지방자치실천포럼

Korea Research Institute for Local Administration

05

May 2014 I vol.58

한국지방행정연구원이 만드는
희망과 행복의 이야기







특별대담
– 규제개혁의 목적은 규제완화만이 아닌 좋은 규제 만드는 것
: 김도훈 산업연구원장(한국규제학회 회장)

이슈대담
– 지방자치단체의 규제개혁
: 소진광 한국지역개발학회장(가천대학교 부총장)

이달의 Issue
– 규제개혁

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration





CONTENTS

이달의 Issue

– 규제개혁

04 **특별대담**
– 규제개혁의 목적은 규제완화만이 아닌 좋은 규제 만드는 것
: 김도훈 산업연구원장(한국규제학회 회장)

10 **이슈대담**
– 지방자치단체의 규제개혁
: 소진광 한국지역개발학회장(가천대학교 부총장)

18 **알립니다**
– 지방규제개혁의 산실, 한국지방행정연구원 지방규제개혁센터

22 **논단**
– 지방자치단체 규제개혁 어떻게 할 것인가?
– 지방규제개혁, 추진방향과 과제





32 **국내·외 동향**
– 규제완화에 대한 국내·외 동향

38 **지방자치단체 탐방**
– 새마을운동 발상지 청도군을 가다

44 **연구원 동정**

한국지방행정연구원 지방자치실천포럼 통권 제58호 / **발행인** 한국지방행정연구원장 이승종 / **편집위원장** 금창호 **간사** 전대욱 **위원** 주재복 윤영근 김도형 김성주 **담당** 탁영지 / **연락처** T 02·3488·7300 F 02·3488·7309 / **홈페이지** www.krila.re.kr / **디자인** 크리커뮤니케이션

- 본 지방자치실천포럼은 매월 말 발간됩니다. **정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소**를 기입하여 메일주소로 신청하여 주십시오.(무료) **newsletter@krila.re.kr**
- 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치실천포럼 원문을 보실 수 있습니다. **www.krila.re.kr**

김도훈 산업연구원장(한국규제학회 회장)

규제개혁의 목적은 규제완화만이 아닌 좋은 규제(better-regulation) 만드는 것

– 지방에서 규제개혁은 피규제자와의 적극적인 커뮤니케이션이 중요 –

일시 및 장소 / 2014. 4. 29(화) 산업연구원장실
인터뷰 대상 / 김도훈 산업연구원장
인터뷰 진행 / 윤영근 수석연구원



윤영근 수석연구원 : 바쁘신 와중에도 소중한 시간을 내어 주셔서 감사합니다. 박근혜 정부 들어 규제개혁에 대한 관심이 그 어느 때보다 높습니다. 박근혜 정부의 규제개혁이 과거 정부와 어떤 점에서 차별성이 있다고 보십니까?

김도훈 산업연구원장 : 먼저 산업연구원에 방문해 주셔서 감사드립니다. 박근혜 정부의 규제개혁이 이전 정부들과 다른 차별성은 두 가지 측면으로 볼 수 있습니다. 첫 번째는 규제개혁 자체를 국가의 중요 아젠다로 설정했다는 점입니다. 물론 이전 정부에서도 규제개혁을 강조하였습니다만, 이명박 정부는 국가경쟁력 강화를 추진하는 틀로서 규제개혁을 접근한 측면이 있고, 김대중 정부 때도 대통령이 규제개혁에 큰 관심을 갖고는 있었으나 정부개혁을 위한 수단으로서의 의미가 더 있었습니다. 그에 비해 박근혜 정부는 규제개혁을 국정운영의 핵심적인 아젠다로 정했다는 점에서 차별성이 있다고 할 수 있습니다.

두 번째로는 국민의 호응을 얻는데 성공했다는 점입니다. 이전의 규제개혁이 경제 살리기나 국가경쟁력 강화 측면에서 접근했기 때문에, 국민들은 규제개혁을 자신들의 삶보다는 기업의 경제활동에 연계된 문제로 인식하는 경향이 있었습니다. 그러나 박근혜 정부는 일반 국민들과의 끝장토론을 통해 국민들에게 규제개혁이 나의 일이며, 나와 상관있는 일임을 느끼도록 했다는 점에서 큰 차이가 있다고 봅니다. 만일 끝장토론에 대기업을 초청했다면 형식은 근사했을지 모르나 일반 국민들이 체감하는 이야기를 하기 어려웠을 것이고, 결국 호응을 얻기도 힘들었을 것입니다.

윤영근 수석연구원 : 박근혜 정부가 출범한 지 이제 1년 막 지난 상태에서 규제개혁의 성과를 말하기는 어렵겠습니다만, 그래도 지금까지의 여러 활동들에 대해서는 어떻게 평가하십니까?

김도훈 산업연구원장 : 이 정부가 처음 규제개혁에 접근하는 방식은 '손톱 밑 가시 뽑기'였습니다. 이것은 이명박 정부의 '전봇대 뽑기'랑 같은 맥락이라고 봅니다. 즉 규제개혁을 사업추진 식으로 하는 것이며, 이는 오래된 어떤 문제를 해결하기 위해 프로젝트를 수행하는 것과 같은 방식입니다. 저는 이러한 식의 규제개혁은 긍정적으로 평가하기 힘들다고 봅니다.

그러나 국민들과의 끝장토론 이후 달라진 분위기는 높게 평가할 수 있다고 생각합니다. 그리고 규제개혁에 대한 체계적이고 시스템적인 접근의 틀, 예를 들면 규제비용총량제나 규제범주화(categorize) 같은 것이 검토되고 있으며, 중앙과 지방을 포괄하는 범정부적인 규제개혁의 바람을 일으켰다는 점에서는 한층 발전된 면을 보이고 있습니다.

윤영근 수석연구원 : 규제개혁에 대해서는 세간의 우려와 오해가 있는 것 같습니다. 예를 들면, 기업에 유리하다던가, 안전이나 환경규제가 약화될 가능성에 대한 걱정 등이 그것입니다. 오랫동안 정부규제를 연구해 오신 입장에서 어떻게 생각하십니까?

김도훈 산업연구원장 : 이 문제에 대해서는 할 이야기가 많습니다. 저는 이 문제가 규제개혁과 규제완화를 구분하지 않는데서 오는 오해라고 생각합니다. 제기되는 문제들은 규제완화, 다시 말해 규제의 강도를 떨어뜨리는 것과 규제개혁을 구분하지 않기 때문에 생기는 것입니다. 규제개혁이 규제완화를 포함하는 경우도 있지만, 규제개혁은 그보다는 더 많은 의미를 담고 있습니다.

좋은 규제와 나쁜 규제가 처음부터 따로 있는 것처럼 접근하는 것은 문제입니다. 어떤 규제를 제정하는 목적은 분명히 인정해야 합니다. 이는 국가적 과제나 정책적 목적으로 규제가 만들어지기 때문입니다. 저는 이것을 인정하고 나면 규제에 대한 답도 나온다고 봅니다. 문제는 규제 그 자체에 집착하면 부작용이 발생하는데, 이러면 나쁜 규제가 되는 것입니다. 어떤 규제든지 규제를 적용받는 피규제자들이 느낄 수 있는 과잉영향, 부작용 등을 고려할 때 좋은 규제가 될 수 있습니다.

OECD는 어떤 규제를 하기 전에 반드시 '규제 말고 다른 대안, 즉 자율적인 해결방법 등이 없는지'를 검토하도록 권고하고 있습니다. 그리고 규제를 하게 된다면 꼭 '피규제자들이 느끼는 불편함을 듣는 노력'이 필요하며, '규제영향평가를 거쳤는지 여부'에 따라 규제는 큰 차이가 있는 것으로 보고 있습니다. 최근 언론에 소개되는 베터 레귤레이션(better-regulation; 좋은 규제)은 바로 이러한 절차들을 거칠 때 가능한 것입니다. 이렇게 하면 규제의 제정 목적을 해치지 않으면서도 규제가 가능합니다. 베터 레귤레이션을 결정하는 중요한 조건은 '피규제자의 준수의지가 있는지', 그리고 '집행자의 집행의지가 있는지'에 따라 결정됩니다.

그간 규제학회에서는 좋은 규제를 만드는 것에 주로 관심을 가져 왔습니다만, 저는 최근 들어 규제를 만든 그 다음 단계가 더 중요한 것이 아닌가 생각합니다. 규제를 지키도록 만드는 집행 능력이 없다면 어떤 규제도 좋은 규제가 될 수 없습니다. 피규제자가 규제를 잘 지키도록 한다면 규제의 강도를 높이지 않아도 규제 제정의 목적을 달성할 수 있습니다. 세월호 침몰 사고도 그렇습니다. 선박 운행과 안전에 대한 규제가 없거나

약했던 것이 아닙니다. 문제는 그 규제의 집행이 느슨하고 약해서 문제였던 것입니다. 정부가 권장항로를 정했는데, 선박이 비용절감을 이유로 그 항로를 이탈해서 다닌다면, 담당기관에서는 이를 관리했어야 합니다. 지금 현재의 규제만으로도 정부가 집행만 잘 했다면, 이런 비극적인 사고는 사전에 막을 수 있었을 것입니다. 지금 또 사고 후 대책이란 것이 규제를 강화하는 쪽으로 모아지고 있는데, 이 규제들을 실제 집행하고 감시할 수 있는지에 대해서는 관심이 부족한 것 같습니다. 각종 매뉴얼을 다시 만들고, 규정들을 더 만들고 강화한다고 해도, 지금과 같은 집행으로는 규제 집행자나 피규제자가 제대로 알 수도 없고, 지킬 수도 없는 규제들만 잔뜩 늘어나게 될 것입니다.
좋은 규제는 규제의 집행단계에서 피규제자의 행동과 규제의 순응여부를 살펴야 합니다. 어떤 규제든지 반드시 피규제자의 반응을 살펴보는 것이 필요합니다. 그리고 피규제자의 반응에 따라 규제가 다시 조정되는 규제의 순환과정이 완성되어야 궁극적으로 규제개혁이 성공할 수 있습니다.

윤영근 수석연구원 : 현재 안전행정부는 '지방규제개혁추진단'을 가동하고 있으며, 지방자치단체 역시 지방의 규제를 발굴하고 해소하기 위한 추진단을 설치하고 있습니다. 규제개혁을 어렵게 하는 지방자치단체의 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?(예, 정치적, 행정적 문제 등)

김도훈 산업연구원장 : 안전행정부의 '지방규제개혁추진단'이나 지방자치단체의 '규제개혁추진단'의 설치 취지는 이해하겠지만, 자칫하면 무언가를 하고 있다는 것을 보여주기 위한 것이 될 가능성이 있습니다. 저는 무엇보다도 지방에서 규제개혁이 어려운 이유에 대해 먼저 고민할 필요가 있다고 봅니다. 제가 볼 때, 규제개혁에 있어 지방의 문제점은 규제개혁의 철학을 공유하지 못하는데 있다고 생각합니다. 지방자치단체는 정부 사업 집행의 최일선에 있기 때문에 사업의 추진에 주로 관심을 갖고 있으며, 사업이 가져오는 부작용과 이에 대한 개선 필요성에 대해서는 공감대가 부족한 것 같습니다.
규제가 어떤 취지로 만들어졌는지를 알고, 이 규제의 목적을 공유하는 것은 매우 중요한 일입니다. 이 정부 들어 추진된 '손톱 밑 가시 뽑기'로 해결된 규제개혁 과제들의 약 30%는 단순한 법령해석의 문제로 비롯된 것이었습니다. 이것은 규제의 철학을 제대로 공유하지 못했기 때문입니다. 규제를 이유로 어떤 일을 못하도록 가로막는 것이 아니라 규제의

취지를 살리면서도 할 수 있는 방향으로 접근해야 하는데, 이것이 안 되고 있는 것입니다. 규제의 취지를 공유하지 못한다면 규제개혁도 성공할 수 없습니다.
제가 OECD 근무 당시 규제개혁의 우수사례로 호주와 캐나다가 꼽혔는데, 이 나라들에서 규제개혁을 추진하는 담당자들이 하는 가장 중요한 일이 바로 규제에 대한 철학의 공유였습니다. 규제를 제정하는 사람들과의 철학 공유, 정부에서 규제를 준비하는 사람들과의 철학 공유, 더 중요하게는 지방의 현장 공무원들과 철학을 공유하는 노력이 그것입니다. 중앙정부의 규제개혁 노력은 결국 최일선에서 집행을 담당하는 지방 공무원들과 규제개혁의 철학을 공유해야 성공할 수 있습니다. 규제개혁에서 지방 공무원들의 역할은 대단히 중요한 것입니다.

윤영근 수석연구원 : 성공적인 규제개혁을 위해 지방자치단체장이나 공무원들에게 꼭 전하고 싶은 메시지는 무엇인지요?

김도훈 산업연구원장 : 지방에서 규제 문제를 해결하기 위해서는 피규제자와의 커뮤니케이션이 중요합니다. 좋은 규제와 나쁜 규제를 만드는 결정적인 역할을 하는 사람들이 자치단체장과 공무원들입니다. 일반 국민들이 규제의 강도를 어떻게 느끼는가 하는 것은 바로 이들의 손에 달려 있습니다.
저는 지방자치단체장과 공무원들이 규제의 제정 취지를 살려나가기 위해 피규제자들에게 컨설팅을 하는 자세가 필요하다고 봅니다. 예를 들어 주민들이 어떤 사업을 하고자 할 때, 사업과 관련된 규제를 담고 있는 법 규정을 적극적으로 해석해서 규제의 목적을 훼손하지 않으면서도 사업을 할 수 있도록 도와주는 것입니다. 이렇게 한다면 규제개혁을 강하게 외칠 필요도 없다고 봅니다.

윤영근 수석연구원 : 한국지방행정연구원도 지방의 규제개혁에 관심을 두고 최근 지방규제개혁센터를 설치하였습니다. 또 오늘(4.29.) 오후에는 상공회의소에서 「박근혜정부의 지방규제 개혁추진 전략」이라는 이름으로 기획세미나를 개최합니다. 앞으로 지방자치단체의 규제개혁을 위해 한국지방행정연구원의 역할이나 당부하고 싶은 말씀을 해주시면 감사하겠습니다.

김도훈 산업연구원장 : 저는 한국지방행정연구원이 지방의 규제개혁에 아주 중요한 역할을 할 수 있다고 봅니다. 지방의 사정을 지방행정연구원만큼 알 수 있는 연구기관은 없기 때문입니다. 이런 차원에서 지방행정연구원은 지방자치단체에서 규제가 집행될 때, 어떤 커뮤니케이션이 이루어지는지를 체크할 수 있다고 생각합니다. 이를 통해 피규제자에게 도움을 주는 자치단체도 자연스럽게 드러날 수 있을 것입니다. 또 영국의 투자진흥청처럼 기존의 규제 틀 안에서도 투자자들에게 가능한 도움을 줄 수 있도록 노력하는 사례를 벤치마킹해 보는 것도 좋을 것입니다.

지금까지 규제를 말할 때 많은 사람들은 규제를 만드는 상위 단계에 관심을 가져왔지만, 규제 문제의 본질은 맨 아래 단계에 있습니다. 따라서 가장 아래 단계에서 집행을 담당하는 지방자치단체에 관심을 가져야 베터 레귤레이션이 가능합니다. 가장 아래 단계에서 피규제자의 반응을 살피고 현장의 규제개혁 목소리가 중앙정부로 올라갈 수 있는 형태가 되어야 규제개혁에 성공할 수 있기 때문입니다. 이러한 점에 관심을 갖고 앞으로 한국지방행정연구원이 지방규제 개혁에 큰 역할을 해주시길 기대합니다.

• 김도훈 산업연구원장

1957년 생으로 서울대 국제경제학과를 졸업하고 산업연구원 연구위원 재직 중 프랑스 파리1대학에서 경제학 박사 학위를 받았다. 통상산업부 장관자문관, 경제개발협력기구(OECD) 무역국 수석행정관 등을 지냈으며, 산업연구원에서 산업정책실장, 동향분석실장, 연구본부장 등을 거쳐 2013년 5월 제19대 산업연구원장에 취임했다. 한국–EU학회장, 동반성장위원회 위원, 기획재정부 세제발전심의위원회 위원, 고용노동부 고용정책심의회 위원, 한국규제 학회장 등을 역임하고 있으며, 국내 대표적인 통상전문가이자 규제정책 전문가로 통한다.

정리 윤영근 (한국지방행정연구원 수석연구원)

소진광 한국지역개발학회장(가천대학교 부총장)

지방자치단체의 규제개혁

일시 및 장소 / 2014. 4. 23(수) 가천대학교 부총장실
인터뷰 대상 / 소진광 한국지역개발학회장
인터뷰 진행 / 이소영 한국지방행정연구원 연구위원



이소영 한국지방행정연구원 연구위원 : 교수님 반갑습니다. 늦었지만, 2014년 2월 한국지역개발학회장으로 취임하신 것을 축하드립니다. 이번 이슈대담 주제는 '규제개혁'입니다. 박근혜 정부는 경제 활성화를 위한 규제개혁을 목표로 2014년 3월 20일 이례적으로 대통령이 직접 주재하는 실시간 정책토론회의를 가진 바 있었습니다. 주로 경제 민생분야였는데, 대통령 주재의 끝장토론회의, 어떻게 보셨습니까? 전반적인 소감을 말씀해 주십시오.

소진광 한국지역개발학회장 : 일부 우리 사회에 남아있는 부조리, 비효율 등은 아마도 공공부문과 민간부문의 구분과 역할이 잘못 인식되어 있거나 제대로 작동하지 않아서 일겁니다. 이번 박근혜 정부가 끝까지 추적하여 개선하려는 것도 그런 영역이라고 생각하여 늦은 감은 있으나 우리의 경제력에 상응한 국가와 사회작동체계를 점검한다는 의미를 지닌다고 생각합니다. 다만 그동안 우리 사회의 비효율을 잉태했던 '규제'를 어떠한 시각에서 어떠한 수준으로 접근할 것인지에 대해서는 국민적 공감대가 필요하다고 봅니다. 즉, 어떠한 분야, 혹은 어느 계층에서는 규제라고 생각하는데, 다른 분야, 다른 계층에서는 규제가 아니라고 생각할 수도 있고, 현재로서는 규제처럼 보여도 먼 미래를 생각하면 규제가 아니라 사회정의를 실현하기 위한 통관절차일 수도 있을 겁니다.

이소영 한국지방행정연구원 연구위원 : 먼저, 규제! 무엇이 가장 문제이고, 현 시점에서 시급한 규제개선 과제는 무엇일까요?

소진광 한국지역개발학회장 : 우선 이 질문에 대한 답변은 공공부문과 민간부문의 역할 구분을 어떻게 접근할 것인지와 관련되어 있습니다. 또 공공부문의 관리 주체인 정부로서도 할 일과 해야 할 일, 하지 말아야 할 일 등을 잘 구분하여야 합니다. 공공부문은 시대에 따라 달리 정의되고 있습니다. 산업사회 후반부터 복지 등 사회분야까지 공공부문에 포함되기 시작하여 거대정부가 탄생하게 되었는데, 이러한 거대정부 조직이 자체 존립근거를 확대하면서 정부조직의 역기능이 나타난 셈이지요. 정부의 규제개혁과 관련하여 보다 근본적인 것은 정부의 적정규모에 대한 논의이고, 이에 근거하여 정부의 역할을 경제, 사회발전 수준과 맞물려 다시 정의할 필요가 있다는 겁니다.

우리가 전통적으로 생각해오던 정부의 세 가지 역할 즉, 안정화 기능, 소득 재분배 기능, 자원배분 기능이 민간영역과 상호작용 관계에 있기 때문에 정부의 적정규모를 정의하고 이를 구체적인 업무와 관련시키는 일은 매우 중요합니다. 정부의 기능이 자칫 민간부문의 유연성, 탄력성, 창조성을 훼손하는 경우는 경계해야죠. 이런 점에서 규제개혁은 사회저변을 놓고 볼 때 '밑 부분은 닫고 위 부분은 여는' 방식으로 접근하여야 합니다.

이소영 한국지방행정연구원 연구위원 : 밑은 닫고, 위는 여는 방식이란 구체적으로 어떤 접근을 의미하시는 건지요?

소진광 한국지역개발학회장 : '밑'은 경제, 사회, 문화 등 각 분야에서 처진 부분을 뜻합니다. '닫는다'는 의미는 최소 수준을 설정하여 구성원 모두가 그 이상 수준을 향유할 수 있는 작동체계를 만들어야 한다는 의미입니다. 또한 '위'는 각 분야에서 앞서가는 경우를 의미합니다. 즉, 앞서가는 부분은 구태여 정부가 공공의 노력으로 막을 이유가 없다는 뜻이지요. 물론 현재의 생산성 향상이나 창조적 활동이 미래 가능성을 잠식하는 경우도 있을 수 있겠지요.

하지만 이와 관련한 분명한 증거가 없다면 이러한 활동과 관련하여 앞서가는 경우를 열어놓아야 '발전'을 기대할 수 있습니다. 이러한 '발전'이 결국 각 분야별 최소 수준을 끌어올리고, 전체 사회의 복지를 향상시키게 될 것입니다. 경제, 사회, 문화 등 각 분야에서 앞서가는 활동은 촉진, 지원, 조장의 대상이지 규제의 대상이 되어서는 안됩니다. 아마도 박근혜 정부가 내건 '창조경제'도 이러한 맥락에서 도출된 것일 겁니다.



자칫 밑을 열어놓는 규제개혁만 생각한다면 정부가 해야 할 일을 방기하고, 사회 각 분야에서 정의롭지 못한 사례가 양산될 가능성이 있습니다. 서민경제를 살리는 취지라고

하여 서민들이 공공의 '틀'을 외면하면서 무슨 일이든 할 수 있게 하는 것이 규제개혁은 아닐 것입니다. 규제개혁과 사회정의가 상호 충돌할 수 있다는 뜻입니다. 이러한 맥락에서 이번 규제개혁은 민간부문의 자가 조절장치에 대한 신뢰구축에 근거하여 추진되어야 합니다. 즉, 민간부문에서의 창의성을 높이기 위한 적극적 조장행정은 여전히 필요하고, 위로는 '열린 행정', 밑으로는 최소 수준을 충족시키기 위한 '배려 행정'이 필요합니다. 여기서 '배려 행정'이라 함은 공공(주로 정부)의 역할이 각 분야별 최소 수준 이하의 경우를 없도록 지원해야 한다는 의미입니다. 긍정적 에너지는 자유롭게 분출할 수 있도록 열어 놓고, 밑으로 처지고 낙후되어 열악한 부분은 최소 수준으로 끌어 올리고 닫아야 합니다. 지역격차문제도 같은 방식으로 접근되어야 할 과제이지요. 잘 나가는 지역을 끌어내려 격차를 좁히려 한다면 우리사회의 발전 가능성은 제한될 것이어서 이 또한 규제개혁의 대상이 되어야 합니다. 복지도 같은 맥락에서 접근되어야 합니다. 내버려 둬도 사회정의를 해하지 않으면서 잘 살아갈 수 있는 사람들까지 공공관리 범위에 포함시킨다면 이들이 분출할 수 있는 다양성과 창의성은 발휘되지 못할 겁니다.

이소영 한국지방행정연구원 연구위원 : 현 정부가 규제개혁에 방점을 두는 것은 규제개혁을 통해 일자리 창출과 경제 활성화의 기반으로 삼겠다는 생각 때문인데요, 학계 전문가로서 어떻게 보십니까? 규제개혁을 통해 일자리 창출과 경제 활성화가 유인될 수 있다고 보십니까?

소진광 한국지역개발학회장 : 규제개혁은 공공부문과 민간부문의 상호작용을 어떻게 유도할 것인가와 관련되어 있습니다. 사회안정을 도모하기 위해 일자리가 창출되어야 하는 것은 맞습니다. 그러나 문제는 정부가 일자리를 창출하는 데에는 한계가 있습니다. 통계 숫자가 사회안정을 도모하는 것은 아니지 않습니까? 정부가 직접 일자리를 늘리려고 한다면 각종 역기능이 수반될 것이기 때문에 일자리 창출과 관련하여 정부가 해야 할 일은 민간부문이 활성화될 수 있도록 하여 민간부문에서 일자리가 늘어나게 하는 겁니다. 일자리를 늘리기 위해 정부가 공무원 수를 늘린다고 생각해 보세요. 이와 관련하여 정부는 민간부문에서 하고 싶은 일을 무단히, 즉, 사회정의라든가, 범죄예방과는 관련 없이 못하도록 규제하는 행정을 펴서는 안된다는 것입니다. 이러한 맥락에서 정부의 이번 규제개혁은 민간부문을 활성화하여 일자리가 늘어나는 데 기여했으면 좋겠습니다.

이런 점에서 개혁대상으로서의 규제는 첫째, 민간부문의 탄력성을 억제하는 일, 둘째, 시장원리에 반하는 규칙제정과 집행, 셋째, 기존 제도로서는 관리될 수 없는 혁신에 대한 장애 등과 관련된 것이어야 합니다. 제도가 없어서 새로운 일을 하지 못하게 하는 경우는 사회발전을 가로막는 행정입니다. 이를 규제에서 조장의 대상으로 전환만 하더라도 사회발전에 필요한 민간부문에서의 일자리는 늘어날 것입니다.

공공부문은 민간부문에서 행위자들이 지켜야 할 규칙을 만들고, 그러한 규칙이 공정하게 지켜지는지를 심판, 감시하는 것입니다. 공공부문 관리자(주로 정부)가 규칙을 만들고, 규칙준수 여부를 심판, 감시하면서 직접 행위자가 되어 민간부문 행위자와 경쟁한다면 공정하겠습니까? 이럴 경우 공공부문은 오히려 민간부문을 위축시켜 탄력적 일자리 창출을 막게 될 것입니다



이소영 한국지방행정연구원 연구위원 : 지자체별 기업규제 수준 등을 단일한 기준으로 평가·공개하여 자발적인 규제 및 기업환경 개선을 위한 경쟁여건 조성이 필요하다는 판단에서, 민간주도로 기업경영환경 등을 지수화하여 공표하는 '지자체 기업활력지수' 활용 대책을 제4차 투자활성화 대책(2013.12.13)에서 발표한 바 있습니다. 민간기관이 지자체별 기업활력지수를 작성하고 매년 향상도를 공표하는 방식인데, 지자체 기업활력지수를 활용한 지자체 규제개혁의 효과는 어떻게 예측하십니까?

소진광 한국지역개발학회장 : 지수의 산출근거인 지표의 선정과 지표별 가중치를 어떻게

둘 것인가가 관건이겠지요. 지역별로 경제활동 여건이 다르고 같은 경우라도 경제활동 주체 입장에서 보면 체감도가 달라요. 그런데 이를 어떻게 평가하여 다른 지역과 비교할 수 있는 지수로 표현할 것인지가 문제겠네요. 그러나 지역별로 규제개혁의 수위를 달리한다면 지역격차를 해소하는데 기여할 것입니다. 지역경제는 인구, 자본, 정보, 기술 등 유동적 생산요소의 흐름에 의해 작동하는데, 이들 유동적 생산요소는 각각 선호하는 방향이 다를 수 있습니다. 따라서 지역여건을 고려한 기업활력지수 개발이 결국은 민간 경제주체의 활동에 직접적 영향을 미칠 것입니다. 그러한 방향으로 지자체별 기업활력지수를 개발하고 활용한다면 긍정적인 효과를 거둘 수 있을 겁니다.

이소영 한국지방행정연구원 연구위원 : 2014년 4월 안전행정부는 국민들이 체감할 수 있는 규제개혁을 위해 실제 규제가 발생하는 지방자치단체에서 우선 10% 이상 규제 줄이기를 추진하고 있습니다. 현재 등록되어 있는 지방자치단체 규제를 일괄 정비해 올해 안에 지자체 별로 10% 이상 감축하기로 한 '지방자치단체 규제개선 대책'인데요. 지자체 규제개혁 분위기를 전국적으로 확산 · 지원하기 위해 지자체 및 일선 공무원의 규제개혁 실적 등을 평가해 인사상 우대, 교부세 차등 지원 등 행 · 재정적 인센티브도 부여할 방침입니다. 안전행정부의 지자체 규제개혁 대책 어떻게 바라보고 계신가요?

소진광 한국지역개발학회장 : 우선 규제개혁이 공무원 사회에서 저항으로 받아들여질 것을 염려하여 최소 10% 규제감축을 정한데 대해 일부는 공감하면서도 이러한 일률적인 규제개혁 접근방식이 과연 적절한 접근방법인지에 대한 일말의 의구심도 듭니다. 특히 이러한 10%라는 최저 수준이 자칫 '밑'을 열어놓는 즉, 사회저변 안전과 관련하여 관리 소홀로 이어진다면 문제가 더욱 커질 것입니다. 따라서 규제개혁의 내용이 중요하지 숫자가 중요한 게 아닙니다. 단순히 실적만 내기 위한 규제개혁이 되지 않도록 규제개혁 내용 범위를 평가에 포함시킬 필요가 있어요.

이소영 한국지방행정연구원 연구위원 : 대통령 주재의 첫 규제개혁 장관회의 끝장토론 이후 전국의 지방자치단체들도 일제히 규제개혁 철폐를 내세우며 각종 후속 조치를 내놓고 있습니다. 규제개혁 전담 TF팀이 설치 · 운영되고 각종 민관

합동 대토론회가 개최되는 등 규제개혁에 대한 관심이 뜨겁습니다. 지방자치단체 차원에서 추진되고 있는 각종 규제개혁 대책들 중에서 특별히 중요하고 시급하다고 생각되는 과제는 무엇인가요?

소진광 한국지역개발학회장 : 우선 주민들의 실생활과 관련한 내용 파악이 우선돼야 겠지요. 주민생활도 경제, 사회, 문화 등 여러 방면에 걸쳐있기 때문에 각각의 분야별로 어떠한 규제가 '열린 사회'를 억제하고 있는지 파악하여 이 부분을 열어 주는 방식으로 개혁해야 합니다. 사회 각 분야별 최소 수준을 유지, 관리하는 것은 복지정책이지 규제와 연결해서는 자칫 부작용이 더 클 수도 있습니다. 특별히 주민 안전, 치안 부분에 대해서는 규제와 정부의 의무를 명확하게 구분하여야 합니다. 자칫 규제개혁을 빙자하여 주민안전이 위협받거나 정의가 훼손되어서는 안되기 때문이죠. 특별히 챙겨야 할 규제개혁 과제는 지방자치단체 별로 다를 수 있기 때문에 일괄적으로 제시하기는 어렵다고 생각합니다.

이소영 한국지방행정연구원 연구위원 : 시대 흐름에 따라 자연스레 없어지거나 조정되어야 할 규제가 국가 및 지방적 관심 속에서 철폐되어야 함은 당연하지만, 지금처럼 규제 몇 %를 언제까지 줄이겠다는 등 감축 기록률을 높이기 위해 달려드는 급한 모습은 많은 부작용을 야기할 수 있다는 우려의 시선들도 있습니다. 지나친 속도전이 초래할 부작용들이 있을 수 있고 이에 대한 예방책은 어떻게 마련될 수 있을까요?



소진광 한국지역개발학회장 : 과거의 제도를 현재 관점에서 개정, 수정하지 않아 사실상 현재 시점에서 지킬 수 없는 경우가 없어야 합니다. 새로운 추세를 반영한 새로운 제도 도입도 필요하지만 현재 적용할 수 없는 낡은 제도를 정비하는 것도 이번 규제개혁에서 챙겨야 할 과제라고 생각합니다. 또 어떤 경우엔 제도의 일관성이 잘못된 규제를 낳는 경우도 있어요. 시행령이 법률취지를 왜곡하여 규정되어 있거나 근거 없는 시행령, 시행규칙이 난무하는 경우이지요. 이런

것들도 이번 규제개혁에서 정비되어야 합니다.
이미 말씀드린 대로 숫자 경쟁을 통해 규제개혁을 접근하다보면 국가의 기본 의무인 '안전'과 '사회정의' 유지, 그리고 '지속 가능한 발전'을 훼손할 우려가 있지요. 따라서 규제개혁도 내용별로 달리 접근되어야 합니다.

이소영 한국지방행정연구원 연구위원 : 마지막으로 국민의 한사람으로서, 규제개혁 신문고라 생각하시고, 규제개선에 대한 건의 한 가지를 해보신다면 어떤 건의를 하시겠습니까?

소진광 한국지역개발학회장 : 우리나라 고등교육은 열린 사회를 담보할 수 있는 미래를 대비하는 장치입니다. 요즘 정부가 각종 평가를 빌미로 열려있어야 할 고등교육을 닫으려 하고 있어요. 고등교육기관(대학 등)이 사회안전, 사회정의, 지속 가능성 등을 저해할 경우라면 기존 형사관련 제도로 다스릴 수 있어요. 그런데 고등교육기관이 마치 범죄자인 것처럼 세세한 활동까지 이래라 저래라 하는 것은 굉장히 잘못된 규제의 표본입니다. 위로 열린 사회, 미래로 열린 사회를 감안한다면 고등교육은 조장, 촉진의 대상이지 규제대상이 되어서는 안됩니다. 정부는 각종 평가를 통해 그러한 촉진책을 사용한다고 하지만 평가방식 자체가 규제와 관련되어 있어서 결국은 우리나라 고등교육의 질을 떨어뜨리는 결과를 초래할 겁니다. 고등교육은 정부의 역할에서 내려놓아야 할 대상입니다. 물론 사회 탄력성을 고려하여 소득 하위 계층에 대한 등록금 부담은 줄여주는 정책방향이 맞습니다. 그러나 보다 높은 수준과 질을 담보할 수 있는 대학재정 수입구조를 모두 고려한 정책 기조가 아쉽습니다. 고등교육은 표준품이나 판매하는 시장바닥과는 다릅니다. 일방적 학생 수 감축도 다른 인접 국가의 교육자원을 고려한다면 국가가 염려할 사항이 아니고 개별 대학들이 특성화를 통해 헤쳐 나가도록 해야 합니다. 그래야 창조경제 기반도 구축되고 미래를 향해 국가 경쟁력을 높일 수가 있지요.

지방규제개혁의 산실, 한국지방행정연구원 지방규제개혁센터

지난 3월 20일, 정부는 전문가 · 기업 · 행정이 참여하는 '민관합동 규제개혁 점검 회의' 방식으로 장장 9시간에 걸쳐 규제개혁 '끝장토론'을 개최하였다. 대통령이 직접 주재한 이 회의를 정점으로 우리 사회에서는 규제개혁에 대한 관심이 한층 증가하고 있다.

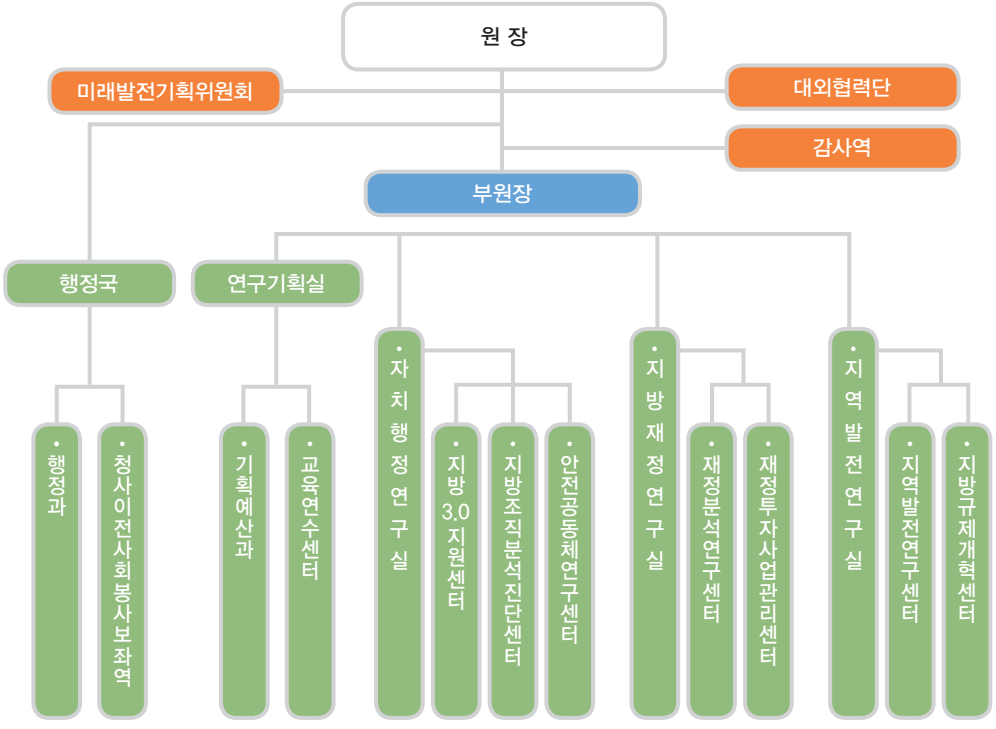
실제 박근혜 정부는 향후 규제개선 목표 설정뿐만 아니라 안행부 및 지자체에 규제개혁 관련 조직을 설치하는 등 규제개혁에 총력을 기울이고 있다. 우선 정부는 임기 내 감축해야 할 규제대상 수를 현재의 20%로 설정하였다. 이를 위해 올해에는 기존 규제의 10%를 감축하되, 기재부와 국토부 그리고 산업부 등 경제부처의 경우 이보다 높은 12% 감축을 목표로 설정하고 있다. 또한 지자체 차원의 지방규제를 보다 적극적으로 추진하기 위해 안행부는 지난 4월, 2차관 직속으로 총괄 · 제도개선 · 평가운영 등 3개 팀으로 '지방규제개혁 추진단'을 설치하기도 했다. 이와 맞물려 광역지자체는 경제부지사 직속으로 '과' 단위 조직을 설치하고, 기초지자체는 부단체장 직속으로 '팀' 단위 조직을 구성해 부단체장이 직접 지방규제를 관리하고 있다.

한국지방행정연구원에 지방규제개혁센터가 세워지다

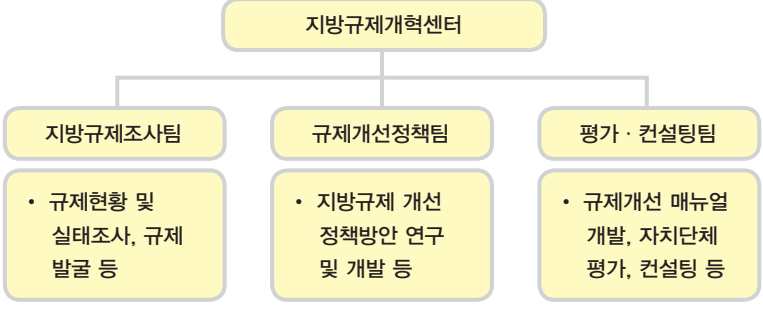
한국지방행정연구원은 위와 같은 규제개혁의 정책적 수요에 적극적으로 대응하기 위해 지난달 지방규제개혁센터를 설치하였다. 새롭게 구성된 센터는 지역경제 활성화를 위한 지방규제의 개선과 관련하여 안행부 및 지자체의 제반 사무를 보다 밀착적으로 지원하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 특히 이를 위해 지방규제의 현황과 실태조사는 물론, 규제개혁을 위한 정책연구를 실시해 방안을 제시하는 것을 목표로 하고 있는 것이다.

위와 같은 목적으로 세워진 지방규제개혁센터는 지역발전연구실 소속으로 조직되었다. 하지만, 지방규제가 지방행정 · 지방재정 · 지역발전 등 다양한 분야에 걸쳐있는 점을 고려해서 우리 연구원 내 자치행정연구실 · 지방재정연구실 · 지역발전연구실 등 3개

연구실을 아우르는 형태로 구성한 점이 새롭게 조직된 센터의 특징이다. 센터 내에는 지방규제 현황 및 실태조사 등을 담당하는 '지방규제조사팀', 지방규제 개선 정책방안 등을 연구하는 '규제개선정책팀', 그리고 지방규제 개선 매뉴얼 개발과 지자체 평가 및 컨설팅 등에 관여하는 '평가 · 컨설팅' 등 모두 3개의 연구팀을 설치해서 운영하고 있다.



〈지방규제개혁센터 설치 이후 한국지방행정연구원의 새 조직도〉



〈지방규제개혁센터의 조직 구성〉

지방규제개혁센터에서는 어떠한 일을 하게 되나

지방규제개혁센터에서 추진하게 될 사업에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 지방규제 현황 및 실태에 대한 기초연구를 수행할 예정이다. 지자체의 조례 및 규칙 등 지방규제의 현황 및 실태를 광역지자체와 기초지자체 단위, 지자체 규모 단위 등 다양한 접근으로 조사하고자 한다. 조례 및 규칙 등 지방규제의 시계열적 추이를 분석하고, 지자체 공무원의 규제 행태 및 인식도 등의 특성도 조사할 예정이다. 또한 통합적 지방규제 정보 구축 및 시스템 현황을 파악하여 공급자가 아닌 기업이나 고객 입장에서 규제정보 포털의 개선방안을 제시하고자 한다.

둘째, 컨퍼런스 및 포럼 등의 개최를 통한 지방규제에 대한 담론을 생산 · 확산할 예정이다. 이를 위해 안행부와 지자체와 연계하여 지방규제 개선 포럼 및 컨퍼런스 등을 중앙과 지역을 순회하는 방식으로 개최하고 이를 정례화하고자 한다. 또한 안행부차관이 주재하는 지방규제개선위원회와 총리실 산하의 규제개혁위원회와의 네트워크를 활성화하여 보다 생산적인 지방규제의 담론을 생산할 계획이다.

셋째, 지방규제 개선을 위한 정책방안을 개발할 예정이다. 이를 위해 영국, 독일, 프랑스 등 외국 각국의 지방규제 개선정책을 분석하여 종합적인 연구 자료집을 출간할 계획이다. 또한 지방규제의 기업 및 경제적 비용을 분석하고, 상위 법령과 하위 지방규제의 배치유형 및 사례를 조사하는 등 법률적 규제와 지방규제를 분석하고자 한다. 뿐만 아니라 규제비용총량제, 규제영향평가(RIE), 규제일몰제(OIOO), 자동승인제 등 인허가, 원스톱 규제 민원 개선 등 지방규제 개선방안을 개발하고, 지자체 규제개선을 위한 조직 운영 방안을 제시하는 데 목표를 둔 사업을 추진할 계획이다.

넷째, 지방규제를 발굴할 뿐 아니라 이것을 개선하기 위한 매뉴얼을 개발하고, 이를 지자체에게 교육할 예정이다. 특히, 지방공무원과 관련 기관을 대상으로 지방규제 교육을 시행하기 위한 교육프로그램 및 교육교재를 발간하고, 표준프로그램을 개발해 이를 보급할 계획이다.

다섯째, 지방규제 개혁에 대한 평가 및 이를 지원할 예정이다. 평가 부문 및 항목, 평가지표, 평가방식, 평가추진체계, 평가운용 등 지방규제 개선 평가체계 개발뿐 아니라 이를 지원하고자 한다. 동시에 지방규제의 개선 확대를 위해 인센티브 부여 방안도 개발할 계획이다.

〈한국지방행정연구원 지방규제개혁센터의 주요 기능〉

지방규제 현황 및 실태 기초연구	■ 지자체의 조례, 규칙 등 지방규제의 현황 및 실태 조사 ■ 조례 및 규칙 등 지방규제의 시계열적 추이 분석 ■ 자치단체 공무원의 규제 행태 및 인식, 특성 분석 ■ 통합적 지방규제 정보 구축 및 시스템 현황 조사
규제 담론생산, 컨퍼런스, 포럼 개최	■ 안행부, 지자체 연계 규제개선 포럼 및 컨퍼런스 개최 ■ 지방규제개선위원회 등과 네트워크 강화 및 지원
지방규제 개선을 위한 정책방안 개발	■ 외국의 지방규제 개선정책 분석 ■ 지방규제의 기업 및 경제적 비용 분석 ■ 법률적 규제와 지방규제 관계 검토 및 분석 ■ 인 · 허가, 원스톱 규제 민원 개선 등 지방규제 개선방안 개발 ■ 자치단체 규제개선 조직 운영 방안 제시
매뉴얼 개발 및 교육	■ 지방규제 발굴 및 개선 표준 매뉴얼 개발 및 보급 ■ 지방공무원 관련 기관 대상 지방규제 교육 시행
지방규제 개혁평가	■ 자치단체 단위의 지방규제 개선 평가체계 개발 ■ 지방규제 개선에 대한 인센티브 부여 방안 개발

지역행복에 기여하는 지방규제개혁센터의 역할을 기대하며

지방규제개혁센터는 조직의 원활한 운영을 위해 규제와 관련된 지자체 및 국책연구원 그리고 관련학회와의 네트워크를 활성화하고 있다. 이를 위해 행정연구원, 법제연구원, 국토연구원, 산업연구원 등 국책연구원과 공동연구 프로젝트를 추진하고 공동세미나를 개최하는 등 이들 기관과의 협력을 보다 강화할 것이다. 행정학회, 지방자치학회, 국토도시 계획학회, 한국지역개발학회, 규제학회 등 관련 학회와도 공동으로 세미나 또는 워크숍을 개최하여 지방규제 개혁을 위한 실제적이고도 통합적인 연구를 전방위적으로 진행해 나갈 계획이다.

또한 안행부와 지자체의 지방규제 담당 부서와 긴밀하게 연계해 이와 관련한 제반 사무를 적극적으로 지원함으로써 중앙정부와 지방정부에게 실질적인 도움을 제공하고자 한다. 지방규제개혁센터가 수행하게 되는 정책연구를 통해 지방규제 개혁이 실제화되고, 나아가 지역경제 활성화와 지역행복에 기여하게 되기를 기대해 본다.

정리 : 김도형(한국지방행정연구원 지방규제개혁센터 연구원)

지방자치단체 규제개혁 어떻게 할 것인가?



이성우
한성대학교 행정학과 교수

Ⅰ. 정부규제의 의의와 문제점

정부규제는 '개인, 기업 등 민간활동 주체의 행위를 유인 또는 강제함으로써 공공정책의 목적을 실현하는 통제적 성격의 정책수단'이다. 가장 단순하게 '정부에 의하여 민간활동에 부과된 제약조건'으로 정의할 수도 있다. 정부규제는 규제의 목적에 따라 정치적 규제, 경제적 규제 및 사회적 규제 등으로 분류된다. 경제적 규제(economic regulation)는 기업의 가격, 이윤, 시장진입 등에 대한 의사결정에 제약을 가하거나 영향을 미치는 정부의 개입이라고 할 수 있다. 사회적 규제(social regulation)는 사회적으로 바람직하다고 여겨지는 가치의 실현을 추구하는 규제이다. 사회적으로 바람직하다고 여겨지는 가치란 환경, 건강, 안전, 소비자보호, 인간 생명의 존엄성 보호 등이다. 사회적 규제는 사회의 선진화를 위한 규제이며 동시에 사회가 선진화될수록 강도가 높아지는 규제이다. 어느 나라를 막론하고 경제적 규제와 사회적 규제가 씨줄과 날줄을 형성하여 규제 체계가 거미줄처럼 종횡으로 얽혀있다.

전통적으로 정부규제는 공익을 위하여 필요하고 또 당연하다는 규범적 차원에서 논의되어 왔다. 이러한 규범적 규제이론은 규제의 주체인 정부가 항상 공익을 대변할

수 있는 전지전능한 능력을 보유하고 있고 또 실제로 그렇다는 전제를 그 근거로 하고 있다. 이와는 달리 현실의 규제현상을 연구하는 실증적 정치경제학자들은 규범적 규제이론이 근거하고 있는 공익이론(public interest theory)을 비판하면서 정부규제의 실제를 규범적 규제이론의 그것과는 전혀 다른 사익이론(private interest theory)으로 설명하고 있다. 특히, 포획이론가에 의하면 규제는 특혜추구, 정경유착과 부정부패의 온상이 되며 경제적 비효율의 근본 원인이 된다는 것이다.

우리나라 정부규제의 특징과 병폐는 일반적으로 다음과 같다. 첫째, 규제의 건수가 많고 적용범위와 내용이 포괄적이다. 둘째, 법령에 근거하지 않은 규제와 행정간섭이 과다하다. 셋째, 절차와 기준이 불투명하고 집행권자의 재량권이 많아 부정과 비리발생의 소지가 크다. 넷째, 비현실적인 규제가 많아 준수가 불가능한 경우가 많다. 다섯째, 규제수단이 주로 사전규제, 원칙금지 방식이다. 여섯째, 중복규제가 과다하다.

Ⅱ. 규제개혁의 의의

규제개혁은 왜 필요한가. 한국만이 아닌 세계 어느 나라에서나 규제개혁이 관심의 초점이 되고 있는 이유는 행정환경을 둘러싼 변화 때문이다. 세계화, 국가간 무한경쟁체제의 심화 사회양극화, 지구온난화 및 기술혁신 등이 계속적으로 확산되고 있는 점도 전통적인 정부의 역할과 영역을 변화시키고 있다. 시민과 국민들 역시 보다 저렴한 비용으로 보다 안전하고 질 높은 정부서비스를 원하고 있으며 궁극적으로는 보다 유능하고 효율적인 공공부문을 요구하고 있다. 이 가운데 집중적인 논의의 표적이 되고 있는 것이 규제개혁에 대한 요구이다.

규제개혁은 무분별한 정부기능의 폐지나 완화가 아니다. 규제개혁의 진정한 의도는 오히려 기본적 정부역할은 철저히, 그러나 현명하게 수행한다는 의미에 가깝다. 따라서 규제수단의 개선과 규제수단의 품질관리(quality control)가 핵심이 된다. 규제개혁은 시장 주도와 기업가 정신의 고취를 위한 수단이다. 정부부문과 민간부문의 역할과 기능을 적정 배분하기 위한 법적 제도적 장치의 마련이며, 이를 통하여 민간의 자율성 및 책임의 한계를 명확히 하는 과정이다.

박근혜 정부도 중앙정부의 규제 개혁방향을 1) 신설규제 도입시 적어도 동일 비용에 해당하는 규제를 감축(cost-in, cost-out)한다. 2) 경제규제는 “2014년 10%, 임기 내에 최소 20% 감축”한다. 3) 모든 신설 규제에 ‘원칙자유, 규제예외’라는 negative 입법방식과 한시법화하는 일몰원칙(sunset principle)을 적용한다. 4) 기존규제

50%에 대하여는 일몰조항을 설정한다. 5) 미등록 규제는 강제 등록 조치하며, 6) 앞으로 미등록 규제는 실효화한다. 7) 손톱 밑에 박혀있는 가시처럼 고통만 주는 규제는 존치 이유를 3개월 내에 소명할 것을 의무화하며, 8) 규제 정보 포털과 규제신문고를 설치하여 규제정보를 신속, 투명하게 제공하며 기업활동 상의 애로 해결 및 민원 창구를 일원화한다고 천명한 바 있다.

Ⅲ. 지자체 규제개혁의 방향

지자체 규제의 개혁방향을 논의하기 전에 무엇이 지자체 규제의 특성인지에 대하여 알아 보자. 첫째, 지자체는 최종적인 규제집행자이다. 정부의 모든 규제는 지자체를 통해서 국민에게 전달된다는 의미이다. 지자체의 집행과정이 규제체감도를 결정한다. 아무리 합리적인 규제라도 집행과정이 불합리하면 체감도가 저하된다. 복잡한 규제도 집행과정이 신속, 편리하면 체감도는 향상된다. 둘째, 지방규제는 법규적 형태로 운영되어, 중앙정부 규제개선 방침확정, 관련 법령 제 · 개정 등과 연동되어 지방규제 개선에 장기간 소요되는 경향이 있다. 셋째, 중앙정부 규제개선의 취지를 반영하여 관련 지방규제를 자발적으로 개선하는 사례가 미미하였다. 넷째, 감사 및 주민 민원을 우려한 지방공무원의 보수적인 규제적용과 불합리한 관행으로 인하여 기업피해 사례가 발생한 바가 있다. 다섯째, 인 · 허가 등 기업민원과 관련하여 법규의 엄격한 해석 및 재량권 남용 등으로 인하여 행정처리가 지연되어 발생하는 비용부담과 불편이 상당하였다. 전반적으로 지자체 규제의 개혁 속도와 규제 개선의 체감도와 만족도가 상당히 낮은 편이었다고 말할 수 있다.

어떻게 하면 지자체들이 규제개혁을 잘할 수 있을까. 이 기회에 몇 가지 제언을 하고자 한다. 첫째, 무엇보다도 지자체 공무원의 규제업무에 대한 인식과 전문성을 제고할 필요성이 크다. 그동안 광역자치단체에 비해 기초자치단체의 관심이 저조하였으며, 규제업무부서 외 집행부서의 관심도 저조한 편이다. 중앙부처와 달리 지자체는 규제신설보다는 집행이 업무의 핵심이다. 따라서 규제를 실제로 집행하는 집행부서의 인식과 역할이 가장 중요하다. 이와 관련하여 규제개혁 교육의 확대 실시가 요망된다. 둘째, 자치법규에 대한 규제심사 강화 및 자체규제의 정비 노력을 강화하여야 한다. 규제업무부서에서 정기적으로 근거법령 변경 파악 및 정비를 독려한다. 규제해당 여부나 검토방향 등 규제판단 관련 의문사항은 규제개혁위원회에 적극적으로 문의한다. 타 지자체의 규제기준을 비판적 검토없이 그대로 모방하는

행태는 지양되어야 한다. 기업애로 해소를 위한 적극적인 시책도 발굴할 필요성이 있다. 셋째, 항상 주민편의 중심의 적극적인 민원행정을 추진하여야 한다. 타 지자체의 우수사례를 적극 도입하며, 등록 · 허가 · 신고 시 숙지하여야 할 규제내용 및 각종 서식 등을 민원인에게 신속하게 제공하고, 규제내용 변경시 동 내용을 적절한 수단과 방법을 활용하여 통보하여야 한다. 지자체 차원의 규제개혁은 규제내용보다는 규제집행 관행의 개선이 더 중요한 경우가 많다. 넷째, 건축, 토지, 공장건설 등 규제 취약분야의 운영사례를 집중 점검하여 자체 개선한다. 다섯째, 지자체 차원의 규제개혁 교육을 적극 추진한다. 규제부서와 집행부서 공무원을 대상으로 자체 규제교육 과정을 개설하거나 중앙부처 워크숍 등을 활용하거나, 직장교육을 내실있게 강해 실시한다. 여섯째, 중앙부처의 규제사항 중 불합리한 규제에 대해서는 관련 부처 및 규제개혁위원회에 적극적으로 개선을 건의한다.

다른 부문의 개혁과 마찬가지로 규제개혁도 일관되고 지속적으로 추진되어야 성공할 수 있다. 법과 규제는 완벽한 것이 아니다. 미국의 규제법학자인 James Landis는 "유능한 공무원은 잘못된 법을 가지고도 잘 운용하지만, 무능한 공무원은 좋은 법을 못쓰게 만든다"고 하였다. 지방공무원이 규제개혁에 앞장 설 때 국가와 국민의 꿈을 이룰 수 있다고 생각한다.

지방규제개혁, 추진방향과 과제



김현호
한국지방행정연구원
지역발전연구실장

Ⅰ. 지방규제개혁의 의의와 중요성

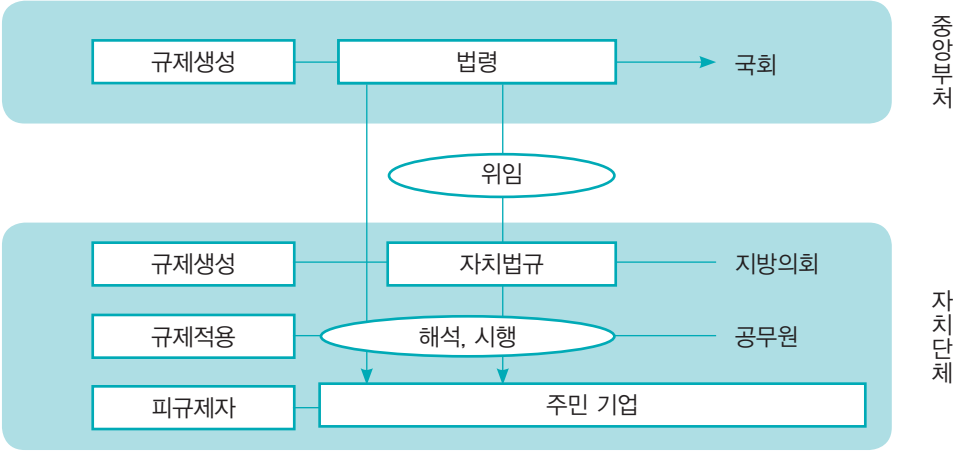
최근 규제, 특히 지방규제가 우리사회의 화두가 되고 있다. 「행정규제기본법」(제2조)은 규제를 '국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례 · 규칙에 규정되는 사항을 말하는 것'으로 정의하고 있다. '특정한 행정목적'을 사회적 후생이나 공공의 이익을 증진하는 것으로 해석할 수 있다고 볼 때, 결국 규제는 이를 증진시키기 위해 국가나 지자체가 의도적으로 개입하는 행위라고 할 수 있다.

그러한 개입이 법률에 근거하지 아니하고, 국민의 권리 제한 및 의무 부과를 방지하기 위해 동법(제4조)은 '규제법정주의'를 규정하고 있다. 아울러 이런 규제의 주체가 될 수 있는 경우는 국가와 지방자치단체, 그리고 행정 권한을 위임받은 기관이나 개인이다. 특히 지방자치단체는 국가가 정한 법령 등의 위임사항을 자치법규의 형태로 규제를 적용하고 있는 측면이 많다고 할 수 있다. 이른바 '지방규제'이다.

지방규제는 학술적으로 정의된 개념은 아니다. 그렇지만, 중앙의 법령뿐 아니라 여기에서 위임한 내용, 그리고 공무원의 유권해석을 포함해서 지자체 단위에서

적용되는 규제를 총칭하는 것으로 이해할 수 있다. 특히, 규제에 대한 지자체의 위치를 이해하면 지방규제를 보다 잘 파악할 수 있다. 지자체는 중앙에서 제 · 개정한 법령에서 규정한 규제가 실제로 시행되는 현장일 뿐 아니라 지방의회의 자치법규 상의 규제가 기업이나 주민의 생활에 직접적으로 영향을 주는 공간이자 접점이기도 하다. 이를테면 지자체는 그 유래가 어디든지 간에 규제의 최종 집행자인 셈이다. 이런 지자체의 위치 때문에 대민 행정서비스를 제공하고 있는 지자체의 특성으로 인해, 대부분의 규제 시행은 민원 형태를 띠고 집행되고 있다. 그래서 규제행정에 대한 체감도가 바로 지자체에서 나타나게 된다.

동시에 법령에 포함된 중앙정부 규제의 세부사항이 지방자치단체로 위임될 때가 많으며, 이의 집행이 지자체의 자치법규를 통해 이루어지기 때문에 중앙정부 차원에서의 규제개혁만으로는 규제개혁의 실효성이 떨어지는 경우도 많다. 그런 점에서 지방규제가 중요하다고 할 수 있다(한국행정연구원, 2014). 이때 지방규제 개혁의 목표는 규제를 없애는 것만이 능사가 아니라 양질의 규제, 즉 규제의 품질을 제고하는 것이 되어야 한다.



출처 : 한국지방행정연구원(2014) 수정

Ⅱ. 지방규제의 현황 및 문제점

지방자치단체는 중앙정부가 만든 법령 등에서 위임된 규제를 적용하기 때문에, 지방규제보다는 뿌리가 되는 중앙규제가 정작 문제라는 목소리도 들린다. 중앙의 위임사무 비율이 상당하기 때문에 일견 타당한 측면도 있으나 꼭 그렇지만은 않다.

우선, 규제자인 지자체 공무원이 민원의 형태로 만나는 주민과 기업들은 그것이 중앙부처의 규제든, 지자체 규제인지 알지 못할 뿐더러 또 관심도 없다. 특히 민원인이 지자체에 대해서 느끼는 규제개혁의 체감도는 법정규제 외에도 규제 행정의 지연이나 절차의 과다, 불필요한 서류의 요구 등 행태에서 유래하는 측면이 많기 때문이다.

대체로 지방규제에 대해서 피규제자는 자치단체의 규제수준이 과도하다고 생각하고 있는 것으로 나타나고 있다. 전국 4,020개 중소기업을 대상으로 한 지자체 규제실태 조사(대한상공회의소, 2013)에 의하면 피규제자의 67.2%가 자치단체의 규제가 과도하다는 인식을 가지고 있다. 이런 사실은 한국지방행정연구원(2013년)이 전국의 기업체를 대상으로 한 설문조사에서도 확인되고 있다. 응답자의 59.2%가 자치단체의 규제가 기업활동에 영향을 미친다고 하며, 41% 정도는 지자체의 규제수준이 기업활동을 저해할 정도로 높다고 생각하고 있다.

〈표 1〉 기업에 대한 지자체 규제정도

구분		전혀 그렇지 않다	거의 그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
지자체 규제의 기업활동 영향	빈도	6	34	81	115	61
	%	2.0	11.4	27.3	38.7	20.5
지자체 규제의 기업활동 저해	빈도	12	50	113	83	39
	%	4.0	16.8	38.0	27.9	13.1

출처 : 한국지방행정연구원(2013년)

형태별로 볼 때는 위임규제에 해당하는 조례가 대부분을 차지하고 있다. 조례가 전체의 86.2%, 규칙이 11.0%, 훈령이 2.2%를 차지하고 있다.

〈표 2〉 형태별 지자체 등록규제 현황(단위 : 건)

구분	평균	계	조례	규칙	훈령	고시, 공고 등
계	226	50,087 (100.0)	43,189 (86.2)	5,525 (11.0)	1,081 (2.2)	292 (0.6)
광역	306	5,207	4,384	635	139	49
기초	205	44,880	38,799	4,894	943	244

출처 : 규제정보포털(http://www.better.go.kr/)

부문별로는 국토 및 도시개발과 관련된 규제가 1만 1,774건으로 23.5%이며, 환경, 주택 및 건축, 도로 등을 고려하면 그 비율은 40%를 상회하고 있다. 지역개발이나 지역경제 활성화와 관련된 규제의 비중이 높다.

이런 특성을 지니고 있는 지방규제는 첫째, 내용적 측면에서 문제점을 지니고 있다. 주로 상위법령의 위임과 관련된 문제라고 할 수 있는데, 여기에는 상위법령의 자치법규화 등에서 오는 문제와 법령에 근거가 없이 만들어지는 자치법규의 문제가 있다. 앞의 대표적인 경우로는 상위법령과 자치법규가 불일치하는 경우로 상위 법령은 제 · 개정되었으나 자치법규에는 반영되지 않는 경우가 해당된다. 가령, 숙박업에 대한 1회용품 사용 및 무상제공이 2009년에 허용되었으나 74개 지자체가 동 사항을 조례에 미반영한 경우가 여기에 속한다고 할 수 있다. 그 밖에 유권해석이 필요한 모호한 규제, 상위 법령을 소극적으로 반영하는 경우 등이 있다. 뒤의 경우로는 상위 법령의 근거 없이 위임일탈적인 규제를 시행하거나, 행정규칙에 숨어있는 미등록규제, 재량권을 남용해서 새로운 규제를 만드는 등의 문제가 있다. 법령의 근거없이 자체적으로 규제를 적용한 경우는 환경보호 등을 이유로 특정 업종의 공장입지를 원천적으로 제한하거나, 지자체 인증에서 과도한 서류 요구 등이 해당된다고 할 수 있다.

지자체 공무원의 행태적 측면의 문제로는 공무원의 소극적 행태로 인한 인허가의 부당한 거부 및 지연처리, 과다한 서류 및 절차의 요구 등이 해당된다. 규제관리 및 운영 측면에서는 규제의 다부처 분산으로 인한 규제관리의 합리성 부족, 지방규제 정비계획의 미수립, 피규제가 신분보호 부족으로 인한 규제발굴의 애로 및 공무원 중심의 규제 발굴 등의 문제가 있다.

Ⅱ. 지방규제개혁의 방안

향후 지방규제 개혁의 품질을 제고하기 위한 방향과 추진과제를 제시하면 다음과 같다. 추진방향 측면에서는 첫째, 공공의 이익이 크며 이해의 충돌이 거의 없는 주민 및 국민의 생명과 안전, 재난 등에 관련된 사회적 규제는 보다 강화하고 지역경제 활성화에 대해서는 공익적 가치가 크다면 보다 적극적으로 개혁해야 한다. 규제개혁의 목표를 공익의 증진에 둔다면 이런 방향의 규제개혁 추진에서 발생할 수 있는 이해의 충돌도 어렵지 않게 해결할 수 있을 것이다. 둘째, 규제를 적용하는 공급자 입장이 아니라 규제를 받는 수요자의 입장에서 규제를 개혁할 필요가 있다. 수요자 중심의 규제개혁을 추진하는 것이 체감적인 규제개혁이 될 수 있을 뿐 아니라, 규제개혁의

목적을 보다 충실하게 달성할 수 있기 때문이다(김현호·박해육, 2014). 셋째, 지방규제의 연계성에 주목해서 통합적인 개혁을 추진해야 한다. 지방규제는 중앙규제와 동시에 이루지고, 특성이 한 부서에 국한되지 않고 다른 부서와 연계된 덩어리 규제가 대다수이며, 규제의 내용에서 규제적용의 공무원 행태, 시스템까지 연계가 되어 있기 때문이다. 마지막으로 지방규제에 대한 관심과 맞물려 그동안 중앙 중심의 규제개혁에 더해 '지방의 규제'에 대한 인식과 제도를 보다 강화하는 방향에서 법률뿐 아니라 제도를 정비할 필요가 있다. 우리나라 규제개혁의 기본적인 틀인 행정규제 기본법의 모든 조항이 중앙정부를 기준으로 적용되고 있는 문제가 있기 때문이다.

〈표 3〉 지방규제 개혁의 4대 방향

사회규제 강화, 경제규제 합리적 완화	수요자 관점의 규제 개혁
연계성 고려한 통합적 규제개혁 추진	지방규제 강화, 제도기반 정비

이같은 방향 아래, 지방규제 개혁의 주요 과제를 제시하면 다음과 같다. 우선 규제 내용 측면에서는 첫째, 주기적으로 지자체 규제에 대한 '전수조사'를 통해 규제정비의 경중, 우선순위 등에 따라 규제를 분류하는 지자체별 '규제품질 등급제'를 시행하고, 이를 토대로 규제의 타깃을 선정하는 전략적 접근이 필요하다. 둘째, 숨은 규제나 미등록 규제를 등록하여 투명성을 제고함과 동시에 문제가 되는 규제를 개선하기 위한 자치단체 규제 Doctor제를 도입 · 시행할 필요가 있다. 셋째, 문제가 있는 규제발굴의 어려움을 해소하기 위해 익명성을 보장할 수 있는 규제개혁 건의 채널을 구축 · 운영할 필요가 있으며, 넷째, 하나의 규제를 도입하면 두 개의 규제를 폐지하는(one in, two out) 규제총량제와 규제 일몰제를 도입하여 시행하고 있는 영국처럼 지방규제에 대한 총량제 및 일몰제를 도입 · 추진할 필요가 있다.

지자체 공무원 행태 측면에서는 첫째, 지자체 공무원의 전문성 부족의 문제가 많음을 고려할 때, 지방규제 개혁에 대한 교육을 보다 강화할 필요가 있다. 이를 위해서 안행부는 규제개혁 사례 등을 포함한 교재를 개발, 제공할 필요가 있다. 둘째, 규제담당 공무원의 적극적 업무처리를 지원하기 위한 제도적 장치가 필요하다. 지방규제 개혁을 위해 노력하는 공무원에 대한 면책을 보다 강화하는 조치가 여기에 해당된다. 셋째, 보다 적극적인 규제개선과 절차의 신속 등을 위해 일정한 규제절차가 지나면

자동적으로 승인된 것으로 간주되는 지방규제 '자동승인제(silence-is-consent rule)'를 도입 · 시행할 필요가 있다.

마지막으로 규제관리 및 시스템 측면에서는 첫째, 지자체 단위의 지방규제 정비계획의 마스터 플랜에 해당되는 '지방규제 종합정비계획'을 수립, 추진할 필요가 있다. 여기에 대해서는 자체평가 및 종합점검도 병행해야 한다. 둘째, 다 부서에 걸친 덩어리 규제가 많음을 고려하여 다수의 부서와 관련되는 '통합적 일괄 규제심사'를 지자체 규제개혁 추진단에서 운영할 필요가 있으며, 셋째, 불필요한 신설규제를 방지하기 위해 자치법규에 대한 사전비용평가를 의무화할 필요가 있다.

여기에 더해 중앙정부, 특히 안전행정부는 지방규제 개혁을 평가할 수 있는 '지방규제 개혁지수'나 '지자체 기업활력지수'를 개발하여 자치단체 평가를 통해 우수 자치단체에 대해서는 인센티브를 부여하고, 상위 법령의 제 · 개정 사항을 지자체가 실시간으로 공유할 수 있는 시스템을 구축, 운영할 필요가 있다. 여기에 더해 법령의 규정이 모호한 경우 이를 지원하기 위한 '유권해석 사례집'을 제공하는 등 지방규제 개혁에 관련된 토대를 지원할 필요가 있다.

〈 참고문헌 〉

김현호 · 박해육(2014), "지방규제 개혁의 추진실태 및 개선방안", 박근혜 정부의 지방규제 개혁추진 전략 세미나 발표자료, 2014. 4.29 대한상공회의소.

한국지방행정연구원(2013), 지역경제 활성화를 위한 지방규제 개선방안, 정책보고서.

전국경제인연합회(2013), 2013년 규제개혁 체감도 분석.

규제완화에 대한 국내 · 외 동향



김건위
한국지방행정연구원
자치행정연구실

1. 규제의 의의

우선 규제가 무엇인지 그 정의를 살펴보면 다음과 같다. 규제는 규정, 조례나 판례와 같이 우리가 살아가면서 지켜야 할 규칙이다. 주로 이 규칙을 정하는 주체가 중앙정부나 지방자치단체이므로 흔히 규제하면 정부규제를 뜻하게 된다. 또 다른 차원에서는 私益을 위한 규칙이 아닌 공공의 이익을 위한 규칙을 통틀어 규제라고도 한다. 우리의 모든 사회, 경제적 행위도 일정한 규칙을 두자는 사회적 합의 하에 그 권위를 국가에 위임한 것으로 볼 수 있다.

다음으로 규제의 연혁을 살펴보면 다음과 같다. 규제는 문명과 함께 시작된 것으로 볼 수 있는데, 고대 왕조국가에서 화폐를 만들고 다른 교환 수단을 통제했다든지 수확의 10분의 1을 세금으로 걷었다든지 하는 게 모두 규제의 시작이라고 볼 수 있다. 경제적 의미의 정부 규제의 효용에 대한 본격적인 논의는 1930년대 대공황 직후라고 할 수 있다. 경제학에서 정부 기능을 강조한 케인스 학파가 등장한 것으로 그 전까지는 애덤 스미스가 주장했듯이 경제는 그냥 내버려둬도 시장의 '보이지 않는 손' 즉 가격에 의해서 수요와 공급이 결정돼 잘 굴러간다고 봐서 당연히 정부는 간섭을 최소화하는 것이 좋다는 주장이 전 세계 경제학의 주류였다.

규제가 이슈가 된 것은 역사적으로 대공황과 관련해서이다. 1929년 10월24일 뉴욕 증권시장이 폭락하면서 대공황이 시작되었는데, 기업과 은행이 도산하고 일자리를 잃은 사람들은 상점에 가득 쌓인 빵을 보면서도 돈이 없어서 굶주려야 하는 상황이 나타나게 된다. 가격에 의해 수요 · 공급이 조절될 것이라는 기존 경제학은 실질적으로 용도가 폐기됐고 정부가 나서서 뉴딜정책 같은 대규모 사회간접투자를 하면서 수요를 창출하게 되었다. 수요의 근원인 노동자를 보호하기 위해 최저임금을 보장하고 노동조합에 단결권 같은 권리를 부여하게 되었으며, 기업의 입장에서는 비용이 증가하자 자연스럽게 과잉 공급도 잦아들게 된 것이다. 바로 시장에만 맡겨두지 말고 정부가 적극적으로 개입해야 한다는 케인스 경제학의 시대가 열리게 된 것이며, 규제의 본격적 시작이라 할 수 있다.

2. 해외의 규제

해외의 주요 국가들은 규제개혁에 적극적인 것으로 보인다. 미국은 이미 1970년대부터 규제개혁에 나섰고, 영국은 최근 규제를 새로 만들기 위해서는 발생 비용만큼 규제 하나를 없애는 '원 인 원 아웃(One-in, One-out)'을 넘어 '원 인 투 아웃(One-in, Two-out)'제도를 시행하고 있으며, 일본은 규제를 대폭 줄인 '국가전략특구'를 지정해 경제에 활력을 불어넣고 있다.

첫째, 미국의 규제완화는 1970년대 초 '삶의 질 심사제도'를 도입했는데, 새로운 규제를 도입하거나 기존 규제를 강화할 때 민간 부담과 비용을 분석하는 것으로, 규제 심사 제도의 효시로 꼽히고 있다. 버락 오바마 정부는 균형을 벗어난 규제, 기업에 과도한 부담을 지우는 규제, 성장과 고용을 냉각시키는 규제에 대해 광범위한 개혁을 실시하겠다고 선언하기도 했다. 미국은 특히 규제가 필요한 경우에도 '규제 준수 피라미드' 원칙을 세워 놓고 있는데, 최초 위반 단계, 재발 단계, 제재 부과단계, 엄벌 단계로 나눠 단계적으로 규제하고 있다.

둘째, 영국의 규제완화는 모든 국민이 '나쁜 규제'에 대한 의견을 제안할 수 있는 대국민 온라인 신문고 '레드 테이프 챌린지'를 만들었다. '레드 테이프(red tape)'는 17세기 영국 관청에서 공문서를 매는 데 쓰는 붉은 끈을 일컫는 것으로, 관청의

형식주의로 인한 각종 규제의 폐해를 빗댄 말이다. 레드 테이프 챌린지를 통해 국민들이 규제를 없애야 한다고 하면 없애는 방향으로 가되, 반드시 필요한 규제라면 각 부처 장관들이 규제를 없애면 안 되는 타당한 이유를 3개월 이내에 제시하도록 하고 있다. 영국 정부는 특히 2013년 규제를 획기적으로 줄이기 위해 규제 하나가 생길 때 발생하는 비용 부담만큼의 규제를 없애는 '원 인 원 아웃'에서 더 나아가 비용 두 배만큼의 규제를 폐지하는 '원 인 투 아웃'제도를 시행하고 있다. 규제 관련 법령 시행일자를 1년에 2개로 못박아 국민들이 새로운 규제 시행을 충분히 예상할 수 있도록 하고 있다.

셋째, 네덜란드의 규제완화는 정부의 기업 행정부담 비용 절감을 위한 규제완화 조치도 정부와 기업의 상생을 도모한 좋은 예이다. 1990년대 중반에 시작된 네덜란드의 규제개혁은 조세와 관련된 기업정보 등 기업이 정부에 대해 의무적으로 보고해야 하는 정보제공 행위로부터 발생하는 행정부담 비용을 절감하는 데에서 시작됐다. 이를 위해 2003년 규제 비용을 계량화한 표준비용모델(Standard Cost Model)을 활용, 정부규제로 인한 기업의 행정부담 비용을 측정했으며, 그 결과 기업이 부담해야 하는 연간 행정비용이 우리 돈으로 약 20조 원에 육박한다는 결과가 나왔다. 기존 재무부 등 유관 4개 부처를 중심으로 하는 행정부담 비용이 75%에 달하고, 그 중 50% 이상의 비용부담이 10여 개 법률로부터 나온다는 사실도 밝혀냈다. 네덜란드 정부는 이에 대해 GDP의 3.5%에 달하는 기업의 행정부담 비용을 2007년까지 25% 줄이는 국정과제 목표를 추진했으며, 그 결과 2003년에서 2006년까지 약 5조 원에 이르는 기업의 행정부담 비용을 경감할 수 있었다. 이를 위한 구체적 시행조치로 관련 중앙행정 조직을 통합한 정부부처 간 프로젝트 팀(IPAL)을 구성하고 규제완화 보고 및 위험관리 체계를 구축함으로써 규제개혁이 성과로 연결되는 실행력을 담보했으며 또한, 기업의 창업신고 온라인화, 근로소득세와 각종 사회보험료 등 징수절차 일원화, 원스톱(One-Stop) 기업정보 보고체계 등도 구축했다.

넷째, '잃어버린 10년'으로 대표되는 일본 경제가 최근 장기 불황에서 벗어나 회생하는 배경도 뼈를 깎는 구조조정 노력과 엔화 약세로 인한 수출경쟁력 강화 이외에 고이즈미와 아베 정권으로 이어지며 계속된 공공부문의 개혁과 기업규제의 획기적 완화가 꼽힌다. 일본 정부는 2000년대 들어 기업 활동의 근간이 되는 상법을

대대적으로 개편, 기업의 자유로운 활동을 촉진했다. 경제성장을 주도하는 동경권의 기능강화를 위해 '공장 등 설립허가제' 폐지, '공장 등 배치법' 폐지 등을 추진해 수도권 내 공장, 대학의 신설과 증설을 허용했으며, 또한 최근에는 해외로 나갔던 일본 기업의 국내 U-턴을 촉진하기 위해 경제산업성 주도로 '공장 입지법' 개정 작업에 착수했는데, 공장신설 때 환경파괴를 막기 위해 기업들에 부담을 주었던 조항을 대폭 손질함으로써 해외로 이전한 일본 기업들을 다시 국내로 유치하려는 것이다.

3. 우리 지방자치단체의 규제완화 노력

안전행정부는 2014년 2월 10일 지방규제 완화 추진실적 우수지자체 26곳을 선정해 시상했었다. 수상한 단체는 최우수 4개 단체(광역 2, 기초 2), 우수 6개 단체(광역 2, 기초 4), 장려 16개 단체(광역 3, 기초 13)이며, 지난해 지자체 규제완화 실적평가 결과 지방규제 완화 시책을 가장 충실히 시행한 지방자치단체는 대구시, 충남도, 이천시, 상주시인 것으로 나타나서 이를 간략히 소개하고자 한다.

대구의 테크노폴리스 일반산업단지에 섬유 · 연구개발 업종을 추가하는 한편 특정 유해물질, 폐수 · 대기오염 다량 발생 업종이라도 오염원의 완벽한 보완처리시설을 설치하는 경우 입주가능토록 입주제한 업종을 세분화한 '관리기본계획'을 변경하여 산업단지 입주를 원하는 다양한 업종의 기업요구를 수용하여 호응을 받았다. 경기불황으로 어려움을 겪고 있는 종합유통단지 입주기업의 경영난을 덜어주기 위해 2012년 7월 31일로 만료된 교통유발 부담금 감면기간을 2012년 8월 1일부터 소급하여 2015년 7월 31일까지 연장하는 조치를 단행했다. 신 · 재생에너지공급의무화제도(RPS) 시행에 따라 신 · 재생에너지 보급 · 확대를 위하여 일반 · 준주거지역, 근린 · 유통 상업지역 내 태양에너지 및 연료전지 관련 발전시설 설치가 가능토록 건축물 용도 제한을 완화하였다.

충청남도 논산시가 법령의 근거 없이 주민의 권리를 제한하는 「논산시 친환경 개발을 위한 업무처리지침」에 따라 개별공장 확장을 위한 산업단지 개발 투자의향서를 불가처분하는 한편 산업단지의 경우 관련 법령에 의하도록 업무처리 지침상 예외 규정을 정하고도 산업단지까지 동 지침을 적용하여 동산 산업단지 분양실적이 전무하는 등의 사례를 발굴하여 논산시에 개선을 권고하여 규제완화를 통한 산업단지 투자유치

활성화를 위한 기반을 조성하였다. 전기효율향상사업 개편계획에 따라 고효율 전기기기 사용 촉진 및 지역 발광다이오드(LED) 산업 육성 · 지원 및 경쟁력 향상을 위하여 공공기관이 솔선하여 LED 조명기기 우선교체를 통해(5,439건 연간 전력사용량 53만kw 절감 예상) 효율적인 에너지 사용을 유도하였다. 공정한 경쟁 유도 및 타 지역 기업의 진입제한 해소를 위해 조례상 '관내제품 우선구매 지원 · 권고' 조문을 삭제하여 지역 기업의 경쟁력 제고 및 시장경제 활성화에 기여한 것으로 판단된다.

충남도 소속 15개 시 · 군의 「상수도 급수 조례」에서 급수공사 대행업자 지정 수수료가 시 · 군별로 편차가 심해(2천 원~5만 원) 지역 간 형평성 유지를 위해 지역의 규모 및 특성 등을 고려한 적정 수준의 수수료 평준화를 권고했던 것도 눈에 띈다. 이밖에도 숙박업 1회용품 사용규제 완화, 공개공지 활용범위 확대 등 상위법령을 미반영하였거나 소속 시 · 군 간 편차가 심한 자치법규를 발굴하여 재 · 개정을 권고하였다.

경기 이천시는 기존 준농림지역에 설립한 공장이 2003년 도시계획이 변경(준농림→자연녹지)되어 건폐율이 하향(40%→20%)되었으나, 준농림지역일 때 입주한 9개 기업이 설비확장, 창고확장 등 공장 증축이 필요한 상황이나 건폐율 규제로 공장 증축이 불가능하여 도시관리계획을 변경(자연녹지→일반공업지역)하여 공장 증설을 완료(건폐율 20%→60%, 용적률 100%→150%)하였다. 생산관리지역, 농림지역 내 산지전용 시 개별공장의 부지면적을 1만㎡ 이상 확보가 필요하나, 소규모 중소기업의 경우 과도한 면적 기준으로 인해 공장설립 승인을 포기하는 등 투자저해 요인으로 작용하고 있어 전국 최초로 공장설립 가능지역을 이천시 자체고시로 제정하여, 1만㎡ 미만의 용지를 필요로 하는 소규모 중소기업이 산지전용을 통해 공장 설립을 완료했다. 이천시는 자연보전권역(100%), 팔당특별대책2권역(51%) 등 수도권 규제의 영향으로 기업투자 활동에 걸림돌이 많아 까다로운 입지규제 안에서 중앙심의를 받아 조성할 수 있는 소규모(6만㎡ 이하) 산업단지를 전략적으로 조성하고, 공업환경이 밀집된 지역에 대하여 용도지역 변경(자연 · 생산녹지지역→일반공업지역)을 통해 규제를 완화(건폐율 20%→60%, 용적률 100%→150%)하여 8개 기업 1천억 원의 신규 투자를 유치하였다.

경북 상주시는 국내 유수의 식품기업과 식품가공공장 건립에 대한 MOU를

체결하였으나, 투자예정지인 함창 제2농공단지는 관리기본계획에 음식료 · 식료품 제조업 1개 업체로 한정되어 있고 기존 식품업체가 사업을 영위하고 있는 상황에서 입주가 불확실한 상황에서 경상북도와 협력을 통해 농공단지기본계획을 변경하여 국내 선식가공 1위 기업을 유치하였다. 상주시가 품질을 인증하는 우수농특산물 고유상표 사용 신청시 조례에 따라 서류심사, 현장조사 및 필요시 품질검사, 심의위원회 심의 등의 절차를 거치도록 규정하고 있으나, 심의위원회가 연간 2~3회만 개최되어 상표사용 지정을 받기까지 2개월 이상 기간이 소요되어 농산물 출하시기에 고유상표를 사용하지 못하는 애로 해소를 위해 심의위원회를 폐지하여 기존의 2개월 이상의 소요기간을 2~3일로 단축하였다. 2012년 4월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 개정으로 660㎡이내 농업용 창고 등 지자체 조례로 정하는 시설은 도시계획심의회 제외 대상으로 규정하였으나 조례 개정 행정절차 추진 기간 중 법령 개정사항을 우선 적용하여 도시계획심의 없이 건축허가 처리되었다.

4. 사례를 통한 시사점

첫째, 불필요한 규제를 없애는 것은 시급한 문제이다. 권위주의와 관료주의에서의 탈피란 측면에서의 규제완화는 환영할 일이지만 모든 현안에 대한 논의를 덮어버리는 만병통치약 정도로 생각하는 것은 지양해야 한다. 나쁜 규제를 착한 규제로 바꾸는 노력이 필요한 시점으로 단기간에 몇 퍼센트의 규제를 없애겠다는 식으로는 또 다른 규제를 필요로 하는 상황이 올 가능성이 있다.

지난 정부에서 '비즈니스 프랜들리'한다고 기업들 규제를 풀어줬지만 기대했던 낙수효과는 미미했다는 평가도 있다. 결국 규제 개혁에 사례의 시사점은 내수를 살리는 분명한 목표를 가지고 해야 경제 회복이라는 최종적인 목표를 달성할 수 있을 것이다.

둘째, 체감할 수 있는 지속적 규제개선 시스템이 필요하다. 불합리한 지방규제 및 인 · 허가 행태(관행) 개선 노력 등 투자유치를 위한 지방규제 완화 분위기가 확산되고 있는 것으로 나타났으나, 일선현장에서 기업이 체감할 수 있는 지속가능한 규제개선 시스템 구축 운영이 필요한 것으로 판단된다. 지방규제 완화와 관련된 우수사례 등은 전 지자체에 널리 홍보하여 정부의 규제완화를 통한 투자활성화 정책이 지역 일선 현장까지 확산될 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다.



세계 일류 전원도시,
새마을운동 발상지 청도군을 가다

삼국통일의 정신적 원동력인 화랑정신과 조국 근대화의 초석이 되었던 새마을운동의 발상지로서 우리나라 정신문화의 본고장이자 아름다운 자연환경을 두루 갖춘 영남의 중심지 청도를 소개합니다.

세계 유일 감으로 제조된 대통령 취임식 공식 건배주 감와인

청도감와인은 대통령취임식 공식 건배주로 선정되면서 다시 그 명성을 과시했다.

세계에서 유일한 감으로 만든 와인으로 탄닌성분이 다량 함류되어 심장병과 노화방지에 좋으며, 우리나라 최고를 자랑하는 와인터널은 연간 100만 여명이 찾고 있다. 화양읍 송금리 위치한 와인터널은 폭 4.5m 길이 1km, 평균 15도 내외의 일정한 온도가 유지되고 습도 60~70%에서 숙성된 깊은 맛과 향이 일품이다. 여름에는 피서용, 겨울에는 피한용으로 제격이다. 대한제국 말기인 1898년에 완공된 구 남성현 터널은 천정을 붉은 벽돌로 쌓고, 벽면을 자연석으로 만들어 국내 터널 가운데 가장 아름다운 터널 가운데 하나이다. 무려 108년 전에 완공된 구 남성현 터널은 벽돌 터널로 아주 예쁘고 특이하다.





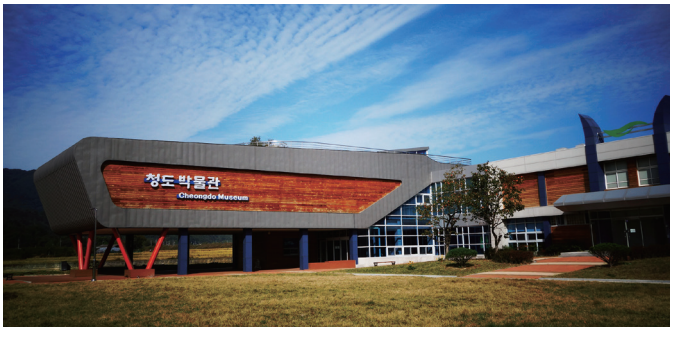
코미디도 자장면처럼 배달합니다~ 코미디철가방극장

"코미디도 자장면처럼 배달합니다" 풍각면 성곡리 성곡댐주변 한적한 시골 마을에는 웃음보따리가 펼쳐진다.

이는 코미디의 대부 전유성 씨가 운영하는 코미디철가방극장이 있기 때문이다. 코미디 전용관이며, 코미디언 지망생들을 위한 코미디사관학교다.

참신하고 건강한 코미디를 연중 내내 공연하는 한국 최초의 예약식 코미디 전용극장으로 전국 각지에서 몰려온 관람객들이 연일 문전성시를 이루고 있다. 지방에서 처음인 코미디철가방극장은 티켓링크 1위를 차지하는 예매로 차지한 바 있으며 평일엔 2시에 공연이 있는데, 20명 미만의 좌석에 100% 예약제이니 관람을 원하는 분들은 미리 예약을 해야 한다. 청도군에서는 이서면 양원리에 한국최초로 코미디창작촌이 착공중에 있다.

신석기시대부터 조선시대에 이르는 역사, 청도박물관



청도 이서면 팔조령 부근 옛 칠곡초교를 개조공사한 청도박물관은 2011년 10월부터 사업비 66억 원을 들여 부지 1만 1천17㎡, 건물 연면적 1천818㎡ 규모의 종합박물관으로 탈바꿈되어 2013년 12월에 개관했다.

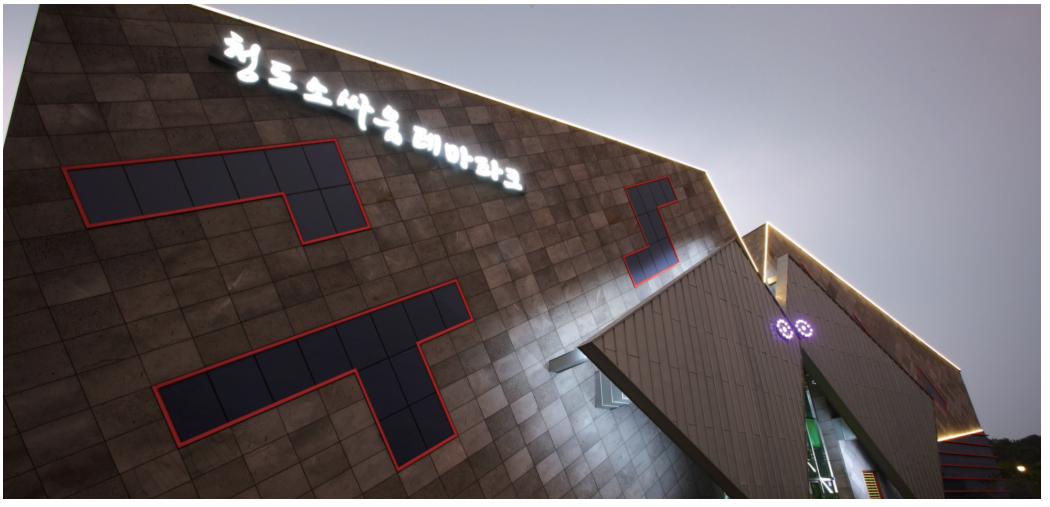
박물관은 지하 유물 수장고, 1층은 사무실 기획전시실, 체험실, 뮤지엄숍, 2층은 고고 역사관, 민속관과 청도군의 관광 · 산업 · 인물 정보를 제공하는 청도알림이센터로 구성되어 있다.

박물관의 핵심인 고고역사관에는 신석기~조선시대 청도의 역사적 유물 약 370점이 전시된다. 또한 청도의 전통 생활문화와 민속의 특징을 보여주는 민속관은 대부분 청도군민들의 기증 · 기탁유물로 이루어져 있다. 기획전시실에서 특별전시를 매년 개최하고 타지역 박물관과 교류전도 준비 중이며 유치원생 및 초등학생들에게 다양한

교육이 될 수 있도록 탁본체험, 유물공작교실 운영, 어린이 해설사 모집 등을 통해 산교육장으로 활용해 나가고 있다.

물러나지 않는, 적당히 타협하지 않는 우직한 소싸움의 정신! 청도소싸움테마파크

소싸움 정신은 바로 청도사람들의 뿌리에 박힌 의지와 다름 없다. 가뜩이나 무릎이 꺾여 힘든 요즘, 불굴의 의지로 힘차게 매진하는 청도 소싸움에서 다시 일어나는 오뚝이 정신을 배운다.



천년의 역사를 이어 내려온 소싸움은 이제 청도의 대표적인 민속 행사로, 한국농경문화를 대표 하는 문화축제로, 더 나아가 전 세계 의 주목을 받는 세계적인 축제의 장으로 거듭나고 있다. 박빙의 승부로 관중들을 흥분의 도가니로 몰아넣는 한일전과 박진감 넘치는 로데오경기, 소싸움 현장을 생생히 담아내는 전국사진 촬영대회, 지축을 울리는 함성과 뜨거운 축제의 현장을 체험할 수 있다.





특히 소싸움테마파크는 총사업비 51억 원으로 부지 7,276㎡, 연면적 2,058㎡에 지하 1층, 지상 2층의 규모로 소싸움 민속문화의 정통성을 찾아 세계소싸움의 성지로 재탄생하고자 청도만이 가질 수 있는 독특한 소 관련 민속문화를 체험할 수 있는 최첨단 4D 영상관과 기획전시실 등 다양한 공간으로 2012년 4월 18일 개관하였다.

소싸움테마파크는 세계인이 찾아오는 청도의 황금알을 낳는 보금자리가 될 새로운 '참여테마형 관광'형태로 정착하여 청도소싸움과 연계해 가족, 연인 등 관광객의 발길이 이어지고 있다.



내 이웃, 내 마을, 우리 모두가 잘살기 위한 새마을운동발상지 기념관

청도는 삼국통일의 정신력 원동력이 된 화랑정신의 발상지로서 오늘 날 조국 근대화의 초석이 된 새마을 운동의 본고장이다. 새마을 운동이란 한마디로 말해서 잘살기 위한 운동 으로서 나 혼자만이 아니라 내 이웃, 내 마을, 나아가 우리 모두가 더불어 잘살기 위한 운동이다. 특히 새마을운동 발상지 기념관은 1960년대에서 70년대 빈곤과 가난을 극복하고자 했던 새마을운동의 정신을 이어가고자 전 세계가 배우는 새마을운동의 중심체 역할을 하기 위해 새마을운동 발상지 청도 신도마을에 세워졌다.

새마을운동 발상지 기념관은 청도읍 신도리에 위치해 있으며, 총사업비 62억 원을 들여 2009년 4월 14일 개관하였으며, 지상 1층에는 전시실, 지상 2층에는 새마을지회

사무실, 영상실 등으로 배치되어 있으며, 새마을운동발상지 공원은 새마을 시범단지 가꾸기 1단계 사업의 '새마을운동 성역화 사업'으로 2011년 8월 27일 개장하였다.

1969년 8월초 당시 박정희 대통령이 경남수해지역 시찰을 위해 부산으로 내려가던 중 청도신거역에 내려 신도마을 주민들의 단합된 모습을 보시고 새마을운동을 구상했던 역사적 의미를 되새기기 위해 스토리텔링으로 재현하였으며 박정희대통령과 신도마을의 만남을 이어준 '대통령 전용열차', 주민의 힘으로 만든 '신거역' 복원, 박정희 대통령의 생각이 세상에 펼쳐지는 '대통령 동상', 추억 속 '옛날 신도정미소의 모습' 재현, 새마을광장 등 새마을운동을 시작한 신도마을의 당시 모습을 볼 수 있다.



심신을 달래며 마음의 위안을 얻는 운문사

운문면 신원리 호거산에 있는 천년사찰로 불교 조계종 제9교구 본사인 동화사의 말사이며, 신라 진흥왕 21년(560년)에 창건하였으며, 재작갑사라 한다. 원광 국사, 설송 연초대사가 중창을 거듭하여 수많은 수도승을 배출한 곳이며, 지금은 비구니 승가대학으로 유명하다. 최근 운문사 입구에 보행자 전용 솔밭 보행로를 조성하여 수백년 묵은 아름드리 소나무 숲 사이로 운문천의 맑은 계곡물에 심신을 달래며 걸을 수 있어 운문사를 찾는 또 다른 재미를 맛볼 수 있다.

한국학의 보고 선암서원(仙巖書院)

이 서원은 동창천 물이 굽이쳐 흐르는 선암(仙巖))에 자리잡고 있다. 삼족당 김대유(三足堂 金大有:1479~1552)선생과 소요당 박하담(逍遙堂 朴河淡:1506~1543)선생 두 분을 향사(享祀)하던 곳으로 한국학의 보고(寶庫)라 할 수 있다. 초창은 선조1년(1568년) 매전면 운수정(雲樹亭)에 두분의 위패를 봉안하고 향사하여 향현사(鄕賢祠)라 하였다. 이곳은 1577년(선조10) 군수 황응규(黃應奎)의 주선으로 사우(祠宇)와 위패(位牌)를 옮겨 선암서원이라 개칭하였는데 1868년 대원군의 서원 철폐령에 의해 훼철되었다. 지금의 건물들은 고종15년(1878) 소요당(逍遙堂) 선생의 후손들이 다시 중창하여 선암서당으로 고쳐 오늘에 이르고 있다.

정침은 정면 5칸 측면 1칸으로 우에서 좌로 부엌, 방, 마루, 방의 순서로 평면이 구성되어 있다. 사랑채인 득월정(得月亭)은 정면 4칸, 측면 1칸의 소규모 건물로 정침과는 토담으로 내·외 되어 있고 방 2칸, 대청 2칸의 단순한 평면인데 특히 가구와 헌부(軒部) 구성에 주목할 기법이 있다. 지붕은 홑처마 팔작으로 처마는 선자(扇字)가 걸린 귀보다 중앙부분이 튀어나오도록 긴 서까래를 걸었고 대청에 보는 3량 가로 걸작이다. 평면구성은 안채, 득월정(得月亭), 행랑채, 대문채가 자를 이루고 그 뒤편으로 북향한 선암서당(仙巖書堂)이 있다. 이 건물은 정면 5칸, 측면 2칸으로 가운데 3칸을 대청마루를 깔고 양쪽에 방을 두었고 포작은 외1출 내3출목을 조직하였다. 선암서당의 뒤편 장판각에는 보물로 지정된 배자예부운략판목(排字禮部韻略板木)과 지방문화재 해동속소학판목(海東續小學板木), 14의사록판목 등이 보관되어 있다.



– 자료 제공 : 청도군청 –

제9차 정책아이디어 워크숍 개최



일　　시 / 2014년 5월 8일(목), 9:30~10:40
장　　소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주　　최 / 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2014년 5월 8일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제9차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 조석주 연구위원이 '읍면 자치제도 도입 필요성 및 가능성 검토'를 주제로 발표하였다.

한국지방행정연구원-일본정책대학원대학 제9회(2014-1차) 한일 공동연구회 개최

일　　시 / 2014년 5월 9일(금), 13:30~17:30
장　　소 / 한국지방행정연구원 세미나실
주　　최 / 한국지방행정연구원, 일본정책대학원대학









제5차 연구방법론 강좌 개최



일　　시 / 2014년 5월 14일(수), 10:45~12:30
장　　소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주　　제 / Q-Methodology Ⅱ
강　　사 / 김순은 (서울대학교 행정대학원 교수)



제10차 정책아이디어 워크숍 개최



일　　시 / 2014년 5월 22일(목), 9:30~10:30
장　　소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주　　최 / 한국지방행정연구원

제6차 연구방법론 강좌 개최



일　　시 / 2014년 5월 28일(수), 11:00~12:30
장　　소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주　　제 / Network Analysis Ⅱ
강　　사 / 배정아 (한국지방행정연구원 수석연구원)



발간물

● **「지방자치 Focus」 제75호 발간**

제목 / 지방자치단체 코피티션(Coopetition) 향상 방안

저자 / 김건위(한국지방행정연구원 수석연구원)

● **「지방자치 Focus」 제76호 발간**

제목 / 지방자치단체 인사역량지수

저자 / 권경득(선문대 교수)



KRILA 교육연수

● **2014년 상반기 교육일정**

과정명	교육기간	교육일정
지역통계활성화	2박 3일 (19시간)	제1기 2. 19(수) ~ 2. 21(금)
		제2기 4. 16(수) ~ 4. 18(금)
		제3기 6. 18(수) ~ 6.20(금)
사업예산과 복식부기회계	2박 3일 (21시간)	제1기 3. 12(수) ~ 3. 14(금)
		제2기 5. 21(수) ~ 5.23(금)
		제3기 7. 9(수) ~ 7. 11(금)
주민자치회 역량강화	2박 3일 (21시간)	제1기 2.26(수) ~ 2.28(금)
		제2기 4. 9(수) ~ 4. 11(금)
		제3기 6.25(수) ~ 6.27(금)
주민행복 마을 만들기	2박 3일 (21시간)	제1기 3. 5(수) ~ 3. 7(금)
		제2기 4.23(수) ~ 4.25(금)
		제3기 6. 11(수) ~ 6. 13(금)
지방 3.0	2박 3일(21시간)	(추후 공지)

※ 담당자 : 김유숙/ 02-3488-7353

● **한국지방행정연구원**에서는 **지방자치 실천포럼 알림마당**을 통해 지방자치단체에서 발간되는 책자 및 소식지를 **무료로 홍보해 드립니다.** 홍보를 원하는 지방자치단체는 **T 02·3488·7361 / yjtak@krila.re.kr**로 신청하여 주시기 바랍니다.

문화가 있는 날과 함께 하는 곳

영화관 / 230곳

공연장 / 75곳

미술관 / 148곳

박물관 / 237곳

문화재 / 25곳

도서관 / 454곳

기타문화공간 / 82곳

(2014.03.14 기준)

문화가 있는 날

매달 마지막 수요일, 문화랑 놀자!

문화가 있는 날

www.culture.go.kr/ wday

02-760-4790



문화융성위원회 문화체육관광부

www.krila.re.kr

Korea Research Institute for Local Administration

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6 (서초동)
T 02·3488·7300 / F 02·3488·7309

www.krila.re.kr