

규제연구 제29권 제2호 2020년 12월

# 우리나라 지방규제의 주요 분야와 특성의 모색

- 등록규제를 중심으로 -\*

하 선 권\*\*·김 성 준\*\*\*

이 논문은 국무조정실 '규제정보포털'에 등록된 34,800건의 지방규제를 대상으로 텍스트네트워크분석(TNA)을 적용하여 우리나라 지방규제의 주요 분야와 특성을 탐구하였다. 분석결과 국내 지방규제의 가장 두드러진 분야는 국토도시개발분야의 '건축물' 관련 규제와 환경분야의 '폐기물' 및 '음식물류'와 관련된 기준 규제로 나타났다. 한편 각 지자체의 차치·위임사무, 규제유형·규제분야 간의 관계를 비교한 결과 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것을 확인하였다. 다만, 옥외광고물법에 따라 광역자치단체장이 광고물의 설치를 제한하거나, 수도법에 따라 기초자치단체가 사업자가 되는 등 법령에 따른 다소의 차이는 나타났다. 등록규제의 분석결과를 바탕으로 지방규제의 합리적 개선을 위한 네 가지 방안을 제시하였다. 첫째, 지자체별 규제업무의 중복가능성이 높아 비효율성을 초래할 수 있기 때문에 집행주체를 명확히 하는 것이 바람직하다. 둘째, 지방정부도 규제영향평가 등을 제도적으로 도입하여 규제의 합리성을 제고해야 하지만 이를 수행할 수 있는 인

\* 논문의 구성과 내용에서 사려 깊은 심사평을 주신 익명의 심사위원들께 진심으로 감사드립니다.

\*\* 제1저자, 한국생명공학연구원 생명공학정책연구센터 연구원, 대전광역시 유성구 과학로 125 한국생명공학연구원 생명공학정책연구센터 (sungwon@kribb.re.kr)

\*\*\* 교신저자, 경북대학교 행정학부 교수, 대구광역시 북구 대학로 80 경북대학교 행정학부 (songjune@knu.ac.kr)  
접수일: 2020/12/8, 심사일: 2020/12/28, 게재확정일: 2020/12/28

력 및 전문성이 부족하기 때문에 중앙정부의 지원이 요구된다. 셋째, 법령의 위임 범위 내에서 기초자치단체의 자율적인 규제집행을 보장하여 주민의 규제행정과 정책수요에 적극적으로 대응할 수 있는 체제를 구축해야 한다. 넷째, 지자체별로 규제의 세부기준이 달라 지역별 규제정보를 파악하기에 어렵기 때문에 향후 피규제자의 규제탐색비용을 낮출 수 있는 대책을 마련해야 한다.

국문주제어: 지방규제, 위임규제, 자치규제, 텍스트네트워크분석(TNA)

## I. 서론

1990년대 말 아시아 전역에 휘몰아 친 외환위기 사태(asian financial crisis)는 우리 사회경제 전반에 걸친 충격과 함께 민간과 공공부문의 정부규제에 대한 근본적인 시각을 바꾸어 놓았다(최병선, 1997). 이전까지의 규제개혁은 대통령령 등을 근거로 다소 한시적이고 단편적인 제도개선 수준에 머물렀으나, 김대중 정부가 들어서면서 IMF 등 국제기구의 권고와 함께 정부주도의 행정개혁, 그 중에서도 규제개혁을 체계적으로 추진하기 위한 새로운 틀로서의 법적 근거가 도입되었다(김태윤, 2003). 1997년 제정되고 이듬해부터 시행된 행정규제기본법(이하 기본법)은 본질적으로 정부규제에 대한 패러다임의 전환을 반영한 것이라고 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 기본법은 제1조에서 “이 법은 행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력이 지속적으로 향상되도록 함을 목적으로 한다”고 명시하고 있다.<sup>2)</sup> 결국 기본법의 핵심은 규제개혁에 있다고 해석해도 무방하다.

그동안 정부는 규제대상(피규제자)를 비롯한 일반 시민의 규제개혁 체감도를 높이고, 특히 지역을 중심으로 기업의 투자 환경을 개선하기 위해 지방규제를 개선하고자 노력해 왔다. 2014년 ‘제2차 규제개혁장관회의’를 기점으로 안전행정부는 기업이 각 지방자치단체(이하 지자체)의 규제현황을 비교하여 투자입지를 선택할 수 있도록 규제정보포털에 ‘지방규제정보 지도시스템’ 서비스를 제공하였다. 또한 ‘지방규제개혁 추진단’, ‘지방규제

1) 1997년 8월에 제정된 행정규제기본법(법률 제5368호)은 1998년 3월 시행된 이후 2020년까지 7차례 개정(타법 개정 제외)되어 지금에 이르고 있다.

2) 행정규제기본법 제1장제1조

신고센터'를 설치하였으며 '민관합동 규제개혁토론회'의 추진체계를 구축하였다. 또한 지자체 공무원 45,260명을 대상으로 총 680시간 교육을 진행하는 등 다양한 노력을 기울였다(안전행정부, 2014). 이후 정부는 2015년 지자체 등록규제 4만 1,608건 중 건축, 국토, 산업, 농업 등 11개 분야 3만 8,915건의 규제를 조사하여 6,875건의 규제를 개선하였다(곽노성, 2019).

그럼에도 불구하고 그동안 기업 등 민간부문에서는 규제개혁의 우선적 과제의 하나로 지자체의 제도정비를 지적해왔다(전경련, 2012).<sup>3)</sup> 실제 중소기업이 주를 이루는 수도권 이외의 지역에서 기업들은 정부의 규제개혁 의지와 방향 등에 대해서는 대체로 만족하였으나 이행의 속도나 투자 등을 위한 실질적인 규제개선 성과에 대해서는 상대적으로 불만을 보였다(중소기업융부즈만, 2013).<sup>4)</sup> 또한 2014년 대한상공회의소의 전국 중소기업 대상 설문조사에서는 36.3%의 기업이, 조운재 외(2019)의 조사에서는 중소기업의 51%가 지자체의 불합리한 규제와 지방공무원의 행태를 문제로 지적하였다.

그동안 지방규제 개선이 상대적으로 미진한 이유로 여러 문제가 지적되었다. 우선 오랫동안 규제개혁이 중앙정부 중심으로 추진되면서 지방규제에 대한 개선 노력이 부진하여 눈에 띄는 성과를 보여주지 못했다. 둘째, 다른 국가들에 비하여 지방자치의 경험이 상대적으로 짧고 오랜 기간 이어온 국가(중앙정부) 우위의 행정문화를 지적하고 있다. 효율성이 강조되는 중앙집권적 행정문화에서는 상의하달식의 전달체계에 익숙한 나머지 지역의 합리성이나 공정성이 무시되기 쉽기 때문이다(이용환, 1992). 셋째, 규제를 담당하는 공무원의 인력 문제로 규제업무를 기피하고 잦은 순환 보직으로 인해 담당자의 전문성이 낮은 현실이다. 넷째, 관련 규제개혁시스템의 문제로 규제업무가 여러 부처에 분산되어 신속한 의사결정이 어렵고, 자체 규제개혁위원회나 규제관리시스템이 형식적으로 운영된다는 점이다. 자치법규라는 이유로 불합리하게 운영되어 규제개혁에 대한 정부의 노력과 정책 효과가 제대로 실현되지 못하는 경향이 있다. 마지막으로 지나치게 엄격한 규제기준을 적용하거나 법령 개정사항이 조례 등에 반영되지 않는 경우가 잦기 때문이다. 여기에 일부 지자체의 과도한 규제는 다른 지역과의 불균형한 규제 적용으로 형평성 문제를 초래하여 지역 업체의 경쟁력 약화를 초래한다.

3) 전경련 조사에 따르면 우리나라 기업들은 규제개혁 우선분야로 핵심규제 개선과 지자체 제도정비를 꼽고 있다.

4) 중소기업융부즈만 규제개혁 인식도 조사.

제도적으로는 합리적인 지방규제개혁을 위해 지자체 수준에서 효율적인 규제관리시스템 등의 개선 노력이 요구된다. 하지만 동시에 개혁이 우선적으로 요구되는 주요 지방규제에는 어떤 것이 있는지를 발굴하여 이를 개선하는 작업이 동반되어야 한다. 지금까지 제기된 지방규제의 문제들 가운데 상당부분은 구체적으로 어떤 지방규제가 어떤 부문에 존재하는가에 대한 정확한 파악을 통해서 해결하는 것이 효율적이기 때문이다.

이 연구는 지방규제개혁을 효과적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 주요 분야들을 파악하여 그 특징을 분석하고 우선적으로 개선하는 것이 합리적이라는 판단에서 출발하였다. 이를 구체적으로 실현하기 위한 첫걸음으로 정부가 공식적으로 파악하고 있는 규제에 초점을 맞추어 분석을 수행하였다. 이에 규제정보포탈에 등록된 지방규제들을 대상으로 텍스트네트워크분석(text network analysis, TNA)을 적용하여 우리나라 지방규제를 구성하는 핵심 규제분야를 파악하고 그 특징을 탐구하는 것이 연구의 목적이다.

## II. 이론적 논의

### 1. 지방규제와 규제개선

행정규제기본법에서는 규제를 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항”으로 정의하고 있다.<sup>5)</sup> 이 정의에 의하면 규제의 주체가 누구인가에 따라 국가(중앙정부)와 지자체(지방정부)로 나눌 수 있고 이 중에 후자가 관장하는 규제가 지방규제라고 볼 수 있다. 따라서 지방규제란 ‘지자체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위해 조례나 규칙에 근거하여 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것’이다.

우리나라의 지방규제는 중앙정부의 법령이 실제로 시행되는 현장으로 대민(toward civilian)적 성격이 강하다(김현호, 2014). 대부분의 지방규제는 현실적으로 중앙정부의

5) 행정규제기본법 제2조제1항제1호

법령을 실시하는 제도적 수단으로서 역할하기 때문에 조례 등에 의한 지방 고유의 규제는 제한적이다(이현우·이미애, 2015). 또한 지방의회에서 자치법규에 따라 조례나 규칙을 제정하기 때문에 경제활동을 포함한 시민들의 일상생활에 직접적인 영향을 미치는 성격의 규제가 많다(박순애·손지은, 2015). 따라서 지방규제 중에는 환경, 안전, 복지 등 사회적 편익과 비용 차원에서 개선되어야 할 대상이 상당부분 차지한다.

지자체는 자치조례에 따라 행정사무를 처리하고 주민활동을 규제한다. 따라서 상위법령의 제·개정사항이 조례에 반영되지 않으면 결국 주민들은 제·개정사항이 반영되지 않은 조례에 의해 규제를 받게 된다(윤석진 외, 2011). 실제 국민생활에 불편·부담을 주는 규제는 법령 외에도 조례 등 지자체의 자치법규에도 적지 않게 포함되어 있으며, 이로 인하여 중앙정부에서 규제를 풀어도 지자체에서 막히는 사례도 빈번하다(김상만·김도훈, 2015). 규제개선을 위한 중앙정부의 조치가 지자체의 자치법규에 제대로 반영·이행되지 않는 경우 그 효과는 한계가 있다. 규제개혁의 실효성을 제고하기 위해서는 지자체의 조례에 대한 규제개혁이 필요하다.

그동안 정부는 시장경제의 효율성을 제고하기 위해 꾸준히 규제개혁을 추진해 왔다. 하지만 개혁 추진의 직접적인 당사자가 정부인가 민간인가 혹은 정부 내에서도 중앙정부가 중심이 되느냐 지자체가 중심이 되는가는 각각 주요 규제의 차이가 있고 그 효과에도 영향을 미친다(이주선, 2004). 때문에 설령 중앙정부 수준에서의 규제개혁이 어느 정도 진척이 있다 하더라도 지자체 수준에서의 변화가 없다면 규제개혁의 목표는 공허한 구호에 불과하다. 실제 그동안 기업 등 민간부문에서는 규제개혁의 우선적 과제의 하나로 주요규제의 개선과 함께 지자체의 제도정비가 상위의 우선순위가 되어 왔다(전경련, 2012). 전경련의 조사에 따르면, 규제개혁 우선분야 중 하나로 주요규제 개선(45%)에 이어 지자체 제도정비(15%)가 지적되었다. 즉, 규제개혁의 체감도를 향상시키고, 지역의 투자 활성화를 위해서는 중앙정부 규제개선과 더불어 지방의 주요 규제를 찾고 이를 개선하는 노력이 병행되어야 한다.

우리나라 지방규제개혁은 몇 가지 문제점을 가지고 있다. 첫째, 수요자 중심의 규제개혁을 위해서는 지방정부의 자발적이고 적극적인 규제개선 노력이 필요하지만 우리나라 지방정부는 여전히 주체가자 참여자가 아닌 객체로서 중앙정부의 대리집행자 역할에 머문다(엄영호·손선화, 2018). 둘째, 규제개혁의 중요한 목적이 실제로 집행하는 현장과 가까운

지역에서 제대로 느껴지지 못한다는 것이다. 대민적 성격이 강한 조례나 규칙 등의 지방규제는 자치법규라는 이유로 규제개혁에 대한 중앙정부의 노력과 정책 효과가 효율적으로 실현되지 못하는 경향이 있다(손지은, 2016). 셋째, 지자체 간에 규제기준 등에서 적지 않은 불균형이 존재하여 지역 간에 과도한 규제를 받는 지역 업체는 형평성 차원에서 차별을 받는 경우가 생긴다(조윤재 외, 2019). 비록 티부가설(Tiebout Hypothesis)에 따라 지역 간의 경쟁이라는 긍정적인 의미로 해석할 수 있을지라도 지역 간 차별이란 갈등의 소지가 되기 쉽다. 마지막으로 지방규제의 가장 큰 문제는 엄격한 규제기준을 적용하거나 법령 개정 사항이 조례에 미반영 되는 등의 문제가 적지 않다는 점이다(최승원 외, 2016). 예를 들어 지방규제 개선방안을 위해서는 효율적인 시스템 등의 제도 도입이 중요하지만 동시에 지방규제의 주요 규제들이 어떤 것이 있는지를 찾아내는 작업이 중요하다. 이들 주요 규제들이 바로 개혁이 시급히 요구되는 규제들이기 때문이다.

## 2. 선행연구

지방규제와 개선에 관련된 국내의 연구들은 다양한 주제를 가지고 진행되었다. 이 연구들을 연구 주제에 따라 분류하면 크게 지방규제의 형성과 변동, 지방규제에 대한 인식, 지방규제의 문제점과 개선방향을 제시하는 연구로 구분이 가능하다.

먼저 지방규제의 형성과 변동을 살핀 연구이다. 김권식과 이광훈(2014)은 환경규제 형성과정에 영향을 미치는 지방분권화, 입법주체 및 규범형식 측면의 요인이 실제 규제수단 선택에 미치는 영향을 연구하였다. 분석 결과, 사전승인형 규제는 지방자치제 실시 이후 감소한 반면 시장유인형 규제는 증가하였다. 지방정부에 규제권한이 위임된 경우 그렇지 않은 경우에 비해 사전승인형, 투입형 규제의 선택가능성이 낮아지는 반면 성과형, 시장유인형 규제의 선택가능성이 높아진 것으로 나타났다. 또한, 발의주체가 의원인 경우 정부에 비하여 투입형 규제가 감소하고 시장유인형 규제가 증가하였다. 법률 형식인 규제의 경우 명령, 규칙, 고시 등과 같은 행정입법의 형식에 비해 명령지시적 규제인 투입형 규제가 감소하는 반면 성과규제가 더 많이 나타났다. 엄영호와 손선화(2018)는 지방규제의 신설, 강화, 완화 변동에 초점을 두고 지방규제 변화의 특성을 분석하였다. 그들은 지방규제의 경우 경제규제가 완화되는 반면 사회규제는 급격하게 신설되고 있으며, 광역단체

의 비교를 통해 지역의 인구 및 재정 규모와 규제의 수가 비례하지 않고 있다는 점을 보여주었다.

둘째, 지방규제에 대한 인식을 분석한 연구이다. 박순애와 손지은(2015)은 규제행정의 요소와 기업인들의 경험이 규제 체감에 미치는 영향을 분석하여 규제 행정의 요인 중 단체장, 담당 공무원, 규제내용, 행정시스템이 기업인의 규제체감에 영향을 미친다는 것을 밝혔다. 김창수와 김성우(2016)는 부산광역시를 분석하여 경제규제가 여전히 가장 많고, 규제등록 및 관리시스템에 대한 공무원들의 만족도가 낮아 이를 통한 규제개선효과에 대한 인식이 높지 않은 것을 발견했다.

셋째, 지방규제의 문제점을 예산, 관리 및 입법체계 등 다양한 각도에서 지적한 연구이다. 이해영과 최성락(2009)에 따르면 지방정부에 위임되는 중앙정부 규제들은 지자체의 예산, 인력 등의 부족으로 제대로 집행되지 못하는 문제가 발생한다. 그들은 규제집행에서 비재정지원 위임에 관한 연구를 통해 대부분의 규제가 지자체의 집행 비용을 고려하지 않고 있으며, 설령 집행 비용을 고려한 소수의 경우에도 미미한 수준에 머물러 의사결정에 영향을 미치지 못하였다고 주장한다. 임성일(2013)은 관리적 측면에서 지방규제의 문제점을 크게 추진체제의 문제, 운영관리의 문제 그리고 규제정비와 관련된 문제로 보았다. 특히, 규제정비와 관련된 문제로 상위법령 개정 사항에 대한 자치법규 미반영 규제, 법령에 근거하지 않은 규제의 지속적인 적용, 기부채납 등의 잘못된 관행을 지적하였다. 한편 서재호(2014)는 광역자치단체의 문화재보호조례 중 역사문화환경 보존지역 보호 규제 사례를 분석하여 지방규제가 다층적 규제의 특성과 문제점을 가지고 있음을 지적하였다. 그는 다층적 규제에서는 지자체 주민들 간에 규제 형평성 문제가 발생할 수 있고 중앙정부 규제와 지방규제의 연계성 결여 등 규제개혁관리체제가 중앙정부와 지자체간에 연계된 다층적 규제개혁의 필요성을 반영하지 못하고 있다고 지적한다. 김상만과 김도훈(2015) 역시 지자체 조례상의 규제의 문제점과 개선방안의 연구를 통해 문제가 되는 조례의 유형을 상위법령 제·개정 사항 미반영, 상위법령 위반, 법령상 위임이나 근거 없는 규제 등으로 꼽고 있다. 이민창과 김주찬(2015)은 정부의 지방규제개혁 추진 방식에 대해 규제개혁의 기본원리 구현과는 거리가 있어 규제개혁의 목적인 경제규제 개선을 통한 지역경제 활성화에 많은 한계가 있다고 지적한다. 김남욱(2019)은 문경시 조례를 연구하여 지방분권과 자치권의 강화로 지역의 특성에 따라 지방의회의 조례입법이 급증하고 있



다고 주장한다. 그러나 지방의회 의 소양이 미흡하고 지원기관 등의 부재로 상위법령의 개정사항을 반영하지 못하거나 규제적 성격의 조례를 법률의 위임 없이 혹은 위임의 범위를 넘어 제·개정하여 위임입법금지원칙과 법률유보원칙을 위반하는 사례가 발생하고 있다고 지적한다.

마지막으로 규제개혁의 방향을 제시한 연구이다. 최유성(2005)은 지방규제개혁이 효율적이고 내실 있게 이루어질 수 있도록 중앙정부 중심의 규제개혁 상황에서 지방규제개혁의 문제해결 방안을 제시한다. 그는 지방규제 정비방식의 문제점을 규제등록의 문제와 규제내용의 문제로 구분하여 이를 개선할 수 있는 정비 지침을 유형별로 제시하고 사례 법안들을 제시하였다. 또한 규제의 등록 여부를 판단하는 지침과 규제의 폐지를 결정하는 지침을 제시하였다. 윤석진(2013)은 규제는 분야별로 지역적 특수성을 반영해야하기 때문에 중앙정부와 지자체 간의 협조와 역할분담이 필요하다고 주장한다. 특히 사회적 규제는 규제의 형성과정과 집행과정에서 규제담당자들의 협력이 요구되기 때문에 중앙정부와 지자체 간의 사전적 규제협의 제도의 도입과 환류체계를 갖춘 규제 모니터링 제도의 도입을 제시한다.

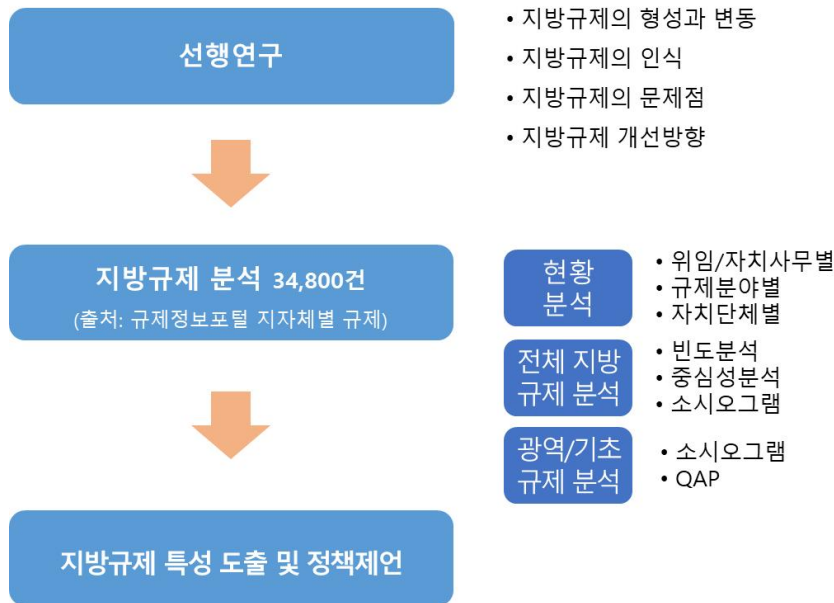
우리나라의 규제정책과 규제개혁이 대부분 중앙정부를 중심으로 추진되어 온 영향으로 지금까지 지방규제에 대한 연구는 상대적으로 부족한 것이 현실이다. 국내의 선행연구들을 검토한 결과 지방규제와 관련된 기존의 연구는 크게 지방규제의 형성과 변동, 인식, 문제점과 개선방향 제시에 초점을 둔 연구가 주를 이루고 있다. 또한 방법론적으로는 정성적인 접근방식의 질적 연구가 대부분을 차지하고 있다. 지방규제도 중앙정부의 규제와 마찬가지로 등록되어 관리되고 있음에도 불구하고 이를 분석대상으로 한 연구는 아직 찾기 힘들다. 이 연구는 기존의 연구와 달리 정부에 등록된 지방규제 전체를 대상으로 종합적으로 분석하였다는 점에서 차별성을 갖는다. 또한 특수한 분야나 사례에 치우치지 않고 등록된 지방규제 전체를 대상으로 분석하여 총체적인 관점에서 지방규제의 분야와 특성을 파악하여 이에 따른 개선방향을 제시하고 있다는 점에서 정책연구로서 기여하고 있다.

### 3. 연구의 방향

우리나라 지방규제의 주요 분야를 발굴하고 특징을 탐구하기 위해 먼저 선행연구를 통

해 지방규제의 기본적인 특성을 파악한 후, 지방규제의 형성과 변동, 지방규제의 인식, 문제점, 개선방향과 관련된 연구를 검토한다. 다음으로 규제정보포털<sup>6)</sup>에 등록된 지방규제 34,800건을 대상으로 현황분석 및 TNA를 실시한다. 현황분석은 정부사무의 유형(위임사무, 자치사무), 자치단체의 유형(광역자치단체, 기초자치단체) 및 규제부문(4개 유형 28개 부문)에 따라 나누고, 지방규제 전체의 주요 규제분야를 탐색한 후 광역자치단체와 기초자치단체 간 차이를 비교하였다. 이를 위해 전자에서는 단어의 빈도분석, 중심성분석, 소시오그램 분석을 활용하고, 후자에서는 광역자치단체와 기초자치단체 별 소시오그램 분석과 함께 규제유형과 분야 간 준연결망(quasi-network)을 통해 각 지자체의 규제집행 특성을 분석하였다. 이를 토대로 각기 다른 수준의 지자체에서 주로 추진하고 있는 규제유형과 분야를 탐구하였다.

〈그림 1〉 연구의 방향



6) 국무조정실에서 운영하는 규제정보포털은 정부부처의 규제관련 정보를 한 곳에 모아 제공한다. 지방규제는 행정안전부의 지역별 규제등록 현황과 법제처의 조례 정보를 연계하여 전체 지자체의 실시간규제정보를 제공하고 있다(규제개혁위원회, 2015, 2016).

### III. 지방규제 현황

#### 1. 개요

우리나라 행정구역은 행정체계상 광역자치단체로서 서울특별시와 6개의 광역시, 8개의 도, 특별자치시인 세종시와 특별자치도인 제주도를 포함하여 17개가 있고, 기초자치단체는 전국에 226개(75개 자치시, 82개 자치군, 69개 자치구)로 구성되어 있다. 2020년 8월 기준 규제정보포털에 등록된 지방규제 수는 총 34,800건으로 규제가 전 지역에 고루 분포되어 있지 않고 지역별로 상당한 편차가 있다. 그 가운데 경기도에 가장 많은 규제가 있으며(5,593건, 16.1%), 다음으로 전라남도(4,038건, 11.6%), 경상북도(3,368건, 9.7%) 등의 순으로 나타났다.

평균 지방규제의 수는 광역자치단체인 도가 특별시나 광역시에 비하여 상대적으로 많다. 9개의 특별시, 광역시의 비중은 평균 2.8%였지만 8개 도의 평균은 9.3%로 3배 이상 많았다. 이는 특별시, 광역시뿐만 아니라 도 지역의 기초자치단체 역시 동일한 사무를 위임받는 경우가 있기 때문으로 보인다. 예컨대 수도법 제17조는 일반수도사업을 경영하기 위해서 환경부장관, 시·도지사, 또는 시장·군수(광역시의 군수를 제외)의 인가를 받도록 하고 있다.

위임규제의 비중은 특별시·광역시와 도 간의 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 위임규제가 도에서 차지하는 비중은 평균 87.3%, 특별시·광역시는 84.5%로 2.8%p 차이에 불과한데, 이는 지방사무의 광역자치단체와 기초자치단체의 사무 배분에서 찾을 수 있다. 국가 총 사무 중 광역사무는 16.5%, 기초사무는 15.5%로 비슷한 수준이다(지방자치발전위원회, 2017). <표 2>의 지방사무별 규제유형 중 광역자치단체와 기초자치단체의 규제유형이 비슷하다는 점을 고려하면, 광역사무와 기초사무에서 규제가 차지하는 비중 역시 유사할 것이라 추정할 수 있다.

주목할 만한 것은 제주특별자치도는 지방규제 가운데 위임사무와 자치사무의 비중이 다른 단체와 반대라는 점이다. 이는 2006년 제주도가 특별자치도로 변경되면서 국토관리, 중소기업, 해양수산, 보훈, 환경 및 노동 사무 등을 담당하는 국가 특별지방행정기관이 통합되어 제주특별자치도로 이관되었기 때문이다. 이에 제주특별자치도는 다른 지자체의 위임사무 중 높은 비중을 차지하는 국토관리나 환경과 관련된 부문을 직접 담당한다.

〈표 1〉 지방규제의 위임사무 비중 및 지역별 분포

(단위: 건, %)

지역	위임규제	자치규제	위임규제 비중	전체규제 수	지역별 비중
강원도	2,194	297	88.1	2,491	7.2
경기도	4,850	743	86.7	5,593	16.1
경상남도	2,189	300	87.9	2,489	7.2
경상북도	3,189	179	94.7	3,368	9.7
전라남도	3,289	749	81.5	4,038	11.6
전라북도	2,585	367	87.6	2,952	8.5
충청남도	2,437	358	87.2	2,795	8.0
충청북도	1,896	341	84.8	2,237	6.4
광주광역시	511	104	83.1	615	1.8
대구광역시	782	274	74.1	1,056	3.0
대전광역시	360	63	85.1	423	1.2
부산광역시	913	195	82.4	1,108	3.2
서울특별시	1,771	242	88.0	2,013	5.8
세종특별자치시	259	11	95.9	270	0.8
울산광역시	466	50	90.3	516	1.5
인천광역시	1,356	404	77.0	1,760	5.1
제주특별자치도	185	891	17.2	1,076	3.1

자료: 규제정보포털

## 2. 유형별, 부문별 현황

지방규제는 행정규제기본법 시행령 제2조 행정규제의 범위 등에 따라 4가지 유형<sup>7)</sup>으로 구분된다. 광역과 기초에 관계없이 지방규제 중 가장 많은 규제 유형은 3호인 ‘기준설정’ 관련 규제로 전체 34,800건 중 16,827건인 약 50%를 차지하며, ‘허가’가 3,108건으로 약 9%를 차지한다. 이는 지방자치법 제22조에서 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과, 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임을 받도록 하여, 지방정부가 여전히 자체적으로 규

7) 1) 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항, 2) 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항, 3) 영업 등과 관련하여 일정한 작위의무 또는 부작위의무를 부과하는 사항, 4) 그 밖에 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위

제 업무를 수행하기 보다는 중앙정부 규제정책의 구체적인 기준을 제시하거나 국민의 행정민원을 담당하는 중앙정부의 집행자로서 역할에 머물도록 조례의 범위를 축소하기 때문이다(최용환, 2019).

〈표 2〉 규제유형별 지방규제 수

(단위: 건)

구분	광역자치단체			기초자치단체			합계	
	위임사무	자치사무	소계	위임사무	자치사무	소계		
1호	검사	26	5	31	177	8	185	216
	검정	17	20	37	9	4	13	50
	동의	1	7	8	12	1	13	21
	면허	1	0	1	66	8	74	75
	승인	69	70	139	572	180	752	891
	시험	8	3	11	67	8	75	86
	인가	9	16	25	44	9	53	78
	인정	3	1	4	11	15	26	30
	증명	22	6	28	10	2	12	40
	지정	110	45	155	1,025	85	1,110	1,265
	추천	5	2	7	1	0	1	8
	특허	5	5	10	2	5	7	17
	허가	220	189	409	2,066	633	2,699	3,108
확인	10	12	22	25	14	39	61	
2호	결정	13	4	17	195	38	233	250
	단속	10	5	15	111	10	121	136
	등록말소	2	2	4	13	1	14	18
	명령	123	22	145	480	37	517	662
	지도	29	9	38	229	36	265	303
	행정질서벌	119	79	198	1,864	480	2,344	2,542
3호	고용의무	0	1	1	31	3	34	35
	금지	255	136	391	1,088	250	1,338	1,729
	기준설정	1,819	685	2,504	13,049	1,274	14,323	16,827
	등록의무	18	13	31	213	21	234	265
	보고의무	14	19	33	135	26	161	194
	신고의무	133	84	217	1,154	123	1,277	1,494
	제출의무	144	154	298	686	215	901	1,199
	통지의무	18	14	32	61	14	75	107
4호	기타	191	88	279	2,442	372	2,814	3,093
합계		3,394	1,696	5,090	25,838	3,872	29,710	34,800

주: 셀의 음영은 위임사무, 자치사무, 소계, 합계 별 상위 3개 분야를 의미

지방규제를 규제분야별로 살펴보면 국토도시개발이 가장 많고, 다음으로 지방행정, 환경 등의 순으로 대부분 인허가 관련 규제들이 많았다. 이는 결국 지자체가 자율적으로 추진할 수 있는 고유 업무의 범위가 매우 제한적임을 보인다. 예를 들어, 국토도시개발 부문은 지역 발전의 비전과 전략의 방향을 결정할 수 있는 매우 중요한 요소임에도(김성연, 2016), 자치사무 비중은 광역자치단체 20.7%, 기초자치단체 약 3.4%로 각각의 전체 자치사무 평균보다 낮다. 반면 기본적인 지역경제와 소득수준을 기반으로 요구되는 가치재(merit goods)에 해당하는 문화공보부문은 광역과 기초 모두 자치사무 관련 규제가 많았다. 이는 지자체가 향토문화재 지정이나 자체적으로 운영하는 체육·문화시설 등에 대한 운영과 사용 규칙을 정하기 때문으로 보인다.

〈표 3〉 부문별 지방규제

(단위: 건)

구분	광역자치단체		기초자치단체		합계
	위임사무	자치사무	위임사무	자치사무	
국토도시개발	746	195	8,739	307	9,987
건설	26	43	68	27	164
경찰교통	22	26	216	38	302
관광	5	52	34	69	160
교육학술	28	36	54	53	171
국가보훈	0	8	15	5	28
노동	24	29	54	28	135
농지농정	153	122	653	197	1,125
문화공보	176	172	496	571	1,415
보건위생	106	42	758	49	955
사회복지	82	94	785	302	1,263
산림	15	11	189	33	248
상공업	39	22	1,418	319	1,798
소방민방위	188	26	791	30	1,035
수산	43	45	134	9	231
수자원	77	31	215	18	341
에너지	10	14	132	4	160
운송물류	147	56	475	46	724
의료약사	7	28	11	0	46
재정경제	42	13	478	127	660
정보통신	0	1	6	3	10
주택건축도로	361	100	2,771	93	3,325
지방재정	42	43	506	152	743

지방행정	419	227	2,730	545	3,921
체육청소년	40	96	664	309	1,109
축산	36	20	59	17	132
토지지적	6	0	14	5	25
해운항만	33	9	7	1	50
행정일반	139	45	551	324	1,059
환경	382	90	2,808	191	3,471
기타	0	0	7	0	7
합계	3,394	1,696	25,838	3,872	34,800

주: 셀의 음영은 위임사무, 자치사무, 합계 별 상위 3개 분야를 의미

## IV. 실증분석

### 1. 분석기법 및 내용

이 연구는 우리나라 지방규제의 주요 분야를 탐색하고 특성을 파악하기 위해 먼저 TNA<sup>8)</sup>를 적용하여 전체 지방규제의 주요 분야를 탐색하였다. 이 분석은 대상 텍스트를 단어 단위로 구분하고 공통출현빈도를 기준으로 추출한 단어 간의 연결관계를 파악한다(Valle & Ozturk, 2011). 단어 간 연결을 통해 원래 텍스트의 의미와 분석대상에서 중요한 역할을 하는 단어를 파악할 수 있고, 유사한 그룹을 구분할 수 있다(Araujo & Banisch, 2014). 이에 분석대상의 텍스트가 많더라도 단어 간 연결관계를 통해 중심적인 의미를 파악하기 용이하다. 등록된 전체 지방규제가 34,800건에 달하며, 분석대상인 '규제사무명'이 텍스트로 구성되어 있다는 점을 고려하면, TNA는 지방규제의 주요 특징과 분야를 파악하는 데 매우 효과적인 분석도구가 된다.

구체적으로 단어의 빈도분석과 중심성분석, 소시오그램을 활용하였다. 첫째, 단어의 빈도분석은 전체 텍스트에서 어떠한 단어가 많이 출현하였는지 분석하여 주요내용을 파악한다. 일반적으로 연설이나 문서 등에서 자신이 나타내고자 하는 주요 내용이 강조된다는

8) 이 연구는 TNA분석 과정에서 대상 텍스트를 단어 단위로 구분하는 과정과 단어 간 연결관계의 분석에 각기 다른 프로그램을 활용하였다. 전자에서 강승식 교수의 'KLT2010'을, 후자에서는 Analytic Technologies사의 'UCINET 6.0'을 활용하였다.

점에 따라 지자체의 주요 규제 내용을 파악하기 용이하다(Baron, Rayson & Archer, 2009). 둘째, 중심성분석은 네트워크 내 단어의 역할에 초점을 둔다. 비록 빈도가 높은 단어일지라도 다른 단어와의 연결 관계에 따라 네트워크 내에서 역할과 중요성이 달라지기 때문이다(곽기영, 2014). 연결중심성(Degree Centrality)은 네트워크 내에서 다른 단어와 직접 연결된 정도를 의미한다. 중심성이 높을수록 다른 단어와 의미를 형성하는 빈도가 높아져 텍스트네트워크의 중심적인 의미를 형성한다(Choi, Choi & Kim, 2016). 매개중심성(Between Centrality)은 서로 다른 두 단어를 연결하는 정도이다. 매개중심성이 높다는 것은 해당 단어를 통해 다른 단어들이 연결되는 경우가 많다는 것으로 네트워크 내 단어 간 결합을 통해 새로운 의미를 형성하는 역할을 한다(Shibuya & Jensen, 2015). 근접중심성(Closeness Centrality)은 해당 단어가 어느 정도로 네트워크의 중심에 있는지를 나타낸다(Gomez, 2019). 네트워크의 중심부에 위치할수록 다른 단어와 연결될 가능성이 높다는 점을 고려하면 중심성이 높을수록 네트워크 내에서 중요 단어일 가능성이 높다. 셋째, 소시오그램은 단어 간 연결을 시각적으로 표현해 주기 때문에 지자체의 주요 규제분야를 확인할 수 있다(Crnovrsanin, et, al, 2014). 유사한 연결관계를 가진 단어가 모인 컴포넌트(Component)를 통해 주요 규제 분야를 발견하는 데 용이하다.

다음으로 자치단체별 주요 분야와 규제 운영 상 특성을 분석하였다. 주요 분야는 전체 지방규제 분석과 동일하게 TNA를 사용하였다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체 간 규제의 유사성을 검토하기 위해 QAP(Quadratic Assignment Procedure)를 수행하였다. QAP는 네트워크 간 동일 노드의 연결관계를 비교하여 유사성을 도출한다(곽기영, 2014). TNA는 노드(단어) 간 연결을 통해 해당 네트워크의 주요 특성을 파악한다. 따라서 자치단체별 규제의 특성을 비교하기 위해서는 네트워크 간 유사성을 분석할 수 있는 QAP가 적합한 분석방법이 된다. 구체적으로 노드(단어) 간 연결은 본래 분석대상 텍스트(규제사무명)를 의미하기 때문에 두 네트워크 간 유사성이 높을수록 유사한 규제가 많다고 해석할 수 있다.

자치단체 별 규제 운영상의 특성은 준연결망(quasi-network)을 활용한다. 준연결망은 두 노드 사이에 실질적인 연결관계는 없지만 매개가 되는 간접 요소를 중심으로 임의의 새로운 연결을 형성하는 방법으로, 노드 간 직접적인 상호작용을 파악하기 어려운 경



우 사용한다(김용학, 2003; 조윤희·방정혜, 2009; 정육상·박주상, 2015). 이 연구에서는 ‘규제분야 x 규제유형’의 2-mode 네트워크를 규제분야, 규제유형을 매개로 하여 각각 ‘규제분야 x 규제분야’, ‘규제유형 x 규제유형’의 1-mode 네트워크로 전환하였다. 이를 통해 광역, 기초자치단체의 규제집행 형태를 비교하였다.

## 2. 지방규제 분석결과

### (1) 빈도분석

규제사무명을 분석한 결과 가장 많이 출현한 단어는 ‘건축물’(1,509회)이었으며, ‘건폐율’, ‘폐기물’, ‘제설’, ‘건축’, ‘부설주차장’, ‘가산금’, ‘급수공사’, ‘대행업자’ 등 대부분 국토도시개발, 주택건축도로 분야와 관련되어 있다. 이 외에 ‘음식물류’, ‘제빙작업’, ‘대규모점포’, ‘응시자격’ 등 환경, 소방민방위, 상공업, 지방행정 분야 단어의 출현빈도가 높게 나타났다. 출현빈도가 높은 단어들은 공통적으로 구체적인 기준을 제시하고 있다. 대표적으로 건축물이 포함된 규제인 ‘맞벽건축물의 건축기준’, ‘가설 건축물 건축기준’, ‘일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한’ 등은 규제의 적용 지역과 대상, 건축물의 특성(구성, 높이, 재료 등) 등을 구체적으로 규정한다.

이러한 기준규제(standard regulation)는 대부분 위임규제에 해당하지만 지자체는 위임된 범위 내에서 구체적인 기준을 각자 설정할 수 있는 재량권을 가진다(유광흠 외, 2015). 지자체는 상위법령·조례에서 위임한 사항 또는 위임이 없더라도 법령·조례의 집행에 필요한 사항을 규정할 수 있기 때문이다.<sup>9)</sup> 예를 들어, 건축법의 건축물 일조권과 관련된 조항은 지자체에 따라 세부 기준이 상이하다. 기본적으로 건축물의 높이 9미터를 기준으로 인접 대지경계선으로부터 1.5미터 이상 띄워 건축하도록 하고 있으나 건축물의 면적이나(예: 층주시 등), 건축물의 위치 및 합의 여부(예: 의왕시 등)에 따라 기준이 달라진다. 결국 개별 지자체 간 재량 적용의 차이는 피규제자의 부담에 차이를 초래하고 규제 개선에 대한 체감도와 지역의 경쟁력을 가늠하는 요인으로 작용할 수 있다.

9) 법제처, ‘자치법규 의견제시’: <https://url.kr/X8ML62> (2020.8.11. 검색).

〈표 4〉 단어별 출현빈도 수

(단위: 회)

순위	단어	출현빈도	순위	단어	출현빈도
1	건축물	1,509	16	대지	311
2	건폐율	695	17	대규모점포	303
3	폐기물	606	18	토지	288
4	제설	512	19	생활폐기물	281
5	건축	497	20	경관지구	501
6	음식물류	460	21	체육시설	274
7	사용자	440	22	유료화장실	267
8	대지안	411	23	지역	232
9	급수공사	403	24	배수설비	230
10	용적률	444	25	용도지역	436
11	광고물	479	26	조경	221
12	부설주차장	337	27	원인자	220
13	가산금	325	28	응시자격	219
14	대행업자	322	29	용도지구	210
15	제빙작업	313	30	도로	205

## (2) 중심성분석

중심성분석 결과 중심성 값이 높은 상위 20개 단어들 대부분이 국토도시개발 분야이며 환경, 소방민방위, 지방행정 분야의 단어가 일부 포함되어 있다. 또한 연결중심성을 제외한 근접중심성과 매개중심성의 값은 상대적으로 낮게 나타나 지방규제는 특정 분야를 중심으로 밀집되어 있을 가능성이 있다.

연결중심성 분석결과 값이 가장 높은 단어는 ‘건축물’이었으며, 다음으로 ‘폐기물’과 ‘음식물류’가 뒤를 이었다. 연결중심성이 높을수록 해당 단어가 포함된(해당 단어와 연결된) 규제가 많아진다는 점을 고려하면, 지방규제 중 ‘건축물’이 포함된 규제는 가장 핵심적인 규제가 된다. 또한 연결중심성이 높은 국토도시개발 분야의 다른 단어들은 건축물의 규모(‘건폐율’, ‘용적률’), 입지(‘경관지구’, ‘용도지역’) 등을 규정하고 있다. 따라서 개인이나 기업이 주택이나 공장을 건축하기 위해서는 해당 건축물의 기준뿐만 아니라 그 외 다양한 기준을 충족시켜야 한다는 점을 확인할 수 있다.

근접중심성은 연결중심성과 매개중심성에 비해 국토도시개발 분야와 관련된 단어가 많

다. 또한 연결중심성, 매개중심성과 달리 가장 높은 값과 낮은 값의 차이가 상대적으로 적어 해당 단어들이 상대적으로 네트워크의 중심부에 밀집되어 있다. 따라서 연결중심성을 통해 파악한 것과 같이 동일 분야의 규제가 다수 존재한다는 점을 재확인 할 수 있다.

매개중심성은 다른 두 중심성에 비해 값이 낮게 나타났는데, 지방규제가 동일한 분야의 규제가 다수 있더라도 다른 분야와 연결되는 경우는 적어 그 범위와 한계가 상대적으로 명확한 것으로 해석할 수 있다. 따라서 지방규제가 법령을 수행하는 제도적 성격과 실제 현장에 적용되는 대민적 성격을 갖추고 있다는 점을 고려하면 지방정부가 규제를 집행하거나 개선을 할 수 있는 범위는 제한적이다.

〈표 5〉 중심성 분석결과

순위	단어	연결중심성	단어	근접중심성	단어	매개중심성
1	건축물	6.420	건축물	0.418	건축물	0.170
2	폐기물	6.118	시설물	0.408	지역	0.139
3	음식물류	5.834	지역	0.399	사용자	0.113
4	제설	4.130	사용자	0.395	시설물	0.100
5	건축	3.331	하수도	0.387	건축	0.097
6	건폐율	3.077	폐기물	0.383	폐기물	0.083
7	경관지구	2.834	주차장	0.382	원인자	0.059
8	용적률	2.509	원인자	0.381	면적	0.058
9	제빙작업	2.462	시장	0.380	상수도	0.053
10	다량배출사업장	2.260	건축	0.373	시장	0.046
11	대지안	2.107	부설주차장	0.372	옥외광고물	0.046
12	대지	2.047	도로	0.371	산정기준	0.045
13	조경	1.941	용적률	0.366	하수도	0.044
14	용도지역	1.893	건폐율	0.363	응시자격	0.043
15	지역	1.799	부대시설	0.363	임용시험	0.042
16	자격증	1.799	용도지역	0.357	가산금	0.035
17	배출	1.757	공원	0.357	장소	0.035
18	토지	1.580	가산금	0.356	토지	0.032
19	특수직급	1.556	토지	0.356	관리자	0.029
20	전용수거용기	1.556	관리자	0.355	주차장	0.029



폐기물의 발생억제 및 수집·운반·재활용에 관한 조례’는 음식물류 폐기물 배출에 따른 수수료의 징수, 수집·운반·재활용을 위한 수거일, 배출장소, 배출용기 및 배출요령 등을 구체적인 기준을 규정하고 있다.

### 3. 자치단체별 비교 결과

#### (1) 주요 규제분야의 비교

자치단체별 위임규제와 자치규제에 따른 주요 규제분야를 파악하기 위한 소시오그램 분석 결과 주요 규제분야는 공통적으로 ‘건축물’을 중심으로 하는 국토도시개발 분야와 ‘폐기물’을 중심으로 하는 환경 분야로 전체 소시오그램과 큰 차이가 없었다.

먼저 자치단체별 위임규제를 살펴보면 전체적인 단어 간 연결은 유사하였다. 하지만 ‘광고물’, ‘안전점검’이 광역자치단체 포함되어 있으며, ‘제설’은 ‘건축물’이 포함된 컴포넌트와 분리되어 있다. 이러한 차이는 지방자치법 제8조에서 사무처리의 기본원칙으로 기초자치단체가 법령이나 상급 지방자치단체의 조례를 위반하여 사무를 처리할 수 없도록 하고 있기 때문이다. 이에 광역자치단체는 기초자치단체의 무분별한 규제집행을 통제할 수 있다. 예컨대 광고물 안전점검과 관련된 규제는 시·도지사가 ‘옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률’ 제3조의2, 제4조 등에 따라 경관훼손, 미풍양속

〈그림 3〉 자치단체별 주요 위임규제 분야



주: 1) 좌측은 광역자치단체, 우측은 기초자치단체를 의미  
 2) 광역자치단체는 연결이 2초과, 기초자치단체는 20초과인 연결관계만 표시



수립·조정 등 27개 사무를, 기초자치단체가 노인복지사업계획 수립·시행 등 33개의 사무를 담당한다. 이 중 중복되는 사무는 21개에 달한다.<sup>10)</sup> 따라서 주된 규제유형이 규제 대상의 행위를 금지하거나 특정 행정처리를 요구한다는 점을 고려하면 두 사무 간 실질적인 규제유형의 차이도 크게 없을 것으로 판단된다.

〈표 6〉 QAP 분석결과

	광역-위임	광역-자치	기초-위임	기초-자치
광역-위임	1.000			
광역-자치	0.837***	1.000		
기초-위임	0.936***	0.870***	1.000	
기초-자치	0.923***	0.849***	0.955***	1.000

주: p\*\*\* < 0.01

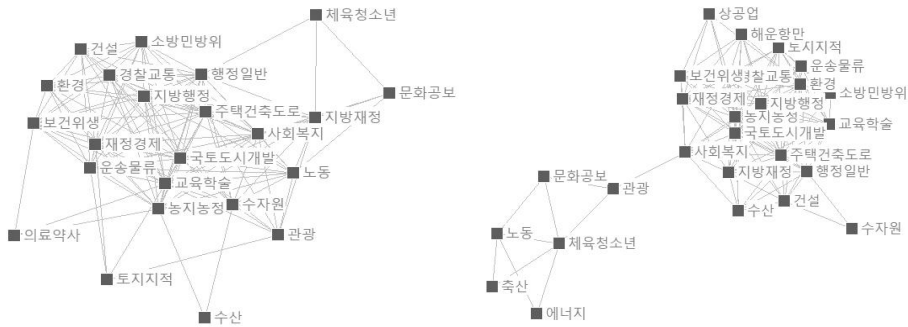
## (2) 규제집행방식의 비교

광역자치단체는 대부분의 규제분야가 유사한 규제유형이 적용되어 하나의 컴포넌트에 몰려있지만 기초자치단체는 크게 국토도시개발을 중심으로 하는 부분과 체육청소년을 중심으로 하는 부분으로 구분되었다. 국토도시개발 분야는 피규제자에게 작위·부작위 의무를 부여하는 규제가 대부분이지만, 체육청소년 분야는 국민의 신청을 받아 처리하는 행정처분 등의 규제가 다수 포함되어 있기 때문이다. 또한 수자원 분야의 규제의 경우 광역지방자치단체는 다른 여러 분야와 동일한 규제유형이 존재하지만, 기초자치단체는 행정일반과 건설에 국한되어 일부 분야에 있어 업무 범위의 차이도 나타난다.

그러나 이 외의 규제분야는 규제유형을 공유한다. 이는 광역자치단체와 기초자치단체 간 주요 규제분야의 규제유형에는 큰 차이가 없다는 것으로, 대부분의 주요 규제분야는 유사한 규제유형이 적용된다. 결국 지자체는 중앙정부에서 위임된 일정한 범위의 규제만 집행하기 때문에 자체적인 규제개혁 노력을 할지라도 실질적인 개선의 범위는 제한된다. 또한 각 지자체는 지자체 별 수준과 개별 규제분야에 따른 적합한 규제유형을 갖지 못한 것으로 볼 수 있다.

10) 지방자치법 시행령 제8조 별표1. 지방자치단체의 종류별 사무.

〈그림 5〉 규제분야 준연결망 소시오그램



주: 1) 좌측은 광역자치단체, 우측은 기초자치단체를 의미  
 2) 연결은 상관관계 값이 0.9 이상인 연결만 표시

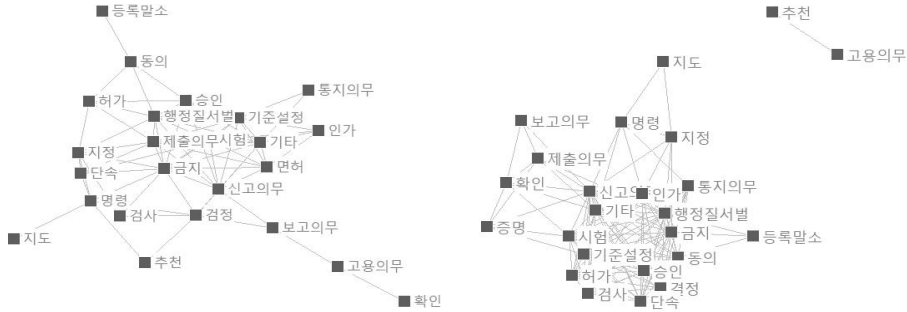
규제유형에 따른 준연결망 역시 광역자치단체와 기초자치단체 간 차이가 적었다. 광역자치단체는 상대적으로 피규제자의 작위의무와 부작위의무를 부과하는 규제유형(기준설정, 제출의무, 신고의무, 금지 등)과 행정의무의 이행감독(행정질서벌 등)과 관련된 규제유형에 집중되어 있으며, 기초자치단체는 행정청의 행정처분(인가, 허가, 승인, 동의, 검사, 결정, 시험 등) 또는 행정의무 이행의 감독(결정, 단속, 행정질서벌 등)과 관련된 규제유형이 중심을 이룬다. 개별 규제유형의 연결관계에 있어서도 다소 차이가 있다. 예컨대 광역자치단체는 단속, 허가, 동의의 규제유형이 네트워크의 외부에 위치한 반면, 기초자치단체는 네트워크의 중심부에 위치한다.

그럼에도 광역자치단체와 기초자치단체 간 규제분야가 유사하였다는 점을 상기하면, 실제 지자체별 규제유형 역시 큰 차이가 없을 것으로 보인다. 지방자치법 제10조는 광역자치단체와 기초자치단체 간 사무의 경합 시 기초자치단체가 우선 처리하며, 지방자치법 시행령 제8조에서 자치단체별 사무를 구체적으로 규정하지만 사무의 조정이 제대로 이루어지지 않거나<sup>11)</sup> 대부분 중복되기 때문이다.

11) 예를 들어, 국민건강증진법 제4조의2는 광역자치단체뿐만 아니라 기초자치단체도 국민건강증진종합계획에 따른 실행계획을 매년 수립, 시행하도록 한다.



〈그림 6〉 규제유형 준연결망 소시오그램



주 : 1) 좌측은 광역자치단체, 우측은 기초자치단체를 의미  
 2) 연결은 광역자치단체의 상관관계가 0.6 이상, 기초자치단체의 상관관계가 0.7 이상인 연결만 표시

## V. 결론

그 동안 불합리한 규제를 개선하기 위한 정부의 다양한 노력에도 불구하고 피규제자의 규제개혁 체감도가 낮았던 이유 중 하나는 시민과 기업, 현장의 접점에 있는 지방규제의 개선이 기대만큼 성과를 거두지 못했기 때문이다. 이러한 측면에서 지방규제와 중앙정부 간 규제의 분야와 유형이 유사하다는 점은 지방규제에 따른 폐해를 우려하게 하는 요인이다. 2017년을 기준으로 정부부처 중 가장 많은 규제를 가지고 있는 곳은 ‘국토교통부’, ‘해양수산부’, ‘산업통상자원부’, ‘환경부’ 등의 순이었으며, 행정절차와 기준이 주를 이룬다(하선권, 2018). 광역자치단체와 기초자치단체의 주요 규제분야가 국토도시개발과 환경이라는 점은 중앙정부의 주요 소관부처와 일치하며, 주요 규제유형 역시 기준규제, 인가, 허가, 승인 등으로 유사하다. 그렇기에 지방규제 중 약 17.7%가 상위법령의 위임 범위를 넘어섰다는 점과 자치분권 확대를 위해 지방정부로의 규제이양 확대 결정은 지방규제가 피규제자의 행위를 더욱 제약할 수 있다는 우려를 낳는다(강영철, 2019).

이 연구는 지방규제 개선의 효과성 제고를 위해 지방규제를 실증분석하였다. 분석결과 우리나라 지방규제는 국토도시개발 분야에 가장 많았으며, 그중에서도 건축물과 관련된 규제가 주를 이루었다. 특히 건축은 단순히 건축물의 건설기준 뿐만 아니라 입지 등을 총체적으로 고려하여야 한다. 다음으로 지방규제의 주요 분야는 폐기물 및 음식물류와 관련

된 환경 분야로 배출 방법이나 주기 등 규제집행을 위한 구체적인 기준을 제시하였다. 광역자치단체와 기초자치단체 간 위임규제 및 자치규제 분야의 차이는 거의 없었다. 다만 광역자치단체 장은 해당 지역의 기초자치단체를 통제할 수 있는 권한이 있었으며, 기초자치단체는 ‘수도법’ 등 법령의 위임에 따라 광역자치단체를 거치지 않고 주요 사무가 지정되는 경우가 있었다. 규제분야와 규제유형 간 준연결망을 활용한 분석에서도 광역자치단체와 기초자치단체 간 규제는 대부분 유사하였다. 따라서 광역자치단체와 기초자치단체 간 큰 구분 없이 중앙정부의 위임규제를 집행할 가능성이 높으며, 지자체의 수준과 개별 규제 유형에 따라 적합한 규제가 적용되지 못한다는 점을 시사한다.

이러한 분석결과를 토대로 향후 우리나라 지방규제를 개선하기 위한 네 가지 방안을 제안하고자 한다. 첫째, 지방규제의 집행주체를 분명하게 구별할 필요가 있다. 즉, 분야별로 규제의 직접적인 주체가 광역자치단체나 기초자치단체라는 명확한 구분이 없고 위임규제와 자치규제가 유사하였다. 이 경우 정부 간(intergovernmental)에 유사한 규제업무가 중복적으로 수행되어 규제관리의 비효율성으로 초래하기 쉽고, 나아가 지방자치의 실현에도 걸림돌이 될 수 있다. 따라서 지방자치법 시행령 제8조에서 제시하는 ‘지방자치단체의 종류별 사무’ 사례, 다른 법령 등에서도 광역자치단체와 기초자치단체 간 규제가 중복되지 않도록 업무를 명확히 구분하는 것이 필요하다.

둘째, 지자체가 합리적인 규제기준을 마련할 수 있도록 중앙정부의 지원이 필요하다. 중앙정부는 규제를 제정하거나 강화하기 위하여 규제영향분석 등의 과정을 거쳐 규제의 타당성을 판단한다. 지자체 역시 행정규제기본법 제3조에 따라 규제의 신설이나 강화에 대한 심사를 실시하도록 하고 있으나 담당 공무원의 인력 및 전문성 부족으로 합리적인 검토가 어렵다(이민호 외, 2019). 지방규제는 연결중심성 분석결과 건축물과 폐기물 등과 관련된 기준규제가 다수 존재하였다. 이에 지방자치법 제166조를 적극 활용하여 지자체가 중앙정부로부터 지방규제에 대한 조언과 권고, 재정지원과 기술지원을 받을 수 있도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 법령의 위임 범위 내에서 기초자치단체의 자율적인 규제집행을 보장해야 한다. QAP 분석결과 광역자치단체와 기초자치단체 간 규제가 유사하였다. 소시오그램을 통해 파악한 규제집행방식 역시 유사하였다. 하지만 기초자치단체는 실질적으로 규제를 집행하는 위치에 있어 정책수요 및 개선요구를 파악하기 쉽다. 중앙정부 역시 2021년 ‘중앙

행정권한 및 사무 등의 지방일괄이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률(지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법)의 시행을 통해 기초자치단체가 자율적으로 수행할 수 있는 업무범위를 확대할 예정이다. 이렇듯 지역의 특성과 다변화된 주민의 정책수요에 적극적으로 대응할 수 있도록 기초자치단체로의 업무이양은 지속적으로 이루어져야 한다.

마지막으로 지방규제에 대한 피규제자의 접근성을 확보하기 위해 탐색비용을 낮출 수 있는 방안을 강구해야 한다. 지자체별로 규제가 적용되는 분야는 유사하지만 구체적인 세부기준에서는 차이가 있었다. 예를 들어 빈도분석 결과 높은 빈도를 나타낸 단어들이 포함된 규제는 각 지자체마다 세부 기준이 상이하였다. 이러한 기준의 차이는 지자체가 지역의 특색을 살려 발전시킬 수 있는 수단이기도 하지만 피규제자의 입장에서는 관련 규제에 대한 정보를 지역별로 찾기 위해 상당한 시간과 비용의 투입이 요구된다. 규제정보포털을 통해 근거법령을 포함한 세부 정보가 제공되고 있으나 다른 지역과의 비교나 연관 규제 등을 파악하기 어려워 추가적인 정보를 지속적으로 탐색해야 한다. 지방규제에 대한 탐색비용이 낮아진다면, 피규제자는 자신에게 적합한 서비스를 제공하고 적절한 규제가 있는 지자체를 찾아 이주하게 되는 ‘발로 하는 투표(voting with one’s feet)’가 가능해질 것이다.

지방규제의 효과적인 개혁을 위해서는 지자체들 사이의 공정하고 자율적인 경쟁을 통한 지방규제의 지속적인 개선이 필요하다. 이는 지방규제의 특성을 파악하고 주요 지방규제의 식별, 발굴하는 심도 깊은 연구가 뒷받침 되어야 한다. 이 연구는 2020년 8월 현재 국무조정실 규제정보포털에 등록된 지방규제를 대상으로 텍스트네트워크분석(TNA)을 통해 주요 규제분야를 식별하고 지방규제의 특성을 탐구하였다는 점에서 의의를 가진다.

마지막으로 연구의 몇 가지 한계를 밝히고자 한다. 우선 연구의 대상을 등록된 지방규제로 제한하였기 때문에 미등록 규제나 행동지도 등 소위 ‘보이지 않는 규제’는 분석대상에 포함시키지 못했다. 이들 또한 지방규제개혁에 걸림돌이라는 점을 인정하면서도 실증 분석을 위한 자료수집 등의 현실적인 어려움이 있음을 인정한다. 향후 지방규제의 종합적인 개혁을 위해서는 체계적인 전수조사를 통해 미등록 규제 등에 대한 정확한 분석이 뒤따라야 할 것이다. 다음으로 TNA분석 상 세부 규제 기준을 파악하기 어렵다는 한계가 있다. 이는 분석이 규제명을 중심으로 진행되어 세부 기준이 분석대상이 아니며, 규제대

상에 포함된다고 하더라도 연결빈도가 낮은 연결은 분석대상에서 제외되기 때문이다. 다만, 이 연구를 통해 발견된 우리나라 지방규제의 주요 분야와 특징들은 향후 지방규제의 개혁을 위한 방향을 제시하는 데 실무적으로 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

## 참고문헌

- 강승식, 『한국어 형태소 분석과 정보검색』, 흥릉출판사, 2002.
- 강영철, 「정부의 규제개혁 정책 동향과 방향」, 『산업경제』, Vol.7, 2016.
- 강영철, 「위헌소지가 크고 방만하게 운영되는 고시 등 하위 행정규칙의 하위 규정의 법령화를 통해 규제법률주의 확립」, 『혁신성장과 규제개혁 세미나 자료집』, 2019.
- 곽기영, 『소셜네트워크분석』, 청람, 2014.
- 곽노성, 「혁신성장을 위한 규제개혁 추진전략 연구」, 『국회 4차산업혁명특별위원회』, 2019.
- 규제개혁위원회, 『2015년도 규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 2016.
- 규제개혁위원회, 『2016년도 규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 2017.
- 김계홍, 『지방자치법 해설』, 법제처, 2009.
- 김권식·이광훈, 「환경규제 수단의 선택에 미치는 영향요인 탐색: 지방분권화, 입법주체 및 규범형식을 중심으로」, 『지방행정연구』, Vol.28, No.1, 2014.
- 김남욱, 「실질적 지방자치의 실현을 위한 법제로서 특례시 제도의 법적 쟁점」, 『한국지방자치법학회 학술대회 자료집』, 2019.
- 김상만·김도훈, 「지방자치단체의 조례에 의한 규제의 문제점과 그 개선방안에 관한 연구」, 『법과 정책』, Vol.21, No.2, 2015.
- 김성연, 『국토·도시계획의 수립 및 운용 실태분석 연구』, 감사원 감사연구원, 2016.
- 김용학, 『사회연결망 분석』, 박영사, 2003.
- 김태윤, 「김대중 정부 규제개혁의 평가와 과제: 규제개혁체계의 개선을 중심으로」, 『규제연구』, Vol.12, No.1, 2003.
- 김현호, 「지방규제개혁, 추진방향과 과제」, 『지방자치실천포럼』, Vol.58, 2014.
- 김창수·김성우, 「지방규제 등록·관리의 성과와 개혁」, 『지방정부연구』, Vol.19, No.4, 2016.
- 박순애·손지은, 「지방정부 규제행정의 성과요인에 관한 소고: 규제체감도를 중심으로」, 『행정논총』, Vol.53, No.4, 2015.
- 박한우·Leydesdorff, 「한국어의 내용분석을 위한 KrKwic 프로그램의 이해와 적용」, 『Journal of the Korean Data Analysis Society』, Vol.6, No.5, 2011.

- 서재호, 「국가와 지방자치단체간 다층적 규제 개혁에 대한 연구」, 『한국사회와 행정연구』, Vol.24, No.4, 2014.
- 손지은, 『규제개혁 성과의 영향요인에 관한 연구-지방자치단체 규제에 대한 기업체감도를 중심으로-』, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2016.
- 안전행정부, 지자체 간 아름다운 경쟁을 통한 지방자치단체 규제개혁 추진, 안전행정부 보도 자료, 2014.
- 엄영호·손선화, 「지방정부의 사회혁신 정책 균형잡기 역할의 모색」, 『지방정부연구』, Vol.21, No.4, 2018.
- 유광흠 외, 『규제 합리화를 위한 지자체 건축행정 개선 방안 연구』, 국토교통부, 2015.
- 윤석진, 「사회적 규제에 있어서 국가와 지방자치단체의 역할과 협력」, 『지방자치법연구』, Vol.13, No.3, 2013.
- 윤석진 외, 『자치법규의 현황·문제점, 정비지원체계와 그 개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2011.
- 이민창·김주찬, 「지방규제개혁 추진체계의 점검: 경쟁은 작동하는가?」, 『한국경제연구원 세미나자료』, Vol.15, No.8, 2015.
- 이민호 외, 『규제영향평가의 포괄적 적용을 위한 규제관리체계 개선방안: 의원입법 및 지자체 규제의 사각지대를 중심으로』, 한국행정연구원, 2019.
- 이용환, 「문화, 의식구조 측면에서 본 행정규제, 행정규제민간연구센터」, 『규제연구 시리즈』, Vol.92, No.03, 1992.
- 이주선, 『규제지도 작성을 위한 규제개혁실적 분석』, 한국경제연구원, 2004.
- 이주선·정현용, 「규제등록제도 개선방안 연구」, 『이슈페이퍼』 No.09-01, 2009.
- 이현우·이미애, 「국가경쟁력 제고를 위한 네거티브 규제방식 전환 필요성에 관한 연구」, 『GRI 정책연구』, Vol.3, 2015.
- 이혜영·최성락, 「규제집행에 있어서 지방정부로의 비재정지원 위임에 관한 연구」, 『지방정부 연구』, Vol.12, No.4, 2009.
- 임성일, 「세외수입 확충을 위한 이론적 토대와 방향」, 『지방세포럼』, Vol.18, 2014.
- 정육상·박주상, 『사회연결망분석을 활용한 경찰의 범죄피해자 보호 협력네트워크 강화방안』, 치안정책연구소, 2015.

- 조운재 외, 『지자체 숨은 규제·애로 발굴을 통한 지역 중소기업 활성화 방안 연구』, 중소기업부, 2019.
- 조운호·방정혜, 「신상품 추천을 위한 사회연결망분석의 활용」, 『지능정보연구』, Vol.5, No.4, 2009.
- 지방자치발전위원회, 『지방자치발전백서』, 지방자치발전위원회, 2017.
- 최병선, 「우리나라 규제개혁정책의 핵심과제와 쟁점」, 『행정논총』, Vol.35, No.2, 1997.
- 최승원 외, 『지방규제개선을 위한 시(市) 소관 조례 정비과제 발굴 및 정비방안 마련 연구』, 법제처, 2016.
- 최유성, 「지방자치단체 규제정비 방식의 현황과 개선방안에 관한 연구」, 『규제연구』, Vol.14, No.1, 2005.
- 최용환, 「지방행정역량 강화를 위한 시도연구원의 역할」, 『자치역량강화와 시도연구원의 역할과 과제』, 대전세종연구원, 2019.
- 하선권, 「국내 등록규제의 현황과 특성」, 『한국정책분석평가학회 학술대회발표논문집』, 2018.
- 한국재정정보원, 『재정정보 분야 텍스트마이닝 활용 방안 연구』, 한국재정정보원, 2019.
- Araujo T. & Banisch S., Multidimensional Analysis of Linguistic Networks, In: Mehler A., Lucking A., Banisch S., Blanchard P., Job B. (eds) *Towards a Theoretical Framework for Analyzing Complex Linguistic Networks, Understanding Complex Systems*, Springer, Berlin, 2016.
- Baron, A., Rayson, P., & Archer, D., “Word frequency and key word statistics in corpus linguistics,” *Anglistik*, 20(1), 2009, pp.41-67.
- Borgatti, P., Everett, G. and Freeman, C. *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Analytic Technologies, 2002.
- Choi, H., Choi, Y., & Kim, K., “Exploring the Relationship between Creativity and Character based on Online Text Data Analysis,” *International Journal of Database Theory and Application*, 9(10), 2016, pp.215-228.
- Crnovrsanin, T., Muelder, C. W., Faris, R., Felmlee, D., & Ma, K. L.,

- “Visualization techniques for categorical analysis of social networks with multiple edge sets,” *Social Networks*, 37, 2014, pp.56-64.
- Gomez, S., “Centrality in networks: finding the most important nodes,” In *Business and Consumer Analytics: New Ideas*, Springer, Cham, 2019.
- Shibuya, Y., & Jensen, K. E., “Mining for constructions in texts using N-gram and network analysis,” *Globe: A Journal of Language, Culture and Communication*, 2, 2015.
- Valle, K., & Ozturk, P., Graph-based representations for text classification, In *India-Norway Workshop on Web Concepts and Technologies*, Trondheim, Norway, 2011.



## Identifying Key Regulations through the Analysis of Registered Regulations in Local Governments

Ha, SunGwon, Kim, SongJune

This paper explores to find key areas and properties of local government regulations (LGRs) in Korea. It applies text network analysis (TNA) for 34,800 registered regulations from the 'Regulation Information Portal' with centrality analysis, sociogram and quasi-network. Both 'National-Urban Development' and 'Environment' are found to be key areas of LGRs. The major words are 'building' for 'National-Urban Development' and 'waste' and 'food' for 'Environment'. They are different between the areas and types, and between the delegated and autonomous regulations. The following policy implications are suggested based on the empirical findings. First, the lead agent of each LGR is necessary to separate clearly because duplicated regulations among the local governments are supposed to hinder local autonomy. Second, the central government is required to cover workforce for making LGRs more reasonable which does not have enough specialty for enforcing them. Third, it is better for the central government to allow local governments to enforce their regulations autonomously within delegation of law which allows local governments to respond the policy demands of locals more

efficiently. Fourth, it is required to make efforts to reduce the ‘searching cost’ for regulation standards among local governments. Because the industries subject to regulations have troubles with finding each individual regulation by local governments where they have different standards,

Keywords : local government regulation, delegated regulations, autonomous regulations, text network analysis (TNA)