

규제연구 제14권 제1호 2005년 6월

지방자치단체 규제정비 방식의 현황과 개선방안에 관한 연구

최 유 성*

(접수일: 3/30, 게재확정일: 5/18)

본 연구는 현재 중앙부처 중심으로 이루어지고 있는 규제개혁의 상황에서, 지방자치단체 규제개혁의 현황을 파악하고, 이에 대한 문제점을 근거로 개선방안을 제시하여 지방자치단체의 규제개혁이 효율적이고 내실 있게 이루어질 수 있도록 기여하는 데에 그 목적을 두고 있다. 이를 위해, 본 연구에서는 지방자치단체 현행 규제정비의 방식 및 현황을 소개하고, 이들의 문제점을 '규제등록상의 문제점'과 '규제내용상의 문제점'으로 구분하여 지적하였으며, 다음으로 이러한 문제점들을 개선할 수 있는 구체적인 정비 지침을 유형별로 제시하고, 이러한 지침에 따른 사례 법안들을 제시하였다. 특히, 이러한 규제정비 지침에서는 규제의 등록 여부를 판단하는 지침과 규제의 폐지를 결정하는 지침을 구체적으로 제시하였으며, 마지막에서는 이러한 지침의 개정 및 보완을 포함한 우리나라 규제정비의 전반과 관련된 정책적 제언을 하였다.

핵심용어: 규제개혁, 지방자치단체, 규제정비(지침), 규제등록, 규제의 품질

* 한국행정연구원 정책평가센터 소장, 연구위원
서울시 강남구 역삼동 701, 상록회관 10층(cyuseong@kipa.re.kr)

I. 연구의 목적 및 개요

1997년 외환위기를 계기로 본격적으로 추진되기 시작한 우리나라의 규제개혁은 신자유주의와 신공공관리론(NPM)과 그 맥을 같이 하면서 정부가 추진해 오고 있는 행정개혁 및 혁신정책의 주요한 축을 이루고 있다. 특히 규제개혁은 행정개혁이 추구하는 정부의 규모 및 기능 축소라는 목표와 관련하여 규제완화에 초점을 맞추어 추진되어 왔으며, 그 결과 수량적 측면에서 규제의 수가 반 이상 줄어드는 가시적 성과를 거두기도 했다. 그러나 이러한 수량감축 위주의 규제개혁은 비합리적이고 비효율적인 규제들에 대한 개선이 이루어지지 않은 관계로 개혁에 대한 낮은 체감도와 규제에 대한 낮은 순응도에 괄목할 만한 변화를 가져오지 못했다. 이러한 문제점을 인식한 정부는 향후 규제개혁의 방향을 ‘규제의 질적 개선’으로 설정하고, 이를 위해 규제영향분석제도(RIA: Regulatory Impact Analysis)의 내실화를 비롯한 여러 가지 노력을 기울이고 있다.¹⁾

본 연구는 현재 중앙부처 중심으로 이루어지고 있는 규제개혁의 상황에서, 지방자치단체 규제개혁의 현황을 파악하고, 이에 대한 문제점을 근거로 개선방안을 제시하여 지방자치단체의 규제개혁이 효율적이고 내실 있게 이루어질 수 있도록 기여하는 데에 그 목적을 두고 있다. 현재 지방자치단체의 규제개혁은, 지방자치단체의 조례나 규칙과 같은 자치법규가 중앙부처의 법령과는 다른 나름대로의 특성이 있음에도 불구하고, 기본적으로 개혁의 수준이 초보 단계에 머무르고 있다고 해도 과언이 아니며, 이러한 주장은 이번 연구의 결과를 통해서도 확인되었다. 특히, 본 연구의 주된 초점은 지방자치단

1) 규제개혁의 수량적 측면보다 품질개선 측면을 강조하는 방향 설정은 선진국을 중심으로 한 세계적인 추세로 예를 들어, 미국의 경우 ‘Smart Regulation’, 영국은 ‘Better Regulation’, 아일랜드는 ‘Delivering Better Government’라는 모토를 내세우고 이를 추진하고 있다.

체의 규제개혁 중에서도 규제등록의 문제에 맞추어지는데, 이는 현재 지방자치단체의 규제개혁을 논하는 데 있어서 규제내용의 합리성과 실효성을 논하기 이전에, 규제정비의 기본이 되는 규제등록조차 아직까지 체계적으로 이루어지지 못하고 있다는 현실적 문제점이 심각하기 때문이다.²⁾

이러한 맥락에서, 본 연구에서는 먼저 지방자치단체 현행 규제정비의 방식 및 현황을 소개하고, 현행 규제정비상의 문제점을 ‘규제등록상의 문제점’과 ‘규제내용상의 문제점’으로 구분하여 지적하였다. 다음으로, 이러한 문제점들을 개선할 수 있는 구체적인 정비 지침을 유형별로 제시하고 이러한 지침에 따른 사례 법안들을 제시하였다. 특히, 이러한 규제정비 지침에서는 규제의 등록 여부와 폐지 여부를 판단하는 지침들을 구체적으로 제시하였으며, 결론 부분에서는 이러한 지침의 개정 및 보완을 포함한 지방자치단체의 규제정비와 관련된 종합적인 정책적 제언들을 제시하였다.

II. 지방자치단체 규제정비의 현황 및 문제점

1. 현행 지방자치단체 규제정비 방식

2004년 3월부터 8월에 걸쳐 국무조정실에서는 서울특별시(광역시), 충청남도(도), 경기도 군포시(시), 충청남도 금산군(군), 서울특별시 성동구(자치구) 다섯 개의 지방자치단체를 대상으로 1999년의 제1차 정비에 이은 제2차 지방자치단체 규제정비를 시범적으로 실시하였다.³⁾ 이 규제정비 과정에서 드러난 문제점은 비단 일부 지방자치단체에만 해당되는 것은 아니며, 대상 자치단체 이외 자치단체 전반에 걸친 문제인 동시에, 동일한 정비방식이 적용되고 있는 중앙부처의 경우에도 그대로 적용되는 문제점으로 판단된다.⁴⁾

2) 우리나라 규제등록상의 문제점에 대한 지적은 이주선, 『규제개혁의 추진 방식』, 『시장경제와 규제개혁』, 2002, pp.107-111 참조.

3) 본 연구는 이 규제정비 과정에서 규명된 문제점과 이에 대한 개선방안의 핵심적 내용을 기반으로 하고 있다.

4) 이러한 판단은 지방자치단체 규제개혁 담당 공무원 및 중앙부처 규제담당 공무원들과의 면접조사에 근

먼저, 중앙부처와 지방자치단체에 공히 적용되는 현행 규제정비 방식을 간단히 요약하면 다음과 같다. 먼저, 각 부처나 자치단체의 담당 공무원은 자신의 업무에 해당하는 법령이나 자치법규를 검토한 후 규제개혁위원회가 1999년에 작성한 ‘행정규제 판단 및 분류기준’에 근거하여 규제로 판단되는 규정을 규제로 등록한다.⁵⁾ 물론, 이 과정에서 중앙부처나 지방자치단체의 규제개혁위원회가 이들의 규제등록이 타당한지에 대해 검토 및 판단을 하도록 되어 있지만 이 과정이 형식적이어서 실제로는 해당 부서의 실무자가 등록될 규제를 판단하고 결정하는 것이 통례이다. 이렇게 등록된 규제들을 대상으로 중앙부처와 지방자치단체의 규제담당 부서에서는 정기적인 규제정비를 실시한다. 이러한 정기적인 규제정비에서는 일반적으로 행정 환경 및 사회경제적인 변화에 따른 규제완화나 강화 등의 수요가 검토·반영되며, 그 외에도 상위 법령의 수정이나 폐지에 따른 정비, 업무나 기능의 변동이나 폐지에 따른 정비, 사문화된 규정의 폐지에 따른 정비 등 다양한 사유에 기인한 정비가 이루어진다.

2. 현행 지방자치단체 규제정비상의 문제점

제2차 지방자치단체 규제정비 현황에 대한 검토 및 분석 결과, 규제정비상에 많은 문제점들이 노정되었는데, 이러한 규제정비상의 문제점들은 크게 ‘규제등록’의 문제와 ‘규제내용’의 문제로 대별할 수 있다. 특히, 그 가운데에서도 다음에 상술하는 바와 같이, 규제개혁과 규제정비의 출발점이자 규제의 내용 정비를 위한 기초작업이라고 할 수 있는 규제등록과 관련된 많은 문제점이 제기된 것은 매우 우려할 만한 일이고 시급히 시정되어야 할 문제라 하겠다.

거하고 있다.

- 5) 이처럼 일정한 지침에 근거하여 법규정 중 공무원이 규제 여부를 판단하여 별도로 규제로 등록하여 관리하는 방식은 현재 OECD 회원국을 중심으로 한 선진국에서는 찾아볼 수 없다. 영국이나 미국은 우리나라와 법체계를 달리하므로 ‘regulation’이라는 용어의 의미를 우리나라에서 통용되는 ‘규제’라는 용어의 의미와 다르게 사용하고 있다. 즉 영국과 미국의 경우, ‘regulation’의 의미는 ‘규정’이나 ‘시행령’ 정도에 해당되는 의미로 사용되고 있으며, 이들은 Federal Register(Vol.58, No.190)의 Regulatory Planning and Review(Executive Order 12866 of 9.30,1993)에 의거해 별도로 관리된다. 그리고 우리와 법체계가 유사한 대륙계 국가들도 우리나라와 같이 법령 중 특정 조항을 별도로 ‘규제’로 등록하여 관리하는 방식을 사용하고 있지 않다.

(1) 규제등록상의 문제점

본 연구에서 사용하는 ‘규제등록상의 문제점’이란 용어는 ‘법령이나 자치법규에서 규제로 판단되는 규정을 선별하여 이를 규제로 등록하는 과정상의 문제점’을 의미한다. 이번 자치단체에 대한 규제정비 현황을 검토해 본 결과, 먼저 ‘규제가 아닌 것이 규제로 등록되어 있는 경우’와 반대로 ‘규제임에도 불구하고 등록에서 누락된 경우’가 많았다. 뿐만 아니라, 유사한 규정임에도 일부 기관에서는 규제로 등록되어 있고 다른 기관에서는 규제등록에서 누락되어 있는 등 규제등록의 일관성이 결여되거나 개념상의 혼란을 보여주는 경우가 많았으며, 심지어는 동일한 규정이 이중으로 중복 등록되어 있는 경우도 적지 않아 규제관리가 얼마나 소홀하게 이루어져 오고 있는지를 드러내기도 했다.

이러한 현행 규제등록상 문제의 주된 원인은 공직자들의 규제업무에 대한 관심 부족이나 규제개혁에 대한 인식 부족, 그리고 현행 규제등록방식 등에서 찾을 수 있다. 그러나 이러한 원인들을 보다 자세히 살펴보면, 규제의 이중 등록과 같이 규제등록을 담당할 실무자들의 안일하고 부주의한 태도에도 문제가 있기는 하지만, 보다 근본적이고 심각한 원인은 현행 규제등록방식에 있다고 하겠다. 즉 애매하고 비현실적인 기준에 근거한 현행 규제등록방식으로 인해 기본적으로 규제담당 공무원들은 규제등록업무를 기피할 뿐만 아니라, 이러한 등록업무에 대해 낮은 신뢰도를 갖게 되며, 결과적으로 이러한 등록업무에 관심과 주의를 기울이지 않게 되는 것이다.

현재의 규제등록방식은 규제개혁위원회가 2000년에 작성한 ‘행정규제 판단 및 분류기준’에 근거하여 자치단체 실무담당 공무원이 자신이 담당하고 있는 업무의 법령을 검토하여 이들 중 규제라고 판단되는 규정들을 등록하는 형식을 취하고 있다. 따라서, 규제등록을 위해서는 법령의 특정 조항이 규제인지 여부를 판단하는 작업이 필수적으로 선행되어야 한다. 그러나 규제등록을 위해 현행 ‘행정규제 판단 및 분류기준’을 적용해 본 경험이 있는 사람들의 공통된 의견처럼, 현재의 규제판단 기준에 근거해서 법령의 특정조항이 규제인지 아닌지를 판단하는 일은 쉬운 일이 아니다.

이를 구체적으로 말하자면, 현재 규제개혁위원회가 작성한 ‘행정규제 판단 및 분류기준’은 그 대부분의 내용이 법령의 규정 중 규제적 성격을 갖고 있지만 행정규제로 분류해서는 안 되는 예외적인 규정들을 선별해 내는 기준에 대한 것들이다. 그러나 이러한 규제판단 기준들을 살펴보면, 부분적인 원칙이나 기준은 수립되어 있으나 전체를 포괄

하는 체계적인 원칙이나 기준이 수립되어 있지 못하고 있을 뿐만 아니라, 그 기준에는 추상적이거나 지엽적인 내용들이 많아, 여전히 자치단체 실무자들이 이 기준에 의거해 특정 법령의 규제 여부를 판단하기에는 문제점이 많다고 하겠다. 실제로 이번에 실시한 자치단체에 대한 규제정비의 결과를 보더라도 자치단체 실무자들간에도 유사한 조항에 대해서 상이한 규제판단을 내리고 있는 경우가 허다했으며, 중앙부처 공무원들과의 면담을 통해서도 이와 유사한 문제점들이 확인되었다.

다음으로, 규제등록상 문제점의 또 다른 중요한 원인은 근본적으로 규제등록의 목적에 대한 잘못된 인식에서 기인한다고 할 수 있다. 즉 그동안 규제등록은 ‘규제는 규제이기 때문에 등록해야 한다’는 잘못된 기준에 근거하여, 특정 조항이 규제인지 아닌지를 판단하는 데에만 관심과 노력을 기울여 왔지, 이러한 판단을 통해서 궁극적으로 무엇을 이루고자 하는지에 대한 목표의식이 부족했다고 할 수 있다. 즉 규제등록의 경험이 있는 실무자들과의 면담을 통해서 이들이 규제정비, 특히 규제등록을 하면서 가장 불만스럽고 의아하게 생각하는 의문은 바로 ‘특정 조항이 규제 같기는 한데 이러한 조항을 규제로 등록해서 무슨 소용이 있는가?’라는 것이다. 쉬운 예로, ‘공공도서관(정보센터)에서 도서를 대출받은 사람은 정해진 기한내 도서를 반납해야 한다’는 규정은 거의 모든 자치법규에 공통적으로 규정되어 있으며, 많은 자치단체에서 이 규정을 ‘규제’로 등록해 놓고 있다. 이 규정은 공공도서관의 도서를 빌린 사람에 대해 도서 반납의 의무를 부과하는 규제적 성격을 가지므로 기존의 논리에 따르면 이 조항은 규제로 등록되어야 한다.

그러나 여기서 유의해야 할 점은 규제를 등록하는 근본적인 목적이다. 법령의 특정 조항을 규제로 등록하는 실질적인 목적은 학술적으로 법규정 중 규제를 구분하여 정리해 놓는 데에 있는 것이 아니라, 법령 중 규제(조항)는 별도의 관리가 필요하므로 이 규정을 일반 규정과 구분하여 ‘규제(조항)’라는 명칭을 붙여 등록하자는 데에 있는 것이다. 즉 규제등록의 목적은 규제를 관리하는 데 있으며, 여기서 ‘규제를 관리한다’는 말은 구체적으로 ‘규제를 강화, 완화, 폐지하는 등의 규제정비를 한다’는 것을 의미한다. 요컨대, 규제를 등록하는 목적은 특정 규제(조항)를 강화, 완화, 폐지하기 위한 것이며, 따라서 이러한 정비의 여지가 없는 법규정은 비록 규제적 성격이 있다고 하더라도 규제로 등록할 필요가 없다는 것이다.

이러한 규제등록의 새로운 기준을 위의 사례에 적용시키면, 도서 반납의 의무를 규정

한 조항은 비록 규제적 성격을 갖고 있기는 하지만 규제로 등록할 필요가 없다고 하겠다. 왜냐하면, 도서관에서 도서를 대출받은 사람이 대출받은 도서를 반납하는 것은 사회 규범적으로 지극히 당연한 일이며, 공공도서관 운영을 위해 필요한 필수적인 최소한의 행위 요건이므로, 이를 폐지하거나 완화할 여지가 없다는 것이다.⁶⁾ 다시 말해, 이 경우와 같이 도서 반납을 할 필요가 없든지, 기한에 구애받지 않고 아무 때에나 반납해도 좋다는 식의 폐지나 완화가 실제로 불가능한, 즉 규제정비의 여지가 없는 경우에는 이를 규제로 등록해도 아무 실익이 없다는 것이다.

이상의 내용을 정리하자면, 현행 규제등록상의 문제는 법령의 특정 조항을 규제로 등록할지 여부를 판단하는 것이 아니라, 단순히 그 특정 조항이 규제인지 여부만을 판단하려는 데에서 기인한다. 따라서, 규제를 등록하는 근본 목적이 규제로 등록하여 이를 정비하는 데 있다면, 향후 규제등록은 ‘특정 조항의 규제 여부를 판단’하는 것이 아니라, ‘특정 조항의 규제등록 여부를 판단’하는 방식으로 바뀌어야 한다는 것이다.

(2) 규제내용 정비상의 문제점

여기서 ‘규제내용 정비상의 문제점’이라 함은 본래 의미의 규제정비를 하는 과정에서 드러난 문제점을 의미한다. 즉 ‘규제내용의 정비’는 일반적으로 ‘규제를 정비할 때 기존 규제를 검토하여 이를 폐지하거나, 완화 내지는 강화하는 작업’을 일컫는데, 여기에서는 이를 ‘규제등록상의 문제점’과 구분하여 다룬다.

규제내용의 정비상 가장 심각한 문제점은 법령이 다루고 있는 행정의 다양한 분야에 걸친 전문지식과 실무 경험이 없이는 규제정비를 통해서 실질적인 규제의 질적 제고를 이루기 어렵다는 것이다. 따라서, 이러한 문제점 극복을 위해서는 실무담당 공무원들이 규제개혁의 취지를 충분히 이해하고 이를 구현하려는 적극적인 노력이 절실히 요구된다 하겠다.

그러나 이번 연구를 통해서 파악된 규제내용 정비상의 보다 심각한 문제점은 규제정비를 하는 데에 있어서 ‘규제의 내용에 관한 정비’와 ‘규제의 등록에 관한 정비’를 혼동

6) 사회적 규제가 아닌 통상적인 ‘행정적 규제’(Administrative Regulations)에 있어서 규제정비의 방향은 ‘폐지’ 내지 ‘완화’에 있으며, 내용상 특별히 ‘강화’해야 하는 경우도 있을 수 있으나 이는 예외적인 경우이므로 이 예에는 해당되지 않는다.

하여 사용하고 있다는 점이다. 구체적으로 말하자면, 현행 규제내용 정비방식에서는 ‘규제의 폐지’를 두 가지 의미로 혼동하여 사용하고 있다는 것이다.⁷⁾ 다시 말해, 현재 규제 정비 용어에서의 ‘규제의 폐지’의 의미는 법령의 특정 조항을 ‘삭제’한다는 의미와, 규제가 아님에도 불구하고 규제로 등록되어 있으므로 이를 규제등록에서 ‘제외’시킨다는 의미가 혼용되어 사용하고 있다는 것이다. 다음의 예를 통해 이러한 문제점을 살펴본다.

(예) ‘수탁자의 의무’ (서울특별시성동구성동문화정보센터(구립도서관)설치및운영 조례 제10조): “수탁자는 위탁 운영하는 시설을 관리함에 있어 선량한 관리자의 주의 의무를 다하여야 한다.”

위의 규정은 기존에 규제로 등록되어 있는 지방자치단체의 조례 규정인데, 자치단체 실무 담당자는 이 규정에 대해 ‘폐지’라는 정비방안을 제시한 경우가 많았다. 그러나 이러한 방안을 제시한 실무자와 면접조사를 한 결과, 이 실무자의 의도는 이 규정이 너무나 당연하고 상식적인 사항이라 규제가 아닌 것 같아 ‘폐지’라는 방안을 제시한 것이지, 이 규정이 자치법규로서 불필요하기 때문에 폐지해야 한다는 의미는 아니라고 했다. 즉 조례의 법규정으로서 조항 자체는 존치하되 규제의 등록에서만 제외시켜야 할 경우 기존의 정비방식으로는 이를 ‘폐지’라고 표현할 수밖에 없으며, 이는 이 규정을 ‘삭제’하는 의미와 구분하기 어렵다는 것이다.⁸⁾

이러한 혼동의 문제는 규제등록의 정비와 규제내용의 정비를 구분하고, ‘규제의 등록 제외’란 새로운 개념과 용어를 사용하여 해결될 수 있다. 즉 ‘규제의 폐지’란 용어는 후자, 즉 여러 가지 사유로 해서 현재 법령에 있는 규정을 ‘삭제’한다는 의미로 일원화하고, 법규의 내용은 그대로 두되 규제로 등록만 하지 않는 경우는 ‘규제의 등록 제외’라는 용어를 사용하는 것이 타당하다. 마찬가지로 맥락에서, 현재 규제정비에서 ‘존치’란 용어를 사용하고 있는데, 이 용어도 ‘규제로서 등록을 유지해야 한다’는 의미와 ‘규제등록은 불필요하지만 법규정은 그대로 유지되어야 한다’는 두 가지 의미가 혼동되어 사용되

7) 현재 공식적인 용어는 아니지만, 일반적으로 규제담당 실무자들은 규제의 정비방안을 표현하는 용어로서 규제의 ‘폐지’, ‘존치’, ‘신설’, ‘완화 및 강화’를 사용하고 있다.

8) 실제로, 상위법령이 폐지되거나, 개정되어 (규제로 등록되었던) 지방자치단체의 조례나 규칙이 폐지되어야 하는 경우도 있으므로, 이러한 경우의 폐지와 혼동의 여지가 많다.

고 있다. 이러한 문제도 모두 규제의 등록에 관한 정비와 규제의 내용에 관한 정비를 혼동한 결과이며, 다음은 이러한 경우의 사례이다.

(예) ‘화장실의 개방’(서울특별시성동구공중화장실설치및관리조례 제12조 제1항):
 “다수인이 항상 편리하게 이용할 수 있도록 개방하여야 하며 건물내부 설치된 화장실은 영업시간에 한하여 개방하여야 한다.”

이 자치법규 규정에 대해서 대부분 자치단체의 규제정비 방안은 ‘존치’이며, 그 ‘존치’ 사유는 ‘행정목적상 필요한 규정이므로’라고 되어 있다. 자치단체의 이러한 규제정비 방안과 정비사유는 현재의 규제정비 방식이 ‘규제등록의 정비’와 ‘규제내용의 정비’를 혼동하고 있다는 점을 잘 보여주고 있다. 즉 여기서의 ‘존치’란 의미는 이 규정의 내용이 법규정으로서 타당하므로 존치하자는 의미인지, 규제의 내용으로서 타당하다는 의미인지 혼란스러우며, 더구나 ‘행정목적상 필요한 규정이므로’라는 정비 사유를 보면 이 사유가 규제의 내용으로서 타당하므로 규제로 존치하자는 의미보다는, 행정목적상 필요한 내용이므로 법규정으로서 존치할 가치가 있다는 의미가 더 강하다는 생각이 든다. 즉 자치단체의 규제정비 담당자의 머리 속에는 규제로서 등록이 타당한 것인지를 판단하는 것이 아니라 이 법령이 존치할 필요가 있는지 여부를 정비 기준으로 삼고 있는데, 이는 ‘규제정비’가 아니라 ‘법령정비’ 작업이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 위의 규정을 규제의 내용으로서 존치하고, 규제로서 계속해서 등록을 유지하고자 할 경우에는 규제등록상의 존치와 규제내용상의 존치를 구분하여 표시해야 할 것이다.

III. 유형별 규제정비 지침 및 사례

본 연구에서는 규제정비상의 문제점에 대한 이상의 논의를 근간으로, ‘규제임에도 규제로 등록되지 않은 경우’, ‘규제가 아님에도 규제로 등록된 경우’, ‘규제등록의 실익이 없음에도 규제로 등록된 경우’, ‘규제 폐지의 경우’를 중심으로 향후 규제정비에 실질적으로 적용할 수 있는 정비 지침들을 유형별로 사례를 들어 정리한다. 본 연구의 대부분을 차지하는 지방자치단체의 규제정비를 위한 이러한 실용적 지침(Operational Guidelines) 및

이와 관련된 사례들은 일선 실무자들의 규제정비 작업을 보다 효과적으로 수행하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

(1) 규제임에도 등록에서 누락된 경우

규제개혁위원회의 ‘행정규제 판단 및 분류기준’에 근거하여 연구대상인 자치단체의 규제현황을 검토한 결과, 규제임에도 규제등록이 누락된 경우가 많이 발견되었다. 앞서 언급한 바와 같이, 이러한 문제점은 근본적으로 규제판단 기준의 적용상의 어려움과 규제담당 공무원의 판단기준에 대한 숙지 상태 미흡에 그 주된 원인이 있다.

규제임에도 등록에서 누락된 경우의 대부분은 우선, 자치단체 담당 공무원들이 규제개혁위원회의 ‘행정규제 판단 기준 및 분류’에 근거하여 규제를 판단하는 과정에서 이러한 판단기준에 대한 이해 부족과 잘못된 판단으로 규제임에도 등록에서 누락시키는 경우가 대부분이다. 다음으로, 자치단체별로 정기적으로 규제등록을 위한 전수조사가 이루어지지 않아, 신규로 규제등록되어야 할 규정들이 누락되어 있는 경우가 있을 수 있다.

금번 실시된 자치단체 규제정비의 경우를 보면, 전반적으로 ‘등록에서 누락된 규제’의 사례는 다양하지만, 대체로 ‘행정제재(영업정지, 취소, 과징금) 및 행정질서벌(과태료, 가산금) 등에 관한 규정들’이 행정규제로 분류됨에도 많은 자치단체들이 이들을 규제등록에서 누락시켰다. 또한, 통상적으로는 규제판단이 불명확한 경우라 하더라도 실질적이고 구체적인 의무부과나 권리제한의 내용이 명기되어 있는 경우는 규제등록의 목적을 고려하여 등록되어야 하나 이러한 경우에 있어서 판단의 일관성이 크게 결여되어 있었다. 다음은 자치단체들에서 나타난 규제등록 누락의 사례를 유형별로 분류하고, 이에 대한 구체적인 사례를 정리한 것이다.

- ① 행정제재(영업정지, 취소, 과징금) 및 행정질서벌(과태료)에 관한 규정은 행정규제이므로 규제로 등록되어야 함.

<참고> ‘행정규제의 판단 및 분류기준 (2-9-2)’: “행정제재(영업정지, 취소, 과징금) 및 행정질서벌(과태료)은 행정규제임.”

- (예) ‘과태료의 부과기준’(군포시1회용품사용규제위반사업장에대한과태료부과 및 신고포상금지급조례 제2조): “시장은 시행규칙 제4조에 의한 업종별 사용 억제·무상 제공 금지 대상 1회용품 및 세부준수 사항을 위반한 자에 대하여 과태료를 부과하여야 하며 업종 및 규모별 과태료의 부과기준은 별표와 같다.”
- (예) ‘이행강제금의 부과기준 및 징수절차’(군포시옥외광고물관리조례 제25조): 옥외광고물법 위반시 이행강제금의 세부기준을 규정하므로 행정제재에 해당되며, 따라서 행정규제에 해당됨.

② 일반적 사회규범이나 선언적 성격의 규정, 혹은 행정목적 달성을 위한 당연한 규정이라고 하더라도 세부적이고 구체적인 의무부과나 권리제한이 규정되어 있는 경우는 규제정비의 개연성이 있으므로 규제로 등록하여 관리할 필요가 있음.

- (예) ‘부과대상 자동차의 종류’(서울특별시혼잡통행료징수조례 제5조): “2인 이하의 사람이 탑승한 승용차, 10인 이하의 승합자동차를 부과대상 차량으로 하되, 긴급 자동차, 장애인 자동차 등을 제외대상자로 정함.” 부과대상 자동차의 종류를 규정하는 것은 행정목적상 필요한 규정으로 규제등록의 실익이 없으나, 부과대상 차량에 대한 구체적인 사항이 명기되어 있으므로 규제로 등록하여 정비할 여지가 있음.
- (예) ‘통근관리인의 선임’(군포시교통유발금경감등에관한조례 제10조): “부담금을 경감 받고자 하는 자는 통근관리인의 선임, 해임 및 변경 신고서를 시장에게 제출하여야 한다.” (이하 중략) 이 규정은 부담금을 경감 받고자 하는 자의 신고서 제출 의무를 규정하고 있는데 이는 행정목적상 당연한 규정이나, 통근관리자의 선임과 해임에 대한 구체적인 규정을 제시하고 있으므로 규제로 등록되어야 함.

③ 기타: 이 외에도, 법령이 개정되거나 신설된 경우 등 규제와 관련된 실제 여건의 변화로 인한 규제등록의 사유가 발생하는데, 이러한 변화에도 불구하고 등록될 규제가 누락된 경우가 있음.

(2) 규제가 아님에도 규제로 등록된 경우

규제등록상 가장 심각하고 빈번한 문제점은 규제로 등록하지 말아야 함에도 불구하고 규제로 등록된 경우이다. 이 경우, 즉 규제등록에서 제외되어야 할 경우는 크게 두 가지 경우로 정리될 수 있다. 먼저, 규제가 아님에도 불구하고 규제로 등록된 경우(‘비규제의 등록’)와 규제이긴 하나 규제로 등록할 필요가 없음에도 불구하고 이를 규제로 등록한 경우(‘규제등록의 실익이 없음’)가 그것이다. 다음은 자치단체 규제정비에서 나타난 이러한 문제점들을 유형별로 정리한 것이다.

- ① 임의적 규정: 규정의 내용이 강제적인 것이 아니라 단순히 가능성만을 규정한 경우가 임의적 규정에 해당되며 이는 행정규제가 아님.

<참고> ‘행정규제의 판단 및 분류기준 (2-3-1)’: “법령규정상 ‘~할 수 있다, ~권고할 수 있다’ 등 임의적으로 규정된 경우. 집행을 위한 하위규정이 마련되지 않고 사실상 선언적으로 규정된 경우는 행정규제가 아님.”

(예) ‘재정지원의 방법 및 절차’(서울특별시여객자동차운수사업의재정지원및한정면허등에관한조례 제5조 제2항): “시장은 제1항의 규정에 의한 재정지원결정에 따라 재정 지원을 받는 자에 대하여 지원받은 재정자금의 교부 목적달성에 필요한 경우 서울특별시보조금관리조례 제7조를 준용하여 보조 또는 용자의 대상·방법·상환 등에 관하여 조건을 붙일 수 있다.” 구체적 내용이 없는 선언적 내용이며 임의적 규정임.

- ② 수수료Fees와 사용료User Charges 관련 규정은 수익자부담원칙에 의해 부과되는 것이므로 원칙적으로 행정규제가 아님.

<참고> ‘행정규제의 판단 및 분류기준 (2-9-3)’: “수수료Fees에 관련된 규정의 경우, 각종 검사·신청 등과 관련하여 수익자부담원칙에 의해 부과되는 수수료의 요율 결정은 원칙적으로 행정규제가 아님.”

(예) ‘주차요금’(서울특별시주차장설치및관리조례 제3조 제1항): “서울특별시장이 설치한 노상주차장 및 노외주차장의 주차요금은 별표1과 같다. 다만, 하역주차구간의 주차요금을 당해 지역여건 등을 감안하여 시장이 따로 정하는 경우

에는 그러하지 아니하다.” 주차요금은 사용료로서 행정규제가 아님.

- (예) ‘위탁관리수수료’(서울특별시주차장설치및관리조례 제5조 제2항): “관리수탁자가 주차요금을 징수하여 시에 납부시 징수액의 100분의 30 이상의 금액을 위탁관리수수료로 관리수탁자에게 교부하는 등의 규정을 정함” 관리수수료에 관한 사항으로 행정규제가 아님.

- ③ 행정권한 대행 및 위탁기관에 대한 위탁업무와 직접 관련된 지도·감독 관련 사항은 행정내부규제로 규제가 아님.

<참고> ‘행정규제의 판단 및 분류기준 (2-1-1)’: “행정권한 대행·위탁기관에 대한 위탁업무와 직접 관련된 지도·감독 관련 사항은 원칙적으로 행정내부규제로 판단함.

- (예) ‘자원재활용 용자대상자 감독’(서울특별시쓰레기줄이기와재활용촉진에관한조례 제6조 및 시행규칙 제14조): “용자대상자에 대한 연1회 관계공무원의 사업내용 검사·감독”

- (예) ‘폐기물처리업자에 대한 지도·감독 실시’(서울특별시폐기물관리조례 제8조): “폐기물처리업자에 대한 지도·감독과 관련하여 시장이 연 1회 이상 지도 감독을 실시하여야 한다.”

- ④ 국가의 손실보상 및 배상은 국민의 권리침해 혹은 의무부과에 대한 사후구제 수단이므로 보상, 배상 자체 및 그에 따른 절차는 원칙적으로 행정규제가 아님.

<참고> ‘행정규제의 판단 및 분류기준 (2-12-2)’: “손실보상, 국가배상의 경우, 국민의 권리침해 혹은 의무부과에 대한 사후구제수단이므로 보상·배상 자체 및 그에 따른 절차는 원칙적으로 행정규제 아님.

- (예) ‘은닉재산 신고에 대한 보상금 지급’(서울특별시성동구공유재산관리조례 제5조 제3항): “은닉재산신고자에 대한 보상금 지급시 인감증명서와 각서 징수.”

- (예) ‘은닉재산 신고 의무’(충청남도공유재산관리조례 제6조/지방재정법 제88조): “지방재정법 제88조에 의거 은닉된 공유재산을 발견하여 신고한 자에 대하여는 다음과 같이 보상금을 지급할 수 있다.”

⑤ 행정기관의 공무원에게 의무를 부과하는 규정은 행정내부규제로 규제가 아님.

<참고> ‘행정규제의 판단 및 분류기준/기본원칙 1-2’: “법령 등의 규정상 권리제한, 의무부여의 대상이 ‘국민이나 행정기관이나’는 규정상의 형식만으로 판단하지 않고 의무나 권리제한이 최종적으로 국민(행정객체)에게 주어지느냐의 여부로 규제를 판단함.”

<참고> ‘행정규제의 판단 및 분류기준/기본원칙 1-2-1’: “행정기관에 대한 의무부과 형식의 규정이라도(내부규제 형태) 행정기관이 의무 수행을 위해 종국적으로 피규제자(국민)에게 기존규제가 아닌 새로운 권리제한이나 의무를 부여하게 된다면 규제가 됨.”

(예) ‘마을버스 운행계통 기준’(서울특별시여객자동차운수사업의재정지원및한정면허등에관한조례 제8조의3 제1항): “시장은 철도역(도시철도역) 또는 일반 노선버스 정류소간의 마을버스 운행이 필요하다고 판단되는 지역에 대하여 운행노선 등 운행 계통을 정하고 이를 시보에 공고함.” 이는 시장에 대한 의무 규정으로 행정규제가 아님.

(예) ‘급수제한 및 정지’(서울특별시수도조례시행규칙제21조): “사업소장은 조례 제18조 규정에 의하여 급수를 제한하거나 정지할 때에는 그 사실을 주민 등에게 예고하여야 한다. 다만, 정전이나 누수사고 등 긴급한 사유로 인한 경우에는 그러하지 아니하다.” 행정기관 직원에 대한 의무규정이므로 행정내부규제임.

⑥ 장려·지원을 위한 보조금, 지원금, 장려금, 용자금 등의 대상자 선정기준 등은 행정규제가 아님.

<참고> ‘행정규제의 판단 및 분류기준 2-2-1’: “정부가 정책적으로 지원, 육성 등의 차원에서 보조금 등을 지원하는 경우, 보조의 성격상 지원총액 규모에 따른 대상자 선정기준은 원칙적으로 규제가 아니며 지급 후에 수반되는 의무는 행정규제가 될 수 있음.”

(예) ‘용자대상’(서울특별시도시가스요금설치조례 제5조): “도시가스법 제2조의 규정에 의한 일반도시 가스사업자로 함.” 용자대상에 관련한 규정은 행정규제가

아님.

(예) ‘생활안정자금 용자대상’(서울특별시성동구주민소득지원및생활안정기금운영관리조례 제4조 제2항): “용자대상은 생계가 곤란한 자 중 자립의욕이 있는 자로서 다음 각호의 1에 해당하는 용도에 자금을 사용하고자 하는 가구로 한다.”

⑦ 행정목적 달성에 필요한 제도나 구성요소에 관한 규정은 행정규제가 아님.

(예) ‘자료의 열람’(서울특별시종합자료관운영규칙 제9조): “1.자료관 내의 자료는 누구나 열람할 수 있다. 2.자료의 열람 시간은 서울특별시지방공무원 복무조례의 근무시간 내로 한다.” 이는 자료관의 운영에 필수적인 제도에 관한 규정으로 행정규제가 아님.

(예) ‘일일사용시간’(금산군체육시설관리운영조례 제9조): “제1항 조기: 하계 05:00~8:00, 동계 06:00~09:00, 주간: 하계 08:00~19:00 동계 09:00~18:00, 야간: 하계 19:00~23:00, 동계 18:00~23:00” 일반적 상식 수준에서 체육시설 운영에 필요한 사용시간을 규정한 사항으로 규제가 아님.

⑧ 상위법령에 따라 이루어지는 규제대상 선정 고시·공고의 경우 중 상위법령에 근거하고, 조례에 단순한 절차를 지정하여 열거하고 있는 규정은 행정규제가 아님.

<참고> ‘행정규제의 판단 및 분류기준 2-6-1’: “상위법령 등에서 규제대상 선정기준이 구체적이고 그 기준이 불변인 상태에서 기준에 해당되는 물질, 대상임을 사실 판단을 거쳐 이루어지는 고시의 경우, 상위법령 등의 기준은 규제이나, 판단고시 자체는 행정규제가 아님.

<참고> ‘행정규제의 판단 및 분류기준/행정규제의 등록단위 및 분류기준 1-3’: “하위규정이 상위규정의 범위 내에서 보완적인 단순내용, 구비서류 등에 관한 내용과 처리절차만을 정한 경우 상위규정상의 규제가 등록단위이며, 구비서류 등은 원칙적으로 별개의 규제가 아닌 동일규제의 내용으로 분류함.

<참고> ‘행정규제의 판단 및 분류기준/행정규제의 등록단위 및 분류기준 1-8’: “상위법령 등의 규제를 조례, 규칙 등에 단순히 재규정한 경우, 상위규제의 범위

내에서 규제 절차, 첨부서류만을 추가하는 경우는 별도 규제로 분류하지 않음.”

(예) ‘과징금의 부과 징수’(충청남도관광진흥법에 의한 과징금징수조례 제1조/관광진흥법 제35조): 관광진흥법 관련 조항이 규제로 등록되어 있고, 조례에는 단순한 절차만 규정되어 있어 규제가 아님.

(예) ‘이동소음 규제지역·규제대상·규제시간 규정’(군포시이동소음규제지역 고시 제2000-7호): “이동소음원 규제기준 위반행위에 대한 과태료 부과 규정” 상위법인 소음진동규제법 제26조의2에 의한 위임 규정이므로 이 규정은 규제가 아님.

⑨ 규제적 성격을 갖고 있기는 하나, 사회규범상 지극히 당연한 의무부과 및 권리제한의 경우는 규제가 아님.

<참고> ‘행정규제의 판단 및 분류기준/기본원칙 1-3-2’: “의무적 형태의 규정이라도 하위규정 등 집행을 위한 구체적인 규정이 없고 사회규범적 성격의 선언적 규정은 규제에 해당되지 않음.”

(예) ‘자금지원의 취소 및 회수’(서울특별시자원회수시설주변영향지역주민지원기금조례 시행규칙 제8조): “시장은 기금이 부적합하게 사용되었거나 목적 외에 사용되었다고 인정할 때에는 지원금의 지급을 취소할 수 있다. 이 경우 시장은 부당하게 사용된 지원금을 회수할 수 있다.”

(예) ‘휴양림 이용객의 퇴장’(충청남도휴양림입장료및시설사용료징수조례 제7조/산림법 제31조): “다음 각호의 1에 해당하는 경우에 퇴장을 명할 수 있다. 1. 고성방가나 방송시설을 이용하여 타인에게 방해를 주는 자, 2. 술에 만취되어 이용객에게 피해를 주는 자, 3. 각종 상행위를 하는 자 등”

(3) ‘규제등록의 실익이 없음’에도 불구하고 규제로 등록된 경우

‘규제등록에서 제외되어야 할 경우’의 또 다른 유형은 규제이긴 하나 규제로 등록할 필요가 없음에도 불구하고 이를 규제로 등록한 경우이다.9) 현행 등록된 규제의 수량적 측정과 관리가 실질적인 의미를 갖지 못한다는 비판의 중요한 원인이 바로 규제로 등록

해도 관리의 여지가 없는 규정이 현재 등록 규제에 상당수 포함되어 있다는 데 있다. 이렇게 등록된 규제는 완화나 폐지될 여지가 없기 때문에 불필요하게 규제의 수량만 부풀리게 하고, 더 나아가 규제가 과도하게 많다는 부정적인 인식을 확산시키는 데 일조하고 있는 것이다.

그러나 이러한 규제등록의 실익을 판단하는 작업은 실질적인 규제정비에 상당부분 유용하나, 이러한 판단상에 주관적 요소를 배제하기 어려운 부분이 있는 것도 사실이다. 즉 규제등록의 실익이 있는가 여부는 명백한 기준이나 공식에 의거하여 판단하는 것이 아니라 어디까지나 주관적 판단을 요구하는 한계점이 있다는 것이다. 그러나 이러한 한계점도 본 연구에서 제시하는 판단기준 적용의 경험이 축적되면 명확하게 규정할 수는 없어도 어느 정도 극복이 가능하다. 아울러 비록 이러한 한계를 극복하는 완전한 대안은 아니지만, 이러한 문제를 해결하는 현실적인 방안은 “규제등록의 실익에 대한 판단이 애매할 경우에는 무조건 등록한다”는 원칙을 적용하는 것도 한 가지 보완적 방안이 될 수 있을 것이다. 이러한 원칙의 적용은 규제로 등록할 필요가 없는 경우 이를 적용하는 데에 따른 부작용보다, 규제로 등록되어야 할 규제가 잘못된 판단으로 누락되는 경우의 부작용이 더 크다는 논리에 근거하고 있다. 다음은 이러한 규제등록의 실익이 없는 경우를 유형별로 정리한 것이다.

- ① 규제적 성격을 갖는 규정이라 하더라도 행정목적 달성을 위해 필수적이고 기본적인 의무부과 및 권리제한을 규정한 경우는 규제로 등록할 실익이 없음.

(예) ‘계측기의 설치관리’(서울특별시하수도사용조례 제23조): “하수도사용개시한 자는 하수도사용량을 측정하기 위한 계측기를 관리하여야 함” 하수도사용료 징수를 위한 계측기의 의무적 설치 및 관리는 행정목적상 필수적인 요건으로서 이는 규제정비의 대상이 아님.

(예) ‘화장실의 개방’(서울특별시성동구공중화장실설치및관리조례 제12조 제3항): “개방화장실로 지정된 화장실에는 표지를 부착해야 한다.”

9) 본 연구에서는 이러한 경우에 대한 규제정비 방안으로 ‘규제등록의 실익이 없음’이라는 표현을 사용한다.

- ② 신청서, 사업계획서 등의 제출 의무 관련 규정: 자치단체의 시설물 등의 사용을 위한 신청서 제출의 경우, 행정목적 달성을 위해 필요한 최소한의 요건을 규정한 조항으로 규제등록의 실익이 없음.
- (예) ‘위탁신청’(서울특별시문화재보호조례시행규칙 제31조): “문화재 위탁운영자는 신청서를 시장에게 제출하여야 한다.”
- (예) ‘열람허가신청’(서울역사박물관유물수집및관리조례시행규칙 제25조 제1항): “박물관 유물을 열람하고자 하는 자는 별지 제17호 서식의 유물 열람신청서를 제출하거나 전화·모사전송 및 컴퓨터 통신 등에 의한 방법으로 신청하여야 한다.”
- (예) ‘수탁자의 의무’(서울특별시성동구성동문화정보센터(구립도서관)설치및운영조례 제10조): “수탁자는 위탁 운영하는 시설을 관리함에 있어 선량한 관리자의 주의의무를 다하여야 한다.”
- ③ 행정기관 시설물의 수탁자, 사용자, 임차인, 관리인 등에 대해 부과되는 기본적인 의무 규정은 행정목적상 필수적인 것이므로 규제등록의 실익이 없음.
- (예) ‘주차장 관리자 준수사항’(서울특별시성동구주차장설치및관리조례시행규칙 제7조): “주차장을 지정받은 자는 다음 각호의 사항을 준수하여야 하며 이행하지 않을 경우 지정을 취소할 수 있다. 1.주차장 이용으로 인한 소음공해, 배출가스 저감대책 및 기름유출 방지, 2.주차장내 청결 유지, 3.주차목적 이외의 영업행위 금지, 4.기타 지도 사항 등”
- (예) ‘시공 정비 및 재시공 명령’(군포시상수도대행업자지정예관한규칙 제16조): “대행업자는 시공의 조잡 또는 조잡의 우려가 있다고 인정하여 시장이 당해 공사의 정지 또는 재시공을 명하였을 때에는 지체 없이 이에 응하여야 한다.”
- ④ 규제적 내용임에도 불구하고 규제의 구체적인 내용이 결여된 선언적 규정은 규제등록의 실익이 없음.
- (예) ‘새마을장학생의 의무’(충청남도새마을장학금지급조례 제10조): “장학생은 학업에 충실하고 타의 귀감이 되어야 한다.” 선언적 규정일 뿐만 아니라 사회규범적으로 지극히 당연한 의무규정이므로 규제로 등록할 실익이 없음.

(예) ‘분리배출지역의 지정 등’(서울특별시성동구음식물류폐기물수집운반및재활용 촉진을위한조례 제4조 제2항): “구청장은 음식물류 폐기물을 효율적으로 수집, 운반, 재활용하기 위하여 수거일, 배출장소, 배출용기, 배출 요령 등을 따로 정할 수 있다.” 이는 선언적 내용이며, 행정목적의 효율적 달성을 위해 필요한 사항임.

(4) 규제 ‘폐지’의 경우

‘규제 폐지’의 경우는 규제에 해당되는 법규정이 삭제되는 경우를 유형별로 정리하여 사례를 첨부한 것이다. 다음의 유형에 해당되는 규정은 폐지, 즉 법규정 자체를 삭제하는 경우들이다.

① 실효성이 없거나 불필요한 규제, 사문화된 규제의 폐지

(예) ‘대부료의 납기 등’(서울특별시성동구구유재산관리조례 제25조 제1항, 제2항, 제4항): “구유재산의 대부료 또는 사용료는 선납하여야 한다. 대부료 또는 사용료 납부기간 규정, 납부기간 유예 등” 이 조항은 실제로 선납이 이루어지지 않고 있는 실효성이 없는 규정이므로 폐지함.

(예) ‘위반자의 자인서 징구’(군포시국토이용관리법위반자에대한과태료부과징수조례 제4조): “관계공무원이 위반사실을 확인·조사하였을 때에는 서식에 의하여 자인서를 징구하여야 한다.” 과태료 부과 시 이의가 있는 경우 의견 진술의 기회를 주어 자인서는 불필요하므로 폐지함.

② 시·군 위임으로 인한 규제의 폐지(광역자치단체의 경우)

(예) ‘어항시설 사용료 부과’(충청남도어항시설사용료징수조례/어항법): 사업계획서, 평면도 구비 허가 신청, 현지 확인, 허가결정에 관한 사무의 시·군 위임으로 폐지함.

③ 과도한 규제의 폐지

(예) ‘자료 제출’(군포시하수도사용조례 제23조): “시장은 사용료 또는 점용료 및

원인자부담금의 산정에 필요하다고 인정할 경우에는 사용자 또는 점용자의 관계서류를 조사하게 할 수 있다. 소속공무원으로 하여금 사용자 또는 점용자의 관계서류를 조사하게 할 수 있다.” 이는 과도한 규제로 폐지함.

④ 상위법 및 자치법규의 개정 및 폐지로 인한 폐지

(예) ‘권리의무의 승계’(지방자치법 제9조, 제130조, 수도법 제23조, 서울특별시수도조례 제5조): “급수장치는 그 설치된 건물 또는 토지의 처분에 부수하며 취득자는 이 조례에 의하여 그 취득 전에 발생한 의무에 대하여는 3월의 체납분까지만 이를 승계함. 급수장치에 관한 권리의무는 그 설치된 건물 또는 토지의 처분에 부수한다.” 취득 전 3개월의 체납승계 규정을 '99.7.31자로 폐지하므로 자동 폐지됨.

(예) ‘담배자동판매기 설치의 제한’(군포시담배자동판매기설치제한조례 제4조): 상위법인 담배사업법 개정으로 폐지됨.

⑤ 법적 근거가 없음에도 폐지되지 않는 경우

(예) ‘거주용 사용 제한’(서울특별시성동구구유재산관리조례시행규칙 제7조): “구유건물은 관사와 숙사를 제외하고는 거주 목적에 사용할 수 없다. 다만, 감수인을 두는 경우와 거주용으로 대부분 때에는 예외로 한다.” 상위법인 지방재정법에서 위임되지 않았으므로 폐지함.

⑥ 외형적으로는 별도의 규정이나, 내용적으로 다른 규정과 중복되는 경우

(예) ‘장학금 지급 정지’(서울특별시성동구통장자녀장학금지급조례 제9조): 장학생으로 선발된 자의 장학금 지급정지 요건을 명시하고 있으나, 실제에 있어 3조의 ‘장학생의 자격’이나 10조의 ‘장학생의 의무’에 해당되는 내용과 중복되므로 폐지함.

(예) ‘장학금 지급 및 정지’(서울특별시성동구새마을장학금지급조례 제9조): 실질적으로 제3조의 ‘장학생의 자격’이나 제10조 ‘장학생의 의무’의 내용과 중복되므로 폐지함.

⑦ 상위법에 이미 규정되어 있으므로 폐지

- (예) ‘사용허가 조건’(서울특별시성동구구유재산관리조례 제13조): “행정재산을 사용허가하는 때에는 다음 사항에 관한 조건을 붙여야 한다(1호~8호).” 상위법인 지방재정법에 이미 규정되어 있으므로 폐지함.
- (예) ‘영구시설물 설치 금지’(군포시공유재산관리조례 제20조): “대부한 잡종재산상에 영구시설을 하여서는 아니 된다. (이하 중략)” 지방재정법 제89조에 이미 규정되어 있으므로 폐지함.

⑧ 새로운 법령의 제정에 따른 규제의 신설로 기존 규제의 폐지

- (예) ‘이동식 난로의 사용 제한’(충청남도화재예방조례 제2조): “호텔·시장·백화점·상가·상점가·대형점·쇼핑센터·도매센터·유흥주점·단란주점·지하에 위치한 일반음식점·휴게음식점·노래연습장·비디오물감상실 및 소극장 등 다중이 모이는 장소에서는 액체 또는 기체를 연료로 사용하는 이동식 난로는 사용할 수 없다. (이하 중략)” 소방법 폐지와 위험물안전관리법 제정으로 폐지함.

⑨ 규제대상의 소멸로 인한 폐지

- (예) ‘운영의 위탁 및 재위탁 신청, 위탁시설의 증개축, 신축시 사전승인’(서울특별시제주관광식물원여미지운영에관한조례 전체 조항): 규제대상인 여미지 식물원의 매각처리 후 전체 조항 폐지함.
- (예) ‘자연발생유원지 사용허가’(군포시자연발생유원지관리조례 제6조): “자연발생유원지에서 각호에 해당하는 행위를 하고자 하는 자는 시장의 허가를 받아야 한다.” 자연발생유원지가 1999년 이전에 소멸되어 1999년 7월 16일자로 조례를 폐지함.

⑩ 타행정기관 업무 이관으로 인한 폐지

- (예) ‘연안어업허가정수조정’(충청남도연안어업허가정수조정공고/어업허가및신고등에관한규칙): 연안어업정수설정에 관한 업무가 해양수산부로의 이관되어 규칙 전체를 폐지함.

⑪ 일몰규정Sunset Law으로 인한 자동 폐지

(예) ‘농산물거래처 제한구역 및 품목기준’(충청남도농산물거래처제한구역및품목
고시 97-104): “농산물의 거래처제한 구역 및 품목기준을 고시한다.”

IV. 규제정비체제의 개선을 위한 정책적 제언

이상의 논의를 통해서 알 수 있듯이, 현행 지방자치단체의 규제정비는 법령 중 행정
규제적 성격을 갖고 있는 일부를 규제로 등록하고 이를 정비하는 방식인데, 이러한 방
식에는 근본적으로 특정 법령의 규정이 행정규제에 해당되는지 여부를 판단하는 문제
가 매우 복잡하고 논란의 여지가 많다. 비록 규제개혁위원회가 ‘행정규제의 판단 및 분
류기준’을 제시하고 있기는 하지만, 여전히 구체적인 사항의 경우 이러한 기준의 적용
이 애매한 부분들이 많이 남아 있다. 또한, 위에서 제시한 사례에서 보듯이 규제를 등록
해야 할 자치단체의 실무자들이 이러한 기준을 충분히 이해, 숙지하고 종합적인 판단력
을 동원하여 규제를 제대로 등록하는 것을 현실적으로 기대하기 어렵다. 요컨대, 현재와
같은 규제의 등록과 정비방식은 등록 자체가 정확하게 이루어지지 않으면, 효과적이고
실제적인 정비가 이루어질 수 없는데 현재 방식으로는 이러한 부실을 피하기 어렵다.

그러나 현재의 법체계하에서 이러한 규제정비 방식에 근본적인 변화를 피하는 일은
현실성이 결여되어 있으므로 이에 관한 논의는 제외하기로 하고, 여기에서는 현재의 여
건하에서 자치단체를 포함한 우리나라 규제정비의 개선을 위한 정책적 제언을 하기로
한다. 이러한 방안들에는 단기적으로 추진될 수 있는 것들과 개선을 위해 상당한 기간
을 요하는 장기적 것들이 있을 뿐만 아니라, 지방자치단체의 규제정비에만 적용될 수
있는 것들도 있지만, 중앙부처 규제 전반, 더 나아가서는 우리나라 규제개혁 전반에 적
용 가능한 방안들도 있다.

(1) 규제의 타당성 입증을 위한 객관적·전문적 자료 첨부 제도의 실시

본 연구를 통해 규제의 내용에 관한 정비를 하면서 제기된 문제는 행정과 관련된 모
든 분야의 규제내용에 관한 실제적인 정비를 소수의 인력이 수행한다는 것이 불가능하

다는 점이다. 이는 비단 본 연구를 통해서 알 수 있는 것이 아니라, 애초에 이러한 시도부터가 무리한 것임에도 불구하고 현재까지 이러한 방식을 통해 규제정비가 이루어져 왔으며, 이 점이 규제내용에 관한 실제적인 정비를 달성하지 못해 온 중요한 원인이 되고 있다.

다시 말해, 소수의 인력이 상식적인 수준에서 잘못된 규제의 내용을 수정하고 개선하는 것은 가능하지만, 국민 생활에 큰 영향을 미치는 전문분야의 법령들에 대해서 특정 분야에 대한 전문지식이 없는 사람이 특정 법령이 담고 있는 규제적 내용의 타당성을 판단한다는 것은 실제로 불가능하며 바람직하지도 않다. 그럼에도 불구하고, 현재까지는 주로 문제가 된 규제를 담당하는 실무 담당자가 스스로 규제개혁의 차원에서 규제의 내용을 검토하고 이에 대한 정비 여부를 판단해 온 것이 사실이다. 그러나 이러한 방식을 통해서도 실무자의 적극적인 규제개혁의 의지가 없이는 실제적인 효과를 기대하기 어려운 것이 사실이며, 설사 이러한 의지가 있다고 하더라도 실무자가 현재의 규제가 객관적으로 국민들에게 규제로 인한 비용보다 많은 편익을 제공하는지에 대한 연구나 조사를 수행하지 않는 한, 이에 대한 올바른 판단을 내리기를 기대하기는 어렵다.

따라서, 본 연구에서는 규제담당 공무원이 상식적인 수준에서 판단할 수 있는 사항이 아닌, 일정 수준 이상의 전문지식에 근거한 판단을 요하는 규제사항에 대해서는 반드시 전문가의 검토 의견을 첨부하도록 하는 제도를 마련해야 한다는 것이다. 이러한 제도는 결국 현재 규제개혁위원회가 신규 및 강화되는 중요 규제에 대해 규정하고 있는 규제영향평가(RIA)제도와 기본적으로 그 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 그러나 주지하는 바와 같이, 모든 규제에 대해 이러한 규제영향분석을 실시하도록 요구하는 것은 소요 비용을 고려하더라도 비현실적이며, 기술적으로도 쉬운 일이 아니다. 따라서, 여기에서 제안하는 전문가 의견을 첨부하는 제도는 비록 기본 발상은 규제영향분석제도와 동일하지만, 우선 모든 규제가 아닌 규제의 타당성을 판단하는 데 전문적 지식을 요하는 규제조항에 대해서만 요구된다는 점, 규제영향분석과 같은 ‘분석’이 아니라 전문가의 서술적 Descriptive인 의견 첨부를 요구하는 수준이라는 점에서 그 시행에 큰 무리는 없을 것으로 판단된다.

그러나 이는 초기 작업의 수준에 해당되는 것이고, 궁극적으로는 이러한 규제에 대한 보다 심도있는 분석자료 및 이해관계자들Stakeholders의 의견수렴 결과도 첨부하여, 각 규

제에 대해 규제영향분석의 수준에 접근해야 할 것이다. 물론 이러한 작업은 많은 시간과 별도의 노력을 요구하겠지만, 이러한 작업이 일단 완결되면 새로 도입되거나 수정되는 규제에 대해서만 이러한 작업을 실시하면 되므로 지속적인 큰 부담이 되지는 않을 것이다.

(2) 규제사무목록표 양식의 개선

현행 규제사무목록표의 구성을 보면, 등록된 규제의 규제사무명, 근거규정, 규제내용, 자치/위임사무 여부, 규제의 부문, 규제의 유형 등을 기록하게 되어 있다. 그러나 실제 지방자치단체들의 경우를 보면, 이러한 사무목록표 작성 양식이 통일되어 있지 않을 뿐만 아니라 그 내용도 부정확하거나 일관성 없이 기록되어 있어 이 부분에 대한 정비작업도 시급히 필요하다고 하겠다.

구체적으로, 먼저 규제사무명의 기입에 대한 표준안이 마련되어 있지 않아, 자치법규의 조항 제목을 그대로 기입한 경우가 있는가 하면, 규제로 등록된 규정의 내용을 나름대로 요약하는 제목을 기입한 경우, 단순히 대표적인 핵심단어만을 기입한 경우 등이 있어 이에 대한 표준안이 마련되어야 할 것이다. 더구나 자치법규의 조항 제목을 그대로 기입한 경우에도 자치법규마다 동일한 규정임에도 그 제목이 조금씩 달라 이를 관리하는 데 불편을 초래하고 있다.

다음으로, 규제의 근거규정은 기본적으로 등록된 규제의 ‘조’나 ‘항’ 등을 기입하도록 되어 있다. 그러나 이 경우도 규제가 위임사무인 경우 상위법이 기입되어 있는 경우가 있고, 단순히 자치법규의 조항만 기입되어 있는 경우가 있다. 또 상위법이 기입되어 있는 경우에도 단순히 상위법 명만 기입된 경우도 있고, 상위법의 구체적인 조항이 기입된 경우도 있다. 따라서 향후 효과적인 규제관리를 위해서 근거규정도 위임사무인 경우 상위법의 구체적인 조항까지를 정확하게 기입하도록 해야 할 것이다.

또, 자치/위임사무 여부를 기입하도록 하는 경우, 물론 이에 대한 판단이 애매한 경우도 있기는 하지만, 적어도 규제가 위임사무인 경우 이에 대한 정확한 근거법령(상위법)이 제시되어야 함에도 위임사무라고 하고서는 상위법이 기입되어 있지 않은 경우도 적지 않았다. 그리고 규제정비사무에 자치/위임사무를 구분하는 것이 무슨 실익이 있는지에 대해서도 재검토할 필요가 있다.

특히, 현행 규제사무목록과 관련되어 문제가 되는 점은 규제의 부문과 유형별 분류체계이다. 현재 규제의 부문별, 유형별 분류기준에 대한 규제개혁위원회의 자료를 보면, 유형별 분류의 경우, 허가, 인가, 면허, 특허 등 31개의 유형이 있고, 부문별 분류의 경우는 행정일반, 법무, 형사·교정, 국가보훈 등 42개의 부문이 있다. 그러나 지방자치단체의 경우는 자치단체마다 유형 및 부문별 구분 항목이 상이하야 등록된 규제에 대한 유형별, 부문별 통계를 작성할 수 없다. 특히 이러한 규제의 유형별, 부문별 통계는 이를 통해 규제정비의 구체적인 내용과 성격을 가늠할 수 있기 때문에 규제관리에 필수적인 사항이라고 할 수 있다. 따라서 중앙부처의 규제를 대상으로 작성된 현행 유형별, 부문별 기준을 그대로 사용하든지, 아니면 지방자치단체에 맞는 통일된 분류체계를 설정할 필요가 있다.

아울러, 현재의 분류체계에는 보다 효율적인 규제관리에 도움이 될 수 있는 분류기준들이 첨가되거나 보완·정비될 필요도 있다. 물론 이 부분도 보다 구체적인 연구를 통해서 재검토되어야 할 사항이지만, 현재와 같은 유형은 사실상 규제의 형식에 따른 분류인바, 이러한 분류기준 외에도 규제관리에 실제로 도움을 줄 수 있는 다른 분류기준들의 적용이 필요하다는 것이다. 예를 들어, 논란의 여지가 있기는 하지만, 사회적 규제 Social Regulations와 경제적 규제 Economic Regulations, 행정적 규제 Administrative Regulations와 같은 기본적인 유형 분류를 근간으로, 경제적 규제의 경우 진입규제, 가격규제, 질적 규제, 양적 규제의 분류가 가능하고, 사회적 규제의 경우 환경규제, 소비자규제, 산업안전 및 보건 규제, 사회적 차별 규제 등으로 구분이 가능할 것이다. 그 외에도 기업활동단계별 분류기준, 수익적 규제와 부담적 규제의 분류, 규제방식에 있어서 사전적 규제와 사후적 규제의 분류, 주로 환경규제와 소비자안전규제에 활용될 수 있는 제품규제와 공정규제의 분류, 일몰규정 Sunset Law 여부 등의 기준을 생각해 볼 수 있을 것이다.

(3) 규제의 중요성을 구분하는 ‘규제등급제’의 실시

현재의 규제단위에 따르면 법령이나 조례, 시행규칙의 ‘조’나 ‘항’의 개수를 불문하고 내용상 관련된 것들을 묶어서 하나의 규제에 등록하고 있으며, 국민 생활에 미치는 영향의 정도에 구분 없이 모두 하나의 규제에 간주하고 있다. 물론 규제개혁위원회에서는 ‘중요 규제’라고 하여 ‘규제영향의 비용이 100억원 이상’이거나, ‘피규제자 수가 연간

100만 명 이상'인 경우 등 다섯 가지의 기준을 가지고 이들을 중점적으로 별도 관리하고 있다. 그러나 이 외의 규제에 대해서는 수량 중심으로 모두 동일한 하나의 규제로 간주하고 있으며, 이러한 단위를 근거로 규제개혁의 성과를 수량으로 표시하고 있는 것이 현실이다.

그러나 이러한 방식은 규제개혁의 상태를 정확하게 반영하지 못할 뿐만 아니라, 제한된 시간과 인력으로 모든 규제를 관리하는 데에는 한계가 있으므로 효과적인 규제관리를 위해서도 바람직하지 못하다고 하겠다. 뿐만 아니라, 더욱 중요한 것은, 정부는 규제를 50% 이상 폐지했다고 발표함에도 불구하고 국민들의 규제 체감도가 낮게 조사되는 이유 중의 하나도 실제로 국민 생활에 많은 영향을 미치는 규제는 개선되지 않고 영향 정도가 낮은 규제만 건수 위주로 폐지했기 때문이라고 할 수 있다. 다시 말해, 규제의 '중요도'를 고려하지 않고 단순히 모든 규제를 양적Quantitative으로만 측정하고 관리한 결과인 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 현행 등록규제에 대한 등급제를 실시하는 것이 필요하다. 다시 말해, 몇 개의 등급이 가장 효과적인지에 대해서는 이에 대한 보다 심도있는 연구를 해 보아야 하겠지만, 기본적으로 규제의 중요도에 따라 최소한 세 가지(상, 중, 하) 이상의 등급이 부여되어야 할 것이다. 물론 이러한 규제의 중요도를 결정하는 세부적인 지표에는 현행과 같은 피규제자의 수 및 속성, 규제편익 및 비용, 일반국민에 대한 영향도 등이 반영되어야 할 것이며, 이 외에도 심도있는 연구를 통해서 보다 정교한 지표들이 개발될 수 있을 것이다.

이러한 규제의 등급제는 먼저 국민 생활에 가장 큰 파급효과를 갖는 규제들을 최상급(예를 들어, 1등급 규제)의 규제로 분류하고 이들에 대한 정비를 상대적으로 자주 또 심도있게 실시하고, 반대로 국민 생활에 미온적인 영향만 미치는 규제는 상대적으로 덜 자주 실시하자는 것이다. 다음으로, 규제등급제는 현재와 같이 수량을 통해 규제완화, 폐지, 강화 등의 규제개혁 정도를 표시하는 방식하에서 규제개혁의 성과를 보다 정확하게 표시해 줄 수 있을 것이다. 예를 들어, 1등급 규제 중 15%가 완화되었다든지, 3등급 규제가 20% 폐지되었다든지 하는 식의 집계방식은 단순히 전체 규제의 50%가 폐지되었다는 식의 집계방식보다 규제관리에 필요한 보다 실제적인 정보를 제공해 줄 수 있을 것이다.

물론, 이렇게 규제의 등급을 책정하는 일이 별도의 노력을 요하는 일일 뿐만 아니라, 이러한 등급 판정의 기준을 책정하는 일 또한 규제판단의 기준만큼 쉽지 않은 작업일 것이다. 따라서 처음에는 일부 부처나 부문, 혹은 일부 자치단체에 대해서 시험적으로 실시하는 것이 시행착오를 최소화할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다. 특히 이러한 규제등급제와 같은 제도는 OECD가 제시한 규제개혁의 세 가지 단계의 최종 단계인 ‘규제관리 단계’에 필요한 작업으로서 장기적인 관점에서 구현될 필요가 있다. 아울러, 이러한 규제등급의 책정 과정에서 각 규제의 필요성, 비용과 편익 등이 구체적으로 분석될 수 있으므로 이러한 과정을 통해서 정책목적에 부합되지 않는 불필요한 규제나, 규제비용이 편익을 초과하는 실익이 없는 규제 등을 정비하는 효과도 거둘 수 있을 것이다.

(4) 규제정비체제의 재정비 및 ‘규제정비 총괄 사례집’의 발간

이미 앞에서 현재의 규제등록방식과 관련된 문제점에 대해서 충분히 논의했으므로 이에 대한 상세한 내용의 중복을 피하기로 하고, 이에 대한 개선방안에 중점을 두고 논의하기로 한다.

이번 연구를 통해서 나타난 지방자치단체 규제정비상의 문제점 중 가장 기본적이고도 심각한 문제점은 규제등록상의 문제들이다. 이 문제는 비단 지방자치단체에만 해당되는 문제가 아니라 중앙부처의 이미 등록된 규제에도 해당되는 문제이다. 즉 현재와 같은 규제등록의 판단기준 및 분류 방식으로는 이번 연구에서 규제등록상의 문제로 지적되고 있는 ‘규제임에도 등록에서 누락된 문제’, ‘규제가 아님에도 규제로 등록된 문제’, ‘규제로 등록할 필요가 없음에도 단순히 형식 논리에 묶여 규제로 등록하는 문제’ 등을 해결할 수 없다. 물론 이 외에도 다른 규제등록상의 문제들이 있다. 예를 들어, 관련된 규정을 별도로 등록하거나 반대로 다른 내용의 규정을 하나로 통합하여 등록한 문제라든지, 동일한 규정을 이중으로 등록한 문제 등이 있지만 이러한 문제들은 규제등록을 담당한 공무원의 부주의나 관심 부족에 그 원인이 있으므로 별도의 제도적 개선을 요하지는 않는다.

그러나 앞서 지적한 규제등록상의 문제들은 그 원인이 규제등록 담당 공무원의 규제등록에 관한 이해 및 전문성 결여에도 있기는 하지만, 이보다는 현행 규제등록의 기본

전제와 규제의 판단기준이 불명확하고 비효율적인 데에 더 큰 원인이 있다고 하겠다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 현재 지방자치단체의 규제등록의 기준이 되고 있는 규제개혁위원회의 ‘행정규제의 판단 및 분류기준’을 수정·보완하여 재정비할 필요가 있다. 이 문제는 비단 지방자치단체뿐만 아니라 현재 중앙부처의 등록된 규제에도 해당되는 문제이며, 규제개혁위원회의 ‘기준’은 중앙부처와 지방자치단체 모두에 적용되는 것이다. 따라서, 본 연구를 통해서 수정·보완된 정비기준 및 지침과 새롭게 제시된 등록 기준을 기초로 자치단체뿐만 아니라 우리나라 규제정비 전반에 적용될 수 있는 ‘행정규제의 판단 및 분류기준’을 마련해야 할 것이다.

이를 위해서는 본 연구의 수정·보완된 규제정비 기준 및 지침을 중앙부처의 규제정비에도 적용하여, 현재 중앙부처에 등록된 모든 규제를 재검토할 필요가 있다. 이러한 작업을 통해 중앙부처 규제등록도 정비하는 한편, 이러한 정비 과정을 통해 얻어진 결과를 토대로 자치단체만을 대상으로 수정·보완된 규제정비 기준 및 지침을 우리나라 규제 전체에 적용할 수 있는 종합적인 정비 틀로 확대, 보완할 수 있을 것이다.

이와 관련하여, 현재의 ‘행정규제 판단 및 분류기준’을 확대·보완하여 공무원들이 규제정비에 실질적인 참고자료로 활용할 수 있는 ‘규제정비 총괄 사례집’(가칭)을 발간하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 이 사례집에는 규제정비의 근거가 되는 보다 체계적인 규제판단 기준과 방식에 대한 내용을 포함해서, 이러한 기준에 해당하는 많은 규제사례가 유형별로 분류되어 포함되어야 한다. 이러한 사례집은 규제정비의 업무를 담당하고 있는 실무자들에게 규제정비를 보다 정확하고 일관성 있게 할 수 있도록 할 뿐만 아니라, 부처간의 규제의 통일성을 기하는 데에도 기여할 수 있을 것이다. 아울러, 이러한 사례집의 내용과 활용방법에 대한 이해도를 높이기 위해 각 기관의 규제 총괄 담당자들에 대한 정기적이고 실제적인 교육이 필요하다.

(5) 규제정보시스템의 구축: 규제정비 관련 전문 웹사이트 및 네트워크 구축

규제정비와 관련하여 자치단체의 규제담당 공무원들과의 면담을 통해서 파악된 사항 중의 하나는 규제정비 및 관리업무에 있어 가장 어려운 부분이 규제등록 부분이며, 이를 위한 보다 세부적인 지침과 참고자료, 더 나아가서는 교육훈련의 필요성을 제기하고 있다는 점이다. 이러한 필요성의 제기는 단순히 규제담당 실무자들의 규제등록과 관련

된 애로사항을 해소한다는 측면 외에, 규제등록의 일관성, 통일성 확보를 위해서도 매우 필요한 일이다.

이러한 수요를 해결하는 방안으로 종합적인 기능을 수행하는 규제정보시스템 Regulation Information System의 구축을 생각해 볼 수 있다.¹⁰⁾ 이는 규제개혁위원회가 국무총리실의 규제개혁심의관실이나 규제전문 연구기관을 활용하여 이러한 시스템을 통해 규제담당자들의 규제정비와 관련된 정보를 제공하고, 이들간에 의견 및 정보를 교환할 수 있는 공간과 네트워크를 제공하는 것이다. 이러한 정보제공 및 정부교환의 장을 통해 규제개혁위원회가 제공하는 기본적인 기준 및 지침, 사례집에서 감당하지 못하는 문제들을 보다 실제적으로 해결할 수 있을 것이다.

(6) 규제정비의 연계성 강화 및 법령 중심의 규제관리 필요성

지방자치단체의 규제정비를 하면서 파악된 규제정비상의 개선 필요사항은 특정 규제와 관련된 상위법과 하위법, 혹은 자치단체법규가 일관성 있게 정비되어야 함에도 현재는 이러한 관련사항들이 효율적으로 정리되어 있지 않아 규제정비의 실효성에 장애요인이 되고 있다는 것이다. 즉 규제로 등록된 자치단체의 특정 법규에는 상위법이 있고, 그 상위법 밑에는 시행령이 있으며, 상위법과 관련된 법이 있을 수 있다. 따라서 규제정비사무표에는 이러한 상위법이나 관련법의 구체적인 규정이 함께 표시되어야 한다는 것이다.

기본적으로 이런 정보가 일목요연하게 정리될 때, 상위법에서는 이미 폐지되거나 완화된 사항을 자치법규에서는 수정하지 않고 존치시키는 일들이 발생하지 않을 것이다. 즉 규제정비는 중앙부처와 지방자치단체가 별도로 행하는 것은 비효율적이며, 이러한 규제정비의 연계성 강화하기 위해서는 분야별 혹은 부처소관 법률별로 상위규정부부터 하위규정에 이르기까지(법률-시행령-조례-규칙-고시 등) 일관된 정비가 필요하다.

특히 이러한 규제정비의 일관성 및 연계성과 관련하여 논의되어야 할 사항은 이러한 연결고리의 상위에 위치한 상위법령의 우선적 규제정비의 필요성이다. 즉 이번 연구를 통해서 파악된 사항 중의 하나는 현재 지방자치단체 수준에서는 국민 생활에 큰 영향을

10) 이 방안에 대한 보다 구체적인 활용방안에 대해서는 이주선, 「규제개혁 추진방식」, 전계서, pp.115-116 참조.

미치는 중요한 규제가 거의 없다는 것이다. 예를 들어, 충청남도나 금산군, 군포시 등이 일반적인 자치단체임에도 불구하고, 이번 정비 후 규제수가 별로 없을 뿐만 아니라, 그 규제의 상당수도 위임사무인 관계로 중앙법령을 전제로 한 내용들이다. 다시 말해, 중앙 정부가 관장하는 자치법규의 상위법령에서 거의 모든 규제가 규정되어 있다는 것이고, 따라서 자치단체 규제의 근원인 중앙부처의 상위법령이 잘 정비되면 자치단체 자치법규의 상당부분은 자연스럽게 이에 따라 정비될 수 있다는 것이다. 따라서 중앙부처와 지방 자치단체의 개별적인 규제정비 노력은 지양되어야 함은 물론, 중앙부처의 상위법령의 규제정비에 보다 집중적인 노력을 기울여야 할 것이다.

(7) 규제관리방식의 근본적 개선방안 마련의 필요성

본 연구를 진행하면서, 현재와 같은 규제등록 및 규제정비 방식에 대해 근본적인 의구심을 갖게 되었다. 즉 현행 규제정비는 법령 중 행정규제적 성격을 갖고 있는 일부 규정을 선별적으로 규제로 등록하고 이에 대해 정비를 하는 방식인데, 지금까지 살펴본 바와 같이 이러한 방식에는 근본적으로 특정 법령이 행정규제에 해당되는지 여부를 판단하는 복잡하고 논란의 여지가 많은 문제가 수반되며, 이러한 방식을 통해서 등록된 규제의 수량도 실질적인 규제의 정도를 측정하는 역할을 한다고 보기 어렵다고 하겠다. 따라서 위에서 언급한 현재 규제정비 방식을 전제로 한 개선방안 외에, 현행 규제등록 및 정비방식에 대한 보다 근본적인 개선방안을 고려할 필요가 있다고 하겠다.

즉 규제개혁위원회가 ‘행정규제의 판단 및 분류기준’을 제시하고 있기는 하지만, 여전히 구체적인 사항의 경우 이러한 기준의 적용이 애매한 부분들이 많이 남아 있다. 또한, 자치단체의 사례에서 보듯이 규제를 등록해야 할 자치단체의 실무자들이 이러한 기준을 충분히 이해, 숙지하고 종합적인 판단력을 동원하여 규제를 제대로 등록하는 것을 현실적으로 기대하기 어렵다. 요컨대, 현재와 같은 규제의 등록과 정비방식은 등록 자체가 정확하게 이루어지지 않으면, 효과적이고 실제적인 정비가 이루어질 수 없는데, 현재 방식으로는 이러한 부실을 피하기 어렵다. 뿐만 아니라, 설령 이러한 규제등록이 원래의 의도대로 이루어졌다고 하더라도 과연 이렇게 법령의 조항들을 중심으로 등록된 개별 규제의 개수가 과연 정부가 부과하는 규제의 정도를 측정하는 잣대가 될 수 있는가에 대한 논란의 여지가 많다. 이러한 문제점은 현재의 규제등록방식이 규제의 강도를 측정

할 수 없다는 점뿐만 아니라, 규제등록 단위상의 문제점과도 관련이 있다. 즉 현재와 같이 법령의 한 조항이나 하위단위를 각각의 개별 규제로 등록하는 방식은 규제관리의 수량적 의미에 대한 비판의 주된 대상이 되고 있는 것이다.

이러한 문제 인식은 자연스럽게 현재와 같은 규제등록 및 정비 방식의 실효성에 대해 생각하게 한다. 물론, 현재와 같은 우리나라의 법체계 속에서 현재와 같은 규제등록방식을 통해서 규제적 성격을 갖고 있는 법조항들을 선별하여 집중적으로 별도 관리하고, 이들을 통해서 규제 현황을 파악하려는 의도에는 장점이 많이 있다고 하겠으나, 본 연구에서 밝혀진 바와 같이 이러한 방법상에서 노정된 문제점과 불가피한 한계점을 고려한다면 현 방식에 대한 근본적인 대안을 장기적으로 고려해 볼 필요가 있다고 하겠다.

물론, 이러한 대안의 마련을 위해서는 보다 심도있고 포괄적인 논의와 연구가 있어야 할 것이므로 단기간에 이러한 방안을 마련하기는 어려울 것이다. 예를 들자면, 규제의 등록을 현재와 같이 법조항별로 하는 대신에 규제의 내용별로 대분류, 중분류, 소분류 하여 이러한 규제내용에 관련된 법조항들을 집합적으로 등록하는 방식을 생각해 볼 수 있을 것이다. 즉 ‘공장신설에 관련된 규제’라는 대분류 규제(가칭, 대규제)하에 각 부처별 관련된 ‘공장신설 요건’, ‘공장신설 허가’, ‘공장주의 신설에 따른 의무’ 등을 중분류로 한 규제로 등록하고, 다시 각 중분류하에 세부적인 조항들을 소분류 규제로 등록하는 방식이다. 물론, 이러한 방식의 타당성과 실현 가능성에 대해서는 이론의 여지가 있을 수 있지만, 이러한 방식이 도입되면 규제정비의 실효성이 제고될 수 있을 것이며, 의미 없이 규제적 성격이 있는 규제들의 수를 측정하는 일 대신에 실제로 특정한 규제내용과 관련된 규제의 범위와 깊이를 가늠할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 국무조정실, 『규제등록 지침, 양식』, 2004.
- _____, 『규제판단 및 분류 지침서』, 2000.
- 신중익, 「규제개혁 왜 잘 안되나?」, 『시장경제와 규제개혁』, 최병선·신중익 편저, FKI 미디어, 2002.
- 이주선, 『새 정부의 개혁과제』, 한국경제연구원, 2002.
- _____, 「규제개혁 추진방식」, 『시장경제와 규제개혁』, 최병선·신중익 편저, FKI 미디어, 2002.
- 이주선·최병선·한선옥, 「행정규제의 성격별 분류와 개혁방안」, 서강경제인포럼, 2000.
- 최유성, 「2003년 규제개혁에 대한 평가」, 『규제개혁 백서(2003)』, 규제개혁위원회, 2004.
- _____, 『선진국 규제영향분석제도 비교 연구』, 한국행정연구원 보고서 03-30, 2003.
- 한국행정연구원·지방자치경영협회, 『지방자치단체 규제개혁 비교분석』, 국무조정실 연구용역보고서, 1999.
- 행정자치부, 『지방자치단체 규제개혁 지침』, 2004.
- 행정규제기본법 (1998.2.28, 법률 제5529호)
- 행정규제기본법시행령 (대통령령 제15681호, 1998.2.24)

Study on Regulatory Reform System in Local Governments in Korea

Yoo-Sung Choi

In the current situation focusing largely on the regulatory reforms of national government in Korea, this study examines the present state of regulatory reforms in local government in Korea. It intends to contribute to making the current regulatory reform systems in local level more efficient and workable by analyzing and improving the present local systems for regulatory management and reform. For this purpose, it particularly reviews and analyzes the registration system of regulations to find some problems which can be categorized into two types: 'ones in registration system of registration' and 'ones in contents in regulation.' In addition, it suggests more practical and specific guidelines for registration of regulations by category, supplemented and supported by cases (in laws) for each guideline. These guidelines are expected to help the local regulatory officials sort out, judge and register regulations more efficiently and correctly. Finally, from the broader perspective, it makes several policy suggestions for improvement of the regulatory reforms in Korea.

Key words: Regulatory Reform, Local Government, Regulatory Guideline,
Registration of Regulation, Regulatory Quality