

지방자치 Focus
2014. 8



지방자치단체 규제의 현실과 개선방안

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

[목 차]

- I . 서론
- II . 규제의 개념과 주요 이슈
- III . 지방자치단체 규제의 현황과 문제점
- IV . 지방자치단체 규제의 개선방향과 주요 과제
- V . 결론

지방자치 FOCUS 제82호(2014. 8)

내용문의 한국지방행정연구원 선임연구위원 임성일
02-3488-7321 lsi@krila.re.kr

배포문의 발간 담당자(02-3488-7300)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

www.krila.re.kr



지방자치단체 규제의 현실과 개선방안

임성일(한국지방행정연구원 선임연구위원)

I. 서론

■ 규제(regulation)는 정부의 존재양식

- 규제는 정부의 존재양식 가운데 중요한 일부로 국(주)민과 기업 그리고 정부의 행태에 직·간접적인 영향을 미치는 사회 안정화 및 통제 기제임
- 정부규제는 기본적으로 다양한 사회적 혜택과 비용(social benefit and cost)을 수반하는데, 이론적으로는 규제의 사회적 혜택이 비용보다 클 때 규제의 존치 합리성이 인정됨
- 규제의 형태와 수준 및 내용은 시대상황에 따라 다르게 나타나는데, 크게 보아 큰 정부(big government)와 작은 정부(small government) 그리고 중간형 정부(medium government)의 구분과 맥을 같이함
 - 대체로 말해서, 정부의 기능과 역할 및 예산이 크게 늘어나는(줄어드는) 큰 정부(작은 정부) 하에서는 국민과 기업 및 사회적 행태에 영향을 미치는 규제의 형태와 수준이 강화(약화)되는 현상이 일반적으로 나타남
 - * 역사적으로 볼 때, 선진국들은 제2차 세계대전 이후 1980년대까지 큰 정부를 추구해 오다가 1990년대를 전후로 작은 정부를 지향하였는데, 작은 정부의 추구과정에서 규제완화를 포함하는 민영화(privatization)가 공공부문 개혁의 핵심수단으로 추진되었음

■ 규제 법정주의, 지방규제는 국가규제의 실천 통로

- 규제는 기본적으로 법령에 근거하여 실시되며(규제 법정주의), 실시주체는 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관(법령에 의해 정부로부터 권한 위임을 받은 공공기관) 등으로 구분됨
 - 우리나라의 경우 중앙정부와 지방자치단체가 대부분의 규제를 주도함

- 현재 지방자치단체 규제의 대부분은 국가규제 법령을 실시하는 제도적 수단으로서 기능하고 있고, 지방자치단체 조례 등에 의한 지방 주도의 고유 규제는 매우 제한적임
- 지방규제는 글로벌 경쟁력이나 거시경제에 미치는 파급효과는 크지 않으나, 국민의 일상생활에 민감한 체감규제가 많아 민생·여론·정치 측면에서 큰 파괴력을 지님

■ 지방규제 개선 필요성

- 현재 시행 중인 지방규제 중에는 시대환경 변화, 국민복지, 일자리 창출, 기업경쟁력, 사회적 형평, 안전, 환경, 기타 사회비용편익 차원에서 완화·폐지 또는 강화되어야 할 대상이 많음
 - 여기에는 법령에 근거하여 정식으로 등록된 규제(등록규제)와 법령에 근거하지 않는 사실상의 규제(미등록규제), 그리고 행태규제가 포함됨
 - 특히, 미등록규제와 행태규제에 대한 전면적 구조개편이 우선적으로 요구됨
- 시대 상황적으로는 규제완화를 지향하는 것이 바람직하지만, 안전과 위험(risk)·복지·환경·공정 및 형평 등의 분야에서는 예외적으로 규제 강화를 필요로 하는 수요가 적지 않음

■ 규제를 둘러싼 국민·기업과 정부·공무원 간 규제인식 갭(gap) 존재

- 현실적으로 국민과 기업은 정부와 공무원이 규제완화에 소극적이고 미온적으로 대응하는 것으로 인식하고 불만과 비판을 표출하는 반면, 정부와 공무원은 법·제도적 환경 등 기본제약 하에서 국민과 기업에게 만족을 주는 성과달성에 한계와 애로가 있음을 토로함
 - 두 주체 간의 간극 축소는 규제완화의 협력적 성과달성, 지속성 차원에서 중요한 과제임

지방자치단체 규제의 현실과 개선방안

■ 규제개혁 성공의 양대 축

- 현재 진행 중인 규제개혁이 소기의 성과를 거두기 위해서는 (1)규제시스템(규제설계, 제도, 기구·조직 등)의 혁신과 더불어 (2)규제운영주체(정부, 공무원)의 인식 및 행태 혁신이 동시에 추진되어야 함

II. 규제의 개념과 주요 이슈

■ 규제란 무엇인가: 개념

- New Zealand Productivity Commission(2012)에 의하면 규제란, 중앙정부와 지방정부 그리고 지역사회가 특정한 경제·사회·환경적 성과(outcome)를 달성하기 위하여 시민과 기업 그리고 정부 자신의 행태를 관리하려는 모든 법적, 비공식적 수단을 포괄하는 개념임
 - 규제는 기본 법률과 그 하부 법률, 면허(licences), 규정과 동의(codes and consents), 규칙, 비공식 수단과 협약, 자기규제를 포함함 (* 이는 우리나라의 법정 규제 개념보다 포괄적임)
- 우리나라의 규제관련 기본법인 행정규제기본법에서는 규제를 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항”으로 정의하고 있음(행정규제기본법 제2조 제1항 제1호)
 - 이에 따르면 모든 규제는 법령에 근거하는 “규제 법정주의” 원칙에 의해 실시되어야 하며, 규제는 사회적 목적달성을 위한 사회적 통제(국민의 권리 제한과 의무부과)의 특성을 지님
- 요약하면, 규제는 법적 기반 위에서 사회적 합목적성과 바람직한 성과(outcome)의 창출을 위해 국민·기업·정부 등을 구속하는 정부 고유의 존재양식임

■ 규제의 기능과 작동요소

- 정부규제의 기능은 국민복지와 공익 차원에서 사회적 비용의 최소화와 사회적 혜택의 극대화에 중점을 두는 방식으로 작동해야 함
- 모든 규제는 기준설정(standard setting), 규제기준 준수 모니터링(monitring compliance), 강제이행(enforcement)의 세 가지 작동요소를 내포하며(Hood, Rothstein, and Baldwin, 1999; New Zealand Productivity Commission(2012)에서 재인용), 이들 상호간의 유기적 작동 여부에 따라 규제의 효율과 성과가 결정됨
 - 기준설정(standard setting): 규제의 목적 및 목표 정의
 - 규제기준 준수 모니터링(monitring compliance): 설정된 규제기준의 준수상태 감시
 - 강제이행(enforcement): 규제사항 미 준수 시 그에 대한 강제 집행조치
- * 이들 세 요소가 하나의 규제메커니즘이 되어 국민과 기업의 권한·의무·행태를 통제하며, 이 때 국가, 자치단체(또는 양자 연계), 정부지정 비정부기구 등이 규제주체로서 역할을 함

■ 규제의 유형

- 규제는 여러 관점에서 분류될 수 있으나, OECD는 규제성격을 기준으로 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제로 분류하고 있음(한국지방행정연구원, 2013 참조)
 - 경제적 규제: 가격, 품질, 경쟁, 시장진입 및 퇴출 등 기업의 시장 활동에 정부가 직접 개입하는 규제
 - 사회적 규제: 건강·안전·환경, 사회적 통합과 같은 공익보호를 목적으로 정부가 개입하는 규제
 - 행정적 규제: 정책추진 과정에서 필요한 행정적 절차와 방법을 규정하는 규제
- * 많은 OECD 국가들이 공공정책을 추진하면서 특히, 경제 분야에서의 경쟁, 창의, 성장을 불필요하게 구속하지 않는 규제의 질(quality of regulation) 향상에 노력함(Rodrigo 외, 2007)

지방자치단체 규제의 현실과 개선방안

- 규제로 인한 혜택과 비용(benefit and costs)
 - 규제는 국민 생활과 기업 활동에 다양한 혜택을 주지만, 기본적으로 사회적 비용을 수반함
 - 모든 규제는 비용을 수반하는데, 좋은 규제는 규제의 목적과 설계가 훌륭하면서 정책목적 달성에 소요되는 사회적 비용이 없거나 최저 수준을 유지하는 것임
 - 잘 설계된 규제(well-designed regulations)는 규제비용보다 훨씬 크고 의미 있는 사회적 혜택을 창출하며, 궁극적으로 사회복지(social well-being) 증진에 기여함(OECD, 2011, 2012)
 - 일반적으로 지적되는 규제의 혜택은 사회적 형평과 정의, 안전, 환경, 시장경제 질서, 소비자 보호, 경쟁력, 일자리 창출, 사회통합 등의 향상(또는 성과 달성)임
 - 통상 규제의 사회적 혜택 측정이 사회적 비용 측정에 비해 크게 어려움
 - 특히, 사회적 형평과 정의, 환경, 안전과 관련된 규제혜택을 계량화하는 것은 매우 어려움
 - 일반적으로 지적되는 규제의 비용은 규제의 설계·모니터링·집행과 관련된 비용을 비롯하여 규제로 인해 통제·구속·희생되는 국민과 기업의 사회적 순응비용을 포함함
 - 규제의 설계·모니터링·집행과 관련된 비용은 상대적으로 측정이 용이한 반면 규제관련 사회적 순응비용을 객관적으로 측정하는 것은 어려움
 - * 규제비용을 행정비용(administration costs), 순응비용(compliance costs), 광의의 경제적 비용(wider economic costs)으로 구분하기도 함(New Zealand Productivity Commission, 2012)
 - 이론적으로는 규제의 사회적 혜택과 비용의 비교를 통해 규제 정합성을 판단할 수 있지만, 현실적으로는 혜택과 비용의 객관적 산정에 한계가 있어서 이론의 현실적용에 제약이 있음
 - 규제비용이 과도하게 발생하는 원인은 (1)규제 설계 미비, (2)규제 기능과 관리책임의 정부 간 부적정 안배, (3)음성적 규제(미등록규제, 행태규제 등) 등에 있음
 - 이는 규제성과 측정을 어렵게 만드는 동시에 규제 자체의 개선을 방해하는 걸림돌로 작용함

■ 적정규제와 규제기능의 정부 간 적정 배분

- 적정규제란 합리적으로 설정된 규제를 가장 효율적으로 집행하고 그 성과를 객관적으로 측정할 수 있는 규제를 의미함
 - 적정규제의 실현을 위해서는 규제주체를 적절히 선정해야 하는데, 여기에는 전체 규제 프로그램을 국가와 지방정부 간에 합리적으로 안배하는 이슈가 포함됨
- 정부규제는 서로 다른 수준의 정부 간(중앙, 지방(광역·기초단체) 등)에 기능적으로 적절하게 배분·관리될 때 규제효과가 극대화될 수 있음
 - 이 때 적용되는 판단기준(원리)으로는 규제기능을 누가 담당하는 것이 가장 좋은 성과를 낼 것 인지를 점검해 주는 효율성 기준과 효과성 기준이 가장 적합함
 - 사회적 형평의 구현을 목표로 하는 규제 또한 일단 규제설계가 완료되면 효율성 및 효과성 관점이 강조되어야 함
- 규제의 권한과 집행에 대한 배분과 책임소재가 체계적으로 정립되지 못할 경우 중복규제, 유기적 연계성(협력, 조화 등) 저하, 성과측정 불가, 책임성 상실, 투명성 약화 등 규제의 효율성을 떨어뜨리는 각종 문제현상들이 발생함
- OECD는 (1)적정규제책임(responsibilities for relevant regulations)이 정부 간(중앙과 지방, 지방과 지방 간) 또는 정부 내에서 파편화될 경우(특히, 중앙과 지방이 유사한 규제 기능을 수행할 경우), 규제활동의 응집력과 협력(coherence and coordination)이 줄어들고, (2)특히 규제책임의 파편화와 복잡성(fragmentation and complexity) 현상이 존재할 경우 중앙정부와 지방자치단체의 규제행정역량이 잠식되는 사실을 강조하고 있음(OECD, 2012)
 - 이들 두 이슈는 규제 격차, 비효율성, 실적부진을 초래하는 원인이 되므로(OECD, 2012), 이를 바로 정립해 주는 것이 매우 중요함
 - * 그러므로 규제를 신설할 경우 설계단계부터 해당 규제의 집행 권한과 책임을 서로 다른 정부 간에 어떻게 배분하는 것이 합리적인지에 대해 깊이 고민하고 추진해야 함

지방자치단체 규제의 현실과 개선방안

■ 규제관련 기본점검(질문)사항(New Zealand Productivity Commission, 2012; OECD, 1995)

○ 정부규제와 관련하여 가장 기본적으로 점검해야 할 주요 사항은 다음과 같음(* 이는 규제의 신설·유지·폐지·개선 그리고 규제의 효율성, 효과성, 책임성 측면에서 중요함)

- 규제가 반드시 필요한 것인가?
- 규제가 필요한 경우 규제가 적절한 수준과 내용을 유지하는가?
- 규제로 인한 수혜자와 희생자는 누구인가?(누가 혜택을 보고 누가 손해를 보는가?)
- 규제기능이 정부 간(국가와 지방, 지방자치단체 간)에 적절히 배분되고 있는가?
- 규제 집행이 적절히 모니터링 되고 체계적으로 관리·감독되고 있는가?
- 규제비용이 객관적으로 산정되고, 그것이 규제혜택과 객관적으로 비교되고 있는가?
- 규제성도가 객관적으로 평가되고, 평가결과가 주기적으로 적절한 경로를 통해 반영되고 있는가?

※ OECD가 제시하는 규제의사결정 checklist(1995년; 위와 대동소이하나 몇 가지 추가 제시)

- (1)문제가 정확히 정의되었는가? (2)정부규제가 정당한가? (3)규제가 최선의 정부활동 형태(form)인가? (4)규제가 법률에 근거하는가? (5)규제활동의 최적 정부수준은? (6)규제의 혜택이 비용을 정당화하는가? (7)규제의 비용혜택 배분이 사회 전반에 걸쳐 투명한가? (8)규제가 사용자에게 명료하고 일관성 있고 이해가능하며 접근가능한가? (9)규제와 관련된 모든 이해관계자가 자신의 견해를 피력할 기회를 가졌는가? (10)어떻게 규제가 순조롭게 집행될 수 있는가? (어떻게 규제순응(compliance)을 달성할 것인가?)

○ 중앙·지방간 규제의 적정안배에 있어서는 규제와 관련된 구체적 책무와 규제수단을 정부 간에 합리적으로 안배하는 것이 특히 중요함

- 이 때 규제의 규모경제(economy of scale: 규제업무의 중앙 집중에 따른 비용절감효과)와 규제의 범위경제(economy of scope: 규제활동의 수직·수평적 협업을 통한 규제목표 달성효과 극대화)에 대한 객관적 판단과 적용이 중요함

Ⅲ. 지방자치단체 규제의 현황과 문제점

- 지방자치단체 규제 현황(안전행정부, 2014)
- 2013년 말 기준으로 지방의 등록규제는 총 52,541건이며¹⁾, 이는 지방자치단체 당 평균 215건(광역단체 306건, 기초단체 209건)으로 구성됨
 - 지방규제의 법적 근거를 보면, 중앙정부 법령위임 규제 180건(83%), 자치단체 자체규제 35건(17%)으로 나타나 지방규제의 대부분이 국가규제를 실시하고 있는 것으로 파악됨
 - * 최근에 지방의 등록규제가 크게 증가한 원인은 주로 기존의 미등록규제를 정비한 데 있음
- 지방규제를 부문별로 파악하면, 국토도시개발이 12,351건(23.5%)으로 가장 많고, 그 다음으로 지방행정 7,152건(13.6%), 환경 4,969건(9.5%), 주택·건축·도로 4,187건(8.0%) 등의 순이며, 인·허가 관련 규제가 주도함

〈표 1〉 지방자치단체 규제현황

(단위 : 건)

구분	지자체 평균 등록규제	합계	조례	규칙	훈령	고시·공고 등
총계	215	52,541	45,305	5,796	1,134	306
광역	306	5,210	4,387	635	139	49
기초	209	47,331	40,918	5,161	995	257

자료: 안전행정부(2014)

1) 등록규제 총 건수는 지방자치단체 전체를 합친 것이며, 실제 지방규제의 성질을 유형화하면 그 수는 약 300~500개 수준인 것으로 추정됨

지방자치단체 규제의 현실과 개선방안

■ 지방자치단체 규제의 문제점: 유형과 특성

- 지방규제는 크게 법령규제(등록규제)와 비 법령규제(미등록규제, 행태규제)로 구분될 수 있는데, 규제개혁 차원에서 볼 때 양자 모두 구조개편이 되어야 할 내용을 많이 내포함
- 특히, 법령에 기초하지 않는 비 법령규제와 공무원의 잘못된 인식이나 권한 남용, 업무대응자세와 관련된 행태규제의 문제가 두드러짐
 - 미등록규제: 법령 등(법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙)에 근거하여 정식으로 등록되지 않으면서 실제로는 국민과 기업의 행태를 구속하고 경제적 자원에 영향을 미치는 사실상의 규제(소위 ‘그림자 규제’, ‘보이지 않는 규제’)를 의미함
 - 행태규제: 공무원의 잘못된 인식이나 업무대응자세 등으로 인한 파급효과가 피규제자의 입장에서 공식규제의 파급효과(불편, 행태 변화 강요, 경제적 자원 및 시간 소모 등)와 비슷하여 사실상 규제로 인식되는 것을 의미함
 - 예) 느장행정, 인·허가처리 지연, 불필요 서류 과다요구, 소극적 법령해석, 재량권 남용 등
- * 이들은 암묵적 사회비용을 초래할 뿐 아니라 공공부문에 대한 불신, 기업과 국민의 지방규제에 대한 왜곡된 인식과 불만 및 저항감을 유발하는 요인으로 작용함

■ 지방자치단체 규제 관리의 문제점(한국지방행정연구원, 2013 참조)

- 우리나라의 지방규제가 관리 측면에서 안고 있는 문제점을 지적하면 다음과 같음
 - (1) 규제추진체제 문제: 인력 및 전문성(역량) 부족, 조직분산, 순환보직, 지원 자원 미흡, 형식적 규제심사기구 운영, 국가와 국회 주도의 규제정책 및 기준설정, 규제관리체계 미비
 - (2) 규제운영관리 문제: 규제 합리성·명확성·정합성 부족, 자의성·재량권 남용, 종합점검 시스템(review & check system) 결여(특히, 모니터링 및 평가 기능 취약)
 - (3) 규제정비 관련 문제: 상위법령 개정 사항 자치법규 미반영 규제, 법령 미 근거 규제 지속 적용, 규제등록 미등록규제 및 내용, 잘못된 관행(기부채납 등)

〈표 2〉 지방자치단체 규제의 유형별 주요 문제점

지방규제 유형		지방규제 유형별 문제의 특성 및 내용	난이도
I. 등록규제	법령근거	• 법령 내용, 적용 상황 판단기준 불명확 규제	M
		• 유권해석 필요 규제	M
		• 상위법령 개정사항 자치법규 미반영 규제	L
	법령 미 근거	• 자치단체 조례·규칙 신설 규제	M, L
II. 미등록규제(그림자 규제)		• 법령과 유리된 재량권 남용, 사실상 규제	H, M
		• 행정규칙에 숨은 규제	M
III. 행태규제(등록 / 미등록 포함)		• 관계공무원 소극적 대응자세	H, M
		- 다 부서, 다 법령 관련 업무복잡성	
		- 사후 책임부담	
		- 법령 규정, 판단기준 불명확; 해석 오류	
		- 민간부문 간 갈등(민원 발생 등) 사안	
		• 재량권 남용(인·허가 지연, 서류 과다요구 등)	M, L

주: H, M, L은 규제 문제점 개선의 난이도(어려운 정도)를 뜻하며, 각각 높음, 보통, 낮음을 의미함

■ 지방규제의 적정성 점검(test) 결어

- 지방규제를 설정하는 과정에서 중앙-지방 간 ‘규제 적정성 테스트’를 거치지 않고, 중앙정부와 국회가 주도하는 방식으로 정부간 규제가 안배되고 있는 것은 지방규제의 중대한 문제임

지방자치단체 규제의 현실과 개선방안

- 입법부의 규제 남용과 책임성 부족
 - 정부는 새로운 규제를 신설할 경우 규제비용 산정 등 절차적 제재조치를 받지만, 입법부(국회)는 그와 같은 제재를 받지 않음(* 입법부 규제양산 제어장치 결여)
 - 지금까지 입법부는 규제 신설 과정에서 국민·기업, 환경 등에 미치는 파급효과나 지방의 현실, 정치·경제·사회적 환경을 종합적으로 고려하지 않고 규제를 남용하는 경향을 보여 왔음

- 지방규제, 민-민 갈등의 관-민 갈등 유발 형태
 - 법에서 정한 요건과 절차를 모두 이행하였음에도 불구하고 주민 등으로부터의 민원을 이유로 인·허가가 지연되는 사례들이 적지 않게 발생하고 있어서 규제완화의 걸림돌로 작용함
 - 이는 피규제자 입장에서는 가외적 규제(extra regulation)로 인식되고(* 영등포구와 한승개발 사례), 어떤 의미에서 ‘민-민 갈등’이 ‘관-민(자치단체-기업) 간 규제 갈등’을 유발하는 사례에 해당함

IV. 지방자치단체 규제의 개선방향과 주요 과제

1. 지방규제 자체 개선

(1) 기본방향 및 기준

- 규제완화대상 선정기준(criteria) 수립과 우선순위 선정
 - 규제완화의 우선순위를 선정하고, 이를 중심으로 체계적이고 단계적인 접근을 실시함
 - 이 과정에서는 다음 사항을 중심으로 전 자치단체 대상의 규제완화 우선순위를 도출함
 - 각 부서 및 개인별 담당규제 총 정렬(list-up)

- 기준과 원칙에 의한 규제완화 우선순위 도출(규제 유형화 병행)
- 과정과 결과의 전 자치단체 비교
- 전국적 우선순위 도출, 공통사례 및 유형 도출

○ 규제개선 기본방향 및 우선순위 선정기준으로는 다음을 제시할 수 있음

- 시대적 사명과 수요의 완료 여부, 새로운 시대가치 반영 필요성
- 국민·기업의 규제개선 수요와 욕구
- 사회적 파급효과(규제의 사회적 혜택과 비용 비교)
- 사회적 갈등 유발 여부와 정도
- 사회적 공평·안전(위험)·건강·환경 민감도(예: 사회적 약자, 중소기업 영향 등 배려)
- 규제완화 난이도(복합 법령, 이해주체 등)

○ 정부규제 가운데 집행비용이 많이 소요되지만 사회적 형평과 정의 구현 차원에서 중요한 의미를 지니는 규제에 대하여는 별도의 관점과 방식으로 접근해야 함

- 이들을 제외한 규제는 효율성·효과성 기준을 중심으로 완화대상을 접근하는 것이 합리적임

■ 규제 유형화, 규제의 질과 양 복합관리

○ 앞서 제시한 규제완화 우선순위 기준을 토대로 규제(완화)대상을 유형화 내지 등급화한 다음 유형별로 적합한 규제개선을 모색함

- 예) A, B, C(RRR, RR, R 등급) 등 유형화 후 각 유형별 목표설정, 목표달성 실천계획 수립

(2) 규제 양면성을 인식하는 균형적 접근

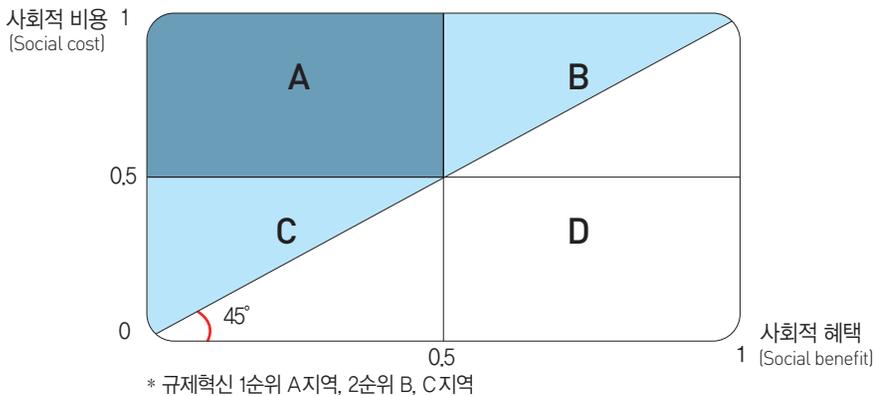
■ 좋은 규제, 나쁜 규제 구분이 아닌 규제 양면성에 집중

○ 규제는 통째로 좋고 나쁜 것으로 구분되지 않으며, 하나의 규제 속에 혜택과 비용의 양면성이 공존함

지방자치단체 규제의 현실과 개선방안

- 규제 양면성으로 인해 규제를 두고 이해관계자 충돌, 가치 충돌, 편법·로비 확산 현상이 나타남
- 이 때 판단원리는 기본적으로 사회적 혜택(social benefit)이 사회적 비용(social cost)을 초과하는 규제는 존치(도입)하고, 그 반대는 폐지(미 도입)하는 것임
- 이를 위해서는 규제영향평가(RIA: Regulation Impact Assessment)를 잘 설계해서 적극적으로 활용하는 노력이 필요함(* 국제적으로 표준화된 RIA 적용)
 - 규제영향평가의 핵심은 규제의 사회적 혜택과 사회적 비용을 비교 분석하는데 있음
- * 단, 사회적 가치와 원리가 충돌하거나 심각한 사회갈등 소지를 내포하는 규제는 사회적 합의를 토대로 중·장기적 관점에서 접근하는 것이 바람직함

〈그림 1〉 지방자치단체 규제개선 의 우선순위(개념)

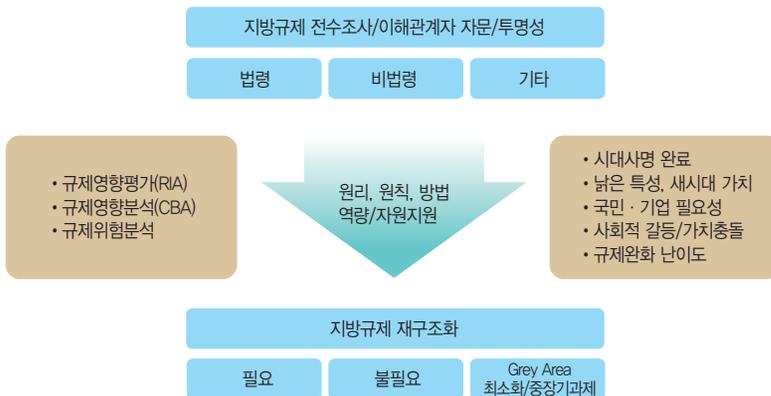


- 시대적 환경변화, 새로운 시대 가치와 수요를 반영하는 규제 존속 여부 판정
- 시대환경의 변화에 따라 사명과 수요가 소진되거나 불필요해진 규제를 우선적으로 발견하여 폐지함
- 국민 불편·불만 해소 차원을 넘어 일자리 창출, 기업 및 국가경쟁력 향상, 잠재성장률 제고

차원에서 규제문제를 접근함

- * 모든 규제는 탄생 이유, 배경, 목적, 지지가치를 업고 도입되었기 때문에 기존의 규제를 완화하고 폐지하는 과정에서는 다양한 이유 등 장애물이 등장하는데, 이를 극복하기 위해서는 규제완화의 원리와 기준 및 실증결과(evidence)가 확실히 뒷받침되어야 함

〈그림 2〉 지방규제 개선의 기본 틀(framework)



(3) 지방규제 해소방안: 종합시스템 가동

- 주기적 종합 재점검 시스템 가동
- 지방규제의 유형·특성·중요성 등을 감안하여 주기적(3~5년 단위, 10년 단위)으로 종합 재점검하는 동시에 규제 일몰제(sun-set system)를 적극 가동함
 - 일몰제는 주기적 재점검 방식(예; 3~5년 단위 점검)과 특정 시점이 도래하였을 때 규제를 종식시키는 두 형태로 구분하여 접근함
- 지방자치단체 자체규제 사전심사제도 도입, 규제위험(regulation risk) 관리

지방자치단체 규제의 현실과 개선방안

- 지방자치단체가 자체적으로 설정한 규제에 대해 존치 정당성(필요성)을 제로베이스(zero-base)에서 종합적으로 재검토한 다음 그에 상응하는 적정 조치를 취하도록 유도함
 - 아울러 자체규제 신설 시 보다 엄격한 사전심사를 실시하는 자기규율 관행을 정착시킴
 - 규제관련 위험(규제설계, 관리, 소통 등)을 체계적으로 관리하고, 국민과 교육·홍보·소통함
 - 상위법령 개정 사항 반영상태 점검시스템 구축
 - 상위법령의 개정에도 불구하고 기존 규제가 작동되는 사례가 없도록 자치법규 전면 조사, 일괄정비, 점검시스템 상시 가동 등의 조치를 취함
- (4) 보이지 않는 규제, 암묵적 규제 개선
- 미등록규제(그림자 규제) 개선
 - 미등록규제 실태를 전수조사를 통해 파악한 다음 일정한 기준에 의해 등록규제로 전환하거나 폐지시켜 미등록규제를 정부규제 영역에서 완전히 퇴출시킴
 - 규제적합성 테스트 후 존치 여부(등록·폐지·보완 등) 결정, 일몰제 적용 확정 등의 조치를 취하여 음성적 규제영역을 전부 양성적 규제영역에 통합시킴
 - * APEC-OECD(2005) 또한 소위 연성규제(soft regulation 또는 “grey, quasi regulation”: 법령 미 근거 사실상 규제)를 모든 이용자가 명확히 이해하고 쉽게 이용 가능하도록 양성화시켜 규제 투명성을 높여야 할 것을 강조함
-
- 법령 유권해석, 재량권 행사 사례의 유형화 및 전국적 공유
 - 규제관련 법령에 대한 유권해석이 모호한 사례와 재량권 남용 규제사례들을 체계적으로 파악한 다음 유형화하고, 관련 정보를 전국적으로 공유하면서 개선방안을 모색함
 - 법령규정 모호, 판단기준 미비 등의 규제사례를 전국적으로 공유하며, 아울러 관계기관

- (공무원)의 주기적 모임(workshop), SNS 활용, 외국의 수범사례 수집 등을 적극적으로 도모함
 - 국무총리실, 안전행정부, 전문가, 관련 자치단체 등 ‘선례 선도 시스템’ 가동
- 전국적으로 선례(수범사례) 중심의 지방규제 개선을 도모하는 관행과 규범을 정착시켜 나감

■ 민-민 갈등의 관-민 갈등 유발 규제 개선

- 법령상 문제가 없으나 주민민원 등을 이유로 허가를 지연시키는 사례에 대해 유형별 매뉴얼 및 지침을 개발하여 적극 활용하도록 유도함
 - 전국 수범사례 도출, 사회적·지방자치단체 간 압력을 통해 규제효과를 진작시킴
 - * 현실적으로 각종 민원을 완전히 도외시킬 수 없는 상황을 감안할 때, 대화와 소통과 협상을 활용하는 접근을 우선적으로 추진하고 최후의 수단으로 사법조치에 의존하는 것이 바람직함

(5) 입법부 규제 남용 방지

- 국회(의원)의 입법규제 제어장치 마련
- 지방자치단체 협의체, 시민사회, 전문가, 기업인 등이 연대하여 불합리한 입법부 규제를 통제함
- 모든 입법규제에 비용편익분석 등을 통해 규제 적합성을 판단하고 그 과정과 결과를 공개함

2. 지방자치단체, 공무원 인식·행태·역량 개선

(1) 강력한 인센티브제도 실시

- 강력한 인센티브제도 도입
- 개인·조직·자치단체의 규제완화 추진실적을 평가하고, 성과기반의 과감한 행·재정적 인센티브 시스템을 가동함

지방자치단체 규제의 현실과 개선방안

- 적극적 공무원 및 조직에 대한 포상, 평가·인사 우대조치 실시
- 우수 지방자치단체 대상의 지방교부세, 특별보조금 등 우대조치 실시
- * 비록 결과적으로는 규제개선에 성공하지 못하였더라도 신의 성실한 노력과 창의성이 돋보일 경우, 이를 격려하는 사회적 분위기 조성과 제도적 장치를 마련할 필요가 있음

■ 규제완화 적극적, 성실 공무원 감사 면책

- 규제완화를 위해 노력하는 과정에서 사회적 물의나 명백한 문제가 발생하지 않았을 경우 공무원의 감사부담을 경감하거나 면책해 주는 감사정책의 변화가 필요함
 - 이는 규제개선에 적극적인 공무원에게 힘을 실어줄 뿐 아니라 소극적 공무원의 행태에도 변화를 줄 수 있는 계기 내지 유인으로 작동함
- 규제 개선에 소극적·관망적인 공무원들이 적극적 참여주체로 변화될 수 있도록 행태 전환의 제도적 여건을 정비하고 규제완화를 유도하는 조직문화를 조성함
 - * 정당한 규제개선에 소극적이거나 소홀한 공무원에 대하여는 필요 시 페널티를 부여함

(2) 규제업무 협력시스템 구축과 책임성 공유

- 협력적 업무체제(수평적·수직적 협력(co-ordination)), 책임성 공유시스템 강화
- 조직의 협력을 필요로 하는 규제 완화가 효과적으로 수행될 수 있도록 조직(부서)협업 책임 시스템을 구축하고, 필요 시 인증제도를 도입함
 - 실·국·과별 개선규제 협력적 발굴, 중앙정부 개선 건의, 좋은 사례 발굴 및 전국 공유 확산
 - * 지방규제의 특성이 여러 조직 및 법령 등과 연계된 복합 덩어리라는 점에서 개인의 노력에 의존하기보다 협력적 근무시스템과 공동 책임성 환경을 조성하는 것이 매우 중요함
- 중앙정부-광역단체-기초단체 간의 수직적 협력관계를 강화하고, 자치단체 내의 조직·업무 간 그리고 중앙부처간 및 부처 내의 조직·업무 간에 수평적 협력관계를 형성함

(3) 행태규제 개선

■ 지방공무원 행태규제 개선

○ 관계공무원의 소극적 자세와 지식·기술 부족 등에서 발생하는 행태규제와 지방규제의 '회색지대(grey area)'를 개선하기 위해서는 다음의 조치가 필요함

- 다 부서, 다 법령 관련 업무복잡성: 원스톱(one-stop) 서비스 사후 책임성, 감사면책 등
- 법령 규정, 판단기준 모호성 최소화(기준/지침), 법령 유권해석 가이드라인의 체계적 보강
- 법령 등에 근거하지 않는 불명확한 재량권 범위 최소화(미등록규제 개선)
- 민-민 갈등(민원 발생 등) 사안 적극적 대응 유도
- 재량권 남용(인·허가 지연 등) 방지책 마련

(4) 지방자치단체 관리역량 강화, 공무원 교육 등

■ 자치단체장의 규제 리더십 강화

○ 다른 많은 정책적 사안과 마찬가지로 지방규제의 완화에 있어서도 자치단체장의 강력한 의지와 관심 표명이 필수적 요소임

- 특히, 사회적으로 정당화된 사회·환경적 요인들이 경제적 요인(경제적 이익, 경쟁체제, 시장 개방 등)과 충돌할 경우 단체장의 정책 균형자적 역할이 매우 중요함(APEC-OECD, 2005)

■ 지방자치단체 간 선의경쟁, 정보·정책 공유체제 유도

○ 규제 완화와 관련된 전체 자치단체의 노력과 창의성 등에 대해 전국단위의 비교정보를 공시(안전행정부 주도)하여 수범사례 벤치마킹, 이웃경쟁 등의 작동을 유도함

예) 규제완화지수·지도(map), 기업친화지수 등의 개발 및 적용

○ 규제 완화에 관한 유사 공통사례를 발굴하고, 표준적 규제완화 모형을 개발, 적용함

■ 「지방규제개혁 추진단」(안전행정부)의 기능 및 역할 활성화

지방자치단체 규제의 현실과 개선방안

○ (1)전국적 지방규제의 전면조사·발굴 및 규제 특성 유형화, (2)자치단체 간 선의의 경쟁, 정보·정책 공유 통로, (3)자치단체 기업활동지원 강화, 추진 역량 강화(「지방규제 지도정보」, 「기업활력지수」 개발, 국민의 규제정보 접근성·활용도 제고), 기업활동 활성화 통합정보 제공(지방규제 정보포털 개선, 토지이용·입지결정정보 제공 등 정보의 질·양·접근성 제고, 애로 소통·해소 공간) 등의 기능과 역할을 충실히 수행하도록 유도함

■ 공무원 인식 전환, 교육, 홍보

○ 규제완화가 기업과 주민은 물론 공무원 조직과 자신에게 매우 유익하다는 인식을 확산시켜 나가는 동시에 공무원의 강한 사회적 책임의식을 고취시킴

○ 이를 위해서는 전체 공무원 대상의 규제인식 교육을 실시하는 동시에 규제관련 공무원에 대한 전문교육을 실시하고 적극적인 홍보전략을 구사함(규제 현장사례, 공통사례 유형화)

* ‘규제완화는 선택사항(option)이 아니고, 반드시 해야 하는 것(must)임’을 인식

V. 결론

- 거시적 규제와 미시적 규제의 상호 보완적 시너지 발휘
- 국가차원의 거시적 규제개선과 지방단위의 미시적 규제개선이 상호 보완적이고 역동적으로 작동할 수 있는 방향으로 규제개혁을 추진함
 - 경제 활성화, 일자리 창출, 효과적 서비스 전달, 국민복지·만족 향상 효과 창출

- 시대적 환경 변화와 새로운 사회가치에 부합하는 규제 유연성
- 기존 규제와 새로운 규제 모두가 변화하는 시대적 환경과 사회가치, 사회적 혜택과 비용을 반영하는 방식으로 유연하게 변화되어야 함
 - * 양질규제(quality regulation) 시스템의 정립

지방자치단체 규제의 현실과 개선방안

참고문헌

- 안전행정부.(2014). 지방자치단체 규제개혁 토론회 발표자료. 안전행정부(지방규제개혁추진단).
- 한국지방행정연구원.(2013). 지역경제 활성화를 위한 지방규제 개선방안. 한국지방행정연구원.
- APEC-OECD. (2005). *Integrated Checklist on Regulatory Reform*. Paris: OECD.
- OECD.(1995). *Recommendations of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*. Paris: OECD.
- OECD.(2005). *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. Paris: OECD.
- OECD.(2011). *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. OECD Publishing. Paris.
- OECD.(2012). *Recommendations of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris: OECD.
- Hood, C., Rothstein, H., and Baldwin.(2001). *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodrigo, D., L. Allio, P. Andres-Amo.(2009). "Multi-Level Regulatory Quality and Policy Coherence: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence." OECD Publishing. Paris
- New Zealand Productivity Commission(2012). *Local Government Regulatory Performance*.

2014

- 통권 67호 주민자치회 시범사업 추진모델(1) 지역복지형과 안심마을형을 중심으로
- 통권 68호 지방재정 투명성 진단 및 정책과제
- 통권 69호 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가
- 통권 70호 지방자치에 대한 한·일 지방공무원들의 인식 비교
- 통권 71호 교육감의 위상과 선임방식의 개선방안
- 통권 72호 주민자치회 시범사업 추진모델(2) 마을기업형, 도심창조형, 평생교육형, 지역자원형, 다문화어울림형을 중심으로
- 통권 73호 교통수단이용 광고물의 합리적 규제완화 방안
- 통권 74호 지방자치단체 코퍼티션(Coopetition) 향상 방안
- 통권 75호 주민참여예산위원회의 전국 네트워크 형성과 정책방향
- 통권 76호 지방자치단체의 역량기반 인적자원 관리(CBHRM)와 인사역량평가
- 통권 77호 건강보장과 지방자치
- 통권 78호 6.4 지방선거의 결과 분석 및 함의
- 통권 79호 재난안전대책의 현재와 미래
- 통권 80호 사회복지환경의 변화에 대응한 사회복지재정의 다각화 방안
- 통권 81호 지역주민 행복도 지수 도출 개념 및 측정방안

2013

- 통권 469 지방 3.0 실현을 위한 추진체계와 전략 연구
- 통권 470 정부간 인사교류의 활성화 방안
- 통권 471 지방의회 의정활동 역량강화 방안
- 통권 472 지방자치단체 외부 인적자원 활용 방안
- 통권 473 지방자치단체의 조직운영 자율성 강화 방안
- 통권 474 시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할
- 통권 475 새마을운동을 통한 마을공동체 활성화 방안
- 통권 476 읍면동의 근린자치기능 강화방안
- 통권 477 중앙-지방 간 협력체계 강화방안
- 통권 478 지방자치단체의 유비쿼터스형 주민안전망 구축방안
- 통권 479 지방자치단체의 산림재해 주민안전망 구축 방안
- 통권 480 지방자치단체의 생활안전(4대약) 역할 및 대응시스템 구축방안
- 통권 481 지방재정관리체계 개선방안-자치단체 재정분석 및 재정공시제도 중심으로-
- 통권 482 지방세 비과세 · 감면제도의 개선방안
- 통권 483 지방재정 운영의 투명성 강화 방안
- 통권 484 보통교부세 재정형평화기능 강화방안
- 통권 485 사회복지 국고보조금의 개선방안 : 차등보조율을 중심으로
- 통권 486 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 사업의 개선방안
- 통권 487 외국인 밀집지역의 지역 공동체 활성화 방안
- 통권 488 지방분권형 특화산업 육성방안
- 통권 489 지역경제 활성화를 위한 일자리 불균형 해소방안
- 통권 490 생활안전형 보행환경정책 개선방안
- 통권 491 지역활성화를 위한 전통시장 육성방안

2012

- 통권 458 지방자치단체 조직운영시스템의 다양화 방안
- 통권 459 지방자치단체 외부인재풀의 구성과 활용 방안
- 통권 460 다문화사회 정착을 위한 지방자치단체의 이주민정책 개선방안
- 통권 461 지방자치단체 부단체장제도의 다양화 방안
- 통권 462 지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안
- 통권 463 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안
- 통권 464 지방투자사업의 효율적 추진을 위한 지방투융자심사제도 발전방안
- 통권 465 고령화·저성장시대의 지역발전 투자전략
- 통권 466 지역쇠퇴분석 및 재생방안
- 통권 467 지역공동체 주도의 발전전략 연구
- 연구총서 (통권 468) 새로운 지방예산제도

2011

- 통권 451 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안
- 통권 452 지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략
- 통권 453 지방자치단체의 관리역량 강화 전략
- 통권 454 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안
- 통권 455 창조적 지역발전 전략
- 통권 456 지역주도의 일자리 창출전략
- 연구총서 (통권 457) 지방세제의 선진화 - 자율성과 책임성 제고



서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6(서초동) TEL. 02-3488-7399 FAX. 02-3488-7309