

규제정책의 분권화 가능성에 관한 고찰

: 분권형 규제특례 도입방안을 중심으로

Toward Regulatory Decentralization

: Designing a Local-Led Exemption System in Korea

임 현 정*·이 서 희**

Lim Hyun Jung·Lee Seo Hee

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 제도 사례 분석 및 비교 평가
- V. 규제특례 권한의 단계적 이양 설계와 실행 기반 구축 방안
- VI. 결론

이 논문은 한국의 중앙집중적 규제정책 구조의 한계를 지적하고, 지역 맞춤형 규제 특례를 가능하게 하는 분권형 규제특례제도의 도입 필요성과 실행 가능성을 고찰한다. 기존의 지역 기반 규제특례제도는 형식적 지방 참여만 보장할 뿐, 실질적 권한은 중앙정부에 집중되어 있다는 점에서 효과성에 한계를 보인다. 특히 지방정부의 자율성과 지역 특성을 반영한 규제 설계가 어려운 현실을 극복하기 위해, 이 논문은 '규제연방주의' 이론에 기반한 제도 재설계를 제안한다. 지방정부가 규제특례를 설계하고 집행에 주도적으로 참여할 수 있도록 권한을 재분배하고, 이를 위한 3단계 점진적 권한 이양 모델을 제시한다. 또한 정책의 유연성과 책임성, 이해관계자 참여, 사후 평가 체계 등 거버넌스 요소도 함께 논의되며, 중앙과 지방 간 수평적 협력을 통해 규제개혁의 실효성과 민주적 정당성을 제고할 수 있음을 강조한다.

□ 주제어: 규제특례제도, 규제정책, 규제연방주의, 특구

* 제1저자, 서울연구원 연구위원

** 공동저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

논문 접수일: 2025. 8. 6. 심사기간: 2025. 8. 6. ~ 2025. 9. 8. 게재확정일: 2025. 9. 8.

This paper investigates the structural limitations of Korea's centralized regulatory policy framework and explores the necessity and feasibility of introducing a decentralized model of regulatory exemptions that accommodates regional diversity. Existing regulatory exemption schemes have largely confined local governments to a nominal role, with substantive authority retained by central government bodies. Drawing on the theory of Regulatory Federalism, this study proposes an institutional redesign that reallocates regulatory authority to enable local governments to take a leading role in the formulation and implementation of regulatory exemptions. A three-phase model for the gradual delegation of authority is presented, designed to balance regulatory efficiency with local autonomy. In addition, the paper highlights essential governance components—including policy flexibility, accountability mechanisms, stakeholder engagement, and feedback systems. The study concludes that enhancing regulatory effectiveness and democratic legitimacy in Korea requires a shift toward horizontal, cooperative relationships between central and local governments.

□ Keywords: Regulatory Exemption, Regulatory Policy, Regulatory Federalism, Decentralization, Special Zones

I. 서론

우리나라는 지난 수십 년간 규제개혁을 국가 운영의 주요 정책 아젠다로 삼아왔다. 김대중 정부의 전면적 규제 정비와 규제개혁 제도 도입 이래로 규제완화, 규제프리존, 규제샌드박스 등 다양한 특례제도와 실험적 시도가 지속되어 왔다. 2024년 OECD 규제정책평가(iREG: indicators of Regulatory policy and governance)에서 한국은 38개국 중 1위를 기록할 만큼 제도적 기반에서는 국제적으로 높은 평가를 받았다(국무조정실, 2024). 그러나 2023년 OECD 상품시장 규제지수(PMR: Produce Market Regulation) 평가에서는 OECD 38개국 중 22위로 OECD 평균에 그친다(기획재정부, 2024). 규제정책은 잘 마련되어 있지만 상품시장의 규제 강도는 여전히 강하다는 의미이다. 국내 여러 조사를 통해서도 기업과 전문가 집단이 규제개혁의 성과를 체감하지 못하고 있음을 확인할 수 있다.¹⁾

이러한 간극의 중요한 원인 중 하나는 규제정책의 중앙집중적 구조에서 기인한다고 판단된다(이승모·유재원, 2018; OECD, 2024). 규제정책은 보건·환경·산업·기술 등 다양한 분야에 걸쳐 있으며, 그 성격상 중앙정부가 일률적으로 기준을 정하고 집행하는 방식이 오랫동안 유지되어왔다. 이는 일정 수준의 형평성과 안전을 확보하는 데에는 유리하지만, 산업의 다양성, 지역의 차별성, 기술의 혁신 속도에 적절히 대응하는 데에는 구조적 제약이 발생할 수밖에 없다(김찬동, 2018; 임현중, 2024).

더욱이 현재와 같이 기술 발전과 산업 변화의 주기가 급격히 짧아지고, 국민과 기업의 요구가 복잡다단하며, 유연하고 적응적인 규제 환경에 대한 수요가 커지는 상황에서 기존의 중앙 주도 방식으로는 규제혁신의 요구에 신속하게 대응하기 어렵다. 규제가 오히려 혁신의 병목(bottleneck)이 되고 있으며, 이는 단순히 '규제를 없애는 것'으로 해결되지 않는다. 적절한 규제환경을 설계하고 운영할 수 있는 정책 거버넌스의 구조적 개편이 필요한 시점이다.

그동안 규제정책은 지방정부의 역할이 거의 고려되지 않는 분야로 인식되어왔다. 국가 차원에서 규제제도를 설계하고, 지방은 그 집행의 보조적 주체로서 기능하는 구조였다. 그러나 이와 같은 수직적 중앙-지방 관계는 규제정책의 다양성과 기민성 확보에 장애물이 되고 있다. 특히 규제특례제도의 경우, 지역 산업 특성과 현장 수요를 반영하지 못한 채 중앙정부가 일괄적으로 기준과 절차를 설계하는 탓에, 도입 이후에도 실질적인 성과가 미미하거나, 반복적인

1) 대한상공회의소가 실시한 '2023년 규제혁신정책 추진방향에 대한 전문가 조사'에서 규제 전문가 50인 중 부정적 평가를 내린 이유로 가장 많이 꼽힌 것이 '규제혁신 체감도 낮음'(45.5%)이었다. 한국경영자총협회가 322개 기업을 대상으로 실시한 '2021년 규제혁신 만족도 조사'에서는 만족도가 100점 만점에 49.8점에 그쳤다(자료: 대한상공회의소, 2023; 한국경영자총협회, 2021)

유사 제도 신설로 이어지는 악순환이 지속되어 왔다(이승모·유재원, 2018; 임현중, 2024).

이러한 맥락에서, 규제정책 분야에서도 지방분권의 논리와 가능성을 진지하게 검토할 필요가 있다. 기존의 단선적 규제 완화 접근에서 벗어나, 규제를 둘러싼 정책 설계, 실행, 평가의 전 과정에서 지방정부의 참여와 주도권이 보장될 수 있도록 제도 구조를 재편하는 방식이 요구된다. 이러한 관점은 규제연방주의(Regulatory Federalism) 이론에서도 강조되어 왔으며, 중앙과 지방 간 역할의 적절한 배분을 통해 규제의 효율성과 민주적 정당성을 동시에 확보할 수 있음을 보여준다(Noam, 1982; Lin Lawell, 2017).

본 연구는 이러한 문제의식에 기반하여, 현재의 중앙집중형 규제특례 운영방식의 구조적 한계를 진단하고, 지방정부가 주도하는 분권형 규제특례제도의 필요성과 실행 가능성, 제도설계 시 고려해야 할 요인을 고찰하고자 한다. 특히 규제특례제도는 산업 특성, 지역 수요, 기술 혁신을 고려한 유연한 적용 방식이 가능해야 하며, 이를 위해서는 중앙정부가 아닌 지방정부가 정책 설계에 보다 주도적으로 참여하는 구조로의 전환이 필요하다는 연구 질문을 검토한다.

이러한 질문에 대응하기 위해 제2장에서는 정부간 관계 이론과 규제연방주의, 규제분야에서 국내 중앙정부와 지방정부 간 관계의 특징, 국내 규제특례제도 성과에 관한 논의를 검토한다. 제3장에서는 본 연구의 분석틀을 정립하고, 제4장에서는 이 분석틀과 규제연방주의 이론을 적용하여 주요 규제특례제도의 권한 배분 구조를 심층적으로 비교·평가한다. 제5장에서는 분석 결과를 바탕으로 분권형 규제특례의 실질적 도입을 위한 3단계 권한 이양 모델을 설계하고 제도적 실행 기반 구축 방안을 제시한다. 마지막 제6장에서는 연구 결과를 종합하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 정부 간 관계 이론의 전환: 수직적 결정에서 상호의존적 협력으로

초기 정부 간 관계(Intergovernmental Relations, IGR)에 대한 논의는 중앙정부가 정책을 결정하고 지방정부는 이를 집행하는 계층제적이고 수직적인 지배 관계에 중점을 두었다. 이러한 관계를 설명하는 대표적 이념모형은 대리인 모형(agent model)으로, 이 모형에 따르면 지방정부는 중앙정부가 형성한 정책을 중앙부처 감독 아래 집행하는 대리인 역할을 수행하는 데 그친다(Anderson, 1960; Rhodes, 1981). 그러나 서구 사회의 정부간 관계에 관한 논의는 공식적인 법·제도적 시각에서 점차 비공식적인 상호작용까지 포함하는 시각으로 진전

되었으며, 중앙에 대한 지방의 자율성 중심 논의에서 점차 양자 간의 구체적인 상호의존 관계를 규명하려는 논의로 전환되었다. 이러한 변화에 따라 로즈(Rhodes, 1981)는 이분법적인 전통적 모형의 한계를 극복하기 위해 중앙정부와 지방정부 사이에 일방적인 지배 관계나 완벽하게 수평적인 관계가 존재한다고 상정하지 않는 상호의존 모형(inter-dependence model)으로서 권력의존모형(power-dependence model)을 제시했다. 권력의존모형은 정책 결정 과정에서 정부 간 상호작용과 그 효과가 지방정부의 재량에 미치는 영향이 각 조직이 가진 재정적, 헌법·법적, 계층제적, 정치적, 정보적 자원에 따라 달라진다고 본다. 즉 중앙-지방 관계가 일괄적으로 정해져 있는 것이 아니라 상대적인 자원에 따라 달라질 수 있다는 상호의존적 개념으로 이해된다.

한국의 중앙-지방정부 관계는 오랫동안 대리인 모형에 해당한다는 평가를 받아왔으며, 그 원인으로 권위주의적 정치문화, 중앙과 지방 간 역량 격차 및 자원 불균형, 그리고 지방정치의 취약성 등이 지적되었다. 「지방자치법」에 따르면 지역 사무는 지방정부가 처리하되 지역에서 수행하기 어려운 사무에 한해서만 국가가 처리하도록 하고 하는, 이른바 보충성의 원칙이 명시되어 있다. 그러나 실제 사무 배분 양상을 보면 국가가 지방에 비해 압도적으로 많은 사무를 처리하며, 기획 기능은 중앙에, 집행 기능은 지방에 집중되어 여전히 중앙 주도적인 성격이 강하다. 이러한 중앙 중심의 사무 배분은 결과적으로 지방자치단체의 국가 의존도를 더 심화시키는 "자치의 퇴행" 현상으로 이어지기도 한다(김찬동, 2018).

그러나 1990년대 이후, 민선 지방자치 경험이 축적되고 주민 자치에 대한 요구가 점차 커지면서 중앙과 지방의 관계가 상호의존성이 강화되는 방향으로 변화하고 있다는 주장이 제기되었다(임현정·김중예, 2018; 이승모·유재원, 2016). 특히 인구구조 변화와 지역 소멸 등 최근의 급격한 행정환경 변화가 중앙과 지방간 관계에 근본적 변화를 초래하고 있다는 진단도 이뤄졌다(정정화, 2018:5). 실제로 정부가 2017년에 발표한 「자치분권 로드맵(안)」은 "연방주의에 버금가는 강력한 자치분권"을 목표로 설정하고 중앙권한의 획기적 지방이양을 핵심전략 중 하나로 제시했다(행정안전부, 2017 보도자료). 2021년에는 「지방자치법」이 32년 만에 전부개정되어 자치권이 대폭 확대되고 중앙-지방 간 협력 강화를 위한 제도 기반이 정비되었다. 상호의존적 협력을 위한 제도는 점차 마련되고 있지만 문제는 실제 현장에서 중앙-지방 간에 동반자적 협력관계가 나타나고 있는지, 그리고 그 협력관계가 정책 목표 달성에 기여하고 있는지일 것이다.

상호의존적 관계에서도 여러 유형의 비효율성이 발생할 수 있다. 예를 들어 중앙정부가 산출 권한을 가지고 지방정부가 투입 권한을 가질 때 대리인 문제(agency problem)와 투입 선택 외부 효과(input choice externality)가 동시에 나타날 수 있으며, 지방정부가 모든 권한을 가질 때에도 산출 선택 외부 효과(output choice externality)가 발생할 수 있다(Lin

Lawell, 2017; Alesina & Hoxby, 2004; Sigman, 2005).

결론적으로 정부 간 관계에 관한 기존 논의는 중앙-지방간 관계가 중앙의 수직적 지배와 지방의 단순 집행 관계에서 벗어나, 다양한 자원의 배분과 상호작용 방식, 그리고 정책적 맥락에 따라 복잡적이고 역동적인 상호의존적 협력관계로 진화하고 있음을 보여준다. 동시에 정부 간 관계가 상호의존적 협력으로 전환되더라도 여전히 복잡한 문제와 비효율성이 존재할 수 있는 만큼, 양자 간 협상, 협력, 그리고 상호 적응을 통해 함께 문제를 해결해 나가는 동반자적 관계 형성이 중요함을 시사한다.

2. 규제연방주의(Regulatory Federalism) 이론

규제정책의 형성과 집행에 있어 중앙-지방정부 간 관계를 분석하는 데 유효한 이론적 틀이 규제연방주의(regulatory federalism)라고 할 수 있다. 규제연방주의는 중앙정부가 정책 목표 수립, 규제 기준 설정, 그리고 규제집행 등 포괄적인 정책 권한을 갖되, 지방정부가 “허용된 재량권 범위 내에서 중앙정부의 프로그램을 지역 실정에 맞게 운영하도록 하는 분권화된 규제행정체제”를 의미한다(김두래, 2007:93). 미국에서는 1960년대에 환경, 안전, 보건 등 사회문제에 관심이 고조되면서 기존에 주정부 권한으로 여겨졌던 사회규제 권한을 일단 연방정부가 회수한 후 일부 권한을 되돌려주는 연방규제프로그램이 시행되면서 규제연방주의 논의가 본격적으로 이뤄졌다(김두래, 2009:93~94).

앞서 살펴본 정부간 관계에 대한 이념모형에 따라 규제연방체제에서 중앙-지방 간 권한 배분과 규제행정 체제의 작동방식에 관한 관점이 달라질 수 있다. 기존에는 주로 주인-대리인 모델(principal-agent model)의 위계적 체계가 규제연방체제에서 중앙-지방 간 관계를 분석하는 데 사용되어왔다. 한편 중앙-지방 간 관계를 상호 영향을 주고받는 상호적응체계(mutual adaptive system)로 보는 관점에서는 중앙-지방정부의 규제과정을 “상호의존적으로 결합된 하나의 큰 체계”라고 인식한다(김두래, 2007:96).

규제연방주의는 규제정책의 구조적 재설계 측면에서 어떤 수준의 정부가 어떤 규제 기능을 맡는 것이 효율적이고 정당한지에 대한 이론적 기반을 제공한다. 여러 연구자가 규제 권한의 중앙-지방 간 배분에 관해 검토했는데, 일례로 노암(Noam, 1982)은 연방국가에서 규제의 외부 효과(spill-over effects) 및 규모의 경제(economies of scale)와 같은 기능적 요인들이 적절한 규제 관할 수준을 결정하는 기준이 될 수 있다고 분석하였다. 그는 규제정책이 미치는 외부 효과를 내부화할 수 있는 관할권 수준에서 규제 권한을 행사해야 한다고 보았다. 그러나 실제 규제 권한 배분의 결정은 역사적 전통이나 기능적 효율성보다는 다양한 정부 수

준에서 이해 집단의 영향력 차이에 의해 좌우된다고 보았다. 특정 이해 집단이 자신들에게 가장 유리한 규제 결과를 가져올 정부 수준에서 규제 권한이 행사되는 것을 지지하는 경향이 있다는 것이다.

린 로웰(Lin Lawell, 2017)은 규제연방주의에 대한 이론적 모델을 개발하여 중앙-지방 간 권한 배분에 대한 최적의 방안을 모색하였다. 그는 규제 권한의 위임 형태를 두 가지로 구분한다. 첫째, 결합 연방주의(conjoint federalism)는 중앙정부가 산출 권한(output power, 즉 기준 설정 권한)을 가지고 지방정부가 투입 권한(input power, 즉 기준 충족을 위한 정책 선택 권한)을 가지는 형태이다. 이 형태는 미국과 유럽 연합의 대기 질 규제와 같은 많은 규제에서 일반적으로 사용되지만, 린 로웰(Lin Lawell, 2017)은 이러한 결합 연방주의가 가장 비효율적인 형태일 수 있음을 지적한다. 지방정부의 비협조적인 투입 선택에서 외부 효과가 나타날 수 있고, 중앙정부의 산출 선택에서 대리인 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

둘째, 역 결합 연방주의(reverse conjoint federalism)는 지방정부가 산출 권한을 가지고 중앙정부가 투입 권한을 가지는 형태이다. 이 형태는 중앙정부가 최소한 하나의 주에 대한 혜택에 가치를 두지 않을 때 두 번째로 효율적인(second-best efficient) 위임 형태가 될 수 있으며, 특정 조건에서는 가장 효율적인 형태(first-best outcome)를 달성할 수도 있다. 이는 지방정부가 지역 특성과 정책 수요를 더 잘 반영하여 설계를 담당하고, 중앙정부가 집행 단계에서 조절을 통해 외부 효과를 내부화하는 역할, 즉 조정자(facilitator) 역할을 수행하는 것이 사회적 후생을 증가시킬 수 있음을 시사한다.

이러한 연구들은 규제연방주의의 맥락에서 효율성과 민주적 정당성을 동시에 확보하기 위한 권한 배분은 단순히 중앙집중적이거나 완전히 지방 분권적인 이분법적 접근을 넘어, 정책의 특성과 정부 간의 상호작용 양상을 고려한 유연하고 복합적인 접근이 필요함을 시사한다.

영국에서 실제로 이러한 유연한 접근이 시도된 바 있다. 2001년에 영국 교통·지방정부 및 지역부(Department of Local Government, Transport and Regions, DLTR)가 발간한 백서 「강한 지방 리더십-질 높은 공공서비스(Strong Local Leadership—Quality Public Services)」는 지방정부를 성과에 따라 네 등급으로 구분하고, 등급별로 권한을 차등적으로 부여하는 제도를 제안했다. 조건부 분권(conditional decentralisation)과 획득된 자율성(earned autonomy)을 특징으로 하는 이 제도는 사실상 중앙정부의 통제 수단이었다는 비판(Wilson, 2003)을 받기도 했다. 그러나 정책의 효과성 제고를 위해 중앙과 지방이 각각 어느 정도의 규제 권한을 가져야 하는지에 관한 선행적 지식이 대단히 부족한 상황에서 규제연방주의 이론이 지닌 문제의식을 구현한 제도라는 평가는 가능하다고 판단된다.

3. 한국 규제정책에서 중앙-지방 관계의 특징

중앙-지방정부 간 규제 권한 배분에 관한 국내 연구는 매우 부족한 상황이다. 예외적으로 임현중(2024)은 환경규제와 관련하여 중앙정부는 목표 설정과 감시를, 지방자치단체는 실질적인 집행과 조정을 담당하는 기능적 분권이 가장 합리적인 구조임을 주장한다. 동시에 단순한 권한 이양이 아니라 규제 과정 전반에 걸친 분업적 역할 구조와 수평적 협력관계가 중요하다고 강조한다. 그러나 지방자치단체가 환경규제 집행에 있어 전문성 부족이나 재정적 어려움을 겪을 수 있으며, 이는 중앙정부의 감독 권한 미비와 결합하여 규제 효과성을 저해할 수 있다고 지적한다.

김두래(2007)는 규제연방주의 체제에서 중앙정부와 지방정부 간의 정책 선호 갈등이 지방정부 규제 관료들의 정책 집행 행태에 미치는 영향을 분석하였다. 정부 간 정책 선호에 관한 갈등이 높아질수록 지방 규제 관료의 국가 정책 변화에 관한 반응성이 감소하며, 이는 통제 불가능한 관료제(runaway bureaucracy) 현상으로 이어질 수 있음을 보여주었다.

이승모·유재원(2018)은 한국의 중앙-지방정부 간 관계 특성을 계층제(hierarchy)와 네트워크(network) 거버넌스 양식을 통해 규명하였다. 규제정책의 경우, 상위 수준의 정부가 강제적인 제약을 부과하는 경향이 있어, 정부 간 관계가 협력보다는 중앙정부에 의한 강제와 공식적인 통제가 보편적으로 이루어지는 계층제 거버넌스 특성을 강하게 보인다고 분석한다. 실제로 전국 지방자치단체 공무원 대상 조사 결과, 규제정책은 “수직적 권위와 통보 중심의 중앙-지방 관계”가 뚜렷하다는 응답이 높았는데, 이 연구는 이러한 구조가 지방의 정책자율성과 현장 대응성을 저해하고 있다고 지적하였다.

규제정책은 보건, 안전, 환경, 기술, 산업 등 다양한 분야에 걸쳐 이뤄지는 정책으로서, 다수의 이해당사자 간 조정을 요구하는 고도의 정책조정 기능을 내포한다. 그러나 한국의 규제정책은 여전히 중앙정부 중심의 위계적 구조 속에서 설계·운용되고 있으며, 지방정부는 규제의 기획이나 설계보다는 단순 집행의 말단 주체로 기능하는 것이 일반적이다.

4. 지역 기반 규제특례제도의 성과에 관한 논의

여전히 중앙 중심이라는 평가를 받는 국내 규제정책 체계 아래서 이 연구의 대상인 지역 기반 규제특례제도의 성과는 어떤 평가를 받고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 차미숙 외(2023:29, 41)는 지역특화발전특구 메뉴판식 규제특례가 노후화되어 정책 체감도가 낮고 지역 여건에 맞는 특례 발굴 및 추가 적용이 곤란하다고 지적한다. 2019년 운영성과 평가 결

과, 지역특화발전특구 187개 중 우수 특구는 12곳(6.4%)에 불과하며, 보통 165곳(88.2%), 부진 10곳(5.3%)으로 나타나 대부분의 특구에서 만족스러운 성과를 거두지 못했다고 평가했다. 이러한 성과 저해의 원인으로 중앙정부 주도의 획일적 규제특례 운영이 꼽힌다. 차미숙 외(2023:1, 30)의 인구감소지역 내 27개 지역특화발전특구 분석에서는 중앙정부의 하향식 접근 방식으로 인해 지역문제를 원천적으로 해결하기 어렵다는 한계가 분명하게 드러난다. 전국 획일 적용된 규제특례로 인해 새로운 특례의 발굴과 적용을 위한 협의 절차에서 어려움이 발생하고, 메뉴판식 규제특례의 체감률이 저조하게 나타난다.

규제자유특구의 메뉴판식 규제특례에 관한 중소벤처기업연구원(2022:15, 17)의 연구에서도 규제특례의 실효성 부족이 지적된다. 현재 운영 중인 123개 규제특례 대부분이 규제자유특구 도입 이전부터 운영되던 내용으로 신기술·신서비스와 무관한 경우가 많으며, 타 법령의 개정 내용이 메뉴판식 규제특례에 반영되지 않는 사례도 있음을 지적한다. 이에 따라 지자체는 특구 지정의 용이성을 위해 무난한 규제특례를 우선적으로 선택하는 현상이 나타난다. 이러한 흐름은 중앙정부의 일괄적 규제특례가 지역의 특성을 충분히 반영하지 못해 정책의 성과가 저해되는 주된 이유임을 보여준다.

이와 달리 지역 차원에서 선별적으로 실시한 규제완화는 더 우수한 성과를 보인다. 여차민, 이석환, 하현상(2013:101, 117)의 실증연구에 따르면 중앙정부 차원에서의 일괄적 규제완화나 개혁보다 지역특성에 맞춰 실시된 규제완화가 더욱 효과적인 것으로 나타났다. 지역특화발전특구의 효과 분석에서도 지역별 특성을 반영한 선별적 규제가 지역경제성장에 유의미한 영향을 미쳤다.

실효적 규제특례가 지역 기반 규제특례제도의 성패를 좌우하는 중요한 요인임은 분명해 보인다. 그럼에도 실효적 규제특례가 부여되지 못하는 원인은 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 역대 정부의 꾸준한 규제개혁 노력이 왜 실패로 귀결되었는지에 관해 제20대 국회에서 “관 주도의 민간 읍소형 규제개혁”이 이뤄졌기 때문이라는 평가가 이뤄진 바 있다.²⁾ 중앙정부가 지역 기반 규제특례를 부여하는 과정에서도 누가 규제특례를 형성하고 승인하며 그 집행성과를 평가하는지 등을 살펴볼 필요가 있다. 앞선 국회의원의 평가를 이 연구의 관심 대상인 중앙-지방 간 규제권한 배분에 빚대어 보면 ‘중앙 주도의 지방 읍소형 규제개혁 모델’이 그간 운용

2) “왜 실패했는지에 대해서는 이 분야 국내외 전문가들이 이미 많은 결론을 냈습니다. 제가 이해하기로는 지금 정부도 과거에 실패한 규제개혁 방식을 답습하고 있기 때문이라고 생각을 합니다. 과거에는 민간이 이런 규제를 풀어 달라고 정부에게 읍소하고 그리고 그 수용 여부를 결정하는 것은 규제 담당부서들이 했습니다. 그러니까 민간이 읍소하고 규제하는 사람들이 선별적으로 자기네들 편리한 대로 수용하니까 규제권자 관점의 규제개혁이 이루어진 것이 문제입니다...(중략)...이게 바로 과거에 실패한 규제개혁 모델이고, 관 주도의 민간 읍소형 규제개혁 모델입니다. 규제하는 사람들에게 규제개혁을 맡겨서 되는 겁니까?” (김종석 의원) (출처: 제20대국회 제356회(임시회) 제6차 국회본회의, 2018. 2. 6.)

되어 온 것이 아닌가에 관한 고찰이 필요한 시점이다.

OECD(2024)의 규제정책 평가에서도 이러한 문제점이 지적된다. 한국은 규제정책 거버넌스 측면에서 법적 절차와 형식적 구조는 비교적 정비되어 있으나, 여전히 실제 정책결정과정은 중앙정부에 과도하게 집중되어 있으며, 지방정부의 실질적 참여는 매우 제한적이라는 평가를 받고 있다. 이는 규제정책의 '분권화'가 아직 제도적, 운영적 차원 모두에서 실현되지 않았음을 의미한다.

결국 규제특례제도의 제도설계 실패는 개별 제도의 문제라기보다는 규제정책 전반의 거버넌스 실패로 귀결된다. 앞선 규제연방주의 이론의 시사점처럼, 규제형성과 집행에서 정부 간 역할 분담이 명확하지 않거나 지나치게 중앙에 집중될 경우, 정책의 적실성과 대응성은 현저히 저하될 수밖에 없다(Lin Lawell, 2017; Noam, 1982). 한국의 규제정책은 이러한 이론적 비판의 전형적 사례로, 본 연구는 이에 대한 대안적 모색으로서 분권형 규제특례제도의 필요성과 가능성을 다음 장에서 실증적으로 고찰하고자 한다.

III. 연구설계

1. 연구의 방향과 질문

본 연구는 규제정책 분야에서 반복적으로 지적되어 온 중앙집중형 규제특례제도의 구조적 한계를 실증적으로 고찰하고, 이에 대한 대안으로서 지방주도형 규제특례제도의 가능성과 설계 요건을 탐색하는 데 목적이 있다. 특히 한국의 규제개혁이 형식적으로는 OECD 회원국 중 선도적인 평가를 받고 있음에도 불구하고(OECD, 2024), 실질적 체감도가 낮고 규제집행의 경직성이 지속된다는 점에서, 현행 중앙정부 주도 하향식 구조에 대한 제도적 재검토가 필요하다는 문제의식에서 출발한다. Bermann(1996)은 규제연방주의 관점에서 최적의 결과가 도출되려면, 지방정부가 의사결정 과정에서 발언권을 강화하는 방향으로 연방 의사결정을 구조화하는 '제도적 전략'(institutional strategy)이 중요함을 강조한 바 있다(Bermann, 1996:401). 규제특례 제도 운용 과정에서 중앙정부와 지방정부가 각각 어떠한 권한을 갖고 있는지 살펴보는 것은 분권화된 규제행정체제의 성공적 작동 가능성을 판단하는 데 중요한 기준이라고 할 수 있다.

이에 따라 본 연구는 다음의 두 가지 연구질문을 중심으로 진행된다. 첫째, 기존의 지역 기

반 규제특례제도의 중앙-지방 간 규제 권한 배분은 어떠한가? 둘째, 지방주도형 규제특례제도가 실효성을 갖기 위해 어떠한 정책적·제도적 설계 요소가 고려되어야 하는가?

2. 연구방법과 접근

본 연구는 복합적 접근법(mixed-method approach)을 바탕으로, 문헌분석과 제도분석, 사례비교를 결합한 다층적 분석을 수행하였다. 첫째, 이론적 차원에서는 정부 간 관계 이론, 규제연방주의(regulatory federalism) 이론, 그리고 OECD 규제정책 평가체계를 주요 분석틀로 삼았다. 둘째, 제도적 차원에서는 한국의 규제특례제도의 구조와 운영 사례를 비교·분석함으로써, 제도설계 요소의 실효성을 검토하였다. 자료 수집은 국회 입법조사처, 감사원, 국무조정실, 산업통상자원부 등의 보고서와 언론자료, 관련 법령과 조례, 그리고 국내외 학술논문 및 OECD의 주요 문서를 포함하여 이루어졌다.

3. 분석틀: 좋은 규제거버넌스를 위한 설계 기준

본 연구는 규제특례제도가 궁극적으로 정부 간 규제거버넌스를 재편하는 제도라는 점에 주목한다. 즉, 특정 규제의 예외를 허용하는 제도를 통해 중앙정부와 지방정부 간 권한과 책임, 조정 구조가 재구성되며, 이는 규제정책의 전반적 방향성과도 연결된다.

이에 따라 본 연구는 규제연방주의 이론(Lin Lawell, 2017; Noam, 1982)과 OECD(2024)의 규제거버넌스 평가체계를 참조하여, 규제특례제도의 설계 기준을 다음 세 가지 분석 축으로 설정하였다.

첫째, 권한의 배분 수준이다. 규제특례제도는 설계-승인-집행의 과정에서 중앙과 지방정부가 각각 어떤 권한을 갖는지가 핵심이다. 규제연방주의적 시각은 규제 목적 설정은 중앙이 하되, 적용 범위나 운영 방식 등은 지방이 설계하고 집행하도록 권한을 차등 배분할 수 있음을 강조한다(Noam, 1982).

둘째, 참여 구조의 개방성 및 협력성이다. 규제특례는 다양한 이해관계자의 협의를 통해 수요기반 정책으로 기능할 때 효과적이다. OECD(2024: 93, 129)는 이해관계자 참여 및 하위정부의 정책 제안권 보장을 규제거버넌스의 핵심 원칙으로 제시한다.

셋째, 제도의 유연성과 책임성 간 균형이다. 규제특례는 '예외적 적용'이므로 유연성이 필수적이지만, 부작용 방지를 위한 사후평가 및 환류체계도 중요하다. 한국법제연구원(2020: 26)은 (실증특례 등) 규제특례가 일회성 면제를 넘어 보편적 제도로 발전할 수 있다고 주장하

였다.

이상의 논의를 바탕으로, 본 연구는 각 규제특례제도가 단순히 어떠한 특징을 갖는지 나열하는 것을 넘어(현황 분석), 상기한 세 가지 기준에 따라 얼마나 효과적인 거버넌스 구조를 갖추었는지 심층적으로 평가(이론 기반 평가)하고자 한다. 이를 위한 구체적인 분석틀은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 규제특례 제도 비교를 위한 연구 분석틀

분석 기준	하위 요소	내용
규제특례 형성 관련 중앙-지방정부 간 권한 배분	규제특례 형성 권한	<ul style="list-style-type: none"> • 누가 규제특례를 설계하는가? • 누가 규제특례를 승인하는가?
참여 구조의 개방성 및 협력성	규제특례 집행권한	<ul style="list-style-type: none"> • 규제특례 집행 과정에서 변경/조정이 이뤄질 수 있는가?
제도의 유연성과 책임성 간 균형	규제특례 환류 권한	<ul style="list-style-type: none"> • 누가 규제특례의 성과를 평가하는가? • 평가 결과는 어떻게 환류되는가?

출처: 연구진이 작성.

IV. 제도 사례 분석 및 비교 평가

1. 분석 대상 제도 선정 및 비교 관점

이 연구에서는 규제특례제도 운용 과정에서 중앙-지방정부 간 권한 배분을 분석하고자 하므로, 지역 기반으로 규제 특례를 부여하는 제도의 운용 실태를 살펴보고자 한다. 2025년 현재 11개 부처에서 총 87개의 특구·산업클러스터를 운영하고 있으며, 이 중 규제특례 관련 조항을 둔 제도는 <표 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 총 40개에 달한다.

<표 2> 규제특례를 부여하는 특구제도 현황(2025년 2월 기준)

구분	부처	제도명	도입 시기	지정 지역	근거 법령
1	국토교통부(18)	도심융합특구	2023.10.	5	도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법

구분	부처	제도명	도입 시기	지정 지역	근거 법령
2	국토 교통부 (18)	공간혁신구역	2024.08.	0	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
3		산업단지재생사업지구	2010.03.	43	산업입지 및 개발에 관한 법률
4		산업혁신구역	2021.01.	1	도시 공업지역의 관리 및 활성화에 관한 특별법
5		도시재생혁신지구	2019.08.	12	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
6		투자선도지구	2014.06.	16	지역 개발 및 지원에 관한 법률
7		혁신도시	2007.01.	10	혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법
8		기업도시	2004.12.	4	기업도시개발 특별법
9		국가시범도시	2019.02.	2	스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률
10		해양관광진흥지구	2017.08.	0	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법
11		국가산업단지	1995.12.	52	산업입지 및 개발에 관한 법률
12		농공단지	1995.12.	482	산업입지 및 개발에 관한 법률
13		도시첨단산업단지	2000.01.	48	산업입지 및 개발에 관한 법률
14		이전기업전용단지	2008.03.	0	산업입지 및 개발에 관한 법률
15		일반산업단지	2000.01.	738	산업입지 및 개발에 관한 법률
16		임대전용산업단지	2007.04.	24	산업입지 및 개발에 관한 법률
17		자동차서비스복합단지	2015.01.	1	자동차관리법
18		혁신성장진흥구역	2018.08.	2	스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률
19		산업 통상부 (10)	경제자유구역	2002.12.	36
20	자유무역지역		2000.01.	13	자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률
21	소재·부품·장비산업 특화단지		2019.12.	10	소재·부품·장비산업 경쟁력 강화를 위한 특별조치법
22	국가첨단전략산업 특화단지		2022.02.	12	국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및 보호에 관한 특별조치법
23	기회발전특구		2023.06.	52	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법
24	산학융합지구		2011.07.	17	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률
25	지식기반산업집적지구		2003.05.	1	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률
26	공동집배송센터 개발촉진지구		2003.07.	0	유통산업발전법
27	폐광지역진흥지구		1996.03.	7	폐광지역 개발 지원에 관한 특별법
28	지역혁신융복합단지		2017.12.	14	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법
29	문체부 (4)	관광특구	1994.06.	36	관광진흥법
30		문화산업단지	1999.05.	3	문화산업진흥 기본법
31		문화산업진흥지구	2006.04.	11	문화산업진흥 기본법
32		동계올림픽특구	2012.01.	5	2018 평창 동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법

구분	부처	제도명	도입 시기	지정 지역	근거 법령
33	중기부 (5)	규제자유특구	2018.10.	29	규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법
34		글로벌혁신특구	2023.12.*	4	규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법
35		지역특화발전특구	2004.03.	175	규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법
36		산업기술단지	1998.12.	19	산업기술단지 지원에 관한 특례법
37		신기술창업집적지역	2007.04.	18	벤처기업육성에 관한 특별조치법
38	과기부	연구개발특구	2005.01.	19	연구개발특구의 육성에 관한 특별법
39	(2)	국제과학비즈니스벨트	2011.01.	4	국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법
40	우주청	우주산업클러스터	2022.06.	3	우주개발 진흥법

* 글로벌 혁신특구는 규제자유특구를 확대한 방식으로 관련 법령의 제개정 사항이 확인되지 않아 글로벌 혁신특구 최초 선정 시기를 도입 시기로 작성

출처: 관계부처 합동(2025), 지역 특구 및 산업클러스터 운영현황 및 평가, pp.7-9의 내용 중 규제특례를 부여하고 있는 40개 특구의 내용을 중심으로 재구성하였으며, 도입시기, 지정 현황, 관련법령은 국회예산정책처(2024)를 주로 참고하되 일부 특구 관련 도입시기와 근거법령 관련 내용은 연구진이 국가법령정보센터 내용을 참고하여 현행화함

이 중 심층 분석 대상을 선정함에 있어 다음과 같은 사항을 고려하였다. 첫째, 특구의 목적이 지역특성에 맞는 발전, 지역균형발전 등과 같이 ‘지역’에 초점을 두고 있을 것(즉, 특정 산업의 전략적 육성을 우선적인 목적으로 하는 것이 아닐 것), 둘째, 지정 지역 수가 너무 적거나 특정 지역(농촌, 어촌, 폐광지역 등)에 치우치지 않아서 중앙-지방 간 관계의 동학을 충분히 포착할 수 있는 동시에, 분석의 시사점을 일반화하는 데 있어 제약이 적을 것, 셋째, 특구 제도를 운용하는 중앙행정기관이 고루 포함되어 특정한 정책분야나 중앙행정기관이 가진 특징이 분석결과를 좌우하는 일이 없도록 할 것, 마지막으로 도입 시기가 고루 분포해서 중앙-지방 간 관계의 변화를 파악할 수 있을 것 등이었다. 상기한 기준을 고려하여 2004년에 도입된 지역특화발전특구(중기부), 2014년에 도입된 투자선도지구(국토부), 2018년에 도입된 규제자유특구(중기부), 2023년에 도입된 기회발전특구(산업부), 2025년에 도입된 투자선도지구 등 총 네 개 특구제도를 분석 대상으로 선정하였다.

〈표 3〉 분석 대상 제도

제도명(부처)	목적	지정	규제특례
지역특화발전 특구 (중기부)	지역의 특화발전을 위하여 설정된 구역	(신청) 시장·군수·구청장 (지정) 중기부장관	<ul style="list-style-type: none"> 학교설립, 외국어 교원 및 강사 임용, 외국인 체류기간 상한, 육외광고물 등에 관한 129개 메뉴판식 규제특례 선택 적용

제도명(부처)	목적	지정	규제특례
투자선도지구 (국토부)	발전 잠재력이 있는 지역전략사업을 발굴하여 민간투자를 활성화하고 지역성장거점으로 육성하기 위한 지구	(신청) 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사 (지정) 국토부장관	• 건폐율·용적률 완화, 특별건축구역 지정, 주택공급 특례, 인허가의제 등 73개 규제특례 선택 적용
규제자유특구 (중기부)	“비수도권 시·도등”이라 한다)에서 혁신사업 또는 전략산업을 육성하기 위하여 규제특례등이 적용되는 구역	(신청) 비수도권 시·도지사 및 비수도권 시장·군수·구청장 (지정) 중기부장관	• 연구소기업 주식 보유비율, 특별건축구역 지정, 예비타당성 조사 단축 처리 등에 관한 203개 메뉴판식 규제특례 선택 적용 • 규제샌드박스 3종 (규제신속확인, 임시허가, 실증특례) 적용
기회발전특구 (산업부)	개인 또는 법인의 대규모 투자를 유치하기 위하여 관계 중앙행정기관과 지방자치단체의 지원이 필요한 곳으로 지정·고시되는 지역	(신청) 비수도권 시·도지사 (지정) 산업부장관	• 지방정부가 규제특례를 직접 설계·신청하면 지방시대위원회 심의·의결 후 해당규제 특례 부여* * 「지역균형투자촉진특별법안」 국회 통과 시 적용

출처: 연구진이 작성.

2. 규제특례 형성 관련 중앙-지방정부 간 권한 배분

1) 지역특화발전특구

지역특화발전특구 지정 시 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」(이하 ‘지역특구법’이라 함) 제2장 제2절에 명시된 129개(59개 개별법) 중 특화사업 추진에 필요한 규제특례를 선택적으로 적용받을 수 있다. 시장·군수·구청장이 지역특화발전특구 지정을 신청할 때 지역특화발전특구계획을 작성하여 중기부장관에게 지정을 신청해야 하는데, 이때 지역특화발전특구계획에는 지역특구법 제2장 제2절에 명시된 규제특례 중 특화특구에 적용될 규제특례 관련 내용이 포함되어야 한다.

중기부장관은 관계 행정기관의 장과 협의하고, 지역특화발전특구위원회에서 규제특례의 적용에 관한 사항을 포함하여 심의·의결을 거쳐 특화특구를 지정하게 된다. 지역특화발전특구 위원회는 위원장이 중기부장관이고, 중앙행정기관의 공무원인 당연직위원과 중기부장관이 위촉한 위원으로 구성된다. 위원 구성 관련 규정에 지방정부의 관점을 대표할 위원에 관한 사항이 규정되지 않았고, 규제특례의 적용 과정에서 특구 관할 지자체장의 참여에 관한 내용이 확인되지 않는다.

2) 투자선도지구

투자선도지구 지정 시 국토부장관은 필요하다고 인정되면 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」(이하 '지역개발지원법'이라 함)에 명시된 메뉴판식 규제특례(건폐율·용적률 완화, 특별건축구역 지정, 인허가 의제 등 73개 규제특례)를 선택적으로 적용할 수 있게 된다. 투자선도지구 지정 시에는 중앙행정기관의 장과 협의한 후 국토정책위원회 심의를 거치도록 하고 있는데, 지정 신청 시 시·도지사가 국토부장관에게 제출해야 하는 투자선도지구 지정계획에 포함되어야 할 사항에는 규제특례에 관한 사항이 명시되어 있지 않다. 규제특례 심의·의결 과정에서 국토정책위원회의 역할에 관한 내용 또한 부재한 바, 국토부장관이 규제특례 형성 관련 권한을 갖는 것으로 판단된다.

예외적으로 제49조에 명시된 주택공급에 관한 특례는 투자선도지구 내 시행자³⁾가 운용할 수 있으나, 이때에도 제49조 제2항의 단서에 따라 국토교통부령으로 주택공급에 관한 기준을 별도로 정할 수 있도록 하고 있어 시행자의 규제특례 형성 권한은 제한적으로 부여된다. 또한 메뉴판식으로 주어진 규제특례의 경우에도 법률에서 최대한도를 추가로 정하기도 한다. 예를 들어 국토교통부장관은 투자선도지구 지정·변경 시 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조 및 제78조와 관련한 위임 규정에 따라 조례로 정한 건폐율 및 용적률 최대한도의 예외를 적용할 수 있는데, 이때에도 지역개발지원법 시행령 제54조에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조 및 제78조에 따른 건폐율 및 용적률의 최대한도를 초과할 수 없다.

3) 규제자유특구

규제자유특구 지정 시 지역특구법 제3장 제2절에 명시된 203개 메뉴판식 규제특례를 선택적으로 적용할 수 있는 동시에, 이른바 규제샌드박스 3종(규제신속확인, 임시허가, 실증특례)을 적용할 수 있게 된다. 규제자유특구 지정을 신청하려는 비수도권 시·도지사 등은 규제자유특구계획을 수립하여 중기부장관에게 제출하여야 하는데, 계획 안에는 규제자유특구에 적용되는 규제특례와 관련하여 첫째, 혁신사업 또는 전략산업등에 참여하여 규제특례등의 적용을 받을 수 있는 규제자유특구사업자, 둘째, 규제특례와 그 필요성 및 적용 범위, 셋째, '규제의 신속확인', '실증을 위한 특례', '임시허가'에 관한 사항과 그 필요성 및 적용 범위, 규제특례등이 적용되는 공간적 범위에 관한 내용이 포함되어야 한다.

3) 시행자는 국가 또는 지방자치단체, 공공기관, 지방공사, 지역개발사업구역 내 토지사유자가 설립한 조함, 특정 자격 요건을 갖춘 민간투자자, 국가·지자체·공공기관·지역개발사업 시행 목적으로 출자하여 설립한 법인 중에서 지정권자가 지정한 자가 된다.

같은법상 지역특화발전특구에 비해 미리 마련된 메뉴판식 규제특례의 수가 많고 규제완화의 정도도 강한 것이 특징이다. 특히 규제샌드박스 3종을 적용할 수 있는 것은 기존의 지역기반 특구 규제특례에서 찾아보기 어려웠던 규제완화 방식으로, 규제자유특구에 필요한 규제특례를 직접 비수도권 시·도지사가 신청할 수 있다는 점이 차별적이다. 다만, 규제특례 심사 기능이 국무총리가 위원장, 중소벤처기업부 장관이 간사를 맡는 규제자유특구위원회에 주어졌다는 점에서 여전히 중앙행정기관의 규제형성 권한이 강하게 유지되고 있다고 판단된다. 즉, 규제자유특구는 지방정부의 제안권을 확대했지만, 최종 결정권은 여전히 중앙에 귀속된 구조이다.

이러한 규제자유특구의 권한 배분 구조는 린 로웰(Lin Lawell, 2017)이 제시한 '결합 연방주의(conjoint federalism)'의 전형적인 사례로 평가할 수 있다. 지방정부가 기준 충족을 위한 정책을 제안하는 '투입 권한'을 갖지만, 중앙정부가 기준을 설정하고 최종 승인하는 '산출 권한'을 독점하는 형태이기 때문이다.

4) 기회발전특구

기회발전특구 규제특례는 규제형성 과정에서 지방정부의 권한을 더 강화하였다고 할 수 있다. 각 시도가 규제특례를 직접 설계하여 산업부장관에 신청하면, 지방시대위원회의 심의의결을 통해 특례를 부여할 수 있도록 한다는 계획이다.⁴⁾ 다만 2025년 8월 기준 기회발전특구 내 규제특례에 관한 내용 등을 담은 「지역균형투자촉진 특별법안」(이하 '특별법안'이라 함)이 국회에 계류되어 있어 규제특례가 적용된 사례는 없는 상황이다.

특별법안의 내용을 기준으로 보면, 규제특례의 심의·의결기관이 지방시대위원회라는 점이 차별적인 부분이다. 앞서 규제자유특구 등에서는 규제 소관 중앙행정기관의 장이 위원장이나 간사로 있는 위원회에서 규제특례에 관한 심의·의결을 하고 있다. 반면 지방시대위원회는 대통령 직속 자문위원회로 위원장과 부위원장은 대통령이 위촉위원 중에서 위촉하며, 당연직위원은 중앙행정기관의 장과 지방자치단체장 협의체 대표자, 위촉위원은 국회의장 추천 위원, 대통령 위촉위원으로 구성된다. 규제 소관 부처의 장이 위원장으로 있는 심의의결위원회에서 규제특례를 심의·의결하는 것이 아니라는 점, 지방자치단체장의 대표자들이 당연직위원으로 참여하는 점을 고려할 때, 규제특례 형성과정에서 지방정부의 권한이 한층 강화되었다는 평가가 가능하다.

4) 산업통상자원부 보도자료, “기회발전특구에 대해서는 지방세 외에도 다양한 인센티브가 제공되고 있으며, 이를 바탕으로 신규투자 지속 유치 중”, 2024. 8. 28.

3. 참여 구조의 개방성 및 협력성

1) 지역특화발전특구

지역특화발전특구 관할 지자체 장은 규제특례에 관한 내용을 포함한 특화특구계획의 내용을 변경하려면 중기부장관에 신청하고 특화특구위원회 심의·의결을 거쳐야 한다.

2) 투자선도지구

투자선도지구에서 규제특례를 집행하는 과정에서 변경이나 조정이 이뤄지는 절차에 관해서 법률상 명시된 사항은 없다.

3) 규제자유특구

규제자유특구 지정 후 규제특례에 관한 변경 심의·의결이 필요한 경우에는 지역특구법 제 79조 제1항 제2호에 따라 규제자유특구규제특례등심의위원회(이하 '심의위원회'라 함)에서 심의·의결이 이뤄질 수 있다. 심의위원회는 규제자유특구위원회에 상정할 안건에 관한 사전 검토 및 규제자유특구위원회에서 위임한 사항을 심의하기 위해 설치한 위원회로, 중기부장관을 위원장으로 두며, 45명 이내의 위원으로 구성된다. 위원은 20개 중앙행정기관의 공무원과 중기부장관이 위촉하는 전문가(규제개혁, 지역균형발전정책, 혁신사업, 전략산업 등에 관한 학식과 경험이 풍부함)로 구성된다.

규제특례의 변경과 관련해서도 중기부장관이 위원장으로 있는 심의위원회가 심의·의결 권한을 갖고 있다. 규제자유특구 내 실증사업자가 실증특례의 내용이나 조건을 변경하려면 실증특례 변경 신청서를 관할 비수도권 시도지사를 거쳐 중기부장관에게 제출하도록 하고 있는데, 비수도권 시도지사는 실증특례에 관한 의견을 제출할 수는 있지만 이를 넘어선 권한을 갖고 있지는 않다. 비수도권 시도지사는 실증사업자가 요청한 내용을 검토하여 중기부장관에게 제출할지 여부를 결정할 권한만을 갖고 있는 셈이다.

심의 과정에서 비수도권 시·도지사등의 참여에 관한 내용은 같은법 시행령 제49조 제8항에 규정된 사항에 그친다. 즉 “심의위원회는 심의에 필요하다고 인정되면 중앙행정기관의 고위공무원단에 속하는 공무원, 비수도권 시·도지사등 또는 이해관계인 등을 참석하게 하여 그 의견을 들을 수 있다”는 것인데, 비수도권 시·도지사등의 참석 의무가 명시되지 않았고 의견을 반영하는 절차 등도 규정되어 있지 않다. 규제특례 변경 과정에서 지방정부의 의견이 효과적으로 반영될 수 있는 절차가 제도화되어 있다고 보기는 어려운 수준이다.

4) 기회발전특구

관련 법률이 제정되지 않았지만, 특별법안을 기준으로 살펴보면 기회발전특구에 부여된 규제특례를 변경하고자 하는 경우 산업부 장관은 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 특례를 취소하거나 변경할 수 있다. 다만 구체적인 절차 등을 규정할 시행령이 제정되지 않았고, 산업부고시인 기회발전특구 지정·운영 등에 관한 지침에서도 규제특례 변경에 관한 절차 등은 제시된 바 없는 상황이다.

4. 제도의 유연성과 책임성 간 균형

1) 지역특화발전특구

지역특구법 제15조에 따라 관계 중앙행정기관의 장은 규제특례의 적용상황 및 이에 따른 성과에 대하여 2년에 1회 이상 조사를 하고 그 결과를 특화특구위원회에 보고하여야 한다. 관계 중앙행정기관의 장은 규제특례의 적용상황에 대한 조사기준 등을 특화특구위원회의 심의·의결을 거쳐 확정하고 특화특구를 관할하는 시·군·구의 장에게 통지하여야 한다. 관계 중앙행정기관의 장은 지역특구법 제16조 제2항 각호(5호 제외)에 해당하는 경우에는 중기부장관에게 특화특구계획의 변경 또는 특화특구의 지정해제를 요청할 수 있다.

한편 지역특구법 제15조 제4항에 따라 지역특화발전특구의 메뉴판식 규제특례 적용 시 문제점이 없다고 판단되면 중기부장관이 관계 행정기관에 해당 개별법의 규제를 개선하도록 요청할 수 있다.

2) 투자선도지구

투자선도지구에 부여된 규제특례의 성과를 평가하고 환류하는 것에 관해 관련 법령에서 명시된 사항은 확인하기 어렵다.

3) 규제자유특구

중기부장관은 규제자유특구 운영에 관해 정기적으로 또는 수시로 평가할 수 있다. 성과평가의 기준은 지역특구법 시행령 제54조에 규정되어 있는데, 이 중 하나가 규제특례등의 활용 실적 및 효과이다. 특구를 관할하는 비수도권 시·도지사등은 매년 규제특례 등의 활용실적을 포함한 특구 운영성과보고서를 특구위원회에 제출해야 한다. 평가결과가 관할 시·도지사등에

통보되면 결과에 따른 개선 조치를 취해야 한다. 지역특구법 제82조에 따르면 중기부장관은 비수도권 시도지사등의 지정해제 신청 없이도, 평가 결과에 근거해서 운영 성과가 부진한 규제자유특구를 특구위원회 심의의결을 거쳐 직접 지정해제할 수 있다. 지정 해제시에는 특구에 적용되던 규제특례는 적용이 중지되며, 예외적으로 적용 중지 등이 곤란하거나 실익이 없는 경우, 중기부장관이 필요하다고 인정하는 경우 등에는 규제특례등의 적용을 유지시킬 수 있다.

지역특구법 제84조에 따라 특례의 적용과정에 관한 점검도 이뤄진다. 중기부장관은 연 1회 정기 점검을 실시해야 하며, 수시 점검도 실시한다. 수시점검은 시·도지사도 실시할 수 있지만, 그 결과를 중기부장관에게 10일 이내에 통보해야 한다. 점검 결과는 특구 운영성과평가에 반영될 수 있다.

규제특례의 적용 과정과 성과를 점검하고 평가하는 과정에서 중앙정부의 권한과 관할 시·도지사가 이행해야 할 의무는 관련 법령과 운영지침 등에 명시되어 있으나, 특례 운영 과정에서 나타난 문제점 등을 시·도지사가 효과적으로 개선하거나 건의할 수 있는 절차에 관한 내용은 미비하다.

4) 기회발전특구

기회발전특구에 부여된 규제특례의 성과 평가에 관한 사항은 특별법안에서도 구체적으로 제시된 바 없다. 다만 특별법안 제14조 제2항에 따르면 관계 중앙행정기관의 장이 기회발전특구특례 유효기간 내라도 특례 관련 법령 정비 필요성이 있다고 판단하면 법령 정비에 즉시 착수하여야 한다고 명시하고 있다. 다만 이러한 법령 정비 필요성 판단의 주체가 중앙행정기관의 장이라는 점에서 지방정부의 참여는 제한적이라고 판단된다.

5. 소결: 분권형 규제특례 시도의 구조와 시사점

앞선 논의에서 한국의 주요 규제특례제도인 지역특화발전특구, 투자선도지구, 규제자유특구, 기회발전특구를 중심으로 중앙-지방 간 권한 배분 구조를 비교 분석하였다. 분석 결과, 기존 제도들은 여전히 중앙정부가 규제특례 설계 및 승인 권한을 독점하는 중앙집중형 구조를 유지하고 있으며, 지방정부는 형식적인 계획 수립 및 신청 단계에 참여하는 제한적 역할만을 수행하고 있음을 확인할 수 있었다.

첫째, 지역특화발전특구와 투자선도지구는 지방정부가 특구 계획과 규제특례를 신청하지만, 최종적인 결정과 심의 권한이 중기부 및 국토부 장관과 중앙위원회에 집중되어 있다. 이

는 지방정부의 실질적 참여와 특구의 지역 맞춤형 설계를 제약하며, 규제특례의 유연성과 책임성 간 균형을 확보하는 데 한계를 드러냈다.

둘째, 규제자유특구는 메뉴판식 규제특례와 규제샌드박스를 도입하여 지방정부의 규제특례 제안 권한을 확대했지만, 실질적인 결정과 심의 과정은 국무총리 주도의 중앙위원회에 귀속되어 있다. 이로 인해 지방정부의 의견이 효과적으로 반영되지 못하고, 특구 운영 과정에서 발생하는 문제점에 대한 지방정부의 대응력이 제한적이었다.

셋째, 가장 최근 도입된 기회발전특구는 지방정부의 권한을 이전보다 강화하여 지방시대위원회라는 독립적 위원회에서 규제특례를 심의·의결하는 구조를 제시하였다. 이는 기존 제도와 달리 지방자치단체장이 위원으로 참여하여 실질적 권한 분권화를 시도한 것으로 평가된다. 그러나 현재 관련 법령이 국회에 계류 중이며, 제도적 실행성 및 환류 체계의 구체화가 미흡한 상황이다.

기회발전특구 제도는 지방소멸위기 대응이라는 국가적 과제 속에서, 지역 주도의 산업전환 및 인구활력 회복을 위한 규제특례의 필요성을 반영하여 기획되었다. 해당 제도는 광역 또는 기초지방자치단체가 지역 특화전략을 수립하고, 이에 기반하여 규제특례를 포함한 패키지형 사업계획을 정부에 제안하는 방식이다. 제도상으로는 각 부처가 이를 검토하고 특례 여부를 심의하게 되어 있으나, 실질적으로 규제특례의 부여와 승인 권한은 중앙 부처와 국무조정실에 집중되어 있다. 그러나 중요한 점은, 이 제도가 제안권과 계획 수립의 초기 단계부터 지방정부가 주도하도록 설계되어 있다는 점에서 과거 중앙집중형 제도와 차별성을 가진다는 것이다. 특히 기초지자체의 계획이 광역단위 및 국무조정실을 통해 조정되고, 이후 부처 간 조율로 이어지는 구조는 규제특례의 전략성과 실현 가능성을 높이는 데 기여할 수 있다(행정안전부, 2023).

이러한 분석을 바탕으로 볼 때, 분권형 규제특례 제도의 실질적 정착을 위해서는 다음과 같은 네 가지 시사점이 도출된다.

첫째, 지방정부가 규제특례의 기획과 설계뿐 아니라 일정 수준 이상의 승인 및 집행 권한을 가질 수 있도록 제도 설계가 개선되어야 한다. 이를 통해 지역 특성에 맞는 맞춤형 규제특례가 실질적으로 작동할 수 있을 것이다.

둘째, 규제특례 결정 과정에서 지방정부뿐 아니라 지역 주민과 기업 등 다양한 이해관계자의 참여를 보장하는 협의와 공론화 절차를 제도화할 필요가 있다. 이는 규제특례의 민주적 정당성과 현장 적합성을 높이는 데 기여할 수 있다.

셋째, 규제특례의 유효성 및 지역 경제 활성화 효과를 단계적으로 평가할 수 있는 평가·환류 체계를 강화해야 한다. 현재의 형식적 평가가 아니라, 지방정부가 주체적으로 참여하여 성과를 점검하고 이를 개선할 수 있는 구조가 필수적이다.

마지막으로, 중앙과 지방 간의 수평적 협력 체계를 구축하여, 규제특례 운영의 책임성과 지속 가능성을 담보할 필요가 있다. 중앙정부가 감독자 역할을 넘어서 협력적 조정자 역할을 수행할 때, 지역의 자율성과 중앙의 지원이 균형을 이룰 수 있다.

결론적으로, 한국의 규제특례제도는 실질적 분권화가 이루어지기 위해 지방정부가 명확한 권한과 책임을 가지는 방향으로 발전해야 하며, 중앙과 지방 간 협력적 연계체계를 통해 규제정책의 실효성과 지속가능성을 제고하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

V. 규제특례 권한의 단계적 이양 설계와 실행 기반 구축 방안

한국의 지역 기반 규제특례제도는 지방정부의 권한을 강화하는 방식으로 발전해오기는 했지만, 여전히 중앙의 최종 승인과 통제 권한에 근거한 제한적 분권 형태에 머물러 있다. 지방정부가 실질적으로 규제정책의 설계자이자 집행 주체로 기능하기 위해서는, 규제특례 권한의 보다 포괄적이고 체계적인 이양이 필요하다. 그러나 영국의 조건부 분권과 ‘획득된 자율성’ 제도의 배경에서 확인할 수 있는 것처럼, 모든 권한을 일괄적으로 이전하는 방식은 규제의 공익성, 안전성, 법적 정합성을 고려할 때 현실적이지 않으며, 지역 간 역량 격차로 인해 정책 실패의 위험도 배제하기 어렵다.

이에 따라 본 연구는 규제 권한의 이양을 정책 영역과 규제 성격에 따라 차등 적용하는 방식으로 구조화된 3단계 점진적 이양 모델을 제안한다. 이 모델은 규제의 위험도, 중앙통제 필요성, 지방의 행정 역량 등을 기준으로, 규제를 협의형(1단계), 조건부형(2단계), 완전 이양형(3단계)으로 분류하고, 이에 따른 이양 방식, 적용 요건, 관리 메커니즘을 달리 설정함으로써, 중앙과 지방 간 권한 배분의 안정성과 적응성을 동시에 확보하고자 한다.

1. 1단계: 협의형 이양 - 지방 판단 기반 중앙 사후 승인 모델

협의형 이양은 중앙정부가 미리 설정한 규제 가이드라인을 기준으로 지방정부가 특례 적용 여부를 판단하고, 그 결과를 사후적으로 중앙에 보고하거나 승인을 받는 형태의 권한 공유 모델이다. 규제 설계의 일차적 판단은 지방에서 이루어지되, 최종 조정과 책임은 중앙이 부담하는 방식이다. 이는 중앙의 정책 일관성을 유지하면서도, 지방의 판단권을 일부 보장하는 구조로 볼 수 있다.

주요 적용 대상은 입지, 건축, 환경, 행정절차와 같이 명확한 기준이 존재하며 지역 실정에

따라 차등 적용이 가능한 규제들이다. 예를 들어, 일정 면적 이하의 시범 연구시설에 대한 환경영향평가 면제 요건을 지방 조례로 정하고, 사후적으로 산업부에 보고하는 방식이 가능하다. 이러한 방식은 지방정부가 규제 의사결정 과정을 경험하고 학습할 수 있는 기회를 제공하며, 향후 단계적 이양의 기반을 형성하는 정책 실험의 공간으로 기능할 수 있다.

2. 2단계: 조건부 이양 - 중앙 승인 없이 지방 독자 판단 모델

조건부 이양은 사전 요건 충족 시 중앙의 승인 없이 지방정부가 독자적으로 규제특례를 결정할 수 있도록 허용하는 모델이다. 단, 적용 가능한 규제는 중앙정부가 정한 ‘이양 가능 규제 목록(catalogue)’에 따라 한정되며, 지방정부는 사후적으로 그 성과와 효과를 보고하는 의무를 갖는다. 이 단계는 지방정부가 일정한 규제 설계 능력과 관리체계를 갖추었음을 전제로 하며, 정책 자율성과 실행 책임 사이의 균형을 도모하는 이양 방식이다.

적용 대상은 보건·복지·교육·산업안전 등 지역 실정에 밀접하고, 일정 수준의 위험은 있지만 지방 차원에서 통제 가능한 규제들이다. 예컨대, 바이오헬스 특구에서의 실증연구에 필요한 개인정보 처리 기준 완화나, 전통시장 리모델링 시 문화재보호법 일부 조항의 적용 예외 등이 이에 해당할 수 있다. 조건부 이양의 핵심은 사전 심사 및 실행계획 제출, 사후 성과평가, 문제 발생 시 중앙의 개입 권한 확보이다. 이는 정책 실패의 위험을 관리하면서도, 지방의 전략 기획권과 실행력을 제도적으로 보장하는 설계라 할 수 있다.

3. 3단계: 완전 이양 - 규제 권한의 전면적 지방 이전

완전 이양은 특정 규제를 법률이나 대통령령 등을 통해 지방정부가 전적으로 해석·집행할 수 있도록 권한을 위임하는 형태이다. 이는 규제의 설계와 적용을 지방 조례나 협의체 규범에 따르도록 허용하는 수준의 분권이며, 실질적인 자치입법과 정책 실험이 가능한 상태로 평가된다.

이 단계는 산업정책, 환경규제, 도시계획 등 지역 차원에서 장기적 전략 수립이 필요한 규제 영역에 적합하다. 예를 들어, 광역 이차전지 클러스터에서 환경 기준을 지역별로 차등화하거나, 지리산권 관광특구에서 건축물 설계 기준을 조합 조례로 직접 설정하는 방식이 여기에 해당할 수 있다.

완전 이양은 지방정부의 정책 역량뿐 아니라, 공공의 위험을 통제할 수 있는 법제적 안전장치가 동시에 필요하다. 이에 따라 사전승인 요건, 주기적 성과보고, 중앙의 일시 정지권 등을

병행 운영할 필요가 있으며, 규제실패에 대비한 역진 가능성(reversibility)도 제도적으로 설계되어야 한다. 이는 자율성과 책임, 실험과 안정성의 균형을 제도화하는 분권형 규제 모델의 궁극적 목표를 반영한다.

4. 제도적 실행 기반 구축 방안

단계적 권한 이양 모델이 작동하기 위해서는 단순한 법률 조항 이상의 제도적 기반 정비가 필수적이다. 이에 따라 다음과 같은 실행 기반이 병행적으로 구축되어야 한다.

1) 법령 및 지침 개정

가장 우선적으로는 관련 법령에 규제특례 권한의 위임·이양 근거 조항을 명시적으로 삽입할 필요가 있다. 예컨대, “지방자치단체가 일정 요건을 갖춘 경우 규제특례에 대한 판단 및 적용 권한을 위임할 수 있다”는 조항을 신설함으로써, 지방 권한의 법적 정합성과 예측 가능성을 확보할 수 있다.

2) 조직·인력 기반 강화

규제특례는 법률 해석, 산업정책, 리스크관리, 지역사회 이해 등이 복합적으로 요구되는 고난이도 정책 영역이다. 이에 따라 광역단체와 기초단체에 특례 담당 전담부서 및 융합형 실무팀을 설치하고, 중앙-지방 간 인사 교류와 정책 연수 체계를 강화하여 제도 운용의 실효성을 확보해야 한다. 특히 광역연합체를 활용한 공동 심의 기구도 고려할 수 있다.

3) 규제특례 이양 목록화 및 등급화 체계

이양 가능한 규제를 사전에 유형화하고, 위험도 및 지역 통제 가능성에 따라 ‘완전 이양’, ‘조건부 이양’, ‘협의형’ 등급으로 분류한 규제특례 카탈로그를 구축해야 한다. 이는 지방정부의 정책 설계 역량을 높이는 동시에, 중앙의 제도 관리 기능을 보완할 수 있는 정책 안내 도구가 통제 메커니즘이 된다.

4) 성과 환류 및 책임 기반 조정 체계

이양된 권한은 연례 보고서, 규제 성과평가, 부작용 분석 등을 통해 지속적으로 점검되어야

하며, 그 결과에 따라 추가 권한 부여 또는 일시 정지 권한이 실행될 수 있도록 설계되어야 한다. 이는 단순한 일회성 분권이 아닌, 성과에 기반한 적응형 권한 확대(adaptive scaling)의 기반이 된다.

5. 소결: 규제특례 권한 이양의 전략적 전환을 위한 조건

본 장에서 제시한 3단계 권한 이양 모델은 규제정책의 분권화가 단순한 정치적 구호나 일회성 제도 변경에 그치지 않고, 정책 설계의 수준에서 구조화된 전환전략으로 자리 잡아야 함을 전제로 한다. 권한의 단계적 이전, 위험 기반의 적용 차등, 제도적 안전장치의 병행은 모두 규제의 공공성 유지와 지방의 실험성 보장이라는 이중 과제를 해결하기 위한 정책 설계의 결과이다.

이를 통해 지역 기반 규제특례제도는 단순한 규제완화의 공간을 넘어, 지방의 전략 역량을 기반으로 한 규제 거버넌스 혁신의 실험장으로 진화할 수 있으며, 장기적으로는 대한민국 규제정책의 패러다임 전환을 이끄는 제도적 발판이 될 수 있다.

VI. 결론

본 연구는 규제정책에 있어 중앙집중형 규제특례제도의 구조적 한계를 진단하고, 지방주도형 규제특례제도의 필요성과 실행 가능성을 규명하는 데 목적을 두었다. 규제특례 형성 관련 중앙-지방정부 간 권한 배분, 참여 구조의 개방성 및 협력성, 제도의 유연성과 책임성 간 균형이라는 세 가지 핵심 요소를 바탕으로, 지역 기반 규제특례제도 사례에 대한 비교 분석을 실시했다. 이를 통해 도출한 시사점을 반영하여 분권형 규제특례제도의 설계 방향을 도출하였다.

연구결과에 따르면, 시간이 지날수록 지역 기반 규제특례제도에서 지방정부 권한이 강화되는 경향이 나타났다. 특히 기회발전특구의 경우 지방의 제안권이 대폭 확대되었다. 그럼에도 모든 제도에서 중앙정부가 규제특례 설계 및 승인 권한을 독점하고 있었으며, 지방정부는 형식적인 계획 수립 및 신청 단계에 참여하는 제한적 역할만을 수행하고 있었다.

성공적인 지방주도형 규제특례제도의 설계를 위해 고려해야 할 사항은 무엇인가?라는 질문에 대해, 본 연구는 규제특례 기획 과정에서의 지방 참여 강화 및 단계적 권한 확대, 규제특례 결정과정에서 지방정부 및 주민, 기업 등 다양한 이해관계자의 참여 제도화, 규제특례 성

과에 관한 평가 및 환류 체계 구축, 중앙과 지방 간 수평적 협력 체계 구축 및 역할 재정립이라는 네 가지 사항을 제안했다. 이를 통해 기존 중앙-지방 간 수직적 관계가 상호의존성과 조정 메커니즘을 갖춘 네트워크형 구조로 전환될 수 있으리라고 기대한다.

상기한 네 가지 사항을 더 구체적으로 설명하면 첫째, 규제특례의 목적과 적용 영역에 따라 지방정부의 참여 권한을 차등적으로 확대하는 설계가 요구된다. 기술·산업 분야의 경우, 민간의 혁신 실험을 보다 민첩하게 수용할 수 있도록 지방정부에 보다 많은 시범 권한을 부여하는 한편, 생활·환경 분야는 국민 안전과 직결된 만큼 중앙정부의 기준 설정과 사후평가가 중심이 되는 이원적 구조가 적절하다. 이는 노암(Noam, 1982)이 제시한 기능분화적 규제 연방주의(logic of functionally differentiated allocation) 접근과도 일맥상통하는 구조로, 권한의 범주와 영역을 명확히 재정의하는 방식이다.

둘째, 규제특례 과정에서 이해관계자의 참여는 OECD(2024) 평가에서도 지적될 정도로 여전히 취약한 만큼, 더 강화될 필요가 있다. 주민, 기업, 지방정부가 함께 협의하여 규제특례를 결정하는 경험은 현장 적합성과 민주적 정당성 제고에 기여할 것이다.

셋째, 규제특례는 본질적으로 불확실성과 위험을 수반하는 제도인 만큼, 시범실행과 환류체계를 제도 설계에 내재화하는 것이 중요하다. OECD(2024)가 강조한 바와 같이 '좋은 규제거버넌스'는 유연성과 책임성의 균형 위에서 작동하며, 이를 위해서는 규제특례의 성과와 부작용을 사전에 예측하고 사후에 평가하는 체계적 장치가 요구된다. 특히 규제특례가 정착되기까지의 과도기에는 일몰제(sunset clause)나 사전-사후 영향평가(pre/post impact review)와 같은 제도적 안전장치를 포함시키는 것이 바람직하다.

마지막으로 중앙-지방 간 수평적 협력이 가능하도록 양자 간 역할을 재정립하고 제도화할 필요가 있다. 관련하여 규제특례와 연계된 정책 자원의 통합적 운영이 중요하다. 현재 규제특례는 개별 법령의 예외 허용에 국한되어 있으며, 재정지원, 인프라 구축, 인력 양성 등과는 분리되어 작동하는 경향이 있다. 그러나 지역이 제안하는 규제특례는 다수의 제도와 예산이 융합되는 '정책 패키지'로 구성되어야 효과가 극대화된다. 이를 위해 중앙정부는 관련 부처 간 조정 기능을 강화하고, 지방정부는 자체 기획 역량을 제고하는 방향으로 행정체계를 정비할 필요가 있다.

결국 규제특례제도의 분권화는 단순히 승인 권한을 지방에 이양하는 것을 넘어, 규제 설계의 논리, 운영 방식, 평가 메커니즘 전반을 '분권형 거버넌스'에 맞게 재구조화하는 문제로 접근되어야 한다. 이는 중앙과 지방이 기능과 역할을 분담하는 상호의존적 규제체계를 구축하는 데 있어 중요한 전환점이 될 수 있으며, 규제정책의 체감도 제고라는 궁극적 목표를 향한 실질적 진전을 가능케 할 것이다.

본 연구는 제도 비교와 분석틀 중심의 질적 연구에 초점을 두었기에, 실제 규제특례의 성과

를 정량적으로 비교하거나 장기적인 제도 효과성을 검증하는 데에는 한계가 있다. 특히 지방 정부의 역량 차이, 주민 수용성, 정치적 요인 등은 향후 분권형 제도의 성패를 좌우할 수 있는 핵심 변수임에도 본 연구에서는 포괄적으로 다루지 못하였다.

향후 연구에서는 특정 지역 또는 산업 분야에 대한 규제특례의 시행 결과를 계량적으로 분석하거나, 지방정부의 규제역량과 참여 메커니즘이 제도 성과에 미치는 영향을 분석하는 후속연구가 필요하다. 나아가, OECD 등 국제 비교를 기반으로 한 분권형 규제모델의 설계 가이드라인 제시도 중장기적 과제로 제안될 수 있다.

【참고문헌】

- 관계부처 합동. (2025, 2월 25일). 「지역 특구 및 산업클러스터 운영현황 및 평가」. 국정현안관계 장관회의 겸 경제관계장관회의 25-7-2.
- 국무조정실. (2024, 1월 25일). 「오이시디(OECD) 규제정책 평가, 우리나라 2회 연속 1위!」. [보도자료]. 국무조정실.
- 국회예산정책처. (2024). 「지역 산업클러스터 정책·사업 평가」.
- 기획재정부. (2024, 7월 10일). 「'23년 OECD 상품시장규제지수(PMR) 평가 결과, 한국은 OECD 38개국 중 20위로 역대 최고 기록」. [보도참고자료]. 기획재정부.
- 김대일·박성찬·염춘호. (2021). 지역특화발전특구 현황과 전문기업 연계를 통한 지역산업 발전방안에 관한 연구. 「전문경영인연구」, 24(4).
- 김두래. (2007). 규제연방체제에서 정부간 정책선호갈등이 규제관료의 집행행태에 미치는 영향: 미국 산업안전보건 규제를 중심으로. 「한국행정학보」, 93-112.
- 김찬동. (2018). 지방분권과 협력적 거버넌스: 독일의 국토공간계획체계와 함의. 「공간과 사회」, 28(2): 8-45.
- 대한상공회의소. (2023, 1월 18일). 「現 정부 규제혁신...방향 잘 잡았지만 속도 더더 <대한상의 전문가 조사>」. [보도자료]. 대한상공회의소.
- 여차민·이석환·하현상. (2013). 지역특구제도의 선별적 규제완화 효과 분석. 「한국지방자치학회보」, 25(2).
- 이승모·유재원. (2016). 한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서. 「국가정책연구」, 30(2): 83-108.
- 이승모·유재원. (2018). 중앙-지방정부 간 관계 특성 규명: 계층제와 네트워크 거버넌스 양식을 중심으로. 「한국조직학회보」, 15(2): 1-28.
- 임현정·금중예. (2018). 중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 52(3): 185-214.
- 임현종. (2024). 환경규제 혁신의 조직법적 과제—지방자치단체와의 권한 배분과 거버넌스 구축 방안을 중심으로—. 「환경법연구」, 46(2): 1-24.
- 정정화. (2018). 정부간 관계 연구경향 분석 및 향후 연구과제-한국지방자치학회보 게재논문(1989-2017)을 중심으로-. 「한국지방자치학회보」, 30(4): 1-29.
- 중소벤처기업연구원. (2022). 「규제자유특구 고도화 방안을 위한 정책토론회」.
- 차미숙·이차희·조은주. (2023). 「인구감소시대 지역 발전을 위한 규제 개선 및 특례 방안」. 국토연구원.
- 한국경영자총협회. (2021). 「2021년 규제혁신 만족도 조사」.

- 한국법제연구원. (2020). 「규제혁신 이론연구(II)-규제 샌드박스 관계 법령의 체계정합성 확보를 위한 법제연구」.
- 행정안전부. (2017). 「지방자치분권 5년 밑그림 나왔다. 자치분권 로드맵 발표」. 2017. 10. 27. 보도자료.
- 행정안전부. (2023). 「2023년도 지방소멸대응기금 투자계획 평가편람」.
- Alesina, A., Baqir, R., & Hoxby, C. (2004). Political jurisdictions in heterogeneous communities. *Journal of Political Economy*, 112(2): 348-396.
- Anderson, W. (1960). *Intergovernmental relations in review*. University of Minnesota Press.
- Bermann, G. A. (1995). Regulatory Federalism: a reprise and introduction. *Colum. J. Eur. L.*, 2: 395.
- Department of Local Government, Transport and Regions (DLTR) (2001). *Strong Local Leadership—Quality Public Services*. London, HMSO.
- Lin Lawell, C.-Y. C. (2017). A theory of regulatory federalism for the environment. *Resource and Energy Economics*, 49: 153-172.
- Noam, E. M. (1982). *The choice of governmental level in regulation*. In R. G. Noll & B. M. Owen (Eds.), *The political economy of deregulation: Interest groups in the regulatory process* (pp. 147-160). American Enterprise Institute.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *OECD Regulatory Policy Outlook 2024*. OECD Publishing.
- Rhodes, R. A. W. (1981). *Control and power in central-local government relations*. Gower.
- Rhodes, R. A. W. (Ed.). (1999). *Transforming British government, Volume 1: Changing institutions*. Macmillan.
- Sigman, H. (2005). Transboundary spillovers and decentralization of environmental policies. *Journal of Environmental Economics and Management*, 50(1): 82-101.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155): 17-28.
- Wilson, D. (2003). Unravelling control freakery: redefining central-local government relations. *The British Journal of Politics and International Relations*, 5(3): 317-346.

-
- 임 현 정:** 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울연구원 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 규제정책, 지방행정, 갈등관리 등이다. 주요 논문으로 기초연금 대응지방비가 기초자치단체의 세출 자율성에 미치는 영향(2020), 지방정부 신뢰가 현직 기초자치단체장의 재선에 미치는 영향: 2014년 지방선거와 2018년 지방선거를 중심으로(2019), 중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을 중심으로(2018) 등이 있다(hjlim@si.re.kr).
- 이 서 희:** 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 지방재정경제실 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방재정, 지방세, 지역 경제, 특구 등이다. 최근 논문으로 머신러닝 방법론을 적용한 지방세수 예측 방안 연구(2024), 재정분권정책 관련 학계와 언론에 대한 빅데이터 분석결과와 정책적 함의(2024), 착한가격업소 지원제도 성과와 발전방안(2024) 등이 있다(seotae10@krila.re.kr).