

일반분야-보고서
연구원 2002-65-452

5인 미만 사업장의 규제순응 실태조사에 관한 연구

한국산업안전공단
산업안전보건연구원

제 출 문

한국산업안전공단 이사장 귀하

본 보고서를 『5인 미만 사업장 규제순응도 실태조사에 관한 연구』의 최종 보고서로 제출합니다.

2002 년 10 월

연구주관부서 : 산업안전보건연구원

안전경영정책연구실

연구책임자 : 이경용 (책임연구원)

공동연구자 : 이관형 (선임연구원)

서남규 (위촉연구원)

서광국 (연구원)

현성민 (연구원)

오지영 (연구원)

<제 목 차 례>

I . 서 론	1
1. 연구목적	1
2. 연구내용 및 방법	3
가. 연구내용	3
나. 연구방법	4
II . 규제순응(Regulatory Compliance)의 이론적 고찰	5
1. 규제순응의 대두배경 및 개념	5
가. 규제개혁의 3단계	5
나. 규제순응의 개념적 정의	6
다. 규제개혁과 순응도의 관계	8
2. 규제순응 연구의 접근방법	9
가. 규제의 규범이론과 실증이론	9
나. 규제 순응 연구의 접근 방법(OECD 별책 요약)	24
3. 규제순응에 관한 기존 연구	28
가. OECD의 규제순응 연구	28
나. 한국에서의 경험적 연구결과	46
III . 한국의 규제 순응실태 조사결과	49
1. 우리나라에서의 규제 순응률	49
가. 규제의 불응요인	50
2. 산업안전 및 보건분야의 연구동향	52
가. 한국에서의 연구사례	52
나. OECD의 연구사례	54

3. 산업안전 보건법상의 규제 순응에 대한 실태 및 원인분석	56
가. 조사개요	56
나. 조사결과	59
4. 요약 및 시사점	113
IV. 한국의 규제순응 향상을 위한 방안 모색	116
1. 규제분야의 정책공동체 구성	116
2. 규제순응 확보전략	118
3. 규제순응 추진체계와 정책적 우선순위	123
V. 결 론	125
<별첨> 관련법령	125
참고문헌	157

<표차례>

<표-1> Braithwaite가 제시한 규제불순응의 이유와 정부의 대응방안	35
<표-2> 규제 순응을 감소시키는 요소 : OECD3개 연구 비교	43
<표-3> 주요 규제별 순응률	51
<표-4> 표본 추출 대상 및 방법	57
<표-5> 지역별 분포	57
<표-6> 근로자의 특성	58
<표-7> 사업주의 특성	59
<표-8-1a> 사업주의 안전상의 조치의무 인지도 분석	61
<표-8-1b> 사업주의 안전상의 조치의무 인지도 비교 분석	62
<표-8-2a> 사업주의 안전상의 조치의무 인정도 분석	63
<표-8-2b> 사업주의 안전상의 조치의무 인정도 비교 분석	63
<표-8-3a> 사업주의 안전상의 조치의무 준수도 분석	64
<표-8-3b> 사업주의 안전상의 조치의무 준수도 비교 분석	65
<표-9> 사업주의 안전상의 조치의무 미준수 사유	66
<표-10-1a> 사업주의 보건상의 조치의무 인지도 분석	68
<표-10-1b> 사업주의 보건상의 조치의무 인지도 비교 분석	69
<표-10-2a> 사업주의 보건상의 조치의무 인정도 분석	70
<표-10-2b> 사업주의 보건상의 조치의무 인정도 비교 분석	70
<표-10-3a> 사업주의 보건상의 조치의무 준수도 분석	72
<표-10-3b> 사업주의 보건상의 조치의무 준수도 비교분석	72
<표-11> 사업주의 보건상의 조치의무 미준수 사유	73
<표-12-1a> 근로자의 준수사항 인지도 분석	75
<표-12-1b> 근로자의 준수사항 인지도 비교분석	76
<표-12-2a> 근로자의 준수사항 인정도 분석	77
<표-12-2b> 근로자의 준수사항 인정도 비교분석	78
<표-12-3a> 근로자의 준수사항 준수도 분석	80

<표-12-3b> 근로자의 준수사항 준수도 비교분석	80
<표-13> 근로자의 준수사항 미준수 사유	81
<표-14-1a> 유해/위험한 기계/가구 및 설치등의 검사의무 인지도 분석	83
<표-14-1b> 유해/위험한 기계/가구 및 설치등의 검사의무 인지도 비교분석	84
<표-14-2a> 유해/위험한 기계/가구 및 설치등의 검사의무 인정도 분석	85
<표-14-2b> 유해/위험한 기계/가구 및 설치등의 검사의무 인정도 비교분석	85
<표-14-3a> 유해/위험한 기계/가구 및 설치등의 검사의무 준수도 분석	87
<표-14-3b> 유해/위험한 기계/가구 및 설치등의 검사의무 준수도 비교분석	87
<표-15> 유해/위험한 기계/가구 및 설치등의 검사의무 미준수 사유	88
<표-16-1a> 물질안전보건정보의 작성/비치 인지도 분석	90
<표-16-1b> 물질안전보건정보의 작성/비치 인지도 비교분석	90
<표-16-2a> 물질안전보건정보의 작성/비치 인정도 분석	91
<표-16-2b> 물질안전보건정보의 작성/비치 인정도 비교분석	92
<표-16-3a> 물질안전보건정보의 작성/비치 준수도 분석	93
<표-16-3b> 물질안전보건정보의 작성/비치 준수도 비교분석	94
<표-17> 물질안전보건정보 작성/비치 미준수 사유	94
<표-18-1a> 작업환경측정의무 인지도 분석	96
<표-18-1b> 작업환경측정의무 인지도 비교분석	97
<표-18-2a> 작업환경측정의무 인정도 분석	98
<표-18-2b> 작업환경측정의무 인정도 비교분석	98
<표-18-3a> 작업환경측정의무 준수도 분석	100
<표-18-3b> 작업환경측정의무 준수도 비교분석	100
<표-19> 작업환경 측정의무 미준수 사유	101
<표-20-1a> 건강진단 인지도 분석	103
<표-20-1b> 건강진단 인지도 비교분석	103
<표-20-2a> 건강진단 인정도 분석	104
<표-20-2b> 건강진단 인정도 비교분석	105
<표-20-3a> 건강진단 준수도 분석	106
<표-20-3b> 건강진단 준수도 비교분석	106

<표-21> 건강진단 미준수 사유	107
<표-22-1a> 특수건강진단 인지도 분석	109
<표-22-1b> 특수건강진단 인지도 비교분석	109
<표-22-2a> 특수건강진단 인정도 분석	110
<표-22-2b> 특수건강진단 인정도 비교분석	111
<표-22-3a> 특수건강진단 준수도 분석	112
<표-22-3b> 특수건강진단 준수도 비교분석	112
<표-23> 특수건강진단 미준수 사유	113
<표-24> 규제순응 향상을 위한 일반적 원칙	123

<그림차례>

<그림 1> 순차적 접근전략 모형	120
--------------------------	-----

요 약 문

1. 과 제 명

5인 미만 사업장 규제순응(Regulatory compliance)실태조사에 관한 연구

2. 연구기간

2002년 7월 ~ 2002년 10월

3. 연 구 자

산업안전보건연구원 안전경영정책연구실 이경용 책임연구원

4. 연구목적

정부의 규제개혁의 성과에도 불구하고 일반 국민들이 규제개혁 체감도는 현실적으로 이에 따르지 못함으로서 규제의 내용의 이해도를 높이고, 준수할 수 있는 다각적인 방안을 마련할 필요가 제기되어 왔다. 2001년 8월부터 노동부의 산업안전보건법상의 일부분이 5인 미만 사업장으로 확대 적용되면서 행정규제에 대한 被규제집단(사업주&근로자)과 규제집행공무원들의 순응도를 높이기 위한 규제에 대한 인식, 인정, 준수도를 바탕으로 한 현장조사를 통해 규제의 현실적 순응도 및 규제개혁의 체감도를 높이기 위한 기초 자료를 제공하고자 한다.

5. 연구내용

본 연구의 내용은 크게 여섯 가지 - 규제순응의 배경 및 개념, 규제순응 연구 접근방법 및 기존 연구인 OECD의 규제순응 연구, 우리나라의 경험적 연구결과, 우리나라의 규제순응 실태 분석(산업안전보건법: 5인미만사업장), 그리고 규제순응 향상을 위한 전략 모색-로 구성된다. 구체적으로 보면 먼저 규제개혁에 따른 규제순응의 등장배경, 규제순응의 개념, 의의 및 규제의

효율성과의 관계 등에 이론적 배경 및 흐름에 대해 살펴본다. 그리고 우리나라의 규제순응에 대한 전반적 상황을 통해 순응률과 규제집행이 잘 이루어지지 않은 이유에 대해 알아본다. 마지막으로 실제 산업안전보건법의 5인 미만 사업장 적용확대(2001. 8월)에 따른 규제순응도 조사 실시 결과를 분석 및 평가하여 순응도 제고를 위한 대안들을 검토하고, 규제개혁의 방향 설정과 규제 업무 관계 공무원들에게 도움이 될 수 있는 정책적 가이드라인을 제시하였다.

6. 활용계획

본 연구는 현행 5인 미만 사업장으로 확대 실시된 산업안전보건법상의 규제에 대한 현실적 문제점을 파악하고 규제순응적 차원의 개선대책을 마련하고자 하였다. 현재 우리경제의 산업안전보건상의 지원과 혜택이 필요한 5인 미만 사업장의 규제 개혁 접근방식에 대한 기초자료를 제공하는데 우선 활용될 수 있을 것이다. 이와 더불어 현재 被규제집단이(사업주&근로자)과 규제집행 공무원들간의 개혁의 체감도 차이를 줄이기 위한 대책마련 및 향후 방향제시에 활용될 수 있을 것이다.

7. 연구개요

최근 선진국의 규제개혁은 규제순응의 확보에 초점을 맞추고 있다. 그 동안 우리나라의 규제개혁은 사회적 요구가 있기는 하였으나 규제의 철폐에는 소극적인 반면, 현실적 상황을 반영하는 새로운 대안을 찾기보다는 규제의 존속여부만을 가지고 소모성 논쟁이 이루어져 왔다. 이는 규제개혁이 오히려 국민에게 또 다른 불편을 주거나 국가의 경쟁력을 낮추는 잘못된 결과를 초래하기도 하였다. 이제 규제는 과감하게 줄어야 하지만 그 방식과 절차의 민주성을 확보하고 질적 규제완화로의 전환이 필요함에 대한 被규제집단과 규제집단의 상호과제는 이제 미룰 수 있는 과제가 아닌 것이다. 본 연구에서 설문조사를 통해 알아본 산업안전 보건법상의 규제순응도 조사는 비록 인지도면에서와 인정도면에서는 비교적 높은 결과를 나타냈지만 준수도 측면에서는 집행공무원과 被규제집단과의 괴리를 나타냄으로써 규제의 품질관

리가 시급하다는 결과를 보여주었다. 앞으로 규제개혁이 질개선 측면으로 나아가고 있는 상황에서 이러한 규제집단과 被규제집단과의 괴리는 국민의 편익 증대 및 공공이익의 확대라는 규제의 질적 개선을 위해서는 많은 노력이 필요하다는 사실을 알려주고 있다.

본 연구에서 들고 있는 선진 OECD국가의 규제개혁 접근은 우리사회에 적용시키기에는 다소 무리가 있을 수 있지만 그들이 이미 확보한 실질적인 효과는 우리에게 시사하는 바가 크다 할 것이다. 따라서 이미 확보된 실효성을 높이고 우리에게 필요한 부분만 선별하여 선택할 수 있는 다음과 같은 원칙을 제공하고자 하였다.

- 원칙 1 : 규제현장의 문제를 체계적으로 파악하고 분석해야 한다.
- 원칙 2 : 규제정책의 내용 및 결정과정이 순응 친화적이어야 한다.
- 원칙 3 : 규제순응 확보를 위해 순차적 접근전략을 수립·실시한다.
- 원칙 4 : 규제순응 확보를 위한 기반조성의 중요성을 인식하고 노력해야 한다.
- 원칙 5 : 규제정책의 집행가능성 제고를 위한 정책적 지원을 강화한다.
- 원칙 6 : 규제순응 정도를 지속적으로 평가하고 그 결과를 활용한다.

이 원칙들은 앞으로의 규제개혁에 있어 규제순응을 확보하기 위하여 반드시 고려해야할 정책적 가이드 라인으로 제시되었다. 이러한 원칙들이 적극적으로 규제개혁작업에 수용이 되고 효과를 발휘하기 위해서는 규제집행관료의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 시스템의 구축이 매우 중요하다. 사실 우리의 경우 규제순응 제고를 위한 가장 기본적 여건은 집행관료의 의지 및 노력으로부터 출발한다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 앞으로 본 연구에서 제시된 원칙을 실천할 수 있는 새로운 제도의 도입과 함께 그러한 제도가 형식화되지 않도록 규제관련 공무원 개인에 대한 관심도 높여야 한다. 아울러 규제순응 향상을 위한 원칙들을 실질적으로 추진할 수 있는 적절한 체계, 그리고 원칙들간의 정책적 우선순위 등에 대한 정부의 적극적 노력도 요구된다.

본 연구는 그 동안 관심이 적었던 산업안전보건법의 규제순응 문제에 대

해 체계적으로 접근을 시도하였다는데 의의가 있음에도 불구하고, 시간적·재정적 여건의 제약으로 인해 본 연구가 규제 전반을 다룬 데 따른 일반성의 문제의 노출이다. 물론 연구의 후반부에 범위를 좁혀 산업안전보건관련에 초점을 맞추기는 하였으나, 일반론적인 논의에 그친 부분도 많았다. 규제의 종류에 따라 특성이 다르므로 규제순응 확보를 위한 규제대안의 조합이 다를 수 있다. 따라서 추후의 연구에서는 보다 세부적인 항목을 대상으로 구체적 규제순응전략 마련이 필요하리라 본다. 앞으로 추가적인 연구를 통해 이론적으로나 경험적으로 지속적인 보완이 있어야 할 것이다.

8. 중심어

산업안전보건법, 규제순응, 규제개혁, 규범이론, 실증이론,

I. 서론

1. 연구목적

우리나라는 과거 "산업육성"이라는 대명제를 위해 정부 주도의 계획, 명령, 통제적 경제사회의 틀로 시장(market)을 조정하고 제한하여 왔다. 그런데, 이는 특혜시비와 같은 정치적 변수에 의해 각종의 불합리한 규제를 만들게 하였으며, 경직적이고 획일적인 각종의 간섭과 규제를 파생시키게 하였다.

그러나 1970년대 석유파동 이후 세계경제의 엄청난 충격은 정부의 역할 부문에 대한 비효율성 부문에 있어 커다란 공감을 가지게 하였고, 그 결과 1980년대 이후 신자유주의의 등장과 함께 작은 정부를 출범하게 하였다. 작은 정부는 인적 구성이나 역할 부분에서 큰 변화를 동반하게 하였는데, 그 중 가장 큰 변화의 축은, 기존의 과도한 사회적 및 경제적 규제에 대한 개혁이었다. 정부주도의 계획, 명령, 지시, 통계를 없애고, 민간의 자율성과 창의성을 높이는 것, 그것이 바로 우리 경제사회의 개혁의 모습이라 할 것이다. 이를 위해서는 시장경쟁의 원리를 중심으로 경제사회를 조직하고 운영해야만 한다. 민간의 자율능력에 대한 불신, 사회의 자율 조정기능에 대한 불신으로 인해 만연한 규제만능주의를 타파하고 1960년부터 도입된 정부의 각종규제 및 개입에 따른 피해를 시정하기 위해, 규제개혁을 본격화하기 시작하였다. 특히 국민의 정부에서는 1999년 4월에 출범한 규제개혁위원회를 중심으로 다양한 노력을 전개하고 있는 바, 그 동안의 규제개혁은 규제의 수를 대폭적으로 줄이고 규제법정주의의 확립 등 규제개혁의 제도적 기반을 마련하였다는 점에서 큰 의미가 있다 할 것이다.

그러나 규제개혁은 규제의 철폐 또는 완화, 개별적 규제의 질 개선 등에만 한정되어서는 안될 것이다. 규제개혁은 국민과 기업의 편의 및 공익증대라는 궁극적인 목표달성으로 이어질 수 있도록 성과 지향적이어야 하며, 이

를 위해서는 순응친화적(compliance-friendly) 규제개혁이 이루어져야 한다. 여기서 순응친화적 규제개혁이란 전통적인 통제적이고 표준화된 방식과는 달리 동태성, 유연성, 투명성, 시장원리 존중 등을 기반으로 하는 효율적인 규제체계를 설계·구축하여 규제순응(regulatory compliance)을 확보하는 것을 의미한다.

우리나라에서 순응친화적 규제개혁이 지닌 중요성을 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 첫째, 규제개혁의 효과는 규제대상이 되는 피규제자가 어느 정도 규제내용을 준수하느냐에 달려 있다. 그러나 시행되고 있는 규제가 피규제자의 순응을 확보하지 못하는 경우 불필요한 사회적 비용이 발생한다. 또한 정비된 규제가 제대로 준수되지 않는다면 그 동안의 규제개혁 노력은 절반의 성공에 그칠 수밖에 없다. 따라서 규제순응은 규제개혁의 시작단계에서부터 심도 있게 논의되어야 한다. 규제순응에 대한 고려가 없이 이루어진 규제개혁은 그 목표를 달성하기 어렵다. 또한 현재와 같이 규제의 편익과 비용에 대한 분석 위주로 되어 있는 규제영향평가서의 작성만으로는 규제순응을 확보하는 데 한계가 있다.

둘째, 지난 2년간의 규제개혁은 규제정비에 초점을 맞추었다. 그 결과 정비된 규제의 효율적인 집행에 대한 관심은 소홀히 취급되었다. 규제개혁과정에서 나타난 문제점들은 이러한 점을 잘 보여주고 있다. 예를 들면, 규제개혁이 기존규제의 절반을 폐지하는 데 중점을 둔 관계로, 규제개혁의 원래 목적을 달성하는 데 필요한 보완조치의 병행도입이 제대로 되지 못하여 오히려 혼란을 초래한 경우가 발생하였다. 특히 국민생활, 풍속 등에 관련된 규제개혁 중 일부는 그 정당성에도 불구하고 조급히 이루어져 초기에는 국민의 불필요한 우려를 자아내기도 하였다. 또한 총량위주의 규제개혁으로 인해 합리적인 규제대안의 모색에 다소 소홀하였다. 그 결과 일부 시민단체와 관련 이해관계집단의 우려와 반발을 초래하였다. 따라서 이제는 규제정비에 초점을 맞추었던 규제개혁의 방향을, 규제가 실질적인 효과를 거둘 수 있도록 하는 규제순응으로 전환해야 하는 시점에 이르렀다.

셋째, 사회의 다원화에 따라 규제정책의 집행에도 민간부문의 다양한 참여자들을 적극 활용하는 방안이 모색될 필요가 있다. 그 동안 우리나라의

규제개혁은 중앙정부주도의 하향식 규제개혁에 가까웠다. 이러다 보니 관료들의 행태 변화가 뒷받침되지 못하거나, 이해관계집단의 반발로 인하여 규제개혁 체감도는 떨어지고, 기대감도 낮아지는 결과를 초래하였다. 이를 위해 먼저 정부와 시민, 다양한 이해관계자 등이 함께 규제개혁에 참여할 수 있는 규제공간(Regulatory Space)을 마련해야 한다. 그리고 관료들과 협력적 관계 구축을 통해 규제에 따른 불필요한 오해나 저항을 축소, 집단 간의 시너지효과를 통해 규제비용을 최소화시키는 것이다.

결국 본 연구의 목적은 기본적으로 규제순응을 제고할 수 있는 정책적 기본방향 및 전략을 체계적으로 모색하는 것이다. 보다 구체적으로는 IMF이후 산업안전에 심각한 위기를 맞고 있는 5인 미만 사업장을 대상으로 2002. 8월 이후부터 확대된 규제항목에 대해 규제 집행 담당자들과 被규제집단에 대한 조사를 통해 규제순응도를 높일 수 있는 방법을 찾고 이에 대한 실무적 지식 및 대안을 제공하고자한다. 한편, 이를 통해 규제개혁 및 규제집행 담당자들에게 규제순응에 대한 이론적 바탕과 아울러 실용적인 지식 및 지침을 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

2. 연구내용 및 방법

가. 연구내용

본 연구의 내용은 크게 여섯 가지 - 규제순응의 배경 및 개념, 규제순응 연구 접근방법 및 기존 연구인 OECD의 규제순응 연구, 우리나라의 경험적 연구결과, 우리나라의 규제순응 실태 분석(산업안전보건법: 5인미만 사업장), 그리고 규제순응 향상을 위한 전략 모색-로 구성된다.

첫째, 이론적 고찰에서는 먼저 규제개혁에 따른 규제순응의 등장배경, 규제순응의 개념, 의의 및 규제의 효율성과의 관계 등에 대해 살펴본다. 특히 최근 규제순응에 대한 연구가 활발히 진행되고 있는 OECD의 자료를 연도별(94, 99, 2000년)로 살펴보고, 이를 통해 규제순응 개념을 보다

엄밀히 할 것이다. 아울러 문헌을 통해 정책집행과정에서 규제순응에 영향을 미치는 일반적 결정요인들은 무엇인가를 살펴본다.

둘째, 우리나라의 규제순응에 대한 전반적 상황을 통해 순응률과 규제집행이 잘 이루어지지 않은 이유에 대해 알아본다. 또한 산업안전보건분야의 규제관련 우리나라의 연구와 선진 OECD사례를 통해 연구 동향을 알아본다. 그리고 실제 산업안전보건법의 확대(2001. 8월)에 따른 규제순응도 조사를 실시한 결과 분석 및 평가를 통해 순응도 제고를 위한 대안들을 검토한다.

셋째, 이론적 토대와 5인 미만사업장의 규제순응도 조사를 통한 결과를 토대로, 규제순응 향상을 위한 전략을 모색하며, 이를 바탕으로 규제개혁의 방향 설정과 규제 업무 관계 공무원들에게 도움이 될 수 있는 정책적 가이드라인을 제시하고자 한다.

나. 연구방법

본 연구를 위해 문헌조사와 설문조사를 병행 실시한다. 먼저 문헌조사의 주요 대상은 OECD에서 발간한 각종 보고서, 규제순응과 관련된 외국학술 논문 및 국내의 관련연구들을 포함한다. 이를 통해 규제순응과 관련된 개념 및 우리나라의 적용에 따른 중요 결정요인을 알아본다. 우리나라의 규제순응 실태는 산업안전보건법의 확대 시행(2001. 8월)에 따른 규제집행 공무원과 被규제집단인 근로자 사업주에의 영향 조사결과를 통해 분석할 것이다. 다만 산업안전보건법 관련 규제분야에서의 심도 있는 분석을 위해, 사업주의 안전상의 조치 의무, 보건상의 조치 의무, 근로자의 준수사항, 유해·위험한 기계·기구 및 설비 등의 검사·유지 의무, 물질안전보건정보의 작성·비치, 작업환경 측정의무, 건강진단·특수건강진단에 한정하여 조사결과를 활용하였다.

Ⅱ. 규제순응(Regulatory Compliance)의 이론적 고찰

1. 규제순응의 대두배경 및 개념

가. 규제개혁의 3단계

일반적으로 규제개혁(regulatory reform)은 3단계로 구분된다(OECD, 1998: 3; 김종석 외, 1999: 4-5). 첫째는 정부의 각종 규제에 따른 국민이나 기업의 부담을 경감하기 위한 규제완화(deregulation) 단계로서, 이는 절차와 구비서류의 간소화, 규제순응비용의 감소 및 규제폐지를 통한 규제총량의 감소 등을 그 특징으로 하고 있다. 과거 대부분의 국가들은 경제성장정책의 추진과 아울러 다양한 사회경제적 환경변화에 대응하기 위해 각종 정부규제를 양산하였다. 그러나 과도한 정부규제는 엄청난 규제비용의 발생, 산업구조의 왜곡, 행정부조리 등과 같은 여러 문제점들을 초래하였다(이성우, 1992: 80-81; 최신용, 1992: 48).

이러한 문제의 해소를 위해 서구국가들을 중심으로 1980년대 이후 규제완화를 추진하게 되었다. 이는 당시의 신자유주의적 흐름 속에서 작은 정부를 구현하는 중요한 수단으로 인식되기도 하였다. 같은 맥락에서 우리나라의 경우에도 전두환 정부에서 처음으로 규제완화에 대한 정책적 노력이 나타났다. 즉, 민관합동으로 구성된 ‘성장발전저해요인개선위원회’의 운영을 통해 범정부적 차원의 주요 정책과제와 부처 단위의 자율과제에 대한 규제완화를 추진하였던 것이다.

규제개혁의 두번째 단계는 규제품질관리 (regulatory quality management) 이다. 규제완화를 통해 어느 정도 규제의 총량적 관리가 이루어지고 나면, 규제품질관리 단계에서는 개별규제의 질적 관리에 초점을 두게 된다. 이는 사회경제적 여건의 변화에 따라 지속적으로 개별 규제수단의 적정성 및 효율성에 대한 평가와 개선이 요구되는 데 따른 것이다.

정부가 정책목표를 달성하는 데 있어서 반드시 규제적 수단에 의존할 필요는 없다. 따라서 규제개혁의 관심은 규제의 존재에 대한 정당성 여부에서 정책목표의 효율적 달성을 위한 보다 유연하고 단순한 규제수단과 나아가서는 비규제적 수단의 모색과 도입으로 옮겨지게 된다. 즉, 고비용저효율의 구조에서 벗어나 효과적이고 규제순응비용이 적은 규제수단이나 조세, 보조금 등과 같은 비규제적 정책수단을 개발하고 적용하는 것이다. 아울러 신설 또는 강화되는 규제에 대한 규제영향평가나 규제기획제도 등을 통한 규제품질의 관리에도 관심을 가지게 된다.

규제개혁의 세 번째 단계는 규제관리(regulatory management)이다. 이는 규제개혁이 과거처럼 규제의 총량이나 개별 규제의 질 문제에만 국한되어서는 곤란하다는 인식을 바탕으로 하고 있다. 보다 중요한 것은 과연 전반적인 규제체제가 원래 의도한 사회경제적 목표를 달성하고 있는가의 여부이며, 이것이 규제의 효과성을 측정하고 평가하는 데 있어서 가장 의미 있는 기준이 되어야 한다는 것이다.

따라서 규제관리단계에서는 성과지향적인 규제체제를 설계·구축하는데 최우선적인 관심을 두고 있다. 이러한 맥락에서 규제성과 평가의 핵심적인 요소로서 규제순응(regulatory compliance) 개념이 제시되고 있다. 이제 정부와 규제자들은 규제체제가 실질적인 규제목표의 달성에 있어 가장 적은 비용으로 순응을 극대화하고 있는지 항상 검토해야 하는 것이다.

나. 규제순응의 개념적 정의

앞에서 지적했듯이, 규제순응이란 개념은 규제정책의 효과적인 목표달성을 위해 어떻게 정책집행과정에 있어서 가장 효율적으로 순응을 이끌어낼 수 있느냐 하는 인식으로부터 출발하고 있다. 일반적으로 순응이란 정책에 있어서 대상집단이 정책 또는 법규가 요구하는 기준에 부합되는 행동을 하는 경우를 의미한다고 볼 수 있다. 이를 감안하여 본 연구에서는 규제순응을 규제정책에 있어서 정책대상집단과 정책집행관료가 실질적 정책목표의 달성에 부합되는 행동을 하는 것이라고 보다 구체적으로 정의해

보고자 한다.

첫째, 규제순응에 있어서의 주체 문제이다. 효과적인 정책집행을 위한 순응의 주체는 크게 정책대상집단과 정책집행관료로 구분된다. 즉, 피규제자가 규제정책이 요구하는 기준에 순응해야 할 뿐만 아니라 정책을 집행하는 관료들 역시 규제내용이나 수단을 성실히 실천에 옮길 때 정책목표의 달성은 가능해진다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구에서는 순응의 문제를 주로 정책대상집단에 한정시키는 경향을 보여왔다. 정책집행자가 정책에 불응할 경우 정책의 왜곡이나 미집행(non-implementation) 등과 같은 여러 부작용을 초래한다는 점에서 규제순응의 범위에 이를 포함시킬 현실적 필요성이 있다고 하겠다.

둘째, 순응대상에 따른 고려가 필요하다. 규제대상은 법규에 대한 순응(rule compliance)과 규제의 실체적 목적에 대한 순응(substantive compliance)으로 구분될 수 있다(OECD, 1999: 6). 전자는 정부에 의해 만들어진 구체적 요구에 대한 被규제집단의 동조를 의미한다. 이에 반해 실체적 순응은 보다 광범위한 개념으로서 被규제집단의 행태가 규제의 실체적 목적을 달성하는 정도, 예를 들면 환경의 정화나 직장내 사고의 축소 등과 연관된다. 따라서 법규순응이 산출(output)의 개념이라면 실체순응은 성과(outcome)의 성격을 지니고 있으며, 양자는 인과관계를 이루고 있다고 하겠다. 그러나 실체순응은 법규순응 이외에도 다양한 요인들에 의해 영향을 받을 수 있다. 예를 들면, 기업체가 환경의 법적 규제에 충실했다 하더라도 만약 사용된 기술에 문제가 있다면 환경개선은 이루어지지 않을 수도 있는 것이다. 본 연구에서는 기본적으로 규제순응을 실체순응의 차원에서 이해하고 접근하고자 한다. 그 이유는 최근의 규제순응이란 개념이 성과지향적 규제체제의 구축과 연계되어 대두되었기 때문이다. 따라서 규제순응 확보를 위해선 단순한 집행과정에서의 법규에 대한 순응뿐만 아니라 규제의 내용이나 수단선택의 문제도 동시에 감안되어야 할 것이다.

다. 규제개혁과 순응도의 관계

이 절에서는 앞에서 언급한 OECD 구분한 규제개혁 3단계를 통해 규제개혁과 순응도의 관계를 알아보고자 한다. 이중 첫 번째인, 규제완화 및 철폐는 규제개혁의 시작 단계라고 할 수 있다. 불필요하고 유효성이 적은 규제는 이 단계에서 당연히 철폐되어야 한다. 그러나, 규제체제의 효율성을 향상시키기 위해서는 규제의 완화 및 철폐뿐만 아니라 규제의 질적 향상과 규제운영 제도의 도입도 역시 필요하다.

두 번째인, 규제의 질적 향상이란 규제가 사회적 목표를 더욱 효과적으로 실현시킬 수 있도록 규제와 규제체제를 확인시켜 주는 것이다. 다시 말하면, 신설되는 규제가 꼭 필요한지, 규제를 도입함에 있어서 이득이 손실보다 큰지를 확인하는 것이다. 또, 피규제자가 규제에 순응하는 데에 요구되는 비용이나 각종 문제들을 최소화시켜 주는 것이다.

세 번째, 규제관리는 더욱 장기적인 관점에서 규제체제를 살펴보고 규제체제를 수정해 나아가는 제도이다. 즉, 규제가 효과적으로 설립되고, 규제의 이행과 집행이 효과적으로 진행될 수 있도록 장기적인 측면에서 정부·사회기관이나 조직을 설립, 또는 개선하는 것이다.

규제를 논의할 때에는 규제완화와 철폐가 강조되는 경우가 많다. 과도한 규제로 인한 사회·경제적 손실은 자주 논의되는 주제이다. 필요가 없거나 유효성이 적은 규제는 당연히 철폐되어야 하지만, 사회적·경제적으로 필요하다고 인정되는 규제는 오히려 더욱 철저하게 지켜져야 한다. 따라서 진정한 규제개혁을 위해서는 규제순응을 향상시키는 방법도 동시에 연구되어야 할 것이다.

이러한 측면에서 규제순응을 향상시키는 작업은 규제의 질적향상 및 규제운영제도 도입의 일환이라고 할 수 있다. 피규제자들이 규제에 더욱 쉽게 순응할 수 있도록 규제를 디자인하는 것은 규제의 질적 향상을 위한 하나의 방법이고 규제의 이행과 집행을 더욱 용이하게 경제체제 및 제도를 개선하는 작업은 규제운영 제도 도입의 일환이다.

규제순응이 규제개혁과 국가경제에 중요한 요소가 되는 이유를 찾기 위

해서는 규제순응이 부진한 경우에 어떠한 사회적 문제가 일어날 수 있는지를 살펴보아야 할 것이다. 규제의 순응이 부진한 경우에는 다음과 같은 문제가 나타날 수 있다.

- 정책적 목적을 실현시키지 못함으로써 목적 미달에 따른 사회적 문제가 발생될 수 있다.
- 규제의 행정과 집행에는 비용이 따르는데, 규제순응이 부진하여 추가적으로 발생하는 행정 및 집행비용은 사회적 낭비에 해당된다.
- 규제순응이 부진하면 해당 규제는 물론, 여타 다른 규제에 대해서도 사회적 신뢰도가 감소되며, 낮은 규제순응은 더욱 많은 숫자의 규제를 착출시킬 수 있으므로 규제의 숫자가 증가하는 동시에 순응률은 계속 낮아지는 악순환을 야기할 수 있다.
- 전제적으로 법치주의와 정부에 대한 사회적 신뢰도가 감소된다.

따라서 규제개혁에 있어서 규제순응에 대한 과제도 규제완화나 철폐 또는 규제심사 등과 버금가는 중요한 문제라고 할 수 있다. 한국에 있어서 최근 가장 중요한 문제로 인식되고 있는 규제 디자인 문제, 즉 규제의 질적향상 문제와 규제의 이행과 집행의 문제와도 밀접한 관련이 있다 할 것이다.

2. 규제순응 연구의 접근방법

가. 규제의 규범이론과 실증이론

경제적 위기, 정책논쟁 및 정치적 실험은 분명히 어떤 방식으로든 서로 연결되어 있다. 경제적 위기는 정책논쟁과 정치적 논란을 불러일으킨다. 이런 갈등 속에서 정책이 결정되며, 정책은 그것이 혁신적이든 전통적이든 정치를 필요로 한다. 즉 경제적 위기에 대한 대응은 정치적 지지를 필

요로 한다는 것이다. 따라서 정책선택을 이해하기 위해서는 그것을 낳은 정치를 이해해야만 한다(Gourevitch, 1986: 19).¹⁾ 이런 면에서 규제 그리고 규제완화의 정치과정에서 다수의 이익집단이 어떤 이해관계를 갖고 어떻게 상호 작용하는지를 이해하는 것은 정책을 이해하는 데 필수적이다. 규제완화의 연구와 이해의 수준은 아직 낮은 상태에 있으며, 특히 규제완화의 과정에서의 이익집단의 역할과 영향력에 대한 분석과 이해 수준은 더욱 낮은 상태이다.

규제에 대한 전통적 이론에서 이익집단의 존재는 무시되었다. 시장에는 독과점이나 외부효과와 같은 시장실패 요인이 존재하고, 정부규제는 이러한 시장실패를 교정함으로써 경제적 효율성을 확보하기 위해 필요하다는 것이 전통적인 견해였다. 이것이 소위 규범적 규제이론(normative theories of regulation) 혹은 규제의 공익이론(public-interest theories of regulation)이다. Christopher Hood(1994: 20-21)는 이런 이론적 시각은 다음 두 가지 사항에서 역설적이라고 지적하였다. 첫째, 규제를 시장실패의 교정수단으로 보는 것은 정부행동을 기능적으로 설명하는 것을 시사한다는 것이다. 다시 말하면 이것은 정부를 “감정에 치우치지 않는 초자본주의자(dispassionate super-capitalist), 즉 순전히 장기적인 시장체제의 적합성(viability)의 확보와 유지에 관심을 두고, 다른 어떤 행위자보다 시장의 약점을 잘 찾아내 치유할 수 있는 존재가 바로 정부라고 보는 시각에 서 있으며, 정부행동을 막시스트들처럼 목적론적(teleological)으로 설명하고 있다는 것이다. 둘째, 규제에 대한 이런 기능적 설명은 Adam Smith의 전통, 즉 규제는 전형적으로 잘못 되기 쉽고(typically error-prone), 후생 감소적이며, 비대표적인 이익집단의 기득권을 반영한다는 시각과 상반된다는 것이다.

이런 측면에서 기존 이론에 의문을 품게 된 일단의 경제학자들은 1960 년대에 이르러 규제가 시행되고 있는 산업이 실제로 시장실패 요인을 안고 있는지, 그리고 시장실패를 교정하기 위해 시행되고 있는 규제가 과연

1) 다른 논문에서 (Gourevitch, 1989: 87)는 “좋은 아이디어가 언제나 승리하는 것은 아니다. 흥미롭고 강력한 이론적 작업이 수없이 이루어졌으나 정책에 영향을 미친 것은 드물다. 아이디어가 정책이 되기 위해서는 반드시 정치와 연결되어야만 한다”고 지적하고 있다.

경제적 효율성 확보에 기여하고 있는지에 대한 실증연구에 착수하였다. Stigler and Friedland(1962)의 연구는 대표적이다. 이런 연구들은 규범적 규제이론의 명제와는 다르게, 규제는 그것이 명시적으로 내세우고 있는 공익 목적과는 달리 생산자의 이익을 보호하는 효과를 갖고 있는 경우가 많고, 규제의 필요성을 인정할 수 없는 산업에서 규제가 이루어지고 있다는 사실을 보고하였다(Jordan, 1972).

이런 가운데 1971년 George Stigler는 기존의 실증연구 결과들을 이론적으로 설명하기 위한 목적에서 “경제규제의 이론(Theory of Economic Regulation)”을 발표하였고, 이를 계기로 이후 소위 시카고 학파를 중심으로 규제행태(regulatory behavior)의 설명에 초점을 맞춘 규제의 실증이론(positive theories)이 뒤를 이었다.²⁾ Stigler는 먼저 규제의 공급자인 정치가도 사익(정치적 힘과 지지의 유지)의 극대화를 추구하는 존재로서,³⁾ 이를 위해 정치가는 자기에게 좀더 많은 그리고 확실한 지지표를 던져 줄 집단 또는 정치자금이나 퇴직 후 보장과 같이 간접적으로 자신의 정치적 힘을 강화시키는 데 필요한 자원을 제공해 줄 집단에 유리한 방향으로 규제정책에 관한 의사결정을 내린다고 보았다.⁴⁾

다음으로 그는 사회의 어떤 집단들이 규제정책 과정에서 자신들에게 유리한 정책결과를 얻어 내기 위해 정치가에게 좀더 강력한 로비를 전개할 수 있는가를 분석하였다. 그는 자신들에 대한 특정 규제정책의 有不利를

2) Hood(1994: 21-22)는 규제의 공익이론에 반기를 든 최초의 학자로서 규제의 포획(regulatory capture) 현상을 잘 묘사한 Marver Bernstein(1955)을 들고 있다.

3) Stigler는 규제의 궁극적 공급자는 정치가(politician)이며, 정치가와 규제자(regulators)의 관계는 주인-대리인의 관계로 본다. Weingast and Moran(1983), Shepsle(1985) 등도 기본적으로 이러한 시각을 지지하며, 좀더 구체적으로는 의회의 관련 상임위원회 의원이 가장 큰 힘을 발휘하는 것으로 보고 있다.

4) 참고로 정책분석에서 정치(politics)의 우선적 중요성을 강조하는 Gourevitch(1989: 89)는 “정치가나 마찬가지로 경제적 행위자도 혼자 행동할 수는 없다. 동맹세력을 필요로 한다. 동맹세력을 얻기 위해서는 흥정하고 교환하고 타협해야 한다. 요컨대 정치를 필요로 하는 것이다. 따라서 정치가와 경제적 행위자는 상호작용한다. 서로가 서로를 원한다. 정치가는 정권을 얻고 지배하기 위해 경제적 행위자의 지원을 필요로 하며, 경제행위자는 그들의 정책선택을 반영하는 정책이 채택될 수 있도록 지배연합을 형성하기 위해 정치가의 지원을 필요로 한다. 다만 경제정책을 바라보는 각도면에서 차이가 있다. 즉 정치가는 주어진 정치상황에서 자기들의 정치적 필요에 부합되는 정책을 추구하고, 경제행위자는 주어진 경제상황에서 자기들이 필요로 하는 정책에 부합되는 정치를 추구한다”고 말하고 있다.

이해하는 데 드는 정보비용(information costs)과 이익집단이 조직화하는 데 드는 조직비용(organization costs)⁵⁾의 양면에서 소집단(생산자)이 대집단(소비자)에 비해 월등하게 유리한 위치에 서 있으며, 따라서 정치가는 생산자 집단의 이익을 보장하거나 증가시키는 방향으로 규제정책에 관한 결정을 내리게 되는 것이라고 결론지었다. 요컨대 Stigler는 규제를 둘러싼 정치적 행위의 사익성(정치가가 극대화하려고 하는 것은 사회의 총후생이 아니라 사익이라는 사실)에 입각하여, 규제정책 결정의 소득분배적 측면(distributional aspects)을 부각시키면서, 종래의 규범적 규제이론에 반기를 든 것이다.⁶⁾

Stigler의 규제이론은 간간이 제기되어 온 규제의 포획이론(capture theory of regulation)과 더불어 소위 규제의 사익이론(private-interest theories of regulation)으로 분류되는 정치경제학적 연구를 크게 자극하였다.⁷⁾ 그러나 그의 이론은 다른 한편으로 경험적 사실에 비추어 볼 때 규제의 공익성을 전면적으로 부정하기는 어렵다는 측면에서 비판을 받게 되었다.⁸⁾ 먼저 Richard Posner(1971)은 정부가 규제를 가하는 산업에서 내부보조(internal subsidization) 또는 교차보조(cross subsidization) 현상을 발견할 수 있는 바, 이는 특정산업에 대한 규제를 통해 정부가 특정 소비자집단에 아주 낮은 가격으로 서비스를 제공하려는 의도를 갖고 있음을

5) 이 개념들은 각각 Anthony Downs와 Mancur Olson으로부터 빌린 것이다.

6) 이익집단정치는 분산된 이익(diffused interests)에 봉사하기에는 너무나 부적절하게 설계된 선택과정(selective process)라는 Schattschneider(1960: 35)의 지적은 이와 일맥상통하는 점이 있다.

7) 예를 들면 Doron(1979)은 담배회사에 불리해 보이는 담배광고 금지조치가 실제로는 이들에게 아주 이로운 역할을 하고 있었다고 밝히고 있다. 이것은 담배시장이 정체상태에 있고 과점적이기 때문에 각 회사는 엄청난 광고비를 들여야 시장점유율을 증가시킬 수 있기 때문에 각 담배회사들로서는 광고금지가 광고로 인한 비용 상승을 유발하지 않고, 소비자들에게 알려지지 않은 새로운 기업이 새 상품으로 시장에 진입하기 어렵게 만들기 때문에 아주 바람직하다는 점을 밝혔다. 마찬가지로 니코틴 저함유 담배 생산을 촉진하기 위한 규제 역시 청소년들이 그런 담배에 쉽게 빠져 들며, 성인들이 같은 양의 니코틴 흡수를 위해 더 많은 담배를 피우게 하기 때문에 담배회사에 이롭다는 것이다.

8) 이와 같은 학문적 논란은 최근까지 계속되고 있는데, Goldin and Libecap(1994)은 정치경제학적 시각에서 경제적 규제를 받고 있는 여러 산업을 분석한 연구의 대표적 예이다. 그러나 이 책의 리뷰에서 Hovenkamp(1995)는 대부분의 연구가 각 산업의 기초적인 경제적·기술적 특성을 무시한 채 지나치게 정치학적인 설명에 의존하고 있다고 비판하고 있다.

반영하는 것으로써 규제의 사익이론으로는 설명하기 어려운 부분이라고 주장하였다.

이러한 상반된 입장을 동시에 고려하여 Sam Peltzman(1976)은 규제의 일반이론을 구성하였다. 그는 Stigler와 같이 정치가는 사익추구적인 존재라고 가정하면서도, 정치가는 규제에서 발생하는 이익을 생산자 집단만이 아니라 소비자집단 모두에게 배분함으로써 전체적인 정치적 효용(total political utility)을 극대화하려 한다는 이론을 제시하였다. 그는 생산자이익을 다소 희생시키면 특정 소비자 집단으로부터도 다소의 지지표와 정치자금 지원을 확보할 수 있는 이상, 사익극대화를 추구하는 정치가가 순전히 생산자 집단에게만 모든 이익을 집중적으로 제공해 줄 이유가 없으며, 생산자 집단 역시 약간의 이익의 상실을 이유로 정치가에 대한 지지를 철회할 이유가 없다는 점을 근거로 들면서, 어떤 특정 집단이 규제정책 과정을 포획하는 일은 있을 수 없다고 주장하였다. 또한 정치가(규제자)는 자신에 대한 정치적 지지를 극대화하기 위해 정치적 영향력을 지닌 모든 집단을 최대한 만족시킬 수 있는 방향으로, 그리고 시장과 수요의 변화에 따라 나타나는 관련집단간의 소득분배 측면에서의 충격을 최대한 억제하고 완화하는 방향으로 규제정책을 결정하려 한다고 보았다.

Gary Becker(1976, 1983)는 좀더 본격적으로 규제의 공익이론과 사익이론의 연결을 모색하였다. 그는 Peltzman과 마찬가지로 사회의 집단은 자신들의 이익을 추구하기 위해(또는 다른 집단의 이익을 위한 희생을 피하기 위해) 조직화하여 규제정책 과정에 정치적 압력을 행사하는 데, 이들간의 정치적 압력이 경쟁적인 한 규제정책은 승자집단과 패자집단의 한계압력(marginal pressure)이 균형을 이루는 점에서 결정된다고 보았다. 그의 이론에서 핵심적인 주장은 이해관계가 서로 다른 집단은 자신의 이익을 극대화하기 위해 규제정책과정에 정치적 압력을 행사하면서 영향력을 다투지만, 이 과정에서 필연적으로 승자와 패자 어느 편에게도 돌아가지 않는 자중손실(deadweight loss)이 발생(증가)하므로, 이런 의미에서 자중손실은 규제정책의 비효율성 증가의 제약요인으로 작용한다는 것이다. 다시 말하면 정치적 압력이 경쟁적으로 행사되고 있는 한 규제정책의 비

효율성이 커질 수록 자중손실은 급격하게 증가하게 되므로 어느 편도 이런 상태를 원하지 않을 것이라는 것이다.

이것은 규제정책에서 자중손실은 무한히 커질 수 있다는 규제의 사익이론 또는 포획이론을 반박하는 것으로서, Peltzman(1989)은 규제정책 과정에서 “현상유지의 폭제(tyranny of status quo)”가 이루어지는 이유도 바로 여기에 있다고 말한다. 바로 이런 사실을 전제로 Becker는 정치적 정책과정에서 이익집단이 경쟁적으로 정치적 압력을 가하고 있는 한 규제정책 결정의 정치적 과정은 규제의 효율성을 증진하고 소득재분배 방식을 개선하는 방향으로 움직여 나가게 될 것이라고 결론짓고 있다. 이런 결론은 여러 가지 점을 시사하고 있는데, 예를 들면 규제를 통한 교차보조(cross-subsidization)는 직접적인 조세-이전 방식보다 비효율적이라는 것이 일반적인 분석이었으나, 모든 비용을 감안한다면 그 방법이 더 효율적일 수 있음을 보여준다. 또한 그의 이론체계에서는 규범적 이론에서와 같이 시장실패가 규제 도입의 원인을 제공한다는 점도 포용되고 있다. 왜냐하면 규제의 잠재적 대상분야가 많고 동시에 정치적 압력이 경쟁적으로 행사되고 있는 상황 하에서 규제는 자중손실이 적거나 효율성을 증가시킬 수 있는 산업에서 채택되게 될 것이기 때문이다.

이상에서 고찰한 시카고 학파의 규제의 실증이론의 시사점은 다음과 같이 요약해 볼 수 있다(Peltzman, 1989: 13). 첫째, 소수의 잘 조직된 집단(생산자 집단)은 조직화되지 않은 집단(소비자)보다 규제로부터 더 많은 이득을 얻는 것이 보통이다. 그러나 이러한 규제의 편향성에도 불구하고 규제의 지배연합(coalition)에는 일부의 특정 소비자집단이 포함되는 것이 또한 보통이다. 둘째, 규제정책은 교차보조 등을 통해 이 지배연합에 대해 규제에서 발생하는 경제적 지대(rents)를 정치적으로 최적으로 분배할 수 있는 방향으로, 또한 시간의 경과에 따라 수요 및 비용조건이 변화할 때에도 이런 최적의 소득분배 상태를 유지시킬 수 있는 방향으로 운영된다. 셋째, 정치가(규제가)가 규제에서 얻을 수 있는 정치적 보상(payoff)은 부(wealth)의 분배와 관련해 발생하므로, 규제정책 과정에서 정치가는 자중손실의 증감에 민감하게 반응한다. 이것은 분배 가능한 부의 감소를 초래

하게 될 정책이 채택될 가능성은 거의 없음을 의미한다.

(1) 규제완화 이론: 경제적 규제의 경우

이상과 같이 시카고 학파의 이론을 정리한 Peltzman은 규제완화 현상을 이미 영향력을 상실한 전통적인 규범적 규제이론에 입각해서 기능적으로 설명해 보려는 학자들이 많으나,⁹⁾ 이는 타당하지 않다고 지적하고, 시카고 이론은 규제의 정치적 과정은 물론 규제완화의 정치적 과정도 포괄적으로 설명할 수 있는 이론이라고 주장하면서 다음과 같은 논거를 제시하고 있다. 즉 ①규제하의 균형(regulated equilibrium)과 규제완화로 나타나게 될 정치적 균형간의 갭이 좁혀지면, 지속적인 규제가 의미를 상실하게 되고, ②지대의 정치적 재분배(redistribution)에 사용될 부(wealth)가 아주 작아지게 되면 그에 따른 정치적 보상도 따라서 적어지게 되므로 규제완화가 일어날 수 있으며(p. 20), 특히 기존 규제가 비효율성을 자아내고 있는 상황에서는 규제완화가 최상의 정치적 선택이 될 수 있다는 것이다.

사실 '재분배를 위한 부의 소진(wealth dissipation)'과 연결지어 규제완화를 설명하려는 시도는 이미 Roger Noll에 의해서도 제시된 바 있다(Hood, p. 32). Noll(1987: 490)은 규제는 '조악한 형태의 카르텔(sloppy form of cartel)'로서 그것이 카르텔화되면 거기에서 발생하는 비효율성으로 인해 카르텔 회원의 이득이 점차 소진되고, 이것이 규제완화로 나가는 길을 닦게 된다고 주장하였다. Keeler(1984)도 비슷한 견지에서 Peltzman(1976)의 규제완화 설명모형을 강력히 옹호하고 있다. 그는 합리적 규제자는 공익과 특수이익 양자에 모두 주의를 기울이게 되는데, 만일 규제완화가 그들에 대한 지지를 극대화하는 데 도움이 된다는 정

9) 이 점과 관련하여 Hood(1994: 27)도 비판적이다. 즉 규제완화를 규범적 규제이론과 마찬가지로 기능적으로 설명하려는 시도는 정부가, 마치 사람들이 臨終자리에서 전향(deathbed conversion) 하듯이, 시장에 대한 확신자가 되어, 경제적 효율성과 사회후생의 증진을 순수하게 추구하다 보니 어느 사이엔가 규제자로부터 규제완화자로 전향한 듯한 의미를 함축하고 있으나, 이 역시 목적론적(teleological) 설명에 불과하며, 정부가 후생증진적으로 행동하도록 만든 정치적 힘이 무엇인지를 정확하게 보여주지 못하고 있다는 점에서 무리가 있다고 주장한다.

치적 판단에 이르게 되면 규제완화의 길을 택할 수도 있는 일이라고 말한다. 그는 특히 피규제산업의 구조적 변화로 기존 규제의 비용이 급증하거나 그러한 사실에 대한 정보가 확산될 때 규제개혁의 가능성이 높아진다고 주장한다.

한편 Hood(1994: 29-33)는 James Q. Wilson의 규제정치상황 이론(최병선, 1992), 특히 그의 “기업가적 정치(entrepreneurial politics)” 상황은 규제완화를 가능하게 만드는 고전적 케이스에 해당한다면서 기업가적 정치인의 역할에 주목하고 있다. 즉 소비자 등 분산된 이익집단(diffuse interests)을 효과적으로 동원하고 이를 투표로 전환시키는 능력을 지닌 기업가적 정치인이 등장하여 소수의 집중된 이익집단에 이로운 규제를 가능하게 만든 “고객정치(client politics)” 상황을 역전시키게 되면 규제완화가 이루어지게 된다는 것이다.¹⁰⁾ 이와 관련하여 Keeler는 “규제로 인해 손실을 보는 집단의 경우 보통 조직화되기 어렵지만, 규제비용이 커지게 되면 조직화를 통해 상황을 변화시켜 보려는 유인을 강하게 갖게 된다”고 말한다. Noll(1987)도 다수의 분산된 이익의 희생 위에서 소수의 집중된 이익집단의 이득을 도모하는 규제는 마치 미국에서 공공안전 문제가 집단소송(class action) 변호사들을 끌어들이듯이 기업가적 정치인을 끌어들이게 된다면서, “보호적인 규제는 결국 그 스스로가 개혁조건을 조성하게 되며, 그 규제의 비효율성이 생산해 내는 부정적(역진적) 재분배 효과가 커질 때 역풍(backlash)을 일으키게 된다”고 말하고 있다.¹¹⁾

Noll and Owen(1983: 158-62)은 Derthick and Quirk(1985)과 마찬가지로, 1970년대말 미국에서 규제완화에 적극적인 역할을 수행한 것은 규

10) Hood는 그러나 이런 설명에 있어서 왜 기업가적 정치인이 규제가 급증하던 시기가 아니라 1970년대에야 등장하게 되었는가? 어떤 시장 및 기술적 변화가 기업가적 정치인들이 다수의 분산된 이익의 결집할 수 있도록 만들었는가? 는 여전히 숙제로 남아 있다고 지적한다(p. 30).

11) 그러나 이런 설명에도 불구하고 ① 기업가적 정책담당자(policy entrepreneurs)는 어떻게 보상을 받게 되는가? ② 왜 이들이 등장하기까지 오랜 시간이 걸리는가? ③ 왜 이들은 어떤 영역, 상황에서는 성공적이고, 다른 영역이나 상황에서는 그렇지 못하였는가? ④ 왜 규제완화로 손해를 볼 힘있는 이익집단은 그들의 특권유지를 위한 효과적인 반대활동을 전개하지 못하는가? 등은 여전히 숙제로 남아 있다(Hood, p. 32).

제기관이었고, 이들의 배후에는 기업가적 정치인(political entrepreneurs)의 눈부신 역할이 주효하였다고 본다.¹²⁾ 더불어 Noll(1989)은 미항공산업 규제완화 과정에서 중심적 역할을 수행했던 Edward Kennedy 상원의원과 같은 기업가적 정치인들에 의한 정책혁신(policy innovation)에 주목할 필요가 있다고 지적하기도 한다.¹³⁾

여기에서 흥미로운 점은 기업가적 정치인들이 어떻게 대중이 규제완화를 지지하고 적극적으로 정치적 행동을 취하도록 유도하였는가 하는 것이다. Noll은 이것을 정보의 불완전성(informational imperfections)과 불완전한 정치시장(incomplete political markets), 그리고 이 속에서 전형적으로 나타나는 투표자(대중)의 합리적 무지(rational ignorance)의 개념에 입각해 설명하고 있다.¹⁴⁾ 그에 의하면 기업가적 정치인들은 그때그때의 중요 이슈를 발굴하여 뉴스거리를 만들고 그것을 대중에게 제공하는 방법으로 대중이 이해하기 쉬운 정보(예를 들면 특수이익에 포획된 규제기관이 시행하고 있는 불합리한 규제로 인해 인플레이션이 야기되고 생산성이 하락되고 있다는 등의 정보)를 무료로 공급하고, 그런 이슈를 정치적으로 부각시킴으로써 공적인 정치조직의 힘을 빌리지 않고서도 대중의 정치적 관심과 행동을 불러일으킬 수 있게 되며, 이제 이렇게 고무된 대중은 그렇지 않으면 막대하게 발생하였을 정보비용 및 조직비용의 부담을 별로 지지 않으면서 정책과정에 적극적인 참여자로 등장할 수 있게 되기 때문에, 기업가적 정치인들로 하여금 기존의 정치적 균형을 교란시킬 수 있는 힘을 발휘할 수 있게 한다는 것이다.

다음으로 Hood는 주요 생산자 집단 스스로가 규제완화에 호응하거나

12) 이들은 이밖에도 수많은 경제학자들의 규제의 비효율성 연구에 자극받은 규제기관 내부의 분석능력 향상, 규제와 관련된 공익집단의 정책과정에 대한 참여도의 증가 등의 요인도 규제완화 과정에서 중요하게 작용한 것으로 본다.

13) 기업가적 정치인의 역할은 반드시 의회 의원에 국한되지 않는다. 예를 들면 1976년 선거에서 Jimmy Carter, 1980년 선거에서 Ronald Reagan은 규제완화를 중요한 선거이슈로 삼았다.

14) 합리적 무지는 Anthony Downs, Mancur Olson에 의해 개발된 개념으로서, 일반 투표자 개개인은 선거에서 자신의 투표를 통해 선거결과에 영향을 미칠 수 없다는 사실을 잘 알고 있기 때문에 후보자(또는 그가 옹호하는 정책)의 우열을 가리기 위해 특별한 노력을 들이거나 자원을 사용할 아무런 유인을 가지지 못하는 현상을 지칭한다.

그것을 적극적으로 요구하는 것이 자신들의 이익에 더 부합된다고 생각할 때에도 규제완화가 일어날 수 있다고 설명한다. 예를 들면 주요 기업이 “이기기 위해 지는” 전략('lose to win' strategy)의 일환으로 규제완화를 지지하는 것이다. 1982년의 AT&T 분할은 AT&T가 저성장 지역전화 시장으로부터 고성장·고이윤 부가통신서비스 시장으로 진입하게 위한 기회주의적 전략의 일환이었다(MacAvoy and Robinson, 1983).¹⁵⁾ 다른 예로서 타국 시장에 침투하려는 다국적기업의 전략 또는 중소기업이 보호되고 있는 시장에 대한 대기업의 침투 전략에서 규제완화가 비롯될 수 있다는 것이다. Dempsey(1989)는 미국에서 규제완화의 승자가 대체로 "Fortune 500"에 들어가는 대기업이라고 분석하고 있는가 하면, Hills(1986)가 IBM과 AT&T가 해외시장에서의 규제를 타파하기 위한 사전 포석으로서 미국내에서의 규제완화를 추구하였으며, 1980년대 일본과 영국의 통신시장 규제완화도 동일한 시각에서 분석해 볼 수 있다고 주장하고 있는 것들이 이를 반증한다.

또한 Hood는 어떤 산업에 대한 규제가 規制圈 밖에서 대체 상품 및 서비스 생산자의 출현을 고무시키며, 이것이 결국 피규제산업으로 하여금 동등한 입장에서 경쟁조건 확보를 위해 규제완화를 요구하게 만들도록 유도하는 매우 역설적인 상황에 주목한다. 그는 이것을 "고객정치(client politics)의 자동 붕괴(auto-destruct)" 현상이라고 부르는데(pp. 33-35), 예를 들면 은행을 보호 육성할 목적으로 은행에 대해 이자율 규제, 유동성 규제, 대출 규제 등을 시행하게 되면 은행과 유사한 금융상품을 제공하면서도 이런 면에서 아무런 제약을 받지 않는 제2금융권이 출현하게 되며, 이들이 다양한 금융상품과 서비스의 제공을 통해 시장점유율을 크게 확대시키는 단계에 이르면, 은행들은 이제 제2금융권과 동등한 입장에서 경쟁할 수 있도록 은행에 대한 기존의 규제의 철폐(또는 재규제)를 강력하게 요구하게 되는 것과 같다.

더 나아가 Hood는 피규제산업의 산업소비자(business consumers)가

15) 그러나 이런 주장에 대해서는 그것이 통신시장 이외에도 적용될 수 있는가? AT&T가 분할 이후에 재정적 손실을 기록했다는 사실은 무엇을 말해 주는가? 등의 반론이 있을 수 있다.

규제완화 압력을 가하는 경우에도 규제완화가 이루어질 수 있다고 말한다. 다시 말하면 규제를 받는 어떤 산업이 생산하는 부품(이나 서비스)을 사용하여 다른 부품이나 완제품을 생산하는 산업소비자들은 이윤의 감소, 혹은 기술발전에 따라 피규제산업의 비효율성으로 인한 자신들의 손해가 커지게 될 때 이를 막기 위해 피규제산업의 규제완화를 요구하게 되며, 이 때 규제완화가 이루어질 수도 있다는 것이다. 통신산업 부문의 규제완화를 연구한 Hills (1986)는 이 산업이 규제완화되게 된 배경에는 금융, 정보산업 등 값싸고 질높은 통신서비스의 수요자들의 강력한 요구가 매우 크게 작용하였다고 분석하고 있다(Hills, 1986).

(2) 경제적 규제완화 이론에 대한 비판

이상에서 고찰한 바와 같이 이익집단을 중심으로 한 규제완화 설명이론도 제법 다양하게 제시되고 있으나, 이런 이론들의 현실적 타당성에 대한 비판도 만만치 않다.

우선 Peltzman(1989)의 설명에 대하여 Noll(1989)은 그의 이론은 규제의 실증이론이라기 보다는 “정부에 관한 시카고 이론(Chicago theory of government)”으로 봄이 더 적절할 것이라고 비판한다. 그런가 하면 Levine(1989)은 항공 등 주요산업의 규제완화 과정에 관한 그의 설명은 역사적 사실들과 일치되지 않는다고 지적한다. 더 나아가 규제완화에 관한 이론은, Peltzman이나 Becker의 주장과는 달리, 역사적으로 비효율적인 규제구조(inefficient regulatory structures)가 장기간 지속되어 왔다는 엄연한 사실을 규명할 수 있어야 하며(p. 47),¹⁶⁾ 이런 측면에서 제도변화의 정치경제학(political economy of institutional change)이 필요하다는 점을 강조한다.¹⁷⁾

16) 그 예로서 미국의 항공 및 철도산업에 대한 규제는 많은 문제점의 지적에도 불구하고 수십년간 끄떡없이 계속되어 왔다는 사실을 지적한다.

17) 이런 측면에서 주목해 보아야 할 요인으로서 그는 ① 소비자와 생산자의 규제정책 과정 감시 비용의 크기, ② 소비자·생산자·의원과 상임위원회·규제기관간의 복잡다기한 상호작용 관계, ③ 기업가적 정책가(policy entrepreneurs), "실무참여 경제학자(economists on white horses)," 정치적 이슈를 쫓는 정치가, 대중적 관심사를 쫓는 언론인들의 유인, 그리고 이들의 활동의 정치적 효과를 들고 있다.

다음으로 Hood 등의 이론, 즉 경우에 따라 피규제산업의 생산자, 그것과 경쟁적인 관계에 있는 생산자, 그리고 피규제산업의 산업소비자 등이 규제완화를 요구하며, 그것이 규제완화로 이어질 수 있다는 주장에 대해서는, 그것이 어떤 정치적 과정을 거쳐 규제완화로 귀결되는 것인지에 대한 설명이 불충분하다는 점이 지적되고 있다. 이와 관련하여 Vogel (1996: 13-14)은 어떤 정책결과가 다양한 이익집단간의 경쟁을 반영하는 것이라고 말하는 것은 더 이상 사전에 어느 집단이 승리집단이 될 것인지에 대한 예측력을 제공해 주지 못한다는 점에서, 기존의 규제이론을 가지고 규제완화 현상을 설명하려고 하는 시카고 학파의 설명방식은, 아이로니칼하게도, Stigler모델의 힘(power)은 상실하고 있다고 날카롭게 지적한다.¹⁸⁾ 다시 말하면 특정 정책사례에서 가장 강력한 집단이 그들의 이익을 관철시켰다고 주장하는 것은 결과적으로 자기의 이익을 관철시킨 집단이 가장 강력한 집단이라고 말하는 거나 마찬가지이므로 순환논리에 불과하다는 것이다.

Peltzman 등의 이익집단정치 모형이 순환논리의 함정에 빠져 있다는 Vogel의 지적은 일반적으로 규제(또는 규제완화) 이론들의 분석수준이 개별 기업이나 하위 집단의 수준에 미치지 못하고 있다는 점을 감안해 볼 때 더욱 적절해 보인다.¹⁹⁾ 즉 규제완화 정책과정에서 규제 또는 규제완화에 대한 이익집단의 반응이나 요구는 각 하위 집단이 시장과 기술의 변화를 바라보는 시각, 특히 그러한 변화가 각 집단(경우에 따라서는 주요 기업과 같은 개별 경제단위)의 동태적인 경쟁력 지위(dynamic competitive position)에 미칠 영향에 대한 각자의 판단과 평가에 따라 달라지게 되는데, 이들의 입장이 구체적으로 파악되지 않는다고 한다면 이들 중 어느 집단이 좀더 강력한 정치적 영향력을 갖고 있고 또한 행사하게 될 것인지를 설명하기란 지난하다는 것이다.

18) Vogel은 “아이로니칼하게도 이들 경제학자들은 규제(의 비효율성)를 성공적으로 비판하고 그것을 선전(propagate)함으로써 자신들이 개발한 규제정치 이론을 약화시키고 있는 셈이다”(p. 13)라고 말한다.

19) Noll(1989: 53)도 시카고 이론의 비판자들은 그것이 동의반복(tautology)에 가깝다고 비판하고 있다는 점을 지적하고 있다.

또한 Vogel은 여러 규제이론들이 너무 배타적으로 이익집단의 힘에 초점을 맞추어 승자와 패자를 찾아내는 데 골몰하고, 또한 승자와 패자를 곧바로 규제옹호자와 반대자와 동일시하는 우를 범하고 있다고 비판한다. 그는 어떤 정책으로부터 궁극적으로 이익을 보는 집단이 그 정책을 옹호하는 데 별 역할을 하지 않거나 심지어 반대하는 경우도 없지 않다는 점을 상기시킨다. 이들은 자기들의 진정한 이익을 오해하거나, 그것을 평가할 충분한 정보를 갖지 못하거나, 그저 정치적 행동을 취하지 못할 수도 있다는 것이다. 예를 들면 규제완화의 최대의 수혜자는 새로운 시장진입자들인데 이들은 정책이 만들어질 때 아예 시장에 존재하지 않았음은 물론 시장에 진입하겠다고 결정하지도 않았던 사람(기업)들이라는 것이다.

(3) 사회적 규제를 포함한 규제체제 변화에 관한 일반이론

이상에서 주로 경제적 규제완화를 설명하기 위해 제시되고 있는 이론과 그에 대한 비판이론들을 고찰하였는데, 환경규제나 소비자안전 규제 등 사회적 규제는 또 다른 차원에서 규제 및 규제완화 이론에 복잡성을 가중시키고 있다. 규제 및 규제완화 이론 분야에서 최대의 수수께끼는 역시 “[시카고 학파의 실증적] 규제이론이 학계에 받아들여지기 시작한 바로 그 시기에 그것과 모순되는 방향으로 규제개혁이 일어났다”는 사실이다(Keeler, 1984: 104). 다시 말하면 1970년대 후반에 미국에서 대대적인 경제적 규제완화와 사회적 규제의 강화가 동시에 진행되었는데 이런 역설적인 현상을 어떻게 설명해야 하느냐가 큰 논쟁거리가 아닐 수 없다는 것이다. 이런 문제에 답하기 위해 최근 규제체제(regulatory system or regime)의 변화에 대한 일반이론들이 모색되고 있다.

예를 들면 Weingast (1981: 174-76)는 “규제정책 결정의 균형이론(equilibrium theory of regulatory policy-making)”을 제시하고 있다. 그는 우선 미의회의 위원회제도(committee system) 하에서 정책결정의 분화(fragmentation)가 진행되면서 미의회의 관련위원회, 규제기관, 그리고

산하 이익집단(clientele groups) 간에는 상당히 안정적인 정책망(policy network) 또는 하부정부(subgovernment)가 형성됨으로써 미국에서 정치적으로 영향력을 갖고 있고 또 이를 적극적으로 사용하는 모든 집단은 각기 해당 의회위원회를 통해 자신의 이해관계를 대변할 수 있도록 되어 있다고 지적하고, 이에 따라 ①작은 정책영역(small policy domain)에서는 항상 가장 큰 이해관계를 가지는 집단에 유리한 방향으로 규제정책이 결정되며, ② 이런 구조는 대단히 안정적이지만, 통제불가능한 상황변화, 예를 들면 법원의 관례의 변화, 이익집단 구조의 변화가 나타나게 되면 이익집단간의 새로운 균형을 반영하는 방향으로 정책도 따라서 변화하게 된다고 주장하였다.

이 모형에 근거하여 Weingast는 1970년대 말 사회적 규제가 증가하는 속에서 경제적 규제의 완화가 일어나게 된 것을 이익집단 구조의 변화 측면에서 설명하고 있다. 즉 1960년대 이전에는 이익집단이라고 하면 농민, 노동자, 기업집단으로 대분하는 것이 보통이었으나, 이후 환경보호, 소비자보호 등을 주장하는 단일 이슈(single issue) 집단이 크게 성장함에 따라 이들의 정치세력을 반영하는 방향으로 의회의 위원회 구조가 변화하면서 사회적 규제가 급증하게 된 반면, 경제적 규제 영역에서는 과거의 이익집단 구조와 패턴이 바뀌면서 의회 위원회 산하의 이익집단 구성에 변화가 일어나고 그 결과 기존 규제하에서 이익을 누리던 집단의 힘이 약화되면서 현상유지에 대한 정치적 지지의 약화와 함께 규제완화가 일어나게 된 것이라는 것이다.²⁰⁾

특히 경제적 규제의 완화와 관련하여 Noll(1989)은 일반적으로 모든 정책은 내재적으로 불안정하고 임시적인(inherently unstable and transitory) 속성을 지니고 있음을 상기시키면서,²¹⁾ 규제정책 분야에서

20) 1900-1992년간의 미대통령 선거에서 집권당 후보의 득표율을 前기간의 규제변화(구체적으로는 주요 규제기관의 관료 숫자의 증감)로 회귀분석한 Winston and Crandall(1994)은 미국인들이 1900-48년간에는 경제적 규제를 강화시키고 사회적 규제는 억제시킨 집권당 후보에게, 1952-92년간에는 경제적 규제를 완화하고 사회적 규제를 강화한 집권당 후보에게 좀더 강한 지지를 보냈다는 점을 밝히고 있다.

21) 이것은 민주정치체제에서의 정책선택의 근본적 불확정성(fundamental indeterminacy)을 주장한 Kenneth Arrow의 사회선택이론이 시사하는 바다.

규제기관이 의회의 권한을 침해하지 않는 범위에서 상황변화에 적응하는 결정을 내리거나, 법원이 법률에 대해 종전과 다른 해석을 내림으로써 기존의 정책결정 구조가 만들어 낸 균형 (structure-induced-equilibrium)이 깨지게 될 때 규제완화가 이루어지며, 이 때 의회는 이를 단지 사후적으로 추인하는 것으로 그치는 경우가 있다고 지적한다.

한편 Bendor and Moe(1985)는 특히 사회적 규제가 완화되는 과정에 대해 관심을 기울였다. 그들은 규제를 ① 투표를 추구하는 정치인, ② 좀더 많은 예산과 자원의 확보를 추구하는 관료, ③ 지대추구적인 이익집단간의 상호작용의 결과로 보고, 정치인은 이익집단 활동을 통해 해석해 본 선거구민의 반응 및 지지도에 입각하여 규제기관에 대한 통제와 감시의 수준을 결정하는데, 이들은 기존의 경제모형이 가정했던 것처럼 완전한 정보 위에서 합리적으로 계산하는 존재들이 아니고, 시행착오와 그때그때의 선거구민의 압력에 대응해 나가는 근시안적이고 곧잘 실수를 저지르는(fallible) 존재들로서 이들의 판단은 그릇된 것으로 판가름나는 경우가 많다는 점을 지적한다.

이들은 이런 조건 속에서 규제의 피해자(losers)들의 부담하는 비용이 크게 증가하게 되면 규제는 그 방향을 바꿀 수 있게 된다고 주장하고 있다. 즉 사회적 규제로부터 이득을 보는 큰 동시에 분산된 소비자집단이 있고, 그 규제로 인해 추가적 비용을 부담해야 하는 작고 집중된 생산자집단이 있을 때, 정치인(의원)들은 처음에 “기업가적 정치”로 나갈 수 있다는 것이다. 왜냐하면 압도적으로 많은 수의 투표권을 지닌 집단이 바로 소비자들이고, 이들은 큰 비용 없이 자기들이 원하는 규제를 입법하는 의원들에게 투표함으로써 그들의 지지를 표명할 수 있기 때문이라는 것이다. 그러나 시간이 경과하여 소비자들의 관심이 퇴조하고, 생산자집단이 막강한 조직력과 자금력을 바탕으로 집요한 로비를 펼치게 되면, 정치인들은 이번에는 규제완화가 자기들의 정치적 이해에 부합된다는 판단에 이르게 된다고 본다. 요컨대 이들은 사회적 규제 영역에서의 규제완화 배경에 대해 경제사회집단의 역동원(counter-mobilization)은 “고객정치” 상황에서만이 아니라, “기업가적 정치” 상황에서도 가능

하다는 논리를 이용해 설명하고 있다고 볼 수 있다.

나. 규제 순응 연구의 접근 방법(OECD 별책 요약)

(1) 전통적 억제 접근방법

규제순응 연구에 있어서 가장 오래된 접근방법은 “전통적 억제 접근 방법(traditional deterrence approach)”으로서 경제학적 접근방법이라고 할 수 있다. 즉, 규제순응 여부는 각 피규제자들의 손익관계에 달려있는데, 피규제자들(기업)은 규제순응에 따른 손실과 이득을 이윤극대화 원칙에 따라 계산하고, 이 결과에 따라 규제에 순응할 것인지, 또는 위반할 것인지를 결정한다는 것이다. 따라서 피규제자들은 경제적 이득을 극대화하거나 손해를 극소화한다는 원칙하에서 규제에 순응하는데, 규제를 지키는 데에 따른 경제적인 이득이 따르지 않을 경우에는 규제를 더 이상 준수하지 않게 된다.

이러한 접근방법에 따르면, 규제순응을 향상시키기 위해서는 형벌을 증가시켜야 한다는 결론에 도달하는데, 이는 다시 말하면 피규제자들이 규제에 순응하지 않음으로써 야기할 수 있는 손해를 증가시키면 규제순응이 향상된다는 논리이다.

그러나 이러한 전통적인 ‘억제’방법은 상당히 엄격하고 제한적인 ‘가정(假定)’을 전제로 하고 있다. 즉, 전통적 억제 접근방법에서는 피규제자들이 ▲완전한 정보를 가진 순수하고 단순한 효용극대(utility maximizer) 추구자에 불과하고, ▲법규나 규제는 규제의 위반을 명확히 정의하고 있으며, ▲이러한 명확한 법규나 규제로 형벌이나 벌금을 부과하는 형벌체제가 피규제자의 순응을 보장하는 가장 중요한 도구가 되며, ▲규제당국은 주어진 자원을 가지고 효율적으로 위반행위를 찾고 이에 대한 형벌을 가하는 존재에 불과하다고 가정을 하고 있는데, 규제연구자들은 이러한 가정에 몇 가지 문제점들이 있다고 지적하고 있다.

따라서 이러한 가정이 성립되지 않는 경우 전통적 억제 접근방법은 한계에 도달하게 된다. 즉, ▲규제당국의 위력이 약하거나 형벌을 적절

하게 가할 수 없는 경우, ▲위반행위를 발견하기가 어려운 경우, ▲각종 이유들로 인해 적합한 수준의 형벌을 가할 수 없는 경우, ▲경제외적(사회적, 또는 정치적 요소) 요소가 규제순응에 중요한 역할을 하는 경우 등에서는 전통적 억제 접근방법이 적합하지 않을 수 있다.

(2) 제한적 합리성 접근방법

전통적인 억제 접근방법의 단점을 보완하기 위하여 새로운 접근방법들이 제시되고 있는데, 이 중 하나는 “제한적 합리성(bounded rationality)” 접근방법이다. 제한적 합리성 접근방법은 피규제자들이 평소에는 시간이나 능력에 한계가 있으므로 다른 일들에 바빠서 규제순응에 신경을 쓰지 않고 있다가, 규제 불순응으로 인해 위기가 발생하여야만 비로소 규제순응에 신경 쓰게 된다는 논리이다.

이러한 접근방법은 전통적인 억제접근방법을 보완하는 역할을 할 수 있다. 예를 들면 규제를 이행하지 않음으로서 대규모 스캔들이 발생하면 규제집행에 대한 관심이 증가해 규제의 억제효과가 커지고, 규제순응도 향상되는 경우를 들 수 있다.

(3) 비공식적 억제 및 체면손상 접근방법

비공식적 억제(informal sanctions) 및 체면손상 접근방법은 “부정적 광고(negative publicity)” 효과를 강조하는 접근방법이다. 앞에서 언급한 “제한적 합리성”은 사고로 인하여 피해가 강조되는 경우 여기에 관련된 규제준수율이 향상된다는 논리를 사용한 데 비해 “부정적 광고” 효과는 피규제자가 규제를 준수하지 않는다는 사실이 널리 알려지는 경우 국민들이 피규제자에게 부정적인 인식을 가지게 될 것이므로, 이러한 부정적인 인식을 피하기 위해 피규제자들은 규제를 준수하게 된다는 논리를 사용하고 있다.

예를 들어 미국의 산업재해 안전규제의 경우 부정적인 인식이 기업의 위신을 하락시킬 수 있다는 염려가 기업의 규제준수 및 순응에 중요한 역할을 한다는 연구결과가 있다. 이러한 경우, 비록 법에 규정된 형벌의

금액이 낮아도 규제순응률이 높을 수 있다. 결국, 형벌이 아닌 비공식적 제재와 체면손상도 역시 규제순응에 중요한 역할을 할 수 있다는 것이다.

(4) 정당성 유지 접근방법

정당성 유지 접근방법은 체면손상 접근방법을 발전시킨 이론으로서 피규제자들의 정당성(legitimacy)을 강조하고 있다. 이 접근방법에 의하면 피규제자들, 특히 기업들이 법이나 규제를 준수하거나, 또는 준수하는 것처럼 보임으로서 여타기업, 정부, 또는 대중에 대한 대외 정당성을 유지한다는 것이다. 따라서 이 접근방법에 의하면 벌금, 벌칙 또는 검사 등을 통해 규제위반을 억제하는 것보다는 구조체제적 기대(institutional expectation)을 통해 피규제자의 행동을 유도시킬 수 있다. 즉, 역사적 유적, 문화적 관행과 가치관, 경제와 사회의 구조체제 피규제자들과 국가 간의 관계 등을 통해서 피규제자들이 규제에 순응하도록 유도하며²²⁾, 피규제자들이 자기에게 경제적으로는 손실이 되더라도 경제적 이익 극대화를 다소 무시하고 규제에 순응하도록 유도한다는 것이다. 경제학, 정치학, 사회 구조론의 연구 분야인 “신제도론(New institutional scholarship)은 사회구조와 관행을 통해 각 경제 주제(agent)들이 규제에 순응하도록 하는 각종 사회장치를 연구하는 학문분야이다.

정당성 유지 접근방법에 의하면 이러한 대외정당성을 추진하기 위해서 피규제자는 자기의 금융적·사업적 이익을 다소 무시할 수도 있다. 금융적·사업적 이익을 완전히 무시하는 것은 아니지만, 자기의 정당성을 유지하기 위해 금융·사업적 손실을 무릅쓰고라도 어떠한 행동을 취할 수가 있다는 것이다.

DiMaggio와 Powell은 법적, 또는 금융적 요구사항 외에 사회가 피규제자(기업)에게 더욱 엄격한 기준을 요구하기 위해서 각종 조건을 부여시키고 준수를 유도하는 3가지 경로를 지적한 바 있다. 첫째는 모방적 동형화(mimetic isomorphism)으로 피규제자들이 다른 성공적인 피규제

22) 사회적 구조 및 관행자체가 규제순응을 유도시키도록 구축되어 있다고 해석할 수 있다.

자들의 행동을 모방함으로써 사회가 원하는 행동을 취하게 하는 경우이고, 둘째는 강제적 동형화(coercive isomorphism)으로 규제당국 등 외부 압력을 통해서 피규제자들이 사회가 원하는 행동을 취하게 하는 경우이며, 셋째는 규범적 동형화(normative isomorphism)으로 피규제자가 전문가 협회가 가지고 있는 자체규율 등의 기존 가치관을 준수함으로써 사회가 요구하는 행동을 유도시키는 경우를 의미한다. 이들 3가지 방법들은 모두 한 피규제자들이 사업적·금융적 손실을 무릅쓰고 규제에 순응하도록 유도하는 방법이다.

1990년대의 각종 규제연구를 검토해 보면 이러한 사회구조적 요소가 규제순응을 유도하는데 중요한 역할을 한다는 결과를 보이는 실증분석 연구가 다수 있다. 그러나 이러한 접근방법에서 문제가 될 수 있는 것은 각 피규제자들이 자기들은 규제에 실제로 순응하지 않으면서 오히려 순응하고 있다는 이미지만 구축할 위험성이 있다는 것이다.

(5) 상호신뢰 접근방법

상호신뢰(cooperation and trust)의 접근방법은 피규제자들(개인 및 기업)이 법치주의에 대한 신뢰를 가지고 있고 장기적으로 규제준수가 자신들에게 도움이 된다는 인식이 있는 경우, 벌칙위주의 규제순응 전략보다는 협력과 설득을 위주로 하는 규제순응 전략이 오히려 사회적 목적을 성취시키는 데에 있어서 효과적일 수 있다는 논리를 사용하고 있다.

이러한 접근방법이 규제순응에 상당히 효과적이라는 체계적인 증거는 드물지만, 장기적인 측면에서 규제순응을 유도하는 데에 유용하다는 사례는 상당히 많다. 그러나 이러한 규제순응을 유도하기 위해서는 규제당국과 피규제자들간에, 또는 그 사회의 각 주체들간에 높은 수준의 상호신뢰와 협조의 의지가 축적되어 있어야 한다.

결과적으로 규제를 준수하는 의지에는 다음 4가지 요소들이 큰 영향을 줄 수 있다. 즉, ▲ 공식적 형벌과 제재, ▲ 비공식적 형벌과 제재, ▲ 윤리적 평가 ▲사회구조적 요소들이 규제를 준수하겠다는 의지에 영향을 줄 수 있는데, Paternoster과 Simpson의 연구결과를 보면 피규제

자들이 강력한 윤리를 가지고 있는 경우 손익계산과 규제준수의 관계는 강하지 않다는 결과가 나타나고 있다. 그러나 윤리성이 약한 경우에는 각종 형벌 및 제재의 중요성이 강조된다.

3. 규제순응에 관한 기존 연구

가. OECD의 규제순응 연구

(1) 1993년 규제 순응연구

1993년에 OECD는 호주 국립대(Australian National University)의 John Braithwaite 교수에게 규제순응을 향상시키는 방법에 대한 용역보고서를 의뢰하였다. 그 결과 Braithwaite는 피규제자가 규제에 순응하지 않는 이유를 다음 8가지로 정리하였다.

가) 법률의 복잡성

피규제자들이 규제를 이해하지 못하면 규제에 순응하고 싶어도 순응할 수가 없다. 규제를 집행하는 규제당국과 규제의 집행을 받는 피규제자들이 모두 규제를 쉽게 이해할 수 있으면 규제순응이 쉬워지는 반면, 규제가 너무 복잡하여 규제당국이나 피규제자들이 규제의 본래 목적이나 여타 규제와의 상호관계를 이해할 수 없게되면 규제순응이 약화될 수밖에 없다. 따라서 규제가 쉽게 작성될수록 규제순응이 향상될 것이다.

원자력 발전 등 기술적 충족사항이 중요한 일부분야에 있어서는 기술적·세부적으로 규정되어야 할 필요성이 있지만, 여기서도 단순하고 이해가 쉬운 규제가 오히려 안전을 더욱 보장할 수 있다. 규제가 더욱 세부적일수록 규제에 대한 예외사항이나 왜곡이 가능한 사항을 찾기가 더욱 쉽다는 점도 기억을 해야 할 것이다.

소비자 단체 등 일부 이해단체들도 더욱 기술적이고 세부적인 규제

가 불확실성을 제거함으로써 규제목적을 더욱 용이하게 실현시킬 수 있다고 주장할 수 있고, 규제당국이나 변호사들도 역시 더욱 기술적이고 세부적인 규제를 선호할 수 있다. 그러나, 큰 원칙만 규정한 규제가 규제의 목적을 오히려 더욱 효과적으로 실현시킬 수가 있다.

따라서 세부적이고 복잡한 규제들을 다수 도입하는 것보다는 모든 사람들이 쉽게 이해할 수 있고, 또 원칙을 위주로 하는 소수의 규제를 도입하는 것이 규제순응에 도움이 된다. 규제의 수가 한정되면 경우, 평가자와 피규제자들이 규제를 쉽게 이해할 수 있으므로 규제순응에 대한 일관적인 기준을 정한다거나 평가를 하는 데에도 도움이 될 수 있다.

나) 법과 규제의 목적에 대한 사회 신뢰성 결여

피규제자가 법이나 규제를 이해한다고 하여도 법이나 규제에 대한 신뢰가 없다면 규제에 순응하지 않을 것이다. 여기서 “신뢰”에는 두 가지 종류가 있는데, 첫째는 “규정에 대한 신뢰”로서 절차적인 측면, 즉 법규나 규제 및 규율을 지켜야한다는 사회적 신뢰를 의미하고, 둘째는 “정책에 대한 신뢰”로서 그 법이나 규제의 목적, 즉 규제의 정당성과 당위성에 대한 신뢰를 의미한다.

여기서 정책에 대한 신뢰가 규정에 대한 신뢰보다 더욱 중요하다고 할 수 있다. 정책에 대한 신뢰가 있으면 피규제자는 규제의 목적을 실현시키기 위해 자발적으로 노력할 가능성이 크나, 정책에 대한 신뢰가 없고 규제에 대한 신뢰만 있으면 피규제자는 규제를 피상적으로 지킬지는 몰라도 규제 본래의 목적을 실현시키는 데에는 해이할 가능성이 있다.

다) 절차적 불공평

규제에 대한 이해 및 규제에 대한 신뢰도 이외에도 규제순응에 중요한 요소는 법이나 규제의 시행, 적용과 집행에 대한 신뢰도를 들 수 있다. 즉, 피규제자들이 법과 규제의 절차에 대한 신뢰를 가지고 있어

야만 규제순응이 향상된다.

법과 규제절차의 신뢰도를 향상시키는데 영향을 주는 요소로는 다음 5가지를 들 수 있다. ① 판결 일관성, ② 판결 수정 가능성, ③ 피규제자들에 대한 통제(절차통제, 결정통제와 대변성), ④ 중립성, ⑤ 윤리성 등을 들 수 있다.

법이나 규제가 자세히 세부적으로 규정되었다고 해서 일관성이 보장되는 것은 아니다. 즉, 규제가 너무 많고 세부적인 경우, 피규제자가 규제의 중요성을 의심하게 되는 한편, 규제당국도 일부 규제들을 실질적으로 무시할 가능성이 크다.

일관성·중립성·윤리성은 그 국가의 규제문화의 산물이며, 일관성·중립성·윤리성에 대한 규제담당자와 피규제자들간의 끊임없는 대화를 바탕으로 구축되어 진다. 따라서 일관성·중립성·윤리성을 보장하기 위한 가장 중요한 요소는 규제담당자에 대한 교육과 훈련이며, 규제담당자를 선택할 때에는 이러한 교육과 훈련을 쉽게 받을 수 있는 사람들을 선택하여야 한다.

판결의 수정 가능성은 규제당국과 피규제자들간의 대화를 촉구하는 데에 큰 도움이 될 수 있다. 규제당국이 그들의 결정을 설명하지 않아도 되는 경우, 즉 그들의 입장을 정당화시키지 않아도 되는 경우, 절차적 불공평이 악화될 수 있다. 반면, 규제당국이 그들의 결정에 대한 이유와 논리를 설명해야 하는 경우, 피규제자들은 규제당국의 결정에 대한 논리를 이해함으로써 이에 대한 당위성을 인정할 수가 있다. 상호간 대화를 통하여 규제당국의 논리가 잘못되었다는 점이 나타나면 규제당국은 이를 인정하고 그릇된 규제를 수정해야 할 것이고, 이러한 과정을 통하여 절차적 정당성은 강화되고 피규제자들의 규제에 대한 신뢰도가 제고 될 것이다.

라) 규제의 비용

규제에 순응하는 데에 소요되는 비용이 너무 높으며 순응률은 감소하게 된다. 즉, 법이나 규제가 너무나 엄격한 조건을 요구하여 여기에

따른 비용이 높은 경우 순응률은 감소하게 되고 규제 본래의 목적이 효과적으로 이행되지 않을 수 있다. 따라서 이상적인 목표만을 바라보고 지나치게 높은 기준을 설정하기보다는 결과를 극대화시킬 수 있는 적절한 수준의 기준을 설정해야 하며, 여기에는 규제의 비용도 충분히 고려되어야 한다.

단, 규제나 기준을 정하는 데에 있어서 규제의 비용만을 고려하는 순수한 경제학적 접근방법은 자칫 그릇된 결과를 낳을 수 있다. 만약 피규제자들이 규제의 목적이나 당위성을 충분히 인정한다면 경제적으로는 손해를 보아도 규제에 순응한다는 연구결과가 있다. 그러나 규제 비용이 규제순응에 중요한 역할을 한다는 것도 부인할 수는 없다.

따라서 규제순응에 따른 비용이 높으면 규제목적의 실현가능성이 떨어진다는 역관계가 꼭 성립되는 것은 아니다. 혁신적인 규제집행방법, 또는 규제대체방법을 사용한다면 규제의 비용을 감소시키는 동시에 규제의 목적을 더욱 쉽게 실현시킬 수도 있다. 한가지 경우는 어느 사회적인 목적을 설정하고, 그 목적을 실현시키기 위한 1차적인 방법은 피규제자가 디자인할 수 있도록 하는 것이다.

마) 집행실패 - 저지실패 (failure of deterrence)

Braithwaite는 규제순응을 향상시키기 위한 3단계 규제집행을 주장하였다. 1단계는 “설득(persuasion)”을 통한 규제순응이고, 2단계는 벌칙 등의 가능성을 강조하여 규제순응을 향상시키는 규제위반의 ”억제(deterrence)”이며, 3단계는 규제를 위반하는 경우 여기에 대해 형벌을 부과하여 규제위반이 반복되지 않도록 하는 “형벌조치(incapacitation)”이다. 따라서 1단계인 설득이 실패하는 경우 2단계인 형벌에 대한 위협으로 규제위반을 저지시키고, 2단계가 실패하는 경우 3단계인 형벌을 가하여 추가적인 위반이 반복되지 않도록 하는 것이다. 이러한 방법은 여타 경제 주체들도 규제에 순응하도록 하는 환경을 조성해 주는 역할을 한다.

따라서 집행실패도 3가지 종류로 분류되는데, 첫째는 2단계의 실패

인 저지실패로서, 규제를 위반하는 행위를 저지하는데 실패하는 경우 즉, 형벌이 있음에도 불구하고 형벌의 위협이 규제위반을 저지시키지 못하는 경우를 의미한다.

일반적으로 규제를 집행하고 순응률을 높이기 위한 가장 효과적인 수단은 형벌이라고 인식되고 있다. 그러나 형벌 외에도 다른 방법을 사용하여 규제위반을 효과적으로 저지할 수 있는 경우도 많다. 한가지 방법은 민간제소로서 규제위반으로 피해를 받은 사람들이 규제위반자를 직접 제소하는 것이다. 그러나 이 방법은 저지함정을 야기할 수도 있다. 저지함정(deterrence trap)은 조치실패의 대표적인 예로서 아래에서 설명하도록 하겠다.

바) 집행 실패 - 조치실패(failure of incapacitation)

집행실패의 두 번째 경우는 3단계의 실패인 실격 및 금고 등 조치의 실패이다. 즉, 규제를 위반하여 규제위반자에게 형벌을 가했지만 그래도 규제위반이 해소되지 않는 경우이다. 규제집행을 목적 중 하나는 과거 문제를 일으킨 기업이나 피규제자들이 또 다시 문제를 일으키지 않도록 조치를 취하는 것이다. 그러나 규제당국은 흔히 여기에 실패하는 경우가 많으며, 그 이유 중 하나로 규제당국이 취한 조치(실격, 금고 등)의 실패를 들 수 있다.

저지함정(deterrence trap)이 조치실패의 대표적인 예인데, 이는 규제위반자에게 벌칙이나 수정조치를 요구하는 경우 규제위반자 이외에 여타 사회분야에 피해를 가져다줌으로서 벌칙이나 수정조치를 적용하기 어려운 경우를 의미한다. 전통적 경제학적인 분석방법을 사용하면 규제의 위반을 저지하기 위해서는 규제위반자에게 벌을 가해야 하고, 규제위반을 탐지하기가 어려울수록 규제위반을 방지하기 위해 더욱 높은 벌금이나 벌칙을 부여해야 하지만, 높은 벌금이나 벌칙은 규제위반자 이외에 다른 사람들에게도 피해를 줄 수 있기 때문에 실질적으로 규제당국이 위반자에게 높은 벌금이나 벌칙을 부과하기가 불가능한 경우가 있다. 따라서 저지함정이란 형벌이 규제위반자 이외의 다른

사람들에게도 피해를 주기 때문에 실질적으로 형벌을 부과하지 못하여 규제위반을 본질적인 원인을 제거하지 못하는 경우를 의미한다.

사) 집행실패 - 설득실패(failure of persuasion)

규제를 집행하고 사회적인 목적을 실현시키기 위해서는 구체적인 저지(deterrence)나 금지조치(incapacitation)보다도 설득을 통한 집행이 더욱 효과적일 수 있다. 즉., 피규제자들에게 규제에 순응하는 것이 자신들에게 더욱 이득이 될 수 있을 점을 설득시켜 규제에 순응하도록 하는 것이다. 이러한 설득은 형벌을 강조하는 “위협적”인 방법을 통해 이루어질 수도 있고, 사회적으로 바람직하다거나, 또는 합당한 논리를 전개하여 설득시킬 수도 있다. 흔히, 피규제자들은 규제를 지키고 싶지만 시간적 여유가 없거나 규제를 잊어버려서 지키지 못하는 경우가 많다. 이러한 경우에는 규제당국이 편지나 통지를 통해 가볍게 주의를 주면 피규제자들이 규제에 순응하는 경우가 있다.

피규제자들이 이러한 가벼운 주의에 어느 정도의 반응을 보이는지는 문화에 따라 다를 수 있다. 미국에서는 편지나 통지를 통한 ‘주의’가 큰 효과를 보지 못하지만, 일본에서는 큰 효과를 보고 있다. 일본에서는 피규제자들이 사회적인 망신을 피하기 위해서 규제에 순응하는 경향이 강하기 때문이다.

앞에서 언급했듯이 피규제자들이 규제의 필요성을 인식하고, 규제순응에 따른 부담이 비교적 적은 경우에 피규제자들은 자율적으로 규제에 순응할 것이다. 여기서 또 한가지 중요한 요소는 규제당국이 피규제자가 규제를 지킬 것이라는 신뢰를 구축하는 점이다. 다시 말하면 규제당국이 피규제자들을 규제를 준수하지 않는 “잠재적 위반자”로 취급하면 피규제자들도 규제당국에 대한 신뢰도(good faith)가 훼손되어 규제를 준수하거나 순응하고 싶은 의욕이 감소될 수 있다. 따라서 각종 처벌이나 이에 대한 “위협”을 통해 규제 준수나 규제순응을 유도하기보다는 피규제자들에게 규제순응의 필요성을 인식시키고 설득(persuasion)시켜 규제순응을 유도하는 방법이 효과적일 수 있다.

따라서 설득을 통해 규제순응을 유도시키는 방법이 규제순응을 향상시키는 가장 좋은 방법이지만, 이러한 설득이 실패하는 경우에는 형벌을 사용할 수 있도록 규제체제를 정비해야 된다. 따라서, 1차적으로는 피규제자들이 그들의 책임을 다하고 규제를 준수할 것이라는 신뢰를 형성하는 것이 중요하고, 이러한 신뢰가 깨지는 경우나 또는 저지가 실패하는 경우에는 형벌을 가할 수 있도록 하는 단계적인 규제체제가 필요하다.

아) 사회의 실패

앞에서도 언급하였듯이 규제순응을 향상시키기 위해서는 규제를 준수할 수 있도록 하는 환경과 문화가 마련되어야 하는데, 여기에는 정부 외에도 교육기관, 전문 직업인협회, 산업협회, 소비자단체, 노동조합, 환경단체 등 각종 사회단체들의 역할이 중요하다. 이러한 기관들이 윤리의 중요성과 규제준수의 중요성을 인식시키는데 기여해야 한다.

〈표-1〉 Braithwaite가 제시한 규제불순응의 이유와 정부의 대응방안

규제불순응 이유	정부의 소극적 대응방안	정부의 적극적 대응방안
법률의 복잡성	법률의 일부 세부적 사항을 더욱 명확히 설명하는 동시에 법률의 전체적 복잡함은 오히려 증가시키는 행위	법률의 단순화
법과 규제의 목적에 대한 사회 신뢰성 결여	결과위주의 규제보다는 투입절차 위주의 규제를 선호	피규제자들이나 규제의 영향을 받는 자들과의 대화를 통한 기준 설립 규제의 목표를 효과적으로 실현하는 선두자들을 발굴하여 이들을 모델로 삼을 것
절차적 불공정	규제에 대한 결정과 수정요청을 사법부로 넘김	규제관련 결정과정의 초기에서부터 절차 조정을 시도하고 수정의 가능성을 제고할 것. 관련인원의 교육을 실시할 것
높은 규제준응 비용	모든 경우 같은 규율을 무조건 집행	편익 이득과 손실 효율성 리스크 계산 자율규제 도입 등으로 규제의 약점을 보완
집행실패-저지실패	벌금형만 사용	주식형벌 등 다양한 수단 활용
집행실패-조치실패	저지나 설득만 활용	행정적 조치, 구조적 조치 활용
집행실패-설득실패	“하인”들을 위한 규제를 디자인함	비공식적이지만 적극적인 조치와 설득을 일단 활용
사회의 실패	여타 민간사회단체의 역할을 정부가 빼앗아감	자율규제 도입육성, 문제를 극복한 피규제자들의 선두적 역할 도모, 소비자, 환경단체, 노조 등 이해단체에 정보제공, 전문적 자율규제 및 규제순응, 순응감시제도 육성

자료: Braithwaite(1993)

(2) 1999년 규제순응연구

가) 규제를 통해 실현할 목표에 대한 잘못된 정의

여기서는 두 가지 경우가 강조되고 있다. 첫째는 규제가 아닌 다른 방법으로 목표를 더 쉽게 실현시킬 수 있는 경우이고, 둘째는 규제의 목표 실현 자체가 불가능한 경우이다.

흔히 정부는 어떠한 문제를 규제를 통해 쉽게 해결하려고 하는 경향을 가지고 있는데, 이는 정부나 규제당국의 자연적인 반응이기도 하다. 그러나, 이러한 지시 또는 통제 위주의 규제는 바람직하지 않은 경우가 대부분이다. 따라서 정부는 사회적인 목표를 실현하기 위해 정책과 규제를 수립할 때 다음 사항에 유의해야 한다.

- 원하는 목표를 시행하기 위한 가장 직접적인 방법을 활용할 것.
- 문제의 규모에 적합한 규제순응 비용을 적용할 것.
- 비용이 적고 효과적인 규제집행방법을 포함할 것.
- 명확한 공공이익을 보일 수 있는 경우에만 경쟁을 제한할 것.
- 소비자 선택권을 최대한 유지하고 보장할 것.
- 과학과 기술의 변화에 적응할 수 있도록 융통성을 제고할 것.
- 집행을 따르는 피규제자 행동의 변화에 적응할 수 있도록 융통성을 제고할 것.
- 공공이익에 합치하고 필요한 범위에만 개입을 제한할 것.

이러한 조건들을 고려해 볼 때 규제대신 다른 수단을 사용하여 사회적인 목표를 실현하는 것이 더욱 바람직하다. 예를 들어 어느 산업에서 문제가 발생할 경우 정부는 문제를 해소하기 위해 무분별하고 조급하게 법령이나 규제를 통과시켜 그 산업을 규제하려는 경향이 있는데, 오히려 자율행동원칙(code of conduct)이나 합의 등의 자율규제가 이보다 효과적일 수도 있다. 또한, 어떤 경우에는 피규제자들이 규제에 순응할 의지를 가지고 있음에도 불구하고, 이를 시행할 능력, 전문지식, 기술 등이 없는 경우도 있다. 이러한 경우 규제순응을 향상시키기 위해서 필요한 것은 추가적인 규제보다 피규제자들이 순응에 필요한 지식과 능력을 습득하고 순응역량을 제고시키는 데에 이바지할 수 있는 정부의 지원이다.

규제를 통해 실현해야 할 목표에 대한 잘못된 정의 중 또 다른 예는 실현하고자 하는 목표자체가 불가능한 경우이다. 즉, 규제를 설립할 때 규제의 목적과 성과에 대한 충분한 고려가 없고 규제를 통해 실현하고자 하는 목표가 정확하게 정의되지 않은 경우에는 피규제자들에게 규제의 목적이 정확하게 전달되지 않아 규제순응을 어렵게 하거나 불가능하게 하는 경우가 있다. 예를 들면 미국과 캐나다는 5대호(Great Lakes)를 보호한다는 구실로 수많은 수질보호 규제 및 환경규제를 유지하고 있다. 이러한 규제에 대한 피규제자들의 순응률도 상당

히 높은 편인데, 그럼에도 불구하고 5대호는 심각하게 오염되어 있다. 이러한 문제는 규제의 목적이 5대호 오염방지였음에도 불구하고, 규제를 설립하는 데에 있어서 목적이 규제에 효율적으로 반영되지 못하였으므로 5대호 오염방지에 직접적으로 영향을 주지 못한 경우이다.

나) 규제 디자인의 실패

규제 디자인 실패란 규제를 설립하고 도입하는 과정에서 규제순응에 대한 고려가 부족하여 규제순응이 어렵거나 불가능하게 되는 경우를 의미한다. 여기에는 ▲규제순응 비용이 과다하게 높은 경우 ▲규제가 요구하는 사항이 너무 복잡하여 이해하기가 어려운 경우 ▲규제가 지나치게 법률적인 성격을 가진 경우 ▲정부의 여타 정책이나 규제가 집행을 약화시키는 경우 ▲규제가 시장원칙이나 문화관행에 합치하지 않는 경우 ▲피규제자들과의 대화가 없었던 경우 등을 들 수 있다.

● 규제순응 비용이 과다하게 높은 경우

규제에 순응하려면 각종 비용이 야기되기 마련이다. 규제가 요구하는 기준이 지나치게 높거나, 규제가 요구하는 기준을 실현하기 위해 부여된 기간이 지나치게 짧은 경우에는 규제순응 비용이 더욱 높아질 수 있다. 비용이 너무 높으면 피규제자들은 규제에 순응한다기보다는 오히려 정치가나 규제당국에게 규제조건을 완화시켜 달라거나 규제대상으로부터 제외시켜달라는 로비활동에 더욱 치중할 수 있다.

● 규제가 요구하는 사항이 너무 복잡하여 이해하기가 어려운 경우

피규제자가 규제를 제대로 이해하지 못하면 규제에 순응하고 싶어 도 순응할 수가 없다. Braithwaite는 이러한 경우에 순응률이 감소한다는 사실을 지적한 바 있다. 규제당국이 규제를 어렵게 작성하는 이유는 규제당국의 무관심도 있겠지만, 오히려 규제당국이 규제에 대해 너무 신경을 써서 복잡해지는 경우도 있다.

즉, 규제를 도입할 때 향후 발생이 가능한 모든 경우를 사전에 대비

하기 위해서, 또는 예외가 가능한 모든 문제(loophole)들을 제거하기 위해서 모든 경우와 가능성에 대한 대책을 구체적으로 지적하는 복잡한 규제가 만들어질 수 있다. 이러한 규제는 너무 복잡해질 수 있고, 또, 피규제자들이 제대로 이해를 할 수 없어 규제순응률이 감소되는 요인이 될 수 있다. 이러한 현상을 “규제래칫(regulatory ratchet)이라고 부른다.

따라서 규제가 복잡해질수록 규제순응 비용이 증가한다는 것을 염두에 두어야 한다. 여기서 특히 지적되어야 하는 문제는 규제 인플레이션 문제로서 규제 숫자의 폭발적인 증가 현상이다. 프랑스의 경우 1960년부터 1990년 사이에 법률의 숫자가 매년 35% 증가하였고, 행정 명령의 숫자는 매년 20~25% 증가하였다. 또한, 각 법안의 길이도 1950년에는 93줄인 반면, 1991년에는 220줄로 늘어나 있다. 법률의 숫자와 길이가 증가하면서 각종 기술적인 사항도 증가되었는데, 특히 중소기업들은 이렇게 많은 법령과 규제를 모두 이해하고 소화할 능력이 갖추어져 있지 못하는 경우가 많다.

규제 인플레이션 현상은 영국의 산업재해 보호체제에서도 나타나고 있다. 영국의 경우 규제체제를 효율화시키기 위해 산업재해 보호제도를 자율규제체제로 전환시키고, 어렵고 기술적인 규제를 쉽고 이행하기 쉬운 소수의 “실행원칙(codes of practice)”으로 대체시키려 하였다. 그러나, 시간이 지나면서 구체적인 문제들에 대한 “실행원칙”들이 지속적으로 추가됨으로서 기업들이 이를 감당할 수 없는 수준에까지 이르게 되었다. 이러한 규제 인플레이션은 규제순응 비용만 증가시키며, 기업체, 특히 중소기업들의 부담만 가중시킨다.

● 지나치게 ‘법률적인 성격’(legalistic)을 가진 규제

지나치게 법률적인 성격을 가진 규제란 법이나 규제라는 형식적인 관점에만 중점을 둬으로써 규제가 요구하는 사항의 실현이 실제로 가능한지, 또는 그러한 규제가 사회적 목적을 실현하는 데에 실질적으로 도움이 되는지가 고려되지 않은 규제를 말한다. 지나치게 법률의 형태

에 의존하는 규제에는 2가지종류가 있는데, 하나는 비합리적인 규제(regulatory unreasonableness)로서 상황에 적합하지 않은 경우에도 규제당국이 확일적이며 엄격하고 상세한 규율을 강요하는 경우이고, 다른 하나는 규제당국의 무반응(regulatory unresponsiveness)으로서 피규제자들이 기술적인 규제의 예외사항을 고려해 달라고 주장해도 규제당국은 이러한 요구를 무조건 거부하는 경우이다.

규제가 지나치게 법률의 형태에 의존하는 경우 규제순응률은 감소될 수 있다는 점은 미국의 산업재해 규제 사례에서도 찾아볼 수 있다. 연구결과에 의하면 피규제자들인 기업의 관점에서 볼 때 자신들을 노동자들을 충분히 보호하고 있다고 생각하고 있음에도 불구하고, 규제당국이 과도하게 법의 입장을 강조하여 사소한 법적 요구사항을 위반하였다고 지적하면서 여기에 대한 형벌을 가한 경우, 피규제자들은 오히려 규제가 요구하는 최고 사항만 충족시키고 노동자 보호는 소홀히 하게 되는 현상이 발생되었다. 결국 과도하게 법의 피상적 형태만을 강조하였기 때문에 피규제자들과 규제당국간의 신뢰성이 손상되었고, 사회적 목적을 달성해야 한다는 피규제자의 의지가 훼손되었다는 것이다.

또한, 과도한 법적 규제가 존재하는 경우, 피규제자들은 이 규제의 세세한 기술적 사항을 사용하여 오히려 규제순응을 회피하거나 법적 요구사항만 피상적으로 충족시키는 창조적 순응(creative compliance)을 할 수 있다.

앞에서 Braithwaite가 언급한 호주의 노인 요양소 사례를 되새겨 보아야 할 것이다. 지나치게 복잡하고 법적인 세세한 규제를 다수 규정한다기 보다는 모든 사람들이 이해할 수 있는 단순한 목적위주의 규제가 사회적 목적 실현에 더욱 효과적일 수 있다는 점을 기억해야 할 것이다.

● 규제당국간의 마찰, 또는 규제순응 도구간의 마찰

정책에 문제가 있거나 규제의 디자인이 잘못된 경우, 또는 정부가

추구하는 정책 목적들간에 서로 마찰이 있거나, 마찰이 생길 수 있는 규제도구를 사용한 경우에 규제당국은 피규제자들에게 모순된 신호를 보낼 수 있고, 피규제자들이 어떻게 행동해야 할 지를 모르는 경우가 발생할 수 있다. 이는 정부가 포괄적이고 종합적인 개혁을 추구하지 않는 경우 종종 발생하기 쉬운 문제이다. 일례로 전기산업에 대한 규제완화를 시도하면 초기에는 각 업체가 지나치게 경쟁을 시도함으로써 가격이 하락하고 일부 업체는 파산 할 수 있다. 그리고 낮은 전기 가격이 하락하고 일부 업체는 파산 할 수 있다. 그리고 낮은 전기 가격은 과잉 전력소비를 유도할 수 있고, 따라서 공해를 증가시켜 환경보존이라는 사회적인 목적에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

● 규제가 시장원리나 문화관련에 어긋나는 경우

규제가 시장원리나 문화관련에 어긋나는 경우 규제순응률은 감소될 수밖에 없다. 규제순응을 위한 사회적 지지가 너무 낮기 때문이다. 이러한 예로는 다음의 2가지 경우를 들 수 있다.

첫 번째 경우는 규제의 목적이 피상적인 경우로서 시장원리나 문화관련에 너무 강하여 규제만으로는 목적을 실현할 수 없는 경우를 생각할 수 있다. 각 국가는 나름대로의 문화와 관례를 가지고 있으므로 한 국가의 문화나 관례에 적합한 규제가 다른 국가에서는 적합하지 않을 수도 있다. 특히 체제전환 경제권이 이러한 문제를 경험하기 쉽다. 다른 나라의 규제를 그대로 도입한다고 하여 그 나라 수준의 규제순응을 기대한다는 것은 무리가 있다. 다른 나라의 규제뿐만 아니라 역사적·사회적·정치적·경제적 여건을 고려해야 규제의 순응이 보장될 것이다.

물론 때때로 어떤 규제는 시장이나 문화관례를 통제하려는 데에 목적이 있는 경우가 있고, 이러한 규제는 할 수 없이 시장원리와 문화관례에 어긋나게 된다. 그러나 이러한 특수한 경우를 제외한 다른 경우에는 규제가 시장원리나 문화관례에 합치하도록 노력해야 할 것이다.

● 피규제자들과의 대화 부족

규제를 올바르게 디자인하여 규제순응을 향상시키기 위해서는 피규제자들과의 대화가 중요한 역할을 하는데, 특히 두 가지 역할을 강조할 수 있다. 첫째는 규제당국의 관점에서는 대화를 통해 피규제자들이 규제당국이 도입하려고 하는 규제에 대한 각종 문제점들을 지적해 줌으로서 규제의 단점을 보완할 수 있고, 순응비용을 감소시켜 줌으로서 규제순응을 향상시킬 수 있다는 점이다. 둘째는 피규제자들의 관점에서 피규제자들이 규제설정과정에 참여함으로써 규제의 필요성을 이해할 수 있고, 규제 디자인에 참여함으로써 규제에 순응할 의지를 심어주는 역할이 있다.

다) 규제집행의 실패

● 감시의 실패

비록 규제가 설정되어 있는 경우라도 피규제자들의 행동에 대한 감시가 이루어지지 않아 규제의 집행이 이루어지지 않는다면 규제순응은 향상되기 어렵다. 또한 감시가 엄격하지 않은 규제, 또는 규제위반의 확률이 높음에도 불구하고 감시의 필요성을 반영하지 않는 규제는 순응률이 낮을 수밖에 없다.

규제집행에 대한 정부의 예산이 낮은 경우에 이러한 문제점이 야기되기 쉽다. 이러한 경우 감시를 위한 예산을 확보하기보다는 오히려 규제순응률이 낮다는 이유로 더욱 많은 규제를 도입하는 일종의 악순환을 경험하는 일도 있다.

자율규제의 경우에도 이러한 감시실패의 문제가 일어날 수 있다. 즉, 피규제자가 자율규제를 충분히 이행하고 있는지를 정부가 확인하지 않으면 피규제자들은 자율규제라고 하여도 이를 이행할 인센티브가 떨어지게 된다.

● 절차적 부정

피규제자가 정부나 규제당국에 의해 불공정한 대우를 받았다고 인

식하게 되면 정부나 규제당국이 강요하는 규제에 순응하지 않을 가능성이 크다. 반면에 정부나 규제당국이 피규제자들을 공정하게 대우하였다고 인식하게 되면 규제순응률이 상승할 수 있다.

● 집행실패

규제를 위반함으로써 얻을 수 있는 이득은 큰데 비해 이러한 위반이 밝혀질 가능성이 낮은 경우, 규제당국은 이러한 문제에 대응하기 위해 벌금이나 형벌을 높게 책정하는 경우가 많다. 그러나 너무 높은 수준의 벌금이나 형벌을 부과하는 경우, 피규제자 이외에 다른 사람들에게도 피해를 주는 등 사회적으로 부정적인 결과를 초래할 수 있다.

라) 정부기관과 법치주의에 대한 신뢰도 저하로 인한 실패

순응하기 어려운 규제가 다수 도입되면 여기에 실망한 피규제자나 국민들은 규제에 대한 신뢰성을 잃기 쉽다. 규제에 대한 신뢰성을 잃게 되면 규제에 더욱 순응하지 않으려는 악순환을 초래할 수 있고, 이를 따를 수 있는 피규제자들의 규제의 가치에 대한 평가절하는 법치주의 자체를 약화시킬 수 있다. 또한, 국민이나 기업들이 법적제도가 효력이 없다는 인식을 가지게 되면 국민들은 더욱 법에 의존하지 않으려 할 것이며 따라서 불법적인 행동이 늘어날 수 있는데, 불법적인 행동을 하는 피규제자들이 증가하게 되면 이들은 정당한 이유가 있어도 법적제도를 사용하는 것을 더욱 기피할 것이고, 이는 추가적인 불법행동이나 불순응을 야기시킬 수 있다.

(3) 2000년 규제 순응연구

가) 지식이 부족하여 규제순응이 낮은 경우

● 규제의 복잡함

지식이 부족하여 규제순응이 낮은 경우는 오직 규제의 복잡성만 제시하였다.

<표-2> 규제 순응을 감소시키는 요소: OECD3개 연구 비교

Breadthwise(1993)	OECD(1999)	OECD(2000)
1.법률의 복잡성	1. 실현될 목표의 잘못된 정의	1. 낮은 지식하에 낮은 규제순응 경우 - 규제가 복잡한 경우
2.법과 규제의 목적에 대한 사회 신뢰성 결여	2. 규제 디자인의 실패 - 규제순응 비용이 너무 높은 경우 - 규제가 요구하는 사항이 너무 복잡하여 이해 어려운 경우 - 규제가 지나치게 법률형식에 의존하는 경우	2. 규제순응 의지가 결여된 경우 - 규제순응비용 및 부담이 너무 큰 경우 - 규제가 지나치게 법률형식에 의존하는 경우 - 규제가 시장원칙이나 문화사회관행에 합치하지 않는 경우
3.절차적 불공정	- 여타 정부의 정책이나 규제간 미찰로 집행, 약화시키는 경우	- 피규제자들과의 대화가 없었던 경우
4.높은 규제순응 비용	- 규제가 시장원칙이나 문화관행에 합치하지 않는 경우	- 감시가 부진한 경우
5.집행실패-저지실패	- 피규제자들과의 대화가 없었던 경우	- 절차적 부정당함이 있는 경우 - 저지실패가 있는 경우
6.집행실패-조치실패	3. 규제집행의 실패 - 감시의 실패 - 절차적 부정 - 집행의 실패	3. 규제순응 능력이나 역량이 부족한 경우 - 행정역량관련 실패 - 목적에 부적합하거나 비효율적인 규제방법을 사용하는 경우
7.집행실패-설득실패	4. 규제, 정부기관과 법치주의에 대한 신뢰도 저하로 인한 실패	- 주어진 규제수단이나 도구로는 목적을 실현할 수 없는 경우
8.사회의 실패		

자료: Braithwaite(1993), OECD(1999), OECD(2000)의 내용 재구성

나) 규제에 순응할 의지가 결여된 경우

규제에 순응할 의지가 결여된 경우는, 각종 문제 때문에 피규제자가 규제에 순응할 의지를 잃는 경우를 의미하는데, OECD에서는 다음 7가지 경우를 제시하였다.

- 규제순응 비용 및 부담이 너무 큰 경우
- 규제가 지나치게 법의 형태에 의존하는 경우
- 규제가 시장원칙, 또는 문화·사회적 관행과 합치하지 않는 경우
- 피규제자들이나 이해단체와의 대화가 없었던 경우
- 감시가 부진한 경우
- 절차적 부정당함이 있는 경우
- 저지실패(deterrence failure)가 있는 경우

다) 피규제자가 규제에 순응할 능력이나 역량이 부족한 경우

● 행정역량관련 실패

행정역량의 실패는 정부가 규제를 이행하거나 집행하기 위한 충분한 자원이 없는 경우에 발생한다. 규제순응을 향상시키기 위해서는 효율적인 규제 디자인 및 규제 집행체제 외에도 피규제자들이 규제에 순응하는 지를 확인할 수 있는 충분한 자원이 필요하다. 그리고 피규제자들에게 필요한 정보나 자원을 제공할 자원도 있어야 한다. 이러한 자원이 마련되어 있지 않은 경우 피규제자들이 규제에 순응할 인센티브가 떨어진다.

● 목적달성에 부적합하거나 비효율적인 방법을 사용하는 경우

만약 정부가 규제를 통해 다루려는 문제의 본질을 정확하게 파악하고 규제의 목표를 정확히 정의한다면, 정부는 그 목적을 실현하기 위해 가장 효과적이면서 가장 비강압적인 방법을 사용할 수 있을 것이다. 또한 정부는 중앙통제적 규제를 사용하려고 할 것이다.

중앙통제적(command and control)규제의 장점은 명확성, 확실성과 예측가능성이라고 할 수 있다. 또한, 정부와 국민이 피규제자에게 요구하는 바를 정확하게 측정할 수 있는 일종의 척도로서의 역할을 할 수 있으며, 규제집행의 공정성과 효율성에도 이바지할 수 있다. 그러나, 경우에 따라서는 중앙통제적 규제보다는 다른 규제대체 방법 중 하나를 선택하는 데에 있어서는 다음 요건들을 고려해야 한다.

- 목표를 실현할 수 있는 가장 직접적인 방법을 사용할 것.
- 피규제자, 또는 사회에 부과할 규제순응 부담과 이러한 부담의 분담은 규제가 해결하고자 할 사회적 문제의 피해도에 적합할 것.
- 효과적이고 효율적인 규제집행 수단을 활용할 것.
- 경쟁을 제한시킬 필요성이 확실한 경우를 제외하고는 경쟁을 도모하는 방법으로 문제를 해결할 것.
- 소비자 선택권을 유지할 것.

- 기술변화에 적응할 수 있는 융통성을 제고할 것.
- 규제집행에 따라 변할 수 있는 피규제자의 행동에 적응 할 수 있는 융통성을 제고할 것.
- 공공이익에 부합하며 일관성 있는 수단으로 방법을 한정할 것.

규제당국이 잘못된 규제도구를 이용하면 국내 행정과 법적문화에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 점을 기억해야 할 것이다. 그런데 규제도구의 효과나 효율성은 그 국가의 문화·경제·정치적 환경에 좌우될 수 있다. 일부 국가에서는 사회적 목표를 달성하기 위해서 입법부를 통한 법률에 의거할 수 있고, 일부 국가에서는 법률보다는 규제당국과 피규제자들간에 비공식적 협력관계에 중점을 둘 수도 있다. 따라서 규제순응에 있어서 똑같은 규제도구나 방법을 사용하더라도 각 국가의 문화나 관례에 따라 그 효과가 다를 수 있다. 다른 국가에서 효과적으로 사용되었던 규제순응 도구를 맹목적으로 수입하여 적용시켜 별 효과를 보지 못한 경우도 있다.

반면, 기존 규제순응 방법에만 지속적으로 의지하는 국가는 다른 국가가 사용하고 있는 규제순응 도구가 자국에 유용하게 사용될 수 있음에도 불구하고 이를 무시하는 오류를 범할 수 있다는 점도 염두에 두어야 한다.

따라서 규제대체 조치들을 사용하는 데에는 다음과 같은 장단점이 있을 수 있다. 장점으로는 ▲정부의 규제집행 부담이 감소될 수 있고 ▲피규제자들이 규제대체 수단 개발작업에 참여함으로써 피규제자들의 피해를 최소화하는 규제수단 디자인할 수 있으며 ▲기술·문화·행동적 변화에 더욱 민감한 규제수단을 개발하고 도입할 수 있다. 또한, ▲규제대체 수단이 국제적, 또는 역외적 규제집행에 더욱 유용할 수 있다.

반면 단점으로는 ▲규제대체 조치가 중앙통제 규제보다 불투명하고 책임이 명확하지 않을 수 있다. 특히 정책목표가 뚜렷하지 않은 경우 이러한 문제가 심할 것이다. ▲일부 피규제자들은 다른 피규제자들에

무임승차할 가능성이 있다. 예를 들면 다른 피규제자들이 열심히 노력을 하기 때문에 자신은 규제에 순응해야 할 필요성을 느끼지 못하는 것이다. ▲또, 그릇된 규제대체 수단은 정책실패를 야기하고, 이는 정부규제와 규제당국에 대한 사회적 신뢰성과 규제당국과 피규제자들간의 상호 신뢰성을 훼손시킬 수 있다. 이러한 장단점의 상대적 크기는 국가의 문화와 관례에 따라 다를 수 있다.

● 주어진 규제수단이나 도구로는 목적을 실현할 수 없는 경우

규제를 설정할 때 규제가 궁극적으로 추진하는 구체적인 목표를 규정하지 않고 오히려 피규제자가 시행해야 하는 절차만을 규정하는 규제나 법규가 있다. 이러한 경우는 규제당국은 피규제자가 어떤 절차나 행동을 시행함으로써 규제당국이 원하는 목표가 실현되기를 바라는 것이다. 이러한 절차위주형식의 규제를 필할 수 없는 경우가 있다. 결과를 측정하기가 어려운 경우는 이러한 형식의 규제를 사용할 수밖에 없기 때문이다. 그러나 일반적으로는 절차나 행동만을 규정하는 규제는 바람직하지 않다.

일부 경우에는 규제당국이 피상적인 집행과 순응에만 신경을 씀으로서 규제가 본래 실현하고자 하던 목적은 무시되고, 오히려 왜곡된 결과가 나타나는 경우도 있다.

나. 한국에서의 경험적 연구결과

우리나라의 경우 과거에는 정책집행과정에서의 순응 문제가 학계나 실무계로부터 큰 관심을 끌지 못했다. 이는 전통적으로 권위주의적 행정구조하에서 국민이 정부의 정책에 순응하는 것은 당연한 이치라는 사고가 강했기 때문일 것이다(강제상·김종래, 1996: 94). 그러나 사회의 다원화와 더불어 각 구성원의 목소리가 커진 지금에는 정책대상집단이 당연히 정부 정책에 따라야 한다는 식의 획일적이고 경직적인 사고는 현실에 적합하지 못하게 되었다. 최근의 의약분업에 따른 의사들의 반발은 이러한 사회적

변화를 극명하게 보여주고 있다.

한편 우리나라에서의 정책순응 결정요인에 관한 경험적 연구들도 비록 소수이지만 진행되어 왔다. 강제상과 김종래(1996)는 수질규제정책에 있어서 기업의 순응에 영향을 미치는 요인으로서 먼저 정책내용의 적절성을 들었다. 또한 정책집행기관의 적발 및 처벌요인은 기업의 순응을 위한 직접적이고 강력한 수단임에도 불구하고 실제로는 별다른 영향을 미치지 못하였다. 이는 집행기관의 적발노력이나 처벌의 엄격성이 형식적이고 일회적이라는 것을 시사한다. 따라서 인력, 전문성, 관련기관간 협조, 환경시민단체와의 연계 등을 보완하여 집행역량을 강화하는 동시에 법적 강제수단 중심에서 벗어나 다양한 경제적 유인수단을 활용할 것을 제안하였다.

규제정책에 있어서 규제대상인 개인의 불응 행태를 조사한 박상주(1999)의 연구결과를 보면 사고감수 비용인식, 정책내용, 교통경찰에 대한 신뢰, 위반에 대한 죄의식 등이 낮을수록, 그리고 다른 불응자에 대한 사고감수 비용인식이 높을수록 속도위반이 증가하였다. 따라서 정책효과를 높이기 위해서는 사회구성원의 규칙준수에 대한 올바른 사회화과정과 불응에 따른 위험정보의 효과적 전달을 위한 공공관계 형성 등이 중요하다. 아울러 교통경찰에 대한 신뢰가 불응 억제에 기여하고 시민 개인이 상호간 협조를 중요시한다는 면에서 자발적 순응을 유도할 수 있도록 교통경찰이 탄력적 단속전략을 구사해야 한다. 이러한 결과는 의료전달체계를 대상으로 분석한 박천오·유병복(1999)의 연구에서도 유사하게 나타나고 있다.

한편 박호숙(2000)은 정책불응의 주체를 공식적 정책집행자, 정책대상집단 및 중간매개집단으로 구분하고, 이들 중 정책집행자들의 불응요인에 관해 구체적으로 설명하고 있다. 이 연구에 따르면, 정책집행자의 불응은 세 가지 상황, 즉 정책지시나 상관의 의도를 파악할 수 없는 경우, 정책지시나 상관의 의도를 파악하고 있으나 이를 실행할 수 없는 경우, 정책적 지시나 명령에 고의적으로 저항하는 경우로 유형화하여 제시하고 있다. 아울러 첫 번째 상황과 관련된 요인으로서 기술적 제약성, 개념적 복잡성 및 연합형성 또는 정치적 고려를, 두 번째 관련요인으로서 집행자의 능력

부족과 자원(재정, 정보, 기술, 시간 등) 부족을, 그리고 세 번째 관련요인으로서 개인적 이해와의 상충, 도덕·관습·가치체계와의 갈등, 정책에 대한 불신, 정책의 필요성 또는 정당성 상실, 기관의 부정적 분위기, 집행자의 자율성 등을 각각 제시하고 있다.

또한 정책불응에 대한 대응전략을 현실에 적용하는 데 있어서 의미 있는 두 가지의 유의사항을 지적하고 있다. 하나는 각 대응전략을 정책불응의 강도나 상황의 변화에 따라 적절히 혼합해서 사용해야 한다는 것이며, 다른 하나는 대응전략의 활용목적이 처벌에 있는 것이 아니라 집행자의 협조를 구하는 데 근본적 관심이 있으므로 강제적 방법은 여타의 전략이 용이치 않을 때 최후의 수단으로 활용되어야 한다는 것이다.

Ⅲ. 한국의 규제 순응실태 (산안법: 5인미만 사업장)

조사결과

1. 우리나라에서의 규제 순응률

우리나라의 규제순응에 관한 실태는 한국갤럽(1999)이 실시한 “한국의 규제순응 실태” 설문조사의 결과를 통해 전체적인 윤곽을 알아볼 수 있다.

다음의 <표-3>는 조사결과를 요약한 것인데, 우선 전체적인 규제순응률은 74.3%, 인지도는 83.0%로 각각 나타났다. 또한 비교적 인지도와 순응률이 같이 높은 규제로서는 전문학원의 교육운영기준, 300세대 이상 공동주택의 주택관리사 배치의무, 유료직업소개소의 부당요금 징수금지 등이 있었다. 반면 인지도는 높으나 순응률이 낮은 규제에는 증권사 직원의 일임매매제한, 상시근로자 300인 이상 업체의 장애인 고용의무, 슈퍼 및 편의점의 1회용품 무상제공 금지규제 등이, 순응률은 높으나 인지도는 낮은 규제에는 자비유학 자격기준, 최저임금 준수사항 등이 각각 포함되었다. 그리고 인지도와 순응률이 모두 낮은 규제는 장례식장의 부당요금징수 금지 및 요금게시표 의무, 18세 이상 여성의 일정시간 이상 초과근로 금지 등으로 드러났다.

한편 규제가 준수되지 못하는 이유에 대해서는 “규제사항인줄 알지만 현실적으로 지키기 어렵다” 내지는 “규제사항인줄 몰랐다” 등의 응답이 다수를 차지하였다.

위의 보고서에 따르면, 우리나라에서의 규제순응은 74.3%라는 비교적 높은 수준을 보이고 있다. 그러나 이에 관해서는 두 가지의 유의해야 할 점이 있다. 첫째, 본 연구는 규제대상자를 대상으로 설문을 행하였기 때문에 실제의 순응 여부에 상관없이 긍정적인 답변을 할 가능성이 높은 편이다. 둘째, 준수의 여부가 포괄적인 성격을 띠고 있다. 예를 들어, 식품접객영업자 준수사항 규제의 경우 준수율 94.2%는 “철저히 지킨다”와 “어느 정도 지킨다”라

는 응답을 모두 포함하고 있는 것이다. 따라서 실질적인 규제순응률은 앞의 설문결과와 차이가 존재할 수 있음을 감안해야 할 것이다.

가. 규제의 불응요인

현재의 규제개혁은 역대 정부에 비해 양적으로나 질적으로 상당한 진전이 있었다는 평가를 받고 있다(한광석, 1999; 이성우, 2000). 실제 규제개혁위원회는 기존 규제 전체를 정비의 대상으로 삼아 건별로 존폐 및 개선 여부를 심사하였으며, 그 결과 1998년도에 11,125건에 이르던 규제사무의 수가 6,308건으로 대폭 감소하는 성과를 거두었다. 이 외에도 핵심규제의 개혁, 신설·강화 규제의 사전심사²³⁾ 등도 주요 추진실적으로 지적될 수 있다.

그럼에도 불구하고 규제개혁의 체감도는 이러한 실적과 사뭇 다르게 나타나고 있다. 한 예로, 기업을 대상으로 실시된 규제개혁 체감실태와 개선 사례」 조사결과에 따르면(감사원·대한상공회의소, 1999), 응답자의 60.0%가 규제개혁의 강도에 비해 성과는 별로 없을 것이라고 답하였다. 그 이유로서는 연관된 규제가 그대로 남아 있는 점, 건수위주의 개혁에 치중하여 정작 풀려야 할 규제는 그대로 남아 있는 점, 규제는 풀렸지만 공무원의 구두지시 등 행태가 바뀌지 않고 있는 점, 공무원이 모호한 관련 규정을 자의적으로 해석하고 있는 점 등을 지적하였다.

또한 국무총리실이 발행한 「현강승님의 규제개혁 추진방안」 보고서에 따르면(1999), 우리나라 규제개혁에 있어서 체감도가 낮은 이유를 여러 가지 설명하고 있는데, 이들 중에는 규제집행 및 순응과 관련된 요인들이 다수를 차지하고 있다. 첫째, 규제개혁 사안에 대한 일선공무원의 이해 및 인식 부족이다. 상당수의 규제개혁 사안이 이미 정비되었음에도 불구하고 일선 공무원들이 내용을 충분히 숙지하지 못한 채 업무를 처리하는 경우

23) 1998년 6월부터 1999년 12월까지 총 1,898건의 신설 또는 강화규제를 사전 심사하였는데, 이 중 219건(11.5%)에 대해서는 철회를, 400건(21.1%)에 대해서는 개선을 각각 권고하는 한편 1,276건은 원안을 수용하였다(사공영호 외, 2000: 48).

가 많다는 것이다. 이러한 현상은 법개정이 너무 자주 이루어지는 데에도 부분적인 이유가 있다. 둘째, 일선의 집행관료에게서 나타나는 소극적 행정행태이다. 규제개혁이라는 제도적 정비는 이를 집행하는 일선공무원의 행태 변화가 수반될 때 그 의도한 목표를 효과적으로 달성할 수 있다. 그러나 일선공무원의 경우 규제의 폐지 이후에도 사후 감사 등에 대비하여 법규에 근거 없는 관련 서류들을 추가로 요구하는 보수적 행태를 고집하고 있는 것이다. 셋째, 변경된 규제개혁 사안에 대한 일반국민들의 이해 부족이다. 예를 들어, 국민들이 바뀐 규제내용을 잘 몰라 과거의 관행대로 행동함으로써 규제개혁의 체감도가 떨어지는 것이다.

<표-3> 주요 규제별 순응률

부 처	규 제 내 용	결 과	
		순응률	인지도
보건복지부	1. 장례식장 시설기준 준수 의무	72.5	54.9
	2. 장례식장의 부당요금징수 금지 및 요금게시표 게시의무	41.2	54.9
	3. 식품접객영업자의 준수사항	94.2	98.1
	4. 일정규모 이상 사업장의 직장보육시설 설치 의무화	54.9	82.4
	5. 매년 1회 이상 보육아동의 건강진단 실시의무화	83.3	85.2
	6. 도매상을 통한 종합병원의 의약품 구입 의무화	90.0	72.0
환 경 부	7. 허가이외지역에 소음·진동 배출시설 설치시 사전신고 의무화	94.1	86.3
	8. 폐기물 처리기준 준수의무	91.4	100.0
	9. 1회 용품 무료제공 금지	49.5	100.0
건설교통부	10. 부동산 중개수수료 게시 및 초과징수 금지	54.5	100.0
	11. 300세대 이상 공동주택의 주택관리사 배치의무	96.1	98.0
교 육 부	12. 불법과외금지	71.1	85.3
	13. 자비유학 자격기준	94.8	37.6
문화관광부	14. 불법음반·비디오물의 판매 및 배포 대여금지	91.0	97.0
노 동 부	15. 유료직업소개소의 부당요금 징수금지	94.0	100.0
	16. 18세 이상 여성의 일정시간 이상의 초과근로 금지	63.0	43.0
	17. 최저임금제도 준수사항	94.0	69.0
	18. 상시근로자 300인 이상 업체의 장애인 의무고용	37.3	100.0
경 찰 청	19. 전문학원의 교육운영기준	94.0	100.0
재정경제부	20. 증권사직원의 일임매매제한	7.7	91.0
행정자치부	21. 1급방화관리대상물의 소방훈련 실시의무	94.0	98.0
	22. 소방감사는 예방, 경방, 소방대상물 조사로 구분 실시	72.5	72.5
	전 체	74.3	83.0

한편 이러한 사정은 지방자치지역의 경우에도 그대로 지적되고 있다(서울특별시, 1999). 첫째, 일선공무원들의 규제개혁에 대한 부정적 인식이다. 그들은 규제개혁에 따른 자신들의 권한 상실을 염려하여 집행시 이에 암묵적으로 저항하거나 시민 또는 이해관계 단체에게 적극적으로 알리지 않는 것이다. 비슷한 맥락에서 감사를 우려하여 서울시 규제개혁위원회에서 폐지 또는 개선하도록 한 규제사무를 조레나 규칙 개정시 누락시키거나 변질·왜곡시키는 경우가 발생하고 있다. 둘째, 소위 ‘보이지 않는 규제’의 문제이다. 행정지도, 협의 등의 형식으로 행해지는 규제관행은 법규상의 규제와는 달리 밖으로 나타나지 않는 것으로서 규제개혁의 영향력에서 벗어나 있다.

셋째, 여러 분야 혹은 부서와 연관된 복합규제의 경우 전체적인 시각에서 규제가 정비되어야 하나 개별규제만 개선함으로써 실질적인 효과를 거두기 어렵다. 넷째, 규제를 만들 때 시민의 부담과 불편을 제대로 고려하지 않는 행정편의주의적인 발상으로 인해 시민으로부터 외면을 당하는 동시에 불응의 원인을 제공하고 있다. 또한 행정의 집행능력이나 범위를 벗어나는 규제로 인해 규제목표를 달성하지 못하는 소위 불량규제가 생겨나고 있다.

이상의 조사결과들은 정부의 강력한 규제개혁 노력에도 불구하고 현장에서 체감도에는 큰 변화가 없음을 보여준다.

2. 산업안전 및 보건분야의 연구동향

가. 한국에서의 연구사례

우리나라의 경우 소영진(1999)은 자율규제(self-regulation) 개념을 산업안전보건규제의 효과 달성을 위한 대안적 전략으로 제시한 바 있는데, 이는 넓은 의미에서 볼 때 본 연구에서 다루고자 하는 규제순응, 그리고 규제다원주의에 포함된다는 측면에서 그 의의를 찾을 수 있다.

본 연구에 따르면, 우리나라의 산업안전보건규제는 기본적으로 정부가 일정한 안전규제기준을 설정하고, 이의 준수여부를 감독하는 동시에 위반한 기업에 대해 처벌을 하는(monitoring and sanction) 체제를 갖고 있다. 다만 규제의 효과를 제고할 목적으로 자율규제적 요소와 인센티브시스템을 추가하고 있다.²⁴⁾ 그런데 산업안전보건규제의 실패는 주로 현장에서 규제가 제대로 집행되지 못하는 低규제에 기인하고 있다. 즉, 집행관료들이 수적으로 부족할 뿐더러 현장 실태에 밝지 못하고, 기업들로부터 향응이나 금품을 제공받는 대신 위반사항을 적당히 눈감아주는 경향 등으로 인해 규제는 느슨해지고 정책효과도 잘 나타나지 않는다는 것이다.

이런 맥락에서 저자는 규제효과의 개선을 위해서 정부규제라는 틀 속에 얽매이기보다는 정부규제로부터 자율규제체제로 전환하는 식의 규제의 기본적 틀에 변화가 있어야 한다고 주장하고 있다. 다시 말해서 기업 스스로가 자기의 조건에 알맞은 안전관리방법을 채택하게 함으로써 적은 비용으로 큰 규제성과를 올리게 하자는 것이다. 다만 자율규제는 그가 지닌 장점²⁵⁾ 못지 않게 나름대로의 한계를 안고 있다. 자율규제란 말 그대로 “피규제자가 스스로 규제하는 것”이기 때문에 최악의 경우 규제의 공백상태를 초래할 수 있다는 문제가 존재한다.

따라서 저자는 산업안전분야에서의 자율규제의 성공요건으로서 기업-노조간 상호감시체제, 근로자의 안전관리자 선임권, 위반정도에 따라 경고 및 자체 처벌에서 외부고발에 의한 사법처리로 가중 처벌 등을 제시하였다(p. 202). 이것이 시사하는 바는 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 억제적 규제방식과 혼합 내지는 상호보완적으로 사용되어야 한다는 것이며, 다른 하나는 노조 등에 의한 상호감시체제의 구축이다. 결국 자율규제가 규제순응이라는 문제를 전적으로 정책대상집단에 위임하는 성격의 것이 아니

24) 산업안전보건규제에서 자율규제적 요소로는 안전보건책임자 등 사업장내 안전관리요원의 의무고용, 산업안전보건위원회 설치 등을, 인센티브시스템으로서는 산재예방시설자금융자, 영세사업장 국고지원 안전보건 진단, 안전설비 도입시 세제혜택, 무재해기업의 포상 및 감독면제 등을 각각 들 수 있다.

25) 자율규제의 장점은 다음과 같다. 첫째, 기업들이 현장에 적합한 안전관리 방법을 선택함으로써 불합리한 규제순응비용을 감소시킬 수 있으며, 둘째, 기업의 자율적 노력을 통해 행정비용을 감소할 수 있으며, 셋째, 규제를 둘러싼 정부와 기업간의 불필요한 마찰을 극복할 수 있다(소영진, 1999: 189).

라 사회나 조직내의 다른 집단에 의해 상호 감시되는 체제를 구축하는 의미로 간주되고 있는 것이다.

나. OECD의 연구사례

(1) 미국 식품의약품의 수산식품에 대한 HACCP 도입사례

수산식품의 생산유통시스템은 다른 육류식품과는 달리 수산물이 공해에서 잡히기 때문에 가공회사까지 운송하는 데 오랜 시간이 걸리고 과정도 복잡하다. 그 결과 부패를 유발할 수 있는 요인들이 많이 발생한다. 한편 미국은 수산식품의 세계 두 번째 수입국이자 수출국이며, 미국에서 소비하는 수산식품의 절반 이상이 수입된다. 따라서 식품의약품은 수산식품이 무역에서 차지하는 중요한 역할을 손상시키지 않는 범위 내에서 수산식품의 안전을 확보하는 역할을 수행해야 한다. 미국의 수산식품가공산업은 약 4800개의 회사로 이루어져 있는데 그 중 75%가 중소기업에 해당한다(김태운, 1999b: 44-49).

그 동안 식품의약품의 수산식품 안전확보를 위한 규제방식은 획일적이었고, 몇 개의 구체적인 유해물질에 대해서는 엄격하였으나 다양한 위험이 존재하는 환경으로부터 발생할 수 있는 새로운 유해물질에 대해서는 소홀하였다는 지적을 받아왔다. 이러한 문제에 대처하기 위해 식품의약품은 1995년 12월에 HACCP원리를 수산식품안전규제에 도입하였다. HACCP는 식품부패위험을 최소화하는 7 가지 요소를 포함한 프로그램으로 중앙정부의 엄격한 규제요구조항을 따르기보다는 회사들이 HACCP가 제시한 지침을 바탕으로 자신의 생산시스템을 설계하고 생산과정을 자율적으로 관리하도록 하는 신축성을 부여하였다. HACCP에서는 식품가공업자가 규제의 실질적인 집행역할을 하는 반면, 식품의약품은 자원이 허락하는 범위 내에서 전통적인 감독권을 유지하게 된다.

아직 HACCP의 효과에 대한 체계적인 평가는 이루어지지 않았으나, 여러 가지 긍정적인 효과를 가지고 온 것으로 나타나고 있다. 먼저 기업이 자율적으로 식품안전을 관리하도록 함으로써 연방정부의 자원이 절

약되고 있다. 또한 식품유해물질이 발생한 후보다는 발생 전에 미리 예방할 수 있도록 하고 있다. 그러나 가장 큰 문제는 HACCP가 요구하는 절차적 요구사항들을 준수할 능력이 부족한 영세식품가공업자들의 순응 확보가 제대로 되지 못하고 있다는 점이다. 이와 함께 소매업 수준에서 생산되고 유통되는 수산식품은 여전히 HACCP의 사각지대로 남아있다.

(2) 미국 OSHA의 Maine 200 프로그램 사례

미국의 OSHA는 1993년 메인주에서 위험평가(risk assessment)와 결합된 혁신적인 정보관리시스템을 실험적으로 구축하였다. 이 시스템을 활용하여 메인주에서 사고 및 질병이 가장 많이 발생한 작업장의 고용주들에게 정보를 제시하고 이들이 OSHA의 옵션 중 하나를 선택하도록 하였다. 하나는 OSHA와 협조하여 작업장의 문제가 무엇인가를 조사하는 것이며, 다른 하나는 OSHA와 협조하지 않는 대신 보다 철저한 지도감독을 받는 것이다. 두 개의 회사를 제외한 모든 회사가 OSHA에 협조하기로 하였다.

그 결과 근로자의 상해배상청구가 이들 작업장에서 35% 감소되었으며, 182명의 고용주들은 95,800개의 위험요인들을 확인하고 그 중 55,200개를 줄였다. 그리고 최소한 320개의 작업장 안전 및 건강위원회가 설립되었으며, 벌금과 지도감독이 줄어들었음에도 불구하고 약 60%의 고용주들이 작업장의 부상 및 질병을 감소시킨 것으로 나타났다.

OSHA는 가장 위험한 작업장을 밝혀내고 고용주들에게 가장 효과적인 안전 및 건강프로그램에 관한 정보를 제공하기 위하여 Maine 200 프로그램을 전국적으로 확산시키고 있다. 다른 산업에도 위험평가와 자료분석을 활용하기 위해 이 프로그램의 적용을 확산하고 있다. 또한 이렇게 구축된 정보를 바탕으로 가장 위험한 몇 개의 사업장에 대해서는 집중적인 지도감독을 실시하기도 한다.

2. 산업안전 보건법상의 규제 준응에 대한 실태 및 원인분석

가. 조사개요

(1) 조사의 의의

규제집단인 5인 미만 사업장의 사업주와 근로자, 규제 집행공무원인 산업안전감독관 등이 2001. 12. 12 확대 적용된 산업안전보건법상의 행정규제를 제대로 인식하고 있는지, 인정하고 있는지, 준수하고 있는지 여부를 종합적·체계적으로 점검 준응도 제고를 위한 대안을 마련하고자 하였다.

(2) 조사설계

조사대상규제는 다음과 같이 한정하였다.

- 사업주의 안전상의 조치의무(산업안전보건법 제23조)
- 사업주의 보건상의 조치의무(산업안전보건법 제24조)
- 근로자의 준수사항(산업안전보건법 제25조)
- 유해/위험한 기계/기구 및 설치등의 검사의무(산업안전보건법 제34조)
- 물질안전 보건정보의 작성/비치(산업안전보건법 제41조)
- 작업환경측정의무(산업안전보건법 제42조)
- 건강진단, 특수건강진단(산업안전보건법 제43조)

그리고 조사기간은 2002.8.6일부터 8.24일까지로 사업체 기초통계조사 와 고용보험 DB를 기초로 고용보험에 가입되어 있는 5인 미만 사업장에서 산업별(중분류), 지역별(수도권, 비수도권)고려, 사업장 500개소, 산업안전 감독관 100명을 추출하여 사업장은 면접조사 및 자기 기입식으로 하고, 공무원은 우편조사를 통해 결과를 도출하였다. 이를 표로 나타내면 다음과 같다.

<표-4> 표본 추출 대상 및 방법

구 분	대 상	
	被규제집단	집행공무원
모집단	2001 고용보험가입 사업장(493,019개)	노동부 지방노동청 및 사무소
표본크기	사업장 500개소 (사업주, 근로자 각각;500명)	산업안전감독관 100명
표본추출법	층화비례확률추출법	무작위 추출조사

(3) 조사대상자의 특성

가) 지역별 분포(전체)

지역별로 구분하기 위하여 표본추출을 한 지역에서 편중되어 추출하지는 않았다. 또한 제조업과 非제조업의 구분하였지만 제조업에 치중한 경향이 있는데, 이는 조사항목 자체가 제조업보다는 非제조업에 관련성이 적다고 보았기 때문이다. 이를 표로 나타내면 <표-5>와 같다.

<표-5> 지역별 분포

구 분		제조업		非제조업		합 계
		수도권	비수도권	수도권	비수도권	
被규제집단	사업주	238(59%)	159(41%)	52(50%)	52(50%)	501(100%)
	근로자					
	합계	397(79%)		104(21%)		
집행공무원	산업안전 감독관	수도권:29(27%), 비수도권:78(73%)				107(100%)

* 수도권은 서울, 경기, 인천을 비수도권은 제주도 및 수도권을 제외한 기타지역

나) 근로자의 특성

설문에 응한 근로자의 연령을 비교해 보면, 남자의 경우는 30-39세 (35.0%), 여자의 경우는 20-30세(10.1%)의 나이가 가장 많은 비중을

차지하였다. 그리고 학력을 보면, 남자는 고졸이하(51.3%), 여자 또한 고졸이하(15.1%)로 나타났다. 소득부분에 있어서도 남자는 100만원에서 150만원이 34.4%, 여자는 50만원에서 100만원 미만이 17.1%로 가장 높은 비중을 차지하였지만, 타업종²⁶⁾에 비해 낮은 임금구조를 가지고 있다.

<표-6> 근로자의 특성

연령				학력			소득		
전체	사례수		%	사례수		%	사례수		%
	497	100		476	100		491	100	
남자	20-29세	83	16.7	초졸이하	8	1.7	50만원이하	3	0.6
	30-39세	174	35.0	중졸	18	3.8	50-100만원	66	13.4
	40-49세	72	14.5	고졸	244	51.3	100-150만원	169	34.4
	50-59세	32	6.4	대졸	75	15.8	150-200만원	87	17.7
	60세이상	4	0.8	대학원졸이상	2	0.4	200-250만원	35	7.1
							250-300만원	2	0.4
여자	20-29세	50	10.1	초졸이하	2	0.4	50만원이하	2	0.4
	30-39세	49	9.9	중졸	11	2.3	50-100만원	84	17.1
	40-49세	26	5.2	고졸	72	15.1	100-150만원	38	7.7
	50-59세	5	1.0	대졸	42	8.8	150-200만원	3	0.6
	60세이상	2	0.4	대학원졸이상	2	0.4	200-250만원	0	0
							250-300만원	2	0.4

다) 사업주의 특성

설문에 응한 사업체의 설립년도를 IMF를 기준으로 구분하여 본결과 화학물질취급 사업장, 작업환경측정 해당사업장, 특수건강진단 해당사업장에 해당하지 않는 사업장의 비중이 줄어들었다. 이는 IMF이후 제조업보다는 非제조업의으로의 활로모색이 이루어지고 있는 결과로 보인다. 학력별로 보면 IMF이전이나 이후나 모두 고졸(33.0%, 22.5%)이 가장 높은 비중을 보이고 있다.

26) 5인 이상 사업장을 대상으로 2000년 노동부에 따르면 산업별 전체 평균임금은 (1,643,265 원),농림수산물 및 수렵업(1,699,148원), 광업(1,636,652원), 제조업(1,533,295원),전기·가스 및 수도업(2,360,003원),건설업(1,657,555원), 도소매업 및 음식숙박업(1,466,652원) 운수창고 및 통신업(1,714,124원) 금융·보험·부동산 및 용역업(1,866,404원) 사회 및 개인서비스업 (1,615,290 원)

<표-7> 사업주의 특성

전체		화학물질 취급여부		작업환경측정		특수건강진단		학력		
		사례수	%	사례수	%	사례수	%	사례수	%	
		471	100	466	100	459	100	466	100	
1998년 이전	Yes	16	3.4	19	4.1	5	1.1	초졸이하	6	1.3
								중졸	21	4.5
								고졸	154	33.0
	No	253	53.7	246	52.8	256	55.8	대졸	75	16.1
								대학원졸 이상	10	2.1
1998년 이후	Yes	10	2.1	8	1.7	6	1.3	초졸이하	2	0.4
								중졸	9	1.9
								고졸	105	22.5
	No	192	40.8	193	41.4	192	41.8	대졸	78	16.7
								대학원졸 이상	6	1.3

라) 조사항목

설문 조사의 항목은 먼저 산업안전보건법상의 있는 8개 항목에 대해 인지하고 있는지, 규제가 명확한지를 묻는 인식의 수준을 묻고, 규제의 필요성여부, 적절한지를 묻는 인정도, 실제 준수율, 집행공무원의 집행력, 벌칙규정의 적절성여부를 묻는 준수도로 구성하였다.

나. 조사결과

(1) 사업주의 안전상의 의무조치

가) 규제개요

산업안전 보건법상의 사업주의 안전상의 의무조치의 의미는 사업주가 사업을 행함에 있어서 발생할 수도 있는 유해 및 위험으로부터 근로자의 안전을 위한 의무조치라 할 수 있다. 구체적 규제내용은 사업주가 위험 설비, 위험물질의 취급, 불량한 작업, 위험우려가 있는 작업등에 기인하여 발생할 수 있는 위험 방지 안전조치를 해야 할 의무

를 지우고 있다. 이와 관련된 관련법령은 별첨으로 첨부하였다.

나) 조사결과 및 평가

● 총평

규제의 인지도는 전체적으로 양호하게 나타났음을 알 수 있었다. 내용적으로 보면 근로자보다는 사업주가 다소 양호도가 높게 나타났으며, 제조업과 비제조업의 차이는 크지 않았다. 규제의 수준 및 법적 내용의 적절성 부분에 있어서도 사업주와 근로자 모두 공감하고 있지만, 필요성 측면에서는 제조업이 비제조업보다 더 공감하는 부분이 약간 높게 나타났다. 규제집행과 벌칙의 적절성에 대해서도 상당부분 긍정하고 있는 것으로 나타났지만 벌칙의 적절성에 있어 제조업보다는 비제조업이 낮게 나타났다. 그리고 규제 필요성인식을 비교한 결과 다소 집행공무원의 필요도가 높게 나타났으며, 被규제집단과 집행공무원간의 업체의 준수도 인식을 비교한 결과 업체는 잘 지키고 있다고 여기는 반면 집행공무원은 잘 지켜지지 않는다고 해 규제 당사자간에 인식의 차이가 있음을 알 수 있었다.

● 세부사항별 평가

세부사항별 평가는 규제 인식도 인정도, 준수도라는 세가지 측면으로 정리하면 첫째, 규제 인식도면에서는 응답업체의 사업주 및 근로자들은 “규제인식”에 대해 제조(사업주:67%,근로자:46%), 비제조업(사업주:66.3%,근로자:39.1%) 모두 인식도가 비교적 양호하게 나타났지만 사업주보다는 근로자가 더 낮게 나타난 측면이 있었고, 아울러 사업주 및 근로자들은 “규제이해도” 또한 제조업(사업주: 54.2%, 근로자 45.1%), 비제조업(사업주: 59.7%, 근로자:45.6%)모두 비교적 양호하게 나타났다.

다만 “규제의 내용상의 명확성부분”은 그저 그렇다 이하 부분이 제조(50.7%)보다는 비제조(59.2)부분이 다소 높게 나타나 비제조업에 대

한 홍보가 다소 필요한 것으로 판단되었다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 인지도와 이해도면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P < 0.05$)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인지면에서 매우 비슷한 성향을 보이고 있다는 것을 의미한다.

<표-8-1a> 사업주의 안전상의 조치의무 인지도 분석

구분				제조		非제조		산업안전
				사업주	근로자	사업주	근로자	감독관
규제 인지	규제 인지도 (~ 잘 알고 있다)	전혀 그렇지 않다	사례수	6	11	2	5	0
			%	1.5	4	1.9	10.9	0
		별로 그렇지 않다	사례수	25	36	11	5	0
			%	6.3	12.9	10.6	10.9	0
		그저 그렇다	사례수	119	103	22	18	0
			%	30.2	37.1	21.2	39.1	0
		약간 그렇다	사례수	198	99	56	15	0
			%	50.3	35.6	53.8	32.6	0
		매우 그렇다	사례수	46	29	13	3	0
			%	11.7	10.4	12.5	6.5	0
	규제 이해도 (~ 잘 이해하고 있다)	전혀 그렇지 않다	사례수	6	11	1	5	3
			%	1.5	4	1	10.9	2.8
		별로 그렇지 않다	사례수	36	47	8	6	6
			%	9.1	17	7.7	13	5.6
		그저 그렇다	사례수	139	94	33	14	19
			%	35.2	33.9	31.7	30.4	17.8
		약간 그렇다	사례수	166	92	48	14	45
			%	42	33.2	46.2	30.4	42.1
		매우 그렇다	사례수	48	33	14	7	34
			%	12.2	11.9	13.5	15.2	31.8
	규제 내용명확성 (~ 법적규정이 명확하다)	전혀 그렇지 않다	사례수	3	0	4	0	0
			%	0.8	0	3.9	0	0
		별로 그렇지 않다	사례수	48	0	9	0	14
			%	12.2	0	8.7	0	13.1
		그저 그렇다	사례수	149	0	48	0	44
			%	37.7	0	46.6	0	41.1
		약간 그렇다	사례수	151	0	34	0	39
			%	38.2	0	33	0	36.4
		매우 그렇다	사례수	44	0	8	0	10
			%	11.1	0	7.8	0	9.3

<표-8-1b> 사업주의 안전상의 조치의무 인지도 비교 분석

구분		제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test				
		사업주 근로자		사업주 근로자			제조		非제조		
							F	Sig,	F	Sig,	
규제 인지	규제 인지도	평균	3.64	3.36	3.64	3.13	16.9107	.0000	9.2265	.0028	
		표준편차	0.827	0.968	0.902	1.067					.
	규제 이해도	평균	3.54	3.32	3.63	3.26	3.94	17.0147	.0000	8.2059	.0004
		표준편차	0.876	1.019	0.848	1.201	0.989				
	규제 내용명확성	평균	3.47	.	3.32	.	3.42	.	.	.	.
		표준편차	0.873	.	0.888	.	0.836				

둘째 규제인정도면에서는 규제의 필요성에 대해 被규제집단과 집행 공무원 모두 어느 정도 공감하고 있는 것으로 나타났으나, 집행공무원의 강한 규제 필요성(55.2%)에 비해 被규제집단인 사업주(제조: 22%, 非제조업: 25.2%), 근로자(제조업: 32.5, 非제조업: 37%)로 다소 낮게 나타났지만, 근로자의 필요도에 대한 의견이 더 높게 나왔다. 그리고 被규제집단의 경우 제조업은 필요성에 대해 약간 그렇다는 의견이(사업주: 40.3%, 근로자 40.4%) 非제조업은 (사업주:28.2%, 근로자28.3%)보다 높게 나타났다. 또한, “규제수준 및 내용의 적절성”여부에 있어 비교적 양호하게 나타났지만 별로 그렇지 않다는 응답부문에서 被규제집단인 제조(사업주: 7.1%), 非제조(사업주:5.8%)에 비해 집행공무원은 20.8%로 높게 나타났다. 이는 집행공무원이 피규제 집단을 규제하는 수단에 대해 다소의 불만족을 나타낸 것으로 판단된다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 필요성 면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P < 0.05$)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인정 면에서 매우 비슷한 성향으로 규제를 바라보고 있다는 것을 의미한다.

<표-8-2a> 사업주의 안전상의 조치의무 인정도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 인정	규제 필요성 (~ 반드시 필요하다)	전혀 그렇지 않다	사례수	3	0	1	0	0
			%	0.8	0	1	0	0
		별로 그렇지 않다	사례수	23	12	6	2	2
			%	5.8	4.3	5.8	4.3	1.9
		그저 그렇다	사례수	123	63	41	14	11
			%	31.1	22.7	39.8	30.4	10.5
		약간 그렇다	사례수	159	112	29	13	34
			%	40.3	40.4	28.2	28.3	32.4
		매우 그렇다	사례수	87	90	26	17	58
			%	22	32.5	25.2	37	55.2
	규제 수준 및 내용적절성 (~ 이 적절하다)	전혀 그렇지 않다	사례수	3	0	2	0	1
			%	0.8	0	1.9	0	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	28	0	6	0	22
			%	7.1	0	5.8	0	20.8
		그저 그렇다	사례수	177	0	45	0	49
			%	44.9	0	43.7	0	46.2
		약간 그렇다	사례수	157	0	44	0	30
			%	39.8	0	42.7	0	28.3
		매우 그렇다	사례수	29	0	6	0	4
			%	7.4	0	5.8	0	3.8

<표-8-2b> 사업주의 안전상의 조치의무 인정도 비교 분석

구분		제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test				
		사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조		
							F	Sig.	F	Sig.	
규제 인정	규제 필요성	평균	3.77	4.01	3.71	3.98	4.41	24.5115	.0000	17.0762	.0000
		표준편차	0.884	0.853	0.946	0.931	0.756				
	규제 수준및 내용적절성	평균	3.46	.	3.45	.	3.13				
		표준편차	0.765	.	0.776	.	0.817				

셋째 규제준수도면에 있어 집행측면은 被규제집단 및 집행공무원의 규제 집행도에 대한 인식은 비교적 양호하게 나타났지만, 규제수준 및 내용적절성 부분과 연계하여 규제가 잘 이루어지고 있다는 측면에서도 별로 그렇지 않다라는 응답이 제조(사업주:8.6%), 非제조(사업주:5.8%), 집행공무원(32.7%)로 많은 차이를 보였고, 미준수 사유로 피규제 집단은 재정적인 문제(35.7%), 규정내용미숙지(21.4%)가 가장 높게 응답하였고, 집행공무원은 사

업주의 인식부족(41.8%), 낮은 의식수준(18.2%)로 나타났다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 규제의 별칙의 적절성과 준수도 면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P < 0.05$)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 특히 준수도면에서는 매우 높은 F값을 보였다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인지면에서 매우 비슷한 성향을 보이고 있다는 것을 의미한다.

<표-8-3a> 사업주의 안전상의 조치의무 준수도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 준수	규제 집행도 (~집행이 잘 이루어지고 있다)	전혀 그렇지 않다	사례수	2	0	4	0	2
			%	0.5	0	3.9	0	1.9
		별로 그렇지 않다	사례수	34	0	6	0	35
			%	8.6	0	5.8	0	32.7
		그저 그렇다	사례수	176	0	54	0	44
			%	44.6	0	52.4	0	41.1
		약간 그렇다	사례수	163	0	36	0	22
			%	41.3	0	35	0	20.6
		매우 그렇다	사례수	20	0	3	0	4
			%	5.1	0	2.9	0	3.7
	규제 별칙 적절성 (~수준이 적절하다)	전혀 그렇지 않다	사례수	2	8	2	2	11
			%	0.5	3.1	1.9	4.9	10.4
		별로 그렇지 않다	사례수	23	23	4	3	34
			%	5.8	8.8	3.8	7.3	32.1
		그저 그렇다	사례수	175	125	56	19	31
			%	44.4	47.7	53.8	46.3	29.2
		약간 그렇다	사례수	171	92	35	14	28
			%	43.4	35.1	33.7	34.1	26.4
		매우 그렇다	사례수	23	14	7	3	2
			%	5.8	5.3	6.7	7.3	1.9
	규제 준수도 (~을 준수하고 있다)	전혀 그렇지 않다	사례수	0	3	0	0	5
			%	0	1.1	0	0	4.7
		별로 그렇지 않다	사례수	9	16	2	3	48
			%	2.3	5.8	1.9	6.5	44.9
		그저 그렇다	사례수	104	80	40	19	39
			%	26.3	28.9	38.5	41.3	36.4
		약간 그렇다	사례수	215	119	44	14	15
			%	54.4	43	42.3	30.4	14
		매우 그렇다	사례수	67	59	18	10	0
			%	17	21.3	17.3	21.7	0

<표-8-3b> 사업주의 안전상의 조치의무 준수도 비교 분석

구분		제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test				
		사업주 근로자		사업주 근로자			제조		非제조		
							F	Sig.	F	Sig.	
규제 준수	규제 집행도	평균	3.42	.	3.27	.	2.92	32.6297	.0000	13.7037	.0000
		표준편차	0.741	.	0.782	.	0.87				
	규제 벌칙 적절성	평균	3.48	3.31	3.39	3.32	2.77				
		표준편차	0.718	0.826	0.756	0.907	1.017				
	규제 준수도	평균	3.86	3.78	3.75	3.67	2.6				
		표준편차	0.711	0.885	0.76	0.896	0.787				

준수 측면은 규제의 준수도에 대해 별로 그렇지 않다라는 응답이 피규제 집단인 제조(사업주:2.3%, 근로자:5.8%), 非제조업(사업주:1.9%, 근로자:6.5%)은 매우 낮고, 집행공무원은 44.9%로 매우 높게 나타난 반면, 양호하다고 보는 측면이 제조(사업주:71.4%, 근로자:64.3%), 非제조업(사업주:59.6%, 근로자:52.1%)은 높게, 집행공무원은 14%로 매우 낮게 나타나 被규제집단과 집행공무원간에는 상당히 큰 괴리가 존재함을 알 수 있었다. 이는 준수율에 대해 被규제집단과 집행공무원사이에 상호괴리가 존재하지만, 被규제집단에 있어서도 현재 규제의 집행력과 벌칙의 적절성에 대해 상당부분 긍정하는 의견이 존재하는 것으로 보아 현재 규제수준이 그렇게 불합리한 것은 아니나 이에 대한 상호이해 일치의 노력은 요구된다고 할 것이다. 벌칙의 적정면에서는 벌칙의 적절성 여부에 대해서 제조업과 非제조업의 被규제집단의 평가는 비교적 양호하게 나타났지만, 집행공무원의 부정적 평가가 제조(사업주:5.8%, 근로자:8.8%), 非제조(사업주:3.8%, 근로자:7.3%)에 비해 높게(32.1%)나타났다. 앞 설문의 규제의 준수도 및 집행도에 대해 집행공무원이 잘 집행되고 있지 않다라는 의견이 높게 나타난 것으로 보아 벌칙의 적절성 여부와 관련되어 높은 관련성을 가지고 있음을 알 수 있다.

<표-9> 사업주의 안전상의 조치의무 미준수 사유

집행공무원	사업주의 안전상 의무조치 미준수 사유	사례수	비율	비고
항목	재정적인 문제	11	20	
	사업주의 인식 부족	23	41.8	
	규정내용 미숙지	4	7.3	
	안정불감증	3	5.5	
	의식수준이 낮다	10	18.2	
	전문지식이 없다	1	1.8	
	처벌이 약하다	1	1.8	
	법적 기준의 구체성이 확보되어야	1	1.8	
	사업장 전문가 부족	1	1.8	
	합계	55	100	
	없음/무응답	52		
전체 합		107		
被규제집단				
항목	재정적인 문제	5	35.7	
	사업주의 인식 부족	1	7.1	
	사용상 불편함	1	7.1	
	규정내용 미숙지	3	21.4	
	빨리 빨리 주의	1	7.1	
	안정불감증	1	7.1	
	보험에 안들어서	1	7.1	
	작아서 그런 예방조치가 없다	1	7.1	
	합계	14	100	
	없음/무응답	487		
전체 합		501		

(2) 사업주의 보건상의 의무조치

가) 규제 개요

산업안전보건법상의 사업주의 보건상의 의무조치의 의무는 사업주가 사업을 행함에 있어서 발생할 수도 있는 근로자의 건강장애를 예방하기 위한 의무조치라 할 수 있다. 규제내용은 사업주는 건강장애를 발생시킬 수 있는 각종 작업에 대해 근로자의 건강을 예방·유지하도록 하는 보건상의 조치의무를 지우고 있다. 이와 관련된 관련 법령은 별첨으로 첨부하였다.

나) 조사결과 및 평가

● 총평

규제의 인지도는 전체적으로 양호하게 나타났음을 알 수 있다. 내용적으로 보면 근로자와 사업주 모두 양호도가 높게 나타났으며, 제조업과 비제조업의 차이는 크지 않게 나타났다. 다만 사업주가 근로자보다 더 인지가 높은 것으로 나타났다. 규제의 수준 및 법적내용의 적절성 부분에 있어서도 사업주와 근로자, 산업안전감독관 모두 공감하고 있지만, 필요성 측면에서는 집행공무원의 필요성에 대해 높게 나타났다. 그리고 규제집행과 벌칙의 적절성에 대해서도 상당부분 긍정하고 있는 것으로 나타났지만 집행공무원의 낮은 공감도가 표시되었다.

규제 필요성인식을 비교한 결과 다소 집행공무원의 필요도가 높게 나타났으며, 被규제집단과 집행공무원간의 업체의 준수도 인식을 비교한 결과 업체는 잘 지키고 있다고 여기는 반면 집행공무원은 잘 지켜지지 않는다고 해 규제 당사자간에 인식의 차이가 있음을 알 수 있었다.

● 세부사항별 평가

세부사항별 평가는 규제 인식도, 인정도, 준수도라는 세가지 측면으로 정리하면 첫째 규제인식도면에서는 응답업체의 사업주 및 근로자들은 “규제인식”에 대해 제조(사업주:57.9%,근로자:41.8%), 비제조업(사업주:62.5%,근로자:37.2%)모두 인식도가 비교적 양호하게 나타났지만 비제조업의 경우 사업주보다는 근로자가 더 낮게 나타난 측면이 있었다. 아울러 사업주 및 근로자들은 “규제이해도” 또한 제조업(사업주: 53.5%, 근로자37.8%), 비제조업(사업주: 63.4%, 근로자:38.3%)모두 비교적 양호하게 나타났다. 다만, 피규제대상자인 사업주보다는 근로자의 이해도가 많이 낮음을 알 수 있었다. “규제의 내용상의 명확성부분”은 약간 그렇다 이하 부분이 제조(48.6%)보다는 비제조(47.6%), 감독관(32.7%)의 부분이 모두 높게 나타나 비제조업에 대한 홍보가 필요한 것으로 판단된다. 그러나 감독관은 별로 그렇지 않다 라는 답변이 제조업(7.7%), 비제조업(5.8%) 보다 높게 나타나 被규제집단과의

차이가 있음을 알 수 있었다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 인지도와 이해도면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P < 0.05$)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인지면에서 매우 비슷한 성향을 보이고 있다는 것을 의미한다.

<표-10-1a> 사업주의 보건상의 조치의무 인지도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 인지	규제 인지도	전혀 그렇지 않다	사례수	3	15	2	8	0
			%	0.8	3.8	1.9	7.8	0
		별로 그렇지 않다	사례수	30	67	5	8	0
			%	7.7	17.2	4.8	7.8	0
		그저 그렇다	사례수	132	145	32	48	0
			%	33.7	37.2	30.8	47.1	0
		약간 그렇다	사례수	191	139	49	34	0
			%	48.7	35.6	47.1	33.3	0
		매우 그렇다	사례수	36	24	16	4	0
			%	9.2	6.2	15.4	3.9	0
	규제 이해도	전혀 그렇지 않다	사례수	2	14	2	7	3
			%	0.5	3.6	1.9	6.9	2.8
		별로 그렇지 않다	사례수	37	76	8	14	11
			%	9.4	19.5	7.7	13.7	10.3
		그저 그렇다	사례수	143	152	28	42	31
			%	36.5	39.1	26.9	41.2	29
		약간 그렇다	사례수	173	123	54	32	45
			%	44.1	31.6	51.9	31.4	42.1
		매우 그렇다	사례수	37	24	12	7	17
			%	9.4	6.2	11.5	6.9	15.9
	규제 내용명확성	전혀 그렇지 않다	사례수	3	0	1	0	0
			%	0.8	0	1	0	0
		별로 그렇지 않다	사례수	30	0	6	0	25
			%	7.7	0	5.8	0	23.4
		그저 그렇다	사례수	168	0	47	0	47
			%	43	0	45.6	0	43.9
		약간 그렇다	사례수	156	0	42	0	33
			%	39.9	0	40.8	0	30.8
		매우 그렇다	사례수	34	0	7	0	2
			%	8.7	0	6.8	0	1.9

<표-10-1b> 사업주의 보건상의 조치의무 인지도 비교 분석

구분		제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test				
		사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조		
							F	Sig.	F	Sig.	
규제 인지	규제 인지도	평균	3.58	3.23	3.69	3.18	.	31.5284	.0000	17.1512	.0001
		표준편차	0.792	0.937	0.86	0.927	.				
	규제 이해도	평균	3.53	3.17	3.63	3.18	3.58	18.6199	.0000	7.2616	.0008
		표준편차	0.812	0.935	0.86	0.989	0.972				
	규제 내용명확성	평균	3.48	.	3.47	.	3.11	.	.	.	.
		표준편차	0.79	.	0.752	.	0.781				

둘째, 규제인정도면에서는 규제의 필요성에 대해 被규제집단과 집행 공무원 모두 어느 정도 공감하고 있는 것으로 나타났으나, 집행공무원의 강한 규제 필요성(36.4%)에 비해 被규제집단인 사업주(제조: 16.6%, 非제조업: 12.5%), 근로자(제조업: 18.3%, 非제조업: 16.7%)로 모두 낮게 나타났다. 특히 被규제집단의 경우 필요성에 대해 약간 그렇다는 의견이 제조업(사업주: 44.1%, 근로자 46%), 非제조업은 (사업주:41.3%, 근로자29.4%)로 모두 높게 나타났다. 또한, “규제수준 및 내용의 적절성” 여부에 있어 비교적 양호하게 나타났지만 별로 그렇지 않다는 응답부문에서 被규제집단인 제조(사업주: 7.9%), 非제조(사업주:16.3%)에 비해 낮게 나타났다. 이는 제조업 보다는 비제조업종에 있는 사업주들이 보건상의 의무사항에 다소의 불만족을 나타낸 것으로 판단된다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 필요성 면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P<0.05$)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인정 면에서 매우 비슷한 성향으로 규제를 바라보고 있다는 것을 의미한다.

<표-10-2a> 사업주의 보건상의 조치의무 인정도 분석

구분				제조		非제조		감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 인정	규제 필요성	전혀 그렇지 않다	사례수	3	4	0	0	0
			%	0.8	1	0	0	0
		별로 그렇지 않다	사례수	19	26	8	6	2
			%	4.8	6.7	7.7	5.9	1.9
		그저 그렇다	사례수	132	109	40	49	26
			%	33.7	28	38.5	48	24.3
		약간 그렇다	사례수	173	179	43	30	40
			%	44.1	46	41.3	29.4	37.4
		매우 그렇다	사례수	65	71	13	17	39
			%	16.6	18.3	12.5	16.7	36.4
	규제 수준및 내용적절성	전혀 그렇지 않다	사례수	6	0	5	0	0
			%	1.5	0	4.8	0	0
		별로 그렇지 않다	사례수	21	0	12	0	16
			%	5.4	0	11.5	0	15
		그저 그렇다	사례수	176	0	47	0	58
			%	45.1	0	45.2	0	54.2
		약간 그렇다	사례수	156	0	33	0	31
			%	40	0	31.7	0	29
		매우 그렇다	사례수	31	0	7	0	2
			%	7.9	0	6.7	0	1.9

<표-10-2b> 사업주의 보건상의 조치의무 인정도 비교 분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig.	F	Sig.
규제 인정	규제 필요성	평균	3.71	3.74	3.59	3.57	4.08	8.67	.0002	13.31	.00
		표준편차	0.82	0.86	0.80	0.83	0.82				
	규제 수준및 내용적절성	평균	3.47	.	3.24	.	3.18	.	.	.	.
		표준편차	0.78	.	0.91	.	0.69				

셋째, 규제 준수도면에 있어 집행측면은 被규제집단 및 집행공무원의 규제 집행도에 대한 인식은 비교적 양호하게 나타났지만, 규제가 잘 진행

되고 있다는 측면에서 별로 그렇지 않다라는 응답이 제조(사업주:5.4%), 非 제조(사업주:6.7%), 집행공무원(30.8%)로 많은 차이를 보였고, 미준수 사유로 피규제 집단은 규정내용미숙지(44.4%), 가 가장 높게 나왔다, 집행공무원은 被 규제집단의 인식부족(37.7%), 규정내용미숙지(18.9%), 사업의 영세성(13.2%)로 나타났다. 준수측면은 규제의 준수도에 대해 별로 그렇지 않다라는 이하 응답이 피규제 집단인 제조(사업주:3.1%, 근로자:7.2%), 非제조업(사업주:2.9%, 근로자:8.8%)은 매우 낮고, 집행공무원은 47.2%로 매우 높게 나타난 반면, 양호하다고 보는 측면인 약간그렇다 이상이 제조(사업주:65.1%, 근로자:57.8%), 非제조업(사업주:58.7%, 근로자:36.3%)은 높게, 집행공무원은 11.3%로 매우 낮게 나타나 被규제집단과 집행공무원간에는 상당히 큰 괴리가 존재함을 알 수 있었다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 규제의 별칙의 적절성과 준수도 면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P < 0.05$)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 특히 준수도면에서는 매우 높은 F값을 보였다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인지면에서 매우 비슷한 성향을 보이고 있다는 것을 의미한다.

<표-10-3a> 사업주의 보건상의 조치의무 준수도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 준수	규제 집행도	전혀 그렇지 않다	사례수	4	0	8	0	1
			%	1	0	7.7	0	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	21	0	7	0	33
			%	5.4	0	6.7	0	30.8
		그저 그렇다	사례수	181	0	48	0	47
			%	46.3	0	46.2	0	43.9
		약간 그렇다	사례수	160	0	34	0	24
			%	40.9	0	32.7	0	22.4
		매우 그렇다	사례수	25	0	7	0	2
			%	6.4	0	6.7	0	1.9
	규제 벌칙 적절성	전혀 그렇지 않다	사례수	2	5	2	0	7
			%	0.5	1.3	1.9	0	6.5
		별로 그렇지 않다	사례수	26	28	11	9	23
			%	6.7	7.2	10.7	8.8	21.5
		그저 그렇다	사례수	189	181	43	60	46
			%	48.5	46.5	41.7	58.8	43
		약간 그렇다	사례수	153	150	41	26	30
			%	39.2	38.6	39.8	25.5	28
		매우 그렇다	사례수	20	25	6	7	1
			%	5.1	6.4	5.8	6.9	0.9
	규제 준수도	전혀 그렇지 않다	사례수	1	4	0	3	2
			%	0.3	1	0	2.9	1.9
		별로 그렇지 않다	사례수	11	24	3	6	50
			%	2.8	6.2	2.9	5.9	47.2
		그저 그렇다	사례수	125	135	40	56	42
			%	31.9	34.9	38.5	54.9	39.6
		약간 그렇다	사례수	212	177	48	32	12
			%	54.1	45.7	46.2	31.4	11.3
		매우 그렇다	사례수	43	47	13	5	0
			%	11	12.1	12.5	4.9	0

<표-10-3b> 사업주의 보건상의 조치의무 준수도 비교분석

구분		제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test				
		사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조		
							F	Sig.	F	Sig.	
규제 준수	규제 집행도	평균	3.46	.	3.24	.	2.93	.	.	.	.
		표준편차	0.73	.	0.96	.	0.80				
	규제 벌칙 적절성	평균	3.42	3.42	3.37	3.3	2.95	17.38	.00	7.82	.0005
		표준편차	0.71	0.77	0.82	0.72	0.89				
	규제 준수도	평균	3.73	3.62	3.68	3.29	2.6	95.59	.00	57.37	.0000
		표준편차	0.7	0.81	0.72	0.77	0.71				

준수율에 대해 被규제집단과 집행공무원사이에 상호괴리가 존재하지
 만, 被규제집단에 있어서도 현재 규제의 집행력과 벌칙의 적절성에 대
 해 부정적 의견이 존재하지 않는 것으로 보아 현재 규제수준이 그렇
 게 불합리한 것은 아니나 이에 대한 상호이해 일치의 노력은 요구된
 다고 할 것이다. 벌칙의 적절성여부에 대해서 제조업과 非제조업의 被
 규제집단의 평가는 비교적 양호하게 나타났지만, 집행공무원의 부정적 평
 가가 제조(사업주:7.2%, 근로자:8.5%), 非제조(사업주:12.6%, 근로자:8.8%)에
 비해 높게(28%)나타났다. 결국 앞 설문의 규제의 준수도 및 집행도에
 대해 집행공무원이 잘 집행되고 있지 않다라는 의견이 높게 나타난
 것으로 보아 벌칙의 적절성 여부와 관련되어 높은 관련성을 가지고
 있음을 알 수 있다.

<표-11> 사업주의 보건상의 조치의무 미준수 사유

집행공무원 사업주의 보건상 의무조치 미준수 사유		사례수	%	비고
항목	규정 내용 미숙지	10	18.9	
	필요성을 못 느끼므로	2	3.8	
	영세업체라 법의 의무를 다하지 못함	2	3.8	
	너무 영세해서	7	13.2	
	직접적인 질병원인으로 판단하지 않음.	1	1.9	
	사업주와 근로자의 인식부족	20	37.7	
	처벌수준이 미흡	3	5.7	
	직업 병에 대한 인식부족	4	7.5	
	생산음료 저하시킨다	1	1.9	
	투자비용에 비해 투자 효과가 의문시 된다	1	1.9	
	법적 기준이 불명확하다	1	1.9	
	전문가 부족	1	1.9	
	합계	53	49.5	
	없음/무응답	54	50.5	
전체 합		107	100	
피규제 집단 사업주의 보건상 의무조치 미준수 사유		사례수	%	비고
항목	직원에 대한 무관심	1	11.1	
	규정 내용 미숙지	4	44.4	
	빨리빨리 주의	1	11.1	
	필요성을 못 느끼므로	1	11.1	
	영세업체라 법의 의무를 다하지 못함	1	11.1	
	너무 영세해서	1	11.1	
	합계	9	100	
	없음/무응답	492		
전체 합		501		

(3) 근로자의 준수사항

가) 규제 개요

산업안전보건법상의 근로자의 의무조치의 의미는 산업현장의 안전확보의 하나의 축인 근로자가 사업주가 행한 안전상, 보건상 조치들을 준수하지 않을 경우 산업현장의 안전보건은 실익이 없음을 나타낸다. 내용면에서도 근로자의 의무사항은 산업재해 예방을 위한 기준을 준수, 산업재해의 방지에 관한 조치를 준수해야 함을 말한다. 이와 관련된 관련법령은 별첨으로 첨부하였다.

나) 조사결과 및 평가

● 총평

규제의 인지도는 전체적으로 긍정인지가 높게 나타났다. 내용적으로 보면 약간 그렇다 이상의 답변에서 근로자보다는 사업주가 다소 양호도가 높게 나타났으며, 제조업과 비제조업의 차이는 크지 않았다. 규제의 수준 및 법적 내용의 적절성 부분에 있어서도 사업주와 근로자 모두 공감하고 있지만, 필요성 측면에서는 제조업의 근로자가 비제조업의 근로자 보다 더 공감하는 부분이 약간 낮게 나타났다. 규제집행과 벌칙의 적절성에 대해서도 상당부분 긍정하고 있는 것으로 나타났지만 벌칙의 적절성에 있어 제조업보다는 비제조업의 사업주, 근로자 모두 그저 그렇다의 답변이 높게 나타났다. 그리고 규제 필요성인식을 비교한 결과 집행공무원의 필요도가 높게 나타났으며, 被규제집단과 집행공무원간의 업체의 준수도 인식을 비교한 결과 업체는 잘 지키고 있다고 여기는 반면 집행공무원은 잘 지켜지지 않는다고 해 규제 당사자간에 인식의 차이가 있음을 알 수 있었다.

● 세부사항별 평가

세부사항별 평가는 규제 인식도, 인정도, 준수도라는 세 가지 측면에서 정리하면 첫째, 규제인식도면에서는 응답업체의 사업주 및 근로

자들은 “규제인식”에 대해 제조(사업주:67.6%,근로자:55.1%), 非제조업 (사업주:54.8%,근로자:39.2%)모두 인식도가 비교적 양호하게 나타났지만 사업주보다는 근로자가 더 낮게 나타난 측면이 있었다. 아울러 사업주 및 근로자들은 “규제이해도” 또한 제조업(사업주: 60.4%, 근로자50.3%), 非제조업(사업주: 52.9%, 근로자:34.3%)모두 비교적 양호하게 나타났다.

<표-12-1a> 근로자의 준수사항 인지도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 인지	규제 인지도	전혀 그렇지 않다	사례수	1	9	1	7	0
			%	0.3	2.3	1	6.9	0
		별로 그렇지 않다	사례수	15	34	9	8	0
			%	3.8	8.7	8.7	7.8	0
		그저 그렇다	사례수	111	132	37	47	0
			%	28.4	33.8	35.6	46.1	0
		약간 그렇다	사례수	209	174	46	37	0
			%	53.5	44.6	44.2	36.3	0
		매우 그렇다	사례수	55	41	11	3	0
			%	14.1	10.5	10.6	2.9	0
	규제 이해도	전혀 그렇지 않다	사례수	2	8	1	7	1
			%	0.5	2.1	1	6.9	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	17	51	6	7	6
			%	4.3	13.1	5.8	6.9	5.7
		그저 그렇다	사례수	136	135	42	53	28
			%	34.8	34.6	40.4	52	26.4
		약간 그렇다	사례수	190	157	47	30	45
			%	48.6	40.3	45.2	29.4	42.5
		매우 그렇다	사례수	46	39	8	5	26
			%	11.8	10	7.7	4.9	24.5
	규제 내용명확성	전혀 그렇지 않다	사례수	2	0	3	0	3
			%	0.5	0	2.9	0	2.8
		별로 그렇지 않다	사례수	33	0	10	0	23
			%	8.4	0	9.7	0	21.5
		그저 그렇다	사례수	153	0	46	0	44
			%	39	0	44.7	0	41.1
		약간 그렇다	사례수	161	0	39	0	30
			%	41.1	0	37.9	0	28
		매우 그렇다	사례수	43	0	5	0	7
			%	11	0	4.9	0	6.5

<표-12-1b> 근로자의 준수사항 인지도 비교분석

구분		제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test				
		사업주 근로자		사업주 근로자			제조		非제조		
							F	Sig.	F	Sig.	
규제 인지	규제 인지도	평균	3.77	3.52	3.55	3.21	.	18.3189	.0000	8.0697	.0050
		표준편차	0.742	0.88	0.835	0.894	.				
	규제 이해도	평균	3.67	3.43	3.53	3.19	3.84	13.1415	.0000	15.1969	.0000
		표준편차	0.759	0.912	0.763	0.898	0.896				
	규제 내용명확성	평균	3.54	.	3.32	.	3.14	.	.	.	.
		표준편차	0.818	.	0.831	.	0.926				

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 인지도와 이해도면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P<0.05$)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인지면에서 매우 비슷한 성향을 보이고 있다는 것을 의미한다.

다만 제조업의 근로자 이해도가 상대적으로 떨어짐을 알 수 있다. “규제의 내용상의 명확성부분”은 그저 그렇다 라는 부분이 제조(39%) 보다는 非제조(44.7%), 감독관(41.1%)의 부분이 다소 높게 나타났고, 안전감독관의 그렇지 않다 라는 답변이 21.5%로 被규제집단에 비해 매우 높아 이에 대한 의견수렴 및 非제조업에 대한 홍보가 다소 필요한 것으로 판단된다.

둘째, 규제인정도면에서는 규제의 필요성에 대해 被규제집단과 집행 공무원 모두 어느 정도 공감하고 있는 것으로 나타났으나, 집행공무원의 강한 규제 필요성(46.7%)에 비해 被규제집단인 사업주(제조: 21.4%, 非제조업: 10.7%), 근로자(제조업: 20.8%, 非제조업: 10.8%)로 다소 낮게 나타났고, 제조업보다는 非제조업의 필요성이 매우 낮게 나타났다. 그리고 被규제집단의 경우 제조업은 필요성에 대해 약간 그렇다는 의견이(사업주: 45.7%, 근로자 44.4%) 非제조업은 (사업주:45.6%, 근로자:34.3%)로 나타났다. 非제조업은 근로자의 경우 그저 그렇다라는 답변이(53.9%)로 매우 높게 나타남을 알 수 있었다. 또한, “규제수준 및 내용의 적절성”여부에 있어 비교적 양호하게 나타났지만 별로 그렇지

않다는 응답부문에서 被규제집단인 제조(사업주: 4.1%), 非제조(사업주:8.7%)에 비해 집행공무원은 30.2%로 높게 나타났다. 이는 집행공무원이 被규제 집단을 규제하는 수단에 대해 다소의 불만족을 나타낸 것으로 판단된다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 필요성 면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P<0.05$)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인정 면에서 매우 비슷한 성향으로 규제를 바라보고 있다는 것을 의미한다.

<표-12-2a> 근로자의 준수사항 인정도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 인정	규제 필요성	전혀 그렇지 않다	사례수	1	4	0	0	0
			%	0.3	1	0	0	0
		별로 그렇지 않다	사례수	16	22	8	1	7
			%	4.1	5.6	7.8	1	6.5
		그저 그렇다	사례수	112	110	37	55	11
			%	28.6	28.2	35.9	53.9	10.3
		약간 그렇다	사례수	179	173	47	35	39
			%	45.7	44.4	45.6	34.3	36.4
		매우 그렇다	사례수	84	81	11	11	50
			%	21.4	20.8	10.7	10.8	46.7
	규제 수준및 내용적절성	전혀 그렇지 않다	사례수	2	0	0	0	7
			%	0.5	0	0	0	6.6
		별로 그렇지 않다	사례수	16	0	9	0	32
			%	4.1	0	8.7	0	30.2
		그저 그렇다	사례수	148	0	44	0	40
			%	37.8	0	42.3	0	37.7
		약간 그렇다	사례수	193	0	41	0	23
			%	49.2	0	39.4	0	21.7
		매우 그렇다	사례수	33	0	10	0	4
			%	8.4	0	9.6	0	3.8

<표-12-2b> 근로자의 준수사항 인정도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig.	F	Sig.
규제 인정	규제 필요성	평균	3.84	3.78	3.59	3.55	4.23	12.12	.00	24.51	.00
		표준편차	0.81	0.87	0.78	0.69	0.88				
	규제 수준및 내용적절성	평균	3.61	.	3.5	.	2.86	.	.	.	.
		표준편차	0.72	.	0.78	.	0.96				

셋째, 규제준수도면에 있어 집행측면은 被규제집단 및 집행공무원의 규제 집행도에 대한 인식은 비교적 양호하게 나타났지만, 제조업보다는 非제조업의 규제집행도가 낮게 나왔고, 별로 그렇지 않다라는 응답이 제조(사업주:5.9%), 非제조(사업주:6.8%), 집행공무원(43.4%)로 많은 차이를 보였다. 미준수 사유로는 피규제 집단은 규정내용미숙지(44.4%)가 가장 높게 응답하였고, 집행공무원은 인식부족(42.9%), 규정내용미숙지(14.3%)로 나타났다. 준수 측면에서는 규제의 준수도에 대해 별로 그렇지 않다라는 응답이 被규제 집단인 제조(사업주:3.3%, 근로자:4.9%), 非제조업(사업주:1.9%, 근로자:3.9%)은 매우 낮고, 집행공무원은 50.5%로 매우 높게 나타난 반면, 양호하다고 보는 측면이 제조(사업주:70.1%, 근로자:63.8%), 非제조업(사업주:52.4%, 근로자:45.1%)은 높게, 집행공무원은 5.6%로 매우 낮게 나타나 被규제집단과 집행공무원간에는 상당히 큰 괴리가 존재함을 알 수 있다. 준수율에 대해 被규제집단과 집행공무원사이에 상호괴리가 존재하지만, 被규제집단에 있어서도 현재 규제의 집행력과 벌칙의 적절성에 대해 어느 정도 긍정 하는 의견이 존재하는 것으로 보아 현재 규제수준이 그렇게 불합리한 것은 아니나 이에 대한 상호이해 일치의 노력은 요구된다고 할 것이다. 벌칙의 적절성 면에서는 제조업과 非제조업의 被규제집단의 평가는 양호하게 나타났지만, 집행공무원의 부정적 평가가 제조(사업주:5.1%, 근로자:7.7%), 非제조(사업주:5.8%, 근로자:2.9%)에 비해 높게(36.4%)나타났다. 그리고 전혀 그렇지 않다 라는 응답도 집행공무원의 경우도 12.1%로 나타났다. 결국 앞 설문의 규제의 준수도 및 집행도에 대해 집행공무원이 잘 집행되고 있지 않다라는 의견이 높게 나타난 것으로 보아 별

칙의 적절성 여부와 관련되어 일정한 관련성을 가진 것으로 판단된다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 규제의 별칙의 적절성과 준수도 면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P < 0.05$)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 특히 준수도면에서는 매우 높은 F값을 보였다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인지면에서 매우 비슷한 성향을 보이고 있다는 것을 의미한다.

<표-12-3a> 근로자의 준수사항 준수도 분석

구 분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 준수	규제 집행도	전혀 그렇지 않다	사례수	2	0	6	0	11
			%	0.5	0	5.8	0	10.4
		별로 그렇지 않다	사례수	23	0	7	0	46
			%	5.9	0	6.8	0	43.4
		그저 그렇다	사례수	165	0	56	0	34
			%	42.1	0	54.4	0	32.1
		약간 그렇다	사례수	177	0	29	0	14
			%	45.2	0	28.2	0	13.2
		매우 그렇다	사례수	25	0	5	0	1
			%	6.4	0	4.9	0	0.9
	규제 벌칙 적절성	전혀 그렇지 않다	사례수	2	5	5	1	13
			%	0.5	1.3	4.9	1	12.1
		별로 그렇지 않다	사례수	20	30	6	3	39
			%	5.1	7.7	5.8	2.9	36.4
		그저 그렇다	사례수	150	159	58	65	41
			%	38.6	40.8	56.3	63.7	38.3
		약간 그렇다	사례수	186	162	29	29	13
			%	47.8	41.5	28.2	28.4	12.1
		매우 그렇다	사례수	31	34	5	4	1
			%	8	8.7	4.9	3.9	0.9
	규제 준수도	전혀 그렇지 않다	사례수	1	5	1	3	4
			%	0.3	1.3	1	2.9	3.7
		별로 그렇지 않다	사례수	13	19	2	4	54
			%	3.3	4.9	1.9	3.9	50.5
		그저 그렇다	사례수	103	117	46	49	43
			%	26.3	30.1	44.7	48	40.2
		약간 그렇다	사례수	215	194	43	40	5
			%	54.8	49.9	41.7	39.2	4.7
		매우 그렇다	사례수	60	54	11	6	1
			%	15.3	13.9	10.7	5.9	0.9

<표-12-3b> 근로자의 준수사항 준수도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig.	F	Sig.
규제 준수	규제 집행도	평균	3.51	.	3.19	.	2.51	76.68	.0000	30.24	.0000
		표준편차	0.72	.	0.86	.	0.88				
	규제 벌칙 적절성	평균	3.58	3.49	3.22	3.31	2.53				
		표준편차	0.73	0.81	0.82	0.64	0.89				
	규제 준수도	평균	3.82	3.7	3.59	3.41	2.49				
		표준편차	0.73	0.81	0.74	0.78	0.69				

<표-13> 근로자의 준수사항 미준수 사유

집행공무원	근로자의 준수사항 미준수사유	사례수	비율	비고
항목	근무일수가 짧다	1	2	
	규정내용 미숙지	7	14.3	
	근로자의 안전의식이 결여되어 있다	2	4.1	
	작업의 편리성만 추구	3	6.1	
	근로자의 인식부족	21	42.9	
	사업주의 인식부족	3	6.1	
	경제적인 이유로 처벌을 꺼리기 때문에	1	2	
	형식적인 안전조치라고 생각	4	8.2	
	습관	1	2	
	사고발생시 과실책임을 묻지 않는다	3	6.1	
	개인 보호구 지급 및 착용은 의무에서 제외	1	2	
	처벌이 약하다	2	4.1	
	합계	49	100	
	없음/무응답	58		
전체 합		107		
피규제 집단		사례수	%	비고
항목	근무일수가 짧다	1	11.1	
	규정내용 미숙지	4	44.4	
	빨리빨리 주의	1	11.1	
	잠깐만 일하는 것이라서	1	11.1	
	근로자의 안전의식이 결여되어 있다	1	11.1	
	작아서 특별히 그런 사항이 없다	1	11.1	
	합계	9	100	
	없음/무응답	492		
전체합		501		

(4) 유해 또는 위험한 기구 기계 및 설비 등의 검사의무

가) 규제개요

산업안전보건법상의 유해 또는 위험한 기구 기계 및 설비 등의 검사의무의 의미는 위험한 작업을 필요로 하거나 동력에 의해 작동하는 기구, 기계 설비로서 프레스, 용접기, 크레인, 승강기, 곤도라, 리프트, 압력용기, 보일러 등을 사용함에 있어서 근로자의 안전을 위한 통과기준의 설정을 뜻한다. 구

체적인 규제내용은 유해 또는 위험한 기구 기계 및 설비 등의 검사는 근로자의 안전을 위해 노동부장관이 정한 제작기준과 안전기준을 통과해야만 사용, 대여, 판매, 수입, 진열이 가능하며, 이를 합격하지 않거나 준수하지 않는 경우에는 필요한 제약을 가할 수 있다. 이와 관련된 관련 법령은 별첨으로 첨부하였다.

나) 조사결과 및 평가

● 총평

규제의 인지도는 전체적으로 비교적 양호하게 나타났다. 그렇지 않다는 부정적 의견도 타 설문에 비해 높게 나타났다. 내용적으로 보면 근로자는 사업주 모두 양호도가 높게 나타났으며, 제조업과 비제조업의 차이는 매우 크게 나타났다. 규제의 수준 및 법적 내용의 적절성 부분에 있어서도 사업주와 근로자 모두 공감하고 있지만, 필요성 측면에서는 제조업과 비제조업이 비슷하게 나타났다. 규제집행과 벌칙의 적절성에 대해서 그저그렇다 라는 응답 비중이 가장 높게 나타났다. 그리고 규제 필요성인식을 비교한 결과 집행공무원과 被규제집단의 필요도가 비슷하게 나타났으며, 被규제집단과 집행공무원간의 업체의 준수도 인식을 비교한 결과도 비슷한 결과를 나타냈다.

● 세부사항별 평가

세부사항별 평가는 규제 인식도, 인정도, 준수도 라는 세 가지 측면으로 정리하면 첫째, 규제인식도면에서는 응답업체의 사업주 및 근로자들은 “규제인식”에 대해 제조(사업주:50.4%,근로자:41.2%), 비제조업(사업주:34.3%,근로자:35%) 보다 비교적 높게 나타났다. 사업주 및 근로자들은 “규제이해도” 또한 제조업(사업주: 44.4%, 근로자 37.6%), 비제조업(사업주: 35.3%, 근로자:29%)보다 높게 나타났고, 다만, 그저그렇다의 응답이 매우 높은 비중으로 나타났다. “규제의 내용상의 명확성부분”은 그저그렇다 이하 부분이 제조(58.2%)보다는 비제조(55%)모두 높게 나타나 홍보가 다소 필요한 것으로 판단된다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의
규제에 대한 인지도와 이해도면에서 모집단과의 유의성을 확인해본
결과 (P<0.05)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종
별 사업주와 근로자의 규제인지면에서 매우 비슷한 성향을 보이고 있
다는 것을 의미한다.

<표-14-1a> 유해/위험한 기계/가구 및 설치등의 검사 의무 인지도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 인지	규제 인지도	전혀 그렇지 않다	사례수	6	16	2	4	0
			%	1.6	4.1	2	4	0
		별로 그렇지 않다	사례수	39	64	14	21	0
			%	10.1	16.5	13.7	21	0
		그저 그렇다	사례수	146	148	51	40	0
			%	37.9	38.1	50	40	0
		약간 그렇다	사례수	155	128	27	34	0
			%	40.3	33	26.5	34	0
		매우 그렇다	사례수	39	32	8	1	0
			%	10.1	8.2	7.8	1	0
	규제 이해도	전혀 그렇지 않다	사례수	6	14	1	5	1
			%	1.6	3.6	1	5	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	39	55	16	19	11
			%	10.1	14.2	15.7	19	10.4
		그저 그렇다	사례수	169	173	49	47	25
			%	43.9	44.6	48	47	23.6
		약간 그렇다	사례수	136	118	29	27	50
			%	35.3	30.4	28.4	27	47.2
		매우 그렇다	사례수	35	28	7	2	19
			%	9.1	7.2	6.9	2	17.9
	규제 내용명확성	전혀 그렇지 않다	사례수	9	0	3	0	0
			%	2.3	0	3	0	0
		별로 그렇지 않다	사례수	33	0	11	0	8
			%	8.6	0	11	0	7.5
		그저 그렇다	사례수	182	0	41	0	44
			%	47.3	0	41	0	41.1
		약간 그렇다	사례수	134	0	41	0	44
			%	34.8	0	41	0	41.1
		매우 그렇다	사례수	27	0	4	0	11
			%	7	0	4	0	10.3

<표-14-1b> 유해/위험한 기계/가구 및 설치등의 검사의무 인지도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig,	F	Sig,
규제 인지	규제 인지도	평균	3.47	3.25	3.25	3.07	.	11.66	.0007	2.07	.1515
		표준편차	0.86	0.96	0.86	0.86	.				
	규제 이해도	평균	3.4	3.23	3.25	3.02	3.71	12.53	.0000	16.67	.0000
		표준편차	0.84	0.90	0.83	0.86	0.91				
	규제 내용명확성	평균	3.36	.	3.32	.	3.54	.	.	.	.
		표준편차	0.82	.	0.83	.	0.78				

둘째 인지도 측면에서는 규제의 필요성에 대해 被규제집단과 집행 공무원 모두 어느 정도 공감하고 있는 것으로 나타났으나, 집행공무원의 강한 규제 필요성(25.2%)에 비해 被규제집단인 사업주(제조: 15.3%, 非제조업: 12.7%), 근로자(제조업: 18.1%, 非제조업: 3%)로 다소 낮게 나타났지만, 업종에 대한 필요도의 차이가 크게 나타났다. 被규제 집단의 경우 제조업은 필요성에 대해 약간 그렇다는 의견이(사업주: 39.7%, 근로자 38.8%) 非제조업은 (사업주:39.2%, 근로자35%)로 나타났고, 제조, 非제조업에 있는 被규제 집단이 비슷한 비율로 나타났다. 또한, “규제수준 및 내용의 적절성”여부에 있어 비교적 양호하게 나타났지만 별로 그렇지 않다는 응답부문에서 被규제 집단인 제조(사업주: 10.4%), 非제조(사업주:13.7%)에 비해 집행공무원은 10.3%로 비슷한 비율로 나타났다. 이는 집행공무원과 被규제 집단 모두가 이 규제에 대해 유사한 의견을 가진 것으로 판단된다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 필요성 면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P<0.05$)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인정 면에서 매우 비슷한 성향으로 규제를 바라보고 있다는 것을 의미한다.

<표-14-2a> 유해/위험한 기계/가구 및 설치등의 검사의무 인정도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 인정	규제 필요성	전혀 그렇지 않다	사례수	11	7	2	3	0
			%	2.9	1.8	2	3	0
		별로 그렇지 않다	사례수	35	36	13	19	4
			%	9.1	9.3	12.7	19	3.7
		그저 그렇다	사례수	127	124	34	40	28
			%	33	32	33.3	40	26.2
		약간 그렇다	사례수	153	150	40	35	48
			%	39.7	38.8	39.2	35	44.9
		매우 그렇다	사례수	59	70	13	3	27
			%	15.3	18.1	12.7	3	25.2
	규제 수준 및 내용적절성	전혀 그렇지 않다	사례수	10	0	6	0	0
			%	2.6	0	5.9	0	0
		별로 그렇지 않다	사례수	40	0	14	0	11
			%	10.4	0	13.7	0	10.3
		그저 그렇다	사례수	161	0	47	0	49
			%	41.9	0	46.1	0	45.8
		약간 그렇다	사례수	149	0	31	0	41
			%	38.8	0	30.4	0	38.3
		매우 그렇다	사례수	24	0	4	0	6
			%	6.3	0	3.9	0	5.6

<표-14-2b> 유해/위험한 기계/가구 및 설치등의 검사의무 인정도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig,	F	Sig,
규제 인정	규제 필요성	평균	3.56	3.62	3.48	3.16	3.92	6.24	.0020	19.43	.0000
		표준편차	0.95	0.94	0.94	0.87	0.81				
	규제 수준및 내용적절성	평균	3.36	.	3.13	.	3.39	.	.	.	.
		표준편차	0.84	.	0.90	.	0.74				

셋째, 규제준수도면에 있어 집행측면은 被규제집단 및 집행공무원의 규제 집행도에 대한 인식은 그저그렇다 라는 응답이 매우 높게 나타났으며, 제조(49.6%)이 非제조업(60.4%)에 비해 낮게 나타남. 별로 그렇지 않다라는 응답이 제조(사업주:9.1%), 非제조(사업주:7.9%), 집행공무원(17.8%)로 어느 정도 차이를 보였다. 미준수 사유로 被규제 집단은 규정내용미숙지(55.6%)가 가장 높게 응답하였고, 집행공무원은 규정내용 미숙지(33.3%), 사업주의 인

식부족(26.7%)로 나타났다. 준수측면은 규제의 준수도에 대해 모든 응답에서 응답이 被규제 집단과, 집행공무원은 매우 비슷하게 나타났다. 준수율에 대해 被규제집단과 집행공무원사이에 상호괴리가 존재하지 않고, 被규제집단에 있어서 제조, 非제조 모두 의견이 유사한 것으로 보아 현재 규제 수준이 적절하다고 볼 수 있을 것이다. 벌칙의 적절성면도 제조업과 非제조업의 被규제집단의 평가는 비교적 양호하게 나타났지만, 약간 그렇다 라는 긍정적 응답이 제조(사업주:34.3%, 근로자:32.5%)가, 非제조(사업주:23.5%, 근로자:25%)에 비해 높게 나타났다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 규제의 벌칙의 적절성과 준수도 면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P < 0.05$)에서 유의하지 않은 것으로 나타났다. 다만 준수도면에서 제조업의 경우만 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제준수도 면에서 본 규제가 非제조업의 경우와 관련지어 사업주와 근로자의 차이가 있음을 의미한다.

<표-14-3a> 유해/위험한 기계/가구 및 설치등의 검사의무 준수도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 준수	규제 집행도	전혀 그렇지 않다	사례수	10	0	8	0	2
			%	2.6	0	7.9	0	1.9
		별로 그렇지 않다	사례수	35	0	8	0	19
			%	9.1	0	7.9	0	17.8
		그저 그렇다	사례수	191	0	61	0	43
			%	49.6	0	60.4	0	40.2
		약간 그렇다	사례수	124	0	19	0	41
			%	32.2	0	18.8	0	38.3
		매우 그렇다	사례수	25	0	5	0	2
			%	6.5	0	5	0	1.9
	규제 벌칙 적절성	전혀 그렇지 않다	사례수	7	6	3	2	3
			%	1.8	1.5	2.9	2	2.8
		별로 그렇지 않다	사례수	34	37	12	13	16
			%	8.9	9.5	11.8	13	15
		그저 그렇다	사례수	190	190	58	57	47
			%	49.5	49	56.9	57	43.9
		약간 그렇다	사례수	132	126	24	25	39
			%	34.4	32.5	23.5	25	36.4
		매우 그렇다	사례수	21	29	5	3	2
			%	5.5	7.5	4.9	3	1.9
	규제 준수도	전혀 그렇지 않다	사례수	8	11	5	5	1
			%	2.1	2.8	4.9	5	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	28	28	12	11	16
			%	7.3	7.2	11.8	11	15
		그저 그렇다	사례수	140	156	44	44	52
			%	36.4	40.2	43.1	44	48.6
		약간 그렇다	사례수	167	154	33	34	36
			%	43.4	39.7	32.4	34	33.6
		매우 그렇다	사례수	42	39	8	6	2
			%	10.9	10.1	7.8	6	1.9

<표-14-3b> 유해/위험한 기계/가구 및 설치등의 검사의무 준수도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig.	F	Sig.
규제 준수	규제 집행도	평균	3.31	.	3.05	.	3.21	.	.	.	.
		표준편차	0.826	.	0.887	.	0.821				
	규제 벌칙 적절성	평균	3.33	3.35	3.16	3.14	3.2	1.5279	.2176	.1382	.8710
		표준편차	0.786	0.813	0.805	0.752	0.818				
	규제 준수도	평균	3.54	3.47	3.26	3.25	3.21	6.3292	.0019	.1310	.8772
		표준편차	0.86	0.875	0.943	0.914	0.749				

<표-15> 유해/위험한 기계/기구 및 설치등의 검사의무 미준수 사유

집행공무원	유해위험 기계기구 설치 검사의무 미준수 사유	사례수	비율	비고
항목	규정 내용 미숙지	5	33.3	
	영세하여 경쟁력 부족	2	13.3	
	사업주의 인식 부족	4	26.7	
	홍보부족	2	13.3	
	규정이 복잡하고 검사항목 또한 복잡하다	1	6.7	
	작업능력저하	1	6.7	
	합계	15	100	
	없음/무응답	92		
전체합		107		
被규제집단		사례수	%	비고
항목	위험기계,기구 및 설비가 없다	2	22.2	
	규정 내용 미숙지	5	55.6	
	영세하여 경쟁력 부족	1	11.1	
	빨리빨리 주의	1	11.1	
	합계	9	100	
	없음/무응답	492		
전체합		501		

(5) 물질 안전보건정보의 작성비치

가) 규제개요

산업안전보건법상의 물질 안전보건정보의 작성비치의 규제의미는 사업주는 근로자의 건강상의 위험이 높거나 위해를 가할 수 있는 화학물질이나 제제를 함유한 물질에 대해 근로자의 안전을 사전에 보호하기 위해 이에 대한 취급상의 유의사항을 게시 또는 비치하여 근로자들의 건강상의 위험에 대한 경각심을 주어 사전위험을 막고자 하는 데 있다. 구체적 규제내용은 물질안전정보의 작성비치는 법령이 정한 화학물질이나 이를 함유한 제제에 대해 명칭, 취급상의 유의사항, 영향등을 일정장소에 게시하거나 비치해야 하며, 근로자들이 쉽게 볼 수 있도록 안전·보건상의 경고표지를 부착하거나 작업공정별로 게시, 교육등의 적절한 조치를 취해야 함을 담고 있다. (관련법령은 별첨참조)

나) 조사결과 및 평가

● 총평

규제의 인지도는 전체적으로 양호하게 나타났다. 그리고 내용적으로 보면 제조업과 非제조업의 차이는 크지 않았다. 규제의 수준 및 법적내용의 적절성 부분에 있어서도 사업주와 근로자 모두 공감하고 있음을 알 수 있다. 규제집행과 벌칙의 적절성에 대해서도 어느 정도 긍정하고 있는 것으로 나타났지만 벌칙의 적절성 및 준수도에 있어 제조업보다는 非제조업이 낮게 나타났다. 규제인지, 인정, 준수 측면에서 그저 그렇다라는 응답이 非제조업이 제조업 보다 더 높은 비중을 차지하고 있고, 약간 그렇다 라는 응답이 제조업이 非제조업 보다 被규제집단 모두 높게 나타났다.

● 세부사항별 평가

세부사항별 평가는 규제인식도, 인정도, 준수도라는 세 가지 측면에서 접근하면, 규제인식도면에서는 응답업체의 사업주 및 근로자들은 “규제인식”에 대해 제조(사업주:47%,근로자:37.3%), 非제조업(사업주:38.6%,근로자: 27.3 %) 모두 인식도가 어느 정도 양호하게 나타났지만 사업주보다는 근로자가 더 낮게 나타난 측면이 있었다. 사업주 및 근로자들은 “규제이해도”에 대한 응답 중 그저 그렇다가 제조업(사업주:40.5%, 근로자42.6%), 非제조업(사업주: 38.6%, 근로자:47.5%)로 가장 높은 비중을 차지했고, 규제의 내용상의 명확성부분은 제조, 非제조, 집행공무원이 그저 그렇다가(39.7%, 34%, 36.4%), 약간 그렇다가(39.2%, 46%, 44.9%)로 비슷한 응답이 나타났다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 인지도와 이해도면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P<0.05$)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인지면에서 매우 비슷한 성향을 보이고 있다는 것을 의미한다.

<표-16-1a> 물질안전보건정보의 작성/비치 인지도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 인지	규제 인지도	전혀 그렇지 않다	사례수	7	24	5	7	0
			%	1.8	6.2	5	7.1	0
		별로 그렇지 않다	사례수	56	64	14	20	0
			%	14.4	16.6	13.9	20.2	0
		그저 그렇다	사례수	144	154	43	45	0
			%	36.9	40	42.6	45.5	0
		약간 그렇다	사례수	157	125	31	26	0
			%	40.3	32.5	30.7	26.3	0
		매우 그렇다	사례수	26	18	8	1	0
			%	6.7	4.7	7.9	1	0
	규제 이해도	전혀 그렇지 않다	사례수	8	22	5	9	2
			%	2.1	5.7	5	9.1	1.9
		별로 그렇지 않다	사례수	63	83	14	18	7
			%	16.2	21.6	13.9	18.2	6.5
		그저 그렇다	사례수	158	164	39	47	31
			%	40.5	42.6	38.6	47.5	29
		약간 그렇다	사례수	137	102	34	24	48
			%	35.1	26.5	33.7	24.2	44.9
		매우 그렇다	사례수	24	14	9	1	19
			%	6.2	3.6	8.9	1	17.8
	규제 내용명확성	전혀 그렇지 않다	사례수	15	0	5	0	0
			%	3.8	0	5	0	0
		별로 그렇지 않다	사례수	52	0	10	0	5
			%	13.3	0	10	0	4.7
		그저 그렇다	사례수	155	0	34	0	39
			%	39.7	0	34	0	36.4
		약간 그렇다	사례수	153	0	46	0	48
			%	39.2	0	46	0	44.9
		매우 그렇다	사례수	15	0	5	0	15
			%	3.8	0	5	0	14

<표-16-1b> 물질안전보건정보의 작성/비치 인지도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig,	F	Sig,
규제 인지	규제 인지도	평균	3.36	3.13	3.23	2.94	.	12.16	.0005	4.85	.0287
		표준편차	0.87	0.95	0.95	0.89	.				
	규제 이해도	평균	3.27	3.01	3.28	2.9	3.7	26.45	.0000	19.12	.0000
		표준편차	0.87	0.926	0.98	0.909	0.90				
	규제 내용명확성	평균	3.26	.	3.36	.	3.68	.	.	.	.
		표준편차	0.87	.	0.91	.	0.77				

둘째, 규제인정도 측면에서는 규제의 필요성에 대해 被규제집단과 집행공무원 모두 어느 정도 공감하고 있는 것으로 나타났으나, 집행공무원의 강한 규제 필요성(25.2%)에 비해 被규제집단인 사업주(제조: 12.1%, 非제조업: 10.4%), 근로자(제조업: 5.9, 非제조업: 6.1%)는 다소 낮게 나타났지만, 근로자의 경우보다 사업주의 의견이 더 높게 나왔다. 被규제집단의 경우 제조업은 필요성에 대해 약간 그렇다는 의견이(사업주: 36.4%, 근로자 38.2%) 非제조업은 (사업주:35.6%, 근로자25.3%)로 나타났다. 다만, 非제조업의 근로자 응답이 다소 낮게 나타났다. 또한, “규제수준 및 내용의 적절성”여부에 있어 비교적 양호하게 나타났지만 별로 그렇지 않다는 응답부문에서 被규제집단인 제조(사업주: 13.3%), 非제조(사업주:12.9%)에 비해 집행공무원은 7.5%로 낮게 나타났다. 이는 집행공무원이 被규제 집단을 규제하는 수단에 대해 적절함을 나타낸 것으로 판단된다.

<표-16-2a> 물질안전보건정보의 작성/비치 인정도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 인정	규제 필요성	전혀 그렇지 않다	사례수	19	13	6	5	1
			%	4.9	3.4	5.9	5.1	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	54	58	8	14	5
			%	13.8	15.1	7.9	14.1	4.7
		그저 그렇다	사례수	128	127	45	49	21
			%	32.8	33	44.6	49.5	19.6
		약간 그렇다	사례수	142	147	36	25	53
			%	36.4	38.2	35.6	25.3	49.5
		매우 그렇다	사례수	47	40	6	6	27
			%	12.1	10.4	5.9	6.1	25.2
	규제 수준 및 내용 적절성	전혀 그렇지 않다	사례수	14	0	5	0	0
			%	3.6	0	5	0	0
		별로 그렇지 않다	사례수	52	0	13	0	8
			%	13.3	0	12.9	0	7.5
		그저 그렇다	사례수	158	0	50	0	44
			%	40.5	0	49.5	0	41.1
		약간 그렇다	사례수	148	0	28	0	51
			%	37.9	0	27.7	0	47.7
		매우 그렇다	사례수	18	0	5	0	4
			%	4.6	0	5	0	3.7

<표-16-2b> 물질안전보건정보의 작성/비치 인정도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig,	F	Sig,
규제 인정	규제 필요성	평균	3.37	3.37	3.28	3.13	3.93	15.52	.0000	23.96	.0000
		표준편차	1.02	0.97	0.91	0.91	0.85				
	규제 수준 및 내용적절성	평균	3.27	.	3.15	.	3.48	.	.	.	.
		표준편차	0.87	.	0.88	.	0.69				

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 필요성 면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P<0.05$)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인정 면에서 매우 비슷한 성향으로 규제를 바라보고 있다는 것을 의미한다.

셋째 규제준수도 측면에 있어 집행측면은 被규제집단 및 집행공무원의 규제 집행도에 대한 인식은 비교적 양호하게 나타났지만, 별로 그렇지 않다 라는 응답이 제조(13.6%), 非제조(9.9%)에 비해 집행공무원은 21.5%로 높게 나타나 많은 차이를 보였다. 그리고 미준수 사유로 被규제 집단은 규정내용미숙지(60%), 업체의 영세성(20%)으로 응답이 나왔고, 집행공무원은 규정내용미숙지(47.8%), 사업장의 관심부족(17.4%)로 나타났다. 준수측면은 별로 그렇지 않다는 응답이 被규제 집단인 제조(사업주:10.8%, 근로자:16.6%), 非제조업(사업주:8.9%, 근로자:15.2%)은 매우 낮고, 사업주 보다 근로자가 높게 나타난 반면, 집행공무원은 22.4%로 높게 나타났다. 양호하다고 보는 측면이 제조(사업주:41.5%, 근로자:32.7%), 非제조업(사업주:22.8%, 근로자:32.3%)은 높게, 집행공무원은 29%로 나타나 被규제집단과 집행공무원간에는 괴리보다는 사업주 측면에서 제조업과 非제조업의 괴리가 존재함을 알 수 있다. 이는 물질안전보건정보의 작성/비치 업종이 제조업 위주로 이루어졌기 때문으로 보인다. 벌칙의 적절성여부에 대해서 제조업과 非제조업의 被규제집단의 평가는 비교적 양호하게 나타났지만, 집행공무원의 부정적 평가가 제조(사업주:38.2%, 근로자:33.3%), 非제조(사업주:26.7%, 근로자:24.2%)에 비해 높게(41.1%)나타났다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의
규제에 대한 규제의 별칙의 적절성과 준수도 면에서 모집단과의 유의
성을 확인해본 결과 (P<0.05)에서 유의하지 않는 것으로 나타났다. 이
러한 결과는 본 규제가 적용되는 사업장과 非해당 사업장의 사업주와
근로자의 차이가 있음을 나타내 보이고 있다.

<표-16-3a> 물질안전보건정보의 작성/비치 준수도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 준수	규제 집행도	전혀 그렇지 않다	사례수	17	0	7	0	0
			%	4.4	0	6.9	0	0
		별로 그렇지 않다	사례수	53	0	10	0	23
			%	13.6	0	9.9	0	21.5
		그저 그렇다	사례수	158	0	54	0	50
			%	40.5	0	53.5	0	46.7
		약간 그렇다	사례수	148	0	27	0	32
			%	37.9	0	26.7	0	29.9
		매우 그렇다	사례수	14	0	3	0	2
			%	3.6	0	3	0	1.9
	규제 별칙 적절성	전혀 그렇지 않다	사례수	17	11	6	4	2
			%	4.4	2.9	5.9	4	1.9
		별로 그렇지 않다	사례수	57	65	9	12	18
			%	14.6	16.9	8.9	12.1	16.8
		그저 그렇다	사례수	167	180	59	59	43
			%	42.8	46.8	58.4	59.6	40.2
		약간 그렇다	사례수	136	110	21	23	43
			%	34.9	28.6	20.8	23.2	40.2
		매우 그렇다	사례수	13	19	6	1	1
			%	3.3	4.9	5.9	1	0.9
	규제 준수도	전혀 그렇지 않다	사례수	23	18	6	6	1
			%	5.9	4.7	5.9	6.1	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	42	64	9	15	24
			%	10.8	16.6	8.9	15.2	22.4
		그저 그렇다	사례수	144	154	54	44	49
			%	36.9	40	53.5	44.4	45.8
		약간 그렇다	사례수	162	126	23	32	31
			%	41.5	32.7	22.8	32.3	29
		매우 그렇다	사례수	19	23	9	2	2
			%	4.9	6	8.9	2	1.9

<표-16-3b> 물질안전보건정보의 작성/비치 준수도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig.	F	Sig.
규제 준수	규제 집행도	평균	3.23	.	3.09	.	3.12	.	.	.	.
		표준편차	0.885	.	0.87	.	0.76	.	.	.	.
	규제 벌칙 적절성	평균	3.18	3.16	3.12	3.05	3.21	.1986	.8199	1.0753	.3425
		표준편차	0.87	0.86	0.87	0.74	0.80				
	규제 준수도	평균	3.29	3.19	3.2	3.09	3.08	2.4451	.0873	.5440	.5810
		표준편차	0.93	0.94	0.93	0.89	0.79				

<표-17> 물질안전보건정보 작성/비치 미준수 사유

집행공무원 물질안전보건정보 작성비치 미준수 사유			사례수	%	비고
항목	규정내용 미숙지		11	47.8	
	소규모 업체라 다소 미흡하다		1	4.3	
	전담한 직원이 적다		1	4.3	
	작성되어 있지만 잘 활용하지 못한다		2	8.7	
	사업장 관심부족		4	17.4	
	인식부족		3	13	
	홍보부족		1	4.3	
	합계		23	100	
	없음/무응답		84		
전체합			107		
被규제집단			사례수	%	비고
항목	규정내용 미숙지		3	60	
	소규모 업체라 다소 미흡하다		1	20	
	전담한 직원이 적다		1	20	
	합계		5	100	
	없음/무응답		496		
전체합			501		

(6) 작업환경 측정의무

가) 규제개요

산업안전보건법상의 의미는 사업주는 근로자가 근무하는 근무환경을 최적의 상황으로 유지하여 근로자가 인체상의 안전 및 보건상의

해를 입지 않도록 하는 것이다. 규제내용면을 보면 사업주는 인체에 해로운 작업을 행하는 작업장이나 안전을 위협하는 사업장에 있어 일정한 자격을 가진 사람이나 기관에 의해 작업환경을 측정하고, 이를 기록·보존하고 노동부에 보고하도록 하고 있다. (관련 법령 별첨 참조)

나) 조사결과 및 평가

● 총평

규제의 인지도는 전체적으로 양호하게 나타났다. 그리고, 내용적으로 보면 제조업과 비제조업 근로자와 사업주의 차이는 크지 않았다. 규제의 수준 및 법적내용의 적절성, 필요성 부분에 있어서 제조업과 비제조업 사업주와 근로자 모두 공감하고 있는 것으로 나타났다. 규제집행과 벌칙의 적절성에 대해서도 상당부분 긍정하고 있는 것으로 나타났지만 벌칙의 적절성에 있어 그저 그렇다의 응답이 가장 많고 제조업보다는 비제조업이 높게 나타났다. 규제 필요성인식을 비교한 결과 被규제집단에 비해 집행공무원의 필요도 인식이 높게 나타났다. 한편 준수도의 경우 被규제집단에 비해 집행공무원은 “규제가 잘 지켜지지 않는” 것으로 인식하는 경향을 보여주었다.

● 세부사항별 평가

세부사항별 평가는 규제 인식도, 인정도, 준수도라는 세 가지 측면으로 정리하면 첫째, 규제인식도면에서는 응답업체의 사업주 및 근로자들은 “규제인식”에 대해 제조(사업주:38.3%,근로자:43.4%), 비제조업(사업주:38.5%,근로자:37%)모두 그저 그렇다가 가장 많은 비중으로 나타났지만 제조업에서 사업주보다는 근로자가 더 높게 나타난 측면이 있었다. 사업주 및 근로자들은 “규제이해도” 또한 그저 그렇다라는 응답이 제조업(사업주: 44.3%, 근로자48.1%), 비제조업(사업주: 43.3%, 근로자:39%)로 가장 높은 비중으로 나타났다. 다만 “규제의 내용상의 명확성부분”은 그저 그렇다 부분이 제조(47.8%)보다는 비제조(38.5%)부분이 다소 높게 나타나 비제조업에 대한 홍보가 다소 필요

한 것으로 판단된다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의
규제에 대한 인지도와 이해도면에서 모집단과의 유의성을 확인해본
결과 ($P<0.05$)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종
별 사업주와 근로자의 규제인지면에서 매우 비슷한 성향을 보이고 있
다는 것을 의미한다.

<표-18-1a> 작업환경측정의무 인지도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 인지	규제 인지도	전혀 그렇지 않다	사례수	10	18	6	10	0
			%	2.5	4.6	5.8	10	0
		별로 그렇지 않다	사례수	57	79	14	21	0
			%	14.5	20.3	13.5	21	0
		그저 그렇다	사례수	151	169	40	37	0
			%	38.3	43.4	38.5	37	0
		약간 그렇다	사례수	154	105	34	29	0
			%	39.1	27	32.7	29	0
		매우 그렇다	사례수	22	18	10	3	0
			%	5.6	4.6	9.6	3	0
	규제 이해도	전혀 그렇지 않다	사례수	8	18	6	10	1
			%	2	4.6	5.8	10	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	55	73	13	22	7
			%	14	18.8	12.5	22	6.5
		그저 그렇다	사례수	174	187	45	39	16
			%	44.3	48.1	43.3	39	15
		약간 그렇다	사례수	134	91	31	25	49
			%	34.1	23.4	29.8	25	45.8
		매우 그렇다	사례수	22	20	9	4	34
			%	5.6	5.1	8.7	4	31.8
	규제 내용명확성	전혀 그렇지 않다	사례수	10	0	7	0	1
			%	2.5	0	6.7	0	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	59	0	8	0	20
			%	15	0	7.7	0	18.7
		그저 그렇다	사례수	188	0	40	0	41
			%	47.8	0	38.5	0	38.3
		약간 그렇다	사례수	111	0	41	0	35
			%	28.2	0	39.4	0	32.7
		매우 그렇다	사례수	25	0	8	0	10
			%	6.4	0	7.7	0	9.3

<표-18-1b> 작업환경측정의무 인지도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig,	F	Sig,
규제 인지	규제 인지도	평균	3.31	3.07	3.27	2.94	.	14.05	.0002	5.41	.0209
		표준편차	0.87	0.91	1.00	1.01	.				
	규제 이해도	평균	3.27	3.06	3.23	2.91	4.01	49.52	.0000	35.71	.0000
		표준편차	0.84	0.90	0.97	1.01	0.90				
	규제 내용명확성	평균	3.21	.	3.34	.	3.31	.	.	.	.
		표준편차	0.86	.	0.97	.	0.91				

둘째, 규정인정도면에서는 규제의 필요성에 대해 被규제집단과 집행 공무원 모두 어느 정도 공감하고 있는 것으로 나타났으나, 집행공무원의 강한 규제 필요성(21.5%)에 비해 被규제집단인 사업주(제조: 10.4%, 非제조업: 6.7%), 근로자(제조업: 12.3, 非제조업: 7%)로 다소 낮게 나타났지만, 근로자의 필요도에 대한 의견이 더 높게 나왔다. 그리고 被규제집단의 경우 제조업은 필요성에 대해 약간 그렇다는 의견이(사업주: 37.8%, 근로자 34.7%) 非제조업은 (사업주:42.3%, 근로자28%)로 나타났다. 사업주적인 측면에서 보면 제조업보다는 非제조업이 높게 나타났다. “규제수준 및 내용의 적절성”여부에 있어 비교적 양호하게 나타났지만 별로 그렇지 않다는 응답부문에서 被규제집단인 제조(사업주: 10.4%), 非제조(사업주:7.7%)에 비해 집행공무원은 15.9%로 높게 나타났지만, 많은 차이를 보이지는 않았다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 필요성 면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P<0.05$)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규정인정 면에서 매우 비슷한 성향으로 규제를 바라보고 있다는 것을 의미한다.

<표-18-2a> 작업환경측정의무 인정도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 인정	규제 필요성	전혀 그렇지 않다	사례수	18	17	3	4	1
			%	4.6	4.4	2.9	4	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	47	49	9	14	5
			%	11.9	12.6	8.7	14	4.7
		그저 그렇다	사례수	139	140	41	47	29
			%	35.3	36	39.4	47	27.1
		약간 그렇다	사례수	149	135	44	28	49
			%	37.8	34.7	42.3	28	45.8
		매우 그렇다	사례수	41	48	7	7	23
			%	10.4	12.3	6.7	7	21.5
	규제 수준및 내용적절성	전혀 그렇지 않다	사례수	17	0	4	0	1
			%	4.3	0	3.8	0	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	41	0	8	0	17
			%	10.4	0	7.7	0	15.9
		그저 그렇다	사례수	200	0	54	0	43
			%	50.9	0	51.9	0	40.2
		약간 그렇다	사례수	117	0	34	0	41
			%	29.8	0	32.7	0	38.3
		매우 그렇다	사례수	18	0	4	0	5
			%	4.6	0	3.8	0	4.7

<표-18-2b> 작업환경측정의무 인정도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig.	F	Sig.
규제 인정	규제 필요성	평균	3.38	3.38	3.41	3.2	3.82	9.79	.0001	13.66	.0000
		표준편차	0.97	1	0.85	0.91	0.85				
	규제 수준및 내용적절성	평균	3.2	.	3.25	.	3.3	.	.	.	.
		표준편차	0.84	.	0.81	.	0.82				

셋째, 규제 준수도면에 있어 집행측면은 被규제집단 및 집행공무원의 규제 집행도에 대한 인식은 비교적 양호하게 나타났지만, 규제가 잘 이루어지고 있다는 측면에서 그저 그렇다 라는 응답이 제조(사업주:50.5%), 非제조(사업주:51.9%),집행공무원(49.5%)로 가장 높은 비중을 보였다. 미준수 사유로 피규제 집단은 규정내용미숙지(50%)가 가장 높게 응답하였고 그 다음으로는 의무사항이 없어서(25%)로 응답함. 집행공무원 또한 규정내용미숙지

(37.5%), 사업의 영세성(25%), 사업주의 의식결여(18.8%)로 나타났다. 준수측면은 그저 그렇다 라는 응답이 피규제 집단인 제조(사업주:42.6%, 근로자:44.7%), 非제조업(사업주:43.3%, 근로자:41%)은 가장 많은 비중을 차지하고 양호하다고 보는 측면이 제조(사업주:42.9%, 근로자:35.8%)가, 非제조업(사업주:34.6%, 근로자:27%)보다 높게, 집행공무원은 40.2%로 매우 높게 나타나 被규제집단과 집행공무원간에는 유사함을 보였다. 벌칙의 적절성에 대해서도 제조업과 非제조업의 被규제집단의 평가는 비교적 양호하게 나타났지만, 그저 그렇다 라는 응답이 제조(사업주:49.2%, 근로자:50%)보다, 非제조(사업주:58.7%, 근로자:53%)가 높게 나타났다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 규제의 벌칙의 적절성과 준수도 면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P < 0.05$)에서 유의하지 않은 것으로 나타났다. 다만 준수도면에서는 非제조업의 경우만 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별의 차이가 사업주와 근로자의 규제준수 면에서 매우 다른 성향을 보이고 있다는 것을 의미한다.

<표-18-3a> 작업환경측정의무 준수도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 준수	규제 집행도	전혀 그렇지 않다	사례수	16	0	6	0	1
			%	4.1	0	5.8	0	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	44	0	10	0	14
			%	11.2	0	9.6	0	13.1
		그저 그렇다	사례수	199	0	54	0	53
			%	50.5	0	51.9	0	49.5
		약간 그렇다	사례수	116	0	28	0	34
			%	29.4	0	26.9	0	31.8
		매우 그렇다	사례수	19	0	6	0	5
			%	4.8	0	5.8	0	4.7
	규제 벌칙 적절성	전혀 그렇지 않다	사례수	11	13	6	3	3
			%	2.8	3.4	5.8	3	2.8
		별로 그렇지 않다	사례수	48	56	9	18	19
			%	12.2	14.4	8.7	18	17.8
		그저 그렇다	사례수	194	194	61	53	49
			%	49.2	50	58.7	53	45.8
		약간 그렇다	사례수	126	109	21	23	32
			%	32	28.1	20.2	23	29.9
		매우 그렇다	사례수	15	16	7	3	4
			%	3.8	4.1	6.7	3	3.7
	규제 준수도	전혀 그렇지 않다	사례수	15	16	8	7	2
			%	3.8	4.1	7.7	7	1.9
		별로 그렇지 않다	사례수	42	60	15	25	18
			%	10.7	15.4	14.4	25	16.8
		그저 그렇다	사례수	168	174	45	41	44
			%	42.6	44.7	43.3	41	41.1
		약간 그렇다	사례수	143	115	26	26	38
			%	36.3	29.6	25	26	35.5
		매우 그렇다	사례수	26	24	10	1	5
			%	6.6	6.2	9.6	1	4.7

<표-18-3b> 작업환경측정의무 준수도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig,	F	Sig,
규제 준수	규제 집행도	평균	3.2	.	3.17	.	3.26	.	.	.	.
		표준편차	0.85	.	0.89	.	0.78				
	규제 벌칙 적절성	평균	3.22	3.15	3.13	3.05	3.14	.76	.46	.36	.69
		표준편차	0.81	0.83	0.88	0.80	0.85				
	규제 준수도	평균	3.31	3.18	3.14	2.89	3.24	2.05	.12	3.87	.021
		표준편차	0.88	0.91	1.03	0.90	0.85				

<표-19> 작업환경 측정의무 미준수 사유

집행공무원 작업환경 측정의무 미준수 사유		사례수	비율	비고
항목	규정내용 미숙지	6	37.5	
	소규모라 여건이 안된다	4	25	
	사업주의 의식결여	3	18.8	
	홍보부족	1	6.3	
	작업능률 저하	1	6.3	
	국가 지원 필요	1	6.3	
	합계	16	100	
	없음/무응답	91		
전체 합		107		
被규제집단		사례수	%	
항목	규정내용 미숙지	4	50	
	정확한 근거도 제시없이 무슨 의무로 하는가?	1	12.5	
	의무사항이 없어서	2	25	
	소규모라 여건이 안된다	1	12.5	
	합계	8	100	
	없음/무응답	493		
전체합		501		

(7) 건강진단

가) 규제개요

산업안전보건법상의 의미는 사업주는 근로자의 건강을 유지하고, 유해 환경으로부터 보호하기 위해 주기적인 건강진단을 실시해야 함을 뜻한다. 구체적인 내용면에서는 사업주는 근로자 채용시 건강진단을 실시하여야 하며, 정기적인 근로자를 건강진단을 실시하여야 한다. 그리고 건강진단이 필요하다고 요구되는 상황이나 근무여건에서는 마찬가지로 건강진단을 실시하여 근로자의 건강상태를 유지하여 주어야 한다. 물론 본인의 동의 없이는 건강진단 결과를 공개하여서는 안된다는 규제를 내포하고 있다. (관련 법령 별첨 참조)

나) 조사결과 및 평가

● 총평

규제의 인지도는 전체적으로 매우 높게 나타났으며, 내용적으로 보면

근로자, 사업주 모두 높게 나타났으며, 제조업과 非제조업의 차이는 없었다. 규제의 수준 및 법적내용의 적절성 부분에 있어서도 사업주와 근로자 모두 공감하고 필요성 측면에서는 제조업, 非제조업 모두 공감하는 부분이 약간 높게 나타났다. 규제집행과 벌칙의 적절성에 대해서도 상당부분 긍정하고 있는 것으로 나타났지만 벌칙의 적절성에 있어 제조업보다는 非제조업이 낮게 나타났다. 그리고 규제 필요성인식을 비교한 결과 다소 집행공무원의 필요도가 높게 나타났으며, 被규제집단과 집행공무원간의 업체의 준수도 인식을 비교한 결과 업체는 잘 지키고 있다고 여기는 반면 집행공무원은 잘 지켜지지 않는다고 해 규제 당사자간에 인식갭이 존재함을 알 수 있다.

● 세부사항별 평가

세부사항별 평가는 규제 인식도, 인정도, 준수도라는 세가지 측면에서 정리하면, 첫째, 규제 인식도면에서는 응답업체의 사업주 및 근로자들은 “규제인식”에 대해 제조 (사업주:77.5%, 근로자:69.9%), 非제조업 (사업주:73.2%, 근로자 :61.1%) 모두 인식도가 비교적 양호하게 나타났지만 사업주보다는 근로자가 더 낮게 나타난 측면이 있었다. 사업주 및 근로자들은 “규제이해도” 또한 제조업(사업주: 16%, 근로자:62.3%), 非제조업(사업주: 74.1%, 근로자:50.5%)모두 높게 나타났다. 규제의 내용상의 명확성부분 또한 긍정적 응답이 제조(61.5%), 非제조(56.8%)부분이 높게 나타났다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 인지도와 이해도면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P<0.05$)에서 유의한 것으로 나타났다. 다만 非제조업의 경우 인지도면에서 유의하지 않는 결과를 보였다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인지면에서 매우 비슷한 성향을 보이고 있지만 非제조업의 경우 다소업종의 차이 있음을 의미한다.

<표-20-1a> 건강진단 인지도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 인지	규제 인지도	전혀 그렇지 않다	사례수	1	1	1	3	0
			%	0.3	0.3	1	2.9	0
		별로 그렇지 않다	사례수	18	24	2	3	0
			%	4.6	6.1	1.9	2.9	0
		그저 그렇다	사례수	70	93	25	34	0
			%	17.7	23.7	24	33	0
		약간 그렇다	사례수	231	209	58	50	0
			%	58.5	53.3	55.8	48.5	0
		매우 그렇다	사례수	75	65	18	13	0
			%	19	16.6	17.3	12.6	0
	규제 이해도	전혀 그렇지 않다	사례수	1	1	1	4	1
			%	0.3	0.3	1	3.9	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	20	18	4	4	4
			%	5.1	4.6	3.8	3.9	3.8
		그저 그렇다	사례수	113	129	22	43	18
			%	28.7	32.9	21.2	41.7	17
		약간 그렇다	사례수	197	188	63	42	54
			%	50	48	60.6	40.8	50.9
		매우 그렇다	사례수	63	56	14	10	29
			%	16	14.3	13.5	9.7	27.4
	규제 내용명확성	전혀 그렇지 않다	사례수	1	0	3	0	0
			%	0.3	0	2.9	0	0
		별로 그렇지 않다	사례수	32	0	8	0	9
			%	8.1	0	7.7	0	8.5
		그저 그렇다	사례수	119	0	34	0	37
			%	30.1	0	32.7	0	34.9
		약간 그렇다	사례수	185	0	48	0	48
			%	46.8	0	46.2	0	45.3
		매우 그렇다	사례수	58	0	11	0	12
			%	14.7	0	10.6	0	11.3

<표-20-1b> 건강진단 인지도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig,	F	Sig,
규제 인지	규제 인지도	평균	3.91	3.8	3.87	3.65	.	4.3789	.0367	3.7247	.0550
		표준편차	0.752	0.795	0.751	0.848	.				
	규제 이해도	평균	3.76	3.71	3.82	3.49	4	5.5364	.0041	10.6052	.0000
		표준편차	0.786	0.774	0.747	0.873	0.828				
	규제 내용명확성	평균	3.68	.	3.54	.	3.59	.	.	.	.
		표준편차	0.832	.	0.891	.	0.802				

둘째, 규제인정도면에서는 규제의 필요성에 대해 被규제집단과 집행 공무원 모두 어느 정도 공감하고 있는 것으로 나타났으며, 비해 被규제 집단인 사업주(제조: 28.1%, 非제조업: 25.8%), 근로자(제조업: 25.2%, 非제조업: 21.4%)의 강한 규제 필요성이 나타났고, 피규제 집단의 경우 제조업은 필요성에 대해 약간 그렇다는 의견이(사업주: 41.3%, 근로자 45.2%) 非제조업은 (사업주:36.9%, 근로자:35%)보다 높게 나타났다. 규제수준 및 내용의 적절성 여부에 있어 비교적 양호하게 나타났지만 별로 그렇지 않다는 응답부문에서 被규제집단인 제조(사업주: 5.3%), 非제조(사업주:2.9%)에 비해 집행공무원은 10.4%로 높게 나타났다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 필요성 면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P<0.05$)에서 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인정 면에서 전혀 다른 성향으로 규제를 바라보고 있다는 것을 의미한다.

<표-20-2a> 건강진단 인정도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 인정	규제 필요성	전혀 그렇지 않다	사례수	2	1	1	1	4
			%	0.5	0.3	1	1	3.8
		별로 그렇지 않다	사례수	14	18	6	8	6
			%	3.5	4.6	5.8	7.8	5.7
		그저 그렇다	사례수	105	95	32	36	24
			%	26.6	24.2	31.1	35	22.6
		약간 그렇다	사례수	163	177	38	36	46
			%	41.3	45.2	36.9	35	43.4
		매우 그렇다	사례수	111	101	26	22	26
			%	28.1	25.8	25.2	21.4	24.5
	규제 수준및 내용적절성	전혀 그렇지 않다	사례수	0	0	2	0	1
			%	0	0	1.9	0	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	21	0	3	0	11
			%	5.3	0	2.9	0	10.4
		그저 그렇다	사례수	134	0	54	0	51
			%	34	0	51.9	0	48.1
		약간 그렇다	사례수	190	0	31	0	36
			%	48.2	0	29.8	0	34
		매우 그렇다	사례수	49	0	14	0	7
			%	12.4	0	13.5	0	6.6

<표-20-2b> 건강진단 인정도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig,	F	Sig,
규제 인정	규제 필요성	평균	3.93	3.92	3.8	3.68	3.79	1.07	.3414	.49	.6072
		표준편차	0.85	0.83	0.92	0.93	1.00				
	규제 수준및 내용적절성	평균	3.68	.	3.5	.	3.35	.	.	.	.
		표준편차	0.75	.	0.83	.	0.79				

셋째, 규제준수도면에 있어 被규제집단 및 집행공무원의 규제 집행도에 대한 인식은 비교적 양호하게 나타났지만, 규제 측면에서도 별로 그렇지 않다는 응답이 제조(사업주:8.4%), 非제조(사업주:2.9%), 집행공무원(14.2%)로 제조와 非제조의 어느 정도 차이를 보였다. 그리고 미준수 사유로 피규제 집단은 사업의 영세성(57.1%), 규정내용미숙지(28.6%)로 응답하였고, 집행공무원은 규정내용미숙지(22.2%), 사업주의 의식결여(22.2%)로 특별한 사유보다는 전반적인 문제점을 지적하는 답변결과가 나타났다. 준수측면은 별로 그렇지 않다는 응답이 피규제 집단인 제조(사업주:5.3%, 근로자:4.8%), 非제조업(사업주:2.9%, 근로자:2.9%)은 매우 낮고, 집행공무원은 17%로 높게 나타났고, 양호하다고 보는 측면이 제조(사업주:65.1%, 근로자:62.3%), 非제조업(사업주:52%, 근로자:43.7%)가 낮게 나타났다. 벌칙의 적절성여부에 대해서는 제조업과 非제조업의 被규제집단의 평가는 비교적 양호하게 나타났지만, 집행공무원의 부정적 평가가 제조(사업주:10.4%, 근로자:12%)이, 非제조(사업주:8.7%, 근로자:5.9%)보다 높게 나타났다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 준수도 면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P<0.05$)에서 유의한 것으로 나타났다. 그러나 非제조업의 경우 규제 벌칙의 적절성에 대해서는 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 非제조업의 경우를 제외하고 사업주와 근로자의 규제준수 면에서 매우 비슷한 성향으로 규제를 바라보고 있지만 적절성에 있어서는 다소 차이가 있음을 의미한다.

<표-20-3a> 건강진단 준수도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 준수	규제 집행도	전혀 그렇지 않다	사례수	1	0	2	0	0
			%	0.3	0	1.9	0	0
		별로 그렇지 않다	사례수	33	0	3	0	15
			%	8.4	0	2.9	0	14.2
		그저 그렇다	사례수	144	0	56	0	49
			%	36.5	0	53.8	0	46.2
		약간 그렇다	사례수	174	0	36	0	36
			%	44.2	0	34.6	0	34
		매우 그렇다	사례수	42	0	7	0	6
			%	10.7	0	6.7	0	5.7
	규제 벌칙 적절성	전혀 그렇지 않다	사례수	1	5	3	2	2
			%	0.3	1.3	2.9	2	1.9
		별로 그렇지 않다	사례수	20	20	3	4	17
			%	5.1	5.1	2.9	3.9	16
		그저 그렇다	사례수	152	154	56	59	45
			%	38.7	39.4	53.8	57.8	42.5
		약간 그렇다	사례수	179	165	33	31	37
			%	45.5	42.2	31.7	30.4	34.9
		매우 그렇다	사례수	41	47	9	6	5
			%	10.4	12	8.7	5.9	4.7
	규제 준수도	전혀 그렇지 않다	사례수	1	12	1	6	2
			%	0.3	3.1	1	5.8	1.9
		별로 그렇지 않다	사례수	21	19	3	3	18
			%	5.3	4.8	2.9	2.9	17
		그저 그렇다	사례수	116	117	46	49	49
			%	29.4	29.8	44.2	47.6	46.2
		약간 그렇다	사례수	199	183	40	33	34
			%	50.4	46.7	38.5	32	32.1
		매우 그렇다	사례수	58	61	14	12	3
			%	14.7	15.6	13.5	11.7	2.8

<표-20-3b> 건강진단 준수도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로 자		제조		非제조	
								F	Sig,	F	Sig,
규제 준수	규제 집행도	평균	3.57	.	3.41	.	3.31	.	.	.	.
		표준편차	0.80	.	0.74	.	0.78				
	규제 벌칙 적절성	평균	3.61	3.59	3.4	3.34	3.25	9.28	.0001	1.05	.3506
		표준편차	0.75	0.81	0.80	0.73	0.84				
	규제 준수도	평균	3.74	3.67	3.61	3.41	3.17	19.58	.0000	6.90	.0012
		표준편차	0.78	0.90	0.79	0.94	0.81				

<표-21> 건강진단 미준수 사유

집행공무원	건강진단 미준수 사유	사례수	%	비고
항목	규정내용 미숙지	4	22.2	
	소규모라 여건이 안된다	1	5.6	
	근로자 개인이 개인사정으로 기피	1	5.6	
	사업주의 의식결여	4	22.2	
	상시근로자만 잘 준수되고 있다	1	5.6	
	의식부족	4	22.2	
	홍보부족	1	5.6	
	건강진단의 비효율성	2	11.1	
	합계	18	100	
	없음/무응답	89		
전체 합		107		
被규제집단		사례수	%	비고
항목	규정내용 미숙지	2	28.6	
	소규모라 여건이 안된다	4	57.1	
	건강진단비 지원이 없어서	1	14.3	
	합계	7	100	
	없음/무응답	494		
전체 합		501		

(8) 특수건강진단

가) 규제개요

산업안전보건법상의 의미는 특수한 업무, 특히 인체에 매우 위해를 가하는 작업이나, 가할 수 있는 공정에 있는 근로자들에게 건강진단을 실시, 인체에 피해를 막기위한 사전예방조치를 의미한다. 내용면에서는 위험한 기계 또는 기구를 취급하는 작업장이나 강렬한 소음을 발생시키는 사업장, 인체에 직접적 위해를 가할 수 있는 사업장의 근로자에 대하여 사업주는 건강진단을 실시하도록 하고 있다. (관련 법령 별첨 참조)

나) 조사결과 및 평가

● 총평

규제의 인지도는 전체적으로 낮게 나타났다. 내용적으로 보면 근로자, 사업주 모두가 다소 양호도가 낮게 나타났으며, 제조업과 비제조업의 차

이는 크지 않았다. 규제의 수준 및 법적내용의 적절성 부분에 있어서도 사업주와 근로자 모두 공감하고 있지만, 필요성 측면에서는 제조업이 非제조업보다 더 낮게 나타났다. 규제집행과 벌칙의 적절성에 대해서도 긍정하는 응답이었지만 벌칙의 적절성에 있어 그저 그렇다의 응답이 제일 높았다. 규제 필요성인식을 비교한 결과 집행공무원의 필요도가 매우 높게 나타났으며, 被규제집단과 집행공무원간의 업체의 준수도 인식을 비교한 결과 그저 그렇다의 응답이 가장 높았다.

● 세부사항별 평가

세부사항별 평가는 규제 인식도, 인정도, 준수도라는 세 가지 측면으로 정리하면, 첫째, 규제 인식도 면에서는 응답업체의 사업주 및 근로자들은 “규제인식”에 대해 긍정적 인식이 제조(사업주:33.1%,근로자:29%), 非제조업(사업주:41%,근로자:26.2%)으로 나타났고 非제조업의 사업주가 가장 높게 나타났다. 사업주 및 근로자들의 규제 이해도에 대한 그저그렇다의 응답이 제조업(사업주: 43.2%, 근로자:40.9%), 非제조업(사업주: 31%, 근로자:42.4%)로 가장 높은 비중을 차지하였다. 규제의 내용상의 명확성부분에 있어 매우 그렇다는 부분이 제조(6.5%)보다는 非제조(7%)로 차이는 없었지만 집행공무원은 (14.2%)로 다소 높게 나타났고, 역시 그저 그렇다 라는 응답 또한 집행공무원이 가장 높게 나타났다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 인지도와 이해도면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P<0.05$)에서 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인지면에서 매우 비슷한 성향을 보이고 있다는 것을 의미한다.

<표-22-1a> 특수건강진단 인지도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 인지	규제 인지도	전혀 그렇지 않다	사례수	31	48	11	13	0
			%	8	12.4	11	13.1	0
		별로 그렇지 않다	사례수	78	97	16	24	0
			%	20.2	25.1	16	24.2	0
		그저 그렇다	사례수	150	129	32	36	0
			%	38.8	33.4	32	36.4	0
		약간 그렇다	사례수	109	96	33	22	0
			%	28.2	24.9	33	22.2	0
		매우 그렇다	사례수	19	16	8	4	0
			%	4.9	4.1	8	4	0
	규제 이해도	전혀 그렇지 않다	사례수	28	44	9	11	1
			%	7.2	11.4	9	11.1	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	77	89	18	24	5
			%	19.9	23.1	18	24.2	4.7
		그저 그렇다	사례수	167	158	31	42	22
			%	43.2	40.9	31	42.4	20.8
		약간 그렇다	사례수	99	82	34	20	49
			%	25.6	21.2	34	20.2	46.2
		매우 그렇다	사례수	16	13	8	2	29
			%	4.1	3.4	8	2	27.4
	규제 내용명확성	전혀 그렇지 않다	사례수	38	0	9	0	0
			%	9.8	0	9	0	0
		별로 그렇지 않다	사례수	72	0	13	0	10
			%	18.7	0	13	0	9.4
		그저 그렇다	사례수	147	0	42	0	39
			%	38.1	0	42	0	36.8
		약간 그렇다	사례수	104	0	29	0	42
			%	26.9	0	29	0	39.6
		매우 그렇다	사례수	25	0	7	0	15
			%	6.5	0	7	0	14.2

<표-22-1b> 특수건강진단 인지도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig.	F	Sig.
규제 인지	규제 인지도	평균	3.02	2.83	3.11	2.8	.	6.2810	.0124	4.0819	.0447
		표준편차	1.001	1.067	1.118	1.059	.				
	규제 이해도	평균	2.99	2.82	3.14	2.78	3.94	56.5901	.0000	38.3956	.0000
		표준편차	0.955	1.002	1.092	0.964	0.871				
	규제 내용명확성	평균	3.02	.	3.12	.	3.58	.	.	.	.
		표준편차	1.054	.	1.028	.	0.849				

둘째 규제인정도면에 있어 규제의 필요성에 대해 被규제집단과 집행공무원 모두 어느 정도 공감하고 있는 것으로 나타났으나, 집행공무원의 강한 규제 필요성(31.1%)에 비해 被규제집단인 사업주(제조: 12.1%, 非제조업: 8%), 근로자(제조업: 13.2%, 非제조업: 6.1%)로 다소 낮게 나타났지만, 제조업의 필요도에 대한 의견이 더 높게 나왔다. 被규제집단의 경우 제조업은 필요성에 대해 약간 그렇다는 의견이(사업주: 33.3%, 근로자: 32.9%) 非제조업은 (사업주:39%, 근로자:32.3%)로 나타났으며 규제수준 및 내용의 적절성 여부에 있어 비교적 양호하게 나타났지만 별로 그렇지 않다는 응답부문에서 被규제집단인 제조(사업주: 16.6%), 非제조(사업주:13%)에 비해 집행공무원은 9.4%로 가장 낮게 나타났다. 이는 被규제집단이 규제하는 내용에 대해 다소의 불만족을 나타낸 것으로 판단된다.

<표-22-2a> 특수건강진단 인정도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 인정	규제 필요성	전혀 그렇지 않다	사례수	53	47	9	9	0
			%	13.7	12.2	9	9.1	0
		별로 그렇지 않다	사례수	52	56	11	10	3
			%	13.4	14.5	11	10.1	2.8
		그저 그렇다	사례수	106	105	33	42	31
			%	27.4	27.2	33	42.4	29.2
		약간 그렇다	사례수	129	127	39	32	39
			%	33.3	32.9	39	32.3	36.8
		매우 그렇다	사례수	47	51	8	6	33
			%	12.1	13.2	8	6.1	31.1
	규제 수준및 내용적절성	전혀 그렇지 않다	사례수	42	0	11	0	0
			%	10.9	0	11	0	0
		별로 그렇지 않다	사례수	64	0	13	0	10
			%	16.6	0	13	0	9.4
		그저 그렇다	사례수	132	0	45	0	48
			%	34.3	0	45	0	45.3
		약간 그렇다	사례수	129	0	25	0	40
			%	33.5	0	25	0	37.7
		매우 그렇다	사례수	18	0	6	0	8
			%	4.7	0	6	0	7.5

<표-22-2b> 특수건강진단 인정도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig,	F	Sig,
규제 인정	규제 필요성	평균	3.17	3.2	3.26	3.16	3.96	20.50	.0000	20.82	.0000
		표준편차	1.21	1.205	1.06	1.007	0.85				
	규제 수준및 내용적절성	평균	3.04	.	3.02	.	3.43	.	.	.	.
		표준편차	1.06	.	1.03	.	0.76				

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 필요성 면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P<0.05$)에서 매우 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제인정 면에서 매우 비슷한 성향으로 규제를 바라보고 있다는 것을 의미한다.

셋째 규제 준수도면에 있어 집행측면은 被규제집단 및 집행공무원의 모두 인식은 양호하게 나타났지만, 규제가 잘 이루어지고 있다는 측면에서도 별로 그렇지 않다라는 응답이 제조(사업주:16.8%), 非제조(사업주:14%), 집행공무원(15.1%)로 별 차이를 보이지 않았다. 그리고 미준수 사유로 피규제 집단은 규정내용미숙지(66.7%)로 매우 높은 응답을 보였고, 집행공무원은 미준수사유로 사업주의 인식부족(47.4%), 규정내용 미숙지(36.8%)로 나타났다. 준수측면은 별로 그렇지 않다라는 응답이 피규제 집단인 제조(사업주:14.7%, 근로자:16.1%)이, 非제조업(사업주:11.1%, 근로자:9.2%)보다 낮고, 양호하다고 보는 측면이 제조(사업주:42.9%, 근로자:33.3%)보다, 非제조업(사업주:30.4%, 근로자:21.5%)이 낮게 나타났다. 벌칙의 적절성 여부에 대해서는 제조업과 非제조업의 被규제집단의 평가는 양호하게 나타났지만, 집행공무원의 부정적 평가가 제조(사업주:9.8%, 근로자:12.4%), 非제조(사업주:13%, 근로자:7.1%)에 비해 낮게(0.9%)나타났다.

한편 제조업내의 사업주와 근로자, 非제조업내의 사업주와 근로자의 규제에 대한 적절성과 준수도 면에서 모집단과의 유의성을 확인해본 결과 ($P<0.05$)에서 준수도 면에서 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 업종별 사업주와 근로자의 규제준수 면에서 매우 비슷한 성향으로 규제를 바라보고 있다는 것을 의미한다.

<표-22-3a> 특수건강진단 준수도 분석

구분				제조		非제조		산업안전 감독관
				사업주	근로자	사업주	근로자	
규제 준수	규제 집행도	전혀 그렇지 않다	사례수	37		13		0
			%	9.6		13		0
		별로 그렇지 않다	사례수	65		14		16
			%	16.8		14		15.1
		그저 그렇다	사례수	149		46		55
			%	38.6		46		51.9
		약간 그렇다	사례수	124		24		31
			%	32.1		24		29.2
		매우 그렇다	사례수	11		3		4
			%	2.8		3		3.8
	규제 벌칙 적절성	전혀 그렇지 않다	사례수	38	48	13	7	1
			%	9.8	12.4	13	7.1	0.9
		별로 그렇지 않다	사례수	59	57	13	7	16
			%	15.2	14.8	13	7.1	15.1
		그저 그렇다	사례수	157	165	44	54	53
			%	40.6	42.7	44	55.1	50
		약간 그렇다	사례수	119	100	27	26	33
			%	30.7	25.9	27	26.5	31.1
		매우 그렇다	사례수	14	16	3	4	3
			%	3.6	4.1	3	4.1	2.8
	규제 준수도	전혀 그렇지 않다	사례수	53	64	10	17	2
			%	13.7	16.6	10.1	17.3	1.9
		별로 그렇지 않다	사례수	57	62	11	9	17
			%	14.7	16.1	11.1	9.2	16
		그저 그렇다	사례수	111	131	48	51	52
			%	28.7	34	48.5	52	49.1
		약간 그렇다	사례수	150	110	25	18	28
			%	38.8	28.6	25.3	18.4	26.4
		매우 그렇다	사례수	16	18	5	3	7
			%	4.1	4.7	5.1	3.1	6.6

<표-22-3b> 특수건강진단 준수도 비교분석

구분			제조		非제조		산업 안전 감독관	F-test			
			사업주	근로자	사업주	근로자		제조		非제조	
								F	Sig.	F	Sig.
규제 준수	규제 집행도	평균	3.02	.	2.9	.	3.22	.	.	.	.
		표준편차	0.99	.	1.01	.	0.74				
	규제 벌칙 적절성	평균	3.03	2.95	2.94	3.13	3.2	2.81	.06	2.30	.10
		표준편차	1	1.03	1.02	0.88	0.76				
	규제 준수도	평균	3.05	2.89	3.04	2.81	3.2	4.19	.01	4.28	.01
		표준편차	1.11	1.13	0.98	1.03	0.855				

<표-23> 특수건강진단 미준수 사유

집행공무원	특수건강진단 미준수 사유	사례수	비율	비고
항목	규정내용 미숙지	7	36.8	
	경제적으로 부담되어서	1	5.3	
	필요성을 못 느낌	1	5.3	
	사업주의 인식부족	9	47.4	
	특수건강진단에서 직업병 환자가 나오는 것을 꺼림	1	5.3	
	합계	19	100	
	없음/무응답	88		
전체 합		107		
被규제집단		사례수	%	
항목	규정내용 미숙지	4	66.7	
	경제적으로 부담되어서	1	16.7	
	필요성을 못 느낌	1	16.7	
	합계	6	100	
	없음/무응답	495		
전체 합		501		

4. 요약 및 시사점

이상에서 산업안전 보건법의 일부조항을 통한 규제순응 사례를 살펴보았다. 산업안전보건 분야는 다른 분야에 비해 규제대상의 특성과 규제환경이 매우 전문화되어 있고, 이를 위해 따라 다양한 예방노력이 진행되고 있음은 이미 주지하는 사실이다. 최근추세는 자율규제, 자발적 협약, 경제적 유인, 그리고 정보 등을 이용하여 위험관련 정보를 위험한 작업장의 고용주와 함께 체계적으로 조사하여 위험요인을 파악할 뿐만 아니라, 작업장에서 고용주와 근로자가 협력하여 자율적 보호프로그램을 운영하도록 함으로써 산업 안전을 확보하고 있다.

이러한 설문분석은 규제순응의 확보를 통해 규제개혁의 질을 향상시키고자 하는 우리나라의 산업안전보건분야에 준수도제고 대책 마련을 요구하고 있다. 첫째, 이미 설문 조사에서도 알 수 있듯이 규제의 필요성과 수준 및 내용적절성에는 被규제집단이나 규제집행공무원 모두 어느 정도 공감하고

있으며, 규제의 집행력과 벌칙의 적절성에 대해서도 상당부문 긍정하는 것으로 나타난 반면, 규제의 준수도 부분에 있어 被규제집단과 집행공무원간의 일정한 괴리를 극복하기 위한 대책마련이 요구된다고 할 것이다. 둘째, 이러한 대책을 마련하기 위해서는 지방 노동사무소의 담당 공무원과 소규모 사업장간의 지속적인 협의체를 구성, 상호 쌍방향 의견수렴 및 전달이 필요하다. 또한 인정도면에서 나타난 문제점을 극복하기 위하여, 被규제집단에 대한 홍보 및 교육이 강화되어야 한다. 홍보내용으로는 지역별, 업종별로 특성화하여 집중 타겟 그룹핑화(Target Grouping) 할 필요가 있을 것으로 보인다. 특히 5인 미만 사업장의 사업주와 근로자는 서로 경영주와 근로자의 개념보다는 같이 일하고 같이 고생하는 同居同樂의 부분이 강하기 때문에 被규제집단을 구분하기보다는 업종별 홍보구성협의체를 만드는 방안이 있을 수 있을 것이다.

셋째, 집행공무원이 보는 미준수 사유로 높게 나타나고 있는 인식 부족면이나 경제적 지원문제는 경제적 지원형식의 조합기금을 마련하거나 대중언론매체를 통한 집중홍보전략마련이 필요하다 할 것이다.

넷째, 산업안전보건분야는 최근 여러 분야에서 도입되고 있는 자율규제는 자율규제가 가지고 있는 한계를 인식하면서 추진되어야 한다. 설문에서도 보았듯이 被규제집단은 준수율을 높게 보고 집행공무원은 준수율을 낮게 보는 점을 고려한다면 자율규제로 가는 방식에 효과적인 대응이 될 수가 없다. 이는 被규제집단이 보는 산업안전보건법이 단순히 그들에게 제약을 주는 의식을 심어주고 강제적 수단이라는 인식밖에 줄 수 없다. 따라서 이들에게 강제력을 행사할 수 있는 법적 권한을 가진 정부기관이 강제적 통제수단보다는 보완적인 incentive을 줄 수 있는 방안마련이 필요하다.

다섯째, 산업안전보건법상의 규제순응 확보를 위해서는 사회적 기반을 확보하는 일이 시급하다. 노사간의 산업안전을 위한 勞使自發的 협약은 기본적으로 그 효과가 크다 할 것이다. 그러나 아직 이러한 노사 협력의 사회적 기반이 부족한 우리나라의 경우 외국OECD국가에서 비교적 성공적으로 수행되고 있는 자발적 협약이 효과를 거둘 수 있을지는 의문이다. 기본적으로 법으로 규정된 기준도 제대로 집행되지 않는 사례가 많이 발생하고 있으며,

이해집단들간의 협상조정능력이 부족한 현실에서 단기간에 선진국과 같은 효과를 기대하기는 쉽지 않을 수 있다.

다섯째, 규제다원주의에 입각하여 산업안전보건법 전반의 규제 순응 분석이 이루어져야 한다. 변화에 능숙하게 대응하지 못한 법은 이미 사문화의 길을 가고 있다 할 수 있기 때문에 각 규제에 대한 효과에 대한 체계적인 연구의 진행이 이미 늦었다 할 것이다.

다섯째, 규제대상집단과 규제기관의 파트너십 확보도 중요하다. 규제기관이 규제대상기관과 협력하여 규제대상의 정확한 현황에 대한 내용을 파악하고 이를 분석하여 규제내용을 정하는 것이 중요하다. 작업장 안전의 경우 무엇보다도 작업장의 위험요인들이 무엇인지 정확하게 밝혀내는 것이 중요하다. 미국 OSHA의 Maine 200 프로그램은 작업장의 고용주와 함께 파트너십을 형성하여 규제순응률을 높인 대표적인 성공사례라고 볼 수 있다.

IV. 한국의 규제순응 향상을 위한 방안 모색

본 장에서는 우리나라의 규제순응 향상을 위해 규제순응실태조사를 통해 나타난 대책을 고려하여 다음과 같은 세 가지 이슈를 다루고자 한다. 첫째는 규제순응에 대한 기본적 접근방법에 관한 것이다. 이는 규제순응 확보를 위한 기본적 전략의 바탕이 될 것이다. 둘째, 앞의 기본적 접근방법을 바탕으로 보다 구체화된 전략 또는 원칙들을 제시한다. 이러한 원칙들은 규제순응을 위한 정부의 담당자에게 또 다른 정책적 대안마련의 하나의 지침이 된다는 점에서 중요성이 있다. 마지막으로 규제순응 확보전략을 실질적으로 추진하는 데 필요한 몇 가지 정책대안을 모색한다.

규제순응의 향상을 위한 구체적 전략을 고려하기에 앞서 이에 관한 기본적 가정 내지는 접근방법에 대해 언급해 보고자 한다. 그 하나는 규제분야에서의 공동체 형성이 필요하다는 것이다. 예를 들어 산업안전보건법의 피규제 집단이 경영주와 근로자의 협력적 관계가 형성되어 있지 않으면, 규제는 규제일 뿐이고, 지키지 않음으로서 완전한 산업안전실행가능성의 작아질 수밖에 없을 것이다.

1. 규제분야의 정책공동체 구성

현대 사회의 두 조류라 할 수 있는 세계화, 정보화는 이미 급격한 사회적 변화를 동반하고 있다. 이러한 급격한 사회변화에 따른 국가 운영시스템의 변화도 동화되어 갈 수밖에 없다. 즉 산업화시대에 가지는 국가의 위치는 새로운 질서에 부응하기 어렵고, 더 이상 경쟁력을 가지는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 하지만 우리나라의 경우는 이러한 시대의 조류를 빠르게 습득하지 못하고 대응하지 못함으로써 위기를 맞이하게 되었고, 결국 타인에 의한 변화를 이뤄야 하는 우를 범하게 되었다. 이미 산업사회는 많은 변

화를 가져왔고, 정부의 통치방식의 변화도 거스르기 어려운 위치에 놓이게 되었다. 정부의 역할의 변화, 그것은 정부가 가지고 있는 수단의 변화도 동반할 수밖에 없다. 정부가 가지는 수단은 이미 국민이 정부에 가지는 의존성을 약화시켰고, 이는 국민이나 정부모두에게 자율성과 책임성의 확대를 가져왔다. 이제 정부는 노젓기(rowing)보다는 방향잡기(steering) 역할에 중점을 두는 지원자적 성격으로 전환되어야 할 것이다.²⁷⁾

그러나 현재 이러한 정부의 노력은 많은 한계점을 노출하고 있다. 과거 기업가적인 정부(Entrepreneurial role)의 역할에서 벗어나기는 하였으나 그 의식과 사고는 아직 벗어나지 못하고 있다. 즉 규제완화라는 대명제는 인식하고 있으나 그 수단에 있어 단순히 눈에 보이는(visible)성과를 얻을 수 있는 규제에 초점을 맞추고 있다. 이로 인해 사회구성의 축인 권위(정부)와 시장(민간)이 언밸런스하게 진행되고 있는 실정이다. 이미 총량적인 접근방식의 규제완화와 같은 규제수단의 철회는 권위를 잃게 하고 시장(민간)의 지나친 비대화를 초래할 수 있다. 물론 선진국가는 시장의 규모가 커지고 이를 지원하는 정부 역할도 커지고 있다는 사실을 주지해야만 한다. 이러한 현재의 문제점을 극복하기 위해서는 정책공동체 형성이 무엇보다 중요하다. 정부주도의 지시적 규제방식에서 탈피하여 기업과 근로자, 정부와 시민단체 등 민간부문과의 공조체제를 구축을 통해 그들의 자발적 순응을 유도하려는 인식으로 전환되어야 한다. 즉, 선진국의 조사에서도 등장하는 규제다원주의, 그리고 규제공간의 개념을 적극 활용해야 하는 것이다. 둘째, 규제대상 집행공무원과 被규제집단이 규제의 정당성에 대한 믿음을 가지고, 자발적으로 순응할 수 있도록 그들과의 관계에 있어서 신뢰를 형성해야 한다. 이러한 신뢰는 규제내용이나 수단 등을 선택할 때 규제현장의 문제를 피규제자의 관점에서 정확히 파악하고, 그들의 목소리를 실질적으로 반영할 때 확보될 수 있을 것이다. 나아가 규제정책이 지향하는 바와 그 필요성을 적극 홍보하는 동시에 규제내용을 정확하게 알리는 것도 중요한 작업이라 할 것이

27) 지방정부의 경제적 규제에 있어서도 지방공무원과 지역상공인 모두가 앞으로는 지방정부의 역할이 규제보다는 지역경제지원기능으로 전환되어야 한다고 지적한 바 있다(신희권, 1996: 125).

다.

2. 규제순응 확보전략

앞에서 언급한 규제순응에 영향을 미치는 다양한 요인들을 고려하면서 전체적인 정책과정에서 지켜져야 할 원칙들을 제시하고자 한다.

원칙 1 : 규제현장의 문제를 체계적으로 파악하고 분석해야 한다.

규제순응을 확보할 수 있는 규제내용이나 수단을 택하기 위해서는 무엇보다도 규제현장에 대한 문제 파악이 우선되어야 한다. 즉, 순응 지향적 규제 개혁은 규제법령에 앞서 문제의 파악과 분석으로 출발하여야 하는 것이다. 외국의 경우 규제 설계시에 중요한 규제불응의 내용 및 유형 등을 체계적으로 파악하기 위하여 예비규제 영향 분석을 토대로 규제의 목표달성에 있어 전략적인 성과를 거두었다(김태운, 1999). 그러나 이미 형성된 규제를 풀어가는 방식에는 이러한 방법들을 한계가 있다 할 것이다. 이미 현장에서는 이러한 규제들이 실무자들에게 여러 가지 대안의 형태로 변화시킬 수 있고 이러한 변화는 규제를 없애는 방법보다는 더 나은 사회적 비용을 주릴 수 있기 때문이다. 단순히 경제적 이유만으로 규제를 풀거나 삭제하는 조치는 규제대상기업의 경영주입장에서는 좋을 수 있으나 기업에 근무하고 있는 근로자에게는 그 효과가 과연 그들에게도 갈 수 있는가는 의문시된다.

아래에서는 규제현장의 문제를 파악하고 분석하는 데 있어서 특히 유의해야 할 몇 가지 사항들을 지적하고자 한다.

원칙 2 : 규제정책의 내용 및 결정과정(前後)이 순응 친화적이어야 한다.

정책결정과 정책집행은 결코 분리된 것이 아니다. 정책의 내용과 결정방식에 따라 정책의 집행가능성, 특히 정책순응의 정도는 크게 달라질 수 있

기 때문이다. 마찬가지로 규제정책에 있어서도 그 규제를 택하거나 풀어야 하는 경우에 규제순응의 문제를 염두에 둘 때 규제목표의 효과적 달성이 가능해진다.

규제순응제고의 관점에서 규제정책을 결정하기 위해서는 최소한 세 가지 사항이 고려되어야 한다. 하나는 정책내용 자체의 문제로서 실현가능성, 구체성, 지속성 등이 중요한 기준이 된다. 다른 하나는 규제를 집행하는 기관이나 단체의 공조체제 구축이며, 셋째는 정책대상 정책대상집단이나 규제순응을 촉진할 수 있는 제3자 집단의 참여를 실질화하는 방안의 모색이다.

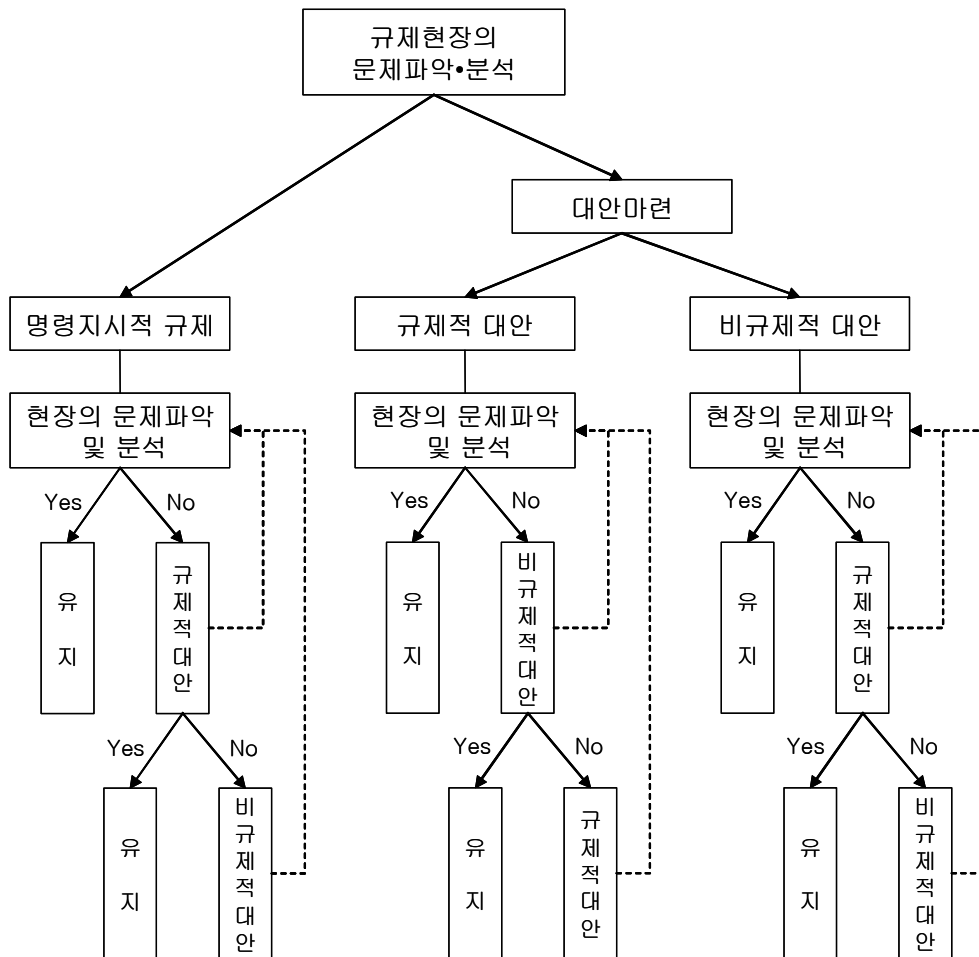
원칙 3 : 규제순응 확보를 위해 순차적 접근전략을 수립·실시한다.

정부의 개입정도가 강한 규제수단들은 능률성, 효과성, 정치적 수용가능성 등의 측면에서 부정적 평가를 받아 왔다. 능률성의 관점에서 정부개입의 정도가 강한 규제수단들은 모니터링과 강제를 위하여 상당한 행정자원이 소요되며, 그 효과나 성과 또한 분명치가 않을 뿐더러 정치적으로도 많은 부담이 될 수 있다. 반면 정부개입의 정도가 약한 정책수단일수록 기업에게는 더 큰 융통성이 부여되므로 능률성이나 효과성, 그리고 정치적 수용성의 측면에서는 좋은 규제수단으로 평가받을 수 있다(OECD, 2000).

이러한 점을 고려하여 과거의 정부에 의한 명령지시적 규제방식은 민간의 규제순응능력을 활용할 수 있는 보다 다양한 규제수단의 도입을 고려해야 한다. 다만, 앞에서 지적했듯이, 우리나라의 경우 규제대상집단의 자율규제 능력이나 의지는 선진외국들과는 달리 많이 떨어진다는 게 일반적 지적이므로 이를 감안하여 광범위한 규제대안을 적극 활용하는 신축적인 규제순응 확보전략의 설정이 요구된다. 본 연구에서 제시하는 순차적 접근전략이란 “정부가 행한 규제현장의 문제 파악 및 분석을 바탕으로 규제대상에게 적합한 규제수단을 택한 후 이를 정기적으로 평가하여 그 결과에 따라 다른 규제수단을 단계적으로 적용하는 것”을 의미한다. 이러한 개념을 모형화한 것이 <그림 1>이다.

규제순응을 위한 순차적 접근전략은 어떤 규제수단이 처음 적용될 때는

효과적일 것이라고 예상되었으나 막상 실제 적용단계에서는 비효과적일 수 있으며, 또한 처음에는 효과적이었으나 상황의 변화에 따라 비효과적인 것으로 변화될 수도 있기 때문에 유용하다. 아울러 규제수단들은 정부개입 및 강제 정도가 약한 수준에서부터 아주 강한 수준에 이르기까지 다양한데, 이들을 단계적 또는 병렬적으로 적용한다면 규제현장에 맞는, 그리고 상황적 변화에 따른 규제대응성(regulatory responsiveness)을 제고하는 데 도움이 될 것이다(OECD, 2000).



<그림 1> 순차적 접근전략 모형

원칙 4 : 규제순응 확보를 위한 기반조성의 중요성을 인식하고 노력해야 한다.

규제순응을 확보하는 데 있어서 규제내용이나 수단, 집행노력 등에 못지 않게 중요한 것이 규제기반을 조성·강화하는 일이다. 이러한 기반이 미비할 경우 구체적인 정책노력은 실현되는 데 큰 어려움에 처할 수밖에 없기 때문이다. 규제기반과 관련된 주요 요소들로서는 규제대상집단 및 집행관료에 대한 교육 및 홍보, 규제순응의 촉매제 역할을 담당할 수 있는 제3자 집단과의 정책적 공조노력, 그리고 규제정책에 대한 정치적지지 확보 등을 지적할 수 있다.

원칙 5 : 규제정책의 집행가능성 제고를 위한 정책적 지원을 강화한다.

규제정책의 순응 여부를 감시·확인하고 이에 대한 적절한 대처를 하기 위해서는 상당한 정도의 인력과 예산이 소요된다. 그러나 우리는 이러한 자원이 만성적으로 부족한 상황인데, 필요자원의 부족은 특히 규제행정업무수행시 대민서비스의 확일적, 경직적 공급을 가져온다는 면에서도 문제가 있다.²⁸⁾ 결국 규제순응 확보를 위해서는 일정한 정도의 자원투자가 우선되어야 하는데, 이는 긴축예산의 시대에서 실현가능성이 높은 대안이라고 볼 수 없을지도 모른다. 그러나 규제순응의 제고가 가져오는 성과를 이러한 투입비용과 비교한다면 전체적인 관점에서는 그 타당성이 있다고 보여진다.

규제집행관료의 전문성이나 공정성 또한 집행능력의 중요한 요소로 등장한다. 먼저 전문성은 관련법령에 대한 충분한 이해, 규제정책의 취지, 내용 및 수단에 관한 지식 등을 포함한다. 그런데 우리나라의 경우 중앙부처 공

28) 이와 관련하여 우리나라의 환경규제에 있어서 공해배출부과금제도, 환경개선부담금제도 등과 같은 시장유인적 정책수단들이 왜곡된 채 성급하게 도입되고 이유를 분석한 최병선(1992)의 연구는 중요한 시사점을 제공하고 있다. 그에 따르면, 당시의 환경처가 예산 등의 극심한 제약속에서 환경관련 조직과 인력의 확대를 위해 각종 부과금 등의 시장유인적 규제수단을 통해 기금을 조성하려 하였다는 것이다. 민간은 경제적 부담만 지고 환경오염의 제거는 정부가 책임지겠다는 이러한 발상은 처음부터 시장유인적 수단의 도입 취지와는 맞지 않는 것이었다고 하겠다.

무원과 일선의 집행공무원 사이에 정책목표나 내용 등에 관한 이해 정도의 차이로 인해 집행시 불협화음을 일으키고, 피규제자의 입장에서 보면 규제 정책의 일관성에 대한 회의를 품게 만드는 계기가 되기도 한다. 따라서 집행인력의 전문성 제고를 위한 방안, 특히 인사관리적 측면에서의 개선노력이 필요할 것이다. 공무원 순환보직의 카테고리화(유사 규제분야간 이동 등), 인센티브시스템을 활용한 적절한 수준의 경쟁 유도, 법규중심의 감사 지양 등이 그 예가 될 수 있을 것이다.²⁹⁾

아울러 규제집행시 공정성이 확보되어야만 피규제자로부터 신뢰를 받을 수 있다. 그런데 개인적 연계나 정치적 영향력 등과 같은 비합리적 요소가 많이 작용하는 우리나라의 정책수행 현실에 있어서 규제기관, 규제관료 및 대상지역 등에 따른 일관적이지 못한 규제집행은 비공정성의 문제를 야기하고, 이 결과 규제대상집단의 순응의지가 크게 감퇴하는 양상이 초래되기도 한다.

원칙 6 : 규제순응 정도를 지속적으로 평가하고 그 결과를 활용한다.

규제집행과정에서 나타난 규제순응의 정도를 정기적으로 모니터링하는 동시에 그 성과를 평가하여 규제결정 및 집행단계에 다시 환류시키는 순환적 정책노력이 필요하다. 이러한 평가노력은 몇 가지 측면에서 그 중요성을 발견할 수 있다. 첫째, 평가가 결여될 경우 규제순응을 위한 지속적 개선노력이 수반될 수 없다는 점이다. 즉, 규제순응의 성공 또는 실패요인들을 규명함으로써 이를 정책대안 마련에 활용해야 할 것이다. 둘째, 집행기관 또는 관료들의 노력을 평가하여 이들에게 인센티브를 부여한다는 면에서도 의미가 있다. 이를 통해 무임승차자 문제를 해소하는 동시에 열심히 하는 기관이나 개인에게 적절한 보상을 제공해 줄 수 있어야 한다. 셋째, 규제대안의

29) 규제개혁의 체감도를 높이기 위해서 공무원들이 피규제자의 이해를 구하면서, 그 내용을 상세히 설명하는 동시에 가능한 한 문제를 해결해 주려는 긍정적인 열린 자세가 필요하다. 그런데 이를 위해서는 공무원들이 상대에 따라 법의 취지에 맞게 탄력적으로 운용해야 하나 실제로는 감사를 의식하여 무조건 안 되는 방향으로 물고 간다는 것이다(최민호, 2000: 7-8).

순차적 적용을 위해서도 평가는 필수적이다. 평가의 결과에 따라 다양한 규제수단을 단계적으로 활용할 수 있게 된다.

이와 관련하여 규제집행관료의 실적을 평가할 때 규칙순응의 차원에만 한정하는 것은 재고되어야 한다. 합법성 중심의 감독과 통제는 집행관료들로 하여금 더욱더 법규에만 집착하는, 소위 규칙에의 동조과잉에 따른 목표대치(goal displacement) 현상을 초래한다. 이럴 경우 관료들의 행위는 보다 형식화되고 무사안일적이며, 복지부동의 형태를 보이게 되는데, 그 이유는 특히 한국행정의 보상체계가 법적 준수를 가장 중요한 기준으로 하여 이뤄지고 있기 때문이다(최민호, 2000). 따라서 집행관료의 업무를 평가할 때 경직적인 법규해석에 지나치게 의존하는 것은 오히려 역기능적이며, 만약의 경우 그들이 좋은 의도를 가지고 적극적으로 업무를 수행한 결과 실수가 나타났다면 이를 허용하는 유연한 감사시스템의 적용이 필요할 것이다. 이상에서 설명한 원칙들을 간략히 정리하면 <표-24>과 같다.

<표-24> 규제순응 향상을 위한 일반적 원칙

원 칙	내 용
원 칙 1	규제현장의 문제를 체계적으로 파악하고 분석해야 한다.
원 칙 2	규제정책의 내용 및 결정과정이 규제순응친화적이어야 한다.
원 칙 3	규제순응 확보를 순차적 접근전략을 수립·실시한다.
원 칙 4	규제순응 확보를 위한 기반조성의 중요성을 인식하고 노력해야 한다.
원 칙 5	규제정책의 집행가능성 제고를 위한 정책적 지원을 강화한다.
원 칙 6	규제순응 정도를 지속적으로 평가하고 그 결과를 활용한다.

3. 규제순응 추진체계와 정책적 우선순위

앞에서 규제정책의 과정에 따라 규제순응 확보를 위한 순차적 원칙들을 제시한 바 있다. 물론 이러한 원칙들은 동시에 진행되는 것이 가장 바람직하나 현실적 여건을 고려할 때 이는 적용가능성이 떨어질 것이다. 따라서

여기서는 개별 원칙의 중요성과 실현가능성을 감안하여 단기, 중기 및 장기의 3단계로 그 우선순위를 설정해 보았다. 다만 여기서의 시기적 구분은 원칙의 수행시기가 아니라 원칙의 완료시기를 의미한다. 따라서 모든 원칙들이 가까운 시일부터 동시에 진행되어야 하나 보다 중요하고 기본적인 것에 일차적인 관심을 두면서 현실적으로 단기간내 추진이 어려운 원칙들은 장기적 측면에서 서서히 접근한다는 것이다.

먼저 단기적으로 가장 선행되어야 할 원칙은 규제현장의 문제를 파악하고 이를 규제결정, 즉 규제내용이나 수단에 반영시키는 것이다. 규제현장의 문제가 파악·분석되지 않고서는 규제내용의 현실가능성과 규제수단의 합리성을 담보하기 어려운 까닭이다. 또한 규제내용의 이해도를 높이기 위한 규제담당관료 및 규제대상집단에 대한 교육 및 홍보도 즉각적으로 실천되어야 할 부분이다.

중기적으로는 크게 두 가지 부분이 진행되어야 한다. 하나는 규제집행능력을 제고하는 것이고, 다른 하나는 규제정책공동체를 형성해 나가는 일이다. 규제집행능력의 향상을 위해서는 집행기관의 전문인력 및 예산을 확대해야 한다. 또한 정책공동체 형성을 위해서는 규제분야별 제3자 집단을 파악하여 이들과 연계망을 구축하는 동시에 정치인, 언론, 이해관계자 등에 대한 정책적 정당성을 홍보하고 협조를 구하는 노력이 요구된다.

아울러 장기적으로는 규제순응을 위한 기반을 조성하는 일이다. 규제대상 집단의 순응능력 제고를 위한 정부의 지원, 국민의 규제순응을 제고할 수 있는 법치 의식 강화, 정부에 대한 신뢰성 회복 등이 이에 속하는 주요 내용이 될 것이다.

V. 결 론

최근 선진국의 규제개혁은 규제순응의 확보에 초점을 맞추고 있다. 그동안 우리나라의 규제개혁은 사회적 요구가 있기는 하였으나 규제의 철폐에는 소극적이었고, 그 규제를 없애는 과정에서 해당부처와 심각한 갈등을 표출함으로써 새로운 대안을 찾기보다는 규제의 존속여부만을 가지고 왈가왈부하는 소모성 논쟁이 이루어져왔다. 이는 국가경쟁력을 낮추고 국민의 불편을 초래하는 과도한 사회적 및 경제적 규제의 수를 줄이고자 하는 규제개혁이 오히려 국민에게 또 다른 불편을 주거나 국가의 경쟁력을 낮추는 잘못된 결과를 초래하기도 하였다. 이제 규제는 과감하게 줄어야 하지만 그 방식과 절차의 민주성을 확보하고 총량적 규제완화가 아닌 질 적 규제완화로 의 전환이 필요하며 이를 위한 규제순응의 확보는 우리에게도 매우 중요한 과제인 것이다. 본 연구에서 설문조사를 통해 알아본 산업안전 보건법상의 규제순응도 조사는 비록 인지도면에서와 인정도면에서는 비교적 높은 결과를 나타냈지만 준수도 측면에서는 집행공무원과 被규제집단과의 괴리를 나타냄으로써 규제의 품질관리가 시급하다는 결과를 보여주었다. 앞으로 규제개혁이 질개선 측면으로 나아가고 있는 상황에서 이러한 규제집단과 被규제집단과의 괴리는 국민의 편익 증대 및 공공이익의 확대라는 규제의 질적 개선을 위해서는 많은 노력이 필요하다는 사실을 알려주고 있다. 이러한 문제점들을 극복하기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 규제개혁의 원칙을 제시하고자 한다. 그리고 성과지향적인 순응친화적인 규제개혁을 위해서는 비록 산업안전보건법상의 8개 조항에 한정되었지만 산업안전보건법상의 규제순응에 대한 체계적 접근을 시도한 면에서 나름대로의 의미를 찾을 수 있을 것이다.

본 연구에서 들고 있는 선진 OECD국가의 규제개혁 접근은 우리사회에 적용시키기에는 다소 무리가 있을 수 있지만 그들이 이미 확보한 실질적인 효과는 우리에게 시사하는 바가 크다 할 것이다. 따라서 이미 확보된 실효

성을 높이고 우리에게 필요한 부분만 선별하여 선택할 수 있는 원칙을 제공하고자 하였다. 비록 이러한 원칙에는 한계점이 있을 수밖에 없다. 정보의 공유부재 및 지나친 행정만능주의에 빠진 관료집단과 지나친 이기주의에 빠진 관련단체와의 조율은 쉽지 않기 때문이다.

원칙 1 : 규제현장의 문제를 체계적으로 파악하고 분석해야 한다.

원칙 2 : 규제정책의 내용 및 결정과정이 순응 친화적이어야 한다.

원칙 3 : 규제순응 확보를 위해 순차적 접근전략을 수립·실시한다.

원칙 4 : 규제순응 확보를 위한 기반조성의 중요성을 인식하고 노력해야 한다.

원칙 5 : 규제정책의 집행가능성 제고를 위한 정책적 지원을 강화한다.

원칙 6 : 규제순응 정도를 지속적으로 평가하고 그 결과를 활용한다.

이 원칙들은 앞으로의 규제개혁에 있어 규제순응을 확보하기 위하여 반드시 고려해야할 정책적 가이드 라인으로 제시되었다. 이러한 원칙들이 적극적으로 규제개혁작업에 수용이 되고 효과를 발휘하기 위해서는 규제집행관료의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 시스템의 구축이 매우 중요하다. 사실 우리의 경우 규제순응 제고를 위한 가장 기본적 여건은 집행관료의 의지 및 노력으로부터 출발한다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 앞으로 본 연구에서 제시된 원칙을 실천할 수 있는 새로운 제도의 도입과 함께 그러한 제도가 형식화되지 않도록 규제관련 공무원 개인에 대한 관심도 높여야 한다. 아울러 규제순응 향상을 위한 원칙들을 실질적으로 추진할 수 있는 적절한 체계, 그리고 원칙들간의 정책적 우선순위 등에 대한 정부의 적극적 노력도 요구된다.

본 연구는 그 동안 관심이 적었던 산업안전보건법의 규제순응 문제에 대해 체계적으로 접근을 시도하였다는데 의의가 있음에도 불구하고, 시간적·재정적 여건의 제약으로 인해 본 연구가 규제 전반을 다룬 데 따른 일반성의 문제의 노출이다. 물론 연구의 후반부에 범위를 좁혀 산업안전보건관련에 초점을 맞추기는 하였으나, 일반론적인 논의에 그친 부분도 많았다. 규제의 종류에 따라 특성이 다르므로 규제순응 확보를 위한 규제대안의 조합이

다를 수 있다. 따라서 추후의 연구에서는 보다 세부적인 항목을 대상으로 구체적 규제순응전략 마련이 필요하리라 본다. 앞으로 추가적인 연구를 통해 이론적으로나 경험적으로 지속적인 보완이 있어야 할 것이다.

<별첨>

관 련 법 령

1. 사업주의 안전상의 의무조치

<산업안전보건법> 제23조 (안전상의 조치)

- ① 사업주는 사업을 행함에 있어서 발생하는 다음 각 호의 위험을 예방하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.
 1. 기계·기구 기타 설비에 의한 위험
 2. 폭발성, 발화성 및 인화성 물질등에 의한 위험
 3. 전기, 열 기타 에너지에 의한 위험
 - ② 사업주는 굴착·채석·하역·벌목·운송·조작·운반·해체·중량물 취급 기타 작업에 있어 불량한 작업방법 등에 기인하여 발생하는 위험을 방지하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.
 - ③ 사업주는 작업 중 근로자가 추락할 위험이 있는 장소, 토사·구축물 등이 붕괴할 우려가 있는 장소, 물체가 낙하·비래할 위험이 있는 장소 기타 천재지변으로 인하여 작업 수행상 위험발생이 예상되는 장소에는 그 위험을 방지하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.
- ①항 내지 ③항의 규정에 의하여 사업주가 하여야 할 안전상의 조치사항은 노동부령으로 정한다.

제67조 (벌칙) 위에 대항하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

<노동부령 제113호> (산업안전기준에 관한 규칙)

2. 사업주의 보건상의 의무조치

<산업안전보건법> 제24조 (보건상의 조치)

- ① 사업주는 사업을 행함에 있어서 발생하는 다음 각 호의 건강장해를 예방하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

1. 원재료·가스·증기·분진·산소결핍공기·병원체등에 의한 건강 장애
 2. 방사선·유해광선·고온·저온·초음파·소음·진동·이상기압 등에 의한 건강장애
 3. 사업장에서 배출되는 기체·액체 또는 잔재물등에 의한 건강 장애
 4. 계측감시·컴퓨터단말기조작·정밀공작 등의 작업에 의한 건강 장애
 5. 환기·채광·조명·보온·방습 및청결 등에 대한 적정기준을 유지하지 아니함으로 인하여 발생하는 건강장애
- ② ①항의 규정에 의하여 사업주가 하여야할 보건상의 조치사항은 노동부령으로 정한다.

제67조 (벌칙) 위에 대항하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

<노동부령제91호> (산업보건기준에 관한 규칙)

3. 근로자의 준수사항

<산업안전보건법> 제25조 (근로자의 준수사항),

- 근로자는 사업주의 안전상, 보건상조치 의무 규정에 의하여 사업주가 행한 조치로서 노동부령이 정하는 사항을 준수하여야 한다.

제72조 (과태료) 제3항

- 제 25조, 제 43조제2항 또는 제 52조의 8의 규정에 위반한자에 해당하는 자는 300만원이하의 과태료에 처한다.

<산업안전보건법시행령> 제48조 (과태료의 부과)

- ① 노동부장관은 법 제 72조 3항의 규정에 의하여 과태료를 부과하는 때에는 당해 위반행위를 조사·확인한 후 위반사실과 과태료 금액등을 서면으로 명시하여 이를 납부할 것을 과태료 처분대상자에게 통지하여야 한다.

- ② 노동부장관은 제 1항의 규정에 의하여 과태료를 부과하고자 하는 때에는 10일 이상의 기간을 정하여 처분대상자에게 구술 또는 서면에 의한 의견진술의 기회를 주어야 한다. 이 경우 지정된 기일까지 의견진술이 없는 때에는 의견이 없는 것으로 본다.
- ③ 노동부장관은 과태료의 금액을 정함에 있어서는 당해 위반행위의 동기와 그 결과 등을 참작하여야 한다.

4. 유해 또는 위험한 기구 기계 및 설비 등의 검사 의무

<산업안전보건법> 제34조 제1항 (유해 또는 위험한 기계·기구 및 설비등의 검사 의무)

- ① 노동부장관은 유해 또는 위험한 기계·기구 및 설비의 안전성에 관한 제작기준과 안전기준을 정할 수 있다.
- ② 기계·기구 및 설비를 제조 또는 수입하는 자는 제1항의 규정에 의한 제작기준과 안전기준에 적합하지 아니한 기계·기구 및 설비를 제조 또는 수입하여서는 아니 된다.
- ③ 노동부장관은 제1항의 규정에 의한 기계·기구 및 설비중 노동부령이 정하는 기계·기구 및 설비를 제조·수입하는 자에 대하여 필요하다고 인정할 경우 설계·완성 또는 성능검사를 실시할 수 있다. 다만, 주문자의 시방서에 의하여 주문을 한 경우에는 주문자에 대하여 실시할 수 있다.
- ④ 노동부장관은 제3항의 규정에 의한 설계·완성 또는 성능검사에 합격하지 아니한 기계·기구 및 설비 등을 제조 또는 수입한 자에 대하여 당해 기계·기구 및 설비 등의 제조·수입·진열·사용·대여 또는 판매의 중지 기타 필요한 조치를 명할 수 있다.
- ⑤ 제3항의 규정에 의한 기계·기구 및 설비 등을 사용하는 자는 노동부장관이 실시하는 정기검사를 받아 검사필증을 교부받아 알아보기 쉬운 곳에 부착토록 한다.
- ⑥ 제3항 및 제5항의 규정에 의한 검사기준절차 기타 필요한 사항은 유해 또는 위험한 기계·기구 및 설비등의 검사규정(고시)에 의한다.

제67조 제2항 (벌칙) 다음 각호에 해당하는 자는 3년이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금에 처한다.

<노동부고시 제1998-43호> 유해·위험한 기계·기구 및 설비등의 검사규정

<산업안전보건시행규칙> 제58조 (검사대상 기계·기구 등)

① 법 제34조제3항의 규정에서 노동부령이 정하는 기계·기구 및 설비라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 기계·기구 및 설비를 말한다. <개정 97. 10. 16>

1. 크레인(호이스트를 포함한다)
2. 리프트(승강로의 높이가 18미터이상으로서 적재하중 0.5톤이상인 것에 한한다)
3. 승강기(승용승강기 또는 적재하중이 1톤이상인 화물을 승강하는 승강기로서 에스컬레이터·수평보행기·탐승교 및 주차용 승강기를 포함한다)
4. 압력용기[사용압력이 게이지압력 매 제곱센티미터당 0.2킬로그램 이상으로서 사용압력(단위 : 매 제곱센티미터당 킬로그램)과 내용적(단위 : 세제곱미터)의곱이 1이상인 것에 한한다]
5. 프레스(전단기를 포함한다)
6. 삭제 <94. 3. 29>
7. 보일러. 다만, 다음 각목의 1에 해당하는 보일러는 제외한다.
 - 가. 게이지압력을 매 제곱센티미터당 1킬로그램이하로 사용하는 증기보일러로서 몸통내경이 300밀리미터이하이며, 그 길이가 600밀리미터이하 인 것
 - 나. 게이지압력을 매 제곱센티미터당 1킬로그램이하로 사용하는 증기보일러로서 전열면적이 1제곱미터이하인 것
 - 다. 수두압이 35미터이하인 온수보일러로서 전열면적이 14제곱미터이하인 것
 - 라. 게이지압력을 매 제곱센티미터당 10킬로그램이하로 사용하는 관류보일러(헤드의 내경이 150밀리미터를 초과하는 다관식의 관류보일러를 제외한다)로서 전열면적이 5제곱미터이하인 것 (기수분리기를 가지고 있는 관류보일러는 당해 기수분리기의 내경이 300밀리미터이하인 것 또는 그 내용적이 0.07세제곱미터이하인 것에 한한다)
8. 로울러기(고무·고무화합물 또는 합성수지를 연화 또는 소성 변형시키는 것에 한한다. 이하 이 조에서 같다)

- ② 제1항 각호의 기계·기구 및 설비중 제1호(호이스트를 제외한다) 내지 제3호의 1에 해당하는 기계·기구 및 설비는 설계검사 및 완성검사를 받아야 한다. <개정 94. 3. 29, 95. 11. 23, 97. 10. 16>
- ③ 제1항 각호의 1에 해당하는 기계·기구 및 설비중 제4호·제5호·제7호 및 제8호의 기계·기구 및 설비와 호이스트는 설계검사 및 성능검사를 받아야 한다. 다만, 수입품에 대한 성능검사는 완성검사로 갈음할 수 있다. <개정 94. 3. 29, 95. 11. 23, 97. 10. 16>
- ④ 제2항 및 제3항의 규정에 의한 기계·기구 및 설비는 법 제34조제5항의 규정에 의한 정기검사를 받아야 한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 기계·기구 및 설비를 제외한다. <개정 97. 10. 16>
1. 정격하중이 3톤미만인 크레인(3톤미만의 호이스트를 포함한다)
 2. 승강기의 내부에 운전장치가 설치되어 있지 아니하고 사람의 접근 및 탑승이 불가능하여 화물의 적재 및 하역이 콘베어등에 의하여 이루어지는 구조의 승강설비
 3. 압력능력이 30톤미만인 프레스(전단기를 포함한다)
 4. 로울러기 <전문개정 92. 3. 21>
- ⑤ 제1항 각호의 1에 해당하는 기계·기구 및 설비에 대하여 노동부장관이 정하는 주요 구조부를 변경하고자 하는 자는 설계검사를 받아야 한다. <신설 99. 8. 28>

제58조 제2항 (검사대상의 실시시기 등)

- ① 제58조의 규정에 의한 기계·기구 및 설비의 검사는 다음 각호의 1에서 정하는 시기 또는 주기별로 실시한다.<개정 94. 3. 29, 95. 11. 23>
1. 설계검사 : 검사대상품의 제작전에 제작기준 및 안전기준의 준수 여부를 확인하기 위하여 필요한 때
 2. 완성검사 : 검사대상품의 설치를 완료한 때
 3. 성능검사 : 검사대상품의 제작중 또는 제작완료후 출고전
 4. 정기검사 : 최초 검사일 기준으로 매 2년마다 (건설용 리프트 및 승강기는 1년, 법제49조의2의 규정에 의한 공정안전 보고서를 제출하여 확인을 받은 압력용기는 4년)1회. 이 경우 검사신청은 검사주기만료일전 15일까지 이를 하여야 한다. <개정 99. 8. 28>

- ② 노동부장관은 법 제34조제6항의 규정에 의하여 검사기준을 정하거나 변경한 때에는 이를 고시하여야 한다.
- ③ 제1항의 규정에 의한 검사결과 제2항의 규정에 의한 검사기준에의 적합여부에 따라 제58조의 규정에 의한 기계·기구 및 설비의 합격 또는 불합격 판정을 한다. <본조신설 92. 3. 21>

제58조 제3항 (검사대상의 검사방법)

-제58조제2항 내지 제4항의 규정에 의한 검사는 다음 각호의 1에 해당하는 방법에 의하여 실시한다. <개정 95. 11. 23, 97. 10. 16>

1. 설계검사 : 당해 기계·기구 및 설비의 제조회식별로 실시한다.
2. 완성검사 : 당해 기계·기구 및 설비별로 실시하되, 구조규격이 동일하고 완제품형태로 제조되는 경우에는 설계 및 성능검사로 대체할 수 있다.
3. 성능검사 : 당해 기계·기구 및 설비의 제조회식별로 실시하되, 압력용기의 성능검사는 그 기기별로 실시할 수 있다. 다만, 사용장소에서 제작·조립하여 설치하는 경우에는 설계 및 완성검사로 대체할 수 있다.
4. 정기검사 : 당해 기계·기구 및 설비별로 실시한다.<본조신설 92. 3. 21>

제58조 제4항 (수입기계·기구등에 대한 검사등의 확인)

- ① 노동부장관은 제58조제1항의 규정에 의한 검사대상품이 수입품인 경우에는 수입전에 실시하는 설계검사의 이행여부를 확인하여야 한다.
- ② 노동부장관은 제1항의 규정에 의한 확인업무를 공단에 위탁하여 실시하게 할 수 있다.
- ③ 제1항의 규정에 의한 확인업무에 관하여 필요한 사항은 노동부장관이 정한다. <본조신설 94. 3. 29>

제59조 (이중검사의 배제)

- ① 에너지이용합리화법·고압가스안전관리법·건설기계관리법·광산보안법·집단에너지사업법·승강기제조및관리에관한법률 및 항만법 기타 다른 법령에 의하여 검사를 받은 기계·기구 및 설비로서 노동부장관이 인정하는 것에 대하여

는 제58조의 규정에 의한 검사를 면제한다.<개정 94. 3. 24, 2000. 9.28>

- ② 지정검사기관이 제73조의 규정에 의하여 자체검사를 실시하고 그 결과를 정기검사를 위탁받은 기관에 제출한 경우에는 노동부장관이 정하는 바에 의하여 정기검사를 면제할 수 있다.
- ③ 법 제34조의2제1항의 규정에 의한 안전증표의 사용인증을 받은 기계·기구에 대하여는 법 제34조제3항의 규정에 의한 설계 및 성능검사를 면제할 수 있다.
<신설 97. 10. 16> <전문개정 92. 3. 21>

5. 물질안전보건정보의 작성비치

<산업안전보건법> 제41조(물질안전보건정보의 작성비치)

- ① 사업주는 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제를 제조·수입·사용·운반 또는 저장하고자 할 때에는 미리 다음 각호의 사항을 기재한 자료 (이하 ‘물질안전보건자료’라 한다)를 작성하여 취급근로자가 쉽게 볼 수 있는 장소에 게시 또는 비치하여야 한다.
 - 1. 화학물질의 명칭
 - 2. 안전·보건상의 취급주의 사항
 - 3. 환경에 미치는 영향
 - 4. 기타 노동부령이 정하는 사항
- ② 사업주는 제1항의 규정에 의한 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제를 취급하는 근로자의 안전·보건을 위하여 경고표지를 부착하고, 근로자에 대한 교육(예시; 새로운 화학물질을 취급하거나, 신규직원이 대상화학물질을 취급할 경우 등)을 실시하는 등 적절한 조치를 하여야 한다.
- ③ 제1항의 규정에 의한 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제를 양도 또는 제공하는 경우에는 물질안전보건자료를 함께 양도 또는 제공하여야 한다.
- ④ 노동부장관은 제1항의 규정에 의한 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제를 취급하는 근로자의 안전·보건을 유지하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 사업주에게 물질안전보건자료의 제출을 명하거나 물질안전보건자료상의 취급주의사항 등의 변경을 명할 수 있다.

- ⑤ 사업주는 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제를 취급하는 작업공정별로 관리요령을 게시하여야 한다.
- ⑥ 노동부장관은 근로자의 안전·보건의 유지를 위하여 필요한 경우에는 물질안전 보건자료와 관련된 자료를 근로자 및 사업주에게 제공할 수 있다.
- ⑦ 물질안전보건자료의 작성·제출, 경고표지 기타 필요한 사항은 노동부령으로 정한다. 이 경우 물질안전보건자료의 작성내용 중 유해화학물질관리법과 관련된 사항에 대하여는 환경부장관과 협의하여 정한다.

제72조 제2항 (과태료) 다음의 각호에 해당하는 자는 500만원이하의 과태료에 처한다.

<산업안전보건법 시행령> 제48조 (과태료의 부과)

- ① 노동부장관은 법 제 72조 3항의 규정에 의하여 과태료를 부과하는 때에는 당해 위반행위를 조사·확인한 후 위반사실과 과태료 금액등을 서면으로 명시하여 이를 납부할 것을 과태료 처분대상자에게 통지하여야 한다.
- ② 노동부장관은 제 1항의 규정에 의하여 과태료를 부과하고자 하는 때에는 10일 이상의 기간을 정하여 처분대상자에게 구술 또는 서면에 의한 의견진술의 기회를 주어야 한다. 이 경우 지정된 기일까지 의견진술이 없는 때에는 의견이 없는 것으로 본다.
- ③ 노동부장관은 과태료의 금액을 정함에 있어서는 당해 위반행위의 동기와 그 결과 등을 참작하여야 한다.

제32조 제2항 (물질안전보건 자료의 작성·비치 대상 제외 제제) 법 제41조제1항에서 "대통령령이 정하는 제제"라 함은 다음 각호의 제제를 말한다.

1. 원자력법에 의한 방사성물질
2. 약사법에 의한 의약품·의약부외품 및 화장품
3. 마약법에 의한 마약
4. 농약관리법에 의한 농약
5. 사료관리법에 의한 사료
6. 비료관리법에 의한 비료
7. 식품위생법에 의한 식품 및 식품첨가물
8. 향정신성의약품관리법에 의한 향정신성의약품
9. 총포·도검·화약류등단속법에 의한 화약류
- 9의2. 폐기물관리법에 의한 폐기물

10. 제1호 내지 제9호의2의 물질외의 물질로서 사업장에서 사용하지 아니하는 일반소비자용 제제
11. 기타 노동부장관이 독성·폭발성등으로 인한 위해의 정도가 적다고 인정하여 고시하는 제제

<노동부고시 제97-27호> (물질안전보건 자료의 작성·비치 등에 관한 기준)

<산업안전보건시행규칙>

제92조 제2항 (물질안전보건자료의 기재사항) 법 제41조제1항제4호에서 노동부령이 정하는 사항이라 함은 다음 각호의 사항을 말한다.

1. 물리·화학적 특성
2. 독성에 관한 정보
3. 폭발·화재시의 대처 방법
4. 응급조치 요령
5. 기타 노동부장관이 정하는 사항

<본조신설 95. 11. 23>

제92조 제3항 (물질안전보건자료의 작성요령)

- ① 사업주는 법 제41조제1항의 규정에 의한 물질안전보건자료를 작성하는 경우에는 그 물질안전보건자료의 신뢰성이 확보될 수 있도록 인용된 자료의 출처를 함께 기재하여야 한다.
- ② 물질안전보건자료의 세부작성방법·용어등 필요한 사항은 노동부장관이 정한다.

<본조신설 95. 11. 23>

제92조 제4항(경고표지의 부착)

- ① 법 제41조제2항의 규정에 의한 경고표지는 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제 단위로 작성하여 이를 담은 용기 또는 포장에 부착하여야 하되, 다음 각호의 표시를 한 경우에는 경고표지를 하지 아니할 수 있다. <각호 신설 99. 8. 28>

1. 법 제39조의 규정에 의한 유해물질의 표시
2. 유해화학물질관리법 제28조의 규정에 의한 유독물의 표시
3. 소방기술기준에 관한규칙 제278조제3호의 규정에 의한 표시

4. 고압가스안전관리법 제17조제4항의 규정에 의한 합격용기 등의 표시
 5. 위험물선박운송및저장규칙 제6조제1항 및 동규칙 제26조제1항의 규정에 의한 표시(동규칙 제26조 제1항의 규정에 의하여 해양수산부장관이 고시하는 수입물품에 대한 표시는 최초의 사용사업장으로 반입되기 전까지에 한한다)
 6. 항공법시행규칙 제188조의 규정에 의한 국제민간항공기구에서 정한 위험물, 항공운송에 관한 기술상의 기준에 의한 표시(수입물품에 대한 표시는 최초의 사용사업장으로 반입되기 전까지에 한한다)
- ② 제1항의 규정에 의한 경고표지에는 당해 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제의 명칭, 취급상의 주요 유의사항, 경고내용을 나타내는 그림등을 포함하여야 한다.
- ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 경고표지의 규격, 경고내용을 나타내는 그림의 종류 기타 필요한 사항은 노동부장관이 정한다.

<본조신설 95. 11. 23>

제92조 제5항 (근로자에 대한 교육 등)

- ① 사업주는 법 제41조제2항의 규정에 의하여 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제를 취급하는 근로자에 대하여 물질안전보건자료의 내용 기타 필요한 사항에 관한 교육을 실시하여야 한다.
- ② 사업주는 제1항의 규정에 의하여 근로자에 대한 교육을 실시한 때에는 교육시간 및 내용등을 기록하여 근로자대표의 확인을 받아 보관하여야 한다.

<본조신설 95. 11. 23>

제92조 제6항 (물질안전보건자료의 제출·변경)

- ① 노동부장관서의 장은 법 제41조 제4항의 규정에 의하여 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 사업주에게 물질안전보건자료의 제출을 명할 수 있다. <개정 99. 8. 28>
 1. 유통 및 게시·비치되고 있는 물질안전보건자료의 내용에 이상이 있다고 판단되는 경우
 2. 근로자의 안전보건에 중대한 영향을 미치는 유해한 화학물질을

포함하고 있는 경우

3. 기타 화학물질로 인한 사고등 중대재해로부터 근로자의 안전·보건을 유지하기 위하여 필요한 경우

- ② <삭제 99. 8. 28>.
- ③ 지방노동관서의 장은 제1항의 규정에 의한 물질안전보건자료를 제출받은 경우 이를 공단에 검토의뢰 할 수 있으며, 물질안전보건자료를 제출받은 날부터 30일 이내에 물질안전보건자료의 변경여부를 사업주에게 통보하여야 한다. <개정 99. 8. 28>
- ④ 사업주는 법 제41조제4항의 규정에 의하여 물질안전보건자료의 변경명령을 받은 경우에는 그 명령을 받은 날부터 30일 이내에 그 결과를 지방노동관서의 장에게 보고하여야 한다.<본조신설 95. 11. 23, 개정 99. 8. 28>

제92조 제7항 (작업공정별 관리요령 게시)

- ① 법 제41조제5항의 규정에 의한 작업공정별 관리요령에는 화재·폭발시 방재요령, 취급·저장시 주의사항등을 포함하여야 한다.
- ② 사업주는 제1항의 규정에 의한 작업공정별 관리요령을 물질안전보건자료에 포함하여 게시할 수 있다. <본조신설 95. 11. 23>

제92조 제8항 (물질안전보건자료의 제공)

- ① 노동부장관은 공단으로 하여금 법 제41조제6항의 규정에 의한 물질안전 보건 자료와 관련된 자료를 근로자 및 사업주에게 제공하도록 할 수 있다.
- ② 노동부장관 또는 공단은 근로자 또는 사업주에게 물질안전보건자료와 관련된 자료를 제공하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제를 제조 또는 수입하는 자에게 물질안전보건자료와 관련된 자료를 요청할 수 있다. <본조신설 95. 11. 23>

6. 작업환경 측정의무

<산업안전보건법> 제42조 (작업환경 측정 등)

- ① 사업주는 인체에 해로운 작업을 행하는 작업장으로서 노동부령이 정하는 작업

장에 대하여 노동부장관이 정하는 자격을 가진 자로 하여금 작업환경측정을 하도록 한 후, 그 결과를 기록·보존하고 노동부령이 정하는 바에 의하여 노동부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 근로자대표의 요구가 있을 때에는 작업환경 측정시 근로자대표를 입회시켜야 한다.

- ② 사업주는 제1항의 규정에 의한 작업환경측정의 결과를 당해 작업장 근로자에게 알려야 하며 그 결과에 따라 근로자의 건강을 보호하기 위하여 당해 시설 및 설비의 설치 또는 개선 등 적절한 조치를 하여야 한다.
- ③ 사업주는 제1항의 규정에 의한 작업환경측정을 노동부장관이 지정하는 측정기관에 위탁하여 실시할 수 있다.
- ④ 사업주는 산업안전보건위원회 또는 근로자대표의 요구가 있는 경우에는 직접 또는 작업환경측정을 실시한 기관으로 하여금 작업환경측정결과에 대한 설명회를 개최하여야 한다.

제70조 (벌칙) 다음 각호에 해당하는 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

<산업안전보건법시행령> 제32조 제3항 (지정측정기관의 지정요건)

- ① 법 제42조제4항의 규정에 의한 지정측정기관으로 지정받을 수 있는 자는 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 노동부령이 정하는 인력·시설 및 장비를 갖춘 자에 한한다.
 - 1. 국가 또는 지방자치단체의 소속기관
 - 2. 의료법에 의한 종합병원 또는 병원
 - 3. 고등교육법에 의한 대학 또는 그 부속기관
 - 4. 작업환경측정업무를 하고자 하는 법인
 - 5. 법 제42조제1항의 규정에 의한 작업환경의 측정·평가 대상인 사업장의 부속기관(이하 "사업장부속기관"이라 한다)
- ② 제1항의 경우에 사업장부속기관이 작업환경을 측정·평가할 수 있는 사업장은 노동부장관이 정하는 사업장에 한하고 사업장부속기관에 대한 지정요건은 다른 지정대상자의 지정요건과 달리 할 수 있다.

제4항 (지정측정기관의 지정신청 등)

- ① 법 제42조제4항의 규정에 의하여 지정측정기관으로 지정받고자 하는 자는 노동부장관이 실시하는 작업환경측정 정도관리에 합격한 후 노동부령이 정하는 바에 의하여 지정측정기관지정신청서를 노동부장관에게 제출하여야 한다.

② 제15조의3제2항의 규정은 지정측정기관의 지정사항 변경에 관하여 이를 준용한다.

제5항 (지정측정기관의 지정의 취소 등) 법 제42조제7항에 의하여 준용되는법 제15조의 2제1항제4호에서 "대통령령이 정하는 사유에 해당하는 때"라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 때를 말한다.

1. <삭제 2000.8.5>
2. <삭제 2000.8.5>
3. <삭제 2000.8.5>
4. 정당한 사유없이 작업환경측정업무를 거부한 때
5. 작업환경측정관련 서류를 허위로 작성한 때
6. 법 제42조제 2항의 규정에 의하여 노동부장관이 정하는 작업환경 측정 방법등에 위반한 때
7. 위탁받은 작업환경측정업무에 차질을 초래한 때.
8. 기타 법 또는 법에 의한 명령에 위반한 때

<노동부고시 제98-43호> (작업환경 측정 및 정도 관리규정)

<산업안전보건시행규칙> 제93조 (작업환경측정 대상작업장 등)

① 법 제42조제1항에서 노동부령이 정하는 작업장 이라 함은 다음 각호의 작업장을 말한다. <개정 92. 3. 21, 97. 10. 16>

1. 분진이 현저하게 발산되는 옥내작업장(갱내를 포함한다. 이하 같다)
2. 연업무를 행하는 옥내작업장
3. 4알킬연업무를 행하는 옥내작업장
4. 유기용제업무를 행하는 옥내작업장
5. 특정화학물질등을 취급하는 옥내작업장
6. 산소결핍 위험이 있는 작업장
7. 강렬한 소음이 발생하는 옥내작업장
8. 고열·한냉 또는 다습한 옥내작업장
9. 코우크스를 제조하는 작업장<개정 99. 8. 28>
10. 기타 유해화학물질을 취급·제조하는 등 노동부장관이 정하는 인체에 해로운 작업을 행하는 작업장

② 제1항 각호의 규정에 의한 작업장의 범위, 작업환경측정의 내용·횟수 기타작업환경 측정에 관한 사항중 제1항제1호 내지 제9호의 작업장에 관한 사항은 보건규칙이 정

하는 바에 의하고, 동항 제10호의 작업장에 관한 사항은 노동부장관이 정하여 고시하는 바에 의한다. 다만, 노동부장관은 인체에 해로운 화학물질 및 물리적 인자 등에 대한 작업환경평가기준(이하 노출기준 이라 한다)을 정할 수 있다. <개정 92. 3. 21, 95. 11. 23, 97. 10. 16, 99. 8. 28>

③ 보건진단기관이 보건진단을 실시할 때에 제1항의 규정에 의한 작업장의 유해인자 전체에 대하여 노동부장관이 정하는 방법에 의하여 작업환경을 측정하는 경우에는 사업주는 법 제42조의 규정에 의하여 당해 측정주기에 실시하여야 할 당해 작업장의 작업환경측정을 실시하지 아니할 수 있다. <신설 97. 10. 16>

④ 삭제 <92. 3. 21>

제93조 제2항 (작업환경 측정횟수의 조정신청 등)

① 사업주는 사업장의 작업환경 상태가 다음 각호에 해당하는 경우에는 노동부 장관이 정하는 바에 따라 지방노동관서의 장의 승인을 얻어 단위공정별·유해인자별로 보건규칙에서 정한 작업환경측정 횟수를 조정할 수 있다. <개정 99. 8. 28>

1. 최근 3년간 당해 유해인자에 의하여 직업병자 또는 직업병 유소견자가 발생되지 아니하였을 것<개정 99. 8. 28>
2. 최근 1년간 작업환경측정결과 당해 작업공정의 유해인자 노출정도가 제93조의2항의 규정에 의한 노출기준 미만일 것<개정 99. 8. 28>
3. 최근 1년간 당해 작업공정의 변화가 없었을 것<개정 99. 8. 28>

② 제1항의 규정에 의하여 작업환경측정횟수의 조정승인을 얻고자 하는 자는 별지 제19호의2서식의 작업환경측정횟수조정승인신청서를 관할지방노동관서의 장에게 제출하여야 한다.

③ 지방노동관서의 장은 제2항의 규정에 의하여 작업환경측정횟수조정승인신청서가 접수된 때에는 제1항 각호의 기준에 해당하는지 여부를 검토하여 신청서가 접수된 날부터 21일 이내에 별지 제19호의3서식의 작업환경측정횟수조정승인서를 신청인에게 교부하거나 불승인 사실을 통지하여야 한다.

<개정 99. 8. 28>

④ 제1항의 규정에 의한 작업환경측정횟수의 조정승인을 얻고자 하는 자는 당해 연도의 2월 28일까지 지방노동관서의 장에게 신청하여야 한다.

<개정 99. 8. 28>.

제94조 (작업환경 측정결과의 보고)

① 사업주는 법 제42조제1항의 규정에 의하여 작업환경을 측정할 때에는 별지 제20호서식의 작업환경측정결과보고서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 측정결과 (제93조제1항제6호의 규정에 의한 작업장에 대한 산소농도의 측정결과를 제외한다)를 보고하되, 상반기 측정결과는 당해 연도 8월 15일까지, 하반기 측정결과는 다음 연도 2월 15일까지 보고하여야 한다. 다만, 법 제42조제4항의 규정에 의한 지정측정기관이 작업환경측정을 한 경우로서 작업환경측정결과표를 전산자료로 공단에 제출한 때에는 작업환경측정결과 보고서 제1호의 규정에 의한 작업환경측정결과표를 첨부하지 아니할 수 있다.

1. 별지 제21호서식의 작업환경측정결과표
2. 작업공정의 개선을 증명할 수 있는 서류(당해 작업공정에서의 유해인자 노출정도가 노출기준이상인 경우에 한한다)<단서신설 및 개정 99. 8. 28> <전문개정 92. 3. 21> <개정 2000. 9. 28>

② 제1항의 규정에 의한 작업환경측정 결과의 보고내용 및 절차에 관하여는 노동부장관이 정하여 고시한다. <신설 99. 8. 28>

제95조 (지정측정기관의 인력·시설 및 장비기준) 영 제32조의3의 규정에 의한 지정측정기관의 인력·시설 및 장비기준은 별표 12와 같다.

<전문개정 95. 11. 23> <개정 97. 10. 16>

제96조 (지정측정기관의 지정절차 등)

① 영 제32조의4제1항의 규정에 의하여 지정측정기관으로 지정을 받고자 하는 자는 별지 제4호서식의 지정측정기관지정신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 측정을 하고자 하는 지역을 관할하는 지방노동관서의 장에게 제출하여야 한다. 다만, 사업장 부속기관의 경우에는 측정기관으로 지정을 받고자 하는 사업장의 소재지를 관할하는 지방노동관서의 장에게 제출하여야 한다. <개정 92. 3. 21, 94. 3. 29, 95. 11. 23, 97. 10. 16>

1. 정관
2. 정관에 갈음할 수 있는 서류(법인이 아닌 경우에 한한다)
3. 법인등기부등본
4. 법인등기부등본에 갈음할 수 있는 서류(법인이 아닌 경우에 한한다)
5. 별표 12의 규정에 의한 인력기준에 해당하는 자의 자격과 채용을 증명할 수 있는 자격증·경력증명서 및 재직증명서 등의 서류 <개정 2000.

9. 28>

6. 건물임대차계약서 사본 기타 사무실의 보유를 증명할 수 있는 서류와 시설·장비명세서

<개정 2000. 9. 28>

7. 최초 1년간의 측정사업계획서(사업장부속기관의 경우에는 측정대상사업장의 명단 및 최종작업환경측정결과서 사본)

8. 삭제 <95. 11. 23>

- ② 제18조제2항 내지 제5항의 규정은 지정측정기관에 대한 지정서의 교부·지정받은 사항의 변경·지정서의 반납등에 관하여 이를 준용한다.

<개정 95. 11. 23>

- ③ 지정측정기관의 수담당지역 기타 필요한 사항은 노동부장관이 따로 정한다. <신설 92. 3. 21>

제97조의2 (지정측정기관 등의 정도관리) 작업환경측정을 실시하는 기관은 노동부장관이 고시하는 바에 의하여 정도관리를 받아야 한다. <본조신설 92. 3. 21>

제97조의3 (유해인자별·업종별 작업환경 전문 연구기관의 지정)

- ① 노동부장관은 작업장의 유해인자로 인한 근로자의 건강보호 및 작업환경관리방법등에 관한 전문연구를 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 유해인자별·업종별 작업환경전문연구기관을 지정하여 예산의 범위안에서 필요한 지원을 할 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 의한 유해인자별·업종별 작업환경전문연구기관의 지정기준등에 관하여 필요한 사항은 노동부장관이 정한다.

<전문개정 94. 3. 29, 본조개정 97. 10. 16>

7. 건강진단 및 특수건강진단

<산업안전보건법> 제43조 제1항 (건강진단)

- ① 사업주는 정기적으로 근로자에 대한 건강진단을 실시하여야한다. 근로자를 채용할 때에도 또한 같다. 이 경우 근로자대표의 요구가 있을 때에는 건강진단

에 근로자대표를 임회시켜야 한다.

- ② 근로자는 사업주가 실시하는 제1항의 규정에 의한 건강진단을 받아야 한다. 다만, 사업주가 지정한 의사(치과의사 포함)의 건강진단을 희망하지 아니하는 경우에 있어서는 다른 의사에 의하여 건강진단에 상당하는 건강진단을 받아 그 결과를 증명하는 서류를 사업주에게 제출할 수 있다.
- ③ 사업주는 제1항의 규정에 의한 건강진단(채용시의 건강진단을 제외한다)을 실시한 때에는 그 결과를 지체 없이 근로자에게 통보하고 노동부장관에게 보고하여야 한다.
- ④ 노동부장관은 근로자의 건강을 보호하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 사업주에 대하여 특정 근로자에 대한 임시건강진단의 실시 기타 필요한 사항을 명할 수 있다.
- ⑤ 사업주는 제1항 및 제4항 또는 다른 법령의 규정에 의한 건강진단결과 근로자의 건강을 유지하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 작업장소의 변경, 작업의 전환, 근로시간의 단축 및 작업환경측정의 실시, 시설·설비의 설치 또는 개선 기타 적절한 조치를 하여야 한다.
- ⑥ 사업주는 산업안전보건위원회 또는 근로자대표의 요구가 있을 때에는 직접 또는 건강진단을 실시한 기관으로 하여금 건강진단결과에 대한 설명을 하여야 한다. 다만, 본인의 동의 없이는 개별 근로자의 건강진단 결과를 공개하여서는 아니 된다.

제68조 (벌칙) 다음 각호에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처한다.

<노동부고시 제97-63호> (근로자 건강진단 실시기준)

<노동부예규 제360호> (근로자 건강진단 관리규정)

<산업안전보건법시행규칙>제98조 (정의) 이 장에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

<개정 92. 3. 21, 94. 3. 29, 95. 11. 23, 97. 10. 16>

- 1. 채용시 건강진단 이라 함은 법 제43조제1항의 규정에 의하여 근로자를 신규로 채용하는 때에 사업주가 실시하는 건강진단을 말한다.
- 2. 일반건강진단 이라 함은 법 제43조제1항의 규정에 의하여 상시 사용하

는 근로자에 대하여 주기적으로 실시하는 건강진단을 말한다. <개정 99. 8. 28>

3. 특수건강진단 이라 함은 다음 가목 내지 자목의 1에 해당하는 유해인자(이하 특수건강진단대상유해인자 라 한다)와 관련된 업무(이하 특수건강진단대상업무라한다)에 종사하는 근로자와 차목에 해당하는 근로자에 대하여 사업주가 실시하는 건강진단을 말한다. <개정 99. 8. 28>

가. 보건규칙 제6조제1항 각호의 규정에 의한 소음발생 장소에서 행하는 업무

나. 보건규칙 제33조제2호 및 제3호의 규정에 의한 분진작업 또는 특정분진작업(면분진작업을 포함한다) <개정 99. 8. 28>

다. 보건규칙 제51조제5호의 규정에 의한 연업무

라. 보건규칙 제96조제5호의 규정에 의한 4알킬연등업무

마. 보건규칙 제117조제6호의 규정에 의한 유기용제 (2-브로모프로판을 포함한다)업무

바. 보건규칙 제148조제1호의 규정에 의한 특정화학물질등 취급업무

사. 제93조제1항제9호의 규정에 의한 코우크스 제조업무 <개정 99. 8. 28>

아. 보건규칙 제213조제1호의 규정에 의한 고압실내작업, 동조제2호의 규정에 의한 잠수작업 기타 이상기압하에서의 업무

자. 기타 유해광선, 강렬한 진동 등이 발생하는 장소에서 행하는 작업 등 인체에 해로운 업무

차. 근로자건강진단 실시결과 직업병 유소견자로 판정받은 후1 작업전환을 하거나 작업장소를 변경하고 직업병 유소견판정의 원인이 된 유해인자에 대한 건강진단이 필요하다는 의사의 소견이 있는 근로자

4. 배치전건강진단 이라 함은 근로1자의 신규채용 또는 작업부서의 전환으로 특수건강진단 대상업무에 종사할 근로자에 대하여 사업주가 실시하는 건강진단을 말한다.

<신설 99. 8. 28>

5. 수시건강진단 이라 함은 특수건강진단대상업무로 인하여 해당 유해

인자에 의한 직업성천식·직업성피부염 기타 건강장해를 의심하게 하는 증상을 보이거나 의학적 소견이 있는 근로자에 대하여 사업주가 실시하는 건강진단을 말한다. <신설 99. 8. 28>

6. 임시건강진단 이라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 경우에 특수건강진단 대상유해인자 기타 유해인자에 의한 중독의 여부, 질병의 이환여부 또는 질병의 발생원인등을 확인하기 위하여 법 제43조제4항의 규정에 의한 지방노동관서의 장의 명령에 따라 사업주가 실시하는 건강진단을 말한다. <개정 99. 8. 28>

가. 동일 부서에 근무하는 근로자 또는 동일한 유해인자에 노출되는 근로자에게 유사한 질병의 자각 및 타각증상이 발생한 경우
나. 직업병유소견자가 발생하거나 다수 발생할 우려가 1있는 경우
다. 기타 지방노동관서의 장이 필요하다고 판단하는 경우

제98조 제2항 (건강진단의 실시)

- ① 사업주는 법 제43조의 규정에 의하여 건강진단의 실시시기 및 대상을 기준으로 채용시 건강진단·일반건강진단·특수건강진단·배치전건강진단·수시건강진단 및 임시건강진단을 실시하여야 한다.

<개정 99. 8. 28>

- ② 사업주는 근로자의 건강진단이 1원활히 실시될 수 있도록 적극 노력하여야 하며, 근로자는 사업주가 실시하는 건강진단 및 의학적 조치에 적극 협조하여야 한다.

<본조신설 97. 10. 16>

제3항 (건강진단의 실시기관 등)

- ① 사업주는 제98조의 규정에 의한 특수건강진단·배치전건강진단 및 수시건강진단을 지방노동관서의 장이 지정하는 의료기관(이하 특수건강진단기관 이라 한다)에서 실시하여야 한다.
- ② 사업주는 채용시건강진단 및 일반건강진단을 특수건강진단기관 또는 국민건강보험법에 의한 건강진단을 실시하는 기관(이하 건강진단기관 이라 한다)에서 실시하여야 한다.<본조신설 97. 10. 16, 본조개정 99. 8. 28, 2000. 9. 28>

제99조 (건강진단의 실시시기 등)

- ① 사업주는 근로자를 채용하는 때에는 작업에 배치하기 전에 채용시건강진단을 실시하여야 한다. 다만, 다른 사업장에서 당해 연도 중에 채용시건강진단 또는 일반건강진단을 받았거나 채용시건강진단의 제1차 건강진단 검사항목(이하 검사항목 이라 한다)을 모두 포함하는 특수건강진단·배치전건강진단·수시건강진단 또는 임시건강진단을 받아 건강진단결과를 기재한 서류(이하 건강진단개입표 라 한다) 또는 그 사본을 제출한 근로자에 대하여는 채용시건강진단을 실시하지 아니할 수 있다. <개정 99. 8. 28>
- ② 사업주는 상시 사용하는 근로자중 사무직에 종사하는 근로자에 대하여는 2년에 1회 이상, 기타 근로자에 대하여는 1년에 1회 이상 일반건강진단을 실시 하여야 하며, 채용시 건강진단을 받은 근로자에 대하여는 당해 연도의 일반건강진단을 실시하지 아니할 수 있다. 이 경우 "사무직에 종사하는 근로자"라 함은 공장 또는 공사현장과 동일한 구내에 있지 아니한 사무실에서 서무·인사·경리·판매·설계 등 사무업무(판매업무 등에 직접 종사하는 근로자를 제외한다)에 종사하는 근로자를 말한다. <개정 97. 10. 16>
- ③ 사업주는 특수건강진단대상업무 중 제98조제3호다목 내지 사목의 1에 해당하는 업무에 종사하는 근로자에 대하여는 다음 각호의 구분에 따라 특수건강 진단을 실시하여야 한다. <개정 99. 8. 28>
 1. N,N-디메틸포름아미드 : 배치후 1월 이내에 실시하고 그후 6월에 1회 이상 주기적으로 실시할 것
 2. 벤젠 : 배치후 2월 이내에 실시하고 그후 6월에 1회 이상 주기적으로 실시할 것
 3. 사염화탄소·1,1,2,2-테트라클로로에탄·염화비닐 및 아크릴로니트릴 : 배치 후 3월 이내에 실시하고 그후 6월에 1회 이상 주기적으로 실시할 것
 4. 석면 : 배치후 1년에 1회 이상 주기적으로 실시할 것
 5. 제1호 내지 제4호외의 유해물질 : 배치후 6월 이내에 실시하고 그후 1년에 1회 이상 주기적으로 실시할 것
- ④ 사업주는 특수건강진단대상업무 중 제98조제3호가목·나목·아목 및 자목에 해당하는 업무에 종사하는 근로자에 대하여는 다음 각호의 구분에 따라 특수건강진단을 실시하여야 한다. <개정 99. 8. 28>
 1. 가목 및 나목(면분진이 비산되는 업무를 제외한다)에 해당하는 업무 : 배치 후 1년 이내에 실시하고 그후 2년에 1회 이상 주기적으로 실시할 것

2. 아목·자목에 해당하는 업무 및 면분진이 비산되는 업무 : 배치후 6월 이내에 실시하고 그후 1년에 1회 이상 주기적으로 실시할 것

⑤ 사업주는 제98조제3호차목에 해당하는 근로자에 대하여는 직업병 유소견자 발생의 원인이 된 유해인자에 대하여 당해 근로자를 진단한 의사가 필요하다고 인정하는 시기에 특수건강진단을 실시하여야 한다. <개정 99. 8. 28>

⑥ 사업주는 특수건강진단대상업무에 근로자를 배치하고자 하는 때에는 당해 작업에 배치하기 전에 배치전건강진단을 실시하여야 한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 배치전 건강진단을 실시하지 아니할 수 있다. <신설 99. 8. 28>

1. 다른 사업장에서 당해 유해인자에 대한 배치전건강진단을 받았거나 배치전 건강진단의 필수검사항목을 모두 포함하는 특수건강진단·수시건강진단 또는 임시건강진단을 받고 6월이 경과하지 아니한 근로자로서 건강진단개입표 또는 그 사본을 제출한 근로자
2. 당해 사업장에서 당해 유해인자에 대한 배치전건강진단을 받았거나 배치 건강진단의 필수검사항목을 모두 포함하는 특수건강진단·수시건강진단 또는 임시건강진단을 받고 6월이 경과하지 아니한 근로자

⑦ 사업주는 특수건강진단대상업무에 종사하는 근로자가 특수건강진단대상 유해 인자에 의한 직업성천식·직업성피부염 기타 건강장해를 의심하게 하는 증상을 보이거나 의학적 소견이 있는 경우 당해 근로자의 신속한 건강관리를 위하여 노동부장관이 정하는 바에 따라 수시 건강진단을 실시하여야 한다. <신설 99. 8. 28>

⑧ 다음 각호의 1에 해당하는 법령의 규정에 의하여 건강진단을 실시한 사업주는 그 근로자에 대하여 이 규칙에 의한 일반건강진단을 실시한 것으로 본다.

<개정 92. 3. 21, 95. 11. 23>

1. 국민건강보험법<개정 99. 8. 28, 2000. 9. 28>
2. 항공법
3. <삭제 2000. 9. 28>
4. 식품위생법(식품접객업에 한한다)
5. <삭제 2000. 9. 28>

⑨ 제6항의 규정에 의한 경우 외에 다른 법령의 규정에 의하여 같은 항목의 건강진단을 실시한 경우에는 당해 항목에 한하여 이 규칙에 의한 검사를 생략할 수 있다. <신설 92. 3. 21, 97. 10. 16>

제99조의 2 (건강진단 실시주기의 일시단축)

- 사업주는 법 제42조의 규정에 의한 사업장의 작업환경측정결과 또는 특수건강진단 실시결과에 따라 다음 각호의 1에 해당하는 근로자에 대하여는 제99조제3항 및 제4항의 규정에 불구하고 다음 회에 한하여 관련 유해인자별로 특수건강 진단 주기를 2분의 1로 단축하여야 한다.

<신설 99. 8. 28>

1. 작업환경을 측정한 결과 노출기준 이상인 작업공정에서 당해 유해인자에 노출되는 모든 근로자
2. 특수건강진단·수시건강진단 또는 임시건강진단을 실시한 결과 직업병 유소견자가 발견된 작업공정에서 당해 유해인자에 노출되는 모든 근로자

제99조의 4 (건강진단 실시시기의 명시)

제99조제2항 내지 제4항의 규정에 의하여 일반건강진단 또는 특수건강진단을 실시하여야 할 사업주는 건강진단실시 시기를 안전보건관리규정 또는 취업규칙에 명시하는 등 일반건강진단 또는 특수건강진단이 정기적으로 실시되도록 노력하여야 한다. <본조신설 92. 3. 21, 개정 99. 8. 28>

제100조 (검사항목 및 실시방법)

① 채용시 건강진단의 제1차 검사항목은 다음 각호와 같다.

1. 과거병력, 작업경력 및 자각·타각증상(시진·촉진·청진 및 문진)
2. 혈압·요당·요단백 및 빈혈검사
3. 체중·시력 및 청력
4. 신장·색신 및 혈액형
5. 흉부방사선 <개정 99. 8. 28>
6. 혈청 자오·티 및 자·파·티, 총콜레스테롤
7. 치과검사(결손치·치주질환 및 치아우식증)

② 일반건강진단의 제1차 검사항목은 다음 각호와 같다.

1. 과거병력, 작업경력 및 자각·타각증상(시진·촉진·청진 및 문진)
2. 혈압·혈당·요당·요단백 및 빈혈검사
3. 체중·시력 및 청력
4. 흉부방사선 <개정 99. 8. 28>
5. 혈청 자오·티 및 자·파·티, 감마 자·티·피 및 총콜레스테롤

- ③ 제2항의 규정에 의한 제1차 검사항목중 혈당·총콜레스테롤 및 감마 자·타·피는 노동부장관이 따로 정하는 근로자에 대하여 실시한다.
 - ④ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 검사결과 질병의 확진이 곤란한 경우에는 제2차 건강진단을 받아야 하며, 제2차 건강진단의 범위·검사항목·방법 및 시기 등은 노동부장관이 따로 정한다.
 - ⑤ 특수건강진단·배치전건강진단 및 수시건강진단의검사항목은필수검사항목과선택검사항목으로 구분하며, 각 세부검사항목은 별표 13과 같다. <개정 99. 8. 28>
 - ⑥ 제5항의 규정에 의한 필수검사항목은 특수건강진단·배치전건강진단 및 수시건강진단의 대상이 되는 근로자 모두에 대하여 실시한다. <신설 99. 8. 28>
 - ⑦ 제5항의 규정에 의한 선택검사항목은 필수검사항목에 대한 검사결과 건강수준의 평가가 곤란한 자에 대하여 실시하되, 당해 유해인자에 대한 근로자의 노출정도·과거 병력 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 선택검사항목의 일부 또는 전부를 필수검사항목 검사시에 추가하여 실시할 수 있다. <신설 99. 8. 28>
 - ⑧ 임시건강진단의 검사항목은 별표 13의 규정에 의한 특수건강진단의 검사항목중 그 전부 또는 일부와 건강진단 담당의사가 필요하다고 인정하는 검사항목으로 한다.
- <개정 97. 10. 16, 99. 8. 28>
- ⑨ 건강진단의 검사방법 기타 필요한 사항은 노동부장관이 따로 정한다.<전문개정 92. 3. 21>

제101조 (건강진단 비용) 법 제43조제7항의 규정에 의한 건강진단의 검진비용은 국민건강보험법에서 정한 기준에 따른다. <개정 95. 11. 23, 97. 10. 16, 2000. 9. 28>

제102조 (특수건강진단기관의 지정요건) 특수건강진단기관의 지정 요건은 의료법에 의한 의료기관으로서 별표 14의 규정에 의한 인력·시설 및 장비를 갖춘자로 한다.

<개정 97. 10. 16, 99. 8. 28>

제103조 (지정의 신청)

- ① 제102조의 규정에 의하여 특수건강진단기관으로 지정을 받고자 하는 자는 별지제4호 서식의 건강진단기관지정신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 관할지방노동관서의 장에게 제출하여야 한다. <개정 92. 3. 21, 95. 11. 23, 97. 10. 16, 99. 8. 28>
- 1 .<삭제 2000. 9. 28>

2. 내지 4. 삭제 <95. 11. 23>

5. 별표 14의 규정에 의한 인력기준에 해당하는 자의 자격과 채용을 증명할 수 있는 자격증·경력증명서 및 재직증명서 등의 서류 <개정 2000. 9. 28>

6. 건물임대차계약서 사본 기타 사무실의 보유를 증명할 수 있는 서류와 시설·장비명세서

7. 최초 1년간 건강진단사업계획서

8. 제103조의2의 정도관리결과를 증명하는 서류(최근 1년 이내의 것에 한한다)

<신설 99. 8. 28>

② 지방노동관서의 장은 제1항의 규정에 의한 지정신청을 받아 특수건강진단기관을 지정하는 경우에는 의사 1인당 연간 특수건강진단실시 연인원이 1만인을 초과하지 아니하도록 하여야 한다. <신설 97. 10. 16>

③ 제18조제2항 내지 제5항의 규정은 특수건강진단기관에 대한 지정서의 교부·지정받은 사항의 변경·지정서의 반납등에 관하여 이를 준용한다. <개정 95. 11. 23, 99. 8. 28>

④ 특수건강진단기관의 지정방법·관할지역등 기타 특수건강진단기관의 지정·관리에 필요한 사항은 노동부장관이 따로 정한다. <개정 95. 11. 23, 99. 8. 28>

제103조의 2 (특수건강진단기관의 정도관리) 특수건강진단기관은 노동부장관이 고시하는 바에 의하여 정도관리를 받아야 한다.

<본조신설 92. 3. 21, 개정 99. 8. 28>

제103조의 3 (유해인자별 특수검진 전문연구기관의 지정)

① 노동부장관은 작업장의 유해인자에 관한 전문연구를 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 유해인자별 특수검진전문연구기관을 지정하여 예산의 범위안에서 필요한 지원을 할 수 있다.

② 노동부장관은 제1항의 규정에 의한 지원업무등을 공단으로 하여금 대행하게 할 수 있다. <신설 95. 11. 23>

③ 제1항의 규정에 의한 유해인자별 특수검진전문연구기관의 지정기준등에 관하여 필요한 사항은 노동부장관이 정한다. <본조신설 94. 3. 29>

제105조 (건강진단 결과의 보고 등)

- ① 건강진단기관이 건강진단을 실시한 때에는 그 결과를 노동부장관이 정하는 건강진단 개인표에 기록하고, 건강진단 실시일 부터 30일 이내에 이를 사업주에게 송부하여야 한다. 이 경우 건강진단기관이 실시한 건강진단이 특수건강진단·배치전건강진단·수시건강진단 또는 임시건강진단인 경우에는 건강진단개인표 전산입력자료를, 일반 건강진단인 경우에는 별지 제22호(1)서식의 일반건강진단결과표 또는 그 전산입력자료를 노동부장관이 정하는 바에 의하여 공단에 송부하여야 한다. <개정 99. 8. 28>
- ② 사업주는 제1항의 규정에 의한 건강진단개인표를 송부받은 때에는 지체없이 근로자에게 이를 교부하고, 근로자의 건강을 유지하기 위하여 필요하다고 인정한 때에는 추적검사를 하거나 보호구를 착용하도록 하는 등 법 제43조제5항의 규정에 의한 조치를 하여야 한다. 다만, 채용시 건강진단의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 99. 8. 28>
- ③ 상시근로자 5인 이상을 사용하는 사업주는 다음 각호의 경우에는 법 제43조 제3항의 규정에 의하여 지체없이 별지 제22호(2)서식의 특수배치전·수시·임시건강진단결과표를 작성하여 관할지방노동관서의 장에게 보고하여야 한다. 다만, 배치전건강진단을 실시한 후 건강진단개인표를 송부받거나 배치전건강진단 결과를 증명하는 서류를 제출받은 경우에는 특수건강진단 실시결과보고서에 보고할 수 있다. <개정 99. 8. 28, 2000. 9. 28> <단서신설 2000. 9. 28>
 1. 특수건강진단·배치전건강진단·수시건강진단·임시건강진단을 실시한 후 제1항의 규정에 의한 건강진단개인표를 송부받은 경우
 2. 법 제43조제2항 단서의 규정에 의하여 특수건강진단·배치전건강진단 또는 수시건강진단 결과를 증명하는 서류를 근로자로부터 제출 받은 경우
- ④ 건강진단기관은 건강진단실시결과 질병유소견자가 발견된 경우에는 당해 근로자에 대하여 건강진단실시일부터 30일 이내에 의학적소견 및 이에 필요한 사후관리 내용과 업무수행의 적합여부(특수건강진단기관인 경우에 한한다)를 설명하고 건강진단개인표를 직접 교부하여야 한다. 다만, 당해 근로자가 소속한 사업장의 의사인 보건관리자에게 이를 설명하고 건강진단개인표를 전달한 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 99. 8. 28, 2000. 9. 28>
- ⑤ 지방노동관서의 장은 근로자의 건강을 유지하기 위하여 필요하다고 인정하는 사업장의 경우 당해 사업주에 대하여 별지 제22호(1)서식의 일반건강진단결과표를 제출하게 할 수 있다. <전문개정 97. 10. 16>

제106조 (건강진단 심의회)

- ① 노동부장관은 제100조의 규정에 의한 검사항목, 방법 기타 건강진단에 관한 전문가의 의견을 듣기 위하여 산업보건에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 20인이내로 근로자건강진단심의회를 구성·운영할 수 있다. <개정 92. 3. 21, 95. 11. 23>
- ② 제1항의 규정에 의한 근로자건강진단심의회 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자 중에서 노동부장관이 위촉 또는 지정하는 자로 한다. <개정 97. 10. 16>
 1. 건강진단·산업위생 등 산업보건 관련기관의 전문가
 2. 대학이상의 학교에서 산업보건 관련학과의 부교수이상인 자
 3. 노동부 및 기타 관계부처의 산업보건 관련업무를 담당하고 있는 4급 이상 공무원
 4. 기타 산업보건에 관한 학식과 경험이 풍부한 자
- ③ 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만, 공무원 또는 공단 직원이 위원인 경우에는 당해 업무에 재직하는 기간으로 한다. <신설 97. 10. 16>
- ④ 제1항의 규정에 의한 근로자건강진단심의회 구성·기능 및 운영등에 관하여 필요한 사항은 노동부장관이 따로 정한다. <개정 95. 11. 23>

제107조(건강진단결과의 보존) 사업주는 제105조제2항의 규정에 의하여 송부받은 건강진단개입표, 동조제3항의 규정에 의하여 작성한 건강진단결과표 및 법 제43조제2항 단서의 규정에 의하여 근로자가 제출한 건강진단결과를 증명하는 서류(이들 자료가 전산입력된 경우에는 그 전산입력된 자료를 말한다)를 5년간 보존하여야 한다. 다만, 노동부장관이 고시하는 발암성확인물질을 취급하는 근로자에 대한 건강진단결과서류 또는 전산입력자료는 30년간 보존하여야 한다. <개정 95. 11. 23, 97. 10. 16>

제107조 (건강진단 결과의 보존)

- ① 사업주 또는 근로자대표가 법 제43조의2제2항의 규정에 의하여 역학조사의 실시를 요청하는 때에는 산업안전보건위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. 다만, 산업안전보건위원회가 설치되어 있지 아니한 사업장의 경우에 사업주가 요청하는 때에는 근로자대표의 동의를, 근로자대표가 요청하는 때에는 사업주의 동의를 얻어야 한다.
- ② 공단은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 역학조사를 실시할 수 있다.
 1. 작업환경측정 또는 건강진단으로 원인이 규명되지 아니하는 건강장해가 발생한 경우
 2. 노출기준 이하에 있는 작업장 근로자에게 건강장해가 발생한 경우

3. 복합적인 유해인자에 의하여 건강장해가 발생한 것으로 인정되는 경우
 4. 사회적으로 물의를 일으키는 유해요인이 발견되어 직업병으로 의심되는 질환과 그 유해요인과의 인 과관계 규명이 필요한 경우
 5. 직업병발생의 예측 또는 감시 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우
 6. 제1항 단서의 규정에 의한 동의를 얻지 못하여 사업주 또는 근로자대표 중 일방이 요청하는 경우로서 지방노동관서의 장이 역학조사의 필요성을 인정하는 경우
 7. 기타 지방노동관서의 장의 요청이 있는 경우
- ③ 공단은 역학조사의 실시를 요청받은 때에는 예산의 범위안에서 역학조사를 실시할 수 있으며 역학조사 실시 5일전까지는 역학조사를 요청한 자에게 역학조사의 기간·대상·방법 등 역학조사계획을 통보하여야 한다.
 - ④ 공단은 근로자대표의 요구가 있는 때에는 역학조사시 근로자대표를 입회시켜야 한다.
 - ⑤ 공단은 역학조사를 마친 경우에는 마친 날부터 30일 이내에 역학조사를 요청한 자에게 그 결과를 통보하여야 한다. <본조신설 99. 8. 28>

참 고 문 헌

- 감사원·대한상공회의소 (1999). 규제개혁 체감실태와 개선과제.
- 국무조정실 (1998). 규제개혁추진 종합지침.
- 국무조정실 (1999). 현장중심의 규제개혁 추진방안.
- 규제개혁위원회 (1998). 규제개혁영향분석 요령.
- 규제개혁위원회 (1999a). 규제영향분석 사례연구.
- 규제개혁위원회 (1999b). 규제개혁백서.
- 규제개혁위원회 (2000). 규제개혁백서.
- 규제연구회 (1998). 규제개혁의 비전과 전략.
- 김종석 외 (1999). 규제개혁 추진체계 개선 및 규제개혁의 발전방향. 홍익대학교 경영연구소.
- 김태윤 (1999a). 규제영향분석을 위한 비용·편익분석기법. KIPA연구보고서 98-19.
- 김태윤 (1999b). 규제대안 개발연구. 한국행정연구원.
- 김태윤 (1999c). 우리나라 규제영향분석 발전방안. 한국행정연구원.
- 박경효·정윤수·최근희 (1998). 다조직적 구조하에서의 핵심적 집행문제: 국가 GIS 정책의 사례. 한국행정학보 32(2): 1-18.
- 박경효외 (2000). 규제 순응에 대한 체계적 접근에 관한 연구. 한국정책학회.
- 박호숙 (2000). 정책불응(policy noncompliance)의 요인과 대응전략: 정책집행자의 불응을 중심으로. 정책분석평가학회보 10(1): 67-86.
- 사공영호·하혜수·권해수 (2000). 규제개혁의 성과 평가: 김대중 정부 2년을 중심으로. 한국사회와 행정연구 11(1): 43-60. 서울행정학회.
- 사공영호 (1997). 부정부패와 정부규제. 「한국행정연구」, 제 5권 4호, 한국행정연구원.
- 사공영호 (1998). 규제완화 제약요인의 해소방안 모색. 한국행정연구원 연구보고서 97-07.
- 서울특별시 (1999). 1999년도 규제개혁백서.
- 소영진 (1994). 정책딜레마와 조직의 대응: 산업안전보건정책을 중심으로. 고려대 박사학위논문.
- 소영진 (1999). 한국의 산업안전보건규제 개선방안 연구. 한국정책학회보 8(2): 183-204.
- 신희권 (1996). 지방정부의 경제적 규제에 대한 규제당사자간의 인식비교. 한국정책학회보 5(2): 113-135.

- 이성우 (1992). 민간주도의 경제사회질서 확립방안. 한국행정연구원 연구보고 92-07.
- 유승민, (1995) 규제개혁의 평가와 과제, 산업조직학회 발표문
- (1997) 규제개혁: 지난10년의 회고와 향후 10년의 과제, 한국개발연구원
- 양준석외(2000) 「OECD규제개혁연구 규제순응과 효율성」 KIEP OECD연구시리즈 01-01
- (1999) 「OECD 규제개혁 국별 검토: 미국, 네델란드, 일본, 멕시코」 KIEP OECD연구시리즈 6
- (2000) 「OECD의 권이행평가 및 향후 과제: 규제개혁, KIEP OECD연구시리즈00-01
- 전경련규제개혁팀 (2000). 정부기능과 중복규제: 실태와 개선과제.
- 최민호 (2000). 지방자치단체의 정책집행과 공무원: 규제완화와 정책집행의 한계. 2000년도 한국정책학회 하계학술대회 논문집.
- 최병선 (1991). 규제행정기관과 행태에 관한 연구. 행정논총 29(1): 38-61. 서울대학교 행정대학원.
- 최병선 (1992). 최근의 환경규제정책수단의 평가. 행정논총 30(2): 177-197. 서울대학교 행정대학원.
- 최병선 (1994). 규제완화의 현황과 과제 행정. 행정논총 32(1): 서울대학교 행정 대학원.
- 최병선 (1997). 우리나라 규제 개혁정책의 핵심과제와 쟁점, 행정논총 35(1): 서울대학교 행정대학원.
- 최병선 (1998). 규제완화의 정치: 사상, 이해관계, 제도의 역학, 행정논총 35(2): 서울대학교 행정대학원.
- 최신용 (1992). 정부규제에 대한 과정론적 접근과 통제방안. 한국행정연구 1(2): 7-69.
- 하병기 외(1999). 규제개혁의 경제효과 분석. 산업연구원 21세기 준비 연구보고서 시리즈 99-07.
- 한국갤럽 (1999). 규제준수율 조사 보고서. 국무조정실.
- 한성대학교 (1999). 규제일몰제 성과확보를 위한 실천수단 개발.
- 한국경제연구원 규제연구센터, 규제연구시리즈(1995~2001)

Anderson, James E. (1979). *Public Policy-Making*. 2nd ed. N.Y.: Holt, Rinehart and Winston. Arrow, kenneth J., Maureen I. Cropper, George C, Eads Robert W, Hahn Lester B, Lave Roger G, Noll Paul R. Portney, Milton Russell, Richard Schmalensee, V. Kerry Smith and Robert N, Stavins 1996, *Benefit-cost analysis in environmental health and safety Regulation A statement of Principles* Washington D.C AEI Press

- Ayres, I. & J. Braithwaite (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.
- Braithwaite, John (1993). Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries. PUMA Occasional Papers, Regulatory Management and Reform Series No.3, OECD.
- Coombs, Fred S. (1981). The Bases of Noncompliance with a Policy. in John G. Grumm & Stephen L. Wasby. eds., *The Analysis of Policy Impact*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Gunningham, N. and Cornwall, A (1994). Legislating the Right to Know, *Environment and Planning Law Journal*, 11(4): 274-288. OECD(2000) 재인용.
- Gunningham, N. and Rees, J (1997). Industry Self-Regulation: an Institutional Perspective, *Law and Policy*, 19(4); OECD(2000), p. 10 에서 재인용.
- Hargrove, Erwin C. (1983). The Search for Implementation Theory. In R. J. Zexhauser & D. Leebaert eds. *What Role of Government?*, 280-294. Durham: Duke Press Policy Studies.
- Mazmanian, Daniel A. & Paul A. Sabatier (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Meier, K. J. & D. R. Morgan (1982). Citizen Compliance with Public Policy: The National Maximum Speed Law. *Western Political Quarterly* 35(2): 258-273.
- OECD (1998). The Preliminary Report on the State of Regulatory Compliance (The PUMA Regulatory Quality Review: Review of Japan and Mexico, PUMA/REG(98).
- OECD (1999). The State of Regulatory Compliance: Supporting aterials. PUMA/REG(99)/ANN.

Putnam, Robert D., with Robert Leonardi & Raffaella Y. Nanetti (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rodger, Harrel R. & Charles S. Bullock (1979). *Coersion to Compliance*. Lexington, Mass.: Lexington Books.

Tsutsumi, Rie (1999). *The Nature of Voluntary Agreements in Japan*, CAVA Working Paper No: 99/10/8; OECD(2000), p. 13에서 재인용.

Van Meter, Donald S. & Carl E. Van Horn (1975). The Policy Implementation Process. *Administration and Society* 6: 445-488.

본 연구보고서에 기재된 내용은 연구책임자의
개인적 견해이며, 우리 연구원의 공식견해
가 아님을 알려드립니다.

산업안전보건연구원장

5인 미만 사업장의 규제순응 실태조사에 관한 연구

(일반분야-보고서 연구원 2002-65-452)

발 행 일 : 2002년 10월 31일
발 행 인 : 산업안전보건연구원 원장 정 호 근
연구책임자 : 안전경영정책연구실 이경용
발 행 처 : 한국산업안전공단 산업안전보건연구원
주 소 : 인천광역시 부평구 구산동 34-4
전 화 : (032) 5100-909
F A X : (032) 5180-867
