

연구보고서 99 (제 권)

지역경제활성화를 위한
자치단체의 규제완화방안

한 표 환

한국지방행정연구원

지역경제활성화를 위한
자치단체의 규제완화방안

-A Study on the Deregulation Strategies of
Local Government for Economic Vitalization-

한 표 환

한국지방행정연구원

서 문

지난 90년대 초부터 정부는 경제행정규제를 완화하기 위한 정책적 노력을 경주해 왔으나 아직도 경제주체들이 체감하는 규제완화는 기대수준에 훨씬 못미치고 있다. 지방자치제 실시이후 중앙권한의 지방이양에 따라 인허가등 각종 규제수단도 지방화가 명목적으로 많이 이루어 졌다. 그러나, 그 이면(裏面)에는 지도감독의 이름하에 각종 경제적 규제가 지방기업의 순용비용을 증대시킬 뿐만아니라 생산활동을 위축시켜 지역경제전체의 비효율과 낭비를 초래하고 있다.

물론 적절한 수준에서의 경제적 규제는 지역경제의 건전한 발전과 경제운영주체들의 공정한 경쟁 확보를 위해서는 반드시 필요하지만, 집행적 측면에만 치중하고 있는 자치단체수준에서는 이를 최소화시키는 것이 지역경제활동의 자율성과 효율성확보를 위해 바람직하다. 따라서 현재 과도하게 집행되고 있는 경제규제 특히, 법령미근거규제의 과감한 철폐 및 완화를 통하여 지역경제의 자생력과 경쟁력을 회복하고 건전한 성장촉진을 도모하는 것이 시급한 과제이다.

본 연구는 이러한 맥락에서 지방자치단체의 경제행정규제를 중심으로 그 완화방안을 제시함으로써 세계화, 지방화시대에 부합하는 자치단체의 경제적 역할정립을 통하여 친기업적 경영환경을 조성하여 지방기업이 경쟁력을 제고하고 나아가 지역경제성장을 촉진하고자 시도되었다. 본 보고서가 이분야 학계 및 연구기관 종사자 그리고 관계실무자들에게 유익하게 활용되기를 바란다.

1998년 12월

한국지방 행정연구원장

<요약>

본 연구는 지방자치단체의 경제행정규제 실태를 분석하고 그 완화방안을 제시함으로써 세계화, 지방화시대에 부합하는 친기업적 경영환경을 조성하여 지방기업이 경쟁력을 제고하고 나아가 지역경제성장을 촉진하는 것을 그 목적으로 하였다. 본연구에서는 제시된 규제완화방안은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 경제행정규제의 경직성과 획일성에서 탈피하기 위해서 중앙정부는 지방자치단체에게 실질적인 규제권한을 이양하고, 자치단체가 규제의 효과적 집행을 위한 자원(예산, 인력, 기술 등)을 확보할 수 있도록 규제권한의 실질적 분권화가 필요하다.

두 번째, 자치단체의 독자적 혹은 자율적 규제행위의 근간이 되는 법령미근거규제의 과감한 정비가 요구되며, 이를 위해 법령미근거규제의 종합정비 계획을 수립하여 직접폐지하거나 표준적인 폐지절차를 밟아 시안별로 처리하도록 해야 한다.

세 번째, 자치단체 규제행정의 전문성 혹은 집행역량을 제고하기 위해서는 일반행정직 위주의 충원방식에서 탈피하고 상향적·내향적 의사소통을 통해 조직학습을 강화하여 기술적 전문성을 향상시켜야 한다.

네 번째, 자치단체가 지원중심의 경제행정체제를 구축하는 것이 요청되는 바, 중앙정부는 재정수단을 비롯한 실질적인 정책권한을 이양하고 자치단체는 조정위원회 설치, 일괄처리센터(One Roof System)설치 등 창의적 아이디어를 통해 고객지향적 서비스방식을 규제영역으로 확산시켜야 한다.

다섯 번째로, 자치단체는 규제조직의 합리화를 위해 기술개발, 품질관리, 기업유치, 특화산업진흥 등 지역별 수요와 특성에 따라 전담부서를 신설하고, 특별지방행정기관과의 기능적 통합은 물론 내부적으로 다원화된 규제조

직을 통폐합하여 일원화해야 한다. 지역실정에 부합한 규제목표와 방향을 분명하게 설정하고 규제완화방안을 발굴하여 개선·건의토록 하는 민관협의 기구 즉, 규제개혁위원회를 상설화할 필요가 있다.

끝으로, 자치단체 규제완화의 수단적 방안으로 규제개선수요조사의 정례화, 규제영향평가제도 및 일몰제 도입, 규제행정정보 공개 등을 통하여 규제행정의 적시성, 객관성, 투명성을 확보하여야 할 것이다.

한편, 경제행정규제를 유형별로 구분하여 규제완화방안을 제시하는 경우, 절차적 규제의 완화를 위해서는 집행과정의 공정성 및 투명성 확보가 핵심임으로 행태변화적 유인체계와 제도적 보완장치를 마련해야 한다. 공정성 및 투명성 확보 못지 않게 절차의 간소화·가속화가 요구되며 이의 일환으로 인허가 관련서류 종류와 불필요한 서류를 대폭 줄이고 새로운 형태의 일괄처리서비스체제를 구축한다. 정책적 규제의 완화를 위해서는 정책목표 자체를 국민적 합의에 기초해 그 정당성을 검증하는 것이 필요함으로, 이 경우 정책적 규제완화의 효율적 추진을 위해 각급 자치단체나 자치단체연합의 적극적 의견개진과 참여를 보장한다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위 및 방법	2
제2장 자치단체 경제행정규제의 이론적 배경	4
제1절 경제행정규제의 개념과 유형	4
1. 경제행정규제의 개념	4
2. 경제행정규제의 유형	5
제2절 경제행정규제의 근거이론과 기준	8
1. 경제행정규제의 근거이론	8
2. 경제행정규제의 기준	12
제3절 자치단체 경제행정규제와 지역경제발전	14
1. 지역경제발전과 자치단체의 역할	14
2. 자치단체 경제 행정규제와 지역경제발전	23
3. 자치단체 경제 행정규제완화의 당위성	34
제3장 자치단체 경제행정규제의 실태와 평가	37
제1절 자치단체 경제행정규제의 변화	37
1. 경제행정규제의 시대별 변화	37
2. 최근 자치단체 경제 행정기능 및 규제의 변화	41

제2절 자치단체 경제행정규제의 실태	45
1. 자치단체 경제 행정규제의 집행체계	45
2. 자치단체 경제 행정규제의 실태	47
제3절 자치단체 경제행정규제의 평가	81
1. 규제사무 특성의 평가	81
2. 규제조직 및 인력의 평가	83
3. 규제과정의 평가	84
4. 환경변화에 따른 규제정책변화의 평가	85
제4장 국내·외 자치단체의 경제규제완화	
추진사례	88
제1절 국내사례	88
1. 자치단체의 규제완화 추진방식	88
2. 자치단체의 규제완화대상	90
3. 자치단체별 규제완화사례	97
제2절 외국사례	104
1. 미국	104
2. 일본	109
3. 영국	113
4. 독일	121
제5장 지방기업의 경제규제완화 개선수요	124
제1절 자치단체 경제규제의 체감실태와 규제완화평가 ..	125
1. 정부경제 규제의 체감실태	125
2. 정부규제개혁 평가	129
제2절 자치단체 경제규제완화의 개선수요	130
1. 경제규제완화의 전반적 개선수요	130
2. 기업활동 단계별 규제완화수요	131

3. 자치단체의 경제행정규제에 대한 인식	137
제3절 정책적 시사점	138
제6장 자치단체 경제행정규제의 완화방안	140
제1절 기본방향	140
제2절 자치단체 경제행정규제완화의 구체적 방안	144
1. 법·제도적 측면에서의 규제완화방안	144
2. 기능적 측면에서의 규제완화방안	151
3. 조직적 측면에서의 규제완화방안	158
4. 수단적 측면에서의 규제완화방안	165
제3절 자치단체 경제행정규제완화의 유형별 방안	172
1. 행정절차적 규제의 완화	172
2. 정책적 규제의 완화	177
제6장 요약	181
<참고문헌>	185

표 목 차

<표 2-1> 경제행정규제의 유형	6
<표 2-2> 경제분야에서의 외부효과	16
<표 2-3> 지역경제관련 지방자치단체의 규제수단	32
<표 3-1> 자치단체별 경제행정기능의 변화	42
<표 3-2> 지역경제관련 주요사무의 분석결과	44
<표 3-3> 법령규제의 유형과 집행방식	48
<표 3-4> 자치단체 경제행정분야 법령규제	50
<표 3-5> 자치단체 경제행정분야 법령미근거 규제	53
<표 3-6> 공장설립허가시 관련부서와 심의내용(김포군)	66
<표 3-7> 지방중소기업육성자금의 정부지원비율(1997)	69
<표 3-8> 지역신보 설립현황	71
<표 3-9> 자치단체별 유통관련 규제사무	75
<표 3-10> 자치단체별 환경관련 규제사무	78
<표 4-1> 경기행정쇄신위원회의 채택과제 조치현황	89
<표 4-2> 충남의 경제규제개혁 추진현황(95.7-97.5)	90
<표 4-3> 시도별 법령미근거 행정규제 정비실적	91
<표 4-4> 시군구별 법령미근거 행정규제 정비실적	94
<표 4-5> 목적사업 이용촉구서한(양식)	100
<표 6-1> 창업준비과정에서의 준비와 계획의 정도	132
<표 6-2> 중소기업의 경영애로요인 조사결과(%)	135
<표 6-3> 지역경제관련 특별지방행정기관	155

그림목차

[그림 3-1] 자치단체 경제행정규제의 집행체계	46
[그림 3-2] 창업사업계획승인 처리절차	59
[그림 3-3] 공장설립승인 처리절차	62
[그림 6-1] 자치단체 경제행정규제완화의 기본틀	142
[그림 6-2] 규제완화 전담조직의 운영체계	162
[그림 6-3] CVM을 이용한 규제완화의 편익분석 흐름도	168

제1장 서론

제1절 연구목적

지방자치제가 본격적으로 출범한 이래 지역경제활성화에 관한 관심이 고조되고 이를 위한 자치단체의 정책적 노력이 날로 증대되고 있다. 지역경제가 지방자치의 물적 토대를 형성하고 이의 성공적 정착을 위한 필수적 요건이라는 공감대가 형성됨에 따라 각급 지방자치단체들은 당해지역의 경제발전을 촉진하기 위해 갖가지 정책적 유인과 행정서비스 개선을 통하여 경제활동을 촉진하고 기업유치를 도모하고 있다. 과거 중앙집권시대에는 찾아볼 수 없었던 창업민원실 설치, 지방중소기업 육성기금 용자, 중소기업종합지원센터 설치, 시장개척활동 전개, 기술개발 지원 등과 같은 다양한 지원수단을 동원하여 지역산업을 활성화하고 지방소재기업의 경쟁력향상을 위해 노력하고 있음을 직시할 수 있다.

그러나 지역경제진흥과 경쟁력제고와 직결된 지방자치단체의 정책적 수단은 아직도 매우 미흡하며 현재 추진하고 있는 시책들도 시작단계에 불과해 체계적으로 추진되지 못하고 있는 실정이라 그 효과를 예단하기는 매우 어렵다. 왜냐하면 앞으로 지방자치단체가 명실공히 지역경제정책의 주도권을 가지고 내생적 지역경제발전을 선도해 나가기 위해서는 정책적, 제도적 개선이 이루어져야 할 과제들이 여전히 산적해 있기 때문이다.

특히, 지방자치의 실시로 중앙의 행정권한이 지방으로 이양되면서 인허가 등 각종 규제수단도 지방화가 명목적으로 많이 이루어 졌으나 그 이면(裏)

面)에는 지도감독의 이름하에 각종 경제적 규제가 지방기업의 순응비용 (compliance cost)을 증대시킬 뿐만아니라 생산활동을 위축시켜 지역경제전체의 비효율과 낭비를 초래하고 있다. 물론 적절한 수준에서의 경제적 규제는 지역경제의 건전한 발전과 경제운영주체들의 공정한 경쟁 확보를 위해서는 반드시 필요하지만 집행적 측면에만 치중하고 있는 자치단체수준에서는 이를 최소화시키는 것이 당해지역의 경제활동의 자율성과 효율성확보를 위해 바람직하다. 따라서 현재 과도하게 집행되고 있는 법령 혹은 비법령 경제규제의 과감한 철폐 및 완화를 통하여 지역경제의 자생력과 경쟁력을 회복하고 건전한 성장촉진을 도모해야 할 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 지방자치단체의 행정규제 실태 특히 지역경제활동과 직접적이고 일차적 연관이 있는 행정규제(이하 경제행정규제)를 분석하고 그 완화방안을 제시함으로써 세계화, 지방화시대에 부합하는 자치단체의 경제적 역할정립을 통하여 친기업적 경영환경을 조성하여 지방기업이 경쟁력을 제고하고 나아가 지역경제성장을 촉진하는 것을 그 목적으로 한다.

제2절 연구범위 및 방법

본연구에서는 연구대상이 되는 그 내용적 범위를 다음과 같이 설정하였다. 먼저, 자치단체수준에 집행되고 있는 다양하고 복잡한 행정규제 가운데 지역경제활동과 직접적으로 관련되어 있는 경제행정규제만을 주요 연구대상으로 하였다. 따라서 중앙정부차원에서 이루어지고 있는 경제행정규제는 사실상 내용적 범위에서 제외되나 자치단체 경제행정규제의 대부분이 위임사무에 근거하고 있으므로 필요한 경우 중앙정부의 관여수준에 대한 검토도

병행하였다.

그리고 자치단체의 경제행정규제란 법령 위임사무에 근거한 규제가 아니라더라도 자치단체가 행정편의를 위해 스스로 만들어 집행하거나 위임범위를 일탈하여 집행되고있는 규제 즉, 법령미근거규제도 지역경제활동의 자율성을 크게 위축시키고 있는 현실을 감안하여 내용적 범위에 포함시켰다. 동시에 본연구의 주요대상을 자치단체의 경제행정규제로 국한할 경우 연구결과의 일관성과 타당성을 확보하기 위해 기초와 광역자치단체계를 총망라하는 것이 바람직하나 여기서는 연구수행의 여러가지 제약으로 광역자치단체에 주안점을 두었다.

본 연구는 주로 문헌조사와 규제실태조사를 병행하여 자치단체 경제행정규제의 이론적 근거를 제시하고 실태분석을 수행하였다. 특히, 규제실태조사과정에서 자치단체의 경제행정규제실태에 대한 선행연구나 일관성있는 자료 축적이 미흡한 관계로 필요한 경우 관련기관이 수행한 중앙관련부서 및 자치단체 공무원 그리고 기업체에 대한 면담조사결과도 동시에 활용하여 실태 분석을 보완하였다.

먼저 국내의 문헌연구를 통하여 지방자치단체의 경제행정규제를 다양한 기준에 입각하여 유형별로 구분한 다음, 그 내용과 특성을 규제실태조사를 통해 현재 자치단체의 경제행정규제가 안고 있는 전반적 문제점을 파악하였다. 기존 관련기관의 설문조사를 통해서 나타난 지방기업의 경제행정규제에 대한 전반적 인식과 체감정도를 통하여 지금까지의 정부의 규제완화시책의 실효성을 파악하였다. 아울러 관련기관의 경제행정규제의 개선수요설문을 재차 분석하여 규제완화의 방향설정을 위한 기초자료로 활용하고 외국의 문헌연구를 통해 외국 자치단체의 규제완화시책을 검토하여 자치단체의 경제 규제완화정책에 대한 시사점을 도출하였다.

제2장 자치단체 경제행정규제의 이론적 배경

제1절 경제행정규제의 개념과 유형

1. 경제행정규제의 개념

행정규제는 정부규제와 상호 혼용되고 있으나 이에 대한 명확한 개념이 정립되지는 않았다. 대체적으로 행정규제는 공익실현을 위해 정부가 일정한 규범에 따라 민간부문의 행위를 감독·통제한다는 측면에서는 기본적 합의를 형성하고 있으나, 이러한 정부행위의 범위에 대해서는 입장이 상이하게 나타나고 있다). 그런데, 정부의 행정규제 혹은 정부규제는 현대행정의 범위와 특성이 암시하듯이 여러분야에서 다양하게 이루어 질 수 있다. 특히, 경제운영주체의 경제활동과 직접적으로 관련된 분야에 행정규제를 국한시킬 때 이를 경제행정규제라고 할 수 있다. 결국 경제행정규제란 바람직한 경제사회의 질서구현이란 공익실현의 차원에서 시장기능에 따라 기업이나 개인이 결정해야 할 사항에 대하여 정부가 개입하고 제약을 가하는 일체의 행위를 의미한다고 볼 수 있다.

이러한 어의(語義)적 의미를 갖는 경제행정규제는 몇가지 뚜렷한 특징을

- 1) 박종주(1996)에 의하면 정부규제를 인간의 자율적인 선택을 직간접적으로 제한하는 모든 정부의 조치들로 광의적으로 해석하는 입장이 있는가 하면, 정부가 인간의 자율적인 행동을 직접으로 제한하거나 강제적으로 의무를 부과하는 조치로 협의적으로 한정하기도 한다.

지니고 있으며 이를 좀더 구체적으로 기술해 보면 다음과 같다.

먼저, 경제행정규제에는 규제주체와 객체의 명확한 구분이 가능하다. 즉, 경제행정규제는 정부가 기업과 개인의 의사결정과 행위를 제약하기 때문에 정부가 규제의 주체이고 그 객체는 민간부문이다

두 번째, 경제행정규제는 규제집행이라는 행정행위를 통해서 경제사회에 일정한 질서를 부여함으로써 바람직한 방향으로 발전될 수 있도록 하는 사회변화의 주축이 된다

세 번째, 경제행정규제는 정부가 직접 민간행위를 제약하므로 그 대상은 이들의 의사결정 및 행위로 주로 기업의 경우에는 기업활동의 모든 행위가 해당되고 개인의 경우에는 공익적 경제행위가 그 대상이 된다

네 번째, 민간의 행위를 제약하는 경제행정규제의 수단 혹은 방법은 다양하게 동원될 수 있다. 전형적으로는 국가의 강제력에 의존하여 불이행시 현저한 불이익을 부여하는 방법으로부터 정부의 권위 또는 도덕적 설득(moral persuasion)에 입각하여 민간의 행위를 유도하는 방법에 까지 그 선택의 폭이 넓다²⁾.

2. 경제행정규제의 유형

경제행정규제는 규제자체의 목적과 관점에 따라 다양한 기준에 의해 유형화할 수 있다. 지금까지 논의되고 있는 경제행정규제의 유형은 법령근거, 규제방법, 규제목적 혹은 특성, 그리고 대상분야등에 따라 <표 2-1>과 같이

2) 행정지도(administrative guidance)라고 하는 것이 여기에 해당되는 데, 이런 방식의 규제집행은 관료주의적 문화가 뿌리깊게 자리잡고 있는 국가에서 흔히 볼 수 있고 정부가 규제집행의 신속성을 가질 수 있다는 장점이 있으나 법령에 명문규정 없이 이루어지기 때문에 자의(恣意)적일 가능성이 크다.

여러가지 형태로 구분될 수 있다.

<표 2-1> 경제행정규제의 유형

기 준	경제행정규제 유형
법적근거	법령규제, 법령미근거규제
규제목적 혹은 특성	경제적규제, 사회적 규제
규제방법	직접적규제, 간접적규제
규제기능 혹은 대상분야	진입·퇴출규제, 공장설립규제, 생산활동 규제, 거래규제, 유통및보관규제, 인사노무 규제, 재무관리규제

먼저 경제행정규제는 규제의 법적근거 기준에 따라 법령규제와 법령미근거규제로 구분할 수 있다. 법령규제란 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적의 달성을 위하여 법령등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항으로 제도화된 가시적인 규제를 말한다. 반면에 법령미근거규제는 규제집행기관이 지침·규정·지시·방침·훈령·예규·고시·공고 등 하위규정에 의해 집행하는 경제행정규제 가운데 법령·규칙·조례에 근거가 없거나, 근거가 불명확하거나 혹은 근거가 있으나 위임범위를 일탈한 규제를 말한다.

경제행정규제를 규제목적 혹은 규제대상의 내용적 특성을 기준으로 경제적 규제와 사회적 규제로 구분할 수 있다. 경제적 규제³⁾는 주로 개인, 가계, 조직, 기업, 기업집단, 산업 등 경제활동의 주체와 이들의 행위, 기능, 활동 등의 객체를 대상으로 시행되는 것으로서 자연독점, 파괴적 경쟁, 형평성에

3) 경제적 규제를 소비자보호 목적과 생산자보호 목적으로 대별하여, 전자의 경우는 독과점적 횡포의 방지, 부당이의 방지, 부당한 가격차별방지, 교차보조를 통한 서비스공급의 확대로 그리고 후자를 과다경쟁의 방지, 산업육성, 불공정한 기업간 경쟁의 방지로 유형화하는 경우도 있다(오승준, 1993).

대한 고려, 배정(rationing)의 효율성 제고, 시장의 안정성, 포획과 지대추구 등의 요인으로 발생된다. 사회적 규제⁴⁾는 경제주체가 사익을 추구하는 기업 경영과정에서 경시하게 되는 사회적 책임을 강제하기 위한 규제 혹은 사회적 횡포(social abuse of companies)를 막기 위한 규제로 주로 환경오염 소비자들의 침해, 근로자 차별대우 등을 보호하기 위해 시행되는 것이다.

경제행정규제를 규제방법에 따라 다시 직접적 규제와 간접적 규제로 구분할 수 있다⁵⁾. 직접적 규제는 지시, 기준준수, 사전승인 등의 형태로 존재하며 규칙을 마련하여 명시된 규정을 따를 것을 요구함으로써 '행해야 할 행동선택'을 제시하거나 '해서는 안될 행동선택'을 지정하여 그 범주외의 다른 행동선택을 못하도록 하는 것이다. 간접적 규제는 규칙을 설정하여 그에 구속되도록 하는 강제적 조치에 의하지 아니하고 선택대안이나 선택대안과 관련된 특성을 변경시키거나 또는 경제주체의 인식을 변화시킴으로써 즉, 유인, 지원, 계획 등의 형태로 국민경제를 일정한 방향으로 유도·발전시키는 것을 말한다.

끝으로, 경제행정규제를 기업활동 분야별 혹은 규제기능별 기준에 따라 진입·퇴출에 관한 규제, 공장설립에 관한 규제, 생산활동에 관한 규제, 거래(즉, 원료구입, 제품판매)에 대한 규제, 물품수송 및 보관에 관한 규제, 인사·노무관리에 관한 규제, 재무관리에 관한 규제로 다양하게 구분할 수 있다.

4) 일부에서는 환경규제나 안전규제 등을 포함하는 사회적규제를 기업의 진입규제로 파악하여 경제적 규제와 동일시함으로써 사회적규제 자체의 존립을 인정하지 않는 경우도 있다.

5) 직접적 규제를 기준설정, 행정명령 및 소추를 통한 독과점 규제, 그리고 각종 행정규칙 또는 표준 등과 같은 명령적 규제로, 간접적 규제는 조세유인, 배출부과금, 보조금 그리고 재산권의 공매 등과 같은 유인적 규제로 구분하기도 한다(최명선, 1994).

제2절 경제행정규제의 근거이론과 기준

1. 경제행정규제의 근거이론

경제활동에 있어 정부와 시장간의 선택과 조화의 문제는 오랫동안 논쟁의 대상이 되어오면서 사회경제적 환경변화에 따라 정부의 강력한 시장개입이 강조되기도 하고 때로는 시장의 자율적 기능이 보다 강조되기도 했다. 그러나 20C 후반에 들어 시장경제체제의 제도적 강점이 경험적으로 검증되면서 시장과 정부간의 논쟁은 양자간의 선택의 문제에서 조화의 문제로 그 초점이 바뀌게 되었다⁶⁾. 그 결과 국가경제운영의 기초는 자율적 시장경제체제를 기본적으로 견지하면서 정부는 시장의 불완전성 혹은 실패에 대한 보완적 기능을 담당하는 방향으로 나아가는 것이 세계적 추세이다. 이러한 사회변화에 대응하여 1970년대초 주로 미국을 중심으로 경험적인 정치경제학적 시각에서 논의되기 시작한 정부규제에 대한 연구는 경제학·행정학·정책학·경영학등 여러 학문영역에서 비교적 활발하게 이루어져 왔다.⁷⁾

지금까지 정부의 경제행정규제에 관한 논의는 규제의 근거와 정당성을 분석하는 당위론 혹은 규범론적인 입장과 정부규제의 존재이유와 성립과정을 규명하는 실증론적 입장이 양축을 형성하고 있다. 양(兩)이론이 규제의 발생원인과 과정, 형태 및 성격에 관한 것을 연구의 주된 대상으로 삼고 있지만 이론적 관점은 근본적으로 각각 공익론과 사익론이라는 대조적 이분법으로 부터 출발하고 있다.

6) 김제홍·홍성중, 정부규제의 평가 및 개선방안, 한국경제연구원, 1993.6.

7) 박종주, "한국지방행정에 있어서 정부규제완화정책의 효과적 시행방안에 관한 연구," 지방자치경영연구, 1996·봄, 제2권 제1호/통권 제3호, p. 19.

가. 경제행정규제의 규범이론

경제행정규제의 규범적 이론은 자율적 시장경쟁의 불완전성 즉, 시장실패와 자원배분의 형평성 희생으로 부터 그 정당성을 찾는다. 미시경제학의 완전경쟁이론에 따르면 일정한 조건이 충족될 때 자율적 경쟁에 의한 시장메카니즘의 작동은 효율적인 자원배분이라는 사회적 목표를 달성하고 사회적 후생의 최적화를 도모할 수 있다고 본다. 그러나 독과점 기업들의 시장지배에 따른 불완전 경쟁, 합리적인 경제행동을 왜곡시키는 불완전정보, 그리고 외부효과 등이 항상 자본주의 시장에는 현실적으로 존재하기 때문에 자율적인 시장경쟁은 자원배분의 효율성을 보장하지 못한다. 따라서 자원배분의 효율성을 그 사회가 추구하는 경제적 규범이라 한다면 현실적으로 존재하는 시장실패는 정부가 불완전한 시장에 개입하여 사회후생을 증가시킬 여지를 제공하는 근거가 된다^{B)}

경제행정규제의 또 다른 당위성은 소위 효율성과 형평성의 근본적인 불일치현상에서 연유한다. 즉, 완전경쟁하에서 자율적 시장경쟁에 따라 사회적 목표인 자원배분의 효율성이 비록 달성되었다 할지라도 자원배분의 형평성이 희생되었다면 시장기능이 만족시키지 못한 형평성 확보를 위해 정부가 시장에 개입하는 것은 사회정의 차원에서 당연히 요구된다는 것이다. 최근 선진각국에서 자율적 경쟁기능이 효율성 달성에는 적합할지라도 형평성의 확보에는 효과적이지 못하다는 인식하에 경제행정규제를 주로 형평성의 목표를 달성하기 위해 도입하고 있다는 사실과 무관하지 않다.

그런데 규범적 규제이론은 시장기능의 불완전성, 다시말해 시장실패로 인하여 정부규제의 당위성을 설명하고 있어 정부규제의 필요조건만을 설명하고 있을 뿐 정부가 시장에 개입하는 충분조건을 제시하지 못하고 있다. 현

B) 김재홍, 정부규제의 이론과 실제, 1992, 11, p.7.

실적으로 정부의 기능도 불완전하며 따라서 정부규제가 항상 불완전한 시장의 결과보다 우월한 결과를 가져온다고 보장할 수 없기 때문이다. 따라서 정부규제가 충분한 논리적 근거를 갖기 위해서는 다음과 같은 몇가지의 충분조건이 필요하다. 먼저, 시장실패가 발견되었을 때 시장의 불완전한 기능을 보완하는 여러 방안⁹⁾중에서 규제가 가장 최적의 대안이 되어야 한다. 두 번째로, 발견된 시장실패를 치유할 수 있고 동시에 실현가능한 규제수단이 존재해야 한다. 그리고 실행가능한 대안 가운데 선택된 최적의 규제제도의 편익이 그 규제의 비용보다 커야 한다는 것이다.

나. 경제행정규제의 실증이론

경제행정규제의 당위성에 관한 논거를 제시하는 규범이론과는 달리 현실적으로 정부규제가 존재하게 된 이유와 과정을 규명하려는 규제의 실증이론은 변증법적 발전과 시대적 순환과정을 거치면서 그 논리성과 설명력을 높여 왔다. 정부규제의 존재를 설명하는 실증이론으로는 규제의 공익이론(public interest theory of regulation), 포획이론(capture theory), 그리고 규제의 경제이론(economic theory of regulation)이 대표적이다.¹⁰⁾

먼저, 경제행정규제의 공익이론에 의하면 시장실패가 있는 경우에 이를 치유하기를 원하는 공공의 요구에 의해서 규제가 생겨난다는 것이다. 정부규제의 목표가 사회적 후생의 극대화를 전제로 하기 때문에 정부규제의 동기나 목적에 관한 오류는 존재할 수 없다. 다만 정보제약이나 실천수단의 확보가 현실적으로 어렵기 때문에 규제결과가 최선은 되지 못할 지라도 차

9) 여기서 정부가 시장의 불완전한 자율적 기능을 보완하는 방법은 직접적 통제형태의 국유화, 간접적 유도형태의 조세제도, 그리고 중간형태인 규제제도가 있다 (Spulber, 1989)

10) 김재홍(1992), 오승준(1993), 김정기(1994)을 참조

선은 된다는 것이다. 따라서 정부규제는 행해져야 하는 경우에 행해져야 한다는 것이다.¹¹⁾

경제행정규제의 존재를 설명하는 포획(捕獲)이론은 규제는 해당산업의 규제에 대한 요구에 따라 행해지거나 혹은 시간의 흐름에 따라 규제당국이 규제하고자 했던 산업에 의해 포획된다는 것이다. 결국 규제라는 것은 특정산업의 이해에 따라 또는 일련의 정치적, 협상적 과정에 따라 포획되면서 생산자에게 유리하게 돌아 간다는 점을 부연하고 있다. 포획이론은 현실적 설명력은 높으나 공익이론에서와 마찬가지로 포획과정의 과정이 과연 무엇인지 그리고 어떻게 작동되는지 등에 대한 정형적 이론모형을 제시하지 못하고 있어 이론적 결함을 지니고 있으며, 실증적 사례들이 예측결과에 배치되는 경우가 흔히 발견된다는 비판이 제시되고 있다.

규제의 공익이론과 포획이론의 변증법적 발전이론이라고 볼 수 있는 규제의 경제이론에서는 정부규제를 하나의 상품으로 파악하여 그 수요와 공급의 관계를 분석하는 경제학의 일반적인 접근방법을 채택하고 있다. 즉, 규제가 자신들의 효용을 극대화하려는 이익집단들의 요구에 따라(수요측면) 정치적인 지지(political support)를 극대화하려는 규제당국자에 의해 제공된다(공급측면)는 것이다.¹²⁾

이러한 측면에서 보면 규제의 경제이론은 개인의 효용극대화 문제에서 출발하여 종전의 이론들이 설명하지 못했던 현실적 규제의 이면(裏面)에 내재되어 있는 일련의 규제발생과정을 명확하게 설명하는 데 주안점을 두고 있다. 다시말해서 규제의 정치적인 측면, 특히 여러단계의 정치적인 주안-

11) 규제의 공익이론에 대한 비판은 정교한 이론이라기 보다는 하나의 가설에 지나지 않으며 현실적으로 규제의 결과가 원래 예측하고 있는 차선의 결과를 가져오지 못하고 있다는 사실이 실증적으로 밝혀지고 있다(Viscusi, Vernon, and Harrington, 1992)

12) Stigler(1971), Peltzman(1976), 그리고 Becker(1983)등을 참조

대리인(principal-agent)의 관계를 집중적으로 분석함으로써 현실적으로 존재하는 규제의 정당성을 입증하고 있다. 정치인과 규제당국자는 사회적 후생의 극대화보다는 직접적인 영향을 갖는 여러 이해집단들의 이해에 더욱더 관심을 갖기 때문에, 결국 영향력 있는 집단들의 선호가 규제의 목적에 반영되어 규제의 목적함수가 사회후생과는 상이한 형태로 변하게 된다. 그 결과 실제로 나타난 정부규제는 공의이론이 기대하는 차선의 결과도 얻지 못한다는 것이다.¹³⁾

2. 경제행정규제의 기준

자율적인 시장경쟁체제를 추구하는 입장에서는 시장실패를 치유하기 위한 경제행정규제는 불가피하다고 볼 수 있다. 그러면 경제행정 규제정책을 실제적으로 수립·추진하고자 할 때 과연 어디에다 준거를 두어야 할 것인가? 경제행정규제는 경제주체들의 경제활동을 진작시키거나 제약하는 데 직접적인 영향이 있기 때문에 규제기준의 바람직한 설정은 매우 중요하게 취급되어야 한다.

종래 효율성위주의 경제이론이 지배하던 상황에서는 규제의 일차적 목표가 시장실패 즉, 자원배분의 비효율성을 해소하기 위해서는 규제는 필수적이라고 믿었다. 따라서 형평의 문제는 별도의 수단을 사용하여 해결하는 것이 바람직하다고 생각했기 때문에 결국 형평의 문제는 간과되었다고 할 수 있다. 그러나 형평의 문제를 도외시키고 효율성을 지나치게 고집하는 경우에 정부의 실패는 항상 존재하여 왔기 때문에 성급한 정부규제는 오히려 경

13) 이러한 규제의 이해집단이론(interest group theory)의 극단적 형태가 바로 포획이론이 된다고 할 수 있다.

제운영의 효율성을 오히려 악화시킬 가능성이 높다. 역으로 자원배분의 형평을 제고하기 위해 규제적 수단외 보조적 수단¹⁴⁾을 강력하게 사용한다면 형평의 목적은 달성할지 몰라도 우선 달성된 효율적인 자원배분이 새롭게 왜곡되는 현상을 야기할 수 있다. 따라서 효율성과 형평성간의 상충관계를 극복하고 양자간의 조화를 이룰 수 있는 기법이 최근 규제의 경제이론에서 많이 제시되고 있기 때문에¹⁵⁾ 이러한 틀안에서 두 목표가 동시에 만족되는 자원배분을 찾을 수가 있을 것이다.

효율성만을 강조하여 형평의 문제를 간과하는 규제정책은 지양되어야 하지만 동시에 형평을 위한다는 명분하에 자원배분의 효율성을 저해하여 오히려 형평의 문제까지 악화시키는 오류는 더욱 경계해야 한다. 배분정의나 형평자체가 규제의 목적함수가 되는 것은 부작용과 사회적 비용을 초래할 위험이 따라므로 형평성을 유지하는 제약조건하에서 시장이 실패한 자원배분의 효율성을 극대화하는 규제정책이 바람직할 것이다.¹⁶⁾ 결국 규제정책을 수립할 때는 효율성과 형평성의 양측면을 동시에 고려하여 이들간의 상충적 관계로 인한 경제운영주체간의 불협화음이나 비협조를 극복하고 상호보완적 관계로 전환시킬 수 있는 새로운 기법과 적절한 수단을 개발하는 것이 바람직하다.

14) Samuelson은 자원배분의 형평성을 달성하기 위해 조세등의 정책수단을 동원하면 경제운영에 있어 효율성과 형평성과 같은 양분법적 문제는 해결될 수 있다고 주장한다(김재홍, 1992, p.17에서 재인용)

15) Baumol(1986) 참조

16) 김재홍, 전계서, pp. 15-17.

제3절 자치단체 경제행정규제와 지역경제발전

1. 지역경제발전과 자치단체의 역할

가. 경제활동에 대한 정부관여 필요성

기본적으로 자본주의 시장경제체제는 경제적 의사결정이 가계나 기업에 의해 분권적 그리고 자율적으로 이루어지며 그 결정이 자유스러울 뿐만 아니라 경제주체간의 거래가 시장에서 자발적 계약에 의해 이루어지는 특징을 갖는다. 그러나 현실경제에서는 시장기구만에 의하여 경제활동이 이루어지는 것이 아니고 이와는 근본적으로 이질적 성격을 가진 공공부문의 활동이 존재한다. 정부는 가계와 기업으로부터 각종 세금과 사회보장적 성격의 보험료를 징수함과 동시에 일반행정사무, 교육, 경찰, 사법, 사회보장, 소방 등의 서비스를 제공하고 또한 사회간접자본의 건설과 유지 등을 행하고 있다. 현재 선진국에서는 민영화조치가 보편화되어 가는 추세에 있지만 국민경제 활동속에서 정부활동이 차지하는 비중이 여전히 높다. 따라서 현대의 경제는 순수한 시장경제체제가 아니라 혼합경제체제로 불리는 이유가 여기에 있다.

정부에 의한 시장개입의 필요성은 '시장경제는 일정한 조건하에서 바람직한 상태를 실현한다'는 명제가 현실에서는 반드시 만족스럽지 못하기 때문이며 이를 실현하기 위한 정부의 역할은 크게 자원배분의 효율성확보, 거시경제의 안정, 그리고 소득재배분으로 집약될 수 있다.¹⁷⁾

1) 자원배분의 효율성 확보

시장경제체제가 최대의 이윤을 발생시키는 생산요소(토지, 자본, 인력, 기술 등)의 조합을 원활하고 자율적으로 달성할 수 있다면 즉, 한계가격이 한계비용을 초과하지 않는 한 시장에 대한 정부의 개입이 불필요하다. 그러나 외부효과가 발생한다던지 순수공공재가 존재하는 경우 그리고 정부의 법적 기능 등은 시장기구의 작동을 불완전하게 하는 요인이 되며 이를 시정하기 위한 정부의 정책적 개입에 대한 정당성을 부여한다.

특정한 경제활동의 비용과 편익이 당해 재화나 서비스의 생산자와 소비자에 의해 전적으로 향수(享受)되지 못하고 제삼자에게 전가되는 경우, 즉 경제활동분야에서 외부편익이나 비용이 존재하는 경우 정부의 개입 혹은 조치는 적정수준의 산출을 유지하도록 강요할 수 있다. 그리고 사용료의 징수가 불가능한 순수공공재의 공급이 필요한 경우에는 정부가 이들 공공재를 공급하여야 한다.

이외에도 정부는 특정 서비스의 기준과 목표를 규정하고 있는 관련법령에 의하여 몇가지 중요한 기능을 부여받는다. 정부의 법적 기능은 직접적으로 경제적 영향을 미치는 것과 간접적인 영향을 미치는 것으로 분류할 수 있는 바, 전자의 경우는 도시계획, 토지관리, 도로·하부구조시설 투자, 교육·훈련, 주거서비스의 질 등으로 이 분야의 정책결정은 각 서비스의 법적 요구조건이나 정치적 우선순위에 기초를 두며 기업활동에 중대한 영향을 미친다. 후자로는 경찰, 소방 등 규제기능과 관련된 것이나 대인서비스 그리고 정부의 관리비용 등으로 기업환경과 서비스제공 비용에 영향을 미친다.

국가전체관점에서 가능한 한 높은 소득수준을 성취할 수 있도록 생산요소의 최적 조합을 유도 혹은 달성하기 위해 각급 정부가 경제활동에 관여하는 경우, 자치단체는 일반적으로 지방수준의 순수공공재를 공급하거나 법에

17) 한표환, 자치단체 경제규제실태와 개선방안, 대한·서울상공회의소, 1998.1, pp. 17-24를 정리

기초한 각종 공공서비스의 제공을 담당하게 된다. 이처럼 공공서비스가 분권화된 형태로 제공되는 경우에는 지역환경에 적합한 산출수준을 유지할 수 있고 지역민의 수요나 취향에 맞추어 서비스를 제공할 수 있으므로 국가적 차원에서 공공서비스를 획일적으로 제공함으로써 발생하는 복지의 감소를 줄일 수 있다.

<표 2-2> 경제분야에서의 외부효과

외부 편익	외부 비용
<ul style="list-style-type: none"> · 매력적인 환경의 창출 · 직업기회의 제공 · 지역사회에 유익한 경험과 훈련의 제공 · 진보적 관리, 혁신, R&D의 선견효과 · 보다 나은 기업환경의 창출 · 스피노프(spino-off)로 인한 혁신및상품개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 환경오염의 발생 · 토지나 재산의 방기 · 고용 및 훈련의 감소 · 작업의욕의 감소 · 기업내부자본의 궤적이용 실패 · 교통혼잡 등

자료: R. J. Bennett & G. Kretkes(1991, p.25).

2) 거시경제의 안정화

정부는 불황, 인플레이션 등 국가경제의 거시적 불균형이 발생하는 경우 경제안정화를 위해 시장에 개입하게 된다. 거의 모든 국가에서는 중앙정부가 화폐 및 신용의 공급에 대한 기본적 통제권을 행사한다. 만일 자치단체 등 여러 수준의 정부가 이 기능을 담당하게 되면 통화팽창으로 인해 인플레이션을 자초하기 쉽기 때문이다. 그리고 지역경제는 고도로 개방적이기 때문에 자치단체가 경기주기에 대항한(countercyclical) 재정정책수단을 채택하는 데 어려움이 있기 때문에 국가가 직접적으로 간여하게 된다.

3) 소득분배

소득분배의 편중을 개선할 목적으로 정부가 시장에 개입하는 경우 이는

지방수준에서 지대한 관심사항이 될 수 있지만 지방자치단체가 공평한 분배를 목적으로 독자적인 정책수단을 구사하는 데는 여러 가지 장애요인이 따른다. 먼저 빈민구제나 빈곤퇴치가 국가적 목표로 인식되는 한 단순하게 자치단체의 정책수단으로는 전체 국가내에서의 소득이전문제를 구체화하여 해결할 수 없으므로 소득재분배는 국가적 공공재로 인식된다. 그리고 가계와 기업은 기본적으로 지역간 이동잠재력이 높기때문에 자치단체가 소득재배분 문제를 해결하려고 할 경우 제약요인이 될 수 있다. 만일 특정 자치단체가 급진적인 소득분배프로그램을 시행하면 고소득 주민의 진출과 타지역 저소득민의 전입이라는 바람직하지 못한 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 그러나 빈민구제나 빈곤퇴치정책은 자치단체의 적극적 참여없이 그 효과성을 높일 수 없으므로 국가는 기본적인 소득재분배정책을 담당하고 자치단체는 특정범위내에서 관할지역내 소득분배수준을 변화시킬 수 있는 권한을 가지는 것이 효과적이다.

나. 지역경제발전과 자치단체

최근 지역경제발전을 위한 중앙정부의 역할은 경제환경의 변화에 따라 달라지고 있다. 종래에는 중앙정부가 지역경제정책의 수립은 물론 집행 주체로서 강력한 권한을 행사하였으나 개별적 실체성과 지리적 범주성을 기본 속성으로 하고 있는 경제적 문제들을 해결함에 있어 한계에 봉착하고 있을 뿐만아니라 공공재원의 누출이 심화됨에 따라 자치단체에 대한 경제적 기능과 책임의 분권화가 진행되고 있다.¹⁸⁾ 여기서는 최근의 경제환경변화에 대응하여 지역경제발전을 위한 자치단체의 역할이 어떻게 변하고 있는가를 살펴보고자 한다.

18) 상계서, p.20.

1) 경제환경변화와 지역경제

WTO체제의 출범과 더불어 국제교역질서가 공정한 국제경쟁력의 원칙을 유지하려는 추세이기 때문에 수출입구조를 왜곡시키는 정부보조금 및 상계 조치에 대한 국가간 분쟁을 줄이고자 국제적 감시와 제약이 강화되고 있다. 이에 따라 정부의 경제지원정책은 부득이 허용보조금 위주로 개편되지 않을 수 없게 되었다. 그리고 직접적인 보조금보다 기술 및 인력개발, 환경개선, 사회간접자본 투자 등 간접지원방식으로 경제지원체제를 전환하여야 한다.

이러한 상황하에서는 정부는 특정 기업이나 경제부문을 직접적으로 지원 하기가 사실상 불가능해졌고 정책금융도 줄일 수밖에 없다. 앞으로는 국제적 게임의 규칙을 지켜면서 경쟁력을 배양해야 하므로 정부의 경제지원정책이 훨씬 복잡해 질 것으로 판단된다. 이러한 변화속에서 아직 자율적 기반이 취약한 우리나라의 지역경제는 종래 경제정책이 공간적 관점을 소홀히 한채 부문별 지원정책에 중점이 두어져 있었고 특히, 중소기업 위주인 지방 산업에 대한 적극적인 지원조치가 부족했기 때문에 더욱 어려움이 예상된다.

이러한 개방경제체제에 적극적으로 대응하기 위해 정부가 표방하고 있는 세계화의 경제적 개념은 입지경쟁력에 기초해 자국의 고용과 소득증대를 기함과 동시에 인류공영에 적극적으로 기여함을 의미한다. 즉, 세계화는 WTO체제하의 냉엄한 국제사회에서 살아남기 위한 전략으로 경쟁력 배양이 그 핵심이라고 할 수 있다. 무역의 개방화와 자유화가 가속되고 있는 반면 지역주의와 신보호주의가 확산되고 있는 작금의 대외적 경제환경변화속에서 기업활동이 경쟁력을 갖출 수 있도록 우리나라는 생산과 판매의 세계화를 적극 추진하여야 하는 것이다.

그러면 최근의 개방화, 세계화의 조류속에서 지역경제는 어떻게 경쟁력을

배양하고 자율적인 성장기반을 확충해야 하는 것인가하는 과제는 매우 중요하게 취급되어야 할 것이다. 무엇보다도 지역경제주체들이 주도적으로 노력하여 내생적 발전기반을 공고히 하는 방법이 최우선 강구되어야 한다. 물론 지역개발보조금은 상계기능보조금인 관계로 중앙정부의 재정자금을 지방자치단체에 나누어주고 지방자치단체가 국기를 대신해 지방경제활동을 지원하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.¹⁹⁾ 그러나 지방기업을 위시하여 경제주체들의 기업가정신이 이를 뒷받침해 주지 않으면 지역경제발전은 허구로 그칠 가능성이 높다. 개방에 따른 경쟁의 심화가 위협요소이기도 하지만 경쟁력 배양의 기회이기도 하며 해외시장도 개방되어 있는 만큼 지역경제가 경쟁력을 갖추기만 하면 국제적 도약을 할 수 있다는 점도 간과할 수 없다. 특히, 각 지방의 기업들은 이제 국내에서 눈을 돌려 폭넓은 해외시장을 겨냥해 구조개선, 경영합리화를 단기간에 이룩하도록 노력해야 한다.

세계화의 출발점이 지방이며 세계화의 추진현장이 지방이라는 점에서 지방화와 세계화는 일맥상통한다고 볼 수 있다. 지방화의 경제적 의미는 지방의 다양성과 잠재적 역량에 기초해 지역간 경쟁을 촉진하여 경쟁력을 강화하고 지역경제발전을 도모하며 나아가 국가발전을 도모하는 것이라 할 수 있다.

우리나라의 경우 지방자치의 실시라는 정치적 요인과 함께 개방화에 따른 중앙정부 역할의 한계붕괴, 수출부진에 따른 경기침체 등 경제적 요인이 복합적으로 작용하여 지방자치단체를 포함한 지방의 경제적 역할중대가 기대된다. 특히 민선지방자치단체장체제의 출범으로 지방산업발전을 통한 지역활성화에 대한 지역민의 기대가 점증하고 있다.

외국의 경험에서도 나타난 바와 같이 특수한 지역이 통제불가능할 정도

19) 현표환, “지역개발을 위한 재원확보방안,” 국토, 1997, 6, pp. 36-43.

로 경제의 하향적 악순환에 직면하게 된 때에는 오히려 중앙정부의 개입이 줄어들고 당해 지역의 주도적 참여가 급속히 증가하고 있음을 보여주고 있다.²⁰⁾ 이는 지방주도적·내생적 지역경제정책만이 지역의 경제적 문제를 근본적으로 해결할 수 있음을 반증하는 것이다.

결국 지금까지 지역경제가 제대로 성장하지 못한 것은 중앙의 지원에 기대하여 자구적인 노력을 게을리 한 점도 없지 않다. 지방화시대에는 지방자치단체가 지역경제발전을 위한 각종 권한을 중앙으로부터 이양받아 지역특성에 맞는 시책을 추진할 수 있게 된다. 즉, 지역경제발전의 책임을 해당 지역이 떠맡게 되었으며 이에 따라 자율성, 창의성, 기업가정신에 기초한 지역경제주체들의 적극적 노력만이 지역경제발전을 이룩하는 첩경이 될 것이다.

2) 지역경제와 자치단체의 역할

지역경제주체인 지역소재 기업과 주민, 그리고 자치단체의 자발적인 노력이 요구되는 지역경제정책의 장(場)에서 지금까지 여러가지 요인에 의해 국가의 역할이 중시되어온 결과 지역경제정책은 단지 국가경제정책의 부산물에 지나지 않게 되었다. 그러나 1980년대에 들어와 OECD국가를 중심으로 자치단체의 경제적 역할이 강화되면서 지방에 의한 지역경제정책이 어느 정도 자리매김을 해가고 있다. 지역경제활성화를 위한 자치단체의 역할증대는 해당 지역을 관할하는 자치단체가 지역의 사정을 가장 잘 파악하고 있다는 점에서 정당성이 제공된다고 할 수 있으며, 중앙정부의 입장에서는 지역격차 발생에 따른 정치적 책임을 자치단체와 공유할 수 있다는 잇점이 있다.

OECD(1989)의 연구에 의하면 지역경제정책과 관련한 자치단체의 역할로서 광역자치단체의 경우는 지역경제계획의 수립, 중·소규모 프로젝트에

20)Stohr, W.B(ed.), Global Challenge and Local Response, London: Mansell, 1990.

의 직접지원, 기업에의 경제적 인센티브 제공, 기업의 재원조달체계 개선을 주요 기능으로 파악하고 있으며, 기초자치단체의 경우는 직접적인 인센티브를 제공하기보다 주로 기업활동에 필수적인 재화와 서비스의 제공을 통해 간접적인 지원을 행하는 것이 일반적인 것으로 조사되었다.²¹⁾ 결국 지역경제 발전을 위한 자치단체의 역할은 지역경제발전의 목표와 전략을 설정하는 기획자로서의 역할(기획기능), 지역경제 발전을 위한 자금조성자로서의 역할(재정기능), 변화에의 소극적 개입을 위한 통제자로서의 역할(통제기능), 기반 조성, 지도 및 조정 등 변화에의 적극적 개입을 통한 지원자로서의 역할(지원기능)로 대별할 수 있다.

지금까지 지역 및 지방은 더욱 비람직한 삶과 생산활동의 장소가 되기 위해 스스로 어떠한 노력을 기울였는가? 하는 문제는 1970년대 후반 이후 많은 학문적 관심을 끌어왔다. 기존 연구²²⁾들은 케인즈류의 지역정책이 심각한 고도실업의 시기에는 지역경제회생의 충분조건이 되지 못한다고 있음을 밝히고 있다. 즉, 인력과 자본의 이동에 의한 종래의 지역성장모형은 저발전기에 효과적인 대응수단이 되지 못하고, 특정지역이 통제불가능할 정도로 경제의 하향적 악순환에 직면하게 된 때에 중앙정부의 개입이 줄어들고 당해 지역의 이니셔티브가 급속히 증가하고 있음을 동시에 보여주고 있다.

1970년대 이전에는 지역경제개발 관련기관들이 투자유치(inward investment)를 지역경제발전의 유일한 대안으로 간주하였다. 개별 지역의 입장에서는 투자유치경쟁에서 우위를 확보하는 것이 비록 지역승수효과는

21) 1986년 오스트레일리아의 자치단체장회의에서 토론된 내용을 정리한 문서를 살펴보면 지역경제 발전을 위한 자치단체의 역할로서 ① 노동력의 고용자 및 재화와 장비의 구매자, ② 도로, 교량 등 하부구조의 계획 및 제공자, ③ 토지이용계획이나 용도지구제 등을 통한 개발 및 건축행위의 규제·통제를 행사하는 역할, ④ 정보체계의 구축을 통한 정보제공자의 역할이 강조되고 있다.

22) Stohr(1990), Wallerstein(1974)를 참조

적을지라도 지역고용과 소득증대를 직접적으로 유발하기 때문에 가시적인 효과가 있다고 믿었기 때문이다. 그런데 자치단체가 기업을 유치하고 기존 업체를 유지하기 위해 제공하는 재정적 인센티브는 그 효과성이 명확하지 않다고 보는 반면 조세감면 및 저리융자같은 재정적 인센티브가 기업의 운영비를 줄여주고 자본확대를 촉진시켜 양호한 사업환경을 창출한다고 보았다. 사실 자치단체에 의해 제공된 기업유인프로그램들이 기업입지에 영향을 미쳤다는 실증적 증거는 없으나 여러 지역을 교차검토해 보면 투자유치를 위한 경쟁은 제로섬 게임(zero-sum game)적 성격을 지니고 있다. 즉, 투자는 어떤 형식으로든 발생한다고 볼 때 여기서 유일하게 문제되는 것은 그러한 투자가 어디에서 이루어지느냐 하는 문제이다. 투자유치를 위해 향상된 정보체제, 중앙과 지방정부의 재정적 지원, 토지제공, 조세감면, 학교·레크레이션시설 등 관련서비스의 제공 등 각종 유인책으로 자치단체간에 경쟁을 하게 된다. 그러나 실제로 이러한 자치단체의 지원비용보다 당해지역에서의 발생이익이 더 높지 않은 경우가 발생할 수 있으며 소비자보다 기업이나 주주들에게 더 큰 이익을 제공할 수 있다. 그리고 이러한 이동성 투자의 유치만으로는 모든 지역의 수요를 충족시키기 어렵다는 한계 또한 존재한다.

이때문에 자치단체들은 기존기업을 지원하고 내생적인 기업의 창업활동 노력을 지원할 필요성을 느낄 수밖에 없다. 내생적 지방기업을 진흥하는 것은 투자유치를 위한 자치단체의 관여패턴과는 상당한 차이가 있다. 당해지역에 대한 홍보 및 선전이나 재정적 지원 등은 필수적인 것이 아닐 수도 있다. 오히려 창업용 토지의 제공, 자문서비스, 숙련인력 양성, 삶의 질 향상 등이 내생적 기업의 운영맥락에서 중요시될 수 있다. 즉, 내생적 지역경제정책은 그 성격상 지방의 주도권을 보장하는 경제개발정책을 지향하기 때문에 지역개발주도권의 기원(起原), 투입자원, 통제메카니즘, 발생이익의 방향이

지방적인 것이 특징이다.

2. 자치단체 경제행정규제와 지역경제발전

1) 자치단체의 경제행정기능과 규제

시장경제에 대한 행정적 규제는 시장경제의 취약성 즉, 무경쟁상태하에서의 독과점이나 과도한 경쟁으로 인한 시장질서의 파괴 및 재화의 부적절한 배분이 발생하는 상황을 교정, 보완하기 위해 필요하다. 이때 정부의 경제개입은 특정한 경영기준이나 실적기준을 설정하거나, 기업의 운영내용이나 정보, 문제점을 보고토록 요구하거나, 정부기관이 의사결정의 최종권한을 유보하는 형태로 나타난다. 이처럼 경제부문에 관한 정부의 직접적인 개입 또는 참여와 관련된 행정을 경제행정이라 칭한다. 이러한 경제행정기능을 자치단체가 중앙정부로부터 일부 또는 전부를 위임받아 수행하는 경우 자치단체의 경제행정기능이라고 하며 그 내용과 범위는 지역여건, 발전수준, 분권화의 정도 등에 따라 상이하게 나타난다.

정부의 경제행정기능을 성질별로 크게 분류하면 기획기능, 재정기능, 통제기능, 조정·지원기능으로 나누어 볼 수 있다.²³⁾ 즉, 경제계획이나 관련 프로젝트에 대한 계획수립을 담당하는 기획기능, 계획이나 사업의 실행을 위한 각종 재원을 통제하는 재정기능, 각종 인허가·지도 등 직접적 규제를 담당하는 통제기능, 그리고 정부간·집단간 갈등의 조정 및 경제발전을 위한 기본적인 하부구조나 정보·자문 등 일반서비스를 제공하는 조정·지원

23)한표관, “지역경제행정체제의 정비·강화방안-자치단체의 경제행정기능제 고를 중심으로,” 지방경제연구회 제1회 정기토론회, 대한상공회의소, 1997, 6.20, pp.1-14.

기능을 경제행정기능으로 대별할 수 있다.

먼저 기획기능은 국가 및 지역경제에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 비교적 정치적으로 고려의 우선순위에 기초하고 있으므로 상위수준의 정부에서 담당하는 것이 일반적이다. 부문별 계획이나 실행계획은 중앙의 계획전담부서에서 담당하기 보다 관련부처나 자치단체가 수립하는 것이 타당하고 종합적인 국가경제계획이라 하더라도 지역의 이해관계를 반영할 필요가 있을 때에는 상향적 의견수렴과정이 필요하다.

재정기능은 계획을 실질적으로 뒷받침할 뿐만 아니라 기업에 대한 정부의 지원 및 정책의 지렛대로서 중요한 의미를 갖는다. 정부의 지역경제 관련 재정기능은 세금, 요금, 수수료 등 기업의 비용적 측면을 반영하는 정책수단과 보조금, 융자, 일반회계지출 등 기업의 편익적 측면을 반영하는 정책수단을 포함한다. 비용지향적 정책수단에 기초하는 정부의 재정기능은 중앙정부가 담당하는 것이 합리적이다. 예컨대 조세적 정책수단을 자치단체가 활용하는 경우 그 혜택이 당해 지역에만 한정되므로 지방적 선호에 따라 재화를 제공하는 경우나 과세대상이 이동가능하지 않은 경우에만 만족스런 결과를 기대할 수 있다. 그러나 이러한 상황은 개방경제체제하에서 거의 존재하지 않으며 조세적 인센티브를 이용한 지역간 경쟁은 결국 아무도 이길 수 없는 제로섬(zero-sum) 상황으로 자치단체의 조세기반을 침식시켜 장기적으로 경제발전을 위한 서비스의 제공을 어렵게 만든다.

개별부문이나 기업에 대한 정부의 지출은 기업의 상대적 자본비용, 자산가치 등에 영향을 미치는데 지출유형별로 보면 ① 기업체의 투입(input)을 지원하는 지출, ② 기업에 대한 재원의 제공, ③ 기업체의 산출(output)을 지원하는 지출, ④ 비직권적(unattributable) 정부지출로 분류할 수 있다.²⁴⁾

24) R.J.Bennett & G. Krebs, *op. cit.*, 1991, p. 30.

자치단체는 주로 ①, ④에서 중요한 역할을 담당하지만 최근에는 ②, ③과 관련해서도 그 역할이 강화되는 경향이 있다. 즉, 물리적 입지, 하부구조, 사회경제적 환경 등과 관련하여 자치단체의 지출정책은 경제발전을 위한 촉매제 역할을 수행한다.

지역경제와 관련한 정부의 통제기능은 비재정적 활동으로 투자나 부의 창출에 장애가 되는 요인들을 최소화하는 노력들로 특징지어진다. 이 경우 기업체의 입장에서는 순용비용이 발생하는데 ① 정부규제를 이해하고 감독관청과 거래하는데 소요되는 인력 및 관리비용, ② 감독관청의 요구조건에 부합하기 위한 직접적인 비용지출이 그것이다. 따라서 정부의 통제기능은 투자에 대한 장애요인과 순용비용을 최소화하는 것이어야 하며 동시에 지역 사회 및 환경적 요구와도 균형을 이루어야 한다.

마지막으로 지역경제와 관련한 정부의 조정·지원기능은 어느 정도 재정 활동 특히, 편익지향적 지출과 관련되어 있는 관리적 기능으로 지역경제주체들간의 이해관계 조정이나 시설·토지·하부구조의 제공, 인력훈련 및 교육, 정보·자문서비스, 판매·마케팅에 대한 지원 등을 포함한다. 통제기능이 규제적인 정부조치와 직접적인 정책수단에 초점을 두는 반면에 조정·지원기능은 비규제적 정부조치와 간접적인 정책수단에 주안점을 두고 있다.

2) 자치단체 경제행정규제의 지역경제발전효과

대부분의 경제행정규제가 중앙정부 차원에서 수행되고 있지만 규제행정이 단지 중앙정부차원에서만 수행될 수 있는 것만은 아니다. 중앙정부에 의한 획일적인 규제보다 지방자치단체인 광역자치단체와 기초자치단체가 지방의 특성에 맞게 규제를 실시하는 것이 더욱 효율적인 경우에는 자치단체가 주체가 되어 규제업무를 실시하는 것이 바람직하다.

즉, 업무의 성격상 자치단체간에 외부효과가 없어 특정 자치단체의 의사결정이 다른 자치단체에 영향을 끼치지 않는 경우, 자치단체간의 경쟁을 유발시켜 효율성을 제고할 수 있는 경우, 그리고 지방의 특성에 맞는 규제를 개발하는 것이 중앙정부에 의한 획일적인 규제보다 효율적인 경우 지방자치단체가 주체가 되어 규제기관으로서의 역할을 수행할 수 있다²⁵⁾

지방자치단체는 중앙정부와 규제기능을 공유하는 경우도 있지만 자치단체 조례 및 규칙의 제정 그리고 행정지도 등을 통해 독자적으로 지방기업에 대해 통제를 기함으로써 규제기능을 수행할 수도 있다. 다시말해서 자치단체의 경제행정규제는 경제주체들의 경제활동에 직·간접적인 영향을 미치며 그 정도에 따라서 경제활동의 자율성과 창의성을 제한하기도 한다. 동시에 어떤 형태의 경제규제는 경제주체들로 하여금 반드시 순응비용(compliance cost)을 유발함으로써 그 규모가 클 경우에는 경쟁력을 저하시키는 직접적인 계기를 제공한다. 따라서 자치단체가 보유하고 있는 경제행정 규제수단들은 효과적으로 활용되면 시장실패를 시정하고 지역경제활성화와 주민의 후생증대를 도모할 수 있는 반면 지나친 행정규제로 인한 경쟁력과 생산의욕저하가 지역경제의 취약성과 직결될 수 있는 양면성을 지니고 있기 때문에 지역경제발전에 실질적인 영향력을 행사할 수 있다.

3) 지역경제발전 관련 자치단체 경제행정규제²⁶⁾

지역경제발전을 촉진하기 자치단체가 집행할 수 있는 경제행정규제는 다양하게 분류될 수 있으나 규제특성별로 경제적 규제와 사회적 규제로 구분

25) 예컨대 중앙에서 중앙정부가 도매시장 개설 허가시 적용할 지정 도매인의 선정과 자격기준을 결정하고, 도매시장 개설자인 자치단체가 이 기준에 따라 지역실정에 맞게 지정 도매인을 지정하는 경우 지방자치단체가 규제기관으로서의 기능을 수행하는 것으로 볼 수 있다.

26) 현표환, 권계서, 1998, pp. 28-34을 재정리하였음.

할 수 있다. 여기서는 자치단체에서의 경제적 규제와 사회적 규제의 구체적 유형과 그 내용을 살펴보고 동시에 각각의 규제유형별로 실행가능성을 진단해 보고자 한다.

가) 경제적 규제

① 가격규제

가격규제는 시장의 자동조절기능에 의해 가격이 결정되어야 하지만 이것이 현저하게 공익에 위배된다고 간주되는 경우에 일반 가계가 제공하는 생산요소의 가격과 기업이 생산하는 제품이나 서비스의 가격을 직접적으로 규제하는 것을 말한다.

생산요소에 대한 가격규제로서 대표적인 것은 총액임금제, 최저임금제 등을 들 수 있고, 자본에 대한 가격규제로는 법정이자율을 들 수 있다. 그리고 토지와 건물에 대한 가격규제로는 공시지가, 아파트분양가격, 임대차가격 등을 들 수 있다. 한편 생산물에 대한 가격규제로는 전기, 전화, 상하수도, 교통 등 각종 공공서비스의 요금에 대해 규제하는 공공요금규제를 들 수 있다. 다음으로 가격규제의 대상이 되는 것으로서 희소한 경제적 자원의 가격으로 석유, 석탄 등 에너지가격에 대한 규제가 여기에 속한다.

다른형태의 가격규제로는 가격인상을 억제하는 최고가격규제와 가격인하를 억제하는 최저가격규제가 있다. 일반적으로 독과점품목에 대한 규제는 최고가격 규제이고, 농수산물에 대한 가격규제는 최저가격 규제에 해당된다.

자치단체는 물가지도 등을 통해 가격규제를 실시하거나 자치단체가 직접 제공하는 서비스(상하수도 등)의 요금 등을 통해 가격규제를 행한다.

② 진입규제

진입규제는 어떤 산업 또는 직종에 참여하여 사업을 할 수 있는 영업의 자유를 제약하는 규제를 말한다. 이는 경쟁상태에서 생산물이 공급될 경우에 발생하는 부정적 결과를 방지 또는 시정하기 위한 것이다. 즉, 진입에 대한 통제(면허, 독점영업권, 면허, 수수료 등)가 없는 경우 이들 산업에 대한 낮은 진입장벽은 비효율적이고 과당경쟁을 야기하여 부정적 결과를 초래할 때 정부는 진입규제를 실시한다.

가장 대표적인 진입규제의 유형으로는 각종 사업에 대한 인허가를 들 수 있다. 사업의 인허가는 공공 목적을 위해 또는 산업구조정책 목적의 달성을 위해 이루어지는 것이 보통이다. 예컨대 금융산업에서는 공신력의 확보를 위하여 진입을 제한하기도 하며 대기업으로부터 중소기업 보호를 위하여 중소기업 고유업종 등을 지정함으로써 특정 업종에 대한 대기업의 사업 참여를 제한하기도 한다. 또한 희소한 경제적 자원의 사용을 억제하기 위하여 이루어지는 진입규제로서 전파의 이용권, 광업권, 어업권 등을 예로 들 수 있다. 또한 대기업의 청산에 대한 규제등 기왕에 하고 있는 어떤 사업으로부터 손을 떼지 못하도록 하는 퇴출규제도 있다.

자치단체가 수행하는 경제행정규제중 가장 많은 비중을 차지하는 것이 진입규제이다. 특히, 지방분권화가 가속화되면서 상당한 인허가업무가 지방으로 이양되면서 국가적 이해가 결려있지 않은 대부분의 인허가업무가 지방사무화됨으로써 자치단체에 의한 진입규제가 강화되고 있다.

③ 품질규제

품질규제란 생산업자가 시장에 공급하여 유통되는 재화와 용역의 질을 규제하기 위한 것으로서 거래되는 생산물의 품질이 그 가격의 화폐가치에

상용하도록 하거나 소비자가 시장에 유통되는 상품의 품질을 제대로 인식하지 못하고 구매하게 될 때 입게 되는 피해를 예방하기 위하여 실시하는 규제이다. 이를 위해 규제기관이 품질의 신뢰성을 높이기 위해 최소기준을 설정하여 이러한 기준에 적합하지 못한 상품의 시중판매를 금지시키기도 한다.

정부는 품질의 파악에서 전문성과 기술성이 요구되는 경우 공공연구소나 공인시험소에서 검사하도록 하여 이에 통과한 것에 대하여만 시중에 판매하는 것을 허용하는 규제를 실시한다. 규제방법의 하나로서 품질검사 통과를 표시하는 품질마크를 부착한다거나 안전성 검사에 통과한 것을 입증하는 안전성 검사필증을 붙이거나 KS 마크를 부여함으로써 공인기관이 인정한 품질의 재화나 서비스를 구매하도록 하여 소비자가 입게 되는 피해를 예방하고 있다.

우리나라의 경우 자치단체는 승강기제조업등 여러 업종의 제품에 대해 공인기관의 검사필증을 직접 교부하거나 부착여부를 확인함으로써 중앙정부와 공동으로 품질규제를 담당하고 있다. 그러나 자치단체가 공산품에 대한 시험시설을 직접 운영하고 있지 않으므로 대부분의 경우 중앙정부가 제시한 지침에 따라 단순집행적인 규제업무만 담당하고 있다.

④ 생산량규제

생산량규제는 독과점기업이 생산량을 제한함으로써 가격인상을 피할 때 초래되는 부정적 효과를 사전에 방지하기 위하여 시행하는 것이다. 국민복지수준의 감소를 방지하기 위해 시행되는 생산량 규제는 주로 전력, 상수도, 전화 등 공익사업분야에 적용될 수 있다. 또한 생산량에 대한 규제는 석유를 포함한 지하자원의 고갈에 대비해 생산량을 제한하기 위한 경우에도 시

행되고 있다.

생산량규제는 경우에 따라 세원의 정확한 포착, 조세탈루의 방지 등 행정 편의에서 비롯된 경우도 있다. 예컨대 주류의 생산량과 거래량을 규제하는 것이 그 사례이다. 자치단체 차원에서 생산량규제를 행하는 것은 흔하지 않은데 이는 생산량규제가 전국적 차원에서 의미를 가지는 경우가 대부분이기 때문이다.

2) 사회적 규제

① 소비자보호규제

소비자보호규제는 독과점과 기업담합으로 인한 소비자의 물질적·경제적 손실을 방지하고, 소비자들이 소비하는 생산물의 안정성과 질을 제고함으로써 소비자의 건강과 복지를 증진시키며 기업의 부당행위와 기만행위로부터 소비자를 보호하기 위하여 시행되기 시작하였다. 독과점산업에 대한 규제, 음식물 안전에 대한 규제, 허위·과장광고에 대한 규제 등이 이러한 소비자 보호규제의 사례이다.

② 환경규제

환경규제는 자유방임정책에 내재된 위험성을 인식하고 환경악화행위를 제한하거나 금지하기 위해 도입된규제이다. 일반적으로 환경보호규제는 규제입법권한을 가진 규제기관에 의하여 공포된 규칙과 입법으로 구체화된다. 자치단체는 현장행정을 담당하는 기관인 만큼 지역내 기업의 대기, 수질, 소음 및 분진 등 각종 환경오염행위를 규제하기에 유리한 위치에 있다. 따라서 환경기준의 설정은 중앙정부 차원에서 이루어지더라도 실제적인 집행은

자치단체 차원에서 이루어지는 것이 대부분이다.

③ 안전 및 보건규제

안전 및 보건규제는 모든 근로자를 가능하면 안전하고 쾌적한 작업조건 하에서 작업을 할 수 있도록 함으로써 근로자의 생명과 건강을 보호하기 위해 이루어지는 규제이다. 산업의 안전 및 보건을 확보하기 위한 규제는 대단히 세부적이고 기술적인 법규정을 통해서 이루어지는 것이 보통이다.

산업안전 및 보건규제는 고도의 기술적 문제를 가지므로 자치단체차원에서 수행하기는 어렵다고 판단된다. 우리나라의 경우 대부분의 노정업무가 국가의 특별지방행정기관에 의해 수행되고 있지만 부분적으로 자치단체가 안전 및 보건규제에 관여하고 있다.

④ 차별규제

사회적 차별의 형태로서 중요한 것은 고용과 임금면에서의 남녀차별, 학력에 의한 차별, 장애자에 대한 고용차별, 출신지역에 따른 차별 등이 있다. 중앙정부는 각종 입법과 제도적 장치마련을 통해 고용, 임금 및 근로조건면에서 부당한 차별을 방지않도록 규제하고 있다.

4) 자치단체의 경제행정규제수단

지방자치단체가 지역경제발전을 촉진하기 위해 실질적으로 동원하여 활용할 수 있는 규제수단은 정책유형별로 매우 다양하게 제시될 수 있다.

먼저, 창업 및 기업유치분야에서는 직접적인 규제수단으로 공장설립과 관련된 각종 인허가를 통한 진입규제, 입지와 관련된 토지이용규제 등이 있고, 간접적인 수단으로는 창업기업이나 이전기업에 대한 지원, 자금 및 대출지

원, 조세감면, 기반시설 제공 등 유인적 수단들이 있다.

운영 및 마케팅분야에서는 불량품단속, 품질인증 등과 관련된 품질규제, 물가지도 등을 통한 가격규제, 소비자의 안전을 보장하기 위한 각종 규제수단이 존재한다. 이외에 간접적 수단으로 기업운영과 관련한 경영정보 제공이나 원자재 지원등이 있다.

<표 2-3> 지역경제관련 지방자치단체의 규제수단

정책유형분야	직접적 규제	간접적 규제	
		직접지원	간접지원
창업 및 기업유지분야	-인·허가절차규제 -토지이용규제	-자금지원 -경영 및 기술지도 -조세감면	-하부구조 제공
운영 및 마케팅분야	-품질규제 -가격규제	-원자재지원 -자치단체 선구매 -수출지원	-일반서비스 제공 -지역상품 홍보
인력분야	-노동시장정책 -교육	-보조금	-직업훈련지원
토지 및 시설관계분야	-공단등에 대한 공간정책 -토지이용규제 -환경규제	-토지제공 -자동화 자금지원	-하부구조 제공
기술관련분야		-전문가지원 -R&D 지원	-경제통계 -경제모니터링
노동분야	-노사관계규제	-노사관계에의 재량적 관여	-지역노사위원회 참여
통기부여 등 기타분야	-주택규제등	-원선 -인센티브제공	-소득세 감면 -인규페이더시설 운영

토지 및 시설관계분야에서는 공장입지, 이전·중설 등과 관련된 토지이용 규제나 환경오염을 방지하기 위한 환경시설의 기준 설정 등 환경규제 등이 있으며 주로 통제적인 규제수단이 중심이다. 용도지구제, 기준공장면적을 설정, 농지전용허가, 공단의 개발승인, 폐기물처리시설 기준설정 등 각종 토지 및 시설분야 규제수단들은 중앙과 지방의 산업입지정책을 관철시키는 중요한 기능을 담당하고 있다. 그러나 자치단체가 적정입지의 제공을 위한 지원적 수단들도 아울러 갖고 있는 바, 중소기업전용공단 조성, 아파트형 공장의 설립 등이 그것이다. 이밖에 공단조성시 공유지를 제공하거나 기반시설에 대해 투자함으로써 기업의 입지를 유도하기도 한다.

일반적으로 기술분야에서는 지방자치단체가 다양한 정책수단을 가지지 못하는 실정으로 선진국에서는 주로 지원적 성격의 간접적 규제수단을 주로 활용하고 있다. 예컨대, 산학협동 지원, 창업 및 기술보육센터 운영, 이업종 교류사업 지원 등이 그것이다. 우리나라의 경우도 자치단체가 지역기업의 기술개발을 지원하는 중추적 역할을 담당할 수 있도록 관련 정책권한을 강화하여야 하며 단기적으로는 지방공업기술원과 협력관계를 구축하여 부족한 정책수단을 보완하는 노력을 경주하여야 할 것이다.

또한 노정분야에서도 노동쟁의와 관련하여 일부 통제적 수단이 존재하지만 오히려 촉진자적·조정자적 기능이 더욱 중요하다. 따라서 지방자치단체는 지역기업이 새로운 노사관계를 구축할 수 있도록 효과적인 수단을 다각적으로 모색하여야 한다.

마지막으로 동기부여등 기타분야에서는 기업들이 보다 의욕적으로 생산 활동에 임하도록 각종 지원적 수단을 이용할 수 있다. 즉, 지역 및 지역산업 홍보물 제작, 애로조사, 각종 지원 등을 지역기업의 생산의욕을 제고시킬 수 있다.

3. 자치단체 경제행정규제완화의 당위성

1) 지방자율성(flexibility)의 증대

앞에서도 언급된 바와 같이, 자치단체의 경제행정규제는 경제주체들의 경제활동에 직·간접적인 영향을 미치며 경제활동의 자율성과 창의성을 제한하기 때문에 그 규모가 클수록 경쟁력을 저하시키는 직접적인 계기를 제공한다. 반면에 자치단체가 보유하고 있는 경제행정 규제수단들은 효과적으로 활용할 경우 시장실패를 시정하고 지역경제활성화를 도모할 수 있기 때문에 자치단체가 지역실정에 맞게 규제설정을 할 수 있는 자율성을 반드시 확보해야 한다.

여기서 규제설정의 자율성이란 규제기준과 수단의 선택을 자치단체의 판단에 일임함으로써 중앙정부에 의한 획일적인 규제를 탈피하여 자율적으로 지역실정에 부합한 규제의 폭과 수준을 설정하고 동시에 그에 따른 경제활동의 공과(功過)에 대해서도 최종적으로 책임지는 책임행정을 구현하는 것을 의미한다. 다만 규제업무의 성격상 자치단체간에 외부효과가 발생하거나 특정 자치단체의 의사결정이 다른 자치단체에 영향을 끼치는 경우에는 중앙정부의 간여가 필수적으로, 이러한 경우를 제외하고는 가급적 규제권한을 지방회합으로써 규제행정의 현지성과 자율성을 확보할 수 있을 것이다.

2) 지방개방성(openness)의 제고

자치단체의 경제행정규제완화는 지방의 폐쇄성을 제거하고 역외개방성을 제고하기 위해서 반드시 필요하다. 자치단체의 경제행정규제는 생산요소의 지역간 원활한 흐름을 저해하는 일종의 진입장벽으로 시장원리와 자율적 의사결정에 따른 경제활동의 역내유입을 제한한다. 따라서 자치단체가 경제규

제의 과감한 완화를 통하여 경제활동의 지역간 이동을 촉진하고 공간적 선택폭을 확대시킬 뿐만 아니라 결국 국가적 차원에서 자원배분의 효율성을 달성할 수 있도록 제도적 장애를 제거해야 할 것이다.

한편, 자치단체의 경제행정규제는 그 역기능으로 집단 혹은 지역이기주의를 조장하는 경우가 종종 발발하고 있다. 특히, 최근 세계화와 지방화추세에 따라 외부로부터 기업유입이 빈번해짐으로써 비교열위지역의 역내기업보호를 위해 경제규제강화의 필요성을 간간히 제기하고 있다. 따라서 자치단체의 경제행정규제완화를 통한 개방성확대는 이러한 집단 및 지역이기주의를 사전에 상당부분 포용할 수 있는 제도적 방안으로 그 효과가 기대된다. 즉, 경제행정규제를 철폐하고 자율과 경쟁의 원리에 입각한 개방적인 경제활동여건을 조성함으로써 특정 경제주체들의 특수이익을 보호해야 한다는 것이 그 설득력을 상실하게 된다.

3) 지방산업 다양성(diversification)의 보장

지금까지 자치단체의 경제규제완화에 대한 당위론적 논리는 지역경제활성화 혹은 지역경쟁력강화라는 취지하에 거의 제조업중심 경제활동에만 국한시켜 전개되어 왔다. 물론 지역경제의 건전한 기반형성과 성장잠재력을 개발하기 위해서는 제조업의 주도적 역할이 중요하게 취급되어야 한다는 것은 부인할 수 없다.

최근에는 새로운 경제기반으로 고부가가치를 창출하면서 지역경쟁력의 새로운 원천으로 기능하는 유통 및 물류, 관광·문화, 생산자서비스 등 이른바 서비스산업의 지역경제적 역할이 크게 부각되고 있다. 그런데 이들 분야의 행정규제는 규제완화정책의 추진과정에서 지역경제적 위상에 부합하는 적절한 관심과 배려가 이루어지지 못하고 항시 경시되어 왔다. 따라서 지방

산업의 다양화와 고도화를 촉진하고 지역경제의 건전한 발전을 도모할 수 있도록 이들 분야의 자율적 성장과 창의적 활동을 제약하는 각종 경제행정 규제를 타파할 필요가 있다.

4) 분산화된 경쟁(decentralized competition) 및 시장화(marketization)의 촉진

자치단체의 경제행정규제완화는 지역간 경쟁의 원리에 입각한 경제활동의 지방분산을 실현하고 지역산업이나 상품의 시장화를 촉진하는데 필수적이다. 지방화와 세계화가 동시에 진행되고 있는 상황하에서는 국가경제의 중심축이 지방으로 이동하고 지방이 경제활동의 주요 무대가 되면서 이에 따라 지방단위의 교역과 시장화가 촉진되고 있다. 따라서 지방간의 공정한 경쟁여건을 조성한다는 차원에서 뿐만아니라 지역의 비교우위를 창출하기 위해서는 경제행정규제를 과감하게 철폐하여 지역단위의 분산화된 경쟁체제를 형성하고, 이 속에서 생산, 소비, 유통, 분배등의 시장적 기능이 원활하게 영위되어야 할 것이다.

과거와 같이 중앙정부에 의해 구축된 집중화된 경쟁체제는 지역적 획일성으로 전략적 육성산업분야의 기업이나 대기업에게 유리한 경쟁적 여건을 조성해 주었다. 그러나 최근에 유연적 생산방식을 도입하고 있는 기업경영은 그 근본적 속성이 유연성에 기초하기 때문에 획일적인 경쟁여건 보다는 지방의 이니셔티브에 의해 창출된 이른바 지역별 차별화된 경쟁여건에 보다 민감하게 반응한다. 따라서 자치단체의 경제규제완화는 이와같이 분산화된 경쟁체제를 형성하고 여기에 입각하여 시장기능의 활성화를 도모하는 데 절대적으로 기여할 수 있다.

제3장 자치단체 경제행정규제의 실태와 평가

제1절 자치단체 경제행정규제의 변화

1. 경제행정규제의 시대별 변화

가. 1960년대²⁷⁾

1960년대 이후 급속한 경제성장을 추진하기 위하여 5개년 경제개발계획의 수립·시행에 따라 수출주도형 산업육성정책이 추진되기 시작하였다. 이 시기에는 민간기업의 국제경쟁력이나 대외신인도가 극히 낮았던 바, 외자도입에 대한 정부의 보증제도, 수출검사제도, KS제도 등을 통하여 정부가 기업의 후견자적 역할을 수행하기 시작하였다. 당시의 국가재정운용은 개발정책에 부응하기 위하여 농업의 생산력 향상, 전력·석탄개발 등 에너지원의 확보와 사회간접자본의 확충 등 성장기반 부문에 대한 투융자를 강화함으로써 정부의 경제에 대한 조장·유도기능을 활성화시킨 법률들이 제정되었다.

1960년대 후반에는 전략산업을 집중 육성하는 산업정책의 일환으로 기계공업진흥법 등 개별 산업육성법의 제정이 활발하였고, 산업성장에 따른 공업기능인력의 확보를 위해 직업훈련법, 직업안정법 등이 제정되었다. 이 시

27) 본절은 한표환(1998, pp.42-45)와 공정거래위원회(1992, pp.32-36)의 정부규제완화시책에 대한 시대별 추진현황을 정리하였다.

기에 개별시장 및 기업활동에 대한 제도적 진입장벽과 참여기업의 보호 및 연관된 가격규제 등이 급증하였다. 그리고 이 시기에는 통일후에 지방자치의 실시방침을 천명하고 있어 중앙정부과 지방정부의 구분이 무의미했던 때 이므로 절차적 규제를 제외하고 지방의 독자적인 규제는 거의 존재하지 않았다.

나. 1970년대

1970년대는 제1차 석유파동에서 연유된 보호무역추세의 대두와 함께 경공업 위주의 경제성장전략에 대한 한계 인식과 산업구조개편의 필요에 따라 정부에서 중화학공업화를 의욕적으로 추진하였다. 이에 따라 중화학공업 육성정책에 수반된 정책금융이 급속히 증가하였으며 업종별 특정 산업체의 선정 및 경쟁의 제한 내지 금지, 수입의 제한 내지 장벽구축에 의한 산업보호 등 경쟁제한적인 정부개입이 적극적으로 제도화되었다.

그리고 1970년대 후반부터 사회적 형평성이 정책이슈로 부각되면서 사회 복지, 환경보전 소비자보호 등 배분·형성에 관한 정책적 배려로 기업활동에 관한 사회적 규제가 도입되기 시작하였고 그 이후 지속적으로 증가하기 시작하였다. 이 시기에는 중화학공업 위주의 산업구조개편이 중앙정부의 직접적, 간접적 규제수준을 강화하는 결과를 초래하였고 지방자치의 미실시로 자치단체는 중앙정부 경제행정규제의 단순한 집행자역할을 담당하는 것에 머물고 있었다.

다. 1980년대

1980년대 진입하여서는 산업간·기업간 불균형 현상이 심화되고 정부주도형 산업정책의 비효율성 혹은 역기능에 대한 비판이 고조됨에 따라 정부

의 직접적인 경제활동 개입을 줄이고 경쟁을 촉진시키는 방향으로 정책전환을 시도하였다. 독점규제 및 공정거래법(1980)과 공업발전법(1986) 등의 제정은 정부가 직접개입을 탈피하고 개방체제로 이행하면서 간접유도형 경제행정을 지향하려는 의도라고 볼 수 있다. 그리고 산업지원에 있어 특정산업 중심의 지원방식에서 기능별 지원방식이 점진적으로 강화되면서 자치단체의 역할이 이전에 비해 강화되는 경향을 보였다.

이후에 수입자유화, 관세율 인하, 외환 및 자본자유화 등을 단계적으로 추진하고 공기업의 민영화 및 자율경영폭을 확대하는 등 자율화, 개방화 시책을 다각적으로 추진하였다. 1988년에는 공정거래위원회가 중심이 되어 정유, 주류, 해운, 버스여객운송 등 경쟁제한적인 요인이 많은 18개 산업에 대하여 경쟁촉진방안을 마련하기 시작하였고 부총리를 위원장으로 하는 「경제난국극복위원회(1989)」를 설치하고 규제완화를 위한 방안을 마련하였다. 자치단체의 규제 역시 중앙정부의 단순 대리집행적 성격을 많이 띠고 있었으나 자치단체의 경제촉진 역할이 서서히 증대됨에 따라 독자적인 규제를 만들어 집행하는 경우가 빈번하게 발생하였다.

라. 1990년대

1990년대 초부터 우리나라의 규제완화정책은 세계적인 분권과 완화추세에 부응하여 본격적으로 추진되었다. 1990년 5월부터 규제완화를 범부처 차원에서 강도높게 추진하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 「행정규제완화위원회」를 설치·운영해 왔으며, 1991년 9월에는 정부주도 규제완화의 한계를 극복하고 민간부문의 의견을 광범위하게 수렴하기 위하여 「행정규제완화민간자문위원회」를 한시적으로 설치·운영하였다. 1992년 4월에는 관계부처 합동으로 기업단위 현장실태조사를 실시하여 기업입장에서 공장설립절

차, 의무고용, 산업안전 등의 분야에서 규제완화방안을 마련하기도 하였다.

신정부출범과 동시에 신경제 100일계획의 일환으로 경제기획원 주관하에 1993년 3월 「경제행정규제완화위원회」를 구성하여 규제완화의 추진방식을 중점개선과제 위주로 전환하여 핵심대상과제로서 공장설립절차, 유통제도 등 18개분야 22개과제를 선정하여 완화작업을 추진하였다. 동년 의원입법으로 제정된 「기업활동규제완화에 대한 관한 특별조치법」에 의해 8월에 설치된 「기업활동규제심의위원회」에서는 창업 및 공장설립절차, 법정 의무고용, 각종 검사등 기업활동과 관련된 규제를 완화하여 소관부처장관에게 시정조치를 권고하였다. 이와는 별도로 각부처에서는 기업, 금융기관, 경제단체 등으로부터 규제완화 요청과제를 제출받아 이를 중심으로 관계부처가 개선해야할 과제를 선정·검토하는 방식으로 추진되었다. 즉, 전반적인 규제완화의 흐름에 적극적으로 대처하기 위하여 자체적인 규제완화를 추진하기 위한 각 부처별 규제완화위원회 또는 대책반을 구성하였다.

'94~'95년의 기간동안은 종래의 개별과제 위주의 접근방법에서 탈피해 중요한 업종과 기능중심으로 규제완화정책을 추진하였다. 이에 따라 금융, 토지이용 및 개발, 공장설립절차, 건축, 물류제도 등 분야를 선정하여 각 분야별로 전반적인 규제의 현황과 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 마련하였다. 이러한 분야별 규제완화 접근방법은 현재까지 일관성있게 추진되고 있다.

이 시기의 경제규제 완화는 경제행정기능의 지방분권화와 병행되어 추진되었고 본격적인 지방자치의 실시와 함께 자치단체의 규제수준은 더욱 강화됨으로써 이제 자치단체 차원의 경제규제가 문제시되기에 이르렀다. 특히, 자치단체가 관계법령에 의거하여 집행하는 경제행정규제의 완화문제는 중앙정부차원에서 지속적인 논의가 이루어지는 반면 법령의 근거없는 독자적인

규제에 대한 완화·철폐문제는 아직 체계적인 접근이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

최근 국민정부의 출범이래 경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국가경쟁력을 향상시키기 위해서는 행정규제의 획기적 개혁이 전제되어야 한다고 인식한 나머지 규제개혁의 제도적 틀인 행정규제기본법(1997)을 제정하였다. 이에 따라 규제개혁을 체계적이고 지속적으로 추진하기 위해서 규제개혁위원회를 설치하였으며 여기서 행정규제종합정비계획을 수립하여 이에 따라 규제정비작업을 진행하고 있다.²⁸⁾

2. 최근 자치단체 경제행정기능 및 규제의 변화

최근 지방자치의 실시를 계기로 중앙권한의 지방이양에 따른 분권화현상이 가속화되고 이에 편승하여 자치단체의 경제행정기능도 점차 강화되고 있는 추세이다. 1997년 1월 내무부와 한국지방행정연구원이 공동으로 조사분석한 「행정계층간 사무처리실태총람」에 따르면 자치단체의 경제행정기능이 지방자치가 실시되기 이전인 1991년에 비하여 지방으로 대폭적으로 이양되었음을 보여주고 있다.

<표 3-1>에 의하면 광역자치단체(전북 기준)의 경우 상공행정 관련사무의 약 40%가 자치사무로 나타났고 농림수산행정 관련사무의 약 65%가 자치사무인 것으로 나타났다. 그리고 전체 경제행정 관련사무중 58.89%가 자치사무인 것으로 나타나 '91년의 29.2%에 비해 약 30%정도 증가하였는데 이

28) 1998년 4월부터 시작된 규제개혁위원회의 활동으로 정부의 각종 행정규제 11,125건 가운데 5,326건(47.9%)의 폐지가 결정되고, 2,441(21.9%)의 개선계획이 확정된 것으로 집계됐다.

는 경제행정분야에서 자치단체의 권한이 커졌음을 단적으로 보여주는 것이다.

<표 3-1> 자치단체별 경제행정기능의 변화

구 분	광역자치단체				기초자치단체				
	소계	자치사무	기관위임	담채위임	소계	자치사무	기관위임	담채위임	
1991	소계	830(100)	242(29.2)	395(47.6)	193(23.3)	171(100)	47(27.5)	112(65.5)	12(7.0)
	농림	527(100)	143(28.1)	196(37.2)	183(34.7)	62(100)	24(38.7)	26(41.9)	12(19.4)
	수산	84(100)	40(47.6)	39(46.4)	5(6.0)	27(100)	20(74.1)	7(25.9)	-
	상공	98(100)	15(15.3)	78(79.6)	5(5.1)	69(100)	3(5.1)	55(94.9)	-
	관광	73(100)	10(13.7)	63(86.3)	-	11(100)	-	11(100)	-
	지역경제	48(100)	29(60.4)	19(39.6)	-	12(100)	-	12(100)	-
1997	소계	537(100)	316(58.8)	189(35.2)	32(6.0)	434(100)	217(50.0)	197(45.4)	30(6.9)
	농림	217(100)	125(57.6)	69(39.9)	23(10.6)	173(100)	83(48.0)	77(44.5)	13(7.5)
	해양수산	173(100)	127(73.4)	42(24.3)	4(2.3)	108(100)	76(70.4)	29(26.9)	3(2.8)
	통상산업	106(100)	42(39.6)	64(60.4)	-	100(100)	38(38.0)	62(62.0)	-
	관광	8(100)	1(12.5)	7(87.5)	-	29(100)	-	29(100)	-
	중소기업	12(100)	5(41.7)	3(25.0)	4(33.3)	7(100)	3(42.9)	-	4(57.1)
지역경제	21(100)	16(76.2)	4(19.0)	1(4.8)	17(100)	17(100)	-	-	

- 주1: 1991년의 광역자치단체는 경상남도, 기초자치단체는 울산시 기준
 주2: 1997년의 광역자치단체는 전라북도, 기초자치단체는 전북 시·군·구 기준
 주3: 농림, 수산(해양수산), 상공(통상산업)분야의 경우 관련부서의 모든 담채사무를 포함하였음
 주4: 중소기업분야의 경우 1996년 중소기업청의 설립으로 업무추가
 주5: 관광분야와 지역경제분야는 교통관광 및 내부행정 관련부서의 업무중 지역경제 관련 사무만 추출
 주6: 특히 지역경제분야는 내부행정에서 오지개발, 도서개발, 순천개발, 주거환경개선, 지역경제기획, 경제교육, 상공회의소 지도감독, 경제분석, 물가지도 관련사무만 포함하였음.
 자료: 한국지방행정연구원, 지방자치단체 담채사무목록, 1992.2 ;
 _____, 행정제충간 사무처리실태충합, 1997.1 참조 재작성.

기초자치단체(전북 시·군기준)의 경우도 상공행정 관련사무의 38%가 자치사무, 농림수산행정 관련사무의 57%가 자치사무인 것으로 나타났다. 그리고 상공행정분야의 위임사무중에서 도자치사무의 위임사무가 33% 농림수산행정분야에서 도자치사무의 위임사무 또한 3%로 광역에 비해서는 낮은

수준이지만 '91년에 비해 경제행정분야에서 기초자치단체의 권한이 강화되었음을 알 수 있다.

종합적으로 평가할 때 지방자치의 실시로 중앙권한의 지방이양이 가속화되면서 자치단체의 경제행정기능이 과거에 비해 훨씬 강화되었다. 특히, 지역경제에서 중추적인 위치를 차지하는 상공행정분야에서 광역 및 기초자치단체의 기능강화가 현저한 것으로 나타났다. 그러나 경제행정분야에서 자치사무의 비중이 증가한 것은 한편으로는 집행적 성격이 강한 자치단체의 입장을 감안하면 그 만큼 경제행정규제가 양적으로 증가하였음을 의미하기도 한다.

1991-1996년 기간동안 중앙·지방간 기능재배분의 일환으로 추진되어 온 「국가사무의 지방이양」 실태를 지역경제관련 사무(지방이양 완료사무와 지방이양 확정사무)와 관련지워 살펴보면 90%이상이 통제관련사무로서 중앙정부의 기능이양이 가속화될수록 지역경제에 대한 자치단체의 통제메카니즘이 강화되고 있음을 시사하고 있다. 통상산업부 소관사무의 자치단체 이양 실태('91~'96)를 살펴보면 총 32건의 이양사무중 계획관련사무와 재정 및 지원관련사무가 각각 1건과 2건에 불과하고 나머지는 모두 통제관련사무인 것만 보아도 이러한 사실은 명백하게 드러난다.

이러한 양상은 1997년에도 마찬가지로 나타나고 있는 바, 총무처 지방이양합동심의회 안전중 지방이양이 결정된 사무는 전문건설업 면허 등 지도관리업무, 토지등 수용·사용 재결 관할 조정업무, 사료의 품질관리업무, 계량기 운영업무 등 주로 단순집행적 사무나 통제기능적 사무로 구성되어 있다.²⁹⁾ 전반적 추세는 경제행정분야에서 자치단체에 보다 많은 자율권을 부여하고 있으나 주로 위임사무의 형식을 취하고 있어 자치단체가 중앙정부의

29) 총무처, 1997.

통제로 부터 자유로와 지지 못하고 있음을 반영한다.

<표 3> 지역경제관련 주요사무의 분석결과

구 분		자치사무	위임사무	공동사무
광역자치 단체	기획기능	17(18.3)	4(7.0)	2(10.5)
	재정기능	5(5.4)	1(1.8)	9(47.4)
	통제기능	67(72.0)	50(87.7)	-
	지원기능	4(4.3)	2(3.5)	8(42.1)
	소계	93(100)	57(100)	19(100)
기초자치 단체	기획기능	15(22.7)	-	1(5.0)
	재정기능	2(3.0)	1(1.5)	6(30.0)
	통제기능	45(68.2)	61(93.8)	2(10.0)
	지원기능	4(6.1)	3(4.6)	11(55.0)
	소계	66(100)	65(100)	20(100)
합 계		159	122	39

자료 : 한국지방행정연구원, 행정계층간 사무처리실태총람, 1997.1
참조 재작성.

이러한 현상은 1997년 현재 지역경제관련 주요사무에 대한 분석결과에서도 잘 나타나고 있다. 즉, <표3>에서 광역자치단체의 경우에는 지역경제 관련 자치사무의 72%와 위임사무의 87.7%가 통제기능사무로 나타난 반면 자금제공, 조세감면, 사업참여, 조정, 경영지원 및 기반조성 등을 담당하는 재정 및 지원기능사무는 여전히 미미한 수준에 그치고 있다. 기초자치단체의 경우도 자치사무의 68.2% 위임사무의 93.8%가 통제기능사무로 나타나 자치단체의 경제행정사무가 적극적인 지원업무보다는 통제위주의 업무로 편성되어 있다. 실질적인 정책지원수단으로서의 재정 및 지원기능은 취약하고 그나마도 중앙정부와 공유하고 있는 실정이어서 지역경제활성화를 위한 자치단체의 주도권 행사를 제약하고 있다.

제2절 자치단체 경제행정규제의 실태

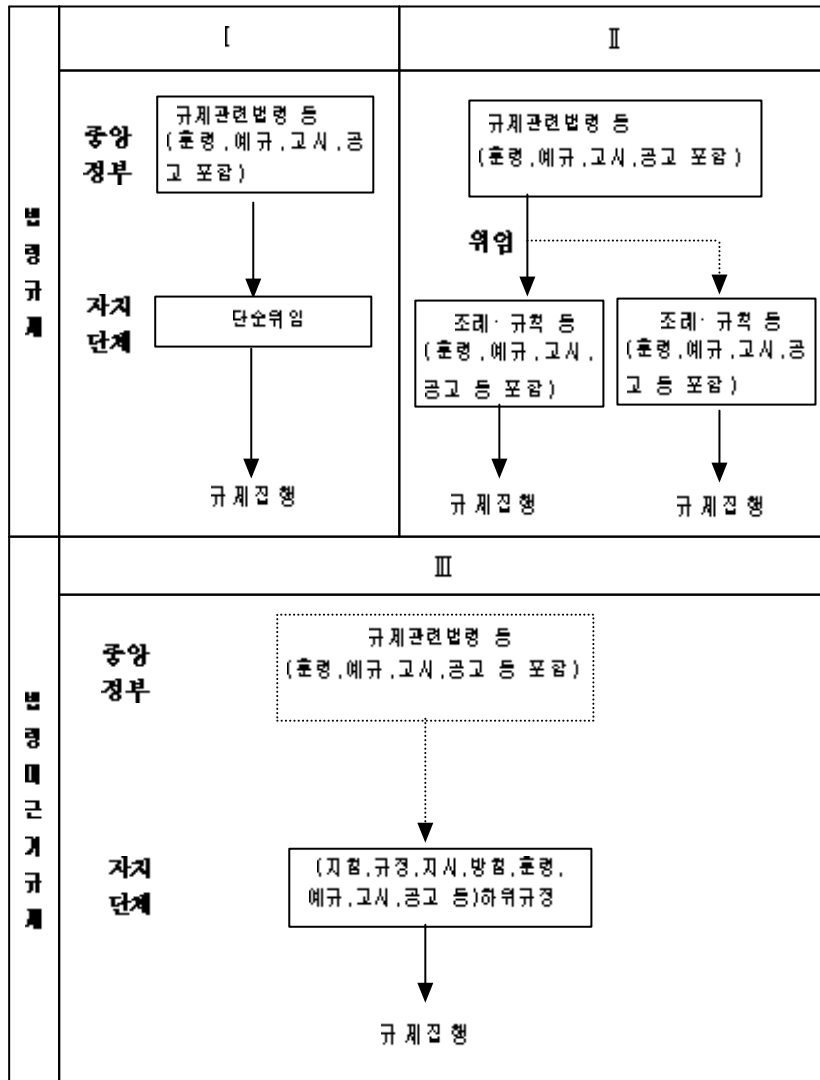
1. 자치단체 경제행정규제의 집행체계

우리나라 자치단체의 경제행정규제 실태를 파악하기 전에 현재 자치단체 수준에서 집행되고 있는 경제행정규제의 개략적인 체계에 대한 이해가 필요하다. 이를 통하여 자치단체의 경제행정규제가 어떤 근거에 의해서, 어떤 방식으로, 그리고 어떤 수단을 동원하여 이루어지고 있는가를 전반적으로 파악할 수 있다.

자치단체는 중앙정부의 위임에 의하든 아니면 자율적이든 간에 경제행정규제를 다음 3가지 방식에 의해서 집행하고 있다. 먼저, I방식은 자치단체가 중앙정부로부터 규제관련 법령등 즉, 법률, 대통령령, 총리령, 부령과 그 위임에 의해서 정하여진 중앙부처소관 훈령, 예규, 고시, 공고에 의거하여 단순집행하는 규제이다. 이 경우에는 자치단체가 중앙단위에서 결정된 규제사무를 단순히 대리집행하는 역할만을 담당하기 때문에 엄격한 의미에서 자치단체의 규제사무로 보기는 어려우나 규제집행현장이 바로 당해지역이기 때문에 넓은 의미의 자치단체 경제행정규제로도 볼 수 있다.

II방식은 지방자치단체가 자치법규인 조례·규칙과 그 위임에 의해서 정하여진 훈령·예규·고시·공고에 규정된 규제사무를 집행하는 경우이다. 이 경우에 자치법규상 규제사무는 대부분이 법령등의 위임에 의한 규제사무로 되는 것이 통례이지만 자치단체의 임의적 규제인 경우도 있을 수 있다. I과 II의 방식에 의한 규제집행은 자치단체가 기본적으로 법적근거를 가지고 직접적으로 혹은 대리인의 입장에서 규제집행을 하기 때문에 법령규제라고 한다. 특히, II방식에서 법령의 위임범위를 일탈한 경우나 법령의 근거가

[그림 3-1] 자치단체 경제행정규제의 집행체계



주: —— 상관없음

폐지 또는 변경되었을 경우에는 이를 법령미근거규제로 별도로 취급할 수 있다

마지막으로 Ⅲ방식은 자치단체가 지침·규정·지시·방침·훈령·예규·고시·공고등의 하위규정에 의해 집행하는 경제행정규제를 말한다. 대부분 법령등과 조례·규칙등에 근거하지 않거나, 근거가 불명확하거나 혹은 근거가 있으나 위임범위를 일탈한 규제로 규제집행의 법적근거를 가지고 있지 못하기 때문에 법적미근거규제라고도 한다. 이러한 규제는 원칙적으로 공공의 불법행위에 해당하는 것으로 규제집행으로 인한 손실에 대해서 공무원의 배상책임이 인정되며 피규제자는 이를 위한 행정적 및 법적 구제방안을 행사할 수 있다.

2. 자치단체 경제행정규제의 실태

자치단체가 지역경제활성화를 주도하고 주민후생을 증진시키기 위해 우리나라 자치단체에서 집행되고 있는 경제행정규제는 제2장에서 제시된 바와 같이 매우 복잡하고 관점에 따라 다양하게 분류되고 있다. 여기서는 분석편의를 도모하고 경제행정규제의 전반적 실태를 파악하기 위해 두가지의 기준 즉, 법적근거와 규제대상에 따라 구분하여 분석하고자 한다. 전자의 경우는 자치단체의 경제행정규제를 법적 근거여부를 중심으로 법령규제와 비법령규제로 구분하여 광역자치단체를 중심으로 살펴봄으로써 경제행정규제의 내용과 범위 그리고 규제정도를 소상하게 파악할 수 있고, 후자의 경우는 경제행정 규제대상에 따라 실질적 규제내용을 경제활동분야별로 파악하고자 한다.

가. 법적근거에 의한 경제행정규제실태

1) 법령규제

일반적으로 행정규제란 행정규제기본법 제2조 ①항에서 정의된 바와 같이 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현을 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 법령등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항을 의미한다. 이러한 행정규제는 그 존립 타당성을 부여하는 명백한 법적 근거를 가지고 있기 때문에 이를 다른 행정용어로 법령규제라고 한다. 이러한 법령규제는 행정자치부 내부조사에 의하면 1998년 7월현재 약 11,000여건에 해당하고 있으며 그 구체적 내용을 4가지 유형으로 구분하여 살펴보면 아래 표와 같다.

<표 3-3> 법령규제의 유형과 집행방식

구분	내용	집행방식
유형 I	행정기관이 일정한 요건과 기준을 설정하고 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항	허가, 인가, 특허, 면허, 승인, 지정, 인경, 시험, 검사, 검정, 확인, 증명 등
유형 II	국민으로부터 행정의무의 이행을 확보하기 위해 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항	허가취소, 영업정지, 등록말소, 시정명령, 확인, 조사, 단속, 과태료부과, 과징금부과 등
유형 III	영업활동등과 관련하여 일정한 행위를 하거나 못하게 하는 의무를 부과하는 사항	고용의무, 신고의무, 등록의무, 보고의무, 공급의무, 출자금지, 명의대여금지, 시종·개선명령 등
유형 IV	기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위포함)에 관한 사항	행정지도, 내부보고, 사전협의, 자료요청 등

현재 우리나라의 경제행정분야 법령규제의 실상을 정확하게 파악하기는 어려우나 자치단체수준별로 대략적으로 정리해보면 아래 <표 3-4>와 같다. 여기서 법령규제 자체를 전체적으로 망라하기 보다는 이해를 돕기위해 특성

혹은 성질별로 경제적 규제와 사회적 규제로 구분하여 살펴보고자 한다.

먼저, 광역자치단체의 경제적 규제는 산업구조와 기업활동을 직접적으로 규제하는 것으로 각종 인허가(등록, 신고, 승인, 지정 등), 가격규제, 영업활동규제(거래방법, 조건, 영업지역, 영업시간, 종업원 자격 등) 등을 포괄하고, 사회적 규제는 환경 및 공해규제, 안전규제, 소비자보호를 위한 각종 규제를 포함한다. 광역자치단체의 지역경제 관련규제는 <표3-4>에서와 같이 전체적으로 행정절차규제(즉, 행정편의를 위한 집행방법 및 절차에 대한 규제)와 사업활동규제(즉, 영업시간, 영업내용등 사업활동의 세세한 부분에 대한 규제)의 비중이 높은 것을 알 수 있다. 중앙정부가 정책집행의 편의를 도모하기 위해 추가적으로 만들어내는 각종 행정절차규제와 사업활동규제를 광역자치단체가 떠맡음으로써 오히려 민간경제주체의 불편을 초래하고 있어 자치단체의 경제행정규제가 매우 불합리한 수준에 머물고 있음을 짐작할 수 있다. 이러한 규제들은 주민의 삶의 질 향상과 관련된 사회적 규제와는 달리 경제적 규제는 경제의 개방화, 민간의 자율성 확보, 각종 부조리 철폐 등에 대한 인식이 확산되면서 대폭 완화하거나 철폐하여야 할 대상으로 지적할 수 있다.

반면에 기초자치단체의 경제적 규제는 광역자치단체의 그것에 비해 보다 정책집행적 차원에서 이루어지며 따라서 기준규제, 의무부과, 진입규제 등 실제 경제행위에 대한 규제보다는 인허가 등 절차적 규제가 대부분을 차지하고 있다. 그리고 대부분의 규제업무가 농림수산업 분야에 집중되어 있고 상공업분야에서는 상급정부의 권한을 위임받아 처리하는 수준이어서 지역경제에 대한 기초자치단체의 통제메카니즘은 매우 취약한 실정이다.

자치단체의 경제행정규제가 인·허가업무 및 지도·단속업무 중심으로 되어 있어 기업의 입장에서는 자치단체가 기업운영에 오히려 걸림돌이 되고

<표 3-4> 자치단체 경제행정분야 법령규제

규제유형	규 제 내 용	
광역 자치 단체	유통단지개발관련 지정, 승인 관광관련 지정, 허가, 인정 잠업특작관련 신고, 등록, 보고 시장관련 허가, 승인, 제한, 취소 축산업구조개선관련 등록, 허가, 감독 축산경영관련 지정, 허가 농지관리관련 지정, 허가 농어촌구조개선관련 지정 전기사업관련 허가, 면허 산업표준관련 검사 불법공산품유통단속 자격인용관련 인허가 지방산업단지관련 규제 농공단지관련 허가 건설산업관련 지도감독 지역균형개발관련 승인, 인가 수산제조업관련 허가등 근해어업생산관련 허가등 내수면어업개발관련 면허, 고시등 어업기반시설관련 허가등 산림관련 허가, 협의	온천개발관련 지정, 승인 농어촌구조개선관련 허가취소 등 영농자재공급 등록, 신고, 판매제한 가공산업관련 지정, 허가 축산물유통관련 허가, 승인, 검사 양육관리관련 지정, 결정, 승인 농업기반시설관련 인가, 등록 가스정책관련 허가, 승인, 검사 광물자원개발관련 인가 계량및측정관리관련 등록, 검사 수도관련 인가 국가산업단지관련 규제 유통단지관련 승인, 지정, 감독 건설경제관련 등록, 관리 화물자동차운수관련 면허, 등록, 인가 어업정책관련 지정, 제한 연근해어업생산관련 규제 증양식어업관련 허가등
		상품권관련 규제 온천개발관련 허가 등 영농자재공급관련 등록 등 축산업구조개선관련 지정, 허가, 명령 축산경영관련 허가등 농지관리관련 규제 농어촌구조개선관련 지정등 석탄수급관련 허가등 지방산업단지관련 인가등 농공단지관련 지정, 승인, 인가 등 건설경제관련 감독, 허가 화물자동차운수관련 규제 수산제조업관련 허가등 근해어업생산관련 규제 내수면어업개발관련 허가등 어업기반시설관련 허가등 산림관련 허가등
경제 책 규제		새마을금고관련 인가등 관광관련 등록, 지도감독 시장관련 규제 축산물유통관련 허가, 검사등 양육관리관련 규제 농업기반시설관련 규제 가스정책관련 승인등 계량및측정관리관련 등록, 검사등 유통단지관련 허가등 도시경비관련 인가등 건설산업관련 명령등 화물정책관련 면허, 등록등 연근해어업생산관련 면허등 증·양식어업관련 규제 수산자원보호관련 명령등 임산물이용관련 허가등 중소기업자동화지원관련 승인등
기초 자치 단체		

— <표 3-4> 계속 —

규제유형		규 제 내 용	
사회 적 규제	광역 자치 단체	가스안전관리관련 지정, 명령, 검사 전기용품안전관리관련 등록, 신고 토양오염방지관련 제한 폐기물관리관련 규제 토지거래규제	기계안전관련 등록, 과징금부과 대기오염규제관련 승인, 규제 오수관리관련 승인, 규제 물관리관련 허가, 규제 교통영향평가 등
	기초 자치 단체	노점상정비관리 등 환경개선부담금 부과, 징수 토양오염방지관련 규제 폐수배출관련 규제 식품위생관련 노사협의관련 명령등 토지거래규제 등	가스안전관리관련 규제 대기오염관련 규제 소음·진동관련 규제 폐기물관리관련 규제 공중위생관련 규제 저발이익폐수제 운영

있다는 인식을 갖게 되고, 능률성과 형평성의 확보를 위해 도입된 각종 규제가 실제 집행과정에서 공무원의 편의위주로 왜곡되는 현상이 나타나고 있다. 기초자치단체는 지역기업을 위한 행정서비스의 제공면에서 가장 핵심적인 역할을 수행하여야 하므로 내생적 경제발전을 위해 기초자치단체가 주도적 역할을 담당하기 위해서는 절차규제나 사업활동규제 등 통제중심적 규제에서 탈피해 지원기능을 강화하는 것이 급선무라고 할 수 있다.

2) 법령미근거규제

자치단체가 집행하고 있는 행정규제 가운데 법령등에 근거하지 않고 지침, 규정, 지시, 방침, 훈령, 예규, 고시, 공고등 하위규정에 의한 행정규제 즉, 비법령규제는 총 1,300여건에 해당하는 것으로 추정되고 있으며 이 가운데 경제행정규제가 상당수를 차지하고 있다. 여기서는 1998년 9월 11월사이 행정자치부에서 조사한 자치단체별 경제행정분야 비법령규제를 성질별로 유

명확하여 분석한 결과는 다음과 같다.

광역자치단체의 법령미근거 규제는 대부분 지침·규정·지시·방침·훈령·예규·고시·공고등 하위규정에 의해 사업활동에 직접적인 규제를 하는 것으로 각종 과다서류 징구, 의무부과, 가격제한, 적용기준강화, 행위제한 및 금지, 사전승인 불필요한 심의등의 형태로 이루어지고 있다. 한편 사회적 규제는 환경 및 공해규제, 안전규제가 주종을 이루며 설치기준강화, 사전협의 혹은 신고, 부대시설 설치의무화, 허가제한등이 법령미근거 규제에 해당한다.

기초자치단체의 법령미근거 규제는 광역자치단체와 그 내용이 유사하나 실질적으로 규제대상이 매우 다양하게 구성되어 있다. 이는 기초자치단체가 민간경제활동의 무대가 되고 있는 경제활동권을 직접 관장하고 있고 민간주체들과 접촉이 빈번한 결과로 받아들여 지고 따라서 규제집행의 직접적인 영향을 받고 있기 때문이다. 경제행정분야에서 행정절차규제 성격의 법령미근거 규제는 추가서류 징구, 사전협의·신고, 지도·점검, 행위제한 및 금지등의 형태로 이루어지고 있다. 반면 사업활동규제는 허가요건강화, 가격관리, 영업권 및 거리제한, 영업실적제한 시설 및 입지기준강화 등으로 대표된다. 사회적 규제 역시 지하수보호와 환경오염방지시설 설치 등을 포함한 환경 및 공해규제, 안전규제, 고용규제 등으로 다양화 되어있으며 규제내용이나 강도는 자치단체마다 다르게 나타나고 있다.

<표 3-5>에서 보는 바와 같이 자치단체의 법령미근거 규제는 중복규제가 대부분을 차지하고 있고 이들은 규제의 집행방법이나 절차에 관해 보다 구체적인 규제사항을 적시함으로써 행정편의를 도모하기 위한 것이다. 동시에 사업활동규제 즉, 영업권 및 거리제한, 영업실적제한, 한정면허제도등과 같은 규제는 기업활동의 공정한 경쟁여건 조성을 제한하는 것이다. 따라서

<표 3-5> 자치단체 경제행정분야 법령미근거 규제

규제유형		규 제 내 역	
경 제 적 규 제	광 역 자 지 단 체	양곡매입업자의 허가등록 의무	보존자원 생산유통 및 특허사업 지원
		어획물운반업 허가신청 선택규모 제한	도시권도주변 행위허가시 사권협의
		일반도시가스사업자의 허가기준 및 양도양수 금지	도로상 영입시설물 권리 제한개발제한구역내 행위허가 금지
		버스운송사업 환경면허제도	주거및녹지지역내 형질변경등 행위허가 금지
		주요소동특 신청시 동기부동본 경구	일정규모이상 공동주택사업 국토이용계획 변경 금지
		비료관계업자에 대한 행정처분 강화	녹지지역 및 개발제한구역내 농지권용 협의
		비료생산업(수입업)등특시 품질관리 계약서 경구	보관임지 권용허가 신청시 위치도 별도 경구
		경기시장 시설기준 제한	농지권용신고시 주민동의서 첨부
		중도매인 허가기준 강화	농지위득자격 과다서류 제출 요구
		양식수산물 유통질서 확립 및 가격 안정 제한지침	공유수면 관라업무 구제대상지역 지정
		허가대상 어선규모 제한	다목적댐내 농선등 선박의 소유자 규제
		송이반출 허가업무 지원	관광호텔 사업계획 승인시설 제한 규정
		도로포장 소요자재 관여 승인	관광숙박시설사업 승인기준 제한
		주택단지 진입도로 등 개설규제	관광단지개발사업 시행예정자 이행보증금제도
		공동주택의 계획 및 배치제한	관광사업자금 조달능력 및 방안법위 설정
		오피스텔의 시설기준 및 위원회심의	축산물작업장설치 허가사항 변경내역 경구
		공동주택건축허가시 이행조건 부여	자동차경비단지내 시설사용 용도 규제
		주택건설사업 계획승인시 조건 부여	농공지구내 공동시설 유지보수비 사전 승인
		건축관련 인허가시 조건부여	축산단지 가축제열화사업 신청시 과다서류 제출 요구
		보존자원 매립허가 규정 강화	가축 도내 반입제한고시
		보존자원 채취허가 및 사후관리 제한	허가권자의 명원위반시 어업금지

-----<표 3-5> 계속-----

규제유형	규제내역		
경제적 규제	기초지자체	광과업소 허가요건 강화 지원 소규모 식품광과업소 등록 의무화 식품영업허가시 구비서류 경구 공중·식품위생업소 개편서비스 요금 관리 지원 유흥업소 허가 지원 축제의 양적업 신고시 배상자서 요구 숙박업 영업신고시 소방설비 완비협의 장의업 허가관련 교육 및 수강료부담 지원 중농림지역내 숙박업소등 설치제한 조해 시행규칙 의료용구관여업 폐업신고시 별도신고 서 경구 LPG가스판매사업 허가시 타업소와 거리제한 연안영업허가 처분 금지 화물자동차 운송사업 등록서류 경구 자동차운송사업자 협회가입의무 대수면어업 허가시 동의서 징부 계절음식 판매업소 시설기준 강화 체조담배 소매인 지정시 거리및영업권 면적제한 수입외고기 전문판매업 신고의무 소독업 영업허가 구비서류 경구 어업면허 신청인 구비서류 경구 임목벌채 허가 및 신고지 제한 입산물금지 허가 및 신고 제한 경기시장 관리규정 시장사용허가	노점상·노상적지물 정비추진 지원 농수산물 도매시장 격저거리 기준 가두관폐소 설치신청시 거리 및 자격 제한 주택건설사업계획 입지 사권 심의 주택건설사업계획(변경)승인시 고도 제한 도시계획사업실시계획 허가신청시 소유권 증명서류 징부 공동주택 건축허가시 이행조건 부여 가설건축물 허가기간 부여 공사의공및중공연수결과 세부시행 기준 가설건축물 신고서류 경구 건축물 중축신고시 서류경구 개발예정지구 건축허가 통제 건축공사 원상복구 이행담보 예치금 경구 신도심지구 건축허가 처리 지원 공동주택건축물의 건축허가 제한미관지구안 건축후퇴부분 공간조성 조건부여 준공업지역내 공동주택입지 심의기준 강화 하절면 건축허가 제한 건축물결거·말설신고시 서류경구 건축허가 사전예고제 컨테이너 및 조립식 건축물 설치 제한 관광사업 휴(폐)업신고시 등록증 회수 관광지대 시설물 설치행위 제한 설정 관광시설 설치사업자 의무 및 시설사업계획 협의 레저스포츠키 시설 등록 규제 농촌개발사업관련 대상범위 규제 농촌근대화촉진사업 보조금교부 제한

-----<표 3-5> 계속-----

규제유형		규제내역	
경제적 규제	기초 자치 단체	외국인 토지취득시 관련공무원 의견서 제출	산림허가형질변경시 목적사업 변경 금지
		토지소유자의 주소등록 및 보증인 자격 완화	도시계획시설 실시계획 인가시 서류 청구 농지권입 허용기준 제한
		택지취득허가 신청시 과다서류 청구	토질형질 변경행위 허가사무 처리위급 규정
		산림보호 및 개발제한구역 관리시 규제	토지형질 변경행위 허가범위 제한
		국토이용관리법 위반자 과태료부과 기준안 제시	공장이전(변경) 신고(확인)시 서류 청구
		토지형질변경등 행위허가 기준 제한	기존공장에 왜 확인시 서류 청구
		토지형질변경 허가신고시 토지대장등	공장등록 및 등록사항 변경, 휴폐업신고시 서류 청구
		농지전용시 농지관리위원회의 심사의견서	공장등록사무 처리 기준
		농지전용시 건폐율 적용	공장등록시 등록결과 강화
		중농림지역내 행위 제한	공해공정(해미콘공장등) 입주 불허
		공유재산에 각시 특수신청 서류 및 절차 강화	공장설립승인 규제
		공유재산 용도변지신청 토지소유자 동의서 첨부	금채채취 허가서류 청구
		토지형질변경등 행위허가시 심사위원회의	사도개설 허가시 허가조건 부여
		심사	국유재산 대부계약 체결시 토지대장 제출
			검정재산 대부신청시 면허서류 요구
			등록 말소신청시 폐선확인서 첨부
			지하수개발 사용권장 지원
			마을기금 관리실태 지도 점검

규제유형		규제내역	
사회적 규제	광역 자치 단체	공도주변 쓰레기소각로 설치	지하탱크 용도변지시 물출처지 지시
		공사장 안전시설 설치·점검 및 방음 방진기준 준수	건축폐기물처리 사전 신고
		자연녹지지역 권입범위 제한	먹는샘물 수원개발 허가업무처리 지원
		주유취급소 배수구 및 유분리시설 설치 기준	세차장(배출시설)허가시 부대시설 의무화
		폐기물 중간처리업 허가업무처리 지원	고층건물 위험물 관여취급소 허가 제한
		폐경구거부지 전용허가 및 교환 제한	
		녹지자연도 B등급이상 지역내개발행위	
		사전협의 지원	

규제유형	규제내역	
사 회 기 조 자 지 규 계 단 체	<p>가스업소허가시 관여 지역제한 및 동의서등 첨부</p> <p>택지안전을 위한 용적높이 및 표면규제</p> <p>공동폐수종말처리장 부대시설 설치 의무 및 가선금 부과</p> <p>집단시설지구의 상업시설 권장및제한</p> <p>쓰레기봉투판매소 지정</p> <p>자연휴양림 조성사업계획승인 신청시 주변동의서 청구</p> <p>음식물쓰레기감량 의무사업장 관리 및 재활용촉진 지원</p> <p>폐수처리시설 설치허가 부대조건</p> <p>축산폐수 매수시설 설치허가 조건부여</p> <p>하수도시설 설치</p> <p>건축허가시 부합사항으로 조정시설 의무화</p> <p>폐기물수집 수수료 부과 지원</p> <p>쓰레기수거업무 감독지원</p> <p>사업장폐기물 배출신고시 폐기물위탁 처리계약서 사본첨부</p> <p>일시적 다량오물 배출 신고</p> <p>중량제 구역봉투 판매소계약 조건부여</p> <p>대형생활폐기물 직접수거 배출규정</p> <p>공동주택 음식물 감량화시설 의무화</p> <p>산림형질 변경허가시 규제</p> <p>화장장 및 납골당 설치지역 주변동의서 청구</p> <p>대형건축물 저수조 청소결과 제출</p> <p>생활폐기물 및 사업장 생활폐기물 수집운반업 허가 제한</p> <p>위수경의 집수량 자동측정기류 분리규제</p> <p>폐기물소각 금지</p> <p>사업장폐기물 배출신고권중 발급후 착공신고 처리</p>	<p>토지형질변경행위 허가시 하수도시설 설계기준</p> <p>환경오염지구 이주대책 건축물 준공허가시 보상가속 질 확인서 청구</p> <p>건축허가(신고)시 환경영비 확인서 청구</p> <p>공개공지설치 조정부분 조정면적 산입불허</p> <p>소규모 건축폐기물 배출확인서 발급제한 규정</p> <p>자연발생유원지의 환경보호 및 시설물관리 허가행위제한</p> <p>공해보상지역내 주거용 건축제한</p> <p>유료납시터 환경경화 사용청소원 배치</p> <p>환경집괴열소 위생관리 임의규정 적용 및 자율지도</p> <p>독극물 영업등록 및 유통관리 강화</p> <p>소독열소 및 소독대상시설에 대한 확인 점검</p> <p>제주도 중산간지역 관리 지원</p> <p>공공하수도 허가시 토지소유자 동의서 첨부</p> <p>폐기물 중간처리업 허가요건 강화</p> <p>건축물 건축허가시 보도분류 교체 지원</p> <p>사업장폐기물 배출자 신고</p> <p>독극물 잔재물 수집운반 허가기준</p> <p>사업장폐기물 배출자 설명배출 의무</p> <p>음식물쓰레기 배출자설명제</p> <p>자동차충전소 허가시 인근건물주 동의서 청구</p> <p>재활용비닐 사용 설명제</p> <p>개발제한구역내 영농목적 성토관련 예치금 부과</p> <p>개발제한구역내 토지형질변경 행위및기간제한 가속사속 제한</p> <p>개발제한구역내 음식점 용도변경 제한</p> <p>도시쓰레기 소형소각시설 설치제한</p> <p>특별대책지역내 오수배출시설 설치관련 업무처리 지원</p> <p>고용촉진훈련기관의 지정기준</p> <p>대형건축물 부설방지등 위한 사용검사전 안전 진단</p>

이들 규제들은 민간경제주체의 불편과 준수비용을 증대시키고 자율적인 경쟁을 통한 건전한 경제질서확립을 저해하는 것으로 자체정비를 통해서 규제완화를 이루어야 할 것이다. 만약 규제존립근거가 타당하거나 향후 지역경제여건에 비추어 그 필요성이 인정되는 경우에는 상위법규 즉, 조례·규칙에 반영하거나 중앙정부 건의를 통하여 제도화를 시도하는 것이 바람직할 것이다.

이와 반면에 주민의 삶의 질향상이나 안정성 확보를 위한 법령미근거 규제들은 규제필요성이 대부분 인정되는 경우이기는 하나 집행과정상 규제내용에 대한 정당성 홍보부족, 권위주의적 집행방법 등으로 민간경제주체들이 불편을 느끼고 있는 것만은 사실이다. 따라서 규제집행자의 입장에서 가능하다면 규제정당성에 대한 설득노력과 집행과정상에서 사업주의 입장을 최대한 감안·자원하는 방식으로 운용되어야 할 것이다.

나. 분야별 규제실태

자치단체가 집행하고 있는 법령 혹은 법령미근거규제는 경제주체들의 경제활동 특히 기업활동을 직접적으로 제한하는 한편 자율성과 창의를 진작시키는 역할도 수행한다. 따라서 기업활동의 구체적 분야별로 자치단체의 행정규제를 살펴봄으로써 지역경제활동의 역기능과 순기능을 평가할 수 있는 준거를 제공할 수 있다. 여기서는 기업활동을 창업 및 공장설립분야, 금융·세제분야, 유통 및 물류분야, 인력 및 노정분야, 환경분야, 기타분야로 나누어 분석하고자 있다. 먼저 창업 및 공장설립분야에서는 공장설립 승인 및 창업사업계획 승인, 입지규제, 공장입주규제 등이 이루어지고, 금융·세제분야에서는 자금지원, 세제감면 등 각종 금융·세제면에서의 규제 등이, 유통 및 물류분야에서는 조달구매, 토지이용등 각종 규제가 존재한다. 인력

및 노정분야에서는 자치단체 차원의 규제가 상대적으로 제한적으로 이루어지고 있으며 환경분야에서는 각종 오염물질배출에 대한 규제가 이루어지고 있다.

1) 창업 및 공장설립분야

가) 창업사업계획 승인

자치단체의 창업사업계획 승인의 처리절차를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 시장·군수·구청장은 창업사업계획승인이 결정되면 창업자에게 사업계획승인서를 발급하여야 하며, 승인을 하지 않기로 결정한 경우에는 그 이유를 명기하여 창업자에게 통지하여야 한다. 그리고 창업자가 창업사업계획승인을 얻은 때에는 각 해당기관으로부터 공장설립 승인 등 30개 사업관련 인·허가를 받은 것으로 의제하여 처리한다.

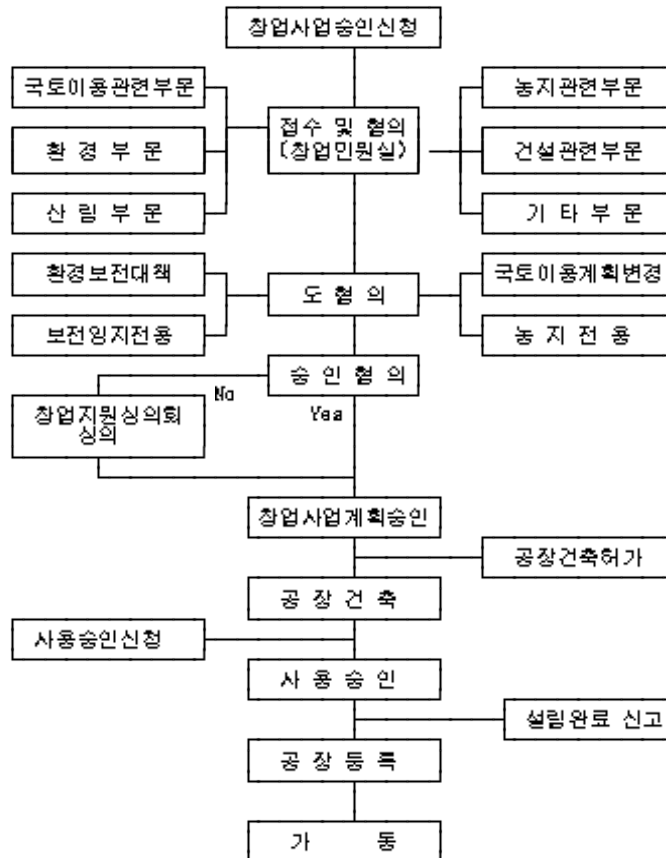
시장·군수·구청장은 사업계획 신청내용의 일부를 변경하거나 혹은 관계 행정기관과 협의가 이루어지지 않는 기관의 인·허가를 제외하고 사업계획을 승인할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 창업민원인의 의견을 들어 사업계획승인 신청사항 중 일부만을 승인할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장은 일부승인이 다른 법령과 저촉되지 않도록 유의하고 승인되지 아니한 사항은 이를 명기하여야 한다.

창업사업계획 승인의 사후관리를 엄격하게 하기 위해서 사업계획승인을 받은 신청인에 대한 사업계획 변경승인 등 본 지침의 적용을 받아야 하는 기간은 사업계획승인일로부터 5년으로 한다. 시장·군수·구청장은 사업계획을 승인한 경우 사업계획승인대장에 기록·관리하고 분기별 창업민원실 운영상황을 분기말 익월 5일까지 시·도 창업민원실에 보고하여야 하며, 시·도지사는 관내 시·군·구 창업민원실의 분기별 운영상황을 취합하여

분기말 익월 10일까지 중소기업청장에게 보고하여야 한다.

그리고 시장·군수·구청장은 사업계획승인을 받은 신청자가 사업계획의 내용을 충실히 이행하도록 소관부서별로 사후관리를 철저히 하도록 하여야 한다. 시장·군수·구청장은 사업계획승인을 받은 자가 사업계획 승인일로부터 4년 이내에 공장건축을 완료하도록 연2회이상 문서로 지시하여야 한다.

[그림 3-2] 창업사업계획승인 처리절차



또한 시장·군수·구청장은 사업계획의 승인을 얻은 자가 ① 당초 사업 계획승인 내용과 현저하게 다른 사업을 영위하거나, ② 승인일로부터 1년 이내에 공장의 착공을 하지 아니하거나, 공장착공후 1년이상 공사를 중단한 경우, ③ 사업계획의 승인을 얻은 당해 공장용지를 공장착공을 하지 아니하고 다른 사람에게 양도한 경우에는 사업자에게 3개월이내의 기간을 정하여 당초 사업계획의 이행 또는 변경계획을 문서로써 권고하여야 하고 ④ 사업 계획 승인후 4년이 지나도록 공장건축을 완료하지 아니한 경우 시장·군수·구청장은 6개월이내의 기간을 정하여 공장건축을 완료하도록 권고하여야 한다.

그리고 사업계획이행의 촉구에도 불구하고 사업자가 공장건축완료 및 사업계획 변경을 수행하지 아니함으로써 사업계획승인의 효과를 기대하기 어렵다고 판단하는 경우에는 시장·군수·구청장은 당해 사업자에 대하여 사업계획승인 및 공장건축허가를 취소할 수 있으며, 당해 토지의 원상회복을 명할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장은 관계행정기관에 통보하여야 한다.

이밖에 전매 및 임대에 대한 규제로, 시장·군수·구청장은 사업자가 사업계획 승인일로부터 5년이내에 전매를한 경우에는 당해 사업자(양도자)에 대하여 사업계획승인을 취소하고, 관할 지방국세청장에게 전매사실 및 관련 자료를 즉시 통보하여 관할 지방국세청장이 양도소득세를 과세할 수 있도록 하여야 한다. 이때 양수자가 사업을 계속하고자 하는 경우 별도의 사업계획 승인을 신청하여야 한다. 임대의 경우에도 임대종료의 권고, 지시를 거쳐 불이행시에는 사업자(임대인)의 사업계획 승인을 취소하고 임차인에 대하여는 당해 사업계획승인이 취소되었으므로 임차인의 사업을 계속하고자 하는 경우 별도의 사업계획승인을 신청하도록 하여야 한다.

나) 공장설립승인

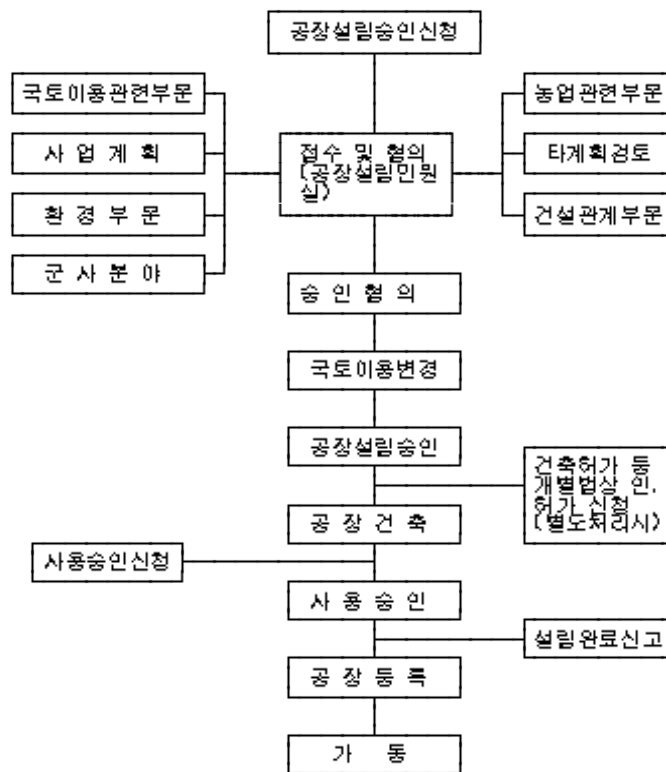
우리나라는 토지이용관련 법령들이 복잡하고 다기화 되어있어 개별입지 형태로 공장을 설립하고자 하는 기업체들은 많은 시행착오와 시간을 소요하고 있다. 특히 농지전용, 국토이용계획변경 등과 같은 용도변경관련 인·허가 절차는 경직적으로 운영되고 있어 기업들이 공장용지로 활용가능한 토지를 확보하기가 상당히 어려운 실정이다. 이와같은 기업들의 어려움을 덜기 위해 정부는 개별적인 공장부지 조성, 공장건축 등과 관련된 각종 인·허가 사항 등이 일괄 의제처리될 수 있도록 1994년도부터 공장설립 승인제도를 도입하여 운영하고 있다.

공장설립승인제도란 「공업배치 및 공장설립에관한법률」 제13조의 규정에 의하여 산업단지외의 지역에서 공장용지의 조성 및 공장건축물을 설치하고자 하는 자가 해당지역의 시장·군수·구청장에게 공장설립의 승인을 신청하고, 시장·군수·구청장을 공장설립승인시에 당해 입지예정지의 용도지역변경을 비롯한 관련법령의 인·허가를 일괄 의제 처리하도록 함으로써 개별공장의 설립절차를 간소화한 제도이다. 종전에는 「공업배치법」상 공장설립절차가 공장설립 신고, 공장설립 허가, 공장설립 승인, 개별입지지정 승인 등 4가지 종류로 구분되어 있었으나, 1995년 12월 관련법의 개정으로 공장설립승인제도로 일원화 되었다.

공장설립승인제도에 의한 협의기준 및 절차를 살펴보면 먼저 공장설립승인 신청을 받은 시장·군수·구청장은 10일(관련법령상의 인·허가를 의제 처리하는 경우에는 20일, 관련법령상의 인·허가를 의제처리할 때 다른 행정기관의 장과 협의가 필요한 경우는 45일)이내에 공장설립 승인여부를 결정하고 신청인에게 이를 통지하여야 한다. 시장·군수·구청장은 공장설립승인신청 내용 중 시장·군수·구청장 외의 다른 행정기관의 권한에 속하는

사항이 있는 경우에는 사업계획서와 인·허가 내역서 등 관계 서류사본을 첨부하여 접수일로부터 5일 이내에 당해 행정기관에 협의를 요청하여야 한다. 특히, 국토이용관리법상의 국토이용계획 용도지역변경이 필요한 경우에는 국토이용계획 용도지역변경 신청을 시·도지사에게 하여야 한다. 이 경우 공장설립 승인심사와 국토이용관리법에 의한 용도지역 변경심사를 동시에 처리토록 하여야 한다.

[그림 3-3] 공장설립승인 처리절차



시장·군수·구청장은 공장설립 승인시에 다른 행정기관의 장과 협의를 함에 있어서 협의가 성립되지 아니하는 경우에는 시·도지사에게 협의하여 줄 것을 요청할 수 있고, 시·도지사에게 협의가 성립되지 아니하는 경우에는 산업자원부장관에게 협의하여 줄 것을 요청할 수 있다.

공장설립승인을 얻고 공장을 설립하는 자(산업단지에 입주하는 자는 입주계약자)가 공장건설을 완료(당초 사업계획상의 내용대로 공장을 모두 설립한 것을 말함)하고 공장가동에 필요한 기계·장치를 설치한 후에 당초 승인을 얻은 내용대로 공장설립을 완료하였음을 관할 시장·군수·구청장(산업단지는 관리기관)에게 알림으로써 시장·군수·구청장 또는 관리기관으로 하여금 공장등록증을 교부하도록 하는 것이 일종의 공장등록증 신청제도이다.

공장설립완료 신고기한은 공장건축물에 대한 사용검사후 기계장치를 설치한 2개월 이내이며 시장·군수·구청장 또는 관리기관은 공장설립완료 신고를 받은 경우에는 당해 공장을 방문하여 당초 신고 등을 한 내용대로 설립되었는가를 현지확인하여 일치하는 경우, 공장등록증을 교부하여야 한다. 공장등록증은 최종 건축물이 준공되어 당초 사업계획내용대로 공장 설립을 완료한 경우에 공장설립완료 신고를 받아 교부하는 것이 원칙이다. 그러나 공장동이 여러 개가 있고 그 중 일부를 준공하여 제품을 생산하고자 하는 경우에는 공장등록증이 필요시 부분 가동에 대한 공장등록증 신청을 받아 부분가동 공장등록증을 교부하여주고 있다.

그리고 공장등록증을 교부받은 공장이 회사명 및 대표자 성명, 공장용지면적, 공장건축 면적, 부대시설면적 등을 변경한 경우에는 변경내용을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 공장등록내용의 변경을 관할 시장·군수·구청장 또는 관리기관에 신청하여야 한다.

다) 공장설립승인을 얻지 않은 공장에 대한 공장등록증 교부

공장설립승인의 대상은 공장건축면적 500㎡이상인 공장을 설립하고자 하는 경우로 국한되나 500㎡이하의 공장은 공장설립 승인신청이 불가능하므로 공장설립 완료신고에 따른 공장등록증도 교부받을 수 없다. 그러나 현실적으로 공장등록증은 제조활동과정에서 광범위하게 이용되고 있으므로 교부대상 공장이외의 공장에 대해서도 공장등록증을 교부할 수 있는 절차를 마련한 것이 「공업배치법」 제16조 제2항의 규정에 의한 공장등록증 신청제도이다.

공장건축면적 500㎡미만의 공장으로서 관계법령에 저촉되지 아니하는 공장이 공장등록신청을 한 경우 시장·군수·구청장은 다음 사항을 검토한 후 공장등록증을 교부할 수 있다.

- ① 국토이용관리법 적용을 받는 지역일 경우 시행령상의 각 용도지역별 행위허용 여부와 환경관련법령 등의 저촉여부
- ② 도시계획법에 의한 용도지역인 경우 건축법 시행령에 규정된 각 용도지역별 행위허용 여부와 동법 시행령에 규정된 근린생활시설중 제조장에의 해당여부

그리고 시장·군수·구청장은 공장등록증을 교부받은 자가 ① 공장을 폐쇄하는 경우, ② 당해 공장의 전부를 다른 사람에게 임대하는 경우, ③ 당해 공장을 공장외의 용도로 활용하는 경우, ④ 공장등록시 붙인 조건을 이행하지 아니한 경우, ⑤ 법에 의한 명령이나 처분에 위반하는 경우에 당해 공장의 등록을 취소할 수 있다. 시장·군수·구청장이 등록취소를 하고자 할 때에는 미리 당해 공장의 소유자·점유자 기타 이해관계인에게 시간과 장소를 지정하여 의견을 진술할 기회를 주어야 하지만, 정당한 사유없이 이에 응하지 아니한 때에는 그러하지 않다.

이상에서 살펴본 창업 및 공장설립절차에서 자치단체가 집행하고 있는 규제는 법령규제와 법령미근거규제로 구분될 수 있으나, 법령규제의 경우에는 공장설립과 관련된 30여개 법률, 60개의 인·허가사항에 기초해 이루어지고 있다. 특히 공업배치 및 공장설립에 관한 법률(공장설립업무 처리지침)과 중소기업창업지원법(창업사업계획 처리에 따른 지침)에서 규정한 각종 인·허가 사항이 이에 해당한다. 그리고 비법령규제는 관련법규의 투명성있는 명문규정 결여로 담당자가 임의적으로 허가여부를 판단하거나 법령에 근거하지 않은 자치단체 조례 및 규칙에 명시된 조건부여에 따른 규제를 의미한다.

창업 및 공장설립분야에서 집행되고 있는 자치단체의 행정규제를 파악하기 위해서는 이들과 관련된 일련의 단계별 절차를 체계적으로 정리할 필요가 있다. 공장설립의 단계별 절차나 심의내용 혹은 규제내용은 기초자치단체별로 미세한 차이는 있으나 거의 유사하기 때문에 경기도 김포군 사례를 중심으로 살펴보면 <표 3-6>과 같다.

공장설립자의 공장설립신고(허가) 신청서를 일단 접수하면 관련부서별로 이에 대한 심의가 이루어지는 데, 관련부서별 심의내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 환경보호과에서는 배출시설(대기, 폐수, 소음·진동, 비산먼지 발생 등) 설치허가대상 여부를 검토하고 산업과에서는 신청지의 농지보전가치 여부, 신청면적의 적정 여부, 용도지역별 허용행위 여부, 사업목적의 타당성 여부, 인근 농지 및 주변환경 피해방지계획의 적정 여부등을 종합검토하여 적정여부를 검토한다.

그리고 주택과에서는 건축법의 제반 규정에 의하여 건축물의 대지 및 도로, 건축물의 구조 및 재료, 지역지구안에서의 건축물의 행위제한, 건폐율, 용적률, 대지면적의 최소한도 등 대지의 조건과 건축물의 일조권, 설비, 높

<표 3-6> 공장설립허가시 관련부서와 심의내용(김포군)

관련 부서	심 의 내 용	법적 근거	비 고
환경 보호과	대기배출시설 설치허가 폐수배출시설 설치허가 비산먼지 발생사업 신고 소음진동배출시설 설치허가	대기환경보전법 제10조 수질환경보전법 제10조 대기환경보전법 제28조 소음진동규제법 시행규칙 제2조	
산업과	농지보전가치 여부 신청면적의 적정 여부 용도지역별 허용행위 여부 사업목적의 타당성 여부 피해방지계획의 적정 여부	농지보전 및 이용에 관한 법률 제36조	
주택과	대지의 조건과 건축물의 조건이 적절한지 여부	건축법 제8조	
건설과	진입관련 도로구조·시설상 의 저촉여부, 교통의 지장 여부, 접도구역 지정도로의 건축물적합 이격 배치 여부	도로법 제40조 및 50조 사도법 제4조	현황도로에 대한 명문규정 불비
산림과	훼손허가의 제한지역 여부, 임광·지광 및 주변 산림에 미치는 영향, 인근주변에 미치는 영향, 실속도와 현 지부합여부	산림법 제90조	산림훼손 판단기준 불비
도시과	용도지역안에서의 행위제한	국토이용관리법 제15조	

이제한 등 건축물의 조건이 적절한지 여부를 검토한다. 건설과에서는 건축물의 신축시 진입과 관련한 도로구조, 시설상의 저촉여부, 교통의 지장여부와 접도구역 지정도로의 건축물적합 이격 배치 여부 등을 종합적으로 검토한다. 그리고 건축주의 부담으로 법정도로 또는 현황도로를 설치하는 경우 도로의 구조·시설기준에 의거 일반적·기술적 사항의 적합여부 등을 검토한다.

산림과에서는 훼손허가의 제한지역 여부, 임황·지황 및 주변 산림에 미치는 영향, 인근주변에 미치는 영향, 실측도와 현지부합여부 등을 종합 검토하여 적정여부를 판단한다. 마지막으로 도시과에서는 용도지역(도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역)안에서의 행위제한에 따라 공장설치의 가부를 판단한다. 그리고 수도권외의 경우 공장건축 총량규제제도가 실시되고 있어 이의 부합여부를 검토하며 지역에 따라 배정물량이 소진되어 공장설립허가를 받지 못하는 상황이 발생할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 현재 자치단체의 창업 및 공장설립과 관련한 자치단체의 규제를 규제기준 혹은 준거, 절차간소화, 그리고 규제적합성등 몇가지 측면에서 평가해보면 다음과 같은 뚜렷한 특징을 지니고 있다.

첫째, 창업 및 공장설립분야의 자치단체규제는 일부 법령에서 명문화된 판단기준이 제시되지 않아 규제담당자의 재량적 판단에 의존함으로써 투명한 결정을 제약하고 있다. 예컨대 관련부서 협의과정에서 제출된 서류만으로 산림훼손 가능여부를 판단하기는 어렵고 현지출장 확인을 통해 검토하고 있으나 법률상의 명문규정이 없어 출장자가 임의적으로 허가여부를 판단할 수밖에 없다. 또한 공장진입도로의 조성시 현황도로에 대한 정의와 명문규정이 없어 판단이 어렵고 이로 인해 민원발생이 잦은 형편이다.³⁰⁾

두 번째로 규제과정상에서 자치단체가 법령상 근거없는 조건부여행위를 자주 행하여 신청자의 순응비용(compliance cost)을 강요하고 있다. 공해방지시설을 적법하게 설치하였음에도 불구하고 인접주민과의 마찰을 우려하여 공장설립허가시 주민동의서를 요구하거나 마을 조경등 자치단체사업을 인·허가시 부담지우는 사례가 이에 해당된다. 주민동의서가 필요하다면 행정기관에서 직접 주민을 설득하는 노력이 필요할 것으로 판단된다.

30) 경기행정쇄신위원회, 1996.

세 번째로 법 규정과 현실과의 괴리가 확연하여 자치단체규제의 적실성과 실효성을 위협하고 있는 경우가 자주 발생한다. 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법에 따르면 중소기업도 창업지원법에 의한 특혜를 누릴 수 있으나 실재는 용도지역에서의 행위제한, 군사시설보호법, 공무원의 비협조적 태도 등으로 실현되지 못하는 경우가 많다.

끝으로, 창업 및 공장설립분야에서는 자치단체차원에서가 아니라 중앙정부 차원에서 집행하는 각종 규제 즉, 진입규제, 부동산투자규제, 환경규제 등이 동시에 부과되고 있어 기업활동의 제약요인으로 대두되고 있다. 주요한 사항만 살펴보면 공장의 증설제한 용지면적규모에 다른 개발부담금 부과제도, 공장건축시 대지안의 공지규정, 공단내 공장설치시 면적규제, 공장건축 총량규제(수도권), 대기업에 대한 양도·양수 제한 아파트형 공장의 입주대상 제한 등이 동시에 부과되어 과다한 규제에 의한 기업의 시간적, 비용낭비가 큼에도 불구하고 이를 개선하기 위한 자치단체의 지구적 노력은 상대적으로 미흡하다³¹⁾.

2) 금융 및 세제분야

지역경제와 관련된 금융·세제분야의 규제는 지역금융기관에 대한 영업규제 및 진입규제, 조세감면에 대한 규제 등 주로 중앙정부의 금융 및 조세정책 차원에서 생성된 것들이 대부분이다. 특히, 금융정책은 중앙정부의 기능으로 인식되어 왔기 때문에 자치단체 차원에서 기업의 자금조달에 실질적

31) 그러나 자치단체 자체적노력의 일환으로 1996년말 경제행정규제개혁위원회의 공장설립절차에 대한 규제완화를 지적할 수 있다. 규제완화 결과, ① 민간기업이 산업단지 개발시 공장용지 자체 사용비율(현행 50% 이상) 완화, ② 수도권내 공장총량규제를 물가피할 경우 제한적으로 완화, ③ 공장이전시 신고절차 간소화, ④ 공단내 입부계약변경신고는 공장등록변경신고로 갈음처리 등이 시행되었다.

인 영향을 미치는 금융정책 관련규제는 거의 전무하다.

<표 3-7> 지방중소기업육성자금의 정부지원비율(1997)

(단위 : 억원)

주요사업	정부지원	국비 : 지방비 연계비율		
		수도권지역	일반지역	낙후지역
시설개 제지원	2,828	50:50	55:45	60:40
중소 유통 업구조 개 선	1,013	50:50	55:45	60:40
(시장개 개발)	(603)	50:50	55:45	70:30
특별지원지역	300		70:30	
중소기업입지지원	317	50:50	55:45	60:40
종합지원센터	150			
계	4,608			

지방자치의 실시와 함께 금융 및 세제분야에서도 제한적이거나 자치단체의 권한이 신장되고 있다. 자치단체차원에서 지역경제진흥을 촉진하기 위한 재정정책수단은 그다지 많지 않으나 대충 중소기업지원자금, 지역보증보험에의 출연, 지방세 감면 등이 주종을 이루고 있다. <표 3-7>에서 보는 바와 같이 자치단체도 중소기업 지원자금을 보조금, 출연금, 출자금형식으로 지출하고 있고 그 액수도 산업산업부 내부자료에 의하면 1993년 약 2,300억 원에서 1997년 약 5,078억원으로 매년 늘어나고 있다. 그런데 이러한 지원들도 중앙에서 지침형식으로 제공한 필요조건에 부합하지 않으면 혜택을 받을 수 없다는 점에서 금융·세제분야에서 중앙정부규제가 지방화되어 있음을 볼 수 있다.

지방중소기업육성자금은 지방중소기업의 경쟁력 제고를 위한 자동화·정보화 등 구조개선사업, 중소기업의 경영여건 개선을 위한 중소기업종합지원센터의 설립, 낙후된 공업단지 활성화를 위한 중소기업특별지원지역의 입주

지업 지원을 위해 중앙정부와 시·도가 정부간분담(matching fund)방식으로 조성하였다.

중앙정부의 지방중소기업육성자금 지원규모는 '94년 2,000억원에서, '96년 4,000억원, '97년 4,608억원으로 증액되었고 시·도의 지방자금도 비슷한 규모로 조성되어 왔다. 동자금은 재정자립도, 공업생산실적 등을 기준으로 하여 전국 15개 시·도를 수도권지역, 일반지역, 낙후지역으로 구분하고 정부 지원비율을 차등화하여 적용하되 지자체의 어려운 재정사정을 고려하여 '97년 현재 수도권지역은 50%('96년 49%), 일반지역 59%('96년 50%), 낙후지역은 60%로 정부지원비율이 확대되었다(표 3-7 참조).

또한 지역균형개발을 유도하기 위해 낙후지역중 공업발전이 현저히 저하된 공업단지 활성화를 위해 정부가 70%까지 지원해주는 「특별지원지역」 사업도 지속적으로 추진해 오고 있다. 그리고 특정지역 편중지원현상을 방지하기 위해 정부자금의 지원한도액을 설정(1개 시도당 700억원)하고, 각 시·도로 하여금 지방자금중 100억원 이상을 중소기업육성사업에 의무적으로 투입토록 함으로써 지역균형개발 및 지역경제활성화를 적극 도모하고 있다.

산업자원부 내부자료에 따르면 1997년 현재 전국 15개 시·도의 중소기업육성자금 지원규모는 18,792억원에 이르고 있고 지원받은 제조업체수는 87,654개에 이르고 있다. 중소기업육성자금의 지원조건은 각 시·도별로 약간의 편차가 있지만 구조조정자금의 경우 업체당 지원한도가 7~9억원, 대출금리는 연 6.5~7%, 융자기간은 8년(3년거치 5년 균분상환)이다. 그리고 운전자금의 경우 지원한도가 1~3억원, 대출금리는 연 6~10%, 융자기간은 1~3년이다.

중소기업 지원자금은 자금수요에 비해 규모가 작을 뿐만 아니라 국비자

금 대역금리(현재 5.5%)의 제약을 받아 대출금리가 외국의 경우와 비교할 때 높은 편이다. 그리고 정부의 운영지침에 따라 구조조정자금과 운전자금의 병행지원이 불가능하고 운전자금 대출취급은행이 특정은행으로 지정되어 있는 등 중앙정부의 통제하에서 자금지원이 이루어지고 있다. 결국 지방중소기업지원육성자금의 경우 중앙정부와 자치단체가 공동으로 조성하는 정부간분담(matching fund)방식으로 지원대상이나 조건이 앞서 살핀 바와 같이 산업자원부가 제시하는 기준에 따라 이루어지므로 자치단체의 자율성이 제대로 보장되지 못하고 있는 실정이다.

<표 3-8> 지역신보 설립현황

구 분	경기	경남	광주	대구	대전	부산	
설립형태	사단법인	사단법인	사단법인	재단법인	사단법인	재단법인	
설립일	'96.3.19	'96.5.15	'96.6.24	'96.11.7	'97.4.1	'97.6.20	
직원(명)	28	16	16	22	15	17	
기본재산(억원)	349	172	126	309	114	175	
보증 실적	건	424	226	43	260	35	-
금액(억원)	432	250	41	187	23	-	

자료: 행정자치부 내부자료, 1998

한편, 중소기업에 대한 원활한 자금지원대책의 일환으로 '97년 6월 현재 전국 6개 시·도에 지역신용보증조합이 설립되었다(표 3-8 참조). 보증대상은 시·도의 자금지원업체, 유망중소기업, 재원출연단체 추천기업, 전체 중소기업제조업체(5천만원 이하)이며 보증종류는 주로 대출보증, 할인어음보증 등이다. 보증한도는 통상 업체당 3억원이내이며 보증기간은 1년으로 하되 5년 이내에서 연장이 가능하다. 도지원 운전자금은 3년, 구조조정자금은 5년(만기시 3년까지 연장 가능)이다. 그리고 현재 동일 기업당 재보증 한도는 1억원으로 규정하고 있어 지역신보에서는 최고 2억원까지밖에 지원할 수 없으

므로 보증규모의 제한을 받고 있다. 따라서 자치단체와 대기업·금융기관 등의 재원출연으로 출범한 지역신보의 경우도 대위변제비용 발생 등을 감안한 지속적인 재원확보방안이 마련되지 않아 보증여력의 한계를 노정하고 있어 보증한도, 보증기간 등의 면에서 제한이 뒤따르고 있다.

그외에 지방자치제가 실시되면서 각 시·도는 지방중소기업의 육성발전 및 창업의 활성화를 위하여 지역내 창업자에 대해 창업지원자금을 지원하고 있다. 시·도에서 지원하는 창업자금은 중앙정부와 자치단체가 상호부담(50:50)으로 자금을 조성하여 대체로 창업 2년이내의 기업을 대상으로 금리는 년 7%이하, 3년의 거치기간을 포함하여 최장 8년이내의 기간동안 7억원을 한도로 지원하고 있다.

그리고 자치단체는 창업한 자에 대해 각종 세제상의 지원제도를 운용하고 있다³²⁾. 등록세의 경우 창업일로부터 2년이내에 취득한 사업용재산에 대해 75% 감면해주고, 취득세의 경우 창업일로부터 2년이내에 취득한 사업용 부동산에 대해 75% 감면해 주고 있다. 그리고 재산세 및 종합토지세는 사업을 영위하기 위해 소유하는 사업용 재산에 대해 창업일로부터 5년간 50% 감면해 주고 있다.

그런데, 자치단체의 세제지원은 최근 단력세율의 적용 확대로 기업활동과 밀접한 취득세, 등록세 등을 포함하려 감면대상 세목이 확대되고 있으나, 지방중소기업의 경우 세법개정이 빈번한 상황에서 조세정보를 취득하는 것이 쉽지 않고 감면규정이 까다롭고 불명확할 뿐만 아니라 신청서류 및 절차도 매우 복잡하여 이용이 쉽지 않다.

또한 중앙정부와 지방자치단체는 아파트형공장 사업자에 대하여 시설자

32) 창업을 통하여 조세감면을 받을 수 있는 업종은 제조업, 광업, 부가통신업, 물류산업, 엔지니어링사업, 연구 및 개발업, 정보처리 및 컴퓨터용 용관련업, 방송업 등이다.

금을 지원하고 있다. 시설자금의 업체당 지원금액이 사업비에 비해 너무 적고 대출심사기관(중소기업진흥공단)과 집행기관(자치단체를 통한 시중은행)이 서로 달라 대출절차가 매우 복잡하며 지방세법상 대도시내에서 공장을 신설 또는 증설하기 위하여 사업용 과세물건을 취득하는 경우 취득세율과 등록세율을 종과하므로 대도시지역에서 아파트형 공장의 활성화가 이루어지지 못하고 있다.

종합적으로 볼 때 금융·세제분야에서 자치단체의 규제는 매우 제한적이지만 중앙정부의 지침에 따라 이루어지기 때문에 중앙차원의 정책적 규제가 지방화된 것으로 볼 수 있다. 앞으로 지방자치가 심화되면서 여러 가지 재정정책수단이 지방화될 것이 예상되며 이에 따라 금융·세제분야에서도 지역특성에 따른 지방차원의 규제가 부분적으로 타당한 이유에서 불가피하게 이루어질 수도 있을 것이다. 예컨대, 지방자치단체 및 공공기관의 금고대행 업무 수행에 있어 지방금융기관을 우대하는 조치나 조례 제정을 통해 지방조성자금의 역외유출을 억제하려는 시도 등이 여기에 해당된다. 그러나 장기적으로 볼 때 민간의 자율과 창의를 제한하는 행정규제를 통해서 지역경제 발전을 도모하는데는 명백한 한계가 있을 것으로 판단되며 따라서 자치단체는 불필요한 재정·세제적 규제를 새롭게 창출할 필요성은 낮다.

3) 유통 및 물류분야

자치단체의 유통부문 업무는 1996년 이후 각종 관련법이 제정되고 중앙정부로부터 유통관련 업무가 이양되면서 급신장하고 있다. 따라서 아직 제대로 조직정비 및 분야별 전문인력의 확보도 이루어지지 못하고 있어 유통 및 물류관련 행정이 제 역할을 수행하지 못하고 있다.³³⁾

33) 일례로 경기도의 경우는 유통업무를 종괄·기획하는 부서가 존재하지

유통 및 물류분야의 규제완화는 주로 중앙정부 차원에서 이루어져 왔으며 1998년-1995년까지 규제완화 건수도 약 70건에 달하고 있다. 그 내용을 살펴보면 ① 도·소매업에 대한 유상증자 조정기준 조정, ② 물류시설용지 분양가 산정기준 개선 ③ 공단개발시 물류시설용지를 공장용지와 동일가격으로 분양할 수 있도록 개선 ④ 대도시지역내 물류센터 설립이전시 물류정보처리를 위한 전산시설등을 설치하기 위한 사무소에 대하여 등록세 5배 중과 면제, ⑤ 물류시설용 건축부지에 대한 취득세 중과대상 비업무용 토지관정기준을 취득일로부터 현행 1년 이상에서 2년 이상으로 완화, ⑥ 시장관리자, 연쇄화사업자에 대한 사전양도승인제를 사후신고제로 전환, ⑦ 시장개설허가 규제완화(허가면적기준 상향조정 등), ⑧ 판매사등록제도 폐지, ⑨ 대규모 소매점, 도매센터 증설허가시 지방도·소매업 진흥심의제 폐지, ⑩ 도매센터 운영요건중 100% 도매의무비율 폐지, ⑪ 농림부장관이 가지고 있는 도단위 지역내의 도매시장에 대한 통합·이전·폐쇄 및 개설명령 권한을 도지사에게 위임, ⑫농수산물 가공공장에 대한 시설기준 완화 등이다.³⁴⁾

그리고 1996년-1997년 기간동안에는 상품권 규제완화, 판매시설 부설 주차장 설치범위 완화, 판매시설에 대한 교통유발계수 재조정, 유통시설 교통영향평가 심의대상기준 완화, 지방 도·소매업진흥심의위원회의 심의 폐지, 시장개설허가시 권고시설에 대한 규정 명료화, 시장등의 개설허가기준 명료화, 회사형 연쇄화사업자 지정요건 완화 등의 조치를 하였다.

앞고 상품유통분야는 경제총괄과의 유통진흥계가, 농수축산물유통분야는 농산물유통과와 축산과가 각각 분담하고, 화물유통분야는 교통행정과가 담당하고 있으나 유통단지개발분야는 전담부서가 없는 실정임

34) 한표관, 전계서, 1998, pp. 58-59.

<표 3-9> 자치단체별 유통관련 규제사무

광역자치단체		기초자치단체	
사무명	근거법	사무명	근거법
유통단지개발관련 -단지지정 -제외 승인(100만㎡ 이하) -관리기관지정 -보코및감독 등	유통단지개발 촉진법	시장관련 -중대인정지명령, 허가취소 축산물유통관련 -가축시장개설허가 -행정명령 및 검사 -시설점검승인 등	농수산물 유통법 농수산물 유통법
시장관련 -농수산물지방도도시장허가 -도도시장업규정변경승인 -농수산물외 거래제한 -농수산물공판장개설승인 -명령, 허가취소 등	농수산물 유통법	유통단지관련 -개발계획지구내행위허가 -원상복구명령 등	유통단지 개발촉진법
축산물유통관련 -도도시장개설허가 -공판장개설승인 -육업장동물흡입검사 등	농수산물 유통법	화물정책관련 -일반화물터미널사업면허 -장고업 등록 -개선명령, 신고수리 등	화물유통 촉진법
어업정책관련 -어획물판매장소 지정 -판매장등록제한	수산자원 보호법		
화물정책관련 -일반화물터미널사업면허 -장고업 등록 -개선명령, 신고수리 등 중소유통업 구조개선	수산물 유통법		

유통 및 물류분야에서 자치단체의 규제는 유통단지개발 관련규제, 시설관련 토지이용규제, 지방세 관련 규제, 기타 인허가(건축물 임시사용 승인 등) 등이 대부분이다.³⁵⁾ 그러나 유통단지개발실시계획 승인등의 권한은 '97년부

35) 여기서 자치단체의 유통및물류분야 구체적 규제사례를 모회사의 화물터미널 개발단계별로 적용시키면 다음과 같다. 먼저 화물유통촉진법에 의해 물류시설용 토지는 보유한 날로부터 2년 이내에 정당한 사유없이 당해 법인의 고유업무에 직접 사용하지 않을 경우 비업무용 토지로 판정되나 자동창고를 건축할 경우 수요예측, 설계, 형질변경, 건축허가과정 등을 전부 고려하면 취득후 2년 이내 착공이 현실적으로 불가능한 경우가 많다. 이러한 인허가절차의 복잡성은 실수요자에 대한 서비스 제공보다 규제 및 집행기관의 편의위주로 행정절차가 운용되고 있기 때문이다. 당회사의 화물터미널 개발시 거쳐야 했던 대부분의 인·허가사항이 자치단체의 자치사무(도시계획사업 관련 인허가등)

터 새롭게 이익받은 사무이므로 유통단지개발 관련규제가 아직은 별로 뚜렷하게 나타나질 않고 있다. 시설관련 토지이용규제로는 지방조례에 따라 이루어지는 창고시설에 대한 건축제한 등이 그 대표적 사례이며, 지방세 관련 규제는 유통단지이외의 지역에서 물류시설용 부동산 취득시 지방세 비감면, 물류시설용토지의 종합토지세 합산과세 등이 그 사례이다. 특히 지방세법과 부산광역시세조례에 의해 징수되는 부산항의 컨테이너세 부과는 컨테이너세의 전국적 확산을 낳아 물류비용을 증가시킬 우려가 높은 규제로 지적되고

내지 중앙의 위임사무(석유판매업 허가등)라는 점에서 유통 및 물류분야에서 자치단체의 절차적 규제가 경쟁력의 심각한 저해요소가 되고 있음을 알 수 있다.

<K사의 화물터미널 개발시 인허가사례>

구분	인허가사항	건수	소요일수
심의	교통영향심의	4	5개월 10일
	교통영향평가 심의		
	건축심의 2건		
허가	도시계획사업 시행허가	5	4개월 20일
	석유판매업 허가		
	건축허가 2건 정비업 허가		
면허	자동차정류장 면허	1	1개월
변경	도시계획사업 시행자 지정변경	1	10일
신고	화물터미널 양수도 신고	1	10일
인가	도시계획사업 실시계획 변경인가(토목)	3	2개월 20일
	화물터미널 공사계획 변경인가		
	화물터미널 공사시행 인가		
선정	SOC법 경파로지 역용대상사업 선정	1	3개월
실시	도시계획사업 실시(토목, 건축)	1	2개월
준공	도시계획사업부분 준공(토목부분)	4	1개월 15일
	정비공장 도시계획사업부분 준공		
	도시계획사업 준공 건축준공		
승인	건축물 인시사용 승인 2건	2	25일
등록	창고업 등록	1	7일
감사	화물터미널 완성감사	1	10일
합계		25	22개월 7일

자료: 전경원(1997)

있다.³⁶⁾

유통 및 물류분야에서 자치단체의 규제는 실질적으로 광역자치단체 수준에서 이루어지지만 기초자치단체가 광역자치단체의 위임을 받아 시행하기도 한다. 그리고 유통단지개발 관련규제, 시설관련 토지이용규제, 지방세 관련규제, 기타 인허가(건축물 임시사용 승인 등) 등은 자치사무로서 자치단체 고유의 권한에 속하며 그밖에 석유판매업 허가, 과적단속 등 중앙의 위임사무도 처리하고 있다. 또한 유통합리화 관련 재정적 지원은 중앙과 지방이 공동으로 처리하는 업무이다.

유통 및 물류분야에서 쉽게 발견될 수 있는 복잡한 인허가절차와 이로 인한 준공기한의 연장은 우리나라 물류산업의 취약성을 심화시켜 산업생상품의 경쟁력을 약화시키는 요인으로 대두되고 있다. 특히, 최근에는 부곡 등지에 자동화시스템을 갖춘 대규모 화물터미널이 건설되고 있는데 시설비가 수천억에 이르고 있으며 이들 대부분이 은행융자금이므로 인허가 지체로 완공기일이 늦어지는 경우 사업시행자의 입장에서는 엄청난 경제적 손실이 발생하게 된다. 따라서 유통단지, 공동집배송단지 등 물류시설의 설치시 제조업에 준하여 각종 인허가를 의제처리토록 하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 그리고 국내 유통 및 물류산업이 영세한 사업규모에서 탈피해 외국 기업의 국내시장 진출에 대비할 수 있는 경쟁력을 갖추 수 있도록 하기 위해서는 세제·금융지원에 있어서도 제조업에 준하여 유통 및 물류산업을 지원하여야 할 것으로 판단된다.

4) 환경 및 기타분야

환경규제는 규제대상에 따라 특정제품의 오염물질 허용한계치를 규정하

36)상계서, p.70.

는 배출규제 생산공정에 투입되는 원자재 및 공정자체를 규제하는 생산공정규제 오염물질을 포함한 제품의 생산자체를 규제하는 생산규제로 나누어 볼 수 있다³⁷⁾. 이러한 기준에서 볼 때 우리나라 자치단체의 환경규제는 주로 배출규제에 초점을 맞추고 있다.

<표 3-10> 자치단체별 환경관련 규제사무

광역자치단체		기초자치단체	
사무명	근거법	사무명	근거법
대기오염규제관련 - 승인 - 배출시설설치허가제한 등 토양오염방지관련 - 농·수산물거래 등식 제한 오수관리관련 - 분뇨처리시설설치승인 - 개선명령 - 설치허가제한 등 폐기물관리관련 - 영입정지 - 확대로부속 - 조치명령 - 사후관리예치금 부과 - 보교 및 검사 물관리관련 - 먹는샘물제조업허가 - 폐쇄조지, 개선명령 수도관련 - 농업용수도사업 인가 등	대기환경보전법 수질환경보전법 오수, 분뇨 및 축산폐수에관한법률 폐기물관리법 먹는물관리법 수도법	환경개선관련 - 환경개선부담금 부과, 징수 대기오염규제관련 - 공동방지사설 설치승인 - 개선명령, 조업정지 등 토양오염방지관련 - 시설설치명령 등 소음·진동규제관련 - 배출시설의 설치허가 - 조업정지명령 등 건설소음·진동규제지역지정 폐수배출규제관련 - 배출시설 설치허가, 신고 - 공동방지사설 설치승인 - 사업장 이전명령 - 배출부과금 납부명령 등 폐기물관리관련 - 지정폐기물의 자가처리 권고 - 폐기물수집운반업 허가 - 확대로부속징수 등	환경개선비용부담법 대기환경보전법 토양환경보전법 소음·진동규제법 수질환경보전법 폐기물관리법

자치단체의 환경관련 사무를 살펴보면 대부분이 집행적 규제업무이며 자체적으로 계획 및 조정업무를 수행할 수 있도록 법적인 근거는 있지만 실제로는 이러한 업무를 거의 수행하지 않고 있다. 그리고 사전적 환경보전업무

37) Tischler, K., Umweltökonomie, Oldenbourg: Germany, 1994.

보다 사후적 규제업무를 주로 수행하고 있다. 특히, 분야별로 보면 수질 및 폐기물 관련업무 위주이고 자연환경 및 생태계 보전 등에 관한 업무는 예산 및 인력의 부족으로 형식적인 수준에 그치고 있다.

1990년대 후반 이후 환경보전에 대한 관심이 높아짐에 따라 기업의 생산 활동에 대한 환경행정규제가 크게 강화되었는 바, 여러 가지 사전·사후적 규제가 중복적으로 운영됨으로써 기업활동에 크게 제약을 주고 있다는 비판이 제기되고 있다.³⁸⁾ 특히, 지방중소기업의 경우에는 심각한 인력난을 겪고 있는 상태에서 환경관리인의 자격요건을 갖추고 있는 자를 채용하여야 하는 등 환경규제가 상당한 부담이 되고 있다. 지방소재기업에서는 진입규제 다음으로 환경규제가 심하다고 느끼고 있어 지방기업에 대한 환경규제의 재검토가 요청된다.³⁹⁾

최근 경제규제완화위원회에서는 사전적, 절차적 환경규제를 완화하여 기업의 자유스런 활동을 보장하는 한편 엄격한 환경기준을 유지함으로써 실질적으로 환경오염을 방지하고 중소기업의 애로를 경감시켜 주는 방향으로 규제완화시책을 추진중이다. 즉, ① 공해배출시설의 설치허가제를 신고제로 전환하며 제출서류를 간소화하며 환경기초시설 설치승인제를 신고제로 전환하고, ② 자기측정 의무제도를 개선하여 의무사항에서 권장사항으로 변경 하는 한편, ③ 환경관리인의 고용기준을 완화하여 대기, 수질, 소음, 진동 등 오염 원별로 환경관리인을 의무고용하던 것을 1인이 복수의 자격을 구비한 경우 겸임을 허용하는 등 규제완화조치를 단행한 바 있다.

그리고 1997년 말 현재 검토중인 중소기업과 관련된 사항을 보면 대기 및 수질오염물질의 배출허용기준을 초과할 경우 개선명령에 의해 개선계획

38) 대한상공회의소, 규제개혁 체감실태와 개선방안, 1998. 6.

39) 대한상공회의소, 규제개혁 체감실태와 개선방안, 1995.

서를 제출토록 되어 있는 것을 중소기업의 경우 서류작성에 따른 인력, 기술의 어려움을 감안하며 개선계획서 제출을 폐지하고 개선이행보고만 하도록 행정절차를 간소화할 계획이다. 이밖에 도금조합의 경우 유해화학물질관리법에 의하여 업체마다 유독물질관리자격자를 두도록 한 것을 자격자 채용의 어려움을 감안하여 인근에 도금업체가 모여 있는 경우에 현행 환경관리인을 공동임명할 수 있는 것과 같이 공동관리자를 둘 수 있도록 할 예정이다.

환경규제는 환경자체의 보전 및 유지를 대상으로 하는 것이 아니라 근본적으로 인간의 생존과 유지를 목표로 하고 있다는 점에서 환경규제를 무조건 완화할 수는 없을 것이다. 지금까지 우리나라의 정부는 환경오염과 피해에 적절히 대응하지 못하고 개발과 성장에 치우친 나머지 환경재의 비효율적 이용을 초래하였음은 부인할 수 없다. 그러나 규제일변도의 환경정책은 소극적으로 환경오염을 방지·예방하는 기능을 수행하는 반면 각종 인허가 등의 절차만 복잡하게 만드는 경향이 있다. 규제지향적 환경정책은 오염물질의 처리나 환경오염 방지를 위한 기술진보를 촉진시키지 못하고 많은 행정비용을 낭으며 경우에 따라 차별로 인한 형평성의 문제를 야기시킬 수 있다. 부과금, 보조금, 예치금, 배출권거래제도(tradable permit system) 등 간접적, 유인적 규제는 제한적인 범위에서 기업의 재량권을 인정하고 지속적인 동기부여를 제공함과 동시에 환경분야외에도 경제적 파급효과가 크다.⁴⁰⁾ 따라서 향후 자치단체의 기업에 대한 환경규제도 현행 직접규제 위주에서 탈피해 간접규제 및 유인적 정책수단을 강구하는 방향으로 전환되는 것이 바람직하다. 그리고 자치단체의 환경행정기능이 분산되어 있고 기술수준이 낮아 환경문제에 효과적으로 대처하지 못하고 있는 실정이다. 특히, 상하수

40) Manske(1996)는 직접규제보다 간접규제가 더 많은 고용효과를 창출하고 있음을 실증해주고 있다.

도 행정이 환경행정과 연계되지 못하고, 도시계획 및 경제행정이 환경행정과 연계되지 못하고 있어 지역환경문제를 심화시키고 있으므로 통합관리의 필요성이 매우 높다.

5) 인력 및 노정분야

인력 및 노정분야에서 지역경제관련 자치단체의 사무는 자격진흥관련 사무, 노사협의관련 업무외에는 거의 없다. 그나마도 1997년 3월 노동법 개정시에 지방자치단체가 관장하던 노동조합설립(변경) 신고등의 업무가 노동부로 이관되고 이에 따라 노정부서의 기구 및 정원이 축소되어 자치단체(시·군)가 적극적으로 지역안정과 산업평화 정착을 위해 효과적인 기능과 역할을 수행하지 못하고 있다. 최근 중앙정부에서는 외국우수인력 유치를 위한 시중발급제도 개선, 중소기업의 병역특례 전문연구요원제도 개선, 직업훈련제도 개선 등 인력 및 노정분야에서 규제완화조치를 취한 바 있으나 자치단체 차원에서 부각되고 있는 규제완화문제는 그렇게 심각하지는 않다.

제3절 자치단체 경제행정규제의 평가

1. 규제사무 특성의 평가

자치단체의 규제사무는 시장실패에 대응하는 진정한 의미의 규제사무 즉, 특정한 공익적 차원에서 바람직하지 못한 경제행위를 규제의 대상으로 삼기 보다는 인허가·지도·감독등 단순집행적 규제사무가 주를 이루고 있다. 다

시말해서 자치단체규제들은 특정한 경제제도나 정부정책 혹은 다른 규제의 집행상의 편이를 위해 자치단체가 자의적으로 구분하거나 규정해 놓은 각종 방법 혹은 절차상의 규제가 주종을 이루고 있다

자치단체 규제사무는 대부분 단순집행적 혹은 행정절차적 규제사무로 기업의 입장에서 보면 규제에 따른 시간 및 비용의 부담 즉, 순응비용 (compliance cost)이 지나치게 크기 때문에 원활한 기업활동을 오히려 제약하여 경쟁력을 저하시키는 요인이 된다. 그리고 이러한 규제들은 특정한 정책적 목표를 달성하기 위해 설정해논 이른바 정책적 규제에 대한 민간의 완화요구를 효과적으로 수용할 수 없는 입장이다. 즉, 핵심적인 규제사무들이 여전히 중앙정부의 권한에 속해 있거나 중앙의 지시와 통제하에 이루어지고 있어 자치단체로서는 규제자체의 필요성과 영향에 관한 집행현장의 실정을 반영하여 이를 개선할 수 있는 제도적 채널이 없다. 예컨대, 수도권정비계획법의 적용을 받는 경기도의 경우 권역의 조정, 첨단업종 신·증설 허용, 대학 신·증설 허용, 낙후된 북부지역 개발(공단, 관광지 등) 등 주민과 기업의 규제완화 요구를 자치단체차원에서 자율적으로 거의 수용할 수 없는 실정이다.

한편, 자치단체수준에서 행정편이나 법령규제집행의 효율성을 도모하기 위해 수많은 비법령규제를 자의적으로 만들어 집행하는 경우가 많으며 비법령규제의 취지와 목표, 존속기간, 사전영향평가 등 충분한 사전검토가 신중하게 이루어지지 않고 자치단체 일방적으로 도입되는 경우가 많다. 이러한 비법령규제 가운데 법령·조례·규칙에 근거가 없거나, 근거가 불명확하거나 근거가 있으나 위임범위를 일탈한 행정규제는 우선적으로 정비되는 것이 바람직하다.

2. 규제조직 및 인력의 평가

지방자치단체의 경제행정은 조직과 인력면에서 취약함을 드러내고 있다. 즉, 경제관련부서의 비중이 낮을 뿐만 아니라 획일화되어 있으며 전문인력의 부족으로 효과적인 규제업무의 추진이 어렵다.

조직측면에서 보면, 최근 자치단체의 자율조직권이 신장되고 있는 추세에 있지만 지역경제국, 통상협력실 등 여전히 전국적으로 획일화된 구조를 가지고 있으며 중소기업육성, 기술개발, 품질관리, 기업유치, 특화산업육성 등 지역특성을 살릴 수 있는 전담부서를 별도로 설치·운영하는 예는 거의 찾아볼 수 없다. 이처럼 지방자치단체의 지역경제 관련조직이 획일화됨으로써 자연스럽게 규제기준이 지역특성에 따라 신축적으로 설정되지 못하고 경직성과 획일성을 유지할 수 밖에 없으며, 규제수단 역시 부적절성과 비경제성을 낳고 있다.

그리고 경제행정기능의 지방이양으로 관련 전문인력의 확보가 시급한 실정이지만 일반직이 95.7%를 차지하고 있어 규제담당 공무원의 기술적 전문성이 낮은 실정이다. 최근에는 자치단체별로 경제 및 통상관련 전문직 채용을 확대하고 있는 추세이지만 이들은 주로 연구 및 정책개발 등 참모기능을 수행하고 규제업무를 담당하는 계선조직과의 연계성이 떨어져 규제업무의 전문성 확보에 그다지 도움을 주지 못하고 있다. 이에 따라 규제의 불공평성과 자의성을 낳고 있는 경우가 속출하고 있다.

특히, 자치단체 실정에 따라 규제사무를 다소 신축적으로 운용토록 포괄적으로 위임된 경우에 전문성부족으로 정확한 취지와 내용을 잘 이해하지 못해 집행과정에서의 시행착오는 물론 보다 구체적 규제기준을 상급기관에 재요청하는 등 오히려 규제강화를 부추기는 현상도 나타나고 있다.⁴¹⁾

3. 규제과정의 평가

자치단체가 행하는 각종 행정규제의 목적, 기준, 수단이 자치단체에 의해서가 아니라 중앙정부에 의해서 설정되기 때문에 규제집행상 자치단체의 자율성이 제약받고 있다. 규제도입 초기에는 정책추진의 효율성자체에 많은 관심을 가지고 규제수단을 마련하기 때문에 규제의 실질적 집행자이고 대상이 되는 자치단체와 주민의 의견반영에 자연스럽게 질 수밖에 없으나, 일단 규제집행단계에 들어서면 집행의 효율성, 투명성, 형평성을 제대로 확보해야 행정규제의 실질적효과를 기대할 수 있다.

그러나 이러한 규제집행의 투명성과 형평성확보를 저해하는 요소들이 자치단체내부에 잠복해 있다는 사실은 엄연하다. 무엇보다도 규제집행단계에서는 담당 공무원의 자의적이고 불공평한 집행과 규제와 권한을 동일시 하는 권위주의적 행태가 자주 나타나고 있다. 즉, 개인적인 친소관계에 의해 규제의 공정성이 포획당하는 상황이 자주 발생하고 있으며 허가사항이외의 재량적인 사항에 대해서도 복지부동으로부터 탈피해 적극적으로 수용하여야 함에도 실제로는 그렇지 못하다.

자치단체수준에서 효과적인 규제집행을 뒷받침할 관련 예산과 장비의 확

41)최근 장애인·노인·임산부등의 편의증진에 관한 법률시행(98.4.11)과 관련, 장애인 주차전용구역 위법주차에 관한 “시군의 과태료부과기준조례”가 제정되지 않아 법령집행이 지연되고 있으므로 위반행위와 과태료 금액간의 비례원칙 부합여부등 판단상의 어려움을 해소하고 인근자치단체간 처분기준이 상이한데 따른 형평성문제등 민원발생을 예방할 수 있도록 충남이 “과태료부과기준조례준칙안”을 시·군에 시달할 것을 요망하고 있다. 이는 장애인전용 주차구역위반 과태료의 부과근거는 관련법에 규정되어 있고, 과태료 부과금액은 시장·군수는 과태료의 금액을 결정함에 있어 당해 위반행위의 동기와 그 결과등을 참작하여 지역여건에 따라 재량적으로 처리하도록 하고 있으나 구체적 집행기준에 관한 제도적 조치를 재요구함으로써 규제를 오히려 강화하려고 하고 있다.

보가 이루어지지 못하고 있는 것도 규제집행의 효율성을 저해하는 요인으로 지적된다. 이는 중앙정부가 자치단체의 자원제약성을 고려하지 않은 채 비현실적으로 높은 규제수준을 설정하거나 과도한 행정비용을 유발하는 규제정책수단에 의존토록 요구하고 있기 때문이다. 그 결과 자치단체는 각종 규제를 엄격하게 집행하지 못하거나 위법사실 적발시 처벌을 가볍게 하는 경향이 나타나고 있다.

지방자치단체들은 집단민원 등 복잡한 문제를 회피하기 위한 의도로 중앙정부에 그 책임을 떠넘기는등 책임행정시현을 위협하는 현상들이 나타나고 있음도 간과되어서는 않된다. 예컨대, 각종 교통요금의 책정과 같이 규제권한이 지방자치단체에 위임되어 있는 경우에도 이를 적극적으로 행사하지 않고 다시 중앙정부나 상급기관에 기준과 지침을 요구하는 사례들이 적잖게 발견되고 있다.

4. 환경변화에 따른 규제정책변화의 평가

지방화와 개방화간의 갈등이 심화되면서 자치단체 차원에서는 규제정책의 기초가 양자간의 조화를 이루지 못한 채 혼선을 빚고 있다. 즉, 개방화에 따라 경제적 규제는 대폭 완화되고 사회적 규제는 합리적으로 강화되고 있는 것이 선진국의 현상이지만, 지역기업의 보호나 지역집단이익을 추구하기 위한 차별적 규제를 강화해야 한다는 지방의 정치적 압력은 이와는 반대되는 방향으로의 규제정책을 요구하고 있는 실정이다.

먼저 경제적 규제의 차별화 요구사례로서 지방금융활성화를 위해 지역금융기관에 대한 특례적 조치요구가 있다. 그동안 영업범위등 금융업무면에서

상대적으로 불이익을 받아와 지역적 한계를 벗어나기 어려운 지방은행에 대해 영업구역을 철폐하고 일반 시중은행에 비해 낮은 기준율을 허용해 주거나 통화안정증권의 인수부담을 면제해 주고 지방자치단체의 공금고 역할을 담당할 수 있도록 하자는 것이다. 그러나 이러한 요구는 금융시장의 국제적 개방을 앞두고 자율적 시장기능을 저해할 가능성이 크기 때문에 국가 금융 정책차원에서 수용하기가 어려운 요구사항이다.

또한 경제적 규제의 강화 요구사례로서 조례제정을 통한 지방조성자금의 역외유출 억제요구가 있다. 즉, 지방조성자금의 역외유출을 최소화와 역내환류를 촉진하기 위해 자치단체가 조례를 제정하여 현지 공장형 기업들의 매출액 혹은 이익금의 일정비율 이상을 의무적으로 해당지역에 재투자하도록 하자는 것이다.⁴²⁾ 또한 일부 자치단체에서는 자치단체의 물자구매나 각종 건설공사 입찰시 지역내 기업을 우대하고 타지역 기업의 참여를 제한하거나 일정 쿼터를 지역에 할당하는 지역할당제(local sharing)를 채택토록 압력을 받고 있다.⁴³⁾

그리고 사회적 규제의 완화 요구사례로서 그린벨트, 상수원보호구역, 군사시설보호구역, 국립공원, 미집행도시계획시설 등에 대한 규제완화를 요구하는 정치적 압력이 강화되고 있다. 지역경제 활성화는 물론 도시개발을 촉진하기 위해 각종 물리적 시설확장의 제약요인이 되고 있는 그린벨트를 해제할려는 움직임이 전국적으로 확산되고 있고 동시에 지역기업의 생산활동을 위축시키지 않으려는 의도로 일부 자치단체에서는 환경규제의 엄격한 집행을 회피하고 있는 실정이다.

42)허재완, 지역자본의 형성과 개발재원확보, 한국지역개발학회지, 제5권제1호, 1993.6, pp.115-116.

43)한표관, 강원도개발전략, 강원차기지사 전문가초청 정책토론회, 1998 .6, p.12.

이상에서와 같이 자치단체의 경제·사회적 환경변화에 따른 규제완화 또는 강화의 정도는 단순히 규제정책의 효율성이나 목표달성이라는 외형적 기준으로만 결정될 것이 아님을 시사하고 있다. 지역특성이나 여건을 감안하여 합리적 규제기준에 대한 지역적 합의가 도출되어야 할 것이고 그렇다고 해서 그 합의자체가 규제자체의 근본적 취지를 훼손하거나 특정집단의 이익을 유발하는 것은 사전에 방지되어야 할 것이다. 특히 공익실현의 속성이 강한 사회적 규제는 기업활동의 위축을 다소 초래하더라도 국제적 추세에 부응하여 다소 강화되어야 할 것이다.

제4장 국내·외 자치단체의 경제규제완화 추진사례

제1절 국내사례

1. 자치단체의 규제완화 추진방식

우리나라 자치단체의 규제완화 추진방식은 별도의 규제완화조직을 설치하여 이를 전담하여 체계적으로 추진하는 경우와 공업과등 기존의 관련부서에서 추진하는 경우로 대별될 수 있다. 경기도가 조례제정을 통해 「경기행정쇄신위원회」를 설치하여 규제완화를 추진하고 있는 것은 전자의 경우에 해당되나, 후자의 경우에는 충남에서와 같이 규제완화업무를 법무담당관실에서 총괄하고 특히, 경제관련 규제완화업무는 공업과에서 주도하고 있다.

행정규제기본법 제3조와 지방자치법시행령 제42조에 근거하여 독자적인 규제완화조직을 설치·운영하는 자치단체는 지역기업, 주민, 공무원들로부터 제안받은 쇄신과제를 심의·의결하고 이 중 자체 개선과제는 관련부서에 통보하여 조치토록 하고 있으며 자체개선이 불가능한 과제는 중앙에 개선건의를 하고 있다. 경기도의 경우 지난 2년간('95-'96) 1,338건의 쇄신과제를 접수하여 중복안건을 제외한 총 839건을 심의, 이 가운데 1차로 305건을 채택하였고 다시 3차에 걸친 회의결과 최종적으로 239건을 채택하였다. 1차로 채택된 305건의 개선과제중 경제관련 과제는 47건(15.4%)이었으며, 조치결과, 자체개선은 산림형질변경허가 의제처리 확대등 7건 중앙건의는 개발제

한구역내 기존공장 규제완화 등 36건이었다. 그리고 경기도와 중앙부서가 중복된 과제가 4건에 해당되었다.

<표 4-1> 경기행정쇄신위원회의 채택과제 조치현황

분과위별	총계	자체개선				중앙건의				자체·중앙 중복			
		소계	2차	3차	4차	소계	2차	3차	4차	소계	2차	3차	4차
계	305	152	104	26	22	141	31	58	52	12	3	7	2
경제	47	7	1	5	1	36	8	15	13	4	1	2	1
환경	30	10	3	4	3	17	4	10	3	3	1	2	
문화	23	12	3	6	3	11	1	8	2				
안전	61	20	3	6	11	38	1	9	28	3	1	1	1
행정	144	103	94	5	4	39	17	16	6	2		2	

자료: 경기행정쇄신위원회(1996).

경기도는 4차에 걸친 전체회의에서 채택된 과제중 자체처리사항은 「도지사 지시사항」으로 관리하여 담당부서별로 세부 추진계획을 수립하여 즉시 시행토록 조치하였고 매분기별로 추진사항을 평가하여 쇄신과제가 조기에 가시화될 수 있도록 노력하고 있다.

한편, 기존의 관련부서에서 규제개혁업무를 담당하고 있는 자치단체는 기업이나 주민들의 규제개선 수요를 파악해 중앙에 건의하는 형식을 주로 취하고 있어 자체 개선과제의 발굴에는 상대적으로 소홀한 편이다. 충남의 경우 '95. 7 ~ '97. 5기간동안 총 30건의 경제관련 규제개혁과제를 발굴하였으나 자체개선과제는 전무한 실정이다. 그리고 규제완화 총괄업무는 기획관실(행정능률계)에서 담당하다가 최근 법무담당관실로 이관되었으며 경제관련 개혁과제는 주로 공업과에서 취합하고 있다.

<표 4-2> 충남의 경제규제개혁 추진현황(95.7-97.5)

담당계별	종건수	완결	추진중	불가
계	30	6	15	9
공업계	17	4	4	9
자원계	7	2	5	-
연료계	6	-	6	-

자료 : 충남도청 내부자료(1997)

2. 자치단체의 규제완화 대상

자치단체의 규제완화대상은 크게 두가지, 즉 법령규제와 비법령규제로 구분하여 살펴볼 수 있다. 전자의 경우는 규제완화 혹은 철폐의 권한이 전적으로 중앙정부에 귀속되어 있으므로 자치단체는 단순 집행자의 입장을 탈피하지 못하고 있어 실질적인 규제완화 및 철폐권한을 지니지 못하고 있다. 다만, 규제의 집행과정에서 절차간소화나 부대조건 철폐등 피규제자의 시간적, 비용적 낭비를 경감시키거나 규제개선에 관한 주민의견을 수렴하여 중앙정부에 전달하는 중개적 역할을 할 수 있을 뿐 이를 본질적으로 개선할수 있는 권한은 없다.

자치단체가 경제관련분야 규제기운데 독자적으로 개선하거나 철폐할 수 있는 사항은 자치단체가 자율적으로 만들어 집행하고 있는 규제 즉, 비법령 규제가 대부분 이에 해당된다. 이러한 규제들은 대부분 행정편의를 도모하기 위해 피규제자에게 부과시키는 규제로 때로는 법적 근거가 명확하지 않거나 법령의 범위를 일탈한 규제, 규제의 목적이 달성되었거나 실효성이 상실된 규제 그리고 규제의 수단과 기준이 불합리한 것으로 자체 정비대상

<표 4-3> 시도별 법령미근거 행정규제 정비실적

구분	규제 사무명	규제 근거
서울	도시미관을 저해하는 대형공사장 건축여금지 퀵스등 임시가설물에 벽화제작 세차장(배출시설)허가 불법입목 훼손행위 방지 경비단지내 시설사용용도규제 위험물 관여취급허가 품목 및 대상제한 환경관결에 의한 토지분할 사전결경 및 감리자지정 운영요령	가로벽 용벽·축대·담장의 벽화제작 관리지침 세차장 허가처리 지침 불법입목훼손방지대책 행정지시(방범) 위험물 관여취급소 허가지시 환경관결에 의한 토지분할 업무(방범) 주택건설사업사업계획승인에 따른 사전결 경 및 감리자 지정운영 요령
	재건축조합 표준규약 운영지침 차관재개발사업주택자금용자처리규정 특수지역(육군사관학교)건축허가 사전협의 오피스텔 건축기준 장애인 복지시설의 설치 및 공급 폐전 구거부지 전용허가제한 용도폐지의 제한 폐전, 폐구거부지의 교환제한	재건축조합 표준규약 운영요령 서울특별시차관재개발사업주택자금용자 처리규정 특수지역건축허가지침 오피스텔건축기준(지침) 대규모 아파트단지내 장애인 복지시설의 설치 및 공급지침 하천구거부지 관리지침 - -
부산	도로포장 소요자재 관여 수탁공사역부 결정종지일 지정 도로공사 수탁공사 공사비 산정 도로공사 수탁공사 공사비의 경산 도로포장 수탁공사 취소 및 중지 도로포장 수탁공사 하자 보수기간 설정	부산광역시 도로포장 수탁공사 사무취급 규정 - - - - -
대구	관광호텔 사업계획 승인 녹지지역 및 개발제한구역내 농지전용 협의 아파트단지 독서실 설치운영 건축허가(심의)시 건축물의 배치·형태등심의 조정 오피스텔의 건축기준 공동주택의 기계식 주차시설 설치금지 호화사치주택 건립규제	관광호텔 사업계획 승인지침 농지 및 개발제한구역내 농지전용협의 업무처리요령 아파트단지 독서실 설치운영지침 건축허가(심의)조정지침 오피스텔 건축지침 공동주택 기계식주차장설치 허가규제지침 주택건축허가제한공고

-----<표 4-3> 계속-----

구분	규제사무명	규제근거
인천	주택조합 가입자격등 제한 인천광역시 중간처리업 허가업무 지원 (과외 압축) 석유관리업(주유소)등록신청시 등기부등본 제출	주택조합 설립 및 운영에 관한 지원 인천시주택조합의 설립및운영에 관한지원 인천광역시 중간처리업 허가업무처리 지원 인천광역시주유소 등록요건 및 절차에 관한 고시
대전	도시가스 사용 지역내 일경 건축물 도시가 스배관시설 의무화 저수조 청소 실시결과 증명자료 청구 방화관리자 및 위험물 안전관리자에 대한 소집교육 실시 건축공사로 인한 원상복구 이행담보를 위 한 예치금을 건축주로부터 청구 건축공사장 안전관리를 위한 가설 울타리, 가림막, 낙화물 방지막 설치	고시 지시(공문이행) 지시(계획수립) 건축공사로 인한 공공시설물 원상복구 시행 지원 건축공사장 안전관리 지원
울산	사원임대아파트 입주자변경 승인신청 구비 서류 과다정리부 환경오염지구 이주주택 건축물 준공허가시 보상가속 절차확인서 청구 자동차관리업(폐차업) 등기기증강화 광고물관리심의위원회 심의서류 추가제출 건축허가(신고)시 환경정비확인서 청구 액화석유가스 충전사업허가조건 제한 액화석유가스 집단공급 사업허가 자격제한 가스판매사업 허가신청 자격제한 성안지구 건축허가조건 제한 공동주택 사권결정시 입지심의 액화석유가스 충전사업허가시 주민동의서 요구	90 근로자주택 입주대상자 확정공고 90사원 임대주택 미공급분 재공급공고 환경오염지구 이주주택 토지가사용계획 고시 관리심의위원회 의견사항 시장지시 액화석유가스 충전사업허가조건 액화석유가스 집단공급 허가기준 가스판매사업허가 기준 및 절차에 관한 고시 성안지구 건축허가 처리지원 공동주택 사권결정 처리지원 액화석유가스 충전사업허가 기준
경기	허가권자의 명령위반시 근거없이 어업정지 도시계획입안 내용의 일반적 공람제한 주택건설사업계획 승인시 조건부역 건축관련 인·허가시 조건부역 녹지자연도 B등급이상 지역안 개발행위의 인·허가시 사전협의결과요구 폐기물처리업(수집운반 제외)의 영영구역 제한	წყ시터 관리세칙 없음 - - 녹지보전을 위한 감경기준 통보 폐기물처리업 예규·고시 지원

-----<표 4-3> 계속-----

구분	규제 사무명	규제 근거
경기	사업장 폐기물매출자 신고대상 확대운영	음식물쓰레기 감량의무 사업장관리 및 재활용촉진을 위한 지침
	민간보육시설 설치자금 융자사업 명의변경 제한	98년도 보육사업지침
	도시지역 국토이용계획 협의시 도시계획도면 등 제출요구	농지전용업무처리세부규정
	국토이용계획변경 신청시 사업계획 타당성 사전검토 및 방범결정 요구	국토이용계획 변경업안업무 처리지침
	온천개발계획 수립시 최초 발견자 의견 반영요구	온천업무처리 지침
	온천지구지정 신청시 구비서류 과다 요구	"
강원	먹는샘물 수원개발허가업무처리지침	예규
	관광사업자금의 조달능력및방안범위 설정 석유관련업(주유소)등록고시	관광숙박업 사업계획 검토지침 고시
	관광지내 행위제한	관광자원보존관리규정
	관광지내 예서의 시설물 설치 행위제한	관광자원보존관리규정
	관광시설 설치사업자의 의무 및 시설사업계획의 협의	관광개발에 관한 행정지도요강
	연안어업허가 처분금지	어업허가처분지침
경북	화물자동차 운송주선사업 등록신청시 협의 경유	행정지시
경남	건축예 기물처리 사전 신고제	자체시책
	· 건축허가신청시 "건축예 기물 재활용 및 처리계획서" 정구	
	· 건축사용 신청시 "환경정비확인서" 정구	
	사실모지허가신청	
	· 주민동의서(필요시), 지적도, 평면도등 추가정구	모지업무처리지침
	축산물 작업장설치(품목, 제조업)허가사항 변경신청시 허가중의	면원사무권람
· 작업장시설, 건물, 소재지변경내역서류 추가 제출		
보전임지 전용허가 신청시	"	
· 위치도 추가제출		

자료: 충남, 법령·조례·규칙에등에 의거한 행정규제사무 일제조사계획, 1998

<표 4-4> 시군구별 법령미근거 행정규제 정비실적

구분	규제 사무명	규제 근거
시	잠종재산 대부시 추가서류제출 국·고유재산 매각시 동의서청부 토지형질변경등 행위허가 규제	관행 행정대부방집 토지형질변경등 행위허가 사무처리 취급규정
	자동차관리업(페리업) 등록기준 강화 토지형질변경행위시 경사지 허가제한	자동차관리업 시설기준 토지형질변경등 행위허가사무처리 및 시행기준
	지하수개발사용계획서 제출 시발주공사의 하도급금지	지하수개발사용 권장지침 건설공사 감독관 복무규정
	자동차페리사업 양도·양수시 인감증명제출 운수사업 관련 조합·협회가입 의무조건부여	관행 관행
	개발화물등 알선사업 양도·양수시 조건부여 화물자동차 운송주선사업 등록신청시 과다 서류 제출	관행 관행
	집단지원지구의 권장 및 제한시설 허가규제	모악산도림공원 집단시설지구 공원시설지침
	폐기물 중간처리업 허가시 추가시설 설치요구	행정대부방집
	저수조 청소실시결과 중빙자료 제출	저수조 청소실시안내
	쓰레기규격봉투 판매인자정 신청시 규비서류 제출	쓰레기규격봉투 판매소운영규정
	공해업종 입지제한 공해공장 신설및중설제한 가스판매업자 양도·양수제한	공해업종입지제한지침 공해공장입지제한규정 고압가스및액화석유가스 판매사업·저장소 설치허가 기준고시
	중도매인 월간 최저거래금액 미달자에 대한 행정처분	농수산물 도매시장 운영규정
	농지전용허가신청시 농지사실확인서 제출요구	관행
	자연휴양림조성계획 승인처리시 인근주면 동 의서 제출	행정지시
	폐업전을 이용한 축제의 양적어업 신고시 피 해매상 공중각서 제출	관행

-----<표 4-4> 계속-----

구분	규제 사무명	규제 근거
군	마을기금조성을 위한 결산감사 실시등 의무와 낙동강변 건축허가 제한	마을기금 조성 및 관리규정 낙동강변 건축허가처리에 관한 운용지침
	토지형질변경 허가시 주민동의서제출	토지의 형질변경등의 행위허가 세부시행
	토지형질변경허가 신청시 파다한 구비서류 제출	규정
	토지형질변경등 사업자의 허가취소처분 기준 설정	토지형질변경등 행위허가기준등에 관한
	자동차관리사업(폐차업)허가 제한	예규
	지하수고갈지역 건축허가 제한	고시
	금채채취 허가시 조건부여	다세대·연립주택 식수대책
	공공하수도시설 허가시 토지소유자 동의서 첨부	업무처리규정
	농지전용허가시 따른 건축허가시 건축을 적용	농지전용시 기준면적에 관한 지원
	축산폐수 배출시설 설치허가시 축산폐수 전량	배출시설 설치허가업무 대실화지원
	퇴비화	
	폐수배출시설 설치허가시 안대관등 설치의무	배출시설 설치허가업무 대실화지원
	과	
	좋은 식단체 설립 및 음식결재문화 개선	행정지시
	사업장 폐기물 배출자 신고시 계약서 제출	요구
농공단지 공동폐수종말처리장 운영비부담	충진농공단지 공동폐수종말처리장 운영	
및 비용부담규정	및 비용부담규정	
공해업종(비미콘공장) 업종제한	공해업종업종제한지원	
업종별제 및 입산물 굴취허가 신고제한	업종별제허가 및 신고지 제한처리공문	
농지면적 허용기준 제한	농지전용업무처리규정	
살해장어 안강망어업 허가시 선박보유제한	살해장어 안강망 어업 지원	
내수면 어업허가시 새마을계장 동의서 제출	어업허가지원지침	
랜손어업 신고시 기간단축조건 부여	랜손어업 신고기간 만료자 재신고 수리	
방염	방염	
음반및비디오물 판매대역업 등록시 조건부여	음반및비디오물 판매대역업자 등록기준	
지원	지원	

-----<표 4-4> 계속-----

구분	규제 사무명	규제 근거
구	개발제한구역내 토지형질변경 허가기간 제한	물건처치를 위한 토지형질변경행위 허가 기준
	개발제한구역내 토지형질변경시 예치금부과 및 허가대상제한	개발제한구역내 토지형질변경허가 방편
	건축허가사절신고제	건축면적해소대책
	가두관폐소 설치시 거리 및 기준제한	가두관폐소 설치관리에 관한 지침
	주택건설사업계획의 업지심의회무 부여	주택건설사업계획업지심의회제도 운영규정
	토지형질변경행위 허가시 부담금 납부화면후 허가서교부	토지형질변경행위 허가사무처리 취급 규정
	공동주택건립시 주변 하수도시설 의무부여	공동주택건립에 따른 하수도시설기준
	국유재산 용도폐지 신청시 인근주변 동의서 제출	국유재산 용도폐지 사무처리규정
	단단주점 허가가능지역 고시	단단주점 허가지역고시
	유흥업소(카바레)허가 제한	유흥업소(카바레) 허가지침
	식품결핵염소 허가요건강화	식품결핵염소 허가요건 강화지침
	환경결핵염소 자율지도의무 부여	환경결핵염소 자율지도지침
	환경결핵염소에 대한 위생 관리 의무부여	환경결핵염소 위생 관리지침
	식품위생결핵염소 허가제한	행정내 부방편
	의례식장 영입허가	의례식장 영입허가 사무처리취급요령
	동식물성 잔재물 수집운반 허가요건 및 지역 제한	동식물성 잔재물수집 및 위반허가기준
	음식물쓰레기 배출자 설명제	관행
폐기물 중간처리업(압축·파쇄)의 허가제한	폐기물중간처리업허가 업무처리지침	
녹지지역및개발제한구역내 농지전용협의 의무 부여	녹지및개발제한구역내 농지전용협의 업무처리요령	

자료: 행정자치부, 잘못된 규제, 지나친 규제 이렇게 없었습니다, 1998를 기호로 정리 재작성

이 되고 있는 것이다. 여기서는 1998년 7월 현재까지 광역자치단체와 기초자치단체에서 규제완화시책의 일환으로 자체폐지한 규제사무와 규제근거를 각각 제시하면 <표4-3>과 <표4-4>와 같다.

3. 자치단체별 규제완화사례

가. 「New Clean」운동⁴⁴⁾

1) 개요

충청남도는 공직사회에 잔존하고 있는 권위주의적 사고와 관행을 개선해 자치시대에 걸맞는 깨끗하고 진취적인 공직자상 정립을 위한 「공직 New Clean」운동을 실천하고 있다. 이는 본격 자치시대를 맞았음에도 일보다 부가적 대가에만 관심을 보이면서 돈이면 안되는 일도 되게 한다는 그릇된 인식이 남아 있어 종종 사회적 물의를 일으키고 있고, 또 떠넘기기식 근무행태와 타성에 젖은 전례답습, 예산·인력타령 등 전근대적인 사고가 여전하다고 평가한 데 따른 것이다.

따라서 지방자치의 정착과 지역발전의 요체는 공무원들의 인식과 발상의 대전환을 바탕으로 자율화·개방화의 시대적 큰 흐름에 부응하는 신사고의 확산과 구체적 행동규범으로 실천할수 있는 과제를 선정해 단계적으로 추진한다는 계획이다.

2) 내용

New Clean 운동의 일환으로 공무원의 행태 및 관행을 개선하기 위해 다음의 사항들을 실천토록 하였다.

- ① 민원인에 대해서 민원사항은 우선 「긍정적인 방향」으로 검토하고 민원인 입장에서 처리해 주도록 노력하기.
- ② 민원인이 물어보는 사항 이외에도 더 필요한 관련사항이나 첨부서

44)충남, 공직 New Clean 운동실천, 1996.

류·행정절차까지 안내해 주기,

- ③ 민원인에게 자신의 가족처럼 친절하게 안내·처리해 주기,
- ④ 주민의 애로사항·건의사항 등을 참을성있게 끝까지 경청하기,
- ⑤ 민원서류중 자체보완 가능한 사항은 직접 보완해 주기 등 13건

그리고 각종 부조리의 개선을 위해 다음의 실천전략을 마련하였다

- ① 일반업무와의 관계에 있어서는 모든 예산과 비용계산에 「원가개념」을 도입하기,
- ② 경비운용·공사시공과 관련 음성적인 대가 요구를 근절하기,
- ③ 각종 단속업무와 관련 적발사항은 공정하게 처리하기,
- ④ 인·허가, 감독업무와 관련된 향응·봉투를 제공받지 않도록 하기,
- ⑤ 업무와 관련 문제 발생시 금품을 통해 해결하거나 무마시키려 하지 않도록 하기 등

나. 지방세 과세예고제 운영⁴⁵⁾

1) 개요

경기도는 각종 지방세 과세예고제를 1997년 3월 22일부터 실시하기로 했다. 경기도에 따르면 일반 납세자들이 관련법규를 몰라 발생하는 가산세 부과와 불이익을 받는 것을 막기 위해 앞으로 지방세 과세내용을 사전에 알려 주는 과세예고제를 운영하기로 했다. 이에 따라 앞으로 일반납세자에게 건축물 및 토지취득때 자진신고 및 지방세 납부방법 등을 안내하고 업무용 토지가 유보기간내 목적사업에 이용하지 않아 비업무용 토지로 판정되기 6개

45)경기도, 지방세 과세예고제 운영계획, 1997.

월 전에 목적사업 이용을 촉구, 중과세를 방지할 예정이다. 이를 위해 시·군별 지역실정에 맞는 세부추진계획을 시행하고, 지방세 과세예고제에 대한 이행실태를 점검·평가하도록 하였다.

또 비업무용으로 판명된 일반법인의 토지에 대해서도 사전에 중과세됨을 예고해 정당한 사유 등 소명자료를 제출하도록 한 뒤 철저한 심사후 과세하기로 했다. 경기도는 과세예고제 실시로 매년 4백여건에 이르는 지방세 관련 각종 이의신청과 납세자들의 가산세 부담이 크게 줄어들 것으로 기대하고 있다.

2) 내용

가) 자진신고 납부 안내

건축물 신축취득시에 1차로 안내, 건축허가시에 지방세 납세의무 발생 및 신고납부 안내를 하고, 2차로 사용검사필증 교부 또는 임시사용 검사필증교부시에 지방세 납세안내를 한다. 그리고 토지취득시에는 토지거래허가 및 검인계약서 검인시 지방세납세 안내를 한다.

나) 과세위주 세정에서 지도세정으로 전환

비업무용토지 사전예고제 실시로 유보기간내 목적사업 이용유도를 위해 1차로 법인의 토지취득시 취득목적별(1~4년)유예기간을 안내하고, 2차로 유예기간 만료 6개월전 목적사업이용 촉구 서한을 발송한다. 비업무용 토지 발생억제로 기업의 대외경쟁력을 제고시키기 위하여

- ① 공장유치(특히 중소기업창업시) 사전검토를 철저히 한다. 즉, 공장설립계획신청시 공장건축 면적과 대지면적을 종합검토하고, 비업무용 토지 발생소지가 있는지 정밀검토하여 대안을 제시하고,
- ② 비업무용 토지가 될 소지가 있는 토지에 대한 대책을 제시한다. 즉,

공장입지기준 면적을 초과하지 않는 공장 건축규모를 안내하며,

- ③ 세무조사방법을 개선한다. 즉 관내 기업체에 대한 세무조사는 적발보다는 세무행정지도로 전환하고 법인소유토지에 대한 이용실태를 점검하여 비업무용 토지가 발생되지 않도록 세무상담등 사전 지도를 실시한다.

또한 비업무용 토지에 대한 철저한 심사 및 소명기회를 부여하기 위해 법인이 취득한 토지가 비업무용 토지가 된 경우에는 중과세됨을 예고하여 정당한 사유등 소명자료를 제출토록 하여 철저한 심사후 과세하도록 한다.

다) 지방세 비과세감면시 사전예고

감면세액 추정사유 사전예고로 목적사업 이용을 유도하기 위해 1차로 비과세 감면처분시 추정사유를 명시하여 예고한 후 비과세 감면처분하고 2차로 감면세액 추정사유발생 6개월전 비과세 감면목적에 맞게 사용하도록 촉구서한(표 4-5 참조)을 발송한다. 그리고 소명자료 및 관련법규의 면밀한 검토후 추정고지하기 위해 비과세 감면세액 추정시에는 그 뜻을 납세자에게 예고하여 충분한 소명기회를 부여하는 한편 납세자가 제출한 소명자료 및 관련법규를 면밀히 검토후 추정고지하도록 한다.

<표 4-5> 목적사업 이용촉구서한(양식)

일련번호	법인현황			과세물건			취득현황			사후관리		결재		
	법인명	주소	대표자	소재지	지목	지적	취득가액	취득년월일	취득목적(유예기간)	이용실태확인일	사용촉구서한문 발송일	담당	계장	과장

다. 일몰법 도입⁴⁶⁾

1) 개요

경기도는 일정기간 추진해 온 사업에 대해 타당성·효율성 등을 엄격하게 재검토해 재추진여부를 결정하는 「일몰법(sunset system)」을 도입, 지방재정운영을 일대 개혁키로 했다. 이는 지방행정 「경쟁력 10% 높이기」 추진계획의 하나로 각종사업 추진의 분산투자를 지양, 완공 위주의 투자방식으로 전환하고, 선심성·전시효과적인 사업추진, 나눠먹기식 분산투자 등 지금까지의 비효율적인 투자관행과 경상경비의 연말집중 지출 등을 개선키로 했다.

우선 재원의 낭비적·비효율적 경비를 줄이기 위해 보상금, 민간위탁금, 민간경상보조, 자치단체 경상보조등 경상예산에 대한 사업의 내용 및 타당성, 사업효과 등을 엄격하게 재검토할 방침이다. 또 외청 및 사업소 등 14개 기관에 대해서도 선셋시스템을 적용, 재정진단을 실시하여 계획부실 및 방만한 사업의 투자를 억제할 계획이다.

2) 내용

경기도가 일몰법 실시를 위한 기본방향을 다음과 같다.

- ① 종래의 팽창주의적 행정관을 지양하고 「절약주의적 행정관」에 입각한 제도 운영으로 타당성·유효성이 없는 제도·시책은 과감히 폐지한다.
- ② 도정의 주요활동을 「원점에서 다시 검토」한다는 근본적 자세를 지향하되, 심사대상을 명확히 하여 한정함으로써 부작용을 최소화

46) 경기도, 일몰법(sunset law)개념 도입, 1997.

고 부분적으로 시행하면서 문제점을 보완·개선하여 확산·파급시킨다.

③ 도의회, 민간전문가의 외부심사에 앞서 「도 내부적으로 심사·운영」하는 등 자율통제장치 강화로 자정기능과 경쟁력을 향상시키고 연차별로 외부심사 도입방안을 검토한다.

④ 초기단계에서는 내부규정으로 운영하여 새로운 제도도입에 따른 부작용을 보완하고 단계적으로 운영근거를 조례로 상향 조정한다.

그리고 일몰법의 적용대상범위를 다음과 같이 설정하여 운영중인 제도·사업·시책의 목록을 구체적으로 작성, 적용대상을 명확히 하여 철저하게 시행하도록 하였다.

① 조례·규칙의 제정, 기관의 설치·운영 등 도정관련 제도

② 법령에 직접적인 근거가 없는 규제·제도

③ 정기적으로 시행되는 각종 행사와 민간에 보조하는 사업

④ 동일계획으로 반복적 시행되는 시책중 일정금액 이상 예산이 소요되는 시책

또한 일몰법의 효과적 추진을 위해 일몰심사위원회(7명 정도)를 설치·운영하도록 하였다. 위원장은 행정부지사로 하고 위원은 실·국장중에서 도지사가 임명하도록 하였다. 한편, 운영근거를 조례로 상향 조정한 이후에는 도의원 및 외부전문가가 참여할 수 있도록 확대·운영하고, 심의기구를 상설화하여 이해관계인의 폭 넓은 참여기회를 보장하도록 하였다. 위원회의 법적 성격은 심의기관으로 하되 다만, 일몰심사위원회의 구성·기능이 현 「조례규칙심의회」와 유사하므로 당분간 조례규칙심의회에서 대행토록 규정하였다. 심사는 매년 6월에 정기적으로 실시하고, 적용대상 안건은 시행시기가 오래된 순서대로 연차별로 적정하게 분산하여 심사하도록 하였다.

라. 인·허가 조건부여 철폐⁴⁷⁾

경기도는 민원현장에서 공공연하게 자행되는 인허가과정의 법령근거없는 조건부여에 대해 철폐를 가하기로 하였다. 특히, 기업들이 출원한 각종 인허가 민원은 법령상 요건이 충족된 경우 처분시 자치단체 재량의 부관을 금지하고 법령에 근거하지 않은 도·시·군 조례 및 규칙에 명시된 조건 부담조항도 모두 삭제할 계획이다. 조건부여를 철폐하는 대상 민원사무는 농지전용허가, 초지조성허가, 산업단지개발 기본계획 승인 및 준공인가, 관광숙박업 사업계획 승인 등 120여종에 이른다.

마. 건축제도 간소화⁴⁸⁾

서울시 각 자치구는 복잡한 건축허가 절차를 간소화하고 관련 민원을 줄이기 위해 건축조례가 위임한 범위내에서 「건축제도 간소화 지침」을 마련하여 시행하고 있다.

자치구별로 살펴보면 중구는 소형주택을 시·중축할 때 건물 현황도면을 작성할 수 있는 자격을 건축사에서 건축기사로 완화하였고, 서초·성동구는 구와 동사무소로 이원화된 건축물 철거신고를 동사무소로 일원화했으며, 도봉구는 일정 규모이상 건축물에 대해 착공전에 「건축허가 표지판」을 의무적으로 설치토록 하였다. 광진구는 중·대형 건축물을 신축할 때 「건축실명제」를 도입하였고, 강남·강서·광진·양천·구로구는 건축허가를 내주기 전에 사전예고제를 실시하고 있다.

47) 경기일보, 1997년 1월 30일자 2면.

48) 경향신문, 1996년 10월 2일자 20면.

제2절 외국사례

1. 미국⁴⁹⁾

가. 규제완화 동향

1980년대 미국의 경제행정은 규제완화의 시대로 특징지워질 수 있으며 특히, 카터, 레이건 양 대통령은 연방정부의 규제완화를 적극적으로 추진하였다. 1972년 기업들의 기업가 협의회(Business Roundtable)구성이 이루어지고 정부의 과잉규제에 대한 비난을 시작으로 카터대통령은 곧장 규제분석 검토그룹을 창설 운영하였으며 1978년 행정명령 12,044를 공포하고 연방정부규제의 명확화, 비용/편익의 증진, 기업의 부담감소를 위한 규제의 완화 또는 제거를 시도하였다. 이 명령은 규제개혁에 획기적으로 공헌하였고 추후에 규제분석검토그룹은 규제회의로 발전하는 계기를 제공하였으며, 행정명령의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 규제의 내용은 가능한 한 간단명료하여야 한다.
- ② 행정기관이 규제를 공포하기 전에 모든 의미있는 대안이 검토분석되어야 한다.
- ③ 행정규제의 입안과정에 의미있는 공중참여의 기회가 주어져야 한다.
- ④ 연관된 행정기관은 최소한 2년에 한번씩 규제의 의사록(agenda)를 발행해야 한다.
- ⑤ 모든 획기적인 규제에 앞서 경제영향분석이 선행되어야 한다.

49) 본절의 내용은 OECD(1989)의 내용을 요약·정리하였음.

⑥ 기존의 규제들이 목표에 합치되도록 운영되고 있는지의 여부가 정기적으로 검토되어야 한다.

카터정부가 1980년에 시작하여 지속적으로 실시한 규제완화정책으로서 경제활동에 관한 8가지 창의적 대안을 보면 다음과 같다.

- ① 시장적 권리(marketable rights)의 부여: 규제목표를 위해 정부는 전반적인 한계만 책정하고 사기업에 권한을 위임하여 구체적인 활동에는 간여하지 않는다.
- ② 경제적 동기(economic incentive)의 부여: 정부의 강제적 수단보다는 요금이나 보조금을 통하여 민간부문의 자율을 유도한다.
- ③ 수행표준(performance standards)의 설정: 정부는 규제의 표준만을 정하고 구체적인 기술과 방법은 피규제회사의 재량 및 자구노력에 맡겨 융통성을 주고 비용절감의 효과를 얻도록 한다.
- ④ 순응적 개혁(compliance reform): 정부의 일상적인 감시 대신 제삼자적 기관이나 생산자 또는 소비자의 자체품질관리를 유도하는 방법이다.
- ⑤ 경쟁의 촉진(enhanced competition): 흔히 규제 자체가 경쟁을 제한하므로 이를 완화 또는 제거하여 경쟁을 유발, 제품이나 서비스의 질과 다양성을 높인다.
- ⑥ 정보의 공개(information disclosure): 제품이나 용역의 사용자가 연관된 정보를 지님으로써 그 질적 향상을 위한 공급자의 노력을 배가시킨다.
- ⑦ 자발적 표준(voluntary standards): 피규제회사나 제3자적 단체의 자체 표준의 설정이 정부의 표준보다 효율적인 경우이다.
- ⑧ 선별적용(tiering): 획일적인 규제를 벗어나 규제의 성질·대상·규모

에 따라서 규제의 요건 및 책임이 구분되어 적용될 수 있다.

이와 같은 규제완화대안들은 프로젝트팀, 회의, 세미나, 홍보책자 등을 통해 전국적으로 확산되었고, 레이건 대통령에 의하여 승계되어 규제영향분석에도 파급되었다. 레이건 대통령은 규제완화를 정강정책으로 채택하고, 일몰법, 규제프로그램의 비용편익분석, 낡은 규제의 제거에 정치적 리더십을 발휘하여 거의 모든 정부규제를 검토하기에 이르렀다. 그는 규제완화를 위한 팀을 구성하고, 그 결과로서 행정명령 12291을 1981년 공포하였다. 이 행정명령은 규제를 가할 경우의 엄격한 요건과 상세한 지침을 설정하였다. 즉, ① 기존의 규제는 물론 미래의 규제에 대한 부담을 줄이고, ② 규제행위에 대한 행정기관의 책임성을 중대시키고, ③ 규제과정에 대한 대통령의 감시를 강화함과 동시에, ④ 규제를 할 경우에 충분하고 정당한 사유가 있어야 하고, ⑤ 모든 규제가 비용편익분석의 대상이 되고 각 대안들이 사회에 최소의 부담을 주는 맥락에서 검토되어야 한다는 것 등이다.

카터정부의 경우 연간 1억불이상 규모의 산업에 영향을 주는 규정만을 규제완화 검토대상으로 하였으나, 레이건정부는 모든 규제규정을 개혁의 대상으로 확대하였다.

나. 자치단체의 규제완화

미국의 경우 지방정부가 지역경제의 독자적인 주체로 자리잡고 있고 경제적 규제와 관련해서도 정책결정과 집행을 독자적으로 담당하고 있다. 그러나 미국의 지방정부는 지역기업과 동반자적 입장에서 지역경제활성화에 적극적으로 임함으로써 재정부담을 유발하지 않는 소극적인 규제수단보다는 지원적 정책수단을 동원함으로써 지역기업의 실질적인 생산활동을 촉진하고 있다.

미국 지방정부의 규제완화 노력은 이미 하나의 시대적 정신으로 자리잡고 있으며 지방정부의 생산성 제고 노력과 맥을 같이하고 있다. 먼저 정부에 대한 신뢰성과 정부의 효율성에 걸림돌이 되고 있는 공공정보에 대한 접근과 이용성을 높여 기업들이 자격조건 마감일, 법적 조건, 통계 등 필요한 정보를 용이하게 얻을 수 있도록 노력하고 있다. 구체적 사례로 오레곤주에서는 물품구매 및 거래서비스 공공사업 입찰구매방법을 근본적으로 바꾸어 놓은 전국 최총의 자동화된 입찰시스템(Vender Information Program)을 도입해 종래의 노동집약적이고 엄청난 비용이 드는 서류용찰 및 낙찰시스템을 개선하였다. 이에 따라 기업들은 사무실에서 입찰정보를 검색하고 전송받을 수 있으며 현재와 과거의 입찰정보를 접속하여 이용할 수 있게 되어 입찰과정에 참여하는 기업들의 수가 50% 증가하는 실적을 보였다.

또한 첨단기술 등 다양한 기법을 적용해 정부의 생산성을 제고함과 동시에 기업들의 불편도 완화시켜 주는 노력을 경주하고 있다. 그 사례로 피닉스시에서는 정부간 전산연결프로그램(Inter-government Computer Link-up Program)을 개발해 민원인들이 흔히 겪는 시간지체를 줄이고 업무의 중복과 지연 사무비용을 줄이는 데 성공하였고, 뉴욕시에서는 지나치게 장기간이 소요되고 엄청난 비용이 동반되는 건축절차를 간소화하기 위한 건축물행위제한전략팀(Facilities Action Strategy Team: FAST)을 구성해 다양한 프로젝트 및 시설문제에 대해 행정서비스 수준을 향상시켰다.

그리고 민간부문과의 협력을 통해 경제발전을 자극하는 노력도 이루어지고 있다. 민간부문 파트너들은 일반적으로 인력 및 장비의 무상중여 등의 혜택을 받으면서 간접적인 반사이익을 얻지만 장기적으로 공익을 위해 투자하는 기관으로서의 역할이 기대된다. 솔트레이크 카운티에서는 기업체 직원과 지방정부 직원으로 구성되는 기업/정부연합(Business/Government

Alliance: BGA)을 조직해 지역문제를 해결하는 독특한 방법을 제시하고 있는데 시설계획, 조세제도 등 다양한 분야에 걸쳐 연구, 검토하여 건의서를 제출함으로써 정부의 효율성을 제고함과 동시에 지역발전에도 기여하고 있다. 하와이주에서는 주택 및 상업지역 개발을 위해 정부와 민간업자가 파트너십을 형성하였는데 이는 지역사회개발 및 삶의 질 향상에 많은 기여를 한 것으로 나타났다.

이상에서 보듯이 미국의 지방정부는 경제적 규제의 합법성을 고집하기보다 기업의 입장에서 정보의 공개를 촉진하고 정책과정에 이해당사자를 참여시키고 지방공무원과 기업인 상호간의 접촉을 확대함으로써 양질의 경제행정서비스를 제공하기 위한 다각적인 노력을 펼치고 있다. 반면에 연방정부 차원에서 행해지는 규제완화 노력으로 연방정부 권한의 상당 부분이 주정부 등 하위정부로 이양이 이루어지고 있는데 이에 따라 지방정부의 재정적 부담이 가중되고 있는 것이 문제점으로 지적되고 있다.

2. 일본

가. 규제완화 동향

지방분권과 규제완화는 일본의 행정개혁에 있어 수레의 양바퀴로 비유될 정도로 서로 불가분의 관계에 있다. 특히, 1993년 10월 「제3차 임시행정개혁추진심의회」의 최종답신에서 행정개혁의 양륜으로서 지방분권과 규제완화의 추진방향이 확정되었고, 1996년 3월 「지방분권추진위원회」의 중간보고인 「분권형 사회의 창조」에서는 양자의 철저한 병행추진이 이루어질 때 비로소 행정개혁이 성취될 수 있다 하였다.

지방분권과 함께 규제완화가 논의되기 시작한 것은 1981년 3월에 발족한 「제2차 임시행정조사회」였다. 동조사회는 1982년 2월에 제출한 「행정개혁에 관한 제2차 답신-인허가 등의 정리·합리화」에서 공적규제의 완화를 최초로 제안하였다. 이 답신에서 종래처럼 규제를 계속하는 경우에는 민간활력의 발휘를 저해하고 기득권을 옹호하는 결과가 되는 등 국민전체에 손해를 초래하게 되며, 이는 국내적인 관심뿐만 아니라 국제적 관점에서도 고쳐나갈 필요가 있다고 하였다. 1983년 3월의 동조사회의 「행정개혁에 관한 제5차 답신-최종답신」에서 자격제도, 검사·검증제도 등 규제항목에 대한 정리·합리화 방안 등 총253개의 개선 요구사항을 제출하였다.

또한, 1983년 6월에 발족한 임시행정개혁추진심의회는 1985년 7월에 제출한 「행정개혁 추진시책에 관한 답신」에서 행정의 종합적인 조정기능의 충실 방안, 지방의 자주성·자율성의 강화방안, 규제완화 등 민간활력의 발휘·추진방안 등 3가지 점을 강조하였다. 이 답신의 전체적인 특징은 시장개방을 요구하는 해외로부터의 압력을 계기로 경제활동의 자유화와 동시에 위기관리방안을 철저히 확립하는데 있다고 할 수 있다. 특히, 민간활력을 적절하게 발휘할 수 있도록 경제활동의 자유화를 위하여 254개 항목에 이르는 규제완화조치를 제안하였다.

1987년 4월에 발족한 「제2차 임시행정개혁추진심의회」는 제2차 임시행정조사회와 제1차 임시행정개혁추진심의회에서 논의된 기본이념을 받아 들이면서 경제구조의 조정이라는 관점에서 규제완화를 보다 적극적으로 검토하게 되었다. 규제완화와 관련하여 1988년 12월에 제출한 동심의회 「공적규제의 완화 등에 관한 답신」에서는 국제화의 진전에 따라 제도 및 구조상의 국제적 조화를 위하여 적극적으로 대응해 나가는 것이 중요함을 강조하였다.

또한 규제자체를 경제구조 조정의 추진이라는 관점에서 시정해 나가고 유통, 물류, 정보통신, 금융, 에너지, 농산물, 뉴비즈니스 등 기타 각 분야에서 규제완화를 위한 구체적인 제언을 하였다. 이러한 답신을 받아들여 각료회의에서는 「규제완화추진요강」을 결정하였는 바, 이 요강에서는 규제완화의 목적으로서 국민생활의 질적 수준향상, 산업구조 전환과 지역활성화 및 개방된 시장형성 등 3가지 방향을 제시하였다.

1989년 11월 행정개혁위원회 규제완화소위원회에서는 상기 답신의 조기 실현을 요구하였는데, 이는 미·일구조조정문제를 강하게 반영시킨 것이었다. 1990년 4월에 제출된 제2차 임시행정개혁추진심의회 의 최종답신에는 「공적규제의 폐지·완화와 민간부문의 활용」에 관하여 언급하였는데, 규제완화는 시장원리에 바탕을 둔 자유롭고 공정한 경쟁을 촉진하고 민간활력을 충분히 발휘시키기 위한 불가결한 조건임을 강조하고, 특히 행정개혁의 가장 중요한 과제중의 하나로서 규제완화를 들고 있다.

1990년 10월에 발족한 「제3차 임시행정개혁추진심의회」는 1993년 10월의 최종답신을 제출할 때까지 수차례에 걸친 「국제화 대응·국민생활 중시의 행정개혁에 관한 답신」을 제출하였는데, 그 가운데 국민생활의 향상, 산업구조의 전환, 지역의 활성화 및 개방된 시장의 형성 등을 위한 규제완화의 적극적인 추진을 제안하였다. 이러한 답신을 받아들여 각료회의에서 1994년 7월 「향후의 규제완화 추진」, 동년 12월 「당면 행정개혁의 추진시책」 등을 결정하여 경제적 규제는 「원칙자유·예외규제」를, 사회적 규제는 「필요 최소한」을 그 기본으로 함을 강조하고, 연내에 5년을 기간으로 하는 「규제완화추진계획」을 책정하였다. 이러한 과정을 거치면서 1995년 3월 각료회의에서 「규제완화추진계획」을 결정하였다. 당초는 1995년부터 1999년까지 5년간의 계획이었으나 동년 4월 「긴급원고·경제대책」을 위한 각료회의에서 1997

년까지 3년 기간으로 바꾸었다.

1995년 12월 행정개혁위원회 규제완화 소위원회의 최종보고서에서는 「경제대국·규제대국·생활소국」이라는 현실문제를 직시하고 규제의 완화 및 철폐는 국가전체의 구조조정의 일환으로 성역없이 추진해야 함을 강조하고 있다. 그 후 각료회에서 1996년 3월 규제완화 569항목을 추가하기로 결정하고, 1997년 3월에는 규제완화 2823항목으로 구성된 「규제완화추진계획」을 최종적으로 개정하였다.

지난 3월에 결정된 지방분권추진계획에는 행정의 바람직한 방향에 대하여 사전규제형의 행정에서 사전체크형의 행정으로 전환하는 것을 기본으로 함을 밝히고, 심의회 등에서 결정을 할 필요가 있는 것은 원칙적으로 97년 9월말까지로 하는 등 조기화하는 것을 원칙으로 정하였다. 또한, 「규제완화추진계획」에 정해진 조치를 적극적으로 추진하면서 실시상황을 높여나가며, 이에 해당하는 행정감찰기능을 적극적으로 활용해 나가기로 하였고, 그 결과는 행정개혁위원회에 보고하는 것으로 하였다.

규제를 신설할 때는 원칙적으로 해당규제를 일정기간 경과한 후에 폐지하는 것으로 고치고, 법령에 따라 새로운 제도를 수립하여 규제를 신설하는 것에 관해서는 각 성청은 그 취지에 적합하지 않는 것을 제외하고는 해당규제를 개선하기로 하였다.

나. 자치단체의 규제완화

현재 일본에서는 지방분권은 지방분권추진위원회에서, 규제완화는 행정개혁위원회의 규제완화소위원회에서 심도있게 분석·검토되고 있다. 따라서 자치단체 차원에서 체계적인 규제완화 조치는 이루어지고 있지 않는 실정이다. 그러나 농지전용 허가권한 등 중앙정부의 각종 권한이 도도부현 지사등

자치단체 장애에 이양되고 있어 앞으로 자치단체 차원의 규제완화노력이 병행될 것으로 예상된다. 그러므로 현재 일본 자치단체의 규제완화 노력은 기존의 정책들속에서 제한적으로 이루어지고 있다고 보여진다.

오키나와현을 사례로 보면 최근 오키나와현은 골프장 총면적을 시정촌면적의 2% 이내로 엄격하게 제한하고 있었으나 지역진흥 차원에서 골프장 유치를 희망하는 기초자치단체가 많아 3% 수준으로 완화하였고 이에 따라 오키나와현에는 골프장 조성붐이 일어났다. 그리고 오키나와현의 지역경제를 활성화하기 위해 자유무역지대(Free Trade Zone)를 도입해 여기에 입주하는 기업에 대해서는 각종 지원과 함께 절차의 간소화 등 각종 규제를 완화해 주고 있다. 이는 사회간접시설에 대한 집중투자와 보조금 지급등을 통해 역외기업의 유치를 위한 노력의 일환이며 관세법상의 본드시스템(bond system)을 활용하기 위함이다.

오키나와현은 기업설립을 장려하고 해외무역을 촉진하기 위해 1987년 설치되었는데 대만이나 한국의 자유무역지역이 원자재를 수입한 후 이를 가공하여 완제품을 수출하는 형태라면 오키나와현의 자유무역지역은 이 지역내에서 상품을 가공, 조립한 후 이를 국내시장에 판매하는 형태이므로 미국의 자유무역지역과 매우 유사한 형태를 갖는다. 1996년 현재 총면적 26,264.90㎡에 시설면적은 10,967.22㎡으로 주요시설은 냉장시설 창고, 공장 전시설 회의실 관리실 세관 등으로 이 지역에 입지하도록 승인된 기업은 11개 기업으로 제조업체 7개소, 물류업체 4개소 이다. 오키나와 자유무역지역에 입주하는 기업에 대해서는 세제혜택이 주어지며 보조금 및 재정지원프로그램의 대상이 되며 이밖에 관세혜택, 절차의 간소화 등의 우대조치가 뒤따른다.

이밖에 간접적인 규제수단으로 각종 행·재정적 지원시책이 활용되고 있는 바, 그 대표적인 것이 공업용지 개발에 대한 지원이다. 오키나와현의 공

업용지 개발은 반납받은 미군기지의 개발을 통해 가속화될 전망이다. 반환된 용지의 효과적 이용을 위해 오키나와현정부는 1993년 「군사용지의 효과적인 사후활용계획」을 수립해 계획적 활용을 추진하였고 1995년에는 「반환후 활용을 위한 특별조치법」이 제정되어 기본계획과 함께 반환용지의 계획적 활용을 지원하고 있다. 현재 12곳에 공업용지가 지정되어 있으며 「오키나와개발촉진법」에 따라 고정자산세의 면제혜택을 받고 있고 이외의 지역에 대해서도 「산업용지 집적촉진법」에 기초해 집단화를 위한 승인을 받은 곳은 고정자산세 면제혜택을 받고 있다.

3. 영국

가. 규제완화 동향

대처정부가 행정의 효율성을 향상시켜 국가경쟁력을 제고시키려는 노력을 경주한 이후 감축관리와 탈규제, 민영화라는 기치아래 추진된 개혁정책은 영국사회에 심층적 변화를 가져왔다. 영국 행정개혁의 기본적인 문제인식은 정부가 감축관리와 능률성 제고를 통해 민간부문의 생산활동을 최대한 지원하여야 한다는 데 있었다. 이는 2차대전 이후 사회정책에 일차적 가치를 두어온 영국에서 혁명적인 변화라고 할 수 있다.

이에 따라 보수당정부는 1986년 런던광역정부(GLC)를 폐지하였고 구자치체를 전면적으로 실시하는 한편, 잉글랜드지역의 광역정부인 MOC도 폐지시켰다. 이는 행정조직의 구조를 단층제로 개편하는 조치로서 행정비용의 절약과 대응성, 책임성의 제고가 그 원칙이었다. 또한 보수당정부는 1988년 행정개혁의 「다음 단계(The Next Steps)」라는 개혁구호 아래 정부의 관리력

신운동을 과감히 전개하였다. 그동안 공급자위주의 기준을 설정하고 공공재 및 서비스를 제공하던 관행에서 벗어나 소비자인 국민과 기업의 만족도를 증진하기 위해 고객위주의 구체적인 서비스 개선을 추진하는 등 고객 위주의 행정을 강화하기 위한 다각적인 노력을 기울이기 시작했다. 1991년에는 존 메이저 수상이 시민헌장(Britain's Citizen's Charter)을 발표하여 모든 행정기관이 대국민 서비스의 산출물에 대해 실패, 목표, 행후계획을 포함한 세세한 기준을 설정하여 발표하도록 하였다.

이러한 고객만족행정의 추진과 함께 과감한 민영화정책을 추진하였다. 쇠신의 구체적 대안으로 민간부문의 관리능력을 끊임없이 도입할 필요가 있다는 점에서 과감한 민영화 정책이 추진되었다. 대처수상의 취임이래 1982년 석유산업, 1984년 통신산업, 1987년까지 가스, 수도사업이 민영화되었고 1990년까지는 전기를 민영화시켰다. 영국이 추진한 민영화 방식을 대략 다음의 4가지로 구분할 수 있다.

첫째, 주식의 매각이나 공기업체를 민간 주식보유자에게 매매하는 형태의 민영화이다. 가장 눈에 띄고 상징적인 형태의 민영화로 기업의 봉급자, 감독 행정기관, 금융시장에서 활동하는 금융업체들, 기타 주주 및 사용자 등 복수 주주들이 관여하여 1989년과 1990년에 수자원과 전기부문의 공공서비스제공을 민영화한 사례가 여기 해당된다.

둘째, 공공서비스의 위임경영 방식을 택한 민영화 형태로서 민간기업의 경영전략이 절실하게 요구되는 경우에 민간기업에게 도움을 청하는 가장 중요한 형태의 민영화 방식이다. 일종의 공공활동을 민간인에게 위탁하는 하청형태와 유사한 것으로 「행정계약」이라고 할 수 있겠다. 이 경우 공권력은 계속 지분소유자로 남아 있어 일정기간의 계약기간이 만료되면 경영권을 돌려 받게 되어 있다. 따라서 이러한 경우는 순수한 민영화와는 아주 다른 형

태라고 할 수 있겠다.

셋째, 공공서비스 시장의 확대와 함께 공공기관 또는 중앙 및 지방행정기관들이 기업체 형태로 바뀌는 민영화 방식을 들 수 있다. 즉, 공공기관에 목표경영관리제를 도입하거나 일상적인 행정경영을 자율화하는 방식이라고 이해할 수 있다. 그러나 영국의 경우 이러한 방식의 민영화 사례는 발견하기 힘들며 주로 독일이 택하는 방식이다.

넷째, 새로운 회계 및 비용산출 방식을 도입하는 형태로 공공부문에 경쟁원리를 도입하여 다른 민간경영업체들과의 비교분석을 바탕으로 하기 때문에 공기업들은 일반 사기업체들처럼 행동하게 되면서 경제성의 원칙을 최대한으로 고려한 공공서비스의 경영업체가 되도록 유도하는 방식의 민영화이다. 영국에서 도입한 공개경매입찰제도가 그 대표적 사례인데 경쟁원리의 도입으로 생산성 소득을 높이는 결과를 가져왔다.

이러한 민영화정책외에 영국의 행정개혁은 감축관리와 행정능률의 제고를 위해 다양한 노력을 전개하였다. 영국의 규제완화는 이러한 맥락에서 지속적으로 추진되고 있으며 민영화라는 시장원리의 도입과 동일선상에서 취급되어 왔다고 볼 수 있다.

나. 자치단체의 규제완화

영국의 경제, 사회, 문화등을 포함한 지역개발전략의 두드러진 특징은 지방정부와 중앙정부의 동반자 관계속에서 지역개발사업이 추진되고 있을 뿐만 아니라 정부와 민간간의 공동개발방식을 채택하여 민간에너지를 공공부문으로 투입하여 활용하고 있다는 점이다.

영국의 경우 지방자치단체가 경제개발을 위시한 각종 지역개발의 주도적 역할을 담당하고 있으며 실제로 주택 및 도시계획, 교육, 사회복지 등 각 분

야에서 상당한 권한을 가지고 있다. 자치단체는 이러한 권한을 가지고 도시를 개발하거나 경제발전을 위한 주도권을 행사한다.

영국 지방정부의 경우 파트너십 강화와 규제완화를 동시에 추진하는 단순계획구역제도(Simplified Planning Zones)가 있는데 이는 일정한 개발사업 구역에 대한 일괄 인·허가 제도의 도입으로 특징지워진다. 즉, 민간업자가 이 지역에서 개발사업을 추진할 경우 별도의 승인이나 허가를 받지 않아도 허가구역안에서 일정한 이익사업을 할 수 있도록 하고 있다. 그리고 각 자치단체가 해외투자를 유치하기 위해 구사하는 인센티브제도는 입지로부터 시작하여 운영, 판매단계 전반에 걸쳐 체계화되어 있어 실질적인 규제완화가 이루어지고 있다. 지난 10여년동안 기업유치를 위한 영국 자치단체의 대응, 즉 과감한 규제완화를 초래하게 된 몇 가지 요인이 있다.

첫째, 지역개발의 물리적 유형이 국부적(physically fragmented)이었기 때문이다. 이것은 대규모 녹지의 개발보다는 재개발사업과 황폐화된 토지의 개간 및 개발에 정책적 관심이 집중된 데 기인한다.

둘째, 지역개발을 담당하는 기관이 조직적으로 분화하였기 때문이다. 기능상 및 지역상 부여된 책임이 서로 중첩되는 지역개발기관들이 많이 생겨났다는 것이다. 한편으로는 핵심적인 하부구조를 더 이상 국가(state)가 제공하지 않고, 지역별로 상이한 규제를 받는 다양한 자치조직들이 제공하기 시작했기 때문이다.

셋째, 대처정권의 공기업 민영화정책 때문이다. 공기업이 민영화 및 상업화됨으로써, 공기업들은 수요자들의 요구에 유연하게 대응해야 할 필요가 생겼으며 한편으로는 예전에 공적 기준에 의해서만 사업결정을 내려야 했던 것이 이제는 이익의 관점에서 사업의 우선순위를 따지게 되는 변화를 겪게 되었다. 그 결과 지역개발과정의 분화와 상업화는 강력한 최종사용자(기업

등)의 특정 요구에 따라, 고객에 맞게 구성된 하부구조를 건설할 수 있는 상당한 유연한 기제를 만들어 내었다. 즉, 최종사용자는 자신의 환경을 형성할 수 있고, 공장입지지역의 내외부에 대한 하부구조개발을 통제할 수 있으며, 이러한 것을 투자의 선결조건으로 제시함으로써 협상능력을 갖게 되었다.

1960년대와 1970년대에는 역외기업의 유치를 통해 지역경제발전(고용확대와 산업구조의 다양화)을 이루기 위해 지방정부와 지방단체들은 물리적 시설계획을 세우고 공공투자를 시행하였다. 즉, 하부구조에 대한 공급이 수요를 창출한다는 관점을 갖고 있었다. 그러나, 1990년대에 들어 이러한 전통적인 접근법은 보다 유연해 지면서, 특정 민간회사의 요구를 충족시키기 위한 수요주도적 접근이 이루어졌다. 즉, 하부구조에 대한 수요가 공급을 창출하게 되었으므로 공공기관들은 현재의 투자수준을 유지하고 새로운 투자를 유치하기 위해서는 유치대상기업의 요구에 맞추어 공간을 만들고 개발해야 한다는 것을 알게 되었다.

1960년대와 1970년대에 영국의 지방정부는 지역개발전략의 하나로서 보조금을 받는 등급에 따라 투자자들에게 부지를 제공했다. 그러나, 이러한 전략은 특히, 신도시 개발과 관련되는 것으로 사전에 계획된 부지에 투자협정이 이루어진 후, 공장을 수용하는 것이어서 특정 기업의 하부구조 수요를 충족시킬 수 없는 것이었다. 즉, 사전에 계획된 지역개발목적에 따라 하부구조는 결정되었고, 투자가들과의 협상은 없었다.

그러나, 1990년대의 용지개발은 그 지역에 투자약속이 이루어진 후에 다루어지는 부차적인 문제가 아니게 되었다. 왜냐하면, 90년대에 들어 여러 지역들이 경제개발을 위해 경쟁적 관계가 심화되었기 때문이다. 이미 많은 지역들은 투자가들의 입지공간 및 노동력 공급에 대한 일반적 요구를 충족시

키고 있었기 때문에 90년대의 경쟁적인 상황에서는 투자자들이 갖고 있는 특정한 요구에 자치단체와 공공기관들이 얼마나 유연하고 빠르게 대처할 수 있는지가 최종적인 투자 결정에 영향을 미치는 중요한 요소가 되었다.

그 구체적인 사례로, 다국적 기업인 Nissan의 관계자들이 북웨일즈의 쇼턴(Shotton)과 테시드(Tesside)를 입지대상지역으로 잠정 결정하고 북웨일즈개발공사(NCD: Northwales Development Corporation)측과 협상을 한 내용을 지적할 수 있다. Nissan은 NDC측에 ① 3년내에 그 지역의 토지 733 에이커를 구매할 수 있도록 해줄 것 ② 선드랜드(Sunderland Borough)는 그 지역의 그린벨트를 풀고, 현재 소유가 여러 명으로 분산된 것을 규합할 것 ③ 그 외에 접근성을 높이기 위한 여러 다양한 개선책을 실행할 것 등을 제시했다. 이러한 요구들은 상품생산과 관련된 시설 또는 자원들에의 접근이 용이하고, 서로 연계시킬 수 있도록 하기 위해 요구한 조치였다.

영국의 경우 이와 같은 협상이 Nissan등과 같은 대형투자자만의 특권은 아니다. 즉, 최근에 지역개발에 관여하고 있는 중요 조직인 NDC, Tyne & Wear Development Corporation(TWDC), English Estates의 참모들과 인터뷰한 결과에 의하면, 이러한 협상은 이제 투자자들과 일반적으로 행해지고 있는 보편적인 현상이라고 한다. 결론적으로 영국의 자치단체들은 투자유치를 위한 지역간 경쟁이 치열하므로 투자자들의 요구를 반영한 고객지향형 공간의 개발에 신속하게 대응하고 있다.

그리고 영국의 자치단체나 공공기관들은 공장건설후에도 투자자의 요구를 적극 수용하여 고객지향형 공간의 확장에 앞장서고 있다. 즉, 협상과정은 일단 투자가 결정되고, 공장이나 건물이 세워진 후에도 계속된다. 따라서 투자지역의 하부구조에 대한 신규 투자자들의 영향은 계속된다고 볼 수 있다. Nissan이 Sunderland에 부지를 선정하고 공장시설을 가동한 후에도, 수출품

(생산품의 90%는 유럽대륙에 수출됨)의 수송로 선정시 PTA와 협상한 예가 이를 단적으로 말해준다. 즉, 티즈(Tees)강 지역과 타인(Tyne)지역간 수출 품 집하 및 운송로 선정경쟁에서 처음에는 티즈강 하구가 이용되었으나 타인지역의 PTA(the Part of Tyne Authority)의 적극적인 협상과 신규 하부 구조 투자로 인해 결국에는 타인의 남부강둑을 이용하게 되었다. 이를 위해, TWDC와 PTA는 2차선의 포장도로를 포함한 여러 부대시설들을 설치하였고, 이를 Nissan에 전용 임대하였다. 이와 같은 협상과정은 기업들이 부지와 직접 접해 있는 물리적 환경뿐만이 아니라 생산품의 수송로까지 통제하고자 하는 데서 기인하는 것이다. 이외에도 Nissan의 경우는 시설규모와 운영상의 특징에 따른 복잡성 때문에 매우 특수한 요구조건들을 가지고 있었으나, 이러한 것은 Nissan 특유의 것이라기 보다는 오늘날 대부분의 기업이 갖고 있는 일반적인 특징이 되어 가고 있는 것이다. 이러한 점에서 NDC는 지금까지 2년간 유효했던 사후보장(aftercare)을 발전시켜 북부지역의 전 외 국업체를 대상으로 사후지원을 행하고 있다.

일단 위와 같은 협상과정을 거쳐 입주한 기업들은 자신의 필요에 부합하는 제반 공간적 요건을 갖춘 후에는 이들의 지속적 유지를 희망한다. Nissan은 1993년 5월에 선드랜드 풋볼클럽(SFC)이 Roker Park로부터 Nissan자동차 공장 바로 옆으로 이주하는 것에 반대하였다. 축구클럽이 이주하게 됨으로써 선드랜드에는 축구장뿐만이 아니라 회의장, 전시장, 여가시설을 비롯하여 800개 이상의 일자리가 창출되는 효과가 있었다. 그러나, Nissan측은 자신들이 설비를 확장시킬 때 방해받게 될 것이며, 주요경기가 있을 때는 교통혼란이 발생하여 생산의 효율성이 떨어질 것이라고 주장하였다.

Nissan은 just-in-time(JIT)수송체계를 갖고 있는데, 이것은 자동차 부품

업자들과 Nissan공장간 적시적 배달체계와 관련되는 것이다. 즉, Nissan의 생산라인에서 필요한 자동차부품은 즉시 공급업자에게 연락되어, 공급업자는 곧 이에 따른 대응하도록 되어있다. 따라서 Nissan측의 주장에 따르면, 25분의 수송지연조차도 설비가동에 큰 타격을 주게 된다고 한다. 이에 대해 선드랜드측에서는 기존 도로를 확장 및 신설하고, Nissan이 전용으로 이용할 수 있는 도로의 신설, 우회로 확대 등을 대안으로 제시하였으나, Nissan측은 완강히 반대하였다. SFC와 Nissan간 대립과 그린벨트내 시설건축을 반대하는 환경론자 등 여론의 압력으로 선드랜드 구의회는 이 사안을 검토하게 되었다. 선드랜드 구의회는 축구클럽의 유치가 고용효과를 포함한 무형의 편익(여가선용 등)을 가져온다는 점, 도심으로부터의 이전으로 도심혼잡을 줄일 수 있다는 점, 이는 그린벨트내에 건립할 만한 특별한 경우라는 점, Nissan측의 손실은 축구장의 규모를 제한하고 도로를 보완함으로써 경감될 수 있다는 점, 시설의 확장에 관한 주장에 대해서는 주변에 넓은 가용토지가 있다는 점, JIT시스템에 관해서는 보다 많은 사람들이 도로를 이용하게 하는 것이 더 중요하다는 점 등을 들어 축구장 이전을 찬성하였다. 이 결의안은 중앙정부로 통지되었으나, 1996년 3월 SFC가 기존 계획을 수정하여, 보다 도심에 가까운 지역에 부지를 선정하겠다고 발표함으로써 일단락을 짓게 되었다.

이상의 영국사례가 시사하는 점은 영국의 지방정부가 고객의 입장에서 규제완화 및 적극적인 지원시책을 통해 기업창업으로부터 운영, 판매에 이르는 전 단계에 걸쳐 적극적으로 대응하고 있다는 것이다.

4. 독일

독일에 있어 행정의 관료제적 행태는 행정의 안정성을 확보하고 일관성과 지속성을 보장해 주고 있다. 법치행정의 전통과 오랜 행정절차법의 역사를 가지고 있는 독일의 행정은 주민의 행정서비스에 대한 질적 변화가 요구되고 있다.

유럽공동체가 통합의 속도를 빨리하면서 행정절차에 문제가 제기되는 영역은 주로 환경행정분야이다. 환경행정에 대한 주민의 이해관계는 첨예하며, 이에 대한 유럽연합의 자세는 지극히 관념적이라고 볼 수 있다. 대표적인 대립은 환경정보에 관한 법(Umweltinformationsgesetz)이다. 유럽연합은 환경정보 공개에 관한 법률을 1990년 제정하여 회원국에게 2년 내에 법을 제정할 것을 요구하였다. 전통적으로 사생활 보호에 관한 규범이 강한 독일에서도 환경정보법을 제정하고 1994년 7월 16일부터 시행에 들어갔다. 이는 어떤 사람이든지 환경에 관한 정보를 요구할수 있으며 이에 대한 공개를 의무화하고 있다. 즉, 독일에서 행정서류에 대한 열람권을 관련자로 제한하던 것을 모든 사람에게 제공하여야하는 새로운 상황에 도달하였다.

이러한 행정절차의 변화는 주민의 참여를 널리 보장하는 의미도 있지만, 집단행동으로 인한 행정의 합리성과 신속성을 해칠 염려가 있다. 특히, 행정과정에서 집단이익의 출현은 행정의 민주성과 계속성을 손상받을 염려가 있다. 따라서 행정의 민주성을 확보할 수 있으면서 행정의 의사결정의 신속성을 증대시키기 위해서는 이해당사자(Beteiligte)의 참여범위와 제3자(Dritte)의 참여범위 그리고 이웃(Nachbarschaft)의 참여범위를 행정절차상에 제한하고 있다. 이는 ‘행정절차의 가속화’(Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens) 라는 행정절차를 간소화하고, 행정관청의 의사결정을 빨리함

로 기회비용을 줄이는데 의의가 있다. 즉, 인·허가업무의 행정절차를 간소화하여 투자유인을 위한 조치로 해석될 수 있으며, 현재 유럽통합은 시장구조를 단일화함으로써 경쟁상대가 대륙별 나라별 조직의 분권화를 통하여 일선 행정관청이 자기책임하에 의사결정을 내릴수 있도록 사무배분을 조정하는 의미를 가진다.

행정절차의 가속화에 대한 논란은 1991년 12월에 있었던 ‘교통계획 가속화를 위한 법’ (Verkehrswegeplanungs- beschleunigungsgesetz)에서 기획, 건설 교통노선의 변동에 관한 행정절차를 간소화하는 데서 부터 출발하였다. 기획된 사항이 결정되기 까지의 법적 기한을 줄이자는 하나의 목적과 이해관계가 없는 사람을 배재하자는 데 목적을 두고 있다. 고도의 기술이 요구되어지는 계획이나 국가기간산업에 관한 계획을 수립하고자 할 때 행정의 간소화와 가속화는 반드시 요구되어 진다.

1992년부터는 행정절차의 가속화는 경제적 이유에서 논의되기 시작하였다. 행정절차의 지연은 임금과 부대비용을 증가시켜 기업이 경쟁력을 상실할 수 있다는 관점에서 시작되었다. 유럽이 통합되면서 기업은 부대 비용이 적게 드는 지역으로 이동하게 되었으며, 독일과 같이 허가과정이 복잡한 나라는 경쟁력이 약화되고 있었던 것이 사실이다. 따라서 지방자치단체도 기업을 유치하고 지방기업을 육성하기 위한 행정절차를 간소화하고 의사결정을 신속하게 처리하는 데 필요한 조연과 조정을 위한 위원회를 설치하였다. 이러한 위원회는 기업을 창설하기 원하는 투자자에게 복잡한 행정절차를 보다 신속하고, 간편하게 처리할 수 있도록 편의를 제공함과 동시에기업의 적극적인 유치를 통하여 지역경제를 활성화시키기 위한 노력의 일환이었다. 지방자치단체의 장이 직접 기업의 고충과 애로를 경청하고 이를 처리해 주는 경우도 빈번하게 되었다.

행정절차의 간소화 노력은 관료제적 행정행태에서 고객중심의 행정행태로 변화시키는 것으로 특히 인허가를 위한 서류의 종류와 불필요한 서류를 대폭 줄이는 것이다. 중복되어 요구되는 서류, 관할권에 따라 이중적으로 제출해야 하는 서류를 통합적으로 제출하도록 하는 것이다. 이러한 통합적인 인·허가 서류의 제출은 행정과정상의 제1단계 과정이 결정되어짐으로써 제2차에 대한 서류를 제출하는 방식으로 부터 이들 단계를 통합적으로 운용하고자 하는 것이다. 제1단계의 의사결정기간이 지나야 결과를 접할수 있으며, 또한 제2차 과정에 필요한 서류를 제출하고 의사결정을 위한 기간을 기다려야 하는 이중적 부담이 투자자에게 투자비의 증가를 요구하게 됨으로 이를 대폭적으로 완화하려는 것이다. 현재 독일 지방자치단체는 이러한 경과기간이 사안에 따라 다소 차이가 있지만 일반적으로 6주로 장시간의 경과기간을 줄이고 집행과정을 간소화하기 위한 행정개혁이 지속적으로 추진되어지고 있다.

제5장 지방기업의 경제규제완화 개선수요

제5장에서는 지방기업이 현장에서 느끼는 경제행정규제의 전반적 체감실태를 위시하여 기업활동단계별로 규제실태와 개선수요를 살펴보기 위해 여러 관련기관의 기존 설문조사결과를 정리하였다.

먼저 지방기업이 체감하고 있는 경제규제개혁에 관한 전반적 실태는 대한상공회의소가 1996년 3월 2일부터 18일 까지 전국 500개기업을 대상으로 실시한 조사결과를 활용하였다. 한편, 경제규제실태와 개선수요를 기업활동단계별로 파악하기 위해서 창업애로실태에 대해서는 중소기업청과 중진공이 합동으로 1997년 5월 1일부터 6월 4일의 기간동안 벤처기업을 포함한 중소기업 총 500개사에 대하여 창업실태를 조사한 결과를 참조하였다. 이 자료는 정부가 중점적으로 추진하고 있는 창업활성화정책과 관련하여 벤처기업과 일반중소기업의 창업실태와 애로사항 그리고 창업지원제도의 활용정도 등을 비교조사하여 중소기업의 창업지원시책에 반영하기 위해 시행되었다.

지방기업의 공장입지애로실태에 대해서는 1996년 1월 18일 중소기업협동조합중앙회가 267개 중소기업을 대상으로 실시한 '수도권 및 대도시 중소기업 공장입지애로 실태 조사결과를 활용하였다. 지방기업의 경영애로실태에 대해서는 한국은행이 각종 지원대책에도 불구하고 중소기업의 경영애로가 지속되고 있는 근본적인 원인을 파악하고 이를 토대로 실효성 있는 중소기업 지원방안 강구하고자 제조업 및 비제조업(건설업, 도소매 및 운수창고업) 2,400개 업체를 대상으로 1995년 12월에 조사한 설문조사 결과를 참조하였

다.

지방기업의 세제이용 및 애로실태에 대해서는 조세지원제도의 활용현황 및 지원효과 등을 종합 분석·검토하여 중소기업의 조세지원정책 수립을 위한 자료로 활용하기 위해 1996년 11월중에 중소기업협동조합중앙회가 실시한 중소기업제조업체 2,100개업체에 대한 우편조사와 면담조사 결과를 참조하였다.

제1절 자치단체 경제규제의 체감실태와 규제완화평가

1. 정부경제규제의 체감실태⁵⁰⁾

가. 기업활동에 대한 정부규제의 강도

기업활동에 대한 정부의 행정규제가 어느 정도 강하다고 느끼고 있는지를 알아보기 위한 설문응답에서 조사대상기업의 68.7%가 기업활동에 대한 정부규제가 ‘매우 강하거나 강한 편’ 이라고 응답한 반면, ‘매우 약하거나 약한 편’ 이라는 응답은 13.2%에 불과하여 지속적인 규제개혁의 필요성을 보여주고 있다. 특히, 업종별로는 금융·보험업의 체감정도가 매우 높고 (81.4%) 금융서비스 부문에 대한 규제완화가 타부문에 비해 뒤떨어져 있으

50) 대한상공회의소(1998)의 설문조사결과를 요약함

며, 기업규모가 클수록 그리고 지방으로 갈수록 규제에 대한 체감수준이 높은 곳으로 나타났다.

나. 정부개입의 적정수준

현재 우리의 경제상황에서 기업활동에 대한 정부개입은 어느 수준이 적정한가를 물어본 설문응답에서 응답업체의 76.2%가 현 상황에서 정부개입은 ‘필요 최소한으로 축소해야 한다’고 답했고, ‘거의 필요 없다’는 응답도 5.5%를 차지하고 있다. 우리경제가 시장경제체제를 유지하는 한 민간부문의 자율성은 최대한 보장되어야 한다는 의견이 지배적으로 나타나고 있으며 따라서 규제개혁은 민간자율의 확대, 국가와 기업의 경쟁력강화를 위해 반드시 필요하다는 데 공감하고 있음을 보여주고 있다.

다. 규제담당공무원의 전문성정도

일선 규제담당 공무원의 전문성에 대한 기업인의 평가를 알아본 결과, 전문성이 낮다는 의견이 59.3%, 보통이 33.9%, 그리고 긍정적인 평가가 6.8%에 불과해 대체로 부정적 평가가 높게 나타났다. 규제담당 공무원이 규제제도 전반에 대한 충분한 지식을 가지고 있을 때 민원인이 느끼는 규제강도는 훨씬 약해지기 때문에 공무원의 전문성 확보는 매우 시급하다고 할 수 있다.

라. 국민편의 위주의 규제업무가 처리되지 않는 이유

공무원의 규제업무 처리가 국민편의 위주로 이루어지지 않는다고 생각할 경우 그 이유가 무엇이겠느냐의 질문에 대해 응답업체의 46.5%가 공무원의 행정편의주의적 사고방식을 가장 큰 이유로 지적하였다. 다음으로 전

문성결여 등 자질부족(27.5%), 공무원들이 자신들의 권한 약화를 꺼리기 때문(15.4%)의 순으로 응답하여 시장실패와 같은 정당한 근거없이 주로 행정 편의를 위한 각종 행정절차규제가 아직도 많이 남아 있는 것으로 분석된다.

반면, 감사에 대비(6.2%) 또는 보직, 승진등의 인센티브가 없기 때문(4.4%) 등의 응답은 비중이 적어 규제가 국민편의를 고려하지 않은 주된 이유가 공무원의 의식 및 자질과 관련된 문제임을 알 수 있다.

마. 규제의 강도가 가장 강한 분야

기업활동을 규제하는 여러 가지 사회적·경제적 규제중 기업이 느끼는 상대적인 체감도를 조사해본 결과, 시장경쟁에 참여하는 사업자의 수를 각종 인허가제도로 제한하는 진입퇴출규제(34.4%)를 가장 많이 지적하였고 다음으로 가격규제(18.1%), 불공정거래규제(13.0%)의 순으로 나타났다. 이는 규제완화의 본질이 경쟁촉진을 통한 시장경제의 활성화라는 관점에서 볼 때, 경쟁을 촉진시키기 위해서 가장 중요한 부분이 진입 및 퇴출에 대한 규제개혁이 되어야 하는 데 조사결과는 오히려 이런 부분의 규제가 가장 강한 것으로 나타났다. 창업년도별로는 5년이상인 기업은 전체결과와 유사하게 나타났고, 소재지별로 서울지역은 진입퇴출규제, 가격규제 순으로 높은 반면, 지방기업은 환경규제, 진입퇴출규제 순으로 강한 것으로 나타났다.

바. 기업활동단계별 규제강도

기업활동단계 중 가장 규제가 강하다고 느끼는 부분은 공장설립단계(41.3%), 오염처리물질 등 사후처리단계(15.3%), 판매단계(12.7%) 순으로 나타나 공장입지 확보 및 공장건축과 관련한 규제가 가장 복잡하고 규제절차를 이행하는 데 장시간이 소요되기 때문에 나타난 결과로 볼 수 있다.

한편, 공장설립단계에서의 규제는 공장의 규모가 클수록 그 비중은 커지고 수도권기업의 70.69%가 이를 가장 강한 규제로 지적하여 정부의 수도권 집중억제정책의 영향이 매우 크다는 것을 알 수 있다.

2. 정부규제개혁 평가⁵¹⁾

가. 지난 5년간의 규제개혁 성과

기업들이 지난 5년간 규제개혁의 총괄적 성과를 어떻게 평가하는지를 알아보기 위한 설문에 전체 기업의 53.1%가 부정적 평가를 내렸고, 그저 그렇다가 30.4%를 점유한 반면 긍정적 평가는 16.3%에 불과하였다. 따라서 문민정부 출범초기에 천명한 규제개혁에 대한 의지, 그리고 각종 규제개혁 추진기구의 활동에 비추어 볼 때 크게 미흡한 것이라고 판단할 수 있다.

나. 규제개혁성고가 만족스럽지 못한 이유

규제개혁성고가 만족스럽지 못한 이유는 건수위주의 단편적 규제개혁에 치중했기 때문이라는 응답이 가장 많고(26.7%), 그 다음으로 법령이나 규정상의 규제개혁에도 불구하고 행정지도 등을 통한 규제가 상존하기 때문(22.7%), 일선민원담당자가 규제개혁의 내용을 잘 모르거나 기존 관행을 고집하기 때문(22.5%)이라는 응답이 비슷한 수준으로 나타났다. 이는 규제개혁이 핵심적 사안의 해결보다는 기존정책의 목적을 훼손하지 않는 범위내에서 비교적 손쉬운 서류간소화 등 절차적 개선위주로 이루어져 왔음을 시사하고 있다.

51) 대한상공회의소(1998)의 설문조사결과를 요약함

다. 규제개혁시책상의 문제점

규제개혁을 추진하는데 있어 추진방식과 추진체계에 내재된 문제점을 조사한 바, 전자의 경우는 금융, 세제, 토지제도등 핵심적인 사항이 개선되지 못했다는 응답이 47.8%, 업계의 시급한 건의사항 중심으로 추진되어 절차개선, 민원해결 등 부분적인 완화에 그쳤거나 규제비용편익분석등 객관적인 규제개혁 수단을 갖추지 못했다는 응답이 각각 27.1%, 23.6%로 높게 나타났다.

추진체계에 있어 규제집행부처와의 동의가 있어야 규제개혁 사안이 의결되는 방식으로 운영되어 각 부처간의 이해관계가 대립되는 경우 합의도출이 어렵다(46.5%)가 가장 높다. 다음으로 범국가적 차원에서 규제개혁을 집행할 수 있는 강력한 조정력을 갖춘 추진기구가 없었다(37.0%), 규제관련 위원회가 난립되어 상부의 결정이 허부로 제대로 전달되지 않기 때문(13.0%)으로 지적되었다.

라. 기업활동부문별 규제 체감도

기업활동의 각 부문별 체감정도는 수출입·통관절차 규제가 다소 완화된 것(95년 3.5% → 98년 3.2%)으로 나타났을 뿐 여타 규제는 과거와 비슷하거나 오히려 강화된 것으로 조사되었다. 특히 환경규제는 이전에 비해 상당히 강화된 것(95년 2.2% → 98년 2.3%)으로 나타났다.

제2절 자치단체 경제규제완화의 개선수요

1. 경제규제완화의 전반적 개선수요⁵²⁾

가. 정부규제개혁의 중점 추진사항

정부의 규제개혁 추진에 있어 가장 중점을 두어야 할 사항은, 응답업체의 42.5%가 기업활동 애로요인 발굴·해소를 꼽았고, 다음으로 새로운 과제발굴보다 기존에 개선키로 한 사안을 조속히 시행(22.2%), 정부조직 축소를 통한 규제개혁(17.8%), 핵심규제 발굴·개선(16.5%)순으로 지적하였다. 이는 규제추진방식에 있어 핵심규제가 개선되지 못했다는 지적과는 달리 기업들이 최근 IMF의 영향으로 기업활동에 걸림돌이 되는 애로요인 해소가 보더 시급하다고 생각하고 있는 결과로 보인다.

나. 효율적 규제개혁추진을 위한 바람직한 주도계층

규제개혁의 효율성을 높이기 위해서는 어떤 계층이 규제개혁을 주도해야 하는지를 묻는 질문에 응답업체의 39.4%가 행정관료를 지적하였고, 그 다음 기업인(11.5%), 대통령(11.0%), 경제단체(11.0%), 경제전문가(10.6%) 순으로 나타났다. 이는 규제의 직접 관련된 당사자가 관료이기 때문에 이들의 의식과 행태의 변화가 규제개혁을 위해서 가장 중요하다고 기업인들이 생각하기 때문으로 판단된다.

52) 대한상공회의소(1998)의 설문조사결과를 요약함

다. 규제개혁의 실효성을 제고하기 위한 개선방안

향후 규제개혁을 실효성있게 추진하기 위한 개선방안은 응답업체의 절반이 규제개혁 대상과제의 발굴방법과 관련 상설 민관합동 규제개혁기구를 통해 전국민을 대상으로 과제발굴이 필요하다고 응답했다. 다음으로 정부 각 부처별로 핵심과제를 자체발굴해야 한다는 의견(31.5%), 상공회의소등 경제단체를 통해 과제를 발굴해야 한다는 의견(17.2%)등의 순으로 밝혀졌다.

규제개혁 사전·사후관리 등 개선방식에 관해서는 일단 개선키로 확정된 사안에 대한 관계법령 개정 등 신속한 후속조치를 해야 한다는 의견이 가장 많았고(40.5%), 이어서 일선행정기관에 대한 이행실태의 정기적 점검 및 현장지도 강화(26.2%), 현행 관령법령의 전면 재정비(20.5%)가 그 뒤를 잇고 있다.

2. 기업활동단계별 규제완화수요

가. 창업 및 공장설립단계의 규제완화수요⁵³⁾

창업 및 공장설립단계의 규제완화수요에 대한 직접적인 조사결과는 구득할 수가 없기 때문에 창업기업들이 이들 단계에서 느끼는 애로사항과 관련한 규제완화의 평가를 분석함으로써 간접적으로 유추할 수밖에 없다. 일반적으로 기업들은 창업준비단계에서 사업아이디어의 발굴, 창업정보의 수집, 제품개발 등에 대해서 많은 준비를 하고 있으나 상대적으로 인허가절차, 공장부지확보 등에 대한 준비와 계획은 미흡한 것으로 나타났다.

53) 창업애로실태는 중소기업청(1997)의 설문조사결과를, 공장입지에로실태는 중소기업협동조합중앙회(1996)의 설문조사결과를 발췌·정리함

<표 6-1> 창업준비과정에서의 준비와 계획의 정도

구 분	벤처기업	일반기업
창업정보수집	2.53	2.44
사업아이디어발굴	2.70	2.49
인허가절차	1.92	2.06
공장부지확보	1.74	2.16
자금조달	2.32	2.45
기술인력확보	2.43	2.28
제품개발	2.53	2.37
판매처확보	2.19	2.39
시설및설비확보	2.14	2.50

주: . 0 이상-1.0 이하 : 전혀 준비와 계획없음.
 . 1.0 이상-2.0 이하 : 약간의 준비와 계획수립
 . 2.0 이상-3.0 이하 : 철저한 준비와 계획수립

자료: 중소기업청(1997)

한편 창업소요자금은 평균 4억 7천만원을 예상하였으나 실제로는 6억 1천만원(27.1%)이 소요되었으며 부문별로는 기계설비(39.3%), 공장건축(23.0%), 운전자금(21.3%), 부지매입(16.4%)순으로 투자하는 것으로 나타났다. 그리고 창업자금조달에 있어서는 자기자금(44.5%), 정부기관의 창업정책자(32.3%)에, 일반금융기관으로부터의 차입(12.2%)의 순으로 나타났다.

그리고 공장입지선정시 고려사항으로는 벤처기업은 인력확보용이(32.3%)를 가장 중요한 요인으로 생각하고 있는 반면, 일반기업은 용지취득용이(25.4%)를 최우선시 하는 것으로 조사되었다. 공장입지선정시 애로사항으로는 벤처기업은 용지매입비 또는 분양가 과다(38.9%)가 가장 높은 반면, 개별입지가 많은 일반기업은 토지이용에 관한 관련법상의 규제(39.4%)가 가장 높은 응답치를 나타냈다. 이를 다시 입지형태별로 살펴보면 개별입지는 토

지이용에 대한 관련법상의 규제(45.1%)가, 산업단지는 분양가 과다(51.5%)가, 농공단지는 분양가 과다(44.4%) 및 기반시설 미비(22.2%)가 가장 큰 애로요인으로 지적되고 있다.

중소기업들은 정부가 추진하고 있는 공장입지규제완화에 대해 미흡하거나 이전보다 오히려 규제가 강화됐다고 생각하는 경향이 높다. 중소기업협동조합중앙회의 ‘수도권 및 대도시 중소기업 공장입지애로 실태 조사결과’에 따르면 2백67개 조사대상 업체중 정부가 추진하고 있는 공장입지규제완화에 대해 43.5%가 미흡하다고 응답했고 오히려 강화됐다는 업체도 3.0%에 달했다. 이에 반해 이전보다 완화됐다는 업체는 19.5%에 불과했고 나머지 34.0%는 모르겠다고 응답했다.

그리고 공장입지규제가 이전보다 완화됐다고 응답한 비율을 지역별로 보면 대구가 27.5%로 가장 높았고 그 다음으로는 서울 20.9%, 경기 20.5%, 인천 17.9%, 부산 3.5% 등이었으며 이전보다 규제가 강화됐다고 응답한 비율은 서울 4.7%, 경기 4.3%등의 순이다.

수도권과 대도시내의 공장입지 원활화를 위해 필요한 사항으로는 조사대상 업체중 가장 많은 22.5%가 공단조성의 확대를 지적했고, 그 다음으로는 입주자금지원과 개별입지에 대한 환경규제완화가 각각 19.1%를 차지했다. 또한 공장을 이전할 경우 희망입지로는 공업단지 54.6%, 개별입지 33.9%, 아파트형공장 10.9% 등의 순으로 나타나 상당수 중소기업들이 개별입지에 비해 기반시설이 잘 갖춰져 있고 행정지원서비스의 수혜 등 이점이 있는 공업단지를 선호하는 것으로 나타났다.

설문조사결과에서 나타난 바와 같이, 창업 및 공장설립단계에서 기업들이 토지이용상의 규제, 인·허가상의 번거로움으로 애로를 겪고 있으며 특히, 개별입지를 하는 일반기업들은 인허가 절차나 공장부지 매입에 대한 준비가

소홀한 상황에서 창업을 준비하기 때문에 공장입지규제나 환경규제 등 관련 규제에 따른 애로요인이 높은 것을 알 수 있다. 따라서 공장창업시나 이전 시에는 개별입지에 비해 기반시설이 잘 갖춰져 있고 집단적 환경오염처리시설 설치가 용이하며 행정서비스의 지원이 상대적으로 양호한 공업단지를 선호할 수밖에 없지만 이 또한 높은 분양가로 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

이러한 측면에서 볼 때, 창업 및 설립단계에서의 규제완화수요는 기업들의 개별입지를 촉진시키고 저렴한 부지확보에 따른 창업자금부담을 경감시킬 수 있기 때문에 창업촉진은 물론 기업의 경쟁력 향상과 직결된 것이라고 판단된다. 다만, 환경규제의 경우는 공익적 차원에서 반드시 실현되어야 하는 규제이면서 기업들의 준수비용을 상승시키는 요인이되기 때문에 이 양자를 원활히 조화시키기 위해서는 정부의 직접적인 정책보조금이나 지원이 절실히 요구된다.

나. 운영단계의 규제완화수요⁵⁴⁾

지방중소기업의 경영상 애로요인은 인력부족(41%), 원자재가격상승(39%), 판매부진(36%), 임금상승(34%) 등의 순으로, 부문별로 보면 경공업부문의 경우 판매부진(41%)이 가장 큰 애로요인으로 이는 국내업체간 과당경쟁(62%), 시장개방에 따른 외국산 제품과의 경쟁심화(19%)에 주로 기인한 것으로 파악되었다. 중화학공업부문의 경우 인력난(46%)을 최대 애로요인으로 응답하였는데 이는 우리나라 중화학분야의 중소기업들이 아직도 노동력에 크게 의존하는 업종이나 공정에 집중되어 있음을 시사하는 것이라 하겠다.

54) 한국은행(1995)의 설문조사결과를 반례·요약함

<표 6-2> 중소기업의 경영애로요인 조사결과(%)

구 분	규 모 별		부 문 별		합 계
	소 기 업	중 기 업	경 공 업	중 화 학	
인력난	40.6	41.0	36.6	45.8	40.8
원자재가격상승	37.5	42.2	37.8	40.9	39.2
판매부진	38.8	31.4	41.3	29.6	36.1
임금상승	35.4	31.1	37.5	30.0	33.9
자금조달애로	30.6	27.7	30.8	28.6	29.5
판매대금회수난	32.3	22.6	28.6	28.3	28.7
가격·품질 등 대기업 요구 증가	14.5	18.3	11.3	20.9	15.9
생산설비 부족·노후화	15.5	14.3	15.2	15.0	15.1
원자재확보곤란	13.6	17.0	14.9	14.6	14.9
금융비용 부담과중	9.4	22.1	13.0	15.7	14.0
시장·경영정보 부족	4.7	3.2	3.9	4.6	4.2
해외시장개척 부진	2.9	5.8	3.5	3.9	4.0
급속한 기술혁신	2.7	4.2	2.4	4.8	3.3
공해방지비용 증가	3.2	3.2	3.9	2.1	3.2
과잉투자	1.5	2.9	2.0	2.2	2.0
물류시스템 낙후	1.2	2.5	2.1	1.5	1.7
업종전환 곤란	1.7	1.5	1.9	1.5	1.6
행정규제	1.7	1.2	1.4	1.7	1.5
합 계	288.0	292.0	288.0	292.0	290.0

주: 복수응답

한편, 기업운영단계에서는 지방기업들의 인력난, 자금난, 원자재난 등이 주요 애로요인으로 대두되는 반면 환경규제와 관련된 기업의 공해방지비용 증가와 경제행정규제는 각각 3.2%와 1.5%로 비교적 낮게 나타나고 있다. 대체적으로 운영단계에서는 그간 지속된 규제완화로 인하여 경제행정규제가 기업활동에 큰 애로요인으로 지적되지 않고 있는 실정이다. 다만 지방기업은 업종전환곤란을 애로요인으로 지적하고 있어 이와 관련한 진입퇴출규제를 완화하고 그의 불공정거래를 시정하고 독과점을 방지할 수 있는 관련규제를 더욱 강화해 줄 것을 선호하고 있는 것으로 나타났다.

나. 금융·세제지원분야의 규제완화수요⁵⁵⁾

금융기관 이용과 관련해서는 모든 지방중소기업들이 담보부족을 가장 큰 애로요인으로 호소하고 있다. 이는 금융기관의 담보위주 대출관행이 개선되지 않고 있는데다 최근 대법원의 임금채권 우선변제판결로 금융기관들이 퇴직금 및 3개월 임금상당액을 담보에서 차감하고 있고, 나아가 중소기업 부도중가로 기업간 거래시 담보를 요구하는 경우가 많아짐에 따라 담보역력이 축소된 데 기인한 것으로 판단된다.

세제이용면에서는 조사대상 중소기업들은 세무처리상 애로사항으로 「세무조정사항의 까다로움과 제출서류의 과다」를 가장 큰 애로점으로 지적하고 있어 복잡한 세법조문과 복잡한 서류 등으로 중소기업들이 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 그리고 세무행정상 문제점으로 「납부세액 증액 요구」(44.9%), 「대민자세와 봉사정신 결여」(24.5%), 「세법의 잘못된 해석」(19.6%), 「공무원부조리」(5.6%) 등을 지적하고 있다.

결국, 금융지원분야에서는 금융대출 및 신용보증의 까다로운 조건부여와 부대비용을 완화할 수 있도록 관련규제를 대폭 완화해줄 것을 요구하고 있으며, 세제이용면에서 복잡한 세법조문과 서류때문에 어려움을 겪고 있어 관련공무원의 서비스정신에 문제가 있다고 지적하고 있기 때문에 경제규제 집행과 관련하여 일선 공무원의 권위주의적 행태와 관행의 개선이 필요함을 보여주고 있다.

55) 중소기업협동조합중앙회(1996)의 설문조사결과를 발췌·정리함

3. 자치단체의 경제행정규제에 대한 인식

신희권(1996) 연구에 의하면 지방공무원들은 경제적 규제업무와 관련하여 지방공무원이 지역경제와 소비자의 이해를 중시한다고 생각하는 데 반해 (74.7%), 지역기업인들은 지방공무원이 공무원의 이해를 가장 중시한다고 인식하고 있는(50.0%) 것으로 나타나 양자의 대조적인 입장을 보여주고 있다. 그리고 지방공무원과 지역기업인 공히 지역경제에 미치는 영향력이 사업자보다 지방공무원이 크다고 인식하고 있어 자치단체의 경제적 규제에는 포획모형이 적용되기 어려움을 보여주고 있다.

또한 지방공무원들은 사업의 인·허가와 관련하여 보통 법령에 정해진 기간이 가까워서 최종결정이 난다고 보는 데 반해(72.6%), 지역기업인들은 인·허가 결정이 통상 법령에 정해진 기한을 채워서 난다고 인식하고 있어 (50.0%) 지방공무원들이 서비스행정이라는 개념을 제대로 갖고 있지 못하고 행정편의적 업무처리방식을 견지하고 있다는 것을 알 수 있다.

자치단체가 경제적 규제를 철저히 집행하지 않을 경우의 결과에 대해 지방공무원은 지역경제 파탄이 올 것이라 생각하는 반면(60.0%) 기업인들은 지역경제가 활성화될 것이라고 인식하고 있어(43.8%) 상당한 대조를 이루고 있으며, 규제담당 공무원의 기술적 전문성이 낮은 점에 대해서는 다같이 공감하고 있는 것으로 나타났다.

끝으로 사업자의 자율규제가 자치단체의 규제를 줄여줄 것인가라는 질문에 대해 지방공무원은 70.5%가 그렇다고 응답하였고 지역기업인은 56.3%가 긍정적으로 답하고 자율규제의 효과성에 대해 정도의 차이는 있으나 전반적으로 긍정적으로 인식하고 있는 것을 알 수 있다.

제3절 정책적 시사점

앞서 지적된 바와 같이, 경제행정규제는 집행업무를 담당하는 자치단체에만 반드시 한정된 것이 아니고 규제권한이 중앙정부에 근본적으로 귀속되어 있기 때문에 중앙과 지방정부의 공동산물이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 내부적 과정에 익숙하지 못한 피규제자 특히, 지방기업의 입장에서는 규제집행자인 자치단체와의 접촉이 빈번하기 때문에 규제가 자치단체만의 책임으로 전가하는 경향도 있다.

어쨌든 경제행정규제는 창업 및 공장설립단계에서 특히, 토지이용규제와 공장입지규제가 가장 큰 문제가 되고 있다. 이는 지방공무원이 기업이나 지역경제의 입장에서 규제완화문제를 해결하려는 노력을 기울이지 않고 합법성에 지나치게 의존하여 결정을 하고 그밖의 경우 자신이나 공무원집단의 이익을 중시하는 태도로 서비스봉사정신이 결여된 탓으로 이해된다. 지금까지의 분석결과로 부터 정책적 함의를 찾아보면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부차원에서의 규제개혁은 기존정책의 목적을 훼손하지 않는 범위내에서 비교적 손쉬운 서류간소화 등 절차적 개선과 단순 건수위주로 이루어져 왔기 때문에 핵심적 규제 및 관행의 철폐등이 미진하여 평가가 저조하다. 따라서 앞으로의 규제개혁 방향은 이해집단의 설득과 부처간 협의, 국민의견수렴, 전문연구기관의 연구를 통하여 종합적이고 체계적인 절차와 추진을 통하여 핵심규제의 개선에 치중해야 할 것이다.

두번째, 기업이 느끼는 행정규제의 강도는 창업 및 공장설립단계에서 가장 높게 나타나고 있다는 점이다. 이는 자치단체나 중앙정부가 규제완화를 추진할 때 중점을 두어야 할 분야에 대해 시사하는 것이며 토지이용규제와

진입규제의 지속적 완화가 보다 전략적으로 추진되어야 함을 보여준다.

세번째, 자치단체의 경제적규제는 규제라는 수단을 통해 권력을 행사하고 자신의 이해관계를 관철시키려는 지방공무원의 자세에 가장 큰 문제가 있다는 점이다. 지금까지의 규제완화시책이 기업에 실질적인 도움을 주지 못한 데는 중앙의 규제완화에도 불구하고 행정지도 등 다양한 형태의 규제가 상존하기 때문이라는 기업들의 인식에서도 이를 알 수 있다. 따라서 앞으로 규제완화는 제도적 접근 못지않게 행정문화의 개선이 병행되어야 함을 보여준다.

네번째, 기업운영단계에서 금융·세제·환경분야의 규제가 많은 문제점을 가지고 있는 것으로 나타나 이에 대한 적극적인 검토가 요청된다. 특히 지방자치의 실시로 재정·세제지원면에서 자치단체의 권한이 지속적으로 강화될 것을 고려할 때 지역실정에 맞는 규제수준을 설정하여 운영하여야 하며 특히, 환경규제는 지역개발과 보전의 조화적 차원에서 직접적 규제보다는 간접적 규제방식으로의 전환을 전략적으로 수용하는 것이 바람직할 것이다.

제6장 자치단체 경제행정규제의 완화방안

제1절 기본방향

본격적으로 전개되고 있는 세계화·지방화시대에 있어 지역경제활성화는 지방자치의 성공적 정착을 위한 물적요건일 뿐만 아니라 국가경쟁력의 지역 기반을 견고하게 구축하는데 요구되는 필수적 요건이다. 그럼에도 불구하고 지역경제는 아직도 중앙에 과도하게 의존하고 있으며 지역경제활성화를 위한 각종 정책의 계획에서부터 집행에 이르기까지 관련권한과 지원수단을 중앙정부가 독점하고 자치단체는 단순집행적 기능 특히 통제·감독·지도 기능만을 수행하고 있는 상황으로 지역경제의 자율성과 창의성확보는 사실상 불가능하다. 따라서 향후 지방자치단체가 중앙의존으로부터 탈피하여 명실공히 지역경제정책의 주도권을 가지고 내생적 지역경제발전을 선도해 나가기 위해서는 현재와 같은 통제 혹은 규제중심적 경제행정기능을 조장적 혹은 지원위주기능으로 전환시켜야 할 것이다.

최근 지방자치의 실시와 더불어 중앙의 경제행정권한이 지방으로 점차 이양되면서 인·허가등 각종 규제수단도 지방화되는 추세이나 지도감독의 이름하에 행해지는 각종 규제가 자치단체의 자율적 규제와 더불어 지방기업의 생산활동을 위축시킬 가능성이 높다. 이와는 달리 자치단체간의 지역경제 활성화경쟁은 각종 제도개선을 통한 규제완화와 행정서비스개선을 불러와 궁극적으로는 최소한의 규제만이 남게 될 것이라는 낙관적 전망 또한 가

능하다. 어쨌든 자치단체가 자율적 시장경쟁을 유도하기 위해 지역경제에 대해 적절한 통제메카니즘을 구축하는 것은 반드시 필요하지만 이 경우에는 최소한에 그치는 것이 바람직하고 불필요하거나 과도한 순응비용을 수반하는 경제행정규제를 양산하는 것은 바람직하지 않으며 오히려 지역경제의 경쟁력을 약화시키는 주된 요인으로 치부될 수 있다.⁵⁶⁾

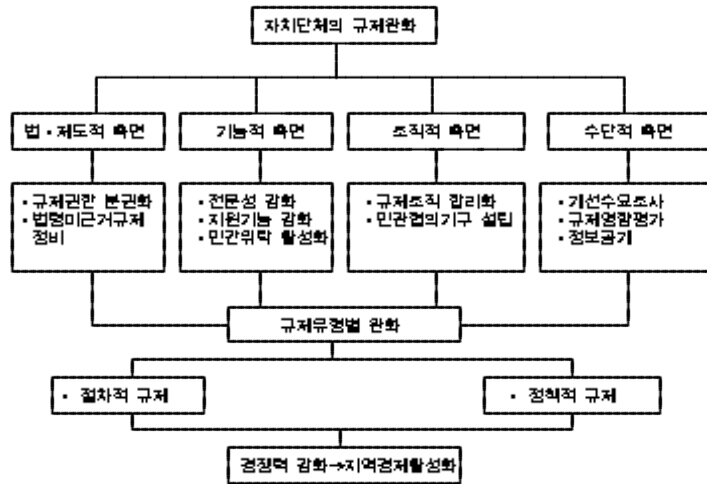
이러한 측면에서 볼 때 자치단체차원에서 경제행정규제를 완화하기 위한 노력은 지속적으로 경주되어야 할 것이다. 물론 지역경제활성화를 위한 규제완화노력은 자치단체에만 국한된 것이 아니라 중앙정부차원에서도 동시에 이루어지는 이른바 공동생산적(co-productive) 접근방식이 요구된다. 최근 국가적인 차원에서 규제영향평가제나 일몰제의 도입 등을 내용으로 하는 행정규제기본법(1997.8)의 제정을 계기로 규제정책의 획기적 전환을 도모하고 있는 바, 자율적이고 창의적인 경제활동을 저해하는 규제의 과감한 철폐는 물론 규제방식도 과거 직접규제와 사전적규제로 부터 피규제자의 참여와 창의를 유도하는 간접규제와 사후적규제로의 전환을 도모하고 있다.

그러나 이러한 규제완화노력은 일선행정기관의 행정편의적 그리고 절차적 규제 특히, 법령미근거규제가 존속하는 한 그 효력이 반감될 수 밖에 없기 때문에 자치단체의 독자적인 규제완화노력이 반드시 필요하다고 판단된다. 다시말해서 지역기업을 대상으로 정례적인 규제개선수요조사를 행하거나 지역경제관련 민관협의기구를 설치·운영하는 것도 하나의 방법이지만 보다 큰 틀에서 보면 전반적으로 지원중심적 경제행정체제의 구축에 관심을 가져야 할 것이다.

향후 지역경제활성화를 촉진하기 위한 실질적인 규제완화를 이룩하기 위해서는 다음과 같은 기본방향을 설정하고자 한다.

56) 홍성중, 정부규제의 선택, 규제연구시리즈 28, 한국경제연구원, 1996, p.109.

[그림 6-1] 자치단체 경제행정규제완화의 기본틀



먼저, 자치단체의 규제완화는 중앙정부와 자치단체가 고객지향적 규제정책의 수립·집행이라는 기초하에 긴밀한 협조체제의 구축을 통하여 체계적이면서 공동생산적 차원에서 접근되어야 할 것이다. 즉, 중앙정부가 규제완화를 위해 규제권한 및 수단의 지방화등을 위시한 제도적 및 조직·인력개선은 물론 조직문화적, 행태적 개선까지도 실현하기 위한 정책적 노력을 지속적으로 도모함과 동시에 자치단체도 법령미근거 규제의 정비등 절차적 규제집행의 폐해를 과감하게 적결하는데 자체적 노력을 경주하는 이른바 공동생산적 접근을 통하여 규제완화의 시너지효과를 확보해야 한다.

두 번째로, 자치단체가 지역경제활동에 관여할 필요가 있을 때에도 사전 관여에서 사후관여로, 권력적 관여에서 비권력적 관여로 개선하되, 통상적으로는 자율에 맡기고 예외적인 경우에만 관여하는 자세를 견지하여야 한다. 아울러 자치단체의 관여방식 즉, 규제방식도 직접규제에서 유인적 규제형태

로, 행정비용절약 개념의 행정편의 규제에서 행정지원규제로 전환시켜야 할 것이다

세 번째로, 규제집행자로서의 자치단체는 규제업무에 대한 전문성을 확보하고 전담조직 설치 등을 통하여 전문적 식견과 소양, 조직적 하드웨어를 강화하여 단순한 규제집행기능에 국한하지 말고 자율적 집행역량을 갖추므로써 규제업무의 현저성과 효율성을 확보하여야 한다.

네 번째로, 자치단체의 규제정책과정에서 규제정보의 공개, 규제집행의 객관적 영향평가, 그리고 주민참여등을 통하여 합리성과 투명성을 확보함으로써 경제주체들의 동의와 설득을 기초로 규제정책의 순기능을 최대화할 수 있도록 해야 한다.

다섯 번째, 자치단체의 규제완화를 위한 노력이 중앙정부의 일방적 지시나 단시적 정책으로 파동적으로 이루어질 것이 아니고 지역경제활동의 조장자 혹은 지원자의 입장에서 자율적이고 지속적으로 이루어 져야 한다. 이를 위해서는 자치단체가 고객지향적 규제정책의 집행이 될 수 있도록 주기적인 규제개선조사등을 통하여 경제주체들의 개선수요를 조사·파악하고 이를 중앙차원의 규제정책수립에 직접적으로 반영될 수 있도록 해야 한다.

이러한 여섯가지의 규제완화의 기본방향에 입각해 법·제도적, 기능적, 조직적, 수단적 측면에서 구체적 개선방안을 제시하면 앞의 <그림 6-1>과 같다.

제2절 자치단체 경제행정규제완화의 구체적 방안

1. 법·제도적 측면에서의 규제완화방안

가. 규제권한의 실질적 분권화

현재 자치단체가 단순히 집행하고 있는 경제행정규제, 특히 법령규제의 원천은 결국 중앙정부에 귀속되어 있기 때문에 자치단체가 지역실정에 부합하는 규제기준이나 규제수단을 설정할 수 있는 권한이 없다. 따라서 자치단체는 중앙정부가 정책적 목표를 달성하기 위해 설정한 경직된 규제기준과 수단에 따라 규제집행의 전국적 통일성을 유지하고 있기 때문에 자치단체의 자체적 완화노력이 실질적 효과를 담보하는 데는 명백한 한계가 있다.

이와같은 경제행정규제의 경직성과 획일성에서 탈피하기 위해서 중앙정부는 지방자치단체에게 실질적인 규제권한을 이양하고, 자치단체가 규제의 효과적 집행을 위한 자원(예산 인력, 기술 등)을 확보할 수 있도록 지원하여야 한다. 정부의 대대적 홍보와는 달리 지난 몇 년간의 규제완화정책에 대한 국민들의 평가는 제5장 제1절에서와 같이 매우 부정적으로 판명되었고 그 중요한 원인중 하나는 바로 중앙정부의 규제개혁작업 결과가 지방차원에서 제대로 반영되지 못하고 있다는 것이다. 자치단체의 입장에서라도 규제완화에 소극적인 일부 중앙부처들이 실질적인 규제권한을 이양하지 않고 특별지방행정기관을 통해 지역경제에 영향력을 행사하거나 단순집행적 규제사무만 대행시키고 있다는 지적이 자주 제시되고 있다. 규제완화정책의 성과가

미미하다는 사실은 결국 중앙정부가 정책이라는 미명하에 실질적인 규제권한을 유지하거나 지속적으로 창출하고, 자치단체는 중앙정부가 마련한 기준과 규제수단에 따라 성실하게 집행하기만 요구하기 때문일 것이다.

1) 규제권한이양의 적격성 기준 설정

이론적으로는 경제행정규제권한의 지방이양이 반드시 그 자체로서 규제완화의 효과를 유발할 것이라고 믿기는 어렵지만 다음 두가지 현실적 이유 때문에 그 효과를 기대할 수 있다⁵⁷⁾. 무엇보다도 경제행정규제권한의 행사기준이 지역경제의 활성화나 산업의 진흥등과 같이 극히 애매모호한 공익개념에 입각해 있는 경우에 그 해석과 적용에 있어 중앙정부와 자치단체간의 상당한 차이를 가져올 수 있으므로 자치단체의 자율적 판단을 최대한 보장하는 권한이양이라면 이는 곧 바로 규제완화로 연결될 수 있다. 두 번째로, 지방자치제 실시에 따라 자치단체들의 무리한 개발의욕과 자치단체간의 개발경쟁으로 규제권한의 이양은 규제완화로 직결되어질 수밖에 없다는 점이다.

경제행정규제권한의 지방이양이 곧바로 규제완화로 연결될 수밖에 없다는 당위론적 입장과는 달리 이에 따른 실질적 효과를 기대할 수 있는 지방의 정치적, 제도적 여건이 아직은 성숙되어 있지 못했다는 점을 간과해서는 안된다⁵⁸⁾. 즉, 지방으로 이양된 규제권한이 공익실현을 위해 정당하게 그리고 효율적으로 사용되지 않고 편향된 주도기업의 입장만을 대변하는 쪽으로 지방정치가 포획당할 가능성이 크다. 규제집행을 담당할 지방의 인력 또한 전문성이나 기술성측면에서 낙후되어 있기 때문에 기업의 입장에서 볼 때

57) 최병선, 규제완화와 행정권한의 지방이양, 지방자치, 1991.4, p.76.

58) 상계서, pp.76-79.

바람직한 규제정책이 수립되고 집행될 가능성이 희박한 것도 사실이다. 동시에 규제권한이 이양됨으로써 규제기준과 수단이 상이하여 자치단체간의 분쟁과 갈등을 충분히 유발할 수도 있다.

규제권한이양의 실질적 규제완화효과에 대한 찬반론적 입장에도 불구하고 규제완화를 촉진하기 위한 경제행정규제권한을 지방으로 이양하고자 할 때 당면하는 문제는 어떤 권한을 이양해야 할 것인가 하는 것이다. 결국 이 관될 권한이 규제완화의 실질적 효과를 초래할 수 있는가 하는 것을 사전에 사안별로 판별할 수 있는 적격성 기준이 명확하게 설정되어야 할 것이다. 이러한 적격성 판별기준은 여러가지 관점에서 제안될 수 있다. 그러나 보다 현실적 관점에서 보면 보면 아래 4가지의 기준을 기초로 설정하는 것이 바람직 할 것이다.

- ① 지역경제활성화 혹은 주민복지증진 등의 정책목표 실현에 기여정도
- ② 공익(공정한 경쟁여건조성, 토지이용·관리의 효율성, 합리성등)침해정도
- ③ 자치단체간 분쟁·갈등(지역이익 및 혐오시설, 광역적 오염관리) 야기 가능성
- ④ 직접적 혹은 일차적 영향유발(지역환경파괴)정도

결국, 정책목표 실현에 기여가능성이 높을수록 실질적 분권화를 조속하게 추진하는 반면, 공익침해나 자치단체간의 분쟁 혹은 갈등소지가 높을수록 그리고 지방이양으로 인한 부정적 영향이 직접적이거나 일차적인 경우에는 여건이 성숙될 때까지 최소화하는 것이 바람직할 것이다.

2) 중앙-지방간 기능분담 명확화

위에서 적시된 규제권한이양의 사안별 적격성 판단과는 달리 규제권한의

지방분권을 실질적으로 추진하기 위한 보다 거시적 안목에서의 방안은 새로운 중앙과 지방간 역할분담체계의 구축이라 할 수 있다. 즉, 중앙과 지방간 역할분담체계의 새로히 구축함에 따라 기존의 중앙·지방간 사무배분원칙도 재검토하여야 할 것이다. 일반적으로는 전국적 통일성이 요구되며 규모의 효과가 크고 기획성과 전문성이 강하게 요구되는 업무는 중앙정부의 기능과 사무로, 반면에 다양성이 요구되고 단순·집행적 성격이며 지역의 국지적 이해와 연관이 높은 업무는 지방자치단체의 기능으로 구별되어 왔으며, 이러한 원칙은 실제로 지방이양 대상사무의 심사시 적용되고 있다.

그러나 이러한 배분원칙을 확일적으로 적용하는 경우 중앙은 기획하고 지방은 집행하는 수직적 사무배분구조에서 탈피하기 어렵다. 그러한 결과로서 자치단체의 경제활성화시책을 살펴보면 시·도별로 별 차이가 없고 확일적인 것을 발견할 수 있다. 즉, 지역경제활성화를 위한 정책 주도권조차 중앙에서 가지고 지방에서는 중앙의 정책기준이나 지침에만 충실히 따르려고 노력하고 있는 것이다.

이러한 상황에서는 자치단체의 규제완화노력도 중앙정부의 정책기조가 바뀌지 않는 한 그 효과면에서 제한적일 수밖에 없다. 중앙에서 대부분의 경제행정권한(주로 기획 및 자원배분권)을 가지고 지방은 단순집행적 사무만 담당한다면 일선 행정기관으로서 자치단체의 자율성은 제약받을 수밖에 없고 지역특성에 맞는 시책의 개발과 지원체제의 구축은 불가능할 것이다.

따라서 중앙정부는 세계개혁 보조금 및 교부세제도의 개편 등으로 경제행정분야에서 중앙정부의 관여폭을 줄이고 시장부문이나 자치단체로 권한을 이양하는 과정을 가속화하여야 하여 규제기준이나 규제수단을 지역특성에 맞게 채택할 수 있도록 제도적 기반을 견비해야 할 것이다. 그 결과 적어도 광역자치단체는 고도로 전문화된 유인체제를 갖추고 성격상 다소 복잡한 경

제적 전략을 실질적으로 구사할 수 있어야 할 것이다. 특히 규제권한의 실질적 분권화를 위해서 권한의 지방이양과 병행해 지방행정에 대한 국가의 규제를 폐지하거나 완화하여야 하고 향후의 법령 입안시에도 국가의 사무권한을 최소한도로 하여야 할 것이다⁵⁹⁾

3) 규제권한의 점진적 이양

규제권한의 실질적 분권화가 자치단체 경제규제개선의 기본명제임에는 분명하나 자치단체의 규제집행역량 미흡 등 현재의 행정현실로 볼 때 규제권한을 한번에 일괄적으로 자치단체에 이양한다는 것은 불가능하다. 따라서 규제관련 법령의 계층적 위계에 따라 규제권한의 단계별 이양을 통하여 지역실정에 맞게 운영할 수 있도록 점진적 접근을 채택하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

먼저, 규제관련 근거법의 개정을 통하여 권한이양을 도모하는 것보다는 명령, 지침등 하위규정에 의거한 규제나 관여를 과감하게 정리하는 것이 상대적으로 용이할 것이다. 중앙차원에서의 규제관련법의 통·폐합이나 개정은 부처간의 협의·조정이나 법개정 절차준수 등에 따른 장시간이 소요됨으로 일차적으로 하위규정에 의해 지역경제활동을 위축시키거나 제약하는 규제나 관여를 최소화하고 지역특성에 따라 자율적으로 운영할 수 있도록 정비하는 것이 차선책이 될 것이다.

그리고 시행령, 시행규칙에서 규제내용을 너무 세세하게 규정하지 말고 지방적 성격이 강한 경우 규제대상과 내용을 지방으로 이양하는 것이 근거

59) 최근 일본에서는 지방분권추진위원회가 새로운 사무배분안을 내놓으면서 기관 위임사무(우리나라의 국가위임사무에 해당됨)를 폐지하고 사무배분과 재원배분을 동시에 추진할 것을 권고함으로써 국가와 자치단체간의 관계가 수직적 주종 관계에서 수평적 협력관계로 전환되는 계기를 마련하였다.

법자체의 개정보다는 실효성 확보에 있어 상대적으로 우월하다. 다시말해서 국가는 사무처리의 기준을 제시하는 일반적 관여에 그치고 자치단체의 개별사안에 대한 관여는 폐지하는 것이 바람직하다. 다만 이 경우에 책임행정의 구현을 위해 책임성확보를 위한 제도적 장치를 반드시 마련해 두어야 할 것이다.

나. 법령미근거규제의 정비

앞서 살펴본 바와 같이, 현재 자치단체의 경제행정분야에는 법령에 의거하지 않고 자치단체가 스스로 만들어 집행하고 있는 법령미근거 규제가 상당수에 이르고 있어 규제준수와 관련된 불필요한 시간과 경비낭비를 초래하고 있어 지역경제의 경쟁력을 저하시키면서 결국 경제활성화의 저해요인으로 대두되고 있다. 특히, 지방자치 실시이후 지역경제활성화와 주민복지향상을 위해 자치단체간 경쟁이 치열해지고 이의 일환으로 각종 규제의 최소화를 통하여 지역간 규제수준의 균등화추세가 뚜렷해 지고 있는 반면 이에 역행하거나 과거의 규제관행을 그대로 존속시키고 있는 자치단체도 만만치 않다. 법령이나 법령미근거의 형태를 띠는 규제는 본질적으로 민간의 자율적 경제활동을 제약하는 측면이 강하고 자치단체의 위법적 행위에 해당하기 때문에 민간주도 나아가 지역주도의 경제활성화를 성취하기 위해서는 규제정책의 목표가 이미 달성되었거나, 규제의 실효성이 없는 경우 그리고 중복규제적 특성을 갖는 법령미근거규제는 조속히 폐지하도록 해야 할 것이다.

1) 법령미근거규제의 종합적 정비계획수립

지금까지 법령미근거규제의 정비계획은 중앙정부의 일방적 지시나 때로

는 시책추진상 필요에 의해 부분적으로 수립·추진되는 이른바 하향적 정비 방식을 띠어 왔기 때문에 자치단체의 자발적 참여를 유도할 수 없었다.⁶⁰⁾ 이러한 하향적 형태의 규제정비는 그 실질적 효과를 기대하지 못할 뿐만 아니라 건수(件數)중심의 전시적 효과만을 유발할 가능성이 높다. 따라서 지역경제활동의 적극적 지원자로서 그리고 일차적 조장자로서 자치단체는 법령미근거규제의 과감한 정비를 위해서 계획적이고 상향적인 접근을 해야 한 시점에 와있다. 이런 측면에서 자치단체는 정비대상이 되는 법령미근거 경제행정규제의 개별 안전을 각부서로 부터 일차적으로 추출하여 개폐할 규제, 폐지절차, 폐지방법등의 실무처리와 관장부서에 관한 사항등을 체계적으로 정리한 종합적 규제정비계획을 수립하여 이에 의거하여 추진해야 한다.

2) 법령미근거규제의 직접폐지절차 도입

자치단체의 법령미근거 경제행정규제의 개폐를 위한 방침결정절차를 가급적 신속하게 진행할 수 있도록 직접폐지절차를 진행하는 것이 바람직하다. 지금까지 자치단체에서는 기존에 발령된 훈령·예규의 개폐를 위해서는 일반적으로 상부의 방침결정을 먼저 얻고 개폐안의 결심을 받는 것이 관례화되어 있다. 이러한 절차의 준수시에 상부방침이 명확하지 않은 경우 협의 후 결정에 이르는 시간적 지연으로 인한 주민불편이 크며 신속한 처리가 어렵다. 따라서 일단 자치단체가 법령미근거 행정규제정비계획에 의거하여 폐지하기로 심의 확정된 훈령·예규는 담당부서가 상부의 방침결정을 득하지 않고 직접폐지절차를 거치는 것이 바람직할 것이다.⁶¹⁾

60) 예를들면, 1998년 4월 행정자치부에서 법령에 근거없는 행정규제정비 추진지침 시달회의를 개최하여 시도별로 일정양식에 의해 규제정비실적 및 계획을 11월 까지 보고토록 하였다.

61) 이와 유사한 사례로 충남에서는 훈령·예규의 제·개폐는 조례규칙심의회에 보고토록 되어 있으나 법령미근거 행정규제개혁 정비계획에 따른 훈령·예규는

3) 법령미근거규제의 폐지발령절차 표준화

자치단체가 규제완화의 차원에서 훈령, 예규, 공고, 고시의 규정전체를 폐지하는 경우에 현재는 이를 처리하는 담당부서가 일원화되지 않은 경우가 많아 규제폐지에 따른 혼란과 지연을 초래하고 있다. 앞으로는 자치단체의 규제완화 담당부서를 일원화하여 규제폐지발령절차를 간소하게 표준화하여 규제폐지에 따른 혼란과 지연을 최소화하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 법무부서에서 규제폐지업무를 관장할 경우 ① 폐지발령안 결정 → ② 법무부서 발령번호 부여 → ③ 문서실 발령안 직인 날인 → ④ 공보실 공보게재 → ⑤ 폐지발령원본 법무부서 보존의뢰 라는 정형적 절차를 준수함으로써 규제폐지의 목적을 신속하게 달성할 수 있다.

동시에 규제개선을 위해 이들을 폐지할 부분이 전체규정중에 1/3이상일 경우는 전문개정을 통하여, 전체규정중 1/3이하일 경우는 규제 해당부문만 삭제하는 형식으로 내부적 방침을 정하여 지역실정에 부합되면서 신속하게 운용하는 것이 바람직하다. 한편 지침·지시·사무편람등 일반문서로 시행된 경제행정규제의 폐지는 결재권자의 결재를 곧장 득하여 일반문서로 시행함으로써 폐지절차 준수에 따르는 시간적 지체를 방지하고 규제완화의 실질적 효과를 즉시 기대할 수 있도록 한다.

2. 기능적 측면에서의 규제완화방안

가. 자치단체의 기술적 전문성 강화

일반적으로 자치단체의 정책집행능력을 제약하는 요소로 항상 자치단체의 전문성 미약이 지적되고 있다⁶²⁾. 자치단체의 능력 혹은 전문성 미흡은

보고절차를 생략하고 있다.

주로 규제집행과정에서 직면하는 문제로 규제의 정확한 취지나 규제수단에 대한 이해부족과 자신감 결여로 연결되어 이에 대한 각종 보완장치를 마련함으로써 규제부담의 가중은 물론 불필요한 행정적 낭비를 초래한다. 따라서 전문성부족은 중앙정부가 특정 정책영역에 대한 행정권한을 지방에 이양하는 데 반대하는 주요 논리중 하나이며 중앙의 규제완화가 현장에서 제대로 효과를 발휘하지 못하는 원인으로 지적되고 있다.⁶²⁾ 그러나 지방자치단체의 낮은 전문성은 전문적 능력을 배양할 수 있도록 권한과 자율성을 부여하지 못한 중앙정부에 근본적인 귀책사유가 있다.

경제행정분야별로 보면 재정·세제분야, 유통(품질관리)분야, 환경분야, 노정분야에서 자치단체의 실질적인 권한이 부족할 뿐만 아니라 전문인력도 부족한 실정이다. 이러한 사정으로 환경규제등과 같이 상당수준의 일부 기술성과 전문성을 요구하는 권한은 자치단체에 이양되었다가 다시 중앙정부로 회수되어야 한다는 목소리도 높아지고 있다.

1) 자치단체의 충원 및 교육훈련방식 혁신

자치단체의 기술적 전문성을 강화하기 위해서는 먼저 하셔야 한다. 현재 자치단체가 전문인력을 충원하는 방법으로 기술직·전문직 공무원제도, 지방고등고시제도 등이 있다. 그러나 기술직·전문직 공무원의 경우 승진등의 한계로 이직률이 높고 일반직과의 융화가 제대로 이루어지지 못하는 등 자치단체의 전문적 능력 향상에 그다지 기여하지 못하고 있다는 지적이 높다.

62) 홍성중, 권계서, 1996, p128.

63) 자치단체의 능력 혹은 전문성부족은 규제완화의 실질적 효과를 반감시키는 충분조건이 아니라 필요조건에 지나지 않으며 오히려 이보다 정치현실이 이를 더 제약하고 있다고 주장한다. 우선 지방정치가 옳은 방향으로 작동할 때 비로서 인력의 확보나 개질필요성이 인지될 수 있고 이때 비로소 이를 위한 제도적·조직적 개편은 물론 지방인력정책의 혁신이나 전문성제고가 기약될 수 있다(최병선, 1991, p. 79).

그리고 지방고등고시제도의 경우 직렬별 세분화수준이 낮고(97년의 경우 행정직, 농업직, 환경직, 토목직, 건축직 등 5개 직렬), 자치단체의 인력수급 형편에 따라 일부 직렬의 선발이 이루어지지 않는 등 예측가능성이 낮아 전문인력의 충원에 한계가 있다. 따라서 자치단체 규제행정의 전문화 뿐만 아니라 더 나아가 행정개혁의 일환으로 상급직 충원이 외부에 개방되어야 한다. 전문가의 충원이 별정직, 임시직, 하위직 등을 중심으로 이루어지면 실효를 거둘 수 없으므로 국, 과장급이상의 일반직도 전문가의 충원이 필요한 경우 계약직화하여 민간부문의 전문가를 영입하는 노력이 요구된다.

지방자치단체의 낮은 기술적 수준은 또한 각 자치단체가 조직학습(organizational learning)에 소홀한 것에도 기인한다. 현대 사회의 복잡성과 다양성에 대처하기 위해서는 지방관료조직도 배우는 조직으로 거듭나야 함에도 과거 권위주의시대의 규제집행관행과 행태가 여전히 온존하고 있다. 자치단체의 규제담당 공무원의 전문성이 낮을 때 지역주민이나 기업이 느끼는 규제부담은 배가될 수밖에 없다.

자치단체가 스스로 기술적 전문성을 제고하기 위해서는 상향적·내향적 의사소통을 통해 조직학습을 강화하여야 할 것이다. 관료제가 환경변화에 적응적으로 대처하기 위해서는 공무원들 스스로의 학습은 필수적인 바, 가장 유용한 정보가 대부분 어디에 있으며, 조사를 통해 실제 무엇이 문제인가를 어떻게 발견할 수 있으며, 목표를 구체화하기 위해서는 문제를 어떻게 처리해야 하며, 복지부동에서 탈피해 중요 정보를 공유하는 것을 배워야 한다. 이것은 자치단체의 최고관리층이 가진 리더십과 관련이 있으며 최고관리자는 밑으로부터와 밖으로부터의 학습에 대해 책임이 져야 한다.

2) 규제정비업무 전담인력의 확보

현재 자치단체의 규제업무를 총괄적으로 조정·정비하는 전담인력을 확보하지 않고 각부서의 기존 인력을 차출하거나 특정부서를 지정하여 규제업무를 담당하게 함으로써 빈번한 인사이동과 담당부서의 변경에 따라 전문성은 물론 업무추진의 일관성마저 확보하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 규제업무에 대한 정확한 취지나 규제수단에 대한 이해를 증진시키고 지원위주의 규제업무집행을 위해서 규제정비업무를 전담할 수 있는 인력을 확보하는 것이 바람직하며 이를 통해 장기적으로는 규제정비업무의 기술적 전문성과 업무추진의 체계성을 보강해야 할 것이다.

규제정비업무의 총괄적 기능을 전담할 수 있는 인력확보를 위해서는 앞에서 지적된 신규인력을 충원하는 방식도 가능하겠지만 현실적 여건을 감안할 때 최근 실시된 지방행정조직개편에 따라 양산된 유휴인력을 재배치하여 활용하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 이런 방식으로 규제정비업무의 전담인력을 자체 내부적으로 충원함으로써 기존인력의 규제업무 기피현상을 치유하고, 한편으로는 유휴인력의 동기부여를 새롭게 제공하여 자치단체차원에서 인력운영의 효율성을 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다.

3) 특별지방행정기관의 단계적 축소

중앙정부가 자치단체의 기술적 전문성을 제고시켜 실질적인 규제권한을 이양하기 위해서는 자치단체에 대한 기술지도와 함께 이중규제를 낳고 있는 특별지방행정기관을 단계적으로 축소하여야 한다. <표 6-1>을 통해 지역경제와 직접적인 관련을 갖는 중앙정부의 특별지방행정기관들의 종류와 이들이 수행하는 기능을 조감할 수 있다. 이들 중 농업기술센터는 비교적 자치단체와 유기적인 협조체제하에 있지만 나머지의 경우 자치단체와의 협력체

제가 미흡해 기업의 입장에서는 이중의 규제집행자로 인식되고 있다.

자치단체의 전문성을 강화하기 위해서는 중앙정부의 기술적 지원을 받음과 동시에 특별지방행정기관의 기능과 인력을 자치단체에 통합하여야 한다.

[표 6-3] 지역경제관련 특별지방행정기관

	기관명	소재지	기능	상급기관
특별지방행정기관	· 지방중소기업청 · 중소기업청 · 지방사무소	· 부산, 대구, 광주, 대전 · 인천, 경기, 강원, 충북, 전북, 경남, 제주	· 지방중소기업에 대한 행정 및 지원업무, 지역내 중소기업지원 관련기관과 협조	· 산업자원부 · 중소기업청
	· 지방국토관리청 · 국토유지건설사무소	· 서울, 부산, 대전, 원주, 이리 · 4급지(수원, 용천, 논산, 광주, 대구, 진주), 5급지(의정부, 강릉, 정선, 충주, 보은, 예산, 전주, 남원, 순천, 포항, 영주, 진영, 제주)	· 일반국도의 건설 및 유지관리, 일반하천의 공사 및 유지관리 등 · 일반국도의 유지관리	· 건설교통부
	· 지방노동청 · 지방사무소	· 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 · 35개소	· 사업장 근로감독 및 노무관리, 산업안전관리, 노동쟁의 조정 등	· 노동부
	· 도농업기술연구원 · 농업기술센터	· 수원, 춘천, 청주, 대전, 대구, · 부산, 전주, 광주, 제주 · 178개소	· 시범농촌건설사업, 농사기술업무, 농업경영업무 등	· 농림부
	· 지방환경관리청 · 환경출장소	· 원주, 인천, 대구, 전주 · 서울북부, 춘천, 강원, 울산, 포항, 구미, 청주, 순천, 제주	· 지역별환경대책의 수립, 환경영향평가협의, 자연환경보전, 환경관련 사업체 관리 등	· 환경부

주) 이밖에 지방해운항만청, 영림서, 통계사무소 등이 있음

이를 위해서는 단계적 접근이 바람직 할 것으로 판단되는데, 먼저 자치단체와 특별지방행정기관간의 중복업무에 대한 조정권을 자치단체장에게 부여하고 각 시·도가 특별지방행정기관, 관련단체 등이 참여하는 지역경제확대회의를 개최하여 여기서 주요 업무를 협의, 조정할 수 있도록 함으로써 불

필요한 이중규제를 미연에 방지할 수 있을 것이다⁶⁴⁾. 그리고 장기적으로는 이들 특별지방행정기관의 업무를 자치단체가 흡수·통합함으로써 규제업무 집행의 일원화를 도모하는 것이 바람직하다.

나. 지원중심적 경제행정기능 강화

공정하고 효율적인 경제활동을 진작하기 위해 필요한 정부정책으로서의 규제는 단순히 민간의 자율적인 활동을 제약함으로써 규제의 비용이 규제에 의한 사회후생의 증가분보다 커서는 그 정당성을 입증할 수 없다.⁶⁵⁾ 따라서 여러 실행가능한 대안들 중에서 선택된 최적의 규제제도란 단순히 그 비용이 편익을 초과하는 상태에서 머물지 말고 규제에 의한 사회적 총후생을 극대화하는 것이 되어야 한다. 이를 위해서는 효율적인 규제집행은 말할 필요도 없고 규제에 따른 사회후생의 손실을 상당부분 보전할 수 있는 지원적 행정서비스의 제공이 강화되어야 한다. 이는 앞서 통제사무중심의 지방이양과 함께 행·재정적 지원기능도 대폭 지방화하여야 한다고 주장한 것과 맥락을 같이하는 것으로 지역경제정책은 규제와 지원이라는 당근과 채찍이 병행될 때 그 효과성이 제고될 것이기 때문이다.

그런데, 본격적인 지방자치의 실시이후 산업구조조정 지원, 기술개발·인력지원, 창업 및 입지지원, 경영안정 및 판매지원, 수출 및 해외투자 지원 등 각 자치단체가 중심이 되어 의욕적인 지원정책을 전개하고 있으나 이 또한 산업자원부등 중앙의 통제하에 이루어지고 있어 지역특성을 고려하지 않고 전국 획일적으로 추진되고 있다.⁶⁶⁾ 즉, 자치단체의 규제적 업무뿐만 아

64) 허재완, "지역경제육성을 위한 관리역량 강화," 21세기를 대비한 지방자치발전 10대 과제(Ⅲ), 한국지방행정연구원, 1997, 9.3, pp. 54-55.

65) 김재홍, 전거서, 1992, p.9.

나라 지원적 업무도 중앙정부의 지도와 통제하에서 이루어지고 있는 것이 현실이다.

외국 자치단체의 규제완화사례에서 살펴보았듯이 외국의 지방정부들은 지역기업의 생산활동을 촉진하기 위해서 규제적 수단보다 지원적 수단을 보다 강화하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 영국의 경우 자치단체가 기업의 설립, 운영, 판매에 이르는 전단계에서 기업의 요구에 따라 자치단체들이 유연하고 빠르게 대처하고 있다. 기업들이 요구하는 경우 토지를 대리구매해 주기도 하고 그린벨트를 완화하기도 한다. 그리고 사전에 계획된 부지를 제공하기 보다 투자결정이 이루어진 후에 용지개발에 착수함으로써 기업의 하부구조 투자요구에 보다 효율적으로 대처할 수 있다.

따라서 우리나라의 지방자치단체가 지원중심적 경제행정체제를 구축하기 위해서 중앙정부는 재정수단을 비롯한 실질적인 정책권한을 이양함으로써 독자적인 정책지원수단의 확보가 가능토록 해야 할 것이다. 금융재정지원에서부터 기술인력, 정보, 공장용지 지원등에 이르기 까지 자치단체가 지역기업의 실수요에 부합하는 지원체제를 독자적으로 구축하는 것이 바람직하다. 이와 동시에, 자치단체 스스로 민원담당관제, 일회방문서비스(one-stop service) 등 창의적 아이디어를 통해 고객지향적 서비스제공 방식을 규제영역으로 확산시킴으로써 규제집행의 체감정도를 완화시키는 노력도 병행해야 할 것이다.

다. 민간위탁의 활성화

66) 우리나라의 산업지원체도에 관한 구체적 내용과 문제점에 관한 논의는 성소미·손상호·송종국(1995)를 참조

기능적 측면에서 자치단체 수준의 규제완화를 촉진하는 또 하나의 방안으로 민간위탁을 활성화하는 것을 고려할 수 있다. 즉, 민간부문이 서비스를 제공하는 것이 보다 효율적임에도 굳이 자치단체가 제공하고 있거나 관여함으로써 오히려 불필요한 규제를 낳는 업무가 없는지 각 분야에서 면밀히 검토해 이들을 민간에 위탁함으로써 규제완화의 실질적 효과를 기대할 수 있다.

자치단체가 불필요한 관여를 행하는 하나의 사례로서 기계식 주차장치 안전도 인정서 교부업무와 기계식 주차장 검사필증 교부업무를 지적할 수 있다. 이 업무는 모두 전교부장관이 시·도지사에게 위임한 사무로 민원인은 전교부장관이 지정·고시한 검사기관 즉, 교통안전관리공단으로 부터 안전도 심사서와 검사결과를 제출받거나 통보받으면 당해 시·도지사가 인정서와 검사필증을 교부하고 있다. 이러한 업무처리흐름에 견주어 볼 때 단순 교부업무를 시·도지사가 대행하는 것이 과연 효과적인지 여부는 자명하며 오히려 현장행정을 구현한다는 측면에서 해당 전문검사기관이 직접 인정서나 검사필증을 교부하는 것이 바람직하고, 각 기초자치단체는 인정서 교부 및 검사필증 부착여부만 감독하면 된다. 이처럼 불필요한 규제업무에 자치단체가 행정력을 낭비하는 것을 막기 위해서 자치단체의 규제업무에 대한 실태조사를 거쳐 민간부문이 담당하여도 무방한 업무는 민간부문에 위탁하도록 하여야 한다.⁶⁷⁾

67) 우리나라에서는 불투칼라업무를 중심으로 민간위탁이 그런대로 폭넓게 추진되고 있으나 위탁이 가능한 대상에 비하면 실적이 저조하다고 지적되고 있다(김병섭, 1998, p.11). 이계식외(1997)에 의하면 민간위탁이 가능한 업무 가운데서 44%만이 실제로 민간위탁이 되고 있으며 여성회관, 복지관등 사회복지분야는 그런대로 진행되고 있으나 농림수산분야는 도매시장등의 유통업무가 거의 위탁되지 않고 있는 실정이다.

3. 조직적 측면에서의 규제완화방안

가. 자치단체 규제조직의 합리화

1) 지원중심의 경제행정조직 구축

자치단체 차원에서 경제행정분야의 규제완화를 촉진시키기 위해서는 기존의 통제중심적이고 비효율적 조직구조를 개선하여야 한다. 이를 위해 먼저 획일화된 조직구조에서 탈피해 지역실정에 부합하면서 지원중심의 경제행정조직의 개편을 촉진함으로써 규제지향적 행정운영체제를 지원위주의 행정운영체제로 전환하여야 한다. 즉, 기술개발, 품질관리, 기업유치 및 육성, 특화산업진흥 등 지역별 수요에 따라 자치단체의 특성을 살리면서 각종 지원서비스를 제공할 수 있는 전담부서를 신설하여 지원업무의 전문성과 효율성을 확보하고 불필요한 규제를 최소화해야 한다.

1996년 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 개정안」 마련을 계기로 자치단체의 자율조직권이 강화되는 추세에 있으나 시·도의 경우 지역특성에 맞는 과의 신설이 가능해지고, 시·군·구는 계의 신설이 가능해졌다. 그러나 광역자치단체의 경우 국의 설치 및 폐지(기초자치단체의 경우 과의 설치 및 폐지)시 상위정부의 승인을 얻어야 하는 등 여전히 중앙정부의 통제를 받고 있는 실정이다.⁶⁸⁾ 따라서 지역특성에 부합하면서 지원중심의 행정운동 체제로 전환하기 위해서는 자치단체의 기본조직(예를 들면, 총무, 회계, 민방위등)을 제외한 지역특성조직에 대한 자율적인 개편권한이 대폭적으로 강화되어야 할 것이다.

68)한표관, 전거서, 1997, p.2.

2) 프로젝트팀 혹은 작업팀(task force)의 적극 활용

자치단체의 규제조직을 개선하기 위해서 조직을 보다 융통성있게 운영하는 방안이 마련되어야 한다. 일반적으로 관료제 조직은 한 번 설치되고 나면 거의 팽창성과 영속성을 가지며 이러한 조직의 영속성이 규제를 상존시키는 경향이 있다. 따라서 자치단체의 경제행정관련 조직을 일부 필수적인 업무를 제외하고 가상조직이나 프로젝트팀(task force)으로 재구성하여 운영하는 것이 바람직하다. 자치단체의 조직이 주요 사업별로 재구성되고 동 사업이 완료되거나 취소되면 관련 조직은 다시 새로운 사업이나 프로젝트에 맞도록 재구성함으로써 조직운영의 효율성과 신속성을 제고할 수 있고 규제 관련업무가 감소될 수 있을 것이다. 자치단체가 이와같이 융통성있는 조직을 운영하는 경우 외부 전문인력의 조직내 유입이 손쉬워지고, 지역산업발전을 효과적으로 지원하면서 불필요한 규제는 최소화할 수 있을 것으로 기대된다.

3) 경제행정규제 관련조직의 통합적 운영

자치단체의 일부 경제관련 규제조직은 다원화되어 있어 규제업무의 조정이 어렵거나 민원인의 불편을 초래하는 등 문제점을 노정하는 경우가 있다. 예컨대, 자치단체의 유통관련조직은 다수의 관련법 때문에 매우 다원화되어 있다. 경기도의 경우 경제총괄과, 농수산물유통과, 교통행정과, 축산과 등 4개과가 유통업무와 관련되어 있으나 총괄기능이 없어 유통구조개선 및 시설현대화 추진에 어려움이 많고 유통시장 개방에 능동적으로 대처하기 곤란한 문제점을 안고 있다.⁶⁹⁾ 동시에 개별과에서 관장하는 규제업무가 관련 근거법이 상이함으로 매우 다양하고 보다 상위차원에서의 통합적 운영이 어

69) 허재완(1997, 9. 3, p. 56)을 참조.

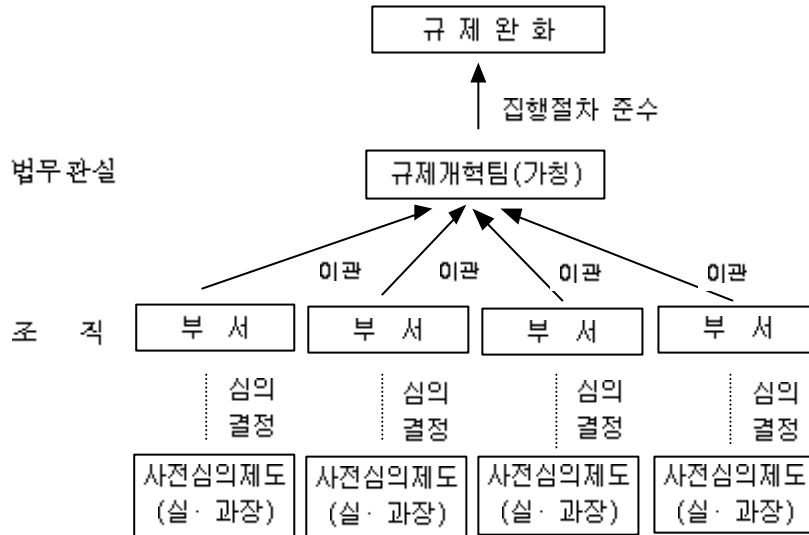
려워 불필요한 규제를 양산하는 등 규제기능이 중복되고 있는 실정이다. 따라서 유사 관련조직의 통·폐합이나 총괄기능을 담당하는 전담부서의 설치를 통하여 규제조직을 일원화하고 불필요한 규제를 과감하게 간소화해야 할 것이다

나. 규제완화 전담조직의 설치·운영

자치단체의 규제완화시책을 체계적이고 실효성있게 추진하기 위해서는 이를 전담하는 조직의 설치·운영이 필요하다. 현재 자치단체의 규제개혁업무의 추진방식은 크게 “분산형” 형태와 “집중형” 형태로 구분되고 있다. 전자는 각부서별로 규제개혁업무가 분산되어 개별적 차원에서 규제완화를 추진하는 형태를 말하고, 후자는 기획담당관실 산하에 설치된 규제개혁팀 등과 같은 전담조직을 중심으로 이루어지는 것을 말한다. 분산형 추진방식에서는 각부서가 담당분야별로 규제완화작업을 추진하는 과정에서 부서간 의견조정과 협조가 잘 이루어지지 않아 집행으로 연결되기 까지는 장시간이 소요되나 집행력이 상대적으로 우월하다. 반면에 집중형의 경우는 규제완화사안에 대한 전문적 심의가 부실하게 이루어지고 심의안건의 실질적인 집행력 확보가 매우 미흡하다.

이상에서와 같이, 자치단체 수준에서 규제개혁조직의 운영상 폐단을 최소화하고 특히 집행의 신속성과 실효성을 동시에 확보하기 위해서는 분산형과 집중형의 추진방식을 적절하게 조합한 절충형 추진방식을 통해 규제완화작업의 일관성을 유지하는 것이 바람직하다. 이의 하나의 대안으로 <표 6-2>에서와 같이 광역자치단체 법무담당관실에 「규제개혁팀」을 설치하여

[그림 6-2] 규제완화 전담조직의 운영체계



운영하는 것을 제안할 수 있다. 이 경우에 각 부서에서는 실·과장 중심으로 구성·운영되는 사전심의제도를 반드시 정착화시켜 규제정비사안을 사전에 면밀히 심의토록하여 전문적 심의를 담보한다. 일단 사전심의에서 정비대상이 되는 규제내용을 결정하여 「규제개혁팀」에게 이관시킴으로써 폐지발령절차 준수, 규정개정등 사후집행절차를 밝도록 함으로써 규제완화업무를 일관성 있게 추진할 수 있을 것이다.

다. 규제완화추진 민관협의기구의 활성화

자치단체 차원에서 지역실정에 맞도록 규제완화의 목표와 방향을 분명하게 설정하고 각종 규제완화방안 및 대안을 발굴하여 개선·건의토록 경제행정기능이 상대적으로 강한 광역자치단체를 중심으로 규제완화를 위한 민관협의기구를 상설화할 필요가 있다. 이러한 형태의 규제완화추진 방식은 지방기업의 설문조사 결과에서도 잘 반영되어 있는 바와 같이, 규제완화를 순수 민간주도로 추진하는 경우 전문성과 책임성확보가 어렵기 때문에 공무원 중심의 관주도로 추진하되 민간참여를 최대한 보장하는 방식이 가장 바람직하다고 판단되기 때문이다. 규제완화를 위한 민관협의기구는 규제정책과정의 투명성, 공정성, 전문성을 확보하기 위한 일련의 조치를 마련하고 지역경제단체, 시민단체, 언론계, 학계 등의 참여를 보장하여야 한다. 그러나 규제정책과정에서의 관계자 참여는 절차의 가속화를 오히려 제약할 우려가 있으므로 관계자의 범위를 적정하게 제한할 필요가 있을 것이다.

행정규제기본법 제3조③항에서 자치단체는 민간의 자율과 창의를 저해하고 사회·경제활동을 위축시키는 각종 행정규제를 종합적이고 일관되게 정비하기 위해서 규제심사기구를 설치·운영하도록 명시하고 있다. 또한 지방자치법시행령 제42조에서 지방자치단체는 그 소관업무의 범위안에서 필요한 경우에는 조언·권고·건의·심의 또는 조사를 목적으로 하는 심의회·위원회 등의 자문기관을 조례로 설치할 수 있도록 되어있다. 따라서 지방차원에서 각종 경제행정규제의 심사 및 정비의 종합적 추진등 규제개혁에 대한 자치단체장의 자문기구로서 조례 제정을 거쳐 「규제개혁위원회(가칭)」를 설치·운영할 필요가 있다⁷⁰⁾. 문민정부 출범이후 중앙정부 차원에서는 이와

70)경기도의 경우 조례 제정을 거쳐 「경기행정쇄신위원회」를 발족하여 비교적 활발

유사한 규제완화추진기구가 행정쇄신위원회(1993), 경제행정규제완화위원회(1993), 기업활동규제심의위원회(1993), 국민고충처리위원회(1994), 행정규제합동심의회의(1994), 그리고 최근에 규제개혁위원회(1997)의 설치를 위시하여 여러개나 생겨난 반면 지방차원에서는 이에 상응하는 조직화 노력이 부족하였다.

지방차원에서 제안될 수 있는 「규제개혁위원회(가칭)」의 주요 기능과 조직을 살펴보면 다음과 같다.

① 설치목적

-사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 주민의 삶의 질을 높이고 지역경쟁력 향상을 도모하는 행정규제정비업무에 관하여 자치단체장의 자문에 응함

② 기능

- 규제정비의 종합계획 수립에 관한 사항
- 기존규제의 심사, 정비계획 수립에 관한 사항
- 규제의 등록·공표에 관한 사항
- 규제의 신설·강화등에 대한 심사에 관한 사항
- 규제개혁에 관한 주민의경수렴 및 처리에 관한 사항
- 가타 규제개혁과 관련하여 자치단체장이 부의하는 사항

③ 구성 및 임기

-위원회

한 규제완화활동을 전개하고 있는데 1996년에는 「경기행정쇄신위원회」가 주관하여 민원순회토론회를 개최하였으며 토지형질변경 개선안, 공장설립신고(허가) 개선안 등을 독자적으로 마련한 바 있다.

- 위원장: 2인(공무원, 비공무원)
 - 위원: 위원장을 포함 일정수(공무원 및 비공무원 각각 1/2)
 - 간사: 주무부서 실·과장
- 임기: 2년(1차연임 가능)

④ 회의

- 필요에 의해 위원장이 소집 및 개의(재적의원 과반수출석)하며 출석의원 과반수 찬성으로 의결
- 공개를 원칙으로 하나 공익등 필요시 위원회의 결정으로 비공개
- 관련 실·국·본부장 및 관련단체·관계전문가를 출석시켜 의견진술기회 제공

⑤ 「규제신고센터」 설치

- 규제개혁과 관련한 주민의견 수렴과 주민불편 신고·접수

4. 수단적 측면에서의 규제완화방안

가. 규제완화 수요조사의 정례화

중앙차원에서 기업경영애로 타개를 위한 정책적 기초자료로 기업애로실태조사가 정기적으로 이루어지고 있듯이 자치단체 차원에서도 해당 지역소재 기업이나 주민을 상대로 경제규제완화 수요조사를 정기적으로 실시할 필요성이 있다. 이는 중앙차원의 규제완화는 전국획일적인 성향을 갖는 반면 자치단체차원의 경제규제완화는 지역의 특수한 상황이 고려될 수 있고 사안에 따라서는 실현성도 높을 것이기 때문이다.

향후 경제규제권한의 분권화가 가속화되면 중앙에 건의하지 않고 자치단체가 자체적으로 완화할 수 있는 경제규제의 범위가 확대될 것으로 예측된다. 따라서 이러한 상황아래서는 각 자치단체들은 단순한 규제집행자의 입장에서 행정편의나 재량적 판단에 의존하는 방식을 탈피하여 정기적으로 관할지역내 경제규제 완화과제에 대한 기초정보를 정기적인 수요조사를 통해 구득하여 경제규제완화 및 경제정책 결정의 준거자료로 활용하여야 할 것이다.

아울러 규제완화 수요조사를 정기적으로 실시할 경우에는 과거 일정기간 동안 규제완화의 실적을 동시에 평가함으로써 이를 토대로 규제완화가 미진한 이유를 규명하고 이를 해결할 수 있는 방안을 모색함으로써 경제규제완화의 효과를 제고할 수 있을 것이다.

나. 규제신설·강화의 엄격한 심사 및 통제

1) 규제영향평가 도입

자치단체 수준에서 경제규제 특히, 법령미근거규제의 신설 또는 기존 경제규제의 강화 등 규제에 대한 중대한 변화가 요구될 때 사전에 그 필요성, 대체수단, 비용·편익분석등에 대한 새로운 제도적 시스템을 도입하여 과학적으로 접근하는 것이 바람직하다. 다시말해서 규제신설·강화의 영향을 사전에 평가하는 제도의 도입이 중앙차원⁷¹⁾에서와 마찬가지로 지방차원에서 요구된다. 기존의 규제정책 변화는 사전적, 객관적 영향평가를 거치지 않고 정치적으로 결정됨으로써 기회비용의 증가를 가져오거나 일부 강력한

71) 행정규제기본법 제7조에서 중앙행정기관의 장은 규제의 신설 혹은 강화시 규제영향분석을 행하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다고 명시되어 있다.

이익집단에 규제정책이 포획되는 현상을 초래하였다.

경제규제의 도입과 폐지는 정치적 논리보다는 궁극적으로 경제적 논리에 의해 결정되어야 하기 때문에 규제변화시 이를 뒷받침할 수 있는 객관적인 영향평가를 행하도록 의무화하는 것이 필요하다. 이를 위한 구체적 방법으로는 독립적인 규제심사기구의 설치와 표준화된 규제영향평가방법의 개발이 전제되어야 한다.

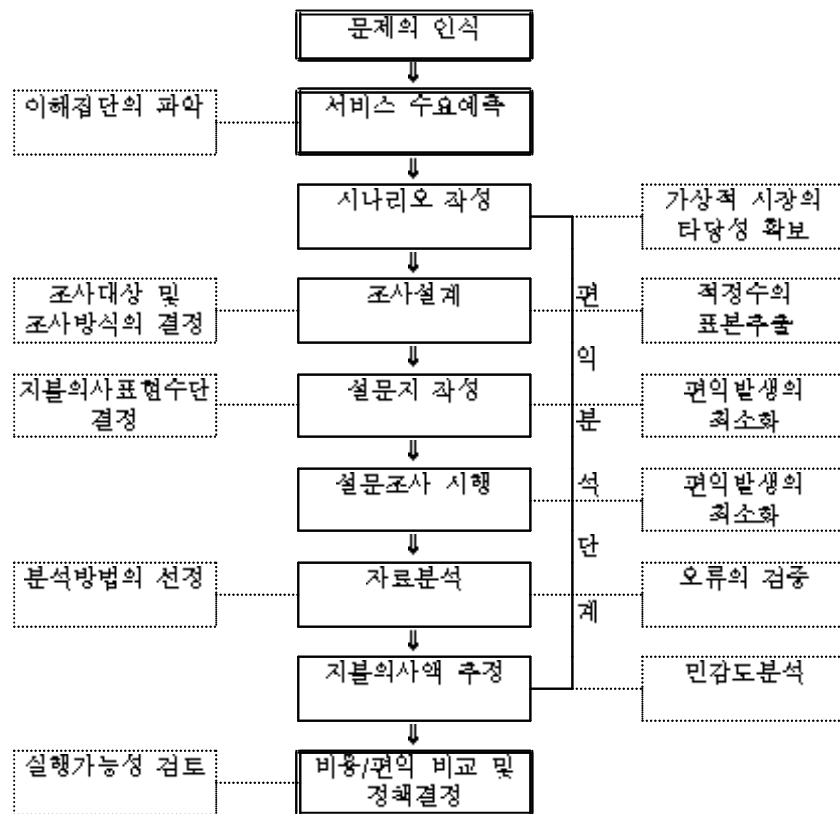
먼저, 경제규제의 사전심사를 위한 독립된 규제심사기구는 중앙정부 차원에서는 현재 설치·운영중인 「규제개혁위원회」가 이에 해당하고, 여기서 마련한 규제심사지침은 자치단체 차원에서도 활용될 수 있을 것이다.⁷²⁾ 자치단체 차원에서 별도의 규제심사기구를 설치하는 방안도 고려할 수 있으나 앞에서 언급된 바와 같이 자치단체장의 자문기구인 「규제개혁위원회(가칭)」가 심사기능을 갖도록 하고 필요한 경우 외부 전문가의 도움을 받도록 하여야 할 것이다.

한편, 경제규제신설 및 강화의 영향을 객관적으로 평가할 수 있는 기법으로는 비용편익분석(Cost-benefit Analysis)이 주로 활용되고 있으나,⁷³⁾ 다른 대안으로 가상가치추정법(Contingent Valuation Method)등 공공서비스의 질적 변화에 따른 편익추정방법이 최근 개발·보급되고 있어 공공경제학자등 관계 전문가의 참여로 표준화된 규제영향평가방법의 개발이 가능할 것으로 판단된다. 가상가치추정법이란 공공재, 환경재(environmental goods) 등과

72) 현재 행정규제기본법시행령 제6조에서는 규제의 신설·강화시 규제영향분석을 위한 필수적 평가요소로 규제의 신설·강화의 필요성, 규제목적의 실현가능성, 규제외 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복여부, 규제의 비용과 편익의 비교분석, 경쟁제한적 요소의 포함여부, 규제내용의 객관성과 명료성, 행정기구·인력 및 예산의 소요 관련민원사무의 구비서류·처리절차등의 적정성을 포함하도록 명시하고 있다.

73) 이에 관한 구체적 절차와 한계 그리고 제도화방안에 관한 논의는 이성우(1994)를 참조.

[그림 6-3] CVM을 이용한 규제완화의 편익분석 흐름도



같이 시장에서 거래되지 않는 상품(non-market good)의 가치를 측정하는 기법의 하나이다.⁷⁴⁾ 가상가치측정법에서는 비시장재의 소비량 변화에 따른 한계지불의사액(WTP: Willingness To Pay)을 설문조사방법을 통하여 직접

74) R.C.Mitchell(1989)와 NOAA(1993)를 참조

적으로 추정하는 방법으로 구체적인 추정절차에 대해서는 위 <그림 6-3>과 같다. 이 방법은 규제신설·완화에 따른 이용자편익의 변화를 측정하는데도 유용할 것으로 판단되며 이러한 객관적인 평가방법이 널리 보급되는 경우 중앙과 지방차원에서 경제적 고려에 기초한 경제규제도입 및 폐지로 규제에 따른 총후생을 증대시킬 수 있을 것이다.

그런데, 비용-편익분석이나 가상가치측정기법들은 이론적으로는 경제행정 규제의 영향을 객관적으로 분석할 수 있는 표준적 기법에 해당하나 실제 규제영향평가의 단계에서는 그 자체가 필요조건이지 충분조건으로 작용할 수 없다. 특히, 이해관계가 첨예하게 대립되어 있는 규제영향평가의 경우에는 비용편익측정 즉, 비용편익의 범위와 규모설정 등을 둘러싸고 이해집단 간의 원만한 합의를 도출하기가 거의 불가능하기 때문에 이러한 평가기법에 전적으로 의지한다는 것은 매우 위험스런 일이다. 따라서 이러한 평가기법은 가급적 보완적으로 활용하고 어느정도 결정권한을 가진 관계공무원, 전문가, 민간인들의 토론회나 집담회를 지속적으로 개최하여 영향평가를 사전에 실시하는 것이 보다 바람직할 것이다.

2) 규제일몰제 도입

자치단체에서 법령미근거규제의 신설·강화를 엄격하게 통제하기 위해서는 법령규제에서와 마찬가지로 당해규제의 존속기한을 명시하는 방법 즉, 규제일몰제를 도입하는 것이다. 법정시한이 경과되면 자동적으로 경제규제의 효력이 상실되는 규제일몰제의 개념이 자치단체차원에서도 보다 확대·적용되어 자치단체의 인·허가등 절차적 규제의 경우에도 의무처리기간이 경과하면 자동적으로 인·허가 효력이 발생한 것으로 처리함으로써 행정처리의 지연에 따른 불이익을 최소화하여야 할 것이다. 그리고 일몰법 적용대

상을 단순히 경제행정규제에만 국한시키지 말고 지역경제활성화와 직간접으로 연관된 자치법규, 각종 위원회활동, 장기지속사업, 주요행사, 민간조사사업, 민간위탁사업, 보상급지급사업 등으로 확대함으로써 지역경제의 경쟁력 향상에 기여토록 해야 할 것이다.

자치단체 차원에서의 규제일몰제 도입효과는 기본적으로 예산절감, 고객지향적 업무수행태도 확립, 정책평가에 의한 환류, 정책능력의 향상, 비현실적 규제의 수정등과 같은 성과를 기대할 수 있기 때문에 불합리한 경제행정기능과 규제일변도의 행정운영시스템을 개선할 수 있는 좋은 계기를 제공할 수 있다.⁷⁵⁾ 따라서 각급자치단체에서 현재 운영중인 경제행정관련 제도, 사업, 시책의 목록을 구체적으로 작성하여 일몰법 적용대상을 명확하게 하여 철저하게 시행토록 하여야 한다. 이러한 업무를 전담할 별도조직을 설치할 수도 있으나 시·도별 「규제개혁위원회(가칭)」가 담당하는 것이 바람직하며, 한시적으로 기존 조직 예를 들면, 「조례규칙심의회」가 이 업무를 대행할 수도 있을 것이다.⁷⁶⁾

다. 규제행정정보의 공개

일반적으로 관료제내에서 행정관료들은 자신들의 지식과 의도를 비밀에 불입으로써 정보에 전문성을 부여해 그들의 기술적 우월성을 제고하려 하려는 속성이 강하게 내연되어 있다. 그동안 사실 자치단체의 경제규제담당 공무원이 주민이나 기업에 대해 가졌던 기술적 우월성도 결국 이러한 정보의

75) 남기명, “경기도 일몰법 도입1년, 그 운영과 실적,” 월간 자치공론, 1998, 2 (4권 2호), p. 100-101.

76) 경기도의 경우는 행정부지사를 위원장으로 하고 실국장을 위원으로 하는 일몰심사위원회를 구성하기로 하였으나 임시로 그 구성이 유사한 조례규칙심의회에서 일몰심사를 담당하고 있다.

독점 내지 불균형에 기초하였다고 볼 수 있다.

대부분의 경제행정정보가 공개되고 누구나 접근할 수 있다면 규제담당 공무원의 기술적 우위는 더 이상 지탱될 수 없으며 자연히 규제의 강도도 줄어들 것으로 예상할 수 있다. 즉, 규제행정정보의 공개는 주민과 이해관계자의 정책결정과정에 대한 참여를 고무하고 규제행정의 투명성과 공정성을 확보함으로써 특정이해집단에의 포획, 특혜등 비리의혹을 불식시킬 수 있어 그 중요성이 강조된다.

이러한 측면에서 자치단체의 규제완화를 촉진하고 규제행정정보에 대한 접근성을 제고하기 위해 정보공개 대상을 관련자만으로 제한해서는 안되고 모든 사람이 정보공개를 요구할 수 있고 열람권을 가지도록 해야 할 것이다. 최근 각급 자치단체에서 「행정정보공개조례」의 제정이 확산되고 있고 특히, 광역자치단체를 중심으로 지역정보화기본계획의 수립, 지역정보화촉진조례의 제정, 지역종합정보센터의 설립 등의 시책이 활발하게 추진되고⁷⁷⁾ 있어 행정정보 접근성을 제고하고 공개행정의 기틀을 점진적으로 확립하고 있다. 이러한 노력과 병행하여 경제행정의 정보화가 촉진되면 정보에의 접근성이 보다 개선될 것으로 기대된다.

이와 관련해서 경제규제행정의 책임성을 확보하기 위한 수단으로 규제실명제의 적극적 도입이 이루어져야 한다. 이는 자치단체의 절차적 규제등에서 발견되는 자의적 집행사례나 부조리를 줄이고 규제의 투명성과 책임성을 보장해주는 잇점이 있기 때문에 규제행정정보의 공개를 통한 규제완화효과를 보완해줄 수 있는 제도적 장치가 될 수 있다.

77) 이러한 제도적 기반구축노력의 결과로 인천(INDTEL), 강원(강원도정보), 경남(경남광장), 부산(PUSANTEL), 대구(TKNET), 전북(CBNET), 충남(충남도정), 광주전남(KCNET), 광주(KJTEL), 제주(SAMDATEL)지역 정보센터가 현재 설치운영중이다.

제3절 자치단체 경제행정규제완화의 유형별 방안

1. 행정절차적 규제의 완화

앞서 지적된 바와 같이, 자치단체 경제행정규제의 상당부분을 차지하고 있는 절차적 규제는 기본적으로 행정편의를 도모하기 위한 것으로 이는 곧 자치단체가 지불해야 하는 행정비용을 절약하기 위한 수단으로 활용되고 있다. 향후 지원중심적 경제행정의 운용체제 아래서는 이러한 절차적 규제는 과감하게 완화되어야 할 것이며 만약 절차적 규제가 불가피한 경우에는 그 집행과정을 투명하게 하고 준수하는데 소요되는 시간과 경비를 최소화되도록 해야 할 것이다. 이런 측면에서 볼 때 자치단체의 절차적규제의 완화방안은 공정성과 투명성확보 그리고 절차의 간소화 내지 가속화가 주된 대상이 될 수 있다.

가. 절차적규제의 공정성과 투명성확보

자치단체가 행정절차적 규제를 집행하는 과정에서 도외시키고 있는 공정성과 투명성을 확보하기 위해서는 두가지 즉, 행태변화적 및 제도적 접근이 요구된다.

먼저, 행태변화적 접근이란 경제규제업무를 담당하는 공무원이 규제집행

과정에서 흔히 보여주는 독점적 권한에 입각한 지대추구행위(rent-seeking behavior)를 지양하고 기업지원 혹은 편의위주의 마인드를 형성하도록 유도하는 것을 의미한다. 적절한 유인장치를 마련하여 규제담당 공무원의 지대추구행위나 불합리한 관행을 견제하고 균형잡힌 규제집행을 담보할 수 있도록 유도하며, 이의 일환으로 인사상, 급여상 다양한 인센티브제도의 도입과 시상(施賞)제도, 예를 들면, 「규제완화모범자치단체상」이나 「규제완화모범공무원상」 등을 활성화하는 방안이 바람직할 것이다. 아울러 친기업적 마인드를 형성하기 위해 기업인과의 공식, 비공식적 교류를 정기적으로 활성화함으로써 상호 이해의 폭을 확대해야 할 것이다.

한편, 절차적규제에는 담당공무원의 자의성이 개재할 우려가 크므로 이를 제거할 수 있는 제도적 장치를 새로이 마련함으로써 담당공무원에 대한 과도한 재량권을 배제하고 법치주의를 정착시킬 필요가 있다. 이러한 취지에서 보면 행정청이 행하는 일반적인 행정작용에 대해서는 기본적으로 행정절차법(1996년 제정, 1998년 시행)이 보장하고 있는 청문, 공청회, 의견제출 등의 제도적 장치를 통해 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성 확보를 도모하고 있다고 볼 수 있으나, 절차적 규제행정분야는 지역의 경제활동과 당사자의 이해관계에 직접적인 영향을 미치기 때문에 이를 좀더 강화할 필요가 있다.

그런데, 지금까지 절차적 규제행정의 관료제적 성향은 행정의 안정성을 확보하고 일관성과 지속성을 보장해 주었지만 불합리한 행정관행을 고착화시키는 문제를 가져왔다. 이를 해결하기 위한 대안으로 행정규제기본법은 「기업활동규제완화에 관한 특별조치법(1993)」을 보완하여 규제법정주의, 신설규제에 대한 사전심사제도 등을 포함하고 있어 보다 투명한 규제절차를 보장해 줄 수 있다. 규제행정에서 현재 도입하고 있는 규제법정주의나 규제

사전심사제도 외에 앞으로 규제네거티브제, 규제실명제, 규제총량제, 사전규제예고제 등과 같은 새로운 제도 도입을 적극적으로 추진하여 절차적 규제 행정의 투명성과 공정성을 제고해야 할 것이다.

여기서 한가지 지적할 것은 행정규제기본법에서 정책과정의 투명성과 주민참여를 강조한 나머지 도입하고 있는 기존 제도들이 행정의 합리성과 신속성을 해칠 우려가 있으며 정책과정에서의 집단이익의 출현은 행정의 민주성과 계속성을 손상시킬 수도 있다. 따라서 이러한 폐단을 최소화하기 위해서 적절한 사전보완장치도 동시에 마련되어야 할 것이다.

나. 규제절차의 간소화

절차적 규제의 완화를 위해서는 공정성 및 투명성의 확보 못지 않게 절차의 간소화 내지 가속화가 요구된다. 경제적 측면에서 볼 때 행정절차의 지연은 임금과 부대비용을 증가시켜 기업의 경쟁력을 떨어뜨리게 마련이다. 개방화시대에 기업은 부대비용이 적게드는 지역으로 이동하게 되며, 이에 따라 우리나라와 같이 인허가과정이 복잡한 나라는 기업유치면에서 경쟁력이 약화되고 있다. 따라서 각 지방자치단체는 효과적으로 기업을 유치하고 지방기업을 육성하기 위해 행정절차를 간소화하고 의사결정을 신속하게 처리하는 데 필요한 조치를 취하여야 한다.

1) 구비서류의 간소화

행정절차의 간소화 노력으로 인허가를 위한 서류의 종류와 불필요한 서류를 대폭 줄이는 것이 요구된다. 1996년 현재 모든 제조업종에 대해 창업 사업계획의 승인으로 32개 법률 62개 인허가 사항을 일괄처리해 주고 있는

조치에서 볼 수 있듯이 중복 요구되는 서류, 관할권에 따라 이중적으로 제출해야 하는 서류를 통합적으로 제출하도록 개선하여야 한다. 이러한 통합적인 인허가 서류의 제출은 행정과정의 종합적 운용에 기초하는 만큼 앞으로 부단히 행정과정 전체를 합리화하는 노력이 요구된다. 이와 동시에 인허가시에 핵심적 요건을 충족하는 경우 사후에 미비서류를 보완할 수 있는 사후징구(徵求)제도의 도입을 통하여 인허가과정에서 서류미비로 인한 시간지체를 방지하고 의사결정이 신속하게 이루어질 수 있도록 해야한다.

구비서류간소화와 관련하여 한가지 언급할 사항은 현재 자치단체수준에서 광범위하게 추진되고 있는 행정전산화와의 공유체제 확립이 요구된다는 것이다. 특히, 규제집행과정에서 흔히 직면하는 중복서류나 이중서류 제출등으로 인한 처리절차 지연문제는 행정전산화에 의거하여 표준화된 처리절차를 설정하여 준수하도록 하면 서류정보를 관련부서가 공유할 수 있기 때문에 절차간소화 효과를 크게 기대할 수 있을 것이다.

2) 「일괄처리서비스(one-roof service)센터」의 설치

규제절차의 간소화를 도모하기 위해 자치단체에서 일괄처리서비스기관을 설립하여 행정절차를 간소화하고 의사결정을 신속하게 처리하여야 할 것이다. 자치단체에서 규제완화 특히, 절차적 규제완화의 수단으로 흔히 활용중인 기존 일회방문서비스(one-stop service) 제공시스템을 보다 실효성 있게 운영하는 방안을 보장함으로써 지방기업이나 주민들의 규제완화 체감정도를 높여야 한다. 기존에 주로 인허가의 신속한 처리와 주민불편을 해소하기 위해 설치·운영하던 일회방문서비스시스템은 규제권한의 지방분권이 아직 미흡하여 참여부서의 권한위임 수준이 상이하고, 다시말해 재량적 처리권한의 범위가 다를 뿐만 아니라 자치단체외 유관기관들의 참여유도가 어려워 확확

적 융합에 의한 규제완화효과를 이루지 못하고 단순히 물리적으로 집합시킨 결과를 자아내고 있어 완화효과를 기대하는 데는 한계가 있다. 따라서 향후 지방분권의 가속화됨에 따라 이의 운영방식을 획기적으로 개선함으로써 명시공히 절차적 규제의 완화효과를 실질적으로 체감할 수 있도록 해야 한다.

이의 일환으로 지방기업의 창업 및 운영등과 관련된 행정지원서비스의 일괄처리를 전담할 조직으로 종래 일회서비스체제와 같이 담당부서별 파견에 의한 팀제운영방식을 탈피하여 독립된 전담기구를 설치·운영하는 것이 바람직하다. 지방기업활동과 직간접으로 관련된 자치단체, 특별지방행정기관, 경제관련단체, 지방기업인 등이 참여하여 공동출자한 재단법인형태의 일괄처리서비스센터의 설립을 생각해 볼 수 있다.

일괄처리서비스센터의 조직은 이사장, 이사 및 각기관으로부터 파견된 공무원 및 직원등으로 구성되고, 이사장은 자치단체장이 이사는 특별지방행정기관이나 유관기관장, 지방기업인으로 임명한다. 기본업무는 창업을 위시하여 기업경영과 관련된 행정서비스를 한곳에서 일괄적으로 제공하며, 운영비는 참여기관이 분담하여 조성한 기금의 운영과 자체수익금으로 충당하고 일부 행정서비스는 수익자부담원칙에 입각하여 제공하는 것을 원칙으로 한다.

3) 조정위원회의 설치검토

독일의 경우처럼 자치단체차원에서 행정절차를 간소화하고 의사결정을 신속하게 하도록 조정역을 담당하는 별도의 조정위원회를 설치할 수 있다. 이 조정위원회는 창업을 원하는 투자자에게 복잡한 행정절차를 보다 신속하고, 간편하게 처리할 수 있도록 편의를 제공하고 적극적인 투자유치를 통하여 지역경제를 활성화시키기 위한 노력을 전개한다. 우리나라에는 현재 각 기초자치단체에서 창업관련 상담서비스를 제공하는 창업민원실이 운영되고

있는데 조정위원회는 전체적인 의사결정과정에 영향을 미친다는 점에서 보다 창업민원실과 차별화된다.

4) 고객지향적 행정마인드 형성

각급 지방자치단체장이 직접 기업의 고충과 애로를 경청하고 이를 처리해 주는 노력도 병행하여 이루어져야 한다. 고객지향적 행정의 구축을 위해서는 자치단체장의 개혁의지가 뒷받침되어야 하기 때문이다. 최근 규제완화를 포함한 행정개혁에서 논의의 초점은 조직문화의 개선인데 이를 선도하는 핵심적 주체가 자치단체장이다. 변화의 주체로서 자치단체장은 공급자 위주의 행정문화를 타파하고, 품질과 고객기대의 충족에 초점을 맞춘 혁신적인 행정운영비전을 제공하여야 한다.

이와 관련하여 자치단체장이 혁신적인 경영마인드를 형성하고 담당공무원들의 친기업적 규제문화를 창출하기 위해서 지역기업인과의 정기간담회와 각종 이벤트를 개최하여 상호이해와 대화의 폭을 넓힘으로써 규제행정의 관료제적 성향을 불식하도록 노력해야 할 것이다.

2. 정책적 규제의 완화

앞서 정부의 과거 규제완화조치에 대한 평가결과를 기초로 할 때 정책적 규제에 대한 비판이 거세게 제기되고 있다.⁷⁸⁾ 정책적 규제가 규제완화의 성

78) 일례로 대한상공회의소(1998)에서는 최근 외국인에 대한 정책변경과 함께 관련규제를 대폭 철폐한 예에서와 같이 수도권집중억제와 같은 특정 정책목표를 달성하기 위해 도입한 정책적 규제는 정책기조를 계속 유지할 필요가 있는지를 다시 따져보고, 물론 현행규제도 제로베이스에서 전면 재검토해야 된다고 주장하고 있다.

역으로 자리잡고 있는 한 규제완화는 단편적일 수밖에 없고 실질적인 개선을 가져올 수 없다는 지적이다. 특히, 통화정책, 수도권집중억제정책, 부동산 투기억제시책, 경제력집중억제시책, 중소기업보호시책 등의 이름으로 행해지는 각종 규제는 자신의 업무영역을 고수하려는 부처이기주의에 의해 유지되거나 오히려 강화되는 사례가 발생해 기업의 반발을 야기하고 있다. 이러한 정책적 규제를 집행하는 정부의 입장에서 이의집단의 조직적 반발은 정책 목표의 달성을 저해하고 규제행정의 효율성을 저하시키고 있는 것만은 틀림 없다.

가. 정책규제 정당성 검증과 범지방적 조직체계의 구축

오늘날 정책적 규제는 순응비용이 과다하고 집행이 강제적인 특성을 지니고 있다. 국가정책차원의 목적을 달성하기 위한 수단적 규제임과 동시에 수많은 규제조항들과 보완장치들이 상호연관을 가지고 얽혀 있는 규제의 묶음(package)이기 때문에 개별규제사안에 대한 건수위주의 단편적 접근을 통해서 규제완화효과가 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 규제수단의 합목적성, 실효성, 경제성을 근본적으로 재검토하여 제로베이스에서 규제수단과 정책수단을 재구성하여 규제합리화를 추구하는 것이 바람직하다.

자치단체 차원에서는 물가안정을 위한 가격규제나 지역경제활성화를 위한 시책들이 일부 정책적 규제의 성격을 갖고 있으나 이 또한 중앙정부의 관련정책이 제공한 기준이나 정책방향에 의해 직접적인 통제를 받는다는 점에서 정책적 규제의 원천은 중앙정부라 할 수 있다. 그 결과 자치단체가 발굴한 개선과제들의 대부분이 자치단체 차원이 아닌 중앙수준에서 검토되지 않으면 안되는 현상이 지속적으로 나타나고 있다.

따라서 정책적 규제의 완화를 위해서는 정부가 정책목표 자체를 국민적 합의에 기초해 그 정당성을 검증하여야 한다. 그러나 이러한 검증작업이 권 한축소를 염려하는 중앙부처의 관료들에 의해 이루어진다면 그 효과가 낮을 수 밖에 없다. 따라서 정책적 규제의 완화를 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 범지방적 조직체계의 구축이 절실히 요구되고, 이경우에 각급 자치단체의 적극적 역할이 요구된다. 현재 광역과 기초자치단체 차원에서 「자치단체장협의회」 결성이 각각 '96년과 '97년부터 이루어져 전국적으로 확대되고 있어 정책적 규제에 대한 정치적 압력단체의 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 일본이나 독일등 선진국의 사례에서 보면 각급 자치단체들이 「자치단체연합」을 결성하여 단순한 협의기능외에 정책연구 및 개발 기능을 수행하고 있는 것을 흔히 볼 수 있는데 이러한 기능이 활성화된다면 부처이기주의에 입각한 중앙정부의 규제성역의 불합리성을 적시하고 이를 효율적으로 해체하는데 크게 기여할 것으로 기대된다.

나. 상급기관의 조정력 강화

정책적 규제가 실질적으로 집행되는 과정에서 자치단체간의 이해관계가 상이하서 야기되는 지역간 갈등이나 지역이기주의 현상은 규제행정자체를 표류시키고 정책적 규제의 본래 취지를 희석시킬 가능성이 크다. 최근 지역정책과 관련하여 큰 쟁점이 되고 있는 수도권규제완화 문제는 수도권지역과 비수도권지역간의 이해관계가 첨예하게 대립되고 있어 원만한 해결방안을 모색하기가 어려운 실정이다. 이러한 경우에는 정책목표의 구현과 규제행정의 일관성 유지를 위해서 상급기관의 조정력이 절대적으로 필요하고 오히려 규제권한의 행사가 더욱 강화되어야 할 것이다. 특히, 앞으로 환경규제나 사회적규제의 경우는 규제집행을 둘러싸고 자치단체간의 이해관계가 첨예하게

대립할 요소들이 잠복해 있기 때문에 중앙정부나 상급자치단체의 조정적 역할이 더욱 강화되어야 할 것이다.

제6장 요약

지방화시대의 도래로 지방자치단체가 지역경제개발을 주도하고 지역후생을 극대화하기 위해 각종 정책을 추진할 때 조세 및 재정정책과 더불어 경제규제정책은 가장 핵심적인 정책수단으로 활용하게 될 것이다. 이는 경제규제정책이야말로 비용부담을 수반하지 않고 제도적 정비와 자체적 노력을 통하여 소기의 정책목표를 명확하게 달성할 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 자치단체는 지역경제발전을 도모하는데 있어 기존의 권위주의적 행정행태에서 탈피하여 하나의 경영주체로서 새롭게 자리매김하여야 하며 고객위에 군림하는 자세에서 탈피해 주민과 기업에 대해 적극적으로 양질의 서비스를 제공하는 방향으로 경제규제정책의 기초를 선회해야 할 것이다.

그러나 자치단체의 경제규제정책이 규제를 위한 규제에서 지역경제의 경쟁력강화를 위한 수단으로 새롭게 방향을 전환하는데 있어 현재 자치단체 차원에서 많은 제약요인이 존재하고 있다. 특히, 실질적인 경제규제권한이 분권화되어 있지 못한 상황에서 자치단체의 규제집행역량이 상대적으로 뒤떨어져 있는 것이 가장 큰 문제이다. 다만 이러한 문제는 중앙정부의 권한이양과 자치단체의 창의적·혁신적 노력으로 점진적으로 해소될 수 있을 것으로 예상된다.

그리고 경제규제완화를 위한 조직적, 법·제도적 개선노력이 중앙과 지방 차원에서 지속적으로 이루어진다면 자치단체가 지역의 경제활동을 효과적으로 지원할 수 있는 주도권을 멀지않아 갖게 될 것으로 기대된다. 앞으로 지방화시대에 걸맞는 자치단체의 역할이 정립되어 자치단체가 규제수단을 통한 통제자의 역할에서 지원수단을 통한 촉진자의 역할을 수행할 수 있을 것

이다.

본연구는 이러한 인식하에 자치단체가 지역경제활성화를 촉진하기 위해서 과연 어떻게 규제완화정책을 전개해야 할 것인가에 초점을 맞추었다. 규제완화정책을 지향하는 데 있어 근본적으로는 규제권한의 실질적 분권화가 이루어져야 하지만, 한정된 규제권한의 범위내에서도 자치단체의 전문성등 규제집행역량 강화, 규제정책과정의 합리화, 규제완화의 체계적 노력, 그리고 고객지향적 규제정책의 수립·집행노력이 무엇보다도 요구된다.

자치단체의 규제완화방안을 몇가지 규제관점에서 구체적으로 적시해 보면, 먼저 법·제도적 측면에서 규제권한의 실질적 분권화와 법령미준거규제의 정비가 요구된다. 경제행정규제의 경직성과 획일성에서 탈피하기 위해서 중앙정부는 지방자치단체에게 실질적인 규제권한을 이양하고, 자치단체가 규제의 효과적 집행을 위한 자원(예산, 인력, 기술 등)을 확보할 수 있도록 지원하여야 한다. 법령미준거규제는 종합적 규제정비계획을 수립하여 이에 의거하여 직접폐지하거나 표준적인 폐지절차를 밟아 사안별로 처리하도록 해야 한다.

자치단체 규제완화를 위한 전문성 혹은 집행역량을 제고하기 위해서는 일반행정직 위주의 충원방식에서 탈피하여야 하고, 상향적·내향적 의사소통을 통해 조직학습을 강화하여야 할 것이다. 그리고 중앙정부가 자치단체의 기술적 전문성을 제고시켜 실질적인 규제권한을 이양하기 위해서는 자치단체에 대한 기술지도와 함께 이중규제를 낳고 있는 특별지방행정기관을 단계적으로 축소하여야 한다.

자치단체의 지원중심 경제행정체제를 구축하는 것 또한 요청된다. 이를 위해 중앙정부는 재정수단을 비롯한 실질적인 정책권한을 이양하여야 하며, 자치단체는 조정위원회 설치, 일괄처리센터(One Roof System) 등 창의적

아이디어를 통해 고객지향적 서비스방식을 규제영역으로 확산시키는 노력을 기울여야 할 것이다.

두 번째로, 조직적 측면에서의 규제완화 방안으로는 자치단체 규제조직의 합리화가 선행되어야 한다. 즉, 기술개발, 품질관리, 기업유치, 특화산업진흥 등 지역별 수요에 따라 자치단체의 특성을 살릴 수 있는 전담부서를 신설가능토록 하여야 하고, 특별지방행정기관과 자치단체간의 기능적 통합과 자치단체 내부에서 발견되는 일부 다원화된 규제조직을 통폐합하는 노력이 요구된다. 그리고 자치단체 차원에서 지역실정에 맞도록 규제완화의 목표와 방향을 분명하게 설정하고 각종 규제완화방안 및 대안을 발굴하여 개선·건의토록 상대적으로 경제행정기능이 강한 광역자치단체를 중심으로 규제완화를 위한 민관협의기구 즉, 규제개혁위원회를 상설화할 필요가 있다. 이 기구는 규제정책과정의 투명성, 공정성, 전문성을 확보하기 위한 일련의 조치를 마련하고 지역경제단체, 시민단체, 언론계, 학계 등의 참여를 보장하여야 한다.

끝으로, 자치단체 규제완화의 수단적 방안으로 규제개선수요조사의 정례화, 규제영향평가제도 및 일몰제 도입, 규제행정정보 공개 등을 통하여 규제행정의 적시성, 객관성, 투명성을 확보하여야 할 것이다.

하드웨어적 관점에서의 개선방안과는 달리 현장에서 집행되고 있는 경제행정규제를 유형별로 구분하여 구체적인 규제완화방안을 제시함으로써 규제집행의 효율성과 체감효과를 제고할 수 있을 것이다. 먼저, 절차적 규제의 완화를 위해서는 집행과정의 공정성 및 투명성 확보가 핵심적이며 이를 위해서는 행태변화적 유인체계와 제도적 장치가 필요하다. 공정성 및 투명성 확보 못지 않게 절차의 간소화 내지 가속화가 요구된다. 구체적으로, 행정절차의 간소화 노력으로 인허가 관련서류의 종류와 불필요한 서류를 대폭 줄이고 새로운 형태의 일괄처리서비스체제를 구상해볼 수 있다. 독일의 경우

처럼 자치단체차원에서 행정절차를 간소화하고 의사결정을 신속하게 하도록 조정역을 담당하는 별도의 조정위원회를 설치도 전향적으로 검토해 볼 수 있다.

한편 정책적 규제의 완화를 위해서는 정책목표 자체를 국민적 합의에 기초해 그 정당성을 검증하여야 한다. 이 때 정책적 규제의 완화를 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 각급 자치단체나 자치단체연합의 적극적 의견개진과 참여가 요구된다.

<참고문헌>

1. 국내문헌

- 경기도 일몰법(sunset law)개념 도입, 1997.
- 경기도 지방세 과세예고제 운영계획, 1997.
- 경기행정쇄신위원회, 공장설립신고(허가)개선방안, 10대민원 순회토론회자료, 1996.
- 공정거래위원회, 한국의 정부규제완화, 1992. 9.
- 김병섭 “서울시 조직 및 인사개혁의 과제,” 서울시정포럼, 1998, 8·9.
- 김재홍, 정부규제의 이론과 실제, 1992. 11.
- 김재홍·홍성중, 정부규제의 평가 및 개선방안 한국경제연구원, 1993. 6.
- 김정기, 정부규제의 합리적 개선방안 한국외국어대학교 대학원 행정학과 석사학위논문, 1994.
- 남기명, “경기도 일몰법 도입1년, 그 운영과 실적,” 자치공론, 제4권 제2호, 1998.
- 대한상공회의소, 규제개혁 체감실태와 개선방안, 1995.
- 대한상공회의소, 규제개혁 체감실태와 개선방안, 1998. 6.
- 박종주, “한국지방행정에 있어서 정부규제완화정책의 효과적 시행방안에 관한 연구,” 지방자치경영연구, 제2권제1호, 1996.
- 신희권 “지방정부의 경제적규제에 대한 이해당사자간의 의식비교,” 한국정책학보, 제5권 제2호, 1996.
- 성소미·손상호·송종국, 산업지원정책, 한국개발연구원, 1995.
- 오승준, 행정규제의 합리적 개선방안, 전남대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1998.
- 이계식의, 지방자치단체의 생산성 제고방안, 한국개발연구원 정책토론회 자료집, 1997.

이성우, 정부규제의 비용·편익분석기법 개발, 한국행정연구원, 1994
 전국경제인연합회, 물류부문 규제완화과제, 1997.
 중소기업청, 정부와 지방자치단체의 중소기업지원 협력사업활성화, 1997.
 중소기업협동조합중앙회, 중소기업의 세제·세정이용 및 애로실태 분석, 1996.
 총무처 지방이양합동심의회 안건, 1997.
 최병선 “규제완화와 행정권한의 지방이양,” 지방자치, 1991, 4
 최병선 정부규제의 개혁과 직무감사의 방향, 감사, 1994, 3
 충남, 공직 New Clean 운동실천, 1996.
 충남, 법령·조례·규칙등에 의거한 행정규제사무 일제조사계획, 1998
 한국은행, 세계화 및 지방화시대에 대응한 지역산업 육성방안, 1995.
 한국지방행정연구원, 지방자치단체 단위사무목록, 1992
 한국지방행정연구원, 행정계중간 사무처리실태 총람, 1997.
 한표환 “지역개발을 위한 재원확보방안,” 국토, 1997, 6.
 한표환 “지역경제행정체제의 정비·강화방안 -자치단체의 경제행정기능 제고를 중심으로, 지방경제연구회 제1회정기토론회, 대한상공회의소, 1997.
 한표환 자치단체 경제규제실태와 개선방안, 대한·서울상공회의소, 1998.
 한표환 강원도개발전략, 강원차기지사 전문가초청 정책토론회, 1998, 6.
 행정자치부, 잘못된 규제, 지나친 규제 이렇게 없었습니다, 1998.
 허재완 지역자본의 형성과 개발재원 확보, 한국지역개발학회지, 제5권 제1호, 1993,6.
 허재완 “지역경제육성을 위한 관리역량 강화,” 21세기를 대비한 지방자치 발전 10대 과제(IV), 한국지방행정연구원, 1997, 9.
 홍성중, 정부규제의 선택, 규제연구시리즈, 한국경제연구원, 1996

2. 국외문헌

- Becker, G., "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence," *Quarterly Journal of Economics*, 1963.
- Bennett, R.J. and G. Krebs, *Local Economic Development*, London: Belhaven Press, 1991.
- Manske, F., "Environmental Politics in Germany and Its Employment Impacts," *성균관대학교 사회과학연구소 초청학술행사 논문*, 1996, 9,20.
- Mitchell, R.C. *Using Surveys To Value Public Goods: CVM, Resources for the Future*: Washington D.C., 1989.
- NOAA, "Natural Resource Damage Assessment Under the Oil Pollution," *Federal Register*, Vol. 58 No. 10, 1993.
- OECD, *Sharing Responsibilities and Harmonizing Economic Action at Different Levels of Government in OECD Countries*, 1989.
- Peltzman, S., "Toward a More General Theory of Regulation," *Journal of Law and Economics*, 211-40, 1976.
- Spulber, D., *Regulation and Markets*, The MIT Press, 1989.
- Stigler, G., "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, 3-21, 1971.
- Stohr, W.B(ed), *Global Challenge and Local Response*, London: Mansel, 1990.
- Tischler, K., *Umweltoökonomie*, Oldenbourg: Germany, 1994.
- Viscusi, W.K., Vernon, J.M., and Harrington, J.E., *Economics of Regulation and Antitrust*, D.C, Heath and Company, 1992.
- Wallerstein, *The Morden World-System*, New York: Academic Press, 1974.

< Abstract >

The study aims to suggest the deregulation strategies of local government for economic revitalization, especially focusing on non-law regulations. It is necessary when local governments try to stimulate regional economy because they become a clear obstacle to enhancing economic competitiveness including self-reliance and creativeness. The deregulation strategies recommended here can be described from two broad angles: hardware aspects and characteristics of economic regulation.

From the perspective of law and institution, the delegation of regulatory powers from central to local governments becomes the first step to escape from nation-wide rigidity and uniformity inherent in economic regulation. As well, central government should subsidize local government so that the latter could mobilize resources concerned in an effective way to alleviate economic regulations. Non-law regulations should be abolished directly or dealt with through the standard abolishment procedures on the basis of comprehensive deregulation plan.

It is recommended here that local government should strengthen organizational learning via bottom-up and internal communication and also avoid the recruitment of general officials to improve capabilities and specialities associated with economic deregulation. The economic administrative system of local government is also required to be restructured in a subsidy-oriented fashion. In doing this, financial means as well as policy-making rights must be delegated to local government, and creative ideas -those exemplified by the built-up of coordination committee and one roof system- must be diffused and implanted to all the regulatory fields.

Secondly, regulatory organization in local government should be rationalized in a way that local peculiarities could be reflected adequately in integrating and remodelling the diversified departments concerned. The building up of regulatory reforming committee, which comprises representatives of all the parts of society, can help to set up the goal and direction of deregulation which fits well with local conditions, and dig out feasible alternatives.

Lastly, as a means of local government's deregulation, a regular survey of regulation improvement, the introduction of regulation impact assessment and sunset law, as well as the release of regulation information might be employed to ensure the reliability and objectivity of regulatory administration.

The development of some feasible strategies with regard to regulatory categories might be useful in ensuring the effectiveness of regulatory implementation. Above all, behavior-changing inducements and institutional mechanism are necessary to improve procedural regulatories because fairness and clearness become essential in the process of regulatory implementation. A sharp cut of related and unnecessary documents, as an effort to make procedural regulation simple, can be exemplified by the introduction of one-stop-system and the installation of coordinating committee across all the departments concerned.

On the other hand, policy goal itself must be verified basing upon citizen consensus in order to alleviate policy regulation. At this time, the opinion provision and active participation of local authorities is indeed necessary to perform policy deregulation effectively.

