

지역혁신성장을 위한 규제혁신에 관한 연구

| 김건위 · 이병기 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

지역혁신성장을 위한 규제혁신에 관한 연구

| 김건위 · 이병기 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

연구진

김 건 위 (연구 위원)
이 병 기 (연구 위원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

지역혁신성장을 위한 규제혁신에 관한 연구

발 행 일 : 2019년 12월 31일
발 행 인 : 윤태범
발 행 처 : 한국지방행정연구원
주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
전 화 : 033-769-9999
판 매 처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337
인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894
I S B N : 978-89-7865-467-8

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서문

세계적인 불경기와 이에 따른 각국의 보호무역의 강화, 그리고 저성장, 일자리 부족 이것은 비단 우리만의 문제는 아닐 것입니다. 이러한 문제들을 완화하고자 하는 정부의 규제개선 노력에도 불구하고 만족스러운 결과를 얻기 위해서는 부단한 노력이 필요한 시점입니다. 이러한 문제들을 중앙정부 혼자가 아니라 지방, 그리고 공동체가 같이 주인공이 돼서 타파하고자 하는 것이 바로 지역의 혁신성장이라 할 것입니다. 이러한 지역의 혁신성장을 위해서는 개선이 아닌 이제는 행태와 문화까지 바꾸는 혁신 작업이 필요합니다.

중앙부처 위주의 규제혁신 작업은 지자체와의 동반협력 없이는 소기의 성과를 가져 오기 어려운 상황이 되었습니다. 이것은 규제혁신이 하향적 방식으로 추진되기에는 한계에 도달한 것을 의미합니다. 모든 정부와 자치단체가 합심하고 협력해야 최우선의 국정과제인 일자리 창출이 가능할 수 있습니다. 중앙과 지방이 별개로 움직인 국가치고 번영에 성공한 예는 없습니다. 지자체 규제에 대한 관심이 중요한 것은 이 때문입니다. 그러나 이미 다양한 이해관계와 제도에 얽혀 있는 기존 규제들에 대한 혁신은 쉬운 일이 아닙니다. 혁신 대상에는 기존의 제도뿐만이 아니라 행태와 문화까지도 포함되기 때문입니다.

지자체 규제혁신을 추진하는 관료와 중앙정부 및 지자체가 참고할 보고서가 필요한 시점입니다. 이런 규제혁신의 중요성에도 불구하고 지자체 규제혁신은 중앙부처 단위의 규제혁신에 비해 상대적으로 소홀히 되어 온 영역입니다.

따라서 이 연구는 이러한 기존연구의 공백을 메우는 시도라고 할 수 있습니다. 아울러 이 연구의 결과가 향후 정부와 지자체의 규제정책의 설계에도 도움이 되길 기대합니다.

2019년 12월

한국지방행정연구원 원장

유재범

요약

세계적인 불경기와 그에 따른 여파로 우리나라 경제사정은 어려워지고 있다. 일자리 창출, 지역경제 활성화, 그리고 국민 불편 해소를 위한 지역중심의 해결방안이 필요한 시점이다. 이 시점에서 지역차원에서의 규제혁신이 소기의 성과를 거두지 못하는 있는 원인을 파악하고 이에 대한 해결책을 제시하는 것이 이 연구의 목적이다.

이론적 논의에서는 지역혁신성장을 일자리 창출에 초점을 맞춘 의미로 파악하였다. 이를 토대로 중앙에서 세운 정책이 지방에 제대로 집행되고 있는지를 분석하는데 초점을 맞춰서 중앙-지방의 관계(구조), 지자체의 특성(기능), 이를 둘러싼 공감대 형성(환경)을 중심으로 분석틀을 구성하였다.

현황 및 문제점 부분에서는 첫째, 법·제도적 측면에서는 행안부 및 지자체 역할에 대한 미흡한 내용을 파악하였다. 여기에 상위 법률의 기속을 받는 조례의 속성으로 인한 지자체 역할의 한계도 있었다. 둘째, 체계적 측면에서 지자체 및 행안부의 규제애로 사항 등의 발굴을 통한 중앙부처에 대한 건의가 해결되지 못하고 누적되고 있는 사항을 파악하였다. 셋째, 운영적 측면에서는 정권별로 규제를 발굴하여 관리를 하고 있으나 지역별로 편차가 발생하고 있었다. 지자체당으로 나눠서 살펴보면, 평균적으로 148.9건이 지방규제로 등록되고 있는 것으로 나타났다. 특히 일부 지역을 제외하고는 도에서 지방규제등록 건수가 많은 것으로 나타났다. 이러한 지자체의 규제등록의 근거가 되는 조례를 분석한 결과를 보면 상위법령 위반(위임범위 이탈, 불일치 등 포함)유형이 주요 유형별 건수에서 차지하는 비중이 크게 나타났다. 여기에 공무원의 적극행정을 가로막는 감사 등의 문제점이 더해지고 있었다. 최근 대한상공회의소의 지방규제지수 측정결과를 보면 지자체의 규제관련 제도는 개선되고 있으나, 기업이 체감하는 서비스는 크게 향상되지 않은 것으로 나타나고 있다. 이는 최근의 행안부의 지역현장 규제애로 발굴조사에서 기업체가 느끼는 것과 유사하다고 볼 수 있다.

국내외 사례분석은 제주특별자치도와 거기에 속한 행정시의 건축 인허가 사례를 살펴보고 있다. 같은 지역에서도 그 기준이 달라 이를 통일하는 과정을 소개하였다. 하지만 근래의 공유경제와 관련하여 법적 해석의 차이 즉 규제편차가 존재하여 문제점이 발생

되는 것도 살펴보았다. 미국과 일본의 사례를 보면 우리와 같이 애로를 겪고 있는 것을 확인할 수 있었다. 최근 트럼프 행정부의 규제혁신을 위한 노력을 보면 규제 총량을 유지하려는 노력과 아울러, 일자리 신설을 위해 기존 규제에 대해 폐지를 의무화해서 할 당하고 있는 점이다. 일본의 경우는 우리나라의 중앙-지방의 관계와 유사하지만 소기의 성과는 거두고 있지 못한 것으로 보여 진다. 즉, 하향식 정책집행의 문제와 공무원의 행태문제를 여실히 보여주고 있는 경우라 할 수 있다.

지역혁신성장을 위한 지방규제의 문제점과 개선방안을 규제를 담당하는 시도 및 기초지자체 공무원에게 설문조사를 통해 물어보았다. 결과를 보면, 현재 추진하는 규제 혁신은 조금의 효과는 있으나, 개선할 부분이 많음을 보여주고 있었다. 제도적 측면에서는 지자체에서 직접 개혁할 수 있는 권한이 거의 없다는 의견이 많았다. 구조적 측면에서 규제의 특징이나 소관 부처에 따라 규제혁신 추진 절차가 다르고 복잡하고, 상위 수준에서 규제를 정한 법령이 개·폐될 경우 지자체의 조례에 바로 반영되기 어렵다는 의견이 많았다. 운영적 측면에서 정권이 바뀔 때마다 반복되는 하향식 규제혁신 추진에 피로감을 느낀다는 의견과 지자체 일선 공무원의 적극적인 법령 해석 및 업무 추진으로 감사를 받거나 본인의 노력 여부에 관계없이 결과에 대해 책임을 져야 하는 상황을 피하고 싶다는 의견이 많은 것으로 확인되었다.

상기의 여러 측면을 다각적으로 검토한 결과, 지역혁신성장을 위해 지방규제의 혁신 방안의 기본방향은 주민-기업체-지자체가 네트워크로 강하게 연결되어 규제를 완화하는 상향식 접근방법의 강화, 주민의 체감도를 제고시켜 지속적 규제혁신의 동력이 될 수 있는 공감대를 형성, 이를 지원할 행안부 및 지자체의 규제인프라 확충을 꼽았다.

세부방안으로는 첫째, 중앙-지방간 의사소통 원활화이다. 이를 위해 지자체간 규제 편차를 완화하여 규제형평성을 확보해야 한다. 또한 법제심사 체계를 구축하여 중앙의 법률이 지방에서의 조례와 연동되어 상위법령의 내용을 충실히 반영할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 행안부 및 지자체의 규제권한의 강화이다. 이를 위해 규제개선 청구권을 제도

화 시켜야 한다. 행안부 및 지자체의 규제발굴에 따른 결과는 초라하기 때문이다. 개선 청구권이라도 제도화 시켜야 수용률을 제고할 수 있을 것이다. 또한 지자체 규제혁신 기구의 실질적 기능을 강화해야 한다. 규제를 담당하는 부서 입장에서는 지방규제를 집행하는 실무부서가 아니기 때문에 여러 규제로 인해 발생하는 문제점에 대해서 정확히 아는 데 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지자체의 규제개혁위원회에 실질적인 권한을 부여하여 규제에 대한 심의·발굴 기능을 강화시키는 것이 필요하리라 본다. 또한 중앙-지방간 규제협의체를 설치·운영하여 지속적인 협의와 의견교환을 통해 규제혁신을 도모해야 한다.

셋째, 지자체 공무원의 행태를 개선할 수 있도록 장치를 마련하여야 한다. 우선적으로 실질적인 적극행정을 위해 면책제도 등이 도입되어야 한다. 이를 위해 기본 매뉴얼에 해당하는 행정기본법의 제정을 적극 검토해야 한다. 여기에는 도덕적 해이를 방지하는 기제로 검토되어야 한다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구배경과 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	5
제2절 연구범위와 방법	6
1. 연구범위	6
2. 연구방법	6
제2장 이론적 고찰	9
제1절 규제혁신	11
1. 규제의 의의	11
2. 규제의 유형	13
제2절 지역혁신성장	15
1. 정치적 차원의 해석	15
2. 스펙터의 혁신성장	17
3. 유사개념: 지역혁신체계	19
4. 지역혁신성장의 개념 정립	22
제3절 정책집행론적 시각	24
1. 집행론 등장배경과 유사한 작금의 상황	24
2. 정책집행 접근방법	25
3. 정책집행네트워크 이론	28
제4절 선행연구의 검토	30
제5절 연구의 분석틀	32

목 차

제3장 지방규제 현황과 문제점	37
제1절 제도적 고찰	39
1. 법·제도	39
2. 체계	43
3. 운영	46
제2절 지방규제 등록 및 혁신 현황	49
1. 지방규제 등록 현황	49
2. 행정안전부 규제혁파 과제 현황	51
3. 중소기업 움부즈만	52
4. 지방자치단체 규제관련 조례분석	55
5. 지방규제개선 관련 평가	61
6. 지역현장 규제애로 발굴조사	65
7. KDI의 규제관련 전문가 조사	66
8. 현황분석의 시사점	67
제3절 지방규제의 문제점	69
1. 지자체 규제를 둘러싼 환경	69
2. 규제관련 중앙-지방간 관계	70
3. 규제관련 지자체의 특성과 환경	71
 제4장 국내·외 사례분석	 75
제1절 국내사례	77
1. 제주특별자치도의 건축 인·허가 기준 통일(인프라 구축)	77
2. 지자체 공유시설에 대한 해석 상이(기업)	79
3. 오산시 공공임대아파트 내 가정어린이집 설치불가 개선(민생)	80
제2절 국외사례	83

1. 선진국의 규제혁신 특성	83
2. 미국 행정부의 규제혁신	85
3. 일본 지방정부의 규제혁신	88
제3절 시사점 도출	95
제5장 지방규제에 대한 인식조사	97
제1절 설문조사 개요	99
1. 조사 목적 및 대상	99
2. 조사 설계	99
3. 자료 처리 및 분석	100
4. 응답자 특성	100
제2절 설문조사 분석결과	101
1. 수행 중인 규제 관련 업무	101
2. ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’ 활동 필요성	102
3. ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’ 기대 효과	104
4. ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’ 활동에 대한 의견	109
5. ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’ 활동 경험	113
6. 현 정부 기간 동안 규제업무를 수행하면서 겪게 되는 어려움	131
7. ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’에 대한 담당 공무원 의견	134
제3절 요약 및 시사점 도출	137
제6장 지방규제의 혁신방안	139
제1절 기본방향	141
1. 상향식 접근방법의 강화	141
2. 주민 공감대 형성	142



목 차

3. 지방규제의 인프라 확충	142
제2절 세부방안	144
1. 중앙-지방간 의사소통 원활화	144
2. 지자체 규제담당 공무원 성향 전환	145
3. 행정안전부 및 지자체의 규제권한 강화	147
제7장 결론	153
제1절 연구의 요약	155
제2절 연구의 한계	158
참고문헌	159
부 록	162
Abstract	169

표 목차

[표 2-1] 선행연구의 정리	31
[표 3-1] 우리나라 규제샌드박스 관련 법령 현황	41
[표 3-2] 연도별 지방규제 현황	46
[표 3-3] 연도별/규제유형별 분석	47
[표 3-4] 지자체 등록규제 변동 현황	48
[표 3-5] 지방규제 등록 현황	49
[표 3-6] 행정안전부 규제혁파 과제 현황	51
[표 3-7] 행정안전부 규제혁파 유형별 과제 현황	51
[표 3-8] 중소기업 음부즈만 규제발굴·처리 현황	54
[표 3-9] 중소기업 음부즈만 규제발굴·처리를 위한 노력	55
[표 3-10] 광역시·도 규제개혁위원회 설치·운영 조례	56
[표 3-11] 광역 시·도 규제개혁위원회 설치·운영 시행규칙	58
[표 3-12] 광역시·도 규제 신고고객 보호서비스 현장 운영 조례	60
[표 3-13] 정부 지방규제혁신평가관련 합동평가 지표 변화	64
[표 3-14] 실태분석결과 종합	67
[표 4-1] 제주특별자치도 출범 이후의 변화상	78
[표 4-2] 제주시와 서귀포시의 상이한 제도(예시)	79
[표 4-3] 미국과 영국의 중앙정부 규제혁신 특징 비교	84
[표 4-4] 일본의 3가지 특구 비교	91
[표 5-1] 조사항목	99
[표 5-2] 응답자 현황	100
[표 5-3] 수행 중인 규제 관련 업무	102
[표 5-4] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동 필요성	103
[표 5-5] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 기대 효과	105
[표 5-6] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동의 이전 정부와의 차이 정도	107
[표 5-7] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동에서 효과적인 정부	108
[표 5-8] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 의 지자체 실행 정도	110



표 목차

[표 5-9] 지자체의 규제혁신 활동을 전개하는 이유	110
[표 5-10] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동이 지역의 혁신성장에 미치는 효과	112
[표 5-11] 규제혁신 대상 중 지자체 직접 개혁 권한 거의 없다	114
[표 5-12] 지자체 직접 발굴·개선 규제는 지방의회 조례 국한	115
[표 5-13] 중앙정부의 획일적 규제혁신 요구는 지자체 자율영역 침해	117
[표 5-14] 규제의 특징이나 소관 부처에 의해 규제혁신 절차 복잡	119
[표 5-15] 위임사무관련 조례는 지자체별로 상이하게 집행	120
[표 5-16] 상위법령 개폐될 경우 지자체 조례의 신속한 반영의 어려움	122
[표 5-17] 지자체 규제혁신은 주로 행안부와 규제개혁위원회가 주도	124
[표 5-18] 정권이 바뀔 때마다 반복되는 하향식 규제혁신 추진 피로감 느낌	125
[표 5-19] 규제혁신은 중앙정부 추진하고 지자체는 위임된 규제 집행으로 인식	127
[표 5-20] 선례 답습의 법령 해석과 관행적 집행패턴을 갖는 경우 존재	129
[표 5-21] 지자체 공무원의 적극적인 법령 해석 및 업무 추진 어려움	130
[표 5-22] 현 정부 기간 동안 규제업무를 수행하면서 겪게 되는 어려움(1순위)	133
[표 5-23] 지역혁신성장을 위한 규제혁신에 대한 의견	134

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 흐름도	7
[그림 2-1] 혁신성장의 주체와 역할	13
[그림 2-2] 슈퍼터의 핵심이론	18
[그림 2-3] 참여정부에서의 RIS 체계	20
[그림 2-4] RIS구축과 균형발전의 개념	21
[그림 2-5] 연구의 분석틀	35
[그림 3-1] 지자체 중층적 규제의 구조	40
[그림 3-2] 한국형 규제샌드박스의 절차	42
[그림 3-3] 규제정보포털 화면	44
[그림 3-4] 지방규제혁신 처리절차	45
[그림 3-5] 연도별 지방자치단체 등록 규제수의 추이	50
[그림 3-6] 중소기업 옴부즈만의 업무범위 및 신고사항	53
[그림 3-7] 중소기업 옴부즈만의 규제 업무처리 과정	54
[그림 3-8] 전국기업환경지도 홈페이지	62
[그림 4-1] 아베 내각의 규제개혁 추진 구조	88
[그림 4-2] 일본의 지방분권 추진체계	89
[그림 4-3] 일본의 국가와 지방자치단체간 협의의 장의 구성	90
[그림 4-4] 일본의 6개 전략특구 목표 및 중점과제	92
[그림 5-1] 수행 중인 규제 관련 업무	101
[그림 5-2] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동 필요성	103
[그림 5-3] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 기대 효과	104
[그림 5-4] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동의 이전 정부와의 차이 정도 ..	106
[그림 5-5] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동에서 효과적인 정부	108
[그림 5-6] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 의 지자체 실행 정도	109
[그림 5-7] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동이 지역의 혁신성장에 미치는 효과	111
[그림 5-8] 규제혁신 대상 중 지자체 직접 개혁 권한 거의 없다	113

그림 목차

[그림 5-9] 지자체 직접 발굴·개선 규제는 지방의회 조례 국한	115
[그림 5-10] 중앙정부의 획일적 규제혁신 요구는 지자체 자율영역 침해	116
[그림 5-11] 규제의 특징이나 소관 부처에 의해 규제혁신 절차 복잡	118
[그림 5-12] 위임사무관련 조례는 지자체별로 상이하게 집행	120
[그림 5-13] 상위법령 개폐될 경우 지자체 조례의 신속한 반영의 어려움	121
[그림 5-14] 지자체 규제혁신은 주로 행안부와 규제개혁위원회가 주도	123
[그림 5-15] 정권이 바뀔 때마다 반복되는 하향식 규제혁신 추진 피로감 느낌 ·	125
[그림 5-16] 규제혁신은 중앙정부 추진하고 지자체는 위임된 규제 집행으로 인식	126
[그림 5-17] 선례 답습의 법령 해석과 관행적 집행패턴을 갖는 경우 존재	128
[그림 5-18] 지자체 공무원의 적극적인 법령 해석 및 업무 추진 어려움	130
[그림 5-19] 현 정부 기간 동안 규제업무를 수행하면서 겪게 되는 어려움(1순위)	132
[그림 6-1] 행안부 및 지자체 건의과제의 중앙부처 수용률	147

제1장



서론

제1절 연구배경과 목적

제2절 연구범위와 방법

제1장 서론

제1절 연구배경과 목적

1. 연구배경

전 세계적인 불경기와 그에 따른 여파로 우리나라 경제사정은 어려워지고 있다. 여기에 실업률 상승과 경제성장률 제고를 위한 일자리 창출, 지역경제활성화, 그리고 국민불편 해소를 위한 지속적인 규제혁신에도 불구하고 현장에서의 체감도는 여전히 낮은 편으로 판단된다. 즉, 주민과의 접점에 있는 지역에서의 규제혁신의 체감도는 낮은 수준이라고 할 수 있다. 가령, 행정안전부의 지역 맞춤형 규제개선 실적을 보면 2014년~2017년까지 발굴된 규제가 11,260건이었으나 이에 대해 개선된 규제는 2,476건 뿐이었다. 또한 대국민 생활규제 공모가 2016년부터 2017년 사이에 발굴된 6,206건 중 개선된 건수는 고작 49건 뿐이었다.

지역에서의 규제혁신이 지지부진한 원인중 하나로 꼽히는 것은 중앙부처에만 권한이 있고 지방에는 권한이 없다는 것이다. 이 때문에 기존 중앙규제 중심으로 규정되어 있는 체계를 지자체 주도의 지속가능한 규제혁신 시스템 정비로 전환하는 것이 필요하다는 지적이 있어 온 것도 사실이다. 일례로 기초자치단체 및 주민들이 수많은 규제혁신 과제를 발굴하여 건의해 왔으나, 이를 건의하는 지자체에 규제개선청구권 등의 제도적 장치가 확립되어 있지 않아 중앙부처의 수용률이 낮은 것도 현실이다. 2017년도에는 총 4,500여건의 규제개선 요구사항에 대해서 중앙부처는 고작 2% 정도의 낮은 수용률을 보여주었다. 그 이유는 현장에서는 지역기업이나 주민들이 규제애로를 적극적으로 호소하더라도 중앙부처와의 협의 없이는 지방자치단체가 독자적으로 해소할 방안이 없기 때문이다.

상기의 문제점들이 나타나게 된 역사적 배경을 살펴보면, 한국의 경제성장을 이끌어 왔던 원동력이 정부의 적극적 개입에서 시작된 것에서 찾을 수 있다. 그러나 오늘날 모든 일에 대해 중앙정부가 개입해서 대처하기에는 역부족일 만큼 사회는 복잡하고 다양해졌다는 것이다. 결국 우리나라 경제성장을 이끌어 나가기에는 정부주도의 인위적 규제정책은 한계가 나타나게 된 것이다.

즉, 고도 성장기에 정부가 설정해 놓은 기업들에 대한 지원 조건과 산업 현장을 관리한다는 규제들이 오히려 시장경쟁 원리에 있어서 창의성과 경쟁력을 저해하고 급변하는 세계경제 환경을 반영하지 못하는 상황이 나타나게 된 것이다. 이러한 상황이 되면 경제 성장률을 다시 높이기 위한 정부의 각종 지원 방식들은 의도한 효과를 달성하기 어렵게 된 것이다.

정부가 의도했던 정책성과를 도출하지도 못하고 전 산업분야에 있어서 정부의 시장 개입이 적절치 못함을 인지한 시점에서 정부의 시장 개입을 최소화하는 것이 더 효과적이라는 판단이 될 수 있다. 이를 실천적으로 구현하는 것을 통칭하여 규제혁신으로 불리게 된다. 현 정부에서도 정부개입 위주의 규제를 철폐하고 혁신하는 것에 초점을 두고 있지만 이를 본래 의도한 것처럼 쉽게 진행시키지 못하고 있어 보인다.¹ 이러한 문제점을 해결하여 경제의 활력을 제고시키는데 일조하고자 하는 것이 이 연구의 출발점이다.

¹ Truman 대통령이 군인으로서 차기 대통령 당선자인 Eisenhower를 두고 다음과 같이 한 말이 널리 알려져 있다. 퇴임 직전에 대통령 집무실에서 트루먼은 책상을 손가락으로 두드리며 “불쌍한 아이크(아이젠하워의 애칭), 이 자리에 앉아서 이래라 저래라 하고 (부하 직원에게 군대식으로) 명령을 내리겠지?!, 그러나 아무것도 되지 않을 거야.” 또 Kennedy 대통령이 백악관 정원에 깊이 관심을 보이자, 참모들이 이유를 물었는데 그는 다음과 같이 대답했다. “이 정원을 고치는 일이야말로 내 마음대로 할 수 있는 유일한 일이다.”(정정길 외, 2007 : 581).

2. 연구목적

이 연구에서 연구자들은 지속적으로 다루어지고 있는 주제(정권별로 화두일 것이다)인 규제혁신이 계속적인 관심으로 부각되는 이유에 대해 고민해 보았다. 이는 다른 각도에서 보면, 기존 규제혁신이 제대로 효과를 내지 못했기 때문일 것이다. 즉, 지역차원에서의 규제혁신이 소기의 성과를 거두지 못하는 원인을 파악하고 이에 대한 대안을 제시하는 것이 이 연구의 목적이다.

작금의 고도 성장기를 지나 저성장기에 접어든 현 시점이니만큼 정부는 정책기조의 전환을 통해 일종의 성장통을 완화할 방안을 마련할 수밖에 없을 것이다. 이 시기에 성장효과의 감소에 따른 문제점 완화를 위해 중앙정부는 중앙집권적 방식을 선호할 수밖에 없으며 이에 대한 시행이 원활치 않을 경우 그 원인을 여러 가지로 생각할 수밖에 없겠지만, 지역에 대한 답답함은 예외가 아닐 것이다. 이러한 방식은 중앙정부가 결정한 것을 지자체는 단순히 집행만 하면 된다는 판단에서 나타났던 문제점들이 다시금 생각나게 된다.

이러한 전제 인식을 토대로 현상을 분석하기 위해 이론적 측면에서 정책집행론에 초점을 두고 논의를 하고자 한다. 이는 집행론이 태동하게 된 배경, 즉, 중앙정부가 계획을 입안만 하면 자동적으로 성과를 거두게 된다는 사고방식이 결국 목표를 달성하지 못한 것을 그간 목도했기 때문이다. 이러한 측면에서 중앙정부는 정책결정, 지방자치단체는 정책집행이라는 이분법적 도식은 규제혁신의 정책성공 여부를 분석함에 있어 중요한 모티브가 된다. 왜 지자체에서는 중앙정부의 의도대로 정책집행이 이루어지지 않는가이다. 이러한 문제점에 대해 집행론적 접근을 해야 하는 이유이기도 하다.

제2절 연구범위와 방법

1. 연구범위

시간적 범위는 최근 시점(2018년-2019년)에서 지방규제 관련 현황을 파악하여 문제점을 분석한다.

공간적 범위는 지방자치단체(시·도 중심)를 대상으로 하되, 시도에 속한 샘플링한 기초지자체의 관련 자료를 수집하여 분석하면서 규제혁신과 관련한 국내의 사례를 검토하여 정책적 시사점을 도출한다.

내용적 범위는 이론적 논의에서는 계획에 따른 효과 여부를 분석해 볼 수 있는 정책 집행론을 중심으로 전개한다. 또한 지역혁신성장에 대한 개념정의와 이에 대한 기존문헌을 살펴본 후, 연구의 분석모형을 마련하고, 이후 규제혁신의 개선방향 및 세부적인 방안에 대해 정책 제언을 한다.

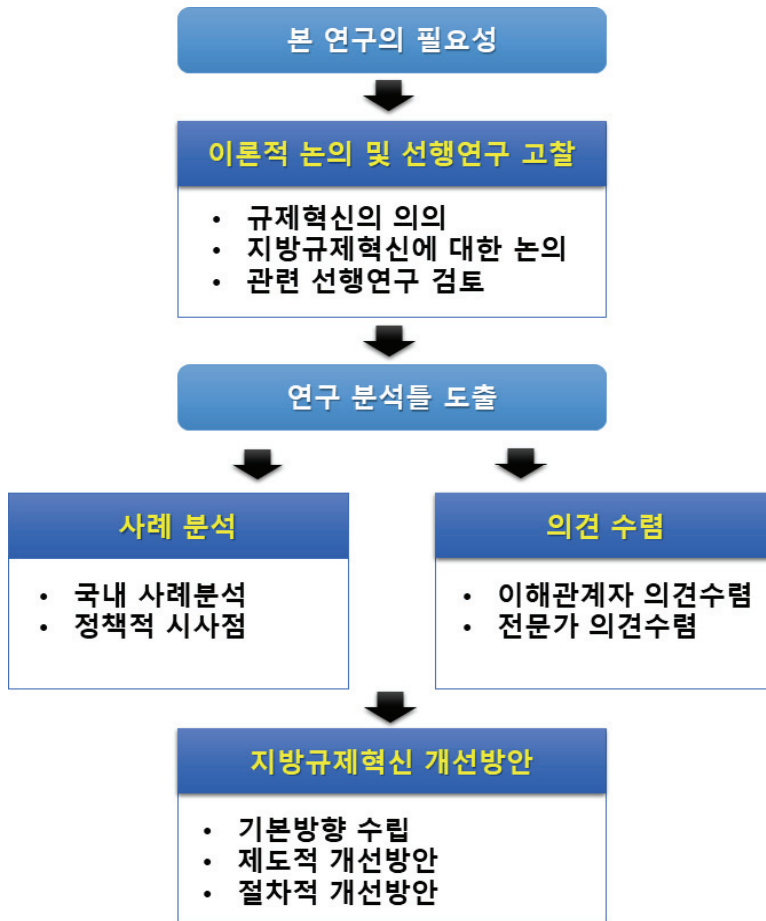
2. 연구방법

연구방법은 기본적으로 문헌연구 및 정책자료의 분석이다. 구체적으로 정부차원에서 발간한 지방규제혁신 관련 보고서를 살펴보고, 국내외 학술논문 및 규제정보포털 사이트를 참조하여 지방규제 혁신방안에 대한 정책동향 및 방향성에 대해 점검해 본다. 또한 최근에 논의되고 이슈를 중심으로 인터넷 또는 언론보도 자료 등 다양한 정책자료 및 멀티미디어 자료도 아울러 활용하여 연구의 최신 규제 트렌드를 반영한다.

사례연구 및 전문가 자문 그리고 설문조사를 병행한다. 문헌연구 및 정책자료 분석을 통해 함의가 있는 사례 조사 및 분석 결과를 연구에 참고하면서 지방규제혁신과 관련한 전문가 인터뷰를 실시한다. 즉, 지방규제 관련 전문가를 대상으로 지방규제혁신방안에 대해 자문의견 수렴을 통해 개선방안 구상에 참고한다. 이를 토대로 설문을 구성하여 일선현장에서 규제를 담당하는 공무원들을 대상으로 현재의 문제점 및 그 대안에 대한 인식을 조사·분석한다. 다만, 이러한 설문 대상이 시도 및 해당 시도의 기초지자체 2~3곳의 규제담당 공무원이기 때문에 주민 및 전문가의 체감도까지 파악하기에

는 한계가 있을 수 있다. 즉, 이러한 부분에 대해서는 기존 설문 자료 등을 활용하여 보완하고자 한다.

[그림 1-1] 연구의 흐름도



제2장



이론적 고찰

제1절 규제혁신

제2절 지역혁신성장

제3절 정책집행론적 시각

제4절 선행연구의 검토

제5절 연구의 분석틀

제2장 이론적 고찰

제1절 규제혁신

1. 규제의 의의

일반적으로 ‘규제’란 바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것으로 정의되며(최병선, 2000: 18), 통상적으로 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 정부의 행위이다. 현행 행정규제기본법은 규제를 ‘행정규제’로 칭하고 있다(행정규제기본법 제2조). 즉, 정부규제란 ‘정부가 민간 영역에서 이루어지는 각종 활동에 대해서 바람직한 방향으로 유도하기 위한 교통신호 등과 같은 것이다.

규제의 특징을 살펴보면, ① 규제는 미리 설정된 ‘바람직한 방향’의 존재를 상정하며, ② 규제대상은 민간부문에 속하는 개인이나 단체가 되며, ③ 규제를 집행하는 주체는 정부가 되어, 결과적으로 ④ 규제는 정부가 설정해 놓은 길이며, 이 길을 따르지 않는 개인이나 단체는 처벌의 대상이 된다고 볼 수 있다(안문석, 2001: 173). 따라서 정부규제 자체가 민간영역에 부담을 주는 정부활동이기 때문에 규제법정주의를 채택하고 있는 것이다. 만약, 정부에 의한 규제가 과도할 경우 규제에 의해 보호되는 이익보다 비용이 과다할 경우 국가 전체적 차원에서 봤을 때는 경쟁력을 제약하는 문제를 낳게 된다. 이는 정부가 수시로 규제 모니터링을 실시하여 지속적인 규제혁신을 병행해야 함을 의미한다.

이 연구에서 규제혁신을 다루는 데 있어, 기존 연구에서는 내용적으로 개혁에 초점을 맞추고 논의를 했지만 그에 따른 정부정책의 성과는 여의치 않았다고 판단하기 때문에, 이제는 혁신적 차원에서 논의를 진행해야 한다고 판단해서 이 연구에서는 혁신적

차원에서 논의를 전개하고자 한다.

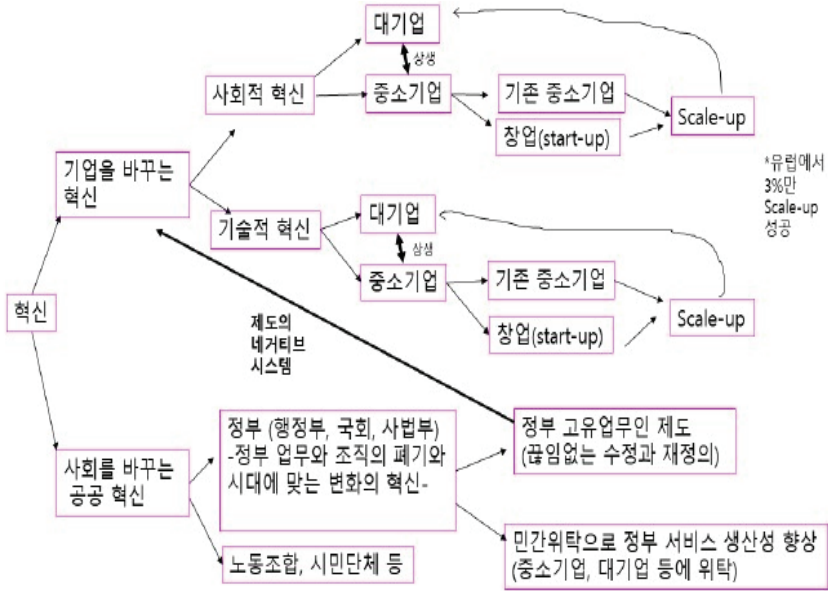
‘규제개혁’이란 단순히 피규제자의 규제부담 완화에 그치는 것이 아니라 정부의 역할과 시장에 대한 정부의 개입 방식에 대해 지속적으로 재검토하고 재정의 하는 작업을 포괄하는 것이다(규제개혁위원회, 2016). 즉, 제도와 기구, 체제 등의 시스템에 강조점을 두는 것이 개혁이라고 할 때, 여기에 덧붙여서 관련 묵은 행태(Behavior) 및 문화까지를 포괄하는 것을 혁신이라고 할 수 있다.

EU에서는 기업가 정신을 토대로 혁신환경 조성을 중요하게 바라보고 있으며, 기업가에 대해서는 격려와 관심을 가져야 한다고 보고 있다. 아래의 그림에서 보여 주는 바와 같이, 혁신은 기업을 바꾸는 혁신과 사회를 바꾸는 공공혁신으로 크게 나눌 수 있다(드러커, 2006).

우선은 기업의 혁신에 있어서 대기업뿐만 아니라 중소기업에 이르기 까지 모두가 참여해야 한다는 것이다. 다음으로 공공혁신의 주체인 정부, 국회, 사법부는 혁신을 주도하고 노동조합과 시민단체는 사회적 환경을 바꾸는 혁신이 있을 것이다. 그리고 경제순환 과정에서는 시장의 효율성을 높이기 위해서 혁신성장 주체의 역할이 무엇보다도 중요하게 보고 있다. 즉, 기업혁신은 공공혁신과 함께 시너지 효과를 낼 수 있도록 혁신성장을 가속화시키는 노력이 요구된다. 그러나 현실에서는 정부가 기업혁신과 공공혁신을 제대로 인지하지 못하고 정책이 추진되기 때문에 정책이 실패할 수 있다.

이와 관련하여 EU(2008)에서는 “Think Small First”를 대안으로 제시하면서, 정부가 만든 제도가 중소기업에 어떠한 영향을 미치는 지를 B/C분석을 실시하고, 입법과정에서 문제점을 보완하도록 하였다. 그동안, 정부가 취한 공공혁신이 실제 시장경제에서도 적용될 수 있도록 제도적으로 개선한 것이다.

[그림 2-1] 혁신성장의 주체와 역할



출처: 이종욱·송치승·김상준(2018: 19).

2. 규제의 유형

Mitnick(1980: 15)은 규제 대상에 따라서 직접영향을 미치는 사회적 규제와 시장경제활동에 간접적인 영향을 미치는 경제적 규제로 구분하기 시작하였다. 이러한 분류방식 이후부터는 「규제등록 정비지침」(2006. 8)에서 정부규제를 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제로 구분하고 있다(OECD, 1997). 규제는 크게 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제 등 3가지로 구분된다(김상만·김도훈, 2015: 94).

경제적 규제는 기업의 본원적인 경제활동과 둘러싼 모든 대상에 포함하며, 주로 산업, 금융, 거래, 부동산 등에 적용되는 사안이다. 이론적 근거는 자본주의 실패에 근거하여 공공성과 형평성을 제고시키기 위해서 비롯된다고 볼 수 있다.

사회적 규제는 일상생활과 밀접한 규제로서 사회적 이슈나 사회서비스 및 사회복지

활동, 식품위생안전, 고용노동, 교육 등에 해당하는 규제라고 볼 수 있다. 이론적 근거는 거의 대부분 시장실패로 인해서 생겨난 것을 볼 수 있다. 가령, 환경문제는 외부효과라는 시장실패로 인하여 고스란히 소비자에게 전가되는 문제점이 발생하는 경우가 있다. 그리고 행정적 규제는 정부의 권한에 관한 것으로 민원, 치안, 국방, 외교, 절차, 각종 인허가 등에 해당된다.

또한, 규제는 경제적 규제와 사회적 규제를 동시에 지닌 사안도 존재한다. 가령, 최저임금제도는 임금에 대한 규제인 이상 일단 경제적 규제로 분류되지만, 일종의 사회적 약자를 보호하기 위한 규제에 해당하기 때문에 사회적 규제 성격도 강하게 지니고 있다. 그러나 이 때 중요한 것은 그것이 어느 규제에 속하느냐가 아니다. 두 가지의 성격을 동시에 갖고 있는 이상 두 가지 측면에서의 검토가 필요하다.

제2절 지역혁신성장

혁신성장의 개념은 현 정부 들어 나타난 용어로 이를 이해하기 위해서는 우선적으로 정치적 차원의 이해와 그것의 이론적 배경이 된 슈페터(Schumpeter)의 논의를 설명한다.

1. 정치적 차원의 해석

문재인 정부에서 2017년 내놓은 경제정책의 한 축이 혁신성장이다. 인프라는 정부가 주도하고, 성장의 주역은 민간 기업이 맡는다는 구상이다. 여기서, 혁신성장은 기업이 자생적으로 혁신을 촉발할 수 있게끔 경제발전을 꾀하는 공급위주의 정책을 주요 골자로 하고 있는 것이 특징이다.

당시 김동연 경제부총리가 인사청문회 때부터 중요성을 강조했던 정책이며, 변양균 전 청와대 정책실장도 이미 2010년 6월에 『경제철학의 전환』이라는 책을 통해서 조지프 슈페터식 공급 혁신이 필요하다고 주장한 바 있다.

혁신성장을 세부적으로 살펴보면, 최우선적으로 일자리를 만드는 혁신성장을 통하여 대한민국의 30년 미래 먹거리를 만들겠다는 것이다. 즉, 일자리를 늘리기 위한 수단적 의미를 지니게 된다. 이러한 혁신성장에서의 핵심분야로서 자율주행자동차, 드론육성, 신재생에너지, 인공지능, 핀테크, 스마트시티 구현, 스마트팜과 스마트팩토리 등 8대 핵심 선도사업을 선정하여 2022년까지 일자리를 30만개를 창출하는 것을 구체적인 목표치를 설정한 바 있다. 이러한 핵심 선도사업이 제대로 진행되기 위해서는 4차 산업 혁명이란 거대한 흐름 속에서 신규(新舊) 산업 간 충돌은 불가피하게 된다. 이때 기존 산업의 이해당사자들을 조정하고 중재하고 설득하는 것이 정부 역할이다.

다음은 대통령 연설을 통해 좀 더 명확한 의미를 찾을 수 있다. 당시 문재인 대통령은 사도지사 간담회(2019. 07. 24.) 자리에서 지역에서의 혁신성장 목적과 방향을 가늠할 수 있다고 보았다. 우선, 혁신성장의 목적은 기업이 정신을 되살려 기업활성화를 통한 일자리 창출이다. 이를 위한 인프라 조성을 위해서 중앙정부와 지방자치단체는 대등한 관계 속에서 유기적인 협력이 필요하다는 것이다(지방자치법의 규정상 중앙과 지방은 대등관계이다). 기존에는 중앙정부 위주, 그리고 중앙-지방의 관계는 하향식

관리 형태를 띠어 왔지만 이에 대한 전환을 의도하고 있다.

지방 차원의 규제혁신의 성과가(기업활성화와 이에 따른 일자리 창출) 나타나고 이러한 지역의 혁신모델을 전국적으로 확산하는 검증된 전략의 추진을 선호하고 있다. 이를 위해 전국적 차원의 실시예 따른 실패위험을 줄이고자 그전에 시범테스트로 지역 차원의 선제적, 도전적 실험이 필요하게 된다. 이러한 신기술 사업 등이 활성화 될 수 있도록 환경을 조성하는 것이 정부의 역할이라고 하고 있다. 이를 위해 지역의 혁신의 지 즉, 주체적인 움직임이 필요함을 역설하고 있다. 이러한 수준은 국민이 체감할 수 있는 수준의 혁신이어야 한다는 점도 강조하고 있다. 즉, 국민의 호응이 뒷받침되어야 정책의 동력이 뒷받침 될 수 있음도 적시하고 있다. 이러한 환경조성을 위한 일선행정의 변화가 필요함을 강조하고 있으며, 규제혁신 방법의 전환을 주문하고 있다. 이는 기존의 방법론에 대한 검토 및 새로운 방안 모색이 필요함을 적시하고 있는 것이다.

정리하면, 지방자치단체는 의지를(지자체 주도; 중앙정부와 유기적 협력관계) 가지고 일자리 창출을 위한 기업의 활동이 원활히 펼칠 수 있는 환경을(인프라 구축; 갈등 조정 등) 조성하는 것이다. 기업하기 좋은 환경 조성을 위해 지자체는 선제적, 도전적으로 규제혁신을 추진하되(적극 행정), 국민의 호응을(주민 호응도) 얻을 정도가 되어야 한다는 것이다. 소기의 성과가 나타날 경우 전국적 차원으로 확대하는 것이 바로 지역혁신성장의 주요 내용이라고 볼 수 있다.

2. 슈페터²⁾의 혁신성장³⁾

슈페터는 20세기 초반에 활동하던 경제학자이며, 최근 들어 혁신성장과 관련하여 주목을 받고 있다. 그의 저술을 세 가지로 요약하자면 혁신, 창조적 파괴, 기업가 정신이다. 문재인 정부의 경제 철학 중 하나인 혁신성장이란 개념은 슈페터에게서 강한 영향을 받은 것으로 보인다. 슈페터는 혁신성장의 시장을 창출하기 위해서 현재에 안주하기보다는 새로운 것에 도전하는 기업가 정신이 필요하다고 꼭 짚어 이야기하고 있다.

그렇다면, 슈페터 정신에 입각하여 규제혁신을 이끌기 위해서는 어떠한 방식으로 기업가 정신을 부흥시키는가이다. 이미 중국에서는 창업과 스타트업 열풍이 부는 것과는 다르게 우리나라는 공무원 공부 열풍이 부는 것과 대조적인 상황에서 점차 국가경쟁력은 약화되고 있는 것을 볼 수 있다.

²⁾ 조지프 알로이스 슈페터(Joseph Alois Schumpeter): 슈페터(1883~1950)는 마르크스가 죽은 1883년에 오스트리아의 직물 제조업자의 아들로 태어났다. 이 해는 또한 케인스가 태어난 해이기도 하다. 1901년 빈대학교에 입학해 주로 뵘바베르크와 프리드리히 폰 비저의 지도를 받았다. 체르노비치 대학교와 그라츠 대학교의 교수를 거쳐 제1차 세계대전 이후에 오스트리아의 재무장관, 비더만 은행의 총재를 역임했다. 1926년 본대학교 교수로 영입되었으나, 1931년 이후 미국으로 건너가 하버드대학교 교수로서 그리고 이론 경제학계의 거두로서 불후의 업적을 남겼다.

슈페터는 매우 조숙한 천재로 이미 30세가 되기 전에 학계에서 독보적인 지위가 거의 결정되었다. 마리 발라의 이론을 비판적으로 받아들이며 정태를 논한 『이론 경제학의 본질과 주요 내용(Das Wesen und Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie)』(1908)은 그의 첫 저술로서 25세 때 작품이다. 이어서 동태를 논한 이 책, 곧 『경제 발전의 이론』(1912)을 발간했고, 나아가 『경제학사(Epochen der Dogmen — und Methodengeschichte, in Grundriss der Sozialökonomik)』(1914)를 저술해 3부작을 완성했는데, 이것은 모두 그가 30세 전후에 마친 일이었다.

슈페터는 미국으로 건너간 이후 3대 저작을 저술했다. 『경기순환론(Business Cycles)』(1939), 『자본주의, 사회주의, 민주주의(Capitalism, Socialism and Democracy)』(1942), 『경제학사(History of Economic Analysis)』(1954)가 그것이다. 앞의 두 책은 『경제 발전의 이론』에서 전개한 기본 사고를 이론적으로 그리고 역사적, 통계적으로 분석하며 아울러 자본주의에 관한 경제사회학적인 견해를 종합적으로 전개한 것이다. 뒤의 책은 슈페터가 죽은 뒤 부인의 편집에 의해 간행된 대작으로 유명하다 (<https://100.daum.net/encyclopedia/view/51XXX9600027>).

³⁾ 이 연구에서는 전문적인 영역의 경제학적 고찰은 하지 않는다. 이 연구의 범위를 벗어날 뿐만 아니라, 논의의 초점이 흐려질 수 있기 때문이다.

[그림 2-2] 스펀터의 핵심이론



이렇듯, 스펀터는 한 명의 기업가 정신을 가진 자가 나타나면 이후에는 다양한 형태의 기업가가 출현하면서 국가경쟁력 강화는 물론 경제적 호황기를 이끌 수 있다고 지적하고 있다. 따라서 단순히 모방위주의 사업을 주를 이룬다면 기업가적 혁신이 이루어지지 못하게 되며, 결국엔 관료화가 되어 민간영역의 경쟁력을 떨어지게 되고, 사회경제적으로 불황이 급습할 수밖에 없다고 보았다. 그런 면에서 현재의 우리나라는 과거 산업을 이끌던 1세대가 떠나가고 새로운 2세대로서 기업가적 정신을 가진 혁신형 인재가 필요한 상황이다. 또한, 정부차원에서는 현재에 머물기 보다는 새로운 기업가 정신을 가진 자가 태어나기 위해서 어떠한 노력과 규제를 혁신해야 할 것인가에 대해서 근본적인 물음을 가지고 접근해나가야 하는 시점이다.

3. 유사개념: 지역혁신체계

기존의 지역혁신체계(RIS)의 개념과의 유사성은 어떠한지에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 용어상 지역혁신체계와 지역혁신성장은 유사해 보이기도 하지만 이론적 배경 및 개념에서 차이가 존재한다.

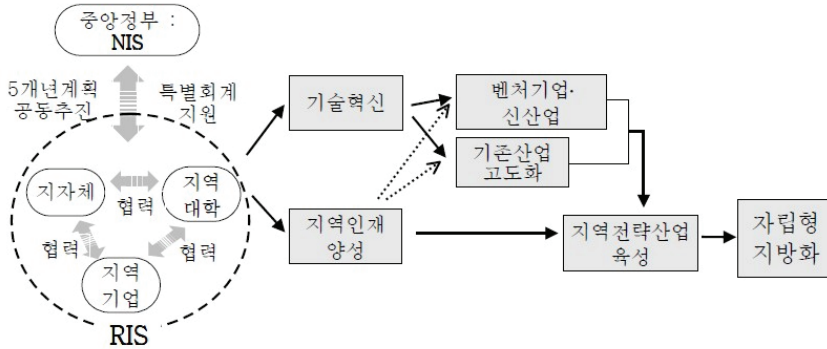
지역혁신체계는 참여정부 시기에 이슈화되었던 개념이며, 균형발전의 이론적 배경이 된 것으로 알려져 있다. 즉, 지역혁신체계 구축은 “세계화 시대의 요구에 부응하는 지식기반 경제의 확산 및 첨단기술(High Technology)의 발전에 기초한 지역발전(및 국가발전)을 가능케 해 줄 지역 나름의 혁신적인 제도적 시스템의 마련”이라는 의미로 정의된다.

따라서 지역혁신체계 구축을 위해서는 첨단산업 중심의 기술개발과 응용이 이루어지도록 관내 대학과 첨단기술연구소, 벤처기업 등이 중심축이 되며, 이미 선진국에서는 이러한 형태의 산업정책은 부담없이 채택하여 추진하고 있는 상황이다.

당시 우리나라의 지방여건은 사뭇 달랐다. 대부분의 지방 산업은 하이테크(High-Tech)와는 거리가 있는 제조업 위주의 산업이 주종을 이루고 있으며, 지방대학과 연구소들도 잠재적인 R&D역량이 떨어지는 상황이기 때문에 지역혁신체계를 이루기에는 토대가 충분히 마련되어 있지 못하였다.

당시 참여정부의 자립적 지방화의 달성을 위한 핵심적 정책용어로 사용되고 있는 RIS 개념은 유럽의 경우와는 달리 모든 지역 및 여건에 적용될 수 있는 범용적인 정책 개념으로 사용되었음을 주지할 필요가 있다(김영정, 2004, 103). 이와 같은 개념을 활용하여 지역혁신체계와 자립형 지방성장의 관계는 아래의 그림과 같이 정리해볼 수 있다.

[그림 2-3] 참여정부에서의 RIS 체계



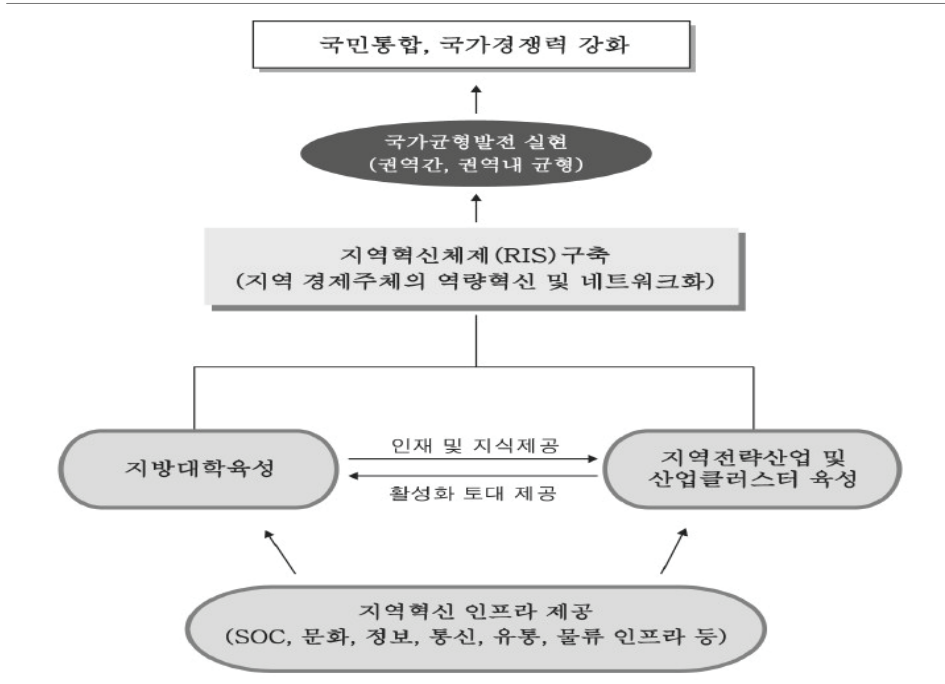
참여정부 당시에는 핵심전략으로서 광역단위 중심의 내부역량을 강화시킬 수 있도록 자체 기획과 정책집행이 이루어지는 동력으로 지역혁신체계(RIS: Regional Innovation System)를 구축하는 것을 목표로 삼았다. 즉, 지역혁신체계 구축을 통하여 과거의 중앙정부 주도의 외생적 지원과 타율적 지역발전 전략과는 사뭇 다른 접근이기 때문에 크나큰 변화를 추구했던 것은 사실이다.

여기서 지역혁신체계 구축전략은 지방에서 혁신역량을 지닌 주체들이 상호 교류할 수 있도록 네트워크를 형성하고, 이를 통해 지역의 잠재적인 역량이 발휘할 수 있게끔 특화산업 중심의 지역발전을 꾀한다는 것이 기초한 것이라고 볼 수 있다.

지역혁신체계의 주체는 크게 정부기관, 국책연구소, 민간기업, 대학교, 민간NGO 등 다양한 형태로 참여할 수 있도록 제도적으로 보장해주는 것으로 어찌 보면 로컬 거버넌스 개념을 경제적으로 접근한 개념이라고 볼 수 있다.

따라서 지역혁신체계를 구축하여 지역경제 활성화는 물론 지역산업 성장을 주도한다는 측면에서는 그동안 정치적인 수준에 머물던 지역사회가 경제적으로 자립할 수 있는 공동체개념으로 해석할 수 있다. 즉, 지역문제를 사회문제로만 접근하는 것이 아니라 경제적 관점을 가지고 문제를 해결해 나가고 지역 스스로 집행한다는 점에서 내생적 경제시스템이 바로 지역혁신시스템이라는 것이다.

[그림 2-4] RIS구축과 균형발전의 개념



정리하면 참여정부 시기의 지역혁신체제는 중앙정부와 지방자치단체의 권력 균형을 맞추려는 지방분권과 더불어, 공간적으로 수도권과 그 외의 지역간 균형을 도모하려는 이론적 배경이 되었다고 볼 수 있다. 이를 위해서 지역이 자생적으로 지역내 네트워크, 즉 체계를 구축하여 균형발전을 통해 국민통합을 꾀한다는 이론적 배경이었다고 할 것이다.

지금의 RIS에 대한 평가가 다양하다. 이 부분에서는 비판적 시각을 중심으로 간략히 다루어 보기로 한다.

첫째, 당시에는 지방분권에 대한 제도화가 실질적으로 이뤄지지 못한 상태에서 시도된 서구모델의 실험이 이루어졌다. 이는 곧 태생적으로 모델의 한계를 안고 있다고 할 것이다. 서구의 RIS 모형은 지방주도-중앙후원형의 모델이지만, 당시의 우리의 상황은 중앙주도-지방후원형의 RIS 모형을 추구하였다. 이러한 시스템은 지역별로 특화된

RIS구축하는 데 있어서는 현지화에 대한 노력이 부족하였다.

둘째, RIS 구축의 기본조건으로서, 분권화에 대한 제도만큼이나 중요한 조건이 지방 대학의 육성이다. 즉, RIS 구축의 포괄적 역할 담당자이기 때문이지만 당시 정부는 지방대학육성에 한계가 있었다.

셋째, RIS 모델의 다양성이 없었다는 것이다. 즉, 지역별로 특성없는 모델을 일률적으로 적용했다. 모든 모델은 한결같이 탈공업화산업의 육성을 지향하는 것이었다.

넷째, 당시 정부는 대체적으로 RIS에 대해서 공간적인 개념을 적용하여 광역자치단체 중심으로 설정한 것으로 보인다. 이로 인하여 기초자치단체의 내부역량을 키우는 구체적 전략이 특별히 고려되고 있지 않았다고 할 수 있다.

지역혁신체계와 지혁혁신성장을 비교하면, ① 목적에서 지역혁신체계는 균형발전을 통한 일종의 국민통합이고, 지역혁신성장은 기업활성화를 통한 일자리 창출이다. ② 이론적 배경은 지역혁신체계는 지역별 자생성장을 위해 유럽의 지식기반의 혁신을 강조하는 반면, 지역혁신성장은 슈페터의 혁신이론을 모티브로 기업가 정신을 강조하고 있다. ③ 체계의 특징은 지역혁신체계는 지역의 대학, 산업계 등의 참여를 강조하는 반면, 지역혁신성장은 중앙정부와 지방의 협력 하에⁴ 기업가 환경을 조성해 주는 것을 강조하고 있다.

4. 지역혁신성장의 개념 정립

상기의 논의에서는 문제인 정부의 지역에서의 혁신성장의 의미를 시도지사들에 대한 대통령 연설문을 분석하여 정리를 하였고, 그 배경이 되는 슈페터의 이론을 간략히 정리하였다. 또한 참여정부 시기의 균형발전의 이론적 토대가 되었던 RIS와도 비교·정리하였다. 이를 통해 이 연구의 주제인 지역혁신성장의 개념은 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다.

먼저 슈페터의 경제사상에서는 기업가 정신을 중요하게 인식하고, 회사 내의 기업문

⁴ 이 부분에서의 이슈는 중앙과 지방의 관계가 기존의 하향식 접근방법인가 아니면 상향식 방법인가가 중요해질 것이다.

화와 조직을 바꿔야 한다는 것이다. 기업인 기질을 억누르는 요인들 가운데에는 통제력의 상실정도에 따라서 경영진의 의구심의 생겨서 아주 상세하게 규정하고, 종업원들에 대한 신뢰부족, 그리고 시기심 등을 꼽을 수 있다. 이에 대해 기업이 할 수 있는 대안들로는 핵심업무가 아닌 일 중 외부에 맡길 수 있는 업무가 있는지 검토(가령, 경비, 수송, 청소, 세탁 등)하고 과감한 분권화를 추진(가령, 고객서비스, 유통, 설치)하는 것이다.

기업가적 정신을 발휘하는데 있어 기업을 둘러싼 환경, 즉, 제도, 구조 등은 중요한 요소로 작용할 수 있다. 이러한 장애요인을 제거하도록 하는 기능을 하는 것이 공공분야, 즉 중앙정부와 지방자치단체단체가 대표적 기관이라 하겠다.

그러나 기존의 방식 즉, 중앙정부 주도의 장애요인 제거 노력은(즉, 규제 혁신과 하향식 접근방법) 역부족인 상황이기 때문에 새로운 방법론 즉, 지역(지방자치단체)이 주도적인(중앙정부와 대등한 협력관계) 주체가 되어 기업하기 좋은 인프라를 구축하기 위해 적극 행정(네거티브 규제 등; 공무원 행태 변화)을 펼치되, 주민의 호응을(공감대 형성) 얻어 일자리 창출로까지 이어지는 효과를 거두도록 하는 일련의 노력들의 총합이라 하겠다.

부연하면, 지역혁신성장의 개념은 기존의 용어상 유사하게 보이는 RIS와의 비교를 통해 그 태동부터 차이가 있음을 살펴보았다. 이론적 토대가 된 슈페터의 이론을 보면 기업이 정신, 즉 창의성을 활성화 시키는 것이 중요하며 결국 이러한 혁신적 창의성이 일자리를 창출하고 만들 수 있다는 논리이다. 이러한 학문적·이론적 배경을 가진 학자와 관료출신들이 문재인 정부의 경제정책의 한 축을 담당하게 되면서 만들어진 개념이 혁신성장이다. 혁신성장을 축약하면 인프라는 정부가 주도하고, 성장의 주역은 민간 기업이 맡는다는 구상이다. 이를 실효성 있게 담보하기 위해서는 기존의 중앙정부 일방적인 집행방식으로는 효과를 거두지 못했기 때문에 다른 방법 즉, 하향식 방법론과 대칭적인 상향식 방법론의 필요성이 나타나게 되었다고 판단한다. 이러한 상향식 방법론이 효과를 내기 위해서는 지속적인 주민들과 기업들의 호응이 있어야 할 것이다. 또한 이를 내재화시키고 체계화하기 위해서는 무난한 행정흐름이 될 수 있도록 해야 하는 공무원의 행태 역시 중요하다고 할 것이다. 이러한 삼위일체의 총합적 개념이 지역혁신성장이라고 할 수 있다.

제3절 정책집행론적 시각⁵

이 연구는 세계적 불경기와 그에 따른 우리나라의 불황, 그리고 일자리 감소에 대응하고자 문재인 정부에서 강조하고 있는 지역주도의 혁신성장을 위한 규제혁신에 대해 이론적 논의를 한다. 이를 위해 중앙과 지방, 지역내에서의 규제정책의 집행이 중요하다고 판단하여 집행이론에 대해 검토한다. 최근의 집행론에서도 예전의 상하관계보다는 근래의 네트워크 관점에서 접근하는 것이 설명력이 높다는 판단하여 집행네트워크 이론에 대해서도 설명한다.

1. 집행론 등장배경과 유사한 작금의 상황

기존에 규제관련 연구들이 논의하고 축적해 온 주장들을 각각의 정부들이 제대로 소화해 내지 못했다고 전제할 때, 정책이 실패는 아니더라도 만족스럽지 못한 결과가 나타났다고 판단할 수 있다. 최근 정부의 관심 및 사회의 중요 이슈는 경제성장 저하에 따른 일자리 감소이다. 이러한 상황과 유사한 맥락에서 이론적 논의가 진행되었던 분야가 정책집행 분야이다.

Pressman, Wildavsky의 Implementation의 연구에서 알 수 있듯이 Oakland에서의 실업자 구제를 위한 실업자 프로그램의 실패사례를 분석한 현대적 집행론의 실질적 시작이라고 볼 수 있다. 당시 미 연방정부의 상무성 내 경제발전단(Economic Development Administration)은 1966년 4월 흑인 실업자를 취업시키기 위한 실험으로 Oakland(총 36만 5천명 거주)라는 작은 도시에 약 2,300만 달러를 투입하여 비행기 격납고 설치 및 항구의 하역시설을 건설하는 등에 신규 일자리로 2,200여개를 창출하겠다고 발표하였으나 3년이 지난 1969년에는 약 3백만 달러만 지출되었고 새로운 일자리라고는 겨우 10개 밖에 불과한 것으로 나타났다. 결국 실패한 정책이 된 상황이 현재의 우리나라 상황과 완전히 일치하지는 않더라도 시사하는 바는 크다고 할 것이다.

⁵ 집행론 부분과 관련해서는 전문가들의 입장에서는 교과서적인 수준일 수 있으나, 시민단체 및 비전공자들에 대한 이해를 높이기 위해 기존의 집행론을 현재의 상황에 맞게 정리하여 설명한다.

2. 정책집행 접근방법

1) 하향적 접근 방법

사바티어(Sabatier)와 메이어(Meyer)는 하향적 접근방법에 대해서 중앙정부가 정책을 결정하고 집행과정도 상부의 지시에 따라서 정책집행이 이루어지는 것을 의미한다고 보았다. 여기서 말하고 있는 성공적 정책집행은 명확한 목표와 정책내용의 인과관계 합리성, 그리고 집행관료와 대상집단의 정책순응을 위한 법적 구속력과 헌신성 등 비교적 안정적인 정책환경에서 이루어진다고 보고 있다.

하향적 접근 방법론에서는 정책결정자가 수립한 정책목표가 집행과정에서 얼마나 부합되는가에 초점을 두고 살펴보게 된다. 따라서 여기서는 정책집행자의 재량권의 매우 제한적일 수밖에 없다. 이는 결국엔 중앙집권적인 정책집행전략으로서 정책목표의 명확성과 집행과정의 대상집단의 정책순응을 무엇보다도 강조하게 된다.

다만, 다원주의 민주체제에서는 이해관계가 상반된 집단들이 상당부분 존재하기 때문에 집행과정에서 정책목표가 모호해질 수 있으며, 그리고 정책대상집단이 전략적 행동에 대해서 과소평가되어 숲은 볼 수 있지만 나무를 제대로 보지 못하는 문제점을 가지고 있다.

2) 상향적 접근 방법

립스키(Lipsky)는 일선관료들의 정책집행 형태에 대해서 상향적 접근방법을 제시한 학자이다. 여기서는 정책집행을 다수의 참여자 가운데 발생하게 되는 상호작용으로 이해하고 있다. 즉, 정책집행과정에서 가장 크게 영향을 미치고 있는 집단은 정책결정권자가 아닌 정책문제를 직접 해결하는 집행권자들의 행태를 고찰해야만 가능하다는 논리이다.

실제로 엘모어(Elmore)는 하향식 접근방법보다는 상향적 접근방법을 통하여 정책집행이 이루어지는 과정을 살펴봄으로써 일선 관료들이 어떻게 행동하고 문제점을 해결해나가는 지를 살펴봐야 한다고 보았다. 이 보다 진전된 연구를 선보인 히엄(Hiem)과 헐(Hull)은 특정 정책으로 바라보는 것이 아니라 귀납적인 방법에 의해서 결정된다고 보았다. 즉, 집행과정에서 다수의 참여자들간에 나타나는 집행 네트워크가 존재하며,

그 특징을 밝히는 것이 성공적인 정책집행을 이끌 수 있다는 것이다.

상향적 접근 방법론의 장점은 정책집행 현장에서 나타나는 상황에 대해서 파악하기 때문에 정책에 따른 외부효과나 부작용을 쉽게 파악할 수 있는 장점을 지니고 있다. 반면, 앞서 제시한 하향식 접근 방법론과는 다르게 나무를 보지만 숲을 보지 못하는 한계가 존재한다.

3) 통합모형

앞서 제시한 하향식 접근방법과 상향식 접근방법을 통합한 엘모어(Elmore)는 통합 모형으로서 하향식 접근방법에서는 정책목표의 명확화, 목표 달성을 위한 정책수단 선택, 그리고 상향식 접근방법에서는 정책 집행과정에서 실적을 평가하는 기준을 제시한 바 있다. 여기서의 정책집행과정에서는 일선 관료와 대상집단의 바람직한 행태와 그에 따른 조직 및 행정절차 그리고 조직계층에 따른 정책집행 가능성이 가장 높은 정책수단을 선택함으로써 양 접근법을 모두 통합한 모형이다.

이를 위해서는 정책결정자가 정책을 설계하는 데 있어서 사전에 집행관료와 대상집단의 반응을 고려해야 한다는 전제가 있다. 이는 이론적으로 가능하지만 현실에서는 이러한 모형을 설명하기 위해서는 무리가 따른다고 할 수 있다.

한편, 사바티어의 통합모형은 정책옹호연합모형을 들 수 있다. 이는 하향식 접근방법과 상향식 접근방법을 결합한 이론모형으로서 분석단위는 상향식 접근방법을 따르고 하향적 접근방법에서는 사회경제적인 상황과 법·제도적인 고찰 등이 결합한 모형이다. 이로 인하여, 상·하향적 접근방법을 모두 포함시키고는 있으나 변수간의 유기적 연계성은 크게 떨어지기 때문에 정책집행과정에서의 인과관계를 규명하기에는 한계가 있다.

4) Lipsky의 일선집행관료이론

우리나라 규제정책은 중앙정부가 주도하고, 이를 현장에서 집행하는 주체는 일선 지방행정 관료이다. 이 연구의 초점은 지역혁신성장에서 강조하고 있는 중앙과 지방의 유기적 협력을 위해 기존의 접근방식과는 달리 상향식 방법에 대한 이론을 좀 더 살펴보기로 한다.

(1) 일선관료의 업무환경

일선관료는 정책을 집행하는 과정 가운데서 끊임없이 시민들과 상호작용을 하는 집단이다. 따라서 일선관료는 계층적인 구조에 포함되어 있지만, 집행현장에서 다양성과 복잡성을 고려하여 의사결정 과정에서 상당한 재량권을 지니고 있다고 볼 수 있다.

따라서 일선관료들은 정책대상집단에게 직·간접적인 영향을 미치는 영향력도 크다고 볼 수 있다. 따라서 일선관료들은 불충분한 자원(Inadequate Resource)과 권위에 대한 위협과 도전(Threat and Challenges to Authority), 그리고 모호하고 대립되는 기대의 존재(Ambiguous and Contradictory Expectations)로 인하여 여러 문제점이 노출된 업무환경에 처해질 수 있다.

(2) 적응 메커니즘의 개발

일선관료 입장에서 복잡한 문제와 불확실한 상황에 놓여있을 때, 자신의 직무를 보다 용이하게 추진하기 위해서 적응 메커니즘(Coping Mechanisms)을 개발하게 된다. 여기서 개발되는 메커니즘은 크게 단순화(Simplifications)와 정형화(Routines)를 들 수 있다. 여기서 단순화란, 복잡한 환경에 처해있는 자신을 이해하고 이를 관리할 수 있는 환경으로 단순화시켜서 인지하는 것을 의미한다. 즉, 단순화란 도구적인 효율성을 높임과 동시에 심리적 불안을 감소시키기 위한 적응 메커니즘이라고 할 수 있다. 다음으로 정형화란 업무를 수행하는 방식에 있어서 규칙과 습관을 패턴화시킨 것을 의미한다.

일선관료들은 단순화와 정형화를 통한 적응 메커니즘으로 크게 3가지 단계를 거치게 되는 특징이 있다. 첫째는 부족한 자원을 대처하기 위해서 가장 쉬운 지름길(Shortcut)을 택한다는 것이다. 즉, 지름길은 신속한 의사결정을 통하여 시간을 절약하고 정책대상집단과의 갈등을 최소화시키기 위한 수단이다.

둘째, 일선관료는 육체적 위협을 대처하기 위해서는 잠재적인 공격자(Potential Assailants)를 사전에 파악하여 집행과정에서 그들의 의사결정을 단순화시키기 위해서 노력하고 잠재적 공격자들이 간여하는 것을 최소화하기 위해서 회피전략을 구사한다는 것이다.

마지막으로 역할기대에 대한 재정의(Changing Role Expectations)와 고객집단의 재정의(Changing Definitions of the Clientele)를 통하여 일선관료들이 달성해야 할 정책

성과나 시민들이 자신들에게 기대하고 바라는 역할이 재정의하게 된다는 것이다.

3. 정책집행네트워크 이론

우리나라에서 본격적으로 궤도에 오르고 있는 지방자치는 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 지방자치단체간의 관계는 계층적 관계에서 네트워크 관계로 변화되고 있다. 즉, 네트워크 관리기법으로서 공공분야에서 다양하고 복잡한 문제들을 해결하기 위해서는 정부기관 뿐만 아니라 지자체, 비영리단체, 민간기업, 투자기관 등 여러 조직 간의 협력이 무엇보다 중요하다는 것이다.

공동의 목표를 달성하기 위해 다수의 조직들이 서로 의존하고 있으나, 그들간의 수직적 명령통제가 어렵거나 거의 불가능한 상태를 네트워크 구조라 한다(O'Tool, 1997). 이러한 네트워크는 계층제(Hierarchy) 구조와 시장(Market) 형태와는 구분되며, 그 중간적 위치에 속한 구조라고 볼 수 있다.

네트워크에서의 공동목표는 정책목표라고 할 수 있으며, 이를 효과적으로 집행하기 위해서는 다수의 조직이 상호의존관계에 놓여져 있는 구조를 정책집행네트워크라고 말할 수 있다. 즉, 정책집행네트워크(Policy Implementation Network)란 정책목표를 달성하기 위한 집행과정에서 다수의 조직들이 상호 의존하고 있으나, 상호간의 관계는 계층제의 상하관계가 아니기 때문에 복종을 강요하기가 거의 불가능한 구조인 것이다(O'Tool, 1995).

정책집행네트워크의 개념을 구체적으로 살펴보면, Gage(1990)는 정부간의 관계를 이슈 네트워크(Issue Network), 정책 네트워크(Policy Network), 집행 네트워크(Implementation Network) 등 총 3가지 형태의 네트워크를 설명하고 있다. 여기서 이슈 네트워크는 가장 넓은 의미에서 정부간 관계를 나타내는 개념으로서 네트워크 주체간의 상호의존성은 낮은 편이며, 네트워크 주체들이 매우 유동적이며 참여자수도 매우 다양하고 많은 구조라고 할 수 있다. 반면, 정책 네트워크는 이슈 네트워크보다는 좁은 의미의 네트워크를 의미하는 것으로 참여자수도 제한적이지만 참여자간의 상호의존성은 매우 높은 편에 속하는 네트워크 모형이다.

따라서 정책집행네트워크는 정책집행과 관련하여 참여자간의 상호의존성이 정책네

트위크보다 높은 구조화된 네트워크이다. 이는 정책집행네트워크의 동태적인 특성을 반영하고 있는 것으로 기존의 계층제적 정책집행구조에 대해서 하향식 또는 상향식 방식의 정책집행연구로는 충분히 설명하기 어렵다.

그렇다면, 정책집행네트워크에서는 공동의 정책목표를 달성하기 위해서 서로 간 긴밀한 상호의존관계를 가지고 있는 것이 특징이다. 즉, 각각의 구성원 또는 조직들이 자신만의 고유목표와 이해관계를 가지로 행동하게 되면서 그들만의 고유의 목표와 이해관계를 가지고 접근하게 되면서 공동의 목표를 달성하게 된다는 것이다. 또한, 상호간에는 복종을 강요하기도 매우 어려운 구조이다. 따라서 이러한 정책집행네트워크에서 성공적 정책집행을 위해서는 무엇보다도 구성원간의 상호협력이 매우 중요한 요소로 부각된다(Smith & Barclay, 1999). 특히 구성원간의 상호 신뢰는 이러한 정책집행네트워크에서의 상호협력을 강화시켜 정책목표를 성공적으로 수행하게 만드는 핵심요소로 지적되고 있다(Parkhe, 1998).

제4절 선행연구의 검토

규제혁신과 관련된 기존의 연구들을 정리하면 다음과 같다. 규제혁신과 관련된 연구는 다수 있어 왔으며, 중앙정부에 초점을 맞춘 연구가 대다수이다(최진욱 외, 2007; 이종한 외, 2010; 이민호 외, 2010; 최진식, 2010; 김정해 등, 2008). 그 이유는 규제의 이니셔티브가 중앙부처에 있기 때문이다.

지방자치단체의 규제개혁과 관련된 연구들도 있었고(김정훈, 1999; 남창우, 1999; 정운수, 1999), 이 연구들은 지방자치단체의 규제혁신에 있어서 무엇보다 지역주민의 자율성 확보가 무엇보다 중요함을 논하면서 지방자치의 이념과 가치를 강조하고 있다. 또한 지방자치단체 규제혁신에 대한 인식조사를 통하여 정책적 시사점을 제시하고 있는 연구들도 있고(강인호, 2004; 김병식, 2002; 신희권, 1996), 이들 연구들은 이해관계자의 주관적인 인식을 중요하게 보고, 이를 토대로 규제 메커니즘이 가진 구조적 문제를 제시한 연구들도 존재한다.

상기의 내용을 살펴보면 중앙정부 주도의 체계에서 지방과의 협력 및 권한이양, 그와 동시에 이를 실행할 지자체의 역량이 강화되어야 함이 언급되고 있다. 이를 위해 구체적으로 중앙부처 권한의 이양과 지자체 권한의 확대, 이에 따른 중앙정부의 법령 제개정 의한 지자체의 조례의 신속한 반영 노력, 그리고 전체적인 지자체 역량 강화를 지적하고 있다. 이를 효과적으로 추진하기 위해 기존 정책의 강화 즉, 규제 발굴과 정비에 대한 정보시스템 구축이 요하며, 지방규제에 대한 투명한 정보 제공, 지방규제혁신 표준조례안 등을 제시하고 있다. 또한 근래에는 지역특성을 반영한 규제자치권 또는 규제재량권에 대해서도 활발하게 논의되고 있다. 이는 지방자치단체간의 규제경쟁을 통하여 행정서비스의 질적 개선을 목적으로 하고 있어, 시의적절한 규제 신설강화완화 등 체계적인 연구가 필요한 항목이다. 이를 위해서 주민 참여 보장과 담당 공무원의 재량권 남용을 막기 위한 내부적 통제장치도 필요하다.

【표 2-1】 선행연구의 정리

연구자	분석대상 및 분석방법	정책제언
윤석진 (2013)	지방규제 중 사회적 규제 중심의 질적 연구	· 사전적 규제협의제도 도입 · 규제 모니터링의 제도화
최승필 (2013)	지방규제 중 경제적 규제 중심의 질적 연구	· 지방규제 관련 표준조례안과 모델제시 필요 · 지방규제 관련 주민참여 방안 모색 · 지방규제 질적 개선을 위한 노력 · 광역지자체와 기초지자체간의 협력 중요
이민창·김주찬 (2015)	지방규제 관련 제도적 고찰을 통한 질적 연구	· 중앙정부: 기업환경 정보제공 및 지자체 규제등록현황 정보 제공을 위한 시스템 구축 · 지방정부: 중앙정부의 이양사무의 규제권한 행사를 개성 있고 할기 있는 도시 조성 · 지방 경쟁력 강화를 위한 지속적 규제혁신 추진이 필요
김상만·김도훈 (2015)	지방규제 관련 법적 고찰을 통한 질적 연구	· 상위법령 제·개정 통보 제도 및 전문가 자문 확대 · 규제영향분석의 실효성 제고 · 규제개혁 필요성의 인식 확대 및 규제시스템 개혁 · 조례 간 절차, 용어 등의 통일성 구비
박순애·손지은 (2015)	지방규제의 체감도 분석을 통한 양적 연구	· 기업인 규제체감 제고를 위해서 민원처리 과정에서 대면접촉하는 공무원의 업무처리 역량 제고 · 규제 담당 공무원의 재량 남용 방지를 위한 내부적인 통제장치 필요 · 기업에 가해지는 규제내용의 명확성·합리성 제고 · 국가 전체의 경제적 환경과 정책목표를 고려한 규제개혁의 방향과 전략 수립 · 규제민원 사무를 효율적으로 처리할 수 있는 행정시스템 구축 및 자치단체장의 지원 필요
김창수·김성우 (2016)	부산광역시 지방규제 설문분석을 통한 양적 연구	· 규제등록시스템 개혁: 누락규제 발굴시스템 정비, 신설규제 심사시스템 활성화, 장기존속규제 폐지 시스템 활성화 · 규제관리시스템 개혁: 규제개혁 네트워크 구축, 담당공무원 규제관리의 인식개선, 네거티브 규제방식 점진적 적용, 규제 품질 관리 강화를 위한 절차적 합리성 강화
장교식 (2017)	지방규제 관련 조례분석(구례군, 임실군)을 통한 질적 연구	· 자치법규 실태 및 실증조사 통하여 지방규제 정비방안 제시 · 법령 제·개정시 자치법규 정비 필요성을 통보하는 제도 도입 · 지역별 특성 고려한 지방규제 특화 개혁 추진 · 수요자와의 협력을 통한 지방규제 개선
엄영호·손선화 (2018)	우리나라 지방규제 변화 특성 분석을 통한 양적 연구	· 규제개혁 체감 효과를 높이기 위한 질적 관리 요구 · 지방자치단체의 규제 자율 수준이 낮은 편이기에 지자체 규제 자치권 점증적 확대 필요 · 제한된 법적 범위 내에서 규제재량권 강화와 규제의 지역화 관심 요망

제5절 연구의 분석틀

지역혁신성장 개념의 키워드는 협력관계, 즉 기존의 정책집행이 하향식이 아닌 상향식이 강조된 접근방식, 기업하기 좋은 환경구축을 위해 적극행정이 필요하며, 여기에는 주민의 호응도 뒷따라야 함을 논의했다. 정리하면, 지역혁신성장이 이루어지기 위해서는 제도 및 구조면에서 상향식 접근방식, 행태적 차원에서 지자체 공무원의 적극적인 행태 변화, 그리고 주민의 호응이 뒷받침되어야 한다. 즉, 아무리 좋은 정책이라 할 지라도 이에 대한 지속적인 주민의 호응과 지지가 없는 한 피로감과 더불어 선출직 공무원의 특성상 지속적인 후원도 쉽지 않기 때문이다.

- 지역혁신성장 관련 주요 변인
 - 제도 및 구조: 상향식 접근방법
 - 행태: 지자체 공무원의 행태 변화
 - 환경: 주민의 호응

상기의 지역혁신성장을 실효성을 담보하는 것은 집행이다. 일반적인 집행이론과 더불어 지방이라는 특성이 고려되어야 한다. 일반적으로 중앙정부의 정책을 분권적으로 집행하는 과정에서는 지자체의 집행역량, 지방의 정치적 성향, 지역적 이익단체, 지역경제의 구성 등이 영향을 미친다고 볼 수 있다(Bacot & Dawes, 1997; Pressman & Wildavsky, 1984). 특히, 지방자치단체는 지역별로 자신에게 위임된 권한과 규제기준의 해석이 상이하어 지역간의 편차가 존재한다(Bradbury, 2006; Kelemen, 2000; Zimmerman, 2005). 따라서 우리나라의 정책체제 내에서 규제의 지역간 편차를 고려하여 정책집행과정에서 나타나는 국지적 요인에 의거한 지방규제를 살펴보는 것이 중요하다.

- 중앙-지방의 하향적 접근에 따른 규제편차 존재 가능 (구조 및 제도)
 - 지자체의 집행역량 등

정책집행과정에서는 일선관료들을 중심으로 대상집단에 대한 다양한 행태가 전개된다. 인적 물적 자원의 제약 속에서 업무를 수행해야 하는 일선관료들은 할당된 과업을 임의적으로 축약하기도 하고(Lipsky, 1980), 법과 규정에 과도하게 집착할 수도 있고(Bardach & Kagan, 1982), 타협을 통해 대상집단의 저항을 모면하고자 노력할 수도 있다(Wilson, 1980).

이렇듯, 일선관료(Street-Level Bureaucracy)들이 다양한 정책형태를 보이는 데는 이미 일선관료들에게 상당한 재량권을 행사하고 있는 점에서 찾아볼 수 있다. 즉, 정책집행 현장에서 일선관료의 역량과 그들이 처해진 환경적 요인에 의해서 집행결과가 상당부분 다르게 나타나게 된다는 것이다. 앞서, Lipsky가 주장한 업무환경을 살펴보고 그들의 어떠한 적응 메카니즘을 개발하고 활용하고 있는지를 분석해 보아야 한다.

- 집행현장 일선관료의 행태 (행태)
- 재량권 → 업무의 단순화, 법·규정의 과도한 해석

집행을 함에 있어 구조적인 측면과 아울러 행태라는 측면이 중요시해 진다. 여기서 구체적으로 행태를 살펴보기 위해 Berman(1978)이 제시한 정책집행의 문제점과 그것을 둘러싼 제도적 환경(Institutional Setting)간의 상호작용을 규명하기 위해서 거시적 집행(Macro-implementation) 구조와 미시적 집행(Micro-implementation) 구조를 구분해서 살펴본다. 여기서 거시적 집행구조는 중앙정부가 추진하고 있는 정책목표를 달성하기 위해서 정책집행을 해야 하는 것을 의미하며, 미시적 집행구조는 정책집행 현장에서의 조직들의 자체적인 정책설계와 자신들의 환경에 부합하도록 집행해야 한다는 것을 의미한다.

거시적 집행구조의 통로는 행정(Administration), 채택(Adoption), 미시적 집행(Micro-implementation), 기술적 타당성(Technical Validity) 4가지로 구성된다. 행정(Administration)은 정책결정에 의한 정부정책프로그램을 의미하며, 채택(Adoption)은 행정을 통해서 구현하게 되는 정부정책프로그램에 대한 집행으로 지방자치단체의 사업으로 받아들여지는 것을 의미한다.

미시적 집행(Micro-implementation)은 지방자치단체가 채택한 사업을(Local Project) 실행사업(Implemented Practices)으로 변화시키는 것을 의미한다. 채택되었다고 해서 그대로 집행되어 정책결과가 나타나는 것은 아니다.⁶ 동일한 정책을 각 지방자치단체가 집행하게 되었을 때 정책결과 상이하게 나타난다. 이는 지방자치단체가 처한 국지적 환경과 제도적 환경에 의해서 정부정책프로그램 성격이 바뀌기 때문이다. 이를 여기서는 변이(Mutation)라고 부른다. 그리고 미시적 집행을 다음으로 실행사업(Implemented Practices)을 실시하게 되면 정책성과(Outcomes)로 산출되는 것이 기술적 타당성에 해당된다고 볼 수 있다.

따라서 미시적 집행구조에서는 동원(Mobilization)과 집행(Deliverer Implementation) 그리고 제도화(Institutionalization)가 중요한 개념으로 자리잡고 있다.

첫째, 동원은 정책집행조직이 사업을 채택하고 실행계획을 세우는 것을 의미한다. 둘째, 전달자 집행 국면의 핵심은 적응(Adaption)이다. 4가지 가능한 경우가 발생한다. ① 사업이나 표준운용절차에 있어서 적응이 발생하지 않는 불집행(Non-implementation)과, ② 집행조직이 개발해 놓은 기존의 표준운용절차에 사업이 적응하는 흡수(Co-optation)와, ③ 집행조직의 표준운용절차가 채택된 사업에 적용하는 기술적 학습(Technological Learning)이 있다. 하향적 집행론자들이 가장 바람직한 집행유형으로 제시하는 것이 바로 이 기술적 학습이다. ④ 사업과 조직이 모두 서로에게 적응하는 상호적응이다. 상호적응 경로를 따를 때 가장 효과적인 결과가 나타난다는 것이 논의의 핵심이다. 셋째, 만약 채택된 사업이 정책집행 조직 내에서 정형화된 패턴으로 자리 잡지 못할 경우에는 지속적인 정책성과 창출이 어렵기 때문에 제도화의 과정을 거쳐야 한다.

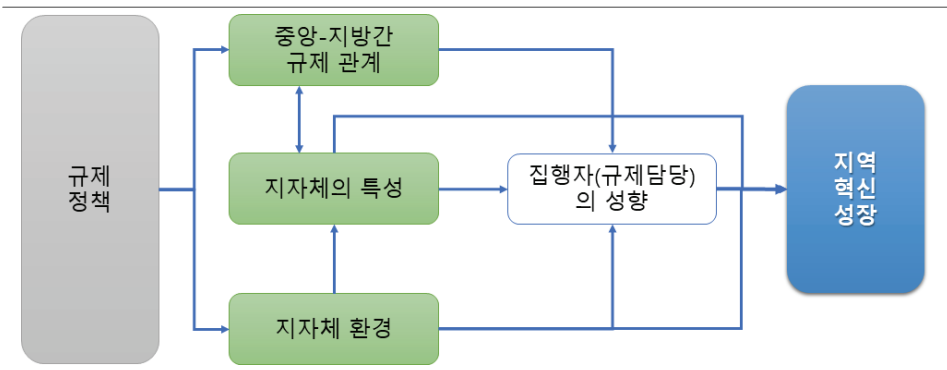
- 집행현장에서의 적응 (내재화)
 - 거시적 집행구조: 중앙정부의 시각 (하향적 접근)
 - 행정: 구체적 프로그램으로 전환
 - 채택: 지자체 사업으로 받아들이는 것
 - 미시적 집행: 지자체가 실행사업으로 변환
 - 기술적 타당성: 성과로 산출

⁶ 이를 가정하는 오류를 채택의 오류(Adoption Fallacy)라고 한다.

- 미시적 집행구조: 지자체의 시각 (지역상황 부합) ← 핵심적 집행문제
- 동원: 집행조직에서 사업을 채택하여 실행계획 수립
- 집행 (적응): a. 불집행, b. 흡수, c. 학습, d. 상호적응
- 제도화: 조례화

이 연구의 분석틀은 지역혁신성장, 중앙-지방간의 관계에서의 특징, 지자체의 특징과 이를 둘러싼 환경, 그리고 지자체의 내재화 가능성을 검토하고 이를 4가지로 구분하였다. 다시 이를 조합하여 다음의 분석틀을 구성하였다. 조합방식은 Van Meter와 Van Horn(1975)의 정책집행 분석틀을 원용하여 구성하였다. 즉, Van Meter와 Van Horn(1975)은 정책집행론적 관점에서 정책과 성과간의 연계성을 규명하기 위해서 6가지 변수를 설정하고 분석하고 있다. 그 내용을 보면, 정책집행자를 둘러싸고, 정책의 기준과 목표, 정책에 대한 자원, 조직간의 의사소통 및 집행활동, 그리고 집행기관의 특성, 사회경제적 이슈와 정치적 상황을 중요하게 보았다. 이들 변수 간의 관계를 차용하여 분석틀을 구성한 것이 다음의 그림이다.

[그림 2-5] 연구의 분석틀



이상의 논의를 토대로 지역혁신성장을 위한 규제혁신에 대해서 정책집행론적 관점을 가지고 분석틀을 구성하였다. 구체적으로 살펴보면, 정책집행의 상향식 접근과 하향식 접근을 동시에 결합하여 분석 틀을 구성하였으며, 하향식 접근에서는 중앙부처의 정책

지역혁신성장을 위한 규제혁신에 관한 연구

목표와 의사결정에 어떻게 이뤄지는 지를 살펴보고, 상향식 접근에서는 일선 지방자치 단체를 둘러싼 환경과 공무원의 행태, 그리고 네트워크 등을 결합한 것이다.

제3장



지방규제 현황과 문제점

제1절 제도적 고찰

제2절 지방규제 등록 및 혁신 현황

제3절 지방규제의 문제점

제1절 제도적 고찰

1. 법·제도

1) 지자체 규제법규의 여건

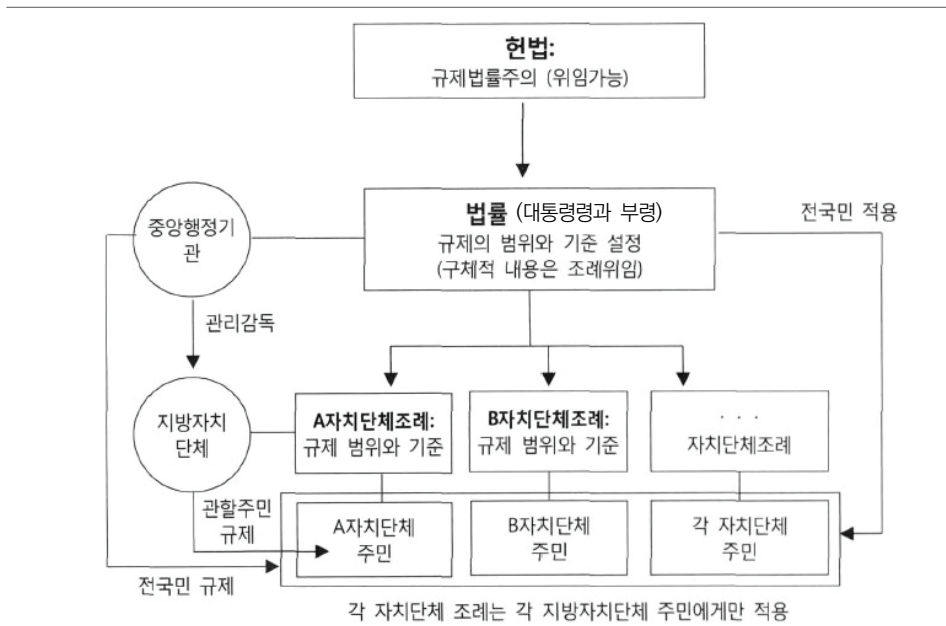
우리나라 중앙정부와 지자체의 규제관리는 행정규제기본법에 의해 관리되고 있으며, 지자체의 규제관련 조례는 행정규제기본법이 정한 바를 이행하기 위해 제정되었다. 규제의 기본법으로 행정규제기본법 상에서는 국가와 지방자치단체 적용되는 법률이지만, 대부분 중앙정부 차원의 행정규제 개혁에 관한 사항이 명시되어 있다. 이 중에서 동법 제3조 4항에서는 지방자치단체 규제혁신의 법적 근거를 제공해주고 있다. 동법 제3조 4항에 “지방자치단체는 이 법에서 정하는 취지에 따라 조례·규칙에 규정된 규제의 등록 및 공표, 규제의 신설이나 강화에 대한 심사, 기존규제의 정비, 규제심사기구의 설치 등에 필요한 조치를 취해야 한다.” 고 마련해주고 있다.

지방자치단체에서 조례를 정하는 행정규제는 지역주민의 삶의 질과 직접적인 관련이 되어있으며, 지역경제 활성화에 있어서 영향을 미치고 있기 때문에 지방자치단체 차원에서 규제혁신은 중앙부처 못지않게 중요한 사항이라고 할 수 있다. 현행 상위법률은 중앙부처 소관으로 되어 있기 때문에 지자체의 의해 제정된 조례상의 규제도 중앙부처와 직접적인 연관관계가 있다. 따라서 중앙부처 소관 상위법령하에서 기관위임사무에 의거하여 조례로서 규정하고 있기 때문에 어찌보면 중앙부처의 규제라고 할 수도 있다.

지방규제혁신 대상은 국가위임사무인가 아니면 자치사무인가를 구분한다. 여기서 국가위임사무 관련된 중앙규제는 상위법령의 개정을 전제로 하여 규제혁신이 진행되어야

한다. 반면, 지방규제에 해당하는 자치사무에 대해서는 지자체 조례나 규칙을 개선 혹은 규제행위를 개선하기 위해서 자체적인 규제혁신이 가능한 사안이다.

[그림 3-1] 지자체 중층적 규제의 구조



출처: 서재호(2014 : 239)의 내용을 수정보완.

2) 규제혁신 법률 제·개정 현황

근래 규제혁신과 관련된 법률이 제·개정이 중요하기 때문에 이 부분에서는 이를 다룬다. 규제 샌드박스⁷란 신산업 분야의 핵심기술에 대해서 사업화 또는 서비스를 제공하는 데 있어서 일정기간동안 규제를 면제하거나 유예시켜주는 제도라고 할 수 있다.

⁷ 규제 샌드박스에서는 샌드는 모래를 의미하고 박스는 아이들이 노는 놀이터의 개념을 합성한 것으로 아이들이 놀이터에서 자유자재로 모래를 만지면서 노는 것에 착안하여 기업들이 정부규제에서 벗어나 자유자재로 기술을 개발하거나 서비스를 만드는 것을 보장해주는 제도라고 할 수 있다.

우리나라 정부의 규제 샌드박스의 기본방향을 크게 3가지로 요약해서 정리해볼 수 있다. 첫째, 현재 법령상에서 적용이 불가능한 사안이 있는 서비스 또는 기술개발에 대해서는 정부차원에서 일정기간 동안 보장해주는 임시허가를 해준다는 것이다.

둘째, 신기술과 서비스사업을 실현시키는 데 있어서 현행 법규가 모호하거나 불합리하다고 판단될 경우에는 원칙적으로 금지 또는 불허하는 것이 아니라 예외적으로 실증 특례를 부여해준다는 것이다.

셋째, 신속적인 허가가 필요한 사안이나 허가기준 요건을 있더라도 절차가 복잡한 경우에는 관련부서에서 회신이 없더라도 한시적으로 허가기준 30일이 지나서 시장출시를 가능하게 해준다는 것이다.

현재 2019년 2월 11일 규제샌드박스 1호로 도심속에서 수소충전소를 설치하도록 승인(국회의사당 인근 소재)한 것을 필두로 기업활동의 자율성과 산업육성을 위한 한국형 규제샌드박스의 첫 걸음이 시작된 상황이다. 이를 제도적으로 보장하기 위해서 규제혁신 5법이 제정되었으며, 하나씩 살펴보면, 핀테크 산업을 육성하기 위한 금융혁신법, 기존산업간의 융복합을 도모할 수 있는 산업융합촉진법, 지역경제성장을 주도하기 위한 지역특구법, 행정규제 혁신을 위한 행정규제기본법 등을 들 수 있다.

먼저 법률 제·개정 배경을 보면, BH·국조실·관계부처(과기부, 산업부, 중기부, 금융위) 주도로 정보통신융합법 등 5개 법률(규제 샌드박스 4+1법)의 제·개정 추진을 추진하여 왔고 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

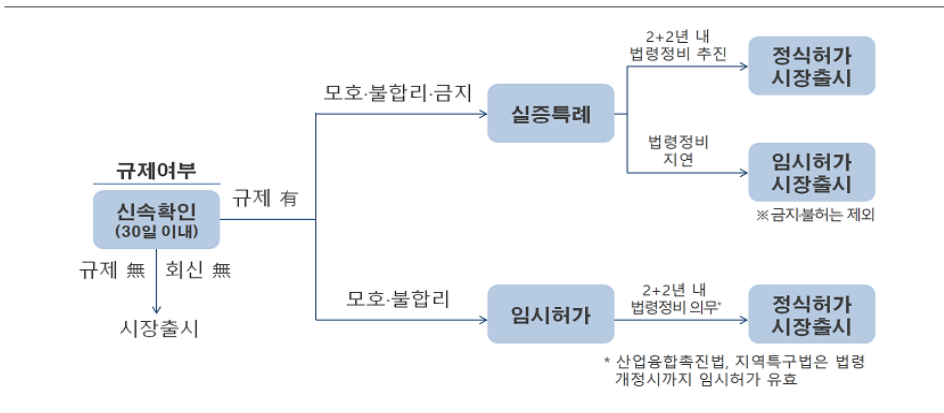
[표 3-1] 우리나라 규제샌드박스 관련 법령 현황

	법령명	소관부처	제·개정	추진현황
1	정보통신융합법	과기부	일부개정	'18.10.16. 공포, '19.1.17. 시행
2	산업융합촉진법	산업부	일부개정	'18.10.16. 공포, '19.1.17. 시행
3	지역특구법	중기부	일부개정	'18.10.16. 공포, '19.4.17. 시행
4	금융혁신법	금융위	제정	'18.12.31. 공포, '19.4. 1. 시행
5	행정규제기본법	국조실	일부개정	'18.12.4. 소관 상임위(정무위) 가결

이 법률들의 목적을 보면 기존의 ‘선규제·사후 허용’의 문제점을 개선하여 ‘우선허용·사후규제’ 중심의 유연한 규제체계로의 전환을 통해 혁신적인 신기술·신서비스들의 신속한 시장 출시를 지원하기 위함이다.

규제 샌드박스 3법(정보통신융합법, 산업융합촉진법, 지역특구법)의 주요 내용의 공통점을 산업간의 융복합을 지향하며, 신속한 허가 및 실증특례 보장, 그리고 임시허가를 부여한다는 점에서 공통점을 지니고 있다.

[그림 3-2] 한국형 규제샌드박스의 절차



개별적으로 보면 정보통신융합법에서는 정보통신융합 기술·서비스의 활성화를 위한 규제특례를 도입하고 있다. 사업자가 정보통신융합 관련 허가 등이 필요한지 여부를 과기부장관에게 신속확인을 신청하는 것이 가능하다. 사업자가 임시허가 또는 실증을 위한 규제특례 신청을 하는 경우 신기술·서비스심의위원회의 심의·의결을 거쳐 승인이 이루어지게 된다.

다음으로 산업융합촉진법에서는 산업융합 신제품·서비스의 활성화를 위한 규제특례 도입하고 있다. 사업자가 산업부장관에게 규제의 신속확인을 신청할 수 있다. 사업자가 임시허가 또는 실증을 위한 규제특례 신청을 하는 경우 규제특례심의위원회의 심의·의결을 거쳐 승인이 이루어지게 된다.

세 번째로 지역특구법에서는 규제자유특구에 대한 임시허가 등 특례를 도입하고 있다. 사업자가 시·도지사에게 규제의 신속확인 신청을 하고, 시·도지사가 중기부장관에 규제확인에 관한 사항을 제출하게 된다. 이후 사업자가 시·도지사를 통해 임시허가 등을 신청을 하면 중기부장관은 규제자유특구위원회의 심의·의결을 거쳐 승인하게 된다.

2. 체계

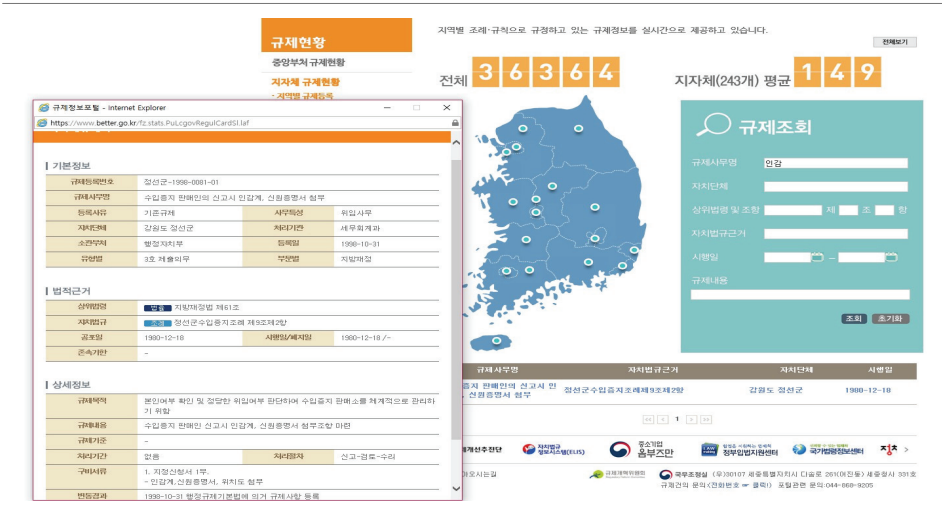
현 정부의 규제혁신의 주요 내용은 앞선 정부와 차이가 거의 나지 않으며, 크게 3개로 구분된다. 첫째, 국무조정실은 규제혁신 장관회의 준비, 규제시스템 개선, 기업현장 애로개선 등 업무를 수행하고 있다. 규제혁신 추진의 핵심적인 중앙부처간의 조정 역할을 담당하고 있다. 그리고 규제관련 법안에 대한 모니터링 및 상시적인 규제혁신 업무를 담당하고 있다. 그러나 국무조정실만으로는 국가 전반에 대한 기능, 권한, 인력이 부족하기 때문에 무엇보다 현장에서 규제를 발굴하여 개혁을 추진하기에는 한계가 있다.

둘째, 기획재정부는 무역투자진흥회의와 서비스 산업 규제를 담당하고 있다. 기획재정부가 추진하는 규제혁신은 특정산업에 한하여 집중적인 규제완화와 민간투자 활성화를 통한 미래 신성장산업 육성을 목적으로 규제를 발굴하고 개혁하는 일을 하고 있다.

셋째, 행정안전부는 지방규제혁신을 전담하고 있으며, 지방자치와 이념충돌 또는 실무적인 상황에서 발생하는 규제사항에 대해서 지원해주고 있다. 따라서 지방자치단체가 적극적으로 규제혁신을 실시할 수 있도록 제도 개선 및 지원 역할을 맡고 있다고 볼 수 있다. 이 연구의 초점은 지자체에 맞춰져 있으므로 좀 더 살펴보면 다음과 같다.

지방규제혁신을 추진하는 중앙부처는 행안부인데, 지방규제와 관련하여 규제발굴 및 접수를 온·오프라인을 통하여 접수하게 되면 이에 대한 규제 검토 및 해결의 과정을 거치게 된다. 온라인상에서는 온오프라인에 신청된 모든 규제 검토사항에 대해서 통합관리하고 있으며, 오프라인에서는 주로 지방규제신고센터를 통하여 민원인의 접수한 규제와 일선 현장에서 공무원들이 직접 방문하여 문제를 해결하는 방식을 진행하고 있다. 이와 관련해서는 대표적으로 중소기업 ombudsman(www.osmb.go.kr), 행정안전부 홈페이지(www.mois.go.kr), 지방자치단체의 홈페이지 등에 접수된 규제들을 확인할 수 있다.

[그림 3-3] 규제정보포털 화면

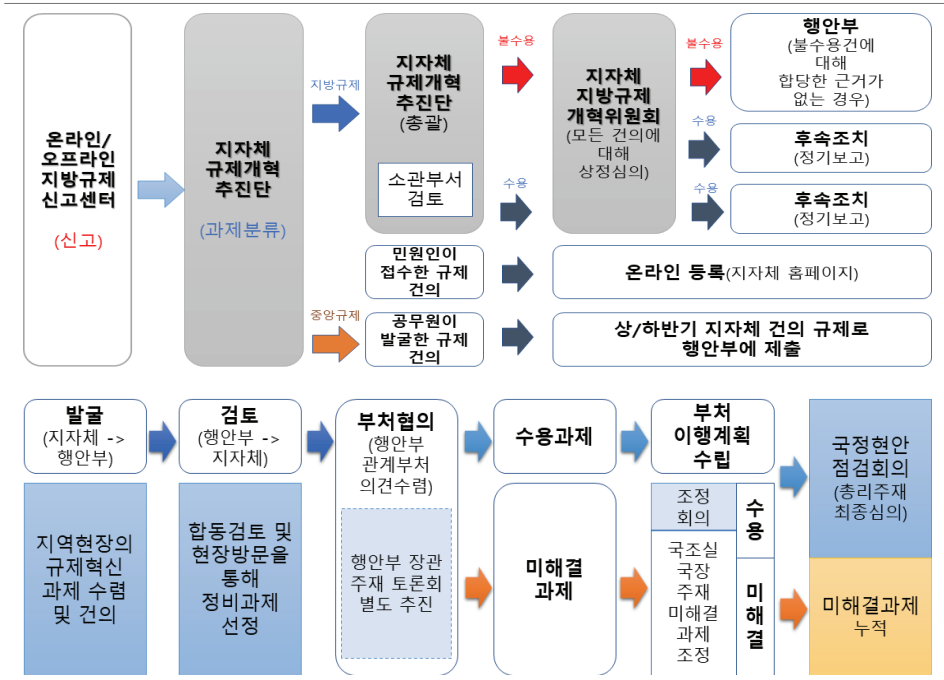


출처: 규제개혁위원회 규제정보포털(<https://www.better.go.kr/>). 2019년 6월 검색

규제혁신 체계를 살펴보면, 규제가 발굴되면 이를 중앙규제와 지방규제로 분류하며, 중앙규제는 민원인이 제기한 사항에 대해서 온라인상에서는 누구나 확인이 가능하며, 지방공무원이 건의한 규제에 대해서는 상·하반기 지자체 건의 규제에 따로 관리한다.

지방규제는 개별적으로 지자체에서 자체 검토하여 지자체 규제개혁추진단이 지방규제개혁위원회에 상정하여 처리하게 된다. 이 과정에서 합당한 사유가 없이 처리가 제대로 이루어지지 못할 경우에는 행안부 지방규제개혁위원회에 직권상정하여 처리할 수도 있다. 이와 관련된 지방규제개혁 절차는 아래와 같이 정리해볼 수 있다.

[그림 3-4] 지방규제혁신 처리절차



문제는 행안부는 지역의 규제애로를 해소하기 위해 토론회, 조정회의 상정 등 노력을 하였음에도, 매년 다수의 규제애로가 해결되지 못한 채 누적되고 있으며 ('17년~'19년 상반기: 약 922건), 여기에는 지역경제 활성화와 밀접하게 관련된 규제도 포함되어 있다(행안부, 2019; 이건호, 2019). 최근 3년간 미해결된 주요 규제해소 과제를 재검토하여, 정책여건 변화로 새롭게 해결 가능한 규제가 있는지 여부 및 그 경우의 구체적 건의해결 방안(이건호, 2019) 등이 제시될 필요가 있다. 즉, 지역 현안사항과 지역혁신성장을 위해서는 지방규제에 대한 전면적인 재검토 또는 정책적인 보완사항을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다.

그동안 과거에 해결하지 못했던 과제들을 살펴보면, 정식 절차에 의거해서 진행했음에도 불구하고 공론화에 대한 노력과 다양한 의견수렴 창구 등이 마련되어 있지 않아 규제혁신의 체감도가 낮아질 수밖에 없는 게 사실이다.

3. 운영

지자체 등록규제는 2014년을 제외하고 꾸준히 증가하고 있는 상황이다. 특히 이명박 정부 후반부터 급격히 증가하였다. 그러나 수치만으로 지자체 규제가 그만큼 순수하게 증가했다고 볼 수 없다. 이유는 당시 정부의 적극적 규제혁신 추진 의지로 지자체가 그간의 규제를 발굴하여 등록했기 때문이다. 그럼에도 이러한 수치가 보여주는 것은 지자체 현장에서 발생하는 규제가 여전히 많은 것을 보여준다.

[표 3-2] 연도별 지방규제 현황

(단위: 건)

연도별	강화	신설	완화	총합계
1960-1969	-	32	6	6
1970-1979	-	8	8	16
1980-1989	-	6	27	33
1990-1999	32	21	229	282
2000-2009	91	376	530	997
2010-2014	102	1,345	964	2,411
2015-이후	126	692	1,157	1,975
총합계	351	2,449	2,922	5,720

* 출처: 엄영호·손선화(2018 : 246).

**상기 연구에서는 38,766건의 지방규제 가운데 신설, 강화, 완화에 해당되는 5,722건을 대상으로 분석을 했다.

1990년대에는 김대중 정부가 출범하면서 규제개혁을 전담하는 규제개혁위원회가 설치되고 행정규제기본법을 제정하여 신설·강화규제에 대한 규제심사 및 기존 규제에 대한 규제정비를 법제화하였다(OECD, 2017). 지자체 역시 자체적으로 행정규제심사위원회를 설치하고 조례, 규칙에 근거해 규제를 정비했다.

1998년 행정규제기본법에 따라 모든 규제를 등록하도록 함으로써 종합적이고 체계적으로 관리할 수 있는 기반을 구축했다. 이후 2014년에 변화된 규제환경과 선진제도를 반영하여 불필요한 규제를 폐지하고, 비효율적인 규제의 신설을 억제하기 위해 개정안을 상정하였다(국무조정실, 2014).

전반적으로 2010년 이후 규제의 수가 급격히 증가한 것을 알 수 있다. 2010년 이후 규제의 증가에 대하여는 일반적으로 2009년 규제 등록의 기준 변경에 따른 규제 건수 증가로 분석하고 있으며, 기존의 연구들(현대경제연구원, 2013; 김상만 외, 2014)에서도 증가 이유를 동일하게 분석하고 있다.

규제 등록과 관련하여, IMF 외환위기 이후 대대적으로 규제철폐를 진행하여 등록 규제수의 급감이 있었으며, 2007년 개별 행위단위에서 사업단위로 규제등록방식을 변경하여 역시 등록 규제 수가 급감하였다.

[표 3-3] 연도별/규제유형별 분석

(단위: 건)

연도별	경제적 규제				사회적 규제			총합계
	가격	거래	진입	품질	산출	시장 유인	투입	
1960-1969	-	2	-	-	1	-	3	6
1970-1979	2	6	-	-	2	-	6	16
1980-1989	6	10	1	-	4	5	7	33
1990-1999	38	100	18	7	56	21	42	282
2000-2009	117	476	54	34	187	18	111	997
2010-2014	227	947	188	69	564	51	365	2,411
2015-이후	236	972	153	109	250	59	196	1,975
총합계	626	2,515	414	219	1,064	154	730	5,720

출처: 엄영호·손선화(2018: 248).

신설 및 완화 역시 2010년 이후에 가장 큰 규모를 차지하나 신설은 2010년에서 2014년에, 완화는 2015년 이후 눈에 띄게 급증하고 있다. 2014년 이후의 중앙정부의 적극적 개혁의지에 따른 규제혁신 노력에 따라 지방자치단체에서도 그 영향이 반영되어 나타난 것으로 이해할 수 있다. 특히 2015년 규제등록제도는 전면적으로 재정비되어 모든 규제를 각각의 규제조문에 따라 등록하도록 하는 엄격한 요건이 도입되었다.

지자체의 경우 대부분의 규제가 중앙정부 소관의 법률이라는 점으로 인해 중앙정부보다 규제개혁에 소극적인 경우가 많다(이민창·김주찬, 2015).

【표 3-4】 지자체 등록규제 변동 현황

규제	세부규제	강화	신설	완화	총합계
1. 경제적 규제		218 (5.8%)	1,370 (36.3%)	2,186 (57.9%)	3,774 (66%)
	가격규제	44	251	331	626
	거래규제	124	888	1,503	2,515
	진입규제	29	134	251	414
	품질규제	21	97	101	219
2. 사회적 규제		133 (6.8%)	1,079 (55.4%)	736 (37.8%)	1,948 (34%)
	산출기준	65	624	375	1,064
	시장유인기준	11	42	101	154
	투입기준	57	413	260	730
총합계		351	2,449	2,922	5,722

출처: 엄영호·손선화(2018: 245).

제2절 지방규제 등록 및 혁신 현황

1. 지방규제 등록 현황

규제정보포털(<https://www.better.go.kr/>)에 등록된 지방규제 등록건수는 총 36,174건으로 경기도가 5,660건으로 가장 많이 등록되었으며, 그 다음으로 경북이 3,864건으로 많았으며, 그 뒤를 이어 전남이 3,814건으로 등록한 것으로 나타났다(2019년 9월 검색).

[표 3-5] 지방규제 등록 현황

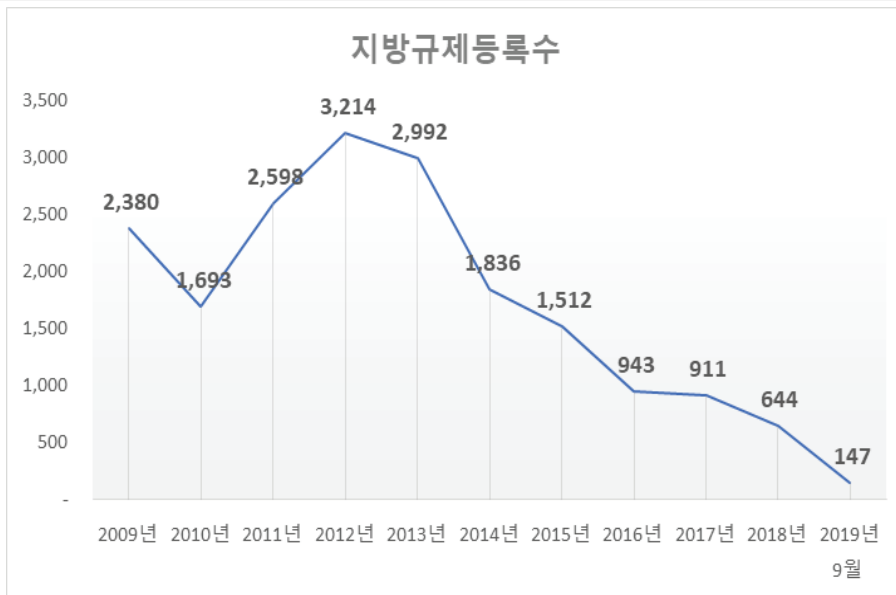
광역지자체	규제등록수	비율(%)	지자체당	비고
서울	2,253	6.2%	86.7	
부산	1,111	3.1%	65.4	
대구	1,033	2.9%	114.8	
인천	1,708	4.7%	155.3	
광주	657	1.8%	109.5	
대전	482	1.3%	80.3	
울산	581	1.6%	96.8	
세종	275	0.8%	275.0	
경기	5,660	15.6%	176.9	
강원	2,763	7.6%	145.4	
충북	2,147	5.9%	178.9	
충남	2,981	8.2%	186.3	
전북	2,973	8.2%	198.2	
전남	3,814	10.5%	165.8	
경북	3,864	10.7%	161.0	
경남	2,776	7.7%	146.1	
제주	1,097	3.0%	1,097.0	
합계	36,175	100.0%	148.9	

출처: 규제정보포털(<https://www.better.go.kr/>), 2019년 9월 검색

지자체당으로 나눠서 살펴보면, 평균적으로 148.9건이 지방규제로 등록되고 있는 것으로 나타났다. 지자체당 규제등록건수가 가장 많은 지역은 세종시와 제주도를 제외하고 전북이 198.2건으로 가장 많았으며, 그 다음으로 충남이 186.3건으로 많았으며, 충북이 178.9건으로 나타났다. 지방등록규제 건수도 지역별로 차이가 많은 것을 볼 수 있으며, 비교적 특광역시와 수도권지역을 제외하고는 대다수의 지자체에서 지방규제 등록 건수가 많은 것으로 나타났다.

이를 연도별 살펴보면, 2012년을 기점으로 지방자치단체 신규 등록 규제건수가 줄어들고 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고, 오랫동안 지속되고 있는 규제건수가 누적된 것을 살펴보면, 중앙부처보다는 지방자치단체 등록규제건수는 굉장히 많은 비중을 차지하고 있는 것을 볼 수 있다.

[그림 3-5] 연도별 지방자치단체 등록 규제수의 추이



출처: 규제정보포털(<https://www.better.go.kr/>), 2019년 9월 검색

2. 행정안전부 규제혁파 과제 현황

행정안전부에서는 지방규제개혁을 위해서 총 3개 유형으로 구분하여 규제혁파 과제를 진행하고 있다. 행정안전부 규제혁파 홈페이지 상에 등록된 규제혁파 과제는 총 66건으로 현재 진행 중인 것은 총 14건, 국회심의 중인 것은 총 10건, 이미 완료된 것은 총 42건으로 나타났다.

[표 3-6] 행정안전부 규제혁파 과제 현황

전체	진행중	부분완료	국회심의중	완료
66건	14건	0건	10건	42건

출처: 행정안전부 규제혁파 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a03/better01/screen.do>)

이를 분야별로 살펴보면, 가장 많은 규제혁파 과제는 기업 현장애로 개선과제로서 총 13건 중에서 9건을 이미 완료하였고, 국회심의중인 것과 진행중인 것이 총 4건을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그 다음으로 신산업-현장제기 규제혁파 과제가 총 10건이 있으며, 그 중에서 이미 완료한 것은 7건이고, 국회심의회와 진행중인 과제는 3건으로 나타났다.

반면, 혁신성장 선도사업과 경쟁제한 규제혁파과제, 그리고 영업·입지 규제혁파과제 등은 현 정부에서 추진되는 규제혁파 유형이지만 아직까지 공개된 진행과제는 없는 상황이다.

[표 3-7] 행정안전부 규제혁파 유형별 과제 현황

유형	전체	진행중	국회 심의중	완료
기업 현장애로 개선과제	13건	1건	3건	9건
신산업-현장제기 규제혁파	10건	2건	1건	7건
포괄적 네거티브 전환과제	9건	2건	1건	6건
혁신성장 선도사업	0건	0건	0건	0건
경쟁제한 규제혁파	0건	0건	0건	0건

유형	전체	진행중	국회 심의중	완료
행정조사 혁신방안	6건	0건	1건	5건
영업입지 규제혁파	0건	0건	0건	0건
온라인·전자문서 활용 확대	8건	2건	0건	6건
시험·검사기관 규제혁신	3건	0건	0건	3건
시장진입·영업 규제혁신	5건	1건	2건	2건
창업 규제 혁신방안	8건	2건	2건	4건
선제적 규제혁파 로드맵	1건	1건	0건	0건
민생불편 규제 혁신방안	3건	3건	0건	0건

출처: 행정안전부 규제혁파 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a03/better01/screen.do>)

3. 중소기업 ombudsman

중소기업 ombudsman(www.osmb.go.kr)은⁸ 전 지자체와 협업 연계하여 기업 규제애로를 신속하게 처리하는 온·오프라인 시스템으로 2014년부터 추진해오고 지방규제신고센터라고 할 수 있다.

신고사항으로는 기업투자 관련 불편사항, 타 지자체 비하여 과도한 부담을 야기하는 규제, 공무원의 불합리한 관행 등이 해당한다. 추진방식은 ombudsman 지원 홈페이지와 신고센터를 연계하여 규제과제 발굴처리 및 추진현황 모니터링을 실시하게 된다. 조직 체계를 살펴보면, 중앙센터를 중심으로 ombudsman 지원단을 설치하여 기업인의 방문의 편의성을 도모하였으며 지방에서는 시도 및 시군구에 설치·운영하고 있다.

⁸ 중소기업법 제22조에 의거해서 국무총리가 위촉하는 임기3년의 독립된 정부기관이다.

[그림 3-6] 중소기업 ombuds만의 업무범위 및 신고사항

<p>신고 01 중소기업 규제예로</p>	<ul style="list-style-type: none"> 중소·중견기업에 영향을 미치는 기존규제 등에 따른 기업의 고충사항 정부 및 지방자치단체, 공공기관, 중소기업정책자금 운용기관 관련하여 제기되는 애로사항
<p>신고 02 기업민원 피해신고</p>	<ul style="list-style-type: none"> 기업민원인이 규제예로를 제기하였다는 이유로 행정기관으로부터 불이익이나 차별을 받았다는 내용의 진정
<p>신고 03 적극행정 면책건의</p>	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 및 업무담당자가 적극적인 규제개선을 위한 직무집행으로 인하여 발생한 위법행위 등으로 인해 징계를 요구받았을 때 징계 감경 또는 면제를 건의
<p>신고불가 신고 제외사항</p>	<ul style="list-style-type: none"> 구체성이 떨어지고 명확한 요구사항이 없어 개선업무 처리 진행이 불가한 과제, 사회상규, 행정형벌 등 일반국민 건의과제 민간협회 관리 내규 방식, 민-민 간의 계약사항, 민간 사인 단체간 행위에 따른 불편사항

출처: 중소기업 ombuds만 홈페이지(www.osmb.go.kr)

중소기업 ombuds만 추진절차는 크게 현장중심 과제발굴에 초점을 두고, 규제대안에 대한 심층분석 과정을 거쳐서 나온 규제개선방안에 대하여 관계부서간의 집중협의를 통하여 규제를 개선하는 것으로 진행하고 있다. 이를 자세한 정리해보면 아래의 그림과 같다.

[그림 3-7] 중소기업 옴부즈만의 규제 업무처리 과정



출처: 중소기업 옴부즈만 홈페이지(www.osmb.go.kr)

중소기업 옴부즈만 추진성과는 총 18,443건을 발굴하여 총 15,777건을 처리하였으며, 그동안 추진된 제도개선도 3,035건에 해당된다. 이를 통하여 규제발굴대비 처리율은 총 85.5% 정도의 처리를 보이는 것을 볼 수 있다.

[표 3-8] 중소기업 옴부즈만 규제발굴·처리 현황

연도	발굴건수	처리건수	제도개선	처리율
2009-2010	1,664	1,371	86	82.4%
2011	962	1,062	89	110.4%
2012	1,005	895	276	89.1%
2013	1,085	1,027	257	94.7%
2014	3,418	3,446	633	100.8%
2015	2,016	2,054	499	101.9%
2016	3,323	2,539	553	76.4%
2017	4,970	3,383	642	68.1%
합계	18,443	15,777	3,035	85.5%

출처: 중소기업 옴부즈만 홈페이지(www.osmb.go.kr)

중소기업 ombudsman에서는 규제발굴/처리/제도개선을 위해서 총 599회 현장방문을 추진하였고, 기업소통을 위해서 4,535명이 참여하였으며, 주요 의결회의체에 총 21회 정도 보고하였다. 자체적으로 규제성과를 분석한 것으로 총 7.1조원의 규제비용 절감 효과가 있다고 보았다.

【표 3-9】 중소기업 ombudsman 규제발굴·처리를 위한 노력

현장방문	기업소통	주요의결회의체 보고	규제비용 절감
599회	4,535명	21회	7.1조원

출처: 중소기업 ombudsman 홈페이지(www.osmb.go.kr)

그럼에도 불구하고, 중소기업 규제에로 사항에 대해서는 부정적인 시간이 많은 것이 사실이다. 2019년에 국회 산업통상위 어기구 더불어민주당 의원이 중소기업 ombudsman에서 제출받는 자료를 토대로 살펴보면, 제도개선은 전체 3,465건의 신청건수에 비해서 실제로 17.5%만 제도개선이 이뤄졌다고 보았다. 세부적으로는 규제민원인의 이해 부족으로 인해 안내하게 된 사례도 47.7%가 넘는 것을 차지했으며, 중앙부처 수용불가 방침도 21.1%였고, 장기검토 과제도 11.5%를 차지하는 등 실질적인 규제혁신 효과는 미흡하다고 보았다.

그리고 중소기업 ombudsman이 관계부처 개선권고를 내릴 수 있음에도 불구하고, 실제로 권고권을 행사한 경우는 2차례에 불과한 것으로 나타나 현장에서 규제혁신을 체감하는 데 있어서도 미미하다고 보았다. 또한, 지방공무원의 적극행정에 따른 징계와 관련하여는 그동안 4명에게만 징계면책과 감경이 실시된 것으로 나타나 지방공무원의 소극적인 규제행태에 만연할 수밖에 없는 실정이다.

4. 지방자치단체 규제관련 조례분석

광역시·도에서는 「행정규제기본법」제3조 3항에 의거하여 규제혁신위원회를 설치하고 있다. 지자체별로 조례상에서 큰 차이점은 없으나 위원의 임기/회기/해촉, 실무(분과)위원회 설치, 규제신고센터에 관한 사항에 있어서는 조례에 명시하거나 시행규칙을 마

련하여 운영 중에 있다. 이외에도 비밀유지, 의견청취, 평가 및 포상, 민간단체 협력 등을 명시한 경우도 있다.

[표 3-10] 광역시·도 규제개혁위원회 설치·운영 조례

구분	목적	설치 및 기능	구성	위원장의 직무	위원 임기/ 회피/ 해촉	실무 (분과) 위원회	회의	비밀 유지	의견 청취	간사
서울	○	○	○	○		○	○		○	○
부산	○	○	○	○			○			○
대구	○	○	○	○			○			○
인천	○	○	○	○			○		○	
대전	○	○	○	○			○			○
울산	○	○	○	○			○			○
광주	○	○	○	○			○			○
경기	○	○	○	○	○	○	○		○	○
경북	○	○	○	○	○		○			○
경남	○	○	○	○			○			○
강원	○	○		○	○					○
충북	○	○	○	○	○		○	○		○
충남	○	○	○	○			○			○
전북	○	○	○	○			○			○
전남	○	○	○	○	○		○			○
세종	○	○	○	○	○		○			○
제주	○	○	○	○			○			○

구분	규제심사 요청 및 절차	개선 권고	규제신고 센터의 설치 및 운영	수당	대리 출석	민간 단체 협력	평가 및 포상	회의록	시행규칙 또는 운영세칙
서울				○					○
부산	○	○	○	○					○
대구			○	○					
인천		○		○					○
대전			○	○					
울산			○	○					○
광주			○	○					○
경기				○		○	○		
경북	○	○	○	○				○	○
경남			○	○					○
강원				○			○		○
충북			○	○			○	○	○
충남			○	○					○
전북			○	○					○
전남			○	○					○
세종	○	○	○	○					
제주				○	○				○

그리고 광역 시·도의 동 조례 시행규칙도 대부분 유사한 형태로 구성되어 있으나 서울시와 전남에서는 규제정비계획 수립, 규제개혁 점검 및 평가 등을 구체적으로 적시되어 있다. 이는 규제혁신을 위한 제도적인 근거를 마련하여 운영 중인 것으로 나타나 타 지자체에 비해서 규제혁신의 중요성을 인식하고 체계적인 규제개혁을 추진하고 있는 것을 볼 수 있다.

[표 3-11] 광역 시·도 규제개혁위원회 설치·운영 시행규칙

구분	목적	규제정비계획 수립	위원회 구성	위원 임기/위촉/해촉	위원의 결위	위원장 대행 순서	분과 위원회	회의	안건 제출
서울	○	○	○	○				○	○
부산									
대구									
인천									
대전	○			○					
울산									
광주									
경기	○		○				○		○
경북									
경남	○		○						○
강원									
충북	○								○
충남	○			○					
전북	○			○	○	○			
전남	○	○	○	○				○	○
세종									
제주	○								

구분	예비 심사	심사	의견 청취	개선권고	재심사의 요청	규제 등록	규제신고 및 고객보호 센터	민간단체 협의회
서울	○	○	○	○		○		
부산								
대구								
인천								
대전		○					○	
울산								
광주								
경기	○	○	○	○		○	○	○
경북								
경남		○	○	○	○	○		
강원								
충북		○	○	○		○	○	
충남		○					○	

구분	예비 심사	심사	의견 청취	개선권고	재심사의 요청	규제 등록	규제신고 및 고객보호 센터	민간단체 협의회
전북		○				○	○	
전남	○	○	○	○		○		
세종								
제주		○			○	○		

구분	의견 수렴	간사	규제 공표	규제 정비	규제개혁 점검 및 평가	수당	대리출석	운영세칙
서울	○		○	○				○
부산								
대구								
인천								
대전						○		○
울산								
광주								
경기								○
경북								
경남								
강원								
충북							○	○
충남								
전북		○	○		○			
전남	○		○	○				○
세종								
제주								○

마지막으로 광역 시·도에서는 규제 신고고객 보호서비스 현장 운영 조례를 제정되어 있다. 주로 현장에 대한 목적, 정의, 적용대상, 기본원칙, 현장구성 및 내용, 현장 절차, 현장 실천, 이행실태 평가 및 환류 등을 공통적으로 적용하여 구성되어 있다. 이 조례에서는 규제혁신에 대한 우수부서 및 공무원 우대조치, 신고자 만족도 조사 등 명시하고 있는 것이 특징이다.

[표 3-12] 광역시·도 규제 신고고객 보호서비스 현장 운영 조례

구분	목적	정의	적용 대상	규제 신고와 처리	기본 원칙	현장 내용	현장 구성	현장 개정/개정 절차	현장 실천
서울	○	○	○		○	○	○	○	○
부산	○	○	○		○	○			○
대구	○	○	○		○	○	○	○	○
인천									
대전	○	○	○		○	○	○	○	○
울산	○	○	○		○	○	○	○	○
광주	○	○	○		○	○	○	○	○
경기	○	○	○	○	○	○	○	○	○
경북	○	○	○		○	○	○	○	○
경남	○	○	○		○	○		○	○
강원	○	○	○		○	○	○	○	○
충북	○	○	○		○	○		○	○
충남	○	○	○	○	○	○	○	○	○
전북	○	○	○		○	○	○	○	○
전남	○	○	○		○	○	○	○	○
세종	○	○	○		○	○	○	○	○
제주	○	○	○	○	○	○			○

구분	공표 및 홍보	잘못된 서비스 시정	이행실태 평가 및 환류	우수부서 및 공무원 우대조치	협조요청	신고자 만족도 조사
서울	○	○	○			
부산	○	○	○			
대구	○	○	○	○		
인천						
대전	○	○	○	○		
울산	○	○	○	○		
광주	○	○	○	○		
경기	○	○				
경북	○	○	○	○		
경남	○	○	○	○		
강원	○	○	○	○		
충북	○	○	○	○	○	
충남						○
전북	○	○	○	○		

구분	공표 및 홍보	잘못된 서비스 시정	이행실태 평가 및 환류	우수부서 및 공무원 우대조치	협조요청	신고자 만족도 조사
전남	○					
세종	○	○	○	○		
제주	○	○				

근래 법제처에서 자치법규 자율정비 지원을 신청한 지방자치단체 중 법제처에서 지정한 13개 시·군·구의 조례를 전수조사하여 분석한 연구가 있다(법제처, 2017). 이 연구에서는 ① 상위법령 제정·개정 사항 미반영 ② 상위법령 위반(위임범위 일탈, 불일치 등 포함) ③ 법령상 위임이나 근거 없이 규제(권리·의무)사항을 조례로 신설 ④ 자치법규 입안원칙 위배 ⑤ 기타 사항으로 구분하여 규제발굴하여 분석을 실시하였다. 이 연구의 결과에서는 ① 상위법령 제정·개정 사항 미반영 유형이 상대적으로 적은 반면 ② 상위법령 위반(위임범위 일탈, 불일치 등 포함)유형이 주요 유형별 건수에서 차지하는 비중이 크게 나타났다는 점이다. 즉, 상위법령에서 제시한 요소와 절차 등을 반영하지 않은 경우가 많았다는 것이다.

5. 지방규제개선 관련 평가

1) 대한상공회의소의 지방규제지수 측정

대한상공회의소에서는 기업활동에 저해하는 규제혁신을 위해서 전국 기초자치단체 기준으로 규제활동을 평가한 「지방규제지수」를 도출하여 운영 중이다. 「지방규제지수」는 설문조사를 기반으로 하는 기업체감도 조사와 지자체의 조례 및 제도를 분석하는 경제활동 친화성 조사로 나뉘어 살펴볼 수 있다.

기업체감도 조사에서는 규제합리성, 행정행태 등 30여 항목에 대한 기업 설문조사 결과이며, 경제활동친화성은 공장설립, 다가구주택 신축, 산업단지, 유통 물류 등 72개 항목에 대한 자료 분석 결과(대한상공회의소, 2015)이다. 한편, 경제활동 친화성 조사는 지자체에 있는 기업, 전문가, 담당공무원 등과의 심층면접을 통해서 모든 지자체에 적용가능한 규제혁신 공통지표를 마련하여 평가하고 있다.

이 두 항목의 결과를 토대로 「지방규제지수」값이 도출되고, 이를 전국 기업 환경지도를 통하여 기초지자체의 기업환경에 대해서 시각화하여 표시해주고 있다. 예를 들어, 기업환경이 좋은 지자체는 붉은색 계열로 표기되고 기업환경이 나쁜 지자체는 파란색 계열로 표기되고 있다.

[그림 3-8] 전국기업환경지도 홈페이지



출처: 전국기업환경지도(<http://bizmap.korcham.net/busi.idx.cmd.Main2.do>)

전국기업환경지도(舊 전국 규제지도)는 지자체의 규제체감 수준을 측정하고 조례 및 행정운영상의 불합리한 규제들을 정비해 나가는 데 가이드를 제공해주고 있다는 점에서 의의가 있다.

전국기업환경지도에 나타난 평가결과를 보면, 지자체의 기업체감도와 경제활동친화

성을 한눈에 보기 쉽게 표현되어 있어서 국민들이 쉽게 이해할 수 있고, 지자체간에 기업하기 좋은 환경 조성을 위한 선한 경쟁을 유발한다는 점에서 긍정적인 효과가 있다. 그러나 평가방법에서 특정 기업집단에 한정되어 조사(1지자체당 38개 기업 응답)되다 보니 지자체 입장에서는 평가결과에 대해서 수용하기에는 어려움이 있으며, 일반국민은 제외한 조사이기 때문에 규제혁신에 대한 국민적인 체감도는 알기 쉽지 않다.

또한, 표본이 되는 기업집단이 일정부분은 바뀌는 경우가 있기 때문에 표본의 일관성을 확보하는 데에는 한계가 있기 때문에 시계열적인 점수변화를 살펴보기에는 설득력이 떨어질 수 있다.

마지막으로 경제활동친화성 조사에서는 대부분 투입 및 과정지표가 주를 이루고 있어서 실질적인 규제혁신 성과를 진단하기에는 어려움이 있다. 그리고 각 지표별로 등급별 기준을 명시하고 있으나 지표 자체에 대한 해석과 판단은 일부의 정량화된 값만 가지고 이루어지고 있어 해석상의 오류가 발생할 수 있기 때문에 구체화된 가이드라인 및 지표별 구체적인 실적 자료가 무엇인지 사전에 공지할 필요가 있다.

2) 지방규제혁신 추진실적 평가

행정안전부에서는 지방규제혁신의 가속화시키기 위해서는 2013년부터 정부합동평가와는 별도로 개별적으로 지방 규제혁신 추진실적 평가를 실시하였다. 해당 평가지표를 살펴보면, 주로 지자체의 규제혁신을 위한 인프라 구축, 규제 개선 및 완화노력도, 기업활동 활성화 정도 등으로 구분하여 정성·정량 평가를 실시하였다.

그러나 최근에는 다시 정부합동평가에 포함시켜서 평가를 진행하고 있으며, 세부 평가지표는 규제혁신 실행력 확보, 규제혁신 체감도 제고, 규제혁신 평가 내실화, 지자체 규제부담 완화를 주요골자로 하여 평가를 실시하고 있다. 해당 평가결과를 토대로 전국 지자체 대상으로 우수기관 표창, 특별교부세 지원, 규제혁신 미흡기관에 대한 컨설팅 지원 등을 환류체계가 구축되어 있다.

지방규제혁신과 관련해서 매년 지표별로 변화가 보이고 있으며, 대부분 국정과제와 연계하여 평가하다보니 정권별로 변화가 있는 것을 찾아볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 연도별로 평가지표가 자체가 간소화되고 있어서 다행이다.

예를 들어, 2015년과 2016년에는 정부차원에서 푸드트럭에 대한 지원이 본격화되면

서 지자체 평가지표에 하나로 푸드트럭 지원 실적이 평가지표에 포함시키기도 하였다. 2016년에는 ‘규제 프리존 특별법’에 제정되면서 지자체에서도 조례상에 포함시키도록 가점지표로 운용되기도 하였다.

이제는 지방규제혁신 제도의 일관성 담보 및 피평가기관의 피로도를 고려하여 지표의 연속성 확보가 필요하다. 특히, 인증의 경우 “제품 등과 같은 평가대상이 정해진 표준이나 기술규정 등에 적합하다는 평가를 받는 행위”로 정의되므로, 표준화되고 일관성 있는 평가지표 운영이 필요한 시점이다.

[표 3-13] 정부 지방규제혁신평가관련 합동평가 지표 변화

구분	평가지표	세부평가지표	‘17	‘16	‘15	‘13-’14
지방 규제개혁 역량 강화	규제개혁 추진역량 강화	규제개혁 인센티브 강화	●	●		
		단체장/부단체장 주관 규제개혁 토론회/점검회의 개최실적	●	●		
		규제개혁 교육/홍보실적	●	●		●
		규제개혁 추진체계	●	●	●	●
	규제애로 해소를 통한 지역투자 기반조성	전국규제지도 측정 결과	●	●	●	
		지자체 규제개혁 우수사례	●	●	●	●
		사전컨설팅감사 운영실적	●	●		
지방규제 애로해소	지자체 자치법규 정비	법령 위임조례 적기 개선률	●	●	●	●
		법제처의 '조례 규제개선 사례 50선'을 반영한 지자체 자율 정비율	●	●	●	
		자치법규 등의 재개정을 통한 네거티브 규제 도입실적	●	●		
	중앙부처 법령개선 등을 통한 규제애로 해소	중기청 지방 규제애로 발굴개선 실적	●	●	●	●
		테마별 규제 발굴개선 실적	●	●	●	●
더불어 살사는 경제	민생과 혁신을 위한 규제 재설계	네거티브 규제도입실적	●	●	●	
		테마별 규제 발굴개선 실적(일자리 중심현장 규제, 생활속 규제)	●	●	●	●

6. 지역현장 규제애로 발굴조사⁹

행정안전부는 17개 시도에서 운영중인 대기업을 제외한 사업체를 대상으로 구조화된 설문지를 이용한 온라인 조사 및 전화, 팩스, 이메일 조사를 실시했다. 2,207개 사업체를 대상으로 ± 2.09 표본오차로 95%의 신뢰수준으로 2019년 4월 22일부터 5월 21일까지 약 5주간 조사를 실시하였다.

조사항목은 크게 규제에 대한 인식, 규제애로 현황, 규제애로 개선방안의 3가지 큰 항목으로 구성되었다.

첫째, 규제에 대한 인식에서 ① 사업체들은 사업관련 법령/조례 인지도는 응답자의 57.1%가 인지, 42.9%가 알지 못한다는 것으로 조사되었다. ② 고용/투자 확대계획 및 어려움을 보면 고용투자 확대계획이 없음이 65.0%, 있음은 34.0%로 나타났다. 고용이나 투자를 확대하고자 하나 법령 및 조례 등으로 인해 어려움을 겪고 있다는 사업체의 비율은 전체의 1/4 수준인 26.7%로 조사되었다. ③ 올해부터 본격 시작되고 있는 규제 샌드박스 인지도 및 기여여부에 대한 질문에 알고 있다는 응답자는 12.9%로 나타났다. ④ 지방규제 신고센터 이용경험에 대해 이용경험이 없다는 응답이 70.6%로 나타났다.

둘째, 규제애로 현황에서 ① 규제애로 경험이 있다는 47.4%, 없음은 52.6%로 나타났다. ② 기업유형별 규제애로를 겪고 있다는 기업유형을 보면 소기업이 49.7%, 중기업 47.1%, 소상공인 45.2%의 순으로 조사되었다. ③ 업종별 규제애로 현황은 제조업에 51.8% 높은 비율을 차지했다. 그 다음이 SOC 48.1%, 유통 및 숙박 45.3%, 서비스산업과 기타 40.5% 순이었다. ④ 성장단계별 규제애로 즉 창업기에 규제애로를 겪는 비율이 62.5%로 가장 높았으며, 구조조정기가 57.2%로 나타났다. ⑤ 지역별 규제애로 현황을 보면 경북에서 61.5%, 세종시에서 60.3%로 나타났다(단, 각 지역별로 응답한 기업의 수가 적어서 각 지자체간 기업일 비율을 단순비교하기는 어렵다고 밝히고 있다). ⑥ 각 규제별 응답비율을 보면 공무원 행태가 21.6%, 다음이 안전규제로 20.5%, 환경규제 17.6%, 품질규제 11.9%, 입지/건축규제 11.8%, 창업규제

⁹ 행정안전부(2019. 6). 「지역현장의 규제애로 발굴조사」의 내용을 요약·정리한 것이다.

11.2% 순으로 나타났다.

셋째, 규제애로 개선방안을 보면 규제내용 및 규제변경 개선사항 등에 대한 홍보(69.3%), 공무원의 전문성 강화 및 적극적인 행정처리(68.3%), 소규모 기업 및 스타트업에 대한 경제적 지원 확대(66.2%), 지자체장의 규제 개선 의지(64.7%), 중앙정부 기관장의 규제개선 의지(64.3%), 법령 및 조례, 규칙에 대한 공무원의 유연한 해석(63.6%), 지자체 소관 조례규칙 등에 대한 점검개선(58.6%), 중앙부처 소관 법률, 대통령령 규칙 등에 대한 점검개선(58.5%), 지역기업의 규제애로 청취 및 답변 시스템 마련(53.8%), 법령 규제에 대한 자문 및 컨설팅 지원에 대한 필요성(46.9%) 순으로 나타났다.

7. KDI의 규제관련 전문가 조사

최근 KDI가 전문가를 대상으로 실시한 규제개혁 인식조사 결과에서도 규제개혁 성과가 저조한 근본원인을 묻는 질문에 ① 규제개혁의 중요성에 대한 인식부족, ② 정부·정치권의 규제개혁에 대한 인식부족을 가장 큰 요인으로 답하고 있는 것은 현재까지 규제개혁에 대한 명확한 철학과 원칙에 대한 공감대가 부족하다는 반증이 아닐 수 없다.

첫째, “한국경제가 여전히 ‘냄비 속 개구리’라는 주장에 대해 공감하는지?”에 대한 질문에 대하여 응답한 전문가들의 88.1%가 공감하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, “한국경제가 냄비를 탈출할 시간이 얼마나 남았는지?”에 대한 인식을 묻는 질문에 대해서는 응답자의 63.3%가 ‘1~3년’ 정도라고 답하고 있어 경제 혁신의 시급성에 대해 대체로 공감하고 있음을 알 수 있다.

셋째, “이웃 나라인 일본과 비교하여 우리나라의 규제개혁 정책성과가 어떠하냐?”에 대한 물음에 대해 대다수 전문가들은 그 성과가 저조하다고 답하고 있다.

전문가들은 우리나라의 규제개혁 성과가 저조한 원인으로 ① 규제개혁의 중요성에 대한 인식 부족, ② 정부의 규제개혁 추진의지 부족, ③ 정치권의 규제개혁 추진의지 부족, ④기득권 세력의 반발의 4가지를 주로 지적하고 있는 것으로 나타났다. 이 결과에서 알 수 있듯이, 한국경제는 ‘끓고 있는 냄비속 개구리’ 처럼 위기에 처해 있으며 이 상황을 벗어나려는 몸부림, 즉 경제혁신에 당장 나서야 할 시점이라는 것이다. 여러 가

지 타개책이 있을 수 있으나, 소위 ‘혁신성장’을 이루어 나가는데 핵심적인 정책 수단으로 전문가들은 강력한 규제개혁 정책 추진을 권고하고 있다고 해석할 수 있다.

8. 현황 분석의 시사점

지방규제 등록 현황을 살펴보면, 총 3만 6천여 건으로 대부분 도에 있는 시군에서 지방규제 등록건수가 많은 것으로 나타났다. 그간 지방규제 관리는 주로 경제적 규제 완화 중심의 노력하고 있는 것을 엿볼 수 있다.

지방규제 조례분석 결과를 살펴보면, 행정규제기본법에 의하여 지방자치단체별로 규제개혁위원회를 설치·운영하고 있었다. 이외에 규제신고고객에 대한 고객보호현장 조례를 제정하여 자발적인 규제신고 및 기업애로사항 처리할 수 있도록 제도적으로 유도하고 있다.

【표 3-14】 실태분석결과 종합

구분	주요 내용	비고
지방규제 등록 현황	<ul style="list-style-type: none"> · 총3만 6천여건의 지방규제 등록이 되어 있음 · 도에 속하는 시군구가 지방규제 등록이 많은 편 · 지방규제는 주로 경제적 규제 중심의 신설·완화 · 2010년까지 신설규제가 많았으나 최근 들어 규제완화 노력 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방규제등록관리 피드백 시급 · 지속적 지자체 규제 재정비 필요
지방규제 조례분석	<ul style="list-style-type: none"> · 행정규제기본법에 의거하여 규제개혁위원회 설치운영 · 대부분 규제위원회, 고객보호현장 등 조례·규칙제정 · 광역시·도의 조례의 범위 및 내용 다소 상이 · 상위법령 위반(위임범위 이탈, 불일치 등)유형이 차지하는 비중이 높을 가능성(13개 기초지자체 조례 전수조사 및 분석 결과) 	<ul style="list-style-type: none"> · 제도적 조건은 어느 정도 구비되어 있으나 운영과 해석상에 있어 일관성 미흡으로 지자체 간 규제편차 발생

첫째, 지자체를 대상으로 한 규제비용 감축관리 모니터링이 필요하다. 그동안 규제개혁위원회에서 규제비용관리제도를 도입하여 규제비용 감축관리를 단행하고 있지만, 대부분 중앙부처 중심으로 법령 점검위주로 운영되다보니 지자체까지 확산시키는 데에는 한계가 있었다. 지자체 차원에서도 지방규제혁신을 위해서 규제비용감축관리 제도

를 운영할 필요가 있다.

둘째, 광역단위 중심의 정기적인 지방규제의 재정비가 필요하다. 현행 지방규제가 많이 등록된 상태이며, 지자체가 규제법정주의에 의해서 신속하게 조례에 반영하기에는 시간적 여유가 충분히 되어 있지 않다. 따라서 광역단위에서 정기적으로 시·군·구에 있는 조례 중심의 규제재정비가 요구된다.

마지막으로 지방규제 권고안 마련을 통한 규제정책의 일관성이 확보되어야 한다. 지자체마다 조례와 규칙을 자율적으로 운영되다 보니 지역별과 정권별로 일관성을 유지하는 한계가 있다. 행정안전부에서 지방규제혁신을 위한 지방자치단체마다 지방규제 조례안 또는 규칙을 운영하고 있으나 자율적으로 운영되다 보니 지방규제정책 관련 표준조례안을 마련하여 규제정책에 대한 어느 정도 일관성을 확보하도록 유도해야 할 것이다.

제3절 지방규제의 문제점

1. 지자체 규제를 둘러싼 환경

지방규제혁신 관련 논의에서 지속적으로 제기되는 이슈와 쟁점은 다음과 같다. 헌법에 근거하여 지방자치법 제22조는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 하고 있으며, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정함에 있어서 법률의 위임을 명시하고 있다. 이는 규제법정주의 하에서 자치입법권을 갖고 있는 지자체가 지역주민의 권리 제한이나 의무부과하는 것에 대해서 지방의회가 조례로 제정할 수 없으며, 다만 법률의 위임이 있는 경우에만 조례를 규제를 도입할 수 있음을 의미한다.

우리가 알고 있는 상위법령은 대부분 중앙부처의 소관으로 되어 있기 때문에 지자체의 조례상의 나타난 지방규제도 중앙부처와 직접적으로 연계되는 것이 많이 존재한다.

첫째, 지방자치단체가 직접 규제혁신을 할 수 있는 권한을 지니고 있지 않다는 것이다. 지자체가 유일한 지방규제혁신을 자치사무 중에서 조례 또는 규칙으로 제정된 것을 가지고만 가능하다는 것이다. 사실 지방 조례라고 할지라도 조례 개정은 지방의회의 권한이지 지방자치단체의 권한은 아니다. 이로 인하여 지자체 내의 규제혁신 주관 부서가 있다할지라도 지자체의 규제혁신을 위해서 개입하는 것이 정당한가에 대해서는 문제점으로 대두되고 있다. 즉, 엄연하게 중앙부처 소관의 법률상에 위임된 조례를 가지고 지자체가 규제개선해야 한다고 요구하는 것 자체가 무리가 있기 때문이다. 이 때문에 규제혁신은 중앙부처가 발굴하여 추진하는 바람직하다는 의견이 가능하다.

둘째, 지방규제혁신은 지방자치 원리에 있어서 상충된다는 의견이 있다. 즉, 중앙정부가 확일적으로 규제개선을 요구하더라도 지자체의 특색을 살린 조례에까지 바꾸라는 것은 지역산업경쟁력과 지자체의 자율성을 침해할 수 있다는 중이다. 이는 지방규제혁신과 관련된 일련의 문제로 지적되는 현상의 원인이 되기도 하다. 중앙정부의 규제혁신은 일선 현장을 반영하지 못하여 오히려 상황을 악화시키거나 지역경쟁력을 악화시킬 수도 있다.

마지막으로 우리나라는 연방제 국가와는 정치체제가 차이가 있기 때문에 중앙부처에

서 하나의 규제가 신설될 경우에는 지자체별로 이에 따른 규제가 생겨나기 때문에 공동으로 규제혁신을 추진해야 하는 어려움이 존재한다. 즉, 중층적인 규제로 인하여 지자체 하나만의 노력으로는 불가능하고 중앙부처와 지자체간의 긴밀한 협력관계를 유지해야만 효과적인 규제혁신을 이끌어낼 수 있는 것이다.

국가와 지자체가 연계되어 지역주민의 생활을 규제하는 중층적 규제에 대해서는 상위법령과 지자체의 조례가 연계되어 지역주민의 생활과 경제활동을 규율하게 된다. 따라서 중층적 규제에서 지역주민은 일차적으로 지자체의 조례내의 지방규제 뿐만 아니라 중앙부처의 규제를 동시에 받게 된다는 것이다.

2. 규제관련 중앙-지방간 관계

우리나라의 규제기준 결정권한은 중앙정부에게 집중되어 있으며, 이러한 규제기준들 중 일부의 집행권한이 지자체에게 위임되어 일정부분에 한하여 분권화된 규제혁신체계를 갖추고 있다.

우리나라 지자체의 규제혁신 처리절차와 주체들을 보면, 기본적으로 지자체가 운영하고 있는 ‘규제개혁추진단’ 과 ‘지방규제개혁위원회’ 를 들 수 있다. 해당 기구를 통하여 규제혁신 사안을 결정하고, 이를 상급기관의 절차에 따라서 처리하도록 되어 있으나, 규제 자체가 지니고 있는 특징으로 인하여 소관부처가 적극적으로 해결하지 않는 이상에는 장기간 표류할 수밖에 없다. 이러한 복잡한 행정절차의 과정 자체가 오히려 거부점(Veto Point)가 많아지는 것을 의미하기 때문에 지방규제혁신이 성공하기 어려우란 것을 쉽게 짐작할 수 있다. 현재의 지방자치단체의 규제혁신 참여 동기는 규제혁신을 통한 지역 경제 활성화, 일자리 창출, 인구증가 등이다. 그러나 현 시점에서는 지자체 스스로 지방규제혁신을 유도할만한 인센티브가 없기 때문에 적극적인 규제혁신을 도모하기에는 어려운 구조이다.

행정안전부는 지방자치단체들이 적극적으로 규제혁신에 참여를 독려하기 위해서 정부합동평가 내에서 ‘지방자치단체 규제혁신 평가’ 제도를 활용하고 있다. 그러나 세부 평가지표를 살펴보면, 대부분 계량화된 평가지표로 구성되어 있어 실질적인 규제혁신의 성과를 반영하고 있는가에 대해서는 문제점으로 제기되고 있다. 특히, 지자체내에

서 경제적 파급효과가 큰 규제에 대한 혁신과정은 인센티브가 제대로 연계되어 있지 않아 장기간 지역경제 체질을 개선하는 데에는 어려움이 있는 게 사실이다.

그동안 여러 정권에서 규제혁신을 추진해오고 있지만, 대부분 손쉽게 개선할 수 있는 규제들만 발굴되고 정작 중요하고 파급력이 큰 규제사항에 대해서는 장시간이 소요되는 경우가 많아 가시적인 규제혁신 효과가 나타나기에는 한계가 많다. 이로 인하여, 정권별로는 단기간의 실적위주로 접근하다보니 규제혁신이 활발한 것처럼 보이지만, 중장기적으로 지방자치단체가 주체가 되어 지속적이고 자발적으로 규제 개선을 위해서 참여하는 데는 한계가 있는 상황이다.

국회에서 제정된 법률과 정부의 지시하는 행정명령은 일반적으로 추상적인 형태를 띄고 있기 때문에 이를 구체화하는 것은 지자체의 역할이라고 할 수 있다. 이로 인하여 지자체가 제정하는 조례에서는 지자체의 관할권내에서 행정기관과 주민을 구속하기 때문에 결과적으로 지역사회와 주민에게는 차등적인 규제효과를 낳을 수밖에 없다.

지자체의 규제혁신이 지방자치를 제약한다는 주장이 나오는 것을 보면, 규제혁신 결과물 자체가 지자체의 경제활성화로 이어지는 못하는 것은 지자체가 상급기관의 지시에 의해서만 규제혁신을 하고 있는 것이 아닌가하는 의심이 갖게 된다.

3. 규제관련 지자체의 특성과 환경

역대 한국정부에서 시행해 온 규제혁신 추진방식은 첫째, 상설기구가 추진하는 상시적 규제혁신 추진이고 둘째, 주요 핵심전략에 따라 규제혁신 대상 분야를 설정하고 해당분야의 규제혁신을 집중적으로 추진하는 방식으로 정리된다(이민창·김주찬, 2015). 규제혁신이 선언적 조치에 그치지 않고 실질적인 변화를 이끌어 내기 위해서는 개혁과제 도출부터 중앙정부가 아닌 현장인 지방자치단체 중심으로 이루어져야 하는바, 정부 주도의 과제 선정은 현장과 유리될 개연성이 높기 때문이다(규제개혁위원회, 2016).

지방규제혁신을 위해서는 무엇보다도 지방자치단체와 지방의회간의 협력이 중요하다. 우선, 지방자치단체가 지방의회의 정치적인 산물은 조례나 규칙의 규제를 최소화하기 위해서는 사전에 이를 검토하고 여과할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 현재, 지자체에서는 지방규제혁신을 위해서 소정의 절차를 거쳐서 규제를 발굴하고 개선하고

있다면, 규제 이외의 여러 사항에 대해서는 지방의회의 협조가 필수적이며, 지방규제 혁신을 위한 구체적인 설계가 없으면 지속적인 규제혁신이 이루어지기엔 한계가 있다.

현재 지방규제혁신은 지자체에서 규제발굴하고, 규제행태를 개선해야 가능해진다. 그러나 지방선거에 의해서 선출되는 자치단체장은 집단민원이 발생할 경우에는 오히려 의사결정을 미루는 경우가 연출된다. 이는 집단간의 이해관계가 충돌이 기인하기 때문에 의사결정을 미루어지는 행태에 대해서 학계에서는 의사결정의 절차적 정당성을 부여할 수 있도록 행정절차 개선이 수반되어야 한다고 의견도 제시하고 있다.

또한, 지방공무원의 자기방어기제가 작동하기도 한다. 지방공무원의 입장에서는 행정감사, 특정감사 등 절차상의 합법성을 중점으로 살펴보고 있기 때문에 자신의 승진과 연관된 업무에 대해서는 적극적인 행정보다는 소극적인 행정을 펼칠 수밖에 없다. 지방 규제혁신도 바로 이러한 애매모호한 위치에 놓이는 업무이기 때문에 지방공무원 입장에서는 선호할만한 업무는 아니다. 그리고 일선 공무원 입장에서도 규제개선을 유도할만한 적극적인 유인체계가 없기 때문에 규제혁신이 활발하게 진행되지 못하고 있다.

지방규제혁신에 있어서 민간참여를 보장해야 한다는 의견이 지배적이다. 즉, 정부규제를 직접 받고 있는 기업이나 주민들이 무엇보다 관련 법령의 내용을 충분히 인지하고 있기 때문에 규제혁신에 있어서 그들의 의견은 무엇보다 중요하다는 것이다. 김영삼 정부 때부터 규제개혁위원회에 민간위원이 참여하면서 적극적인 규제발굴이 추진되기 시작하였다. 그러나 민간부분의 규제혁신 과제가 중앙부처에 의해서 충분히 수용되지 못하는 사례가 많아지게 되면서 규제혁신과 관련하여 형식적인 민간참여가 이루어지기도 하였다.

지방규제에서도 민간위원이 참여하고 있지만 낮은 수용률을 보이기는 것은 마찬가지다. 지자체 규제개혁위원회에서 장기간 규제검토한 내용이 표류하거나 아예 상정되지 못하는 경우가 발생하기 때문에 앞서 중앙부처 사례처럼 지자체내에서도 수용률이 낮을 수밖에 없다.

그 결과로 규제혁신에 대한 일선현장에서는 지자체와 중앙부처의 반대로 무산되는 경우가 발생하게 되면서 소소한 형태의 민원해결이나 애로사항을 해결하는 데 급급한 실정이다.

이러한 이유로 인하여 지방규제혁신에 놓여진 일선공무원들은 규제혁신 자체에 소극적일 수밖에 없다. 좀 더 구체적으로 지방자치단체 공무원들이 규제개혁에 소극적인 이유를 정리해 보자.

첫째, 지방자치단체 공무원들이 정권이 바뀔 때마다 나타나는 하향식 규제혁신에 대해서 피로감을 느끼고 있다. 매년 정권이 바뀌면 나타나는 규제혁신에 대한 구호이기 때문에 오히려 부정적인 학습효과를 낼 수 있다. 따라서 현장에서는 규제혁신이 일회성에 그치는 것이 아니라 긍정적인 학습을 통한 규제혁신 제도화의 수준까지 높이는 노력이 요구된다.

둘째, 지방규제혁신을 위해서는 지자체의 자율성을 부여하는 것도 필요하다. 이미, 중앙부처의 위임사무에 대한 규제에 대해서 포괄적인 형태로 위임되도록 하여 지자체의 지역특성을 충분히 반영하고, 현장에 맞게 지방규제를 정비할 수 있도록 다양한 형태의 정책집행과 재량을 부여하는 것도 필요하다는 것이다.

셋째, 지자체의 자치사무는 다양한 형태의 규제와 집행이 이루어지는 기회를 제공하고 있기 때문에, 오히려 숨어 있는 유사규제나 법적 근거가 없는 규제를 발굴하여 개선할 여지가 많다. 반면, 현장에서 불필요한 규제가 양산될 수 있는 문제점을 지니고 있어 동전의 양면과 같다는 것이다.

마지막으로 규제집행 관점에서 나타나는 관행이나 미온적인 변화 행태이다. 즉, 기존 선례를 답습하거나 관행적으로 정책집행이 이루어지고 있어 누군가가 이를 지적하거나 계도해주지 않는다면 근본적인 문제해결은 어렵다는 것이다. 반면, 현실에서 적극적으로 문제해결을 위해서 나서는 지방공무원에게는 감사원 또는 감사관에서 감사할 경우에는 지방공무원에게 책임을 묻고 징벌을 내리는 경우가 있기 때문에 소극적일 수밖에 없는 상황을 초래하기도 한다.

제4장



국내·외 사례분석

제1절 국내사례

제2절 국외사례

제3절 시사점 도출

제1절 국내사례

이 부분에서는 지자체 규제와 관련된 유형을 3가지로(인프라, 기업, 민생) 구분하여 제시한다. 기존 지자체마다 간행하는 우수사례집을 검토하여 연구진이 시사점을 도출할 수 있다고 판단한 사례를 분석·정리한다.

1. 제주특별자치도의 건축 인·허가 기준 통일(인프라 구축)

1) 상황

최근 제주개발 붐으로 건축허가 건수의 급증으로 인한 업무 과중현상이 나타나고 있다. 특히, 2006년 이전의 제주는 4개의 시군에서 2006년 이후 2개의 행정시가 되었다. 문제는 건축 인·허가 기준이 행정시별로 법령 해석과 적용이 달라 민원이 가장 많이 발생하는 상황이었다. 즉, 행정시별 처리기준 및 절차 상이로 민원 혼선 및 건축 행정에 대한 불만이 가중되고 있는 상황이었다. 가령, 건축허가 현황을 보면 2014년 5,902건/3.4백만㎡, 2015년 8,350건/3.8백만㎡ 그리고 2016년 9,916건/4.7백만㎡으로 증가 추세였다. 제주특별자치도가 출범한지는 14년이 지나고 성장은 이루어졌지만 풀뿌리 민주에 대해서는 논의가 많은 것이 현실이다.

[표 4-1] 제주특별자치도 출범 이후의 변화상

	2006년		2018년
인구	56만명	→	69만명
관광객	531만명	→	1431만명
GRDP	8.5조원	→	18조원*
경제성장률	1.9%	→	4.9%*
불법체류자	15명	→	1만3450명
외국인범죄	121건**	→	631건

출처: 경향신문(2019.7.26.: 12); * 는 2017년, **는 2011년 기준

2) 추진내용

특별자치도 출범 이후 제기된 문제점 주요 사례를 보면, 첫째, 개발 행위 허가 및 농지 전용 기준이 상이했다. 가령, 地目상¹⁰ 대지의 개발행위시 허가에 필요한 협의서류를 보면, 제주시는 서류의 첨부가 불필요했지만, 서귀포시는 첨부해야 했다. 다음으로 지목이 임야이고 사실상 田인 경우에 제주시는 농지전용으로 간주했고, 서귀포시는 산지전용으로 보았다. 둘째, 사용승인시 의제처리사항에 대한 처리기준 역시 상이했다. 제주시는 필증을 요구했고, 서귀포시에서는 관련부서 협의로 처리가 가능했다. 셋째, 미달도로 확보 부분에 대한 처리기준이 상이했다. 제주시에서는 도면상 표기로 족했고, 서귀포시에서는 분할현황 측량성과의 제출을 요구했다.

3) 건축 인허가 통일기준 마련

제주도 건축사회와 대한건설협회 제주지부에서 도지사 간담회시 행정시 건축 인허가 기준 통일 및 개선 건의가 이루어졌다. 이후 건축 인·허가 처리 실태 파악이 이루어지게 되는데, 행정시별로 법령에 근거없는 자체 지침 시행 및 건축물 착공·사용승인·개발행위허가·농지전용 처리 등에 대해 기준이 상이한 실태를 확인했다.

¹⁰ 토지의 용도에 '따라서 토지의 종류를 구분하고 등록한 것을 지적공부(地籍公簿)라고 지칭한다.

[표 4-2] 제주시와 서귀포시의 상이한 제도(예시)

제주시	서귀포시
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 미달 도로 확보시 별도의 분할 조치 없이 확보 부분을 도면상에 표기 후 사용승인 처리 ▶ 미달도로 분할 측량성과도 미제출 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 미달 도로 확보 부분에 대하여 분할 후 도로로 지목변경 하여 사용승인 처리 ▶ 미달도로 분할 측량성과도 제출

이후 건축 인·허가 처리기준 개선(안) 마련되게 된다. 업무 처리 기준 통일을 위한 ‘도+행정시 합동간담회’가 개최되었고, 개선안 시행에 따른 관련단체(건축사회) 설명회가 있었다. 이후 건축 인허가 처리기준 개선안 시행에 따른 만족도 조사가 이루어졌다.

결국, 행정편의적 법령 해석과 상위법의 근거없는 집행 행태 개선을 보여준 사례라 할 수 있다. 즉, 법령에 근거 없는 절차·서류 감축, 통일된 처리기준 마련, 그리고 불합리한 업무 관행 개선이 이루어진 사례이다. 건축관련 임원 대상의 설문조사 결과를 보면 만족도 80점, 개선효과 81점으로 나타났다.

2. 지자체 공유시설에 대한 해석 상이(기업)

정부는 공유경제를 대표적인 혁신성장의 수단으로 키우겠다고 입장을 밝힌바 있다.¹¹ 정부는 2019년 1월 초 5차 경제활력 대책회의에서 공유경제 활성화 방안에 대해서 연내 일자리 15만개 창출하겠다고 목표를 제시했지만, 올해 초에 있었던 카풀서비스 추진이 중단됨에 따라서 공유경제 서비스도 활성화되지 못하는 것으로 나타나고 있다.

공유경제는 클레이튼 크리스텐슨 교수가 ‘시장을 창출하는 혁신’의 대표적인 예이다. 자산 및 서비스에 대한 공유플랫폼을 활용하는 것은 소비의 개념이 ‘소유’에서 ‘공유’로 전환됨을 의미하기 때문에 향후 발빠르게 성장이 가능한 산업으로 바라보고 있다. 이미 전 세계의 공유경제의 시장규모는 2017년에 186억 달러에 불과하지만 2022년에는 402억 달러로 약 1.2배 성장할 것으로 내다보고 있다.

대표적인 공유경제 아이템인 자전거, 전기자전거, 키포드 등 이동형 모빌리티 서비스

¹¹ www.donga.com/news/List/Series_70010000000926/article/all/20190417/95085427/1

스에 대해서는 아직까지 기준이 마련되어 있지 않아 현실에서 사업을 추진하기에는 어려움을 겪고 있는 상황이다. 특히, 지방자치단체마다 공용주차장에 민간업체가 운영하는 공유자전거의 설치가 가능한가에 대해서는 조례상의 해석이 다르기 때문에 민간업체 입장에서는 개별적으로 지자체와 접촉하여 사전협의를 해야 하는 불편함을 가지고 있다.

마찬가지로 공유주방과 관련해서 사업자가 늘어나고 있지만 식품위생법으로 인하여 사업의 확장이 쉽지만은 않다. 식품위생법 제37조에 따르면 1개 조리장마다 1개의 영업허가를 받을 수 있도록 규정하고 있어 한 공간 내에서 여러 사업자가 주방을 공유한다는 것은 사실상 불가능하다는 것이다. 아울러, 즉석판매·제조·가공업에 대해서는 법적으로는 소비자에게 상품판매가 가능하지만 기업간 거래(B2B)에는 해당되지 않기 때문에 법적인 사항에서는 즉석판매·제조·가공도 어려운 실정이다.

그리고 공유 숙박사업에 대해서도 정부는 내국인에 한해서 허용하는 것으로 추진하고 있지만 관계 법령인 ‘관광진흥법’ 개정안(2017년)이 국회에서 계류되어 있어 언제 통과될지 모르는 상황이다.

3. 오산시 공공임대아파트 내 가정어린이집 설치불가 개선(민생)

1) 오산시 담당공무원 의견

공공임대아파트의 젊은 부부들이 아이들을 맡길 곳이 없어 받을 동등 구르는 것을 알게 되었고 현황을 조사해보니 오산 세교 1지구에 총 10개 단지 중 6개 단지에 가정어린이집이 없었으며 기존 4곳도 불법으로 운영되고 있어 LH공사로부터 강제 퇴거될 위기에 있었기 때문에 빨리 해결책을 찾아봐야겠다고 생각했습니다.

보육업무를 담당하는 지 3년 정도 되었는데 공공임대아파트 내 가정어린이집 설치 불가는 보육담당자라면 누구나 문제로 인식했겠지만 이 사항은 법이 개정되어야 하는 어려움이 있어 개선이 되기 어려웠습니다.

처음에 경기도 시장군수협의회에 안건으로 제출하고 채택된 것이 발단이 되어 KBS 9시 뉴스 기자로부터 연락받아 KBS 9시뉴스 촬영에 협조하였고 뉴스

에 3차례 방송되는 등 공영방송 외 각종 매스컴에서 보도가 되면서 그 후 뉴스를 본 국토교통부 관련 국회의원 사무실에서 연락이 오고 국토교통부 관계자 등 많은 업무 관계자들이 문제에 관심을 가지게 되었습니다.

신문보도로 법 개정이 되었다는 사실을 접했는데, 2018년 보육사업안내지침서에 개정 전과 개정 후를 비교해 놓은 내용에 공공임대아파트 내 가정어린이집 설치 가능성이 나와 있는 것을 보고 그동안 개선하려고 한 노력에 보람을 느꼈습니다.

제도개선을 하려면 업무 담당자가 2년 이상 근무를 지속적으로 하고 있어야 업무와 관련된 문제점을 발견하고 개선할 능력이 생긴다고 봅니다. 또한 시민의 불편함에 대해서 “법이 그렇게 되어있어서 어쩔 수 없다”가 아닌 “시민의 불편함을 해결할 수 있는 방향으로 법이 개정되어야 한다.” 고 생각하며, 시민의 목소리에 민감하게 반응하려는 자세가 어느 때보다 필요하며 개선해보려는 적극적인 자세로 임했던 사항이 이런 전국적인 규제개선 사례가 되었다고 봅니다.

2) 규제혁신 과정

먼저 경기도 오산시의 개선배경을 보면 공공임대아파트는 「공공주택 특별법」에 따라 주거 의무가 있고, 「영유아보육법」에는 어린이집 내 주거시설 등 사적용도를 위한 시설이 설치 불가하여 사실상 공공임대아파트 내 가정어린이집 설치가 불가능하였다. 즉, 규제개선이 되기 전에는 공공주택특별법과 영유아보육법이 상충되어 공공임대아파트 내 가정어린이집 설치가 불가하였지만 개선 후에는 이것이 가능하게 된 것이다.

추진경과를 보면 제도개선 건의를 2회를 했는데, 공공임대아파트 내 가정어린이집 설치 제도 개선 경기도 건의가 첫 번째이고, 경기도 시장군수협의회 정기회의 건의사항 제출 및 원안채택이 두 번째이다.

중앙정부와 협업, 문제의식 공유를 위한 회의를 2회 추진했는데, 대상이 보건복지부 담당자 간담회, 보건복지부와 국토교통부 공공임대 주택 관련 회의가 있었다.

이후 보육여건의 실제적 상황 파악을 위한 현장방문이 진행되었는데 KBS 취재진과 현장 방문, 보건복지부 담당자 현장방문이었다. 이를 통해 중앙언론과 긴밀한 협력으

로 사회적 이슈로 부각되어 KBS 9시 뉴스 및 연합뉴스 등 각종 지역언론매체에 약 20회 정도 보도가 되었다.

이를 통해 안정적 보육 기반이 마련되었다고 볼 수 있는데, 가정어린이집 설치가 예상되는 곳이 오산시 43개소/ 경기도 970개소/전국 3,333개소로 추정하고 있으며, 임대아파트 설치 예산을 2022년 기준으로 보면 오산시 12,900호/경기도 291,000호/전국 999,900호라고 오산시 담당자는 추정하고 있다. 지역내 보육문제 해결로 주민의 정주기반 조성 및 지역경제활성화로 투자예상금액은 오산시 86억원/경기도 1,940억원/전국 6,666억원(1개소당 연간 지원금 2억원으로 추정하고 있다. 가정어린이집 신규 일자리 창출로 인한 고용증대 확대가 가능해져 오산시 215명/경기도 4,850명/전국 16,665명(1개소당 7~8명 일자리 생성), 경력단절 여성 우수 일자리 창출이 가능해질 것으로 보고 있다.

공공주택특별법

[시행 2018.4.25.] [법률 제14938호, 2017.10.24., 일부개정]

제49조의9(가정어린이집 운영에 관한 공급 특례)

- ① 공공주택사업자는 임차인의 보육수요 충족을 위하여 필요하다고 판단하는 경우 해당 공공임대주택의 일부 세대를 6년 이내의 범위에서 「영유아보육법」 제10조제5호에 따른 가정어린이집을 설치·운영하려는 자에게 임대할 수 있다. 이 경우 공공주택사업자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 관할 시장·군수 또는 구청장과 협의하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 공공주택사업자가 공공임대주택의 일부 세대를 가정어린이집을 설치·운영하려는 자에게 임대하려는 경우 공공주택사업자는 공공임대주택의 보육수요를 판단하기 위하여 필요한 자료를 관할 시장·군수 또는 구청장에게 요청할 수 있다.
- ③ 제1항에 따라 가정어린이집을 설치·운영하려는 자의 입주 자격, 선정방법과 임대조건 등에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.
- ④ 제1항에 따라 공공임대주택을 임차하여 가정어린이집을 설치·운영하는 자는 제49조의6제1항에도 불구하고 해당 공공임대주택에 거주하지 아니할 수 있다. [본조신설 2017.10.24.]

제2절 국외사례

규제 관련 해외사례는 기존 연구물들이 다수 있고, 이에 대한 정리도 잘 되어 있어서 이 절에서는 기존 해외사례 내용은 압축하여 정리한다. 그리고 최근 동향에 초점을 두고 미국과 일본의 동향을 소개한다.

1. 선진국의 규제혁신 특성

해외사례에서 우리에게 주는 시사점을 살펴보기 위해서는 중앙과 지방의 관계에 대한 이해가 전제되어야 한다.

즉, 미국의 경우 연방정부-주정부-지방정부의 관계이다. 즉, 연방정부와 주정부와의 관계와는 다르게 주정부와 지방정부는 위계적인 구조로 되어 있다. 즉, 지방정부 차원에서 독자적으로 헌법을 규정하고 있지 않으며, 주정부는 지방정부가 정책목표를 이행할 수 있도록 법적 또는 정책적 강제수단을 보유하고 있는 것이 특징이다. 예를 들어, 지방정부의 신설과 폐지, 그리고 지방정부 형태 결정 및 자치권의 범위설정에 관한 권한을 행사할 수 있다.

결국 우리와의 차이점은 독자적인 법률을 제어할 수 있느냐의 문제이다. 우리는 지자체가 법률에 기속을 받기 때문에 규제의 한계를 논한다. 따라서 미국과는 달리 우리에게 주어진 권한은 상대적으로 넓지 않다고 보아야 한다. 이와 달리 일본은 우리와 거의 유사하다고 할 것이다. 따라서 일본의 사례는 우리에게 좀 더 의미가 있다고 할 것이다.

최병선·이혁우(2014)는 선진국의 규제개혁동향과 시사점으로 몇 가지를 제안하고 있다. 우선은 규제개혁을 위한 전담기구의 역량강화를 들 수 있다. 이미 미국과 영국에서는 정책개발 단계에서부터 규제영향분석이 이루어질 수 있도록 행정절차의 간소화와 각종 규제행정간의 연계제도를 운영하고 있다는 것이다. 그리고 중앙부처가 규제의 합리성을 입증할 수 있도록 제도를 마련하고 있다. 대표적으로 영국에서 Red Tape Challenge 제도를 들 수 있다. 마지막으로 피규제자의 능력과 여건에 따라서 규제순응이 어느 정도 이루어질 것인지에 대한 규제순응비용을 감안하도록 규제의 유연성을 제

고할 수 있다는 것이다. 이와 관련하여 미국에서는 규제유연화법을 제정하여 규제의 유연성(Flexibility) 제고를 제도화시켰다. 이렇듯 선진국들의 규제혁신 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 4-3] 미국과 영국의 중앙정부 규제혁신 특징 비교

구분	미국	영국
규제 개혁 기구 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> 조직위상 <ul style="list-style-type: none"> - 위상과 입지확고 민간의견 수렴 <ul style="list-style-type: none"> - 공공협의 (Public Consultation) 과정을 통해 민간 의견 제시 기타 <ul style="list-style-type: none"> - 의회조사처(CRS), 의회예산처(CBO), 회계감사원(GAO) 등 전문성 높은 평가 결과 양산 	<ul style="list-style-type: none"> 조직위상 <ul style="list-style-type: none"> - 규제정책위원회(RPC) 설치 - 부처들이 규제안 작성의 모든 단계에서 RPC와 협의 및 최종승인을 받아야 함 재원 <ul style="list-style-type: none"> - 기업혁신기술부가 RPC에 재정지원 전문성 <ul style="list-style-type: none"> - BRE(Better Regulation Executive) 설치 - 부처의 규제비용편익 타당성검증
정책 개발 과정에서 규제심사 내재화	-	- 정책개발 단계에서부터 규제영향분석이 이루어짐
신설/ 기존 규제 연계	Two-for-One Executive Order(하나의 규제를 신설하려는 최소한 기존 규제 2개를 철폐해야 한다는 원칙)	One-in, One-out(OIOO, 2013년부터는 One-in, Two-out)
입증 책임 부과/ 전환	-	- Red Tape Challenge (3개월 이내에 존속 필요성 입증 못할시 규제폐지)
규제 유연성 제고	<ul style="list-style-type: none"> 규제유연화법 제정 - 중소기업의 규제준응비용이 대기업보다 과도하게 높은 경우 규제기준을 차등화해 적용 	- 자영업자에서부터 2인 규모의 마이크로 기업의 처지를 특별고려

첫째, 중앙행정부처의 자체적인 개혁 역량의 강화를 궁극목표로 삼되, 이를 위해 상 위심사기구의 강력한 심사권한 행사를 보장해 주려는 것이 공통된 방향이다(최병선, 2008). 둘째, 정책개발과정에서부터 규제심사를 하여 자연스런 규제완화를 노리고 있다. 셋째, 신설되거나 강화된 규제의 개혁과 기존규제의 개혁의 연계를 강화하고 있다. 넷째, 규제에 대한 입증을 규제기관이 하도록 한 것이다. 가령, 일본의 ‘기업실증 특례 제도’는 기존의 안전규제와 관련하여 기업이 제안한 사항에 대해서 담당부처가 승인하는 제도로써 정부에서 찾지 못한 문제를 기업이 직접 찾아서 역제안하는 방식으로 적극적으로 문제점을 해결할 수 있는 방식이다. 아울러, ‘회색지대(Grey Zone) 해소제도’는 기존 정부규제가 민간기업이 신규진입을 막고 있는지에 대해서 정부가 사전에 사업 계획의 적정성 및 적법성을 검토하여 신규 시장에 진출할 수 있도록 지원해주는 제도이다. 마지막으로 규제의 유연성 제고로 동일한 규제일지라도 규제순응비용은 피규제자마다 다르기 마련이다. 이를 고려하는 것이 선진국의 추세라 할 수 있다.

2. 미국 행정부의 규제혁신

1) 미국 행정부의 규제혁신 개요

미국 행정부의 규제혁신의 핵심은 행정부의 과도한 권한 남용을 제도적으로 견제하기 위해서 시작되었다. 1930년대에는 뉴딜정책의 성공을 위해서 주로 경제규제를 입안하고 집행하기 위해서 시작되었으며, 1970년대부터는 과도한 경제규제를 철폐하기 시작했다. 근로자의 안전, 소비자의 권리보호, 자연환경보호 등과 관련하여 사회적 규제가 많이 신설되었다.

하지만, 정부차원의 규제신설이 많아지면서 국민들이 체감하는 규제부담을 완화한다는 목소리가 커지자 카터 행정부에서는 경제적 규제와 사회적 규제를 포괄하여 신설되는 규제에 대해서 규제영향 분석을 실시하고 규제부담을 최소화시키기 위한 절차를 마련하였다. 이후, 레이건, 부시, 클린턴 행정부에 이르기까지 지속적으로 규제혁신이 이루어졌으며, 규제혁신 정책은 대다수가 대통령의 행정명령에 의해서 실시되고 있다.

오바마 대통령은 연방정부의 독립규제기구인 규제정보국(OIRA)를 통하여 규제영향 분석과 행정부 내부에 규제개혁 원칙을 관철시키기 위해서 노력하였다. 여기서 규제영

향 분석을 국민들의 참여기회를 제공해주고, 이해관계자의 부담을 줄이는 방향으로 규제혁신이 이루어졌다.

트럼프 대통령은 ‘미국 우선주의(America First)’를 표방하며, 일자리 창출을 중심으로 한 규제혁신을 하고 있다. 현재까지의 발표에 따르면, 미 행정부는 2016년 가을 수립한 이전계획 대비, 연방정부 기관이 추가 철폐를 결정한 규제 수는 469건이며, 현재 추진하고 있는 규제 중, 391건은 재검토하기로 하였으며 이중 282건은 장기 추진하고 109건은 보류하기로 하였다(장상윤, 2017: 66).

미국 연방의회에서도 규제혁신과 관련하여 행정부의 책임성 강화와 견제를 위한 조치들을 신설하고자 하는 움직임이 있다. 예를 들어, 새롭게 신설되는 규제에 대해서 의회에서 거부권(REINS Act)을 가질 수 있는 것을 법률화하거나 규제를 심사하고 평가하기 위한 별도기구를 신설하고자 하였다.

2) 미국의 5대 규제혁신 법률

미국의 규제혁신을 위한 5대 법률을 살펴보면, 행정절차법(APA), 규제유연화법(RFA), 문서감축법(PRA), 미지원 의무지출 개혁법(UMRA), 중소기업 규제개혁법(SBREFA)이 있다.

첫째, 행정절차법(APA)에서는 연방정부가 정책결정 과정에서 규제관련하여 이해관계자와의 의견수렴과 규제대상에게 미치는 부정적인 외부효과에 대해서 다시 한번 재검토하도록 법률화한 것이다.

둘째, 규제유연화법(RFA)에서는 연방정부가 주요 규제 중 중소기업에 미치는 영향을 최소화하도록 규제영향분석을 의무화하였으며, 이에 대한 대안도 마련하도록 법률화한 것이다. 해당 법 시행 이후에는 오히려 연방정부가 적극적으로 비판적인 시간을 가지고 규제부담을 해소하려는 노력이 이어지지 않고 있다고 평가되고 있다.

셋째, 문서감축법(PRA)에서는 일반국민이 제출하는 서류, 신청절차 등의 부담을 줄이기 위해서 제정되었다. 해당 업무를 관리에산처(OMB)내에 규제정보국(OIRA)를 설치하여 규제개혁업무를 전담하고 있다. 그러나 동법이 연방정부의 정보수집과정 상에서 큰 영향을 미치지 못하고 있다는 평가이다.

넷째, 미지원 의무지출 개혁법(UMRA)에서는 연방정부가 다른 정부기관을 규제할 때, 사전에 규제영향 분석을 실시하고 규제절차에 의거하여 협의하도록 제한한다는 내용의 법률이다. 이 법률 역시도 연방정부의 규제가 신설되는 데 있어서 영향을 크게 미치지 못하고 있다.

마지막으로 중소기업 규제개혁법(SBREFA)에서는 환경청(EPA)과 산업보건청(OSHA)의 소관 규제를 신설할 때, 중소기업을 대표할 수 있는 패널을 구성하여 의무적으로 검토하도록 하였으며, 이후에는 규제에 대한 의회의 심의를 받도록 한다는 것이 주요내용이다. 앞서 제시한 규제유연화법 적용받던 시기보다는 해당법률이 제정된 이후에 실질적인 규제신설 효과가 감소하게 되었다는 데 시사점이 크다.

3) 트럼프 행정부의 규제혁신의 성과

트럼프 행정부는 하나의 규제를 신설하려는 최소한 기존 규제 2개를 철폐해야 한다는 원칙을 천명한 바 있다. 이를 Two-for-One Executive Order라고 부른다.

트럼프 행정부가 추진 중인 규제혁신 정책들은 기대와 우려가 혼재되어 있는 것이 특징이다. 그러나 보수주의 성향이 강한 기업체와 시민단체들은 트럼프 행정부의 규제혁신에 대해서 반기고 있으며, 실제로 그 성과가 나타나고 있는 상황이다.

반면에, 트럼프 행정부가 단행한 과감한 규제개혁 조치로 인하여 원래 입법화하려는 법률이나 규정 자체가 지연되는 있는 것이 아닌가하는 비판의 목소리도 존재한다.

트럼프 대통령이 취임 10일 후에 규제개혁 행정명령 13,771호를 살펴보면, 하나의 규제신설을 위해서 두 개의 기존 규제를 철폐해야 한다는 선포이지 실질적으로 수학적으로 정확하게 맞지 않는다는 지적이다.

그럼에도 불구하고 2017년 2월 24일 행정명령 13,777호를 통하여 실효성있는 규제개혁이 진행될 수 있도록 지원해주고 있다. 해당 행정명령에서는 연방정부의 부처마다 규제개혁담당관을 신설하고, 기관별로 규제개혁 추진상황을 관리·감독하도록 강화한 조치이다. 그리고 기관마다 기존규제에 대해서 평가를 실시하여 폐지, 대체 또는 수정을 권고하는 TF조직을 운영토록 하였다. 또한, 연방정부 부처별 TF조직에서는 일자리 창출을 저해하거나, 시대에 맞지 않는 정책, 현재에는 불필요하거나 실효성이 없는 정책, 그리고 규제에 의해서 발생하는 비용이 편익 초과하는 정책을 찾아내도록 의무화

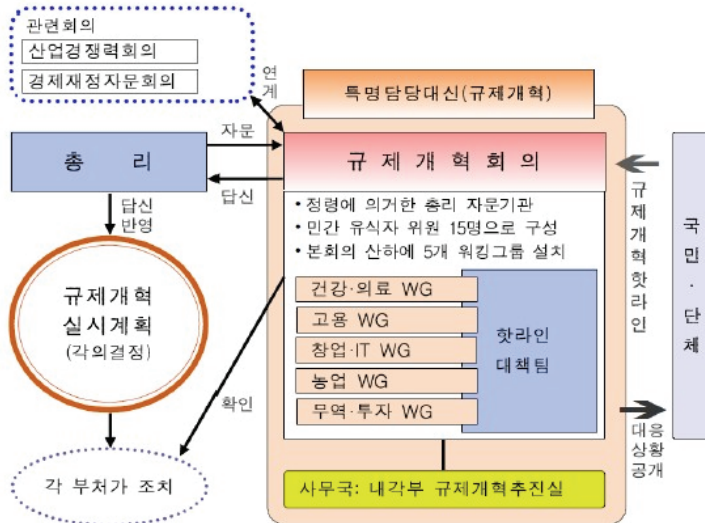
시킨 것이다. 이와 관련해서 트럼프 행정부에서는 명확한 가이드라인을 제시하고 있는 점은 시사하는 바가 크다.

3. 일본 지방정부의 규제혁신

1) 일본의 지방규제 혁신체계

일본에서는 지자체 규제혁신과 관련하여 별도의 추진체계는 찾아보기는 어려웠다. 반면, 중앙정부 차원에서 규제개혁회의를 설치하여 5개 워킹그룹을 구성하여 지자체 규제혁신이 진행되고 있는 것을 확인할 수 있었다.

[그림 4-1] 아베 내각의 규제개혁 추진 구조

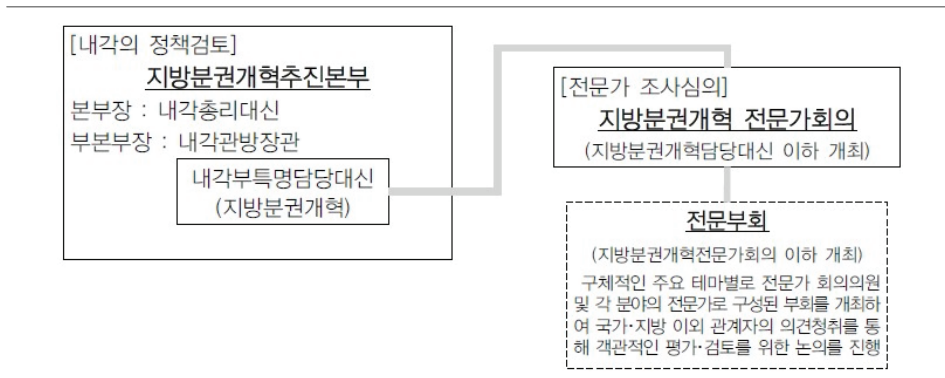


출처: 서재호 외(2014: 168)

일본의 지자체 규제개혁은 지방분권개혁의 하나의 수단으로서 운영되고 있으며, 주요 내용도 권한이양을 통한 지자체 사무권한을 확대하여 지자체가 스스로 규제관련 제도개선을 하고 있다.

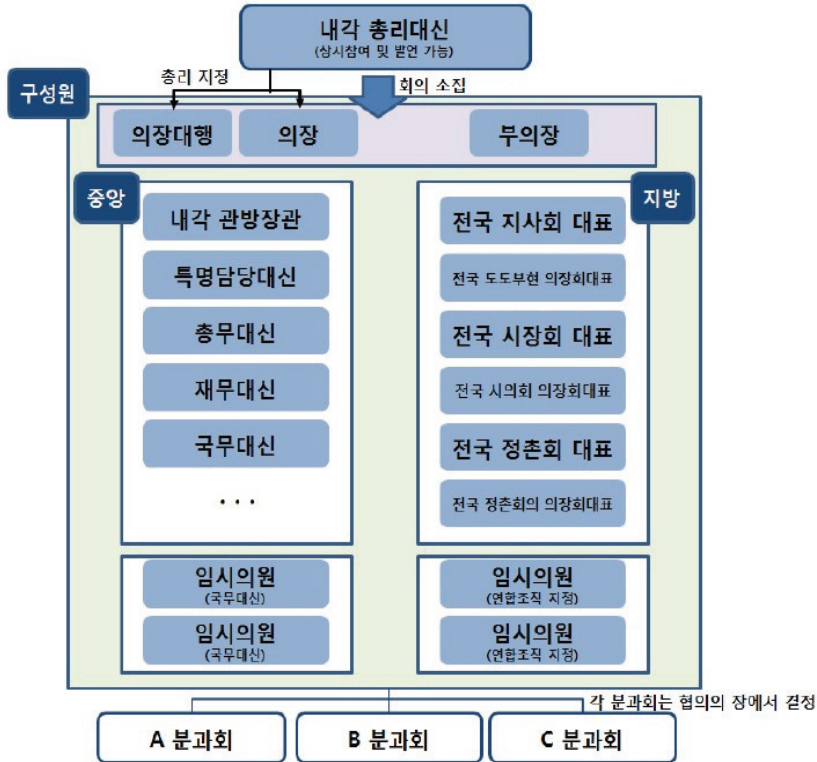
중앙부처의 내각부 특명담당대신이 중심이 되어 지방분권개혁을 추진하고 있으며, 여기서 지방분권과 연계한 규제혁신 정책이 기획되고 있는 것으로 나타났다. 이미 일본의 지방분권은 1999년에 시작되어 2011년에 이르기까지 국가와 지자체간의 협의를 하는 제도적 장치를 법률로 제정하고 있으며, 실질적인 중앙정부와 지자체간의 정책협력체계를 구축된 상황이다.

[그림 4-2] 일본의 지방분권 추진체계



일본의 지방규제혁신은 특정 영역에 국한된 것이 아니라 포괄적인 정책협력이 기본 방향이라는 것이다. 즉, 앞서 제기한 중앙정부와 지자체간의 정책협력체계가 최상위 단계에 속하는 것으로 되어 있기 때문에 지자체내의 자율적인 규제혁신이 이루어지고 있음을 엿볼 수 있다. 지방자치단체를 대표하여, 지사회, 광역의회의장회, 시장회, 시 의회의장회, 정촌장회, 정촌장의장회 대표 등 지방 6단체 대표가 참여한다(이민호 외, 2013).

[그림 4-3] 일본의 국가와 지방자치단체간 협의의 장의 구성



출처: 이민호 외(2013: 24)

2) 국가전략특구 지정

아베노믹스의 규제개혁 프레임은 통상적 규제개혁, 지역단위 규제개혁, 기업단위 규제개혁 3가지로 구성된다(한국무역협회, 2015). 일본 정부에서는 지역단위별로 규제개혁을 추진하기 위해서는 2013년에 국가전략특구법을 제정하고 본격적인 국가전략특구는 2015년부터 시작하여 운영하고 있다. 국가전략특구는 특정 지역에 한하여 선제적으로 규제개혁을 할 수 있도록 지정하고, 이를 전국적으로 확대하였다. 이로 인하여, 지자체에서는 국가전략특구를 지정받기 위해서 일본정부에 신청하고 이를 Top-Down

방식으로 의사결정이 이루어지기 때문에 상대적으로 규제개혁이 자발적으로 이루어지게 되는 장점이 있는 정책이다.

기존의 구조개혁특구나 종합특구가 지방으로부터의 제안을 중앙정부가 수동적으로 허가하거나 합의를 형성하고자 하는 상향식 방식(Bottom-Up)을 채택한 것에 비해, 국가전략특구는 중앙정부가 규제개혁 대상 분야와 선정단계에서부터 적극적으로 참여하고 국가전략적 차원에서 특구를 운영 한다는 점이 기존 제도와의 가장 큰 차별점이 있다(미즈호 리포트, 2013).

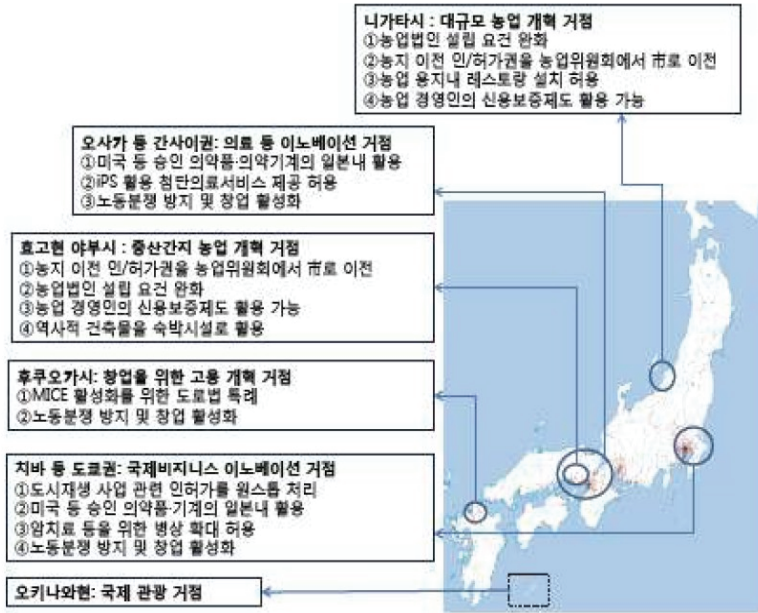
【표 4-4】 일본의 3가지 특구 비교

구분	구조개혁특구	종합특구	국가전략특구
시기	2002년 12월	2011년 6월	2013년 12월
배경	고이즈미 개혁	민주당 정권의 성장전략	아베노믹스
대상지	371개	48개 (국제 7/지역 36)	현재 10개
구조	지방자치단체 신청 후 국가가 지정	지방자치단체 신청 후 국가가 지정	국가가 주도적으로 특구의 구역과 방침을 정함
특징	현장의 수요에 따라 규제 완화 추진, 지역 활성화	규제 완화·세제 우대로 지역의 첨단화 지원	산업의 국가경쟁력 강화를 목표로 규제개혁

출처: 민주정책연구원

그동안 국가전략특구법에서는 여관업, 의료법, 건축기준법, 도로법, 농지법, 토지구획정리법, 도시재개발법, 도시재생특별조치법 등 8개 법률에 대한 특례조치를 명시하고 있어 해당 분야에 대해서는 자율적으로 규제개혁이 이루어지게 되도록 보장해주고 있다.

[그림 4-4] 일본의 6개 전략특구 목표 및 중점과제



출처: 한국무역협회 국제무역연구원(2015)

일본의 국가전략특구는 특정지역에 한하여 특정산업에 대한 규제완화와 세제 우대조치를 실시할 수 있도록 허용해주고 있다. 이미, 간사이권에서는 「보험 외 병용의료에 관한 특례」를 마련하여 미국, 영국 등 선진 6개국

승인된 의약품을 자국내에 허용토록 하였으며, 「병상규제에 관한 의료법 특례」에서는 세계최초로 iPS세포(신체 다양한 조직의 세포로 성장하는 인공다능성줄기세포)를 이용한 망막재생시술을 허용할 수 있도록 병상을 확대하기도 했다. 이로 인하여 대표적인 의료기기 제조기업인 시스멕스사와 다이니폰스미토모 제약사가 직접 투자가 발생하였다.

또한, 일본의 야부시는 농업 개혁 거점에 해당하는 지역으로 그동안 산발된 소규모 농지를 집적화하여 신규 사업을 추진할 수 있도록 「농지 등 효율적 이용촉진 사업」을 마련하여 규제를 완화하였다. 해당 사업은 경작포기지에 대한 권리 이전은 물론 인허

가권까지 지역단위 농업위원회에서 市로 이전하는 사업을 제도화한 것이다. 따라서 기존에 40일 정도 소요되던 농지권리 이전 신청처리가 단 6일만에 처리할 수 있도록 민원처리기간을 획기적으로 단축하기도 하였다. 이로 인하여, 기존의 농업기업들이 사업장을 확대하고 비농업 분야의 기업들도 신규 투자를 확대하는 계기가 되었다.

3) 일본의 지방규제혁신의 문제점

일본은 국토균형적 발전 차원에서 특구 정책에 대한 소극적 입장을 채택하였으나, 경기 활성화를 위한 규제개혁 추진의 효과성 제고를 위해 2000년대 이후 적극적으로 특구제도를 도입하여 운영하고 있다(김은지·서영경, 2013: 3). 그러나 이러한 구조개혁특구는 경기활성화 대책으로서 특별한 성과를 나타내지 못한 것으로 평가되고 있으며, 그 원인으로 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다(김은지·서영경, 2013: 5).

첫째, 일본경제가 위축된 상황에서 보조금 지급과 같은 금전적인 인센티브는 연계되어 있지 못하다는 것이다. 따라서 실질적인 규제혁신을 이끌어내지 못하고 있다는 것이다.

둘째, 일본은 국가특구 지정과 같은 규제혁신이 전국적인 확산을 추진하고 있음에도 불구하고 중앙정부가 지나치게 신중하고 접근하여 접근하다보니 지자체 입장에서는 불만이 제기될 수밖에 없는 상황이다. 즉, 행정상에 나타나는 칸막이식 행정을 문제점으로 지적하고 있으며, 이것이 지방규제혁신에 발목을 잡고 있다는 것이다.

셋째, 일본의 국가특구와 관련하여 지자체의 참여를 보장되어 있지만, 민간영역에서 참여가 어렵기 때문에 민간차원에서 전문성 제고와 여기서 제기하는 문제점 등을 반영할만한 제도적 근거가 마련되어 있지 못하다. 이로 인하여 민간영역의 참신한 아이디어와 획기적인 규제혁신 사례를 찾아보기에는 어렵다는 것이다.

4) 일본의 지방규제혁신의 성과

2000년대에 들어서면서 시작된 일본 규제개혁의 성과는 주로 도료를 중심으로 한 GRDP성장과 도시재생에서 찾아볼 수 있다. 결과만 보면, 일본의 실업률은 2002년에 5.4%에서 2018년에는 2.9%로 낮아졌으며, 특히 청년실업률(2002년 9.9% → 2018년 3.8%)이 급격히 감소한 결과로 나타났다.

이러한 규제개혁의 성과는 우선적으로 수도권내의 공장규제를 폐지하여 국가경쟁력을 높였으며, 다음으로 민관이 서로 공유를 통하여 지역산업 활력을 띄게 만들었다는 것이다. 이렇듯, 수도권의 경제성장률이 지속적으로 상승세를 타게 만든 것도 가장 큰 성과라고 볼 수 있다.

현재 아베정권에서도 대도시권 중심의 ‘국가전략특구’를 중심으로 규제개혁 성과가 나타나고 있기 때문에 우리나라에 시사해주는 바가 크다고 볼 수 있다.

제3절 시사점 도출

지자체별로 규제 자체가 모두 같을 수는 없다. 하지만 유사한 규제에 대한 관리상의 통일성과 일관성은 확보되어야 할 것이다. 앞서 국내사례에서 보듯이 같은 지역(광역)에 속한 기초지자체간의 규제에 대한 해석차이, 그리고, 공유시설에서 보듯이 지자체 법령해석 차이 등을 보면 규제가 어떤 지역에서는 규제일 수는 있지만 아닐 수도 있다.

지자체에서 진정한 규제혁신이 이루어지기 위해서는 기관장의 규제혁신 리더십을 강조할 필요가 있다. 이는 앞선 제주특별자치도 사례에서 보듯이 기관장의 적극성이 중요함을 알 수 있다. 자치단체장이 어떠한 규제혁신 마인드를 가지고 지방규제를 바라보고 있는가에 따라서 달라지게 된다는 것이다. 그동안 지방규제를 둘러싼 규제혁신은 자치단체장의 관심과 의지가 부족하여 제대로 규제혁신 업무를 이루어지지 못하였다. 만약, 이해관계가 첨예하게 대립되는 사안에 대해서는 자치단체장의 적극적인 개입 및 의사결정과정 상에서 절차적 정당성을 확보할 수 있도록 행정절차를 개선해야 할 것이다. 그동안 자치단체장의 관심과 의지가 높은 사례에서 공통적으로 나오는 문제점은 바로 절차적 정당성을 확보하고 규제개혁을 추진했는가를 살펴보기 때문이다.

지방규제 혁신을 위해서는 광역 시도의 장의 리더십과 시도규제개혁 조직의 역할에 무엇보다도 중요하다. 한국규제학회·감사원(2014)의 보고서에서는 일선 규제행정에서 있어서 상급기관의 평가와 관리감독이 중요한 영향을 미치기 때문에 관계기관의 지침이나 평가가 어떠한가에 따라서 소극적인 규제행정을 펼칠 수밖에 없는 구조적인 문제점을 내포하고 있다고 보았다. 아울러 지방공무원 입장에서는 규제혁신이 현장에서 실시간으로 이루어지기 위해서는 공무원의 적극적 규제혁신에 대한 직무행태에 대해서 어느 정도 보호해줄 수 있는 장치 또는 인센티브도 요구된다. 이를 통하여 지방자치단체 스스로 찾아서 해결해 나갈 수 있도록 자율적이고 지속적인 규제혁신을 할 수 있도록 해야 한다.

지방규제 혁신을 위한 과제에 대한 설문조사(대한상공회의소, 2018)에서 지자체 제도는 확실히 개선되었지만 실제 운영과 서비스에선 아직 미흡한 곳 상당하다며, 228개 지자체 모두 경제활동진화성 상위등급(S·A) 달성했지만 기업체감도 상위등급은 46%에 불과한 점을 지적하고 있다.

다음으로 해외사례를 통해 나타나듯이 우리나라와 권력구조가 다른 나라와 동일선상에서 비교하는 것은 무리가 있다.

미국의 경우를 보면, 미국 역시 규제 때문에 우리와 같이 애로를 겪고 있는 것을 확인할 수 있었다. 최근 트럼프 행정부의 규제혁신을 위한 노력을 보면 규제 총량을 유지하려는 노력과 아울러, 일자리에 신설을 위해 기존 규제에 대한 평가를 통해 폐지를 의무화해서 할당하고 있는 점이다. 이는 경제활성화를 위해 기존의 규제를 강하게 없애겠다는 노력으로 우리에게 시사하는 바는 충분하다.

일본의 경우는 우리나라의 중앙-지방의 관계와 유사하지만 소기의 성과는 나타나고 있지 못한 것으로 보여진다. 즉, 일본의 경우는 경제불황을 타계하기 위해 중앙집중적인 방식을 택하고 있다. 이러한 방식에다가 특구를 설정해서 일반적인 정책과 아울러 지역특수적 정책을 혼합해서 활용하고 있다. 그러나 이러한 소기의 성과가 나타나지 않는 원인은 앞서서도 분석하고 있지만 하향식 정책집행의 문제를 여실히 보여주고 있는 경우라고 본다.

이 연구의 서문에서도 밝혔듯이 중앙에서 모든 걸 기획하고 지자체에 전파하는 방식은 계획경제와도 같아서 사회가 복잡할수록 그리고 정책이 치밀하지 않으면 성공하기 쉽지 않는 접근방식이다. 여기에 인센티브 없이 일종의 책임만 전가하고 현황, 적극행정을 펼 수 없는 조직문화, 그리고 역량이 적은 지자체의 경우의 문제점 발생 등을 들 수 있다. 선진국의 제도적 장치는 빠른 시일내에 들여올 수 있다. 하지만 제도를 제대로 활용할 수 있는 조직문화와 토대를 만드는 개혁이 아닌 혁신이 필요한 시점이다.

제5장



지방규제에 대한 인식조사

제1절 설문조사 개요

제2절 설문조사 분석결과

제3절 요약 및 시사점 도출

제1절 설문조사 개요¹²

1. 조사 목적 및 대상

이 조사는 지역혁신성장을 위한 규제혁신 현황을 파악하고, 이와 관련된 개선방안을 도출하기 위한 목적으로 한다. 이 설문조사는 광역자치단체 및 기초자치단체 공무원 중에서 규제관련 업무를 담당하고 있는 공무원을 대상으로 조사하였다.

2. 조사 설계

이 조사에서는 2019년 9월 19일부터 27일까지 광역자치단체 및 기초자치단체 공무원 중 규제업무를 맡고 있는 공무원을 대상으로 조사를 실시하였다. 설문조사 방법은 전화조사를 통해 설문 참여를 유도하고, 이메일이나 문자를 발송하여 설문조사 사이트에 접속하여 설문조사를 유도하였다.

[표 5-1] 조사항목

구 분	문항 수(총 23문항)
I. 규제업무 현황 및 지역혁신성장을 위한 규제혁신에 관한 일반적 사항	8문항
II. 지역혁신성장을 위한 규제혁신에 관한 경험 및 의견	13문항
III. 응답자 특성	2문항

¹² 기존 연구는 전문가(KDI 등), 기업체(행안부 및 대한상공회의소)를 대상으로 한 인식조사가 있었고, 문재인 정부 들어와서의 규제 담당자(공무원)에 대한 인식조사는 부재하다. 따라서 규제담당자의 관점에서 그들이 바라보는 현 상황과 인식을 조사할 필요가 있다.

3. 자료 처리 및 분석

1) 자료 처리

조사에서 수집된 자료는 ‘기록상의 오류 및 누락 검증’ (Editing) ⇨ ‘설문내용의 부호화 및 자료입력’ (Coding/Punching) ⇨ ‘입력 자료의 오류 검색’ (Data Cleaning)의 과정을 거친 후 자료처리를 실시하였고, 자료 처리를 위해 사용된 프로그램은 SPSS 21.0(Statistics Package for Social Science)이다.

2) 자료 분석

질문에 대한 현황을 살펴보기 위하여 기술통계량 분석을 실시하였다. 즉, 명목 척도(Nominal Scale) 자료에 대해서는 빈도분석을 실시하여 빈도(Frequency)와 백분율을 도출하였고, 비율 척도(Ratio Scale) 자료에 대해서는 기술통계량 분석을 실시하여 평균값(Mean)을 산출하여 사용하였다. 아울러 집단별 특성을 파악하기 위하여 교차분석을 실시하였다.

4. 응답자 특성

설문조사에 참여한 규제업무를 담당하는 공무원 총 58명에 대한 응답자 현황은 다음과 같다. 먼저, 광역자치단체 공무원은 39.7%이고, 기초자치단체 공무원은 60.3%로 나타났다. 그리고 근무연한을 살펴보면 5년 이하가 20.7%, 6년 이상 10년 이하가 19.0%, 11년 이상 15년 이하가 24.1% 그리고 16년 이상이 36.2%로 나타났다.

[표 5-2] 응답자 현황

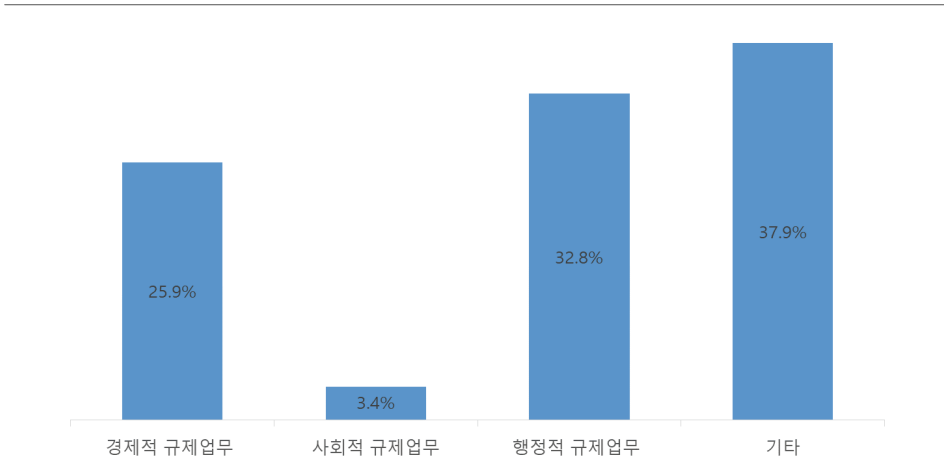
구성		응답(명)	비율(%)
전체		58	100.0
기관 구분	광역	23	39.7
	기초	35	60.3
근무 연한	5년 이하	12	20.7
	6년 이상 10년 이하	11	19.0
	11년 이상 15년 이하	14	24.1
	16년 이상	21	36.2

제2절 설문조사 분석결과

1. 수행 중인 규제 관련 업무

수행 중인 규제 관련 업무에 대해 조사한 결과, ‘기타’ 업무가 37.9%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘행정적 규제업무’ (32.8%), ‘경제적 규제업무’ (25.9%) 순으로 나타났다.

[그림 5-1] 수행 중인 규제 관련 업무



기관을 구분하여 확인해 보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.288$). ‘기타’ 업무에서는 기초자치단체 공무원이 42.9%로 광역자치단체 공무원 보다 많았다. ‘행정적 규제업무’에서는 기초자치단체 공무원이 37.1%로 광역자치단체 공무원 보다 많았다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.489$). ‘기타’ 업무에서는 16년 이상이 47.6%로 가장 많았다. ‘행정적 규제업무’에서는 5년 이하가 33.3%로 가장 많았다.

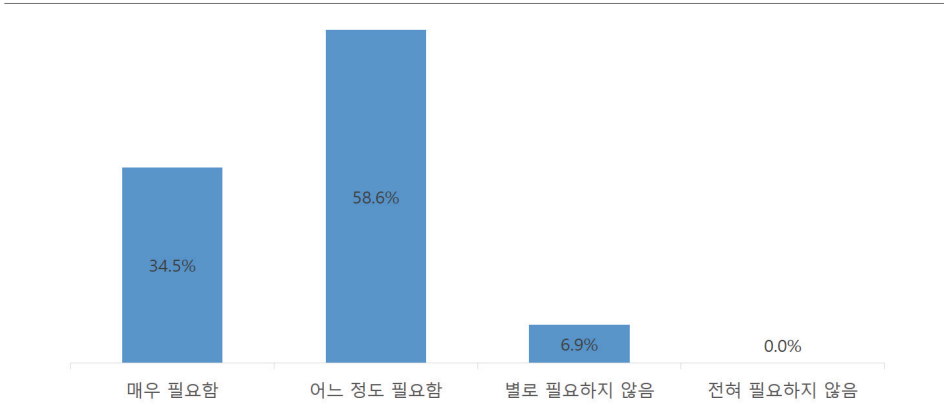
[표 5-3] 수행 중인 규제 관련 업무

구성		경제적 규제업무	사회적 규제업무	행정적 규제업무	기타
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)
전체		15 (25.9%)	2 (3.4%)	19 (32.8%)	22 (37.9%)
기관 구분	광역	9 (39.1%)	1 (4.3%)	6 (26.1%)	7 (30.4%)
	기초	6 (17.1%)	1 (2.9%)	13 (37.1%)	15 (42.9%)
근무 연한	5년 이하	2 (16.7%)	1 (8.3%)	4 (33.3%)	5 (41.7%)
	6년 이상 10년 이하	4 (36.4%)	0 (0.0%)	2 (18.2%)	5 (45.5%)
	11년 이상 15년 이하	5 (35.7%)	0 (0.0%)	7 (50.0%)	2 (14.3%)
	16년 이상	4 (19.0%)	1 (4.8%)	6 (28.6%)	10 (47.6%)

2. '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동 필요성

지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동 필요성에 대해 조사한 결과, '어느 정도 필요함'이 58.6%로 가장 많았고, 그 다음으로 '매우 필요함'(34.5%)이 많았다. 긍정율(매우 필요함 비율+어느 정도 필요함 비율)이 93.1%로 필요성이 높다는 의견이 다수인 것으로 확인되었다.

[그림 5-2] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동 필요성



기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인되었다($p < 0.709$). 긍정율은 기초자치단체 공무원이 94.3%이고, 광역자치단체 공무원이 91.3%로 확인되었다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인되었다($p < 0.565$). 긍정율은 16년 이상이 95.2%로 가장 많았고, 그 다음으로 11년 이상 15년 이하가 92.9%로 많았다.

[표 5-4] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동 필요성

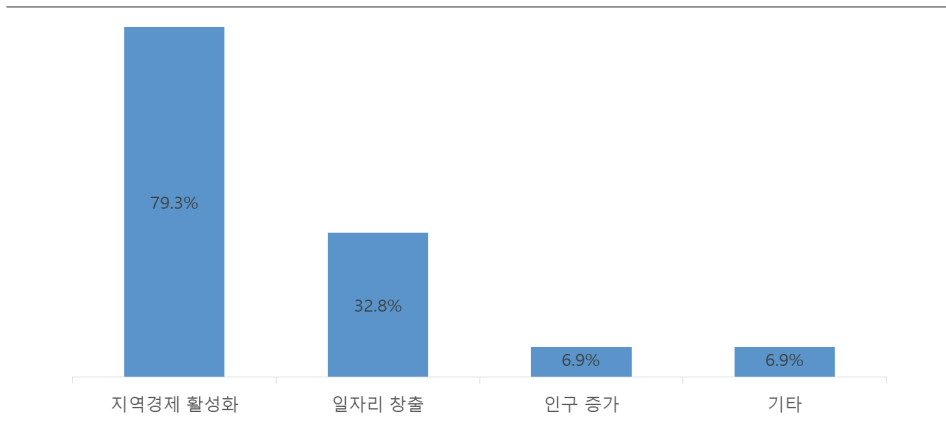
구성		매우 필요함	어느 정도 필요함	별로 필요하지 않음	전혀 필요하지 않음	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
전체		20 (34.5%)	34 (58.6%)	4 (6.9%)	0 (0%)	93.1	6.9
기관 구분	광역	9 (39.1%)	12 (52.2%)	2 (8.7%)	0 (0%)	91.3	8.7
	기초	11 (31.4%)	22 (62.9%)	2 (5.7%)	0 (0%)	94.3	5.7

구성		매우 필요함	어느 정도 필요함	별로 필요하지 않음	전혀 필요하지 않음	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
근무 연한	5년 이하	3 (25%)	8 (66.7%)	1 (8.3%)	0 (0%)	91.7	8.3
	6년 이상 10년 이하	3 (27.3%)	7 (63.6%)	1 (9.1%)	0 (0%)	90.9	9.1
	11년 이상 15년 이하	3 (21.4%)	10 (71.4%)	1 (7.1%)	0 (0%)	92.9	7.1
	16년 이상	11 (52.4%)	9 (42.9%)	1 (4.8%)	0 (0%)	95.2	4.8

3. '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 기대 효과

지역혁신성장을 위한 규제혁신 기대 효과에 대해 조사한 결과, '지역경제 활성화'가 79.3%로 가장 많았고, 그 다음으로 '일자리 창출' (32.8%), '인구 증가' (6.9%), '기타' (6.9%) 순으로 나타났다.

[그림 5-3] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 기대 효과



기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.695$). ‘지역경제 활성화’ 기대 효과는 광역자치단체 공무원이 87.0%로 기초자치단체 공무원 보다 많았다. ‘일자리 창출’ 기대 효과는 기초자치단체 공무원이 34.3%로 광역자치단체 공무원 보다 많았다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.150$). ‘지역경제 활성화’ 기대 효과는 6년 이상 10년 이하가 90.0%로 가장 많았다. ‘일자리 창출’ 기대 효과는 11년 이상 15년 이하가 42.9%로 가장 많았다.

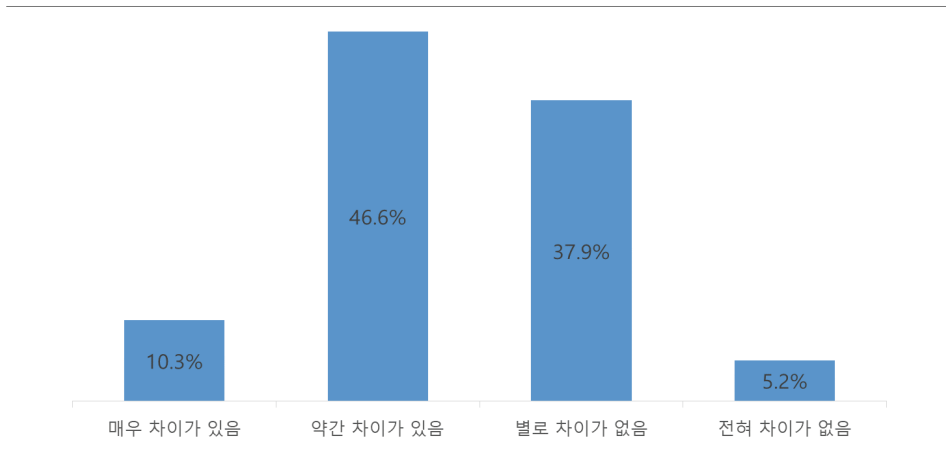
[표 5-5] ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’ 기대 효과

구성		지역경제 활성화	일자리 창출	인구 증가	기타
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)
전체		46 (79.3%)	19 (32.8%)	4 (6.9%)	4 (6.9%)
기관 구분	광역	20 (87.0%)	7 (30.4%)	1 (4.3%)	1 (4.3%)
	기초	26 (74.3%)	12 (34.3%)	3 (8.6%)	3 (8.6%)
근무 연한	5년 이하	8 (66.7%)	3 (25.0%)	3 (25.0%)	2 (16.7%)
	6년 이상 10년 이하	10 (90.9%)	4 (36.4%)	1 (9.1%)	0 (0.0%)
	11년 이상 15년 이하	10 (71.4%)	6 (42.9%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
	16년 이상	18 (85.7%)	6 (28.6%)	0 (0.0%)	2 (9.5%)

1) '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동의 이전 정부와의 차이

지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동의 기존 정부와의 차이 정도에 대해 조사한 결과, '약간 차이가 있음'이 46.6%로 가장 많았고, 그 다음으로 '별로 차이가 없음' (37.9%)이 많았다. 긍정율(매우 차이가 있음 비율+어느 정도 차이가 있음 비율)이 56.9%로 약간의 차이는 있으나 비슷한 것으로 확인되었다.

[그림 5-4] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동의 이전 정부와의 차이 정도



기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.096$). 긍정율은 광역자치단체 공무원이 60.9%이고, 기초자치단체 공무원이 54.3%로 확인되었다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.232$). 긍정율은 16년 이상이 66.7%로 가장 많았고, 그 다음으로 11년 이상 15년 이하가 57.1%로 많았다.

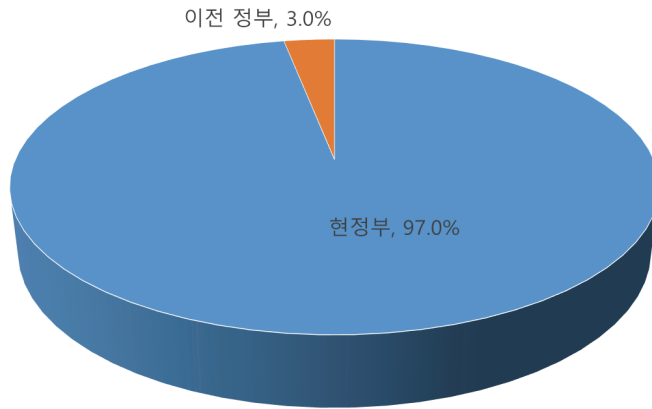
[표 5-6] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동의 이전 정부와의 차이 정도

구성		매우 차이가 있음	약간 차이가 있음	별로 차이가 없음	전혀 차이가 없음	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
전체		6 (10.3%)	27 (46.6%)	22 (37.9%)	3 (5.2%)	56.9	43.1
기관 구분	광역	2 (8.7%)	12 (52.2%)	6 (26.1%)	3 (13.0%)	60.9	39.1
	기초	4 (11.4%)	15 (42.9%)	16 (45.7%)	0 (0.0%)	54.3	45.7
근무 연한	5년 이하	1 (8.3%)	4 (33.3%)	7 (58.3%)	0 (0.0%)	41.7	58.3
	6년 이상 10년 이하	3 (27.3%)	3 (27.3%)	4 (36.4%)	1 (9.1%)	54.5	45.5
	11년 이상 15년 이하	0 (0.0%)	8 (57.1%)	6 (42.9%)	0 (0.0%)	57.1	42.9
	16년 이상	2 (9.5%)	12 (57.1%)	5 (23.8%)	2 (9.5%)	66.7	33.3

2) '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동에서 효과적인 정부

앞선 질문에서 이전 정부와의 활동에서 차이가 있다는 의견을 준 응답자들에 대하여 지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동에서 효과적인 정부에 대해 조사한 결과, '현 정부'가 97.0%로 이전 정부에 비하여 효과적이라는 의견을 주었다. 즉, 전체 응답자 33명 중에서 이전 정부가 효과적이라는 의견이 1명(3.0%)이고, 나머지는 현 정부가 효과적이라는 응답을 나타냈다.

[그림 5-5] ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’ 활동에서 효과적인 정부



[표 5-7] ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’ 활동에서 효과적인 정부

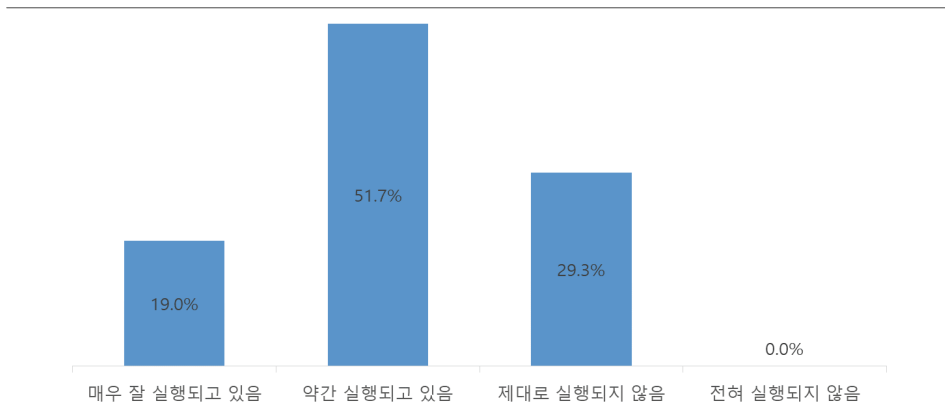
구성		현정부	이전 정부
		응답 (%)	응답 (%)
전체		32 (97.0%)	1 (3.0%)
기관 구분	광역	14 (100.0%)	0 (0.0%)
	기초	18 (94.7%)	1 (5.3%)
근무 연한	5년 이하	5 (100.0%)	0 (0.0%)
	6년 이상 10년 이하	6 (100.0%)	0 (0.0%)
	11년 이상 15년 이하	7 (87.5%)	1 (12.5%)
	16년 이상	14 (100.0%)	0 (0.0%)

4. ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’ 활동에 대한 의견

1) 지자체 실행정도

지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동이 지자체에서 제대로 실행되는지에 대해 조사한 결과, ‘약간 실행되고 있음’이 51.7%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘제대로 실행되지 않음’ (29.3%)이 많았다. 긍정율(매우 잘 실행되고 있음 비율+약간 실행되고 있음 비율)이 70.7%로 지자체에서 어느 정도 실행되고 있는 것으로 확인되었다.

[그림 5-6] ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’의 지자체 실행 정도



기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.355$). 긍정율은 기초자치단체 공무원이 77.1%이고, 광역자치단체 공무원이 60.9%로 확인되었다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.726$). 긍정율은 11년 이상 15년 이하가 78.6%로 가장 많았고, 그 다음으로 16년 이상이 76.2%로 많았다.

[표 5-8] ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’의 지자체 실행 정도

구성		매우 잘 실행되고 있음	약간 실행되고 있음	제대로 실행되지 않음	전혀 실행되지 않음	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
전체		11 (19.0%)	30 (51.7%)	17 (29.3%)	0 (0.0%)	70.7	29.3
기관 구분	광역	3 (13.0%)	11 (47.8%)	9 (39.1%)	0 (0.0%)	60.9	39.1
	기초	8 (22.9%)	19 (54.3%)	8 (22.9%)	0 (0.0%)	77.1	22.9
근무 연한	5년 이하	1 (8.3%)	5 (41.7%)	6 (50.0%)	0 (0.0%)	50.0	50.0
	6년 이상 10년 이하	2 (18.2%)	6 (54.5%)	3 (27.3%)	0 (0.0%)	72.7	27.3
	11년 이상 15년 이하	3 (21.4%)	8 (57.1%)	3 (21.4%)	0 (0.0%)	78.6	21.4
	16년 이상	5 (23.8%)	11 (52.4%)	5 (23.8%)	0 (0.0%)	76.2	23.8

2) 지자체 실행이유

지자체 공무원들의 생각을 살펴보면 규제혁신을 위한 어려움과 한계에 관한 의견을 제외하면 이전에 비하여 규제혁신을 위한 분위기 형성과 직원들의 마인드 변화 그리고 약간의 만족스러운 결과를 도출하는 것으로 나타났다.

[표 5-9] 지자체의 규제혁신 활동을 전개하는 이유

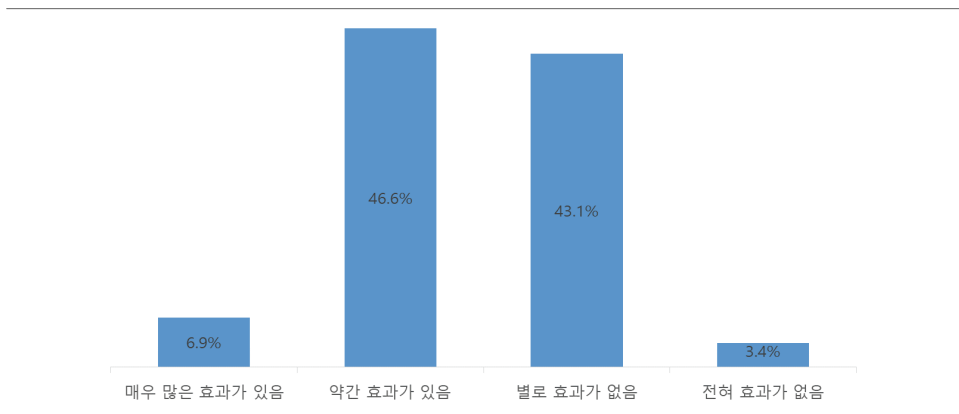
<ul style="list-style-type: none"> • 이전 정부에 비해 개선 건의과제에 대한 수용률이 높아짐에 따라, 일선부서에서 규제개선과 발굴을 위한 노력과 적극성이 높아짐 • 매우 만족스럽지는 않겠으나 찾아가는 규제신고센터 운영 등 직접 찾아가서 규제애로과제 발굴 및 적극 해소할 수 있는 방안 강구 하는 등 실질적인 규제 해소에 주력하고 있음 • 전과 다름을 느끼지 못하지만 변화는 있는 것 같음 • 현장발굴단을 운영하여 기업의 입장에서 규제발굴에 노력하고 있음

- 직원 마인드 전환
- 기업의 규제완화로 일자리 창출 기여함
- 포괄적 네거티브규제 도입 등 노력
- 규제혁신은 중앙정부 차원의 법률 개정이 우선되어야 한다고 생각하며, 정부의 규제혁신에 맞춰 지자체도 변화하고 있음
- 중앙부처 규제완화를 위해 지속적으로 안건을 제출하고 있고, 기업 주민 등을 통해 의견을 듣는 등 규제혁신을 위해 노력하고 있음
- 기업을 찾아와서 규제를 해결해줌
- 규제혁신을 통해 적극행정을 추진하는 분위기
- 지역상생 방안을 위한 사업모델을 발굴하는데 중점을 두는 분위기
- 규제완화를 위한 노력으로 규제입증제 추진(조례, 규칙 등 검토 개선), 사전컨설팅 제도 운영, 적극 행정 추진을 위하여 노력하고 있으며 각종 규제사항 발굴 개선노력을 하고 있음

3) 지역의 혁신성장에 미치는 효과

지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동이 지역의 혁신성장에 미치는 효과에 대해 조사한 결과, ‘약간 효과가 있음’이 46.6%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘별로 효과가 없음’ (43.1%)이 많았다. 긍정율(매우 많은 효과가 있음 비율+약간 효과가 있음 비율)이 53.4%로 지역 혁신성장에 그렇게 많은 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다.

[그림 5-7] ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’ 활동이 지역의 혁신성장에 미치는 효과



기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.315$). 긍정율은 광역자치단체 공무원이 65.2%이고, 기초자치단체 공무원이 45.7%로 확인되었다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.952$). 긍정율은 16년 이상과 11년 이상 15년 이하가 각각 57.1%로 가장 많았다.

[표 5-10] '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동이 지역의 혁신성장에 미치는 효과

구성		매우 많은 효과가 있음	약간 효과가 있음	별로 효과가 없음	전혀 효과가 없음	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
전체		4 (6.9%)	27 (46.6%)	25 (43.1%)	2 (3.4%)	53.4	46.6
기관 구분	광역	1 (4.3%)	14 (60.9%)	7 (30.4%)	1 (4.3%)	65.2	34.8
	기초	3 (8.6%)	13 (37.1%)	18 (51.4%)	1 (2.9%)	45.7	54.3
근무 연한	5년 이하	0 (0.0%)	5 (41.7%)	6 (50.0%)	1 (8.3%)	41.7	58.3
	6년 이상 10년 이하	1 (9.1%)	5 (45.5%)	5 (45.5%)	0 (0.0%)	54.5	45.5
	11년 이상 15년 이하	1 (7.1%)	7 (50.0%)	6 (42.9%)	0 (0.0%)	57.1	42.9
	16년 이상	2 (9.5%)	10 (47.6%)	8 (38.1%)	1 (4.8%)	57.1	42.9

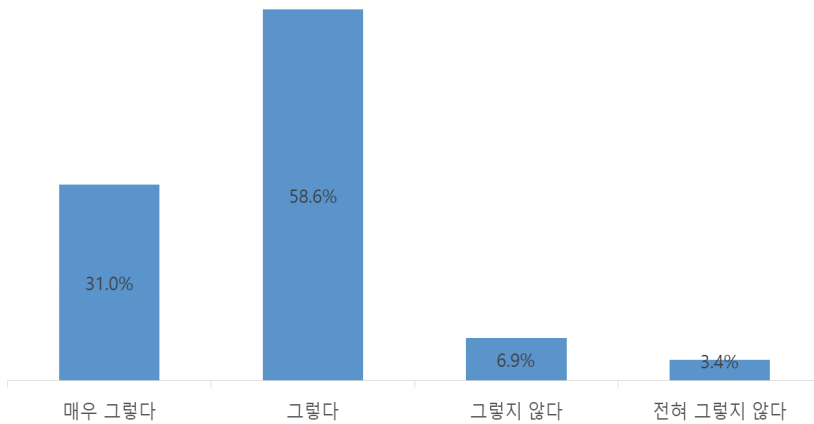
5. '지역혁신성장을 위한 규제혁신' 활동 경험

1) 제도 관련 사항

(1) 규제혁신 대상 중 지자체 직접 개혁 권한 거의 없다

지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동을 하면서 겪은 경험 중에서 '규제혁신 대상 중 지자체에서 직접 개혁할 수 있는 권한이 거의 없다'에 대해 조사한 결과, '그렇다'가 58.6%로 가장 많았고, 그 다음으로 '그렇지 않다' (31.0%)가 많았다. 긍정율(매우 그렇다 비율+그렇다 비율)이 89.7%로 이러한 경험이 매우 많은 것으로 확인되었다.

[그림 5-8] 규제혁신 대상 중 지자체 직접 개혁 권한 거의 없다



기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인되었다($p < 0.960$). 긍정율은 기초자치단체 공무원이 91.4%이고, 광역자치단체 공무원이 87.0%로 확인되었다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인되었다($p < 0.281$). 긍정율은 16년 이상이 95.2%로 가장 많았고, 그 다음으로 11년 이상 15년 이하가 92.9%로 많았다.

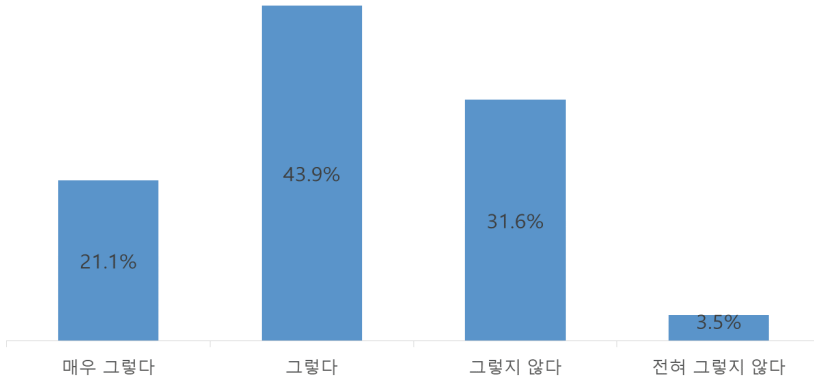
[표 5-11] 규제혁신 대상 중 지자체 직접 개혁 권한 거의 없다

구성		매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
전체		18 (31.0%)	34 (58.6%)	4 (6.9%)	2 (3.4%)	89.7	10.3
기관 구분	광역	7 (30.4%)	13 (56.5%)	2 (8.7%)	1 (4.3%)	87.0	13.0
	기초	11 (31.4%)	21 (60.0%)	2 (5.7%)	1 (2.9%)	91.4	8.6
근무 연한	5년 이하	6 (50.0%)	4 (33.3%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)	83.3	16.7
	6년 이상 10년 이하	4 (36.4%)	5 (45.5%)	2 (18.2%)	0 (0.0%)	81.8	18.2
	11년 이상 15년 이하	2 (14.3%)	11 (78.6%)	1 (7.1%)	0 (0.0%)	92.9	7.1
	16년 이상	6 (28.6%)	14 (66.7%)	0 (0.0%)	1 (4.8%)	95.2	4.8

(2) 지자체 직접 발굴·개선 규제는 지방의회 조례 국한

지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동을 하면서 겪은 경험 중에서 ‘지자체가 직접 발굴하여 개선할 수 있는 규제는 지방의회 조례에 국한된다’에 대해 조사한 결과, ‘그렇다’가 43.9%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘그렇지 않다’(31.6%)가 많았다. 긍정율(매우 그렇다 비율+그렇다 비율)이 64.9%로 이러한 경험이 어느 정도 있는 것으로 확인되었다.

[그림 5-9] 지자체 직접 발굴·개선 규제는 지방의회 조례 국한



기관을 구분하여 확인해 보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.339$). 긍정율은 기초자치단체 공무원이 67.6%이고, 광역자치단체 공무원이 60.9%로 확인되었다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 있는 것으로 확인 되었다($p < 0.009$). 긍정율은 6년 이상 10년 이하가 81.8%로 가장 많았고, 그 다음으로 5년 이하가 72.7%로 많았다. 16년 이상은 다른 근무 연한자에 비하여 부정율이 높은 것으로 나타났다.

[표 5-12] 지자체 직접 발굴·개선 규제는 지방의회 조례 국한

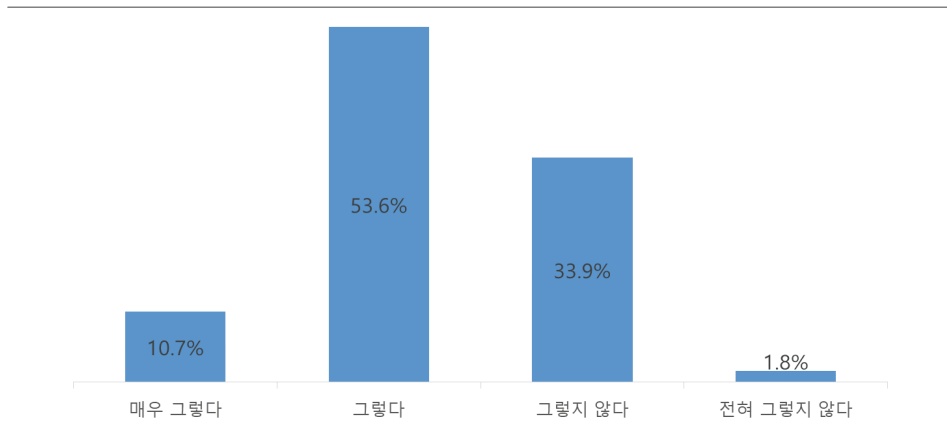
구성	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	긍정율	부정율
	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
전체	12 (21.1%)	25 (43.9%)	18 (31.6%)	2 (3.5%)	64.9	35.1
기관 구분	3 (13.0%)	11 (47.8%)	9 (39.1%)	0 (0.0%)	60.9	39.1

구성	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	긍정율	부정율	
	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%	
기초	9 (26.5%)	14 (41.2%)	9 (26.5%)	2 (5.9%)	67.6	32.4	
근무 연한	5년 이하	4 (36.4%)	4 (36.4%)	3 (27.3%)	0 (0.0%)	72.7	27.3
	6년 이상 10년 이하	2 (18.2%)	7 (63.6%)	0 (0.0%)	2 (18.2%)	81.8	18.2
	11년 이상 15년 이하	1 (7.1%)	9 (64.3%)	4 (28.6%)	0 (0.0%)	71.4	28.6
	16년 이상	5 (23.8%)	5 (23.8%)	11 (52.4%)	0 (0.0%)	47.6	52.4

(3) 중앙정부의 획일적 규제혁신 요구는 지자체 자율영역 침해

지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동을 하면서 겪은 경험 중에서 ‘중앙정부의 획일적 규제혁신 요구는 지자체 자율영역 침해한다’에 대해 조사한 결과, ‘그렇다’가 53.6%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘그렇지 않다’(33.9%)가 많았다. 긍정율(매우 그렇다 비율+그렇다 비율)이 64.3%로 이러한 경험이 어느 정도 있는 것으로 확인되었다.

[그림 5-10] 중앙정부의 획일적 규제혁신 요구는 지자체 자율영역 침해



기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.329$). 긍정율은 광역자치단체 공무원이 65.2%이고, 기초자치단체 공무원이 63.6%로 확인되었다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.859$). 긍정율은 5년 이하가 81.8%로 가장 많았고, 그 다음으로 6년 이상 10년 이하가 63.6%로 많았다.

[표 5-13] 중앙정부의 획일적 규제혁신 요구는 지자체 자율영역 침해

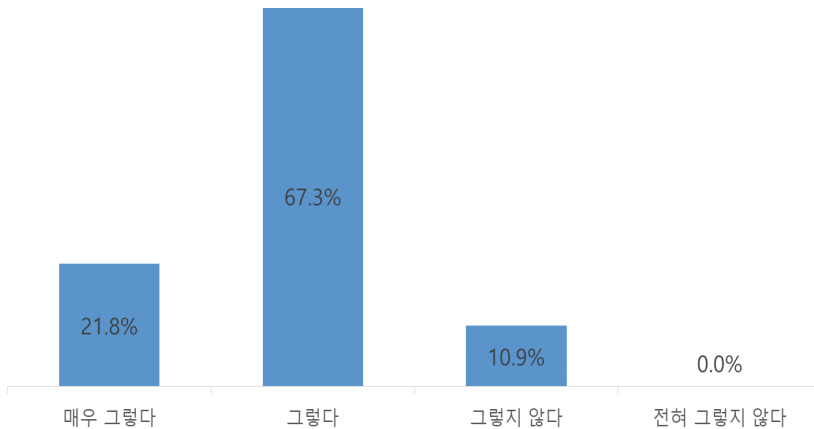
구성		매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
전체		6 (10.7%)	30 (53.6%)	19 (33.9%)	1 (1.8%)	64.3	35.7
기관 구분	광역	1 (4.3%)	14 (60.9%)	7 (30.4%)	1 (4.3%)	65.2	34.8
	기초	5 (15.2%)	16 (48.5%)	12 (36.4%)	0 (0.0%)	63.6	36.4
근무 연한	5년 이하	1 (9.1%)	8 (72.7%)	2 (18.2%)	0 (0.0%)	81.8	18.2
	6년 이상 10년 이하	2 (18.2%)	5 (45.5%)	4 (36.4%)	0 (0.0%)	63.6	36.4
	11년 이상 15년 이하	1 (7.1%)	7 (50.0%)	6 (42.9%)	0 (0.0%)	57.1	42.9
	16년 이상	2 (10.0%)	10 (50.0%)	7 (35.0%)	1 (5.0%)	60.0	40.0

2) 상위기관과의 구조 관련 사항

(1) 규제의 특징이나 소관 부처에 의해 규제혁신 절차 복잡

지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동을 하면서 겪은 경험 중에서 ‘규제의 특징이나 소관 부처에 따라 규제혁신 추진 절차가 다르고 복잡하다’에 대해 조사한 결과, ‘그렇다’가 67.3%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘매우 그렇다’(21.8%)가 많았다. 긍정율(매우 그렇다 비율+그렇다 비율)이 89.1%로 이러한 경험이 매우 많은 것으로 확인되었다.

[그림 5-11] 규제의 특징이나 소관 부처에 의해 규제혁신 절차 복잡



기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인되었다($p < 0.393$). 긍정율은 광역자치단체 공무원이 95.5%이고, 기초자치단체 공무원이 84.8%로 확인되었다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 있는 것으로 확인되었다($p < 0.017$). 긍정율은 11년 이상 15년 이하가 100.0%로 가장 많았고, 그 다음으로 16년 이상이 94.4%로 많았다. 5년 이하가 다른 근무 연한자에 비하여 부정율이 높은 것으로 나타났다.

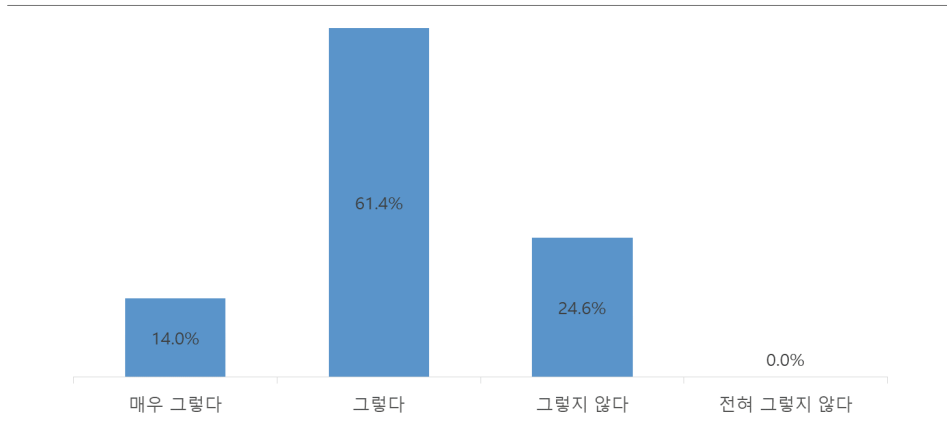
[표 5-14] 규제의 특징이나 소관 부처에 의해 규제혁신 절차 복잡

구성		매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
전체		12 (21.8%)	37 (67.3%)	6 (10.9%)	0 (0.0%)	89.1	10.9
기관 구분	광역	6 (27.3%)	15 (68.2%)	1 (4.5%)	0 (0.0%)	95.5	4.5
	기초	6 (18.2%)	22 (66.7%)	5 (15.2%)	0 (0.0%)	84.8	15.2
근무 연한	5년 이하	3 (25.0%)	5 (41.7%)	4 (33.3%)	0 (0.0%)	66.7	33.3
	6년 이상 10년 이하	2 (18.2%)	8 (72.7%)	1 (9.1%)	0 (0.0%)	90.9	9.1
	11년 이상 15년 이하	6 (42.9%)	8 (57.1%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	100.0	0.0
	16년 이상	1 (5.6%)	16 (88.9%)	1 (5.6%)	0 (0.0%)	94.4	5.6

(2) 위임사무관련 조려는 지자체별로 상이하게 집행

지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동을 하면서 겪은 경험 중에서 ‘상위의 법령에서 규제 내용을 각 지자체 조례에 위임한 경우 지자체별 상이한 규제 내용이 집행될 가능성이 크다’에 대해 조사한 결과, ‘그렇다’가 61.4%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘그렇지 않다’(24.6%)가 많았다. 긍정율(매우 그렇다 비율+그렇다 비율)이 75.41%로 이러한 경험이 많은 것으로 확인되었다.

[그림 5-12] 위임사무관련 조례는 지자체별로 상이하게 집행



기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.684$). 긍정율은 기초자치단체 공무원이 77.1%이고, 광역자치단체 공무원이 72.7%로 확인되었다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.407$). 긍정율은 11년 이상 15년 이하가 92.9%로 가장 많았고, 그 다음으로 6년 이상 10년 이하가 81.8%로 많았다.

[표 5-15] 위임사무관련 조례는 지자체별로 상이하게 집행

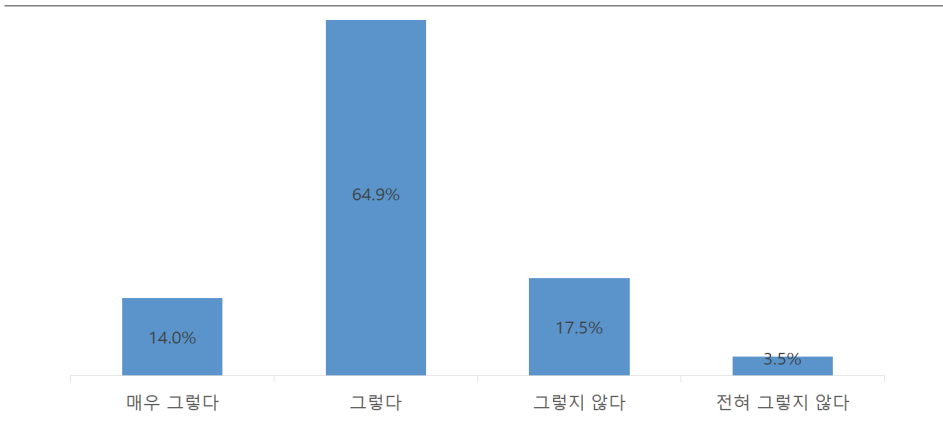
구성		매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
전체		8 (14.0%)	35 (61.4%)	14 (24.6%)	0 (0.0%)	75.4	24.6
기관 구분	광역	2 (9.1%)	14 (63.6%)	6 (27.3%)	0 (0.0%)	72.7	27.3
	기초	6 (17.1%)	21 (60.0%)	8 (22.9%)	0 (0.0%)	77.1	22.9

구성		매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
근무 연한	5년 이하	2 (16.7%)	7 (58.3%)	3 (25.0%)	0 (0.0%)	75.0	25.0
	6년 이상 10년 이하	2 (18.2%)	7 (63.6%)	2 (18.2%)	0 (0.0%)	81.8	18.2
	11년 이상 15년 이하	3 (21.4%)	10 (71.4%)	1 (7.1%)	0 (0.0%)	92.9	7.1
	16년 이상	1 (5.0%)	11 (55.0%)	8 (40.0%)	0 (0.0%)	60.0	40.0

(3) 상위법령 개·폐될 경우 지자체 조례의 신속한 반영의 어려움

지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동을 하면서 겪은 경험 중에서 ‘상위 수준에서 규제를 정한 법령이 개·폐될 경우 지자체의 조례에 바로 반영되기 어렵다’에 대해 조사한 결과, ‘그렇다’가 64.9%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘그렇지 않다’(17.5%)가 많았다. 긍정율(매우 그렇다 비율+그렇다 비율)이 78.9%로 이러한 경험이 많은 것으로 확인되었다.

[그림 5-13] 상위법령 개·폐될 경우 지자체 조례의 신속한 반영의 어려움



기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.221$). 긍정율은 광역자치단체 공무원이 90.9%이고, 기초자치단체 공무원이 71.4%로 확인되었다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 있는 것으로 확인 되었다($p < 0.059$). 긍정율은 6년 이상 10년 이하가 100.0%로 가장 많았고, 그 다음으로 11년 이상 15년 이하가 92.9%로 많았다. 16년 이상이 다른 근무 연한자에 비하여 부정율이 높은 것으로 나타났다.

【표 5-16】 상위법령 개폐될 경우 지자체 조례의 신속한 반영의 어려움

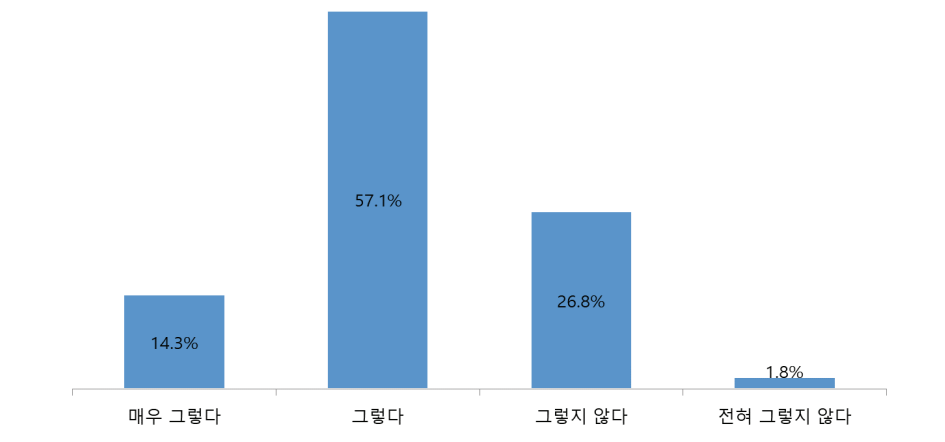
구성		매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
전체		8 (14.0%)	37 (64.9%)	10 (17.5%)	2 (3.5%)	78.9	21.1
기관 구분	광역	3 (13.6%)	17 (77.3%)	1 (4.5%)	1 (4.5%)	90.9	9.1
	기초	5 (14.3%)	20 (57.1%)	9 (25.7%)	1 (2.9%)	71.4	28.6
근무 연한	5년 이하	3 (25.0%)	7 (58.3%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)	83.3	16.7
	6년 이상 10년 이하	2 (18.2%)	9 (81.8%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	100.0	0.0
	11년 이상 15년 이하	3 (21.4%)	10 (71.4%)	1 (7.1%)	0 (0.0%)	92.9	7.1
	16년 이상	0 (0.0%)	11 (55.0%)	8 (40.0%)	1 (5.0%)	55.0	45.0

(4) 지자체 규제혁신은 주로 행안부와 규제개혁위원회가 주도

지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동을 하면서 겪은 경험 중에서 ‘지자체의 규제혁신은 지자체 규제혁신위원회가 주도하기보다는 행안부와 규제혁신위원회가 주도하여 추

진한다’에 대해 조사한 결과, ‘그렇다’가 57.1%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘그렇지 않다’(26.8%)가 많았다. 긍정율(매우 그렇다 비율+그렇다 비율)이 71.4%로 이러한 경험이 많은 것으로 확인되었다.

[그림 5-14] 지자체 규제혁신은 주로 행안부와 규제개혁위원회가 주도



기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.261$). 긍정율은 광역자치단체 공무원이 77.3%이고, 기초자치단체 공무원이 67.6%로 확인되었다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.621$). 긍정율은 6년 이상 10년 이하가 90.9%로 가장 많았고, 그 다음으로 5년 이하가 81.8%로 많았다.

[표 5-17] 지자체 규제혁신은 주로 행안부와 규제개혁위원회가 주도

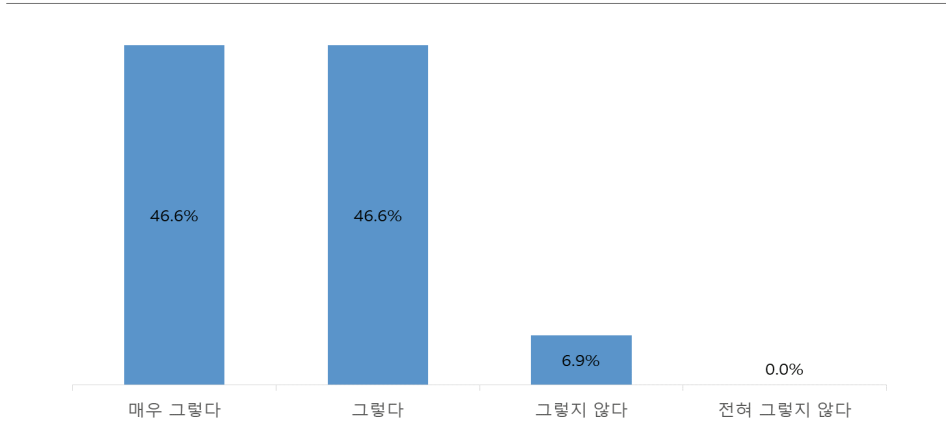
구성		매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
전체		8 (14.3%)	32 (57.1%)	15 (26.8%)	1 (1.8%)	71.4	28.6
기관 구분	광역	2 (9.1%)	15 (68.2%)	4 (18.2%)	1 (4.5%)	77.3	22.7
	기초	6 (17.6%)	17 (50.0%)	11 (32.4%)	0 (0.0%)	67.6	32.4
근무 연한	5년 이하	2 (18.2%)	7 (63.6%)	2 (18.2%)	0 (0.0%)	81.8	18.2
	6년 이상 10년 이하	2 (18.2%)	8 (72.7%)	1 (9.1%)	0 (0.0%)	90.9	9.1
	11년 이상 15년 이하	1 (7.1%)	9 (64.3%)	4 (28.6%)	0 (0.0%)	71.4	28.6
	16년 이상	3 (15.0%)	8 (40.0%)	8 (40.0%)	1 (5.0%)	55.0	45.0

3) 운영 관련 사항

(1) 정권이 바뀔 때마다 반복되는 하향식 규제혁신 추진 피로감 느낌

지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동을 하면서 겪은 경험 중에서 ‘정권이 바뀔 때마다 반복되는 하향식 규제혁신 추진에 피로감을 느낀다’에 대해 조사한 결과, ‘매우 그렇다’가 46.6%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘그렇다’(46.6%)가 많았다. 긍정율(매우 그렇다 비율+그렇다 비율)이 93.1%로 이러한 경험이 매우 많은 것으로 확인되었다.

[그림 5-15] 정권이 바뀔 때마다 반복되는 하향식 규제혁신 추진 피로감 느낌



기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인되었다($p < 0.345$). 긍정율은 기초자치단체 공무원이 94.3%이고, 광역자치단체 공무원이 91.3%로 확인되었다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인되었다($p < 0.431$). 긍정율은 5년 이하, 6년 이상 10년 이하가 100.0%로 가장 많았다.

[표 5-18] 정권이 바뀔 때마다 반복되는 하향식 규제혁신 추진 피로감 느낌

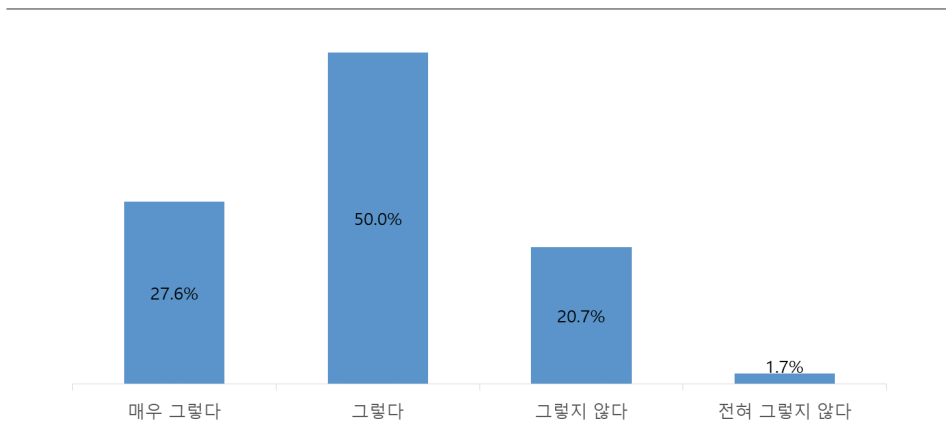
구성		매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
전체		27 (46.6%)	27 (46.6%)	4 (6.9%)	0 (0.0%)	93.1	6.9
기관 구분	광역	8 (34.8%)	13 (56.5%)	2 (8.7%)	0 (0.0%)	91.3	8.7
	기초	19 (54.3%)	14 (40.0%)	2 (5.7%)	0 (0.0%)	94.3	5.7

구성		매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
근무 연한	5년 이하	8 (66.7%)	4 (33.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	100.0	0.0
	6년 이상 10년 이하	6 (54.5%)	5 (45.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	100.0	0.0
	11년 이상 15년 이하	6 (42.9%)	6 (42.9%)	2 (14.3%)	0 (0.0%)	85.7	14.3
	16년 이상	7 (33.3%)	12 (57.1%)	2 (9.5%)	0 (0.0%)	90.5	9.5

(2) 규제혁신은 중앙정부 추진하고 지자체는 위임된 규제 집행으로 인식

지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동을 하면서 겪은 경험 중에서 ‘규제혁신은 중앙정부가 추진하는 것이고, 지자체는 위임된 규제를 집행하는 것이라는 인식을 갖고 있다’에 대해 조사한 결과, ‘그렇다’가 50.0%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘매우 그렇다’ (27.6%)가 많았다. 긍정율(매우 그렇다 비율+그렇다 비율)이 77.6%로 이러한 경험이 많은 것으로 확인되었다.

[그림 5-16] 규제혁신은 중앙정부 추진하고 지자체는 위임된 규제 집행으로 인식



기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.430$). 긍정율은 광역자치단체 공무원이 78.3%이고, 기초자치단체 공무원이 77.1%로 확인되었다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.071$). 긍정율은 11년 이상 15년 이하가 92.9%로 가장 많았고, 그 다음으로 6년 이상 10년 이하가 90.9%로 많았다.

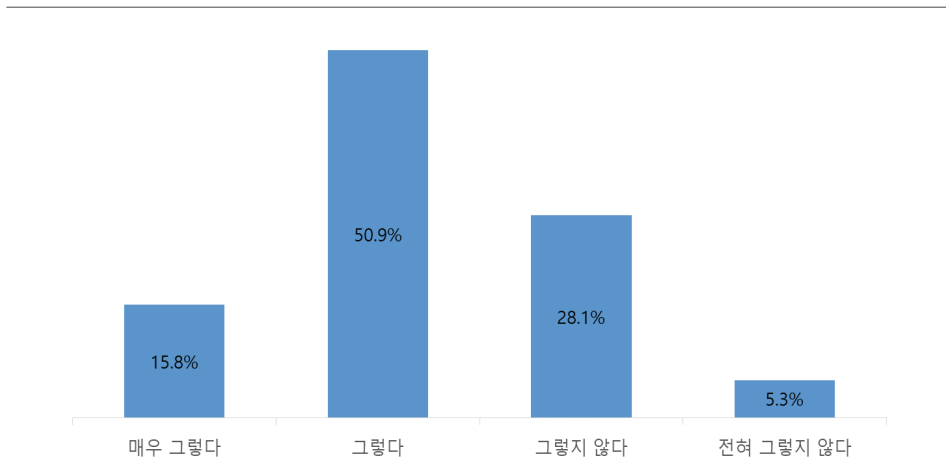
[표 5-19] 규제혁신은 중앙정부 추진하고 지자체는 위임된 규제 집행으로 인식

구성		매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
전체		16 (27.6%)	29 (50.0%)	12 (20.7%)	1 (1.7%)	77.6	22.4
기관 구분	광역	8 (34.8%)	10 (43.5%)	4 (17.4%)	1 (4.3%)	78.3	21.7
	기초	8 (22.9%)	19 (54.3%)	8 (22.9%)	0 (0.0%)	77.1	22.9
근무 연한	5년 이하	6 (50.0%)	4 (33.3%)	2 (16.7%)	0 (0.0%)	83.3	16.7
	6년 이상 10년 이하	5 (45.5%)	5 (45.5%)	1 (9.1%)	0 (0.0%)	90.9	9.1
	11년 이상 15년 이하	2 (14.3%)	11 (78.6%)	1 (7.1%)	0 (0.0%)	92.9	7.1
	16년 이상	3 (14.3%)	9 (42.9%)	8 (38.1%)	1 (4.8%)	57.1	42.9

(3) 선례 답습의 법령 해석과 관행적 집행패턴을 갖는 경우 존재

지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동을 하면서 겪은 경험 중에서 ‘이미 개선된 법령이 시행되고 있음에도 불구하고 선례 답습의 법령 해석과 관행적 집행패턴을 가질 때가 있다’에 대해 조사한 결과, ‘그렇다’가 50.9%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘그렇지 않다’(28.1%)가 많았다. 긍정율(매우 그렇다 비율+그렇다 비율)이 66.7%로 이러한 경험이 어느 정도 있는 것으로 확인되었다.

[그림 5-17] 선례 답습의 법령 해석과 관행적 집행패턴을 갖는 경우 존재



기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인되었다($p < 0.485$). 긍정율은 광역자치단체 공무원이 78.3%이고, 기초자치단체 공무원이 58.8%로 확인되었다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인되었다($p < 0.114$). 긍정율은 11년 이상 15년 이하가 85.7%로 가장 많았고, 그 다음으로 5년 이하와 6년 이상 10년 이하가 72.7%로 많았다.

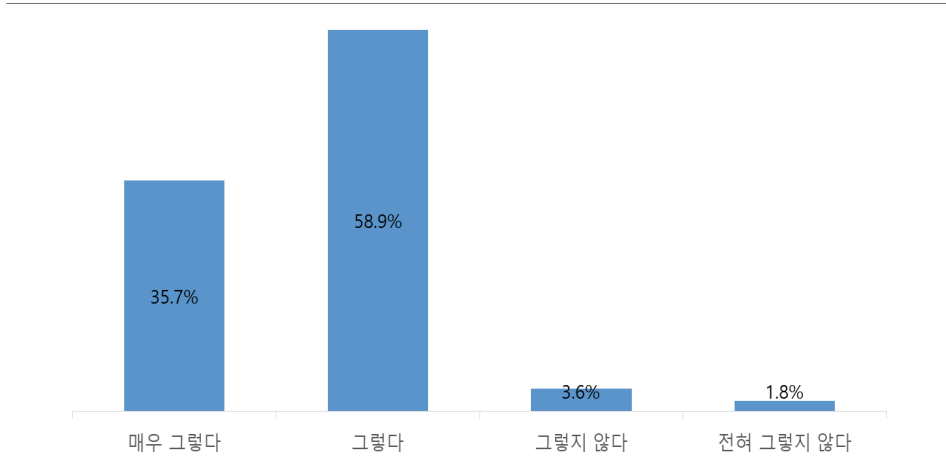
[표 5-20] 선례 답습의 법령 해석과 관행적 집행패턴을 갖는 경우 존재

구성		매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
전체		9 (15.8%)	29 (50.9%)	16 (28.1%)	3 (5.3%)	66.7	33.3
기관 구분	광역	4 (17.4%)	14 (60.9%)	4 (17.4%)	1 (4.3%)	78.3	21.7
	기초	5 (14.7%)	15 (44.1%)	12 (35.3%)	2 (5.9%)	58.8	41.2
근무 연한	5년 이하	4 (36.4%)	4 (36.4%)	2 (18.2%)	1 (9.1%)	72.7	27.3
	6년 이상 10년 이하	3 (27.3%)	5 (45.5%)	3 (27.3%)	0 (0.0%)	72.7	27.3
	11년 이상 15년 이하	2 (14.3%)	10 (71.4%)	2 (14.3%)	0 (0.0%)	85.7	14.3
	16년 이상	0 (0.0%)	10 (47.6%)	9 (42.9%)	2 (9.5%)	47.6	52.4

(4) 지자체 공무원의 적극적인 법령 해석 및 업무 추진 어려움

지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동을 하면서 겪은 경험 중에서 ‘지자체 일선 공무원의 적극적인 법령 해석 및 업무 추진으로 감사를 받거나 본인의 노력 여부에 관계없이 결과에 대해 책임을 져야하는 상황을 피하고 싶다’에 대해 조사한 결과, ‘그렇다’가 58.9%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘매우 그렇다’ (35.7%)가 많았다. 긍정율(매우 그렇다 비율+그렇다 비율)이 94.6%로 이러한 경험이 매우 많은 것으로 확인되었다.

[그림 5-18] 지자체 공무원의 적극적인 법령 해석 및 업무 추진 어려움



기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.587$). 긍정율은 기초자치단체 공무원이 97.0%이고, 광역자치단체 공무원이 91.3%로 확인되었다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.497$). 긍정율은 5년 이하, 6년 이상 10년 이하 그리고 11년 이상 15년 이하에서 모두 100.0%로 확인되었다.

[표 5-21] 지자체 공무원의 적극적인 법령 해석 및 업무 추진 어려움

구성		매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	긍정율	부정율
		응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%
전체		20 (35.7%)	33 (58.9%)	2 (3.6%)	1 (1.8%)	94.6	5.4
기관 구분	광역	9 (39.1%)	12 (52.2%)	1 (4.3%)	1 (4.3%)	91.3	8.7

구성	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	긍정율	부정율	
	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	%	%	
기초	11 (33.3%)	21 (63.6%)	1 (3.0%)	0 (0.0%)	97.0	3.0	
근무 연한	5년 이하	5 (45.5%)	6 (54.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	100.0	0.0
	6년 이상 10년 이하	6 (54.5%)	5 (45.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	100.0	0.0
	11년 이상 15년 이하	4 (28.6%)	10 (71.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	100.0	0.0
	16년 이상	5 (25.0%)	12 (60.0%)	2 (10.0%)	1 (5.0%)	85.0	15.0
전체	20 (35.7%)	33 (58.9%)	2 (3.6%)	1 (1.8%)	94.6	5.4	

6. 현 정부 기간 동안 규제업무를 수행하면서 겪게 되는 어려움

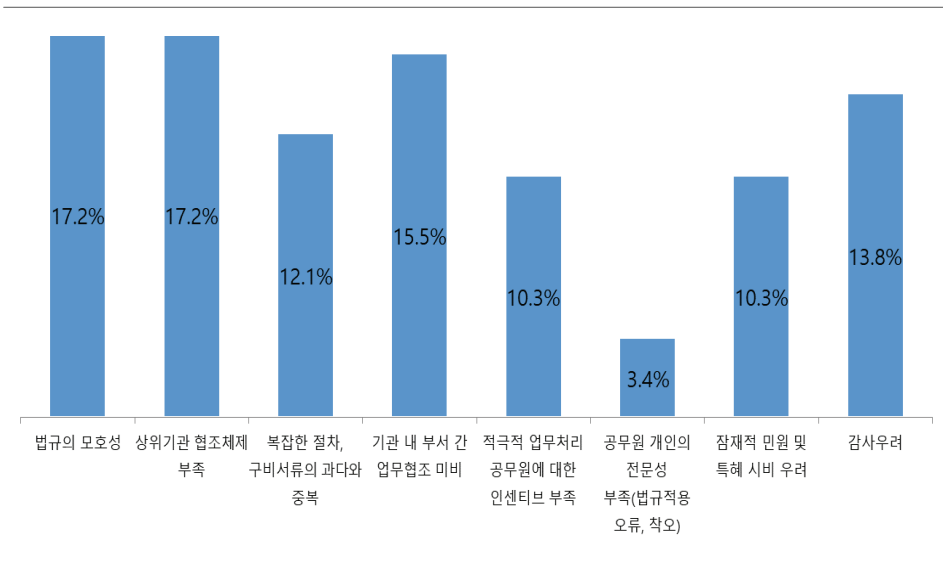
현 정부 기간 동안 규제업무를 수행하면서 겪게 되는 어려움(1순위)에 대해 조사한 결과, ‘법규의 모호성’과 ‘상위기관 협조체제 부족’이 동일하게 17.2%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘기관 내 부서 간 업무협조 미비’(15.5%), ‘감사 우려’(13.8%), ‘복잡한 절차, 구비서류의 과다와 중복’(12.1%) 순으로 나타났다.

기관을 구분하여 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.166$). ‘상위기관 협조체제 부족’에서 광역자치단체 공무원이 34.8%로 상대적으로 많았고, ‘기관 내 부서 간 업무협조 미비’에서 기초자치단체 공무원이 20.0%로 상대적으로 많았다.

근무 연한으로 확인해보았을 때, 응답군 간 응답의 차이는 통계적으로 없는 것으로 확인 되었다($p < 0.574$). ‘상위기관 협조체제 부족’에서 16년 이상이 28.6%로 상대적

으로 많았고, ‘기관 내 부서 간 업무협조 미비’에서 6년 이상 10년 이하가 27.3%로 상대적으로 많았다.

[그림 5-19] 현 정부 기간 동안 규제업무를 수행하면서 겪게 되는 어려움(1순위)



[표 5-22] 현 정부 기간 동안 규제업무를 수행하면서 겪게 되는 어려움(1순위)

구성	법규의 모호성	상위기관 협조체제 부족	복잡한 절차, 구비서류의 과다와 중복	기관 내 부서 간 업무협조 미비	적극적 업무처리 공무원에 대한 인센티브 부족	공무원 개인의 전문성 부족 (법규적용 오류, 착오)	집재적 민원 및 특허 시비 우려	김사우려
	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)	응답 (%)
전체	10 (17.2%)	10 (17.2%)	7 (12.1%)	9 (15.5%)	6 (10.3%)	2 (3.4%)	6 (10.3%)	8 (13.8%)
기관 구분	광역	4 (17.4%)	8 (34.8%)	2 (8.7%)	2 (8.7%)	1 (4.3%)	2 (8.7%)	3 (13.0%)
	기초	6 (17.1%)	2 (5.7%)	5 (14.3%)	7 (20.0%)	5 (14.3%)	1 (2.9%)	4 (11.4%)
근무 연한	5년 이하	3 (25.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (16.7%)	3 (25.0%)	1 (8.3%)	2 (16.7%)
	6년 이상 10년 이하	3 (27.3%)	2 (18.2%)	1 (9.1%)	3 (27.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (18.2%)
	11년 이상 15년 이하	2 (14.3%)	2 (14.3%)	2 (14.3%)	2 (14.3%)	2 (14.3%)	0 (0.0%)	3 (21.4%)
	16년 이상	2 (9.5%)	6 (28.6%)	4 (19.0%)	2 (9.5%)	1 (4.8%)	1 (4.8%)	2 (9.5%)

7. '지역혁신성장을 위한 규제혁신'에 대한 담당 공무원 의견

지자체 공무원의 의견을 살펴보면 기본적으로 규제혁신을 위해서는 지방분권 혹은 실질적 권한이 부여되어야 된다는 의견이 전제하고 있으며, 현재 정부에서 수행하고자 하는 사항에 대한 교육이나 제도에 대한 정확한 이해가 필요한 것으로 보인다. 그리고 현장에서 규제업무를 수행함에 있어서 지자체 보다는 중앙부처와 관련된 사안들이 많아서 이와 관련된 절차 등에 대한 개선이 시급하다는 의견이 있었으며, 규제혁신 관련 업무에 대한 성과 중심적 관리로 인하여 피로감을 많이 갖게 되기에 이에 대한 해소 방안이 요구된다는 의견이 있었다. 마지막으로 규제업무 담당자 입장에서는 적극 행정으로 인한 책임의 문제가 있어서 실질적인 적극 행정이 가능하지 않아서 적극행정 시스템의 도입을 건의하였다.

[표 5-23] 지역혁신성장을 위한 규제혁신에 대한 의견

- 규제혁신 상위법령의 소관부처는 엄연히 중앙부처인데, 규제 개선건의는 지자체에서 시군종합지표를 통해 강제적으로 개선건의를 하도록 시스템화 되어 있습니다. 해당 법령을 집행한다고 해도, 개선권한도 없는 지자체가 일방적으로 개선 건의를 하는 시스템이 맞는 것인지 의문입니다. 규제 개선 건의를 해도 실질적 개선까지 이어지는 것은 매우 극소수인 상황이고, 지표 달성을 위한 지난한 작업이 추가 되는 상황입니다. 지표를 위한 지표 관리가 규제혁신이 규제혁신의 본질인지 의문입니다. 많은 규제개선 건의에도 실질적인 규제개선 체감도가 떨어지는 것은 본말이 전도된 상황 때문은 아닌지 고민이 필요할 것 같습니다.
- 적극행정 시스템의 미비함을 개인의 적극적 업무처리로 상쇄하는 데는 근본적 한계가 있습니다. 적극적으로 하면 감사받을 가능성이 있지만, 면책해 주겠다는 것은 시스템의 결함을 공무원 개인에게 risk taking하라는, 책임 전가하는 것으로 느껴지기도 합니다. 근본적인 해결책을 찾아야 실질적인 적극행정이 가능할 것이라고 생각합니다.
- 중앙부처에서 분야별로 규제를 각자 다루어야 한다고 생각합니다.
- 중앙부처에서 솔선수범해야함. 각 중앙부처별로 규제혁신 사업을 추진하여 각 지자체로 전파해야 합니다.
- 건수 할당 방식으로 지자체 공무원에게 압박을 주지 않았으면 합니다.
- 새롭게 추진되는 것들이 시책을 위한 시책인 것이 많아, 최일선 담당자들의 피로도가 큰 것 같습니다.

- 공문만 내려 보내지 말고 교육 좀 시켜주십시오. 지자체 담당자는 수시로 바뀌고 일을 이행해야하는데 도대체 알 수 있는 방법이 없습니다. 중앙부처에서 연 계획을 먼저 수립한 후 건의과제 제출 날짜 시행날짜 등을 잠정적으로 수립한 후 지자체 통보가 필요합니다. 광역을 거쳐 기초지자체로 전파되기 때문에 시일도 걸리고 문의전화도 많고 연 계획을 두루뭉술하게 세우기보다는 좀더 구체적인 계획 부탁드립니다.
- 신기술, 신산업 분야 등의 규제개선도 필요하지만, 기업의 입장에서 기업활동에 실질적으로 도움이 되는 규제 개선으로 규제혁신 체감도 제고가 필요합니다(예, 산통부, 여가부, 정통부 등 각 부처별로 규정한 기업의 법정교육에 대하여 중소기업에서는 교육종류, 방법 등을 제대로 알지 못함. 통합 안내 및 교육 방법 등 개선 필요)
- 중앙부처가 직접 내려오는 간담회를 자주 개최했으면 좋겠습니다. 사실상 지자체가 직접 방문하거나 운영하는 간담회의 경우 어차피 안되겠지라는 생각에 비협조적인 기업체가 많습니다. 중앙부처가 직접 움직이는 국무조정실 간담회 등에서는 해결이 될 듯한 느낌에 적극적입니다. 물론 부담을 느끼는 지자체가 많겠지만 유연한 개최로 실질적인 규제애로 청취의 장이 마련됐으면 좋겠습니다.
- 부서간 업무협조를 용이하게 할 수 있는 방안이 필요합니다.
- 규제업무 담당자의 근무기간은 대개 6개월에서 1년 내외로 업무를 파악하기도 전에 자리이동이 빈번합니다. 지자체의 업무추진 뿐만 아니라 중앙-지자체간의 소통을 위해서라도 지자체 담당자가 노력한 만큼의 보상을 받고 업무협조를 받을 수 있도록 지원 필요합니다.
- 각 중앙부처에서 좀더 규제혁신에 대한 적극적인 자세를 보여할 지자체도 거기에 보조를 맞출 수 있습니다.
- 지자체에 실질적 규제개선 권한을 준다면 지역실정에 맞는 정책 추진이 가능할 것입니다.
- 지방분권과 재정분권이 이루어져야한다. 획일적 중앙통제를 이제는 버려야 한다고 봅니다.
- 형식적인 지표를 통한 일률적 평가, 평가를 위한 실적제도가 아니라 지역의 소리를 듣고, 또 지자체 스스로 규제혁신 모델을 정할 수 있게 해주면 좋겠습니다.
- 규제혁신의 제약이 많이 따르기 때문에 개인의 전문성과 적극적인 시도가 필요하다고 봅니다.
- 규제혁신 국민 아이디어 공모도 필요합니다.
- 사업시행을 위한 행위자도 중요하지만 규제혁신으로 인하여 주민피해와 지역 여건을 고려한 정책이 필요합니다.
- 규제혁신 공무원에 대한 파격적 인센티브 부여가 의무화되어야 합니다.
- 법과 조례 자체가 규제라고 할 수 있고 지자체 사업 확장과 의회의원 활동에 따라 조례는 늘어날 수밖에 없으므로 차치법규 사후평가제를 전국적으로 도입 의미없는 선언성 조례부터 차근차근 정

리가 필요합니다.

- 지역경제성장을 위해서 지자체에도 네거티브 방식의 규제완화가 필요하다고 생각합니다.
- 중앙정부 차원의 부처간 업무 협의 등을 통해 법령 등 규제혁신이 선행되어야 한다고 생각합니다.
- 중앙에서 취합하여 이를 검토하는 방식이 아닌, 대토론회 등을 통하여 직접 과제를 선정, 이를 컨트를 타워에서 책임지고 개선하는 것이 필요합니다.
- 규제혁신에 대한 누적된 피로감 가중이 문제입니다.
- 법규의 규제보다 지자체 내부의 가이드라이 지침으로 규제하는 것이 많습니다. 신기술 추진 등은 중앙정부가 앞장서 규제를 혁신하고, 생활의 규제는 지자체가 실행을 해야 한다고 생각합니다.
- 규제발굴자와 규제를 하고 있는지 여부가 직접 접촉(통화)을 하지 않도록 중간역할을 하는 자가 필요. 접촉(통화)을 하게 되면 자기주장만을 고집하게 돼서 발굴자의 피로감 증가를 가져올 수 있고 발굴 의지가 꺾이게 됩니다.
- 적극행정 추진 시 실무자의 부담뿐만 아니라 부서장 등 책임자의 결재사항이 큰 비중을 가짐. 담당자뿐만 아니라 결재라인도 적극적 업무처리에 대한 인센티브 부여가 필요합니다 (면책이 주어지더라도 특혜시비, 형평성에 대한 부담이 존재).

제3절 요약 및 시사점 도출

규제업무를 담당하는 지자체 공무원들을 대상으로 지역혁신성장을 위한 규제혁신 현황과 개선방안을 도출하기 위하여 설문조사를 실시하였고, 이에 대한 내용과 시사점은 다음과 같다.

첫째, 규제혁신 활동에 대한 필요성은 공감하고 있고, 이를 통하여 지역경제 활성화 및 일자리 창출 등의 효과를 기대하는 것으로 확인되었다. 하지만 현 정부에서 추진하고 있는 사항과 이전 정부 간에 큰 차이점을 못 느끼는 것으로 확인되었다. 하지만 현 정부가 보다 효과적이라는 인식을 갖고 있었다.

둘째, 지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동을 실제로 적용하면서 갖는 어려움과 한계에 관한 의견을 제외하고서 갖는 변화나 효과는 이전에 비하여 규제혁신을 위한 분위기 형성과 직원들의 마인드 변화 그리고 약간의 만족스러운 결과를 도출 등으로 확인되었다. 하지만 지역의 혁신성장에 미치는 효과는 아직은 저조한 것으로 설문결과에서 나타났다.

셋째, 지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동 경험을 제도, 상위기관과의 구조, 운영측면에서 조사한 결과, ① 제도적 측면에서는 지자체에서 직접 개혁할 수 있는 권한이 거의 없다는 의견이 매우 많았다. ② 상위기관과의 구조적 측면에서 규제의 특징이나 소관 부처에 따라 규제혁신 추진 절차가 다르고 복잡하고, 상위 수준에서 규제를 정한 법령이 개·폐될 경우 지자체의 조례에 바로 반영되기 어렵다는 의견이 매우 많았다. ③ 운영측면에서 정권이 바뀔 때마다 반복되는 하향식 규제혁신 추진에 피로감을 느끼는 의견과 지자체 일선의 공무원의 무리한 법령해석 및 업무추진으로 인하여 감사를 받게 되거나 이에 대한 결과에 대해서 책임소재가 발생하는 것을 피하고 싶다는 의견이 매우 많은 것으로 확인되었다.

이러한 사항은 현 정부 기간 동안 규제업무를 수행하면서 겪게 되는 어려움에 관한 설문결과에서도 살펴볼 수 있는데 ‘법규의 모호성’, ‘상위기관 협조체제 부족’, ‘기관 내 부서 간 업무협조 미비’, ‘감사 우려’, ‘복잡한 절차, 구비서류의 과다와 중복’ 등에서 상대적으로 높은 응답이 있었다.

넷째, 지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동 개선을 위한 방안으로서 지방분권 혹은 실질적 권한이 부여되어야 된다는 의견이 많은 것으로 나타났다. 구체적인 방안으로서 현재 정부에서 수행하고자 하는 사항에 대한 교육이나 제도에 대한 정확한 이해 명확화가 필요하며, 현장에서 규제업무를 수행함에 있어서 지자체 보다는 중앙부처와 관련된 사안들이 많아서 이와 관련된 절차 등에 대한 개선이 시급한 것으로 보인다. 그리고 규제업무 담당자 입장에서는 적극 행정으로 인한 책임의 문제가 있어서 실질적인 적극 행정이 가능하지 않아서 적극행정 시스템의 도입이 이루어져야 한다는 의견도 있었다.

지금까지 설문분석 결과를 종합해 보면 지역혁신성장을 위한 규제혁신이 이루어지기 위해서는 지방분권 혹은 규제혁신 관련 권한이 실질적으로 있어야 하며, 현재 정부에서 추진하고 있는 규제 혁신 관련 사항에 대한 개념 및 방법 등에 대한 이해나 공유가 부족하여 이에 대한 보완이 시급한 것으로 보인다. 그리고 규제업무 특성상 제도 및 상 위기관과의 협조가 필수적이기에 상위기관 협조체제 강화를 위한 방안 마련, 복잡한 절차 및 구비서류의 과다와 중복 그리고 형식적인 성과 위주의 관리 등에 대한 혁신적 방안이 마련되어야 할 것으로 보인다. 그리고 지자체 내부에서는 기관 내 부서 간 업무 협조를 강화할 수 있는 방안이 필요한 것으로 보인다.

제6장



지방규제의 혁신방안

제1절 기본방향

제2절 세부방안

제1절 기본방향

1. 상향식 접근방법의 강화

지자체 규제혁신의 전제조건으로 기업체시민참여와 소통을 보장하고 이를 확대하는 것에 있다. 우리는 그간 하향식 방법론을 적용하고 있었고 지금도 적용중이나, 그 효과가 한계에 도달했음은 이미 앞에서 언급했었고 분석결과에서도 나타났다.

미국의 행정절차법(APA, 1946년)에서 나타난 정부정책의 투명한 공개와 정책추진 과정에서 이해관계자의 참여를 보장한 사례가 있다. 이는 국민에게 정보제공뿐만 아니라 규제의 신설에 따른 부의 외부효과를 이해관계자들이 사전에 공지하여 정부차원에서 신중한 정책결정을 도모하게 한다는 것이다.

우리나라의 경우 지자체가 추진하는 조례의 경우 그 주요내용을 예고를 통해 공개하는 등 의견수렴의 절차를 거치고는 있지만, 실질적으로 형식적인 차원에서 진행되고 있어 이해관계자의 실질적인 참여가 제대로 이어지지 못하고 있는 것이 현실이다.

따라서 지자체의 중요 규제만이라도 조례안의 제정과정에서 투명하게 정보를 공개하도록 강화하고, 지역사회 관련 공청회를 의무화함으로써 이해관계자의 참여 및 의견을 개진할 수 있는 기회를 보장해야 할 것이다.

가령, 2014년에 신설된 ‘규제신문고’는 앞서 제기한 사안에 대해서 모범적인 사례로 평가받을 수 있는 제도이다. 즉, 규제신문고(www.better.go.kr)를 통하여 우리나라 국민 누구나 규제 관련하여 불편사항이나 제도개선을 실시간으로 요구할 수 있도록 정보시스템을 구축하여 운영하고 있다. 즉, 규제신문고는 규제 전용 민원 플랫폼의 역

할을 수행하고 있으며, 시간이 지남에 따라서 널리 활용되고 있는 추세이다. 그러나 규제신문고를 운영하더라도 실질적인 신청접수는 증가하고 있으나 이에 대한 의견수렴에 대한 수용률은 지극히 낮은 수준에 머물고 있다.

2. 주민 공감대 형성

규제혁신의 현장성을 강화해 나감으로써 혁신에 대한 주민의 체감도를 제고시켜 나갈 필요가 있다. 이제까지 규제혁신이라 하면 중앙정부가 제도나 정책을 개선하는 것, 대기업의 애로사항을 해소하는 일, 해외 자본이나 투자유치를 위한 정책수단의 간주하는 성향이 높았다.

그러나 규제는 일반국민의 일상생활과 밀접하게 연결되어 있어 서민은 물론 중소기업과 소상공인 등 민생경제를 책임지는 집단들의 삶에 크게 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

현 정부에서는 ‘민생안정 및 국민불편 해소’를 국정과제를 삼고, 사전예방 중심의 규제행정을 도입하고 있다. 또한, 서민과 소상공인 등의 부담을 경감시키기 위해서 규제차등화 제도화 및 불합리한 행정조사를 재정비하여 추진하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 그리고 중소벤처기업의 현장 속에서 찾는 규제발굴 및 진입장벽 해소를 위해서 노력하고 있다.

이제 남은 핵심적 과제는 민생경제 참여자간의 소통강화는 물론 일선 지자체에서 규제혁신에 동참할 수 있도록 유도해 나가는 것이다. 즉 이 연구의 결과에서 제시하는 사항식 접근방법의 강화, 지방규제 인프라의 확충이며 이를 지속적으로 응원해 줄 수 있는 주민의 공감대 형성이 기본 방향이 되어야 한다.

3. 지방규제의 인프라 확충

지방규제혁신을 위해서는 실효성과 일관성을 지닌 정책추진이 필요하다. 이를 위해서는 지방규제 인프라 확충이 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다.

먼저, 우리나라 지방자치단체의 총괄 컨트롤 타워라 할 수 있는 중앙부처인 행정안

전부 지방규제혁신과는 실질적 권한을 가지고 있지 못하고 경유하는 부서 정도의 수준이라 전문성 향상 및 업무의 연속성을 확보하기에는 어렵다.

이와 관련하여 규제 총괄업무를 담당하는 국무조정실에는 한국행정연구원을 중심으로 한국개발연구원과 규제연구센터를 설치하여 규제영향평가, 규제비용편익분석, 분야별 규제연구 등을 지원해주고 있다. 그러나 행정안전부에서는 지방규제혁신을 위한 지원센터가 실질적으로 부재한 상황이다. 따라서 지방규제혁신 정책의 내실화를 위해서는 관련 조직의 확충과 전문성을 지닌 연구기관을 지정하여 운영할 필요가 있다.

행정안전부는 규제 연구기관과 협력하여 각 지자체의 규제담당자들이 쉽게 적용할 수 있는 규제영향분석 기법을 개발하고 보급해 나갈 필요가 있다. 또한, 규제혁신 연구 활성화를 위해서는 관련 예산을 확대하고 국책연구기관간의 활발한 연구교류를 통하여 연구 인프라 확충을 위해 관련 연구예산을 확대해 나가면서 국책연구기관과 규제연구센터, 민간연구소, 학계 등의 연구교류를 활성화하여 유기적인 네트워크 형성이 중요할 것이다.

제2절 세부방안

1. 중앙-지방간 의사소통 원활화

1) 지자체간 규제형평성 확보

중앙부처의 규제강화 또는 완화 정책이 추진될 경우에는 대부분 상위법령에 의거하여 전국의 지방자치단체에 적용되는 규제정책의 내용이 규율되지만, 관할구역이 다른 지자체는 규제를 구체화 하는 과정에 각기 다른 해석과 집행결과를 초래할 수 있다. 이는 지자체가 가진 규제 자율성을 인정함과 동시에 피규제자라고 할 수 있는 지역주민 및 지역기업체 등의 입장에서는 다른 지자체에서는 규제 대상에서 제외되지만 자신이 거주하는 지자체에서는 피규제자가 되는 상황이 발생한다. 이러한 규제형평성의 문제는 법이 지자체별로 법률의 내용을 구체화시키기 보다는, 지자체에 그냥 위임하고 있기 때문에 규제관련 정책을 도입할 경우 지자체 관할구역의 차이로 인하여 오히려 역차별이 발생할 수 있으므로 이를 최소화시키는 방안에 대해서 강구하여야 한다.

2) 법제심사 시스템 구축

지방자치단체는 자치권능의 하나로서 자치입법권을 가진다. 자치입법권은 지자체의 고유권한으로써 지방자치단체가 독자적인 자치법규를 제정할 수 있는 권한을 지니고 있다. 또한, 자치법규가 상위법령의 위임된 권한 내에서 제정할 수 있도록 되어 있기 때문에 법령상에 근거 없는 조례를 토대로 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수는 없다.

그러나 현실에서는 지방자치단체의 조례가 상위 법령의 제정 또는 개정사항에 대해서 적시에 반영되지 못하고 있으며, 무분별하게 상위법령에 근거하지 않는 조례를 제정하여 오히려 규제를 신설하는 문제점도 발견되고 있음을 앞의 분석결과에서 보여주고 있다. 따라서 우선적으로 상위법령상에 근거 없는 지방규제에 대해서는 원칙적으로 폐지하고, 상위법령의 변화 내용을 적시에 반영할 수 있도록 구체적인 개선방안을 마련해야 한다.

이와 관련하여 지방자치단체 조례에 대해서 상위법령의 위반에 대한 범위에 대해서

는 크게 일탈 또는 불일치 등을 포함시켜서 재검토를 실시하고, 상위법령의 개정된 사항에 대해서 반영할 수 있도록 행안부와 지자체간의 협력을 통하여 지속적인 관리와 모니터링이 이루어져야 한다.

이를 위해 전문가 집단의 참여를 전제로 하여 실질적 개선이 이루어지도록 행안부와 광역 시도가 지원하는 것이 필요하다. 또한 해당 지자체의 공무원에 대해서는 조례 제 개정에 관하여 충분한 법제 교육을 실시하여 미연에 방지하는 노력이 요구된다. 즉, 앞선 설문분석에서도 나타나듯이 규제정책의 모호함과 이에 대한 교육이 뒷받침 되지 않고서는 지속적인 혼란이 가중될 가능성이 높다.

중앙부처는 법령의 개정안 심사시 지자체 조례와 관련된 법령인지 확인하여, 해당 법령의 개정사항을 지자체 조례의 내용을 확정하고 이를 각 지자체에 직접 통보하거나 지방의회 차원에 구성된 시도의회협의회와 시군구의회협의회에 통보해야 할 것이다. 이를 통합적으로 관리할 플랫폼을 설계할 필요도 있다. 즉, 중앙-광역-협의회-기초로 연계되는 통합 전산시스템을 구축할 필요가 있는 것이다. 이에 대한 관리 및 운영방안은 추후 구체적인 로드맵 등을 통해 제시되어야 한다. 또한, 모든 지자체는 자발적으로 개정된 법령 내용을 충분히 숙지하고 및 관련 사항들이 조례에 반영될 수 있도록 연계장치를 마련해야 할 것이다.

2. 지자체 규제담당 공무원 성향 전환

1) 적극행정을 위한 실질적 면책제도 내실화

최근 인사혁신처는 ‘적극행정운영규정’ 제정안(대통령령)을 2019년 5월 21일부터 입법예고하여 제정되었다. 이 제도는 담당공무원이 적극행정을 추진하는 과정에서 나타나는 불가피한 절차 위반이나 예산낭비 등에 대해서 징계책임을 감면해주는 제도이다.

그리고 최근 정부는 2019년 10월 10일(목) 세종청사 6동 대강당에서 국무조정실, 행안안전부, 인사혁신처 합동으로 ‘중앙·지방 적극행정 추진전략 및 성과 공유대회’를 개최한 바 있다. 여기서 적극행정이 공직사회의 새로운 패러다임으로 등장하였으며, 적극행정을 뒷받침할만한 「적극행정 운영규정」 및 「지방공무원 적극행정 운영규정」을 대

통령령으로 제정하여 지난 8월부터 시행 중이다.

아울러, 올해 5월부터 기관의 업무특성을 반영한 ‘적극행정 실행계획’을 수립하여 추진하도록 유도하고 있으며, 이에 대한 성과를 구체화하기 위해서 추진성과와 향후과제 등을 각 기관별로 제시하게 하였다. 이를 위해서 우선적으로 국무조정실, 행정안전부, 인사혁신처, 감사원 등이 주축이 되어 추진하고 있으며, 기관이 제시한 성과를 보면 분산된 제도를 종합하여 적극행정 운영규정 제정, 기관장이 선도하는 적극행정 추진체계 마련, 사전컨설팅, 면채기준 완화 등의 감사와 징계부담을 완화하였고, 적극행정에 대한 성과에 대해서 인센티브 제공 및 소극행정에 대해서는 엄정한 패널티를 부과하도록 하였다.

2) 도덕적 해이 방지

지방공무원의 도덕적 해이는 크게 두 가지로 나눠서 살펴볼 수 있다. 첫 번째는 규제와 관련하여 주민의 민원을 최대한 받지 않는 것이다. 즉, 지방공무원의 입장에서 규제 자체가 모호하기 때문에 아예 그 업무를 회피하기 위한 경우도 많으며, 규제업무 자체를 이해하기 위한 노력도 크게 기울이지 않는다는 것이다. 다른 하나는 지방공무원들은 규제 관련 법령이 변경되더라도 민원접수를 통하여 해당업무에 대해서 알게 되는 경우도 많이 존재한다. 즉, 민원인이 직접 문제 제기함으로써 관련 법령의 변화를 인지하고 이에 따른 규제도 달라지게 된다는 것을 파악하게 된다.

앞에서 언급한 것처럼 지방공무원의 두 가지 행위에 대해서는 중앙부처가 직접적으로 통제할 방안은 딱히 없다. 특히, 지방자치가 본격화되면서 대다수의 지방행정사무가 자치단체장의 권한 아래에 놓이기 때문에 자치단체장이 관심을 갖지 않는 이상 규제혁신을 추진하기에는 한계도 존재한다.

따라서 지방자치단체 입장에서 규제집행이 원활하게 이루어지지 못한 연유는 바로 자치단체장의 관심도와 지방공무원의 무관심 그리고 전문성 부족에서 찾아볼 수 있는 것이다. 그나마 전문성은 정형화된 교육을 통하여 어느 정도 해소할 수 있지만, 규제에 대한 무관심은 별도의 제도 또는 정보시스템이 구축되어 있지 않는 이상 해결하기 쉽지 않다.

따라서 중앙부처의 규제통제 시스템이 마련되어 있지 않는 이상 지방자치단체 차원

에 체감하는 규제에 대한 문제점과 규제혁신의 필요성에 대해서 지역간의 규제의 질적 격차는 클 수밖에 없다. 따라서 규제혁신 공시제도 등을 적극적으로 검토를 통해 이를 완화해 나갈 필요가 있다.

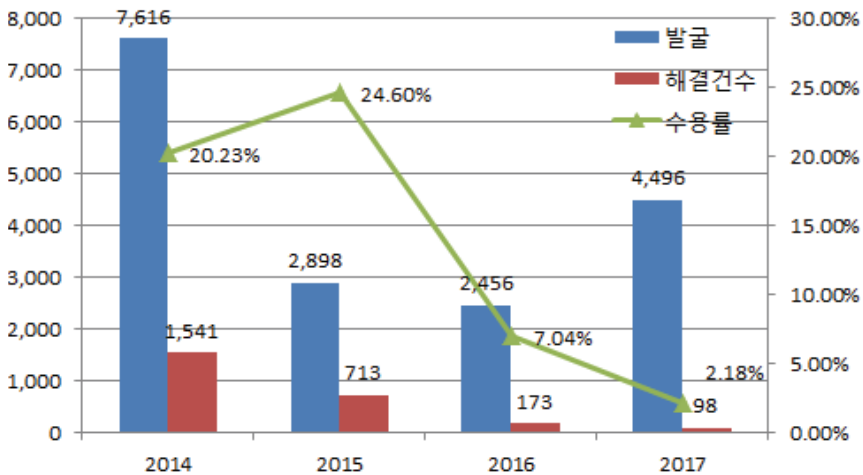
3. 행정안전부 및 지자체의 규제권한 강화

1) 규제개선 청구권 제도화

행안부는 지자체와 합동으로 중앙부처에 규제개선안을 건의하고 있다. 그리고 행정안전부는 지방자치단체와 합동으로 규제애로 사례를 수렴하고 법령개선안을 마련하여 중앙부처에 건의하는 상향식 규제혁신 추진하여 왔다.

앞서 언급했듯이 지역 맞춤형 규제개선('14~'17년)에서 발굴 11,260건 중 개선 2,476건, 대국민 생활규제 공모('16~'17년)에서 발굴 6,206건 중 개선이 49건이 이루어졌다. 즉 절차대로 진행되더라도 그 결과는 초라하다고 할 수 있다.

[그림 6-1] 행안부 및 지자체 건의과제의 중앙부처 수용률



절차에 따른 결과는 중앙부처의 소극적 검토 및 수용률이 저하되고 있는 상황이다. 2017년도에는 국민과 지역 현장으로부터 약 4,500여건의 규제개선 사항에 대해서 중앙부처 수용률은 2%에 불과한 것으로 나타났으며, 지자체의 직접 건의로 한정하더라도 약 17% 수준인 것은 앞서 언급했다.

이로 인하여 지역 주민과 기업들이 규제애로사항을 지자체에 건의하더라도 중앙부처의 도움이 없이는 지자체 스스로 이를 해결할 방안이 없는 상황이다.

또한 지자체간 상이한 입장차이로 이해충돌을 조정하고 해소할 수단이 필요할 경우도 생겨나고 있다. 법령 개선시 전 지자체에 동일하게 효과를 미치게 되나, 수도권 규제, 상수원 보호구역 규제, 오픈 카지노 사업처럼 지자체간 이해관계가 충돌되는 경우가 발생하기 때문에 이를 조율하고 해소할 수 있는 정책수단이 필요하게 된다.

지방규제혁신은 「행정규제기본법」 및 동법 시행령에 근거하여 이루어지고 있다. 행정규제기본법 제3조 3항에서는 지방자치단체는 법률의 취지에 따라 조례·규칙에서 나타난 사항을 규제 등록 및 공포하고, 만약 규제의 신설이나 강화에 대한 심사가 이뤄지거나 기존규제의 정비와 규제심사기구의 설치 등 이에 상응하는 조치를 마련해야 할 것이다.

문제는 규제혁신에 관한 주요 사항이 중앙규제를 중심으로 규정되어 있어 지속가능한 규제혁신 시스템으로의 정비가 필요하게 된다. 가령, 지방규제혁신과 관련한 지자체 및 행안부의 역할이 규정되어 있지 않아 추진동력 확보에 애로가 발생하고 있다.

지방자치단체는 대국민 접점에서 일선행정을 책임지면서 규제개선의 구체적 성과를 좌우하는 역할을 수행하고 있음에도 현행 행정규제기본법에는 지방자치단체의 규제개선 추진체계 및 절차 등에 대한 근거규정이 미흡하다. 지역주민과 기업의 규제애로 해소를 위해 중앙과 지방간의 협력이 필요함에도 이를 실현하기 위한 제도적 장치가 충분하지 못한 실정이다.

첫째, 지방자치단체의 규제사무의 관리원칙이 신설되어야 한다. 상위법령에 있지 않은 지방규제에 대해서는 임의규제를 금지하고, 지방규제의 등록과 공포, 그리고 신설 또는 강화에 대해서 자체적으로 심사하도록 기능을 강화해야 할 것이다. 이를 제도화하기 위해서는 기존의 지방규제의 정비 또는 지방규제심사기구의 설치 등에 관한 사항

을 별도로 조례로 제정하면 된다.

둘째, 지방자치단체의 중앙부처 소관규제에 대한 개선요청 근거가 마련되어야 한다. 지방자치단체가 지방규제를 정비하기 위해서 우선적으로 개선이 필요한 부분에 대해서 중앙부처에 요구할 수 있도록 규제개혁위원회에 요청할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 지방규제 개선에 대한 평가가 필요하다. 규제개혁위원회가 지방자치단체 규제를 효율적으로 관리하기 위해서는 행정안전부 장관을 중심으로 한 지방규제 모니터링 및 운영실적에 대해 객관적으로 평가하고 이를 위원회에 보고해야 할 것이다.

넷째, 행정·재정적 지원의 신설이다. 규제개혁위원회와 행정안전부 장관은 지방규제 혁신을 촉발하기 위해서 행·재정적으로 지원할 수 있는 여러 정책수단을 강구하고 이를 지원하기 위한 법적 근거 마련 및 우수기관에 대한 표창 및 유공공무원에 대한 포상이 이루어져야 할 것이다. 즉 지자체 및 공무원이 제대로 움직일 수 있는 분위기와 환경을 조성해줘야 한다.

2) 지자체 규제혁신기구의 기능강화

지자체 규제혁신에서 중요한 주체는 지자체의 규제개혁위원회와 지자체내 규제 담당 부서이다. 규제를 담당하는 부서 입장에서는 지방규제를 집행하는 실무부서가 아니기 때문에 여러 규제로 인해 발생하는 문제점에 대해서 정확히 아는 데는 한계가 있을 수 밖에 없다.

상기 문제를 해결하기 위해서는 지자체의 규제개혁위원회에 실질적인 권한을 부여하여 규제에 대한 심의·발굴 기능을 강화시키는 것이 필요하다. 즉, 지역주민 또는 지역 기업이 지적하는 불합리한 규제를 신고하면, 신규 규제 뿐 아니라 현재 시행되고 있는 규제를 주기적으로 심사하고 평가할 수 있도록 해야 한다.

첫째, 지자체는 규제혁신 총괄 관리면에서 규제 팀(계) 수준으로 배치되어 있으나 담당자가 1~2명밖에 없는 실정이며, 이로 인해, 규제혁신 관련 실질적인 활동보다는 관리하는 수준에 머물고 있는 실정이다(김건위·이병기, 2018: 32). 일부 지자체에서는 투자유치 및 지역경제 활성화를 위해서 통일된 형태의 규제혁신체계를 구축하여 운영하고 있지만, 대다수 지자체는 규제혁신, 기업지원, 일자리정책, 도시개발 등으로 구분하여 업무를 추진하다보니 중복민원이 발생하거나 규제혁신을 위한 부서간의 업무

협조가 원활하지 못한 실정이다.

둘째, 기업 그중에서도 중소기업은 어디에 어떠한 규제가 있는지 제대로 알지 못하는 경우가 많다는 것은 앞의 행안부 규제예로 현장발굴 결과에서 나타나고 있다. 이러한 현실을 고려하여 사업자의 제안을 일원적으로 접수하는 창구를 마련하도록 함으로써 사업자의 이용편의를 제공하는 것도 검토되어야 한다. 일원적 창구의 역할은 민간 사업에 대한 사전상담 실시나 신기술 관련 규정의 확인·정리, 조연을 하는데서 그치지 말아야 한다. 일원적 창구에서는 사업자의 제안이 규제혁신 절차 등에 활용할 수 있는지 확인하고, 다른 제도를 활용하는 것이 보다 적절한 경우에는 그 제도를 소개하는 등의 역할도 해야 한다. 즉, 일원적 창구는 사업자의 제안을 정부 횡단적으로 조력하는 역할을 해야 하는 것이다.

셋째, 지자체 규제위원회에 신속한 답변의무를 신설하는 것을 검토해야 한다. 사실 규제당국은 새로운 기술 및 관련 법률을 잘 알지 못하는 경우가 있다. 또한 적용 전례가 없으면 담당자 선에서 판단을 할 수 없다거나 향후 업무 부담을 고려하여 건의사항에 대해 엄격한 자세를 보이는 등 새로운 사업의 신속한 실증을 효율적으로 뒷받침하지 못할 측면이 있다. 이를 고려해 지자체 또는 행안부에 규제청구권의 제도화와 함께, 규제당국의 신속한 답변 의무를 규정하여야 한다.

넷째, 지자체 규제위원회는 신속하고 전문적인 조사·심의를 위해 산하에 조직을 두고, 필요에 따라 임시위원이나 전문위원을 임명함으로써 각 분야의 전문적 지식을 반영해야 한다. 위원회의 존재는 속도감 있는 규제혁신의 실현이라는 측면에서 의의가 있을 것이다.

3) 중앙-지방간 규제협의체 설치·운영

규제를 집행하기 위해서는 조례로 위임된 내용에 대한 기준이 명확하게 제시되어 있어야 한다. 그러나 기준들이 포괄적이어서 담당자의 재량이 많이 부여될 수밖에 없는 상황이다. 하지만 법조문은 관련 기초지자체, 광역지자체, 중앙부처를 경유하여 결정하도록 하는 경우가 많아 일견 신중한 결정을 하게 된다. 결국 재량은 더 엄격한 해석을 가져오게 되는 결과를 낳게 된다. 즉 이는 앞서의 지자체간 규제편차가 존재함을 보았듯이 관련 사무에 대해서는 대부분의 기관이 오히려 책임을 회피할 수 있는 체계로

구성되어 있어서 이 부분에 대한 개선이 필요한 시점이다. 최종원(1999)은 이러한 지방공무원의 행태에 대해서 규제정책 결정상에 나타나는 문제점과 오류를 최소화하기 위해서 회피한다고 보았다. 이러한 원인 중 하나는 현재 우리나라 규제혁신이 중앙정부 주도로 이루어지고 있으며, 지자체와 중앙정부간 규제혁신을 추진할만한 여건이 성숙되지 못한 것을 의미하며, 이는 앞서의 분석결과를 통해 나타나고 있다.

현재 지자체의 규제혁신은 각 지자체별로 자체 규제위원회를 설치하여 운영하고 있으나, 실질적으로는 행정안전부에서 6개월 단위로 일괄조사를 통한 규제등록의 업무가 대부분이다. 이렇게 규제혁신을 중앙정부와 지자체가 별도로 추진하며, 규제위원회 주도로 지자체의 규제혁신이 이루어지지 않으며, 그나마도 대부분이 행안부 주도로 규제혁신이 이루어지기 때문에 중앙정부의 규제혁신 방향과 내용이 지자체의 규제혁신에 반영되기 쉽지 않은 구조이다.

규제혁신을 효과적으로 추진하기 위해서는 중앙정부의 규제혁신 추진체계를 지자체의 규제혁신 추진체계와 연동하는 연계체계를 구현해야 한다. 이를 위해서는 대통령 소속 규제개혁위원회와 광역단위의 시·도 단위의 규제개혁위원회, 시군구 단위의 규제개혁위원회간의 정기적인 회의 및 포럼운영이 필요하다. 즉, 중앙차원에서는 이루지는 규제혁신 동향을 지자체에 전파하고 이를 현실에서 구현할 수 있도록 정보공유는 물론 정책 협의가 이루어져야 한다.

모든 지자체가 자체적으로 규제혁신을 추진하게 되어 있다. 따라서 국무총리실 규제조정실과 행안부에서는 정부간 협의체인 ‘시도지사협의회’, ‘시장군수구청장협의회’, ‘시도의회협의회’, ‘시군구의회협의회’ 간의 협의기구를 마련하여 정기적인 협의 및 규제정보 교류가 필요하다.

4) 지자체 행정부 중심의 역할 재정립

앞서 지방규제는 지자체의 역할보다는 지방의회의 권한일 수 있다는 주장과 아울러 중앙부처의 권한이 절대적이라는 의견이 있었다. 하지만 의회를 통하지 않더라도 지자체가 할 수 있는 업무와 역할을 비중이 더 크다고 할 수 있다. 이는 공무원을 상대로 한 인식조사에서 나타나고 있듯이 의회를 통하지 않더라도 시행령, 시행규칙은 지자체의 몫이기 때문이다. 그리고 무엇보다 관행과 법령 등에 대한 해석(재량)은 지자체의

역할이 많다는 것을 의미한다. 중앙에서 제정되는 법령에 대한 유연한 해석 역시 지자체의 몫이라 할 수 있다. 이를 실효성 있게 담보할 수 있는 것은 무엇보다도 기관장의 의지라 할 수 있다. 이를 유념하면서 규제완화, 특히 일자리 창출 및 기업의 창의성 제고에 신경을 쓴다면 그 자체로 지자체의 역할에 충실해진다고 할 것이다.

제7장



결론

제1절 연구의 요약

제2절 연구의 한계

제7장 결론

제1절 연구의 요약

세계적인 불경기와 그에 따른 여파로 우리나라 경제사정은 어려워지고 있다. 일자리 창출, 지역경제 활성화, 그리고 국민 불편 해소를 위한 지역중심의 해결방안이 필요한 시점이다. 이 시점에서 지역차원에서의 규제혁신이 소기의 성과를 거두지 못하는 있는 원인을 파악하고 이에 대한 해결책을 제시하는 것이 이 연구의 목적이다.

이론적 논의에서는 지역혁신성장을 일자리 창출에 초점을 맞춘 의미로 파악하였다. 이를 토대로 중앙에서 세운 정책이 지방에 제대로 집행되고 있는지를 분석하는데 초점을 맞춰서 중앙-지방의 관계(구조), 지자체의 특성(기능), 이를 둘러싼 공감대 형성(환경)을 중심으로 분석틀을 구성하였다.

현황 및 문제점 부분에서는 첫째, 법·제도적 측면에서는 행안부 및 지자체 역할에 대한 미흡한 내용을 파악하였다. 여기에 상위 법률의 기속을 받는 조례의 속성으로 인한 지자체 역할의 한계도 있었다. 둘째, 체계적 측면에서 지자체 및 행안부의 규제에로 사항 등의 발굴을 통한 중앙부처에 대한 건의가 해결되지 못하고 누적되고 있는 사항을 파악하였다. 셋째, 운영적 측면에서는 정권별로 규제를 발굴하여 관리를 하고 있으나 지역별로 편차가 발생하고 있었다. 지자체당으로 나눠서 살펴보면, 평균적으로 148.9건이 지방규제로 등록되고 있는 것으로 나타났다. 특히 일부 지역을 제외하고는 도에서 지방규제등록 건수가 많은 것으로 나타났다. 이러한 지자체의 규제등록의 근거가 되는 조례를 분석한 결과를 보면 상위법령의 위반 유형이 주로 차지하고 있고, 여기에 공무원의 적극행정을 가로막는 감사 등의 문제점이 더해지고 있는 상황이다. 최근 대한상공회의소의 지방규제지수 측정결과를 보면 지자체의 규제관련 제도는 개선되고 있

으나, 기업이 체감하는 서비스는 크게 향상되지 않은 것으로 나타나고 있다. 이는 최근의 행안부의 지역현장 규제애로 발굴조사에서 기업체가 느끼는 것과 유사하다고 볼 수 있다.

국내의 사례분석은 제주특별자치도와 거기에 속한 행정시의 건축 인허가 사례를 살펴보았다. 같은 지역에서도 그 기준이 달라 이를 통일하는 과정을 소개하였다. 하지만 근래의 공유경제와 관련하여 법적 해석의 차이 즉 규제편차가 존재하여 문제점이 발생되는 것도 살펴보았다. 미국과 일본의 사례를 보면 우리와 같이 애로를 겪고 있는 것을 확인할 수 있었다. 최근 트럼프 행정부의 규제혁신을 위한 노력을 보면 규제 총량을 유지하려는 노력과 아울러, 일자리 신설을 위해 기존 규제에 대해 폐지를 의무화해서 할 당하고 있는 점이다. 일본의 경우는 우리나라의 중앙-지방의 관계와 유사하지만 소기의 성과는 거두고 있지 못한 것으로 보여 진다. 즉, 하향식 정책집행의 문제와 공무원의 행태문제를 여실히 보여주고 있는 경우라 할 수 있다.

지역혁신성장을 위한 지방규제의 문제점과 개선방안을 규제를 담당하는 시도 및 기초지자체 공무원에게 설문조사를 통해 물어보았다. 결과를 보면, 현재 추진하는 규제혁신은 조금의 효과는 있으나, 개선할 부분이 많음을 보여주고 있었다. 제도적 측면에서는 지자체에서 직접 개혁할 수 있는 권한이 거의 없다는 의견이 많았다. 구조적 측면에서 규제의 특징이나 소관 부처에 따라 규제혁신 추진 절차가 다르고 복잡하고, 상위수준에서 규제를 정한 법령이 개·폐될 경우 지자체의 조례에 바로 반영되기 어렵다는 의견이 많았다. 운영적 측면에서 정권이 바뀔 때마다 반복되는 하향식 규제혁신 추진에 피로감을 느낀다는 의견과 지자체 일선 공무원의 적극적인 법령 해석 및 업무 추진으로 감사를 받거나 본인의 노력 여부에 관계없이 결과에 대해 책임을 져야 하는 상황을 피하고 싶다는 의견이 많은 것으로 확인되었다.

상기의 여러 측면을 다각적으로 검토한 결과, 지역혁신성장을 위해 지방규제의 혁신방안의 기본방향은 주민-기업체-지자체가 네트워크로 강하게 연결되어 규제를 완화하는 상향식 접근방법의 강화, 주민의 체감도를 제고시켜 지속적 규제혁신의 동력이 될 수 있는 공감대를 형성, 이를 지원할 행안부 및 지자체의 규제인프라 확충을 꼽았다.

세부방안으로는 첫째, 중앙-지방간 의사소통 원활화이다. 이를 위해 지자체간 규제편차를 완화하여 규제형평성을 확보해야 한다. 또한 법제심사 체계를 구축하여 중앙의

법률이 지방에서의 조례와 연동되어 상위법령의 내용을 충실히 반영할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 행안부 및 지자체의 규제권한의 강화이다. 이를 위해 규제개선 청구권을 제도화 시켜야 한다. 행안부 및 지자체의 규제발굴에 따른 결과는 초라하기 때문이다. 개선 청구권이라도 제도화 시켜야 수용률을 제고할 수 있을 것이다. 또한 지자체 규제혁신 기구의 실질적 기능을 강화해야 한다. 규제를 담당하는 부서 입장에서는 지방규제를 집행하는 실무부서가 아니기 때문에 여러 규제로 인해 발생하는 문제점에 대해서 정확히 아는 데 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지자체의 규제개혁위원회에 실질적인 권한을 부여하여 규제에 대한 심의·발굴 기능을 강화시키는 것이 필요하리라 본다. 또한 중앙-지방간 규제협의체를 설치·운영하여 지속적인 협의와 의견교환을 통해 규제혁신을 도모해야 한다.

셋째, 지자체 공무원의 행태를 개선할 수 있도록 장치를 마련하여야 한다. 우선적으로 실질적인 적극행정을 위해 면책제도 등이 도입되어야 한다. 이를 위해 기본 매뉴얼에 해당하는 행정기본법의 제정을 적극 검토해야 한다. 여기에는 도덕적 해이를 방지하는 기제로 검토되어야 한다.

제2절 연구의 한계

이 연구는 지역혁신성장을 위한 규제혁신의 문제점과 그 개선방안을 통해 효과적인 일자리 창출 방안에 대해서 살펴보고자 하였으나 여러 가지 한계점을 지니고 있다. 또한 여기에 향후 연구방향을 제시하였다.

첫째, 이 연구는 지역혁신성장에 대한 개념정의 시도와 아울러 규제혁신에 대해 이론적으로 접근하여 분석하였기 때문에 다소 현실적합성인 떨어질 수도 있다. 즉, 규제혁신과 관련된 사안은 연구의 분석 틀에서 담아내지 못한 부분들이 존재하기 때문에 이에 대한 사례위주의 깊이 있는 분석이 이뤄져야 할 것으로 사료된다.

둘째, 규제 관련 자료획득의 한계로 인해 전문가 자문 및 설문조사, 그리고 문헌분석에만 의존해서 분석한 점에 한계가 있었다. 다만, 이 연구의 초점은 전반적인 지방자치단체 규제혁신의 내재된 문제점을 조명해보고 이에 대한 개선방안을 제시하는 데 근본 목적이 있었다. 향후에는 문헌조사를 위한 연구보다는 다양한 케이스를 검토하여 좀 더 구체적이고 포괄적인 담론이 담아질 수 있도록 연구를 수행해야 할 것이다. 즉, 규제현장의 인터뷰 및 주민을 대상으로 한 인터뷰 등 체감할 수 있는 조사와 분석도 필요하다.

셋째, 규제혁신 연구주제는 시대적인 상황과 연구목적에 따라서 분석방법이 달라질 수 있다. 규제혁신의 범주는 실로 광범위하다. 가령, 지자체별로 지역특화산업이나 비수도권 규제 관련한 이슈 등 다양할 것이다. 이 연구의 분석은 일부의 사례에 한정하여 분석하였기 때문에 이론적 일반화에 있어서 한계를 가지고 있다. 향후 규제혁신과 관련된 영향요인과 이에 미치는 강도에 대해서 여러 측면에서 측정하여 분석해야 할 것이다. 이러한 점과 더불어 포괄적 네거티브 규제혁신 방안에 대한 연구도 필요하리라 본다.

참고문헌

- 규제개혁위원회. (2017). 「2016 규제개혁백서」. 서울.
- 규제개혁위원회. (2018). 「2017 규제개혁백서」. 서울.
- 규제정보포털(<https://www.better.go.kr/>).
- 김상만·김도훈. (2015). 지방자치단체의 조례에 의한 규제의 문제점과 그 개선방안에 관한 연구. 「법과 정책」. 21(2): 91-114.
- 김창수·김성우. (2016). 지방규제 등록·관리의 성과와 개혁: 부산광역시의 경험. 「지방정부 연구」. 19(4): 273-293.
- 김흥주. (2013). 지방자치단체의 환경규제정책 결정 요인에 관한 분석: 환경오염행위 신고포 상금제도를 중심으로. 「한국정책학회보」. 22(1): 267-299.
- 남궁근. (2012). 「정책학 제2판」. 서울: 법문사.
- 대한상공회의소 전국규제지도(<http://bizmap.korcham.net/>).
- 덕성여자대학교. (2014). 「지방규제개선을 위한 자치법규 실태조사 및 정비방안 연구」. 법제 처 연구용역보고서.
- 박순애·손지은. (2015). 지방정부 규제행정의 성과요인에 관한 소고: 규제체감도를 중심으로. 「행정논총」. 53(4): 185-211.
- 법제처(2017. 11). 「지방규제개선을 위한 달성군 등 13개 시(市)·군(郡)·구(區) 소관 조례 정비과제발굴 및 정비방안 마련」.
- 안문석. (2001). 「정부와 기업 그리고 시민사회」. 서울: 박영사.
- 안전행정부. (2013). 「2013년 자치단체 규제업무 매뉴얼」. 서울.
- 양승일. (2011). 부동산정책을 둘러싼 규제정치 분석: 종합부동산세정책에 대한 확장된 Wilson의 규제정치이론 적용. 「정부학연구」. 17(1): 109~143.
- 엄영호·손선화. (2018). 한국 지방규제의 변화 특성 분석 : 신설·강화·완화를 중심으로. 「한국사회와행정연구」. 28(4): 237-259.
- 윤석진. (2013). 사회적 규제에 있어서 국가와 지방자치단체의 역할과 협력. 「지방자치법연구」. 13(4): 3-31.

- 이민창. (2018). 「지방규제 네거티브 시스템 도입방안 연구 : 지방규제 네거티브 시스템 도입 가이드라인」. 행정안전부 연구용역보고서.
- 이민창·김주찬. (2015). 지방규제개혁 추진. 「규제연구」. 24(2): 45-81.
- 이은미·이은국·고기동. (2014). 지방정부의 규제 채택요인에 관한 퍼지셋 분석: 대형마트·SSM 영업규제 조례를 중심으로. 「한국행정학보」. 48(4): 349-373.
- 이종욱·송치승·김상준. (2018). 혁신성장의 원리와 Start-up 금융 : 혁신성장의 Econ 101 과 Start-up 성장의 효과적 금융생태계. 「한국경제포럼」. 11(3): 1-39.
- 이현철. (2014). 지방정부의 규제경쟁에 관한 연구. 「2014년 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문집」. 2014: 411-435.
- 장교식. (2017). 지방규제개선을 위한 조례 정비방안에 관한 고찰. 「일감법학」. 38: 409-428.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2012). 「정책학원론 (개정증보5판)」. 서울: 대명출판사.
- 조성한. (2006). 거버넌스 도구로서의 규제. 「한국정책과학학회보」. 10(4): 1-18.
- 최병선. (1992). 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」. 서울: 법문사.
- 최승필. (2013). 경제적 규제에 있어 중앙정부와 지방자치단체 간 협력과 역할. 「지방자치법연구」. 13(4): 33-62.
- 피터 드러커. (2006). 「위대한 혁신」. 한국경제신문.
- 한국개발연구원 규제연구센터. (2017). 「한국경제 및 규제개혁정책에 대한 전문가 인식조사」.
- 한인섭·김정렬·이도형·서상원. (2010). 정책도구의 재인식을 통한 산업정책 연구의 강화: 비교연구를 중심으로. 「대한정치학회보」. 18(1): 227-248
- 현승현·배수호. (2012). 부정당업자 제재에 대한 행정관리방향. 「지방계약연구」. 5: 3-25.
- Bastos, F., Nasir, J. (2004). Productivity and Investment Climate: What Matters Most? . World Bank Policy Research Paper. 3335, June.
- Dollar D., M. Hallward-Driemeier, and T. Mengisrae. (2004). *Investment Climate and International Integration*, World Bank-Development Economics Research Group, June 2004.
- Mitnick, Barry M. (1980). *The Political Economy of Regulation*. New York: Columbia University Press.

- OECD. (1997). *OECD Report on Regulatory Reform*. OECD Books(<http://www.oecd.org>).
- Wilson, James Q. (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic books, Inc.
- World Bank. (2005). *A Better Investment Climate For Everyone*.

지역혁신성장을 위한 규제혁신에 관한 설문조사

지역혁신성장을 위한 규제혁신에 관한 설문조사

ID

안녕하십니까?

본 조사는 지역혁신성장을 위한 규제혁신 현황을 파악하고, 이와 관련된 개선방안을 도출하기 위한 목적으로 진행하고 있습니다.

응답해주신 내용은 통계법 제 33조에 의거하여 개인의 신상정보나 비밀이 외부에 유출되지 않고, 통계 자료로만 활용됨을 말씀드립니다.
또한 본 조사에서는 신상정보가 수집되지 않습니다.

감사합니다.

2019년 9월

한국지방행정연구원 김건위·이병기

♣ 지역혁신성장을 위한 규제혁신에 관한 질문입니다.

현 정부는 '지역혁신성장을 위한 규제혁신'을 위한 노력을 추진하고 있습니다. 이와 관련하여 질문하고자 하오니 자세히 보시고 해당하는 항목을 선택하여 주시기 바랍니다.

※ ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’ 개념

신산업 및 일자리 창출을 위해 지자체가 선제적, 도전적으로 규제혁신을 추진하는 것을 의미한다. 예를 들어, 기업의 고용·투자·시장출시 저해하는 규제를 발굴하여 해소하도록 지원하거나, 지방공공기관 규제 혁신과 유휴부지 및 접경지역 규제해소 등의 활동을 말한다.

※ 지역혁신성장을 위한 규제혁신 활동 예시

- 포괄적 네거티브 방식도입확산으로 신산업 및 일자리 창출 견인
- 지역 숙원사업, 생활SOC사업, 국가혁신클러스터 등 지역경제 성장을 저해하는 규제 혁신
- 기업 및 국민의 고충민원 해소
- 지방공공기관 규제 혁신
- 행정안전부의 ‘찾아가는 지방규제신고센터’ 활성화

문1. 귀하의 업무 중에 다음의 규제 관련 업무 중에 어떤 것을 수행하고 계십니까?

(복수응답 가능)

- ① 경제적 규제업무 - 경제와 관련된 규제업무로서 주로 경제, 산업, 금융, 중소기업, 공정거래, 부동산 분야 등에 적용되는 규제업무
- ② 사회적 규제업무 - 일상생활과 밀접한 규제업무로서 주로 보건·복지, 식품·안전, 자
연환경, 고용노동, 교육 분야 등에 적용되는 규제업무
- ③ 행정적 규제업무 - 일반행정, 차안, 외교, 인허가, 절차 등과 관련된 규제업무
- ④ 규제업무가 없음 (문8까지 응답 후 문11로 이동)

문2. 귀하께서는 정부에서 추진하고 있는 ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’ 활동이 필요하다고 보십니까?

- ① 매우 필요함 ② 어느 정도 필요함 ③ 별로 필요하지 않음 ④ 전혀 필요하지 않음

문3. 귀하께서는 정부에서 추진하고 있는 ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’을 통해서 어떤 것을 기대하십니까? (복수응답 가능)

- ① 지역경제 활성화 ② 일자리 창출 ③ 인구증가 ④ 기타(자세히 작성)

문4. 귀하께서는 정부에서 추진하고 있는 ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’ 활동이 기존 정부와 차이가 있다고 생각하니까?

- ① 매우 차이가 있음 ② 약간 차이가 있음 ③ 별로 차이가 없음 ④ 전혀 차이가 없음

문5. 문4에서 그렇게 생각하신 이유를 자세히 설명 부탁드립니다.

문6. 귀하께서는 정부에서 추진하고 있는 ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’이 재직 중인
지자체에서 제대로 실행되고 있다고 생각하니까?

- ① 매우 잘 실행되고 있음 ② 약간 실행되고 있음 ③ 제대로 실행되지 않음 ④ 전혀 실행되지 않음

문7. 문6에서 그렇게 생각하신 이유를 자세히 설명 부탁드립니다.

문8. 귀하께서는 정부에서 추진하고 있는 ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’이 실제로 재
직 하고 있는 지역의 혁신성장에 어느 정도 효과가 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 많은 효과가 있음 ② 약간 효과가 있음 ③ 별로 효과가 없음 ④ 전혀 효과가 없음

문9. 아래의 질문은 규제업무와 관련된 사항입니다. 귀하께서 현 정부 기간동안 규제
업무를 수행하면서 경험한 것을 바탕으로 해당하는 항목을 선택하여 주시기 바랍
니다.

1) 제도 관련 사항

구 분	매우 그렇다	그렇다	보통	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	해당 경험 없음
1. 규제혁신 대상 중에서 지자체가 직접 개혁할 수 있는 권한을 가지고 있는 경우가 거의 없다.	①	②	③	④	⑤	⑥
2. 지자체가 직접 발굴하여 개선에 이르게 할 수 있는 규제는 지방의회에서 정한 조례에 국한된다.	①	②	③	④	⑤	⑥
3. 중앙정부의 획일적인 규제혁신 요구는 지자체가 추진하려는 지역 특색을 살린 산업 경쟁력 확보나 지자체의 자율 영역을 침해한다.	①	②	③	④	⑤	⑥

2) 상위기관과의 구조 관련 사항

구 분	매우 그렇다	그렇다	보통	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	해당 경험 없음
1. 규제의 특징이나 소관 부처에 따라 규제 혁신 추진 절차가 다르고 복잡하다	①	②	③	④	⑤	⑥
2. 상위의 법령에서 규제의 내용을 각 지자체 조례로 위임하여 둔 경우 지자체별로 상이한 규제의 내용이 집행될 가능성이 크다	①	②	③	④	⑤	⑥
3. 상위 수준에서 규제를 정한 법령이 개·폐될 경우 지자체의 조례에 바로 반영되기 어렵다	①	②	③	④	⑤	⑥
4. 지자체의 규제혁신은 지자체 규제개혁위원회가 주도하기보다는 행안부와 규제개혁위원회가 주도하여 추진한다	①	②	③	④	⑤	⑥

3) 운영 관련 사항

구 분	매우 그렇다	그렇다	보통	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	해당 경험 없음
1. 정권이 바뀔 때마다 반복되는 하향식 규제혁신 추진에 피로감을 느낀다	①	②	③	④	⑤	⑥
2. 규제혁신은 중앙정부가 추진하는 것이고, 지자체는 위임된 규제를 집행하는 것이라는 인식을 갖고 있다	①	②	③	④	⑤	⑥
3. 이미 개선된 법령이 시행되고 있음에도 불구하고 선례 답습의 법령 해석과 관행적 집행패턴을 가질 때가 있다	①	②	③	④	⑤	⑥
4. 지자체 일선 공무원의 적극적인 법령 해석 및 업무 추진으로 감사를 받게 되거나 본인의 노력 여부에 관계없이 결과에 대해 책임을 져야 하는 상황을 피하고 싶다	①	②	③	④	⑤	⑥

문10. 귀하께서 현 정부 기간 동안 규제업무를 수행하면서 겪게 되는 어려움은 무엇입니까? (1순위, 2순위)

- ① 법규의 모호성
- ② 상위 기관 협조체제 부족
- ③ 복잡한 절차, 구비서류의 과다와 중복
- ④ 처리기간의 장기화와 지체
- ⑤ 기관내 부서 간 업무협조 미비
- ⑥ 적극적 업무처리 공무원에 대한 인센티브 부족
- ⑦ 업무처리 권한 및 주도권 부족
- ⑧ 구체적 업무지침이나 선례 부족으로 자신감 부족
- ⑨ 공무원 개인의 전문성 부족(법규적용 오류, 착오)
- ⑩ 잠재적 민원 및 특혜 시비 우려
- ⑪ 업무부담 증가 우려
- ⑫ 감사우려

문11. 귀하께서는 정부에서 추진하고 있는 ‘지역혁신성장을 위한 규제혁신’이 제대로 수행되기 위한 아이디어가 있으시면 자유롭게 적어주시기 바랍니다.

♠ 마지막으로 통계처리를 위해 몇 가지만 더 여쭙겠습니다.

■ 기관 구분

① 광역 ② 기초

■ 공직 근무연한

(년 개월)



Abstract

A Study on Regulatory Innovation for Regional Innovation Growth

Korea's economic situation is becoming difficult due to the worldwide recession and the consequent aftermath. It is time for regional-focused solutions to create jobs, revitalize the local economy and ease public discontent. At this point, the purpose of the study is to identify the causes of regulatory innovation at the regional level and to suggest alternatives.

Theoretical discussions were identified as focusing on job creation through a conceptual definition of regional innovation growth. Based on this, the analysis frame was constructed around the central-local relationship(structure), the characteristics(function) of local governments, and the formation of consensus (environment) surrounding the policies established by the local government.

In the current situation and problems section, first, insufficient details on the roles of the Ministry of Government Administration and Home Affairs and local governments were identified from the legal and institutional aspects. On top of that, there were limitations in the role of local governments due to the attributes of ordinances that were expedited by higher laws. Second, from a systematic perspective, the results of the proposals to central government offices through the excavation of regulatory aberrations by local governments and the Ministry of Government Administration and Home Affairs were not resolved and the accumulated items were identified. Third, from the operational point of view, regulations were discovered and managed by the administration, but deviations were occurring by region. Divided into local government chapters, 148.9 cases were found to be registered as local regulations on average. In particular, with the exception of some regions, the number of local regulatory

registrations has been high in the province. The results of the analysis of the ordinance, which is the basis for the regulatory registration of local governments, showed that the violation of higher statutes (including deviations from the scope of the mandate, inconsistencies, etc.) accounted for a large proportion of the number of cases by major types. On top of this, problems such as audits that block active administration of government officials were added. According to a recent survey by the Korea Chamber of Commerce and Industry(KCCI), the local government's regulation-related system has improved, but the service companies feel has not improved much. This is a recent survey by the Ministry of Government Administration and Home Affairs, which is similar to what businesses feel in the excavation research.

Case studies at home and abroad looked at cases of construction permits for Jeju Special Self-Governing Province and its member cities. Different standards were introduced in the same region, and the process of unifying them was introduced. However, we also looked at differences in legal interpretations, or regulatory deviations, in relation to today's shared economies, that create problems. Looking at the cases of the U.S. and Japan, we can see that they are suffering the same pain as us. The recent Trump administration's efforts to reform regulations, in addition to its efforts to maintain the total amount of regulations, is also making it mandatory for existing regulations to be abolished through assessment of existing regulations to create new jobs. Japan's case is similar to Korea's central-local relationship, but its expected performance is not seen. I think it is a case that clearly illustrates the problem of top-down policy implementation.

The problems of local regulations for regional reform growth, and the results of surveys conducted by municipal and provincial government officials in charge of regulation on improvement measures, showed that the current regulatory reform has some effect, but has many improvements. On the institutional side, many said that local governments have little authority to reform themselves. On the structural side, many said that the procedures for implementing regulatory innovation are different and complex depending on the characteristics of regulations or related ministries, and that it would not be immediately reflected in local governments' ordinances if laws that set regulations at higher levels were enacted or abolished. On the operational front, it has been confirmed that many say they feel tired of the top-down deregulation drive that is repeated whenever the administration changes, and that they want to

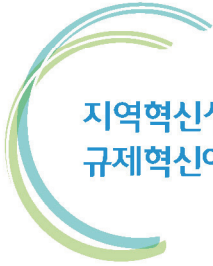
avoid situations in which local government officials should be audited for their active interpretation of laws and work, or take responsibility for the consequences regardless of their own efforts.

Based on various aspects of the above review, the basic direction of the reform measures of local regulations for regional reform was to strengthen the bottom-up approach of easing regulations by connecting residents, media companies and themselves strongly to the network, to create a consensus that can be a driving force for continuous regulatory innovation by enhancing residents' level of sense, and to expand the regulatory infrastructure of the administration and local governments to support them

The detailed plan is to facilitate central-local communication. To this end, regulatory fairness should be secured by mitigating regulatory deviation among local governments. In addition, the legal review system should be established so that central laws can be linked to ordinances in provincial areas and faithfully reflect the contents of higher statutes.

Second, strengthening regulatory authority of the Ministry of Government Administration and Home Affairs and local governments. To this end, the right to claim for regulatory improvement should be institutionalized. This is because the results of regulatory discovery by the Ministry of Government Administration and Home Affairs and local governments are poor. Even the right to claim for improvement should be institutionalized to increase the capacity. It should also strengthen the practical functions of local regulatory innovation bodies. Since the department in charge of regulation is not a working-level department that executes local regulations, there must be a limit to knowing exactly what problems are caused by the various regulations. To solve these problems, it is necessary to give substantial authority to regulatory reform committees of local governments to strengthen their function of deliberating and expelling regulations. A central-local regulatory consultative body should be established and operated to promote regulatory innovation through continuous consultation and exchange of views.

Third, devices should be prepared to improve the behavior of local government officials. First of all, the exemption system should be introduced for active administration. To this end, the enactment of the Basic Administrative Law, which corresponds to the basic manual, should be actively considered. This should be considered as a mechanism to prevent moral hazard.



지역혁신성장을 위한
규제혁신에 관한 연구

KRILA
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

KRILA



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

(26464) 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동)
TEL | 033.769.9999 FAX | 070.4275.2317



9 788978 465467

9 3 3 5 0

ISBN 978-89-7865-467-8