C2005-25 / 2005. 9

산림분야 규제의 순응도 조사 및 개선방안 연구

장 철 수 연구위원
이 상 민 전문연구원
조 은 수 파 견 관

KREI
한국농촌경제연구원

머 리 말

산림은 목재생산, 수자원보호, 국토보안 및 유지, 야생동물 서식처, 휴양 등 다양한 기능을 가지고 있어 산림규제가 많고 복잡하다.

산림정책은 그동안 헐벗은 산지의 조기 녹화에 목표를 두고 추진됨으로서 산림녹화를 위한 규제위주의 산림행정 체계를 유지해 왔다. 산지가 녹화되고 산림정책의 패러다임이 지속가능한 산림경영으로 변화함에 따라 녹화위주의 산림규제는 산림경영을 조장하고 발전시키는데 있어 걸림돌이 되는 규제를 폐지하거나 개선하는 방향으로 규제개혁이 이루어지고 있다.

정부 역시 그동안 민주주의와 시장경제를 실현하고 부정부패를 없애 '살기 좋은 나라'를 구현하고자 국민생활에 불편을 초래하거나 비현실적인 규제에 대해 규제개혁을 추진해 오고 있다.

이 연구는 범정부적인 규제개혁의 노력에 부응하여, 산림자원의 지속가능한 이용과 관리를 위해 빈번히 민원이 발생하거나 이해관계집단의 갈등 및 문제점들이 표출된 규제에 대해 규제 순응도를 조사하였다. 그리고 이를 바탕으로 산림행정 규제의 순응도를 제고시키기 위한 대책과 함께 규제의 수단과 기준을 합리화하기 위한 개선방안을 제시하였다.

아무쪼록 이 연구가 산지의 지속가능한 경영을 목표로 하는 산림정책에 부합하는 산림행정 규제개선을 추진하는데 있어 유용한 참고자료가 되기를 바라며, 연구를 위하여 협조해 주신 한국갤럽, 자료제공 및 조언을 아끼지 않은 관련 전문가와 산림청 관계자에게 깊이 감사드린다.

2005년 9월

한국농촌경제연구원장 대행 **허 길 행**

요 약 문

규제정책 목표의 효과적인 달성은 정책대상 집단으로서의 피규제자가 규제정책이 요구하는 기준에 순응해야하며, 정책을 집행하는 규제자 역시 규제내용이나 수단을 성실히 실천에 옮길 때 가능하게 된다. 그러므로 규제순응을 확보하기 위해서는 정책대상 집단과 정책 집행자의 순응태도를 파악하는 것이 무엇보다 중요하다.

이를 위해 국무조정실에서는 2002년 「규제순응도 조사 및 활용지침」을 마련하여 각 부처청별 소관 주요 규제에 대해 담당 공무원, 피규제집단, 일반국민 등의 순응여부에 대한 체계적인 조사를 실시하고 순응도 제고를 통한 다각적인 대책수립을 시도하고 있다.

이 연구는 산림청이 주관하고 있는 산림행정규제에 대해 산주, 집행 공무원, 일반국민들을 대상으로 규제순응 여부를 조사하여 순응도 제고대책과 제도개선 방안을 도출하여 제시하고자 수행하였다. 조사대상 규제는 민원이 많고 이해관련 집단의 갈등과 문제점이 표출된 산지전용허가기준 중 표고제한 규제와 연접지개발 제한 규제이다.

1. 산지전용허가기준 중 표고제한 규제

산지전용허가기준 중 표고제한 규제에 대한 순응도 조사결과 규제인식도는 낮고 규제의 필요성과 목적의 부합성에 대해서는 인정도가 높으나 규제수준의 적절성에 대한 인정도는 낮으면서 규제 준수율도 낮은 것으로 나타났다.

규제 순응도 제고를 위해서는 첫째, 전문적이며 기술적이고 복잡해서 피규제자가 잘 이해를 하지 못하고 있는 규제내용을 명확히 해야 하며, 둘째, 규제내용이 포괄적이거나 애매모호하여 규제자인 집행공무원의 주관적 판단에 의존하는 것들을 구체화하는 등 규제 수준과 내용을 재조정하여 법령에 포함해야 할 것이다.

규제 순응도 제고대책으로서는 먼저 규제내용을 보완하는 것이 필요하다. 표고를 제한하는 규제에 대해 내용이 명확하지 않고 규제수준이 적절하지 않다고 보고

있는 것은 첫째, 전용하고자 하는 산지의 표고에 대한 정의, 둘째, 전용하고자 하는 산지의 표고에 대한 높이이다. 전용하고자 하는 해당 산지의 산자락 하단부 및 산정부에 대한 정의, 적절한 산지의 표고에 대한 내용과 수준의 명확화가 요구된다.

규제집행의 보완측면에서는 산지전용 관련 업무담당자의 수가 적고 잦은 인사이동 등을 고려하여 인력보충이 이루어져야 하며, 부서이동이나 관련업무의 잦은 변경을 제한하는 등 관련 업무의 전문화가 필요하다. 또한 벌칙은 현 상태로 유지하되 시민고발 포상제도와 같이 민간감시능력의 활용을 통한 단속제고, 측량사와 같은 관련 전문 인력의 활용을 통한 집행력 보완 등이 필요하다.

교육 홍보 및 지원강화측면에서는 첫째, 기존의 유권해석 사례나 규제집행사례 등을 종합하여 책자나 팜프렛 등을 민원창구에 비치하여 규제내용을 이해할 수 있도록 함과 동시에 둘째, 당해 시·군 홈페이지에 법령정보방과 같은 사이버공간을 마련하여 관련된 사례 등의 내용을 게시하는 등 적극적인 홍보활동을 통해 민원인이 쉽게 접근할 수 있도록 해야 할 것이다.

제도개선 방안으로서는 단기적으로 현행규정을 준용하되 산자락 하단부와 산정부에 대한 정의를 분명하게 하고 예외규정을 현행 100m에서 150m로 완화하는 대안 ①과 현행규정을 그대로 준용하고 단서 및 예외규정에 대해서는 대안 ①을 적용하면서 관련 전문 기술자를 활용하는 대안 ③을 검토하는 것이 필요하다. 중장기적으로는 산지전용관련 국가사무를 지자체에게 위임하는 경우 해당 시·군·구의 보전산지편입비율을 고려하여 개발 가능한 표고를 정하는 대안 ②를 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

2. 산지전용허가기준 중 연접지개발 제한 규제

산지전용허가기준 중 연접지 개발제한 규제에 대한 순응도 조사결과 인식도는 낮고 규제의 필요성 및 목적의 부합성에 대한 인정도는 높으나 규제수준의 적절성에 대한 인정도는 낮으면서 규제 준수율은 높은 것으로 나타났다.

규제 순응도를 제고하기 위해서는 첫째, 규제의 내용을 명확히 이해할 수 있도록 규제 수준과 내용을 재조정할 필요가 있으며, 둘째, 규제의 필요성은 인정하지만 규제내용이 너무 포괄적이거나 애매모호하여 규제자인 집행공무원의 주관적 판단에 의존하는 것들을 구체화하여 법령에 포함할 필요가 있다.

규제순응도 제고를 위해서는 규제내용의 보완이 필요하다. 현행 규제에 대해 명확하지 않다고 평가한 내용을 종합해 보면 첫째, 경계거리를 포함하여 합산면적 등 규제수준 , 둘째, 이미 전용된 곳에 대한 경과규정이 없음, 셋째, 예외 사항에서의 도로에 대한 정의 및 제한 도로 폭, 하천·공원 등에 대한 정의 등으로 요약할 수 있다. 이들 규제내용의 조건들 가운데 포괄적이고 애매모호한 내용들과 현실에 맞지 않는 내용들을 명확하게 하여 법령에 포함하여야 할 것이다.

규제집행의 보완과 관련해서는 규제집행 인력보충 및 관련 업무의 전문화가 필요하다. 벌칙은 현 상태로 유지하되 관련 법규의 합리적이고 객관적인 집행을 위해서는 시민고발 포상제도와 같이 민간감시능력을 활용한 단속제고, 관련 전문인력 활용을 통한 객관적 분석이 요구된다. 또한 의사결정 담당자가 규제현장의 정보에 용이하게 접근하고 이를 이용할 수 있도록 연접지개발에 대한 도면작업 및 이에 대한 D/B구축을 함으로서 담당자의 교체 등에 따른 업무공백을 최소화하고 최신 정보를 용이하게 이용할 수 있도록 해야 할 것이다.

교육 홍보 및 지원 강화측면에서는 난개발 방지의 필요성, 지역주민의 복지에 미치는 영향 등과 관련된 사례를 조사해 집중적으로 홍보하는 것이 필요하다. 동시에 기존의 유권해석 사례나 규제집행사례 등을 종합하여 책자나 팜프렛 등을 민원창구에 비치한다든지 홈페이지에 법령정보방과 같은 사이버공간을 마련하여 관련된 사례 등의 내용을 게시하는 등 민원인이 쉽게 접근할 수 있도록 해야 한다.

제도개선 방안으로서는 단기적으로 현실적이지 않은 도로 폭의 제한 너비 20m를 삭제하고 도로·하천·공원 등의 지형지물에 대한 정의를 분명히 하면서 주거·상업·공업지역에서의 연접지개발 제한 규제를 삭제하는 대안 ①을 중점 검토할 필요가 있으며, 중장기적으로는 새로운 산지관리법에 의해 개발된 지역이라도 일정기간(5년) 경과규정을 두고 개발토록 하는 대안 ②를 검토할 필요가 있을 것이다.

Abstract

Title : A study on the compliance survey and the improved suggestions of forestry regulations

The purpose of this study is to survey forestry regulatory compliance and to suggest counterplan which will improve the level of compliance as well as measures of regulation. Selected regulations for the survey have been major targets of civil petitions recently such as the limitation of development height and the limitation of total size development in mountainous diversion.

The survey applies to 1,026 randomly selected people, which is composed of 303 mountain owners or petitioners, 105 public officials in charge, and 105 members of NGO's or monitors of forestry policy.

The results say that many examinee do not have enough knowledge about the rules, and they admit the necessity and the coincidence with the purpose of the rules, but do not agree on the suitability of the standards. The level of observance for height limitation is relatively low while the level for limitation of total size development is high.

To increase the level of compliance contents and standards of the regulations need to be readjusted, and the execution personnels should be supplemented. Dependence on experts and keeping a file on related material in computer will also helpful to increase the level. Information activities to help understanding of the rules will also good measures to improve compliance level.

Researchers: Cheol-Su Chang, Sang-Min Lee

E-Mail Address: cschang@krei.re.kr

목 차

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적 ····· 1

제 2 절 주요 연구내용 ····· 3

제 3 절 조사대상 규제 및 방법 ····· 4

제 2 장 산림행정 규제합리화를 위한 규제 순응도 이론검토

제 1 절 산림행정규제 특성 및 개혁현황 ····· 8

제 2 절 규제 순응영향요인 및 관리모형 검토 ····· 13

제 3 장 산림행정규제에 대한 순응도 조사 및 분석

제 1 절 규제순응도 조사의 개관 ····· 20

제 2 절 산지전용허가기준 중 표고제한 규제 ····· 23

제 3 절 산지전용허가기준 중 연접지 개발제한 규제 ····· 39

제 4 장 규제별 순응도 종합평가 및 제도개선방안

제 1 절 산지전용허가기준 중 표고제한 규제 ····· 56

제 2 절 산지전용허가기준 중 연접지 개발에 대한 규제 ····· 65

제 5 장 요약 및 결론 ····· 72

부 록 1 ····· 76

부 록 2 ····· 81

부 록 3 ····· 84

참고문헌 ····· 87

표 차례

제 1 장

표 1-1 규제 총량의 변동 ····· 2
표 1-2 피규제집단의 일반 특성 ····· 5
표 1-3 규제집단의 일반 특성 ····· 6
표 1-4 제3차 집단의 일반 특성 ····· 7

제 2 장

표 2-1 분야별 산림규제현황 ····· 11
표 2-2 연도별 규제정비 실적 ····· 12
표 2-3 규제순응요인에 대한 기존 연구결과 ····· 15
표 2-4 규제불응요인에 대한 기존 연구결과 ····· 17
표 2-5 규제순응 관리모형 ····· 19

제 3 장

표 3-1 규제순응도 조사항목 ····· 20
표 3-2 규제순응도 조사표 ····· 22
표 3-3 표고제한 규제내용이 명확하지 않은 이유 ····· 27
표 3-4 표고제한 규제수준이 적절하지 않은 이유 ····· 30
표 3-5 전체표본에 대한 분석(표고제한 규제) ····· 35
표 3-6 피규제집단에 대한 분석(표고제한 규제) ····· 36
표 3-7 규제집단에 대한 분석(표고제한 규제) ····· 37
표 3-8 제3차 집단에 대한 분석(표고제한 규제) ····· 37
표 3-9 연접지개발 규제내용이 명확하지 않은 이유 ····· 44
표 3-10 연접지개발 규제수준이 적절하지 않은 이유 ····· 47
표 3-11 전체표본에 대한 분석(연접지 개발제한 규제) ····· 52
표 3-12 피규제집단에 대한 분석(연접지 개발제한 규제) ····· 53
표 3-13 규제집단에 대한 분석(연접지 개발제한 규제) ····· 54
표 3-14 제3차 집단에 대한 분석(연접지 개발제한 규제) ····· 54

제 4 장

표 4-1 산지전용 표고제한 규제순응도 종합평가 ····· 57
표 4-2 산지전용허가기준 중 연접지개발 제한 규제순응도 종합평가 ····· 66

그림 차례

제 3 장

그림 3-1 규제순응 분석체계도 ····· 21
그림 3-2 표고제한 규제 인지도 ····· 24
그림 3-3 표고제한 규제내용 이해도 ····· 25
그림 3-4 표고제한 규제내용의 명확성 ····· 26
그림 3-5 표고제한 규제의 필요성 ····· 28
그림 3-6 표고제한 규제수준의 적절성 ····· 29
그림 3-7 표고제한 규제의 효과 ····· 31
그림 3-8 표고제한 규제의 준수도 ····· 32
그림 3-9 표고제한 규제집행력 ····· 33
그림 3-10 규제미준수시 벌칙부과의 적절성 ····· 34
그림 3-11 연접지개발 제한 규제 인지도 ····· 41
그림 3-12 연접지개발 제한 규제내용 이해도 ····· 42
그림 3-13 연접지개발 제한 규제내용의 명확성 ····· 43
그림 3-14 연접지개발 제한 규제의 필요성 ····· 45
그림 3-15 연접지개발 제한 규제수준의 적절성 ····· 46
그림 3-16 연접지개발 제한 규제의 효과 ····· 48
그림 3-17 연접지개발 제한 규제의 준수도 ····· 49
그림 3-18 연접지개발 제한 규제집행력 ····· 50
그림 3-19 규제미준수시 벌칙부과의 적절성 ····· 51

부록 차례

부록 1. 조사대상 규제의 선정

부표 1-1 2004년도 사이버민원 목록 ····· 77
부표 1-2 유형별 민원답변 내용 ····· 78

부록 2. 산지전용허가기준 중 표고제한 규제에 대한 분석결과

부표 2-1 표고제한 규제에 대한 인지도 및 이해도-전체 ····· 81
부표 2-2 표고제한 규제내용의 명확성- 전체 ····· 81
부표 2-3 표고제한 규제의 필요성- 전체 ····· 81
부표 2-4 표고제한 규제수준의 적절성- 전체 ····· 82
부표 2-5 표고제한 규제목적의 부합성- 전체 ····· 82
부표 2-6 표고제한 규제의 준수도- 전체 ····· 82
부표 2-7 표고제한 행정규제 집행력- 전체 ····· 83
부표 2-8 표고제한 규제의 벌칙부과의 적정성- 전체 ····· 83

부록 3. 산지전용허가기준 중 연접지개발 제한 규제에 대한 분석결과

부표 3-1 연접지개발 제한에 대한 인지/ 이해도- 전체 ····· 84
부표 3-2 연접지개발 제한 규제내용의 명확성- 전체 ····· 84
부표 3-3 연접지개발 제한 규제의 필요성- 전체 ····· 84
부표 3-4 연접지개발 제한 규제수준의 적절성- 전체 ····· 85
부표 3-5 연접지개발 제한 규제목적의 부합성- 전체 ····· 85
부표 3-6 연접지개발 제한 규제의 준수도- 전체 ····· 85
부표 3-7 연접지개발 제한 행정규제 집행력- 전체 ····· 86
부표 3-8 연접지개발 제한 규제의 벌칙부과의 적정성- 전체 ····· 86

제 1 장

서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

정부에서는 그동안 민주주의와 시장경제를 실현하고 부정부패를 근원적으로 척결하여 '기업하기 좋은 나라, 살기 편안한 나라'를 구현하기 위해 과도한 절차, 중복 규제, 법령에 없는 미 근거 규제 등 국민에 불편을 주는 비현실적인 규제에 대해 강력한 규제개혁을 추진해 오고 있다.

이러한 범정부적인 규제개혁 노력에 부응하여 산림청은 산림자원의 이용에 있어 민간의 자율성과 창의성을 바탕으로 한 임업 경쟁력 강화를 목표로 하여 경쟁력을 저하시키거나 국민생활에 불편을 주는 규제를 지속적으로 발굴하고 이를 개선하기 위해 규제의 수단과 기준을 합리화하도록 산림행정 규제개혁을 추진하고 있다.
즉, 산림청은 그 동안 기존규제 276개(1998. 4)에 대한 규제정비를 통해 총 70%인 194건의 규제 폐지, 15건의 규제 통폐합, 68건의 규제신설, 104건의 규제개선을 추진하였다. 이에 따라 산림청 규제는 2005년 현재 135개의 규제가 등록되어 있다. 또한 산림청내 규제정비를 위한 자체규제 정비추진단 및 민관합동 규제자문기구를 설치(2004. 10.18)하여 운영 중에 있다.

표 1-1 규제 총량의 변동

최 초 규제수 (98.4)	규제총량 변동현황														현규제 총 수	현등록 규제수
	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	2005 규제변동현황 (괄호는 금회변동분)								
								폐지	개선	강화	변경	신설	누락	소계		
276	138	132	144	146	149	132	135	-	25	13	-	6	-	44	135	135

자료: 산림청 내부자료(2005.8월말 현재)

이러한 행정규제개혁의 성과에도 불구하고 규제폐지위주로 규제개혁이 진행됨에 따라 이해관계 당사자들의 반발이나 법집행 당사자들의 변화가 뒷받침되지 못해 규제개혁의 체감도가 낮다는 비판과 함께 방법의 합리성에 대한 의문도 제기되고 있는 실정이다.

규제란 기업이나 개인에 대한 통제이기도 하지만 다른 한편으로는 민간부문의 문제점에 대한 공동체적 조정내지는 보호적 기능도 수행하고 있다. 그러기 때문에 규제의 폐지만이 문제의 유일한 해결방법이 아니며, 규제에 대한 국민들의 자발적인 준수를 유도하고 규제의 집행에 따른 비용을 최소화하는 노력이 요구된다. 즉 규제순응을 확보할 수 있는 순응친화적인 규제개혁이 이루어져야 한다는 것이다(박경효외 1인, 2000).

규제순응이란 정책대상 집단과 정책 집행자가 모두 정책 또는 법규가 요구하는 기준에 부합되는 행동을 하는 것을 의미한다. 순응을 강요하기 보다는 불응을 유발할 수 있는 요인들을 발견하여 사전에 제거하거나 완화시킴으로서 순응을 유도하는 것이 필요하다. 즉 규제순응을 확보하기 위한 전제조건으로서 정책대상 집단과 정책 집행자의 순응태도를 파악하는 것이 무엇보다 중요하다는 것이다.

이를 위해 국무조정실에서는 2002년 「규제순응도 조사 및 활용지침」을 마련 각 부처청별 소관 주요 규제에 대해 담당 공무원, 피규제집단, 일반국민 등의 순응여부에 대한 체계적인 조사를 실시하고 순응도 제고를 위한 다각적인 대책수립을 시도하고 있다.

따라서 산림청차원에서도 지금까지의 규제개혁을 지속적으로 추진하면서 일반국민, 산주, 집행 당사자들이 규제의 내용을 명확히 이해하고 준수할 수 있도록 규제순응관리대책을 마련하기 위한 연구가 필요하다.

2. 연구 목적

이 연구의 목적은 피규제집단, 집행공무원과 제3차 집단(일반국민)을 대상으로 산림행정규제를 제대로 인식하고 인정하고 있는지, 그리고 준수하고 있는지를 종합적 체계적으로 점검하여 규제순응도가 미흡한 규제에 대해서는 순응도 제고방안 및 제도개선방안을 마련하여 제시하는 데 있다.

제 2 절 주요 연구내용

이 연구의 주요 연구내용은 규제순응의 이론검토, 대상규제에 대한 순응도 조사 및 분석, 순응도 제고대책 및 제도개선방안 등이며, 구체적인 내용은 다음과 같다.

가. 산림행정 규제 순응도에 대한 이론적 검토

-규제개혁의 배경 및 주요 내용

-규제순응 영향요인 검토

-규제순응 분석모형 검토

나. 대상규제 선정 및 순응도 조사

- 조사대상 규제 선정
- 순응도 조사(규제인식, 규제인정, 규제준수 등)

다. 대상규제별 순응도 분석 및 유형분류

- 각 항목별 영향요인 분석
- 각 항목 상호간의 교차분석
- 순응도 유형분류

라. 대상규제별 순응도 제고 및 개선방안

- 유형별 순응도 제고방안
- 제도 개선방안

제 3 절 조사 대상 규제 및 방법

1. 조사대상 규제

이 연구의 대상과제는 국무조정실의 [규제순응도 조사 및 활용지침(2002.2)]에 따라 다빈도 민원제기 관련 규제, 이해관계집단의 갈등이나 문제점들이 표출된 규제 등을 중점 검토하여 2과제를 선정하였다(부록 1 참조).

선정된 과제는 ① 산지전용허가기준 중 표고제한에 대한 규제, ② 산지전용허가기준 중 연접지개발에 대한 규제 등이다.

과제선정 방법은 먼저 1차적으로 사이버 민원을 통한 개괄적인 민원대상 과제를 파악한 다음, 2차에는 1차 조사를 바탕으로 해당과 담당자와 면담 후 선정하였다.

2. 조사 대상 및 방법

설문조사 대상자는 다음과 같다.

○ 피규제집단: 산주, 민원인

○ 규제집단: 규제집행 공무원

○ 제3차 집단(일반국민): 시민단체, 산림정책모니터링 요원

조사방법 및 대상자수(계획)는 규제별 500명 정도로 하였고 조사는 한국농촌경제연구원과 한국갤럽이 공동으로 추진하였으며, 한국갤럽에서는 전화조사를 한국농촌경제연구원에서는 규제집단에 대한 개별 면담 및 전화조사를 하였다.

○ 조사기관: 한국농촌경제연구원, 한국갤럽

○ 조사방법: 전화 및 면담조사

○ 조사기간: 2005. 4～8

○ 피규제집단: 규제별 300명

○ 규제집단: 규제별 100명

○ 제3차 집단: 규제별 100명

조사결과 총 표본은 규제별 513명 즉, 피규제집단 303명, 규제집단 105명, 제3차 집단(일반국민) 105명이며, 이들 표본의 특성은 다음과 같다.

표 1-2 피규제집단의 일반 특성

구 분		사 례 수	%
전 체		**303**	**100.0**
지 역 별	서 울	7	2.3
	인 천 / 경 기	74	24.4
	대 구 / 경 북	21	6.9
	대 전 / 충 청	70	23.1
	광 주 / 전 라	51	16.8
	부산/울산/경남	47	15.5
	강 원 / 제 주	33	10.9
지 역 크 기 별	대 도 시	29	9.6
	중 소 도 시	145	47.9
	읍 / 면	129	42.6
성 별	남 자	287	94.7
	여 자	16	5.3
연 령 별	20 대	25	8.3
	30 대	105	34.7
	40 대	135	44.6
	50대 이상	38	12.5
직 업 별	농 / 임 / 어 업	101	33.3
	자 영 업	64	21.1
	블 루 칼 라	11	3.6
	화 이 트 칼 라	116	38.3
	가 정 주 부	2	0.7
	학 생	1	0.3
	무 직 / 기 타	8	2.6
교 육 수 준 별	중 졸 이 하	26	8.6
	고 졸	75	24.8
	대 재 이 상	198	65.3
	모 름 / 무 응 답	4	1.3

표 1-3 규제집단의 일반 특성

구 분		사 례 수	%
전 체		**105**	**100.0**
기 관 구 분	시/도 산림공무원	36	34.3
	지 방 관 리 청	12	11.4
	국 유 림 관 리 소	57	54.3
성 별	남 자	99	94.3
	여 자	6	5.7
연 령 별	20 대	6	5.7
	30 대	43	41.0
	40 대	44	41.9
	50대 이상	12	11.4

주 : 시/도 산림공무원은 조사대상 규제를 현재 담당하고 있는 규제담당자를, 그리고 국유림 지방관리청 및 관리소에 대한 조사는 조사대상 규제를 현재 담당하고 있는 규제담당자와 규제를 담당해 본 경험이 있는 직원을 상대로 조사한 것임

표 1-4 제3차 집단의 일반 특성

구 분		사 례 수	%
전 체		**105**	**100.0**
지 역 별	서 울	24	22.9
	인 천 / 경 기	17	16.2
	대 구 / 경 북	15	14.3
	대 전 / 충 청	23	21.9
	광 주 / 전 라	9	8.6
	부산/울산/경남	8	7.6
	강 원 / 제 주	9	8.6
지 역 크 기 별	대 도 시	38	36.2
	중 소 도 시	54	51.4
	읍 / 면	13	12.4
성 별	남 자	95	90.5
	여 자	10	9.5
연 령 별	20 대	11	10.5
	30 대	29	27.6
	40 대	38	36.2
	50대 이상	27	25.7
직 업 별	농 / 임 / 어 업	15	14.3
	자 영 업	16	15.2
	블 루 칼 라	5	4.8
	화 이 트 칼 라	62	59.0
	가 정 주 부	1	1.0
	학 생	3	2.9
	무 직 / 기 타	3	2.9
교 육 수 준 별	중 졸 이 하	3	2.9
	고 졸	18	17.1
	대 재 이 상	83	79.0
	모 름 / 무 응 답	1	1.0

제 2 장

산림행정 규제합리화를 위한 규제 순응도 이론 검토

제 1 절 산림행정규제 특성 및 개혁 현황

1. 산림행정규제의 특성 및 현황

산림은 목재생산, 수자원보호, 국토보안 및 유지, 야생동물 서식처, 휴양활동 등 다양한 기능을 가지고 있어, 산림규제가 많고 복잡한 양상을 띠고 있다. 즉, 산림이 일단 파괴되거나 크게 훼손을 입은 경우 복구하는데 장기간이 소요되며, 심한 경우 복구가 불가능하므로 집중호우, 산불, 수해, 산사태 등 산림재해로 사회적 경제적 손실을 초래하게 된다.

이와 같이 산림은 경제적 특성뿐만 아니라 복잡한 생태적 환경적 특성 즉 공공재로서의 특성을 가지고 있기 때문에 보호 및 보전위주의 행정규제를 가질 수밖에 없다. 또한 산림관련 부처도 다양하다. 국가방위에 필요한 숲은 국방부에서, 산업시대의 생산림은 산림청에서, 정보화 사회에서 요구되는 환경림은 산림청과 환경부에서 담당하고 있다.

산림의 개발 및 이용과 관련해서는 국토기본법이라고 할 수 있는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률[1], 건축법, 문화재보호법, 자연공원법, 산지관리법, 매장 및 묘

지법, 자연환경보전법, 산업입지 및 개발에 관한 법률 등 다양한 관련법들이 각자의 고유한 정책목표를 달성하기 위해 존재하고 있다.

과거에는 개발이냐 보전이냐에 초점을 두고 많은 논쟁이 있어 왔으나 시대적 흐름에 따라 지속가능한 개발(또는 발전)이 21세기의 새로운 화두로 등장을 하면서 산림부문에 있어서도 정책의 목표가 지속가능한 산림경영으로 설정되었다. 지속가능한 산림경영의 개념은 1992년 브라질 리우에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)를 계기로 지속가능한 개발의 주요 요소로 인식되었다. 리우환경회의에서 채택된 산림원칙성명은 "산림자원 및 임지는 현재 및 미래세대의 사회적 경제적 생태적 문화 및 정신적 수요를 지속적으로 충족시킬 수 있도록 경영되어야 한다"라고 명시하였다.

결국 지속가능한 산림경영이란 산림이 가지고 있는 경제적 가치뿐만 아니라 사회적 생태적 문화적 가치를 현세대 및 미래세대가 지속적으로 충족할 수 있도록 산림 및 임지를 관리하고 이용하는 것을 의미한다. 산림의 개발 및 이용은 다른 생태계에 피해를 초래하지 않도록 자연친화적인 방법으로 이루어져야 하며, 지속가능한 산림의 이용 및 보호를 위해 이해당사자간의 협력과 조정이 이루어질 수 있도록 국가적 지구적 차원의 책임 및 필요성이 강조되는 것이다.

국제사회에서도 산림문제의 해결 없이는 생물다양성 보전, 지구온난화 방지, 사막화 방지 등 지구 환경보전과 경제개발을 조화롭게 할 수 없다는 인식이 확산되고 있다(산림청, 2001). 즉 산림은 환경과 밀접한 관계를 가지고 있기 때문에 이용과 보전에 국가적 지구차원의 개입이 불가피하다는 것이다.

산림에서 생산되는 목재는 시장에서 거래가 이루어지지만 산림의 환경효과는 시장에서 거래가 불가능한 공공재의 성질을 가지고 있다. 산림은 개인의 자산에 속하지만 산림이 발휘하는 다양한 환경효과는 사유화가 불가능하며 공공의 안녕과

---

[1] 종전에는 국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 도시지역에는 도시계획법, 비도시지역에는 국토이용관리법으로 이원화하여 운용하였으나, 국토의 난개발(亂開發)문제가 대두됨에 따라 도시계획법과 국토이용관리법을 통합하여 비도시지역에도 도시계획법에 의한 도시계획기법을 도입할 수 있도록 함으로써 국토의 계획적, 체계적인 이용을 통한 난개발의 방지와 환경친화적인 국토이용체계를 구축하기 위한 것임

복지에 영향을 주므로 산림의 이용과 개발에 있어서 국가의 직 간접적인 개입이 필수적이다. 산림관련 법과 제도가 복잡하고 다양한 것도 이러한 이유에서이다.

국가차원의 지속가능한 발전의 이념 하에 산림자원의 합리적 이용 개발을 위해 새로운 산림행정규제체계가 요구된다. 산림행정규제는 산림의 환경효과를 지속적으로 확보하기 위해 세대내 및 세대간의 형평성 유지를 도모하면서 사회적 편익성을 보장해야 할 것이다.

산림이 발휘하는 여러 가지 다양한 재화와 서비스는 누구나 즐기고 활용할 수 있는 것이지만 과다한 사용은 결국 누구도 사용할 수 없는 회복불능의 자원이 되는 특성을 가지고 있다.

산림관련 법과 제도 또한 이러한 새로운 시대적 패러다임의 변화에 맞추어 바뀌어져가고 있다. 예를 들어 기존에는 산지관련 업무가 산림법에서 취급되었으나 산지의 무분별한 훼손에 의한 국토 난개발을 방지하고 산지전용 인·허가체계를 개선하여 국민편의를 도모하기 위해 산림법에 규정된 보전임지전용·산림형질변경, 채광·채석 등에 관한 사항을 분리·보완하고 산지개발타당성 검토제도 및 재해방지명령제도를 도입하는 등 산지의 이용 및 보전에 관한 제도를 정비한 산지관리법이 제정되어 운용되고 있다.

또한 산림법을 중심으로 산지관리법, 사방사업법, 청원산림보호직원배치에 관한 법률 등을 통해 산림의 맑은 물, 깨끗한 공기, 쾌적한 환경 제공 등 공공자원이 갖는 특성을 유지할 수 있도록 산지전용, 산림보호, 입목벌채, 산림자원 육성, 사방사업 등에 대한 규제를 운용해 왔다.

현재 산림법은 분법화과정을 통해 산림자원의 조성・관리・보호를 목적으로 하는 “산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률”, 국유림의 효율적 경영・관리를 목적으로 하는 “국유림의 경영 및 관리에 관한 법률”, 산림문화 및 휴양의 진흥을 목적으로 하는 “산림문화・휴양에 관한 법률”로 재정비(2005. 8.4.)되어 시행(2006.8.5.)을 앞두고 있다.

이와 같이 산림행정규제도 산림의 보호와 보전을 위한 규제일변도에서 임업경쟁력을 강화하면서 산림을 합리적으로 이용하고 보전할 수 있도록 하는 방향에서 국민에게 불편을 주는 규제를 발굴하여 개선해 나가고 있다.

표 2-1 분야별 산림규제현황

단위: 건

분 야	법령명	규제현황		
		계	등록규제	미등록규제
계	9개 법령	135	135	
산지관리	산지관리법	23	23	
	산림법	1	1	
산림보호	산림법	16	16	
임산물 관련	〃	7	7	
영림계획	〃	6	6	
자연휴양림	〃	4	4	
산림자원	〃	10	10	
국유재산관리	〃	1	1	
산림사업	〃	3	3	
입목벌채	〃	4	4	
산림기술자격	〃	4	4	
임도	〃	2	2	
수목원	수목원조성및진흥에관한법률	8	8	
임업및산촌진흥	임업및산촌진흥촉진에관한법률	7	7	
해외자원개발	해외자원개발사업법	2	2	
사방사업	사방사업법	4	4	
산림조합	산림조합법	31	31	
청원산림보호직원	청원산림보호직원배치에관한법률	1	1	
백두대간보호	백두대간보호에관한법률	1	1	

자료: 산림청소관 규제목록(2005.7월 현재)

2. 기존 규제의 정비실적 및 운영성과

2.1. 정비실적

산림청에서는 산림자원을 이용함에 있어 민간자율성이 필요하다는 기본 전제하에 대대적인 정비를 추진해 오고 있다.

주요 내용을 요약하면 공·사유림내 영림계획 작성 의무제 폐지, 국유림 매각·교환대상 환매특약제도 폐지, 목재방부제 등의 사용명령 폐지, 영림기술자 자격제한 등 불합리한 진입규제 개선, 임의로 임산물을 굴취·채취할 수 있는 범위확대, 국유임산물 중 입목매각과 관련하여 입찰참가자격 제한 완화, 국유림대부(사용허가) 대상 확대 등이 있다.

2005년도의 경우 산림청이 수립한 규제정비계획의 이행현황을 보면 총 25건의 규제개선 중 대체산림자원 조성비감면대상 확대, 산지전용기간 연장허가를 포함하여 총 19건의 규제가 개선이 완료되었고 6건의 규제개선이 추진 중에 있다.

표 2-2 연도별 규제정비 실적

최초 규제수	'98년 정비			'99년 정비					2000년 정비		
	폐지	(개선)	잔존규제 (누락)	이월 규제수	폐지	(개선)	변경	신설	이월 규제수	(개선)	신설
276	138	(82)	138	138	-52	(5)	11	35	132	(2)	12

최초 규제수	2001년 정비					2002년 정비				
	이월 규제수	(개선)	폐지	신설	현규제수	이월 규제수	(개선)	누락	신설	현규제수
276	144	(1)	(-16)	2 (2)	146 (132)	146 (132)	(2)	1	2	149 (135)

2003년 정비							2004년 정비							현 등록 규제수
이월 규제수	(개선)	폐지	기타감소	누락	신설	현규제수	이월 규제수	(개선)	폐지	기타감소	누락	신설	현규제수	
149 (135)	4	4	-15		2	132	132	(4)	- (-10)	- (-27)	- (2)	3 (6)	135 (107)	135

자료: 산림청 내부자료

2.2. 규제개혁작업반의 운영경과 및 성과

산림청 규제정비를 위한 자체규제정비 추진단 및 민간합동 규제자문기구를 2004년 10월 18일 설치하여 운영 중에 있으며, 정책홍보관리관을 총괄로 하여 총 11명으로 구성된 작업팀이 2004.10.18～10.30.까지 전 법령과 규정을 대상으로 규제정비 작업을 추진해 왔다.

규제개혁 작업반 운영성과를 요약하면 입목벌채 관련 허가절차 개선(원스톱 서비스 구현), 영림계획 인가자에 대한 우선 지원, 산림사업법인의 등록제도 보완, 부정임산물 운반 차량 등에 대한 처분조항 삭제, 산림토목기술자 자격증 관련 절차 개선 및 첨부서류 감축, 특수개발지역 지정신청 첨부서류 감축, 사방지 지정해제 첨부서류 감축 등을 들 수 있다.

이들 외에 기업, 국민 등 수요자로부터 자체적으로 발굴한 규제개혁과제로서는 대체산림자원 조성비 감면대상 확대, 복구설계서 미제출자에 대한 과태료를 면적에 따라 차등 조정, 채석연장허가 제도 개선, 토사채취기간 연장제도 개선, 채석단지내 채석신고 연장제도 개선, 산지전용허가 첨부서류 감축 등이 있다. 또한 규제개혁 작업반 운영에 따른 정비계획으로서는 산림분야의 인・허가 제도를 정비하여 부담금 면제대상 확대, 절차 간소화, 첨부서류 감축, 연장신청기간 확대 등 국민 불편을 감소시키고, 인・허가 비용절감을 위한 규제정비를 추진하였다.

제 2 절 규제 순응영향요인 및 관리모형 검토

1. 규제 순응 및 불응

순응(compliance)이란 학자들에 따라 다양하게 정의되어 있는데 유사한 개념으로 동조, 수용, 지지, 관여 등 다양한 형태가 있으며, 순응과 반대되는 개념으로 불응(non-compliance)이 있다.

Young(1979)은 “순응이란 특정의 행동규범이나 규칙 등에 일치하는 특정 행위자의 모든 행동을 말하며, 불응이란 그러한 규제요건에 일치하지 않은 행위”로 정의

하였고, Anderson(1984)은 “순응이란 정책지시나 정책목표에 대한 적용대상자의 행동일치”라고 정의하였다. 또한 J. W. Duncon(1981)은 동조란 겉으로 명시적 또는 묵시적인 규범에 일치하는 방향으로 행동을 수정하는 것으로 보고 순응과 수용을 일종의 동조현상으로 파악하면서 다만 순응은 외형적으로 나타난 행동이 특정한 규범이나 규칙에 일치할 때 일어나는 반면 수용은 외면적 행동의 변화를 포함하여 내면적 가치나 태도의 변화까지도 포함하는 개념으로 보았다.

따라서 순응이란 정책 또는 법규가 요구하는 기준에 부합되는 행위를 의미하며, 규제순응이란 규제정책에 있어서 정책대상 집단과 정책집행자가 실질적인 정책목표의 달성에 부합되는 행동을 하는 것으로 정의할 수 있다. 규제불응은 규정과 목표 달성에 불일치하는 행동을 의미한다고 할 수 있다.

규제순응의 주체는 정책대상 집단과 정책집행자 모두를 포함한다. 규제정책 목표의 효과적인 달성은 정책대상 집단으로서의 피규제자가 규제정책이 요구하는 기준에 순응해야 하며, 정책을 집행하는 규제자 역시 규제내용이나 수단을 성실히 실천에 옮길 때 가능하게 될 것이다.

과거에는 주로 순응의 문제를 주로 정책대상 집단에 한정시켜 왔다. 그러나 규제에 대한 순응과 불응은 정책집행과 밀접하게 관련되어 있다. 정책집행자가 정책에 불응할 경우 규제정책의 왜곡이나 미집행 등과 같은 여러 가지 부작용을 초래한 다는 점에서 규제순응의 범위에 이를 포함하는 것이 필요하다. 정책결정자가 정한 정책 및 규제에 대해 정책집행과 관련된 행위자들이 일치된 행동을 보이는 것이 중요하며, 집행과정에서 정책이나 규제에 대한 순응이 따라주지 않는다면 정책의 효과는 없어지게 되고 무용지물이 될 것이다.

그러므로 규제정책의 집행이 정책결정자가 의도한 대로 이루어지기 위해서는 정책집행을 담당하는 조직이나 개인 그리고 정책대상이 되는 조직이나 개인의 순응 확보가 필수적이다(정정길, 1997).

결국 규제순응의 확보는 정책목표 달성에 주요한 전제가 된다는 것을 알 수 있으며, OECD국가들이 규제개혁에 있어 규제순응에 관심을 보이는 이유도 여기에 있다고 할 수 있다.

2. 규제순응 및 불응에 대한 영향요인

규제순응을 유발시킬 수 있는 요인에 대해 다양한 의견들이 기존의 연구결과에서 제시된 바 있는데 이들을 간단히 요약하면 다음 <표 2-3>과 같다. Rodgers&Bullock(1976)는 규제순응 유발요인으로서 법의 명확성, 처벌의 적절성과 강도, 법의 정당성, 강제성, 정책에 대한 찬성, 강제적 집행기관의 존재여부 등을 들고 있으며, Young(1979)은 개인적 이익, 강제적 법집행, 유인, 사회적 압력, 의무감, 관습과 관례를 들고 있다.

또한 Mazmanian&Sabatier(1981)은 불응이 간과되고 성공적으로 기소될 확률, 불응에 대한 처벌 강도, 정책의 정당성에 대한 대상 집단의 태도, 대상 집단의 순응비용 등을 순응유발요인으로 꼽고 있다. Meier&Morgan(1982)은 순응유발요인으로 환경요인, 강제요인, 태도요인을, 그리고 Anderson(1984)은 권위에 대한 존경, 정책의 타당성, 개인적 이해관계, 정책의 합리성과 타당성, 제재, 시간 등을 들고 있다.

표 2-3 규제순응요인에 대한 기존 연구결과

연 구	순응을 유발시키는 요인
Rodgers&Bullock (1976)	① 법의 명료성, ② 처벌의 확실성과 강도, ③ 법의 정당성, ④ 강제성, ⑤ 정책에 대한 찬성, ⑥ 강제적 집행기관의 존재여부
Young(1979)	① 자신의 이익, ② 법적 권위, ③ 유인, ④ 사회적 압력, ⑤ 의무감, ⑥ 관습이나 관례
Mazmanian&Sabatier(1981)	① 불응이 간과되고 성공적으로 기소될 확률, ② 불응에 대한 처벌 강도, ③ 정책의 정당성에 대한 대상 집단의 태도, ④ 대상 집단의 순응비용
Meier&Morgan (1982)	① 환경요인, ② 강제요인, ③태도요인
Anderson(1984)	① 권위에 대한 존경, ② 정책의 정당성, ③ 개인적 이해관계, ④ 정책의 합리성과 타당성, ⑤ 제재, ⑥ 시간

자료: 문태훈외 4인.2002. 「환경규제합리화를 위한 규제순응도 조사에 관한 연구」. 9p.

이들을 종합해 보면 먼저 규제집행기관이나 정책적 측면에서는 규제순응에 영향을 주는 공통요인으로서는 정부의 권위나 정책의 정당성 즉 정책결정과 집행의 과정에 피규제자의 참여가 보장되는 등 권한이나 절차가 투명하고 일관성과 형평성을 유지한 정책은 피규제자의 자발적 순응을 이끌게 되며, 또한 경제적 유인을 포

함하여 처벌가능성이 포함된 정책 등이 순응을 확보하는데 큰 역할을 하게 된다.

피규제자 즉 정책대상 집단의 측면에서는 개인이나 조직 및 단체가 규제에 순응했을 때 돌아오는 이익이 규제불응보다 더 크다면 피규제자의 순응가능성은 높아지게 되며 또한 개인적 성향 즉 정책이나 집행기관의 정당성에 대해 신념을 가지고 있거나 규제에 대한 순응 의무감이 있는 경우 순응할 가능성이 높아지게 될 것이다.

마지막으로 사회적 압력을 들 수 있다. 인간은 사회의 구성원으로 사회적 압력이나 여론에 민감할 수밖에 없고 특정정책을 지지하는 사회적 분위기는 그 정책에 대한 사회적 여론을 형성하게 되어 정책대상 집단의 순응확보에 영향을 주는 요인으로 작용하게 될 것이다.

규제불응의 경우 상술한 순응요인이 부정적으로 평가될 때 발생되기도 하지만 이외의 요인에 의해서도 발생될 수 있는데 기존의 연구결과를 일부 요약하면 다음 <표 2-4>와 같다.

Coombs(1981)는 불응의 원인을 정책, 의사전달, 자원, 행동, 권위로 구별하고 특히 정책대상 집단의 정책자체에 대한 불응을 “정책에 기인한 불응”이라 하고 이를 목표에 기인한 불응과 신념에 기인한 불응으로 구분하여 정책목표가 사회의 기존 가치체계나 정책대상 집단의 가치체계와 상충하였을 때 불응이 발생하며, 정책대상 집단이 정책의 목표자체를 반대하거나 정책목표의 우선순위를 낮게 부여하는 경우에도 불응이 발생한다고 보고 있다.

또한 의사전달과 관련한 불응으로 정책의 내용이 정책집행의 참여자 개개인에게 명료하게 전달되지 못하여 발생하는 경우로서 정책결정자의 의도가 대상 집단에게 분명하게 전달되지 못하면 대상 집단의 행태변화가 기대한 바대로 나타나지 않는다는 것이다.

Anderson(1984)은 불응요인으로서 법과 가치간의 갈등, 법률의 모호성과 복잡성, 이기적 욕구를, 김병진(1989)는 가치・관습・신념체계상의 차이, 선택, 집단, 금전, 정책의 모호성, 정책에 대한 순응의 어려움 등을 들고 있다. 정정길(1989)은 정책의 비현실성, 비일관성, 정책결정과정의 폐쇄성, 자의성, 정책기준의 비일관성 등을, 안해균(1990)은 기존 가치체계와의 대립, 금전, 정책의 모호성 및 비일관성 등을 불응을 유발시키는 요인으로 들고 있다.

표 2-4 규제불응요인에 대한 기존 연구결과

연 구	불응을 유발시키는 요인
Coombs(1981)	① 의사전달상의 장애, ② 자원의 부족, ③ 정책자체에 대한 불신, ④ 권위의 결여, ⑤ 행동상의 불응
Anderson(1984)	① 법과 가치간의 갈등, ② 법률의 모호성과 복잡성, ③ 이기적 욕구
김병진(1989)	① 가치・관습・신념체계상의 차이, ② 선택적 불응, ③ 집단에의 귀속감, ④ 금전적 탐욕, ⑤ 정책의 모호성, ⑥ 정책에 대한 순응의 어려움
정정길(1989)	① 정책의 비현실성, ② 정책의 비일관성, ③ 정책결정과정의 폐쇄성, ④ 적용상의 자의성, ⑤ 정책의 소망성과 명료성, ⑥ 기존 가치체계와의 대립, ⑦ 정책기준의 비일관성
안해균(1990)	① 기존 가치체계와의 대립, ② 금전적 욕심, ③ 정책의 모호성 및 기준의 비일관성

자료: 문태훈외 4인.2002. 「환경규제합리화를 위한 규제순응도 조사에 관한 연구」. 11p.

한편 OECD(2000)에서는 피규제자가 규제에 대한 지식 또는 이해의 부족, 피규제자가 규제를 순응할 의지가 없는 경우, 피규제자가 규제에 순응할 능력이나 역량이 부족한 경우를 불응유발요인으로 들고 있다.

따라서 규제불응에 대한 공통요인으로서 먼저 규제정책의 불명확성을 들 수 있다. 이것은 규제정책목표에 대한 합의가 불명확하거나 규제내용의 복잡성, 또는 규제정책내용에 대한 의사전달상의 장애가 발생하여 그 내용을 명확하게 피규제자가 이해하지 못한 경우 발생하게 된다.

규제정책의 실현가능성 측면에서의 불응은 규제정책 집행자나 대상 집단의 능력이나 자원이 부족할 때 나타나게 되는데 능력부족은 개인적 차원에서 교육이나 노력의 부족에 의해 정책수행능력이 부족한 상태를 말하며, 자원의 부족은 조직적 차원에서 경제력이나 기술・정보・시간 등의 제약을 받는 경우에 나타나게 된다.

규제대상자집단의 측면에서의 불응은 정책이 개인의 이익과 상충할 때 또는 기존의 가치체계와의 갈등, 정책의 목표나 수단에 대해 불만을 가지고 있을 때 규제집행기관에 대한 신뢰성 부족, 정책대상 집단과 집행자사이의 적대적 인간관계 등으로 불응이 발생할 수 있다. 또한 다양한 사회단체가 존재하지 않아 규제 순응도를 높이지 못하는 사회적 실패 등을 들 수 있다.

3. 순응관리모형의 검토

상술한 바와 같이 규제순응과 불응의 요인들은 상호 연관성이 높은 만큼 관련된 요인들을 통합하여 세부측정지표를 설계하고 조사하여 규제순응 영향요인을 도출한 다음 이를 바탕으로 제고대책을 수립하는 것이 바람직하다.

먼저 규제순응도 조사결과의 분석 및 평가는 조사항목별 응답결과를 토대로 규제의 성격에 따라 목표기대치를 평가기준으로 설정하여 평가를 하거나 또는 전체 항목에 대한 응답결과들을 항목 간에 상호 비교하여 평가하기도 한다. 목표기대치에 대해서는 부처별로 모두 다르기 때문에 일률적으로 정하기는 어렵다. 다만 정책입안자가 기대하는 수준을 목표치로 설정하여 평가하거나 타 평가항목들에 대한 응답율을 비교하여 높거나 저조하다고 평가한다. 이상의 항목별 평가와 원인분석 결과를 토대로 순응도 제고방안을 마련하게 되는데 제고방안 제기시 일반적이고 추상적인 개선방안보다는 구체적이고 실효성있는 방안제시가 필요하며, 순응도가 낮은 규제는 폐지하거나 새로운 규제대안을 제시할 필요가 있다.

국무조정실(2002.2)에서 제시하고 있는 순응도 관리모형을 보면 전체 10가지 정도로 구분할 수 있는데 예를 들어 규제 인식도와 규제 인정도가 높은데 비해 규제 준수도가 낮은 M1모형에 대해서는 규제집행력의 한계가 있는 경우 단속인력 보완, 단속방법 합리화, 규제대안 검토, 벌칙이 약하거나 불합리한 경우에는 벌칙강화 및 규제합리화를 각각 순응도를 제고하기 위한 방안으로 제시하고 있다.

또한 규제 인식도와 규제 준수도가 낮은 반면 규제 인정도가 높은 M5모형에 대해서는 규제인식 부족, 규제수준 미흡 등으로 인한 불응으로 보고 순응도 제고방안으로서 홍보대책 강화, 벌칙수준 재검토, 규제수준·내용·집행 방법 등의 재검토를 제시하고 있다. 이러한 규제개선 이외에 예를 들어 규제 인식도, 규제 인정도, 규제 준수도 등이 모두 낮은 경우(M6) 규제상황 및 규제판단 근거에 문제가 있다고 보고 규제폐지를 제시하고 있다.

결국 규제순응이란 규제정책을 집행하는 집행공무원과 규제정책 대상 집단인 피규제자 모두가 규제의 내용을 이해하고 목적에 공감하여 규제저항이나 회피 등 갈등 없이 자발적으로 규제를 준수하는 것을 의미하므로 단순한 규제준수보다 상위 개념으로 볼 수 있을 것이다.

표 2-5 규제순응 관리모형

모형 (M)	분석내용			현황	순응제고방안
	규제 인식도	규제 인정도	규제 준수도		
M1	높음	높음	낮음	규제집행력 한계	단속인력 보완, 단속방법 합리화, 규제대안 검토
				벌칙이 약하거나 불합리	벌칙강화 및 규제합리화
M2	낮음	낮음	높음	이용자 사용료 등에 부가되는 준조세 성격의 각종 기금	규제폐지 검토, 규제존속기한 설정
M3	높음	높음	높음	규제순응	지속적 유지관리
M4	높음	낮음	낮음	일상생활 관습 및 문화 등으로 인해 규제불응	근본적 원인에 대한 심층적 검토
M5	낮음	높음	낮음	규제인식 부족, 규제수준 미흡 등으로 인한 불응	홍보대책 강화, 벌칙수준 재검토, 규제수준·내용·집행방법 등 재검토
M6	불기능	불기능	불기능	규제상황 및 규제판단근거에 문제	규제폐지 검토
M7	낮음	높음	높음	전문적·기술적 규제내용을 피규제자가 잘 이해하지 못하고 준수하는 경우 규제내용이 포괄적 추상적이어서 집행관료의 주관에 의존하는 투명성이 결여된 규제	인식도 제고를 위한 홍보규제용어 개선 및 법령 합리화 사이버공간 활용, 정보, 기술제공, 교육기회제공 등을 통해 피규제자의 규제순응에 대한 직접참여유도, 규제준수 지원센터 설치·운영
M8	높음	낮음 (규제수준의 적절성)	낮음	피규제자의 능력/자원 부족 규제수준 부적절	규제수준 합리화 인센티브, 자율규제수단 등 규제대안 검토
M9	낮음	낮음 (규제수준·목적/내용의 적절성)	낮음	규제의 필요성에도 불구하고 순응제고를 위한 전반적인 요소들에 문제가 있는 경우	규제인식 제고를 위한 홍보강화, 규제수준 개선, 규제집행력 보완
M10	높음	낮음	높음	규제 필요성 자체를 인정하지 않은 경우	공익을 위한 최소한의 규제만 존치
				규제의 필요성은 어느정도 인정되나 규제수준/내용에 대한 인정도가 낮은 경우	진입규제 완화규제수준 재검토 규제의 필요성에 대한 홍보 강화 전문기술/정보에 대한 지원 및 기술개발

주: 국무조정실(2002.2)'규제순응도 조사 및 활용 지침'을 근거로 작성

제 3 장

산림행정규제에 대한 순응도 조사 및 분석

제 1 절 규제순응도 조사의 개관

앞서 언급한 바와 같이 규제순응이란 집행공무원, 피규제자 모두가 규제의 내용을 이해하고 목적에 공감하여 규제저항이나 회피 등 갈등 없이 자발적으로 규제를 준수하는 것을 의미한다.

산림행정 규제순응도 조사는 정책대상자인 피규제자, 규제정책집행자인 공무원, 그리고 제3차 집단(일반국민: 시민단체, 산림정책모니터링 요원) 등을 대상으로 산림행정규제를 제대로 인식, 인정, 준수하고 있는지를 종합적이고 체계적으로 점검하는 것으로서 구체적인 조사항목은 다음 <표 3-1>과 같다.

표 3-1 규제순응도 조사항목

구 분	조사항목
규제 인식	· 규제의 존재여부에 대한 인지도 · 규제내용에 대한 이해도 · 규제내용의 명확성
규제 인정	· 규제의 필요성 · 규제수준의 적절성 · 규제의 목적부합성
규제 준수	· 실제 준수율 · 규제집행력 · 규제위반에 대한 벌칙부과의 적절성

규제인식은 규제와 관련된 이해집단들이 특정목적을 위한 산림행정규제를 제대로 인식하고 있는 지에 대한 것으로 규제자체의 존재 여부를 인지하고 있는 지, 규제내용은 제대로 이해하고 있는 지, 규제자체의 내용은 명확한 지 등을 구체적으로 조사하여 평가 한다.

규제인정은 규제와 관련된 이해집단들이 특정목적을 위한 산림행정규제를 인정하는 지에 대한 것으로 규제가 반드시 필요한지, 규제수준이 적절하고 규제목적과 부합한지 등을 구체적으로 조사하여 평가 한다.

규제준수는 규제와 관련된 이해집단들이 특정목적을 위한 산림행정규제를 준수하고 있는지에 대한 것으로 실제 규제준수율, 집행의지, 자질, 인력, 장비, 집행방법 등을 포함한 규제집행력, 규제위반에 대한 벌칙부과의 적절성 등을 구체적으로 조사하여 평가한다.

상술한 내용을 토대로 피규제집단, 규제집단, 제3차 집단에 대해 규제순응도 조사를 한 다음 규제순응영향 요인별 분석, 목표기대치대비 분석, 영향요인/대상 집단간 비교분석 등 다양한 분석평가를 하여 규제순응도를 제고시키기 위한 대책을 마련하게 된다. 규제순응 분석체계도와 순응도 조사표는 다음 <그림 3-1> 및 <표 3-2>와 같다.

그림 3-1 규제순응 분석체계도

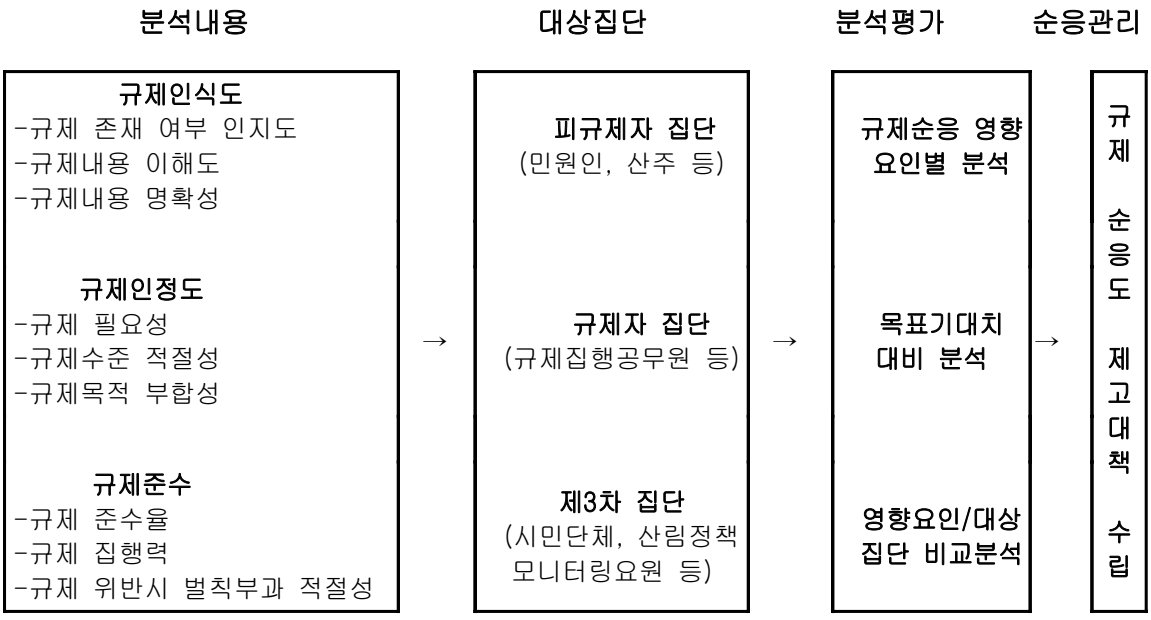


표 3-2 규제순응도 조사표

구분	조사항목	응답내용	조사대상집단		
			피규제집단	집행공무원	제3차집단
규제 인식도	인지도	- 인지 - 비인지	○	-	○
	이해도[1]	- 구체적인 내용까지 잘 알고 있음 - 구체적으로는 모르지만 대략적으로 알고 있음 - 말만 들어본 정도	○	-	○
	내용의 명확성	- 매우 명확 - 대체로 명확한 편 - 별로 명확하지 않은 편 - 전혀 명확하지 않은 편 - 모름/무응답	○	○	-
	내용의 불명확성사유[2]	-	○	○	-
규제 인정도	필요성	- 반드시 필요 - 어느 정도 필요한 편 - 별로 필요하지 않은 편 - 전혀 필요하지 않음	○	○	○
	수준의 적절성	- 매우 적절 - 대체로 적절한 편 - 별로 적절하지 않은 편 - 전혀 적절하지 않음 - 모름/무응답	○	○	-
	수준의 부적절 사유[3]	-	○	○	-
	목적의 부합성	- 매우 도움 - 어느 정도 도움 - 그다지 도움이 되지 않음 - 전혀 도움이 되지 않음	○	○	○
규제 준수도	규제준수율[4]	- 매우 잘 지켜짐 - 대체로 잘 지켜짐 - 별로 잘 지켜지지 않는 편	○	○	○
	미준수 사유[5]	-	○	○	○
	행정규제 집행력	- 현재 집행력으로도 충분 - 현재 집행력이 적당 - 현재 집행력으로는 불가능	○	○	-
	벌칙부과의 적정성	- 강화 - 현재수준 - 완화 - 모름/무응답	○	○	○

주) 국무조정실, 규제순응도 조사 및 활용지침, 2003.

1) 이해도는 규제를 인지하고 있는 경우에만 질문, 2) 내용 불명확 사유는 규제내용이 불명확하다고 답한 경우에만 질문, 3) 수준 부적절 사유는 규제수준이 적절하지 않다고 답한 경우에만 질문, 4) 규제준수율은 집행공무원과 제3차 집단은 '인지'를, 피규제집단은 '경험'을 기준으로 질문, 5) 미준수 사유는 규제를 준수하지 않는다고 답한 경우에만 질문.

제 2 절 산지전용허가기준 중 표고관련 규제

1. 규제의 개요

가. 근거 법령

○ 산지관리법 제18조(산지전용허가기준 등) 4항

○ 산지관리법시행령 제20조(산지전용허가기준 등) 4항

나. 규제 목적

○ 전용하고자 하는 산지의 표고를 제한하여 산지의 자연경관 보전

다. 규제 내용

○ 산지관리법 제18조 4항 및 시행령 제20조 4항에 의해 산지전용허가기준의 적용범위와 사업별 규모별 세부기준은 [별표 4]에 적시되어 있으며, 전용하고자 하는 산지의 표고와 관련해서는 [별표 4] 7호 바목(전용하고자 하는 산지의 표고가 높거나 설치하고자 하는 시설물이 자연경관을 해치지 아니할 것)과 같으며, 이에 따라 산림청 고시 제2003-71호(산지전용허가기준의 세부검토기준에 관한 규정)의 [별표] 3 바목은 다음과 같이 기준을 제시하고 있다.

- 산지의 경관을 보전하기 위하여 전용하고자 하는 산지는 당해 산지의 표고(산자락하단부를 기준으로 한 산정부의 높이로서 지반고를 말한다. 이하 이 목에서 같다)의 100분의 50미만에 위치하여야 한다. 다만, 당해 산지의 표고가 100미터 미만이거나 스키장, 송·배전철탑, 통신시설 또는 채광 등 사업의 성격상 불가피하다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 규제순응도 분석결과

2.1. 항목별 분석

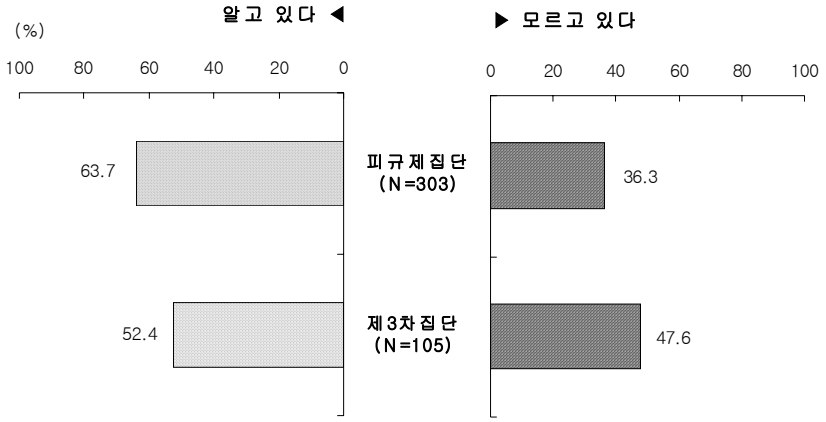
1) 규제 인지도

문) ○○님은 산지전용허가기준에 산지표고를 제한하는 규정이 있다는 사실을 알고 계십니까? 혹은 모르고 계십니까?

결 과	피규제집단 (N=303)	제3차집단 (N=105)
	%	%
알고 있다	63.7	52.4
모르고 있다	36.3	47.6
계	100.0	100.0

▣ '산지전용 표고제한' 규제에 대한 인지도를 살펴본 결과, 피규제집단 중 63.7%가, 제3차집단 중 52.4%가 규제 존재를 '알고 있다'고 응답하여 피규제집단의 과반수이상이 알고 있는 것으로 나타났다.

그림 3-2 표고제한규제 인지도



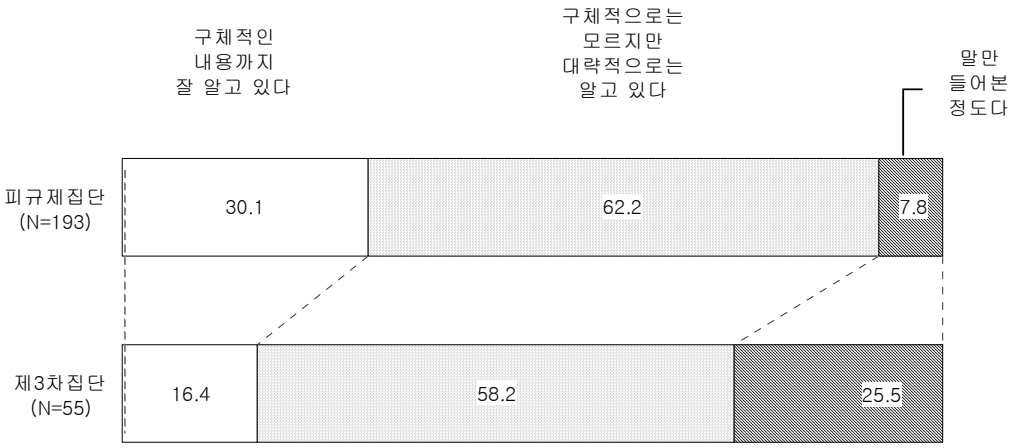
2) 규제 내용 이해도(BASE: 규제인지자, 피규제집단 N=193, 제3차집단 N=55)

문) (문1)에서 ① '알고 있다'는 응답자에게만) 그럼,○○님은 산지전용시 표고를 어떻게 제한하고 있는지 알고 계십니까? 혹은 모르고 계십니까?

결 과	피규제집단 (N=193)	제3차집단 (N=55)
	%	%
구체적인 내용까지 잘 알고 있다	30.1	16.4
구체적으로는 모르지만 대략적으로는 알고 있다	62.2	58.2
말만 들어본 정도다	7.8	25.5
계	100.0	100.0

▣ '산지전용 표고제한' 규제를 인지하고 있는 자들은 피규제집단의 62.2%, 제3차 집단의 58.2%가 '구체적으로는 모르지만 대략적으로는 알고 있다'고 응답하였으나 '구체적인 내용까지 잘 알고 있다'라는 응답은 피규제집단이 30.1%인 반면, 제3차 집단에서는 16.4%로 비교적 낮게 나타났다.

그림 3-3 표고제한 규제 내용 이해도



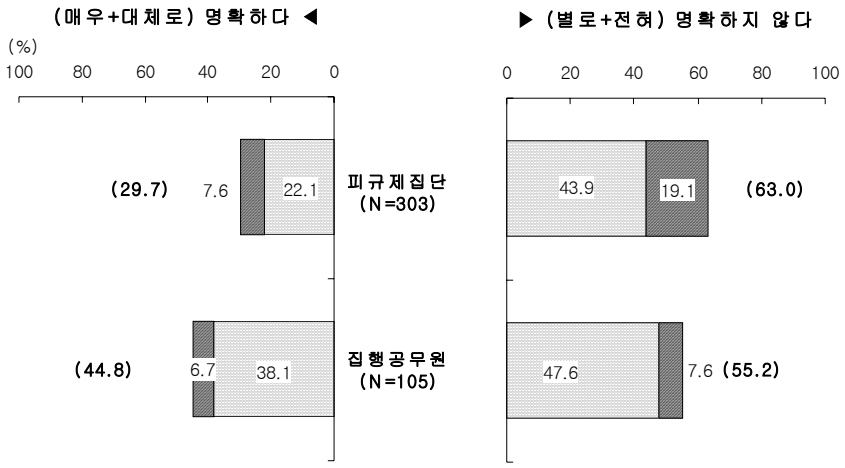
3) 규제 내용의 명확성

문) ○○님이 생각하시기에 위와 같은 산지전용허가기준에서의 표고제한에 대한 규제가 애매하지 않고, 명확하다고 생각하십니까? 혹은 명확하지 않다고 생각하십니까?

결 과	피규제집단 (N=303) %		집행공무원 (N=105) %	
매우 명확하다	7.6	29.7	6.7	44.8
대체로 명확한 편이다	22.1		38.1	
별로 명확하지 않은 편이다	43.9	63.0	47.6	55.2
전혀 명확하지 않다	19.1		7.6	
모름/무응답	7.3		-	
계	100.0		100.0	

▣ '산지전용 표고제한' 규제가 담고 있는 규제내용의 명확성에 대해서는 부정적인 평가가 긍정적인 평가보다 더 높게 나타났는데, 특히 피규제집단의 다수(63.0%)가 '불명확하다'라고 응답하였고, 집행공무원도 55.2%가 '불명확하다'라고 응답하였다.

그림 3-4 표고제한 규제내용의 명확성



3-1) 불명확한 이유

○ 규제내용이 명확하지 않다고 생각하는 이유로 피규제집단에서는 '산 모양이 일정치 않아 표고기준 적용이 애매하다'(39.3%)라는 응답이 가장 높았고, 다음으로 '담당공무원의 재량에 따라 허가가 결정된다'(9.9%), '불가피한 경우라는 기준이 정확하지 않다'(2.6%) 등이 높게 나타났다. 이는 규제에 규정된 기준이 포괄적이고 모호하여 여러 가지 상황에서 서로 다른 해석과 적용을 가능하게 만들기 때문에, 규제 자체가 불명확해진다는 의견으로 받아들일 수 있다.

○ 집행공무원 역시 '산 모양이 일정치 않아 표고기준 적용이 애매하다'(77.6%)와 '지역 여건에 따라 입지조건을 다르게 규제해야 한다'(3.4%)라는 의견이 높아 피규제집단과 비슷한 응답을 보였다.

표 3-3 표고제한 규제내용이 명확하지 않은 이유

피규제 집단	사례수	%
■ 전체	191	100.0
산모양이 일정치 않아 표고기준 적용이 애매함	75	39.3
담당공무원의 재량에 따라 허가 결정	19	9.9
불가피한 경우라는 기준이 정확하지 않음	5	2.6
현장상황을 고려하지 않기 때문	4	2.1
지역 여건에 따라 입지조건을 다르게 규제해야	4	2.1
산지마다 규정이 제각각 적용	3	1.6
·	·	·
·	·	·
모름/무응답	31	16.2
집행공무원	**사례수**	**%**
■ 전체	58	100.0
산모양이 일정치 않아 표고기준 적용이 애매함	45	77.6
지역 여건에 따라 입지조건을 다르게 규제해야	2	3.4
·	·	·
·	·	·
모름/무응답	5	8.6

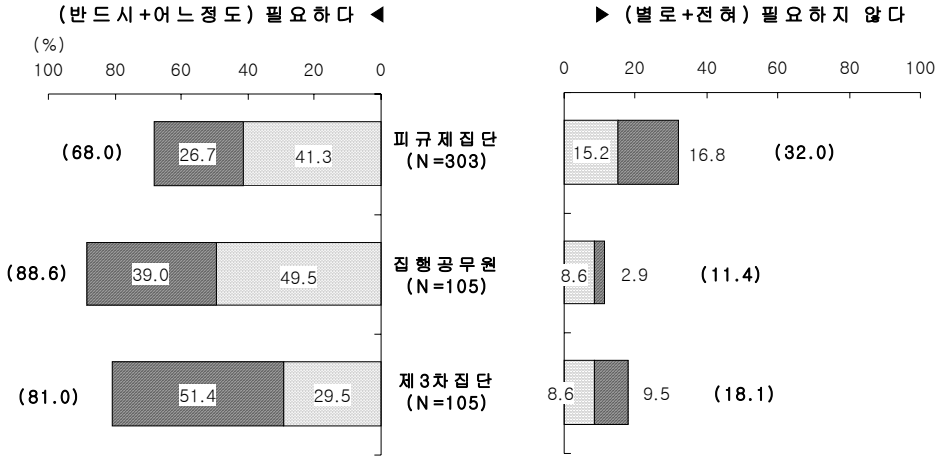
4) 규제의 필요성

문) ○○님은 이와 같은 산지전용허가기준에서의 표고제한에 대한 규제 규정이 필요하다고 생각하십니까? 혹은 필요하지 않다고 생각하십니까?

결 과	피규제집단 (N=303)	집행공무원 (N=105)	제3차집단 (N=105)
	%	%	%
반드시 필요하다	26.7 ┐ 68.0	39.0 ┐ 88.6	51.4 ┐ 81.0
어느 정도는 필요한 편이다	41.3 ┘	49.5 ┘	29.5 ┘
별로 필요하지 않은 편이다	15.2 ┐ 32.0	8.6 ┐ 11.4	8.6 ┐ 18.1
전혀 필요하지 않다	16.8 ┘	2.9 ┘	9.5 ┘
모름/무응답	-	-	1.0
계	100.0	100.0	100.0

▣ ‘산지전용 표고제한’ 규제의 필요성에 대해서는 세 집단 다수가 ‘필요하다’라고 응답하였는데, 특히 규제를 집행하는 공무원들(88.6%)이 규제의 대상이 되는 피규제자(68.0%)에 비해 상대적으로 더 높게 ‘필요하다’라고 응답하였다.

그림 3-5 표고제한 규제의 필요성



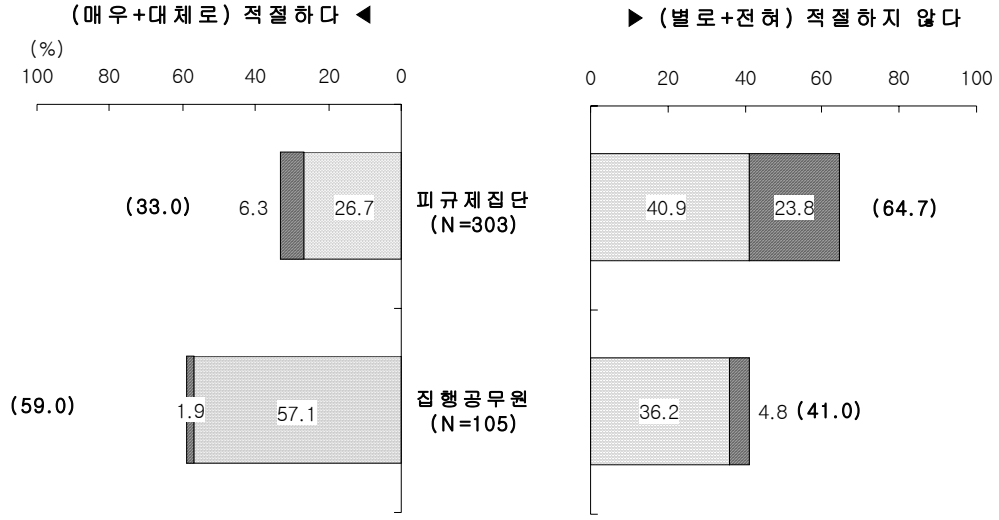
5) 규제의 적절성

문) ○○님이 생각하시기에 산지전용허가기준에서의 표고제한에 대한 규제 관련 규정이 현실적으로 준수하기에 적절하다고 보십니까? 혹은 적절하지 않다고 보십니까?

결 과	피규제집단 (N=303) %		집행공무원 (N=105) %	
매우 적절하다	6.3	33.0	1.9	59.0
대체로 적절한 편이다	26.7		57.1	
별로 적절하지 않은 편이다	40.9	64.7	36.2	41.0
전혀 적절하지 않다	23.8		4.8	
모름/무응답	2.3		-	
계	100.0		100.0	

▣ '산지전용 표고제한' 규제의 적절성에 대해서 규제의 대상이 되는 피규제집단의 64.7%가 '적절하지 않다'라고 응답한 반면, 규제를 수행하는 집행공무원의 59%는 '적절하다'라는 상반된 응답을 보였다.

그림 3-6 표고제한 규제수준의 적절성



5-1) 적절하지 않은 이유

○ 규제수준이 적절하지 않은 이유로 피규제집단에서는 '산지마다 틀린 규정을 적용'(16.8%), '정확한 기준이 없어서 애매하다'(9.2%), '담당자의 주관이 개입되어 객관적이 못하다'(9.2%)라는 응답이 비교적 높게 나타났는데, 이는 규제에서 규정된 기준들이 여러 가지 구체적인 상황을 고려하지 않아 현실적으로 적용할 경우 다양한 해석과 주관적 기준의 개입 가능성이 높다는 의견이다.

○ 집행공무원 역시 '정확한 기준이 없어서 애매하다'(55.8%), '산지마다 틀린 규정을 적용 한다'(7.7%)라고 응답해 피규제자의 의견과 비슷한 견해를 보였다.

표 3-4 표고제한 규제수준이 적절하지 않은 이유

피규제 집단	사례수	%
■ 전체	196	100.0
산지마다 틀린 규정을 적용	33	16.8
정확한 기준이 없어서 애매함	18	9.2
담당자의 주관이 개입되어 객관적이지 못함	18	9.2
사유지인데도 마음대로 개발할 수 없어서	12	6.1
규정이 현장에서는 적절치 않아 단서 조항이 필요	10	5.1
규제가 까다롭다	9	4.6
고도를 기준으로 한다는 것은 현실적으로 불가능	8	4.1
규제로 인해 땅 주인의 불이익이 우려된다	7	3.6
현장과 규정이 차이가 있어 적용이 힘들다	6	3.1
⋮	⋮	⋮
모름/무응답	13	6.6
집행공무원	**사례수**	**%**
■ 전체	43	100.0
정확한 기준이 없어서 애매함	24	55.8
산지마다 틀린 규정을 일관성있게 제시	3	7.0
규정이 현장에서는 적절치 않아 단서 조항이 필요	2	4.7
무조건 표고에서 50%제한은 무리한 규정이다	2	4.7
⋮	⋮	⋮
모름/무응답	2	4.7

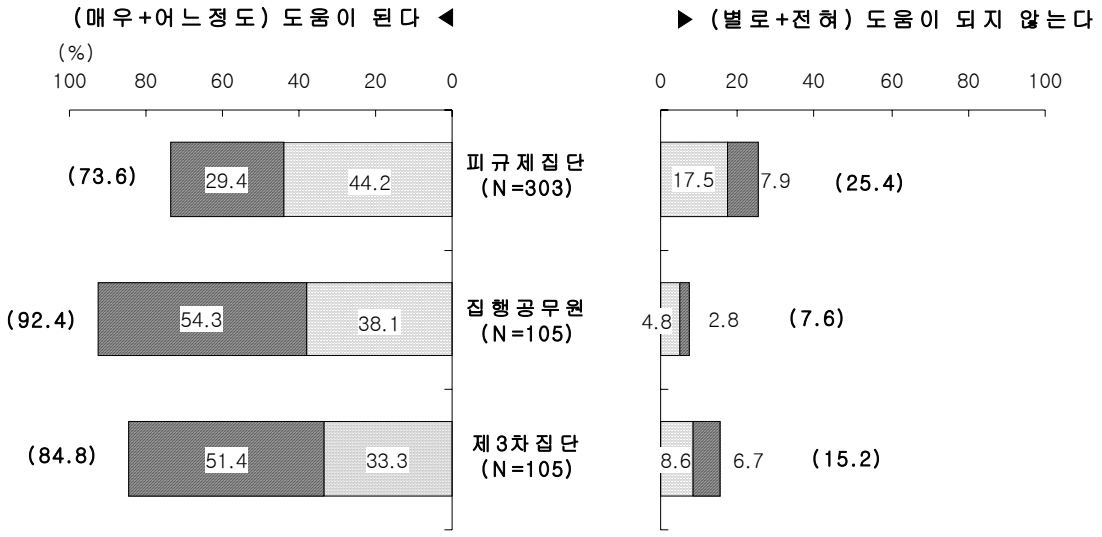
6) 규제의 효과

문) ○○님이 생각하시기에 산지전용허가기준의 산지표고 제한에 대한 규제 관련 규정이 '산지의 경관을 보전'하는 데에 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까? 혹은 도움이 되지 않는다고 생각하십니까?

결 과	피규제집단 (N=303) %	집행공무원 (N=105) %	제3차집단 (N=105) %
매우 큰 도움이 된다	29.4 ┐ 73.6	54.3 ┐ 92.4	51.4 ┐ 84.8
어느 정도 도움이 되는 편이다	44.2 ┘	38.1 ┘	33.3 ┘
그다지 도움이 되지 않는 편이다	17.5 ┐ 25.4	4.8 ┐ 7.6	8.6 ┐ 15.2
전혀 도움이 되지 않는다	7.9 ┘	2.8 ┘	6.7 ┘
모름/무응답	1.0	-	-
계	100.0	100.0	100.0

▣ '산지전용 표고제한' 규제가 '산지의 경관을 보전'하는 데에 얼마나 도움이 되는지에 대해서는, 피규제집단의 73.6%, 집행공무원의 92.4% 및 제3차 집단의 84.8%가 '도움이 된다'고 대답하여 규제의 효과를 대부분 인정하는 것으로 나타났다.

그림 3-7 표고제한 규제의 효과



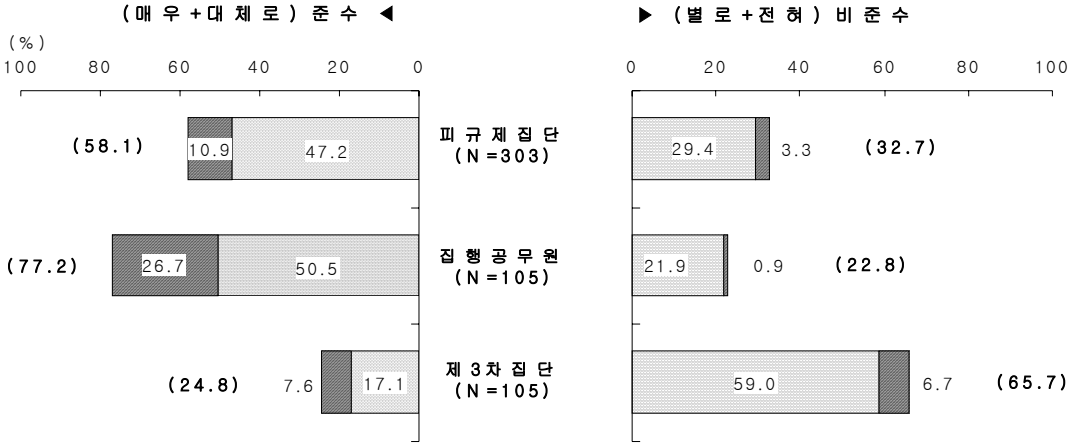
7) 규제 준수도

문) 그렇다면 ○○님이 보시기에 산지전용허가기준의 산지표고 제한에 대한 규제가 얼마나 잘 지켜지고 있다고 생각하십니까?

결 과	피규제집단 (N=303) %		집행공무원 (N=105) %		제3차집단 (N=105) %	
매우 잘 지켜지고 있다	10.9	58.1	26.7	77.2	7.6	24.8
지켜지는 편이다	47.2		50.5		17.1	
지켜지지 않는 편이다	29.4	32.7	21.9	22.8	59.0	65.7
전혀 지켜지지 않는다	3.3		0.9		6.7	
모름/무응답	9.2		-		9.5	
계	100.0		100.0		100.0	

▣ '산지전용 표고제한' 규제가 얼마나 잘 준수되고 있는지에 대해 피규제집단의 58.1% 및 집행공무원의 77.2%가 '잘 지켜지고 있다'고 응답한 반면, 제3차 집단은 65.7%가 '잘 지켜지지 않고 있다'고 응답함으로서 규제당사자와 제3차 집단은 서로 상반된 응답을 하였다.

그림 3-8 표고제한 규제 준수도



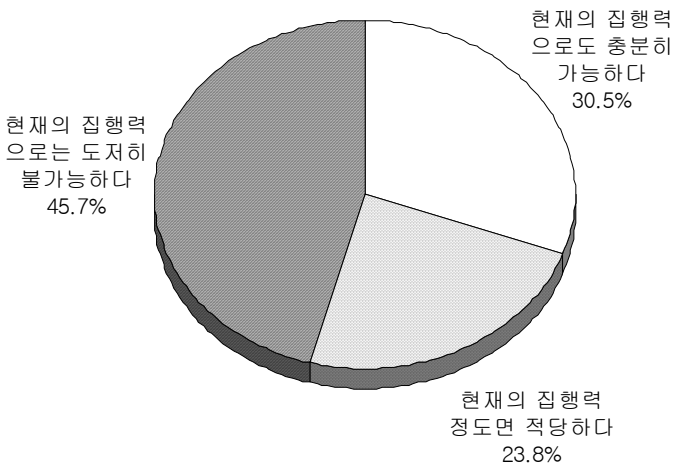
8) 규제 집행력

문) ○○님이 판단하시기에 산지전용허가기준의 산지표고 제한 규정에 대한 단속이 현재의 집행력으로 충분히 가능하다고 보십니까? 혹은 가능하지 않다고 보십니까?

결 과	집행공무원 (N=105)
	%
현재의 집행력으로도 충분히 가능하다	30.5
현재의 집행력 정도면 적당하다	23.8
현재의 집행력으로는 도저히 불가능하다	45.7
계	100.0

▣ '산지전용 표고제한'에 대한 집행공무원의 집행력을 물어본 결과 45.7%가 '현재의 집행력으로는 도저히 불가능하다'라고 응답하였고, 30.5%가 '현재의 집행력으로 충분하다', 23.8%가 '현재의 집행력 정도면 적당하다'라고 응답하였다.

그림 3-9 표고제한 규제 집행력



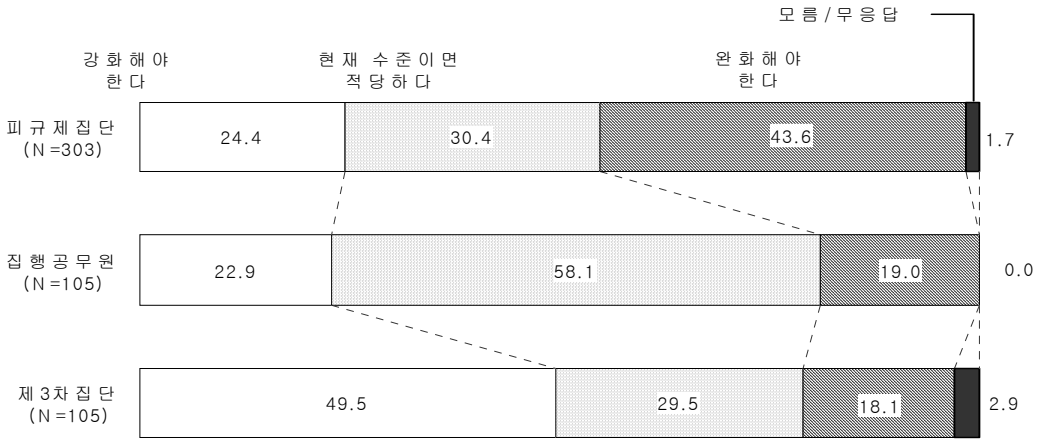
9) 규제 미준수시 벌칙 부과의 적절성

문) 현재 산지전용허가기준의 산지표고 제한 규정을 위반하는 경우 7년 이하의 징역이나 5천만원 이하의 벌금에 처할 수 있습니다. ○○님이 생각하시기에 현재의 벌칙수준을 강화해야 한다고 보십니까? 혹은 완화해야 한다고 보십니까?

결 과	피규제집단 (N=303)	집행공무원 (N=105)	제3차집단 (N=105)
	%	%	%
강화해야 한다	24.4	22.9	49.5
현재 수준이면 적당하다	30.4	58.1	29.5
완화해야 한다	43.6	19.0	18.1
모름/무응답	1.7	-	2.9
계	100.0	100.0	100.0

▣ 규제 미준수시 부과되는 현행 벌칙수준에 대해서는 각 집단별로 의견이 엇갈리게 나타났다. 피규제집단의 43.6%가 '완화해야 한다'라고 응답한 반면, 집행공무원의 58.1%가 '현재 수준이면 적당하다'라고 응답하였다. 또한 제3차집단의 경우에는 49.5%가 '강화해야 한다'고 응답하였는데, 이런 결과는 각 집단들이 처한 입장에 따른 차이인 것으로 판단된다.

그림 3-10 표고제한 규제 미준수시 벌칙 부과의 적절성



2.2. 전체 표본에 대한 분석

산지전용허가기준 중 표고제한 규제에 대한 조사항목별 피규제집단, 규제집단, 제3차 집단 등 전체 표본에 대한 평가결과는 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

산지전용허가기준 중 표고제한에 대한 인지도는 60.8%로서 이 가운데 27%가 구체적으로 이해하고 있는 것으로 나타났으며, 규제내용의 명확성에 대해서는 33.5%가 명확하다고 평가하였고, 61.1%가 명확하지 않다고 평가하였다. 인지도의 높고 낮음에 대한 기준은 없으나 산지관리법은 개별법이면서 산지관련 특별법의 위치에 있기 때문에 일반국민 누구나 다 관심이 있고 이해할 수 있는 것이라 보기 어렵다. 그러므로 여기서는 인지도와 규제 준수도에 대한 일반적인 기대치를 70%로 하였을 때 이보다 다소 낮은 65%수준으로 하였다.

규제의 필요성에 대해서는 74.8%가 공감하고 있고 또한 79.7%가 이 규제에 따라 산림의 경관유지 등을 할 수 있다고 평가하고 있으나 58.6%가 규제수준에 대해 부정적인 평가를 함으로서 개선의 여지가 있는 것으로 나타났다.

표 3-5 전체표본에 대한 분석(표고제한 규제)

단위 : %

항 목	①	②	③	④	⑤
1. 인지/이해도	60.8	39.2	27.0	61.3	11.7
2. 내용의 명확성	7.3	26.2	44.9	16.2	5.4
3. 규제의 필요성	34.3	40.5	12.5	12.5	0.2
4. 수준의 적절성	5.1	34.6	39.7	18.9	1.7
5. 목적부합성	39.0	40.7	13.1	6.6	0.6
6. 준수도	13.5	41.7	33.9	3.5	7.4
7. 행정력(효과)	30.5	23.8	45.7	-	-
8. 벌칙의 적절성	29.2	35.9	33.3	1.6	-

주: 1. 인지/이해도 항목에서 ①인지, ②미인지, ③구체적 이해, ④개략적 이해, ⑤이해(말만 들어본 정도)로서, 이해도(③~⑤)는 규제를 인지하고 있는 표본을 대상으로 조사한 것임
2. 벌칙의 적절성은 ①강화, ②현재수준 유지, ③완화, ④모름(무응답)
3. 그 외의 항목에서는 ①강한 긍정, ②긍정, ③부정, ④강한 부정, ⑤모름(무응답)

규제 준수도는 55.2%로서 이중 규제를 매우 잘 준수하고 있다는 평가는 13.5%에 불과하며, 벌칙부과에 대해서는 29.2%가 강화, 35.9%가 현재수준 유지, 33.3%가 완화해야 한다고 평가하였다.

2.3. 표본 집단별 분석

규제 순응도조사결과를 표본 집단별로 보면 피규제집단의 경우 규제에 대한 인지도는 63.7%로서, 이 가운데 30.1%가 규제내용을 구체적으로 이해하고 있으며, 62.2%는 개략적으로 이해하고 있는 것으로 나타났고 규제 내용의 명확성에 대해서는 전체 응답자의 29.7%가 명확하다고 평가한 반면 63%가 불명확하다고 평가한 것으로 나타났다.

제3차 집단(일반국민)의 규제 인지도는 52.4%에 불과하며, 이 가운데 16.3%가 규제내용을 구체적으로 이해하고 있고, 58.2%는 개략적으로 이해하고 있는 것으로 나타났다.

한편 규제집단의 경우 규제내용에 대해서는 44.8%가 명확하다고 평가한 반면 55.2%는 불명확하다고 평가하여 규제내용을 명확하게 개선할 필요가 있음을 알 수 있다.

표 3-6 피규제집단에 대한 분석(표고제한 규제)

단위 : %

항 목	①	②	③	④	⑤
1. 인지/이해도	63.7	36.3	30.1	62.2	7.7
2. 내용의 명확성	7.6	22.1	43.9	19.1	7.3
3. 규제의 필요성	26.7	41.3	15.2	16.8	-
4. 수준의 적절성	6.3	26.7	40.9	23.8	2.3
5. 목적부합성	29.4	44.2	17.5	7.9	1.0
6. 준수도	10.9	47.2	29.4	3.3	9.2
7. 행정력(효과)	-	-	-	-	-
8. 벌칙의 적절성	24.4	30.3	43.6	1.7	-

주: 1. 인지/이해도 항목에서 ①인지, ②미인지, ③구체적 이해, ④개략적 이해, ⑤이해(말만 들어본 정도)로서, 이해도(③~⑤)는 규제를 인지하고 있는 표본을 대상으로 조사한 것임
2. 벌칙의 적절성은 ①강화, ②현재수준 유지, ③완화, ④모름(무응답)
3. 그 외의 항목에서는 ①강한 긍정, ②긍정, ③부정, ④강한 부정, ⑤모름(무응답)

표 3-7 규제집단에 대한 분석(표고제한 규제)

단위 : %

항 목	①	②	③	④	⑤
1. 인지/이해도	-	-	-	-	-
2. 내용의 명확성	6.7	38.1	47.6	7.6	-
3. 규제의 필요성	39.0	49.5	8.6	2.9	-
4. 수준의 적절성	1.9	57.1	36.2	4.8	-
5. 목적부합성	54.3	38.1	4.8	2.8	-
6. 준수도	26.7	50.5	21.9	0.9	-
7. 행정력(효과)	30.5	23.8	45.7	-	-
8. 벌칙의 적절성	22.9	58.1	19.0	-	-

주: 1. 인지/이해도 항목에서 ①인지, ②미인지, ③구체적 이해, ④개략적 이해, ⑤이해(말만 들어 본 정도)로서, 이해도(③~⑤)는 규제를 인지하고 있는 표본을 대상으로 조사한 것임
2. 벌칙의 적절성은 ①강화, ②현재수준 유지, ③완화, ④모름(무응답)
3. 그 외의 항목에서는 ①강한 긍정, ②긍정, ③부정, ④강한 부정, ⑤모름(무응답)

표 3-8 제3차 집단에 대한 분석(표고제한 규제)

단위 : %

항 목	①	②	③	④	⑤
1. 인지/이해도	52.4	47.6	16.3	58.2	25.5
2. 내용의 명확성	-	-	-	-	-
3. 규제의 필요성	51.4	29.5	8.6	9.5	1.0
4. 수준의 적절성	-	-	-	-	-
5. 목적부합성	51.4	33.3	8.6	6.7	-
6. 준수도	7.6	17.1	59.1	6.7	9.5
7. 행정력(효과)	-	-	-	-	-
8. 벌칙의 적절성	49.5	29.5	18.1	2.9	-

주: 1. 인지/이해도 항목에서 ①인지, ②미인지, ③구체적 이해, ④개략적 이해, ⑤이해(말만 들어 본 정도)로서, 이해도(③~⑤)는 규제를 인지하고 있는 표본을 대상으로 조사한 것임
2. 벌칙의 적절성은 ①강화, ②현재수준 유지, ③완화, ④모름(무응답)
3. 그 외의 항목에서는 ①강한 긍정, ②긍정, ③부정, ④강한 부정, ⑤모름(무응답)

규제의 불명확성[2]에 대해서는 규제가 불명확하다고 응답한 피규제자의 57.6%가 표고의 적용기준이 애매하며 용어가 어려워 일반이 이해하기 어렵고 규제내용이 구체적이지 않고 포괄적으로 되어 있어 담당 공무원의 재량에 따라 허가가 결정되기 때문으로 보고 있다. 또한 불명확하다고 응답한 담당 공무원의 77.6%도 현지의 산모양이 일정치 않아 현재 규정된 내용만으로 표고제한 규정을 적용하기는 무리라고 보고 있다.

규제의 필요성에 대해서는 피규제자의 68%, 규제자의 88.6%, 제3차 집단의 80.9%가 공감을 보였고 피규제자의 73.6%, 규제자의 92.4%, 제3차 집단의 84.8%가 이 규제를 통해 산지의 경관을 보호할 수 있다고 평가하고 있다.

규제수준의 적절성에 대해서는 피규제자의 64.7%가 부정적인 견해를 보였으나 규제자의 59%는 긍정적인 견해를 보임으로서 서로 상반된 견해를 보이는 것으로 나타났다.

규제수준의 비적절성에[3] 대해서는 규제수준에 부정적인 응답한 응답자들 중 피규제자의 61.8%가 그 이유를 산모양이 일정치 않은 데도 정확한 기준이 없이 담당 공무원이 산지마다 다르게 적용하기 때문으로 보고 있으며, 또한 규제수준에 부정적인 견해를 보인 담당 공무원의 55.8%가 정확한 기준이 애매하여 산지마다 다르게 적용하기 때문이라고 보고 있다.

규제 준수도에 대해서는 피규제자의 58.1%, 규제자의 77.2%가 대체로 준수하고 있다고 보고 있으나 제3차 집단의 65.8%는 규제를 준수하고 있지 않다고 봄으로서 규제당사자 집단과는 서로 상반된 견해를 보이고 있다.

규제 집행력에 대해서는 규제자의 45.7%가 현재 집행력에 한계가 있다고 보고 있으며, 23.8%가 현재의 집행력이 적당, 30.5%가 현재의 집행력이면 충분하다고 보고 있다. 벌칙의 적절성에 대해서는 피규제자의 43.6%가 완화, 30.3%가 현재수준 유지를 규제자의 경우 58.1%가 현재수준 유지, 19.0%가 완화, 22.9%가 강화를, 그리고 제3차 집단은 49.5%가 강화, 29.5%가 현재수준 유지, 18%가 완화를 각각 보이고 있다.

---

[2] 규제내용의 불명확성에 대한 구체적인 결과에 대해서는 <표 3-3>을 참조

[3] 규제수준의 비적절성에 대한 구체적인 결과에 대해서는 <표 3-4>를 참조

제 3 절 산지전용허가기준 중 연접지 개발제한 규제

1. 규제의 개요

1.1. 근거 법령

○ 산지관리법 제18조(산지전용허가기준 등)

○ 산지관리법시행령 제20조(산지전용허가기준 등)

○ 산지관리법시행규칙 제18조(산지전용허가기준)

1.2. 규제 목적

○ 난개발방지를 통한 산림보전

1.3. 규제 내용

○ 산지관리법 시행규칙 제18조(산지전용허가기준)[4]

---

[4] 산지전용허가기준에서 일부 내용이 개정되어 시행(2005. 8.)되고 있는데 개정된 주요 내용은 다음과 같음. 단, 본 조사는 법 내용의 개정 이전에 실행이 되었기 때문에 개정된 내용과는 무관함

1) 산지전용허가예정지의 경계와 기존의 산지전용신고지역의 경계가 직선거리 500미터 이내에 있는 경우에는 두 지역의 면적을 합산하여 3만 제곱미터 미만인 경우에만 산지전용을 하도록 하던 것을 폐지

2) 농어촌생활환경정비사업과 광업, 초지조성, 자연휴양림조성, 수목원 조성을 위한 산지전용은 기존의 산지전용허가지에 연접하고 있는 지의 여부에 관계없이 면적제한 규정을 적용하지 않음

3) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령에서 정하고 있는 주거지역 · 상업지역 · 공업지역안에서 허용되는 시설의 설치인 경우 면적제한 규정을 적용하지 않음

4) 도로법에 의한 도로 또는 너비 20미터 이상인 철도 · 고속철도 · 하천 · 자연공원 · 도시

① 영 별표 4 제7호 사목에서 “농림부령이 정하는 기준”이라 함은 산지전용허가를 받고자 하는 면적(이하 “허가예정지”라 한다)과 다음 각호의 면적을 합산한 면적이 3만 제곱미터 이하인 것을 말한다.

1. 허가예정지의 경계와 종전의 산지전용허가지역의 경계가 직선거리 500미터 이내에 있는 경우 당해 산지전용허가지역의 면적
2. 허가예정지의 경계와 종전의 산지전용신고지역의 경계가 직선거리 500미터 이내에 있는 경우 당해 산지전용신고지역의 면적

②.....(중략)

③ 허가예정지의 산지전용 목적이 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 제1항 및 제2항의 규정에 의한 면적제한을 적용하지 아니한다.

1,2.....(중략)

3. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 4호의 규정에 의한 도시관리계획에 따라 도시계획시설 등을 설치하기 위하여 산지전용을 하는 경우
4. 농어촌정비법 제2조 제2호의 규정에 의한 농어촌정비사업에 따라 농수산업생산기반을 조성·확충하기 위하여 산지전용을 하는 경우(동법 제67조 및 동법 제67조의 2의 규정에 의한 농어촌관광휴양단지 및 관광농원을 개발하기 위하여 산지전용하는 경우를 제외한다)

④ 제1항 및 제2항의 규정을 적용함에 있어 제1항 각호의 규정에 의한 산지 전용허가지역 및 산지전용신고지역이 고속국도·일반국도 또는 너비 20미터 이상의 도로·하천·공원 등 지형지물에 의하여 허가예정지와 분리되어 있는 경우에는 이를 합산하지 아니한다.

⑤ 관할청은 지역여건상 제4항의 규정에 의한 지형지물에 의하여 분리되는 요건을 적용하는 것이 불합리하다고 인정되는 경우에는 중앙산지관리위원회 또는 지방산지관리위원회의 심의를 거쳐 요건을 완화할 수 있다.

공원 등으로 산지전용을 하고자 하는 예정지와 분리되는 경우에는 면적을 합산하지 아니함

2. 분석결과

2.1. 항목별 분석

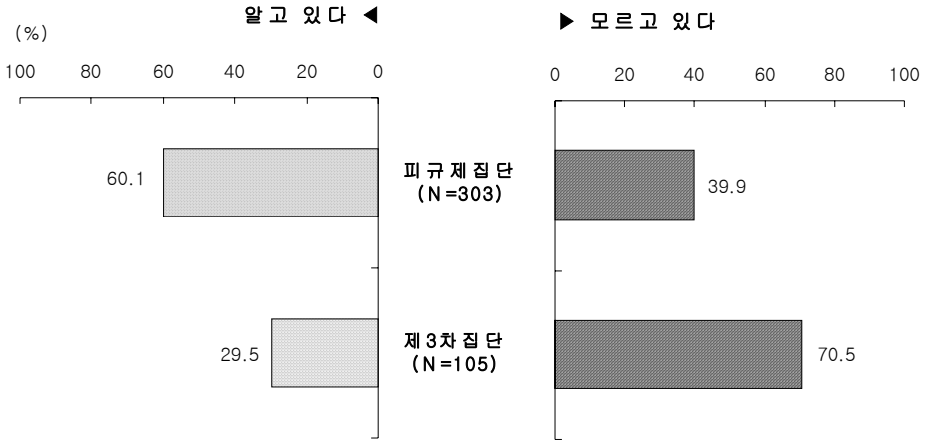
1) 규제 인지도

문) ○○님은 산지전용허가기준에 연접지개발을 제한하는 규정이 있다는 사실을 알고 계십니까? 혹은 모르고 계십니까?

결 과	피규제집단 (N=303)	제3차집단 (N=105)
	%	%
알고 있다	60.1	29.5
모르고 있다	39.9	70.5
계	100.0	100.0

▣ '산지전용허가기준'중 연접지개발 제한 규제에 대한 인지도를 살펴본 결과, 피규제집단의 60.1%가 '알고 있다'고 응답한 반면, 제3차 집단은 70.5%가 '모르고 있다'고 응답하였다.

그림 3-11 연접지개발 제한 규제 인지도



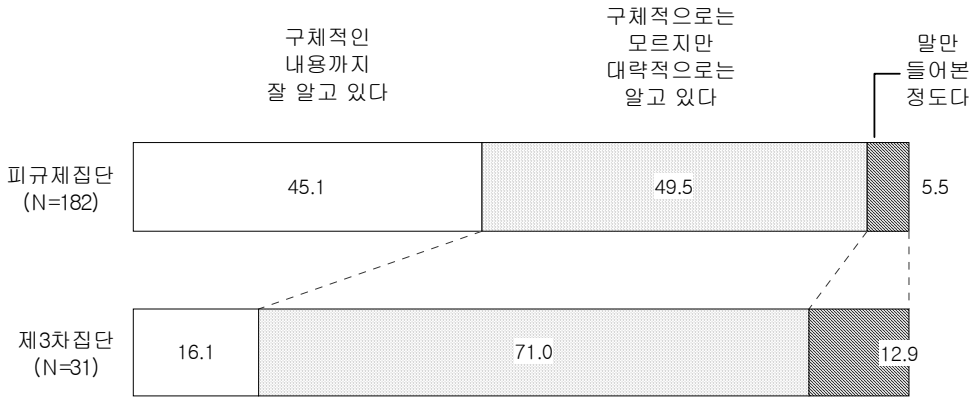
2) 규제 내용 이해도(BASE: 규제인지자, 피규제집단 N=182, 제3차집단 N=31)

문) (문1)에서 ① '알고 있다'는 응답자에게만) 그럼,○○님은 산지전용허가기준에서 연접지를 어떻게 제한하고 있는지 알고 계십니까? 혹은 모르고 계십니까?

결 과	피규제집단 (N=182)	제3차집단 (N=31)
	%	%
구체적인 내용까지 잘 알고 있다	45.1	16.1
구체적으로는 모르지만	49.5	71.0
말만 들어본 정도이다	5.5	12.9
계	100.0	100.0

▣ '연접지 산지전용허가기준' 규제 인지자들의 규제내용에 대한 이해도는 집단별로 차이를 보였는데, 피규제집단의 45.1%가 '구체적인 내용까지 잘 알고 있다'고 응답한 반면, 제3차 집단은 16.1%만이 '구체적인 내용까지 잘 알고 있다'고 응답하였다.

그림 3-12 연접지개발 제한 규제내용 이해도



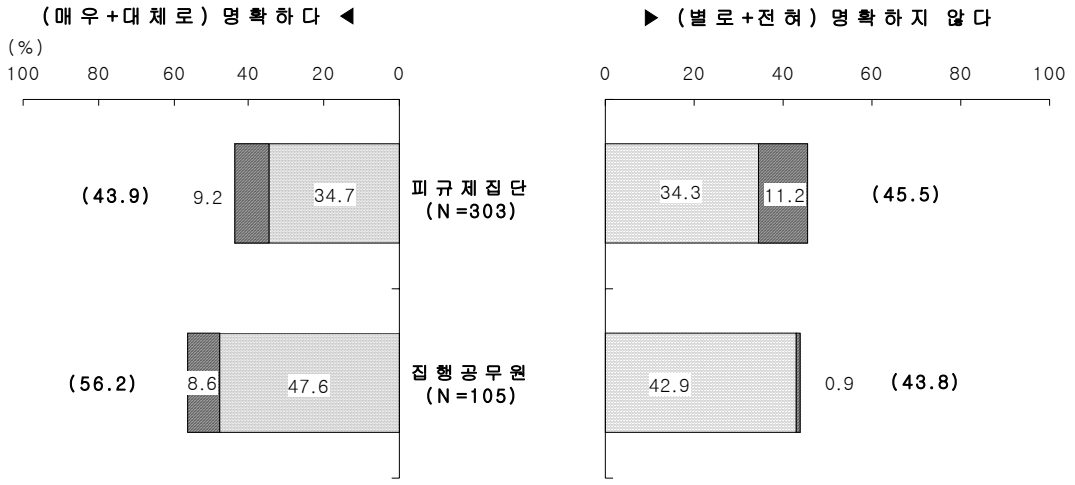
3) 규제 내용의 명확성

문) ○○님이 생각하시기에 위와 같은 산지전용허가기준에서의 연접지제한에 대한 규제가 애매하지 않고, 명확하다고 생각하십니까? 혹은 명확하지 않다고 생각하십니까?

결 과	피규제집단 (N=303) %		집행공무원 (N=105) %	
매우 명확하다	9.2	43.9	8.6	56.2
대체로 명확한 편이다	34.7		47.6	
별로 명확하지 않은 편이다	34.3	45.5	42.9	43.8
전혀 명확하지 않다	11.2		0.9	
모름/무응답	10.6		-	
계	100.0		100.0	

▣ '연접지 산지전용허가기준' 규제가 담고 있는 규제내용의 명확성에 대해서는 피규제집단의 45.5%가 '명확하지 않다'라고 응답한 반면, 집행공무원의 56.2%가 '명확하다'라고 응답하여 규제 대상이 되는 피규제자와 규제 집행자간의 의견 차이가 있는 것으로 나타났다.

그림 3-13 연접지개발 제한 규제내용의 명확성



3-1) 불명확한 이유

○ ‘연접지 산지전용허가기준’ 규제가 불명확한 이유로 피규제집단은 ‘연접지 기준이 명확하지 않다’(17.4%), ‘담당자의 주관적인 판단에 따라 달라질 수 있다’(6.5%) 등의 규제의 기준이 애매해서 규제 자체가 불명확해진다는 의견과 ‘선취한 사람이 기득권이 있어 차후 사람이 손실을 당할 우려가 있다’(6.5%), ‘예외규정이 불합리하다’(6.5%) 등의 대상자에 따른 규제의 차별적 적용으로 규제가 불명확해진다는 의견이 높았다.

○ 집행공무원들 역시 피규제집단과 마찬가지로 규제 기준의 애매성과 대상에 따른 규제의 차별적 적용을 규제가 불명확해지는 이유로 지적하였다.

표 3-9 연접지개발 제한 규제내용이 명확하지 않은 이유

피규제 집단	사례수	%
■ 전체	138	100.0
연접지 기준이 명확하지 않음	24	17.4
담당자의 주관적인 판단에 따라 달라질 수 있음	9	6.5
선취한 사람이 기득권이 있어 차후 사람이 손실 우려	9	6.5
예외규정이 불합리함	9	6.5
500미터 안에도 허가 날 곳은 나야함	4	2.9
예외규정의 형평성이 떨어짐	3	2.2
공무원들이 집행하는 규정이 현실과 맞지 않음	3	2.2
국토 계획법과 산지 관리법이 상이함	3	2.2
·	·	·
·	·	·
모름/무응답	24	17.4
집행공무원	**사례수**	**%**
■ 전체	46	100.0
연접지 기준이 명확하지 않음	16	34.8
도로 20미터 규제가 불명확	4	8.7
직선거리 기준에 500미터일 경우 기준 애매함	3	6.5
담당자의 주관적인 판단에 따라 달라질 수 있음	3	6.5
선취한 사람이 기득권이 있어 차후 사람이 손실 우려	3	6.5
지역에 따라 규제를 하는 곳과 하지 않은 곳이 있음	2	4.3
·	·	·
·	·	·
모름/무응답	6	13.0

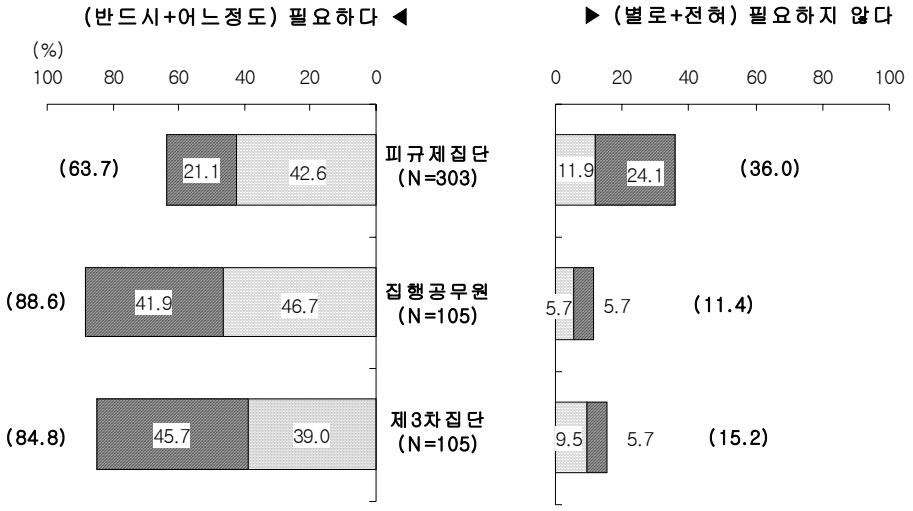
4) 규제의 필요성

문) ○○님은 이와 같은 산지전용허가기준에서의 연접지제한에 대한 규제 규정이 필요하다고 생각하십니까? 혹은 필요하지 않다고 생각하십니까?

결 과	피규제집단 (N=303)		집행공무원 (N=105)		제3차집단 (N=105)	
	%		%		%	
반드시 필요하다	21.1	63.7	41.9	88.6	45.7	84.8
어느 정도는 필요한 편이다	42.6		46.7		39.0	
별로 필요하지 않은 편이다	11.9	36.0	5.7	11.4	9.5	15.2
전혀 필요하지 않다	24.1		5.7		5.7	
모름/무응답	0.3		-		-	
계	100.0		100.0		100.0	

▣ '연접지 산지전용허가기준' 규제의 필요성에 대해서는 집단 구분을 막론하고 거의 다수의 응답자들이 '필요하다'는 의견에 동의하였는데, 특히, 집행공무원과 제3차 집단 응답자들의 88.6%, 84.8%가 규제가 '필요하다'라고 응답하였다.

그림 3-14 연접지개발 제한 규제의 필요성



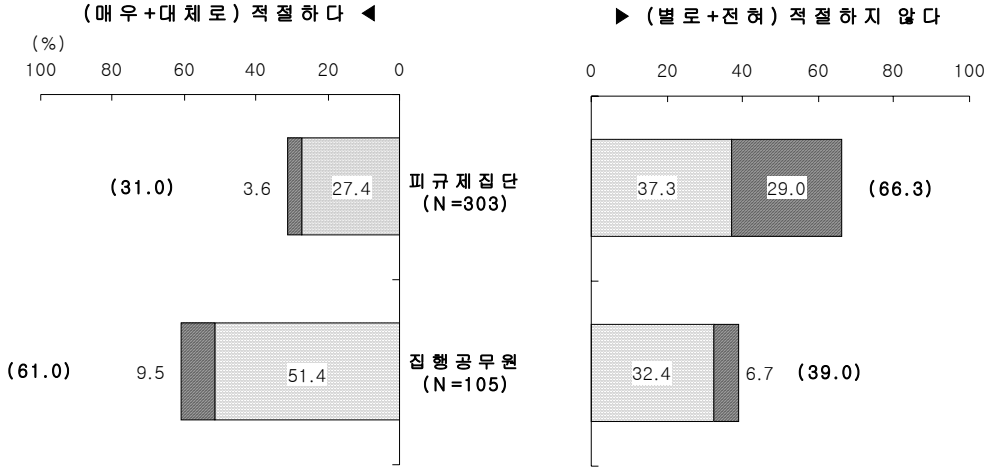
5) 규제의 적절성

문) ○○님이 생각하시기에 산지전용허가기준에서의 연접지 전용에 대한 규제 관련 규정이 현실적으로 준수하기에 적절하다고 보십니까? 혹은 적절하지 않다고 보십니까?

결 과	피규제집단 (N=303) %		집행공무원 (N=105) %	
매우 적절하다	3.6	31.0	9.5	61.0
대체로 적절한 편이다	27.4		51.4	
별로 적절하지 않은 편이다	37.3	66.3	32.4	39.0
전혀 적절하지 않다	29.0		6.7	
모름/무응답	2.6		-	
계	100.0		100.0	

▣ 규제수준의 적절성에 대해서는 규제 대상이 되는 피규제자와 규제를 집행하는 공무원간의 의견 차이가 큰 것으로 나타났는데, 피규제자의 66.3%가 '적절하지 않다'라고 응답한 반면, 집행공무원의 61%는 '적절하다'라고 응답하였다.

그림 3-15 규제 수준의 적절성



5-1) 적절하지 않은 이유

규제수준이 적절하지 않다는 이유로, 피규제집단에서는 '개인 사유재산에 대한 규제이다'(14.4%), '개발에 제한을 너무 많이 받는다'(8.0%) 등의 사유재산권 침해라는 의견과 '한 사람이 허가를 받으면 다른 사람이 제한을 많이 받는다'(13.4%), '형평성에 맞지 않는다'(4.5%) 등의 대상에 따른 규정의 동등한 적용이 이루어지지 않는다는 의견이 비교적 높게 나타났다. 집행공무원 역시 이와 비슷하게 대상에 따른 차등 적용 등을 규제수준이 적절하지 않은 이유로 지적하였다.

표 3-10 연접지개발 규제수준이 적절하지 않은 이유

피규제 집단	사례수	%
■ 전체	201	100.0
개인 사유재산에 대한 규제임	29	14.4
한 사람이 허가 받으면 다른 사람이 제한을 많이 받는다	27	13.4
개발에 제한을 너무 많이 받는다	16	8.0
어느 정도 완화해야 한다	11	5.5
형평성에 맞지 않다	9	4.5
지역 특성에 맞지 않게 일률적으로 적용해서	7	3.5
규정을 악용하는 부류들이 존재	7	3.5
간격 500미터 제한이 너무 크다	6	3.0
기준과 적용이 현실성이 떨어진다	6	3.0
국토기획법과 산지관리법이 틀리기 때문에	5	2.5
⋮	⋮	⋮
모름/무응답	13	6.5
집행공무원	**사례수**	**%**
■ 전체	40	100.0
세부 기준이 명확하지 않아 적용이 어려움	14	35.1
한 사람이 허가 받으면 다른 사람이 제한을 많이 받는다	6	15.0
간격 500미터 제한이 너무 크다	6	15.0
⋮	⋮	⋮
모름/무응답	2	7.7

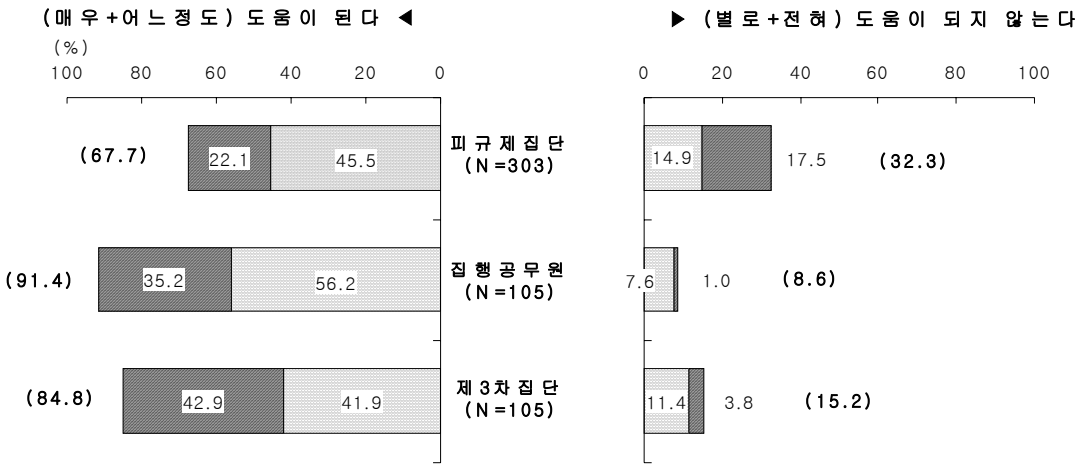
6) 규제의 효과

문) ○○님이 생각하시기에 산지전용허가기준의 연접지 전용 제한에 대한 규제 관련 규정이 '산지의 난개발'을 막는 데에 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까? 혹은 도움이 되지 않는다고 생각하십니까?

결 과	피규제집단 (N=303) %		집행공무원 (N=105) %		제3차집단 (N=105) %	
매우 큰 도움이 된다	22.1	67.7	35.2	91.4	42.9	84.8
어느 정도 도움이 되는 편이다	45.5		56.2		41.9	
그다지 도움이 되지 않는 편이다	14.9	32.3	7.6	8.6	11.4	15.2
전혀 도움이 되지 않는다	17.5		1.0		3.8	
모름/무응답	-		-		-	
계	100.0		100.0		100.0	

▣ '연접지 산지전용허가기준' 규제가 '산지의 난개발'을 막는데 얼마나 도움이 되는지를 물은 결과, 세 집단의 다수가 '도움이 된다'고 응답하였다. 특히 집행공무원 및 제3차 집단의 91.4%와 84.8%가 '도움이 된다'라고 응답하였다.

그림 3-16 연접지개발 제한 규제의 효과



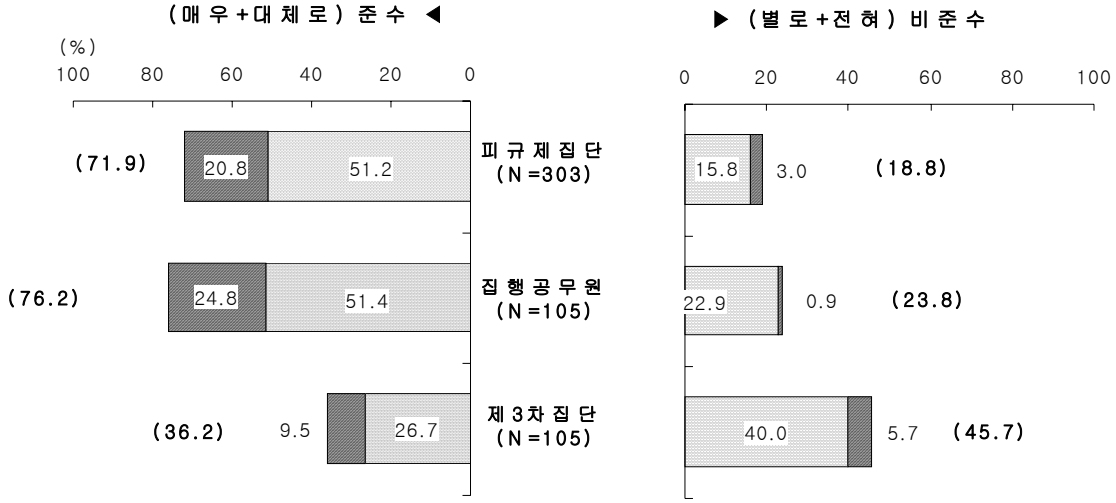
7) 규제 준수도

문) 그렇다면 ○○님이 보시기에 산지전용허가기준의 연접지 전용 제한에 대한 규제가 얼마나 잘 지켜지고 있다고 생각하십니까?

결 과	피규제집단 (N=303) %		집행공무원 (N=105) %		제3차집단 (N=105) %	
매우 잘 지켜지고 있다	20.8	71.9	24.8	76.2	9.5	36.2
지켜지는 편이다	51.2		51.4		26.7	
지켜지지 않는 편이다	15.8	18.8	22.9	23.8	40.0	45.7
전혀 지켜지지 않는다	3.0		0.9		5.7	
모름/무응답	9.2		-		18.1	
계	100.0		100.0		100.0	

▣ '연접지 산지전용허가기준' 규제를 준수하는 수준에 대해 피규제집단의 71.9% 및 집행공무원의 76.2%가 '잘 지키고 있다'라고 응답한 반면, 제3차 집단의 36.2%만이 '잘 지켜지고 있다'라고 응답함으로서 규제당사자들의 입장에서는 규제가 잘 지켜지고 있는 것으로 나타났다.

그림 3-17 연접지개발 제한 규제 준수도



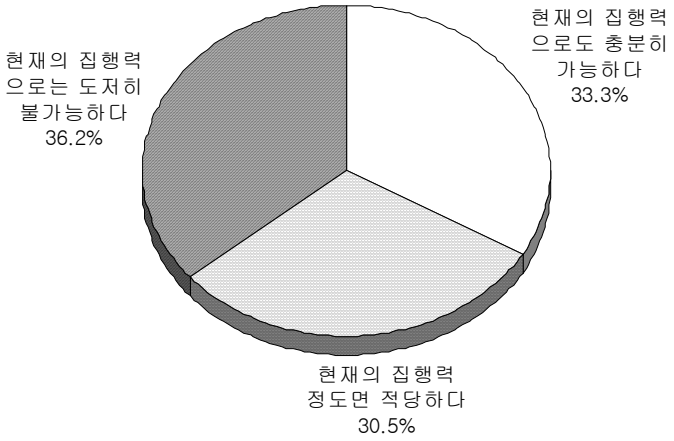
8) 규제 집행력

문) ○○님이 판단하시기에 산지전용허가기준의 연접지 전용 제한 규정에 대한 단속이 현재의 집행력으로 충분히 가능하다고 보십니까? 혹은 가능하지 않다고 보십니까?

결 과	집행공무원 (N=105)
	%
현재의 집행력으로도 충분히 가능하다	33.3
현재의 집행력 정도면 적당하다	30.5
현재의 집행력으로는 도저히 불가능하다	36.2
계	100.0

▣ '연접지 산지전용허가기준' 규제에 대해 집행공무원의 집행력을 물어본 결과, 집행공무원의 36.2%가 '현재의 집행력으로는 도저히 불가능하다'라고 부정적 의견을 보인 반면, 30.5%는 '현재의 집행력이 적당하다', 33.3%는 '현재의 집행력이면 충분하다'라고 긍정적 의견을 나타냈다.

그림 3-18 연접지개발 제한 규제 집행력



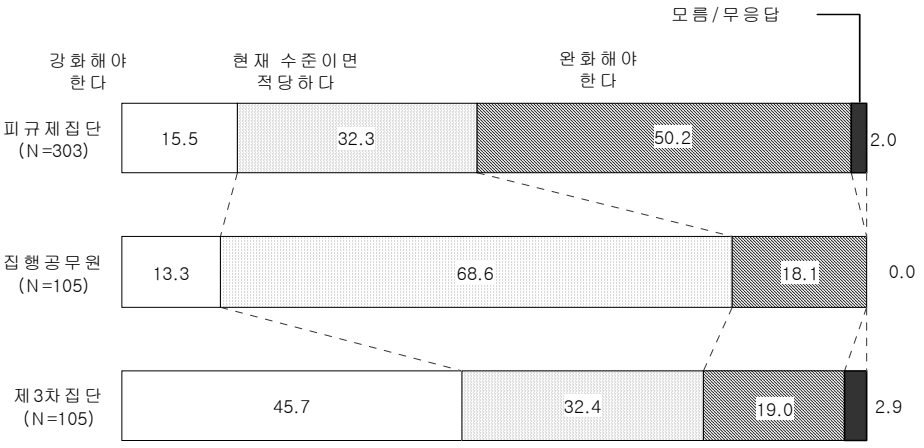
9) 규제 미준수시 벌칙 부과의 적절성

문) 현재 산지전용허가기준의 연접지 전용 제한 규정을 위반하는 경우 7년 이하의 징역이나 5천만원 이하의 벌금에 처할 수 있습니다. ○○님이 생각하시기에 현재의 벌칙 수준을 강화해야 한다고 보십니까? 혹은 완화해야 한다고 보십니까?

결 과	피규제집단 (N=303)	집행공무원 (N=105)	제3차집단 (N=105)
	%	%	%
강화해야 한다	15.5	13.3	45.7
현재 수준이면 적당하다	32.3	68.6	32.4
완화해야 한다	50.2	18.1	19.0
모름/무응답	2.0	-	2.9
계	100.0	100.0	100.0

▣ 규제 미준수시 부과되는 현행 벌칙수준에 대해서는 각 집단별로 의견이 크게 엇갈렸는데, 규제의 대상이 되는 피규제집단은 50.2%가 '완화해야 한다'라고 응답하였고, 규제를 집행하는 공무원들은 68.6%가 '현재 수준이면 적당하다'라고 응답하였으며, 규제와 간접적으로 관련되어 있는 제3차 집단의 경우에는 45.7%가 '강화해야 한다'라고 응답하였다.

그림 3-19 규제 미준수시 벌칙 부과의 적절성



2.2. 전체표본에 대한 분석

산지전용허가기준 중 연접지개발 제한 규제에 대한 조사항목별 피규제집단, 규제집단, 제3차 집단(일반국민) 등 전체 표본에 대한 평가결과는 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

산지전용허가기준 중 연접지개발 제한 규제에 대한 인지도는 52.2%로서 이 가운데 40.8%가 구체적으로 이해하고 있는 것으로 나타났으며, 규제내용의 명확성에 대해서는 47.1%가 명확하다고 평가하였고, 45.1%가 명확하지 않다고 평가함으로서 규제내용을 명확히 하기 위한 개선이 필요함을 알 수 있다.

연접지개발 제한 규제에 대한 인지도는 앞서 언급한 바와 같이 기대치를 65%로 하였을 경우 전체적으로 인지도가 낮다고 할 수 있다.

규제의 필요성에 대해서는 73.1%가 공감하고 있고 또한 76%가 연접지개발 제한 규제에 따라 난개발 방지를 통한 산림자원의 보호가 가능하다고 평가하고 있으나 59.3%가 규제수준이 적절치 않다고 함으로서 규제수준에 대한 개선의 여지가 있는 것으로 나타났다.

표 3-11 전체표본에 대한 분석(연접지 개발제한 규제)

단위 : %

항 목	①	②	③	④	⑤
1. 인지/이해도	52.2	47.8	40.8	52.6	6.6
2. 내용의 명확성	9.1	38.0	36.5	8.6	7.8
3. 규제의 필요성	30.4	42.7	10.1	16.6	0.2
4. 수준의 적절성	5.1	33.6	36.0	23.3	2.0
5. 목적부합성	29.0	47.0	12.7	11.3	-
6. 준수도	19.3	46.2	22.2	3.1	9.2
7. 행정력(효과)	33.3	30.5	36.2	-	-
8. 벌칙의 적절성	21.2	39.8	37.2	1.8	-

주: 1. 인지/이해도 항목에서 ①인지, ②미인지, ③구체적 이해, ④개략적 이해, ⑤이해(말만 들어본 정도)로서, 이해도(③~⑤)는 규제를 인지하고 있는 표본을 대상으로 조사한 것임
2. 벌칙의 적절성은 ①강화, ②현재수준 유지, ③완화, ④모름(무응답)
3. 그 외의 항목에서는 ①강한 긍정, ②긍정, ③부정, ④강한 부정, ⑤모름(무응답)

규제 준수도는 65.5%로서 이 가운데 규제를 매우 잘 준수하고 있다는 평가는 19.3%이며, 규제집행 행정력에 대해서는 36.2%가 집행능력의 부족을, 그리고 벌칙 부과에 대해서는 21.2%가 강화, 39.8%가 현재수준을 유지, 37.2%가 완화해야 한다고 평가하였다.

2.3. 표본 집단별 분석

규제순응도조사결과를 표본 집단별로 보면 피규제집단의 경우 본 규제에 대한 인지도는 60.1%로서, 이 가운데 45%가 규제내용을 구체적으로 이해하고 있으며, 49.5%는 개략적으로 이해하고 있는 것으로 나타났고 규제 내용의 명확성에 대해서는 전체 응답자의 43.9%가 명확하다고 평가한 반면 45.5%가 명확하지 않다고 평가한 것으로 나타났다.

제3차 집단의 규제 인지도는 29.5%에 불과하며, 이 가운데 16.1%가 규제내용을 구체적으로 이해하고 있고, 71%는 개략적으로 이해하고 있는 것으로 나타났다. 규제집단의 경우 규제내용에 대해서는 56.2%가 명확하다고 평가한 반면 43.8%가 불명확하다고 평가하여 규제내용을 명확하게 개선할 필요가 있음을 알 수 있다.

표 3-12 피규제집단에 대한 분석(연접지 개발제한 규제)

단위 : %

항 목	①	②	③	④	⑤
1. 인지/이해도	60.1	39.9	45.0	49.5	5.5
2. 내용의 명확성	9.2	34.7	34.3	11.2	10.6
3. 규제의 필요성	21.1	42.6	11.9	24.1	0.3
4. 수준의 적절성	3.6	27.4	37.3	29.0	2.7
5. 목적부합성	22.1	45.5	14.9	17.5	-
6. 준수도	20.8	51.2	15.8	3.0	9.2
7. 행정력(효과)	-	-	-	-	-
8. 벌칙의 적절성	15.5	32.3	50.2	2.0	-

주: 1. 인지/이해도 항목에서 ①인지, ②미인지, ③구체적 이해, ④개략적 이해, ⑤이해(말만 들어본 정도)로서, 이해도(③~⑤)는 규제를 인지하고 있는 표본을 대상으로 조사한 것임
2. 벌칙의 적절성은 ①강화, ②현재수준 유지, ③완화, ④모름(무응답)
3. 그 외의 항목에서는 ①강한 긍정, ②긍정, ③부정, ④강한 부정, ⑤모름(무응답)

표 3-13 규제집단에 대한 분석(연접지 개발제한 규제)

단위 : %

항 목	①	②	③	④	⑤
1. 인지/이해도	-	-	-	-	-
2. 내용의 명확성	8.6	47.6	42.9	1.0	-
3. 규제의 필요성	41.9	46.7	5.7	5.7	-
4. 수준의 적절성	9.5	51.4	32.4	6.7	-
5. 목적부합성	35.2	56.2	7.6	1.0	-
6. 준수도	24.8	51.4	22.9	1.0	-
7. 행정력(효과)	33.3	30.5	36.2	-	-
8. 벌칙의 적절성	13.3	68.6	18.1	-	-

주: 1. 인지/이해도 항목에서 ①인지, ②미인지, ③구체적 이해, ④개략적 이해, ⑤이해(말만 들어 본 정도)로서, 이해도(③~⑤)는 규제를 인지하고 있는 표본을 대상으로 조사한 것임
2. 벌칙의 적절성은 ①강화, ②현재수준 유지, ③완화, ④모름(무응답)
3. 그 외의 항목에서는 ①강한 긍정, ②긍정, ③부정, ④강한 부정, ⑤모름(무응답)

표 3-14 제3차 집단에 대한 분석(연접지 개발제한 규제)

단위 : %

항 목	①	②	③	④	⑤
1. 인지/이해도	29.5	70.5	16.1	71.0	12.9
2. 내용의 명확성	-	-	-	-	-
3. 규제의 필요성	45.7	39.1	9.5	5.7	-
4. 수준의 적절성	-	-	-	-	-
5. 목적부합성	42.9	41.9	11.4	3.8	-
6. 준수도	9.5	26.7	40.0	5.7	18.1
7. 행정력(효과)	-	-	-	-	-
9. 벌칙의 적절성	45.7	32.4	19.0	2.9	-

주: 1. 인지/이해도 항목에서 ①인지, ②미인지, ③구체적 이해, ④개략적 이해, ⑤이해(말만 들어 본 정도)로서, 이해도(③~⑤)는 규제를 인지하고 있는 표본을 대상으로 조사한 것임
2. 벌칙의 적절성은 ①강화, ②현재수준 유지, ③완화, ④모름(무응답)
3. 그 외의 항목에서는 ①강한 긍정, ②긍정, ③부정, ④강한 부정, ⑤모름(무응답)

규제내용의 불명확성[5]에 대해서는 규제내용이 불명확하다고 응답한 응답자 중 피규제자의 40%가 기준의 불명확성(경계거리, 합산면적, 20m 도로 폭, 하천·도로·공원 등 지형지물에 대한 정의), 담당 공무원의 주관적 판단에 의하며, 먼저 선점한 사람만 유리(기존에 전용된 면적에 대한 경과규정이 없음), 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과의 상이함 등을 들고 있다. 또한 규제내용이 불명확하다고 응답한 담당 공무원의 34.8%가 규제의 기준이 명확하지 않다고 보고 있는 것으로 나타났다.

규제의 필요성에 대해서는 피규제자의 63.7%, 규제자의 88.6%, 제3차 집단의 84.8%가 공감을 보였고 피규제자의 67.6%, 규제자의 91.4%, 제3차 집단의 84.8%가 이 규제를 통해 난개발을 막고 산림자원을 보호할 수 있다고 평가한 반면 규제수준의 적절성에 대해서는 피규제자의 66.3%가 부정적인 견해를 보였으나 규제자의 61.0%는 긍정적인 견해를 보였고, 40%는 부정적인 견해를 보임으로서 서로 상반된 견해를 보이고 있다.

규제수준의 적절성[6]에 대해서는 부정적인 견해를 보인 피규제자의 61.3%가 개인재산권에 대한 규제, 선점한 사람만 유리, 비현실성 등을 들고 있고, 규제자의 65.1%는 세부기준이 명확하지 않아 적용이 어렵고, 선점한 사람만 유리하며, 경계거리 500m의 제한은 너무 심한 것으로 보고 있다.

규제 준수도에 대해서는 피규제자의 72%, 규제자의 76.2%가 대체로 준수하고 있다고 보고 있으나 제3차 집단의 45.7%는 규제를 준수하고 있지 않다고 봄으로서 규제당사자 집단과는 서로 상반된 견해를 보이고 있다.

규제 집행력에 대해서는 규제자의 36.2%가 현재 집행력에 한계가 있다고 보고 있으며, 30.5%는 현재의 수준이 적당, 33.3%는 현재수준이면 충분하다고 보고 있는 것으로 나타났다. 벌칙의 적절성에 대해서는 피규제자의 50.2%가 완화, 32.3%가 현재수준 유지를, 규제자의 경우 68.6%가 현재수준 유지, 18.1%가 완화, 제3차 집단은 45.7%가 강화, 32.4%가 현재수준을 유지하는 것이 필요하다고 응답하였다.

---

[5] 규제내용의 불명확성에 대한 구체적인 결과에 대해서는 <표 3-9>를 참조

[6] 규제수준의 비적절성에 대한 구체적인 결과에 대해서는 <표 3-10>을 참조

제 4 장

규제별 순응도 종합평가 및 제도개선방안

제 1 절 산지전용허가기준 중 표고제한 규제

1. 규제 인식도

규제의 존재여부에 대해서는 피규제자의 63.7%, 제3차 집단의 52.4%가 인지하고 있고 피규제자의 36.3%, 제3차 집단의 47.6%가 규제를 인지하고 있지 못한 것으로 나타났다. 규제를 인지하고 있다고 응답한 피규제자(193명)의 30.1%, 제3차 집단(55명)의 16.3%만이 구체적으로 내용을 알고 있는 것으로 나타났다. 규제내용의 명확성에 대해서는 피규제자의 29.7%, 규제자의 44.8%만이 명확하다고 평가함으로서 규제의 명확성을 높이기 위해서는 내용을 개선할 여지가 있는 것으로 나타났다.

앞서 언급하였듯이 산지관리법은 개별법이면서 특별법의 위치에 있기 때문에 산주이거나 개발을 하고자 하는 업에 종사하는 사람들 외에는 일반에게 잘 알려져 있지 않다. 그러므로 인식도에 대한 기대치를 일반적인 기대치(70%)보다 다소 낮은 65%로 하였다. 규제에 대한 인식도를 이와 같이 하였을 때 산지전용허가기준 중 산지표고 제한 규제에 대한 인식도는 전반적으로 낮으며, 규제내용을 개선함으로서 명확성을 높일 필요가 있는 것으로 나타났다.

표 4-1 산지전용 표고제한 규제순응도 종합평가

단위 : %

구분	조사항목	응답내용	조사대상집단		
			피규제집단	집행공무원	제3차집단
규제 인식도	인지도	- 인지	63.7	-	52.4
		- 비인지	36.3		47.6
	이해도[1]	- 구체적인 내용까지 잘 알고 있음	30.1	-	16.3
		- 구체적으로는 모르지만 대략적으로 알고 있음	62.2		58.2
		- 말만 들어본 정도	7.7		25.5
	내용의 명확성	- 매우 명확	7.6	6.7	-
		- 대체로 명확한 편	22.1	38.1	
		- 별로 명확하지 않은 편	43.9	47.6	
		- 전혀 명확하지 않은 편	19.1	7.6	
		- 모름/무응답	7.3	-	
규제 인정도	필요성	- 반드시 필요	26.7	39.0	51.4
		- 어느 정도 필요한 편	41.3	49.5	29.5
		- 별로 필요하지 않은 편	15.2	8.6	8.6
		- 전혀 필요하지 않음	16.8	2.9	9.5
		- 모름/무응답	-	-	1.0
	수준의 적절성	- 매우 적절	6.3	1.9	-
		- 대체로 적절한 편	26.7	57.1	
		- 별로 적절하지 않은 편	40.9	36.2	
		- 전혀 적절하지 않음	23.8	4.8	
		- 모름/무응답	2.3	-	
	목적의 부합성	- 매우 도움	29.4	54.3	51.4
		- 어느 정도 도움	44.2	38.1	33.3
		- 그다지 도움이 되지 않음	17.5	4.8	8.6
		- 전혀 도움이 되지 않음	7.9	2.8	6.7
		- 모름/무응답	1.0	-	-
규제 준수도	규제준수율[2]	- 매우 잘 지켜짐	10.9	26.7	7.6
		- 대체로 잘 지켜짐	47.2	50.5	17.1
		- 별로 잘 지켜지지 않는 편	29.4	21.9	59.1
		- 전혀 지켜지지 않는 편	3.3	0.9	6.7
		- 모름/무응답	9.2	-	9.5
	행정규제 집행력	- 현재 집행력으로도 충분	-	30.5	-
		- 현재 집행력이 적당		23.8	
		- 현재 집행력으로는 불가능		45.7	
	벌칙부과의 적정성	- 강화	24.4	22.9	49.5
		- 현재수준	30.3	58.1	29.5
		- 완화	43.6	19.0	18.1
		- 모름/무응답	1.7	-	2.9

주) 국무조정실, 규제순응도 조사 및 활용지침, 2003.

1) 이해도는 규제를 인지하고 있는 경우에만 질문(피규제집단, N=193, 제3차 집단, N=55).

2) 규제준수율은 집행공무원과 제3차 집단은 '인지'를, 피규제집단은 '경험'을 기준으로 질문.

2. 규제 인정도

규제의 필요성에 대해서는 피규제자의 68%, 규제자의 88.6%, 제3차 집단의 80.9%가 필요하다고 공감을 하고 있고, 목적의 부합성에 대해서는 피규제자의 73.6%, 규제자의 92.4%, 제3차 집단의 84.7%가 규제목적의 부합성에 대해서 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 즉 산지의 경관보호를 위해서는 산지전용허가기준 중 산지표고 제한 규제가 반드시 필요하며, 이 규제를 통해서 산지의 경관을 보호할 수 있다고 보고 있는 것이다.

규제수준의 적절성에 대해서는 피규제집단은 64.7%가 부정적으로 평가하고 있는 반면 규제자의 59%가 긍정적으로 평가하고 있어 피규제자들이 규제를 준수할 수 있도록 하기 위해서는 규제수준을 개선할 여지가 있는 것으로 나타났다. 따라서 산지전용허가기준 중 산지표고 제한 규제에 대한 인정도는 높으나 피규제자의 규제순응을 높이기 위해서는 규제수준을 개선할 필요가 있다.

3. 규제 준수도

규제의 준수율에 대해서는 피규제자의 58.1%, 규제자의 77.2%, 제3차 집단의 24.7%가 긍정적으로 평가하는 등 규제 당사자만 높게 평가하고 피규제자와 제3차 집단은 낮게 평가하고 있다.

규제의 집행력에 대해서는 규제 집행 공무원의 45.7%가 현재의 규제집행력에는 한계가 있어 보완할 필요가 있다고 보고 있다. 벌칙부과의 적정성에 대해서는 피규제자는 현수준유지 또는 완화를 규제자와 제3차 집단은 현 수준 유지 또는 강화해야하는 것으로 나타났다.

규제 준수도에 대한 기대치를 인식도와 동일하게 65%로 하였을 때 전반적으로 산지전용허가기준 중 산지표고 제한 규제에 대한 준수도는 낮으며, 피규제자의 순응도를 높이기 위해서는 벌칙부과는 현 수준으로 유지하되 규제 집행력은 보완을 하는 것이 필요하다.

4. 규제 순응도 제고대책

4.1. 기본 방향

산지전용허가기준 중 표고제한 규제에 대한 순응도 조사 결과를 종합하면 규제인식도는 낮고 규제의 필요성과 목적의 부합성에 대해서는 인정도가 높으나 규제수준의 적절성에 대한 인정도는 낮으면서 규제 준수율도 낮다고 할 수 있다.

따라서 이를 시정하여 규제순응도를 제고시키기 위해서는 다음과 같은 방향에서 대책마련이 필요하다.

첫째, 규제의 필요성은 인정하지만 내용이 전문적이며 기술적이고 복잡해서 피규제자가 잘 이해를 하지 못하고 있으므로 규제내용을 명확히 해야 한다.

둘째, 규제내용이 너무 포괄적이거나 애매모호하여 규제자인 집행공무원의 주관적 판단에 의존하는 것들을 구체화하는 등 규제 수준과 내용을 재조정하여 법령에 포함해야 한다.

4.2. 순응도 제고대책

4.2.1. 규제내용의 보완

현행법에는 전용하고자 하는 산지의 표고의 정의를 '산자락 하단부를 기준으로 한 산정부의 높이로서 지반고를 말한다'고 언급하고 있고, 개발하고자 하는 산지의 표고에 대한 높이는 100분의 50미만으로 제한하고 있다. 그리고 예외조항으로서는 당해 산지의 표고가 100미터 미만이거나 스키장, 송·배전철탑, 통신시설 또는 채광 등 사업의 성격상 불가피하다고 인정되는 경우에는 제외하도록 하고 있다.

따라서 산지전용허가기준 중 표고를 제한하는 규제에 대해 내용이 명확하지 않고 규제수준이 적절하지 않다고 보고 있는 것은 첫째, 전용하고자 하는 산지의 표고에 대한 정의, 둘째, 전용하고자 하는 산지의 표고에 대한 높이이다.

표고문제는 전용하고자 하는 산이 독립적으로 분리가 되어 있는 경우 문제가 없으나 대부분의 산이 연속되어 있기 때문에 발생한다. 전용하고자 하는 해당 산지의 산자락 하단부를 어디로 할 것인지, 산정부는 어디를 기준으로 할 것인지, 산지

의 표고 높이가 적절한 것인지 등에 대한 내용과 수준을 명확히 하여 법령에 구체화해야 할 것이다.

4.2.2. 규제집행의 보완

일선 부서에서는 산지전용 및 형질변경 등과 관련된 업무를 1~2명이 담당하고 있어 규제집행의 인력문제가 제기 되고 있고 동일한 업무를 지속적으로 계속해서 담당하는 경우는 극히 드물고 잦은 인사이동으로 인해 전문성이 결여될 가능성이 높다. 그러므로 규제의 집행을 원활하게 하기 위해서는 먼저 인력보충이 이루어져야 하며, 부서이동이나 관련업무의 잦은 변경을 제한하는 등 관련 업무의 전문화가 필요하다.

또한 관련 법규의 합리적이고 객관적인 집행을 위해 벌칙은 현 상태로 유지하되 시민고발 포상제도와 같이 민간감시능력을 활용하여 단속을 제고하면서, 측량사와 같은 관련 전문 인력을 활용함으로서 집행력 부족의 한계를 보완하는 것이 필요하다.

4.2.3. 교육 홍보 및 지원 강화

지속적이고 체계적인 홍보대책을 마련하여 피규제자와 제3차 집단의 인식도와 규제 준수율을 제고할 필요가 있다.

첫째, 기존의 유권해석 사례나 규제집행사례 등을 종합하여 책자나 팜프렛 등을 민원창구에 비치하여 규제내용을 이해할 수 있도록 유도한다.

둘째, 당해 시·군 홈페이지에 법령정보방과 같은 사이버공간을 마련하여 관련된 사례 등의 내용을 게시하는 등 적극적인 홍보활동을 통해 민원인이 쉽게 접근할 수 있도록 한다.

5. 제도개선 방안

전용하고자 하는 해당 산지의 표고산출은 대단히 전문적인 지식과 기술을 필요로 하고 있기 때문에 가능하면 전문적인 지식과 기술을 갖춘 자를 적극 활용할 필요가 있다고 생각된다.

대안 ① : 현행 규정을 그대로 준용하되 산자락 하단부와 산정부에 대한 정의와 예외규정을 완화

□ 현행 : 산지의 경관을 보전하기 위하여 전용하고자 하는 산지는 당해 산지의 표고(산자락 하단부를 기준으로 한 산정부의 높이로서 지반고를 말한다. 이하 이 목에서 같다)의 100분의 50미만에 위치하여야 한다. 다만, 당해 산지의 표고가 100미터 미만이거나 스키장, 송·배전철탑, 통신시설 또는 채광 등 사업의 성격상 불가피하다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.

□ 대안 : 산지의 경관을 보전하기 위하여 전용하고자 하는 산지는 당해 산지의 표고(산자락하단부를 기준으로 한 산정부의 높이로서 지반고를 말한다. 이하 이 목에서 같다)의 100분의 50미만에 위치하여야 한다.

단, 1. 산자락 하단부라 함은 전, 답, 취락 등 산지이외의 다른 용도로 이용되고 있는 토지가 산지에 의하여 단절되지 아니하고 연속하여 이루어지는 지역으로서 그 지역과 연결되는 산지의 최고지점을 의미하며, 전용하고자 하는 산지의 산자락 하단부가 다수인 경우에는 이들 산자락 하단부의 산술평균값을 적용함을 신설

2. 산정부에 대해서는 전용하고자 하는 산지의 사면이 속하는 산봉우리를 말하며, 복합사면의 산봉우리가 연속하여 상승하는 경우 전용하고자 하는 산지의 경계선(산 윗쪽 방향 경계선)으로부터 반경 1km 범위내의 산봉우리 또는 최고 높은 지점을 신설

3. 현재의 예외규정인 당해 산지의 표고 100m미만을 150m로 상향조정하고, 스키장, 송·배전철탑, 통신시설 또는 채광 등 사업의 성격상 불가피하다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다 로 개정

여기서 산정부를 전용하고자 하는 산지의 경계선 즉 산 윗쪽 방향의 경계선으로부터 반경 1km의 범위내에서 산봉우리 또는 최고 높은 지점으로 한 것은 산지의

난개발방지를 위한 최소한의 경계거리를 500m로 하였을 때 2배 정도의 거리를 확보하는 것이 경관보호를 위해 바람직하다고 보았기 때문이다. 예외 규정으로서 산지의 표고를 150m로 상향 조정한 것은 상위법인 국토 계획 및 이용에 관한 법률에서 정하고 있는 개발가능한 표고 제한을 300m로 하고 있어 기준이 되는 표고는 이의 100분의 50에 해당하는 높이로 보았기 때문이다.

대안 ② : 전용하고자 하는 해당 산지의 가장 낮은 지역(산자락 하단부)로부터 150m 높이를 기준으로 전용 가능한 표고를 결정하되 그 범위는 최근 시·군·구의 보전산지 편입비율 방법을 탄력적으로 운용하며, 산자락 하단부에 대한 정의는 대안 ①과 같다.

여기서 전용가능한 표고의 기준 점을 150m로 한 것은 앞서 언급한 바와 같이 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 정하고 있는 개발가능한 표고 300m의 100분의 50을 기준으로 하였기 때문이다.

대안 ②는 산자락 하단부에 대한 정의를 분명히 하여 기준위치가 정해지면 산정부에 대한 논란의 소지가 없어 산지전용 표고를 명확히 할 수 있다. 또한 보전산지 편입비율을 도입함으로서 표고제한을 탄력적으로 운용할 수 있다. 즉 보전산지 편입비율이 낮은 지역은 산지전용 표고가 낮아지고 보전산지 편입비율이 높은 지역은 산지전용 표고가 높게 되어 개발이 덜 된 지역은 개발을 유도하고 개발이 많이 이루어진 지역은 보전을 유도하는 계기가 될 수 있다.

다만 시·군·구에게 보전산지편입비율을 적용하여 탄력적으로 운용하도록 재량권을 주기위해서는 국가사무를 지자체에게 이양할 경우 가능하고 행정상 관리가 어렵기 때문에 중장기적으로 검토하는 것이 바람직하다.

대안 ③ : 현행 규정을 그대로 준용하되 전문가의 지식과 기술을 활용하여 객관적인 자료를 제출하도록 하고 결과에 대해 처벌규정을 강화하며, 단서 및 예외조항은 대안 ①과 같다.

산지표고 제한을 위한 현행 규정을 그대로 준용하고 산지관리법 시행규칙 제10조(산지전용허가의 신청 등)의 2항 5호의 규정을 개선하여 적용하는 것이다.

□ 현행: 지적법 제41조의 규정에 따라 지적측량을 주된 업무로 하여 설립된 비영리법인(이하 "지적측량대행법인"이라 한다) 또는 측량법 제2조제10호의 규정에 의한 측량업자(이하 "측량업자"라 한다)가 측량한 축척 6천분의 1 내지 1천200분의 1의 산지전용예정지실측도 1부

□ 대안: 지적법 제41조의 규정에 따라 지적측량을 주된 업무로 하여 설립된 비영리법인(이하 "지적측량대행법인"이라 한다) 또는 측량법 제2조제10호의 규정에 의한 측량업자(이하 "측량업자"라 한다)가 측량한 축척 6천분의 1 내지 1천200분의 1의 산지전용예정지실측도 1부 및 전용하고자 하는 지역에 대한 경사 및 표고분석이 포함된 산지전용예정지 실측도 1부

전문가에 의한 경사 및 표고분석이 현지와 부합되지 않은 경우 과태료 또는 관련 업무에 대한 참여정지 등 처벌규정을 보완하는 것이 필요하다. 전문가를 활용함에 따라 객관성을 확보할 수 있다는 장점이 있으나 피규제자의 비용을 초래하는 단점이 있다.

대안 ④ : 현행규정에서 산지의 가장 낮은 지역(산자락 하단부)에 대한 정의를 단서조항에 포함하고 표고제한은 전용하고자 하는 해당 산지의 가장 낮은 지역을 기준으로 표고 300m까지 가능토록 하며, 단, 산자락 하단부에 대한 정의는 대안 ①과 같다.

도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙[7](건교부령 제343호) 제101조(체육시설의 구조 및 설치기준) 제4항 도시지역외의 지역에 설치하는 체육시설의 추가적인 설치 및 구조기준 가호는 산지의 토지의 형질을 변경하는 경우 경사

[7] 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제43조 제2항(도시계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준)과 동법시행령 제2조 제3항(기반시설의 세분 및 범위에 관한 사항)을 규정하고 있음

도가 30도 미만이고 표고가 가장 낮은 지역(이하 “산자락 하단”이라 한다)을 기준으로 300m 이하인 지역으로 할 것으로 정하고 있다.

이와 같은 경우 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 규정한 내용과 일치시킴으로서 타 법과의 정합성을 유지하고 산정부에 대한 논란의 소지가 없어 산지전용 표고를 명확히 할 수 있다.

그러나 획일적인 높이 제한으로 표고차가 심한 곳에서는 입지가 불가능할 수 있으며, 표고가 낮은 곳은 모두 개발이 가능하게 되는 모순이 있다. 예를 들어 전라도 익산이나 경기도 김포, 평택과 같이 표고가 낮은 지역은 모두 개발이 가능하게 되는 모순이 발생하여 난개발을 부추길 수 있다. 그러므로 산지경관의 확보라고 하는 본 규제의 목적을 고려했을 때 도입에 신중을 기할 필요가 있다.

이상의 내용을 종합해 볼 때 단기적으로는 대안 ①과 ③과 같이 산자락 하단부와 산정부에 대한 정의를 분명하게 하고 예외규정을 완화하면서 전문적인 기술자를 활용하는 것이 필요하다. 중장기적으로는 산지전용관련 국가사무를 지자체에게 위임하는 경우 대안 ②를 적극 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

제 2 절 산지전용허가기준 중 연접지 개발에 대한 규제

1. 규제 인식도

산잔전용허가기준 중 연접지개발에 대한 규제의 존재여부에 대해서는 피규제자의 60.1%, 제3차 집단의 29.5%가 인지하고 있으며, 피규제자의 39.9%, 제3차 집단의 70.5%가 인지하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 규제를 인지하고 있다고 응답 한자 가운데 피규제자(182명)의 45%, 제3차 집단(31명)의 16.1%가 구체적으로 내용을 알고 있는 것으로 나타났다.

규제내용의 명확성에 대해서는 피규제자의 43.9%, 규제자의 56.2%만이 명확하다고 평가함으로서 규제의 명확성을 높이기 위해 내용을 개선할 여지가 있다고 할 수 있다. 전반적으로 산지전용허가기준 중 연접지개발에 대한 규제 인식도는 낮으며, 규제내용을 개선함으로서 명확성을 높일 필요가 있는 것으로 나타났다.

2. 규제 인정도

규제의 필요성에 대해서는 피규제자의 63.7%, 규제자의 88.6%, 제3차 집단의 84.8%가 긍정적인 의견을 제시하고 있으며, 목적의 부합성에 대해서도 피규제자의 67.6%, 규제자의 91.4%, 제3차 집단의 84.8%가 규제목적의 부합성을 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다.

즉, 산지전용허가기준 중 연접지개발 제한 규제는 산지의 난개발을 방지하기 위해 반드시 있어야 하는 규제이며, 이 규제를 통해 산지의 난개발을 방지할 수 있다고 보고 있는 것이다.

규제수준의 적절성에 대해서는 피규제집단의 31%가 부정적으로 평가하고 있는 반면 규제자의 60.9%가 긍정적으로 평가하고 있어 규제수준을 개선할 여지가 있는 것으로 나타났다. 따라서 규제의 필요성이나 목적의 부합성 등에 대한 인정도는 높으나 규제수준의 적절성에 대해서는 부정적인 견해가 많아 규제수준을 조정할 필요가 있다.

표 4-2 산지전용허가기준 중 연접지개발 제한규제 순응도 종합평가

단위 : %

구분	조사항목	응답내용	조사대상집단		
			피규제집단	집행공무원	제3차 집단
규제 인식도	인지도	- 인지	60.1	-	29.5
		- 비인지	39.9		70.5
	이해도[1]	- 구체적인 내용까지 잘 알고 있음	45.0	-	16.1
		- 구체적으로는 모르지만 대략적으로 알고 있음	49.5		71.0
		- 말만 들어본 정도	5.5		12.9
	내용의 명확성	- 매우 명확	9.2	8.6	-
		- 대체로 명확한 편	34.7	47.6	
		- 별로 명확하지 않은 편	34.3	42.9	
		- 전혀 명확하지 않은 편	11.2	0.9	
		- 모름/무응답	10.6	-	
규제 인정도	필요성	- 반드시 필요	21.1	41.9	45.7
		- 어느 정도 필요한 편	42.6	46.7	39.1
		- 별로 필요하지 않은 편	11.9	5.7	9.5
		- 전혀 필요하지 않음	24.1	5.7	5.7
		- 모름/무응답	0.3	-	-
	수준의 적절성	- 매우 적절	3.6	9.5	-
		- 대체로 적절한 편	27.4	51.4	
		- 별로 적절하지 않은 편	37.3	32.4	
		- 전혀 적절하지 않음	29.0	6.7	
		- 모름/무응답	2.7	-	
	목적의 부합성	- 매우 도움	22.1	35.2	42.9
		- 어느 정도 도움	45.5	56.2	41.9
		- 그다지 도움이 되지 않음	14.9	7.6	11.4
		- 전혀 도움이 되지 않음	17.5	1.0	3.8
규제 준수도	규제준수율[2]	- 매우 잘 지켜짐	20.8	24.8	9.5
		- 대체로 잘 지켜짐	51.2	51.4	26.7
		- 별로 잘 지켜지지 않는 편	15.8	22.9	40.0
		- 전혀 지켜지지 않는 편	3.0	0.9	5.7
		- 모름/무응답	9.2	-	18.1
	행정규제 집행력	- 현재 집행력으로도 충분	-	33.3	-
		- 현재 집행력이 적당		30.5	
		- 현재 집행력으로는 불가능		36.2	
	벌칙부과의 적정성	- 강화	15.5	13.3	45.7
		- 현재수준	32.3	68.6	32.4
		- 완화	50.2	18.1	19.0
		- 모름/무응답	2.0	-	2.9

주) 국무조정실, 규제순응도 조사 및 활용지침, 2003.

1) 이해도는 규제를 인지하고 있는 경우에만 질문(피규제집단, N=182, 제3차 집단, N=31).

2) 규제준수율은 집행공무원과 제3차 집단은 '인지'를, 피규제집단은 '경험'을 기준으로 질문.

3. 규제 준수도

규제 준수율에 대해서는 피규제자 72%, 규제자 76.2%, 제3차 집단 36.2%로 피규제자와 규제 당사자들은 높게 평가하고 있는 반면 일반국민은 낮게 평가한 것으로 나타났다. 규제의 집행력에 대해서는 규제 집행 공무원의 36.2%가 현재의 규제집행력에 한계가 있어 보완할 필요가 있다고 응답하였다. 벌칙부과의 적정성에 대해서는 피규제자와 규제자는 현수준유지 또는 완화를 해야 한다고 응답하였으며, 일반국민은 현 수준 유지 또는 강화해야 한다고 응답한 것으로 나타났다.

4. 순응도 제고대책

4.1. 기본 방향

산지전용허가기준 중 연접지 개발제한 규제에 대한 인식도는 낮고 규제의 필요성 및 목적의 부합성에 대한 인정도는 높으나 규제수준의 적절성에 대한 인정도는 낮으면서 규제 준수율은 높은 것으로 나타났다.

따라서 이를 시정하여 규제 순응도를 제고하기 위해서는 다음과 같은 방향에서의 대책마련이 필요하다.

첫째, 규제의 내용을 명확히 이해할 수 있도록 규제 수준과 내용을 재조정할 필요가 있다.

둘째, 규제의 필요성은 인정하지만 규제내용이 너무 포괄적이거나 애매모호하여 규제자인 집행공무원의 주관적 판단에 의존하는 것들을 구체화하여 법령에 포함할 필요가 있다.

4.2. 순응도 제고 대책

4.2.1. 규정내용의 보완

현행 규제에 대해 명확하지 않다고 평가한 내용을 종합해 보면 첫째, 경계거리를 포함하여 합산면적 등 규제수준 , 둘째, 이미 전용된 곳에 대한 경과규정이 없음, 셋째, 예외 사항에서의 도로에 대한 정의 및 제한 도로 폭, 하천·공원 등에 대한 정의 등으로 요약할 수 있다.

산지전용허가기준 중 연접지 개발을 제한하는 규제를 요약해 보면

① 산지전용허가를 얻기 위한 지역(허가예정지)을 중심으로 500m 이내에는 종전에 산지전용이 된 곳과 산지전용허가를 신청한 곳의 합산면적이 3만㎡를 초과할 수 없도록 되어 있다.

.....(중략)

② 단, 산지전용허가지역 및 산지전용신고지역이 고속국도·일반국도 또는 너비 20m 이상의 도로·하천·공원 등 지형지물에 의하여 허가예정지와 분리되어 있는 경우에는 이를 합산하지 아니한다.

이들 규제내용의 조건들 가운데 포괄적이고 애매모호한 내용들과 현실에 맞지 않는 내용들을 명확하게 하여 법령에 포함하여야 할 것이다.

4.2.2. 규제집행의 보완

일선 시·군에서는 산지전용 및 형질변경 등과 관련된 업무를 1~2명이 담당하고 있어 규제집행의 인력문제가 제기 되고 있고 동일한 업무를 지속적으로 계속해서 담당하는 경우는 극히 드물고 잦은 인사이동으로 인해 전문성이 결여될 가능성이 높다고 보여 지므로 인력보충 및 관련 업무의 전문화가 필요하다.

또한 벌칙은 현 상태로 유지하되 관련 법규의 합리적이고 객관적인 집행을 위해서는 시민고발 포상제도와 같이 민간감시능력을 활용한 단속제고, 관련 전문인력 활용을 통한 객관적 분석, 의사결정 담당자가 규제현장의 정보에 용이하게 접근하고 이를 이용할 수 있는 메커니즘의 구축 등을 통해 집행력의 한계를 보완하는 것이 필요하다. 즉 연접지개발에 대한 도면작업 및 이에 대한 D/B구축을 함으로서 담당자의 교체 등에 따른 업무공백을 최소화하고 최신 정보를 용이하게 이용할 수 있도록 할 필요가 있다는 것이다.

4.2.3. 교육 홍보 및 지원 강화

지속적이고 체계적인 홍보대책을 마련하여 피규제자와 일반국민들의 인식도와 규제 준수율을 제고할 필요가 있다. 즉 난개발 방지의 필요성, 그리고 지역주민의 복지에 미치는 영향 등에 대해 메스메디아 등 대중매체를 활용하여 홍보함으로서

인식을 제고하는 것이 필요하다. 예를 들어 근래 아파트의 경우 녹지가 많거나 주변 환경이 생태적으로 건강하게 안정되어 있는 경우 주민들의 정서적 안정에 좋으며, 그렇지 않은 지역보다 집값이 비싸다는 것 등을 조사해 집중적으로 홍보하는 것이 필요하다.

또한 기존의 유권해석 사례나 규제집행사례 등을 종합하여 책자나 팜프렛 등을 민원창구에 비치하여 규제내용을 이해할 수 있도록 도와주고 동시에 당해 시·군의 홈페이지에 법령정보방과 같은 사이버공간을 마련하여 관련된 사례 등의 내용을 게시하는 등 적극적인 홍보활동을 통해 민원인이 쉽게 접근할 수 있도록 해야 할 것이다.

5. 제도개선 방안

산지관리법이 새롭게 제정되면서 기존 산림법에 의해 형질변경허가를 하였거나 형질변경신고를 하여 전용된 면적은 합산하지 아니한다는 경과규정이 산림법시행규칙(제정 2003.10.22 농림부령 제1450호, 개정 2004. 1.13 농림부령 제1452호)에 명시되어 있다. 그러므로 현행과 같이 기존에 전용된 산림면적에 대해서는 제외하고 거리제한 예외규정에 대해 개선하는 방안(대안 ①)과 이들을 동시에 개선하는 방안(대안 ②~③)을 고려해볼 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 산지관리법이 근래 개정되어 시행되고 있으나 이 연구는 그 이전에 실행이 되었으므로 기존의 법규정에 대한 개선을 수행하였고 개정된 법규정과의 차이에 대해서만 언급하기로 한다.

대안 ① : 산지관리법 시행규칙 중 거리제한 예외규정 중 폭 20m이상의 도로 너비 제한을 삭제하고 도로·하천·공원 등 지형지물에 의한 분리를 도로법에 의한 도로, 하천법에 의한 하천, 공원법에 의한 공원 등으로 명확하게 정의 하고, 또한 주거·상업·공업지역에서는 연접제한 적용을 제외

현행 법규를 보면 허가면적의 경우 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서도 3만㎡으로 제한하고 있고 거리제한은 500m를 초과하더라도 제한하고 있는 반면 진입도로가 너비 8m 이상이고 주간선도로·일반도로·지방도에 직접 연결되는 경우를 예외사항으로 인정하고 있다.

그러므로 산지관리법규정 중 예외사항으로 정의된 도로 폭 20m의 적용은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 일치하지 않으며, 현실적이지 못하므로 삭제하는 것이 필요하다. 또한 도로·하천·공원 등 지형지물에 대한 정의를 분명히 함으로서 논쟁의 소지를 없애는 것이 필요하다.

개정된 산지관리법 규정에는 예외사항으로 도로법에 의한 도로 또는 너비 20m 이상의 철도·고속철도·하천·자연공원·도시공원 등으로 산지를 전용하고자 하는 예정지와 분리되는 경우에는 면적을 합산하지 아니하도록 되어 있다.

대안 ② : 새로운 산지관리법에 의해 산지전용허가를 받고 개발이 완료되어 준공검사 후 일정기간(5년 이상)이 경과한 경우 면적을 합산하지 아니하며, 예외규정은 대안 ①과 동일하다.

새로운 산지관리법에 의해 개발된 지역이라도 경과규정(조림의 경우 5년 정도 경과해야 생태계 안정)을 두고, 도로 폭 20m의 적용은 현실적으로 맞지 아니하므로 삭제하며 또한 도로·하천·공원 등 지형지물에 대한 정의를 분명히 함으로서 논쟁의 소지를 없앨 필요가 있다.

대안 ③ : 새로운 산지관리법에 의해 산지전용허가를 받고 개발이 완료되어 준공검사를 받은 경우 면적의 일정부분을 순차적으로 인정하여 5년이 경과하면 면적을 합산하지 아니하며, 예외규정은 대안 ①과 동일하다

이 대안은 새로운 산지관리법에 의해 개발된 지역이라도 경과규정을 두고 그 기

간동안 적용하는 면적에 차등을 두어 규제를 완화하고자 하는 취지로 제안되었다. 예를 들어 개발이 완료되어 준공검사를 받은 경우 첫해에는 전체면적의 50%를 합산하고 이후 매년 10%씩 감소시켜나가는 것이다. 그러나 부분적으로 규제의 완화를 매년 추진하게 됨으로 오히려 난개발을 가져올 가능성이 높아 도입에 신중을 기할 필요가 있다.

대안 ②의 경우 현재와 같이 일선 부서에서 업무담당자가 자주 바뀌게 될 경우 이들 정보를 지속적으로 유지·관리하는데 어려움이 따르게 된다. 그러므로 담당자의 업무 공백을 없애고 변화하는 상황에 신속하게 대처하기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 작업도면과 관련 자료의 D/B화를 통해 자료를 보관하여 누적시키는 것이 필요하다.

연접지개발 제한 규제와 관련해서는 단기적으로는 예외규정의 개선에 중점을 둔 대안 ①을, 그리고 중장기적으로는 경과규정을 고려한 대안 ②를 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

제 5 장

요약 및 결론

규제순응이란 정책대상 집단과 정책 집행자가 모두 정책 또는 법규가 요구하는 기준에 부합되는 행동을 하는 것을 의미한다. 과거에는 규제정책대상 집단만이 순응의 대상이 되었다. 그러나 규제에 대한 순응과 불응은 정책집행과 밀접하게 관련이 되어 있기 때문에 규제순응의 주체는 정책대상 집단과 정책집행자 모두를 포함하게 되는 것이다.

규제정책 목표의 효과적인 달성은 정책대상 집단으로서의 피규제자가 규제정책이 요구하는 기준에 순응해야하며, 정책을 집행하는 규제자 역시 규제내용이나 수단을 성실히 실천에 옮길 때 가능하게 된다.

그러므로 규제순응을 확보하기 위해서는 정책대상 집단과 정책 집행자의 순응태도를 파악하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

이를 위해 국무조정실에서는 2002년 「규제순응도 조사 및 활용지침」을 마련하여 각 부처청별 소관 주요 규제에 대해 담당 공무원, 피규제집단, 일반국민 등의 순응여부에 대한 체계적인 조사를 실시하고 순응도 제고를 통한 다각적인 대책수립을 시도하고 있다.

이 연구는 산림청이 주관하고 있는 산림행정규제에 대해 산주, 집행 공무원, 일반국민들을 대상으로 규제순응 여부를 조사하여 순응도 제고대책과 제도개선 방안을 도출하여 제시하고자 수행하였다.

조사대상 규제는 민원이 많고 이해관련 집단의 갈등과 문제점이 표출된 산지전용허가기준 중 표고제한 규제와 연접지개발 제한 규제이다.

1. 산지전용허가기준 중 표고제한 규제

산지전용허가기준 중 표고제한 규제에 대한 순응도 조사결과 규제인식도는 낮고 규제의 필요성과 목적의 부합성에 대해서는 인정도가 높으나 규제수준의 적절성에 대한 인정도는 낮으면서 규제 준수율도 낮은 것으로 나타났다.

따라서 규제 순응도를 제고시키기 위해서는 첫째, 규제의 필요성은 인정하지만 내용이 전문적이며 기술적이고 복잡해서 피규제자가 잘 이해를 하지 못하고 있으므로 규제내용을 명확히 해야 하며, 둘째, 규제내용이 너무 포괄적이거나 애매모호하여 규제자인 집행공무원의 주관적 판단에 의존하는 것들을 구체화하는 등 규제수준과 내용을 재조정하여 법령에 포함해야 할 것이다.

규제 순응도 제고대책으로서는 먼저 규제내용을 보완하는 것이 필요하다. 즉 표고를 제한하는 규제에 대해 내용이 명확하지 않고 규제수준이 적절하지 않다고 보고 있는 것은 첫째, 전용하고자 하는 산지의 표고에 대한 정의, 둘째, 전용하고자 하는 산지의 표고에 대한 높이이다. 전용하고자 하는 해당 산지의 산자락 하단부 및 산정부에 대한 정의와 적절한 산지의 표고에 대한 내용과 수준을 명확히 하여 법령에 구체화해야 할 것이다.

이와 함께 규제집행의 보완이 이루어져야 할 것이다. 일선 부서에서는 산지전용 관련 업무담당자의 수가 적고 잦은 인사이동 때문에 전문화가 어려우므로 규제의 집행을 원활하게 하기 위해서는 먼저 인력보충이 이루어져야 하며, 부서이동이나 관련업무의 잦은 변경을 제한하는 등 관련 업무의 전문화가 필요하다. 또한 벌칙은 현 상태로 유지하되 시민고발 포상제도와 같이 민간감시능력을 활용하여 단속을 제고하면서, 측량사와 같은 관련 전문 인력을 활용함으로서 집행력 부족의 한계를 보완하는 것이 필요하다.

교육 홍보 및 지원강화측면에서는 첫째, 기존의 유권해석 사례나 규제집행사례 등을 종합하여 책자나 팜프렛 등을 민원창구에 비치하여 규제내용을 이해할 수 있도록 함과 동시에 둘째, 당해 시·군 홈페이지에 법령정보방과 같은 사이버공간을 마련하여 관련된 사례 등의 내용을 게시하는 등 적극적인 홍보활동을 통해 민원인이 쉽게 접근할 수 있도록 해야 할 것이다.

제도개선 방안으로서는 단기적으로 현행규정을 준용하되 산자락 하단부와 산정

부에 대한 정의를 분명하게 하고 예외규정을 현행 100m에서 150m로 완화하는 대안 ①과 현행규정을 그대로 준용하고 단서 및 예외규정에 대해서는 대안 ①을 적용하면서 관련 전문 기술자를 활용하는 대안 ③을 검토하는 것이 필요하다. 중장기적으로는 산지전용관련 국가사무를 지자체에게 위임하는 경우 해당 시·군·구의 보전산지편입비율을 고려하여 개발 가능한 표고를 정하는 대안 ②를 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

2. 산지전용허가기준 중 연접지개발 제한 규제

산지전용허가기준 중 연접지 개발제한 규제에 대한 순응도 조사결과 인식도는 낮고 규제의 필요성 및 목적의 부합성에 대한 인정도는 높으나 규제수준의 적절성에 대한 인정도는 낮으면서 규제 준수율은 높은 것으로 나타났다. 따라서 규제 순응도를 제고하기 위해서는 첫째, 규제의 내용을 명확히 이해할 수 있도록 규제 수준과 내용을 재조정할 필요가 있으며, 둘째, 규제의 필요성은 인정하지만 규제내용이 너무 포괄적이거나 애매모호하여 규제자인 집행공무원의 주관적 판단에 의존하는 것들을 구체화하여 법령에 포함할 필요가 있다.

규제순응도 제고를 위해서는 먼저 규제내용을 보완할 필요가 있다. 즉, 현행 규제에 대해 명확하지 않다고 평가한 내용을 종합해 보면 첫째, 경계거리를 포함하여 합산면적 등 규제수준 , 둘째, 이미 전용된 곳에 대한 경과규정이 없음, 셋째, 예외 사항에서의 도로에 대한 정의 및 제한 도로 폭, 하천·공원 등에 대한 정의 등으로 요약할 수 있다. 이들 규제내용의 조건들 가운데 포괄적이고 애매모호한 내용들과 현실에 맞지 않는 내용들을 명확하게 하여 법령에 포함하여야 할 것이다.

규제집행의 보완과 관련해서는 규제집행의 인력문제가 제기 되고 있고 잦은 인사이동으로 인해 전문성이 결여될 가능성이 높다고 보여 지므로 인력보충 및 관련 업무의 전문화가 필요하다. 또한 벌칙은 현 상태로 유지하되 관련 법규의 합리적이고 객관적인 집행을 위해서는 시민고발 포상제도와 같이 민간감시능력을 활용한 단속제고, 관련 전문인력 활용을 통한 객관적 분석이 요구된다. 이와 함께 의사결정 담당자가 규제현장의 정보에 용이하게 접근하고 이를 이용할 수 있도록 연접지

개발에 대한 도면작업 및 이에 대한 D/B구축을 함으로서 담당자의 교체 등에 따른 업무공백을 최소화하고 최신 정보를 용이하게 이용할 수 있도록 해야 할 것이다.

교육 홍보 및 지원 강화측면에서는 먼저 난개발 방지의 필요성, 그리고 지역주민의 복지에 미치는 영향 등에 대해 대중매체를 활용하여 홍보하는 것이 필요하다. 즉, 근래 아파트의 경우 녹지가 많거나 주변 환경이 생태적으로 건강하게 안정되어 있는 경우 주민들의 정서적 안정에 좋으며, 그렇지 않은 지역보다 집값이 비싸다는 것 등을 조사해 집중적으로 홍보하는 것이 필요하다.

또한 기존의 유권해석 사례나 규제집행사례 등을 종합하여 책자나 팜프렛 등을 민원창구에 비치하여 규제내용을 이해할 수 있도록 도와주고 동시에 당해 시·군의 홈페이지에 법령정보방과 같은 사이버공간을 마련하여 관련된 사례 등의 내용을 게시하는 등 적극적인 홍보활동을 통해 민원인이 쉽게 접근할 수 있도록 해야 할 것이다.

제도개선 방안으로서는 현행과 같이 기존에 전용된 산림면적에 대해서는 제외하고 거리제한 예외규정에 대해 개선하는 방안(대안 ①)과 이들을 동시에 개선하는 방안(대안 ②~③)을 고려해볼 수 있다. 연접지개발 제한규제와 관련해서는 산지관리법이 근래 개정되어 시행되고 있으나 이 연구는 그 이전에 실행이 되었으므로 기존의 법규정에 대한 개선을 제안하였다.

연접지개발 제한 규제에 대해서는 단기적으로 도로 폭의 제한 너비 20m를 삭제하고 도로·하천·공원 등의 지형지물에 대한 정의를 분명히 하면서 주거·상업·공업지역에서의 연접지개발 제한 규제를 삭제하는 대안 ①을 중점 검토할 필요가 있으며, 중장기적으로는 새로운 산지관리법에 의해 개발된 지역이라도 일정기간(5년) 경과규정을 두고 개발토록 하는 대안 ②를 검토할 필요가 있을 것이다.

대안 ②의 경우 현재와 같이 일선 부서에서 업무담당자가 자주 바뀌게 될 경우 이들 정보를 지속적으로 유지·관리하는데 어려움이 따르게 된다. 그러므로 담당자의 업무 공백을 없애고 변화하는 상황에 신속하게 대처하기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 작업도면과 관련 자료의 D/B화를 통해 자료를 보관하여 누적시키는 것이 필요하다.

부록 1

1. 조사대상 규제의 선정

○ 조사 대상규제는 2004년도 산림청 사이버민원을 대상으로 자료를 수집하여 1, 2차 민원분석결과를 바탕으로 하여 선정을 하였으며, 조사 결과는 다음과 같음.

가. 1차 민원분석결과

○ 2004년도 사이버 민원 건수는 총 3,199건으로 그 중 약 60%에 해당하는 1,907건이 산지정책과 소관 민원으로, 가장 많은 민원은 산림형질 변경 및 복구, 보전임지 전용, 채석/토사/토석, 대체조림비/전용부담금 등에 관한 것임

- 산림형질 변경 및 복구 : 1,090건
- 보전임지 전용 : 411건
- 채석/토사/토석 : 241건
- 대체조림비/전용부담금 : 165건

○ 이들 외에 불법행위, 단속(산림보호과: 136건), 벌채(임산물 이용과: 112건), 대부(국유림경영과: 107건), 매각/매수/교환(국유림경영과: 109건) 등이 가장 많은 민원이 발생한 것으로 나타났음

○ 동일한 민원이라도 어떠한 것과 관련되는 지는 자세히 알 수 없어 구체적인 내용과 관련해서 산지정책과 담당자와 면담 및 협조요청

- 예를 들어 산림형질 변경 및 복구의 경우 허가인지 아니면 복구인지 또는 단순한 질의 인지가 불분명

○ 과제선정을 산지정책과에 국한할 것인지 아니면 달리 할 것인지에 대한 협의한 결과 동일 과 소관이라 하더라도 빈번히 민원이 많이 발생하고 있는 점을 고려하여 과제를 선정하는 것이 필요하다는 결론을 내렸음

부표 1-1 2004년도 사이버민원 목록

민원 분야	담당 부서	건수
대부	국유림경영과	107
매각/매수/교환	국유림경영과	109
수입/수출	국제협력담당관실	6
해외조림 등	국제협력담당관실	2
전산	정보통계과	6
백두대간	산림보호과	15
보안림	산림보호과	26
보호수	산림보호과	18
불법행위, 단속	산림보호과	136
산림병해충 방제	산림보호과	38
산림유전자원보호림	산림보호과	15
산림의 정의	산지관리과	7
묘목	산림자원과	38
숲가꾸기(공공근로)	산림자원과	25
조림, 육림	산림자원과	80
산불관련 보상, 복구 등	산불방지과	23
입산통제	산불방지과	5
대체조림비/전용부담금	산지정책과	165
보전임지전용	산지정책과	411
산림형질변경 및 복구(복구비)	산지정책과	1090
임도/사방	치산과, 산지관리과	55
채석/토사/토석	산지정책과	241
채용/증명서 발급/기타	혁신인사담당관실	27
단기임산물생산(송이버섯 등)	임산물이용과	65
목재이용 가공	임산물이용과	30
벌채	임산물이용과	112
수목굴취	임산물이용과	9
임산물 채취	임산물이용과	44
기능인영림단	경영지원과	14
독림가, 임업후계자	경영지원과	25
산림조합, 법인 등	경영지원과	32
영림계획-국유림	경영지원과	1
영림계획-사유림	산림정책과	17
임업정책자금 지원	경영지원과, 임산물이용과, 산림정책과	8
산촌종합개발, 문화	산림휴양과	24
수목원, 박물관	산림자원과, 산림보호과, 국립수목원	8
자연휴양림	휴양림관리소	58
기타		107
전체		3,199

나. 2차 민원분석결과

○ 2004년도 사이버 민원 가운데 가장 많은 민원을 담당한 산지정책과를 방문하여 구체적인 민원인의 질문내용과 그에 따른 담당자의 응답내용 자료를 수집하였음

○ 먼저 민원인의 질문내용이 한 가지 문제에 국한되기 보다는 보통 2～3가지 내용이 포함되어 있는 특징을 가지고 있기 때문에 유형별 분류가 어려워 당초 첫 번째 질문과 관련하여 민원처리를 한 결과를 가지고 분류해 본 결과 형질변경 및 복구 359건(형질변경 176건, 복구관련 183건), 채석/토사/토석 201건 등이 민원 처리 되었고 이를 중유형별로 분류해 보면 다음과 같음

부표 1-2 유형별 민원답변 내용

형질변경 및 복구		채석/토사/토석	
농지 구분	36	채석 허가 기준	90
굴 취	13	전용지내 채석	13
허가기준	87	반출	5
타법과의 중복	40	장비	4
복구준공	88	기간연장	41
복구비	33	광구내 채석허가	4
기간만료후 부산물 처리	4	복구	22
복구 설계	58	토사채취허가기준	22
합 계	359	합 계	201

○ 형질변경 및 복구와 관련해서는 형질변경 허가기준이 87건, 복구 준공 88건, 복구 설계 58건, 국토계획법 등 타법과의 중복관련 40건 등의 순서로 민원이 많은 것으로 나타났으며, 채석/토사/토석과 관련해서는 채석허가기준 90건, 채석기간 연장 41건, 채석지 복구 22건, 토사채취 허가기준 22건의 순서로 민원이 많은 것으로 나타났음

○ 그러나 민원의 공통적인 사항은 첫째, 산지관리법이 기존의 산림법에서 분법화 되면서 개정된 법 적용시기와 적용 문구 등에 대해 민간인이 혼선을 겪고 있고, 둘째, 허가나 복구 기준, 시점 등에 대한 사항이 명확하지 않아 질의성 민원이 많으며, 셋째, 여러 가지 사항을 한꺼번에 포함하고 있어 민원내용이 복잡하여 소유형화하기 대단히 어려움, 넷째, 복구시점과 관련된 민원의 대부분은 현재 정리가 된 상태이나 산지전용허가기준과 관련되어서는 여전히 쟁점으로 부곽

○ 규제 순응도 조사를 위한 과제선정을 위해 사이버민원에서 제기된 질의성 민원을 제외한 산지전용허가기준과 관련된 주제와 언론에 보도된 규제 및 임업진흥촉진권역에 대한 규제를 제시하면 다음과 같음

① 산지전용허가기준 중 산지표고 제한에 대한 규제

- 산지전용허가기준 중 산지표고의 높이에 따른 제한 규제가 모호하며, 타 법률과 균형을 이루지 못하는 등 지역개발 및 발전에 장애요인으로 작용하고 있어 민원발생

② 지역개발에 따른 국유림 편입기준

- 산지전용허가기준을 전국적으로 동일하게 적용함에 따라 국유림이 많은 도 또는 시·군은 지역 개발시 상대적으로 불이익을 받아 낙후지역으로 전락되고 있어 지역주민들로부터 민원발생

③ 연접지 개발에 대한 산지전용허가기준

- 산지전용을 하기 위한 해당 면적의 크기는 해당 면적으로부터 직선거리로 500m이내에 산지전용을 이미 허가하였거나 산지전용이 된 곳의 전용면적에 크기에 따라 제한을 하는 규제 즉, 산지전용허가를 얻기 위한 면적과 산지전용허가를 신청한 곳에서 500m이내에 이미 산지전용이 되었거나 산지전용허가를 받은 곳의 합산면적이 3ha를 초과할 수 없도록 되어 있는 규제 때문에 불이익을 받고 있어 민원발생

④ 임업진흥권역의 대체지 지정

- 임업진흥촉진권역 내 산지가 다른 목적으로 개발, 편입될 경우 해당되는 면적과 동일한 면적의 대체지를 지정하여 운용토록 하고 있으나 대체지 지정에 대한 규정이 불명확하여 민간 산주들로부터 민원발생

○ 과제선정을 위한 주제 검토결과 ①과 ③번 주제가 적절한 것으로 판단됨

- 두 주제 모두 사이버 민원을 통해 도출한 결과로서 민간 산주가 산지전용허가 신청시 가장 먼저 제기하는 허가기준과 관계되며, 규제자와 피규제자 모두 민감한 쟁점사안이기 때문임
- ②번 주제는 국유림, ④번 주제는 임업진흥권역에 국한된 지역이라는 점, 그리고 규제개선 보다는 지역개발이나 정책적 판단이 우선적으로 요구되는 과제로 판단되었기 때문임

부록 2

2. 산지전용허가기준 중 표고제한 규제에 대한 분석결과

부표 2-1 산지전용허가기준 중 표고제한 규제에 대한 인지도 및 이해도-전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	⑤	총합계
전 체	248 (60.8)	160 (39.2)	67 (27.0)	152 (61.3)	29 (7.1)	408 (100.0)
피규제집단	193 (63.7)	110 (36.3)	58 (30.1)	120 (62.2)	15 (7.7)	303 (100.0)
일 반 국 민	55 (52.4)	50 (47.6)	9 (16.3)	32 (58.2)	14 (25.5)	105 (100.0)

주: ①인지, ②미인지, ③구체적 이해, ④개략적 이해, ⑤이해(말만 들어본 정도)로서, 이해도(③~⑤)는 규제를 인지하고 있는 표본을 대상으로 조사한 것임

부표 2-2 산지전용 표고제한 규제내용의 명확성- 전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	⑤	총합계
전 체	30 (7.3)	107 (26.2)	183 (44.9)	66 (16.2)	22 (5.4)	408 (100.0)
피규제집단	23 (7.6)	67 (22.1)	133 (43.9)	58 (19.1)	22 (7.3)	303 (100.0)
집행공무원	7 (6.7)	40 (38.1)	50 (47.6)	8 (7.6)	-	105 (100.0)

주: ①구체적 명확, ②대체로 명확, ③대체로 불명확, ④전혀 불명확, ⑤모름

부표 2-3 산지전용 표고제한 규제의 필요성- 전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	⑤	총합계
전 체	176 (34.3)	208 (40.5)	64 (12.5)	64 (12.5)	1 (0.2)	513
피규제집단	81 (26.7)	125 (41.3)	46 (15.2)	51 (16.8)	-	303
집행공무원	41 (39.0)	52 (49.5)	9 (8.6)	3 (2.9)	-	105
일 반 국 민	54 (51.4)	31 (29.5)	9 (8.6)	10 (9.5)	1 (1.0)	105

주: ①반드시 필요, ②어느 정도 필요, ③별로 필요 없음, ④전혀 필요 없음, ⑤모름

부표 2-4 산지전용 표고제한 규제수준의 적절성- 전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	⑤	총합계
전 체	21 (5.1)	141 (34.6)	162 (39.7)	77 (18.9)	7 (1.7)	408 (100.0)
피규제집단	19 (6.3)	81 (26.7)	124 (40.9)	72 (23.8)	7 (2.3)	303 (100.0)
집행공무원	2 (1.9)	60 (57.1)	38 (36.2)	5 (4.8)	-	105 (100.0)

주: ①매우 적절, ②대체로 적절, ③별로 적절하지 않음, ④전혀 적절하지 않음, ⑤모름

부표 2-5 산지전용 표고제한 규제목적의 부합성- 전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	⑤	총합계
전 체	200 (39.0)	209 (40.7)	67 (13.1)	34 (6.6)	3 (0.6)	513 (100.0)
피규제집단	89 (29.4)	134 (44.2)	53 (17.5)	24 (7.9)	3 (1.0)	303 (100.0)
집행공무원	57 (54.3)	40 (38..1)	5 (4.8)	3 (2.8)	-	105 (100.0)
일 반 국 민	54 (51.4)	35 (33.3)	9 (8.6)	7 (6.7)	-	105 (100.0)

주: ①매우 도움, ②어느 정도 도움, ③그다지 도움이 않됨, ④전혀 도움이 않됨, ⑤모름

부표 2-6 산지전용 표고제한 규제의 준수도- 전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	⑤	총합계
전 체	69 (13.5)	214 (41.7)	174 (33.9)	18 (3.5)	38 (7.4)	513 (100.0)
피규제집단	33 (10.9)	143 (47.2)	89 (29.4)	10 (3.3)	28 (9.2)	303 (100.0)
집행공무원	28 (26.7)	53 (50.5)	23 (21.9)	1 (0.9)	-	105 (100.0)
일 반 국 민	8 (7.6)	18 (17.1)	62 (59.1)	7 (6.7)	10 (9.5)	105 (100.0)

주: ①매우 잘 준수, ②대체로 준수, ③별로 준수하지 않음, ④전혀 준수하지 않음, ⑤모름

부표 2-7 산지전용 표고제한 행정규제 집행력- 전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	총합계
전 체	32 (30.5)	25 (23.8)	48 (45.7)	-	105 (100.0)
집행공무원	32 (30.5)	25 (23.8)	48 (45.7)	-	105 (100.0)

주: ①현재 집행력으로 충분, ②현재 집행력이 적당, ③현재 집행력으로 불가능, ④모름

부표 2-8 산지전용 표고제한 규제의 벌칙부과의 적정성- 전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	총합계
전 체	150 (29.2)	184 (35.9)	171 (33.3)	8 (1.6)	513 (100.0)
피규제집단	74 (24.4)	92 (30.3)	132 (43.6)	5 (1.7)	303 (100.0)
집행공무원	24 (22.9)	61 (58.1)	20 (19.0)	-	105 (100.0)
일 반 국 민	52 (49.5)	31 (29.5)	19 (18.1)	3 (2.9)	105 (100.0)

주: ①강화, ②현재수준 유지, ③완화, ④모름

부록 3

3. 산지전용허가기준 중 연접지 개발규제에 대한 분석결과

부표 3-1 연접지 개발규제에 대한 인지/ 이해도- 전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	⑤	총합계
전 체	213 (52.2)	195 (47.8)	87 (40.8)	112 (52.6)	14 (6.6)	408 (100.0)
피규제집단	182 (60.1)	121 (39.9)	82 (45.0)	90 (49.5)	10 (5.5)	303 (100.0)
일 반 국 민	31 (29.5)	74 (70.5)	5 (16.1)	22 (71.0)	4 (12.9)	105 (100.0)

주: ①인지, ②미인지, ③구체적 이해, ④개략적 이해, ⑤이해(말만 들어본 정도)로서, 이해도(③~⑤)는 규제를 인지하고 있는 표본을 대상으로 조사한 것임

부표 3-2 연접지 개발규제내용의 명확성- 전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	⑤	총합계
전 체	37 (9.1)	155 (38.0)	149 (36.5)	35 (8.6)	32 (7.8)	408 (100.0)
피규제집단	28 (9.2)	105 (34.7)	104 (34.3)	34 (11.2)	32 (10.6)	303 (100.0)
집행공무원	9 (8.6)	50 (47.6)	45 (42.9)	1 (0.9)	-	105 (100.0)

주: ①구체적 명확, ②대체로 명확, ③대체로 불명확, ④전혀 불명확, ⑤모름(무응답)

부표 3-3 연접지 개발규제의 필요성- 전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	⑤	총합계
전 체	156 (30.4)	219 (42.7)	52 (10.1)	85 (16.46)	1 (0.2)	513 (100.0)
피규제집단	64 (21.1)	129 (42.6)	36 (11.9)	73 (24.1)	1 (0.3)	303 (100.0)
집행공무원	44 (41.9)	49 (46.7)	6 (5.7)	6 (5.7)	-	105 (100.0)
일 반 국 민	48 (45.7)	41 (39.1)	10 (9.5)	6 (5.7)	-	105 (100.0)

주: ①반드시 필요, ②어느 정도 필요, ③별로 필요 없음, ④전혀 필요 없음, ⑤모름(무응답)

부표 3-4 연접지 개발규제수준의 적절성- 전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	⑤	총합계
전 체	21 (5.1)	137 (33.6)	147 (36.0)	95 (23.3)	8 (2.0)	408 (100.0)
피규제집단	11 (3.6)	83 (27.4)	113 (37.3)	88 (29.0)	8 (2.7)	303
집행공무원	10 (9.5)	54 (51.4)	34 (32.4)	7 (6.7)	-	105

주: ①매우 적절, ②대체로 적절, ③별로 적절하지 않음, ④전혀 적절하지 않음, ⑤모름(무응답)

부표 3-5 연접지 개발규제목적의 부합성- 전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	⑤	총합계
전 체	149 (29.0)	241 (47.0)	65 (12.7)	58 (11.3)	-	513 (100.0)
피규제집단	67 (22.1)	138 (45.5)	45 (14.9)	53 (17.5)	-	303 (100.0)
집행공무원	37 (35.2)	59 (56.2)	8 (7.6)	1 (1.0)	-	105 (100.0)
일 반 국 민	45 (42.9)	44 (41.9)	12 (11.4)	4 (3.8)		105 (100.0)

주: ①매우 도움, ②어느 정도 도움, ③그다지 도움이 않됨, ④전혀 도움이 않됨, ⑤모름(무응답)

부표 3-6 연접지 개발규제의 준수도- 전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	⑤	총합계
전 체	99 (19.3)	237 (46.2)	114 (22.2)	16 (3.1)	47 (9.2)	513 (100.0)
피규제집단	63 (20.8)	155 (51.2)	48 (15.8)	9 (3.0)	28 (9.2)	303 (100.0)
집행공무원	26 (24.8)	54 (51.4)	24 (22.9)	1 (0.9)	-	105 (100.0)
일 반 국 민	10 (9.5)	28 (26.7)	42 (40.0)	6 (5.7)	19 (18.1)	105 (100.0)

주: ①매우 잘 준수, ②대체로 준수, ③별로 준수하지 않음, ④전혀 준수하지 않음, ⑤모름

부표 3-7 연접지 개발 행정규제 집행력- 전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	총합계
전 체	35 (33.3)	32 (30.5)	38 (36.2)	-	105 (100.0)
집행공무원	35 (33.3)	32 (30.5)	38 (36.2)	-	105 (100.0)

주: ①현재 집행력으로 충분, ②현재 집행력이 적당, ③현재 집행력으로 불가능, ④모름

부표 3-8 연접지 개발규제의 벌칙부과의 적정성- 전체

단위 : 명, %

항 목	①	②	③	④	총합계
전 체	109 (21.2)	204 (39.8)	191 (37.2)	9 (1.8)	513 (100.0)
피규제집단	47 (15.5)	98 (32.3)	152 (50.2)	6 (2.0)	303 (100.0)
집행공무원	14 (13.3)	72 (68.6)	19 (18.1)	-	105 (100.0)
일 반 국 민	48 (45.7)	34 (32.4)	20 (19.0)	3 (2.9)	105 (100.0)

주: ①강화, ②현재수준 유지, ③완화, ④모름

참 고 문 헌

김 신. 서성아. 2003. 규제순응도 조사 및 활용활성화 방안. 한국행정연구원.

김태윤. 장지원. 2000. 규제준수와 시장친화성. 한국행정연구원.

국무조정실. 2002. 규제순응도 조사 및 활용지침. 국무조정실

국무조정실. 2003. 규제순응도 조사 및 활용지침. 국무조정실

문태훈 외 4인. 2002. 환경규제합리화를 위한 규제순응도 조사에 관한 연구. 환경부・중앙대학교.

박경효. 정윤수. 2000. 규제순응에 대한 체계적 접근에 관한 연구. 한국정책학회.

산림청. 2001. 국제산림 논의동향 및 향후 대응방안연구. 산림청・동북아산림포럼.

신승식. 오용식, 이호춘. 2002. 2002년도 해양수산부문 규제순응도 조사연구. 해양수산부・한국해양수산개발원.

양준석. 김홍률. 2001. OECD 규제연구: 규제순응과 효율성. 대외경제정책연구원.

유광호. 1995. 관료제도론: 이론, 역사, 실제. 대영문화사.

윤종설. 함종석. 2004. 환경규제정책의 순응확보방안. 한국행정연구원.

정용덕외. 1999. 합리적 선택과 신제도주의. 대영문화사.

정정길. 1997. 정책결정론. 대명출판사

차용진. 2002. 규제대상 집단의 순응에 관한 연구: 환경규제를 중심으로. 강남대학교 논문집 39:1-21.

Anderson, J. E. 1984. Public Policy-making. New York:Holt, Rinehart and Winston.

Braithwaite, J. 1993. Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries. PUMA Occasional Papers. Regulatory Management and Reform Series No. 3. OECD.

Comb, F. 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.

Mazmanian, D. A. and P. S. Sabatier. 1981. Effective Policy Implementation Lexington. Mass.: Heath.

Meier, K. J. and David R. Morgan. 1982. Citizen Compliance with Public, The National Maximum Speed Law. Western Political Quarterly. Wol. 35.

OECD. 2000a. Draft Report: Innovative Approaches to Improve Regulatory Compliance in the Field of Environmental Protection: Non-European Initiatives. PUMA/REG (2000)8.

OECD. 2000b. Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance. PUMA(2000)4.

Rodgers, H. R. and Charles S. Bullock III. 1976. Coercion to Compliance. Lexington Mass.: Lexington Books.

Young, O. R. 1979. Compliance and Public Authority. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

C2005-25 / 2005. 9

산림분야 규제의 순응도 조사 및 개선방안 연구

등 록 제6-0007호 (1979. 5. 25)
인 쇄 2005. 9
발 행 2005. 9.
발행인 허길행
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-959-6110 http://www.krei.re.kr
인쇄처 동양문화인쇄포럼 전화 02-2242-7120 팩시밀리 02-2213-2247
E-mail: dongyp@chol.com

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.