



# 지방자치단체 행정규제 개혁작업 성과에 대한 대상집단의 인식에 관한 연구

- 충청북도 행정규제개혁 작업을 중심으로 -

## A study about the recognition of the object group in administration regulation reform task result of local government

- Around a chungchungbug-province administration regulation reform task -

김 병 식(꽃동네 현도사회복지대학교)

공공분야 중 중앙 및 지방자치단체는 '작지만 강한 정부'라는 개혁목표를 설정하고 인력감축과 조직통폐합을 추진해 왔다. 하지만 국민의 정부에 들어 추진되어 온 행정규제개혁 성과에 대한 논의가 분분한 것 또한 사실이다.

민선 2기의 지방정부 또한 불필요하고 과도한 지방규제사무를 적극 발굴·개선하여 주민편익을 증진시키고 지역경제를 더욱 활성화시키기 위해 노력해 왔다.

본 연구는 지방정부의 규제개혁 작업 실태를 충청북도가 지난 약 4년간 추진하여 온 행정규제개혁 작업과정을 중심으로 고찰하고 규제개혁 작업의 성과에 대해 도민과 공무원을 대상으로 한 설문조사를 통해 규제개혁 작업에 대한 해당 집단의 인식을 고찰하였다.

지방정부 규제개혁 작업성과에 대해 '만족도'와 '주민편익 증진에 미친 영향 정도' 등을 조사한 결과 공무원은 긍정적인 응답을 도민은 부정적인 응답이 주류를 이루고 있다. 향후 지방정부의 규제개혁작업의 성과를 극대화하기 위해서는 '규제개혁추진체계의 효율성 제고', '규제개혁안 집행의 효율성 확보', '규제개혁 성과의 주민체감도 제고'를 위한 대책이 이루어져야 한다.

주제어 : 행정규제, 지방정부 규제개혁, 규제개혁 성과

### I. 문제제기

1997년 12월 국가부도위기 이후 우리 나라는 전례 없는 고강도의 정부 및 시장개혁을 강요 받았다. 그것은 선택의 문제가 아니었다. 구제금융을 지원한 IMF는 신자유주의적 구조조정프로그램(SAP)으로 총체적인 국가개혁을 지휘하였던 것이다. 마침 새로 출발한 '국민의 정부'는 국민들의 압도적지지 속에 4대 부문, 즉 공공, 금융, 노동, 기업 등에 대한 개혁작업을 추진해 갔다.

그 동안 공공분야 중 중앙 및 지방자치단체는 '작지만 강한 정부'라는 개혁목표를 설정하고

인력감축과 조직통폐합을 추진해 왔다. 뿐만 아니라 직무분석을 통해 민간이양과 위탁, 그리고 지방이양과 위임을 추진해 왔다. 동시에 그 동안 정부불신과 시장의 자율 및 활력에 장애물로 인식되어 오던 행정규제(administrative regulatory)를 과감히 혁신하기 위해 대통령직속의 규제개혁위원회를 설치(행정규제기본법 제23조)하고, 지난 4년간 총14,186건의 규제 중 폐지 8,121건(57.2%), 개선 6,065건(42.8%)을 정비하였다. 특히 경제적 규제는 시장의 경쟁을 제한하거나 국제기준에 미흡한 규제는 원칙적으로 폐지를 해왔고, 사회적 규제(환경·안전·보건 등)는 수단과 기준을 합리화하여 규제품질을 개선하는 방향으로 추진되어 왔다.<sup>1)</sup>

하지만 국민의 정부에 들어 추진되어 온 행정규제개혁 성과에 대한 논의가 분분한 것 또한 사실이다. 2)

민선 2기의 지방정부 또한 불필요하고 과도한 지방규제사무를 적극 발굴·개선하여 주민편익을 증진시키고 지역경제를 더욱 활성화시키기 위해 노력해 왔다. 충청북도의 경우 총 330여건의 규제사무를 발굴하여 142건을 폐지하고, 55건을 완화, 133건을 존치하기 위한 정비계획을 추진 중이다. 그러나 그 동안 정부가 추진해 온 규제개혁 노력은 개혁된 규제사무의 양(건수)에 비해 시장이나 국민(민원인)들에 의해 체감되지 못하고 있는 실정이다. 오히려 한 가지의 규제사항을 완화 또는 폐지하고 나서 그 부대조치로 여러 개의 새로운 조건(거의 규제적 성격)들을 만들거나, 핵심적 규제사항은 회피되고 주변적 건수 위주의 규제개혁을 하는 등 부작용도 노정되고 있다.

본 연구는 2기 민선 지방정부가 그간 추진해 온 규제사무(자치법규나 고시 등) 개혁 작업을 재검토하고, 보다 합리적인 규제개혁방안을 제시해 지역사회의 자율과 창의성을 고양시키고, 사회적 활력과 지역경제를 활성화시켜, 시대적 과제인 지방정부의 효율성과 경쟁력을 제고시키는데 그 목적이 있다.

이를 위해 본 연구에서는 행정규제개혁의 의미를 살펴보고, 이를 토대로 지방자치단체의 규제개혁 작업 실태를 충청북도가 지난 약 4년간 추진하여 온 행정규제개혁 작업과정을 중심으로 고찰한다. 아울러 규제개혁 작업의 성과에 대해 도민과 공무원을 대상으로 한 설문조사를 통해 규제개혁 작업에 대한 해당 집단의 인식을 고찰하여, 이를 바탕으로 규제개혁 작업에 대한 진단과 향후 지방정부의 규제개혁 작업의 바람직한 방향을 위한 대안을 검토하고자 한다.

- 1) 우리 경제의 활성화를 위해 시급히 정비되어야 할 핵심당어리 규제 151개 과제를 발굴하여 정비(외국인 투자업종제한 완화(투자 자유화율 '97: 92.2% → '01: 99.8%), 벤처기업 창업활성화(벤처 기업수 '98 : 2,042개 → '01: 11,220개) 등) 하였고, 2000년 하반기부터는 지식정보화 사회 구현을 위한 「전자 상거래 특별통관절차 마련」 등 81개 과제에 대해 정비하여 왔다. 이처럼 규제를 정비만 한 것이 아니라 환경·안전·보건·풍속 등 사회질서 유지를 위해 새롭게 규제가 필요한 분야의 1,078건의 규제는 규제개혁위원회의 엄격한 사전심사를 거쳐 신설했다. 따라서 현 등록 규제 수는 당초 규제 수 14,186건의 50.4%에 해당하는 7,143건(진존규제 6,065건 + 신설규제 1,078건)으로 파악되고 있다.
- 2) 「국민의 정부」가 추진해 온 규제개혁 노력에 대한 긍정적인 평가로는 OECD 등 국제기관에서도 우리나라의 규제개혁 추진체계 등을 수범사례로 인용, 높이 평가하고 있고, 미국 행정학회(2001.3) 및 OECD/APEC 싱가포르 규제개혁회의(2001.4) 등, 각종 국제회의에서 우리나라의 규제개혁사례 발표 요청이 증가하고 있다. 반면에 부정적인 평가로는 규제개혁 위원회(2001) 스스로 규제의 수준과 품질 면에서 지속적인 개선 노력 필요성이 있어야 함을 전제하면서, 그 이유로 급변하고 있는 사회적 환경에 미처 부응하지 못하고 있는 구태의연한 법규정이 상존, 규제의 객관성·투명성 및 규제영향분석 수준 미흡, 일선집행 공무원의 소극적인 업무태도나 경직된 일처리 관행 등으로 인한 국민 불만이 야기되는 경우 등을 들고 있다.

## II. 행정규제개혁에 관한 이론적 논의

### 1. 행정규제개혁의 의의

행정규제는 국민의 생명과 안전에 관한 안전성을 확보하기 위한 사회적 규제와 경제질서의 정립과 효율적인 자원배분을 도모하기 위한 경제적 규제로 대별된다. 사회든 시장이든 어느 시대 어느 나라를 막론하고 결함과 불완전성을 띠게 마련인데, 국가이익과 공익을 대변하는 정부가 이의 시정을 위해 취하는 조치가 바로 행정규제<sup>3)</sup>이다.

오늘날 걸음로는 그럴듯한 목표를 가지고 추진되는 행정규제가 오늘날 전세계적으로 개혁의 대상이 되는 이유는 무엇일까? 1997년 12월 국가부도의 위기를 겪는 우리 나라도 정부의 경쟁력과 경제회복을 위해 너나없이 외쳐대는 규제개혁의 이유는 무엇일까? 나아가 지방자치단체에서도 행정규제를 혁신적 개혁의 주요 대상으로 삼는 이유는 무엇일까? 그것은 당초 규제의 공익적 목적이 규제자의 잘못된 행태와 자의적 규제권 행사, 규제내용과 절차의 경직성과 폐쇄성, 규제환경의 불이해 등에서 찾을 수 있을 것이다. 일반적으로 행정규제의 문제점은 규제내용, 규제수단(방법), 규제자의 행태, 규제의 강도 등에 따라 다양하게 제시될 수 있다.

이처럼 규제개혁은 정보화·세계화·지방화시대의 도래와 더불어 하나의 패러다임으로 인식되고 있다. 규제개혁은 더 잘 규제를 하는 것과 규제를 완화하는 것을 의미한다. 따라서 규제개혁은 기존의 규제를 집행과정에서 개선하고, 규제의 질을 개선시키는 것을 의미하므로 규제의 관리개선은 행정의 효과성을 향상시키는 방향에 초점을 두고 있다.

이와 같이 규제개혁을 규제의 질을 향상으로 보는 입장은 규제개혁의 성과와 효과성 제고, 규제관련법의 질적인 향상, 정부의 구조적 틀 향상 등을 목표로 한다. 또한 규제개혁은 단일 규제의 재개정, 전체 규제제도의 재설계, 규제정책결정과정의 향상 등을 포함하는 개념이다.(유춘호, 1999:162) 이러한 규제개혁의 개념 속에서는 규제완화는 규제개혁의 구성요소로 간주되고 전체 또는 부분적으로 폐지하는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 볼 때 규제개혁은 곧 행정의 성과를 향상시키기 위한 정책수단이라 할 수 있다.

일반적으로 규제개혁(regulatory reform)은 3단계로 구분된다(OECD, 1998: 3; 김종석 외, 1999: 4-5; 박경효, 정윤수, 2000, 재인용). 첫째는 정부의 각종 규제에 따른 국민이나 기업의 부담을 경감하기 위한 규제완화(deregulation) 단계로서, 이는 절차와 구비서류의 간소화, 규제순응비용의 감소 및 규제폐지를 통한 규제총량의 감소 등을 그 특징으로 하고 있다.

규제개혁의 두 번째 단계는 규제품질관리(regulatory quality management)이다. 규제완화를 통해 어느 정도 규제의 총량적 관리가 이루어지고 나면, 규제품질관리 단계에서는 개별규제의 질적 관리에 초점을 두게 된다. 이는 사회경제적 여건의 변화에 따라 지속적으로 개별 규제수단의 적정성 및 효율성에 대한 평가와 개선이 요구되는 데 따른 것이다.

규제개혁의 세 번째 단계는 규제관리(regulatory management)이다. 이는 규제개혁이 과거처럼 규제의 총량이나 개별 규제의 질 문제에만 국한되어서는 곤란하다는 인식을 바탕으로 하고

3) 규제개혁위원회(2000)는 행정규제로의 총족 요건으로, 규제의 주체는 국가, 지방자치단체, 그리고 행정권한을 위임·위탁받은 단체 또는 그 기관이나 개인에 한하고, 행정규제의 객체는 법령의 규제를 받는 자(자연인(내국인, 외국인)과 법인 및 법인격이 없는 사단 및 재단, 행정규제는 국민에게 '부담적이나 수익적 규정'이냐가 판단기준이 아니고 국민의 '권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정'이냐가 판단기준, 행정규제는 '법령(법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 조례규칙, 고시 등을 의미)에 규정된 것들을 들고 있다.

있다. 보다 중요한 것은 과연 전반적인 규제체계가 원래 의도한 사회경제적 목표를 달성하고 있는가의 여부이며, 이것이 규제의 효과성을 측정하고 평가하는 데 있어서 가장 의미 있는 기준이 되어야 한다는 것이다.

이러한 규제개혁의 의의와 단계를 통해 볼 때, 우리 나라는 김대중정부 출범 이래 지난 4년 동안 기업환경과 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 과감한 규제개혁이 추진되어 왔다고 할 수 있다. 행정규제기본법이 채택한 선진적이고 체계적인 규제개혁 제도와 수단 및 절차가 대통령의 적극적인 정치적 지원에 힘입어 그 효력을 발휘할 수 있었기 때문에 적어도 외형적으로는 규제개혁의 실적이 괄목할 만한 것이었다. 그 결과 규제개혁위원회를 중심으로 체계적이고 일관적인 규제개혁체계의 구축, 부처와 규제개혁위원회와의 협의를 기초로 하는 현실적인 규제정비제도, 규제의 질을 향상시키는데 긴요한 규제영향분석제도의 도입, 정부 규제개혁실적 평가 실시 등이 지난 4년 동안의 주요한 성과로 지적될 수 있다.(이성우 외, 2000)

하지만 지금까지의 규제개혁 노력과 성과만으로 경직적이고, 불투명하며, 권위적이고, 비현실적인 규제들이 완전히 일소되었다고 장담할 수는 없다. 이러한 불안감은 국민들이 여전히 규제개혁을 체감하지 못하고 있다는 지적이 규제개혁 성과에 대한 평가보고서와 여론조사결과 등에서 제기되고 있다.(감사원·상공회의소, 1999; 이성우, 2000; 권혜수 외, 2000)

이는 규제개혁작업의 성과에 관한 논의에서 규제개혁의 방향 문제와 연결되고 있다. 결과적으로 규제개혁의 바람직한 방향의 확보문제는 규제순응 확보문제와 맥락을 같이한다고 할 수 있다. 즉 바람직한 규제개혁은 규제정책의 효과적인 목표달성을 위해 어떻게 정책집행과정에 있어서 가장 효율적으로 순응을 이끌어낼 수 있느냐 하는 인식으로부터 출발한다고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 규제개혁의 바람직한 방향 확보는 행정규제에 있어서 행정행위의 대상집단과 행정행위자인 관료가 실질적 정책목표의 달성에 부합되는 행동을 하는 것이므로 피규제자가 규제정책이 요구하는 기준에 순응해야 할 뿐만 아니라 정책을 집행하는 관료들 역시 규제내용이나 수단을 성실히 실천에 옮길 때 정책목표의 달성은 가능해진다. 또한 바람직한 규제개혁을 위해서는 순응대상에 대한 고려되어야 하는 데, 법규에 대한 순응(rule compliance)과 규제의 실제적 목적에 대한 순응(substantive compliance)으로 구분하여 고려할 수 있다(OECD, 1999: 6). 법규순응이 산출(output)의 개념이라면 실제순응은 성과(outcome)의 성격을 지니고 있으며, 양자는 인과관계를 이루고 있다고 하겠다. 그러나 실제순응은 법규순응 이외에도 다양한 요인들에 의해 영향을 받을 수 있다.(박경효, 정연수, 2000)

본 연구에서는 규제개혁의 바람직한 방향을 실제순응의 관점에서 고찰하고자 한다. 따라서 규제개혁 작업성과를 고찰하는 데 있어 단순한 개혁작업 과정 뿐만 아니라 대상집단과 집행집단의 규제개혁과정과 결과에 대한 반응도를 나타내는 관련집단의 인식적 측면의 고찰을 통해 규제개혁작업의 실태를 고찰하고자 한다.

## 2. 지방자치단체의 행정규제개혁 실태

중앙정부의 강력한 규제개혁 정책의 흐름에 지방정부의 규제개혁 성과 또한 외형적으로는 괄목할 만한 성과를 거두고 있다고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 하지만 지방정부의 괄목할 만한 성과<sup>5)</sup>에도

4) 중앙행정기관 규제개혁의 성과를 일선 집행기관까지 조속히 확산시키기 위해 '99년부터 지방자치단체 소관

불구하고 규제개혁위원회 스스로 규제개혁에 대한 국민적 체감도가 만족할 만한 수준에 도달하지 못하고 있음을 밝히고 있다.(규제개혁위원회 청와대 보고(2002. 2))

이러한 원인이 어디에 있는지를 본 연구에서는 지금까지 이루어진 경험적 연구를 통해 현행 지방정부의 행정규제개혁작업 실태를 반추해 볼 필요가 있다.(감사원·대한상공회의소, 1999; 권해수 외, 2000; 김종석, 1999; 박경호 외, 2000)

첫째, 규제정비작업은 건수 채우기식 규제개혁이라든지, 다분히 핵심을 비껴 가는 형식적 개혁방식 등은 재고되어야 마땅하다.

둘째, 규제순응비용을 고려하는 규제개혁이 되었나를 고려해 보아야 한다. 수천 건의 개별규제사안이 폐지되었다 해도, 국민생활이나 기업에 심각한 부담을 주는 규제사무 1건이 존재한다면 문제가 아닐 수 없다.

셋째, 제도 자체의 결함을 다각도로 분석해야 한다는 것이다. 모법의 규정에 따라 충청북도가 자치법규를 제정해 집행해야 하는 사무인지, 아니면 시장/군수에 권한위임(내부위임 가능한 것도 마찬가지)할 수 있는 사무인지를 분석하고, 이 경우 규제실적도 일관성을 유지해야 한다.

넷째 현재의 규제사무가 피규제자나 집단의 자율적 판단기능을 현저히 침해할 소지가 있는지를 분석해야 한다. 사실 민주사회에서 최고의 규제자는 윤리와 이성을 소유한 피규제자 자신이다. 과거 가부장적 군사정부 시절 시민불신과 우월적 권력을 바탕으로 한 과잉규제는 과감히 정비되어야 한다.

다섯째, 현재의 규제사항 때문에 새로운 부작용(불신풍조/부정과 비리/규제기관의 권력화 등)이 공급되는 규제도 개혁되어야 한다.

여섯째, 규제근거가 없는 규제사무도 정비되어야 한다. 일반적으로 행정규제는 국민들의 권리와 자유를 제한하고 의무를 부과하는 작용이기 때문에 반드시 법령형태로 존재하고, 지방규제는 모법의 규정에 따라 그 근거가 확립되는 것이다. 그러나 근거 없이 지방정부의 편의만을 위해 도입된 규제는 과감히 정비되어야 한다.

일곱째, 지방규제가 피규제자들 간에 형평(equity)을 침해한다면 마땅히 정비되어야 한다.

여덟째, 지방규제가 집행 상에 많은 결함을 갖고 있다면 이는 효율적 집행전략이 마련되는 범위 내에 대폭 완화되어야 한다. 집행(수비)능력도 없으면서 규제규정만 촌치 되는 규제는 대폭 정비되어야 한다.

마지막으로 주로 집행기능을 담당하는 지방자치단체의 규제개혁은 제도개선 뿐만 아니라, 오랜 세월 당연시되어 온 옳지 못한 관행(慣行)을 바로 시정하는 노력도 동시에 추진하였나를 반성해 보아야 한다는 것이다.

조례·규칙 등에 대한 정비 작업을 추진하여 5개 단체 유형별(광역시·도, 시·군·구) 규제개혁모델을 개발하여 248개 지방자치단체 소관 총 85,921건의 규제 중 52,970건(62%)을 정비하였다.

- 5) 충청북도는 98년 이후 지금까지 규제개혁과 관련, 법령에 근거 없는 규제사무를 발굴하고, 기존 모든 사무를 원점에서부터 검토하는 노력을 보였다. 또한 모든 규제를 규제심사위원회에 등록하고 인터넷 홈페이지 또는 도보에 게재하여 공표 하는 등 규제 총량관리를 실시하고 있으며, 주민제안을 활성화하고 있다. 또 규제신고 센터를 인터넷 도청 홈페이지 및 민원실 등 2곳에 설치하고 각 부서 접수 건의사항의 신고센터 통보 의무화, 일괄 관리하고 있다.

### Ⅲ. 행정규제개혁작업 실태 분석

#### 1. 연구설계

행정규제와 규제개혁에 대한 이론적 논의를 중심으로 지방정부의 행정규제개혁 작업의 성과를 분석하기 위한 모형 설정은 많은 논의를 전제할 수 있을 것이다.

특히 규제개혁 성과의 의미를 규제개혁의 실질적인 목적인 대상집단에 대한 순응확보와 같은 맥락에서 고찰한다면 순응확보를 위한 다양한 변수설정은 물론 가치 개입 등이 전제되어야 할 것이다. 이는 규제개혁 작업성과 분석을 위한 타당성 확보가 쉽지 않을 수 있다는 것이다.<sup>6)</sup>

따라서 많은 가치개입과 이에 따른 변수 선정의 필요성을 감안하지 않더라도 기본적으로 행정규제에 대한 분석에 있어 고려해야 할 요인으로 규제개혁을 위한 환경과 규제개혁 내용, 규제개혁에 대한 인식을 고려한 규제개혁 작업성도가 논의 되어야 할 것이다. 이러한 일련의 과정 요인들을 좀 더 자세히 살펴보면, 먼저 행정규제에 대한 현실 인식 즉 규제내용과 규제수단에 대한 한계점이 노출되어 이에 따른 행정규제개혁의 환경이 조성 될 것이고 이에 대한 대응 차원에서 정부에서는 규제개혁 작업을 진행하게 될 것이다.

따라서 중앙 및 지방정부는 주어진 환경 하에서 규제개혁의 성과를 극대화하기 위해 각종 제도적 개혁을 실행해 나갈 것이고 제도적 개혁에 대한 관련 대상집단의 반응이 규제개혁 성과의 핵심이 될 것이라는 전제하에 본 연구에서는 충청북도가 1998년 이후 실시하여 온 규제개혁을 위한 제도적 개혁작업을 분석하고 이러한 외형적 개혁에 대해 대상집단이 어떻게 내면적으로 인식하고 있는지를 조사함으로써 규제개혁 작업이 얼마나 바람직한 방향으로 나아가고 있는지를 고찰하고 나아가 개선방안을 고찰하고자 한다.

이를 위해 규제개혁의 외형적 성과 측면은 충청북도의 규제개혁 작업을 위해 추진하여 온 과정과 조치사항을 중심으로 고찰하고 규제개혁 성과에 대한 인식적 측면을 고찰하기 위해 충청북도 관련 공무원과 도민을 상대로 설문조사를 실시하였다.

충청북도 행정규제개혁 작업에 대한 대상 집단의 행태적 측면 파악을 위한 설문조사는 충청북도 공무원 290명과 도민 1,020명을 대상으로 실시하였다. 실시 시기는 2001년 8월 16일부터 25일까지 약 10일간 이루어 졌다.

충청북도 공무원 2,200여명 가운데 본청과 증평출장소에 근무하는 950명 가운데 약 20%인 190여명과 의회사무처 등에 근무하는 1,250여명 가운데 약 8%인 100여명에게 설문지를 배포하였다. 이처럼 대상자 선정에 차이를 둔 것은 본청과 증평출장소 근무요원들이 상대적으로 행정규제 관련업무를 직접적으로 담당한다고 할 수 있기 때문이다. 따라서 도민 1020부, 공무원 290부를 배포하였고, 회수량은 도민 205부 공무원 230부이다.

시민을 대상으로 한 설문조사는 먼저 2001년 3월부터 8월초까지 인·허가, 등록, 신고, 진정

6) 규제개혁에 대한 연구는 최근 들어 활발하게 진행되고 있다고 하겠다. 특히 규제개혁 제도화와 효과에 대한 분석은 유춘호(1999), 김종석 외(1999), 하병기 외(1999), 조민중(2000) 등의 연구를 들 수 있고, 규제개혁 성과의 궁극적인 목적이라고 할 수 있는 규제에 대한 순응 확보에 관한 연구는 김종래(1994), 김태운(1999), 소공진(1999), 박경호 외(2000) 등을 들 수 있다. 하지만 기존의 규제개혁 효과와 순응확보에 관한 분석에 관한 연구 가운데 조민중(2000)의 연구를 제외하고는 지방정부의 규제개혁에 관한 연구는 전무 한 상태라고 할 수 있다. 또한 조민중(2000)의 연구는 제도적 측면만을 분석의 대상으로 하여 지방정부의 규제개혁의 효과를 고찰하고 있다. 본 연구에 사용된 설문조사 결과 및 인용된 내용은 김병식 외(2001) '행정규제 실태 및 전수조사 발굴 및 개혁방안에 관한 연구용역 보고서'를 참조하였음.

등의 업무처리를 위해 도청에 1회 이상 방문한 경험이 있는 도민 약 1,200여명 가운데 진정업무와 주소지가 충북지역이 아닌 민원인을 제외한 도민 가운데 800여명을 선정하여 우편 설문조사를 실시하였다. 또한 충북도청 민원실에서 본 조사기간 동안 민원 업무처리를 위해 방문한 대상자와 청주시 4개동 통장 협의회를 통해 통장들을 상대로 설문조사를 실시하였다. 취합된 설문지는 SPSS10.0 통계패키지를 이용하여 통계처리 하였다. 또한 설문지는 세 분야 즉 행정규제개혁 작업에 대한 전반적인 인식에 관한 질문과 전반적인 인식에 대한 원인과 이유에 대한 질문 그리고 향후 행정규제개혁을 위한 방향에 대한 질문으로 구성되어 있다.

## 2. 충청북도 행정규제개혁 작업과정의 실태

충청북도는 1998년 9월 이후 7차례에 걸쳐 조례·규칙 등에 근거한 기존 규제사무를 일제 조사하여 330건의 규제사무를 발굴하고 행정규제심사위원회의 심의를 거쳐 42%인 137건을 규제폐지하고 15%인 51건을 개선하였으며, 2001년 말 현재 총 142건을 규제폐지하고 55건을 규제완화하며 133건을 존치시키기 위한 정비계획을 추진 중에 있다.

1998년도부터 추진되어 온 과정을 보면, 먼저 1998년도 주요 사업은 법령 미근거 규제 정비 추진을 들 수 있다. 1998.3.1. 행정 규제기본법의 시행에 따라 규제법정주의를 실현하고자 행정규칙(훈령, 예규, 고시, 공고) 등에 의한, 주로 법령·조례 등에 근거 없는 행정규제 사무를 지속적으로 발굴 정비하여 도에서 8건, 시·군에서 86건 등 총 96건의 법령 미근거 규제사무 발굴, 이 중 도의 8건, 시·군의 78건 등 88건은 폐지하고 시군 소관 10건에 대해서는 조례, 규칙 등에 근거를 마련하여 존치 하였다.

1999년도에는 3차에 걸쳐 조례, 규칙 등에 근거한 행정규제 3,258건(도 254, 시군 3,004)을 발굴하여 정비대상 1,877건 중 97.9%인 1839건을 정비하였다.

1998-99년도의 규제개혁 관련 주요 업무로는 조례, 규칙 상 규제의 발굴, 정비와 법령 미근거 규제 폐지, 규제개혁위원회 구성 등 추진체계 구축을 들 수 있다.

2000년도는 규제개혁의 주요 업무로는 제 2단계 규제 전수조사를 통한 누락규제 발굴, 정비로 규제폐지율 제고, 규제개혁 부진 기관에 대한 규제개혁 이행실태 확인·점검을 강화하여 도시군의 규제집행 실태를 개선, 규제신설에 대한 사전심사 철저, 규제개혁위원회 및 규제신고센터 운영 활성화, 규제개혁 성과의 적극적 홍보 및 공무원 교육 강화, 준 공공기관 규제의 정비 등을 통한 내실 있는 규제개혁 추진을 들 수 있다.

2001년도는 그간의 성과를 바탕으로 지속적인 규제개혁 작업을 진행하였다. 특히 행정자치부의 지침에 따라 일선 공무원의 마인드 제고와 사무처리관행 개선, 주민이 체감할 수 있는 대민 홍보 강화, 규제의 신설, 강화에 대한 심사기능 강화에 집중하여 규제개혁 업무를 추진 중에 있다.

7) 충청북도가 실시하여 온 규제개혁에 대한 홍보와, 규제개혁 위원회 운영실적 그리고 업무연찬을 보면 다음과 같다.

충청북도 규제개혁 추진관련 홍보실적

신문		방송		홈페이지		소식지		전광판	
회수	내용	회수	내용	회수	내용	회수	내용	회수	내용
7	규제개혁 추진 등	22	규제개혁 추진 등	1058	규제개혁 추진 등	3	규제개혁 추진 등	20	규제개혁 추진 등

### 3. 충청북도 행정규제개혁 작업에 대한 인식

1998년 이후 범정부적인 차원에서 행정규제개혁 작업의 일환으로 추진되고 있는 충청북도 규제개혁 작업성과<sup>8)</sup>에 대한 전반적인 인식<sup>9)</sup>을 평가점수, 만족도, 인지도, 주민편익 증진에 기여도를 중심으로 공무원과 도민을 상대로 설문을 실시하였다.<sup>10)</sup>

충청북도 규제개혁 작업의 성과를 점수로 평가한다면 몇 점정도 줄 수 있는지를 공무원과 도민을 상대로 질문할 결과 <표3>과 같이 응답하고 있다.

<표3> 충청북도 규제개혁 작업성과에 대한 평가점수(인원/%)

대상자	90점 이상	80점 이상	70점 이상	60점 이상	50점 이상	50점 이하
공무원	47(20.4)	70(30.4)	55(23.9)	37(16.1)	11 (4.8)	9(3.9)
도 민	31(15.1)	22(10.7)	43(21.0)	54(26.3)	25(12.2)	30(14.7)

위 표에서처럼 공무원의 절반 이상인 50.8%가 80점 이상의 매우 높은 점수로 평가를 하고 있고 매우 양호한 수준이라고 할 수 있는 70점 이상은 74.7%를 차지하고 있다. 반면에 공무원의 8.7%가 60점 이하의 낮은 평가를 하고 있음은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

#### 충청북도 규제개혁위원회 운영 실적

구분	회의일자	참석인원	심의안건
제1차	1999.3.2	16명	조례, 규칙 등에 근거한 행정규제사무 발굴 125건
제2차	1999.6.2	11명	지방자치단체 행정규제 사무 전수조사 발굴 112건
제3차	1999. 12.29	15명	누락 규제 추가발굴 등 28건
제4차	2000.5.31	17명	규제개혁모델 적용 발굴사무 56건(제 2단계 정비)
제5차	2000.9.28	13명	- 조례, 규칙 정비대상규제 추진상황 보고 22건 - 신규발굴규제 정비계획 심의 5건
제6차	2001.3.30	15명	- 심의 및 결정 (14건: 폐지 12건, 완화 2건)
제7차	2001. 6.19	12명	- 규제정비 추진상황 보고 - 도정개혁 공모과제 총 146건에 대해 심의, 결정함 (시상과제로 24건 선정: 동상 4건, 장려상 20건)

#### 충청북도 규제개혁관련 업무연찬 실적

합계		직장교육		교육원 교육		연찬회		회의	
회수	인원	회수	인원	회수	인원	회수	인원	회수	인원
24	809	3	37	16	665	2	28	4	93

- 8) 도민이 갖는 행정규제개혁에 대한 체감도를 응답자가 중앙정부 규제와 지방정부 규제로 구분하여 응답하는 데는 많은 한계가 있다. 이는 지방정부 규제사무의 비율이 법령·부령 등 중앙부처 규제가 대부분(80%)이며, 자치단체 규제 중에서도 약 75%는 법령 등으로 위임된 범위 내의 세칙으로 정해진 규제사무이므로 도민의 체감도가 낮다는 것에 대한 귀책사유를 충청북도에 전적으로 지을 수는 없지만 도민의 체감도가 낮다는 사실에 대해 행정규제 결정자인 동시에 집행자인 공공기관의 공동 책임은 있다고 할 수 있다.
- 9) 평가점수와 만족도를 구분하여 고찰한 것은 대상 집단이 규제개혁 작업성과 정도를 어떻게 인식하는지를 평가점수를 통해, 그리고 작업성과에 대해 어느 정도 만족하는 지를 만족도를 통해 고찰하고자 하였다. 물론 평가점수가 높으면 만족도 높을 수 있겠지만 대상집단이 인식하는 성과정도와 성과에 대한 만족여부는 차이가 있을 것이다.
- 10) 규제는 몇가지 기준에 따라 분류할 수 있는데, 시민생활과 밀접하게 관련된 규제와 그렇지 않은 규제 간에는 시민의 인식과 만족도가 다를 것이다. 하지만 본 논문에서는 규제의 유형화를 통한 대상집단의 인식을 조사하지 않은 한계점을 갖고 있음을 밝혀둔다.

또한 도민의 46.8%가 양호한 수준인 70점 이상의 평가를 하고 있고, 26.9%가 60점 이하의 낮은 평가를 하고 있다. 이는 충청북도 규제개혁 작업성과에 대해 공무원과 도민의 시각차가 상당히 존재함을 알 수 있다. 즉 비교적 양호한 평가라고 할 수 있는 70점 이상을 응답한 공무원과 도민은 각각 74.7%와 46.8%이고 60점이하의 낮은 평가는 각각 8.7%와 26.9%임을 전제할 때, 공무원과 도민의 시각차는 높은 평가보다는 낮은 평가에서 높은 차이가 있음을 알 수 있다. 따라서 공무원의 노력의 결과인 행정규제개혁 성과에 대한 홍보의 필요성과 도민의 일상생활과 깊이 관련된 실제적인 행정규제개혁 작업이 미흡하였음을 추론할 수 있다.

지금까지 충청북도에서는 330여건의 규제사무를 발굴하였고, 발굴된 규제사무 중 142건은 폐지, 55건은 완화하여 총 197건의 규제사무로 분류된 규제업무 가운데 약 60%가 규제개혁작업의 일환으로 처리되었다. 이러한 일련의 규제 개혁 작업 즉 규제사무 발굴, 규제사무 완화 및 폐지 조치 등과 같은 규제사무 처리 결과에 대해 공무원 및 도민들의 어떻게 생각하고 있는지를 '만족도' 조사를 실시 한 결과 <표4>와 같이 응답하고 있다.

<표4> 충청북도 규제개혁 작업결과에 대한 만족도 (인원/%)

대상자	매우 만족	만족	보통	불만	매우 불만
공무원	26(11.3)	124(53.9)	64(27.8)	5( 2.2)	3(1.3)
도 민	13( 6.3)	49(23.9)	105(51.2)	21(10.2)	7(3.4)

상기 표에서 나타나는 바와 같이 공무원의 65.2%가 대체적으로 지금까지 이루어 놓은 규제 개혁 결과에 대해 만족하고 있음을 응답하고 있는 반면에 도민의 30.1%만이 충청북도 규제개혁 작업에 대해 만족함을 응답하고 51.2%는 만족여부에 대한 평가를 유보하고 있다. 이는 두 가지로 해석할 수 있는 데, 응답한 도민의 상당부분이 규제개혁 작업의 성과에 대해 잘 알지 못하고 있다고 할 수 있고, 다른 한 가지는 도민이 피부로 느낄 만큼 규제개혁 작업성과가 크지 못하든지 아니면 규제개혁의 일련에 작업에 대해 對주민 홍보가 미흡하였음을 짐작할 수 있다. 결과적으로 공무원들에 비해 도민들이 충청북도의 규제개혁 작업결과에 대해 낮은 만족도를 나타낸 것은 현장행정, 시민행정이 정착되지 못하고 있음을 알 수 있다.

궁극적으로 공무원과 도민들이 규제개혁 작업에 대한 목적은 규제개혁 작업성과가 주민의 편익증진에 얼마나 기여한가에 있다고 할 수 있다. 즉 아무리 외형적으로 많은 규제사무가 발굴되고 조치가 이루어 졌다고 하더라도 결과적으로 주민편익 증진에 기여하지 못했다면 실질적인 규제행정의 개혁작업이 이루어 졌다고 할 수 없을 것이다. 따라서 규제개혁 성과와 주민편익 증진과의 관계를 설문한 결과 다음 <표5>와 같이 응답하고 있다.

<표5> 규제개혁 작업성과가 주민편익 증진에 미친 영향 정도

대상자	매우 도움이 된다.	도움이 된다.	그저 그렇다	도움이 안된다.	전혀 도움이 안된다.
공무원	24(10.4)	144(62.6)	53(23.0)	7(3.0)	1(0.4)
도 민	42(18.3)	31(15.1)	50(24.3)	13(5.7)	7(3.0)

공무원의 73%가 규제개혁이 실제로 주민편익 증진에 기여하였음을 응답하고 있다. 이는 공무원의 관점에서 보면 행정기관에서 행하는 규제개혁 작업이 규제개혁 작업의 궁극적인 목적이라고 할 수 있는 주민편익 증진에 초점이 맞추어 이루어지고 있다고 응답하고 있음을 알 수 있다. 반면에 도민의 33.4%만이 주민편익 증진에 기여하였음을 응답하고, '그저 그렇다' 24.3%와 무응답 30.2%임을 감안한다면 도민의 절반이상이 '규제개혁 작업성과가 주민편익 증진여부'에 대해 평가를 유보하고 있다.

응답자의 성별, 경력, 연령<sup>11)</sup>의 분포정도와 위에서 살펴본 전반적인 인식실태에 관한 설문 가운데 통계학적으로 유의미한 차이를 나타내는 설문문항(규제개혁 작업에 대한 만족도)과의 관계를 살펴보면 다음 <표6>, <표7>과 같다.

<표6> 공무원의 인구학적 특성에 따른 규제개혁에 대한 만족도(인원/%)

규제개혁에 대한 만족도	성별		경력			연령		
	남	여	10년미만	20년미만	20년이상	39세미만	49세미만	50세이상
매우 만족	24(12.2)	0	3(10.7)	11(10.3)	11(12.9)	8(10.7)	14(12.4)	3(10.0)
만족	111(56.3)	10(47.6)	12(42.9)	60(56.1)	50(58.8)	39(52.0)	66(58.4)	17(56.7)
보통	54(27.4)	8(38.1)	11(39.3)	29(27.1)	22(25.9)	24(32.0)	29(25.7)	9(30.0)
불만	3(1.5)	1(4.8)	1(3.6)	2(1.9)	1(1.2)	2(2.7)	1(0.9)	1(3.3)
매우 불만	3(1.5)	0	0	2(1.9)	1(1.2)	2(2.7)	1(0.9)	0
	X <sup>2</sup> 51.76, DF=15, p=0.000		X <sup>2</sup> 60.60, DF=30, p=0.000			X <sup>2</sup> 52.06, DF=20, p=0.000		

공무원의 인구학적 특성에 따른 충청북도 규제개혁 작업에 대한 만족도 정도가 <표6>과 같다. 먼저 성별에 있어서 만족의 정도가 남자공무원(68.5%)보다 여자 공무원(47.6%)이 더 낮음을 알고 있다. 또한 근무경력에 따른 만족도는 10년 미만이 53.6%, 20년 미만이 66.4%, 20년 이상이 71.7%로 응답하고 있다. 이는 근무경력이 많을수록 지금까지 추진되어 온 충청북도 규제개혁 작업에 대해 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 연령별로는 40세미만의 응답자들이 40세 이상의 응답자들보다 만족도는 가장 낮고 불만은 가장 높게 응답하고 있다. 즉 근무경력의 연수에서도 나타나듯이 근무경력이 많고 연령이 많은 공무원에 비해 근무경력이 적고 연령이 적은 공무원들이 규제개혁 작업에 대한 만족도가 낮음을 알 수 있는 데, 이는 근무경력과 연령이 많은 공무원은 과거에 비해 규제개혁의 성과를 높이 평가하고 보수적인 성향을 나타내고 있다고 할 수 있고, 근무경력과 연령이 적은 공무원은 평가는 대체적으로 긍정적으로 하고 있지만 좀 더 진보적 관점에서 개혁작업을 평가하고 있음을 알 수 있다.

11) 본 조사에서 실시한 인구학적 특성 4가지 가운데 직급과 직업의 경우 일정한 빈도분포의 특성을 나타내지 못하므로 비교분석의 의미가 있다고 판단되는 성별, 경력(학력), 연령 변수를 중심으로 살펴보고자 한다.

〈표7〉 도민의 인구학적 특성에 따른 규제개혁에 대한 만족도(인원/%)

규제개혁에 대한 만족도	성별		학 력			연 령		
	남	여	고졸	대졸	대학원졸	39세미만	49세미만	50세이상
매우 만족		3(6.8)		3(3.3)		0	3(6.3)	0
만족	31(28.4)	7(15.9)	7(16.7)	24(26.7)	4(26.7)	11(17.5)	21(43.8)	6(13.3)
보통	44(40.4)	30(68.2)	24(57.1)	40(44.4)	7(46.7)	42(66.7)	20(41.7)	16(35.6)
불만	31(28.4)	4(9.1)	11(26.2)	20(22.2)	4(26.7)	8(12.7)	4(8.3)	23(51.1)
매우 불만	3(2.8)	0	0	3(3.3)	0	3(4.8)		0
	X <sup>2</sup> 31.74, DF=8, p=0.000		X <sup>2</sup> 25.28, DF=16, p=0.004			X <sup>2</sup> 77.62, DF=24, p=0.000		

도민의 인구학적 특성에 따른 충청북도 규제개혁 작업에 대한 만족도 정도는 <표7>과 같다. 먼저 성별에 있어서 여성이 남성보다 만족도에 대한 입장표명을 보류하는 비율이 높게 나타나고, 불만족에 대해서는 남성이 여성보다 3배 이상 높게 응답하고 있다. 또한 고졸이하의 학력을 가진 사람이 대졸이상의 응답자들보다 '만족을 한다'는 응답비율은 낮고, 입장유보의 응답비율은 높게 나타나고 있다. 이는 학력이 낮은 응답자가 충청북도 규제개혁 작업성과에 대한 만족도가 낮음을 알 수 있다. 연령별 분포를 보면 입장유보에 대한 응답은 나이가 적을수록 높게 나타나고 있는 반면에 50세 이상의 도민들이 만족도는 낮고 불만족도는 가장 높게 응답하고 있다. 이는 공무원집단과는 상이한 결과라고 할 수 있는 데, 상대적으로 나이가 많은 도민일수록 규제개혁을 통한 행정서비스 향상을 위해 노력하는 공무원집단에 대한 인식이 변화하지 않고 있음을 알 수 있다. 이는 과거 공무원집단에 대한 도민의 인식이 쉽게 변화하지 않고 있음을 간접적으로 나타내고 있다고 할 수 있다.

결과적으로 충청북도 규제개혁 작업성과에 대한 전반적인 평가에서 공무원 집단은 긍정적인 평가가 주류를 이루고 있는 반면에 도민 집단은 긍정 또는 부정적인 평가보다는 평가유보가 주류를 이루고 있다고 할 수 있다.

또한 이러한 인식을 하고 있는 원인을 공무원과 도민집단이 상반되게 응답하고 있다. 공무원 집단은 긍정적인 평가에 대한 원인을 내부적인 요인(단체장과 공무원의 의지)에 두고 있는 반면에 부정적인 평가 원인을 외부적인 요인(중앙정부, 사회적 여건)에 두고 있음을 알 수 있다.<sup>12)</sup> 하지만 도민집단은 공무원 집단과는 반대의 관점에서 작업성과에 대한 평가의 원인을 들고 있다. 이는 공무원과 도민집단간의 규제개혁 작업성과에 대한 기대와 만족 정도에 대한 관점의 차이에서 올 수 있지만 서로간의 시각의 차이를 좁힐 수 있는 수단(홍보, 교육, 사후조치) 활동이 미흡한 결과라 할 수 있다. 또한 규제개혁 작업 결과에 대한 공무원이 만족 이유로 응답하는 항목(완벽한 규제사무 사후처리, 공무원의 의지)과 도민이 불만족 이유로 응답하는 항목(공무원의 의지 부족, 규제사무 사후처리 부족)이 일치한다는 것은 규제 작업성과에 대한 공무원과 도민의 시각에는 상당한 차이가 존재함을 알 수 있다.<sup>13)</sup>

12) 규제개혁 작업의 성과(비성과)의 원인에 대한 인식(인원/%)

### IV. 맺음말: 지방정부 행정규제개혁 작업 개선방안

선진 OECD국가의 규제개혁 접근의 특징은 총체적, 실용적 및 성과지향적 접근이라고 할 수 있다. 이들 국가는 전통적인 명령지시적 규제방식의 한계를 인식하고, 규제다원주의를 토대로 하여 실질적으로 효과를 발휘할 수 있는 다양한 규제대안을 개발하여 혼합적으로 적용하고 있으며, 규제순응 확보를 위한 단계적 전략도 수립하여 시행하고 있다.(박경호 외, 2000: 69)

이러한 선진국의 규제개혁을 위한 수단으로 활용하는 규제순응 확보를 위한 전략은 우리나라의 규제개혁 작업에 많은 시사점을 제공하고 있다. 물론 우리나라가 안고 있는 규제환경(법 준수 의식과 정치·사회적 기반, 규제현장에 대한 체계적인 정보수집 등)은 OECD국가들에 비해 낮다고 할 수 있으므로 우리 현실에 맞는 다양한 규제개혁 작업을 위한 전략이 강구되어야 한다.

물론 지방정부 차원에서 규제개혁 작업의 성과를 극대화하기에는 우리나라 중앙정부와 지방정부의 관계측면에서 볼 때 많은 한계점을 있는 것은 엄연한 현실이다. 특히 본 질문에 응답한 공무원 가운데 42.6%가 '규제개혁을 조기에 정착 및 확산시키는데 가장 중요한 사항'으로 '관계법령 개정'을 들고 있고, '충청북도 규제개혁 작업 시 가장 우선적으로 정비해야 할 사항'으로 '지방자치법 등 상위법령의 개정'을 공무원의 72.6%가 들고 있다.

분 류		공무원	도 민
잘 이루어진 이유	-담당공무원의 확고한 의지	53(23.0)	20(9.8)
	-단체장의 확고한 의지	67(29.1)	28(13.7)
	-도민의 지대한 관심	41(17.8)	43(21.0)
	-중앙정부의 확고한 의지	29(12.6)	29(14.1)
	-기타	12(5.2)	18( 8.8)
	-무응답	28(12.2)	67(32.7)
잘 이루어지지 않은 이유	-담당공무원의 의지 부족	26(11.3)	73(35.6)
	-단체장의 의지 부족	16(7.0)	35(17.1)
	-도민의 관심 부족	36(15.7)	31(15.1)
	-중앙정부의 의지 부족	29(12.6)	37(18.0)
	-기타	13( 5.7)	4( 2.0)
	-무응답	110(47.8)	25(12.2)

13) 규제개혁 작업결과에 대한 만족(불만족) 원인에 대한 인식

분 류		공무원	도민
만족하는 이유	-철저한 규제사무 발굴	31(13.5)	10(4.9)
	-완벽한 규제사무 사후처리(폐지 및 완화)	68(29.6)	24(11.7)
	-규제개혁 작업에 대한 공무원의 의지	57(24.8)	44(21.5)
	-규제개혁 성과에 대한 도민의 높은 평가	13(5.7)	30(14.6)
	-기타	11(4.8)	17( 8.3)
	-무응답	50(21.7)	80(39.0)
불만족 하는 이유	-규제사무 발굴의 저조	16(7.0)	18( 8.8)
	-규제사무 사후처리(폐지 및 완화)의 부족	27(11.7)	58(28.3)
	-규제개혁 작업에 대한 공무원의 부족한 의지	7(3.0)	69(33.7)
	-규제개혁 성과에 대한 도민의 낮은 평가	30(13.0)	17( 8.3)
	-기타	12( 5.2)	11( 5.4)
	-무응답	138(60.0)	32(15.6)

이는 범정부적 차원의 규제개혁 작업의 완성도를 높이는 데, 지방정부 역할의 한계를 보여주는 것으로 분명하고 조속한 중앙정부 차원에서 지방정부의 규제개혁 작업성과의 극대화를 위한 대책이 마련되어야만 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 효과적인 지방정부 규제개혁 작업을 위한 전략을 앞에서 고찰한 충청북도 규제개혁작업의 추진상황과 추진실태에 대한 인식<sup>14)</sup>을 바탕으로 '규제개혁추진체계', '규제개혁 작업결과 집행', '규제개혁 성과의 도민체감도'를 중심으로 다음과 같은 관점에서 논의하고자 한다.

### 1. 규제개혁추진체계의 효율성 제고

규제개혁추진체계에 있어 중요한 요소로 추진기구, 추진주체의 개혁의지를 들 수 있다. 설문 에 대한 응답에서 공무원들은 지금까지 충청북도 규제개혁 작업에 대한 분야별 성과평가에 있어 추진체계분야<sup>15)</sup>에 대해 가장 낮은 응답을 하고 있다. 또한 설문에 응답한 도민의 52.7%가 '규제개혁 작업의 성과가 미흡한 이유'로 담당공무원과 단체장의 의지부족을 들고 있다. 이는 충청북도의 규제개혁추진체계에 있어 추진기구와 추진주체의 개혁의지에 대한 평가가 긍정적이지 않음을 추론할 수 있는 데, 이를 개선하기 위해 다음과 같은 점이 고려되어야 한다.

첫째, 좀더 효율성 있는 추진기구를 설치·운영하여야 한다.

현재 충청북도의 규제개혁 작업은 기획관실의 소수의 담당자를 중심으로 주도되고 규제개혁 작업에 대한 최종 심의·결정은 규제개혁 위원회를 통해 운영되고 있다.

규제개혁의 향상성과 지속성을 확보하기 위해서는 기존에 중앙정부의 규제개혁위원회 중심으로 추진되어 온 정부 규제개혁의 패러다임이 부처 또는 지방정부 중심의 규제개혁체제로 전환시켜 가야 하므로 각 부처 및 지방 정부 내 규제개혁 추진기구의 설치와 운영 및 확대발전은 필수적이다.

하지만 충청북도 지방정부의 경우 규제개혁 업무만 전담하지 않는 기획관실의 소수의 담당자를 중심으로 규제개혁 작업의 총괄 업무를 수행하고 있으므로 규제개혁 작업을 체계적으로 추진하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 또한 규제개혁위원회의 운영실태를 보면 회의 개최 횟수 저조, 위원들의 제안을 통한 규제개혁 작업성과 미흡 등의 문제점을 지적할 수 있다.

따라서 규제개혁 작업을 담당하는 전담공무원의 확충과 규제위원인 해당 공무원의 적극적인 참여와 관심이 증대되어야 하고 나아가 지방 NGO 대표 등 피규제자를 대변할 수 있는 인사들을 대폭 보강하여 안전 심의 시 관련 단체, 협회 등의 의견을 적극 반영하도록 하고, 특히 건설 교통, 환경, 산업분야의 전문가 중심으로 민간 참여를 확대해야 되는데 이 점에서 충청북도는 타 시도에 비해 위원회 구성이 개선될 필요가 있다고 판단된다.<sup>16)</sup>

14) 충청북도의 행정규제개혁 작업 사례를 통한 연구결과를 일반화하는 데에는 한계가 분명히 존재하지만 이를 통해 부분적이지만 우리나라 지방정부의 행정규제개혁 작업의 실상을 고찰하는 데서 그 의미를 찾고자 한다.

15) 규제개혁 자체평가 시 예상되는 우수분야에 대한 공무원의 인식(빈도/%)

분야	규제개혁 추진체계	규제개혁안의 결정	규제개혁안의 집행	규제개혁안의 성과와 파급효과
비율	35(15.2)	42(18.3)	61(26.5)	75(32.6)

16) 현재 충북도의 경우 위원 20명중 도민 각계대표 50%, 공무원 50%로 구성되어 있고, 민간위원 중 시민단체 참여인사가 50%임을 감안할 때, 위원회 구성이 일방적이라고는 할 수 없지만 경기도(22인 중 공무원 및 도

둘째, 추진주체의 개혁의지를 동기화 할 수 있는 각종 인센티브제가 실시되어야 한다. 성공적인 규제개혁을 위해서는 지방정부의 최고위층인 단체장은 물론 규제개혁실무를 총괄하는 책임자들의 규제개혁 비전과 개혁의지가 전제되어야 한다. 대부분의 개혁 작업이 그러하듯이 최고위층의 지원과 협력을 배제한 상태에서 성공적인 사명완수를 기대하기 어렵기 때문이다. 최고위층의 개혁의지를 천명하는 차원에서 단체장은 해당 공무원에 의해 규제사무를 발굴하고 이에 대한 해결방안을 제시하여 규제개혁위원회의 심의를 거쳐 확장될 시 일정한 인센티브를 제공하여 규제개혁 작업에 모두가 참여할 수 있는 분위기를 만들어 가야 한다. 또한 해당공무원과 규제개혁위원회에 전적으로 의지하는 일률적인 회의 방식에서 탈피하여 각종 전문가와 해당대상집단을 상대로 정보와 의견을 모을 수 있는 브레인 스토밍(brain storming)과 같은 방식이 도입되어야 한다.

## 2. 규제개혁안 집행의 효율성 확보

지방정부의 규제개혁안 집행에 있어 중요한 영향 요인으로 입법화 및 실행을 위한 노력, 대도민 홍보를 들 수 있다.

의회의 입법절차를 완료한 규제개혁안이 실질적인 효과를 산출하기 위해서는 지방정부내의 하위법령 처리작업이 신속하게 이루어져야 한다.

설문조사 결과 정비된 규제개혁안이 종전대로 집행되는 경우가 있음을 공무원 집단의 36.6%, 도민집단의 53.7%가 응답하고 있다. 또한 종전대로 집행되는 이유에 대해 '전례·답습적 행태'를 공무원과 도민집단이 각각 42.6%, 47.8%가 응답하고 있다. 또한 98년도, 99년도의 충청북도 규제개혁 작업에 대한 국무조정실, 중앙부처 및 도의 점검 결과, 폐지된 규제 계속 집행, 법령 미근거 규제 운용 등 규제개혁의 사후관리 부진 사례에서도 잘 나타나고 있다.

실제적으로 위에서 지적한 전례·답습적 행정 행태 등과 같은 규제개혁의 미집행 사례는 행정규제기본법상 정해진 훈령·예규·고시·공고는 좀 나은 편이지만 지방정부 각 부서별로 운용하는 내규와 지침, 요강, 요령은 더 많은 노력이 요구된다고 하겠다. 고시나 공고 등은 발표와 함께 순번이 매겨져 관보 등에 게재돼 관리가 가능하지만 내규 등은 아예 내용을 알 수도 없고 언제 어떻게 제정됐는지 해당 내규에 제한을 받는 사람들조차 파악하기 어렵기 때문이다. 또한 행정 지도성 규제들은 법적 강제력을 수반하지 않지만 한국적 행정문화 속에서 피규제자들이 느끼는 심리적 압력의 강도는 규제와 크게 다르지 않다는 점도 주요한 특징으로 지적될 수 있다.(이성우 외, 2000; 22)

규제개혁안 집행은 기존 행정처리절차의 변경을 수반하므로 규제의 대상집단인 도민을 상대로 한 홍보작업은 규제개혁 작업의 효율성 제고를 위해 필수적이라고 할 수 있다. 설문조사 결과에서 나타나듯이 충청북도 규제개혁 작업성파에 대해 공무원의 35.2%, 도민집단의 25.3%만이 도민들이 인지하고 있다고 응답하고 있다.

이처럼 규제개혁 작업 결과에 대한 대도민 홍보작업이 미흡한 상태에서 성공적 정책집행을 기대하기 어렵다. 이는 충청북도의 규제개혁 집행에 있어 입법화노력, 대도민 홍보 대한 평가가

---

의원은 6명이고 민간인이 16명으로 위원회 위원 2/3이상을 민간인으로 구성)와 대구시(19인 중 관계 공무원은 6인이고 나머지 13명은 민간위원으로 구성)와 같은 수준으로 민간위원과 시민단체 대표의 확충은 주민편익 위주 규제개혁을 천명하는 관점에서 볼 때 필요하다고 하겠다.

좋지 않음을 추론할 수 있는 데, 이를 개선하기 위해 다음과 같은 점이 개선되어야 한다.

첫째, 규제 정비안 집행을 위한 해당 부서 통보 및 실행 실명제와 사후 평가 제도가 확립되어야 한다.

정비된 규제개혁안이 제대로 집행되기 위해서는 규제정책 집행기관에 대한 내용통보가 필수적이므로 일선 집행기관인 충청북도내의 각 부서와 하부 자치단체 그리고 소속된 일선기관 및 사업장에 정확한 통보 및 실행이 이루어 질 수 있도록 지도·감독이 이루어 져야 한다.

또한 규제개혁안이 제대로 집행되기 위해서는 평가체제가 구축되어야 한다. 물론 전국에 유례없는 본 연구연구와 같은 외부평가를 실시함은 충청북도 규제개혁 작업에 대한 자신감과 대도민 행정서비스 질 향상에 획기적인 기여를 하는 점을 높이 평가해야 하겠지만 좀 더 항구적이고 효율적인 평가체제가 구축되기 위해서는 내부평가는 물론 외부평가를 정기적으로 실시하여 규제개혁안의 집행상태를 수시로 점검함으로써 규제 정비 안 집행을 효율성 제고를 관리하여야 한다.

둘째, 규제개혁 성과에 대한 광범위하고도 적극적인 대도민 홍보방법이 강구되어야 한다.

행정규제의 변경사항에 대한 대국민 홍보작업이 미흡한 상태에서 성공적 정책집행을 기대하기 어렵다. 따라서 전통적인 방식인 공고문 부착과 관보게재 등은 광범위하고도 적극적인 홍보 방법이라고 할 수 없으므로 접근용이성이 보장되어 도민 누구나 쉽게 이용할 수 있는 충청북도 홈페이지 게재와 지방 매체에 광고를 내는 직접적인 방법뿐만 아니라 간접적 광고효과를 가져올 수 있는 적극적이고 보도자료 배포를 통해 언론매체의 보도 내용으로 다루어 질 수 있도록 해야 한다.

아울러 규제내용의 해당 대상집단의 단체(협회) 등에 공문을 보내 관련 회원들에게 홍보하도록 하고, 반상회 등을 이용한 일반시민을 상대로 한 홍보활동이 이루어 져야 한다. 또한 지방 정부 정책과 규제사항에 대한 순응확보의 차원에서 규제개혁 작업이 일반적인 시각을 통한 전반적인 접근보다는 규제의 종류에 따라 특성이 다르므로 각각의 관점에서 규제집행의 효율성을 확보하기 위한 홍보가 이루어 져야 한다.

### 3. 규제개혁 성과의 주민체감도 제고

규제개혁 성과의 도민체감도 제고를 위한 중요한 영향요인으로 도민 체감도와 규제개혁 파급효과를 들 수 있다. 규제개혁에 대한 도민들의 체감도는 만족도 조사를 통해 파악될 수 있다. 본 연구진이 조사한 충청북도 규제개혁 작업성과에 대한 만족도에서 공무원 집단은 65.2%, 도민집단은 30.2%가 만족하고 있다고 응답하고 있다. 결과적으로 규제개혁 성과에 대해 도민들의 만족도가 대체적으로 낮음을 알 수 있다.

물론 충청북도에서 자신들이 마련한 규제개혁안에 대해 시민단체를 통한 연구용역과 같은 방식을 통해 추진실태 및 추진결과에 대한 만족도 조사를 실시하였다는 사실은 그 결과수치여부에 관계없이 진일보한 행정처리방식임에는 틀림없다.

또한 규제개혁의 파급효과<sup>17)</sup>는 크게 경제적 파급효과와 사회적 파급효과로 구분할 수 있는

17) 규제개혁의 파급효과에 대한 순편익을 측정하는 일은 어렵다. 특히 경제규제와 달리 사회규제들은 계량화가 어렵거나 불가능한 경우가 많기 때문이다. 물론 서구 선진국을 중심으로 규제영향분석의 활용이 확산되면서 비사용 가치나 생명의 가치 등에 대한 측정이 이루어지고 있기는 하지만 우리의 현실에서 이러한 측정기법들을 직접적으로 적용하기는 어렵다. 따라서 본 연구에서는 계량방식을 활용한 측정의 한계를 보완하

데, 이를 측정하기 위한 설문조사 결과 주민편의 증진에 기여하였음을 공무원의 70.6%, 도민의 34.4%가 응답하고 있다. 아울러 '규제개혁 결과가 도민의 경제활동에 얼마나 도움을 준다고 생각하는지'에 대해 공무원의 68.7%, 도민의 31.2%가 '도움을 주었다'고 응답하고 있다.

따라서 충청북도 규제개혁 성과에 대한 도민체감도가 매우 낮음을 알 수 있는데, 이를 개선하기 위해 규제개혁 작업에 도민의 참여를 제고할 수 있어야 한다.

행정과정에 주민의 참여는 오늘날 거버넌스(governance) 개념과 함께 그 중요성이 더하고 있다. 규제개혁 작업은 대국민 행정서비스 질과 양의 개선을 위한 정부의 가장 중요한 사항임에는 틀림없다. 이러한 중요한 대국민 행정서비스를 기획하고 실행하는 데 있어 가장 직접적인 대상집단인 주민의 참여가 동반된다면 공공기관만의 집안잔치로 전락하고 말 것임을 자명한 이치라고 할 수 있다. 따라서 충청북도의 규제개혁의 성과와 규제개혁에 대한 도민의 체감도를 제고하기 위해서는 주민참여를 확보할 수 있는 각고의 노력이 요망된다고 하겠다. 주민참여 활성화를 위해서는 행정행위 전반에 걸쳐 이루어져야 만이 규제개혁 작업과정에도 주민참여가 제고될 것이며 나아가 규제개혁 성과에 대한 도민체감도 향상될 것이다.

특히 우리의 정치·사회적 특성상 규제개혁 작업에 대한 도민체감도의 제고를 위한 가장 기본적인 여건은 집행관료의 의지 및 노력으로부터 출발한다는 것을 간과하여서는 안될 것이다.

이를 위한 성공적인 규제개혁을 위해서는 공무원이나 전문가들을 활용한 개혁과제의 산출작업에 부가하여 일반 주민들의 요구를 규제개혁에 반영하는 개혁추진체계의 정립이 필요하다. 이를 위해 국민들의 목소리를 규제개혁안에 반영하는 일(규제개혁 제안 보상제도 등)은 규제개혁에 대한 국민 체감도 향상과 직결된 문제라는 점에서 그 중요성은 크다고 할 수 있다.

## 참 고 문 헌

- 감사원·대한상공회의소 (1999). 규제개혁 체감실태와 개선과제.
- 강제상·김종래 (1996). 수질규제정책에 대한 정책대상집단의 순응에 관한 연구. 한국정책학회보 5(2).
- 권혜수·사공영호·하혜수(2000). 규제개혁의 성과 평가: 김대중 정부 2년을 중심으로. 한국사회와 행정연구 11(1), 서울행정학회.
- 김석준 외 (2000). 「뉴 거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.
- 김순양 (1998), "사회적 규제와 중간집단의 역할", 「규제연구」, 7(1).
- 김종래 (1994). 한국의 행정규제에 있어서 순응행태에 관한 연구: 서울시의 수질규제사례를 중심으로. 한양대학교 대학원 박사학위논문.
- 김종석 외 (1999). 규제개혁 추진체계 개선 및 규제개혁의 발전방향. 홍익대학교 경영연구소.
- 김종석(1999), "규제개혁의 과제와 방향", 「규제연구」, 특집호.
- 김태운 (1999). 규제영향분석을 위한 비용·편익분석기법. KIPA연구보고서 98-19.
- 대한상공회의소(1997), 「규제영향평가제도의 도입 및 활용방안」.
- 박경효, 정윤수(2000). 규제순응(Regulatory Compliance)에 대한 체계적 접근에 관한 연구, 국무조정실 연구보고서, 한국정책학회.

기 위하여 공무원과 도민들이 규제개혁 작업 결과가 '주민편의 증진에 기여하였는지' '경제활동에 얼마나 도움이 되었는지'에 대해 어떻게 생각하는 지를 통해 살펴보고자 하였다.