

규제연구 제24권 특집호 2015년 9월

지방규제개혁 추진: 경쟁은 작동하는가?

이 민 창* · 김 주 찬**

박근혜 정부에 들어 규제개혁은 매우 중요한 국정과제로 간주되고 있다. 현 정부는 대통령이 직접 규제개혁 장관회의를 주재하고 마라톤회의를 통해 규제개혁 대상 사안을 발굴하는 등 강한 개혁 의지를 천명하면서 실천을 위해 노력해 왔다. 지방규제개혁의 경우도 예외가 아니다. 현 정부에서 지방규제개혁은 “지방자치단체가 경쟁적으로 규제를 개혁하도록”한다는 대통령의 의지와 이를 구현하려는 행정자치부의 노력으로 추진되고 있다. 현재 지방규제개혁은 i)상위법령과 불일치하는 조례나 규칙 등의 발굴 및 철폐, ii)법령에 근거 없는 자치규제의 발굴 및 철폐, iii)담당 공무원의 행태 개선 등에 초점을 맞추고 있다. 그러나 현재 추진되는 방식의 지방규제개혁은 그 효과가 일부 인정되고 있음에도 불구하고 규제개혁의 기본원리 구현과는 거리가 있는 것으로 보인다. 무엇보다도 규제개혁의 근본적인 목적인 경제규제 완화 또는 철폐를 통한 지역 경제 활성화 실현에 많은 한계를 노정하고 있다. 현 정부가 추진하는 ‘경쟁’은 이해하기에 따라서는 행정자치부가 제시하는 기준을 달성하기 위한 “지시형 경쟁”에 머물고 있으며 그 결과는 상당 부분 경제 체질 개선과는 거리가 멀 수 있다. 이런 의미에서 향후 지방규제의 “경쟁적 개혁”은 지방자치단체가 자발적으로 지역발전이 가능한 산업을 발굴하고 추진하며, 그 걸림돌이 되는 규제를 우선적이고 집중적으로 발

* 제1저자, 조선대학교 교수, 광주광역시 동구 필문대로 309 (savio@chosun.ac.kr)

** 교신저자, 광운대학교 교수, 서울 노원구 광운로 20, (jckim@kw.ac.kr)

*** 이 연구는 2015년 7월 개최된 한국경제연구원-한국규제학회 공동 학술대회에서 발표한 초고를 수정 보완한 것이다.

굴하고 철폐하여 규제개혁이 지역 고용 증가와 인구 유입, 소득 증가 효과를 발생시켜 선순환 할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 특히, 근본적인 규제개혁 체계 구조개혁을 추진하여 규제개혁이 지속적이고 일관성 있게 추진되도록 개선되는 것이 바람직한 것으로 보인다.

핵심 용어: 지방규제, 규제개혁, 경쟁, 자치규제, 규제행태

I. 서론

규제개혁 추진은 강력한 의지만으로 실현되지는 않는다. 2014년 한 해 동안에도 규제개혁을 위한 무수히 많은 노력이 경주되어 온 것이 사실이다. “푸드 트럭”으로 상징되는 현 정부의 규제개혁은 몇 가지 관점에서 그 의미가 남다르기도 하고 기대도 크다. 과거 정부에서 활용한 규제개혁 추진방식은 ‘정부 주도’라는 짧은 표현에 그 의미를 함축해 볼 수 있다.

규제개혁 과정에 민간참여가 매우 강조되었음에도 불구하고 기존의 규제개혁 추진 방식을 간략히 요약한다면 두 가지로 정리된다. 그 첫 번째는 상설기구가 추진하는 상시적 규제개혁 추진이고, 두 번째는 주요 핵심 전략에 따라 규제개혁 대상 분야를 설정하고 해당 분야의 규제개혁을 집중적으로 추진하는 방식이다. 규제개혁이 정부 정책의 중요한 과제로 채택되었던 김대중 정부의 경우, 규제개혁 전수 조사와 규제 50% 감축 등 양적 접근을 중심으로 전 방향적인 규제개혁 추진을 시행하였다. 이후 규제개혁은 대개 중앙정부 규제개혁 추진 담당 부서에서 규제개혁의 목표를 정하고 유관 협조 부서들과 함께 각 부처 단위의 규제개혁 실적을 점검하는 형태로 진행되는 것이 일반적이었다.

김대중 정부에서 채택된 이런 추진방식은 당시 범정부차원에서 규제현황 파악이 시도된 적이 거의 없었던 현실을 반영하여, 규제개혁 추진을 위한 법제도의 정비와 상설 기구 마련 등등 규제개혁에 필수적인 여러 가지 제도적·실무적 기반을 갖추는 과정에서 형성된 것으로 이해해 볼 수 있다. 특히, IMF 극복이라는 대과제 하에서 대통령의 강력한 추진 의지를 통해 정부 조직 전반의 운영 방식 혁신과 함께 규제개혁 추진 동력을 확보했던 것이 사실이다. 이 시기에 형성된 규제개혁 추진 체계와 추진 방식은 이후 규제개혁 추진에 지속적인 영향을 미친 것으로 평가해 볼 수 있다.

이런 방식의 규제개혁 추진 과정에서는 중앙정부 중심의 규제 발굴 및 규제 개선이 추진된다는 특징이 발견된다. 이 방식을 따르면 규제개혁 일선에서는 각 부처 단위로 소관 법령의 규제 중 개선이 필요한 과제를 발굴하고 그 개선 실적을 관리하게 된다. 이 방식은 그동안 가장 많이 활용된 규제 개혁 추진 방식의 하나이다. 최근까지도 거의 모든 규제개혁 분야에서 이와 같은 추진 방식이 활용되어 왔다. 그 결과 대통령의 관심이 큰 분야에서는 보다 강한 규제개혁 추진이 가능했었다. 그러나 다른 한편으로는 실적과 건수 중심의 규제개혁이 추진되다 보니, 핵심적인 규제는 피하고 소위 변두리 규제만 개혁하여 건수를 늘리는 형태의 규제개혁이 추진된다는 비판에 직면하곤 하였다.

이런 관점에서 규제개혁에 대한 비판을 감안하고 규제개혁의 실질적 성과인 시장 경제의 원활한 작동과 경제성장 목표를 달성하기 위해 현 정부의 핵심적 규제개혁 아이디어들이 도입된 것도 사실이다. **One-in-One-out** 제도를 포함한 규제비용총량제, 규제 일몰제의 확대와 네거티브 방식으로 규제를 전환하는 등의 규제개혁 수단들이 적극적으로 도입되고 있다. 그러나 이런 제도들은 이론적·개념적 차원의 이해와 달리 규제개혁 현장에서는 여전히 효과적으로 적용되지 않고 있다는 지적이 있다.

규제개혁 추진 과정의 문제점을 지적하는 내용들 중에서 상대적으로 추진방향, 추진체계 등에 관한 논의가 소홀했던 분야를 꼽으라면 지방규제개혁 분야를 들 수 있다. 그 동안 지방 규제개혁을 추진하지 않았다는 것이 아니다. 지방규제개혁 분야에는 규제개혁이 지방자치라는 민주주의의 기본 원리를 침해한다고 생각하거나, 지방규제개혁이 수도권 규제 완화 등으로 이어져 지역 산업 활성화에 장애가 된다는 시각도 존재하는 것이 사실이다. 그렇다면 지방규제분야에서는 어떤 방식의 규제개혁이 추진되어 왔으며, 어떤 문제점들이 발견되었고 어떤 방식의 규제개혁 개선 방향이 적절한 대안이 될 수 있는가? 이와 같은 현실적이고 정책적인 질문에 답하려는 것이 이 연구의 목적이다. 특히, 최근 지방규제개혁에 도입된 “지방자치단체가 경쟁적으로 규제를 개혁하게 한다”는 정부의 규제개혁 추진 의지가 잘 작동하기 위해서는 어떤 이론적 전제와 실무적 메커니즘이 필요한지를 검토해 보기로 한다.

II. 지방규제개혁의 의의

1. 규제개혁 추진의 배경과 의의

규제개혁의 성공적 추진을 위해서는 시장에 대한 이해와 신뢰, 그리고 정부의 기능과 범위에 대한 이해가 전제되어야 한다. 정부는 어떤 일을 해야 하고 잘 할 수 있는지, 정부는 어떤 일을 해서는 안 되는 것이며 잘 할 수 없는 일은 무엇인지에 대한 깊이 있는 성찰이야말로 시장에 대한 정부 개입 혹은 정부 규제의 이론적 근거를 설정하는 작업이다.

한국의 경제성장이 정부 주도로 진행되어 왔고, 그 과정에서 시장에 대한 정부 개입을 당연한 것으로 이해하거나 정부주도 경제성장의 성과가 큰 것으로 평가해 온 것도 사실이다. 그 결과 정부 주도 경제성장 시기에 우리 사회에는 정부가 지원하는 혹은 ‘육성’하는 산업 분야에 뛰어 들어 정부 지원의 그늘 하에서 성장의 과실을 취득하는 것이 가장 훌륭한 사업 모델인 것으로 이해되는 경우가 있었다.¹⁾ 이 시기에는 정부가 국부 축적과 경제성장의 견인차 역할을 하는 것을 매우 당연하게 여기고 정부가 경제 질서를 적극적으로 형성해야 하는 것으로 믿었으며 실제로 그런 방식으로 무수히 많은 산업 분야에 각종 지원을 집중했던 적도 있었다.

그러나 지속적인 경제발전 결과 산업은 고도화되었고, 정부가 생각하지도 못할 만큼 그리고 감당할 수 없을 만큼 복잡하고 다양한 분야에서 활발한 경제 활동 영역이 형성되어 다양한 경제 주체들이 활동하고 있다. 소위 유치산업 지원과 같은 형태의 산업정책을 통해 상당히 인위적으로 경제를 견인하는 데에는 한계를 드러내게 된다는 것이다. 오히려 고도 성장기에 정부가 만들어 놓은 지원 조건과 산업 현장을 관리한다는 명목의 규제들은 시장 경제 행위자들의 자유로운 시장 진입과 창의적인 시장 활동을 저해할 뿐만 아니라 급변하는 경제

1) 이런 성향은 강한 정부가 존재하는 곳, 정부주도 개발정책이 시행되는 곳에서 흔히 발견된다. 2015년 신년특집으로 기획한 SBS 스페셜 프로그램 “중국, 부의 비밀” 프로그램의 인터뷰 중에는 정부가 추진하는 산업 진흥 분야를 잘 파악하고 정부시책에 맞추어 투자하는 것이 성공의 비밀이라는 언급이 나온다. 중국 푸젠성 천 쑤씨의 이 인터뷰는 중국식 시장경제의 이면을 잘 보여주는 것으로 볼 수 있다. “자금이 있고, 국가발전방향만 잘 따라가고, 좋은 인맥이 있으면 성공은 예견된 것”이라는 그의 표현이 주는 함의는 상당히 크다. 그러나 이런 형식의 급속한 발전은 급속한 몰락의 다른 표현이 되기도 한다. 중국 네이멍구 어얼위쓰시는 중국 내륙의 거점 도시로 육성하겠다는 목표 하에 2002년 중국정부의 지원이 시작된 지 10년이 되지 않아 180억 자산의 부자 7,000명이 모여 사는 부촌으로 성장했으나, 중국 정부의 지원이 멈춘 후 반 폐허가 되어버렸다.

환경을 반영하지도 못하는 현상이 나타나게 된다.

이런 상황이 되면 정부가 경제 성장을 위해 각종 지원을 하는 방식은 사실상 의도한 효과를 달성하기 어려워진다. 의도한 정책 효과를 달성하지도 못하면서 정부가 거의 모든 산업 분야 혹은 시장에 개입하는 것이 적절치 않음을 깨닫는 순간, 정부의 시장 개입을 제거하는 것이 보다 자유롭고 창의적이며 다양한 시장 활동을 보장할 수 있다는 결론에 도달하게 되는 것이며, 이를 실천적으로 구현하는 것이 “규제개혁”인 것이다. 현 정부의 “규제개혁” 또한 큰 범주에서 이런 맥락에 속해 있다고 볼 수 있다. 현 정부에서 규제개혁은 강조되는 수준을 넘어 대통령이 직접 규제개혁 추진을 위한 회의를 주재하고 6시간이 넘는 마라톤 회의에서 직접 문제 해결을 지시하는 상황이 연출되었다. 그러나 규제개혁은 의도처럼 손쉽게 진행되지 않는다는 사실이 거듭 확인되고 있다. “푸드 트럭”으로 상징되는 더딘 규제개혁 또는 규제개혁 저항은 규제개혁 추진 각 분야에서 발견되고 있다.

2. 규제개혁 추진체계와 관련된 문제들

(1) 규제개혁 추진의 모순

규제개혁이 본격적으로 추진되기 전에도 학계의 규제개혁의 추진체계에 관한 지적은 꾸준히 진행되어 왔다. 특히, 행정규제기본법을 제정하던 시점인 1997년경에는 성공적인 규제개혁을 위해 규제개혁 추진체계, 규제개혁 추진전략과 방법 등에 관한 논의가 진행되었다. 이미 이 당시에 규제개혁 추진체계에 관한 구체적인 논의가 진행되었는데 이를 간략히 살펴보자. 첫 번째로 규제개혁 추진체계에 관한 논의 중 가장 활발히 진행된 것은 규제개혁 과제 발굴에는 민간이 참여하고 민간 부문으로부터 규제개혁 과제를 발굴하도록 해야 한다는 주장들이다. 민간이 규제개혁에 적극적으로 참여해야 한다는 주장은 당시나 지금이나 동일하다. 규제에 의해 자유로운 시장 활동을 제약받고 있는 당사자인 민간 기업이야 말로 규제가 기업에 미치는 영향과 실무적 차원의 법 규정을 잘 알고 있기 때문이다. 김영삼 정부 이래 규제개혁위원회에 민간 위원의 참여를 보장하고 적극적으로 규제발굴을 추진함으로써 민간의 규제개혁 참여를 보장하려는 노력이 지속되고 있다.

그러나 이와 동시에 경제단체를 중심으로 한 민간 부분의 규제개혁 과제 발굴과 규제개혁 추진이 정부 부처에 의해 충분히 수용되지 않는다는 점도 여전히 발견된다. 즉, 민간에서

발굴된 규제개혁 과제는 검토와 처리 과정에서 정부 관계 부처에 의해 건의 내용이 수용되지 않는 경우가 많다. 특히 지방규제의 경우, 일선 지방자치단체 규제개혁위원회에서 관련 공무원의 의견제시에 의해 규제개혁 안건으로 상정되지 못하거나 ‘장기검토과제’로 분류되어 현행 유지 수준에서 마무리 되는 경우가 비일비재하다. 좀 극단적으로 표현하자면 지방자치단체의 경우 규제개혁위원회가 규제의 현행유지를 보장하는 방패로 작동하게 되는 경우도 있다는 것이다. 그 결과 규제개혁 일선현장에서는 정작 개혁되어야 할 규제는 정부 부처의 반대로 인해 개혁에 실패하고 민간의 민원성 혹은 애로해결 사안들을 개선하는 방식으로 개혁이 진행된다거나, 근본적인 경제체질의 변화를 모색하기 보다는 경제 불황의 타개책이나 고용 활성화 차원에서 규제를 다루게 된다는 모순을 드러내기도 한다.²⁾

중앙정부, 지방정부를 가릴 것 없이 발견되기도 하는 이런 현상은 이미 미국의 규제개혁 과정에서 확인된 사실이기도 하다. 부시 정부의 규제개혁단(Task Force on Regulatory Relief)은 기업부담경감에 초점을 맞추어 규제개혁을 추진하다가 정치적 논쟁 끝에 경쟁력위원회(Council on Competitiveness)로 개편되었고, 이후 클린턴 행정부에 와서 폐지되었다. 이처럼 규제개혁의 지향이 기업의 부담경감과 같은 애로사항 해결에 맞추어지면 규제개혁 과정에서 복잡한 이해관계 및 정치적 영향에서 자유롭지 못하게 되어 지속적인 규제개혁 추진이 어려워진다. 이 사례는 규제개혁이 특정 이해관계집단의 요구에 관심을 기울이기 보다는 시장기능의 활성화를 위한 노력이 초점이 맞추어져야 규제개혁이 지속적일 수 있다는 점을 잘 보여주고 있다. 같은 원리에서 볼 때 규제개혁이 성공하기 위해서는 단순한 규제철폐에 그치지 않고 새로운 재산권의 설정과 사적 자치를 보장하는 계약자유 원리 구현, 정확하고 적절한 시장정보의 제공, 독점이나 불공정 거래를 제거하여 자유로운 시장경쟁이 가능하도록 하는 규제개혁 추진체계와 제도 형성에 초점을 맞추어야 한다는 매우 원론적인 사실을 재확인시켜 준다.

2) 이 글의 3항에서 다시 정리하겠지만, 이런 모순과 문제의 등장은 규제개혁의 전제조건인 시장에 대한 이해와 시장의 핵심적인 작동 원리 중 하나인 “경쟁”에 대한 이해 및 숙고 부족에서 기인하는 측면이 없지 않다. 이 글의 주제가 지방정부규제개혁 추진체계에 초점을 맞추고 있는 만큼 여기에서는 분석 대상을 지방정부규제개혁 추진체계와 관련된 내용 그리고 지방정부가 규제개혁에 경쟁적으로 나서도록 한다는 정부의 규제개혁 추진체계 및 성과와 관련된 내용에 한정하여 살펴보기로 한다.

(2) 현 정부의 규제개혁 추진체계

현 정부의 규제개혁 추진체계는 크게 3개로 나누어져 있다. 먼저 국무조정실은 대통령이 주재하는 규제개혁 장관회의의 준비, 덩어리 규제 개선, 규제 시스템 개혁, 기업현장 애로 개선 등을 담당하고 있다. 사실상 규제개혁 추진의 가장 핵심적인 역할을 수행하고 규제개혁 과정에 발생하는 부처 간 조정의 문제를 담당한다. 국무조정실의 경우, 실질적으로 규제개혁과 관련된 상시적인 업무를 담당해 온 것이 사실이다. 강한 개혁 드라이브가 작동하지 않는 시기에도 규제개혁위원회를 운영하고, 정부가 발안하여 입법하려는 규제 관련 법안에 대한 모니터링 기능을 수행하고 있다. 박근혜 정부의 규제개혁 추진 과정에서 국무조정실이 간사 기능을 수행하는 것은 주무 부서로서 당연한 귀결인 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 국무조정실이 규제개혁 전반을 관장하기에는 기능, 권한, 인력 등에서 한계를 갖고 있다. 이런 한계는 규제개혁 현장에서 정부가 의욕적으로 추진하는 전면적이고 포괄적인 규제개혁 과제의 발굴과 개혁을 추진하기 어려운 현실에 직면하게 되는 결과로 나타난다. 이로 인해 국무조정실의 규제개혁 추진은 규제시스템과 기업현장 애로 등 기존 업무의 확장선상에서 기능 강화의 성격을 띠고 있다.

기획재정부는 무역투자진흥회의와 서비스 산업 규제(5대 서비스 산업: 의료, 교육, 관광, 금융, S/W)를 담당하고 있다. 이들 5대 산업 분야는 우리나라의 미래 주력 산업 분야 혹은 미래 성장 산업 분야로 선정되어 있는 집중 규제개혁 대상 산업 분야로 간주하고 있다. 기획재정부가 미래 산업 발굴과 국정 운영 방향 제시 기능을 수행해 온 것은 그 역사와 뿌리가 깊다. 기획재정부가 추진하는 규제개혁은 산업화로 대별되는 정부주도 경제발전시기에 국가의 역량을 집중하고 투자를 통해 국가 경제의 기반을 형성하는 산업 분야를 발굴하고 집중 지원하는 기능을 일선에서 수행하던 경제기획원(EPB)의 업무 패턴이 그대로 계승된 것과 같은 인상을 주고 있다. 특정 산업 영역을 선정하고 집중적으로 규제를 제거하고, 민간 투자와 참여를 활성화하여 미래 성장 산업을 육성한다는 목표 하에 해당 분야의 규제를 발굴하고 개혁하는 일을 관장하도록 하고 있다.

마지막으로 행정자치부는 지방규제개혁을 담당하고 있다. 지방규제개혁 현장에서는 규제개혁이 지방자치권리와 충돌할 수 있다는 이념적 차원의 문제, 실무적으로 지방정부의 규제개혁 권한에 관한 문제 등등이 항상 현안으로 대두되어 왔다. 행정자치부는 지방정부의 규제개혁을 독려하고 지방자치단체가 적극적으로 규제개혁에 나설 수 있도록 하는 제도를 마

련하고 시행하는 업무를 관장하고 있다. 본 연구의 주요 분석대상인 행정자치부의 지방규제 개혁 추진방식과 추진체계는 3장에서 보다 구체적으로 다루기로 한다.

(3) 지방규제개혁과 관련된 문제들: 이론적 관점

현 정부가 최선의 노력을 경주하고 있음에도 불구하고 규제개혁 추진의 문제점으로 지적 되는 것들 중 이론적 관점의 문제 몇 가지를 살펴보자. 첫 번째로 지적되고 있는 문제점은 법률 개정 권한과 규제개혁 실천에 관한 문제이다. 규제개혁의 최종 단계는 법률의 제정, 개정 혹은 폐지이다. 그러나 법률 제정, 개정 및 폐지는 행정부의 권한이 아니므로 결국 입법부의 규제에 대한 이해 정도와 복잡한 정치적 상호작용의 결과가 규제개혁의 결과에 영향을 미치게 된다. 두 번째로 일선 규제 개혁 현장의 참여 문제이다. 중앙 부처의 규제개혁 참여는 대통령의 강력한 추진의지와 해당 부처의 실행에 많은 영향을 받는 것으로 추정해 볼 수 있다. 그러나 지방정부의 경우 대부분의 규제가 중앙정부 소관의 법률이라는 점으로 인해 중앙정부보다 규제개혁에 소극적인 경우가 많다. 바로 이 점 때문에 지방규제개혁 문제를 다룰 때 중요하게 논의되는 문제가 도출된다.

지방규제개혁 관련 논의의 첫 번째 문제는 규제개혁 대상이 되는 법령 중 지방자치단체가 직접 개혁할 수 있는 권한을 가지고 있는 경우가 거의 없다는 점이다. 이 관점의 주장에 의하면 지방자치단체가 직접 발굴하여 개선에 이르게 할 수 있는 규제는 지방의회에서 제정된 조례에 국한된다. 사실 지방 조례라고 할지라도 엄격히 따진다면 궁극적으로 조례 개정은 지방의회의 권한이지 지방자치단체의 권한은 아니다. 이로 인해 규제개혁 주관 부서가 아닌 지방정부가 규제개혁에 개입하는 것이 적절한가에 관한 문제가 대두된다. 소관 법률을 관장하는 부서의 권한이 있는데 그저 위임된 사무를 집행하는 지방정부가 소관 법령의 개선을 요구하는 것은 적절하지 않다는 것이다. 이런 근거로 규제개혁은 중앙 부처가 발굴하고 추진하는 것이 적절하다는 주장이 가능해진다.

두 번째 문제는 지방규제개혁은 지방자치의 원리와 상충된다는 지적이다. 중앙정부의 획일적인 규제개혁 요구는 지방자치단체가 추진하려는 지역 특색을 살린 산업 경쟁력 확보나 지방정부의 자율 영역을 침해할 수 있다는 주장이다. 이는 이론적으로 일면 일리 있는 것으로 받아들여지기도 하며, 지방규제개혁과 관련된 일련의 문제로 지적되는 현상들의 원인이 되기도 한다. 중앙정부의 규제개혁은 일선 현장의 권한을 상당 부분 약화시키게 되며 결과

적으로 지방의 경쟁력을 약화시키게 된다는 주장이다.

그러나 이런 주장들은 상당 부분 규제의 개념과 성질에 대한 이해 부족에서 비롯되는 경우가 많다. 근본적으로 지방규제개혁은 지방자치단체가 규제의 우산 하에서 제한된 성장을 추구하는 것이 아니라, 보다 적극적으로 특성화된 산업 분야의 자유로운 진입을 보장하는 과정이며, 누구든지 투자하고 성장할 수 있는 지역경제 혹은 시장 활동을 유도해 가는 과정이다. 다시 말하면 제대로 된 지방규제개혁이라면, i) 지방정부가 스스로 지역의 특성에 맞는 산업을 발굴한다는 점, ii) 지방정부가 필요에 의해 해당 분야의 규제를 발굴하고 개혁을 주도적으로 시행한다는 점, iii) 활발한 시장 활동을 보장하기 위해 제도를 정비한다는 점 등에서 자치적 요소가 큰 활동 분야이다. 지방정부 규제개혁이 지방자치를 제약한다는 주장이 나오는 것은 지방규제개혁의 추진방식과 그 결과물이 궁극적으로 지방정부의 경제활동과 동떨어진 것은 아닌지 의문을 갖게 하며, 지방정부가 시장 지향적이라기보다는 대단히 형식적이거나 ‘상명하복’식의 “지시형 규제개혁”에 임하는 것은 아닌지에 대한 검토가 필요하다는 결론으로 귀결된다. 이 연구에서는 이런 문제점들을 규제개혁의 기본적 지향이자 이론적 지향인 시장 및 경쟁의 관점에서 비판하고 지방자치단체가 자발적이고 지속적인 규제개혁을 실현하기 위해서는 어떤 추진체계와 추진방식이 필요한 것인지 검토해 보기로 한다.

(4) 지방규제개혁과 관련된 문제들: 규제개혁 행태와 실천 현장

위에서 살펴본 이유들로 인하여 지방규제개혁 현장의 공무원들은 규제개혁에 소극적이기 마련이다. 좀 더 구체적으로 지방정부 공무원들이 규제개혁에 소극적인 이유를 정리해 보자.

첫 번째로 지방정부 공무원들은 정권이 바뀔 때마다 반복되는 하향식 규제개혁 추진에 피로감을 호소한다. 매년 정권이 바뀌면 마치 구호처럼 등장하여 관심을 끌다가 사그라지는 것이 규제개혁이라는 학습효과가 작용한다. 이런 학습효과는 매우 고질적이다. 규제 현장에서 규제개혁이 일회적이거나 일시적인 것이 아니라는 것을 학습할 수 있는 규제 개혁의 제도화 수준을 높일 필요가 있는 이유이다.

두 번째로 규제개혁은 중앙정부가 추진하는 것이고, 지방정부는 위임된 규제를 집행하는 것이라는 인식을 갖고 있다. 이 또한 전형적인 소극 행정 행태로 보인다. 법률에 명시된 규제를 위임하는 이유는 지방자치단체의 특성을 충분히 반영하여 현장에 맞도록 규제를 해석하여 시행하라는 의미이다. 다시 말해서 위임된 규제이므로 집행 현장인 지방자치단체에서

는 더욱 다양한 집행 형태와 재량의 변폭을 가질 수 있게 된다는 것이다.

세 번째로 자치사무의 존재는 지방자치단체의 규제 형태와 규제 집행 방식 등 각종 제도가 다양하게 발전할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 지방자치 현장의 규제가 다양해지는 것은 다른 한편으로 법률에 근거하지 않은 미근거 규제의 양산 가능성을 제공하기도 한다. 실제로 지방자치단체의 규제 현황을 살펴보면, 숨어 있는 유사규제나 미근거 규제를 발굴하여 개선해야 할 여지가 많다.

마지막으로 규제 집행 관행의 존재는 미온적이고 변화 저항적인 업무 추진 행태를 양산하기도 한다. 경우에 따라 다르기는 하지만 이미 개선된 법령이 시행되고 있음에도 불구하고 선례 답습의 법령 해석과 관행적 집행패턴이 여전히 많이 발견된다. 규제 집행 관행에 큰 영향을 미치는 것 중 하나는 상급 기관 혹은 감사원의 감사와 관련되어 있다. 지방자치단체 일선 공무원의 적극적인 법령 해석 및 업무 추진이 예상치 못한 난관에 부딪히게 되었을 때 감사를 받게 되고 본인의 노력 여부에 관계없이 결과에 대해 책임을 져야 하는 상황이 발생한다. 적극적인 업무 추진 결과로 발생할 수 있는 부담감을 제도적으로 해소해 주어야 하는 이유가 여기에 있다.

(5) 지방규제개혁의 문제 분석을 위한 기준 도출

규제개혁 실천 현장에서는 이렇게 다양한 관점에서 지방정부 규제개혁의 문제점들이 지적되고 있다. 박근혜 정부의 지방정부 규제개혁 추진체계는 과연 이런 문제들로부터 자유로운가? 쉽게 긍정적인 답변을 하기 어려운 질문이다. “지방정부가 경쟁적으로 규제개혁을 추진하게 한다”는 박근혜 정부의 지방정부 규제개혁 추진 기조를 분석하기 위해서는 지방정부 규제개혁 추진이 규제개혁의 기본 이념인 시장활성화, 자발적이고 자율적인 시장경쟁의 보장, 그리고 활발하고 지속적인 규제개혁을 보장하는 규제개혁 추진체계를 운영하고 있는지를 확인해 볼 필요가 있다. 본 연구에서는 이론적 관점에서 ‘경쟁’의 이론적 의미를 고찰한 후, 지방정부 규제개혁이 경쟁적으로 이루어지려면 어떤 ‘경쟁’이 발생해야 하는지를 검토하고, 사례 분석을 통해 현재 박근혜 정부의 지방규제개혁 현황과 성과를 비판적으로 검토해 보기로 한다.

3. 지방규제개혁의 추진 동력으로서 ‘경쟁’ 메커니즘

(1) 경쟁의 이론적 의미

흔히 경쟁을 ‘어떤 목적 혹은 성과를 달성하는 과정에서 상대방 보다 배타적으로 우월한 입지를 점유하기 위해 다양한 수단을 통해 노력해 가는 과정’으로 이해하는 것을 볼 수 있다. 이런 방식으로 경쟁을 이해하게 되면 경쟁이 발생하는 원인은 개인의 이기적 동기 (selfishness) 때문인 것으로 해석하게 되고, 그로 인해 발생하는 경쟁은 비도덕적이며 사회 전체적인 화합을 해치는 비생산적이고 파괴적인 것으로 이해하게 된다. 그러나 이런 방식의 경쟁 개념 이해는 경쟁의 발생원인과 사회적 기능을 충분히 이해하지 못한데서 기인하는 오류인 것으로 보인다.

‘경쟁’을 이해하는 학술적 관점은 다양하게 존재할 수 있다. 전통 경제학을 공부한 사람이라면 아마도 경쟁 상황이란 ‘모든 수요자들이 자신의 선호가 명확하고, 상품, 공급자, 수요자 등에 대한 정보를 완전히 지득하고 있는 것이라는 가정(즉, 완전정보를 가정하는 상황)’에서 출발한다는 점을 먼저 떠올리게 될 것이다. 본 연구에서 채택한 경쟁의 개념은 이와 같은 기존 경제학의 경쟁 개념과는 거리가 있다. 무엇보다도 이와 같은 경쟁 개념은 ‘일반균형이론’의 개념으로서 경쟁을 통해 설명하고자 하는 어떤 특정한 상태(혹은 목적상태)를 가정하고 있다는 점에서 ‘균형’의 형성과 변화과정을 설명하지는 못한다.³⁾ 특히, 설명하고자 하는 균형 상태를 가정하는 균형분석에서는 균형의 개념으로 받아들이고 있는 ‘개인이 추구하는 주관적 계획’이 어떤 것들인지 그리고 그 결과가 무엇인지를 모든 관계자들이 충분히 인식하고 있다는 점(완전정보, 완전경쟁)을 전제하고 있으나 현실세계에서 그와 같은 상황은 발생하기 어렵고, 인식과정과 규칙의 발생 및 진화 과정에 대해 명확히 규명한다는 것이 실질적으로 불가능할 뿐만 아니라, 그와 같은 정보에 가정한 시장행위자들의 ‘합리적 선택’은 발생하기 어렵다는 이론적 한계를 노정하고 있다.

3) 이 논의를 이해하기 위해서는 다소 복잡한 이론적 전제에 대한 탐구가 필요하다. 본 연구는 기본적으로 Hayek의 이론적 관점을 채택하고 있다. Hayek가 비판한 것처럼 사회 균형이 ‘다수 사회 구성원 개인 간의 주관적 계획의 양립 가능성’으로 이해된다고 가정할 경우, 각 개인이 개인의 주관적 지식에 근거하여 수립하는 계획은 그 자체로는 양립 가능성이 불가능해지며, 이것은 사회 균형의 이론적 가정이 성립하지 않는 모순 상황에 직면하게 된다는 의미로 해석될 수 있다. 결국 이런 가정에 의한 균형상태 설명은 불가능해 진다는 것을 의미한다.

이런 상황은 경쟁과 균형 상태를 이해하기 위해서 필요한 정보를 현실적으로 취득하고 해석할 수 있어야 한다는 의미인데, 인간은 그만큼 충분한 인지능력을 확보하고 있지 못하며, 충분한 정보를 습득하거나 가공하여 판단에 활용하는 데에도 한계가 있다. 결론적으로 의사결정 주체로서 인간은 자신이 생각하는 것 보다 훨씬 '무지'하다. 인간의 지식은 시간, 공간, 기왕에 지득한 지식 등 다양한 형태로 축적되며 이는 개인마다 다르고, 개인 간에는 지식의 비교우위 논리가 적용된다. 이렇게 다양하고 복잡한 개인의 지식은 사회 전반에 분산되어 있으며, 어떤 한 개인의 사고체계나 명령지시로 이를 집약적으로 활용하기는 어렵다. 지식이 분산되어 있으면 있을수록 인간은 이를 활용하기 어려워지는데, 사회는 이렇게 분산된 지식을 활용할 수 있도록 하는 메커니즘(제도)을 제공하며, 인류는 그 메커니즘(제도)을 통해 사회 구석구석에 분산되어 있는 지식을 활용하여 개인의 편익을 증진하고 사회의 진화 및 발전을 이루어 왔다. 이 과정은 한 사회에 구축되어 전승되는 특유의 '제도'에 의존하게 된다. 예를 들자면 개인이 분산된 지식의 가치를 발견하고 그 지식을 활용하여 자기 목적을 달성할 수 있도록 해 주는 자유를 보장하는 정도, 사적 자치를 보장하는 정도, 계약의 자유 보장 방식, 개인이 발견하거나 발전시킨 재화의 소유와 수익, 사용, 처분 등에 대한 배타적 재산권을 보장하는 방식 등 개인의 자유와 권리 보장에 관한 특정 사회의 규칙(제도)에 근거한다. 이들 개인 간의 상호작용과 소통 과정에는 각 사회 나름의 규칙이 존재하고, 그 규칙은 특정 목적을 지향하는 것으로 인위적으로 설계되기 보다는 행동 원리와 규칙 자체를 제공하는 '자연발생적 질서(spontaneous order)'에서 진화되어 온 것으로 본다.⁴⁾

자연발생적 질서는 목적 독립적이며 추상적이다. 자연발생적 질서는 사회가 추구하는 어떤 공통 목적을 전제하거나 상정하지 않으며 오로지 수단적 차원에서 상호성의 원리(principle of reciprocity)와 같이 인류가 오랫동안 진화시켜 온 상호작용의 원칙들로 구성되어 있다. 대표적인 자연발생적 질서는 '시장질서'이다. 시장에서는 상대방이 누구인지 알지도 못하고 알 필요도 없이 거래 당사자가 자신에게 필요한 재화에 대한 자원을 배분받을 수 있다. 시장 질서는 무지한 개인이 분산된 지식을 매우 체계적으로 활용할 수 있도록 하며, 그 결과 개인은 자신이 추구하는 목적을 달성할 수 있다. 개인이 자신의 목적을 추구하는데 필요한 재화

4) 물론 복잡한 현대사회가 되면서 진화에 의한 제도의 발현과 수정뿐만 아니라 계약, 합의 등에 의한 제도형성도 관찰된다. 자연 발생적 제도 진화를 강조한 것은 사회발전 과정에서 자연스럽게 제도가 변화해 온 것이 인정되고 있으며, 그것이 특정 국가나 특정사회의 경제발전 토대를 제공했음을 강조하기 위해서이다.

의 획득 등 사회적 상호작용에 필요한 각종 정보는 가격 메커니즘에 함축적으로 포함되어 있으며, 재화의 가격과 노동 혹은 서비스에 대한 보수는 시장 거래에서 개인이 어떤 선택을 해야 하는지를 알려 주는 신호등으로 작동한다.

시장에서 재화가 배분될 때 이런 과정을 거치게 되면 특정 재화나 서비스의 가치를 가장 높게 평가하는(즉, 가장 높은 가격에 구입하려는) 개인에게 재화가 귀속된다. 결과적으로 경쟁은 개인의 능력을 최대한 발휘할 수 있는 기회를 찾게 하고, 사회적으로 가장 유능한 개인이 선택되어 활동하게 하는 것과 같이 거시적 차원에서 사회적으로 의미 있는 ‘발견절차(discovery process)’로 기능한다. 다시 말해서 경쟁이 없으면 우리는 사회 구석구석에 분산되어 있는 암묵적 지식을 발견하기 어려우며, 이들 지식이 사회적으로 의미 있게 활용되기도 어려운 것이 사실이다. 결국 경쟁은 경쟁이 없으면 알 수 없었을, 그리고 사회적으로 이용되지 않았을 새로운 사실과 지식을 발견하는 절차(Competition operates as a discovery process)인 것이다.

(2) 지방규제개혁에 대한 경쟁 논리의 적용

위에서 살펴본 ‘경쟁’의 개념을 규제개혁에 적용하려면 몇 가지 차원에서 재해석이 필요해진다. 지방규제개혁에 경쟁 개념을 적용하려면 누가 경쟁 주체이며, 무엇 때문에 경쟁하는 것이며, 경쟁의 결과 무엇이 발견되는가? 등에 대한 고민이 필요하기 때문이다. 지방규제개혁의 경우 이는 1)지방규제개혁의 주체, 2)지방규제개혁의 대상, 3)지방규제개혁의 지향 혹은 이념, 4)지방규제개혁의 성과 등으로 재해석 될 수 있다.

첫째, 지방규제개혁의 주체를 살펴보자. 이미 경쟁에 대한 이론적 검토를 통해 짐작하겠지만, 지방규제개혁에 경쟁 메커니즘이 작동하려면 지방규제개혁의 주체는 지방자치단체가 되어야 한다. 다시 말하면 지방자치단체가 스스로 주도적으로 규제개혁을 추진해 나가야 한다는 의미이다. 너무도 당연한 것 같은 이 지적은 지방정부 규제개혁의 주체 혹은 주도적 추진 기관이 중앙정부의 주무 부처인 경우가 더 많았던 우리의 규제개혁 경험을 생각해 보면 엄중하고도 현실적인 지적이다. 만약 지방자치단체가 매우 수동적이어서 중앙 부처가 지방규제개혁을 주도적으로 추진해야 한다고 생각한다면, 과연 여기서 발생하는 경쟁이 지방자치단체의 다양성과 현실적 필요성을 충분히 감안할 수 있는지 검토해 보아야 한다. 다시 말하면 중앙정부가 그렇게 충분한 정보와 인지능력 및 분석력을 갖춘 완벽한 의사결정 주체

가 될 수 있는지 검토해 보아야 한다는 것이다.

두 번째 지방규제개혁의 대상을 검토해 보자. 지방정부가 관장하는 규제 사무는 크게 두 가지로 나뉜다. 흔히 말하는 위임사무와 자치사무가 그것이다. 위임사무는 중앙정부가 소관 법률의 범위 중 일부를 지방자치단체에 위임하여 위임된 범위 내에서 자율적으로 운영할 수 있도록 한 것이다. 반면에 자치사무는 지방자치단체에서 자발적으로 제정하여 운영하는 조례, 규칙 등의 자치 법규를 의미한다. 경쟁적 규제 개혁을 논의하려면 이들 사무 중 어떤 사무를 개혁하는 것에 초점을 맞출지 분명히 해야 할 필요가 있다. 이미 앞에서 언급한 바와 같이 위임사무의 경우 상급 행정기관과 의견차이, 규제개혁 권한의 문제 등이 발생하고, 후자의 경우 자치 입법권을 지방의회가 갖고 있으므로 실질적으로 지방자치단체 보다는 지방의회의 규제개혁 노력이 더 필요한 것으로 볼 수 있다. 이런 상황은 지방규제개혁 대상의 모호성이라는 딜레마를 낳는다.

세 번째, 지방규제개혁이 추구하는 것, 혹은 지방규제개혁의 지향에 관한 문제가 있다. 이 문제는 지방규제개혁의 궁극적인 목적에 관한 문제 혹은 지방규제개혁 철학에 관련된 문제이기도 하다. 규제의 유형을 경제규제와 사회규제로 대별해 놓고 보면, 매우 단편적인 수준에서 경제규제는 완화하고 사회규제는 강화하는 것이 기본 방향이라고 요약해 볼 수 있다. 물론 경제규제라 하여 모두 완화하는 것도 아니고, 사회규제라 하여 모두 강화하는 것도 아니다. 불공정 거래 규제와 같은 분야는 경제규제이지만 엄격히 집행되어야 하는 분야이고, 사회규제라 할지라도 규제의 형태가 명령지시규제인 경우에는 시장유인규제의 형태로 개선하는 것이 바람직하다는 것이 정설이다. 그럼에도 불구하고 큰 방향은 자유로운 시장경제 활동에 장애로 작용하는 진입규제나 가격규제 등 경제규제는 완화하고, 소비자 안전, 근로자 보호, 환경보호 등 사회규제는 강화한다는 방향에 학계는 보편적으로 동의하고 있는 것으로 보인다.

이와 같이 이론적 측면에서 규제개혁의 원리와 방향이 제시되고 있음에도 불구하고 규제개혁 현장에서 현 정부의 지방규제개혁 추진의 핵심적인 방향을 종잡기는 쉽지 않다. 각종 규제개혁 관련 회의나 공시되고 있는 규제개혁 추진현황을 통해 규제개혁의 방향을 언급할 때에도 ‘미래 먹거리 창출’, ‘고용 창출’, ‘청년실업 해결’, ‘기업 애로 해결’ 등등 다양한 규제개혁 방향이 제시되고 있다. 이와 같이 구체적이고 목적지향적인 규제개혁 방향 제시는 시장 경쟁과 자생적 질서로서 시장질서의 형성과 보장을 추구하는 전통적인 규제이론 관점

의 규제개혁 방향 제시와는 사뭇 거리가 있다.

이런 논의를 근거로 규제개혁 이론의 관점에서 지방규제개혁의 방향을 제시한다면 각 지방자치단체가 자치단체에 적용되는 규제 중에서 해당 지방자치단체에 가장 시급한 규제개혁 수요를 확인하고, 관련 시장 행위자들이 자발적이고 창의적인 상호작용이 가능하도록 하는 경제규제의 개혁을 추진하는 것이 될 수 있다. 이런 관점에서 보면 중앙 정부의 부처가 규제개혁 목표 수치나 규제개혁 방향을 제시하고 이를 중심으로 지방자치단체의 규제개혁 실적을 관리하는 형태의 지방규제개혁 방향 제시는 일종의 “지시형 경쟁”을 유도하는 것으로서 그 결과는 지속성을 갖지 못하는 획일화 된 규제 재편으로 마무리될 확률이 크다.

(3) 소결

위에서 살펴본 바와 같이 ‘경쟁’의 관점에서 지방자치단체의 규제개혁을 살펴보면 현재 진행되고 있는 지방규제개혁을 비판적으로 살펴볼 수 있는 몇 가지 기준들을 도출할 수 있게 된다.

첫째, 이론적 개념 정의로 볼 때 ‘경쟁’은 이미 정해진 목표를 달성하기 위한 맹목적인 전력 질주가 아니며, 이런 이론적 개념과 가정을 수용한다면 경쟁을 통한 지방규제개혁이 시행되기 위해서는 몇 가지 전제조건이 필요한 것으로 보인다. 그 첫 번째로 규제 현장에서 규제를 집행하는 지방자치단체도 규제 개혁에 필요한 모든 정보를 알고 있는 전능한 존재가 아니며, 이들 지방자치단체의 규제개혁을 독려하는 행정자치부 또한 전국의 지방자치단체가 수행하는 규제 및 규제개혁과 관련된 정보를 포괄적으로 관리할 수 있는 인지능력이나 정보 관리능력은 갖추기 어렵다는 전제를 도출해 볼 수 있다.

둘째, 지방규제개혁을 추진하는 주체가 누구인지에 대해 분석적으로 검토해 볼 필요가 생긴다. 이론적으로 지방정부 규제개혁의 주체가 행정자치부이고 중앙 부처의 방향 제시를 구현하는 것이 지방정부라면 규제개혁의 결과는 지방자치의 원리를 위반한다는 비판에 휩싸이거나 획일적인 자치법규의 형태로 나타나게 될 가능성이 있다.

셋째, 지방규제개혁의 대상에 관한 검토도 필요하다. 자치사무에 초점을 맞춰 지방정부 규제개혁을 추진하는 것은 지방정부와 지방의회의 규제개혁 추진체계를 점검 대상 범위에 포함해야 한다는 의미이기도 하고, 지방정부가 어떻게 조례와 규정과 관련된 규제를 발굴하여 개선하는지를 확인해야 한다는 의미이기도 하다. 만약 위임사무를 지방규제개혁의 초점

으로 삼는다면, 해당 법률을 관장하는 중앙 부처에 규제개혁을 건의하는 정도로 마무리 되는 상황이 도래하게 되므로 지방정부 규제개혁에 실질적인 효과를 기대하기는 어렵게 된다. 이와 관련해서는 매우 당연하게도 지방정부가 상위 법률과 관련된 규제를 어떻게 발굴하고 개혁하도록 할 것인지에 관한 문제가 대두된다. 이런 상황 또한 논란을 야기한다. 규제개혁 전체를 살펴보면 두 가지 규제개혁 모두 중요한 문제이며 가중치를 어디에 두는가의 문제가 되고 만다.

넷째, 지방규제개혁의 지향은 무엇이어야 하는지에 관한 검토도 필요하다. 규제개혁의 원리와 이론에 따르면 지방규제개혁은 지방자치단체가 주체가 되어 활성화 내지는 특화하고 싶어 하는 혹은 비교우위를 지속적으로 확보하려는 산업 분야의 제반 규제를 철폐 혹은 개선하여 자유롭고 활발한 시장경제 활동의 기반을 구축해 나가고 시장 행위자들에게 시장 경제 질서를 보장하려는 데 그 지향이 있는 것으로 보인다. 현재 진행되고 있는 지방규제개혁 노력이 만약 지방자치단체의 자발적인 목표 설정과 집중이 없다면 결과적으로는 지역 경제의 체질개선이라는 원래의 지향과 상관없이 행정자치부가 추진하는 규제개혁 목표를 중심으로 “지시형 경쟁”에 몰입될 가능성이 있는지 검토해 보아야 한다.

지방규제개혁의 핵심은 시장원리의 구현에 있다. 다시 말하면 지방자치단체의 다양성, 자율성, 창의성, 그리고 규제개혁의 지속성을 보장할 수 있는 ‘경쟁’의 존재가 중요하다는 의미로 이해해 볼 수 있다. 위에서 살펴본 관점들을 기준으로 현재 진행되고 있는 지방규제개혁을 비판적으로 검토해 보기로 한다.

III. 지방규제개혁 추진 현황

1. 규제개혁 주체(추진체계)

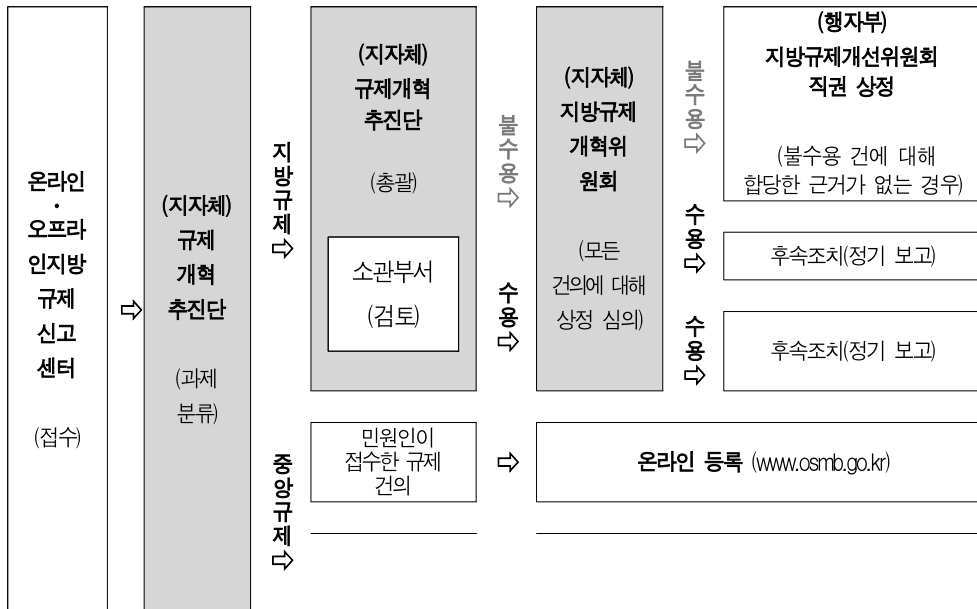
(1) 현황

지방규제개혁을 추진하는 중앙정부의 부처는 행정자치부이다. 행정자치부는 지방규제개혁의 추진 주체로서 권한과 지위를 부여받고 해당 업무를 추진해 가고 있다. 다만, 지방규제의 대상이 중앙규제와 지방규제 두 가지 유형으로 나타나므로 그에 맞는 처리 체계를 구축하고 있다.

규제개혁을 추진하기 위해서는 규제발굴 및 접수를 통해 선정된 규제에 대한 검토 및 해결의 과정을 거친다. 규제개혁 추진을 위한 규제발굴은 온라인과 오프라인을 통해 진행되고 발굴된 과제는 온라인으로 통합 관리된다. 오프라인 발굴은 지방규제신고센터에 민원인이 접수한 규제나 공무원 일선 현장 방문 등을 통해 진행되고 있다. 대표적인 현장 발굴 방식은 ‘시·도 순회 끝장 토론회’, ‘경제단체와 함께 푸는 규제혁신 대 토론회’, ‘지자체 중앙개선 건의 과제 토론회’ 등을 들 수 있다. 온라인 발굴은 중소기업 옴부즈만(www.osmb.go.kr), 행정자치부 홈페이지, 지방자치단체의 홈페이지 등에 접수된 규제들을 종합하여 처리한다.

규제가 발굴되면 이를 중앙규제와 지방규제로 분류한 후, 중앙규제는 민원인이 건의한 규제의 경우 온라인 등록하여 공개적으로 관리하고, 공무원이 건의한 규제의 경우에는 상하반기 지자체 건의 규제로 관리한다(부록1 참조). 지방규제는 지방자치단체의 검토 후 ‘지방자치단체의 규제개혁추진단’이 ‘지방자치단체의 지방규제개혁위원회’에 상정하여 처리하게 되며, 만약 합당한 이유 없이 처리되지 않으면 ‘행정자치부 지방 규제 개선 위원회’에 직권 상정하여 처리하게 된다(부록2 참조). 이 처리 절차를 도식화 하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 지방규제개혁 처리 절차 개념도



출처: 행정자치부 내부 자료를 일부 수정

(2) 비판적 검토

위의 처리 절차와 처리 주체를 살펴보면 지방규제개혁 추진체계의 기본 골격은 지방자치단체가 운영하는 ‘규제개혁 추진단’과 ‘지방규제개혁위원회’에서 규제개혁 사안을 결정하도록 하고 있으며, 중앙규제의 경우 옴부즈만의 규제처리 절차에 따라 부처 간 협의를 통해 처리하도록 하고 있다. 매우 단순하게 지적한다면, 생각하기에 따라 매우 쉬울 수 있겠지만, 규제의 특징이나 소관 부처에 따라 규제개혁 추진 절차가 꽤 복잡하게 얽혀 있다는 것을 확인할 수 있다. 이렇게 복잡한 처리 절차는 곧 행정처리 과정에서 거부점(veto point)이 많다는 것을 의미하며, 그로 인해 규제개혁이 성공하기 어려울 뿐만 아니라 규제개혁을 위해서는 많은 시간과 에너지를 투자해야 한다는 것을 반증한다.

또, ‘경쟁’의 관점에서 이 처리 절차를 비판적으로 검토해 보면 무엇보다도 처리 절차에서 지방자치단체가 경쟁적으로 규제를 개선할 만한 이유나 경쟁적 규제개혁이 가능하도록 하는 제도적 구조가 선명하게 드러나지 않는다는 점을 확인할 수 있다. 흔히 생각할 수 있는 지방자치단체의 규제개혁 참여 동기는 규제개혁을 통한 지역 경제 활성화, 인구 유입 등이다. 그러나 현재 지방규제개혁 추진체계는 절차에 충실했다는 평을 들 수 있을지언정 지방자치단체가 적극적으로 규제개혁을 추진할 유인을 제공하기는 어려운 구조이다.

행정자치부는 지방자치단체들의 규제개혁 참여를 독려하기 위한 장치로 ‘지방자치단체 규제개혁 평가’제도를 활용하고 있다. 행정자치부가 설계한 2014년 평가지표를 살펴보면 총 10개 시책을 1)인프라구축 3개 시책, 2)규제개선 완화 노력 3개 시책, 3)기업활동 활성화 2개 시책, 4)규제시스템 개선 2개 시책 등으로 구분하고 32개 지표로 평가하도록 설계하였다. 이들 지표는 비교 평가의 수월성과 객관성 유지를 위해 상당 부분 계량적으로 측정 가능한 지방자치단체의 규제개혁 실적 들을 반영하도록 하고 있다. 이런 방식을 통해 지방자치단체의 규제개혁 참여를 유도할 경우, 비록 그것이 일부 규제개혁 성과 인센티브 제공과 같은 유인과 연계되어 있다고 할지라도 장기적으로 지역 경제 체질 개선과 연계되기는 쉽지 않다.

그 동안의 규제개혁 경험에 비추어 볼 때, 이와 같은 추진 방식이 가져오는 부작용 중 하나는 비교적 손쉽게 개선할 수 있는 규제들은 활발하게 발굴 개선되는 반면에 매우 중요하고 영향력이 크지만 개선에 시간이 걸리는 복잡한 규제들은 개혁 대상에 포함되지 않아 규제개혁의 실질적 효과를 발생시키지 못하는 경우가 많았다는 것이다⁵⁾. 결과적으로 이런 접

근 방법은 단기적으로 실적 중심의 효과를 관리하는데 유효하기 때문에 규제개혁 초기에 적용하는 방법으로는 적절하나, 장기적으로 지방자치단체가 주체가 되어 지속적이고 자발적으로 그리고 ‘경쟁’적으로 지역 경제 체질 개선과 같은 인프라 개선 작업에 참여하게 하는 데에는 한계가 있는 것으로 볼 수 있다.

2. 지방규제개혁 대상

(1) 현황

지방규제개혁 대상을 규정하고 분류하는 것은 해당 규제가 위임사무인가 자치사무인가를 우선 기준으로 하고 있다. 중앙규제는 지방자치단체 위임사무 중 해당 규제의 개선을 위해서는 상위법령의 개정 등이 전제되어야 하는 것으로 지자체가 스스로 해결할 수 없는 사항들을 의미하고 있으며, 지방규제는 자치사무의 영역에 해당하여 법령이 아닌 조례나 규칙의 개선 혹은 규제 행태의 개선을 통해 규제개혁이 가능한 사항들을 의미하고 있다. 이들 유형은 특히 1) 상위 법령에 제·개정 되었으나 자치법규에 미반영 된 사항, 2) 상위 법령에서 지자체에 위임하였으나 소극적으로 규정한 사항, 3) 상위 법령 근거 없이 지자체가 자체적으로 규제를 적용한 사항, 4) 지자체의 소극적인 행태 등으로 구분하여 행정자치부의 지방규제개혁 중점 추진 및 관리 대상이 되었다.

이들 유형의 대표적 사례들은 규제개혁 과정에서 지적되거나 발견되어 온 일선 지방자치단체의 규제개혁 현장을 가장 잘 반영하고 있다. 1)번 유형의 대표로 제시되곤 했던 사례를 예로 들어보자. 2009년 자원절약법의 개정 시행으로 인해 ‘숙박업소 1회 용품 사용규제’가

5) 이와 같은 비판과 우려를 반영하여 행정자치부는 2015년 평가지표를 개선하여 공지하였다. 2015년 8월 현재 아직 평가가 종료된 상황이 아니므로 그 결과를 확인할 수 없어서 지표의 적정성을 분석할 수는 없다. 그러나 공개된 지표를 살펴보면, 1) 불합리한 규제정비 2개 지표, 2) 지역투자활성화 및 경제활동 애로 해소 3개 지표, 3) 규제개선 자율경쟁 유도 4개 지표 등 총 9개 지표로 구성되어 있다. 상당 부분 지방자치단체의 자율성을 강조하고 기업환경 개선을 유도하려는 노력을 기울인 점이 확인된다. 정성지표를 확대하는 등 일선 현장의 특수성을 반영하려는 노력 또한 지방자치단체의 다양성 반영 측면에서 긍정적인 변화로 보인다. 그럼에도 불구하고 1) 지표 구성이 국무조정실, 법제처, 대한상의 등 규제개혁 추진 실적의 종합적 반영 성격을 띠고 있다는 점, 2) 일부 지표에서 제도 개선과 애로 개선이 혼재하고 있거나, 미시적 사업추진 실적이 거시적 차원의 제도와 동일한 수준의 지표로 설정되어 있고 배점도 커서 비록 가점 형태로 운영된다고 할지라도 평가의 객관성 확보에 지장을 초래할 수 있다는 점 등을 면밀히 검토해 보아야 할 것으로 보인다.

폐지되었는데 폐지되기 전 법령의 위임을 받아 규정한 조례를 지방자치단체가 개정하지 않은 경우가 발견되었다. 이로 인해 서울특별시 서초구에서는 법령 개정안에 따른 조례 개정을 통해 1회 용품 사용이 가능하였으나, 강남구에서는 1회 용품 사용이 조례에 위반되는 경우가 있었다. 이런 유형의 사례는 해당 공무원의 의도적인 업무 지연이라기보다는 지방자치단체의 행정력이나 주요 관심 추진 업무 또는 현안 업무 여부 등 다양한 이유로 인해 여전히 상당히 많은 지방자치단체에서 발견할 수 있는 사례인 것으로 보인다. 3)번 유형의 사례도 발견되는데 2013년 2월 A군은 공장설립 등의 제한(업종제한)지역을 지정고시하였다. 이로 인해 A군에는 염색업 등 27개 업종 기업입지가 원천적으로 제한되는 경우가 있었다. 이 사례는 규제개혁 대상으로 발굴되어 2014년 3월 고시 폐지로 마무리 되었다. 4)번 유형의 경우 가장 민감하고도 개선이 어려운 사항으로 지적되어 온 사례들이 많다. 그 첫 번째로 복합민원의 처리 지연 사례이다. K시의 경우, 한 관광업체가 사유지에 휴양림 조성, 예술촌 조성 등을 위해 임도 개설과 개발사업 승인을 요청하였으나 인허가 절차상의 하자 등을 이유로 장시간 승인을 지연하는 경우가 발견되었다. 또 다른 대표적 유형으로는 민원과 감사를 우려한 처리 지연 사례들이다. B 기업은 공장진입로 개설을 위해 농수로의 ‘목적 외 사용’을 신청하였으나 N 공사는 이해관계자의 동의서 제출을 요구하며 사용승인을 지연하였다. 이와 유사한 사례들은 지방자치단체장의 승인 사항으로 되어 있는 사무 영역에서 빈번하게 발생하고 있으며, 경우에 따라서는 민원인이 소송을 제기하여 법원이 지방자치단체장에게 특정 행정행위를 하도록 판결하는 시점까지 승인을 지연하는 경우가 발견되고 있다. 행정자치부는 이런 사례들의 경우, 위의 4가지 규제개선 대상 유형에 속하였는지를 기준으로 지방자치단체의 규제개선을 유도하고 있다. 이런 사례를 발굴하여 개선함으로써 규제개혁 측면에서 성과를 내고 있는 것으로 평가되는 경우가 있음에도 불구하고, 비판적으로 검토해 볼 점은 여전히 존재한다.

(2) 비판적 검토

지방규제개혁 대상 유형을 살펴보면 상당 수의 사례가 규제 자체 보다는 규제 담당 공무원의 행정 업무 환경과 연계되어 있는 것을 확인할 수 있다. 근본적으로 지방의회의 정치적 상호작용의 결과물인 조례나 규칙이 갖는 규제적 속성을 확인하기 위해서는 신설되는 조례나 규칙에 대해 이를 검토하고 여과하는 제도적 장치의 필요성 등을 검토해야 할 시점인 것

으로 보인다. 현재 지방규제개혁은 지방자치단체가 소정의 절차를 거쳐 규제를 발굴하고⁶⁾ 개선하는 것을 기본적인 절차로 하고 있으며, 그 대상 규제 역시 지방자치단체가 선정하는 것으로 설계되어 있다. 그러나 규제 행태 이외의 사항들은 여전히 지방 의회의 협조가 필요한 경우가 대부분이며 지자체 의회의 조례 제정 및 개정 등에 관한 구체적인 설계가 없으면 지속적인 규제 개혁이 불가능해 지게 된다.

지방규제현장에서 가장 큰 문제로 대두되고 있는 규제 행태 개선의 문제도 중요하다. 선거를 통해 선출된 지방자치단체의 장이, 민원 사항을 해결하는 과정에서 새로운 집단민원이 발생할 가능성이 있는 경우 의사결정을 미루는 성향은 현행 제도 하에서 충분히 이해할 수 있는 상황이다. 이해관계가 충돌할 수 있는 의사결정의 경우, 지방자치단체의 장이 적극적인 의사결정을 할 수 있도록 의사결정의 절차적 정당성을 부여하는 행정절차의 개선이 수반되어야 한다는 비판이 존재하는 이유이다.

공직자의 자기방어기제가 작동하는 것도 이와 유사하다. 행정감사, 목적감사 등을 통해 합목적성이나 처분의 정당성을 평가받기 보다는 직무 수행의 절차적 합법성을 중심으로 평가 받게 되고, 그 결과가 승진 등 공직생활에 영향을 미치는 처분을 받게 되는 상황에서 적극적인 행정을 수행하는 것은 늘 한계에 부딪히게 된다. 지방규제개혁의 대상 범위 중 가장 모호한 위치에 있으면서 개선하기 힘든 부분이 바로 이 규제 행태 개선 부분인 것으로 보인다. 지방규제의 주무 부처가 얘기하는 감사 방식을 바꾸겠다는 접근은 아직 규제 현장 일선 공무원의 피부에 와 닿는 정도의 개선이라고 보기는 어렵다. 규제개혁의 대상범위에 포함되어 있는 이상, 현장 공무원의 적극적 직무 행태 개선을 유도할 수 있는 보호 방안 및 승진 등 인사제도에 반영될 수 있도록 하는 적극적인 개선조치가 필요한 것으로 보인다.⁷⁾

6) 여기에서는 규제발굴에 기업, 민간 전문가 등이 참여하는 방식에 대해서는 논외로 한다. 이와 관련된 이슈에 대해서는 별도의 기회에 의견을 피력하기로 한다.

7) 이와 관련하여 최근에 경기도가 시행한 “사전 컨설팅 감사”, “적극행정 면책”, “현장컨설팅 감사”제도는 그 귀추가 주목된다. 무엇보다도 일선 공직자가 직면하는 직무 관련 불확실성을 제거해 주고, 소신 있는 수요자 중심의 행정을 구현할 수 있도록 해주는 제도적 기반이 구축되었다는 점에서 긍정적으로 평가해 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 일선 행정 현장에서 이 제도를 하나의 방패 혹은 회피 수단으로 활용하는 관행이 생겨나지 않도록 하는 것, 이로 인해 오히려 행정처리 대기 행렬이 길어지지 않도록 꼼꼼한 사후 관리가 필요할 것으로 보인다. 예상되는 이런 어려움을 극복하고 이 제도가 안착되어 중장기적으로 규제 행태 개선에 기여할 수 있도록 발전하기를 기대해 본다.

3. 지방규제개혁의 지향

(1) 현황

현재 진행되고 있는 지방규제개혁 추진은 경쟁적으로 지방자치단체가 규제개혁에 참여하는데 그 지향을 두고 있다. 학술적 관점에서 이 논리의 배경에는 지방규제개혁이 지방자치단체의 자발적인 경제 체질 개선을 유도하고 그것이 지방자치의 원리와 충돌하지 않으면서도 지속적인 규제 개혁과 경제성장으로 순환되기를 기대하는 것으로 해석된다. 그러나 지방자치단체의 자발적 참여를 유도하는 제도 혹은 구조는 매우 부족한 것이 현실이라고 평가해 볼 수 있다.

현재 지방자치단체 규제개혁을 통해 지역경제 활성화를 위한 노력이 가중되고 있음에도 불구하고 실제 개혁 사례 중에는 보편적이고 지속적인 경제활동을 위한 기반조성 보다는 기업 애로 해소의 관점에서 접근한 경우가 많다. 2014년에 개선된 지방규제개혁 사례 중에는 “공장 중앙부 소화전 철거로 기업 생산공정 애로 해결”이 포함되어 있다. 그 내용을 살펴보면 항공기 부품 생산업체인 A 회사는 생산제품의 부피가 커(약 17m) 옥내소화전이 제품 이동과 회전 시 걸림돌이 되고 있었다. 이 규제의 근거인 소방방재청 고시 「옥내소화전의 화재안전 기준」 제7조제2항에는 해당 특정소방대상물의 각 부분으로부터 하나의 옥내 소화전방수구까지의 수평거리가 반경 25m 이하가 되도록 소화전을 설치하도록 되어 있다. 이 문제는 소방시설 특례심의회 개최하여 규정 완화 적용을 의결하여 별도의 안전조치를 조건으로 소화전 2개소 면제 조치를 하는 방식으로 해결되었다. 해당 지방자치단체는 이 사례를 규제 행태 개선에 의해 기업 생산성이 향상되어 연 3억 원의 원가절감 효과를 발생 시킨 것으로 보고하고 있다. 또 다른 사례를 하나 제시해 보자. 경기도 광주시 소재 8개 회사는 생산량 증대로 공장을 증설하려 하였으나 적정한 부지를 선정하기 어려웠다. 회사 근처에는 물이 흐르지 않는 폐천부지가 공장을 둘러싸고 있거나 가로질러 있었기 때문에 이 폐천부지를 활용하여 공장증설을 계획하고 있었다. 그러나 2012년 3월 고시된 「경기도 지방하천 기본계획」 고시에서 폐천부지의 관리계획을 ‘보전’으로 결정하여 공장증설이 불가능한 상태였다. 경기도와 광주시가 1년 여간(4회 연속 심의 부결 또는 유보) 끈질기게 지방하천관리위원회를 설득하여 5회의 위원회 개최 끝에 ‘처분’결정을 이끌어 내었다. 해당 지방자치단체는 이 개선을 통해 25억 원 이상의 투자와 45명 이상의 고용창출 효과가 있는 것

으로 보고하고 있다.

위에서 본 규제개선을 통한 기업애로 해결이 일부 경제적 효과를 발생시키고 있는 것으로 인정되고 있지만, 지방규제개혁의 방향이라는 관점에서는 회의적인 평가를 하지 않을 수 없다. 이들 사례들이 지방자치단체의 전략적이고 장기적인 산업 전략이나 지속적인 규제 개선 목표에 의해 도출된 것으로 보기 어렵기 때문이다. 사실, 이들 사례뿐만 아니라 거의 대다수의 지방자치단체 규제개혁 사례에서 지방규제개혁의 방향을 찾기는 쉽지 않은 일이다.

(2) 비판적 검토

현재 진행되고 있는 지방규제개혁 노력이 지방자치단체의 자발적인 중장기 산업 전략과 연계되지 않거나, 지방규제개혁 전략과 부합하지 않는 것이면서, 규제개혁 목표 설정 및 선정 분야에 대한 집중적인 규제개혁 노력이 없는 상황이라면, 결과적으로는 현재 추진되고 있는 지방규제개혁은 원래 규제개혁 목표인 지역경제의 기초체력 혹은 제도 기반을 형성하는 것과는 상관없이 행정자치부가 추진하는 규제개혁에 따라가는 “지시형 경쟁”에 몰입될 가능성이 매우 높다.

물론 지방자치단체의 개혁사례 중에는 해당 자치단체의 특성화 전략 등에 맞는 규제개혁을 추진한 사례도 있다. 전라북도가 추진한 전기설비 규정 개정을 통한 신재생에너지 투자 확대 사례를 살펴보자. 전라북도는 ‘솔라벨리 650 프로젝트’ 사업으로 태양광 보급 확대 사업을 추진하고 있었다. 산업부의 인가 규정에 있는 분산형 전원 설비의 접속용량 제한(변압기당 20MW)으로 인해 관련기업의 투자부담 및 경영난이 가중되자 접속용량 한도 확대를 건의하여 산업부 최종 인가(변압기당 25MW)를 받아 중장기적인 관점에서 신재생에너지 활성화를 추진하였다. 이와 유사한 사례로 울산광역시의 지주회사의 외투합작 증손회사 설립기반 마련 사례를 들 수 있다. 사례의 개요는 이렇다. SK루브리컨츠(SK의 손자회사)가 일본 JX에너지로부터 투자유치에 성공하여 증손회사 설립 및 합작공장 건립을 추진하였으나, 현행법상 대기업의 무분별한 확장 방지를 위해 손자회사가 증손회사를 설립할 경우, 지분을 100% 보유할 경우에만 인정하고 있어 외국인 투자유치가 불가능한 상황이었다. 이에 울산광역시는 현안 건의, 시도지사 간담회, 대통령 건의 등을 통해 법 개정을 추진하여 「외국인투자촉진법」 제30조제8항이 신설(손자회사가 공동출자법인 발행주식 총수의 50%이상, 외국인이 30% 이상 소유시 증손회사 설립 허용)되었고, 이후 2014년 10월 23일 합작법인회사 공장이 준공되었다.

이들 사례는 특정 기업의 애로에서 규제개혁 작업의 단초가 발단되었으나, 지방자치단체의 중장기 산업전략 혹은 기왕에 투자된 기반 산업 투자의 확산과 연계되어 있다는 점, 이들의 규제개혁이 특정 기업에만 혜택을 주는 것이 아니라 장기적으로 관련 업종의 사업자에게 모두 적용될 수 있는 보편적 개혁이라는 점 등에서 특징을 찾을 수 있다. 이와 같은 형태의 지방규제개혁 지향이 중요한 이유는 비록 작은 변화로 보이지만 지방자치단체가 중장기 전략 하에서 하나씩 개선해 나가는 규제개혁 사례들이 축적되면 타 지역이나 타 지방자치단체와 다른 혹은 타 지방자치단체보다 비교우위를 갖는 제도적 기반이 구축되기 시작하기 때문이다. 또한 이로 인해 동종 혹은 유사 업종의 유치가 가능해지고, 새롭게 발생하고 성장하는 산업이 장기적으로 지역 특화 산업으로 자리 잡게 된다. 이런 과정이 반복되고 누적되면 결과적으로 지방자치단체 특성화를 통한 지방자치단체의 다양성 확보에 도움을 줌으로써 일부러 계획하거나 의도하지 않아도 자생적으로 특색 있는 지역 발전을 이루어 나가게 된다는 것이다. 다소 이상적인 생각이라고 비판 받을지 모르겠으나 이와 같은 과정은 인류 역사 상 흥망성쇠를 반복한 여러 지역의 경제 성장 과정을 살펴보면 공통적으로 발견할 수 있는 현상이다. 이와 같은 과정을 이해하지 못하고 지방규제개혁을 매우 단기적인 성과 목표 달성 중심으로 생각하여 인위적으로 특정 방향으로 유도하려 하거나, 조급한 성과 제시에 매달려 단순한 기업 민원 해소 혹은 이해관계가 얽혀 있는 숙원사업 해결을 지방규제개혁인 것으로 간주하여 추진할 경우에는 일선 지방자치단체의 지방규제개혁에 대한 피로감만 높아지고 결과적으로 지방규제개혁은 동력을 잃고 실패하게 될 것으로 예측해 볼 수 있다.

IV. 결론: 지방정부 규제개혁의 방향

우리나라 모든 지방자치단체의 규제가 동일해야 할 이유도 필요도 없다. 획일적인 목표를 제시하고 제시된 기준에 맞추어 지방자치단체의 규제를 일정 수준으로 감축하라는 형태의 규제개혁은 지방자치의 원리에 배치되는 요구이다. 이런 형태의 규제개혁은 오히려 획일적인 경제 환경을 조성하여 경쟁력 있는 다양한 산업기반을 갖춘 지방자치단체의 태동과 발전을 저해할 뿐이다. 그렇다면 어떤 형태의 지방규제개혁 추진이 지방자치의 원리와 충돌하지 않으면서도 지방자치단체의 발전에 도움이 되는 것일까?

민선 자치 시대에 지방정부의 가장 중요한 특징 중 하나는 지방자치단체의 경제개발 혹은 특성화 전략이 존재한다는 점이다. 이들 경제발전 전략은 대부분 지방자치단체의 강점을 반영하고 있다. 각 지방자치단체가 특성화 전략에 따라 우선적으로 개혁하고 싶은 규제를 선별하여 집중적으로 개혁해 나감으로써 타 지방자치단체보다 경쟁 우위에 있는 산업 환경을 형성하고 특성화 해 나갈 수 있도록 하는 것이다. 이런 접근은 지방자치단체가 스스로 가장 잘할 수 있는 산업 기반을 찾아내고 기업 유치에 유리한 환경을 만들어 간다는 점에서 중앙정부의 명령지시적 규제개혁 접근과 다르다. 지방자치단체가 스스로 성장할 수 있는 기반을 찾아 간다는 점에서 일회성이기 보다는 지속적인 개혁을 추진할 가능성이 크며, 획일적이지 않고 다양한 규제개혁이 자치단체별로 경쟁적으로 지속될 가능성이 더 크다.

중앙정부의 입장에서는 기업환경에 대한 정보를 제공하고 지방자치단체별로 제공되는 규제현황들을 확인할 수 있는 객관적인 정보를 제공해 주는 시스템의 구축, 안정적이고 책임 있는 지방정부 규제개혁 협력 시스템의 제공 등에 보다 큰 노력을 기울여야 할 것으로 보인다. 지방규제개혁에 필수적인 이런 인프라를 갖추었다면 ‘경쟁’을 통한 능동적이고 적극적인 지방정부의 규제개혁 참여를 위해서는 지방정부에 대한 규제권한 이양이 필수적인 것으로 보인다. 중앙정부로부터 이양 받은 규제 권한을 행사하여 개성 있고 활기 있는 도시를 만들어 나가는 것은 전적으로 지방정부의 책임이다. 이 경우에만 현 정부가 표방하는 ‘경쟁적인 지방규제개혁 참여’를 구현할 수 있는 것으로 보인다.

요컨대 지방규제개혁과 지방자치는 충돌하는 가치로 보기 어렵다. 뿐만 아니라 진정한 의미의 ‘경쟁’을 통한 지방규제개혁은 지방정부의 특성과 자율을 살린 경쟁력 있는 지역 발전에도 기여할 수 있는 것으로 보인다. 일회성이거나 행사성 규제개혁이 아닌 지방자치와 지방 경쟁력 강화에 기여하고 장기적으로 시장 기능이 잘 작동할 수 있는 토대를 만드는 지방 규제개혁이 추진되기를 기대해 본다.

[부록1] 지방규제 처리 절차

단계	처리단계		주요내용
	온라인 접수건 (www.osmb.go.kr)	오프라인 접수건 (지방 규제신고 및 고객보호센터 접수건)	
①	신청 · 접수 (민원인→옴부즈만)	발굴, 신청 · 접수 * 규제신고센터 (공무원, 민원인→지자체)	(온라인 접수 건) 전화, 문자 안내(옴→민) (오프라인 접수 건) 대면 안내(민→옴) ㉠ 건의사항 확인 ㉡ 향후 일정 등 안내
②	지자체 통보 (옴부즈만→사·도)	온라인 등록 (www.osmb.go.kr) * 규제신고센터 (사·도)→옴부즈만)	(온라인 접수건) 지자체 통보(옴→지) (오프라인 접수건) 홈페이지 온라인 등록(민→옴) ※ 2일 이내, 사·도 규제신고센터에서 등록
③	검토 * 추진단 (해당 지자체(사·도, 시·군·구))		㉠ 담당자 지정(해당지) ※ 3일 이내 ㉡ 규제 검토(해당지) ㉢ 센터 처리결과 (공문)제출→ 참고2 (사·도) (사·도)→옴,안,민) (시·군·구) ((시·군·구)→옴,안,민,사·도)) ※ 10일 이내
④	결과 통보(답변 등록 및 결과 안내) * 추진단, 개혁위원회 (해당 지자체(사·도, 시·군·구), 옴부즈만)		㉠ 홈페이지 최종 답변 등록(14일 이내,옴) ㉡ 결과 유선 통보(해당지)→민) → 참고2 ※ 14일 이내 (수용시) 향후 처리 일정 등 설명 (불수용시) 불수용에 대한 설명 및 향후 재검토 계획을 안내 ㉢ 지방규제개혁위원회 상정(해당지) ㉣ 위원회 등 운영실적 (공문)제출(사·도)→안) ※ 매달 5일까지, 사·도 추진단에서 사·도 및 시·군·구 실적 취합
⑤	(수용) 후속조치 * 추진단 (해당 지자체(사·도, 시·군·구))	(불수용) 심층분석 (지방규제개선위원회 상정검토)	(수용 건) 이행점검(안→지) (불수용 건) 심층 분석 및 파급 효과 재검토 (60일 이내, 안)
⑥	(미상정) 종결	(상정) 상정	㉠ 회의 개최(계획 및 통보 안→민,지,옴) ㉡ 회의 참석(민,지,옴 등)
	(불수용) (수용)		

출처: 행정자치부 내부 자료를 일부 수정

[부록 2] 중앙규제 처리절차

단계	처리단계		주요내용
	온라인 접수건 (www.osmb.go.kr)	오프라인 접수건 (지방 규제신고 및 고객보호센터 접수건)	
①	신청·접수 (민원인→ 옴부즈만)	발굴 * 규제신고센터 (공무원→☑)	접수 * 규제신고센터 (민원인→☑)
			(온라인 접수 건) 전화, 문자 안내(음→인) (오프라인 접수 건) 대면 안내(☑→인) ㉠ 건의사항 확인 ㉡ 향후 일정 등 안내
②		상·하반기 지자체 건의 규제로 행정부에 제출 * 추진단 (사도 지자체)	온라인 등록 (www.osmb.go.kr) 등록 건수 제출 (매월 5일) * 규제신고센터 (사도 지자체)
			(오프라인 접수 건) (공무원 발굴 건) 상·하반기 지자체 건의 규제로 (공문)제출(☑→인) ※ 3·9월에 사도 추진단에서 사도 및 사군구 실적 추합후 제출 (오프라인 접수 건) 홈페이지 온라인 등록(☑→음) ※ 2일 이내, 사도 규제신고센터에서 등록
③	검토 (옴부즈만)		<p><업무 흐름도></p> <p>옴부즈만 자체 처리절차에 따라 내부 검토(음)</p>
④	결과 통보 (옴부즈만)		답변 등록 및 결과 안내(음→인)
	(수용)	(불수용)	
⑤	후속조치	심층분석 (지방규제개선위원회 상정검토)	(수용시) 이행점검(인→음) (불수용시) 심층 분석 및 파급 효과 재검토 (60일 이내, 인)
		(미상정) (상정)	
⑥	종결	상정	㉠ 회의 개최(계획 및 통보, 인→인, ☑, 음, 음) ㉡ 회의 참석(인, ☑, 음 등)

출처: 행정자치부 내부 자료를 일부 수정

참고문헌

- 고재경(2007), “환경규제 분권화가 지역 환경관리에 미치는 영향: 경기도 사례를 중심으로”, [한국사회와 행정연구], 제18권 제1호, pp.145-175
- 김두래(2010), “지방정책네트워크가 분권적 규제집행에 미치는 영향: 한국 지방정부 환경규제를 중심으로”, [한국행정학보], 제44권 제4호, pp.183-202
- 김재훈(1997), “집권과 분권의 조화: 환경규제를 중심으로”, [한국행정학보], 제31권 제1호, pp.39-55
- 김태윤(2003), “김대중 정부 규제개혁의 평가와 과제: 규제개혁 체계의 개선을 중심으로”, [규제연구], 제12권 제1호, pp.3-35
- 민경국(1997), [하이테크이야기 I], 서울:자유기업센터
- 민경국(1997), [하이테크이야기 III], 서울:자유기업센터
- 사공영호(2001), “기초자치단체의 규제 자치권 수준: 평택시 규제 및 규제개혁 사례를 중심으로”, [한국정책학회보], 제10권 제1호, pp.31-54
- 사공영호 · 하혜수 · 권해수(2000), “규제개혁의 성과평가: 김대중 정부 2년을 중심으로”, [한국사회와 행정연구], 제11권 제1호, pp.43-60
- 이성우(1999), “김대중 정부 규제개혁 1년의 평가와 향후 과제”, [한국사회와 행정연구], 제10권 제1호, pp.3-14
- 중소기업연구원(2013), [중소기업 투자활성화를 위한 지방규제 발굴 및 개선방안]
- 최대용(2005), “규제개혁의 조직화와 운영규칙에 관한 연구”, [규제연구], 제14권 제2호, pp.189-219
- 최병선(1994), “Hayek의 자유주의 사상과 정치경제학 이론”, [행정논총], 제32권 제1호, pp.167-194
- 한표환. (1998), [지역경제활성화를 위한 자치단체의 규제완화 방안], 한국지방행정연구원
- Hayek, F. A. [(1948), 1980], *Individualism and Economic Order*, The University of Chicago Press
- Hayek, F. A. (1973), *Law, Legislation and Liberty, Vol.1: Rules and Order*, The University of

Chicago Press

Hayek, F. A.(1976), *Law, Legislation and Liberty, Vol.2: The Mirage of Social Justice*, The University of Chicago Press

Hayek, F. A.(1979), *Law, Legislation and Liberty, Vol.3: The Political order of a Free People*, The University of Chicago Press

Journal of Regulation Studies Vol.24 Special Issue September 2015

Local Governments Regulation Reform: Does Competition Work?

Minchang Lee(Chosun Univ.), Juchan Kim(Kwangwoon Univ.)

Regulation reform is one of the most important policy agenda of the Park Geun-hye administration. President Park gives a strong emphasis on the implementation of regulatory reform by hosting Minister's Meeting on Regulatory Reform. In fact, some regulations to be eliminated are discovered and enforced to be abolished during the consecutive meetings. Local governments regulations are not an exception. Local regulations reform is undergoing by the Ministry of Government Administration and Home Affairs under the title of "Let the local government can reform regulations competitively." It gives emphasis on the problem solving such as i)finding and abolishing local ordinances or local by-laws which are violating laws and ministerial decrees, ii)finding and abolishing local ordinances or local by-laws which are not based on the laws or ministerial decrees, iii)reform the attitudes and behavioral practices embedded in the regulatory bodies. Even though it shows some positive results, local governments regulations reform seems that it does not actualize the original principle of regulatory reform that orienting economic revival of local area. The "competition between local governments" undergoing by the Ministry of Government Administration and Home Affairs became a "goal oriented directive competition" which is far from ensuring and increasing economic competitiveness. In this sense, "competition between local governments" needs to be guided to a "voluntary regulation reform competition" in accordance with each local governments industrial conditions. Voluntary regulation reform can yield a 'virtuous

circle' consist of intensive regulation reform on strategical industrial area, high rate of employment, growth of population in local area, and income increase. To achieve it, rehabilitation on local governments regulation reform system needs to be done relentlessly.

Key word: Local regulation, Regulatory reform, Competition, Regulatory behavior

지 정 토 론

주 제: 『지방규제개혁의 추진: 경쟁은 작동하는가?』에 대한 논평

논평자: 이해영(광운대학교)

지자체 등록규제는 2014년을 제외하고 최근 몇 년간 계속 증가해 왔다. 특히 이명박 정부 후반부터 급격히 증가하였는데, 2011년 6월 25,887건이던 지자체 규제가 2012년 6월 31,771건, 그리고 2013년 말 37,679건이며, 2014년 4월에는 50,087건에 이르렀다(김현호·박해육, 2014). 물론 이러한 수치만으로 지자체 규제가 그만큼 순수하게 증가했다고 보기는 어렵다. 왜냐하면 현 정부의 적극적 규제개혁 추진 의지 및 노력에 부응하여 지자체가 보다 적극적으로 규제를 발굴하여 등록했기 때문이다. 그럼에도 이러한 수치는 지방 현장에서 실제로 여전히 많은 규제가 존재하고 있음을 잘 보여 준다.

실제 전국 4,020개의 중소기업을 대상으로 한 지자체 규제실태 조사(대한상공회의소, 2013)에 의하면 피규제자는 규제수준의 적절성에 대해 67.2%가 과도하다고 인식하고 있으며, 한국지방행정연구원(2013)의 전국의 기업체를 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면, 응답자의 59.2%가 지자체 규제가 기업 활동에 영향을 미친다고 하며, 40.0%가 지자체의 규제수준이 기업 활동을 저해할 정도로 높은 것으로 인식하고 있다.

물론 현 정부의 지방 규제개혁의 성과도 적지 않다. 2014년 정부는 행정자치부 및 지방자치단체에 지방 규제개혁추진단을 설치하여 적극적으로 규제개혁을 추진하였다. 그 결과, 지자체 등록규제는 2014년(4월) 50,087건이었던 것이 2015년 7월 현재 41,966개로 감소했으며, 2014년(4월) 244개 지자체 당 평균 205.3개였던 등록규제가 2015년 7월 현재 173개로 감소하였다. 행정자치부 보도 자료(2015. 5. 22)에 의하면, 2014년 규제개혁 점검 및 평가 결과 '13년 말 52,541건에서 '14년 말 42,628건으로 18.9% 감소했고, 불합리한 자치법규 790건 중 789건이 개정(99.9%)되었다.

박근혜 정부는 지방자치단체간 경쟁을 통한 지방 규제개혁 전략을 내세우고 있다. 발제문에서는 '경쟁' 관점에서 지방 규제개혁 추진체계를 규제개혁 주체, 대상, 지향이라는 측면에

서 비판적으로 검토하고 있다. 그리고 이론적 ‘경쟁’ 관점이란 하이에크의 신자유주의 시각에서 보듯 “경쟁이 없으면 알 수 없었을, 그리고 사회적으로 이용되지 않았을 새로운 사실과 지식을 발견하는 절차”로 정의될 수 있다. 그리고 한마디로 말하면, 정부가 지방자치단체가 경쟁적으로 규제개혁을 하도록 한다고 하지만, 실제 이론적 ‘경쟁’ 관점에서 볼 때 현행 지방 규제개혁 추진체계는 합리적이지 못하고 많은 한계를 가지고 있음을 지적하고 있다. 왜냐하면 행정자치부가 중심이 되어 실적 위주의 규제개혁체계를 이루는 것은 “지시형 경쟁”이 될 가능성이 크며 그 결과는 “지속성을 갖지 못하는 획일화된 규제 재편으로 마무리될 확률이 크기” 때문이다. 특히 행정자치부가 주체가 되어 규제개혁이 이루어지는 모양새는 “장기적으로 지방자치단체가 주체가 되어 지속적이고 자발적으로 그리고 경쟁적으로 지역 경제 체질 개선과 같은 인프라 개선 작업에 참여하게 하는 데에는 한계가 있는 것으로 볼 수 있다.”는 것이다.

또한 지방 규제개혁에 대한 발제문이 보여주는 비판적 관점은 중앙정부 차원에서 제기되는 규제개혁 비판들과 크게 다르지 않은데, 무엇보다 규제개혁의 현장에서 규제개혁의 방향성이 나타나지 못하고 기업의 애소 해소나 기업 활동 편의 제고 등 단기적인 접근에 치중하고 있으며 경제 체질 개선으로 이어지지 못하고 있다는 것이다. 그 동안의 규제개혁 경험에 비추어 볼 때, 이와 같은 추진 방식이 가져오는 부작용 중 하나는 비교적 손쉽게 개선할 수 있는 규제들은 활발하게 발굴 개선되는 반면에 매우 중요하고 영향력이 크지만 개선에 시간이 걸리는 복잡한 규제들은 개혁 대상에 포함되지 않아 규제개혁의 실질적 효과를 발생시키지 못하는 경우가 많았다는 것이다. 지난 1년간 1만 건 가까운 지방 규제가 감소되었으나 일반 기업들의 체감 효과는 이에 미치지 못하고 있는 것이 현실이다.

이러한 맥락에서 볼 때 지방정부 차원에서도 좀 더 시스템 개혁이 필요하다고 할 수 있다. OECD는 규제개혁 단계를 규제완화 단계, 규제품질관리 단계, 총체적 규제관리 단계로 구분하고 있다. 우리의 경우 현재 규제품질관리의 성숙단계를 거쳐 총체적 규제관리 단계로 접어든 것으로 평가되고 있는데, 규제품질 관리 및 총체적 규제관리라는 관점에서 지방규제개혁의 접근이 필요하다. 총체적 규제관리 단계에서는 규제의 총체적 영향에 대하여 관심을 가지며 대안적 규제를 고려하고 환경변화에 대한 정부의 대응능력이 강조된다. 그럼에도 불구하고 지방 규제개혁의 방식과 패턴은 1990년대말 김대중 정부의 초기 규제개혁과 비교할 때 크게 달라지지 않은 것으로 보인다.

지방자치단체 규제 전수 조사를 통한 개선 규제 발굴 사례를 보게 되면(김상만 외, 2014), 지방정부에서 규제개혁의 대상이 되는 문제 유형으로 (i) 상위 법령에 제 개정되었으나 자치 법규에 아직 반영되지 않은 것 (ii) 상위법령에 위반(위임법위일탈, 불일치 포함) (iii) 법령상 근거가 없는 규제 등으로 나타나고 있는데, 이 중 첫 번째 유형은 행자부의 규제개혁 중점 추진 및 관리 대상이기도 한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 기존 규제의 개혁이라는 관점에서 이러한 규제 문제를 전사적으로 검토하는 것은 필요하며 중요하다. 그러나 다른 한편 왜 이러한 현상이 나타났는지에 대한 원인을 찾아보게 되면, 결국 중앙 차원의 규제개혁이 지방으로까지 잘 전달되지 못하였음을 의미하고 이는 현재 지방 수준에서의 규제관리시스템이 제대로 작동하지 않고 있음을 보여주는 것이다. 규제관리시스템의 재점검 및 개선의 필요성을 시사해 주는 것이다.

규제개혁은 이미 규제되어 있는 영역에 대한 것인가 아니면 새로운 영역인가 그리고 규제개혁 수단 및 해결방식에 따라 아래 표와 같이 유형화될 수 있다. 지방정부 규제개혁은 아직까지 ‘규제완화’ 또는 ‘규제간소화’에 치중되어 있는 듯하다. 이제는 좀 더 종합적인 접근이 필요하다. 발제문에서 지적하고 있듯이, 지방의회의 정치적 상호작용의 결과물인 조례나 규칙이 갖는 규제적 속성을 확인하기 위해 신설되는 조례나 규칙에 대해 이를 검토하고 여과하는 제도적 장치의 필요성 등을 검토해야 할 시점이다. 지방 수준에서의 규제영향분석,

	반응적 개혁 (reactive reform) 이미 규제되어 있는 영역의 개혁	사전적 개혁 (proactive reform) 새로운 또는 보충적 규제를 향상시키는 개혁
전통적인 규칙기반 규제 규칙과 전통적 통제수단을 통해 규제를 향상시키려는 시도	규제완화 (deregulation) 규칙의 간소화 규제일몰제	좋은 규제 (better regulation) 규제영향분석 입법 프로그램
규제의 새로운 수단 활용 새로운 정책수단이나 통제수단을 도입하는 시도	재규제 (re-regulation) 전자정부를 통한 규제체계의 재설계 독립규제기관의 재구조화	대안적 규제 (alternative regulation) 환경세 자율규제

일몰제, 규제등록제도 등의 규제관리시스템이 재설계, 보편적 개혁을 위한 상시적인 규제관리시스템의 향상, 규제관리 제도화 수준 향상이 필요하다. 최근 한국지방행정연구원의 조사(2013)에서도 지방규제 행정시스템 정비(38.1%)가 지방규제개혁에서 가장 중요한 과제로 나타난 바 있다.

한편, 지자체별로 규제 자체가 모두 똑같을 수도 없고 그럴 필요도 없지만 유사한 규제에 대한 ‘관리’상의 통일성과 일관성은 확보되어야 할 것으로 보인다. 지자체의 규제 등록 과정을 보게 되면 유사한 규제가 어디에서는 규제로 또 다른 지자체에서는 규제가 아닌 것으로 판단되기도 한다. 예를 들어 우수 농산물 인증제도 관련 규제 사례를 보면 유사한 제도 및 운영방식임에도 관련 규정이 지자체의 판단에 따라 등록 여부가 달라지고 있다. 규제등록 단위도 마찬가지다. 좀 더 통일되고 일관된 규제등록과 관리가 필요하다.

이밖에도 지방정부 수준에서 진정한 ‘경쟁’적인 규제개혁이 이루어지기 위해서는 기관장의 규제개혁 리더십을 강조할 필요가 있다. 시·도지사과 시군구 지방자치단체장이 규제개혁 마인드를 가지고 지속적으로 규제를 개선해 나가는 것이 매우 중요하다. 시·도 지방자치단체에 따라서는 규제개혁에 대한 지방자치단체장의 관심과 의지가 적어 규제개혁 업무가 우선적으로 추진되지 못하고 있는 사례가 나타난다. 이런 면에서 이해관계가 첨예하게 대립하는 문제에 있어서 지방자치단체의 장이 적극적인 의사결정을 할 수 있도록 의사결정의 절차적 정당성을 부여하는 행정절차의 개선이 수반되어야 한다는 발제자의 의견에 동의한다. 특히 시·도의 주체적인 리더십과 시·도의 규제개혁조직의 역할이 매우 중요하다. 최근 한국규제학회·감사원(2014)의 보고서에 의하면, 일선 규제행정에서 상급기관의 평가나 감독은 중요한 영향을 주는데, 상급기관의 각종 지침이나 평가 등이 소극적인 규제행정을 하게 되는 원인이 된다는 것을 보여주었다. 아울러 개별 공무원의 입장에서 규제개혁이 잘 이루어질 수 있도록 하는 여건을 조성해 주어야 한다. 공무원의 적극적 직무 행태 개선을 유도할 수 있는 보호 방안이나 인센티브 제도 등이 요구된다.

지방자치단체 스스로의 필요와 욕구에 의해 자율적으로 지속적인 규제개혁을 할 수 있도록 해야 한다. 지방자치단체가 진정한 개혁의 주체가 되어서 규제개혁을 추진할 때 중앙정부가 해야 할 일이 줄어드는 것은 아니다. 무엇보다 규제개혁에 대한 교육과 학습에 있어 주도적 역할을 수행하여야 할 것이다. 수치상으로는 많은 지자체 공무원이 규제개혁 교육을 받았지만 그 내용은 충분치 않다. 장기 교육과정으로 규제개혁 교육이 이루어지는 곳은 때

우 적다. 지방규제 개혁을 위한 과제에 대한 설문조사(대한상공회의소, 2013)에서 피규자의 입장에서 고객지향성 제고, 공무원의 전문성 강화, 규제와 관련된 업무처리의 매뉴얼화 등에 대한 요청이 많은 것으로 나타난 바 있다. 또한 다양한 규제 정보가 교류되고 축적될 수 있는 지방 규제개혁 정보 및 협력 시스템을 더욱 활성화할 필요가 있다. 그러한 시스템이 잘 활성화된다면, 지자체간 정보 교류와 우수사례 확산을 통한 ‘규제 품질’ 측면의 규제개혁 경쟁이 가능해질 것이다.

<참고문헌>

- 김상만 외(2014), 지방규제개선을 위한 자치법규 실태조사 및 정비방안 연구, 법제처
- 김현호·박해육(2014), 지방규제 개혁의 추진실태 및 개선방안, 박근혜정부 지방규제 개혁 추진전략 세미나 자료집, 한국지방행정연구원
- 대한상공회의소.(2013), 지자체 규제실태 조사
- 이혜영·양홍석(2015), 건강·안전 분야 규제개혁 방안에 관한 탐색적 연구, 한국거버넌스 학회보, 22(1)
- 한국규제학회·감사원(2014), 규제민원행정 불만요인 분석
- 한국지방행정연구원(2013), 지역경제활성화를 위한 지방규제 개선방안
- 행정자치부 보도자료, 2015. 5. 22
- Hansen, H. F. and L. H. Pedersen. (2006). The Dynamics of Regulatory Reform. in T. Christensen and P. Laegreid (eds.) *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited

