

지방자치단체 규제개혁을 위한 지방의회의 역할 강화 방안

이병수*

【목 차】

I. 서 론 1. 논의의 필요성 2. 논의의 범위와 목적	IV. 지방자치단체의 규제개혁 개선과제 1. 지방자치단체 규제개혁을 위한 선행과제 2. 지방자치단체 차원의 규제개혁을 위한 실천과제 3. 규제개혁의 인식강화와 지방의회 역할
II. 이론적 배경과 지방규제의 특징 1. 이론적 배경 2. 지방규제의 특성	V. 지방자치단체 규제개혁을 위한 지방의회의 역할 강화 방안 1. 지방규제개혁을 위한 법적 근거 마련 2. 지방의회의 역할 강화 실천 방안
III. 지방자치단체 규제개혁의 현황과 문제점 1. 주요국의 지방규제개혁의 동향 2. 우리나라 지방자치단체 규제개혁 현황 3. 지방자치단체 규제개혁의 문제점	VI. 결 론

【국 문 요 약】

지방자치단체의 규제개혁은 민원현장의 접점에 맞닿아 있다는 점에서 범정부 차원의 규제개혁 과제의 중요한 부분을 차지하고 있다.

1998년 행정규제기본법이 제정된 이래 지방자치단체의 과도한 규제와 지방의회의 조례제정에 있어 주민의 권리 제한 또는 의무를 부과하는 규제 사항인데도 법률의 위임이나 그 범위를 초과하여 제정하거나 비법정 규제가 빈번히 발생하고 있는 실정에서 여전히 지방자치단체의 규제관리 수준에 대한 우려가 꾸준히 제기되고 있다.

그럼에도 현행 행정규제기본법은 중앙행정기관의 장에 의한 행정규제

* 성균관대학교 법학과 박사과정

이외의 행정규제에 대해서는 적용대상에서 제외하고 있으며, 조례·규칙에 규정된 규제에 대하여는 지방자치단체에 필요한 조치를 취하도록 의무를 부과하고 있을 뿐이다.

지방규제의 순응성을 높이고 효율적 규제집행이 가능하도록 규제과정에서 자치입법권한을 가진 지방의회의 역할 강화를 모색하는 것은 협력적 거버넌스의 구축을 통한 민주적 거버넌스의 실질화 차원에서 입법기관의 역할을 논의하는 맥락과 마찬가지로 중요한 의미가 있다.

이러한 이론적 배경을 바탕으로 지방규제기관의 민주적 책임성 강화 차원에서 지방규제개혁을 위하여 지방의회가 담당할 수 있는 역할 강화 방안을 모색하는 것은 의미가 있을 것으로 본다.

첫째, 조례에 지방의회 의원발의 조례에 대한 규제심사의 근거를 마련할 필요가 있다. 관련 규제업무지원을 위하여 집행부와 독립된 기구의 구성을 고려할 수 있다. 둘째, 규제개혁특별위원회를 설치하고 이를 지원하기 위한 전문위원 내지는 규제개혁담당관을 조직화할 필요가 있다. 셋째, 지방의회 의원 및 규제담당 공무원의 규제개혁에 대한 인식과 역량의 강화가 필요하다. 넷째, 집행부 규제개혁위원회에 시민의 대표인 지방의원의 참여를 높이는 것도 민주적 책임성 강화 차원에서 바람직하다고 본다. 다섯째, 지방의 규제개혁과정에 외부 민간인 등 전문가의 참여를 제도화함으로써 현실과 제도의 간격을 좁힐 수 있을 것으로 본다.

이처럼, 규제개혁에 있어 지방의회의 역할을 강화함으로써 지방자치단체의 종합적 규제관리의 효율성을 보다 향상시킬 수 있을 것으로 기대한다.

I. 서론

1. 논의의 필요성

1998년 행정규제기본법이 제정된 이래 지방자치단체의 과도한 규제와 지방의회의 조례제정에 있어 주민의 권리 제한 또는 의무를 부과하는 규제 사항인데도 법률의 위임이나 그 범위를 초과하여 제정하거나 비법정 규제가 빈번히 발생하고 있는 실정에서 여전히 지방자치단체의 규제관리 수준에 대한 우려가 꾸준히 제기되고 있다.¹⁾ 특히, 지방규제개혁에 있어서 협력적 규제거버넌스 구축에 대한 많은 논의에도 불구하고 지방규제 개혁에 대한 실질적인 성과는 미흡하다는 지적이 많다.²⁾

이 글에서는 지방규제개혁에 대한 주민의 체감도를 향상시키고 실질적인 정책대안 마련을 위하여 지방규제의 형성기관이면서 지방규제 현장의 접점에서 풀뿌리 민주주의의 산실인 지방의회의 민주적 책임성에 착안하여 민주적 거버넌스 측면에서 지방의회의 역할과 기능 강화에 논의의 초점을 맞추고자 한다.

2. 논의의 범위와 목적

이에, 지방규제에 대한 순응성을 높여서 규제의 효율성을 제고하기 위한 방안으로 지방규제형성에 관한 민주적 정당성을 가진 지방의회의 역할 강화 방안을 모색하기 위하여, 먼저 규제현장의 접점에 있는 지방자치단체의 규제개혁의 현황에 대하여 주요국의 동향과 함께 살펴보고 문제점을 검토한다. 이를 바탕으로 지방규제개혁을 위한 지방자치단체의 개선과제를 도출하기로 한다. 이어 지방의회가 법령의 범위 안에서 자치입법권을 가지는 의결기관이라는 점에서 그 기능적 공통성을 가지는 입법기관의 규제개혁에 관한 역할을 살펴보고, 지방규제개혁에 있어 자치입법기관인 지방의회의 역할을 검토하기로 한다. 마지막으로, 지방규제개혁에 있어 행정기관이면서도 자치입법기관인 지방의회의 역할 강화 방안

1) 이민호·최유성·김신, "규제영향평가의 포괄적 적용을 위한 규제관리체계 개선방안 : 의원입법 및 지자체 규제의 사각지대를 중심으로", 한국행정연구원(2019), xvii.

2) 안혁근, "중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 구축방안", 한국행정연구원(2015), 6.

을 구체적으로 제시하고자 한다.

이로써, 지방규제의 거버넌스를 강화하여 규제의 현장에 가까이 있으면서도 규제개혁이 소홀히 다루어지고 있는 지방자치단체의 규제개혁 과제를 개선하고, 종합적 규제관리를 통하여 지방규제의 순응성과 규제집행의 성과를 효율적으로 향상시키도록 함으로써 우리 행정규제기본법의 입법목적 달성에도 기여할 수 있을 것으로 본다.

II. 이론적 배경과 지방규제의 특징

1. 이론적 배경

규제는 입법을 통한 규제권한 및 규제기관의 설계, 입법에 의해 위임된 권한을 사용하는 규제의 제정, 그리고 이러한 규제준수를 촉진하는 일련의 활동을 포함한다.³⁾ 규제의 성패는 규제집행단계에서 보다는 규제형성단계에서 좌우된다고 할 것이므로, 입법을 행하는 국회의 역할이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 국민은 직접 선거로 선출한 입법기관에 규제권한 및 규제기관의 정당성과 합법성을 부여함으로써, 규제에 대한 순응성을 높여서 규제집행의 실효성을 확보하게 된다. 이는 법률의 위임에 따른 지방규제에 있어서도 민주적 구성에 의한 지방의회가 자치입법권한을 실질적으로 행사하는 점에서 규제개혁에 있어 지방의회의 역할 검토가 요구된다.

규제개혁은 “규제의 질을 향상시키는 변화”⁴⁾ 또는 “규제의 변경·폐지를 포함하여 효과적인 정책목표를 달성하기 위한 수단으로의 규제에 대한 품질을 향상시키는 과정”⁵⁾ 내지는 “국가경제의 효율성과 사회의 합리성을 향상시키고 변화에 적응하는 유연한 능력을 증진시키기 위한 총체적 거버넌스 과정”⁶⁾으로 정의하기도 한다. 규제거버넌스(regulatory

3) Harrison, K. “Regulatory Excellence and Democratic Accountability”. In C. Coglianesi (Ed.), *Achieving Regulatory Excellence*, 56. (2017).

4) OECD, “The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis”, 6. (1997)

5) 행정안전부, 2013 자치단체 규제업무 매뉴얼, 지역경제과(2013), 152.

6) 안혁근(주 2), 앞의 논문, 26.

governance)는 1997년 영국에서 규제개혁의 패러다임이 ‘규제완화’에서 ‘더 나은 규제(better regulation)’, ‘좋은 거버넌스(good governance)’로 전환되면서, 2008년 금융위기 이후 스마트 규제(smart regulation)의 관점으로 점차 확장되었다.⁷⁾

‘더 나은 규제’는 공공의 규제부문에서 다양한 사회적 주체들이 합의를 목표로 협의에 직접 참여하여 갈등을 조정하고 합리적 정책 결정과 대안 마련을 유도함으로써 규제정책에 대한 수용성을 높이고 효율적 규제집행을 가능하게 하는 협력적 거버넌스의 체계를 요구한다. 협력적 거버넌스는 규제관계자의 참여와 협력의 동인(動因)으로서 민주적 거버넌스의 실질화를 위한 핵심 요소가 된다.

특히, 규제정책을 집행하는 과정뿐만 아니라 규제권한 및 규제기관을 설계하는 규제형성과정에서 규제의 적절한 명분과 적법한 절차 없이 주민의 권리제한이나 의무를 부과해서는 않되는 민주적 책임성에 대한 강한 메커니즘이 요구된다. 민주적 거버넌스 관점에서 규제의 절차뿐만 아니라 규제에 대한 민주적 정당성의 확보는 규제 메커니즘의 필수적인 토대이다.⁸⁾ 민주적 정당성은 실질적·내용적 정당성을 포함하며, 국회의 법률을 통한 법적 구속과 국회에 대한 정부의 책임으로 이루어진다.⁹⁾ 아울러, 지방규제의 순응성을 높이고 효율적 규제집행이 가능하도록 규제형성과정에서 자치입법권한을 가진 지방의회의 역할 강화를 모색하는 것은 협력적 거버넌스의 구축을 통한 민주적 거버넌스의 실질화 차원에서 입법권한을 가진 국회의 역할을 논의하는 맥락과 마찬가지로 중요한 의미가 있다.

7) 안혁근(주 2), 앞의 논문, 27.; 김정혜·이종환 외, "규제 전달체계와 사후감독체계 개선방안", 한국행정연구원(2008), 141.; 2006년 유럽위원회의 "더 좋은 규제 전략(The Better Regulation Strategy)" 이 중소기업의 성장에 초점을 맞춘 규제방법이라면, 2010년 덴마크, 네덜란드, 영국이 서명한 "스마트 규제: 더 청정하고 더 공정하고, 그리고 더 경쟁적인 유럽연합(Smart regulation: A cleaner, fairer and more competitive EU)"의 스마트 규제는 지속 가능한 사회발전을 위하여 다양한 이해관계자 및 시민들의 참여를 통한 규제방법으로 볼 수 있다[현준원, "녹색성장을 위한 스마트규제(smart regulation) 모델에 관한 법제연구", 한국법제연구원(2012), 16-18].

8) Harrison, K.(주3), 앞의 논문, 56.

9) 손지은, "규제개혁 성과의 영향요인에 관한 연구 - 지방자치단체 규제에 대한 기업체감도를 중심으로 -", 박사학위 논문, 서울대학교(2016), 89.

이러한 이론적 배경을 바탕으로 지방규제기관의 민주적 책임성 강화 차원에서 지방규제개혁을 위하여 지방의회가 담당할 수 있는 역할 강화 방안을 구체적으로 살펴보기로 한다.

2. 현행법제상 지방규제의 특성

지방자치단체가 법령 등에서 구체적 위임에 따라 자치법규로 일정한 행정 목적을 달성하기 위하여 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우에는 그 지방자치단체의 규제가 된다(행정규제기본법 법 제4조).

현행 행정규제기본법은 행정규제의 주체로 국가¹⁰⁾나 지방자치단체,¹¹⁾ 행정기관¹²⁾을 포함하면서 ‘정부’의 규제정책을 심의·조정 및 규제의 심사·정비 등을 추진하도록 대통령 소속으로 규제개혁위원회를 두고 있다(동법 제24조). 그런데, 규제개혁위원회에 규제 등을 등록하고(동법 제6조), 규제영향분석과 규제영향분석서의 작성은 ‘중앙행정기관의 장’이 하도록 함으로써, 중앙행정기관의 규제에만 대상으로 한정하고(동법 제7조), 조례·규칙에 규정된 규제의 등록이나 규제영향평가 및 규제심사의 설치 등에 대한 필요한 조치를 지방자치단체의 의무로 규정하고 있을 뿐이다(동법 제3조 제3항).

이로써, 중앙행정기관의 규제와 달리 지방규제는 상위법령의 범위 내에서 지방의 자치사무에 대한 자치입법권을 토대로 규제자율성이 인정되는 다층적 규제거버넌스(multi-level regulatory governance)의 특성¹³⁾을 갖는 반면에, 이로 인하여 중앙행정기관의 장에 의한 행정규제 이외의 지방행정규제에 대하여 현실적으로 주민의 규제개선에 대한 체감도가 높은 영역이 대부분임에도 불구하고 규제개혁의 사각지대가 생기는 요인이 되기도 한다.

10) 정부조직법상의 중앙행정기관, 특별지방행정기관, 소속기관, 합의회 행정기관 등.

11) 지방자치단체 및 소속기관.

12) 법령 등 또는 조례·규칙에 의하여 행정권한을 가지는 기관과 동 권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다(행정규제기본법 제2조 제1항 제4호).

13) 안혁근(주 2), 앞의 논문, 98.; 손지은(주 9), 앞의 논문, 27.; 서승환, "합의회 독립규제기관의 민주적 정당성에 관한 연구 - 금융규제기관을 중심으로 -", 박사학위 논문, 서울대학교(2014). 89.

Ⅲ. 지방자치단체 규제개혁의 현황과 문제점

1. 주요국의 지방규제개혁의 동향

미국과 영국의 규제개혁에 관한 사례에서는 지방규제개혁에 대한 성과를 통하여 규제거버넌스 차원에서 그 정책적 시사점을 찾아보고, 일본의 지방규제개혁의 사례를 통하여 우리나라 지방규제개혁의 가능성과 한계를 가늠해 볼 수 있을 것으로 본다.

가. 미국의 지방규제개혁 사례

미국의 토지이용규제는 1960년대 지방정부 중심으로 운용되다가 1970년대 이후에는 연방정부의 역할과 권한이 강화되었다. 연방정부와 주정부는 토지이용에 관한 통일적 관리를 위한 재정적·기술적 지원을 도모하고, 주 정부로부터 권한을 부여받은 지방정부는 개별적·직접적 토지이용 권한을 집행함으로써 연방·주·지방정부 간의 협력적 역할조정을 도모하였다.¹⁴⁾ 특히, 지방정부 차원에서 추진하는 규제개혁은 지역경제를 위하여 지역개발규제의 자율성을 부여하며, 지역경제 활성화와 환경보존 효과를 동시에 달성하려는 규제전략을 통해 지역 내 주차문제를 도심재생 및 활성화 사업과 연계함으로써 규제개혁의 실질적인 성과를 이루었다.¹⁵⁾

마찬가지로, 2011년 시카고 시장 Rahm Emanuel은 경기부양과 새로운 일자리 창출을 위하여 사업자 의무면허 수를 대폭 줄이는 조례를 통과시킴으로써 117개의 면허 건수를 49개로 감축시켜 무려 60% 상당의 사업인허가를 면제하는 등 획기적으로 소규모 사업 성장 전략에 의한 규제개혁을 시행하였다. 이러한 시카고 시의 업계 친화적인 중소기업 및 사업자 지원정책은 중소기업자의 사업여건을 크기 진작시키고 지역경제의 활성화에 상당한 영향을 미침으로써 시카고 시가 미국에서 중소기업에 가장 우호적인 도시 중 하나로 발전¹⁶⁾ 한 것은 ‘더 나은 규제’를 통

14) 석조은, "주요국의 지자체 규제개혁 사례 연구", 지방자치단체 규제개혁 체감도 개선방안 연구, 한국행정연구원(2015), 46-48.

15) 석조은(주 14), 위의 논문, 46-50.

한 지역경제의 활성화 관점에서 지방규제개혁에 대한 인식 제고가 필요한 우리나라 지방규제의 현실에 좋은 본보기가 될 것으로 본다.

나. 영국의 지방규제개혁 사례

영국은 ‘더 나은 규제(Better Regulation)’에 대한 논의의 발전으로, 2007년 지방정부의 규제 서비스 품질 및 일관성 관리를 위하여 LBRO(The Local Better Regulation Office)를 설치하고 시민들과 업계 간 균형의 추구하고 지역 전체의 이익을 강화하였다. 이후, LBRO의 역할은 정책과정에서 시민과 지방정부의 참여를 강화하는 노력으로 지역기반 기업 파트너십 지원과 규제정책에 관한 의견수렴 및 의사전달의 역할을 수행하는 BRDO(Better Regulation Delivery Office, 12.4.1 신설)로 확대되었다. 이 외에도, 지방일선기관이 기업과의 파트너십 형성, 규제교육, 조언, 조정 등을 지원하도록 책임기관(Primary Authority) 개념을 도입하여 효과적인 규제전달체계를 구축하였다.¹⁷⁾

“Red Tape Challenge”(2014.11.4. 시행)는 규제개혁에 관한 영국의 주요 정책으로, 규제의 정당성, 비례성, 수단의 적절성 등이 입증되지 않은 불필요한 규제(burdensome regulation)를 철폐하여 기업활력, 경제성장 및 납세자 부담을 완화하였다. 규제개혁의 실효성을 확보하기 위하여 이해당사자가 해당 웹페이지를 통하여 규제개선 의견을 적극 개진하도록 하는 크라우드 소싱(crowd-sourcing)제도와 특정 기간 동안 특정 분야의 규제 검토요청 의견을 개진하는 ‘스팟라이트(spotlight)’가 시행되었다. 이로써 관료주의적 조직문화와 행정 운영의 비효율성, 형식주의 등을 탈피하는데 상당한 영향을 주었다.¹⁸⁾

영국 정부의 대표적 규제개혁사례로 런던 테크 시티(London Tech City)를 들 수 있는데, 이는 런던 지역을 거점으로 한 지역 차원의 경제 성장과 발전을 위한 규제개혁의 노력이 정부 차원의 정책수립 및 전략적 접근과 맞물려 지역과 국가 전반에 상당한 성과를 가져온 사례로 평가된다.¹⁹⁾ 이러한 규제개혁의 노력은 영국 중앙정부와 함께 런던의회, 지방

16) 석조은(주 14), 위의 논문, 60-61.

17) 석조은(주 14), 위의 논문, 79-80.

18) 석조은(주 14), 위의 논문, 80-83.

정부, 그리고 런던을 거점으로 이에 기반을 둔 업계 및 교육·연구기관 등 지역 내 여러 이해관계자들과 기관들이 공동의 목표와 이익을 공유하며, 정부의 규제개혁 노력에 적극 참여하며 이루어낸 성과로 볼 수 있다.²⁰⁾ 이처럼, 지역 거점의 특성을 살려 지방의회와 지방정부, 이해관계자들의 적극적 참여와 협력적 대응을 통한 지방규제개혁은 우리나라에도 지자체별 특화된 규제개혁의 가능성을 보여주었다.

다. 일본의 지방규제개혁 사례

일본의 지방규제개혁의 특징은 지방에 대한 권한이양, 지자체의 사무권한 확대, 지자체의 자율성 강화 등 지방분권개혁과 연계하여 추진되었다. 그 하나로 2011년 법률제정을 통해 중앙정부와 지자체는 지방의 규제정책에 대한 정책공조를 위해 최상위의 정책협의체가 구성되었다.²¹⁾

한편, 2000년대 이후 일본은 특구제도를 도입하여 지역실정에 맞는 규제완화와 경제사회구조개혁을 추진하여 지역경제 활성화를 도모하였다. 고이즈미 내각이 추진한 전국 단위의 구조개혁특구(2003년)와 이를 보완하여 민주당 정부가 시행한 윈스톱 방식의 종합특구제도(2011년)는 지방의 제안을 중앙정부가 허가하거나 협의하는 수동적 방식이었다. 이에 비해, 아베정부가 지역단위 규제개혁으로 추진한 국가전략특구(2013년)는 중앙정부의 적극적 참여로 운영되는 점에 차별성이 있으나, 특례조치를 하위법령이 아닌 법률에 명시함으로써 운영의 경직성이 지적된다.²²⁾ 그럼에도, "지방자치단체의 지혜와 고안(工夫)의 경쟁을 통한 경제사회의 활성화"라는 기본이념과 "지역의 특성에 맞는 규제의 인정"이라는 인식

19) 영국의 카메론 총리가 2010. 11. 세계 최고의 기술센터를 개발하고자 추진한 '테크 시티(Tech City)' 전략으로, 미국의 실리콘밸리와 경쟁할 수 있는 클러스터 조성을 위해 연방정부와 지방정부가 함께 개발하여 2008년부터 클러스터 형태로 조성되기 시작했으며, 2010년 85개의 입주기업으로 출발했으나 근래에는 입주기업 수가 5,000개를 넘어서고 있다 [석조은(주 14), 위의 논문, 87].

20) 그 배경에는 디지털 생태계에서 활동하는 각 주체들의 역할과 헌신을 바탕으로 테크 시티에 대한 관심집중, 적극적인 투자 유치, 그리고, 성장 추동 정책(고급인력 확보, 금융지원, 혁신 활동 보상, 중소기업에 대한 정부 조달 지원 등 기업을 적극 육성하고 제반 인프라 여건을 개선하는 정책)을 들 수 있다 [석조은(주 14), 위의 논문, 91].

21) 석조은(주 14), 위의 논문, 67-68.

22) 석조은(주 14), 위의 논문, 69-75.

의 전환을 바탕으로 도입한 특구제도는 우리의 지방규제개혁에 정책적 의미를 줄 수 있다.²³⁾

2. 우리나라 지방자치단체 규제개혁의 현황

현행 행정규제기본법 제3조 제3항은, “지방자치단체는 이 법에서 정하는 취지에 따라 조례·규칙에 규정된 규제의 등록 및 공표, 규제의 신설이나 강화에 대한 심사, 기존 규제의 정비, 규제심사기구의 설치 등에 필요한 조치를 하여야 한다.” 고 규정하여 각 지자체에 규제개혁에 필요한 조치 의무를 지우고 있다.

이에 따라, 우리나라 17개 광역지방자치단체와 226개의 기초지방자치단체는 해당 지자체의 규제시책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항을 종합적으로 추진하기 위해 내지는 행정규제개혁을 추진하기 위하여 각 지방자치단체에 (행정)규제개혁위원회를 설치 및 운영하고 있다. 즉, 각 지자체의 (행정)규제개혁위원회는 각 지자체에서 제정되는 규제시책을 그 심사 대상으로 하며, 지방자치단체는 자치법규에 규정된 규제를 등록하고, 신설·강화된 규제를 심사하며, 기존 규제를 정비하도록 함으로써 중앙정부의 규제정책에 따라야 한다.²⁴⁾

규제개혁 업무를 수행하기 위한 각 지자체별 규제개혁위원회나 관련 소위원회 및 전담부서의 명칭과 운영 등은 각 지자체별로 특성에 따라 차이가 있다. 대체로, 규제개혁 담당부서의 공무원 수는 광역지방자치단체의 경우 평균 4-5명의 인력이 배치되어 있으며, 기초지방자치단체의 경우 2-3명의 인원이 담당 업무를 지원하고 있다.²⁵⁾

규제정보포털에 게시된 2021년 10월 기준의 각 지자체별 규제 등록 현황은 17개 광역지자체와 226개 기초지자체 등 총 243개 지방자치단체에 걸쳐 모두 40,338건이 등록되어 있으며, 그중 경기도가 5,963건으

23) 황상철, "지방자치단체를 중심으로 한 일본의 규제개혁동향 - 구조개혁특별구역법을 중심으로 -", 법제(2003), 95.

24) OECD, "한국 규제정책 : 더 나은 규제를 향한 끝없는 여정", OECD규제개혁보고서, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264275874-ko>, 117. (2017)

25) OECD(주 24), 위의 보고서, 92., "2017년 2월 기준, 전국적으로 관련 업무 담당 공무원은 총 613명 규모로 파악된다."

로 전체 14.8%를 차지하였고, 다음으로 전남이 4,032건으로 10%, 전북이 3,956건으로 9.8%를 차지하고 있다.²⁶⁾

<전국 지방자치단체별 자치법규 규제 등록현황>

지방자치단체	규제등록수	비율
서울	2,515	6.2%
부산	1,444	3.6%
대구	1,196	3.0%
인천	1,883	4.7%
광주	947	2.3%
대전	825	2.0%
울산	827	2.1%
세종	558	1.4%
경기	5,963	14.8%
강원	3,265	8.1%
충북	2,443	6.1%
충남	3,107	7.7%
전북	3,956	9.8%
전남	4,032	10.0%
경북	3,414	8.5%
경남	2,832	7.0%
제주	1,131	2.8%
합계	40,338	100.0%

출처: 규제정보포털(<https://www.better.go.kr>)

정부는 2020. 8. 규제집행의 현장인 지자체 규제개선의 일환으로 「불합리한 자치법규 정비방안」을 확정하고, 2017년부터 2020년까지 243개 지자체(광역 17, 기초 226)의 조례 7.9만개, 규칙 2.4만개 전체를 대상으로 불합리한 규제(권리제한·의무부과) 뿐만 아니라 주민불편·부담을 초래하는 비규제(행정절차·조세·과태료 등)를 정비하였다.²⁷⁾

이를 통해 불합리한 자치법규 총 2만여건(조례 16,114건, 규칙 3,896

26) 규제정보포털, <https://www.better.go.kr>, (2021. 10. 24. 확인)

27) 국무조정실 보도자료, "불합리한 자치법규 정비방안", 규제혁신과(2020. 8. 19.), 2.

건)을 발굴하였으며, 유형별로는 ① 법령 위임범위 일탈(57%) ② 법령 개정사항 미반영(23%) ③ 법령 미근거(20%), 내용별로는 ① 불합리한 행정절차(58%) ② 영업·주민생활의 지나친 제한(23%) ③ 과도한 재정 부담 부과(9%)등으로 나타났다.²⁸⁾

3. 지방자치단체 규제개혁의 문제점

가. 지자체 자치입법권한의 범위에 따른 한계

지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치입법권한을 갖고 있지만(지방자치법 제22조), 모든 지방규제는 상위법령에 위반해서는 안되며, 자치사무와 단체위임사무에 대해 조례로 정하는 경우에도 실무상 단체위임의 형식으로 사무를 위임한 경우는 거의 존재하지 않기 때문에 사실상 자치사무에 대해서 조례로 정할 수 있다고 볼 수 있다.²⁹⁾

또한, 규제개혁에 관한 상위법령은 소관 부처인 중앙부처에게 권한이 있다는 점에서 위임된 사무를 집행하는 지방자치단체가 직접 소관 법령의 개선을 요구하기는 어렵다는 문제가 있다.³⁰⁾

나아가, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치입법권한을 가지므로 자치사무에 대한 규제개혁을 자치법규로 직접 제·개정할 수 있지만 각 지자체 집행기관의 규제심사 대상에 지방의회 발의 조례는 포함되지 않으며, 조례의 제·개정에 관한 권한은 지방의회가 가진다는 점에서 지자체의 규제개혁에는 구조적 한계가 있다.

나. 상위법령상 규제관리제도의 문제점

법률은 하위법령의 근거가 되는데 국회 의원발의 입법에 대한 규제관리가 체계적으로 이루어지지 않고 있다는 점에서 의원발의 입법으로 규

28) 발굴된 조례 1.6만여건 중 1.3만여건(83%)은 정비가 완료되었고 3천여건(17%)은 정비가 필요하며, 규칙은 '20.9월부터 집중 정비를 추진 중이다[국무조정실(주 27), 위의 보도 자료, 3].

29) 행정안전부, 자치법규 업무매뉴얼(2020판), 자치법규과(2020), 13., “기관위임사무는 단체장이 자기의 사무를 처리하기 위해서 제정할 수 있는 자치법규인 규칙으로 정해야 한다.”

30) 김건위·이병기, "지역혁신성장을 위한 규제혁신에 관한 연구", 한국지방행정연구원(2019), 69.; 이민창·김주찬, "지방규제개혁 추진체계의 점검 : 경쟁은 작동하는가?", 규제연구 제24권 특집호, 한국경제연구원(2015), 53.

정된 규제 법률의 내용이 모호하거나 실현가능성이 희박한 경우에는 법령의 범위 안에서 규제를 집행하는 각 지방자치단체의 입장에서는 규제개혁이나 종합적인 규제관리의 측면에서 상당한 영향을 미치게 된다. 즉, 1개의 상위법령상의 규제내용에 따라 전국 243개의 지자체가 동일·유사한 불합리한 조례·규칙을 제정하는 경우 전체적으로 규제관리에 있어 지역사회에 심각한 부담을 초래하게 된다.

다. 지자체의 규제개혁에 대한 소극적 태도

실제로 중앙정부에서 법령을 정비하더라도 지자체에서 조례나 규칙에 반영하지 않거나 상위의 법령에서 지자체에 위임하였음에도 불구하고 지자체가 소극적으로 규정하는 경우 등 지자체의 소극적인 행태로 규제개혁의 성과에 한계가 있다.

지방자치단체의 규제 현장에서 규제개혁에 소극적인 태도를 보이는 것은 첫째, 지방자치단체장이 바뀔 때마다 반복되는 하향식 규제개혁 추진에 대한 피로감 즉, 규제개혁이 일회적이거나 일시적이라는 학습효과에 기인한다는 점, 둘째, 규제개혁은 중앙정부가 추진하는 것이고, 지방정부는 위임된 규제를 집행하는 것이라는 인식에서 소극행정 행태를 보인다는 점, 셋째, 법령 위임에 따른 지방규제의 포괄성과 다양성으로 법령에 근거하지 않은 숨어 있는 유사규제나 미근거 규제를 양산할 가능성 등의 이유에 기인한다.³¹⁾ 또한, 규제업무의 집행과정에서 발생하는 ‘상위기관 협조체제 부족’, ‘기관 내 부서 간 업무협조 미비’ ‘감사 우려’, ‘책임회피’ 등이 문제된다.³²⁾

라. 불합리한 규제민원행정관리

지방자치단체는 직접적으로 민원행정의 접점에 있으므로, 상당수의 민원은 규제집행에 관한 민원처리 과정에서 발생한다. 즉, 민원인은 각 지자체의 법정규제의 집행 이외에 예를 들어 느장행정, 복잡한 절차, 불필요한 서류의 과다나 중복 요구, 법적 근거가 없는 부담 부과 등 비법정규제의 집행으로 규제의 불합리성을 느끼게 된다.

31) 이민창 등(주 30), 위의 논문, 54-55.

32) 김건위 등(주 30), 위의 논문, 137.

IV. 지방자치단체의 규제개혁 개선과제

1. 지방자치단체 규제개혁을 위한 선행과제

가. 의원입법에 대한 규제관리제도 마련

의원입법 등 상위 법률에 대한 규제관리의 제도적 흠결은 지자체의 규제집행에 영향을 주어 결국 민간에 과도한 부담을 초래하고, 하위법령의 제정 및 이를 통한 규제의 집행과 같은 과정에 있어서 지역사회에 많은 부담을 주기 때문에,³³⁾ 지방자치단체 규제개혁의 실효성이 확보되기 위해서는 우선 국회 의원입법에 대한 종합적인 규제관리가 선행될 필요가 있다.

무엇보다, 지방자치단체의 지방규제개혁에 있어 자치입법기관인 지방의회의 역할에 대한 논의에 있어서 중앙정부의 규제개혁에 있어 입법기관의 역할이나 국회 의원발의 입법에 대한 논의는 민주적 책임성이 강한 대표기관이면서 의결기관이라는 점에서 그 기능적 공통성³⁴⁾이 있을 뿐만 아니라 규제형성기관인 국회나 지방의회는 대의기관으로서 그 민주적 정당성의 강화라는 측면에서 의미가 있다.

현행 법제에서 국회 차원의 다양한 입법안 검토 제도에도 불구하고 입법기관이 생성하는 규제에 대해서는 규제관리의 관점에서 사실상 체계화되어 있지 않을 뿐만 아니라³⁵⁾ 정부발의 입법 대비 국회의원(위원장 포함)발의 입법이 압도적으로 많은 현실³⁶⁾에서 규제관리의 우회 수단으로

33) 김주찬·김태윤·이혁우·이수아·변성교·황슬기, "입법영향분석제도 도입에 관한 연구 : 규제영향분석을 중심으로", 국회입법조사처(2010), 198.

34) 의회로서 국회와 지방의회는 모두 헌법상의 기관(헌법 제3장, 헌법 제118조 ①)으로서 국민 또는 주민의 선거로 선출된 의원으로 구성된 합의회 대의기관(대표기관)이라는 점, 기능적으로는 국가 또는 지방자치단체의 중요한 의사결정기구(의결기관)로서 입법 활동을 하고 행정부(집행기관)에 대한 비판과 감시 및 견제의 기능(대집행기관 통제기관)을 하는 점에서 공통점이 있다.

35) 김주찬 등(주 33), 앞의 논문, 36.

36) 최근 국회 입법 발의 처리현황을 보면, 지난 18대 국회 이후 대수별 전체 법률안의 평균 88.5%가 정부발의 입법 대비 국회의원(위원장 포함)발의 법안이라는 점에서 더욱 문제가 된다. 관련하여, 국회 의안정보시스템 참고, 18대 국회(2008-2012) 의원발의 처리비율 79%, 19대 국회(2012-2016) 의원발의 처리비율 89%, 20대 국회(2016-2020) 의원발의 처리

중중 의원발의 입법이 활용된다는 점에서 문제가 있다.³⁷⁾ 이러한 경향은 지방규제관리의 측면에서 지방자치단체와 지방의회의 실정에서도 마찬가지다.

이에, 국회 의원발의 입법에 대한 효율적인 규제관리를 위하여 규제영향분석[Regulatory Impact Analysis(RIA)]제도³⁸⁾의 법제화를 비롯하여 의원 발의 입법에 대한 규제품질 보장을 위한 독립된 입법지원기구의 지원 등이 논의된다.³⁹⁾

특히, 지방규제와 관련하여 의원입법 규제의 상당수가 하위법령에 위임⁴⁰⁾되는 현실에서, 이에 대한 규제는 상대적으로 정부발의 규제에 비하여 규제영향평가 등 종합적인 규제관리가 미흡하다고 할 것이므로, 하위법령에 의한 규제내용의 완성과 행정부에 의한 규제집행에 이르기까지 행정부 차원의 사후 규제관리방안이 마련될 필요가 있다.⁴¹⁾

다만, OECD 회원국의 대부분이 정부 발의안에 대해서만 규제영향분석을 실시하고,⁴²⁾ 의원발의 입법에 대한 사전적 규제심사 절차가 강화될

비율 92%, 21대 국회(2020-2021.10.) 의원발의 처리비율 94%, <https://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>, (2021. 10. 24. 확인).

37) 김주찬 등(주 33), 앞의 논문, 37.; 이가영, "의원발의 법률안에 대한 규제심사제도 도입방안", 규제개혁시리즈, 전국경제인연합회(2011), 11.

38) 김주찬 등(주 33), 앞의 논문, 36.; 김종석, "규제개혁 30년: 평가와 과제", 규제연구 제29권 제2호, 한국규제학회(2020), 10.; 이민호, "의원입법 규제에 대한 실증 연구: 정부입법 규제와의 비교를 중심으로", 행정논총 제58권 제2호(2020), 107.

39) OECD(주 24), 앞의 보고서, 23.

40) 2020년 1월 전경련이 규제개혁위원회 규제심사 결과를 분석한 결과, 2020년 정부입법을 통해 신설·강화된 규제는 총 1,510건 중 96.4%(1,456건)는 비중요규제로 분류되어 규제개혁위원회 본심사를 받지 않았고, 83.8%(1,265건)는 국회심의회 필요없는 시행령이하 하위법령에 규정된 것으로 나타났다. 법령위계별로 보면 시행규칙(31.7%), 시행령(29.5%), 고시·지침·규정·요령 등 행정규칙(22.6%), 법률(16.2%) 순이었다[전국경제인연합회 보도자료, "2020 신설·강화규제 현황 분석", 기업제도팀(2021. 1. 21), 3].

41) 이민호(주 38), 앞의 논문, 134.

42) 2017년 기준으로 OECD 34개 국가 중에서 의원발의 안에 대해서 규제영향분석을 의무화하고 있는 국가는 3개국에 불과하다[OECD, "OECD Regulatory Policy Outlook 2018", 43. (2018)]. 다만, 영국과 미국의 경우, 의원발의 법률안의 발의단계가 아닌 심사단계에서 행정부의 해당 부처를 통한 규제영향평가가 실시되고[서성아, "의원입법 영향평가 비교조사", 한국행정연구원, 2016, 95], 독일의 경우 의원 또는 원내교섭단체가 요구할 경우 의원 안에 대해서도 입법평가를 실시할 수 있다(국가규범통제위원회의 설치에 관한 법 제4조 제3

경우 의원의 입법권이 침해될 우려가 있다는 점에서 의원발의 법안에 대한 규제영향분석의 도입에 신중을 기할 필요가 있다는 주장도 있으나.⁴³⁾ 규제관리의 회피를 차단할 필요가 있을 뿐만 아니라 의회 자체의 규제영향분석 기관에 의하여 규제영향분석이 진행될 경우 입법부에 대한 입법권의 침해라고 보기는 어렵고 오히려 실질적인 규제관리를 제도화할 수 있다는 점에서 의원발의 입법에 대한 규제영향분석의 법제화가 더 설득력이 있다고 본다.

제21대 국회에 들어서 의원발의 입법에 대하여 입법영향분석서나 규제영향분석서를 함께 제출하도록 하는 국회법 개정안이 발의되었는바,⁴⁴⁾ 현실적으로 의원입법의 비율이 상대적으로 많은 실정에서, 규제를 하위법령에 위임하더라도 근거가 되는 법률 제정 단계에서 선제적인 규제관리가 이루어지지 않을 경우, 그 법령의 범위 안에서 지방규제를 형성하는 전국 243개 지자체에 대한 그 파급력은 상당하다는 점에서 의원발의 입법에 대한 규제관리제도가 조속히 법제화 될 필요가 있다.

나. 중앙정부 차원의 자치법규 규제관리 강화

지방자치단체의 규제관리권의 한계로 인하여 상위법령에 대한 규제개혁은 중앙부처가 발굴하고 추진하는 것이 바람직하다.⁴⁵⁾ 즉, 법령 위임 범위 이탈, 법령 개정사항 미반영, 법령 미근거 등 불합리한 자치법규를

향)[전진영, "규제영향분석과 입법과정", 이슈와 논점 제1867호, 국회입법조사처(2021), 4].

43) 전진영(주 42), 위의 글, 4.

44) 21대 국회에 들어, 국회법 일부개정안 제79조의4를 신설하여, 제정법률안, 전부개정법률안 등의 법률안에 대해서는 국회입법조사처가 실시하는 법률안에 대한 입법영향분석서를 제출하도록 하거나[김태년 의원 발의, "국회법 일부개정법률안", 2101891, (2020. 7. 14.) [계류 중], 7], 규제를 합리화하고 의원입법의 품질을 높이기 위하여 중요규제를 포함하는 의원입법에 한하여 규제영향분석을 함께 제출하도록 하였다[이종배 의원 발의, "국회법 일부개정법률안", 2103012, (2020. 8. 18.) [계류 중], 1].; 최근 개정된 행정기본법(2021. 3. 23.시행) 제39조 제2항 및 같은 법 시행령 제17조는 현행 법령의 입법 영향 등에 관한 분석을 실시할 수 있도록 하는 사후적 입법영향분석제도를 도입하였으나, 이에 의하더라도 행정부 소속의 규제개혁위원회가 의원입법 등을 평가하는 경우 권력분립이나 입법권 침해하는 문제가 있으므로 의원입법이 이들 사항에 포함되는 것으로 보기는 어렵다고 할 것이다.

45) 김건위 등(주 30), 앞의 논문, 69.; 이민창 등(주 30), 앞의 논문, 53.

정비하기 위해서는 정부차원의 지자체별 자치법규의 정비에 대한 사전적·사후적 관리가 강화되어야 한다. 예를 들어, 중앙행정기관뿐만 아니라 지방자치단체의 규제개혁 관련 업무 담당자의 네트워크 확대 구축, 교육 및 역량강화훈련 프로그램 지원을 통해 규제품질보장과 모범규제제도 문화의 내재화가 필요하다.⁴⁶⁾

다. 규제관리과정에 지방자치단체 참여 확대

지방자치단체는 규제집행기관으로서 중요한 역할을 담당하는 현실에도 불구하고 우리나라 규제개혁은 대부분 중앙정부의 주도로 이루어지고 있으며 지방자치단체의 참여는 제한적이다. 따라서, 미국이나 영국의 지방규제 사례에서 보듯이, 협력적 거버넌스 차원에서, 지방자치단체가 관할 구역과 지역 주민들을 비롯한 이해관계자들을 대상으로 맞춤형 규제 시행을 촉진하고, 상향식 규제개혁 접근법을 통해 각 지역이 변화의 행동주체로 나설 수 있도록 지방자치단체에 권한을 부여할 필요가 있다⁴⁷⁾.

특히, 지방자치단체는 규제 법령의 취지에 맞게 규제를 해석하는 과정에서 지방의 실정과 현실에 맞게 규제준수, 이행조사 및 규제집행을 담당하므로 법안 입안 과정에서 지방자치단체의 참여 확대와 자치법규 관련한 규제품질 향상을 위한 규제개혁의 역량을 강화함으로써 지역 주민의 규제개선에 대한 체감도를 높일 수 있다.⁴⁸⁾

라. 규제기관 상호간의 조정 및 협력기능 강화

상위법령에 대한 규제개혁은 대부분 중앙부처의 소관이기 때문에 지자체의 조례로 나타나는 지방규제도 중앙부처와 직접적으로 연계되는 경우가 많다. 따라서, 상위법령의 규제가 신설되는 경우 지자체별로 그에 따른 규제가 생기므로 규제혁신을 위해서는 중앙부처와 지자체가 상호 긴밀한 협력을 위한 유기적 협력체계 구축이 필요하다.⁴⁹⁾

46) OECD(주 24), 앞의 보고서, 21.

47) OECD(주 24), 앞의 보고서, 59.

48) OECD(주 24), 앞의 보고서, 18.

49) 중앙-지방간 규제협업체 설치·운영을 제안하기도 한다[김건위 등(주 30), 앞의 논문, 141-151].

다만, 지자체의 규제혁신은 법령의 위임범위 안에서 지역의 산업경쟁력과 지역 특성에 맞는 자율적 규제를 침해하지 않아야 한다. 즉, 지자체별 자생적인 성장기반을 갖추어 장기적이고 지속 가능한 개혁을 통하여 경쟁력 확보가 가능하도록 지역경제 활성화 전략 등 지자체별 특성화 전략이 필요하다.⁵⁰⁾

따라서, 지방자치단체 상호간(광역지자체 간, 광역·기초지자체 간, 기초자자체 간) 정기적인 논의 및 조정 기능 강화, 지방자치단체와 중앙행정기관 간 정책 연계 및 상향식 의사전달 지원을 통한 규제준수, 이행조사, 규제집행 절차의 일관성을 보장할 필요가 있다.⁵¹⁾

2. 지방자치단체 차원의 규제개혁을 위한 실천과제

가. 비법정규제관리의 합리화와 절차적 통제 강화

민원을 초래하는 상당 부분이 규제기관의 행정지도 영역에서 발생한다. 행정지도는 실질적으로는 국민과 기업의 권리를 제한하지만 형식이 법에 근거하지 않는 규제(숨은 규제)라고 할 수 있다.⁵²⁾ 전국경제인연합회의 ‘2021년 규제개혁체감도’ 조사결과에 따르면, 정부의 규제개혁 체감도 하락의 원인은 ‘보이지 않는 규제 해결 미흡’(29.5%), ‘해당 분야 규제 신설·강화’(28.4%), ‘해당 분야 핵심규제 개선 미흡’(21.1%), ‘공무원의 규제개혁 의지 부족’(16.8%) 순으로 나타났다.

비법정규제인 행정지도는 「행정규제기본법」상의 규제에 해당되지 않아 규제개혁의 사각지대에 있다. 그만큼 규제심사를 피하기 위한 우회적인 방법으로 남용될 위험도 크다. 따라서, 민원관리의 합리화를 도모하도록 행정지도 등 비법정규제의 운영 관련 일반 지침 마련 및 공문에 근거

50) 이민창 등(주 30), 앞의 논문, 54-55.

51) OECD(주 24), 앞의 보고서, 15-33.; OECD, “Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy”, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>, 10. (2014)

52) 이송림, "규제개혁의 추진 현황과 향후 과제", 이슈와 논점 제1631호, 국회입법조사처 (2019), 4..“업무협조, 가이드라인, 권고·지침 등 상대방의 임의적 협력을 전제로 하는 행정지도의 영역에서 주로 나타난다.”

한 규제집행, 온라인 공표, 일몰기한 설정을 명문화하는 등 비법정규제에 대한 절차적 통제가 강화될 필요가 있다.⁵³⁾

나. 규제개혁을 위한 관련 제도 법제화

지방자치단체의 규제개혁의 참여와 종합적인 규제관리의 개선을 위하여 지방자치법 등에 규제영향평거나 규제개선을 위한 전담기구 설치 등 관련 법적 근거와 지원을 위한 입법적 보완이 필요하다.

최근, 일부 지자체를 중심으로 시행되는 ‘규제입증책임제’⁵⁴⁾는 주민이 규제개혁 과정에 직접 참여하도록 하여 자치법규에 대한 규제개혁의 체감도를 높이고 주민들의 인식을 확산시키기 위한 것이다. 전남, 경북, 충북 등 일부 지자체가 자치법규에 근거하고 있으나 전국적으로 제도의 확산과 지속적인 규제관리를 위하여 이를 지방자치법 등에 법제화할 필요가 있다.

다. 적극행정에 의한 규제개선

지방자치단체의 규제는 법령과 자치법규로 정해진 규제가 실제로 시행되는 현장일 뿐만 아니라, 기업이나 주민의 생활에 직접 영향을 주는 공간이며, 규제의 최종 집행자이기 때문에 성공적인 규제개혁이 이루어지기 위해서는 지자체의 적극적인 규제개혁이 추진되어야 한다.⁵⁵⁾ 즉, 공무원의 잘못된 인식이나 권한 남용, 소극적 업무대응 등은 암묵적 사회비용을 초래하고 공공부문에 대한 불신, 기업과 국민의 지방규제에 대한 왜곡된 인식을 유발하므로 공무원의 규제 관련 업무에 대한 인식과 전문성 제고, 주민편의 중심의 행정추진을 위한 대책이 필요하다.⁵⁶⁾

불합리한 규제는 사회변화에 대한 탄력적 대응과 성장 동력의 위축을

53) 이송림(주 52), 위의 글, 4.

54) ‘규제입증책임제’는 규제대상인 민간이 아니라 규제를 공급하는 공무원이 규제 준치의 필요성을 입증하고, 입증이 어려우면 규제를 개선하도록 권고하는 제도로, 현재 220개(총 243개 지자체의 90%) 지자체가 이를 활용하고 있다[행정안전부 보도자료, "자치법규 정비제도 도입으로 연내 874건의 자치법규 개선 예정", 지방규제혁신과(2021. 9. 30.), 2].

55) 노인만, "지방자치단체의 성공적 규제개혁 실현을 위해", 월간 공공정책 제108권, 한국자치학회(2014), 66.

56) 노인만(주 55), 위의 글, 69

가져오고, 행정의 경직화를 초래하므로 이를 해소하고 담당 공무원의 적극행정이 가능하도록 책임 감면과 동기부여를 위한 제도적 뒷받침이 필요하다.⁵⁷⁾ 정부는 2015년 감사원 규칙으로 「적극행정면책 등 감사소명 제도의 운영에 관한 규칙」을 제정하여 적극행정 면책 절차를 정하였고, 2019년 8월 「적극행정 운영규정」, 「지방공무원 적극행정 운영규정」⁵⁸⁾을 제정·시행하는 등 행정제도의 실효성과 규제개혁 체감도를 제고하고 있으나 궁극적으로는 행정규제기본법에 명문화할 필요가 있다.

3. 규제개혁의 인식 강화와 지방의회 역할

지방규제개혁의 대다수가 불합리한 자치법규의 제정, 개정, 폐지에 토대하고 있어 지방의회의 관심은 매우 중요한 과제이다. 특히, 규제개혁과 정비는 결국 조례 등 자치법규를 개정하는 문제와 연관되어 있어 지방의회 의원의 지방규제 개혁에 대한 이해의 제고가 필수적이다. 이를 위하여 지방의회 의원연수나 연찬회 등을 개최하여 지방의원의 지방규제 개혁에 대한 인식과 역할을 대폭 강화할 필요가 있다.⁵⁹⁾ 앞서 본 영국의 런던 테크 시티 개발 사례에서 보듯이, 지방의회 차원의 규제개혁에 대한 인식과 적극적 참여는 민주적 거버넌스 차원에서도 큰 비중을 지닌다고 본다.

이처럼, 지방의회는 지방자치단체의 한 구성부분⁶⁰⁾이면서도 지방의회는 자치입법기관⁶¹⁾으로서 집행기관과 견제와 협력의 관계에 있다고 할

57) 이민창 등(주 30), 앞의 논문, 54-55.

58) 「지방공무원 적극행정 운영규정」은 적극행정위원회 설치(제10조), 적극행정 우수공무원 선발(제13조), 인사상 우대조치(제14조), 적극행정에 대한 징계 면책 및 면제(제15조, 제16조)등을 규정하는 등 적극행정 추진을 위한 안정적인 기반을 마련하고, 소극행정 신고센터(제17조의3), 소극행정 예방지원(제19조) 등의 감사행정을 강화하는 조치를 두고 있다.

59) 김현호·이소영·김도형, "지방규제 실태분석 및 개선과제 발굴", 정책연구 2014-16, 한국지방행정연구원(2014), 139-140.

60) 배병호, 일반행정법강의, 동방문화사(2019), 71.

61) 홍정선, 신지방자치법(제4판), 박영사(2018), 251-252.; 자치입법권의 범위를 확대하기 위한 노력으로서 지방의회는 단순한 행정기관이 아니라 고유한 입법기관으로서 위상을 가진다고 보는 입장[이기우, "조례활성화를 위한 지방의회의 역할강화", 지방자치법연구, 통권 제20호, 제20호, 125면.]이 있으나, 이에 대해 지방의회가 국회와 동일한 성격을 갖는

것이므로, 지방규제개혁에 있어 지방의회의 역할은 매우 중요하다고 볼 수 있다.

V. 지방자치단체 규제개혁을 위한 지방의회의 역할 강화 방안

1. 지방규제개혁을 위한 법적 근거 마련

가. 지방의원발의 조례안에 대한 규제영향분석 근거 마련

성공적인 규제개혁을 위하여 정부뿐만 아니라 지방자치단체와 지방의회의 역할이 중요하다. 규제현장의 접점에 있는 지방자치단체는 조례에 근거하여 규제를 정하고 있고, 규제조례는 지방의회에 제·개정 권한이 있다. 지방의회에서도 규제조례를 제정하는 경우에 토론회나 공청회를 거치도록 하고 있으며, 상임위원회 전문위원의 검토보고서 작성, 입법담당부서의 입법조사분석·법제지원 및 예산정책담당부서의 비용추계 등 조례안에 대한 다양한 검토 제도들을 구비하고 있다.

지방자치단체는 행정규제기본법 제3조 제3항에 따라 지방자치단체 조례로 규제개혁위원회를 설치·운영하고 있지만, 정부발의 법률안 대비 국회 의원발의 입법이 다수를 차지하는 것과 마찬가지로, 서울·경기의 현황을 살펴보면, 지자체 집행기관 발의 조례 건수⁶²⁾ 대비 지방의회 의원발의 조례 건수가 압도적으로 많음에도 불구하고 지방의원 발의 조례에 대하여는 지자체에 설치된 규제개혁위원회의 심사나 규제영향분석의 대상에 포함되지 않고 있다. 따라서, 지방규제품질관리 개선을 위하여 지방의원

입법기관이라 할 수는 없고, 기능적 관점에서 자치입법기관이라고 보는 입장[홍정선(주 61), 위의 책, 252.]이 있다.

62) 서울특별시의회 의원통계 의안 발의 처리 현황, 제8대 의회 이후 대수별 의안통계 전체 의안 발의 건 중 집행기관 발의 건수, <https://www.smc.seoul.kr/info/billStatistics01.do?undefined&viewType=sub&menuId=006005001>, (2021. 11. 20. 확인), “2010.7.1~2014.6.30. 8대 의회 961건 298건(31%), 2014.7.1. ~2018.6.30. 9대 의회 1524건 중 273건(17.9%), 2018.7.1~2021.11.20. 10대 의회 1889건 중 252건(13.3%) 평균 20.7%.”; 경기도의회 의원통계 의안 발의 처리 현황, 제8대 의회 이후 대수별 전체 의안 발의 건 중 집행기관 발의 건수, <https://www.ggc.go.kr/site/agendaif/app/bill/statistics/bill>, (2021. 11. 20. 확인), “2010.7.1~2014.6.30. 8대 의회 733건 중 190건(25.9%), 2014.7.1.~2018.6.30. 9대 의회 1248건 중 118건(9.6%), 2018.7.1~2021.11.20. 10대 의회 1438건 중 182건(12.6%), 평균 16%.”

발의 조례에 대하여도 규제영향분석을 통한 규제의 품질관리가 이루어져야 할 필요가 제기된다. 이를 위하여 지방자치법 등에 지방규제 관리를 위한 입법적 근거 마련이 필요하다. 다만, 행정규제기본법 제3조제3항이 정하는 지방자치단체에 지방의회를 그 소속기관으로 본다면, 현행법 아래에서도 지방의회는 조례의 정하는 바에 따라 집행기관과 별도의 규제 등록 및 규제심사 기구를 설치할 수 있을 것으로 본다.⁶³⁾

나. 규제개혁과정에 주민과 이해관계인 참여 제도화

지방규제품질관리제도를 개선하고 민주적인 책임성을 확보하기 위해서는 주민이나 이해관계인의 적극적인 참여와 유도가 필요하다. 규제개혁을 위한 주민의 직접 참여 방안의 하나로, 규제조례의 개선을 위한 청원제도를 활용할 수 있다(지방자치법 제73조). 나아가, 규제조례에 대한 주민의 조례개폐청구권⁶⁴⁾의 적극적인 활용도 가능할 것이다.

아울러, 규제기관에 대한 이해관계자의 규제개혁을 위한 신청권이나 규제개혁 과정에 대한 참여권을 인정함으로써 행정규제로 인한 국민의 권리보호에 보다 충실할 수 있을 것으로 본다.

다. 규제담당자의 역량 강화

지방규제 개혁이 성과를 창출하기 위해서는 규제개혁 담당자나 자치단체 공무원의 규제영향분석을 위한 역량이 중요하다.⁶⁵⁾ 특히, 자치법규입법영향분석에 대한 이해관계들과의 합의와 공감대 형성을 위하여 지방의회와 집행기관 차원의 입법영향분석에 대한 교육 프로그램 도입운영, 지방의회 지원을 위한 외부 전문가, 시민사회 학계, 지역사회 전문가 등이 참여할 수 있도록 제도적 뒷받침도 필요하다.⁶⁶⁾

63) 2021. 10. 30. 현재, 지방의회 차원에서 지방의회의 조례에 근거한 별도의 규제심사기구를 설치한 사례는 전국 243개 지자체의 지방의회에서 아직 찾아보기 어렵다.

64) 최근 개정된 지방자치법(2022.1.13.시행)은 주민조례청구에 대하여 별도의 법률로 정하도록 하고(개정 지방자치법 제19조), 이에 따라 제정된 주민조례발안에 관한 법률(2022.1.13.시행)은 주민의 직접 참여를 보장하고 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하도록 주민이 직접 지방의회에 조례의 제정 및 개·폐를 청구할 수 있는 ‘주민조례청구권’을 신설하였다.

65) 김현호 등(주 59), 앞의 보고서, 139-140.

2. 지방의회 차원의 역할 강화를 위한 실천 방안

가. 지방의회에 규제개혁특별위원회 설치

지방규제개혁을 강화하기 위하여 지방의회에 규제개혁특별위원회를 구성하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 지방의원 발의 조례에 대하여는 지방자치단체의 규제개혁위원회가 심사하지 않고 있다는 점에서, 지방의회 차원에서 별도로 구성할 실익이 있다. 특히, 지방의원으로서 구성된 규제개혁특별위원회를 구성·운영하는 것은 지방규제의 민주적 책임성을 강화하는 방안의 하나로 볼 수 있을 것이다.

다만, 지방의회에 설치하는 규제개혁특별위원회⁶⁷⁾를 비상설특별위원회로 구성·운영할 경우 한시적으로 운영될 수 있으므로, 규제개혁을 위한 충분한 성과에는 한계가 있을 수 있다. 따라서, 지방의회에서 상설특별위원회로 운영되는 예산결산특별위원회와 같은 상설기구로 구성·운영하는 것이 바람직하다고 본다. 그렇다면, 각 상임위원회별 규제관련 조례에 대하여 예비심사를 거친 후 규제개혁특별위원회에서 본심사를 거치도록 설계할 수 있을 것이다. 상설의 규제개혁특별위원회를 설치하는 경우, 기본조례 등에 근거를 마련하고, 규제조례에 대한 전문성을 가진 전문위원, 조사관 등의 조직과 인력, 그리고 예산의 확보를 통한 제도적 지원이 요구되는 것은 물론이다.

한편, 지방자치단체에 설치된 규제개혁위원회와 지방의회의 규제개혁특별위원회의 협력방안도 고려해볼 필요가 있다. 절차적으로는 지자체가 발의한 조례안 지자체 차원의 규제개혁위원회의 규제심사를 거쳐서 지방의회에 제출되며, 경우에 따라서는 지방의회에 설치된 규제개혁특별위원회의 심사를 추가로 거치게 될 수도 있다. 따라서, 규제심사의 효율성과 신속성을 위하여 지자체 차원의 규제개혁위원회 심사를 거친 조례안에

66) 최준규·윤소은·문현미, “경기도 자치법규 사례의 입법영향분석”, 정책연구 2013 -71, 경기개발연구원(2013), 111-114.

67) 지방의회 차원에서는 경기도의회, 울산시의회, 여주시의회, 충주시의회, 대구시 동구의회 등에서, 규제개혁특별위원회를 구성·운영한 바 있으며, 국회는 제17대, 18대 국회에서 규제개혁특별위원회를 구성·운영하였다. 한편, 영국은 상원에 '규제개혁위원회(RRC, Regulatory Reform Committee)'를, 하원에는 '규제개혁기구(DPRRC)'를 각각 설치·운영하고 있다.

대해서는 지방의회 차원의 약식심사나 규제심사를 면제하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

나. 지방의회에 특별전문위원실 또는 규제개혁담당관 신설

지방자치단체의 규제개혁추진기구로 지방규제업무지원을 주로 하는 행정안전부의 지방규제혁신과, 지방규제심사 및 자문 등을 위한 지방자치단체의 규제개혁위원회, 그리고 지자체 규제개혁 업무 총괄지원 부서인 각 지방자치단체별 규제개혁 총괄부서가 있다.⁶⁸⁾ 그러나, 지방의회 의원발의 조례에 대하여는 실제로 지방규제개혁위원회의 지자체 규제개혁 총괄부서의 업무범위에서 제외되고 있으므로 지자체별 규제품질관리 수준이 한계에 직면할 수 있다.

따라서, 지방의회 의원발의 조례에 대하여도 규제영향평가를 하고, 효율적인 업무지원이 가능하도록 지방의회 내 특별전문위원실이나 사무처 차원의 총괄부서를 신설할 필요가 있다. 이 경우, 지방의회 내 상설의 규제개혁특별위원회를 구성·운영하는 경우라면 해당 업무지원은 특별전문위원실을 중심으로 이루어질 수 있지만, 상설특별위원회를 구성·운영하는 경우가 아니라면 각 상임위원회 의원 조례 발의 과정에서 규제영향분석이나 규제심사 관련한 종합적인 업무지원을 위하여 사무처에 전문성을 지닌 규제개혁담당관을 신설하는 방안도 고려할 수 있다.

다. 집행기관 규제심사에 지방의회의 역할 확대

지방규제심사의 강화와 자치법규의 규제정비를 위하여 지방의회의 역할 확대와 지방의원의 적극적인 참여도 중요한 과제이다. 이는 시민의 대표인 지방의원의 참여를 통하여 지방규제의 민주화 내지는 민주적 책임성을 확보할 수 있기 때문이다. 이와 관련하여, 집행기관의 규제개혁위원회의 심사 결과를 지방의회에 제출하도록 하거나 지자체의 조례에 근거한 규제개혁위원회의 위원 구성에 공무원이 과반수를 넘지 못하게 하고,⁶⁹⁾ 지방의원의 참여를 보다 확대함으로써 규제개혁의 민주성을 높일

68) 국무조정실, 2020 규제개혁백서, 규제개혁위원회(2021), 41.

69) 서울특별시 규제개혁위원회 설치 및 운영 조례 제3조 제3항은 "위원은 서울특별시 3급 이상 공무원과 서울특별시의회 의장이 추천하는 시의원 2명과 시정의 각 분야에 관하여

수 있을 것이다.

VI. 결 론

규제관리의 효율성을 향상시키고 공정하고 지속 가능한 사회를 만들기 위해서는 국가기관 전반에 대하여 통합적이고 총괄적인 규제품질관리가 요청된다. 무엇보다, 지방규제개혁은 규제과정 전반에 걸쳐 규제자와 피규제자 간의 규제에 대한 신뢰를 바탕으로 궁극적으로는 공공정책목표를 달성하여 지역사회에 이익을 가져다 줄 수 있어야 한다.

지방규제개혁은 지자체가 민원현장의 접점으로서 규제에 대한 주민의 체감도가 높다고 할 것이므로 실질적이고 효율적인 규제품질관리를 위하여 보다 체계적으로 설계되어야 하는 영역이다. 현행 행정규제기본법은 지방규제개혁에 대하여 법률이 정하는 취지에 따른 필요한 조치를 하도록 지방자치단체에 의무를 부과하고 있지만, 현실적으로 지자체별 규제개혁 수준의 편차가 크고 규제개혁 업무의 추진기구나 업무지원 역량 등에 한계가 있다. 이는 지방자치단체가 가지는 자치입법권의 범위나 상위법령에 의한 규제관리의 흠결에 대한 부담, 지자체의 규제개혁에 대한 소극적이고 불합리한 규제집행에서 비롯된다고 볼 수 있다.

따라서, 지방자치단체의 규제개혁을 향상시키기 위해서는 상위법령에 의한 규제관리의 부담을 줄이도록 국회 의원발의 입법에 대한 규제관리가 선행되어야 하고, 정부차원의 자치법규에 대한 규제관리의 지원이 대폭적으로 확대될 필요가 있다. 나아가, 정부의 규제설계나 규제관리과정에 지자체의 참여나 상호 협력을 제도화하고, 관행화된 비법정규제에 대한 법제화를 통한 절차적 통제를 강화할 뿐만 아니라 적극행정을 추구하도록 조직문화가 개선되어야 한다.

이 글에서는 지방자치단체의 규제개혁의 성과를 향상시키고, 규제설계뿐만 아니라 규제집행에 대한 효율적인 규제관리절차의 확립을 위하여

학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉하는 사람이 된다. 이 경우 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수가 되어야 한다."고 규정하여, 규제개혁위원회의 위원 구성에 공무원이 과반수를 넘지 못하도록 규정하고 있다.

민주적 정당성의 확보라는 측면에서 지방규제와 규제개혁에 관한 조례입법권한을 가진 지방의회의 역할 강화 방안을 검토하였다.

먼저, 중앙정부의 규제개혁에 있어 입법기관의 역할이나 국회 의원발의 입법에 대한 논의 속에서 민주적 책임성이 강한 대표기관이면서 의결기관이라는 기능적 공통성을 통해 지방규제개혁에 있어 지방의회의 역할을 모색하였다.

이와 관련하여, 국회 차원의 규제품질의 상설 관리체계 구축, 국회 내 규제품질 개선업무를 위한 전담기구 설치, 규제품질 개선 촉진을 위한 자체적인 지표 개발·적용, 의원발의 입법(법안심사 또는 입안과정)에 대한 규제영향평가, 규제개혁과정에서의 지방자치단체의 현실반영, 의원발의 법안에 대한 지방자치단체 등 이해관계자 참여, 지방자치단체의 자치법규에 대한 규제개선의 사전적·사후적 관리 강화, 피규제자의 의견 수렴을 위한 폭넓은 이해관계자의 참여 확대 등을 개선과제로 판단하였다.⁷⁰⁾

지방자치단체의 규제개혁을 위한 지방의회 역할 강화 방안을 정리하자면 첫째, 지방의원발의 조례안에 대한 규제영향분석 근거를 마련할 필요가 있다. 각 지자체별 자체법규에 의하여 자율적으로 운영할 수 있지만, 지방자치법 등에 제도화가 요청된다. 둘째, 지속적이고 안정적인 규제개혁을 위하여 시민의 대표인 지방의원으로 구성된 규제개혁특별위원회를 설치할 필요가 있다. 셋째, 이에 대한 업무지원을 위한 규제업무전담 지정 및 행정지원을 위하여 지방의회에 특별전문위원실 또는 규제개혁담당관을 신설하고, 넷째, 규제담당공무원의 역량과 전문성을 대폭 강화하도록 교육관리 등이 이루어져야 한다. 다섯째, 각 지자체가 설치·운영하는 규제개혁위원회에 지방의원이 참여하는 것은 민주적 책임성과 투명성을 확보하는 방법이라 할 것이므로, 공무원 중심에서 지방의원 참여 확대나 외부 전문가 참여를 확대하는 방향으로 개선할 필요가 있다. 여섯째, 지방자치단체의 규제개혁의 역량을 담보하기 위해서는 문제 제기보다는 해결방안 모색을 위한 소통과 민간부문의 규제개선 책임의 공유, 국민의 철저한 감시를 위한 의회 등 모든 기관과 절차에 대한 개방과 공개, 규제개혁 과정에 광범위한 이해관계자들의 참여를 제도화하는 것이 바람직

70) OECD(주 24), 앞의 보고서, 17-34.

할 것이다.⁷¹⁾

결과적으로, 지방자치단체의 규제개혁 과제개선에 있어 지방규제기관의 민주적 책임성 강화 차원에서 자치입법기관인 지방의회의 역할을 강화함으로써 지방자치단체의 규제개혁정책 성과를 보다 향상시킬 수 있을 것으로 본다.

(논문투고일: 2021.11. 20., 심사개시일: 2021. 12. 9., 게재확정일: 2021. 12. 13.)



▶ **이병수**

규제거버넌스, 규제기관의 민주적 책임성, 지방자치단체의
규제개혁, 지방의회의 역할, 규제개혁특별위원회

71) OECD(주 24), 앞의 보고서, 3.

【참 고 문 헌】

I. 단행본

- 김유환, 「행정법과 규제정책」(개정증보판), 삼원사, 2017.
배병호, 「일반행정법강의」, 동방문화사, 2019.
최성락, 「규제정책론」, 운성사, 2021.
홍정선, 「신지방자치법」(제4판), 박영사, 2018.
국무조정실, 「2020 규제개혁백서」, 규제개혁위원회, 2021.
국무조정실, 「규제개혁매뉴얼」, 2016.
행정안전부, 「2013 자치단체 규제업무 매뉴얼」, 2013.
행정안전부, 「자치법규 업무매뉴얼(2020판)」, 2020.

II. 논문

- 계인국·안문희·오세용·이혜영·최유나·하민경, “규제개혁과 사법심사에 관한 연구”, 사법정책연구원, 2017.
김건위·이병기, “지역혁신성장을 위한 규제혁신에 관한 연구”, 한국지방행정연구원, 2019.
김기태, “규제개혁에 있어 입법자의 역할”, 법학연구 55, 2014.
김남옥, “지방자치단체 조례에서 규제 개선방안 - 문경시 조례를 중심으로”, 입법정책 13, 2019.
김상만·김도훈·정태용, “지방규제개선을 위한 자치법규 실태조사 및 정비방안 연구”, 법제처, 2014.
김상만·김도훈, “지방자치단체의 조례에 의한 규제의 문제점과 그 개선방안에 관한 연구”, 법과 정책 21, 2015.
김성준·민기, “지방정부의 규제완화 정책에 대한 주민의 수용 요인 분석”, 지방정부연구 15, 2011.
김일중, “규제개혁과 사법부의 역할”, 규제연구 23, 2014.
김정해·이종환 외, “규제 전달체계와 사후감독체계 개선방안”, 한국행정연구원, 2008.
김종석, “규제개혁 30년: 평가와 과제”, 규제연구 제29권 제2호, 한국규제학회, 2020.

- 김주찬·김태윤·이혁우·이수아·변성교·황슬기, “입법영향분석제도 도입에 관한 연구 : 규제영향분석을 중심으로”, 국회입법조사처, 2010.
- 김태윤, "입법부와 규제개혁", 규제연구 23, 한국규제학회, 2014.
- 김현호·이소영·김도형, “지방규제 실태분석 및 개선과제 발굴”, 정책연구 2014-16, 한국지방행정연구원, 2014.
- 노인만, “지방자치단체의 성공적 규제개혁 실현을 위해”, 월간 공공정책 제108권, 한국자치학회, 2014.
- 박정수 등, “혁신성장을 위한 산업규제 개혁 방향”, 연구보고서 2020-09(1), 산업연구원, 2020.
- 양금승, “19·20대 국회 신설·강화규제의 입법현황 및 정책과제”, 정책연구 2016(23), 한국경제연구원, 2016.
- 서성아, “의원입법 영향평가 비교조사”, 한국행정연구원, 2016.
- 서승환, “합의제 독립규제기관의 민주적 정당성에 관한 연구 - 금융규제 기관을 중심으로 -”, 박사학위 논문, 서울대학교, 2014.
- 석조은, “주요국의 지자체 규제개혁 사례 연구”, 지방자치단체 규제개혁 체감도 개선방안 연구, 한국행정연구원, 2015.
- 손지은, “규제개혁 성과의 영향요인에 관한 연구 - 지방자치단체 규제에 대한 기업체감도를 중심으로 -”, 박사학위 논문, 서울대학교, 2016.
- 안혁근, “중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 구축방안”, 한국행정연구원, 2015.
- 이가영, “의원발의 법률안에 대한 규제심사제도 도입방안”, 규제개혁시리즈, 전국경제인연합회, 2011.
- 이기우, “조례활성화를 위한 지방의회의 역할강화”, 지방자치법연구 통권 제20호 제20호, 2008.
- 이민창·김주찬, “지방규제개혁 추진체계의 점검 : 경쟁은 작동하는가?”, 규제연구 제24권 특집호, 한국경제연구원, 2015.
- 이민호, "의원입법 규제에 대한 실증 연구: 정부입법 규제와의 비교를 중심으로", 행정논총 제58권 제2호, 2020.
- 이민호·최유성·김신, “규제영향평가의 포괄적 적용을 위한 규제관리체계 개선방안 : 의원입법 및 지자체 규제의 사각지대를 중심으로”, 한국행정연구원, 2019.

- 이영환·이남수, “한국· 미국의 제도 비교를 통한 행정부와 입법부 간 규제개혁 협력방안 연구”, 의정논총 제12권 제1호, 2017.
- 이송림, “규제개혁의 추진 현황과 향후 과제”, 이슈와 논점 제1631호, 국회입법조사처, 2019.
- 이현철, “지방정부의 규제경쟁에 관한 연구”, 학술대회 논문집 2014(4), 한국지방정부학회, 2014.
- 임성일, “지방자치단체 규제의 현실과 개선방안”, 지방자치 포커스 제82호, 한국지방행정연구원, 2014.
- 장교식, “지방자치단체의 실효적 규제개혁방안에 관한 연구”, 토지공법연구 65, 2014.
- 전진영, “규제영향분석과 입법과정”, 이슈와 논점 제1867호, 국회입법조사처, 2021.
- 최준규·윤소은·문현미, “경기도 자치법규 사례의 입법영향분석”, 정책연구 2013-71, 경기개발연구원, 2013.
- 한공식, “의원입법에 대한 영향평가제도 도입에 관한 연구”, 의정논총 11(1), 2016.
- 현준원, “녹색성장을 위한 스마트규제(smart regulation) 모델에 관한 법제연구”, 한국법제연구원, 2012.
- 홍완식·김기태·김다원, “입법(규제)영향분석 모형 및 지침 개발에 관한 연구”, 정책용역보고서, 국회입법조사처, 2014.
- 황상철, “지방자치단체를 중심으로 한 일본의 규제개혁동향 - 구조개혁 특별구역법을 중심으로 -”, 법제, 2003.
- Harrison, K. “Regulatory Excellence and Democratic Accountability”. In C. Coglianese (Ed.), *Achieving Regulatory Excellence*, 2017.
- IMD, “World Competitiveness Yearbook 2021”, 2021.
- OECD, “The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis”, 1997.
- OECD, “Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy”, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>, 2014.
- OECD, “한국 규제정책 : 더 나은 규제를 향한 끝없는 여정, OECD규제

개혁보고서”, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264275874-ko>, 2017.

OECD, “OECD Regulatory Policy Outlook 2021”, 2021.

III. 발표자료

김태운, “의원입법규제 개선방안 모색”, 한국경제연구원 세미나자료 14, 2014.

김현중, “규제관련 의원입법의 문제점과 과제”, 한국경제연구원 세미나자료 14(4), 2014.

홍완식, “독일 의원 규제입법 제도와 과정”, 한국경제연구원 세미나자료 14(4), 2014.

IV. 웹사이트

국회, 의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do> (2021. 10. 24. 확인).

규제정보포털, 지자체 규제현황, <https://www.better.go.kr/fz.stats.LcgovRegulSIPL.laf> (2021. 10. 24. 확인).

서울특별시의회, 의안통계 의안 발의 현황, <https://www.smc.seoul.kr/info/billStatistics01.do?=&viewType=sub&menuId=006005001> (2021. 11. 20. 확인).

경기도의회, 의원통계 의안 발의 처리 현황, <https://www.ggc.go.kr/site/agendaif/app/bill/statistics/bill> (2021. 11. 20. 확인).

V. 보도자료

국무조정실, “불합리한 자치법규 정비방안”, (2020. 8. 19.).

국무조정실, “OECD 규제정책 평가, 우리나라 2회 연속(‘18, ‘21년) 상위권 기록”, (2021. 10. 14.).

전국경제인연합회, “2020 신설·강화규제 현황 분석”, 보도자료(2021. 1. 21).

행정안전부, “자치법규 정비제도 도입으로 연내 874건의 자치법규 개선 예정”, (2021. 9. 30.).

Abstract

Measures to Strengthen the Role of Local Councils for Regulatory Reform of Local Governments

Lee Byeong Su

Regulatory reform of local governments occupies an important part of the regulatory reform task at the whole of government level in that it is in contact with civil complaints. Since the Framework Act on Administrative Regulations was enacted in 1998, excessive regulation by local governments and regulations that limit the rights of residents or impose obligations on local councils in ordinance enactment. In the current situation, concerns about the level of regulatory management of local governments are constantly being raised.

Nevertheless, the current Framework Act on Administrative Regulations excludes administrative regulations other than those by the head of the central administrative agency from the application, and only imposes obligations on local governments to take necessary measures on regulations stipulated in ordinances and rules.

Seeking to strengthen the role of local councils with autonomous legislative authority in the regulatory process to increase compliance with local regulations and enable efficient regulatory enforcement is as important as the context of discussing the role of legislative bodies in the realization of collaborative governance.

Based on this theoretical background, it would be meaningful to seek

ways to strengthen the role of local councils for local regulatory reform in order to strengthen the democratic responsibility of local regulatory agencies.

First, it is necessary to establish a basis for regulatory review of ordinances initiated by local council members in the ordinance. The composition of an independent organization from the executive branch may be considered to support related regulatory affairs. Second, it is necessary to establish a special committee for regulatory reform and to establish an expert committee or a person in charge of regulatory reform to support it. Third, it is necessary to strengthen the awareness and capacity of local council members and regulatory officials on regulatory reform. Fourth, it is also desirable to increase the participation of local lawmakers, who are representatives of citizens, in the regulatory reform committee of the executive agency in terms of strengthening democratic accountability. Fifth, it is expected that the gap between reality and institution can be narrowed by institutionalizing the participation of experts such as external civilians in the local regulatory reform process.

As such, it is expected that the efficiency of comprehensive regulatory management of local governments can be further improved by strengthening the role of local councils in regulatory reform.



▶ Lee Byeong Su

Regulatory Governance, Democratic Accountability of Regulatory Agencies, Regulatory reform of local governments, The role of local councils, Special Committee on Regulatory Reform.