

지방정부 규제행정의 성과요인에 관한 소고: 규제체감도를 중심으로* **

박순애***

손지은****

〈目 次〉

I. 서론	IV. 분석결과
II. 규제체감도에 대한 개념 및 이론적 배경	V. 결론
III. 규제체감도의 영향요인과 분석모형	

〈요 약〉

본 연구는 규제행정의 기본적인 요소와 기업인들의 경험이 규제체감에 어떠한 영향을 미치는지 파악하기 위해 기업인 대상 설문자료를 구조방정식 모형을 통해 분석하였다. 분석결과, 규제행정의 요인 중 단체장, 담당 공무원, 규제내용, 행정시스템 모두 기업인의 규제체감에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 기업의 특성변수로는 수도권 입지 여부만이 규제체감에 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 지방자치단체장의 경우, 행정경험을 매개변수로 포함한 모델에서 가장 큰 영향을 미치는 변수로 나타났고, 담당 공무원은 두 번째로 높은 영향력을 미치는 것으로 나타나 기업인들의 규제체감에는 인적 요인이 큰 영향을 미치는 변수임을 알 수 있다. 한편, 행정경험 역시 규제체감에 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 매개효과가 있는 것으로 분석되었다. 주요 시사점으로는 첫째, 기업인들의 규제체감에 직·간접적인 영향을 주는 행정경험을 개선하기 위한 자치단체장 및 공무원들의 노력이 더욱 경주되어야 할 필요가 있으며, 둘째 부당한 재량행위가 남용되지 않도록 행정절차 및 시스템 측면에서의 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 마지막으로 개별 기업들의 특수성과 다양성을 반영할 수 있도록 규제 내용의 합리성을 제고하려는 노력이 필요하다.

【주제어: 규제체감도, 규제집행, 지방규제, 정책태도, 구조방정식】

* 이 연구는 대한상공회의소에서 한국행정학회(책임연구원 박순애교수)에 발주한 ‘지자체 지역별 규제체감도 조사설계 및 결과분석’(2014. 04. 25. ~ 2014. 08. 31.) 자료를 활용하여 작성되었음. 설문 조사는 한국리서치에서 수행하였음.

** 본 연구에 활용된 자료는 서울대학교 윤리심의위원회의 심의(면제승인)를 받았음(IRB 면제번호(승인번호): SNUIRB No. E1502/001-006).

*** 제1저자. 서울대학교 행정대학원 교수, 공공성과관리연구센터 소장, 한국행정연구소 겸무연구원 (psoonae@snu.ac.kr)

**** 교신저자. 서울대학교 행정대학원 박사수료, 공공성과관리연구센터 연구원(dms0963@snu.ac.kr) 논문접수일(2015.11.27), 수정일(2015.12.25), 게재확정일(2015.12.28)

I. 서론

우리 정부는 지난 20여년 간 불필요한 규제를 개선하기 위해 꾸준한 노력을 기울여왔다. 이번 정부 역시 출범 이후 '기업하기 좋은 환경'을 공고히 하여 경제성장을 꾀하고자 규제개혁을 강력하게 추진하고 있다. 특히 규제의 총량 측면에서의 감축과 지방규제의 개선에 초점을 두고 민생경제에 직결되는 규제를 개선하고자 2014년 한해에만 20,000건이 넘는 건의를 받았으며 이 중 약 40%정도의 규제 애로 사안을 개선한 것으로 평가되고 있다(이혁우·김진국, 2015: 7). 푸드트럭(food truck)과 관련한 규제는 건의 이후 약 5개월만에 관련법 개정을 거치며¹⁾ 합법적인 영업을 할 수 있게 되어 대표적인 규제개혁 사례로 제시되기도 하였다. 그러나 이와 같은 적극적인 정부의 규제개혁 노력에도 불구하고 기업 현장에서의 규제개혁 효과는 아직 기대에 미치지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 위에서 언급한 규제개혁의 대표사례인 푸드트럭의 경우도 1년여 시간이 지난 현재 그 효과가 미미한 것으로 평가받고 있다. 그 원인으로 자동차 구조변경 승인과 적합여부 검사, 액화석유가스 안전검사, 위생검사와 같이 공중보건 관련 복잡한 절차들은 차치하더라도, 영업장소가 유원지·관광지·하천 유역 등으로 한정되어 있어 영업을 개시하기가 어렵고, 지역별 도입여부나 시기 등 푸드트럭 영업 허가에 관한 구체적인 대안이 마련되지 않기 때문이라는 것이 문제점으로 제기되었다. 즉, 푸드트럭 영업을 위해서는 지방자치단체에서 푸드트럭 영업자 모집을 공고해야 하고, 지방자치단체는 이에 응모한 사업자들 중 일부를 선정하여 '지방자치단체를 당사자로 하는 계약'에 근거하여 계약을 체결해야 한다. 이처럼 푸드트럭 영업 허가와 영업장소의 지정, 영업신고 승인과 영업신고 변경 및 폐업 등에 대한 권한은 각 지방자치단체가 가지고 있는데, 기존 상인들과의 갈등이 초래될 수도 있는 상황에서 지방자치단체가 입찰 공고를 내거나 혹은 영업장소를 확대할 유인이 별로 없다는 것이다.

이처럼 규제를 개혁하기 위해 법령을 개정하고 제도를 개선하더라도 기업활동에 실질적인 도움이 되지 않는다면 결국 실패한 사례로 평가를 받을 수밖에 없다. 특히 지방자치로 인해 중앙정부의 정책 목표를 달성하기 위해서는 지방정부와의 긴밀한 협조가 점차 중요시되고 있기 때문에 지방정부 단위의 규제행정 특성과 기업인들의 인식 및 체감도를

1) 2014년 3월 20일 민관합동 규제개혁 점검회의에서 푸드트럭 규제에 대한 건의가 이루어진 이후, 3월 31일 자동차관리법, 식품위생법 시행규칙 개정안이 입법예고 되었다. 이후 8월 18일에는 유원시설 내에 한하여 푸드트럭 영업을 합법화 되었고, 10월 22일부터는 도시공원, 하천부지, 관광지 및 체육시설의 일정 공간에 한하여 운영이 가능하게 되었다(관계부처 합동자료, 2014. 이동하는 식품 조리·판매업소 영업절차·위생·안전관리 매뉴얼; 매경이코노미 제1774호).

파악하는 것은 매우 중요하다. 1995년 지방자치단체장 선거 이후 본격적으로 지방자치가 확대되면서 꾸준히 자치 사무 및 재량권이 증가하고,²⁾ 자치법규의 양적 증대와 함께 자치법규를 통한 규율 대상과 내용적 범위도 더불어 확대되고 있다. 특히 국회의 입법과정에서도 세부 입법사항을 행정입법에 위임하던 기존의 방식에서 점차 자치법규에 위임하는 추세가 증가하고 있어 결과적으로 지방정부의 자율성과 특수성을 존중하는 경향이 강화되고 있는 추세이다(산업연구원, 2013: 2). 이처럼 중앙정부의 정책을 시행하는데 있어 지방정부의 역할이 점차 중요해지고 있음에도 불구하고 기존의 규제 및 규제개혁에 관한 연구들에서는 주로 포괄적인 규제이론 혹은 중앙정부의 규제에 초점을 두고 있어 지방자치단체 수준의 규제에 대한 논의는 상대적으로 미미한 실정이다.

이러한 관점에서 본 논문은 지방자치단체의 규제에 초점을 두어 피규제자들의 규제체감도에 영향을 미치는 요인들을 실증적으로 규명하고, 이론적·정책적인 시사점 도출을 목적으로 한다.

II. 규제체감도에 대한 개념 및 이론적 배경

1. 지방정부와 규제

규제는 다양한 관점에서 개념 정의가 이루어지고 있는데, 대체로 규제의 대상과 범위를 고려하여 협의의 규제 개념과 광의의 규제 개념으로 구분해볼 수 있다.³⁾ 우선 협의의 규제는 민간의 행위에 대해 공적인 권한을 지닌 정부가 직접적인 처벌 수단을 확보하여 통제를 가하는 것을 의미한다(Baldwin and Cave, 1999: 2; Teske, 2004: 5; Stone, 1988: 87; Braithwaite and Braithwaite, 1995: 307; Scott, 2010: 105). 광의의 규제 개념은 정부가 특정한 정책 목표를 달성하려는 의도로 민간 부문에 영향을 미치기 위해 고안하는 모든 행동을 포함한다. 따라서 민간 부문에 통제를 가하거나 영향력을 행사하는 모든 형태를 규제로 간주한다(Mitnick, 1980: 4-7; Meier, 1985: 1; Kitching, 2006). 근래 들어서

2) 산업연구원(2013)에 따르면 지방자치단체의 자치법규는 지난 7년간 연평균 4.3%씩 증가하여 현재 약 81,954건에 달하고 있으며 조례와 규칙은 각각 58,531건, 23,423건에 이르고 있는 것으로 나타나고 있다.

3) 이러한 기준 이외에 정부와의 계약이나 행정처리를 위해 준수해야 하는 규칙과 절차를 규제로 보는 견해도 있다. 그러나 본 연구에서는 Salamon(2002: 118)이 언급한 바와 같이 정부 업무절차 혹은 정부 정책의 시행을 위한 내부적 운영(internal operation of government)과 행위에 제약을 가하는 행태(action)으로서의 규제를 구분하고, 후자의 경우에 초점을 두어 서술하기로 한다.

는 지방정부가 중앙정부의 규제를 집행하는 동시에 중앙정부와 구별되는 새로운 규제를 만들어(Teske, 2004: 17-19; Gerber and Teske, 2000: 851; Scholz and Wang, 2006) 해당 지역 주민들에게 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 국가 경제에 긍정적인 혹은 부정적인 영향을 크게 미치는 사례가 다수 발생하면서 지방정부의 규제에 대한 논의도 활발하게 진행되고 있다.⁴⁾ 이러한 관점에서는 지방 규제를 ‘중앙정부에서 위임하는 사무의 범위 내 혹은 중앙정부에서 적절한 해결책을 제시하지 못하고 있는 분야에서 지방정부가 규칙을 제정하여 민간의 자유로운 행위를 제약하는 것’이라고 정리하고 있다(Teske, 2004: 8-10, Derthick, 2001, Teske 2004: 14재인용).

본 연구에서는 지방정부의 규제를 지역의 정책문제를 해결하기 위한 분야 및 중앙정부에서 위임하는 사무를 처리하기 위한 범위 내에서 지방정부가 민간의 자유로운 행위를 제약하는 공식적 및 비공식적 행위라고 정의하고자 한다.⁵⁾ 이러한 관점에서 본다면, 지방정부의 규제는 규제에 대한 의사결정 혹은 집행결정에 대한 분권화(decentralization)를 의미하는 것으로 볼 수 있다(최병선, 2005: 731-738; 문태훈·김종래, 2000: 405). 즉, 중앙정부는 규제의 방향을 설정하고 지방정부의 집행을 감시하는 역할을 담당하며, 세부적인 집행은 지방정부에서 수행하는 이원적인 구조를 형성하게 된다. 이러한 구조 속에서 지방정부의 규제집행은 피규제자들의 규제에 대한 체감에 직접적인 영향을 미칠 수 있으며, 이에 대한 상당한 재량을 갖는다는 특성이 있다. 즉 위임된 사무의 범위 내에서 규제 집행의 강도나 수단을 결정할 재량이 있기 때문에 중앙정부에서 직접 다루지 않는 문제들을 해결하기도 하고 중앙정부 기준에 넘는 권한을 갖거나 중앙정부의 기준을 변형하여 적용할 수 있기 때문에 개혁된 법이 적용되지 않거나 혹은 과도하게 행위를 제약하는 경

4) 규제를 ‘민간의 자유로운 행위의 제약’이라는 속성에 초점을 맞추어 개념을 정의하는 관점에서는 주로 시장실패와 관련한 경제학적 논의 혹은 규제를 둘러싼 행위자들간의 동태적 현상을 분석하는데 중점을 두기 때문에 중앙정부의 규제와 지방정부의 규제에 대한 구별의 실익이 크지 않은 것으로 간주하였다(Gerber and Teske, 2000: 851).

5) 우리나라에서는 실무적 차원에서도 지방규제라는 용어가 활용되기도 한다. 이 경우에는 지방규제의 의미를 다소 협소하게 해석하여 법령의 집행 및 규제 사무의 수행에 대해 중앙정부가 지방자치단체에 조례나 규칙과 같은 자치법규의 형태로 위임한 사무(김광휘, 2014: 4)를 지방 규제라고 한다.

6) 지방정부는 주로 규제의 집행과 모니터링 기능을 수행하는데 지침이나 벌금 등의 위반을 포함하여 행위자들의 불응이 발견되면 이에 상응하는 조치를 가장 처음으로 취할 수 있고, 피규제자들의 규제 준수 여부 등을 판단하기 위한 모니터링의 빈도와 강도 등에 대한 기준을 설정할 수 있다. 이처럼 규제 준수 여부에 대한 판단을 일선에서 담당하기 때문에 지방자치단체는 피규제자들에게 중요한 영향을 미친다(Sigman, 2003: 3). 특히 지방정부는 국민생활에 직결되는 규제들이 관리되는 공간이자 규제 집행의 전달체계로서 기능하기 때문에 개선된 규제 내용 및 수단의 지속적인 관리와 정부의 규제 집행에 대한 순응을 제고하는데 있어 매우 중요한 의미를 지닐 수 있다(김신·최진식, 2009: 18).

우가 발생할 수 있다(Sigman, 2003: 2; Teske, 2004: 8).

2. 규제체감도에 대한 이론적 논의

행정 및 정책 연구에 있어 정책대상자들의 체감도를 고려하는 것은 정책의 정당성 및 순응성 확보를 위해 중요하다. 관련 분야의 선행연구들에서는 대체로 공공서비스에 대해 정책 수요자들이 느끼는 주관적인 만족도(허만형 외, 2001; 강인호, 2004; 최진욱·구교준·김태은, 2007)와 같이 정책만족도 개념을 차용하거나 혹은 정책에 대한 평가 및 정책 변화에 대한 수용 정도(Chuenpagdee et al, 2006; 이승재, 2010) 측면에서 체감도를 정의하고 있다. 대체로 이러한 연구들은 체감도에 영향을 미치는 요인들을 동일한 차원으로 간주하여 접근하고 있다.

하지만 체감도의 형성에 관한 인지·사회심리학 이론에 비추어보면 체감도는 단순히 개인의 주관적 인식뿐만이 아니라 경험과의 상호작용을 통해 형성되는 일종의 태도(attitude)이다. 태도의 형성에 있어 개인의 인식을 강조하는 관점에서는 태도를 개인의 내면에 대한 동기적·지각적 과정들의 지속적인 구성체(Krech and Crutchfield, 1948; Sears et al. 1985 재인용)로 간주하면서 개인을 인지 및 경험, 감정을 적극적으로 구성하는 주체로 본다. 이와는 대조적으로 Fishbien and Ajzen(1975), Ajzen(2005)은 과거의 경험이 태도를 형성한다는 점을 강조하면서 태도를 특정한 행위로 반응하려는 일종의 자세로 간주하였다. 이러한 논의들을 종합해볼 때 태도는 개인의 선형적인 인식 혹은 지식과 더불어 경험을 통해 구성된 것으로서, 특정 대상이나 사람, 사회적 제도, 정책 등과 관련된 모든 상황 및 현상에 대한 개인의 평가적 반응(Allport, 1935; Sears et al. 1985; Willson, 1989: 51; 오석홍, 2014: 201)을 의미한다. 이러한 관점에서 본다면 체감도에 영향을 미치는 요인은 인식과 경험의 차원으로 구분할 수 있으며, 따라서 구성요인들의 인과관계를 파악할 때에는 인식-경험간의 상관관계 혹은 인과경로를 고려해야 할 필요가 있다.

규제행정 분야에서 이러한 체감도 연구가 지니는 의미는 매우 중요하다. 규제행정은 다른 분야와는 달리 공익을 위해 민간의 자유로운 행위를 금지하거나 혹은 특정한 의무를 부과하는 성격이 강하다. 이러한 점에서 피규제 집단의 체감도는 규제의 순응확보를 위한 중요한 전제조건이 되며, 규제성가를 평가하는 기준으로서 유용하게 활용될 수 있다. 규제성가를 평가하는 기준은 크게 객관적 자료를 기준으로 한 양적 측면과 주관적인 인식에 기초하여 질적 측면을 강조하는 입장으로 대별해볼 수 있다. 규제성가를 목표달성도, 생산성, 효율성 등으로 파악하는 견지에서는 규제의 집행건수, 부당행위의 적발건수 등을

성과로 간주하거나 혹은 규제로 인한 고용증대 효과, 투자유치 등 경제적 편익을 추정하는 연구들이 해당된다. 이러한 연구들은 규제행정의 현황과 국가 차원에서 규제효과를 살펴볼 수 있다는 점에서 매우 유용하다. 그러나 이러한 접근은 규제의 품질에 대한 측면을 간과할 우려가 있는데, 특히 규제내용이 고객들의 필수적인 요구사항들을 파악하기에는 역부족인 반면(Department of Transport, Local Government and the Regions, 2002, 한인섭 2009 재인용), 단지 규제기관이 어떤 업무를 어느정도 수행했는가를 제시하는데 그치고 있어 규제성과를 종합적으로 측정하기에는 미흡할 수 있다.

만족도 조사, 체감도 조사 등을 통해 정부의 정책의 효과성을 평가하려는 일련의 연구들은 이러한 양적 연구의 한계를 극복하고 정부가 제공하는 공공서비스의 질적 측면을 고려하려는 노력으로 볼 수 있다(Park and Hwang, 2009: 208). 규제분야에서도 민원인 혹은 기업인들의 규제에 대한 만족도 혹은 체감도에 관한 연구들이 다수 수행되었다(김태호, 1999; 허만형 외, 2001; 강인호, 2004; 최진욱 외, 2007, 이민호, 2008). 이는 공공서비스의 질과 효과를 평가함에 있어서 정책대상자들의 인식이 본질적이라는 인식에 기초하며(National Consumer Council, 1986, Pollitt, 1988, 한인섭 2009 재인용) 특히 이러한 논지는 정부가 독점적으로 영향력을 행사하여 시민들의 선택권이 제약되어 있는 분야에서 더욱 타당할 수 있다.⁷⁾ 특히 규제집행 단계에서 담당 공무원의 재량이 개입될 여지가 크어도 불구하고 이러한 측면은 객관적인 자료를 통해 파악하기가 매우 어려울 뿐만 아니라 규제행정 만족도에 얼마나, 어떠한 영향을 미치는지에 대한 실증적인 연구는 일천하다.

Ⅲ. 규제체감도의 영향요인과 분석모형

규제체감도에 영향을 미치는 요인들은 규제집행과 관련한 요소들에 더하여 재량행위 및 이에 따른 피규제집단의 인식이 중요하게 고려될 필요가 있다. 선행연구들은 규제의 내용, 규제기관 및 피규제 대상의 특성과 같이 정책집행의 기본적인 요인을 고려한 연구(조성한·서진완, 2008; 김난영·이혜영·최성락, 2015)와 규제의 필요성, 결정과정에 대한 인식, 행정지도와 같은 관행적 요인을 추가하여 규제집행 요소와 인식간의 관계를 살펴본

7) 다만 인식에 기초한 성과 측정은 시민들이 어떠한 기준과 정보를 통해 응답하는지 알기 어렵고, 특정 정책에 대한 체감도에는 인식뿐만 아니라 다양한 요소들이 영향을 미칠 수 있으며, 시민들이 불충분한 정보와 지식을 통해 정책을 평가할 경우에는 유용성이 현저히 떨어질 수 있다는 약점이 있다 (Brown and Coulter, 1983; Parks, 1984; Brudney and England, 1982, 한인섭 2009 재인용).

연구(최진식·구교준·김태은, 2007)로 대별할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 규제집행의 영향요인들을 포괄하고 체감도를 구성하는 경험적 요인을 추가하여(Fishbein and Ajzen, 1975; Sears et al., 1985; Ajzen, 2005) 모형을 구성하였다. 이하에서는 규제체감도에 영향을 미치는 주요 요인을 인적요인, 집행기관의 특성, 규제의 내용, 피규제집단 특성으로 나누어 살펴본다.

1. 지방정부의 규제체감도에 영향을 미치는 요인

1) 인적 요인

성공적인 정책수행의 조건으로 인적 요인의 중요성을 논의한 연구에서는 대체로 업무에 대한 전문성, 이해관계 조정능력, 자원확보능력, 업무추진과 관련한 리더십 등을 인적 역량으로 정의하고 있다(김병완, 2003; 이승중·윤두섭, 2005; 이승중·노승용 외, 2006; 박순애·윤경준 외, 2010). 규제분야에서도 지방자치단체장과 규제담당 공무원 등 관료의 역량과 선호는 매우 중요하게 논의되고 있다(최병선, 2005; 임보영, 1998). 지방자치단체의 장은 지역 주민들에 의해 선출되기 때문에 규제 정책의 세부적인 방향 설정 및 집행시 주민들의 의견에 매우 민감할 수 있는 반면 관료들은 이러한 정치적 환경 혹은 정치적 선호가 상대적으로 매우 적을 수 있기 때문이다(Beazer, 2012: 637; Sannerstedt, 2001; Lundin, 2007: 631 재인용).

(1) 지방자치단체장

규제집행에 있어 리더십의 질(quality)과 정책관(leader's goal)은 기관의 규제방향 및 수행주체들(subsystems) 간 상호작용과 정책방향에 영향을 미치며, 특히 기관장의 전문성(expertise)과 자원 확보를 위한 친화력 및 정치적 능력(cohesion, legislative authority)이 중요하게 다루어지고 있다(Meier, 1985: 17-18). 규제분야에 있어 리더의 속성은 조직의 확대나 현상 유지에 대한 관심보다는 임기 동안 자신의 업적이나 정치적 성과에 관심이 있기 때문에 규제집행과 개혁은 리더에게 중요한 목표가 될 수 있다(Derthink and Quirk, 1985: 91-95; 임보영, 1998: 33재인용). 따라서 리더가 공익을 어떻게 정의내리는가 혹은 어떠한 가치관을 가지고 있는가에 따라 규제의 집행 여부 혹은 강도가 상이할 수 있다. 예컨대 지방자치단체장이 지역경제발전, 지역산업진흥 등을 중요시 한다면 환경오염에 대한 기준을 완화하고자 하는 유인이 클 수 있다(최병선, 2005: 731-733). 이와 반대로 보다 진보적인 이념을 지닌 지방자치단체장들은 상대적으로 강화된 규제를 적용

할 가능성이 크다(Rosenbaum, 2005; 김두래, 2010: 186재인용). 특히 우리나라는 강(強) 시장형 지방정부의 특성을 지니고 있어(박종민, 2000) 자치단체장의 규제집행 혹은 개선에 대한 추진의지가 정책방향에 크게 영향을 미칠 수 있으며, 이는 피규제집단의 인식에 영향을 미칠 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

가설 1. 지방자치단체장에 대한 긍정적 인식은 규제체감도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다

(2) 규제 담당 공무원

정책집행 시 관료의 중요성은 이미 많은 연구들에서 논의되어 왔다(Berman, 1978; Edwards, 1978; Ripley and Franklin, 1986; Elmore, 1979; Winter, 1985; 박광국, 1995; 박순애·윤경준 외, 2010). 규제에 대해 관료들은 뚜렷한 선호를 가지고 있으며, 규제집행 과정에서 자신의 이익을 실현하려는 적극적인 행위자로 간주된다(이용규·이성로, 2001). 특히 규제개혁과 관료의 태도에 관한 선행연구들은 관료들이 규제개혁에 소극적·저항적이라는 견해가 주류이다. 규제개혁은 조직의 축소나 규제권한의 약화 및 규제권한 행사에 따른 보상이나 유인의 감소를 수반하게 되는데(Mitnick, 1980. 최병선, 1991: 58 및 2005: 649 재인용), 관료는 현상을 유지하려는 경향이 강하고 안정을 추구함으로써 편익을 추구하는 보수적인 집단이기 때문에(Hogwood and Peters, 1983; 이용규·이성로, 2002: 115-116 재인용) 자신의 효용극대화를 위해 규제 개혁에 소극적인 태도를 보일 수 있다. 더불어 규제 업무를 수행하기 위해 습득한 전문적인 지식이나 그 동안의 경험들을 계속 활용하기 어려워질 수 있고, 생소한 업무와 정책 환경에 적응해야 할 상황에 처할 수 있기 때문에(최병선, 2005: 649) 최소한의 변화를 추구하려는 태도를 보일 수 있다. 정책목표를 성공적으로 달성하기 위해서는 담당 공무원들의 태도와 헌신이 중요하다는 점(Sabatier and Mazmanian, 1980, Riccucci, 2005, 박순애·윤경준 외, 2010: 113 재인용) 외에 규제행정의 특성 상 담당 공무원과 민원인 혹은 피규제대상자들은 직접적인 접촉이 빈번하다는 점을 고려해볼 때, 규제담당 공무원의 태도와 업무추진에 대한 역량은 피규제자들의 체감도에 직접적인 영향을 미칠 것이라고 가정할 수 있다.

가설 2. 규제 담당 공무원에 대한 긍정적 인식은 규제체감도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

2) 집행기관의 구조적 특성

집행조직의 특성은 문제 해결의 속도(speed)와 정책대상자에 대한 대응성(responsiveness)

등에 직접적으로 영향을 미친다(Nakamura and Smallwood; 1980: 54-55). Nakamura and Smallwood(1980: 54-55)는 정책집행 시 집행조직의 내부 과정(internal process)의 중요성에 대해 논의하면서, 집행조직의 내부적인 특징은 내·외부의 의사소통(communication), 행정적 거리(administrative distance), 복잡성(complexity)이라는 점을 제시하고 이에 따라 정책대상자들의 관점이 포함되는 정도가 다르기 때문에 대응성이 달라질 수 있다는 점을 논의하고 있다. Sabatier and Mazmanian(1979) 역시 효과적인 정책집행을 위한 조건 중 하나로 집행 조직간의 계층적 통합(hierarchical integration)을 제시하였고, Gulick은 업무집단화의 기준으로 주요 목표(major purpose), 과정(process), 서비스 또는 처리의 대상이 되는 고객(clientele or material), 업무수행 장소(place)를 제시하였다(오석홍, 2014: 366-367재인용). 이러한 논의를 종합해 보면, 집행조직의 특성은 정책대상집단의 요구를 받아들여 정책집행의 대응성을 높이는 동시에, 집행조직 내부에서의 신속한 정보 전달 및 처리와 관련이 깊은 것으로 볼 수 있다.

가설 3. 규제행정 시스템에 대한 긍정적 인식은 규제체감도에 정(+의 영향을 미칠 것이다.

3) 규제의 내용

규제집행은 법 혹은 조례와 같은 공식적인 규제의 내용을 실현하는 활동이기 때문에 규제내용의 합리성 혹은 소망성, 현실적합성에 따라 대상집단의 순응(compliance) 정도가 달라진다.⁸⁾ 특히 규제는 특정한 행위를 금지하거나 혹은 준수하도록 강제하는 특성이 있으며, 이는 직간접적인 비용을 초래하기도 한다. 따라서 규제가 의도하는 바를 달성하기 위해서는 규제대상자들의 순응이 매우 중요하다. OECD(1999)에서는 규제가 요구하는 사항이 너무 복잡하여 피규제자들이 이해하기 어려운 내용으로 구성되거나, 지나치게 법률적인 성격을 가진 규제 내용을 규제집행의 성패에 영향을 주는 요인으로 제시하고 있다(조성한·서진완, 2008 재인용). 특히 법률적 성격의 규제는 다양한 기업체들의 환경을 고려한 탄력적인 적용이 어려워 획일적이고 엄격한 기준으로 집행되기 때문에 피규제자들의 순응을 끌어내기 어려운 측면이 있다. Aday and Thomas(1992)는 기업에 추가적인 비용이 초래될 수 있는 안전(safety)관련 규제에 대해서도 기업들이 규제 내용에 동의한다면 정해진 규정에 부합하는 행동을 한다는 점을 제시하면서 기업들이 해당 규제의 필요성을 이해하고 적절한 규제라는 점에 동의하는 것이 중요하며, 특히 이러한 규제가 기업이

8) 규제순응이란 규제대상집단이 정책결정자가 결정한 규제의 내용 즉, 법률이나 조례 등으로 규정된 규제의 내용과 지침에 따르는 행태를 의미한다(김태운, 2000; 김주찬·이상진, 2004: 176재인용).

지속적으로 성장하는데 도움이 된다는 기대와 부합하는 것이 중요하다는 것을 강조하였다. 반면 규제의 대상이 되는 기업들이 해당 규제가 불필요할 뿐만 아니라 그 내용을 준수하는데 필요한 비용이 높고 규제가 기업의 생산성을 저해한다고 판단할 경우에는 규제에 대한 만족도가 상당히 낮아질 것이라는 점을 제시하였다. 이처럼 규제의 내용에 대한 동의 정도는 피규제자들의 규제에 대한 만족도(satisfaction)에 영향을 미칠 수 있다(Aday and Thomas, 1992; Gilliland and Hoffman, 2004: 84-85재인용).

가설 4. 규제의 합리성에 대한 긍정적 인식은 규제체감도에 정(+의 영향을 미칠 것이다.

4) 매개요인: 피규제집단의 경험

특정한 대상에 대한 평가적 태도(attitude)는 개인의 인식(cognition or beliefs) 및 직접적인 경험을 통해 형성된다. Sears. et. al(1985)는 인지상의 요인이 태도를 형성하거나 혹은 변화시키는데 있어 수용자의 경험이 매개역할을 한다는 점을 제시하였다. 즉, 특정 대상에 대한 인식과 이에 대한 주관적인 해석은 매개과정을 거쳐 태도를 형성하거나 기존의 태도를 변화시키는데, 특히 이러한 매개효과는 일관성 기제에 의해 좌우되는 경향이 있다.⁹⁾ 일관성 기제란 인지내용과 경험이 상이할 경우, 심리적인 긴장을 일으켜 부정적인 태도를 형성한다는 것을 의미한다(Sears et al., 1985: 205-206). 따라서 특정한 대상에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있더라도 부정적 경험을 하게 된다면, 이에 대한 태도는 부정적으로 나타날 가능성이 크다. 따라서 행정경험과 관련하여 아래 두 가지 가설과 각각의 하위 가설을 제시할 수 있다.

가설5. 긍정적 행정경험은 규제체감도에 정(+의 영향을 미칠 것이다.

가설5-1. 지방자치단체장에 대한 긍정적 인식은 행정경험에 정(+의 영향을 미칠 것이다.¹⁰⁾

가설5-2. 규제 담당 공무원에 대한 긍정적 인식은 행정경험에 정(+의 영향을 미칠 것이다.

가설5-3. 규제행정 시스템에 대한 긍정적 인식은 행정경험에 정(+의 영향을 미칠 것이다.

가설5-4. 규제의 합리성에 대한 긍정적 인식은 행정경험에 정(+의 영향을 미칠 것이다.

가설6. 규제에 의한 손실경험은 규제체감도에 영향을 미칠 것이다.

가설6-1. 지방자치단체장에 대한 긍정적 인식은 손실경험에 정(+의 영향을 미칠 것이다.

9) 매개과정의 논의는 일관성 기제 관점뿐만 아니라 학습(learning), 감정의 전이(transfer of affect) 관점에서도 이루어지고 있다(Sears, et. al., 1985).

10) 가설5와 6에서 에서 손실경험에 정(+의 영향을 미친다는 손실경험이 적을 것이라는 의미임

- 가설6-2. 규제 담당 공무원에 대한 긍정적 인식은 손실경험에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
 가설6-3. 규제행정 시스템에 대한 긍정적 인식은 손실경험에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
 가설6-4. 규제내용의 합리성에 대한 긍정적 인식은 손실경험에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
 가설6-5. 행정경험에 대한 인식은 손실경험에 영향을 미칠 것이다.

5) 통제변수

기업들의 규제체감도는 이러한 특성 이외에 기업이 위치한 입지특성과 기업특성에 의해서도 영향을 받을 수 있다고 가정하여 기업입지, 조직의 규모, 사업기간을 주요 통제 변수로 포함하여 분석하였다. 기업 입지의 경우, 수도권과 비수도권 여부, 계획입지와 일반입지 및 경제자유구역으로 구분하였다. 수도권의 경우 수도권정비계획법에 따라 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역으로 구분되어 비수도권보다 더욱 많은 규제를 적용 받고 있기 때문에 규제에 대한 체감 정도가 부정적일 수 있다고 가정해볼 수 있다. 또한 계획입지의 경우 그렇지 않은 지역에 비하여 산업집적 이익¹¹⁾ 및 정보획득의 용이성이 높고, 특정 지역에 입지하도록 정부 혹은 지방자치단체 차원에서 금융 및 세제상의 지원을 받을 수 있는 가능성이 높기 때문에 규제체감에 영향을 미칠 수 있다고 가정하였다. 기업의 규모와 사업기간은 기업의 성과에 영향을 미치는 주요한 변수들로 제시되고 있는데 (Greiner, 1998: 56; Peters and Waterman, 1982, 현승용·최윤석, 2013: 204재인용), 본 연구에서는 이러한 특성이 기업의 성과, 즉 손실유무에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라, 이를 통해 규제체감에도 영향을 미칠 수 있다고 가정하여 통제변수로 설정하였다.

2. 분석모형 및 자료

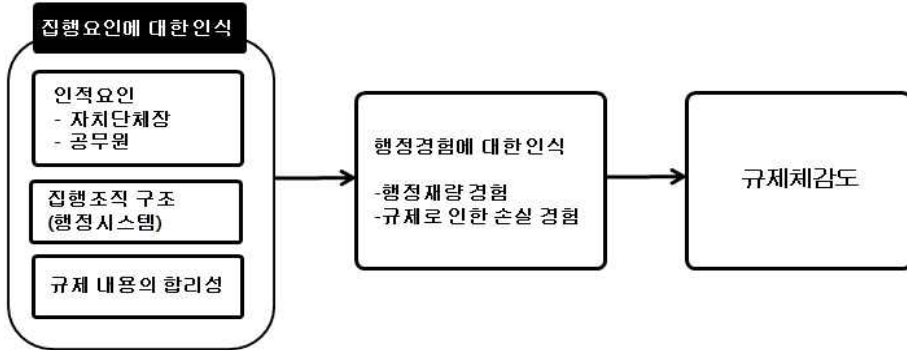
이상의 논의를 바탕으로 한 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같이 도식화할 수 있다. 본 연구의 설문자료는 대한상공회의소가 주관하고 한국리서치가 대행한 지역별 규제체감도 조사결과를 활용하였다. 설문은 2014년도 6월 13일부터 7월 28일까지 진행되었으며, 총 6,221개 기업이 설문에 참여하였다. 표본은 기업의 규모, 업종, 지역에 따라 층화하여 추출되었으며¹²⁾ 조사대상 업종은 제조업, 건설업, 서비스업으로 구분되었고,¹³⁾ 지역은 16개

11) 산업집적 이익이란 유사한 업종이 한 지역에 집중함으로써 발생하는 이익을 의미하고, 도시의 하부 시설을 이용함으로써 발생하는 도시화의 경제 및 네트워크 활용에 의해 정보획득이 용이해질 수 있다(김정홍·조준모 외, 2013: 55)

12) 중기업 및 대기업 표본 수를 적절히 확보할 필요성이 생기기 때문에, 규모가 큰 사업체의 반영도를 높이기 위한 방안으로 소상공인, 소기업, 중기업, 대기업의 표본수를 3:3:3:1로 배분하여 중기업 및 대기업 표본수가 확보되도록 설계되어 있다.

광역자치단체로 구분하되, 227개 기초지방자치단체의 기업체 수를 고려하여 추출되었다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



본 설문에 응답한 기업의 특성은 <표 1>에 제시되어 있다. 본 연구에 활용된 설문 문항은 다음과 같이 구성되어 있다. 인적요인에 관한 문항으로 자치단체장에 대해서는 규제개선 의지, 공무원에 대한 감독, 부당한 개입여부 등을, 규제담당 공무원에 대해서는 신속·공정한 업무처리, 전문성과 적극성 등을 질문하였다. 규제행정 시스템은 종합지원창구, 민원서류 간소화, 온라인 시스템, 기업상담창구 등의 항목을 포함하였고, 규제내용은 인허가, 입지·개발, 건축물 및 시설규제, 환경 및 안전규제로 구분하였으며, 행정경험(역코딩)에는 법적 의무가 아닌 물품 권장, 불성실한 업무 처리, 행정지도 명목의 영업자율 제한, 근거없는 주민동의 요구 등을 포함하였다. 손실경험은 사업기회 상실, 기회비용 및 매출감소로 측정하였고, 규제체감도는 전반적인 규제환경에 대해 현시점에서 평가하도록 하였다. 규제체감도(10점 만점)를 제외한 모든 문항은 5점 리커트 척도를 사용하였다.

13) 3개 범주로 업종을 구분할 경우 특정 업종에 표본이 몰릴 가능성이 있기 때문에 16개 업종으로 세분화 하여 표본이 추출되었다. 건설업은 전기·가스·증기 및 수도 사업(35-36), 하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업(37-39), 건설업(41-42) 등이 포함되었다. 서비스업에는 도매 및 소매업, 운수업, 숙박 및 음식점업, 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업, 금융 및 보험업, 부동산업 및 임대업, 전문·과학 및 기술 서비스업, 사업시설 관리 및 사업지원 서비스업, 교육서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업, 수리 및 기타 개인 서비스업이 포함되었다.

〈표 1〉 설문조사 응답기업 특성

(단위: 개, %)

구분	빈도	비율(%)	구분	사례 수	비율(%)		
						구분	빈도
업종	제조업	1,082	17.4	입지 형태	경제자유구역	88	1.4
	건설업	921	14.8		계획입지	991	15.9
	서비스업	4,218	67.8		일반 개별입지	5,142	82.7
	합계	6,221	100		합계	6,221	100
기업 규모	소상공인	1,724	27.7	기업 유형	혁신형 기업	480	7.7
	소기업	1,967	31.6		일반 기업	5,741	92.3
	중기업	2,165	34.8		합계	6,221	100
	대기업	365	5.9	광역 시도	서울	1,247	20.0
	합계	6,221	100		부산	488	7.8
종업원 수	1 ~ 4인	1,250	20.1		대구	289	4.6
	5 ~ 9인	1,452	23.3		인천	304	4.9
	10 ~ 49인	2,268	36.5		광주	180	2.9
	50 ~ 99인	490	7.9		대전	199	3.2
	100 ~ 199인	339	5.4		울산	138	2.2
	200 ~ 299인	134	2.2		세종	18	0.3
	300인 이상	288	4.6		경기	1,088	17.5
	합계	6,221	100		강원	299	4.8
사업 기간	3년 미만	146	2.3	충북	213	3.4	
	3년 ~ 5년 미만	217	3.5	충남	283	4.5	
	5년 ~ 10년 미만	1,258	20.2	전북	258	4.1	
	10년 이상	4,600	73.9	전남	332	5.3	
	합계	6,221	100	경북	428	6.9	
성장 단계	사업초기	324	5.2	경남	390	6.3	
	성장기	1,646	26.5	제주	67	1.1	
	성숙·정체기	3,832	61.6	합계	6,221	100	
	재도약기	419	6.7				
	합계	6,221	100				

IV. 분석결과

1. 신뢰성 및 타당성 분석

실증분석에 앞서 분석에 활용될 변수들의 신뢰성(reliability)과 타당성을 확인하였다. 본 연구에 사용된 구성개념(잠재변수)은 행정시스템, 자치단체장, 규제담당 공무원, 규제 내용, 행정경험, 손실경험 등 총 6개로 구성되어 있고, 각 측정 문항에 따른 신뢰도 분석 결과, Cronbach's Alpha 계수가 모두 0.7을 상회하는 것으로 분석되어 신뢰도가 적절히 확보되었음을 알 수 있다(〈표 2〉 참조). 타당성 검증에는 최우도추정법(MLE: Maximum

Likelihood Estimation)을 사용하였으며, 요인부하량과 C.R값, 평균분산추출값(AVE)을 검토한 결과, 대부분의 요인이 개념신뢰도 0.7 이상, AVE값이 0.5이상인 것으로 나타나 집중타당성을 확보하고 있는 것으로 나타났다.¹⁴⁾

〈표 2〉 신뢰성 및 타당성 분석 결과

잠재 변수	구성(관측)변수	탐색적 요인분석 요인값	타당성분석			
			요인 부하량	C.R	개념 신뢰도	AVE
행정 시스템 ($\alpha=.804$)	종합지원창구(q2help)	.741	.715	-	0.875	0.638
	민원서류 간소화(q2simple)	.766	.731	50.079		
	온라인 시스템(q2web)	.716	.657	45.693		
	기업상담창구(q2consult)	.720	.754	51.320		
자치 단체장 ($\alpha=.766$)	자치단체장 의지(q10will)	.731	.883	-	0.853	0.672
	공무원 관리 감독(q10moni)	.747	.911	87.554		
	부당한 개입(q10inter)	.515	.498	40.807		
공무원 ($\alpha=.903$)	신속한 업무처리(q8quick)	.723	.855	-	0.945	0.812
	공정한 업무처리(q8fair)	.725	.864	86.539		
	전문성(q8prof)	.746	.805	77.204		
	적극성(q8active)	.760	.832	81.356		
규제 내용 ($\alpha=.916$)	인허가 규제(q13permit)	.731	.812	-	0.966	0.849
	입지·개발 규제(q13devel)	.803	.856	78.984		
	건축물 및 시설 규제(q13build)	.838	.871	80.895		
	환경규제(q13envi)	.804	.807	72.724		
	안전규제(q13safe)	.785	.799	71.642		
행정 경험 (역코딩) ($\alpha=.896$)	법적업무 아닌 인증물품 사용권장(req5certi)	.836	.812	-	0.920	0.742
	인허가 등 불성실처리(qre5delay)	.809	.846	75.490		
	행정지도 등 영업자율 제한(req5guide)	.797	.856	76.683		
	조례근거 없이 주민동의 요구(req5resid)	.738	.793	69.426		
손실 경험 ($\alpha=.899$)	사업기회 상실(q18opp)	.842	.857	-	0.918	0.737
	기회비용 발생(q19opco)	.868	.858	83.642		
	추가비용 지출(q18cost)	.832	.835	80.332		
	매출감소(q19drop)	.817	.781	72.638		

주1: 탐색적 요인분석 결과, 자치단체장과 공무원은 하나의 요인으로 묶였으나 이론적 근거에 따라 별도의 요인으로 분류하여 신뢰도 측정을 한 후 분석에 활용하였음.

주2: 측정변수 항목 중 괄호로 처리된 부분은 구조방정식 모델에 사용된 변수명을 나타냄.

주3: 각 항목의 C.R.(Critical Ratio)값에서 -표시로 처리된 부분은 경로가 1로 고정되어 값이 제공되지 않음. 모든 항목에서 요인부하량이 양호하고 C.R.값도 유의(CR>1.965)하므로 집중타당성이 있는 것으로 분석됨.

14) 요인부하량은 보통 0.5이상일 경우 타당성이 있다고 판단하지만, 0.5이하라도 0.45이상이면 해당 관측변수를 무조건 제거하기 보다는 이론적 논의에 비추어 분석변수로 포함하는 것이 가능하다. 측정 변수가 많지 않은 상황에서 동 변수가 제거될 경우 구성개념의 의미가 달라질 수 있기 때문이다 (우종필, 2014: 165).

판별타당성 분석에 앞서 확인적 요인분석을 통한 잠재변수간 상관관계는 <표 3>와 같다. <표 3>에서 제시된 바와 같이, 잠재변수들 간 상관관계가 모두 0.8이하로 분석되어 판별타당성에는 큰 문제가 없을 것으로 해석할 수 있다.¹⁵⁾ 따라서 모든 잠재변수들 간의 쌍을 검토하기보다는 잠재변수간 상관계수도 높고 확인적 요인분석에서 유사한 개념으로 측정되었던 단체장과 공무원 간의 판별 타당성 여부를 자유모델과 제약모델 간의 χ^2 변화량으로 분석하였다. 분석 결과, 자유모델의 χ^2 는 5691.354(df=237), 제약모델의 χ^2 는 8070.515(df=238)로 나타나 자유도가 1일 때, $\Delta\chi^2$ 는 2379.161로 분석되어 유의한 차이가 있는 것으로 나타나 판별 타당성이 있는 것으로 분석되었다.

<표 3> 잠재변수간 상관관계

	행정시스템	단체장	공무원	규제내용	행정경험	손실경험
행정시스템	1					
단체장	.556***	1				
공무원	.639***	.724***	1			
규제내용	.538***	.614***	.636***	1		
행정경험	.344***	.353***	.499***	.369***	1	
손실경험	.258***	.236***	.327***	.290***	.557***	1

2. 인과모형의 추정

본 연구에서는 가설 검증을 위해 구조방정식 모형을 통해 인과관계를 추정하였다. 측정방법은 매개변수 값을 추정할 수 있는 최대우도법(maximum likelihood)을 활용하였고, 모형의 적합성(model fit)을 판단하기 위해 chi-square(CMIN)값, GFI, AGFI, NFI, IFI, CFI, RMSEA 등의 기준을 고려하였다. 규제에 대한 전반적인 평가에 영향을 미칠 수 있는 기업특성 변수들의 포함 여부에 따라 결과가 달라지는가를 파악하기 위해 통제변수를 포함한 모형과 그렇지 않은 모형으로 구성하여 분석한 결과(<표 5>), 각 변수간 영향력의 크기와 방향성에 있어 큰 차이가 발견되지 않아 <그림 2>와 같은 경로를 구성하여 분석을 수행하였다. 더불어 구조방정식 모형에서는 외생변수간 공분산을 가정하고 있는데, 본 연구모형에서는 단체장과 공무원에만 공분산을 설정하여 분석을 시행하였다.¹⁶⁾

15) 판별타당성은 구성개념간 AVE값과 상관관계의 제곱값을 비교하는 방법, 구성개념 간 상관계수에 ± 2 곱하기 표준오차를 계산한 결과가 1을 포함하는지 여부로 판별하는 방법, 자유모델과 제약모델 간 $\Delta\chi^2$ 를 비교하는 방법을 통해 분석해볼 수 있다(우종필, 2014: 171-175).

16) 자치단체장과 공무원의 경우에는 판별타당성이 있는 것으로 제시되었지만, 상호관계를 이론적으로

〈표 5〉 행정경험 매개변수 분석모형: 통제변수 포함 및 미포함 결과 비교

			통제변수 미포함			통제변수 포함		
			표준화	P	SMC	표준화	P	SMC
행정경험	←	단체장	-.059	.005	.20	-.059	.005	.20
행정경험	←	공무원	.470	***		.470	***	
행정경험	←	행정시스템	.056	***		.056	***	
행정경험	←	규제내용	.108	***		.108	***	
손실경험	←	행정시스템	.045	***	.28	.041	.002	.29
손실경험	←	단체장	-.025	.212		-.022	.270	
손실경험	←	공무원	.016	.446		.020	.337	
손실경험	←	규제내용	.086	***		.089	***	
손실경험	←	행정경험	.511	***		.504	***	
손실경험	←	입지	-	-		-.023	.053	
손실경험	←	사업기간	-	-		.033	.005	
손실경험	←	수도권	-	-		.016	.160	
손실경험	←	종업원수	-	-		-.100	***	
규제체감	←	단체장	.220	***		.27	.218	
규제체감	←	공무원	.193	***	.193		***	
규제체감	←	규제내용	.103	***	.102		***	
규제체감	←	손실경험	.072	***	.075		***	
규제체감	←	행정시스템	.217	***	.218		***	
규제체감	←	행정경험	.086	***	.085		***	
규제체감	←	입지	-	-	-.006		.604	
규제체감	←	사업기간	-	-	-.011		.320	
규제체감	←	수도권	-	-	-.034		.002	
규제체감	←	종업원수	-	-	.019		.087	
모델적합도	CMIN		10202.727(.000)			10761.266 (.000)		
	GFI		.881			.891		
	AGFI		.851			.867		
	NFI		.901			.897		
	IFI		.904			.900		
	CFI		.904			.900		
	RMSEA		.079			.068		

* SMC Squared Multiple Correlation

고려해보았을 때 높은 상관관계가 있는 것으로 가정하여 공분산을 설정하였다.

분석결과를 구체적으로 살펴보면, 자치단체장에 대한 인식이 긍정적일수록, 공무원에 대한 인식이 긍정적일수록, 행정시스템에 대한 인식이 긍정적일수록 규제 체감에 긍정적인 것으로 분석되었다(가설 1, 가설 2, 가설 3채택). 또한 규제내용을 합리적이라고 생각할수록 규제에 대한 체감도 역시 긍정적인 것으로 나타났다(가설 4 채택). 또한, 가설에서 제시한 바와 같이 기업의 손실경험이 적을수록 규제 체감에 긍정적인 것으로 분석되었고(가설 6채택), 행정경험에 대한 인식이 긍정적일수록 규제체감 역시 긍정적인 것으로 분석되었다(가설 5채택). 하지만 손실경험과 행정기관의 재량행위로 인한 행정경험은 규제 체감에 미치는 영향력의 크기가 매우 작아 규제체감도에는 경험요인보다는 행정시스템이나 인적 요인, 규제내용 등 집행 요인에 대한 인식이 더욱 큰 영향을 미친다는 점을 알 수 있다. 한편, 통제변수들 중에서는 수도권 입지 여부만이 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었는데, 수도권에 입지한 기업이 그렇지 않은 기업보다 규제체감도가 낮은 것으로 나타났다.

기업인들의 행정경험에 영향을 미치는 변수들을 살펴보면, 공무원에 대한 인식이 긍정적일수록, 행정시스템에 대한 인식이 긍정적일수록 행정경험 역시 긍정적인 것으로 분석되었고(가설 5-2, 5-3채택), 규제내용이 합리적이라고 인식할수록 행정경험도 역시 긍정적인 것으로 나타났다(가설 5-4채택).

한편, 행정경험에 대한 자치단체장에 대한 인식은 부(-)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 공공서비스 혹은 공공조직에 대한 만족도와 신뢰 수준은 정책대상자들의 기대수준(degree of expectation)에 따라 달라질 수 있다(Park and Hwang, 2010: 51-52). 공공서비스에 대한 만족도 결정요인에 관한 기대이론에 따르면 낮은 만족도는 실질적으로 제공되는 서비스가 불충분하기 때문일 수도 있지만, 정책대상자들의 높은 기대감에서 기인할 수도 있다(James, 2007; Kampen et al., 2006, 임동진·장순희, 2014: 159재인용). 일반적으로 지방자치단체장은 지역주민에 의해 선출될 뿐만 아니라 정당을 초월하여 지역의 경제발전과 복리증진을 위한 공약을 제시한다. 따라서 기업인들은 지방자치단체장에 대해 지역의 규제환경개선을 위한 노력 및 행정기관의 부당한 재량행위 등 행정환경 개선에 대해 높은 기대를 가지고 있을 가능성이 높다.¹⁷⁾ 그러나 실질적으로 규제집행에 있어 재량행위는 공무원들에 의해 이루어질 가능성이 매우 높으며, 따라서 자치

17) 자치단체장에게 무엇을 기대할 수 있는가에 대한 기대 혹은 믿음은 과거로부터 겪었던 다양한 경험과 선형적인 지식에 의해 형성되었을 가능성이 매우 크기 때문에 수용자의 일반적인 인식 또는 기대(generalized expectancy)를 형성할 수 있다. 이러한 기대는 개별적인 상황의 특수성에 거의 영향을 받지 않는 일관성(상황무관적 일관성, cross-situational consistency) 경향이 있기 때문에 부정적이거나 긍정적인 특정 상황과 무관하게 다소 일관된 경향성을 보일 수 있다(Rotter, 1967; McKnight et al., 1998; Kramer, 1999, 이형우·양승범, 2012: 192-195 재인용).

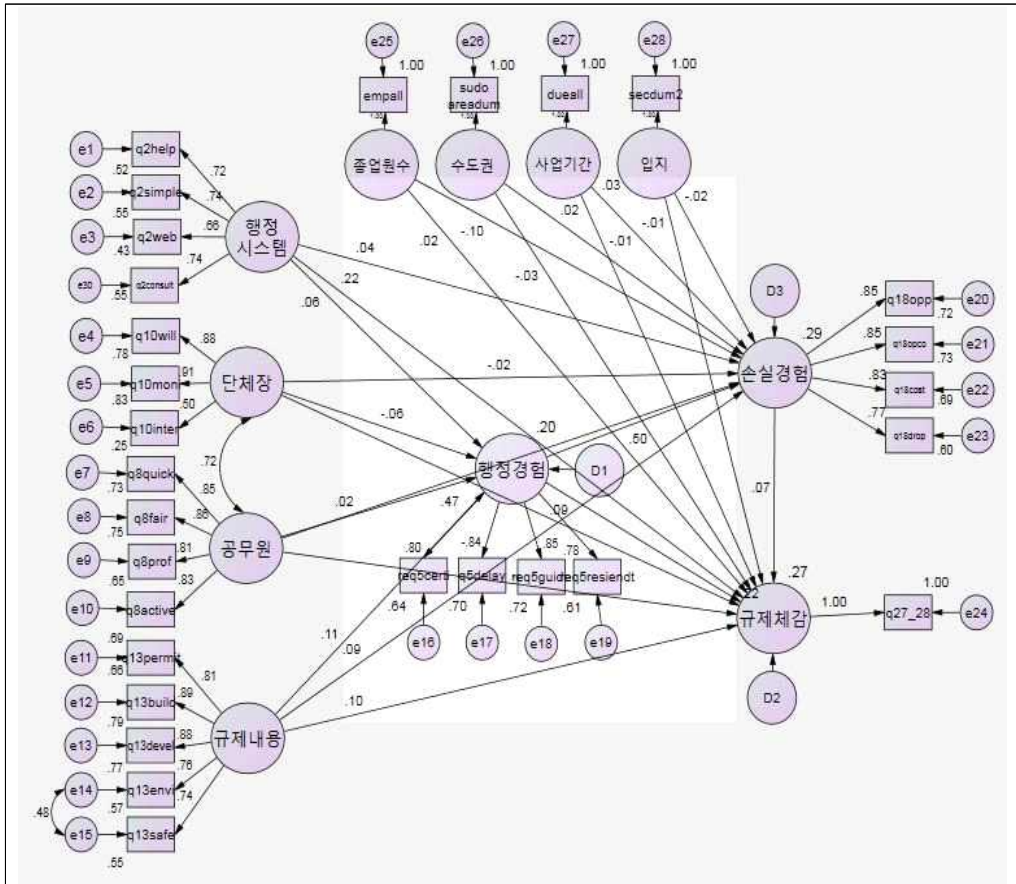
단체장에 대한 기대와 역량에 대한 인식이 매우 긍정적이라고 하더라도 재량행위에 대한 평가는 부정적으로 나타날 수 있다. 분석결과에서 공무원→행정경험에 대한 영향력이 .470($p < .001$)로 다른 요인보다 월등하게 크게 분석된 점 역시 이러한 설명을 뒷받침해줄 수 있다.

손실 경험에 대한 인식에 영향을 미치는 변수로는 정책집행 요인 중 행정시스템과 규제내용만이 유의한 것으로 나타났는데, 행정시스템에 대한 인식이 긍정적일수록, 규제내용에 대해 합리적이라고 인식할수록 손실 경험이 적은 것으로 분석되었다. 그러나 집행요인들이 손실 경험에 대해 미치는 영향은 미미한 반면, 행정경험이 손실경험에 미치는 영향은 상당히 큰 것으로 분석되었다($\beta = .504$, $p < .001$). 더불어 손실경험에는 기업특성 변수들 중에서 사업기간과 종업원 수가 유의한 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 구체적으로, 사업기간이 오래된 기업일수록 손실경험이 적은 것으로 나타났고, 종업원수가 많은 기업일수록 손실경험이 많은 것으로 분석되었다. 이와 같은 결과를 통해 규제체감도에 는 규제집행 요인이 영향을 미치는 반면, 기업의 손실 경험에는 부당한 행정경험 및 기업 특성 변수도 적지 않은 영향을 미친다는 점을 알 수 있다.

한편, 규제집행 요인에 대한 인식과 경험이 규제체감으로 연결되는 과정을 보다 구체적으로 살펴보기 위해 간접효과 분석을 시행하였다.¹⁸⁾ 행정경험과 손실경험을 모두 포함하여 분석한 경우 <표 6>에서 보는 바와 같이 유의한 간접효과가 나타나 매개효과가 있는 것으로 분석되었다. 즉, 응답기업들의 규제집행 요인에 대한 인식과 경험요인에 따라 규제체감도가 달라질 수 있는 것으로 나타났다. 개별 매개변수만으로 독립적인 모형을 구성하여 분석한 결과에서도 규제체감도에 대한 각 경로에서 유의한 매개효과가 있는 것으로 분석되었다.

18) 간접효과는 두 변수 간 효과가 다른 변수에 매개되는 것을 의미한다(배병렬, 2014: 22). 본 연구에서는 간접효과의 유의성을 검증하기 위해 부트스트래핑(bootstrapping) 방법을 사용하였고, 반복횟수는 500번으로 설정하였다. 반복횟수는 수치가 클수록 안정적이거나, 절대적인 수치는 없기 때문에 500번 이상이면 대체로 적당한 것으로 간주되고 있다(우종필, 2014: 215; 홍혜승·류은영, 2015: 148).

〈그림 2〉 행정경험 매개변수 모형



〈표 6〉 행정경험 매개분석 총효과, 직접효과, 간접효과

			전체			행정경험 매개			손실매개		
			TE	DE	IE	TE	DE	IE	TE	DE	IE
행정경험	←	단체장	-0.059 (0.008)	-0.059 (0.008)	0.000 (...)	-0.056 (0.014)	-0.056 (0.014)	0.000 (...)	-	-	-
행정경험	←	공무원	0.470 (0.004)	0.470 (0.004)	0.000 (...)	0.469 (0.004)	0.469 (0.004)	0.000 (...)	-	-	-
행정경험	←	행정시스템	0.056 (0.004)	0.056 (0.004)	0.000 (...)	0.057 (0.005)	0.057 (0.005)	0.000 (...)	-	-	-
행정경험	←	규제내용	0.108 (0.006)	0.108 (0.006)	0.000 (...)	0.107 (0.005)	0.107 (0.005)	0.000 (...)	-	-	-
손실경험	←	단체장	-0.051 (0.021)	-0.022 (0.283)	-0.030 (0.008)	-	-	-	-0.051 (0.025)	-0.051 (0.025)	0.000 (...)
손실경험	←	공무원	0.257 (0.003)	0.020 (0.374)	0.237 (0.003)	-	-	-	0.255 (0.003)	0.255 (0.003)	0.000 (...)
손실경험	←	행정시스템	0.069 (0.004)	0.041 (0.012)	0.028 (0.005)	-	-	-	0.066 (0.004)	0.066 (0.004)	0.000 (...)
손실경험	←	규제내용	0.144 (0.006)	0.089 (0.003)	0.055 (0.005)	-	-	-	0.145 (0.005)	0.145 (0.005)	0.000 (...)
손실경험	←	행정경험	0.504 (0.005)	0.504 (0.005)	0.000 (...)	-	-	-	-	-	-
손실경험	←	입지	-0.023 (0.032)	-0.023 (0.032)	0.000 (...)	-	-	-	-0.017 (0.166)	-0.017 (0.166)	0.000 (...)
손실경험	←	사업기간	0.033 (0.005)	0.033 (0.005)	0.000 (...)	-	-	-	0.051 (0.004)	0.051 (0.004)	0.000 (...)
손실경험	←	수도권	0.016 (0.173)	0.016 (0.173)	0.000 (...)	-	-	-	0.001 (0.779)	0.001 (0.779)	0.000 (...)
손실경험	←	종업원수	-0.100 (0.005)	-0.100 (0.005)	0.000 (...)	-	-	-	-0.129 (0.005)	-0.129 (0.005)	0.000 (...)
규제체감	←	단체장	0.210 (0.004)	0.218 (0.004)	-0.009 (0.006)	0.210 (0.005)	0.217 (0.003)	-0.007 (0.010)	0.210 (0.004)	0.215 (0.004)	-0.006 (0.020)
규제체감	←	공무원	0.252 (0.004)	0.193 (0.004)	0.059 (0.002)	0.252 (0.004)	0.194 (0.004)	0.058 (0.002)	0.252 (0.004)	0.224 (0.004)	0.029 (0.003)
규제체감	←	행정시스템	0.228 (0.008)	0.218 (0.006)	0.010 (0.003)	0.228 (0.008)	0.221 (0.006)	0.007 (0.003)	0.227 (0.008)	0.220 (0.007)	0.007 (0.003)
규제체감	←	규제내용	0.122 (0.004)	0.102 (0.004)	0.020 (0.007)	0.122 (0.004)	0.109 (0.004)	0.013 (0.005)	0.122 (0.004)	0.106 (0.004)	0.016 (0.006)
규제체감	←	행정경험	0.123 (0.003)	0.085 (0.005)	0.038 (0.006)	0.124 (0.003)	0.124 (0.003)	0.000 (...)	-	-	-
규제체감	←	손실경험	0.075 (0.005)	0.075 (0.005)	0.000 (...)	-	-	-	0.113 (0.005)	0.113 (0.005)	0.000 (...)
규제체감	←	입지	-0.007 (0.441)	-0.006 (0.509)	-0.002 (0.020)	-0.007 (0.447)	-0.007 (0.447)	0.000 (...)	-0.006 (0.491)	-0.004 (0.635)	-0.002 (0.146)
규제체감	←	사업기간	-0.008 (0.473)	-0.011 (0.383)	0.002 (0.002)	-0.009 (0.472)	-0.009 (0.472)	0.000 (...)	-0.004 (0.756)	-0.009 (0.485)	0.006 (0.002)
규제체감		수도권	-0.033 (0.004)	-0.034 (0.004)	0.001 (0.152)	-0.032 (0.004)	-0.032 (0.004)	0.000 (...)	-0.037 (0.003)	-0.037 (0.002)	0.000 (0.771)
규제체감		종업원수	0.012 (0.379)	0.019 (0.131)	-0.007 (0.004)	0.011 (0.390)	0.011 (0.390)	0.000 (...)	0.003 (0.829)	0.018 (0.148)	-0.015 (0.005)

주1: T.E는 총효과(total effect), D.E는 직접효과(Direct effect), I.E는 간접효과(indirect effect)임.

주2: 괄호안 숫자는 유의수준을 나타냄.

V. 결론

본 연구는 규제사무를 처리하는 지방정부의 행정시스템 및 인적 요인과 규제와 관련한 민원 처리 과정에서 기업인들이 겪는 경험이 규제체감도에 어떠한 영향을 미치는지를 구조방정식 모형을 통해 분석하였다. 분석결과를 요약하면, 규제집행 요인 중 단체장과 규제담당 공무원에 대한 인식, 규제내용, 행정시스템 모두 기업인의 규제체감에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 그러나 기업의 특성변수는 수도권 입지 여부를 제외하고는 규제체감에 직접적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 특히 지방자치단체장에 대한 인식이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났고($\beta=.218$), 공무원에 대한 인식 역시 높은 영향력을 미치는 것으로 나타나($\beta=.193$) 기업인들의 규제체감에는 인적 요인이 매우 큰 영향을 미치는 변수임을 알 수 있다. 행정경험 역시 규제체감에 직·간접적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 매개효과가 존재하는 것으로 분석되었다. 행정경험에 대한 기업인들의 평가에는 공무원이 가장 큰 영향을 미치고 있었다(.470). 이러한 분석결과를 토대로 다음과 같은 정책적인 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 기업인들의 규제체감 제고를 위해서는 민원 처리 과정에서 직접적인 접촉 가능성이 높은 공무원들의 업무처리 역량을 제고하고 적극적인 행정을 펼칠 수 있도록 독려하는 것이 중요하다. 더불어 법령이나 조례에 근거하지 않는 부당한 행정재량행위가 근절될 수 있도록 규제담당 공무원에 대한 관리 및 감독과 행정시스템을 통한 업무의 공개 및 투명성 제고 장치 마련 등이 병행될 필요가 있다. 특히 행정기관의 재량행위로 인해 초래되는 부당한 행정경험은 기업의 손실을 초래하는 주요한 요인이 될 뿐만 아니라($\beta=.504$) 기업인들의 규제체감도에 영향을 주기 때문에 이에 대한 인식을 개선하기 위한 자치단체장 및 공무원들의 노력이 더욱 경주되어야 한다.

둘째, 기업인들의 행정 경험에는 공무원이 단연 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석되어 무엇보다도 규제를 담당하는 공무원들이 재량을 남용하지 않도록 내부적인 통제장치를 마련할 필요가 있으며, 이러한 제도들이 정착할 수 있도록 자치단체장의 꾸준한 노력 역시 중요하다고 볼 수 있다. 특히 자치단체장의 경우에는 행정경험과 부(-)의 관계를 보이고 있는데, 이는 자치단체장이 선출직이라는 점을 고려해볼 때, 기업인들의 기대수준(degree of expectation)에 따른 결과로 해석될 여지, 즉 실질적인 규제환경보다 자치단체장에 대한 높은 기대로 인해 행정경험과 부(-)의 관계가 나타날 수 있다. 그러나 이러한 결론을 도출하기 위해서는 향후 보다 심층적인 연구가 필요한 것으로 보인다.

셋째, 규제체감도 제고를 위해서는 인허가와 관련된 규제, 건축 및 시설물과 관련한

규제, 환경 및 안전 규제 등 기업에 가해지는 규제 내용의 명확성과 합리성을 제고해야 할 것이다. 재량행위는 정책의 목적 및 내용과 기준이 모호하거나, 혹은 정책의 내용이 타당하더라도 실제 현장에 적용하기가 어려울 경우 나타나는 경향이 크기 때문에 규제의 내용을 보다 합리적으로 조정하거나 혹은 다양한 기업들이 처한 환경에 탄력적으로 적용할 수 있도록 고려하는 노력이 필요하다. 특히, 규제내용은 기업의 손실경험에 직접적으로 영향을 미치고 있는 만큼, 규제행정을 담당하는 공무원들이 정책의 목적과 집행 기준을 분명히 인지할 수 있도록 정책의 명확성과 합리성을 제고하려는 노력이 필요하다.

넷째, 기업의 특성 및 입지 요인은 손실경험에 대한 인식과 규제체감도에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 국가 전체의 경제적 환경과 달성해야 하는 정책적 목표를 고려하여 규제개혁의 방향과 전략을 수립한다고 하더라도, 이에 대해 개별 기업들의 체감도를 높이기 위해서는 기업의 유형과 특성을 충분히 고려하여 구체적이고 세부적인 개혁 전략을 수립하거나 혹은 규제 내용이 기업 특성에 따라 탄력적으로 적용이 가능할 수 있도록 마련되어야 한다.

마지막으로 손실경험에 대한 인식과 규제체감에 대한 인식에 영향을 미치는 요인은 다소 상이한 것으로 분석되었다. 손실경험에 대한 인식에는 지방정부의 규제행정처리 시스템에 대한 인식과 사업기간, 종업원 수와 같은 기업 특성이 영향을 미치고 있는 반면, 규제체감에는 수도권 입지 여부를 제외하고는 모두 규제집행 관련 요인 및 경험이 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 즉, 기업들은 손실과 규제에 대한 요인을 다르게 인지한다고 볼 수 있으며, 따라서 향후 규제체감도를 높이기 위한 정책적 노력은 기업의 손실을 줄이기 위한 규제 내용 정비에만 초점을 둘 것이 아니라 규제민원 사무를 효율적으로 처리할 수 있는 효율적 행정시스템의 구축과 이를 위한 자치단체장의 지원이 꾸준히 이루어져야 한다는 점을 알 수 있다.

이러한 정책적 시사점에도 불구하고 본 연구에서는 규제체감도를 단일 문항으로 측정함으로써 측정오류를 최소화하지 못했다는 점과 지방자치단체의 지역적·경제적 여건을 최대한 반영하고자 하였으나 표본추출에 한계가 있었다는 점은 아쉬움으로 남는다. 지방자치단체의 특성을 반영한 모형과 잠재변수 구성에 있어 주관적 인식자료뿐만 아니라 정량적인 규제현황자료를 포함한 종합적인 규제성과 모형 분석은 향후 연구과제로 남겨두고자 한다. 특히, 기존의 규제가 얼마나 개선되었는가에 대한 체감 정도를 현재수준과 시계열적으로 비교한다면 보다 신뢰할 수 있는 결과와 풍부한 정책적 함의를 도출할 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 강인호. (2004). "자치단체의 규제개혁에 따른 민원행정서비스 체감효과 분석." 「한국정책과학학회보」 8(2): 214-239.
- 관계부처합동자료. (2014). "이동하는 식품 조리·판매업소 영업절차·위생·안전관리 매뉴얼"
- 김광휘. (2014). "지방규제 현황과 규제개혁 추진방향." 서울대학교 행정대학원 공공성과관리연구센터 2014년 제3회 공공성과관리포럼 발표자료.
- 김난영·이혜영·최성락. (2015). "규제의 불만 원인에 대한 연구: 민원인 및 공무원에 대한 인식조사를 중심으로." 「행정논총」 53(2): 269-293.
- 김두래. (2010). "지방정책네트워크가 분권적 규제집행에 미치는 영향: 한국 지방정부 환경규제를 중심으로." 「한국행정학보」 44(4): 183-202.
- 김병완. (2003). "지방자치단체의 지속가능발전정책 추진과정 분석." 「한국거버넌스학회보」 10:1-22.
- 김신·최진식. (2009). 「지속적 규제개혁 추진을 위한 규제관리체계 정비방안」 한국행정연구원.
- 김정홍·조준모(2013). 「일자리 창출형 가젤기업의 입지 및 성장특성 연구」 산업연구원.
- 김주찬·이상진 (2004). "규제불응사례연구: 일선 행정단위의 규제집행을 중심으로." 「현대사회와 행정」 14(2): 175-204.
- 김태호. (1999). "규제개혁의 효과와 체감실태에 대한 분석과 평가." 「광주전남행정학회보」 5: 51-77.
- 매일경제 이코노미. 2014. 09. 22. "규제개혁 사례라는 푸드트럭 실상. 제1774호
- 문태훈·김종래 (2000). "부분선점제도 도입을 통한 환경행정의 권한배분과 조정." 「한국행정학보」 34(3): 389-408.
- 박광국. (1995). "환경정책의 성공적 집행을 좌우하는 요인에 관한 인식도 평가." 「한국행정학보」 29(1): 183-202.
- 박순애·윤경준·이희선. (2010). "지방자치단체 역량이 녹색성장정책 추진에 미치는 영향 연구." 「한국지방자치학회보」 22(4): 107-128.
- 박종민. (2000). "집단지론, 후견주의 및 도시의 리더십." 「한국행정학보」 34(3): 189-204.
- 배병렬. (2014). 「Amos 21 구조방정식 모델링: 원리와 실제」 서울: 정담.
- 산업연구원.. (2013). 「지자체 및 일선행정기관의 기업활동 규제 실태조사 분석」
- 오석홍. (2014). 「조직이론」 서울: 박영사.
- 우종필. (2014). 「구조방정식모델 개념과 이해」 서울: 한나래.
- 이민호. (2008). 「규제개혁 만족도 조사 설계 연구」 한국행정연구원.
- 이승재. (2010). 「환경정책 체감에 관한 연구」 고려대학교 박사학위 논문.
- 이승중·노승용·이재성·김혜정. (2006). "지방정부의 역량과 정책혁신: 인적역량과 혁신정책 성과의

- 관계를 중심으로." 한국행정학회 춘계학술대회 자료집. pp. 1-18.
- 이승중·윤두섭. (2005). "지방정부의 역량에 관한 개념화 연구." 「한국지방자치학회보」 17(3): 5-24.
- 이용규·이성로. (2002). "관료와 규제개혁." 「행정논총」 40(2): 111-133.
- 이혁우·김진국. (2015). "규제개혁의 창: 추진체계의 정비." 「규제연구」 제24권: 3-43.
- 이형우·양승범. (2012). "신뢰의 개인차에 영향을 미치는 요인에 대한 연구." 「인사조직연구」 20(3): 189-223.
- 임동진·장순희. (2014). "공공서비스의 주민만족도: 주민의 특성에 따라 차이가 나는가?" 「행정논총」 52(2): 154-79.
- 임보영. (1998). 「규제완화 과정에 있어서의 규제기관과 관료의 행태에 관한 연구」 서울대학교 박사 학위 논문.
- 조성한·서진완. (2008). 「규제개혁 집행의 개선방안 연구」 한국경제연구원.
- 최병선. (1991). "규제행정기관과 관료의 행태에 관한 연구." 「행정논총」 29(1): 38-61.
- 최병선. (2005). 「정부규제론」 파주: 법문사.
- 최진욱·구교준·김태은. (2007). "참여정부의 규제개혁에 대한 체감도 분석." 「한국정책학회보」 16(1): 73-97.
- 한인섭. (2009). "성과지표와 고객만족도의 연계성에 관한 연구." 「한국행정학보」 43(2): 177-200.
- 허만형 외. (2001). 「규제개혁에 따른 민원서비스 체감효과 분석 연구: 지방자치단체 민원행정 서비스 집행실태를 중심으로」 한국행정연구원.
- 현승용·최윤석. (2013). "기술혁신형 중소기업의 기업특성과 기술혁신성에 따른 R&D 성과에 관한 연구." 「중소기업연구」 35(4): 193-215.
- 홍혜승·류은영. (2015). "신뢰가 정치효능감과 정치참여에 미치는 영향: 구조방정식모형을 적용하여." 「한국인사행정학회보」 14(2): 131-156.
- Ajzen, Icek. (2005). *Attitudes, personality, and behavior*. UK: McGraw-Hill Education
- Allport, Gordon W. (1935). "Attitudes." pp.798-844 in *A Handbook of Social Psychology*, edited by Carl Murchison. Worcester, MA, US: Clark University Press.
- Baldwin, Robert, Martin Cave, and Martin Lodge. (1999). *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford University Press.
- Beazer, Q. H. (2012). "Bureaucratic discretion, business investment, and uncertainty." *The Journal of Politics* 74(03): 637-652.
- Berman, P. (1978). *The study of macro and micro implementation of social policy*. RAND Corporation.
- Braithwaite, John and Valerie Braithwaite. (1995). "The Politics of Legalism : Rules Versus Standards in Nursing-Home Regulation." *Social Legal Studies* 43(3): 307-341.
- Chuenpagdee, Ratana, Lisa Liguori, Dave Preikshot, and Daniel Pauly. (2006). "A public sentiment index for ecosystem management." *Ecosystems* 9(3): 463-473.

- Edwards, George C. (1978). *Policy Predicament: Making and Implenting Public*. WH: Freeman.
- Elmore, Richard F. (1979). "Backward mapping: Implementation research and policy decisions." *Political science quarterly* 94(4): 601-616.
- Fishbein, Martin, and Icek Ajzen. (1975). *Belief, attitude, intention and behavior: An introduction to theory and research*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Gerber, B. J. and P. Teske (2000). "Regulatory policymaking in the American states: A review of theories and evidence." *Political Research Quarterly* 53(4): 849-886.
- Greiner, L. E. (1998). "Evolution and revolution as organizations grow." *Harvard Business Review* 76(3): 55-68.
- Gilliland, D. I. and K. D. Hoffman (2004). "Examining a key aspect of agency-to-business relationships: the effects of regulatory control on the satisfaction of regulated firms." *Journal of Business To Business Marketing* 11(4): 75-102.
- Hogwood, Brian W, and B Guy Peters. (1985). *The pathology of public policy*. Oxford University Press, USA.
- Kitching, J. (2006). "A burden on business? Reviewing the evidence base on regulation and small-business performance." *ENVIRONMENT AND PLANNING C* 24(6): 799.
- Lundin, M. (2007). "When does cooperation improve public policy implementation?" *Policy Studies Journal* 35(4): 629-652.
- Meier, K. J. (1985). *Regulation: Politics Bureaucracy, and Economics*. New York, Martin's Press Inc.
- Mitnick, B. M. (1980). *The political economy of regulation: Creating, designing, and removing regulatory forms*. Columbia University Press New York.
- Nakamura, R. T. and F. Smallwood (1980). *The politics of policy implementation*. St. Martin's Press.
- Park, Soonae and Dukyun Hwang. (2009). "The Impact of Social Capital on Satisfaction with National Policy." *The Korean Journal of Policy Studies*, 23(2): 201-223.
- Park, Soonae and Dukyun Hwang. (2010). "An Analysis of Policy Satisfaction Using the Expectance Disconfirmation Model." *The Korean Journal of Policy Studies*, 25(3): 47-67.
- Ripley, Randall B, and Grace A Franklin. (1986). *Policy implementation and bureaucracy*. Brooks/Cole.
- Sabatier, P. and D. Mazmanian (1979). "The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives." *Policy analysis* 5(4): 481-504.
- Sabatier, P. and D. Mazmanian (1980). "The implementation of public policy: A framework of analysis." *Policy Studies Journal* 8(4): 538-560.

- Salamon, L. M. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Scholz, J. T. and C. L. Wang (2006). "Cooptation or transformation? Local policy networks and federal regulatory enforcement." *American Journal of Political Science* 50(1): 81-97.
- Scott, C. (2010). "Standard-setting in regulatory regimes." *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. R. Baldwin, M. Cave and M. Lodge. Oxford university press: 104-119.
- Sears, David O., Jonathan L. Freedman, and Ketitia A. Peplau. (1985). *Social psychology*, 5th Ed. Englewood Cliffs. 홍대식 역(1986). 사회심리학. 서울: 박영사.
- Sigman, H. (2003). "Letting states do the dirty work: State responsibility for federal environmental regulation." National Bureau of Economic Research.
- Stone, D. A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Harper Collins Publishers.
- Teske, P. (2004). *Regulation in the states*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Basic Books.
- Winter, Soeren. (1985). "Implementation barriers." *Politica* 17(4): 467-87.

ABSTRACT

Factors Affecting Perceptions of Local Government Regulation

Soonae Park & Jieun Son

This study analyzes how regulatory implementation factors and businessmen's experiences impact their perceptions of the regulatory environment in South Korea using a structural equation model. The results show that regulatory implementation factors - local government head, public officials, contents of regulation, and administration system - have a significant effect on the perception of the regulatory environment. The characteristics of business, apart from regional factors, do not have a direct influence on the perceptions. In particular, local government head had the greatest impact on the dependent variable, followed by government officials as the second greatest factor. This suggests that human factors (local government head and officials) have a profound impact on how people doing business perceive the regulatory environment in South Korea. Meanwhile administrative experience had direct and indirect impact as a mediator on regulatory perception. The policy implications are: i) local government head and officials need to play a leading part to make a better regulatory environment as well as to settle improved systems and administrative processes that could prevent the abuse of power; ii) more responsiveness and flexibility are required for executing regulatory powers to deal with the diverse circumstances businessmen encounter.

【Keywords: regulatory perception, regulatory implementation, local government regulation, policy attitude, structural equation model】