

## 환경규제 수단의 선택에 미치는 영향요인 탐색\*

: 지방분권화, 입법주체 및 규범형식을 중심으로

Factors Affecting the Choices of Instruments for Environmental Regulation

: Focusing on Decentralization, Bill Proposer, and Forms of Legal Norms

김 권 식\* · 이 광 훈\*\*

Kim, Kwon-Sik · Lee, Kwang-Hoon

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 선행연구 검토
- III. 연구설계
- IV. 분석결과 및 해석
- V. 결론 및 시사점

본 연구는 환경분야 규제 형성과정에서 영향을 미치는 다양한 요인들 중 지방분권화, 입법주체 및 규범형식 측면의 요인이 실제 규제수단 선택에 미치는 영향을 분석하였다. 자료는 규제개혁위원회 등록규제 DB에 등록·공개된 환경부 소관 규제로서 최초 등록 시기부터 이명박 정부 기간까지의 모든 등록규제(총 867건)를 사용하였다. 연구결과, 지방자치제 실시 효과로서 사전승인형 규제는 지방자치제 실시 이후 대폭 감소하는 반면에 시장유인형 규제는 지방자치제 실시 이후 뚜렷이 증가하였다. 또한, 지방정부에 규제권한이 위임된 경우, 그렇지 않은 경우에 비하여 사전승인형 및 투입형 규제의 선택가능성이 낮아지는 반면에 성과형 및 시장유인형 규제의 선택가능성이 크게 높아졌다. 한편, 해당 규제 근거법률의 발의주체가 의원입법인 경우에는 정부입법일 경우에 비하여 투입형 규제가 감소하고 시장유인형 규제가 증가하였다. 법률의 형식인 규제일 경우에는 명령, 규칙, 고시 등과 같

\* 본 논문은 2013년 서울행정학회 동계학술대회에서 발표한 내용을 수정·보완한 것입니다.

\*\* 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소 특별연구원(주저자)

\*\*\* 서울대학교 행정대학원 공공성과관리센터 연구원(교신저자)

논문 접수일: 2014. 2. 14, 심사기간(1, 2차): 2014. 2. 14 ~ 2014. 3. 24, 게재확정일: 2014. 3. 24

은 행정입법의 형식일 경우에 비하여, 명령지시적 규제인 투입형 규제가 감소하는 반면에 비명령지시적 규제인 성과형 규제가 더 많이 나타나고 있다. 향후 우리나라 규제의 합리적 개혁을 위해서는 지방자치제도 및 지방분권의 긍정적 효과를 적절히 활용하여 규제제도를 설계할 필요가 있다. 또한 기존 등록규제들이 형성되는 메커니즘에 대한 이해를 통하여 입법부, 중앙정부 및 지방정부의 행태적 유인과 동기를 고려한 효과적인 규제개혁 방안을 모색할 것이 요구된다.

□ 주제어: 규제, 지방분권, 지방자치제, 입법부, 관료제, 환경규제, 규제개혁, 투입형 규제, 성과형 규제, 사전승인

This article attempts to assess the effects of decentralization, bill proposer, and forms of legal norms on the choices of instruments for environmental regulation. The article analyzes all 867 registered regulations under the ministry of environment in Korea, ranging from the 1960s to 2012. The binary logistic analysis results show that various factors affected the types of regulatory tools. First, introduction of local autonomy since 1991 tends to decrease prior approvals and increase market-based/information tools. Second, regulations mandated to local governments are likely to have less prior approvals/input standards and more output standards/market-based tools. Third, bills proposed by members of the National Assembly tend to have less input standards and more market-based tools than bills proposed by the president. Fourth and finally, with respect to forms of legal norms, regulations included in acts are likely to have less input standards and more output standards than regulations included in administrative legislation such as presidential decrees, ordinances of prime minister and ministries, and administrative rules.

□ Keywords: regulation, decentralization, local autonomy, legislature, bureaucracy, environmental regulation, regulatory reform

## I. 서론

환경분야의 정부규제는 1960년대에 최초로 도입된 이후 다양한 요인에 영향을 받으면서 변천하는 과정을 겪어왔다. 산업화과정에서 심화된 환경오염이라는 외부불경제 문제를 해결할 필요에 따라 정부의 정책적 개입으로서 환경규제는 우리나라 경제성장 과정에서 양적·질적으로 비약적인 증가 양상을 보였다. 하지만, 개발연대를 거쳐 민주화시기에 접어들면서 과도한 국가개입을 줄이고 규제를 완화해야 한다는 공감대가 형성되었고, 이에 따라 1993년 김영삼정부 출범 후 행정쇄신위원회를 중심으로 본격적인 규제개혁이 시작된 이래, 새 정부 출범 시마다 규제완화가 가장 중요한 화두가 되고 있다. 이러한 맥락에서 환경규제 분야 역시 여하히 개혁을 해야 할 것인지에 관하여 다양한 관점의 논의가 진행되어 왔다.

특히 환경분야의 규제는 전형적인 사회적 규제로서 규제완화가 대중을 이루는 규제개혁의 물결 속에서 지속적으로 확대·강화되는 과정을 겪어왔다. 하지만, 사회적 규제라고 해서 무조건 강화되어야 한다는 논리는 현실을 지나치게 단순화하는 위험을 내포하고 있다. 환경적 가치를 추구하는 규제목적 달성을 위해서는 규제의 내용 및 규제대상의 성격, 규제 비용 등을 종합적으로 고려하여 가장 적절한 규제수단을 강구할 필요가 있다. 이와 관련하여 최근 규제유형의 재분류 논의에서는 동일한 규제목적 달성을 위해 보다 부담을 줄일 수 있는 시장유인적 성격의 규제수단을 활용해야 한다는 공감대가 확산되고 있다. 사전승인이나 투입 위주의 규제수단보다는 성과기준 혹은 시장유인·정보 유형의 규제방식이 보다 효율적일 수 있다는 주장이 바로 그것이다(최병선, 2009).

본 연구는 환경분야 규제의 형성과정에서 영향을 미치는 다양한 요인 중에서 지방자치제의 실시 및 지방정부에의 위임과 같은 규제의 분권화 흐름과 입법주체의 특성 및 규제의 규범형식 등과 같은 입법과정 측면의 요인들이 실제 규제수단 선택에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 탐구하고자 한다. 이에 따라 본 연구는 다음과 같은 목적 및 필요성을 바탕으로 수행되었다. 첫째, 이론적 측면에서 효율적인 규제수단 선택의 중요성 및 그 영향요인을 고찰하고 있다. 둘째, 방법론적 측면에서 증거기반 정책결정을 위한 실제 등록규제에 대한 실증분석을 시도하고 있다. 셋째, 정책적 측면으로는 환경분야 규제의 특성 및 형성 메커니즘을 탐구함으로써 궁극적으로 우리나라 규제개혁에 시사점을 제공하고자 한다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. II장에서는 규제수단의 유형 및 선택에 관한 이론적 배경 및 우리나라 환경분야 규제에 관한 선행연구 검토를 통하여, 환경규제선택에 영향을 미치는 요인에 관한 연구가설을 설정한다. 다음으로 III장은 분석모형, 변수선정 그리고 자료 및 분석방법 등에 관한 연구설계를 서술하고, IV장은 분석결과와 그 해석을 제시하며, 마지막으로 V장에서 본 연구의 결론 및 시사점을 도출한다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 1. 규제수단의 유형에 관한 연구

정부가 행정목적 달성을 위하여 활용하는 규제수단을 정부개입의 정도에 따라 유형화하면 다음과 같이 네 가지로 분류할 수 있다<sup>1)</sup>(Ogus, 1994; 이종한·최무현, 2004; 최병선, 2009). 첫째, ‘사전승인’ 형태의 규제란, 정부의 사전승인 없이 기업 등 민간주체가 재화나 서비스를 공급하는 것을 법적으로 금지하되 질적인 조건을 충족하는 기관에게만 이를 승인하는 가장 강한 형태의 규제를 의미한다. 둘째, ‘투입기준’은 공급자가 사용할 수 있는 생산방법이나 재료의 종류를 사전에 규정하는, 기술이나 설계기준(technical or design standard) 상의 규제이다. 셋째, ‘산출 혹은 성과기준’은 특정 공급기준을 충족시키는 것을 요구하나 공급자가 이를 충족시킬 방법을 선택할 수 있도록 허용하는 형식의 규제이다. 넷째, ‘정보형 혹은 시장유인형’ 규제의 경우는 공급자가 가격, 생산물의 구성·양·질 등에 관한 정보를 제공하게 하고 잘못된 정보는 통제하는 등 시장기능을 활용하거나 시장기능을 통하여 기업활동을 전개하도록 동기부여하거나 유도하는 방식의 규제이다.

〈표 1〉 규제수단별 분류기준

규제수단 분류	정의	특징	예시
명령 지시형 (directives)	투입 기준	기준설정 후 피규제자의 준수 의무를 부과하고 달성여부를 확인·감시하여 강제력을 활용, 강력히 집행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정당국의 사전승인</li> <li>• 근로자 근무조건 규정</li> <li>• 작업장내 위험시설 설치·관리 제한</li> <li>• 건축용적률 제한</li> </ul>
	성과 기준	성과(최소목표치)를 달성하는 방법은 전적으로 기업의 자유재량에 맡김	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수질생물학적산소요구량(BOD) 기준</li> <li>• 휴대폰 방출저주파 기준</li> <li>• 의약품 품질관리</li> <li>• 고용할당제</li> <li>• 시험검사기관의 검사 통과의무</li> </ul>

1) Ogus(1994)는 정부가 행정목적 달성을 위하여 활용하는 규제수단을 개입정도에 따라 공공소유, 공공프랜차이즈, 사전승인, 기준, 정보규제, 경제적 수단, 사적 규제 등으로 구분한다(이종한·최무현, 2004: 44 재인용).

규제수단 분류		정의	특징	예시
비명령 지시형 (non-directives)	시장 유인	시장기능을 활용하거나 시장기능을 통해 기업활동을 전개하도록 동기를 부여·유도하는 방식	규제목표 달성을 위한 효율적인 수단이 시장을 통해 발견됨으로써 저렴한 규제비용 및 경제적 효율성 증대	<ul style="list-style-type: none"> <li>•요금(charges)</li> <li>•세금(taxes)</li> <li>•보조금(subsidies)</li> <li>•쓰레기종량제</li> <li>•거래가능한 배출허가권</li> </ul>
	정보 제공	국민에게 적절한 정보를 제공함으로써 행태 변화를 이끌어내는 방식	법정 정보공개, 정보왜곡의 해소 등을 통한 자발적 행위변화 유도	<ul style="list-style-type: none"> <li>•식품의 내용물과 유효기간 표시제도</li> <li>•에너지효율등급 표시</li> <li>•식품원산지 표시</li> </ul>

출처: 최병선(2009); 최유성·최무현 (2012) 등에서 요약·정리한 것임.

〈표1〉에 나타난 바와 같이, 최근 주목받고 있는 규제수단 유형분류는 규제개혁에 있어서 보다 효율적인 규제수단이 무엇인지에 대하여 유용한 정책적 함의를 제공한다(최병선, 2009). 즉, 기존 규제들이 비록 그 목적에 있어서 공공의 이익을 지향한다 할지라도, 이를 달성하기 위한 제반 수단들이 비합리적이거나 비효율적일 경우(예컨대 시장유인 기제보다 투입기준 규제방식 위주인 경우)에는 규제개혁이 필요하다<sup>2)</sup>. 규제수단별 유형분류는 지속적인 규제개혁<sup>3)</sup>을 통해 어떠한 규제들을 대상으로 명령지시적 수단에서 비명령지시적(시장유인적) 수단으로 전환해나갈지, 그리고 ‘명령지시적 수단’ 중에서도 후진적인 ‘투입기준 규제’의 수를 가급적 점차 줄이고 ‘성과기준 규제’로 바꾸어 나가갈 것인지에 대한 시사점을 얻을 수 있다(최유성·최무현, 2012). 그리고 규제수단에 의한 Ogus(1994)의 유형분류는 규제강도라는 일원적 기준에 근거하여 4개의 일련의 범주로 구분하고 있는데 이들 범주는 국가개입의 강도라는 단일의 기준에 따라서 서열이 지워질 수 있다(이중환, 최무현, 2004)<sup>4)</sup>. 따

2) 규제개혁의 관점에서 장기적으로는 사전승인 혹은 투입위주의 규제방식을 규제 비용의 측면에서 보다 효율적인 규제수단인 성과, 시장유인, 정보제공 등의 방식으로 전환해 나갈 필요가 있다(최병선, 2009).

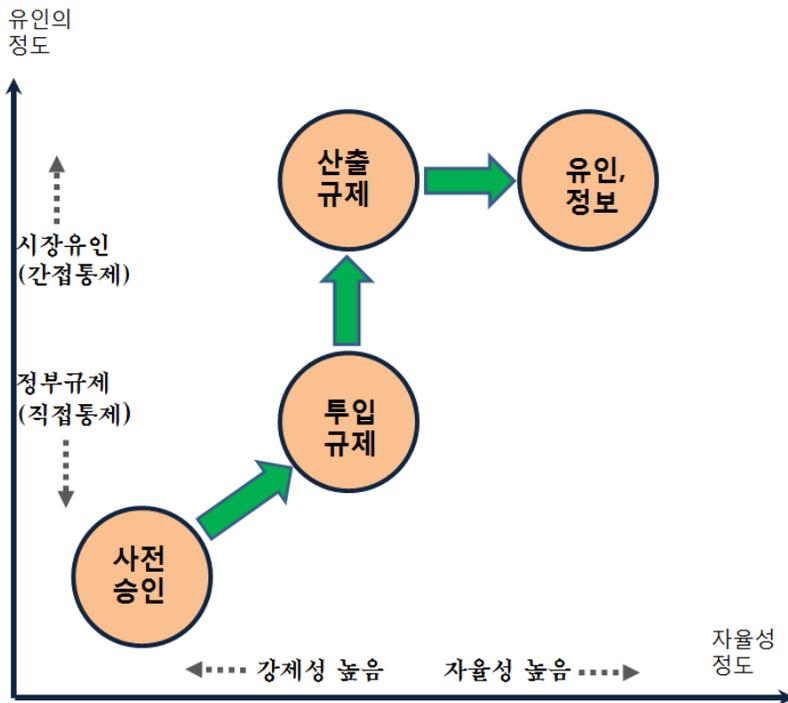
3) “규제개혁이란 규제완화와 철폐까지를 포함하는 보다 넓은 의미로서, 정책목표를 달성하는 정책수단의 품질을 향상시키는 과정인 것이다. ① 지시와 통제에 의존하지 않는 정책수단과 유인장치를 도입하고 ② 사적 유인동기와 시장기능을 활용하여 피규제자의 자율성과 창의가 최대한 보장되도록 하고 ③ 강압적인 규제수단 보다는 유연하고 준수유인을 제공하는 규제수단을 사용하고 ④ 사전적 규제보다는 사후적 규제수단을 ⑤ 과정보다는 결과를 점검하는 규제수단 등의 개발이 바로 규제 품질의 향상을 통한 규제개혁의 방향인 것이다.” (김종석, 1999: 458)

4) 이러한 규제강도에 따른 규제유형은 국가개입의 국민의 자유침해 정도를 기준으로, 그 정도가 가장 적은 정보는 공급자에게 사실에 대한 공개를 요구하지만 행위의 제약을 가하지는 않는 반면, 사전승인은 공공기관 승인이 없이는 행위자체가 금지되며, 투입 혹은 산출(성과)기준은 사전 통제는 아니지만 질 기준을 미충족한 공급자를 제재한다(이중환·최무현, 2004:45)

라서 환경규제 같은 공익 목적 규제일지라도 어떠한 수단을 선택할 때 보다 더 효율적일 수 있는지에 관해 유용한 시사점을 제공하고 있다.

하지만 네가지 유형을 국가개입 강도라는 단일 기준이 아니라 두가지 기준에 따라 파악할 수도 있다. 우선 투입규제와 산출규제의 두가지를 대상으로 중앙정부가 직접통제하는가(즉 강제성이 높은가) 아니면 지방정부에 집행이 위임되어 있는가(즉 분권화 내지 자율성의 정도가 높은가)를 살펴보면, 양자는 중앙정부가 특정 가이드라인을 제시하여 직접 통제한다는 점에서 크게 차별화되지 않는다. 다만 양자는 시장유인의 관점에서 볼 때 차이가 있는데 산출규제는 투입규제와 달리 가이드라인의 범위 내에서 피규제자가 자신의 이익을 극대화할 수 있는 선택을 할 여지가 있어 시장유인의 정도에 있어서는 차이가 난다.

〔그림 1〕 규제수단 유형간 특성비교



다음으로 산출규제와 시장유인·정보수단을 비교하면, 양자는 모두 정부가 제시한 가이드라인 한도내에서 개별 행위자의 자유로운 선택이 허용된다는 점에서 시장유인의 정도를 기준으로 할 경우에는 큰 차이가 없다. 반면에, 산출규제는 정부가 직접 규제내용에서 제시된 가

이드라인을 실현하기 위해서 강제력을 행사하나 시장유인·정보 수단의 경우에는 정부가 직접 통제하거나 영향력을 행사하기보다 행위자의 자율적인 선택에 의해 규제의 내용이 실현되는 방식을 택하고 있다. 따라서 양자는 자율성의 정도에 있어서 차이가 난다.

이를 종합하면 규제유형간에 존재하는 다음과 같은 관계를 파악할 수 있다. 시장유인의 정도, 즉 인센티브를 통해 개별 행위자들의 자율적인 선택을 유도하는 정도를 기준으로 할 경우에는 네가지 유형은 사전승인 < 투입규제 < 성과규제 ≍ 시장유인·정보와 같은 순서로 파악할 수 있다. 한편 집행의 분권화와 지방정부의 위임의 정도를 나타내는 자율성의 크기를 기준으로 파악한다면 네가지 유형은 사전승인 < 투입규제 ≍ 성과규제 < 시장유인의 순서로 볼 수 있다. 결론적으로, Ogus(1994)가 제시한 국가개입의 정도라는 단일기준에 의한 규제 수단 유형은 시장유인의 정도 및 분권화·자율성의 정도라는 두 가지 차원에 의해서도 파악할 수 있다(그림 1)<sup>5)</sup>.

일반적으로 규제개혁의 방향은 [그림1]의 화살표로 표시된 바와 같이 규제수단의 유형이 사전승인, 투입형에서 산출형 혹은 유인 및 정보형 규제로 전환되는 것을 의미한다. 그러면 이러한 다양한 종류의 규제수단들 중 특정한 유형을 선택함에 있어 어떠한 요인들이 영향을 미치는가? 이와 같은 연구문제에 대한 경험적 증거를 탐색하기 위하여 본 연구에서는 규제개혁위원회 등록규제 중 환경부 소관 규제목록을 대상으로 분석을 수행하고 있다.

## 2. 지방분권화가 규제수단 유형선택에 미치는 영향

일반적으로 규제수단의 채택에는 다양한 요인이 영향을 미치는 것으로 논의되고 있다. 최병선(1998)은 규제완화 정치의 세가지 측면으로 아이디어의 정치, 이익집단의 정치, 제도적 기초와 역학을 들고 있으며, Peters(2002) 역시 정책수단의 정치적 선택에 영향을 미치는 다양한 요인들로서 이른바 3i, 즉 아이디어(idea), 이해관계(interest), 제도(institution) 등을 제시하고 있다. 이러한 요인들 가운데 본 연구에서 주목하는 것은 제도의 영향력이다. 제도는 인간의 복잡한 상호작용을 조정하는 규칙이자 일종의 약속으로서 개인은 이에 의존하여

5) 네가지 규제유형 범주가 국가개입의 정도라는 단일의 차원에 의해 서열 지워진다고 보는 것과 강제성/자율성의 정도 및 시장유인의 정도(간접통제 정도)라는 두가지 차원에 의해 성격을 규정할 수 있다고 보는 것에는 차이가 있다. 왜냐하면 전자의 경우는 네가지 범주가 특정 차원의 강도에 따라 서열범주로 파악될 수 있지만 만일 후자와 같이 통제의 직접성과 강제성의 두가지 차원에서 파악한다면 네가지 범주는 하나의 연속선상에 위치하기 어려운 다차원적 개념으로 이해해야 할 것이다. 만일 그런 입장을 취한다면 규제수단의 네가지 유형은 서열범주라기보다는 부분적으로 서열의 성격을 가지면서도 각기 독자적 성격을 갖는 명목범주라고 파악하는 것이 보다 타당할 수 있다. 본 논문 후반부의 연구설계 부분에서 이 부분을 분석방법과 관련하여 보다 구체적으로 다루고 있다.

자신의 행동을 정당화할 수 있고 의사결정상의 불확실성을 줄이고 예측가능성을 높일 수 있게 된다<sup>6)</sup>. 지방자치제의 실시 등과 같은 지방분권화 요인들은 규제의 형성 및 집행과정에서 제도적 측면의 주요 영향요인이라 할 수 있다. 본 연구는 규제수단에 미치는 제도적 차원의 영향력으로서, 지방분권화의 효과에 주목하고 있다. 분권화가 환경규제 수단선택패턴에 미치는 효과에 대한 분석은 선형적인 문제라기보다는 경험적인 증거를 통해서 규명되어야 할 성격의 것이라 할 수 있다. 따라서 우리나라의 지방자치제 실시 및 환경분야 규제의 지방분권화로 인해 환경규제 수단이 실제 어떻게 변화하였는지에 대한 기존의 연구부터 살펴볼 필요가 있다.

<표 2> 지방분권과 환경규제의 관계에 관한 실증연구

연구자	분석방법	주요 내용
유재원 외 (1995)	양적 연구(paired t-test, 상관계수, 변이계수)	1992년 7월 1일 지방자치단체로 일원화된 환경규제권의 분권화에 대한 규제활동 변화 양상을 연구.
김재훈 (1996)	양적 연구 (설문조사)	1996년 민선기초자치단체장 선출로 인한 환경규제행정 변화를 단체장 규제외지에 초점을 두어 분석.
김재훈·정준급 (1996)	양적 연구 (설문조사)	1993년 기초지방자치단체의 환경규제처분 실적(강도)의 결정요인을 분석.
전영평 (1996)	양적 연구 (설문조사)	지방자치제 실시 이후(1995년) 환경규제 관련 의식변화를 분석.
김재훈 (1997)	질적 연구	지방자치단체 환경규제의 중앙-지방정부간 관계유형을 분석하고 규제 효과성 제고방안을 탐색.
사공영호 (2001)	양적 연구	평택시의 자치조례상 규제자치권 수준을 분석.

6) 신제도주의에서는 학자에 따라 다양하게 “제도”의 개념을 정의하고 있다. 합리적 선택 신제도주의의 입장에서 한 사회의 게임의 규칙으로서 인간의 상호작용을 형성하는 인위적으로 고안된 제약(humanly devised constraints)으로 정의하기도 하고(North, 1990), 제도분석틀(IAD: Institutional Analysis and Development Framework)의 관점에서 North와 유사하게 인간 행위에 제약을 가하는 규칙(rules)으로 보기도 한다(Ostrom, 1999). 즉, 규칙은 어떤 행동이 요구되며(required), 금지되고(prohibited) 또 허용되는지(permitted)에 관한 강제된 규정으로서, 참여자들간의 공통된 이해를 말한다. 한편 역사적 제도주의 입장에서 Hall(1986)은 제도를 “정치체와 경제의 다양한 단위에서 개인간의 관계를 구조화하는 공식 규칙, 순응절차, 그리고 표준운영절차를 포함”하는 것으로 보다 폭넓게 정의한다(Thelen & Steinmo, 1992). 역사적 제도주의에서는 특별히 미시적 차원에서 개별적인 제도를 논하기보다 거시적 차원의 구조적 제약으로서 ‘정치를 구조화하는(structuring politics)’ 측면에 주목하는데, 이는 한 국가의 정치체제에 내재된 제도적 구조는 그 나라의 정책패턴을 형성하는 핵심변수이며 이러한 제도적 구조의 변화가 정책의 변화를 낳는다는 것을 의미한다(Steinmo et al., 1992; 구현우, 2009 재인용).

연구자	분석방법	주요 내용
고재경 (2007)	양적 연구 (설문조사)	2002년 중앙정부에서 경기도로 위임된 환경오염물질배출업소에 대한 지도단속권을 대상으로 규제 분권화의 영향을 분석.
김두래 (2010)	양적 연구 (패널분석)	전국 228개 기초자치단체들이 2004년부터 2008년까지 5년간 수행한 환경규제 집행노력과 처벌강도에 영향을 미치는 요인을 탐색.
김홍주 (2013)	양적 연구 (패널로짓분석)	2003~2011년 43개 기초자치단체의 환경오염행위 신고포상금제도 조례제정에 영향을 미치는 요인 탐색.

먼저, 유재원 외(1995)는 1992년 7월 1일 환경규제권이 지방자치단체로 분권화된 이후, 환경규제활동이 대폭 완화되었고, 자치단체간 규제활동변화의 차이는 분권화 이전 강한 규제 활동을 전개한 지역일수록, 분권화 후 규제활동이 보다 약화되는 규제수렴 현상을 보임을 발견하였다. 김재훈(1996)은 1996년 민선기초자치단체장 선출로 인한 환경규제행정 변화 및 그 영향요인에 대한 설문조사를 통해, 민선자치장 등장 이후 환경규제의지, 환경규제행정자원 및 환경규제활동은 강화되었으나 자치단체별로 큰 차이가 있었으며, 환경오염사업자들의 영향력도 증가하였고 환경상태가 좋은 지역일수록 자치단체장의 규제의지가 강화되었고, 이와 같은 자치단체장의 규제의지는 환경규제의 핵심변수로 나타남을 보여주었다. 김재훈·정준급(1996) 역시 설문조사법을 활용하여 1993년 기초지방자치단체의 환경규제처분 실적(강도)에 미치는 영향요인을 탐색하였다. 구체적으로, 적발된 업체에 대한 개선명령이 가장 많았고, 자치단체간 규제의 차이는 주로 강한 처분에서 나타났으며, 단속 및 적발활동 영향요인은 규제대상업체수, 주민저항 경험여부, 환경운동단체 존재여부, 지자체의 규제능력이었으며, 또한 규제대상업체수, 자치단체 규제능력, 주민 소득수준은 강한 처분에 부의 효과 보임을 규명하였다. 고재경(2007)은 2002년 중앙정부에서 경기도로 위임된 환경오염물질배출업소에 대한 지도단속권에 대한 설문분석을 활용하여, 위임된 지도단속권이 경기도와 경기도 시·군 지자체의 환경관리 노력에 미치는 영향을 분석한 결과, 환경규제 수준이나 환경질 보다는 문제에 대한 대응성, 정책 혁신, 민관 거버넌스 등 환경관리 역량의 측면에서 분권화의 긍정적인 영향이 가시적으로 나타나고 있음을 발견하였다. 기타 주요 선행연구들은 <표2>에 제시되어 있다.

이상과 같은 실증연구들을 바탕으로 우선 지방분권이 본격적으로 제도화되어 실시된 지방자치제도 시행의 효과를 살펴본다. 지방자치제 실시 전후의 규제형성 패턴의 차이와 관련하여, 분권화가 지역 환경에 미치는 영향에 관한 이론적 논의를 살펴보면, 크게 긍정론과 부정론의 상반되는 입장이 존재한다(<표3>참조).

〈표 3〉 환경규제 분권화가 지역 환경에 미치는 영향

긍정적 영향	부정적 영향
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 환경문제의 지역적 특성 때문에 지역 실정에 맞는 환경관리가 가능해짐.</li> <li>▪ 지역 단위에서 정책실험과 혁신을 유도하여 전반적으로 환경정책의 발전에 기여.</li> <li>▪ 지방정부가 지방의 유권자들에게 보다 밀착되어 있어 환경오염 등의 피해와 관련한 시민의 선호에 보다 민감.</li> <li>▪ 정책과정에 주민을 참여시키고 지자체의 창의적 문제해결 능력을 제고함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지방자치단체는 개발정책을 선호하므로 규제 분권화로 인해 환경오염이 악화될 수 있음.</li> <li>▪ 지방에서는 중앙정부보다 포획가능성이 높아 환경규제집행노력을 약화시키고 특수 이해관계를 대변할 가능성이 있음.</li> <li>▪ 지방차원의 지나친 참여 확대가 지역이기주의 형태로 표출되고 지자체간 외부성에 대한 광역적 대응이 어려움.</li> <li>▪ 업무간 중복과 행정력의 분산을 통해 자원 낭비와 비효율성을 초래할 수 있고 지자체간 불균형이 심화될 수 있음.</li> </ul>

자료: 고재경(2007:149-151)의 내용을 중심으로 요약·정리함.

지방분권화와 관련한 두 번째 쟁점은 중앙정부와 지방정부 관료들간의 이해관계 및 선호의 차이가 규제수단의 선택의 차이를 가져올 수도 있다는 것이다<sup>7)</sup>. 이는 지방정부의 규제정책이 중앙정부에 비하여 보다 강화되거나 혹은 완화된 형태의 수단을 선택할 수 있다는 상반된 기존 논의들에 근거한다(유재원 외, 1995:5-7). 우선, 지방정부가 규제정책의 추구에 부정적인 성향을 갖는다는 입장에 따르면 규제권을 갖는 지방정부는 지역발전을 위한 기업 유치 노력 속에서 규제를 경쟁적으로 약화시켜 강한 규제는 구축되고 필수불가결한 최소한의 규제만 남게 되며 규제의 강도역시 지방정부간 차이가 없어진다고 주장한다. 또한 중앙정부에 비해 정치적 갈등의 범위가 협소하고 갈등의 규모가 작은 지방정부는 조직화된 이익을 보호하고 현상유지를 추구하는 경향이 강하여 규제정책을 회피하게 된다는 것이다. 반면 지방정부가 규제를 시행하는데 있어 보다 적합한 행정단위가 된다는 입장에 의하면, 지방정부는 지역의 특수한 현실을 감안하여 효율적으로 규제활동을 해 나갈 수 있으며, 비록 중앙정부가 지방에 규제권한을 이양하더라도 통제와 감시를 통해 지방정부의 규제행태를 관리할 수 있다고 한다. 이상의 논의들을 바탕으로 다음과 같은 연구가설을 설정할 수 있다.

〈가설1〉 규제의 지방분권화 효과에 관한 가설

- 1-① 지방자치제도 실시 이후에는, 이전보다 성과형 혹은 시장유인형 규제를 선택할 것이다.
- 1-② 지방정부로 집행이 위임된 규제일 경우, 성과형 혹은 시장유인형 규제를 선택할 것이다.

7) 이러한 관료제 고유의 이해관계 및 선호에 부합하는 행태를 시현(reveal)시키는 데에는 현실의 제도적 맥락에 존재하는 각종 제약을 고려해야 한다. 즉, 중앙정부와 지방정부 각각의 제도적 맥락에 존재하는 다양한 제도적 절차와 제약들은 일종의 게임의 톨로 작용하여, 중앙관료 및 지방관료의 행태적 동기 및 유인구조를 형성·제약할 수 있다.

### 3. 규제수단 유형 선택에 미치는 입법주체 및 규범형식 측면의 영향

입법과정(legislative process)은 의회에서 하나의 법률안이 성안·발의되어 의결되기까지의 과정을 가리키며, 이는 법률안의 기초에서부터 공포에 의한 법률효력의 발생에 이르기까지의 전과정을 의미하는 것으로 정의할 수 있다(정준호, 2005: 58). 즉, 일정한 정책목적 하에 법률안이 기초되고 국회에 발의 또는 제출되어 국회에서 심의를 거친 후, 정부로 이송되어 대통령의 서명을 거쳐 공포됨으로써 법적 효력을 갖게 되기까지의 전과정을 의미한다. 환경규제의 입법과정과 관련한 기존 실증연구들을 살펴보면 아래와 같다.

정준금(1992)은 국회보건사회위원회의 환경규제 법안 심의 과정을 분석한 결과, 대부분의 환경법안은 정부제출안이었고 의원발의안은 매우 적으며, 수정통과되는 경우가 많고, 심의수준이 피상적이며, 야당의원들이 환경보호에 보다 적극적인 것을 발견하였다. 우리나라 규제기관 및 관료의 포획현상을 연구한 사공영호(1998)는 가부장적 행정문화는 규제관료의 기업관과 규제조직의 편제 및 규제행정의 수행방식에 내재화되어, 규제행정체제의 친기업화 성향을 강화하고 기업에 유리한 규제정책 산출을 유도하며, 규제기관 및 관료의 포획현상을 유발 혹은 촉진함을 규명하였다. 정준호(2005)는 의원입법을 통한 행정규제 형성과정에 주목하여 우리나라의 이원화된 입법체계의 현황 및 실태를 파악하고, 의원입법에 의해 제정·개정된 법률이 행정규제에 미치는 영향에 대해 분석하였으며, 이를 통해 의원입법과정에서 규제품질의 제고에 이바지할 수 있는 제도적 방안을 도출하였다. 기타 주요 선행연구들은 <표4>에 제시되어 있다.

<표4> 입법행위자의 행태와 규제의 관계에 관한 실증연구

연구자	분석방법	주요 내용
정준금 (1992)	질적 연구	국회보건사회위원회의 환경규제 법안 심의 과정을 분석한 결과 환경입법 과정에서 정부와 야당의 역할이 적극적임을 발견함.
최성모·소영진 (1993)	질적 연구	기업활동규제완화특별조치법 시행 이후, 규제기관이 규제완화 압력에 전략적으로 대응하면서, 완화된 규제를 다시 강화시키는 풍선효과 현상이 나타남
사공영호 (1998)	질적 연구	우리나라의 가부장적 행정문화는 규제관료의 기업관과 규제조직의 편제 및 규제행정의 수행방식에 내재화되어, 규제행정체제의 친기업화 성향을 강화하고 규제기관 및 관료의 포획현상을 유발 혹은 촉진함
이용규·이성로 (2002)	양적 연구 (설문조사)	지방정부의 일선관료는 시장원리에 거부감을 갖으며, 시민사회에 낮은 신뢰도를 보이고, 목민자로서 사명감과 공익보호를 중요시하여 규제개혁에 저항하는 태도를 보임.

연구자	분석방법	주요 내용
정준호 (2005)	질적 연구	의원입법에 의해 제정·개정된 법률이 행정규제에 미치는 영향에 대해 분석하고, 의원입법과정에서 규제품질의 제고에 이바지할수 있는 제도적 방안을 모색함
김태은 (2007)	질적 연구	국민의 정부와 참여정부 시기 수도권입지규제에 있어서 정책딜레마 상황의 형성과 이에 대한 각 정부의 대응을 비교 분석함

이상의 선행연구를 바탕으로 규제수단 유형의 차이가 실제 입법과정과 어떠한 관계를 갖는지를 규명하기 위하여, 본 연구는 입법주체 및 규범형식 측면의 영향에 주목하고 있다. 여기서 입법주체의 문제란 입법 형성 단계에서 관료와 의회 중 누가 발의하는가에 초점을 두는데 반해, 규범형식 측면의 문제는 입법작용의 결과로서 생성된 규제가 법률의 형식으로 규정되어있는지 아니면 하위법령에 위임된 형태인지의 문제이다.

먼저, 입법주체의 문제로서 관료 및 의회의 입법행태와 관련하여 규제의 근거법률 자체를 국회의원이 발의한 경우와 대통령(정부)이 제안한 경우 규제수단 유형에 차이가 나는지를 살펴볼 필요가 있다. 우리나라는 헌법 제52조의 규정에 근거하여 의원뿐만 아니라 행정부도 법률안을 제출할 수 있으므로 입법과정에는 행정부의 입법과정도 포함한다(정준호, 2005: 58). 헌법 제40조는 '입법권은 국회에 속한다'라고 규정하여 국회입법의 원칙을 명문화하고 있다. 그러나 동시에 헌법 제52조에는 '국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다'라고 규정하여 정부가 입법에 참여할 수 있도록 제도적으로 보장하고 있다. 이로 인해 입법과정에서 정부는 큰 영향력을 행사할 수 있다. 그러나 입법과정에 있어서 법률의 최종 의결권은 국회에 있으며, 입법부는 정부의 입법기능을 견제하고 정책의 집행을 통제할 수 있다. 특별히 대부분의 환경정책은 법률의 형태를 띠고 있기 때문에 의회의 법률제·개정권 행사를 통하여 환경입법 속에 담은 규제 내용이 달라질 수 있다. 즉, 의회는 환경규제의 목표 및 환경보호 달성 시한 뿐만 아니라 규제기관의 재량정도, 환경규제절차, 규제대상 등을 결정하는 역할을 할 수 있으며, 환경이슈의 돌출성(salience)은 강력한 환경규제에 대한 지지의 동원이 용이하도록 하여 의회는 환경법률 발의에 주도권을 행사할 수 있는 것으로 알려져 있다(정준금, 1992: 309-310)<sup>8)</sup>.

하지만 현대행정국가에서 입법부가 행정부에 비하여 환경문제에 관한 전문성이 부족하여 실질적으로 입법권을 제대로 행사하지 못하게 될 가능성도 있다. 만약에, 우리나라 환경분야

8) 의회가 발의한 환경규제 관련 법률은 다음과 같은 특성을 지닌다. 즉, 대통령과 같이 환경문제가 국민경제에 미치는 광범위한 영향을 고려하기 보다는, 범위가 좁은 선거구민의 이익을 대변해야 하는 경우가 많으며, 다양한 이해관계자들(환경집단의 환경문제해결 요구, 기업의 규제 반대 등)의 의견이 반영되는 경향이 있다(정준금, 1992: 311).

에 실제 통법부화 현상이 존재한다면 실제로 법안발의를 누가 하느냐에 관계없이 관료의 선호와 이해관계가 법률의 내용에 많이 반영될 것이라는 논리가 타당할 수도 있다. 공공선택론적 관점에서 보면 관료는 자신들의 선호와 이해관계 관철을 위하여 행동하는 합리적·이기적 주체로서 이 때 그들의 선호는 조직과 인력을 확대함으로써 그들 자신의 효용을 극대화하는 것이 된다. 관료의 이해관계와 그에 따른 정치적 행태를 다루는 대표적인 이론으로서 지대추구이론에서는 규제당국이 피규제대상자에게서 받는 유·무형의 각종 보상이나 정치적 지지(net votes, 순투표)를 극대화하기 위해 규제제도를 입안한다고 본다(Stigler, 1971; Pelzman, 1976). 또한, 관료들이 예산극대화를 통해 자신의 효용을 극대화한다는 Niskanen(1971: 1975) 모형이나, 관료들은 예산극대화 외에도 자신들의 효용 극대화를 위해 그들이 선호하는 방식으로 직무특성을 변화시키며, 관청외부의 제약에 의해 관료들의 효용극대화 행태가 일정한 방식으로 변할 수도 있다는 Dunleavy(1985:1991)의 관청형성 모형 등에 의해서도 공공관료제 자체의 이해관계에 따른 행정부의 행태를 설명할 수 있다. 따라서 입법주체의 차이, 즉 의원입법인가 행정입법인가에 따라 법안 내용으로 선택되는 규제수단/방식의 유형에 차이가 있는지를 실제 데이터를 통하여 검증할 필요가 있다.

〈표5〉와 같이, 의원입법일 경우는 비명령지시형(non-directives: 정보/유인 및 성과형)의 규제가 명령지시형(directives: 투입 혹은 사전승인형)인 경우보다 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 반면, 정부입법의 경우는 의원입법의 경우보다 명령지시형의 규제 숫자가 상대적으로 더 많은 것으로 나타났다. 즉 기술적인 통계량으로만 보더라도 의원입법과 행정입법의 경우는 규제수단 유형의 선택에 있어서 차이가 존재함을 볼 수 있다<sup>9)</sup>. 따라서 규제수단 유형에 있어서 실제로 양자 간에 어느 정도 유의미한 차이가 나타나고 있다는 점을 고려할 때, 법안 발의주체가 정부인지 의원인지를 구분하여 분석할 필요성이 인정된다. 즉 환경규제 관련 입법과정에서 통법부화 현상에 따라 관료의 선호가 일방적으로 반영되는지를 선형적으로 규정짓기보다 데이터를 통해서 실증적으로 검증함으로써 기존의 이론적 가정들을 재음미하는 것도 의의가 있다고 할 수 있다<sup>10)</sup>.

9) 이러한 차이는 본 연구의 패널분석결과에서도 유의미한 것으로 나타나고 있다(본문 p.19 참조).

10) 우리나라의 경우 행정부가 실질적으로 환경규제의 내용을 결정하고 의회의 역할이 소위 '통법부'에 한정되고 있다는 견해는 첫째, 의원의 전문성이 행정관료에 비하여 상대적으로 낮을 수 있으며, 둘째, 국회의 입법기능이 대통령의 권력적 작용에 의해 제대로 기능하지 못한다는 논리에 근거한다. 실제로 이와 같은 현상은 과거 민주화 이전의 입법과정에서 많이 나타났다. 그러나 근래에 들어 국회의 입법역량이 점차 강화되고 의원 및 보좌진의 전문성이 향상됨에 따라 국회의 기능 및 위상이 이전에 비해 제고되었다고 볼 수 있다. 이와 같은 시대적 변화 양상을 고려하여 본 연구는 김영삼 정권 이전 및 이후 각 정권별 더미변수를 분석모형에 통제변수로 포함시키고 있다.

〈표 5〉 규제근거법률(모법)의 발의 주체별 규제수단 비중

입법주체	비명령지시형 (non-directives)		명령지시형 (directives)		총계
	정보/유인	성과형	투입형	사전승인형	
국회의원	82(30.0%)	110(40.3%)	6(2.2%)	75(27.5%)	273(100%)
정부	106(17.8%)	246(41.4%)	72(12.1%)	170(28.6%)	594(100%)
총계	188(21.7%)	356(41.1%)	78(9.0%)	245(28.3%)	867(100%)

이상과 같은 논거를 종합하여 입법주체에 따른 규제수단 선택패턴의 차이에 관한 가설의 논리는 다음과 같다. 관료조직의 경우 규제권한 확대 및 지대추구가 가장 우선적인 동기로 작용할 가능성이 높은 반면, 민주적 의사결정의 절차로서의 의회에서는 다양한 이해관계자와 피규제자들의 이익 및 견해들이 투입되므로, 정부가 주도하여 형성하는 규제의 경우보다는 상대적으로 민간 주체들의 규제부담을 줄이고 피규제자에게 자율성을 보장하는 방향으로 규제 근거법률이 제정될 가능성이 높을 것이다. 따라서 본 연구는 다음과 같은 두 번째 가설을 설정한다.

〈가설2〉입법주체의 차이에 관한 가설

→ 정부입법이 의원입법에 비해 사전승인, 투입형 규제를 더 선택할 것이다.

한편, 입법작용의 결과인 법규는 행정기관의 위임입법과 지방자치단체의 조례를 포함해서 각종 공공단체의 모든 원칙까지를 포함한다(정준호, 2005: 62). 성문법주의를 채택하고 있는 우리나라는, 헌법에 각종 법규 형식을 규정하고 있으며, 법규는 크게 법률과 법규명령으로 구분된다. 법률은 일반 국민의 권리나 의무와 관계가 있는 법규범을 가리키고, 법규명령은 행정청이 정립하는 일반적이며 추상적인 규범으로서 다른 행정청을 포함한 행정주체와 국민에 대하여 직접적인 구속력을 가지며, 재판규범이 되는 규범을 가리킨다. 그러므로 규범형식의 차원에서 의회에서 제정한 법률의 형식에 근거한 규제인지 아니면 행정부 소관의 하위 법령(시행령, 시행규칙 등)에 근거한 규제인지에 따라 규제수단에 차이가 날 것으로 예상해 볼 수 있다<sup>11)</sup>. 이와 같은 가설은 규제내용의 대강을 형성하는 정책결정단계의 문제인지

11) 본 연구에서 사용한 규제등록 데이터베이스에 의하면, 규제내용이 법률에 명시되어 있는 경우는 총 246건이고, 정부가 하위법령으로 제정한 경우는 총 617건으로서, 규범형식이 법률인 규제가 행정입법 형식의 규제의 약 40%에 달하고 있다. 따라서 규제의 내용이 실질적으로 국회에서 결정되어 버리는 경우가 40%라는 의미이고, 이는 입법권을 가진 국회의원들이 규제의 내용을 실질적으로 형

아니면 이를 구체화하여 현장에 적용하기 위한 집행단계의 문제인지에 따라 규제수단 유형이 달라질 수 있다는 것을 의미한다<sup>12)</sup>.

〈가설3〉규범형식의 차이에 관한 가설

→ 입법형태가 의회에서 제정된 법률인 경우 성과형 혹은 시장유인형 규제를 더 선택할 것이다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 본 연구의 주요 변수 및 조작적 정의

〈표 6〉 종속변수(규제수단 유형)의 조작적 정의

규제수단 유형	조작적 정의
1. 사전 승인	허가, 인가, 면허, 특허, 승인, 지정, 추천, 동의, 기타1에 해당하는 규제
2. 투입형 규제	시험, 검사, 인정, 확인, 증명, 기타2에 해당하는 규제
3. 성과형 규제	결정, 명령, 지도, 단속, 행정질서벌, 행정형벌, 고용의무, 기준설정, 기타 3에 해당하는 규제
4. 유인 및 정보	신고의무, 보고의무, 등록의무, 통지의무, 제출의무, 기타 4 등에 해당하는 규제

자료: 이종한·최무현(2004:45)

본 연구에서는 Oigus(1994)의 규제수단 유형론에 기반하여 종속변수의 범주를 설정하고 있다. 사전승인, 투입형 규제, 성과형 규제, 유인 및 정보 수단이 그것이다. 본 연구는 이종한·최무현(2004:45)의 연구를 따라 규제개혁위원회의 등록규제를 〈표6〉와 같이 네 가지 규

성하는 경우가 40%에 달한다는 의미로 해석된다. 이와 같은 데이터 분석에서 나타난 것처럼, 법률 자체에서 규제내용을 실질적으로 결정하고 있는 경우도 적지 않은 것을 알 수 있다. 즉 집행단계에서 정부 관료들에 의해 구체화되면서 실질적으로 세부적 내용이 형성되는 시행령, 시행규칙 등의 형식으로만 규제가 존재하는 것이 아니라, 국회에서 제정된 법률의 형태로 내용이 최종적으로 확정되는 경우도 많다는 것이다. 따라서 입법형식이 법률인지 아니면 하위법령인지의 여부는 이론적으로나 실무적으로 충분히 고찰해볼 가치가 있다고 볼 수 있다.

12) 본 연구에서는 규범형식이 규제정책의 집행단계가 결정단계인지 집행단계인지의 문제로 보고 있다. 하지만 앞서 입법주체의 차이에 관한 논의를 참고한다면 규범형식이 법률인지 아니면 하위법령인지에 따라 그러한 형식의 규범을 정립하는 입법권한을 가진 행위자가 의회인지 아니면 정부 관료제인지의 문제로 파악하는 것도 가능할 것이다.

제수단 유형 범주로 분류한다.

<표 7> 독립변수 및 그 내용

변수명		조작적 정의
설명 변수	1. 지방분권화의 효과	지방자치제 실시 이후
		지방정부 위임여부
	2. 입법주체의 차이	규제근거법률(모법)의 발의자가 정부인지 국회의원인지의 여부
3. 규범형식의 차이	규범형식이 국회에서 제정하는 법률인지 아니면 그 외에 행정 부에서 제정하는 시행령, 시행규칙 또는 고시 등 행정입법인지 의 여부	
통제 변수	정권별 기간	김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 정부시기의 구분
	일인당 실질국민소득	해당연도의 일인당 실질GNI 액수
	도시화율	해당연도의 도시화율

본 연구에서 본격적으로 살펴볼 설명변수는 앞에서 제시된 각각의 가설과 관련이 있다 (<표7> 참조). 먼저 지방자치제도의 실시(1991년) 전후를 구분하는 더미변수를 통해 제도적 요인으로서의 지방자치제 실시 효과를 분석한다. 그 다음으로는 지방정부에 위임된 규제인지의 여부, 그리고 규제의 근거법률의 발의자가 정부인지 국회의원인지의 여부 및 규범형식이 법률인지 아니면 그 외 명령·규칙·고시 등의 형식인지의 여부 등을 더미변수로 조작화하여 연구가설을 검증하고자 하였다. 그밖에 통제변수로서 김영삼 정부에서 이명박 정부에 이르기까지의 정권별 기간을 나타내는 더미변수와 사회경제적 변수로서 일인당 실질국민소득, 그리고 환경정책 분야의 특성 변수로서 해당연도의 도시화율도 모형에 포함하였다.

## 2. 자료 및 분석모형

본 연구에서 분석하고 있는 자료는 규제개혁위원회 등록규제 데이터베이스에 등록·공개된 환경부 소관 규제로서 최초 등록 시기부터 이명박 정부 기간까지의 모든 등록규제(총 867건)를 대상으로 하고 있다.

본 연구의 분석모형은 아래와 같다. 본 모형에서 종속변수는 범주형 변수로서 더미변수의 형태를 취하고 있다. 따라서 각 연구가설을 검증하기 위한 분석모형으로 특정 규제가 해당 범주에 속하는 경우 1의 값을 가질 확률을 종속변수로 하는 이항로짓모형을 사용하고 있다.

그리고 종속변수의 범주별로 복수의 이항로짓모형을 설정하여 각 독립변수별로 계수값 추정 결과를 비교하는 방식으로 분석결과를 보고하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 종속변수의 네가지 규제유형 범주는 국가개입의 강도라는 단일의 척도에 의해 서열변수로 파악할 수도 있지만 국가개입의 직접성과 강제성이라는 두가지 기준에 의해서 이차원적으로 파악할 수도 있다. 본 연구에서는 그러한 이차원적 개념으로 파악하는 입장에서 네가지 유형 범주를 서열 범주로 파악하기보다는 명목범주로 파악하여 기본적으로는 각각을 개별적 특성을 가진 범주로 설정하고 이를 각각에 대하여 이항로짓모형으로 분석하는 방식을 취하고 있다<sup>13)</sup>.

#### 〈본 연구의 분석모형 … 이항로짓모형 Binary Logit Model〉

Pr[특정 규제수단유형 해당시 = 1]

$$= \Lambda[\beta_0 + \beta_1*(지방자치제 실시이후) + \beta_2*(규제집행의 지방위임여부) + \beta_3*(정부발의여부) + \beta_4*(법률형식인지 여부) + \beta_5*(각 정권기간 더미) + \beta_6*(1인당 실질국민소득) + \beta_7*(도시화율), \text{ 단 } \Lambda(x) = e^x/(1+e^x)\text{로서 로짓 분포함수임.}$$

## IV. 분석결과 및 해석

### 1. 기술통계량 및 예비분석

〈표8〉에는 지방자치제 실시전후 규제수단의 빈도수 및 상대적 비중이 나타나 있다. 지방자치제 실시 이후에 사전승인 및 투입형 규제의 비중이 높아진 반면, 성과형 규제는 감소한 것으로 나타나고 있다. 그러나 시장유인 및 정보형 규제의 비중은 증가하였다.

13) 본 연구의 종속변수가 규제수단 유형의 범주와 관련되어 있으므로 특정 범주 해당 여부의 분석방법에는 다항로짓모형(Multinomial Logit Model)도 있다. 본 연구에서 다항로짓분석이 아닌 이항로짓분석을 취하는 것은 본 연구의 주제가 개별 유형간의 선택확률의 차이를 보고자 함이 아니고 한 유형이 다른 모든 유형들에 비해 상대적으로 더 선택되도록 하는 영향요인을 탐색하는 데에 있기 때문이다. 본 연구에서처럼 이항로짓모형으로 추정할 경우에는 개별 범주에의 해당 여부만을 추정하므로 개별 범주의 채택가능성을 단순 명료하게 다른 범주의 추정결과와 비교할 수 있는 장점이 있다. 모형 설정과 관련한 보다 자세한 내용은 김권식(2013) p.47 이하를 참조.

〈표 8〉 지방자치제 실시전후 규제수단의 빈도수

지방자치제 실시 (1991년도)		이전	이후	총계
규제 수단	사전승인	21(23.86%)	224(28.75%)	245
	투입형	6(6.82%)	72(9.24%)	78
	성과형	46(52.27%)	310(39.79%)	356
	유인 및 정보	15(17.05%)	173(22.21%)	188
총계		88(100%)	779(100%)	867

〈표9〉는 중앙정부와 지방정부가 각각 집행하는 규제수단의 빈도수 및 상대적 비중이 나타나 있다. 중앙정부가 집행하는 경우, 사전승인 및 투입형 규제의 비중이 높은 반면, 지방정부로 위임되어 집행되는 규제의 경우는 상대적으로 성과 및 유인·정보형 규제가 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 9〉 중앙-지방정부집행 규제수단의 빈도수

지방정부위임여부		중앙정부집행	지방정부집행	총계
규제수단	사전승인	191(30.17%)	54(23.08%)	245
	투입형	70(11.06%)	8(3.42%)	78
	성과형	245(38.70%)	111(47.44%)	356
	유인 및 정보	127(20.06%)	61(26.07%)	188
총계		633(100%)	234(100%)	867

〈표10〉은 의원입법 및 정부입법 규제수단의 빈도수 및 상대적 비중을 보여주고 있다. 의원입법의 경우 유인 및 정보형 규제의 비중이 높은 반면에, 정부입법은 투입형 규제의 비중이 상대적으로 높음을 알 수 있다.

〈표 10〉 의원 및 정부입법 규제수단의 빈도수

근거법의 입법형태		의원입법	정부입법	총계
규제수단	사전승인	75(27.47%)	170(28.62%)	245
	투입형	6(2.20%)	72(12.12%)	78
	성과형	110(40.29%)	246(41.41%)	356
	유인 및 정보	82(30.04%)	106(17.85%)	188
총계		273(100%)	594(100%)	867

〈표11〉에는 법률형식별 규제수단의 빈도수 및 상대적 비중이 나타나있다. 법률의 형식을 취하는 규제인 경우, 사전승인과 성과형 규제수단의 비중이 높는데 비하여, 명령·규칙·고시 등과 같은 행정규범형식의 규제의 경우는 투입형과 유인 및 정보형 규제의 비중이 더 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 11〉 법률형식별 규제수단의 빈도수

법률형식		법률	명령·규칙·고시	총계
규제수단	사전승인	78(31.71%)	165(26.74%)	243
	투입형	15(6.10%)	63(10.21%)	78
	성과형	112(45.53%)	243(39.38%)	355
	유인 및 정보	41(16.67%)	146(23.66%)	187
총계		246(100%)	617(100%)	863

## 2. 다변량 분석결과 및 그 해석

〈표 12〉 이항로지 분석결과

변수		명령지시형 (directives)		비명령지시형 (non-directives)	
		사전승인	투입	성과	시정유인
1. 지방분권화 효과	지자치실시 이후	-1.19*	-1.71	0.12	1.03**
	지방정부집행	-0.30*	-1.28***	0.26*	0.41**
2. 입법주체의 차이 (의원발의 여부)		-0.08	-1.69***	-0.01	0.60***
3. 근거규범의 규범형식 차이 (법률형식인지 여부)		0.17	-0.76**	0.28*	-0.28
김영삼 정부		1.29*	1.34	-0.40	-0.72
김대중 정부		1.76***	0.74	-0.59	-0.79*
노무현 정부		2.31***	1.13	-1.53***	-0.37
이명박 정부		1.74*	1.42	-0.92	-0.73
1인당국민소득		-0.00	0.00	0.00	-0.00
도시화율		-0.00	0.02	-0.02	0.03
상수항		-0.93	-4.86	0.91	-3.29*

legend: \*p<about10%; \*\*p<5%; \*\*\*p<1%

〈표12〉는 본 연구의 자료 분석결과를 제시하고 있다. 첫째로 지방자치제 실시의 효과에 대한 분석결과이다. 사전승인형 규제는 지방자치제 실시 이후 큰 폭으로 감소하는 경향을 보이는 반면에 시장유인형 규제는 지방자치제 실시 이후에 뚜렷하게 증가하는 경향이 나타나고 있다. 이는 본 연구의 가설에 부합하는 결과이다.

한편 지방분권화의 효과의 일환으로서 지방정부에 규제권한이 위임된 경우의 효과를 살펴보자. 분석결과 지방정부에 규제집행이 위임된 경우는 그렇지 않은 경우에 비하여 사전승인형 및 투입형 규제의 선택가능성이 낮아지는 반면에 성과형 및 시장유인형 규제의 선택가능성이 크게 높아지는 것으로 나타난다. 이 역시 지방자치제 실시의 효과와 매우 유사한 결과로서 계수의 유의미성에는 약간 차이가 있지만 지방정부에게 규제권한이 위임된 경우에는 사전승인형이나 투입형 규제와 같은 명령지시적 형식의 규제가 크게 감소하는 반면에 성과형이나 시장유인형 규제가 더 많이 선택되고 있음을 볼 수 있다.

규제의 분권화와 관련된 이러한 분석결과는 지방자치제도 실시라든지 규제권한의 지방위임 등으로 인해 지방정부의 자율성이 강화되고 국가정책이 결정·집행되는 과정에서 지방자치단체 차원의 참여와 분권이 중요성을 획득하게 된 결과로 볼 수 있다. 지방분권화는 정책과정에서의 주민 참여를 향상시키고 동시에 정책의 정당성을 높이고(Kelleher and Yackee, 2004; 고재경, 2007에서 재인용) 나아가 지방자치단체가 문제를 창의적으로 해결할 수 있는 능력을 함양한다(고재경, 2007). 즉 지역주민을 포함한 다양한 이해당사자들의 입장과 견해가 정책에 보다 직접적으로 반영될 수 있게 되면서 규제형성과정에서도 변화가 초래될 것이다. 이는 결과적으로 행위주체에게 높은 자율성을 부여하면서 시장기능을 통해 정부가 간접적으로 통제하고자 하는 유인/정보형 규제수단이나 산출형 규제가 보다 많이 출현하게 됨을 의미한다.

다음으로 규제의 모범(근거법률)의 발의주체가 의원일 경우는 정부입법일 경우에 비하여 투입형 규제가 감소하고 시장유인형 규제가 증가하는 방향으로 나타나고 있다. 법률은 입법부에서의 민주주의적 절차를 거쳐 형성되는 규범인 만큼 그 내용상 명령지시적 규제의 성격을 지니는 투입형 규제수단의 선택가능성이 크게 낮아지고, 비명령지시적 규제의 성격을 지니는 시장유인형 규제수단의 선택가능성이 높아지는 것으로 볼 수 있다. 나아가 이는 의원의 발의법안 내용이 정부의 관료주의적 통제를 약화시키고 시장유인적 요소를 증진시키는 방향을 취하고 있다는 의미로서, 의회와 정부간의 관계에 있어서 정부에 대한 입법부의 통제의 관점에서 생각해볼 수도 있다. 또한, 이를 뒤집어서 생각해보면 정부입법에 의한 규제의 경우는 명령지시적 규제인 투입형 규제를 더 선호하고 시장유인형 선호를 회피하는 것으로 해석할 수도 있다. 이처럼 입법발의주체가 정부일 경우 나타나는 규제수단 유형선택 패턴은 민주주의적 의사결정의 장으로서 국회의 성격과 대비되는 관료제적 특성이 발현된 것으로 해석

할 수 있다. 이는 Niskanen(1971; 1975)이나 Dunleavy(1985;1991) 등 공공선택론자들의 견해와 일맥상통하는 바, 조직과 인력 및 규제권한의 확장을 통해 지대를 추구하는 관료제적 경향과 관련이 있음을 짐작할 수 있다.

한편 의원은 자신이 발의한 법안이 관련 이해관계자들(stakeholders)의 후원이나 정치적 지지 등을 저해할 수도 있는지에 대해 예민할 수밖에 없다. 따라서 발의 전에 자신이 발의할 법안 내용이 어떠한 이익집단의 이해와 관련되어 있는지, 나아가 자신이 직접 이익을 대표하는 집단이나 계층의 이해관계에 저촉되는 것은 아닌지에 대하여 심각하게 고려할 수밖에 없는 것이 현대 대의민주주의 정치체제의 현실이다<sup>14)</sup>. 따라서 의원발의 법안의 경우 비록 정부에서 내용을 마련하여 우회입법을 시도한 경우라 하더라도 국회의원 본인의 선호나 이해관계 혹은 관련이익집단의 이해관계에 부합하거나 혹은 적어도 그에 저촉되지는 않기 때문에 입법권자가 그 내용에 동의를 한 것으로 보아야 할 것이다.

규범형식의 차이에 관한 분석에서도 유사한 경향을 발견할 수 있다. 즉, 법률 형식의 규제일 경우에는 명령, 규칙, 고시 등과 같은 행정입법 형식일 경우에 비하여, 명령지시적 규제인 투입형 규제가 감소하는 반면에 비명령지시적 규제인 성과형 규제가 더 많이 출현하는 것으로 나타난다. 이는 규범형식이 국회에서 제정된 법률과 대비되는 정부의 하위법령(시행령, 시행규칙, 고시, 훈령 등)의 형식을 취하는 경우에는 반대로 비명령지시형인 성과형 규제가 감소하고 명령지시형인 투입형 규제가 증가하게 됨을 의미한다. 환언하면 입법 과정에서 유인 및 정보형 수단이나 성과형 수단의 내용을 갖는 규제가 법률의 형식으로 제정되더라도, 실제 집행단계에서 행정부가 법률의 범위 내에서 시행령이나 시행규칙 등의 규범형식으로 입안하는 규제의 경우는 자율성을 줄이고 강제적인 수단의 성격을 갖는 명령지시적 규제가 상대적으로 더 많이 선택되는 경향이 있을 수 있음을 시사한다.

## V. 결론 및 시사점

본 연구는 환경분야 규제의 형성과정에서 영향을 미치는 다양한 요인 중에서 지방자치체의 실시 및 지방정부에의 위임과 같은 규제 분권화 흐름과 함께, 입법과정상 입법주체 및 규

14) 특히 더구나 입법권을 가진 의원의 발의행위는 설사 그 법안이 최종적으로 법률로 성립되는가의 여부와 관계없이 특정 이슈와 관련된 법안이 의회에 발의되었다는 사실 자체만으로도 언론과 대중의 관심이 집중되기 쉽고 그 결과 실제 입법현장에서 중대한 의미와 파급효과를 가질 수밖에 없는 것이 의회를 둘러싼 정치적 과정의 현실이라고 할 수 있다.

제의 규범형식 등과 같은 요인들이 실제 규제수단 선택에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석하였다. 이를 위해 본 연구에서는 기존의 실제 등록된 규제수단 유형의 분포와 그 영향요인을 살펴봄으로써 효율적인 규제방식을 끊임없이 모색하고 비효율성의 원인을 규명하여 증거기반 정책결정이 이루어지도록 하는데 유용한 시사점을 제시하고자 하였다.

연구결과, 우선 지방자치제 실시의 효과로서 사전승인형 규제는 지방자치제 실시 이후 큰 폭으로 감소하는 경향을 보이는 반면에 시장유인형 규제는 지방자치제 실시 이후에 뚜렷하게 증가하는 경향이 나타났다. 또한, 지방정부에 규제권한이 위임된 경우, 그렇지 않은 경우에 비하여 사전승인형 및 투입형 규제의 선택가능성이 낮아지는 것으로 나타나는 반면에 성과형 및 시장유인형 규제의 선택가능성이 크게 높아지는 것으로 나타났다. 한편, 해당 규제의 근거법률의 발의주체가 의원일 경우에는 정부입법일 경우에 비하여 투입형 규제가 감소하고 시장유인형 규제가 증가하는 방향으로 나타났다. 그리고 법률의 형식인 규제일 경우에는 명령, 규칙, 고시 등과 같은 행정입법의 형식일 경우에 비하여, 명령지시적 규제인 투입형 규제가 감소하는 반면에 비명령지시적 규제인 성과형 규제가 더 많이 출현하는 것으로 나타났다.

환경보호, 소비자안전, 식품위생 등과 같이 국민의 삶의 질에 관련된 정책목표에 대한 규제수요는 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 바, 규제개혁의 방향은 현재 규정된 규제기준이 얼마나 합리적인지 또한 규제의 집행수단이 얼마나 효과적인지를 평가하여 규제품질의 향상을 도모하는 방식이 되어야 할 것이다(김종석, 1999: 458). 지금까지 우리나라의 규제수단이 주로 사전승인이나 투입 위주의 규제방식을 취했다면, 앞으로는 보다 효율적인 규제수단인 성과, 시장유인 및 정보제공 등의 방식으로 전환해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 지방자치제도 및 지방분권의 긍정적 효과를 적절히 활용하여 규제제도를 설계할 필요가 있다. 또한 기존 등록규제들이 형성되는 제도형성의 메커니즘에 대한 이해를 통하여 입법부, 중앙정부 및 지방정부의 행태적 유인과 동기를 고려한 효과적인 규제개혁 방안을 모색할 것이 요구된다.

## 【참고문헌】

- 고재경. (2007). 환경규제 분권화가 지역 환경관리에 미치는 영향: 경기도 사례를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 18-1. 145-175.
- 구현우. (2009). 발전국가, 배태된 자율성, 그리고 제도론적 함의 : 이승만 정부, 박정희 정부, 전두환 정부의 산업화 정책을 중심으로. 한국사회와 행정연구 20(1), 2009.5, 145-178
- 김권식. (2013). 정책수단선택 영향요인에 관한 연구- 보건의료정책 입법과정을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 김두래. (2010). 지방정책네트워크가 분권적 규제집행에 미치는 영향: 한국 지방정부 환경규제를 중심으로. 『한국행정학보』, 44-4. 183-202.
- 김재훈. (1996). 민선단체장 이후 환경규제행정의 변화. 『한국행정학보』, 30-3. 3121-3136
- 김재훈. (1997). 집권과 분권의 조화 : 환경규제를 중심으로. 『한국행정학보』, 31-1. 1039-1055.
- 김재훈·정준금. (1996). 지방자치단체의 환경규제 결정요인 분석. 『한국행정학보』, 30-4. 4105-4120.
- 김종석. (1999). 규제개혁의 과제와 방향, 규제연구. 제8권 2호.
- 김태은. (2007). 정책 딜레마상황이 정부규제에 미치는 영향에 관한 연구 -수도권 입지규제의 변화를 중심으로-. 『한국정책학회보』, 16-2. 119-152.
- 김홍주. (2013). 지방자치단체의 환경규제 결정요인 분석『한국정책학회보』.
- 사공영호. (1998). 가부장적 행정문화 속에서의 규제기관 및 관료의 포획현상 연구. 『한국행정학보』, 32-2.113-129.
- 사공영호. (2001). 기초자치단체의 규제 자치권 수준 - 평택시 규제 및 규제개혁 사례를 중심으로 -. 『한국정책학회보』, 10-1. 31-54.
- 유재원·안문석·안광일·최성모·김정수. (1995). 환경규제권의 분권화 효과. 『한국행정학보』, 29-1.3-22.
- 이용규·이성로. (2002). 관료와 규제개혁 : 공익이론의 적용가능성. 『행정논총』, 40-2. 111-133.
- 이종한·최무현. (2004). 국민의 정부의 규제개혁 성격에 관한 실증 연구 -규제개혁 위원회 등록 규제 데이터베이스 분석을 중심으로-. 『한국정책학회보』, 13-2. 37-66.
- 전영평. (1996). 지방화시대의 환경의식과 규제방안. 『한국행정학보』, 30-1. 1159-1175.
- 정준금. (1992). 환경보호를 위한 의회의 역할 -환경규제법안의 심의과정 분석을 중심으로-. 『한국사회와 행정연구』, 3. 301-325.
- 정준호. (2005). 의원입법에 의한 행정규제의 분석, 한국행정연구원

- 최병선. (1998). 규제완화의 정치: 사상, 이해관계, 제도의 역학, 진창수(편). 『규제완화의 정치: 비교연구』, 경기도 성남시: 세종연구소, 1998.
- 최병선. (2009). 규제수단과 방식의 유형 재분류, 행정논총 제47권 2호.
- 최성모·소영진. (1993). 사회규제완화와 풍선효과: 규제완화조치에 대한 규제기관의 대응전략을 중심으로. 『한국행정학보』, 27-4, 1139-1158.
- 최유성·최무현. (2012). 현행 규제등록제도하의 규제분류체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 규제연구 제21권 1호.
- Douglass North. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press
- Dunleavy, P. (1985). Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model. *British Journal of Political Science*. 15: 299-328.
- \_\_\_\_\_. (1991). *Democracy, Bureaucracy & Public Choice*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Hall. P. A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Kelleher, Christine A. and Susan Webb Yackee. (2004). An Empirical Assessment of Devolution's Policy Impact. *The Policy Studies Journal*. 32(2). 253-270
- Niskanen, Jr. A. (1975). Bureaucrats and Politics. *Journal of Law and Economics* 18(3): 617-643.
- \_\_\_\_\_. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine and Atherton.
- Ogus, Anthony. (1994). *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford: Clarendon Press.
- Ostrom, E. (1999). "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework." In *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier, 35 - 71. Boulder, CO: Westview Press, 1999.
- Peltzman. Sam, "Toward a More General Theory of Regulation," *Journal of Law and Economics*, August 1976:211-240.
- Peters, Guy. (2002). "The Politics of Tool Choice". In Salamon, L.M. (ed.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

- Stigler, J. G. 1971, "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Management Science*, 2 (1), Spring, pp. 3 - 21.
- Steinmo, Sven., Kathleen Thelen & Frank Longstreth. (eds.). (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, K. and S. Steinmo (1992). *Historical institutionalism in comparative politics*. *Historical institutionalism in comparative politics: State, society, and economy*. S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth. New York, Cambridge University Press.

규제개혁위원회 규제정보포털 등록규제 데이터베이스, <http://www.better.go.kr/>

---

**김 권 식:** 행정학 박사(2013. 2. 서울대학교 행정대학원. 『정책수단선택 영향요인에 관한연구: 보건의료정책 입법과정을 중심으로』). 현재 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소 특별연구원으로 재직중이다. 관심분야는 정부규제론, 공공성과평가, 정부회계 및 재무행정이며, 최근연구실적으로 "복지정책이념과 정책수단 선택에 관한 실증연구: 정권별 정책이념 특성 차이를 중심으로" (한국사회와 행정, 2013. 5), "우리나라 가스시장 경쟁도입 정책의 유효성 평가 - 정책문제 정의의 메타오류의 관점에서" (규제연구, 2013. 12), "정부출연연구기관 정보화가 성과에 미치는 영향분석- 경제·인문사회연구회 소관 23개 출연 연구기관을 중심으로" (현대사회와 행정, 2013. 4. 게재 예정) 등이 있다(kskim87@empas.com).

**이 광 훈:** 행정학 박사(2013. 11. 로잔대학교 스위스행정대학원. 『The attractiveness of nations in global competition』). 현재 서울대학교 행정대학원 공공성과관리센터 책임연구원으로 재직중이다. 관심분야는 조직론, 공공관리, 국제행정 및 사회정책이며, 최근연구실적으로 "노무현 정부 통일정책거버넌스의 특성에 관한 탐색적 연구" (서강대학교 사회과학연구, 2014. 2), "Faster, Higher, "Softly" Stronger: The Impact of Soft Power on the Choice of Olympic Host Cities" (*The Korean Journal of Policy Studies*, 2012. 12), "우리나라 국제연구원의 정보화 현황과 과제: 경제·인문사회분야 연구기관을 중심으로" (한국지역정보학회, 2009. 9) 등이 있다(swiss@snu.ac.kr).

