

경제효율 향상을 위한 규제 순응도 제고 방안

김도훈



産業研究院

KOREA INSTITUTE FOR INDUSTRIAL ECONOMICS & TRADE

<차 례>

<요 약>	1
I. 문제의 제기	5
II. 규제불응의 요인에 대한 분석	7
1. 피규제자의 측면에서 본 규제불응의 원인	7
(1) 이해의 부족(failure of understanding)	7
(2) 규제에 대한 신뢰의 추락(collapse of belief in the law)	8
(3) 절차상의 불공정성(procedural injustice)	8
(4) 규제의 비용(cost of regulation)	9
(5) 규제집행상의 실패(enforcement failure)	10
(6) 시민사회의 실패(failure of civil society)	10
2. 규제 당국 측면에서의 규제불응의 원인	11
(1) 규제의 목적에 대한 정의에서 오는 실패	11
(2) 규제의 설계에서 오는 실패	12
(3) 규제적용 과정에서 오는 실패	14
(4) 규제, 규제당국 또는 규제법정주의에 대한 신뢰도를 높이지 못하는 실패	15
III. 규제 순응도 제고를 위한 방안	16
1. OECD에서 제시하고 있는 좋은 규제를 위한 원칙	16
2. OECD에서 논의되고 있는 규제 순응도 제고를 위한 수단	19
(1) 문제의 정확한 인식과 분석	19

- (2) 정부규제에 대한 대안의 모색 20
- (3) 자율적 준응의 가능성을 극대화할 수 있도록 하는 규제의 설계 23
- (4) 자율적이고 준수율이 높은 준응에 대한 보상이나 인센티브를 마련 25
- (5) 기업의 준응능력을 고양 26
- (6) 준응도가 낮을 경우 감시기능을 강화 27
- (7) 자율적 준응이 실패할 경우, 복원적 처벌로 대응 28
- (8) 복원적 처벌이 실패할 경우, 그에 상응하는 규제 집행의 강화 29
- 3. 여타 규제 준응도를 제고하기 위한 방안 31
 - (1) 네덜란드 정부가 제시한 규제 준응도의 결정 요인 11가지 33
 - (2) 한국 연구에서 제시된 규제준응 확보 전략 35

- IV. 결어 : 규제 준응도 제고를 위한 정책 과제 35

- <참고문헌> 39

- <부록> 정부가 제시한 규제준응향상을 위한 일반 원칙 41

<표 차례>

<표 1> 규제순응 향상을 위한 일반적 원칙 34

<그림 차례>

<그림 1> 규제순응도 제고를 위한 규제 집행의 단계 30

< 요약 >

- ‘국민의 정부’는 시장경제 구현의 중요한 한 정책수단으로서 강도 높은 규제개혁 정책을 추진하여 왔음. 그 성과는 주로 규제의 철폐, 규제의 완화라는 측면에서 크게 평가받고 있으나 향후에는 규제완화의 단계를 넘어서서 규제의 질을 관리하는 체계를 확고히 할 필요가 있음.
 - 그 좋은 수단으로서 규제의 순응도를 제고하려는 정책 수단들이 OECD 선진국을 중심으로 활발하게 논의되고 있음.
 - 우리나라도 규제의 순응도가 낮다는 지적이 꾸준히 제기되고 있는 만큼 규제 순응도 제고를 위한 정책에 주의를 기울일 필요가 있음.

- 피규제자가 규제에 대해 순응하지 않는 상황, 즉 규제불응이 일어나는 요인을 살펴보면,
 - 규제의 내용이나 목적을 제대로 이해하지 못하고 있거나,
 - 규제의 목적 및 규제의 정당성에 대해 신뢰하지 못하고 있거나,
 - 규제의 제정, 적용 및 집행 과정에서 공정하지 못하다고 느끼고 있거나,
 - 규제에 순응하기 위해 비용이 지나치게 많이 들거나,
 - 규제집행 과정에서 규제를 통해 얻어질 수 있는 억제 기능, 근절 기능, 설득 기능이 제대로 작동하지 못하거나,
 - 그 나라에 시민사회의 의식이 제대로 성숙하여 있지 못하기 때문임.

- 규제당국의 입장에서 규제불응이 일어나는 원인을 살펴보면, 다음과 같은 점들이 지적되고 있음.
 - 규제의 목적은 다른 수단을 통해 더 효율적으로 달성될 수도 있음.
 - 원하는 결과가 무엇인지가 정확하게 정의되지 않는 때도 있음.
 - 규제순응에 비용이 너무 많이 듦.
 - 규제순응에 필요한 요건들이 너무 복잡해서 이해하기가 어려움.
 - 규제가 지나치게 법적인 관점으로 설계되고 있음.
 - 서로 다른 정부정책이나 규제수단이 경쟁을 일으킴.
 - 규제가 시장 인센티브나 문화적 관습과 상충을 일으키는 수도 있음.
 - 규제의 대상집단과 사전 의견교환에 실패했든지 혹은 의견교환이 전혀 없었음.
 - 감독하는 데 실패하고 있음.
 - 규제집행 절차가 공정하지 못함.
 - 규제를 지키지 않은 행위를 제지하지 못함.
 - 규제, 규제당국 또는 규제법정주의에 대한 신뢰도를 높이지 못함.

- 이러한 규제불응의 원인을 감안하여 OECD에서는 규제 순응도를 높이기 위한 수단들로 다음 여덟 단계의 정책 방향들이 논의·제시되고 있음.

- 규제가 고치려고 하는 문제를 정확하게 인식하고 분석해야 함.
 - 먼저 정부규제에 대한 대안을 모색해야 함.
 - 자율적 순응의 가능성을 극대화할 수 있도록 규제를 설계해야 함.
 - 자율적이고 준수율이 높은 순응에 대한 보상이나 인센티브 제도를 마련해야 함.
 - 기업의 순응능력을 고양해야 함.
 - 순응도가 낮을 경우 감시기능을 강화해야 함.
 - 자율적 순응이 실패할 경우, 복원적 처벌로 대응해야 함.
 - 복원적 처벌이 실패할 경우, 그에 상응하는 규제 집행을 강화해야 함.
- 우리나라는 지금까지 규제를 제정하고 이를 집행하는 과정에서 규제에 대한 피규제자들의 순응도를 높이기 위한 고려를 해 오지 않았음. 이에 따라 규제의 순응도가 낮은 규제들이 다수 존재하고 그뿐만 아니라 이렇게 낮은 순응도를 높이기 위해서 오히려 규제의 강도를 높이는 수도 자주 있음.
- 이렇게 낮은 순응도를 가진 규제들은 결국 피규제자의 순응비용을 높이고 규제당국의 집행비용을 높임으로써 경제 전체에 비효율을 초래하고 있음. 따라서 규제의 순응도를 높이는 노력은 경제 효율을 높이기 위해서라도 시급한 조치임.

- 본 보고서에서 제시하고 있는 규제 순응도를 제고하기 위한 정책과제는 다음과 같음.
 - 규제의 정책 목적을 재검토해야 함.
 - 피규제자들과의 대화를 통해 규제불응의 원인을 파악해야 함.
 - 규제가 아닌 대안들, 특히 경제적 인센티브를 활용해야 함.
 - 민간의 자율규제를 적극 활용해야 함.
 - 감시·감독의 기법을 개발해야 함.

I. 문제의 제기

규제개혁의 성공 여부를 측정하는 중요한 한 척도를 “과연 한 나라의 규제체계가 그것이 지향하는 정책 목적을 제대로 달성하게 하고 있는가”로 삼을 수 있다. 1970년대 이후 세계 대부분의 국가들에서는 사회적 규제 및 정부의 행정절차가 대폭 증가하고 있기 때문에 이러한 규제들의 질을 개선하고 적절한 정책수단을 사용함으로써 규제가 지향하는 정책 목적들을 비용면에서 효율적으로 달성하는 것이 매우 중요한 과제로 부각되고 있다.

이에 따라 OECD에서의 규제개혁에 관한 논의도 1990년대에는 “규제완화”로부터 “규제의 품질 관리”로 옮겨지게 되었고, 개별 규제들의 효율성, 신축성, 단순성 및 유효성을 제고하고 비규제적인 수단들을 강구하는 것이 중요한 논의 대상이 되고 있다. OECD에서는 이러한 단계를 넘어 이제는 규제의 사회적, 경제적 목적을 달성하는 과정에서 규제체계가 미치는 영향을 개선하기 위해서 “규제의 관리”를 강조하는 단계로 접어들고 있다.

우리나라의 경우에도 국민의 정부 출범 이후 규제개혁의 중요성을 강조해 왔다. 출범 첫 해인 1998년에는 모든 규제의 수를 절반으로 줄인다는 정책 목표를 세우고 이른바 규제철폐 및 규제완화에서 괄목할 만한 성과를 거두었고, 이러한 성과에 대해서는 OECD는 물론 대부분의 국내외 전문가들이 높은 평가를 내린 바 있다.

1999년 이후 한국정부도 규제의 품질 개선에 역점을 두면서, 신설

규제에 대한 규제심사에 역점을 두게 되었고, 나아가 기존 규제에 대한 전면적인 재심사도 단행하였다. 이런 관점에서 우리나라도 이미 규제의 품질개선에서는 체계가 갖추어져 가고 있다고 평가할 수 있겠다.¹⁾

따라서 우리 정부도 이제는 규제개혁의 초점을 규제관리의 단계로 한 걸음 발전시켜 규제관리의 핵심수단으로 대두되고 있는 규제 준용도의 제고에 역점을 두어야 할 것이다. 더욱이 지금까지 추진된 규제 개혁의 실질적인 효과가 제한적이라는 비판이 제기되고 있는 가운데, 향후 규제 준용도를 제고하는 일은 규제의 질적 개선의 중요한 수단으로서도 효과를 낼 수 있을 것으로 기대되고, 경제적 효율성 향상이라는 규제개혁의 효과를 더욱 제고하는 데에도 이바지할 것으로 기대된다.

이러한 관점에서 본 연구는 규제의 준용도가 낮은 이유 즉, 규제불응의 이유를 살펴보고, 이러한 규제불응의 원인을 제거함으로써 규제의 준용도를 제고하기 위해서 OECD 등에서 제시되고 있는 원칙들을 검토한 후에 이러한 원칙들 하에서 우리 정부가 추진해야 할 정책과제가 무엇인지를 모색해 보기로 한다.

1) 국민의 정부 출범 이후의 규제개혁 추진 평가 및 추진 체계에 대한 논의는 근간 예정인 김도훈 외, 「지식기반 성장시대의 규제개혁 추진방안」 참조.

II. 규제불응의 요인에 대한 분석

1. 피규제자의 측면에서 본 규제불응의 원인

Braithwaite(1993)는 피규제자가 규제에 불응하는 이유로서 다음과 같은 여섯 가지 요인을 분석, 제시하고 있다.²⁾

(1) 이해의 부족(failure of understanding)

규제에 대한 순응도를 제고하려면, 기업들이 먼저 규제를 이해하여야 한다. 규제를 이해하지 못하고 있는 것이 바로 규제불응의 가장 큰 요인인데도 대단히 과소 평가되고 있다. 대부분의 OECD 국가들에 있어서 이러한 규제불응의 문제가 가장 뿌리깊은 분야는 기업 및 증권 관련법과 조세 문제이다. 최근에는 환경 및 여타 법률 분야도 복잡성이 커지면서 문제로 부각되고 있다. 이러한 분야는 규제의 복잡성으로 인해 피규제자들이 규제를 쉽게 이해하지 못하는 데서 규제불응이 일어나게 되는 수가 많다는 것이다.

2) Braithwaite, John(1993), "Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries", OECD PUMA Occasional Paper, Regulatory Management and Reform Series No 3.

(2) 규제에 대한 신뢰의 추락(collapse of belief in the law)

규제에 대한 이해는 순응도를 제고하기 위한 필요조건일 뿐 충분조건은 되지 못한다. 규제를 충분히 이해했다 하더라도 그 규제가 정당하지 못하다고 판단하게 되면 규제에 불응할 가능성이 크다. 규제에 대한 신뢰란 규제를 구성하는 상세한 규칙들에 대한 신뢰는 물론 그러한 규칙들의 배경에 깔려 있는 정책 목적에 대한 신뢰까지 포함한다. 두 가지 경우를 상정해 보자.

먼저, 규칙은 인정하되 그 배경에 있는 정책 목적에 동의하지 못한다면 매우 나쁜 결과가 예상된다. 즉, 강압적으로 규제를 집행할 경우에만 규제에 순응할 뿐 기업들이 자발적으로 규제에 순응하는 것을 기대할 수가 없는 상황에 빠지게 된다.

반면에, 규제의 정책 목적에는 동의하지만 그러한 목적들을 달성하기 위한 규칙에 거부감을 가진다고 해도 마찬가지로의 결과가 예상된다. 이러한 경우야말로 합의된 정책 목적을 달성하기 위해 규제를 혁신할 필요가 발생하게 되는 것이다.

(3) 절차상의 불공정성(procedural injustice)

규제의 순응도를 제고하기 위한 세 번째 요소는 규제의 제정, 적용 그리고 집행 과정에서의 절차에 정당성이 있다는 믿음이 있어야 한다는 것이다. 즉, 규제체계에 대한 절차적 정당성이 확보되어야 한다는 것이다. 사법적인 결정에 대한 승복 여부조차도 판정의 결과보다는 정당한 절차로 취급받았는가가 기준이 되는 경우가 있다고 한다.

Leventhal(1980)과 Tyler(1988)는 다음과 같이 절차적 정당성을 확보하기 위한 다섯 가지 원칙을 제시하고 있다. 그것들은,

- ① 결정의 일관성
- ② 결정의 수정 가능성
- ③ 피규제자에 대한 통제(과정의 통제, 결정의 통제 및 대표성)
- ④ 불편부당성
- ⑤ 그리고 윤리성 등이다.

(4) 규제의 비용(cost of regulation)

비록 기업들이 규제를 이해하고 절차적으로 정당하다고 인정한다 하더라도, 만일 순응하기 위한 자원을 동원할 수 없다면, 그 규제에 순응할 수가 없을 것이다. 더욱이, 지금과 같은 경쟁시장 구조 하에서는 어떤 경영자가 규제목적이 바람직할 뿐만 아니라 그 규제가 정당한 것으로 판단하였다고 하더라도, 경영상 자금조달에 어려움을 겪고 있는 마당에 그 규제에 순응하기 위해 부족한 자금을 빌리려고 한다면 그 경영자는 주주들에 의해 쫓겨나고 말거나, 그 규제를 지키지 않고 비용을 절감한 다른 기업에 의해 먹혀 버릴지도 모른다.

기업의 운명을 좌우할 정도의 비용이 들지 않는 규제라 할지라도 규제순응에 따르는 비용의 수준은 순응의 정도에 영향을 미칠 가능성이 크다. 예를 들어 오염물 감축에 관한 규제가 점점 고비용의 높은 수준의 감축을 요구한다면, 어떤 기업에는 그 수준이 경제적으로 적절한 수준을 초과할 것이다. 이 경우 감축 요구의 수준이 높아질수록 규제불응의 가능성이 계속 높아질 수밖에 없다. 결국 일정 수준에 이르게 되면, 규제의 강화를 통한 오염물 감축 효과를 규제불응에 따르는 오염물 증대 효과가 상쇄해 버릴 가능성도 있다.

(5) 규제집행상의 실패(enforcement failure)

규제집행상의 실패는 세 가지로 분류할 수 있다.

우선, 억제 실패(deterrence failure)이다. 이것은 규제 불응에 수반하는 벌칙이 충분히 감내할 만하다고 할 때 피규제자가 불응할 가능성이 높아지게 된다는 것이다. 기업들은 규제불응에 따르는 벌칙의 기대비용이 규제에 순응하기 위해 필요한 조치에 드는 비용을 초과할 때 규제에 순응할 것이다.

다음으로, 근절 실패(incapacitation failure)이다. 억제 실패와는 달리 비용을 따지지 않고 규제에 순응하기를 거부하는 경우가 발생할 수 있는데 이 경우 근절하기 위한 규제집행이 필요하게 된다. 또한 규제 불응을 추적하기가 쉽지 않은데다가 규제불응에 따르는 실익이 클 경우에도 기업들의 불응 유혹이 클 것이기 때문에 이를 근절하기 위한 규제집행이 필요해진다.

마지막으로, 더욱 중요한 것은 설득 실패(failure of persuasion)이다. 즉, 기업으로 하여금 규제순응의 필요성을 설득하고 이해시키는 것이 바로 설득의 필요성이다. 이러한 설득의 성과는 반드시 규제불응에 따르는 벌칙을 통해 얻어지는 것이 아니다. 규제당국이 규제순응의 필요성을 기업들에 알리고 설득하는 노력을 강화할 경우 규제순응의 필요성을 인식하지 못하고 있던 대부분의 선의의 기업들의 경우에는 순응할 가능성이 커질 것이다. 예를 들면 정중한 편지를 보내는 것도 좋은 방법이다.

(6) 시민사회의 실패(failure of civil society)

개발도상국이나 체제 전환국들의 경우에는 시장경제가 제대로 작동

하기 위해 기본적으로 필요한 시민사회의 제도가 갖추어지지 않은 경우가 많다. 시민 단체, 산업별 협회, 종교단체, 대학 및 언론 등 정부로부터 독립된 다양한 단체들의 존재는 궁극적으로 규제 준응도를 높이는 데 필요하다. 이러한 단체들의 역할의 예를 든다면, 윤리경영을 가르치는 비즈니스 스쿨, 전문가로서의 윤리를 감시하는 회계사 및 변호사 단체, 산업별 협회의 자율 규제, 직장에서의 보건·안전 문제를 감시하는 노동조합, 그리고 환경오염을 감시하는 환경단체 등의 역할이 규제 준응도를 높이기 위해 중요한 것이다.

반면에 자본주의 사회가 지나치게 발전하여 개인주의 경향을 보이면서 오히려 사회적인 윤리가 상실되고, 시민사회로서의 기능이 저하되어 버리는 경우도 발생할 수 있다.

2. 규제 당국 측면에서의 규제불응의 원인 분석

1993년 규제 준응도 제고의 필요성이 제기된 이후 OECD는 규제준응에 대한 논의를 정리하여 1999년에 발표한 규제준응에 대한 종합 보고서에서 규제불응의 요인을 다음과 같이 정리하고 있다.

(1) 규제의 목적에 대한 정의에서 오는 실패

1) 규제의 목적은 다른 수단을 통해 더 효율적으로 달성될 수도 있다.

각국 정부는 어떠한 정책 목적을 달성하고자 할 때 그 정책 목적을 달성하기 위해서 가장 적합한 수단이 무엇인지를 분석해 보지 않고 습관적으로 규제 수단에 의존하는 경우가 많다. 만일 규제의 목적이 뚜렷이 정의된다면, 정부는 문제의 원인을 정확히 인지할 수 있고 나아

가 가장 덜 강제적이고 가장 효율적인 수단을 찾아낼 수 있을 것이다.

2) 원하는 결과가 무엇인지가 정확하게 정의되지 않는 때도 있다. 때로는 규제가 달성하려는 것이 무엇인지에 대한 뚜렷한 생각도 없이 규제가 만들어지는 경우도 있다.

(2) 규제의 설계에서 오는 실패

1) 규제순응에 비용이 너무 많이 든다.

규제순응에 드는 비용이 너무 높다면 규제의 순응도가 낮아질 것임은 자명하다.

규제순응 비용을 높게 하는 요인들은 여러 가지이다.

- 맞추어야 할 표준들의 수준이 지나치게 높게 책정되어 있다.
- 표준에 맞추기 위해 주어진 시간이 지나치게 짧다.
- 규제가 지나치게 경직적으로 운영되고 있다.

기업들이 규제가 비합리적이라고 판단하게 되면, 순응하는 것을 택하기보다는, 가능하면 규제를 바꾸게 한다든지 혹은 특별한 대우를 받기 위해 규제당국과 로비를 하는 데 시간과 자금을 써 버릴 가능성이 크다.

규제순응과 관련하여 또 하나의 이슈는 규제순응에 들어가는 비용이 상대적으로 중소기업들에게 더 높은 부담으로 작용한다는 것이다.

2) 규제순응에 필요한 요건들이 너무 복잡해서 이해하기가 어렵다.

법률이나 규제를 이해 못한다면 기업이나 일반 국민들이 그 법률이나 규제를 지키기가 어려울 것은 자명하다. 규제를 설계하고 절차를

만들 때, 불확실한 상황까지도 상정한다든지 빠진 것 없이 빈틈 없이 만든다든지 혹은 새로운 문제를 다룬다든지 하려고 하기 때문에 규제를 단순하게 만들지 못하고 따라서 어떻게 순응해야 할지를 이해하지 못하게 해 버리는 우를 범할 수 있다.

3) 규제가 지나치게 법적인 관점으로 설계되고 있다.

규제당국이 규제를 설계할 때 지나치게 “법적으로” 설계할 경우에는 실질적으로 순응도를 높이지 못할 경우가 발생한다. 실질적인 목적과 관계없는 기술적인 규칙들을 지키라고 요구받게 되면 피규제자들로서는 지키고 싶은 의사가 없어지게 되기 때문이다.

4) 서로 다른 정부정책이나 규제수단이 경쟁을 일으킨다.

정부가 피규제자들에게 서로 다른 규제수단이나 정책으로 서로 모순되는 신호를 주게 되면 이러한 규제에 대해서는 순응도가 떨어지게 된다.

5) 규제가 시장 인센티브나 문화적 관습과 상충을 일으키는 수도 있다.

규제가 기존 시장에서 통용되는 관습과 잘 맞지 않거나 문화적 규범이나 사회관습과 상충될 때 역시 규제 순응도가 떨어지게 된다. 물론 규제를 도입하는 목적이 이러한 관습이나 습관을 고치려는 데 있을 수도 있다. 그러나 규제의 준수 방법이 문화와 지나치게 상충한다든지 교육이나 시장의 인센티브 제도 혹은 시민사회의 제도를 통해서도 고쳐지기 힘들다든지 할 경우에는 규제 순응도를 높이기 힘들 것이다.

6) 규제의 대상집단과 사전 의견교환에 실패했든지 혹은 의견교환이 전혀 없었다.

규제를 만들 때 규제 적용의 주요 대상이 되는 집단과 사전적으로 의견을 교환하는 데 실패한 경우에는 위에 언급되어 있는 각 요소들에 해당하는 문제를 해결하지 못함으로써 규제가 실패할 가능성이 커진다.

(3) 규제적용 과정에서 오는 실패

1) 감독하는 데 실패하고 있다.

규정집에는 잘 올라가 있으나 실제로 준수되고 있는지 한번도 감독되지 않은 경우에도 규제 준용도를 높이기 힘들다. 또한 이러한 감독 기능이 제대로 되지 않거나, 주요 대상 분야에서 감독이 이루어지지 않은 경우에도 규제준용의 효율성이 떨어질 가능성이 크다.

2) 절차가 공정하지 못하다.

규제당국이 자신을 불공정하게 취급하고 있다고 느끼게 되면 때로는 이러한 규제들에 준용하기를 거부하는 경우가 발생한다.

3) 규제를 지키지 않은 행위를 제지하지 못한다.

규정을 지키지 않았을 때 이득은 큰 반면에 적발될 가능성이 낮다면 이러한 규제적용 방식으로는 규제를 지키지 않는 행위를 제지하지 못한다.

“제지불가능의 함정”의 가능성 : 적발되었을 때의 벌칙이 규제를 지키지 않았을 때 얻어지는 수익보다 훨씬 작다면 기업들이 규제를 지키지 않을 가능성이 높다. 그렇다고 지나치게 벌칙을 높게 하면, 적발된 기업들이 파산하고 그러한 벌칙 때문에 신규 기업이 진입하려고 하지

않을 수도 있다.

더욱이, 규제당국의 인원 부족을 이유로 규제집행 과정에서 감독 기능이 소홀해지면 규제를 준수하지 않는 행위가 적발될 가능성이 작아지고 그만큼 규제의 순응도도 낮아지게 된다.

(4) 규제, 규제당국 또는 규제법정주의에 대한 신뢰도를 높이지 못하는 실패

높은 순응도를 끌어내지 못하는 규제는 이러한 규제의 실패가 기업이나 일반 국민들의 규제 전체에 대한 신뢰도를 떨어뜨려 규제의 필요성에 대한 신뢰도가 무너지게 되는 악순환에 빠질 우려가 있다.

이렇게 되면 규제는 물론 규제당국 더 나아가 규제법정주의 자체에 대한 신뢰도가 떨어져 다시 규제에 대한 순응도를 떨어뜨리게 될 것이다.

Ⅲ. 규제 순응도 제고를 위한 방안

앞장에서 분석한 규제불응이 일어나는 원인을 파악한 후에는 이러한 원인들에 대처하는 방안을 모색함으로써 규제 순응도를 제고하기 위한 방안을 제시할 수 있을 것이다.

여기서는 우선 OECD에서 제시한 좋은 규제를 만들기 위한 체크리스트를 먼저 제시한 뒤에 그 다음으로 OECD에서 구체적으로 규제의 순응도를 제고하기 위하여 논의하고 있는 여러 가지 수단들을 검토한 후에 네덜란드, 한국 등의 정부에서 연구한 바 있는 규제 순응도 제고를 위한 방안들을 검토해 보기로 한다.

1. OECD에서 제시하고 있는 좋은 규제를 위한 원칙³⁾

<질문1> 문제가 정확히 정의되었는가?

해결해야 할 문제는 정확히 규정되어야 하며, 그 본질과 규모에 대한 명확한 증거가 있어야 하고, 그것이 발생한 이유를 설명하여야 한다(규제의 영향을 받는 당사자들의 인센티브를 알아낼 것).

3) 이 원칙들은 OECD가 1995년에 발표한 보고서 OECD-GD(95)95, "Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation"에서 제시되고 있다.

<질문2> 정부의 조치가 정당화되는가?

정부의 개입은 문제의 본질, 예상되는 정부 조치의 비용 및 편익(정부 유효성의 현실적인 평가에 기초한), 정부개입을 대신하여 당해 문제를 처리할 수 있는 대안 등을 고려할 때 정부 조치가 정당화된다는 명백한 증거에 기초하여야 한다.

<질문3> 규제가 정부 조치 중 최상의 형태인가?

규제담당자는 규제 도입의 초기 과정에서 다양한 규제 및 비규제 정책수단들에 대한 충분한 비교를 행하여야 하며, 비용, 편익, 분배적 효과 및 행정적 요건과 같은 관련 문제들을 고려하여야 한다.

<질문4> 규제에 대한 법적 기초가 존재하는가?

모든 규제 결정이 “법의 지배”를 엄격히 따르도록 규제과정을 고안해야 한다. 즉 모든 규제가 상위의 규제에 의해 인가되고 조약상 의무와 일치하며, 확실성의 원칙, 비례성의 원칙과 같은 관련 법원리 및 적용가능한 절차적 요건에 합치하도록 책임이 명시되어야 한다.

<질문5> 이러한 조치를 위한 적절한 레벨의 정부기관은 어디인가?

규제당국은 조치를 취하기에 가장 적절한 레벨의 정부기관을 선택하여야 하며, 만일 여러 레벨의 정부기관이 관련되어 있다면 이들 정부기관들간의 협력에 관한 효과적인 체계를 마련하여야 한다.

<질문6> 규제의 편익이 비용을 정당화하는가?

규제당국은 각각의 규제 제안 및 실행가능한 대안의 예상되는 총비용 및 총편익을 추정하여야 하며, 이러한 추정치를 접근가능한 형태로

정책결정자들이 이용할 수 있도록 하여야 한다. 조치가 취해지기 이전에 정부 조치의 비용이 그 편익에 의해 정당화되어야 한다.

<질문 7> 전 사회에 걸친 효과의 분배가 투명한가?

배분 및 형평에 관한 가치가 정부개입의 영향을 받는 한, 규제당국은 전 사회집단에 걸친 규제의 비용 및 편익의 분배를 투명하게 하여야 한다.

<질문 8> 이용자들이 볼 때 규제가 명확하고, 일관성이 있으며, 이해할 수 있고, 접근가능한 것인가?

규제당국은 규제의 규칙들이 예상되는 이용자들에게 이해될 수 있는지를 평가하여야 하며, 이를 위해 규칙의 원문 및 구조가 가능한 한 명확하도록 조치를 취해야 한다.

<질문 9> 모든 이해당사자들이 자신들의 견해를 제시할 기회를 가졌는가?

규제는 공개적이고 투명한 방식으로 개발되어야 하며, 규제의 영향을 받는 기업 및 노동조합, 기타 이해집단 및 기타 레벨의 정부기관과 같은 이해당사자들로부터의 효과적이고 시의적절한 견해 제시가 나올 수 있도록 적절한 절차가 마련되어야 한다.

<질문 10> 규제에 대한 순응을 어떻게 달성할 것인가?

규제당국은 규제가 효력을 발휘하는 통로인 인센티브와 제도를 평가해 보아야 하며, 이것들을 최대한 활용할 수 있는 시행 전략을 고안하여야 한다.

2. OECD에서 논의되고 있는 규제 준수도 제고를 위한 수단

(1) 문제의 정확한 인식과 분석

규제 준수도를 높이는 데 있어서의 가장 큰 장애요인 중의 하나는 규제를 통해 고치려고 하는 문제점에 대한 정보가 불충분한 점이다. 이러한 문제를 해결하려면 중요한 위해, 리스크 혹은 저해 행위 등을 체계적으로 인식하기 위한 방법론과 데이터 수집체계를 정비하는 것이 첫 번째로 고려해야 할 조치이다. 이러한 정보가 수집되면 문제를 정확히 인식하고 무엇이 중요한지 우선순위를 매길 수 있으며 나아가 적절한 해결책을 마련하고 결과를 측정할 수 있게 된다.

규제준수의 실패와 대처방안
(OECD의 규제준수 제고 8대 원칙)

A. 규제설계의 단계

1. 문제의 정확한 인식과 분석
2. 정부규제에 대한 대안의 모색
3. 자율적 준수의 가능성을 극대화할 수 있도록 하는 규제의 설계

B. 규제적용의 단계

4. 자율적이고 준수율이 높은 준수에 대한 보상이나 인센티브를 마련
5. 기업의 준수능력을 고양
6. 준수도가 낮을 경우 감시기능을 강화
7. 자율적 준수가 실패할 경우, 복원적 처벌로 대응
8. 복원적 처벌이 실패할 경우, 그에 상응하는 규제 집행의 강화

(2) 정부규제에 대한 대안의 모색

규제에 대한 불응 문제는 때로는 강제적인 정부규제 대신에 다른 대안을 적용하면 저비용으로 규제가 추구하던 목적이 달성되는 결과를 가져오면서 간단히 해결될 수도 있다. 규제에 대한 대안이 반드시 순응도를 제고한다고는 볼 수 없으나 때로는 규제보다도 규제 목적을 달성하는 데 효율적인 대안도 있을 수 있기 때문이다.

규제의 대안으로 제시할 수 있는 수단들로서는,

- ① 피규제자들에 대한 정보 혹은 권고의 제공
- ② 정부지출의 증대
- ③ 자율적인 행동지침의 채택
- ④ 자율협정
- ⑤ 경영상의 표준 설정
- ⑥ 조세유인
- ⑦ 규제순응권리의 시장거래 등이 제시될 수 있다.

이러한 대안들은 꼭 따라야 할 어떠한 규칙을 지키게 하기보다는 시장기능을 활성화하고 피규제자인 민간이 그들 방식대로 규제의 목적을 달성하게 하는 것을 지향하고 있는 것이다.

다만, 이러한 방식의 대안으로도 규제에 대한 순응도를 높게 유지하기 위해서는 어떤 형태로든 정부의 감시 및 집행을 위한 지원이 있어야 한다.

이 밖에도 규제에 대한 대안을 활용하는 방식은 다음과 같은 장점을 가진다.

- 정부의 규제 운용 및 규제집행을 위한 자원을 절약할 수 있다.
- 피규제자들은 스스로가 설계하는 데 참여한 표준이나 기준을 지킬 가능성이 크다.

- 이러한 규제의 대안은 특히 기술, 문화, 기업 행태 면에서의 변화에 보다 신축적으로 대응할 수 있다.
- 나아가 국제적 내지는 국외 차원의 문제를 다루는 데도 유용하게 활용될 수 있는 측면이 있다.

그러나, 이러한 대안들은 다음과 같은 약점을 가질 수도 있다.

- 이러한 민간 차원의 자율규제들은 정부규제가 가지는 공익성 혹은 책임성이 결여되거나 혹은 시장경쟁을 저해하는 방식을 택할 수도 있다.
- 이러한 자율규제의 좋은 이미지를 악용하는 free-rider로서의 개인이나 기업들이 나타날 수도 있다.
- 정부규제가 필요한데도 이를 지연시킬 수도 있고, 이러한 자율규제가 잘못 설계될 경우에는 관련 산업이나 정부에 대한 신뢰도를 떨어뜨릴 수도 있다.

1) 경제적 인센티브

규제에 대한 대안으로서 조세적용의 차별화, 부담금 부과, 보조금의 공여, 수익자 부담 혹은 외부효과를 내부화하는 데 대한 보상 등의 형태의 경제적 인센티브를 활용할 수 있다.

혹은 시장거래가 가능한 허가권을 시장에서 거래할 수 있게 하는 것도 좋은 대안이 될 수 있다.

적어도 이론적으로는 이러한 조세 유인이라든지 허가권의 거래와 같은 수단은 시장원리에 부합하므로 규제순응의 실패를 방지하는 데 매우 효율적이다. 그러나, OECD가 조사한 바에 의하면, 이러한 수단의 성공 여부는 역시 정부가 얼마나 규제적용 과정에서 감시 및 집행 기능을 담당해 주느냐에 달려 있는 것으로 나타났다.

2) 자율규제

자율규제는 어떠한 형태로든 조직화된 단체가 그 구성원의 행동을 스스로 규율하는 협정이다. 즉, 민간기구와 정부가 규제의 권한 및 감시 기능을 공유하는 형태의 각종 조합의 협정 혹은 공동규제 협정 등이다. 가장 기본적인 것으로는 일정한 행동지침을 만들어 두고 이를 자율적으로 지키게 하는 것이다. 경우에 따라서는 이러한 자율규제가 정부규제의 훌륭한 대안이 되기도 한다.

그러나, 일부 자율규제들은 책임감의 부재, 투명성 부족 혹은 자율규제 미준수 시의 제재 수단 미비 등의 문제로 인해서 규제의 좋은 대안이 될 수 없는 경우도 있다.

3) 정부와 민간 단체 사이의 자율협정

정부규제와 자율규제 사이의 형태로서 두 가지의 약점을 보완하는 수단으로 정부와 민간 단체들이 자율적인 협정을 맺을 수도 있다. 이러한 자율협정을 체결하게 되면, 정부는 규제목적과 관련하여 민간단체들과의 정책의견 수렴, 참여도의 제고 나아가서는 상호 파트너십의 형성을 기할 수 있게 된다. 최근 문제시되고 있는 온실가스 배출과 관련하여 이러한 자율협정을 체결하여 해결하는 선진국들이 많이 나타나고 있다.

4) 산업 표준 및 자율적 관리 체계의 허용

규제에 대한 순응도를 제고하고 민간의 순응역량을 키워나가는 다른 한 방법은 산업 표준을 제정하고 이러한 표준을 관리하는 자율적인 관리 체계를 허용하는 방법이다. 이러한 표준의 장점은 잘 제정되기만 하면, 시장의 힘에 의해서나 혹은 적어도 독립된 제3의 기구나 표준전

문기관에 의해 자동적으로 집행이 보장되게 할 수 있다는 것이다. 예를 들자면, 국제적으로 인정되고 있는 환경과 관련한 ISO 14000 시리즈는 세계적인 우량기업들이 모두 채택하고 있는 순응도 높은 표준이 되고 있다.

(3) 자율적 순응의 가능성을 극대화할 수 있도록 하는 규제의 설계

OECD 선진국 정부 중에서는 과거와 같은 지시·통제형의 규제를 지양하고 기업의 자율적인 순응을 높일 수 있는 형태로 규제를 설계하는 것을 시험해 보는 나라들이 늘어나고 있다.

1) 정해진 규칙보다는 성과에 바탕을 둔 기준 설정

이런 경우 어떤 규제의 목적을 달성하기 위해 특정 행위를 금지하거나 조장하는 규칙을 제정하기보다는 어떤 결과를 지향하는 기준을 설정하여 준다. 즉, 표준을 설정하여 줌으로써 규제의 목적이나 어떤 특정 한 가치를 달성하기 위한 수단은 명시하지 않고 기업에 자율권을 주는 것이다.

이 경우 특정 정책 목적을 달성하기 위한 수단보다는 목적 자체를 중시함으로써, 피규제자에게 가장 효율적으로 혹은 가장 비용이 적게 드는 수단을 선택할 수 있는 자유를 제공하게 된다. 이렇게 함으로써 규제를 준수하기 위한 비용을 최소화할 수 있고 바람직한 결과를 얻기 위한 가장 합리적인 수단을 찾게 만드는 것이다.

다만, 이러한 성과 지향적 표준 설정의 수단도 몇 가지 단점을 가지고 있는데, 그것은,

- 어떠한 수준의 순응도가 적절한 수준인지 불분명한 경우도 있다.
- 규제가 고치려고 했던 문제를 규제당국보다는 피규제자가 훨씬 잘

알고 있다는 상황을 전제해야 한다.

- 이러한 폭넓은 기준을 가진 표준을 설정하게 되면, 규제순응에 대한 감시나 집행이 용이하지 않게 된다. 특히, 결과나 성과에 대한 측정이 불가능할 때는 더욱 그렇다.

그렇지만, 규제당국과 피규제자 사이의 충분한 협의를 거쳐서 이러한 형태의 성과 지향적인 표준을 설정할 경우에는 분명히 특정한 규칙을 강제하는 것보다는 좋은 결과를 기대할 수 있는 것으로 나타났다. 주의해야 할 것은 중소기업과 같이 성과 지향적인 표준을 스스로 달성하기 위한 기술적인 능력이 부족한 피규제자에 대한 특별한 배려가 있어야 한다는 점이다.

2) 과정 중시의 규제

지시·통제형 규제의 또 하나의 대안은 과정에 바탕을 둔 규제를 사용하는 것이다. 이러한 형태의 규제는 기업들로 하여금 규제의 목적을 달성하기 위한 스스로의 경영 시스템을 도입하도록 하는 것이다.

이러한 형태의 규제의 장점으로서,

- 기업들로 하여금 어떻게 규제의 목적을 달성할지를 스스로 결정하게 허용함으로써, 경쟁력과 기술을 제고하는 형태의 준수 방법을 개발하게 한다.
- 문제가 일어나기 전에 이를 사전에 예방하는 행동을 가능하게 한다.
- 국제적인 기준에 부합하게 한다.
- 기업들로 하여금 기업 스스로에게 주어진 특유의 위험해결 방식을 개발하게 한다.
- 때로는 이러한 형태의 규제는 기업으로 하여금 이러한 규제 자체를 자신들의 사업 목적이나 경영 절차에 직접 도입하는 것을 가능

하게 한다.

그렇지만 단점도 없지 않은데,

- 규제목적은 자동적으로 달성하게 하는 접근방식은 비용이 대단히 높게 들 수도 있다. 특히, 중소기업에는 더욱 그렇다.
- 감시하거나 집행하기가 어렵다.
- 의도적인 행위를 통한 非순응에는 적절하게 대응하지 못하는 경우가 있다. 이 경우 성과지향적인 규제를 보완적으로 함께 적용하는 것이 좋다.
- 성과지향적인 규제와 마찬가지로, 규제 불응을 유발하는 가능성을 스스로 해결할 수 없는 피규제자(특히 중소기업)들에 대해 기술적인 지침이나 권고를 제공할 필요가 있다.

(4) 자율적이고 준수율이 높은 순응에 대한 보상이나 인센티브를 마련

규칙을 잘 설계하거나 특히 감시 및 집행 체계를 잘 설계하는 것도 규제의 준수도를 높일 수 있다. 즉, 자율적으로 준수도가 높다든지 혹은 순응을 위한 좋은 아이디어를 제공한다든지 했을 때 이에 대한 보상이나 인센티브를 마련해 주는 것도 준수도를 높이는 수단이 될 수 있다. 이러한 종류의 정책에는 통상적인 감시활동을 줄여준다든지, 규제불응에 대한 벌칙을 감해 준다든지, 혹은 준수도가 높은 경우에는 라벨이나 마크 등의 사용을 허가하는 절차를 간소화해 준다든지 혹은 규제불응 행위를 스스로 개선해 나가는 노력에 대해 보상해 준다든지 하는 등의 수단들이 포함될 수 있다.

특히 (2)항에서 다룬 바 있는 규제의 대안으로서의 자율규제, 자발적인 내부경영기준의 채택 등과 같은 수단들에 대해 보완하는 정책 수단으로서 이러한 보상이나 인센티브 제도를 활용할 수도 있다. 심지어는

보상이나 인센티브는 정부규제에 대한 순응도를 높이기 위한 수단으로도 활용될 수 있다.

그렇지만 보상이나 인센티브가 규제순응에 앞서가는 기업을 장려하기 위해 사용되어야 함은 잊지 말아야 한다. 즉, 규제 순응도가 높아지면 보상이나 인센티브를 공여하는 기준도 높아져야 한다.

자율적인 높은 순응도에 대해 보상하는 또 다른 한 방법은 실효성 있는 순응 체계를 갖추고 있는 기업에 대해서는 어쩌다가 법을 어겼더라도 그에 따른 벌칙을 경감해 주는 방법이다.

(5) 기업의 순응능력을 고양

규제 순응도를 높이기 위한 제도를 아무리 혁신적으로 잘 갖추어 놓았다 하더라도 기업들이 규제에 순응할 능력이나 전문성이 없을 경우에는 그 제도는 유효하지 못할 것이다. 만일 특정 규제가 대상으로 하는 기업들이 전문성이 없거나 정보나 기술적 능력이 부족하다면, 근로자 보상과 관련한 규제 같은 경제적 인센티브 제도나 벌칙과 같은 억제하기 위한 장치가 갖추어져 있다고 하더라도 거기에 제대로 순응하지 못할 것이다.

따라서 규제당국이 규제 순응도를 제고하기 위해서 가장 먼저 할 수 있는 일은 교육·훈련, 기술적 지원, 상담기능, 전문가의 양성 등을 통해 피규제자들인 기업이나 단체들의 규제순응에 필요한 능력을 향상시키는 일일 것이다.

특히 순응 능력 향상 문제는 중소기업들의 경우에 더욱 중요하다. 중소기업들은 규제순응에 필요한 전문성을 갖추기 위한 투자를 할 여력이 없는 경우가 많기 때문이다.

(6) 준용도가 낮을 경우 감시기능을 강화

준용 친화적인 규제를 설계하는 노력은 반드시 준용도를 높이기 위한 규제 체계의 감시 및 집행의 노력으로 뒷받침되어야 한다.

이러한 분야에서 가장 잘 개발되어 있는 분야는 준용도를 감시하기 위한 목적의 “리스크 분석 접근방식”이다. 규제당국은 데이터를 분석하여 어느 분야에서 규제불응의 리스크가 가장 큰가를 파악하고 언제 어느 과정에서 감독 활동을 해야 할지를 결정해야 한다.

1) 계층화의 기법

계층간 분리 대응 기법이 이 경우 유용한 기법이 될 수 있다. 모든 피규제자들을 전부 감독한다는 것이 불가능할 것이므로, 피규제자들을 각종 기준으로 여러 계층으로 분류한 뒤에 각 계층마다 감시·감독의 기법을 달리하여 적용하는 것이 유용한 감시 방법이 될 수 있다.

계층화하는 기준은 여러 가지가 될 수 있다. 가장 손쉬운 기준이 기업의 규모가(예를 들면, 고용자 수, 매출액, 자산, 시장점유율 등) 될 수 있다. 대기업의 경우 감시가 미흡하여 규제불응이 일어날 경우 그 리스크도(예를 들면, 오염물 배출, 피용자 상해 혹은 소비자의 불만 등) 그만큼 크다고 판단한다면, 대기업들에는 거의 전수 조사 형태의 감시·감독을 행하는 것이 좋을 것이다.

또 다른 기준으로 제시할 수 있는 것이 기업의 입지가 될 수 있다. 예를 들면 주거지에 가까운 기업의 환경 파괴형 규제불응의 효과는 이웃 주민들에게 직접적인 피해를 가할 수 있기 때문이다. 그 밖에 과거의 규제불응의 전력, 설비의 연한 등도 기준이 될 수 있다.

2) 맞춤형 감시·감독

또 다른 한 방법은 감시·감독의 자원을 개별 기업별로 규제준용의

능력(개별 기업들의 리스크에 대응하려는 의도까지 포함)에 따라 차별적으로 동원하는 방법이다. 즉, 기업 스스로가 규제가 목적으로 하는 리스크를 분석하고 규제순응 시스템을 마련하고 있다면, 그 기업에 대해서는 감시·감독의 우선순위를 낮추어 줄 수 있는 것이다.

이러한 계층화, 맞춤형 방식의 감시·감독의 방법이 매우 유용하기는 하지만 다음과 같은 단점을 가질 수도 있다.

- 규제당국에는 리스크를 평가하고 어디에 자원을 집중해야 할지를 판단해야 하는 부담이 주어지고, 계층화된 그룹별로 어떤 방식의 감시·감독 방법을 동원해야 할지를 결정해야 하는 만큼 새로운 복잡함이 더해질 수 있다.
- 복잡한 요소를 도입한 만큼, 규제의 설계 과정에도 더 시간이 걸리게 된다.
- 대상집단의 관점에서 보면, 계층화나 목표기업의 선정 등의 방법이 기업들을 일관성 있게 다루지 않는 것처럼 비쳐질 수 있다.
- 이렇게 불공정하다는 판단이 심각해질 경우에는 법률적으로 이러한 방법을 동원하지 못할 가능성도 배제할 수 없다.

아래의 두 가지 문제를 해결하는 방안은, 이러한 모든 계층화의 방법 등을 매우 투명하게 적용하여 어떤 기업이 면제를 받고 어떤 기업이 감시·감독을 받는지를 분명하게 하고, 나아가 같은 상황의 기업들 사이에는 적어도 같은 취급을 받는다는 것이 분명해야 한다.

(7) 자율적 순응이 실패할 경우, 복원적 처벌로 대응

규제의 순응도를 높이기 위해서는 규칙을 어겼을 때 자동적으로 처벌을 사용하기보다는 앞에서 예를 들었듯이 인센티브를 제공하거나 자율적 순응을 장려하거나 혹은 가능한 한 자율규제, 내부경영 지침,

시장기능 등을 통해 기업의 준용능력을 높여주는 노력을 하는 것이 좋을 것이다. 그리고 기업이나 단체들이 처음 규제에 불응하였을 경우, 준용을 제고하기 위한 접근 방식은 단순히 즉각 처벌 형태의 집행방식을 취하지 않고 가능한 한 규제준용 형태로 복귀할 수 있도록 유도하는 방식이 되어야 할 것이다.

범죄에 대한 사법적 처벌의 방법으로서도 징역형을 처하기보다는 범죄의 가해자로 하여금 피해자가 입은 피해를 복구해 주게 하는 것이 더 좋은 방법이 될 수가 있듯이, 규제불응이 일어났을 경우에도 이러한 규제불응을 통해 일어난 위해를 바로잡고 나아가 규제에 불응한 피규제자가 다시 규제에 준용할 수 있도록 하는 이른바 복원적인 방법의 처벌방식이 바람직할 것이다.

(8) 복원적 처벌이 실패할 경우, 그에 상응하는 규제 집행의 강화

위에서 다룬 복원적 처벌은 물론 이러한 과정이 실패할 경우 더욱 강력한 처벌로 뒷받침되어야 한다. 이런 방법으로 대응해야만 악의를 가지고 규제에 불응한 기업에 대하여 그에 상응하는 조치를 취할 수 있기 때문이다.

그리고, 피규제자인 대상기업들로 하여금 복원적 처벌이라는 “가벼운 조치” 뒤에는 항상 벌금, 면허 정지 등의 더욱 강력한 처벌이 기다리고 있다는 점을 인식하게 하여야 규제준용을 보장받을 수 있다.

이 경우 염두에 두어야 할 것은 규제당국이 특정한 규제불응의 형태마다 적절하게 대응되는 처벌 조치들을 확보해 두어야 한다는 것이다. 즉, 설득적이고 복원적인 전략으로부터 시작하여 좀더 처벌성이 강한 전략까지 모두 갖추고 있어야 한다는 것이다.

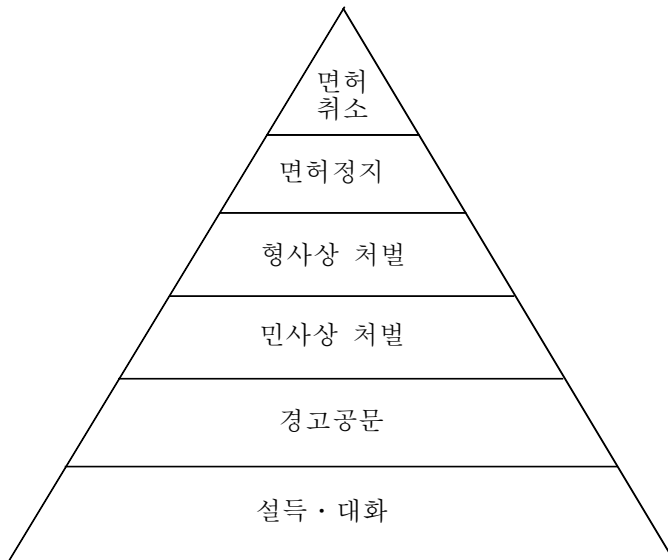
강력한 처벌을 적용함으로써 규제준용의 상태로 돌려놓았을 때에도

규제당국은 계속 강력한 처벌을 고집하기보다는 다시 가벼운 조치 쪽으로 옮길 수도 있을 것이다. 이는 규제에 대한 기업들의 저항을 줄이기 위해서 필요하다.

만일 한 차례의 강력한 처벌을 적용하였음에도 규제순응의 상태로 돌려놓는 데 실패했다면 규제당국은 더욱 강력한 처벌로서 대처할 수 밖에 없을 것이다.

이러한 일련의 조치들 즉, 규제의 순응도를 높이기 위한 조치들을 그림으로 표시하면 다음과 같다.

<그림 1> 규제순응도 제고를 위한 규제 집행의 단계



자료 : Ayres, I & Braithwaite, J. (1992), *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, New York.

3. 여타 규제 순응도를 제고하기 위한 방안

(1) 네덜란드 정부가 제시한 규제 순응도의 결정 요인 11가지

1) 자발적 순응의 차원

(정부의 규제집행 노력이 없어도 규제에 대한 자발적인 순응이 일어나게 하는 요인)

요인 1 규칙에 대한 지식

목표로 삼은 피규제자들이 법률과 규제에 익숙한가? 법률과 규제가 명확한가?

요인 2 비용과 편익에 대한 고려

규제를 어기거나 지킬 때 그 결과로 얻어지는 이익과 불이익에 대한 정확한 정보가 있는가?

요인 3 법의 수용 정도

목표로 삼은 피규제자들이 어느 정도 정책, 법률 및 규제를 수용할 자세가 되어 있는가?

요인 4 자발적인 의지

목표로 삼은 피규제자들이 법률과 규제를 지키려고 하는 근본적인 의지나 습관이 있는가?

요인 5 간접적인 관리

목표로 삼은 피규제자들이 규제에 불응하는 경우 그것이 제3의 그룹

(특히 비정부 단체)에 의해 어느 정도 발각되고 거부되고 있는가? 그리고 이러한 제3의 그룹에 의해 가해지는 처벌이 어느 정도 가능하고 나아가 어느 정도 엄격한가?(예를 들면, 고객/계약 당사자를 놓치거나 명성을 잃게 되는 등)

2) 감시·감독의 차원

(규제집행이 규제 순응에 미치는 영향의 차원)

요인 6] 간접적인 고발의 가능성

공식적인 조사 기간이 아니라 하더라도 범칙 행위가 적발되고 그것이 규제당국에 고발될 가능성이 있는가?

요인 7] 감시·감독의 가능성

규제당국에 의해 행정감사나 실질적인 조사를 받을 가능성이 있는가?

요인 8] 적발의 가능성

규제당국에 의해 행정감사나 실질적인 조사를 받는 동안에 범칙이 적발될 가능성이 있는가?

요인 9] 선택될 가능성

리스크를 분석하거나 목표로 할 기업들, 일반 국민들 혹은 분야를 분석했을 때 감시·감독 및 적발의 대상이 될 가능성이 높아지는가?

3) 처벌의 차원

요인 10 처벌의 가능성

법칙이 감시·감독 혹은 형사상의 조사시 발견되었을 때 처벌을 받을 가능성이 얼마나 큰가?

요인 11 처벌의 엄격성

처벌이 어떤 형태이며 얼마나 엄격한가? 그리고 처벌이 부과됨에 따라 부차적인 효과가(기업에 대한 존경심이나 명성이 상실되는 위험) 일어날 가능성은 있는가?

(2) 한국 연구에서 제시된 규제준용 확보 전략

한국정책학회(2000)가 규제개혁위원회의 의뢰를 받아 연구한 「규제 준용(Regulatory Compliance)에 대한 체계적 접근에 관한 연구」에 의하면 규제준용을 확보하기 위한 전략은 크게는 여섯 가지로 그리고 세부적으로는 17가지로 제시되고 있다.

이러한 원칙들은 아직 이론적 접근 단계에 머무르고 있지만 상당한 시사점을 제공한다.⁴⁾

한국정책학회가 연구보고서로 제출한 규제준용 확보전략에 대한 구체적 원칙은 다음 표와 같이 제시되고 있다.

4) 이 연구보고서에서 제시한 규제 준용도 제고를 위한 원칙들은 우리 정부의 정책에 반영되고 있는데, 우리 정부가 제시한 규제 준용도 제고의 일반 원칙은 <부록>을 참조하기 바란다.

<표 1> 규제순응 향상을 위한 일반적 원칙

원칙	내용
원칙 1	규제현장의 문제를 체계적으로 파악하고 분석해야 한다.
1-1	규제현장의 문제 파악·분석을 위한 추진체계의 정비가 필요하다.
1-2	규제대상집단의 특성 및 현실적 여건을 고려하는 문제파악이 되어야 한다.
1-3	규제의 문제 확인 및 분석 활동은 지속성을 띠어야 한다.
원칙 2	규제정책의 내용 및 결정과정이 규제순응 친화적이어야 한다.
2-1	규제결정이 규제현장의 문제파악을 기초로 행해져야 한다.
2-2	규제개혁 추진기관 내에서의 업무공조체제가 구축되어야 한다.
2-3	규제결정시 규제대상집단 및 제3차 집단의 의견수렴을 공식화한다.
원칙 3	규제순응 확보를 위한 순차적 접근전략을 수립·실시한다.
3-1	규제수단은 대상집단의 특성에 따라 적절하게 선택되어야 한다.
3-2	가능한 한 규제대상집단에 규제수단 선택의 폭을 넓혀준다.
3-3	다양한 규제수단이 순차적으로 활용되어야 한다.
원칙 4	규제순응 확보를 위한 기반조성의 중요성을 인식하고 노력해야 한다.
4-1	규제대상집단 및 집행관료에 대한 교육 및 홍보의 실시를 통해 규제의 정당성과 그 내용을 충분히 사전에 인식시켜야 한다.
4-2	제3차 집단과의 연계를 통해 규제정책공동체를 형성한다.
4-3	규제정책의 목표 및 필요성에 대한 정치사회의 지지를 확보한다.
원칙 5	규제정책의 집행가능성 제고를 위한 정책적 지원을 강화한다.
5-1	규제기관의 집행에 필요한 자원의 확충을 도모한다.
5-2	규제대상집단의 규제순응능력을 개발하여 적극 활용한다.
원칙 6	규제순응 정도를 지속적으로 평가하고 그 결과를 활용한다.
6-1	지속적으로 규제순응을 모니터링하고 적절한 보완대책을 마련한다.
6-2	규제순응의 효과를 분석하고, 이를 규제개혁에 적극 반영한다.
6-3	규제순응의 평가를 위한 지표를 개발한다.

IV. 결어 : 규제 순응도 제고를 위한 정책 과제

우리나라에서는 규제를 만들어내는 정부가 대체로 규제가 지향하는 정책 목적은 우선시하면서 그렇게 만들어진 규제들이 그 규제가 목표로 하는 피규제자들, 즉 규제의 대상집단들에 의해 잘 지켜질 것인지의 규제순응 문제는 대단히 소홀하게 다루는 경향이 있다. 따라서 우리나라의 많은 규제들이 순응도가 매우 낮다는 지적을 받고 있다.

규제의 순응도가 낮다는 것은, 지금까지의 분석을 잘 정리하여 보면 경제 전체에 막대한 비용과 비효율을 초래한다는 것을 알 수 있다. 즉, ① 피규제자들이 규제에 순응하기 위한 비용을 많이 들게 하고 ② 규제 당국이 피규제자들을 규제에 순응시키기 위하여 규제를 집행하는 데에도 비용이 많이 들게 하기 때문이다. 결국 규제의 순응도가 낮게 되면 우리 경제 전체에 규제로 인한 비용을 초래하게 되고 경제 전체의 효율성을 낮추게 되는 셈이다.

그러나 우리나라의 많은 규제당국들은 스스로가 만들어낸 규제에 대한 순응도가 낮은 점을 해결하는 방법으로 규제의 순응도를 제고하려는 노력을 기울이지는 않고 규제당국이 중요하게 생각하는 정책 목적을 달성하기 위하여 오히려 규제 집행의 강도만 높이는 식으로 대처하는 경우가 많다. 이 경우 규제집행의 강도를 높이면 높일수록 규제에 대한 순응도 제고의 효과는 작은 반면에, 경제 전체에 미치는 비용의 증대 효과 다시 말하면 경제 전체의 효율이 떨어지는 효과는 더욱 커지게 되는 것이다.

따라서 우리 정부도 향후에는 규제의 순응도를 높이기 위한 노력으로서 이미 OECD에서 논의되고 있는 여러 가지 대안들을 감안하여 규제불응이 일어나는 원인들을 면밀하게 살펴보고 나아가 이러한 원인들을 치유하기 위한 근본적인 대응방안을 마련함으로써, 규제의 순응도를 제고하여 규제들이 지향하는 정책 목적도 달성하는 한편, 경제전체의 효율을 제고하는 데에도 기여하여야 할 것이다.

이하에서는 우리나라의 현실을 감안하여 지금까지 논의된 규제 순응도를 제고하기 위한 여러 방안 중에서 가장 중요한 정책 과제들을 제시해 보기로 한다.

1) 규제의 정책 목적을 재검토하라.

순응도가 낮은 규제들에 대해서는 먼저 규제가 지향하는 정책 목적을 다시 한번 검토해 보아야 한다. 이는 이들 순응도가 낮은 많은 규제들이 지나치게 이상적인 정책 목적을 가지고 있거나, 혹은 이미 그 정책 목적이 낡아 버렸거나 혹은 드물게는 달성되어 버린 경우도 있을 수 있기 때문이다.

2) 피규제자들과의 대화를 통해 규제불응의 원인을 파악하라.

순응도가 낮은 규제들에 대해서는 왜 순응도가 낮은지에 대해서 규제의 대상집단인 기업들이나 일반 국민들을 대상으로 의견을 수렴해 보는 것이 절대적으로 필요하다. OECD에서 제시한 방안에서도 드러났듯이 가장 첫 단계는 역시 규제불응의 원인을 파악하는 과정이 될 것이기 때문이다.

3) 규제가 아닌 대안들, 특히 경제적 인센티브를 활용하라.

우리나라의 기업들이나 일반 국민들은 모든 규제들을 규칙의 형태로 강제받아 오는 데에 익숙한 셈이다. 그렇지만, 경제적 인센티브에 비교적 민감한 반응들을 보여 왔다는 점을 착안한다면 우리나라에서도 순응도가 낮은 규제들을 고집하기보다는 경제적 인센티브를 잘 활용한다면 규제의 순응도도 높이면서 경제적 효율을 상당히 향상시킬 수 있을 것이다.

4) 민간의 자율규제를 적극 활용하라.

우리나라 규제당국은 민간기업들이나 민간단체들이 스스로 기준을 정하여 어떠한 규제의 목적을 달성하게 하는 것을 대단히 꺼리는 경향이 있다. 이는 민간의 행동, 나아가서는 시장의 작동에 대해 신뢰하지 못하기 때문인 것으로 판단된다. 그러나 지금은 민간기업들 스스로가 윤리경영, 투명경영 등의 지침을 만들고 있고 산업별 단체들의 역량도 많이 높아진 만큼 이들의 의지, 이들의 능력을 믿고 활용하는 노력을 할 필요가 있을 것이다.

5) 감시·감독의 기법을 개발하라.

규제순응을 감시·감독하고 규제를 실질적으로 집행할 때 우리나라 규제당국들이 취하는 일반적인 방법은 모든 대상집단을 모두 조사하겠다는 의지를 보이거나, 혹은 특정 목표기업들만 조사하거나 하는 경우가 나타나고 있다. OECD의 논의에서도 드러났듯이 전자의 방법은 규제당국에나 기업들에 막대한 비용과 자원을 낭비하게 하고, 후자의 방법은 규제집행에 대한 불공정성 문제가 제기되면서 궁극적인 규제의 순응도를 오히려 낮추게 되는 결과를 초래할 수도 있다. 따라서, 일

정 규모 이상의 기업들에 대해서는 전수 조사, 중소기업들에 대해서는 표본 조사 등의 기법을 적용하여 규제의 순응도를 높이는 한편 규제집행의 비용도 절감하는 방안을 마련하여야 할 것이다. 이 경우 이러한 감시·감독을 행하는 기준을 명확하게 함으로써 규제집행의 불공정성에 대한 시비를 미리 차단하여야 할 것이다.

참고 문헌

- 규제개혁위원회 인터넷 사이트, <http://www.rrc.go.kr/Client/top.htm>
- 김도훈 외 (근간), 「지식기반 성장시대의 규제개혁 추진방안」, 산업연구원.
- 한국정책학회 (2000), 「규제순응(Regulatory Compliance)에 대한 체계적 접근에 관한 연구」, 2000. 11. 15. (규제개혁위원회 용역연구)
- Ayres, I & Braithwaite, J. (1992), *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, New York.
- Braithwaite, John(1993), “Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries”, OECD PUMA Occasional Paper, Regulatory Management and Reform Series No 3.
- Leventhal, G.S., “What should Be Done with Equity Theory?” in K.J. Gergen, M.S. Greenberg and R.H. Weiss (eds.) *Social Exchange: Advances in Theory and Research*, Plenum, New York, 1980.
- OCDE-GD(93)63, “Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries”, 1993.
- OECD-GD(95)95, “Recommendation of the Council of the OECD on

- Improving the Quality of Government Regulation”, 1995.
- OECD-PUMA-REG(96)9, “Regulatory Compliance Cost Assessment: U.K. Experience”, 1996.
- OECD-PUMA-REG(98)13, “The Preliminary Report on the State of Regulatory Compliance”, 1998.
- OECD-PUMA-REG(99)3, “The State of Regulatory Compliance: Issues, Trends and Challenges”, 1999.
- OECD-PUMA-REG(99)3-ANN, “The State of Regulatory Compliance: Supporting Materials”, 1999.
- OECD-PUMA-REG(99)10, “Discussion Note on Possible Work of the OECD Public Management Service on Regulatory Compliance, 2000-2002”, 1999.
- OECD-PUMA-REG(2000)8, “Draft Report: Innovative Approaches to Improve Regulatory Compliance in the Field Of Environmental Protection: Non-European Initiatives”, 2000.
- OECD-PUMA(2000)4, “Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance”, 2000.
- OECD-PUMA-REG(2001)5, “Innovative Approaches to Improve Regulatory Compliance in the Field of Environmental Protection”, 2001.
- OECD-PUMA-REG(2001)11, “Options for Future Work on Regulatory Compliance, 2002-2003”, 2001.
- Tyler, Tom, “What Is Procedural Justice? Criteria Used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures”, *Law and Society Review*, 1988, 22: 103-135.

□ 부 록 □

정부가 제시한 규제순응 향상을 위한 일반 원칙

정부가 제시한 규제순응 향상을 위한 일반 원칙

규제정책과정, 즉 결정·집행 및 평가의 전개에 따라 지켜져야 할 원칙들을 단계적으로 제시

원칙 1 규제현장의 문제를 체계적으로 파악하고 분석

- ① 규제현장의 문제파악·분석을 위한 추진체계의 정비
 - 규제분야별 해당 부처와 지방자치단체로 추진체계가 구성되어야 하며 관련 시민단체나 전문가 단체의 참여가 가능한 네트워크를 형성하여 관련정보 및 자료를 체계적으로 수집
- ② 규제대상집단의 특성 및 현실적 여건을 고려하여 문제파악
 - 규제대상집단을 유형화하여 규제대안의 선택과 연결
 - 규제순응에 대한 의지 정도, 순응에 필요한 경제적 부담능력의 보유, 기술·지식 및 정보의 수준 등을 중요한 기준으로 고려
- ③ 지속적 규제 문제확인 및 분석활동 전개
 - 규제정책의 수행시 그 문제 파악 및 분석은 규제결정 단계뿐만 아니라 규제집행 등 정책과정 전반에 걸쳐 지속적으로 수행하여 규제품질의 개선에 적극 활용

원칙 2 규제정책의 내용 및 결정과정이 순응친화적이어야 함.

- ① 규제현장의 문제파악을 기초로 한 규제결정
 - 규제현장과 규제개혁을 연계시키기 위한 한 방안으로서 현재의 규제영향분석제도를 보완
 - 현재의 담당자 개인적 판단 및 정보에 의존하는 경향을 개선하여 전문가에 의한 객관적 분석
 - 결정 담당자가 규제현장의 정보에 용이하게 접근하고, 이를 활용할 수 있는 메커니즘을 구축
- ② 규제개혁추진기관 내에서의 업무공조체제 구축
 - 개별 행정부처나 지방자치단체 내의 규제정책 관련 업무조정
 - 동일 조직 내에서도 규제를 담당하는 여러 부서가 있는데 이들 간의 업무협조가 잘 이루어지지 않아 개별규제의 현장정보가 공유되지 않은 채 단편적인 규제결정 및 집행이 이루어지는 폐해 방지
 - 규제담당기관간의 상의하달식과 하의상달식 정보 접근의 원활화 필요
- ③ 규제결정시 규제대상집단 및 제3자 집단의 의견수렴을 공식화
 - 규제영향분석서 작성단계에서부터 관련 집단의 의견을 적극 반영

원칙 3 규제순응 확보를 위해 순차적 접근전략을 수립·실시

- ① 규제수단은 대상집단의 특성에 따라 적절하게 선택
 - 규제대상집단을 세부적으로 유형화하여 적합한 규제수단을 선택
 - 전통적 정부규제·규제적 대안·비규제적 대안으로 나누어 선택

- ② 가능한 한 규제대상집단에서 규제수단 선택의 폭을 넓혀 줌.
 - 정부가 규제현장의 문제분석을 토대로 타당하다고 판단되는 복수의 규제대안을 제시하고 대상집단이 이들 중 자신에게 적합한 하나를 선택 가능하도록 함.
- ③ 다양한 규제수단을 순차적으로 활용
 - 다양한 규제수단 중 규제대상집단의 능력이나 여건에 적합한 것을 선택한 후 이에 대한 정부의 사후적 평가를 통해 필요한 경우 다른 방식으로 전환
 - 비규제대안(자율규제, 자발적 협약, 경제적 유인 등)을 시행한 후 이것이 실패할 경우에 규제적 대안(성과기준규제, 과정규제, 사후적 통제 등)을 적용하고, 만약 이 방식도 문제가 있다면 전통적인 명령지시적 정부규제로 전환

원칙 4 | 규제순응 확보를 위한 기반조성의 중요성을 인식하고 노력

- ① 규제대상집단 및 집행관료에 대한 교육 및 홍보의 실시를 통해 규제의 정당성과 내용을 사전에 충분히 인식시킴.
- ② 제3자 집단과의 연계를 통해 규제정책공동체를 형성
 - 규제과정에서 규제자를 대신하여 준규제자의 역할을 담당하는 산업협회, 금융기관, 시민단체 등의 집단과 협조체계 구축
 - 은행기관이 대출을 할 때 규제대상기업의 환경과과 행위를 평가하여 그 결과를 반영하거나, 시민단체가 환경과과 행위를 한 기업의 제품에 대해 불매운동을 전개한 사례
- ③ 규제정책의 목표 및 필요성에 대한 정치사회적 지지를 확보
 - 정치권, 언론, 시민단체 등으로부터의 지지 획득을 위한 노력이

평상시에도 일관성 있게 진행

원칙 5 규제정책의 집행가능성 제고를 위한 정책적 지원을 강화

- ① 규제기관의 집행에 필요한 자원의 확충
 - 인력과 예산, 규제집행관료의 전문성이나 공정성 확보
- ② 규제대상집단의 규제순응능력을 개발하여 적극 활용
 - 규제대상 집단에 대한 교육, 보조금 지급, 자문제공 등을 통해 규제순응 역량을 제고
 - 규제대상집단이 규제순응 의지를 가지고 있음에도 불구하고 이것을 행동으로 옮기지 못하는 구체적 이유들을 파악하여 규제개혁에 반영할 수 있는 메커니즘 마련

원칙 6 규제순응 정도를 지속적으로 평가하고 그 결과를 활용

- 규제순응의 성공 또는 실패요인들을 규명하고 이를 정책대안 마련에 활용한 집행기관 또는 관료들의 노력을 평가하여 이들에게 인센티브를 부여

경제효율 향상을 위한 규제 순응도 제고 방안

2002年 12月 20日 印刷

2002年 12月 23日 發行

發行處 **産業研究院**

서울特別市 東大門區 清涼里洞 206-9

電話 : 3299-3114 (代)

☎ 130-742

登錄 1983年 7月 7日 第5-1號

發行人 裴 光 宣

印刷處 台 光 印 刷

購讀問議 : 편집 · 보급팀(3299-3151)

內容의 無斷轉載 · 譯載 禁함.

普及價 3,000원