

## 경제성장을 위한 규제개혁의 길 : 중앙집권에서 지방분권으로

박진우 수원시정연구원 연구위원

### 요약

- 정부의 규제개혁 노력에도 불구하고, 규제개혁의 성과는 여전히 미흡
  - OECD 주요국 평균(2.62점)과 비교했을 때, 대한민국 규제 수준(2.73점)은 높음
  - 국내기업이 경영활동 과정에서 느끼는 규제부담 수준도 과거보다 큰 폭으로 증가
- 불합리한 제도적 여건으로 규제개혁의 동력 확보 어려움
  - 정권별 규제정책 방향과 추진방식 연속성 확보 미흡
  - 규제폐지 노력에도 불구하고, 의원입법을 통해 새로운 규제가 끊임없이 양산
  - 규제해제권을 가진 중앙정부가 결정하지 않으면 규제개선은 불가능한 구조 지속

### 정책제언

- 지방이 주도하고 중앙은 지원하는 '분권형 규제개혁' 과정으로 전환
  - 일률적 규제가 아닌 지역 특성에 맞는 맞춤형 규제 제도 운영
  - 규제발굴 및 개선 업무의 효율성을 높일 수 있도록 지방정부 규제혁신 기구 강화
  - 지방정부 간 협력을 통해 중앙정부를 상대로 한 규제개혁 협상력 제고
  - 중앙정부 차원에서 규제 시스템 개선을 위한 정책적 지원 병행 필요
- 분권형 규제개혁의 성공은 '연방제 수준의 지방분권'에 좌우
  - 중앙 권한을 지방으로 이양하는 지방분권 없이 규제개혁의 지속 가능성 확보 어려움
  - 제주도 사례처럼 특별법을 통해 중앙정부의 지속적 권한 이양 기반 마련 필요



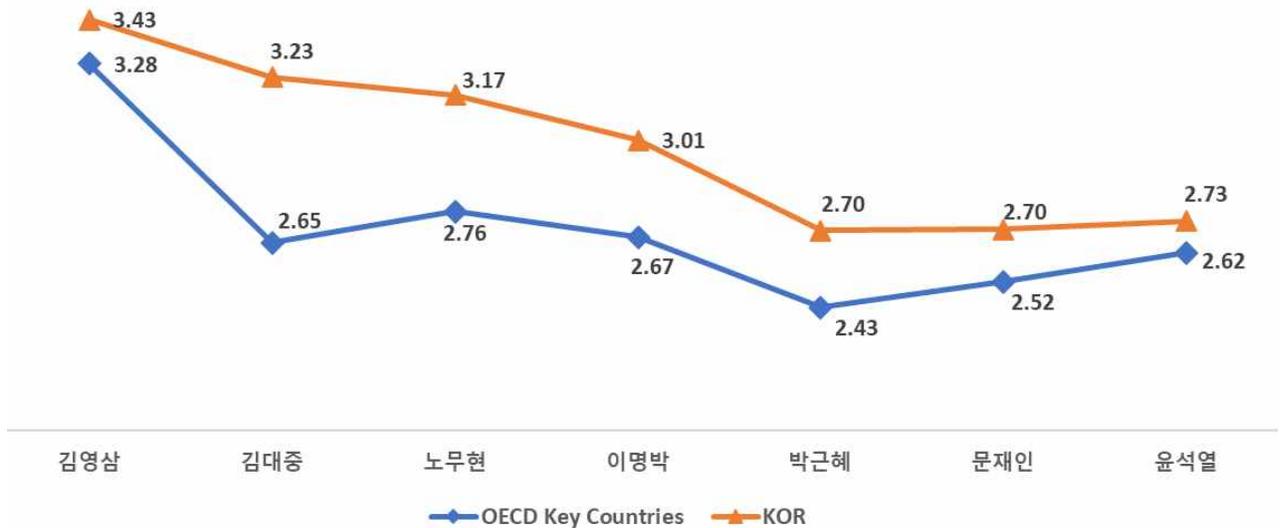
## 2. 정부의 규제개혁 노력에도 불구하고, 규제개혁의 성과는 여전히 미흡

### □ 정부의 규제개혁 노력에도 불구하고, 규제 수준은 큰 개선을 이루지 못함

- 국가 간 비교 관점에서 접근할 경우, 대한민국 규제 수준은 OECD 주요국 평균보다 높은 수준을 유지 중
  - 박근혜 정부를 기점으로 규제 개선 수준은 정체 국면에 돌입

<OECD 주요국과 대한민국 규제 수준 비교>

단위: 점



| 주: 점수가 높을수록 규제의 강도(양과 질)가 강하다는 것을 의미함 (점수 범위: 0-10점)

| 자료: Fraser Institute (2023). Economic Freedom

- 국내 기업이 경영활동 과정에서 느끼는 규제 부담 수준도 과거보다 큰 폭으로 증가

- 전반적으로 규제 부담 수준이 올라갔으며, 특히 노동분야에 대한 규제 부담 지수가 큰 폭으로 상승

<기업부담지수 내 규제부담 수준>

구분		2015년	2025년
1. 조세부담		121	101
2. 준조세부담		123	113
3. 규제부담	① 진입	88	103
	② 입지/건축	69	101
	③ 환경	96	99
	④ 노동	105	112
4. 일선행정부담		77	111

| 주: 지수의 값이 100을 초과할 경우 기업이 느끼는 규제 부담 수준이 높고, 100 미만일 경우 기업이 느끼는 규제 부담 수준이 낮음을 의미

| 자료: 정책평가연구원

- 실제로 첨단산업기업 절반 이상이 우리나라의 첨단산업 규제 수준이 경쟁국에 비해 과도하다고 인식

**<규제에 대한 첨단기업 관계자 체감도 수준>**



| 자료: 대한상의(2024.12.25.) 첨단전략산업 규제 체감도 조사. 보도자료.

- 한편, 기업 10곳 중 7곳 규제 이행(법률에 규정된 규제관련 조항)에 부담을 느끼고 있는 상황

**<규제이행에 대한 첨단기업 관계자 인식 수준>**



| 자료: 대한상의(2024.12.25.) 첨단전략산업 규제 체감도 조사. 보도자료.

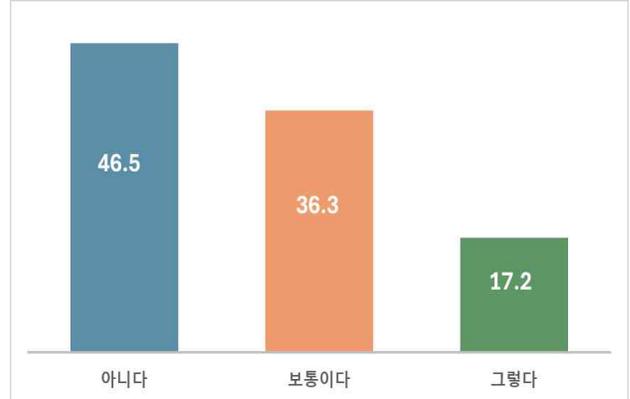
**□ 특히, 향후 규제환경이 나아질 것이라는 기업의 전망은 부정적**

● 전년 대비 규제 개선 여부 및 향후 규제환경 개선에 대한 기대감 모두 부정적 응답이 우세

**<전년대비 규제환경이 개선됐는가에 대한 인식 수준>**



**<향후 규제환경 개선에 대한 기대감>**



| 자료: 대한상의(2024.12.25.) 첨단전략산업 규제 체감도 조사. 보도자료.

### 3. 규제개혁의 노력을 체감하기 어려운 이유

#### □ 규제개혁의 성과가 축적되지 못하고 원점(Zero-Base)에서 다시 시작

- 각 정부별 규제개혁을 위한 전담조직 구성, 회의방식 개선, 주요 정책 등이 연속성 없이 분절적으로 추진
- 정권 초기에는 규제개혁의 강한 의지가 표출되나, 규제개혁 대상집단 반발 및 갈등을 겪으면서 정권 말에는 규제개혁 동력 상실이 반복적으로 발생

#### <역대 정부의 규제개혁 추진 노력>

구분	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	문재인	윤석열
규제 개혁 구호	규제혁파	기존규제 50% 철폐	규제의 양과 질 개선	전봇대 뽑기	손톱밀 가시 제거	적기조례 철폐	신발속 돌맹이 제거
추진 기구	경제행정규제개혁위원회 행정쇄신위원회 기업활동규제심사위원회 행정규제통합심사위원회	규제개혁위원회 규제개혁추진단 규제개혁센터	규제개혁위원회 규제개혁추진회의 규제개혁공민회의 규제개혁기획단	규제개혁위원회 경쟁력강화위원회 규제개혁추진단	규제개혁위원회 규제개혁공민회의 규제개혁신문고 현장점검회의	규제개혁위원회 규제개혁위원회 규제혁신회의	규제개혁위원회 규제혁신공민회의 규제혁신추진단
주요 제도	규제개혁실명제	규제일몰제	규제총량제	규제일몰제 확대	규제비용총량제	규제샌드박스 규제자유특구	규제비용감축제 규제심판제

참고: 관련행정기구에 밑줄 그은 것은 「행정규제기본법」에 규정된 상설위원회를 의미

#### □ 규제 관련 법률의 지속적 발의로 인해, 규제 총량수가 줄어들기 어려운 상황

- 우리나라 지난 5년간('17-'21) 제·개정된 304건 규제법률 중에서 271건이 국회의원이 발의한 법률
- 특히, 의원입법에 대한 규제영향평가 미적용으로 끊임없는 규제가 양산되고 있는 상황<sup>1)</sup>

#### <규제 관련 법률 발의 주체 현황>

합계	2017		2018		2019		2020		2021	
	정부	의원								
304	8	48	4	47	4	43	8	70	9	63

자료: 대한상공회의소 (2022) 규제정보포털로 본 규제입법현황과 시사점. 보도자료

#### □ 규제개혁의 주체인 지방의 능동적 참여가 어려운 중앙주도의 규제개혁 과정

- 규제 관련 주요 심의 기구에 지방정부 참여가 제한적이거나 형식적 수준에 그침. 여전히 중앙주도 규제개혁
- 지방정부의 지속적 건의에도 불구하고, 규제해제권을 가진 중앙정부가 결정하지 않으면 규제개선은 불가능한 구조
- 결국, 중앙주도 규제개혁은 지역실정에 맞는 규제개선 및 안건발굴을 위한 지방정부 의지를 꺾어버리는 상황 초래

1) 정부입법의 경우, 법령안 주관기관의 장이 규제를 신설 또는 강화하는 내용의 법령을 제정하거나 개정하려는 경우에는 법제처에 법령안 심사를 요청하기 전에 규제영향분석서, 자치 심사요건 등을 첨부하여 규제개혁위원회에 규제심사를 받아야 함

## 4. 지방이 주도하고 중앙은 지원하는 분권형 규제개혁으로 전환

### □ 지방이 주도하고 중앙은 지원하는 '분권형 규제개혁'을 통해 대한민국의 경제성장 동력 확보

#### ● 지방정부가 규제개혁의 주체가 되는 분권형 규제개혁의 장점은 총 3가지

- 첫째, 기업 시민 등 현장과 가까운 지방정부가 더 현실에 가까운 규제개선안 마련 및 규제합리화에 기여
- 둘째, 산업, 기술 변화 속도가 더 빨라지는 상황에서 지방정부가 더 기민하게 반응
- 셋째, 부처간 칸막이로 문제가 심한 중앙정부에 비해 지방정부는 내부 조직 간 유연한 소통과 협력 가능

#### <규제개혁 패러다임 전환>

구분	현재	미래
추진주체	• 중앙정부(국무조정실, 행정안전부 등)	• 지방정부(광역 및 기초자치단체)
접근관점	• 전국적 관점에서 통일된 기준 적용	• 지역특성에 맞는 맞춤형 기준 적용
의사결정	• 중앙정부의 최종 승인을 통한 규제개선	• 지방정부의 조례를 통해 자체 규제 승인 및 해제

### □ 일률적 규제가 아닌 지역특성에 맞는 맞춤형 규제 제도 운영

- 지역 이해당사자가 지역실정에 맞는 규제 제도를 설계할 수 있도록 기회 부여(예: 규제해제요구권)
- 동시에 지방정부의 입법권(자치조례 및 규칙 등)을 강화하여 지역특성에 맞는 규제 제도 운영 보장

### □ 규제발굴 및 개선 업무의 효율성 높일 수 있도록 지방정부 규제혁신 기구 강화

- 전문성 제고와 함께 규제혁신업무의 효율성을 높일 수 있도록 지자체 규제혁신 조직 재구조화 추진
- 현재 각 지방정부 별로 구성된 지방규제혁신 TF가 사실상 기능하지 못하고 있음

### □ 지방정부 간 협력을 통해 중앙정부를 상대로 한 규제개혁 협상력 제고

- 시도지사협의회, 특례시장협의회 등 지방정부 협의체 간 연대를 통해 규제제도 개선 공동대응 추진
- 특히, 규제개혁의 정당성 확보를 위해 지방정부 간 공통의 이해가 반영된 규제개선 이슈 발굴 중요

### □ 중앙정부 차원에서 기존 규제 시스템 개선을 위한 정책적 지원 병행 필요

- 의원입법에 대한 규제영향평가를 도입하여 증가하는 규제 억제 필요
- 행정규제기본법 개정, 규제일몰제 확대, 규제총량제시스템 개선 등 규제 관련 제도 지속 정비
  - 예컨대, 행정규제 기본법 개정의 경우, 제3조 제3항에 규정된 규제개선을 위한 지방정부의 의무와 구체적인 기능을 보다 명확히 하여 분권형 규제개혁을 위한 기반 마련

## 5. 결론 및 정책제언

### □ 규제개혁이 성공하기 위해서는 궁극적으로 '연방제 수준의 지방분권' 필요

- 중앙의 권한을 지방으로 과감히 이양하는 지방분권 없이 규제개혁의 지속가능성 확보 어려움
  - 정치적 여건과 지지율에 따라 규제개혁이 좌초될 가능성 상존. 따라서 과감한 지방분권이 필요
- 제주특별자치도의 경우, 특별법 제정을 기반으로 중앙정부의 권한을 지속적으로 이양받고 있음
  - 제주특별자치도는 여러 차례의 법률 개정을 통해 4천 건이 넘는 중앙사무를 이양받음

### □ 규제개혁 과정에서 발생할 수 있는 부정적 효과를 고려하여 '균형 있는 규제개혁' 추진이 중요

- 규제개혁은 경제 활성화에 기여할 수 있지만, 시장의 모든 참여자가 동등한 혜택을 누리는 것은 아님
  - 과거 공유플랫폼 타다를 둘러싼 이해당사자 간 갈등이 새로운 산업 활성화를 가로막는 규제 초래

#### <규제개혁 과정에서 발생하는 수혜집단과 피해집단>

수혜집단	피해집단
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (대기업 및 신산업 창업 기업) 규제 완화로 인해 시장 진입이 쉬워지고, 사업 확장이 용이</li> <li>• (소비자) 경쟁이 증가하면서 서비스 및 제품의 질이 향상되고, 가격이 하락하는 효과 가능</li> <li>• (외국인투자자) 해외 자본 유입이 활발해지고, 글로벌 기업의 국내 투자 확대 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (기존 시장 참여자) 신산업 및 대기업이 진입하면서 기존 기업의 시장 점유율 감소.</li> <li>• (노동자) 노동 규제 완화로 인해 고용 안정성이 악화되거나 근로조건 악화 가능</li> <li>• (소비자 보호 단체 및 환경 단체) 규제 완화로 인해 소비자 안전이나 환경 보호 수준이 낮아질 가능성</li> </ul>

- 또한, 규제개혁 전문가 기구 운영을 통해 규제개혁에 대한 반발 완화 사회적 수용성 제고 노력 필요

#### <규제개혁 전문가 기구 운영 시 고려 사항>

구분	주요내용
경제적 효과와 사회적 형평성 간의 균형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제 완화로 인해 누가 가장 큰 혜택을 받고, 누가 가장 큰 피해를 보는지 객관적인 분석 필요</li> <li>• 경제적 성장과 일자리 창출이 기대되더라도, 사회적 약자(소상공인, 노동자 등) 보호 대책 마련 필요</li> </ul>
기존 이해관계자와의 조율 및 협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제 완화로 인해 불이익을 받는 집단(기존 업계, 노동자, 소비자 단체 등)의 의견을 수렴하는 과정이 중요</li> <li>• 신산업 도입과 전통산업 보호 사이에서 사회적 합의 도출이 필요</li> </ul>
단계적 규제 완화 방식 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 급진적인 규제 철폐보다는 점진적인 완화를 통해 시장이 적응할 시간을 부여 예) 특정 규제를 한 번에 철폐하기보다 시범 사업을 운영하고 피드백을 반영하여 조정</li> </ul>
규제 완화로 인한 부작용 대응책 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소비자 보호 및 공공 안전을 저해할 수 있는 규제 완화는 보완 대책과 함께 추진해야 함 예) 금융 규제 완화 시, 소비자 보호를 위한 추가적인 모니터링 시스템 구축</li> </ul>
규제 완화 효과의 지속적인 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제 완화가 실제로 기대했던 경제적 효과를 내는지 정기적으로 평가하고 조정하는 유연한 정책 운영 필요 예) 핀테크 산업 규제 완화 후, 금융 사고 및 소비자 피해 증가 여부를 지속적으로 모니터링</li> </ul>

## ■ 참고문헌

대한상공회의소 (2022). 규제정보포털로 본 규제입법 현황과 시사점. 보도자료. 11월 11일자.

대한상공회의소 (2024). 첨단전략산업 규제 체감도 조사. 보도자료. 12월 25일자.

정책평가연구원 (2025). 기업규제부담지수: <https://perikorea.org/bbi>

Fraser Institute (2023). Economic Freedom : <https://efotw.org/?geozone=world&page=map&year=2022>

Regional Authority Index (2021). <https://www.arjanschakel.nl/index.php/regional-authority-index>

World Bank (2025). <https://data.worldbank.org/indicator>

# SRI Brief | 발간목록

호수	연구책임	제목	발간일자
제92호	오한림	수원시 화물차고지 주차구획 및 운영방식 개선방안	2025.02.25.
제91호	임수정	수원시립아트스페이스광고 수요분석을 통한 특성화 방안연구	2025.02.25.
제90호	이미숙	수원시 주민자치회 현황 분석 및 개선방안	2025.02.25.
제89호	오한림	수원시 화물차 불법주정차 해소를 위한 유휴공간 활용방안	2025.02.18.
제88호	임수정	행궁지역 관광자원을 활용한 수원시립미술관 관람객 증대 방안	2025.02.18.
제87호	이미숙	수원시 주민자치 우수사례 분석	2025.02.18.
제86호	양은순	창업친화도시 수원을 위한 정책 제언	2025.02.04.
제85호	박민진	수원 3대 가을 축제의 경제적 영향 분석	2025.01.21.
제84호	박민진	수원시민의 시각에서 본 수원대표 축제	2025.01.14.
제83호	김도훈	수원시 교통안전지수 취약지표 및 개선방안	2024.12.24.
제82호	박민진	[SRI 시민패널조사] 수원시 워킹맘, 워킹대디의 양육환경	2024.12.24.
제81호	김은영	수원시 폭염·폭우 미래 전망	2024.12.03.
제80호	이영안	수원시 저출생 동향과 대응방안	2024.11.26.
제79호	박진우	미래지향적 지방행정체제 개편과 특례시 발전 전략	2024.11.05.
제78호	박경문	해외 기후중립 실행계획 수립 사례와 정책제언	2024.11.05.
제77호	김숙희	보행자 안전을 위한 스마트 횡단보도 시스템 도입 방향	2024.10.22.
제76호	박민진	수원시 1인가구 유형분석과 정책수요	2024.08.27.
제75호	박민진	수원시 1인가구의 세대별 특성	2024.08.20.
제74호	양은순	2024년 하반기 수원시 경제 전망	2024.08.20.
제73호	김도훈	수원화성 공영주차장 이용실태 및 운영 개선 방향	2024.07.16.
제72호	박민진	[2023 수원서베이] 수원서베이를 본 세대별 행복과 정책수요	2024.07.16.
제71호	김은영	[2023 수원서베이] 수원시 공원녹지 만족도 향상을 위한 정책 방향	2024.07.03.



**SRI** 수원시정연구원  
SUWON RESEARCH INSTITUTE

# *Brief*

※ 본 간행물은 집필자의 개인 의견으로 수원시정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

발행처 수원시정연구원 | 발행인 김성진 | 편집위원장 정재진 | 편집위원 강은하 김도훈 김타균 유현희 최석환 한연주