

규제개혁의 숨은 비용 : 지방정부의 집행비용 관점

The Hidden Costs of Regulatory Reform

: A Local Government Implementation Cost Perspective

김 필*
Kim, Phil

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 문헌 검토
- III. 사례분석
- IV. 결론

본 연구는 규제완화·변경이 행정 효율성과 경제 활성화를 가져온다는 일반적 통념과는 달리, 위임규제의 최전선에 있는 지방자치단체의 집행비용을 증가시켜 정책의 순편익을 저하시킬 수 있다는 문제의식을 '규제개혁의 숨은 비용'이라는 개념으로 제시한다. 연구는 규제 변동이 지방정부의 집행비용 구조에 작동하는 경로를 제도적·조직적·개인적 차원으로 구분하여 비용을 누적시키는 메커니즘을 제시한다. 사례분석은 중앙정부가 지역 다양성을 고려하지 않은 사례, 지방정부에서 규제 정비 및 해석이 미흡한 사례, 위임규제 정비 이후 지속적인 비용 발생 사례, 지역 다양성으로 인한 정보 비대칭 발생 사례, 민주적 정당성 확보를 위한 비용 발생사례로 나누어 비교한다. 연구는 현행 제도가 피규제자 순응비용 중심으로 설계되어 지방정부의 집행 비용을 체계적으로 누락함으로써 정책효과를 과대평가할 수 있음을 지적하고 각 사례 맞춤형 제도적 개선방향을 제안한다.

□ 주제어: 지방규제, 위임규제, 규제개혁

* 부산대학교 행정학과 조교수

논문 접수일: 2026. 2. 26. 심사기간: 2026. 2. 26. ~ 2026. 4. 2. 게재확정일: 2026. 4. 2.

This study conceptualizes the notion that, contrary to the conventional wisdom that deregulation and regulatory changes enhance administrative efficiency and economic vitality, they can increase the implementation costs of local governments - which are at the forefront of delegated regulation- hereby reducing the net policy benefits. This phenomenon is conceptualized as the hidden costs of regulatory reform. The analysis identifies the pathways through which regulatory changes generate and accumulate costs in local governments' implementation processes, distinguishing among institutional, organizational, and individual dimensions. Case analyses are compared across categories: central government cases disregarding regional diversity; local government cases with inadequate regulatory revision and interpretation; cases with persistent costs after delegated regulation revision; cases of information asymmetry arising from regional diversity; and cases incurring costs to secure democratic legitimacy. This research points out that the current system, designed primarily around regulated compliance costs, systematically omits local government enforcement costs, potentially leading to an overestimation of policy effectiveness. It proposes tailored institutional improvement directions for each case.

□ Keywords: Local Regulations, Delegated Regulations, Regulatory Reform

I. 서론

저출산과 수도권 집중으로 인한 지방소멸에 대응하기 위한 수단으로 지방규제혁신이 대두되고 있다(김경준, 2025; 김건위·이병기, 2019; 임성일 외, 2013; 임현정·이서희, 2025). 획일적인 중앙 규제의 구조적 한계를 극복하고 기술 혁신 및 현장 수요에 대한 신속하고 유연한 대응을 가능하게 할 때 실질적인 지역경제성장이 이뤄질 수 있기 때문이다. 최근 대구·경북, 광주·전남 등 지자체 간 통합논의에서도 얼마나 파격적인 규제 특례를 확보할 것인가가 주요 쟁점으로 떠오르는 등 규제 권한의 주체가 중앙정부로부터 지방정부로 외연이 확장되는 모양새를 띠고 있다.

지방규제개혁이 성공하기 위해서는 지금까지 중앙정부 중심으로 논의되어 온 규제개혁의 한계를 정밀히 진단하고 지금까지 지방정부가 부담해온 비용이 어떤 식으로, 왜 간과되었는지에 대한 논의를 깊고 넘어갈 필요가 있다. 규제개혁은 흔히 행정 효율성과 경제 활성화를 동시에 달성할 수 있는 보편 처방으로 제시되지만, 그 실행의 최전선에 있는 행정기관—특히 지방자치단체—이 부담해야 하는 집행·감시의 비용과 위험은 충분히 고려되지 않는다(Hood, 2002; May & Burby, 1996; Radaelli, 2005; Vincent-Johns, 2002; 이민창·김주찬, 2015; 김건위·이병기, 2019; 임성일 외, 2013; 전대욱 외, 2024b). 중앙정부 소관 규제가 완화되거나 변경되는 순간, 피규제자의 순응비용(compliance cost)뿐 아니라 위임규제를 수행하는 지방정부가 부담하는 집행·적응비용(administrative adaptation/implementation cost) 또한 증가하거나 그 구조가 재편될 수 있다(김현호 외, 2014; 전대욱 외, 2024b). 본 연구는 이러한 현상을 ‘규제개혁의 숨은 비용’으로 개념화하고, 규제 변동이 지방정부의 행정 부담 및 집행비용 구조에 작동하는 경로를 제도적·조직적·개인적 차원에서 분석한다.

규제완화·변경 시 지방정부의 집행비용은 제도적·조직적·개인적 경로를 통해 누적된다(전대욱 외, 2024b; 김건위·이병기, 2019; 임성일 외, 2013). 제도적 경로에서는 상위법-대통령령-조례 간 시차와 불일치, 위임규제의 비재정지원(unfunded mandate), 감독·책임 주체의 분리로 인해 탐색·협상·감시라는 비용이 증가한다. 조직적 경로에서는 인허가 기준의 재설계, 내부 지침과 전산·양식·데이터 규격의 변경, 부서 간·유관기관 간 조정, 민원 급증에 따른 업무 병목이 발생하며, 이는 추가 인력·교육·시스템 조달과 같은 고정·준고정비를 유발한다. 개인적 경로에서는 일선 공무원의 권한 없는 재량책임 증대와 역할 모호성이 커지면서 업무학습 요구가 늘고, 위험회피적 의사결정과 방어적 행정이 나타나 처리 지연과 품질 저하로 연결된다. 이 세 경로는 상호작용하며, 법령 정합성 저하, 절차 복잡화, 재량 부담 증대의 연쇄로 집행비용을 체계적으로 끌어올린다.

규제개혁의 집행비용이 충분히 보전되지 않을 경우, 규제가 가져오는 사회적 순편익은 체계적으로 과대평가된다. 규제영향분석에서 피규제자의 순응비용만 고려되고 지방정부의 집행비용은 누락된다면 순편익이 상향 편향되기 때문이다. 예측불가능성과 처리지연은 민간의 준수율을 떨어뜨리고, 불확실성 회피에 따른 투자 지연·규모 축소 등 2차적 효율손실이 발생한다. 또한 조직 및 재정여력이 취약한 지자체에서 상대적으로 큰 부담이 누적되어 지역 간 편익·비용의 분배 왜곡이 심화되고, 장기적으로는 정책 피로(policy fatigue)와 신뢰 하락이 재귀적으로 집행역량을 잠식한다.

중앙정부의 위임사무 확대는 단순한 분권화라기보다, 규제 성과에 대한 정치적 책임은 중앙이 유지하고 집행 과정에서 발생하는 위험과 부담은 지방정부에 이전하는 구조로 해석될 수 있다(Hood, 2002). 규제 기준의 모호성은 지방 공무원의 재량을 실질적으로 확대하기보다는, 불확실한 판단에 따른 책임을 지방에 귀속시키는 효과를 낳는다. 이러한 환경에서 지방 정부는 문책 위험을 관리하기 위해 절차를 강화하거나 처리를 보수적으로 운영하는 경향을 보이며, 이는 행정비용과 규제 순응비용의 증가로 이어진다.

규제개혁이 실질적 효율성으로 이어지기 위해서는 ‘규제 완화’라는 단일한 방향성만으로는 충분하지 않다. 특히 위임규제의 경우, 동일한 규제변동이라도 정책 영역과 집행 맥락에 따라 지방정부가 부담하는 비용의 원천과 누적 방식이 다르게 나타난다. 어떤 사례에서는 상위법-하위법령-조례 간 시차와 해석 불일치가 탐색·협상비용을 증폭시키고, 또 다른 사례에서는 전산·양식·데이터 규격 변경이나 민원 급증이 조직적 적응비용을 급격히 키우며, 나아가 일선 공무원의 학습 부담과 재량책임 확대가 인지·심리적 비용과 위험회피적 행정을 유발하기도 한다. 따라서 서로 다른 사례를 통해 각 위임규제에서 비용이 어디에서 발생하고 어떤 경로로 증폭되는지를 정확히 파악하는 작업은, 중앙정부가 완화의 성과를 과대평가하거나 지방정부가 집행 부담의 전가를 불신하는 상황을 줄여 중앙공무원과 지방공무원 간 갈등을 최소화하는 전제조건이 된다. 결국 비용원천의 정밀한 진단이 가능할 때에만, 규제설계·재정지원·집행기준·표준화·역량보강 등 정책수단을 비용구조에 맞게 배치하는 실행 가능한 규제개혁이 가능해진다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에서 대표 사례를 활용한 제도적·개인적·사회적 비용의 분석을 통해 규제개혁의 순편익 계산에서 체계적으로 누락되어 온 지방정부가 부담하는 비용의 성격과 누적 메커니즘을 규명하고, 향후 규제설계 및 규제영향분석의 개선 방향을 제시하고자 한다. 대표 사례를 활용한 본 연구의 분석은 각 사례의 모든 집행 과정과 비용을 정밀 측정하기보다, 규제변동 이후 지방정부에서 비용이 어떤 지점에서(예: 법령 정합성·절차·정보체계·민원·재량책임 등) 어떤 경로로(제도적-조직적-개인적) 발생·증폭되는지를 식별하는 데 목적이 있다. 따라서 본 연구는 규제개혁 논의에서 반복적으로 누락되어 온 지방정부의 집행·

적응비용을 비용 구조의 관점에서 가시화하고 향후 정밀한 계량연구나 제도 설계로 이어질 수 있는 개념적·설명적 토대를 제공하고자 한다. 즉, 본 연구는 규제의 정확한 비용 산정 보다는 비용 발생의 구조적 원천과 작동 메커니즘의 지도화(mapping)를 통해 규제개혁의 실행 가능성과 정책적 설계 정확도를 높이기 위한 탐색적·구조적 접근이다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 중앙-지방 간 규제 거버넌스와 위임사무의 구조

규제는 법적 기반 위에서 사회적 합목적성과 바람직한 성과 창출을 위해 국민·기업·정부를 구속하는 정부 고유의 존재 양식이자 현대사회에서 대표적인 정책 수단이다(임성일, 2014; 김홍주·강인호, 2024). 「행정규제기본법」 제2조는 규제를 국가 또는 지방자치단체가 행정 목적을 실현하기 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 정의하고 있으며, 이는 중앙정부뿐 아니라 지방자치단체와 권한을 위임받은 공공기관에도 동일하게 적용된다. 특히 지방규제는 지방자치의 원칙에 따라 조례와 규칙 등 자치법규를 통해 운영된다는 점에서 지역별 특성과 편차를 지닌다. 지방규제라는 개념은 전통적인 규제 분류 체계에서 특정 범주로 존재해 온 것이 아니라, 중앙집중적 규제 체계가 누적적으로 노정한 한계에 대한 정책적·이론적 대응 속에서 점진적으로 형성되어 왔다(이민창·김주찬, 2015; 엄영호·손선화, 2018; 황해동 외, 2022; 전대욱 외, 2024). 기존 규제 논의는 규제를 주로 국가 대 시장, 또는 규제 대 완화의 이분법적 구도로 파악해 왔으며(최병선, 2000), 규제의 설계 주체와 집행 주체 간의 공간적·제도적 분리를 충분히 문제화하지 못했다. 그러나 규제가 지역별로 상이한 효과를 낳고, 집행 부담이 지방정부에 집중되는 현상이 반복되면서, 규제의 공간적 비대칭성이 부각되기 시작했다(임성일 외, 2013; 김현호 외, 2014).

최근 정부의 규제 정책은 이러한 이론적 문제의식을 제도화하는 방향으로 전개되고 있다. 규제개혁위원회 산하에 지방규제혁신위원회를 설치하고, 지역 현장에서 체감되는 중앙부처 규제와 자치법규를 함께 검토·조정하려는 시도는 규제 문제의 초점을 ‘규제 설계’에서 ‘규제 집행과 조정’으로 이동시킨다는 점에서 의미를 갖는다. 2023년 제정된 「지방규제혁신위원회 운영지침」과 2024년 「지방규제혁신 추진계획」은 이러한 흐름을 보다 명확히 보여준다. 여기서 지방규제는 단순히 ‘지방자치단체가 만든 규제’가 아니라, 지역 현장에서 작동하는 모든 규제의 집합으로 정의된다. 즉, 중앙부처 규제이든 자치법규이든 간에, 지역에서 집행되고 지

역 경제와 주민 생활에 영향을 미친다면 그것은 ‘지방규제’의 범주에 포함된다. 이는 규제의 법적 기원(origin)이 아니라, 집행의 장소와 부담의 귀속을 기준으로 규제를 재분류하려는 시도라고 볼 수 있다.

규제거버넌스의 주요 행위자를 살펴보면, 윤석열 정부 시기에는 행정안전부 지방규제혁신과가 지자체에 대한 규제의 발굴 및 정비, 지방자치단체의 규제개혁업무 등을 지원하였다. 각 지자체마다 규제개혁위원회가 존재하며, 10-20인 내외의 전문가 및 공무원으로 구성되어 신설강화 규제의 심사, 규제개혁에 대한 의견 수렴 및 심사, 인·허가 등 민원사무에 대한 자문, 규제개혁 실태에 대한 점검·평가 등의 기능을 수행한다. 지자체에서는 규제개혁 총괄부서를 두고 규제개혁 업무를 기획·조정하고, 규제개혁위원회의 운영을 지원하며 규제애로사항 발굴 등의 업무를 담당한다(행정안전부, 2024)

우리나라의 정책 현장에서 바라보았을 때, 지방규제는 두 축으로 구성된다(전대욱 외, 2024b; 최무현·이종한, 2022). 하나는 중앙행정기관이 법률·대통령령·부령을 통해 설정한 규제를 지방자치단체가 위임사무로 집행하는 위임규제이고, 다른 하나는 지방의회가 제정한 조례·규칙 등 자치법규를 근거로 등록·운영되는 등록규제이다. 지방규제혁신은 지역 현장에서 발견된 비효율·불합리의 해소를 목표로, (1) 중앙부처 소관 규제에 대한 지방자치단체의 개선 건의와 이행 관리, (2) 자치법규에 근거한 등록규제의 체계적 정비와 개선을 포괄한다(엄영호·손선화, 2018; 전대욱 외, 2024b). 전자는 위임규제의 기준·절차·집행 부담을 현실화하기 위한 상향식 피드백 메커니즘이며, 후자는 조례·규칙 등 지역 규범체계의 정합성과 집행 가능성을 제고하기 위한 내부 개선 메커니즘이다. 지방규제혁신의 관리 범위는 명시적 규제에 한정되지 않는다. 구체적으로는 다음과 같은 오류·불일치 항목의 상시 점검과 정리가 요구된다. 비등록규제 및 누락된 미등록규제의 발굴·등록, 중복등록규제를 단일 규제로 통합하거나 단일 규제의 복수등록을 정정하는 작업, 이미 폐지된 법규가 등록 상태로 잔존하는 사례의 말소, 자치법규 조문과 실제 집행기준 간 불일치의 해소 등이다. 아울러 비명시적·관행적 통제에 해당하는 ‘그림자 규제’와 행정지도·구두지시 등 행태적 규제도 적극행정 차원에서 투명화·문서화하고 필요 시 폐지·표준화하는 절차가 병행되어야 한다(행정안전부, 2024; 2025; 규제개혁위원회, 2024).

이러한 지방규제와 지방규제혁신의 맥락에서 지방자치단체는 중앙정부가 제정한 규제가 구체적 행정절차로 전환되는 최전선이자, 지방의회가 제정한 자치법규를 통해 기업과 주민에게 직접 적용되는 규제의 최종 집행 주체이다. 그러나 지방자치단체는 규제개혁의 독립적 행위자라기보다 대리 집행자로 기능하는 경향이 지속되어 왔다(이민창·김주찬, 2015). 그 원인을 살펴보면, 먼저 근본적으로는 단일 국가(unitary state) 체제에서 지방자치단체가 이중적 지위를 가지는 것을 꼽을 수 있다(윤석진 외, 2011; 김건위·이병기, 2019; May & Burby,

1996). 한편으로는 헌법과 법률에 근거한 자치권의 주체로서 지역적 특성과 주민의 선호를 반영한 자치사무를 수행하지만, 다른 한편으로는 중앙정부가 설계한 정책과 규제를 집행하는 하위 집행기관으로 기능한다(Vincent-Johns, 2002). 이러한 이중성은 규제 거버넌스 구조 속에서 위임규제의 높은 비중과 겹쳐지며 지방정부의 규제 집행 역할을 모호하게 만드는 측면이 있다. 위임규제는 본래 국가사무로 설계된 규제 범위를 지방사무로 전환하는 과정에서 발생하며, 황해동(2024)에 따르면 지방규제 중 위임사무는 자치사무에 비해 약 4배 많다. 이로 인해 지방정부의 규제 활동은 규제 신설이나 창의적 조정보다는 상위법 개정에 따른 조례·규칙의 사후적 정비에 집중되는 경향을 보인다. 또한 현재의 위임규제혁신 구조는 “자자체 건의 → 중앙부처 수용 여부 판단 → 법령 개정 → 조례 반영”이라는 수직적 구조를 띠고있다. 이러한 비대칭은 제도 설계의 현실 적합성을 저해하고, 집행과정에서의 비용과 위험을 지방 정부에 편중시키는 결과를 낳는다.

이러한 구조적 맥락에서 지방정부가 자신에게 부과된 비용과 위험을 최소화하고자 하는 행태를 보이는 것은 어떻게 보면 당연한 일이다. 문제는 이러한 행태가 집행단계에서 규제의 질을 저하시켜왔고, 이해당사자들이 잘잘못을 따지려 들면 ‘모두가 자신의 자리에서 최선을 다했지만 어쩔수 없었다’ 식의 결론으로 귀결되어왔다는 것이다. 이러한 문제의식이 쌓여 지방 규제라는 개념이 제도적으로 현시화되었다고 이해할 수 있다. 지방규제라는 개념의 제도화는 규제를 ‘누가 만들었는가’의 문제에서 ‘어디에서, 누가, 어떤 비용을 감내하며 집행하는가’의 문제로 재정의한다. 이는 중앙-지방 간 권한 배분 논의를 넘어, 규제의 효과성과 지속가능성을 좌우하는 거버넌스 구조의 문제를 전면화하는 개념적 전환이라 할 수 있다.

2. 규제 변동의 정치와 비난 게임

그렇다면 왜 위임규제의 비용과 위험이 지방정부에게 가중되는가? 먼저 현행 규제개혁 추진체계를 정책적으로 살펴보면, 중앙 중심으로 설계되어 지방규제에 대한 심사·품질관리·감독 수단이 미흡하고, 중앙-지방 규제개혁위원회 간 연계와 정책적 일관성도 제도적으로 확보되어 있지 않다. 또한 규제개혁 조직과 위원회 운영이 기관 자율에 맡겨져 관리·조정이 약하며, 등록되지 않은 사실상 규제와 행정행위로 인해 규제관리의 사각지대가 지속적으로 발생하고 있다(최무현·이종한, 2022). 윤석진 외(2011)은 자치법규로의 위임확대 경향이 커지고 있으나 국가의 규제입법과 자치법규의 일관성 확보가 이뤄지지 않는 점을 문제로 꼽으며, 지자체가 규제 관련 자치법규를 정비할 노력이 없거나 혹은 전문적 지식이 결여되어 국가차원의 규제개선 효과를 반영하고 있지 못하고 있는 것이 원인이라 보았다.

임성일 외(2013)는 지방규제의 문제점을 추진체제의 문제, 규제 관리 및 운영 상의 문제, 규제 정비 시 발생하는 문제로 분류하였다. 구체적으로, 추진체제의 문제로는 지자체 규제개선 담당 인력부족 및 전문성 미흡, 규제 업무 담당 조직의 분산, 자체 규제개혁위원회의 형식적 운영, 행정규제 관리시스템의 체계화 결여를 꼽았다. 규제관리 및 운영상의 문제로는 명확성이나 합리성이 결여된 규제를, 규제 정비시 발생하는 문제로는 상위법상 휴·폐지된 규정을 계속해서 적용하는 문제, 법령 미근거 규제의 지속적 적용의 근절 어려움, 규제등록 문제, 규제 내용의 문제, 공무원의 행태 및 의식을 근본적 문제로 꼽았다.

김건위·이병기(2019)는 지방규제의 문제점을 지자체 규제를 둘러싼 환경, 규제 관련 중앙-지방 간 관계, 규제 관련 지자체의 특성과 환경으로 구분하였다. 지자체 규제를 둘러싼 환경으로는 지자체가 직접 규제혁신을 할 수 있는 권한을 가지지 않고 있으며, 지방규제혁신 자체가 지방자치 원리에 있어서 상충되며, 연방제 국가가 아니기 때문에 중층적 규제가 생겨날 수밖에 없는 구조임을 꼽고 있다. 규제 관련 중앙-지방 간 관계로는 상급기관의 절차에 따라서 처리하도록 되어 있기 때문에 지자체가 주체적인 역할을 못하고 있다는 점을, 규제관련 지자체의 특성과 환경으로는 지자체-지방의회의 협력 미흡, 지방공무원의 자기방어적 기제 작동, 형식적인 민간 참여를 들고 있다.

황해동 외(2022)는 지방규제 해소의 문제점으로 법률 개정 권한과 규제개혁 실천에 관한 문제, 일선 규제 개혁 현장의 참여 문제를 꼽고 있다. 김현호 외(2014)는 규제등록 및 정비에 대한 전문적 지원, 자치단체 규제개혁 실무 편람의 제공, 자치단체 규제개혁 추진 및 지원 시스템 구축 등이 필요함을 논의하고 있다. 전대욱 외(2024a)는 지방규제혁신의 업무범위를 중앙과 지방으로 나눠 위임규제의 경우 중앙행정기관의 규제개선체제의 혁신이 필요함을 역설하고 있다. 등록규제 및 그림자 행태규제의 경우 지방자치단체가 개선해야할 영역으로 봄으로써, 지방규제의 범위와 주체를 이분화하였다.

지방규제에 대한 정책보고서는 다수 출판되었으며, 논의 역시 심도있게 진행되었으나 연구논문의 경우 이러한 정책적·제도적 논의의 축적에도 불구하고, 중앙규제 중심의 논의 하에 지방규제의 주요 행위자인 지자체가 개선 내지 혁신의 대상으로만 인식되는 경향이 지적되어왔다(이민창·김주찬, 2015; 김흥주·강인호, 2024). 지방정부 수준에서의 규제 집행 방식과 운영 메커니즘 자체를 분석 대상으로 삼은 연구는 제한적이라는 점에서 학술적 공백이 존재한다(엄영호·손선화, 2018; 박순애·손지은, 2015).

보다 본질적으로, 지방규제의 위임과 변동은 단순히 행정 효율성이나 제도 개선의 산물이 아니라, 정치적 위험 관리(political risk management)의 구조적 결과로 이해될 필요가 있다. Hood(2002)는 현대 국가에서 정책 결정자가 직면하는 동기를 성과에 대한 보상(credit) 획득보다 실패에 대한 비난(blame) 회피에서 찾으며, 이를 비난 게임(blame game)이라고

부른다. Hood에 따르면 정치적 행위자는 정책 결과가 긍정적일 경우 제한적인 신뢰만을 획득하는 반면, 부정적 결과가 발생할 경우 과도한 비난에 노출되는 부정성 편향(negativity bias)에 구조적으로 놓여 있다. 이러한 조건하에서 중앙정부는 규제 완화나 혁신을 '선언'하는 단계에서는 가시적 성과를 통해 신뢰를 확보하려 하지만, 실제 집행 과정에서 발생할 수 있는 불확실성과 실패 위험은 직접 감당하지 않으려는 유인을 갖는다. 물론 이러한 위임이 항상 성공적인 비난 회피로 귀결되는 것은 아니다. 유권자나 대중은 제도적 위임 관계를 그대로 수용하기보다, 정책의 실질적 통제력을 보유한 행위자에게 책임을 귀속시키는 경향을 보이기도 한다. 이 경우 비난은 지방정부에 일차적으로 전가되었다가 다시 중앙정부로 회귀하거나, 중앙과 지방 간에 분산되는 형태로 나타난다.

정부간 규제 관계를 분석한 연구들은 상위 정부가 규제 목표와 기준 설정 권한을 유지하면서도, 집행 과정에서 발생하는 불확실성과 비용은 하위 정부에 귀속시키는 경향을 보여준다. May와 Burby(1996)는 이를 규제 연방주의(regulatory federalism)의 핵심 딜레마로 설명하며, 상위 정부가 강압적(coercive) 또는 협력적(cooperative) 수단을 선택하는 방식 자체가 하위 정부의 부담과 책임 구조를 달리 형성한다고 분석한다. 이때 규제 설계의 불완전성이나 목표-수단 간 불일치는 집행 단계에서 지방정부가 흡수해야 할 위험으로 전환된다.

규제 집행을 다룬 조직·제도 연구 역시 유사한 맥락을 제시한다. 상위 규제가 결과 중심(outcome-oriented) 또는 과정 중심(process-oriented regulation, POR)으로 전환될수록, 규제 당국은 규범의 구체성을 낮추고 판단 책임을 집행 주체에게 이전한다. Parker(2002), Coglianesi와 Lazer(2003), Benneer(2006) 등은 이러한 규제 방식이 유연성과 혁신 가능성을 제공하는 동시에, 판단 실패의 책임을 조직 내부와 집행 현장에 귀속시키는 효과를 가진다고 지적한다. 즉, 규제 개혁은 집행 부담을 완화하기보다는, 책임의 위치를 재배치하는 방식으로 작동할 수 있다. 비난 회피 논리가 규제 거버넌스에 적용되면 규제 책임의 비대칭성(asymmetric accountability)이 나타난다. 이는 단순히 권한과 재정의 불일치 문제가 아니라, 불확실성과 위험이 귀속되는 방식의 비대칭성을 의미한다.

규제 문헌은 이러한 모호성이 재량의 확대가 아니라, 오히려 불확실한 책임(uncertain liability)으로 작동함을 반복적으로 지적해 왔다(Hutter, 2001; Haines, 2009; May, 2003; Eisner, 2004). 결과 중심 규제나 과정 중심 규제는 규범적 목표만을 제시하고 구체적 수단을 명시하지 않기 때문에, 집행 주체는 사후적으로 자신의 판단이 적절했는지 평가받게 된다. Hutter(2001), Haines(2009)는 이러한 조건에서 규제 기관과 집행 조직이 과도한 내부 검토와 지연을 선택하게 되는 경향을 실증적으로 보여준다. May(2003)의 건축 안전 규제 사례나 Eisner(2004)의 Project XL 분석은, 집행 주체가 새로운 규제 틀에 적응하는 과정에서 막대한 시간과 자원을 소모하며, 그 과정 자체가 또 다른 규제 비용으로 누적됨을 보여준다. 이는

규제 실패가 규범 설계의 문제가 아니라, 책임 구조의 설계 문제임을 시사한다.

지방정부의 소극행정(defensive administration)은 예외적 현상이 아니라, 비대칭적 책임 구조 하에서 합리적으로 선택된 집행 전략으로 이해될 수 있다(Hood, 2002). 지방정부와 일선 공무원은 규제 목표의 실질적 달성보다, 감사·소송·정치적 책임 추궁의 위험을 최소화하는 방향으로 행태를 조정하게 된다. 이는 절차의 형식화, 보수적 법령 해석, 반복적 협의와 내부 결재 강화 등으로 나타난다. 중요한 점은 이러한 방어적 집행이 규제 회피나 무능의 결과가 아니라, 규제 거버넌스가 만들어낸 제도적 귀결이라는 점이다. 집행 부담과 책임이 하위 수준에 집중될수록, 규제는 유연해지는 것이 아니라 오히려 경직된다. 결과적으로 규제 개혁은 현장에서 체감되지 않거나, 새로운 형태의 행정 부담으로 전환된다.

3. 지방규제 비용의 재구성

국내 규제 연구의 초기 흐름은 공공선택론(public choice theory)의 영향을 강하게 받아, 규제 문제를 정부와 시장 간의 대립 구도로 설정해 왔다(Stigler, G. J; 1971; 강신일·최병선, 1993). 최병선(2000)을 대표로 하는 이 관점에서 규제는 정부가 시장에 개입한 결과 발생하는 비효율의 원천이며, 관료의 지대추구(rent-seeking)를 통해 증식하는 대상으로 이해된다. 따라서 규제개혁의 과제는 시장의 자율성을 회복하기 위해 규제를 과감히 철폐하고, 기업과 시민이 부담하는 피규제자의 순응비용을 최소화하는 데 있다. 그러나 이러한 접근은 규제를 ‘정부 대 시장’이라는 단선적 구도로 환원함으로써, 정부 내부에서 발생하는 규제 갈등과 비용 이전 구조를 충분히 설명하지 못한다. 본 연구는 규제 문제의 주요 갈등 전선인 시장-정부에 더하여, 중앙-지방정부 관계를 추가한다. 중앙-지방 간의 관계에 대해서는 지방규제를 논의한 많은 선행 문헌이 지방규제의 문제점으로 지적했지만(임성일 외, 2013; 윤석진 외, 2011; 김건위·이병기, 2019) 논의는 주로 지방자치단체의 역량 부족 문제(김현호 외, 2014) 또는 중앙정부의 제도적 책임 문제(전대욱 외, 2024b)로 수렴되는 경향을 보였다. 그 결과, 중앙과 지방 간 상호작용과 책임 구조를 종합적으로 조망하는 입체적 분석은 상대적으로 부족하였다.

현행 제도는 피규제자의 순응비용 중심으로 설계되어 있어 지방정부가 부담해야 하는 비용이 누락되어 있다. 먼저 행정규제기본법은 규제가 법률에 근거하여야 함을 원칙으로 하고, 구체적 기준·절차 등 세부 사항은 대통령령 또는 조례·규칙에 위임하여 정하도록 하고 있다. 그러나 이러한 위임의 연쇄 속에서 중앙정부가 규제의 설계와 결정 권한을 유지한 채, 집행에 수반되는 책임과 비용을 지방자치단체에 전가하는 관행이 반복적으로 관찰된다. 또한 현행 규제영향분석(RIA)은 주로 피규제자의 비용·편익, 특히 순응비용에 초점을 두는 경향이 강하

다(규제개혁위원회, 2024). 이러한 간극 속에서 중앙정부가 규제 결정을 내리면서 지방정부의 재정·인력 여건을 충분히 고려하지 않는다면 비재정지원 위임(unfunded mandate)의 성격을 갖는다고 해석될 수 있다. 이는 지방자치단체의 한정된 조직 자원을 잠식하고, 결과적으로 행정 효율성을 저해하는 구조적 요인으로 작동한다.

위임규제의 변동에 따른 정책 효과의 시간적 양상 또한 비대칭적이다. 규제가 완화되더라도 단기에는 인·허가, 신고, 확인, 검사, 증명 등 행정처분 수요가 급증하여 민원 대응과 절차 처리의 병목이 발생하기 쉽다. 장기적으로는 완화된 규제에 상응하는 사후관리·모니터링 업무가 누적되면서 상시적 집행비용이 상승한다. 이러한 압력은 위험회피적·방어적 의사결정을 강화하여 소극행정을 유인하고, 결과적으로 규제개혁이 의도한 효율성 제고 효과를 상쇄하거나 지연시키는 경향을 낳는다.

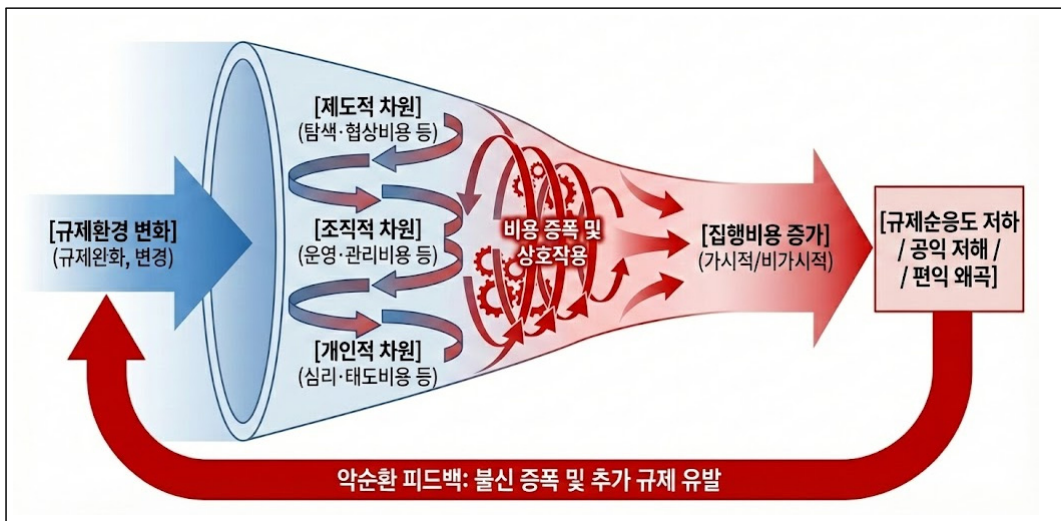
본 연구는 중앙-지방 규제 거버넌스에서 발생하는 규제 비용을 제도적·조직적·개인적 차원의 다층적 구조로 분석해보고자 한다. 첫째, 제도적 비용(institutional costs)은 상위 법령과 지역 여건 간 불일치, 그리고 중앙 규제와 지방 규범 간 정합성 저하에서 발생한다. 중앙의 획일적 기준이 지역의 이질적 조건을 충분히 반영하지 못할 경우, 지방정부는 반복적인 개선 요청, 법령·조례 개정 검토, 추가 조사 착수 등 보완 절차를 수행하게 되며, 이 과정에서 새로운 법령·하위법령·조례 체계와 집행기준을 파악하고 해석하는 탐색비용(search cost)이 증가한다. 둘째, 조직적 비용(organizational costs)은 지방정부 내부의 규제 해석과 운영 체계가 경직될 때 본격화된다. 법령이 개정되었음에도 내부 지침이나 조례가 적시에 정비되지 않으면, 해석 비용과 의사결정 지연이 누적된다. 셋째, 개인적 비용(individual costs)은 이러한 제도적·조직적 부담이 일선 공무원에게 전가되는 과정에서 발생한다. 주민 권리 보호와 사업자 예측가능성 간의 충돌은 공무원에게 심리적 압박과 정치적 책임 부담을 동시에 부과한다.

세 차원의 효과는 누적적으로 연결된다. 즉, 규범 불일치(제도적) → 절차 복잡·민원 폭증(조직적) → 학습·심리 부담과 실행 리스크(개인적)라는 연쇄를 통해, (1) 행정비용의 총량이 증가하고, (2) 집행의 신뢰성과 예측가능성이 하락하며, (3) 규제개혁이 의도한 편익이 사회적 순편익으로 전환되는 과정이 왜곡된다. 비용 유형별로 보면, 제도적 차원은 '구조적 거래비용(정합성 비용)', 조직적 차원은 '운영상 거래비용(행정·준수 비용)', 개인적 차원은 '인지·심리적 부담(학습·심리 비용)'으로 구분할 수 있으며, 각 비용은 상호 증폭효과를 통해 총집행비용을 상승시키는 방향으로 작동한다. 애초에 기대했던 규제 개혁의 편익이 왜곡되고 규제 순응도가 저하될 수 있다. 이러한 실패는 중앙정부로 하여금 지방에 대한 불신을 갖게 하고, 또 다른 통제나 추가 규제를 내려보내게 만드는 악순환의 고리가 된다. 이러한 분석들은 규제영향분석에 지방정부의 집행·적응비용을 반영할 근거를 제공한다.

본 연구는 규제변동(완화·변경·신설)이 지방자치단체의 집행 현장에서 어떠한 경로로 행정

부담과 집행비용을 증폭시키는지를 파악한다. 각 사례는 이러한 제도-조직-개인 차원의 메커니즘이 어떻게 결합되어 비용을 높이고, 결과적으로 규제개혁의 기대효과가 사회적 순편익으로 전환되는 과정을 왜곡하는지에 초점을 맞추어 해석된다. 사례분석은 중앙정부가 지역 다양성을 고려하지 않은 사례, 위임규제 정비 이후 지속적인 비용 발생 사례, 지역 다양성으로 인한 정보 비대칭 발생 사례, 민주적 정당성 확보를 위한 비용 발생사례로 나누어 비교한다.

〈그림 1〉 연구의 프레임워크¹⁾



III. 사례 분석

1. 중앙정부가 지역 다양성을 고려하지 않은 사례

지방규제는 해당 지방의 환경에 최적화된 규제를 구현해야 함에도 불구하고, 중앙정부가 다양성을 고려하지 않을 때 비용이 발생할 수 있다. 이 비용은 상위 법령에 의해 설정된 규제 기준과 지역의 물리적·사회적 여건 간 불일치, 그리고 중앙 규제와 지방 규범 간 정합성 저하

1) [그림 1]의 시각화 자료 준비 과정에서 인공지능 모델인 Gemini(Google)를 활용하였음을 밝힌다. 해당 이미지는 본 연구에서 제시하는 이론적 체계와의 일치성을 확보하기 위해 저자에 의해 사후 보완 및 검증되었다.

에서 구조적으로 발생한다. 중앙정부가 규제의 통일성과 형평성을 확보하기 위해 획일적 기준을 적용할 경우, 이러한 기준이 지역의 이질적 조건을 충분히 반영하지 못하는 상황이 빈번하게 나타난다. 이때 지방정부는 단순한 규제 집행 주체에 머무르지 않고, 중앙 규제와 지역 현실 간의 간극을 조정하기 위한 중개자로 기능하게 된다.

지하수 기반 수돗물 공급 규제 사례는 이러한 제도적 부담이 어떻게 현장 집행 이전 단계부터 누적되는지를 보여준다. 제주도는 상수 공급량의 약 96%를 지하수(용천수 포함)에 의존하고 있으며, 이러한 수자원 구조로 인해 지하수 수질 보호가 타 시·도에 비해 엄격하게 관리되고 있다. 이와 같은 지역적 특성은 환경 보호 측면에서는 정당성을 가지나, 산업 입지 측면에서는 강한 제약 요인으로 작용한다. 수도법 시행령 제14조의2에 따르면, 지하수를 원수로 취수하는 경우 취수시설 반경 1km 이내 지역은 공장 설립 제한구역으로 지정되어 신규 제조업체의 입지가 원천적으로 제한된다. 또한 2010년 해당 규제가 신설될 당시 마련된 시행령 부칙 제5조에 따라, 규제 도입 이전에 이미 설립된 공장에 한해서만 예외적으로 증설 또는 업종 변경이 허용되고 있어, 기존 기업 역시 사업 확장에 상당한 제약을 받고 있는 실정이다. 도내 약 240여 개 지하수 취수시설을 기준으로 산정할 경우, 제주도 전체 면적의 약 16%(약 298km²)가 공장 설립 제한구역에 해당하는 것으로 추정된다(수자원본부, 2016). 한라산 및 중산간 지역과 같이 보존이 요구되는 지역을 제외하면, 실질적으로 산업 입지가 가능한 평지 대부분이 규제 대상에 포함되어 있어 신규 산업 유치와 제조업 기반 확충이 구조적으로 제약되고 있다는 평가가 지속적으로 제기되어 왔다.

이와 같은 문제 인식 하에 제주도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 개정을 통해 공장 설립 제한구역 지정 권한을 도지사에게 이양받고, 지하수 수질 오염 우려가 상대적으로 낮은 업종에 한해 규제를 탄력적으로 적용하려는 제도 개선을 지속적으로 추진하고 있다. 제주도가 지역 산업 여건을 반영한 규제 완화 또는 맞춤형 전환을 지속적으로 요청했으나, 환경부는 “지하수 분포와 오염 우려에 대한 정밀조사가 선행되어야 한다”는 입장을 유지하였다. 정밀조사는 고비용의 법정 절차·현장조사를 포함하여 지방정부 단독으로 추진하기 어려우며, 국비 지원의 부재로 장기간 미추진 상태가 지속되었다.

이 과정에서 제도적 부담은 상위 법령과 지역 현실 간 괴리, 법·조례 개정의 시차, 중앙-지방 간 협의 절차의 반복으로 인해 탐색·협상 비용(search & bargaining costs) 형태로 누적된다. 이에 더불어 조직적 비용은 정밀조사 준비와 규제 완화 건의에 따른 내부 법제 검토, 기준 재설정, 산업계 민원 대응의 확대 등으로 나타난다. 개인적 비용은 불확실한 중앙지침 하에서 재량권 행사 책임이 커진 일선 공무원이 민원 주체·기업의 압박 사이에서 경험하는 심리적 스트레스와 학습 부담으로 구체화된다. 다만 중앙정부가 지역의 다양성을 고려하지 못한 사례에서는 제도적 비용이 일차적으로 나타나고 이후 조직적, 개인적 비용이 불어난다고 볼 수 있다.

이 사례는 규범의 지역 적합성이 확보되지 않을 경우, 제도·조직·개인 차원의 비용이 연쇄적으로 증폭되어 집행 역량을 잠식한다는 점을 보여준다. 중앙이 요구하는 정밀조사·현장조사 등 선행조건이 불가피하다면, 규제집행지원기금 또는 국비 연계 프로그램을 통해 비용 보전이 병행되어야 하며, 동시에 지역 차등 적용을 위한 표준화된 예외·특례 절차를 마련함으로써 규제의 예측가능성과 집행 가능성을 제고할 필요가 있다.

2. 지방정부에서 규제 정비 및 해석이 미흡한 사례

앞서의 논의는 중앙정부가 지방의 사정을 미처 고려하지 못해서 발생하는 사례로서 지방공무원들의 고충에 근거해 있는 반면, 지방정부가 중앙 법령의 개정 이후에도 관련 조례의 정비가 지연되면서, 법령과 조례 간 적용 시차가 발생하는 경우도 잦다. 지방규제의 정비를 요구하는 중앙정부의 입장이 반영된 사례들이다. 해당 사례들은 제도적인 불일치로 인해 발생하지만, 지방정부 내부의 규제 정비·해석 미흡이 조직적 행정부담으로 이어지기 때문에 조직적 비용이 추가 되는 경우이다.

첫째, 코로나19 시기 초저온의약품 수요 증가로 창고의 신축이 필요한 상황에서 사도(私道) 설치 불허 사례를 들 수 있다. A 지자체는 농촌진흥구역 내 사도 설치를 원칙적으로 금지하는 내부 방침을 고수하였다. 그러나 「농지법」은 사도를 허용시설로 규정하고, 3,000㎡ 미만일 경우에는 지자체장 전용 허가가 가능하다. 중앙법령과 괴리된 내부 기준은 법적 허용 범위를 축소함으로써 기업의 설비 확충을 지연시켰고, 그 결과 민원·행정쟁송 가능성이 증가하였다.

둘째, 생산농지지역의 건폐율 특례 미적용 사례에서 「국토계획법」이 2022년에 개정되어 기존 공장의 증축을 허용하는 건폐율 특례가 신설되었음에도, B 지자체 조례는 건폐율 20% 유지 및 과거 기준일 적용을 계속함으로써 특례의 현장 적용이 장기간 지연되었다. 조례 정비의 지체는 기준 재설계, 내부 법제 검토, 민원 대응 등 절차 수행비용을 누적시켰고, 기업의 투자 의사결정을 지연시키는 조직적 부담으로 귀결되었다.

규제 정비가 늦어지며 지방정부는 기존 내부 기준의 존속 여부와 개정 법령의 적용 범위를 둘러싸고 추가적인 법령 해석과 내부 검토를 반복해야 했으며, 법제 정합성을 확보하기 위한 행정 절차가 중첩적으로 발생하였다. 이 사례는 중앙 규제의 변화가 즉각적으로 지방 규범에 반영되지 못할 경우, 제도적 조정 비용과 해석 부담이 누적될 수 있음을 보여주는 사례로 평가된다. 이 과정에서 담당 공무원은 상충하는 규범과 내부 방침 사이에서 재량 책임이 증대되어, 위험 회피적 의사결정(안전한 불허 선택)을 택하는 경향을 보였다.

법령 개정 이후 지자체 내부 규범이 신속히 정합화되지 않으면 제도적·조직적·개인적 부담

이 연쇄적으로 증폭되어 집행 품질이 저하되고 행정 지연이 구조화된다. 이러한 문제를 완화하기 위해서는 법령 개정 시 조례·내규 자동 점검을 트리거로 하는 “규제정비 자동알림 및 검토제도”를 도입할 필요가 있다.

3. 위임규제 정비 이후 지속적인 비용 발생 사례

앞서 논의한 두 가지 경우가 각각 중앙정부와 지방정부에 귀속하는 책임으로 인해 제도적인 불일치가 일어나 집행 비용이 발생한 사례들이라면, 지자체의 환경도 고려하고 위임규제 정비도 비교적 제때 되었음에도 불구하고 비용이 누적적으로 증가하는 경우도 있다. 다음 사례는 위임규제 정비 이후 발생하는 추가 자원 소요와 지방정부의 재정부담을 보여준다.

첫째, 경북 상주시는 「청소년 보호법」 제31조 제1항·제2항에 근거한 위임규제로 ‘청소년 통행금지·통행제한 구역 지정 및 운영 조례’를 제정하였고, 2024년 10월 규제개혁위원회 신설규제 심사에서 원안 가결되었다. 동 법 조항은 청소년의 보호를 위해 필요하다고 인정되는 경우 시장·군수·구청장이 특정 구역을 통행금지 또는 제한구역으로 지정할 수 있도록 권한을 위임하고 있으며, 이는 중앙 법령 차원에서 지방정부에 규제 설정의 재량을 부여한 사례로 볼 수 있다. 상주시 조례는 이러한 위임 규정을 토대로 청소년 유해업소가 밀집된 지역이나, 주민 1,000명 이상이 연명하여 지정 요청을 제기한 지역 등을 주요 검토 대상으로 설정함으로써 규제 적용의 절차적 기준을 마련하고 있다.

지정의 취지는 청소년 보호와 지역사회 신뢰 제고였으나, 실제 시행 국면에서는 다양한 추가비용이 지방정부에 귀속되었다. 구체적으로, 통행금지 및 제한구역 지정 이후 상주시는 안내판 설치와 초소 운영 등 기본적인 시설 인프라 구축 비용을 부담해야 하며, 사각지대 해소를 위한 CCTV 설치 및 운영·유지보수 비용, 자율방범대 등 순찰 인력에 대한 활동 지원비 역시 지방정부의 재정에서 충당된다. 또한 지정 과정에서 요구되는 공청회 개최와 주민 의견 수렴, 지정 이후의 사후 관리 및 실태 조사에 소요되는 행정 유지 비용도 지속적으로 발생한다. 특히 지정 구역 수가 확대될수록 누적 비용이 체계적으로 증가하며, 이는 집행단계에서의 장기 재정 부담으로 전이되었다.

또 다른 사례로, 「옥외광고물법」 개정 이후 조례 정비와 현장 집행 단계에서 지방자치단체가 직면한 집행부담과 행정과부하를 주목할만 하다. 2016년 법 개정으로 전국 시도 및 시군구는 조례 정비를 선행해야만 현장 광고물에 대한 규제 적용이 가능해졌다. 그러나 상위 법령 개정 이후 조례 정비가 지연되면서 집행 공백(enforcement gap)이 발생하였다. 기존의 원칙적 금지 체계가 법 개정을 통해 예외적 허용 구조로 전환되면서, 구체적인 기준과 절차가 조

례에 위임되었으나, 지방정부가 이를 제·개정하기 전까지는 불법 광고물 단속의 법적 근거가 모호해지는 문제가 나타났다. 특히 조례 제·개정에 최장 1년 6개월가량이 소요되면서, 해당 기간 동안 불법 광고물이 급증하였고, 이에 따른 주민 민원이 폭증하는 악순환이 발생하였다. 이는 규제 완화 시 규범 공백 상태에서 집행 부담을 증폭시킬 수 있음을 시사한다.

집행 공백은 만성적인 인력 부족과 결합되면서 업무 과부하 문제를 심화시켰다. 2020년 기준 전국 자치단체에서 옥외광고를 담당하는 공무원은 총 1,208명으로 조사되었고, 이 중에서 옥외광고 업무를 담당하는 기간이 1년 미만인 공무원은 638명(52.8%), 1년 이상 2년 미만은 375명(31%), 2년 이상은 195명(16.1%)이다(행정안전부·한국지방재정공제회 한국옥외광고센터, 『2021 옥외광고 행정통계』, 2021, p.22.). 특히 군 단위 지자체에서는 전담 조직이 부재한 경우가 많아, 옥외광고 업무가 타 민원·지도 업무와 병행되며 인력 부족이 심화되었다. 그 결과 지방공무원은 광고물 허가·신고 접수 및 검토, 현장 실태조사·점검, 불법 광고물에 대한 과태료·이행강제금 부과, 주민 민원 대응 등 다층적 업무를 동시에 수행해야 했다.

규제 집행에 수반되는 재정적 부담 역시 지방정부에 집중되어 있다. 전국적으로 연간 약 7억 8,700만 원 수준에 불과한 옥외광고물 신고 수수료 수입은 지자체별로 분산될 경우 매우 제한적인 재원에 그치며, 단속 차량 유지비, 철거 인건비, 폐기물 처리비 등 실제 집행에 소요되는 비용의 극히 일부만을 충당하는 데 그친다(최무현·이종한, 2022). 이로 인해 옥외광고 행정은 수익자 부담 원칙에 기반한 자원 조달 구조를 형성하지 못하고, 지자체의 일반 재정에 의존하는 방식으로 운영되고 있다. 이러한 재정적 불균형은 예산 제약 속에서 단속과 정비의 효율성을 저하시켜, 규제 집행의 지속가능성을 약화시키는 요인으로 작용한다.

청소년 통행금지 구역 사례와 옥외광고물법 규제 사례를 살펴보면, 제도적 관점에서 중앙 정부는 법률을 통해 위임규제를 설정하였지만, 집행에 필요한 재정·인력 보전 장치를 충분히 마련하지 않았다. 이러한 비재정지원 위임(unfunded mandate)적 성격²⁾은 권한과 책임의

2) 청소년보호법 제31조는 지방자치단체장에게 청소년 통행금지·제한구역을 지정하도록 하고, 그 구체적인 지정기준과 선도·단속 방법 등을 조례로 정하도록 규정한다. 같은 조는 관할 경찰관서, 학교 등 관계기관 및 지역주민의 의견 반영까지 요구하고 있어, 단순한 임의적 자율규제라기보다 중앙 법률이 지방정부에 제도 설계와 집행 책임을 부여한 구조로 이해될 수 있다. 실제 국가법령정보센터의 조례 마련현황 역시 동 조항이 지방자치단체의 위임조례 제정을 예정하고 있음을 보여준다. 다만 제31조는 “필요하다고 인정할 경우”라는 판단요건과 시간·방법 등에 관한 재량을 일부 남겨두고 있으므로, 이를 전형적 의미의 unfunded mandate로 단정하기보다는, 재정지원 장치가 명시되지 않은 상태에서 지방정부에 조례 제정·운영·단속 부담이 귀속되는 재정 미보전적 위임 또는 unfunded-mandate적 성격을 지닌 위임규제로 보는 것이 보다 엄밀하다. 한편 옥외광고물법 제5조의2는 예산 확보와 지원을 명시하고 있어 전형적 unfunded mandate로 보기에는 한계가 있다. 다만 시행계획 수립, 구역 지정·운영, 자율규제 촉진 등 상당한 집행책임이 지방정부에 집중된다는 점에서, 실제 비용보전이 충분하지 않을 경우 부분적 재정 미보전 위임의 성격을 가질 수 있다

불일치를 야기하여, 지방정부가 실질적 사무 수행을 맡으면서도 그 비용을 독자적으로 감내 하도록 만든다. 조직적 차원에서는 지정·고시, 표지판 설치, 현장 단속 및 행정처분, 민원 대응 등 절차가 상시화되며 준수비용(compliance cost)이 구조적으로 상승한다. 개인적 차원에서는 일선 공무원이 갈등 조정과 위험관리를 담당하는 비용이 부과된다. 구체적으로, 청소년 통행금지 구역 사례에서는 야간·취약시간대 단속 등 감정노동을, 옥외광고물법 규제 사례에서는 피규제자 민원·항고와 갈등 조정에 수반되는 감정노동을 수행해야 하므로 심리적 부담이 가중된다.

정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 위임규제에 대한 재정지원 근거를 법제화해 ‘규제집행비용보전기금’과 같은 매칭 재원을 도입하고, 지정 규모·밀도·운영시간 등 업무량 지표에 연동한 교부 메커니즘을 설계해야 한다. 옥외광고물법 규제 사례의 경우, ‘옥외광고발전기금’이 있지만 용도가 제한되어 실제 사용이 어렵다. 따라서 이 중 일정 비율을 행정집행 인건비·현장조사 경비에 사용할 수 있도록 법령상 용도 범위를 확대해 줄 필요가 있다. 둘째, 규제사전심사 단계에서 집행비용을 의무 반영하는 ‘집행영향평가(Implementation Impact Assessment)’를 RIA 내에 편입하여, 인력·장비·운영·민원 대응 비용을 정량화하도록 해야 한다. 셋째, 규제의 누적효과를 관리하기 위해 지방정부 단위의 ‘규제 총비용관리제(Local Regulatory Burden Index)’를 도입하고, 지정 확대 또는 기준 강화 시 총집행비용의 한계 증가분을 사전 공개·심의하도록 하는 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 옥외광고물법과 같이 모든 지자체에게 적용되는 위임규제의 경우 전문인력의 공동 배치 및 광역 단위 공동대응 체계를 구축하여 규모의 경제와 표준 집행을 확보할 수 있을 것이다.

4. 지역 다양성으로 인한 정보 비대칭 발생 사례

지금까지 논의한 사례들이 중앙-지방정부간의 관계에서 주로 발생하는 집행비용이라면, 피규제자들도 이러한 비대칭적인 책임 구조의 규제 거버넌스로 인해 부담해야 하는 비용이 존재한다. 지방규제가 해당 지역의 환경을 반영하여 규제를 최적화하는 과정에서 적절한 정보가 피규제자에게 제공되지 않아 발생하는 피해이다. 앞서 중앙-지방 간 제도 불일치로 인해 발생하는 제도적 비용이 중앙의 획일적 기준이 지역의 이질적 조건을 충분히 반영하지 못할 경우에 발생하는데 반해서, 이 비용은 오히려 지역의 환경을 잘 반영했기 때문에 생기는 부작용이라고도 볼 수 있다. 다시 말해, ‘지방규제’라는 개념이 내포하는 비표준화된 규범으로 인해 야기되는 정보비대칭 비용이다.

대표적인 사례로 개발행위허가 제도를 들 수 있다. 개발행위허가 제도는 소규모 개발을 계

획적으로 관리하기 위해 개발계획의 적정성, 기반시설, 경관·환경 조화를 종합적으로 검토하도록 설계되어 있으며, 법적 근거는 「국토계획법」 제58조 및 동법 시행령 제56조(조례 위임 포함)에 있다. 제도의 본질상 담당 공무원의 재량판단이 불가피하다는 점은 지역 여건을 반영한다는 장점이 있으나, 지자체별 해석과 기준 설정의 차이를 통해 민간사업자에게 과도한 예측불가능성을 초래한다. 실제로 일부 지자체는 자연녹지지역 내 음식점 설치 제한 및 개발제한구역 증축 면적 강화와 같이 경관·환경 보호를 중시하는 반면, 다른 지자체는 중산간지역 개발 제한과 경관심의 의무화 등 지형·경사도를 고려한 엄격 기준을 채택하거나, 산지전용허가와 개발행위허가의 통합심사 및 경사도 기준 완화처럼 행정절차 간소화를 시도하기도 한다. 또 다른 지자체는 수변구역 우수처리시설 기준 강화와 불투수면적 비율 상한(예: 30%)을 통해 수질관리 중심 규제를 운용한다. 동일 법령 체계하에서도 허가 기준과 판단 논리의 편차가 크게 나타나는 것이다.

지역 맞춤형 규제는 행정적으로 정당성을 갖지만, 기준과 해석의 비표준화가 지속될 경우 정보 접근성과 예측가능성을 저해하여 정부-민간 간 행정부담을 확대한다. 제도적 차원에서는 법령-조례 간 허가기준의 상이와 정합성 미흡이 발생하여, 동일 행위에 대해 서로 다른 결과가 도출되는 규범 불일치 비용과 탐색·협상 비용이 누적된다. 조직적 차원에서는 지자체별 행정해석 차이로 민원과 사전협약이 증가하고, 동일 절차의 중복 수행이 빈발하면서 준수비용(compliance cost)이 구조적으로 상승한다. 개인적 차원에서는 담당 공무원이 재량행위 결과에 대한 불만·분쟁 위험을 상시적으로 감수해야 하므로 심리적 압박이 커지고 방어적 의사결정이 강화된다. 이와 같은 다층 부담은 개발 계획의 불확실성을 증폭시켜 민간의 행정 신뢰를 약화시키며, 결과적으로 사업 지연과 비용 증가로 연결된다.

정책적으로는 (1) 국토계획정보시스템 등 중앙 통합플랫폼에 지자체별 개발행위허가 기준·조례·해석사례를 표준 포맷으로 공개·비교할 수 있도록 하고, (2) 법령·조례 범위 내에서 재량 판단을 지원하는 '표준 해석 가이드라인'을 제정·주기적으로 갱신하며, (3) 민간이 계획 단계에서 규제 적용 가능성을 자동 점검할 수 있는 사전규제 예측 시스템(pre-RIA for developers)을 도입해 정보 비대칭을 완화할 필요가 있다. 이러한 장치가 마련될 때, 지역 다양성의 장점을 보존하면서도 규제 복잡성과 불확실성을 관리할 수 있다.

5. 민주적 정당성 확보를 위한 비용 발생 사례

마지막으로 살펴볼 사례에 대해서는 이를 반드시 극복해야 할 비용으로 보아야 하는지에 대해 이견이 제기될 수 있다. 오히려 해당 비용은 지방규제가 감수해야 할 불가피한 비용, 나

아가 제도적으로 정당화될 수 있는 비용으로 해석될 여지도 있다. 이는 지방규제가 지방자치 단체라는 공간적·제도적 단위를 기반으로 작동하는 규제인 만큼, 그 형성과 집행 과정에서 정부와 주민 간의 민주적 정당성 확보 절차가 필연적으로 개입되기 때문이다.

환경영향평가(EIA)는 민주적 정당성 확보를 위한 제도로 설계되어 있음에도, 지역별 기준과 해석의 차이로 인해 집행비용과 규제 불확실성이 확대되는 양상을 보여준다. 환경영향평가는 단순한 사전 검토를 넘어 이해관계자의 의견을 제도적으로 수렴하는 절차적 장치이지만, 실제 현장에서는 평가기준과 평가방식이 지방자치단체별로 상이하게 운용된다. 예컨대 중앙기준이 농림·관리지역에서 7,500㎡ 이상 개발 시 평가 실시를 요구하는 데 비해, 일부 지방자치단체는 도시지역의 6,000㎡ 이상 개발사업에도 추가 평가항목을 의무화한다. 동일 규모의 개발이라도 입지와 관할에 따라 평가 여부 자체가 달라지는 구조다.

평가항목과 분석방식에서도 지역별 편차가 확인된다. 도시 지역은 대기·소음에, 농림 지역은 생태·토양에, 수변 지역은 배출기준 강화(예: 30%)에 상대적 가중을 두는 경향이 있다. 어떤 지자체는 미세먼지를 최우선 항목으로 두고, 다른 지자체는 생태통로 확보율(예: 40%)에 높은 가중치를 부여한다. 그 결과 동일한 아파트 단지의 소음(65dB) 상황에서도 한 지자체는 '부동의'를, 다른 지자체는 '조건부 승인'을 내리는 등 결론이 달라진다. 기술검토의 수준과 주민의견 반영 정도 또한 결과의 변동성을 키운다. 예를 들어 3D 소음지도 등 정밀 분석을 활용하는 지자체와 단순 측정치에 의존하는 지자체 간에는 해석 방식의 차이가 누적되며, 한국환경연구원(KEI)의 기술검토보고서 단계에서도 지역 여론과 정치적 판단이 해석에 영향을 미쳐 유사한 사안에 상이한 결론이 도출되기도 한다.

환경영향평가는 정책적 재량과 사회적 협의의 교차지점에 위치한 제도로서, 행정효율과 민주적 정당성 간의 균형을 요구한다. 중앙법령의 포괄 위임 아래 지자체별로 평가기준과 조례가 상이하게 운영되면서 제도 정합성이 저하되고 복잡성이 증대된다. 그 결과 추가 평가항목의 부과, 민원 조정, 재심의 등 반복 절차가 발생하여 조직적 비용이 구조적으로 늘어난다. 더 불어 일선 공무원은 주민·환경단체·사업자 사이의 상충 요구와 정치적 책임 사이에서 재량 부담과 감정노동을 경험하게 되어, 개인적 차원의 심리적 행정부담이 확대된다.

사업자 관점에서 이러한 편차는 인허가 예측을 어렵게 만들어 '규제 리스크'로 작동하며, 지방정부 관점에서는 절차 운영에 필요한 협의·분석·갈등중재 비용을 상시화한다. 이때 지역 간 결과의 차이는 단순한 행정 실패라기보다, 지역 자율성과 민주주의가 구체적으로 표출된 결과라는 점에서 일정 범위의 불균형은 제도적 한계이자 민주적 다양성의 귀결로 해석될 수 있다. 그럼에도 불필요한 변동성과 과도한 비용을 억제하기 위해서는, 공청회·주민의견 수렴에서 발생하는 비용을 행정예산 항목으로 명시하여 재정적 부담을 완화하고 기술검토의 기준·해석 방식을 표준화하는 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 이러한 조치는 평가의 신뢰성

과 예측가능성을 높이는 동시에, 민주적 정당성의 취지를 훼손하지 않으면서 집행비용을 관리하는 실효적 경로가 될 것이다.

〈표 1〉 지방규제 집행과정에서 발생하는 비용 유형별 사례와 대응방안

유형	사례	발생 원인에 따른 대책	제도적 비용	조직적 비용	개인적 비용
중앙정부가 지역 다양성을 고려하지 않은 사례	지하수 기반 수도물 공급 규제	<ul style="list-style-type: none"> 규제집행지원기금 또는 국비 연계 프로그램을 통해 비용 보전 지역 차등 적용을 위한 표준화된 예외·특례 절차를 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 상위법(수도법) 규제와 지역 산업여건 간 괴리로 규범-현실 불일치 비용 발생 중앙-지방 협의 반복 및 예외·완화 요구 과정에서 탐색·협상 비용 누적 	<ul style="list-style-type: none"> 정밀조사(법정절차·현장조사) 요구가 고비용인데 국비 지원 부재하여 지방정부 단독 추진이 곤란함 조사 기획·법제검토·완화 건의·민원 대응이 늘어 준수비용·절차비용 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 불확실한 중앙지침 하에서 재량권 책임 확대·기업·민원 압박과 책임 위험 속 스트레스·학습 부담, 방어적 결정 유인 강화
지방정부에서 규제 정비 및 해석이 미흡한 사례	사도(私道) 설치 불허 사례 생산농지지역의 권폐물 특례 미적용 사례	<ul style="list-style-type: none"> 법령 개정 시 조례·내규 자동 점검을 트리거로 하는 “규제정비 자동알림 및 검토제도”를 도입 	<ul style="list-style-type: none"> (사도) 상위법 허용에도 내부방향이 축소 적용 되면서 상위규범-내부기준 불일치 비용 발생 (건폐율) 법 개정 후 조례 미경비로 법령-조례 시차 비용 발생 	<ul style="list-style-type: none"> 기준 재설계·내부 법제검토·민원/쟁송 대비·사전협의 증가로 반복업무 확대로 인한 조직 내 절차 수행비용/준수비용 누적, 처리지연 구조화 	<ul style="list-style-type: none"> 상충 규범 사이에서 결정 책임 증가하면서 “불허가 안전” 유인 강화. 민원 대응·책임 회피 압력으로 심리적 부담·감정노동 증가
위임규제 정비 이후 지속적인 비용 발생 사례	청소년 동행금지·통행제한 구역 지정 「옥외광고물법」 규제	<ul style="list-style-type: none"> 위임규제에 대한 재정지원 근거를 법제화 규제사전심사 단계에서 집행비용을 의무 반영하는 ‘집행영향평가(Implementation Impact Assessment)’를 RIA 내에 편입 규제의 누적효과를 관리하기 위해 지방정부 단위의 ‘규제 총비용관리제(Local Regulatory Burden Index)’를 도입 	<ul style="list-style-type: none"> (청소년) 권한 위임은 했으나 비용 보전 미흡하므로 비재정지원 위임(unfunded mandate) 성격을 띠는 비용 (옥외광고) 조례 정비 선행 구조 및 해석 복잡성으로 제도 복잡성 비용 증가 	<ul style="list-style-type: none"> (청소년) 표지·초소·순찰·CCTV 운영 등 집행 인프라 비용이 지자체로 귀속, 구역 확대 시 누적 (옥외광고) 신고·허가·점검·정비·과태료·민원 등 상시 반복업무와 인력부족 이 존재하므로 업무과부하, 운영비용 구조화 	<ul style="list-style-type: none"> 야간 단속·갈등 조정·민원 응대가 늘어 감정노동·위험관리 부담 증가, 소진과 방어적 태도 강화
지역 다양성으로 인한 정보 비대칭 발생 사례	개발행위허가 제도	<ul style="list-style-type: none"> 중앙 통합플랫폼에 지자체별 개발행위허가 기준·조례·해석사례를 표준 포맷으로 공개·비교 법령·조례 범위 내에서 재량 판단을 지원하는 ‘표준 해석 가이드라인’을 제정·주기적으로 갱신 민간이 계획 단계에서 규제 적용 가능성을 자동 점검할 수 있는 사전규제 예측 시스템(pre-RIA for developers)을 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 동일 법체계에서도 지자체별 기준·해석 상이하여 동일 행위의 결과가 달라지는 규범 불일치 비용. 기준 비표준화·비공개로 정보 비대칭 비용 및 탐색·협상 비용 누적 	<ul style="list-style-type: none"> 사전협의·보완요구·재신사·중복검토가 늘고 설명·문서화가 상시화되며 조직 준수비용/처리지연 비용 상승 	<ul style="list-style-type: none"> 재량판단 결과에 대한 불만·분쟁 위험 상시 부담이 발생하면서 심리적 압박, 보수적·방어적 의사결정 강화

유형	사례	발생 원인에 따른 대책	제도적 비용	조직적 비용	개인적 비용
민주적 정당성 확보를 위한 비용 발생 사례	환경영향평가(EIA)	<ul style="list-style-type: none"> 공청회·주민의견 수렴에서 발생하는 비용을 행정예산 항목으로 명시하여 재정적 부담을 완화 기술검토의 기준·해석 방식을 표준화하는 가이드라인을 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체별 EIA 기준·항목·가중치가 달라 평가 여부 및 결론 변동되면서 제도 정합성 저하 비용, 예측가능성 하락(규제 리스크) 	<ul style="list-style-type: none"> 추가 평가항목, 주민의견 수렴, 기술검토 강화, 재심의 등 반복 절차로 분석·협의·갈등중재 비용 상시화(준수비용 증가) 	<ul style="list-style-type: none"> 주민·환경단체·사업자 사이에서 상충 요구 처리를 해야하는 동시에 정치적 책임 인식이 높아지면서 재량 부담·감정노동·심리적 비용 증가

VI. 결론

본 연구는 지방규제라는 개념이 제도화해 나가는 시점에서 지방규제의 비용을 어떻게 이해하는가에 따라 제도적 효과성이 다를 수 있다는 문제의식에서 출발하였다. 규제의 완화와 변경이 행정 효율성과 경제 활성화를 제고한다는 일반적 인식과 달리, 위임규제의 집행 최전선에 위치한 지방자치단체의 비용을 구조적으로 증대시켜 정책의 순편익을 저하시킬 수 있음을 ‘규제개혁의 숨은 비용’으로 개념화하였다. 특히 규제 변동이 지방정부의 집행 과정에서 어떠한 경로를 통해 비용을 발생·누적시키는지를 제도적, 조직적, 개인적 차원으로 구분하여 분석함으로써, 지방규제 집행비용이 개별 행정조직이나 공무원의 역량 문제로 환원될 수 없는 구조적 산물임을 밝혔다. 이는 그동안 지방규제 집행 과정에서 발생하는 다양한 비용이 지방정부의 ‘문제점’ 또는 ‘비효율’로 프레임화되어 온 기존 논의와 구별되는 지점이다. 나아가 각 사례별로 규제 비용이 중앙·지방·민간 행위자에게 불균형하게 배분되는 구조를 밝힘으로써, 현장에서 발생하는 책임 공방(Blame Game)이 각 행위자의 나태함이 아닌 구조적 한계에서 기인할 수 있다는 점을 보였다. 본 연구는 피규제자의 순응비용에 집중하고 규제 거버넌스 내부의 비용을 간과하는 점에 대해 논의하였다. 이러한 비용의 누적은 지방정부의 소극행정을 유발하는 구조적 동인이 되며, 일부 이를 단순히 개인 차원의 적극행정 인사제도로 환원하여 해결하려는 시도는 근본적인 문제를 덮는 미봉책에 그칠 수도 있다.

정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 규제영향분석(RIA)은 피규제자 비용을 넘어 지방정부 집행비용(인력·민원·현장조사·기술검토)과 누적비용 지표(Local Regulatory Burden Index)를 의무 반영해야 한다. 최근 논의되는 전대옥 외(2024a)의 지방자치단체 등록규제의 신설·강화를 전제로 한 사전적 규제영향분석의 방법론에 반영할만 하다. 둘째, 위임규제의 재정장치를 확립한다. ‘지방자치법’과 상응 법령에 근거한 규제집행비용 보전기금(국·도비 매칭)을 신설하여 비재정지원 위임을 완화한다. 셋째, 정합성과 표준화를 강화한다. 법령 개정 시 조례 자동 정비 장치(trigger)를 도입하고, 재량 가이드라인과 규제정보 표준 포맷(비교·열람 가

능)을 마련한다. 넷째, 민주적 비용을 제도화한다. 공청회·주민의견 수렴 등 참여 비용을 예산 항목화하고, 기술검토 표준을 확립한다. 다섯째, 현장 역량을 보강한다. 군 단위 공동 전담팀을 구축하고, 관련 기금의 용도를 유연화하여 현장 집행 인건비 일부를 허용한다.

본 연구의 이론적 기여는 다음과 같다. 규제비용 담론을 피규제자 중심에서 집행자(지자체) 중심의 행정부담 구조로 확장하고, 다층 비용모형과 '책임 비대칭' 개념을 제시하였다. 이를 통해 규제개혁의 실행 단계에서 누락되기 쉬운 지방정부 비용과 리스크의 축적 메커니즘을 이론-사례 연계로 설명하였다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 집행비용의 정량화 자료(시간·인건비·민원처리량)가 제한적이므로 향후 패널·행정데이터의 연계가 필요하다. 둘째, 사례 중심 분석의 외삽성 한계를 보완하기 위해 지역 간 일반화 검증이 요구된다. 후속 과제로는 (i) 위임규제별 비용-편익에 대한 제도적 시계열 계량모형 구축, (ii) 조직적으로 규제 비용 발생의 시스템 다이내믹스적 접근 (iii) 지방공무원의 개인적 부담과 적극행정 개념의 연결과 같은 이론적 연구를 제안한다. 규제개혁의 실효성을 확보하려면 지방정부의 집행비용을 제도 설계의 출발점으로 삼아야 한다. 제도·조직·개인 측면의 비용적 보완이 병행될 때 규제개혁의 기대 편익은 실제 사회적 순편익으로 안정적으로 전환될 수 있다.

【참고문헌】

- 강신일·최병선. (1993). 작은 정부를 위한 정부기능의 효율화 방안: 민영화와 정부규제 완화. 「한국경제연구원 연구보고서」.
- 규제개혁위원회. (2024). 2024 규제개혁백서. 「규제개혁위원회 발간자료」.
- 김건위·이병기. (2019). 지역혁신성장을 위한 규제혁신에 관한 연구. 「한국지방행정연구원 연구보고서」.
- 김현호·이소영·김도형. (2014). 지방규제 실태분석 및 개선과제 발굴. 「한국지방행정연구원 연구보고서」.
- 김흥주·강인호. (2024). 지방자치단체의 등록규제 현황분석 및 개선 방안 - 세종특별자치시를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 36(2): 111-144.
- 박순애·손지은. (2015). 지방정부 규제행정의 성과요인에 관한 소고: 규제체감도를 중심으로. 「행정논총」, 53(4): 185-211.
- 수자원본부. (2016). 「공장설립제한지역 지정 권한 이양: 제주특별법 6단계 제도개선과제 보고」.
- 엄영호·손선화. (2018). 한국 지방규제의 변화 특성 분석: 신설, 강화, 완화를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 28(4): 237-259.
- 윤석진·최환용·이세정. (2011). 자치법규의 현황·문제점, 정비지원체제와 그 개선방안 연구. 「한국법제연구원 연구보고서」.
- 이민창·김주찬. (2015). 지방규제개혁 추진: 경쟁은 작동하는가? 「규제연구」, 24: 45-81.
- 임성일·김현호·안영훈·박해욱·조기현·오은주·손화정·이희재. (2013). 지역경제 활성화를 위한 지방규제 개선방안. 「한국지방행정연구원 연구보고서」.
- 임성일. (2014). 지방자치단체 규제의 현실과 개선방안. 「지방자치 Focus」, 82: 3-27.
- 임현정·이서희. (2025). 규제정책의 분권화 가능성에 관한 고찰: 분권형 규제특례 도입방안을 중심으로. 「지방행정연구」, 39(3): 213-242.
- 전대욱·정기용·김필·김해솔. (2024a). 지방규제 영향분석 방안 마련 연구. 「한국지방행정연구원 연구보고서」.
- 전대욱·정기용·김필·양원탁·김해솔. (2024b). 지방규제혁신 전략 방안 마련 연구. 「한국지방행정연구원 연구보고서」.
- 최무현. (2023). 「자치법규 등록규제 관리 효율성 제고방안」. 한국행정학회.
- 최무현·이종한. (2022). 「그림자 규제 혁파 연구」. 한국행정학회.
- 최병선. (2000). 「정부규제론」. 법문사.
- 황해동. (2025). 지방규제의 작위와 부작위 함의. 「한국과 세계」, 7(6): 1097-1127.

- 황해동·전대욱·김필. (2022). 지자체 현장·수요자 중심의 지방규제 해소 시스템 구축방안. 「한국지방행정연구원 연구보고서」.
- 행정안전부. (2024). 「2024년 지방규제혁신 추진계획」. 행정안전부.
- 행정안전부. (2025). 「2025년 지방규제혁신 추진계획」. 행정안전부.
- Bennear, S. L. (2007). Are management-based regulations effective? Evidence from state pollution prevention programs. *Journal of Policy Analysis and Management*, 26: 327-348.
- Coglianesi, C., & Lazer, D. (2003). Management-based regulation: Prescribing private management to achieve public goals. *Law & Society Review*, 37: 691-730.
- Eisner, M. A. (2004). Corporate environmentalism, regulatory reform, and industry self-regulation: Toward genuine regulatory reinvention in the United States. *Governance*, 17:145-167.
- Haines, F. (2009). Regulatory failures and regulatory solutions: A characteristic analysis of the aftermath of disaster. *Law & Social Inquiry*, 34:31-60.
- Hood, C. (2002). The risk game and the blame game. *Government and Opposition*, 37(1): 15-37.
- Hutter, B. M. (2001). *Regulation and risk: Occupational health and safety on the railways*. Oxford University Press.
- May, P. J. (2003). Performance-based regulation and regulatory regimes: The saga of leaky buildings. *Law & Policy*, 25: 381-401.
- May, P. J., & Burby, R. J. (1996). Coercive versus cooperative policies: Comparing intergovernmental mandate performance. *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(2): 171-201.
- Parker, C. (2002). *The open corporation: Effective self-regulation and democracy*. Cambridge University Press.
- Radaelli, C. M. (2005). Diffusion without convergence: How political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, 12(5): 924-943.
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *Journal of Economics and Management Science*, 2: 3-21.
- Vincent-Jones, P. (2002). Values and purpose in government: Central-local relations in regulatory perspective. Oxford University Press.

김 필: 서울대학교 행정대학원에서 정책학 박사학위를 취득하고 현재 부산대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 관심분야는 지방행정, 인사행정, 정부신뢰, 비교행정 등이다. 최근 주요 논문으로 “Halos, Performance, matching and PSM: Experimental Evidence of Performance Appraisal Bias Among Korean Government Workers(2025, Review of Public Personnel Administration)”, “Serving the Greater Good With Less: Survey Experiment on How Public Service Motivation Shapes Perception of Staff Shortages(2025, Public Personnel Administration)” 등이 있다(Email:kimfeel@pusan.ac.kr).

