

문화규제와 ‘팔 길이 원칙’ : 문화체육관광부 소관 법령의 규제부담 측정 및 영향요인 연구

이광훈

[국문초록]

문화정책에서 ‘팔 길이 원칙’은 이념적·이론적 차원에서 중요성을 지니고 있으나, 실제 적용 가능성에 대해서는 논란의 여지가 존재하는 개념이다. 이에 동 원칙의 현실적 구현 여부에 대한 판단이나 평가는 연구자의 상이한 관점에 따라 다양한 논의들이 이루어져 온 것이 사실이다. 이는 ‘팔 길이 원칙’의 모호성 및 불명확성은 물론 ‘팔 길이’라는 개념에 근본적으로 내재한 해석상의 개방성 및 다양성에 기인한 것으로 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 우리나라 문화규제에 초점을 맞추어 실제 ‘팔 길이’의 측정을 시도하고, 그 영향요인을 탐색하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 본 연구는 우리나라 문화 분야 관련 규제를 다양한 분류기준을 활용하여 유형화하고, 각 유형별 특성을 고려하여 규제부담을 측정하였다. 측정 대상은 문화체육관광부 소관 규제법령으로서 규제개혁위원회 등록규제 데이터베이스에 있는 등록규제 전체이며, 최초 등록 시기인 1961년부터 이명박 정부 시기까지 공포된 총 406건을 분석하였다. 규제부담 측정결과, 개별 규제법령에 따라 규제부담 수준이 다양한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 규제부담에 영향을 미치는 통계적으로 유의미한 변수들로는 스포츠분야(+), 정부입법(+), 분권화(-), 문체부 설립 이후(+), 문체부 예산 규모(-)인 것으로 나타났다. 본 연구의 실증분석 결과를 통해 개별 규제법령의 특성에 따른 ‘팔 길이’ 원칙의 적용 가능성을 해석해볼 수 있으며, 이는 문화정책의 부문별로 규제부담의 수준이 다른 상황에서 세부 정책영역별 맞춤형 규제부담 저감 전략이 필요함을 시사한다.

[주제어] 팔 길이 원칙, 문화규제, 규제부담, 문화행정, 문화정책, 규제비용

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 신진연구자 지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5A8032347).

투고일: 2022. 2. 13. 심사일: 2022. 3. 7. 게재 확정일: 2022. 4. 8.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2022.36.1.57>

이광훈_강원대학교 행정학과 부교수/주저자(swiss@kangwon.ac.kr)

I. 서론

정부의 민간에 대한 개입은 다양한 분야에서 여러 방식에 의해 이루어진다. 특별히 문화 분야에 대한 정부개입 혹은 규제의 경우, 크게 두 가지 상반되는 근거에 따른 논리가 존재한다. 우선, 문화 자체의 자율성과 독립성을 최대한 보장하기 위해 정부는 가급적 개입을 자제해야 한다는 입장이 있다. 이에 대해 민간 혹은 시장에만 맡겼을 때 발생할 수 있는 문제를 해결하기 위해 정부가 문화 발전을 위한 지원을 담당해야 한다는 입장 역시 존재한다. 양 논리 간에 상호충돌하는 지점에서 여하히 개입하는 것이 더 바람직한지는 문화 분야의 각 부문별 사례가 갖는 특성에 따라 그 정도와 양상이 달라질 것이라 예상해 볼 수 있다. 그러나 그간 문화 분야에 대한 정부개입의 양상과 정도는 ‘개입 자제’와 ‘개입 유지’ 사이의 적정지점을 찾기보다는, ‘불개입’과 ‘전면 개입’이라는 양 극단의 결과로 귀결되어 여러 문제점을 배태하는 경우가 많았다.

우리나라에서는 헌정 사상 초유의 대통령 탄핵으로 귀결된 박근혜 정부의 ‘문화융성’ 정책은 물론이거니와 이전 정부들에서도 문화 분야에서 정부와 민간의 관계는 대부분 긴장과 갈등을 경험해 왔다. 이러한 문화 분야 정부개입의 어려움은 비단 우리나라의 문제만이 아니라, 세계 각국 정부에서 공통적으로 직면하고 있고, 시대를 막론하고 반복되어온 것이다. 이는 그만큼 ‘문화’라는 것 자체가 갖는 특성인 무형적 가치, 추상성, 창조성을 다루는 데는 효율성, 형식성, 유형적 성과를 표방하는 관료제적 정부가 그다지 전문성을 가지기 어렵다는 문화규제¹⁾의 근본적인 한계 속에서 이해될 수 있다. 다시 말해, 문화의 속성이 창의성, 다양성, 자율성이라면, 규제는 경직성, 획일성, 구속성을 특성으로 가지므로, 양자 간에는 근본적인 충돌 가능성이 상존하는 것으로 볼 수 있다.

이러한 근본적인 한계에도 불구하고, 그간의 시행착오 속에서 우리나라 정부는 문화에 대한 바람직한 개입의 양상과 정도에 관하여 소위 ‘팔 길이 원칙(arm’s-length principle)’을 주창해왔다. 팔 길이 원칙이란 ‘지원은 하되 간섭은 하지 않는다’는 대전제 하에, 정부의 문화 분야에 대한 지원 필요성은 인정하되, 지원 시에는 직접적으로 간섭하지 말고, 자율성과 독립성을 보장해 주어야 한다는 당위론을 말한다.

하지만 김대중 정부 출범 이래 문화정책의 기조로 인정되어온 ‘팔 길이 원칙’은 정책

1) 문화규제란 “문화 영역에서의 정부개입” (정홍익 외, 2008: 21) 혹은 “(문화)정책목표에 어긋나는 혹은 바람직하지 않은 방향으로 상황이 전개되지 않도록 정부가 적극적으로 통제하는 방식” (김정수, 2017: 108)으로 정의된다.

적으로는 물론 학문적으로도 사실상 거의 무비판적으로 받아들여져 왔으나, 정작 ‘팔 길이 원칙’ 자체의 정확한 개념과 함의에 대한 논의는 찾아보기 쉽지 않고, 종종 그 의미가 왜곡되거나 혹은 정치적 수사(rhetoric)에 동원되기도 하였으며, 심지어 ‘팔 길이 원칙’은 주로 그 본고장인 영국에서 준수되어 왔을 뿐, 다른 유럽국가들은 적극적인 개입을 선호하는 등 ‘원칙’의 보편성 자체에도 의문이 제기될 수 있다(김정수, 2018: 250).

다시 말해, 우리나라 문화정책의 ‘금과옥조’로 중요성이 강조되어 옴에도 불구하고, ‘팔 길이 원칙’의 실제 구체적인 속을 들여다보면, 소문난 잔치에 먹을 것 없는(‘Much Ado About Nothing’) 것에 불과하며, 따라서 이처럼 ‘원칙’이 명백하고 엄밀하게 규정되지 않은 상황에서는 ‘예외’적인 상황에 임의적인 개입이 이루어져도 이를 엄격히 판단할 기준이 없게 된다. 이에 ‘팔 길이 원칙’의 논리적 타당성과 현실 적합성 및 실현가능성에 대한 심도 있는 비판이 제기되고 있다(김정수, 2018).

따라서 본 연구는 선언적 의미로서의 중요성에 비해 여전히 세밀한 경험적 탐구가 부족한 ‘팔 길이 원칙’에 대한 보다 심층적인 분석을 시도한다. 구체적으로 본 연구는 문화규제의 ‘팔 길이’를 측정하고, 그 영향요인을 실증분석하는 것을 목적으로 다음의 두 가지 연구문제를 설정하였다. 첫 번째 연구문제는 ‘팔’의 ‘길이’는 어느 정도인가이다. 이를 위해 연구대상을 우리나라 문화 분야의 관련 법령을 초점으로 삼는다. 즉, 문화와 관련하여 입법부가 제정한 법률은 물론 행정부 소관의 시행령, 시행규칙 등이 규율하는 피규제자에게 초래하는 비용을 규제부담으로 보고 이를 측정하고자 한다. 두 번째 연구문제는 ‘팔 길이’에 영향을 주는 요인은 무엇인가이다. 개별 법령마다 피규제대상에게 미치는 규제부담의 정도가 달라진다면, 이러한 규제부담 차이는 어떠한 영향요인에 의해 초래되었는지를 탐색하고자 한다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2절에서 주요 선행연구들을 검토한 후, 본 연구의 차별성을 설명하고, 제3절에서는 분석방법론을 제시하며, 이어 제4절은 우리나라 문화규제의 ‘팔 길이’ 측정 및 그 영향요인을 분석한 결과를 논의한 후, 제5절의 결론으로 연구를 매듭짓는다.

II. 선행연구 검토

1. 우리나라 역대정부의 규제개혁에 대한 기존연구

김영삼 정부 행정쇄신위원회를 중심으로 본격적인 규제개혁이 시작된 이래, 1998

년부터 시행된 행정규제기본법(1997.8.22. 제정)과 이에 근거한 규제개혁위원회 설치 등 역대 정부마다 규제를 여하히 개혁할 것인지에 관한 다양한 관점의 논의와 규제개혁 시스템의 정비가 진행되어 왔다(김권식 · 이광훈, 2014: 169). 특히 최근 규제개혁의 양상은 단순히 양적 차원에서의 규제 개수의 총량관리를 넘어 규제의 질적 관리 및 효과성 제고, 즉, 더 좋은(better) 규제수단을 통한 규제부담의 완화라는 총체적 규제관리의 경향을 보이고 있다(이광훈 · 김권식, 2016: 83). <표 1>에 제시된 우리나라 역대 정부 규제개혁 관련 기존연구를 살펴보면 다음과 같다.

이종수(1999)는 김영삼 행정부의 행정 쇄신 및 규제 완화 작업은 관료집단 및 기득권 집단의 저항으로 인해 실질적인 개혁을 이루지 못하였으나, 개혁 시도 자체로 정권의 개혁성을 과시하는 정치적 상징성을 획득했다고 주장하였다. 이성우(1999)는 1998년 출범한 규제개혁위원회의 1년을 평가한 결과, 수치 및 내용상으로 의미있는 규제개혁 실적을 보였으며, 그 요인으로는 IMF 체제라는 개혁환경, 행정규제기본법 및 대통령이 핵심 역할을 했다고 분석하였다. 사공영호 외(2000)는 김대중 정부 출범 후 2년 간의 규제개혁 성과를 효과성, 고객만족도, 권력 및 압력의 영향, 신설억제 정도의 측면에서 평가한 결과, 총량적 규제수준의 감소에도 불구하고, 소위 ‘덩어리 · 핵심규제’로 지목되어온 규제를 개혁하는데 실패했다고 주장하였다. 이종한 · 최무현(2004)은 국민의 정부의 규제개혁위원회의 등록규제를 규제강화(완화)율, 개입지수, 부문지수를 통해 분석한 결과, 대부분 규제기관에서 규제강도가 강화되었고, 사회적 규제보다는 경제적 규제 중심으로 더욱 강화되었음을 보였다. 최진욱 외(2007)는 참여정부의 규제개혁에 대한 체감도 분석 결과, 대기업과 학계/전문가의 체감도가 공무원 집단에 비해 매우 낮았으며, 규제 필요성 인식과 규제 요구반영 시스템 구축이 체감도 결정의 중요 요인으로 나타났다. 김정해 · 이혜영(2008)은 참여정부 규제개혁의 평가결과, 정책 방향의 종합성과 일관성의 상대적 부족, 규제개혁 추진체계의 전문성 및 조정협력 미흡, 규제개혁수단의 실효성 부족, 규제개혁 과정에 대한 체계적 · 실질적 모니터링 미흡과 함께 전반적인 산출/결과 부분에 대한 성과 역시 상대적으로 취약했다고 분석하였다. 이혁우(2012)는 이명박 정부의 규제개혁은 행정규제 간소화 및 국민편익 개선의 성과에도 불구하고, 대기업 친화적 규제개혁으로 인식되었고, 저품질규제 양산, 상시적 규제개혁시스템 부재 및 의원입법에 대한 규제심사의 부재 등의 한계를 보였다고 주장하였다. 이광훈 · 김권식(2016)은 1960년부터 이명박 정부까지 각 정부의 과학기술 분야 규제개혁 관련 법령

(규제사무)을 대상으로 규제비용관리제를 원용한 규제부담 측정방법을 도출하고, 규제 부담 지수를 산출한 후, 양적 분석기법을 활용하여 과학기술 규제부담 수준과 그 형성의 영향요인을 탐색하였다. 박기묵·김성철(2020)은 규제개혁 이슈의 생존 주기의 유형과 역대 정부의 규제개혁 성과들과의 연관성을 분석하고, 대중의 규제개혁에 관한 관심제고 환경 조성의 필요성을 제시하였다. 김종석(2020)은 한국의 규제개혁이 미흡한 것은 잘 구비된 규제개혁 시스템을 부실하게 운영했기 때문이며, 그 배경에는 시장과 기업에 대한 오해, 규제문제의 본질에 대한 이해부족과 정치인과 관료조직의 집단 이기주의가 자리 잡고 있으므로, 규제 품질에 대한 평가를 보다 객관화하고 국회에 의원입법에 대한 규제품질 관리 시스템을 도입하는 등 민간의 눈높이에서 규제개혁이 추진될 수 있도록 규제개혁시스템의 개혁이 필요함을 주장하였다.

〈표 1〉 우리나라 역대 정부별 규제개혁에 관한 주요 선행연구

연구자(년도)	분석대상	분석방법	주요 내용
이종수(1999)	김영삼 정부의 규제개혁	질적 연구 및 설문조사 분석	김영삼 행정부의 행정 쇄신 및 규제 완화 작업은 관료집단 및 기득권 집단의 저항으로 인해 실질적인 개혁을 이루지 못하였으나, 개혁 시도 자체로 정권의 개혁성을 과시하는 정치적 상징성을 획득함.
이성우(1999)	김대중 정부의 규제개혁	질적 연구	1998년 출범한 규제개혁위원회의 1년을 평가한 결과, 수치 및 내용상으로 의미있는 규제개혁 실적을 보였으며, 그 요인으로는 IMF 체제라는 개혁환경, 1997년 제정된 행정규제기본법 및 대통령이 핵심 역할을 함.
사공영호 외(2000)	김대중 정부의 규제개혁	질적 연구	김대중 정부 출범 후 2년간의 규제개혁 성과를 효과성, 고객만족도, 권력 및 압력의 영향, 신설억제 정도의 측면에서 평가한 결과, 총량적 규제수준의 감소에도 불구하고, 소위 '덩어리·핵심규제'로 지목되어 온 규제를 개혁하는데 실패함.
이종한·최무현(2004)	김대중 정부의 규제개혁	양적 연구	국민의 정부의 규제개혁위원회의 등록규제를 규제강화(완화)율, 개입지수, 부문지수를 통해 분석한 결과, 대부분 규제기관에서 규제강도가 강화되었고, 사회적 규제보다는 경제적 규제 중심으로 더욱 강화됨.
최진욱 외(2007)	노무현 정부의 규제개혁	질적 연구 및 설문조사 분석	참여정부의 규제개혁에 대한 체감도 분석 결과, 대기업과 학계/전문가의 체감도가 공무원집단에 비해 매우 낮았으며, 규제 필요성 인식과 규제 요구반영 시스템 구축이 체감도 결정의 중요 요인으로 나타남.
김정해·이혜영(2008)	노무현 정부의 규제개혁	질적 연구	참여정부 규제개혁의 평가결과, 정책 방향의 종합성과 일관성의 상대적 부족, 규제개혁 추진체계의 전문성 및 조정협력 미흡, 규제개혁 수단의 실효성 부족, 규제개혁 과정에 대한 체계적·실질적 모니터링 미흡과 함께 전반적인 산출/결과 부분에 대한 성과 역시 상대적으로 취약하였음.
이혁우(2012)	이명박 정부의 규제개혁	질적 연구	이명박 정부의 규제개혁은 행정규제 간소화 및 국민편익 개선의 성과에도 불구하고, 대기업 친화적 규제개혁으로 인식되었고, 저품질규제 양산, 상시적 규제개혁시스템 부재 및 의원입법에 대한 규제심사의 부재 등의 한계를 보임.

〈표 계속〉

연구자(년도)	분석대상	분석방법	주요 내용
이광훈 · 김권식 (2016)	1960년부터 이명박 정부까지 각 정부의 과학기술 분야 규제개혁	양적 연구	과학기술 관련 법령(규제사무)를 대상으로 규제비용관리제를 활용한 규제부담 측정방법을 도출하고 규제부담 지수를 산출한 후, 양적 분석기법을 활용하여 과학기술 규제부담 수준과 그 형성의 영향요인을 탐색함.
박기목 · 김성철 (2020)	김대중 정부 이후부터 박근혜 정부까지 역대 정부의 규제개혁	양적 연구	규제개혁 이슈의 생존 주기의 유형과 역대 정부의 규제개혁 성과들과의 연관성을 분석하고, 대중의 규제개혁에 관한 관심 제고 환경 조성의 필요성을 제시함.
김종석(2020)	1990년대 이후 역대 정부의 규제개혁	질적 연구	한국의 규제개혁이 미흡한 것은 잘 구비된 규제개혁 시스템을 부실하게 운영했기 때문이며, 그 배경에는 시장과 기업에 대한 오해, 규제문제의 본질에 대한 이해부족과 정치인과 관료조직의 집단 이기주의가 자리 잡고 있으므로, 규제 품질에 대한 평가를 보다 객관화하고 국회에 의원입법에 대한 규제품질 관리 시스템을 도입하는 등 인간의 눈높이에서 규제개혁이 추진될 수 있도록 규제개혁시스템의 개혁이 필요함.

이상과 같이 다양한 규제수단을 통해 추진되어온 역대 정부 규제개혁의 일관된 목표는 규제가 초래하는 부담의 저감이라 할 수 있다. 역대 정부의 규제개혁에 대한 여러 선행연구가 존재하지만, 대부분 정부별 규제개혁에 대한 사례연구로서, 규제부담 저감을 위한 역대 정부의 정책 전반에 대한 평가, 즉, 정치이념적 혹은 정권 차원이나, 규제개혁 기구 관련 조직 수준의 평가 등이 주종을 이루고 있다. 이에 비해 규제부담의 실증적인 측정을 시도한 연구로는 이종한 · 최무현(2004), 이광훈 · 김권식(2016)이 있으나, 개별 구체적인 규제법령들의 규제부담을 측정한 연구는 여전히 부족하다. 특별히 아직까지 문화 분야를 대상으로 국내 법령의 규제부담을 실증적으로 측정한 연구는 없는 실정이다. 따라서 본 연구는 실제 법령 조문 내용들을 대상으로 문화 분야의 규제부담을 측정하는데 목적을 두고 있다.

2. ‘팔 길이 원칙’ 관련 선행연구 및 본 연구의 차별성

“지원은 하되 간섭하지 않는다”는 ‘팔 길이 원칙(arm’s-length principle)’이란 정치계급, 엘리트, 문화예술계의 특정 이해관계로부터 간섭 및 영향을 받지 않고 정부가 지속적으로 지원할 것을 천명한 것이다(류정아, 2015: 15). 동 원칙에 따라 2차 세계대전 이후 영국 정부는 매년 예산 총액만을 정하고, 지원 목적이나 수혜자 등의 명시 없이 ‘포괄보조금(block grant)’을 지원하며, 대영 예술위원회(Art Council of Great Britain)는 지원금에 대한 자율적인 배분 권한을 행사한 바 있다(정홍익 외, 2008: 29).

한국의 ‘팔 길이’ 원칙은 1973년 문화예술진흥기금의 조성·관리·운용을 위해 설립된 한국문화예술진흥원(참여정부 시기에 한국문화예술위원회로 개편)을 효시로 하며, 현재까지 문화정책의 기본 원칙으로 중시되고 있다(김정수, 2017: 83).

〈표 2〉에 정리된 ‘팔 길이 원칙’이란 ‘지원은 하되, 간섭은 하지 않는’ 문화 정책, 즉, 정부가 문화·예술 활동을 위한 재원을 조달하되 직접 간섭하지는 말고 자율성을 보장해 주어야 한다는 당위론으로서, 정부에게 문화·예술에 대한 ‘지원 책임’과 ‘불간섭 의무’라는 양가성을 동시에 요구하며(김정수, 2018: 250), 이는 문화 영역에 대한 국가(정부)의 개입(규제) 시 고려되는 기본 원칙을 의미한다.²⁾ 여기서 ‘팔’을 ‘규제’로, ‘길이’를 ‘부담’으로 각각 해석할 경우, 결국 ‘문화규제’의 ‘부담’ 문제로 귀결될 수 있다. 하지만 ‘문화’가 창의성, 다양성, 자율성을 핵심 기반으로 한다면, 일반적으로 ‘규제’는 경직성, 획일성, 구속성을 갖는 것으로 이해된다. 따라서 ‘문화규제’의 ‘팔 길이 원칙’이란 정부의 무조건적인 불개입(Laissez-faire)이 아닌, ‘지원’의 방식으로 개입은 하되, 그 개입이 ‘간섭’이 되지 않아야 한다는 의미이다. 정부규제의 관점에서 볼 때, 간섭은 배제하더라도 지원은 필요하다는 원칙으로서, 규제부담이 적은 규제수단 선택, 다시 말해, 일도양단(all or nothing) 문제가 아니라 정도(to what extent)의 문제로 해석될 수 있다. 그러면 문화 영역에서 실제 ‘팔’의 ‘길이’는 어느 정도인가? 본 연구는 그 선언적 의미로서의 중요성에 비해 여전히 세밀한 실증적 탐구가 부족한 ‘팔 길이 원칙’에 대한 보다 심층적

〈표 2〉 ‘팔 길이 원칙’의 개념 정의

연구자(년도)	개념 정의
Sweeting(1982)	예술활동, 기관 및 경영에 정부의 직접적인 개입을 막는 것
Chartrand and McCaughey(1989)	다원민주주의에서 과도한 권력의 집중과 이해의 대립을 막기 위해 필요하다고 여겨지는 ‘검토와 균형(check and balance)’의 기본적인 시스템
Hewison(1995)	국가와 국가가 설립하여 지원하는 기관과의 관계이며, 비록 ‘팔 길이 원칙’이 1970년대까지 문화 정책과 연관되어 성문화되지는 않았지만, 오랫동안 정치가들과 공무원들을 그들이 증진시키고 자하는 활동들로부터 거리를 두게 하는 현실적인 수단
Quinn(1997)	예술위원회가 중앙 정부로부터 상대적 자율성을 가지고 존재·운영되어야 한다는 생각에 기반한 원칙. 예술위원회의 활동에 대한 정치적 영향력은 최소화 되어야 하며, 이 거리는 예술위원회가 정치적 압력에 의한 과도한 영향과 간섭으로부터 벗어나 스스로 기능할 수 있게 함
Madden(2009)	독립적인 지원 기관 및 동료평가(peer review)에 기반한 의사결정 수립 과정이라는 두 가지 요소의 조합

자료: 류경아(2015: 17)에서 재인용.

2) 다시 말해, 익명의 심사자께서 지적하신 바와 같이, ‘불간섭’이란 다분히 권위주의적 검열이나 폭압적인 통제 방식의 간섭을 하지 않는 것을 말하며, ‘지원’ 역시 무조건적 공여가 아니기에 적절한 평가나 규제까지 배제하는 것은 아님을 내포한다.

인 분석을 목표로 하여 다음의 세가지 차원에서 기존 논의의 한계를 보완하고자 한다.

첫째, 기존 논의들에서 나타나는 한계로는 ‘팔 길이’ 개념의 모호성 및 불명확성을 들 수 있다. 따라서 ‘팔 길이’의 구체적인 의미, 근거, 요건, 한계 등에 관한 명확한 개념 정의가 선행될 필요가 있다. 뿐만 아니라 ‘팔 길이 원칙’이 단지 선언적인 ‘격언’이 아닌 정부개입의 필요성 및 적절성에 대한 실제적인 근거에 기초하기 위해서는 시장실패론, 정부실패론, 거래비용이론 등의 이론적 기반에 토대를 둘 필요가 있다. 또한 문화 분야에서도 세부 영역별로 정부개입의 필요성 및 적절성의 정도와 양상은 달라질 수 있음을 고려해야 한다. 예컨대 전통문화유산보존의 경우, 가치재(merit goods) 유지의 차원에서, 체육 분야는 공정한 규칙(rule)의 확립 차원에서, 관광 분야는 공공마케팅 · 홍보 및 질서유지의 차원에서 각각 다양한 정부개입 방식에 대한 ‘팔 길이’ 원칙의 유형화가 필요하다.

둘째, ‘팔 길이’의 정도나 양상을 규정하는 다차원적 영향요인에 대한 연구가 미흡하다. 기존 논의들은 대부분 규제자인 정부조직과 피규제자인 문화예술 관련 행위자간의 관계에 한정된 ‘팔 길이 원칙’에 주목하고 있다. 예를 들면, 규제주체인 정부기관으로부터 규제객체의 자율성을 확보하기 위해 위원회 형태의 중간조직 설립 등을 통한 정부의 영향력 차단 방식 및 완충 장치 역할을 ‘팔 길이 원칙’의 실현 방안으로 제시해 왔다(유진빈, 2016; 강은경, 2018; 이민아, 2018; 박민권 · 장웅조, 2020; 장석류, 2020). 그러나 이와 같은 조직구조론적 접근은 단순히 부처형에서 위원회형으로의 조직설계나 정부와 예술가 사이의 완충기구 설치만으로는 확보할 수 없는, 유무형의 정부의 ‘간섭’이 초래할 수 있는 영향을 간과할 수 있다는 한계를 갖는다. 예를 들면, 문화행정의 관찰 조직이 위원회 형태로 구성되어 문화정책이 수립 · 집행되는 경우에도, 개별 법령에서 규정된 ‘간섭’의 정도에 따라 피규제자에게 미치는 영향력은 여전히 지대할 수 있다.³⁾ 따라서 문화 분야 관련 개별적이고 구체적인 법령 차원에서의 ‘팔 길이 원칙’에 대한 연구가 이루어질 필요가 있다.

셋째, ‘팔 길이’의 수준이나 정도를 실제로 조작적으로 정의하고, 체계적으로 측정할 실증적 연구가 아직까지 시도되지 못하고 있다. 하지만 중요한 것은 팔의 ‘길이’는 어느 정도인가라는 문제이다. 길이(length)의 개념 자체가 비교기준이 되는 가늠자

3) 물론 정부 간섭의 수준이나 양상은 조직구조 또는 법제도 측면뿐만 아니라, 위계적 조직문화, 조직구성원의 행태, 정치적 환경 등 다양한 차원의 요인들에 의해서 영향을 받을 수 있을 것이다. 따라서 문화행정 ‘팔 길이 원칙’의 실제적 구현을 위해서는 각각의 차원별 간섭요인 완화 방안에 대한 체계적인 분석이 요청된다.

(scale)의 존재를 전제하기 때문에, 절대적인 거리이든 상대적인 위치이든 정부가 피규제대상에게 미치는 영향력을 측정해 볼 수 있다. 따라서 ‘팔’을 정부개입 또는 규제라고 본다면, ‘길이’는 규제에 의한 부담 정도로 측정될 수 있다. 이 경우 ‘팔 길이 원칙’은 개입이나 혹은 불개입이나의 이분법적 문제가 아니라 양극단 사이에서 적절한 지점에 위치하는 정도의 문제로 해석된다. 다시 말하면, ‘팔 길이 원칙’을 측정가능한 가늠자 위에 놓는다면, 간섭은 배제하더라도 지원은 필요하다는 전제하에 부담이 상대적으로 적은 규제수단을 선택하는 문제로 치환될 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 문화 분야 관련 법령의 ‘팔 길이’ 측정방법

본 연구는 문화규제의 ‘팔 길이’를 측정하고 그 영향요인을 실증분석하는 것을 목적으로 다음의 두 가지 연구문제를 선정하였다. 첫 번째 연구문제는 ‘팔’의 ‘길이’는 어느 정도인가이다. 특별히 연구대상은 우리나라 문화 분야의 관련 법령을 초점으로 삼는다. 즉, 문화와 관련하여 입법부가 제정한 법률은 물론 행정부 소관의 시행령, 시행규칙 등이 규율하는 ‘피규제자에게 초래하는 비용’을 규제부담으로 보고 이를 측정하고자 한다. 두 번째 연구문제는 ‘팔 길이’에 영향을 주는 요인은 무엇인가이다. 개별 법령마다 피규제대상에게 미치는 규제부담의 정도가 달라진다면, 이러한 규제부담 차이는 어떠한 영향요인에 의해 초래되었는지를 탐색하고자 한다. 구체적으로 본 연구는 우리나라 문화 분야 관련 규제를 다양한 분류기준을 활용하여 유형화하고 각 유형별 특성을 고려하여 규제부담을 측정하였다. 측정 대상은 문화체육관광부(문체부) 소관 규제법령(법률, 명령, 규칙 등)으로서, 규제개혁위원회 등록규제 데이터베이스에 축적된 개별 법령에 근거한 규제사무 전체이며, 최초 등록 시기인 1961년부터 이명박 정부 시기⁴⁾까지 공포된 모든 등록규제를 분석하였다. 특별히 본 연구는 이광훈·김권식(2016)의 연구를 따라, 현 정부에서 규제개혁 수단으로 활용하고 있는 규제비용관리제(前규제비용총량제)의 규제부담 측정방식을 참조하여 <부록 1>과 같은 분석방법을 채택하였다.⁵⁾(이

4) 이명박 정부 시기까지의 규제개혁위원회 등록규제 데이터베이스는 규제사무 단위(관련된 여러 조문들을 하나의 규제사무로 간주)로 정리되어 왔으나, 박근혜 정부 때부터는 개별 조문 하나하나를 규제에 등록하는 방식으로 변경되었기에, 본 연구의 분석은 이명박 정부 때까지의 자료를 대상으로 수행되었다.

5) 규제비용총량제(현행 규제비용관리제) 매뉴얼(국무조정실, 2014:10)에서 제시하고 있는 가이드라인에

광훈·김권식, 2016: 87-91) 이러한 규제부담 측정방식을 토대로 한, 본 연구의 문화 규제부담 측정을 위한 산식은 식 (1)과 같다:

$$\text{문화규제부담} = \text{성격별 기초지수} \times (\text{규제유형별 가중치의 합}) \quad (1)$$

이러한 산식을 바탕으로 총 406건의 법령을 수집하여 <표 3>과 같이 코딩을 수행하였다.

<표 3> 본 연구의 규제부담 코딩방식 예시

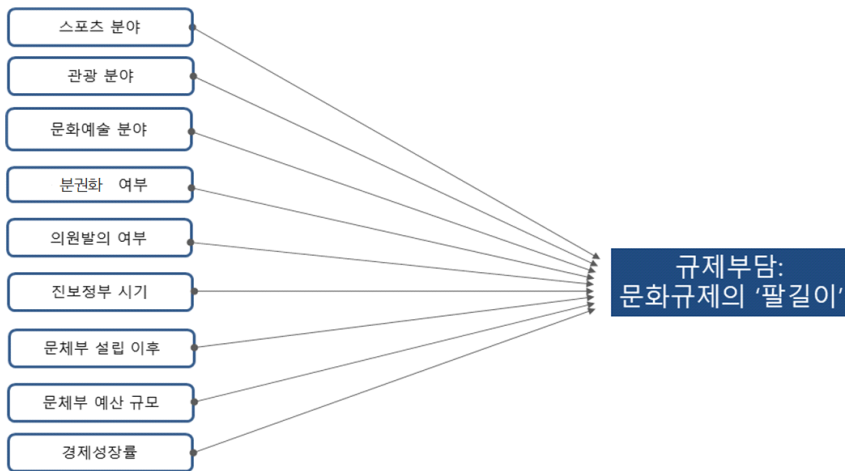
분야	법령명	규제사무명	규제내용	성격별 대분류	성격별 중분류	규제 강도	일몰 여부	파급 효과	네거티브 여부	공포일
문화 예술	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법을 시행령	영사기사 고용의무	<규제목적>다중이 이용하는 영화상영관의 안전유지와 양질의 영상제공을 위하여 전문가를 영화관에 배치하도록 함 <주요내용>영화상영관 경영자는 영사(映寫) 관련 국가기술자격을 취득한 자로 하여금 그 영화를 상영하게 하여야 함 (이하 생략)	경제적 규제	품질	고용 의무	0	2	0	19611230
관광	관광사업법	관광지 등에서의 금지행위	누구든지 관광사업법 제 46 조의 규정에 의하여 지정되었거나, 제 49 조의 규정에 의하여 선정된 국민관광지 안에서 다음의 행위를 하여서는 아니된다. (이하 생략)	사회적 규제	-	금지	0	3	1	19710118
체육	국민체육진흥법	체육용구생산 업체·체육회 등에 대한 보고·검사	국민체육진흥법 제 44 조 (보고·검사 등) ① 문화체육관광부장관이나 지방자치단체의 장은 이 법의 시행을 위하여 필요하면 이 법의 적용을 받는 체육회, 장애인체육회, 진흥공단, 수탁사업자, 그 밖에 체육단체나 직장에 대하여 그 업무에 관한 보고를 명하거나 소속 공무원에게 그 사업소·사업장 등에 출입하여 장부·서류, 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.	행정적 규제	-	보고 의무	0	1	0	19821231

따르면, 규제부담은 우선 규제 성격(진입·가격·거래·품질·행정)별 기초지수를 계산한 다음, 규제강도·파급효과·개선정도·규제방식·일몰설정 여부에 따른 가중치의 합을 곱하여 최종점수를 산출하며, 이와 같은 규제비용관리제의 규제부담 측정방법을 원용한 이광훈·김권식(2016: 87-91)의 연구에 근거하여, 본 연구에서는 문화 분야 규제부담 수준을 측정하였다.

2. 문화 분야 관련 법령의 ‘팔 길이’ 영향요인 분석방법

문화 분야 관련 법령의 ‘팔 길이’ 정도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는지에 대한 검증을 위하여 문화규제부담을 종속변수(Y)로 하는 다음과 같은 분석틀과 연구모형을 설정하고, OLS 다중회귀분석을 수행하였다. 부가적으로 강건성 검정(robustness check)을 위해 Tobit 회귀분석을 실시하였는데, 이는 규제부담 지수가 최저값인 7에서 중도절단된 자료(censored data)임을 고려한 분석모형이다.

[그림 1] 규제부담의 영향요인 분석틀



연구모형(Research Model):

$$Y = \beta_1 + \beta_2(\text{스포츠분야여부}) + \beta_3(\text{관광분야여부}) + \beta_4(\text{정부입법여부}) + \beta_5(\text{분권화여부}) + \beta_6(\text{진보정부시기}) + \beta_7(\text{문체부설립이후}) + \beta_8(\text{문체부예산규모}) + \beta_9(\text{GDPgrowth})$$

〈표 4〉와 같이 독립변수들은 일반적으로 규제 형성에 영향을 미치는 다차원적·복합적 요인들을 이념(idea), 이해관계(interest) 및 제도(institution) 차원으로 구분(최병선, 1998; Peters, 2002)한 후, 이념적 요인은 정권별 이념 차이, 이해관계 요인은 입법행위자인 국회의원과 정부에 의한 입법 여부, 제도적 요인은 중앙 및 지방 간 규제집행 상 분권화 여부를 각각 식별하였다(김권식·이광훈, 2014; 이광훈·김권식, 2016). 이와 함께 통제변수로서 문체부의 관할 정책분야를 문화예술, 관광, 체육 분야로 구분하여, 이러한 분야별 차이에 따라 규제부담이 달라지는지를 검증하였다. 또한, 1990년 1월 3일 문체부 신설 이전과 이후(조직 모형: Model 1-1, Model 2-1), 문체부 연간 예산

규모(예산 모형: Model 1-2, Model 2-2) 및 우리나라 연간 GDP 성장률을 각각 통제 변수로 포함시켰다.

〈표 4〉 독립변수 및 그 내용

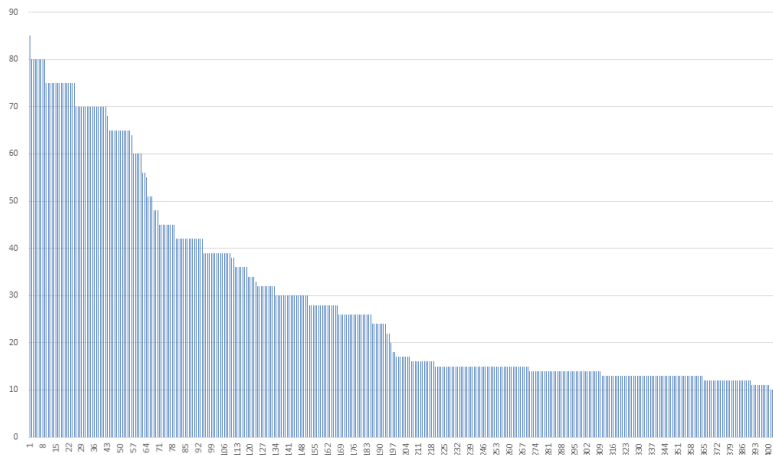
변수명		조작적 정의
설명 변수	정권별 기간	행정부의 이념적 차이에 따라 보수 정부 시기(1960년부터 김영삼 정부까지, 이명박 정부=0)와 진보 정부 시기(김대중, 노무현 정부=1)로 구분(dummy)
	입법주체의 차이	규제근거법률(모법)의 발의자가 정부(정부입법=1)인지 국회의원(의원발의=0)인지 여부(dummy)
	지방분권화 여부	지방자치단체에 집행이 위임된 규제인지의 여부(dummy)
통제 변수	문체부의 관할 정책 분야	문화예술, 체육 및 관광 분야 여부(dummy)
	문체부 설립 전후	문체부 설립 이전과 이후(1990년 이후=1)를 구분(dummy)
	문체부 연간 예산 규모	해당연도의 문체부 예산 액수(단위: 억원)
	경제성장률	해당연도의 연간 GDP 성장률(단위: %)

IV. 연구결과 및 해석

1. ‘팔 길이’ 측정 결과: 우리나라 문화 분야 관련 법령의 규제부담

문화체육관광부 소관 개별 법령 총 406개의 규제부담을 측정하여, 그 수준별 순위에 따라 정렬한 [그림 2]를 보면, 개별 규제법령에 따라 규제부담 수준이 다양한 차이를 보이는 것으로 나타났다.

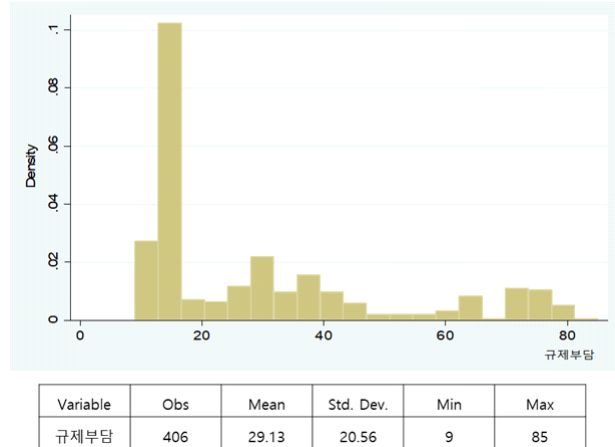
[그림 2] 문화체육관광부 소관 개별 법령의 규제부담 순위



주: N= 406 ; 세로축은 규제부담, 가로축은 순위임.

[그림 2]와 같은 규제부담 측정치의 분포를 살펴보면, [그림 3]과 같이 최대값 85, 최소값 9이며 평균 29.13, 표준편차 20.56인 것으로 나타났다.

[그림 3] 문화체육관광부 소관 개별 법령의 규제부담의 분포 및 기초통계량



각 법령의 '팔 길이' 비교를 위해 규제부담이 높은 문화규제들을 살펴보면, 영업의 승계(규제부담지수 85), 대중골프장의 병설(규제부담지수 80), 관광편의시설업의 지정(규제부담지수 80) 등이었다(〈표 5〉).

〈표 5〉 문제부의 관할 정책 분야별 규제부담 상위 순위 목록

규제부담지수	규제사무명	법령명	규제내용	공포일	분야
85	영업의 승계	음악산업진흥에 관한 법률	제 23 조 (영업의 승계 등) ①제 16 조 또는 제 18 조의 규정에 따라 신고 또는 등록을 한 영업자가 그营业을 양도하거나 사망한 때 또는 그 법인의 합병이 있는 때에는 그 양수인·상속인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병에 의하여 설립되는 법인은 그 영업자의 지위를 승계한다 (이하 생략)	20060428	문화예술
80	대중골프장의 병설	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령	〈규제목적〉 골프대중화를 위하여 회원제골프장의 건설 시 대중골프장을 병설하거나, 대중골프장을 조성하기 위한 조성비를 예치하도록 함 〈규제내용〉 회원을 모집하는 골프장업을 하려는 자는 회원을 모집하지 아니하는 골프장을 직접 병설하거나 대중골프장 조성비를 예치하여야 함 (이하 생략)	19940107	체육
80	관광편의시설업의 지정	관광진흥법	관광진흥법 제 6 조 (지정)관광 편의시설업을 경영하려는 자는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 특 별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 지정을 받을 수 있다 .	20111230	관광

2. ‘팔 길이’ (규제부담)의 영향요인 회귀분석 결과 및 해석

문화체육관광부 소관 개별 법령의 규제부담(‘팔 길이’)의 영향요인을 탐색하기 위해 <표 6>의 OLS 회귀분석 결과를 살펴보면, 규제부담에 영향을 미치는 통계적으로 유의미한 변수들로는 정부입법(+), 분권화(-), 스포츠분야(+), 문체부설립 이후(+), 문체부 예산 규모(-)인 것으로 나타났다.

<표 6> 규제부담 영향요인 OLS 회귀분석 추정 결과

구분	Model 1-1 (조직 모형)		Model 1-2 (예산 모형)	
	Coef. (t-value)	P> t	Coef. (t-value)	P> t
스포츠 분야 여부	4.55 (1.83)	0.07*	4.59 (1.85)	0.07*
관광 분야 여부	0.97 (0.29)	0.77	0.99 (0.29)	0.77
정부입법 여부	6.23 (2.27)	0.02**	6.11 (2.22)	0.03**
분권화 여부	-3.64 (-1.80)	0.07*	-3.67 (-1.82)	0.07*
진보 정부 시기	-3.12 (-1.41)	0.16	-1.39 (-0.65)	0.52
문체부 설립 이후	6.61 (1.63)	0.10*		
문체부 예산 규모			-0.02 (-1.83)	0.07*
경제성장률	0.58 (1.56)	0.12	-0.32 (-0.62)	0.54
상수항	16.53 (3.03)	0.00	31.63 (5.47)	0.00
R-squared (Adj. R-squared)	0.05 (0.04)		0.06 (0.04)	

주: N=406; * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$; 스포츠 및 관광 분야 더미변수는 문화예술 분야를 Base로 함. GDP 성장률은 한국은행 자료임.

한편, 강건성 검정(robustness check)을 위해 Tobit 회귀분석을 실시한 결과(<표 7>), OLS 회귀분석 결과와 일치하는 것으로 나타났다.

이와 같은 실증분석 결과를 통해 개별 규제법령의 특성에 따른 ‘팔 길이’ 원칙의 적용 가능성을 해석해볼 수 있다. 이는 문화정책의 부문별로 규제부담의 수준이 다른 상황에

〈표 7〉 규제부담 영향요인 Tobit 회귀분석 추정 결과

구분	Model 2-1 (조직 모형)		Model 2-2 (예산 모형)	
	Coef. (t-value)	$P> t $	Coef. (t-value)	$P> t $
스포츠 분야 여부	4.55 (1.85)	0.07*	4.59 (1.87)	0.06*
관광 분야 여부	0.97 (0.29)	0.77	0.99 (0.30)	0.77
정부입법 여부	6.23 (2.29)	0.02**	6.11 (2.25)	0.03**
분권화 여부	-3.64 (-1.82)	0.07*	-3.67 (-1.84)	0.07*
진보 정부 시기	-3.12 (-1.42)	0.16	-1.39 (-0.66)	0.51
문체부 설립 이후	6.61 (1.65)	0.10*		
문체부 예산 규모			-0.02 (-1.85)	0.07*
경제성장률	0.58 (1.57)	0.12	-0.32 (-0.62)	0.53
상수항	16.53 (3.06)	0.00	31.63 (5.52)	0.00
R-squared (Adj. R-squared)	-1,791.93 (0.00)		-1,791.58 (0.00)	

주: N=406; * $p<0.1$, ** $p<0.05$; 스포츠 및 관광 분야 더미변수는 문화예술 분야를 Base로 함. GDP 성장률은 한국은행 자료임.

서 세부 정책영역별 맞춤형 규제부담 저감 전략이 필요함을 시사한다. 구체적으로 연구 결과의 시사점은 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

첫째, 스포츠 분야에 상대적으로 높은 규제부담이 존재하는 것은 문화예술 영역에 비해 체육 분야는 정부개입의 정도가 높다는 것으로 해석될 수 있다. 예컨대 우리나라 국제스포츠경기 유치의 경우 국가적 차원의 자원 및 노력이 단기간 내에 투입되어 왔으며, 본질적으로 스포츠 분야는 선수들간 경쟁에서 공정한 규칙의 확립과 유지 차원에서 정부의 관여가 요청되는 것과 연관지어 해석해 볼 수 있다. 하지만 체육 분야에 정부개입의 필요성이 인정되더라도 간섭이 아닌 개별 분야에 적절한 방식의 규제가 요청된다.

둘째, 정부입법에 의한 규제가 의원입법보다 규제부담이 높은 것은 정부입법에 의한 규제법령이 의원이 발의한 경우보다 피규제자에게 더 부담을 준다는 것을 의미한다. 따라서 문화규제를 통한 정부개입에 ‘팔 길이 원칙’이 준수될 수 있도록 기존의 규제영

향분석, 규제비용관리제 등 규제부담 저감을 위한 기존 제도 운영의 내실화가 필요하다.

셋째, 지방정부가 집행하는 규제가 중앙정부 집행 규제보다 규제부담이 낮은 것으로 나타났다. 따라서 규제 집행 시 중앙정부 위주의 집권적 방식을 지양하고, 지방정부에 위임 등을 통해 분권화를 추진함으로써 규제부담을 저감시킬 필요성이 제기된다. 중앙정부와 지방정부의 특성 차이 혹은 개별 지방정부가 처한 상황 등 다양한 요인을 고려하여 개별 정부조직에 적합한 ‘팔 길이 원칙’의 유연한 적용이 요구된다.

넷째, 문체부 설립 이후 전반적인 규제부담이 지속적으로 증가해 왔다. 이처럼 문화 분야 전담부서 설립 이전보다 1990년 설립 이후 문화규제의 부담이 높은 것은 전담부처 설립이라는 조직 측면의 영향을 고려한 ‘팔 길이 원칙’ 적용 가능성을 모색할 필요가 있음을 시사한다.

다섯째, 문화 관련 예산이 증가할수록 규제부담이 감소하는 것으로 나타났다. 여기서 문화 관련 예산 규모가 커질수록 규제부담이 낮아지는 경향은, 증가된 예산의 집행 시 전담부처의 직접 개입에 한계가 있으므로 중간기관에 위임 등을 통한 지원이 선호되는 것으로 해석해 볼 수 있다. 따라서 이와 같은 문화 관련 예산 측면의 영향을 고려한 ‘팔 길이 원칙’의 적용이 요청된다.

흥미롭게도, 정부이념 변수의 경우, 진보 정부 시기와 보수 정부 시기 간 규제부담 수준의 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이것은 보수정부나 진보 정부를 막론하고 정권과 무관하게 ‘규제개혁’을 주요 국정과제로 삼아왔지만, 적어도 문화규제에 대해서는 실제로 규제부담을 줄이는 유의미한 성과가 나타났다고 보기는 어려운 것으로 해석될 수 있다. 이러한 결과는 1990년대 이후 역대 정부의 지속적인 규제개혁 노력에도 불구하고 30년이 경과한 현재까지도 우리나라 규제환경은 개선되지 않았고, 오히려 악화되는 추세에 있다는 주장(김종석, 2020)과 궤를 같이 하는 것으로 볼 수 있다.

[그림 4] 실증분석결과 해석 및 시사점

분석결과	해석 및 시사점
스포츠 분야의 높은 규제부담	<ul style="list-style-type: none"> 문화예술 영역에 비해 체육 분야는 정부개입의 정도가 높음: 국제스포츠경기 유치 등 정부개입의 필요성이 인정되더라도 간섭이 아닌 개별 분야에 적절한 방식의 규제 필요
정부입법에 의한 규제가 의원입법 보다 규제부담이 높음	<ul style="list-style-type: none"> 정부입법에 의한 규제법령이 의원이 발의할 경우 보다 피규제자에게 더 부담을 줌 문화규제를 통한 정부개입에 ‘팔길이’ 원칙이 준수될 수 있도록 기존의 규제영향분석, 규제비용관리제 등 규제부담 저감을 위한 제도 운영의 내실화 필요
지방정부가 집행하는 규제가 중앙정부 집행 규제 보다 규제부담이 낮음	<ul style="list-style-type: none"> 규제 집행 시 중앙정부 위주의 집권적 방식을 지양하고 지방정부에 위임 등을 통해 분권화를 추진함으로써 규제부담을 저감시킬 필요 중앙정부와 지방정부의 특성 차이 혹은 개별 지방정부가 처한 상황 등 다양한 요인을 고려하여 개별 정부조직에 적합한 ‘팔길이’ 원칙의 유연한 적용 필요
문체부 설립 이후 규제부담 증가	<ul style="list-style-type: none"> 문화 분야 전담부처 설립 이전 보다 1990년 설립 이후 문화규제의 부담이 높음 전담부처 설립이라는 조직 측면의 영향을 고려한 ‘팔길이’ 원칙 적용 가능성 모색 필요
문화 관련 예산이 증가할수록 규제부담 감소	<ul style="list-style-type: none"> 문화 관련 예산 규모가 커질수록 규제부담이 낮아지는 경향은 증가된 예산의 집행 시 전담부처의 직접 개입에 한계가 있으므로 중간기관에 위임 등을 통한 지원 선회로 해석 문화 관련 예산 측면의 영향을 고려한 ‘팔길이’ 원칙 적용 가능성 모색 필요

V. 결론

본 연구는 우리나라 문화 분야 관련 규제를 다양한 분류기준을 활용하여 유형화하고, 각 유형별 특성을 고려하여 규제부담을 측정하고자 하였다. 특별히 본 연구에서는 현재 한국 정부에서 규제개혁 수단으로 활용하고 있는 규제비용관리제의 규제부담 측정방식을 참조하여 ‘팔 길이’를 측정하였다. 측정 대상은 문화체육관광부 소관 규제법령(법률, 명령, 규칙 등)으로서, 구체적으로 규제개혁위원회 등록규제 데이터베이스에 있는 등록규제(개별 법령에 근거한 규제사무) 전체이며, 최초 등록 시기인 1961년부터 이명박 정부 시기(2012년)까지 공포된 총 406건을 분석하였다. 규제부담 측정결과, 개별 규제법령에 따라 규제부담 수준이 다양한 차이를 보이는 것으로 나타났다. OLS 회귀 분석 및 Tobit 회귀분석을 실시한 결과, 규제부담에 영향을 미치는 통계적으로 유의미한 변수들로는 스포츠분야(+), 정부입법(+), 분권화(-), 문체부 설립 이후(+), 문체부 예산 규모(-)인 것으로 나타났다.

이러한 실증분석 결과를 통해 개별 규제법령의 특성에 따른 ‘팔 길이 원칙’의 적용 가능성을 해석해볼 수 있다. 이는 문화정책의 부문별로 규제부담의 수준이 다른 상황에서 세부 정책영역별 맞춤형 규제부담 저감 전략이 필요함을 시사한다. 우선, 스포츠 분

야에 상대적으로 높은 규제부담이 존재하는 것은 문화예술 영역에 비해 체육 분야는 정부개입의 정도가 높다는 것으로 해석될 수 있지만, 정부개입의 필요성이 인정되더라도 간섭이 아닌 개별 분야에 적절한 방식의 규제가 요청된다. 다음으로, 정부입법에 의한 규제법령이 의원이 발의할 경우보다 피규제자에게 더 부담을 주므로, 문화규제를 통한 정부개입에 ‘팔 길이 원칙’이 준수될 수 있도록 기존의 규제영향분석, 규제비용관리제 등 규제부담 저감을 위한 제도 운영의 내실화가 필요하다. 이와 함께, 문화규제 집행 시 중앙정부 위주의 집권적 방식을 지양하고, 지방정부에 위임 등을 통해 분권화를 추진함으로써 규제부담을 저감시킬 필요성이 제기된다.

문화 분야에서 ‘팔 길이 원칙’에 기반한 정부개입의 전제조건으로서, 문화규제가 피규제대상에게 실제로 얼마나 부담을 주고 있는지에 대한 측정 작업이 선행될 필요가 있다는 측면에서, 본 연구에서 시도하는 문화체육관광부 소관의 등록규제의 규제부담 측정결과는 실무적으로 문화 분야 규제개혁의 참고 자료로 활용될 수 있을 뿐만 아니라, 향후 ‘팔 길이 원칙’에 기반한 문화정책의 추진을 위한 증거기반정책결정(evidence-based policy decision-making)의 근거로 삼을 수 있을 것이다.⁶⁾ 즉, 개별 규제법령의 특성에 따른 ‘팔 길이 원칙’의 적용 가능성을 탐색함으로써 세부 영역별 규제부담 저감 전략을 수립하는데 기여하고, 나아가 궁극적으로는 우리나라의 문화 분야의 발전을 제고하는 데 유용한 연구결과로 참조될 수 있을 것으로 기대된다.

문화정책에서 ‘팔 길이 원칙’은 이념적·이론적 차원에서 중요성을 지니고 있으나, 실제 적용 가능성에 대해서는 논란의 여지가 존재하는 개념이기에, 동 원칙의 현실적 구현 여부에 대한 판단이나 평가는 연구자의 상이한 관점에 따라 다양한 논의들이 이루어져온 것이 사실이다. 이는 ‘팔 길이 원칙’의 모호성 및 불명확성은 물론 ‘팔 길이’라는 개념에 근본적으로 내재한 해석상의 개방성 및 다양성에 기인한 것으로 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 우리나라 문화규제에 초점을 맞추어 실제 ‘팔 길이’의 측정을 시도하고, 그 영향요인을 탐색한 최초의 실증 작업이라는 의미를 가짐에도 불구하고, 후속 연구를 통해 보완되어야 할 한계를 지니고 있다. 특히 ‘팔 길이 원칙’의 철학적·이론적 또는 현실

6) 특별히 규제비용관리제를 적용하여 문화 분야 규제의 부담을 경험적으로 측정함으로써 우선적 폐지·개선 대상이 될 규제들에 대한 파악이 가능하다. 즉, 문화체육관광부 소관 법령(법률 및 하위 시행령·시행규칙 포함)에 규정된 규제의 현황 및 특성 파악을 통하여 향후 관련 법제 개선방안 마련에 유용한 참고자료로 활용될 수 있다. 이를 통해 문화의 자율성과 독립성을 저해할 수 있는 불필요한 부담을 유발하는 규제들을 개선하고, 이와 같은 문화 분야 규제법령의 합리적·효과적 관리를 통해 궁극적으로는 문화국가 실현을 위한 정부개입의 바람직한 방식의 모색에 이바지할 수 있을 것으로 기대된다.

적·정책적 다차원성에도 불구하고, 단순히 평면적으로 규제부담으로 치환하여 '규제'를 중심으로 '간섭'에 대한 정책 판단을 가늠하기에는 다양한 방식의 정부 개입 여지를 간과할 수 있다는 한계가 존재하므로, 다양한 각도에서 검토될 필요가 있다. 예컨대, 문화 분야에서 '팔 길이'를 규제부담으로 규정하고 측정하기 위해 보다 적절한 산출 근거나 방식이 존재하는지, 또한 '팔 길이'가 법령에 근거한 객관적 규제부담 외에도 정책과정에서의 영향력⁷⁾이나 조직 간 권력관계 혹은 이해관계자의 주관적 인식 등으로 조작화하여 정의될 수 있는지에 관한 다양한 실증연구가 축적될 수 있을 것이다○.

7) 익명의 심사자께서 지적하신 바와 같이, 박근혜 정부 시기의 '블랙리스트' 사태의 경우, 법·제도적 통제와는 별개로 정책추진 과정에서 문체부와 공공기관들이 동원되어 많은 문화예술계 인사를 '간섭'한 사례로 볼 수 있다(배관표·성연주, 2019).

〈부록 1〉 본 연구의 규제부담 산출방식

- ① 규제성격별 기초지수를 규제의 목적 · 성격별 유형에 따라 진입규제는 10점, 가격규제는 8점, 거래규제는 6점, 품질규제는 6점을 부여하였고, 이러한 경제적 규제와는 달리 행정적 규제는 2점 그리고 사회적 규제는 4점을 부여하였음.
- ② 기초지수에 다음과 같은 가중치를 부가함: 사전승인 규제는 2, 투입 규제는 1.5 그리고 성과 및 정보제공 규제는 1의 값을 각각 부여하였으며, 이러한 규제강도에 따른 규제유형은 국가개입의 국민의 자유침해 정도를 기준으로 가중치를 산정한 것임.
- ③ 규제가 미치는 파급효과를 전국민을 대상으로 하는 경우 3, 해당 과학기술 분야 전체를 규제하는 경우 2, 특정 개개인이나 단체가 규제대상인 경우 1을 부여하였음.
- ④ 규제개선 정도는 규제의 신설 · 강화로 인하여 어느 정도 부담이 개선될 수 있는지에 관한 규제개선 정도의 대리지표로서, 등록규제가 근거로 하고 있는 법적 근거가 법률인지 혹은 시행령이나 시행규칙 등에 규정되어 있는지를 기준으로 활용하여, 특정 규제가 법률에 근거하고 있을 경우는 국회의 입법개정이 필요하므로 규제개선 정도가 가장 높은 것으로 보았고, 시행령에 근거할 경우는 행정입법의 영역이므로 상대적으로 규제개선 정도는 중폭이라고 보았으며, 시행규칙 및 고시 등에 규정된 등록규제의 경우는 법률이나 시행령에 비해 규제개선 정도를 소폭인 것으로 간주하였음.
- ⑤ 일몰(sunset) 규제를 세분하면 일몰기한 도래 시 해당규제가 자동폐지되는 방식인 효력상실형 일몰규제와 주기적으로 일몰기한 도래 시 당해 규제의 타당성을 재검토하여 존속 · 개선 여부를 결정하는 방식인 재검토형 일몰규제로 구분되므로, 효력상실형은 0.5, 재검토형은 1, 그리고 일몰이 미설정된 규제는 1.5의 가중치를 부여하였음.
- ⑥ 규제의 입법기술 형식 상 포지티브 규제인 경우 1.5, 네거티브 인 경우는 0.5점을 부여하였음.

〈표 1〉 본 연구의 규제부담 산출방식

	규제분류	해당 규제의 내용	부여 값
규제 성격별 기초지수	경제적 규제	경제적인 목적을 달성하기 위해 주로 가격결정, 경쟁조건, 시장진입 및 퇴출 등과 같은 시장에 관한 결정에 정부가 개입하는 규제	진입규제=10, 가격규제=8, 거래규제=6, 품질규제=6
	사회적 규제	보건, 안전, 환경 및 사회적 통합과 같은 공공의 이익을 보호하기 위한 규제	4
	행정적 규제	행정규제를 집행하는 과정에서 규제의 목표를 달성하는 데에 부수되는 절차, 요식행위, 서류작성 등과 관련된 규제	2
규제강도	사전승인	허가, 인가, 면허, 특허, 승인, 지정, 동의, 기타1	2
	투입기준	검사, 인정, 확인, 증명, 기타2	1.5
	성과기준	결정, 지도, 단속, 행정질서벌, 기타3	1
	정보제공	신고의무, 보고의무, 등록의무, 고용의무, 통지의무, 제출의무, 기준설정, 금지, 기타4	1
파급효과	전국민	규제의 파급효과가 전국민에게 미치는 경우	3
	해당분야 전체	해당 과학기술 분야 전체를 규제하는 경우	2
	개별 피규제자	특정 개개인이나 단체가 규제대상인 경우	1
개선정도	대폭	규제의 모범이 법률인 경우	1.5
	중폭	규제의 모범이 시행령인 경우	1
	소폭	규제의 모범이 시행규칙 및 고시 등인 경우	0.5

〈표 계속〉

	규제분류	해당 규제의 내용	부여 값
일몰 여부	효력 상실형	일몰기한 도래 시 해당규제가 자동폐지되는 방식	0.5
	재검토행	주기적으로 일몰기한 도래 시 당해 규제의 타당성을 재검토하여 존속·개선여부를 결정하는 방식	1
	미설정	일몰 방식이 설정되지 않은 규제인 경우	1.5
네거티브	네거티브	특정한 금지 행위를 열거하고, 열거되지 않은 다른 행위는 허용하는 방식	0.5
	포지티브	법령 등의 형태로 특정되거나 규정된 행위만 허용되며, 나머지는 허용되지 않는 방식	1.5

주: 위 산출방식에 따른 규제부담지수는 원칙적으로 최저7점에서 최대 95점까지 분포 가능
자료: 이광훈·김권식(2016: 91)

〈부록 2〉 문화체육관광부 소관 등록규제별 규제부담지수(50 이상)

순번	규제 부담 지수	규제사무명	법령명
1	85	영업의 승계	음악산업진흥에 관한 법률
2	80	외국인의 국내공연추천(변경추천) 및 추천취소, 행정처분 등	공연법 시행령
3	80	경륜·경정사업 수탁범위를 민간사업자로 확대	경륜·경정법 시행령
4	80	대중골프장의 병설	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령
5	80	외국신문의 국내지사·지국 설치허가(변경허가) 및 허가취소	신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령
6	80	도서 문화 전용 상품권 인증제도	문화예술진흥법 시행령
7	80	미술장식설치시 감정 평가 신청	문화예술진흥법 시행령
8	80	관광편의시설업의 지정	관광진흥법
9	80	개발이익의 재투자	2018 평창 동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법 시행령
10	75	경륜·경정장 설치·변경허가	경륜·경정법 시행규칙
11	75	경륜·경정 경주사업 유사행위 금지	경륜·경정법
12	75	체육시설업의 사업계획 승인 취소	체육시설의 설치·이용에 관한 법률
13	75	체육시설업의 신고 (변경신고)	체육시설의 설치·이용에 관한 법률
14	75	수수료 납부	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙
15	75	컴퓨터프로그램저작권 위탁관리기관의 지정신청서제출 및 지정	컴퓨터프로그램 보호법 시행규칙
16	75	저작권 신탁관리업의 허가	저작권법 시행규칙
17	75	유원시설업의 허가·신고	관광진흥법 시행규칙
18	75	경륜경정의 시행 허가	경륜·경정법 시행규칙

〈표 계속〉

순번	규제부담 지수	규제사무명	법령명
19	75	체육진흥투표권 발행 사업계획 승인	국민체육진흥법
20	75	인쇄사 신고	인쇄문화산업 진흥법
21	75	관광시설의 처분 및 타인경영	관광진흥법 시행규칙
22	75	우수문화프로젝트 지정 및 취소	문화산업진흥 기본법
23	75	가치평가기관의 지정	문화산업진흥 기본법
24	75	사립박물관 또는 사립미술관 설립계획 승인	박물관 및 미술관 진흥법 시행규칙
25	75	체육진흥투표권 발행 등의 유사행위 금지	국민체육진흥법
26	70	카지노업 허가	관광진흥법 시행규칙
27	70	정기간행물 · 인터넷신문의 등록 및 변경등록	신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령
28	70	출판사 신고	출판문화산업 진흥법 시행령
29	70	체육진흥투표권 발행사업 위탁승인	국민체육진흥법 시행령
30	70	대회관련 시설의 설치 이용등에 관한 사업의 시행자	2011대구세계육상선수권대회, 2014인천아시아경기대회 및 2015광주하계유니버시아드대회 지원법 시행령
31	70	인쇄사의 경영신고	인쇄문화산업 진흥법 시행령
32	70	인쇄사의 변경신고	인쇄문화산업 진흥법 시행령
33	70	신고필증의 발급	인쇄문화산업 진흥법 시행령
34	70	신고상황의 보고	인쇄문화산업 진흥법 시행령
35	70	정기간행물의 등록, 신고	잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률 시행령
36	70	기업부설창작연구소의 인정 및 취소	문화산업진흥 기본법
37	70	뉴스통신사업 등록 및 변경등록	뉴스통신진흥에 관한 법률 시행령
38	70	가치평가기관의 지정, 취소	문화산업진흥 기본법 시행령
39	70	지방문화원 설립인가	지방문화원진흥법 시행령
40	70	일간신문과 뉴스통신, 방송사업 경영 금지 및 자료제출	신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령
41	70	학예사 자격요건 및 시행절차	박물관 및 미술관 진흥법 시행규칙
42	70	관광중사원의 자격등록	관광진흥법 시행규칙
43	68	교과용도서 및 도서관 보상금 지급기준 고시	저작권법
44	65	체육지도자의 자격요건	국민체육진흥법 시행규칙
45	65	체육시설업의 등록(변경등록)	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙
46	65	사서자격증 교부	도서관법 시행규칙
47	65	컴퓨터프로그램저작권 대리·중개기관의 신고	컴퓨터프로그램 보호법 시행규칙
48	65	음반, 음악영상물 제작업 등의 신고, 등록 등	음악산업진흥에 관한 법률 시행규칙
49	65	지상파방송광고 판매대행 제한	방송법
50	65	출판사의 경영신고	출판문화산업 진흥법 시행규칙
51	65	출판사의 변경신고	출판문화산업 진흥법 시행규칙
52	65	신고필증의 교부	출판문화산업 진흥법 시행규칙
53	65	신고상황의 보고	출판문화산업 진흥법 시행규칙
54	65	영업의 제한	음악산업진흥에 관한 법률
55	65	관광사업 등록	관광진흥법 시행규칙
56	64	저작권 신탁관리업자의 수수료율 승인	저작권법 시행령
57	60	경주사업자의 손실보전금 적립 및 사용	경륜·경정법 시행령
58	60	국외여행인솔자 자격요건	관광진흥법 시행규칙
59	60	무대예술전문인의 등급별 검정응시 자격기준 설정	공연법 시행규칙
60	60	문화지구내 업종제한	문화예술진흥법 시행령
61	60	대기업의 일반일간신문 소유제한	신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령
62	56	경륜 · 경정장 입장료	경륜 · 경정법 시행규칙
63	56	간행물의 평가표시 및 판매	출판문화산업 진흥법 시행령
64	55	가치평가기관의 지정취소	문화산업진흥 기본법
65	51	컴퓨터프로그램사용승인 신청서 제출 및 승인	컴퓨터프로그램 보호법 시행규칙
66	51	병설 대중골프장의 분리 운영	체육시설의 설치 · 이용에 관한 법률
67	51	저작물의 이용승인	저작권법 시행규칙

[참고문헌]

- 강은경(2018), 「문화예술과 국가의 관계 연구- 공공지원의 중립성 위낙을 중심으로」, 서울대학교 법학전문대학원 박사학위 논문.
- 국무조정실(2014), 「규제비용총량제 매뉴얼」.
- 김권식 · 이광훈(2014), 환경규제 수단의 선택에 미치는 영향요인 탐색 - 지방분권화, 입법주체 및 규범형식을 중심으로, 「지방행정연구」, 28권 1호, 167-192.
- 김권식 · 이광훈(2017), 문화예술 분야 지방재정사업의 성과지표에 관한 탐색적 연구: 강원도 지역 행사 · 축제를 중심으로, 「연세대학교 사회과학논집」.
- 김정수(2018), '팔 길이 원칙'에 대한 비판적 재검토- 문화정책의 진정한 금과옥조인가? 「한국정책학회보」, 27권 4호, 249-270.
- 김종석(2020), 규제개혁 30년: 평가와 과제, 「규제연구」, 29권 2호.
- 류정아(2015), 「문화예술 지원정책의 진단과 방향 정립: '팔 길이 원칙'의 개념을 중심으로」, 한국문화관광연구원.
- 박기목 · 김성철(2020), 규제개혁 이슈의 생존 주기 유형과 규제개혁 성과: 김대중 정부에서 박근혜 정부까지, 「한국거버넌스학회보」, 27권 2호, 83-117.
- 박민권 · 장웅조(2020), 문화예술위원회와 문화체육관광부 관계 변화 속에 나타난 자율성과 책임성 연구, 「문화정책논총」, 34권 1호, 99-127.
- 배관표 · 성연주(2019), 한국문화예술위원회와 블랙리스트 실행: 관료의 책임성 관점에서, 「문화정책논총」, 33집 2호.
- 유진빈(2016), 「우리나라 문화예술조직에서의 팔 길이 원칙 구현에 관한 연구」, 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 이광훈 · 김권식(2016), 규제비용관리제를 적용한 미래창조과학부 소관 등록규제의 규제부담 실증분석, 「규제연구」, 25권 2호.
- 이민아(2018), 「예술지원정책의 자율성에 관한 연구 : 한국문화예술위원회의 예산분석을 중심으로」, 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 이종한(2013), 「규제성과의 측정 및 활용에 관한 연구」, 한국행정연구원.
- 이종한 · 최무현(2004), 국민의 정부의 규제개혁 성격에 관한 실증 연구 -규제개혁 위원회 등록규제 데이터베이스 분석을 중심으로-, 「한국정책학회보」, 13권 2

호, 37-66.

장석류(2020), 문화행정 의사결정 영향요인에 관한 실증연구: 행정인, 기획인, 예술인 집단 비교분석, 『문화정책논총』, 34권 3호, 35-64.

정홍익 · 이종열 · 박광국 · 주효진(2008), 『문화행정론』, 고양: 대영문화사.

최병선(1998), 규제완화의 정치: 사상, 이해관계, 제도의 역학, 진창수(편). 『규제완화의 정치: 비교연구』, 성남: 세종연구소.

Al-Ubaydli, O., & Patrick A. McLaughlin.(2012), The industry-specific regulatory constraint database (IRCD): A numerical database on industry-specific regulations for all U.S. Industries and federal regulations, 1997-2010. IRCD Working Paper. June.

Ogus, Anthony I.(1994), Regulation: Legal form and economic theory. Oxford, UK: Clarendon Press.

Peters, Guy.(2002), "The Politics of Tool Choice". In Salamon, L.M. (ed.). The tools of government: A guide to the new governance. New York: Oxford University Press.

[Abstract]

Measuring the Arm's-Length Principle in Cultural Regulation and the Factors Influencing It: An Empirical Analysis of Regulatory Burden of the Registered Regulations under the Ministry of Culture, Sports, and Tourism in Korea (1960–2012)

Lee, Kwang-Hoon

This study aims to categorize regulations related to Korean culture by using various classification criteria. It also seeks to measure the regulatory burden by considering the characteristics of each type. The measurement targets are regulations (laws, orders, rules, etc.) under the jurisdiction of the Ministry of Culture, Sports and Tourism. Specifically, this study aims to measure the regulatory burden of the regulatory cost management system, used by the current government as a means of regulatory reform. It is the entire registration regulation (regulatory affairs based on individual laws) in the registration regulation database of the Regulatory Reform Commission, and is subject to analysis of all registration regulations promulgated from 1961, the initial registration period to the Lee Myung-bak administration (406 cases). Results indicate that there were differences in the level of regulatory burden according to individual regulatory laws. The ordinary least square (OLS) regression analysis showed that the statistically significant variables influencing the regulatory burden were sports field (+), government legislation (+), decentralization (−), after the establishment of the Ministry of Culture, Sports and Tourism (+), and the Ministry of Culture and Sports' budget (−). Using the results of this empirical analysis, the possibility of applying the “arm's-length” principle according to the characteristics of individual regulatory laws can be analyzed. This suggests that

a strategy to reduce the regulatory burden, tailored to each specific policy area, is needed when the level of regulatory burden is different for each sector of cultural policy.

[Keywords] arm's-length principle, cultural regulation, regulatory burden, cultural administration, cultural policy, regulatory cost