, 규제수단이나 규제대상자에 대한 그룹이었다면 세 번째 그룹에서는 정책의 수혜자에 대한 내용을 포함하고 있는 그룹이라고 할 수 있다.

실제로 전안법의 규제대상은 생산자 및 판매자이다. 정책의 목적은 전안법을 통한 소비자 보호에 있다. 결국, 전안법의 정책대상자는 규제 대상자와 수혜자로 구분됨을 알 수 있다.

네 번째 그룹은 '개정안', '국민', '법안', '내용', '발의' 등 정책의 수용과 관련 있다. 시행된 정책을 수정하여 개정하거나 이를 위해 법안 발의 등의 절차에 대한 내용은 정책수용의 의미를 가지고 있기 때문이다. 그러나 정책에 순응하는 수용은 아니며, 법 개정이나 정책수정 등의 절차에 대한 내용이기 때문에 수정된 정책수용으로 보아야 할 것이다.

<표 4> 빅 데이터를 통한 전안법 논의와 정책적 의미

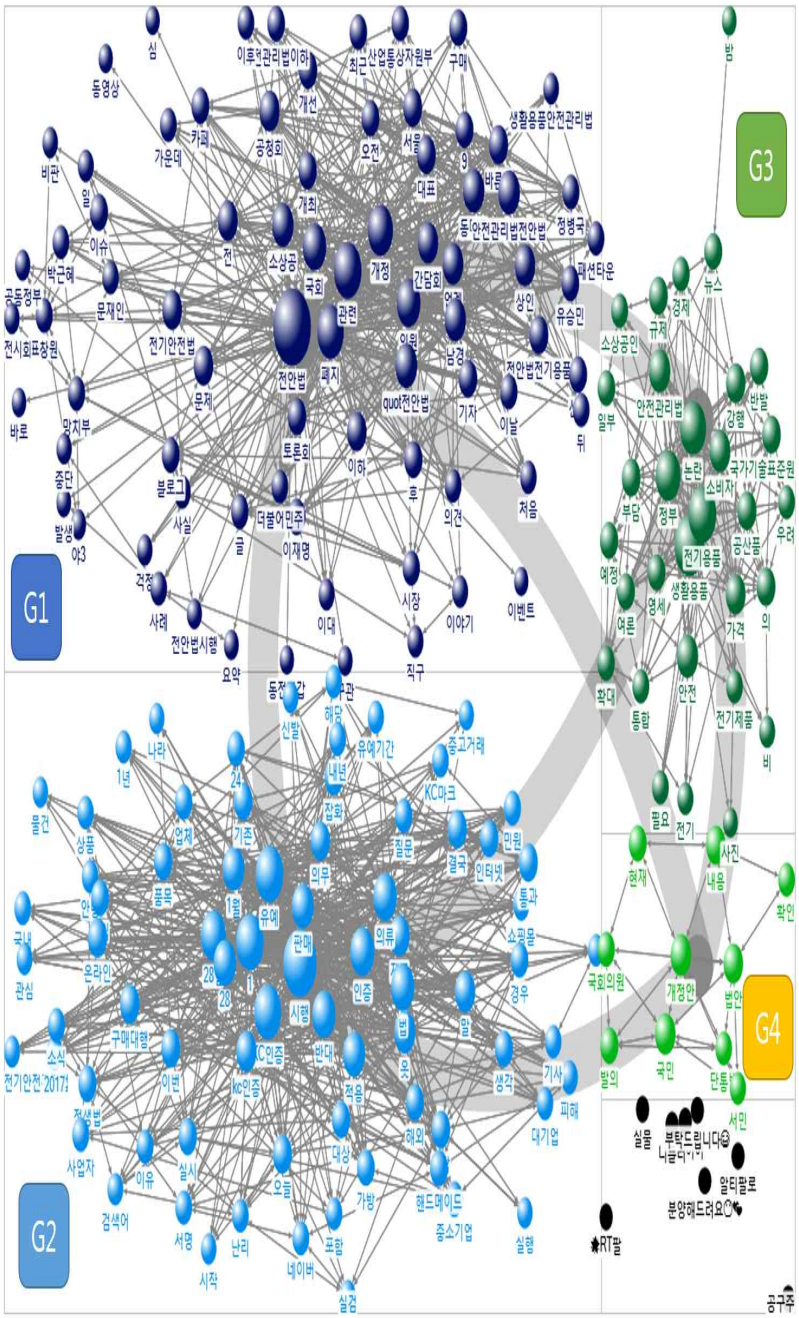
그룹	그룹별 주요 키워드	정책적 의미	총 공출현 빈도
G1	전안법, 폐지, 개정, 의원, 국회	정책과정전반	1140
G2	시행, 유예, KC인증, 의류, 반대, 법	정책집행(수단)	1248
G3	생활용품, 전기용품, 논란, 정부, 안전관리법, 소비자	정책목적	338
G4	개정안, 국민, 법안, 내용, 발의	정책수용	46

그룹별로 주요하게 연결된 단어들로 구별하였지만 중요한 것은 각각의 정책학적 의미를 갖는 그룹들이 독립적이지 않다는 점이다. <그림 2>는 그룹별로 구별되어 있지만 사실상 그룹을 초월하여 연결선들이 분포되어 있음을 보여준다. 그룹경계를 넘어 굵은 선들이 연결되어 있는데 이는 시각화 과정에서 다수의 연결선을 가독성을 위해 묶어준 것이다. 즉, 대부분의 그룹내 단어들은 다른 그룹의 단어들과 연결되어 있다는 의미다. 예를들어 '전안법'이라는 단어는 같은 그룹의 단어들 이외에 '안전관리법', '생활용품', '전기용품' 등 다른 그룹에서 영향력 높은 단어들과 연결되어 있거나 '물건', '상품', '구매대행', '온라인', '핸드메이드' 등 다른 그룹에서 영향력이 낮은 단어들과도 연결되어 있다. 다시말해서, 전안법과 관련된 정책집행, 대상이나 목적은 사실 구분하기 어렵다는 점이다. 공청회 자료에서도 언급되었지만 대상의 모호성, 대상의 모호성으로 인한 목적의 모호성, 집행수단의 모호성 등을 지적하고 있다. 이렇듯 구분하기 어려운 모호성을 갖는 이유는 정책목적, 대상, 집행에 대한 정보들이 다양한 차원에서 많이 제공되고 있기 때문이다. 사실은 중복된 정보의 제공이 실질적인 정보량을 증가시킨 것이다. 예를들어 생활용품, 전기용품이라는 정보는 전안법이라는 정책자체의 정보와 관련이 있지만 사실 소비자와 생산자 등 정책대상자 모두에게 정보를 제공할 뿐만 아니라 규제수단과도 관련이 있다. 이러한 정보는 규제대상과 수혜대상이라는 정보를 동시에 생산하기 때문에 정보량은 누적된다. <그림 2>에서 보는 바와 같이 그룹을 초월한 연결관계가 바로 그것이다.

데이터에서 보듯이 그룹간 초월적 연결관계는 관련정보를 누적으로 증가시켜 정책수용자가 정책을 이해하는데 방해한다. 이러한 이해는 소비자 안전을 위해 '생활용품' 과 '전기용품', '안전관리'로 대변되는 정책의 목적이 정책집행의 대상이 판매자나 공급자가 아니라 소비자를 염두하고 있기 때문에 안전관리 기준이 다를 수 밖에 없는 생활용품과 전기용품을 무리하게 통합하였다는 논란을 가중시키기도 하고, 정책의 대상이 사업자인지 소비자인지 모호할 뿐만 아니라 정책집행에 있어서도 규제이 대상이 대기업을 포함한 영세 소상공인까지 모두 포함되어 있어 집행수단의 모호성도 가지고 있다고 비판하기도 한다. 즉, 규제대상자들은 대규모 공장을 통해 철저한 품질관리와 유통망을 가지고 있는 대기업과 단순 수작업을 통해 제품을 생산하는 영세 소상공인이나 인터넷 쇼핑몰 등 유통판매자들은 공정과정과 규모가 전

혀 다른 규제대상자들을 같은 수준에서 규제한다는 것에 대한 이해를 어렵게 만드는 것이다.

<그림 2> 그룹별 정책 모호성 관계



3. 모호성이 정책수용에 미치는 영향

앞서 분석을 통해 정보가 다른 의미를 갖는 정보와 다양하게 누적되어 정보량을

증가시켰기 때문에 전안법과 관련된 정보라고 할지라도 정책수용자들이 정책을 이해하는데 방해로 작용됨을 확인하였다. 따라서 각 그룹들은 정책적 의미의 모호성을 갖는다고 말할 수 있다. 그렇다면, 모호성을 개선하고 정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 이러한 모호성이 정책수용에 어떤 영향을 미치는지 살펴보아야 한다. 이를 위해 앞서 모호성을 분류한 정책과정, 정책집행, 정책목적, 정책수용 에 해당하는 그룹을 활용하여 분석였다. 정책수용을 종속변수로하고 정책과정의 모호성, 정책집행의 모호성 그리고 정책목적의 모호성을 독립변수로 하여 이들 독립변수가 정책수용의 종속변수에 어떤 영향을 미치는지 살펴보았다.

모호성을 행렬데이터인 의미망 분석을 통해 밝혔기 때문에 행렬데이터 들의 영향력 관계혹은 인과관계를 설명해줄 방법으로 QAP 회귀분석을 실시하였다. 실시한 결과는 <표 5>와 같다.

분석결과 설명력은 12%, 유의확률은 각 독립변수별로 0.05 이하이므로 통계적으로 유의하게 나왔다. 정책목적모호성에 대한 정책수용의 표준화계수는 0.318456으로 다른 독립변수인 정책과정모호성(0.055047), 정책집행모호성(0.044612)보다 상대적으로 정책수정을 통한 정책수용에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

결국, 정책목적과 관계된 단어들의 연결 증가 즉, 모호성의 증가가 정책수정을 통한 수용성과 관련된 단어 연결 관계에 상대적으로 강한 영향관계에 있다. 다시말해 정책모호성은 정책수정에 대한 강한 압력을 줄 수 있다고 볼 수도 있다. 한편, 앞서 정책목적모호성과 정책집행모호성은 정책대상의 모호성과도 깊은 관련이 있었다. 그러므로 정책목적모호성과 정책집행모호성은 정책대상모호성을 수반한다고 보고 정책수용에도 정책대상의 문제를 포함시킬 수 있을 것이다.

본 분석결과가 갖는 의미는 규제정책의 모호성은 정책목적모호성이 정책수정을 통한 정책수용에 큰 영향을 미치기 때문에 규제정책설계와 법안 발의 시 정책목적 및 대상의 모호성을 감소시킬 수 있는 방안 마련이 필요할 것이다.

<표 5> QAP 회귀분석 결과

	변수	Un-stdized Coefficient	Stdized Coefficient	Significance	Proportion As Large	Proportion As Small
독립변수	G1(정책과정모호성)	0.012274	0.055047	0.008	0.008	0.992
	G2(정책집행모호성)	0.009618	0.044612	0.029	0.029	0.971
	G3(정책목적모호성)	0.120552	0.318456	0.000	0.000	1.000
설명력	Adjusted R2	0.123				

Ⅳ. 결론

본 연구는 규제당국이 제공하는 정책정보가 오히려 원하는 규제정책을 검색과 조회를 방해하는 정보량의 증가로 규제정책에 대한 불확실성과 제한적 합리성을 만들어내고 결국 규제정책에 대한 모호성을 증가시킨다는 이론적 논의를 통해 정책목적의 모호성이 정책수용성에 어떤 영향을 미치는지 살펴보고자 한 연구이다.

최근 논란이 되고 있는 규제법안인 '전안법' 사례를 선정하여 살펴보았다. 산업통상자원부에서 제공되는 모든 정보 중 규제정책정보의 정보량 증가를 통한 불확실성과 제한적 합리성을 확인하기 위해 산업통상자원부의 페이스 북 페이지를 최근 3년간의 데이터를 통해 살펴보았고, 전안법에 대한 정책목적과 수단의 모호성을 알아보기 위해 온라인 포털, 뉴스, 소셜미디어 등 전안법 관련 정보제공 채널에 대한 빅데이터 분석을 실시하여 모호성을 살펴보고, 그렇다면 실제로 모호성이 수용성에 어떤 영향이 있는지 수집된 자료의 특성상 네트워크 행렬 데이터의 상관관계나 영향력 등 인과관계를 살펴볼 수 있는 QAP 회귀분석을 실시하였다.

분석결과, 산업통상자원부의 페이스 북 포스트는 전안법 논란이 시작된 지난 1월부터 3개월 동안 정책정보중 전안법에 대한 정보는 전체 정보유형중 2% 정도 수준에서 제공되었으며, 상대적으로 불필요한 정보의 양을 증가시켜왔다. 이를 통해 산업통상자원부를 통해 전안법에 대한 규제정보를 찾는데 있어서 불확실성에 의한 제한적 합리성의 가능성이 커짐을 확인할 수 있었다.

한편, 빅 데이터 수집을 통해 전안법과 관련된 다양한 키워드 정보들과 이들 키워드들의 관계정보를 통해 관련성 높은 키워드 들 간의 그룹화를 통해 정책적 의미에서의 정책과정모호성, 목적모호성, 집행모호성, 개정된 수용으로 구분할 수 있었다. 또한전안법과 관련된 규제대상자, 정책목적 등의 키워드들이 누적적으로 증가하고 있음을 확인했다. 키워드들의 누적적 증가는 하나의 키워드를 중복 해석할 수 있도록 인접되어 있다는 것으로 정책대상이 소비자, 규제대상자, 규제대상자들 중에서도 생산자와 판매자 등과 관련이 높아 정책을 해석하는데 모호함이 있다는 것이다. 결국은 빅 데이터 내에서도 전안법에 대한 누적적 정보증가가 규제정책의 목적을 이해하는데 다양한 해석이 필요하고, 규제수단을 이해하는데도 다양한 해석이 필요함 알 수 있다.

각각의 모호성은 규제수용성에 통계적으로 유의미한 결과를 보여주었다. 즉, 규제정책목적의 모호성과, 규제정책과정의 모호성, 규제정책집행의 모호성이 정책수용에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다시말하면, 단순히 규제수용을 의미하는 것은 아

니라 개정된 규제수용, 규제수정에 영향을 미친다는 것으로, 규제정책목적이 모호할수록 개정 혹은 정책수정을 조건으로 하는 수용성에 큰 영향을 미치는 것을 나타났다.

연구결과는 민감한 규제정책에 대하여 무엇보다 규제대상자들의 규제수용의 중요성이 부각되는 상황에서 규제당국의 정보제공량 증가는 오히려 불필요한 정보증가로 제한적 합리성 하에서 모호성을 발생시킨다는 것이다. 결국, 이러한 것들이 규제수용에 영향을 미치기 때문에 규제정책설계시 모호성을 감소시키는 방안으로 규제정책정보 관리를 비롯해 규제정책정보만 독립적으로 제공하여 정보습득을 용이하게 한다거나 정책과정에서 시기별로 규제정책을 전략적으로 집중제공하는 방안 마련이 필요할 것이다. 특히, 규제정책모호성은 대부분 정책의 수정 수용에 영향을 미치기 때문에 모호성을 감소하지 못할 경우 규제대상자들이 정책수정 수용에 합의할 수 있는 제도를 마련해야할 것이다.

<참고문헌>

Baier, Vick; March, J. G.; and Saetren, H., 1986. Implementation and Ambiguity. Scandinavian Journal of Management Studies, vol.2, 197-212.

Bermen, Paul. 1978. The Study of Macro- and Micro-Implementation. Public Policy, vol.26, no.2, 157-84

Jones, Bryan D., 2003. Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. Journal of Public Administration Research and Theory, vol.3, no.4, 395-412

Jones. Charles. 1975. Clean Air: The Politics and Unpolitics of Air Pollution Control. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Lowi, Theodore J., 1979. The End of Liberalism. New York: Norton.

March, James. 1994. A primer on decision making. New York: Free Press.

Newell, Allen. 1990. Unified theories of cognition. Cambridge, Mass.:Harvard University Press.

Offerdal, Audun., 1984. Implementation and Politics, or: Whether It Is a Success ot a Failure. (in Norwegian) Statsviteren, Nr. 2-3.

Regan, Priscilla M., 1984. Personal Infomation Policies in the United States and Britain: The Dillemma of Implementation Considerations. Journal of Public Policy, vol.4, no.1, 19-38

Richard, E. Matland, 1995. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, vol.5, no.2, 145-174

Simon, Herbert A. 1947. Administrative behavior: A study of decision-making processes in administratve organization. New York: Macmillan,

. 1996. The sciences of the artificial, 3d ed. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Zahariadis, N., 2014, “Ambiguity and Multiple Streams.” In Theories of the Policy Process, ed. Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, 25–58

중소기업 규제개혁을 위한 규제차등화 인식 유형 분석

: 잠재집단분석을 중심으로

박 진 아 · 황 희 영
(고려대학교)

박 진 아[1]· 황 희 영[2]

지속적인 경제침체를 타개하기 위한 여러 방안 중 규제개혁을 통해 중소기업의 성장 잠재력을 확대하는 방안이 점차 그 중요성을 더해가고 있다. 이러한 방안의 일환으로 중소기업에 대한 과중한 규제 부담을 경감하여 활발한 기업 활동을 가능케 하는 규제차등화 정책이 주목받고 있다. 본 연구에서는 규제비용 부담과 규제차등화 필요성에 대한 중소기업의 인식을 중심으로 유형화를 시도하고, 각 유형별 기업의 특성을 다각적으로 파악함으로써 보다 적실성 있는 규제차등화 정책 방향을 모색하고자 한다.

2012년 한국행정연구원에서 실시한 규제차등화 매뉴얼 개발을 위한 의견조사 자료를 활용하여 잠재집단분석을 통해 229개 중소기업의 규제차등화 인식 유형을 분류하였다. 분석결과 중소기업을 규제부담과 차등화 필요성을 모두 높게 인식하는 고수요 집단과 준거집단, 그리고 규제부담과 차등화 필요성 모두 낮게 인식하는 저수요 집단의 세 가지 유형으로 분류할 수 있었다. 또한, 순서형 로지스틱 회귀분석과 교차분석 등을 활용하여 유형별 기업 특성을 다각적으로 분석하였다. 실증분석을 통해 정책 대상인 중소기업의 관점에서 인식하는 규제차등화 수요를 파악하였으며, 향후 규제차등화 정책에 있어 보완적으로 활용될 수 있는 기초 자료를 제시하였다는 데 연구의 의의가 있다.

Keywords: 규제개혁, 규제차등화, 중소기업 규제, 잠재집단분석

1) 고려대학교 행정학과 박사과정
2) 고려대학교 행정학과 박사과정

I. 서론

지속적인 경제침체를 타개하기 위해 여러 가지 방안이 제시되는 가운데 가장 중요성을 더해가고 있는 방안은 규제개혁을 통해 중소기업의 성장 잠재력을 확대하는 것이다. 중소기업청에 따르면 중소기업의 사업체 수는 전체 기업 수 대비 99.9%, 종사자 수는 87.9%를 차지하고 있다. 따라서 중소기업 중심의 경제 구조를 마련하는 것은 국가경제의 선순환 구조를 구축하는 출발점이 된다. 그러나 여전히 중소기업에 대한 과중한 규제로 인해 성장 동력을 얻기 쉽지 않다는 목소리가 높다. 특히 지속적인 규제 증가와 더불어 대기업과 중소기업에 획일적으로 적용되는 규제가 중소기업에 상대적으로 과중하게 작용하는 문제가 지적되고 있다. 이에 각국에서는 중소기업에 대한 규제차등화 논의가 활발히 진행되고 있으며, 정부에서도 중소기업에 대한 규제차등화를 통해 규제의 형평성을 확보하고 산업 현장에서의 규제개혁 체감도를 제고해야 한다는 필요성을 인식하고 있다(법무담당관실, 2015).

중소기업의 규제비용 부담을 경감해야 한다는 데 사회적 공감대가 형성되었음에도 불구하고, 일선 현장에서 근무하는 실무자들의 정책 이해도와는 괴리가 존재한다. 지난 2012년 한국행정연구원에서는 기업체, 중앙부처 및 지방자치단체 규제 담당 공무원, 규제정책 및 중소기업정책 전문가를 대상으로 「규제차등화 매뉴얼 개발을 위한 의견조사」를 실시한 바 있다. 이 중 공무원을 대상으로 실시한 조사에서 절반에 가까운 49.2%의 응답자가 규제차등화를 위한 별도의 지침이나 절차를 잘 모른다고 답하였다. 뿐만 아니라 응답자의 43.8%는 개별 규제의 작성과 집행 과정에서 해당 규제의 차등화 필요성을 쉽게 판단하기 어렵다고 응답하였다. 중소기업에 대한 차등적인 규제적용에 대해서는 전체 응답자 중 55.4%가 필요하다고 응답한 것에 비교해 보면, 일선 관료들이 차등화의 필요성은 인지하지만 실제 업무 과정에서 규제차등화를 적용하는 데 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다.

이러한 조사결과는 규제차등화 정책의 대상 집단인 중소기업이 실질적으로 어떤 수준의 규제차등화를 필요로 하는지 충분히 이해하지 못한 데 기인한다. 뿐만 아니라 규제차등화를 적용하기 위해 활용되는 기준이 충분히 상세하지 않기 때문에 일선 현장에서 정책을 집행하는 공무원들이 혼란을 겪을 수 있다. 규제차등화의 필요성에 대한 공감대는 형성되어 있으나, 어떤 산업에 어떤 방식의 규제차등화를 적용하는 것이 적절한지 혹은 규제차등화가 시급히 이루어져야 할 분야는 무엇인지에 대한 논의가 부족한 실정이다.

본 연구에서는 규제차등화의 대상인 중소기업이 실제로 인식하는 규제부담과 규제차등화 필요성을 중심으로 유형화를 시도하고, 각 유형에 속하는 중소기업들의 특성을 다각적으로 파악함으로써 보다 적실성 있는 규제차등화 정책 방향을 모색하고자 한다. 정책의 대상인 중소기업의 관점에서 실질적인 규제차등화 수요를 조망하고, 그 결과를 통해 정책 대안을 모색한다면 현장 중심의 규제개혁 체감도를 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다.

이어지는 II장에서는 규제차등화의 배경에 대해 논의한 후, 규제차등화의 개념과 현황을 살펴본다. 아울러 규제차등화 적용 기준에 대해 비판적으로 검토해 보고, 차등화 기준 마련에 있어 인식 데이터의 유용성에 대해 논의한다. III장에서는 실증분석을 수행하기에 앞서 잠재집단분석에 대해 살펴보고, 분석자료와 분석모형을 설명한다. IV장의 실증분석에서는 잠재집단분석을 통해 규제차등화 수요를 기준으로 중소기업을 유형화하고, 분류된 유형별 특성을 살펴본다. 또한 순서형 로지스틱 회귀분석 방법을 활용하여 각 잠재집단에 속하는가의 여부와 기업 매출액 간의 관계를 분석한다. 이를 통해 규제부담과 차등화 필요성의 높고 낮음으로 구분되는 각 집단별 특성이 기업의 매출액과 어떤 관계를 갖는지 관찰한다. 마지막으로 V장에서는 연구결과를 정리하면서 중소기업의 규제차등화에 관한 정책적 함의를 도출한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 규제차등화의 배경 및 개념

1) 규제차등화의 배경

정부규제는 다양한 행위자에게 비용을 유발한다(Bradford, 2004). 규제비용(regulatory cost)은 정부, 기업, 소비자 등 비용부담 주체와 관계없이 규제가 요구하는 사항으로 인해 발생하는 직·간접적 비용을 모두 포함한다(OECD, 2014). 비용부담 주체를 중심으로 살펴보면 먼저 규제로 인해 발생하는 총비용 중 일부는 규제의 제정, 감독, 집행에 소요되는 비용으로써 정부 및 관련당국이 직접 부담한다. 기업이 부담하는 비용은 주로 신설·강화된 규제를 준수하기 위해 부담해야 하는 규제순응비용(regulatory compliance cost)과 관련된다. 그리고 소비자의 경우 관련 정부규제의 직접적인 이해관계자는 아니지만 규제비용의 외부효과로 인해 비용의 일부분을 부담하게 된다. 예컨대 규제의 신설 및 강화와 같은 외부적 충격으로 인해 규제순응에 따른 비용이 발생하면 생산비용의 증가가 동반된다. 이 때 기업이 생산비용 증가에 따른 부담을 최종상품의 가격 인상을 통해 소비자에게 전가할 경우 규제비용의 일부는 소비자가 부담하게 된다. 이 중에서 특히 기업이 부담하게 되는 규제순응비용에 초점을 두어 논의를 진행하고자 한다.

기업의 규제순응비용(regulatory compliance cost)에 관해 널리 알려진 사실 가운데 하나는 '규모의 경제(economy of scale)' 원리가 작용하여 대기업에 비해 기업의 규모가 영세한 중소기업에게 상대적으로 큰 부담으로 작용한다는 점이다[3]. 이와 관련하여 Crain(2005)은 기업 규모에 따른 규제순응비용의 역진성을 검증하기 위해 미국의 5개 산업분야(제조업, 무역, 서비스, 건강관리, 기타산업)를 규모별로 나누어 노동자 1인당 규제비용을 측정하였다. 측정결과 종업원 20인 이하 기업의 경우 노동자 1인당 7,547달러의 비용이, 500인 이상 기업의 경우 노동자 1인당 5,282달러의 비용이 발생하여 상대적으로 낮은 비용이 부담된다는 점을 밝히고 있다.

3) 대기업에 비해 중소기업이 상대적으로 더 큰 규제부담을 지는 이유는 크게 다섯 가지로 나눌 수 있다. 먼저, 신설되는 규제는 중소기업 경영자로 하여금 규제의 이해와 준수, 대응에 시간을 투입하도록 요구한다. 둘째, 중소기업은 대기업에 비해 규모의 경제를 실현하기 어렵기 때문에 규제준수에 상대적으로 많은 비용이 소요될 수밖에 없다. 셋째, 많은 중소기업은 시장에서 가격을 설정하는 위치가 아니라 주로 가격을 수용하는 위치에 있으므로 규제준수에 소요되는 비용을 소비자에게 전가하는 것이 어렵다. 넷째, 규제에 대처할 수 있는 방안이 마련되지 않은 경우 중소기업 경영자는 심리적 비용으로 인해 규제부담을 실제보다 더 크게 받아들여 규제준수비용이 증가할 가능성이 있다. 마지막으로 중소기업은 규제준수부담을 갖지 않는 비공식 부문의 기업들과 경쟁하는 경우가 많은데, 이 경우 수익성이 낮아지게 된다(주 현, 2008; ISED, 2003).

<표 1> 기업규모별 중소기업의 규제비용

종업원 수	규제비용(매출액 대비 %)
20인 미만	10.9
20인 이상~50인 미만	4.6
50인 이상~100인 미만	2.8
100인 이상	3.3

출처: 기은경제연구소(2008: 4)

한국의 중소기업 매출액 대비 규제비용의 규모를 측정한 기은경제연구소(2008)의 연구에 따르면 종업원 수 20인 미만 기업의 규제비용이 10.9%로 가장 높게 나타났다. 특히 100인 이상 기업의 규제비용에 비해 약 3배 이상 많은 것으로 나타나 규제순응에 따른 비용은 중소기업 내에서도 그 규모가 작을수록 더욱 큰 부담으로 작용한다는 것을 알 수 있다. 이러한 상황에서 기업규모를 고려하지 않은 채 모든 기업에 동일한 수준의 규제를 적용하는 경우, 상대적으로 규모가 작은 중소기업의 규제부담이 가중될 우려가 있다(중소기업청, 2016a). 규제준수와 관련된 대부분의 비용들은 고정비용(fixed costs)으로, 기업 규모가 커질수록 규모의 경제에 의해 산출물 한 단위당 소요되는 생산비용은 감소하므로 중소기업에 비교할 때 비용 우위를 지닌다(Crain & Crain, 2010). 기업규모에 따른 규제순응비용의 역진성으로 인해 중소기업에 상대적으로 더 크게 작용하는 규제부담을 경감해야 한다는 필요성에 공감하여 각국에서도 규제차등화를 실시하고 있다.

최근의 규제개혁이 기존의 정부주도의 일방적인 개혁방식에서 탈피하고 '시장 친화적 규제완화' 또는 '현장 중심의 규제개혁'을 지향하면서 기업의 관점에서 규제를 개혁하려는 적극행정이 강조되고 있다. 이러한 시대변화에 조응하여 민간경제를 구성하는 개인과 기업에게 부담으로 작용하는 규제비용을 정량화하기 위한 노력들이 전개되고 있다[4].

2) 규제차등화의 개념

정부의 규제활동에 있어 규제의 당위성과 필요성만을 고려하게 된다면 규제로 인해 발생하는 피규제집단의 비용과 부담을 외면하게 될 가능성이 높아진다(이혁우, 2009). 그러므로 규제를 집행함에 있어 해당 규제정책의 당위성을 확보하는 데 그칠 것이 아니라 특정 규제로 인해 피규제집단이 겪게 되는 비용과 부담을 고려해야 할

4) 이동원(2008)의 연구에서는 규제는 정부예산에 비해 부처 간 경쟁과 국회의 견제가 약하기 때문에 무분별하게 시행될 우려가 크다는 점을 지적하면서, 개인과 기업에게 부담으로 작용하는 규제의 무분별한 양산을 방지하기 위해서는 규제부담을 체계적으로 정량화할 필요가 있다는 점을 강조하였다.

것이다. 이처럼 규제정책 과정에서 피규제집단의 부담을 고려하는 것을 규제형평성의 개념으로 이해할 수 있다. 규제형평성은 규제정책으로 인한 자원배분이 얼마나 공평하게 이루어졌는가를 의미하며, 규제정책의 내용적인 형평성보다는 집행 과정에서의 절차적 형평성에 초점을 둔다(이민호, 2010).

규제차등화 관련 제도의 주된 목적은 규제기관이 중소기업에 대한 규제의 영향력을 보다 세심하게 고려하도록 하는 데 있다(Bradford, 2004). 규제 대상이 처해 있는 상황을 고려하는 정책을 통해 피규제집단인 기업의 규제부담을 경감하여 규제형평성을 제고할 수 있다. 또한 피규제집단의 부담을 고려하여 차등적인 규제를 적용하는 것은 규제불응으로 인한 리스크를 줄이고 순응도를 높이는 방안이 된다(김도훈, 2002).

이와 같이 정부 차원에서 기업의 규제순응과정을 쉽게 만들어 규제부담을 줄이기 위한 방식으로는 규제의 전달방식을 바꿈으로써 규제비용을 감소시키는 '규제 유연화' 방식과 규제 적용에 있어 중소기업을 고려하는 '규제차등화' 방식, 그리고 모든 사업체에 대해 레드테이프를 없애고 규제부담을 전반적으로 줄여주어 쉽게 규제순응이 가능하도록 하는 광범위한 접근 방식이 있다(ISED, 2003).

본 연구에서 주된 초점을 두고 있는 규제차등화는 규제 대상 기업의 규모와 규제이행 능력, 규제순응비용 등에 대한 심도 깊은 고려 없이 모든 기업에 동일하게 적용해오던 규제를 소규모 기업에 대해 예외를 둠으로써 기업 규모에 따라 규제부담을 완화하는 것을 의미한다(중소기업청, 2016b). 즉, 규제차등화(regulatory tiering)는 기업 규모에 따라 규제 요구사항을 달리 적용하는 것으로, 실질적 요구사항, 감시활동 등과 같은 규제와 조세의 여러 측면에 모두 적용할 수 있다(Bickerdyke & Lattimore, 1997).

규제차등화는 주로 일부 기업에 한해 규제를 면제해 주거나 규제 요구사항을 완화해주는 두 가지 메커니즘을 통해 이루어진다(Bickerdyke & Lattimore, 1997). 구체적으로 규제의 면제나 유예, 기준 완화, 적용 시점 유예 등이 규제차등화의 방안으로 활용되고 있으며, 차등 적용 규제 대상에 대해 규제 기준과 절차, 시기, 주기, 제재수준 등에 대한 규제부담을 완화하여 적용한다(중소기업청, 2016b; 국무총리실, 2011).

규제차등화 방식을 차등화의 성격에 따라 분류하면, 의무를 면제해주는 방식의 규제기준의 차등화와 규제절차의 차등화로 구분할 수 있다. 먼저 규제기준 차등화의 경우 특정한 기준을 충족하는 중소기업에 대해 규제 요구사항을 면제하여 규제부담을 경감시킨다(이종한, 2012; ISED, 2003). 이 때 규제차등화 적용 대상을 판단하는 기준으로는 기업의 규모가 일반적으로 활용되고 있다.

한편 규제절차를 차등화하는 경우는 피규제기업이 규제 준수 과정에서 지켜야 하는 행정절차를 간소화하거나 중소기업에 부담이 되는 보고, 기장 등의 의무를 완화해 주고, 민원에 필요한 절차를 축소하는 등 보다 덜 엄격한 기준을 적용하는 것을 의미한다(이종한, 2012; ISED, 2003). 뿐만 아니라 규제 시기 및 주기를 차등화하거나, 제재의 수준을 차등화하는 방법도 활용될 수 있다(이종한, 2012).

규제차등화를 위해서는 규제대상 기업의 규모를 파악하는 과정이 필수적이다. 기업 규모를 판단하는 기준에는 매출액, 자본금, 근로자 수, 시설 규모, 원료 사용량, 공사 금액 등 다양한 기준이 있으며, 기업 규모에 따라 규제를 다르게 적용하게 된다(중소기업청, 2016b). 여기서 기업 규모를 판단한다는 것은 해당 기업이 규제차등화를 적용하기에 충분할 만큼 작은 규모인지를 판단하는 것을 의미하며 종업원의 수, 영업수익, 자산, 시장점유율, 예금, 생산된 상품의 양, 판매량, 수입, 거래량, 주주의 수 등에 이르기까지 다양한 기준이 활용될 수 있다(Bradford, 2004). 특히 피규제산업의 사업체 평균적 규모가 크고, 사업체의 평균 규모와 중위수 차이가 클수록, 기업규모 판단 기준에 따라 분류했을 때 기업들의 분포가 어느 한쪽에 쏠려 있을수록 차등화의 필요성이 높아진다(이종한, 2012).

3) 규제차등화 현황

미국, 영국 등의 국가에서는 이미 규제차등화를 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 미국의 경우 1980년에 규제유연성법(Regulatory Flexibility Act)을, 1996년에는 중소기업규제완화이행촉진법(Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act)을 제정함으로써 규제차등화를 위한 법적 기반을 마련하였다(Bickerdyke & Lattimore, 1997). 영국에서는 소기업영향테스트(Small Firms' Impact Test, SFIT)를 통해 정책결정 단계에서 정책이 소기업에 미치는 영향을 충분히 고려하여 대기업과 소기업 간의 불균형을 조정하고 있다(김 신, 2005).

최근 우리나라에서도 중소기업에 대한 차등적인 규제적용과 중소기업 규제영향분석을 실시하는 등 중소기업의 과도한 규제부담을 해결하기 위한 노력이 활발히 진행되고 있다(법무담당관실, 2015). 아래 <표 2>에 제시된 바와 같이 중소기업의 규제부담을 덜어주기 위한 규제차등화 논의가 본격적으로 시작된 것은 지난 2011년으로 거슬러 올라간다. 당시 국무총리실에서는 대기업과 중소기업 간 규제부담의 형평성을 증진시키기 위해 차등적인 규제적용과 중소기업 친화적인 규제기반의 조성을 주된 내용으로 하는 「규제부담 형평성 제고방안」을 발표하였다(국무총리실, 2011). 규제부담 형평성 제고방안은 차등적인 규제적용과 중소기업에 친화적인 규제

기반을 조성하는 것을 주된 내용으로 한다. 차등적인 규제적용은 규제대상인 기업을 기업 규모 등의 기준으로 분류할 수 있는 규제의 경우 중소기업에 적용되는 규제를 완화하는 것을 의미하며, 중소기업에 친화적인 규제기반 조성은 규제대상을 기업규모 등의 기준으로 구분하기는 어렵지만 해당 규제가 중소기업에 불공정한 영향을 주는 경우 우선적으로 규제를 개선하는 것을 의미한다(규제개혁위원회, 2011). 이후 중소기업 규제영향분석을 위한 법적 근거를 마련하는 등 지속적인 노력을 기울이고 있다.

<표 2> 중소기업 규제차등화 관련 논의 경과

연도	주요 내용
2011년	・국무총리실 "규제부담 형평성 제고방안"에서 본격 논의 ・규제차등화 적용 방법(규제기준·절차, 시기 및 주기, 제재) 제시
2013년	・「규제영향분석서 작성지침」 개정('13.6월)을 통해 중소기업 규제영향분석을 통한 차등화 대안 마련 의무화
2015년	・「행정규제기본법」 개정을 통해 "중소기업규제영향분석"의 법적 근거 마련(제7조제1항제5호 신설) - 규제 시행이 중소기업에 미치는 영향을 고려하여 규제영향분석 실시
2016년	・「국민부담 경감을 위한 행정규제 업무처리 지침」 제정을 통해 소상공인·소기업 규제경감을 위한 근거를 마련하였음('16.7.19 국무조정실) - 각 부처는 소상공인·중소기업 등에 규제의 차등적용 방안 강구

출처: 중소기업청(2016a, 2016c)

이러한 노력의 일환으로 2016년 7월에는 「국민부담 경감을 위한 행정규제 업무처리 지침」이 제정되면서 규제비용이 발생되는 규제를 신설하거나 강화하는 경우 소상공인·소기업의 규제부담을 경감하는 방안을 강구하게 되었다(중소기업청, 2016c). 이 지침은 소상공인에게는 신설 및 강화 규제 도입 후 3년간 규제적용을 면제하며, 소기업에는 전부면제나 일부면제, 규제차등화 등 규제부담 경감을 위한 방안을 마련해야 함을 주요 내용으로 하고 있다(중소기업청, 2016c).

이와 같이 한국의 경우 기업의 규모를 고려한 차등적 규제적용에 관한 제도적 토대를 구축하였다는 점에서 중소기업 규제차등화를 위한 정책적 기반이 마련되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 기업의 규모를 중심으로 한 규제차등화 접근 방법이 과연 얼마나 규제비용에 대한 중소기업의 관점을 대변하고, 실천적 함의를 가지는지에 관해서는 여전히 의문이 제기된다. 즉 현재의 규제차등화 정책은 실질적인 정책 대상 집단의 관점 또는 수요를 반영하기 보다는 규제차등화의 당위적인 필요성을 기

반으로 하여 기초적인 지침 마련에 초점을 두고 있는 단계라고 평가할 수 있다. 따라서 규제차등화 정책의 실효성을 담보하기 위해서는 정책 대상 집단의 요구를 적극적으로 반영할 수 있는 정책설계가 필요할 것이다.

2. 규제차등화 기준에 관한 비판적 검토

1) 규제차등화 적용 기준에 관한 비판적 검토

규제차등화는 기업의 규제순응비용에 존재하는 규모의 경제 원리에 착안하여 기업의 규모에 따라 규제 요구사항을 달리 적용하는 것을 의미한다. 이와 같은 접근법은 “기업의 규모에 따라 규제비용 부담의 수준이 다르다”라는 기본 명제를 바탕으로 기업의 규모를 통해 해당 기업의 규제비용 부담 수준을 간접적으로 유추하는 방법을 사용한다. 기업의 규제순응비용에 규모의 경제가 존재한다는 사실은 다수의 실증분석 연구결과들을 통해 밝혀진 바 있다(Crain, 2005). 따라서 규제차등화 정책의 적절성은 상당 부분 기업의 규모를 얼마나 정확히 측정하느냐에 따라 결정된다. 일반적으로 기업의 규모를 대리하는 지표로는 매출액, 자본금, 근로자 수, 시설규모, 원료 사용량, 공사금액, 거래량 등과 같은 비교적 측정이 용이한 객관적인 자료들을 활용하여 왔다. 또한 기업의 규모를 통해 규제비용 부담의 정도를 판단함으로써 규제비용 부담을 직접적으로 측정하기 어렵다는 현실적인 한계를 보완한다는 이점이 있다.

그러나 기업의 규모만을 고려하여 규제차등화를 시행하는 경우 몇 가지 문제가 발생할 수 있다. 첫째, 기업의 규모를 대리하는 지표들의 적절성에 관한 문제이다. 기업의 규모는 매출액, 자본금, 근로자 수, 시설규모, 원료 사용량, 공사금액, 거래량 등의 지표를 통해 측정되어 왔다. 관련 지표들을 성격에 따라 세부적으로 분류하면 크게 투입자원(자본금, 근로자 수, 시설규모, 원료 사용량 등)과 산출물(매출액, 거래량 등)로 구분할 수 있다. 이 경우 기업의 규모는 투입자원의 함수($Size\,of\,firm = f(input)$)와 산출물의 함수($Size\,of\,firm = f(output)$)로 표현될 수 있으며, 각각의 함수를 등치시키면 $f(input) = f(output)$과 같이 표현된다. 즉 투입자원의 수준과 산출물의 수준이 비례적으로 증가할 경우 기업의 규모를 대리하는 지표들은 타당성을 가지게 된다. 일반적으로 투입자원의 수준과 산출물의 수준은 일정 부분 비례의 관계에 있지만, 최근 기술 수준이 생산성을 결정짓는 중요한 요인으로 부각되고 있다. 즉, 단순히 투입 가능한 자원 및 산출물의 수준으로 기업의 규모를 판단하게 되면 자칫 규제차등화 정책의 본질을 왜곡할 우려가 있다.

둘째, 규제비용 부담의 상대적인 수준과 기업의 규모와의 관계에서 후자가 전자에 영향을 미친다는 결정론적 입장이다. 규제차등화의 효율성을 담보하기 위해서는 단순히 기업의 규모에 따라 규제요구사항을 차등적으로 적용해야 한다는 정책 내용적 측면에서의 단순함을 넘어 산업별 특성 또는 규제의 유형과 영향력에 관한 총체적인 검토가 선행되어야 한다. 즉 규제비용 부담의 상대적인 수준은 기업의 규모뿐만 아니라 다양한 요인들에 의해 설명될 수 있다.

하지만 일련의 정책결정과정에서 이 모든 경우의 수를 고려한 규제차등화 정책을 마련하기란 사실상 불가능에 가깝다. 설령 가능하다 하더라도 규제차등화 정책을 마련하는 과정에서 오히려 많은 비용의 발생을 초래할 수 있으며, 특히 복잡한 정책의 내용은 관련 업무를 담당하는 공무원들의 규제차등화 정책 집행에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때 보다 실효성 있는 규제차등화 정책 방향을 모색하기 위해서는 규제차등화 대상 집단에 대한 이해가 필수적이다. 경제활성화를 위해 중심적 역할을 해야 하는 중소기업들의 입장을 우선순위에 두고, 규제개혁을 추진함에 있어 이해당사자의 입장을 보다 많이 반영하도록 해야 한다(규제개혁위원회, 2015). 규제 대상에 맞도록 규제를 최적화함으로써 공법의 평등원리에 부합하고, 행정 비용을 절약하며 궁극적으로는 비례의 원칙을 구현하는 데 기여할 수 있을 것이다(이원우, 2008).

이에 본 연구에서는 규제차등화 정책 마련을 위한 대안적인 접근방법으로서 규제비용 부담에 대한 피규제집단의 인식을 유형화하고자 한다. 연구의 목적은 경제 활성화를 위해 중심적 역할을 수행해야 하는 중소기업들의 입장을 우선순위에 두고 규제차등화 정책의 방향을 모색하는 데 둔다. 이어지는 글에서는 규제비용 측정 자료의 유형을 살펴보고, 규제비용 측정의 대안적 접근 방법으로서의 인식 조사에 대해 논의한다.

2) 규제비용 측정의 대안적 접근방법으로써의 인식조사

실효성 높은 규제차등화 정책 마련을 위한 노력은 정부규제에 따른 규제비용의 부담 수준이 피규제집단의 관점에서 어느 정도 심각한지를 인식하는 것에서 출발하며, 규제비용의 부담 수준을 정확하게 인식하기 위해서는 실제 기업에서 부담하는 규제비용에 대한 과학적이고 체계적인 측정이 선행되어야 한다.

정부규제로 인해 발생하는 기업의 규제비용을 측정하기 위해서는 먼저 정부규제로 인해 발생하는 규제비용의 항목들을 체계적으로 정립하고, 관련 비용항목들을

화폐가치로 환산할 수 있는 측정도구의 개발이 필요하다. 그러나 중소기업이 대기업에 비해 얼마나 큰 규제부담을 지고 있는지를 명확하게 측정하기란 쉽지 않다(Chittenden et al., 2003). 전술한 바와 같이 규제비용은 비용부담 주체와 관계없이 규제순응 과정에서 발생하는 직·간접적 비용을 모두 포함한다. 특히 규제비용을 구성하는 비용항목들 중 많은 부분은 기회비용의 개념을 반영하기 때문에 회계비용과 일정부분 간극이 존재할 수밖에 없으며, 간접적 비용을 포함할 경우 과대계상 및 과소계상의 문제를 본연적으로 내포하고 있다(이동원, 2008).

규제비용의 수준은 크게 두 가지 형태의 자료를 통해 측정이 가능하다. 먼저 객관적인 경성자료(objective hard data)는 주로 정부가 집계하고 발표하는 규제비용에 대한 통계와 시장에서 통용되는 일반적인 가격정보이다. 경성자료는 정부규제로 인해 발생하는 규제비용에 대한 객관적 자료라는 점에서 의미가 있으나, 규제준수에 기인하여 발생하는 직접 수수료(direct fee)와 일률적으로 적용되는 규제요구사항 중 명확한 시장가격이 존재하는 자본장비(예를 들어 배출오염 정화 기계 등) 구입비용 이외의 비용을 파악하기에는 현실적인 한계가 존재한다.

경성자료의 한계를 보완하기 위한 대안적 방법으로 사용되는 규제비용의 측정 방법은 피규제대상인 기업을 대상으로 한 설문조사이다. 일반적으로 설문조사는 설문대상자들의 주관적인 인식을 파악하는데 초점을 두며, 인식조사를 통해 얻어진 자료를 주관적 연성자료(subjective soft data)라고 일컫는다. 설문조사의 경우 기업에게 규제요구사항을 준수하는데 지출되는 비용에 대한 직접적인 질문을 통해 규제비용을 측정한다. 연성자료 또한 조사 설계에 편의(bias)가 존재하거나 불성실한 응답 등에 의해 신뢰성과 타당성이 낮아질 우려가 있다. 특히 평소 응답자의 규제비용에 대한 부정적 인식이 강하거나, 조사 시점에 규제가 신설, 강화되었을 경우 기업은 규제비용을 과대평가하는 강력한 정치적 인센티브를 가지게 된다(Bradford, 2004). 이는 조사결과에 대한 신뢰성과 타당성의 문제를 야기한다.

측정의 타당성이라는 측면에서 객관적 경성자료와 주관적 연성자료 모두 일정한 한계를 가지기 때문에 서로 보완적으로 활용될 수 있다. 규제비용 부담에 대한 기업 간 비교를 위한 관점에서는 상대적으로 주관적 연성자료가 보다 용이성을 갖는다. 조사결과의 타당성과 신뢰성을 확보할 경우 기업이 인식하는 규제비용 부담에 대해 기업 간 비교가 가능하기 때문이다.

이에 따라 본 연구에서는 피규제집단인 중소기업의 규제차등화 수요에 대한 인식을 중심으로 유형화를 시도한다. 또한 유형화된 각 집단의 특성을 통해 집단별 차이를 살펴보고, 규제별 특성에 따라 각 유형별로 인식하는 규제준수비용 규모를 파악한다. 기업규모와 같은 정량적 지표로 파악되지 않은 중소기업의 실제 인식을 바탕으로 하여 피규제집단의 정책적 수요에 부합하는 정책적 접근 방법을 모색하는 데 연구의 의의를 둔다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석모형

앞서 언급한 바와 같이 기업의 규모에 따라 규제차등화의 적용 여부를 결정할 경우 기업 규모에 대해 산업별, 규제유형별로 각각 통용될 수 있는 기준이 존재해야 할 것이다. 그러나 산업별로 다양하게 존재하는 규제의 유형과 규제요구사항의 수준으로 인해 규제차등화 적용 기준이 되는 기업의 규모가 상이하게 판단될 수 있다. 이러한 이유에서 정량적으로 측정되는 기업의 규모만으로 규제차등화 적용 여부를 판단할 경우 다양한 산업별 특성을 반영하지 못한다는 한계를 가진다. 따라서 규제차등화를 적용함에 있어 기업의 규모를 중심으로 한 이분법적 구분을 넘어, 규제비용 부담에 영향을 미치는 다양한 요인들이 반영된 중소기업의 인식을 고려할 필요가 있다.

이러한 필요성을 바탕으로 하여 본 연구에서는 잠재집단분석(Latent Class Analysis, LCA) 방법을 활용하여 중소기업의 규제차등화 수요에 대한 인식을 중심으로 유형화를 시도한다. 이 분석방법은 관찰된 일련의 데이터 내에 존재하는 잠재적 유형의 특성을 경험적으로 분석하거나, 혹은 이론적으로 제시된 유형이 데이터를 제대로 반영하고 있는지 검증하는 방법으로 유형화 작업에 유용하게 활용될 수 있다(McCUTCHEON, 1987). 잠재집단분석에서 의미하는 잠재변수는 직접적으로 관찰되지 않은 대신 이미 관찰된 여러 데이터로부터 추론되는 변수를 의미하며, 전통적인 잠재집단분석에서는 각 잠재집단에 속할 확률(class membership probabilities)과 집단별 구분을 기반으로 한 응답 확률(item-response probabilities)이라는 두 가지 모수가 추정된다(Lanza et al., 2007).

범주화된 자료 간의 관계를 분석하는 잠재집단분석은 명목적 혹은 서열적으로 측정된 변수 사이의 관계를 분석하는 방법이다(McCUTCHEON, 1987). 범주형 변수 간의 관계는 조건적으로 독립되며 관찰되지 않은, 즉 잠재된 집단의 존재로 설명된다(Chung et al., 2006). 이 때 범주형 변수는 각각의 잠재집단 내에서 조건적으로 독립이어야 하며, 만일 잠재집단모형이 적합하다면 응답 빈도를 보다 고차원적인 분할표(contingency table)로 직관적이고 간명하게 요약해서 보여줄 수 있을 뿐만 아니라 일반적인 분석으로 드러나지 않는 특징들을 보여줄 수 있다(Chung et al., 2006).

데이터에 내재된 잠재적인 유형을 검증함으로써, 사회과학 연구에서 매우 중요한

부분을 차지하는 유형화 작업을 수행할 수 있다(McCUTCHEON, 1987). 특히 이론을 검증하기 위한 목적보다는 자료를 중심으로 이론적 탐색과 기술에 초점을 두는 경우 유용하게 활용될 수 있다(김사현 · 홍경준, 2010). 즉 잠재집단분석은 설문조사 응답을 바탕으로 응답자들을 유형화할 수 있다는 점과 설문조사 결과로 직접 드러나지는 않지만 데이터에 내재된 응답자들의 인식이나 태도를 파악할 수 있다는 점에서 정책적 대안을 도출하거나 방향을 모색하는 데 적합한 방법론이다.

요인분석과 같은 변수 중심적 접근(variable-oriented approach)은 변수 간의 관계를 파악하는 것인 반면, 잠재집단분석과 같은 개인 중심적 접근(person-oriented approach)은 분석의 대상이 되는 문제와 관련된 개인적 특성의 패턴에 근거하여 각 개인을 고려하는 것으로 총체적 개인에 초점을 둔다(Bergman & Magnusson, 1997; Collins & Lanza, 2010). 잠재집단분석은 각 개인의 이질성을 파악하기 어려운 변수 중심적 접근에서 벗어나, 응답자 개인 간의 관계성에 초점을 두는 개인 중심적 유형화를 가능케 한다(Hill et al., 2000; 강은나·이민홍, 2014).

이와 같은 특성을 갖는 잠재집단분석은 선형성, 자료의 정규성, 분산의 동질성 등의 제약이 없기 때문에 군집분석보다 더욱 일반적으로 활용될 수 있다(김사현·홍경준, 2010). 또한 군집분석과 유사하지만 여러 통계적 정보 기준을 통해 자료에서 통계적으로 유의미하게 구분되는 집단을 파악할 수 있다는 장점을 지닌다(최 율·이왕원, 2015). 아래 식 (1)은 잠재집단분석 모형을 수식으로 나타낸 것으로, y는 응답패턴을, j는 각 변수를 나타낸다. 응답에서 특정한 벡터가 관찰될 가능성은 각 잠재집단에 속할 확률의 함수와 잠재집단에 속하는지의 여부를 조건으로 하는 각 응답치의 관찰 가능성의 함수이다(Collins & Lanza, 2010).

$$P(Y=y)=\sum_{c=1}^{C}\gamma_c\prod_{j=1}^{J}\prod_{r_j=1}^{R_j}\rho_{j,r_j|c}^{I(y_j=r_j)} \qquad \cdots (1)$$

이어지는 실증분석에서는 잠재집단분석을 통해 규제부담과 규제차등화 필요성에 대한 기업의 인식을 중심으로 중소기업을 유형화한다. 유형화를 통해 도출된 규제차등화 수요에 대한 인식 유형별로 매출액으로 대표되는 기업성과에 차이가 있는지를 순서형 로지스틱 회귀분석으로 분석한다. 아울러 유형화를 통해 도출된 각 유형에 속하는 기업들의 특성을 다각적으로 살펴본다.

2. 분석자료 및 분석방법

연구의 실증분석에 활용된 자료는 지난 2012년 한국행정연구원에서 실시한 「규

제차등화 매뉴얼 개발을 위한 의견조사」중 기업체 관련 설문조사이다. 해당 조사는 중앙정부 및 지방자치단체에서 규제 관련 업무를 담당하는 공무원 112명, 중소기업체 229개, 규제정책과 중소기업정책 전문가 25인을 대상으로 실시되었다. 본 연구에서는 중소기업의 규제부담 및 차등화 관련 문항을 통해 규제차등화 수요 인식을 유형화하는 데 초점을 두고 있으므로 중소기업체를 대상으로 실시된 설문조사 자료를 주된 분석 대상으로 삼는다.

해당 조사는 총 14개 문항으로 이루어졌으며[5], 구체적으로 규제차등화에 대한 중소기업의 정책적 수요를 유형화하기 위해 규제비용의 부담 정도[6]와 규제차등화 필요성[7]에 관한 6개 문항의 설문조사 결과를 활용하였다. 분석에 활용된 6개 문항은 모두 강한 긍정에서 강한 부정까지의 다섯 가지 범주로 측정되었다. 서수적 응답치는 분절화된 연속변수로 인식될 수 있기 때문에, 이는 연구 결과의 해석을 복잡하게 하고 추가적인 연구를 필요로 한다(Chung et al., 2006). 따라서 잠재집단분석에 활용된 문항에 대해서는 응답의 다섯 가지 범주를 부정, 보통, 긍정이라는 세 가지 범주로 축약하여 분석에 활용하였다. 분석에는 SAS 9.4의 PROC LCA를 활용하였으며, 그 결과를 바탕으로 순서형 로지스틱 회귀분석을 통해 규제차등화 인식 유형과 매출액과의 관계를 분석하였다. 아울러 잠재집단분석 결과에 따른 유형화를 기준으로 하여 유형별 기업 특성, 유형 분류와 기업의 매출액 간의 관계 분석, 유형별 기업 매출액 교차분석 등을 함께 실시하였다.

5) 해당 조사는 중소기업의 종업원 규모, 업종, 업력, 연평균 매출액 규모, 규제차등화 경험과 정도, 규제준수비용의 과중함, 규제차등화 필요성, 연간 매출액 대비 규제준수비용 인식 수준, 연간 매출액 대비 부문별 규제준수비용 규모, 규제준수비용이 과중한 영역, 규제유형별 규제준수비용 수준, 규제유형별 규제준수비용의 과중함, 정부 차등화 조치가 필요한 규제준수비용 수준, 규제부문별 적합한 차등화 방식에 관한 14개의 문항으로 이루어져 있다.

6) '동일한 규제 내용에 대해서 다음의 각 유형에 따른 귀 업체의 규제준수비용이 귀 업체보다 큰 규모의 다른 업체들에 비해 특별히 과중하다고 생각하십니까?' 라는 문항의 세부 규제 유형(신고/보고/등록/통지, 기준설정/검사/시험, 허가/인가/승인/면허, 행정질서벌)에 대한 응답을 통해 측정된 규제부담 수준을 분석에 활용하였다.

7) '현재 귀 업체에 적용되고 있는 각종 규제들을 준수하기 위해 소요되는 규제준수비용은 귀 업체보다 큰 규모의 다른 업체들에 비해 특별히 과중하다고 생각하십니까?' 라는 문항과 '현재 귀 업체에 적용되고 있는 각종 규제들과 관련해 대상 업체의 규모에 따른 규제 차등화가 필요하다고 생각하십니까?' 라는 문항을 통해 측정된 규제차등화 필요성에 대한 인식을 분석에 활용하였다.

Ⅳ. 실증분석

중소기업의 규제차등화에 대한 수요 인식 유형을 파악하기 위해 잠재집단분석을 실시하였다. 분석 자료에 몇 개의 잠재집단이 존재하는지 파악하기 위해서는 잠재집단의 수를 늘려가면서 각 분석에서 도출된 모형적합도를 비교하여 적절한 집단의 수를 확인한다. 일반적으로 모형적합도를 판단하는 데는 AIC(Akaike's Information Criterion), BIC(Bayesian Information Criterion), Entropy 값이 활용된다.

AIC와 BIC값이 낮을수록 모형적합도가 높음을 의미하며, 두 기준 중 어느 기준에 맞추어 모형을 선택할 것인지는 모형의 적합성과 간명성에 따라 연구자가 선택할 수 있다(Lanza et al., 2007). Entropy는 도출된 잠재집단의 모호함을 보여주는 상대적 척도로, 모든 잠재집단이 완벽히 분할된 경우 1의 값을 가지며 각각의 관찰치와 사후확률이 동일한 경우 0의 값을 갖는다(Jedidi et al., 1993). Entropy값이 1에 가까울수록 주어진 자료에서 잠재집단이 정확하게 분류되었음을 의미한다.

<표 3> 잠재집단분석 모형적합도 비교

	log-likelihood	G-sq	AIC	BIC	Adj. BIC	Entropy	자유도
2개 집단	-973.61	504.04	554.01	639.88	560.65	0.95	703
3개 집단	-841.95	240.72	316.72	447.20	326.76	0.95	690
4개 집단	-819.35	195.51	297.51	472.63	310.99	0.93	677
5개 집단	-812.92	182.66	310.66	530.41	327.58	0.95	664

<표 3>을 살펴보면 AIC값은 잠재집단이 4개인 경우 가장 낮은 것으로 나타났으며, BIC값은 3개 집단 모형에서 가장 낮게 나타났다. Entropy의 경우 대체로 비슷한 수치를 보이지만, 3개 집단에서는 0.95이며 4개 집단에서는 0.93으로 나타났다. 이에 본 연구에서는 일반적으로 BIC 지표가 모형 선택의 기준으로 가장 중요하게 활용된다는 점(김영직·조민효, 2015)과 모형의 간명성, 해석 가능성을 모두 고려하여 최종적으로 3개 집단 모형을 선택하였다.

<표 4> 잠재집단별 조건부 응답 확률

구분		1집단	2집단	3집단
집단 비율		64.64%	18.39%	16.97%
규제부담인식 (신고/보고/ 등록/통지)	과중하지 않음	1.40	91.92	2.76
	보통	98.58	8.00	41.02
	과중함	0.02	0.08	56.23
규제부담인식 (기준설정/ 검사/시험)	과중하지 않음	0.05	89.57	5.31
	보통	97.26	10.33	28.10
	과중함	2.69	0.10	66.60
규제부담인식 (허가/인가/ 승인/면허)	과중하지 않음	0.69	77.82	2.81
	보통	93.61	19.68	21.53
	과중함	5.70	2.50	75.67
규제부담인식 (행정질서벌)	과중하지 않음	4.06	92.05	2.82
	보통	92.62	7.84	27.86
	과중함	3.32	0.11	69.32
규제준수비용 과중 정도	과중하지 않음	22.68	69.09	11.01
	보통	73.85	30.82	33.02
	과중함	3.47	0.09	55.97
규제차등화 필요성	필요하지 않음	12.89	25.81	0.12
	보통	58.71	40.66	15.60
	필요함	28.40	33.52	84.29
규제차등화 인식 유형		준거집단	저수요 집단	고수요 집단

<표 4>는 잠재집단분석을 통해 도출된 세 개의 집단별로 규제차등화에 대해 지니고 있는 인식을 나타낸 것이다. 잠재집단에 관한 해석은 각 문항별로 구분된 응답 범주에 대한 조건부 응답 확률(conditional probability)에 기초한다(김사현·홍경준, 2010). 먼저 전체 분석대상 중 64.64%를 차지하는 첫 번째 집단은 전반적으로 규제차등화에 대해 중간적인 입장을 취하고 있음을 알 수 있다. 첫 번째 집단은 98.58%가 신고/보고/등록/통지규제(이하 신고규제)의 과중함을 보통 수준으로 인식할 확률을 보이고 있다. 또한 기준설정/검사/시험규제(이하 기준설정규제)의 과중함을 보통 수준으로 인식할 확률은 97.26%이며, 허가/인가/승인/면허규제(이하 허가규제) 과중함을 보통으로 인식할 확률도 93.61%로 나타났다. 뿐만 아니라 행정질서벌과 같은 규제의 과중함도 보통으로 인식할 확률은 92.62%였다. 마지막으로 전반적인 규제준수비용의 과중함에 대해 보통 수준이라 인식하는 확률이 73.85%이며, 규제차등화의 필요성을 보통으로 인식할 확률이 58.71%인 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서는 첫 번째 집단을 규제 부담 및 규제차등화에 대한 인식에 있어 '준거집단'이라 명명하였다.

다음으로 전체 분석 대상의 18.39%를 차지하는 두 번째 집단에서는 네 가지 유형

의 규제부담 인식을 묻는 문항에 대해 '과중하지 않음'으로 응답할 확률이 압도적으로 높게 나타났다. 규제준수비용이 과중하지 않다고 인식할 확률이 69.09%로 나타났으며, 규제차등화 필요성에 대해서는 40.55%가 보통이라고 응답할 확률을 보였다. 다른 두 집단에 비해 규제차등화 필요성을 가장 낮게 느끼는 것을 확인할 수 있었다. 이처럼 두 번째 집단에서는 규제준수비용 및 여러 규제의 과중함에 대해서는 과중하지 않다고 인식할 확률이 높게 나타났으며, 규제차등화 필요성에 대해서는 보통 정도로 인식할 확률이 높았다. 따라서 두 번째 집단을 규제차등화에 대한 '저수요' 집단이라 정의하였다.

전체 분석 대상 중 16.97%를 차지한 세 번째 집단의 경우 네 가지 부문에 걸친 규제 과중함 인식에서도 과중하다고 인식할 확률이 가장 높게 나타났다. 또한 규제준수비용이 과중하다고 인식할 확률은 55.97%이며, 규제차등화의 필요성에 대해 동의할 확률이 84.29%로 나타나 차등적 규제 적용의 필요성에 매우 동의하는 것을 알 수 있다. 이 집단의 경우 규제부담의 수준이 매우 높음과 동시에 규제차등화 필요성도 높게 나타나므로 '고수요' 집단으로 명명하였다. 규제부담과 차등화 필요성에 대한 인식을 고려할 때, 해당 집단의 특성에 맞는 규제차등화 정책이 가장 시급하게 적용되어야 할 대상이 세 번째 집단이라고 볼 수 있다.

<표 5> 잠재집단별 기업 특성

항목		잠재집단(Latent Class)		
		준거집단	저수요 집단	고수요 집단
종업원 규모	1인	8(5.4)	3(7.1)	1(2.6)
	2-4인(5인 미만)	22(14.9)	10(23.8)	5(12.8)
	5-9인(10인 미만)	27(18.2)	5(11.9)	7(17.9)
	10-19인(20인 미만)	46(31.1)	11(26.2)	10(25.6)
	20-49인(50인 미만)	24(16.2)	10(23.8)	2(5.1)
	50인 이상	21(14.2)	3(7.1)	14(35.9)
업력	1년 미만	4(2.7)	-	1(2.6)
	1~2년(3년 미만)	6(4.1)	1(2.4)	1(2.6)
	3~4년(5년 미만)	7(4.7)	2(4.8)	1(2.6)
	5~9년(10년 미만)	41(27.7)	12(28.6)	5(12.8)
	10년 이상	90(60.8)	27(64.3)	31(79.5)
매출액	1억원 미만	30(20.3)	9(21.4)	3(7.7)
	1억원~5억원 미만	26(17.6)	5(11.9)	15(38.5)
	5억원~10억원 미만	22(14.9)	2(4.8)	6(15.4)
	10억원~30억원 미만	25(16.9)	6(14.3)	7(17.9)
	30억원~50억원 미만	11(7.4)	7(16.7)	5(12.8)
	50억원~100억원 미만	12(8.1)	3(7.1)	2(5.1)
	100억원 이상	19(12.8)	8(19.0)	1(2.6)
	무응답	3(2.0)	2(4.8)	-

<표 5>는 각 잠재집단, 즉 규제차등화 수요 인식에 따라 구분된 각 유형에 속하는 기업의 특성을 나타낸 것이다. 각 유형별로 가장 많은 비중을 차지하는 응답치를 통해 해당 유형에 속하는 기업의 특성을 대략적으로 살펴보면, 먼저 준거집단의 경우 10-19인의 종업원 규모(31.1%), 10년 이상의 업력(60.8%), 1억원 미만(20.3%)의 매출액으로 특징지어진다. 다음으로 규제차등화에 대한 저수요 집단은 10~19인의 기업 규모(26.2%)와 10년 이상의 업력(64.3%), 그리고 1억원 미만(21.4%)이라는 특성을 보여, 이 세 가지 특성만을 두고 볼 때는 첫 번째 집단과 크게 다르지 않은 것으로 나타났다. 그러나 저수요 집단의 경우 매출액이 100억원 이상이라 응답한 비율이 19%에 달해, 동일한 유형에 속한 기업들 사이에서 매출액의 차이가 크게 나타나는 것을 알 수 있었다. 마지막으로 규제부담과 차등화 필요성 모두 높게 느끼는 고수요 집단의 경우 50인 이상(35.9%), 10년 이상의 업력(79.5%), 1억원~5억원 미만의 매출액(38.5%)을 주된 특성으로 한다. 앞서 살펴본 두 가지 유형과 비교해 볼 때, 규제부담과 차등화 필요성을 모두 높게 느끼는 고수요 집단에 속하는 기업의 경우 다른 두 유형보다 상대적으로 종업원 규모가 크며, 동일한 유형 내에서 기업의 매출액 규모가 고르게 분포하는 것을 알 수 있다.

<표 6> 잠재집단별 상위 업종 3순위

구분	준거집단	저수요 집단	고수요 집단
1순위	숙박 및 음식점업 (18.2%)	도매 및 소매업 (31.0%)	운수업 (33.3%)
2순위	도매 및 소매업 (16.2%)	교육서비스업 (19.0%)	하수폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업(12.8%)
3순위	제조업 (10.8%)	농업, 임업 및 어업 전기, 가스, 증기 및 수도사업 건설업 (9.5%)	제조업 도매 및 소매업 (10.3%)

규제부담 및 규제차등화 필요성에 따라 구분된 각 유형에 어떤 업종들이 속해있는지 3순위까지 정리한 결과는 아래 <표 6>과 같다. 먼저 규제부담과 차등화 필요성 모두 중간 정도로 인식하고 있는 준거집단의 경우 숙박 및 음식점업과 도매 및 소매업, 제조업 순으로 많은 비중을 차지하고 있다. 다음으로 규제차등화 저수요 집단에서는 도매 및 소매업, 교육서비스업, 농업, 임업 및 어업, 전기, 가스, 증기 및 수도사업, 건설업 등이 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 마지막으로 규제

부담과 차등화 필요성 모두 높게 인식하고 있는 고수요 집단에서는 운수업, 하수폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업, 제조업, 도매 및 소매업이 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

이어서 기업의 규제차등화 수요 인식 수준과 매출액 간의 관계를 살펴보았다. 일반적으로 기업의 규제준수비용이 높을수록 생산성에 부정적인 영향을 미치고, 이는 매출액으로 대표되는 기업성과에도 영향을 줄 수 있다. 잠재집단분석을 통해 도출된 집단별 분석결과를 바탕으로 하여 순서형 로지스틱 회귀분석을 통해 설문조사 응답 기업들의 규제차등화 인식과 매출액 간의 관계를 분석하였다.

총 229개의 응답치 중 기업 매출액 규모에 관한 응답을 거부한 5개 기업을 제외한 224개 기업의 데이터를 대상으로 순서형 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 잠재집단분석을 통해 도출된 세 개의 집단을 바탕으로 저수요 집단과 고수요 집단을 각각 더미변수로 모형에 포함하고, 그 외에 기업의 매출액에 영향을 줄 수 있는 종업원 규모와 업력을 통제변수로 포함하였다. 종속변수는 해당 설문조사의 문항 중 하나인 기업의 연평균 매출액 규모 문항의 응답치로, 총 7개 구간(1억원 미만-100억원 이상)으로 나누어진 형태로 측정되었다.

<표 7> 규제부담 및 차등화 필요성의 차이와 기업 매출액 간의 관계 분석결과

변수	계수 (표준오차)	Exp(β)	Wald Chi-Square
종업원 규모	0.93*** (0.11)	2.54	69.33
업력	0.28* (0.16)	1.32	2.98
저수요 집단	0.65** (0.33)	1.92	4.02
고수요 집단	-0.49 (0.33)	0.62	2.17
N	224		
Test	Chi-Square	DF	Pr>Chisq
Likelihood Ratio	111.06	4	<.0001
Score	85.62	4	<.0001
Wald	94.53	4	<.0001

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

분석결과 <표 7>에 제시된 바와 같이 종업원 규모가 한 단위 증가할수록 기업 매출액의 승산비가 약 2.5배 증가하는 것으로 나타났으며, 기업의 업력이 길수록 매

출액이 높아질 가능성이 1.32배로 나타났다. 또한 규제부담과 차등화 필요성을 모두 낮게 느끼는 저수요 집단에 속하는 경우 매출액의 승산비가 1.92로 나타나, 저수요 집단에 속하는 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 매출액이 높을 가능성을 보였다. 한편 고수요 집단에서는 통계적으로 유의미하지는 않지만 승산비가 1보다 작게 나타나 매출액과 부(-)의 관계를 보였다. 기업의 규제부담이 과중한 경우 생산비용이 증가되며, 이로 인해 매출액에 부정적 영향을 미치게 된다는 사실을 간접적으로 확인할 수 있었다.

또한 각 잠재집단별 기업 매출액을 보다 자세히 살펴보기 위해 교차분석을 실시한 결과, 준거집단과 저수요 집단에서는 연간 매출액이 1억원 미만인 기업이 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 특히 저수요 집단의 경우 매출액이 1억원 미만인 경우와 100억원 이상인 경우가 가장 높은 비중으로 나타나, 동일 집단 내에서 매출액의 양극화가 나타나는 점을 확인할 수 있었다. 규제부담과 차등화 필요성 모두 높은 고수요 집단에서는 앞의 두 집단과는 달리 1억원-5억원 미만의 매출액 비중이 가장 높았으며, 50억원 미만까지 상대적으로 고른 분포를 나타냈다. 이를 통해 고수요 집단의 경우 동일 집단 내 매출액 격차가 상대적으로 크지 않음을 확인하였다. 카이스퀘어 검정 결과 세 집단은 모두 유의미한 수준에서 매출액 차이를 보이는 것으로 나타났다.

<표 8> 잠재집단별 기업 매출액 교차분석 결과

집단 구분	준거집단	저수요 집단	고수요 집단	χ2
N	145	40	39	
1억원 미만	30 (20.7)	9 (22.5)	3 (7.7)	22.28***
1억원-5억원 미만	26 (17.9)	5 (12.5)	15 (38.5)	
5억원-10억원 미만	22 (15.2)	2 (5.0)	6 (15.4)	
10억원-30억원 미만	25 (17.2)	6 (15.0)	7 (17.9)	
30억원-50억원 미만	11 (7.6)	7 (17.5)	5 (12.8)	
50억원-100억원 미만	12 (8.3)	3 (7.5)	2 (5.1)	
100억원 이상	19 (13.1)	8 (20.0)	1 (2.6)	

이어서 규제부담 및 차등화 필요성에 따라 구분된 유형별로 각기 어떤 방식의 규제를 준수하는 데 부담을 느끼는지 살펴보았다. 이 분석에는 설문조사 문항 중 신고규제에 대한 준수비용의 부담을 100%로 가정할 때, 기준설정규제, 허가규제, 행정질서벌에 대해 어느 정도 부담을 느끼는지 수치로 응답한 문항을 활용하였다. 규제차등화 인식을 통해 도출된 세 가지 유형별로 해당 규제에 대한 규제준수비용을 신고규제 대비 비율로 응답한 수치의 평균값을 아래 <표 9>와 같이 도출해 보았다.

<표 9> 잠재집단별로 규제유형에 따라 인식하는 평균 규제준수비용 규모

신고/보고/등록/통지규제 대비 규제준수비용	기준설정/검사/시험	허가/인가/승인/면허	행정질서벌
준거집단	35.64	54.38	16.83
저수요 집단	27.26	46.64	22.83
고수요 집단	38.46	46.49	37.82

<표 9>에 제시된 바와 같이, 규제차등화에 대한 준거집단에서는 다른 두 유형에 비해 허가규제 준수 부담을 상대적으로 높게 인식하는 것으로 나타났다. 한편 저수요 집단에서는 허가규제 부담의 규모는 약 46% 정도로 체감하고 있어 차등화 필요성을 높게 인식하는 집단과 유사했으나, 기준설정 규제 및 행정질서벌의 규제준수비용 규모는 고수요 집단보다 현저히 낮게 체감하고 있음을 알 수 있다. 고수요 집단의 경우 다른 두 집단에 비해 기준설정규제와 행정질서벌 규제준수비용의 부담을 크게 느끼는 것으로 나타났다. 특히 행정질서벌에 대한 준수비용의 경우 가장 낮은 값을 나타낸 준거집단에 비해 두 배 이상의 부담을 갖고 있다. 행정질서벌은 법위반행위에 대한 금전적 제재조치로 과태료를 부과하는 것을 의미하는데(정 훈, 2013), 고수요 집단에서는 업종 특성상 영업 과정에서 과태료 부과가 빈번히 이루어지는 운수업 등이 높은 비중을 차지함에 따른 결과로 이해할 수 있다.

이러한 결과는 향후 중소기업에 친화적인 규제개선 활동을 위한 정책적 함의를 제공한다. 여러 규제유형 중 중소기업들이 부담을 더 크게 인식하는 규제가 무엇인지에 따라 우선적으로 규제차등화를 실시할 수 있다. 또한 동일한 규제에 대해서도 업종별, 기업규모별 다양한 기준을 적용하여 기업이 처한 현실에 부합하는 차등화 방안을 수립할 수 있다. 예컨대 규제부담 및 차등화 필요성을 높게 인식하는 고수요 집단을 대상으로, 기준설정 규제 및 행정질서벌에 관해 우선적으로 규제부담을 경감시키면 보다 적실성 높은 규제차등화가 이루어질 것으로 예상된다.

V. 결론 및 연구의 함의

경제난을 타개하고 새로운 성장 동력을 찾기 위한 노력이 지속되는 가운데 중소기업의 성장 잠재력을 확대시키는 방안이 중요성을 더해가고 있다. 중소기업의 성장을 위해서는 무엇보다도 과중한 규제부담을 덜어 기업 활동이 활발하게 이루어질 수 있는 기반을 마련하는 것이 중요하다. 이를 위해 세계 각국에서는 중소기업의 규제 부담을 덜어주기 위해 규제차등화 정책을 활용하고 있다.

본 연구에서는 규제차등화 대상인 중소기업의 관점에서 인식하는 규제차등화 정책적 수요를 유형화하고, 그 결과를 바탕으로 정책적 제언을 제시하고자 하였다. 분석결과 조사 대상 중소기업을 규제차등화 고수요 집단과 준거집단, 저수요 집단의 세 집단으로 분류할 수 있었다. 또한 규제차등화 수요 인식 수준과 기업 매출액 간의 관계를 추가적으로 분석해본 결과 저수요 집단에 속하는 경우 매출액이 더 높게 나타났다. 이는 인식조사라는 자료의 한계에도 불구하고 일반적으로 규제순응비용이 기업의 생산비용에 부담으로 작용한다는 선행연구를 어느 정도 뒷받침해주는 결과라 할 수 있다. 한편 각 잠재집단별로 규제유형에 따라 인식하고 있는 평균 규제준수비용의 규모를 비교해 본 결과, 고수요 집단에서는 다른 두 집단에 비해 기준설정규제 및 행정질서벌의 규제순응비용 규모를 상대적으로 높게 체감하였다.

지금까지의 논의를 바탕으로 연구의 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 피규제집단인 중소기업의 관점에서 인식하고 있는 규제부담과 차등화 필요성을 재조명하였다. 규제차등화에 대한 필요성과 당위성에 대해서는 공감대가 형성되어 있으나, 기업의 규모 외에 명확한 기준을 마련하기 위해서는 피규제집단의 정책 수요를 파악해야 한다. 본 연구에서는 중소기업의 규제부담 및 차등화 필요성에 관한 인식자료를 분석함으로써 피규제집단의 정책적 수요를 파악하였다는 의의를 지닌다.

둘째, 유형화를 통해 기업 규모라는 규제차등화 기준에 보완적으로 활용될 수 있는 정책적 정보를 획득하였다. 일반적으로 규제차등화 기준으로 차등화 대상 기업의 규모라는 정량적 지표만을 활용해 왔다. 기업 규모는 측정의 간명성으로 인해 가장 많이 활용되는 기준이지만, 모든 규제와 산업에 대해 일괄적으로 적용하기에는 한계가 있다. 그러므로 차등화의 대상인 중소기업의 입장에서 인식하는 규제부담 및 규제차등화에 관한 정책적 요구를 보완적으로 활용할 수 있다. 예를 들어 규제부담 및 차등화 필요성을 모두 높게 인식하는 고수요 집단에 대해서는 우선적으로 규제차등화 작업을 진행할 수 있을 것이다.

셋째, 각 유형별로 어떤 규제에 대해 부담을 느끼는지 비교해봄으로써 추후 피규

제집단의 정책적 수요를 충족시킬 수 있는 정보를 제공하였다. 일례로 고수요 집단에서는 다른 두 집단에 비해 기준설정규제 및 행정질서벌에 대한 부담을 상대적으로 크게 인식하는 것으로 나타났다. 따라서 해당 집단에 대해서는 규제차등화 과정에서 기준설정규제와 행정질서벌에 대한 부담을 우선적으로 경감시키는 데 초점을 두어야 할 것이다.

<참고문헌>

강은나·이민홍. (2014). 시설거주노인의 사회적 네트워크 유형에 관한 탐색적 연구. 보건사회연구, 34(2), 133-160.

국무총리실. (2011). 정부, 중소기업에 대한 규제부담 줄인다(『중소기업 규제적용 차등화』 등 시행 보도자료). 2011.10.31.

규제개혁위원회. (2011). 2011 규제개혁백서. 규제개혁위원회.

. (2015). 2015 규제개혁백서. 규제개혁위원회.

기은경제연구소. (2008). 중소기업 규제실태와 개선방안. 기은경제연구소.

김도훈. (2002). 경제효율 향상을 위한 규제순응도 제고 방안. 산업연구원.

김사현·홍경준. (2010). 잠재집단분석방법을 통한 서울시민의 복지태도 연구. 사회복지정책, 37(2), 95-121.

김 신. (2005). 중소기업의 규제부담 완화방안. 한국행정연구원.

김영직·조민효. (2015). 4년제 대졸 청년들의 직업가치 선호 유형별 진로경향 및 근로여건 분석. 현대사회와 행정, 25(4), 25-63.

법무담당관실. (2015). 규제개혁의 이해(2015년 전문행정가 양성교육 교육교재). 법무담당관실.

이동원. (2008). 한국의 경제규제비용 분석. 삼성경제연구소 Issue Paper.

이민호. (2010). 규제개혁을 위한 형평성 기준의 제고 방안. 한국행정학보, 44(3), 261-289.

이원우. (2008). 규제개혁과 규제완화. 저스티스, (106), 355-389.

이종한. (2012). 중소기업 규제형평성 제고를 위한 규제개혁방안. 서울: 한국행정연구원.

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

정 훈. (2013). 한국의 행정제재 현황과 문제점. 법학논총, 33(3), 267-293.

주 현. (2008). 중소기업 관점에서 본 규제영향분석제도의 실효성 검토. 산업연구원.

중소기업청. (2016a). 중소기업 규제차등화 설명자료. 중소기업청.

. (2016b). 중소기업을 위한 차등화 규제 조사안내. 중소기업청.

. (2016c). 소상공인·소기업 규제경감 보도자료. 중소기업청.

최 율·이왕원. (2015). 청년층 취업선호도와 노동시장 진입의 관계-잠재집단분석과 생존분석을 통한 접근. 한국사회학, 49(5), 1-44.

Bergman, L. R., & Magnusson, D. (1997). A person-oriented approach in research on developmental psychopathology. Development and psychopathology, 9(02), 291-319.

Bickerdyke, I., & Lattimore, R. (1997). Reducing the regulatory burden: does firm size matter?. Industry Commission.

Bradford, C. S. (2004). Does size matter-an economic analysis of small business exemptions from regulation. Journal of Small and Emerging Business Law, 8, 1-38.

Chittenden, F., Kauser, S., & Poutziouris, P. (2003). Tax regulation and small business in the USA, UK, australia and new zealand. International Small Business Journal, 21(1), 93-115.

Chung, H., Flaherty, B. P., & Schafer, J. L. (2006). Latent class logistic regression: Application to marijuana use and attitudes among high school seniors. Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society), 169(4), 723-743.

Collins, L. M., & Lanza, S. T. (2010). Latent class and latent transition analysis: With applications in the social, behavioral, and health sciences. John Wiley & Sons.

Crain, W. M. (2005). The impact of regulatory costs on small firms. Washington, DC: US Small Business Administration, Office of Advocacy.

Crain, N. V., & Crain, W. M. (2010). The impact of regulatory costs on small firms.

Washington, DC: US Small Business Administration, Office of Advocacy.

Hill, K. G., White, H. R., Chung, I., Hawkins, J. D., & Catalano, R. F. (2000). Early adult outcomes of adolescent binge drinking: Person and Variable Centered analyses of binge drinking trajectories. Alcoholism: Clinical and Experimental Research, 24(6), 892-901.

Innovation, Science and Economic Development Canada(ISED). (2003). Small Business and Regulatory Burden. Small Business Policy Branch, Industry Canada.

Jedidi, K., Ramaswamy, V., & DeSarbo, W. S. (1993). A maximum likelihood method for latent class regression involving a censored dependent variable. Psychometrika, 58(3), 375-394.

Lanza, S. T., Collins, L. M., Lemmon, D. R., & Schafer, J. L. (2007). PROC LCA: A SAS procedure for latent class analysis. Structural Equation Modeling, 14(4), 671-694.

Lanza, S. T., Dziak, J. J., Huang, L., Xu, S., & Collins, L. M. (2015). PROC LCA & PROC LTA user's guide (version 1.3.2). University Park: The Methodology Center, Penn State.

McCUTCHEON, A. L. (1987). Latent class analysis. Sage.

OECD. (2014). Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance. OECD Publishing.

기술규제가 국가 간 교역에 미치는 영향

: WTO/TBT 협정을 중심으로

하 선 권

(경북대학교)

하 선 권[1)2)]

Ⅰ. 서론

기술규제는 기업의 제품 생산과 판매, 소비자의 소비에 영향을 미친다. 기업이 하나의 제품을 생산하고 판매하기 위해서는 다양한 규제를 충족시켜야 하며 소비자는 제품의 인증 여부를 확인하여 탐색비용을 줄인다. 이러한 기술규제는 국내뿐만 아니라 국가 간 무역에도 영향을 미친다. 예컨대 수출 대상국의 기술규제를 충족시키지 못할 경우 규제를 충족하는 제품을 다시 제작하거나 혹은 수출을 포기해야 한다. 그렇기 때문에 기업은 각 국가의 기술규제를 충족시키는 제품을 별도로 준비한다(동아일보, 2016. 6. 30.). 시장마다 다른 제품을 개발해야 하는 기업은 부담으로 작용하며 수출 대상 국가의 기술규제에 대한 정보가 충분하지 않을 경우 상품 수출의 적기(適期)를 놓치거나 과도한 개발비용으로 수출을 포기할 수밖에 없다.

WTO/TBT 협정은 기술규제가 국가 간 무역에 미치는 부정적인 영향을 최소화하고자 채결되었다. 이에 협정은 국가 간 상이한 기술규제로 인해 발생하는 무역의 부담을 줄이고자 회원국에서 제·개정되는 기술규제 중 국제표준에 적합하지 않은 규제를 다른 국가에게 미리 알리도록 의무를 부과한다(WTO/TBT 협정문 제2조). 협정이 충실히 이행될 경우 수출 기업은 수출 대상국가의 기술규제 정보를 얻기 위한 탐색비용이 줄어들어 무역에 소요되는 부가적인 비용이 절감된다. 그 결과 협정 의무의 이행은 국가 간 무역에 긍정적인 영향을 미친다(남상열, 2005: 145). 반면 회원국이 협정을 악의적으로 이용하는 경우도 있다. 안보, 국민의 생명과 안전, 환경오염 문제 등의 상황에 처한 경우 통보절차를 생략하고 기술규제를 도입할 수 있도록 예외를 인정하기 때문이다(WTO/TBT 협정문 제2조; 동법 제5조). 이를 통해 각 회원국은 기술규제를 비관세장벽(Non-Tariff Barrier: NTB) 목적으로 활용한다(하태정 외, 2010: 30-33; 장용준 외, 2011: 156-183; 이탁, 2013: 379-382).

한국은 경제규모가 작고 경제성장을 수출에 크게 의존하고 있기 때문에 국내 경제 상황은 대외 환경변화에 민감하게 반응한다. 또한 TBT가 국내 기업의 수출에 미치는 영향은 더욱 커지고 있다. 한국의 상위 5개 수출 품목이 전자기기, 자동차, 기계류, 선박, 플라스틱 제품과 같이 기술규제의 영향을 많이 받는 공산품이며, 이들 품목이 전체 수출 금액의 약 64.6%를 차지할 정도로 비중이 높다.[3)] 그러나 WTO 회원국의 기술규제는 식·의약품, 전기전자, 화학세라믹, 농·수산품, 생활용품 순으로

1) 경북대학교 행정학과 박사
2) 이 논문은 하선권(2016)의 학위논문 '기술규제의 확산과 정부정책: WTO/TBT 협정의 영향분석' 일부를 요약·정리한 것입니다.
3) 관세청 수출입무역통계: https://unipass.customs.go.kr:38030/ets/

많이 통보되고 있으며다(김성준 외, 2014), 2017년 주요 국가의 NTB 44건 중 13건이 TBT로 가장 많기 때문이다.[4)]

한국 역시 WTO 회원국으로 WTO/TBT 협정을 이행할 의무를 가진다. 협정은 긍정적인 영향을 미치기도 하지만 반대로 부정적인 영향을 미치기도 한다. 이에 이 연구는 정부가 협정을 이행하는 데 전략적인 접근을 할 수 있도록 협정이 수출에 미치는 영향을 분석한다. 이를 위해 Ⅱ장에서는 기술규제와 WTO/TBT 협정, 선행연구에 대해 살펴본다. Ⅲ장에서는 분석의 기본모형인 중력모형과 MRQAP(Multi Regression Quadratic Assignment Procedure)를 통해 분석모형을 제시한다. Ⅳ장에서는 Ⅲ장의 분석모형에 따른 결과를 제시하며, 마지막으로 Ⅴ장에서는 분석결과를 토대로 분석결과를 요약·정리하며 마무리한다.

4) 수입규제 통합지원센터: http://ntb.kita.net/barrier/condition_nation.screen?menuid=ntb020201

Ⅱ. 기술규제와 WTO/TBT 협정

1. 기술규제

1) 기술규제의 개념

기술규제의 개념은 WTO/TBT 협정문과 정부부처에서 찾을 수 있다[5]. 먼저 WTO/TBT 협정은 기술규제라는 단어를 직접 사용하지는 않지만 협정문을 통해 그 의미를 유추할 수 있다. 협정문은 기술무역장벽(Technical Barrier to Trade: TBT)을 발생시키는 원인으로 기술규정(technical regulation), 표준(standards), 적합성평가절차(confirmity assessment procedure)를 든다(WTO/TBT 협정문). 즉, 협정문에서 사용되는 기술규제의 의미는 국가 간 교역을 저해하는 기술규정, 표준, 적합성평가절차를 말한다. 정부부처의 기술규제 개념은 각 부처의 주요 업무범위에 따라 상이하다. 국무조정실은 기술규제를 '법적 구속력을 가져 국민의 권리를 직·간접적으로 제한하거나 의무를 부과하는 기술기준이나 적합성평가'로 규정하고 있으며, 산업통상부는 '기업의 혁신활동을 저해하는 기술관련 제도', 미래창조과학부는 '혁신주체의 혁신활동을 촉진하거나 저해하는 과학기술 분야 규제'라고 정의한다(한국공학한림원, 2015: 35). WTO/TBT 협정의 실무를 담당하는 국가기술표준원은 '국가 간 통상에서 적용하는 기술적 요건'이라고 정의하여 협정문과 가장 유사하다.

이 연구는 다양한 기술규제의 개념 중 협정문의 기술규제 개념에 따라 연구를 진행한다. 정부부처에서 사용되는 기술규제의 개념은 국가 간 무역에 직접적인 영향을 미치기보다 국내 기업을 대상으로 하거나 과학기술분야의 혁신까지 고려하기 때문이다. 이에 따라 기술규제의 구성요소는 기술규정, 표준, 적합성평가절차로 구성된다. 기술규정은 상품의 특성 또는 관련 공정 및 생산방법에 적용되는 준수가 강제적인 문서 또는 적용 가능한 행정규정을 말한다. 이러한 기술규정은 용어(terminology), 기호(symbols), 포장(packaging), 표시(marking), 또는 상표부착요건(labelling)을 포함하거

5) 기술규제의 개념은 정부규제를 분류하는 기준에 따라 파악할 수도 있다. 정부규제는 규제대상에 따라 경제적 규제와 사회적 규제, 강제성과 직접성의 정도에 따라 직접규제와 간접규제로 구분한다(최병선, 2014: 44; 최유성, 2015: 50-51). 경제적 규제 측면에서 기술규제는 특정 제품의 시장진입을 저해하는 요소로 작용한다. 예컨대 시장에서 판매하는 제품은 일정한 안전기준을 충족하여야 판매가 가능한데 이 기준을 충족시키지 못한 제품은 시장진입이 불가능하기 때문이다. 사회적 규제 측면에서 기술규제는 안전이나 환경 등에 초점을 둔다. 인체에 무해하거나 환경오염을 최소화할 수 있는 원료물질, 생산 공정을 활용하도록 한다. 직접규제 측면에서 기술규제는 이를 준수하지 않을 경우 규제대상에게 일정한 제재를 가한다. 예컨대 환경기준을 충족하지 못하는 제품, 소비자 안전을 담보할 수 없는 제품을 생산한 기업에 대해 과징금 등 불이익을 주는 경우이다. 마지막으로 간접규제는 시장 원리를 활용하는 경우이다. 임의표준은 준수할 의무가 없지만 시장에서 소비자에게 제품에 대한 긍정적인 신호(signal)을 발송함에 따라 판매가 용이해진다.

나 전적으로 이들만 취급할 수 있다. 표준은 상품의 특성 또는 관련 공정 및 생산방법에 공통적이고 반복적인 사용을 위하여 규정하는 문서 혹은 규칙, 지침을 말한다. 기술규정과 동일한 요소를 다루지만 인정(accreditation) 된 기관에 의해 승인되고 준수가 강제적이지 않다는 차이를 가진다. 마지막으로 적합성평가절차는 기술규정이나 표준이 관련 요건을 충족하는지 알아보는 직·간접적인 방법으로 적합성 유무를 판단하는 모든 절차를 포괄한다(WTO/TBT 협정문 부속서 1).

2) 기술규제의 효과

기술규제는 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 가지고 있다. 긍정적인 측면에서 기술규제는 기술개발을 촉진시켜 국가와 산업 경쟁력을 확보하며, 비용절감과 품질향상, 정보의 비대칭성 해소와 규모의 경제를 창출한다. 먼저 기술규제를 충족시키지 못한 제품은 시장에서 판매할 수 없기 때문에 기업은 기술규제 충족시키기 위한 제품개발에 나서게 되며 이 과정에서 혁신이 이루어진다(한국산업기술진흥원, 2010: 13-14). 둘째, 기업은 근로자의 안전을 고려한 생산 공정을 설계하고 적용함으로써 비경제적 손실을 예방할 수 있으며, 부품을 표준화함으로써 대량생산을 통한 생산원가의 절감, 부품 저장창고 공간의 절약 효과를 가져 온다(신명재, 2005: 16-17). 마지막으로 동일한 표준을 준수한 제품은 제품의 특성이나 생산 공정에 큰 차이가 없기 때문에 제품의 거래비용과 탐색비용을 줄일 수 있다(정문현, 2014b; 226).

반대로 기술규제는 국가 간 무역과 국내 산업의 발전에 부정적인 영향을 미친다. 먼저 국가 간 무역에서 기술규제는 TBT로 사용되어 수출기업의 부담을 증가시킨다. 이러한 사례로는 국내 업체와의 차별적 기준, 현재 기술수준을 고려하지 않은 과다한 기술요건, 불투명한 기술규제 제정과 적용, 상표부착요건을 강제하는 기술규정을 든다. 또한 표준은 국가 간 상이한 표준, 국제 표준과의 불일치, 임의표준이, 적합성평가절차는 동일한 제품의 중복검사, 과도한 검사비용과 시간, 불투명한 절차가 기업의 부담을 가중시킨다(외교통상부, 2004; 한국산업기술진흥원, 2010: 13-14). 둘째, 기술규제가 국내 산업에 미치는 부정적인 영향은 다시 여섯 가지 유형으로 세분된다. 빠른 기술발전 속도에 규제의 대응이 느리거나(규제공백), 하나의 제품에 유사한 기술규제가 중복 적용되거나(규제중복), 과학적인 기준이 없거나 국내·외 규제와 비교할 때 규제대상의 부담이 과도한 경우가 있다(과도한 규제). 또한 신제품에 적합한 기술규제가 없어 제품 출시가 지연되거나 기술개발 의지를 상쇄시키는 경우(신기술 개발 저해), 동일 제품임에도 부처 간 상이한 기준, 국가표준과 국제표준 등이 불일치하는 경우(규정과 표준의 불일치), 현재 기술수준에 비해 과도한 수준을 요구하는 경우(기술기준 강화)가 있다(보건복지부, 2015).

2. WTO/TBT 협정

1) 배경과 목적

WTO/TBT 협정이 발효된 배경은 '관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade; GATT)'에서 찾을 수 있다. 1948년 처음 발효된 GATT는 제2차 세계대전의 주요 원인 중 하나로 지목된 각 국의 보호무역주의로 인한 문제를 해결하려는 목적을 가지고 있다. 이에 보호무역의 주요 원인으로 지적되었던 관세를 완화하기 위해 관세양허표와 평등·무차별 적용의 원칙의 적용, 기타 관세 관계의 규정 마련, 무역제한의 폐지를 위한 노력을 기울였다. 그 결과 GATT는 각 국의 높은 관세율을 낮추는 데 큰 역할을 하였다(김중웅, 1983). 그러나 각 국은 낮아진 관세로 인해 자국의 산업을 보호하기 위한 새로운 수단을 물색하였고, 기술규제, 수입할당제, 수입과징금, 수입예치금 등을 포함한 NTB를 활용하기 시작하였다. 각 국은 NTB가 무역에 미치는 부정적인 영향을 우려하였고, 이를 해소하기 위한 노력을 기울였다. 1973년 개최된 도쿄라운드는 NTB의 철폐에 초점을 두었으며 기술규제에 대한 다자규범으로서 표준규약(Agreement on Technical Barrier to Trade)이 채택되었으며 이를 바탕으로 1979년 제네바 협정에서 GATT/TBT 협정이 채택되었다. 이후 1995년 WTO 체제가 등장하면서 GATT/TBT 협정은 WTO 회원국 전체가 협정 의무를 이행해야 하는 강제력을 가지게 되었다(양준석 외, 2010: 9-13; TBT 중앙사무국, 2016: 2).

WTO/TBT 협정의 목적은 기술무역장벽의 해소를 통한 자유무역의 증진, 개발도상국가의 지원에 있으며, 공산품과 농산물을 포함한 모든 상품 중 '위생 및 식물 위생 조치의 적용에 관한 협정'과 '정부조달에 관한 협정'에 포함되는 것을 제외한 모든 상품이 그 대상이 된다(WTO/TBT 협정문 제1조). 이를 위해 WTO/TBT 협정은 협정의 원활한 이행을 위해 주요 원칙을 제시하는데 주요 원칙은 비차별대우, 불필요한 장애의 금지, 국제표준의 사용 원칙으로 구분된다. 비차별대우의 원칙은 다른 회원국으로부터 수입되는 상품이 자국에서 생산한 같은 종류의 상품에 비해 불리한 취급을 받아서는 안 된다는 것을 의미한다(WTO/TBT 협정문 제2조제1항). 불필요한 장애의 금지 원칙은 국가안보나 보건, 안전, 환경 등 정당한 목적을 수행하기 위한 최소한의 규제를 제정해야 하며 이를 벗어나 국제무역에 불필요한 장애를 초래할 수 있는 기술규정을 준비, 채택, 적용하지 않는다는 것을 뜻한다(WTO/TBT 협정문 제2조제2항). 국제표준의 사용 원칙은 기술규정을 제정할 경우 관련된 국제표준이 존재하거나 국제표준의 완성이 임박했을 때 개별 국가의 독자 표준이 아닌 국제표준을 따르도록 하는 것이다(WTO/TBT 협정문 제2조제4항).

2) 주요 내용

WTO/TBT 협정문을 통해 협정의 주요 내용을 살펴보면 크게 '기술규정 및 표준(Technical Regulations and Standards)', '기술규정 및 표준에의 적합(Conformity with Technical Regulations and Standards)', '정보 및 지원(Information and Assistance)', '기구, 협의 및 분쟁해결(Institutions, Consultation and Dispute Settlement)' 등으로 구분할 수 있다.

먼저 기술규정 및 표준에서는 각 국의 기술규정이 무역에 저해되지 않고, 가능한 국제 표준을 적용하도록 규정하고 있다. 만약 이와 다를 경우 다른 회원국에 미리 알리도록 통보의무를 두고 있다(WTO/TBT 협정문 제2조).

다음으로 기술규정 및 표준에의 적합에서는 적합성평가절차에 대해 규정하고 있다. 적합성평가절차가 다른 회원국의 무역에 중대한 영향을 미칠 경우 통보하도록 하고 있으며(WTO/TBT 협정문 제5조), 적합성평가절차의 상호인정을 규정한다(WTO/TBT 협정문 제6조).

셋째, 정보 및 지원은 각 회원국이 다른 회원국이 자국 기술규제에 대한 이의제기, 질의 혹은 기술규제문서에 대한 사본 요청 등의 업무를 담당할 수 있도록 질의처(inquiry point)를 두도록 하며(WTO/TBT 협정문 제10조), 개발도상국에 대한 기술원조와 국가표준화기관 운영에 대한 조언(WTO/TBT 협정문 제11조) 등을 규정한다.

마지막으로 기구, 협의 및 분쟁해결에서는 협정의 운영, 목적의 증진과 관련된 사안을 협의하는 무역기술장벽위원회에 대하여(WTO/TBT 협정문 제13조), 분쟁해결조항은 분쟁 시 GATT 조항을 준용하며 기술적 문제의 지원을 위한 기술전문가단(technical expert group)의 설치와 운영에 대해 규정한다(WTO/TBT 협정문 제14조).

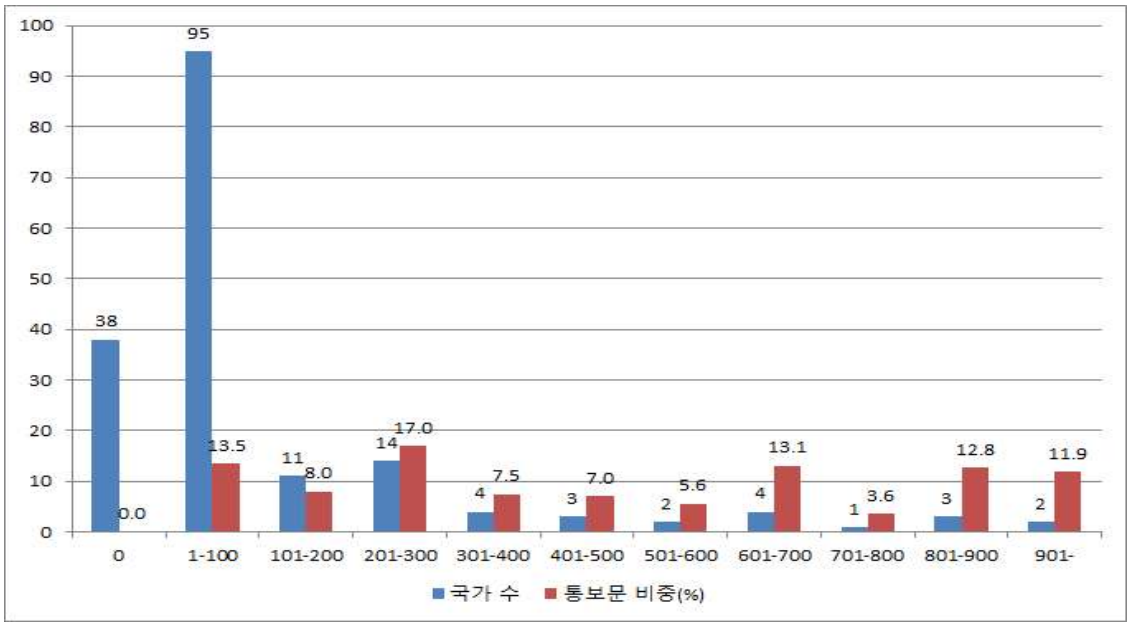
3) 협정의 이행

WTO/TBT 협정은 회원국이 자국의 기술규제를 통보하고, 질의처를 운영하며, 개발도상국을 지원한다. 이러한 협정 의무이행은 회원국 간 자유로운 무역을 보장하며, 개발도상국이 기술수준을 고려하여 협정을 적용할 수 있도록 한다(WTO/TBT 협정문). 먼저 회원국의 기술규제 통보건수는 증가추세를 보이고 있다. 협정이 시작된 1995년 383건이 시작된 이래 2007년 1,030건이 제출되었으며, 2009년에는 2,251건으로 가장 많은 통보문이 제출되었다. 이후 증감을 거듭하며, 2012년 이후에는 약 1,990건 내외 수준을 유지하고 있다. 이렇게 통보건수가 증가한 이유는 기존 선진국뿐만 아니라 개발도상국 역시 통보문을 적극적으로 제출하고 있기 때문이다. 특히

중국은 2001년 WTO에 가입한 이후 불과 10여년 만에 통보문 제출 수가 두 번째로 많은 국가로 올라섰다. 또한 브라질과 이스라엘, 사우디아라비아 등과 같은 국가들 역시 최근 적극적으로 통보문을 제출하고 있다. 한국 역시 통보문을 적극적으로 제출하고 있으며, 2014년까지 총 647건의 통보문을 제출하였다. 그러나 전체 통보건수가 증가하고 있음에도 불구하고 국가별 통보건수는 여전히 일부 국가에 치우친 모습을 보인다. 2014년 WTO 164개 회원국 중 약 84.8%인 139개국이 1건 이상의 통보문을 제출하였다. 하지만 전체 회원국의 약 11.6%인 상위 19개 국가가 제출한 통보문은 전체 통보문의 61.5%에 달한다(김성준 외, 2014).

<그림 5> 통보문 제출 규모별 구분

(단위: 개국, %)



자료: 각 년도 WTO Annual Report.; 김성준 외, 2014. 재구성.

둘째, WTO 회원국은 기술규제의 통보뿐만 아니라 자국의 기술규제에 대한 다른 회원국의 자료요청, 질의에 대응하기 위한 공식 창구인 질의처(Inquiry Point)를 두어야 한다(WTO/TBT 협정문 10.1조). 한국 역시 이 조항에 따라 상품별로 3곳의 질의처를 운영 중이다. 공산품은 국가기술표준원 기술규제정책과, 농·수산품은 농림축산식품부 국제협력총괄과, 식·의약품은 보건복지부 통상협력담당관에서 업무를 담당한다.[6]

국가기술표준원의 연도별 질의응답 건수를 살펴보면 1997년부터 2001년까지 76건

6) KnowTBT 홈페이지: http://www.knowtbt.kr

에서 158건으로 약 2.1배 증가하였고 증감을 거듭하여 2009년에는 219건으로 최고를 기록하였다. 이후에는 감소추세로 돌아서 2013년 101건으로 약 50% 수준을 유지한다. 질의응답 건수의 감소는 오히려 국내 기술규제의 투명성이 향상된 것으로 볼 수 있다. 예를 들어 2003년과 2004년 사이 질의응답 건수는 156건에서 90건으로 크게 감소하였는데, 이는 당시 국내 기술기준에 국제표준을 적극 도입하여 국내 기술규제의 투명성이 높아졌기 때문이다(기술표준원, 2005: 135).

<표 35> 국가기술표준원 연도별 질의응답 건수

(단위: 건)

연도	1997	1998	1999	2000	2001	2002
질의응답 건수	76	37	74	113	158	140
연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008
질의응답 건수	156	90	42	72	158	138
연도	2009	2010	2011	2012	2013	합계
질의응답 건수	219	76	84	78	101	1,812

자료: 국가기술표준원, 2013: 1002; 기술표준원, 2005: 135. 재구성.

마지막으로 개발도상국 지원 사업이 있다. 한국은 2012년부터 아시아와 남미 지역 개발도상국에 한국형 인증제도 지원사업인 '개도국 표준체계 보급지원사업(International Standards Infrastructure Cooperation Program; ISCP)'을 추진하고 있다. 이에 2012년부터 2015년까지 61개국 282명을 대상으로 한 초청교육과 64개국 1,324명을 대상으로 한 현지 방문 워크숍, 국가표준역량진단(National Standards Capability Assessment Framework; NSCAF) 컨설팅 12회를 실시하였다. 이러한 지원 사업은 해당 국가의 기술규제 투명성, 기술규제의 유사성을 확보함으로써 국내 기업과 시험인증산업이 해당 국가 진출을 용이하게 한다(국가기술표준원, 2015: 902-904).

3. 선행연구

선행연구는 연구의 분석대상인 WTO/TBT 협정, 협정의 효과를 분석하기 위한 중력모형, 분석방법인 MRQAP에 대해 탐구하였다. 먼저 WTO/TBT 협정과 관련된 선행연구는 협정문의 특징과 의무사항 등을 밝히고 이를 통해 협정이 무역에 미치는 영향과 대응방안을 제시하였다. 남상열(2005)은 WTO/TBT 협정의 특징을 소개하면서 최근 TBT에 대한 관심과 중요성이 부각되고 있음을 밝혔다. TBT는 제품의 특성뿐만 아니라 생산절차까지 아우르기 때문에 적극적으로 대비해야 하며, 이를 위해

해외 기술규제 정보의 수집과 중소기업의 대응방안 마련, 국내 기술규제의 투명성 확보, 국제 표준화 등이 필요하다고 보았다. 양준석 외(2010)는 WTO/TBT 협정 의무를 원활히 이행하기 위해 TBT 중앙사무국의 허브화, TBT 전문인력 양성, 기술규제의 품질제고 노력을 통한 국내 통보절차 및 질의처 운영개선 방안을 제시하였다. 성백웅·송송이(2011)은 특정무역현안(Specific Trade Concer; STC)이 실질적인 무역장벽으로 작용하기 때문에 각 국의 상이한 기술규제에 대한 분석을 바탕으로 광범위한 정보원의 활용, 기업을 대상으로 한 해외 기술규제 번역서비스의 제공, 해외 기술규제에 대한 메일링 서비스 제공, 산업계의 기술규제 의견 수렴과 같은 범부처적인 대응전략 마련을 제안하였다.

중력모형과 관련된 연구는 WTO 협정의 가입여부 또는 기술규제가 국가 간 무역에 미치는 영향을 분석한 연구가 있다. 대부분의 연구는 WTO 협정의 가입으로 한국의 무역량은 증가하는 효과를 가져왔다는 결론을 도출하였으나 기술규제와 관련된 연구는 분석대상과 범위에 따라 효과가 다르게 나타났다. 이현훈·박의정(2006)은 우리나라 무역상대국의 WTO 가입여부와 지역무역협정(Regional Trade Arrangement; RTA)의 참여가 무역에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과 WTO 가입 여부는 한국의 수출량 증가에 영향을 미치지 못했지만 수입에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 유럽연합(European Union: EU), 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA), 동남아시아국가연합(Association of South-East Asian Nations: ASEAN)의 RTA는 수출에 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 강인수(2007)는 한국과 한국의 무역상대국을 대상으로 GATT/WTO 가입이 무역에 미치는 효과를 분석하여 무역량 증가에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 보였다. 다음으로 기술규제가 무역에 미치는 영향을 분석한 연구이다. Bao & Qiu(2010)은 중국의 농산품과 공산품의 무역을 연구대상으로 TBT의 효과를 분석하였다. 분석결과 농산품은 TBT가 수입에 부정적인 역할을 했지만 공산품은 오히려 수입에 긍정적인 역할을 한다는 결론을 도출하였다. 박주근(2011)은 WTO/TBT 협정에서 요구하는 국제표준과의 조화가 한국의 무역에 미치는 영향을 분석하였으며 국제표준과의 조화가 높을수록 무역에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 밝혔다. Ijiri et, al.(2012) 역시 국제표준과의 조화가 무역에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과 박주근(2011)과 유사하게 국제표준과의 조화가 높을수록 무역에 긍정적인 영향을 미치며, 대체재의 존재유무에 따라 상품 수입거리에 영향을 준다고 보았다. 이탁(2013)은 WTO/TBT 통보문이 한국의 수출에 미친 영향을 각 산업분야로 구분하여 분석하였다. 분석결과 농업과 전자전기, 화학공업 분야의 다른 회원국 통보문은 한국의 수출에 부정적인 영향을 미쳤으며, 반대로 일반기계, 운송기기 분야의 통보문은 수출에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. Cadot et, al.(2014)은 선진국과 후진국 간 표준의 조화와 상호인정협정이 이들

간 무역에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과 표준의 조화와 상호인정협정은 선진국과 후진국 간 무역에서 선진국을 중심으로 한 Hub-and-Spoke 형태의 무역구조가 심화되며, 오히려 후진국 간 무역을 저해한다는 사실을 보였다.

MRQAP와 관련된 연구는 네트워크 간 상관관계를 나타낼 수 있어 국가 간 교역이나 지식의 흐름, 인구의 이동과 같은 사회 현상을 밝히는 등 다양한 분야에 적용된다. 먼저 국가 간 교역에 MRQAP를 적용한 연구는 Zhou(2011), Zhou(2013)의 연구가 있다. Zhou(2011)는 국가 간 동종친화성(homophily)이 무역에 긍정적인 영향을 미칠 것이라 가정하였다. 분석결과 국가 간 정치적, 문화적, 언어적 동일성이 있을 경우 무역에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보였다. Zhou(2013)은 동종친화성 이외에 국가 간 관계의 변화가 무역에 영향을 분석하였다. 분석결과 무역에 중심적인 국가일수록 지리적 요인을 극복하는 경향이 있었으며, 주변국가일수록 무역에 지리적 요인이 크게 작용하는 경향을 보였다. 사회 현상을 밝히는 데 적용된 연구로는 김민정 외(2009)가 개별 영업사원이 조직 내 네트워크를 파악하는 능력에 영향을 미치는 요인을 찾기 위해 친교 네트워크, 과업 네트워크가 미치는 영향을 분석하였으며, 전승준(2010)은 세계화에 따라 국제 뉴스의 구조변화에 영향을 미치는 요인을 탐구하였다. 또한 Tranos et, al.(2012)은 국가 간 인구의 이주에 영향을 미치는 요인을 중력모형과 결합하여 분석을 시도하였으며, 박준형 외(2013)는 특허인용 정보를 활용하여 기업 간 지식흐름에 대해 분석하였다.

이 연구는 기존의 선행연구처럼 WTO/TBT 협정의 영향을 분석한다는 점에서 공통점을 가진다. 하지만 분석대상과 시점, 연구방법에 있어 기존 선행연구와 차별성을 가진다. 먼저 분석대상은 다른 연구들과는 달리 전체 국가를 대상으로 한다. 기존의 선행연구는 대부분 특정 국가와 이와 교역관계를 맺고 있는 국가로 한정한 경우가 많다. 따라서 특정 국가에 미치는 무역의 영향을 보다 면밀하게 파악할 수 있지만 국가 간 무역의 전반적인 특성을 고려하기는 어렵다. 국가 간 무역은 한 국가와 다른 국가 간 일대일로 진행되는 것이 아닌 다수의 국가와 또 다른 다수의 국가 간 동시에 교역이 진행되는 복잡한 과정을 거치기 때문이다. 다음으로 협정의 최근 영향을 분석한 연구를 찾기가 어렵다. 최근 Bao & Qiu(2012)의 연구는 WTO/TBT 협정이 시작된 1998년부터 2008년까지 105개 국가를 대상으로 분석을 진행하였다. 하지만 2008년 세계적인 경기침체로 인해 각 국의 보호무역이 심화되었다는 점을 고려하면 WTO/TBT 협정이 최근 국가 간 교역에 미치는 영향을 보완할 필요가 있다. 마지막으로 연구방법의 차이이다. 기존 WTO/TBT 협정을 분석한 연구는 제도적인 측면에서 문제를 찾고 대안을 제시한 경우가 많다. 하지만 이 연구는 협정의 영향을 실증적으로 분석하였으며, MRQAP를 통해 분석을 단순화함으로써 보다 효율적인 연구를 추구하였다.

Ⅲ. 연구방법론과 분석모형

1. 연구방법론

1) 중력모형

자연과학 분야에서 처음 만들어진 중력모형이 사회과학 분야에 적용되기 시작한 것은 1929년 Reilly의 일반모형(Reilly's general model)이 널리 알려지면서 부터이다. Reilly는 두 소매점 간 소비자를 끌어들일 수 있는 능력이 균형을 이루는 지점(breaking point)을 찾는데 중력모형을 활용하였다. Tinbergen(1962)은 국가 간 무역에 처음 중력모형을 활용하였다. 이를 통해 국가의 경제규모는 국가 간 무역량 증가에 긍정적인 영향을 미치나 거리는 부정적인 영향을 미친다는 사실을 밝혔다. 이후 Linnermann(1966)은 기본적인 중력모형에 관세와 상무협정(commercial arrangement)을 독립변수로 추가하여 분석에 활용하였다.

초기 중력모형은 이론적 기반이 없는 실증분석 모형이라는 비판이 많았다. 하지만 1970년대 후반부터 중력모형에 대한 이론적 기반이 갖춰지면서 기존의 비판을 극복하였다. 먼저 Anderson(1979)은 수출액(또는 수입액)은 양국의 소득과 수송비의 함수라는 사실을 이론적으로 발전시켰으며, Berstrand(1989)는 산업간(inter-industry), 산업내(intra-industry) 무역에 핵셔-오린-챔버린-린더 모형(Heckscher-Ohlin-Chamberlin-Linder model)을 적용하여 중력모형의 미시경제적 기반을 구축하였다. Hummels & Levinshon(1995)는 국제무역에서 독점적 경쟁모형을 가정하여 OECD 국가와 비OECD 국가 간 무역량의 변화가 중력모형을 통해 설명될 수 있음을 보였고, Deardorff(1998)는 제품에 대한 차별화 가정 없이도 핵셔-올린 모형으로부터 중력식을 도출하여 중력모형이 표준 무역이론에 쉽게 적용될 수 있다는 점을 밝혔다. Freenstra, et al.(1999)은 독점적 경쟁모형과 상호덤핑모형(reciprocal-dumping model)을 활용하여 국가 간 무역을 분석하였고, Eaton & Kortum(2002)은 리카도 모형으로부터 중력모형을 도출하였다.

중력모형은 두 물체의 질량이 클수록, 거리가 가까울수록 두 물체 사이의 인력이 강해진다는 만유인력의 법칙을 국가와 지역 간 거래, 이민, 여행객 수, 해외직접투자 등의 분석에 적용한 것이다(박건영, 2015). 국가 간 무역은 중력무역이 가장 널리 활용되는 분야 중 하나로 두 국가의 경제적 규모가 커질수록, 두 국가 사이의 거리가 가까울수록 교역량이 증가한다는 것을 보여준다(정문현, 2014a). 이러한 중력모형

은 세 가지 가정을 가진다(김사헌, 2008). 먼저 물리학에서 두 물체의 질량과 거리는 두 지역의 특성과 상호관계로 가정한다. 따라서 물체의 질량 변화에 따라 두 물체 사이의 인력(引力)이 변하는 것처럼 두 지역의 인구 수나 자원의 매력도 등에 따라 두 지역 간 상호작용의 강도는 변한다. 둘째, 각 지역은 경제·사회적 특성이 균등한 동질집단(homogeneous group)을 가정한다. 즉, 지역민의 기호나 연령분포, 소득분포, 직업구조 등이 동일하다고 본다. 마지막으로 각 지역은 평탄한 평원에 위치한다고 가정한다. 따라서 각 지역에서 다른 지역으로 상품을 운송하는 데 소요되는 비용은 지형이나 운송수단에 영향을 받는 것이 아닌 거리에 비례한다고 본다.

2) MRQAP

MRQAP(Multi Regression Quadratic Assignment Procedure)는 네트워크 매트릭스 간 회귀분석을 실시하는 방법이다(곽기영, 2014). MRQAP는 일반 회귀모형과 동일하게 OLS(Ordinary Least Square)를 가정한다. 따라서 SPSS와 같은 전통적인 통계소프트웨어에서 제공하는 회귀분석 결과와 유사한 형태의 분석결과를 제공하기 때문에 결과에 대한 해석 이 용이하다. 또한 특별한 통계적 조작이 없이도 관측치 간 자기상관 문제를 해결할 수 있다는 장점이 있다. 이는 노드 간 상호작용을 배제할 수 있기 때문에 국가 간 무역과 같이 노드 간 상호작용이 발생하는 분석에 유용하게 적용할 수 있다. 마지막으로 MRQAP는 두 노드의 방향성을 고려하여 분석할 수 있기 때문에 국가 간 교역이나 이민 등 두 노드 사이의 방향성이 중요하게 고려되는 분석에 적합하다(박준형 외, 2013; Borgatti and Freeman, 2002).

MRQAP를 통해 회귀계수를 구하는 기본적인 절차는 정방형의 종속 매트릭스와 독립 매트릭스 간 상관계수를 구하는 QAP(Quadratic Assignment Procedure)와 유사하다. QAP는 종속 매트릭스와 독립 매트릭스 간 상관관계를 구하고, 이후 독립 매트릭스를 충분히 많이 재배열하여 다시 종속 매트릭스의 상관계수를 구한다. 다음으로 처음 구한 상관계수와 독립 매트릭스의 재배열을 통해 얻은 상관계수를 비교하여 후자가 전자보다 클 확률이 0.05보다 적을 경우 처음 구한 상관계수를 결정한다. MRQAP 역시 원매트릭스의 회귀계수와 R2을 구하는 것에서 시작한다. 이후 독립변수 매트릭스의 재배열 과정을 통해 얻은 매트릭스와 종속변수 매트릭스 간 회귀분석을 실시한다. 이러한 과정을 무수히 반복하여 실행하여 얻은 회귀계수를 원매트릭스에서 구한 회귀계수와 비교한다. 만약 재배열 과정을 거쳐 얻은 회귀계수가 처음 구한 회귀계수보다 클 확률이 0.05보다 적을 경우 처음 구한 회귀계수를 결과 값으로 결정한다(전승준, 2010).

2. 분석모형

이 연구는 중력모형을 활용하여 통보의무가 시작된 1995년부터 2014년까지 TBT 통보문이 무역에 미치는 영향을 분석하였다. 중력모형은 두 국가 간 무역량을 분석하는 데 널리 사용되는 모형으로 두 국가의 경제규모는 무역량에 긍정적인 영향을 미치고 거리는 무역량에 부정적인 영향을 미친다고 가정한다. 대다수의 선행연구 역시 이러한 가정을 토대로 각각의 연구 목적에 적합한 독립변수를 추가하여 모형을 구성한다. 이 연구 역시 경제규모와 거리로 표현되는 기본적인 중력모형을 바탕으로 TBT 통보문과 그 외 선행연구에서 무역량의 변화를 설명하기 위해 사용된 변수를 독립변수로 추가하여 분석모형을 구성하였다.

(1) 종속변수

종속변수는 i국이 j국으로 수출한 상품의 양으로 삼았다. 국가 간 무역에서 중력모형을 적용한 선행연구에서 종속변수는 두 국가 간 교역량을 의미하기 때문에 수출량과 수입량을 합하여 사용하거나 혹은 각 국의 수출량과 수입량을 구분하여 사용한다. TBT 통보문은 수출대상국가의 비대칭정보를 해소하고 무역에 소요되는 부대비용을 절감함으로써 국가 간 무역을 원활하게 하는 데 목적이 있다. 하지만 TBT로 작용할 경우 수출국가는 수출에 어려움을 겪게 될 가능성이 높으며 이러한 문제를 해소하기 위해 STC를 통해 문제제기도 한다. 이러한 이유로 TBT 통보문은 각 국가의 수입보다 수출과 더 밀접한 관련이 있기 때문에 종속변수는 국가 간 교역량을 각 국의 수출량으로 한정하였다.

데이터는 개별 국가 간 무역량을 수출과 수입으로 구분하여 제공하고 있는 UNComtrade의 자료를 활용하였다. 이 중 분석대상은 각 국가의 1인당 GDP, 인구 등 독립변수 데이터가 모두 있는 국가로 한정하였다. 자료를 종합한 결과 전체 분석대상 국가는 161개 국가이다. 원자료는 각 년도의 현재 화폐(current dollar)를 기준으로 표시되어 있기 때문에 연도별 실질가치를 반영한 2005년 기준 실질 달러(constant dollar)로 변환하여 분석에 사용하였다.

(2) 독립변수

가. 1인당 GDP와 인구수

중력모형에서 경제규모를 나타내는 변수로 해당 년도 각 국가의 1인당 GDP와 인

구수를 정하였으며, 두 국가의 1인당 GDP와 인구수를 각각 곱한 후 자연로그를 취한 형태로 활용하였다[7]. GDP는 일정 지역(한 국가)의 총생산을 의미하기 때문에 해당 국가 국민의 총생산을 나타내는 GNP보다 중력모형의 분석목적에 더욱 부합한다. 인구수는 1인당 GDP와 함께 한 국가의 전체 경제규모를 나타낸다. 다만 변수로 GDP가 아닌 1인당 GDP를 활용한 이유는 1인당 GDP는 개인의 소득수준을 의미하여 개별 국가의 소비성향을 대변할 수 있기 때문이다. 예컨대 소득이 높을수록 더 많은 재화를 구매할 수 있으며 단순한 의식주의 구매, 상품의 가격만을 고려하던 소비에서 벗어나 삶의 질을 높이기 위한 재화를 구매하거나, 안전이나 품질을 고려한 소비를 한다(이준구, 2005: 92-98; 정준우 외, 2006: 3). 또한 1인당 GDP는 전체 GDP를 해당 년도의 인구수로 나눈 것이기 때문에 인구수와 함께 사용할 경우 국가의 전체 경제규모를 파악할 수 있다.

1인당 GDP와 인구수는 세계은행의 데이터[8]를 활용하였으며 2005년 기준 미국 달러화로 표시하였다. 중력모형은 경제규모가 커질수록 교역량이 늘어나기 때문에 개별 국가의 1인당 GDP가 높고 인구수가 많을수록 상대 국가와의 무역량은 증가한다. 따라서 1인당 GDP와 인구수는 무역량과 양(+)의 상관관계가 있을 것으로 예상된다.

나. 거리

중력모형에서 사용된 거리는 두 국가의 수도 간 거리를 적용하였으며, 여기에 자연로그를 취하여 사용하였다[9]. 거리는 두 국가 간 무역에 소요되는 비용을 대리하는 변수로 활용되기 때문에(김사헌, 2008) 물리적 거리 이외에도 운송비용, 소요시간, 문화적 이질성, 시장접근성 등 다양한 개념이 포함된다(최봉호, 2005: 1040).

데이터는 프랑스 경제연구센터(Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales: CEPII)의 데이터를 사용하였다. 중력모형은 두 지역 간 거리가 멀어질수록 무역에 소요되는 비용은 증가하기 때문에 무역량은 감소한다고 가정한다. 따라서 이 연구 역시 국가 간 거리와 교역량은 음(-)의 상관관계를 가질 것으로 예상된다.

---

7) 중력모형이 각 국가 경제규모의 탄력성에 영향을 미치는 연구는 변수 간 곱이 아닌 개별 변수 값을 그대로 로그 값을 취해 분석에 활용한다(함시창, 1997: 204). 이 연구는 개별 국가에 초점을 두는 것이 아닌 통보문이 교역에 미치는 영향을 분석하기 때문에 두 변수의 곱을 활용한 중력모형을 구성하였다.

8) 세계은행: http://data.worldbank.org/indicator

9) 초기 중력모형에서 국가 간 거리는 제곱으로 고정되어 있었으나(Reilly, 1929; Batty, 1978), 거리의 제곱으로 변수가 고정되면 개별 국가의 특성이 거리에 미치는 영향을 반영할 수 없다는 지적으로 인해 이후 연구는 거리의 계수를 β로 바꾸어 활용하고 있다(Haynes & Fotheringham, 1984). 이 연구 역시 거리 계수를 β로 하여 거리에 영향을 미치는 개별국가의 다양한 특성을 보다 잘 반영할 수 있도록 하였다.

다. TBT 통보

TBT 통보는 해당년도 수출대상국 대비 수출국 통보건수의 비율을 의미한다. 각 국가의 통보건수는 속성(attribute)을 나타내는 변수이기 때문에 네트워크 분석을 위한 별도의 관계가 형성되어 있지 않다. 따라서 노드의 각 속성 간 관계를 설정하고 이를 토대로 네트워크를 형성한다(박준형 외, 2013: 27). 네트워크 간 관계를 형성하기 위해서는 속성 간의 차(差), 차의 절댓값 등이 활용되며, 이 연구에서는 수출국가와 수출대상국가 통보건수의 자연로그의 비(比)를 활용하였다. 이는 통보문이 무역에 미치는 영향력의 크기가 기술규제의 유형과 대상 품목에 따라 달라(Bao & Qiu, 2010: 264; 이탁, 2013: 391) 통보건수의 차에 비례하여 무역에 영향을 미친다고 보기 어렵기 때문이다. 또한 전체 분석대상인 161개 국가 중 10개 국가의 통보건수가 전체 국가의 약 41.4%를 차지하여 일부 국가에 편중된 모습을 보이기 때문이다(김성준 외, 2014). 마지막으로 아직 통보문을 한 건도 제출하지 않은 39개 국가는 통보문을 로그값으로 전환하기가 불가능하기 때문에 모든 국가의 통보문에 1을 더해 분석에 활용하였다.

데이터는 WTO '온라인 문서 시스템[10]'의 검색결과를 활용하였다. TBT 통보문을 검색할 수 있는 대표적인 사이트 중 하나인 'TBT 정보관리시스템'은 폐지된 통보문의 경우 검색이 불가능하기 때문에 당시 연도별 전체 통보문 수와 다소 차이가 있다. 하지만 온라인 문서 시스템은 WTO에서 발행된 모든 문서를 문서번호[11]로 검색할 수 있어 위와 같은 문제를 보완할 수 있다. 선행연구의 검토 결과 통보문이 무역에 미치는 영향은 상품유형과 국가에 따라 상이하게 나타났다. 따라서 이 연구의 분석결과 역시 다른 변수와의 관계에 따라 상이하게 나타날 것으로 예상된다.

라. 기타변수

국가 간 무역에 영향을 미치는 국경의 인접여부, 동일언어 사용여부, 동일 식민지 경험여부는 더미변수를 활용하였다. 두 국가가 국경을 인접하고 있거나 동일 언어를 사용하며, 동일한 식민지 경험이 있을 경우 1로 표시하고, 그렇지 않은 경우 0으로 표시하였다.

데이터는 CEPII의 자료를 활용하였다. 두 국가의 국경이 인접하고, 동일언어를 사용하며, 동일 식민지 경험이 있을 경우 사회·문화적 환경이 유사하고 의사소통에 문제가 없으며, 유사한 법률 체계를 가지고 있어 상대 국가의 시장에 대한 이해가 용이

10) WTO 온라인문서시스템: http://docs.wto.org
11) 각 국가의 통보문 역시 WTO의 문서 중 하나이기 때문에 검색이 가능하다. 통보문 문서번호는 2003년 이전에는 'G/TBT/Noti.'로, 2003년 이후에는 'G/TBT/N'으로 시작한다.

해지기 때문에 무역량이 증가할 것으로 예상된다(김태영·안경애, 2014: 46; Bonikowski, 2010: 336).

<표 36> 변수의 정의와 예측방향

변수명	정의	예측방향	자료출처
pcGDP	i국과 j국 t년도 1인당 GDP의 곱	(+)	World Bank
POP	i국과 j국 t년도 인구의 곱	(+)	World Bank
Dist	i국과 j국 수도 간 거리	(-)	CEPII
Border	i국과 j국의 국경 인접 여부	(+)	CEPII
ComLang	i국과 j국의 공통 언어 사용 여부	(+)	CEPII
ComCtry	i국과 j국의 공통 식민지 경험 여부	(+)	CEPII
TBT	i국과 j국의 통보건수의 비	(+) / (-)	WTO Document Online

(3) 분석모형

앞서 정의한 변수들을 토대로 구성한 연구모형은 <수식 1>과 같다. 최종 연구모형에서는 통보문의 시차를 고려하였는데 이는 각 국이 통보한 기술규제가 통보된 당해 연도만 적용되는 것이 아니라 다음 해에도 지속적인 영향을 미치기 때문이다. 이에 당해 연도에 제출된 통보문이 수출에 미치는 영향과 더불어 1-3년 전에 제출된 통보문이 종속변수에 미치는 영향을 함께 분석하였다. 이러한 토대로 구성된 연구모형을 식으로 표현하면 다음과 같다.

<수식 5> 분석모형

$$\ln(\mathrm{Export}_{ijt}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(pcGDP_{it} \bullet pcGDP_{jt}) + \beta_2 \ln(POP_{it} \bullet POP_{jt}) + \beta_3 (Dist_{ij}) + \beta_4 \ln(TBT_{it-a} / TBT_{jt-a}) + \beta_5 Border_{ij} + \beta_6 ComLang_{ij} + \beta_7 ComCtry_{ij} + \epsilon$$

Export: i국에서 j국으로의 수출량
pcGDP: 1인당 GDP
POP: 인구 수
Dist: i국과 j국 수도 간 거리
TBT: 통보건수
Border: i국과 j국의 국경인접 여부
ComLang: i국과 j국의 공통언어 사용 여부
ComCtry: i국과 j국의 공통 식민지 여부
i: 수출국, j: 수출대상국
t: 연도
a: 시차(0-3년)

Ⅳ. WTO/TBT 통보문 영향분석

1. 주요 변수의 영향

전체 161개 국가를 대상으로 1995년부터 2014년까지 통보문이 무역에 미치는 영향을 분석한 결과 중력모형의 기본 가정에 부합한 결과가 도출되었으며, 다른 변수들 역시 선행연구의 결과와 부합하였다. 통보문은 각 국가가 통보문을 적극적으로 제출할수록 각 국의 수출량 증가에 긍정적인 영향을 미쳤다.

1인당 GDP와 인구수 분석결과 각 연도의 결과는 모두 유의수준 0.01에서 통계적으로 유의미하였으며, 1인당 GDP가 증가할수록 무역에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 1인당 GDP가 증가하면 국민의 구매력이 높아지고 그 결과 시장이 확대될 것이라는 선행연구의 결과와 부합한다. 또한 1인당 GDP와 함께 한 국가의 경제력을 나타내는 인구 역시 무역에 긍정적인 영향을 미쳤다. 이는 인구가 많은 국가일수록 인구가 적은 국가에 비해 시장규모가 커 상품의 수요와 공급이 활발하게 이루어지기 때문에 국가 간 무역을 촉진하게 된다. 거리는 각 국가의 경제규모와 반대로 무역에 부정적인 영향을 미쳤으며, 통계적으로 유의미하였다. 이는 국가 간 거리가 멀수록 무역에 소요되는 비용이 증가하기 때문이다. 따라서 동일한 상품을 수출할 경우에도 거리가 멀어지면 멀어질수록 운송비용 등이 증가하여 수출업자의 순이익은 감소하는 결과를 초래한다.

TBT 통보건수는 수출국이 수출대상국가보다 적극적으로 TBT 통보의무를 이행할 경우 무역에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 통계적으로도 유의미한 결과를 보였다. WTO/TBT 협정의 본래 목적이 상이한 기술규제에 대한 정보를 다른 회원국에게 미리 알림으로써 기술규제가 무역을 저해하지 않도록 한다는 점을 고려하면 통보의무는 협정의 목적을 달성하기 위한 적합한 수단이 된다. 다만 TBT 통보건수는 수출국과 수출대상국 간 통보수준을 비교하기 때문에 수출국과 수출대상국의 TBT 통보건수의 차가 적거나 반대로 수출대상국의 TBT 통보건수가 많을 경우에는 통보문이 무역에 미치는 영향이 미미하거나 혹은 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 통보문은 자국의 기술규제가 국제표준과 일치하지 않은 경우 등 다른 회원국의 자유로운 무역을 저해할 가능성이 있을 경우 제출되기 때문이다. 따라서 특정 국가의 통보건수가 많다는 것은 무역에 저해가 되는 기술규제일 가능성이 높다는 것을 의미한다. 이에 통보문이 많은 국가로 수출할 경우 상대적으로 국제표준과는 다른 기술규제를 충족시켜야 하기 때문에 무역에 소요되는 비용이 증가될 가능성이 있다. 이러한 결과는 통보문이 무역에 긍정적인 역할을 하는지 혹은 부정적인 역할을 하는지 분명

히 밝히지 못했던 선행연구들에 대한 해답 중 하나가 될 수 있다. 먼저 기존 선행연구는 국가 간 통보문 제출 건수의 차이를 고려하지 않은 경우가 많다. 따라서 특정 국가의 교역상대 국가가 상대적으로 통보문 제출 건수가 많은 국가라면 통보문은 무역에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있으며, 반대로 통보문이 상대적으로 적은 국가라면 무역에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 결론을 도출할 수 있다.

더미변수로 활용된 공통 식민지, 공통 언어, 국경인접여부 역시 기존의 연구결과와 동일하게 모두 무역에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 더미변수들은 두 국가 사이에 공통된 문화를 가지고 있거나 언어장벽이 낮아 무역을 활성화시키는 요인이 되기 때문이다. 예컨대 국경이 인접한 경우에는 두 국가 간 거리가 가까워 무역에 소요되는 비용이 적다는 장점과 더불어 멀리 떨어져 있는 국가에 비해 상대적으로 동일한 문화권에 위치할 가능성이 높아 무역량 증가에 유리하다.

<표 37> MRQAP 분석결과

Year	1995	1996	1997	1998	1999
GDP	1.65735***	1.70524***	1.60483***	1.70180***	1.80221***
POP	1.28936***	1.42231***	1.44812***	1.50935***	1.45504***
Dist.	-1.18920***	-1.47611***	-1.57413***	-1.75012***	-1.95515***
ComCol	0.23026	0.24237	0.68347*	0.4679	0.76177**
ComLang	1.71213***	1.75266***	1.79859***	1.52798***	1.43407***
Contig.	1.41808***	2.09527***	1.76984***	1.62013***	1.42459***
TBT	1.13865***	0.98229***	0.57332***	0.78049***	0.68960***
Intercept	-50.11637***	-51.99319***	-50.30813***	-51.75255***	-49.76570***
R-sqr	0.48219	0.52893	0.49460	0.54983	0.56376
Adj. R-sqr	0.48205	0.52880	0.49447	0.54970	0.56364
Year	2000	2001	2002	2003	2004
GDP	1.82447***	1.85871***	1.84333***	1.82679***	1.78828***
POP	1.56761***	1.59525***	1.56884***	1.64297***	1.61803***
Dist.	-1.96393***	-1.92903***	-1.89558***	-2.03242***	-1.99778***
ComCol	1.44606***	0.98177***	0.95550***	1.08029***	1.08511***
ComLang	1.65065***	1.84592***	1.77129***	1.77471***	1.78792***
Contig.	1.62725***	1.67275***	1.50503***	1.16916***	1.21243***
TBT	0.63529***	0.68070***	0.64231***	0.50750***	0.48452***
Intercept	-52.85363***	-54.54377***	-53.81343***	-54.49208***	-53.41520***
R-sqr	0.61354	0.62993	0.61225	0.63935	0.61588
Adj. R-sqr	0.61343	0.62983	0.61215	0.63926	0.61578
Year	2005	2006	2007	2008	2009
GDP	1.76948***	1.86447***	1.79126***	1.78758***	1.77255***
POP	1.63282***	1.66231***	1.64224***	1.67305***	1.65052***
Dist.	-2.02494***	-201908***	-2.07333**	-1.94847***	-2.01688***
ComCol	0.83522***	1.03131***	1.06276***	1.30983***	1.16789***
ComLang	1.87776***	1.81626***	1.85114***	1.88101***	1.78443***
Contig.	1.22751***	0.80947***	0.79410**	0.65829**	0.40014
TBT	0.46984***	0.50911***	0.54438***	0.46428***	0.40382***
Intercept	-53.40237***	-55.91956***	-53.62093**	-55.77816***	-54.16926***
R-sqr	0.60880	0.64057	0.61754	0.59877	0.60040
Adj. R-sqr	0.60870	0.64048	0.61744	0.59866	0.60029
Year	2010	2011	2012	2013	2014
GDP	1.71220***	1.70205***	1.76698***	1.77490***	1.84089***
POP	1.69404***	1.68979***	1.62106***	1.62501***	1.59609***
Dist.	-2.00180***	-1.89695***	-1.87120***	-1.88391***	-1.81447***
ComCol	0.95271***	0.71550**	0.56096*	0.82383**	0.45876
ComLang	1.54972***	1.56281***	1.69421***	1.30604***	1.31033***
Contig.	0.89399***	1.21598***	1.18102***	1.10001***	1.29125***
TBT	0.33603**	0.26412***	0.32967***	0.42773***	0.47170***
Intercept	-54.59159***	-55.25731***	-54.72745***	-54.95325***	-55.84142***
R-sqr	0.59960	0.57697	0.55517	0.55863	0.55587
Adj. R-sqr	0.59950	0.57686	0.55504	0.55851	0.55575

주) ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

2. 통보문 영향의 변화

통보문이 무역에 긍정적인 역할을 하고 있음에도 불구하고 연도별 영향력은 점차 감소하고 있다. 이러한 변화는 통보활동을 통해 자국 기술규제의 절차적 투명성을 확보할 수 있다는 장점에도 불구하고 국제표준과는 상이한 기술규제의 증가 등 무역을 저해하는 요인이 점차 증가한 결과로 해석할 수 있다. WTO/TBT 협정이 채결된 직후 통보문을 적극적으로 제출한 국가는 미국, 일본 등과 같이 대부분 이미 무역을 활발하게 추진하고 있던 국가들이었다. 따라서 이미 원활한 무역을 위한 제도를 갖추고 규제의 투명성을 확보하는 등 다른 국가와 비교할 때 경쟁력에서 우위를 점하고 있었기 때문에 통보문은 무역에 긍정적인 영향을 미친 것으로 판단된다. 또한 통보문은 통보활동을 통해 각국의 기술규제의 투명성을 확보할 수 있다. 그 결과 비록 국제표준과 다른 기술규제일지라도 다른 회원국에게 미리 알리기 때문에 규제에 순응할 수 있는 시간을 확보할 수 있다. 또한 통보문을 제출하지 않은 국가일지라도 다른 회원국에서 제출된 통보문을 검토할 수 있기 때문에 수출대상국의 기술규제 정보 파악을 위한 탐색비용을 줄이는 데 도움이 된다.

그럼에도 통보문의 영향력이 점차 감소하게 된 것은 통보에 참여하는 국가가 증가하고 통보건수가 증가하였다는 점에서 원인을 찾을 수 있다. 통보문은 자국의 기술규제가 회원국의 무역을 저해할 것이 예상되는 경우에 통보하도록 한다. 따라서 통보건수의 증가는 수출기업이 각 국가마다 다른 기술규제를 충족시키기 위한 노력을 더욱 많이 기울여야하기 때문에 무역에 부담요인으로 작용하게 된다.

이는 시기에 따른 통보문의 통보목적 변화를 통해서도 확인할 수 있다. 1995년부터 2003년까지 통보된 기술규제의 상위 3개 통보목적은 국제표준과의 조화와 새로운 법률과 기술의 도입, 품질 기준과 같이 비교적 객관적인 자료에 의해 입증될 수 있는 기술규제의 비중이 높았다. 그러나 2007년 이후 통보된 기술규제의 통보목적은 환경보호, 인간의 건강과 안전보호와 같이 상대적으로 각 국가가 임의적으로 설정할 수 있는 규정의 비중이 높아졌다. WTO/TBT 협정문은 '수출품의 품질, 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강보호, 환경보호, 또는 기만적인 관행의 방지를 위하여 회원국이 적절하다고 판단하는 수준에서 필요한 조치를 취하는 것을 방해할 수 없다는 것을 인정'하고 있으며, 2.4조에서도 '근본적인 기후적 또는 지리적 요소나 근본적인 기술문제 때문에 그러한 국제표준 또는 국제표준의 관련부분이 추구된 정당한 목적을 달성하는 데 비효과적이거나 부적절한 수단일 경우를 제외하고는 이러한 국제표준 또는 관련부분을 자국의 기술규정의 기초로서 사용한다.'라고 예외를 두고 있기 때문이다. 그 결과 각 회원국은 자국의 특수한 상황을 내세워 국제표준과는 거리가 먼, NTB로 작용할 수 있는 새로운 기술규제를 채택하여 무역장벽화를 시도하는 것으로 볼 수 있다(장용준 외, 2011: 58).

<표 38> 목적별 통보문 현황

(단위: 건)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	합계
1995	15		0	46	31	2		11	20	5	37	122	94		383
1996	99		13	46	23	0		1	57	2	51	127	96		515
1997	70		33	47	30	22		5	111	14	89	347	165		933
1998	92		8	33	12	0	3	108	72	5	61	241	13		648
1999	62	27	5	50	10	1	1	173	50	4	46	212	26	2	669
2000	80	59	6	74	13		6	43	55	10	58	254	61	6	725
2001	94	66		72	7	1	7	23	100	6	45	221	48	15	705
2002	80	42		54	3	6	16	26	103	23	76	261	16	4	710
2003	101	53	1	51	2		39	24	97	13	30	329	52	2	794
2004	65	43	2	27	1	15	2	37	154	24	88	340	28	9	835
2005	64	22	0	26	0	1	6	19	85	5	88	431	18	6	771
2006	77	31	2	32	1	3	2	5	124	9	77	485	25	2	875
2007	67	49	4	19	1	1	2	21	106	10	94	592	60	4	1030
2008	107	46	0	18	11	1	1	0	170	13	108	730	42	4	1251
2009	86	42	34	49	98	8	6	0	410	56	180	1032	226	24	2251
2010	53	78	10	39	59	6	28	0	264	56	183	886	198	88	1948
2011	32	112	7	44	41	15	1	23	253	22	188	782	154	15	1689
2012	30	81	5	51	39		4	9	211	25	253	1023	238	24	1993
2013	32	82	7	43	49	3	3	0	241	19	282	978	241	11	1991
2014	48	95	0	42	46	3	2	0	308	30	248	971	177	18	1988
합계	1354	928	137	863	477	88	129	528	2991	351	2282	10364	1978	234	22704
비중	5.96	4.09	0.60	3.80	2.10	0.39	0.57	2.33	13.17	1.55	10.05	45.65	8.71	1.03	100

자료: 각 년도 WTO Annual Report.; 김성준 외, 2014.; 하선권, 2016. 재인용.

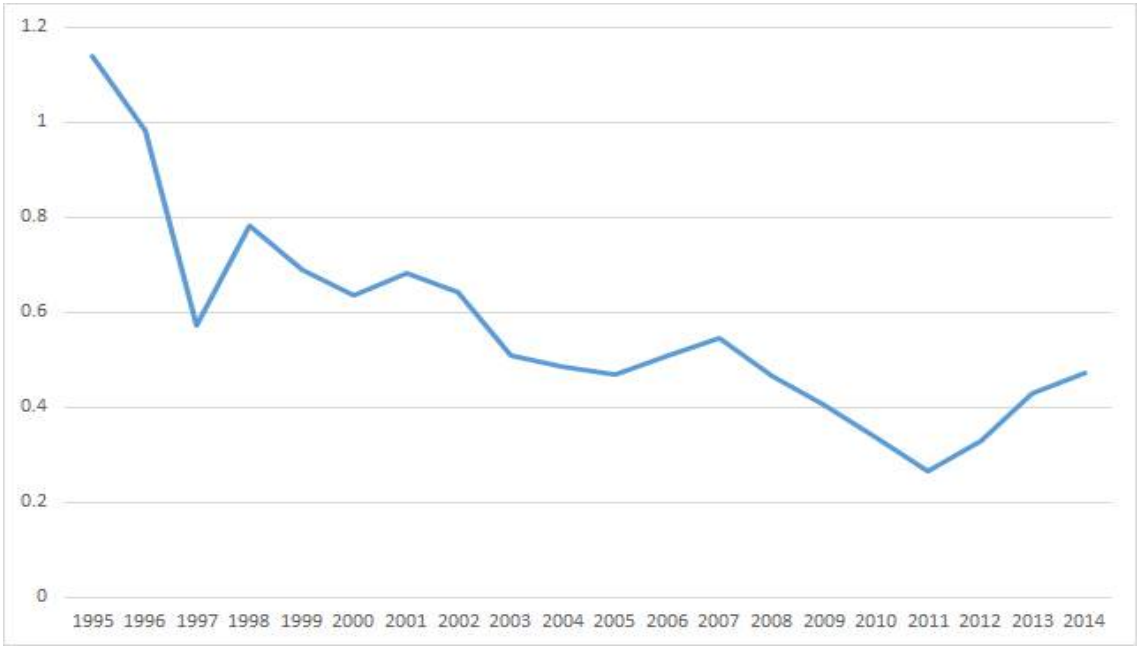
주1: 표의 머리행 항목은 각주[12]를 의미함.

주2: 음영 처리된 항목은 각 년도 상위 3개 항목임.

12) A: Adaptation to New Domestic Law and Technology; B: Consumer Information, Labelling; C: Cost saving and increasing productivity; D: Harmonization; E: Lowering or Removal of Trade Barriers; F: National Security Requirements; G: Not specified; H: Other; I: Prevention of Deceptive Practices & Consumer Protection; J: Protection of Animal or Plant Life or Health; K: Protection of Environment; L: Protection of Human Health or Safety; M: Quality Requirements; N: Trade Facilitation

또한 기술규제의 특성에서도 통보의 효과가 감소하는 원인을 찾을 수 있다. 통보문에 제시된 기술규제의 요건을 충족시키지 못할 경우 해당국가로 수출이 어렵기 때문에 직접적 수단을 가진 규제에 해당한다. 이러한 규제는 기업의 신축성과 경제적 효율성, 기술혁신의 유인을 저하시키기고 반경쟁적 효과를 높인다는 단점을 가진다(최병선, 2014: 501). 즉 수출기업은 각 국가에서 요구하는 규제의 기준을 충족시키는 제품을 생산해야 하며, 생산 제품이 기준을 충족하는지 적합성평가절차를 통과해야 한다. 제품 개발과 행정절차를 거치는 데 소요되는 비용과 시간은 고스란히 기업의 부담이 된다. 이러한 이유로 기업은 각 국가의 기술기준에 따라 최소한의 요건을 충족하는 제품만 출시하여 가격경쟁력을 확보하기도 한다. 예컨대 자동차 회사는 국가마다 다른 안전기준을 적용하여 높은 안전기준을 적용하는 국가에서 판매하는 제품을 낮은 안전기준을 적용하는 국가에서 동일하게 판매하지 않는다(동아오토, 2016. 6. 28.).

<그림 6> TBT 계수의 연도별 변화



새로운 기술규제에 순응하기 위해 시간이 필요하다는 것은 통보문에 시차를 두고 분석한 결과를 통해 파악할 수 있다. 분석결과 2000년과 2001년을 제외하고는 통보한 당해보다 시간이 지난 후 통보문이 무역에 미치는 영향이 더 컸다. 즉, 기술규제가 통보된 당해에는 기술규제의 특성 상 수출대상 국가의 기술규제를 바로 충족하기가 어려워 순응하는 데 시간이 필요했기 때문으로 판단된다. 따라서 일정 기간이

경과하여 수출대상국의 기술규제에 순응하게 되면 기업의 부담은 감소하게 되어 무역량에 미치는 영향이 다시 커지는 모습을 보인다. 하지만 통보문에 시차가 존재하더라도 통보문이 무역에 미치는 영향은 감소하는 경향을 보였다. 이 역시 당해 연도 통보문의 분석결과와 동일하게 각 국의 기술규제가 증가하면서 기술규제에 순응하기 위한 비용이 점차 증가했기 때문으로 판단된다.

<그림 7> 시차에 따른 TBT 계수의 변화



Ⅴ. 결론

WTO/TBT 협정은 각 국의 기술규제가 NTB로 작용하는 것을 방지하고자 체결되었다. 이에 각 회원국은 국제표준과 다르거나 다른 회원국의 무역에 중대한 영향을 미칠 가능성이 높은 기술규제는 사전에 통보해야 한다. 회원국의 기술규제 통보는 수출대상국의 기술규제를 미리 파악할 수 있기 때문에 보다 자유로운 무역이 가능해진다.

이 연구는 WTO/TBT 통보문이 무역에 미치는 영향을 분석하였다. 협정의 본래 목적에도 불구하고 각 회원국은 통보문을 무역장벽 수단으로 활용하는 경향이 점차 증가하고 있으며, 아울러 기술규제의 영향을 많이 받는 공산품을 수출하는 한국에 미치는 부정적 영향 역시 커지고 있다. 대부분의 선행연구가 WTO 회원국 혹은 특정 국가를 대상으로 분석한 것과는 달리 이 연구는 WTO 회원국뿐만 아니라 그 외의 국가까지 포함하여 분석을 진행하였다. 분석결과 통보의무가 시작된 1995년 이후 통보문은 무역에 긍정적인 영향을 미쳤다. 지난 통보문의 영향력을 알아보기 위해 1-3년 간 시차를 두고 분석한 결과 역시 무역에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 통보문의 영향력이 협정 초기와 비교할 때 감소하였음에도 불구하고 무역에 지속적으로 긍정적인 영향을 미치고 있다는 점은 통보의무 이행이 WTO/TBT 협정의 목적을 수행하기 위한 적절한 수단임을 방증한다. 기술규제의 통보는 통보문을 제출한 국가뿐만 아니라 그렇지 않은 국가에게도 해당 기술규제 정보를 제공할 수 있기 때문이다.

분석결과 한국정부는 WTO/TBT 협정을 보다 효과적으로 이행하기 위해 해외 기술규제에 대한 정보의 제공, TBT 작용하는 통보문에 대한 대응, 성과기준 규제 측면을 고려한 정책을 추진해야 할 것으로 보인다. 먼저 기술규제에 대한 정보의 제공이다. 통보문은 단기에 무역에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있기 때문에 기업이 미리 기술규제에 대응하기 위한 충분한 정보를 제공하는 것이 필요하다. 이를 위해 특정 분야의 기술규제뿐만 아니라 유사 분야의 기술규제, 해당 국가의 기술규제 동향 등을 종합적으로 정리하여 정보를 제공해야 한다. 또한 해외 공관이나 해외 진출업체 등과의 협력을 통한 적극적인 정보 수집을 바탕으로 상대국의 기술규제 변화에 선제적인 대응이 필요하다.

둘째, TBT로 작용하는 통보문에 대한 대응이 필요하다. 이를 위해 WTO/TBT 협정 내 마련된 특정무역현안(Specific Trade Concern: STC)의 제기와 모범규제관행(Good Regulatory Practice: GRP) 제정에 적극 참여해야 한다. STC는 기술규제로

인해 국가 간 무역분쟁이 발생하기 전 문제를 해결할 가능성이 높으며 동일한 피해를 겪는 다른 회원국과의 공조로 자국의 입장을 보다 강력히 전달할 수 있다. GRP는 기술규제의 통보가 TBT로 작용하는 것을 막기 위해 기술규제의 준비에서부터 채택, 통보에 이르는 전 과정을 아우르고 있어 향후 GRP가 의무사항으로 규정될 경우 제도 운영에 따른 부담이 증가할 수 있기 때문이다. 이 외에도 상호인정협정(Mutual Recognition Assignment: MRA)을 적극 추진함으로써 적합성평가절차에 따른 기업의 부담을 경감시키는 것이 필요하다.

마지막으로 성과기준 규제로의 개선이다. 통보문은 국가 간 협정에 기반하고 있기 때문에 국제 정치, 경제 등 다양한 요소를 고려해야 한다. 따라서 기업의 자율성이나 기술혁신의 유인효과가 큰 시장유인적 규제를 무차별적으로 도입하기는 어렵다. 이에 직접적 규제수단을 통해 정부가 정책적 목표를 달성할 수 있으면서도 기업의 자율성을 현재 수준보다 높일 수 있는 대안을 제시하는 성과기준 규제가 그 대안이 될 수 있다. 이를 통해 국내 기업은 운영의 자율성과 기술혁신 유인을 확보하여 기업의 경쟁력을 높일 수 있으며 소비자 역시 국내·외에서 생산된 제품에 더욱 쉽게 접근할 수 있어 양자 모두의 편익이 증대될 것으로 예상된다.

이 연구는 중력모형을 기반으로 한 MRQAP를 활용하여 WTO/TBT 통보문이 무역에 미치는 영향을 분석하였다. 분석방법의 특성으로 인해 국가 간 상호작용을 특별한 과정 없이도 통제할 수 있었으며, 전통적인 회귀분석과 유사하게 결과를 해석할 수 있다는 장점이 있다. 그럼에도 몇몇 한계점이 있다. 먼저 분석방법의 특성상 네트워크 전체의 특성을 파악하기에 용이하지만 개별 국가를 대상으로 분석하기는 어렵다는 점이다. 이는 MRQAP가 기본적으로 정방형의 매트릭스를 기반으로 국가 간 관계에 대한 분석이 이루어지기 때문이다. 둘째, 통보문은 다양한 상품을 대상으로 통보가 이루어진다. 하지만 이 연구에서는 상품을 분류하지 못하였다. 이는 무역량의 상품분류기준과 TBT 상품분류 기준이 상이하며, TBT 통보문에 상품분류에 대한 정보가 기재되지 않은 경우도 많았기 때문에 두 기준을 일치시키기 곤란하기 때문이다. 향후 상품 유형에 따라 통보문을 세분하여 분석을 진행할 수 있다면 통보문이 무역에 미치는 영향을 보다 세밀하게 파악할 수 있을 것으로 기대된다.

<참고문헌>

강인수(2007). "GATT/WTO 가입이 한국경제에 미친 영향". 「국제통상연구」, 12(3).

곽기영 외(2014). 「소셜네트워크분석」. 청람.

김민정 외(2009). "영업팀 구성원들의 외향성이 사회 네트워크 인지정확성에 미치는 영향 연구". 「경상논총」, 27(2).

김사헌(2008). 「관광경제학」. 백산출판사.

김성준 외(2014). 「국내 WTO/TBT 통보이행 개선에 관한 연구」. 국가기술표준원.

김중웅(1983). 「세계경제환경변화와 당면과제: 제2차 세계대전 전후의 상황 및 경험분석을 중심으로」. 한국개발연구원.

김태영·안경애(2014). "WTO 무역원활화가 양국 간 무역에 미치는 영향", 「무역학회지」, 39(5).

남상열(2005). 「무역상 기술장벽 분야의 WTO 논의동향과 대응」. 대외경제정책연구원.

박건영(2015). "중력모형과 한국의 지역 간 교역규모". 「관세학회지」, 16(1).

박주근(2011). 「WTO/TBT협정에서 표준의 조화와 투명성이 한국무역에 미치는 영향」. 충남대학교 박사학위 논문.

박준형 외(2013). "기업 간 특허인용 관계 결정요인에 관한 연구". 「지능정보연구」, 19(4).

보건복지부(2015). 「기술규제 에로사항 발굴을 위한 조사. 기술규제 개선 수요 조사서」. 보건복지부.

성백웅·송송이(2011). "최근 주요국 기술규제 동향 및 시사점". 「Trade Focus」, 10(2). 한국무역협회.

신명재(2005). 「표준화의 경제성분석 사례(1)-독일 표준화기구(DIN)의 분석사례-」. 산업자원부.

양준석 외(2010). 「WTO/TBT 협정상 기술규제 대외통보 및 질의응답 제도개선 방안」. 국가기술표준원.

외교통상부(2004). 외국의 통상환경. 외교통상부.

이준구(2005). 「미시경제학」. 법문사.

이탁(2013). "WTO/TBT 기술규제의 경제효과에 관한 실증연구". 「무역연구」, 9(3).

이현훈·박의정(2006). "무역상대국의 WTO 및 지역통합체(RTA) 가입여부와 우리나라 무역과의 연관성 분석". 「국제통상연구」, 11(1).

장용준 외(2011). 「무역상 기술장벽(TBT)이 무역에 미치는 영향과 정책적 대응방안」. 대외경제정책연구원.

전승준(2010). 세계뉴스의 구조에 대한 실증연구: 사회연결망 분석방법의 적용. 한국언론학회 학술대회 발표논문집.

정문현(2014a). "무역원활화가 상품의 특성별 무역에 미치는 차별적인 영향에 관한 연구-APEC 국가에의 적용". 「무역학회지」, 39(2).

정문현(2014b). "ISO 9000 표준의 확산이 국제무역에 미치는 효과 분석: G20 국가를 중심으로". 「무역연구」, 10(5).

정준우 외(2006). 「제품 및 서비스 품질보증제도 개선에 관한 연구」. 재정경제부.

TBT 중앙사무국(2016). 「2015년 기술무역장벽(TBT) 보고서」. 국가기술표준원.

최병선(2014). 「정부규제론」. 법문사.

최봉호(2005). "중력모형을 이용한 한국의 교역패턴 및 지역경제통합체의 효과 분석-패널자료를 이용한 분석". 「산업경제연구」, 18(3).

최유성(2015). 「경제적 규제와 사회적 규제의 분류지침 및 실태 분석에 관한 연구」. 한국행정연구원.

하선권(2011). 「기술규제장벽(WTO/TBT) 협정에 따른 한국정부의 대응방안」. 경북대학교 석사학위논문.

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

하태정 외(2010). 「FTA 환경변화에 따른 기술무역장벽 대응방안」. 과학기술정책연구원.

한국공학한림원(2015). 「산업발전을 위한 기술규제 개선 및 정책제언」. 한국공학한림원.

한국산업기술진흥원(2010). 「세상을 바꾸는 생각들 5: 기술과 규제 포럼 리포트」. 한국산업기술진흥원.

함시창(1997). "한국 주요 교역 상대국들의 교역 형태 분석-중력 모형(Gravity model)을 중심으로". 「국제경제연구」, 3(2).

Anderson, J. (1979). A Theoretical Foundation for the Gravity Equation. The American Economic Review, 69(1).

Bao, X and Qiu, L. (2010). Do Technical Barriers to Trade Promote or Restrict Trade? Evidence from China. Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics, 17. pp.253-278.

Bao, X and Qiu, L. (2012). How Do Technical Barriers to Trade Influence Trade?. Review of International Economics, 20(4). pp.691-706.

Batty, M. (1978). Reilly's Challenge: New Laws of Retail Gravitation Which Define Systems of Central Places. Environment and Planning. A(10).

Bonikowski, Bart. (2010). Cross-national interaction and cultural similarity: A relational analysis. International Jounal of Comparative Sociology, 51(5). SAGE.

Borgatti, S.P., Everett, M.G. and Freeman, L.C. (2002). Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis. Harvard, MA: Analytic Technologies.

Cadot, O. et, al. (2012). North-South Standards Harmonization and International Trade. G-MonD Working Paper, 26.

Deardorff, V. (1998). Determinants of Bilateral Trade: Deos Gravity Work in Neoclassical World?. The Regionalization of the World Economy. University of Cicago Press.

Eaton, J. and Kortum, S. (2002). Techonolgy, Geography, and Trade. Econometrica, 70(5).

Feenstra, R. et, al. (1999). Using The Gravity Equation to Differentiate Among Alternative Theories Of Trade. The Canadian Journal of Economics. 34(2).

Hayens, K and Fotheringham, A. (1985). Gravity and Spatial Interaction Models. SAGE Publications.

Hummels, D. and Levinsohn, J. (1995). Monopolistic Competition and International Trade: Reconsidering the Evidence. The Quaarterly Journal of Ecnomics, 110(3).

Ijiri, N. et, al. (2012). International Standards, Product substitutability, and Global Trade Network. CCAS Working Paper Series, 42. pp.1-19.

Reilly, J. (1929). Methods for the Studying of Retail Relationships. University of Texas.

Tinbergen, J. (1962). Shaping the World Economy. The Twentieth Century Fund.

Tranos, E. et, al. (2012). International Migration: A Global Complex Network. Tinbergen Institute Discussion Paper.

Zhou, M. (2011). Intensification of Geo-cultural Homophily in Global Trade: Evidence from the gravity model. Social Science Research, 40(1). Elsevier.

Zhou, M. (2013). Substitution and Stratification The Interplay between Dyadic and Systemic Proximity in Global Trade, 1993-2005. The Social Quarterly, 54(2). Wiley Online Library.

동아오토. 투싼, 충돌 안전성 최고평가...역차별 논란은 '오해'. 2016년 6월 28일자.

동아일보. 투싼 '역차별' 논란, 현대차 공식 답변 "차이와 차별의 다름?". 2016년 6월 30일자.

관세청 수출입무역통계: https://unipass.customs.go.kr:38030/ets/

국가기술표준원: http://www.kats.go.kr/

Know TBT: http://www.knowtbt.kr/

세계은행: http://data.worldbank.org/indicator

수입규제 통합지원센터: http://ntb.kita.net/

프랑스 국제경제연구센터: http://www.cepii.fr/

UNComtrade: http://comtrade.un.org/

WTO 기술무역장벽 정보관리시스템: http://tbtims.wto.org/

제 1 세션

사립유치원 비리 문제에 대한 새로운 시각

: 사립유치원의 공교육화와 학교회계 문제

김 정 호

(연세대학교)

김 정 호[1)]

논문 초록

횡령, 부당 내부거래, 친인척 부당 채용 등 사립유치원들의 비리 소식이 끊이지 않고 있다. 이 논문은 이 같은 비리의 상당 부분이 유치원 소유자의 사악함 때문이 아니라 갑작스럽고 부당한 제도의 변화에서 비롯된 것임을 밝힌다. 원래 사립유치원은 식당이나 개인병원처럼 자영업이었기에 수입을 어떻게 쓰던 제약이 없었다. 2012년 이후 갑자기 사립유치원에게 법인을 전제로 한 회계의무를 부과하면서 자연스러운 지출행위들이 횡령이 되었고 사립유치원 소유자들은 범죄자로 취급받게 되었다. 이와 같은 제도의 변화는 행정법상 신뢰보호의 원칙을 위배했으며 재산권의 부당한 침해이다. 현재의 정책이 계속된다면 사립유치원들은 폐업 상황에 내몰릴 것이다. 그 결과 더 많은 국공립유치원들이 필요하게 되어 국가교육비 부담은 높아지고 교육의 질은 낮아질 것이다. 이런 일을 막고자 한다면 과도기적 적응기와 더불어 사립유치원 소유자에 대해 정당한 보상이 허용되어야 한다는 것이 논문의 결론이다.

핵심 용어: 사립유치원, 비리, 사학기관재무회계규칙, 국공립유치원, 비영리, 사유재산

1) 연세대학교 경제대학원 특임교수. 서울 마포구 마포대로 167, 506동 1406호(kim.chungho@gmail.com)

I. 서론

우리나라에서 사립유치원은 대부분 부정적 뉴스의 소재이다. 긍정적인 뉴스는 본 기억이 없다. 부정적 뉴스의 구체적 형태는 대개 다음의 셋 중 하나이다. 첫째는 사립유치원의 원비가 매우 비싸다는 것, 둘째는 사립유치원 소유자들이 돈과 관련된 비리를 저질렀다는 것 셋째는 사립유치원이 아동을 학대했다는 것 등이다. 이 논문이 다루려고 하는 주제는 두 번째이다.

사립유치원 비리에 대한 대다수의 인식은 사립유치원 소유자(설립자 또는 원장)이 부도덕하다는 것으로 모아진다. 그러나 필자의 생각은 다르다. 자연스럽게 허용되던 행동들을 갑자기 금지한 결과 사립유치원 소유자들이 범법자로 몰리게 되었다. 사립유치원의 정책의 역사를 훑어보면서 이 가설의 정당성을 입증해갈 것이다.

논문은 서론을 포함해서 7개장으로 구성했다. 제2장에서는 사립유치원 비리의 구체적 모습들을 통해 그것의 핵심이 유치원 회계와 개인 수입지출의 분리에서 비롯된 것임을 밝힌다. 제제3장에서는 불법화의 잣대가 되는 <사학기관재무회계규칙>이 사립유치원 소유자들의 기존 행동방식과 왜 충돌을 일으키는지 살펴보았다. 제4장은 사립유치원 정책의 역사 속에서 사립유치원 문제를 비추어보았다. 갑작스럽고 부당한 정책의 변경이 사립유치원 비리의 원인임을 주장했다. 이어서 제5장에서는 사립유치원 정책의 변화가 행정법상 신로보호의 원칙을 벗어났음을 밝혔다. 제6장에서는 지금과 같은 정책이 지속된다면 많은 사립유치원들이 문을 닫게 될 것이며 그로 인해 국가전체의 유아교육비용은 증가하고 교육의 질이 떨어질 수 있음에 대해서 논했다. 제7장은 그런 문제를 해결하기 위한 정책제언이고 제8장은 결론이다.

Ⅱ. 사립유치원 회계 관련 비리의 구체적 모습과 본질

겉으로 드러나는 모습은 다양하지만 사립유치원 비리의 본질은 동일하다. 유치원의 수입(또는 재산)을 소유자의 사적인 용도로 사용했거나 또는 빼돌렸다는 것이다. 구체적 형태를 놓고 살펴보자.

다음은 2016년 서울시교육청의 사립유치원 감사보고서[2] 중 사립유치원의 비리에 해당하는 지적사항 하나이다. 유치원의 돈으로 소유자의 사적인 비용을 지출한 경우이다.

(공과금명목 횡령) xx유치원 원장은 2013. 12월부터 2014. 8월까지 유치원 회계에서 공과금 명목으로 본인의 개인차량 자동차세, 자택 관리비, 자택 가스요금, 배우자(설립자)의 개인차량 자동차세 등 총 9건, 3,415,330원을 지출(납부)하는 방법으로 공금을 횡령함.(2016년 서울시교육청, 사립유치원 특정감사 결과)

다음은 2017년 3월에 부산광역시교육청이 발표한 사립유치원 감사결과[3] 중 하나다. 교구 등의 거래업체에 실제 가격보다 높은 금액을 지불한 것으로 회계처리를 하고 실제로는 그 차액을 리베이트로 되돌려 받았다는 내용이다.

(리베이트를 통한 횡령) x유치원은 주거래 업체를 지정하여 교구·교재, 부식비, 체험 행사비 등 명목의 지출 서류를 허위 또는 과다하게 작성하여 업체로부터 차액을 현금으로 되돌려 받았다. 되돌려 받은 현금은 원장들이 설립자 ㄱ씨(35세), ㄴ씨(33세), ㄷ씨(61세)에게 전달하거나 설립자 3명(ㄱ, ㄴ, ㄷ)이 거래업체로부터 직접 리베이트를 수수하였다. 이렇게 하여 밝혀진 금액만 54억7,800여만원에 달한다.

아래의 건 역시 횡령 사건인데 장부상으로는 교사에게 지급한 것으로 회계처리 했지만 실제로는 소유자 본인이나 가족에게 지급한 경우이다.

(강사비 명목 횡령) ○○유치원 원장은 2014회계연도의 예산을 집행하면서 유치원 회계에서 강사 2명에게 지급하여야 할 5건, 총 16,844,520원을 정당한 채주가 아닌 본인 개인 계좌와 배우자(설립자)의 개인계좌로 이체·처리하는 방법으로 공금을 횡령함.(2016년 서울시교육청, 사립유치원 특정감사 결과)

'사유재산공적이용료'라는 생소한 명목으로 자금을 인출해서 지적당한 경우도 있다. '사유재산공적이용료'는 사립유치원들이 자신들의 투자에 대한 정당한 대가를

2) 서울시교육청, 사립유치원 특정감사 결과 발표, 2016.01.05. http://enews.sen.go.kr/news/view.do?bbsSn=127871
3) 부산교육청, 일가족 운영 6개 사립유치원 비리 적발, 2017.3.15. http://news.pen.go.kr/04/01_report.php?m=view&p=b008&uid=81841&page_num=4&keyfield=&key=

인정받겠다며 스스로 만든 회계 항목이다. 국가가 사유재산인 사립유치원을 공적인 용도로 사용하고 있으니 정당한 대가를 인정받겠다는 것이다. 그러나 교육부나 교육청들은 이 항목을 인정하지 않고 있기 때문에 횡령이 되는 셈이다.

(사유재산공적이용료 인출) ∞유치원은 유치원회계에서 사유재산 공적 이용료 명목으로 18,500,000원 지출(경상남도 사립유치원 감사결과 2016)[4]

이처럼 사립유치원 비리의 대부분은 유치원의 수입을 소유자의 사적인 용도로 지출하거나 인출해서 생긴다. 주목할 만한 것은 이런 일들이 거의 모든 유치원에서 일어나고 있다는 사실이다.[5] 최소한 교육부나 교육청의 감사를 받은 사립유치원들은 거의 모두 지적을 받은 것으로 알려졌다. 그 원인은 사립유치원 원장들이 당연하게 여겨오던 수입지출 행위들이 <사학기관재무회계규칙>에 의해서 금지되고 불법화되었기 때문이다.

4) 경상남도교육청 사립유치원 특정감사 결과. 2016.10.10.
http://www.gne.go.kr/board/view.gne?boardId=thank07&menuCd=DOM_000000116009000000&startPage=1&searchType=DATA_TITLE&keyword=%EC%82%AC%EB%A6%BD%EC%9C%A0%EC%B9%98%EC%9B%90&dataSid=721066

5) 이것 말고도 절차상의 부실을 지적받은 경우도 자주 나오기는 한다. 횡령은 아니지만 영수증을 첨부하지 않았다든가, 행정청에 등록되지 않은 무자격 공사업체에 발주했다는 등의 지적이다. 사실 회계기록을 의무화하고 행정청에 등록된 업체에만 일감을 주라는 등의 규제도 따지고 보면 사립유치원 소유자가 사적으로 유치원 수입이나 재산을 빼돌리지 못하게 하기 위함이다.

Ⅲ. 사학기관재무회계규칙과 자영업적 관행의 충돌

이런 현상이 일어나는 이유는 제도와 관행의 괴리 때문이다. 먼저 제도부터 살펴보자. 사립유치원의 수입과 지출을 규정하는 규칙은 <사학기관재무회계규칙(이하 회계규칙)>이다. <회계규칙>은 사립유치원이 이 규칙에 열거된 항목으로만 지출을 허용한다. 인건비나 급식비, 교구 조달 비용 등이 허용된 항목들이다.

문제는 자기 돈을 투자해서 유치원을 세운 설립자의 투자와 기여에 대한 보상이 회계규칙이 인정하는 지출항목이 아니라는 것이다. 소유자나 투자자라는 이유만으로는 유치원의 수입을 1원도 가져갈 수 없다. 유치원에 개인 돈을 넣었을 때 회수하는 것도 금지된다. 다음의 감사 지적사항은 이 문제에 대한 교육당국의 태도를 분명히 보여준다.

(불법적 상환) ☆☆유치원에서는 설립자가 2013. 3월 개원 전인 2012. 5~6월 공사한 수영장 시설공사비 중 90,000,000원을 개원 후인 2014. 1~2월 유치원 회계에서 지급하는 등 설립자 부담액을 유치원 회계에서 부적정하게 상환하였음.(2016년 서울시교육청, 사립유치원 특정감사 결과)

설립자가 유치원 수영장을 만들기 위해 9천만을 지출했는데 유치원 개원 후 유치원 수입 중에서 그 돈을 도로 찾아간 것이 불법이라며 지적한 것이다.

우리나라의 제도는 유치원 부지, 건물, 교구 등 유치원 시설은 설립자가 유치원에 무상으로 출연한 것으로 간주한다. 원본을 회수하는 것도, 투자에 대한 보수를 회수하는 것도 인정되지 않는 것은 그 때문이다. 설립자가 당초에 그런 의사가 있었는지의 여부는 문제가 되지 않는다.

따라서 소유자라는 이유만으로는 유치원의 재산과 수입을 1원도 가져갈 수 없다. 유치원은 학교이고 학교는 비영리단체여야 하기 때문에 설립자라도 그 수입과 재산에 손을 댈 수 없다는 것이 제도의 취지이다.

소유자(또는 설립자)가 유치원 수입 중에서 합법적으로 돈을 가져갈 수 있는 방법은 원장이나 교사, 행정직원 등의 직책을 가지고 급여를 받는 것이다. 사립유치원에는 설립자의 가족이 여러 명 근무하는 것을 쉽게 찾아볼 수 있는 것은 이런 이유 때문이다.

사립유치원들이 자신들의 부지와 건물투자, 그리고 소유자로서의 기여에 대한 대가를 인정받아야겠다며 사유재산공적이용료라는 명목으로 적지 않은 수의 사립유치원들이 회계처리를 시작했다. 그러나 이미 앞서 보았듯이 현재의 법제 하에서는 불

법행위이고 사립유치원 비리의 또 다른 모습으로 간주된다.

이처럼 정부와 제도는 사립유치원 설립자/소유자들이 유치원을 위한 부지와 건물, 교구, 노력 등을 유치원에게 무상으로 출연한 것으로 간주하지만 정작 유치원을 세우고 경영하는 소유자들은 그렇게 받아들이지 않아왔다. 그 유치원의 모든 것은 본인의 소유이기 때문에 유치원에서 수입을 얻는 것은 당연한 본인의 권리로 생각해왔다.

사립유치원은 그동안 자영업으로 운영되어 왔다. 영업자들은 사업장의 회계와 개인적인 수입지출을 구분할 의무가 없다. 그렇기 때문에 횡령이라는 개념 자체가 없다. 예를들어 동네 식당 주인이 손님에게서 받은 음식 값을 모아서 개인적인 용도로 사용하는 것은 당연한 권리이다. 식당 돈을 가지고 개인 자동차를 구입한다고 해서 잘못된 것이 없다. 그냥 자기 돈을 자기가 쓰는 것일 뿐 누구 돈을 횡령하는 것이 아니다.

마찬가지로 동네 의원을 운영하는 의사가 환자나 보험공단에서 받은 진료비로 해외여행을 간다고 해서 이상한 일이 아니다. 물론 세금 계산을 위해 사업상의 비용과 개인적인 비용을 구분할 필요가 있기는 하나 그것은 세무 상의 문제일 뿐, 병원 돈을 개인적인 용도로 쓴다고 해서 잘못된 것은 없다. 새로 법을 만들어 그것을 횡령이라고 벌준다면 오히려 그 법이 잘못된 것이다. 환자들도 자기가 낸 돈이 왜 치료에 쓰이지 않고 사적인 용도에 쓰이냐고 따질 권리가 없다. 환자들이 따질 권리를 가진 것은 치료의 질일 뿐이다.

대다수의 사립유치원들도(법인유치원을 제외) 동네 의원들과 같은 상황이었다. 학부모로부터 받은 돈을 어떻게 쓰든 그것은 재량 사항이었다. 학부모들에게 중요한 것은 유치원비에 비해서 교육이 만족스러운지의 여부(요즈음 표현으로 '가성비')일 뿐 유치원의 수입을 어떤 용도로 사용하는지는 학부모가 관여할 대상이 아니었다. 다음 장에서 살펴보겠지만, 대다수의 사립유치원들은 자영업적 경영을 염두에 두고 설립되었다고 봐야할 것이다.

문제가 생긴 것은 2012년 국가가 자영업으로 운영되어 오던 사립유치원에 학교법인용의 회계규칙을 적용하면서 부터다. 유치원 회계가 소유자 가정의 수입지출과 분리되었고 유치원 회계로부터는 국가가 인정하는 항목 이외의 지출은 전혀 인정되지 않게 되었다.

이런 사태는 사립유치원의 소유자들에게 전혀 예기치 못한 일이었다. 당연하게 인정되던 행위들이 예고도 없이 범죄가 되었다. 이런 사태에 대해서 사립유치원 소유자들은 한편으로는 사학기관재무회계규칙의 무효화나 유예, 또는 비법인 사립유

치원에 적합한 회계규칙의 제정을 요구했지만 관철시키지 못했다. 교육당국이나 대다수의 시민단체들이 기존의 사학기관재무회계규칙을 지지하고 있다. 국회의원들도 그런 것 같아 보인다. 그러는 동안 사립유치원들의 행위는 잡으면 언제든지 잡히는 비리인 상태가 이어지고 있다.

사립유치원 설립자들은 처음부터 횡령을 저지를 생각으로 사립유치원을 세웠던 것일까? 그렇지 않다는 것이 이 논문의 시각이다. 원래는 합법적으로 인정되던 투자수익 회수 행위가 언제부터인가 불법화 되면서 사립유치원 소유자들은 범법자들이 되었다. 사립유치원 제도의 역사를 간략히 살펴보고자 한다.

Ⅳ. 사립유치원 비리의 역사적 이해

유치원의 수입을 소유자가 가져가는 것이 사립유치원 비리의 핵심이다. 이것은 영리성 허용의 문제이기도 하다. 사립유치원이 자영업자로서 경영되어 왔다는 것은 영리행위가 인정되었다는 뜻이다. 원래부터 그랬던 것일까. 사립유치원의 역사에서 영리성에 대한 법의 태도는 두 번 변화를 거친다.

1980년 이전까지 우리나라의 사립유치원은 모두 비영리조직이어야 했다. 유치원으로 돈을 버는 것은 허용되지 않았다. 따라서 사립유치원은 뜻있는 독지가가 사회에 기부한다는 생각으로 설치한 것이었다. 기부가 드물었던 사회인만큼 사립유치원도 그 숫자가 매우 작았다. 교회나 대학 등에서 세운 것이 사립유치원의 거의 전부였다. 석성환(2006)은 다음과 같이 증언하고 있다.

"우리나라의 교육법제는 일본이 받아들인 독일법제의 내용을 그대로 답습하고 있었는데, 교육은 무상이어야 한다는 내용이었다. 즉 교육은 국가가 하거나 또는 돈 많은 부호들이 자선 사업으로 하는 것이어야 했다. 그렇기 때문에 학교를 만들어 교육도 시키면서 생활도 해결하는 것은 허용되지 않았다. 대학교 등과 달리 자선사업으로 유치원을 하려는 사람은 드물었기 때문에 유치원의 숫자도 미미했던 것이다."(석성환, 2006, pp. 5-6).

제5공화국에 들어와 사립유치원이 갑자기 증가하게 된다. 사립유치원 제도의 커다란 변화 덕분이었다. 당시 전두환 대통령의 다음과 같은 지시사항은 변화의 성격을 집약적으로 보여준다.(1981년 8월 27일 국무회의시 대통령 지시사항, 문교행정(1982, p. 9)

- 유아교육을 위한 시설이나 교사의 자격, 보수 등이 비현실적이므로 이를 점차 개선해나갈 것.
- 특히 육아원이나 유치원의 시설기준이 불합리하니 관계규정을 개정하여 유치원 경영을 원하는 사람은 누구나 운영할 수 있도록 현실화할 것.
- 유치원은 원칙적으로 유료로 하며 효율적으로 성과 있는 유아교육이 되도록 할 것.

전두환 대통령의 유아교육에 대한 큰 관심은 북한의 유아교육 제도에서 자극을 받은 것으로 알려져 있다. 당시 문교부 종합기획관이었던 양재도씨[6]는 대통령의 지

6) 양재도씨는 1980년 당시 문교부 종합기획관이었으며 그 전까지 서울시내 여러 교육청의 교육장을 역임했음. 석성환(2006).

시사항을 다음과 같은 정책으로 구체화했다.(석성환, 2006, p. 6에서 재인용.)[7]

① (자격을 갖춘 원장은 없어도 되지만) 유자격 교사는 반드시 둘 것
② 시설 설비나 운영에 있어서는 자율에 맡길 것
③ 누구나 유치원을 설립하고자 하면 제한 없이 인가할 것
④ 유치원 운영에 일체의 간섭을 하지 말고 학부모들의 선택에 맡길 것

새로운 정책은 사립유치원 설립과 운영의 자유를 허용함과 더불어 영리성도 허용한 것이었다. 유치원의 운영에 일체 간섭을 하지 말라는 것은 영리 목적으로 운영해도 된다는 말이기도 했다. 실제로 사립유치원들은 영리목적으로 세워지고 운영되었다. 회계나 프로그램의 운영에 대한 개입도 없었다. 유치원의 매매도 거의 자유롭게 허용됐다.

이와 같은 정책 변화 덕분에 사립유치원의 숫자는 빠르게 증가했다. 다음의 표는 제5공화국 당시 우리나라 유치원 숫자의 변화 추이다. 1980년 861개이던 사립유치원의 숫자는 1981년 1,063개, 1982년 1,135개, 5공화국이 끝나고 제6공화국이 시작되던 1988년에는 3,402개가 되었다. 7년 사이에 새로 설립된 사립유치원의 숫자는 2,559개로서 1980년까지 설립된 것의 3배가 새로 생겨났다.

단기간에 사립유치원이 급등했던 이유는 유치원 경영의 자유화에 있었다. 특히 투자에 대한 수익을 취할 수 있게 허용해준 것이 크게 작용했다. 만약 1980년 이전과 마찬가지로 사립 유치원을 경영할 수 있는 유일한 방법이 시설을 만들어 국가에 헌납하듯 하는 것뿐이었다면 사립유치원이 급작스럽게 증가할 이유가 없었을 것이다.[8]

7) 보다 상세한 사립유치원 확대방안에 대해서는 심은희(2012, pp. 398-399) 참조.
8) 실제 사립유치원을 설립해서 운영하는 김성섭(2014, p. 99) 이사장도 같은 취지의 뜻을 밝혔다. "개인이 자신의 전 재산을 사회 환원하기 위해 전국에 4천여 유치원을 설립했다고 볼 수 없다."

<표 1> 제5공화국 시기 유치원 수 추이

(단위: 개, %)

	전체 유치원 수	사립유치원 수
1980	901	861(95.5)
1981	2,958	1,036(35.0)
1982	3,463	1,135(32.8)
1983	4,276	1,714(40.0)
1984	5,183	2,069(39.9)
1985	6,242	2,475(39.7)
1986	7,233	2,900(40.1)
1987	7,792	3,233(41.5)
1988	8,030	3,420(42.6)

출처 : 심은희(2012, p. 291)에서 재인용하여 정리함.

이처럼 제5공화국에서 설립된 2,559개의 사립유치원은 영리성을 인정받았다. 또 유치원 회계와 소유자의 개인 회계 사이에 구분을 요구받지도 않았다. 유치원의 돈은 곧 소유자의 개인의 돈이었다. 유치원에 대한 감시와 평가의 주체는 교육부나 교육청이 아니라 학부모였다. 그리고 평가의 기준은 회계처리의 적정성이 아니라 교육의 수준과 질이었다.

변화가 시작된 것은 2012년부터다. 교육부가 사립유치원 지원관리·운영실태 특정감사 결과[9] 를 발표하면서 사립유치원 관계자들은 뭔가 그때까지와는 다른 제도가 적용되기 시작했음을 느끼기 시작했다.

2012년의 사립유치원 감사는 그 때까지 사립유치원 소유자들이 적응해왔던 것과는 완전히 다른 것이었다. 1981년부터 30년 가까이 존속해온 제도가 '유치원-설립자 일체형'이자 '영리성 허용형'이었다면 2012년에 모습을 드러낸 새로운 제도는 '유치원-설립자 분리형'이자 '시설 헌납을 전제로 하는 비영리형'이었다. 제도의 근본적인 변화가 이뤄진 것이다. 이같은 변화가 돈과 관련된 사립유치원 비리의 역사적 근원이라고 생각한다.

사립유치원 정책의 역사가 이렇기 때문에 어느 시기에 설립되었는지에 따라 유치원 설립의 인가조건이 무엇이었는지도 달라졌다고 봐야 한다. 1980년 이전에 설립된 사

9) 사립유치원 지원관리.운영실태 특정감사 결과(2012. 5. 29.~ 6. 27.)
http://moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=345&boardSeq=44610&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=37&s=moe&m=040103&opType=N

립유치원의 설립자는 비영리성이 설립인가의 조건임을 분명히 알고 있었을 것이다. 2013년부터 설립된 유치원들도 그랬을 가능성이 높다. 물론 설립인가시 교육청이 비영리성을 인정하는 각서 같은 것을 요구하지는 않는다. 각서에 대한 서명은 유치원에 자금이 부족하면 설립자가 책임지고 해결한다는 내용의 문서에만 하면 된다. 그럼에도 불구하고 2012년 말에는 사립유치원 감사의 결과가 언론에 보도되었기 때문에 설립자가 비영리성이 사립유치원 제도의 조건임을 인지했을 가능성이 높다.

정리하자면 이렇다. 1980년 이전, 그리고 2013년 이후 설립된 사립유치원은 비영리성 또는 기존의 <사학기관재무회계규칙>이 설립인가의 조건이었다고 봐도 된다. 그러나 1981년부터 2012년 사이에 설립된 유치원들은 비영리성 또는 사학기관재무회계규칙의 준수가 설립인가의 조건이라고 할 수 없다. 자영업자로서의 경영, 그에 따른 영리성이 허용되었다고 봐야 할 것이다.

그럼 각각에 해당하는 사립유치원의 숫자는 얼마나 될까. 분기점이 되는 해의 사립유치원 숫자를 확인해보자. 1980년 861개소, 2012년 4,013개소, 2016년 4,291개소이다. 1980년 이전에 설립된 곳은 861개소, 2013년 이후에 설립된 곳은 278개소(4,291-4,013)이다. 비영리성에 동의했거나 또는 최소한 비영리성을 암묵적 인가조건으로 인지한 경우는 1,139개소(861+278)라고 할 수 있다. 한편 1981년부터 2012년까지 설립된 곳은 3,152개소(4,013-861)인데 이들은 실질적으로 자영업자로 운영해도 된다는 조건으로 인가를 받았다고 봐야 할 것이다.

사립유치원 비리는 대부분 자영업적 경영을 예상하며 설립된 곳에 갑자기 사학기관재무회계규칙이 강요되면서 생겨난 현상이라고 봐야 한다. 교육당국이든 언론이든 국민이든 이와 같은 역사적 맥락을 무시하고 사립유치원의 겉모습만으로 단죄하고 있는 듯하다.

Ⅴ. 사립유치원 정책의 변화 방식과 신뢰보호의 원칙의 파괴

사립유치원 정책의 역사를 알게 되면서 필자는 의문점이 생겼다. 사립유치원 소유자에게 완전한 자영업적 경영이 허용되다가 국공립유치원처럼 사적 수익을 전면 금지되는 것은 굉장한 정책의 변화이다. 합법적으로 인정되어 오던 재산권을 심각하게 침해하는 것이다. 몰수에 가깝다고 봐야 한다.

이 정도의 규제를 도입하는 일이라면 그 과정에서 치열한 논쟁이 있어야 마땅할 텐데 놀랍게도 언제 어떤 경위를 거쳐 제도가 바뀌었는지 알 수가 없었다. 입법예고 조차도 이뤄지지 않았다.

이와 관련해서 필자가 발견할 수 있었던 최초의 언급은 2008년 8월 18일자 교육과학기술부의 질의 회신 내용이다.

- 질의: 사립유치원이 유치원만 운영하고 있다면 비영리단체인가요?
- 회신: 유아교육법에 의거 학교 및 유치원 등과 같은 공공기관 및 비영리법인으로 분류되며, 문의하신 사립유치원은 비영리단체로 볼 수 있음을 알려드립니다. (회신일 : 2008. 8. 18. [유아교육지원과])

회신의 시기가 2008년이니까 늦어도 노무현 정부 때에는 정책기조에 변화가 있었다는 말인데, 이상하게도 정책변화에 대한 공식적인 발표를 발견할 수 없다. 더욱 이상한 것은 정책 기조를 바꾸고도 교육당국이 한동안 새 제도를 집행하지 않았다는 사실이다. 2012년 교육부의 특정감사 때 갑자기 새로운 제도들이 부과되기 시작했다.

정부의 행정행위는 신뢰보호의 원칙을 지켜야 한다. 명시적이든 묵시적이든 행정기관의 언동이 있었고 그것을 사인(개인)이 신뢰한 경우, 그 신뢰는 보호되어야 한다는 것이 신뢰보호의 원칙이다(고헌환, 2011, pp. 2-3). 개인들 사이에도 신의가 중요한 데 정부와 국민 사이의 신뢰가 중요함은 굳이 설명할 필요가 없겠다. 행정절차법도 다음과 같이 규정하고 있다.

행정절차법 제4조(신의성실 및 신뢰보호)

① 행정청은 직무를 수행할 때 신의(信義)에 따라 성실히 하여야 한다.

② 행정청은 법령등의 해석 또는 행정청의 관행이 일반적으로 국민들에게 받아들여졌을 때에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 경우를 제외하고는 새로운 해석 또는 관행에 따라 소급하여 불리하게 처리하여서는 아니 된다.

교육당국은 유아교육 공교육화를 추진하면서 사립유치원에 대해서는 이 원칙을 지키지 않았다. 자영업적 경영을 허용했다가 갑자기 부인하는 것, 정책 기조를 바꿨지만 당사자들에게 알리지 않는 것, 정책 기조를 바꾸고도 집행하지 않은 것 등 교육당국의 정책 변경과 집행 방식은 행정 행위의 중요한 원칙인 신뢰보호의 원칙(행정절차법 제4조. 신의성실의 원칙)을 파괴하고 있다.

V. 과잉불법화의 예상 효과 또는 부작용

사립유치원에 대한 갑작스런 정책의 변화는 여러 가지의 파급효과를 가져왔고 앞으로도 그럴 것이다. 첫째 가장 심각한 효과는 사립유치원 소유자들을 갑자기 범죄자로 만들었다는 것이다. 대다수 사립유치원의 소유자들은 정당하게 유치원을 운영해왔다. 갑작스러운 정책변화로 인해 이들을 범죄자로 만들었는데 이는 그 자체로서 심각한 부작용이며 부도덕한 정책의 집행이다.

둘째, 사립유치원의 교육에 대한 신뢰 저하 효과다. 횡령이나 저지르는 파렴치범이 교육을 한다는데 신뢰를 가질 사람은 없을 것이다. 사립유치원에 아이를 보내는 학부모들이 그런 생각을 가지게 되었을 것이다. 그러나 사립유치원의 소유자들이 갑자기 도덕적으로 타락해서 그렇게 된 것이 아니다. 자연스럽던 행동을 새로운 제도가 범죄로 규정했기 때문이다. 정부의 정책이 사립유치원 교육에 대한 신뢰를 떨어뜨렸다.

정책의 변화가 없다면 이런 현상은 더욱 심해질 것이다. 사립유치원 소유자들이 재정적으로 생존하기 위해서는 필연적으로 유치원의 수입 중 일부를 사적용도로 사용할 수밖에 없고 그것은 횡령이다. 횡령이나 저지르는 사립유치원을 신뢰할 사람은 많지 않을 것이다. 그만큼 우리나라 유아교육의 성과도 낮아질 것이다. 부당한 정책변화로 인한 효과이다.

이런 문제를 해소하려면 사립유치원의 소유자가 정당한 보상을 받을 수 있도록 회계제도의 개정이 필요하다. 이 문제에 대해서는 다음 장에서 논의할 것이다. 만약 현재와 같은 불합리한 상태가 지속된다면 더욱 심각한 사태로 이어질 것이다. 사립유치원의 대량 폐업 사태와 그에 따른 교육의 질 저하, 그리고 교육비의 상승이 사립유치원 정책변화에 따른 세번째의 효과이다.

변화된 제도 하에서 사립유치원 소유자들은 원장이나 교사, 직원으로 취업해서 급여를 받는 것이 수입을 취할 수 있는 유일한 방법이다. 나이가 많아서 원장직을 할 수 없는 소유자, 또는 두 개 이상의 유치원을 경영하고 있는 소유자는 수입을 취할 수 없다. 따라서 유치원을 생계의 수단으로 생각해왔던 소유자라면 더 이상 유치원을 해야 할 이유가 없어진다. 또 실질적으로 유치원을 유지하기도 어려워질 것이다. 따라서 머지않아 많은 유치원들이 폐원 현상이 나타날 것이다. 이로 인해서 국공립유치원 확대의 폭과 속도도 커질 것이다. 이는 국가교육비 부담의 증가를 초래하고 교육의 질도 저하될 가능성이 높다. 국공립유치원의 교육비가 사립유치원의 2배 이상이라는 사실 그리고 국공립유치원이 사립유치원보다 학부모들의 수요에 둔

감하다는 사실 때문이다.

다음은 사립유치원과 국공립유치원의 원아1인당 교육비용이다(김정호 2017, p. 28). 사립유치원의 경우 운영비와 시설의 자본비용을 합쳐서 매월 평균 53만원이 발생한다. 그중 29만원은 정부가 바우처로 지급하고 나머지 24만원은 학부모가 직접 지급한다. 한편 국공립유치원의 경우 운영비는 매월 99만원이고 시설의 자본비용은 월15만원, 합쳐서 114만원이 발생한다. 그중 학부모 부담은 월 1~2만원이다. 112만원은 납세자들이 세금으로 부담하고 있다.

총교육비용은 국공립유치원이 사립보다 2.2배 더 비싼데도 학부모가 직접 부담하는 비용을 기준으로 하면 사립유치원이 국공립의 20배 이상이 된다. 그래서 사립유치원이 비싸다는 인식이 만연해있지만 총교육비용을 따지면 오히려 그 반대이다. 사립유치원이 문을 닫고 국공립유치원의 숫자가 늘어날수록 국민이 부담하는 교육비용은 증가할 것이다.

<표 40> 국공립유치원과 사립유치원의 원아1인당 월평균 교육비용(단위:만원)

<table>
<tr><th></th><th>국공립유치원(단설)</th><th>사립유치원(평균)</th></tr>
<tr><td>운영비</td><td>99</td><td rowspan="2">구분 없음</td></tr>
<tr><td>시설의 자본비용</td><td>15</td></tr>
<tr><td>총비용</td><td>114</td><td>53</td></tr>
</table>

교육의 질을 따져 보더라도 사립이 더 우수할 가능성이 높다. 다음의 <표>는 각 유치원의 근무자들이 원아나 학부모들의 수요에 얼마나 민감하게 반응하는지에 대한 학부모들의 기대수준을 조사한 결과이다. 대체로 사립유치원이 국공립유치원보다 조금 높은 수치를 보인다.

그런데 이 조사의 결과들은 사립유치원의 교육의 질을 과소평가하고 있을 가능성이 높다. 국공립유치원에 대한 만족도에는 거의 무상으로 다닐 수 있음에 따른 만족도가 큰 부분을 차지할 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 사립유치원에 대한 만족도가 국공립유치원과 거의 같거나 또는 약간 높게 나타났다는 것은 사립유치원에 대한 학부모의 만족도가 높음을 뜻한다고 봐야 한다.

사정이 이런데도 사립유치원들이 문을 닫고 국공립유치원이 빠른 속도로 확대된다면 교육의 비용은 높아지고 교육의 질은 낮아지는 폐해를 겪게 될 것이다.

<표 3> 시설유형별 학부모의 기대수준 비교(5-6세 아동)

	구분	유치원		F
		국공립 (n=21)	사립 (n=17)	
신뢰성	이 기관은 운영시간을 준수하며 규정시간 내에는 원활한 서비스를 제공받을 수 있다	4.00	4.22	2.64+
대응성	이 기관의 모든 교사 들은 항상 부모들의 요구나 질문에 적극적으로 응한다	4.33	4.39	2.47+
공감성	이 기관의 교사들은 학부모, 원아들의 개인적 성향 및 특성을 잘 파악하고 있다	4.33	4.34	4.02**
적절성	이 기관의 정규시간 이외의 프로그램은 아동들에게 적절하다 (특별활동 등)	4.43	4.28	3.11*

주: +p < .1, *p < .05, **p < .01, ***p < .001

자료: : 김은정, 보육시설 유형별 서비스 수준 분석 및 개선방안, 한국보건사회연구원, 2014

Ⅵ. 정책 제언

사립유치원 비리에 대한 우리 사회의 견해는 엄벌에 처하라는 것으로 모아진다. 그러나 사립유치원 정책의 역사를 살펴보면 문제의 발단이 사립유치원의 소유자들이 아니라 정부의 부당한 정책변화에 있음을 알 수 있다. 합법적이었던 지출항목을 갑자기 불법화했기 때문이다. 이러한 인식을 받아들인다면 사립유치원 정책도 변화의 필요성이 생긴다.

첫째는 행정의 기본원칙인 신뢰보호의 원칙을 지키지 않고 있다. 자영업으로 경영해도 될거라는 정당한 기대를 아무런 예고도 없고 적응기간도 없이 파괴한 것은 정부의 잘못이다. 따라서 최소한 2012년 이전에 인가받은 유치원들에는 자영업적 경영의 권리를 인정해줘야 한다. 정부의 유아교육바우처(아이행복카드)를 받지 않는 대신 유치원비와 교육내용에 대해서도 완전한 자율성을 인정받는 가칭 자율형 사립유치원을 허용할 것을 제안한다.

사립유치원에 대한 국가의 통제를 강화한다고해서 교육의 질이 높아진다는 증거는 어디에도 없다. 누리과정 의무화로 인해 오히려 교육이 획일화되는 현상만 심화되는 듯하다. 또 교육당국의 감사와 회계규제를 만족시키는 데에 시간과 노력을 투자하느라 정작 아이들에게는 소홀해진다는 우려가 터져 나오고 있다.

정책의 변화를 포기할 수 없다면 2012년 이전에 설립한 사립유치원들에게 충분한 적응기간을 주고 또 손해를 보지 않도록 조치를 취해줘야 한다. 회계에 대한 충분한 교육과 유치원 부지와 건물 투자에 대한 자본비용과 설립자/소유자의 기여에 대한 보수 명목으로 지출할 수 있게 해주는 것이 그 최소한의 조치가 될 것이다.

시설투자의 자본비용을 인정하는 것은 영리성과도 무관하다. 공공요금 산정 시에도 자본비용이 포함된다는 사실을 보면 알 수 있다. 전기요금, 수도요금, 철도요금 등 모든 공공요금의 산정은 공공요금산정기준(기획재정부훈령 제137호, 2013.5.14., 일부개정)을 따르는데, 공공기관이 투자한 자본에 대한 적정보수가 중요한 항목으로 포함된다. 특히 자기자본에 대한 보수율은 '무위험 자산수익률과 위험프리미엄(시장위험프리미엄 × 위험계수)을 합한 금액'이라고 규정함으로써 위험프리미엄(risk premium)까지 고려된다.[10] 국민이 국가의 시설을 사용할 때 투자에 대한 적정 보수를 지급한다면 사립유치원 설립자에게도 그 정도의 보수를 지급하는 것이 합당하다.

10) 광역상수도요금의 경우 자기자본에 대한 적정투자보수율은 4.0%이다(2015년). 광역상수도요금 워가 정보. https://www.kwater.or.kr/download/water/water_resu01.pdf

또 유치원 소유자의 노력에 대한 대가를 인정할 필요도 있다. 소유자가 할 수밖에 없는 활동들이 많다. 재산관리 자금관리 채무보증, 차입금, 계약, 물품 구매, 불용품 장부와 증빙서류, 장보보조 등은 소유자가 아니면 하기 힘들다. 입법예고 되었던 사립유치원재무회계규칙(제7조)에도 그와 같은 일은 유치원 원장이 아니라 설립자의 책임으로 규정했었다(김성섭, 2014, p. 93). 소유자만 할 수 있는 경영 업무의 존재를 인정하면서도 그에 대한 대가를 인정하지 않는 것은 무상노동을 하라고 요구하는 것과 다를 것이 없다.

Ⅶ. 결론

사립유치원 비리의 구체적 형태와 역사적 뿌리를 살펴보았다. 유치원의 재산과 수입을 소유자가 사적인 용도로 사용하거나 인출하는 것이 비리의 핵심이다. 1980년대초부터 2012년까지 이같은 행위는 합법적이었다. 유치원의 숫자를 늘리기 위해 사립유치원의 자영업적 경영을 합법화했고 그 덕분에 사립유치원은 급증할 수 있었다. 2012년 사학기관재무회계규칙을 통해서 자영업적 경영을 불법화하면서 거의 모든 사립유치원들이 비리의 온상인 것처럼 규정되었다. 교육당국의 이러한 정책변경은 신뢰보호의 원칙을 어긴 것이다. 바우처를 받지 않되 과거처럼 모든 것을 자율적으로 운영하는 자율형 사립유치원을 허용해야 한다. 바우처를 받는 유치원들에 대해서도 투자에 대한 적정보수와 소유자의 경영활동에 대한 적정보수를 인정해야 사립유치원의 비리를 줄일 수 있을 것이다.

앞으로 더 살펴봐야 할 주제들도 많다. 예를들어 사립유치원에 관한 정책변화가 언제 어떤 이유 때문에 이뤄졌는지, 그리고 왜 그 변화를 공표하지 않고 감추고 있었는지에 대한 탐구가 필요하다. 또 사립유치원 설립자들이 구체적으로 어떤 기대를 가지고 사립유치원을 시작했으며, 그런 현상에 대해 공무원들은 어떤 생각을 가지고 있었는지를 살펴보는 것도 사립유치원 비리 문제의 이해와 해결에 도움이 될 것이다.

<참고문헌>

고헌환, 행정법상 신뢰보호의 원칙에 관한 판례 검토, 숭실대학교 법학논총 제26집, 2011. 7. pp. 1-23.

김성섭, 사립유치원 재무회계규칙 제안에 대한 토론문, 김은설·박진아·이동하, 『통합재무회계규칙 운영을 위한 사립유치원 재무회계 규칙 제정 연구』, 육아정책연구소, 2014, pp. 88-103.

김은정, 보육시설 유형별 서비스 수준 분석 및 개선방안, 한국보건사회연구원, 2014

김정호, 국공립유치원확대정책 폐기하고 완전무상보육정책 택하라, 차기정부보육정책방향 토론회, 바른사회시민회의, 2017, pp. 23-33.

문교행정, 대통령각하 지시 사항, 문교행정 통권 제1호, 문교부, 1982년 1월. p. 9.

석성환, 유아교육 법규 20년, 연구성과와 과제, 대한교육법학회 창립 20주년 기념대회 발표문, 2006.

심은희, 제5공화국시기 한국사립유치원의 변천 과정: 1980년부터 1988년까지, 열린유아교육연구, Vol. 17, No. 6, 2012. 12, pp.383-416.

규제의 새로운 모색, 넛지

: 식품안전 정책설계에서의 행동경제학 도입의 가능성

이 주 형

(식품안전정보원)

이 주 형1)

Ⅰ. 서론 :

○ 이미 개인은 투자부터 자녀교육, 식생활 등 수많은 분야에서 수시로 결정하는 주체이고 주변으로부터 지속적인 간섭을 당하는 대상

- 국가는 자유주의의 기본 토대인 합리적 인간(국민)을 전제로 법적 통제 즉, 개입 혹은 간섭을 통해 국민을 바람직한 방향으로 선택 유도

○ 넛지는 행동경제학의 성과를 활용하여 경제, 사회 등 현실문제를 해결하고 실생활에서의 수많은 결정을 합리적으로 내릴 수 있는 새로운 접근법

- 정황 또는 맥락(context)의 사소한 변화만으로도 큰 영향을 받음

  * 구내식당의 음식 재배열만으로 특정 음식의 소비량 25% 변화

○ 우리는 선택설계자(Choice architect)가 만들어 놓은 세상에서 삶

- 사람은 개인투자부터 자녀교육, 식생활 등 수많은 분야에서 수시로 결정하는 주체이고 주변으로부터 지속적인 넛지를 당하는 대상

- 선택설계자의 의도에 따라 이익을 얻기도 하고 손실을 보기도 하므로 선택설계자의 중립적인 가치가 중요

  * 선택설계자 : 사람들이 결정을 내리는 배경이 되는 정황 또는 맥락을 만드는 사람

○ 넛지를 해야 하는 이유

- 우리는 호모 이코노미쿠스가 아니라 호모 사피엔스임. 즉 가상의 존재(Econ)가 아니라 실제의 존재(Human)임

- 현실인간은 경제학이 가정하는 합리적 인간(이콘 : Homo Economicus)과 달리 비합리적인 사고와 행동특성으로 부적절한 선택 경향

- 선택설계자는 규제나 강제 대신에 넛지라는 자유주의적 개입 혹은 간섭을 통해 바람직한 방향이나 피해를 줄 수 있는 악의적인 방향으로 선택 유도

  * 선거전날 투표할 의향을 묻는 것만으로 투표율 25% 제고

  * 복잡한 약관이나 신청서로 금융기관의 이익 창출(악의적)

○ 엄격한 규제와 자율방임 사이에서 넛지를 통해 '선택의 자유'를 증진하면서도 비합리적 선택의 폐해 저감 가능

- 선택설계자는 규제나 강제 대신에 넛지라는 자유주의적 개입 혹은 간섭을 통

1) 식품안전정보원 정책연구부장, 법학박사 / jhlee1@foodinfo.or.kr

해 바람직한 방향 유도

- 인간의 사고방식과 사회의 작동원리를 바탕으로 사람의 의사결정을 향상시키고 세상을 살기 좋은 곳으로 기여

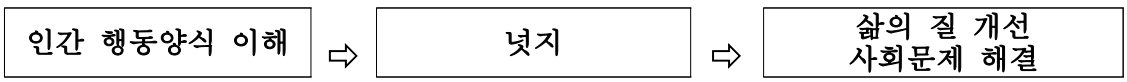
○ 가장 기본적이고 대표적인 넛지는 'Default option'으로 타성의 힘을 활용한 것

* 디폴트 옵션 : 지정하지 않으면 자동으로 선택되는 옵션으로서 '기본값'

- 인간은 현상을 유지하거나 디폴트 옵션을 따르려는 강한 경향이 있고 디폴트 옵션에 따라 결과는 판이하게 달라짐
  - 노후보장을 위한 연금저축증대, 의료 보장 개선, 장기기증 등 모든 사회 및 경제정책에서 활용 가능

○ 엄격한 규제와 자율방임 사이에서 넛지를 통해 '선택의 자유'를 증진하면서도 비합리적 선택의 폐해 저감 가능

- 인간의 사고방식과 사회의 작동원리를 바탕으로 사람의 의사결정을 향상시키고 세상을 살기 좋은 곳으로 기여
- 결론적으로 인센티브와 넛지를 적절하게 배치·활용함으로써 삶의 질을 향상시키고 많은 사회문제를 해결할 수 있음



Ⅱ. 개입주의와 넛지

1. 개입주의

○ 규제 및 공공정책은 시장 메커니즘과 사회질서 유지를 위한 정부의 개입활동 전체를 의미하는 것이고 이러한 사상에는 개입주의가 이미 내포되어 있음

○ paternalism을 간섭주의, 온정주의, 가부장주의, 개입주의 등 각 학문마다, 각 논문마다 다양한 용어 사용. 본 연구는 '개입주의' 사용

○ 개입주의란, 정부나 조직이 국민 및 종사자에 대하여 가부장적 가족관계의 모델에 따라 보호·규제하는 체계

- 관계는 아버지가 자녀에 대해 명령적이면서도 인자한 관계와 유사하고 이런 한 관계에서는 권력자가 지배를 피지배의 최상의 이익보호라고 주장하여 사회적, 경제적, 정치적 불평등을 합법화

  • 헌법학적으로 개입주의의 대표적인 예가 바로 미성년자의 인권제약임. 즉, 충분한 판단능력이 없는 미성년자를 부모가 간섭하는 것처럼 국가가 미성년자의 인권을 제약하는 것이 인정

- (부드러운 개입) 개인의 판단 능력이 불충분함을 보충하기 위해서 후견적 조치를 실시하는 것(soft paternalism)

- (완전한 개입) 개인이 충분한 판단 능력을 가지고 있음에도 불구하고 본인을 위해서 간섭하는 것을 강한 개입주의(hard paternalism)라 함

  • 자기결정권과 대립적 관계를 형성하고 판단능력이 충분한 성인(자연인)의 경우 공공복지를 위한 예외적으로 인정 그렇더라도 최대한 한정적으로 활용되어야 함

○ 최근 미국 등에서는 일반적인 판단능력을 가진 성인에게도 개입주의론이 전개되고 있음(자유주의적 개입주의)

- 행동경제학적 접근방법에 따라 인간은 항상 합리적 행동하는 것은 아니라는 전제에서 출발하였고 그렇기 때문에 사람들을 좋은 방향으로 이끌기 위한 유도가 필요

- 개인의 자기결정권을 침해하지 않으면서도 좋은 방향으로 이끌어내는 유도 즉, 강제적 성격을 갖지 않고 자유와 양립한다고 하는 '자유주의적 개입주의(libertarian paternalism)'가 발전

- 이러한 접근방법은 지금까지 인간이 합리적 존재라는 것을 근거로 삼았던 전통적 경제학에 정면으로 대립하는 동시에 자유와 공존할 수 있는 개입주의를 제시했다는 점에서 전통적 헌법학에도 도전하는 것

2. 넛지

○ 개인의 자기결정권을 침해하지 않고 규제 등을 다루는 것을 '선택 설계(choice architecture)'라고 하며, 선택 설계를 중심으로 한 새로운 사회개혁의 방식이 바로 '넛지(nudge)'

- 선스타인과 탈러는 개입주의 중 soft paternalism의 가능성을 발전시켜 libertarian paternalism을 연구하여 제창하였고 nudge라는 용어로 구체화
  - 넛지의 사전적의미는 '(특히 팔꿈치로) 슬쩍 찌르다' '주의를 환기시키다'라는 뜻으로 탈러와 선스타인은 '타인의 선택을 유도하는 부드러운 개입'이란 의미로 사용
  - 금지와 명령이 아닌 팔꿈치로 옆구리를 툭 치는 듯한 부드러운 권유로 타인의 바른 선택을 돕는 것이 넛지

i**N**centives	인센티브
Understand mappings	대입(mappings)의 이해
Defaults	기본설계
Give feedback	피드백 제공
Expect error	실수(오류) 예상
Structure complex choices	복잡한 선택의 구조화

* CASS R. SUNSTEIN ED., BEHAVIORAL LAW AND ECONOMICS(2000), p102

- 넛지는 더 나은 선택을 하도록 유도하지만 유연하고 비강제적으로 접근하여 선택의 자유를 침해하지 않는다는 '자유주의적 개입주의'(libertarian paternalism)에 바탕하고 있음
  - 다시 말해서, 어떤 선택을 금지하거나 경제적 인센티브를 크게 변화시키지 않고 예상 가능한 방향으로 사람들의 행동을 변화시키는 것이 넛지임

Ⅲ. 행동경제학 이론의 도입과 현황

1. 규제정책과 행동경제학

○ 공공정책 전반에서 활용되고 있는 행동경제학은 규제정책과 통치방식을 최근에 선도하고 있음

- 행동경제학은 다수의 OECD 국가의 정책에 영향을 미칠뿐만 아니라 특히 미국과 영국에서 발전하고 정책전반에 영향을 미침
- 행동경제학을 정책에 적용한 대부분의 경우는 규제정책 또는 보다 흔히 이루어지고 있는 추가적인 규제와 제제를 사용하지 않고 규제 목표를 위한 시도와 관련
  - 기존의 규제정책과 동일한 공공정책목표를 달성하기 위한 비규제적 대안과 같이 규칙을 활용하지 않고 규제적 결과를 얻을 수 있는 다양한 방안에 대한 지원은 규제정책에 대한 행동경제학의 초기 기여 중 하나

○ 행동경제학은 한때 소외된 학문의 위치로부터 놀라운 속도로 대세 합류

- 정책수립에 있어서의 행동경제학의 확산은 굉장히 빠르고 광범위 하며, 이러한 행보는 지속될 가능성이 높음

2. 각국 규제기관의 행동경제학 도입 현황

○ 미국과 영국 내 정책에 미친 행동경제학의 상당한 영향은 탈러와 선스타인의 연구에 바탕을 두고 발전

- 정책과 규제에 관한 행동경제학의 응용에 대한 원칙을 개척한 것으로, 그들은 최초에 이것을 “자유주의적 개입주의(libertarian paternalism)”라고 명명하였고 이후 2008년에 “넛지(nudge)”로 개명

  * 리차드 탈러(Richard Thaler) : 시카고대 행동과학/경제학 교수, 행동경제학 발명가이자 미국 법률정책의 최고 권위자, 영국 국무조정실 내 행동통찰력팀 고문관

  * 캐스 선스타인(Cass Sunstein) : 시카고대 법률학 교수, 미국 오바마정부 규제정보국 책임자

- 미국과 영국을 필두로 다양한 정부 부처 및 기관에서 행동학 기반한 사고의 증진뿐만 아니라 행동학에 근거한 수많은 구체적 제도 수립

○ (미국) 오바마 정부는 규제정보국(Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA) 설치하고 규제에 행동학을 바탕으로 한 주요 원칙들의 도입 시도

- (연방정부) 규제정보국을 중심으로 행동학적 원칙을 다양한 정책설계에 활용
  - 가장 주목할만한 행동학에 기반한 규제 적용으로는 소비자의 구매 선택 시 “간소화된 정보공개”의 규제 도구로서 활용(기존 “지휘 및 통제” 기반 규정의 대체로 활용)
  - 간소화에 더불어 OIRA는 요약 공개와 완전 공개의 구분의 확립을 목표로 하고 바탕에는 개인의 의사결정 과정은 정보의 사용 가능성에 대한 여부뿐 아니라 해당 정보가 제시된 방식에도 영향을 받는다는 주요 행동학적 통찰이 존재
  - 간소화된 정보의 공개를 주요 규제도구 중 하나로 확립함과 동시에 OIRA 는 정부 부처 및 기관들의 정보 제공방식과 관련해 정보의 평이성 및 현저성, 소비자들의 유익한 기본값 설정 등, 의사결정에 도움을 주는 다양한 행동학적 원칙들의 활용을 촉진 시키기 위한 작업들을 이행
  * 신용카드 규제를 강화시킨 2009 년 미국 신용카드 해명, 책임 및 공개법(CARD Act), 미국 내 의료서비스를 개혁시킨 부담적정보호법(Affordable Care Act), 식품과 에너지 상품 표기법, 소비자들의 판단을 돕기 위해 개인화된 정보를 제공하는 여러 “마이데이터(MyData)” 제도, 학교급식 대상자격을 판단하기 위한 관리방식의 재설계, 미국 식품의약국의 영양균형에 관련된 정보전달 수단으로서 기존의 “식단 피라미드(food pyramid)”보다 간소화된 “식단 접시(food plate)”의 도입 등
- (지방정부) 여러 주정부 및 도시에서는 대부분 코넬대학 행동경제학 연구센터의 아동영양 프로그램을 바탕으로 식품 선택이 이루어지는 환경을 변화시키기 위해 행동학에 기반한 정책들을 채택
  * 미국 내 정책 중 식품안전분야의 대표적 규제정책은 뉴욕시에서 시작된 비만, 특히 소아비만에 대응하기 위한 정책
  * 일정 크기의 설탕 함유량이 높은 탄산음료의 판매를 금지시킨 뉴욕시의 선례를 따라 미국 내 몇몇 다른 도시들도 이러한 정책 도입을 시도

○ (영국) 정책입안자들을 위해 상명하달식이 아닌 내부 자문조직처럼 일하는 행동통찰력팀(Behavioural Insights Team, UKBIT) 설치

- 행동통찰력팀은 국무조정실을 통해 영국정부를 위해 일하고 “공익 정신(public good ethos)”을 지닌 공공기관 및 민간기관의 국제적 요구사항에 응하기 위해 2013년 분리되어 영리 벤처 전환
- 행동연구의 두 영역인 ‘정보의 구조화(information framing)’와 ‘행동 수렴(behavioural convergence)에 집중

- (행동연구) 정보의 구조화와 관련해 각기 다른 정보의 노출방식에 따라 사람들은 각기 다른 선택. 특히, 정보의 간소화는 사람들의 판단은 물론, 특정 의사결정과정에 대한 그들의 참여의향에 영향 미침
- 이러한 정책들은 소비자들의 의사결정에 도움이 되는 정보공개 형식을 식별하기 위한 초기 연구에 대한 투자와 기업들의 정보공개 기준의 도입에 대한 규제 또는 자발적 협약 준수 요구를 강조함에 있어 비용을 수반
- 소비자 구매의사결정 관점에서 보았을 때 이런 비용은 이익 대비 상대적으로 적을 것이라는 논리에 기반

* 정보 제공의 간소화와 표준화를 목표 : 신용카드, 에너지세, 에너지 성능 증명서, 식품위생 등급제, 자동차 에너지 효율 라벨 등

* 보건 및 환경의 관점으로 제품정보를 더 효과적으로 전달 할 수 있는 방법을 찾기 위해 이러한 연구에 더 많은 투자가 이루어지고 있고, 미국과 같이 영국에서도 “마이데이터(MyData)” 제도 도입 시도

- (행동 수렴) 행동수렴이란 주변 사람들의 판단에 의해 좌우되는 의사결정자들의 확립된 성향을 일컫는 포괄적 용어로써 관련된 현상으로는 양떼 효과, 정보폭포 현상, 밴드웨건 효과(bandwagon effect) 등
- 영국 소비자 정책은 이러한 성향을 소비자 의견 및 온라인 비교 사이트의 규제, 공공 서비스를 위한 유사한 “선택 도구(choice-tools)”의 제공, 불만의견 데이터 공개를 통해 소비자들에게 보다 유리하게 작용시키기 위한 방안 모색

- 공중위생, 소비자정책, 에너지 절약 등에서의 개입이 성공적이었고 정책설계에 있어 정책입안자들이 귀납적이며 실증적인 접근방식을 지지하는 놀라운 결과를 초래

* 장기기증여부와 관련된 기본값 선택의 변경, 완전조리식품의 소금함량을 점진적으로 감소시키기 위한 자발적 협약의 타결, 흡연과 알코올 소비의 감소를 위한 전략 실험 등

○ (EU) 유럽집행위원회는 초기에는 보건소비자총국(EC DG-SANCO), 이후에는 공동개발연구센터(JRC)의 활동을 통해 행동경제학을 활용

- JCR은 행동경제학 대책위원회를 구축 진행 중이고 EU 정책수립에 있어 최근 행동경제학의 영향력 확장 현상에 대한 설명과 더불어 정책영역 내에서의 행동 연구를 하기 위한 안내서를 제공

* 담배 포장 및 성분표기, 식품성분표기, 온라인 도박, 은행수수료의 투명성 등에 대한 다양한 유사 행동 연구 프로젝트를 개시

- 현재 행동연구의 활용을 확장시키고 있고, 이는 비만, 신체 활동, 그리고 암 검진 분야의 EU 공공보건 정책영역까지 포함
- 아직 해당 정책 맥락에 맞춰 행동학적 근거가 수집되는 초기 단계에 있지만, 구체적인 응용으로 이어질 가능성이 높음

○ 다른 국가의 경우, 행동경제학의 정책 적용은 특정 정책영역에 있어 점점 보편화 되고 있고, 특히 공중위생, 소비자 보호 정책에서 두드러지게 나타남

Ⅳ. 식품안전과 개입주의

1. 사회규제로서의 식품정책

○ 식품안전 규제정책 과정에 산업계, 시민사회 등 모든 사회 구성원의 적극적인 참여가 필요하고 이 과정에서 식품안전 문제의 중요성을 받아들이는 사회적 공감대 형성이 필요

○ 하지만, 강압적인 규제는 국민의 반발을 불러와 정작 원하는 효과를 얻기 어렵고 국가의 '계몽적 강제'는 최근 들어 그 반발심이 극에 달하여 오히려 역효과를 불러일으킴

○ 그렇기에 식품안전관리체계에서 중요한 것이 바로 리스크 커뮤니케이션이고, 구체적인 방법론으로서 부드러운 개입이론인 넛지 활용 제안

2. 식품안전규제와 개입주의

○ 개입주의 기법이 가장 주목한 분야 중 하나가 바로 건강한 식생활에 대한 문제이며, 미국 등에서 비만 문제가 화두가 됨

- 미국에서는 1960년대 초반에는 16% 정도에 불과했던 비만율이 21세기에 들어서면서 30% 이상의 비율로 증가하여 비만 유행병(obscene epidemic)이라고까지 불림
  - 비만 자체가 즉시 건강을 해하는 것은 아니고, 약간 과체중이라도 건강을 유지하는 사람이 많다 보니 비만을 적대시하는 것은 문제라는 의견도 있지만,
  - 그러나 비만을 요인으로 하는 질병이 많고, 국가적으로는 의료비의 증대로 연결

○ 정부는 2010년 비만과의 전쟁을 선언하고 연방의회는 판매 식품 및 급식용 식품에 대한 영양 가이드라인을 설정하는 권한을 연방 정부에 부여하는 법률을 제정

- (연방 정부) 법에 따라 학교 점심으로 먹는 감자의 양에 관한 지침을 내놓고 2013년부터는 비만의 주요 요인 중 하나로 의심되는 트랜스지방 규제 시행
- (지방 정부) 디트로이트시는 1978년에 패스트푸드 점은 초중고교에서 500피트 이상 떨어져 있어야 한다는 조례를 제정

○ 하지만 패스트푸드의 소비는 크게 감소되지 않고 비만의 비율도 감소되지 않음

○ 패스트푸드를 먹을지 여부는 개인의 문제이며, 아이들이 패스트푸드를 먹을

지 여부도 가정의 문제임(개인의 자기결정권과 개입주의의 충돌)

- 즉시 건강에 지장을 초래하는 것은 아니기 때문에 자기 가해행위로 단정하기 어렵고, 정부도 적극적·강제적 규제에 나서기 곤란
- 비만 억제 규제의 어려운 점은 비만 예방법은 다양하고 자유의 제약 없이 어디까지 규제할 수 있는가가 문제임
  - 일반적으로 비만을 방지하기 위해서는 운동을 격려하고 고칼로리 음식을 섭취하지 않는 것이 중요하지만, 이러한 사항에 대해 직접 규제하는 것은 크게 자유를 제약
  - 예를 들어, 하루 운동량을 설정하고 할당량을 달성하지 아니한 자에 불이익을 부과하거나 고칼로리 식품의 구입을 금지하거나 하는 것은 논란이 될 것

○ 따라서 운동을 하도록 촉구하거나 칼로리를 초과하여 섭취하지 않도록 유도하는 것과 같은 부드러움 개입(soft paternalism)이 주목을 모음

- 2010년 샌프란시스코 시의회는 시장의 거부권을 뒤엎으면서까지 해피밀 규제 조례를 제정

  * 해피밀 규제는 장난감 등을 덤으로 붙이는 세트를 규제

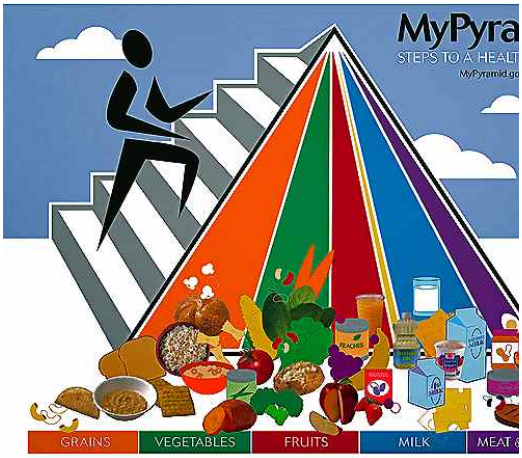
- 아이에게 패스트푸드를 먹일지 여부는 부모가 결정할 일이지만 부모 대신에 정부가 나선 것이며, 이것이 바로 개입주의적 규제임

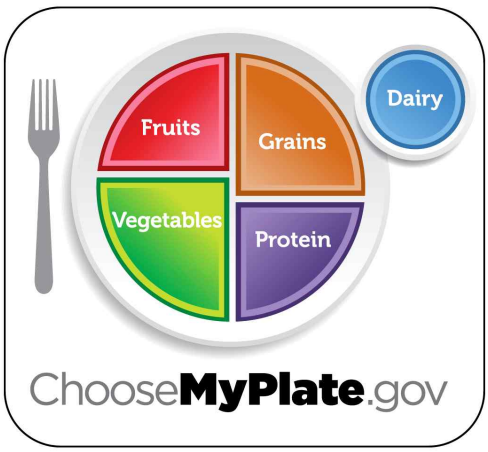
○ 만약 국민이 충분한 영향을 섭취한다면 그들 자신에게도 이득이고, 의료 비용이 크게 줄어들고 생산성 향상과 많은 생명을 구해 국가 전체적으로도 이득이므로 정부는 더 영양가 높은 식사를 원하는 국민을 도와야 할 충분한 이유가 있음

- 비만 대책 시 비만을 직접적인 타켓으로 해결하면 될 것 같지만, 결국 비만의 문제는 '건강한 식생활은 무엇인가'라는 문제와 식품섭취는 행복추구권, 건강권 등 다양한 자유권적인 요소가 집약되어 있기 때문에 비만 자체를 직접적·강제적 규제하기는 어려움

3. 푸드 피라미드 캠페인과 넛지(정보와 선택의 간소화)

<미국 농무부의 푸드 피라미드와 푸드 플레이트>





○ 수십 년 동안 미국은 건강한 식사를 장려하기 위해 푸드 피라미드(Food Pyramid) 캠페인에 의존

* 농무부(USDA)가 만든 마이 피라미드(MyPyramid.gov) 사이트는 연방정부 전체에서 방문자 수가 가장 많은 웹사이트 중 하나임

- 푸드 피라미드는 그 목표를 이루도록 촉진해야 했지만, 너무 난해하여 실제로 잘 작동하지 않았고 농무부 자체도 수정에 부정적이었음

○ 대통령실과 농무부는 피라미드를 과일, 채소, 곡식, 그리고 단백질을 분명하게 표시하는 하나의 접시로 구성된 새 아이콘으로 변경

- 이 접시는 분명하고 단순한 지침을 내포하고, 물론 이는 누구에게도 어떤 일을 요구하지 않음. 그러나 이것은 접시의 절반이 과일과 야채이고 나머지 절반이 쌀과 고기(또는 다른 단백질)로 나뉘어져 있으면 건강한 식사를 하고 있을 가능성이 높다는 것을 표명
- 추즈마이플레이트(ChooseMyPlate.gov) 사이트에서 농무부는 그 접시에 사람들이 영양 면에서 좋은 선택을 원하면 무엇을 해야 할지에 관한 정보를 제공
- 정보는 간단명료한 말로 된 조언과 함께 제공되며, 이 조언들은 분명하고 실행할 수 있는 것들이고 모호함을 피하는 데 중요한 장점을 가짐

- *당신의 접시 절반을 과일과 채소로 채워라*
- *설탕이 든 음료수 대신 물을 마셔라*
- *무지방 우유나 저지방(1%) 우유로 바꿔라*
- *나트륨 섭취량을 낮게 유지하기 위해 소금이 들어가지 않은 견과나 씨앗을 콜라라*

- '피라미드 대신 접시를(Plate. Not Pyramid)'은 미래를 위한 탁월한 조직 원리를 대표하는 사례가 되었음
  - 모호함을 피하고 바람직한 경로에 대해 구체적으로 말하라.
  - 이는 강력한 영향을 미칠 수 있는 정보공개 정책의 방향을 설정하는 데 중요한 원리임
- 이는 굉장히 유용한 '넛지'이며, 정부 정보제공의 핵심 전략이 되어야 함

<한국의 식품구성탑과 식품구성자전거>





4. 부드러운 개입(soft paternalism)으로서의 뉴욕시 가당음료 크기 규제

○ 뉴욕시 보건당국 조사에 따르면 뉴욕 성인 인구의 절반 이상(58%)과 공립학교 학생들의 40%는 과체중 혹은 비만

- 2012년 블룸버그(Michael Bloomberg) 시장은 "비만의 주범은 탄산음료를 포함한 설탕 첨가 음료"라고 지적하고 비만 인구의 증가에 대한 대응책으로 가당 음료의 사이즈 규제를 위해 규칙 개정

○ 일정 크기 이상 가당 음료의 공공장소 판매 금지(24 RCNY 81.53)

- 16온스(약 480mL) 이상의 용기에 담긴 가당된 홍차, 가당된 커피, 초콜릿 음료, 에너지 음료, 스포츠 음료, 가당된 주스 등의 청량음료

- 레스토랑, 패스트푸드, 영화관, 경기장, 푸드트럭에서 판매하거나 제공하는 것 금지. 단, 식품점, 주유소, 기타 유사한 점포에는 적용되지 않음
- 위반 시 200달러 이하의 벌금을 부과

○ 가당 음료의 큰 크기를 규제하고, 기본(default)을 작은 크기로 설정하여, 사람들이 가당음료를 많이 섭취하지 않도록 유도하고, 결과적으로 비만을 억제하는 방향으로 넛지(Nudge)한 것

- 뉴욕시의 크기 규제는 개인 선택의 자유를 침해라는 논란과 함께 개입주의(paternalism)에 대한 관심이 높아졌고,
- 상업단체들은 이러한 부정적 의견을 틈타 이 규제는 법률에서 부여된 권한의 범위를 벗어나 무효라고 주장하며 개정 규칙이 시행되기도 전에 소 제기

○ 뉴욕 크기 규제의 합헌성·합법성 논란과 위헌판결(대법원)

- (1심) 개정 규칙은 권한의 범위를 일탈하고 권력 분립에 반하여 위헌 무효, 뉴욕주 지방 법원에 따르면 크기 규제는 행정의 권한을 일탈하고 비만 예방 수단으로서 불합리
- (2심) 개정 규칙이 소비자의 규범을 바꾸려는 규제이며, 공중위생 규제의 체제를 넘어 권한 일탈로 판단(Boreali v. Axelrod 판단근거)
  * 보건국(Board of Health)은 뉴욕시 헌장 553조에 근거하여 설립된 기관이며, 558조에 따라 보건성(Department of Health and Mental Hygiene)이 관할하는 사항에 대해 보건에 관한 법령을 수정할 권한을 보유
- (3심) 만성질환 통제를 이유로 적법한 품목을 판매 금지하는 것은 권한을 넘어선 것으로 판결

○ 논의 시작부터 찬반이 엇갈렸지만 이 판결은 미국 음료업계의 막강한 로비력을 확인시켜준 셈이라는 냉소적인 반응도 나타나고 있음

- 시민 선택의 자유를 침해할 수 있다는 논란이 일었지만, 결국 뉴욕시의 공중위생에 관한 권한 남용으로 판결 종료

○ 최근 법원의 판단과 달리 크기 규제는 부드러운 개입(soft paternalism)으로서 합법·합헌이라는 견해가 많아짐

- 민(Hery Min)[2]은 ① 뉴욕 크기 규제는 사회적·경제적인 규제가 아니라 공중위생 관점에서 규제, ② 보건국은 뉴욕시 헌장에 의해 공중위생에 관한 광범위한 규칙 제정권을 부여받았기 때문에 비만 대책도 포함, ③ 보건국이 해결되지 않은 문제에 대해 해답을 내려고 시도한 것이 뉴욕 크기 규제, ④ 보건국의 비만 대책은 전문적인 것으로 그것을 사법 판단하는 것은 곤란함, ⑤ 뉴

2) Hery Min, Large-Sized Soda Ban as an Alternative to Soda Tax, 23 CORNELL J.L. & PUB. POL'Y 187, 229, 230-231 (2013).

욕 크기 규제에는 다양한 예외가 있기 때문에 뉴욕 크기 규제 권한을 일탈한 자의적인 규제라 할 수 없다고 주장

- 도르프(Michael C. Dorf), 마르셀로(Kara Marcello) 등은 만일 뉴욕 크기 규제가 헌법상의 권리를 침해하더라도 비만 예방을 목적으로 가당 음료의 사이즈 규제를 행하는 것은 합리적 관련성이 있으므로 합헌이라고 주장

○ 최근 현임 뉴욕시장은 2015년 12월부터 프랜차이즈 음식점에서 나트륨 함량이 2300밀리그램을 초과하는 식품은 경고 메시지를 필수적으로 표시해야 한다고 규정

- 이 규범은 최근 뉴욕주 최고 법원의 지지를 받음

5. 미세한 개입(micro paternalism)으로서의 뉴욕시 가당음료 크기 규제

○ 미세한 개입(micro paternalism)은 정부의 규제 자체를 보는 것이 아니라 규제가 공적 논쟁을 일으켜 새로운 사회 규범으로 이어지는 과정 주목

- 정책입안자가 개입주의적인 관점에서 제한된 영역(narrow area)을 규제하여 그 규제로 본래 달성하고자 하는 사항에 대한 공적 논의를 환기하고, 시민이 그 문제에 관심을 갖고 토론에 참여하여, 결국 새로운 사회 규범의 창조로 이어지게 됨

○ 뉴욕시 가당음료 크기규제는 제한된 영역에 대한 규제였기 때문에 비만 대책으로서는 큰 효과를 기대할 수 없었지만, 규제 논쟁으로 인하여 설탕 과잉섭취 등 비만 문제에 관심을 불러와 새로운 사회 규범이 싹트는 계기를 마련

- 재판의 결과가 중요한 것이 아니라 공적 논의를 환기시키고 규범의 창조 또는 재고하는 것이 목적

○ 개입주의적 규제를 도입하는 것도 중요하지만, 규제를 도입하지 않아도 넛지를 통해 '주의환기적' 효과도 불러올 수 있다는 것임

- 2016년 4월경 식약처가 제1차 당류 저감 종합계획을 발표할 당시에 이슈화되었던 '설탕세'에 대해 식약처는 검토 필요가 없다고 하였지만, 이슈화된 것만으로 당류 저감화 정책에 대한 사회적인 '주의환기'가 이뤄졌다는 측면은 부정할 수 없는 사실임

- '주의환기적' 측면의 '넛지'는 규제를 도입하지 않고도 사회적인 논의를 활발하게 하여 다양한 논의의 장이 펼쳐짐으로 인해 더 나은 규제의 방향성을 찾는 계기가 될 수도 있음

○ 하지만, 미세한 개입(micro paternalism)은 규제에 따라 나타난 공적 논의가 바람직한 정책이 아닌 반대 방향으로 진행되는 경우도 나타남

- 결과적으로 뉴욕 크기 규제는 비만방지를 위해 가당음료의 크기 제한을 한 것이지만, 그 시비를 둘러싼 논의의 결과 여론이 비만 예방 조치는 필요하지 않다는 결론에 이름
- 미시시피에서는 반 블룸버그(Anti-Bloomberg) 법안이 제출되어 지자체가 식료품 등에 크기 제한을 부과하는 것을 금지

○ 뉴욕 크기 규제는 미세한 개입(micro paternalism)의 성공사례라고 할 수 없지만, 주목해야 할 것은 성패가 아니라 공공정책에 있어 개입주의의 방법과 개념이 확대·발전

Ⅴ. 결론

1. 정책설계 단계에서의 행동경제학 이용

○ 아직도 정책, 규제 등 많은 영역에서 인간을 합리적 인간(이콘)이라는 가정하게 두고 있는 실정 → 효과성↓

- 냉철한 이콘이 아니라 미약하고 변덕스러운 불안전한 인간으로 가정하고 이에 대한 대응 필요

○ 기존의 법률학의 세계에서는 개입주의의 대상은 판단 능력의 하자로 인하여 정상적인 자기결정을 할 수 없는 사람에 대해서, 건전한 판단능력을 가지는 다수의 개인에 의해서 구성된 국가가 그들 본인 자신을 위해 부권적으로 실시

* 미성년자, 심신미약자, 자살하려는 자 등

- 그러나, 행동경제학은 전제를 뒤집고 합리적인 개인 등은 현실에는 존재하고 있지 않고, 실제 사람들은 한정 합리적, 한정적인 의사력을 가지고 자기 이익 위해 행동한다고 하는 것을 과학적으로 검증

○ 최근 개입주의는 충분한 판단능력을 가지지 않는 약자에게만 필요한 보호가 아니라 일반적인 사람들에게도 개입주의가 필요할 수 있다는 공공정책 사고를 발전시킴

○ 행동경제학과 넛지를 동일시 하지만 분명히 다른 개념

행동경제학	넛지
건설적	규범적
과학 분야	학문에 기반한 연구 결과를 정책수립에 응용시킬 수 있는 방법

- 넛지를 한다는 것은 과학적 연구 결과가 어떻게 활용되어야 하는지에 대해 규범적인 위치를 점하는 것이고

- 이런 위치의 가치가 무엇이 되었던지 간에 이것은 과학적 연구 결과 그 자체로부터는 추론 할 수 없음

○ 행동경제학은 정책 입안자들의 넛지 설계를 돕는 것보다 더 많은 일을 할 수 있는 잠재력을 가짐

- 넛지는 결국, 정책설계단계에서 행동경제학을 이용할 수 있는 여러 방식 중 하나임

2. 넛지의 법체계 포함 가능성 검토

○ 넛지의 자유주의적 개입주의 방식은 사실 국가의 통제원리 안에 항상 존재하던 하나의 방식이자 사고라고 할 수 있음. 중요한 것은 행동학이라는 과학적 근거와 법경제학적 검증을 통한 자유주의적 규제라는 것이 특징

- 우리법 체계에서 일반적으로는 기본원리, 책무로 표현, 구체적으로는 '유도행정'이라는 용어로 표현

  * 경관법 제3조(경관관리의 기본원칙) 경관은 다음 각 호의 원칙에 따라 계획되고 관리되어야 한다.

    5. 우수한 경관을 보전하고 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새롭게 형성되는 경관은 개성있는 요소를 갖도록 유도할 것

  • 행정법상 '행정상 유도'이란 행정 주체가 개인에 대해서 어떠한 이익을 부여하거나 부과하는 것으로써, 사람들의 행위 선택을 공익상 바람직한 일정한 방향으로 유도하는 것임

  • 넛지 기법 중 인센티브의 사례

  * 울산광역시 감사관실, 2015년 소방본부 및 소방서 종합감사 결과 공개

> 1 소방차 양보의무 준수 모범시민 포상제 추진
>
> ○ 추진배경 : 탈규제 유도행정을 통한 소방차량 재난현장 접근성 강화
>
> ○ 포상대상 :「도로교통법」상의 긴급차 양보운전 의무 준수 시민
>
> ○ 추진목적
>
> - 단속일변도의 소방출동로 확보정책에서 탈피
>
> - 유도행정을 통한 소방차 양보운전 시민의식 고양
>
> ○ 추진실적 : ('14년) 시장 표창 2명, 소방서장 표창 4명
>
> ○ 추진효과 : 5분 이내 현장도착률 개선('13년 63.4% → '14년 76.1%)

- 하지만, 우리법 체계에서의 유도행정은 아직 체계적 발전을 이루지 못하였고 과학적 근거를 통하여 정책을 수립하는 것이 아니라 단지, 기본원리, 책무 등 선언적 조항이나 강제적이지 않고 인센티브를 부여하는 방식 정도로만 발전한 상태로서 인센티브 행정으로 명명하기도 함

  • 하지만, 넛지에서의 인센티브(iNcentives)는 행동학이라는 과학적 근거를 기반으로 직접적 이익으로의 유도가 아닌 개인의 선택과 판단을 유도하는 것임

* 전기사용을 감소시키기 위해 이해하기 어려운 전기요금 체계를 소비자가 쉽게 알 수 있도록, 실내 실온을 내릴 때의 코스트가 표시되는 자동 온도조절 장치를 설치

3. 행정유도의 개념의 확장 및 정보제공 과학화의 도모 제안

○ 현재 인센티브 행정에 머물러 있는 유도행정의 개념을 발전시켜 우리법 체계의 법적 근거를 도모

- 유도행정의 주요한 법적 구조로서 금전적 인센티브, 금전적 디스인센티브뿐만 아니라 정보에 의한 인센티브, 정보에 의한 디스인센티브, 규제완화에 의한 인센티브, 행정 지도 등도 고려 가능

○ 행동경제학적 새로운 규제와 공공정책의 방법론인 넛지를 어떤 분야와 방식을 중심으로 설계할 것인가가 중요함

- 미국과 영국에서 행동학적 연구를 통하게 1차적으로 활용하고자 하는 것이 정보공개를 중심으로 한 선택설계와 소비자의 선택권 강화임
- 대표적인 예가 바로 5월부터 '음식점 위생등급제'의 시행이고 이를 위해 '음식점 위생등급 지정 및 운영관리 규정'을 마련
  - 영업자간 자율경쟁을 유도해 위생수준을 높여 식중독을 예방하고 위생등급제 참여업소는 매출액 향상, 소비자에게는 선택권 보장을 기대



- 그런데 이 제도는 영국 행동통찰력팀(UKBIT)이 행동연구 중 '정보의 구조화(information framing)'에 집중하고 정보의 노출방식에 따라 사람들은 각기 어떤 선택을 하는지를 연구
  - 소비자 구매의사결정 관점에서 정보를 더 효과적으로 전달 할 수 있는 방법을 찾기 위해 연구에 더 많은 투자가 이루어졌고, 이에 따른 '정보제공의 간소화와 표준화'를 목표로 '식품위생 등급제'를 도입

- 우리의 경우 우리 국민에 대한 행동학적 연구없이 영국 국민을 대상으로 연구하여 설계된 위생등급제를 제도만을 가져와서 활용
  - 식품안전분야는 이미 넛지가 광범위하게 국가를 불문하고 활용되고 있지만, 우리의 경우에는 넛지를 통하여 문제를 환기시키고 규범으로 확립된 규제 자체가 도입되다 보니 '규범적 넛지' 방법론의 발전이 미흡

  * 2004년부터 '트랜스지방 저감화', '영양표기' 등의 넛지방법론 중 정보제공 기법을 활용하고 있지만, 규제 자체로 도입

- 우리 상황에 맞는 넛지 전략을 수립하여 넛지 도입부터 관리를 체계적으로 진행하지 못함
  - 넛지를 활용한 비용이 적게 드는 작은 정책들은 아주 유익한 효과를 낼 수 있지만, 비용뿐 아니라 규제 이전에 신중한 분석을 하고 사후적으로 어떤 것이 작동하고 어떤 것이 작동하지 않는지를 돌이켜보면서 평가함으로써 그 규제들이 강력한 실증적 기반을 보장하는 것이 중요
  - 정보제공 등 넛지를 활용하더라도 국민이 선택 설계대로 올바른 방향을 이끌려갈 수도 아닐 수도 있기 때문

○ 앞으로 공공정책과 규제 등의 설계 시 행동학적 법경제학에 대한 투자와 정책설계가 필요

- 한정된 여건(예산, 인력 등)하에서 최선의 선택을 유도하는 넛지 기법의 도입 및 활용이 필요
- 넛지 전략과 함께 비용편익 정책 결정 방법론의 질적 향상이 필요
- 대안규제로 규범적 넛지도 고려 가능하고 규제적이지 않은 대안으로 공공넛지의 선택설계와 유도, 정보제공 등 활용 가능

<참고문헌>

Conly, Sarah, Against Autonomy: Justifying Coercive Paternalism, Cambridge U.P.(2013)

Coons, Christian and Weber, Michael, Paternalism: Theory and Practice, Cambridge University Press(2013)

Feinberg, Joel, Harm to Self: the Moral Limits of the Criminal Law, Oxford U.P.(1986), pp. 12-16

Kahneman, Daniel, Thinking, Fast & Slow, Farrar, Straus and Giroux (2011)

Kamemoto, Hiroshi, "Responsibility of the Planner", in: Morigiwa & Takikawa (eds.) Judicial Minimalism - For and Against(2012) pp. 73-74

Le Grand, Julian and New, Bill, Government Paternalism: Nanny State or Helpful Friend?, Princeton U.P.(2015)

Mitchell, Gregory, "Libertarian Paternalism Is an Oxymoron", Northwestern University Law Review, Vol. 99, No. 3(2005) pp. 1245-1277

Morigiwa, Yasutomo and Takikawa, Hirohide (eds.), Judicial Minimalism - For and Against: Proceedings of the 9th Kobe Lectures. Tokyo, Nagoya, and Kyoto, June 2008, Archiv für Rechts- und Socialphilosophie, Franz Steiner Verlag(2012)

Rebonato, Ricardo, Taking Liberties: A Critical Examination of Libertarian Paternalism, Palgrave Macmillan (2012)

Schauer, Frederick, Free Speech: A Philosophical Enquiry, Cambridge U.P.(1982)

Schauer, Frederick, Playing by the Rules: A Philosophical Examination of Rule-based Decision-making in Law and in Life, Clarendon Press(1991)

Sunstein, Cass R. and Thaler, Richard H., Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness(Revised and Expanded Edition), Penguin Books (2009)

Sunstein, Cass R. and Thaler, Richard H.,“Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron”, The University of Chicago Law Review Vol. 70, No. 4(Autumn, 2003), pp. 1159-1202

Sunstein, Cass R. and Ullman-Margalit, Edna, “Second-Order Decisions,” Ethics, vol. 110, pp. 5-31(1999)

Sunstein, Cass R., “On Fallibility: A Reply,” in: Morigiwa and Takikawa (eds.), Judicial Minimalism - For and Against, Archiv für Rechts- und Socialphilosophie, Franz Steiner Verlag(2012)

Sunstein, Cass R., Choosing Not to Choose: Understanding the Value of Choice, Oxford U.P(2015)

Sunstein, Cass R., Free Markets and Social Justice, Oxford U.P.(1997)

Sunstein, Cass R., Why Nudge? The Politics of Libertarian Paternalism, Yale U.P.(2014)

宮崎眞由「「法による道徳の强制」再考(一／二・完)―刑罰の正当化における道徳原理の意義―」法學論叢165卷4号／166卷1号(2009)

那須耕介「可謬性と統治の統治―サンスティーン思想の変容と一貫性について」平野仁彦、龜本洋、川濱昇編『現代法の変容』有斐閣285-310頁(2013)

大村敦志『生活のための制度を創るシビル・ローエンジニアリングにむけて』有斐閣(2005)

瀬戸山晃一「法的パターナリズム論の新展開(一／二・完)―リバタリアン・パターナリズム論の含意と法規制―」阪大法學第60卷4号(2010)pp.807-826／同第64卷2号、389-413頁(2014)

森村進「キャス・サンスティーンとリチャード・セイラーの「リバタリアン・パターナリズム」」一橋法學7卷第3号1087-1097頁(2008)

松尾陽、宍戸常壽、曾我部眞裕、山本龍彦「［座談］アーキテクチャによる規制と立憲主義の課題(前編／後編)」法律時報87卷5号107-115頁／87卷6号92-100頁(2015)

松尾陽「アーキテクチャによる規制と立憲主義の課題」法律時報87卷4号84-91頁(2015)

松尾陽「規制形態論への前哨―規制の分散化と規制作用の靜態的分析―」近畿大學法學第60巻1号119-160頁(2012)

若松良樹「パターナリズム批判の因數分解」龜本編『高等研報告書1003スンマとシステム―知のあり方―』財団法人國際高等研究所105-122頁(2011)

若松良樹「行動経濟學とパターナリズム」平野仁彦、龜本洋、川濱昇編『現代法の変容』有斐閣445-467頁(2013)

田中成明『現代法理學』有斐閣(2011)

中村直美『パターナリズムの研究』成文堂(2007)

川濱昇「行動経濟學の規範的意義」平野仁彦、龜本洋、川濱昇編『現代法の変容』有斐閣405-442頁(2013)

淺野有紀「法多元主義における公私協働」學習院大學法學會雜誌48巻2号45-71頁(2013)

동반성장지수 평가체계 모형의 타당성 검증 및 개선방안

: 대기업 수용성과 규제 개혁의 조화

김 관 보 · 김 태 훈

(가톨릭대학교)

김 관 보[1] · 김 태 훈[2]

본 연구[3]의 목적은 2011년부터 실시한 동반성장지수 평가 체계모형에 의한 평가가 실제 동반성장수준을 잘 반영하고 있는지를 검증하고 개선 방안을 제시함에 있다. 이를 위해 동반성장지수 평가체계 모형의 평가요인을 4가지 영역으로 구분하여 동반성장수준에 어떠한 영향을 미치는지 다중회귀분석 방법을 활용하였다. 분석결과, '계약이행과정의 공정성·타당성', '상생협력지원 협약이행 조건의 적절성', '법위반 사전예방 및 시스템 구축', '개정이전 계약 공정성 협약이행 조건 적절성', '동반위의 체감도 조사 방법의 적절성', '법위반 예방 및 법 준수 노력 협약이행 조건 적절성' 등의 동반성장지수 평가항목이 적절할수록 동반성장수준에 긍정적 영향을 미치며, '계약 이행과정의 공정성·타당성', '개정 이후 계약 공정성 협약 이행 조건 적절성', '법위반 사후감시 시스템 구축' 등의 평가항목은 동반성장수준에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 2011년 동반성장지수를 평가를 실시한 지 5년이 지난 현 시점에서 현실적인 동반성장수준을 반영할 수 있도록 현행의 정성평가 방식의 체감도 조사의 정량평가와의 혼합 등 평가항목에 대한 개선이 필요하다. 특히 대중소기업간의 적극적인 동반성장 조성 차원에서 대기업 수용성이 제고될 수 있도록 평가항목에 대한 합리적인 규제개혁의 조화가 필요함을 시사하고 있다.

핵심용어: 동반성장, 동반성장지수, 공정거래, 체감도 조사, 협약이행평가, 규제개혁

1) 주저자, 가톨릭대학교 행정학과 교수, 경기도 부천시 지봉로43(kwanbo@catholic.ac.kr)
2) 공동저자, 가톨릭대학교 행정학과 박사과정, 경기도 부천시 지봉로43(catholic_kim@naver.com)
3) 이 논문은 2016년 전경련중소기업협력센터의 지원을 받아 수행된 연구임.

I. 서론

최근, 동반성장의 중요성이 다시 대두되고 있다. 1998년 IMF와 2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서, 우리나라의 대기업 위주 경제구조에 대한 문제점이 지적되었다. 더욱이 세계적으로 중소기업 역할의 중요성이 대두되고, 대기업 위주의 경제정책을 통한 '낙수효과'의 실효성에 의문이 제기되면서 대기업 의존에서 벗어날 수 있는 중소기업 육성 정책이 지속적으로 요구되었다.

우리나라의 산업구조는 제조업의 비중이 높으며, 제조업에서 중소기업이 차지하는 비중은 약 99%를 차지한다. 하지만, 대부분의 중소기업은 대기업의 하도급업체이거나, 대기업으로부터 하도급을 받은 중소기업에게 재하도급을 받는 경우가 대부분이다. 이러한 구조상 중소기업은 대기업으로부터 원가절감이라는 명분하에 충분한 이익을 공유받지 못하는 경우가 많았다. 이는 중소기업의 경쟁력 확보에 악영향을 미치고, 대기업에 의존할 수밖에 없는 결과로 이어졌다.

이러한 문제점들을 해결하기 위해, 2011년부터 대·중소기업 간 동반성장을 촉진하기 위해 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」(이하 상생법) (제2조의 제10호)에 의거 동반성장의 수준을 매년 평가하기로 결정하고, 2012년부터 공정거래위원회의 대기업 이행실적 평가와 동반성장위원회의 중소기업 체감도 조사 결과를 합산하여 공표하고 있다.

2012년 처음 동반성장지수를 발표한 이후 동반성장위원회와 공정거래위원회의 노력으로 동반성장 문화가 점진적으로 개선되고 있다. 그러나 아직도 선진화된 기업 및 산업생태계의 동반성장 문화를 정착하기 위해서는 정부 간의 협업과 함께 대기업과 중소기업과의 소통을 통한 문제점들을 진단하고 개선해 나갈 필요성이 있다.

더욱이 동반성장지수 평가 6년차에 접어드는 현 시점에서 이제는 동반성장위원회, 공정거래위원회, 산업통상자원부, 대기업 및 중소기업들이 동반성장지수 평가 및 발표 후 제기되는 문제점 및 진정한 동반성장수준의 정도, 변화하는 기업 환경에 대응한 기업현실에 걸맞은 동반성장지수 개편 등에 대한 새로운 논의가 필요한 시점이다.

이러한 배경 하에 본 연구의 목적은 2011년부터 실시한 동반성장지수 평가 체계모형에 의한 평가가 실제 동반성장수준을 잘 반영하고 있는지를 검증하고 개선 방안을 제시함에 있다. 구체적으로 본 연구에서는 기업 현장의 목소리 수렴과 이론적 고찰을 통해 그 동안의 동반성장지수 평가 방법 및 동반성장 수준 검증 등에 대한 문제점을 진단한다. 그리고 그 결과를 바탕으로 대기업 및 협력 중소기업의 동반성

장지수 결과에 대한 수용성 및 실효성 제고와 함께 공정거래위원회의 공정거래협약 이행 평가 정책 및 동반성장위원회의 동반성장지수 평가 정책집행의 신뢰성을 제고할 수 있는 합리적인 대안을 제시하고자 한다.[4)]

본 연구의 방법으로는 동반성장지수에 대한 국내외 선행연구를 통한 문헌조사를 실시한 후, 현행 동반성장지수 평가방식을 검토한다. 이후, 동반성장지수 평가결과를 검증하기 위해, 다중회귀분석을 실시하여 동반성장수준에 미치는 영향요인을 분석하고, 마지막으로 분석결과를 바탕으로 현행 동반성장지수 평가체계 모형의 개선방안에 대한 시사점을 규제개혁의 조화 측면에서 제시하고자 한다.

4) 다만 본 연구는 대기업 관점에서 동반성장지수 평가 모형 및 성과에 대한 인식도 조사 자료에 근거한 대기업 수용성에 초점을 두고 있는 바, 협력사 인식도 조사가 반영되지 않는 한계점이 있음을 밝힘. 당초 연구진행 초기(2016년 3-4월)에 대기업의 동반성장 지원을 받는 중소 협력업체인 수급사업자들에게도 인식도 조사 설문지를 배포했으나, 응답률이 거의 없어 분석에서 제외되었음. 그러나 최근(2016. 12.9) 후속 연구로 전경련중소기업협력센터에서 1차 협력사 317개 기업을 대상으로 동반성장 체감도 조사를 실시한 결과 동반성장이 긍정적으로 개선되고 있음을 발표함.

Ⅱ. 이론적 고찰 및 선행연구: 동반성장이론 및 현행 동반성장지수 평가 모델 구성

1. 동반성장지수 평가 모형의 구성 요인들: 개요

본 장은 본 연구의 핵심인 동반성장지수의 평가모형을 구성할 주요 구성요인들(개념 변수)을 선행연구를 통해 고찰함으로써 동반성장지수평가의 성과를 실증적인 통계분석을 시도함에 기존 선행연구와의 차별성을 분석하고 있다. 다음 장에서 제시된 동반성장지수 평가모형은 독립변수인 동반성장지수 평가 항목들과 종속변수인 동반성장수준(지수)를 개념변수로 설정한 바 본 장에서는 이를 중심으로 이론적 고찰을 시도하고자 한다.

먼저 종속변수인 동반성장수준 및 지수를 설명하기 위해 동반성장의 개념과 역사적 배경, 동반성장 이론 등을 분석하고 있으며, 다음으로 독립변수인 동반성장지수 평가의 구성 항목들을 현행 평가 체계 중심 및 관련 선행연구 중심으로 고찰한다.

2. 동반성장에 대한 역사적 배경 및 동반성장이론

(1) 상생협력 및 동반성장에 대한 역사적 배경

역사적으로 현행 동반성장지수평가의 근거가 되는 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」(이하 상생법)의 제정 배경은 2005년 참여정부가 대기업과 중소기업간 상생협력에 대한 사회적 인식전환과 상생협력이 활성화 될 수 있는 여건을 조성하기 위한 산업정책의 핵심과제 선정에서 출발하였다(산업자원부, 2005: 310).

상생협력의 기본방향으로 대기업과 중소기업의 관계를 글로벌 시대에 걸맞는 상생협력의 혁신네트워크 관계로의 전환을 목표로 삼고 이를 위해 대기업, 중소기업, 정부 등 3자간에 긴밀한 협력을 강조하였다. 2006년 제정된 상생법의 핵심 사항은 규제가 아니라 대・중소기업간 자율적인 상생협력을 지속적으로 추진함에 있었다.

2005년 상생협력의 원년, 2006년 상생협력 정착의 해, 2007년 상생협력 분위기 확산의 해, 이명박 정부 출범으로 2008~2009년 상생협력 심화・확산의 해로 추진방향을 설정해 2005년부터 지속적으로 「상생협력 성과대회(대기업, 중소기업 대표 참여)」를 거치면서 상생법 제정(2006.3), 국무총리 산하 「대・중소기업 상생협력 위원회」 설치(2006.8) 등으로 지속적으로 심화・발전해 나갔다(산업자원부, 2007:49; 지식경제부, 2008-2009: 35).

2006년~2007년간은 지식경제부·공정거래위원회·중소기업청(대·중소기업협력재단[5] 운영) 중심으로 R&D·인력·판로·자금 등 분야에서의 상생협력 정책을 발굴하고, 시행하는 등 법적·제도적 인프라를 구축해 왔다. 2008년 이후에는 상생협력을 사회 전반으로 확산시키기 위해 3년 단위의 범정부적 추진 과제와 실행방안을 담은 기본계획 및 시행계획을 수립하였으며, 민·관 합동으로 2010년 9월 29일 대·중소기업 동반성장 추진대책(이명박 정부에서 상생협력의 차별화 용어로 동반성장을 사용)을 통해 대기업 스스로의 인식전환, 중소기업의 자발적 자기혁신을 유도하도록 시장친화적인 원칙하에 대·중소기업 동반성장 대책을 수립하였다(지식경제부, 2010: 29).

정부는 민간 중심의 동반성장 추진체계를 확립시키기 위하여 동반성장 문화 확산의 구심체 역할을 담당할 동반성장위원회 출범(2010.12.13.)을 지원하였으며, 동반성장 전담조직인 동반성장팀을 지식경제부내에 신설(2010.11)하였다. 이와 함께 동반성장에 대한 현장 의견수렴 및 애로사항 처리를 위한 사이버 및 지역별 동반성장 종합지원센터를 개소('10.12)하여 운영하고 있다(지식경제부, 2010).

특히 동반성장위원회는 기업별 동반성장 노력에 대한 종합적인 평가 기준 수립을 위해 동반성장지수 (Win-Win Index)를 마련하여 평가 후 공표하기 시작하였다(2012.5). 동반성장지수 평가에는 공정거래위원회가 주관하는 공정거래협약참여 기업에 대한 평가와 동반성장위원회가 주관하는 체감도 평가를 종합해서 발표해 오고 있다(지식경제부, 2012: 25; 산업통상자원부 2013-2014: 34).

(2) 동반성장 이론

역사적 배경에서 살펴본 '상생협력'에 토대를 둔 동반성장이라는 개념이 대두되면서, 명확한 정의에 대해서는 아직까지 논의가 진행 중이다. 동반성장종합지원센터는 "동반성장이란 대기업과 중소기업이 단기적인 이윤극대화를 추구하는 경우 중소기업의 생존기반이 약화되어 기업생태계의 위기를 만들 수 있기 때문에 기업 간에 중장기적인 관점에서 기업생태계를 보존하고 진화해 가기 위한 상호협력 행동"으로 정의하고 있다. 주현 외(2011)는 동반성장을 "대기업과 중소기업이 호혜적 거래관계를 유지·발전시키고 지속가능한 성장을 달성하기 위한 공동의 경제행위"로 정의하였다.

동반성장에 관하여 여러 학문분야에서도 이론적 논의가 진행되었다. 우선 동반성장 이론의 한 분야로 Williamson(1975, 1985)의 거래비용 이론이 논의될 수 있다.

5) 「대·중소기업협력재단」은 2004년 12월 대중소기업 기술, 인력, 판로 등 협력 사업을 추진하고 우수협력모델의 발굴을 통해 동반성장문화를 확산해 공정거래관계 조성을 지원하기 위해 설립되었으며, 최근 그 명칭을 「대·중소기업·농어업협력재단」으로 변경되었음(2016.12.30).

Williamson은 1960년대 미국 기업들에 대한 연구결과를 바탕으로 거래비용경제학(transaction cost economics)을 제시하였는데, 거래비용경제학에서는 기업이 필요로 하는 자원이나 서비스를 시장을 통하여 거래하거나 계층적 기업 조직 스스로 생산 또는 관계적 계약을 통한 혼합 조직인 세 가지 거버넌스 구조 논리를 제시한다(Williamson, 1985). 시장실패 상황에서 기업은 내부조직화를 통한 자원 및 서비스를 자체 생산하는데, 이에 따른 조직 비대화로 인하여 규모의 비경제와 경직성 등으로 인해 조직실패의 위험을 수반하게 된다. 따라서, 이러한 시장실패 및 계층적인 조직실패의 대안으로 제시된 것이 '신뢰'(trust)라는 개념을 바탕으로 한 거래이다. 즉 Williamson은 신뢰를 통한 관계적 계약(relational contracting) 거래가 지속적으로 이루어질 경우(일종의 협력적 하도급관계 등) 이에 따른 결과로 시장실패와 조직실패의 위험성이 감소한다고 주장하였다.

공급사슬이론(Supply Chain Model: SCM) 역시 동반성장과 관련하여 논의되는 이론으로 Forrester(1961)가 제시한 채찍효과에 대한 연구이다. Forrester는 제조업자가 감지하는 수요 변동 폭은 실제 수요 변동 폭보다 훨씬 크고, 계절성 또한 실제 수요의 계절성보다 크다는 것을 증명하여 채찍효과의 발생 원인으로 정보공유의 부족과 공급사슬의 복잡성이라는 것을 주장하였다. Forrester는 소몰이꾼이 휘두르는 채찍의 커브가 손목 근처에서는 적은 변화를 보이지만, 채찍의 끝 부분은 크게 변화하는 것을 빗대어 시장에서의 수요의 변화가 최종소비자에게는 매우 적게 영향을 미치는 것으로 나타나지만, 생산업체한테는 큰 영향을 미치는 것을 설명하였다. 즉, 생산효과의 큰 영향을 받는 생산업체에게 주는 부담을 줄이기 위하여, 공급사슬 상의 다른 기업에게 최종적인 수요 변동을 미리 알려줌으로써 공급사슬 전반에 걸쳐 일어나는 수요 변동이 효율적으로 조정될 수 있다는 것을 제시하였다. 공급사슬이론은 공급사슬상에서 위치한 기업들 간의 협력(cooperation)이 유지될수록 공급사슬 전체의 성과물을 극대화 할 수 있다는 것으로, 산업생태계의 경쟁 환경에서 대·중소기업 간 협력 관계를 강화해 기업 간 수요정보 등 정보공유의 통합관리를 통해 부정확하고 왜곡된 정보의 채찍효과를 감소할 수 있다는 것을 뒷받침 한다. 현행 동반성장실적 평가에서 점검되고 있는 대기업과 중소 협력업체간 성과공유제도가 공급사실 이론에 기초하고 있다고 볼 수 있다.

Moore(1993)의 기업생태계 이론은 기업경영환경을 자연생태계와 유사하다고 보는 시각에서 출발한 이론으로, 기업생태계의 진화(발전단계)를 탄생, 확장, 리더십, 자기갱신 등 4단계로 구분하고, 생태계 자체 및 내부의 기업들이 직면하는 과제를 제시한다. 탄생단계의 협력적 과제로 고객이나 공급업자와 공동으로 혁신을 위한 새로운 가치를 개발하고 인식하며, 경쟁적 도전 단계에서는 자신의 아이디어를 보호

하고 핵심적인 고객이나 공급업체와의 결속을 다진다.

Moore의 기업생태계 이론은 대기업이 협력 생태계에서 전략적인 상생을 위해 주도적인 리더 역할을 해야 함을 시사하고 있다. 성공적인 생태계의 조건을 기업의 경영전략에 접목하는 과정을 설명하며, 기업을 둘러싼 환경은 생물학적 생태계와 같이 유기적 결합체로 내부의 진화를 위해서 공동체로서의 동일한 비전과 목표를 공유하고, 교육훈련을 통한 경험의 확대 및 재생산이 가장 중요한 것으로 판단한다.

즉, 대기업과 중소기업은 어느 한쪽만의 일방적인 진화와 생존으로는 유지될 수 없으므로 공진화(co-evolution)를 선택해야 하고, 그러므로 대기업의 중소기업에 대한 협력은 배려가 아닌, 생존을 위한 필수적인 선택이라고 설명하고 있다.

대기업과 중소기업 간에 공동의 기술개발과 기술이전 등 기술 집약적 산업에서의 동반성장 정책을 추진함에 있어 근거가 되는 이론으로 조직혁신 이론이 있다. 조직혁신이론에서는 대기업과 중소기업이 공동개발협약서를 바탕으로 효율적인 협력을 설계할 수 있다면, 대기업과 중소기업 모두 혁신역량이 극대화 된다는 것을 제시한다. 즉 대기업의 혁신 역량이 중소기업에게 효과적으로 전달된다면, 중소기업뿐만 아니라, 대기업의 역량 역시 극대화된다는 될 수 있다는 견해이다. 현행 동반성장지수 평가의 한 파트인 공정거래위원회의 「공정거래협약」은 이러한 이론의 유형으로 볼 수 있다.

마지막으로 협력적 게임이론은 대기업과 중소기업이라는 경기자들이 자신의 이익을 위한 선택보다는 상호 협력을 통한 선택이 이루어질 때 (Cooperation-Cooperation 전략하의 Nash-Equilibrium), 상호 이익이 극대화된다는 것을 제시한다. 즉 대기업과 협력업체 간 수익분배에 있어서, 일방적인 한쪽만의 이익을 반영하는 선택은 효율적이지 못하며, 상호 win-win하는 수익배분 구조를 설계한다면, 대기업과 협력업체 간의 시너지가 극대화되고 이는 궁극적으로 이익의 극대화와 연결될 수 있다는 논리를 제시한다.

3. 동반성장지수 평가항목 구성 내용: 현행 동반성장지수 평가 모형의 변화과정을 중심으로

(1) 동반성장지수 개요

2011년 지식경제부(현 산업통상자원부)에서는 상생법 제4조 및 제5조에 의거, 대·중소기업 동반성장 기본계획('11 ~ '13년) 및 '11년도 시행계획을 동법 시행령 제3조에 따라 발표하였다.

2010년 9월 29일 수립한「대·중소기업 동반성장 추진대책」을 바탕으로 범정부적 동반성장 정책을 효율적·체계적으로 시행하기 위한 총 4대 전략 및 23개 추진과제를 제시하였다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 민간중심의 동반성장 추진체계 확립, 둘째, 거래 공정성 향상 및 거래질서 개선, 셋째, 중소기업을 역량있는 동반자로 육성, 넷째, 동반성장의 전면적 확산이 4대 전략이다.

그 중 민간중심의 동반성장 추진체계 확립에 대한 세부 추진과제로 민간 동반성장위원회 중심의 동반성장 추진시스템 구축이 설정되었다. 그 일환으로 2011년부터 민간의 자발적 동반성장 노력을 촉진하기 위하여, 대기업의 동반성장 노력을 현실화 할 수 있는 체계 마련을 통한 동반성장지수(Win-Win Index)를 정기적으로 산정 및 공표하고 있다.

<표 2-1> 동반성장지수 중점사항 및 세부내용 : 시행 초기(2011-2013)

중점사항	세부 내용
민간의 자발적 동반성장 노력을 촉진하기 위한 시스템 구축·가동	대기업의 동반성장 노력을 현실화할 수 있는 체계 마련을 위해 동반성장지수(Win-Win Index)를 정기적으로 산정·공표.
대기업의 동반성장 이행과 현장 파급효과를 종합적·객관적으로 평가할 수 있는 구조로 설계	- 공정거래 및 동반성장 협약 평가(공정거래위원회), 상생협력지수(산업통상자원부) 등을 통합한 단일 평가시스템 구축. - 대기업의 이행 계획·실적 평가를 위한 실적평가와 중소기업현장체감도 파악을 위한 체감도 평가 병행 → Cross-check가 가능
공정거래질서 확립과 선진적 거래관행 형성 유도에 중점	- ① 구두발주, ② 부당한 감액, ③ 기술탈취, ④ 부당 자료요구 등 고질적 관행 근절을 위해 관련 항목에 높은 가중치 부여. - 글로벌 스탠다드와 부합하는 평가 항목들을 대폭 반영(내부임직원 평가시스템 개선도, 보복금지시스템 운영, 발주물량 사전예시제 운영 등)함으로써, 발전적이고 선진화된 대·중소기업간 거래관계 유도.
기업별 평가를 통해 상호비교를 유도하고, 평가결과에 따른 보상시스템을 마련하여 동반성장의 현장문화 확산을 가속화	- 전자·자동차 등 주요 업종별로 평가대상을 그룹화(전기·전자, 기계·자동차·조선, 화학·금속·비금속, 건설, 도·소매, 통신·정보서비스 등 6개)하여, 동종그룹 내 매출액 상위 기업을 대상(2011년 56개)으로 평가 추진. - 동반성장지수 평가 상위기업에 대하여 정부 R&D사업·공공입찰 참여시 가점 부여, 정책자금 지원 우대 등 추진
산업전반에 동반성장 문화가 뿌리내리도록 평가대상업종 및 기업을 지속 확대하여 평가 설계·실시	- 그 밖의 제조업 등으로 업종을 확장하고, 기업 개수도 연차별로 확대(2013년 100개사 내외)

자료 : 지식경제부(현 산업통상자원부)(2011). 「대·중소기업 동반성장 기본계획(2011년 ~ 2013년)」

(2) 동반성장지수 기본구조

동반성장지수는 2011년 시행부터 2016년 2월까지와 공정거래협약 평가가 개정된 2016년 2월 이후로 구분할 수 있다. 우선 2011년부터 2016년 2월까지의 동반성장지수 주요 평가항목을 살펴보면, 공정거래 및 동반성장 협약 실적평가의 경우, '협약의 충실도(30점)', '협약내용의 이행도(70점)'을 매년 1-3월 동안 연 1회 정량평가 방식으로 조사되었다. 중소기업 동반성장 체감도 평가는'거래관계(40점)', '협력관계(30점)', '운영체계(30점)'을 매년 상·하반기에 정성평가 방식으로 실시하였다.

<표 2-2> 동반성장지수 기본 구조('공정거래협약' 이행평가는 2016년 2월 개정 이전)

구분	공정거래 및 동반성장 협약 실적평가	중소기업 동반성장 체감도 평가
대상	대기업	1·2차 중소기업
주체	공정거래위원회	동반성장위원회
방식	대기업별 실적 평가(정량)	중소기업 설문조사(정성)
평가 시기	매년 1회(1-5월)	매년 2회(8-12월, 1-5월)
주요 평가 항목	1. 협약내용의 충실도(30점) - 협약절차지원 등에 관한 기준 및 표준협약서 반영 정도 - 지원내용의 규모·정도 (납품단가, 매출확대, 금융, 결제수단 등) - 1차 협력사의 2차 협력사 지원계획	1. 거래관계(40점) - 공정 거래 (구두발주, 부당감액, 기술탈취 등) - 거래조건 (결제수단, 결제기간 등)
	2. 협약내용의 이행도(70점) - 협약상 공정거래 이행 정도 - 상생협력 지원내용 이행 정도 - 1차 협력사의 2차 협력사 지원 실적	2. 협력관계(30점) - 자금, 연구개발, 생산, 판로, 경영관리, 인력 분야 등에 대한 대기업과의 협력관계
	▫(가점) 동반성장에 적극적 참여 - 기간연장, 재협약, 협력사 지원 등	3. 운영체계(30점) - 대기업의 인식 및 비전공유, 추진체계, 환경조성 등
	▫(감점) ① 하도급법 위반 - 협약기간 중 법 위반에 따른 경고 이상의 조치 시 ② 동반성장에 반하는 행위 - 임직원 비리 등	▫(가점) 적합업종 준수, 성과공유제, 동반성장 투자재원, 국내외 판로지원, 인력개발 및 교류지원, 동반성장 확산 활동, 창조적 동반성장 활동 등 ▫(감점) 적합업종 위반, MRO가이드 불이행 등 사회적 물의, 동반성장에 반하는 법 위반에 따른 행정처분 등

자료: 동반성장백서(2015:35).

공정거래위원회는 앞의 현행 평가 기준을 그 동안의 문제점을 검토해 2016년 2월 협약평가 기준을 다음 <표 2-3>과 같이 개정하고, 개정안을 2017년 평가부터 적용하기로 발표하였다.

<표 2-3> 공정거래위원회 '공정거래협약' 이행평가 기준 개정 전·후 비교

	개정 前		개정 後	
	세부 내용	배점	세부 내용	배점
기준 명칭	대·중소기업간 공정거래 및 동반성장 협약 절차·지원 등에 관한 기준	-	대·중소기업간 공정거래협약 이행 평가 등에 관한 기준	-
평가 체계	충실도(30점)+이행도(70점)+가감점	-	이행도(100점)+가감점	-
평가 비중	공정거래 항목(19점) 상생협력 항목(81점)	-	공정거래 항목(75점) 상생협력 항목(25점) ※ 일부 상생협력 항목 공정거래로 이동	-
공정 거래 평가 항목	협약 절차 지원 등에 관한 기준 및 표준협약서 반영 정도	2점	삭제	-
	협력업체의 공정한 선정(등록) 실천 사항 준수	2점	좌동	3점
	-	-	계약이전 주요정보(물량, 납기) 사전 알림시스템 구축	2점
	표준하도급계약서 사용	8점	좌동	6점
	-	-	수급사업자의 권익증진을 위한 조항 명시 여부	8점
	- (상생협력 평가항목에 있음)	-	하도급대금 지급조건 및 개선정도 (상생협력 평가항목에서 이동)	22점
공정 거래 평가 항목 (계속)	-	-	대기업 및 협력사의 계약 불이행에 따른 페널티의 형평성 여부	3점
	-	-	분쟁조정절차 마련 및 운영	2점
	- (상생협력 평가항목에 있음)	-	협력사 매출확대 지원 (상생협력 평가항목에서 이동)	2점
	하도급거래 심의위원회 설치 및 운용을 위한 실천사항 준수	2점	좌동	4점
	-	-	불공정 하도급거래행위 차단 시스템 구축 및 운영	4점
	-	-	사내 공정거래 추진부서 설치	2점
	-	-	하도급거래 적법성 사후검증 절차 마련 및 운영	5점
	-	-	법위반 임직원에 대한 인사상 불이익 제공	2점
	바람직한 서면발급 및 보존을 위한 실천사항 준수	2점	좌동	4점
	바람직한 계약체결을 위한 실천사항 준수	3점	좌동	4점
상생 협력 평가 항목	납품단가의 적극적 조정	12점	삭제	-
	협력사 매출확대 지원	6점	無 (공정거래 평가항목으로 이동)	-
	금융(자금) 지원	11점	좌동	7점
	하도급대금 지급조건 및 개선정도	22점	無 (공정거래 평가항목으로 이동)	-
	기술지원 및 보호	9점	좌동	4점

	인력·채용 지원	2점	삭제	-
	기타 지원(임원 평가 반영 등)	4점	삭제	-
	2차 협력사 지원방안 도입·운용	15점	좌동	5점
	-	-	금융지원, 기술지원 등을 통해 우리나라 산업전반의 효율성 증대 정도	9점
가점 항목	1개월 내 재협약	1점	좌동	1점
	협력사 경영과 관련된 직·간접 지원	최대 2점	좌동	1점
	CP 등급	최대 1.5점	좌동	최대 1.5점
	비협약사의 협력사에 대한 대금지급조건 개선	2.5점	좌동	2점
	CCM 인증 취득	1점	좌동	1점
감점 항목	하도급법 위반에 따라 경고 이상의 조치를 받은 경우	최대 30점	좌동	최대 30점
	-	-	협약기간 중 공정거래법 위반행위로 조치를 받은 경우	최대 5점
	임직원이 협력사와 관계에서 청탁, 배임 등 동반성장에 반하는 행위로 사회적 지탄을 받은 경우	건당 10점	임직원이 하도급거래와 관련하여 금품 수수, 배임 등 기업윤리와 상생협력에 반하는 행위를 한 경우	건당 10점

자료 : 동반성장백서(2015:40); 공정거래위원회 (2016) 공정거래협약 이행평가 및 기준 개정 설명회 자료. 배점은 업종에 따라 상이함.

한편, 동반성장위원회의 '체감도 조사'는 1차 협력사와 2차 협력사에 따라 평가항목이 다르며, 1차 협력사의 평가결과를 80%, 2차 협력사의 평가결과를 20%로 환산 후 합산하고 있다.

<표 2-4> 동반성장위원회 '체감도 조사' 주요 평가항목(제조업 기준)

구분	평가항목	세부 평가항목	배점
1차 협력사 평가항목 (100점)	1. 거래관계 (40점)	(1) 공정거래 구두발주 및 부당한 발주 취소 / 정당한 사유 없이 다른 기업과의 거래 금지 / 어음할인료나 대금 지연이자 미지급 / 물품 인수의 부당 지연, 거절 혹은 반품 / 납품대금의 일부 혹은 전부를 물품으로 지급 / 산업재산권 유용 또는 탈취 / 부당한 기술자료 요구 / 부당한 원가자료 요구나 현장실사 강요 / 부당특약·이중계약 / 전문 인력 유출	20점
		(2) 거래조건 결제수단(현금, 현금성결제) / 법정기한 내 납품 대금 지급 / 납품단가의 합리적 결정 / 원가 상승요인의 가격 반영 / 추가 비용 발생 시 단가조정 / 정당한 사유 없는 단가 인하 / 부당한 대금 감액 / 계열사나 관계회사의 부당한 특혜 / 공개(전자) 시스템 운영 / 성과 공유제 시행	20점
	2. 협력관계 (30점)	(1) 자금 분야 직접 자금 대여(운영자금, 시설자금, 기술개발자금), 간접 금융지원(은행·보증기관 연계지원)	2점

		(2) 연구개발 분야 공동 연구·개발 / 연구시설이나 연구개발을 위한 지원 / 공동으로 (생산)기술 공유 또는 활용	6점
		(3) 생산 분야 공정개선 및 기술(품질) 지도 / 설비 대여 / 원자재 구매지원	6점
		(4) 판로 분야 국내 판로 협력 / 해외 판로 협력	4점
		(5) 경영관리 분야 경영관리, 경영혁신 지원 / 복지·후생 지원 / 애로사항 청취	6점
		(6) 인력 분야 교육·연수·훈련 등 지원 / 근로조건, 작업환경 개선 / 인력채용 지원(대기업의 브랜드 활용, 채용박람회, 공동채용 등)	6점
	3. 운영체계 (30점)	(1) 인식 및 비전공유 CEO의 동반성장 의지 / 거래 담당자의 의식수준 / 비전공유 정도	6점
		(2) 추진체계 동반성장 계획 수립 / 동반성장 조직 운용 / 공식 협의기구 / 협력 중소기업 정보교류를 위한 모임 운영 / 합리적인 협력사 선정·운영 / 명문화된 보복금지 지침 보유 / 기밀유지약정 체결 / 기술·영업 비밀보호	16점
		(3) 환경 조성 청렴수준 평가 / 인격적 모독이나 일방적 압박 경험 / 산업재해에 대한 부당한 처리요구 / 2차 협력사와의 동반성장 추진 안내	8점
2차 협력사 평가항목	공정거래	대기업의 2차 협력사와 동반성장 의지 / 결제조건 / 납품단가 조정 정보 공유 / 1차 협력사의 동반성장 지원 / 대기업의 동반성장 노력	100점
가감점 평가항목	- 중기적합업종 이행, 성과공유제, 국내 판로지원, 해외 판로지원, 인력개발 및 교류지원, 생산성향상, 동반성장 투자재원, 민관공동투자, 구매 연계형 기술개발, 산업혁신운동, 온실가스 감축 및 에너지 절약, 동반성장 전문기관 지원 및 문화홍보, 상생결제시스템, 지역 경제 활성화 지원, 지식재산 및 기술 나눔 실적, 창업·벤처기업 발굴 및 육성 지원, 창조적 동반성장 활동 등		가점 (12점 이내)
	- 적합업종 위반, MRO 가이드라인 불이행, 기술탈취, 전문 인력 탈취, 대기업의 불공정 거래행위, 골목상권 침해 등 사회적 물의 행위		감점 (-7.5점 이내)

자료 : 동반성장백서(2015:40).

주 : 1) 1차 협력사와 2차 협력사 평가결과는 80:20의 비율로 환산 후 합산.

2) 2차 협력사 평가의 경우 건설・유통・정보통신 일부 업종 제외

(3) 동반성장지수 평가대상 기업

동반성장지수 평가 대상 기업은 2016년 기준 176개 기업이며, 2012년은 56개 기업, 2013년 73개 기업, 2014년 100개 기업, 2015년 112개 기업이 평가를 받아, 평가대상기업의 수는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

2016년에는 176개 기업이 평가대상기업으로 선정되었고, 그 명단은 아래 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 동반성장지수 평가대상 기업(2016년 기준)

	1. 제조업(102)					2. 건설(22)
	전기·전자(28)	기계·자동차·조선(43)		화학·비금속·금속(31)		
1	삼성전자	기아자동차	한국GM	코닝정밀소재(중)	효성	대림산업
2	삼성디스플레이	대우조선해양	현대자동차	포스코	LG화학	대우건설
3	삼성전기	두산중공업	현대삼호중공업	롯데케미칼	SK종합화학	동부건설(*)
4	삼성테크윈	두산인프라코어	현대미포조선	현대제철		두산건설
5	삼성SDI	삼성중공업	현대위아	KCC	LG하우시스	롯데건설
6	LG전자	현대중공업	현대로템	이랜드월드	LG생활건강	삼성물산
7	LG디스플레이	현대모비스	STX조선해양(*)	아모레퍼시픽	유한킴벌리(중)	포스코건설
8	LG이노텍	두산엔진	STX중공업(*)	한국쓰리엠(중)	LF(중)	한진중공업
9	LS전선	대한항공	한국항공우주산업(중)	동부제철(*)	태광산업	한화건설
10	대한전선(*)	만도	경신(1)	제일모직(舊에버랜드)	삼양사(중)	현대건설
11	SK하이닉스	현대다이모스	덕양산업(1)	금호석유화학	오씨아이	현대산업개발
12	LS산전	현대엘리베이터	성우하이텍(1)	코오롱인더스트리	도레이첨단소재(중)	GS건설
13	코웨이(중)	현대파워텍	에스앤티모티브(1)	한화케미칼	한국바스프(중)	SK건설
14	한솔테크닉스	LS엠트론	한국델파이(1)	포스코켐텍	도레이케미칼(중)	삼성엔지니어링
15	엠코테크놀러지(중)	르노삼성자동차(중)	한온시스템(舊한라비스테온공조)(1)	한솔섬유(중)	화승알앤에이(중)	코오롱글로벌
16	지멘스(중)			태평양물산(중)	한샘(중)	현대엔지니어링
17	대덕전자(1)	힘스	유라코퍼레이션(1)			KCC건설
18	서울반도체(1)	쌍용자동차(중)	한일이화(1)			태영건설
19	희성전자(1)	콘티넨탈오토모티브시스템(중)	다스(1)			계룡건설(중)
20	파트론(중)	볼보그룹코리아(중)	한국프랜지공업(중)			부영주택
21	휴맥스(중)	대원강업(중)	화신(중)			호반건설(중)
22	세메스	타타대우상용차(중)	평화정공(중)			한양(중)
23	LG실트론	에코플라스틱(중)				
24	가온전선					
25	동우화인켐(중)					
26	세방전지(중)					
27	일진전기(중)					
28	쿠쿠전자(중)					
	3. 식품업(17)		5. 마트•편의점(13)		7. 백화점(4)	9.정보서비스업(5)
1	롯데제과	CJ제일제당	롯데마트	GS리테일(GS25)	롯데백화점	삼성SDS
2	농심(중)	대상(중)	이마트	한국미니스톱(중)	신세계백화점	LG CNS
3	오뚜기(중)	동원F&B(중)	홈플러스	BGF리테일(중)	현대백화점	SK C&C
4	하이트진로	남양유업(중)	농협유통	코스트코코리아(중)	이랜드리테일	현대오토에버
5	롯데푸드	매일유업(중)	롯데슈퍼	다이소아성산업(중)		포스코아이시티
6	삼립식품(중)	한국야쿠르트(중)	코리아세븐	롯데하이마트		
7	빙그레(중)	오리온(중)	한국암웨이(중)			
8	오비맥주(중)	해태제과(중)				
9		풀무원식품(중)				
	4. 가맹점업(4)		6. 홈쇼핑업(4)		8. 통신업(3)	10.플랫폼사업자(2)4
1	CJ푸드빌	파리크라상(중)	롯데홈쇼핑	GS홈쇼핑	SK텔레콤	네이버(중)
2	한국인삼공사	롯데리아	CJ오쇼핑	현대홈쇼핑	LG유플러스	카카오(중)
3					KT	

자료 : 동반성장위원회 보도자료(2015. 12. 17)

주 : (중) : 중견기업 (1) : 1차 협력사, (*) : 경영악화로 평가 유예 기업 5개사

(4) 동반성장지수 평가결과 인센티브

2016년 현재 동반성장지수는 평가기업의 업종·규모와 상관없이 전체 대상기업을 4개 등급으로 상대평가를 실시하여 공표하고 있다. 등급은 '최우수', '우수', '양호', '보통'으로 구분하며, 평가결과에 따라, '최우수' 또는 '우수'등급인 기업에게는 인센티브를 부여한다. 평가등급별 인센티브 내용은 다음 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 동반성장지수 평가등급별 인센티브 내용

주무부처	인센티브 내용
기획재정부(조달청)	조달청 공공입찰 참가자격사전심사(PQ) 가점 부여
법무부	출입국우대카드 발급(3년간)
국세청	최우수등급 기업은 모범납세자 선정 시 우대
공정거래위원회	최우수등급 기업은 직권조사 2년간 면제, 우수등급 기업은 직권조사 1년간 면제
산업통상자원부	산업통상자원부 R&D 사업 참여 시, 우수 기업 우대
동반성장위원회	최우수 기업의 담당 임직원 중 동반성장 문화 확산에 공로가 큰 자를 선정하여 위원장 포상 수여

자료: 동반성장백서(2015:40).

(5) 동반성장지수 평가현황(2011-2014)

2011년부터 2014년까지 동반성장지수 보도 자료를 토대로 결과를 종합해보면, 다음 <표 2-7>과 같다.

<표 2-7> 2011-2014년 평가항목별 결과 추세

구분		2011	2012	2013	2014
협약 이행 평가	4대 가이드라인(실천사항) 도입	▽	◎	▽	◎
	공정한 유통거래 보장정도	▽	▽	▽	▽
	표준계약서 사용	▽	▽	○	○
	현금 결제비율	74.4%	61.6%	75.76%	75.4%
	납품단가 조정실적	6,937억 원	3,810억 원	5,393억 원	36,663억 원
	자금지원	22,081억 원	36,318억 원	55,958억 원	129,832억 원
	1-2차간 협약체결	9,127건	16,745건	26,168건	26,270건
	기술보호지원	489건	1,086건	4,465건	2,282건
	교육훈련 지원	396,584명	638,444	233,179	259,216
	인력지원	25개사	44개사	56개사	91개사
체감도 조사	공정거래	◎	◎	◎	◎
	협력	▽	▽	▽	▽
	동반성장체제	◎	◎	◎	◎

주: 미흡 ▽, 보통 ○, 우수 ◎

각 평가항목별로 살펴보면, 협약이행 평가에서 '4대 가이드라인(실천 사항) 도입' 부문은 2011년 미흡한 것으로 나타났고, 2012년 매우 개선되었으나, 2013년 다시 미흡한 것으로 평가되었으며, 2014년에는 매우 개선된 것으로 나타났다. '공정한 유통거래 보장정도'는 2011년부터 2014년까지 매년 미흡한 것으로 평가되었고, 표준계약서 사용'은 2011년과 2012년은 미흡하였으나, 2013년과 2014년 개선되어 보통수준으로 평가되었다.

'현금결제 비율은' 2011년 대비 2012년 하락하였으나, 2013년 다시 상승하였고, 2014년도 비슷한 수준이다. '납품단가 조정실적'은 2011년 6,937억 원에서 2012년 3,810억 원으로 급감하였다가, 2013년 5,393억 원으로 향상되었고, 2014년 36,663억 원으로 큰 폭으로 향상되었다. '자금지원'부문 역시 2011년 22,081억원 규모에서 2014년 129,832억 원으로 지속적으로 향상되었고, '1-2차간 협약체결'건수는 2011년 9,127건에서 2014년 26,270건으로 약 2.5배정도 향상되었다.

'기술보호지원'건수는 2011년 489건에서, 2014년 2,282건으로 지속적으로 향상되었다. '교육훈련지원'은 2011년 396,584명에서 2012년 대략 2배 수준인 638,444명으로 급증하였던 반면, 교육훈련 실적인정 기준이 노동부 및 교육부 등 정부기관이 인정한 교육시설에서 교육받은 인원만 실적으로 인정하는 것으로 변경된 2013년 233,179명으로 감소하였다. '인력지원'은 평가대상기업의 수가 증가함에 따라, 인력지원 기업 수 역시 2011년 25개사에서 2014년 91개사로 지속적으로 증가하였다.

체감도 조사는 세 부문으로 나누어 살펴보면, '공정거래'부문과 '동반성장체제'부문은 2011년 우수로 평가된 이래 2014년까지 평가결과가 지속적으로 우수한 것으로 나타났고, 반면 협력부문의 경우 2011년부터 2014년까지 모두 미흡한 것으로 나타났다.

4. 동반성장평가 모델 선행연구

동반성장지수를 평가하기 시작한 이후, 동반성장지수에 관한 연구가 활발히 진행되었다.

이종욱(2014)은 기업의 자발적인 동반성장 참여유인에 관하여 연구를 진행하였는데, 현행 인센티브 제도의 실효성을 분석하고 대·중소기업의 인센티브 선호도 조사 결과를 바탕으로 스텝업(step-up) 방식의 인센티브 구조를 제시하였다. 스텝업 인센티브 모델은 등급을 1스타에서 5스타까지 구분하여, 1스타와 2스타는 이행난이도가 낮아 중소기업과 거래규모가 적은 업종의 대기업이나 이제 막 동반성장을 추진하려는 초기단계의 대기업 또는 중견기업, 중소기업이 참여하는 등급으로 구분하였고, 3

스타는 현금결제와 설비투자 세액공제를 각각 1%p, 0.05%p 상향조정하고 국내 중견·중소기업으로부터 구매한 원·부자재에 대한 세액공제를 제시하였다. 4스타와 5스타는 현행 인센티브인 '공정거래위원회 서면실태조사 1년 면제'외에 '세무조사 1회' 면제가 신설되어, 행정 부담을 완화하도록 구성하였으며, 특히 5스타에서는 명예졸업제로 운영하여, 차 년도 평가를 면제하고 최고등급에 해당하는 인센티브를 2년간 부여하는 것을 제시하였다. 해당 인센티브 디자인은 Pass/Non Pass 방식의 절대평가 도입을 전제로 하였다.

이성근(2014)은 공정거래협약 평가모델에 관하여 동반성장을 보다 산업생태계 전반으로 확산시킬 수 있는 대안으로 Step-up 방식을 제시하였다. 해당 연구에서는 현행 공정거래협약의 문제점으로 기업규모와 역량, 업종 특성 등 평가기업의 상이한 경영상황을 고려하지 못한 평가 제도를 문제점으로 지적하였다. 또한, 공유가치(CSV) 창출요소에 관한 평가항목이 중소기업의 경영개선에 초점이 맞추어져 실제 공유가치창출로 연결될 수 있는 기술개발, 판로개척 등의 평가가 상대적 낮다는 점도 문제점으로 지적하고 있다. 이러한 문제점의 대안으로 기존의 평가항목을 활용하되 평가항목을 분석하여 기업들이 경영수준에 맞게 단계적으로 평가받을 수 있도록 하여 각 기업이 현재 보유한 역량을 고려한 모델을 다음과 같이 제시하였다. Step-up 방식은 공정거래협약 평가모델을 2가지 type으로 제시하였는데, 첫 번째 방식은 현행 협약 평가항목이 1~5단계 모두 평가기준으로 적용되나, 각 단계별 인증조건(최소 획득점수)을 차등화 하는 방식으로 설계하고, 두 번째 방식은 지수 평가기업을 대상으로 한 1~5단계별 평가기준에 대한 기업인식 조사결과를 토대로 평가기준의 프레임을 디자인하고 이행난이도 조사결과와 정성적인 우선순위를 참조하여 평가기준을 각 레벨에 맞게 조정하는 방식이다.

김수욱(2014)은 동반성장 체감도 조사에 관한 연구를 진행하였는데, 주요 기업의 1차 협력사(309개사)를 대상으로 설문을 실시하여, 현행 체감도 조사 방식의 문제점을 분석하고 중소협력사의 역량별 수요에 따른 체감도 평가방식을 제시하였다. 해당 연구에서 제시된 체감도 조사의 문제점으로는 첫째, 중소기업 경영애로 해소와 형식적인 지원에 초점이 맞춰져있어 경쟁력 확보가 중요한 동반성장의 취지에 어긋난다는 점, 둘째, 계약 특성, 산업구조, 협력활동 수요 등이 다른 업종을 획일적인 기준에 따라 평가하여, 형평성의 문제가 발생한다는 점, 셋째, 주관적인 정성평가로 진행됨에 따라 발생하는 사실과의 괴리발생, 넷째, 과도한 조사대상 표본설정에 따른 문제점 및 공정거래협약이 끝나지 않은 시점에서 진행되는 조사시기의 문제점 등을 지적하였다. 이러한 문제점의 개선방향으로 협력사의 역량수준에 따라 맞춤형 지원을 실시하고, 이에 따른 체감도 조사 항목의 재설계를 제시하였다.

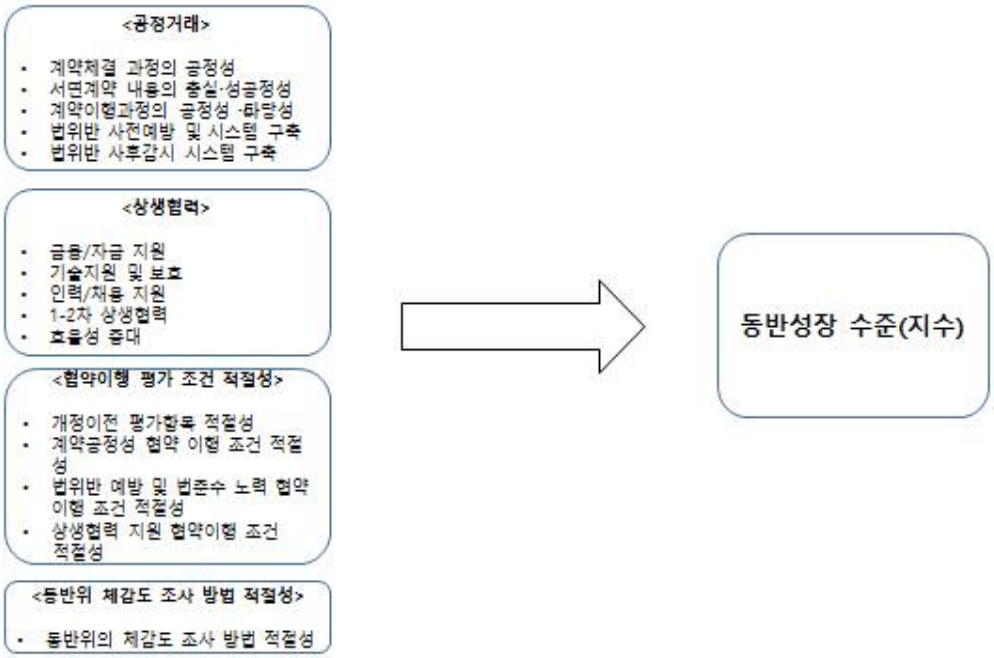
김기찬(2014)은 기업생태계 선순환 모델을 바탕으로 동반성장지수의 시행성과 검증모형을 제시하였다. 검증모형은 기업생태계 건강성을 판단하는 3대 요소인 강건성, 시장창조성, 생산성이 얼마나 완성되어 가고 있는지를 측정한다. 강건성은 '종업원 1인당 연구개발비 투자', '종업원 1인당 특허 수'를 측정지표로 삼고, 틈새시장창조성은 '종업원 1인당 신제품매출 비중', '종업원 1인당 수출비중'으로 측정하며, 생산/수익성은 '종업원 1인당 매출액', '자산순이익률(ROA)'를 측정지표로 제시하였다. 이외에도 중소기업 전문화 측정지표와 동반성장 투자효율 측정지표도 제시하여, 동반성장지수 시행성과 검증모형을 새롭게 제시하였다.

Ⅲ. 연구분석 틀: 연구 모형 및 조사설계

1. 연구 모형

현행 동반성장지수 평가모형이 실제 동반성장 수준과의 일치하는지에 대한 검증을 위해, 본 연구에서는 독립변수로 현행 동반성장지수의 평가 항목을 설정하였고, 종속변수로는 동반성장수준(지수)을 설정하였다.[6)]

<그림 3-1> 동반성장수준(지수) 영향요인 분석 모형



동반성장수준(지수)에 영향을 미치는 독립변수로서의 개념변수들은 '공정거래'요인, '상생협력'요인, '공정위 협약이행평가 요건 적절성'요인, '동반위 체감도 조사 방법 적절성'요인 등 총 4가지 영역을 설정하였으며, 각 개념변수들에 대한 조작적 정의로 측정(관찰)변수를 설계하였다. 독립변수로서의 개념변수 및 세부 측정변수들 및 설문문항은 다음 <표 3-1>과 같다.

6) 본 연구모형에 대한 가설 설정은 별도로 기술하지 않았으며, 연구모형의 가설은 독립변수와 종속변수간의 관계로 다음 장의 회귀분석으로 갈음하였음.

<표 3-1> 독립변수 및 설문문항

구분	독립변수	측정변수	설문문항
공정거래	계약체결 과정의 공정성	협력업체 공정한 선정	'협력업체의 공정한 선정(등록)을 위한 실천사항'(공정한 하도급거래 4대 실천 사항 중 하나) 준수
		사전 알림시스템 구축	계약이전 주요 정보(물량, 납기 등)를 사전에 알리는 시스템 구축
	서면계약 내용의 충실성·공정성	표준하도급계약서 사용	공정위가 제정한 표준하도급약서 사용
		계약조항의 명시	중소협력사(수급사업자)의 권익증진을 위한 조항 명시
		하도급대금 지급조건 명시	하도급대금 지급조건 명시 준수
		쌍방 간의 계약 불이행 제재 명시	거래 기업 간(원사업자와 수급사업자)의 계약불이행에 대한 페널티(제재) 제시
	계약 이행 과정의 공정성·타당성	하도급대금 지급조건 이행 결과의 권익증진	하도급대금지급조건에 대한 이행결과가 중소협력사(수급사업자)의 권익 증진
		제재조치 이행 결과	거래 기업 간의 계약불이행에 대한 제재 부과의 이행
		분쟁해결절차 마련 및 운영	분쟁조정절차 마련 및 운영
		협력사 매출 확대 도모	중소협력사(수급사업자)의 매출 확대 도모
	법위반 사전 예방 및 시스템 구축	하도급거래 심의위원회 실천사항	'하도급거래 심의위원회를 설치 및 운영을 위한 실천사항'(공정 하도급거래 4대 실천사항 중 하나) 준수
		서면발급 및 보존 실천사항	'바람직한 서면 발급 및 보존을 위한 실천사항'(공정한 하도급거래 4대 실천사항 중 하나) 준수
		계약체결 실천사항	'바람직한 계약체결을 위한 실천 사항'(공정한 하도급거래 4대 실천사항 중 하나) 준수
		불공정하도급 거래행위 차단 시스템	불공정 하도급거래 행위 차단 시스템 구축 및 운영
		공정거래 추진 부서 설치	사내 공정거래 추진부서 설치
	법위반 사후감시 시스템 구축	하도급거래 적법성 사후검증절차	하도급거래 적법성 사후 검증절차 마련 및 운용
		불법 임직원 인사 불이익	하도급법 위반 임직원에 대한 인사상 불이익 제공
상생협력	금융/자금지원		중소협력사(수급사업자)에게 금융(자원) 지원의 적절한 이행
	기술지원 및 보호		중소협력사(수급사업자)에게 기술지원 및 보호(기밀유지약정NDA체결 포함)의 적절한 이행
	인력·채용지원		중소협력사(수급사업자)에게 인력 및 채용 지원의 적절한 이행
	1-2차 상생협력		중소협력사(수급사업자)에게 1-2차 협력사간 상생협력 지원의 적절한 이행(2차 협력사와의 동반성장 추진 안내 받은 경험 포함)
	효율성 증대		중소협력사(수급사업자)에 대한 금융지원, 기술지원 등을 통해 궁극적으로 우리나라 산업전반의 효율성 증대

공정위 협약 이행평가 조건 적절성	개정이전 계약 공정성 협약 이행 평가조건 적절성	2016년 공정위 협약이행평가 개정 이전의 평가 항목 및 배점(충실도 30점+ 이행도 70점)이 전반적으로 더 적절함
	개정 이후 계약 공정성 협약 이행평가 조건 적절성	개정된 협약이행평가 항목 중 계약의 공정성(평가항목 배점: 50점)에 대한 협약이행조건은 전반적으로 적절함
	개정 이후 법위반 예방 및 법 준수 노력 협약이행 조건 적절성	개정된 협약이행평가 항목 중 법위반 예방 및 법 준수 노력에 대한 협약이행 조건(평가 항목 배점: 25점)은 전반적으로 적절함
	개정 이후 상생협력지원 협약이행 조건 적절성	개정된 협약이행평가 항목 중 상생협력 지원에 대한 협약이행조건(평가 항목 배점: 25점)은 전반적으로 적절함
동반위 체감도 조사방법 적절성	동반위의 체감도 조사방법	현재 동반위의 체감도 조사 평가방법과 평가항목은 전반적으로 적절함

종속변수로 설정한 '동반성장수준(지수)'는 '동반성장수준', '동반성장지수의 대표성', '동반성장지수 현실 적합성', '동반성장지수 평가의 객관성/공정성', '신뢰성/수용성'을 측정변수로 설정하였다.

<표 3-2> 종속변수 및 설문문항

종속변수	측정변수	설문문항
동반성장 수준(지수)	동반성장 수준	대기업과 중소기업 간에 동반성장이 잘 이루어지고 있다
	동반성장지수의 대표성	현행 동반성장지수는 대기업과 협력 중소기업의 동반성장수준을 잘 대변하고 있다
	동반성장지수 현실적합성	동반성장지수는 현실적으로 적합하다
	동반성장지수 평가의 객관성/공정성	동반성장지수는 평가방법의 객관성과 공정성을 확보하고 있다
	신뢰성/수용성	나는 동반성장지수를 신뢰하고 수용한다

2. 조사 설계

분석대상은 우리나라 동반성장지수 평가대상에 속하는 기업들로, 총 6개 분야의 60개 기업의 응답을 분석에 활용하였다. 설문조사는 평가대상 총 176개 기업 중 동반성장협약에 지속적인 참여해 온 110개 기업을 대상으로 실시하였으며, 응답률은 55%를 보였다. 설문에 응한 60개 기업 업종별 분포를 보면 전기전자 10개, 기계・자동차・조선 10개, 화학・비금속・금속 12개, 도소매식품 18개, 건설 8개, 정보서비스 2개이다. 분석 방법은 다중회귀분석을 활용하였다.[7)]

Ⅳ. 분석결과 및 정책적 시사점

독립변수 '동반성장수준(지수) 영향요인' 평가항목의 적절성에 관한 인식도가 종속변수 '동반성장수준(지수)' 인식도에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 다중회귀분석을 실시하였다.

다중회귀분석 결과 $R^2(adjR^2)$값은 0.850(0.799)로 나타나 전체 회귀모형의 약 85%의 모델 설명력을 가지는 것으로 나타났다. 구체적인 회귀분석 결과치는 아래 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 동반성장수준(지수)의 영향요인 회귀분석 결과

회귀계수(Coefficients)

모델(model)	비표준화 계수		표준화 계수	통계량 (t)	유의확률 (Sig.)	공선성 진단	
	B	표준오차	Beta			Tolerance	VIF
(상수)	-.982	.449		-2.188	.034	-1.886	-.077
계약 체결과정의 공정성	.389	.116	.457	3.364	.002**	.156	.622
서면계약 내용의 충실성·공정성	.219	.125	.210	1.746	.088	-.034	.471
계약 이행과정의 공정성·타당성	-.416	.139	-.338	-3.002	.004**	-.696	-.137
법위반 사전예방 및 시스템 구축	.273	.113	.287	2.415	.020*	.045	.500
법위반 사후감시 시스템 구축	-.336	.116	-.362	-2.892	.006**	-.570	-.102
금융/자금지원	.069	.089	.100	.780	.440	-.109	.248
기술지원 및 보호	.051	.112	.072	.455	.651	-.174	.276
인력·채용지원	.078	.074	.119	1.051	.299	-.072	.228
1-2차 상생협력	.172	.129	.277	1.331	.190	-.089	.433
효율성 증대	-.003	.073	-.005	-.044	.965	-.150	.143
개정이전 계약 공정성 협약이행 조건 적절성	.247	.097	.279	2.558	.014*	.052	.442
개정 이후 계약 공정성 협약 이행 조건 적절성	-.399	.111	-.481	-3.576	.001**	-.623	-.174
법위반 예방 및 법 준수 노력 협약이행 조건 적절성	.222	.080	.257	2.770	.008**	.060	.383
상생협력지원 협약이행 조건의 적절성	.361	.072	.477	5.032	.000**	.216	.505
동반위의 체감도 조사방법의 적절성	.244	.092	.266	2.649	.011*	.058	.430

주.* p<0.05, ** p<0.01

모델 요약(Model Summary)

R	R 제곱 (R Square)	수정된 R 제곱 (Adjusted R Square)	추정 값의 표준오차	Durbin-Watson
0.922	0.850	0.799	0.35033	1.903

종속변수(Dependent Variable) : 동반성장수준(지수)

ANOVA : F = 16.594(.000)

7) 동반성장수준(지수)의 영향요인 및 동반성장수준(지수)에 대한 설문 문항은 동반성장 평가대상 대기업들에게 동반성장수준 영향요인으로 적합한지를 5점 척도를 활용하여 조사하였음.

종합적으로 살펴보면, 종속변수 '동반성장수준(지수)'에 대한 독립변수들이 미치는 영향은 정(+) 효과를 미치는 변수와 부(-)의 효과를 미치는 변수로 구분된다.

먼저 정(+)의 영향관계가 나타난 변수들 가운데 가장 큰 영향을 미친 변수는 '계약 체결과정의 공정성'으로 β값이 0.389로 나타났다. 다음으로 '상생협력지원 협약 이행 조건의 적절성'의 β값이 0.361로 두 번째로 높은 정(+)의 영향관계를 보이고 있다. 그 다음은 영향력의 크기 순서대로 '법위반 사전 예방 및 시스템 구축'의 β값이 0.273으로 나타났고, '개정이전 계약 공정성 협약이행 조건 적절성(β=0.247)', '동반위의 체감도 조사방법의 적절성(β=0.244)', '법위반 예방 및 법 준수 노력 협약이행 조건 적절성(β=222)' 순서로 나타났다.

'동반성장수준(지수)'에 부(-)의 영향관계가 나타난 변수 중에는 '계약이행과정의 공정성·타당성'의 β값이 -0.416으로 가장 큰 요인으로 나타났다. 특히 '계약이행과정의 공정성・타당성'은 정(+)의 효과와 부(-)의 효과를 통틀어 가장 큰 β값을 보임에 따라, '동반성장수준(지수)'에 가장 중요한 요인으로 볼 수 있다. 그 외 부(-)의 효과를 보인 변수는 영향력의 크기에 따라 '개정 이후 계약 공정성 협약 이행 조건 적절성(β=-0.399)', '법위반 사후감시 시스템 구축(β=-0.336)'순으로 나타났다.

<표 4-2> 동반성장수준(지수)에 대한 영향요인 요약

영역	변수 명	β값		전체 영향력 순위
		(+) 효과	(-) 효과	
공정거래	계약 체결과정의 공정성	.389		3
공정위 평가조건	상생협력지원 협약이행 조건의 적절성	.361		4
공정거래	법위반 사전 예방 및 시스템 구축	.273		6
공정위 평가조건	개정이전 계약 공정성 협약이행 조건 적절성	.247		7
동반위 체감도	동반위의 체감도 조사방법의 적절성	.244		8
공정위 평가조건	법위반 예방 및 법 준수 노력 협약이행 조건 적절성	.222		9
공정거래	계약 이행과정의 공정성·타당성		-.416	1
공정위 평가조건	개정 이후 계약 공정성 협약 이행 조건 적절성		-.399	2
공정거래	법위반 사후감시 시스템 구축		-.336	5

'동반성장수준(지수)'에 대한 영향요인을 요약하면, 전체 변수 중 영향력이 가장

큰 요인과 두 번째로 영향력이 큰 요인이 모두 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 즉, '계약 이행과정의 공정성·타당성'과 '개정이후 계약 공정성 협약 이행 조건 적절성'의 수준이 동반성장수준을 떨어뜨리는 요인인 것으로 판단된다. 반면, '계약 체결과정의 공정성'과 '상생협력지원 협약이행 조건의 적절성' 등은 동반성장수준을 높이는 요인으로 나타났다.

동반성장 평가대상 기업 관계자들이 인식하고 있는 동반성장수준(지수)의 영향요인을 분석한 결과를 영역별로 살펴보면, '공정거래'영역의 요인들 중에서 '계약체결과정의 공정성'과 '법위반 사전예방 및 시스템 구축'은 동반성장수준을 높이는 요인으로 나타난 반면, '계약 이행과정의 공정성·타당성'과 '법위반 사후감시 시스템 구축'은 동반성장수준을 낮추는 요인으로 나타났다. 한편, '서면계약 내용의 충실성·공정성'은 동반성장수준에 아무 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다.

공정거래 영역에서의 분석결과를 살펴보면, 평가대상 기업들은 사후감시 시스템보다는 사전예방 시스템 구축이 동반성장수준에 더 필요하다고 인식하고 있었다. 법위반 사후감시 시스템 구축이 동반성장수준에 부(-)의 영향관계가 나타난 것은 사후감시 시스템의 합리적인 설계를 요구하거나, 동반성장 참여에 다소 소극적일 있다는 인식으로 판단할 수 있다. 또한 계약 이행과정보다 계약 체결과정의 공정성이 동반성장수준에 긍정적인 효과가 나타난다고 인식하였는데, 계약 이후의 이행과정에 앞서 계약 체결과정의 공정성이 동반성장수준 향상에 더 효과적인 정책도구라고 판단할 수 있다.

'상생협력'영역에서는 '금융/자금지원', '기술지원 및 보호', '인력·채용 지원', '1-2차 상생협력', '효율성 증대' 등 5개 요인들 모두 동반성장 수준에 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 본 연구에서는 상생협력 영역의 독립변수들이 동반성장수준과 유의미한 영향관계가 성립되지 않았으나, 그러한 통계결과가 상생협력이 동반성장에 불필요함을 의미하는 것은 아니라고 판단된다. 분석 샘플을 더 확보할 경우에는 다른 결과가 나올 수 있기 때문이다. 또한, 동반성장 협약 참여 대기업이 조사대상이 되었다는 점에서 이러한 결과가 나타났음을 유추할 수 있다. '상생협력'에서의 평가항목들은 정량평가가 적합한 항목들이지만, 체감도 조사에서는 정성평가로 이루어지다보니 대기업들 입장에서는 정량평가로 진행되었을 경우보다 평가점수가 낮게 나온다는 인식이 있어, '상생협력' 영역의 평가에 대한 실효성에 신뢰를 나타내지 않은 것으로 해석된다.

'계약 공정성 협약이행 평가조건 적절성' 영역에서는 '개정이전 계약 공정성 협약이행 조건 적절성', '법위반 예방 및 법 준수 노력 협약이행 조건의 적절성', '상생협

력지원 협약이행 조건의 적절성'은 동반성장수준을 높이는 요인으로 나타났다. 반면, '개정 이후 계약 공정성 협약이행 조건의 적절성'은 동반성장수준에 다소 부정적인 영향을 미치는 요인으로 나타났다.

분석결과를 종합하면 모든 영역에서 사후보다는 사전, 계약 이행보다는 계약 체결, 개정 이후보다는 개정 이전에 관한 독립변수들이 동반성장수준에 정(+)의 영향을 주는 요인으로 나타났으며, 사후적·처방적 변수들은 모두 동반성장수준에 부(-)의 영향관계가 나타났다. 특히 이러한 부(-)의 영향관계에 있는 변수들의 영향력이 정(+)의 영향관계에 있는 변수들에 비해 영향력의 상대적 크기가 더 크다는 점에서 동반성장 관련 정책에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

마지막으로 '동반위의 체감도 조사방법의 적절성' 항목 역시 동반성장수준(지수)에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 시사점들은 규제개혁 차원에서 대기업은 사전적인 평가항목의 평가기준과 평가방법 등에 대한 인센티브 설계 및 사후적·처방적 수단에 대한 규제 차원의 평가체계를 적절히 조화함으로써 현 동반성장평가 체계의 수용성을 제고할 수 있음을 나타내고 있다.

Ⅴ. 결론: 요약 및 대기업 수용성 제고 및 규제개혁의 조화

본 연구는 동반성장지수 평가결과가 실제 동반성장 수준을 잘 반영하고 있는지를 확인하고자 평가대상인 대기업을 대상으로 동반성장수준에 관한 영향요인을 실증분석하였다. 독립변수로는 현행 동반성장지수 평가항목을 활용하여, 공정거래, 상생협력, 협력이행 평가 조건 적절성, 동반위 체감도 조사 방법 적절성 등 4개 영역으로 구분하고, 영역별 세부 독립변수를 설정하였다. 종속변수는 동반성장수준으로 설정하여 다중회귀분석을 실시하였다.

분석결과를 토대로 한 향후 동반성장지수 개편방안으로 도출된 대기업 수용성 제고방안 및 규제개혁과 조화는 다음과 같다. 첫째, 동반성장지수 평가대상이 되는 기업은 '계약체결과정의 공정성'을 평가하는 항목이 적절할수록 동반성장 수준역시 높아질 것으로 인식하고 있다. 응답대상자들은 현행 동반성장지수 평가항목 중'계약체결과정의 공정성'항목이 평균수준 이상으로 적절하다고 판단하고 있어 "공정거래" 영향요인(개념변수)은 동반성장수준(지수)에 지대한 영향을 미치는 만큼 동반성장지수 가중치 및 평가 항목 배점 고려 시 상대적으로 높은 비율을 부여하는 방안을 고려할 수 있다.

둘째, '계약이행과정의 공정성과 타당성'을 평가하는 항목이 적절하다고 생각할수록 동반성장 수준은 낮은 것으로 나타났다. 이는 곧 해당 평가항목이 동반성장수준의 부정적 영향관계를 주는 것으로 해석될 수 있다. 현재 계약이행과정의 공정성 및 타당성을 평가하는 항목은 '대금 지급조건에 대한 이행결과가 수급사업자의 권익 증진정도(대금지급절차 마감 횟수, 하도급대금지급 일수 및 단축 정도, 현금결제비율 및 제고 정도, 현금성결제비율 및 제고 정도), 페널티 부과에 대한 이행결과 적절성, 분쟁조정절차 마련 및 운용(수급사업자 의견 청취 절차 마련 등), 협력사 매출확대 도모 실적(해외 동반진출, 제품전시회 개최 등)'등이 있다. 이러한 평가기준들은 업종별 특성을 반영하지 않고 하도급법 또는 건설산업기본법에 있는 내용을 획일적으로 제시하고 있을 수 있어, 실제 현장에서 충족시키기 어려운 기준들도 포함되어 있는 것으로 판단된다. 김기찬 외 2명(2007)은 대기업과 중소기업의 협력의 효과를 높이기 위해서는 중소기업의 능력이나 대·중소기업 간의 협력특성을 반영하여 중소기업의 유형을 L형, A형, J형으로 구분하고 유형에 따라 협력방식도 상이하게 전개하는 것이 효과적이라고 밝히고 있다. 또한 협력사의 매출확대 도모실적과 같은 평가항목의 경우 대기업이 충족시키기 매우 어려운 항목으로 볼 수도 있다. 따라서 '공정거래'가 동반성장지수에 중요한 요인들이긴 하지만 세부 측정변수인 이

러한 요건들에 대해서는 향후 공정거래 협약이행 실적 평가시 평가대상 대기업들의 협약이행 평가 조건들의 공정성과 타당성에 대한 애로 사항 및 개선방안에 대한 의견 수렴이 필요하다고 판단된다.

셋째, '법위반 사전 예방 및 시스템 구축'에 대한 평가항목이 적절할수록 동반성장 수준이 높을 것이라고 나타난다. 반면, '법위반 사후감시 시스템 구축'에 관한 평가항목은 적절할수록 동반성장 수준이 낮을 것으로 나타나, 상반된 결과를 보이고 있다. 이러한 결과는 공정거래에 있어서 법규위반에 있어 사후감시로 인한 규제차원의 제재보다는 사전에 차단하는 예방 시스템의 구축이 중요하다는 것을 의미하는 것으로 해석된다. 우리나라의 경우 아직까지 대기업과 중소협력업체 관계가 수평적이지 못하며, 수직적인 구조로 대기업이 공정거래 관련 법규를 이미 위반한 경우, 사후 감시 시스템을 통하여 제재를 가하기에는 중소협력업체에서는 보복조치 부담 또는 동반성장 의지 약화, 중복 과잉 처벌 등 부담이 될 수 있는 상황이다. 따라서, 사전에 법위반을 예방할 수 있는 선제적 시스템을 구축하는 것이 대기업과 협력사의 동반성장을 위한 좋은 관계를 유지하기 위해서도 중요하다고 할 수 있다.

넷째, 상생협력 분야를 평가하는 '금융/자금지원', '기술지원 및 보호', '인력·채용지원', ' 1-2차 상생협력', '효율성 증대'의 평가항목들이 동반성장 수준에는 상대적으로 공정거래 분야보다 영향을 덜 미치는 것으로 분석결과 나타났다.[8] 이러한 결과의 원인으로는 5개 항목의 경우 현재 동반위 체감도조사에서 정성평가 위주로 이루어지고 있어, 실제 달성한 결과와는 달리 왜곡된 평가결과가 도출되고 있는 것으로 판단된다. 100% 정성평가 방식의 현행 체감도조사를 보완하기 위해서는 일차적으로 체감도 조사 항목 중 정량평가가 가능한 항목들을 위주로 일정 부분 정량평가 도입의 고려가 필요하다.

종합적으로 본 연구에서 나타난 실증적 분석결과의 특징을 살펴보면, '계약체결과정의 공정성', '법위반 사전예방 및 시스템 구축' 등 사전적 평가항목들은 동반성장 수준의 긍정적 영향을 보이지만, '계약 이행과정의 공정성과 타당성', '법위반 사후감시 시스템 구축'등 사후적 평가항목들은 부정적인 영향을 보이는 것으로 나타났다. 이러한 결과의 원인은 두 가지로 해석된다. 첫째, 분석대상이 피평가자인 대기업에 한정되어 있기 때문이다. 피평가자인 대기업 입장에서 사전적 평가항목들의 경우, 상대적으로 이행하기 용이하지만, 사후적 평가항목들은 앞에서도 언급하였듯이 업종에 구분이 없고, 현실적으로 이행하기 어려운 측면이 있다. 따라서, 피평가자의 입장에서는 준수하기 어려운 평가항목들은 실제적 동반성장수준에 부정적인

8) 통계적 유의미가 없으며, 회귀계수의 크기도 매우 미약함.

영향을 미친다고 생각하는 것으로 판단된다. 둘째, 현행 인센티브제도의 문제점이다. 동반성장지수에서 좋은 평가를 받는 기업에게 돌아가는 인센티브는 그 내용이 충분히 매력적이지 못하다. 실제 대기업 평가담당자와 인터뷰한 결과, 인센티브를 얻기 위해 준수하기 어려운 동반성장지수 평가항목을 이행하는 것보다 인센티브를 포기하는 것이 더 매력적인 선택이라는 응답이 있었다. 특히 규제개혁 차원에서 대기업은 사전적인 평가항목의 평가기준과 평가방법 등에 대한 인센티브 설계 및 사후적·처방적 수단에 대한 규제 차원의 평가체계를 적절히 조화함으로써 현 동반성장평가 체계의 수용성 제고를 시사하고 있음을 알 수 있다.

본 연구는 동반성장지수 평가체계가 도입된 지 5년이 지난 시점에서 평가대상이 되는 대기업을 상대로 현행 동반성장지수 평가결과가 동반성장수준을 잘 반영하는지를 실증적으로 검토한 것에 그 의의가 있다. 다만, 분석대상을 평가대상인 대기업에 한정해서 대기업의 수용성에 초점을 두고 진행하였다는 점에서 그 한계가 있다.[9] 평가자인 중소기업을 대상으로 조사를 실시할 경우, 그 결과가 달리 나올 수 있기 때문이다. 따라서, 향후 평가자인 중소기업과 평가대상인 대기업 양자를 대상으로 한 후속연구가 진행되어야 할 것이다. 특히 동반성장지수평가에서의 또 다른 한계점은 상생협력과 동반성장이 궁극적으로 달성하려고 하는 중소기업의 역량, 신뢰 등이 어떻게 개선되었는지에 대한 평가 연구가 희소한 바 이에 대한 현장 밀착형 연구도 병행되어야 할 것이다.

9) 당초 대기업의 동반성장 지원을 받는 중소 협력업체인 수급사업자들에게도 체감도조사 설문지를 배포했으나, 응답률이 거의 없어 분석에서 제외되었음.

<참고문헌>

공정거래위원회, (2016), 『공정거래협약 이행평가 및 기준 개정 설명회 자료』.

김기찬·송창석·박지윤(2007), 대·중소기업간 상생협력 유형의 세분화와 전략: 중소기업의 L, A, J유형 분류와 성과를 중심으로. 「중소기업연구」. 29(4):133-151

김기찬, (2014), 『동반성장지수 시행효과 검증모형 연구』, 전경련중소기업협력센터, 연구보고서.

김수욱, (2014), 『협력사 역량별 수요를 고려한 동반성장 체감도 평가방안』, 전경련중소기업협력센터, 연구보고서.

동반성장위원회, (2015), 『동반성장백서』

산업통상자원부, (2013-2014), 『산업통상자원백서』, p.34.

산업자원부, (2011), 『대·중소기업 동반성장 기본계획(2011년 ~ 2013년)』

산업자원부, (2005), 『산업자원백서』, p.310.

산업자원부, (2007), 『산업자원백서』, p.49.

이성근, (2014), 『산업생태계 전반으로 동반성장확산을 위한 스텝업 방식의 공정거래협약 평가모델 연구』, 전경련중소기업협력센터, 연구보고서.

이종욱, (2014), 『기업의 자발적인 동반성장 참여유인 제고방안 –동반성장지수의 인센티브 시스템의 매커니즘 디자인』, 전경련중소기업협력센터, 연구보고서.

전경련 중소기업협력센터, (2016), 1차 이하 렵력사 동반성장 체감도 조사,『The Voice of Business』, 보도자료(2016.12.9.).

주현·홍지승·홍석일, (2011), 『대·중소기업 동반성장을 위한 정책과제』, 산업연구원 연구보고서.

지식경제부, (2012), 『지식경제백서』, p.25.

지식경제부, (2010), 『지식경제백서』, p.29.

지식경제부, (2008-9), 『지식경제백서』, p.35.

Forrester, J.(1961). Industrial Dynamics, MA: MIT Press/Wiley.

Moore, James F.(1993), Predators and Prey: A New Ecology of Competition. 「Harvard Business Review」. 71(3), pp: 75-83.

Williamson, Oliver(1975), Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York: The Free Press.

Williamson, Oliver(1985), The Economic Institutions of Capitalism, Firms, Markets, Relational Contracting, New York: The Free Press.

부록: 설문지

『동반상장지수(동반성장 수준) 영향(결정) 요인에 관한 연구』 설문조사
(대기업 용= 원사업자용)

안녕하십니까?

본 설문지는 2010년 이후 동반성장위원회가 평가 및 공표하고 있는 동반성장지수에 대한 「바람직한 동반성장지수 개편방안」의 일환으로 전경련 회원사(동반성장 평가 대상 원사업자) 및 중소협력업체(동반성장 체감도조사 대상인 수급사업자)들을 대상으로 **『동반성장지수(동반성장수준)의 영향요인』**을 파악하는 인식도 조사입니다. 최근 2년(2014-2015)의 공정거래협약 평가기준에 의한 동반성장 추진 체계, 추진계획, 추진 성과 및 2016년 개정된 공정거래협약 평가 기준을 참고해서 공통적인 요인들을 대상으로 설문문항을 작성했습니다.

귀하께서 응답해주신 의견은 현행 동반성장지수 평가 및 운영의 문제점을 개선해 대기업과 중소기업이 상생할 수 있는 현실 적합성을 지닌 동반성장지수개편을 위한 소중한 정책 자료 개선안을 건의하는 자료로 활용될 것입니다. 설문 항목들에 대한 응답 지침에 따라 동반성장지수(수준)의 영향요인들에 대한 귀하의 경험과 고견을 솔직하게 응답하여 주시면 감사합니다.

귀하의 응답은 통계법 제33조에 따라 본인이나 소속 기관을 식별할 수 있는 정보와 분리되어 따로 처리되기 때문에 응답의 익명성이 보장됩니다. 또한 응답 내용은 연구 이외의 용도로는 사용하지 않습니다.

2016년 3월 일

·연구수행기관: 가톨릭대학교 산학협력단

·연구책임자: 김 관 보 교수(행정학, 가톨릭대 정부혁신생산성연구소)(010-7108-9124)

<일반사항 (* 적합한 번호에 체크해 주세요)

1. 귀하의 소속은?		① 대기업 ② 중소기업 협력사(1차 협력사) ③ 중소기업 협력사(2차 협력사)
2. 1의 대기업의 경우	A)귀사의 공정거래 협약 참여 여부	① 공정거래 협약 참여 중 ② 공정거래 협약 미참여
	B) A의 공정거래협약 참여의 경우 그 연한	① 1년 미만 ② 1년 이상 ~2년 미만 ③ 2년 이상 ~ 3년 미만 ④ 3년 이상 ~ 4년 미만 ⑤ 5년 이상
3.. 1의 중소기업 력사의 경우	A) 귀사의 협약 참여 여부	① 협약 참여 중 ② 협약 미참여
	B) A의 협약 참여의 경우 그 연한	① 1년 미만 ② 1년 이상 ~2년 미만 ③ 2년 이상 ~ 3년 미만 ④ 3년 이상 ~ 4년 미만 ⑤ 5년 이상
	C) 수급사업자 여부	① 수급사업자 ② 비수급사업자
4. 귀사의 관련 산업 업종		① 제조업(전기·전자) ② 제조업(기계·자동차) ③제조업(조선) ④ 제조업(화학·비금속·금속) ⑤건설업 ⑥정보서비스업 ⑦ 통신업 ⑧ 식품업 ⑨ 광고업 ⑩ 인터넷플랫폼업 ⑪ 도매 및 소매업 ⑫ 기타 ( ) * 단, 중소기업(수급사업자) 소속일 경우에는 주거래 대기업의 영위 산업을 선택해 주십시오.

1 동반성장지수의 영향(결정) 요인에 관한 사항

I. 공정거래(계약의 공정성) 요인에 관한 사항

설문문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
<1A. 계약 체결과정의 공정성>					
(1A-1) '협력업체의 공정한 선정(등록)을 위한 실천사항'(공정 하도급거래 4대 실천사항 중 하나)을 준수하고 있다(협력업체 공정한 선정). * 예시: 선정기준·절차의 사전공개, 공정한 거래 개시 기회 부여 등	①	②	③	④	⑤
(1A-2) 계약이전 주요 정보(물량, 납기 등)를 사전에 알리는 시스템을 구축하고 있다(사전 알림시스템 구축). * 예시: 계약 체결 이전에 충분한 기간을 두고, 위탁 예정물량, 납기 등 중요 정보 제공 등	①	②	③	④	⑤
<1B. 서면계약 내용의 충실성·공정성>	①	②	③	④	⑤
(1B-1) 공정위가 제정한 표준하도급약서를 사용한다(표준하도급계약서 사용).					
(1B-2) 중소협력사(수급사업자)의 권익증진을 위한 조항들을 명시하고 있다(계약조항의 명시). * 예시: 기술자료 제공 요구 요건 및 범위, 단가 조정신청 및 협의 절차, 특정업체 물품 사용 요구할 수 있는 요건, 납품과정에서 소요되는 각 종 비용의 부담주체, 목적물 검사 기준 및 방법, 목적물 수령후 하자 책임 귀속주체 및 부담 비율	①	②	③	④	⑤
(1B-3) 하도급대금 지급조건을 명시하고 있다(하도급대금지급조건 명시).	①	②	③	④	⑤
(1B-4) 거래 기업간(원사업자와 수급사업자)의 계약불이행에 대한 페널티(제재)를 제시하고 있다(쌍방간의 계약 불이행 제재 명시). * 예시: 납기지연, 수령 지연 등에 대한 제재 및 그 수준의 형평성	①	②	③	④	⑤
<1C. 계약 이행과정의 공정성·정당성>					
(1C-1) 하도급대금지급조건(1B-3)에 대한 이행결과가 중소협력사(수급사업자)의 권익을 증진시킨다(하도급대금지급 조건 이행 결과의 권익증진) * 예시: 대금지급절차 마감 횟수, 하도급대금지급 일수 및 단축 정도, 현금결제비율 및 제고 정도, 현금성결제비율 및 제고 정도	①	②	③	④	⑤
(1C-2) 거래 기업간의 계약불이행에 대한 제재 부과(1B-4)의 이행결과가 적절하다(제재조치 이행 결과).	①	②	③	④	⑤
(1C-3) 분쟁조정절차를 마련하여 운영하고 있다(분쟁해결절차 마련 및 운영). * 예시: 신속한 분쟁조정 기구 마련, 수급사업자의 의견 청취 등	①	②	③	④	⑤
(1C-4) 중소협력사(수급사업자)의 매출 확대를 도모하고 있다(협력사 매출 확대 도모). * 예시: 해외 동반진출, 제품전시회 개최 등	①	②	③	④	⑤

II. 법위반 예방 및 법준수 노력 요인에 관한 사항

설문문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
<2A. 법위반 사전 예방 및 시스템 구축>					
(2A-1) '하도급거래 심의위원회를 설치 및 운영을 위한 실천사항'(공정 하도급거래 4대 실천사항 중 하나)을 준수하고 있다(하도급거래심의위원회 실천사항). * 예시: 일정금액 이상의 계약체결 시 적법성 사전심의 등(설정하는 특약조건의 부당특약 여부, 기술자료 제공 요구 등)	①	②	③	④	⑤
(2A-2) '바람직한 서면 발급 및 보존을 위한 실천사항'(공정 하도급거래 4대 실천사항 중 하나)을 준수하고 있다(서면발급 및 보존 실천사항) * 예시: 각종 서면의 표준양식 마련, 서면의 사전발급 및 보존 등	①	②	③	④	⑤

(2A-3) '바람직한 계약체결을 위한 실천 사항'(공정 하도급거래 4대 실천사항 중 하나)을 준수하고 있다(계약체결 실천사항) *예시: 계약체결방식 선택기준 마련, 계약체결시 명확한 납기 설정 등	①	②	③	④	⑤
(2A-4) 불공정 하도급거래 행위 차단 시스템을 구축하여 운영하고 있다(불공정하도급거래행위 차단 시스템). *예시: 대금지연지급. 서면 미발급 등 불공정행위 발생 소지 최소화 시스템 구축 및 운영	①	②	③	④	⑤
(2A-5) 사내 공정거래 추진부서를 설치하고 있다(공정거래 추진 부서 설치).	①	②	③	④	⑤
<2B. 법위반 사후감시 시스템 구축>					
(2B-1) 하도급거래 적법성 사후 검증절차를 마련하여 운영하고 있다(하도급거래 적법성 사후검증절차). *예시: 일정 금액 이상 계약에 대한 전수검사 등(지급기한내 대금지급 여부, 하자보수책임 부당전가 여부, 기술유용행위 발생 여부 등	①	②	③	④	⑤
(2B-2) 하도급법 위반 임직원에 대한 인사상 불이익을 제공하고 있다(불법 임직원 인사 불이익).	①	②	③	④	⑤

Ⅲ. 상생협력 지원 요인에 관한 사항

설문문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
(3A) 중소협력사(수급사업자)에게 금융(자원) 지원을 적절히 이행하고 있다(금융/자금지원) *예시: 직접지원액+ 특별지원액+ 혼합지원액, 간접지원액(금융기관 연계 대출지원) 등	①	②	③	④	⑤
(3B) 중소협력사(수급사업자)에게 기술지원 및 보호를 적절히 이행하고 있다(기술지원 및 보호) *예시: 기술지원 규모 및 건수(공동연구개발, 기술이전 등); 기술보호 건수(공동특허출원 및 특허출원 지원 등)	①	②	③	④	⑤
(3C) 중소협력사(수급사업자)에게 인력 및 채용 지원을 적절히 이행하고 있다(인력・채용지원)	①	②	③	④	⑤
(3D) 중소협력사(수급사업자)에게 1-2차 협력사간 상생협력 지원을 적절히 이행하고 있다(1-2차 상생협력). *예시: 직접지원액+ 특별지원액+ 혼합지원액, 간접지원액(금융기관 연계 대출지원) 등					
(3E) 중소협력사(수급사업자)에에 대한 금융지원, 기술지원 등을 통해 궁극적으로 우리나라 산업전반의 효율성을 증대하고 있다(효율성 증대 정도). *예시: 부품 등 국산화를 통한 수입대체 절대적 금액, 거래 기업 전년 매출액 대비 수입대체금액; 경쟁력강화 등을 통한 수출확대; 제조비용 절감; 생산성 향상 및 품질개선; 일자리 창출 등					

Ⅳ. 공정거래 협약 이행 조건(평가항목 배점) 및 동반위 체감도 조사 방법 인식도 요인에 관한 사항

설문문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
<4. 계약 공정성 협약이행 조건, 법위반 예방 및 법 준수 노력 협약이행 조건, 상생협력 지원 협약이행 조건(평가 항목 배점 인식도> (4A) 공정위의 계약 공정성에 대한 협약 이행 조건은 전반적으로 만족하다(계약공정성 협약 이행 조건) *예시: 계약체결과정의 공정성, 서면계약내용의 충실성·공정성, 계약이행과정의 공정성·정당성의 협약 이행조건(평가항목 배점) 등	①	②	③	④	⑤
(4B) 공정위의 법위반 예방 및 법준수 노력에 대한 협약 이행조건(평가 항목 배점)은 전반적으로 만족하다(법위반 예방 및 법준수 노력 협약이행 조건) *예시: 법위반 사전예방 시스템 구축, 법위반 사후감시 시스템 구축 등의 협약이행 조건(평가 항목 배점)	①	②	③	④	⑤
(4C) 공정위의 상생협력 지원에 대한 협약 이행 조건(평가항목 배점)은 전반적으로 만족하다(상생협력지원 협약이행 조건) *예시: 금융(자금)지원, 기술지원 및 보호, 인력·채용 지원, 1-2차 협력사간 상생협력 지원, 효율성 증대 정도 등의 협약이행 조건(평가항목 배점)	①	②	③	④	⑤
(4D) 동반성장위원회의 체감도 조사 평가 방법과 평가항목은 전반적으로 만족하다(동반위의 체감도 조사방법) *예시: 현재의 상대평가, 정성평가, 평가 배점(가중치) 등의 방법	①	②	③	④	⑤

2 동반성장지수(동반성장 수준)에 관한 사항

Ⅴ. 동반성장지수의 동반성장 수준 및 현실적합성에 관한 사항(결과)

설문문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
(5-1) 대기업과 중소기업간에 동반성장이 잘 이루어지고 있다(동반성장 수준).	①	②	③	④	⑤
(5-2) 현행 동반성장지수는 대기업과 협력 중소기업의 동반성장수준을 잘 대변하다(동반성장지수의 대표성).	①	②	③	④	⑤
(5-3) 동반성장지수는 현실적으로 적합하다(동반성장지수 현실적합성).	①	②	③	④	⑤
(5-4) 동반성장지수는 평가방법의 객관성과 공정성을 확보하고 있다(동반성장지수 평가의 객관성/공정성).	①	②	③	④	⑤
(5-5) 나는 동반성장지수를 신뢰하고 수용한다(신뢰성/수용성).	①	②	③	④	⑤

3 현행 동반성장지수 평가에 대한 전반적인 문제점과 개선방안에 대한 의견을 기재하여 주시기 바랍니다.

(상기 질문에서 언급되지 않은 동반성장지수를 결정하는 영향 요인 및 동반성장지수 평가의 문제점 및 개선방안 등 포함)

■ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. ■

제 2 세션

주택연금 자격요건 완화의 효과분석

이 종 한
(한국행정연구원)

이 종 한[1)]

1. 주택연금 제도 및 개선내용

1) 주택연금제도 개요

□ 주택연금제도의 개념

○ 만 60세 이상의 고령자가 소유주택을 담보로 평생 혹은 일정기간 동안 연금방식으로 매월 노후생활자금을 지급받는 국가 보증의 금융상품을 의미함

□ 주택연금제도의 필요성

○ 빠르게 증가하는 고령층의 빈곤문제가 매우 심각

- 2010년 인구추계에 따르면, 2036년 이후 15세~64세의 생산가능인구 2명이 65세 이상의 노령인구 1명을 부양해야 할 것으로 전망
- 우리나라 65세 이상 노인인구의 소득빈곤율은 50%에 육박하며 OECD 국가들 중 가장 높은 수준
- 공적연금의 소득대체율이 낮으며 은퇴 후 재취업 시 근로소득이 크게 감소

○ 고령층의 소유자산 중 대부분이 부동산 소유

- 2015년 기준 60세 이상 노년가구의 부동산 자산은 총자산의 78.4%이며, 주택연금으로 전환 가능한 거주주택의 경우 총자산의 41.8%임
- 고령인구의 상당수가 부동산으로 많은 자산을 보유하고 있으므로 주택연금의 활성화는 주거안정성과 동시에 소득안정성을 증진시키는데 기여할 것으로 보임

□ 주택연금제도의 지급절차

○ 1단계: 보증신청

- 가입자(신청인)가 한국주택금융공사를 방문하여 보증상담을 받고 보증신청

○ 2단계: 보증심사

- 한국주택금융공사는 신청인의 자격요건과 담보주택의 가격평가 등에 대해 심사 진행

○ 3단계: 보증서발급

- 한국주택금융공사는 보증약정체결과 저당권 설정의 과정을 거쳐 금융기관에 보증서 발급

1) 한국행정연구원 규제연구센터장

□ 4단계: 대출실행(주택연금대출)

- 가입자(신청인)가 금융기관을 방문하여 대출거래약정 체결 이후 금융기관에서 주택연금 대출 실행

□ 주택연금제도의 자격요건 변화과정

○ 2007년 7월 고령인구의 노후대비와 주거안정을 위해 공적보증 주택연금제도가 도입됨

○ 이후 베이비붐 세대의 은퇴 등 고령화 사회 진입에 따른 주택연금의 수요증가에 맞춰 가입기준 요건 완화를 통해 가입유인을 강화함으로써 주택연금 공급확대

<표 1> 주택연금제도의 자격요건 변화

구분	개정 전	개정 후
가입가능연령	부부 모두 만 65세 이상	주택소유자만 만 60세 이상('13. 8) 부부 중 1명만 만 60세 이상 ('16. 3)
주택보유수	부부기준 1주택 보유	일시적 2주택자 포함 ('14. 3) 다주택자 포함 ('14. 11)
대상주택	실 거래가 6억원 이하	실 거래가 9억원 이하 ('08. 10) 9억원 이하의 노인복지주택 ('10. 7) 복합용도주택 포함 ('14. 3) 도시계획시설구역 내 주택 포함 ('14. 3)
거주요건	가입자 또는 배우자가 실제 거주지로 이용	

자료: 한국주택금융공사

2) 주택연금 가입요건(2016년 11월 현재)

□ 초기(개정 전) 가입요건: 부부 모두 만 65세 이상으로 부부기준 실거래가 6억원 이하의 1주택을 소유한 자

□ 가입가능연령

○ 주택소유자 또는 배우자가 만 60세 이상(근저당권 설정일 기준)

- 확정기간 방식은 주택소유자 또는 배우자가 만 60세 이상인 자 중 연소자가 만 55세~74세

□ 주택보유수

○ 아래 중 하나에 해당하는 경우(부부기준)

- 1주택 소유

- 보유주택 합산가격 9억원 이하인 다주택자(상기 외 2주택자는 3년 이내 1주택 처분조건으로 가입가능)

○ 우대방식의 경우 부부기준 1주택만 가입가능

- 보유주택 합산가격이 1.5억원 이하인 다주택자가 처분조건으로 가입 불가

□ 대상주택

○ 시가 9억원 이하 주택 및 지자체에 신고된 노인복지주택(상가 등 복합용도주택은 전체 면적 중 주택이 차지하는 면적이 1/2이상인 경우 가입가능)

- 확정기간 방식은 노인복지주택 제외

○ 우대방식의 경우 1.5억원 이하 주택만 가입가능

<표 2> 주택요건 가입요건

주택유형 및 지급방식	종신방식/대출상환방식/우대방식	확정기간방식
일반주택	가입가능	
노인복지주택 (지자체신고된 주택에 한함)	가입가능	가입불가
복합용도주택 (상가와 주택이 같이 있는 건물)	가입가능 (단 등기사항증명서상 주택이 차지하는 면적이 1/2이상)	

□ 거주요건

○ 주택연금 가입주택을 가입자 또는 배우자가 실제 거주지로 이용하고 있어야 함

- 해당주택을 전세 또는 월세로 주고 있는 경우 가입불가(단, 부부 중 한 명이 거주하며 보증금 없이 주택의 일부만 월세로 주는 경우 가입가능)

□ 채무관계자(주택소유자 및 배우자) 자격

○ 채무관계자는 의사능력 및 행위능력이 있어야 가입 가능(의사능력 및 행위능력이 없거나 부족한 경우, 보호자는 '성년후견제도'이용 가능)

3) 금융위 규제개선 내용[2)]

□ 주택연금 가입기준의 합리화로 일시적 2주택자*('14.3월) 및 다주택자** ('14.11월)를 주택연금 이용대상에 포함

* 일시적 2주택자의 비거주주택을 3년이내 처분하는 조건으로 주택연금 가입

** (기존) 9억 이하 1주택자 → (개선) 보유주택 합산 9억원 이하인 자

2) 금융위원회. 2014년도 규제개혁 실적보고서. 2014.12

□ 가입대상에 제외되었던 복합용도주택*('14.3월) 및 도시계획시설구역 내 주택('14.3월)을 대상주택으로 포함하여 주택연금 수요자가 제도이용에 어려움이 없도록 개선

* 비주택부분(예: 상가)이 포함되어 주택연금 가입대상에서 제외

□ 가입자의 선택권 및 편의를 제고하고 주택연금 공급능력을 확충하고자 민간 역모기지(주택연금) 활성화 추진

○ 민간 금융사와 주택금융공사 간 연계를 통해 주택연금 수급의 연속성을 보장하는 상품 개발('14.11월 개발완료 → '14.12월 상품출시)

4) 기대효과[3)]

□ (파급효과) 약 89만명의 고령자가 주택연금 가입대상에 신규 편입되어 연간 약 2,000건의 주택연금 추가공급 예상

○ 민간 역모기지 시장 활성화로 고령층의 노후생활을 안정화하고, 새로운 금융산업의 성장을 지원

□ 노인인구의 노후소득 향상과 노인빈곤 해소에 기여(강성호·류건식, 2016)

○ 주택연금의 노후소득보장효과 측면에서, 60세 이상 대상자의 소득대체율이 23.9%로 추정되며 향후 노후소득 향상에 크게 기여할 것으로 추정됨

○ 소득계층별 소득대체율은 1분위의 경우 48.1%, 5분위의 경우 12.6%로, 저소득층일수록 노후소득보장 효과가 커 노인빈곤 해소 등의 불평등 완화에 기여할 것으로 보임

□ 국가의 고령층 복지지출 절감을 통한 재정부담 경감에 기여(금융위원회, 2016)

○ 주택연금 활성화를 통해 고령층의 소비지출을 유도하여 청장년층의 부양부담 완화

3) 금융위원회. 2014년도 규제개혁 실적보고서. 2014.12. p.26

2. 주택연금 가입확대 현황

1) 주택연금 가입자 일반현황

□ 2011년 이후 현재까지 주택연금 적용대상자 수, 신청 및 이용실적 자료

○ 주택연금 적용 대상자 수(= 60대 이상 자가가구수): 3,266,675명(통계청 인구총조사 2010)

<표 3> 주택연금 가입건수

(단위: 건)

구분	'11	'12	'13	'14	'15	'16.10월
가입건수	2,936	5,013	5,296	5,039	6,486	8,800
누적 가입건수*	7,286	12,299	17,595	22,634	29,120	37,920
증가율		68.8%	43.1%	28.6%	28.7%	30.2%

주: 주택연금 출시('07.7월) 후 누적가입건수

□ 2015년 일반가입자 755명을 임의 추출하여 그 특성을 살펴보면 2억 원대의 주택보유자가 가장 많고 다음이 1억 원대의 주택보유자인데 이들이 전체의 57.9% 차지

○ 일반가입자의 평균연령은 72세이며 월 평균 지급금은 98.3만원인데 최소 연령은 55세, 최대 연령은 92세로 다양

<표 4> 2015년 일반가입자 현황(임의추출 755명)

담보주택가격	빈도	평균연령	평균월지급금
1억미만	50	76	365,058
1억~2억미만	210	74	614,920
2억~3억미만	227	71	873,491
3억~4억미만	143	71	1,176,419
4억~5억미만	60	71	1,553,184
5억~6억미만	36	69	1,891,549
6억~7억미만	15	71	2,031,795
7억~8억미만	8	72	2,612,433
8억~9억미만	6	70	2,669,538
9억이상	0	0	0
합계	755	72	

자료: 한국주택금융공사(2015년 말 기준 신규가입자 중 임의추출)

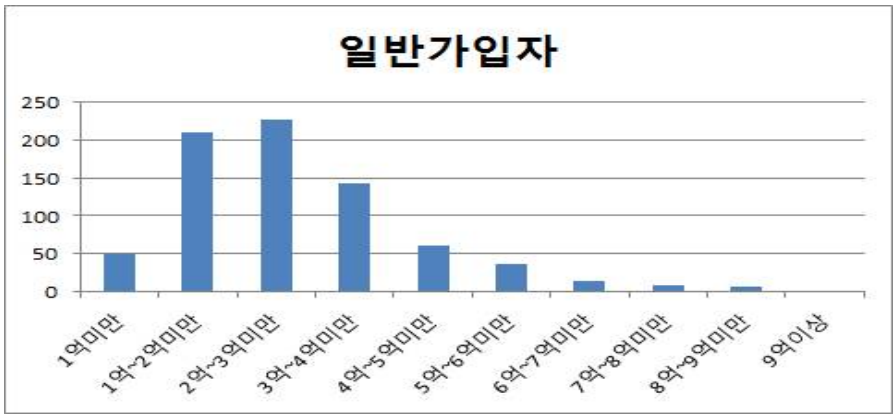
<표 5> 2015년 임의추출 일반가입자 담보주택가격 및 연령분포

	담보주택가격	연령	월지급금
평균	273,875,481	72	983,545
최대	898,805,760	92	3,994,910
최소	44,370,650	55	135,900
편차	148,346,556	7	586,789
중위	242,500,000	72	852,870

자료: 한국주택금융공사

□ 위의 표를 보면 일반가입자 담보주택의 평균가격은 27,387만원이며 최대 가격은 89,880만원이고 이때 월지급금 399만원을 수령

<그림 1> 일반가입자 담보주택 분포



2) 일시적 2주택자 가입현황

□ 2014년 시행된 일시적 2주택자와 다주택자까지 주택연금 신청대상으로 요건 완화한 이후 2주택자 및 다주택자 주택연금 신청 및 이용실적

○ '16.10월말까지 일시적 2주택자 286명, 합산가격 9억원 이하 다주택자 1,686명 가입

<표 6> 일시적 2주택자, 다주택자 이용실적

(단위: 건)

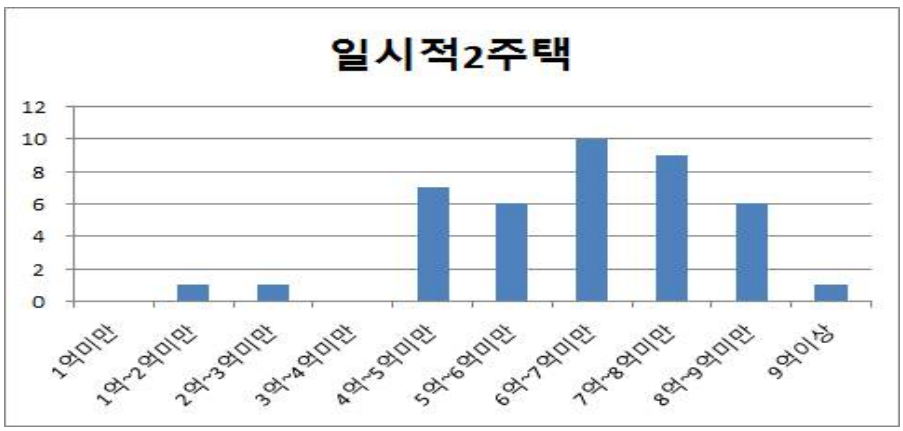
가입건수	'14	'15	'16	합 계
일시적2주택자	196	42	48	286
다주택자	123	688	875	1,686

<표 7> 일시적 2주택자 2015년 가입현황 (2015년 12월말 기준)

담보주택가격	빈도	평균연령	평균월지급금	처분대상주택가격(평균)
1억미만	0	0	0	0
1억~2억미만	1	68	601,420	1,165,000,000
2억~3억미만	1	70	920,580	1,050,000,000
3억~4억미만	0	79	1,869,120	595,000,000
4억~5억미만	7	71	1,553,316	897,785,714
5억~6억미만	6	70	1,925,637	815,500,000
6억~7억미만	10	68	2,111,362	599,516,420
7억~8억미만	9	71	2,862,248	520,944,444
8억~9억미만	6	71	2,805,608	379,166,667
9억이상	1	65	2,448,790	2,090,000,000
합계,평균	41	70	1,899,787	901,434,805

자료: 한국주택금융공사(2015년 말 기준 신규가입자)

<그림 2> 2015년 가입 일시적 2주택자 주택분포



□ 2015년도 일시적 일가구 2주택 가입자 현황을 보면 평균 연령이 70세이고 6억 원대의 주택을 보유하고 있는 가구주가 가장 많아 일반 가입자에 비해 담보주택가격이 높은 편이며 따라서 월지급금도 189.9만원 수준으로 높은 편

3) 다주택자 가입현황

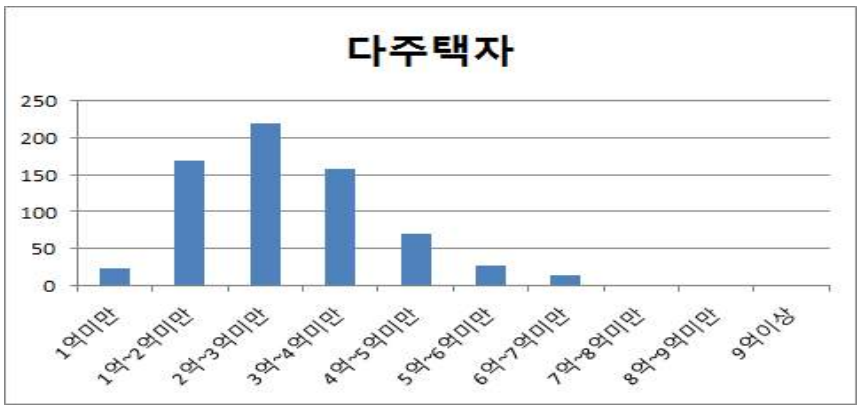
□ 2015년 가입한 다주택자는 685명인데 평균 연령 69세, 가구당 1.2 주택 보유하고 있으며 추가 보유주택의 평균가격은 약 138백만원 정도, 평균 월지급금은 1,464천원으로 일반 가입자에 평균 연령은 한 살 어리고 월지급금은 높은 편

○ 다주택자는 일반가입자에 비해 담보주택의 가격이 다소 높은 편인데 1억 원대의 주택보유자가 24.7%, 2억 원대는 32%, 3억원대는 22.9%로 이들 가격대의 담보주택이 전체의 79.6%, 1억원에서 2억원대의 담보주택은 56.6%로 일반 가입자와 비슷하지만 3억원대 담보주택이 더 많은 편

<표 8> 2015년 다주택자 가입현황 (2015년 12월말 기준)

담보주택가격	빈도	평균연령	평균월지급금	기타주택수	기타주택가격(합계)
1억미만	24	71	283,960	31	2,071,250,000
1억~2억미만	169	71	578,350	223	24,083,325,249
2억~3억미만	219	69	836,699	256	39,398,784,343
3억~4억미만	157	70	1,163,144	191	29,107,178,000
4억~5억미만	70	68	1,429,436	82	13,312,195,733
5억~6억미만	27	69	1,723,454	29	5,083,410,072
6억~7억미만	15	69	2,143,607	16	1,951,700,000
7억~8억미만	2	61	1,666,975	3	147,400,000
8억~9억미만	2	73	3,359,275	2	94,700,000
9억이상	0			0	0
합계,평균	685	69	1,464,989	833	138,355,274

<그림 3> 다주택자 담보주택 분포



4) 복합용도 및 도시계획시설 구역 주택 가입자 현황

□ 2014년 복합용도주택 및 도시계획시설구역 내 주택으로 요건 완화 후 해당 주택자의 주택연금 신청 및 이용실적

○ '16.10월말까지 복합용도주택 소유자 62명, 도시·군 계획시설 (예정)구역 내 주택소유자 24명

<표 9> 복합용도주택, 도시·군계획시설 가입건수

(단위: 건)

가입건수	'14	'15	'16	합 계
복합용도주택	23	20	19	62
도시,군계획시설	7	5	12	24

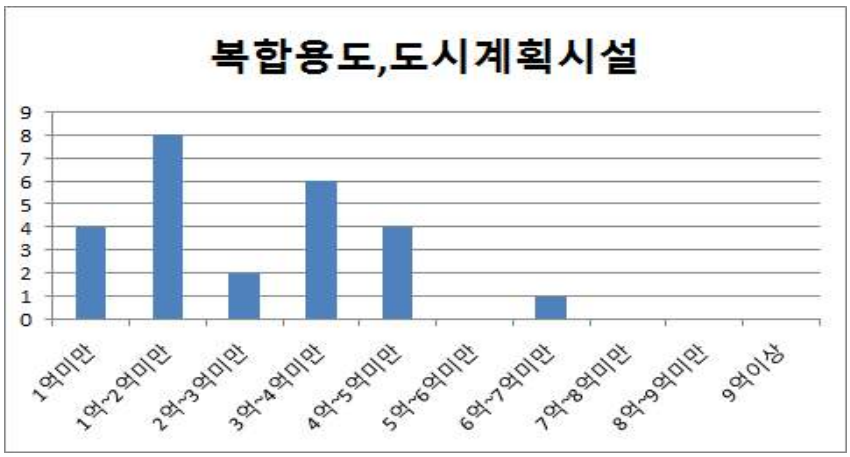
□ 2015년 가입한 복합용도 주택이나 도시계획시설구역 내 주택보유자는 25명으로 평균 연령이 69세, 1억원대 담보주택이 가장 많음

<표 10> 2015년 복합용도주택, 도시계획시설 구역 주택 가입자 현황

담보주택가격	빈도	평균연령	평균월지급금
1억미만	4	75	228,088
1억~2억미만	8	75	657,946
2억~3억미만	2	68	703,405
3억~4억미만	6	68	1,060,895
4억~5억미만	4	67	1,523,898
5억~6억미만	0		
6억~7억미만	1	65	1,818,140
7억~8억미만	0		
8억~9억미만	0		
9억이상	0		
합계,평균	25	69	

자료: 한국주택금융공사(2015년 말 기준 신규가입자)

<그림 4> 복합용도 도시계획시설 구역 주택분포



□ 2015년 확대된 요건에 따라 신규가입한 일시적 2주택자, 다주택자, 복합용도 등 주택보유자의 특징은 일반 가입자에 비해 담보주택의 가격대 분포가 조금 높은 가격대의 비중이 더 큰 것을 알 수 있고 따라서 동일한 연령이라고 하면 더 많은 주택연금을 수령하고 있음

□ 이러한 정부의 가입요건 규제완화가 바람직한 개선방향인지 판단하기 어려우나 규제당국이 제시한 주택연금 시장 활성화와 노후생활 안정에 기여할 수 있는지 검증이 필요함

○ 개선된지 얼마 되지 않아 아직 그 효과를 논하기 이르지만 당국이 기대효과의 하나로 제시한 연간 2천여 건의 신규가입 증가를 통한 시장 활성화는 완화요건에 해당하는 ‘15년 신규가입은 752건에 지나지 않아 자격요건 완화를 통한 시장 활성화는 한계가 있음

□ 앞서 살펴본 2015년 자격요건 확대에 따른 신규가입자의 특성은 일반가입자와 평균연령은 별 차이가 없으나 담보주택 가격대가 높은 점에 있음

○ 담보주택 가격이 높다는 것은 그만큼 소비능력이 더 있다고 볼 여지가 많아 시장 활성화를 위한 자격요건 완화가 소비여력이 부족한 가구의 노후생활 안정이라는 목표와 상충될 가능성이 있음

○ 따라서 자격요건 완화가 노후생활 안정에 기여할 수 있는지 검증이 요구됨

3. 주택연금 공급확대 효과분석

1) 기존 연구문헌 검토

□ 주택연금의 노후소득 보장이나 빈곤율 감소효과에 대한 연구는 상당수 존재

○ 전성주・박선영・김유미(2015)는 주택연금 빈곤완화 효과분석을 위해 주택을 소유한 60세 이상 가구주의 거주주택을 주택연금 전환 시 총소득 증대효과를 분석. 2012년 재정패널 데이터를 이용한 연구에서 주택연금 가입을 통해 60세 이상 가구주 중 상대적 빈곤율은 45.6%에서 36.3%로 9.3% 감소하고, 고령층 빈곤가구 비율은 30.4%에서 18.8%로 낮출 수 있음을 주장

○ 강성호・류건식(2016)도 주택연금은 노후소득 향상과 노인빈곤 해소에 기여한 것으로 분석하고, 60세 이상의 소득대체율이 23.9%이고, 저소득층일수록 소득대체율이 커 노인빈곤 해소와 불평등 완화에 기여할 것으로 주장

□ 김재호(2015)는 한국복지패널 자료를 이용하여 65세 이상의 상대적빈곤율을 5.7% 감소시키는 것으로 분석하였고, 김홍대 외(2014)의 연구에서도 노동패널 자료를 이용하여 60세 이상 노인가구의 상대적 빈곤율이 3%정도 감소하는 것으로 분석

○ 또한 김홍대 외(2014)는 주택연금 가입이 지니계수도 감소시키는 것으로 분석하여 고령가구의 경우 지니계수가 0.517에서 0.443으로 감소

○ 이와 유사하게 김재호(2015)도 65세 이상 노인가구의 지니계수가 0.005 감소한다고 주장

2) 분석방법

□ 노후생활 안정의 단기적 직접적 지표를 노후의 소비가능성 증가로 본다면 가입요건완화가 노령인구의 소비지출증가에 기여했는지 확인이 필요하며, 기존 연구의 분석방법과 달리 주택연금 가입이 60세 이상 가구주의 소비지출 증가에 미치는 영향을 분석

○ 기존의 60세 이상 자가가구의 연금가입으로 인한 소득대체율이나 상대적 빈곤율 개선 분석결과는 자기선택 편의가 존재하여 효과가 과대 또는 과소추정될 수 있고, 동일한 조건의 비가입자에 비해 소비가능성이 증가했는지 확인이 필요하고 이를 위해 PSM(Propensity Score Method; 성향점수추정법)을 적용하여 주택연금 가입이 소비지출에 미치는 효과를 분석

□ 정부정책의 효과 분석에서는 통상 4가지 방법을 이용하여 정책의 처리효과를 분석할 수 있음(Shandish, Cook & Campbell, 2002)

○ 정책변수의 외생성이 만족되는 경우 OLS분석 또는 이중차분추정법(DID)

○ 자기선택으로 인한 편의가 의심될 경우 매칭기법을 이용한 비교방법(예를 들면 성향점수추정법 등)

○ 도구변수를 이용한 효과추정

○ 정책 시행에서 발생하는 단절적 구조를 이용한 정책효과 식별

□ 주택연금 가입의 효과는 자기선택(self-selection) 편의가 발생할 수 있는 경우로 일반적인 OLS 회귀분석의 결과로는 정책효과가 과대 또는 과소추정될 우려

○ 정책(처리)적용을 D, 정책의 성과(예를 들면 소득 또는 소비증가)를 Y라 하고 처리 받은 사람을 1, 그렇지 않은 사람을 0로 표시하면 선택편의는 아래와 같이 나타낼 수 있음

$$E[Y_i|D_i=1]-E[Y_i|D_i=0] \;=\; E[Y_{1i}-Y_{0i}|D_i=1]+E[Y_{0i}|D_i=1]-E[Y_{0i}|D_i=0]$$

* 관측효과 = 처리받은 사람들의 평균효과(ATT) + 선택편의(selection bias)

○ 실제 관측에서는 주택연금 가입자가 가입과 비가입을 동시에 선택 또는 적용할 수 없기 때문에 Y_{1i}와 Y_{0i}가 동시에 관찰될 수 없음

○ 위 식의 좌변은 실제 관찰에서 주택연금 가입했을 때와 그렇지 않았을 경우의 차이를 의미하지만 실제 I개인의 두 상태를 알지 못하기 때문에 $Y_{1i}-Y_{0i}$의 평균값이나 특정 집단에 대해 평균값을 측정

○ 여기에는 선택편의 효과도 존재하는데 예를 들면 주택연금 가입자는 체계적으로 동일한 연령대에 비해 소비능력이 더 적은 사람이 가입할 수 있고 이러한 효과로 인해 정책의 순수한 효과를 측정하기 어려움

○ 따라서 선택편의를 제거할 수 있는 분석기법 필요

3) 분석 데이터

□ 분석에 사용한 데이터는 재정패널 데이터로 매년 조세연구원에서 조사하여 작성하는데 제8차 데이터가 가장 최근의 데이터이며 2014년 말 기준의 데이터를 담고 있음

□ 분석에서는 전체 4,818가구 중 주택연금 가입여부에 응답한 2,902가구가 기본적으로 활용되었음

<표 11> 가구주 연령대별 소득, 자산, 부채 현황

(단위: 만원)

연령대	통계	총소득	금융자산	부동산기타자산	총자산	총부채	순자산
2	N	66.00	66.00	66.00	66.00	66.00	66.00
	mean	230.35	1235.06	5374.24	453.03	6609.30	6156.27
	sd	96.40	1511.09	9756.15	1468.12	9907.54	9935.10
3	N	548.00	548.00	548.00	548.00	548.00	548.00
	mean	369.95	2606.82	19467.23	3263.66	22074.05	18810.39
	sd	219.55	4993.70	22847.89	6936.02	24402.56	22062.36
4	N	1140.00	1140.00	1140.00	1140.00	1140.00	1140.00
	mean	472.22	3583.57	32446.87	5923.27	36030.44	30107.17
	sd	320.00	6744.26	54088.38	11912.40	56719.23	51371.12
5	N	1228.00	1229.00	1229.00	1229.00	1229.00	1229.00
	mean	478.23	4933.86	41103.77	5973.23	46037.64	40064.41
	sd	370.87	8835.90	65265.82	12742.54	68576.36	63133.22
6	N	813.00	813.00	813.00	813.00	813.00	813.00
	mean	329.76	5218.71	40303.82	4212.56	45522.54	41309.98
	sd	291.37	11067.03	61958.18	11598.65	66741.27	62542.10
7	N	1023.00	1023.00	1023.00	1023.00	1023.00	1023.00
	mean	142.77	2626.01	28344.63	1995.05	30970.64	28975.59
	sd	166.28	7055.74	77761.14	10296.00	80010.09	73666.63
Total	N	4818.00	4819.00	4819.00	4819.00	4819.00	4819.00
	mean	364.82	3857.29	33262.56	4436.14	37119.85	32683.71
	sd	319.32	8120.11	61879.88	11329.42	64928.64	59742.70

참고: 소득은 월평균, 2는 20이하, 7은 70대 이상 연령 가구주

□ 주택연금 가입가구는 모두 82가구로 월평균 지출은 231만원 수준으로 50대 이후 감소하기 시작

<표 12> 주택연금 가입가구 지출현황

(단위: 만원)

연령대	변수	N	mean	sd
3	총지출	2.0	225.0	35.4
4		22.0	271.8	109.1
5		23.0	331.3	227.9
6		16.0	197.1	112.2
7		19.0	95.0	37.6
Total		82.0	231.8	166.5

참고: 월평균 총지출

□ 주택연금 가입자의 월평균 소득은 352만원이고 금융자산은 4,861만원, 부동산 및 기타 자산은 34,489만원, 총부채는 39,351만원 수준이며

○ 50대 이후 연령대가 증가할수록 월평균소득이 감소함

<표 13> 주택연금 가입자 소득, 자산, 부채 현황

연령	통계	총소득	금융자산	부동산기타 자산	총자산	총부채	순자산(-)
3	N	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
	mean	295.0	1450.0	22200.0	0.0	23650.0	23650.0
	sd	63.6	1343.5	4525.5	0.0	5869.0	5869.0
4	N	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0
	mean	422.6	4623.5	30431.8	6568.2	35055.3	28487.1
	sd	150.5	8295.0	17148.0	10930.8	17645.4	16614.7
5	N	23.0	23.0	23.0	23.0	23.0	23.0
	mean	488.3	5614.8	40910.9	5795.7	46525.7	40730.0
	sd	277.7	8892.8	42788.2	15786.9	49530.8	41476.3
6	N	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0
	mean	336.1	8215.0	44987.5	2406.3	53202.5	50796.3
	sd	224.6	9143.6	33304.5	5523.3	35309.7	35260.1
7	N	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0
	mean	126.3	1760.5	23868.4	2347.4	25628.9	23281.6
	sd	70.2	3730.5	22707.8	7249.8	22992.7	17882.6
Total	N	82.0	82.0	82.0	82.0	82.0	82.0
	mean	352.4	4861.5	34489.6	4401.2	39351.2	34950.0
	sd	236.6	7928.2	31014.3	10958.1	34693.3	30758.0

□ 주택연금 미가입자의 월평균 지출은 242만원으로 50대 이후 감소하기 시작하며 연금 가입자에 비해 약간 높은 수준이며 60대 이상을 보면 가입자 그룹에 비해 매우 높은 수준을 보여줌

<표 14> 주택연금 미가입자 지출현황

연령대	변수	N	mean	sd
2	총지출	3.0	203.3	55.1
3		171.0	250.9	105.5
4		626.0	312.5	151.2
5		745.0	308.5	148.6
6		594.0	218.5	150.3
7		681.0	124.4	128.4
Total		2820.0	242.4	161.3

□ 주택연금 미가입자의 월평균 소득은 396만원으로 역시 가입자에 비해 높은 수준이며 60대 이상 연령층에서도 가입자에 비해 높은 소득수준 유지

<표 15> 주택연금 미가입자 소득, 자산, 부채 현황

연령	통계	총소득	금융자산	부동산기타자산	총자산	총부채	순자산(-)
2	N	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
	mean	313.3	1538.7	29466.7	1566.7	31005.3	29438.7
	sd	101.2	865.9	33597.8	2713.5	34443.0	36014.1
3	N	171.0	171.0	171.0	171.0	171.0	171.0
	mean	422.3	3125.3	24454.0	5929.7	27579.3	21649.6
	sd	202.5	6654.1	23229.8	8415.6	24517.0	20219.6
4	N	626.0	626.0	626.0	626.0	626.0	626.0
	mean	514.1	3724.8	35132.7	7286.6	38857.4	31570.8
	sd	290.8	5541.1	44654.7	12764.9	47020.5	42256.3
5	N	745.0	745.0	745.0	745.0	745.0	745.0
	mean	535.8	5804.6	47592.2	6276.4	53396.8	47120.4
	sd	411.1	9235.3	69393.7	12651.3	72318.2	68348.7
6	N	594.0	594.0	594.0	594.0	594.0	594.0
	mean	356.7	5935.9	46251.3	4198.4	52187.3	47988.9
	sd	312.6	10804.8	65686.2	10573.4	69507.0	66768.5
7	N	681.0	681.0	681.0	681.0	681.0	681.0
	mean	165.9	3165.3	37366.0	2554.7	40531.3	37976.6
	sd	185.5	7053.6	91059.8	12054.0	93149.0	85412.1
Total	N	2820.0	2820.0	2820.0	2820.0	2820.0	2820.0
	mean	396.8	4566.2	40652.1	5138.2	45218.3	40080.1
	sd	340.7	8373.5	68548.7	12017.8	71261.2	66453.6

4) 분석 결과

□ 이상의 현황에서 주택연금 가입그룹과 그렇지 않은 그룹의 비교에서 60세 이상 연령대에서 소비지출과 소득 모두 미가입 그룹의 그것이 더 큰 것을 확인할 수 있었으며, 이는 60세 이상에서 주택연금 가입자는 소비와 소득 여력이 미가입자에 비해 상대적으로 열악한 조건에 있음을 암시

□ 이러한 추론은 통계적 분석을 통해 검증될 수 있음

<표 16> 60세 이상 가구주 소비지출 2표본 t-test

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]
비가입(0)	1275	168.251	4.107834	146.679	160.1921 176.3098
가입(1)	35	141.6571	16.00283	94.67404	109.1355 174.1788
combined	1310	167.5405	4.021952	145.5702	159.6503 175.4306
diff		26.59384	24.93999		-22.33293 75.5206
diff = mean(0) - mean(1) t=1.0663, 자유도=1308					
Ho: diff=0 Ha: diff != 0 Pr(|T|>|t|)=0.2865 Ha: diff > 0 Pr(T>t)=0.1432					

□ 주택연금 가입여부에 대해 응답한 가구를 대상으로 가입자와 미가입자로 나누어 소비지출의 차이에 대한 t검증 결과 차이의 통계적 유의성은 인정되지 않으나 미가입자의 지출규모가 더 큼을 확인(미가입자가 26만원 더 지출)

□ 소득의 경우에도 아래 표에서 t검증 결과 차이의 통계적 유의성은 인정되지 않지만 가입자에 비해 더 높은 소득을 확인(미가입자가 45.9만원 더 많음)

<표 17> 60세이상 가구주 총경상소득 2표본 t-test

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf.	Interval]
비가입(0)	1275	254.8188	7.561223	269.9897	239.985	269.6526
가입(1)	35	222.2	32.11625	190.0023	156.9319	287.4681
combined	1310	253.9473	7.409028	268.1618	239.4125	268.4822
diff	32.61882	45.95425			- 57.53328	122.7709
diff = mean(0) - mean(1) t=0.7098, 자유도=1308						
Ho: diff=0 Ha: diff != 0 Pr(|T|>|t|)=0.4779 Ha: diff > 0 Pr(T>t)=0.2390						

□ t검증 대신 회귀분석을 적용한 분석에서도 동일한 결과로 공변량을 이용한 다중회귀분석 결과 동일한 조건일 때 가입자 소비지출이 16만원 적음

<표 18> 60세이상 가구주 소비지출 OLS 회귀분석

Source	SS	df		MS	Number of obs	= 1310
					F(1, 1308)	= 1.14
Model	24091.7837	1		24091.7837	Prob > F	= 0.2865
Residual	27714521.6	1308		21188.4721	R-squared	= 0.0009
Total	27738613.4	1309		21190.6901	Adj R-squared	= 0.0001
					Root MSE	= 145.56
총소비	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
연금더미	-26.59384	24.93999	-1.07	0.286	-75.5206	22.33293
_cons	168.251	4.076568	41.27	0.000	160.2537	176.2483

<표 19> 60세이상 가구주 총소득 OLS 회귀분석

Source	SS	df		MS	Number of obs	= 1310
					F(1, 1308)	= 0.50
Model	36244.6174	1		36244.6174	Prob > F	= 0.4779
Residual	94094910.7	1308		71938.0052	R-squared	= 0.0004
Total	94131155.4	1309		71910.7375	Adj R-squared	= -0.0004
					Root MSE	= 268.21
총소득	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
연금더미	-32.61882	45.95425	-0.71	0.478	-122.7709	57.53328
_cons	254.8188	7.511456	33.92	0.000	240.083	269.5546

<표 20> 60세이상 가구주 소비지출 OLS 다중회귀분석

Source	SS	df	MS		Number of obs	1225
					F(4, 1220)	540.4
Model	15322331.1	4	3830582.78		Prob > F	0
Residual	8647863.51	1220	7088.41271		R-squared	0.6392
Total	23970194.6	1224	19583.4924		Adj R-squared	0.638
					Root MSE	84.193
총지출	Coef.	Std.Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
가입여부	-16.18162	14.87673	-1.09	0.277	-45.36844	13.0052
총소득	0.3787853	0.0124348	30.46	0	0.3543894	0.4031813
교육수준	13.78844	1.692589	8.15	0	10.46773	17.10915
저축	-0.036035	0.0430342	-0.84	0.403	-0.1204642	0.0483943
_cons	25.34284	5.915136	4.28	0	13.73787	36.94781

□ 이상의 분석에서는 선택편의를 무시하고 분석을 진행하였으나 선택편의를 고려한 분석결과를 도출하기 위해 PSM을 적용하여 연금가입 여부에 대한 logit 회귀분석을 이용하여 성향점수를 추정하고 이를 이용해 가입그룹과 미가입 그룹의 지출수준에 미치는 효과를 분석

<표 21> 설명변수 성향점수 추정

Logistic regression

Number of obs	=	1461	
LR chi2(5)	=	14.19	
Prob > chi2	=	0.0144	
Log likelihood = -186.86965	Pseudo R2	=	0.0366

ba202	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
h08ca004	-.0032747	.0010318	-3.17	0.002	-.0052969	-.0012524
w08edu01	.1608358	.1262555	1.27	0.203	-.0866204	.4082921
h08ca003	.0059953	.0021468	2.79	0.005	.0017876	.0102029
h08cn002	-.0001937	.0006547	-0.30	0.767	-.001477	.0010895
h08hage	.0049945	.0138256	0.36	0.718	-.0221032	.0320922
_cons	-3.576214	1.175127	-3.04	0.002	-5.879421	-1.273007

<표 22> 선택편의 제거한 60세 이상 가구주 연금가입평균효과

Variable	Sample	Treated	Controls	Difference	S.E.	T-stat
소비지출	Unmatched	192.0625	231.1505	-39.088	43.5173	-0.9
	ATT	192.0625	212.4375	-20.375	39.935	-0.51

□ 분석결과 주택연금 가입 가구는 그렇지 않은 가구에 비해 20만원가량 더 적게 지출하는 것으로 나타남. 이러한 결과는 앞서 자기선택 편의를 제거하지 않은 경우(단순 표본비교 시 26만원과 다중회귀분석 시 16만원 차이)와 비교해 볼 때 다중회귀 분석결과 16만원보다 더 큰 소비지출 차이를 의미하므로 60세 이상 가구주의 주택연금 가입에도 불구하고 가입의 효과는 확인할 수 없음

○ 만약 주택연금 가입이 소비지출 여력을 강화한다면 자기선택 편의(연금가입자는 원래 소비지출 여력이 더 취약한 가구)를 제거한다면 연금가입이 지출을 증가시키는 결과를 예상할 수 있으나 연금가입으로 인한 현금흐름 증가는 소비지출을 증가시키기 보다는 다른 경로를 통해 해소되는 것으로 생각할 수 있음

□ 이상으로 60세 이상의 그룹에 주택연금 가입이 소비지출에 미치는 효과를 분석한 결과 선택편의를 제거한 분석에서도 주택연금 가입이 미가입자에 비해 소비지출을 더 늘려준다는 결론에 도달하기는 어렵고 따라서 소비지출 증가를 통한 노후생활 안정에 기여한다고 보기는 어려움

<참고문헌>

단행본 및 논문

강성호·류건식. (2016). 고령화에 따른 연금정책 변화와 특징. KIRI 고령화리뷰 Monthly 제4호.

금융위원회. (2014a). 2014년 규제정비계획.

. (2014b). 2014년도 규제개혁 실적보고서.

. (2016a). 2016년 업무계획.

. (2016b). 2016년도 규제개선 정비계획.

김재호. (2015). 주택연금을 고려한 노후소득의 불평등. 보건복지포럼. 69-80.

김홍대·최진·진창하. (2014). 주택연금가입에 따른 고령가구의 소득불평등 개선효과. 부동산학연구. 20(1): 57-77.

전성주·박선영·김유미.(2015). 노후소득보장을 위한 주택연금 활성화 방안. KIRI.

한국개발연구원. (2008). 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판).

외국문헌 및 자료

OECD, (1997), Regulatory Impact Analysis : Best Practice in OECD countries.

, (2009), Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence.

(2015), Competition Assessment Toolkit: Operational Manual.

Shandish, W.R,. Cook, T.D., Donald T. Campbell. (2002). Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference. Boston: Houghton Mifflin Company.

W.K. Kellogg Foundation. (2004). Evaluation Handbook: Philosophy and Expectations. W.K.Kellog Foundation. Battle Creek: MI.

인터넷자료

금융감독원 홈페이지 (www.fss.or.kr)

기타자료

조세연구원(2017) 1-8차년도 재정패널조사 사용자 안내서

규제비용관리제 효과성 제고를 위한 정책적 시사점

원 소 연
(한국행정연구원)

원 소 연[1)]



1) 한국행정연구원 규제연구센터 비용분석실 실장

1. 규제비용관리제란?

1) 개요

- 개념

  - 규제비용관리제(Cost-in, Cost-out)는 규제의 신설·강화 시 이에 상응하는 비용의 규제 폐지·완화를 통하여 규제비용의 총량이 더 이상 늘어나지 않도록 관리하는 제도

- 목적

  - 피규제자에게 발생되는 직접비용과 직접편익을 분석하여 순비용이 발생하면 개선이 필요한 규제를 찾아서 정비(폐지·완화)하도록 유도하여 새로운 규제의 품질은 높이고 기존 규제는 개선하는 것

3

1. 규제비용관리제란?

- ‘비용’을 기준으로 규제 신설 시 기존 규제를 폐지
  - 이 때 ‘비용’은 기업과 국민이 직접 부담해야 하는 비용을 의미
  - 다만, 비용계산이 어려운 경우 규제의 파급효과 등을 감안한 ‘등급’ 방식 적용
- 국민 생명 및 위기상황 관련 규제는 적용 제외
- 규제비용분석기구 설립, 2014. 7월부터 규제비용총량제 시범사업 실시
- 규제비용총량제의 도입 근거를 마련하기 위해 행정규제기본법 개정 추진

자료: 규제개혁위원회, 2016: 144.

4

1. 규제비용관리제란?

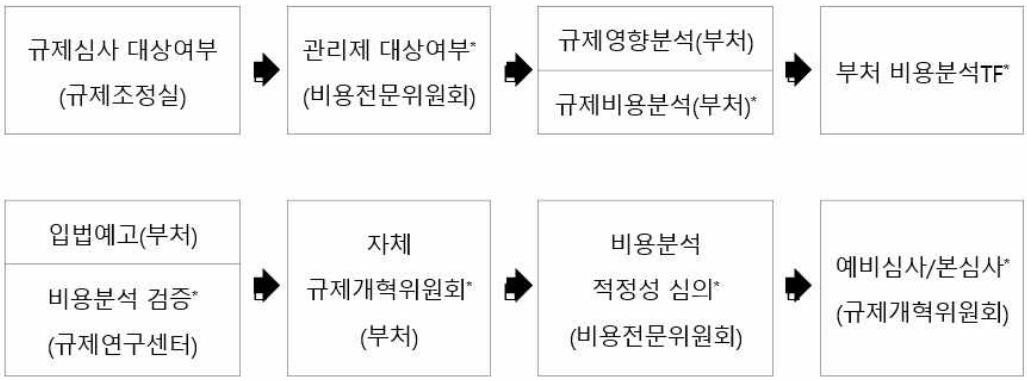
2) 운영절차

- 규제비용관리제는 기존의 규제심사 절차와 기본적으로 동일한 가운데 규제비용관리제 관련 절차가 일부 추가
  - 비용분석 대상으로 결정된 규제안은 다음 그림과 같은 절차에 따라 규제심사 진행
  - 간편심사 대상 규제안에 대해서는 비용전문위원회의 비용분석 심의과정 생략

5

1. 규제비용관리제란?

- 규제비용관리제 적용 절차



*: 규제비용관리제와 관련하여 추가되는 절차
자료: 규제개혁위원회, 2016: 148.

6

2. 규제비용관리제의 효과성 영향요인 및 분석기준

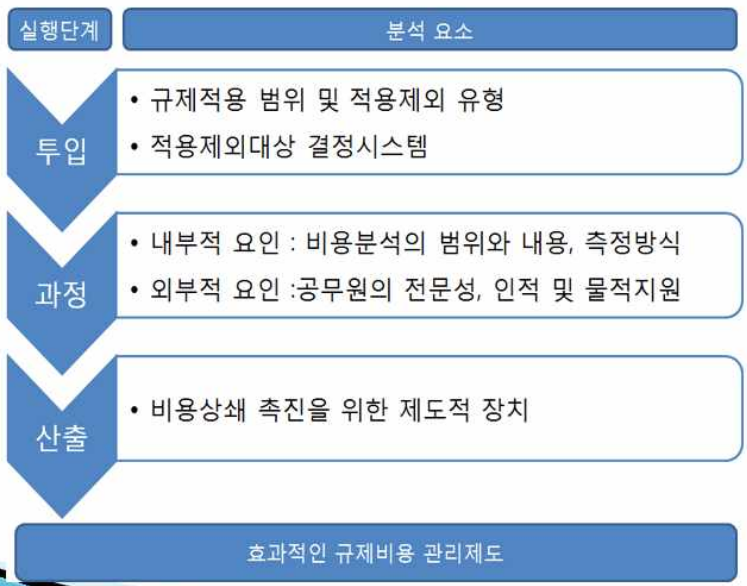
1) 규제비용관리제 효과성 영향요인

- 규제비용관리제의 효과성에 영향을 미치는 요인분석은 규제비용관리를 위한 실행과정을 중심으로 투입측면의 요소, 실행측면의 요소, 산출측면의 요소 등으로 구분

7

2. 규제비용관리제의 효과성 영향요인 및 분석기준

- **실행과정에 따른 효과성 영향요인 분석 틀**



8

2. 규제비용관리제의 효과성 영향요인 및 분석기준

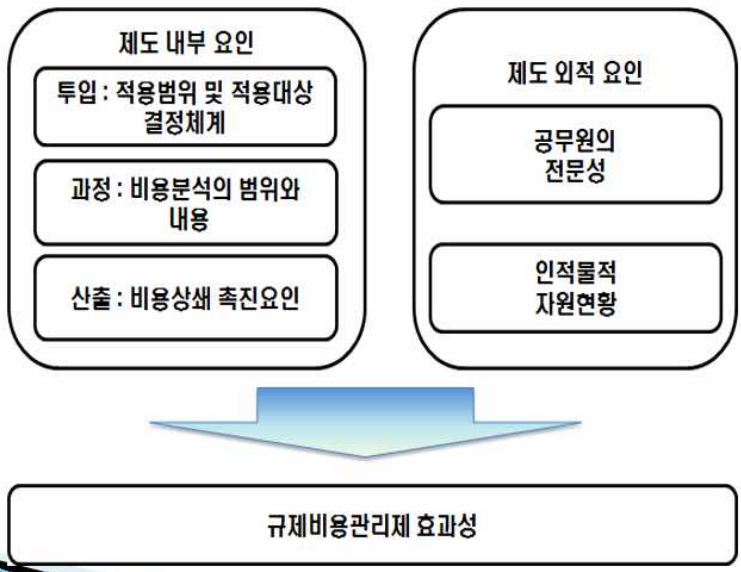
- 규제비용관리제의 효과성에 영향을 미치는 요인은 크게 제도 내적 요인과 제도 외적 요인으로 구분할 수 있음

  - 일반적으로 제도의 효과성은 제도를 구성하고 있는 구성요소에 의해 많은 영향을 받지만, 해당 제도를 둘러싼 환경적 요인에 의해서도 영향을 받기 때문

9

2. 규제비용관리제의 효과성 영향요인 및 분석기준

- **규제비용관리제 효과성 영향요인 분석 틀**



10

2. 규제비용관리제의 효과성 영향요인 및 분석기준

2) 영향요인 분석기준

실행 과정	분석기준	분석내용
투입 측면	적용대상의 범위	• 기업 및 소상공인의 사업활동에 영향을 미치는 규제를 대상으로 하는 것이 타당한가 • 적용제외유형의 범위는 규제비용관리제의 목적달성을 위해 타당한가
	적용대상 결정체계	• 적용대상여부를 결정하는 체계는 합리적인가?
과정 측면	비용분석의 범위와 내용	• 직접비용만으로 기업 및 소상공인의 규제부담을 제대로 반영할 수 있는가 • 직접비용으로 분류된 내용은 기업 및 소상공인의 규제부담을 반영하기에 타당한가 • 직접비용 측정을 위한 표준화된 측정산식은 실제 기업 및 소상공인의 규제부담을 제대로 측정할 수 있는가
	공무원의 전문성	• 현재 규제비용분석을 담당하는 공무원은 객관적인 비용분석결과를 도출할 만큼 전문성을 지니고 있는가
	인적·물적 자원	• 규제비용관리제의 도입으로 증가한 일선 공무원들의 업무부담에 비해 정부의 인적 및 물적 지원의 수준은 적절한가
산출 측면	인센티브	• 각 부처에서 적극적으로 기업 및 소상공인의 규제부담완화에 적극 동참하도록 유인할 인센티브 제도는 있는가 • 인센티브제도가 있다면, 해당 인센티브제도는 비용상쇄 유인에 효과적인가
	제재조치	• 정해진 기간내에 비용상쇄를 하지 못하는 경우 효과적인 제재방안이 있는가

3. 분석결과

1) 규제비용관리제 적용대상 및 적용제외 유형

- 규제비용관리제의 적용대상으로 "「행정규제기본법」상의 규제로서 기업.소상공인 등 피규제자인 법인.단체 또는 개인의 사업활동에 비용 부담을 초래하는 규제"라고 명시
- 규제비용관리제 매뉴얼에서는 원칙적으로 적용대상에 포함되지만, 특별한 사유가 있는 경우 예외적으로 적용대상에서 제외할 수 있음을 규정

12

3. 분석결과

- **한국의 적용제외 유형**

첫째 국가적 위기상황에 긴급히 대처하기 위한 규제
둘째 조약이나 그 밖의 국제협정의 이행을 위하여 불가피한 규제
셋째 국가 질서유지, 국민의 생명·안전과 직접적으로 관련이 있는 규제
넷째 금융·외환시스템 위험 방지 및 안전성 확보를 위한 규제, 환경위기 대응을 위한 규제 및 경쟁을 촉진하는 규범
다섯째 수수료, 행정질서벌 및 행정제재처분 등 규제비용의 관리가 적절하지 아니한 규제
여섯째 1년 이하의 존속기한이 설정된 규제

13

3. 분석결과

- 제외사유에 따라 지난 2차에 걸친 시범사업 운영결과 전체 행정규제 중에서 약 38% 정도가 규제비용관리제의 대상(규제개혁위원회, 2016: 150).
  - 규제심사대상이었던 304개 규제 중에서 188건(62%)가 적용제외
  - 적용제외 유형 중에서 '생명·안전'관련 규제로 제외된 사례가 92건(49%), '수익적 행위에 대한 수수료 등'이 32건(17%), '행정질서벌 및 행정제재'가 32건(17%)

14

3. 분석결과

- 시범사업기간에 규제비용관리제의 적용대상에서 제외된 규제유형 중에서 가장 많은 부분을 차지하는 것이 '생명·안전'관련 규제
  - 그러나 적용제외되는 생명·안전 관련 규제에 대한 구체적인 기준 미흡
- 국민의 생명·안전관련 규제에 대한 구체적인 판단기준 미흡의 문제점
  - 하나는 법인·단체 및 개인의 사업 활동에서 발생하는 비용의 감소라는 규제비용관리제의 근본적인 목표달성을 제한
  - 규제비용관리제의 적용대상 여부를 예측하기 어려움

15

3. 분석결과

- 피규제자에 대한 직접비용과 직접편익만을 측정함으로써 실질적으로 경제활동을 영위하는 피규제자의 규제부담을 완화하는 것이 규제비용관리제의 목적
  - 따라서 법인·단체 및 개인의 경제활동과 관련하여 비용이 발생하는 규제에 대해서 모두 규제비용분석을 실시하여야 비로소 규제비용관리제가 의도한 목표달성에 기여
  - 국민의 생명·안전과 관련된 규제 및 환경관련 규제를 많이 제외할수록 규제부담완화 효과는 떨어짐
- 규제부담 완화와 제비용관리제의 적용대상 여부에 대한 예측가능성을 높이기 위해서 규제비용관리제 적용대상 및 제외유형에 대한 세부지침 마련 필요

16

3. 분석결과

2) 규제비용관리제 적용대상 결정 체계

- 규제비용관리제 적용대상여부를 판정하는 조직은 규제조정실내 규제심사관리관이며, 적용여부 판정은 개별 공무원이 수행
  - 규제심사를 담당한 공무원의 개인적 성향에 따라 규제판정 결과도 차등적으로 나타날 확률이 높음
- 규제비용관리제의 적용대상에 대한 예측가능성을 높이고, 법인·단체 및 개인의 경제활동에 관련된 규제부담을 감소시키기 위해서는 규제비용관리제 적용대상 판정시스템을 합의제 형식으로 개선할 필요
  - 2017년 3월부터 규제연구센터에 의한 검토방식으로 전환됨

17

3. 분석결과

3) 비용분석의 범위

- 규제비용관리제의 규제비용 분석범위는 해당 규제로 인해 발생하는 직접비용에서 직접편익을 제외한 '규제순비용(연간균등순비용)'만을 대상으로 함
  - 직접비용과 직접편익만을 대상으로 하는 것이 과연 기업 및 소상공인의 사업활동을 제한하는 규제부담을 효과적으로 경감할 수 있는가?
- 규제비용관리제에서 정의하는 직접비용이란 신설·강화된 규제를 준수하기 위해 피규제자가 부담해야하는 규제순응비용(Regulatory Compliance Costs)을 의미
  - 직접비용은 정부 및 공공기관이 요구하는 문서 작성 및 제출에 소요되는 행정비용인 '피규제자 행정부담'과 '노동비용, 교육훈련비용, 외부서비스비용, 설비비용, 지연비용, 운영비용 등 실질적인 순응비용'

18

3. 분석결과

- 기업 및 소상공인의 규제부담 완화를 위해서 사회적 편익(간접편익)을 제외하고 직접 비용과 편익만 고려하는 것은 타당
  - 그러나 규제의 유형에 따라 기업 및 소상공인의 실질적인 규제부담을 제대로 반영하지 못할 가능성 내포
  - 예컨대 일반적으로 사업활동을 제한하는 규제는 규제준수를 위해 지출해야하는 비용은 없으나, 사업활동제한으로 인하여 발생하는 영업손실 등 비용이 발생
  - 영업손실비용은 일반적으로 간접비용으로 분류되므로, 규제내용에 따라 직접비용으로 분류할 수 있는 기준 필요
  - 예컨대 규제비용의 범위에 기존의 직접비용 외에 예외적으로 사업제한으로 인한 기회비용을 인정하는 방안 또는 이러한 기회비용을 규제비용관리제의 대상이 되는 규제비용의 항목에 추가하는 방안 등 고려

19

3. 분석결과

4) 공무원의 전문성

- 규제비용관리제의 도입으로 기존에 형식적으로 운영되고 있던 규제영향분석서 상의 비용편익분석의 계량화 의무 등 비용편익분석 강화
  - 담당공무원의 입장에서는 규제비용관리제의 도입으로 규제비용관리제와 규제영향분석에 포함되는 규제비용을 모두 표준화된 방식에 의해 측정하여야 하는 부담 발생
- 규제비용관리제 업무매뉴얼을 통해서 제시하고 있는 규제비용분석의 방법과 절차를 기준으로 판단하였을 때, 공무원 인터뷰결과 해당 공무원이 직접 규제비용분석을 실시할 수 있을 것이라고 의견을 표명한 규제담당관은 거의 없었음

20

3. 분석결과

- 규제비용분석은 일상적인 공무원의 업무 중에서 매우 작은 부분을 차지하는 업무
  - 이렇듯 매우 드물게 수행하는 업무가 일상적인 업무능력으로 수행하기 어려운 업무라는 점은 사실상 공무원들이 배워서 직접 수행하고자 하는 의지를 약하게 만드는 중대한 요인
- 규제비용분석이라는 업무는 공무원의 관점에서는 매우 숙련된 기술을 요하는 고난이도의 업무이면서 업무의 빈도는 매우 낮은 편에 속하는 업무로 분류
  - 대부분의 공무원들은 이러한 규제비용분석에 대하여 불필요한 업무이면서 어려운 업무라는 선입견을 갖고 있음

21

3. 분석결과

- 규제비용편익분석의 전문성 확보를 위한 교육훈련 강화
  - 이와 관련하여 2017년 국가공무원 인재개발원에서 규제영향분석 및 비용편익분석 교육 시간 확대
  - 각 부처 공무원을 대상으로 수시교육과정을 운영하기 시작하였음

22

3. 분석결과

5) 규제비용분석을 위한 인적·물적 지원

- 규제비용관리제의 도입으로 법령 담당 공무원의 업무는 도입이전에 비해 상당히 많이 증가하였다고 느끼는 반면,
  - 해당 제도의 도입에 따른 인력 보강이나 또는 외부 전문 인력을 활용할 수 잇도록 예산확대 등의 조치는 전혀 이루어지지 않은 것으로 나타남
- 규제비용분석은 매뉴얼만 보고 따라할 수 있는 업무라기보다는 훈련을 통해 습득하여야 할 숙련된 기술을 포함하는 업무로 구분
  - 이러한 관점에서 기존의 업무량은 그대로 유지하면서 숙련된 기술을 요하는 업무를 추가로 할당하는 현재의 규제비용관리제가 본래 취지인 기업 및 소상공인의 규제부담을 적줄여나가는데 핵심적인 제도로서 역할을 수행할 수 있을지 미지수

23

3. 분석결과

- 외국의 유사사례에서 모두들 공무원이 직접 담당하고 있고, 분석해야하는 규제비용의 범위도 유사하다는 전제하에 본 제도 도입
  - 그러나 우리나라의 경우 공무원의 충원방식이나 선발기준 등은 외국의 제도와는 사뭇 다르다는 점과
  - 비용분석의 단위가 규제사무를 기준으로 하고 있는 우리나라와는 달리 영국, 호주, 독일 모두 하나의 법령에서 발생하는 비용을 종합하여 측정한다는 두 가지 측면에서 차이점이 존재
- 따라서 규제비용관리제의 효과성 제고를 위하여
  - 규제비용관리제의 출발조건의 차이를 정확히 인식하여
  - 실제 규제비용관리제의 도입으로 인한 공무원들의 업무부담을 객관적으로 측정하고 이에 상응하는 인적 및 물적자원 등 지원 필요

24

3. 분석결과

6) 비용상쇄원칙

- 규제비용관리제는 1년을 단위로 발생한 규제비용을 상쇄하도록 규정
  - 각 부처는 규제순비용의 증가 및 감소 내역, 기존규제의 정비 추진 현황 등 반기별 규제비용총량의 관리현황을 위원회에 제출하고, 관리현황을 종합하여 반기별로 공표하도록 규정
- 부처별 경쟁을 통해 각 부처의 규제부담 폐지를 촉진하기 위한 일종의 비용절감 유인을 위한 제재조치로 이해
  - 그러나 관리현황에 대한 공표가 해당 부처 입장에서는 상당한 심적부담을 동반하긴 하겠지만, 각 부처에서 폐지·완화규제를 적극적으로 찾게 되는 유인책이 될지는 아직 미지수

25

3. 분석결과

- 현재시점에서 강력한 제재조치를 마련하는 것은 현실적으로 어렵다고 판단되며 실질적으로 규제비용관리제의 효과성 제고를 위해서는 각 해당부처가 규제비용관리제의 도입취지에 공감하고, 자발적으로 참여하도록 지원하는 정책을 우선적으로 고려해야할 시점
  - 대부분의 새로운 제도를 도입할 때에는 기존 구성원들의 반발에 부딪치게 되는데 이러한 반발은 변화에 대한 두려움에 기인하는 반발인 경우도 많음
  - 이러한 경우 제도 도입초기부터 강력한 제재조치를 통해 제도참여를 독려하는 방안은 오히려 제도의 안착에 부정적인 영향을 미칠 수 있음

26

3. 분석결과

- 제도의 성공적인 안착을 위해서는 보다 유연한 지원정책 등을 통해 참여자의 공감을 이끌어 낼 필요가 있음
  - 이를 위해 규제비용관리제 성과에 따른 다양한 인센티브(교육연수기회 확대 제공, 승진 가점 부여 등)를 개발하여 각 부처 및 공무원들의 자발적 참여 독려 필요

27

4. 결론

- 제1차 및 제2차 시범사업에 참여하였던 부처와 시범사업에 참여하지 않았던 일부 부처의 담당자들 그리고 부처를 지원하여 비용분석을 직접 수행하였던 일부 전문가들을 대상으로 규제비용관리제의 효과성제고에 영향을 미치는 요인을 제도의 실행과정별로 구분하여 분석
- 규제비용관리제의 효과성에 영향을 미치는 요인을 실행과정별로 구분하여 분석함
  - 투입단계의 요인으로서 적용대상의 범위와 결정체계
  - 과정단계의 요인 중 제도내적 요인으로서 비용분석의 범위와 내용, 측정방법, 제도 외적 요인으로서 공무원의 전문성, 인적·물적자원의 지원현황
  - 산출단계에서의 요인으로서 비용상쇄 촉진을 위한 인센티브와 제재조치 등 분석

28

4. 결론

- 투입단계의 요인으로서는 적용제외유형의 불명확성과 개별 규제심사관의 결정에 의존하는 적용대상 결정시스템의 한계 등이 규제비용관리제의 효과성 저해요인으로 분석
  - 규제비용관리제 적용대상 및 제외유형에 대한 세부지침을 마련하고, 규제비용관리제 적용 여부 판단은 합의제 방식으로 전환
- 과정단계의 영향요인은 제도 내적 요인으로서 비용분석의 범위와 방법, 표준화된 측정방식 등이 있는데, 현재 직접비용과 직접편익만을 대상으로 비용상쇄가 이루어질 경우 기업과 소상공인의 실질적인 규제부담을 완화하는데에는 일정한 한계가 있을 것으로 분석
  - 규제유형과 내용에 따라 비용의 유형과 종류 확대 필요

29

4. 결론

- 과정단계의 제도 외적 요인으로서 공무원의 전문성과 규제비용분석을 위한 인적·물적 자원의 지원현황 분석결과, 우리나라의 경우 담당공무원의 전문성 확보 부족과 기존 업무에 추가적인 업무부담을 초래하는 규제비용관리제를 도입하였음에도 담당 공무원의 증원이나 외부기관 위탁이 가능하도록 예산을 지원하는 등의 인적·물적 지원이 미흡한 것으로 나타남

  - 이에 규제비용관리제의 도입으로 인한 공무원들의 업무부담을 객관적으로 측정하고 이에 상응하는 인적 및 물적자원 등 지원방안 마련

30

4. 결론

- 산출단계의 영향요인으로는 기업 및 소상공인의 규제부담 완화를 실질적으로 보장하기 위한 제도적 장치로서 비용상쇄원칙의 내용과 기준이 있는데, 현재 매뉴얼에서는 매우 원칙적인 규정만을 포함하고 있어 실제로 해당 부처에서 규제비용 상쇄의 원칙을 엄격하게 준수할지는 미지수

  - 각 부처 및 공무원들의 자발적 참여 독려할 수 있는 인센티브 등 효과적인 유인책 마련

31

2016년 건설업 분야 규제환경 및 순응요인에 대한 인식조사 결과

박 선 주 · 심 우 현
(한국행정연구원)

심 우 현 · 박 선 주1)

발표 내용

1. 한국행정연구원 규제순응도 조사
2. 규제순응도 조사결과
3. 규제순응 영향요인 분석
4. 결론

한국행정연구원 2

1. 한국행정연구원 규제순응도 조사



한국행정연구원 3

1) 한국행정연구원 규제연구센터 부연구위원

1. 한국행정연구원 규제순응도 조사 (계속)

- 피규제자의 규제순응도에 대한 지속적 조사의 필요
  - 규제의 사후관리 및 근거기반 규제정책의 기초자료 확보
  - 합리적 규제환경을 조성하는데 있어서 문제점을 진단하고 평가하는 수단으로 활용가능
- 기존 규제 순응도·만족도 조사의 한계

구분	규제개혁위원회 규제개혁 만족도 조사	전국경제인연합회 규제개혁 체감도 조사	대한상공회의소 규제개혁 정책 만족도 조사
대상	• 정부부처, 국민, 기업	• 전경련 회원사	• 상공회의소 회원사 및 중소기업
조사항목	• 규제수준 만족도 • 규제개혁 노력도 • 의미있는 규제개혁 과제포함 정도 • 정부의 전반적 규제개혁 성과 • 규제개혁 기대수준 • 규제개혁활동 만족도	• 미등록 규제정비 체감도 • 후속조치 체감도 • 공무원의 규제개혁 태도 개선 체감도 • 체감도 개선을 위한 부문별, 산업별 추진과제	• 규제개혁 노력 만족도 • 공무원의 자세 변화 만족도 • 분야별 규제개혁 성과 만족도 • 후속조치 만족도 • 경영활동에 장애가 되는 규제분야 • 만족도 개선을 위한 최우선 과제

한국행정연구원

4

1. 한국행정연구원 규제순응도 조사 (계속)

▪ 2002년 조사지침 설문 문항

항목	문항
규제 인식도	– 인지도 – 이해도 – 내용 명확성
규제 인정도	– 필요성 – 수준 적절성 – 목적 부합성
규제 준수도	– 규제 준수율 – 행정규제 집행력 – 벌칙부과의 적정성

▪ 2016년 한국행정연구원 규제순응도 조사 설문항목

변수	조사 항목
기업활동 저해요인	· 기업활동의 저해에 가장 중요한 요인
규제 지식 선별	· 건설현장 관련 규제분야 및 관련 법률에 대한 인지
규제 일반에 대한 인식	· 규제담당공무원과의 상대 및 점검 여부 · 기업활동 관련 규제일반에 대한 인식 · 규제준수 영향요인에 대한 인식
선택 규제분야에 대한 순응도	· 규제의 필요성, 수준 및 내용의 적절성에 대한 인식 · 정부의 규제집행에 대한 인식 · 인지된 규제 준수도 측정 · 규제집행의 적절성에 대한 인식 · 규제순응 부담요인에 대한 인식
규제순응도 향상 수단	· 관련 규제의 이해, 인정, 준수에 도움이 되는 수단 – 정부 웹사이트 – 외부자문 활용 – 규제담당 공무원/감독관 – 사업자단체 및 조합 – 개인적 친분관계
규제수준 전망	· 향후 12개월간 규제 부담에 대한 전망

한국행정연구원

5

1. 한국행정연구원 규제순응도 조사 (계속)

▪한국행정연구원 규제순응도 조사 계획 : 2016-2018 시범적 실시

조사연도	조사계획 산업군
2016년도	1차년도 건설업 전반
2017년도	2차년도 제조업
2018년도	3차년도 서비스업 외 농업, 어업, 광업 등 기타 산업군

2018년도에는 1,2,3차년도 결과를 종합적으로 분석

【예시1】 규제분야별-산업군별 규제부담 비교

		규제분야			
		산업안전	환경	…	개발제한
산업군	제조업				
	건설업				
	…				
	서비스업				

【예시2】 정부간 규제부담요소별 규제부담 비교

		부처			
		환경부	노동부	…	보훈처
규제부담요소	새로운 규제대응				
	자료준비				
	…				
	집행절차준수				

향후 3~5년 단위로 전 산업군 조사를 통해 규제순응도 경향분석 가능

한국행정연구원

1. 한국행정연구원 규제순응도 조사 (계속)

규제순응도 설문조사 방법 및 주요 사항

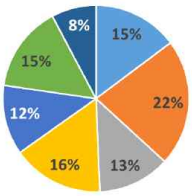
구분	내용
모집단	국토교통부 건설산업 종합정보시스템(www.kiscon.net)에 등록된 전체 건설업체*
표본추출방법	지역, 업종기준에 비례한 층화 할당 추출
표본크기	총 유효표본 343개 건설업체 (조사응답률 3.2%) **
조사대상(응답자)	규제관련 업무담당자 및 건설현장 안전 · 환경 업무 담당자
조사방법	사전전화 접촉 후 E-mail 초청을 통한 온라인 설문조사
조사기간	2016년 11월 10일(목) ~ 12월 18일(일)

* 2017년 3월 기준 총 58,936개
** 조사응답률 = 조사 참여 기업체 수(343) / 전체 컨택 기업체 수(10,664)

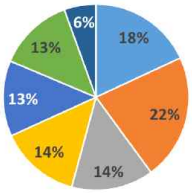
한국행정연구원

2. 규제순응도 조사결과

지역별 등록 건설업체수(N=58,936)



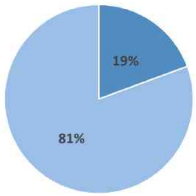
지역별 응답업체수(n=343)



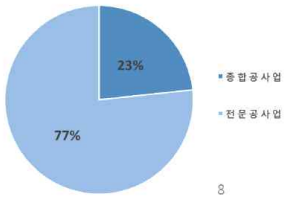


- 이외에 업력, 조직형태, 사업체 규모 및 형태, 종업원수, 연간매출액, 산업재해 발생횟수 등 업체 특성 질문 (보고서 p.13)

업종별 등록 건설업체수(N=58,936)



업종별 응답업체수(n=343)



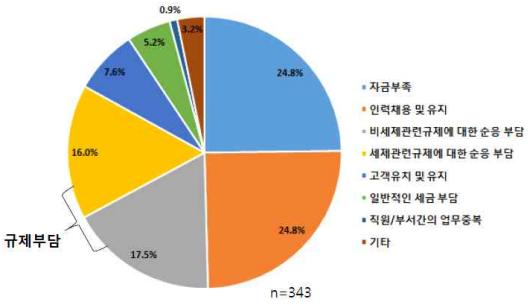
한국행정연구원

8

2. 규제순응도 조사결과(계속)

- 건설업체 대표 기업활동 저해요인
  - 가장 주요한 기업 활동 저해요인은 '자금부족'과 '인력 채용 및 유지'
  - 세 곳 중 한 곳에서 세제 및 비세제 관련 '규제'에 대한 순응부담을 저해요인으로 인식

	자사 규제 준수 수준			
기업활동 저해요인	관측수	평균	표준편차	t(p-value)
규제 부담(비세제 + 세제)	113	4.062	0.658	2.44(0.015)
규제 이외 요인	224	3.875	0.671	

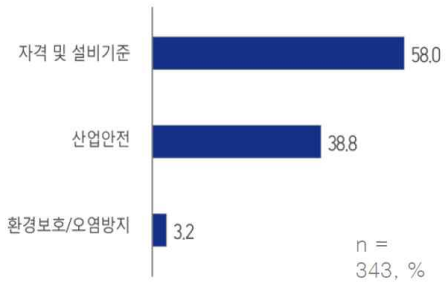


한국행정연구원

9

2. 규제순응도 조사결과(계속)

▪ 잘 알고 있는 규제분야

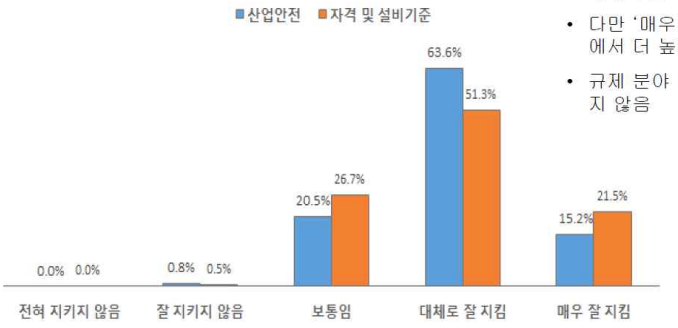


※ 다음으로 응답자가 선택한 규제분야에 한정하여 설문에 응답하도록 함.
단, 환경보호 규제의 경우 응답자수(11명)가 적어서 비교에서는 생략함

한국행정연구원

2. 규제순응도 조사결과(계속)

▪ 규제 분야별 자사의 인지된 준수 수준



(유효 응답수: 산업안전 132, 자격 및 설비기준 195)

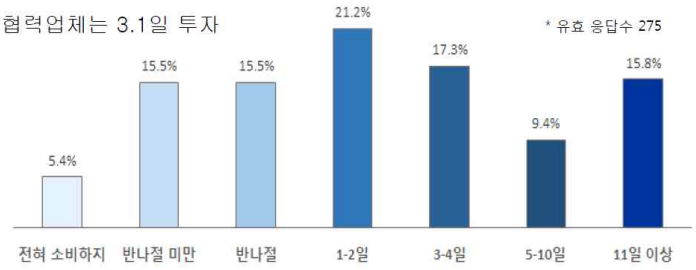
- 산업안전 규제분야는 78.8%, 자격 및 설비기준 규제에 대해서는 72.8%가 잘 지키고 있다고 응답함
- 다만 '매우 잘 지킨다'는 응답은 자격 및 설비기준 규제에서 더 높게 나타남
- 규제 분야 간 평균값 비교에서는 유의한 차이가 나타나지 않음

한국행정연구원

2. 규제순응도 조사결과(계속)

▪ **규제준수 노력의 시간적 환산**

- 종업원 1인당 규제 준수에 한달 평균 1-2일 소비한다는 응답이 가장 많음
- 구간 중위값으로 환산하면, 한달 평균 약 4.2일을 규제 준수 사무에 소비하며, 산업안전 4.0일, 자격 및 설비기준 4.4일 소비
- 원청업체의 경우 4.6일 소비하는 반면, 협력업체는 3.1일 투자

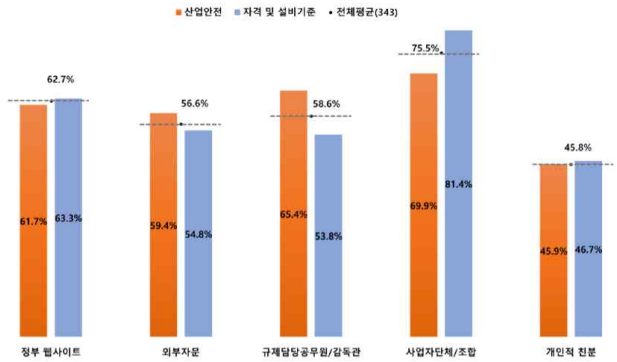


한국행정연구원

12

2. 규제순응도 조사결과(계속)

▪ **규제 순응에 도움이 되는 수단**



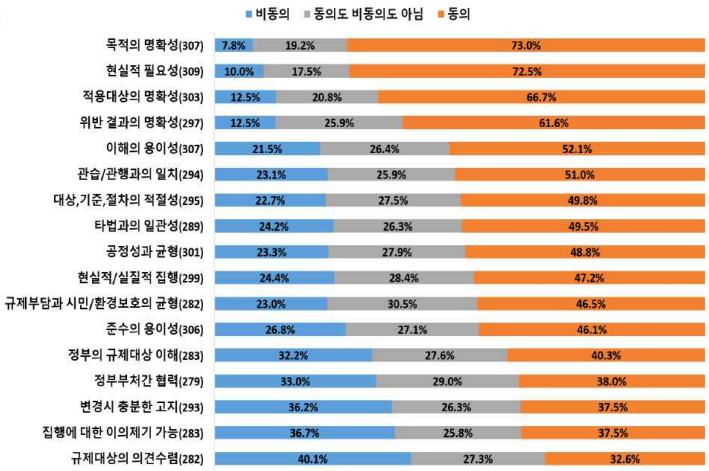
한국행정연구원

13

2. 규제순응도 조사결과(계속)

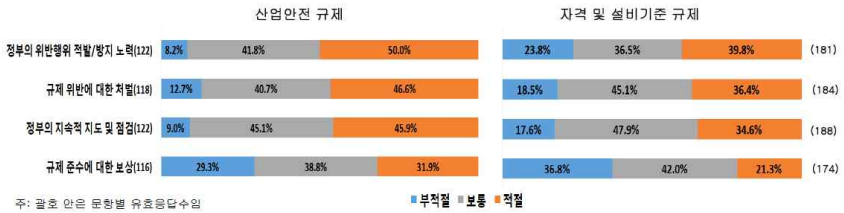
▪ 규제 특성에 대한 동의 여부(전체)

- 전반적으로 규제의 필요성, 명확성 등 인정, 인식과 관련해서는 상대적으로 긍정적 응답이 높게 나타남
- 규제대상의 의견수렴, 이해, 이의제기 가능성, 고지 등에 대해서는 부정적 의견을 많이 드러냄
- 안전보건 규제보다 자격 및 설비기준 분야 규제에 대하여 전반적인 동의 수준이 낮게 나타남



2. 규제순응도 조사결과(계속)

▪ 정부 규제집행의 적절성



- 산업안전분야 규제에 대한 집행력이 상대적으로 나은 것으로 나타남
- 정부의 집행과 규제준수/위반에 따른 결과에 대해 적절하다는 응답이 절반 이하이며, 자격 및 설비기준은 1/3 수준에 그침
- 특히, 규제준수에 대한 보상에 대해서는 세 명 중 한 명은 부적절하다는 의견

2. 규제순응도 조사결과(계속)

▪ 규제준수 부담 항목에 대한 동의

순위	산업안전 규제	자격 및 설비기준 규제
1	준수 여부 입증(79.6%)	새로운 규제 대응(76.9%)
2	자료 준비 및 제출(78.%)	지침 및 조언 취득(72.1%)
3	서류 작성(77.9%)	자료 준비 및 제출(71.1%)
4	요건 완화 및 폐지 대응(75.9%)	요건 완화 및 폐지 대응(69.8%)
5	새로운 규제 대응(74.4%)	준수 여부 입증(69.3%)
6	규제 관련 정보 취득(74.3%)	서류 작성(69.2%)
7	준수 소요시간(73.9%)	준수 소요시간(68.9%)
8	문서의 반복적 제출(72.4%)	규정된 조사의 준비(68.9%)
9	규정된 조사의 준비(71.8%)	규제 관련 정보 취득(68.7%)
10	사용된 용어의 이해(71.4%)	사용된 용어의 의해(67.2%)
11	지침 및 조언 취득(71.3%)	감독관과의 의사소통(66.1%)
12	감독관과의 의사소통(70.5%)	문서의 반복적 제출(64.3%)

주: 동의한다는 응답(괄호 안)이 큰 순서로 정렬. 순위가 높을수록 규제부담이 크다고 해석가능
항목마다 유효 응답수 다름

- 규제 분야에 따라 부담 항목의 순위가 다르게 나타남
- 대체로 산업안전 규제 분야에서 부담 수준이 높게 나타남
- 산업안전 규제 준수에는 준수 여부의 입증, 자료 준비, 서류작성, 제출 등이 가장 부담되고, 규제 변동에 따른 대응이 그 다음으로 나타남
- 자격 및 설비기준 규제 분야에서는 새로운 규제에 대응하기 위한 지침의 취득이 가장 부담되는 것으로 나타난 반면, 문서의 반복적 제출에 대한 부담은 가장 작게 나타남

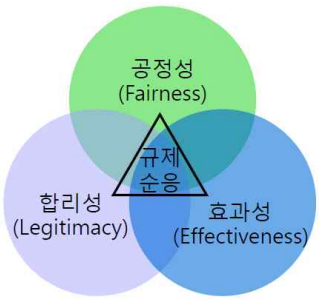
한국행정연구원

16

3. 규제순응 영향요인 분석

- 구조방정식모델을 사용하여 규제순응에 영향을 미치는 다양한 인식요인의 예비적 분석(preliminary study)
  - 기존연구를 바탕으로 설문문항을 분류하고, 구조방정식을 설계하여 변수들 간의 인과관계 분석
  - 행정학, 범죄학, 심리학 등의 분야에서 구조방정식을 이용한 규제순응에 영향을 미치는 인식요인에 대한 연구가 이루어짐

주요구성개념(Constructs)



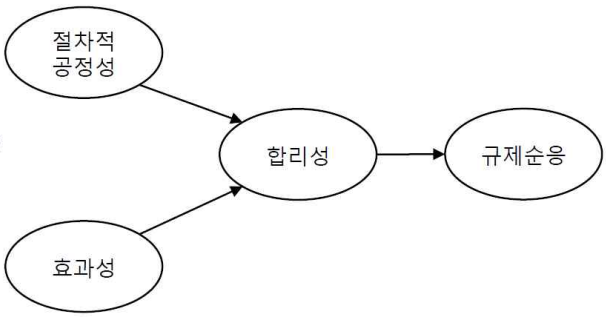
한국행정연구원

17

3. 규제순응 영향요인 분석(계속)

- 규제순응 관련 구조방정식모델을 이용한 선행연구
  - Murphy et al (2009), Reisig et al. (2012), Boda & Medve-Balint (2014) 등에서 절차적 공정성(Procedural Fairness), 규제의 합리성(Regulatory Legitimacy), 규제의 효과성(Regulatory Effectiveness)이 규제순응(Regulatory Compliance)에 미치는 영향을 구조방정식을 이용하여 분석

구조방정식모형



한국행정연구원

18

3. 규제순응 영향요인 분석(계속)

잠재변수와 관측변수

변수	절차적 공정성	효과성	규제의 합리성
1	문8-11. 피규제기업에 대한 이해	문13-1. 정부의 지속적 지도/점검/모니터링	문8-1. 목적이 분명하고 적절함
2	문8-12. 규제신설 및 변경시 충분한 자문	문13-2. 정부의 위반행위 적발 및 재발방지 노력	문8-2. 현실적 필요성이 높음
3	문8-13. 규제변경에 대한 충분한 고지	문13-3. 규제위반에 대한 처벌	문8-3. 적용대상의 범위 및 기준의 구체성
4	문8-14. 규제를 위한 정부부처 간 협조	문13-4. 규제준수에 대한 보상	문8-4. 필요사항 및 절차의 이해 용이성
5	문8-15. 이의 제기 경로의 존재		문8-5. 내용의 적용 및 집행의 현실성 및 실질성
6	문8-16. 규제부담과 시민·환경 보호 사이의 균형		문8-6. 규제준수의 용이성
7			문8-7. 규제가 공정하고 균형 잡혀 있음
8			문8-8. 대상, 기준, 절차 및 발생 비용/편익 수준이 적절함
9			문8-9. 타법과 모순점이 없으며 일관적임
10			문8-10. 관습/관행과 일치함

한국행정연구원 19

3. 규제순응 영향요인 분석(계속)

요인적재치

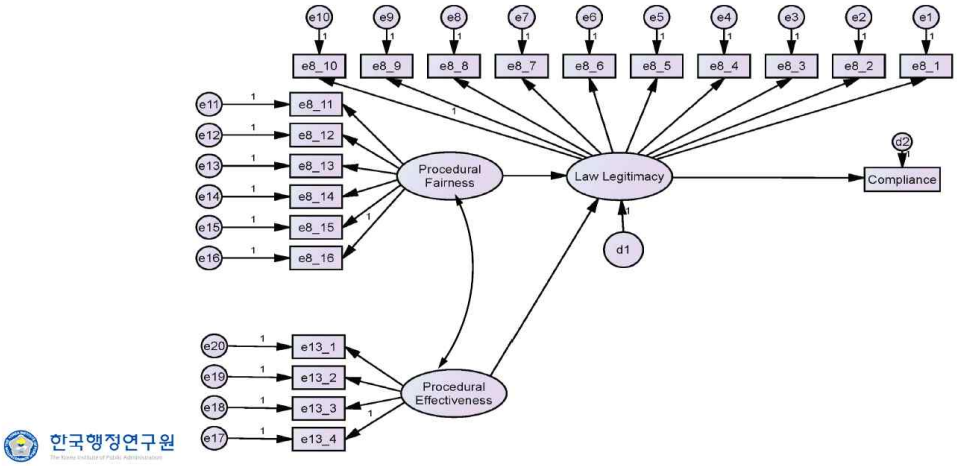
잠재변수	관측변수	요인적재치
절차적 공정성	문8-11. 피규제기업에 대한 이해	0.85
	문8-12. 규제신설 및 변경시 충분한 자문	0.90
	문8-13. 규제변경에 대한 충분한 고지	0.89
	문8-14. 규제를 위한 정부부처 간 협조	0.85
	문8-15. 이의 제기 경로의 존재	0.88
	문8-16. 규제부담과 시민·환경 보호 사이의 균형	0.71
효과성	문13-1. 정부의 지속적 지도/점검/모니터링	0.81
	문13-2. 정부의 위반행위 적발 및 재발방지 노력	0.89
	문13-3. 규제위반에 대한 처벌	0.77
	문13-4. 규제준수에 대한 보상	0.67

잠재변수	관측변수	요인적재치
규제의 합리성	문8-1. 목적이 분명하고 적절함	0.64
	문8-2. 현실적 필요성이 높음	0.65
	문8-3. 적용대상의 범위 및 기준의 구체성	0.72
	문8-4. 필요사항 및 절차의 이해 용이성	0.81
	문8-5. 내용의 적용 및 집행의 현실성 및 실질성	0.89
	문8-6. 규제준수의 용이성	0.87
	문8-7. 규제가 공정하고 균형 잡혀있음	0.92
	문8-8. 대상, 기준, 절차 및 발생 비용/편익 수준이 적절함	0.87
	문8-9. 타법과 모순점이 없으며 일관적임	0.89
	문8-10. 관습/관행과 일치함	0.76

한국행정연구원 Notes: 컷오프 값은 0.50. 20

3. 규제순응 영향요인 분석(계속)

구조방정식모형



한국행정연구원

21

3. 규제순응 영향요인 분석(계속)

- 타당성 검증(Measurement Model Analysis)

구성개념	Cronbach's α	개념신뢰도 (Composite Reliability)	평균분산추출 (Average Variance Extracted, AVE)
절차적 공정성(문8-11~16)	0.942	0.889	0.576
효과성(문13-1~4)	0.860	0.839	0.570
규제의 합리성(문8-1~10)	0.953	0.906	0.494

Notes: Criteria: Cronbach's α > 0.60, composite reliability > 0.70, and average variance extracted (AVE) > 0.50 (Hair, 2010).

- 모델 적합도 검증(Goodness-of-fit Analysis)

적합도	기준	실제값
CMIN/d.f.	<3	3.655 (Acceptable)
CFI	>0.900	0.908 (Satisfactory)
NFI	>0.900	0.878 (Acceptable)
RMSEA	<0.080	0.088 (Acceptable)

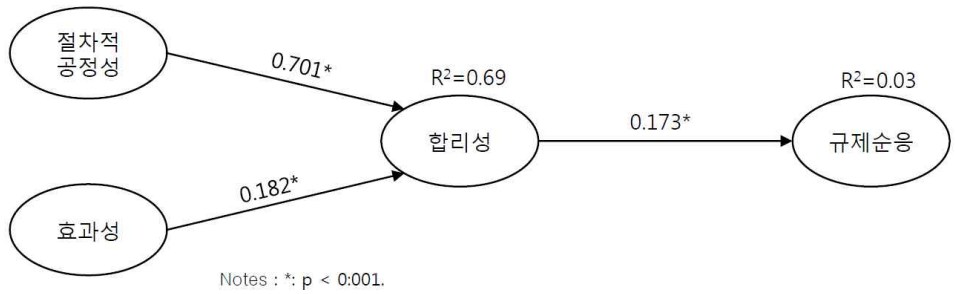
한국행정연구원

22

3. 규제순응 영향요인 분석(계속)

- 구조방정식모형의 표준화된 계수 추정치

경로	추정치	S.E.	C.R.	결과
합리성 ← 효과성	0.182	0.058	3.336	Significant
합리성 ← 공정성	0.701	0.077	9.403	Significant
순응도 ← 합리성	0.173	0.055	3.060	Significant

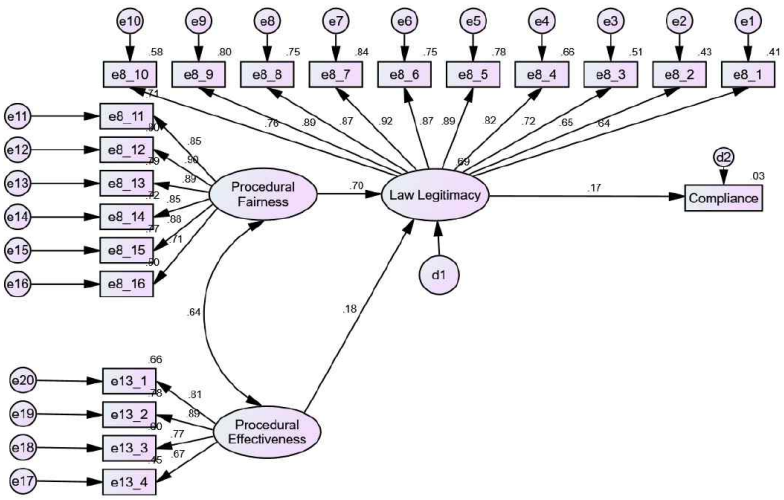


Notes : *: p < 0:001.

한국행정연구원

23

3. 규제순응 영향요인 분석(계속)



한국행정연구원

24

4. 결론

- 기존 국내 규제순응도 조사의 보완 및 추가적인 실증분석
  - 기존 국내 규제순응도 조사를 보완하여 다양한 항목을 포함한 설문 개발
  - 단순 통계분석에 그치지 않고, 설문조사를 통한 추가적인 실증분석 실시
    - 요인분석
    - 구조방정식 모형
- 향후 조사계획
  - 2017년도 규제순응도 조사는 제조업을 대상으로 실시할 예정
  - 산업 간 비교가 가능하도록 기존 설문을 이용하되, 효과적인 설문문항을 지속적으로 개발하여 설문에 추가할 예정

한국행정연구원 25

제 3 세션

라운드 테이블

새 정부의 규제개혁 과제

이 혁 우
(배재대학교)

이 혁 우[1)]

<요 약>

새 정부가 정신없이 시작되려 하고 있다. 누가 당선되더라도 산적한 과제가 많다. 그래도 당선 이후 국정의 방향을 차분히 정하고 국정과제의 우선순위를 정해야 한다. 그리고 규제개혁에 대한 다양한 오해가 있음도 이해하고 국정과제의 한 축으로 삼아야 할 것이다. 규제개혁은 이전정부의 브랜드라고 내평겨 칠 수 있는 과제가 아니다. 새 정부가 무슨 일을 하려든 규제개혁의 필요성에 봉착할 것이기 때문이다. 그러려면 무엇보다 규제개혁에 투자해야 한다. 정부가 규제개혁에 투자한 만큼 고품질의 개혁이 가능하다. 의원입법이나 평가항목, 지원기준과 같은 규제개혁의 사각지대도 내려놓고 검토해야 하고 일선관료의 행태에도 관심을 가질 필요가 있다. 규제개혁은 기준이나 규칙정비만으로 끝나는 것이 아니라, 일선관료의 규제적용을 통해 피규제자에 실제 개혁의 효과가 나타날 때 마무리되는 것이기 때문이다. 이를 위해서는 규제개혁 추진체계를 정비할 필요가 있는데 특히 규제개혁위원회에 상임위원장 및 상임위원 임명과 행정위원회로의 전환이 필요하다. 이를 통해 정부 내 규제개혁 전문관료가 양성될 수 있다. 규제개혁의 실효성을 담보하기 위해 청와대에 규제개혁비서관을 두는 방안도 고려할 수 있다. 복잡한 이해관계의 조정을 위해서이다. 제4차 산업혁명에 부응한 규제합리화를 위해서는 한시적 규제유예를 적극 활용해야 하며, 규제민원에 대한 적극적 검토와 수용을 통해 민간부문 규제 발굴, 정부의 규제개선이라는 선순환 체계를 만들어야 한다. 규제개혁에 나선 과제에 대해서는 일정기간이 지난 후 그 경과를 살펴보는 것도 필요하다. 새 정부 규제개혁은 국회의 역할도 중요하다. 누가 당선되든 여소야대 상황이고, 국회의 법률 개·제정 없이는 근본적 규제개혁이 힘들기 때문이다. 특히 국회 내 각 정파 간의 정치적 협상을 통한 조정이 어느 때보다 절실하다.

1) 배재대학교 행정학과 교수

I. 프롤로그: 새 정부, 국정철학부터 고민하자

다시 5년 임기의 대통령을 뽑았다. 이번 대통령은 탄핵이란 초유의 사태에 초스피드로 뽑아야 했다. 국가원수와 행정수반의 엄중한 자리를 오래 비워둘 수도 없으니까. 그래서 모든 게 급하게 돌아갔다. 정부를 어떻게 운영할 것보다, 누가 뽑힐 가능성이 높으냐를 두고 갑론을박이 벌어졌다. 내 편과 네 편을 둔 다툼이 이렇게 치열하게 진행된 적도 드물 거다. 시간이 없기도 했다. 공약을 만들 시간도, 토론할 시간도, 검증할 시간도. 당선자든 낙선자든 도대체 무엇을 할 것이고, 그건 왜 그래야 하는지 충분히 말하지도 않았다. 공약이 분명치 않으니 전략이 무언지 모르겠고, 전략을 모르겠으니 뭐라 말하기도 어렵다. 그래서 이제부터가 걱정이다.

정부운영도 사람살이의 하나 일 수밖에 없다. 사람살이란 묘해서 어떻게든 어느 한 부분에 손을 대면 다른 부분도 영향을 받는다. 그래서 잘 못 건드리면, 고치려고 했던 그 문제가 오히려 더 나빠져 버린다. 중소기업을 돕고 싶지만 자꾸 도와주기만 하면, 결과적으로 중소기업이 더 힘들어져 버리고, 이를 떠받아야 할 정부도 더 힘들어만 진다. 사교육을 어떻게든 잡으려고 강력한 규제라도 하면, 청년이 대다수인 사교육 시장의 고용이 악화된다. 시간강사를 도와주려는 대책은 공표와 동시에 대학에서 대규모 시간강사 감축사태를 초래해, 이제 대학에서 시간강사는 찾아보기조차 힘들게 되어 버렸다. 사정이 이런데도 지난 짧은 선거과정에 국가경영의 근본방향에 대해 누가 어떤 이야기를 하고, 어떤 진지한 토론이 이루어졌는지 모르겠다.

그래서 새 정부는 어떻게 국가를 운영할지, 그 국정철학부터 고민해야 한다. 산적한 문제들을 어떻게든 해결해 보려는 성급한 대증적 요법보다, 우리사회에서 어떤 부분이 양보되어야 하고, 어떤 부분은 감수할 수밖에 없고, 어떤 부분은 북돋워주어야 하는지 토론이 필요하다. 인구절벽에, 저성장에, 청년실업에, 국가채무 증가에 걱정스런 생계에 지속가능한 대한민국 생태계는 어떻게 창출될 수 있을지를 고민하지 않아서는 우리가 당면한 문제 하나라도 제대로 해결할 수 없을 것이다.

규제개혁도 마찬가지다. 정부는 어떤 사회문제든 규제로 해결할 유혹을 느낀다. 이것은 요술방망이 같아서, 정부가 뚝딱 만들어 내기만 하면 바로 써 먹을 수 있을 것 같다. 효과도 바로인 것 같다. 규제위반에 처벌이나 과태료라도 갖다 부치면 사람들의 행태도 금방금방 변하기도 한다. 한번 써먹어 본 신통한 마법에 정부 스스로 홀려버린다. 요술방망이의 신통한 효력을 알아버린 정부는 이제 무슨 일이라도 생기면 규제로 해결할 수 있다 믿게 버리게 된다. 이렇게 바른 사회, 정의사회, 평등사회, 안전사회, 생명존중 사회, 상생사회를 명분으로 규제는 늘 도입된다.

문제는 그런 규제가 과연 원래 의도한 바른 사회, 정의사회, 평등사회, 안전사회, 생명존중 사회, 상생사회를 만들어 낼 수 있는가에 있다. 잘 만들어 관리되는 규제는 이런 사회에 기여할 것이지만 이것이 결코 쉬운 일은 아니다. 자세히 보면 만들어진 데로 정확히 작동하는 규제는 거의 없다. 규제에도 국정철학이 필요한 이유는 이 때문이다(최병선·이혁우, 2014). 누구나 좋은 사회를 만들겠다는 구호만으로 국가를 경영할 수 있다면, 규제를 뚝딱 만들어 복잡한 문제를 한 번에 해결해 버릴 수 있다면, 학자들이 무언가 있을 거라고 그렇게 수 천년동안이나 고민하지 않았을 것이다.

그래서 새정부 국정철학 정립에는 명심해야 할 최소한의 원칙이 있다. 모두가 좋은 국가 실현을 외치지만 누구에게나 좋은 국가는 한 번도 없었다는 거다. 정부도 마찬가지다. 받아들이긴 싫지만, 누군가에는 좀 더 부담을, 누군가에겐 좀 더 혜택을 주는 게 규제를 포함한 정부운영의 본질이다. 그래서 어떤 정부든 모두에게 이익이 되는 어떤 정책을 실현하겠다고 공약을 내세웠다면 의심을 갖고 볼 일이다. 정부는 세상 힘든 일을 모두 없애주는 존재도 아니고, 그럴 수도 없고, 그래서도 안 된다. 이것이 적어도 지난 수 천년 간 그 많은 국가경영의 경험으로 우리라는 인간이 얻은 결론이다.

II. 규제개혁, 제대로 이해해야 할 국정과제

1. 규제개혁에 대한 오해 몇 가지: 정책오해

1) 일자리, 재정이 아닌 규제개혁이 해결책

27.9%, 2017년 4월4일 현재, 대한민국 청년실업률 수치이다.[2] 숫자로는 148만 명에 이른다. 어느 샌가 일자리는 우리사회의 큰 걱정거리가 되었다. 대학졸업이 곧 취업으로 이어졌던 호시절이 가고, 청년들이 사회로 들어가는 문턱이 높다 못해 천장에 닿아버렸다. 미래세대가 생산계층 진입하지 못하니 모든 게 걱정이다. 불확실한 미래, 소득의 불안정, 연애와 결혼의 연기, 출산율 저하로 다음 세대를 책임져야 할 후배세대도 확 줄어버렸다.

이렇게 일자리에 문제가 생긴 건, 일자리 미스매치도 있지만 그동안 우리사회가 좋은 일자리를 많이 만들어 내지 못했기 때문이다. 그리고 여기 규제도 한 몫을 했다. 규제로 새로운 시도를 막아서야 일자리의 창출의 근원인 창업이나 신제품이 생겨날 수가 없기 때문이다. 당장 일자리 창출이 눈에 보임에도 정부가 외면해 온 분야가 한두 군데가 아니다. 수도권 규제는 기업을 지방 확산이 아니라 해외로 나가게 했다.[3] 2011년, 18대 국회에서 처음 제출된 이후, 19대 국회를 넘어, 이번 20대 국회에서 처리도 요원한 서비스산업발전기본법도 마찬가지이다.[4] 우리나라의 경우, 일자리의 70%, GDP의 60%가 서비스산업이지만 생산성은 선진국의 절반수준이다. 식당, 운수업뿐만 아니라, 의료와 금융, 교육과 같은 고부가가치의 서비스산업 조차 규제가 많아 경쟁이 없고, 외국에 비해 진입장벽이 높은 까닭이다(박정수 외, 2014). 제조업에 비해 고용유발계수가 두 배나 높은 서비스산업 규제개혁을 외면하고 일자리 창출을 고민하고 있는 형국이다.[5] 유통산업발전법도 일자리를 줄이고 있는 대표

2) 정부의 공식실업률은 12.3%에 불과하지만 실업 관련 조사에서 '그냥 쉬었음'까지 실업률로 포함시키는 가장 넓은 의미의 실업률을 계산하면 2017년 현재, 우리나라 청년실업률은 27.9%에 이른다. 국제노동기구(ILO)에서는 이런 경우, 실업률로 보지 않지만, 우리나라에서 2016년 7월 갤럽 여론조사에 따르면 '그냥 쉬었음'이란 청년들은 실업자에 가깝다는 의견이 71.7%에 육박했다(조선비즈, 2017년 4월4일자).

3) 2009년 이후, 5년간 수도권 규제로 투자를 포기한 기업 가운데 공장을 지방으로 이전한 곳은 9곳인 반면, 해외로 공장을 옮긴 기업은 28개사로 지방이전보다 3배가 많았다. 또한 2003-2007년 경기도 내 기업 141개가 지방으로 이전한 사이 1만6,738개가 해외로 이전했고, 수도권 기업의 6.4%만이 공장총량제로 지방으로 이전할 계획이나, 나머지는 해외로 이전하고 있다(이창무, 2016:18).

4) 서비스산업발전기본법은 서비스산업의 경쟁력 강화를 위한 법안이다. 서비스산업의 규제 완화와 연구개발 자금 지원, 특성화 교육 등의 내용을 담고 있다. 2011년 12월 30일 국회에 처음 제출되었다. 하지만 국회를 통과하지 못해 18대 국회에서 폐기되었다가 19대 국회에서 다시 제출되었으나 역시 통과되지 못했다.

5) 매출 10억 증가 시 고용유발계수를 보면, 서비스업이 16.7명인 반면, 제조업은 8명에 불과하다.

적인 규제이다. 재래시장의 생존권을 보호하기 위해 대형마트를 규제해야 한다고 도입된 이 규제는 재래시장의 어려움을 해소하기는커녕, 대형마트의 매출감소와 일자리 창출 위축을 초래했다.[6] 재래시장 상인만큼 어려운 대형마트의 비정규직 근로자의 생계를 보장해 줄 일자리가 시장이 아닌 규제로 위협받고 있는지 오래다.[7]

이런 마당에 우리사회는 어느 샌가 일자리 미스매치를 얘기하고 있다. 시장에 일자리는 넘쳐나는데도 구인이 어렵다는 거다. 여기에 일자리 앞에서 머뭇거리는 청년들의 눈높이를 탓하기도 한다. 그러나 생각해보라. 2017년 현재, 대학을 졸업한 청년들은 우리 역사상 가장 교육을 잘 받은 세대이다. 부모보다 많은 교육을 받아 외국어 능력도 뛰어나고 SNS로 이어진 글로벌 소통능력을 갖춘 소위 새로운 역량을 장착한 세대이다. 과거 근면과 성실만으로도 취직을 했던 부모세대와는 전혀 다른 교육받은 세대를 우리사회는 키워냈다. 이런 세대를 두고, 우리는 일자리 미스매치에 청년들의 높은 눈높이를 탓하며, 일단 어느 기업이나 들어가 보라 권유하기까지 않다.[8] 규제로 갖은 일자리 생성을 막아 놓고 나서, 남아 있는 전통형의 낮은 부가가치 일자리라도 들어가 보라는 형국이다. 그래서 대학졸업 때까지 보다 더 나은 교육을 시켜 자존감이 키워진 우리나라 청년들은 사회진출의 문턱에서 자존감이 높은 게 문제고 그걸 버려야 한다는 모순상황에 처하게 된다.

이런 와중에 이런 복잡한 일자리 사정을 재정투입으로 한 번에 해결해 보겠다는 의견이 나왔다. 한국형 뉴딜로 공공부문 일자리를 81만개 창출하겠다는 더불어 민주당의 공약이 그것이다. 일자리 창출의 시급성이나 필요성에 대한 깊은 공감은 이해하지만 일자리가 왜 안 만들어지는지는 차치해 두고 당장 재정을 통해 해결할 수 있을 거란 대책에는 선뜻 수긍이 가지 않는다. 공공투자의 구축효과(crowding-out effect)는 차치하고, 안 그래도 비효율을 어떻게든 구조조정 해 보려 애쓰고 있는 공공부문에 이제 재정을 투입해 더 확대해 보려는 시도도 앞뒤가 맞지 않아 보인다. 이제 대한민국 청년이 너도나도 공무원이 되겠다고 나서는데 더해, 공공부문으로 경쟁적으로 달려가도록 유도한다면, 미래 세대엔 누가 기업을 하고, 누가 세금을 내겠는가. 참고로 2016년, 기업이 내는 법인세는 전체 세금의 54조원으로 총국세 242.3조원의 22.29%를 차지했다.

---

6) 대형마트 영업규제가 가장 활발했던 2012년 5-6월 소비자 가구의 월평균 대형마트 구입액은 10만 834원으로 전년 동월 대비 18%인 1만8,195원이 줄었다(농축산신문, 2013년 5월 6일자).

7) "대형마트 1개를 열면 1,000명-2,000명 정도의 고용효과가 있다. 일자리가 복지인데 고용창출을 법으로 막고 있는 셈이다"(http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=31323, 2013년 1월 24일자)

8) 이명박 대통령은 208년 12월1일, 청년실업문제를 지적하며 논높이를 낮추어야 한다고 밝혔다. 또한 중소기업진흥공단 역시 "대기업의 좋은 일자리는 한정되어 있는 만큼 청년층이 구직 눈높이를 낮추지 않으면 청년실업의 근본적인 문제는 해결이 어렵다"고 언급하고 있다(문화일보 2015년 3월 30일자).

그래서 일자리 문제의 정도는 규제개혁에서 시작할 수밖에 없다. 전통형의 산업을 보호하는 규제로는 새로운 시장이 나타날 수 없고, 새로운 첨단의 일자리도 나타나기 힘들다. 점점 부가가치가 낮아지는 전통형의 산업과 일자리만 존재하니 잘 교육받은 청년들의 성에 찰만한 일자리 비율은 점점 줄어든다. 새 정부가 일자리를 창출해 청년들의 고민을 조금이라도 줄여주려 한다면 재정이 아닌 일자리 창출을 막고 있는 규제부터 찾아보는 게 맞다.

2) 안전과 생명, 규제보다 규제개혁과 재정이 정답

정부가 국민의 안전과 생명을 보장하는 거야 당연한 의무이지만 구체적인 방법론으로 가면 여기에도 바로잡아야 할 오해가 있다. 규제로 안전과 생명을 확보할 수 있고 그래야 한다는 단견이 그것이다. 대형 사고라도 발생하면 이런 주장이 힘을 받기 시작하고, 규제가 강화된다. 그 결과 민간의 규제부담이 증가하거나, 지킬 수 없는 강력한 규제가 만들어지기도 한다. 아이러니 하게도 규제도입의 의도와는 달리 더 위험해져 버리기도 한다. 이 모두 안전과 생명규제의 역설이다.

왜 그럴까? 규제개혁이나 재정으로 해결해야 할 어려운 일을, 안전과 생명보호라는 절대명제를 등에 없고 민간에 보편적 비용을 부담시키는 규제를 유효한 정책수단인 양 채택했기 때문이다. 보다 근본적으로는 대형사고의 원인을 불합리한 규제나 규제준수의 위반, 안전을 확보할 공공장치의 미비가 아닌 낮은 규제수준에서 찾는데 그 원인이 있다. 물론 사고에 따라 규제미비가 문제되고 보완이 필요하기도 하겠지만 사고를 대하는 정부의 자세가 규제강화에 꽂혀 있어서는 곤란하다. 그리고 그 속에는 사고발생의 복잡한 양상에도 불구하고, 그냥 규제를 강화해서 절대로 사고가 나지 않을 수준으로 만들어 버리면 다시는 그런 사고가 발생하지 않을 거란 단견이 자리 잡고 있다.

돌이켜보면, 불산 누출 때도, 마우나리조트 붕괴 때도, 세월호 때도, 옥시사태 때도 그랬다. 2013년 불산누출 사고가 발생하자 서둘러 도입된 게 화평법(화학물질의 등록 및 평가에 관한 법률)과 화관법(화학물질관리법)이다. 이 규제가 이렇게 문제가 된 데는 유해물질의 사용을 자체를 획일적으로 규정한 결과, 연구개발용 화학물질 사용이 어려워지고, 장외영향평가 등에 따른 비용과 기간 소요 등 현실과는 맞지 않는 요구 때문이었다. 화학물질 안전이란 절대명제 앞에 기업에서 이들 물질을 이용해 생산을 하는 것 자체가 매우 비용이 많이 들게 만들어 버렸다. 규제로 더 안전한 사회를 만드는 거야 정당한 명제이지만, 그로 인해 누군가 지나치게 비용을 부담해야 한다면 여기에는 재고가 필요하다.

2014년 2월 발생한, 마우나리조트 사고도 마찬가지이다. 갑작스럽게 내린 눈으로 100톤이 넘는 눈 무게를 견디지 못하고 무너져 버린 이 사고로 10명이 사망하고 105명이 중경상을 입었다. 수사결과 여러 문제가 드러났지만 핵심은 다수의 학생이 운집한 체육관에 안전요원을 배치하지 않았고, 리조트의 책임자는 적시에 쌓인 눈을 제설하지 않았다는 거다. 마우나리조트는 준공 후 한 번도 안전점검을 받지 않았는데 체육시설로 분류었을 뿐만 아니라 연면적 1,205㎡(약 364평)로 점검 기준(5,000㎡)을 밑돌아'시설물 안전관리에 관한 특별법'상 안전진단 대상이 아니었기 때문이다. 마우나리조트 사태 이후, 안전관리를 소홀히 한 책임을 지고, 관련자는 처벌을 받았고, 건축물의 안전점검 등에 대한 규제도 강화되었다. 이로서 문제해결이 되었을까?, 규제강화 이후, 전국의 모든 샌드위치 패널 건축비용은 높아졌고 누군가 이를 부담하고 있다. 정작 더 챙겨야 할 안전관리 의무 등의 규제준수에는 여전히 무관심이다. 이렇게 하면, 있는 규제도 안 지키면서 규제를 자꾸만 강화하면 문제가 해결 될 거라 생각하겠지만 결국은 민간에 과도한 비용만 초래할 뿐이다.

세월호 사고는 매우 극적이다.[9] 세월호 사태 후 착한규제와 나쁜 규제란 규제이론에도 없는 새로운 용어가 생겨나기도 했다. 생명과 안전을 보장하는 규제는 착한 규제이고, 생명과 안전이 위험해 질 수 있는 규제는 나쁜 규제란 논리다. 세월호 사고가 선령을 늘리고 선박증축을 허용하는 규제완화 때문에 발생했다는 논리도 여기에 맞닿아 있다. 그러나 세월호 사고 역시, 사고 시 매뉴얼과 관리규정이 있었음에도 지켜지지 않았다. 인천과 제주도를 오가는 황금 여객항로에 부실회사만 영업이 가능할 수 있는 여객요금 규제도 있었다. 선박안전검사를 책임지는 한국선급의 독점을 보장해 주는 규제도 있었다. 이런 근본적 규제를 문제 삼지 않고, 선박증축을 허용하고, 선령을 늘리는 규제가 세월호 사고의 원인으로 돌리면, 시험에 실패한 것을 비효율적인 공부습관과 이것이 형성된 근본요인에서 찾지 않고, 시험장의 소란함에서 찾는 것과 무엇이 다를까?, 시험장의 소란함도 문제이겠지만, 세월호 사고 이후에도 선박운항은 계속되어야 한다 생각한다면 근본원인을 바로잡는 게 옳을 것이다. 이렇게 본다면, 유감스럽게도 여전히 현재진행형인 세월호 사고로부터 우리사회가 배운 건 여전히 부족하다 보아야 한다. 규제개혁으로 본질을 치유해야 할 심대한 사안을 두고, 지난 3년간 우리는 대증적이고, 변죽만 울리는 규제를 새로 만들어 놓고 문제 해결을 다 한 듯 여기고 있는 게 아닌지도 걱정이다.

옥시사태와 관련이 있는 게 최근 문제가 되고 있는 전안법(전기용품 및 생활용품 안전관리법)이다. 원래도 유명무실하던 의류 등 생활용품에 대한 안전검사와 인증요

9) 세월호 사고에 대한 보다 자세한 규제관점의 분석은 최병선·이혁우(2014), 한국 규제개혁시스템 혁신방안, 전용덕(2014), 사공영호(2016), 세월호 사고와 규제실패의 성격을 읽어 볼 필요가 있다.

구를 전안법을 만들면서, 의무화 시켜버렸기 때문이다. 안전이란 명목으로 의류제작에 드는 모든 재료에 대해 안전인증을 요구하니, 철마다 수 십장의 신상품을 내 놓은 의류업자로서는 배보다 배꼽이 더 커져 버렸다. 옷 한 장에 5개의 재료가 든다면, 통상 재료 당 9-18만원하는 인증비용을 영세의류 생산업자가 감당할 수 있을까? 사정이 이러니 이제 모두가 규제를 안 지키게 되고, 모두가 잠재적 범법자가 되어 버렸다. 이 난리 통에 제품안전이란 대명제는 이미 안드로메다로 사라져 버렸다. 생활용품에 대한 안전을 전기용품 수준의 안전과 혼동해 발생했기 때문이다.

물론 안전과 생명이란 예민한 주제에 규제가 필요하다는 사실을 부인할 수는 없다. 문제는 규제가 문제를 해결해 주는 요술방망이는 아니라는 점이다. 위에서 든 사례처럼 안전과 생명의 문제는 오히려 무리한 규제로 초래되기도 한다. 규제가 아니라 규제개혁이 답인 경우가 생각보다 많은 것이다. 그리고 안전과 생명확보에 무엇보다 중요한 건, 규제보다 재정투입이 효과적인 경우가 많다는 점이다. 어떤 시설이 안전하지 않다면, 정부가 재정을 투입해 해당시설의 안전장치를 마련할 일이지, 규제도입으로 모든 시설에 부담을 가중시키는 이 오래된 관행을 새 정부가 어떻게 바로잡을지 두고 볼 일이다.[10]

2. 규제개혁에 대한 오해 몇 가지: 효과오해[11]

1) 제도를 고치자는데 수혜자와 피해자를 따진다

규제개혁은 사회제도를 보다 합리적으로 개선하는 것이지 어느 누구를 위한 것이 아니다. 물론 어떤 규제이든 이해당사자가 존재할 수밖에 없기 때문에 규제기준의 조정을 통해 누구는 좀 더 혜택을 보고, 누구는 좀 더 손해를 보게 된다. 그런데 합리적인 규제 개혁이라면 이런 이해관계의 조정이 이익의 측면에서 해석되어서는 곤란하다. 규제개혁을 통해 혜택을 본 집단은 원래의 규제가 합리적이었다면 굳이 부담할 필요가 없었던 부담을 이제야 덜어내는 것이고, 손해를 본 집단은 불합리한 규제로 인해 얻고 있었던 지대로 인한 혜택이 줄어든 것이기 때문이다. 규제개혁에

10) 2014년 8월 발생한 판교 지하철 환풍구 추락사고도 마찬가지이다. 원래 환풍구는 올라가면 안 된다. 그렇다면, 이 사고의 가장 큰 문제는 환풍구를 아무렇지도 않게 밟고 다니는 우리나라 국민 모두의 안전에 대한 불감증일 것이다. 좀 더 나가면, 이렇게 밟으면 안 되는 환풍구 제작시 정부가 재정투입으로 좀 더 튼튼하게 만들거나, 사람들이 못 올라가게 높여서 만들어야 했을 것이다. 그 다음으로 생각해 볼 게, 환풍구를 사람이 올라가도 무너지지 않을 정도로 매우 튼튼하게 만들어야 한다는 규제기준을 도입하는 것이다. 그러나 이 경우 몇 사람이나 지탱하도록 해야 할까라는 문제가 생기고 이는 다시 기업의 비용부담과 직결된다. 무엇보다 원래 올라가면 안 되는 환풍구에 사람이 올라갈 걸 예상하고, 그것도 충분히 많은 사람이 올라갈 걸 예상하고, 무게기준 규제를 강력하게 도입한다는 것 자체가 모순이다.

11) 이 부분은 이혁우·김진국(2015), "규제개혁의 창: 추진체계의 정비" 중 pp.29-30. 부분을 발췌한 것이다.

서 이런 오해가 발생되는 이유는 규제로 창출되는 지대는 국가가 해당 규제의 도입의 취지를 실현하는 과정에서 부수적으로 따르게 되는 것임에도 불구하고, 그것을 자신이 보장받아야 할 이익의 영역이라 판단하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 규제개혁에서 발견되는 가장 많은 저항은 그것이 특정한 집단에 혜택을 주는 것으로 간주되는 것이다. 경제의 개방성을 높여 산업의 경쟁력을 강화하고, 소비자에게는 보다 다양한 상품이나 서비스 선택권한을 높여주겠다는 취지의 규제개혁은 외국기업에 대한 특혜를 제공하고 국내기업에는 손실을 야기하는 규제로, 학교 앞 호텔건립을 허가해 사회전체의 일자리를 늘려보자는 규제의 개선을 두고, 해당 부지를 소유한 특정기업에 대한 특혜로, 자격제도로 인한 사회 각 영역에 높게 쳐진 진입제한을 낮추어서 구직과 창업에 어려움을 겪고 있는 사람들이 보다 자유롭고 손쉽게 경제활동을 할 수 있도록 해야겠다는 규제의 개선에 대해 특정집단에 손실을 초래하는 조치로 평가하는 것 등은 규제개혁의 현장에서 무수히 발견되는 모습이다.

이렇게 볼 때, 규제개혁을 두고, 누가 이익이 되고, 누가 손해를 본다고 따지기 전에 개혁의 대상이 된 규제가 초래한 불합리한 상황이 무엇이고 이로 인해 누가 불필요한 손해를 보고 있고 누가 초과적인 이익을 보고 있는지를 따져보는 것이 타당하다. 불합리한 규제로 불필요한 부담을 보고 있는 집단이 있다면 이런 부담은 당연히 덜어주는 것이 맞고, 규제로 과도한 보호를 받은 결과, 시장경쟁의 성과와 무관한 안정적인 이익을 보장받고 있는 집단이 있다면 그것이 타당한 것인지를 면밀히 검토하는 것이 바람직하기 때문이다.

물론 정부는 사회전체시스템이 조화롭게 작동하도록 보장해야 할 역할도 있어서 다양한 규제를 도입해 사회경제적 약자, 열위에 있는 계층에 대해서는 규제를 통한 업역의 보호, 사업활동의 보장 등을 고려해야 하며 그것은 필요하기도 하다. 특정한 분야에 대해서는 규제를 통한 지대창출과 이를 통해 안정적인 생계유지, 혹은 경제사회적 영위를 보장해 주어야 할 경우도 존재하는 것이다. 그러나 이것은 어디까지나 국가사회 운영의 보충적인 영역에 해당하는 것이지 일반적으로 규제를 통한 지대창출의 경제가 타당성을 갖는 것은 아니다. 국가가 창출하는 지대만으로 경제가 잘 굴러갈 수 있다고 생각했던 사회주의의 이상은 이미 이론적으로나 경험적으로나 실패로 돌아간 것을 명심해야 한다.

2) 규제개혁도 가설, 성급히 효과를 기대하면 안 된다

규제개혁을 두고 한 번에 효과가 나타날 것으로 성급한 기대를 하는 것은 금물이

다. 규제기준의 변화는 분명 사람들의 인센티브에 결정적인 영향을 미치는 것이지만 규제기준 변화와 동시에 이를 통해 기대하는 목적, 경제적 성과의 제고, 투자활성화, 사고발생의 저하 등이 나타나는 것은 아니기 때문이다. 규제변화로 인해 사람들의 행위의 변화는 직접적으로 이루어지지만 그것이 궁극적으로 규제개혁을 통해 의도하는 목적으로 연결되기 위해서는 다른 조건이나 상황의 성숙이 필요하다. 진입규제를 없애면 해당 업역으로 진출을 고려하기 시작하게 되고, 가격규제를 없애면 가격의 조정을 시도해 보려 한다. 또한 사업활동에 따르는 다양한 규제를 개선하게 되면 기존의 불합리한 규제기준에 따라 제약되었던 활동들을 시도해 보려고 한다. 물론 이것이 규제개혁과 동시에 일어나는 것은 아니다. 심하게는 불합리한 진입규제를 개혁한다고 해당 업역에 대한 신규진출 기업이 하나도 없을 수도 있다. 이런 경우 규제개혁의 효과는 전혀 없는 것처럼 느껴질 수도 있다.

한편 규제개혁을 통한 기준의 개선은 규제대상집단의 적응속도가 매우 빠르다는 것도 체감도가 낮은 중요한 요인이다. 규제기준에 대해 사람들은 빨리 적응해서 자신들의 규제개혁 수요에 대한 베이스라인을 조정한다. 규제개혁 이전에는 동사무소의 행정서식에서 20개의 공란을 메우는 것을 불편해 하던 국민들이 이제 15개로 개선해 주면, 이제 15개를 두고 이 보다 더 편리한 행정서비스를 요구하기 시작하는 것이다. 이런 방식의 베이스라인의 조정은 어떤 규제기준의 조정에서도 거의 즉각적으로 발생하기 때문에 규제개혁을 통해 잠깐의 체감도 개선은 있을 수 있지만 어느새 바뀐 규제기준이 다시 불편하고 번거롭다며 개선을 요구하는 상황이 벌어지는 것이 규제개혁 현장에서의 일반적인 모습이다.

이런 규제개혁에 대한 낮은 체감도에도 불구하고 규제개혁은 여전이 중요하다. 아니 정부의 어떤 정책적인 노력보다도 규제개혁은 어느 정부나 최우선의 국정과제가 되어야 한다. 그리고 정부는 규제개선의 과정 한 단계 한 단계에서 국민으로부터 칭찬을 기대하지 말아야 한다. 아니 국민의 칭찬이나 관심이 없더라도, 심지어 국민의 비판에도 방향이 충분히 합리적이라면 과감한 개혁이 필요하다.[12] 이를 위해서는 규제개혁은 어떤 행위를 할 가능성을 높여 다양한 기회를 진작시킴으로써 장기적으로 사회시스템의 변화를 도모하는 것이지 그 자체로 재정정책과 같이 직접적으로 가시적인 성과를 초래하는 것이 아님을 분명히 인식해야 한다. 재정정책이 병원에 입원에 링거와 주사를 맞으며 한 번에 건강을 찾는 것이라면 규제정책은 기상시간, 운동시간, 수면시간, 식습관 등과 같은 생활의 규칙을 바꾸어서 건강의 회

12) 1981년-1983년 당시 청와대 김재익 경제수석을 중심으로 추진한 물가안정으로 대표되는 경제안정화 정책은 일반국민 뿐만 아니라 정치적으로도 동의를 얻기 어려운 정책이었지만, 장기적으로는 이런 물가관리의 기틀아래 1980년대 후반 높은 경제성장을 이룰 수 있었다.

복을 도모하는 것에 비유할 수 있다. 당연히 후자의 효과는 직접적이지는 않지만 링거를 맞거나 주사를 맞는 것보다 더 중요하다. 더구나 링거나 주사를 맞을 여유가 없는 경우에는 후자의 수준이 유일하게 남아 있는 최선의 수단이 되어버리기도 한다. 참고로 국가부채가 급격히 증가하는 등 우리나라의 재정정책의 여유는 점차 줄어들 것이란 전망이 우세하다.

3. 규제, 만들기만 하면 다 제대로 집행되나

규제가 설계한 데로 집행된다고 오해해서는 곤란하다. 규제가 적용되는 현장에는 일선공무원과 피규제자가 있는데 이들의 인센티브나 능력에 부합하지 않는 규제는 아무리 훌륭한 목표를 가지고 만들어졌다 하더라도 제대로 작동되지 않는다. 그 결과는 잠재적 규제위반자가 양산되어 버린다(Sunstein, 1997; 김영평 외; 2006). 몇 가지 흥미로운 역설만 제시하면 다음과 같다.

먼저 과도한 규제는 과소규제를 야기한다는 것이다. 민간에서 지키기 힘들거나, 규제집행에 따른 정부자원을 고려하지 않은 규제기준을 설계하게 되면 규제현장에서 지켜지지 않을뿐더러 규제준수에 대한 모니터링도 이루어지지 않게 된다. 화끈하고 강력한 규제를 도입해서 세상의 적폐를 해결 할 것으로 믿고, 그것에 대한 동의를 근거로 규제가 만들어지지만, 민간에서의 규제순응을 고려하지 않은 규제설계가 종종 실패로 돌아가는 것은 바로 이런 이유 때문이다.

새로운 위험에 대한 규제가 오히려 사회전체의 위험수준을 높여버리는 아이러니도 있다. 정부가 대기오염을 방지한다며, 이제부터 생산되는 자동차에 대해 보다 높은 공기정화장치를 요구하는 경우가 여기에 해당할 수 있다. 그 결과 최신 자동차의 가격은 그 만큼 올라가게 되며, 중고차 시장이 활성화 된다. 사람들은 자동차 교체시기를 늦추고 매연배출량이 높은 자동차를 보다 오래 타게 된다. 이것이 안전을 명목으로 신제품에 대해 보다 강한 규제를 적용하게 되면 발생할 수 있는 메커니즘이다.

최고의 기술채택을 요구하는 규제가 기술개발을 지연시키는 경우도 있다. 정부가 채택한 최고 기술수준 규제는 그 시점에서는 사회문제를 가장 확실하게 해소하는 방법일 수 있지만, 기업에게는 높은 진입규제가 된다. 이제 그런 기술을 가진 기업은 시장에서 훨씬 높은 경쟁력을 갖게 되고, 그렇지 못한 기업은 시장에서 퇴출된다. 이제 이렇게 최고의 기술을 보유한 기업은 더 이상 기술을 개발할 유인을 갖지 못한다. 진입규제로 보호를 받고 있고, 잠재적 경쟁기업이 사라진 상황에서 굳이 자원이 많이 드는 기술개발에 나설 이유가 없기 때문이다.

사정이 이렇다면 정부가 규제설계에 나설 때, 사회문제를 진단하여 목표치를 정하고, 실험과 설계를 통해 적정 관리수준을 도출해 이를 규제안으로 입안하는 일반적인 규제도입의 과정으로 규제가 의도하는 사회문제가 해결될 수 있다 기대하는 것은 매우 순진한 생각이다. 실제 그런 규제를 가지고 적용하는 일선공무원과 그런 규제의 적용을 받게 되는 피규제자는 정부가 규제를 설계하기만 하면 따르는 피동적 존재가 아니다. 이들은 자신의 분야에 대해서만은 규제설계자보다 훨씬 천재적이어서, 누구보다도 많은 정보를 갖고 있고, 이해관계에도 매우 민감하며, 현실에 맞지 않는 규제가 만들어졌을 때, 그 회피 방법을 고안하는 것에 대해서도 민첩하다는 것을 잊으면 안 된다.

4. 규제개혁은 규제개혁의 원인이다

어떤 규제를 개혁하든 그것으로 끝이 아니다. 규제개혁은 또 다른 규제개혁의 원인이 되기 때문이다. 이것은 청소를 한 번 시작하면, 어디선가 치울 것이 계속 나타나는 것과 같다. 재미있는 것은 처음부터 청소를 하지 않았다면 그렇게 많은 치울 것이 나타나지도 않았을 거란 점이다. 규제개혁도 이와 같다. 한번 시작한 규제개혁은 그로 인해 불합리해진, 혹은 불합리함이 드러난 규제들이 순차적으로 개선되지 않으면 기대한 효과를 보기 힘들다. 수많은 단편적, 일시적 규제개혁들이 개혁당시에는 무언가 획기적인 변화가 있을 것으로 홍보되지만 시간이 지나면 막상 이루어진 게 거의 없다는 평가를 받게 되는 것도 바로 이것 때문이다. 박근혜 정부의 대표적인 규제개혁으로 꼽히는 푸드트럭도 마찬가지이다. 화물자동차 구조변경을 가능하게 하면 푸드트럭이 활성화 될 것으로 생각했지만 그렇지 않았다. 푸드트럭을 하려면 영업장소가 확보가 되어야 하는데 하천법, 주차장법 등 다양한 법령에서 푸드트럭 영업이 불가능하게 되어 있었기 때문이다. 결과적으로 푸드트럭은 당초 기대보다 큰 효과는 없었다. 정부는 어떻게든 푸드트럭을 활성화하기 위해 지방자치단체가 나서 영업자를 모집하고 있기도 하다.[13]

민간부문 자율성 강화와 정부의 불합리한 개입을 원천적으로 개선하기 위해서는 네거티브 규제체계로 전환해야 한다는 주장도 마찬가지이다. '원칙금지, 예외허용'의 포지티브 규제체계를 '원칙허용, 예외금지'의 네거티브 규제체계로 전환하면 이제는 민간에서의 자율적인 상호작용을 통해 성과가 제고될 것이라 하지만, 그렇지는 않다. 네거티브 규제체계로의 전환은 규제공백의 영역을 만드는 것이 아니라 정부의 규제적용과 설계방식의 전환인 경우가 대부분이기 때문이다.[14] 예를들어, 기존의 포

13) 2017년 4월 7일 현재, 남해군, 수원시, 광주광역시 등 지방자치단체는 푸드트럭 영업자를 모집 중이다.

지티브 규제체계로는 핀테크를 적용한 P2P금융과 크라우드 펀딩이 힘들기 때문에 금융규제 체계를 네거티브로 전환하면 이 문제를 해결할 수 있을 것이란 주장이 있다. 그러나 네거티브 규제체계로 전환한다 하더라도 여전히 P2P와 크라우드 펀딩에 부수한 시장실패와 새로운 위험, 그리고 잠재적 범죄 등에 대해서는 정부가 해결해야 할 몫으로 남는다. 이런 문제를 해결하지 않고, 네거티브 규제체계로 전환할 수는 없다. 정부는 이런 부분에 대해 규제를 설계할 수밖에 없으며, 이런 경우 그 규제가 타당한지 여부를 새롭게 검토해야 하는 문제가 대두되는 것이다.

최근 영국에서 규제 샌드박스(Regulatory Sandbox)라는 규제개혁 방식을 고안한 것도 이 때문이다.[15] 민간부분의 새로운 시도를 가로막는 불합리한 규제를 철폐하거나 완화시켜 주는 것만으로 새로운 시도가 실제로 성과를 내는 경우는 드물기 때문이다. 하나의 규제개혁을 해결해주면 사업추진과정에서 또 다른 불합리한 규제가 등장하는 경우가 대부분인 것이다. 그래서 규제 샌드박스에서는 민간부분의 새로운 시도에 대해 아예 일정기간 그 시도와 관련된 규제생태계 전체를 다시 설계해 주는 방식으로 적용한다. 정부는 단 하나의 규제개혁으로 규제개혁의 성과를 주장하나, 정작 민간에선 이 하나의 규제개혁만으로는 아무 것도 실현되기 어려운 현실을 영국정부는 이해하게 된 것이다. 요컨대 새로운 규제개혁 수요가 발생하는 것이다. 이런 방식으로 규제개혁은 언제나 새로운 규제개혁을 통해서만 가능한 경우가 많다.

여기에 아무리 합리적인 규제라도 시간이 지나면 개선수요가 생긴다는 점을 고려하면, 규제개혁은 정부가 한시라도 제쳐놓지 말고 챙겨야 할 중요한 국정과제임이 분명해진다. 정부가 사회문제를 해결하겠다고 나서지만, 사실은 정부 일의 본령은 그런 사회문제 중 상당수가 정부의 불합리한 규제들 때문임을 깨닫는 것이다. 그리고 이를 계속 바로잡는 것이다. 매일 매일의 청소를 게을리 하는 가정이 깔끔하고, 정돈되어 있을 수 없듯, 매일매일 새롭게 쌓이는 불합리한 규제를 꾸준히 개선하지 않는 정부가 있어서는 민간부문이 제대로 설 수 없다.

14) Graber(2015)는 규제의 철폐라는 게 사실은 '내가 좋아 하는 방식으로 규제의 구조를 바꾸는 것'에 불과하다고 주장하고 있기도 하다. 그에 의하면 규제개혁은 정부개입에서 시장으로의 전환과 같은 정부와 시장이란 조정기제 간의 문제가 아니다. 규제개혁은 그것을 추진하는 관료나 정부집단이 자신들이 선호하는 방식으로 정부의 개입의 방식을 바꾸는 것에 불과하다는 것이다. 그리고 그런 규제방식의 전환이 결과적으로 바람직한지에 대해서는 평가하기 힘들다고 한다.

15) 규제 샌드박스는 기업이 규제 샌드박스 사용에 대한 제안서를 제출하면 정부가 이를 평가 후, 대상을 선별하고, 이후 정부와 기업이 공동으로 사업에 부합하는 최적의 샌드박스를 설계해서 그 틀 안에서 사업에 대한 테스트를 실시하게 된다. 이 후 사업의 본격적인 개시단계에서는 다시 기존의 법체계를 적용하는 것을 말한다(이수일 외, 2016:147).

Ⅲ. 이전정부 규제개혁, 무엇이 아쉽나

1. 열심히는 했으나 꾸준하지는 못했다

우리나라 규제개혁의 연원은 매우 오래다. 1997년 행정규제기본법이 제정되고, 1998년 규제개혁위원회에 설치되기 이전에도 행정쇄신위원회와 같은 별도의 기구를 통해 규제개혁을 중요한 국정과제로 챙겨왔기 때문이다. 규제개혁은 어떤 정부든 관심을 기울여 온 중요한 국정과제였고, 세부과제의 성격과 분야, 내용면에서는 차이가 있을지언정, 적어도 국민에 불편을 가하는 불합리한 규제만큼은 정부의 이념지향이나 집권정당의 지향점의 차이와 무관하게 개선해 온 것이다.

1998년 수립된 규제개혁위원회가 설치되고 나서는 신설·강화규제의 타당성을 체계적으로 점검하게 되는 등 이전의 대증적 규제개혁과는 달리 안정적이고 일상적인 규제개혁 시스템을 작동시키고 있기도 하다. 이런 신설·강화규제에 대한 심사를 통해 약 20% 정도의 규제가 생성과정에서 수정·보완이 이루어졌다.[16] 지난 20년간 규제심사가 우리사회의 규제합리화와 이로 인한 민간의 자율성과 불편을 제거하는데 끼친 영향력이 작지 않은 것이다. 그리고 이런 신설·강화규제에 대한 심사는 차기 정부에서도 지금까지 구축된 노하우를 보다 발전시켜 지속될 것으로 본다.

기존규제 개혁 역시 모든 정부에서 추진된 과제이다(이혁우, 2015; 이혁우, 2016). 김대중 정부에서는 규제기요틴을 적용, 기존규제의 50%를 감축했으며, 외국인투자 유치를 활성화 등 외환위기를 극복하는데 규제개혁의 긴요함을 인식하고 있었다. 노무현 정부 역시 규제개혁추진단을 설치해 덩어리규제와 유사행정규제의 개선을 추진했으며 특히 중소기업 고유업종 제도가 1978년 도입된 지 26년 만에 폐지되기도 했다. 이명박 정부 역시 국가경쟁력강화위원회를 통해 대기업, 중소기업, 소상공인 전방위적인 규제개혁이 강력하게 이루어졌으며, 이는 박근혜 정부에서도 마찬가지였다. 이처럼 규제개혁은 모든 정부에서 열심히 추진해 온 중요한 국정과제였다.

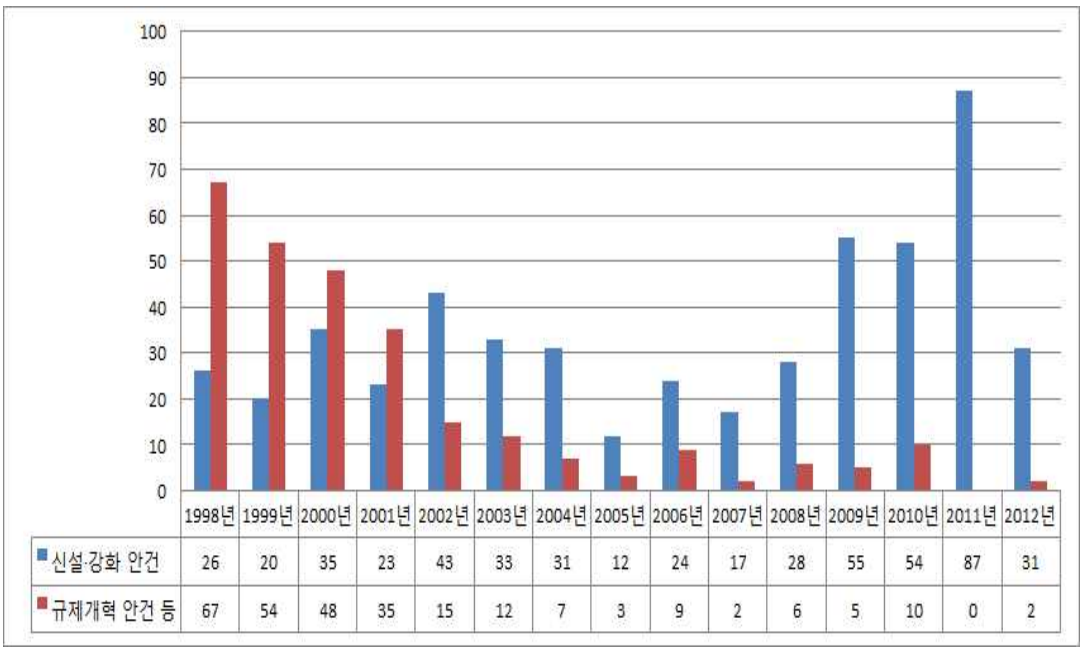
그러나 우리나라의 규제개혁은 열심히는 했으나 꾸준하지는 못했다. 모든 정부에서 규제개혁을 중요하게 다루었지만 정부 간 그 편차가 비교적 컷고 한 정부 내에서도 어느 시기엔 규제개혁이 강력하게 추진되다가 또 어떤 시기엔 규제개혁에 상대적으로 소홀하기도 했다. 이와 관련 아래의 그래프는 규제개혁위원회에서 다루어진 안건의 성격과 안건 수의 변화를 분석한 표이다. 분석된 것처럼 1998년에서

16) 규제개혁위원회에서는 1998년에서 2015년까지 총량으로 19,474건에 대한 규제심사를 실시하여, 이 중 원안의결을 15,553건, 철회권고는 728건, 개선권고를 3,191건을 수행하여, 철회권고와 개선권고의 비중이 전체 규제심사 건수의 20%에 이르고 있다(이혁우, 2016:19).

2012년 사이에 규제개혁의 중요한 기구인 규제개혁위원회에서 다루어진 규제개혁은 안건의 수에 있어서도 차이가 나타나고 있고, 신설·강화규제와 규제개혁안건의 수에 있어서도 차이를 보임을 알 수 있다. 물론 이런 편차가 나타나는 것은 노무현 정부와 이명박 정부의 경우, 규제개혁추진단과 국가경쟁력강황위원회라는 별도의 기구를 통해 기존규제의 개선을 수행했다는 점이 그 원인이라 할 수도 있을 것이다. 그러나 규제개혁위원회의 전속적 사안인 신설·강화규제에도 편차가 있다는 점, 노무현 정부의 규제개혁추진단과 이명박 정부의 국가경쟁력강화위원회는 정부의 전 기간 내에 규제개혁의 핵심기구였다기 보다 5년의 집권기간 내 어느 한 시기에 강력한 영향력을 행사 했다는 점에서 볼 때, 우리나라의 규제개혁이 꾸준하지는 않았다는 평가는 여전히 유효하다.

물론 각 정부 별로 정부운영의 방향성과 지향점이 다르기 때문에 규제개혁에 대한 관심도가 차이가 있을 수는 있을 것이다. 그러나 불합리한 규제민원을 해소해야 하는 정부가 당연히 수행해야 할 루틴 한 업무에서 조차도 정부별로, 혹은 정부 내에서 그 처리안건의 수와 처리의 밀도가 달랐다. 예를들어, 노무현 정부에서 도입된 규제신고센터는 이명박 정부에서는 폐지되었으며, 박근혜 정부에서는 규제신문고로 부활했다. 대신 이명박 정부에서는 규제개혁추진단을 통해 각종 규제민원을 체계적으로 처리했으나 기업규제 애로에 치중한 측면이 강했고, 이는 박근혜 정부에서도 마찬가지였다.

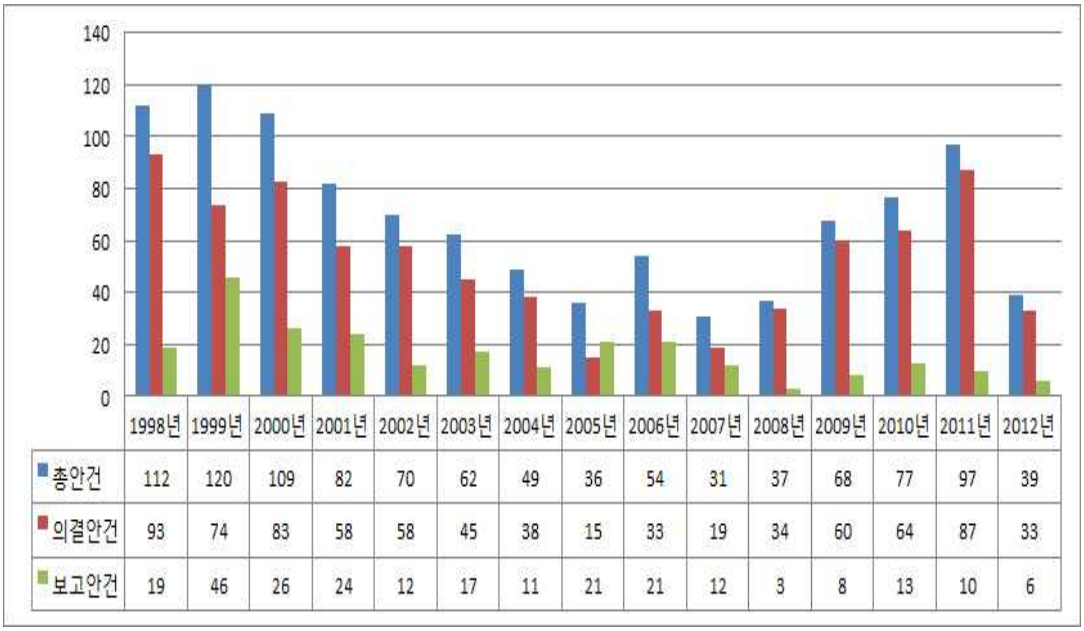
[그림 73] 규제개혁위원회의 본 위원회 안건의 성격변화 추이(1998-2012)



	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
신설·강화 안건	26	20	35	23	43	33	31	12	24	17	28	55	54	87	31
규제개혁 안건 등	67	54	48	35	15	12	7	3	9	2	6	5	10	0	2

자료: 이혁우(2014), 규제개혁위원회 운영 및 성과분석, 한국규제학회 규제연구회. p.19.

[그림 74] 규제개혁위원회 본 위원회 안건 수 변화(1998-2012)



	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
총안건	112	120	109	82	70	62	49	36	54	31	37	68	77	97	39
의결안건	93	74	83	58	58	45	38	15	33	19	34	60	64	87	33
보고안건	19	46	26	24	12	17	11	21	21	12	3	8	13	10	6

자료: 이혁우(2014), 규제개혁위원회 운영 및 성과분석, 한국규제학회 규제연구회. p25

사정이 이러다 보니 우리나라는 그렇게 오랫동안의 규제개혁의 추진에도 불구하고 규제개혁을 위한 노하우가 정부 내에 축적되기 힘들었다. 규제개혁 이란 게 그냥 개선대상 규제들을 발굴해서 검토해서 근거 법령을 고치는 것으로 끝나는 게 아니다. 각 규제개혁 수단을 운영하는데도 암묵적 지식이 필요하며, 이해당사자를 설득하고 조정하는 것도 고도의 노하우가 필요하다. 그럼에도 우리나라에서 규제개혁은 반복적인 리셋을 통해 체계를 다시 갖추고, 담당자는 다시 학습하는 관행을 되풀이 하고 있다. 이래서는 정부 내에서 규제개혁 추진에 가장 중요한 규제개혁 담당 관료의 전문성이 확보될 수 없다.

이처럼 규제개혁에 꾸준함이 보이지 않은 것은 우리나라에서 규제개혁이 안정적인 시스템으로 작동하기보다 대통령이나 실세총리 및 실세정치인 등 주요 집권세력의 관심, 그리고 집권초기와 같은 정치적 영향력의 강도에 따라 영향을 받았기 때문이다. 따라서 규제개혁을 꾸준히 안정적으로 추진할 수 있는 제도화에는 여전히 관심을 가져야 하고, 이것이 제대로 작동하는지에 대해서도 꾸준히 모니터링이 수행될 필요가 있다.

2. 많이는 했으나 근본적 개혁은 부족했다

우리나라는 규제개혁을 열심히 한 만큼 그 성과도 작지 않았다. 특히 규제등록제, 규제기요틴, 각 부처 규제평가 등에서 규제개혁을 양적으로 평가함으로써 각 부처는 하나의 규제개혁이라도 더 챙기도록 요구받았다. 박근혜 정부에서는 규제비용관리제를 적용해서 규제신설에 따른 기존규제 개선을 사실상 의무화시키고 있기도 하다. 그 결과 매 정부 규제개혁의 양적성과는 결코 작지 않으며, 규제개혁위원회는 매년 그 성과를 규제개혁백서에 담아 대외적으로 발표하고 있다.

그런데 이런 규제개혁의 성과에도 불구하고 2017년 현재, 우리나라의 대내외적 전망은 걱정스럽다. 우리나라를 둘러싼 대외적인 환경이 녹녹치 않음을 인정한다 하더라도 지나고 나서 보면, 지난 정부에서 어렵지만 하나씩 해결했더라면 좋았을 텐데 라는, 만시지탄의 안타까움이 여기저기 산재하기 때문이다. 이해당사자 간의 첨예한 갈등을 풀지 못해 개혁의 시기가 한 없이 늦춰지고 있는 중요한 규제가 많다. 그 사이 우리나라 기업은 2004년부터 해외진출(off-shoring)에 나섰고, 삼성전자 같은 경우, 2009년에서 2017까지 베트남에 투자한 규모가 20조에 육박하고 현지 고용도 4만 명에 달하고 있다. 이는 다른 기업도 마찬가지이다.

몇 가지 예만 보자. 수도권 규제는 기업의 해외진출을 가속화하고 있는데도 지방간의 타협의 기미는 보이지 않는다. 해외유명대학의 국내유치는 절차적이고 중복적인 규제로 경쟁국에 뒤쳐져버렸다. 서비스산업의 발전을 위한 규제개혁은 의료영리와의 우려라는 논쟁거리에 막혀 있고, 지역별 경쟁력 있는 새로운 사업에 기존규제가 걸림돌이 되는 현상을 극복하기 위해 고안된 규제 프리존도 통과되지 못했다. 핀테크의 도래로 새로운 금융시장이 이미 부상했음에도 우리나라는 관련 규제생태계를 혁신하지 못하고 있으며, 잘 나가던 게임과 인터넷 및 정보통신산업은 개인정보보호라는 가치를 우위에 둔 제도, 게임을 유해한 것으로 규제하는 소위 셧다운법 등에 의해 해외 경쟁기업에 뒤쳐진지 오래다. 전기와 통신이 급격히 융합되는 상황에서도 여전히 전기공사와 통신공사를 구분하는 규제체계를 고수하고 있다. 작게는 한의사의 의료기기의 사용을 금지하는 규제조차도 해결하지 못하고 있는 것이 현실이다. 그 외에도 우리나라에서 근본적인 규제개혁이 필요한 영역은 많다.

물론 이런 논쟁이 되는 규제는 이해와 가치의 상충이 커서 반드시 어떤 한 차원이 맞고 다른 견해는 틀리다고 할 수 없는 부분도 있을 수 있다. 그리고 이들 어떤 정부가 들어서든 이런 모든 규제에 대해 개혁에 착수할 수도 없을 것이다. 어떤 규제는 정부의 이념지향에 볼 때 규제개혁의 대상이 아니라 규제강화의 대상이 될

수도 있을 것이다. 그러나 문제는 언젠가부터 이들 소위 시끄러운, 그러나 반드시 조정을 통해 새로운 균형을 모색해야 할 규제개혁의 수요들이 소위 무의사결정(non-decision making)의 영역으로 외면되고 있는 것이 아닐까 하는 우려가 크다는 것도 분명하다. 특히 국가 간 제도경쟁의 시대에서 이런 근본적인 규제개혁을 외면하다가는, 이들에 대해 선제적으로 신경을 쓰고 있는 국가와의 경쟁에서 뒤쳐질 가능성이 크다. 어쩌면 우리나라는 매일매일의 청소는 열심히 했겠지만 대청소는 좀처럼 하지 않는 가정과 같이 보다 품이 많이 들고, 고생스러운 규제개혁 과제를 추진하는 데는 게을렀던 것 같다.

3. 시스템은 구축했으나 정비와 투자는 소홀했다

우리나라에서 규제개혁시스템은 행정규제기본법을 기초로 작동되고 있다. 1997년에 제정된 이 법률은 규제개혁의 주체, 규제개혁의 대상, 규제개혁 수단을 비교적 체계적이고 상세하게 정해놓고 있다.[17] 그래서 행정규제기본법이 우리나라 규제개혁시스템의 안착에 중요한 역할을 했음은 부인할 수 없다. 그리고 행정규제기본법은 여전히 신설·강화규제의 심사, 기존규제의 정비라는 크게 두 부문의 규제개혁 과제를 추진하는데 큰 문제가 있는 것도 아니다(최병선·이혁우, 2014). 개선수요가 없지는 않지만 2017년 현재 시점에서도, 행정규제기본법은 우리나라 규제개혁시스템이 가져야 할 중요한 골자를 담고 있기 때문이다.

그러나 우리나라 규제개혁시스템에도 몇 가지 중요한 개선수요가 있으며, 이의 개선이 시급하다. 첫째 의원입법에 대한 모니터링이 안 된다. 정부입법과 의원입법 사이에 규제심사의 비대칭성이 존재하다 보니, 여러 문제가 발생하고 있다(이혁우 외, 2011). 정부입법으로 할 것을 의원입법으로 하는 소위 청부입법의 관행은 여전하다. 비용편익을 면밀히 따져야 할 규제안이 필요하다는 논리로 금방금방 입법되기도 한다. 국회에서 만들어진 불합리한 규제 법률을 시행하기 위한 시행령과 시행규칙을 고민해야 하는 정부의 고충도 있다. 둘째 비상임으로 운영되는 규제개혁위원회 체계도 규제개혁을 보다 안정적이고 체계적으로 수행하기 위해서는 상임의 행정위원회로 전환하는 것이 필요하다. 영국의 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee), 독일 의 국가규범통제위원회 등 규제관리의 선진국은 모두 규제개혁 추진체계의 역할을 강화하고 있기도 하다. 복잡한 이해관계를 조정하고, 실효성 측면에서 규제를 분석해서 민간의 이해당사자를 설득하기 위해서는 그런 권한을 실효

17) 행정규제기본법에서는 규제개혁의 주체로서 대통령직속의 규제개혁위원회, 각 부처의 규제개혁위원회를 두도록 하고 있고, 그 지원기구로 정부 내 사무국을 둘 수 있도록 되어 있다. 규제개혁 대상으로는 신설·강화규제에 대한 심사 및 기존규제에 대한 정비권한을 가진다. 그 외 규제일몰제, 규제등록제, 규제개선청구 등 규제개혁을 위한 중요한 수단의 근거를 담고 있다.

적으로 발휘할 수 있는 수준의 규제개혁 추진체계가 구축되어야 한다. 규제분석을 제대로 수행하기 위한 시스템도 안정화되어야 한다. 셋째 우리나라는 규제영향분석에 근거한 규제심사를 규정하고 있으면서도 각 부처와 규제개혁위원회에 규제분석의 전문성을 담보할 공식적 기구를 갖지 못하고 있다. 박근혜 정부 들어 한국개발연구원과 한국행정연구원에 규제비용분석센터가 들어서고 있지만 법적근거나 있는 제도화된 기구가 아닌 매년 수탁계약을 통해 운영되고 있다. 각 부처로 가면 문제가 더 하다. 규제신설 및 개혁에 따른 비용분석을 하려 해도, 어디에서, 누가해야 할지를 두고 우왕좌왕한지 오래다. 넷째 1997년 행정규제기본법 도입 이후, 새롭게 고안된 여러 규제개혁에 유용한 수단을 보다 공식적으로 활용하기 위해서는 이들 수단을 행정규제기본법에 반영하는 것도 필요하다. 한시적규제유예, 규제샌드박스, 규제프리존, 규제신문고 운영과 그 절차 등이 그 예이다.

흥미로운 것은 이런 상황에도 불구하고 지난 정부는 규제개혁을 위해 매우 다양한 규제수단을 새롭게 도입, 적용하기도 했다는 점이다. 대표적으로 김대중 정부의 규제기요틴, 노무현 정부의 규제총량제, 이명박 정부의 규제일몰제와 한시적 규제유예, 박근혜 정부의 규제비용관리제와 규제신문고가 있다. 물론 이들 각 수단들은 각 시기 규제개혁의 추진에 상당한 기여를 한 것도 사실이다. 그러나 정부 내 규제개혁을 위한 보다 안정적인 추진체계와 그에 기반 한 인적·물적 자원이 부족한 상태에서 이들 규제개혁을 추진하다 보니 이런 규제개혁 수단을 추진하는 과정에서 늘 실효성과 효율성, 자원부족으로 인한 한계에 부딪히기도 했다.

Ⅳ. 이번정부 규제개혁, 어떻게 제대로 할까

1. 뭘 해도 필요하니 어쨋거나 계속하자

규제개혁은 박근혜 정부의 가장 중요한 국정과제 중 하나였다. 집권2년차 접어들며, 규제개혁장관회의를 개최한 이후, 대통령은 틈만 나면 규제개혁을 외쳤고, '규제는 암덩어리'와 같은 다소 자극적인 용어까지 사용하며 규제개혁을 밀어 부쳤다. 중앙정부와 지방정부를 막론하고 공무원은 규제개혁 교육을 들어야 했고, 각 부처평가에 규제개혁이 차지하는 비중이 높아지면서 각 부처의 장관에서부터 규제개혁은 늘 관심을 가져야 하는 과제였다.

한편 정권교체가 거의 확실하고, 박근혜 전 대통령이 탄핵되어 구속까지 된 상황에서, 이전정부와의 확실한 차별성을 보여주고 싶을 새 정부가 규제개혁을 국정과제로 전면에 내세울 가능성은 매우 낮아 보인다. 규제개혁이란 이전 정부의 프레임을 유지하게 되면, 국민적 반감이 심한 이전 정부의 이미지와 겹쳐지면서 새 정부가 시도하고 싶은 과제를 추진하는데 방해가 된다고 판단할 가능성이 크다.

그러나 결론적으로 새 정부도 어떤 국정과제를 채택해 추진하든지 규제개혁을 제외하고는 어려울 것이다. 사실 규제는 재정과 더불어 정부의 가장 중요한 양대 정책수단 중 하나이다(최병선, 2007). 그래서 정부는 어떤 일을 하려 해도, 거의 언제나 규제나 재정이 필요하고, 어떤 개혁을 하려 해도, 거의 언제나 규제와 재정의 개혁이 필요하다. 따라서 새 정부 역시 비록 규제개혁을 국정과제로 전면에 내세울 가능성은 낮지만, 원하는 국정과제들을 추진하려면 결과적으로 규제개혁에 관심을 가질 수 없을 것이다.

설령 각 정당이나, 정당에 따라 그 필요성에 대해 논란이 많은 경제민주화를 한다 해도 중소기업의 고충을 해소하려면 이들의 불합리한 사업수행을 방해하는 규제는 개선해야 할 것이다. 대학정책 개혁도 마찬가지이다. 그 과정에서는 자연스럽게 대학의 학사구조와 운영, 재정의 활용, 교원채용 등 인사부문과 같이 대학에 대해 적용되는 전방위적인 규제들이 과연 타당한 것인지의 문제가 금방 떠 오를 것이다. 일자리 창출 역시 같다. 일자리는 재정과 공공부문의 인력채용 확대만으로 해결될 수 있는 것이 아니다. 자연스럽게 기업이 어떻게 일자리를 창출할 수 있는지로 논의가 옮겨갈 것이고, 이렇게 되면, 기업의 신산업 추진에 진입장벽으로 작동하고 있는 규제를 개혁해야 하는 것으로 아이디어가 모아질 가능성도 있다. 참고로 일자리 확대는 기존 일자리 나누기로는 한계가 있으며, 근본적인 해결은 민간부문에 새로

운 일자리가 만들어졌을 때만 가능하다.

따라서 새로운 정부는 이전정부의 국정과제라 부담된다고 해서 규제개혁을 제쳐놓고 국정운영을 해서는 안 된다. 아니 규제개혁을 빼고는 새 정부가 의도하는 정책을 제대로 추진하기도 어려울 것이다. 규제개혁은 무엇을 해도 필요하며, 결국에는 계속되어야 할 국정과제이다. 사정이 이렇다면 혹여 새 정부가 이전 정부에서 운영해 온 규제개혁시스템을 완전히 부정하거나, 와해시킨 후 처음부터 다시 설계해 보겠다 마음먹지는 말아야 할 것이다. 국민으로부터의 규제민원 처리에 노하우를 구축해 가고 있는 규제개혁추진단과 규제신문고 등은 정부의 변화와 무관하게 그 역량이 지속적으로 강화될 수 있도록 신경 써야 할 것이다. 규제비용관리제는 역시 마찬가지이다. 각 부처의 규제관리 역량의 제고와 상시적 규제개혁 유인을 제공하기 위해 만든 이 제도와 이를 위한 지원기관인 규제비용분석센터의 운영이 지난 부처의 중요정책이었다는 이유로 폐지된다면 이제야 기껏 쌓아온 규제분석의 노하우는 다시 사라질 가능성이 높다.

사실 규제개혁은 어떤 정부든 수행해야 할 가장 기본적인 과제이기도 하다. 현대국가의 정부는 국민에게 공공서비스를 전달하는 봉사자로서의 정부이며, 그런 공공서비스의 전달의 핵심에는 전에는 없던 무언가 새로운 일을 하는 것도 의미가 있겠지만, 기존의 정부정책 중 불합리하거나 불편한 것을 고치고 개선하는 것이 먼저가 되어야 할 것이기 때문이다. 명백하게 불합리하고 불편한 기존규제에 대한 정비를 제쳐두고 새로운 어떤 일을 해 보겠다고 나서는 정부가 성과가 좋을 리도 없다.

물론 새 정부 역시 규제를 포함한 자신만의 개혁과제가 있을 수밖에 없고, 이를 자신의 스타일로 추진하려 할 것이다. 그리고 이런 각 정부별 ad-hoc한 규제개혁이야 말로 규제개혁의 성과가 가장 높게 나타나는 방식이기도 하다(이혁우, 2016). 그리고 새롭게 정부운영을 맡게 된 상황에서는 타당한 것이다. 따라서 새로운 정부도 자신만의 기구를 새롭게 선택하거나, 규제개혁 제도를 새롭게 설계하거나, 규제개혁을 위한 수단을 고려할 수도 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 어떤 새 정부가 들어서든지 명심해야 할 것은, 어떤 과제를 추진하려 하든지 규제개혁은 필요할 가능성이 높다는 것이다. 그리고 이전의 정부에서 애써 쌓아온 규제개혁의 노하우를 최대한 활용하는 것이 무시하는 것보다 나을 거란 점이다. 그래서 하는 중요한 제안은 굳이 규제개혁을 국정의 전면에 내세우지 않더라도 규제개혁은 새 정부에서도 계속해야 한다는 것이다. 그리고 이것은 새 정부가 무엇을 하든 그 성공을 위해서도 매우 긴요한 일이다.

2. 규제개혁: 우선 고려사항

1) 투자 없는 규제개혁, 공염불이다

2015년 정부는 규제를 실제 적용하는 일선관료의 규제개혁 마인드의 제고가 필요하다며, '대민접점 공무원의 서비스마인드 제고와 규제개혁'이란 주제로 중앙정부와 지방자치단체를 대상으로 전국적인 규제개혁 강의를 수행하였다. 흥미로운 것은 이 과정의 운영에 드는 예산이 별도로 책정이 된 것이 아니라, 각급 공무원교육원 등 정부 내의 교육기관 자체 예산으로 이루어졌다는 것이다. 규제개혁에 교육예산을 책정하지 않아 발생한 현상이었다.[18]

왜 그랬을까? 규제개혁은 돈이 들지 않는 효과적인 투자라는 인식 때문이다.[19] 물론 이 말은 규제개혁이 재정정책에 비해 예산투입이 훨씬 작다는 의미일 것이다. 규제개혁은 법률, 시행령, 시행규칙, 고시 등의 규칙의 개선이거나, 법령해석 상의 문제라는 것이다. 이런 의미에서 직접적인 예산을 투입해야 하는 재정정책 보다 규제정책에 돈이 들지 않는다는 인식이 초래된 것으로 보인다. 그러나 엄밀히 말해 이는 잘못된 것이다.

다른 정책도 개혁으로 시각을 옮기면 돈이 든다. 예를들어 보자. 정부는 기획재정부를 통해 정부보조금의 타당성을 매년 검토한다. 당연히 정부보조금에 대해 전문가 검토와 개선수요를 파악하는데 재정이 투입된다. 이를 위한 기구도 있어야 한다. 공기업 평가도 마찬가지이다. 공기업 경영이 제대로 되고 있는지 매년 평가를 수행하고 있는데 여기에도 매년 상당한 금액이 든다. 공기업평가를 위해 필요한 전문가와 기구 역시 필요하다. 사정이 이렇다면 정부가 규제개혁에 책정하고 있는 예산이 얼마나 되는가가 사실상의 규제개혁의 성과를 결정하는 것으로 볼 수 있다.

규제개혁을 제대로 추진하기 위해서는 정부 내 규제개혁을 위한 물적·인적 자원이 구축되어 있어야 한다. 규제민원을 적절히 해결하기 위해서는 그에 걸 맞는 다수의 전문 인력이 고용되어 있어야 한다. 정부보조금이나 공기업평가를 매년 수행

18) 이런 관점에서 규제개혁을 국정의 가장 중요한 과제로 밀어 부쳤던 박근혜 정부에서 규제개혁에 얼마나 많이 투자했는지는 의문이다. 규제개혁관리제를 지원하기 위해 한국개발연구원과 한국행정연구원에 규제비용분석센터를 수립, 운영한 것, 각 부처에 규제비용을 엄격하게 하면서 각 부처는 규제비용분석에 일부의 과제수행을 위한 예산을 책정한 것 등을 제외하면 정부의 규제개혁은 대부분 공무원을 좀 더 동원시키는 방식이 아니었는지 검토가 필요하다. 그리고 실질적으로 규제개혁을 추진해야 할 규제개혁위원회나 규제조정실의 예산, 민관합동규제개선추진단의 인력과 예산에 실질적인 변화가 있었어야 제대로 된 규제개혁이 가능했었을 것이라 평가할 수 있다.

19) 홍윤식 행정자치부 장관은 지방공기업 규제혁신토론회에서 "지방공기업이 '돈이 들지 않는' 효과적인 투자인 규제개혁에 적극적으로 앞장 서주기를 바란다"며 "기업과 국민의 입장에서 속도감 있게 즉시 규제 문제를 해결해야 한다"고 말하기도 했다(중소기업뉴스 2016년 4월 13일자).

하듯 규제개혁도 매년 안정적으로 추진해 낼 수 있으려면 전문가를 투입해 그 타당성을 따져봐야 할 것이고 여기에도 비용이 초래된다. 이 과정에서 규제비용과 편익을 분석해야 할 필요가 있으면, 여기에도 비용이 들게 된다.

더 있다. 규제개혁은 규제개혁만의 과제가 아닌 경우가 많다. 상당수의 규제개혁 과제는 재정투입이 요구되기 때문이다. 특정 이해집단에 배타적 기득권을 주던 규제를 경쟁제한의 이유로 개혁한다면 그것으로 끝나는 것이 아니다. 시장경쟁을 왜곡하는 비합리적 규제를 걷어내고 나면, 이제 이들 집단이 시장에서 너무 열위에 있어서 별도의 지원이 필요한지가 검토되는 경우가 많기 때문이다. 이 과정에서 보조금 등이 부수적으로 설계될 수도 있는 것이다. 규제협상 과정에서도 마찬가지이다. 규제개혁이란 것이 결국은 비용부담의 이전을 의미하는 것이고, 정부가 그 비용부담을 안아야 하는 경우도 존재하기 때문이다. 현실에서 상당수의 규제개혁은 규제의 개혁만이 아닌 재정정책을 포함한 여러 정책의 혼합에 의해 가능해지는 것이다. 사정이 이렇기 때문에 규제개혁을 의도한 데로 달성하기 위해서는 예산의 투입이 필수적이다.

이런 이유로, 규제개혁에 투자 없이 규제개혁이 제대로 이루어질 것이라 생각하는 것은 오산이다. 규제개혁은 돈이 들지 않는 정책이 아니라, 제대로 된 규제개혁을 수행하기 위해서는 사실 상당한 예산이 필요하다는 것이다. 규제개혁 이외 어떤 정부의 개혁 정책에도 상당한 예산이 투입되었음을 생각해 보면 명백하다. 새 정부도 제대로 된 규제개혁의 수행을 위해 예산편성에서부터 이를 고려해야 할 것이다.

2) 규제개혁 사각지대, 내려놓고 따져보자

정부가 정한 불합리한 규칙을 개선하는데 예외가 있어서는 안 된다. 적어도 규제개혁이 정부에 의해 발생하고 있는 민간부분의 부당한 불편과 비용을 덜어주는데 있다면 그 대상은 모든 정부활동에 대해 이루어지는 것이 맞다. 따라서 규제개혁 사각지대를 규제관리의 영역 내로 옮겨 오는 노력은 규제개혁을 추진하는 것보다 더 중요한 일이다. 정부가 아무리 규제개혁에 열심이어도 여기에서 원초적으로 빠지는 정부활동이 있고, 그 부분이 커서는 안 된다. 이와 관련 몇 가지 과제를 제기한다.

첫째 의원입법에 대한 규제타당성 분석제도의 도입이다. 정부입법과 의원입법의 두 가지 법률안 발의 경로에, 정부입법에만 엄격한 규제심사 장치를 두다 보니 의원입법을 통한 법률안 제·개정이 폭발적으로 증가하고 있다. 법안발의 건수가 국회의원의 의정활동의 주요지표가 되는데다, 부처에서 보다 용이하게 법률안을 통과시

키려는 유인이 맞물린 이유이다. 이를 두고 국회의 입법권은 입법부의 고유권한이므로 국회의 자율재량에 속하는 사항이란 견해가 있다. 물론 헌법과 법률 이외에 입법부의 입법권을 제약하는 사전적인 장치를 도입하기 어려울 수 있다. 그러나 국회의 고유한 입법권이, 도입과정에서 최대한 합리적인 규제를 도입해야 한다는 요구와 충돌되는 것은 아니다. 아니 통과와 동시에 사회전반에 보편적 영향을 미치게 되는 법률의 중요성을 고려한다면 입법과정에서 최대한의 합리성을 따질 장치가 필요하다. 이를 위해 규제법안의 경우, 비용과 편익이 얼마나 되며 실현가능성을 따져보야 한다. 따라서 이미 그 도입의 필요성이 제기된 지 오래인 의원입법에 대한 규제타당성 검토는 새 정부에서도 중요한 과제가 될 수밖에 없다.[20]

둘째, 각종 지원정책과 평가는 사실상 규제임에도 불구하고 규제관리의 대상에서 명시적으로 제외되어 있다. 행정규제기본법에 의한 규제가 아니기 때문이다. 흥미로운 건, 2000년대 이후 지원정책과 평가가 광범위하게 도입되었으며 이에 부수한 기준이나 조건이 규제로 작동되고 있다는 점이다. 정부 입장에서는 설계에 규제심사 등 복잡한 절차적 요구를 충족해야 하는 규제와는 달리, 재정지원에 부수하는 조건의 제시, 혹은 평가제도의 설계와 평가항목의 설정을 통해 정책목표를 달성하는 게 용이할 수도 있다. 그리고 이런 지원과 평가제도의 운영은 사실상 규제보다 정부의 영향력을 더욱 크게 만드는 경향이 있다. 지원과 평가대상은 특정화가 매우 높고, 조건이나 기준이 미달될 경우, 지원의 철회, 평가실패에 따른 불이익 등이 실질적이고 매우 가시적이기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 이들 기준이나 조건의 설계에서는 지원정책이나 해당 평가의 타당성에 초점이 맞추어져 있으며, 이들이 실제로 대상 집단에 비용을 얼마나 유발하고, 실제로 작동가능 한 것인지에 대해서는 상대적으로 검토가 부족한 상태이다. 이런 상황에서 대학재정지원정책에 대한 평가기준, 지방자치단체에 해당 평가기준, 각종 사회적 기업에 대한 평가기준, 어린이집 등 기타 교육기관에 대한 평가기준, 사회복지기관 지원조건이 작동하고 있다. 따라서 새 정부에서는 이들 지원조건이나 평가기준이 행정규제기본법 상 규제관리 대상에서 제외되는 것과는 상관없이 규제개혁의 관점에서 검토하여 그 타당성을 따져볼 필요가 있다.[21]

셋째 지방규제이다. 정부에 따라 지방자치단체의 규제개혁은 관심의 대상이기도

20) 의원입법에 대한 규제심사의 필요성은 이미 여러 차례 법안으로 제출되기도 했다. 17대 국회에서 김택기 의원의 대표발의, 18대 국회에서는 이한구 의원이 대표발의 했고, 19대 국회에서 행정규제기본법을 대체할 법안이 제출되면서도 그 내용이 담겼지만 통과되지 못했다.

21) 정부는 행정규제기본법 상 규제관리 대상은 아니지만 이미 유사행정규제, 즉 행정기관이 아닌 공공기관이 주체인 기준이나 조건에 대해서는 간헐적으로 그 타당성을 검토해 개선을 유도해 오기도 했다. 따라서 지원정책이나 평가기준 역시 정부의 의지가 있다면 규제개혁의 관점에서 검토할 수 있다고 판단한다.

했고 그렇지 않기도 했다. 그러나 1991년 지방자치단체가 본격화 된 이후, 조례와 규칙을 통한 소위 지방규제가 폭발적으로 증가한 것이 사실이다. 물론 이들 지방규제에 대해서는 공정거래위원회가 경쟁제한의 관점에서, 법제처가 상위법률 위임준수의 관점에서 검토를 수행하고 있다. 그러나 지방자치단체 스스로 자신이 제·개정해 운영하고 있는 규제에 대해 사전에 타당성을 검토하는 장치는 거의 마련하지 못하고 있다. 그 결과 지방규제에 대해 사전적으로 그 타당성이 검토되지 못하는 상황에서 전국의 230개가 넘는 지방자치단체가 조례와 규칙을 제정하는 상황이 방치되고 있다. 특히 지역주민들이 지방정부에서 도입하고자 하는 규제의 구체적인 내용에 대해 정보비대칭이 높은 상황에서 다는 아니겠지만 지방자치단체 규제의 상당수가 특정의 이해를 보호하거나, 전체 사회, 국가 차원에서는 효과가 없거나 부작용이 상당함에도 지방만을 위한 규제가 도입되기도 한다. 그 결과 무역자유협정 등 국가 간 진입장벽의 완화를 위해 경쟁적 노력을 기울이는 상황에서 지방자치단체 사이엔 규제로 인한 진입장벽이 높아지고 있다.

넷째 안전과 생명 관련 규제는 새로운 규제개혁의 성역이다.[22] 박근혜 정부들어, 세월호 사고, 마우나리조트, 불산유출 등 각종 사고가 발생하면서 안전과 생명과 관련된 규제는 개혁대상에서 제외해야 한다는 주장이 등장했고, 이들 규제에 '착한규제'란 새로운 이름을 부여하기도 했다. 그러나 이는 규제의 필요성과 규제의 실제 효과는 다른 것임을 이해하지 못한 결과이다(이혁우, 2009). 국민의 생명과 안전의 보호라는 명제는 정부가 당연히 수행해야 할 과제이며, 이를 위한 규제는 당연히 필요하다. 그러나 그렇다고 이들 규제가 합리적이어야 하며, 불합리하거나 부작용이 많을 경우 개선하지 말아야 한다는 것은 아니다. 더구나 생명과 안전과 관련된 규제는 그 필요성에 대한 강력한 요구로 인해 비용이나 편익, 실현가능성에 대한 검토가 상대적으로 부족한 상태에서 급히 도입될 가능성이 높으며, 특정한 이해집단에 높은 비용부담을 가하면서 실효성을 담보하는 경우가 많다. 따라서 생명과 안전 관련 규제라도 그 타당성에 대한 검토는 반드시 수행할 필요가 있다.

3) 일선관료 행태변화, 규제개혁 필수조건

규제개혁은 기준, 조건, 규칙이라는 제도개선 만으로는 완성될 수 없다.[23] 실제 규제를 적용하는 일선관료의 행태가 규제개혁이 실효성을 가지는데 필수적이다. 실

22) 실제로 박근혜 정부에서는 규제비용관리제를 도입하면서, 그 대상에서 생명과 안전과 관련된 규제를 제외시켰다.

23) 규제는 제도이고, 제도는 게임의 규칙이다. 게임의 규칙으로서의 제도의 특징은 사람들의 행위와 의사결정에 기준이 된다는 것이다. 그리고 사람들의 행위와 의사결정이 어떤 방향으로 이루어지는가에 따라 한 사회의 성과가 결정된다(North, 1990).

제 일반국민에게는 형식적인 법령도 중요하지만 일선관료의 규제에 대한 해석이 결정적인 영향을 미친다. 그리고 일선관료는 규제해석에 재량이 상당하다. 위험기피적인 이들은 보수적으로 규제기준을 해석하는 경향이 있으며, 규제기준 간 상충이 발생하거나, 이해집단의 반발에 처하는 경우가 많기 때문이다. 애써 규제기준의 합리적 해석을 위해 추가적 노력을 기울이는 것은 공직자로서의 사명감이란 규범적 요구만으로는 불가능한 경우가 많으며, 관료조직에서 이를 반기지 하지 않을 수도 있다. 하나의 규제애로의 적극적 해소는 유사한 규제애로의 해소요구로 번지기 시작하고, 이제 이전보다 많은 업무를 감당해야 할 관료조직은 딜레마에 처한다.

사실 일선관료는 하나의 규제만을 집행하지 않는다. 민원인이 하나의 규제애로를 호소하지만 사실 그런 규제는 전혀 다른 규제에 대한 해석을 전제로 하는 경우가 다반사이다. 영업절차에 대한 규제해소가 입지규제로, 건축규제로, 이해당사자 협의 조건으로 번져가는 것이 일선의 규제적용에서 벌어지는 흔한 모습이다. 따라서 일선관료는 단순히 규제를 기계적으로 집행하는 자가 아니라, 규제법규의 내용에 대한 이해가 밝으면서도 규제적용 상황의 특수성에 대한 판단을 하고, 이런 상황에 대해 컨설팅이 가능하여야 한다. 실제로 전국 지방자치단체마다 같은 규제를 적용하고 있지만 이를 집행하는 일선관료가 누구인지에 따라 그 결과는 천차만별로 달라진다.

그렇다면 일선관료의 행태를 어떻게 규제개혁 친화적으로 변화시킬 수 있을지가 규제개혁의 실제효과를 제고하는 데 핵심임을 알 수 있다. 이를 위해 몇 가지 방안을 제시한다. 먼저 일선관료에 대한 교육은 지속되어야 한다. 물론 기존의 집합교육의 성과는 크지는 않다. 그렇다면 교육방식을 바꿀 필요가 있다. 사례를 놓고, 토론을 해 보고, 규제비용과 편익에 대한 분석능력도 키워야 한다. 무엇보다 비슷한 업무를 수행하는 같은 부서 공무원끼리의 워크숍을 활성화할 필요가 있다. 이 과정에서 각자 다른 지지체나 부처의 규제개혁 노하우를 학습할 수 있게 된다.

다음으로 규제민원에 대한 처리결과를 모니터 하는 것이다. 실제 일선관료는 규제애로를 해소해 달라는 요구를 무수히 받게 된다. 따라서 이들 규제민원이 사후적으로 어떻게 처리되었고 그것이 타당한 방식이었는지에 대한 모니터링이 필요하다. 물론 지금까지는 주로 합법성에 치우친 감사가 되어서는 곤란하다. 이해당사자는 확인해 봤는지, 규제 자체가 불합리했으면 개정을 위한 조치는 취했는지, 다른 방식의 해결방식은 검토했는지 등에 대한 검토가 필요하다.

마지막으로 일선관료의 보수적이고 소극적인 행태를 유발하는 각종제도의 정비가 필요할 것이다. 특히 공무원 성과관리, 지방자치단체 평가 등 성과제고를 위해 도입

된 제도나 실제적으로는 관료의 소극성을 초래하고 있는 제도를 개선해야 할 것이다. 현실에서는 이들 제도의 상당수가 사실은 관료들이 평가항목의 충족만을 위한 행위, 즉 목표전치(goal displacement)를 유발시키고 있다.

3. 몇 가지 과제: 시스템, 방식, 전문성 등

1) 규제개혁 추진체계를 정비하자

규제개혁 추진체계의 정비는 매 정부별로 제안된 주제이지만, 사실 1997년 도입된 행정규제기본법에 근거한 현재의 추진체계가 결정적인 문제가 있는 제도는 아니다(최병선 · 이혁우, 2014). 규제개혁위원회를 통한 신설 · 강화규제에 대한 심사는 비교적 체계적으로 운영되어 왔고, 기존규제에 대한 개혁 역시, 어떤 정부는 규제개혁위원회를 통해, 다른 정부는 규제개혁추진단이나 국가경쟁력강화위원회와 같은 별도의 기구를 통해 수행되어 왔기 때문이다.

그러나 향후 규제개혁이 좀 더 내실 있고 체계적으로 이루어지기 위해서는 최소한 지금까지 규제개혁 추진체계의 운영경험에서 최소 한 가지는 개선될 필요가 있다. 그것은 정부마다 규제개혁 추진의 실질적 주체, 강도, 인적·물적 자원동원의 수준이 다르다 보니 정부 내에 규제개혁 노하우의 축적과 소실이 반복되어 왔다는 점이다. 반복해서 제기하는 문제이지만 규제개혁은 단순히 불합리한 규제기준을 개선하는 것이 아니다. 규제문제의 조정과 협상의 노하우, 불합리한 규제발굴도 추진하다보면 나름의 방법론이 생긴다. 규제개혁 필요성에 대한 홍보와 설득도 마찬가지이다. 규제비용과 편익분석은 더 하다. 규제타당성을 검토하기 위한 분석이야말로 반복된 업무수행을 통해 학습될 수밖에 없는 중요한 규제개혁의 암묵적 지식이다.

사정이 이렇게 된 것은 규제개혁위원회가 상임위원을 갖춘 행정위원회로 운영되지 못한데다, 사무국 역할을 하는 국무조정실 내 규제조정실은 규제개혁에 대한 정부의 관심정도에 따라 축소·팽창이 반복되었기 때문이다. 규제내용의 실무적 타당성을 검토하는 전문위원의 경우, 김대중 정부에서는 최대로 운영되다 노무현 정부와 이명박 정부에선 거의 운영되지 않았다. 박근혜 정부에선 소수로 운영되었다. 동시에 기존규제에 대해서는 각 정부별로 사실상 별도의 기구를 통해 개혁을 추진하다보니 규제개혁의 노하우가 정부별로 계승되지 못하고 단절되었다. 박근혜 정부에서 구축한 규제비용분석센터도 법령에 의해 제도화 된 기구가 아니다. 새 정부에서 이들 센터를 공식화하지 않는다면 충분치는 않지만 그래도 지난 수년간 애써 쌓은 정부 내 규제분석의 노하우도 사라질 수도 있다.

따라서 규제개혁을 좀 더 체계적이고 내실 있게 추진하기 위해서는 기왕에 법적 근거를 가지고, 규제개혁에 대한 노하우와 방법론을 구축하고 있는 규제개혁위원회에 상임위원장과 상임위원을 둔 행정위원회로의 전환이 필요하다(이혁우, 2016).[24)25)] 그리고 그 안에 규제비용과 편익을 분석하고 각 부처를 지원을 기구를 갖추고, 현재의 국무조정실의 규제조정실이 수행하고 있는 규제관리 기능을 제도화하는 것이 필요하다. 규제신문고나 민관합동규제개혁추진단 역시 물적·인적자원의 대대적인 보강을 통해 민간의 규제애로의 수요를 실질적인 수준으로 대응할 수 있도록 해야 할 것이며, 이 역시 규제개혁위원회 내로 통합될 수 있을 것이다. 이 과정에서 법제처의 합법성 검토와 규제개혁위원회의 규제 타당성 검토기능을 통합함으로써 효율적이고 완결적인 규제관리가 가능할 수도 있다.

한편 새 정부에서 규제개혁 관련 큰 과제를 추진하기 위해서는 대통령비서실 내 규제개혁비서관을 임명하는 것을 고려할 수 있다. 사회적 논란이 큰 규제기준의 변화나, 개별 규제민원 안건의 처리는 관료수준에서의 리더십으로 추진되기 어렵다. 대통령의 의제로 추진된다 하더라도 이해관계의 첨예함, 국회의 정치적 과정 등을 거치면서 실현되지 못하는 예도 많았다. 따라서 새 정부에서 정부의 과제로 고려하는 큰 규제개혁 과제의 수행, 혹은 전 부처 차원에서 조정이 필요한 규제, 혹은 사회적 관심이나 영향력이 크고 특혜시비 등으로 규제관료 차원에서 선뜻 시도하기 힘든 어려운 과제의 추진을 위해서는 최고통치권자 수준에서 조정이 이루어질 수 있는 장치의 마련도 고려할 수 있다.

규제개혁추진체계 관련 마지막으로 제안을 사항은 규제개혁위원회가 추상적이고 규범적인 사안을 다루는 명망가 기구가 아니라는 점이다. 이런 면에서 다는 아니지만 지난 정부, 규제개혁위원회의 구성에 다소 아쉬움이 있다는 지적도 있다. 따라서 새 정부에서는 규제개혁 추진체계의 구성에 있어 전문성을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 물론 규제사안의 특성상 이념과 가치에 대한 토론이 필요한 경우가 있으므로 이를 반영하기 위한 위원구성의 다양성은 필요할 것이다. 그러나 이 경우라도 주의와 주장이 아닌, 증거와 분석, 피규제자 집단과 현실적 제약 등을 고려한 토론과 이를 통한 보다 합리적 대안의 도출이 이루어질 수 있도록 신경써야 할 것이다.

24) 사실 규제개혁위원회는 본회의 및 분과위위원회 회의가 평균 2주에 한번 개최되어 신설·강화규제의 심사를 수행할 정도로 정부위원회 중에서 매우 활발 하에 운영되는 기구이다. 회의 운영의 회수와 회의 안건 등을 고려한다면 사실상 준상설화 된 기구로 볼 수도 있다.

25) 각 국가마다 규제개혁 기구의 역할을 강화해오고 있다(최병선·이혁우, 2014). 독일의 국가규범통제위원회, 영국의 규제정책위원회가 대표적이며, 그 외에도 호주, 미국, 일본 등도 규제개혁을 담당하는 정부기구의 공식화 및 제도화 수준이 높다.

2) 한시적 유예를 적극 활용하자

한시적 규제유예(temporary regulatory relief)는 이명박 정부에서 도입된 것으로 우리나라에서 독자적으로 고안한 규제개혁 수단이었다.[26] 이 제도는 규제일몰제와는 반대의 메커니즘으로, 현 시점에서 규제유예를 고려할 수 있는 규제안에 기한을 정해 그 효력을 정지시키고, 기한도래 시 규제공백 기간 동안 효과를 분석해 규제효과의 회복, 규제의 폐지나 조정을 고려하는 것이다. 이런 한시적 규제유예 제도는 당장 규제로 인해 애로를 겪고 있는 피규제자의 요구를 수용함과 동시에 규제 합리성을 제고하기 위한 시간을 벌 수 있다는 장점이 있다. 즉 기존규제 애로의 즉각적인 해소가 가능한 제도가 한시적 규제유예인 것이다.

그런데, 최근 한시적 규제유예 제도는 여러 국가에서 다양한 방식으로 업그레이드 되었다. 일본의 규제 그레이존(gray zone)은 기업이 새로운 사업을 수행할 때, 그것이 기존규제의 대상이 되는지가 명확하지 않은 경우, 기업이 정부에 규제적용을 명확하게 해 줄 것을 요구하면, 정부가 규제의 필요성에 대해 입증해야 한다는 것이다(최병선, 이혁우, 2014). 그리고 정부가 그 타당성을 입증하기 못하면 원칙적으로 해당 규제는 폐지해야 한다는 것이다. 이는 해당 기업의 시도가 비록 기존규제의 망 속에서는 이루어지기 어려운 것이라 하더라도, 정부가 검토해 큰 문제가 없다면 일단 시도가 가능하게 해야 한다는 토대 위에서 운영되는 것이기도 하다.[27]

또한 영국에서 최초 도입되어 태국 등 여러 국가로 확산되고 있는 규제 샌드박스(regulatory sandbox) 역시 한시적 규제유예의 새로운 버전이다. 기업이 기존의 규제체계와는 상충하는 새로운 시도와 기술개발을 할 경우, 본격적인 시장화 단계 이전인 시제품 제작 등의 단계에서는 기존 규제의 적용을 유예하고, 정부와 협의하여 규제설계를 하고, 이를 근거로 사업을 시작할 수 있도록 하는 제도이기 때문이다. 이는 한시적 규제유예에 규제컨설팅 제도를 접목한 것으로 최근 우리나라에서도 이

---

26) 이 제도는 당시 최병선 규제개혁위원장의 제안으로 설계되었으며, 이명박 정부에서 최초 적용된 데이어, 박근혜 정부에서도 규제개혁 수단으로 활용되었다.

27) 실제 일본에서는 그레이존 해소제도를 활용하여, 화학물질의 심사 및 제조 등의 규제에 관한 법률에 대해 2개 사업자로부터의 조회요청이 있었다. 동 법률 제3조 제1항은 신규화학물질을 제조 혹은 수입하는 사업자는 후생노동대신, 경제산업대신, 환경대신에게 사전신고를 의무화하고 있었는데, 사전신고나 독성시험 등을 하지 않아도 제조나 수입이 가능한지의 절차와 관련, 제조 및 수입물량이 소량인 경우에도 신규화학물질의 제조 또는 수입에 관한 신고 등에 관한 부령 제3조에 규정되어 있는 설비 도면 등 서류제출이 필요한지에 대한 것이었다. 이에 대해 관례부처에서는 소량이라도 모두 제출해야 한다고 답변했으나, 규제개혁 실시계획 및 사업자들의 요구를 고려해서, 사업자가 사업기회를 상실하지 않고, 경쟁력을 높일 수 있다는 관점에서 신규 화학물질의 연간 제조 및 수입 예정 수량이 1톤 이하인 경우에는 제출서류를 간소화하도록 개정하겠다고 발표했다(경제산업성 보도자료 2014.4.9. http://www.gmi.go.kr/?p_name=method&sub_page=law_regulate&gotopage=2&query=view&unique_num=208522 재인용).

를 도입해야 한다는 의견이 제기되고 있기도 하다.

지난 정부에서 제안된 규제프리존 역시 한시적 규제유예의 한 유형이다. 건건이 유예대상의 규제를 발굴하던 데서 나아가, 지역별로 특정 사업분야를 정해 해당 사업에 대해서는 비록 기존의 규제와의 상충이 있다 하더라도 특별법을 통해 규제유예를 우선적으로 검토하는 제도가 바로 규제프리존이다.[28] 이렇게 되면 각 지역은 해당 사업에 대해 다른 지역보다 자율적이고 도전적인 시도가 가능해지며, 그 결과 사업의 성과를 제고할 수도 있을 것이다.

최근 네거티브 규제체계로의 전환을 요구하는 주장도 마찬가지이다(이수일 외, 2016). 도대체 복잡한 기존의 규제 망 속에서는 '원칙금지, 예외허용'이 될 수밖에 없기에, 규제체계를 아예, '원칙허용, 예외금지'로 바꾸자는 제안이다. 이 역시 기존의 규제로 불가능한 영역을 과감히 가능하게 해 주어야 한다는 점에서 규제유예이다. 그리고 네거티브 규제체계로의 전환을 한다고 해도, 애초 규제가 의도했던 정책목표는 유지해야 한다는 측면에서 보다 합리적인 새로운 규제설계가 요구된다는 점에서 한시적이다.

이처럼 국가마다 한시적 규제유예를 적극적으로 고려하는 것은 하나의 이유 때문이다. 제4차산업 혁명이 도래되면서 새로운 기술개발을 위한 시도를 가능하게 해야 하는 요구가 급격히 팽창하였기 때문이다. 자율주행자동차, 스마트폰, 3D 프린터, 사물인터넷(IoT), SNS, 전자상거래 등은 적어도 10여년 전까지만 해도 세상에 존재하지 않았거나 초기시도 상태로 그 존재가 미미했다. 그러나 오늘날은 이들 산업이 과거 제조업을 밀어내고 가장 중요하고 비중이 높은 부가가치를 창출하고 있다. 이런 상황에서 기존규제의 불편함이 시시각각 새로운 시도를 해야 할 기업에 막대해지고 있다. 그러니 일단 기존 규제를 유예해 놓고 새로운 규제설계를 하자는 제안이 세계 도처에서 벌어지고 있는 것이다.

그래서 새 정부에서도 일단 규제애로와 개선수요를 접수해서, 그 타당성과 유예시의 문제점에 대한 검토 후, 일단 시도는 가능하게 해 주고, 시간을 벌어 새롭고 보다 나은 규제설계를 고려하는 방식은 한시적 규제유예를 적극적으로 고려해야 할 것이다. 불합리한 규제에도 신속한 개선체계를 갖추지 않는다면 국가와의 경쟁력에서 뒤쳐질 수밖에 없다.

28) 현재 이 법안은 지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법으로 발의되어 국회에 계류 중이나 여러 정치적 상황과 맞물리면서 통과는 요원한 상태이다.

3) 규제민원, 적극적 검토·수용하자

정부와 민간이 규제개혁에서의 이상적 역할을 굳이 정해 보자면, 민간은 규제 발굴, 정부는 규제개선에 주력하는 것이다. 민간의 경제주체는 어떤 규제가 불합리한지를 정부보다 잘 알 수 있다. 정부는 규제가 필요하다는 입장에서 도입하고, 관리하기 때문에 일부의 부작용이나 애로가 있더라도 규제를 지속시킬 유인이 있다. 사고 등의 책임문제가 게재되면 이런 정부의 보수성은 더욱 가중된다. 그러나 민간은 실제 규제가 어떤 경우에는 제대로 작동하고 다른 경우에는 작동하지 않는지 분명히 안다. 물론 이런 규제 부작용에 대한 지식이 주체별로 분산되어 존재하지만 말이다.

반면 규제를 개선하는 역할은 정부 고유의 권한이자 의무이다. 규제라는 상품을 생산한 정부는 그 품질에 대해 끊임없이 책임을 져야 한다. 따라서 정부가 민간의 규제애로를 잘 청취해서 이를 적극적으로 검토·수용하는 것은 규제개혁에서 매우 중요하다. 실제로 규제의 불합리성은 민간에 도처에 존재한다. 도입당시 아무리 합리적인 규제라도 시간이 지나 상황이 변하면 불합리함이 나타날 수밖에 없기 때문이다. 따라서 정부가 민간으로부터의 규제개선에 얼마나 적극적이냐에 따라 민간에 존재하는 규제애로 사항이 잘 드러날 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 실제 박근혜 정부 1년차에 규제개혁에 그다지 관심을 보이지 않았을 때의, 규제신문고에 제기된 규제민원은 수 백건이던 반면, 2년차부터 규제개혁에 주력하면서 부터는 매년 수 만건의 제보가 이루어졌다. 갑자기 규제애로와 불합리가 많아진 것이 아니라, 정부가 규제개선에 적극성을 보이면서 민간에 적극적으로 제보했기 때문임은 당연하다. 이처럼 민간은 정부의 규제개혁 의지에 민감하다.

한편 이혁우(2016)에 의하면 정부의 규제민원의 처리에는 다음과 같은 특징과 문제가 있다는 점이 지적되기도 했다. 즉 박근혜 정부의 규제신문고에 제기된 규제민원 사안에 대한 수용 및 불수용 사례의 연구를 통해 각각 다음을 발견하였다. 수용과제는 규제건의를 통해 제기된 불합리함이 규제개선을 통해 실질적으로 개선이 되었다는 점, 그리고 이런 규제개혁에 대한 절차를 명확하게 제시함으로써 피규제자의 규제변화에 따른 예측가능성을 높여주는 특징이 있었다. 그러나 수용과제 중에서도 1)규제불합리성의 근본적인 원인의 교정은 회피한 채, 벌칙강화 등을 통해 해결하려는 것, 2)중복규제의 통합이 아닌, 사례집과 교육집 등을 통해 해결하려는 것이 있었으며 3)형식적 규제개선으로 추후 성과 확인이 불가능한 경우, 4)규제시스템 차원의 정비가 필요함에도 단순절차를 정비한 것도 있었으며, 5)덩어리 규제 중 단일규제만 개선한 것도 있었다. 한편 불수용 과제의 경우에도 정부가 불수용의 이유

를 매우 상세하게 논리적으로 소명한 경우나, 민간이 제시한 개선요구안을 거부하는 대신 더 나은 대안을 제시하는 경우도 있었던 반면, 1)특별한 이유 없이 외국에 비해 엄격한 기준을 제시, 2)개선대상으로 문제제기 한 규제를 불수용의 근거로 삼는 역설적 행태, 3)명확한 증거 없이 전문성 등 일반적이고 추상적인 이유를 근거로 제시하거나, 4)규제획일성에 근거한 문제를 외면한 경우도 있었다. 그 외 특이사례로, 1)기존규제 개혁에 대한 국회의 소극성, 2)유사한 규제에 대한 전반적 규제개혁 확산이 미흡, 3)규제개선에 부수한 정책수단의 미고려가 있었다.

따라서 새 정부에서는 이런 기존정부의 규제민원에 대한 대응 현황을 분석하고 미비점을 개선해서 민간의 규제민원에 대해서만큼은 적극적으로 나서겠다는 서비스 정부로서의 자세를 가져야 할 것이다.

4) 규제개혁, 성과를 점검하자

규제도 그렇지만 규제개혁도 실제 효과가 있는지 점검해야 한다. 이런 규제개혁에 대한 사후점검은 독일에서도 관심이 높다(최대용 · 이혁우, 2014). 모든 정책은 가설이기에 규제도 가설이고, 규제개혁도 가설이다.[29] 이것은 규제개혁도 오류의 가능성이 있다는 것이다. 따라서 규제개혁 역시 그 성과를 사후적으로 검토해서 환류시킬 필요가 있다. 정책은 지속적이고 점진적으로 변화되는 것이지 한번의 획기적인 변혁 이후, 모든 것이 마무리되는 그렇게 쉬운 과업이 아니다.

규제개혁의 성과를 점검해야 할 또 다른 이유는 규제개혁은 규제기준의 변경, 유권해석, 이해당사자의 조정과 합의로 끝나는 것이 아니기 때문이다. 이렇게 변화된 기준 혹은 기준에 대한 해석은 실제 일선에서 기대한 대로 적용되면서 마무리된다. 그런데 규제적용 현장은 보통 문제가 되어 오랫동안 토론된 규제만이 적용되는 진공상태가 아니다. 해당 사안과 관련된 수많은 규제가 있으며, 규제에 대한 해석능력과 관점, 그리고 민원인에 대한 태도가 상이한 수많은 일선관료가 존재한다. 이런 이유로 무수한 규제개혁의 안건들이 서류상으로, 회의 상으로, 기준상으로는 모두 해결이 되었는데 실제 현장에서는 하나도 효과가 없는 경우가 다반사이다. 이는 이미 앞서 제기한 규제개혁이 규제개혁이 원인이 되는 논리를 이해하지 못한 까닭이다.[30]

---

29) Landau(1977)은 모든 정책은 가설이라 했다. 이런 정책의 가설로서의 성격은 오류의 가능성이 상존함을 의미한다.

30) 실제로 2013년 3월, 제1차 규제개혁장관회의에서 제기된 과제 중 서울반도체 입지규제해소 사례가 있었다. 당시 도시계획법 등에 의한 도시공원의 사용에 대한 규제로 서울반도체는 공장운영에 애로가 컷다. 정부는 관련법의 개정으로 이 사례가 해소된 것으로 판단했다. 그러나 6개월 후, 우연히 이 사안을 다시 살펴보면 관료는 이것이 여전히 해결되지 못하고 있음을 발견하였고, 그 원인은 기존의 문제가 되는 규제가 아닌, 새롭게 등장한 규제 때문이었다. 물론 서울반도체가 이런

따라서 정부가 한번 규제개혁에 나섰다면 일정 기간이 지난 후에 반드시 현장에 나가 애초에 제기된 문제점이 해소가 되었는지, 혹은 해소 단계 중 어디쯤 가 있는지에 대해 확인하는 것이 반드시 필요하다. 지금까지는 이것이 관료 각자에 맡겨져 있었다. 즉 어떤 관료는 사후적으로 규제이행을 점검하지만, 다른 관료는 규제기준의 개선으로 규제애로가 해소된 것으로 간주, 더 이상 관심을 두지 않는 경우도 많았다. 사실 관료입장에서 기준정비까지 완료한 과제에 대해 다시 관찰을 해 보는 것이 쉬운 일이 아니다. 생각보다 정부의 존재가 부담스러운 민간에서 동일한 사안에 대해 규제민원을 한번 재기 한 이후, 그것이 해소되지 않았다고 여러 차례 문제제기란 쉽지 않다. 더구나 정부가 이미 해소되었다고 간주하는 규제개혁 안에 대해서는 더더욱 그럴 것이다.

4. 규제개혁에는 유능한 관료가 필요하다

규제개혁을 민간전문가, 정치인이 할 수 있다는 견해가 있지만 규제개혁 역시 다른 정부과업과 마찬가지로 관료의 역할이 가장 중요하다. 물론 중요한 규제입법의 추진, 규제 불합리성에 대한 문제제기야 민간전문가나 정치적 영향력이 높은 정치인에 의해 이루어질 수도 있을 것이다. 그러나 규제라는 정부과제를 일상적으로 관리하고, 틀과 절차, 그리고 방법론을 개발하여 그 불편함을 세심하게 검토하는 것은 관료의 역할이다. 심지어 어떤 규제개혁안이 있을 때, 이것을 민간위원들을 구성해 협의를 통해 해결한다 하지만, 그런 위원회를 구성하는 위원 면면을 미리 확인하고 위촉하는 데 관료의 역할은 거의 압도적이다. 이렇게 관료가 규제개혁에 가지는 역할이 상당하다.

그래서 정부 내 규제개혁에 전문성이 높고, 규제개혁에 친화적인 관료계층이 형성되는 것은 규제개혁의 성패를 결정지을 정도로 중요한 사안이다. 사실 정부 내에는 규제개혁 친화적 관료에 비해 규제친화적 관료가 형성되기 쉬운 구조이다. 다양한 사회문제에 대한 해결요구를 받고, 이를 위해 규제라는 정책수단을 고려하는 것이 관료들이 일하는 본질이기 때문이다. 따라서 규제개혁 친화적인 관료를 양성하기 위해서는 별도의 고려가 필요하다.

앞서 규제개혁위위원회에 상임위원을 두고 행정위원회로 전환을 고려할 필요가 있다는 제안도 이것과 맥이 닿아 있다. 이처럼 하나의 공식적 위원회를 두고, 그 소속의 관료를 두고, 그 위원회 안에서 경력경로를 가질 수 있는 구조를 만들어 놓으면 규제개혁 친화적 관료가 자연스럽게 양성될 수 있다. 이렇게 되면, 우리나라에서

새로운 규제문제에 대해 정부에 또 다시 문제제기를 하는 것에는 소극적이었을 수 밖에 없었을 것이다.

관료 전문성 구축의 장애요소인 순환보직의 부작용을 타파할 수도 있다. 오히려 규제개혁위원회 내에서 관료들은 규제분석과 규제발굴, 규제민원의 해소, 규제개혁위원회의 운영 등의 다양한 보직을 거치면서 규제개혁에 전문성을 갖춘 관료로서의 생애경로를 쌓을 수 있게 된다. 그리고 이렇게 양성된 관료계층은 우리나라 규제개혁의 역량을 제고하는데 결정적인 역할을 수행할 것이다. 공정거래위원회가 하나의 예이다. 시장거래의 문제를 공정거래의 관점에서 접근하는 이 위원회에서 관료들은 자연스럽게 다른 부처의 관료에 비해 시장의 메커니즘에 대해 좀 더 전문적 식견을 가지도록 성장한다. 그리고 그래야만 우리나라 정부에서도 규제개혁에 대한 우리만의 암묵적 지식(implicit knowledge)을 쌓을 수 있다. 공부 잘하는 학생이 각자 저마다의 공부방법이 있듯이, 선진국도 각자 자신만의 국가운영의 고성능의 방법이 있다. 언제까지 선진국 제도만을 배워오려 해서는 규제개혁 선진국도, 그냥 선진국도 될 수 없다. 그리고 그러려면 정말 유능한 관료가 절실하게 필요하다.

Ⅴ. 에필로그: 국회와 언론에도 바란다

누가 대통령이 되던, 이번 정부는 여소야대가 될 것이고, 다른 정치세력과의 대화와 소통, 나아가 연합이 필요하다. 지난 정부, 지난 국회, 국회선진화법으로 여대야소인 상황에서도 별반 성과를 거두지 못한 평가가 주류인 마당에, 새 정부에서 도대체 얼마나 일을 할 수 있을까가 이미 걱정이다. 규제개혁 글의 마무리에 국회를 꺼내는 건, 언제부턴가 규제개혁의 최종 귀착점이 국회가 되어 버렸기 때문이다. 정부에서 애써 검토해 마련한 규제개혁 법률안이 국회에서 잠자거나, 일사부재의 원칙에 다시 원점에서 시작하거나, 아예 국회의원 임기종료 후에는 아예 폐기되어 버리고 있다. 국회에서 합의를 위한 검토라도 이루어졌다면 그나마 다행이나, 그보다 많은 안건들이 국회 내 정파 간에 벌어지는 다른 여러 가지 이유로 테이블 위에 올라가지도 못한다. 이런 마당에 의원입법에 대한 규제심사도 없으니, 여야가 합의라도 하면 다소 거친 법률안이라도 일사천리로 통과되기도 한다. 국회가 통과해 놓은 이상은 높고 규범적·도덕적이지만, 현실에 적용하기는 어려운 법률을 놓고 정부가 시행령과 시행규칙을 만드는 당혹감은 어제 오늘의 일이 아니다.

이것은 새 정부에서도 마찬가지일 것이다. 여소야대 하에서는 규제개혁을 포함한 어떤 과업을 하든 국회의 수준 높은 정치적 지지와 타협이 전제되어야 할 것이기 때문이다. 이렇게 볼 때, 사실 규제개혁이란 과제는 새 정부에만 기대하고 요구할 것이 아니다. 오히려 새 정부가 누가 들어서든 국회가 보다 생산적이고 합리적인 운영을 학습하고, 의원입법 규제심사 제도의 도입 등 스스로 자제의 원칙(self-tying)을 만들어보려는 노력이 필요하다. 그리고 어떤 사회문제라도 공감의 원칙과 분석과 제도화의 문제를 구분하는 분별을 가질 필요도 있다. 국민의 대표기관으로 힘들고, 어려운 각 분야의 문제 대해 깊이 공감하고 이해하는 것과 이 문제를 해결하겠다며 한두 달도 안 되어, 연구도 제대로 안된 채 새로운 법률안을 경쟁적으로 제출하는 것은 다르다.

언론이 성급한 규제생성의 촉진자가 된지도 오래인 것 같다. 특히 사고가 발생하면, 그것을 경쟁적으로 보도하고, 그 과정에서 문제해결의 시급성을 강조한다. 문제가 사회적으로 확산되고, 시민들의 공감수준이 커진다. 정부에, 국회에 무언가를 해야 한다는 압력이 가해지고, 규제는 그렇게 뚝딱 만들어져 버린다. 이상한 건, 언론에서 규제의 필요성에 대해서는 그렇게 경쟁적으로 보도하는 반면, 만들어질 규제의 문제점을 보도하는 것에 대해서는 그만큼의 경쟁을 보이지 않는 것 같다는 것이 필자의 판단이다. 규제는 필요성을 근거로 도입이 검토되지만, 검토되는 과정에서는

실효성이 우선적으로 고려되어야 한다. 규제 도입이 어느 누군가에 대한 분풀이거나 비용의 전면적 전가가 되어서는 곤란하기 때문이다. 그래서 언론 역시, 규제도입의 근거가 되는 사회문제의 심각성만큼이나 정부나 국회가 도입하려는 규제가 과연 실효성이 있는 것인지에 대해서도 수고롭게 취재해 보도할 필요가 있다. 규제도입 시에 그 타당성을 꼼꼼히 살펴 사전에 교정하는 것이, 규제가 적용된 이후 사후적으로 바로잡는 것보다 사회적 비용이 훨씬 적게 든다. 그래서 지향하는 가치와 이념이 다를 수는 있어도 적어도 규제가 미치게 될 사회적 자원의 재배분의 새로운 균형점에 대한 팩트에 대한 보도에는 조금 더 신경을 쓰면 좋겠다.

그럼에도 규제개혁은 역시 대통령을 비롯한 집권세력의 과제이다. 이것은 이전의 모든 정부에서 그랬다. 노동 규제개혁을 어떤 방향으로 할 건지, 기업(재벌)개혁을 어떻게 할 건지, 교육(대학)개혁을 어떻게 할 건지는 그 정부가 추구하는 가치와 지향에 달려있다. 그리고 이런 지향점과 그에 근거한 정책추진은 역사적 평가를 받는다. 새 정부도 마찬가지일 것이다. 인수위도 꾸리지 못한 상태에서 정신없이 새로운 국정을 맡아야 하겠지만 자기가 추진하기로 선택한 규제개혁 과제, 그 방향이 종국적으로 역사적 평가를 받을 것이라 생각하면 좀 더 신중해 질 수 있지 않을까. 참고로 독일 수상 메르켈은 슈뢰더의 하르츠 개혁[31]과 그 가치를 계승하고 발전시켜 2017년, 유럽 최강대국의 독일을 이루어냈다. 이것이 글 모두에도 밝힌 것처럼 현 정부가 규제개혁에 앞서, 국정을 어떻게 끌고 갈 것인지에 대한 철학과 방향성을 제시해야 하는 이유다. 그리고 이런 그랜드 한 방향성이 있고서야 규제정책을 포함한 새 정부의 정책도 역사적 관점에서 평가받고 해석될 수 있을 것이다.

31) 하르츠(Hartz) I~IV는 2002년 2월에 구성된 하르츠 위원회[위원장: 페터 하르츠(Peter Hartz) 폴크스바겐 사 인사담당이사]가 같은 해 8월에 제시한 4단계 노동시장 개혁 방안이다. 2003년 1월부터 시행되고 있는 하르츠 I은 임시직 고용을 증진하기 위한 규제완화, 직업소개기관 양성, 실업자들의 유급 직업교육에 관한 내용을 담고 있다. 2002년 12월에 법제화되어 2003년부터 시행되고 있는 하르츠 II는 취업알선시스템의 효율성을 제고하고, 소규모 소득의 일자리, 즉 '미니잡(minijob)' 등 신규 일자리 창출을 활성화하고, 일정 소득 이하의 일자리에 대해 근로소득세나 보험료를 경감해주는 내용을 담고 있다. 2004년부터 시행하고 있는 하르츠 III은 기존의 연방노동청을 연방고용공사로 개편하고 구조조정과 혁신을 실시하는 내용을 담고 있다(다음 백과사전, 2017년 4월9일 검색).

<참고문헌>

김영평, 최병선, 신도철(2006),「규제의 역설」, 삼성경제연구소.

박정수 외(2014), 「서비스산업에의 규제영향과 서비스업종별 규제개혁 방향」, 산업연구원.

사공영호(2016), 세월호 사고와 규제실패의 성격, 규제연구 제25권 제1호.

이수일 외(2016),「규제개혁 사례연구 및 네거티브 규제체계 도입을 위한 타당성 검토」, 경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서.

이창무(2016), 「저출산·고령화시대 수도권 규제에 대한 재평가와 개선방향」, 수도권 규제, 쟁점과 정책과제, 한국경제연구원 대외세미나, 2016.7.26.

이혁우(2009), 규제의 개념에 대한 소고, 행정논총, 제47권 제3호.

이혁우 외(2011), "의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구", 규제연구 20권 제1호.

이혁우(2012), "이명박 정부의 규제개혁 평가", 규제연구 제21권 제2호.

이혁우(2014), 규제개혁위원회 운영 및 성과분석, 한국규제학회 규제연구회.

이혁우·김진국(2015), 규제개혁의 창-추진체계의 정비, 규제연구 제24권, 특집호.

이혁우(2015), "규제개혁의 경제적 효과에 대한 이론적 접근", 「규제개혁의 경제적 효과에 관한 연구」, 한국행정연구원.

이혁우(2016), 「규제혁신을 위한 기존규제의 정비방안」, 한국행정연구원.

이혁우(2016), 규제개혁위원회의 역할, 성과, 개선과제, 규제개혁특별법의 입법화와 정책과제, 한국경제연구원 대외세미나.

전용덕(2014), 세월호 침몰, 간섭주의의 끝, 자유경제원 세상일침 No.012.

최대용·이혁우(2014), 해외주요국의 규제개혁 거버넌스 연구: 영국, 독일, 호주를 중심으로, 거버넌스 사례연구, 한국개발연구원.

최병선·이혁우(2014), 한국 규제개혁시스템 혁신방안, 규제연구 제23권, 특집호.

최병선(2007), "규제도 세금이다", 「세금경제학」, 자유기업원.

Sunstein, Cass R.(1997), Paradoxes of the Regulatory State, Free Markets and Social Justice, Oxford University Press, U.S: New York.

Graeber, David(2015), The Utopia of Rules, First Melville House Printing(관료제 유토피아, 메디치, 2016)

Landau, M.(1977), The Proper Domain of Policy Analysis, American Journal of Political Science, 21:2.

North, Douglass C.(1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press.