

I. 서론

지난 수 십 년 간 한국의 역대 정부는 예외 없이 ‘경제살리기’를 최우선 대선 공약으로 채택하고, 이를 구현하기 위한 핵심의제로 ‘규제개혁정책’을 선택하였다(전영평, 2014: 2). 또한 현 정부에서도 최근 2011년부터 2014년까지 4년 연속 잠재성장률인 4%를 밑돌고 있는 어려운 경제 상황 하에서 투자활성화와 일자리 창출을 위한 규제개혁을 주요 정책 목표로 하고 있다.

그러나 이와 같이 정부가 규제 개혁을 위해 많은 노력을 기울이는데 반해, 일반국민이나 기업이 느끼는 규제개혁의 체감도는 그다지 향상되지 않고 있는 것이 현실이다(김현종, 2015; 이종한, 2014; 전국경제인연합회, 2013; 대한상공회의소, 2013). 과거 정부에서 규제 개혁을 많이 수행했다고 하지만 현실적으로 기업이나 국민들은 규제 개혁이 제대로 이루어져 국가경쟁력이 강화되고, 삶의 질이 증가되었다고 느끼지는 못하고 있다. 또한 현 정부 역시 현 정부 역시 규제시스템 개혁과 기업 핵심 애로 규제 개선 등 규제개혁을 추진하고 있지만 일자리 창출과 경제활성화의 가시적 성과는 미진한 상황이며, 국민들의 규제개혁 체감도 역시 크게 나아지지 않고 있다. 따라서 실제적인 규제개혁 체감도를 향상시키고 규제개혁의 성과를 제고하기 위해서는 실제로 무엇이 규제행정에서 국민의 불편과 불만을 야기하는 지에 대해 파악할 필요가 있다.

기존 규제개혁에 관한 연구들을 살펴보면, 규제개혁제도 전반에 관한 연구, 규제개혁 성과분석 및 평가에 관한 연구, 개별 규제정책 사례 연구가 주를 이루고 있다. 이러한 연구들은 규제개혁 전반에 대한 개선점이나 향후 과제를 잘 보여주고 있으며, 개별 규제정책의 개선방안을 제시해 주고 있으나, 실제 규제대상자들이 어떠한 요인으로 규제행정에 불만을 가지는지에 대한 원인을 종합적으로 분석하고 있지는 못하다.

이에 본 연구에서는 규제행정에 영향을 미치는 요인을 탐색하고, 규제행정에 대해 불만을 지니게 되는 원인을 파악하고자 한다. 기존의 연구들에서는 규제행정 불편 원인을 파악하는데 있어 주로 일반인 또는 공무원을 대상으로 조사가 이루어졌지만, 본 연구에서는 규제에 대해 직접적 이해관계를 가진 경험이 있는 민원인들을 대상으로 설문 조사가 이루어졌다는 점에서 차별성이 존재한다. 아울러 민원인들과 공무원들이 규제에 대해 지니고 있는 인식을 비교해 봄으로써, 규제개선이 제대로 이루어지지 않는 원인이 무엇인가에 대한 시사점을 제공하고자 한다.

II. 이론적 검토와 분석의 틀

1. 규제 집행에 대한 선행 연구

규제행정 또는 규제 집행에 영향을 미치는 요소가 무엇인가에 대해서는 다양한 측면에서 다양한 연구들이 존재한다. 규제집행에 관한 기존 연구들은 규제집행실태 및 개선방안을 중심으로 한 실증적 연구와 규제자와 피규제자 간의 순응 문제를 다룬 연구들로 나누어볼 수 있다(이혜영·최성락, 2009; 최종원·백승빈, 2001). 규제집행 문제를 규제자와 피규제자, 즉 정부와 민간 사이의 순응의 문제로 보고 접근하는 연구들(이시철, 2005; 차용진, 2005; 박상주, 1999; 하상근, 2010; 임수길, 2011)은 순응과 불응이 발생하는 원인과 해결책에 대해 모색한다.

규제 행정업무의 집행에 관한 연구에는 규제 내용이나 규제집행주체상의 요인이 규제 업무에 어떠한 영향을 주는가에 관한 연구들이 있다(이혜영·최성락, 2009; 최종원·백승빈, 2001; 이시철, 2005; 차용진, 2005). 정책집행 관련 연구에서 주목하는 규제행정의 문제점은 규제내용의 측면과 집행주체의 측면, 정책대상자의 측면으로 구분된다.

규제개혁 관련 선행연구에서는 규제개혁의 영향 요인으로 정책참여자 특히 규제기관 및 규제공무원의 영향력에 관한 연구가 많다(주효진, 2004; 박천오, 1998; 이성로, 2000). 정부의 정책결정과 집행과정에서 공무원이 가진 권한과 영향력이 크며, 이들은 각자의 이익을 위해 의도적·비의도적으로 규제정책에 영향을 미치려고 한다는 것이다. 규제개혁의 또 다른 영향 요인으로 규제개혁환경, 즉 규제개혁역량을 조성해야 한다는 주장이 있다. 특히 OECD는 규제개혁이 성공하기 위해서는 규제의 효율적인 실행과 역동적인 경쟁에 도움을 줄 환경을 창출할 필요가 있으며, 이를 위해서는 개혁이 지속적으로 확대되어야 한다는 주장을 하고 있다(OECD, 2000).

또한 규제 관련 민원에 대한 선행연구들도 존재한다. 민원인은 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 민원을 제기한 자로 규제행정을 직접 경험하였고 따라서 규제행정 관련하여 구체적인 불만 사항을 제시할 수 있다. 민원 관련 선행연구들로는 민원의 제도적 측면이나 운영적 측면에서의 문제점을 분석하는 연구들이 있다(박천오, 1996; 오광석, 1998; 류호상, 2003; 박기관·정재관, 2012; 이상호·최세현, 2008).

민원 관련 선행연구에서 지적하는 규제행정의 문제점은 ‘제도적 측면’과 ‘운영적 측면’으로 나누어볼 수 있다. ‘제도적 측면’은 규제의 내용 및 절차 등과 관련된 것으로, 제도적 측면의 문제점으로는 과도한 규제, 관련기관의 다수, 처분권한의 집권성, 복잡한 절차, 구비서

류의 과다와 중복, 처리기간의 장기화와 지체, 법규의 모호성, 재량권의 과다, 민원인의 입증책임, 관련기관 또는 부서 간 협조체제 부족이 손꼽힌다(박천오, 1996; 오광석, 1998; 류호상, 2003). 최근의 연구결과들에서는 주로 복합민원, 즉 민원인이 하나의 처분을 받고자 할 때 복수의 법령 또는 행정 기관으로부터의 처분을 받아야 하는 민원에 대한 문제점, 개선방안 등의 연구가 많이 이루어지고 있다(임근식, 2010; 김명환, 2003; 박통희, 2001; 류호상, 2003). ‘운영적 측면’은 민원처리과정에서 발생하는 관계자들 간의 태도 등을 말하는 것인데 공무원과 민원인으로 구별하여 볼 수 있다. 공무원의 문제점으로는 고압적 자세와 불친절, 행정편의주의, 소극적 업무수행, 보신주의, 전문성 부족 등이 있으며 민원인 측면에서는 이기주의, 행정의존주의, 준법정신의 부족 등이 논의된다(박천오, 1996; 오광석, 1998; 류호상, 2003; 박기관·정재관, 2012; 이상호·최세현, 2008).

2. 규제행정 주요 불만 요인: 분석의 틀

이상의 선행연구들에서 나타난 바와 같이 규제가 원활히 이루어지기 위해서 필요한 조건으로 학자마다 다양한 요인들을 제시하고 있다. 그런데 이 요인들은 크게 분류하면 정책에 대한 사항(박천오, 1996; 오광석, 1998; 이혜영·최성락, 2009), 집행 주체에 대한 사항(이혜영·최성락, 2009; 최종원·백승빈, 2001; 이시철, 2005; 차용진, 2005), 규제 환경에 대한 사항(OECD, 2000), 규제 대상자에 대한 요인(주효진, 2004; 박천오, 1998; 이성로, 2000) 등으로 구분될 수 있다. 그리고 본 연구를 위해 공무원들을 면담하면서, 일선 규제 담당 공무원들은 자신들의 규제 행정에서 가장 중요한 요인으로 자신들의 감독 및 평가기관을 거론하였다. 따라서 본 연구에서는 규제 불만 요인의 모든 요인들을 살펴보기 위해, 선행연구에서 주된 요인으로 제시되는 정책 요인, 집행주체 요인, 환경 요인, 집행대상자 요인, 그리고 규제 공무원 면담에서 제시되는 감독 및 평가기관 요인 등 5개 요인을 선정하였다. 이 5개 요인의 주요 내용을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

1) 정책 요인 측면

규제행정 불만 요인으로 크게 정책 요인을 제시할 수 있는데, 정책 요인은 정책 내용과 절차상의 문제로 분류하여 살펴볼 수 있다. 정책 내용 측면에서는 관련 규정의 불명확성, 비현실적 규정, 서로 상충되는 규정, 법적 근거가 부족한 규정, 중복 규정 등이 규제행정의 불만 요인이 될 수 있다. 현장에서 규제업무를 시행할 때, 명확한 정책 지침을 가지고 있는지 여부 등 정책 내용의 명확성은 규제를 시행하고 정책 목표를 달성에 있어서 중요한 요소가 된다(Sabatier and Mazmanian, 1986). 규제정책이 불명확하다는 것에는 정책내용이 추상적인

경우뿐만 아니라, 상호모순·대립되는 목표, 수단들이 아무런 우선순위 없이 나열되어 있어서 정책집행 관련자, 특히 정책집행자들이 구체적으로 무엇을 해야 하는지 명백하지 않은 경우가 포함된다(정정길 외, 2003: 634). 또한, 규제 시행의 근거가 되는 규정이 사문화되었거나, 실제로 현실에 적용되기 어려운 규정인 경우가 있는데, 민원인 불편의 원인이 이러한 비현실적인 규제나 사문화된 규정에서 야기된 경우, 공무원의 입장에서는 민원을 받아들이는 것이 옳다 하더라도 법이 개정되지 않는 이상 이러한 민원을 수용하기 어려운 것이 현실이다.

또한 규제의 일관성 보장도 성공적인 규제개혁의 요소 중의 하나이다(OECD, 2012a). 규제 내용의 비일관성은 규제 시행을 어렵게 하고 민원인 불편을 일으키는 주요 원인이 된다. 비일관적인 규제 내용으로는 첫째로 규제 간 충돌, 즉 규제법령 간 상충이나 타 지역·사례와 다르게 적용되는 규제 등이 있다. 법의 체계에 따라 상위법을 우선시 하게 되어 있으나, 같은 수준의 각기 다른 내용을 규정하고 있는 법이 충돌하는 경우 문제가 발생하는데 이러한 규제 간의 충돌은 피규제자의 혼란을 야기하고 규제 준수를 위한 비용을 상승하게 할 수 있다.

규제 절차적 측면에서 보면, 우선 경제적 부담, 과도한 서류제출 등은 규제준수비용(compliance costs)을 증가시켜 피규제자인 국민에게 부담과 불편을 초래할 뿐 아니라 생산 활동에 투입되는 자원을 위축시키고 기업 및 국가 경쟁력이 약화되는 결과를 초래할 수 있다(SCM Network 2005: 6).¹⁾ 중소기업중앙회(2014)에 따르면 과도한 서류제출, 경제적 부담 부과 등으로 야기된 이른바 ‘부담규제’가 중소기업 규제의 상당부분을 차지했으며 이로 인해 기업의 투자위축, 성장저해 등의 현상이 나타났다. 업무창구 다원화 및 정보제공과정의 복잡성은 기업이나 국민이 규제를 준수하는 데 있어 가장 빈번하게 불편을 겪는 요소이다.

2) 집행주체 요인 측면

(1) 집행조직

먼저 정책집행 요인 중 집행조직이 규제정책에 대한 시각을 어떻게 지니고 있는지가 규제개혁과 집행의 관건이 된다(정정길 외, 2007: 643). 또한, 규제의 의사결정과정, 의사결정 내용, 활용한 정보 등이 투명하게 공개되어 원하는 사람은 누구나 해당 정보를 얻을 수 있게끔 하여 규제행정 전반에 대한 이해가 가능케 하는 규제 의사결정의 투명성은 규제행정의 책임성을 확보하기 위한 가장 중요한 요소 중의 하나이다(Majone, 1994). 규제 의사결정 과정의 투명성이 확보되지 못하면 규제정책에 대한 이해가 저해되어 국민의 불편과 불만을

1) 1990년대 중반 이후 영국, 독일, 네덜란드 등 OECD 주요 회원국들은 규제에 의한 피규제자, 특히 기업의 행정비용을 측정하고 이를 체계적으로 감축하고자 범정부 차원에서 행정 간소화 정책을 추진하고 있다(박명호, 2014: 11).

야기한다. 또한 규제 절차와 기준이 불명확하고 규제 집행자의 재량이 많은 경우도 문제가 될 수 있다. 공무원 재량의 범위가 모호하거나 행위의 방향이 확정되지 않은 경우, 재량적 의사결정에 따른 평가가 동반되지 않는 경우 등에 공무원의 자의적인 의사결정이라는 문제가 발생하기도 한다. 특히 규제정책의 경우, 주무부서가 해당 분야를 가장 잘 알 것이라는 전제를 두어 규제 집행부서에 규제의 입안부터 집행까지의 대부분의 권한이 위임되어 있다(김종석, 2013). 따라서 많은 규제가 집행자 편의 위주로 절차와 기준이 정해지고, 국민이 저야 하는 부담이나 부작용에 대한 신중한 검토 없이 도입되는 경향이 있다.

또한 바람직한 정책집행을 위하여 필수적으로 인적, 물적 자원의 투입이 적절하게 이루어져야 한다(Bennear, 2007). 집행기관에 부여되는 재정자원은 프로그램의 분석과 관리, 대상 집단의 순응 확보 및 정보 감독 등 여러 가지 업무를 수행하는 데 있어서 충분히 제공되어야 한다. 부실한 인적 물적 자원의 투입은 필연적으로 규제업무 담당자의 업무를 과중하게 하고 따라서 효과적으로 규제 관련 업무가 처리되는 것을 어렵게 할 수 밖에 없다.

한편, 규제개혁에서도 정부 내 협업이 성공 요인 중의 하나이다(OECD, 2012). 기관 내 부서 간 협조가 제대로 되지 않을 경우 규제의 설계나 집행이 제대로 되지 않고 그로 인해 피규제자인 기업과 국민에게 불만 요인으로 작용할 위험이 크다.²⁾ 특히, 우리나라의 경우 ‘부처이기주의’, ‘칸막이 현상’ 등이 고질적 병폐로 지적되어 왔고 이러한 상황이 개선되지 못하고 있어(한국행정연구원, 2013: 4) 기관 내 부서 간 협조의 미흡으로 규제행정에서 국민 불편이 해소되지 못할 위험이 존재한다.

(2) 집행시스템

규제신설 및 규제관리, 규제 집행에 필요한 기관 상호 간 협조 체계 부실 등의 규제집행 및 관리시스템상의 문제로 인해 규제개혁이 저해되기도 한다(OECD, 2009). 규제신설 및 규제관리시스템으로써 규제영향분석제도가 시행되고 있으며, 신설규제가 만들어지는 초기 단계부터 규제영향분석(RIA)을 실시하는 것은 규제개혁 성공의 중요 요건으로 제시되고 있다(OECD, 2012). 규제 또는 규제개혁에 대한 사후관리가 부족하고 규제개혁 전달체계가 취약하여 실제 현장에서 규제행정을 어렵게 하는 요인으로 작용하기도 한다. OECD(2012)는 중요한 존속 규제에 대하여 목적, 비용, 편익 등의 관점에서 지속적이고 체계적인 검토를 할 것을 권고하고 있다. 외국의 경우 사후 규제영향분석(PIR) 등의 체도를 통해 규제에 관한 사후관리에 노력하고 있으나, 우리나라의 경우 도입된 규제에 대한 사후 검토가 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

2) 기관 내 부서 간 협조의 미흡으로 국민 불편이 발생한 사례는 감사원(2014: 53-54) 참조.

또한 규제개혁 전달체계(regulatory delivery system) 상의 문제로 인해 중앙 차원의 규제개혁이 실제 현장의 규제·민원행정에 잘 반영되지 않는 경우도 발생한다. 폐지했다고 발표된 규제 중에서 상당수가 후속조치 미비, 선례 답습 등으로 현장에 그대로 남아 있거나 개선하겠다고 발표했지만 관계 기관 간 협의 지체, 발표 당시 검토 잘못 등으로 인하여 유아무야 되는 사례가 적지 않다(감사원, 2009: 83).

규제문제는 여러 정책영역에 중첩적으로 속해있어 단일 부처에 의한 해결이 불가능하고, 관련 부처들 간의 네트워크 구조에 의한 통합적이고 전체적인 접근을 통해서 해결의 실마리를 찾을 수 있다(Keast & Brown, 2002; Klijn & Koppenjan, 2000; 박천오, 2007: 332). 김두래(2007)는 미국 주정부 산업안전규제 관료들의 규제결정에 대한 분석결과를 토대로 규제연방주의의 분권적 집행을 통해 국가적 정책목표를 달성하기 위해서는 협력적인 정부 간 관계의 형성이 중요하다고 하였다. 그러나 부처 간 관계는 문제해결을 위한 상호의존적·협력적으로 작동하는 정책공동체(policy community)의 관계가 되기보다는(Mandell, 1988), 상호이해의 공유도가 낮고 경쟁적인 이른바 네거티브 썸(negative sum) 게임적인 관계인 경우가 훨씬 더 많다(이희선·윤상오, 1999). 이는 각 부처의 일차적 관심이 국가차원의 목적보다는 조직의 국지적 시각과 이해관계에 집중하는 경향에서 비롯된다(박천오, 2007: 332). 집행과정에서 부처이기주의로 인한 정책조정 결여가 심각한 집행문제가 된다(박경효 외, 1998).

(3) 공무원의 역량

규제 집행이 제대로 이루어지기 위해서는 헌신적이고 숙련된 공무원집단이 필요하며 이들에게 충분한 권한이 부여되고 이러한 권한을 발휘할 수 있는 시스템이 갖추어져 있어야 한다(Sabatier and Mazmanian, 1979; Sabatier, 1986; 이해영 외, 2004). 아무리 정책집행과정과 절차를 잘 규정하였다 하더라도 집행과정에서 공무원들이 재량을 가지는 것은 불가피하며 따라서 성공적인 집행이 이루어지려면 집행공무원들의 정책목표에 대한 몰입(commitment)과 자원을 적절히 활용하는 기술이 필요하다. 공무원의 충분한 권한, 전문성과 함께 구체적 업무 지침이나 충분한 선례 등과 같은 지식, 업무 처리 시간 등 자원이 공무원의 역량과 직접적으로 관계되어 있다. 구체적 업무 지침이나 선례 등과 같은 지식, 업무 처리 시간 등 자원이 충분하게 제공되지 않을 경우 공무원의 역량이 부족하게 되고 국민 및 피규제자의 불편을 야기하게 된다.

(4) 공무원 행태

공무원의 책임회피적 행태, 절차의 지나친 강조, 사익 추구적 행태, 고압적이고 권위적인 업무처리 행태 등 공무원의 행태로 인해 규제개혁이 저해되고 국민의 불편이 나타나기도

한다. 관료제 속성으로 인해 불확실하거나 의문이 드는 상황이 발생되면 조직구성원은 의사결정을 뒤로 미루거나 책임을 전가하려고 시도한다(Hales, 1993; 박천오, 2007: 205). 규제문제에 대하여 적극적으로 대응하기 보다는 의사결정을 미루거나 책임을 전가하는 행위 등으로 인해 국민의 불만과 불편을 야기할 수 있다.

공무원은 책임회피 목적의 일환으로 절차적 요소를 지나치게 강조하여 비효율을 야기하기도 한다. 대표적으로 레드 테이프(red tape)현상이 있으며, 개별적 집행상황에 부합하는 유연한 업무수행을 하기보다는 습관적이고 정형화 된 형태로 업무를 수행하는 경향이 있다(최종원·백승빈, 2001: 171). 이러한 요소들로 인하여 실제 민원인의 민원의 다양성에 효과적으로 대응하지 못하고 지나치게 형식적인 측면을 강조하여 획일적으로 대응함으로써 국민의 불편을 야기할 수 있다.

공무원은 중립적 행위자여야 하지만, 나름대로의 선호와 효용 극대화를 추구하는 합리적 이익추구자의 행태를 보이기가 쉽다(박천오, 2007: 386). 제기된 규제문제가 해당 부서나 개별 공무원의 사익추구에 부정적 영향을 준다고 판단될 경우 고의로 업무처리를 지연하거나 거부할 수 있다. 한편, 공무원들은 국민에게 서비스를 제공한다는 인식 보다는 권력의 주도권을 쥐고 있다는 인식이 팽배하여 권위적이고 고압적인 태도로 국민을 대할 수 있으며, 이로 인해 국민의 불만과 불편함을 야기할 수 있다.

3) 감독·평가기관 요인 측면

규제공무원은 자신이 행한 행위에 대해 설명하고 정당화 할 책임이 존재한다. 규제공무원의 이러한 책임성은 국민들에 대한 책임만이 아니라 국회나 상급 기관에 대한 책임도 중요하다. 이로 인해 공무원들이 국민들을 최우선으로 하는 행태를 보이기보다는 상급기관이나 감사기관에 대한 책임성을 우선시 하게 되는 경향이 존재한다. 공무원이 재량적으로 규제를 개선할 경우 추후 이것이 평가나 감사의 대상이 될 가능성이 있어 규제개혁에 소극적인 경우가 존재한다.

4) 정책대상자 요인 측면

정부조직의 정책대상은 직접적으로 불만을 드러내는 고객인 피규제자, 정책집행으로 인해 분명히 영향을 받고 있으나 아직은 자신의 의견이나 불만을 드러내지 않고 있는 잠재적 고객, 즉 잠재적 피규제자로 나눌 수 있다. 피규제자는 정부의 규제로 인해 권리의 제약을 받거나 의무를 부과 받은 개인, 법인 또는 단체라고 정의할 수 있다. 잠재적 피규제자란 정부의 규제로 인해 직접 권리의 제약을 받거나 의무를 부과 받은 개인, 법인 또는 단체는 아니

지만 규제관련 경쟁자나 이해관계인(지방의회, 시민단체 등)을 가리킨다. 공무원들이 규제업무를 처리하는 데 있어 피규제자의 요구대로 업무를 처리할 경우 이로 인해 다른 민원이 발생할 것이 우려될 때 당해 업무 처리를 미루거나, 하지 않을 수 있다.

5) 환경 요인 측면

규제집행 및 규제개혁에 있어서 이해집단과 입법자 및 통치자들의 정치적 지지를 유지하는 것은 매우 중요하다(OECD, 2012). OECD(2012)는 규제개혁의 성공 요건 첫 번째로 규제의 품질에 관해 범정부적 차원으로 접근하고, 이에 관해 대통령과 의회가 강한 의지와 지지를 보일 것을 강조하고 있다. 또한 규제개혁의 진정한 성공을 위해서는 행정수반, 정부, 여론, 국민의 지속적인 지지와 관심이 필수적이다. 한편, 경제사회적 상황은 정책의 타당성과 효과에 영향을 주는 요소로서 경제사회적 상황이 급작스럽게 변화한다면 정책 변화도 불가피하다(Sabatier, 1986). 실제 규제개혁은 경제적 위기와 같이 시장의 충격이 발생할 때 비로소 본격적으로 추진되곤 하였다. 즉 내외부의 변화로 인해 생산성, 효율성, 투자, 고용 등의 측면에서 개인과 기업 그리고 시장이 부정적인 영향을 받고, 국가 경제 성장과 경쟁력이 저해될 가능성이 높을 때 규제개혁이 강하게 추진되었다(최진욱, 2014).

Ⅲ. 조사 방법

본 연구는 실제 규제에 대해 국민의 불만을 야기하는 요인에 대하여 설문조사를 통해 실증적으로 규명하고자 한다. 이를 위해 위에서 살펴본 정책 요인, 집행주체 요인, 환경 요인, 집행대상자 요인, 감독 및 평가기관 요인 등 5개 요인 및 각 요인의 세부 내용을 중심으로 설문을 구성하였다. 그리고 설문 대상은 규제로 인해 민원을 제기한 경험이 있는 민원인과 규제를 직접 집행하는 관계자인 공무원을 대상으로 하였다.

민원인은 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 민원을 제기한 자로 규제를 직접 경험하였고, 따라서 규제와 관련하여 단순한 이미지가 아니라 구체적인 불편 및 불만 사항을 제시할 수 있다는 점에서 규제 관련 민원인을 대상으로 한 조사는 그 의미가 크다고 할 수 있다.

민원인에 대한 설문 조사는 조사 전문업체에 의뢰하여 민원인 300명에 대한 설문 조사가 이루어졌다. 민원인은 사업 운영 등 경제활동을 하는 자로서 최근 3년 내에 정부에 민원을 제기한 경험이 있는 국민을 대상으로 하였다. 응답자 중 남자가 70.3%이고 여자가 29.7%이

며 연령은 30대가 53.3%, 40대가 25.7%로 대부분을 차지한다. 응답자의 94.9%가 2-3년 대학 졸업 이상의 고등교육 이수자이다. 민원인의 인구통계학적 특성은 <표 1>과 같다.

<표 1> 민원인의 인구통계학적 특성

구분		비율(%)
성별	남자	70.3
	여자	29.7
연령	20대	13.3
	30대	53.3
	40대	25.7
	50대	6.3
	60대 이상	1.3
학력	초등학교 졸업	0.0
	중학교 졸업	0.3
	고등학교 졸업	4.7
	2-3년제 대학 졸업	12.2
	4년제 대학교 졸업	67.8
	대학원 졸업 이상	14.9

공무원에 대한 조사는 중앙부처 및 지자체의 민원실 공무원들을 대상으로 600명에 대하여 설문지를 우편 발송하였으며, 이 중 132부를 회수하여(회수율 22%) 132부를 분석대상으로 하였다. 공무원 응답자 중 중앙행정기관 근무자는 25명으로 전체에서 차지하는 비중이 19.1%이고 광역지자체와 기초지자체는 각각 32명과 74명으로 전체에서 차지하는 비중이 각각 24.4%와 56.5%이다. 응답자 중 남자가 42%이고 여자가 58%이다. 공무원의 인구통계학적 특성은 <표 2>와 같다.

<표 2> 공무원의 인구통계학적 특성

구분		비율(%)
성별	남자	42.0
	여자	58.0
근무 연수	5년 미만	21.0
	5년 이상 10년 미만	17.0
	10년 이상 20년 미만	24.0
	20년 이상	38.0

직급	4급	1.6
	5급	4.0
	6급	27.2
	7급	42.4
	8급	12.8
	9급	12.0

IV. 분석결과

1. 정책 요인: 규제 내용과 절차

1) 규제내용

정책 요인 각 항목에 대한 민원인 및 공무원의 응답 현황은 <표 3>과 같다. 우선, 민원인은 규제내용의 명확성, 규제내용의 현실성에 대해서는 긍정적 응답의 비중이 높으나 규제내용의 타규제와 비중복성, 타규제와 비상충성에 대하여 상대적으로 부정적 응답의 비중이 높다.³⁾ 이는 규제 내용이 다른 규제와 중복적이거나, 상충되는 문제가 민원인의 주요 불만 요인이 되고 있음을 의미한다.

그리고 민원인과 공무원의 인식 차이를 살펴보면, 공무원들은 규제가 타규제와 중복적이지 않다고 보았지만 민원인들은 타규제와 중복된다고 보았다. 그리고 공무원들은 규제가 다른 규제와 상충되지 않는다고 보았지만, 민원인들은 다른 규제와 상충된다고 보았다. 민원인과 공무원의 인식 차이에 대한 t분석 및 분산분석 결과 F값, t값 모두 유의미한 차이를 보였다. 공무원들은 자기가 담당하는 규제만 인식하기에 중복성, 상충성을 제대로 인식하지 못하고 있고, 민원인들은 다양한 측면, 다양한 부서에서 같이 규제를 받기 때문에 규제의 중복성과 상충성을 인지하고 있는 것으로 판단된다.

3) 본 설문조사는 7점 척도를 기준으로 수행되었다. 따라서 4점이 중립적 응답, 4점 초과는 긍정적, 4점 미만은 부정적 응답을 의미한다.

<표 3> 정책 요인(규제내용) 응답현황 (점, %)

	평균	부정적 응답			긍정적 응답				분산분석 (F값)	t 분석 (단측검정)	
		1	2	3	4	5	6	7			
규제 명확성	민원인	4.22	4.7	6.0	16.3	23.7	34.7	13.0	1.7	1.711	-1.308*
	공무원	4.43	1.5	12.2	15.3	23.7	19.1	16.8	11.5		
규제 현실성	민원인	4.06	6.7	5.3	19.7	28.0	26.3	12.3	1.7	0.257	-0.507
	공무원	4.13	3.8	7.7	21.5	26.2	24.6	11.5	4.6		
타규제와 비중복성	민원인	3.42	5.7	15.0	35.0	29.3	7.7	5.7	1.7	35.763***	-5.980***
	공무원	4.23	0	9.8	20.5	34.1	15.2	13.6	6.8		
타규제와 비상충성	민원인	3.35	4.7	21.7	32.7	24.3	11	3.3	2.3	53.903***	-7.342***
	공무원	4.35	0	6.1	24.2	28.0	20.5	12.9	8.3		
규제 기관간 일관성	민원인	4.37	3.7	6.3	15.0	24.7	30.3	15.0	5.0	0.116	-0.341
	공무원	4.42	2.3	8.3	10.6	32.6	25.0	12.9	8.3		

비고 : * 유의수준 10% 이내, ** 유의수준 5% 이내, *** 유의수준 1% 이내

2) 규제절차

정책 요인 중 규제절차 각 항목에 대한 민원인 및 공무원의 응답 현황은 <표 4>와 같다. 우선, 민원인은 정보의 충분성, 민원담당자 일원화에 대해서는 긍정적 응답의 비중이 높았으나 규제절차의 비복잡성과 규제준수 경제적 비부담에 대해서는 부정적 응답의 비중이 높았다. 이는 규제절차의 복잡성과 규제준수를 위한 경제적 부담이 민원인의 주요 불만 요인이 되고 있음을 의미한다.

그리고 공무원과 민원인의 차이를 살펴보면, 규제 절차의 복잡성, 경제적 부담, 정보 충분성 부문에서 통계적인 차이가 존재하였다. 공무원들은 규제 절차가 덜 복잡하고, 경제적 부담이 없다고 보았다. 하지만 민원인들은 규제 절차가 복잡하고 경제적 부담이 크다고 보고 있다. 공무원들은 규제 절차가 자신에게 익숙하기 때문에 복잡하지 않은 것으로 파악하지만 민원인들은 절차에 대해 복잡하다고 인식하고 있다. 그리고 민원인들은 해당 규제를 준수하기 위해 간접적인 경제적 부담을 지지만, 공무원들은 직접적으로 경제적 부담을 지우는 규제 외에는 경제적 부담이 적은 것으로 인식하고 있는 것으로 보인다. 또한 제공되는 정보도 공무원들은 해당 내용을 제대로 인식하고 있어 문제가 적은 것으로 보지만, 민원인들의 이해를 담보하기에는 부족한 것으로 판단되어 인식 차이가 나타나는 것으로 판단된다.

<표 4> 정책 요인(규제절차) 응답현황 (점, %)

	평균	부정적 응답			긍정적 응답				분산분석 (F값)	t 분석 (단측검정)	
		1	2	3	4	5	6	7			
규제절차 비복잡성	민원인	3.14	10	20.7	35.7	20.0	8.0	3.7	2.0	33.905 ***	-5.823 ***
	공무원	4.00	3.1	15.3	19.1	28.2	16.8	12.2	5.3		
규제준수경제적 비부담	민원인	3.53	3.0	5.0	10.3	31.3	30.3	14.7	5.3	34.166 ***	-5.845 ***
	공무원	4.41	2.3	10.8	16.9	26.9	13.8	15.2	13.6		
정보의 충분성	민원인	4.23	4.7	6.3	17.3	25.3	29.0	14.0	3.3	5.212 **	-2.283 **
	공무원	4.57	1.5	6.9	13.8	28.5	18.5	21.5	9.2		
민원담당자 일원화	민원인	4.41	4.7	5.0	13.0	26.0	29.7	17.0	4.7	0.439	0.663
	공무원	4.30	3.8	13.6	15.9	21.2	16.7	18.2	10.6		

2. 집행주체 요인

1) 집행조직

집행조직 요인 항목에 대한 응답자 응답 현황은 <표 5>와 같다. 정부부서 내에 부서 간 협조에 대해 민원인, 공무원 모두 부정적 응답의 비중이 높았다. 이것은 규제업무 처리에 있어 정부부서 내에 부서 간 협조가 잘 되지 않고 있으며 민원인의 불만 요인이 되고 있음을 의미한다.

그리고 전체적으로 집행 요인과 관련하여 공무원과 민원인 간 인식 차이가 큰 것으로 나타난다. 특히 예산과 인력의 충분성과 관련해서, 민원인들은 긍정적으로 보고 있는데 반해 공무원들은 상당히 부족하다고 인식하고 있다. 또 민원인들은 기관장 업무방침의 중요성을 더 높이 평가하였지만, 기관장이 규제혁신에 대한 관심도는 공무원보다 낮다고 보았다. 그리고 부서 간 협조는 공무원보다 오히려 민원인이 더 긍정적으로 보고 있다.

즉 규제 집행조직과 관련하여서는 민원인들이 집행조직에 보다 더 큰 권한과 내부적 소통이 잘되고 있는 것으로 보고 있는 반면, 공무원들은 집행 조직 내부적으로 의사소통, 예산 인력 등에서 한계가 있는 것으로 보고 있다.

<표 5> 집행조직 요인 응답현황 (점, %)

	평균	부정적 응답				긍정적 응답				분산분석 (F값)	t 분석 (단측검정)
		1	2	3	4	5	6	7			
기관장의 업무방침	민원인	4.88	2.0	2.4	6.4	23.6	34.1	23.6	7.8	7.673 ***	2.770 ***
	공무원	4.49	6.1	8.3	7.6	18.9	29.5	21.2	6.1		
기관장의 규제혁신에 대한 관심	민원인	4.10	6.8	8.4	15.5	26.0	24.7	16.2	2.4	20.789 ***	-4.559 ***
	공무원	4.81	2.3	5.3	9.1	22.0	25.0	23.5	11.4		
규제업무 결정권 소재명확성	민원인	4.27	4.7	7.4	14.2	25.7	28.4	15.5	4.1	0.574	-0.758
	공무원	4.38	0	10.6	11.4	30.3	24.2	15.9	4.5		
예산과 인력 충분성	민원인	4.08	6.8	8.4	15.5	26.0	24.7	16.2	2.4	57.933 ***	7.611 ***
	공무원	2.98	12.1	22.0	31.8	22.7	8.3	.8	.8		
정부부서 내, 부서 간 협조	민원인	3.82	7.8	14.2	16.9	25.7	21.3	11.8	2.4	11.177 ***	3.343 ***
	공무원	3.32	5.3	20.5	31.1	24.2	15.2	1.5	.8		

2) 집행시스템

집행시스템에 대한 설문분석 결과, 민원인의 경우 규제신설시 논의의 충분성과 비부처이 기주의에 대해 모두 부정적 응답의 비중이 높았다. 공무원의 경우에도 규제설시 논의의 충분성, 규제사후감독, 타기관 협조 용이성 모두에 대해 부정적 응답의 비중이 높았다. 특히 타기관 협조 용이성에 대한 공무원의 부정적 응답의 비중이 높는데 이는 기관 간 협조의 어려움이 규제업무 처리에 상당한 애로가 되고 있음을 의미한다.

공무원과 민원인 간의 인식 차이를 살펴보면, 타기관의 협조 용이성, 비부처 이기주의와 관련하여 인식차이가 존재하였다. 민원인들은 타기관과의 협조가 용이하다고 보고 있는 반면, 공무원들은 타기관과의 협조에 대해 부정적으로 보고 있다. 그리고 공무원들은 부처이 기주의가 없는 것으로 보고 있는데 반해, 민원인들은 부처이기주의가 심한 것으로 보고 있다. 공무원들은 자신의 부처 입장에서 주로 이야기를 하지만 민원인들은 여러 기관으로부터 규제를 받는다. 여러 기관으로 규제를 받는 과정에서 부처별로 서로 다른 규제 논리를 듣게 되고, 따라서 이를 부처이기주의로 보게 된다.

<표 6> 집행시스템 응답현황 (점, %)

	평균	부정적 응답			긍정적 응답				분산분석 (F값)	t 분석 (단측검정)	
		1	2	3	4	5	6	7			
규제신설시 논의의 충분성	민원인	3.88	4.7	13.2	19.0	28.5	22.4	10.8	1.4	0.003	0.052
	공무원	3.90	2.3	10.0	29.2	26.2	23.8	6.2	2.3		
규제 사후감독	민원인	4.04	3.7	9.2	22.0	25.4	26.4	10.8	2.4	2.672	1.635
	공무원	3.79	3.8	10.8	21.5	38.5	18.5	5.4	1.5		
타 기관 협조 용이성	민원인	4.08	6.4	12.2	23.1	26.8	20.3	8.5	2.7	15.354 ***	3.918 ***
	공무원	3.21	6.3	16.7	38.1	31.0	4.0	4.0	.0		
비부처 이기주의	민원인	3.34	8.5	21.4	25.4	26.8	11.2	4.1	2.7	92.572 ***	-9.621 ***
	공무원	4.78	0.8	3.1	16.2	19.2	30.8	18.5	11.5		

3) 공무원의 역량

공무원 역량 요인에 대한 설문 응답 결과 구체적 업무지침의 존재, 선례의 충분성 등의 요건이 갖추어져 있으나 규제행정 관련 공무원의 권한과 역량이 부족한 것이 규제행정 관련 불만 요인이 되고 있는 것으로 나타났다. 우선 담당 공무원의 업무처리 권한의 충분성에 관해 민원인의 응답수준은 긍정적인 응답이 많았으나, 상대적으로 공무원은 부정적으로 응답하는 경우가 많았다. 이는 조직 외부에서 공무원의 업무처리 권한에 대해 인식하는 수준보다 실제 공무원의 업무처리 권한이 적다는 것을 의미한다.

담당공무원의 전문성, 구체적 업무지침의 존재, 선례의 충분성에 대하여 민원인과 공무원 모두 긍정적 응답의 비중이 높게 나타났으며, 업무처리시간 충분성에 대해서는 공무원, 민원인 모두 대체로 부정적인 응답의 비중이 높았다.

민원인과 공무원간 인식 차이가 통계적으로 유의미하게 나타난 것은 권한의 충분성과 법규적용의 정확성 부문이었다. 법규적용의 정확성에 대해서는 민원인은 부정적인 응답의 비중이 높는데 비해 공무원의 경우 긍정적 응답의 비중이 높게 나타났다. 그리고 민원인들은 공무원들이 권한이 있다고 인식하는데 반해, 공무원들은 자신들에게 충분한 권한이 주어지지 않았다고 인식하고 있다. 즉, 공무원들은 자신들이 법규에 의해 업무를 하고 있고 따라서 재량성이 없는 것으로 생각하고 있다. 하지만 민원인들은 실제 규제의 예외를 많이 경험하기 때문에 공무원들에게 해당 법규를 적용할 수 있는 재량성이 존재하고 있는 것으로 인식하고 있다.

<표 7> 공무원의 역량 응답현황 (점, %)

	평균	부정적 응답			긍정적 응답				분산분석 (F값)	t 분석 (단측검정)	
		1	2	3	4	5	6	7			
권한의 충분성	민원인	4.23	4.1	5.1	20.3	29.8	20.7	15.3	4.7	47.095 ***	6.863 ***
	공무원	3.25	11.6	14.7	30.2	28.7	10.9	3.1	0.8		
담당공무원 전문성	민원인	4.09	7.1	7.5	17.3	28.8	22.7	10.2	6.4	0.043	-0.207
	공무원	4.11	3.1	9.3	16.3	31.1	26.4	10.9	2.3		
구체적 업무지침 존재	민원인	4.08	5.4	8.1	16.6	27.8	29.2	10.5	2.4	0.034	-0.185
	공무원	4.10	5.4	5.4	18.5	34.6	20.0	13.1	3.1		
선례 충분성	민원인	4.03	4.7	9.8	16.9	31.9	22.0	11.9	2.7	0.008	-0.089
	공무원	4.02	2.3	11.6	23.3	28.7	17.8	10.9	5.4		
법규적용 정확성	민원인	3.52	4.1	18.3	27.5	29.8	14.2	4.1	2.0	62.010 ***	-8.055 ***
	공무원	4.77	1.5	3.8	10.8	33.8	20.8	22.3	6.9		
업무처리시간 충분성	민원인	3.63	3.7	19.7	25.1	26.1	16.3	4.7	4.4	1.039	1.019
	공무원	3.50	7.1	18.1	24.4	26.0	19.7	1.6	3.1		

4) 공무원의 행태

공무원의 행태에 대한 설문 응답 결과, 담당공무원의 적극성에 대해 민원인과 공무원 모두 긍정적 응답의 비중이 높고 그 정도는 공무원이 훨씬 크다. 담당공무원의 책임성에 대해서는 민원, 공무원 모두 부정적 응답의 비중이 높았다. 이는 많은 공무원이 규제업무 처리에 있어 책임 문제가 발생할 것을 두려워하고 있으며 이에 따른 공무원의 책임회피적 태도는 민원인에게 불만 사유가 되고 있음을 의미한다.

공무원과 민원인의 인식 차이를 살펴보면, 담당공무원의 적극성, 권위적 태도와 관련하여 통계적으로 유의미한 인식 차이가 존재하였다. 공무원들은 자신들이 적극적이라고 보고 또한 비권위적인 태도를 가지고 있다고 인식하고 있다. 하지만 민원인들은 공무원이 적극적이라고 보고있지 않고 특히 공무원이 권위적이라고 생각하는 경향이 강했다.

권위적 태도와 관련하여 공무원과 민원인의 인식차이가 큰 것은, 주로 민원인들의 비교 대상이 일반 사기업의 서비스 직원인 것 때문인 것으로 보인다. 공무원들은 비권위적으로 대한다 해도, 일반 사회에서 대하는 대고객 대응과는 많은 차이가 있는 것이 사실이다. 기 대하는 서비스 수준의 차이가 이러한 인식 차이를 발생시키는 것으로 판단된다.

<표 8> 공무원의 행태 (점, %)

	평균	부정적 응답			긍정적 응답				분산분석 (F값)	t 분석 (단측검정)	
		1	2	3	4	5	6	7			
담당공무원 적극성	민원인	4.04	6.8	8.1	19.0	24.4	25.4	14.2	2.0	19.316 ***	-4.395 ***
	공무원	4.70	2.3	2.3	11.7	26.6	28.9	20.3	7.8		
담당공무원 책임성	민원인	3.08	13.6	22.7	27.5	21.4	8.8	5.8	0.3	0.035	0.187
	공무원	3.06	17.1	22.5	20.9	23.3	10.9	3.9	1.6		
담당공무원 비권위적 태도	민원인	3.29	8.5	19.7	27.5	28.5	11.5	3.4	1.0	297.327 ***	-17.243 ***
	공무원	5.62	0.8	0.0	4.7	13.4	19.7	34.6	26.8		
업무처리과정의 투명성	민원인	3.97	5.4	9.5	20.7	27.8	23.7	9.8	3.1	1.725	0.848
	공무원	4.26	1.6	6.2	20.9	34.1	24.8	8.5	3.9		

3. 감독 및 평가기관 요인

규제 담당 공무원들이 국회의 국정 감사·조사, 상급기관의 감사, 감사원의 감사, 기관의 자체감사에 대해 각각 어떻게 인식하고 있는지에 대한 설문 결과를 살펴보면⁴⁾, 상급기관 관련해서는 민원 규제업무 처리 시 상급기관의 평가를 고려한다는 응답, 상급기관의 잘못된 정책으로 인해 민원이 발생한다는 응답에 긍정적인 응답 비중이 약간 많았으며, 상급기관의 감독 및 평가로 인해 업무처리 애로에 대해서는 그렇지 않다는 응답 비중이 약간 높았다. 국회 관련 국회의 불합리한 또는 지연 입법으로 인한 민원 발생, 국회 국정 감사·조사로 인한 애로에 대해서는 긍정적인 응답 비중이 약간 많았으며, 민원 규제업무 처리 시 국회의 감사·조사를 고려한다는 응답에는 그렇지 않다는 응답 비중이 약간 많았다.

감사원과 관련해서는 합법성 위주의 감사관행으로 인해 규제 업무처리가 어렵다는 의견에 이어 민원규제업무 처리 시 감사원의 감사를 고려한다는 의견에서 긍정적인 응답 비중이 높았던 반면, 감사원 감사로 인해 규제·민원업무 처리 애로, 특혜여부 검토하는 감사관행으로 규제·민원업무 처리 애로에 대해서는 그렇지 않다는 의견이 약간 많았다. 소속기관의 자체감사로 인해 민원규제, 업무처리에 불만을 겪고 있다는 응답에는 그렇지 않다는 응답 비중이 약간 높았다.

4) 감독 및 평가기관에 대해서는 공무원들은 중요한 것으로 인식하지만, 민원인들은 내부적인 감독 및 평가 시스템에 대해서 제대로 인식하고 있지 못하다. 따라서 감독 및 평가기관 요소에 대해서는 공무원에 대한 조사만 이루어졌다.

<표 9> 감독 및 평가기관 요인 응답현황(공무원) (점, %)

	점수	매우그렇지 않다				매우그렇다			
		1	2	3	4	5	6	7	
국회	국회 국정 감사·조사로 인해 민원규제 업무처리 애로	4.08	8.6	3.9	21.1	29.7	18.8	10.2	7.8
	국회의 불합리한 또는 지연 입법으로 민원 발생	4.09	3.2	11.1	15.1	31.7	25.4	10.3	3.2
	민원 규제업무 처리시 국회 국정 감사·조사 감사를 고려	3.70	9.8	13.8	13.0	34.1	20.3	7.3	1.6
상급기관	상급기관 감독 및 평가로 인해 규제·민원업무처리 애로	3.87	7.0	10.9	19.5	33.6	14.1	9.4	5.5
	상급기관의 잘못된 정책으로 민원 발생	4.17	3.9	9.4	14.2	29.1	26.8	14.2	2.4
	민원 규제 업무 처리시 상급기관의 평가를 고려	4.35	3.9	8.7	11.8	26.8	27.6	15.7	5.5
감사원	감사원 감사로 인해 규제·민원업무 처리 애로	3.70	10.2	12.5	19.5	28.9	15.6	10.9	2.3
	민원 규제 업무 처리시 감사원의 감사를 고려	4.25	7.9	6.3	11.1	26.2	29.4	13.5	5.6
	합법성 위주 감사 관행으로 규제·민원 업무 처리 애로	4.42	3.9	4.7	8.7	33.1	31.5	14.2	3.9
	특혜여부 검토하는 감사관행으로 규제·민원업무 처리 애로	3.96	4.7	9.4	19.5	36.7	14.8	10.9	3.9
자체감사기구	소속기관 자체감사로 민원 규제업무 처리 애로	3.85	5.5	10.2	23.6	30.7	16.5	11.0	2.4

4. 정책대상자 요인

정책대상자 요인 각 항목에 대한 응답자 응답 현황은 <표 10>과 같다. 공무원은 민원 내용이 사인간의 다툼, 사실과 다름, 고발성 민원, 민원인의 이해 부족, 민원인의 정부불신 등 모든 항목에 대해 긍정적 응답의 비중이 높은 반면 민원인은 고발성 민원문항에 대해서만 긍정적 응답의 비중이 높았다.

그리고 정책대상자 요인과 관련하여 공무원과 민원인 간 민원에 대한 인식의 차이가 가장 큰 것으로 나타났다. 공무원들은 사인간의 민원다툼, 사실과 다른 민원 내용, 고발성 민원, 민원인의 이해부족, 정부 불신 등에 대해 문제가 있다고 여기고 있는 반면, 민원인들은 이러한 사항에 대해 공무원만큼 문제라고 인식하고 있지 않다. 또한 유사민원제기 우려로 인한 민원처리거부항목에 대해 민원인은 긍정적 응답의 비중이 높은 반면 공무원은 부정적 응답 비중이 높는데, 이러한 사항들은 기본적으로 규제에 대한 민원인과 공무원간의 인식

차이가 있다는 점을 시사한다. 공무원들은 민원인들의 규제 민원이 내용상 타당하지 않은 것이 많다고 인식하는 경우가 많이 있으며, 민원인들은 공무원이 규제 민원을 거부했을 때 이것이 법규에 의한 것이라기보다 다른 기타의 원인에 의해 거부된 것으로 인식하는 경향이 있다는 것을 시사한다.

<표 10> 정책대상자 요인 응답현황 (점, %)

	평균	부정적 응답				긍정적 응답				분산분석 (F값)	t 분석 (단측검정)
		1	2	3	4	5	6	7			
사인간의 다툼 민원	민원인	3.98	7.1	9.2	15.9	30.2	25.1	9.5	3.1	34.952***	-5.912***
	공무원	4.89	3.8	6.9	5.3	18.3	25.2	27.5	13.0		
사실과 다른 민원 내용	민원인	3.09	10.5	19.7	35.6	22.4	8.5	3.1	0.3	199.524***	-14.125***
	공무원	4.91	0.8	2.3	9.9	20.6	35.1	21.4	11.0		
고발성 민원	민원인	4.47	3.1	4.4	14.9	25.1	30.8	15.9	5.8	9.474***	-3.078***
	공무원	5.39	1.5	5.3	4.6	20.6	28.2	25.2	13.7		
민원인의 이해부족으로 인한 민원	민원인	3.40	6.1	14.6	32.9	30.8	12.2	2.0	1.4	227.715***	-15.090***
	공무원	5.33	1.5	1.5	2.3	23.7	17.6	35.1	18.3		
정부 불신으로 인한 민원	민원인	3.84	4.1	14.9	22.4	29.5	14.9	9.5	4.7	116.017***	-10.771***
	공무원	5.45	0.8	1.5	6.1	13.0	25.2	29.0	24.4		
유사민원제기 우려로 인한 민원처리거부	민원인	4.64	2.0	4.1	11.2	26.4	29.2	21.4	5.8	26.756***	5.173***
	공무원	3.82	14.5	12.2	17.6	16.0	17.6	16.0	6.1		

5. 환경 요인

각각의 환경 요인들이 규제에 어느 정도로 영향을 미치는가에 대한 응답 현황은 <표 11>과 같다. 집권여당의 성향과 민원규제업무처리와 관계가 있는지에 대하여 민원인, 공무원 모두 긍정적 응답의 비중이 높다. 대통령의 규제개혁 의지 및 관심, 대통령의 의지, 여론의 관심과 지지 등 세 개 항목에 대하여 민원인이나 공무원 모두 긍정적 응답의 비중이 높다. 특히 대통령의 의지에 대하여 공무원의 긍정적 응답의 비중이 높다. 경제상황과 규제업무처리 관련에 대해서도 민원인, 공무원 모두 긍정적 응답의 비중이 높다. 공무원의 규제업무의 적극성에 대해서는 민원인, 공무원 모두 부정적 응답 비중이 약간 높은 것으로 나타났다. 공무원이 규제 개혁에 따른 부작용에 대해 우려하는지에 대하여는 민원인, 공무원 모두 그렇다는 응답의 비중이 높았다.

공무원과 민간인 간 인식 차이를 살펴보면, 민원인들은 집권 여당의 성향을, 공무원은 대

통령의 의지를 보다 더 중요한 것으로 인식하고 있다. 그리고 민원인들은 공무원보다 규제가 경제상황에 의해 대해 더 영향을 받는다고 보고 있다.

<표 11> 환경 요인 응답현황 (점, %)

	평균	부정적 응답				긍정적 응답				분산분석 (F값)	t 분석 (단측검정)
		1	2	3	4	5	6	7			
집권여당의 성향	민원인	4.93	0.3	3.4	9.8	19.3	33.2	24.4	9.5	8.408***	2.900***
	공무원	4.52	6.2	6.2	10.0	20.0	28.5	23.1	6.2		
대통령의 의지	민원인	5.01	0.7	1.4	10.5	22.0	28.8	22.0	14.6	3.104*	-1.762**
	공무원	5.25	1.5	.8	4.6	18.5	30.0	27.7	16.9		
여론의 관심과 지지	민원인	5.11	0.3	1.0	5.8	22.0	34.6	24.4	11.9	2.118	1.455*
	공무원	4.93	2.3	2.3	3.9	20.9	42.6	17.8	10.1		
경제상황	민원인	4.76	1.7	1.7	7.5	31.2	30.8	19.7	7.5	6.322**	2.514***
	공무원	4.42	5.4	5.4	7.0	32.6	29.5	14.0	6.2		
공무원의 적극성	민원인	3.87	11.2	9.2	16.3	26.8	19.3	13.9	3.4	0.397	-0.630
	공무원	3.98	7.8	5.4	14.7	45.0	12.4	10.1	4.7		
공무원의 규제개혁 우려	민원인	4.88	1.4	2.0	9.5	21.7	34.9	20.0	10.5	0.769	0.877
	공무원	4.76	0.8	6.2	10.1	21.7	29.5	24.0	7.8		

V. 결론: 논의 및 시사점

본 연구는 현재 국민의 경제활동에 있어 규제로 인한 불편과 불만을 야기하는 원인이 무엇인지를 알아보기 위해 규제개혁에 영향을 미치는 요인을 이론적으로 탐색해 보고, 규제에 대한 불만 요인의 분석틀을 도출한 다음 민원인 및 공무원에 대해 설문조사를 실시하여 규제에 대한 국민과 공무원의 인식을 파악하였다.

주요 분석결과와 시사점은 다음과 같다. 첫째, 정책 요인 중 규제내용측면에서 규제의 중복성과 상충성이 국민에게 불만 요인이 되고 있다. 기관 간은 물론 같은 기관 내에서도 부서 간에 규제내용이 중복되거나 상충하고 있는 것이다. 따라서 규제형성단계에서부터 관련 기관 및 부서가 참여하고 중복적이거나 상충적인 규제를 발굴하는 규제관리 협업시스템(Collaboration System)의 구축이 긴요하다고 할 수 있다.

둘째, 규제절차측면에서 규제절차의 복잡성과 규제준수를 위한 경제적 부담이 국민에게 불만 요인으로 작용하고 있다. 따라서 범정부 차원에서 규제간소화를 추진하되 그것은 피규

제자 입장에서 규제절차의 복잡성을 완화하고 규제준수 비용을 줄이는 방향으로 접근해야 할 필요성이 있다.

셋째, 집행주체 요인 중 집행조직분야에서 공무원은 규제업무 처리를 위한 예산과 인력의 충분성에 대해 부정적 응답의 비중이 매우 높다. 따라서 규제업무 처리에 소요되는 예산과 인력을 진단하여 이를 적정화할 필요가 있다. 또한 규제업무를 처리할 때 부서 내 및 부서 간 협조에 대해 부정적 응답 비중이 높아, 규제업무 처리를 위한 부서 간 협조 방안이 마련되어야 한다. 부서 간 협업 과정 및 성과를 측정할 수 있는 지표를 만들어 적용하고 인사에 반영하는 동시에 기관장이 많은 관심을 가지는 것이 유효한 방안이 될 것이다.

넷째, 집행시스템을 보면 공무원은 규제신설시 규제영향에 관한 논의의 충분성, 규제 형성 이후 사후 감독, 규제업무 처리에 있어 타 기관과의 협조 용이성 등에 대해 부정적 응답 비중이 높아 규제집행시스템이 제대로 작동하고 있지 않다고 볼 수 있다. 특히 규제업무 처리에 있어 타 기관과의 협조가 용이하지 않는데 이는 주요 규제개혁 대상인 덩어리 규제나 다수 기관이 참여하는 규제의 개혁에 장애 요인이 된다. 따라서 앞서 제시한 규제관리 협업 시스템의 구축과 그 효율적 운영은 범부처 차원으로 확대할 필요가 있다.

다섯째, 공무원의 전문성 및 역량측면을 보면 국민의 우려와 달리 공무원의 전문성, 구체적인 업무지침의 존재, 필요한 선례의 충분성 등에서 긍정적 응답 비중이 높아 공무원 전문성 및 역량 수준은 어느 정도 갖추어져 있다고 볼 수 있다. 그러나 규제 권한의 충분성에 대하여 공무원의 부정적 응답 비중이 높아 규제 행정에서 공무원의 권한에 대한 면밀한 검토와 효율적 규제행정추진에 적합한 권한체계 확립도 필요한 것으로 보인다.

여섯째, 공무원 태도측면에서 공무원의 친절한 응대 등 대부분의 항목에 대해 민원인은 부정적 응답 비중이 높은 데 비해 공무원은 긍정적 응답 비중이 높아 양측 간 인식차가 크게 나타났다. 기관의 이해관계에 영향을 받지 않고 공정한 업무 처리를 하는가 하는 문항에 대하여는 민원인은 물론 공무원도 모두 부정적 응답 비중이 높아 공정한 업무처리가 이루어지지 못하고 있는 것으로 보인다. 규제와 관련한 공무원의 행태 개선, 공정한 업무 처리가 요구된다.

일곱째, 국회, 상급기관, 감사원 등 감독 및 평가기관 역시 규제 행정에 영향을 미치고 있다. 공무원은 국회의 불합리한 또는 지연 입법, 상급기관의 불합리한 평가, 상급기관의 잘못된 정책, 감사원의 합법성 위주의 감사관행 등으로 인해 규제업무 처리가 어렵다고 인식하고 있다. 국회는 입법의 적시성을 제고할 수 있는 방안을 마련하고 상급기관은 평가 및 감사의 투명성과 타당성을 확보해야 할 필요성이 제기된다. 또한 감사원은 합법성 감사원칙의 적용이 규제행정에 미치는 영향을 분석하고 그 부정적 영향을 최소화할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다.

마지막으로 환경 요인과 관련해 대통령의 규제개혁에 대한 의지와 관심, 집권정당의 성향, 여론의 관심과 지지 등 환경 요인이 규제업무 처리에 중요한 요인으로 나타났다. 따라서 우호적인 정책집행 환경을 만들기 위한 지속적인 관심과 지지를 이끌어 내는 노력이 필요하다.

위 분석에서 규제준수의 경제적 부담, 규제업무 처리를 위한 예산과 인력, 공정한 업무처리, 법규적용의 정확성, 공무원의 친절한 응대, 규제행정 처리과정의 투명성 등 많은 문항들에 대해 피규제자인 국민과 규제자인 공무원 간 인식의 차이가 큰 것으로 나타났다.

기본적으로 공무원들은 법규에 따라 공정하게 규제가 집행되고 적용된다고 인식하고 있는데 반해, 민원인들은 규제가 상황에 따라 변화하고 그 적용 기준이 명확하지 않으며 공무원의 재량에 의해 변경될 수 있는 것으로 보고 있다. 규제의 운영 시스템에 대해 민원인들이 제대로 인식하지 못해 규제에 대한 불만을 느끼는 경우도 많이 있다. 따라서 규제개혁 과정에서 이러한 규제자와 피규제자 간 인식의 차이를 좁히는 것이 요구된다. 민원인들에 대해 규제의 시스템 및 법규 내용의 객관성 등에 대해 홍보하는 과정도 필요한 것으로 보인다.

본 연구는 규제 행정의 틀에 입각하여 민원인의 불편을 야기하는 데 영향을 주는 요소들을 종합적으로 고찰하고 이에 대한 전반적인 인식을 파악하고자 하였다. 특히 규제에 직접적인 이해관계가 있는 민원인을 대상으로 조사를 실시하여 그 현황을 파악하였다는 데 의의가 있다. 그러나 각각의 불만 요소들에 대한 보다 심층적인 분석을 수행하는데 한계가 있으며, 또한 공무원과 민원인의 인식 차이가 발생하는 원인 등을 심도있게 파악하지 못하였다. 향후 이에 대한 후속 연구들이 계속되길 기대한다.

참고문헌

- 감사원.(2009). 「규제개혁 추진실태」. 감사원: 서울.
- 김두래.(2007). “규제연방체제에서 정부간 정책선호갈등이 규제관료의 집행행태에 미치는 영향: 미국 산업안전보건 규제를 중심으로”. 「한국행정학보」, 41(1), pp.93-112.
- 김명환.(2003). “복합민원의 민원 1회 방문처리제 성공요인 분석: 과정적 접근을 중심으로.” 「한국정책연구」, 12(1), pp.203-223.
- 김중석.(2013). “규제, 품질이 문제다.”, 국민일보. 2013. 2. 5.
- 김현중.(2015). 「규제개혁 체감도 저하요인 비교 및 개선과제」. 한국경제연구원 연구보고서.
- 대한상공회의소.(2013). 「2013년 기업부담지수 결과」. 서울: 대한상공회의소.

- 류호상. (2003). “전자정부시대 규제행정의 개선방안에 관한 연구:민원행정서비스 개선을 중심으로,” 「한국정책연구」, 3(2), pp. 115-133.
- 박경효·정윤수·최근희. (1998). “다조직적 구조하에서의 핵심적 집행문제: 국가 GIS 정책의 사례,” 「한국행정학보」, 32(2), pp. 1-17.
- 박기관·정재관.(2012). “민원행정서비스의 시민만족도,” 「한국정책연구」, 12(4), pp. 195-215.
- 박상주. (1999). “교통규제정책의 불응에 관한 행태적 원인분석,” 「한국정책학회보」, 8(2), pp. 47-69.
- 박천오. (1996). “민원행정서비스의 문제점과 개선방향”, 「사회과학논총」, 11, pp. 69-84.
- _____. (1998). “고객지향적 행정과 한국 공무원제의 대응성”, 「한국정치학회보」, 32(3), pp.231-253.
- _____. (2007), 「정부공무원제」, 서울:법문사.
- 박통희. (2001). “행정조직의 구조적 특성과 복합민원행정의 서비스혁신,” 「2001년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문」.
- 오광석. (1998). “정보화시대의 민원행정 품질혁신 방안,” 「민원행정품질혁신을 위한 토론회 발표논문집」, 서울시정개발연구원.
- 이상호·최세현. (2008). “민원인의 사회경제적특성이 민원행정서비스 만족도에 미치는 영향,” 「한국공공관리학보」, 22(4), pp. 461-478.
- 이성로. (2000). “규제개혁의 한계,” 「한국행정학회 추계학술대회 발표논문집」, pp. 137-150.
- 이시철. (2005). “규제순응의 동기요인 및 상대적 크기 비교가능성 연구”, 「한국행정학보」, 39(4), pp.347-368.
- 이종한. (2014). “우리나라 규제관리시스템 현황·문제점 및 개선방안”, 감사연구원 전문가세미나 발표자료. 감사연구원.
- 이희선·윤상오. (1999). “정보화정책에 있어 정부 부처 간 이익추구행태에 관한 연구,” 「사회과학논총」, 18, pp.33-64.
- 이혜영·최성락. (2009). “규제 집행에 있어서 지방정부로의 비재정지원 위임에 관한 연구,” 「지방정부연구」, 12(4), pp.75-94.
- _____. 외. (2004). “지방자치단체 자체평가제도 집행실태 분석: 정책집행론적 관점”, 「한국지방자치학회보」, 16(3): 43-65.
- 임근식. (2010). “지방민원행정서비스에 대한 주민 만족도 평가에 관한 연구,” 「한국정책연구」, 10(2), pp.296-317.
- 임수길. (2011). 「교통정책의 순응영향요인에 관한 연구: 차고지 증명제를 중심으로」. 경기대학교. 박사학위논문.
- 전국경제인연합회. (2013). 2013년 규제개혁 체감도 조사분석- 지난 정부 규제개혁 5년 평가와 새 정부의 규제개혁 과제 -.
- 전영평. (2014). 박근혜정부의 규제개혁 전망과 과제: Regulatory Reform Pentagon. 한국행정학회 세계행정학술회의.
- 정정길·최종원·이시원·정준금. (2003; 2007). 「정책학원론」, 서울:대명문화사.

- 중소기업중앙회. (2014). 「투자활성화를 위한 규제개선 연구」
- 주효진. (2004). “규제개혁에 대한 일선공무원들의 인식유형 분석,” 「한국정책과학학회보」, 8(2), pp. 194-213.
- 차용진. (2005). “규제순응에 관한 연구: 환경규제를 중심으로,” 「한국정책과학학회보」, 9(4), pp.113-132.
- 최종원·백승빈, (2001). “한국의 정책집행 실증연구에 관한 고찰”, 「행정논총」, 39(3): 167-193.
- 최진욱. (2014). “행정부의 규제개혁 추진의 과제”, 한국규제학회 발표논문.
- 하상근. (2010) “정책대상집단의 불응요인에 관한 중단연구: 국민연금 지역가입(대상자)를 중심으로”, 「한국정책과학학회보」. 14(2):157-178.
- 한국행정연구원, (2013). 행정협업 제도 마련을 위한 연구. 연구보고서.
- Benear, Lori S. (2007). Are Management-based Regulations Effective? Evidence from State Pollution Prevention Programs, *Journal of Policy Analysis and Management* 26: 327-348.
- Bovens, M. et al. (2008). Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. *Public Administration*, 86(1), pp, 225-242.
- Hales, C. (1993). *Managing through Organization*. New York: Routledge.
- Keast, R. & Brown, K. (2002). Network Structures: Working Differently and Changing Expectations. *Public Administration Review*. 64(3). pp. 363-371.
- Klijin, E. & Koppenjan, J. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Administration Review*, 22(2), pp. 135-158.
- Majone, Giandomenico. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17.
- Mandell, M.P. (1988). Intergovernmental Management in Interorganizational Network: A Revised Perspective. *International Journal of Public Administration*. 11(4), pp.393-416.
- OECD. (2000-2006). OECD 규제개혁 모니터링.
- _____. (2009). Indicators of regulatory management system.
- _____. (2012a). Measuring Regulatory Performance: Evaluating the impact of regulation and regulatory policy, Expert Paper(1)
- _____. (2012b). The 2012 Recommendation of the OECD Council on Regulatory Policy and Governance.
- Sabatier, Paul P. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of Public Policy*, 6(1).
- _____. and Daniel Mazmanian. (1979). The Conditions of Effective Implemenataion: A Guide to Accomplishing Policy Objectives, *Policy Analysis*, 5.
- SCM Network, (2005), *International Standard Cost Model Manual*.

ABSTRACT

A Study of Factors Causing Civil Inconvenience in Regulatory Administration.

Nanyoung Kim, Hye-Young Lee and Seong-Rak Choi

This study aims to analyze various factors in regulatory administration that can cause inconvenience and complaints. For this purpose, this study organized a conceptual framework for analyzing the factors based on a literature review, and conducted a survey of the perceptions of both civil petitioners and civil servants. In particular, compared to existing studies, this study is significant in that the survey included civil petitioners who had been directly involved in regulatory administration.

According to the analysis, regulatory redundancy and conflict in terms of policy contents, complicated regulatory procedures, and economic burdens to those regulated proved to be the primary factors causing complaints and inconvenience. Also, the fact that there exists departmental selfishness and that there is little coordination among departments proved to be a big challenge to regulatory administration. In addition, the survey revealed that the attitudes and responsibility of street level bureaucrats were very important factors influencing complaints and inconvenience. From the viewpoint of a civil servant, inadequacy of resources such as staff and finances, and a lack of incentives came out as major obstacles to performing regulatory administration. The difference in perception between the two groups was quite big when it comes to the adequacy of legal authority and the accuracy of application of the law, so substantial communication between them is required.

【Keywords: regulation, regulatory reform, civil petitioner, civil servant】