

박근혜 정부의 지방규제 개혁추진 전략

일 시 2014. 4. 29(화) 14:00 ~ 16:30

장 소 대한상공회의소 의원회의실

주 최  한국지방행정연구원



프로그램

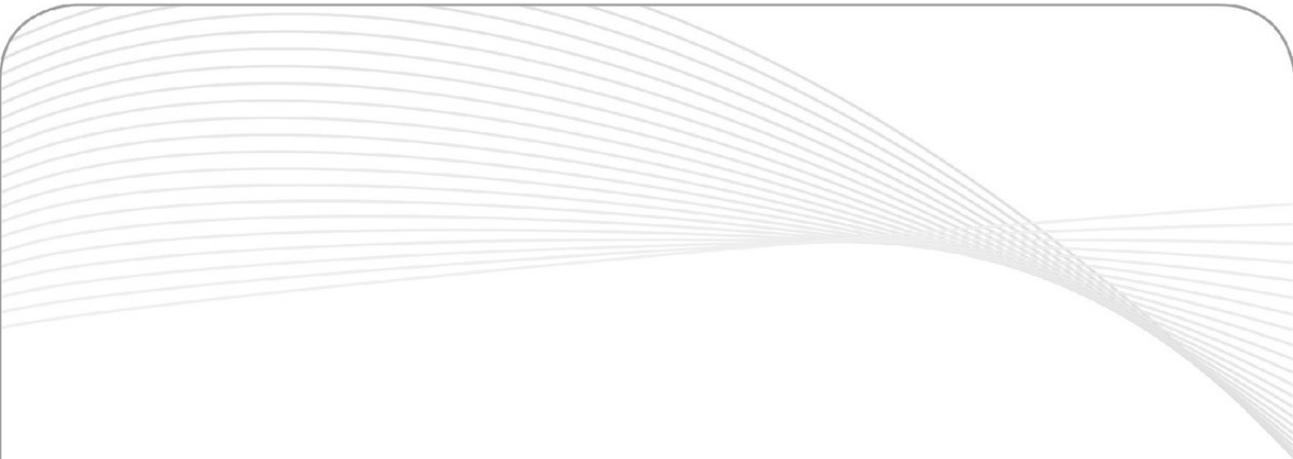


시 간	세 부 내 용	
14:00~14:10	개회사	이승종(한국지방행정연구원 원장)
14:10~14:50	사 회	김순은(서울대학교 행정대학원 교수)
	발 제 1	<ul style="list-style-type: none"> 지방규제 개혁의 추진실태 및 개선방안 김현호(한국지방행정연구원 지역발전연구실장) 박해육(한국지방행정연구원 연구위원)
	발 제 2	<ul style="list-style-type: none"> 법제도적 측면의 지방규제 개혁의 추진과제 박영도(한국법제연구원 기획조정본부장)
14:50~15:00	Coffee Break	
15:00~16:30	토 론	고계현(경제정의실천시민연합 사무총장) 김종면(서울신문 수석논설위원) 이종한(한국행정연구원 국무조정연구부 연구위원) 이경상(대한상공회의소 경제연구실장) 장경석(국회입법조사처 경제산업조사실 입법조사관) 정석윤(서울특별시 기획조정실 법무담당관) 정태욱(안전행정부 지역발전정책관) 최진식(국민대학교 행정정책학부 교수)

목 차

1. 지방규제 개혁의 추진실태 및 개선방안 1
 - Ⅰ 김현호(한국지방행정연구원 지역발전연구실장)
 - 박해육(한국지방행정연구원 연구위원)

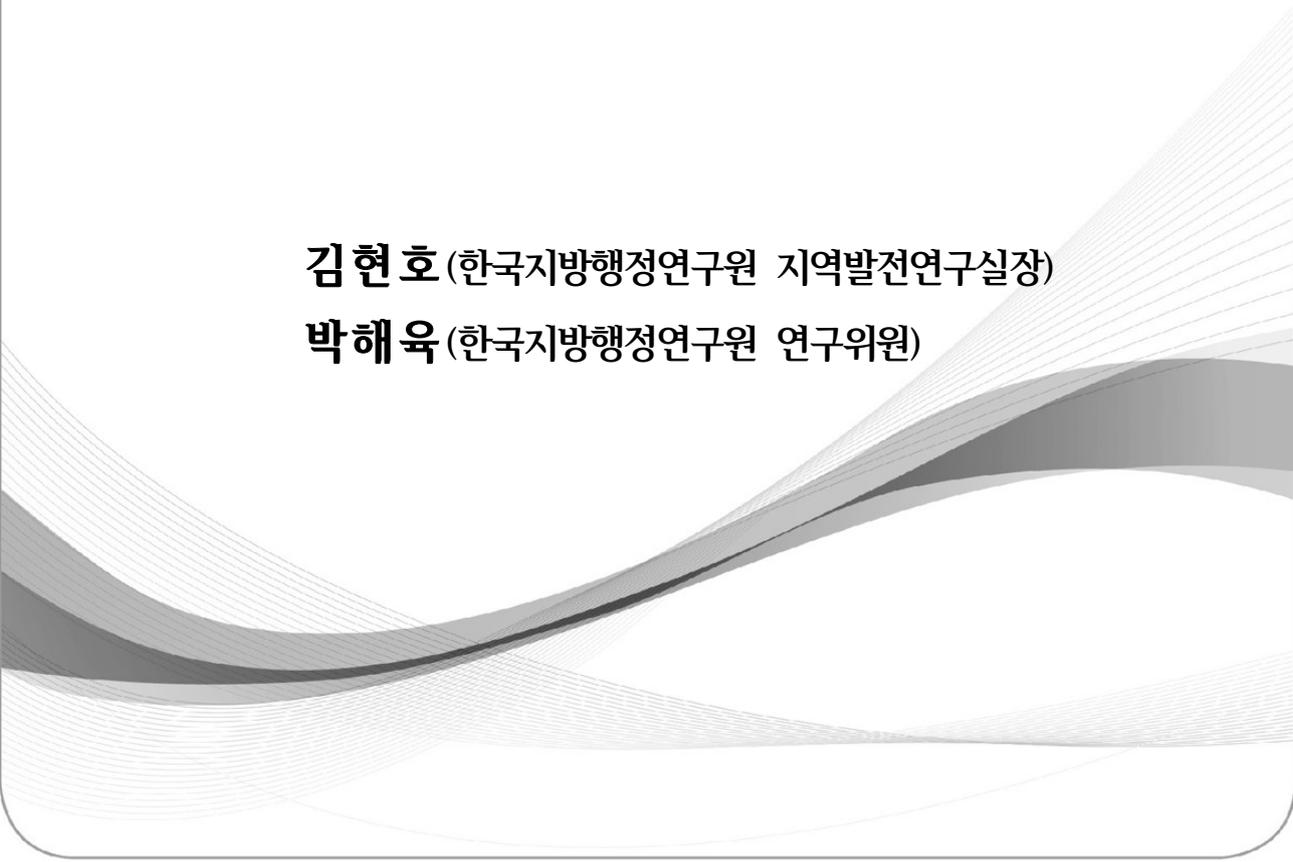
2. 법제도적 측면의 지방규제 개혁의 추진과제 57
 - Ⅰ 박영도(한국법제연구원 기획조정본부장)



지방규제 개혁의 추진실태 및 개선방안

김현호 (한국지방행정연구원 지역발전연구실장)

박해욱 (한국지방행정연구원 연구위원)



지방규제 개혁의 추진실태 및 개선방안

김현호·박해육(한국지방행정연구원)

I. 들어가는 말¹⁾

지난 3월 20일 정부는 당초 열려던 규제개선 장관회의 대신, 전문가, 기업, 행정이 참여하는 민관합동규제점검회의 방식으로 9시간에 걸친 규제개혁 “끝장토론”을 개최했다. 박근혜 대통령이 주재한 이 회의를 정점으로 우리사회에서 규제개혁에 대한 관심이 한층 증가하고 있다.

정부가 추진하고 있는 규제개혁은 작년 전반기부터 추진되어 온 것으로 그 목적을 경제 활성화에 두고 있다고 할 수 있다. 현재 우리사회에서는 내부적으로는 저성장으로, 그리고 전 세계적인 ‘고용없는 성장’(jobless growth)으로 인해 일자리가 가장 중요한 삶의 질 요소가 되고 있기 때문이다. 이런 형편에서 현재 우리사회의 가장 큰 문제 중의 하나에 속하는 경제 활성화와 일자리 창출을 규제개혁을 통해 달성하고자 하고 있는 것이다.

박근혜정부는 임기 내에 감축해야 할 규제를 현재 규제 총수의 20%를 감축하는 것으로 설정하고 있다. 그 가운데서도 규제개혁의 대상을 사회안전이나 질서유지 등에 관련된 규제보다는 경기활성화와 관련된 규제개혁에 보다 많은 비중을 두고 있는 듯하다. 올해는 기존규제의 10%를 감축하고, 기재부, 국토부, 산업부 등의 경제부처는 이보다 높은 12% 감축을 목표로 설정하고, 환경, 고용, 복지부, 여성부 등의 사회 관련 부처는 8%로 설정하고 있다.

그 일환으로 청와대 홈페이지에 규제개혁 신문고를 설치해서 개혁이 필요한 규제를 접수하고 하고 있으며, 올해 부처의 실적평가에도 규제개혁을 중요하게 고려할 예정이라고 한다.²⁾ 행정부도 규제개혁을 위한 추진조직을 구성하는 등 규제개혁에 나서고 있

1) 이 발제문은 한국지방행정연구원이 2013년에 수행한 ‘지역경제 활성화를 위한 지방규제 개선방안’의 일정 부분을 인용하거나 원용해서 작성하였음을 밝혀둔다.

2) 국무총리실이 올해 각 부처의 종합점수를 산정할 때 분야별 비중을 국정과제 50%, 규제개혁 25%, 비정상의 정상화 과제 10%로 조정했다. 참고로 지난해는 국정과제 60%, 일자리 창출 10%, 규제 개선 10%,

다. 「행정규제기본법」에 의해 대통령 소속으로 ‘규제개혁위원회’를 설치, 운영해오고 있는 것에서 한 걸음 더 나아가, 각 부처가 규제개혁 관련 조직을 설치하고 이를 자체적으로 점검하고 있기도 하다. 투자를 가로막는 지방의 규제를 개혁하기 위해 안행부는 물론이고³⁾ 거의 모든 지자체에 ‘지방규제개혁 추진단’을 설치·운영하고 있다. 시도의 경우, 경제부지사 직속으로 과 단위의 조직을 설치하고, 시·군·구는 부단체장 직속으로 팀 단위 조직을 만들어서 규제개혁을 부단체장이 직접 관리하도록 하고 있다. 여기서 발굴된 현장의 규제애로들이 자체적으로 해결하기 어려운 경우는 안행부 및 시·도에 설치된 ‘지방규제 개선위원회’에 상정, 관계부처(기관) 합동으로 적극적으로 해결해 나갈 계획이다.

이런 규제개혁 가운데서도 박근혜 대통령의 중국 서안 공무원이 기업지원을 위해 열심히 뛰고 있다는 언급이 있는 이후, 특히 지방규제가 주목을 받고 있다. 규제를 중앙규제, 지방규제로 두부 자르듯이 구분하기는 어려운 점이 있기는 하지만, 자치법규나 법령의 해석의 오류, 지자체 공무원의 행태 등을 포함하는 지방규제에 초점을 두고, 주로 지방차원의 규제개혁 방안을 모색해 볼 것이다. 이를 위해 규제의 개념이나 특성을 토대로, 우리나라 지방규제의 현황과 문제, 외국의 제도를 개관 한 다음, 지방규제의 개혁방안을 모색해 보고자 한다.

II. 규제의 개념 및 특징, 그리고 지방규제

1. 규제의 개념과 원칙

지방규제 개혁을 논의하기 위해서는 규제에 대한 이해가 필요하다. 지방규제의 추진 뿐 아니라 현재 상당한 문제점을 지니고 있는 것으로 지목되고 있는 지방규제 역시 규제 일반과 불가분의 관계를 지니고 있기 때문이다.

‘규제’(regulation)는 다양하게 정의 될 수 있다. 일반적인 정의와 법률적인 정의로 구분할 수도 있다. 먼저, 일반적으로는 규제개념의 수준에 따라 광의, 중의, 협의로 규제를 정의하는 것이 가능하다. 최광의로는 어떤 주제의 행동선택에 의도적으로 제한을 가

부처 간 협업도 8%, 정책홍보 8%, 특정시책 이행관리 4% 등이었다.

3) 안행부는 총괄, 제도개선, 평가운영의 3개팀으로 ‘지방규제개혁 추진단’을 2차관 직속으로 설치, 운영하고 있다.

하고자 하는 과정(Mitnick, 1980) 혹은 사회적 공동생활의 유지를 위한 개인의 욕구에 대한 공적인 제한이나 구속으로 정의할 수 있다(한국지방행정연구원, 2013). 대부분 학술적으로는 광의의 규제로 연구가 진행되고 있는 형편이지만, 실제 규제정책의 적용에 있어서는 중의나 협의의 규제로 이해하는 경우가 많다. 중의적 관점에서 규제는 ‘바람직한 경제사회질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것’(최병선, 1992)으로 정의되고 있거나, ‘정부가 기업이나 일반 국민에게 의무를 부과하는 다양한 형태의 수단’으로 정의되고 있다(OECD, 1997). 그리고 협의의 관점에서 규제는 ‘정부가 하는 모든 일은 법과 규칙의 설정이 요구되므로 정부구조밖에 존재하는 개인이나 조직들에게 정부가 설정한 표준과 주요 경제적 책임을 이행하도록 하기 위해 부과하는 법과 규칙’으로 정의(미국 규제개혁위원회, 1977)할 수 있다.

〈표 1〉 규제의 개념

구분	내용
광의	- 어떤 주체의 행동선택에 의도적으로 제한을 가하고자 하는 과정
중의	- 바람직한 경제사회질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것
협의	- 정부가 하는 모든 일은 법과 규칙의 설정이 요구되므로 정부구조밖에 존재하는 개인이나 조직들에게 정부가 설정한 표준과 주요 경제적 책임을 이행하도록 하기 위해 부과하는 법과 규칙

출처 : 한국지방행정연구원(2013)

법률적 측면에서 볼 때, 규제⁴⁾는 ‘국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말하는 것’으로 정의되고 있다(행정규제기본법, 제2조 제1항). 아울러 행정규제기본법 외에 수많은 법률에서도 명시, 혹은 묵시적으로 행정규제가 포함되어 있기도 하다. 가령, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 국토이용에 대한 용도규제를 제시하고 있으며, 환경 관련 법률에서는 환경규제가 포함되어 있다.

4) 행정규제기본법의 규정에 의하면 행정규제를 “규제”로 해석하고 있다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조 (국토의 용도규제)

1. 도시지역 : 인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역
2. 관리지역 : 도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리할 필요가 있는 지역
3. 농림지역 : 도시지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역
4. 자연환경보전지역 : 자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역

이렇게 볼 때, 규제는 ‘특정한 행정목적’을 실현하는 것을 목표로 하는 의도된 개입이며, 그것은 결국 공공의 이익을 목적으로 한다고 이해할 수 있다(이원호, 2010). 경제적으로 말하면 규제는 외부 불경제를 제어하는 수단이라고도 할 수도 있다(최병선, 1992).

또, 규제와 관련해서 규제개혁, 규제완화 등의 개념을 이해할 필요가 있다. 규제개혁과 규제완화를 상호 구별없이 쓰기도 하지만(최병선, 1997), 규제완화는 규제의 양을 감소시켜 행정비용을 저감시키는 것으로, 규제개혁은 있어야 할 규제가 누락되는 적은 규제보다는 양질의 규제가 규제정책의 목표가 되어야 한다는 관점에서 규제개혁은 ‘정부 규제의 품질을 관리하는 것’으로 해석되고 있기도 하다(이원우, 2008).⁵⁾ ‘기존규제를 똑똑한 규제’로 만드는 것이 규제개혁의 핵심이라는 관점도 있다(김세종, 2014).

그런데 이러한 목적을 지닌 규제이더라도 「행정규제기본법」에서는 국가가 국민생활에 대한 자의적 개입을 막기 위해 ‘규제법정주의’를 천명하고 있다(행정규제기본법 제4조). 국민의 권리를 제한하거나, 의무를 부과하는 모든 규제는 반드시 법률에 근거가 있어야 하며, 아울러 법률에 직접 규정해야 한다는 것이다. 특히, 규제는 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙과 같은 법적 근거가 있어야 하고 아울러 법률에서 위임된 범위 내에서 규제내용을 정할 수 있게 하고 있다.

5) 규제완화라는 용어 보다는 규제개혁이라는 용어를 선호하면서, 규제개혁은 고비용, 저효율의 불량규제를 비규제적인 정책수단 또는 양질의 규제수단으로 전환하는 과정이 포함된다고 한다(이원우, 2008)

행정기본법 제4조 (규제법정주의)

- ① 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.
- ② 규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령(上位法令)에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다. 다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다.
- ③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

동시에 규제는 국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 실효성을 보유해야 한다는 원칙을 제시하고 있다. 이를 위해서는 첫째, 일반 국민들이 현실적으로 준수할 수 없는 규제는 법규위반자를 대량으로 양산하거나 사문화될 가능성이 높아서는 안되는 규제 순응성, 실효성, 둘째, 규제의 대상 및 수단은 목적 실현에 필요한 최소한 범위 내에서 규정하여야 하는 규제수준의 적정성을 보유해야 하며⁶⁾, 셋째, 규제를 통해 해결해야 할 만큼 현상의 문제점이 중대하고 문제 해결을 위해 동 규제가 시급하게 필요해야 할 만큼의 시의성과 불가피성을 보유해야 함을 제시하고 있다.

행정기본법 제5조 (규제의 원칙)

- ① 국가나 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하여야 하며, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다.
- ② 국가나 지방자치단체가 규제를 정할 때에는 국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 실효성이 있는 규제가 되도록 하여야 한다.
- ③ 규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다.

6) 일부에 국한된 문제해결을 위해 전 국민에게 의무를 부과하는 등 규제대상 범위를 불필요하게 확대해서는 안 되며, 행정편의주의 시각에서 규제 목적에 직접적 관련이 없는 과도한 내용을 규정하여서는 안 된다는 것이다.

2. 규제의 유형 및 범위

규제의 유형도 관점에 따라 다양한데, 가장 일반적으로⁷⁾ 성격에 따라서는 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제로 구분할 수 있다. 경제적 규제는 가격, 품질, 경쟁, 시장 진입 및 퇴출 등과 같은 기업의 시장활동에 정부가 직접 개입하는 규제라 경제, 산업, 금융, 중소기업, 공정거래, 부동산 등과 관련된 규제라 할 수 있다. 사회적 규제는 건강·안전·환경 및 사회적 통합과 같은 공익보호를 목적으로 정부가 개입하는 규제라 보건, 의료, 복지, 식품, 안전, 환경, 고용, 교육 등과 관련된 규제가 해당된다. 행정적 규제는 정책추진과정에 필요한 행정적인 절차와 방법을 규정하는 규제라 행정, 치안, 외교, 인허가, 절차 등과 관련된 규제라 할 수 있다. 물론 여기서 식품에 대한 규제처럼 경제적 규제와 사회적 규제의 양자에 속해 특정한 유형으로 구분하기 어려운 경우가 있기도 하다.

〈표 2〉 규제의 유형

구 분	내 용	예 시
경제적 규제	- 가격, 품질, 경쟁, 시장진입 및 퇴출 등과 같은 기업의 시장활동에 정부가 직접 개입하는 규제	경제, 산업, 금융, 중소기업, 공정거래, 부동산 등
사회적 규제	- 건강·안전·환경 및 사회적 통합과 같은 공익보호를 목적으로 정부가 개입하는 규제	보건, 의료, 복지, 식품, 안전, 환경, 고용, 교육 등
행정적 규제	- 정책추진과정에서 필요한 행정적인 절차와 방법을 규정하는 규제	행정, 치안, 외교, 인허가, 절차 등

아울러 「행정규제기본법」 제2조는 행정규제의 범위를 시행령에 위임하고 있으며, 시행령(제2조 행정규제의 범위 등)은 행정규제의 범위를 정하고 있다.⁸⁾ 시행령의 규정에 따르면 규제의 범위는 첫째, 인허가 또는 이와 유사한 사항, 둘째, 감독 및 제재, 셋째, 영업상 행위 의무, 넷째, 기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위에 관한 사항으로 제한된다(이원우, 2008). 시행령 규정은 규제에 대한 심사 등 고제완화라

7) 이외에도 유형에 따라 유형 1(허가, 인가 등 일정한 기준과 요건에 따라 처리하는 행정처분), 유형 2(면제, 말소 등처럼 행정의무를 확보하기 위한 행정처분 및 감독), 유형 3(신고 및 보고의무 등 의무를 부과하는 것)의 구분도 가능하다(최유성·최무현, 2011).

8) 하지만, 이 행정규제는 행정규제기본법 제3조 제2항에 적시된 사무 혹은 사항에 대해서는 적용받지 않음. 즉, 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원이 하는 사무, 형사, 행형 및 보안처분에 관한 사무, 국가정보원법에 따른 정보·보안 업무에 관한 사무, 병역법, 통합방위법, 향토예비군설치법, 민방위기본법, 비상대비자원 관리법 및 재난 및 안전관리기본법에 규정된 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항, 군사시설, 군사기밀 보호 및 방위사업에 관한 사항, 조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항 등이 이에 해당된다.

는 입법 목적에 비추어 규제의 개념을 구체화한 것, 즉 구체적인 양태를 유형별로 제시하여 규제개념의 추상성에 따른 문제를 극복하고 구체적인 기준을 제시하고 있다. 그런데 제4호는 ‘기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위’라고 하여 불확정 개념을 규정함으로써 규제의 범위를 다시 불분명하게 함으로써 유권해석 등의 소지를 남기고 있다.⁹⁾

행정기본법 시행령 제2조 (행정규제의 범위 등)

- ① 법 제2조제2항의 규정에 의하여 행정규제(이하 "규제"라 한다)의 구체적 범위를 다음 각호의 1에 해당하는 사항으로서 법령등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항으로 한다.
1. 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항
 2. 허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료부과·과징금부과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항
 3. 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항
 4. 기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한 사항

3. 규제의 주체, 대상, 형식

행정규제를 판단함에 있어서는 다음의 요소가 중요하다. 먼저, 행정규제의 주체가 될 수 있는 경우는 국가와 지방자치단체¹⁰⁾, 행정권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인으로 한정하고 있다. 반면 행정규제의 주체가 될 수 없는 경우는 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원(법 제3조 제2항), 행정기관이 아닌 자로서 행정권한을 위임·위탁받지 아니한 자가 해당된다. 다음으로 행정규제의 객체가 될 수 있는 경우는 법령의 규제를 받는 자연인(내국인, 외국인), 법인, 법인격 없는 사단 및 재단 등이 해당되고, 행정규제의 객체가 될 수 없는 경우는 행정기관이며, 행정기관이 행정기관을 대상으로 하는 규제는 행정내부규제로 「행정규제기본법」의 행정규제의 범위에 포함되지 않음이 원칙이다.¹¹⁾

9) 물론 제4호의 취지는 규제개념을 세부적으로 규정하게 되면 필연적으로 규제의 적용범위를 축소시키는 결과를 방지하여 행정규제기본법의 적용범위를 신중적으로 확장하기 위한 것으로 이해할 수 있다(이원우, 2008).

10) 국가에는 정부조직법상의 중앙행정기관, 특별지방행정기관, 소속기관, 합의회 행정기관 등이 속하며, 지방자치단체에는 지방자치단체 및 소속기관이 해당된다.

11) 하지만, 행정기관에 대한 의무 부여가 궁극적으로(혹은 직간접적으로) 국민의 권리를 제한하거나 의무를

행정규제의 내용에 해당하는 경우는 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항이어야 하는데, 특히 국민에게 “부담 혹은 수익적 규정 제시 여부”가 기준이 아니고, 국민의 “권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정이냐”가 기준인 셈이다. 이를 위한 행정규제는 ‘법령 등’에 규정된 것으로, 여기서 ‘법령 등’은 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙, ‘고시 등’(고시, 공고, 예규, 훈령)을 지칭한다고 할 수 있다. 그래서 ‘법령 등’에 규정되지 않은 규제는 규제법정주의를 위반한 규제가 된다.

4. 지방규제의 이해와 특성

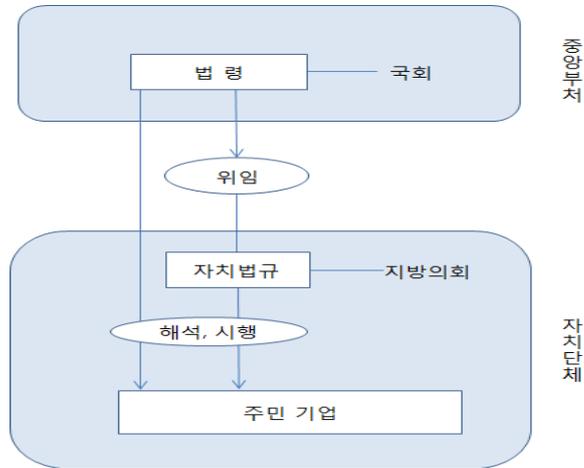
이런 특성을 지니고 있는 규제, 특히 규제개혁에서 다소 소홀히 다루었던 지자체의 규제개혁, 지방규제에 대해 박근혜정부가 주목하고 있다. “지방규제”는 학술적으로 정의된 규제는 아닌 것처럼 보인다. 지방규제를 이해하려면 규제에서 지자체의 위치를 이해할 필요가 있다. 지자체는 중앙에서 제·개정된 법령에서 규정한 규제가 실제로 시행되는 현장일 뿐 아니라 지방의회에서 제·개정된 자치법규의 규제가 기업이나 주민의 생활에 직접적으로 영향을 주는 공간이기도 하다. 지자체는 규제의 최종 집행자인 셈이다. 또 법령에 포함된 중앙정부 규제의 세부사항이 지방자치단체에 위임되는 경우가 많으며, 이의 집행이 지자체의 자치법규를 통해 이루어지기 때문에 중앙정부 차원에서의 규제개혁만으로는 규제개혁의 실효성이 떨어지는 경우도 상당하다. 그래서 지방규제가 중요하다고 할 수 있다(김신, 2010).

〈표 3〉 지방규제의 생성주체와 시행공간

구 분	법령	자치법규
생성주체	국회, 중앙부처	지방의회
시행공간	자치단체	자치단체

부과하는 결과를 야기한다면 이 규제의 실질적인 객체는 행정기관이 아니라 국민이 되므로 이런 규제는 행정규제로 보고 있다.

〈그림 1〉 지방규제 시행의 구조



이런 속성으로 인해 지방규제의 집행은 다음과 같은 특징을 지닐 수밖에 없다(이진수, 2010). 첫째, 지방자치단체는 제·개정된 법령이 실제로 시행되는 현장이기 때문에 법령이 현장에서 시행되기 위해서는 상위 법령에 제·개정된 내용이 지자체에 정확하고, 신속하게 전달될 필요가 있다. 둘째, 지자체는 국가 위임 사무가 대부분을 차지하고 있다. 지방자치단체는 상위 법령의 범위 내에서 자치법규 등을 통해 규제를 설정, 집행할 수 있게 되어 있다. 셋째, 대민 행정서비스를 제공하고 있는 지자체 특성상 대부분의 규제 시행은 민원 처리형태로 나타난다. 넷째, 지자체 규제개혁의 대상은 「행정규제기본법」에서 정한 법정규제의 내용 그 이상의 범위도 포괄될 수 있다. 민원인이 지자체에 느끼는 규제개혁의 체감도는 법정규제 외에 지연행정, 불필요한 서류요구 등 공무원의 행태 등에서도 유래될 수 있기 때문이다.

이렇게 이해되는 지방규제 개혁의 근거를 「행정규제기본법」이 규정하고 있다. 법 제3조 제3항은 “지방자치단체는 이 법에서 정하는 취지에 따라 조례·규칙에 규정된 규제의 등록 및 공표(公表), 규제의 신설이나 강화에 대한 심사, 기존규제의 정비, 규제심사기관의 설치 등에 필요한 조치를 하여야 함”을 규정하고 있다.

지방규제 개혁의 대상은 규제의 실체에 관한 것과 규제적용의 행태에 관한 것으로 구분할 수도 있다. 전자의 경우는 법령이나 조례, 규칙 등 규제의 내용의 불합리하거나 공익이나 사회적 총비용이 과다한 것, 규제자체의 절차나 내용의 모호 등이 포함될 수 있고, 후자의 경우는 재량권을 남용한 규제, 인허가 처리의 지연, 위임규제의 소극적 적용, 상위법 제·개정과 다른 규제의 적용 등이 포함된다고 할 수 있다.

Ⅲ. 지방규제 현황 및 문제점

1. 지방자치단체 규제 현황

「행정규제기본법」 제6조 규제의 등록 및 공표에 관한 조항, 동법 시행령 제4조 규제의 등록방법과 절차, 제5조 규제사무목록의 공표 규정에 근거하여 지자체는 규제를 등록하게 하고 있다. 이는 중앙행정기관의 장이 제6조에 의해 규제개혁위원회(규제등록포털)에 등록 및 공표하는 중앙부처 등록규제와 동일한 절차에 해당된다.

2014년 4월 현재 지자체 등록규제는 50,087건이다. 244개 지자체 당 평균 205.3개인 셈이다. 광역 지자체별로는 경기도가 전체의 14.57%로서 가장 많고, 그 다음은 전남, 경북의 순이다. 지자체 등록규제는 중앙부처 등록규제 15,305개의 3배를 상회하고 있는 수준이다.¹²⁾

〈표 4〉 지자체 등록규제 현황 (단위 : 건수)

광역자치단체	규제수	비율(%)
서울	3,997	7.98
부산	3,488	6.96
대구	673	1.34
인천	1,228	2.45
광주	522	1.04
대전	413	0.82
울산	310	0.62
세종	196	0.39
경기	7,297	14.57
강원	4,709	9.40
충북	3,492	6.97
충남	3,932	7.85
전북	4,301	8.59
전남	5,156	10.29
경북	4,907	9.80
경남	4,164	8.31
제주	1,302	2.60
계	50,087	100.00

기초자치단체의 경우, 지자체 당 206.8건의 규제가 적용되고 있다. 부산 동구와 서구가 각각 626건, 615건으로 가장 많으며, 그 다음은 서울 중구, 부산 남구 순이다.

12) 참고로 2014년 4월 중앙부처 등록규제의 경우 국토부 규제가 16.0%를 차지하고 있으며, 그 다음은 해수부 9.7%, 복지부 7.9%, 산업부 7.8%, 금융위 7.2%, 농식품부 6.1% 등을 차지하고 있다(규제정보포털).

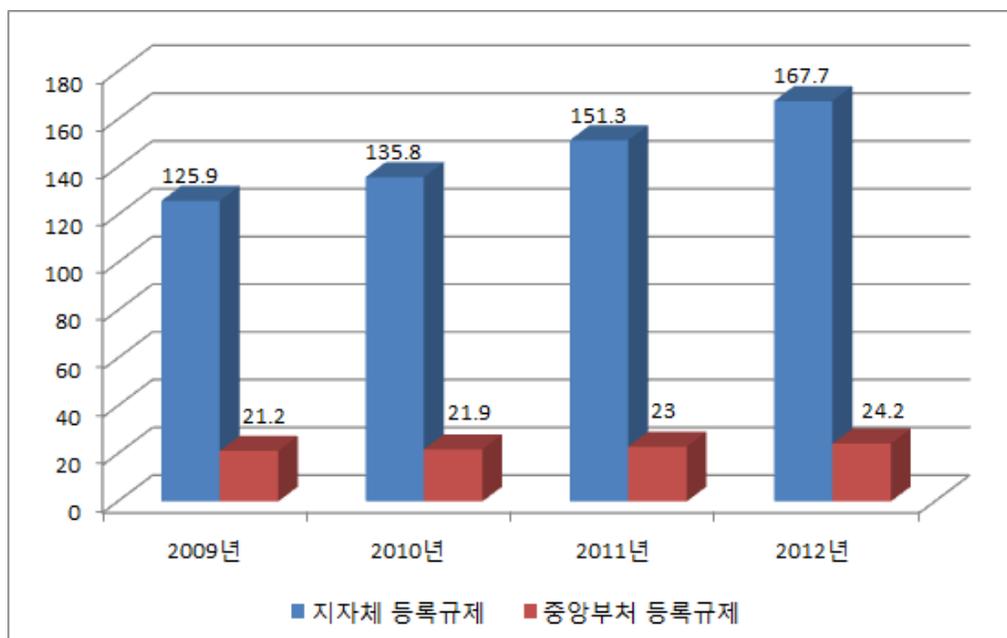
〈표 5〉 기초 지자체 등록규제 현황 (단위 : 건수)

기초 지자체	규제수	기초 지자체	규제수	기초 지자체	규제수	기초 지자체	규제수	기초 지자체	규제수
서울 종로구	97	대구 달성군	133	경기 양평군	263	충남 서천군	333	경북 포항시	183
서울 중구	599	인천 연수구	130	강원 춘천시	278	충남 청양군	239	경북 경주시	234
서울 용산구	137	인천 남동구	178	강원 원주시	243	충남 홍성군	180	경북 김천시	293
서울 성동구	175	인천 부평구	228	강원 강릉시	272	충남 예산군	406	경북 안동시	331
서울 광진구	103	인천 계양구	163	강원 동해시	162	충남 태안군	162	경북 구미시	241
서울 동대문구	147	인천 강화군	204	강원 태백시	197	전북 전주시	296	경북 영주시	155
서울 중랑구	137	인천 옹진군	65	강원 속초시	226	전북 군산시	226	경북 영천시	226
서울 성북구	80	광주 광산구	167	강원 삼척시	303	전북 익산시	319	경북 상주시	139
서울 강북구	122	대전 유성구	101	강원 홍천군	225	전북 정읍시	381	경북 문경시	164
서울 도봉구	138	대전 대덕구	107	강원 횡성군	238	전북 남원시	409	경북 경산시	194
서울 노원구	84	울산 울주군	126	강원 영월군	245	전북 김제시	251	경북 군위군	225
서울 은평구	107	경기 수원시	249	강원 평창군	332	전북 완주군	203	경북 의성군	221
서울 서대문구	147	경기 성남시	210	강원 정선군	276	전북 진안군	271	경북 청송군	226
서울 마포구	157	경기 의정부시	238	강원 철원군	248	전북 무주군	239	경북 영양군	219
서울 양천구	149	경기 안양시	149	강원 화천군	232	전북 장수군	334	경북 영덕군	156
서울 강서구	201	경기 부천시	251	강원 양구군	267	전북 임실군	282	경북 청도군	278
서울 구로구	125	경기 광명시	251	강원 인제군	161	전북 순창군	314	경북 고령군	226
서울 금천구	132	경기 평택시	259	강원 고성군	213	전북 고창군	242	경북 성주군	124
서울 영등포구	85	경기 동두천시	281	강원 양양군	258	전북 부안군	297	경북 칠곡군	128
서울 동작구	97	경기 안산시	251	충북 청주시	366	전남 목포시	246	경북 예천군	272
서울 관악구	114	경기 고양시	189	충북 충주시	343	전남 여수시	235	경북 봉화군	172
서울 서초구	108	경기 과천시	137	충북 제천시	317	전남 순천시	231	경북 울진군	217
서울 강남구	120	경기 구리시	210	충북 청원군	316	전남 나주시	217	경북 울릉군	131
서울 송파구	101	경기 남양주시	221	충북 보은군	248	전남 광양시	223	경남 창원시	328
서울 강동구	112	경기 오산시	212	충북 옥천군	295	전남 담양군	227	경남 진주시	279
부산 서구	615	경기 시흥시	193	충북 영동군	289	전남 곡성군	240	경남 통영시	201
부산 동구	626	경기 군포시	195	충북 증평군	270	전남 구례군	221	경남 사천시	221
부산 영도구	85	경기 의왕시	207	충북 진천군	313	전남 고흥군	231	경남 김해시	193
부산 부산진구	119	경기 하남시	191	충북 괴산군	150	전남 보성군	226	경남 밀양시	244
부산 동래구	78	경기 용인시	218	충북 음성군	238	전남 화순군	224	경남 거제시	209
부산 남구	535	경기 파주시	279	충북 단양군	232	전남 장흥군	230	경남 양산시	240
부산 북구	473	경기 이천시	294	충남 천안시	229	전남 강진군	221	경남 의령군	196
부산 해운대구	95	경기 안성시	208	충남 공주시	241	전남 해남군	239	경남 함안군	191
부산 사하구	99	경기 김포시	238	충남 보령시	285	전남 영암군	235	경남 창녕군	222
부산 금정구	124	경기 화성시	374	충남 아산시	341	전남 무안군	214	경남 고성군	215
부산 연제구	81	경기 광주시	290	충남 서산시	184	전남 함평군	232	경남 남해군	212
부산 수영구	84	경기 양주시	180	충남 논산시	136	전남 영광군	235	경남 하동군	231
부산 사상구	97	경기 포천시	297	충남 계룡시	223	전남 장성군	218	경남 산청군	216
부산 기장군	101	경기 여주시	209	충남 당진시	188	전남 완도군	236	경남 함양군	191
대구 수성구	104	경기 연천군	214	충남 금산군	288	전남 진도군	212	경남 거창군	212
대구 달서구	117	경기 가평군	181	충남 부여군	203	전남 신안군	118	경남 합천군	210

광역자치단체를 제외한 경우, 화성, 청주, 충주, 창원, 아산, 안동 등이 규제수가 많은 편이며, 낙후지역인 장수, 순창 등도 규제수가 많다.

지자체의 공무원 1000명당 규제는 지자체가 중앙부처에 비해 6배 정도 많다.¹³⁾ 지자체 공무원 1000명당 등록 규제 건수는 2008년 112.5건에서 2012년 167.7건으로 상당히 높은 데, 최근 들어 증가 폭이 점점 커지고 있다(현대경제연구원, 2013).

〈그림 2〉 공무원 1000명당 등록규제 건수

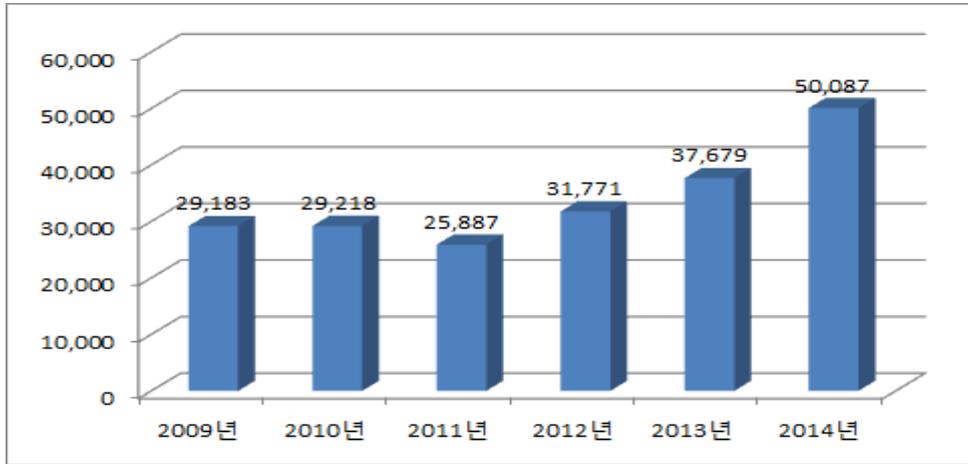


출처 : 현대경제연구원(2013)

시계열적으로 볼 때, 지자체 등록규제는 최근 몇 년간은 계속 증가하고 있다. 특히 이명박 정부 후반부터 현재까지 거의 2배 가까이 증가하고 있다. 2011년 6월 25,887건이던 지자체 규제가 2012년 6월 31,771건, 그리고 2013년 말 37,679건이며, 2014년 4월에는 50,087건에 이르고 있다. 박근혜정부에 들어와서 규제를 적극적으로 개혁하려는 의지를 표명하고, 많은 노력을 기울임에 따라 지자체가 규제발굴을 보다 적극적으로 하고 있기 때문인 것으로 보인다.

13) 물론 중앙부처 등록규제도, 13년 2월 14,951, 13년 7월 15,101, 13년 10월 15,193, 14년 1월 15282, 14년 4월 15,305건으로 증가하고 있다.

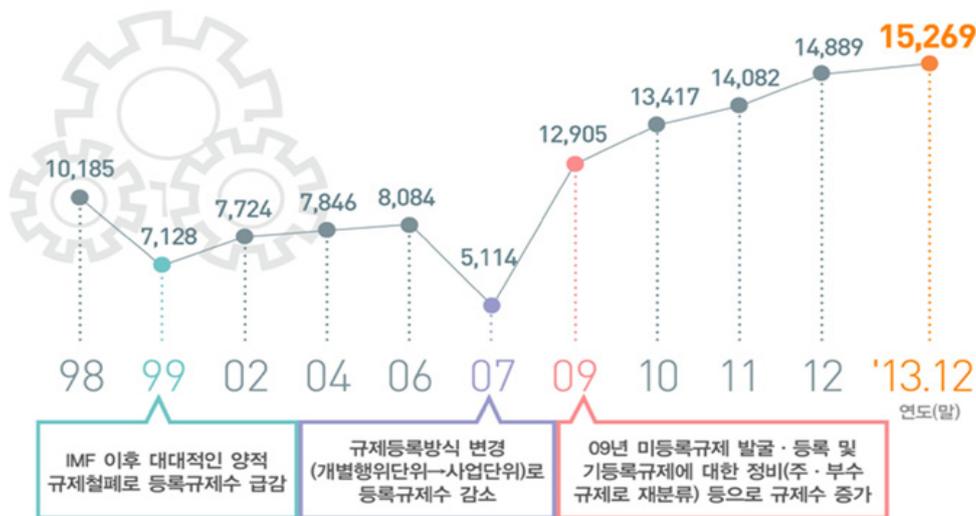
〈그림 3〉 지자체 등록규제수의 추이



출처 : 규제정보포털(<http://www.better.go.kr/>)

중앙부처 등록규제도 과거 특정 시점에 상당히 줄어들기도 했지만 전반적으로는 증가하는 추세를 보이고 있다. 중앙부처 등록규제는 1998년 이후 감소하다 2007년 이후 다시 증가하고 있다. 1998년 10,185건이던 것이 2007년 5,114건으로 줄어든 다음, 2012년 말 14,889건, 2013년 12월에는 15,269건, 2014년 4월 15,305건으로 증가하고 있다. 현재, 2012년 말에 비해 2.8% 증가하고 있다.

〈그림 4〉 중앙정부 규제건수의 변화



출처 : 규제정보포털(<http://www.better.go.kr/>)

이같은 양적인 지자체 규제와 달리 규제의 유형에서 볼 때는 각 부처가 만든 규제를 적용하기 위해 만든 조례가 대부분을 차지하고 있다. ‘위임 규제’ 가운데 조례가 전체의 86.2%, 규칙이 11.0%, 훈령이 2.2%를 차지하고 있다.

〈표 6〉 형태별 지자체 등록규제 현황 (단위 : 건)

구분	평균	계	조례	규칙	훈령	고시, 공고 등
계	226	50,087 (100.0)	43,189 (86.2)	5,525 (11.0)	1,081 (2.2)	292 (0.6)
광역	306	5,207	4,384	635	139	49
기초	205	44,880	38,799	4,894	943	244

출처 : 규제정보포털(<http://www.better.go.kr/>)

부문별로는 국토 및 도시개발과 관련된 규제가 11,774건으로 가장 많은 비율을 차지하고 있으며, 환경, 주택 및 건축, 도로 등을 고려하면 그 비율은 40%를 상회하고 있다. 그만큼 지역개발이나 경제활성화와 관련된 규제의 비중이 높다는 것을 보여주고 있다.

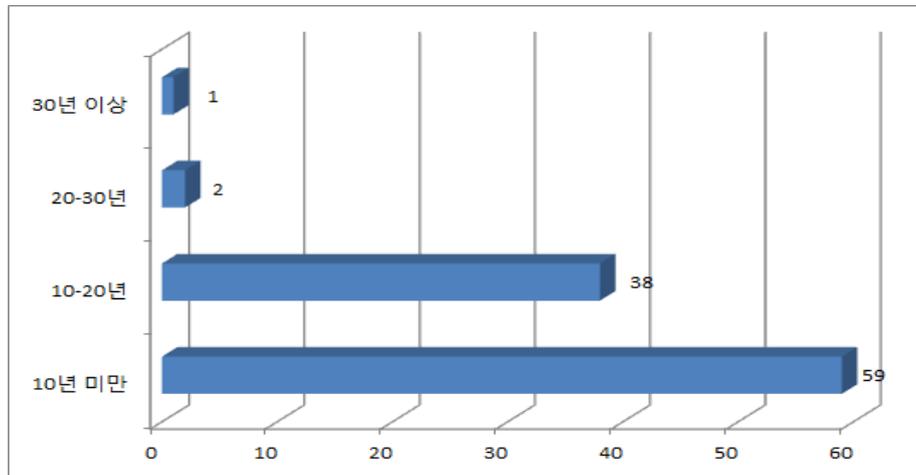
〈표 7〉 부문별 지자체 등록규제 현황 (단위 : 건)

구분	계	지방 행정	건설	국토 도시 개발	환경	주택 건축 도로	관광	기타 (24개 분야)
계	50,087 (100.0)	6,818 (13.6)	208 (0.4)	11,774 (23.5)	4,737 (9.5)	3,991 (8.0)	358 (0.7)	22,201 (44.3)
광역	5,207	476	42	909	411	419	122	2,828
기초	44,880	6,330	167	10,848	4,322	3,573	240	19,400

출처 : 규제정보포털(<http://www.better.go.kr/>)

여기에 더해 제정 당시에는 적실성이 있었으나 규제 시행 후 기술이 발전하고 경제환경이 변화됨에 따라 현실과 동떨어진 규제가 존재하기도 한다. 이를테면 현실과 맞지 않게 된 규제인데, 규제 연령이 많은 낡은 규제가 여기에 해당 될 소지가 있다. 2014년 50,087개의 지자체 등록규제 가운데 10년 이상된 이른바 낡은 규제는 41%이다. 그 가운데서도 20년 이상된 규제가 3%, 10-20년이 된 규제가 38%를 차지하고 있다(전경련, 2014).

〈그림 5〉 지자체 등록규제의 연령



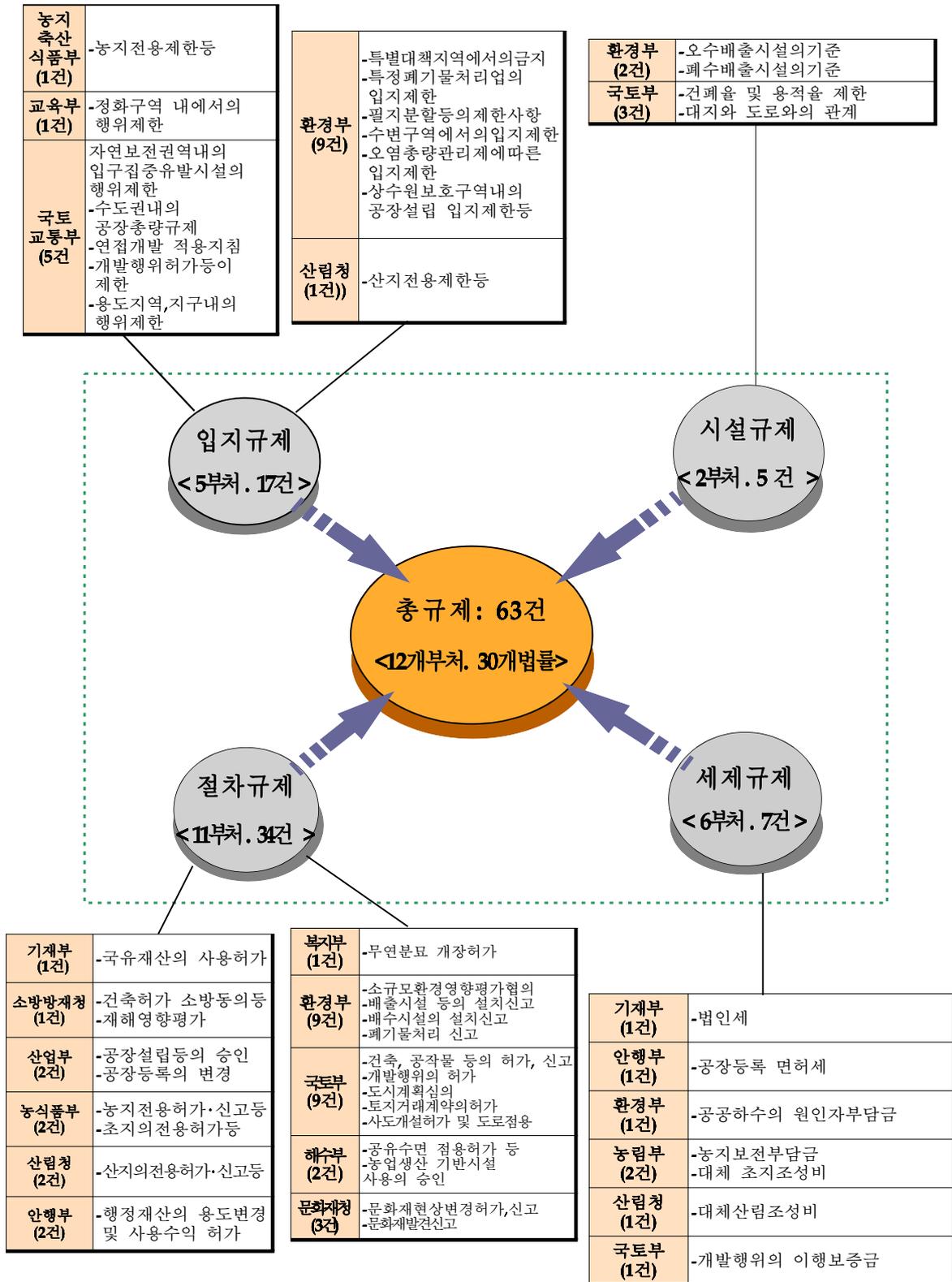
출처 : 전경련, 2014. 4월 7일, 지방규제개선위원회 발표자료

또, 상당수 규제, 특히 개발관련 규제의 경우 하나의 중앙부처나 하나의 지자체 부서나 조직에 국한되지 않고 다양한 조직과 부서와 관련되기도 한다. 가령, 특정한 지역에 공장을 설립하는 경우, 무려 12개 부처가 관련이 되고, 36개의 법령이 규정하는 63건의 규제와 관련이 된다(안전행정부, 2013). 입지규제에 5개 부처 17개, 시설규제 2부처 5개, 절차규제 11개 부처 34개, 그리고 세제규제에 6개 부처 7개 규제가 관련되고 있다.

여기에 법령이 위임한 자치법규의 규제가 추가된다고 하면, 줄잡아 100개 정도의 규제가 공장입지와 관련된다고 볼 수 있다. 그래서 지방규제의 품질을 향상시키기 위해서는 중앙과 지자체의 협력 뿐 아니라 규제의 본래적 취지를 달성할 수 있는 유권해석이나 적용이 상당히 중요함을 시사하고 있다.

골프장이나 관공단지, 산업단지 등의 지역개발 분야에서 덩어리 규제가 많으며, 여기에 소요되는 규제비용도 적지 않다. 한국지방행정연구원(2013) 연구에 의하면 골프장은 아니지만 제조업에 대한 규제비용은 14억원 정도로 추정되고 있으며, 2013년 10월 중소기업 옴부즈만실에서 파악한 중소기업 규제비용은 매출액 대비 7-10% 선으로 파악하고 있다. 규제비용을 10%만 줄여도 1년 중소기업 지원예산과 맞먹는 규모가 되는 셈이다(중소기업연구원, 2013).

〈그림 6〉 공장설립의 덩어리 규제 현황



2. 지방규제의 문제점

지방규제 개혁의 성과는 다양한 관점에서 파악할 수 있다. 그 가운데 지난 3년 동안(2011년-2013년) 규제가 존재했지만 누락되어 있던 40,881건의 규제를 등록시켰다. 규제증가의 요인이 되긴 하지만 새롭게 신설한 것이 아니라 누락된 것을 등록시킨 것이다. 규제감소의 원인이 되는 규제폐지도 같은 기간 동안 15,535건으로 나타나고 있다. 여기에는 기존의 불합리한 규제의 폐지 뿐 아니라 등록제외 대상이었던 비규제 정비도 포함되고 있다.

〈표 8〉 지방등록규제 정비실적 (단위 : 건수)

등록규제수 (시점)	규제증가				규제감소			등록규제수 (종점)
	소계	신설	누락 등록	기타 증가	소계	폐지*	기타	
25,341 (‘10.12.31)	10,983	638	10,283	62	7,432	7,141	291	28,892 (‘11.12.31)
			↓	↓				
28,892 (‘11.12.31)	12,755	1,108	11,423	224	3,968	3,267	701	37,679 (‘12.12.31)
			↓	↓				
37,679 (‘12.12.31)	20,618	573	19,175	870	5,756	5,127	629	52,541 (‘13.12.31)

* 폐지 = 규제폐지 + 비규제 정비(등록제외 대상)

출처 : 안행부(2013) 수정

안행부와 각 시도 지자체, 민간 전문가로 구성된 지방규제개선위원회도 지자체 규제 개혁 대상을 발굴하여 규제를 개혁해오고 있다. 지방규제 완화 과제발굴 3차 보고회(안행부, 2013. 9)에 의하면 지자체는 13년 7월에서 9월까지 65건의 규제를 개혁하고 있다. 여기에는 자치법규상 규제 26.1%, 공무원 행태개선 관련 규제가 15.4%, 그리고 산업단지 입주업체 규제완화 등 맞춤형 기업애로 지원 등이 58.5%를 차지하고 있다.

〈표 9〉 지방규제 개혁 실적 (2013.7-2013.9)

광역 자치단체	자치법규 상 규제	공무원 행태개선 관련	맞춤형기업애로 지원 / 용도지역 변경	계 (%)
부산	3	1	2	6 (9.2)
대구	-	1	5	6 (9.2)
광주	1	-	2	3 (4.6)
대전	1	-	1	2 (3.1)
울산	1	1	4	6 (9.2)
세종	-	2	-	4 (6.2)
경기	-	-	3	3 (4.6)
충남	1	4	4	10 (15.4)
전북	-	-	9	9 (13.8)
전남	3	1	2	6 (9.2)
경북	-	-	3	3 (4.6)
경남	3	-	-	3 (4.6)
제주	4	-	-	4 (6.2)
계 (%)	17 (26.1)	10 (15.4)	35 (58.5)	65 (100)

출처 : 안행부, 지방규제완화 3차 보고회의 자료(2013년 9월 30일)를 토대로 분석

그러나 이러한 규제개혁의 성과에도 불구하고, 전국 4,020개의 중소기업을 대상으로 한 지자체 규제실태 조사(대한상공회의소, 2013)에 의하면 피규제자는 규제수준의 적절성에 대해 67.2%가 과도하다고 인식하고 있다. 이런 사실은 한국지방행정연구원(2013)이 전국의 기업체를 대상으로 한 설문조사에서도 확인되고 있다. 응답자의 59.2%가 지자체 규제가 기업활동에 영향을 미친다고 하며, 40.0%가 지자체의 규제수준이 기업활동을 저해할 정도로 높은 것으로 인식하고 있다.

〈표 10〉 기업에 대한 지자체 규제정도

구 분		전혀 그렇지 않다	거의 그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
기업활동의 지자체 규제 영향	빈도	6	34	81	115	61
	%	2.0	11.4	27.3	38.7	20.5
지자체 규제의 기업활동 저해	빈도	12	50	113	83	39
	%	4.0	16.8	38.0	27.9	13.1

출처 : 한국지방행정연구원(2013)

그리고 응답자의 52.6%가 지자체 공무원의 행태가 규제가 되고 있다고 하며, 자치단체의 법규가 규제가 된다는 응답이 48.5%를 차지하고 있다. 법령이 기업활동에 대한 규제가 된다는 응답은 49.2%를 차지하고 있다. 여기서 보듯이 기업들은 직접 마주치는 공무원의 행태를 가장 큰 규제의 문제점으로 지적하고 있다.

〈표 11〉 기업활동에 대한 규제 정도

구 분		전혀 그렇지 않음	거의 그렇지 않음	보통	그럼	매우 그럼
법령	빈도	3	30	118	114	32
	%	1.0	10.1	39.7	38.4	10.8
지자체 자치법규	빈도	3	41	109	119	25
	%	1.0	13.8	36.7	40.1	8.4
지자체 공무원 행태	빈도	12	38	91	100	56
	%	4.0	12.8	30.6	33.7	18.9

출처 : 한국지방행정연구원(2013)

자치단체의 불합리한 규제, 즉, 규제의 문제는 어떻게 하면 규제개혁이 성공할 수 있는지를 생각해 보면 실마리를 찾을 수 있다. 규제개혁이 성공하기 위해서는 내용적 측면의 규제자체의 문제와 규제시행적 측면에서 규제운영 주체의 행태를 혁신해야 할 뿐만 아니라, 양자를 연계하는 운영 및 관리 시스템 측면의 문제를 개선해야 할 것이다(한국지방행정연구원, 2013; 임성일, 2014).

지방규제의 문제는 내용적 측면, 행태적 측면, 관리 및 운영적 측면으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 내용적 측면에서는 등록규제의 자치법규화 등에서 오는 문제와 법령에 근거가 없이 만들어지는 자치법규의 문제가 있다. 전자의 경우에는 상위법령 개정 미반영 자치법규, 유권해석이 필요한 모호한 규제, 상위 법령 내용, 기준이 불명확한 규제, 상위 법령의 소극적 자치법규 반영 등이 대표적이라고 할 수 있다. 그리고 상위 법령에 근거가 없이 위임 일탈적인 규제를 시행하는 경우, 등록은 하지 않았지만 행정규칙에 숨어 있어 사실상의 규제로 기능을 하는 미등록 규제, 그리고 재량권을 남용해서 등록은 하지 않았지만 새로운 규제를 만드는 것도 문제가 된다.

가령, 상위법령과 자치법규가 불일치하는 경우,¹⁴⁾ 즉 법·시행령 등 상위 법령이 제·개정되었으나, 지자체 자치법규에는 미반영된 대표적인 사례로 국토의 용도지역 중 하나인 계획관리지역에서 업종 기준으로 공장입지를 제한하는 규정이 이미 폐지('09년)되었음에도 불구하고,¹⁵⁾ 아직까지 9개 지자체가 조례에 업종에 따른 입지제한의 근거를 유지하고 있는 것이 대표적인 사례에 속한다. 또, 숙박업에 대한 1회용품 사용 및 무상제공이 이미 허용('09년) 되었으나, 74개 지자체가 동 규제완화의 내용을 조례에 미반영한 경우도 여기에 속한다고 할 수 있다.

[사례] A시는 국토계획법 개정 취지에 맞추어 계획관리지역의 공장 입지에 대해 업종규제와 환경기준을 중첩적으로 적용하던 것을 환경기준 위주로 전환
→ 인쇄, 종이, 의료용품 제조업 등도 특정유해물질 미배출 등 환경기준을 충족하는 경우에는 공장설립 가능

자치법규에 위임된 사항을 소극적으로 적용하는 경우도 있다. 상위 법령에서 지자체별로 탄력적 적용이 가능하도록 일정한 범위를 주어 조례에 위임하였으나 소극적으로 규정하고 있는 경우가 여기에 속한다. 산업단지에 대한 건폐율 상한기준이 80%이나, 6개 지자체는 70%로 정하고 있고, 1개 지자체는 60%로 제한하는 사례나 소규모 건축물은 조례로 정하는 경우 사용승인 검사 없이 사용 가능함에도 불구하고, 35개 지자체는 조례를 제정하지 않아 다수 민원이 발생하고 있는 경우가 여기에 해당된다고 할 수 있다.

[사례] A시 소재 산업단지 입주업체 B사는 건폐율 제한(60%)에 따라 직원식당, 화장실 등 지원 시설 확충에 애로가 있었으나, 제한 완화 시 확충 가능

법령에 근거 없이 자체적으로 규제를 적용한 경우로는 환경보호 등을 사유로 법령의 근거없이 특정업종의 공장입지를 원천적으로 제한하거나, 지자체별로 고유한 상표 인증 제도를 운영하고 있으나 시장·군수 추천서 등 과도한 서류를 요구함으로써 기업의 부담을 발생시키는 경우가 여기에 해당된다.

14) 안전행정부는 자치법규 등이 내용측면에서 상위법령을 반영하지 않는 등 지방규제 22개를 발굴해서 개혁할 예정이다(안행부, 2014). 보다 세부적인 내용은 【부록2】를 참조.

15) 업종에 대한 원천적인 입지 금지를 폐지하고 대기·수질 유해물질 배출여부 등에 따라 공장입지 제한(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)하고 있다.

[사례] 과거 A시는 안심먹거리 인증시 농산물 품평회 표창장 등 5개 이상 서류제출을 요구하였으나, 직접 관련된 2~3개 서류(인증신청서 및 영업신고증 등)로 간소화

다음으로, 규제에 대한 지자체 공무원의 형태적 측면의 문제로 공무원의 소극적 행태로 인한 인허가 지연 처리, 과도한 서류 및 절차 요구 등이 규제개혁의 대상이 될 수 있다. 안행부 자료(2013)에 의하면, 7개 지자체에서 부당하게 인허가를 거부하거나 지연한 사례가 40건이나 되고 있다.¹⁶⁾

마지막으로는 규제 관리 및 운영상의 문제로 형식적인 규제심사 및 기구운영, 영향 심사, 규제관리 추진체제 합리성 부족, 피 규제자 기피로 인한 개혁대상 규제발굴 애로 등이 대표적이라고 할 수 있다. 규제 정비시 발생하는 문제로는 상위법령에 제·개정, 휴·폐지된 규정을 계속해서 적용하는 문제, 법령 미 근거 규제의 지속적 적용의 발굴 및 근절의 어려움 등이 있다(한국지방행정연구원, 2013).

16) 40건 중 11건(27.5%)은 법적 요건을 갖춘 신청임에도 불구하고 구청장의 지시나 법적 근거가 없는 과도한 서류제출을 요구하는 등의 사유로 반려 혹은 불허했다고 한다.

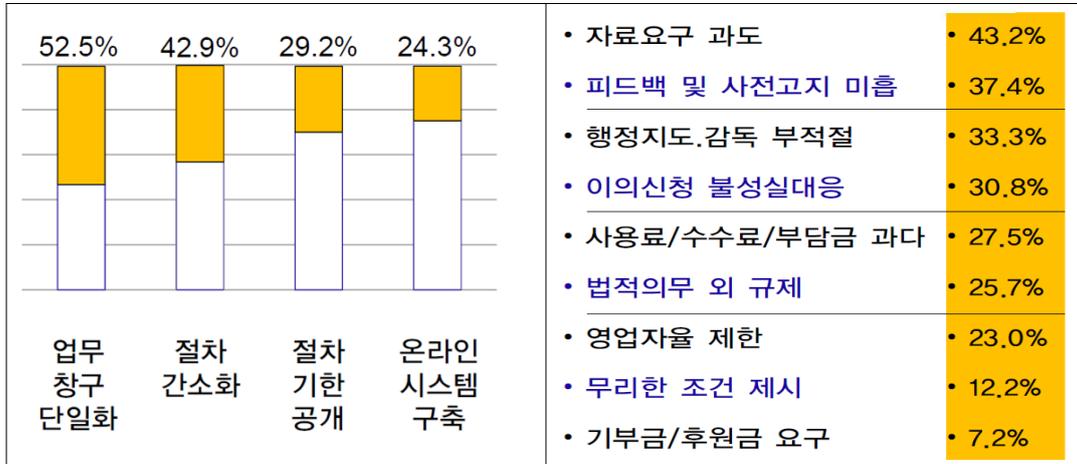
〈표 12〉 지방규제의 문제

지방규제 문제	지방규제 유형		특성 및 문제	비고
내용적 측면	등록 규제	법령 근거	- 상위법령 개정 미반영 자치법규 - 유권해석 필요 모호한 규제 - 상위 법령 내용, 기준 불명확 규제 - 상위 법령 소극적 자치법규 반영 - 사회질서, 안전 등 강화 규제	- 명확성 결여 - 건폐율 등
		법령 미근거	- 위임 일탈이 신규 자치법규 생성	- 상위법령 근거 부재
	미등록 규제		- 행정규칙에 숨은 규제 - 재량권 과다 남용 규제	
행태적 측면	공무원 형태 규제		- 소극적 행태로 인허가 지연 처리 - 과다한 서류 및 절차 요구 - 민원 처리 지연 - 도돌이표 복합 규제 - 민원 우려 불합리한 규제	- 재량권 남용 - 부서 절차 - 공장증설제한
규제관리 및 운영 측면	규제 관리		- 개혁대상 규제 발굴 애로 - 규제 업무 담당자 분산 - 규제담당자 역량 및 전문성 부족 - 형식적 규제심사 기구 운영 - 규제 등록 및 형식적 규제영향 심사 - 규제관리 추진체제 합리화 부족 - 의원입법 규제심사 도입, 추진	- 피규제자 신분노출 우려 - 덩어리 규제 개선 - 규제정보 공개 - 상위법령과 자치법규 연계
	규제 정비		- 상위법령 개정 미반영 자치법규 - 법령 미근거 규제 지속 적용 문제 - 미등록 규제의 규제 등록	- 주로 규제 내용 관련

출처: 한국지방행정연구원(2013), 임성일(2014)의 일부 수정

규제 시스템과 행정 측면에서도 문제가 많은 것으로 확인된다. 규제가 어려 부서에 나눠져 업무 창구 단일화에 부족에 대해서 불만이 높았으며(52.5%), 절차가 간소화되지 못하고 복잡하며(42.9%), 규제절차 처리 기한에 대해서도 불만이 있다. 과도한 자료요구를 비롯하여 이의 신청에 성실하지 못하며 무리한 조건을 제시하기 하는 문제가 노출되고 있다. 이들은 대부분 규제를 다루는 공무원의 행태에 대한 불만에 속하는 사항들이라고 할 수 있다.

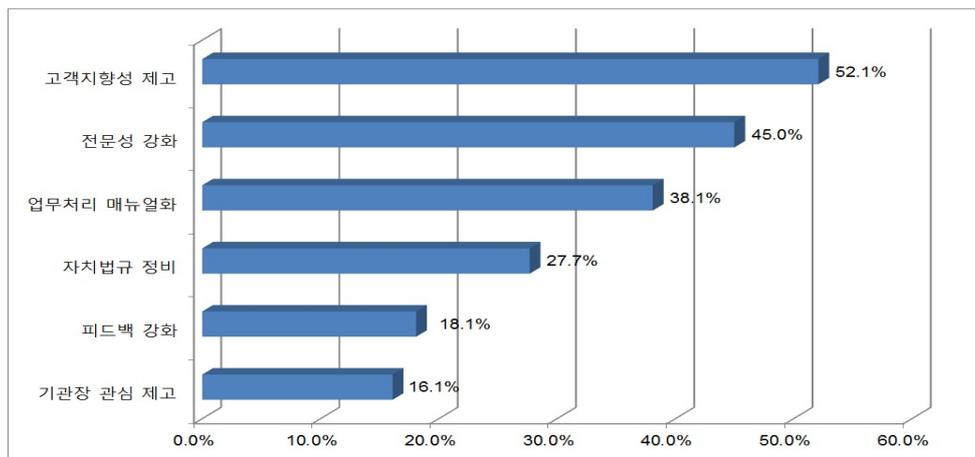
〈그림 7〉 규제시스템과 규제행정 불만



출처 : 대한상공회의소(2013)

지방규제 개혁을 위한 과제에 대해서는 규제자 보다는 피규자의 입장에서 고객지향성을 제고할 뿐 아니라(52.1%), 공무원의 전문성 강화(45.0%), 규제와 관련된 업무처리의 매뉴얼화(38.1%), 자치법규의 정비(27.7%) 등에 대한 요청이 많았다(대한상공회의소, 2013). 한국지방행정연구원의 연구에서는 지방규제 행정시스템 정비(38.1%), 자치법규 개정(32.7%), 지자체 공무원의 행태변화(18.2%) 등에 대한 개선수요가 높았다.¹⁷⁾

〈그림 8〉 지자체 규제의 개선수요



출처 : 대한상공회의소(2013)

17) 한국지방행정연구원이 중기침 옴부즈만과 전국의 기업체 297개를 대상으로 설문조사 한 1순위와 2순위 응답자를 합산한 수치이다.

IV. 외국의 규제개혁 프로그램

대부분의 OECD 국가들은 경쟁력 강화와 시장경제의 활성화를 위하여 규제개혁을 중요한 정책 아젠더로 설정하여 적극적으로 추진하고 있다. 따라서 규제개혁은 일회성 작업이 아니라 지속적이고, 종합적인 차원에서 접근하고 있으며, 이를 위해서 다양한 수단들을 활용하고 있다.

예를 들면, 규제 신설 및 기존 규제 변경 시 반드시 비용·효과를 사전에 분석하며, 절차적인 점검수단을 통해 사전(ex-ante) 통제를 강화하고, 사후(ex-post) 개혁도 추진되고 있다. 그리고 전통적으로 실시되어 온 명령 및 통제중심의 규제를 대신에 규제의 질(quality)을 제고하기 위하여 규제 대체 수단을 활용하고, 규제총량제와, 규제당사자 의견수렴 및 일정기간 경과 시 자동승인(silence-is-consent)규칙도 활용되고 있다(OECD, 2007). 아래에서는 이러한 외국의 규제개혁 제도에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

1. 규제의 사전·사후 통제 강화

많은 OECD 국가들이 기존 규제들에 대한 사후 통제에 더 많은 관심을 두어 왔으나, 최근에는 미국, 영국, 캐나다, 호주 등의 많은 OECD 국가들에 있어서 정부규제를 최소화하기 위하여 새로운 규제의 도입 전에 절차적인 통제 수단을 활용하는 추세에 있다. 이를 위해서는 주로 신규 혹은 기존 규제를 변경할 경우, 이에 수반되는 비용과 효과를 사전에 분석하고, 공개적으로 점검하는 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis, 이하 RIA)을 주로 활용하고 있다.

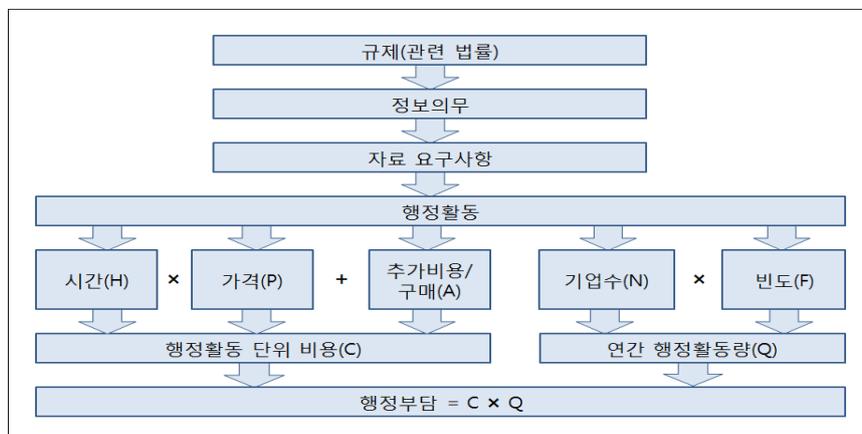
RIA는 해당 규제가 행정목적을 달성하는데 적절하며 불필요한 부담을 초래하지 않는지를 분석·검증하고, 규제가 시행된 후에는 일정 기간이 경과한 후, 의도한 효과를 거두고 있는지를 의무적으로 분석·평가하고 있는 제도이다. RIA 도입의 취지가 규제를 감축하려는 데에 중점을 두고 있는 것은 아니지만 실제로는 규제의 신설을 억제하는 데에 기여하고 있다. 그 이유는 RIA가 새로운 규제나 기존 규제의 변경 시 규제를 통하여 달성하려는 목적이 적정한 수준인지를 보다 투명하고, 체계적으로 분석할 수 있기 때문이다(European Policy Centre, 2001).

2. 규제부담 비용의 측정

최근에는 유럽 국가를 중심으로 규제가 기업에 미치는 부담을 정밀하게 측정하고 이를 토대로 경감노력을 추진하는 방안이 부각되고 있다. 규제비용의 측정은 네델란드에서 개발된 표준비용모델(Standard Cost Model, 이하 SCM)에 기초하고 있으며, 주로 기업에 대한 부담을 주요 대상으로 하나 일부 국가에서는 시민에 대한 부담으로까지 확대되는 추세이다. SCM은 행정규제가 기업에 부과한 ‘정보제공 의무’를 준수하기 위해 소요되는 비용을 측정하기 위해서 고안된 모델로서 행정규제 준수를 위해 기업이 해야 하는 행위를 측정 가능한 관리단위로 나누고, 그 각각의 행위를 하는데 소요되는 비용을 계산하여 규제부담을 측정하여 규제를 사전에 경감하는 정책에 반영하고 있으나 국가에 따라서 다소 차이가 있다.

SCM은 일반적으로 규제를 측정 가능한 3개 구성요소로 분리하고 있다. 첫째는 정보의무(Information obligation)를 들 수 있으며, 이는 공공기관이나 제3자에게 정보나 자료를 제공하는 의무를 말한다. 둘째는 자료 요구사항(data requirements)으로서 정보의무를 따르기 위해 제공해야 하는 정보의 각 요소이다. 셋째는 행정활동(administrative activities)을 말하며, 각 자료 요구사항에 대한 정보를 제공하기 위해 필요한 활동이다. 행정활동의 단위당 비용과 관련된 요소는 소요시간, 가격 및 추가비용 등이며, 연간 행정활동량은 해당 기업체의 수와 활동의 빈도가 하위 구성요소이다. 규제에 소요되는 행정부담 비용은 단위당 비용에 연간 활동량을 곱하여 산장하게 된다(〈그림 9〉 참조).

〈그림 9〉 규제의 행정부담 비용 산정



자료: Bertelsman Stiftung(2006).

영국은 규제의 신설을 억제하고, 불필요한 규제를 폐지하기 위하여 2005년부터 “One-in, One-out” 제도를 도입하였다. “One-in, One-out” 제도에 따르면, 정부부처에서 새로운 입법을 원하고 있다면 우선적으로 우선순위를 설정해야 하며, 이러한 입법에 의하여 불필요하게 되는 규제나 제도를 검토하여 새로운 입법과 동시에 불필요한 기존의 규제를 폐지해야 한다(한상우, 2012). 즉, “One-in, One-out” 제도는 정부가 정책목표를 달성하는 데에 있어서 규제 이외의 다른 방안들을 모색하도록 하는 반면, 규제의 신설은 용이하지 않도록 하는 데에 중점을 두고 있다.

그러나 영국은 불필요한 규제 감축을 강화하는 차원에서 2013년부터 “하나의 규제를 신설하면, 2개의 규제를 폐지하는(One-in, Two-out, 이하 OITO) 제도를 시행하고 있다(Department for Business, Innovation & Skills, 2013). OITO는 단지 규제의 건수를 감축하기 위한 정책수단이라기 보다는 규제의 비용을 절감하기 위한 것이다. 따라서 OITO는 기업을 규제하기 위한 새로운 조치로 인하여 기업에 부가적인 비용이 1파운드(pound)라도 소요되면 해당부처는 규제완화 조치를 통해서 2파운드의 순수 절감(savings)을 하도록 하는 제도이다.

3. 웹 기반의 원스톱 포털 구축

규제개혁과 관련된 정보를 기업인들에게 제공하는 데에는 빠른 속도로 발전하고 있는 정보통신기술을 적극적으로 활용하고 있다. 그 이유는 중소기업의 규제부담 완화에 있어서 일관성과 효율성을 제고하는 것이 전자정부 구축과 밀접하게 관련되어 있기 때문이다. 정보통신기술을 활용하여 구체적인 서비스를 제공하는 도구로서는 전통적인 one-stop shop에서 보다 집중화된 정부 포털의 활용이 증가하는 추세를 보이고 있다. one-stop shop은 고객들이 가능한 한 쉽고, 최소한의 접촉을 통해 통합되고, 이음새 없는 서비스를 제공받을 수 있도록 하여 시간 및 비용을 상당 수준 절감하기 위한 것이다.

최근에는 공공서비스에 대한 기업 및 시민들의 접근을 촉진 및 향상시키기 위하여 전통적인 대면 서비스 제공에서 전화, 메일, 웹 포털 등과 같은 수단들을 활용하는 다채널 서비스 제공 시스템을 개발하는데 중점을 두고 있다. 특히, 웹 기반의 one-stop shop(web-portals)은 전통적인 물리적 one-stop shop을 대체해 나가고 있다. 대부분

의 OECD 국가들은 보다 넓은 의미에서의 전자정부의 틀 안에서 범정부적 포털로 통합하여 운영하고 있다. 대표적인 예로 캐나다의 ‘BizPal’, 덴마크의 ‘Virk’ 등과 같은 포털을 들 수 있다. 캐나다의 ‘BizPal’은 중앙·지방 정부 인·허가 관련 정보·자료를 통합하여 제공하고 있으며, 덴마크 ‘Virk’는 경제활동과 관련된 정부의 정보·자료와 서비스 외에 민간부문에서 제공되는 관련 정보 및 서비스도 동시에 제공하고 있다.

4. 인·허가 등 업무처리 간소화

인·허가를 신고로 전환하거나, 신고서류 간소화, 인허가 업무 처리기간 명시 또는 처리기간 경과 시까지 처리결과를 알려주지 않는 경우 자동 승인된 것으로 간주하는 "Silence-is-Consent" 규칙의 도입을 통해 불필요한 규제나 사업 지연을 방지하여 창업을 위한 시간과 비용 및 불확실성을 줄이기 위해 노력하고 있다.

이탈리아의 경우 2003년에 국익에 중대한 경우를 제외하고는 각종 인허가 대신 착수 신고제도를 도입하였고, 이를 적용할 수 없는 분야에 대해서는 일정기간 경과 시 승인간주제도를 적용하였다. 그리고 그리스의 경우, 인허가 절차의 수를 감축하고, 신고제로 전환하며, 특히 최장 2개월간의 회신 제한기간을 설정하여 동 기간 내에 행정기관의 회신이 없으면 승인된 것으로 간주하는 제도를 운영하고 있다. 2008년 말을 기준으로 OECD에 소속된 30개 국가 중 15개 국가가 "Silence-is-Consent" 규칙을 도입·적용하고 있는 것으로 나타났다(OECD, 2009). 그러나 이 규칙은 국가에 따라서 적용의 대상과 범위가 다르며, 일반적으로 국가 전체 수준으로 적용되는 것이 아니라 특정 규제영역에 주로 적용되고 있다.

5. 위험도 기반의 규제 추진

규제대상의 대상이 되는 기업의 수를 합리적으로 조정하여 규제집행에 소요되는 비용을 낮추고 제한된 규제집행 역량을 필요한 곳에 집중할 수 있는 방안이 추진되고 있다. 예를 들어, 영국, 캐나다, 덴마크 등에서는 규제적용 대상을 위험도 평가(risk assessment)에 기초하여 선정하도록 함으로써 낮은 위험을 갖는 중소기업에 대해서는 자료제출 또는 검사 등의 의무를 부과하지 않도록 하고 있다.

영국의 Hampton 법안의 경우, 규제자는 위험도 평가를 통해 자료의 요구, 검사방법의 적용, 벌칙의 적용 수준 등을 정하도록 하여 불필요한 기업의 규제순응비용을 최소화하였다. 그리고 덴마크의 경우, 적용대상을 보다 분명히 하고 집행의 부담을 줄인 환경감독 제도를 도입하여 감독기관은 환경관련 노력에 따라 기업을 3개 군으로 나누고 위험도가 큰 기업에 대한 감독에 중점을 두도록 하였다.

V. 규제개혁의 방향과 과제

1. 방향 및 원칙

먼저, 지방규제의 취지가 타당성이 없는 불합리한 규제를 개혁하여 규제의 품질을 향상시키는 데 있다. 지방규제정책도 규제개혁으로 인한 사회적 후생의 증대, 즉 지방의 공익을 증진시키는 것에 최우선의 목표를 두어야 할 것이다.

그런데 규제는 속성상 이해가 충돌하는 경우가 많다. 이런 경우는 이해당사자인 민과 민뿐 아니라 민과 민의 갈등이 민과 관의 갈등으로 전화되어 규제개혁에 애로를 겪지 않도록 하는 균형적 접근도 중요하다. 그리고 보다 거시적인 관점에서 볼 때, 공공의 이익이 크며 이해의 충돌이 비교적 적은 안전과 재난 등에 대한 규제는 보다 강화하고, 대신 지역경제를 활성화시키는 규제에 대해서는 규제개혁으로 인한 사회적 후생이 크다면 보다 적극적으로 개선하는 접근이 필요할 것이다.

둘째, 규제를 적용하는 공급자 입장이 아니라 규제를 받는 피 규제자의 입장에서 지방 규제를 개혁하는 접근이 필요하다. 수요자 중심의 규제개혁을 추진하는 것이 체감적인 규제개혁이 될 수 있을 뿐 아니라, 규제개혁의 목적을 보다 충실하게 달성할 수 있기 때문이다. 가령, 공무원이 중심이 되어 규제를 발굴하면 피규제자 입장에서 규제에 의한 ‘낙인효과’의 두려움으로 인해 원하는 개혁대상의 규제를 발굴하기가 쉽지 않을 뿐 아니라, 제대로 된 규제개혁을 달성하는데도 한계가 있을 수밖에 없다.

셋째, 그동안 중앙중심에서 나아가 ‘지방의 규제’에 대한 인식과 제도를 보다 강화하는 방향에서 제도정비 뿐 아니라 규제를 개혁할 필요가 있다. 우리나라 규제개혁의 기본적인 틀인 행정규제기본법의 모든 조항이 기본적으로 중앙정부를 기준으로 적용되고 있

는 문제가 있다. 단적으로 「행정규제기본법」 제3조 제3항에 “지방자치단체는 이 법이 정하는 취지에 따라... 필요한 조치를 하여야 한다”는 조항 하나가 자치단체의 규제개혁에 대해 규정하고 있는 전부인 것이 지방규제에 대한 우리의 현주소를 잘 보여주고 있다.

넷째, 앞에서 언급한 것처럼 규제의 내용 및 실체에서부터 규제를 적용하는 공무원의 인식이나 행태, 나아가 규제의 운영 및 관리, 추진 등에 걸쳐 지방규제가 문제점을 지니고 있음을 고려할 때, 이들의 각 부문들을 보다 합리화, 개선할 수 있는 전략의 개발 및 추진이 필요하다.

마지막으로 지방규제의 연계성에 주목해서 지방규제 개혁방안을 모색할 필요가 있다. 이유는 두 가지이다. 하나는 지방자치단체의 규제개혁이 궁극적으로는 중앙부처의 규제개혁과 동시에 이루어져야 성공의 가능성이 높아 중앙과 지방의 유기적인 협조체계의 구축이 중요하기 때문이다. 다른 하나는 지방규제는 그 특성이 한 부서에 국한되지 않고 다른 부서와 연계된 덩어리 규제를 다루기 때문이다. 여러 부서로 흩어져 있는 규제개혁을 통합적으로 추진하는 방안이 필요하다.

2. 주요 추진과제

1) 총괄 및 규제 내용적 측면

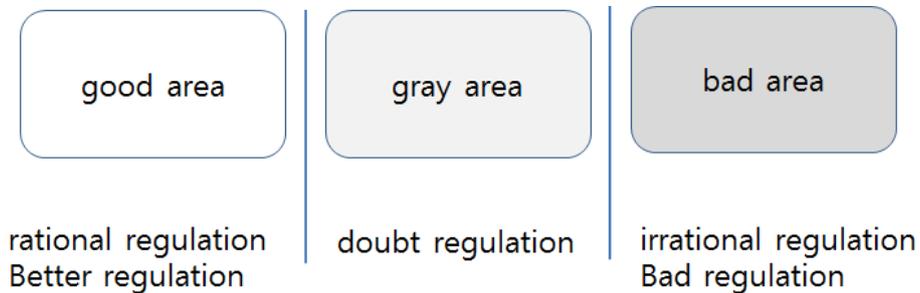
첫째, 상위 법령의 제·개정 사항의 자치법규 미반영, 상위법령의 소극적 자치법규 반영, 유권해석 등이 필요한 모호한 규제 등 내용측면에서 규제의 품질을 향상시켜 규제개혁을 달성하기 위해서는 규제개혁의 타겟을 잘 정하는 것이 중요하다. 이것이 선행되지 않으면 규제의 경중, 우선순위 등에 따라 체계성 있는 규제개혁을 추진할 수 없을 뿐 아니라, 필요한 규제는 부재하고 불필요한 규제는 존재하게 되는 결과를 초래할 수 있다. 이것이 선행될 때, 사회안전, 재난 등의 규제를 없애는 것이 능사가 아니라 오히려 규제의 품질을 강화시키는(less regulation < better regulation) 것이 규제개혁의 목표달성에 더 많은 기여를 할 수 있을 것이다.

규제개선의 타겟을 선정하기 위해서는 지자체 단위에서 전략적 접근이 필요하다. 우선 해당 지자체의 규제에 대한 전수조사가 필요하다. 지자체가 시행하고 있는 규제에 대한 전수조사를 통해 규제를 판단, 분류해야 하기 때문이다. 조례, 시행규칙 등을 조사하

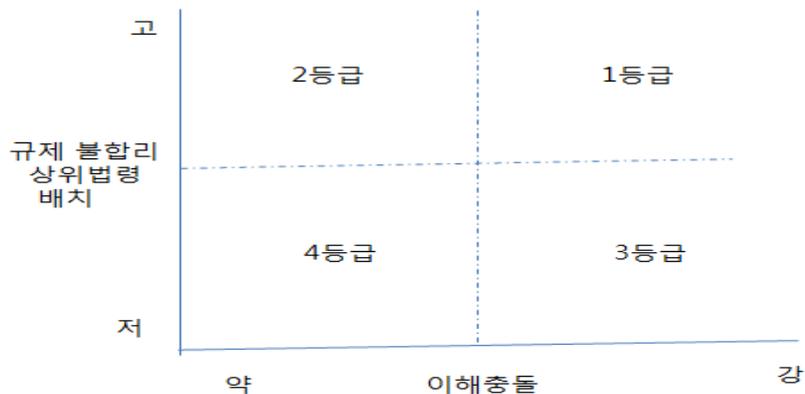
여 양질의 규제와 그렇지 못한 규제를 판단하고 개혁의 대상이 되는 영역을 설정할 필요가 있다. 여기에는 good area, gray area, bad area를 분류할 뿐 아니라, 등록규제, 미등록 규제는 물론이고 상위 법령과 불일치하는 자치법규, 법령에서 조례에 위임한 사항에 대해 과도하거나 소극적인 규제 등에 대한 조사가 포함되며, 규제의 품질을 설정할 수 있는 ‘규제 등급제를 도입, 추진할 필요가 있다.

규제품질 등급제는 지자체 자체 차원 뿐 아니라 중앙부처 차원에서 협력해서 접근하는 것이 바람직할 것이다. 지자체는 지방규제개선위원회 등 중앙이 개발, 제시하는 규제 등급 기준을 참고하여 해당 지자체에 적용될 수 있는 등급을 구성, 적용할 수 있을 것이다. 이를 통해 양질의 영역에 있지 않은 품질이 낮은 등급의 규제를 우선적으로 관리, 개혁할 필요가 있다. 동시에 매년 추진결과를 자체평가하고 환류하는 일정한 기간마다 규제 전체를 평가, 재분류해서 규제를 개혁하는 것이 필요하다.

〈그림 10〉 지방규제 개혁의 타겟 영역



〈그림 11〉 지방규제의 등급설정 (예시)



둘째, 규제개혁의 우선순위 설정을 위해서는 지방규제에 대한 정보포털을 구축하고 규제와 관련된 제반 정보를 수집, 제공할 필요가 있다. 현재 지방규제 정보 포털 등에서는 제한된 내용의 정보가 제공되고 있어 규제개혁을 위한 활용도가 저하되고 있는 문제가 있다. 규제개혁위원회의 정보포털에는 중앙부처 및 지자체 등록규제, 게시판 등만을 운영하고 있지만, 지방규제에 대한 보다 세부적인 규제의 내용, 유형 뿐 아니라 지역별 용도지역, 건폐율 등 입지규제의 상황, 규제등급 현황, 개혁대상 규제, 나아가 지자체의 규제개혁을 포함한 지자체 규제지수 등 제반 정보를 구축하고, 관리할 필요가 있다. 특히 중앙은 전국 지자체의 상황을 시각화할 수 있는 지도화 작업(mapping) 등을 통해서 정보제공 통합시스템을 구축하고 전국의 지자체를 통합적인 네트워크로 연결하는 등의 지원을 제공할 필요가 있다.

〈표 13〉 지자체 정보포털의 토지이용 및 기업입지 정보(예시)

구분	내용	비고
토지이용	- 용도지역, 용도구역, 용도지구, 건폐율, 용적율 등	- 용도지역별 건폐율, 용적율 제시
개발행위	- 허가규모, 형질변경, 토석채취 등	- 예) 관리지역 3만 m ² 미만, 자연환경 보전지역 5천 m ² 미만 - 입목축적, 경사도에 따른 허가대상
개발행위 면제	- 공작물 설치, 토지형질변경, 토석채취, 물건적치 등	- 무게, 부피, 면적 등

셋째, 규제 품질을 제고하기 위해서는 규제의 내용에 따른 개혁이 추진되어야 한다. 숨은 규제나 미등록 규제는 가급적 등록규제가 되게 하여 투명성을 제고할 필요가 있으며, 그렇지 않고 규제법정주의에 따라 대부분 상위 법령의 위임에 따라 적용되는 자치법규가 상위 법령과 불일치하거나 법령에서 자치법규에 위임한 사항에 대해 과도하거나 소극적으로 규정하는 등의 문제가 있는 규제에 대해서는 지자체 단위의 규제개혁추진단에서 1차적으로 검토, 개혁하고 이것이 양호하지 않을 경우는 지방규제개선위원회에 규제개혁을 의뢰하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

특히 지자체 내부의 규제개혁과 동시에 지자체 단위에서 “규제개혁 Doctor제”를 도입, 시행할 필요가 있다. 이는 지방규제가 현장 특수성을 띠고 있음을 고려하여 자치단체별

맞춤식 규제개혁을 지원하자는 취지인데, 이를 위해서는 현장 대응성을 강화하는 차원에서 시도별로 지방규제 Doctor를 구성하는 것이 바람직하며, 필요한 경우 기초 단위별로 구성하는 것도 가능할 것이다.¹⁸⁾ 시도별 규제개혁 실적을 산출하고 지방규제개선위원회나 규제개혁위원회 등에 지역별 규제개선 실적을 정기적으로 보고하고, 이를 규제개혁 정보 포털에 공개하는 것도 가능하다.

〈표 14〉 지방규제 개선 Doctor제

구분	내용	비고
목적	- 자치단체별 맞춤식 규제개선을 지원	- 현장 솔루션
구성	- 규제개선 전문성 보유 중앙부처, 자치단체, 기업, 전문가	- 전문성
운영	- 시도별 설치, 개선실적 산출 및 보고	- 자치단체 비교

넷째, 중앙의 규제등록과 연관되어 있지만, 규제등록을 개선할 필요가 있다. 규제를 등록하는 목적은 법령이나 자치법규 중에서 규제(조항)은 별도의 관리가 필요하므로 이 규정을 일반 규정과 달리 “규제”라는 명칭을 붙여 등록하는 것이다. 17개 광역 지자체 가운데, 전북의 경우를 보면 개별지역별로 등록되어 있는 규제건수는 무려 4,301건이지만 이를 규제의 내용에 따라 재분류하면, 18개로 축소된다. 이런 사정은 비단 전북에만 해당되는 사항이 아니라 다른 광역자치단체나 기초자치단체에서도 동일할 것이기 때문에 동일한 결과를 가져올 것이다. 등록방식의 변경이 어렵다면, 규제개혁과 관리의 편의를 위해서도 공통된 내용을 같은 범주로 구분 등록하는 방식을 보다 적극적으로 도입, 추진할 필요가 있다.

18) 중앙차원에서는 지방규제를 지원하기 위해 관계부처, 지자체, 전문가 등으로 중앙단위 지방규제 개혁 Doctor제를 지방규제개선위원회 산하에 두는 것도 가능할 것이다.

〈표 15〉 지방규제 등록의 재편 (전북)

개별적으로 유사하거나 동일한 규제 : 4,301개			
정리 ↓ ↓ 축약			
구분		규제수	비율
1	사업개시관련 인허가	38	0.9
2	공장·법인설립·부동산	115	2.7
3	연구개발·조사	4	0.1
4	품질관리·제품등록	17	0.4
5	환경관리	510	11.9
6	시설·설비관리	258	6.0
7	국내물류관리	34	0.8
8	수출입 관리	1	0.0
9	영업·보고·업무관리	812	18.9
10	노무·조직관리	56	1.3
11	안전관리·정보통신	8	0.2
12	재무관리·투자가격	121	2.8
13	토지·건물관리	739	17.2
14	생활경제·취업	102	2.4
15	여가·문화·정보통신	456	10.6
16	교육·복지·의료	394	9.2
17	행정·보훈	115	2.7
18	질서·안전·환경	521	12.1
계		4301	100

출처 : 규제정보포털의 지방규제 등록자료를 수정

다섯째, 규제내용에 문제가 있는 개혁대상 과제의 발굴이 용이하지 않는 문제를 개선하기 위한 지방규제 개혁 건의자에 대한 신분보호를 강화할 필요가 있다. 피규제자는 규제개혁을 건의함으로써 인해 규제행정기관으로부터 받을 수 있는 불이익을 사전에 차단할 필요가 있기 때문이다. 이를 위해서는 규제 건의자의 신분을 보호하기 위해 규제개혁 건의 채널(가령, 신문고 제도) 등을 구축, 시행하는 것이 바람직하다.

〈표 16〉 지방규제 개선 건의자 보호

구분	내용	비고
목적	- 규제개선 건의에 따른 행정기관으로부터 받을 수 있는 불이익을 차단	- 사전 차단
방안	- 규제개선 신문고 제도 구성 및 운영	- 민간, 전문가 등 위원 구성

여섯째, 지방규제 총량제 및 일몰제를 도입, 시행할 필요가 있다. 규제는 일단 시행되면 잘 없어지지 않는 성향을 지니고 있다. 반드시 시행해야 하는 법정 규제가 아닌, 새로운 지방규제를 도입하는 경우, 해당 규제는 일정 기간 동안만 시행되고 이후에 없어지는 것을 원칙으로 정할 필요가 있다. 등록규제 건수가 지방자치단체 공무원 1천명당 2008년 112.5건에서 2012년 167.7건으로 크게 증가하고 있는 데서(현대경제연구원, 2014: 5) 알 수 있듯이 지방규제의 숫자가 계속 늘어나는 이유 중 하나도 규제가 일단 만들어지면 잘 없어지지 않기 때문이다.

그래서 규제의 총량을 관리하는 시스템을 도입하여 기업활동을 최대한으로 지원하는 노력이 필요하다. 그 방안의 하나로 규제건수를 공무원 수와 연계하여 적정하게 관리하거나, 신설규제 일몰제 적용을 보편화하는 조치가 필요하다. 관련법 상의 의무적 규제는 반드시 시행해야 하지만, 법에서 지방에 실시 여부를 위임한 규정의 경우 특정 기간을 정해놓고 그 기간 동안만 규제를 시행하는 것을 원칙으로 이 제도를 운영할 수 있다. 그 기간이 끝날 즈음 해당 규제를 평가하여 계속 실시할 것인지 멈출 것인지를 판단하도록 한다면 규제의 수도 적지않게 줄어들게 될 것이다.

앞에서 살펴보았듯이 “기존 규제 폐지 없이 새로운 규제 신설 없다”(One In, One Out)는 규제 총량제 정책과 ‘규제 일몰제’(Sunset Clauses) 도입해서 규제를 대폭적으로 줄이고 있는 영국이 좋은 본보기가 된다.¹⁹⁾ 우리의 경우도, 중앙부처의 규제일몰제 적용은 지방규제를 대폭적으로 감축하는 데에 크게 기여할 것이다. 따라서 중앙정부는 법 제정을 통한 규제의 신설을 최대한 제한할 필요가 있으며, 불가피한 경우는 이를 최소한에 그치도록 해야 할 것이다.

19) 영국은 침체하고 있는 지역경제를 활성화하기 위해 이 제도를 도입·시행하고 있다.

2) 지자체 규제행태 측면

지방규제의 중요한 피규제자 중의 하나인 기업은 규제애로의 원인으로 법령상의 과도한 규제 외에 ‘지자체 공무원의 소극적 업무태도’를 지목하고 있다. 특히 규제를 집행하는 지자체 공무원의 행태측면, 즉 법령상의 근거가 없음에도 별도의 부담을 주거나 규제민원의 처리지연 등의 소극적인 행태를 보이고 있는 문제가 있다고 한다.

그리고 규제에 대해 지자체 공무원은 자신의 행태가 별로 문제가 되지 않는다고 판단하는 반면, 기업은 지자체 공무원의 행태를 상당한 규제가 된다고 인식하고 있음에서 알 수 있듯이(한국지방행정연구원, 2013) 규제를 집행하는 지자체 공무원과 피규제자 간의 규제에 대한 인식차도 상당하다.

규제에 대한 공무원의 이런 인식이 인식의 부재나 관행에서 오거나 그렇지 않고 의도적이던 간에 이것은 법령과 자치법규의 해석, 적용, 집행 단계에서 일선 공무원들의 규제에 대한 행태변화를 유도, 지원할 필요가 있음을 시사하고 있다. 그러한 지원은 크게 인센티브와 페널티, 전문성 강화로 구분할 수 있지만 페널티 보다는 인센티브와 전문성 강화가 보다 실효성이 높은 방안이 될 것이다. 대표적인 추진과제 몇 가지를 제시하면 다음과 같다.

먼저, 담당공무원의 행태변화를 위한 제도를 도입하는 방안이다. 규제는 해당 법률에 근거하여 실시되고 있다는 점에서 규제를 실시하는 과정에서 지방공무원이 행사할 수 있는 재량의 범위는 다른 정책과는 달리 상당히 제한되어 있다. 이렇게 지방공무원의 재량권이 제한되어 있음에도 불구하고 피규제자가 공무원의 행태를 규제개혁의 걸림돌 중의 하나라고 판단하는 이유는 공무원들이 행사하는 각종 행정규제가 다양할 뿐만 아니라 규제의 체감적 강도가 높을 수 있기 때문이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 규제 담당자의 전문성을 향상시킬 필요가 있다. 현장에서 규제업무를 담당하는 공무원들의 경우, 순환보직에 따라 상·하반기로 인사이동이 있기 때문에 2-3년 이상 동일한 업무를 보는 경우가 많지 않다. 따라서 지방공무원들이 각종 규제업무에 대해서 전문성을 가지고 적극적으로 업무를 처리하기에 어려운 점이 많다. 그럼에도 불구하고 규제업무의 복잡성, 이질성, 다부서 관련성, 관련 법령의 다수 등과 같은 특성이 복합되어 있어서 업무 추진상 상당한 수준의 전문성을 요구하는

것이 사실이다. 그러나 지방자치단체의 인사운영은 업무 전문성에 대한 기업인들의 요구와는 정반대 방향으로 이루어지고 있다. 규제담당 공무원들이 적극적으로 나서서 규제 관련 민원을 해결하는 것을 꺼리거나 회피할 가능성이 많다. 지방규제 업무담당자들이 전문성을 확보하기 위해서는 지방자치단체장이 인력운영을 합리적으로 하는 방안이 우선적으로 강구되어야 한다.

둘째는 지방규제 개혁과 관련된 공무원 대상 교육을 강화시켜야 한다. 규제와 관련된 법령과 조례, 심지어 자치법규의 개정조차도 모른 채, 이전의 법령과 조례 등으로 규제를 시행하고 있는 지자체가 적지 않은 실정이다. 지방자치단체가 발굴하고 있는 규제개혁의 애로나 건의사항에서도 이러한 사실이 발견되고 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 지자체 공무원의 빈번한 인사이동, 규제담당 공무원의 순환 보직을 고려하여 최대한 촘촘하게 관련 법령의 개정 등에 관한 교육을 실시해야 한다. 이를 위해서 안전행정부는 지자체 공무원을 대상으로 하는 규제개혁 교재를 개발하여 제공할 필요가 있다, 교재에는 지방자치단체의 규제개혁 우수사례, 방법, 절차 등에 관한 풍부한 내용들이 포함되도록 해야 한다. 그리고 시도의 지방공무원교육원, 지방행정연수원 등에 규제개혁과정을 설치하여 지속적인 교육이 이루어지도록 해야 할 것이다. 규제개혁에 관한 교육훈련의 모니터링 차원에서 지방규제 관련 교육실적을 지방자치단체별로 평가하여 우수한 자치단체에 대해서는 시상, 재원지원 등 인센티브 제공하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

셋째, 규제담당 공무원들이 규제업무를 적극적으로 처리하도록 하기 위해서는 열심히 일하는 공무원들을 보호하는 제도적 장치도 필요하다. 공무원들이 각종 규제 관련 민원 업무를 담당하기 싫어하는 이유는 민원인의 입장에서 업무를 처리하는 경우 각종 감사를 받아야 하는 일들이 빈발하고 있기 때문이다. 규제개혁을 적극적으로 추진할수록 규정이나 절차의 위반으로 내·외부 감사 또는 신분상의 불이익을 받을 가능성이 많다면 규제담당 공무원은 규제개혁에 소극적으로 임할 수밖에 없으며, 기업인의 입장에서 민원 해결보다는 형식적인 민원처리를 더 중시할 수 있을 것이다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 지방규제개혁을 위해 노력한 ‘공무원의 업무에 대한 면책’을 보다 강화하는 조치가 필요할 것이다. 공직자로서 품위에 적합하지 않은 비리 등의 경우를 제외하고는 지방규제 개선을 위한 과실 등에 대해 면책의 범위를 확대할 필요가 있다. 그리고 앞으로 지방규제의 개혁을 통해 지역경제의 활성화와 지역문제를 해결하려고 노력하는 공무원

들을 보호할 수 있는 안전장치의 역할을 할 수 있는 법 또는 조례의 제정도 병행해서 추진해야 한다.

넷째, 지방규제에 대한 ‘자동승인제’를 도입, 시행하는 방안이다. 이는 자동승인규칙(silence-is-consent rule)을 적용하여 기업 등 피 규제자가 인허가 등 민원을 신청한 후, 일정한 기간이 경과하였는데도 불구하고 이견이나 결과 통보가 없으면 자동적으로 승인된 것으로 간주하는 제도이다. 특수한 개발사업 이외에 행정관할구역 내의 다양한 인허가, 승인 사무에 대한 일정 기간 경과 시 자동승인제 도입을 검토할 수 있을 것이다.²⁰⁾ 협의, 인·허가 등 행정관청의 판단이 필요한 사무에 대해서 일정기간 경과 시 자동승인제를 도입하면 규제개혁에 대한 공무원의 행태를 보다 적극적으로 유도할 수 있고, 인허가 등의 신속한 절차진행을 통한 업무기간 단축 및 사업 예측성을 제고하는 효과가 있을 것이다. 미국은 1997년 FDA에서 식품안전감정(Food Safety Determinations) 시 자동승인제를 운영하였으며, 이탈리아는 2011년 7월부터 인구 100,000 이상의 자치단체들을 대상으로 건축허가 분야에 자동승인제를 도입하여 운영하고 있다.

3) 규제운영 및 관리, 시스템 구축 측면

중앙규제와 마찬가지로 지방규제 역시 부서간의 협력체계 구축이 필요하다. 동일한 규제개혁을 두고 중앙부처간에 업무성격이 달라 충돌하는 경우가 많다. 가령, 제조업 육성을 위해 공장입지를 공급하려는 산업부와 입지규제를 관장하는 국토부, 환경오염을 관장하는 환경부간의 대립은 무엇이든 한발자국도 나가지 못하게 한다. 개별 부처 담당자는 해당 부처의 이해가 중심이지 다른 부처의 영역을 고려하지 않기 때문이다. 지난 끝장토론에서 제기된 자정 이후 청소년의 온라인 게임 접속을 금지한다는 ‘셋다운제’가 좋은 사례이다. 여성가족부는 청소년 보호를 위해 규제하려 하고, 문화부는 게임산업진흥을 위해 풀어야 된다고 한다. 물론 이런 규제는 경제적 관점과 사회적 관점간의 갈등을 내포하고 있으므로 한 번에 해결하기 어려울 수도 있다. 이 경우 관련되는 부처가 「행정규제기본법」 제7조의 규정에 따라 각기 개별적으로 규제영향을 분석할 것이 아니라 부처가 ‘통합적으로’ 규제영향을 협력적으로 분석하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다. 지자체 차원에서도 앞서 언급한 공장설립의 경우처럼 복수의 부서가 관련되는 덩어리 규

20) 부분적 도입의 사례로는 행정기관의 장이 일정 기한 내에 의견을 회신하지 않을 경우 이견 없이 산업단지계획을 협의한 것으로 간주하고 있다(‘산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법’ 제10조 제3항).

제가 많아 규제 수요자의 입장에서 부서간 ‘통합적인 일괄 규제심사’ 등과 같은 방안을 도입할 필요가 있다.

둘째, 지방규제 도입 시 사전비용평가를 의무화해야 한다. 특히, 새로운 지방규제를 신설할 경우, 그 규제에 소요되는 비용을 평가하도록 의무화함으로써 불필요한 규제의 신설을 방지하는 등 규제의 품질을 제고하는 것이 필요하다. 법안의 비용평가에 관한 논의는 지속적으로 이루어지고 있으나, 비용과 편익의 산정이 곤란한 경우가 많아 형식적으로 비용을 평가하는 경우가 대부분을 차지하고 있기 때문이다.

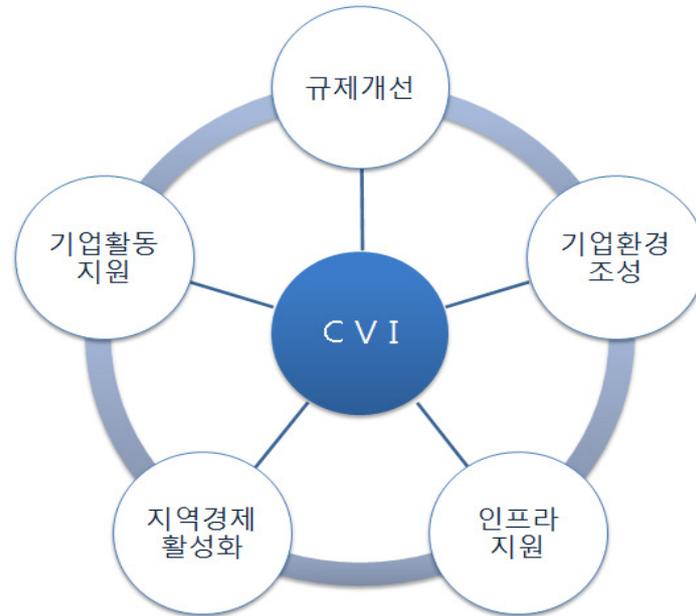
특히, 의원입법안에 대한 규제비용 평가를 반드시 의무적으로 실시하도록 하는 조치가 필요하다. 정부입법은 절차가 까다롭고 피규제자의 의견을 청취하여 해당 법안이 얼마나 많은 비용이 소요되는지, 어떤 편익이 있는지 등을 정량적으로 분석하는 사전규제심사를 거치고 있다(2010년 개정된 규제영향심사 규정 참조). 반면에 의원입법의 경우 절차가 간소화되어 있으므로 비용과 편익에 관한 면밀한 고려 없이 규제입법이 양산될 소지가 많다. 이를 위해서는 규제비용 산정의 방법론적 검토를 통해 비교적 타당성이 있다고 검증된 방법론을 매뉴얼로 만들어 지자체에게 제시하는 것이 필요하다.

셋째, 법령의 규정이 모호한 경우, 이의 적용을 지원하기 위해 유권해석 사례집을 작성, 배부할 필요가 있다. 현재, 지자체로부터 중앙부처에 대한 유권해석을 의뢰하는 경우가 상당히 많고 또 여기에 적지않은 비용이 들고 있음을 고려할 때, 법원의 판례집과 같은 성격을 보유한 ‘전국 지방규제 유권해석집’을 제작, 공유할 필요가 있다. 유형별 사례 등으로 제작한 지방규제 유권해석은 정기적으로 책자로 발간하거나 지방규제 종합시스템에서 탑재해서 공유하는 방안이 가능할 것이다.

넷째, 지방자치단체가 보다 적극적으로 기업을 지원하여 일자리를 창출하기 위해서는 기업활력지수(Corporate Vitality Index, CVI)를 개발해서 자치단체에 적용하는 것이 필요하다.²¹⁾ 자치단체 기업활력지수 개발의 구성요소로는 기업애로 대응, 다양한 측면의 규제개혁, 기업유치 활동, 행정지원, 산업단지 및 인프라 지원, 단체장의 의지 등이 포함하는 것이 가능할 것이다.

21) 물론 후술하듯이 보다 직접적으로 지방규제지수에 한정해서 지자체에 적용하는 방안도 가능할 것이며, 기업활력지수 보다 포괄적인 차원에서는 지역경제활력지수 등의 적용도 가능할 것이다.

〈그림 12〉 지자체 기업활력지수의 구성(예시)



지방자치단체의 기업활력지수를 평가하여, 특히 지방자치단체가 보다 적극적으로 규제개혁을 포함하여 기업활동을 저해하는 요소들에 대한 평가를 통하여 체계적으로 관리하는 것이 필요하다. 물론 규제개혁에 초점을 둔다면 규제지수를 개발하여 지방자치단체의 규제수준을 분석·평가한 후 그 결과를 공개하도록 함으로써 지방자치단체가 자신의 규제수준을 확인하여 개선할 수 있도록 할 수 있을 것이다. 장단점이 있지만 지역경제의 활성화를 위해서는 보다 광의적이고, 적극적인 차원의 자치단체 기업활력지수를 개발·적용하는 것이 더 바람직할 지도 모른다. 지방규제 개혁이 보다 많은 성과를 창출하기 위해서는 합동평가의 핵심 분야로 자치단체 평가와 연계시키고, 실적이 양호한 지자체에게는 그에 상응하는 인센티브를 제공하는 것이 바람직하다.

다섯째, 상위법령 개정 공유 등을 포함한 지방규제 개혁에 관련된 제반사항을 점검할 수 있는 종합점검 시스템을 개발, 가동할 필요가 있다. 여기에는 정보공개 기능이 탑재되어야 한다. 지방규제에 대한 정보, 규제처리 단계 및 현황에 대한 실시간 정보 제공, 규제 등급별 규제개혁 현황, 지방규제 영향평가에 대한 내용 등도 아울러 공개할 필요가 있다. 또 상위 법령의 제·개정 및 폐지에 대한 세부 내용을 실시간으로 알려주고 이를 법령의 제·개정 내용이 곧바로 자치법규에 반영되어 집행될 수 있도록 해야 한다. 그런 다음 지자체 자치법규의 상위법령과의 불일치 등을 수시로 자체 점검해야 한다. 아울러

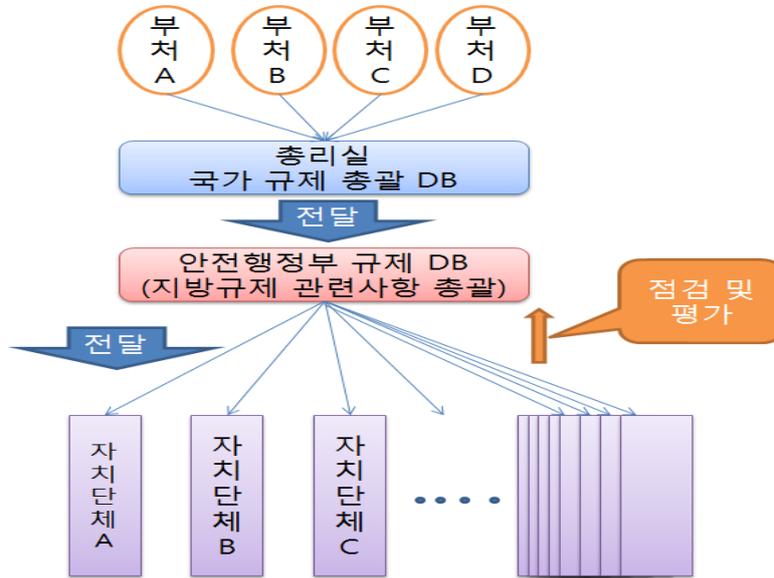
규제관련 민원의 신속한 처리, 불합리한 규제, 미등록 규제의 등록 등 지자체 규제를 종합적으로 그리고 정기적으로 점검해서 규제개혁을 보다 향상시켜야 한다.

지방규제 개혁의 실효성을 보다 배가하기 위해서는 지자체 단위에서 구축되는 지방 규제 개혁 자체 종합점검시스템을 지방규제추진단이나 규제개혁위원회와 연계해서 추진하는 것이 지자체 입장에서는 책임성을 배가할 수 있고, 규제개혁위원회나 안행부 입장에서는 지방규제 동향을 실시간으로 파악해서, 필요한 경우 컨설팅을 제공해 줄 수 있는 장점도 지니고 있다.

마지막으로 지방규제개혁은 궁극적으로는 중앙부처의 규제개혁과 동시에 이루어져야 하는 점을 인식할 때, 중앙과 지자체간의 유기적인 협조체제의 구축이 필요하다. 유기적인 협조체제는 현행 규제가 이를 생성한 관할 부처별로 각자 관리되고 있어 중복 유사 규제가 많고, 이것이 규제의 숫자를 늘리는 원인이 되고 있을 뿐 아니라 총리실에서 국가 전체의 규제를 관리하려고 시스템을 마련하고 있으나 아직까지 그리 효율적인 시스템이 마련되지 못하고 있는 문제도 해결해 줄 수 있다.

그리고 부처에서 각자 관할하고 있는 현재의 지방 규제 상황을 통합, 총괄해서 관할해야 할 것이다. 이를 위해서는 국가 규제 통합 DB와 안행부가 관할하는 지방규제 DB를 연계하여 새로 제정된 규제나 이미 제정되었으나 아직 반영하고 있지 않은 규제 등을 체크하여 지자체에 알려주는 총괄적 시스템을 구축할 필요가 있다. 그래서 이를 통해 각 자치단체가 중앙의 법령에 기반하여 지방특성을 살릴 수 있는 규제들을 운영할 수 있는 여지를 주고, 과도하거나 해가 되는 지방규제들을 개혁하도록 해야 할 것이다.

〈그림 13〉 국가-지방규제 총괄 시스템 구성



Ⅵ. 나오는 말

지금까지 최근 그 중요성이 한층 부각되고 있는 지방규제의 추진현황과 특성, 문제점, 외국의 시책 등을 토대로 지방규제 개혁을 위한 추진전략을 고민해 보았다. 규제개혁의 정의에서 언급했듯이 규제개혁이 규제완화와 동일시되는 것은 아니다. 규제개혁은 규제의 품질을 향상시키는 것이기 때문이다.

그런 측면에서 보자면 우리사회에서 규제완화가 필요한 부문이 있는 반면, 규제가 더욱 더 강화되어야 할 부문도 있다. 굳이 독일의 사회학자 울리히 벡의 ‘위험사회’란 말을 빌리지 않더라도 우리의 생명과 안전, 건강과 건전한 사회질서 등을 위협하고 있는 요소들이 아직도 사라지지 않고 여전히 많다. 이들 사회적인 분야에 대한 규제는 완화해야할 것이 아니라 오히려 강화하는 것이 바람직하다. 그래야 우리사회가 안전할 수 있으며, 그것이 ‘착한규제’가 되기 때문이다. 반면 사회적 후생이 증가하고 공공의 이익을 증가시킬 수 있다면, 지역경제 활성화와 관련된 규제는 일자리 창출 등이 중요함을 고려하여 일정 부분 완화 등으로 개혁하는 것이 바람직할 것이다. 하지만 지역경제 활성화란 명분으로 그것이 생명을 위협하거나 사회의 안전을 해칠 소지가 있다면 신중을 기해야 함은 말할 나위가 없다.

특히, 지방 차원에서의 착한 규제, 즉 규제개혁에 대한 요구의 증가는 지자체가 바로 규제가 이루어지는 ‘현장’이라는 지위에 기인하는 바 크지만, 이를 충족하기 위해 앞에서 제시한 방안들이 박근혜정부의 지방규제 개혁에 보다 많은 실효성을 담보하기 위해서는 제도기반의 정비와 구축이 동시에 이루어져야 할 것이다.

지방규제 개혁의 기틀이 되는 제도적 기반은 규제에 대한 제반 사항을 규정하고 있는 「행정규제기본법」이라고 할 수 있다. 지금까지 제시한 전략과 과제들이 작동되게 하기 위해서는 지방규제에 대한 고려가 배가된 제도정비가 필요하다. 규제가 법령에 기초하고 지자체는 그 위임사무를 다루고 있다는 점에서는 중앙의 비중이 높을 수밖에 없음은 인정하더라도, 지방규제가 지자체 현장에서 작동되고 있음을 고려하여 중앙중심의 「행정규제기본법」은 지방에 대한 고려를 강화하는 방향으로 법률이 개정이 되어야 한다. 물론 중앙의 관점에서조차 부처 중심의 규제영향평가의 형식성을 탈피하고 부처 통합적 규제영향평가를 적용하기 위한 등의 관점에서조차 행정규제기본법의 개정이 필요한 것은 사실이다.

특히 현재, 지방규제에 대한 조항이 기껏 법3조 3항이 전부인 현실을 고려하여 지방규제 개혁을 보다 진전시킬 수 있는 데 기여할 수 있는 앞서 제시한 다양한 제도나 시책, 추진체계, 재원지원 등을 규정할 수 있는 법률의 개정이 필요하다. 아울러 지방규제는 상당 부분 공장입지나 관광단지 개발 등 지역개발에서처럼 복수 부서의 협력이 필요한 덩어리 규제 등이 적지 않음을 고려하여 지자체 차원에서 협력체계를 구축하는 것도 중요하다.

〈 참고문헌 〉

- 규제개혁위원회(2014). 「2013 규제개혁백서」. 서울: 규제개혁위원회.
- 김신(2005), “지방자치단체 규제행정 혁신전략”, 「지방행정」, 6월호.
- 김현호(2014), “지역경제활성화를 위한 규제개선”, 여의도 포럼 정책세미나 발표자료.
- 대한상공회의소(2013, 2014), 지자체 규제실태 조사.
- 대한상공회의소(2014.4), 피규제자 시각의 지자체 규제와 기업환경 실태.
- 안전행정부(2013), 지방규제 완화 과제발굴 제1,2,3차 회의자료.
- 안전행정부(2013), 지자체 규제개선, 관계부처 합동자료.
- 안전행정부(2013). 「2013년 지방자치단체 규제업무 매뉴얼」. 서울: 안전행정부.
- 이원우(2008), “규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색”, 저스트, 통권 106호, PP.355-389.
- 이진수(2008), “지자체 규제개혁의 특징과 추진방향”, 「지방행정」, 57권 656호.
- 임성일(2014), 지방규제 문제와 개혁과제, 토론회 발표자료.
- 전국경제인연합회(2013), 2013년 규제개혁 체감도 조사분석.
- 전국경제인연합회(2013), 우리나라 규제현황과 개선방안.
- 조성한(2008). “좋은 규제: 통제수단에서 정책도구로”, 「정부학연구」, 14(4): 347-368.
- 조창현 외(2008). 「규제개혁의 집행 순응 실태와 사후관리 효율화 방안」. 산업연구원 정책자료 2008-90, 서울: 산업연구원.
- 최병선(1992), 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」, 법문사.
- 한국지방행정연구원(2013), 지역경제활성화를 위한 지방규제 개선방안.
- 한상우(2012). “역대 정부의 규제개혁 추진과 향후 입법적 과제”, 한국입법정책학회, 「경제 ! - Regulation ? - 규제 입법의 현황과 향후 과제」. 공동 학술세미나 자료집, 55-120.
- 현대경제연구원(2013), 최근 규제개혁의 성과와 한계, 경제주평, 통근 558호.
- 현대경제연구원(2014). 규제 증가의 특징과 시사점: 규제의 강도 소폭 증가, 현안과 과제 14-4호.
- Department for Business, Innovation & Skills(2013). Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. London.
- European Commission(2006). Streamlining and Simplification of Environment

- Related Regulation Requirements for Companies. Final Report of the Best Project Expert Group, Brussels.
- European Policy Centre(2001). Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity. Occasional Paper, Brussels.
- Jann, Werner, Wegrich, Kai & Tiessen, Jan(2007). “B rokratisierung” und B rokratieabbau im internationalen Vergleich - wo steht Deutschland?, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- M ller, Christopher(2006). “B rokratiekostenabbau - internationaler Methodenvergleich und das niederl ndische Erfolgsrezept”, Die Volkswirtschaft, 1/29-2006, 27-31.
- OECD(2007). Regulatory Management System Across OECD Countries. Paris.
- OECD(2009). Indicators of Regulatory Management Systems. Paris.
- Veit, Sylvia and Jantz, Bastian(2011). “Sunset Legislation als Instrument der besseren Rechtsetzung: Wunderwaffe oder stumpfes Schwert?”, Schweizer Jahrbuch der Verwaltungswissenschaften, 2(1): 167-180.
- Veit, Sylvia and Jantz, Bastian(2013). “Sunset Legislation: Theoretical Reflections and International Experiences”, Alemanno, Alberto et al.(eds.). Better Business Regulation in a Risk Society. New York: Springer, 267-282.
- Wegrich, Kai(2009). Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich. Reihe Zukunft Regieren 1/2009, Bertelsmann-Stiftung, G tersloh.
- World Bank Group(2010). Here is Your Money: Using the Standard Cost Model to Measure Regulatory Compliance Costs in Developing Countries. Washington.

【부 록 1】 공장설립 부처별 세부 규제 현황

부처별 (법률/규제수)	근거법령	규제내용	규제유형	비고
기획 재정부 (2/2)	국유재산법	① 국유재산의 사용·수익허가, 도로 등 용도폐지 <제30조, 제40조1항> - 국유재산을 사용·수익하려는 자는 허가를 받아야 한다.	절차이행	
	법인세법	② 법인사업자에 대한 법인세 <제3조> - 세율은 과세표준금액이 1억원이하 과세표준 * 15% 과세표준금액이 1억원초과 1,500만원 +(과세표준-1억원) * 27%	세재분야	
안전 행정부 (2/3)	공유재산 및 물품관리법	① 용도의변경 또는 폐지 <제11조> - 행정재산의 용도를 변경하거나 폐지하려는 경우는 공유재산심의회의 심의를 거쳐야한다	절차이행	
		② 사용수익허가 <제20조> - 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다.	절차이행	
	지방세법	③ 등록에 대한 등록면허세 <제2절> - 공장설립(등록)에 대한 등록면허세	세재분야	
해양 수산부 (2/2)	농어촌 정비법	① 농업생산기반시설의 목적외사용 <제23조> - 농업생산기반시설이나 용수를 본래목적외의 목적에 사용하려 하거나 타인에게 사용하게 할 때에는 시장, 군수, 구청장의 승인을 받아야 한다.	절차이행	
	공유수면관리 및 매립에 관한 법률	② 공유수면의 점용, 사용허가 <제8조> - 공유수면의 점용, 사용을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 점용, 사용 허가를 받아야 한다.	절차이행	
소방 방재청 (1/1)	자연재해 대책법	① 사전재해영향성검토협의 <제4조> - 산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률 제13조에 의한 공장설립 승인의 경우 일만 제곱미터 이상 또는 길이가 2킬로미터, 변경허가의 경우, 대상사업의 규모가 30퍼센트 이상 증가하는 경우, 30%미만이라도 4만5천 제곱미터 이상일 경우 사전재해영향성검토 협의 하여야 함.	절차이행	
산업통산 자원부 (1/2)	산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률	① 공장설립등의 승인 <제13조> - 공장건축면적 500제곱미터 이상인 공장을 설립 또는 변경하려는 자는 시장·군수·구청장의 승인을 받아야 한다.	절차이행	
		② 공장의 등록변경 <제16조4항> - 공장등록 사항 중 회사명, 대표자, 부지면적(감소), 건축면적(감소), 부대시설면적, 업종(세부)을 변경한 자는 2개월 이내에 시장·군수 또는 구청장에게 변경등록을 신청하여야 한다.	절차이행	

부처별 (법률/규제수)	근거법령	규제내용	규제유형	비고
교육부 (1/1)	학교보건법	① 학교환경위생 정화구역의 설정 및 금지행위 <제5조~제6조> - 학교에서 직선거리 50m 이내의 절대정화구역, 직선거리 200m 이내의 상대정화구역 이내에서는 오염물질 배출시설 설치 및 폐기물 처리시설등의 설치가 금지된다.	입지기준	
보건 복지부 (1/1)	장사 등에 관한 법률	① 타인의 토지 등에 설치된 분묘등의 처리 <제27조> - 토지소유자 등은 보건복지부령에 따라 그 분묘를 관할하는 시장등의 허가를 받아 분묘에 매장된 시체 또는 유골을 개장할 수 있다.	절차이행	
농지축산 식품부 (2/5)	농지법 (제34조, 제37조, 제38조)	① 농지의 전용허가·협의 <제34조> - 농지를 전용하려는 자는 농지축산식품부장관의 허가를 받아야 한다.	절차이행	
		② 농지의 전용허가 등의 제한 <제37조> - 오염물질 배출시설 및 농업의 진흥이나 보전에 위해가 되는 시설의 제한 (도시지역, 계획관리지역 및 개발진흥지구의 농지는 제외)	입지기준	
		③ 농지보전부담금 <제38조> - 농지를 전용하려는 자는 농지보전부담금을 납부해야 한다.	세재분야	
	초지법	④ 초지전용의 허가 <제23조> - 초지를 전용 또는 변경하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.	절차이행	
⑤ 대체초지 조성비의 납부 <제23조제6항> - 초지를 전용하려는 자는 대체초지조성비를 축산발전기금에 납부하여야 한다.		세재분야		
산림청 (1/4)	산지관리법	① 산지전용의 허가 및 신고 <제14조~제14조> - 산지전용을 하려는 자는 그 용도를 정하여 허가를 받거나 신고하여야 한다.	절차이행	
		② 산지전용 된 토지의 용도변경 승인 <제21조> - 산지전용 된 토지를 다른 목적으로 사용하려는 경우 용도변경 승인을 받아야 한다.	절차이행	
		③ 대체산림자원조성비 <제19조> - 산지를 전용하려는 자는 대체산림자원 조성비를 납부해야 한다.	세제분야	
		④ 산지전용의 허가기준 <제18조> - 동 법 제10조, 제12조에 따른 행위제한사항에 해당되지 않고, 산림 및 자연환경 등에 큰 영향을 주지 않아야 함 - 재해방지 시설설치 등의 조건 이행	입지기준	

부처별 (법률/규제수)	근거법령	규제내용	규제유형	비고
환경부 (9/21)	환경정책 기본법 <팔당·대청호 상수원 수질보전 특별대책지역지정 및 특별종합대책> -환경부고시 제2010-18호	① 특별대책 I, II 권역 입지제한<제3조> - 광주시는 방도2리(특별대책지역 II 권역)를 제외한 전 지역이 특별대책지역 I 권역임	입지기준	
		② 오수배출시설 <제5조> - 건축연면적800㎡이상의 오수배출시설 시설은 공공하수처리시설에 전량 유입처리하거나, 지역공공복리시설, 군사시설일 경우를 제외하고 특별대책 I 권역에의 입지를 허용하지 아니한다.	시설기준	
		③ 폐수배출시설 <제6조> - 특별대책지역에는 1일 폐수배출량이 200㎡이상인 폐수배출시설의 입지를 허용하지 아니한다.	시설기준	
		④ 특정 폐기물처리시설의 입지제한<제8조> - 특별대책지역에는 폐기물의 매립시설, 폐기물 처리업, 재활용 시설, 건설폐기물처리업의 입지를 허용하지 아니한다.	입지기준	
		⑤ 하수처리구역 외 지역에서 필지분할의 경우 제한사항 <별표3> - 거주제한(6개월 이상 거주) 및 연접제한	입지기준	
	환경영향 평가법	⑥ 소규모환경영향평가 여부 <제43조> (계획관리 1만㎡이상, 보전관리 5천㎡이상의 개발사업 등)	절차이행	
	한강수계상수원 수질개선 및 주민 지원 등에 관한 법률	⑦ 수변구역에서의 입지제한 <제4조> - 팔당호, 남한강, 북한강, 경안천의 양안 중 특별대책지역의 경우에는 당해하천, 호소의 경계로부터 1km이내, 특별대책 이외의 경우는 하천, 호소의 경계로부터 500m	입지기준	
		⑧ 오염총량관리제에 따른 입지제한 <제8조> - 자치단체에서 목표수질을 설정하고, 이를 달성하고 유지할 수 있도록 정한 배출총량에 따라 공장의 입지가 제한될 수 있음.	입지기준	
	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	⑨ 수질오염물질의 총량규제(지역고시) <제4조> - 4대강 수계법에 적용을 받을 경우 해당 법을 따른다.	입지기준	
		⑩ 폐수 배출시설의 허가 및 신고 <제33조>	절차이행	
		⑪ 폐수 무방류시설의 설치허가 <제34조>	절차이행	
	소음진동 관리법	⑫ 배출시설의 설치허가 및 신고 <제8조>	절차이행	
	대기환경 보전법	⑬ 배출시설의 설치허가 및 신고 <제23조>	절차이행	
		⑭ 비산먼지 발생사업의 신고 <제43조>	절차이행	

부처별 (법률/규제수)	근거법령	규제내용	규제유형	비고
환경부 (9/21)	수도법	⑮ 상수원 보호구역의 지정 <제7조> - 상수원보호구역의 지정 및 행위제한	입지기준	
		⑯ 공장설립이 제한되는 지역과 범위 <시행령 제14조의2> - 상수원보호구역일 경우 유하거리 20킬로미터 이내 공장설립 제한 등	입지기준	
		⑰ 공장설립 승인지역의 범위 <시행령제14조의3> - 취수시설로부터 유하거리 7킬로미터 초과하는 지역	입지기준	
	하수도법	⑱ 배수설비의 설치 <제27조> - 공공하수설비를 사용할 경우 이에 필요한 배수설비를 설치하여야 함	절차이행	
		⑲ 개인 하수처리시설의 설치 <제34조> - 오수등을 배출하는 건물은 개인하수처리시설을 설치하여야 함.	절차이행	
		⑳ 원인자부담금 <제61조> - 공공하수도관리청은 대통령령이 정하는 양 이상의 하수를 공공하수도로 유출시킬 수 있는 건축물 등의 소유자(건축 또는 건설 중인 경우에는 건축주 또는 건설주체를 말한다)에게 공공하수도 개축비용의 전부 또는 일부를 부담시킬 수 있다.	세제분야	
폐기물관리법	㉑ 폐기물처리 신고 <제46조> - 폐기물을 수집, 운반, 재활용하려는 자는 기준에 맞게 신고하여야 한다.	절차이행		
국토 교통부 (6/17)	수도권 정비계획법	① 자연보전권역에서의 행위제한 <제9조> 및 시행령 <제13조> - 인구집중 유발시설의 신설, 증설 제한 - 면적 3만 곱미터 이상의 공업용지 조성산업	입지기준	
		② 총량규제 <제18조> - 수도권의 과도한 제조업 집중을 억제하기 위하여 공장 총 허용량을 설정하고 이를 초과하는 공장의 신설, 증설의 제한	입지기준	
	수도권정비계획법 -자연보전권역 안에서의 연접 개발 적용지침 국토교통부 고시 <제2013-41호>	③ 연접개발의 적용지침 - 수도권정비계획법 <제9조>에 따른 개발규모는 연접개발 적용지침 제5항에 따라 산정함 · 개발사업의 주목적과 사업주체가 동일한 경우 · 주요기반시설을 공유할 경우 · 이미 개발완료된 부지(1994.04.29. 이전 개발 완료된 부지는 제외)에 연접하여 개발할 경우 · 도로나 철도 등으로 충분히 분리될 경우는 연접으로 보지 않음	입지기준	
건축법	④ 건축허가 및 신고<제11조, 제14조> - 건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 허가를 받거나 신고하여야 한다.	절차이행		

부처별 (법률/규제수)	근거법령	규제내용	규제유형	비고	
국토 교통부 (6/17)	건축법	⑤ 가설건축물 <제20조> - 가설건축물을 건축하는 경우 조례로 정하는 바에 따라 시장·군수 등의 허가를 받아야 한다.	절차이행		
		⑥ 공작물 축조의 신고 <제83조> - 공작물을 축조하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장, 군수, 구청장에게 신고하여야 한다.	절차이행		
	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	⑦ 개발행위의 허가 <제56조> - 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석채취, 토지분할 등을 하려는 자는 개발행위 허가를 받아야 한다.	절차이행		
		⑧ 개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 <제59조> - 동 법 제56조에 따른 개발행위허가대상의 사업 중 동 시행령 제57조 또는 해당 시도조례에 해당하는 개발행위에 대해서는 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.	절차이행		
		⑨ 개발행위허가의 이행보증금 <제60조> - 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보·위해방지·환경오염방지·경관·조경 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 이행보증금 예치	세제분야		
		⑩ 개발행위 허가 등의 제한 <제63조> - 시, 도지사 또는 시장, 군수등은 필요하다고 인정되는 경우 개발행위허가를 제한할 수 있다.	입지기준		
		⑪ 용도지역 및 용도지구에서의 건축제한 <제76조> - 각 용도지역별로 입지가 제한 됨	입지기준		
		⑫ 건폐율, 용적률 제한<제77조 ~제77조> - 각 용도지역별로 건폐율과 용적률이 제한받음.	시설기준		
		⑬ 토지거래계약에 관한 허가 및 이용의무 <제118조, 124조> - 토지거래허가 구역에서의 토지거래는 허가를 받아야 하며, 공장등을 목적으로 취득한 경우 토지의 취득시부터 4년을 의무 사용 하여야 함.	절차이행		
	국토 교통부 (7/18)	사도법	⑭ 개설허가 <제4조> - 사도를 개설,개축,증축하려고 하는 자는 미리 관할시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다.	절차이행	
		도로법	⑮ 도로의 점용 <제38조> - 도로에 시설을 신설,개축,변경 하거나 그 밖의 목적으로 도로를 점용하려는 자는 관리청의 허가를 받아야 한다.	절차이행	
	⑯ 접도구역의 지정등 <제49조> - 고속도로이외의 도로에서 접도구역을 지정할 때는 도로경계선으로부터 5미터를 초과하지 않도록 지정하고, 접도구역에서는 토지형질의 변경이나 건축물 신,증축등이 제한된다.		시설기준		

부처별 (법률/규제수)	근거법령	규제내용	규제유형	비고
국토 교통부 (7/18)	고속국도법	⑰ 접도구역의 지정 <제8조> - 고속국도에 접속하는 구역에서는 도로경계선으로부터 50미터를 초과하지 아니하는 범위에서 접도구역을 지정할 수 있으며, 접도구역에서는 토지형질의 변경이나 건축물 신, 증축 등이 제한된다.	시설기준	
	측량·수로 조사 및 지적에 관한 법률	⑱ 토지이동 등의 등록 및 토지의 분할, 합병, 지목변경 신고 (행위일로부터 60이내) <제77조~81조>	절차이행	
문화재청 (1/3)	문화재보호법	① 문화재 및 보호구역에서의 허가사항 <제35조> - 해당문화재의 현상 변경(국가지정문화재, 보호물, 보호구역 안에서 하는 건축, 형질변경, 오염물질 배출 등의 행위) 이나 보존에 영향을 미칠 우려가 있다고 판단되는 행위는 문화재청장의 허가를 받아야 함.	절차이행	
		② 문화재 및 보호구역에서의 신고사항 <제40조> - 허가(변경) 받은 사항에 대하여 착수 및 완료한 경우 그 사실과 경위를 문화재청장에게 신고하여야 함	절차이행	
	매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률	① 매장문화재의 발견신고 <제17조> - 매장문화재를 발견한 때에는 해당자가 발견한 날부터 7일 이내에 그 발견한 사실을 문화재청장에게 신고하여야 함	절차이행	

【부 록 2】 내용상 규제의 문제 사례

□ 상위 법령·자치법규 불일치 규제 (8건)

제목	주요내용	추진주체	추진일정
계획관리지역 공장입지 업종제한 폐지	○(현황) 국토계획법상 공장입지를 업종으로 제한하지 않도록 개정된 사항이 조례에 미반영 ○(개선방안) 조례 개정* * 대기·수질 유해물질 배출여부 등을 기준으로 입지 제한기준 조정	9개 지자체	'14.12
기존 입주공장 업종변경 근거마련	○(현황) 국토계획법상 도시군 관리계획 변경시 조례로 정하는 바에 따라 기존 입주공장 업종변경 허용하나, 일부 지자체 미반영 ○(개선방안) 조례 개정* * 도시군관리계획 변경시 기존 입주공장 업종변경 내용 반영	48개 지자체	'14.12
숙박업소 1회용품 규제 완화	○(현황) 자원절약법 시행령 개정에 따른 숙박업소 1회용품 사용규제 폐지가 조례 미반영 ○(개선방안) 조례 개정* * 숙박업소 1회용품 사용규제 폐지	74개 지자체	'14.12
공개공지 활용범위 확대	○(현황) 건축법시행령 개정을 통한 공개공지 활용 확대가 조례 미반영 ○(개선방안) 조례 개정* * 공개공지 활용범위 확대	60개 지자체	'14.12
공장 부설주차장 설치기준 완화	○(현황) 주차장법 개정으로 공장 부설 주차장 설치기준의 1/2 범위에서 조례로 조정 가능하나 일부 지자체 조례 미반영 ○(개선방안) 조례 개정* * 입주기업 유형 등을 반영하여 조례에 부설주차장 설치 가감기준 반영	25개 지자체	'14.12
식품공장 범위 명확화	○(현황) 국토계획법상 식품공장은 농수산물을 '직접' 가공하는 경우에 한하나 일부 지자체 조례 미반영 ○(개선방안) '직접가공' 조건 조례명시	108개 지자체	'14.12
하수도 원인자부담금 감면기준 마련	○(현황) 하수도법상 위임된 원인자 부담금 감면사항을 미반영 ○(개선방안) 조례 개정* * 원인자 부담금 감면근거 마련	22개 지자체	'14.12
산업단지 민간개발자 개발이익 현실화	○(현황) 산업단지 민간개발자 이익률을 조례로 정하도록 위임하고 있으나, 조례제정없이 국토부 지침 그대로 적용 ○(개선방안) 조례 제정* * 지역사정에 맞도록 민간개발자 이익률 반영	16개 지자체	'14.12

□ 자치법규 위임사항의 소극적 적용 규제 (8건)

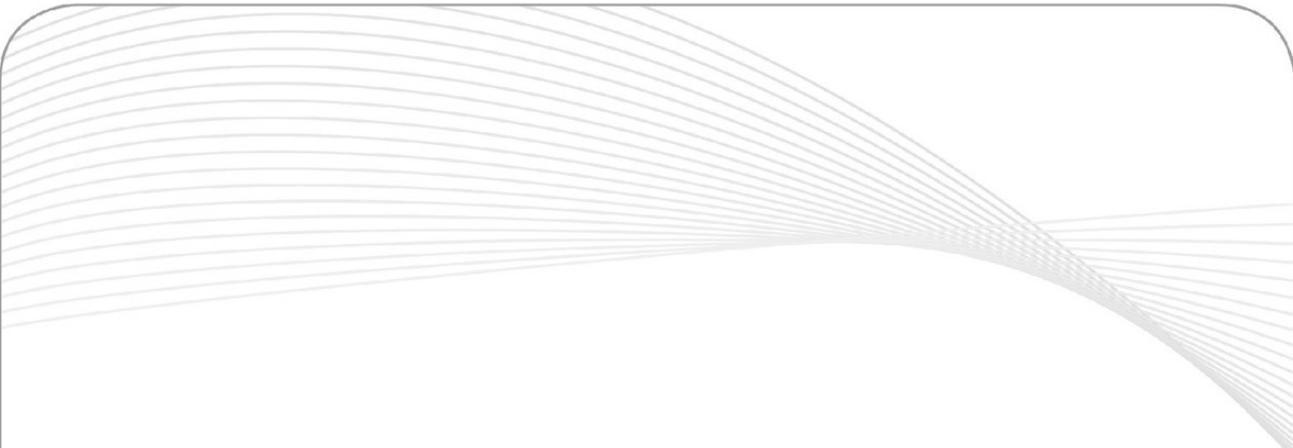
제목	주요내용	추진주체	추진일정
도시계획시설 가설건축물 기준 완화	○(현황) 법령상 가설건축물의 허용층수 (3층이하) 보다 낮은 2층으로 제한하여 다수 민원 ○(개선방안) 건축조례 개정	33개 지자체	'14.12
사용승인검사 생략건축물 확대	○(현황) 일부건축물의 경우 사용승인검사없이 건축물 사용가능하나 조례 미제정으로 사용 불가 ○(개선방안) 건축조례 개정	35개 지자체	'14.12
지자체 건폐율 용적률 완화	○(현황) 산업단지의 건폐율 및 용적률은 상위법령의 범 위내에서 지자체 실정에 맞게 규정하도록 되어 있어 필요시 조례개정으로 추가완화 가능 ○(개선방안) 도시계획조례 개정 *산업단지 건폐율, 용적률 추가완화 권고	51개 지자체	'14.12
음식물 배출물 다량배출 사업장 지정기준 개선	○(현황) 호프·카페 등은 음식물 쓰레기가 적음에도 음식물류 폐기물 다량배출 사업장으로 지정되어 불필요한 부담 발생 ○(개선방안) 관련 조례 개정* * 업체의 특성 고려하여 음식물류 폐기물 다량배출사업장 지정 근거 마련	55개 지자체	'14.12
공장 신·증설을 보조금 지급대상 포함	○(현황) 산업부 고시 개정으로 확대된 기업 보조금 지급대상을 제한적으로 운영 ○(개선방안) 조례 개정* * 공장 신·증설도 보조금 지급대상에 포함	53개 지자체	'14.12
상수도 원인자 부담금 납부방법 개선	○(현황) 상수도 수도 원인자부담금 납부방법이 지역별로 납부기한은 15일~30일로, 분할가능 횟수는 2~4회로 상이 ○(개선방안) 조례 개정* * 기한(15→30) 및 방법(2회→4회) 완화	115개 지자체	'14.12
상수도원인자 부담금 과오납 처리절차 명문화	○(현황) 일부지자체의 경우 상수도 원인자부담금 과오납 처리절차 미규정으로 민원발생 ○(개선방안) 조례 제정* *과오납 처리절차 명문화	64개 지자체	'14.12
숙박시설 건축규제 완화	○(현황) 숙박시설 신축 시 주거지역과의 이격거리를 일률적으로 제한함에 따라 건전 숙박시설의 건축도 제한 ○(개선방안) 조례 개정 * 건전숙박시설의 한해 이격거리 규정 완화 (현행) 주거지역으로부터 50m → (개선) 20m	진주시	'14.6

□ 법령상 근거 없는 규제 적용 규제 (4건)

제목	주요내용	추진주체	추진일정
산업단지 개발제한 및 특정업종 입지제한 완화	○(현황) 환경보호 등을 이유로 민간 개발업자의 산업단지 개발 및 특정업종의 입지를 원천적으로 제한 ○(개선방안) 관련 조례(지침) 등 폐지 * 특정업종에 대한 산업단지 개발 및 입지 제한 완화	논산시 성주군	'14.12월
특산물 공동상표 인증서류 간소화	○(현황) 지자체별 상표 인증제 운영시 과도한 서류요구*로 기업불편 발생 * 예) 시장·군수 추천서 등 ○(개선방안) 제출서류 간소화* * 예) 안정성 검증기관의 검증서만 요구	28개 지자체	'14.6월
공장등록증 발급에 따른 입회금 요구 형태 개선	○(현황) 산업단지 내 입주업체 관리비 징수제도가 폐지되었으나, 인천산단공은 입회금 등 징수로 업체 부담 가중 ○(개선방안) 입회금 징수 폐지* * 인천지방산단공 정관 개정	인천시	'14.6월
사업장 폐기물 처리방법 개선	○(현황) 산업폐기물과 생활폐기물을 분리 처리하도록 규정하여 불편과 비용 증대 ○(개선방안) 생활폐기물 및 사업장 폐기물 일괄 처리가 가능토록 관련근거 정비* * 울주군 조례 개정	울주군	'14.6월

□ 기타 창의적 대안 제시 (2건)

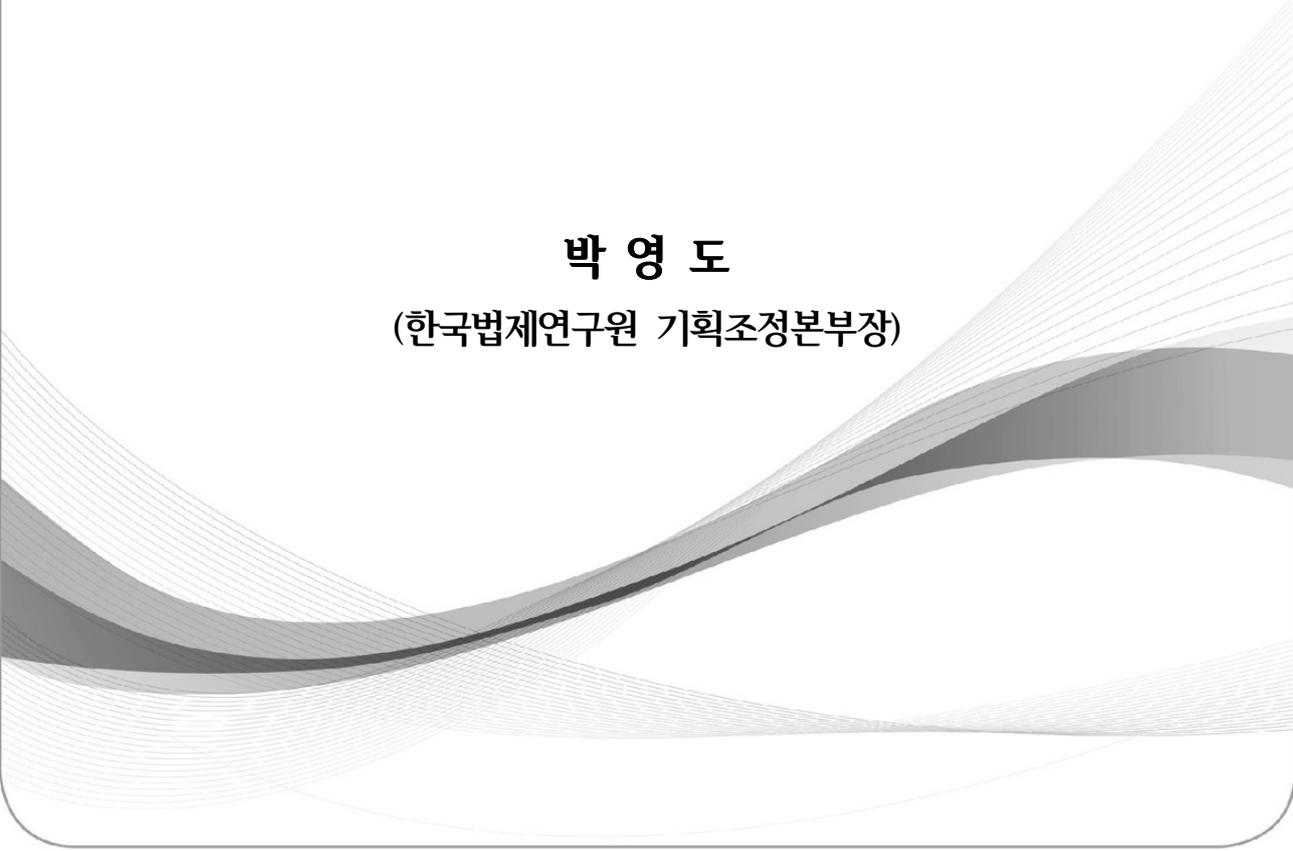
제목	주요내용	추진주체	추진일정
공장증설을 위한 용도 지역변경	○(현황) 공장연접 폐하천부지 용도지역 제한으로 공장 증설 애로 ○(개선방안) 공장 증설이 가능하도록 용도지역을 변경(생산·보전 관리 지역 →계획관리지역)하고, 용도변경 완료후 해당 부지(구미시 소유)를 기업에 매각하여 공장 부지 확보 지원	구미시	'14.12월
사유지 진입통행료 부담 완화	○(현황) 사유지인 공장진입로 통행료를 납부(연 5백만원)하는 등 기업애로 ○(개선방안) 대전시에서 사유지 매입	대전시	'14.6월



법제도적 측면의 지방규제 개혁의 추진과제
-규제일몰제를 중심으로-

박 영 도

(한국법제연구원 기획조정본부장)



법제도적 측면의 지방규제 개혁의 추진과제

- 규제일몰제를 중심으로 -

박영도(한국법제연구원)

I. 문제의 제기

규제는 사회질서의 유지, 국민의 생명 및 재산의 안전확보, 환경보전, 소비자보호 등 행정목적을 달성하는 긍정적 측면이 있으므로 다양한 규제를 적절하게 실시하는 것은 사회·경제적인 측면에서 바람직하지만, 불필요하고 과도한 규제는 국민 생활에 부정적인 영향을 끼칠 뿐만 아니라 국가의 행정에도 과부담으로 작용하고 특히, 기업의 관점에서서는 기업의 경쟁력을 약화시켜 경제와 산업 전반에 부담으로 작용하게 된다.

이러한 인식하에 각국 정부에서는 규제완화·개혁정책을 본격적으로 추진하는 한편 이를 제도화하기 위해 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment) 내지 영향평가(Impact Assessment), 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung) 등 일련의 다양한 수단과 절차를 채용하고 있으며, 규제의 질적 수준 제고와 규제분석결과의 가시성과 실효성 확보를 위해 표준비용모델(Standard Cost Model), 규제비용모델(Regulierungskosten Model : RKM), 규제체크업(Regulierungs-Checkup) 제도 등을 채용하고 있다.

또한 근래에 이르러서는 각종 규제에 대해 강력한 행위강제 매카니즘인 규제일몰제(Sunsetting Regulation)를 새로운 접근방식으로서 채용하려는 경향을 보이고 있다. 일몰제는 기본적으로 유효기간을 설정하여 그에 대해 조기에 종료시킨다는 의미에서의 폐지에의 위협(threat of termination)을 강력하게 지향하는 제도인 만큼 규제에 대한 일몰제 도입은 매우 극단적인 규제개혁의 방법으로서, 이러한 극단성이 종전의 어떠한 규제완화수단보다도 규제개혁을 용이하게 하는데 기여하는 것이라고 보는 것이다.

특히, 규제일몰제는 외국의 사례에서 보는 것처럼 중앙정부 내지 연방정부 차원에서 도입된 제도가 아니라, 지방정부 내지 주정부 차원에서 도입되어 중앙정부나 연방정부 차원으로 확산된 제도라는 점을 주목할 필요가 있다. 여기에서 규제일몰제는 지방정부나 주정부의 법령 전체나 일부 법령에 대해 적용하여 불필요한 법령의 숫자를 감축시키

고(특히, 자치법규 등) 이를 통해 법개선과 법간소화를 도모하는 한편 규제에 따른 행정적 부담이나 내용적 부담을 경감하려는 전략(관료주의철폐)으로 사용되고 있다.

규제일몰제는 국가적 규제를 양적으로 축소할 뿐 아니라, 유연성과 효용성이 상실되어 불필요한 비용을 유발하는 규제에 대해 비교적 간단한 방식으로 이를 철폐할 수 있도록 함으로써 경제나 사회 및 행정의 활동가능성과 결정가능성을 높일 수 있다. 규제가 더 이상 필요하지 않게 되거나, 기업이나 시민사회조직에 불합리한 부담을 부과하는 경우에 규제일몰제는 그것을 제거하는데 기여할 수 있다. 규제일몰제는 불필요한 비용을 수반하거나 국민의 자유와 권리에 영향을 미치는 규제에 대한 국가적인 연례청소작업과 같은 것이다. 또한 범정부적으로 규제의 접근방식에 대한 문화의 변모를 가져오는데 기여할 수 있다.

그러나 주요 국가에서의 경험적인 자료에서 보는 것처럼, 국제적으로 규제일몰제 등 각종 일몰제의 설계를 위한 모델이라고 할 수 있는 Best Practice는 찾아보기 힘들다는 것이 다수 연구자들의 경험상 도출된 결론이다. 이는 우선 규제일몰제가 각국에서 광범하고 보편적인 제도로서 정착되어 있는 것이 아니라, 제한적으로 운용되고 있어서 국제적인 정책학습을 위한 경험적 근거가 매우 적다는 점에 기인한다. 다른 한편 일몰제를 조기에 도입한 국가로부터의 경험에서 학습할 수 있는 가능성이 존재하지만, 각국의 정치적·행정적 시스템에서의 본질적인 차이에 때문에 쉽사리 벤치마킹할 성격도 아니다. 그렇다고 하여 규제일몰제의 이념이 우리에게 제대로 이행될 수 없다는 것을 의미하는 것은 아니다.

우리의 경우 규제일몰제가 행정의 설명책임과 무의미한 규제나 법령의 억제를 위한 유효한 방법이 되기는 하지만, 신중하고 심층적인 검토 없이 일몰제를 운용하는 경우에는 그 실효성과 타당성의 면에서 많은 약점이 노출된다는 점을 인식할 필요가 있다. 규제일몰제는 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 있으며, 그 폭넓은 활용이 요구되고 있는 시대적 요청에 따라 부정적인 측면을 극복하고, 일몰제를 유효하게 실현할 수 있는 방법을 연구하려는 노력이 다양하게 이루어져야 할 필요가 있다.

II. (규제)일몰제의 도입과 문제상황

1. 독일

독일의 일몰제는 영미식의 규제일몰제와는 달리 법령(법률, 법규명령, 행정규칙)을 중심으로 법령 전체 또는 일부 법령에 대해 일정기간 효력을 가지는 일반적 한시조항을 두고, 그 기간 경과후 재검토 내지 평가를 의무화하거나 자동적으로 실효(Verfallsautomatik) 되도록 하는 방법 등으로 운용되고 있다. 이러한 독일식 일몰제는 연방정부 차원보다는 주 정부 차원에서 매우 적극적으로 활용하고 있으며, 대부분의 주에서 이를 제도화하여 운용하고 있다.

주 명	주법률 및 법규명령에 대한 일반적 일몰제	주행정규칙에 대한 일반적 일몰제
Baden-Württemberg	-	○
Bayern	-	-
Berlin	-	○
Brandenburg	-	○
Bremen	○	-
Hamburg	-	-
Hessen	○	○
Mecklenburg-Vorpommern	○	○
Niedersachsen	○	○
Nordrhein-Westfalen	○	○
Rheinland-Pfalz	-	○
Saarland	○	○
Sachsen	-	-
Sachsen-Anhalt	-	-
Schleswig-Holstein	○	○
Thüringen	○	○

독일의 각주에서 채택하고 있는 법령일몰제는 오래되거나 시대착오적인 법령의 체계적인 폐지(법개선)와 개선을 위한 대안의 확인을 목적으로 한 기존 법령의 체계적인 재검토(선진 입법)라는 두가지 정책목표를 가지고 추진되고 있다. 현재 법령에 대

한 일몰제에 대해서는 행정의 책임성 강화, 긍정적 관료주의철폐 효과, 불필요한 법령에 대한 체계적인 폐지 등의 효과가 있는 것으로 보고 있다.

2. 호 주

호주에서의 일몰제는 미국과 달리 의회의 영역외의 행정기관이 발령한 위임입법(Subordinate Legislation, Legislative Instrument, Statutory Instrument)에 대한 의회통제를 향상시키기 위해 사용되고 있다. 위임입법에 대한 일몰제 도입은 연방 차원 보다는 주 차원에서 선도적으로 도입되었으며, 주 차원에서는 현재 효력을 가지는 각종 하위법령의 숫자를 줄이고, 시대착오적인 법령과 규제를 정비하는 한편 위임입법에 대한 의회통제를 강화하려는 차원에서 주정부의 위임입법의 제정절차와 위임입법의 제정에서의 공중참가절차, 그리고 일몰제라고 일컬어지는 위임입법의 자동폐지(Automatic revocation) 및 기한연장에 관한 절차 등을 규정하고 있다.

주 명	관련법령 및 개요
Victoria	<ul style="list-style-type: none"> • Subordinate Legislation Act 1994 • 주의 모든 Statutory rule은 10년이 경과하면 자동적으로 폐지 • 소관하는 장관이 특별한 사정이 있다고 판단하는 경우 The Governor-in-Council(주지사과 일부 장관으로 구성된 내각회의)은 장관의 요청에 따라 12개월을 초과하지 않는 한도에서 해당 법령의 기간을 연장할 수 있으며, 이 경우 연장은 1회에 한함
South Australia	<ul style="list-style-type: none"> • Subordinate Legislation Act 1978 • 법률에 의거하여 제정된 regulation 가운데 일부 regulation을 제외하고 모든 regulation은 제정한 날부터 10년이 경과한 연도의 9월 1일자로 자동적으로 폐지 • 기간을 연장하려는 경우에는 1회에 2년을 넘지 않도록 하고, 총 4년을 초과하지 않도록 규정
New South Wales	<ul style="list-style-type: none"> • Subordinate Legislation Act 1989 • 모든 statutory rule(일부 예외있음)은 제정된 날로부터 5년 후에 자동적으로 폐지 • 소관 장관은 해당 statutory rule을 재적용하려는 경우에는 비용편익분석을 토대로 한 Regulatory Impact Statement 보고서를 제출하고 심사를 거쳐 존속, 보완 또는 폐지 결정

주 명	관련법령 및 개요
Queensland	<ul style="list-style-type: none"> • Statutory Instruments Act 1992 • 모든 statutory instrument, statutory rule, subordinate legislation은 자동폐지에 일정한 예외를 규정한 것을 제외하고 제정된 날로부터 10년 후의 9월 1일자로 자동적으로 폐지 • 자동폐지의 예외를 정한 위임입법은 예외사유가 종료된 날에 폐지, 자동폐지예외 위임입법 가운데 통일위임입법(uniform subordinate legislation)의 경우에는 5년간 존속후 폐지, 기타 자동폐지예외 위임입법은 1년간 존속후 폐지
Tasmania	<ul style="list-style-type: none"> • Subordinate Legislation Act 1992 • 1995년 3월 13일 이후 제정된 모든 subordinate legislation은 제정된 날부터 10년이 경과하면 자동적으로 폐지
Western Australian	<ul style="list-style-type: none"> • Interpretation Act 1984 • subsidiary legislation에 대한 의회제출제도가 존재
Northern Territory	<ul style="list-style-type: none"> • Interpretation Act 1978 • regulation에 대한 의회제출제도가 존재
The Australian Capital Territory	<ul style="list-style-type: none"> • Legislation Act 2001 • disallowable instrument, subordinate law에 대한 의회제출제도가 존재

호주에서의 위임입법의 일몰제는 의회의 영역 외의 행정기관이 발한 규제로부터 의회통제를 향상키는 것을 지향하고 있다. 현재 일몰제는 주정부 각부처의 평가활동(사전, 사후)의 제도화, 주민참가의 향상, 규제개혁의 투명성에 중심적 역할을 하는 것으로 평가되고 있다.

3. 일본

일본에서는 기본적으로 일몰제를 규제분야에 한정하여 적용하는 규제일몰제를 채용하고 있다. 그러나 일본의 규제일몰제는 일정기간이 경과한 규제에 대해 자동적으로 효력이 상실되는 자동효력 상실제(automatically terminate on a date certain, self destruction clause)가 아니라, 규제사항이 포함된 해당 법령의 제정 또는 개정시에 산적한 과제나 장래의 상황변화에 대하여 입법조치를 포함한 적절한 대응을 취하는

것을 확보하기 위하여 미국식 일몰제를 완화한 방식이라고 일컬어지는 “재검토행 (post-implementation reviews) 일몰제”로서 “검토조항(見直し條項)”이라는 제도를 운영하고 있다.

최근에는 지방자치단체의 조례에서도 이 검토조항을 도입하고 있는 사례가 증가하고 있다. 검토조항은 중앙정부의 법률에 대응한 수가 되는 법시행조례가 아니라, 해당 자치단체가 선진적으로 또는 시행적으로 제정한 조례나 기술혁신 등에 따라 조례 제정시점에서의 입법사실이 변화할 가능성이 높은 조례에 두는 사례가 많다. 대체로 검토기간은 4-5년으로 규정하는 사례가 많고, 검토를 위한 구체적인 조직(위원회)를 두기도 한다.

조례명	해당 조문
宮城縣 정보공개조례 부칙 (2000.4.1)	2. (검토) 현은 이 조례의 시행후 4년을 목표로 개정후의 정보공개조례의 시행상황에 관하여 검토하고, 필요하다고 인정되는 때에는 그 결과에 의거하여 소요의 조치를 강구한다.
川崎市 인권옴부즈만 조례 부칙 (2001.5.1)	3. (검토) 시는 이 조례의 시행후 적당한 시기에 이 조례의 시행상황, 인권에 관한 국가의 시책동향 및 사회정세의 변화 등을 감안하여 필요하다고 인정되는 때에는 인권이 존중되는 지역사회만들기의 관점에서 이 조례에 규정하는 인권옴부즈만의 관할 등에 관하여 검토를 하여, 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구한다.
旭川市 시민참가추진 조례 부칙 (2002.7.4)	3. (제도의 검토) 시는 이 조례의 시행후 3년을 넘지않는 범위내에서 이 조례의 운용상황 및 시민참가추진시책의 방식에 관하여 검토를 하여, 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구한다.
札幌市 자치기본조례	제32조(이 조례의 재검토) 시는 5년을 초과하지 않는 기간마다 시민의 의견을 청취한 후 이 조례의 규정에 관해 검토를 하고, 그 결과에 의거하여 재검토 등의 필요한 조치를 강구한다.

최근 일본의 일부 지방자치단체에서는 그 자치단체에서 시행중인 조례전체에 대해 일정 기간을 설정하여 정기적으로 이를 평가하여 폐지, 존치 또는 개정, 검토조항의 설정 등을 하는 시스템을 구축하여 운영하고 있다.

예컨대, 神奈川県(かながわけん)에서는 현재 300개 이상의 조례가 시행되고 있으며, 일부 조례에서는 앞서 살펴본 것처럼 검토조항이 도입되고 있다. 한편 2008년 1월 神奈川県에서는 업무개혁의 일환으로 모든 조례를 대상으로 원칙적으로 5년마다 그 필요성 등을 검토하여 폐쇄하는 “조례 sunset 시스템”을 4월부터 도입하였다. 검토방법은 현재 시행 중인 모든 조례를 대상으로 “재검토조항이 필요한 조례”와 “기타 조례”로 구분하였다. 전자에 해당하는 것으로서 ①주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정(각종 허가기준을 규정한 것을 포함. 각종 인허가·신고의무·금지행위 등을 규정한 조례 등), ②특정의 주민에게 직접적으로 이익을 부여하는 규정(사용료의 감면에 관한 규정을 제외. 수당지급·학자금의 대부에 관하여 규정한 조례, 공영주택의 입주에 관하여 규정한 조례 등), ③주민생활에 관련하는 정책의 방향을 설정하는 규정(일정한 행정분야에 정책의 기본적인 계획·시책에 관하여 규정한 조례 등)이 있는 조례에 대해서는 재검토규정을 삽입하도록 하였다.

北海道에서는 사회경제정세가 크게 변화하는 가운데 장기간에 걸쳐 개정을 하지 않고 있는 조례가 있는 등 조례의 시행상황을 전반적으로 검토하여 조례의 실효성을 확보하기 위하여 2008년 7월 1일 “조례의 재검토에 관한 기본방침”을 마련하여 대상조례 358건(의회관계조례 10건과 제정후 5년이내의 조례 44건은 제외)에 대하여 일제점검을 하도록 하였다. 특히, ①도민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례(48건), ②도민생활과 관련된 정책에 관한 조례(17건), ③특정 도민에게 직접 이익을 부여하는 조례(14건)에 관해서는 중점적으로 재검토를 하고, 기타 조례에 관해서는 사무사업과 관련한 정책평가의 결과도 활용하면서 재검토를 하도록 하였다.

Ⅲ. 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

일몰제는 선진 입법(Better Law-Making) 내지 선진 규제(Better Regulation)를 위한 조직적인 토대와 지속적인 발전을 위해서 매우 유용하게 이용될 수 있고, 규제 개혁 내지 관료주의철폐 나아가 법개선활동을 활성화시키는 계기를 마련해 줄 수 있다는 점에서 거부할 수 없는 제도로 정착되고 있는 것이 세계적인 추세이다.

우리의 현재 규제일몰제의 운용실태를 보는 경우 단지, 일몰제 = 유효기간의 설정으로 완결되는 것으로 인식하는 경향이 많다. 그 결과 일몰제를 적용한 규제가 그 효과성이나 효율성의 검증없이 형식적으로 연장되는 사례가 빈번하고, 일몰제를 적용하였음에도 불구하고 그 가시적인 성과가 별로 없는 실정에 있고, 일몰제의 적용 그 자체를 단순히 선전효과 내지 1회성 정책으로 전락시킬 우려도 적지 않다.

일몰제의 정착을 위한 짜임새있는 매카니즘이 결여되는 경우, 일몰제는 규제를 완화하는 것이 아니라 반대로 규제를 강화하는 효과를 가져올 위험성도 있다. 따라서 우리의 경우에도 일몰제의 도입과정에서 조직적이고 수단적인 전제조건이 전체적으로 짜임새있게 만들어져야 한다.

1. 규제일몰제의 적용대상 영역(Positive 기준)의 설정

규제일몰제가 다양한 기능을 수행함에도 불구하고 어떤 사안을 규율하는 때에 규제일몰제를 채용할 것인가에 관하여 물론 자의적인 판단을 할 수는 없다. 특정한 규제사안에 대하여 법적 규율이 필요한 것인지 아니면 불필요한 것인지의 여부, 그 사안에 대하여 규제일몰제를 채용할 것인지의 여부는 물론 법정정책적인 판단으로서 입법자의 재량에 속한다. 그러나 규제일몰제라는 유형의 채용에 대하여 절대적인 우선권을 인정하여서는 아니된다. 즉, 분야별로 규제일몰제와 친숙한 분야와 친숙하지 아니한 분야가 존재하는 것이다.

한편 우리의 경우에도 국무총리실의 규제개혁 추진지침(2008.12.19), 한국행정연구원의 규제개념 재정립 및 규제법령 개선방안연구(2009.7) 등에서 주요 국가와 유사한 기준을 설정하여 규제일몰제의 적용이 가능한 영역을 제시하고 있다. 또한 일몰제 적용이 가능한 포지티브기준의 설정에는 일정한 정치적 목표도 추가될 수 있다. 특히,

우리의 경우와 같이 정부차원에서 규제일몰제 확대, 강화에 대한 강력한 의지를 표명하여 이를 실시할 경우에는 포지티브기준도 더욱 추가되어 운용된다.

결국 규제일몰제의 포지티브기준의 설정은 행정기관에 의한 당해 규제의 시행정도, 수범자의 규제준수도, 법령에 의하여 설정된 제도이용자의 활용도 등 규제의 실효성과 기대된 효과와 현실의 효과의 관계 등 규제의 유효성 판단이 필요하며, 그곳에는 고유한 법적인 차원뿐 아니라 경제적 차원(비용편익), 사회학적 차원(사회적 효과의 분석) 및 정치적 차원(실효성)이 고려되어야 하므로 이를 명확히 획정하기는 어려운 문제이다.

어떻든 포지티브기준을 확장할 경우에는 단기간에 외형상으로는 규제의 숫자를 실질적으로 감소시키는 것으로 나타날 수 있으나, 장기적인 관점에서는 규제일몰제의 효과가 상당히 감소될 가능성이 높고 결국은 제도의 정착에 걸림돌이 될 수도 있다. 결국 규제일몰제가 일정한 정책목표에 접근하기 위해서는 비용과 자원의 집중이 필요하고, 이를 위해서는 포지티브기준도 정책목표, 비용과 자원요소를 고려하여 탄력적으로 설정될 필요가 있다.

한편 정부에서 추진중인 규제일몰제의 유형은 크게 효력상실형 규제일몰제와 재검토행 규제일몰제로 나누어 볼 수 있다. 일정기간 경과 후의 자동 효력상실조항(automatically terminate on a date certain, self destruction clause)을 두는 일몰제는 강력한 규제개혁의 수단으로서 기능할 수 있으나, 외국의 사례에서 보는 것처럼 미국을 제외하고는 그다지 광범하게 활용되지는 않고 있다. 우리의 경우에도 그동안 규제일몰제라고 하면 폐지를 원칙으로 하는 미국식의 자동효력상실형만 강조되었고, 효력상실에 따른 부작용 우려 등으로 부처에서는 법령안에 자동효력상실형 규제일몰제 조항을 포함하려는 적극적인 의사를 가지지 않아 그다지 성과가 없었다.

그래서 자동효력상실형 규제일몰제는 제한적으로 운용하되, 당해 법률의 제정시에 산적인 과제나 장래의 상황변화에 대하여 입법조치를 포함한 적절한 대응을 취하는 것을 확보하기 위하여 설정하는 일종의 실험적 요소를 지닌 재검토행 일몰제를 도입하게 된 것이다.

	효력상실형 일몰제	재검토행 일몰제
특징	<ul style="list-style-type: none"> • 법령에 규정된 일몰기한 도래시 규제존속 여부를 재검토하여, 당해 규제의 존속을 재승인하지 않는 경우 일몰기한 도래와 아울러 자동 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> • 법령에 규정된 일몰기한 도래시 규제존속 여부를 재검토하여, 당해 규제의 존속을 재승인하지 않는 경우 별도의 폐지절차가 필요
적용영역	<ul style="list-style-type: none"> • 행정기관이나 각종 위원회 등 행정조직의 신설시, 예상하지 못한 긴급시 또는 일시적인 문제에 대처하기 위해서 활용하는 경우에 적합 	<ul style="list-style-type: none"> • 최종적이고 완결적인 정책집행을 하기 전에 각종 데이터를 수집하여, 그 후에 질적으로 우수한 정책이나 규제조치를 행할 수 있는 토대를 마련하기 위한 경우 적합
검토시기	<ul style="list-style-type: none"> • 일회성 	<ul style="list-style-type: none"> • 반복성
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 행정규칙의 숫자증가에 대한 억지효과가 높음 • 규제개혁의 단기적 달성도가 높음 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정기관으로 하여금 판단의 기회를 부여한다는 측면에서 행정기관의 거부감을 완화 • 장래의 상황변화에 대하여 적절한 대응을 취할 수 있는 제도운용의 유연성 확보 가능
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 제도운용이 획일적, 경직성이 강하여 제도도입 회피가능성 	<ul style="list-style-type: none"> • 재검토조항에 의한 재검토가 방지될 위험성 • 반복되는 재검토에 제도의 실효성이 낮음
기타	한시법률과 유사한 성격	실험법률과 유사한 성격

그런데 문제는 이들 유형에 따른 포지티브기준 즉, 자동효력상실형 또는 재검토행 일몰제에 상응하는 적용영역을 어떻게 적절하게 채용할 것인지이다. 효력상실형 일몰제는 재검토행 일몰제 보다 강력한 효과를 가진다는 측면에서 본다면 그 기준을 좀더 엄격하게 설정할 필요성은 있다고 보지만 규제개혁의 달성도 측면에서 보면 반드시 그렇게 설정하는 것도 곤란하다고 볼 여지도 있다.

〈유형별 포지티브 기준(적합한 사례)〉

<p>효력 상실형 일몰제</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 특수한 입법정책적 목적 달성을 위해 규제가 시간적 제한이 있는 문제를 해결하기 위하여 설계되었거나 구체적 조건이 기한부로 될 수 있는 규제 • 경제정책적 관점에서 특정한 시장 상황에 따른 응급적, 일시적 규제조치 또는 시장의 발전과 함께 제거할 수 있는 경제적 규제에 권한을 가지게 하는 조치 • 특정한 위기 또는 정치적 및 공공적인 압력에 상응한 규제조치 • 상호대립적인 이익갈등으로부터 적절한 조화 내지 합의의 방향을 도출할 수 없고, 규제의 부작용을 우려하는 매우 반대에 직면하여 취해진 조치 • 헌법상의 원칙으로 일반적으로 승인되어 있는 법적 안정성의 원칙, 신뢰보호의 원칙 및 일반적 평등원칙과의 관계에서 논란의 소지가 있는 규제조치
<p>재검토형 일몰제</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 규제의 실행을 위한 전제조건(민사상 또는 형사상 제재, 집행을 위한 기관이나 절차 등)이 미비하여 실효성의 달성여부가 매우 가변적이고 내용 또한 경험적 증거가 수반되지 않은 규제 • 과학적인 불확실성이 현저하게 나타나고, 정보가 증대함에 따라 다른 해결수단과 결부될 수 있는 예방원칙(precautionary principle) 하에 만들어진 규제 • 규제로 인한 활동의 비용 및 편익에 관하여 매우 불확실성이 있는 경우로서 최종적이고 완결적인 입법을 행하기 전에 각종 데이터를 수집하여 그 후에 질적으로 우수한 규제조치를 행할 수 있는 토대를 마련하기 위한 규제 • 경제사회적인 부문에서 발생하는 모순을 잠정적으로 회피하고 그것을 선진부문의 발전으로 종속적으로 재편하려는 규제정책을 실시하려는 경우

2. 적용제외영역의 설정 문제

규제일몰제를 좀 더 확대·강화하고 보다 효율적으로 사용할 것인지의 여부와 관계 없이 규제일몰제가 적합하지 않은 분야가 존재하는 것은 사실이므로, 규제일몰제가 적용되지 않는 항목(네거티브기준)은 필요하다. 일몰제에 거부반응을 가지는 행정기관의 입장에서는 네거티브 항목을 가급적 확대하려는 경향을 가지고 있다. 물론 이 경우라도 명확히 정의된 소수의 네거티브기준을 마련하는 경우에는 일반적으로 문제가 되지 않을 것이다.

반면, 불명확하고 자의적인 해석의 여지가 많은 개방된 네거티브기준은 규제일몰제의 적용과 활용에 어려움을 가중시킬 뿐 아니라, 규제일몰제를 사실상 무의미하게 할 우려가 높다는 점에서 명확하고 제한된 네거티브기준의 설정이 요구된다.

일반적으로 정책결정과정에서 채용된 규제는 해당 규제를 직접 집행하는 행정기관, 해당 규제와 이해관계를 가진 특별한 이익집단 및 일부 정치가 등으로 구성된 매우 영향력이 큰 연합체의 지원을 받는 경우가 많다. 이러한 매카니즘을 고려할 때, 규제 일몰제의 적용제외사유를 확대하거나, 불명확하고 추상적인 네거티브기준을 설정하게 되면 반종결연합체의 영향력이 더욱 증대하게 되어 사실상 규제일몰제의 도입취지를 유명무실하게 할 가능성이 매우 높다. 따라서 규제일몰제에 대한 네거티브기준은 다음과 같이 극히 소수에 한정하여 인정하여야 할 것이다.

〈네거티브 기준(부적합 사례)〉

- 헌법상 규정된 국민의 기본권보호를 위해 필수적으로 인정되는 규제
- 지속적으로 발생하는 사회적 위협이나 재난의 저감을 위한 규제
- 국가간의 조약이나 국제협약 등의 이행을 위한 규제
- 법령에 규정되어 장기간에 걸쳐 정당화되고 있는 규제

3. 일몰주기의 설정

일몰제가 적용되는 기한을 어떻게 설정할 것인지는 일몰제 적용대상이나 유형 등을 고려하여 탄력성 있게 설정하여야 할 것이며, 주요 국가의 사례에서도 보는 것처럼 당해 국가의 규제개혁 내지 관료주의철폐에 대한 의지, 일몰평가의 범위나 평가의 강도, 평가기관의 업무부하, 의회의 입법기 등을 고려하여 다양한 주기를 설정하고 있다.

효력상실형 또는 재검토행 규제일몰제이든 일몰제는 기본적으로 심도있는 사후적 심사(post-implementation review) 내지 평가를 받는 것을 원칙으로 한다. 따라서 평가를 위한 충분한 기간이 부여되는 경우에 일몰제의 정책적 효용성이 높아지는 것은 물론이다. 물론 규제의 경우 환경변화에 신속히 대응하여야 하는 상황적 여건이 있으므로 기한을 길게 잡을 경우에는 규제개혁이라는 소기의 성과를 달성하는데 어려움이 있을 것으로 생각되지만, 기한을 3년정도 설정하는 것은 사후 평가 내지 재검토의 정확성 제고를 위한 충분한 데이터와 정보의 축적 측면에서도 약간 문제가 있다.

재검토행의 경우에 기간의 설정을 짧게 하는 것은 재검토에 필요한 관련 경험이나 정보자료의 축적이 미비하게 되어 효과없는 자동연장(Verlängerungsautomatismus)

을 가져올 수 있고, 유효기간을 장기간으로 설정할 경우에는 재검토를 위한 비용이 너무 많이 소요된다는 약점이 있다. 규제가 법률의 규정에서 설정되었지 아니면 하위규범인 시행령이나 시행규칙에 설정되었지의 여부에 따라서도 주기의 설정에 유의해야 할 요소도 있다.

법률의 경우에는 국회에서 해당 규제를 설정한 조항의 개정 또는 폐지절차를 거쳐야 하므로, 국회의 회기나 심의과정에서 상당한 시간이 소요될 수 있어서 법적 불안정성이 지속될 가능성이 높다. 결국 규제일몰제에서의 유효기간 설정은 행정기관이나 의회에 대해 과중한 부담을 주지 않고, 절차비용이 많이 소요되지 않도록 적절한 기간을 설정해야 한다. 기간설정을 정확히 어떻게 해야 하는가는 구체적인 사안에 따라 확인할 수밖에 없으나, 본래 규제는 빨라야 시행 후 5년이 지난 이후에 비로소 심사가 행해져야 하며, 또한 어떤 규제이든 적어도 매 10년마다 심사가 이루어져야 한다는 원칙을 제시할 수 있다.

아울러 규제일몰제의 효과적인 추진을 위해 사전에 일몰대상 규제의 흐름을 관리하기 위해 일몰예정 규제에 대해 도래시점의 일정 기간 이전에 일몰시간표(TIMETABLE)를 작성하여 공표하도록 하는 방안도 고려되어야 할 것이다.

4. 일몰규제의 평가기준

기본적으로 일몰제는 - 그것이 자동효력 상실형 또는 재검토행이든 그 취지가 사업이나 정책, 규제 등의 폐지 그 자체라기 보다는 오히려 폐지의 위협 하에 그 사업이나 정책, 규제 등을 국민들의 필요성과 바람, 우선순위의 견지에서 정기적으로 또한 포괄적으로 재검토함으로써 행정부의 책임성을 명확히 하는데 있다. 따라서 해당 사업이나 정책, 규제 등의 필요성이 증명되지 못한다면 그것은 종결되어야 한다는 의미가 내포되어 있으며, 필요성의 입증책임은 평가(evaluation) 내지 심사(review)와 밀접하게 연관되어 있다.

일몰제의 평가를 위한 기준의 확립문제는 두가지 관점에서 파악될 수 있다. 하나는 일몰제의 적용가능성에 관한 사전적(ex ante) 심사기준의 확립과 다른 하나는 일몰제에 따른 유효기간의 경과시점에서의 사후적(ex post) 평가기준의 확립이다. 사전적

심사기준은 사후적 평가기준과 상응하여 설정하거나, 사후적 평가기준을 토대로 하여 설정하면 될 것이다.

일반적으로 일몰제의 평가기준은 그 대상에 따라 다르다. 전통적인 일몰제에서는 편익기준과 비용기준이 일정한 역할을 하는 반면에, 개별 법령에서의 일몰조항과 평가조항에서의 분석기준은 규제의 효용성 측면을 강조하는 경향이 있다. 예컨대, 미국과 같이 행정기관을 대상으로 하는 경우에는 정성적 또는 정량적인 방법으로 당해 기관의 설립목적 및 목표에 관한 표명과 설립목적 및 목표에 따라 당해 기관이 효율적으로 운영되었는지, 당해 기관이 공공의 이익에 어느 정도 기여하였는지, 다른 기관과의 갈등 또는 중복되는 권한의 확인, 기관의 폐지에 따른 결과분석 등을 평가기준으로 설정하고 있다. 행정규칙 등 법령일반에 대한 일몰제를 도입하고 있는 곳에서는 필요성, 실효성, 적정성, 비용 등을 고려하여 평가를 하고 있으며, 규제일몰제의 경우에는 일반적인 규제영향평가의 방법론에 따라 행해지고 있다.

다만, 광범위한 규제영향평가는 시간적·비용적으로 많은 부담을 가져오는 경향이 있기 때문에 특정한 경우에 한하여 실시되어야 하며(예컨대, 규제 자체가 비용부담이 높은 경우 또는 사회와 경제에 큰 영향을 미치는 규제), 평가의 강도 또한 평가대상이 되는 규제의 중요성에 부합하게 조절되어야 할 것이다. 따라서 중요성의 강도가 그다지 높지 않는 규제의 경우에는 간단한 평가나 또는 점검목록 내지 심사설문지(Checklisten/ Prüffragen) 등을 사용할 수도 있다.

5. 일몰심사를 위한 절차 및 조직의 제도화

적합한 규제일몰제의 제도화를 구상하는 경우에 법적, 조직적 및 인적인 조치들이 결합되어야 한다. 규제일몰제가 실무에서 활발하게 적용되면 될수록, 폭넓게 적용되면 될수록 제도화의 강도는 높아지게 될 것이다. 그러나 이와 관련하여 부정적 효과를 발생시킬 수 있는 과잉제도화에 대해 유의하여야 한다. 한편 제도화의 정도는 규제일몰제의 건수에도 의존한다. 규제일몰제가 확대되면 될수록 제도화 필요성은 점점 더 커질 것이다.

우선 해당 규제사안의 관할 및 행정부 내에서의 입법절차로서의 지위를 고려할 때 규제일몰제의 효과에 대한 평가는 해당 규제일몰제를 소관하는 부처에서 담당하도록 하는 것이 일반적으로 합리적이다. 그 이유는 규제일몰제의 평가는 가능한 한 입법과 특정한

전문분야에서 법집행의 감시에 관할권을 가지고 있는 각부처 행정기관과 긴밀하게 연결되어 있어야만 책임성(Verantwortlichkeit)을 확보할 수 있기 때문이다.

한편 일몰규제에 대한 행정부내의 독립된 전담기구를 두는 것도 유용하다. 이들 기관은 각 부처가 소관하는 규제에 대한 일종의 총감독의 역할이 부여되고, 규제일몰제의 관리를 위한 전략상의 책임(strategische Verantwortung)을 가진다. 특히, 이들 전담부서는 ①규제분야를 초월하는 일몰평가활동의 조정, ②평가에 대한 공동의 이해와 공동의 평가기준의 개발, ③이미 발생한 조치를 명하는 것을 포함하여 정부정책의 관점에서 부처의 일몰평가에 대한 사정, ④부처의 일몰평가활동에 대한 감독(질에 대한 심사, 메타평가에 대한 지침 등) 등을 수행한다. 이들 전담기구는 규제일몰제 뿐 아니라 행정부에게 귀속되어 있는 각종 규제정책임무(규제개혁추진 계획수립 등)를 수행한다.

따라서 규제일몰제의 운용을 전담할 수 있는 기관은 ①일몰규제의 운용절차의 통일성이 적절하게 유지될 수 있어야 하며, 법규범과 규제에 대한 책임의식을 강화할 뿐만 아니라 동시에 행정현대화(규제개혁, 탈관료주의 등)를 위한 노력과도 조화될 수 있어야 한다. 아울러 규제일몰제의 운용과 관리에 있어 광범위하게 주도권을 가져야 한다. ②규제일몰제의 채용과정에서는 물론 시행과정에서 관련 정보를 집중할 수 있고, 또한 규제와 관련된 가장 많은 전문지식을 보유하고 있으며, 필요한 경우 적합한 전문가를 선정하고, 이들과 공동으로 일몰심사를 위한 문제제기를 마무리 지을 수 있는 능력이 있는 기관이어야 한다. ③규제일몰제의 운용과 관련한 모든 단계에서 과정과 방법에 관련된 필요한 보조수단(데이터뱅크, 비용효과분석을 위한 프로그램 및 일몰법령입안 지원프로그램 등)이 구비되어야 한다. ④규제일몰제의 운용에는 재원을 필요로 하는 것임을 유의하여야 한다. 따라서 제도화를 위해서는 이를 위한 재원이 예산에 편입될 수 있어야 한다.

6. 투명성 및 접근성 향상을 위한 과제

규제일몰제에서 중요한 요소의 하나는 투명성(Transparenz) 및 접근성 향상이다. 입법적 결정에 대한 비판적 성찰이 가능하기 위해서는 그 입법적 결정이 납득가능한 것이어야 한다. 따라서 일몰제에 있어서는 결정의 기초, 과정 및 동기에 있어 고도의 투명성을 요구한다. 투명성의 요구를 충족시키기 위해서는 일몰제의 평가결과에 이르

는 모든 자료가 공개적으로 접근가능한 것이어야 한다. 특히, 재검토행 일몰제의 경우 재검토의 과정과 결과가 입법과정에 참가한 모든 기관과 일반인 뿐 아니라 특히, 학문과 언론매체의 접근이 가능한 경우어야 비로소 합리적인 제도로써 기능할 수 있다.

이를 위해서는 범정부차원에서의 규제일몰제의 시행상황을 파악할 수 있는 포털사이트의 구축도 고려할 수 있다. 각 부처의 일몰제 시행 및 운용과 관련한 자료를 집대성한 범정부적 포털사이트의 구축은 규제입법을 위한 지식관리의 체계를 구축하는 한편 규제일몰제와 관련한 행정기관의 학습과정을 풍부하게 한다.

MEMO



MEMO



MEMO



MEMO



박근혜 정부의 지방규제 개혁추진 전략