

論 文

수상레저안전법상의 규제순응도에 관한 조사 연구

문범식* · 국승기** · 나호수*** · 하해동****

A Study on the Adaptation of Regulation in the Leisure Safety Law

Beom-Sik Moon* · Seung-Gi Gug** · Ho-Soo Nah*** · H. D. Ha****

<目 次>	
Abstract	3. 무면허조종금지 예외에 관한 규제순응도
1. 서 론	4. 미래 대응방안
2. 시험대행기관 종사자의 규제순응도	5. 결 론
	참고문헌

Abstract

Government is willing to abolish half of whole administration regulations and put emphasis to improve them. There was criticism that taper by bureaucracies' form and interest group's repulsion does not reach here upon in spite of these result. Therefore, need to ready diversified regulation adaptation administration countermeasure so that can observe because propel regulation innovation until now continuously and people, corporation, public official understand definitely contents of regulation. Contents of question regulation awareness about regulation adaptation and degree. On the basis of question investigation about persons concerned of leisure safety law and wish to grasp observance degree, and produce synthetic Contents and field conformity degree, and draw solution plan of reformable item in leisure safety law and present development direction of leisure safety law.

* 한국해양대학교 대학원
 ** 한국해양대학교 해양경찰학과
 *** 한국해양대학교 국제무역경제학부
 **** 한국해양대학교 해양체육학과

1. 서론

정부에서는 지금까지 전체 행정규제의 절반을 폐지·개선하는데 중점을 두고 규제개혁을 추진해 온 결과, 지난 4년간(1998-2001년) 14,186건의 규제 중 8,121건(57.2%)을 폐지하고 6,065건(42.8%)을 개선하였다. 이러한 성과에도 불구하고 관료들의 행태 및 이익 집단의 반발로 인해 체감도가 이에 미치지 못한다는 비판도 있었다. 따라서 지금까지의 규제개혁을 지속적으로 추진하여 국민, 기업, 공무원이 규제의 내용을 명확히 이해하여 준수할 수 있도록 다각적인 규제순응관리대책을 마련할 필요가 있다.

이 연구에서는 수상레저안전법 제12조 및 동 시행규칙 9조의 시험대행기관의 시험업무종사자 교육에 관한 규정과 수상레저안전법 제16조 2호의 동력수상레저기구 무면허금지 예외규정에 대하여, 수상레저업무에 근무하는 해양경찰 40명, 수상레저 관련 지방자치단체 공무원 20명, 시험대행기관 시험업무종사자(이하 시험업무종사자라 한다) 38명 및 조종면허취득자 또는 응시자(이하 응시자라 한다) 234명을 대상으로 우편 및 방문조사를 실시하였다. 설문 내용(표에 데이터가 표기되지 않은 경우는 해당이 되지 않는 경우임)은 시험대행기관 종사자, 무면허조종 예외제도의 규제순응도에 대한 규제인식도, 인정도, 준수도 및 미래의 대응방향으로 구성하였다. 관련자에 대한 설문조사를 토대로 수상레저법의 인지도 및 준수도를 파악하고, 종합적인 내용과 분야별 순응도를 산출하여, 수상레저안전법에서 개선할 수 있는 사항의 해결방안을 도출하여 수상레저안전법의 발전 방향을 제시하고자 한다.

2. 시험대행기관 종사자의 규제순응도

시험대행기관 종사자의 규제순응도는 수상레저안전법 제12조 및 동 시행규칙 제9조에 규정된 시험대행기관의 시험업무종사자에 대한 교육에 관한 사항으로 시험업무에 종사하는 자는 해양경찰청장이 실시하는 교육을 받아야 하며, 정기교육은 1회 24시간이내, 수시교육은 해양경찰청장이 필요하다고 인정한 경우 매 회 8시간 이내를 실시하도록 되어 있다. 조사대상은 시험업무종사자 14문항, 해양경찰 14문항, 응시자 13문항을 규제인식도, 인정도, 준수도로 구분하여 실시하였다.

2.1 규제인식도

<표 1>에서 보는 것처럼, “시험업무종사자가 해양경찰청장이 실시하는 교육을 받아야 한다”는 규제의 존재에 대해서는 해양경찰이나 시험업무종사자가 100%로 완벽하게 인지하고 있고, 응시자는 인지도가 62%이다. 또한 규제의 이해도는 해양경찰이 80%로 가장 높았고, 시험업무종사자는 69%, 응시자는 44%로 낮은 편이다. 시험업무종사자가 1년에 받아야 하는 교육과 정기교육을 이수한 후 필기시험을 60점 이상을 받아야 하는 내용인지의 명확성은 해양경찰과 시험업무종사자가 71% 및 69%로 조사된 반면, 응시자는 25%로 매우 낮다. 이처럼 규제의 인식도는 시험을 주관하는 해양경찰청과 시험을 실행하는 시험업무종사자가 응시자에 비하여 높음을 알수 있다.

2.2 규제인정도

규제인정도는 시험업무종사자가 해양경찰청이 실시하는 교육에 관한 필요성, 수준의 적절성, 교육이 시험업무집행에 도움이 되는지에 대한 목적부합성 및 효과를 조사하였다.

<표 1> 시험대행기관 종사자에 관한 규제인식도

구분	설문	시험업무종사자(%)	해양경찰(%)	응시자(%)
인지도	· 인지	100	100	62
	· 비인지	0	0	38
이해도	· 구체적으로 잘 알고 있음	69	80	44
	· 대략 알고 있음	18	20	35
	· 말만 들어본 정도	13	0	21
명확도	· 명확	71	69	25
	· 불명확	29	31	75

수상레저안전법상의 규제순응도에 관한 조사 연구

<표 2> 시험대행기관 종사자에 관한 규제인정도

구분	설문	시험업무 종사자(%)	해양경찰(%)	응시자(%)
필요성	· 필요하다	82	85	85
	· 필요없음	14	5	4
	· 모름	4	5	11
수준 및 내용 적절성	· 적절하다	87	95	
	· 적절치 않음	8	5	
	· 모름	5	0	
목적 부합성 및 효과	· 도움된다	86	100	75
	· 도움 안됨	3	0	13
	· 모름	11	0	12

<표 2>에서 보는 것처럼, 이 규제의 필요성은 해양경찰, 시험업무종사자, 응시자 모두 80% 이상으로 공감하고 있으며, 정기 및 수시교육에 관한 견해는 해양경찰과 시험업무종사자를 대상으로 실시한 규제의 수준 및 적절성을 해양경찰, 시험업무종사자 모두 85% 이상으로 적절하다고 답하고 있다. 또한 시험업무집행에 도움이 되는지에 대한 목적부합성 및 효과도 교육을 집행하는 해양경찰은 100%, 시험업무종사자는 86%, 응시자는 75%로 모두 적합하다고 조사되었다. 따라서 규제의 인정도는 모두 적절하다는데 동의하고 있다.

2.3 규제준수도

규제준수도는 행정규제 준수율, 미준수 사유, 준수

감시능력 및 벌칙부과의 적절성으로 구분하여 조사하였다.

<표 3>에서 보는 것처럼, 시험업무종사자에 관한 정기 및 수시교육이 어느 정도 준수 되는지에 의한 규제준수율은 해양경찰과 시험업무종사자는 85% 이상으로 높게 나타나고, 응시자는 65%로 타 집단에 비하여 상대적으로 낮게 나타나고있다.. 또한 규정이 준수되지 않는 사유에 대해서는 해양경찰은 시험업무종사자에게 시험업무종사자는 해양경찰에게 그 원인을 돌리고 있으며, 응시자는 해양경찰, 시험업무종사자의 순으로 원인을 느끼고 있었다. 해양경찰의 시험업무종사자의 규정감독에 관한 준수감시 가능여부에 대해서는 해양경찰은 100%로 나타나고, 시험업무종사자는 87%로 나타나고 있지만, 응시자는 66%로 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

<표 3> 시험대행기관 종사자에 관한 규제 준수도

구분	설문	시험업무 종사자(%)	해양경찰 (%)	응시자 (%)
행정 규제 준수율	· 잘 지켜짐	86	95	65
	· 지켜지지 않음	3	5	18
	· 모름	11	0	17
미준수 이유	· 해양경찰청의 문제점	100	0	49
	· 시험대행기관의 문제점	0	100	27
	· 시험업무종사자의 문제점	0	0	6
	· 기타 이유	0	0	18
	· 모름	0	0	0
준수 감시가능 여부	· 잘하고 있음	87	100	66
	· 잘 안되고 있음	8	0	17
	· 모름	5	0	17
벌칙 부과의 적절성	· 강화	21	45	24
	· 현재수준	60	55	49
	· 완화	11	0	8
	· 모름	8	0	19

수상레저안전법시행령 제11조 제1항에 규정된 “시험업무종사자가 교육을 받지 않은 자가 시험업무에 종사하는 경우 시험대행기관지정을 취소한다”라는 현재의 벌칙부과의 적절성에 대해서는 모두 현행수준이 적절하다고 보는 비율이 가장 높았고, 단속권한을 가진 해양경찰은 벌칙수준을 강화하자는 비율이 타 집단에 비하여 높게 조사되었다.

시험대행기관 시험업무종사자의 규제순응도에 관한 조사결과 규제의 인식도, 인정도, 준수도는 시험을 주관하고 집행하는 해양경찰 및 시험업무종사자가 응시자에 비하여 높기 때문에 이 규제의 효과 및 필요성이 있는 것으로 조사되었으며, 또한 벌칙을 현행 수준보다 강화하는 의견이 완화하는 안보다 높기 때문에 이 규제를 현행수준을 유지하거나 강화할 필요성이 있다.

명확도에서는 해양경찰과 시험업무종사자 불명확하게 알고 있는 비율이 높아 이 규제에서 정한 교육을 강화할 필요성이 있고, 교육의 기간이나 횟수를 적절한 수준으로 재 조정할 필요가 있는 것으로 판단된다. 또한 정기교육의 폐지에 관한 사항은 해양경찰과 시험업무종사자 모두 정기교육제도를 폐지하고 시험관 자격증제도로 바꾸는 것에 찬성하고 있으므로 도로 교통법령과 같은 ‘기능검정원’제도와 유사한 제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

3. 무면허조종금지 예외에 관한 규제순응도

이는 수상레저안전법 제16조 2호의 동력수상레저기구의 면허를 소지하지 않은 자가 조종면허를 가진 자와 동승하여 조종하여도 된다는 규정에 관한 사항으로, 규제인식도, 인정도 및 준수도로 구분하여 응시자, 해양경찰, 지방자치단체공무원 가 10문항으로 구분하여 실시하였다.

3.1 규제인식도

규제인식도는 인지도, 이해도 및 명확도를 조사하였다. <표 4>에서 보는 것처럼, 조종면허가 없을 경우 조종면허를 가진 사람과 동승하는 경우 조종할 수 있다는 현행 법규에 관한 조사이다.

<표 4>에서 보는 것처럼 규제인식도는 해양경찰 관계자는 100%로 완벽하게 인지하고 있고, 지방자치단체공무원은 응시자에 비하여 오히려 낮은 것으로 조사되었다. 또한 이해도는 해양경찰, 지방자치단체공무원, 응시자 모두 90% 이상 조사되었다. 현행법규상 조종면허를 가진자와 동승하거나, 1급조종면허를 가진 자의 감독하에 조종할 수 있다는 사항에 대하여 명확히 알고 있는지에 관한 명확도는 해양경찰이 지방자치단체공무원과 응시자에 비하여 높다. 무면허 조종면허에 관한 규제의 인식도는 수상레저와 직접적인 관련이 있는 해양경찰이 가장 높게 나타나고있다.

3.2 규제인정도

<표 5>와 같이 규제인정도는 필요성, 수준 및 내용의 적절성, 목적부합성 및 효과에 관한 설문으로 구성하였다.

조종면허소지자와 동승하는 경우 무면허조종을 할 수 있는 현행법규에 관한 규제의 필요성은 해양경찰과 응시자는 80% 이상으로 매우 높고, 지방자치단체공무원은 어느 정도 필요성을 인정하고 있다. 무면허 조종시 동승 조종면허소지의 수준에 관한 규제의 수준과 적절성 또한 해양경찰과 응시자는 87%, 95%로 높고, 지방자치단체공무원은 65%로 어느 정도 필요성을 인정하고 있다.

또한 동승시 사고예방에 효과인 목적부합성 및 효과에 대하여 해양경찰과 응시자는 80% 이상으로 높

<표 4> 무면허 조종에 관한 규제인식도

구분	설문	응시자 (%)	해양경찰 (%)	지방자치단체공무원 (%)
인지도	· 인지	74	100	50
	· 비인지	26	0	50
이해도	· 알고 있음	91	100	95
	· 말만 들어본 정도	9	0	5
명확도	· 명확	18	65	10
	· 불명확	72	35	90

<표 5> 무면허 조종에 관한 규제인정도

구분	설문	응시자(%)	해양경찰(%)	지방자치단체 공무원(%)
필요성	· 필요하다	82	90	65
	· 필요없음	10	5	35
	· 모름	8	5	0
수준 및 내용 적절성	· 적절하다	87	95	65
	· 적절치 않음	8	5	35
	· 모름	5	0	5
목적 부합성 및 효과	· 도움이 된다	80	80	70
	· 도움 안됨	10	20	25
	· 모름	10	0	5

게 평가하고, 지방자치단체공무원은 70%로 어느 정도 인정하고 있다. 이처럼 규제의 인정도에 관한 사항은 해양경찰과 응시자는 무면허조종에 관한 조종면허소지자의 동승이 필요하고, 사고예방에 효과가 있다고 아주 긍정적으로 생각하며, 지방자치단체공무원은 어느 정도 인정 하고 있는 것으로 조사되었다.

3.3 규제준수도

무면허조종시에 조종면허소지자 동승의 준수여부에 관한 규제준수도는 행정규제준수율, 미준수사유, 준수 감시가능여부 및 벌칙부과의 적절성으로 구성되어 있다. <표 6>에서 보는 것처럼, 행정규제 준수율은 해양경찰55%, 응시자는 54%로 조사되었지만, 지방자치단체공무원은 매우 낮게 보고 있다. 규정이 잘 지켜지

지 않는다고 응답한 응시자 26%, 해양경찰 25%, 지방자치단체공무원은 25% 중 미준수 사유에 대해서는 해양경찰과 지방자치단체공무원은 모두 법규를 모르기 때문으로, 응시자는 감시감독, 벌금 등을 높게 보고 있으며, 감시감독의 소홀과 해양경찰이 단속을 하지 않은 사유 등을 들었다.

무면허조종에 관한 단속의 준수감시 가능여부는 감시의 주체인 해양경찰은 70%로 비교적 높게 보나, 응시자는 52%로 지방자치단체공무원 35% 보다 비교적 높게 보고 있다. 현행 법규상 무면허조종시 300만원 이하의 벌금을 부과하도록 되어 있는 벌칙부과의 적절성에서는 현재수준이 가장 높았고, 강화나 완화하자는 비율은 낮게 조사되었다. 이와 같은 조사결과를 볼 때 무면허 조종시 조종면허자의 동승에 관한 규정은 잘 준수되는 것으로 판단이 되며, 단지 감시감독 소홀

<표 6> 무면허 조종에 관한 규제 준수도

구분	설문	응시자 (%)	해양경찰 (%)	지방자치단체 공무원 (%)
행정 규제 준수율	· 잘 지켜짐	54	55	30
	· 지켜지지 않음	26	25	25
	· 모름	20	20	5
미준수 이유	· 법규를 모르기 때문	10	67	80
	· 감시감독부족	15	0	15
	· 벌금이 적기 때문	20	33	5
	· 기타 이유	25	0	0
	· 모름	30	0	0
준수 감시가능 여부	· 잘하고 있음	52	70	35
	· 안되고 있음	23	30	55
	· 모름	25	0	10
벌칙 부과 의 적절성	· 강화	16	15	15
	· 현재수준	45	75	60
	· 완화	24	10	15
	· 모름	15	0	10

등의 사유에 관한 새로운 방법이 모색되어야 할 것이다.

무면허조종금지 예외에 관한 규제 준응도 조사결과 규제인식도는 해양경찰이 가장 높고, 지방자치단체공무원이 응시자 보다 낮게 나타나고 있는 것으로 조사되어, 이들에 대한 교육을 강화할 필요가 있다.

규제인정도는 필요성, 수준의 적절성, 목적부합성 및 효과가 매우 높은 수준으로 평가되어 현행유지 또는 강화방안이 검토될 필요성이 있다고 판단이 된다. 또한 규제를 준수하지 않는다고 보는 비율이 높게 조사되어 규제준수율을 높이는 방안을 강구할 필요가 있다. 규제 미준수 사유에서는 서로 상대방에게 원인

이 있다고 생각하므로 이에 대한 명확한 원인조사가 필요하다고 사료된다.

규제의 벌칙에 대해서는 현행수준유지가 매우 높게 나타나므로 현행 제도내에서 개선방안을 찾는 것이 바람직할 것으로 생각되고, 규제가 향후 효율적으로 유지되기 위해서는, 동승면허 소지자의 감독 의무와 책임이 뒤따라야 한다고 사료된다.

4. 미래 대응방향

미래대응방향의 설문은 <표 7>에서 보는 것처럼

<표 7> 미래의 대응방향

구분	응답	응시자(%)	해양경찰(%)	지자체공무원 (%)	시험업무 종사자(%)
조종면허 시험의 공정성	· 잘하고 있다	42	80		60
	· 보통이다	32	20		12
	· 잘못한다	12	-		8
	· 매우 잘못한다	2	-		-
	· 모름	12	-		-
불공정 사유	· 시험대행기관의 자의적 운영	25	100		-
	· 감시감독 부재	30	-		-
	· 종사자의 주관적 채점	45	-		100
	· 모름	-	-		-
	· 기타	-	-		-
정기교육 시간의 공정성	· 길어져야 한다	28	30		5
	· 짧아져야 한다	15	5		53
	· 적절하다	36	65		34
	· 모름	21	-		8
정기교육의 위탁 여부	· 찬성	34	15		34
	· 반대	43	75		45
	· 모름	23	10		21
정기교육의 자체적 실시	· 찬성	52	20		54
	· 반대	24	75		34
	· 모름	24	5		12
자격증 제도로 변경	· 찬성	60	55		66
	· 반대	15	35		18
	· 모름	25	10		16
면허소지자 동승시 사고의 책임	· 조종면허자	43	40	40	52
	· 무면허자	18	25	10	13
	· 동력수상레저기구 사업자	11	-	15	11
	· 조종면허자와 무면허자	16	35	30	13
	· 모르겠다	12	-	5	4
면허소지자 안전교육 시행방안	· 반드시 필요	34	70	35	37
	· 어느정도 필요	37	15	40	49
	· 별로 필요없다	15	5	15	8
	· 전혀 필요없다	8	10	5	3
	· 모름	6	-	5	3

조종면허시험의 공정성 등 총 8개 문항(지자체 공무원 2개 문항)으로 구성하였다.

시험대행기관이 조종면허시험을 공정하게 관리하는 것에 관한 조종면허시험의 공정성은 응시자, 해양경찰, 시험업무종사자가 70% 이상의 긍정적 반응을 보이고 있다. 또한 조종면허시험이 불공정하다는 응답자 중 해양경찰은 시험대행기관의 자의적 운영을, 업무종사자는 종사자의 주관적 채점을, 응시자는 종사자의 주관적 채점, 감시감독의 부재 순으로 응답하였다.

정기교육시간의 적절성에 대해 해양경찰은 적절하다, 시험업무종사자는 짧아져야한다고 조사되어 서로 대조적인 입장을 보이고 있다. 정기교육을 해양경찰이 아닌 타 단체에 위탁하는 것에 대해서는 응시자 43%, 해양경찰 75%, 시험업무종사자 45%로 반대하는 의견이 많았다. 정기교육을 시험기관에서 자체적으로 실시하는 것은 응시자 및 시험업무종사자는 찬성하고, 해양경찰은 반대하는 것으로 조사되어 교육에 관한 설문은 교육의 주체인 해양경찰은 강화하는 측면으로 시험업무종사자는 완화하는 측면으로 서로의 의견을 달리하였다.

도로교통의 기능검정원제도로의 변경안을 제시한 자격증제도로의 변경은 응시자 60%, 해양경찰 55%, 시험업무종사자 66%로 긍정적인 반응이 많았다. 현행 법규상 무면허운전자에 면허소지자 동승시의 사고에 관한 법규가 없는 점에서 사고의 책임을 묻는 설문에는 모두 조종면허자에게 있다가 각 항목중 가장 높게 나타났으며, 면허소지자의 안전교육시행방안도 필요하다고 응답하였다.

현행 시행중인 조종면허시험은 공정하게 이루어지고 있다고 조사되어 현재대로 시행하는 것이 바람직하며, 시험업무종사자의 주관적인 채점 등의 문제점은 보완되어야 할 필요성이 있다.

시험업무종사자에 대한 정기교육은 해양경찰청에서 실시해야 하고, 다만 교육시간에 대한 검토가 필요하며, 시험업무종사자에 대한 도로교통법령의 기능검정원 제도와 같은 자격증 제도로의 변경에 대해 찬성하고 있기 때문에 변경 또는 현행유지에 관한 검토가 필요하다.

면허소지자와 동승시 사고의 책임은 면허소지자에게 있다는 항목이 가장 높게 조사되었고, 무면허와 면허자에게 반반씩 있다는 의견도 있으므로 법규를 변경할 경우 검토가 요구되며, 면허소지자의 안전교육

의 시행방안에 대한 필요성을 인식하고 있으므로 수상레저기구를 사용하기 전 또는 소집교육 등 교육형태에 관한 검토가 요구된다.

5. 결론

시대는 변화하고 있으며, 삶의 질 또한 다양하게 향상되는 추세이다. 이에 따라 사람들이 스트레스 해소의 일환이 될 수 있는 수상레저의 현행법규는 21세기 변화하는 시대에 맞게 새로이 검토되어야 할 항목중 하나이다. 하지만 자격에 관한 사항을 무시하고 사고에 관한 책임을 무시하자는 것은 아니다. 분명한 것은 국민들이 즐기며, 건전하게 여가활동을 할 수 있는 법규로의 전환을 꾀하는 것이 이번 연구의 목적이기도 하다. 2002년 4월 18일부터 5월 18일까지 실시한 수상레저안전법상의 설문조사에서 일부 특정계층이 실시할 것으로 생각되던 수상레저가 이제는 다양한 계층의 국민들이 실시하고 있는 것으로 확인이 되어 레저문화 활동의 질적인 향상이 나타나고 있다.

설문의 조사에서 나타났듯이 현행법규는 대체적으로 긍정적이며, 운영면에 있어서도 별 문제 없는 것으로 분석이 되었다. 하지만 벌칙에 관한 법적인 제제의 방안, 정기교육의 폐지문제, 무면허조종시 면허소지자 동승에 관한 사고의 책임 및 면허소지자의 안전교육의 시행방안은 검토의 여지가 남아 있다. 우선 법적 제제에 관해서는 벌칙을 현행 수준보다 강화하는 의견이 완화하는 안보다 높기 때문에 이 규제를 현행수준을 유지하거나 강화할 필요성 있고, 정기교육의 폐지에 관한 사항도 해양경찰과 시험업무종사자 모두 정기교육제도를 폐지하고 시험관자격증제도로 바꾸는 것에 찬성하고 있으므로 도로교통법령과 같은 '기능검정원'제도와 유사한 제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

면허소지자와 동승시 사고의 책임은 면허소지자에게 있다는 항목이 가장 높게 조사되었고, 무면허와 면허자에게 반반씩 있다는 의견도 있고, 사고발생시 책임에 관한 미묘한 문제가 발생할 소지가 있으므로 법규 변경의 검토가 요구되며, 면허소지자의 안전교육의 시행방안에 대한 필요성을 인식하고 있으므로 수상레저기구를 사용하기 전 또는 소집교육 등 교육형태에 관한 검토가 요구된다.

참고문헌

- [1] 해양경찰청 "해양경찰실무업서" 2001. 12
- [2] 해양경찰청 "해양경찰발전계획" 1997. 11
- [3] 해양경찰청 "해난사고 통계연보" 2001
- [4] 한국행정연구원 "해양경찰 역량 강화방안" 1998. 12
- [5] 한국해양전략연구소 "21세기 해양시대개막과 한국 해양경찰" 2000. 12
- [6] 해양경찰청 "해양경찰기능 및 조직체계개선방안 연구용역(최종보고서)" 2001. 12

원고접수일 2002년 12월 13일

원고채택일 2003년 1월 4일