

해운·항만 분야의 규제 품질 개선 방향에 대한 연구

신 승 식*

* 한국해양수산개발원 정보DB팀장

Study on the Regulatory System of the Shipping and Port Industry

Seung-Sik Shin*

** Division of Information and Database, Korea Maritime Institute, Seoul 138-730, Korea

요 약 : 본 연구는 우리나라 해운·항만 분야에 등록된 314개의 규제를 대상으로 보다 바람직한 규제체계의 방향을 설정하는 것이 목적이다. 이를 위해 이 연구에서는 현재 우리나라 해운·항만분야의 규제 수준이 OECD가 규정한 규제 3단계 가운데 초기수준인 규제 1단계에 있음을 지적하고, 규제의 복잡성 등 OECD(1993)가 제시한 8개 규제순응 저하요인을 적용한 2단계 조사기준에 따라 우선순위를 선정하였다. 이 결과에 따르면 314개의 등록규제 가운데 규제순응도 조사가 필요한 규제는 28개 규제였으며, 완화 또는 폐지해야 할 규제는 9개, 새로운 규제체제로 바뀌어야 할 규제는 5개인 것으로 밝혀졌다.

핵심용어 : 규제개혁, 규제순응도, 규제품질, 규제다문화, 규제영향분석

Abstract : The purpose of this paper is to suggest the desirable regulatory system to the Shipping and Port division. This paper indicates that the regulatory system of Shipping, Port, and Logistics division in Korea is in the first step and there need to introduce new regulatory quality management system such as Regulatory Impact Analysis(RIA). This paper makes new collection criteria based on OECD(1993) standard, and applies to 314 regulations to collect the regulations that need regulatory compliance tests. As a result, we choose 28 regulations that need regulation compliance test, 9 regulations that need to be deregulated, and 5 regulations that need to introduce new regulatory system.

Key words : regulatory reformation, regulatory compliance, regulatory quality management, regulatory impact Analysis

1. 머리말

그동안 해운·항만 분야의 규제개혁은 타 분야와 마찬가지로 관련 부처의 자발적인 규제 체계 개선보다는 국무조정실 산하 규제개혁위원회의 요구에 의해 타율적으로 수행되어 왔다. 따라서 그동안 '해운산업육성법 폐지', '선박 입·출항 신고 절차의 간소화' 등 해운·항만 분야의 등록규제 431건 가운데 220건을 폐지하는 등 나름대로 소기의 성과를 거두었으나 하향식 규제개혁의 한계로 인해 아직도 규제의 총량 관리 수준에 머물고 있는 실정이다. 이는 OECD(1998)에서 제시한 규제개혁의 3단계 가운데 첫 번째 단계인 규제완화(deregulation)에 해당하는 단계로서 규제개혁을 본격화할 준비단계에 해당한다¹⁾.

따라서 해운·항만 분야의 규제 체계는 아직도 규제 총량 관리 단계에 머물러 있기 때문에 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)과 같은 개별 규제의 질적 향상을 위한 연구로 발전되지 않고 있으며, 궁극적으로 규제의 필요성을 결정하는 과정에서 피규제자들이 과연 신설 규제에 순응할 것인가

의 여부에 대한 심도 있는 논의가 부족한 것도 사실이다. 또한 다른 분야의 규제와 마찬가지로 해운·항만 분야의 규제 개혁 역시 목표달성 위주로 규제 완화를 추진하여 규제의 폐지에 필요한 보완조치의 병행도입 등이 미흡했다는 지적이 높다.

해운·항만 분야의 규제 체계가 갖고 있는 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 빠른 시간 안에 OECD가 제시한 규제개혁의 3단계 가운데 2단계와 3단계로 진입하는 것이 필요하다. OECD가 제시한 규제개혁의 2단계는 개별 규제의 품질관리(regulatory quality management)에 초점을 두는 단계로서, 이 단계에서는 사회경제적 여건의 변화를 반영하여 각각의 규제마다 적정성 및 효율성에 대한 평가를 지속적으로 수행하는 한편, 기존의 경직적인 규제에서 탈피하여 보다 유연하고 단순한 규제수단, 또는 비규제적 수단의 모색과 도입으로 전환하는 단계이다.

이를 위해서 본 연구에서는 2장에서 우리나라 해운·항만 분야 바람직한 규제체제를 살펴보았다. 그리고 3장에서는 향후 5년 이내에 규제체계 달성을 위해 2002년 현재 등록된 314개의 규제를 대상으로 규제 순응도 조사 대상규제를 선정하고

* 정회원, shin2han@kmi.re.kr, (016)364-1802

1) OECD(1998)에서 규정한 규제개혁 3단계중 1단계는 절차와 구비서류의 간소화, 규제순응비용의 감소 및 규제 폐지를 통한 규제 총량의 감소 등을 그 특징으로 하고 있다.

현 단계에서 완화 또는 폐지해야 할 규제를 선정한 후 새로운 규제체제로 바뀌어야 할 규제를 구분하는 구체적 실행계획(Action Plan)을 작성하였다.

2. 해운·항만분야의 바람직한 규제 방향

2.1 규제개혁의 의의

1) 규제개혁의 의의

일반적으로 정부는 경제안정, 고용증대, 교육훈련, 기회의 균등, 기술 혁신, 환경 개선, 보건, 안전 보장 등과 같은 일련의 정책을 효율적으로 수행하기 위해 개인 또는 기업의 행위를 규제하고 있다. 이러한 정부의 규제는 “정부가 정부의 기능을 수행하기 위해 사용하는 모든 수단”이라는 광의의 개념과 “국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 또는 조례·규칙에 규정되는 사항”이라는 협의의 개념이 있다. 통상 규제라 함은 협의의 규제를 의미한다.

규제는 그 목적에 따라 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제 등으로 구분된다. 경제적 규제는 외부경제, 규모의 경제, 독과점 등과 같은 시장의 불완전성, 분배의 불공평성을 시정하여 경제적 효율성을 높이기 위해 정부가 개입하는 규제를 의미하며, 사회적 규제는 환경의 질, 안전, 보건 등과 같이 공공의 이익을 위해 설정되는 조치로 통상 사회적 비용과 사적 비용간의 차이를 조정하기 위해 사용되는 규제를 의미한다. 그리고 행정적 규제는 정부가 민간에 대한 서비스를 효율적으로 수행하기 위해 업무수행과 관련된 서류작업이나 기타 행정적으로 요구하는 행위를 말한다.

한편, 규제개혁이라 함은 규제완화, 규제의 질적 개선을 통한 규제 강화, 규제 과정의 투명화와 효율화 등 3가지로 구분된다. 규제완화는 기존의 규제를 폐지하거나 혹은 강도를 낮추는 것으로 주로 시장경쟁을 촉진시키기 위한 경제적 규제에 적용된다. 규제 강화는 공공의 이익을 위하여 규제의 질을 향상시키는 것으로 사회경제적 변화, 국민 의식의 변화, 정부 역할의 변화를 반영하여 주로 사회적 규제에 적용된다. 또한 규제의 투명화 및 효율화는 규제 결정과정에서 관련 단체나 민간의 참여를 확대하고 규제 자체를 명확히 규정하는 것을 의미한다.

결국 규제개혁이란 규제의 폐지나 완화만을 의미하는 것은 아니며, 경제적 규제는 완화되되 사회적 규제는 강화하고 규제 자체를 투명화하고 효율화함으로써 국민 전체의 사회적 편익을 극대화하는 것이라고 말할 수 있다.

2) 규제개혁의 단계

OECD(1998)와 김종석(1999)에 따르면, 규제개혁은 다음 3 단계로 추진된다. 첫째 단계는 규제완화(deregulation)의 단계로서 절차와 구비서류의 간소화, 규제순응비용의 감소 및 규제 폐지를 통한 규제 총량의 감소 등을 그 특징으로 하고 있

다. 이 첫 단계를 통해 규제의 총량적 관리가 어느 정도 이루어지면, 두 번째 단계로 개별 규제의 품질관리(regulatory quality management)에 초점을 두게 된다. 이 단계에서는 사회경제적 여건의 변화를 반영하여 각각의 규제마다 적정성 및 효율성에 대한 평가를 지속적으로 수행해야 할 필요성이 있으며, 기존의 경직적인 규제에서 탈피하여 보다 유연하고 단순한 규제수단, 또는 비규제적 수단의 모색과 도입으로 전환하게 된다. 즉, 고비용 저효율의 구조에서 벗어나 효과적이고 규제순응비용이 적은 규제수단이나 조세, 보조금과 같은 경제적 유인제도(economic incentive)를 개발하는 것이다. 이 단계에서는 기존 규제에 대해 규제영향평가나 규제기획제도 등을 통해 규제의 질적 수준을 조정하며, 규제가 경제 전반에 미치는 영향을 다각적으로 분석한다.

마지막으로 세 번째 단계는 규제관리(regulatory management)의 단계이다. 이 단계에서는 규제가 총량이나 개별 규제의 질적 문제에만 국한하는 것이 아니라, 해당 규제가 원래 의도한 대로 사회경제적인 목표를 달성했는가 여부를 검토하고 규제의 효율성을 측정하는 것이다. 따라서 정부는 성과지향적인 규제체제를 설계·구축하는데 최우선의 관심을 두며, 이를 위해 규제순응(regulatory compliance)의 개념을 적용하게 된다.

3) 규제 개혁의 대안 - 규제 다원주의(regulatory pluralism)

규제 다원주의란 국가만이 규제를 수행하는 유일한 기관은 아니라는 것이다. 이는 학교만이 교육을 제공하는 유일한 기관은 아니며, 경찰만이 치안을 제공하는 유일한 기관은 아니라는 논리와 같다. 즉, 경제 내의 규제는 정부 뿐 아니라 시민단체(NGO), 기업, 노조 등과 같은 다양한 기관들과의 협조를 통해 이루어질 수 있으며, 이 경우 규제의 효율성을 크게 제고시킬 수 있는 것이다.

따라서 정부는 규제를 보다 효율적으로 수행하기 위해서는 비정부 조직과의 유기적인 연계가 필요하며, 산업조직의 자율 규제 능력, 시민사회의 규제순응에 대한 관심과 요구, 전문가 조직을 포함한 제3집단(third parties)의 수문장 역할(gatekeeper role)을 촉진해야 할 것이다.

2.2 해운·항만 분야의 규제 현황

2002년 5월말 현재 해양수산부의 등록 규제는 542개 규제이며, 해운·항만 분야의 경우 314개이다.

해양수산부는 당초 해운·항만, 수산, 해양환경 등 32개 법률에 대해 778개의 규제를 등록하였으며, 그동안의 지속적인 규제 개혁 작업을 통해 420개의 규제를 폐지하고 128개 규제를 신설하는 등 2002년 5월말 현재 542개의 규제가 등록되어 있다.

이 가운데 해운·항만 분야는 20개 법률의 455개의 등록규제 가운데 243개의 규제를 삭제하고 58개의 규제를 신설 분리하였으며 127개의 규제를 변경하는 등 현재 314개의 규제가 등록되어 있다.

한편 해운·항만 분야의 20개 규제 가운데 당초 가장 많은

규제가 등록된 법률은 해운법으로 최초 79개의 법률이 등록되어 68.4%에 해당하는 54개의 법률이 폐지되었으며, 다음으로 항만운송사업법으로 최초 53개의 등록규제 가운데 86.8%에 해당하는 46개 법률이 삭제되었다.

Table 1 Regulatory registration in the shipping and port division. (May 2002)

법률명	최초 등록	폐지 삭제	신설 분리	누락	변경		등록수	비고
					완화	강화		
총계	455	243	58	43	104	23	314	
해운법	79	54	2	1	23	1	28	등록전 폐지 9
해운산업육성법	13	13	0	0	0	0	0	
국제선박등록법	5	0	0	0	0	0	5	
선원법	52	13	0	2	10	9	41	
선박직원법	13	2	0	0	2	3	11	등록전 폐지 2
항만법	41	21	8	3	15	0	32	
신항만건설촉진법	11	3	0	0	2	0	8	
항만운송사업법	53	46	0	0	4	0	7	
개항질서법	27	9	3	0	7	4	21	
도선법	25	15	0	1	6	0	11	
해양오염방지법	28	12	1	14	8	1	32	
유류오염손해배상보장법	11	3	0	2	2	0	10	
선박법	20	12	3	0	4	0	11	
선박안전법	44	25	0	7	11	1	26	
수로업무법	15	9	0	0	6	1	6	
항로표지법	5	0	10	0	1	0	14	
해양사고의조사및심판에관한법률	9	4	1	0	2	2	6	구. 해난심판법
해상교통안전법	4	2	9	2	1	1	13	
선주상호보험조합법	0	0	21	0	0	0	21	'99.2.5 제정
한국해운조합법	0	0	0	11	0	0	11	

자료 : 해양수산부(2002)

2.3 해운·항만 분야의 바람직한 규제 체제 정비 방향

1) 국가경쟁력 향상을 위한 경제적 규제 지속 정비

해운·항만 분야의 규제 개혁은 기본적으로 국가경쟁력과 직결되는 고비용 유발규제, 해상운송사업의 진입규제, 입출항 불편 규제 등을 지속 폐지하는 방향으로 추진하여야 한다. 특히 항만 입출항 통제의 경우 바다를 생업으로 영위하는 업체에 대해 번거로운 허가제도 유지를 신속히 제거해야 할 것이다. 또한 사업자에게 부담을 주는 의무고용제도, 인·허가, 신고 등은 완화 또는 철폐하되, 국제해사기구(IMO) 등 국제협약에서 요구하는 안전관리, 유류오염방지 등의 의무사항은 강화해야 할 것이다.

한편, 해운·항만 분야의 규제로 인해 수출입 화주의 물류비용이 증대될 경우 이는 곧 국가 경쟁력을 저하시키게 되므로

항만시설의 현대화와 함께 해운·항만 행정의 정보화를 이루어야 할 것이다. 그러나 규제완화는 시민이나 기업차원에서 스스로 합리적인 판단에 의해 행동한다는 전제하에 추진되는 것인만큼 행정기관 뿐 아니라 시민이나 관련 업계의 의식구조도 개선되어야 할 것이다.

2) 존치불가피한 규제의 품질 개선

지금까지의 규제개혁은 규제 건수의 대폭적인 폐지에 치중하여 규제실무자들이 비규제적 정책수단이나 규제대안을 강구하는 데 미흡한 면이 많았다. 이는 규제에 대한 이분법적인 사고에 근거한 것으로 규제 개혁을 현존 규제의 폐지나 존치 혹은 강화만이 전부라는 생각때문인 것으로 생각된다.

따라서 앞으로의 규제 개혁은 존치 불가피한 규제의 경우에도 경제 주체로 하여금 규제의 틀을 벗어나 스스로 지켜나갈 수 있는 경제적 유인제도의 도입이 고려되어야 할 것이며, 이 경우 현재 행정목적상 존치 혹은 강화가 불가피한 규제라 하더라도 경제적 유인제도로 규제를 대체할 수 있는 비규제 대안을 강구하여야 할 것이다. 또한 국민이나 기업으로 하여금 자발적으로 규제에 순응할 수 있도록 규제를 설계하는 것이 필요하다.

해운·항만 분야의 경우 현행 규제개혁상 존치가 불가피한 해양오염방지, 해상질서유지, 선박안전 등의 사회적 규제에 대해서도 규제 준수에 대해 적절한 보상을 하는 유인제도를 도입하거나 현재의 사전적 통제규정에서 사후적 통제규정으로 전환하는 방안도 모색할 수 있을 것이다.

3) 정부와 피규제자, 일반 국민이 참여하는 규제 공간의 창조

해운·항만 분야의 경우 '70~'80년대에는 우리나라 해운 기업을 보호하기 위해 각종 규제가 시행되었으나, 1990년대 이후 국제적인 규제 완화 요구와 우리 기업의 상대적인 성장으로 해운·항만 분야의 각종 규제의 필요성도 급격히 낮아지고 있다. 따라서 해운·항만 분야의 정책 및 규제도 그동안의 정부 주도의 하향식 규제에서 이제는 민간부문의 다양한 참여자들을 적극 활용하는 방안이 모색될 필요가 있다. 따라서 그동안의 해운·항만 규제개혁이 총량관리를 위한 초기 단계였다면, 이제부터는 정부와 시민, 다양한 이해관계자들이 함께 참여해 규제의 자율준수와 경제적 유인제도를 도입할 수 있는 규제 공간(Regulatory Space)의 창조가 필요하다고 할 수 있다. 이러한 공간은 직접 규제에 따른 불필요한 예산과 저항을 극복하고 집단간의 의견 교환을 통한 규제비용 최소화를 야기할 수 있을 것이다. 그리고 이 규제 공간을 통하여 해운·항만 분야의 각종 규제에 대한 다양한 방식의 순응도를 제고할 수 있는 방안이 모색될 수 있을 것이다.

4) 규제순응도 조사의 확대

일반적으로 순응(compliance)이란 특정 정책을 수행하는 집단과 해당 정책의 결과에 직접 직면하는 집단이 해당 정책 또는 법규가 요구하는 기준에 부합하는 행동을 하는 것을 의미

한다. 반면, 정책이나 법규에서 요구하는 기준에 부합하는 행동을 하지 않는 경우 우리는 이를 불응(non-compliance)이라고 부른다. 따라서 규제 준용(regulatory compliance) 역시 정부의 규제 정책에 대해 피규제집단 뿐 아니라 규제집단(공무원 또는 공공기관)이 실질적인 정책목표에 부합되는 일을 하는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 피규제집단과 규제집단의 규제 준용 여부는 규제체제에 대한 성과를 결정짓는 최고의 중요한 요소라고 할 수 있다.

OECD(1993)는 피규제집단이 규제에 준용하지 않는 이유를 법률의 복잡성, 규제의 목적에 대한 신뢰성 결여, 절차적 불공평, 규제준용비용의 과다, 규제 집행의 실패(저지실패, 조치실패, 설득 실패), 사회 실패 등 8가지로 정리하였다. 이후 OECD는 규제준용에 대한 연구를 거듭하여 2000년에는 피규제자의 관점에서 규제준용과 집행이 실패하는 이유를 다음 3가지로 정리하였다.

첫째, 피규제자가 규제에 대한 지식, 또는 이해가 부족하여 규제준용이 낮은 경우로서 이 경우는 규제가 아주 복잡한 경우에 해당한다. 둘째는 피규제자가 규제를 준용할 의지가 없어 규제준용이 낮은 경우로, 규제준용비용이나 부담이 너무 큰 경우, 규제가 지나치게 법의 형태에 의존하는 경우, 규제가 시장원칙이나 문화·사회적 관행과 합치하지 않는 경우, 피규제집단이나 이해단체와의 대화가 없었던 경우, 감시가 부진한 경우, 절차적 부정당함 이 있는 경우 등이 이에 해당한다. 마지막으로 규제준용이 실패하는 이유는 피규제자가 규제에 준용할 능력이나 역량이 부족한 경우로, 정부가 규제를 이행하거나 집행하기 위한 충분한 자원이 없는 경우, 목적에 부적합하거나 비효율적인 규제방법을 사용하는 경우, 주어진 규제수단이나 도구로는 목적을 실현할 수 없는 경우가 이에 해당한다.

OECD(2000)는 위와 같은 규제준용 저하의 문제점을 해결하기 위해 규제의 디자인 단계에서 규제준용 향상 조치를 취할 것과 규제의 이행 및 집행단계에서 규제준용 향상 조치를 취할 것을 권고하였다. 규제의 디자인 단계에서 규제준용을 향상하는 조치로는 문제의 확인과 분석, 대체규제의 조치 및 고려, 자율적 준용을 최대화하는 규제 디자인이 필요하며, 규제의 이행 및 집행단계에서 규제준용 향상 조치로는 자발적인 준용에 대한 인센티브와 보상을 제공하는 한편, 불응에 대한 감시를 강화하고 규제 복구 노력이 실패하는 경우 적절한 수준의 보복조치를 시행하도록 권고하고 있다.

3. 해양수산분야의 합리적 규제체계 달성을 위한 실행 계획(Action Plan)

3.1 해운·항만 분야에서 규제 준용도 조사가 필요한 규제

1) 규제준용도 조사의 의의

해운·항만 분야의 규제 개혁이 그 동안 규제의 총량관리

에서 규제의 품질개선으로 진일보하기 위해서는 모든 규제에 대해 피규제자의 규제 준용 의지가 어느 정도 인지를 파악해야 한다. 만일 피규제자의 규제 준용의지가 낮다면 그 이유는 달성하려고 하는 규제 목표 자체가 비현실적이거나, 혹은 규제가 달성하기에 너무 어려운 경우에 해당한다고 할 수 있다. 이 경우 정부는 피규제자들이 규제에 준용할 수 있는 정치·경제적 여건 조성마련에 주력해야 할 것이다. 이에 따라 해운·항만 분야에서도 피규제자들이 규제를 어느 정도 알고 있으며(인지도), 규제가 필요하다고 생각하는지(인정도), 그리고 규제를 지키고 있는지(준수도)에 대한 규제준용도 조사를 통해 규제의 품질 개선을 모색해야 한다.

여기에서는 현재 해운·항만 분야에 등록된 314개 규제를 대상으로 일반국민에게 영향을 미치는 규제에 대해 규제의 복잡성 등 OECD(1993)가 제시한 8개 규제준용 저하요인을 적용하여 우선 조사대상 규제를 선정하였다. 조사대상 선정 과정은 1단계로 규제준용도 조사대상 규제를 선정하였으며, 2단계로 조사대상 규제의 우선순위를 선정하였다.

1단계의 규제준용도 조사 대상 규제의 선정 과정에서 조사 대상의 기준으로는 불특정 일반국민을 대상으로 할 경우 최우선으로 선정하였으며, 이 외에도 규제의 대상은 특정 집단이더라도 규제의 결과가 일반국민에게 영향을 미칠 경우 조사대상으로 선정하였다. 또한 규제의 대상이 ‘갑’이라는 특정집단이지만, 규제의 결과가 ‘을’이라는 특정집단에 영향을 미칠 경우에도 조사대상으로 선정하였다. 이는 규제가 집단간 이해갈등을 야기할 수 있기 때문이다. 하지만 규제의 대상이 특정 집단이고 규제의 결과도 해당 특정집단에서만 발생할 경우 조사대상에서 제외하였다.

한편, 2단계로 조사의 우선순위의 선정 기준은 OECD(1993)에서 제시한 8개 규제준용 저하요인 가운데 규제항목에 문제점을 야기하는 규제조항의 복잡성, 규제조항의 사회적 신뢰성, 규제조항에서 제시한 절차의 불공정성, 높은 규제준용비용 등 4가지 요인을 적용하였다²⁾. 여기에서는 위의 4가지 선정기준에 대해 각각 5단계의 등급(1~5점)을 부여한 후 합계점수가 높은 순으로 조사의 우선순위를 결정하였다.

Table 2 1st Criterion to select regulatory compliance test

규제 대상 \ 규제의 효과	국민	특정집단
국민	○	○
특정집단	○	×

주 : ○은 조사대상, ×는 조사대상에서 제외

2) 규제준용도 조사 대상 규제의 선정

해운·항만 분야의 등록 규제 가운데 피규제자의 규제 준용도 조사를 필요로 하는 규제를 발굴하기 위해 여기에서는

2) 나머지 4개 요인은 규제의 집행 또는 사회적 분위기와 관련되어 있기 때문에 우선순위의 선정기준에서는 제외하였음.

해운·항만 분야를 관장하는 19개 규제³⁾를 대상으로 선정기준을 적용하였다. 19개 대상법률은 해운법, 국제선박등록법, 선원법, 선박직원법, 항만법, 신항만건설촉진법, 항만운송사업법, 개항질서법, 도선법, 해양오염방지법, 유류오염손해배상보장법, 선박법, 선박안전법, 수로업무법, 해양사고의조사및심판에관한법률, 해상교통안전법, 선주상호보험조합법, 한국해운조합법 등이다. 규제순응도 조사대상 선정 및 우선순위 부여 기준은 Table 3과 같다.

Table 3 2nd Criterion to select regulatory compliance test

구분	내 용	조사 여부
A	규제의 대상이 일반국민인 경우	○
B	규제의 대상은 특정집단이나 해당 규제의 결과가 일반국민에게 직접 영향을 미치는 경우	○
C	규제의 대상이 특정집단 “갑”이지만, 해당 규제의 결과가 특정집단 “을”에게 영향을 미치는 경우	○
D	규제의 대상이 특정집단이고 규제의 결과도 해당 특정집단에서만 발생하는 경우	×

해운·항만 분야 19개 법률, 314개 규제에 대해 Table 3의 기준을 적용한 결과 규제순응도 조사를 필요로 하는 규제는 Table 4와 같다.

Table 4 Regulatory that need regulatory compliance tests

번호	규제사무명	규제 유형	해당 법률	
1	운임과 요금의 신고 및 기준설정	B	해운법(3)	
2	외항화물 운송사업자의 금지행위	B		
3	운항관리자에 의한 지도감독	B		
4	단체협약체결사항의 신고 및 협약내용의 공시의무	C	국제선박등록법(1)	
5	선원근로계약의 해지 등의 제한 및 해지의 예고	B	선원법(8)	
6	선원의 송환 및 송환보험등의 가입	B		
7	선원수첩의 교부 및 공인	A		
8	연소선원의 승선승인	A		
9	재해 보상을 위한 보험 가입	C		
10	선원의 구직 구인 등록	B		
11	외국인선원 고용범위	B		
12	외국인선원 고용질서 위반자 행정제재	B		
13	해기사면허의 갱신 및 효력정지	C		
14	장기체류화물의 처리	C		항만법(2)
15	예선업의 등록제한	A		
16	항만하역요금 인가(변경인가) 및 신고	B	항만운송사업법(2)	
17	검수·감정·검량요금의 신고(변경신고)	B		
18	항계안에서의 최고속력 제한	C	개항질서법(1)	
19	도선(선)료 신고 및 변경신고	C	도선법(1)	

3) 해운·항만 분야의 규제가 등록된 법률은 원래 20개이지만 해운산업육성법의 경우 13개 등록규제 모두가 폐지되어 현재 등록규제는 없다. 따라서 조사대상 법률은 19개이다.

번호	규제사무명	규제 유형	해당 법률
20	선박으로부터의 폐기물 배출금지	B	해양오염방지법(7)
21	해양시설로부터 기름·유해액체물질 또는 폐기물의 배출 금지	B	
22	선박으로부터 기름등의 배출금지	B	
23	유조선의 화물창으로부터 물밸리스트 배출요건	B	
24	선박안의 유성혼합물 및 폐유의 처리	B	
25	선박으로부터 유해액체물질 배출사전처리 및 배출방법	B	
26	폐기물의 해양배출방지를 위한 오염방지설비의 설치의무	B	
27	유류오염손해배상 보장계약의 체결 강제	C	유류오염손해배상보장법(1)
28	선박 또는 선박용 물건의 우수제조(정비)사업장 인정	A	선박안전법(1)

주 : ()는 법률별 규제의 개수

3) 규제순응도 조사 필요 규제의 우선순위 선정

Table 4에서 선정된 해운·항만 분야의 규제순응도 조사 필요 규제 각각에 대해 Table 5와 같은 기준에 의해 점수를 부여하였다. 여기에서 적용한 기준은 OECD(1993,1998)에서 규제순응도 조사여부를 위해 제기한 4개의 항목을 선정하였으며, 점수는 0에서 9까지 10등분으로 구분하였다.

Table 5 Criterion to select priority

구분	내 용	점수 부여
I	규제의 복잡성	단순 0, 보통 5, 복잡 9
II	규제의 시급성 (공공성을 기준으로)	시급하지않음 0, 보통 5, 시급함 9
III	규제의 공정성	공정 0, 보통 5, 불공정 9
IV	규제순응비용	없음 0, 보통 5, 높음 9

이에 따라 앞에서 선정된 규제순응도 조사 필요 규제의 우선순위를 산정하면 Table 6과 같다. 이 결과에 따르면 규제순응도 조사가 가장 시급한 부분은 선원의 송환 및 송화보험등의 가입을 규정하고 있는 선원법인 것으로 나타났으며, 법률로 보면 해양오염법을 대상으로 한 규제순응도 조사가 필요한 것으로 나타났다.

참고로 실제 조사에서는 규제를 알고 있는 가를 확인하는 규제 인식도와, 규제가 필요하다고 생각하는 가를 확인하는 규제 인정도, 그리고 규제를 실제로 준수하고 있는 가를 확인하는 규제 준수도 조사를 수행한다. 이의 조사대상집단은 규제의 직접적 대상인 피규제집단과 규제를 직접 수행하는 관련공무원, 그리고 제3자 집단으로 일반 국민을 대상으로 각각

규제 순응도를 조사하여 집단간 비교한다.

Table 6 The order of priority to carry out regulatory compliance tests

번호	법률	규제사무명	I	II	III	IV	합계
1	선원법	선원의송환 및 송환보험등의 가입	3	6	7	9	25
2	해양오염방지법	유조선의 화물창으로부터 물밸리스트 배출요건	3	8	6	8	25
3	해양오염방지법	폐기물의 해양배출방지를 위한 오염방지설비의 설치 의무	2	8	7	8	25
4	해양오염방지법	선박으로부터의 폐기물 배출금지	1	8	7	8	24
5	해양오염방지법	해양시설로부터 기름·유해액체물질 또는 폐기물의 배출 금지	2	7	8	7	24
6	해양오염방지법	선박으로부터 기름등의 배출금지	2	8	7	7	24
7	유류오염손해배상보장법	유류오염손해배상 보장계약의 체결강제	2	8	5	9	24
8	선원법	재해 보상을 위한 보험 가입	3	6	6	8	23
9	해운법	외항화물 운송사업자의 금지행위	2	7	8	5	22
10	개항질서법	항계안에서의 최고속력 제한	3	6	7	6	22
11	선박안전법	선박 또는 선박용 물건의 우수제조(정비)사업장 인정	5	4	5	8	22
12	선원법	선원근로계약의 해지 등의 제한 및 해지의 예고	2	5	6	8	21
13	해운법	운항관리자에 의한 지도감독	3	5	6	6	20
14	선박직원법(1)	해기사면허의 갱신 및 효력정지	3	4	8	5	20
15	항만법	장기체류화물의 처리	3	5	7	5	20
16	항만운송사업법	항만하역요금 인가(변경인가) 및 신고	3	5	5	7	20
17	도선법(1)	도선(선)료 신고 및 변경신고	2	6	7	5	20
18	해양오염방지법	선박안의 유성혼합물 및 폐유의 처리	2	6	6	6	20
19	항만운송사업법	검수·감정·검량요금의 신고(변경신고)	3	4	5	6	18
20	해양오염방지법	선박으로부터 유해액체물질 배출사전처리 및 배출방법	2	5	5	6	18
21	국제선박등록법(1)	단체협약체결사항의 신고 및 협약내용의 공시의무	2	5	3	7	17
22	선원법	선원의 구직 구인 등록	2	5	7	2	16
23	항만법	예산업의 등록제한	2	3	7	4	16
24	선원법	선원수첩의 교부 및 공인	2	5	5	3	15
25	선원법	외국인선원 고용범위	1	3	6	5	15
26	선원법	연소선원의 승선승인	2	3	4	5	14
27	선원법	외국인선원 고용질서 위반자 행정제재	1	2	6	4	13
28	해운법	운임과 요금의 신고 및 기준설정	1	6	1	1	9

3.2 해운·항만분야에서 완화 또는 폐지해 나가야 할 규제

규제순응도 조사는 특정 규제에 대한 피규제자들의 인식도, 인정도, 준수도를 조사함으로써 현행 규제체계의 문제점을 밝혀내고 규제를 완화 또는 폐지하거나 혹은 규제의 품질을 개선하는 방안을 모색하는 기본 자료를 제공한다.

이 외에도 현재의 규제체계에서 완화 또는 폐지해 나가야 할 규제를 분류하는 기준으로 규제 자체가 경쟁제한적 요소를 포함했는가의 여부이다. 이는 규제의 형태로 볼 때 경제적 규제에 해당하는 것으로서 크게 공정한 시장경쟁을 제한하는 요소가 포함되었는가의 여부와 기업활동 저해요소를 포함하였는가의 여부 등 2가지 관점에서 살펴볼 수 있다. 전자의 경우 다시 시장수급에 관여하는 규제(A), 가격을 통제하는 규제(B), 기업의 자유로운 시장진입을 제한하는 규제(C) 등 3가지로 분류할 수 있다. 그리고 기업의 활동을 저해하는 요소는 D로, 기타의 사유는 E로 표시하였다.

이에 따라 각각의 법률별로 완화되어야 할 경제적 규제를 선정하면 Table 7과 같다.

Table 7 Regularities that need to be deregulate

번호	법률	규제사무명	선정사유				
			A	B	C	D	E
1	해운법	해상여객 운송사업면허			○	○	
2	해운법	운임과 요금의 신고 및 기준설정		○		○	○
3	해운법	해상화물운송사업 등록의 제한			○	○	
4	선원법	선원수첩의 교부 및 공인					○
5	선원법	외국인선원 고용범위					○
6	선원법	외국인선원 고용질서 위반자 행정제재					○
7	항만운송사업법	항만하역요금 인가(변경인가) 및 신고		○			○
8	항만운송사업법	검수·감정·검량요금의 신고(변경신고)		○			○
9	도선법	도선(선)료 신고 및 변경신고		○	○		○

주 : A는 시장수급에 관여하는 규제, B는 인위적으로 가격을 통제하는 규제, C는 기업의 자유로운 시장진입을 제한하는 규제, D는 기업의 자유로운 활동을 저해하는 규제, E는 경쟁 도입이 필요한 규제

해운법에서 '해상여객 운송사업면허'는 해운업의 과당경쟁 방지라는 명목하에 기업의 시장진입을 인위로 제한하고 있으며, 기업의 자율권을 침해하고 있다. 정부는 해상운송사업 영위를 위한 엄격한 가이드라인을 제시하되 요건을 충족하는 기업에 대해서는 시장진입을 제한하지 말아야 한다는 것이다. 즉, 업계의 과당경쟁으로 인한 수익감소와 비용증가는 기업이 결정해야 할 사항이다. 또한 '운임과 요금의 신고 및 기준설정'은 사업자 임의의 운임인상 방지를 통해 여객선 이용자의 경제적 부담을 경감시키는 것이 규제의 목적이지만, 원가계산에 의한 운임 및 요금의 산출은 업체의 몫이며, 경쟁을 통해서

독점적 운임설정을 완화해야 할 것이다. 그리고 '해상화물운송사업 등록의 제한' 규제는 전문 해운선사 육성 및 국제경쟁력 강화를 목적으로 하고 있으나, 현 단계에서 전문 해운선사 육성의 목적은 어느 정도 달성했으며, 개별 기업 차원에서 수직적 통합에 의한 원가 절감 목적을 인위적으로 정부가 규제하고 있기 때문에 규제완화가 필요하다고 생각된다.

한편, 선원법에서 '선원수첩의 교부 및 공인'의 경우 인터넷과 선원데이터베이스 등을 통해 직접 지참할 필요성이 감소되고 있으며, 외국인 선원 고용의 경우에도 내국인과의 차별적 요소를 완화해야 할 필요가 있다고 본다.

항만운송사업법의 경우에도 '항만 하역요금의 인가'나 '검사·감정·검량요금의 신고' 부분 역시 경쟁체제의 도입을 통해 기업 자율로 요금이 결정되도록 규제 완화를 추진해야 할 부분이며, 도선법의 '도선료 신고 및 변경신고' 역시 인위적으로 가격을 통제하는 규제로서 완화되어야 할 규제로 판단된다.

3.3 현재의 규제체계에서 새로운 방식의 규제체제로 바꾸어 나가야 할 규제

해운·항만 분야의 규제가 규제의 품질을 개선하여 피규제자의 규제 순응을 제고하기 위해서는 새로운 방식의 규제체제로 바꾸어야 할 필요가 있다. 여기서 새로운 방식의 규제체제란 동일한 목적을 달성하기 위한 비규제로서 여기에는 규제가 아닌 정부의 활동은 물론 민간부문의 자율규제가 포함되는 광의의 개념이다.

비규제는 일반적으로 규제에 비해 민간의 활력과 시장 기능을 활성화하는 것으로 알려져있으며, 여기에서 적용한 비규제 수단으로는 규제개혁위원회(1998)의 구분에 따라 (1) 정보제공 및 교육, (2) 과세, 보조금, 사용자 부담금, (3) 거래 가능한 권리의 허가, (4) 보험 및 책임규정, (5) 행위 또는 사업규약, (6) 성과 또는 원칙에 근거한 기준, (7) 산업자율규제, (8) 공동규제 등에 따랐다⁴⁾.

Table 8 Regulatory that need to introduce new regulatory system

번호	법률	규제사무명	권장 규제방식
1	해운법	외항화물 운송사업자의 금지 행위	(7) 산업자율규제, (8) 공동규제
2	해운법	운항관리자에 의한 지도감독	(7) 산업자율규제
3	선원법	선원의 구직 구인 등록	(5) 행위 또는 사업규약
4	항만법	예선업의 등록 제한	(3) 거래 가능한 권리의 허가
5	선박안전법	선박 또는 선박용 물건의 우수제조(정비)사업장 인정	(2) 과세, 보조금, 사용자 부담금

이러한 기준을 적용한 결과 해운법의 '외항화물 운송사업자

의 금지행위'와 '운항관리자에 의한 지도감독' 등은 산업자율규제로 전환하고, 선원법의 '선원의 구직 구인 등록' 규제의 경우 행위 또는 사업규약으로 전환하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 또한 항만법의 '예선업의 등록 제한' 규제의 취지가 예선업의 무분별한 과당경쟁을 방지하는 것이라면, 현재의 규모를 유지하면서 각 업체간 거래 가능한 권리의 허가를 도입하는 것도 필요하다. 한편, 선박안전법의 '선박 또는 선박용 물건의 우수제조(정비) 사업장 인정' 규제는 보조금 지급 등 경제적 유인제도로 전환하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

4. 결 론

지금까지 살펴본 바와 같이 우리나라 해운·항만 분야의 규제 역시 타 분야와 마찬가지로 규제 도입 초기에 국내 여건 및 규제영향분석(RIA) 등을 거치지 않고 외국의 제도를 답습한 경우가 많아 "비현실적 규제"가 많은 실정이다. 따라서 전반적인 규제개혁 역시 비현실적인 규제와 사회적 비용을 야기하는 규제, 행정 편의적인 규제 등은 지속적으로 정비하되 안전, 환경 등 국민 대다수가 지켜야 할 사회적 규제 부분은 규제의 품질을 강화해 나가는 것이 필요한 것으로 보인다.

이와 아울러 그동안의 규제 개혁이 기존 규제의 완화 또는 폐지에 중점을 두었다면, 향후 5년 이후에는 환경 및 보건 분야를 중심으로 새로운 규제의 도입이 필요하다. 특히 해운·항만 분야의 경우 그동안 선대 및 항로 확장, 항만개발 등 성장 중심의 정책에 의해 개발에 필연적으로 수반되는 환경오염 등의 문제에는 소홀하였던 것이 사실이다. 따라서 해운·항만 분야에서 향후 새롭게 도입해야 할 규제는 첫 번째로 선박의 운항과 관련하여 안전운항, 해난사고 등에 의한 해양오염방지, 선박에 의한 대기오염 방지 등 우리나라 연안해역의 환경과 안전을 위해 한층 강화된 규제의 도입이 필요하다고 하겠다. 또한 항만건설에 있어서도 그동안 항만건설에 따른 해양 및 육지 생태계의 파괴, 조류변화 등 환경적 영향을 고려하는 부분이 미약했으나 최근에는 국가 전반적으로 환경에 대한 관심고조로 환경영향평가 부분이 크게 강화될 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 교통개발연구원(1997), 물류·운송분야 규제에 대한 구조적 개혁방안
- [2] 규제개혁위원회(국무조정실)(1998), 행정규제 영향분석 요령
- [3] 규제개혁위원회, 규제개혁 백서, 각호.
- [4] 규제개혁위원회(1999), 규제영향분석 사례연구
- [5] 김만석(1999), 98년 미국 외항해운개정법 발효에 따른 대응, 1999년 해운·항만 물류 실무세미나, (주)코리아 쉬핑

4) 국무조정실 규제개혁위원회, 「행정규제 영향분석 요령」, p.27~30, 1998.5.

해운·항만 분야의 규제 품질 개선 방향에 대한 연구

가제트사

- [6] 김만석, 박영태(1999), 1998년 미국 외항 해운 개혁법이 정기선해운에 미칠 영향에 관한 연구, 한국해운학회지, 한국해운학회
- [7] 김종석(1999), 규제개혁 추진체계 개선 및 규제개혁의 발전방향. 홍익대학교 경영연구소
- [8] 김태운(2000), 규제준수와 시장친화성, 한국행정연구원
- [9] 김학소(1999), 해운·항만 부문의 규제완화, 월간교통
- [10] 신승식(2001), 해운·항만 분야 규제개혁의 평가와 향후 과제, 규제개혁세미나 발표자료
- [11] 양준석, 김홍률(1999), OECD 규제개혁 국별 검토: 미국, 네덜란드, 일본, 멕시코, 대외경제정책연구원
- [12] 양준석, 김홍률(2000), OECD의 권고이행평가 및 향후과제, 규제개혁, 대외경제정책연구원
- [13] 이승우(2000), 해양수산업 부문 규제개혁의 현황과 과제, 월간 해양수산, 한국해양수산개발원
- [14] 이영세(1998), 선진국의 규제개혁 경험-OECD 규제개혁 사례를 중심으로, 산업연구원
- [15] 하병기(1999), 규제개혁의 경제효과 분석, 산업연구원
- [16] 한국정책학회(2000), 규제순응(Regulatory Compliance)에 대한 체계적 접근에 관한 연구
- [17] 한국해양수산개발원(2000), 동북아 비즈니스 중심지화 전략
- [18] 한국해양수산개발원(2002), 연차별 규제순응도 조사 계획
- [19] 한철환(1999), 1998년 미국 외항해운개혁법의 내용과 정기선 시장의 미래, 해양수산, 한국해양수산개발원
- [20] 해양수산부(2002), 규제등록현황
- [21] 해양수산부(1999), 해양수산업정규제, 이렇게 철폐됩니다
- [23] OECD(1993), Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries, OECD/GD.
- [24] OECD(1998), *The Preliminary Report on the State of Regulatory Compliance(The PUMA Regulatory Quality Review: Review of Japan and Mexico, PUMA/REG(98)*
- [25] OECD(2000), *Draft Report: Innovative Approaches to Improve Regulatory Compliance in the Field of Environmental Protection: Non-European Initiatives. PUMA/REG(2000)8*

원고접수일 : 2002년 12월 7일

원고채택일 : 2003년 2월 24일