

규제연구 제26권 제1호 2017년 6월

# 한국의 시민 참여 규제개혁

## - 규제개혁신문고 규제건의 분석을 중심으로 -

하 선 권\*·김 성 준\*\*

이 논문은 2003년부터 2016년까지 노무현, 이명박 정부의 규제신고센터와 박근혜 정부의 규제개혁신문고에 등록된 20,954건의 규제개선 건의 자료를 바탕으로 규제개혁에 대한 시민 참여의 동향과 관심분야를 탐구하였다. 우선 기술적 분석을 통해 시민들은 자신의 이해와 밀접한 분야의 내용을 건의하고, 특히 인허가 관련 규제의 변화에 민감하게 대응하는 것을 알 수 있었다. 또한 규제개혁에 대한 관심과 참여는 정부의 개혁노력과 같은 방향으로 움직이고 있었다. 키워드네트워크 분석결과 규제개혁신문고가 도입되면서 참여하는 시민의 범위가 넓어졌을 뿐만 아니라 개혁을 요구하는 규제분야가 보다 다양하고 구체화된 것으로 나타났다. 각 정부의 네트워크 속성을 비교분석한 결과 규제개혁신문고가 이전의 규제신고센터에 비해 규제개혁 과정에 대한 시민참여의 유도에 보다 효과적인 것으로 나타났다. 소시오그램 분석에 따르면 규제개선을 요구하는 주요 분야는 부동산(부동산 거래 등), 자동차(환경오염, 안전 및 통행규제 등), 개발제한구역(개발행위에 대한 인허가 등)과 관련된 규제인 것으로 나타났다.

핵심 용어: 규제개혁, 규제 거버넌스, 규제개혁신문고, 키워드네트워크분석

\* 제1저자, 경북대학교 행정학과, 대구광역시 북구 대학로 80, 경북대학교 행정학부(hsg666@nate.com)

\*\* 교신저자, 경북대학교 행정학부 교수, 대구광역시 북구 대학로 80, 경북대학교 행정학부(songjune@knu.ac.kr)

\*\*\* 심사과정에서 사려 깊고 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원들께 깊은 감사를 드립니다.

접수일: 2017/05/11, 심사일: 2017/05/31, 게재확정일: 2017/06/01

## I. 서론

정부는 사회경제적 환경, 정책 여건 및 시민의 수요 변화에 따라 기존의 규제를 완화 혹은 폐지하기도 하고, 반대로 규제를 강화하거나 새로운 규제를 도입하기도 한다. 만약 기존의 규제가 불합리하고 비효율적으로 시민의 삶을 제약하면 해당 규제는 개선 요구에 직면한다(OECD, 1997). 이에 한국 정부는 규제의 품질을 향상시키고 보다 효율적으로 관리하기 위해 규제관리시스템(regulatory management system)을 도입·운영하고 있다. 규제의 합리성과 타당성을 검토하기 위해 규제영향분석(RIA)을 시행하고, 규제를 신설할 경우 규제비용총량제를 통해 시민들에게 미치는 규제부담을 줄이는 등 지속적인 제도 개선을 하고 있다(규제개혁위원회, 2015b).

이 같은 정부의 노력에도 불구하고 규제개혁의 성과는 아직 만족스럽지 못한 것으로 보인다. 문민정부 이래 모든 정부가 규제개혁을 중점 국정과제로 추진해 왔지만 규제개혁 체감도를 비롯한 개혁의 성과를 보여주는 지표들은 기대 수준에 미치지 못하고 있다. 규제개혁위원회가 시민과 기업을 대상으로 실시한 만족도 조사에 따르면, 2008년 59.5 이후 2012년 67.6으로 상승했으나 2013년 65.7로 다시 하락하였다. 기업을 대상으로 한 체감도 조사 역시 2008년 76.9에서 2010년 116.5로 상승하였으나 2013년 92.2로 다시 하락하였다(김현중, 2014). 특히, 각 정권 초기에는 규제개혁에 대한 정부의 강력한 의지가 반영되어 등록규제 수가 감소하다가 정권 말기로 갈수록 추진 동력을 상실하고 다시 증가하는 추세를 보이고 있다(유정주, 2013; 이종한, 2014).

지금까지 규제개혁의 성과가 지지부진한 중요한 이유 중에 하나는 그동안 개혁이 규제대상인 시민이 아닌 정부 주도로 추진되었기 때문이다(이주선, 2007). 즉, 개혁의 동인이 시민의 필요에 의해 추진되는 경우가 상대적으로 적었기 때문이다(Wisdomcenter, 2011). 또한 개

선이 필요한 규제에 대해서도 대부분 규제 소관부처 공무원이나 지방자치단체에 의해 소극적으로 발굴되고 정부는 이들을 포상하여 독려하는 수준에 머물렀기 때문이다(행정자치부, 2015). 물론 제도적으로 규제신고센터나 현시간담회 등 시민과 소통하려는 노력이 있었지만 시민이 규제개혁 과정에 직접 참여할 수 있는 방법은 매우 제한적이었다. 규제신고센터의 게시판에 건의 글을 등록하더라도 형식적인 답변에 그치거나 무시되는 경우가 많았고, 현시간담회의 경우도 형식적으로 운영되는 경우가 대부분이었다(김정해·이혜영, 2008: 141-142; 최병선·이혁우, 2014). 이러한 정부 위주의 규제개혁은 개혁의 대상을 합목적적으로 선택하기보다 정부가 임의(ad-hoc)로 선정한다는 비판을 받는다(이상영 외, 2011; 이혜영·김주찬, 2015).

정부 중심의 규제개혁에서 벗어나 시민 중심의 규제개혁을 추진할 수 있는 방안으로 규제정책의 형성에서부터 성과를 모니터링하고 평가하는 전 과정에 규제대상이 참여하여 정책에 대해 협의하고 조정하며 협력하고 소통하는 규제 거버넌스(regulatory governance)가 강조되고 있다(OECD, 2011: 76). 규제대상과의 적극적인 의사소통은 시민을 중심으로 성공적인 규제개혁을 추진하기 위한 대안이 된다.<sup>1)</sup> 2014년 도입된 규제개혁신문고는 시민이 규제개혁에 직접 참여하여 정부와의 의사소통을 통해 정부가 이에 대한 해결방안을 적극적으로 모색하는 일종의 시민참여 제도이다.

이 연구는 시민들이 규제개혁 과정에 참여할 수 있도록 고안된 규제신고센터와 규제개혁신문고에 등록된 건의내용을 분석하여 규제개혁에 대한 시민 참여 동향과 주요 관심분야를 탐구하는 것이 목적이다. 이에 각 정부에서 등록된 규제개선 건의 내용을 바탕으로 키워드네트워크를 구축하여 네트워크의 속성을 파악함으로써 시민의 참여 동향과 건의 주제의 집중화 경향을 분석하고, 각 정부의 소시오그램을 통해 규제개선 건의의 주요 분야를 파악한다.

1) 한국일보, 2017년 3월 27일자

## II. 이론적 논의

### 1. 규제개혁 참여제도

#### (1) 규제 거버넌스와 시민참여

1980년대 이후 작은 정부의 등장과 중앙집권적 권위의 쇠퇴, 복지국가의 위기로 인해 정부는 소위 ‘사회 내 모든 문제의 해결사(deus ex machina)’에서 사회시스템의 일부이자 정책 과정에 영향을 미치는 행위자들 가운데 하나로서 간주되면서 거버넌스(governance)의 개념이 등장하였다(최유성·이민호, 2009; 이명석, 2002). 규제정책 역시 20세기 말부터 정부가 일방적으로 집행하고 시민이 수동적으로 참여하던 전통적인 방식에서 벗어나 정부와 시민에게 새로운 형태의 분업이 요구되는 규제 거버넌스로 전환되었다(이중환·김신, 2009). 규제 거버넌스(regulatory governance)는 학자들마다 다양하게 정의하고 있지만, 공통적으로 규제의 투명성, 규제기관의 책임성과 역량, 그리고 규제대상인 시민의 참여를 강조한다.<sup>2)</sup>

OECD도 규제 거버넌스의 구축을 위한 시민참여를 강조하면서, 정치적 리더십과 독립규제기관, 규제품질의 확보, 각급 공무원의 참여, 정부와 민간의 협력 등을 구체적인 전략으로 제시한다(OECD, 2011: 75-76). 특히, 시민참여가 시민의 권리와 의무를 명확히 하고 보다 합리적이고 적실성 있는 규제의 제·개정을 통해 규제품질을 향상시킬 수 있다고 보았다(OECD, 2012).

정보통신기술의 발달에 따라 온라인 시민참여가 확대되면서 규제정책과정에서 시민참여의 중요성은 더욱 의미를 갖게 된다(박형준 외, 2008; Bussu, 2015; Nash and Walters, 2015; 최병선, 2014). 우선, 규제순응을 확보하여 규제 집행 비용을 줄일 수 있다. 즉, 정부는 시민이 정책과정에 참여함으로써 절차적 정당성을 확보하여 순응을 유도할 수 있다. 특히, 온라인 시민참여는 정부와 시민 간 의사소통에 소요되는 비용을 줄여 저렴한 비용으로 의사소통을 가능하게 하고, 소통의 활성화로 정부의 신뢰를 높일 수 있는 장점이 있다(정정화 외, 2015; 김찬근, 2007). 둘째, 규제의 품질 제고에 기여할 수 있다. 온라인을 활용한 시민참여가 본격화되기 이전에 정부는 하향식의 일방향적인 의사소통 구조를 갖고 있었지만, 온라인

2) 시민참여는 ‘공공의 구성원이 공공 조직의 의사결정에 영향을 미치는 모든 행위(Albert and Passmore, 2008)’, 혹은 ‘일반 시민들이 정책에 영향을 미치는 다양한 행위(박종관, 2013)’를 의미한다.

시민참여가 본격화되면서 개방형의 의사소통 구조로 전환되고 시민의 의견이 정책 과정에 반영되기 시작한다(김혁, 2010; 임광현, 2013). 마지막으로 시민의 참여와 정부에 대한 감시 기능이 강화되면서 정책의 투명성과 책임성을 확보할 수 있다. 이는 온라인 시민참여가 준입법적 기능, 정책의 접근성 강화, 소외집단의 참여 활성화, 정책에 대한 지속적인 모니터링과 피드백을 통해 정책과정에 직접적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다(신승윤 외, 2017; 오형국 외, 2006).

## (2) 한국의 시민 참여 제도

한국은 시민이 규제정책과정에 직간접적으로 참여할 수 있는 다양한 제도를 갖추고 있으며, 행정규제기본법에 법적 근거가 마련되어 있다. 행정규제기본법은 규제를 신설·강화할 때 행정기관, 민간단체, 이해관계인, 연구기관, 전문가 등의 의견을 수렴하도록 하고 있으며, 규제사무 목록을 공표하여 국민에게 알리도록 하고 있다. 또한 기존 규제의 정비를 위해 규제의 폐지·개선 의견을 누구나 규제개혁위원회에 제시할 수 있다.<sup>3)</sup> 이 같은 제도는 일반 정책의 시민참여와 유사하게 정부가 제도를 구축하고 시민이 참여하는 특징을 가진다(류영아, 2013). 시민참여제도는 특정 정부시기에만 운영되다가 폐지되기도 하였으며, 다음 정부에서 계승·발전되는 경우도 있었다. 노무현 정부에서는 ‘민관합동 규제개혁기획단’과 ‘규제개혁국민제안 공모’, ‘기업애로해소센터’가 있었고(규제개혁위원회, 2004~2007), 이명박 정부에는 ‘규제정보화사업’과 ‘규제일몰제의 제도 개선’이(규제개혁위원회, 2008~2012), 박근혜 정부에는 ‘민관합동규제개선추진단’과 ‘규제개혁신문고’가 있다(규제개혁위원회, 2013~2015a).

OECD(2001)는 시민 참여의 단계를 참여 정도에 따라 ‘정보제공’, ‘협의 및 의견수렴’, ‘능동적 참여’로 구분하고 있다. 한국의 참여제도 발전은 OECD의 시민참여 단계와 정확히 일치하지는 않지만, 시민의 참여가 지속적으로 늘고 이들의 의견을 반영하는 단계로 진화하고 있다. 예를 들어, 행정규제기본법이 제정된 초기에는 규제개혁백서와 규제법률안의 입법예고, 정책홍보메일, 규제신고센터 참여방법을 시민에게 전달하는 정보제공 단계가 있었으며, 규제개혁위원회에는 민간 전문위원이 참여하여 중요규제를 심의하는 협의 및 의견수렴의 과정이 있었다. 이후 규제개혁에 대한 관심이 커지면서 민간 전문가의 참여가 증가하였고

3) 행정규제기본법 제9조, 제6조, 제17조

최근에는 시민의 의견에 대해 담당부처의 적극적인 소통을 강조하는 규제개혁신문고와 시민과 함께 적극적으로 규제개혁 방향을 모색하는 규제개혁장관회의의 등 능동적 참여과정이 있다.

## 2. 규제개혁신문고

규제개혁신문고는 정부의 정보통신기술 인프라를 바탕으로 시민이 규제정책에 참여하는 대표적인 제도이다. 1998년 시행된 행정규제기본법은 기존 규제의 개선 혹은 폐지에 관한 의견을 누구나 제출할 수 있도록 하였으며,<sup>4)</sup> 동법 시행령을 통해 의견제출 방법과 절차에 관한 사항을 정하였다.<sup>5)</sup> 이에 규제개혁위원회는 1998년 4월 발족하면서 규제개혁신문고의 전신인 규제신고센터를 설치하였다. 규제신고센터는 우편, 전화, 팩스, 방문, 인터넷을 활용하여 시민의 의견을 수렴하였다(규제개혁위원회, 1999). 또한 전담직원을 배치하여 의견접수 과정에서 발생할 수 있는 시민의 불편을 줄였으며, 시민 참여의 확대를 위해 지하철 광고, 우수제안자 표창 등의 노력을 기울였다(규제개혁위원회, 2000).

규제신고센터는 2004년 국민제안 공모를 통한 제안과제 접수로 규제개혁에 대한 시민의 관심과 참여를 도모하였다(규제개혁위원회, 2005). 2005년에는 기업애로해소센터처럼 문제처리 담당관의 지정, 단순 질의사항의 즉시처리 방식을 도입하여 건의 반영률과 문제 해결 비중을 높이는 성과를 거두었다. 2008년에는 정부조직개편에 따라 기존의 규제신고센터 기능은 국무총리실 산하 규제개혁실로 이전되었다(규제개혁위원회, 2009).

2009년 이후 정부는 온라인을 보다 적극적으로 활용하였다. 정부는 규제정보화 시스템을 구축하여 시민의 규제정보 접근과 규제담당 공무원의 업무 활용을 높였다(규제개혁위원회, 2009). 2011년에는 부처자체심사시스템, 규제심사지원시스템, 규제등록관리시스템, 규제과제관리시스템, 규제건의관리시스템, 국민불편개선과제시스템, 규제정보포털시스템을 구축하여 기존 규제정보화시스템의 기능을 강화하였다(규제개혁위원회, 2011). 정부는 이러한 규제정보화시스템을 기반으로 2014년 제1차 규제개혁장관회의의 논의를 거쳐 규제정보포털

4) 행정규제기본법 제17조

5) 규제의 개선과 폐지에 관한 의견은 의견제출자의 성명과 주소, 규제의 내용과 문제점, 정비방안, 기타 참고사항을 명시하여 서면, 모사전송, 전자우편, 구술, 전화 등의 방법으로 할 수 있도록 하고 있으며, 의견 접수창구로는 각급 행정기관과 공공단체, 민간단체 등을 활용할 수 있도록 한다(행정규제기본법 시행령 제12조).

내에 규제개혁신문고를 개설하였다(규제개혁위원회, 2015).

규제개혁신문고는 규제개선에 대한 시민들의 의견을 듣고 불합리한 규제로부터 초래되는 애로사항을 해소하는 창구로서 인터넷을 통해 누구나 쉽게 접근할 수 있도록 하였고, 각 정부부처에 산재해 있던 규제개선 의견수렴 기능을 통합하였다(국무조정실, 2014). 특히, 시민들의 건의가 사장되지 않도록 ‘답변실명제’와 ‘소명제도’를 도입하였다. 접수된 규제개선 건의는 국무조정실에서 내용을 확인하여 담당기관을 지정하고, 건의내용은 부처의 검토과정을 거쳐 14일 이내 실명과 함께 답변을 완료하도록 하였다. 이후 합리적인 건의에 대해 3개월 내 규제의 필요성을 재검토하고 담당기관 실장 명의로 소명한 후 규제개혁위원회가 부처 소명의 타당성, 규제의 파급효과를 고려하여 개선권고를 하도록 하였다(규제개혁위원회, 2016). 규제개혁신문고는 시민 참여의 확대를 통해 정책과정의 민주화를 도모하고, 시민들이 쉽게 규제개선 건의를 할 수 있는 시스템으로,<sup>6)</sup> 2014년 도입된 이래 2014년 약 9,300건, 2015년 약 3,000건, 2016년 약 2,200여건의 의견이 접수되었다.

### 3. 선행연구

대부분 규제신고센터나 규제개혁신문고와 관련된 연구는 규제개혁이라는 큰 주제 아래 하나의 사례로 다루어졌다(김태운, 2002; 이혁우, 2017). 규제개혁 과정의 온라인 시민참여를 주제로 한 구자은(2006)의 연구는 온라인 참여를 이용자 요인, 조직 요인, 기술설계 요인을 기준으로 분석하였다. 이 연구는 이용자 요인에서 시민은 온라인 참여를 자신의 이해관계를 표출하는 창구로 활용하고 있으며, 조직 요인에서는 창구마다 다른 의견접수방식과 처리유형 등의 문제를 지적하고, 기술설계 요인은 심미적인 측면에만 치우친 웹페이지를 지적하였다.

규제개혁신문고와 유사한 온라인 시민참여를 다룬 선행연구는 크게 시민참여 제도와 제도에 참여한 이용자를 대상으로 한 연구로 구분된다. 먼저 시민참여 제도를 분석한 연구 가운데 윤상오(2003)는 전자정부의 구현 정도와 시민참여 수준을 평가하여 정보공개와 참여통로의 확보를 제안하였고, 김재관(2004)은 정책포럼의 적극적인 의사반영 기능을 보완

6) 한국일보, 2017년 3월 27일자

하기 위해 인간적인 네트워크의 구축과 소프트웨어의 지원이 필요하다고 보았다. 황성수(2011)는 서울시의 ‘천만상상 오아시스’가 시민들의 적극적인 정책제안을 유도하고 처리 과정 및 결과를 통지하는 긍정적인 모습을 갖추었다고 평가하였으며, 한주희·주창범(2015)은 ‘정부 3.0’의 국민 소통 분야는 시민의 적극적인 참여를 보완할 수 있는 서비스가 부족하다는 점을 지적하였다.

온라인 시민참여제도에 참여한 시민에 중점을 둔 연구로 조화순·송경재(2004)는 국민연금제도와 남산타운 21 사례를 분석하여 외부주도적 의제설정 과정을 통해 정책과정에 참여한 시민이 정책결정 양상을 변화시킬 수 있음을 보였다. 고경민·김혁(2005)은 서울시민의 서울시 전자정부에 대한 인식과 활용, 만족수준에 대한 낮은 평가결과를 들어 적극적인 홍보 전략과 접근성의 확보, 시스템의 단순성과 신뢰성 강화, 참여서비스의 진입촉진 등을 제안하였다. 윤상오(2012)는 온라인 정책참여 경험이 있는 시민을 대상으로 설문조사를 하여 정보기술의 발전이 온라인 정책참여를 활성화시키고, 시민학습과 시민권을 강화하는 데 효과가 있다는 점을 강조하였다. 한편 조주은·이유태(2012)은 일반 시민의 온라인 정책참여 실태를 조사하여 이들이 민간사이트를 선호하고 정보취득과 정책자문 및 의견표시 단계에 활발하게 참여한다는 점을 밝혔다.

이 연구는 연구대상과 방법론적 측면에서 선행연구와 차별된다. 먼저 연구대상은 과거 규제개혁 수단의 하나로만 간주되었던 규제신고센터와 규제개혁신문고를 핵심 연구 주제로 삼았다. 방법론적인 측면에서는 선행연구들이 설문조사나 사례연구를 중심으로 이루어진 것과는 달리 규제개선 건의에 대한 키워드네트워크분석을 바탕으로 시민의 참여 경향과 주요 건의 분야를 심층적으로 분석하였다.

### Ⅲ. 분석모형과 규제개선 건의 현황

#### 1. 분석 모형

정부는 규제개선을 요구하는 시민들의 건의를 수렴하기 위해 다양한 수단을 활용하고 있다. 대부분의 의견수렴 제도들이 전문가의 참여 비중이 높은 반면, 규제개혁신문고는 시민과 담당부처와의 소통을 기반으로 한다. 규제개혁신문고는 시민이 건의사항을 직접 등록하기 때문에 이들의 참여 현황을 파악하기 용이하다. 또한 해당 정보가 규제정보포탈에 기록되기 때문에 규제개선 건의 분야의 변화를 찾기에 용이하다.

이 연구는 노무현, 이명박 정부의 규제신고센터와 박근혜 정부의 규제개혁신문고에 등록된 규제개선 건의를 대상으로 시민의 참여 현황과 주요 의견을 파악한다. 먼저 개별 건의를 수집한다. 규제개혁위원회는 규제개혁위원회 홈페이지 내에 마련된 게시판을 통해 시민의 의견을 지속적으로 수렴하였다. 다만 이 연구에서는 정부 간 비교를 명확히 하고자 노무현 정부가 출범한 2003년 2월 25일 이후 등록된 건의부터 수집하였다. 그 결과 수집된 분석 대상 건의는 노무현 정부 3,387건, 이명박 정부 2,817건, 박근혜 정부 14,750건으로 총 20,954건이다.

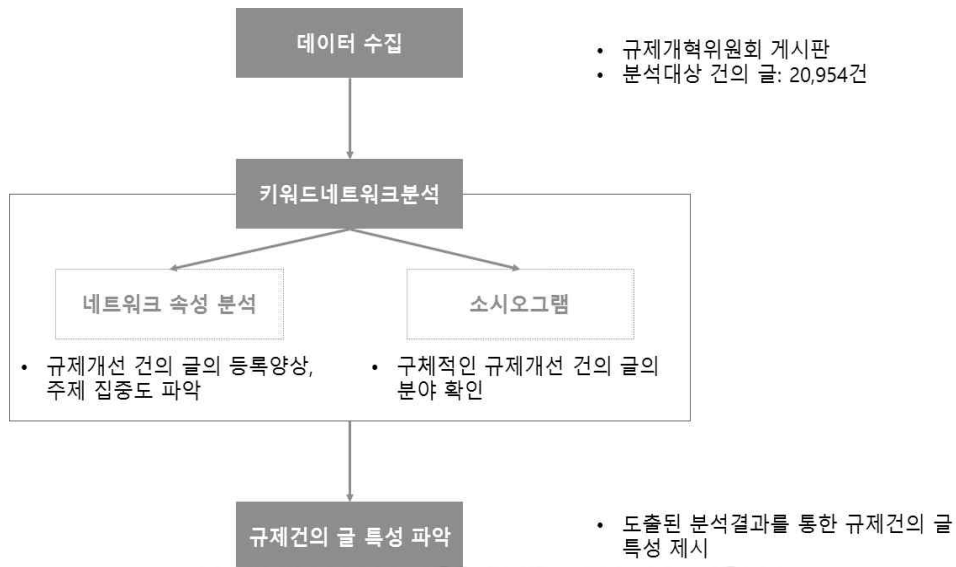
다음으로 각 정부별로 수집된 규제개선 건의를 분석대상으로 키워드네트워크분석(keyword network analysis)을 실시하였다. 키워드네트워크분석은 특정 분야의 동향을 분석하고 주요 행위자나 주제를 발견하는 데 적용할 수 있어 시민의 참여 동향과 관련 주제의 분석에 효과적이다(김성준·하선권, 2016). 실제 분석은 규제개선 건의의 제목을 사용하였다. 신문기사 등 글의 제목은 일반적으로 본문의 주된 내용을 함축하여 본문을 직접 분석하는 것에 비해 훨씬 효율적이기 때문이다(박한우·Leydesdorff, 2004). 이후 개별 규제개선 건의 제목을 단어 단위로 나누었으며,<sup>7)</sup> 이렇게 나뉜 단어들을 검토하여 규제 분야와 관련된 단어를 위주로 선별하였다. 예를 들어 ‘규제개혁’의 경우 높은 출현빈도를 보이지만 건의의 대부분이 규제개혁을 요구하는 내용으로 분석 과정에 실질적인 의미를 가지지 못하며, 높은 출현빈도로 인해 다수의 키워드와 연결되어 있어 개별 규제 분야를 명확히 나타내기도 어렵기

7) 제목을 단어로 분리하기 위해 ‘형태소 분석기 KLT2000’을 사용하였다.

때문이다.

이후 네트워크분석은 ‘UCInet 6.0’을 사용하였다(Borgatti & Freeman, 2002). 선별한 단어 들 중 빈도가 높은 상위 단어를 선택하여 제목-단어의 2-mode 네트워크를 구성한 후 단어의 동시출현빈도(co-occurrence)를 기준으로 단어-단어로 구성된 1-mode 네트워크로 전환하였 다. 정부별로 구축된 네트워크를 대상으로 네트워크의 속성을 파악하고 소시오그램을 구성 하였다. 네트워크의 속성은 평균 연결정도(average degree; Avg Degree), 내향 연결정도 H-Index(in-degree H-Index; Indeg H-Index), 연결 집중성(degree centralization; Deg Centralization), 네트워크 밀도(density), 연결성(connectedness), 분절성(fragmentation), 평균 거리(average distance; Avg Distance), 거리의 표준편차(standard deviation distance; SD Distance), 직경(diameter)을 중심으로 살펴보았다. 이 지표들은 노드 간 연결 정도, 네트워크 의 크기 등을 나타내기 때문에 규제개선 건의의 등록 양상이나 규제개선 건의 분야의 구체 화 정도를 살펴보기에 용이하다. 소시오그램은 각 노드 간 연결 관계를 시각적으로 나타내 기 때문에 네트워크의 속성으로 파악할 수 없는 구체적인 규제개선 건의 분야를 확인하는 데 용이하다.

〈그림 1〉 분석모형



## 2. 규제개선 건의 현황

규제개선 건의 수는 각 정부에 따라 차이를 보인다. 노무현 정부 시기 건의 수는 월 평균 56건으로 거의 일정한 수준을 유지하였다. 예외적으로 월 100건이 넘게 등록되는 경우도 있었지만 이는 2004년 2회, 2006년 1회로 5년 간 총 3회에 불과하다. 이 시기 건의 수에 큰 변화가 없었던 이유는 시민의 참여가 제한적이었던 당시 상황을 반영한 것으로 보인다. 당시 규제개혁은 관료중심으로 이루어졌고 규제 문제가 정치적으로 신속하게 개선되어 이해관계자의 참여를 확보하지 못하였다. 또한 정부가 제공한 정보는 시민들이 이해하기 어려워 사실상 정책 접근이 제한되었고, 의견수렴 제도가 있었지만 시민들의 의견을 실제 정책에 반영할 수 있는 통로는 사실상 없었다(김정해·이혜영, 2008: 141-142).

이명박 정부에서 규제개선 건의는 정권 초기에 활발하게 등록되는 경향을 보였지만 1년이 되지 않아 급격히 하락하여 노무현 정부보다 적은 월 평균 약 18건의 건의가 등록되었다. 이명박 정부는 초기 대불 산업단지의 ‘전봇대 규제’로 대표되는 적극적인 문제의 개선을 강조하였음에도 불구하고 정권 말기에 이를수록 규제개혁의 방향성과 프레임이 왜곡되고 불안정한 개혁체제로 인해 제도 운영의 한계를 겪었다(이혁우, 2012). 결국 규제개혁에 대한 시민의 관심과 참여는 정권 초기 정부의 개혁 의지에 상당한 호응을 보내다가 점차 그 성과가 기대에 미치지 못하면서 감소하게 되었다.

박근혜 정부에서는 이전 정부에 비해 규제개선 건의가 매우 활발하게 등록되었다. 이는 박근혜 정부에서 설치된 규제개혁신문고의 기능과 정부의 규제개혁 홍보에 기인한 것으로 보인다. 먼저 규제개혁신문고는 시민의 건의가 사장되지 않도록 해당 규제의 담당 과장과 국장이 일정기간 내에 직접 답변하도록 함으로써 부처의 책임성이 강화되었다.<sup>8)</sup> 시민 역시 규제개혁신문고에 등록된 글을 검토하면서 수용된 규제와 그렇지 않은 규제를 확인할 수 있으며 자신의 건의가 수용되지 않았을 경우 소명 요청이 가능하다(규제개혁신문고, 2017). 또한 정부는 언론 등 다양한 수단을 활용하여 규제개혁장관회의를 생중계하고 규제개혁신문고에 접수된 다양한 문제의 처리 결과를 보도하였다. 그 결과 규제개혁에 대한 시민의 관심이 증가하여 규제개혁신문고 참여 실적이 크게 증가한 것으로 보인다.

8) 한국일보, 2017년 3월 27일자

실제로 규제개혁장관회의가 개최되기 전의 규제개선 건의 수는 이명박 정부와 큰 차이를 보이지 않다가 1차 회의가 개최된 2014년 3월 798건을 시작으로 다음 달인 4월 3,279건으로 급증하였다. 또한 같은 해 9월 개최된 제2차 회의를 전후하여 8월 521건에서 9월 932건으로 증가하였다. 이에 박근혜 정부에 등록된 건의 수는 3년이라는 짧은 수집기간에도 불구하고 노무현 정부 3,387건, 이명박 정부 2,817건보다 훨씬 많은 14,750건에 달하였다. 규제개혁신문고의 시행은 건의 수용률도 함께 증가시켰다. 규제개혁신문고가 시행되기 이전인 2013년 약 8%에 불과하던 수용률은 시행 이후 대통령의 관심과 각 부처 장관들의 경쟁적 참여, 규제신문고 처리 절차의 공개 등으로 인해 2014년 35.4%, 2015년 41.8%, 2016년 39.8%로 급증하였다(규제개혁위원회, 2015; 2016; 2017).<sup>9)</sup>

〈그림 2〉 월 별 규제개선 건의 등록 현황

(단위: 건)



9) 규제개혁백서를 통해 파악한 규제신고센터의 수용률은 1998년에서 2003년까지 평균 9.5%의 수용률을 보이지만, 2004년에서 2010년까지 규제개선 수용률은 규제개혁신문고보다 높은 평균 60.7%로 급증한다. 하지만 이는 규제개선에 대한 판단 기준의 차이로 보인다. 2003년까지 기존 규제정비 및 핵심과제 반영, 부처이첩, 정책참고로 구분하였다면, 2004년~2013년에는 법·제도개선, 집행개선, 기타 유형으로 변경되었다. 2014년 이후에는 규제개선이 결정된 건의로 집계되었다.

각 중앙부처의 규제개선 건의 수는 게시판 양식의 변화로 인해 2014년 이후부터 일관된 집계 가능하였다. 2014년부터 2016년까지 가장 많은 건의가 접수된 부처는 국토교통부(3,797건)였으며 다음으로 보건복지부(1,204건), 농림축산식품부(939건) 순이었다. 연도별 건의 수 역시 국토교통부가 2014년 2,355건, 2015년 946건, 2016년 496건으로 가장 많았다. 반면 나머지 부처의 순위는 매년 변하였다. 2014년에는 보건복지부(893건), 경찰청(583건) 순으로, 2015년에는 농림축산식품부(316건), 보건복지부(155건), 2016년에는 환경부(228건)와 식품의약품안전처(159건) 순으로 건의가 등록되었다.<sup>10)</sup>

부처의 순위가 계속 변하는 것은 시민이 자신의 생활과 밀접한 관련이 있는 분야를 등록했기 때문으로 판단된다. 예를 들어 국토교통부는 다른 부처에 비해 시민의 생활, 재산과 밀접한 규제가 많다. 반면 원자력안전위원회의 규제는 원자력 안전과 관련된 기술기준이나 취급기준, 피해 시 보상기준 등과 관련된 규제가 대부분이기 때문에 시민들의 생활과 직접 관련되어 있지 않고 그 내용을 이해하기도 어렵다. 규제개선 건의자와 수용분야 역시 이를 뒷받침한다. 2014년 규제개선 건의는 일반 시민의 건의가 46.9%로 가장 많았으며, 자영업자(31.5%), 기업(19.4%), 기타(2.2%)의 순이었다. 이들이 각 부처에 수용되어 개선을 추진하고 있는 분야 역시 국민 생활(43.5%), 자영업자(30.9%), 기업(23.0%), 기타(2.6%)의 순이다(규제개혁위원회, 2014). 즉, 시민이 일상에서 직면하는 규제에 대해 주로 건의를 한 것이다(김신·이혁우, 2016).

시민은 또한 제도 변화에 민감하게 반응하는 것으로 나타났다. 대부분의 부처는 시간이 지나면서 규제개선 건의 수가 감소하는 모습을 보였지만 환경부는 2015년 대비 2016년 약 1.7배 증가하였다. 이는 2015년 말 환경부의 규제강화로 니코틴 액을 판매하는 전자담배 판매업소의 건의가 증가하였기 때문이다. 환경부는 인체에 유해한 유독 화학물질로 니코틴을 지정하면서 전자담배에는 니코틴 농도가 2% 미만인 용액만 활용하도록 하였고, 농도가 2% 이상인 용액을 판매할 경우 ‘유해화학물질 영업허가’를 받도록 규정하였다. 하지만 전자담배판매 업주들은 강화된 규제에 의한 판매감소, 새로운 영업허가 요건 충족의 부담 증가를

10) 이명박 정부의 규제신고센터에 규제개선 건의가 접수된 부처 순위 역시 지속적으로 변화였다. 2008년 국토해양부(63.4%), 교육과학기술부(14%), 행정안전부(4.0%), 2009년 국토해양부(27.0%), 환경부(21.7%), 보건복지가족부(10.6%), 2010년 지식경제부(27.0%), 국토해양부(24.1%), 보건복지부(13.5%)의 순으로 변하였다(규제개혁위원회, 2009; 2010; 2011).

우려하였다.<sup>11)</sup> 이에 규제개혁신문고에 2016년에만 83건의 건의를 등록하였으며, 그 결과 2015년 134건에서 2016년 228건으로 크게 증가하였다.

규제개혁에 대한 시민의 관심과 참여는 이들이 체감하는 정부의 개혁의지에 따라 달라진다. 정부는 2014년 ‘끝장토론’으로 불리는 대통령 주재 규제개혁장관회의를 연이어 개최하여 개혁의지를 보였다. 하지만 이는 정치적 이슈로 부각되는 경향이 있었으며, 규제로 인해 편익을 누리는 이해집단과의 갈등으로 성공적인 추진도 어려웠다(김도훈, 2016). 이러한 이유로 시민은 정부의 규제개혁의지가 정권초기에 비해 감소하였다고 판단할 가능성이 높으며, 결국 2016년 건의 수는 2014년 대비 약 24% 수준으로 낮아진다.

〈표 1〉 중앙부처 별 규제개선 건의 등록 현황

(단위: 건)

부처	2014	2015	2016	총합계
경찰청	583	87	26	696
고용노동부	234	70	73	377
공정거래위원회	22	13	21	56
관세청	76	31	25	132
교육부	353	47	63	463
국가보훈처	35	20	3	58
국무조정실	160	8	1	169
국민권익위원회	4	5	1	10
국민안전처	116	81	30	227
국방부	58	12	13	83
국세청	41	5	10	56
국토교통부	2,355	946	496	3,797
금융감독원	30	-	-	30
금융위원회	299	74	33	406
기상청	1	-	1	2
기획재정부	177	49	21	247
농림축산식품부	485	316	138	939
농촌진흥청	11	8	3	22
문화재청	40	14	11	65
문화체육관광부	142	81	59	282
미래창조과학부	133	34	44	211

11) 규제정보포털: <http://www.better.go.kr>

방송통신위원회	54	10	3	67
방위사업청	6	3	3	12
법무부	140	54	27	221
병무청	31	8	9	48
보건복지부	893	155	156	1,204
산림청	188	105	59	352
산업통상자원부	503	124	144	771
식품의약품안전처	317	82	159	558
여성가족부	39	13	11	63
외교부	13	5	2	20
원자력안전위원회	1	4	-	5
인사혁신처	28	7		35
조달청	55	17	15	87
중소기업청	65	30	37	132
통계청	6	2	2	10
통일부	1	1	-	2
특허청	20	3	3	26
해양수산부	127	42	31	200
행정자치부	177	55	37	269
환경부	338	134	228	700
소계	8,357	2,755	1,998	13,110

주: 음영 처리된 셀은 해당년도에 규제개선 건의가 많은 상위 3개 부처를 의미함.

## IV. 키워드네트워크분석

### 1. 네트워크 속성의 변화

네트워크 속성은 규제신고센터에서 규제개혁신문고로 전환되면서 나타난 규제분야의 다양화와 구체화 양상을 파악하는 데 도움이 된다. 분석결과 규제개혁신문고는 규제신고센터에 비해 시민이 규제개혁 과정에 활발히 참여하고 구체적인 규제분야에 대한 건의가 등록되었음을 알 수 있었다. 여러 속성 지표 중 규제분야의 다양화는 Avg Degree와 Density, 규제분야의 구체화는 Indeg H-Index, Deg Centralization, Connectedness, Avg Distance, SD Distance, Diameter를 통해 확인하였다(Borgatti & Freeman, 2002).

먼저 규제분야의 다양화 측면에서 키워드 간 연결은 규제분야를 나타내기 때문에 그들 간의 연결 정도가 증가한다는 것은 규제분야가 그만큼 다양해진다는 사실을 보여준다. Avg Degree와 Density는 노드 간 연결 정도를 나타내는 지표로 이들 값이 높아질수록 규제분야가 다양해지는 것을 의미한다. Avg Degree는 개별 노드의 평균연결(link) 수로 하나의 노드가 얼마나 많은 노드들과 연결되어 있는지 확인할 수 있는 지표이다. 따라서 Avg Degree 값이 높아질수록 다른 노드와 연결이 많아지며 이는 곧 규제분야의 증가를 의미한다. Avg Degree는 노무현 정부 3.390에서 이명박 정부 2.553으로 하락한 후 박근혜 정부에서 9.651로 크게 증가하였다. 이를 통해 규제개혁신문고는 규제신고센터에 비해 다양한 규제분야가 등록되었다는 것을 알 수 있다.

Density는 네트워크 내 노드의 연결 가능한 전체 연결 수 중 실제 연결 수의 비율이다. 따라서 키워드네트워크분석에서 높은 Density는 개별 키워드 간 연결이 많아져 다양한 분야의 규제개선 건의가 등록되고 있음을 나타낸다. Density는 노무현 정부에서 0.021, 이명박 정부 0.015, 박근혜 정부 0.038로 박근혜 정부에서 가장 높게 나타났다. 이는 박근혜 정부에서 가장 다양한 분야의 건의가 등록되었다는 것을 의미한다. 다만 전체 분석 기간 동안 Density 값은 매우 낮게 나타났다. 각 정부의 키워드 간 연결은 하나의 키워드가 다수의 키워드와 연결되는 것이 아닌 소수의 키워드와 연결되어 있다는 것을 나타낸다. 즉, 시민은 유사한 분야에 집중하기보다 제각각 다른 분야의 개선을 제안하였다.

규제분야의 구체화 측면에서 노드 간 연결은 규제분야를 의미하기 때문에 A라는 키워드를 중심으로 더 많은 키워드가 연결되면 A를 중심으로 하는 구체적인 규제분야가 더 많이 제안되었음을 알 수 있다. 규제분야의 구체화 정도는 Indeg H-Index, Connectedness, Avg Distance, SD Distance, Diameter를 통해 분석하였다.

Indeg H-Index는 h개의 노드 중 h개 이상의 연결을 가진 노드의 수이다. Indeg H-Index 값이 클수록 네트워크 내에서 다른 노드와 연결이 많은 특정 노드의 수가 증가한다. 즉, 특정 키워드와 관련된 건의가 다양하게 등록되었다는 것을 의미한다. Indeg H-Index는 노무현 정부 10, 이명박 정부 8에서 박근혜 정부 21로 크게 증가하였다. 이는 규제개혁신문고가 규제신고센터에 비해 특정 분야에 대해 구체적인 의견이 등록되었다는 것이다.

Connectedness는 1에서 Fragmentation을 뺀 값으로, Fragmentation은 노드 쌍 중 서로 연결될 수 없는 노드 쌍의 비율을 의미한다. 따라서 Connectedness 값이 크면 노드 쌍 간 서로

연결될 가능성이 높아진다. 이는 곧 키워드 쌍(규제 분야)간 연결이 많아진다는 것을 의미하기 때문에 규제 분야 간 공통되는 접점이 많음을 의미한다. Connectedness는 노무현 정부 0.760에서 이명박 정부 0.540으로 소폭 하락한 후 박근혜 정부에서는 0.969로 다시 증가하였다. 공통되는 접점은 공통되는 규제 분야나 문제가 서로 연결될 수 있다. 예를 들어 규제 분야 간 접점은 공통되는 문제가, 규제 문제 간 접점은 공통되는 분야가 될 수 있다.

Avg Distance, SD Distance, Diameter는 각각 노드 간의 평균거리와 평균거리의 표준편차, 네트워크의 지름(에고 네트워크 내에서 노드 간 가장 긴 연결 거리)을 뜻한다. 따라서 노드 간 거리가 짧을수록 이틀끼리 뭉쳐있을 가능성이 높다. 즉, 키워드네트워크에서 노드 간 거리가 짧다면 특정 분야를 대표하는 키워드를 중심으로 모여 있어 구체적인 규제분야를 나타낼 가능성이 높다. Avg Degree는 노무현 정부 3.693에서 이명박 정부 4.831로 증가하였다가 박근혜 정부에서 2.724로 감소하였다. SD Distance와 Diameter 역시 이명박 정부에서 가장 높고 박근혜 정부에서 가장 낮은 값을 보였다. 따라서 박근혜 정부에서는 이전 정부에 비해 하나의 분야에 대해 구체적인 건의가 등록되었을 가능성이 높다.

〈표 2〉 네트워크 속성

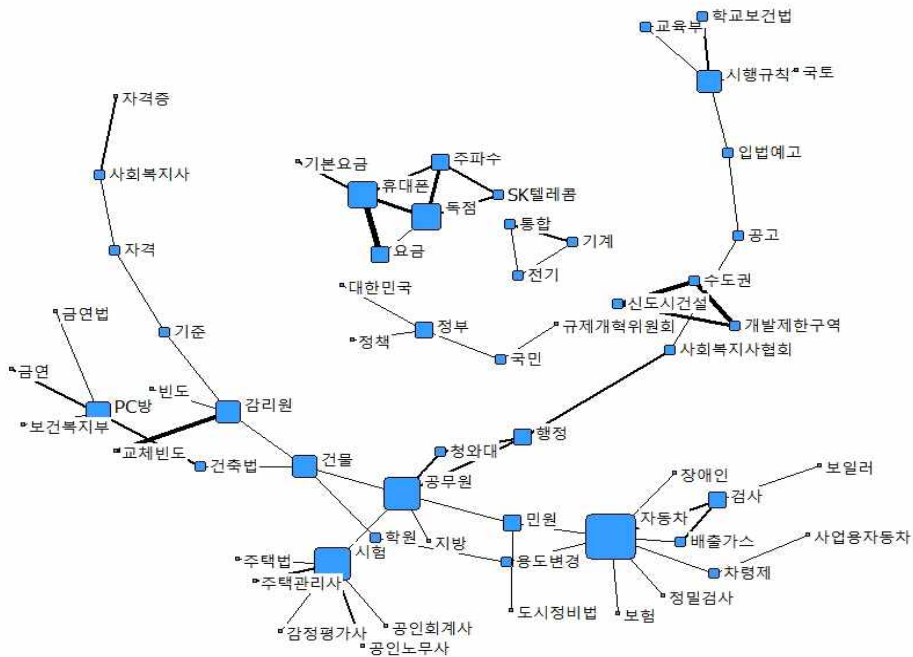
구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
Avg Degree	3.390	2.553	9.651
Density	0.021	0.015	0.038
Indeg H-Index	10.000	8.000	21.000
Connectedness	0.760	0.540	0.969
Fragmentation	0.240	0.460	0.031
Avg Distance	3.693	4.831	2.724
SD Distance	1.138	2.047	0.731
Diameter	8.000	12.000	5.000

## 2. 소시오그램의 변화

### (1) 노무현 정부

노무현 정부의 소시오그램은 ‘자동차’와 ‘공무원’, ‘시험’, ‘건물’ 등의 노드로 이루어진 주된 컴포넌트와 여러 소규모 컴포넌트로 구성되어 있다. 주된 컴포넌트 중 연결중심성이 가장 높은 노드는 ‘자동차’로 자동차의 배출가스 검사와 사업용 자동차의 운행연한에 따라 검사를 하도록 하는 차령제, 자동차 용도변경 등의 규제개선 건의가 있다. 다음으로 ‘공무원’과 연결된 규제개선 건의는 공무원 임용 시험이나 부당한 행위를 지적하였다. ‘건물’과 연결된 키워드는 감리나 건물 용도변경 등의 규제를 언급하는 경우이다. ‘시행규칙’과 연결된 키워드는 교육부의 학교보건법 개정과 관련하여 교사의 교육업무 외 행정업무 부담의 증가를

〈그림 3〉 주요 건의 분야 소시오그램(노무현 정부)



- 주: 1) 주요 규제 분야를 명확히 드러내기 위하여 연결빈도가 2 이상인 연결, 노드가 3개 이상인 컴포넌트를 중심으로 나타냄.  
 2) 노드의 크기는 연결중심성을 의미하며, 링크의 굵기는 연결빈도에 비례함.

언급하였다. 소규모 컴포넌트 중 규모가 가장 큰 컴포넌트는 ‘휴대폰’과 ‘독점’, ‘주파수’ 등으로 구성된 컴포넌트로 당시 SK 텔레콤의 800Mhz 주파수 독점 상태에서 요금 인가제를 신고제로 변경할 경우 시장지배력이 더욱 강화되어 이에 반대한다는 내용이다. 다음으로 수도권권의 개발제한구역 내 신도시건설과 관련된 규제가 소규모 컴포넌트를 이루고 있다.

노드 간 연결강도는 신도시건설과 수도권, 개발제한구역이 가장 높은 것으로 나타났으며, 다음으로 휴대폰과 요금, 자동차와 검사 등의 순으로 나타났다. 동일한 노드 간 연결강도가 높다는 것은 그만큼 두 노드의 동시 출현 빈도가 높다는 것을 의미한다. 이는 문장 내에서 동일한 단어로 구성되어 있는 표현이 빈번히 반복되기 때문에 유사한 이해관계를 가진 집단에서 규제개선 건의를 등록했을 가능성이 있다. 건의 등록은 시민이 규제로 인해 발생하는 문제에 대해 불편을 느끼고 담당 부처에 개선을 건의하는 적극적인 행위 중 하나이기 때문이다. 따라서 노드 간 연결강도가 높게 나타난 수도권 신도시건설과 개발제한구역은 해당 지역에 거주하거나 부동산을 소유하면서 재산권 행사에 제한을 받는 시민이, 마찬가지로 휴대폰, 요금과 관련된 건의 역시 해당 업종 종사자가 등록했을 가능성이 높다.

## (2) 이명박 정부

이명박 정부의 소시오그램 역시 주된 컴포넌트와 여러 개의 작은 컴포넌트로 구성되어 있다. 주된 컴포넌트는 ‘전매’와 ‘입법예고’ 등의 노드를 포함하고 있다. ‘전매’는 연결중심성이 가장 크게 나타났으며, 수도권 전매제도와 관련하여 해당 규제의 영향을 받는 시민이 규제개선 건의를 다수 등록한 것으로 보인다. 이는 이명박 정부에서 부동산 규제가 꾸준히 완화되면서 수도권 아파트 전매제도가 기존 분양자도 규제대상에 해당하는지 묻거나 혹은 전매 요건 등에 대한 개선안을 제시하였기 때문이다. 예를 들어 노드로 나타난 ‘청라지구’, ‘남양주시’, ‘판교’, ‘진접택지지구’, ‘홍덕지구’는 서울의 대표적인 베드타운(*bed town*)으로 아파트 거래가 활발한 지역이다. ‘입법예고’와 연결된 노드는 ‘도시정비법’, ‘약사법’ 등이 있다. 도시정비법은 서울의 재개발과 관련해 단독주택의 노후요건 강화를 반대하는 것이며, 약사법은 슈퍼마켓 등 약국 외의 장소에서 의약품 판매를 반대하는 내용이다. 소규모 컴포넌트 중 연결강도가 높은 컴포넌트는 학교급식법의 개정을 통해 학교 급식의 직영화가 학생 안전 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 지적하였다. 또한 이륜자동차의 자동차 전용도로 통행을 요구하는 건의가 있다.

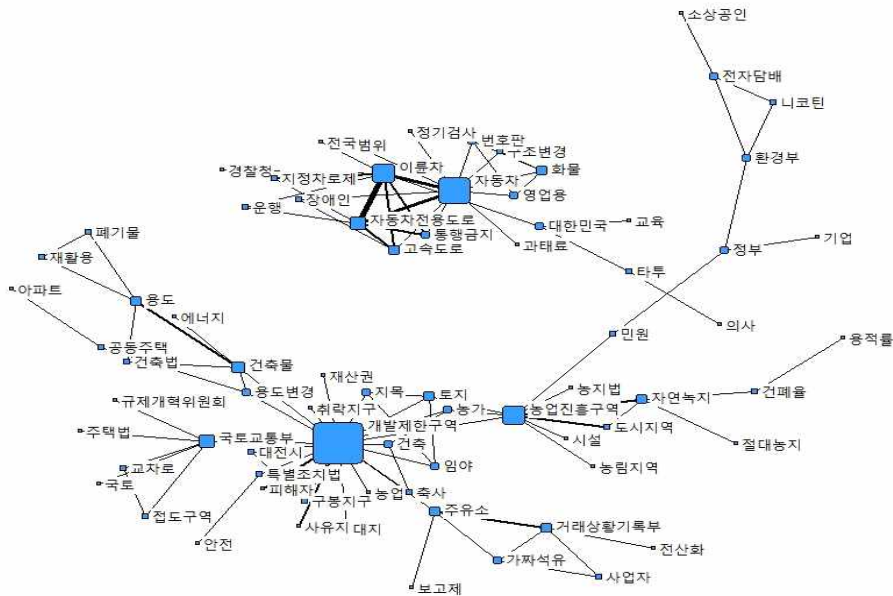


### (3) 박근혜 정부

박근혜 정부의 소시오그램에서 연결중심성이 가장 큰 노드는 ‘개발제한구역’이며 다음으로 ‘자동차’, ‘이륜차’, ‘농업진흥구역’ 등이 있다. 주된 컴포넌트는 ‘개발제한구역’과 ‘농업진흥구역’이 포함되어 있다. 개발제한구역은 건축물의 용도변경이나 재산권 행사 문제, 개발제한구역 내 축사 건축, 특별조치법 등 개발제한구역을 둘러싼 다양한 규제를 의미하는 노드가 연결되어 있다. ‘농업진흥구역’ 역시 개발제한구역과 연결되어 농림지역, 토지, 자연녹지 등 토지의 활용과 관련된 규제의 개선을 요구하는 내용이 주를 이루었다. 소규모 컴포넌트 중 가장 큰 컴포넌트에는 ‘자동차’가 포함되어 있다. 이 노드는 ‘이륜차’와 연결되어 자동차 전용도로, 고속도로의 통행금지 해제와 자동차 정기검사와 구조변경, 영업용 화물 자동차의 번호판 문제 개선을 요구하였다.

연결강도가 상대적으로 높은 노드는 특정 집단의 불편이 강조되는 경우가 많다. 예를 들어 개발제한 구역 내에 위치한 부동산의 재산권 행사를 제대로 하지 못하도록 하거나 이륜

〈그림 5〉 주요 건의 분야 소시오그램 (박근혜 정부)



주: 1) 주요 규제 분야를 명확히 드러내기 위하여 연결빈도가 4 이상인 연결, 주요 컴포넌트를 대상으로 나타냄.

2) 노드의 크기는 연결중심성을 의미하며, 링크의 굵기는 연결빈도에 비례함.

차 통행 불편에 따른 개선을 요구한다. 반면 다른 노드들은 연결강도가 유사해 특정 집단이나 단체에 집중되지 않고 다양한 측면의 건의가 등록된 것으로 볼 수 있다.

## V. 결론

새로운 정권이 들어설 때마다 규제개혁은 주요 국정과제 중 하나였으며, 정부 나름대로 여러 가지 노력들을 기울인 결과 어느 정도의 성과를 냈던 것을 부인하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 규제개혁에 대한 기업과 시민들의 체감도는 좀처럼 나아지지 못하고 지지부진하기만 하다. 이는 한편으로는 개혁의 성과가 아직도 규제대상이 납득할 수준에 미치지 못한다고 볼 수 있고, 다른 한편으로는 그 동안 시민이 아니라 정부 중심의 규제개혁이 진행되어 왔기 때문으로 해석할 수 있다. 규제개혁신문고는 이 같은 문제점을 해소하기 위해 규제개혁 과정에 시민들의 목소리를 들을 수 있도록 시민 참여를 제도화하여 개혁의 성과를 제고하고 정부의 책임성을 강화하고자 운영되고 있으며, 적어도 지금까지는 어느 정도 성과를 보이는 것으로 나타났다.<sup>12)</sup>

우선, 기술적 분석을 통해 시민들은 자신의 이해관계와 밀접한 분야의 내용을 건의하고, 특히 인허가 관련 규제의 변화에 민감하게 대응하는 것을 알 수 있었다. 또한 규제개혁에 대한 관심과 참여는 정부의 개혁노력과 같은 방향으로 움직이고 있었다. 즉, 정권 초기 정부가 강한 개혁의지를 보이는 시기에는 시민들 역시 규제개혁에 큰 관심을 보이다가 정부의 개혁의지가 약해지면서 시민들의 관심도 함께 낮아졌다. 규제개혁신문고는 쉬운 접근, 처리과정의 공개, 높은 건의 수용률, 규제개혁에 대한 정부에 대한 강한 의지를 통해 시민의 참여를 이끌었다.

키워드네트워크 분석결과, 규제개혁신문고가 도입되면서 참여하는 시민의 범위가 넓어졌을 뿐만 아니라 개혁을 요구하는 규제분야가 보다 다양하고 구체화된 것으로 나타났다. 각 정부의 네트워크 속성을 비교분석한 결과 규제 분야의 다양화와 구체화를 나타내는 지표는 규제개혁신문고가 이전의 규제신고센터에 비해 높게 나타나 시민참여의 유도에 보다 효과

12) 한국일보, 2017년 3월 27일자

적임을 알 수 있었다. 또한 소시오그램 분석에 따르면 시민이 규제개선을 요구하는 주요 분야는 전매 등과 같은 부동산 규제, 환경오염과 안전 및 통행규제로 대표되는 자동차 규제, 개발행위에 대한 인허가 등과 관련된 개발제한구역 규제인 것으로 나타났다.

규제개혁신문고는 규제개혁에 대한 시민의 참여수단으로 규제기관의 합법성을 보장하고 규제순응을 높여 개혁의 효과성을 제고시키는데 기여할 수 있지만 한계도 가지고 있다. 우선, 자칫 문제 해결을 위한 소통의 창구가 아닌 단순 민원처리 창구로 변질 될 수 있다. 시민들은 대부분 자신의 이해관계와 밀접한 건의를 하고 있으며, 신규 접수되는 건의의 상당수가 일반민원으로 분류되고 있기 때문이다. 또한 이와 유사한 제도들에서 보여 지듯이 만일 시민들의 꾸준한 참여가 이루어지지 않을 경우 그저 형식적인 제도로 남을 가능성이 있다.

이 연구는 규제개혁신문고의 시민참여 동향과 주요 분야를 밝히는 데 초점을 두고 있기 때문에 향후 이를 활성화하기 위한 대안의 논의가 보완되어야 한다. 이와 함께 규제개혁신문고 이전에 개별 부처에서 수집된 내용이나 다른 방법(우편, 팩스 등)으로 접수된 규제개선 건의는 분석에 포함하지 못하였다. 마지막으로 특정 정책이나 제도에 대한 평가는 시행 후 사회에 미친 영향을 추정하기 때문에 다양한 측면에서 고려되어야 한다. 그러나 이 연구에서는 규제개혁신문고가 시행되면서 이루어진 개별 규제의 개선에 대한 영향을 모두 산정하기는 현실적으로 불가능하였기 때문에 단지 운영실적의 변화에 중점을 두고 제도를 평가하였다는 한계가 있다. 향후 이 같은 한계를 보완하여 시민의 규제개혁 참여를 활성화할 수 있는 보다 종합적인 연구가 지속되기를 기대한다.

## 참고문헌

- 고경민·김혁(2005), 「시민중심적 전자정부 구현을 위한 정책 방향-서울시 전자정부 서비스에 대한 시민평가를 중심으로」, 『한국정책과학학회보』, Vol.9, No.2
- 곽기영(2014), 『소셜네트워크 분석』, 청람
- 구자은(2006), 『한국 규제개혁의 전자적 참여 효과에 관한 연구』, 이화여자대학교 대학원 박사학위논문
- 규제개혁위원회(1999), 『1998년도 규제개혁백서』, 규제개혁위원회·국정홍보처
- 규제개혁위원회(2000-2015a), 『각 년도 규제개혁백서』, 규제개혁위원회
- 규제개혁위원회(2015b), 2015년 행정규제 업무기준 및 규제비용총량제 시범사업 매뉴얼, 규제개혁위원회
- 규제개혁위원회(2016), 『2015년도 규제개혁백서』, 규제개혁위원회
- 김도훈(2016), 「규제개혁의 제도적 문제점과 개선을 위한 제언」, 『행정포커스』, Vol.122
- 김성준·하선권(2016), 「의료서비스 규제개혁을 위한 핵심 덩어리 규제의 식별: 네트워크분석을 활용한 시론적 접근」, 『한국정책과학학회보』, Vol.20, No.2
- 김신·이혁우(2016), 『규제혁신을 위한 기존 규제의 정비 방안』, 한국행정연구원
- 김재관(2004), 「시민참여 활성화를 통한 전자정부의 민주성 제고 방향-정책포럼을 중심으로」, 『한국지역정보학회지』, Vol.7, No.2
- 김정해·이혜영(2008), 「참여정부 규제개혁의 성과평가: 전문가 의견조사를 중심으로」, 『한국행정학보』, Vol.42, No.2
- 김찬곤(2007), 「구로구의 전자 시민참여 운영현황 및 평가」, 『한국지역정보학회지』, Vol.10, No.1
- 김태윤(2002), 『규제개혁을 통한 한국의 투명성 제고 노력』, 대외경제정책연구원
- 김혁(2010), 「거버넌스와 인터넷 시민참여의 제도화」, 『한국정당학회보』, Vol.9, No.1
- 류영아(2013), 「시민참여 활성화 영향요인 연구: 지역복지 분야를 중심으로」, 『지방정부연구』, Vol.17, No.2
- 박종관(2011), 「의사소통 활성화를 위한 주민참여 방안」, 『공공행정연구』, Vol.12, No.2
- 박한우·Leydesdorff, L(2004), 「한국어의 내용분석을 위한 KrKwic 프로그램의 이해와 적용:

- Daum.net에서 제공된 지역혁신에 관한 뉴스를 대상으로, 『Journal of The Korean Data Analysis Society』, Vol.6, No.5
- 박형준 외(2008), 협력적 거버넌스에 의한 규제개혁방향-규제협상제도의 도입과 그 의의, 『한국행정학회 학술발표논문집』, 한국행정학회
- 신승윤 외(2017), 「연령별 온라인시민참여에 관한 연구-인터넷이용능력의 영향을 중심으로」, 『한국정책학회보』, Vol.26, No.1
- 오형국 외(2006), 「전자정부를 통한 시민들의 정책참여 영향요인에 관한 연구: 중앙부처 공무원들의 인식 분석을 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, Vol.16, No.3
- 유정주(2013), 「우리나라 규제현황과 개선방안」, 『규제개혁시리즈』, Vol.6
- 윤상오(2003), 「전자정부의 시민참여에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, Vol.7, No.1
- 윤상오(2012), 「온라인 정책참여의 효과성에 관한 연구」, 『현대사회와 행정』, Vol.22, No.1
- Wisdomcenter(2011), 『규제개혁 국민의식 조사를 통한 핵심 전략 과제』, 국무조정실
- 이명석(2002), 「거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스」, 『한국행정학보』, Vol.36, No.4
- 이상영 외(2011), 『보건복지분야 규제개혁 추진전략 수립에 관한 연구』, 한국보건사회연구원
- 이종한·김신(2009), 『산업별 규제체계 평가에 관한 연구-규제거버넌스와 성과의 상관관계를 중심으로-』, 한국행정연구원
- 이종한(2014), 우리나라 규제영향분석 현황과 규제비용총량제 성공적 운영을 위한 정책적 함의: 영국과의 비교를 중심으로, 『박근혜 정부의 규제개혁 추진방안 세미나 발표자료』
- 이주선(2007), 『규제개혁추진체계 개선방안』, 한국경제연구원
- 이혁우(2012), 「이명박 정부의 규제개혁 평가」, 『규제연구』, Vol.21, No.2
- 이혁우(2017), 새 정부의 국정과제: 규제개혁, 『제872회 정책&지식 포럼 발표자료』
- 이혜영·김주찬(2015), 「행정규제 판단기준에 관한 소고: 쟁점과 과제」, 『규제연구』, Vol.24, No.1
- 임광현(2013), 「뉴거버넌스에 있어 시민사회참여 향상을 위한 전자정부의 과제」, 『한국지방자치연구』, Vol.15, No.3
- 정정화 외(2015), 『주민참여제도 현황 및 활성화 방안 연구』, 행정자치부
- 조주은·이유태(2012), 「공공 및 민간사이트에서의 정책참여 비교: 세대 차이와 정보시스템

- 특성을 중심으로, 『현대사회와 행정』, Vol.22, No.1
- 조화순·송경재(2004), 「인터넷을 통한 시민 정책참여-단일이슈 네트운동의 정책결정과정」, 『한국행정학보』, Vol.38, No.5
- 최병선(2014), 『정부규제론』, 법문사
- 최병선·이혁우(2014), 「한국 규제개혁시스템의 혁신방안」, 『규제연구』, Vol.23, 특집호
- 최유성·이민호(2009), 『공동규제(Co-regulation) 활용방안에 관한 연구(Ⅱ)』, 한국행정연구원
- 한주희·주창범(2015), 「전자정부시대와 시민들의 정책참여: 박근혜 정부의 ‘정부 3.0’을 중심으로」, 『한국정책과학학회보』, Vol.19, No.3
- 행정자치부(2015), 2014년 지방규제개혁 우수지자체 36개 시상, 행정자치부 보도자료
- 황성수(2011), 「전자거버넌스와 정책의제 설정-전자정부사이트에서의 정책제안과 시민참여 탐색연구」, 『한국정책학회보』, Vol.20, No.2
- Albert, A. & Passmore(2008), *E. Public Value and Participation: A Literature Review for the Scottish Government*, Scottish Government
- Borgatti, S. P. & Freeman, M. G.(2002), *Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis*. Analytic Technologies
- Bussu, S.(2015), *The Public's Voice on Regulation*, Sciencewise Expert Resource Centre
- Nash, J. & Walters, D.(2015), *Public Engagement and Transparency in Regulation: A Filed Guide to Regulatory Excellence. Research Paper, Penn Program on Regulation*
- OECD(1997), *Regulatory Reform and Innovation*, OECD
- OECD(2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*, OECD
- OECD(2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD
- OECD(2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD
- 한국일보(2017), [기고] 두드려라 규제신문고(2017.3.27)
- 규제정보포털: <http://www.better.go.kr>

## Citizen Participation in Regulatory Reform : The Application of Keyword Network Analysis to “Regulatory Reform Sinmungo” of South Korea

Ha, SunGwon and Kim, SongJune

This paper explores the trend of citizen participation in regulatory reform during 2003-2016 through the keyword network analysis of petitions filed in Regulatory Report Center and Regulatory Reform Sinmungo. The results of descriptive analysis of citizen participation trend show that people file a petition with the ministries in regard to their own interests and are sensitive over the change of permission/licensing systems of particular importance. In addition, people have interests in regulatory reform in accordance with government’s efforts as well. This study analyzes the request of regulatory reform through the keyword network analysis. The empirical findings of network properties show the ranges of citizen participation tend to be wider and the fields of regulatory reform have more various and specific tendency. The sociograms show the main requests of regulatory reform as in real estate, automobile, development restricted zone(green belt) during the analysis period.

Key words: Regulatory Reform Sinmungo, Regulatory Governance, Regulatory Reform, Keyword Network Analysis