「지방정부연구」 제19권 제4호(2016 겨울): 273-293
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.19 No.4 (2016 Winter)

지방규제 등록·관리의 성과와 개혁
: 부산광역시의 경험*

김 창 수**
김 성 우***

국문요약

본 연구에서는 부산광역시의 272건의 등록규제를 성격별로 재분류하여 정책적 시사점을 도출하였다. 그리고 심층면접과 설문조사를 통해 부산광역시에 적합한 규제등록 및 관리시스템은 무엇인지 탐색하였다. 부산광역시 본청 272건의 등록규제를 근거 법령과 관련 조문을 내용 분석한 결과, 경제적 규제가 148건(54.4%)으로서 가장 많았고, 행정적 규제가 78건(28.7%), 그리고 사회적 규제는 46건(16.9%)을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 설문조사 결과 본청과 16개 구·군청의 관련 공무원들의 규제등록 및 관리시스템에 대한 전반적인 만족도나 행정업무에 대한 도움 정도는 그리 높지 않고, 규제등록·관리시스템을 통한 규제개선효과에 대한 인식 역시 그리 높지 않아 개선의 여지가 아직 많은 것으로 해석할 수 있었다. 규제등록 및 관리시스템을 통한 규제개선노력이 주민만족도 개선에 도움이 되는지에 대한 인식, 규제등록 및 관리 시스템을 통한 주민체감 규제개혁효과에 대한 인식 역시 낮게 나타났다. 규제등록 및 관리시스템의 도입에 따른 개선효과가 사회적 영역보다는 경제적 분야에서 높은 것으로 인식되고 있어, 사회적 분야에 대한 성과를 높일 수 있는 방안 마련이 요구되는 것으로 나타났다.

결론적으로 부산광역시에서 행정업무의 효율성을 제고하여 내부성과를 향상하고, 주민만족도와 사회·경제적 성과를 제고하여 외부성과를 향상하기 위해서는 먼저 규제등록시스템을 체계적으로 개선하는 작업이 필요함을 제안했다. 구체적으로 누락규제 발굴시스템의 정비, 신설규제 심사시스템의 활성화, 장기존속규제(일명 노후규제) 폐지 시스템의 활성화, 그리고 규제분류의 혁신이 필요함을 제안했다. 규제관리시스템을 체계적으로 개선하기 위해서는 규제개혁 네트워크 구축, 공무원의 의식개혁, 규제방식의 전환, 규제품질 관리 강화를 위한 절차적 합리성의 강화가 요구됨을 제안했다.

주제어: 지방규제, 규제등록시스템, 규제관리시스템, 부산광역시

---

* 이 연구는 2015년 BDI 학연정책연구의 일부를 지방규제 개혁의 관점에서 수정 보완한 것입니다.
** 주저자
*** 교신저자

Ⅰ. 서론

부산지역의 규제연구자들이 토지이용규제, 교통규제, 낙동강수계 총량규제 등 나름대로 충실하게 규제정책연구를 진행해왔지만, 부산광역시 등록규제의 포괄적인 현황 분석과 체계적인 관리에 대한 연구는 다소 미흡했던 것으로 평가된다. 그러므로 안전행정부(2013)의「지방자치단체 규제업무 매뉴얼」에 따른 부산광역시 본청 272건의 등록규제 관리현황과 성과에 대해 체계적으로 분석할 필요성이 있다. 나아가 OECD(1997, 2000)는 물론「행정규제기본법」제2조와 규제개혁위원회의 성격별 분류체계에 따라 경제적 규제, 사회적 규제, 그리고 행정적 규제로 합리적으로 분류한 후 규제개혁 방안을 도출하는 연구가 필요한 시점으로 판단된다.

부산광역시 본청 272건의 등록규제가 성격별로 분류되어 등록 후 관리되지 않을 경우 경제적 규제를 줄여나간다든지, 사회적 규제 중에서는 상대적으로 효율성이 떨어지는 투입규제와 명령지시적인 규제는 성과규제와 시장유인 사회적 규제로 전환하는 등 정책방향을 잡기가 매우 어려울 것이다. 본 연구는 등록규제를 성격별로 재분류하여 정책적 시사점을 도출하고, 부산광역시에 적합한 규제등록 및 관리시스템은 무엇인지 탐색하여 정책방향과 합리적인 관리방안을 제안하였다.

물론 부산광역시의 입장에서는 국무총리실 규제조정실과 법제처 그리고 행정자치부 지방규제혁신과의 정책방향에 제대로 대응하는 것조차 어려운 실정이다(이민창, 2014). 그러나 중앙정부의 획일적인 지침에 따라 규제를 등록하고 관리할 경우 지역상황을 고려하고 지역특색에 부합하는 특성화된 규제시스템을 정비하는 데 한계에 봉착할 수밖에 없다. 지방정부는 법률에 명시된 규제를 위임받아 수행하지만, 집행현장에 충분한 재량을 가지고 접근할 수 있으며, 필요할 경우 시행규칙의 개정을 건의할 수도 있다. 그러므로 부산광역시의 입장에서 규제를 등록하고 관리하며 규제개혁을 주도할 필요성이 있고, 이것이 본 연구의 중요한 배경이 된다.

부산광역시 등록규제대장에 2013년에는 276건, 2014년에는 272건의 규제가 등록되어있기 때문에 2013년 이후 현재까지를 연구범위로 설정하되, 2014년 이후 현재까지를 집중적인 시간적 범위로 삼고자 한다. 본 연구에서는 문헌조사와 내용분석 그리고 사례분석, 면담조사 등을 바탕으로 설문지를 구성하고, 부산광역시 본청의 42개 규제등록 및 관리부서 담당자와 16개 구·군청 규제등록 및 관리 업무 관련 공무원 총 201명을 대상으로 2015년 8월 17일~28일까지 설문조사를 실시하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 규제의 개념과 유형

행정규제의 투명하고 합리적인 운영을 위하여, 중앙행정기관은「행정규제기본법」에 따라 모든 소관 행정규제를 규제개혁위원회에 등록하고 있다. 행정규제기본법 제6조 제3항에 따라 위원회에서 미등록규제 여부의 직권조사 후 미등록규제 발견 시 위원회가 즉시 등록하게 하거나, 당해 규제의 폐지 등 정비계획을 제출토록 요구한다.

규제정보포털(http://www.better.go.kr/)에서는 지역별 조례·규칙으로 규정하고 있는 규제정보를 실시간으로 제공하고 있는데, 2015년 8월 28일 현재 243개의 지자체가 41,746개의 규제를 등록하고 있고, 현재 부산광역시의 경우 1,437개의 규제가 등록되어 있다.

규제(regulation)란 개인, 기업, 조직의 활동에 대한 특정한 목적을 가진 국가의 개입(intervention)인데(Mitnick, 1980: 2), 정부가 기업이나 일반 국민에게 의무를 부과하는 다양한 형태의 수단으로 볼 수 있다(OECD, 1997: 6). 결국 정부규제란 바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것이다(최병선, 1993: 18-24). 즉 규제란 개인과 기업의 자유선택과 경쟁에 맡겨져 왔던 영역이 정부의 간섭과 통제 하에 놓이게 됨을 의미한다. 규제완화(deregulation)는 정부의 간섭과 통제 하에 놓여 있던 영역이 시장경쟁에 맡겨지게 됨을 의미한다.「행정규제기본법」 제2조 제1항에서는 행정규제란 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 법령 등 또는 조례·규칙에 규정하는 사항이라고 한다(최병선, 1993: 18-24; 최유성, 2007: 18-20; 김창수, 2012). 본 연구에서 지방규제는 지방자치단체인 부산광역시의 행정규제를 의미한다.

정부규제의 유형 분류는 매우 다양하다. 이는 상호배타성과 포괄성을 만족시키는 완벽한 규제유형분류가 쉽지 않음을 의미하는 것이기도 하다(김창수, 2012: 29-34). 먼저 Mitnick(1980: 14)은 규제자와 규제대상자가 공공영역에 속하느냐 민간영역에 속하느냐에 따라 네 가지 유형으로 규제를 분류한다. Mitnick(1980: 15)은 또한 규제 대상영역과 규제수준의 차이에 따라 규제를 분류하고 있다. 그는 규제대상에 따라 (1) 국민에게 직접적인 영향을 미치는 정부행위를 사회적 규제, (2) 시장 활동에 영향을 주는 정부행위를 경제적 규제로 분류한다. 그리고 이를 규제의 수준에 따라 분류하고 있다. 이러한 그의 논의는 이후 정부규제를 경제적 규제와 사회적 규제로 나누어 분류하는 데 시금석을 제공한다. 이는 규제대상에 따른 경제적 규제와 사회적 규제 분류를 취하는 최병선(1993)의 규제분류 이론으로는 명확하지 않은 부분을 해소해주는 것이다. 한편 최유성(2007: 33)은 선행연구를 검토하면서 규제방식과 규제시기에 따라 네 가지 규제유형을 제시하는데, 이는 정부규제의 다양한 수단을 논의하는데 유용한 시사점을 제공한다.

최유성(2007: 40-133)은 규제의 성격별 기준을 적용하여 처음으로 등록규제를 분류하였다. 성격별 규제분류기준은「규제등록 정비지침」(2006. 8)을 통해서 새로 작성된 것으로 내용은 기본적으로 규제를 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제로 구분하고 있다(OECD, 1997). (1) 경제적 규제는 진입규제, 가격규제, 거래규제, 품질규제로 세분하고 있다. (2) 사회적 규제는 투입기준 규제, 성과기준 규제, 시장유인 규제로 구분하였다. 아울러, 규제의 내용에 따라 환경규제, 산업재해 규제, 소비자안전규제, 사회적 차별에 관한 규제로 구분하고 있다. (3) 그는 행정적 규제는 규제의 집행과정에서 부수적으로 수반되는 것들로서, 실질적으로 개인이나 기업에 부담을 주거나 새롭게 의무를 부과하는 경우가 많다는 점, 그리고 실제적으로 이러한 유형의 규제가 민간의 규제개혁 체감도에 커다란 영향을 미친다는 점에서 경제적 규제나 사회적 규제와는 다른 관점에서 다루어져야 한다고 한다. 즉, 행정적 규제의 정비는 민원사무의 간소화와 상당 부분 중복되는 측면이 있는데, 현재 행정적 규제가 전체 규제 중 18%를 차지하고 있다는 것은 규제의 관리 측면에서 다각적인 검토를 할 필요가 있다는 것이다.

2. 선행연구의 검토와 차별성

규제등록 및 관리제도에 관한 체계적인 연구는 아직 일천한 편이다. 첫째, 최유성(2007)은「규제등록 및 관리제도 개선방안에 관한 연구」를 통해 5,011건에 해당하는 방대한 양의 중앙정부의 등록규제를 성격별로 분류하는 작업을 수행하였다. 그는 후속 연구로 2014에는「행정적 규제의 유형분류 및 실태분석에 관한 연구」를 통해 경제적 규제와 사회적 규제와는 달리 행정적 규제의 하류분류가 미흡함을 인식하고, 행정적 규제의 유형분류 및 실태분석을 수행하였다. 최유성(2007, 2014)은 두 차례 연구를 통해 성격별 규제유형 분류체계를 마련하였다. 나아가 방대한 양의 중앙정부 규제를 분류하고 논의하였다는 점에서 매우 큰 의미를 둘 수 있지만, 현행 지방규제의 관리시스템과 괴리를 보이고 있기 때문에 한계가 있었다.

둘째, 제주발전연구원(2010)은「제주특별자치도 규제의 관리 및 규제개혁시스템 강화 방안 마련을 위한 연구」를 통해 1,145건의 행정규제 등록 및 관리 현황을 분석하였는데, 제주형 중요규제 분류기준을 마련했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 하지만, 성격별 규제유형 분류를 너무 피상적으로 접근하였고, 심층적 논의를 통해 개선방향을 도출하지 못했다는 점에서 한계가 있었다.

셋째, 이종한(2014)의 경우「규제정책 평가 및 관리 개선방안: 기존 규제정비제도를 중심으로」를 통해 기존규제를 어떻게 정비할 것인가에 대한 시사점을 제공하였다. 하지만, 규제별 유형분류에 따른 맞춤형 정비방안과 지방정부 차원에서 개선방향을 제시하지 못했다는 점에서 한계가 있었다.

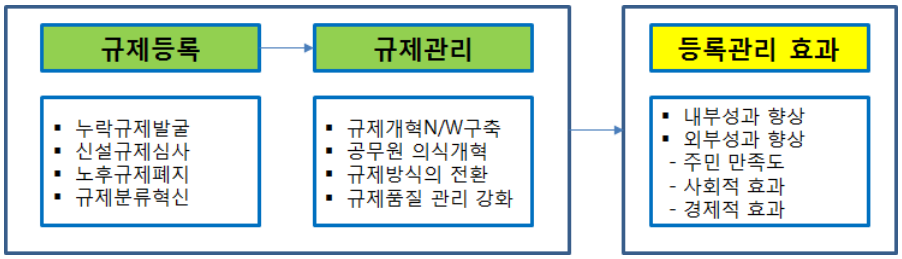
본 연구는 선행연구의 폭넓고 다양한 성과들을 받아들이면서, 최유성(2007, 2014)의 모델을 바탕으로 부산광역시 본청 272건의 등록규제를 분류하여 정책적 시사점을 도출하였다. 세부적으로 부산광역시 등록규제의 현황을 분석하고, 성격별 분류를 바탕으로 규제관리방안을 제시하였다. 방법론적으로는 문헌조사와 통계분석을 바탕으로 부산광역시의 등록규제 관리 성과를 분석하고, 면담조사와 설문조사를 병행함으로써 등록규제와 규제관리 담당자들의 인식을 심층적으로 조사하였다. 뿐만 아니라 사례연구와 벤치마킹을 통해 부산광역시 등록규제 성격별 분류 및 관리방안을 마련하고, 부산의 상황에 적합한 중요규제를 도출하고 합리적 관리방안을 제시하였다.

3. 분석틀의 설정

본 연구에서는 <그림 1>에 나타난 바와 같이 부산광역시의 등록규제 현황분석과 합리적 관리방안 마련을 위한 분석틀을 크게 2가지 차원에서 구성하였다. 규제등록과 규제관리가 합리적으로 이루어질 경우 내부 관리의 효율성뿐만 아니라 외부성과의 향상에도 크게 기여할 것으로 가정하였다.[1)]

1) 2015년 8월 31일 면담한 행정자치부 지방규제혁신과 담당자에 의하면, 규제관리의 정책방향은 신설규제의 심사, 누락규제의 발굴, 조례와 규칙의 폐지로 인한 폐지규제의 확인, 규제가 아닌데 등록된 것 확인하여 없애는 것 등 네 가지 사항을 지방자치단체 규제등록과 규제관리의 핵심적인 업무로 파악하고 있었다.

〈그림 1〉 분석틀



우선 규제등록과 관련하여 4가지 연구문제를 제기하고 각 사안에 초점을 맞추었다. 첫째, 부산광역시의 누락규제발굴시스템이 합리적으로 작동하고 있는가? 현재 부산광역시는 법제처에 등록되어 있는 535개 부산광역시의 법령(439개의 부산광역시 조례) 중에서 73건의 조례와 5건의 규정, 고시 등 총 78건의 법령에서 근거한 272건의 규제를 규제대장에 등록하여 관리하고 있다. 그러므로 457건의 부산광역시 법령(366건의 부산광역시 조례)에 대해서는 누락규제가 없는지 치밀하게 분석할 필요가 있다. 여기서는 누락규제 여부를 따지기보다는 규제등록시스템의 합리성 여부를 분석하고자 한다. 둘째, 부산광역시의 규제신설 때 심사가 합리적으로 이루어지고 있는가? 현재 부산광역시의 경우 고시와 지침의 경우에도 규제일 때는 심사하고 있다. 부산광역시가 조례와 규칙을 통한 규제신설 때 규제영향분석을 통한 비용과 편익 산정 후 규제를 도입하고 있는지 살펴보고자 한다. 셋째, 부산광역시는 규제도입 기간이 상당기간 지났고, 규제효과가 사실상 상실된 노후규제를 합리적으로 폐지하고 있는가? 넷째, 현재 부산광역시는 행정자치부의 지침에 따라 규제를 등록하여 관리하고 있는데, 성격별 규제분류의 필요성을 느끼고 있는가? 진입규제를 포함한 경제적 규제를 대폭 완화하고, 사회적 규제는 합리적으로 강화하는 정책방향을 충분하게 이해하고 있는가?

그리고 규제등록 이후에 규제관리를 합리화하기 위한 다음 4가지 연구문제를 제기하고 각 측면에서 분석해보고자 했다. 첫째, 부산광역시는 규제개혁 네트워크를 구축하고 상향식 규제개혁을 추진하고 있는가? 부산광역시는 2014년까지는 소극적으로 현장기업의 목소리 듣기에 치중했으나, 2015년부터 적극적으로 현장을 찾아가 규제개혁 현안을 발굴하고 있다. 이러한 부산광역시의 규제관리방안은 합리적이라고 평가할 수 있는가? 둘째, 부산광역시 공무원들은 적극적으로 고객의 입장에서 합리적으로 규제관리를 하고 있는가? 현재 부산광역시의 '사전감사컨설팅제도'의 도입으로 인해 부산광역시 공무원들의 규제개혁 마인드는 제고되었는가? 셋째, 부산광역시의 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로의 규제방식 전환 방안은 합리적이라고 평가하는가? 부산광역시의 경우 85건의 인·허가 규정 현황을 살펴보면, 24건(28%)이 네거티브 규제방식이며, 61건(72%)은 포지티브 방식인 것으로 나타났다. 이러한 61건의 포지티브 규제방식 중에서 21%인 13건을 네거티브 방식으로 전환 추진을 하고 있다. 원칙허용을 전제로 하면서 허가할 수 없는 요건과 대상만을 열거하는 네거티브 규제방식은 영업허가 등 경제적 규제에 적합한 것으로 판단된다. 원칙 허용이 어려운 정책판단 영역이나 사회적 규제 영역은 네거티브 규제 도입에 한계가 있는 것으로 판단된다. 이러한 부산광역시의 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로의 규제방식

전환 방안은 충분하고 합리적이라고 평가하는가? 넷째, 부산광역시는 규제의 질을 합리적으로 관리하고 있는가? 부산광역시는 사회적 약자를 위한 규제와 안전규제 등 착한 규제는 2014년 감축규제에서 제외한 바 있다. 그리고 부산광역시의 경우 일자리 창출과 투자활성화를 위해서 걸림돌이 되는 규제는 완화하고, 시민안전과 건강을 위한 규제는 보완하거나 강화하는 시스템을 유지하고 있다. 그리고 상위법령 근거 없는 규제, 위임범위 벗어난 일탈규제, 위임사항 소극 적용한 규제, 상위법 제·개정사항 미반영 규제 등 '불합리한 지방규제 개선방안'을 마련하고 있다. 이러한 부산광역시의 규제의 질 관리방안은 합리적이라고 평가할 수 있는가?

Ⅲ. 지방규제 등록·관리의 현황과 조사 분석

1. 부산광역시 등록규제의 현황 분석

<표 1>은 부산광역시 본청 272건의 등록규제를 근거 법령과 관련 조문을 분석한 결과이다. 경제적 규제가 148건(54.4%)으로서 가장 많았고, 행정적 규제가 78건(28.7%), 그리고 사회적 규제는 46건(16.9%)을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 현재 부산광역시에 등록된 규제는 경제적 규제가 사회적 규제보다 월등하게 많다는 것을 알 수 있다. 경제적 규제 중에서는 진입규제가 142건으로서 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 규제의 강도가 높고 경제활동의 자유를 근원적으로 제약하는 진입규제가 거의 96%를 차지하고 있어 민원인들이 현장에서 느끼는 규제강도가 매우 컸던 것이 우연이 아님을 알 수 있다.

〈표 1〉 부산광역시 성격별 등록규제 현황 분석

합계	경제적 규제					사회적 규제									행정적 규제
							규제방식			규제영역					
		진입	가격	거래	품질		투입	성과	시장 유인	환경	산업 재해	소비자 안전	사회적 차별	공공 복리 및 사회 질서	
272	148	142	1	5	-	46	38	-	8	24	-	19	-	3	78

사회적 규제의 경우 세부기준인 규제방식에 의한 분류에 따라 살펴보면 전체 46건의 사회적 규제 중 투입기준규제가 38건(82.6%)으로 절대 다수를 차지하고 있고, 다음으로 시장유인적인 규제가 8건(17.4%), 성과기준 규제는 없는 것으로 나타났다. 이는 부산광역시의 사회적 규제가 규제의 강도가 높고, 규제의 효과가 낮은 투입기준 중심의 규제에 지나치게 의존하고 있기 때

문에 규제순응에 부정적으로 작용할 우려가 있는 것으로 나타났다. 따라서 사회적 규제의 품질을 제고하기 위해서는 성과기준 규제나 시장유인적인 규제와 같은 규제방식의 전환을 적극적으로 모색할 필요가 있는 것으로 나타났다. 사회적 규제를 규제영역별로 분류한 결과를 보면, 46건의 사회적 규제 중에서 환경규제가 24건(52.2%)이고, 안전규제가 19건(41.3%), 공공복리 및 사회질서 규제가 3건(6.5%)으로 나타났다. 그런데 사회적 차별에 관한 규제와 산업재해 관련 규제가 등록되어 관리되고 있지 않은 점은 다각도의 검토를 요한다. 이 부분은 중앙행정기관의 규제정책방향과 어떻게 조율할지의 문제와 맞물려있기 때문에 좀 더 심층적인 분석이 요구된다.

2. 지방정부 규제등록·관리에 대한 조사 분석

부산광역시 본청과 16개 구·군청 규제등록 및 관리 업무 관련 공무원 총 201명을 대상으로 2015년 8월 17일~28일까지 설문조사를 실시하였다. 응답자 총 201명 중에서 42.3%인 85명은 남자, 57.7%인 116명은 여자로 나타났다. 근무지별로 본청 근무자는 전체 응답자의 21.8%인 44명, 구·군청 근무자는 78.2%인 158명이 설문에 응답하였다. 경력별로는 20년 이상 근무자가 39.3%로 79명이 응답했고, 10~15년 미만(17.5%), 15~20년 미만(17.4%)로 10년 이상 경력을 가진 공무원의 응답비중이 높았다. 직급별로는 7급 응답자의 비중이 48.0%(95명)로 가장 높았고, 6급이 33.3%(66명)을 차지하였다. 기타 8급 12.6%, 9급 4.0%가 응답했다.

〈표 2〉 응답자 특성

		빈도	%			빈도	%
성별	남자	85	42.3	근무지	본청	44	21.8
	여자	116	57.7		구·군	158	78.2
경력	5년 미만	32	15.9	직급	4급	1	0.5
	15-10년 미만	19	9.5		5급	3	1.5
	10-15년 미만	36	17.9		6급	66	33.3
	15-20년 미만	35	17.4		7급	95	48.0
	20년 이상	79	39.3		8급	25	12.6
					9급	8	4.0

부산광역시 본청과 구·군 공무원간의 규제관리시스템에 대한 인식차이에 대한 T-검정 결과는 주민의견 청취, 네거티브 방식으로 규제설계시스템의 변화, 신설규제에 대한 합리적 심사, 등록규제의 합리적 분류 등에 대해서는 유의수준 0.1하에서 본청 공무원의 인식이 보다 긍정적인 것으로 평가되었다.

1) 규제등록·관리의 효과

(1) 내부성과의 향상

규제등록 및 관리시스템에 대한 전반적인 만족도 수준은 3.42점이었고, 행정업무에 대한 도움 정도에 대한 인식은 평균 3.31점, 규제등록·관리시스템을 통한 규제개선효과에 대한 인식은 3.32점으로 나타나 개선의 여지가 아직 많은 것으로 해석할 수 있었다. 교차분석 결과에 따르면, 규제등록·관리시스템을 통한 행정업무 도움정도에 대해 4~6급은 3.49점으로 7~9급(3.21점)보다 높게 인식해 해당 시스템을 통한 행정업무에 대한 효율성 증가에 대한 인식이 고위직 공무원에서 높은 것으로 나타났다. 규제등록 시스템의 행정업무에 도움 정도에 대하여 본청 공무원(3.59점)이 구·군(3.23점) 공무원 보다 높은 것으로 인식했다.

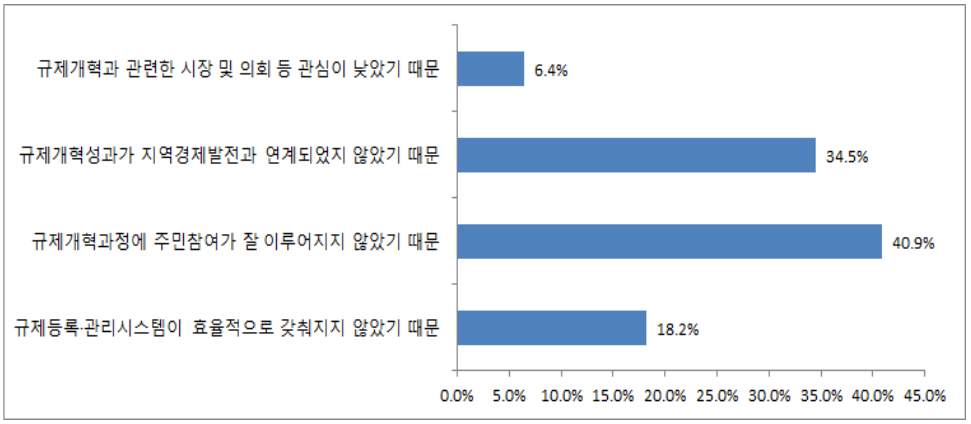
(2) 외부성과의 향상

① 주민만족도

규제등록 및 관리시스템을 통한 규제개선노력이 주민만족도 개선에 도움이 되는지에 대한 인식은 평균 3.23점, 규제등록 및 관리 시스템을 통한 주민체감 규제개혁효과에 대해서는 평균 3.11점으로 낮게 나타났기 때문에 규제개혁이 현장의 목소리를 반영하는 강도를 지속적으로 높여야함을 알 수 있다. <그림 2>에 나타난 바와 같이 주민이 체감하는 규제개혁효과가 낮다고 생각하는 이유에 대하여 응답자의 40.9%가량이 규제개혁과정에서 주민참여가 이루어지지 않았기 때문으로 답했고, 34.5%는 규제개혁의 성과가 지역경제발전과 연계되지 않고 있기 때문으로 인식하였다. 규제개혁 효과가 높다고 생각하는 이유에 대해서는 규제개혁의 성과가 지역경제발전과 연계성이 높기 때문이라는 응답이 31.8%로 나타났고, 규제등록·관리시스템의 효율성과 자치단체장 및 의회 등의 높은 관심 때문이라는 응답 비중이 26.2%, 22.4%로 각각 나타났다.

주민이 체감하는 규제개혁의 효과가 낮다고 인식하는 이유에 대하여 7~9급 하위직 공무원의 경우 주민참여가 이루어지지 않았기 때문이라는 응답비율이 39.3%로 가장 높았고, 다음 지역경

〈그림 2〉 주민체감 규제개혁 효과가 낮다고 생각하는 이유



제발전과의 연계성을 32.1%가 답했다. 4~6급 고위직 공무원 역시 주민참여(44.8%)와 지역경제 발전의 연계성(37.5%)을 이유로 들었다. 주민이 체감하는 규제개혁 효과가 높다고 답한 응답자를 대상으로 그 이유에 대하여 4~6급의 경우 지역경제와의 연계성(37.5%), 효율적인 규제관리시스템(27.1%) 등을 답했다. 반면 7~9급 공무원의 경우 시장 및 의회의 관심(26.3%), 지역경제와의 연계성(26.3%), 규제등록·관리시스템의 효율성(26.3%) 등에 대한 고른 응답분포를 보였다.

규제등록·관리시스템에 따른 규제개선의 효과성과 규제등록·관리시스템 도입과 규제개선 노력에 따른 주민만족도 향상에 대하여 유의수준 0.05하에서 통계적으로 유의미하게 부산광역시 본청 공무원이 구·군 공무원에 비해 성과가 높은 것으로 인식하는 것으로 나타났다. 부서별 규제등록·관리시스템에 대한 성과 인식은, 규제·등록 및 개혁시스템에 대해 느끼는 전반적인 만족도에 대하여 경제관련 부서 3.26점, 비경제관련 부서 3.56점으로 비경제관련 부서의 만족도가 높았다.

② 사회적·경제적 효과

<표 3>에 의하면 규제등록·관리시스템의 도입과 규제개선 노력으로 인한 사회·경제적 성과에 대한 인식은 주민 복지 향상 3.45점, 사회 약자 보호 3.41점, 사회적 안정성 확대 3.44점, 사회적 갈등 비용 감소는 3.25점인 반면, 지역경제 발전 3.58점, 일자리 창출 3.46점, 투자활성화는 3.54점으로 나타났다. 규제등록 및 관리시스템의 도입에 따른 개선효과가 사회적 영역보다는 경제적 분야의 성과가 높은 것으로 인식되고 있어, 사회적 분야에 대한 성과를 높일 수 있는 방안 마련이 요구된다.

〈표 3〉 지방규제 등록·관리시스템의 사회·경제적 성과

조사항목		Mean	Std
사회적 성과	주민의 복지향상에 기여하였다.	3.45	1.048
	사회적 약자 보호에 기여하였다.	3.41	1.095
	사회적 안전성 확대에 기여하였다.	3.44	1.080
	사회적 갈등 비용 감소에 기여하였다.	3.25	1.138
경제적 성과	부산시의 지역경제발전에 도움이 되었다.	3.58	1.077
	부산시의 일자리창출에 도움이 되었다.	3.46	1.142
	부산시의 투자활성화가 되었다.	3.54	1.140

규제등록·관리시스템의 사회·경제적 성과에 대하여 4~6급 공무원의 경우 사회적 약자 보호에 기여했다는 답변이 3.65점으로 7~9급(3.23점)보다 높게 나타났다. 규제등록·관리시스템의 사회·경제적 성과에 대한 부산광역시 본청과 구·군 공무원간 인식 차이는, 주민복지 향상 기여와 관련해서 본청 3.76점, 구·군 3.34점으로 유의수준 0.05하에서 통계적으로 의미 있는 차이를 보였다. 부산광역시 본청 공무원은 규제등록·관리시스템의 도입과 규제개선의 영향으로 주민의 복지 향상이 크다고 인식하였다. 사회적 약자보호, 사회적 안전성 확대, 사회적 갈등에 대한 비용감소

등의 효과에 대하여 유의수준 0.05와 0.01하에서 통계적으로 유의미한 차이를 나타냈지만, 지역경제발전, 일자리 창출, 투자활성화 등 경제적 효과에 대해서는 본청과 구·군 공무원 간에 인식의 차이를 나타내지 않았다. 부서별 규제등록·관리시스템의 사회·경제적 성과에 대하여 사회 안전성 확대 측면에서 유의수준 0.1하에서 통계적으로 의미 있는 차이를 보였다.

2) 규제등록시스템의 분석

첫째, 누락규제 발굴시스템과 관련하여 부산광역시 공무원은 시민이 체감하는 규제 중 규제등록 대장에 등록된 규제는 78.15%라고 답해 부산광역시 규제 중 약 21.85%가량이 누락되어 있다고 인식하였다. 그러므로 점진적으로 누락규제를 발굴하는 작업이 요구되는 것으로 해석할 수 있었다. 부산광역시 공무원은 규제발굴에 대한 적극성은 3.68점으로 높았기 때문에 긍정적으로 해석되었다. 직급간의 부산광역시 규제등록에 대한 인식은 미세한 차이가 있었는데, 부산광역시 전체 규제 등록상황에 대하여 4~6급의 고위직 공무원의 경우 80.31%가량이 등록되어 있다고 답했고, 7~9급 공무원은 76.97%가량이 등록되어 있다고 응답하였다. 고위직 관료에 비해 하위직(7~9급) 공무원일수록 규제여부를 구분하는데 어려움 있는 것으로 응답해 공무원의 직급 차이에 따라 규제여부에 대한 판단에 대한 인식의 차이가 있었다. 부산광역시 본청 공무원과 구·군 공무원의 부산광역시 누락규제에 대한 인식의 분석 결과, 부산광역시 전체 규제에 대하여 본청공무원은 평균 21.37%가량이 누락되었다고 인식했고, 구·군 공무원의 경우 21.99%로 인식의 차이가 없는 것으로 나타났다. 부서특징별 부산광역시 전체 누락 규제에 대한 인식은 경제관련 부서의 경우 23.85%, 비경제부서 20.67%로 답했다. 규제발굴의 적극성 측면에서 비경제 부서(4.24점)가 경제관련 부서(3.84점)에 비해 보다 적극적이라고 인식하였다.

둘째, 신설규제 심사시스템과 관련하여 신설규제 심사는 3.59점으로 나타났기 때문에 부산광역시 공무원들은 규제신설 과정에서 심사가 합리적으로 이루어지고 있는 것으로 판단하였다. 그러나 규제영향분석을 통한 체계적이고 심사는 이루어지고 있지 못하기 때문에 중요규제에 대해서는 좀 더 심도 깊은 검토가 필요한 것으로 판단된다.

셋째, 장기존속규제(일명 노후규제) 폐지 시스템과 관련하여 상대적으로 장기존속규제에 대한 폐지와 관리가 3.38점으로 부족한 것으로 인식하고 있어서 일정 부분 장기존속규제의 정비 역시 요구되고 있음을 반증하는 것으로 해석되었다. 특히 전문가들은 특정 지역에서 이해관계자들이 깊이 관여하여 일정 집단에게 유리한 규제가 지속된다면 반드시 검토해야 한다고 지적하고 있다.

넷째, 규제분류의 혁신과 관련하여 규제의 합리적 분류 3.48점, 규제등록·관리시스템의 정착 3.42점, 규제등록·관리시스템의 평가 및 사후관리 3.47점으로 나타났다. 등록규제의 분류 관리는 비교적 안정적으로 잘 이루어지고 있는 것으로 해석할 수 있었다. 평소 응답자가 가지고 있는 규제개선과 관련된 인식은 진입규제(4.96점), 가격규제(4.48점), 거래규제(4.62점) 등 경제적 규제에 대한 추가적인 규제 완화의 필요성을 강하게 인식하고 있었다. 사회적 규제인 환경규제(2.67점), 산업재해규제(2.64점), 안전규제(2.41점), 사회적 차별에 대한 규제(3.30점) 등 사회적 규제의 강화 필요성에 대한 인식이 높았다. 단순한 행정적 규제의 경우 4.63점으로 완화에 대한 인식이 높았다.

〈표 4〉 직급별 규제의 강화 및 완화에 대한 인식

		직급	N	Mean	Std	T	p
경제적 규제	진입규제	4~6급	70	5.16	1.471	1.355	.177
		7~9급	128	4.87	1.422		
	가격규제	4~6급	69	4.61	1.638	.818	.415
		7~9급	128	4.41	1.570		
	거래규제	4~6급	70	4.81	1.544	1.127	.261
		7~9급	128	4.55	1.551		
사회적 규제	환경규제	4~6급	70	2.84	1.612	1.328	.187
		7~9급	128	2.55	1.267		
	산업재해규제	4~6급	70	2.71	1.505	.699	.486
		7~9급	127	2.57	1.366		
	안전규제(소방안전, 소비자안전 등)	4~6급	70	2.40	1.527	.122	.903
		7~9급	128	2.38	1.292		
	사회적 차별에 대한 규제	4~6급	70	3.64	2.050	2.094	.038
		7~9급	128	3.08	1.672		
행정적 규제		4~6급	66	4.85	1.339	1.439	.152
		7~9급	123	4.55	1.350		

주: 규제가 강화되어야 한다(1점) ~ 규제가 완화되어야 한다(7점)

직급별 규제에 대한 인식조사 결과는 <표 4>에 나타난 바와 같이, 규제의 유형별 규제개혁에 대한 인식에 대하여 사회적 규제인 '사회적 차별에 대한 규제'에 대하여 4~6급 공무원이 3.64점으로 7~9급(3.08점)에 비해 보다 통계적으로 유의미하게 완화되어야 한다고 인식하고 있었다. 유형별 규제에 대한 인식에 대해서는 경제적 규제인 거래규제와 관련하여 부산광역시 본청(5.07점) 공무원이 구·군(4.50점) 공무원에 비해 완화되어야 한다고 인식하고 있었다. 나머지 규제에 대해서는 본청 공무원과 구·군 공무원간에 인식 차이를 나타내지 않았다. 규제유형에 따른 강화 및 완화의 인식에 대해서는, 사회적 규제인 환경규제, 산업재해규제, 안전규제로 유의수준 0.05하에서 비경제부서가 경제관련 부서에 비해 규제강화가 필요하다고 인식하였다. 사회적 차별에 대한 규제 역시 유의수준 0.1하에서 비경제부서가 규제강화의 필요성을 인식하였다. 반면 경제적 규제와 행정적 규제에 대하여 부서별로 인식의 차이를 보이지 않았다.

3) 규제관리시스템의 분석

첫째, 규제개혁 네트워크 구축 측면에서 규제변화와 관련하여 이해관계자와 주민에 대한 의견청취는 3.34점으로 비교적 낮고, 주민홍보에 대한 인식 역시 3.31점으로 매우 낮았다. 주민 체감효과가 낮다가 인식하는 이유에 대해서 부산광역시 본청 공무원의 경우 낮은 주민참여(44.8%), 구·군청 공무원 역시 낮은 주민참여(39.9%)라고 답하였기 때문에 규제개혁의 주민 체감만족도를 제고하기 위해서는 주민참여가 대폭 요구됨을 알 수 있다.

둘째, 공무원의 의식개혁 측면에서 규제개혁과 관련된 역할에 대하여 '규제의 발굴과 개혁 역할의 자기업무와의 관련성'에 대한 인식은 3.51점으로서 규제개혁에 대한 업무 공감대는 비교적 높은 것으로 나타났다. 직급별 인식 차이를 살펴보면, 4~6급의 경우 3.83점으로 7~9급(3.36점)보다 높았다. 이러한 결과를 통해 하위직 공무원들이 규제개혁업무를 자기 업무로 내면화하여 민원인과 접점에서 만나는 것이 바람직한 것으로 보인다. 그리고 규제개혁과 자신의 업무와 관련성에 대한 인식 역시 비경제부서의 공무원이 유의수준 0.05하에서 높게 인식하였다.

셋째, 규제방식의 전환 측면에서 '포지티브 방식' '네거티브 방식'으로 규제설계방식의 전환에 대해서는 3.51점으로 비교적 높게 나타났다. 교차분석 결과, 4~6급의 경우 3.65점으로 7~9급(3.43점)보다 높았지만, 통계적으로 유의미하지는 않았다. 본청의 경우 4.12점으로 나타나 구·군 3.74점보다 높았다. 규제대상자에게 자율성과 창의성을 부여하는 네거티브 규제방식은 아직은 현장에서 폭넓게 작용되지 않고 있지만, 점진적으로 확대되고 있는 것으로 판단된다.

넷째, 규제품질 관리 강화 측면에서 규제품질 관리의 타당성은 3.55점, 규제심사의 합리성 3.59점으로 나타났기 때문에 규제품질관리를 위한 부산광역시의 지속적인 노력이 따르고 있음을 확인할 수 있다. 교차분석 결과, 규제의 품질에 대한 관리에 대하여 유의수준 0.05하에서 비경제부서가 경제관련 부서에 비해 보다 긍정적으로 평가하였다. 그리고 규제의 합리적 분류 3.48점, 규제등록·관리시스템의 정착 3.42점, 규제등록·관리시스템의 평가 및 사후관리 3.47점으로 상대적으로 높게 나타나지는 않았는데, 이는 규제품질의 향상을 위해서 규제개선 프로세스를 지속적으로 개혁하는 작업이 요구됨을 의미한다.

Ⅳ. 지방규제 등록·관리시스템 개혁 방안

1. 부산광역시 규제개혁의 방향

부산광역시에서 규제를 등록하고 관리하는 중요한 이유는 뚜렷한 정책목적이 있기 때문이다. 본 연구에서는 먼저 부산광역시에서 내부성과의 향상을 목적으로 했다는 점에 주목하였다. 본청과 16개 구·군청의 관련 공무원들의 규제등록 및 관리시스템에 대한 전반적인 만족도나 행정업무에 대한 도움 정도는 그리 높지 않았고, 규제등록·관리시스템을 통한 규제개선효과에 대한 인식 역시 높지 않아 개선의 여지가 아직 많은 것으로 판단된다. 그러므로 내부성과의 향상을 위해 지속적으로 등록규제를 개선하고 관리하는 노력이 요구된다. 특히 일선의 하위직 공무원들과 구·군청 공무원들이 규제개혁에 공감하고 함께 추진하는 것이 중요한 정책방향으로 확인되었다.

부산광역시에서 규제를 등록하고 관리하는 더 중요한 이유는 외부성과의 향상을 위해서이다. 첫째, 규제등록 및 관리시스템을 통한 규제개선노력이 주민만족도 개선에 도움이 되는지에 대한 인식, 규제등록 및 관리 시스템을 통한 주민체감 규제개혁효과에 대한 인식 역시 낮게 나타났기 때문에 규제개혁이 현장의 목소리를 지속적으로 반영할 수 있는 장치 마련이 요구된다. 주민이 체감하는 규제개혁효과가 낮다고 생각하는 이유 역시 규제개혁과정에서 주민참여가 이루어지지

않았고, 규제개혁의 성과가 지역경제발전과 연계되지 않고 있기 때문으로 인식하였다. 따라서 지역경제발전이라는 정책목표를 명확히 하되, 주민참여를 활성화할 수 있는 정책방향이 요구된다.

둘째, 규제등록·관리시스템의 사회적 성과와 경제적 성과에 대한 인식은 극명하게 차이를 보였다. 주민복지향상, 사회적 약자 보호, 사회적 안전성 확대, 사회적 갈등 비용 감소에 대한 인식은 매우 낮은 반면, 지역경제 발전, 일자리 창출, 투자활성화 등은 매우 높게 나타났다. 규제등록 및 관리시스템의 도입에 따른 개선효과가 사회적 영역보다는 경제적 분야에서 높은 것으로 인식되고 있어, 사회적 분야에 대한 성과를 높일 수 있는 방안 마련이 요구된다. 2015년 부산광역시는 16개 구·군의 사례를 포함한 규제개선 사례 70선을 선정하여 발표하였는데, 사례분석 결과도 유사한 결론에 이르고 있다. 즉, 부산광역시 본청과 관련된 25건의 규제개선사례 중에서 경제적 규제인 진입규제 완화 건수가 21건으로 대부분을 차지하고 있었다. 지역투자 활성화와 일자리 창출을 위해서는 진입규제의 대폭 완화에 방점을 두는 것은 좋지만, 지역주민의 삶의 질과 관련된 사회적 규제에 대해서는 거의 관심을 보이지 않고 있기 때문에 부산광역시의 입장에서는 균형 잡힌 시각을 가질 필요가 있는 것으로 나타났다. 행정자치부 역시 생활규제 정비계획에 방점을 둘 계획이라고 한 점에서 고무적인 정책방향으로 평가된다.

2. 부산광역시 규제등록시스템의 개혁

부산광역시에서 행정업무의 효율성을 제고하여 내부성과를 향상하고, 주민만족도와 사회·경제적 성과를 제고하여 외부성과를 향상하기 위해서는 먼저 규제등록시스템을 체계적으로 개선하는 작업이 요구된다.

첫째, 누락규제 발굴시스템의 정비가 요구된다. 부산광역시 공무원은 시민이 체감하는 규제 중 20% 이상이 누락되어 있다고 인식하였다. 그러므로 점진적으로 누락규제를 발굴하는 작업이 요구되는 것으로 해석할 수 있었다. 부산광역시 공무원은 규제발굴에 대한 적극성이 매우 높기 때문에 긍정적으로 해석되었다.

둘째, 신설규제 심사시스템의 활성화가 요구된다. 부산광역시 공무원들은 규제신설 과정에서 심사가 합리적으로 이루어지고 있는 것으로 판단하였다. 현재 부산광역시의 경우 고시와 지침의 경우에도 규제일 때는 심사하고 있고, 실제 행정계획과 행정협의사항 그리고 각종 규정의 경우에도 규제로 관리되어있는 점을 감안하면, 부산광역시의 규제신설 때 심사가 폭넓게 합리적으로 이루어지고 있는 것으로 평가된다. 그러므로 행정자치부의 가이드라인과 현장의 요구를 감안하면서 단계적으로 접근하되, 규제 신설에 따른 영향분석을 체계적으로 보완하는 노력도 요구된다.

셋째, 장기존속규제(일명 노후규제) 폐지 시스템의 활성화가 요구된다. 부산광역시 공무원들은 장기존속규제에 대한 폐지와 관리가 상대적으로 부족한 것으로 인식하고 있어서 일정 부분 장기존속규제 정비 역시 요구되고 있음을 반증하는 것으로 해석되었다. 장기존속규제에는 고착된 이해관계와 복잡한 절차가 내재되어 있는데, 지방정부에도 광역의회와 기초의회가 저항하는 정치가 내재되어있을 수 있기 때문에 부산광역시에서 주민참여와 주민의견청취 기회를 확대하면서 적극적으로 장기존속규제를 정비하는 노력이 요구된다.

넷째, 부산광역시의 등록규제의 개선을 위해서는 규제분류의 혁신이 필요하다. 부산광역시 공무원들은 규제의 합리적 분류, 규제등록·관리시스템의 정착, 규제등록·관리시스템의 평가 및 사후관리에 비교적 긍정적으로 평가하였다. 즉, 등록규제의 분류 관리는 비교적 안정적으로 잘 이루어지고 있는 것으로 해석할 수 있었다. 그리고 진입규제, 가격규제, 거래규제 등 경제적 규제에 대한 추가적인 규제 완화의 필요성을 강하게 인식하고 있었고, 사회적 규제인 환경규제, 산업재해규제, 안전규제, 사회적 차별에 대한 규제 등은 강화 필요성이 있음을 인지하고 있었다. 단순하지만 규제대상에게 실질적인 부담을 지우는 행정적 규제의 경우 완화 필요성을 인식하고 있었다. 이처럼 규제개혁의 정책방향을 잡기 위해서는 성격별 규제분류의 필요성은 강하게 요구되지만, 너무 방대한 작업이기 때문에 현장에서는 한계가 많은 것으로 인식되었다.

3. 부산광역시 규제관리시스템의 개혁

부산광역시에서 규제개혁의 성과를 효율적으로 달성하기 위해서는 규제관리시스템을 체계적으로 개선하는 작업이 요구된다.

첫째, 규제개혁 네트워크 구축은 등록규제를 합리적으로 관리하기 위한 기반의 역할을 한다. 부산광역시 공무원들은 규제의 등록, 폐지, 수정 등 규제변화와 관련하여 이해관계자와 주민에 대한 의견청취는 비교적 잘 이루어지지 않고, 주민홍보 역시 적극적으로 이루어지지 않고 있는 것으로 인식하였다. 그리고 주민 체감 효과가 낮다고 인식하는 이유에 대해서 부산광역시 본청 공무원의 경우 낮은 주민참여를 1순위로 응답했고, 구·군청 공무원 역시 낮은 주민참여를 1순위로 답했기 때문에 규제개혁의 주민 체감만족도를 제고하기 위해서는 주민참여가 대폭 요구됨을 알 수 있다. 더불어 국가 전체적으로 규제개혁의 성공적 지속가능성을 위해서는 담당 공무원이 힘을 낼 수 있도록 관련 조직을 제도하여 네트워크가 지속되게 하는 것이 중요한 것으로 나타났다.

둘째, 규제개혁의 주체이면서 동시에 당사자이기도 한 공무원의 의식개혁이 수반되지 않으면 규제관리와 규제개선은 연목구어가 될 수 있다. 부산광역시 공무원들은 규제개혁과 관련된 역할에 대하여 '규제의 발굴과 개혁 역할의 자기업무와의 관련성'에 대한 인식은 비교적 높게 나타났기 때문에 규제개혁에 대한 업무 공감대는 비교적 높은 것으로 나타났다. 다만, 직급별 인식차이가 매우 컸기 때문에 하위직 공무원들이 규제개혁업무를 자기 업무로 내면화하여 민원인과 접점에서 만나는 것이 바람직한 것으로 보였다. 더불어 전문가들은 부산광역시 공무원들이 적극적으로 규제개혁 업무를 수행하도록 유도하기 위해서는 시장의 리더십이 중요한 것으로 제안하였다. 행정자치부 지방규제혁신과 담당자 역시 지방자치단체 규제개혁의 성공의 핵심요인으로 지방자치단체장의 관심도를 꼽았다. 그리고 그는 등록규제 정비와 더불어 규제개혁 교육의 중요성에 방점을 두고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 규제방식의 전환이 합리적일 경우 과감한 혁신이 요구된다. 규제대상자에게 자율성과 창의성을 부여하는 네거티브 규제방식은 현장에서 점진적으로 적용되고 있는 것으로 나타났다. 부산광역시 도시계획과는 2014년 7월 부산광역시 도시계획조례 제30조에 근거하여 용도지역 건축제한을 네거티브 방식으로 전환(건축할 수 없는 건축물 열거)하여 규제대상자의 자율성을 부

여하였다. 부산광역시의 경우 85건의 인·허가 규정 현황을 살펴보면, 24건(28%)이 네거티브 규제방식이며, 61건(72%)은 포지티브 방식인 것으로 나타났다. 그리고 행정규제의 핵심인 인·허가 업무 처리 시 투명성을 제고하기 위해 조례 등 네거티브 시스템 도입 추진을 계획하고 있다.

넷째, 규제품질 관리 강화를 위한 절차적 합리성의 강화가 요구된다. 부산광역시 공무원들은 규제품질 관리의 타당성, 규제심사의 합리성에 대해 비교적 긍정적으로 인식하였기 때문에 규제품질관리를 위한 부산광역시의 지속적인 노력이 따르고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 규제품질의 향상을 위해서 규제개선 프로세스를 지속적으로 개혁하는 작업이 요구됨을 확인하였다. 부산광역시는 사회적 약자를 위한 규제와 안전규제 등 착한 규제는 2014년 감축규제에서 제외하면서 일자리 창출과 투자활성화를 위해서 걸림돌이 되는 규제는 완화하고, 시민안전과 건강을 위한 규제는 보완하거나 강화하는 시스템을 유지하고 있다. 뿐만 아니라 상위법령 근거 없는 규제, 위임범위 벗어난 일탈규제, 위임사항 소극 적용한 규제, 상위법 제·개정사항 미반영 규제 등 '불합리한 지방규제 개선방안'을 마련하고 있다. 그리고 불합리한 지방규제 4대 분야(국토, 산업, 농림축산 등) 정비로 일자리 창출 및 시민불편 해소에 기여하는 노력을 보이고 있는 것으로 나타났다. 그러므로 규제영향분석 등 절차적 합리성을 제고할 수 있는 장치들을 보완한다면, 규제품질관리의 수준이 더욱 제고될 것으로 판단되었다.

Ⅴ. 결론

본 연구에서는 부산광역시 본청 272건의 등록규제를 성격별로 재분류하여 정책적 시사점을 도출하였다. 그리고 심층면접과 설문조사를 통해 부산광역시에 적합한 규제등록 및 관리시스템은 무엇인지 탐색하였다. 부산광역시 본청 272건의 등록규제를 근거 법령과 관련 조문을 치밀하게 내용 분석한 결과, 경제적 규제가 148건(54.4%)으로서 가장 많았고, 행정적 규제가 78건(28.7%), 그리고 사회적 규제는 46건(16.9%)을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 설문조사 결과 본청과 16개 구·군청의 관련 공무원들의 규제등록 및 관리시스템에 대한 전반적인 만족도나 행정업무에 대한 도움 정도는 그리 높지 않고, 규제등록·관리시스템을 통한 규제개선효과에 대한 인식 역시 그리 높지 않아 개선의 여지가 아직 많은 것으로 해석할 수 있었다. 규제등록 및 관리시스템을 통한 규제개선노력이 주민만족도 개선에 도움이 되는지에 대한 인식, 규제등록 및 관리 시스템을 통한 주민체감 규제개혁효과에 대한 인식 역시 낮게 나타났다. 규제등록 및 관리시스템의 도입에 따른 개선효과가 사회적 영역보다는 경제적 분야에서 높은 것으로 인식되고 있어, 사회적 분야에 대한 성과를 높일 수 있는 방안 마련이 요구되는 것으로 나타났다.

본 연구의 분석결과를 바탕으로 다음과 같은 정책제언이 가능하다. 첫째, 사회적 성과의 향상을 위한 규제개혁 노력이 요구된다. 2013년 이후 지금까지 일자리 창출과 투자활성화를 위한 규제개혁에 방점을 두었다면, 주민복지향상과 사회적 약자보호, 그리고 사회적 안전성 확대를 위한 규제개혁을 위한 설계와 정책추진이 요구된다. 현장에서 지역주민의 목소리를 들으면서 삶의 질 향상을 위한 생활 공감규제 측면에서 누락규제 발굴과 등록 그리고 개선작업이 필요하다. 둘

째, 주민체감 규제개혁 효과를 제고하기 위해서는 주민참여와 주민의견청취 기회를 대폭 확대해야한다는 점이다. 지금까지 기업의 현장애로 개선에 초점을 맞추었다면, 지역주민들의 민원사항을 체계적으로 수렴하는 노력이 필요하다. 셋째, 규제개혁의 지속성을 유지하기 위해서는 리더십과 참여가 매우 중요하다는 점이다. 먼저 부산광역시장의 지속적인 관심이 관련 공무원들이 힘을 얻을 수 있는 첫 번째 요건이다. 공무원들의 업무는 대부분 규제업무임에도 불구하고 규제개혁이라는 것은 관련 부서의 일이지 자신과는 관련이 없다는 인식이 팽배해있기 때문에 서로간의 소통과 공감이 요구된다. 이때 관련부서와 관련 공무원의 규제개혁 성과평가를 지속하여 적극적으로 규제개선을 위한 인센티브 구조를 제공해야 한다는 점이다. 넷째, 조직과 시스템이 안정화되어 지속성을 갖지 않으면 규제개혁의 성과가 활짝 꽃피기 어렵다는 점이다. 규제개혁 관련 조직이 임시조직으로 머물러 있다가 리더십의 교체와 함께 단절될 경우 주민체감도가 높은 성과를 창출하기 어렵기 때문에 관련조직의 제도화와 관련 시스템의 법제화를 방점을 두고 챙겨야한다는 점이다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 지니기 때문에 후속연구 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 부산광역시 16개 구·군의 등록규제 현황과 관리 현황을 비교분석하는 연구가 요구되지만 충분하게 검토하지 못했다. 규제가 현장에서 고객과 만나는 접점이 대부분 구·군청 단위이기 때문에 우선적으로 연구가 요구되는 부분으로 후속연구로 미루기로 한다. 이때 구·군의 규제개혁사례를 포함한 「부산광역시 규제개선사례 70선」을 중심으로 일자리창출효과를 구체적으로 확인하는 연구가 요구된다. 가령 규제개선효과 분석에서 부산시정 5대 목표를 규제개선 대표사례와 연결하고, 민원인과 이해관계자에게 일자리 창출 여부를 확인하는 다소 방대한 작업이 요구된다. 자연스럽게 '규제 맵'을 활용하여 '규제 경로'를 파악하는 작업이 병행될 필요가 있다. 2015년 8월 31일 면담한 행정자치부 지방규제혁신과 담당자에 의하면, 현재 새로운 규제등록 매뉴얼을 만들고 있으며 9월 2일 지방자치단체 규제업무 담당자들을 대상으로 교육을 진행한다고 한다. 그는 지방규제에 대해서도 중앙정부 규제와 마찬가지로 유형별 분류를 하지만, 42,000건이 넘는 지방자치단체 등록규제를 대상으로 성격별 분류를 하는 작업은 너무 방대한 작업이기 때문에 어렵다고 판단하고 있었다. 그러므로 부산광역시 16개 구·군의 등록규제 현황과 관리 현황을 비교분석하는 연구부터 우선적으로 수행하는 것이 현실적인 것으로 판단된다.

둘째, 부산광역시 미등록규제 발굴을 위한 방대한 작업이 요구되지만 시간과 비용의 제약 때문에 검토하지 못하였다. 먼저 누락규제 발굴이 성과로 인식되는 문화와 시스템을 확산하는 정책방향이 요구된다. 다만, 연구자의 시간과 비용의 제약 때문에 후속 연구 과제로 미룰 수밖에 없는 한계가 있다. 2015년 8월 31일 면담한 행정자치부 지방규제혁신과 담당자에 의하면, 지방자치단체는 먼저 규제와 비규제를 구분하고, 등록세와 부담금 등 조세 역시 규제이지만 등록할 필요가 없기 때문에 행정자치부에서 일단 큰 틀에서 등록규제와 비등록규제를 구분한다고 하는데 지방자치단체별로 차이가 있는 것이 사실이라고 한다. 그는 법령정보시스템을 통해 타 지방자치단체의 규제를 확인이 가능하여 표준화가 가능하지만 시간이 많이 걸리기 때문에 점진적으로 작업을 하는 것이 옳다는 입장이었다. 그러면서 그는 유형별 분류는 지침에 근거를 두고 있지만, 성격별 분류는 법적 근거가 없어 지자체에서 별도로 해야 할 유인이 없기 때문에 의견수

렴이 필요한 것으로 판단하였다.

셋째, 타 (광역)지자체 등록규제시스템과 비교연구가 요구되지만 후속연구로 미룬다. 2015년 8월 31일 면담한 행정자치부 지방규제혁신과 담당자에 의하면, 법률을 먼저 확인하고 위임여부를 검토하고 조례와 규칙의 경우까지 경로를 확인하는 작업은 너무 방대하여 광역자치단체를 중심으로 광역표준화연구의 필요성을 제안하였다. 즉, 2014년 행정자치부에서 지방자치단체의 등록규제의 차이 문제를 극복하기 위해 표준화 연구를 실시하였으나 너무 방대한 작업이었다고 하면서 등록규제 광역표준화 비교연구를 실시를 권하였다. 이는 광역자치단체 간의 공동연구로 진행하는 것이 타당할 것으로 판단되며, 체계적이고 통일적인 규제개혁시스템을 갖추는 데 크게 기여할 것으로 예상된다.

넷째, 부산광역시의 규제개혁에 대한 기업인과 주민들에 대한 체계적인 조사 작업이 요구된다. 이는 규제개혁을 위한 중장기계획 수립이라는 큰 틀에서 기초 작업으로 분류할 수 있다. 실제 규제개혁 추진과정에서 중앙부처의 장벽 문제에 직면하게 되는데, 전문가를 통해 탄생한 행정자치부의 실무지침과 가이드라인이 기업인에게는 구속적일 수도 있다는 지적을 한다. 현장의 기업인들은 이를 중앙부처에 건의하면 더 큰 장벽으로 작용하는 악순환과정을 하소연하고 있는 것이다. 그러므로 부산의 30대 기업 정보를 바탕으로 하되 다양한 수준의 기업을 대상으로 규제로 인한 애로사항 조사가 요구된다.

참고문헌

규제개혁위원회. (2002-2014).「규제개혁백서」.

김 신. (2002).「행정규제의 질적 제고방안」. 서울: 한국행정연구원.

_____. (2012).「규제영향분석의 공공협의체계 개선방안에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원.

_____. (2014).「시장기반 규제대안 도입 활성화를 위한 연구」. 서울: 한국행정연구원.

김영평·최병선·최도철. (2006).「규제의 역설」. 서울: 삼성경제연구소.

김영훈. (1998).「규제행정의 이론과 실제」. 서울: 선학사.

김용우. (2010).「정부규제와 규제행정」. 서울: 대영문화사.

김일중. (1998).「규제와 재산권: 법경제학적 시각으로 본 정부 3부의 역할」. 서울: 자유기업센터.

김재홍. (2002).「진입규제의 이론과 실제」. 서울: 한국경제연구원.

김창수. (2012).「정부규제의 구조와 논리」. 서울 : 한국학술정보.

_____. (2006). 환경규제의 시계추 현상의 해석.「지방정부연구」, 10(1):113-134.

김창수·김성우. (2015).「부산광역시 등록규제 현황분석과 합리적 관리방안 연구」. 부산발전연구원.

김태윤·정재희·허가형. (2008). 한국 정부의 규제영향분석의 수준: 평가틀의 도출 및 평가 결과.「규제연구」, 17(2).

민지홍·김재일. (2012).「규제개혁 시스템 개선방안에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원.

부산광역시. (2005).「도시계획시설사업 실시계획변경인가」. 부산광역시 고시 제2005-108호.

송정원. (2005).「카르텔 및 불공정거래행위 규제」. 서울: 박영사.

심준섭. (2004). 불확실성과 정책오차의 이중성: 신용카드사 규제정책을 중심으로.「한국행정학보」, 38(6): 131-153.

안전행정부. (2013).「지방자치단체 규제업무 매뉴얼」.

안혁근. (2014).「규제영향분석제도의 실효성 제고 방안」. 서울: 한국행정연구원.

이민창. (2014). 지방정부 규제개혁에 관한 소고.「서울행정학회포럼」, 27: 12-15.

이종한. (2014).「규제개혁 평가 및 관리 개선방안: 기존 규제정비제도를 중심으로」. 서울: 한국행정연구원.

이혁우. (2009). 규제개념에 관한 소고.「행정논총」, 47(3): 335-358.

임일섭. (1999).「행동규칙과 자생적 시장질서」. 서울: 자유기업센터.

전재경. (1999).「환경규제개혁의 평가와 방향: OECD접근을 중심으로」. 한국법제연구원.

정용덕 등. (1999).「합리적 선택과 신제도주의」. 서울: 대영문화사.

정정길. (1997).「정책학원론」. 서울: 대명출판사.

_____. (2000).「행정학의 새로운 이해」. 서울: 대명출판사.

제주발전연구원. (2010).「제주특별자치도 규제의 관리 및 규제개혁시스템 강화 방안 마련을 위한 연구」

최병선. (1993).「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」. 서울: 법문사.

_____. (2009). 규제수단과 방식의 유형 재분류.「행정논총」, 47(2): 1-30.

_____. (1992). 최근의 환경규제수단의 평가.「행정논총」, 30(2): 177-197.

최병선 등. (2000). 한국의 규제정책 실증연구의 경향과 분석.「행정논총」, 39(3): 140-166.

최유성. (2007).「규제등록 및 관리제도 개선방안에 관한 연구」. 한국행정연구원.

최진욱. (2006). 규제가 국가경쟁력에 미치는 영향.「규제연구」, 15(1): 3-25.

하연섭. (2003).「제도분석: 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.

행정학용어표준화연구회. (1999).「행정학용어사전」. 서울: 새정보 미디어.

홍준형. (2011).「행정법」. 서울: 법문사.

Breyer, Stephen G., Stewart, Richard B., and Sunstein, Cass R. (2009). *Administrative Law and Regulatory Policy.* Aspen Publishers.

Coase, Ronald. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics,* 3.

_____. (1988). *The Firm, the Market and the Law.* The University of Chicago Press.

Coombs, Fred S. (1980). The Bases of Noncompliance with a Policy. *Policy Studies Journal,* 8(6).

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science,* 162: 1243-1248.

Hawkins, Keith. (1984). *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution,* Oxford: Clarendon Press.

Hayek, Friedrich A. (1973). *Law, Legislation, and Liberty: Rules and Order.* The University of Chicago Press.

_____. (1982). *Law, Legislation, and Liberty.* London: Routledge and Kegan Paul. Paperback edition.

Lindblom, Charles. E. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision through Mutual Adjustment*. New York: The Free Press.

Massey, Andrew. (1993). *Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States,* Edward Elgar Publishing Company.

Mitnick, Barry M. (1980). *The Political Economy of Regulation.* New York: Columbia University Press.

North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* Cambridge University Press.

OECD. (2007). *Environmental Regulation and Competition*. OECD Journal: Competition Law and Policy. 9(2): 167-239.

_____. (2003). *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD countries.* OECD Books(http://www.oecd.org).

_____. (2000). *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Korea,* OECD Books (http://www.oecd.org).

_____. (1998). *The Preliminary Report on the State of Regulatory Compliance.* OECD Books (http://www.oecd.org).

_____. (1997). *OECD Report on Regulatory Reform.* OECD Books(http://www.oecd.org).

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge: Cambridge University Press.

Peltzman, Sam. (1976). Toward A More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics,* 19(2): 211-240.

Rhodes, R. A. W. (1996). *The New Governance: Governing Without Government.* Political Studies, 44(3): 652-667.

_____. (1997). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity, and Accountability.* Buckingham, Philadelphia: Open University Press.

Rhodes, R. A. W. & David Marsh. (1992). Policy Networks in British Politics. in R. A. W. Rhodes & David Marsh(eds). *Policy Networks in British Government,* Oxford: Clarendon Press.

Rosenbloom, D. H. & R. D. Schwartz(eds.). (1994). *Handbook of Regulation and Administrative Law,* Marcel Dekker.

Sunstein, Cass R. (1990). *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State,* Harvard University Press.

Svendsen, Gert Tinggaard. (1998). *Public Choice and Environmental Regulation,* Edward Elgar Publishing, Inc.

Wilson, James Q. (1980). *The Politics of Regulation,* ed., New York: Basic books, Inc.

_____. (1986). *American Government,* 3rd ed., Lexington, MA.: D. C. Heath and Company.

Wolf, Jr. C. (1988). Market or Governments. MIT Press.

Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods,* Second Edition, Sage Publications.

Young, Oran R. (1979). *Compliance and Public Authority: A theory with International Applications.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

https://www.better.go.kr/

http://law.go.kr

http://law.busan.go.kr/

http://www.elis.go.kr/

http://gyuje.busan.go.kr/

김창수(金昌洙): 서울대학교에서 행정학박사학위(환경정책 집행영향요인의 분석, 2000)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 관료제와 시민사회, 환경정책론, 정부규제론, 공공갈등관리론 등이다. 최근 발간된 저서로는 「공공갈등과 행정이론」(2016)이 있고, 최근 발표된 논문으로는 "위험사회와 가외성의 효용"(2013), "한국 관료제의 트릴레마 해부"(2014), "경로의존성과 정책선택의 딜레마"(2015) 등이 있다(csookim@pknu.ac.kr).

김성우(金成佑): 부경대학교에서 행정학박사학위(주택가격 결정요인과 주택하위시장 특성에 관한 연구, 2011)를 취득하고, 현재 주택도시보증공사 연구위원으로 재직하고 있다. 학문적 관심분야는 도시정책, 주택정책론, 지역개발론, 정책분석론 등이다. 주요논문으로는 "부산의 주택하위시장 구분 및 특성에 관한 연구(2011)", "사회서비스 일자리 확충이 경제성장에 미치는 영향(2013), "빅데이터의 정책적 활용과 과제(2014)" 등이 있다(turtle38@naver.com).

〈논문접수일: 2016. 01. 11 / 심사개시일: 2016. 01. 27 / 심사완료일: 2016. 02. 15〉

Abstract

The Performance and Reform of the Regulatory Registration and Management in Local Government: The Experience of Busan Metropolitan City

Kim, Chang Soo
Kim, Sung Woo

The purpose of this study is to analyse the existing registered regulations of Busan Metropolitan City, and to search for rational regulatory management plans and measures. We used the methodology of literature surveys, case studies, interviewing regulatory specialists, and surveying 201 public employees to analyse 272 regulation lists and classified three groups of economic, social and administrative regulations.

We found that Busan Metropolitan City has relatively neglected registering and reforming social regulations for the quality of life, considering reforming performance of economic and administrative regulations. Busan Metropolitan City has accomplished the economic performance of economic regulatory reform especially reducing entry regulations for 3 years to create new jobs and to enhance investment of the private enterprises.

We also found that Busan Metropolitan City has built up regulation-registering systems consisting of the finding lost regulations, assessment of new-born regulations, depletion of old and bad regulations, and classification of registered regulations. Busan Metropolitan City has built up regulatory management systems consisting of network governance of central-local governments, private enterprises and citizens, proactive reorientation of public employees, changing positive regulatory mode into negative regulatory mode for the autonomy of the regulated, and regulatory quality control through procedural rationality, too.

We suggested that the mayor's concern for regulatory reform, the participation of public employees and citizens should be needed to continue the regulatory reform of Busan Metropolitan City. We also suggested that the organizational and institutional system building for regulatory reform be needed to sustain economic and social development of Busan Metropolitan City.

Key words: Regulation of Local Government, Regulation Registering System, Regulation Management System, Busan Metropolitan City