

규제연구 제21권 제2호 2012년 12월

규제강도에 관한 시론적 연구

-신고규제에 대한 적용을 사례로-

김태훈* · 이수아**

본 연구는 규제강도의 분석적 정의를 행위완결의 불확실성과 준수부담 및 처벌 강도의 종합적 수준이라고 제시하고, 그 정의의 타당성을 신고규제에 대한 분석을 통하여 확인하고자 하였다.

규제강도의 분석적 정의에 입각하여 신고규제를 분석한 결과의 주요 사항은 다음과 같다. 첫째, 진정한 의미의 신고의 비중이 20%에 불과하였다. 즉, 현재 신고의무로 등록된 규제의 20% 정도만이 규제강도의 측면에서 실질적인 신고제도로 볼 수 있다는 것이다. 둘째, 신고수리의 불확실성의 차원에서 보았을 때, 신고수리가 불확실한 경우가 그렇지 않은 경우의 2배에 달한다. 즉, 명칭만 신고일 뿐 사실상의 허가·인가·면허제도로 운영되는 실태가 팽배하다는 것이다. 셋째, 신고제도의 본질적 속성에 부합하지 않는 강한 처벌도 상당수 발견된다. 처벌이 불필요하게 강하면 부정비리와 고압적인 행정의 악순환이 야기된다는 측면에서 불필요하게 강한 처벌은 바람직하지 못하다. 넷째, 신고소요부담이 높은 것으로 나타나는 경우가 전체의 30%를 상회하고 있어, 현행 신고제도가 불필요한 부담을 민간에게 전가하고 있음도 명백하게 드러났다.

본 연구는 이론적 전개과정의 부산물로서 우리나라의 현행 신고제도의 대부분이 신고라기보다는 상대적으로 고강도인 사실상의 허가·인가·면허이며, 다른 일부 역시 신고에 어울리지 않는 규제강도를 갖고 있음을 보였다. 이를 통해, 국민들의 규제개혁에 대한 실제 체감도가 왜 낮은지에 대한 답을 어느 정도 제시했을 것이라 기대한다.

핵심용어: 규제강도, 정책강도, 신고, 규제개혁, 규제개혁체감

* 한양대 행정학과 교수, 서울시 성동구 왕십리로 222(tykiim@gmail.com)

** 한양대 행정학과 박사과정, 서울시 성동구 왕십리로 222(sua8873@naver.com)

*** 본 연구의 기획단계에서 문헌조사와 법령탐색에 수고해주신 안영찬선생(한양대 행정학과 박사과정)에게 감사드린다.

접수일: 12/11, 게재확정일: 12/24

I. 서론 : 연구의 필요성 및 의의

규제정책설계에 있어서 핵심적인 요소 중의 하나는 규제의 강도를 어떤 수준으로 결정할 것인가일 것이다. 규제정책의 맥락에서 일차원적 정책공간은 규제강도의 최저점과 최고점 사이를 잇는 무수히 많은 점들로 이루어진 직선으로 볼 수 있는데(김두래, 2007:98), 규제강도를 조절하는 것은 규제의 효과 창달과 부작용 최소화를 위해서는 매우 중요한 것이다(박경진·박명섭, 2011:57). 이러한 맥락에서 정부개입의 정도나 정책의 강도로서 규제강도의 완화를 규제개혁 정책성과의 주요한 변수로 보는 경향이 나타나고 있다(김재홍, 2002; 김두래, 2007; 박경진·박명섭, 2011). 그러나 규제강도에 대한 일반적인 언급과 상식적인 개념은 있으나, 이에 대한 연역적인 정의를 찾아보기 어려우며, 분석적인 접근도 마찬가지로 미흡하다.

규제강도의 완화로써 규제개혁 성과의 대표적인 사례로 거론되어 왔던 것이 ‘신고화’이다. 그동안 우리나라에서 추진해 왔던 규제완화 내지는 규제개혁과정에서 가장 흔하게 볼 수 있었던 현상이 허가, 인가, 승인 등을 신고로 전환하는 것이었다(법제처, 2006:3). 일례로 산업을 강력하게 압박하고 있던 규제들 중 다수가 신고제로 전환되었다는 차원에서 이와 같은 사실을 규제완화가 활발히 일어났음을 뒷받침하는 자료로 보기도 한다(김재홍, 2002:122-123). 그러나 실질적으로는 여전히 허가나 등록 수준의 강도를 갖고 있는 규제들이 명목상 신고로 등록되어 있다는 지적이 있곤 하였다.¹⁾ 같은 맥락에서 대다수의 행정법 문헌에 따르면 ‘수리를 요하는 신고’의 정확한 범위 선정이나 규정이 미흡하다는 것이 지적되고 있다(박균성, 1999; 홍정선, 2001; 김준권, 2002; 김세규, 2003; 김명길, 2006; 장태주, 2008; 정하중, 2008; 최정일, 2010).

이러한 맥락에서 본 연구의 목적은 규제강도의 분석적 정의를 개발하고 그 타당성을 신

1) 이러한 맥락에서 보면, 주로 정부 측에서 제기해왔던 소위 규제의 체감도가 낮다는 의문도 사실은 간단하게 답할 수 있는 문제일 것이다. 즉 내용 없는 형식에 대한 국민들의 비판인 것이다.

고규제 사례를 통하여 확인하는 것이다. 이를 위하여 본 연구에서는 규제강도에 대한 분석적인 정의를 제시하고 이를 우리나라의 신고제도에 적용하여 규제강도의 측면에서 신고제도를 8가지 유형으로 분류한다²⁾. 이 분류개념에 따라 현재 규제개혁위원회에 등록되어 있는 신고의무 규제 전수를 분석하여 각각의 유형을 확인해보고자 한다. 그 결과 진정한 의미의 신고가 아닌 유사(명칭만) 신고인 신고제도들이 체계적으로 확인된다면, 규제강도에 대한 보다 분석적인 접근이 가능하도록 하는 이론적인 기여를 할 수 있을 것으로 기대한다. 또한 향후에 국민들이 체감할 수 있는 보다 실질적인 규제개혁을 추진하는데 있어 하나의 판단기준을 제시하는 실무적 성과도 기대할 수 있다고 본다.

II. 이론 검토 : 신고와 규제강도

1. 신고

(1) 신고의 개념과 유형

신고는 사인이 공법적 효과의 발생을 목적으로 행정주체에 대하여 일정한 사실을 알리는 행위로서 행정청에 의한 실질적 심사가 요구되지 아니하는 행위(홍정선, 2:187; 행정안전부, 2008:48), 사인의 행정청에 대한 일정한 사실·관념의 통지로 공법적 효과가 발생하는 행위(천병태·김명길, 2005:101; 김동희, 2005:121; 김명길, 2006: 470; 김세규, 2003:54), 일정한 사항 내지 사실을 행정청에 알리는 행위(최계영, 2009:167), 행정청에 대하여 보통 문서로써 행하는 요식적·명시적 통지(김중권, 2002:26), 특정의 사실 또는 법률관계의 존부에 관하여 행정기관에 이를 알리는 행위(정태용, 2000:202) 등으로 정의되고 있다. 신고의 개념과 유형에 대하여 주로 논의하고 있는 행정법문헌들을 중심으로 신고에 대한 일반적인 문헌의 경향을 살펴보고자 한다.

신고의 유형과 관련된 선행연구들을 살펴보면, 박군성(1999)은 신고의 유형을 자기완결적

2) 이러한 유형 분류는 동일한 신고규제라 하더라도 그 규제강도의 차원에서 상당한 변이가 있고 일부는 뚜렷한 차별성이 있음을 나타내기 위한 것이며, 각각의 유형의 강도 수준을 확인하기 위함은 아니다. 따라서 8가지 유형 중 몇 가지는 그 강도의 차이가 명료하지만 강도의 차이를 비교하기 어려운 몇몇 유형도 있다.

신고와 수리를 요하는 신고로 구분하고 있으며, 수리를 요하는 신고는 신고가 아니라 실질적으로는 등록 또는 허가로 보고 있다. 김중권(2002)과 장태주(2008)도 신고를 자기완결적 신고와 수리를 요하는 신고로 구분하고, 신고의 유형 중에서 특히 수리를 요하는 신고를 다시(예방적)금지해제적 신고와 정보제공적 신고로 나누어 보았다. 김세규(2003)도 사인의 공법행위의 효과를 기준으로 신고를 자기완결적(자체완성적) 행위와 행위요건적 행위로 나누어 살펴보았다. 행위요건적 행위인 수리를 요하는 신고의 문제점을 해결하기 위해 김세규(2003)는 자기완결적 행위를 행정절차법상의 신고(자체완성적)로 일원화하도록 하며, 수리를 요하는 신고 즉, 행위요건적 행위는 실질적인 의미에 충실할 수 있도록 등록 또는 허가에 편입하여야 할 것을 주장하고 있다. 김명길(2006) 역시 신고의 유형을 자기완결적 신고와 행정요건적 신고로 구분하고, 행정요건적 신고는 행정청의 수리가 있어야만 법적 효력이 발생하므로 허가 또는 등록과 유사한 성격을 나타내고 있다고 본다.

정하중(2008)은 여기에 정보제공차원 신고를 도입하여 신고를 자체완성적 신고, 행정요건적 신고로 구분하고 있다. 정보제공차원 신고는 아무런 법적 효과를 발생시키지 않는 반면, 행위요건적 신고는 행정청에 대하여 일정한 사항을 통지하고 행정청이 이를 수리함으로써 법적 효과가 발생하는 신고이다. 자체완성적 신고는 행정청에 대하여 일정한 사항을 통지함으로써 의무가 끝나는 신고로서, 수리를 요하지 않으며 신고 그 자체로서 법적 효과를 발생시키는 것을 말한다. 행위요건적 신고는 수리를 요하는 신고로서 실질적으로는 허가제와 큰 차이가 없이 운영되고 있다고 본다.

홍정선(2001)은 신고의 유형을 자체완성적 공법행위로서 신고와 행위요건적 공법행위로서 신고로 구분하고 있다. 자체완성적 공법행위로서 신고는 일정한 사항을 통지함으로써 의무가 끝나는 신고이며, 법적 효과를 수반하지 아니하는 통보와 구별된다. 행위요건적 공법행위로서 신고는 법령 등에서 행정청에 대하여 일정한 사항을 통지하고 행정청이 이를 수리함으로써 법적효과가 발생하는 신고로 본다. 이때 신고에서의 수리는 허가제에서 허가과 구별되어야 한다고 본다. 강현호(2005), 박윤훈(2006), 진영광(2009), 최정일(2010)도 유사한 입장이다.

특히 전술한 수리를 요하는 신고에 대한 논의들이 행정법문헌에서 최근 많이 나타나고 있는데, 김동희(2009)는 신고의 유형을 통상적 의미의 신고로 행정청에 대한 사인의 일방적 통고행위로서 그것이 행정청에 제출되어 접수된 때에 관계법이 정하는 법적 효과가 발생하는 것과, 행정규제의 완화책으로서 종래의 허가사항이 다수 신고사항으로 된 바 있는 수리

를 요하는 신고로 구분하고 있다. 수리를 요하는 신고는 실질이 완화된 허가제로 주장하고 있는바, 그간의 소위 규제완화의 결과 새로운 신고의 개념이 탄생한 것이라고 보는 것이다. 김남진·김연태(2009) 역시 ‘규제완화’로 과거 허가제가 대량 신고제로 전환되었음에도 행정실무가 그 신고를 허가와 비슷하게 운용하고 있는바, 즉 행정실무가 수리라는 개념을 상정하여 허가와 유사하게 운용되는 현실에 비추어 행정청의 수리가 있어야 법률효과가 발생하는 변형된 신고가 실질적으로 존재하고 있음이 일반적으로 인정된다는 것이다. 오준근(1998) 역시 신고가 행정요건적 행위가 되는 경우는 행정청의 신고수리처분이 갖는 법적 성격에 따라 사인의 신고행위는 허가 또는 인가의 신청에 갈음하는 신고행위, 행정청의 신고수리는 허가 또는 인가행위의 법적 성격을 띠게 된다고 주장한다. 최승필(2011)은 최근 규제완화와 관련하여 많은 신고가 단순한 정보제공적 신고가 아닌 실질적으로 금지된 행위를 수행하기 위한 절차와 혼합된 형태로 기능하고 있다는 점에서 결국에는 이 모두를 허가의 거부와 동일한 수준으로 보아야 한다고 주장한다.

이상의 신고의 유형분류와 특히 수리를 요하는 신고에 대한 언급 등과 관련된 연구경향을 정리하면, 다음 <표 1>과 같다. 대부분의 연구에서 신고의 유형을 자기완결적 신고와 수리를 요하는 신고로 구분하고 있고, 다수의 연구들에서 수리를 요하는 신고를 사실파악형 신고, 규제적 신고 내지 허가적 신고, 금지해제적 신고, 정보제공적 신고, 행정요건적 신고, 변형적 신고, 정보제공차원 신고 등 다양한 용어 및 해석으로 세분화시키고 있는 것을 확인할 수 있다.

<표 1> 신고관련 선행연구: 신고의 유형과 수리를 요하는 신고에 대한 입장

선행연구	신고의 분류		수리를 요하는 신고 (행정요건적 신고)에 대한 입장
박균성 (1999)	자기완결적 신고		· 행정절차법에서 언급하는 신고는 행정청에 대하여 일정한 사항을 통지함으로써 의무가 끝나는 신고, 즉 자기완결적신고를 의미함
	수리를 요하는 신고	- 사실파악형 신고 - 규제적 신고 내지 허가적 신고	
홍정선 (2001)	자체완성적 신고		
	행정요건적 신고		

선행연구	신고의 분류		수리를 요하는 신고 (행정요건적 신고)에 대한 입장
김중권 (2002)	자기완결적 신고		
	수리를 요하는 신고	- 금지해제적 신고 - 정보제공적 신고	
김세규 (2003)	자기완결적 신고		· 자기완결적 신고만 신고로 보아야함 · 행정요건적 신고는 등록이나 허가로 편입해야 함
	행위요건적 신고	- 사실과약형 신고 - 규제적 신고	
김명길 (2006)	자기완결적 신고		· 행정요건적 신고는 행정청의 수리가 있어야만 법적 효력이 발생하므로 허가 또는 등록과 유사한 성격을 가짐
	행정요건적 신고		
장태주 (2008)	자기완결적 신고		
	변형적 신고	- (예방적) 금지해제적 신고 - 정보제공적 신고	
정하중 (2008)	자체완성적 신고		· 규제완화를 위하여 개별법상으로 허가제를 대체하여 도입되고 있는 신고제는 자체완성적 신고임
	행정요건적 신고		
	정보제공차원 신고		
강현호(2005), 박윤흔(2006), 진영광(2009), 최정일(2010)	· 자기완결적 신고 · 행정요건적 신고		

출처: 박균성(1999), 홍정선(2001), 김중권(2002), 김세규(2003), 김명길(2006), 장태주(2008), 정하중(2008), 강현호(2005), 박윤흔(2006), 진영광(2009), 최정일(2010) 재정리

(2) 신고규제의 현황

여기에서는 현재 우리나라의 규제현황 중 신고규제의 경향을 확인하기 위하여 2012년 8월까지 현재 규제개혁위원회에 등록되어 있는 규제들을 중심으로 살펴보고자 한다.

2012년 8월 현재 규제개혁위원회에 등록되어 있는 전체 규제는 13,549건이며, 신고의무 규제는 ‘유형 3(일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 사항)’에 해당한다.³⁾ 신고의무 외에 유형 3에 해당하는 다른 규제들로는 보고의무, 등록의무, 고용의무, 통지의무, 제출의무, 특정 행위 제한을 위한 기준 설정 및 기준고시, 공시, 공고, 금지(부작위), 기타 4(해당 항목에 유사분류될 수 있으나 열거된 세부유형으로(용어가 없거나) 분류하기 어려운 경우)가 있다. 이 중 신고의무 규제는 672건으로 전체 규제의 4.96%를 차지하고 있다.

〈표 2〉 유형 3(일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 사항)의 규제유형별 등록규제현황

유형	등록규제 수(건)	비율(%)
신고의무	672	4.96
보고의무	260	1.92
등록의무	356	2.63
고용의무	64	0.47
통지의무	130	0.96
제출의무	388	2.86
기준설정	2,795	20.63
금지	1,119	8.26
기타 4	1,659	12.24
유형 3의 합계	7,443	54.93
규제개혁위원회 등록규제 전체	13,549	100.00

출처: 규제개혁위원회(<http://www.rrc.go.kr/>) 자료 재정리.

신고의무 규제를 등록단위별로 살펴보면, 주된 규제가 348건(51.79%), 부수규제가 324건(48.21%)이다.⁴⁾

- 3) 유형 1은 일정한 기준과 요건을 정해 놓고 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항으로 허가, 인가, 면허, 특허, 승인(승낙), 지정, 추천, 동의(협의), 기타 1(시험(심사), 검사(검정, 검인), 인정(인증, 공인), 확인, 증명) 등으로 분류되며, 유형 2는 행정의무의 이행을 확보하기 위해 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항으로 면제(공제, 해제)·말소 등의 결정, 시정·개선조치 등의 명령, 지도(감독·권고), 단속(조사, 검열, 검색, 진단), 행정질서벌(영업정지, 취소, 과태료 부과 등), 기타 3 등으로 분류된다.
- 4) 규제개혁위원회에 따르면, 부수규제란 주된 규제로부터 파생되는 것으로 내용적으로 연관성이 있는 규제로, 주된 규제를 부과하기 위한 사전절차적 규제와 주된 규제의 이행을 담보하기 위한 사후보완적 규제로서 주된 규제의 일부분이 되는 규제를 의미한다. 이를 신고의무 규제에 적용하면 부수규제로서 신고의무 규제란 신고

〈표 3〉 신고의무 규제의 등록단위별 규제현황

	신고의무 규제		전체 등록규제	
	등록규제 수(건)	비율(%)	등록규제 수(건)	비율(%)
주된 규제	348	51.79	6,946	51.27
부수규제	324	48.21	6,603	48.73
합계	672	100.0	13,549	100.0

출처: 규제개혁위원회(<http://www.rrc.go.kr/>) 자료 재정리.

신고의무 규제를 분류유형별로 살펴보면, 행정적 규제가 275건(40.92%)으로 가장 많았고, 경제적 규제 237건(35.27%), 사회적 규제 160건(23.81%) 순이다.

〈표 4〉 신고의무 규제의 대분류 규제현황

	신고의무 규제		전체 등록규제	
	등록규제 수(건)	비율(%)	등록규제 수(건)	비율(%)
경제적 규제	237	35.27	4,579	33.80
사회적 규제	160	23.81	4,223	31.17
행정적 규제	275	40.92	4,747	35.04
합계	672	100.00	13,549	100.00

출처: 규제개혁위원회(<http://www.rrc.go.kr/>) 자료 재정리.

신고의무 규제의 소관부처별 현황을 살펴보면, 대표적인 민원부처인 국토해양부가 132건(19.64%)으로 가장 많았고, 보건복지부 89건(13.24%), 지식경제부 80건(11.9%), 농림수산식품부 56건(8.33%)의 순으로 나타났다.

가 필요한 사항들과 관련되어 주된 규제가 있고 신고는 이 주된 규제의 목적을 달성하기 위한 행정행위로서 부수적인 기능을 수행하는 경우에 해당된다. 주된 규제로서의 신고의무 규제는 신고자체가 주된 내용이 되는 규제로서 여타의 제약이나 제한 또는 요구사항이 없는 가운데 사인이 행정기관에 통지, 통보, 정보제공의 신고의무를 의미한다고 해석할 수 있겠다.

〈표 5〉 신고의무 규제의 소관부처별 현황

	신고의무 규제		전체 등록규제	
	등록규제 수(건)	비율(%)	등록규제 수(건)	비율(%)
국토해양부	132	19.64	2,985	22.03
보건복지부	89	13.24	1,290	9.52
지식경제부	80	11.90	1,134	8.37
농림수산식품부	56	8.33	1,420	10.48
환경부	39	5.80	699	5.16
소방방재청	31	4.61	525	3.87
행정안전부	30	4.46	396	2.92
고용노동부	28	4.17	523	3.86
금융위원회	21	3.13	926	6.83
문화체육관광부	21	3.13	355	2.62
공정거래위원회	20	2.98	463	3.42
기획재정부	18	2.68	171	1.26
방송통신위원회	16	2.38	415	3.06
법무부	15	2.23	213	1.57
해양경찰청	9	1.34	79	0.58
경찰청	8	1.19	145	1.07
문화재청	8	1.19	80	0.59
산림청	7	1.04	338	2.49
여성가족부	7	1.04	128	0.94
교육과학기술부	6	0.89	531	3.92
외교통상부	6	0.89	34	0.25
통일부	6	0.89	42	0.31
국가보훈처	4	0.60	101	0.75
국방부	4	0.60	32	0.24
원자력안전위원회	4	0.60	88	0.65
금융감독원	3	0.45	17	0.13
식품의약품안전청	2	0.30	106	0.78
관세청	1	0.15	30	0.22
중소기업청	1	0.15	141	1.04
국무총리실	0	0.00	4	0.03
국민권익위원회	0	0.00	4	0.03
국세청	0	0.00	14	0.10
기상청	0	0.00	21	0.15
농촌진흥청	0	0.00	14	0.10
병무청	0	0.00	9	0.07
통계청	0	0.00	5	0.04
특허청	0	0.00	71	0.52
합계	672	100.00	13,549	100.00

출처: 규제개혁위원회(<http://www.rrc.go.kr/>) 자료 재정리.

2. 규제강도

(1) 규제강도에 대한 문헌고찰

국가의 개입의 정도에 따라 정책이나 규제를 조망한 문헌은 다수 존재하는 반면⁵⁾, 보다 직접적으로 규제강도, 더 나아가 정책의 강도를 주제의식으로 다룬 문헌은 찾아보기 어렵다. 일례로 Ogas(1991)는 국가의 목적달성수단을 국가개입의 정도에 따라 구별하였는바 국가개입이 높은 규제에 사전승인규제, 낮은 규제에 정보규제, 그리고 기준규제, 산출규제, 투입규제를 국가개입의 정도가 중간 수준인 규제에 분류한 바 있다. 규제강도를 직접적으로 다룬 문헌이 부재하기 때문에 본 연구에서는 규제와 관련된 행정학과 경제학문헌 중에서 규제의 강도를 간접적으로 정의하거나, 그 속성을 명시적으로 규정하거나 간접적으로 추정내지는 전제한 문헌들을 중심으로 규제강도의 결정요인들을 귀납적으로 추출해보고자 한다.

김재홍(1994, 2002)은 여러 가지 형태의 규제를 그 효과나 강도 면에서 일관된 순서로 나열하는 것이 실질적으로 불가능하지만 8가지 형태의 규제(정부독점, 지정, 허가, 면허, 인가, 승인, 등록, 신고)를 상대적으로 강한 형태의 규제와 상대적으로 약한 형태의 규제의 두 가지 그룹으로 분류할 수 있다고 밝히고 있다.⁶⁾ 김재홍은 그 분류기준을 명시적으로 밝히지는 않았지만 원천적인 금지, 국가의 재량, 국가의 동의 등의 개념 등으로 이러한 분류를 구성한 것으로 보인다.

5) 대표적인 문헌을 선별적으로 나열해도 Ogas(1991), 김재홍(1994, 2002), 김두래(2007), 박경진·박명섭(2011), 조성봉 외(2011) 등이 있다.

6) 김재홍(1994, 2002)에 따르면, 허가 또는 면허는 공익적 관점에서 개별법상 일반적으로 금지되어 있는 행위를 특정한 경우에 특정 개인이나 법인이 적법하게 할 수 있도록 하는 행정처분을 의미하며, 등록은 일반적으로 금지되어 있는 행위를 일정한 조건을 정하여 일반적으로 허용하는 행정처분을 의미한다. 허가와 등록은 규제의 가장 대표적인 유형인데 허가가 특정인에 대하여 개별적으로 허용하는 것으로서 행정기관의 재량이 어느 정도 허용되어 있음에 반하여, 등록은 등록요건을 충족시키는 모든 자에 대하여 일반적으로 허용하는 것으로서 행정기관의 재량이 거의 없다는 점에서 허가가 등록보다 강한 규제형태이다. 인가 또는 승인은 개인이나 법인의 행위에 국가가 동의를 부여하는 방법으로 그 행위에 법률상의 효력을 보충하는 행위인데 반하여, 신고는 사업자가 관계 행정기관에 대하여 일정한 사항을 보고하는 것을 의미한다는 점에서 인가나 승인이 신고보다 강한 형태의 규제가 된다. 정부독점은 민간의 진입을 사전적으로 배제하고 있다는 점에서 가장 강한 형태의 규제이며, 정부독점을 제외하면 용어적인 의미로는 지정이 가장 강력한 규제의 형태라고 할 수 있다. 이러한 기준에서 규제의 형태를 상대적으로 강한 규제와 상대적으로 약한 규제에 분류한다면 강한 형태의 규제에는 정부독점, 지정, 허가, 면허, 인가, 승인의 여섯 가지로, 그리고 약한 형태의 규제에는 등록과 신고의 두 가지로 보고 있다.

한편 미국의 관료들의 산업안전보건 규제 집행행태에 관하여 연구한 김두래(2007:101)는 규제강도에 영향을 주는 요인으로 관료들이 작업장의 작업환경기준 준수여부를 검사하는 과정에서 발견한 위반사항의 심각성 정도와 검사할 작업장의 선정에 있어서 사전정보 수준을 결정하는 검사의 유형 등을 들었다. 즉 위반의 정도와 적발의 가능성 등을 규제강도 결정요인으로 본 것이다. 이와 유사하게 진입과 관련된 부담을 규제강도 결정요인으로 제시한 연구가 몇몇 있는바, 일례로 박경진·박명섭(2011:74)은 물류보안위험규제의 강도와 관련하여 해당 사업 분야 경쟁에 참여할 수 있는 자격요건에 대한 직접적인 규정과 진입에 소요되는 일정한 기준의 부과 등을 주요한 요소로 제시하였다. 또한 조성봉 외(2011:50)는 각국의 산업자본에 대한 은행소유 규제 비교에서 규제강도를 허용, 제한, 완전 불허로 나누었다. 각각의 규제의 강도를 조건 없음, 적부 심사, 정부의 사전승인, 일정한도 초과 시 정부의 사전승인, 조직 제한, 소유한도 설정 등의 차원에서 종합적으로 검토하였다. 정리하면 시장진입과 관련된 금지 및 사전조건부과, 시장진입 소요부담, 국가의 재량 등을 규제강도의 구성요소로 제시했다고 볼 수 있다.

이미홍·공정식(2003:239)은 환경정책의 기업입지에의 영향을 분석하면서 규제강도를 오염물질 배출량, 환경기준치, 감시 데이터, 환경오염방지지출 변수의 증감에 따라 살펴보았다. 즉 준수여부와 적발가능성, 그리고 준수에 소요되는 부담 등을 규제강도의 구성요소들로 본 것이다. 이와 유사하게 규제순응의 동기 등을 연구한 이시철(2005:354)은 불순응 적발 노력과 적발 시의 처벌 강도를 규제강도로 보았다. 김금수(2008:82)도 위와 유사하게 규제 강도를 적발확률과 벌금규모의 종합으로 파악하였다. 김두래(2010) 역시 규제강도를 시군구가 적발한 위반사항에 대해 처분한 처벌의 수준으로 구별하였다. 지방정부 환경규제집행 관료들이 내린 개별 규제결정의 강도(stringency)를 현장조사별 부과된 모든 벌금의 총합을 위반사항의 총수로 나누어 측정하고 있는데, 규제집행 관료가 한 작업장을 현장 조사한 후 부과한 벌금의 위반사항 당 평균값으로 규제결정의 강도를 평가한 것이다. 강경훈·여은정·이기영(2008:76-77)은 다단계 및 방문판매방식에 대한 규제방식을 분석하면서 공제계약의 체결, 자본금의 규모, 후원수당 지급 제한, 후원수당 정보 제공, 판매상품 가격규제, 청약철회 기간, 금지 규정 등의 차원에서, 즉 금지 및 준수부담 등의 차원에서 규제강도를 검토하고 있다. 한편 조경엽·김영덕(2009:210)은 규제가 도입되고 강화될수록 소송이나 배상청구 또는 법적 조치가 강화될 것이므로, 기업의 발전을 저해하는 위협요인의 하나로 소송에 의한 위협을

들었다. 소송의 위험, 즉 처벌의 위험에 영향을 미치는 요인들을 규제강도의 요소로 보았다. 이인권 외(2010)는 카르텔에 대한 연구에서 과징금 부과한도의 증대, 손해배상청구에 관해 시정조치의 확정을 전제요건으로 요구하는 법규정의 삭제, 법원의 손해액 인정, leniency 프로그램의 활성화, 포상금 지급 확대, 부당공동행위 조사 및 형사적 제재의 강화 등, 즉 적발의 가능성 및 벌칙 등의 수준의 차원에서 규제강도를 분석하였다.

한편 김성배(2006)는 정부규제에 대한 손실보상의 타당성을 분석하면서 규제수준의 적정성 여부에 대하여 규제가 사전적 혹은 사후적 규제인가, 일률적 또는 선별적 규제인가, 예외조항을 설정하고 있는가, 그리고 경제적 유인제도를 활용하고 있는가 등으로 규제수준을 규정하였다. 사전적 규제는 사후적 규제보다, 일률적 규제는 선별적 규제보다, 예외조항이 없는 규제는 있는 규제보다, 그리고 경제적 유인제도를 병행하지 않는 규제는 경제적 유인제도를 병행하는 규제보다 강도가 높다고 보고 있다. 박수혁(2008)은 역시 사전적·사후적 규제수단의 여부가 규제강도에 중요한 영향을 미치는 것으로 보았다. 한편 이선화(2009:11)는 배출권 초기할당과 관련된 연구에서 업종별 규제의 강도와 관련하여 한계 저감비용 또는 부문별 저감여력을 기준으로 선정하여야 한다고 주장하였는바, 규제준수비용을 규제강도의 핵심적인 요소로 전제하였음을 추론할 수 있다.

이상의 논의를 문헌별로 규제강도결정요인으로 나열하면 다음의 <표 6>의 일부와 같다.

<표 6> 규제강도의 결정요인 들

문헌	연구의 주제	규제강도 결정요인	규제강도의 분석적 정의에 입각한 결정요인의 재정의		
			불확실성	준수 부담	처벌의 강도
Ogus(1991)	규제의 분류	국가개입의 정도	✓		
김재홍(2002)	규제강도의 분류	원천적인 금지	✓		
		국가의 재량	✓		
		국가의 동의	✓		
김두래(2007)	미국 연방정부 산업안전보건규제 집행관료의 행태	위반의 정도			✓
		적발의 가능성			✓
박경진·박명섭(2011)	물류보안위협규제의 강도	시장진입자격요건	✓		
		시장진입소요부담		✓	

문헌	연구의 주제	규제강도 결정요인	규제강도의 분석적 정의에 입각한 결정요인의 재정의		
			불확실성	준수 부담	처벌의 강도
조성봉 외 (2011)	각국의 산업자본에 대한 은행소유 규제 비교	사전조건 부과		✓	
		국가의 재량	✓		
		시장진입소요부담		✓	
이미홍·공정식 (2003)	환경정책의 기업입지에의 영향	위반의 정도			✓
		준수 소요 부담		✓	
		적발가능성			✓
김성배 (2006)	정부규제에 대한 손실보상의 타당성	사전 규제		✓	
		일률적 규제		✓	
		경제적 유인여부		✓	
이선화 (2009)	배출권 초기할당	규제준수비용		✓	
이시철 (2005)	규제순응의 동기	불순응 적발노력			✓
		적발시의 처벌 강도			✓
김금수 (2008)	주민정부간 자율협약	적발확률			✓
		벌금의 규모			✓
조경엽·김영덕 (2009)	기후변화와 관련된 기업규제환경변화	소송등 법적 조치의 위험			✓
김두래 (2010)	환경규제 집행과정	평균벌금규모			✓
강경훈·여은정·이기영 (2008)	다단계 및 방문판매방식 규제	금지의 범위	✓		
		준수부담		✓	
이인권 외 (2010)	카르텔	적발의 가능성			✓
		벌칙의 수준			✓

(2) 규제강도의 분석적 정의

위의 문헌고찰에 입각하여 규제강도를 분석적으로 정의해보고자 한다. 많은 문헌들이 적발의 확률, 처벌의 강도 등을 규제강도의 구성요소로 제시한 바 있어, ‘처벌의 강도’가 규제강도의 구성요소로 뚜렷하게 부각되는 것으로 보인다. 한편 사전조건의 부과, 시장진입소요부담,

준수소요부담, 규제준수비용, 준수부담 등 해당 규제를 피규제자가 준수하는 과정에서 발생하는 다양한 형태의 희생, 비용 및 제약 등을 ‘준수부담’으로 범주화할 수 있을 것으로 보인다. 마지막으로 국가의 재량, 국가의 동의 등과 같이 피규제자가 국가가 규제로서 요구하는 바를 모두 충족하여도 관료재량에 따라 원하는 바가 법적으로 완성되지 못하는 경우가 다수 지적되고 있는 바, 이런 요인들을 ‘(행위완결의) 불확실성’으로 범주화될 수 있다고 본다.

<표 6>에서 규제강도 결정요인들로 지적된 것들 중에서 위의 세 가지 범주중의 하나로 명백하게 편입되지 않는 것들이 몇몇 있다. 우선 가장 높은 규제강도의 대표적인 사례인 원칙적인 금지를 들 수 있다. 원칙적인 금지를 재해석하는 방식은 여러 가지가 있을 수 있으나, 본 연구에서는 이를 행위완결의 불확실성이 극단적으로 높은 경우로 해석하여 ‘불확실성’의 범주로 분류하고자 한다. 시장진입자격요건의 경우는 그 요건을 충족시키기 위한 비용이 매우 높은 경우로 해석하여 ‘준수부담’범주로 분류한다. 사전규제, 일률적 규제, 경제적 유인, 선택적 적용 등은 일반적으로 규제의 유연성내지는 적절성과 관련된 개념으로서 여러 가지 방식으로 해석할 수 있으나, 규제강도와 관련하여서는 피규제자의 준수부담을 높이거나 낮추는 규제의 여러 가지 속성이라고 재해석하여 ‘준수부담’범주로 분류할 수 있을 것으로 본다. 결론적으로 규제강도를 행위완결의 불확실성, 준수부담, 처벌의 강도의 종합적 수준으로 정의할 수 있으리라고 본다.⁷⁾⁸⁾

1) 행위완결의 불확실성

행위완결의 불확실성이란 개인이나 기업이 국가가 규제로 요구한 의무와 절차를 완전하게 충족하였을 경우 애초의 목적된 결과로 귀결될 불확실성의 정도를 의미한다. 피규제자가 규제사항들을 모두 충족하였다하더라도 관료의 재량이나 국가의 원천적인 금지에 따라 원하는 바가 법적으로 완성되지 못하는 경우가 불확실성이 높은 사례가 될 것이다. 단, 행위완

7) 규제강도의 결정요인으로 제시한 행위완결의 불확실성, 준수부담, 처벌의 강도 등 세 가지 요인의 상대적 강도는 파악하기 힘들기 때문에 종합치로서 규제강도를 보면 비교가능성이 떨어질 수 있다. 하지만 본 연구의 목적이 개별 규제사무의 규제강도를 평가·측정하거나 규제강도를 순서대로 표현하는 것이 아니라, 규제강도의 개념에 대한 시론적 개념정의와 그 정의의 적용가능성을 타진해보고자 하는 것이기 때문에 규제강도를 다소 다면적 내지는 다차원적으로 정의하는 것이 본 연구의 목적을 훼손하지는 않는다고 판단한다.

8) 규제강도의 결정요인에 대한 조작적 정의에 다소의 임의성이 존재할 수 있으나, 세 가지 각각의 요소와 그 판단기준은 연역적으로도 비교적 객관적인 것이며, 신고의무규제를 모두 전수검토하여 그 판단기준을 추출하고 종합한 것이기 때문에 귀납적으로도 어느 정도 타당성이 있을 것으로 판단한다.

결의 불확실성은 불확실성 그 자체가 규제외무자에게 부담시키는 고통과 각종 예측불가능성 및 관련되는 피해와 추가적인 부담 등의 차원에 주목한다는 점에서, 아래의 준수부담과는 구별된다. 행위완결의 불확실성이 제도적으로 높은 대표적인 규제형태가 허가, 인가제도이다. 반면 일선행정현상에서 관료들의 개인적, 집단적 재량행위에 따라 완결여부가 좌우되거나, 자원이나 기간이 과다하게 소요되는 경우가 실무적으로 행위완결의 불확실성이 높은 사례가 될 것이다.

2) 준수부담

피규제자가 규제가 요구하는 해당 행위를 수행하는데 소요되는 희생, 비용, 부담 등을 준수부담이라 할 수 있다. 일반적으로 준수비용이라고 칭하기도 한다. 시장진입자격요건, 시장진입소요부담, 사전조건 등이 준수부담이 발생하는 대표적인 원인이다. 다만 준수부담이 높고 낮음의 판단은 상대적인 것이어서 목적하는 행위의 중요성에 비추어 판단해야 할 것이다.

3) 처벌의 강도

피규제자가 규제를 준수하지 않았음이 확인된 경우 행정청이 부과하는 처벌의 고통의 정도를 처벌의 강도라 한다. 처벌의 강도는 위반의 정도, 적발의 가능성, 처벌의 수준 등에 따라 결정된다. 소송 등 법적조치의 가능성 등도 처벌의 강도의 일종이라고 볼 수 있다.

(3) 규제강도에 입각한 규제분류 분석틀

위의 규제강도에 대한 분석적 정의에 입각하여 각각의 규제강도의 수준을 평가한다면, 행위완결의 불확실성, 준수부담 및 처벌의 강도를 종합적으로 고려해야 할 것이다. 규제강도 분석틀을 개념적으로 묘사하면 다음의 <그림 1>과 같다. 각각의 구성요소들에 대하여 높고·낮음에 따라⁹⁾ 분류하면 8가지 분류가 가능해지는데 각각의 분류의 대표적인 사례들을 나열하면 다음과 같다. 여기서 나열하는 사례는 특정한 분류기준에 입각한 것은 아니며 일종의 은유라고 할 수 있다. 제1유형은 행위완결의 불확실성이 높고, 준수부담이 높으며, 의무불이행에 대한 처벌의 강도도 높은 규제들로서 허가·인가·면허 등이 전형적인 예가 된다.

9) 본 연구의 목적상 각각의 요소별로 그 정도를 섬세하게 구분할 필요는 없었으며, 그저 각각의 구성요소들에 대하여 높고·낮음으로 판단하였다.

제2유형은 행위완결의 불확실성이 높고, 의무불이행에 대한 처벌의 강도도 높은 반면 준수 부담은 높지 않은 규제들로서 허가·인가·면허 등 중에서 취득하는데 큰 부담이 없는 경우이다. 이런 제2유형은 준수부담이 낮기 때문에 상당히 많은 개인과 기업이 정부의 허락을 받기 위하여 답지할 가능성이 높다. 그 결과 정부관료의 극단적으로 높은 재량이 구사될 것이다. 허가·인가·면허 중 그 자격을 준비하는데 특별한 부담이 없는데도 정부가 선별적으로 허락해주는 상황이니 부정이나 비리 등의 잡음의 소지도 매우 높다. 제3유형은 행위완결의 불확실성과 준수부담이 높은 반면 처벌이 상대적으로 미미한 규제들이다. 처벌이 미미하기 때문에 정부 허락을 일단 획득한 이후에는 상습적으로 규정을 위반하는 문제가 발생할 가능성이 높다. 제4유형은 행위완결의 불확실성은 높지만 준수부담과 처벌의 강도는 낮은 유형이다. 준수부담과 처벌의 강도가 미미하다는 것은 규제의 대상이 되는 목적되는 행위의 사회적 중요성이 그리 높지 않음을 의미할 가능성이 높다. 그렇다면 제4유형은 정부가 특별한 이유도 없이 재량을 구사하는 재량행정의 대상이 되는 규제들일 가능성이 높다. 제5유형은 준수부담과 처벌의 강도가 높고 행위완결의 불확실성은 낮은 경우로서 등록제도가 대표적인 사례가 된다. 제6유형은 행위완결의 불확실성과 준수부담이 낮고, 처벌의 강도는 높은 경우로서 행정이 상대적으로 엄격하게 집행되는 규제들의 경우가 이에 해당되는 것으로 보인다. 행정이 지나치게 고압적으로 집행될 우려도 있을 것이다. 제7유형은 행위완결의

〈그림 1〉 규제강도의 분석적 정의에 입각한 규제 분류

		행위완결의 불확실성			
		높은 불확실성		낮은 불확실성	
의무불이행 처벌의 강도		강한 처벌	미미한 처벌	강한 처벌	미미한 처벌
준수 부담	고부담	제1유형 허가·인가·면허	제3유형 (무정부적) 사실상 허가·인가 ·면허	제5유형 등록	제7유형 통과세
	저부담	제2유형 (부정비리소지가 높은) 사실상 허가· 인가·면허	제4유형 재량행정	제6유형 고압행정	제8유형 신고

불확실성과 처벌의 강도가 낮고 준수부담이 높은 경우로서, 피규제자가 많은 부담을 감당한다면 관련된 행위와 관련되어 정부의 특별한 개입이 없음을 의미한다. 경우에 따라서는 사회적으로 불필요한 갖가지 요구사항들을 규제에 첨가한 통과세적 규제들로 전락할 가능성도 있다. 마지막으로 제8유형은 행위완결의 불확실성, 준수부담, 처벌의 강도가 모두 낮은 경우로서 진정한 의미의 신고가 이의 전형적인 사례이다.

III. 분석과정

1. 신고규제 규제강도의 조작적 정의

현행 신고규제의 규제강도를 보다 분석적으로 파악하여 그 본질적 속성을 들어내고자 우선 다음과 같이 신고규제의 규제강도를 조작적으로 정의하였다.

(1) 행위완결의 불확실성: 신고수리의 불확실성

신고규제의 경우에 행위완결의 불확실성은 신고행위가 이루어진 이후 그 수리여부에 어떤 수준의 불확실성이 있는가의 문제로 귀결된다. 이러한 불확실성은 주로 신고수리절차와 관련된 명확한 규정 자체가 없거나, 신고수리의 과정에서 신고를 수리하는 행정청이 판단해야 하는 기준들이 상당히 많거나 복잡한 이유 등 때문에 신고 의무이행자가 자신의 신고의 수리여부를 확신할 수 없는데 기인한다. 따라서 신고수리의 불확실성을 조작적으로 정의하면, 신고수리절차와 관련된 규정의 불명확성과 수리과정에서 수리담당 행정청의 재량적 판단의 정도라고 할 수 있을 것이다. 다음과 같은 경우가 이러한 조작적 정의에 따라 신고수리의 불확실성이 높은 경우이다.

먼저, 신고수리과정에서의 불명확성이 신고수리의 불확실성을 높일 것이다. 우선 신고관련 규정이 명확하지 않은 경우가 있다. 신고 내용 및 사실여부의 적합성을 확인하는 행정과정에서 불명확한 용어를 사용하거나 정확한 규정이 없어 공무원의 자의적인 판단이 필요하다면 신고수리의 불확실성이 높다. 둘째, 신고수리를 하는데 있어서 타기관과의 협의가 필수적인 경우, 신고가 행정청간의 협의라는 재량적 행위에 의존하게 하기 때문에 신고수리의

〈표 8〉 신고수리 불확실성의 유형과 그 사례

신고수리 불확실성의 유형	유형의 배경·근거	현행 신고규제 대표 사례
신고수리과정의 불명확성	불명확한 신고관련 규정(공무원의 자의적인 판단 필요)	‘청소년복지시설의 신고 등’의 경우, 청소년복지시설의 설치·운영기준 중 입지조건에서 시설의 적정한 분포와 보건·위생·급수·안전·환경 및 교통편의 등을 고려한 쾌적한 환경의 부지에 설치해야 된다는 모호한 단어를 사용함.
	타기관과의 협의·확인	‘북한주민 접촉신고’의 경우, 신고 받은 내용이 중요하다고 인정되는 경우에 통일부장관이 수리하기 전에 관계행정기관의장과 협의해야 함. ‘주식소유 현황 등의 신고’의 경우, 채무보증제한기업집단에 속하는 회사는 국내 계열회사에 대한 채무보증 현황을 국내 금융기관의 확인을 받아 공정거래위원회에 신고하도록 함.
	신고수리의 결정사항 통지	‘금융기관의 해외지사 신고’ 중 거주자의 해외 직접투자와 해외 부동산 또는 이에 관한 권리의 취득의 경우를 신고시, 신고의 수리, 신고의 수리거부, 거래내용의 변경권고 중 하나를 결정하여 신고인에게 통지함.
신고수리시점의 불확실성	신고 수리의 일정 처리기간 소요	‘지주회사 설립·전환의 신고’의 경우, 처리기간이 30일이 소요됨.
	신고접수기관과 신고수리기관의 이원화	‘국적이탈 신고요건 및 절차’의 경우, 접수기관은 주소지 관할 재외공관의 장인 반면 수리기관은 법무부장관임.
신고수리 이후 행정청의 변경 및 정정 요구	행정청이나 검사기관의 조사 및 검사	‘기금수탁자의 부도발생 신고’의 경우, 시장·군수 또는 구청장은 기금수탁자로부터 부도 등의 발생 신고를 받은 때에는 지체 없이 실태조사를 실시하여야 함.
	지도점검 및 정기검사 실시	‘폐기물 위탁처리 신고’의 경우, 해양경찰서장은 폐기물 위탁·처리신고증명서를 발급받은 자가 처리기준을 준수하는지 여부를 정기적으로 점검하여야 함.
	행정청의 신고사항에 대한 직권말소 권한	‘통신판매업자의 신고, 변경신고, 영업휴·폐지 및 재개시 신고 및 신고내용의 공개’의 경우, 통신판매업자가 폐업신고를 하지 아니한 상태에서 과산 신고를 받는 등 실질적으로 영업을 할 수 없는 것으로 판단되는 경우에는 신고를 받은 공정거래위원회 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 직권으로 신고사항을 말소할 수 있음.
신고수리와 관련된 무규정	신고의 수리 절차에 대하여 규정이 존재하지 않음 *자동수리의 경우는 제외	‘소하천 공사의 허가나 소하천의 점용·사용허가의 권리·의무의 승계 등’을 하는 자는 관리청에 신고하도록 하고 있지만, 신고수리와 관련된 규정은 없음.

불확실성이 높다. 셋째, 행정청이 신고수리의 결정사항을 통지하도록 되어 있는 경우에도, ‘결정’이라는 용어자체가 행정청의 재량의 행사를 내포되어 있기 때문에 신고수리의 불확실성이 높은 것으로 본다.

두 번째, 신고행위가 언제 완결되는지, 그 시점이 불확실한 경우가 있을 수 있다. 먼저 처리신고의무자가 행정청에 신고접수 이후, 신고가 즉시 수리되지 않고 일정 처리기간이 소요되는 경우 신고수리의 불확실성이 높을 수 있다. 둘째, 신고접수기관과 신고수리기관이 이원화되어 있는 경우 신고수리과정의 불명확성도 높을 수 있지만, 신고수리시점의 불확실성이 높아질 것은 분명하다.

세 번째, 신고가 수리된 이후 행정청의 변경 및 정정 요구가 있는 경우이다. 이 경우는 세 가지로 구분할 수 있다. 먼저, 행정청이 신고수리 이후에 행정청이나 검사기관의 조사 및 검사를 통해, 신고내용의 변경 및 정정을 요구하거나 신고를 취소할 수 있는 경우, 신고수리의 불확실성이 높다. 둘째, 행정청이 신고수리 이후에 지도점검 및 정기검사를 실시하여, 신고내용의 변경 및 정정을 요구하거나 신고를 취소할 수 있는 경우에도 신고수리의 불확실성이 높다. 셋째, 행정청이 신고사항에 대하여 직권말소 권한을 갖는 경우에도 신고수리의 불확실성이 높을 것이다.

마지막으로, 신고수리와 관련된 규정이 없는 경우이다. 신고수리와 관련된 명확한 규정이 없거나 신고증(확인증), 신고필증 교부, 신고증명서 등의 발급에 대한 언급이 없는 경우 신고수리의 불확실성이 높다. 신고인에게 신고수리에 대한 결과를 알릴 필요가 없는 단순신고(자동수리)의 경우는 아무런 문제가 없지만, 그렇지 않은 경우라면 신고수리의 불확실성이 가장 문제가 되는 경우가 이러한 무규정 상황이 될 것이다.

(2) 준수부담: 신고에 소요되는 부담의 무거움

신고규제와 관련된 준수부담은 신고행위를 전후하여 신고를 준비하는데 소요되는 사전조건, 신고행위자체에 소요되는 부담, 그리고 사후에 준수해야 하는 조건들에 따라 좌우될 것이다. 아무리 신고의무라 하더라도 다소간의 부담이 소요될 것은 상례이겠지만, 목적되는 결과에 비하여 그 부담이 과도하다면 준수부담, 즉 신고소요 부담은 무겁게 느껴질 것이다. 따라서 신고소요 부담은 행정청이 신고의 취지에 부합하지 않은 특정행위의 요구를 통하여 신고의무 이행자에게 부과한 무거운 부담의 정도로 조작적 정의가 가능할 것이다. 이러한

조작적 정의에 따라 본 연구에서는 다음과 같은 경우에 신고에 소요되는 부담이 무거운 것으로 판단하였다.

먼저, 신고와 관련된 행정절차가 과도한 부담을 부과하는 경우가 많다. 첫째, 신고관청의 접근 가능성이 낮은 경우이다. 신고의무자가 해당 신고를 위하여, 직접 기관에 방문해야 하는 경우(특히, 각 신고관청이 각 부처 장관이나 위원회 및 협회로 되어 있는 경우)에 신고소요의 부담이 큰 것이다. 단, 인터넷 민원신청 등을 통해 전자등록이 가능한 경우에는 신고소요의 부담이 적은 것으로 보았다. 둘째, 신고내용과 관련하여 준비해야 하는 구비서류가 과다하면, 신고소요의 부담이 크다.

한편 신고 사전단계에서 과도한 부담이 소요되는 경우가 있다. 먼저, 진입규제적 요소가 있는 경우이다. 신고의 요건 중 나이제한이나 신고가능한 업체의 수를 설정하는 등의 진입규제적 요소를 가지고 있는 경우, 그 요소를 충족시키는데 큰 희생이 초래되므로 신고소요의 부담이 큰 것이다. 둘째, 기준요건의 부담이 큰 경우이다. 신고내용과 관련하여 충족시켜야 하는 시설, 장비, 인력 기준 등의 요건이 과다하면 신고소요의 부담이 크다. 셋째, 행정청이 신고의 기준을 고시하는 경우이다. 신고 기준을 고시하는 경우, 기준이 고시하는 때마다 변경이 가능하여 예측이 어려워 새로운 기준에 대한 피규제자의 부담이 커질 수 있어, 신고소요의 부담이 큰 것으로 본다.

과도한 부담은 신고가 수리된 이후에도 부과되는 경우가 있다. 우선, 신고한 내용이 변경되어 변경신고를 하는 해야 하는 경우, 규정에서 정하고 있는 내용 이외의 사항들에 대해서 신고를 하도록 하는 것은 불필요한 노력을 요구하고 있는 것이므로 신고소요의 부담이 크다. 둘째, 신고 접수 시점이 사업 등의 개설 이전인 경우이다. 실제 사업이 시작된 이후 상황이 달라질 수 있기 때문에 사업을 시작하기 이전에 신고를 접수해야 하는 경우, 신고소요의 부담이 크다. 셋째, 신고 유효기간이 존재하는 경우이다. 주기적이고 반복적인 신고는 비용과 시간의 측면에서 부담이 될 것이므로, 신고가 반복적으로 요구된다면 신고소요의 부담이 큰 것이다. 넷째 신고의무자에게 신고와 관련하여 보험가입, 교육의무, 공고의 의무 등의 기타 의무를 부담시키는 경우에도 신고소요의 부담이 큰 것이다.

마지막으로 (주된 규제인) 신고의 법적 근거가 명확하지 않은 경우이다. 법적 근거가 명확하지 않으면 신고의무자들은 의무이행의 예측가능성 즉, 해당 신고의무를 이행해야 하는지에 대한 판단을 하기 어렵다. 또한 이에 대비하는 비용과 시간도 많이 소요될 것이다. 따라

〈표 9〉 신고수리 고부담의 유형과 그 사례

신고수리 고부담의 유형	유형의 배경·근거	현행 신고규제 대표 사례
행정절차의 과도한 부담	신고관청에의 낮은 접근성	‘조합의 해산과 청산’ 신고시, 조합이 해산할 때에 각 사무소의 소재지에서 등기하여야 함.
	구비서류의 과다	‘분뇨의 재활용 신고’의 경우, 재활용의용도 및 방법에 관한 설명서, 재활용대상 분뇨의 확보계획서, 재활용대상 분뇨의 수집·운반·보관 및 처리계획서, 재활용 후 발생하는 최종 찌꺼기의 처리계획서, 재활용시설 및 장비의 확보명세서와 시설의 도면, 퇴비저장시설 설치명세서 등을 구비하도록 함.
신고 사전단계의 과도한 부담	진입규제적 요소	‘사격장 설치자의 관리자 선임 및 해임신고’의 경우, 사격장관리자는 25세 이상이어야 함.
	과도한 기준요건	‘농약방제업의 신고’의 경우, 24가지의 시설 및 장비기준을 충족시켜야 하며, 인력기준에 있어서도 일정 학력 및 자격, 경력을 가진 방제기술교육을 이수한 방제기술자 2명 이상을 두도록 하고 있음.
	행정청이 신고의 기준고시	‘건축물의 용도변경신고’의 경우, 국토해양부장관은 용도변경을 할 때 적용되는 건축기준을 고시할 수 있음.
신고 수리이후의 과도한 부담	변경신고시, 그 조건이 규정에서 정하고 있는 내용 이외의 모든 사항일 경우	‘쌀가공업의 신고 등’의 경우, 영업자의 주소 및 연락처 외의 다른 사항이 변경된 경우 변경신고를 하도록 함.
	사업 등의 개설 이전의 신고 접수 시점	‘대량고용 변동신고’의 경우, 고용량의 변동이 있는 날의 30일전에 신고하도록 함.
	신고 유효기간 존재	‘북한주민 재산관리인의 신고의무 등’의 경우, 매년 12월 31일을 기준으로 상속·유증재산목록을 작성하여 그 다음해 1월31일까지 신고하는 정기신고가 있고, 상속·유증재산 등의 변동이 있는 경우에 하는 수시신고가 있음.
	보험가입, 교육의무, 공과의 의무 등의 기타 의무 부담	‘청소년복지시설의 설치신고 등’의 경우, 청소년복지시설을 설치·운영하는 자는 청소년복지시설을 이용하는 청소년의 생명·신체에 손해가 발생하는 경우 이를 배상하기 위한 보험에 가입하여야 함. ‘행정사업의 신고’시, 1주간의 기본소양교육과 3주 이상의 실무수습교육의 실무교육을 받아야 함.
신고의 법적 근거의 부적절성	신고가 법률에 근거하지 않고 하위법령(시행령, 시행규칙, 행정규칙 등)에서 규정	‘관세사의 직무보조자의 채용신고’의 경우, 관세사법시행규칙에서 관세사가 다른 관세사 또는 직무보조자를 채용하거나 해임한 때에 관할세관장에게 신고하도록 규정함.

서 신고가 법률에 근거하지 않고 하위법령(시행령, 시행규칙, 행정규칙 등)에서 규정되고 있는 경우, 신고소요의 부담이 크다고 볼 수 있는 것이다.¹⁰⁾

(3) 처벌의 강도: 신고의무불이행에 따른 처벌의 강도

신고의 의무불이행 유형으로는 신고를 하지 아니한 경우, 거짓이나 부정한 방법으로 신고한 경우, 신고 이후 영업 등을 시작하지 아니한 경우, 행정관청의 판단에 의해 결정되는 경우 등이 있다. 신고의무 불이행에 대한 처벌의 강도는 이러한 경우에 부과되는 처벌의 강도를 의미한다. 즉, 신고의무자가 신고의무를 이행하지 않았을 경우, 기대되는 처벌의 고통 정도를 의미하는 바, 이는 처벌의 수준과 함께 적발의 확률로 구성된다. 따라서 신고의무불이행에 따른 처벌의 강도는 신고의무와 관련된 의무를 이행하지 않았을 경우에 적발될 확률과 처벌의 수준의 종합으로 조작적으로 정의될 수 있을 것이다. 적발 확률은 처벌의 강도의 매우 중요한 요소이지만, 본 연구는 법령의 해석을 통하여 처벌의 강도를 파악하여야 했기 때문에 그 과정에서 적발확률을 명료히 판단하기가 어렵다.¹¹⁾ 또한 처벌의 구체적인 수준 역시 상대적인 개념이어서 분석적으로 판단하기에는 어려움이 있었다. 따라서 본 연구에서는 다소 소극적으로 다음과 같은 경우에 신고의무불이행에 따른 처벌의 강도가 높은 것으로 판단하였다.¹²⁾ 즉 비록 정성적인 판단이기는 하지만 처벌의 강도가 예외적으로 높다고 인정되는 경우만을 처벌의 강도가 높은 것으로 판단하였다. 일례로 벌금이나 범칙금 등의 금액의 절대적인 수준은 처벌의 강도의 차원에서는 평가의 준거로 도입하지 못하였다.

먼저, 신고 의무불이행시 징역이나 벌금 등의 행정형벌¹³⁾이나 과징금을 부과하는 경우는 신고의무의 상대적인 경미함을 고려할 때 처벌강도가 높은 것으로 보았다.

둘째, 신고 의무불이행시 사업의 폐지나 자격이 취소되는 경우 역시 신고의무의 상대적

10) 본 연구에서 분석대상으로 삼고 있는 신고의무 규제는 그 자체가 독립적인 규제사무인 주된규제로서의 신고의무이다. 따라서 규제법정주의의 원칙에 따라 주된규제는 반드시 법률에 근거해야 한다.

11) 적발확률의 경우, 향후 측정할 수 있는 기준 및 방법이 마련되어 추가적인 연구가 진행되어야 할 것으로 보인다.

12) 따라서 본 연구에서는 처벌의 강도가 괄목하게 높은 경우만을 “처벌고강도”로 판단하게 된다. 그 결과 본 연구의 결과는 처벌의 강도의 차원에서는 고강도처벌을 상당히 좁게 해석하여 판단하는 편이 존재하게 된다.

13) 행정형벌이란 의무위반에 대한 처벌로서 사형·징역·금고·자격상실·벌금·구류·과료 및 몰수 등 형법상의 형을 과하는 행정벌을 말하며, 원칙적으로 형법총칙의 규정과 형사소송법의 절차에 의하여 행해진다. 행정징벌이란 형법의 형명에 없는 행정벌로서 과태료라고 한다.

경미함에 비추어 지나친 벌이라고 볼 수 있으므로, 처벌강도가 높은 것으로 보았다.

〈표 10〉 처벌 고강도의 유형과 그 사례

처벌 고강도의 유형	유형의 배경·근거	현행 신고규제 사례
행정형벌 및 과징금	징역이나 벌금	‘건강기능식품 수입업 판매업의 신고 등’의 경우, 영업신고를 하지 아니하고 영업을 한 자에게 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금을 부과함.
	벌금	‘주식소유현황 등의 신고’의 경우, 주식소유현황 또는 채무보증현황의 신고를 하지 아니하거나 허위의 신고를 한 자에게 1억 원 이하의 벌금을 부과함.
	과징금	‘기초서류변경에 대한 신고’ 규정을 위반한 경우, 해당 보험계약의 연간 수입보험료의 100분의 20 이하의 과징금을 부과함.
폐지 및 취소	사업폐지, 업무정지, 자격정지, 자격취소 등	‘체육시설업의신고(변경신고)’의 경우, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 체육시설업의 신고를 한 경우, 변경신고를 하지 아니한 경우 등록취소 또는 영업 폐쇄명령을 하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명함.

2. 분석대상

본 연구는 현행 신고규제를 그 분석대상으로 하고 있다. 다만 분석 목적의 구현을 위하여 분석에서는 규제개혁위원회에 “신고의무”로 등록된 규제사무 중 주된규제를 분석대상으로 삼았다. 우선 규제개혁위원회 홈페이지(14)에 2012년 8월 31일까지 등록된 규제 중 유형별 분류에 따라 “신고의무”로 분류된 규제들을 추출하였다.¹⁵⁾ 총 13,549개의 규제 중 “신고의무”

14) 규제정보포털 (<http://www.rrc.go.kr/>)

15) 규제개혁위원회의 분류에 따라 ‘신고의무’로 분류되어 있지는 않지만, 등록된 규제사무 중 그 이름에 ‘신고’라는 명칭이 나타나는 규제는 총 118개에 이른다. 이들 중 일부는 실무적인 분류오류로 실질적으로 ‘신고의무’임에도 불구하고 다른 분류로 편입되어 있는 것들도 있을 수 있다. 그렇다면 본 연구의 분석대상이 되어야 옳을 것이다. 다만 소관 규제를 등록해야 하는 부처의 입장에서는 경미한 인상을 주는 신고의무의 비중을 상대적으로 높이고 싶은 경향이 있음을 고려할 때, 실질적인 ‘신고의무’가 보다 심각한 여타의 규제사무로 오류에 의해 잘못 분류되었을 가능성은 매우 낮을 것으로 판단한다.

로 분류된 규제는 672개이다. 신고규제가 다른 규제들에 비하여 비교적 경미하기 때문에 규제개혁위원회에 등록되지 않은 미등록 신고규제가 다수 존재할 것으로 추정되며, 연구의 대표성의 측면에서 훼손이 있을 수 있다. 다만 (신고의무의 중요함과 무관한) 신고규제의 규제강도의 일반적인 경향을 파악하고자 하는 본 연구의 목적에 비추어 볼 때, 이러한 대상의 일부 누락이 그리 심각한 편의를 발생시키지는 않을 것으로 판단한다.

이 672개의 신고의무 중 ‘부수규제’를 제외하고 ‘주된규제’ 348개를 본 연구의 분석대상으로 선정하였다. 부수규제는, 주된규제를 부과하기 위한 사전절차적 규제와 주된 규제의 이행을 담보하기 위한 사후보완적 규제로서 주된규제의 일부분이 되는 규제를 의미한다. 따라서 부수규제로서의 신고규제는 그 자체가 독립된 규제가 아니기 때문에 본 연구의 분석이 적용되기 어렵다. 예를 들어 처벌의 강도의 정도가 신고의무불이행 자체에서 비롯된 것인지, 주된규제와 관련된 다른 여러 가지 사항들이 종합적으로 반영된 것인지 판단하기 어렵다. 따라서 명료한 분석을 위하여 부수규제로 분류되어 있는 신고의무는 분석대상에서 제외하였다.

이 348개 중 28개의 규제는 신고의무로 규제개혁위원회에 등록되어 있으나, 그 규제사무명에 ‘신고’의 개념이 없으며, 실제로도 그 내용이 등록이나 인가, 지정 등 다른 규제의 성격을 가지고 있었다. 즉 이들 28개의 규제사무는 등록과정상의 명백한 오류에 기인하여 신고의무로 오분류 되어 있는 것이다.¹⁶⁾ 이렇게 오분류된 28개의 규제사무의 존재는 신고의무의 상당수가 통상적으로 수용되는 신고의 부담보다 사실상 강력한 규제들일 수 있다는 본 연구의 문제의식이 옳은 방향임을 보여주는 사례이지만 명백한 분류상의 오류라고 판단하여, 분석대상에서 제외하였다.¹⁷⁾ 결국 본 연구의 분석대상은 주된규제로서의 신고의무 중

16) 규제개혁위원회에는 신고의무로 분류되어 있으나 규제의 내용이 실제로는 다른 규제의 성격을 띠고 있는 규제사무들의 대표적인 사례들은 다음과 같다. ‘건설근로자 퇴직공제사업 의무가입’의 경우, 퇴직공제의 가입자가 된 사업주 외의 사업주로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 사업주는 공제회의 승인을 받아 퇴직공제에 가입할 수 있다는 것으로 ‘승인(승락)’으로 분류되어야 할 것이다. ‘전자본인서명확인서의 사전 발급 시스템 이용신청 및 본인확인’의 경우에도 민원인이 발급시스템을 이용하려는 경우 승인권자의 ‘승인’을 받아야 한다는 내용이다. ‘집회시위의 금지·제한’의 경우는 집회나 시위를 주최하여서는 안 되는 경우를 규정한 ‘금지’에 해당한다. ‘재외국민등록’의 경우는 외국의 일정한 지역에 계속하여 90일 이상 거주하거나 체류할 의사를 가지고 그 지역에 체류하는 대한민국 국민은 등록하여야 한다고 규정하는 것으로 ‘등록의무’로 분류되어야 할 것이다.

17) 신고보다 강력한 행정수단인 등록이나 인가, 지정 등이 규제등록 시스템상 신고로 분류되어 있는 것이 단순한 착오가 아닐 수도 있을 것이지만, 각각의 오분류의 연유를 파악할 수 없기에 본 연구에는 신고규제의 모수에 제외한 것이다. 만약 이들 28개의 신고의무로 분류된 규제를 분석대상으로 포함한다면, 규제강도상 사실상의 허가·인가·면허 등이 매우 많이 발견되었다는 본 연구의 주장은 보다 강력하게 지지되게 된다.

320개 규제사무이다.

3. 분석과정

분석대상인 320개의 신고규제를 규제강도의 관점에서, 즉 신고수리의 불확실성, 신고의무 부담, 의무불이행 처벌 강도의 세 가지 차원에서 그 높고 낮음을 위에서 제시한 조작적 정의에 입각하여 평가하였다. 이를 위하여 해당 조항은 물론 관련된 모든 조항들을 망라하여 섬세히 해석하는 과정이 소요되었다.¹⁸⁾ 이러한 해석과정에서 오류의 가능성이 있어 저자를 포함한 2인이 중복적으로 분석하였고, 그 결과를 또 다른 1인이 검토하였다. 몇 가지 조항에 대한 해석과 관련하여 의견불일치가 드러나 조작적 정의를 보강하여 다시 적용하는 과정을 거쳐 분석결과의 정합성을 높이고자 노력하였다. 평가결과에 입각하여 320개의 신고의무를 규제강도적 속성에 입각하여 재분류하는데 이르렀다.

IV. 분석결과: 우리나라 신고제도의 규제강도 실태

규제강도의 분석적 정의에 입각하여 신고규제를 분석한 결과 8가지 유형이 모두 나타났다. 여기에서는 <표 11>에서 요약된 바와 같이 8가지 각각의 유형의 비중과 대표적인 사례를 간단하게 제시하고, 각각의 유형으로 분류된 신고규제의 목록은 종합하여 부록에서 <표>로 정리하였다.

1. 규제강도 차원에서 재해석한 규제유형별 신고제도 현황

(1) 제1유형: 인가·허가·면허인 신고제도

제1유형은 신고수리의 불확실성이 높고, 준수부담이 높으며, 의무불이행에 대한 처벌의 강도도 높은 규제들로서 허가·인가·면허 등이 전형적인 예가 된다. 분석결과 전체 신고의

18) 이 해석내지는 평가의 과정에 소요된 법령들의 분량은 엑셀화일에 정리된 바에 따르면 A4용지 기준으로 3,000여 쪽에 달한다.

무의 11.25%인 36개의 신고의무가 허가·인가·면허제도인 것으로 나타났다.

일례로 ‘원료의약품 신고 지침’ 규제사무의 경우, 국민에게 혐오감을 주거나 국민의 욕구를 자극하여 오·남용될 우려가 있다고 인정되는 성분이 함유된 제제는 신고를 제한한다는 불명확한 규정이 있고, 품목별로 최대 120일에서 최소 10일의 신고 수리의 일정 처리기간이 소요되고, 신고수리와 관련된 규정의 내용이 없어 신고수리의 불확실성이 높다. 신고를 위한 관계문헌과 그밖에 필요한 자료를 제출하도록 하고 있어 명확하지 않은 구비서류의 조건으로 인해 구비서류 준비의 많은 부담이 소요될 수 있으며, 안전성·유효성의 심사, 외국의 사용현황 등에 관한 자료 등 기준요건의 부담이 클 것으로 보여 신고소요의 부담이 크다. 또한, 신고를 하지 아니한 자에게 5년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금을 부과하고 있어 처벌강도도 높다고 보여서 제1유형으로 분류되었는데, 종합적으로 판단할 때 신고보다는 허가로서의 속성을 갖고 있음이 명백해 보인다.

(2) 제2유형: (부정비리소지가 높은) 사실상 허가·인가·면허

제2유형은 신고수리의 불확실성이 높고, 의무불이행에 대한 처벌의 강도도 높은 반면 준수부담은 높지 않은 규제들로서 정부관료의 극단적으로 높은 재량이 구사될 것으로 우려되는 사실상 허가·인가·면허인 신고제도이다. 전체의 17.81%에 해당되는 57개의 신고의무 규제사무가 이에 해당된다.

일례로 ‘현지법인 금융기관의 다른 외국법인에 대한 투자’ 규제사무의 경우, 신고 수리에 20일의 처리기간이 소요되고, 거주자의 해외 직접투자자와 해외 부동산 또는 이에 관한 권리의 취득의 경우를 신고 시, 신고의 수리, 신고의 수리거부, 거래내용의 변경권고 중 하나를 결정하여 신고인에게 통지하도록 하고 있어, 신고수리의 불확실성이 높다. 해당 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고를 하고 자본거래를 한 자에게 1년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처하고 있어 처벌강도가 높지만, 신고소요의 부담은 낮은 것으로 보여서 제2유형으로 분류되었는데, 종합적으로 판단할 때 신고보다는 허가로서의 속성을 갖고 있고 자의적인 행정의 개연성이 엇보인다.

(3) 제3유형: (무정부적) 사실상 허가·인가·면허

제3유형은 신고수리의 불확실성과 준수부담이 높은 반면 처벌이 상대적으로 미미하여 상

습적인 규정 위반이 우려되는 사실상의 허가·인가·면허인 신고제도이다. 전체의 14.06%에 해당하는 45개의 신고의무 규제사무가 이에 해당한다.

일례로 ‘방사성물질 등 운반신고 등’ 규제사무의 경우 신고된 내용에 미비사항이 있거나 신고를 받은 방사성 물질 등의 운반이 인체·물체 및 공공의 안전을 해할 우려가 있다고 인정하는 때에는 이를 시정 또는 보완하게 할 수 있도록 규정하고 있어, 공무원의 자의적인 판단이 개입할 수 있으며, 신고수리와 관련된 규정의 내용이 없어 신고수리의 불확실성이 높다. 운반을 개시하고자 하는 날의 5일 전까지 신고하도록 하고 있고 운반할 때마다 신고를 하게 하고 있어 신고소요의 부담이 크지만, 이를 위반시 과태료를 부과하고 있어 처벌강도는 비교적 낮은 것으로 판단되어 제3유형으로 분류되었다. 종합적으로 판단할 때 신고보다는 허가·인가·면허로서의 속성을 갖고 있고 일상적인 위반이 우려된다.

(4) 제4유형: 재량행정

제4유형은 신고수리의 불확실성은 높지만 준수부담과 처벌의 강도는 낮은 유형으로, 정부가 특별한 이유도 없이 재량을 구사하는 재량행정의 대상이 되는 개연성이 높은 신고제도이다. 전체의 23.75%에 해당하는 76개의 신고의무 규제사무가 이에 해당하는 바, 등록된 신고의무 규제 중 가장 많은 경우이다.

일례로 ‘화약류 폐기신고’ 규제사무의 경우, 5일의 처리기간 소요되고, 화약류폐기의 장소·일시·수량 또는 방법 등이 적당하지 아니하거나, 공공의 안전유지에 지장이 있다고 인정되는 때에는 그 화약류폐기의 중지를 명할 수 있어 공무원의 자의적인 판단이 개입할 수 있으며, 신고수리와 관련된 규정의 내용이 없어 신고수리의 불확실성이 높다. 반면에 준수부담과 처벌의 강도는 낮다고 판단하여 제4유형으로 분류되었는데, 종합적으로 판단할 때 행정재량이 과도하여 행정의 일관성과 신뢰성에 훼손을 초래할 개연성이 우려된다.

(5) 제5유형: 등록제도

제5유형은 준수부담과 처벌의 강도가 높고 신고수리의 불확실성은 낮은 경우로서 등록제도가 대표적인 사례가 된다. 전체의 1.88%인 소수의 6개 규제사무만이 이에 해당된다.

일례로 ‘영업소의 신설(폐지) 신고’ 규제사무의 경우, 외국환업무의 등록을 한 자가 영업소를 신설 또는 폐지하고자 할 때에는 미리 금융감독위원회에 신고하도록 하고 있어, 신고소

요의 부담이 크다. 또 변경신고를 하지 아니하거나 거짓으로 변경신고를 하고 외국환업무 또는 환전업무를 한 자에게 1년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처하고 있어 처벌 강도가 높지만, 신고수리의 불확실성은 낮다고 판단하여 제5유형으로 분류되었다.

(6) 제6유형: 고압행정

제6유형은 신고수리의 불확실성과 준수부담이 낮고, 처벌의 강도는 높은 경우로서 행정이 지나치게 고압적으로 집행될 우려가 있는 규제사무이다. 전체의 3.44%인 11개 신고의무 규제사무가 이에 해당된다.

일례로 ‘건강기능식품 관련 영업자의 지위승계 신고’ 규제사무의 경우, 영업승계의 신고를 하지 아니한 자에게 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하고 있어 처벌강도는 높지만 신고수리의 불확실성과 준수부담이 낮아 보여서 제6유형으로 분류되었다. 목적되는 결과에 비추어 처벌의 강도가 지나치게 강한 것으로 보여 불필요한 고압적인 행정의 소지가 우려된다.

(7) 제7유형: 통과세

제7유형은 신고수리의 불확실성과 처벌의 강도가 낮고 준수부담이 높은 경우로서, 행정청이 통상적으로 불필요한 갖가지 요구사항들을 신고규제에 첨가한 통과세적 속성을 갖고 있다. 전체의 7.81%인 25개의 신고의무 규제사무가 이에 해당된다.

일례로 ‘조합의 해산과 청산’ 규제사무의 경우, 조합이 해산할 때에는 그 해산 사유가 발생한 날부터 주된 사무소에서는 2주 이내에, 분사무소에서는 3주 이내에 각 사무소의 소재지에서 등기하여야 하도록 하여 신고관청의 접근가능성이 낮고 신고 접수시점도 해산 이전이어서 신고소요의 부담이 높다. 반면에 신고수리의 불확실성이 낮고, 해당 신고의무의 위반에 대한 처벌의무 규정이 없어 처벌강도가 낮다고 판단하여 제7유형으로 분류되었는데, 목적되는 결과나 사안의 필요성에 비추어 피규제자에게는 통과세와 같은 지나친 부담을 부과하고 있는 것으로 보인다.

(8) (진정한 의미의) 신고제도

제8유형은 신고완결의 불확실성, 준수부담, 처벌의 강도가 모두 낮은 경우로서 진정한 의

미의 신고가 이의 전형적인 사례이다. 전체의 20%인 64건의 신고의무 규제가 이에 해당된다.

유효화장실 신고, 원거리 수상레저활동 신고, 측량업자의 지위승계의 신고, 담배 판매가격 신고, 사용료 등의 신고, 선박의 정박지 지정 및 이동신고, 의사 또는 의료기관 등의 신고, 입양의 신고, 현지법인의 설립 등의 신고 등이 있다.

〈표 11〉 규제 강도 차원에서 재해석한 유형별 현행 신고의무 규제의 분포

		신고수리의 불확실성			
		높은 불확실성(214건)		낮은 불확실성(106건)	
의무불이행 처벌의 강도		강한 처벌 (103건)	미미한 처벌 (121건)	강한 처벌 (17건)	미미한 처벌 (89건)
신고 소요 부담	고부담 (112건)	제1유형 허가·인가·면허	제3유형 (무정부적) 허가·인가·면허	제5유형 등록	제7유형 통과세
		36 (11.25%)	45 (14.06%)	6 (1.88%)	25 (7.81%)
	저부담 (208건)	제2유형 (부정비리소지) 허가·인가·면허	제4유형 재량행정	제6유형 고압행정	제8유형 신고
		57 (17.81%)	76 (23.75%)	11 (3.44%)	64 (20.00%)

V. 결론: 사이버 규제개혁? 사이버 작은 정부?

본 연구는 규제강도의 분석적 정의를 행위완결의 불확실성과 준수부담 및 처벌의 강도의 종합적 수준이라고 제시하고, 그 정의의 그 타당성을 신고규제에 대한 분석을 통하여 확인하고자 하였다.

규제강도의 분석적 정의에 입각하여 신고규제를 분석한 결과의 주요 사항은 다음과 같다.

첫째 제8유형, 즉 진정한 의미의 신고의 비중이 20%에 불과하였다. 즉 현재 신고의무로 등록된 규제의 20% 정도만이 규제강도의 측면에서 실질적인 신고제도로 볼 수 있다는 것이다. 둘째, 신고수리의 불확실성의 차원에서 보았을 때, 신고수리가 불확실한 경우가 그렇지 않은 경우의 2배에 달한다. 즉 명칭만 신고일 뿐 사실상의 허가·인가·면허제도로 운영되는 실태가 팽배하다는 것이다. 셋째, 신고제도의 본질적 속성에 부합하지 않는 강한 처벌도 상당수 발견된다. 처벌이 불필요하게 강하면 부정비리와 고압적인 행정의 악순환이 야기된다는 측면에서 불필요하게 강한 처벌은 바람직하지 못하다. 넷째, 신고소요부담이 높은 것으로 나타나는 경우가 전체의 30%를 상회하고 있어, 불필요한 부담을 민간에게 전가하고 있음도 명백하게 드러나고 있다.

본 연구는 이론적 전개과정의 부산물로서 우리나라의 현행 신고제도의 대부분이 신고라기보다는 상대적으로 고강도인 사실상의 허가·인가·면허이며, 다른 일부 역시 신고에 어울리지 않는 규제강도를 갖고 있음을 보였다. 이를 통해, 국민들의 규제개혁에 대한 실제 체감도가 왜 낮은지에 대한 답을 어느 정도 제시했을 것이라 기대한다.

본 연구의 한계로서 가장 핵심적인 것은 규제강도의 조작적 정의를 개별 신고규제들에 적용함에 있어서 분석자의 주관적인 판단이 개입될 수밖에 없었으며, 또한 그 과정에서 일정한 편이나 오류가 있을 수 있다는 것이다. 그러한 문제를 극복하기 위하여 두 차례에 걸친 교차검증을 하였으나 문제의 소지는 여전히 잔존하고 있음을 인정한다. 이론적인 차원에서 본 연구에서 제시한 규제강도의 분석적 정의가 현실의 규제를 이해하고 파악하는 틀로서 일정한 타당성이 있음을 보이는 데는 일부분 성과가 있었으나, 대안적 개념들을 개발하거나 또 비교하는데 있어 논리적으로 연계되는 개념의 틀을 함축하는 데는 한계가 있었다.

본 연구가 규제뿐만 아니라 일반적인 정책의 결정과정에 대한 연구의 관심이 규제나 정책의 강도로도 확장될 계기가 될 수 있기를 기대한다. 왜냐하면 그 강도가 국민들이 현실적으로 체감하는 규제나 정책의 측면이기 때문이다. 실무적으로는 명칭이나 형식의 일부를 피상적으로 완화해서 규제개혁 내지는 정부혁신의 성과로 포장하는 사이버 규제개혁이나 사이버 정부혁신의 시도에 대하여 보다 분석적으로 경계할 수 있는 개념적 틀 개발의 시단이 되기를 기대한다.

<부록>

현행 신고의무 규제사무의 규제강도차원에서의 재분류 결과

신고의 무유형	규제강도차원에서의 속성	신고의무 규제사무
제1유형 (36개)	허가·인가·면허	동물판매업 등의 등록·신고 등, 사업의 양도·양수 등 / 비료의 생산업 등록 및 수입업 신고 / 인삼류 제조업의 신고 / 쌀가공업의 신고 등 / 청소년복지시설의 설치신고 등 / 임대 조건 신고 / 원료의약품 신고 지침 / 건축물의 용도변경신고 / 문화재수리업 등의 양도·합병·상속 신고 / 승마시설의 신고 등 / 행정사업의 신고 / 엔지니어링사업자의 신고 등 / 해외합작원양어업신고(변경신고 포함) / 낚시어선업 신고서류 및 절차 / 식소유 현황 등의 신고 / 지주회사 설립·전환의 신고 / 온천발견 신고 / 정기변동신고시 사전금융조회 / 무료직업소개사업 / 별정통신사업자 및 부가통신사업자의 휴지·폐지 신고 / 선박해체의 신고 / 집회 및 시위의 신고 / 사업계획의 변경 / 국내결혼중개업의 신고 및 등록 / 방문판매업자들의 신고 및 변경신고 의무 / 보안관리직원 선·해임 신고 / 분노의 재활용 신고 / 비산먼지 규제 / 사용신고 사용시설 검사 등 / 산후조리업 신고 등 / 상계에 의한 지급신고 등 / 상업서류송달업, 항공운송총대리점업, 도심공항터미널업의 신고 (변경신고) / 열공급규정 제정(변경) 신고 / 장애인복지시설 설치·운영 등 신고 / 건설임대주택의 임대조건 및 임대조건의 신고
제2유형 (57개)	(부정비리소지) 사실상 허가·인가·면허	폐기물처리 신고자 관리 / 통신판매업자의 신고, 변경신고, 영업 휴·폐지 및 재개시 신고 및 신고내용의 공개 / 노숙인시설의 설치·운영 등 / 인삼류 제조업 및 인삼 제품류 제조의 신고 / 방사성물질의 도난 등 사고신고 / 문화재 수리업 등의 등록신청 및 변경신고 / 체육시설업의 신고(변경신고) / 식용란 유통판매업 신설 / 소독업의 신고 및 휴업 신고 / 양곡가공업 신고 / 원양어업관련 사업신고(변경신고 포함) / 건강기능식품 수입업 판매업의 신고 등 / 직업정보제공사업의 신고 / 부가통신사업자의 신고 / (가정폭력) 상담원 교육훈련시설 신고 / 사회복귀시설의 설치운영 신고 / 기타 수질오염원의 설치신고 / 노인여가복지시설의 설치 등 / 아동복지시설의 설치신고 / 재가노인복지시설의 설치 등 / 재산등록대상 주식의 매각 또는 신탁 / 저수조정소염의 신고 / 비점오염원의 설치신고 등 / 사업의 휴업 또는 폐업 / 보험사업 관련 보고 등 / 사업관리의 위탁 / 비디오품 제작업 또는 배급업의 신고 / 수입식품 등의 신고 등 / 자유무역 지역 내에서 물품의 취급 및 관리 등 / 사료의 수입신고 / 폐기물의 수출입신고 및 처리 / 정수기 제조업, 수입 판매업 신고 및 수리 / 수입축산물의 신고 / 금융기관의 해외지사 신고 / 현지법인 금융기관의 다른 외국법인에 대한 투자 / 가족분노의 재활용 신고 / 개인과의 교습자 신고 / 건설폐기물처리시설 설치승인(신고) 및 변경승인(신고) / 건축공사 계획(착공) 신고 / 건축허가·신고사항의 변경 허가 또는 신고 / 고용보험피보험자격 취득·상실신고 / 골재선별세척 등 신고 / 공중위생영업의 신고 및 영업의 승계 / 금융보험업종 이외의 해외직접투자 / 먹는 샘물·수처리제 또는 그 용기의 수입 신고 / 비거주자의 거주자로부터 증권취득 신고 / 비금융기관의 해외지사 설치(변경)신고 등 / 석유판매업의 등록 또는 신고 / 세무사 개업·폐업·휴업 등 영업활동 감독사항 / 액화석유가스 집단공급사업자의 공급규정 신고 / 예금, 신탁계약에 따

신고의 무유형	규제강도차원에서의 속성	신고의무 규제사무
		<p>른 자본거래허가 등 / 외국기업 국내지사 설치신고 / 운임·요금 및 약관의 신고 (변경신고) / 유출지하수 이용신고 / 유해·위험한 기계·기구·설비에 대한 자율안전확인의 신고 / 음반, 음악영상물 제작업 등의 신고, 등록 등 / 정보통신공사업의 양도 등</p>
제3유형 (45개)	(무정부적) 사실상 허가·인가·면허	<p>농약방제업의 신고 / 북한주민 재산관리인의 신고의무 등 / 방사성물질 등 운반신고 등 / 외국인자격선의 입출항신고 / 보수충액 등의 신고 / 국적이탈 신고요건 및 절차 / 화물자동차 운송사업의 휴업 및 폐업 신고 / 화물자동차운송사업 양도·양수시 첨부서류에 대한 규정 / 대량고용변동신고 / 동물 진단용 방사선 발생장치 설치 운영 신고 등 / 사격장 설치자의 관리자 선임 및 해임신고 / 수산물 수출신고 (제11조) / 직무보조자의 채용신고 / 인터넷멀티미디어방송 사업의 휴지 및 폐지 / 산림경영계획의 시업착수(신고) / 북한주민 접촉신고 / 운임의 공표 / 지하수 개발·이용의 신고 / 지하수에 영향을 미치는 굴착행위의 신고 / 기업구조조정조합의 해산 / 거소이전 신고의무 / 건강기능식품 수입신고 및 검사 등 / 고용·산재보험 확정보험료의 신고 납부 / 귀속여항시설의 무상 사용수의 신고 / 노인요양시설 및 복지시설 등의 비용수납신고 / 대외지급수단, 채권, 기타의 매매 및 용역계약 신고 / 동물병원 개설(신고사항 변경)신고 / 방송영상 프로그램 독립 제작사 신고 (신규) / 시설화장장 및 시설납골시설의 설치(변경)신고 / 수로조사 성과의 제출 및 심사 / 수산질병관리원의 개설 및 휴·폐업 신고 / 신주 등의 취득에 의한 외국인투자신고 / 신탁업무 승계 및 인계완료 신고 / 외국인운송사업자의 국내지사 설치신고 / 운송사업 운임·요금 신고 / 원격대학형태 평생교육시설 등의 신고 / 자가전기통신설비의 설치 / 진단용 방사선 발생장치 설치신고 / 출판사 신고 / 타항만에서의 일시적 영업행위 신고 / 특정 공사 사전신고 및 방음시설 설치 의무화 / 품종의 생산·판매신고 / 해외자원개발계획(변경)신고 / 해외자원개발계획의 신고 / 폭력행위 등의 신고</p>
제4유형 (76개)	재량행정	<p>사업장폐기물 배출자의 의무 등 / 폐기물 위탁처리 신고 / 단체협약에 대한 제한 / 부동산거래의 신고 / 공항시설 사용료 신고 / 퇴직연금제도 규약의 신고 / 원자력관계사업자등의 허가 등의 취소 또는 사업폐지 등에 따른 신고 / 동물소유자의 동물등록대상 동물 등록 및 관리 / 건축사보 신고 / 영화업자의 신고 / 고압가스 안전관리자 선임 / 화약류 폐기신고 / 인터넷멀티미디어방송 제공사업자의 이용약관 신고 등 / 곤충산업에 종사하는 자의 신고 / 내수면어업신고 / 고용·산재보험 대리인 선임·해임신고 / 방송통신위원회에 신고해야 하는 협정 / 지위의 승계 신고 의무 / 거주지 이동시 전입신고 / 국민연금 자격의 취득·상실 및 소득월액 등 신고 / 권리·의무의 승계 등 / 유·도선의 요금 및 운임 / 집단급식소 설치신고 및 준수사항 / 출입항신고 등 / 권리 변동의 신고 / 화물자동차 운송사업의 상속 / 기금수탁자의 부도발생 신고 / 부도 임대주택 등의 임차인 대표회의 구성 등 / 여객자동차운송사업의 상속 / 해양시설의 신고 / 소프트웨어기술자의 신고 / 소프트웨어사업자의 신고 / 기부식품제공 사업자의 신고 /주권상장법인 등의 주식매수선택권 부여내용 신고 의무화 / 사료제조업등록 및 등록시설 변경신고 / 국제적 멸종위기종의 수출, 수입 등 국제거래 등의 규제 및 허가(취소) / 사회복지시설의</p>

신고의 무유형	규제강도차원에서의 속성	신고의무 규제사무
		설치·폐지·휴지·재개신고 등 / 가족인공수정소의 개설신고 / 건강진단 등의 실시 신고 / 건축물의 철거·멸실 신고 / 고용·산재보험관계의 성립·소멸 신고 / 공공하수도 배수설비 설치신고 및 준공검사 등 / 공사계획의 신고 및 변경신고 / 국가지정문화재 관리상황 변동신고 / 국외취업자 모집신고 / 권리의무의 승계신고 / 내·외항 화물운송사업의 특례 / 노동조합의 설립신고 / 도로법에 의한 허가로 인하여 발생한 권리나 의무의 신고 / 등록문화재 소유자·관리자 변동신고 / 등록문화재 현상변경 신고 / 매장·화장 및 개장의 방법 및 신고 / 매장문화재 발견신고 / 배출시설의 설치 사업장의 신고·이행의무 / 북한이탈주민의 주소·직업·근무지 변동 신고 / 수급자의 신고의무 / 응벽 및 공작물의 축조신고 / 외국인 가입자의 국민연금 가입신고 / 외국인선원 고용신고 / 외항 화물운송사업자의 운임 등 협약신고 / 우리사주조합의 설립절차 규정 / 운송주선사업자의 운송주선약관 신고(변경신고) / 운임과 요금의 신고 및 기준설정 / 유전자검사기관, 유전자연구기관, 유전자치료기관의 신고 / 인쇄사 신고 / 자가용화물자동차 사용신고(변경신고) / 전송·선로설비의 이용약관 신고 / 천연기념물 표본·박제 소유신고 / 취업규칙의 신고 / 특정수혈부작용의 신고 / 한부모가족 복지시설 설치 / 향만시설의 설치 또는 철거 신고 / 화약류 제조(관리)보안책임자 선임·해임신고 / 사업장폐기물의 처리 및 배출자의 의무 / 설계업 감리업의 양도 등 / 의료기기 수리업 및 판매업의 신고 등
제5유형 (6개)	등록	기초서류변경에 대한 신고 / 도로공사신고 및 안전조치 / 수입신고 / 수출결제방법의 신고 / 영업소의 신설(폐지) 신고 / 외국인 체류지 변경신고
제6유형 (11개)	고압행정	그 밖의 신고의무자 / 의사 등의 신고 / 실업급여 수급자격자는 실업의 인정을 받으려 하는 기간 동안 근로의 신고의무 부여 / 피보험자가 육아휴직 급여 기간 중에 이직 또는 새로 취업한 경우 등은 취업의 신고 / 주민등록 신고 / 오염물질이 배출되는 경우의 신고의무 / 유독물의 수입신고 / 건강기능식품 관련 영업자의 지위승계 신고 / 고용외국인 변동사유 발생 등의 신고 / 안전관리규정 신고 / 의료인(간호사 제외)의 변사체 신고
제7유형 (25개)	통과세	국외이주 신고 / 인감의 신고 등 / 금융투자업자의 다른 금융업무 영위 / 검수·검정·검량요금 신고(설정 또는 변경신고) / 단체협약사항의 신고 및 협약내용의 공시의무 / 도선(선)료 신고 및 변경신고 / 약사·한약사의 신고 / 에너지다소비사업자의 신고 / 영주귀국의 신고 / 외국환은행을 통하지 아니한 지급 등의 신고 / 유족연금수급권자 국외거주자 신상 신고 / 의료인단체 중앙회의 공제사업 신고 / 이륜자동차의 사용(변경, 사용폐지)신고 등 / 재해대처계획 신고(변경신고) 및 행정처분, 과태료 처분 등 / 제3자 지급 등 / 조합의 해산과 청산 / 직장폐쇄의 요건 및 신고 / 측량업자의 신고의무 / 퇴역연금 지급정지 / 특정 화학물질 및 생물작용제의 제조량, 보유량 등의 신고 및 검사 / 향만 내 위험물 반입신고 / 해외산업단지 개발, 처분, 관리 신고 / 해외이주신고 / 쟁의행위의 신고 / 주파수이용권의 양도 제한 등
제8유형 (64개)	신고	골재채취업의 폐업 / 폐업 및 휴업 등의 신고 / 개업신고 등 / 유료화장실 신고 / 원거리 수상레저 활동 신고 / 전용철도 운영의 상속 신고 / 전용철도 운영의 양도·양수, 합병 신고 / 전용철도 운영의 휴지, 폐지의 신고 / 준용규정 / 측량업자의

신고의 무유형	규제강도차원 에서의 속성	신고의무 규제사무
		지위승계의 신고 / 사업의 개시 휴업 및 폐업의 신고 / 천연가스 수출입, 수송계약 신고 / 영화상영관의 재해예방 조치 / 중개업자의 사용인의 신고 등 / 감독기관에 대한 신고 / 채권금융기관의 기업에 대한 신용공여액 신고 등 / 휴업 또는 폐업의 신고 / 유사투자자문업 신고 / 개인하수처리시설의 설치 및 관리 등 / 관찰물질 제조·수입신고 / 환경기술인 임명 및 신고 / 공인노무사 직무개시 등록신청 및 폐업신고 / 공증인보조자 신고, 공증인보조자 해고(사망) 신고 / 국내지사폐쇄 및 청산대금의 회수 / 기술사의 신고 / 담배 판매가격 신고 / 도시철도 운임의 인가 / 마약류 원료가 되는 물질의 관리 / 보험대리점의 영업기준 등 / 보험회사의 선임 계리사의 선임보고 또는 해임신고 / 비거주자의 국내부동산 취득 / 시설항로표지 위탁관리 신고 / 사용료 등의 신고 / 선박의 정박지 지정 및 이동신고 / 소음·진동 환경기술인 임명신고 / 어업의 신고 / 역외금융회사 설립에 대한 신고 / 영업의 신고대상 업종 / 영화상영의 신고 / 외국 박사학위 신고 / 외국인과의 수목유전자원 교류 신고 의무화 / 외국인근로자의 고용관리 / 외국인유학생 학적변동 등 신고의무 / 외국인의 국내 토지계약외·계속보유 신고 / 외국환은행의 외화차입 등 신고 / 외국회사의 대표자 지정신고 / 운송사업자의 운송약관 신고(변경신고) / 유통화 전문회사 등의 신고사항 / 유족연금수급권 상실신고 / 의료기사 등의 실태와 취업상황 신고 / 의사 또는 의료기관 등의 신고 / 입양의 신고 / 종축 등의 수출입 신고 / 죽거나 병든 가축의 신고의무 총포·도검·화약류·분사기·전자총격기·석궁의 도난·분실신고 / 컴퓨터프로그램저작권 대리·중개기관의 신고 / 하천에서의 권리·의무의 양도·양수시 신고 / 현지법인의 설립 등의 신고 / 환경친화축산농장 지정·변경 / 과태료 부과대상 추가 / 기술관리인 및 교육·노동조합의 단체협약 신고 / 사고 및 고장 보고(행정안전부) / 수입물품 유통이력 관리에 관한 고시

참고문헌

- 강경훈·여은정·이기영, 「다단계 및 방문 판매방식의 이론적 비교: 판매원 유인구조를 중심으로」, 규제연구 17(1), 2008.
- 강현철 외, 「인허가법제에 대한 입법평가」, 한국법제연구원, 2009.
- 강현호, 「행정법총론」, 박영사, 2005.
- 규제개혁위원회, 「행정규제 개념 및 판단기준」, 2009.
- 규제연구센터, 「규제완화가 경제성장에 미치는 영향」, 한국행정연구원, 2009.
- 김광욱, 「환경규제강도와 국제경쟁력에 관한 연구」, 한국재정학회 학술대회 발표논문, 2007.
- 김금수, 「주민-정부간 자율협약: 대포천 사례를 중심으로」, 한국규제학회 춘계학술대회 발표 논문집, 2008.
- 김금수·장영재, 「환경기초시설투자와 환경규제」, 규제연구 16(2), 2007.
- 김남진·김연태, 「행정법 I」, 법문사, 2009.
- 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2009.
- 김두래, 「규제연방체제에서 정부간 정책선택호갈등이 규제관료의 집행행태에 미치는 영향: 미국 산업안전보건 규제를 중심으로」, 한국행정학보 41(1), 2007.
- 김두래, 「지방정책네트워크가 분권적 규제집행에 미치는 영향: 한국 지방정부 환경규제를 중심으로」, 한국행정학보 44(4), 2010.
- 김명길, 「신고의 법리」, 공법합연구 7(1), 2006.
- _____, 「신고의 유형에 관한 논거」, 부산대학교 법학연구 47(1), 2006.
- 김성배, 「정부규제로 인한 손실에 대한 보상의 타당성 분석 : 팔당상수원관리구역의 경우를 중심으로」, 규제연구 15(2), 2006.
- 김세규, 「행정법상의 신고에 관한 재론」, 동아법학 제33호, 2003.
- 김재홍, 「한국의 진입규제」, 한국경제연구원, 1994.
- _____, 「진입규제의 이론과 실제」, 한국경제연구원, 2002.
- 김중권, 「행정법상의 신고의 법도그마적 위상에 관한 소고」, 고시연구 29(2), 2002.
- 김태윤, 「경제적규제와 사회적규제의 비차별성에 대한 연구」, 규제연구 21(1), 2012.
- 박경진·박명섭, 「물류보안위험 규제수준에 따른 무역 수요·공급 변화」, 무역학회지 35(5),

2011.

- 박균성, 「행정법상 신고」, 고시연구 26(11), 1999.
- 박수혁, 「현행법상 환경규제의 적정성에 관한 연구」, 한국법학원, 저스티스 103호, 2008.
- 박윤훈, 「행정법론 (상)」박영사, 2006
- 박윤훈·정형근, 「최신행정법강의(상)」, 박영사, 2009.
- 법제처, 「허가·인가·특허 등의 올바른 사용을 위한 정비 및 심사기준 연구」, 2006.
- 법제처, 「법령입안심사기준」, 2008.
- _____, 「인허가 기준 투명화 방안 연구」, 2009.
- 오준근, 「행정절차법」, 삼지원, 1998.
- 유정기, 「행정규제기본법의 제정배경과 내용」감사 56, 1997.
- 이미홍·공정식, 「환경정책 관련요인이 기업의 입지선택 및 운영과정에 미치는 영향 분석: 김포시 제조업체를 사례로」, 한국사회와 행정연구 14(2), 2003.
- 이선화, 「EU ETS를 통해서 본 배출권 초기할당의 이슈와 쟁점」, 한국경제연구원, 2009.
- 이시철, 「규제순응의 동기 요인 및 그 상대적 크기 비교가능성」, 한국행정학보 39(4), 2005.
- 이인원 외, 「카르텔 종합연구(상)」, 한국경제연구원, 2010.
- 이종한·최무현, 「국민의 정부의 규제개혁 성격에 관한 실증 연구」, 한국정책학회보 13(2),

2004.

- 이태규, 「오바마 정부의 ‘불커 룰’에 대한 평가 및 시사점」, 한국경제연구원, 2010.
- 이혁우, 「규제의 개념에 관한 소고」, 행정논총 47(3), 2009.
- 임동순·조창현, 「규제개혁의 성과 분석과 향후 정책과제」, 경제경영연구 4(2), 2009.
- 장태주, 「행정법개론」, 현암사, 2008.
- _____, 「행정법개론」, 법문사, 2009.
- 정태용, 「사업규제의 유형」, 한국법제연구원, 2000.
- 정하중, 「행정법개론」, 법문사, 2008.
- 조경엽 외, 「저탄소 녹색성장을 위한 정책과제(하)」, 한국경제연구원, 2011.
- 조경엽·김영덕, 「기후변화 재앙인가, 기회인가?」, 한국경제연구원, 2009.
- 진영광, 「행정법총론」, 도서출판 미산, 2009.
- 천병태·김명길, 「행정법총론」, 삼영사, 2005.

- 최계영, 「건축신고와 인·허가의제」, 행정법연구 통권 25호, 2009.
- 최병선, 「규제수단과 방식의 유형 재분류」, 행정논총 47(2), 2009.
- 최승필, 「규제완화에 대한 법적 고찰 : 인·허가 및 신고, 등록제도와 네거티브 규제를 중심으로」, 공법학연구 12(1), 2011.
- 최정일, 「행정법의 정석 I」, 박영사, 2010.
- 행정안전부, 「민원행정 체계에 대한 국가간 비교연구」, 2008.
- 홍정선, 「사인의 공법행위로서 신고의 법리 재검토」, 고시계 46(4), 2001.
- _____, 「행정법원론(상)」, 박영사, 2010.

Ogus, Anthony I., Regulation: Legal Form and Economic Theory, Oxford UK: Clarendon Press, 1991.

규제개혁위원회 (<http://www.rrc.go.kr>)

Regulatory Stringency: With the Application of Report Regulations in Korea

Kim, Tae-Yun · Lee, Su-Ah

This study aims at suggesting analytical definition of regulatory stringency and then verifying the validation of such definition through the analysis of the report regulations in Korea. Under the analytical definition of regulatory stringency as a level of composite three factors of uncertainty of legal completion of act, compliance burden, and the degree of punishment, 8 stereotypes with respect to regulatory stringency are developed. For instance, type1 is the case where uncertainty of act completion is high, burden of satisfying the regulation is severely high, and at the same time the level of punishment in the case of breaching the regulation is relatively harsh. Typically permission is a good example of the type 1 regulation. Similarity, type2, 3, 4, 5, 6, 7, and 8 represent each category, with examples in the same order such as corruption-prone in fact permission(type2), anarchistic permission(type3), discretion administration(type4), registration(type5), high pressure administration(type6), gate tax regulation(type7), report regulations(type8). And then in order to verify whether the above analytical definition and categories are valid, this study analyzes the actual report regulation in the Korean registration system via the operational definitions and concepts.

The results of the analysis on the report regulations in Korea are as follows. First, substantially true report regulations were only 20% of the total number of the registered as report regulations in Korea. Second, the considerable number of report regulations are found

to suffer from relatively strong punishment that does not correspond with an intrinsic attribute of the report regulation. Third, the relative number of substantially burdensome report regulations appear to be more than 30% of the total. It shows that the current report regulations in Korea shift unnecessary burden onto private sectors.

Key words: Regulatory Stringency, Policy Stringency, Report Regulations, Regulatory Reform