

규제 특성과 부처간 협업네트워크 특성이 규제개선 결정 시차에 미치는 영향*

정지혜** · 박선주*** · 김성준**** · 원소연*****

이 연구의 목적은 기존 규제가 개선되는 과정에서 나타나는 시간적 지체의 발생 요인을 실증적으로 탐구하는 것이다. 이를 위해 정책시차이론을 적용하여 규제개선 결정에 소요되는 기간을 측정하고, 규제의 비용-편익 집중 여부와 소관부처의 협업 특성에 초점을 두고 영향 요인을 모색하였다. 소관부처의 협업 특성 변수로는 사회연결망분석을 활용하여 내향, 외향, 매개 연결중심성과 위세중심성을 측정하였다. 규제영향분석서 작성 건수가 많은 17개 부처의 규제개선사례 가운데 2017-2018년 기간 동안 규제정보포털에 등록된 기업현장애로 규제 198건을 분석대상으로 선정하였다. 종속변수는 개별 규제를 분석단위로 하고, 독립변수는 규제와 부처 2개의 분석단위를 다루므로 다층분석(multi-level analysis)을 하였다. 분석결과, 규제개선에 따른 편익이 특정 대상에 집중되는 경우 규제개선 결정에 소요되는 기간이 길어지는 것으로 나타났다. 이와 함께 규제 업무에 협업 수·발신 요청이 많은 부처일수록 결정시차가 커지고, 매개중심성(협업 중개)

* 이 연구는 정지혜의 석사학위논문 '부처 간 협업 네트워크와 규제 특성이 규제 개선 결정 시차에 미치는 영향 분석(2022년 한국규제학회 '제6회 규제개혁 대학생 논문발표대회' 대상 수상)을 발전시킨 것임을 밝힙니다.

** 제1저자, 고등기술연구원 기술정책센터 선임연구원(경북대학교 행정학 석사), 경기도 용인시 처인구(jh1013@iae.re.kr)

*** 교신저자, 경북대학교 행정학부 부교수(공공문제연구소 겸임연구원), 대구광역시 북구 대학로(sunjpark@knu.ac.kr)

**** 경북대학교 행정학부 교수(공공문제연구소 겸임연구원), 대구광역시 북구 대학로(songjune@knu.ac.kr)

***** 한국행정연구원 선임연구위원(규제정책연구실 실장), 서울특별시 은평구 진흥로(sywon@kipa.re.kr)

접수일: 2023/6/14, 심사일: 2023/6/17, 게재확정일: 2023/6/26

과 위세중심성이 높은 부처일수록 결정시차가 단축되는 것을 확인하였다.

핵심 용어: 정책시차, 규제개선, 기업규제, 연결중심성, 네트워크분석, 다층모형

I. 서론

AI, 자율주행차, 로봇, 드론 등 신기술이 제품과 서비스로 상용화되고 글로벌 시장에서 경쟁력을 갖기 위해서는 이에 부합하는 법과 제도의 도입과 함께 기존 규제들을 검토하여 합리적으로 개선하고 재정비해야 한다. 도입 당시에는 충분히 타당한 규제였을지라도 시간이 지나면서 상황 및 여건과 규제대상의 변화로 규제에 따른 비용이 편익보다 커질 수 있다. 이런 경우 규제를 폐지하거나 새로운 규제로 대체시켜야 하는 것이 바람직하다(Bardach, 1982; 이혁우, 2018).

그러나 기존의 법과 제도가 기술혁신의 속도를 따라가지 못하는 ‘규제 지체’가 발생하며(이종한 외, 2020), 기술발전 속도의 가속화로 인해 규제 문제의 발생 시점에서 해결 시점 사이의 시간 차이, 즉 ‘규제시차’(regulatory lag)에 따른 사회적 손실이 점차 커질 수 있다는 점이 지적된다(고영준 외, 2018). 4차 산업혁명은 ICT 기반의 다양한 기술을 융합한 서비스와 제품이 여러 분야에 활용될 수 있는 일원다용(one source multi use)의 특성을 갖는다. 이에 대한 정부의 대응 역시 여러 부처가 관여해야 하는 횡단교차적(cross-cutting)이고, 문제가 복잡하고 해결이 어려운 ‘사악한 문제’의 특징을 보이기 때문이다(이명석, 2017; 원소연·박선주, 2019).

정부는 신속하고 합리적인 규제개선을 통해 규제 지체에 따른 사회적 손실을 최소화하고 신기술·신산업의 활성화를 뒷받침할 필요가 있다. 물론 그동안 규제 현장이나 학계에서 규제개선 과정에서 나타나는 다양한 문제에 대하여 지속적으로 논의하고 이를 개선하기 위하여 다양한 노력을 기울여오고 있다. 주로 전문가들이 이론이나 경험에 기초하여 이해관계자간 갈등, 관계 부처간 입장 차이, 규제의 사회적 비용과 편익의 고려 등 다양한 문제를 지적하고, 더 나은 규제개선을 위하여 절차나 제도 등 체계를 정비해왔다.

그러나 아직까지 우리나라의 규제개선 과정에서 지연을 유발하거나 신속한 처리를 가능케 하는 요인을 실증적으로 분석한 연구는 매우 미흡하다. 실제 규제개선에 소요되는 기간을 측정하고 그와 관련된 요인을 실증적으로 도출한다면 실질적으로 불필요한 지연과 지체를 줄일 수 있는 절차 개선이나 운영 방식 등을 찾는 데 활용할 수 있을 것이다.

이에 이 연구는 규제 개선에 대한 이슈 설정과 규제 법령의 제·개정을 통한 개선이 이루어지는 때까지 어느 정도의 시차가 발생하는지 측정하고, 이에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 규명하고자 한다. 영향요인으로는 해당 규제가 갖는 속성과 규제 관련 정부부처의 속성을 구분하여 살펴보고자 한다.

규제 정책의 형성과정에는 업역 갈등이나 노사 갈등, 가치 갈등 등 이해관계자 간에 다양한 역학관계와 정치적 행위가 발생하여 법령의 개정이 지연되기도 한다. 규제의 비용-편익의 분포에 따라 정책대상과 정치적 행태의 경향성을 유형화한 Wilson(1980)의 규제정치 모형을 활용하여 규제개선 결정시차와의 관계를 실증적으로 살펴보고자 한다.

한편, 규제 개선 여부와 대안을 결정하는 행정기관의 조직 차원 특성 역시 규제개선 시차에 영향을 미칠 수 있다. 규제 개선에 주도적 역할을 담당하는 소관부처는 개선 과정에서 관련 부처들과 소통, 조율하며 업무를 진행하기 마련이다. 이 연구에서는 규제 업무와 관련된 중앙행정기관의 협업 네트워크에서 해당 규제의 소관부처가 갖는 상이한 위치와 특성이 규제개선 시차에 영향을 미칠 수 있다고 가정한다. 사회연결망 분석을 통해 도출된 규제 부처별 중심성 지표를 활용하여 규제개선 시차에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고자 한다.

II. 규제개선 결정 시차에 대한 논의

1. 정책 시차와 규제개선 결정 시차

정책은 의제설정단계를 시작으로 형성, 집행, 평가되는 일련의 과정으로 진행된다(Lasswell, 1971; Anderson, 2002). 이처럼 정책과정은 시간의 연속성을 갖기 때문에 소요되는 시간이 길수록 정책결정, 집행, 결과 사이의 시차효과가 커지기 쉽다. 또한, 시

치는 정책과정에 참여하는 집단들의 영향력을 변화시키거나 정책 결과에도 영향을 미치게 된다(Ripley & Franklin, 1986; 정정길, 2002).

정책이나 입법 과정의 '시간'적 요소를 고려해야 할 필요성에서 '정책시차(policy lag)' 개념이 등장하였다(민병익·이시원, 2010; 이시원, 2013; 박순중·최병대, 2016). 초창기 '정책시차'의 개념은 경제학 분야, 특히 재정학 분야에서 주로 활용되었다. 경기 변동에 따라 재정정책(fiscal policy)과 통화정책(monetary policy)의 효과가 발생할 때 까지 '시차(time lag)'가 나타나며, 이를 가리켜 정책시차(policy lag)로 개념화하여 연구한 것이다(Friedman, 1961; Kareken & Solow, 1963; Brunner & Meltzer, 1964; Hendershott, 1966).

이후 정책시차는 경제정책 외에 국가의 정책 결정 전반에 적용되고 있으며, 특히, 정책 지연(policy delay)의 개념과 밀접하게 연관된다. 미국의 상원 공무 위원회(1977)는 지연을 정책시행에 따른 경제적·사회적 수혜를 연기한다는 점에서 지연비용을 야기하여 정부 부처 기능에 대한 기본적인 방해물이라고 지적했으며, 규제 부처 기능에 대한 근본적인 방해, 즉 복잡하고, 느린 의사결정의 지연은 규제 입법 과정을 관리하는 기관과 민간 기업, 기관 뿐만 아니라 개인에게까지 비용을 부과한다고 지적하였다(Barke, 1984; Suskin & McMahon, 1985). Kerwin & Furlong(1992)은 시간은 정책 결정 과정에서 나타나는 주요한 특징이며, 공공기관의 정책 결정 과정에서 발생하는 규칙 제정(rule making)의 지연이 주요한 문제점이라고 지적한다. 또한, Spangler(2003)와 Potter(2017)는 정책 결정 과정에서 이해관계자들 간에 합의와 문제 및 대안의 분석을 위해 지연이 불가피하지만, 때로는 여론 및 의회 등의 영향에 따라 관료에 의해 의도적, 전략적으로 정책지연이 활용되기도 한다는 점을 지적한 바 있다.

정책집행론적 시각에서 정책 현상의 시차에 대한 연구의 필요성을 강조한 정정길(2002)의 '시차이론'은 국내의 정책시차 연구의 발전에 일조하였다. 시차이론은 "특정 현상을 발생시키는 주체(개인, 조직, 사회, 시스템 등)의 속성이나 행태가 시간적 차이를 두고 변화되는 사실을 사회현상 연구에 적용하려는 연구방법"으로 행정과 정책 현상을 시간적 관점에서 설명하기 위한 접근이다(정정길, 2002; 이시원, 2013). 기존의 연구에서 단순한 정태적 관점에서 나아가 원인변수 X의 실현과 결과변수 Y의 등장 간에는 분명히 시간이라는 변수가 존재하며, 이 변수가 X와 Y간의 인과관계에 영향을 미치기 때문

에 시간변수와 동태적 분석의 중요성을 강조하였다(정정길, 2002; Pierson, 2004).

정정길·정준금(2002) 등 국내 연구를 살펴보면 정책 과정상에서 발생하는 시간적인 요소를 크게 4가지 측면에서 논의하고 있다(정정길 외, 2005; 이시원 외, 2011; 최희성·이시원, 2018). 첫째, 변화에 소요되는 시간(동태성)은 정책 도입을 통해 변화되는 변수를 시간의 장단에 의해 구분하여 제시한 것으로 장기적 변화와 단기적 변화로 나눌 수 있다. 이는 정책과정 상 인과관계와 상황변수의 영향으로 단기적 변화가 장기적 변화로 전환되거나, 정책 결정 및 집행과정에 있어 여러 상황 변수들이 정책 결과에 영향을 미치게 되는 데 시간이 소요됨을 의미한다. 둘째, 정부가 정책을 도입하는 시점의 적시성 문제이다. 적시성 역시 정책성과와 밀접한 관련이 있으며, 정부가 개입하는 시점에 따라 정책의 결과가 완전히 달라질 수 있기 때문에 적시성의 문제는 그 정책 성과의 달성 여부나 효과 차이에 의해 판단된다. 최희성·이시원(2018)은 시차 이론의 기본 개념을 적용하여 정책결정과 정책집행 간의 시차에 관한 연구를 진행하였으며, 관련 개념을 아래와 같이 적용하고자 하였다. 정책과정별로 정책결정 소요시간과 숙성시간, 정부 정책 도입의 적시성을 강조하였다(최희성·이시원, 2018). 셋째, 새로운 제도가 개혁 관련 조직이나 개인에게 확산되는데 소요되는 기간을 말하는 속도이다. 정책 요소 및 상황에 따라 완만하거나 빠른 진도를 보일 수 있다(정정길, 2002). 변화의 속도는 제도의 안정성에 영향을 미치며, 제도의 안전성이란 제도화 이후 안정적으로 지속하여 영향력을 발휘하는 시간적 안정성을 의미한다(정정길·정준금, 2003; 홍성수, 2016). 넷째, 시차는 정책과정을 정책의 생애주기적인 관점에서 정책의 각 단계로의 이행과정에서 발생하는 시간적인 지체현상을 말한다.

정책시차는 다시 내부시차와 외부시차로 구분할 수 있다. 우선 우리가 일반적으로 생각하는 정책이 시행되어 경제에 영향을 미치는 데까지 걸리는 시간은 '외부시차(outside lag)¹⁾'로 볼 수 있다. 예를 들어 선행연구에서 금리 인상 등 경제정책 시행 후 실질적인 시장 물가 상승률에 영향을 미치기까지 약 12-18개월의 지연이 발생한다고 분석하였는

1) 외부시차는 정책의 효과가 나타나는 데까지 시간을 의미하며, Friedman(1961)은 외부시차를 길고 가변적이라는 특징을 가진다고 표현하였다. 재정정책의 경우, 정부지출과 조세율의 변화가 사람들의 행동에 직접 영향을 주기 때문에 내부시차가 외부시차 대비 상대적으로 긴 편이나, 통화정책은 통화량의 변화에 따라 각종 자산 수익률 변화와 이에 대응한 사람들이 행동을 변화시키는데 시간이 걸리기 때문에 내부시차 보다 외부시차가 더 긴 편이다 (Hendershott, 1966; Willes, 1967).

데, 이를 정책시차 가운데 외부시차로 볼 수 있다(Kareken & Solow, 1963; Brunner & Meltzer, 1964; Hendershott, 1966; Perryman, 1980).

‘내부시차(inside lag)’란 정부의 개입을 필요로 하는 사건의 인지 시점부터 정책 집행 되는 시점까지의 시간 간격을 의미한다. 이는 다시 사회 문제가 발생하여 정부가 이를 파악하기까지의 시차를 의미하는 ‘인식시차(recognition lag)’와 정부의 문제 인식 후 문제 분석을 거쳐 정책 필요성을 결정하는 데까지의 ‘결정시차(decision lag)’, 마지막으로 정부 개입을 결정 후 필요한 정책을 실제 집행하는 데까지의 ‘집행시차(action lag)’로 구성된다. 결과적으로 내부시차란 문제가 발생한 후부터 정책이 시행되는 데까지의 시간경과 구조를 의미한다(김상봉·강주현, 2008). 즉, 정책 과정의 시차의 중요성과 동태적 과정 상의 인과관계 파악이 필요하다고 할 수 있다.

정정길 외(2005)는 앞서 경제학에서 활용한 시차의 하위 개념을 바탕으로 정책의제의 설정, 정책결정, 정책집행 등 정책과정과 결부시켜 인지시차, 결정시차, 집행시차로 개념화하였다. 인지시차(recognition lag)는 정책 대응을 필요로 하는 이슈가 발생한 시기부터 정부가 정책 필요성을 인식하기까지 소요되는 간격을 말하며, 결정시차(decision lag)는 정책당국이 정책수단을 강구하고 채택하기까지 걸리는 시간을 말한다. 인지시차의 경우 문제 관련 정보를 수집하고 분석하는 시간이 소요되기 때문에 주로 발생하며, 결정시차는 정책결정자가 가능한 정책대안을 검토하고 이해관계자 간 협력 및 갈등 조정 등을 통하여 최종 정책수단을 채택한 후, 이를 합법화하기까지 상당한 시간이 소요되어 발생한다. 한편, 집행시차(implementation lag)는 필요로 하는 조치를 현실화하거나 선택된 정책을 실시하는데 걸리는 시간으로 보통 관료주의의 불필요한 관행과 규칙 등이 정책 집행에 지체를 초래하게 되는 것을 예로 들 수 있다(최희성·이시원, 2018; 정정길 외, 2005). 마지막으로 효과 시차(effectiveness lag)란 정책의 집행 후 정책 문제가 해결되기까지의 시간을 의미하며, 이는 외부시차의 개념과 일치한다(고영준 외, 2018). 이 상에서 검토한 정책 시차 개념을 정책 과정과 결부시키면 아래의 표와 같이 정리할 수 있겠다.

〈표 1〉 정책 과정과 시차 구분

구분	내부시차									외부시차		
	정책의제 설정			정책결정			정책집행			정책평가		
단계 간	T1			T2			T3			T4		
단계 내	t1	⇒	t2	t2	⇒	t3	t3	⇒	t4	t4	⇒	t5
시차의 개념	인지시차			결정시차			집행시차			효과시차		

* 자료: 최희성·이시원(2018) p.306, 김상봉·강주현(2008) p.10을 바탕으로 저자 재구성

한편, 국내의 경우 정책이나 법안의 시차에 미치는 영향을 시차이론을 적용하여 실증적으로 분석하는 연구가 일부 이루어지고 있으나, 규제 분야의 경우 극히 제한적인 상황이다. 주로, 법률이나 정책의 내용이나, 대상, 유형 등을 분석하는 정도에 그치고 있다. 정책 도구 중 가장 강력한 정부 개입이라고 할 수 있는 규제의 경우 민주적 결정과정이 중요하므로 시차 발생이 불가피한 측면이 존재한다(최병선, 1992; 고영준 외, 2018). OECD(2001)에서 발표한 ‘성공적 규제협의를 위한 10가지 원칙’에서도 시점 및 시간(time)을 강조하며, 협의와 정책 참여는 정책과정 초기에서부터 최대한 빨리 수행되어야 하나, 효과적인 협의를 위해서는 충분한 시간을 보장해야 함을 지적하고 있다(이민호, 2018 재인용).

고영준 외(2018)는 규제시차(regulatory lag)를 하나의 정책시차로서 규제 문제의 발생 시점과 해결시점 사이의 시간 차이로 정의하였다. 이를 다시 내부 시차와 외부 시차로 나누어 규제 문제의 발생시점과 집행되는 시점까지의 시간 차이인 내부시차의 관리가 필요하다고 지적하였다. 특히, 정책이 의제화되거나 법안의 입안 후부터 최종적으로 정책이 결정되는 기간까지를 의미하는 결정 시차를 종속변수로 설정하였다(Kerwin & Furlong, 1992, 임도빈 외, 2008; 이시원 외, 2011; 서인석, 2013; 박순중·최병대, 2016; Potter, 2017). 연구는 기술발전 속도가 가속화되면서 규제시차로 발생될 수 있는 사회적 손실이 커질 수 있다고 주장한다. 이는 규제정책에 있어서 ‘적절한 시차’의 관리가 중요해짐을 의미한다고 볼 수 있다.

이 연구에서는 규제개선 과정에 있어서 정부가 불필요한 지연을 단축할 수 있는 내부 시차에 초점을 맞추고자 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 정책과정의 내부시차는 의제설정, 결정, 집행 시차의 단계로 구분해볼 수 있다. 이 가운데 규제개선의 필요성이 인지되어

의제화된 이후부터 규제대안이 결정되어 제·개정 등 입법과정을 거쳐 시행되기 전까지의 시차인 정책결정 시차(T2)를 '규제개선 결정시차'로 정의하고, 이에 영향을 미치는 요인을 살펴보고자 한다.

2. 규제개선 결정시차의 영향 요인에 대한 논의

다음으로 시차이론에 대한 실증연구에서 일반적으로 다루고 있는 영향요인을 살펴보고, 특히 규제개선 결정시차에 영향을 미칠 수 있는 요인을 규제수준(regulation level)과 부처수준(agency level)으로 나누어 살펴보고자 한다.

(1) 선행연구 검토

정책시차의 영향요인을 살펴본 선행연구는 주로 법안이 통과되기까지 소요되는 시간을 측정하고 각 법률 유형별로 시차의 발생원인을 분석하는 연구들이다. Kerwin & Furlong(1992)은 미국 환경보호청의 150개 법규의 각 소관과에서 제출한 초안의 입안부터 최종안이 통과되기까지 소요기간을 시점별로 구분하여 시차를 연구하였다. 독립변수는 규제의 절차 및 복잡성으로 구성되는 규제 자체 요인과 관료적 요인, 정치적 영향을 설정하였다. 분석 결과 미국 OIRA(Office of Information and Regulatory Affairs)의 비용편익 분석 대상 규제의 경우 전반적으로 시차를 증가시키는 것으로 나타났고, 중요 규제의 경우 시차를 증가시키는 것으로 나타났다.

Potter(2017)는 규제가 제정되기까지 소요되는 평균 시간이 기관 내부와 기관 간 차이가 있다고 했으며, 기존의 연구가 기관 특성을 간과하고 있음을 지적하였다. 이 연구는 1995~2014년까지 미국의 150개 부처에서 발의된 11,022개 법안을 대상으로 소관 부처별로 작성한 법안 초안의 발표 일에서부터 법안 공포일의 기간을 측정하여 규제 제정 과정에서 정책 지연이 나타나게 되는 영향요인을 분석하였다. 규제를 담당하는 부처가 상위 기관, 입법부 및 사법부, 이익집단, 여론 등과 상호작용하면서 법안을 발표하며, 이 때 법안 발표 시기를 부처들이 전략적으로 조정한다고 가정한다. 부처의 상위기관이나 입법부 등이 해당 부처 혹은 법안에 우호적이지 않을 경우 의도적으로 발표 시기를 늦춘다는

것이다. 분석 결과, OIRA나 의회 및 사법부에서 소관부처의 법안에 반대할 경우, 사회적 영향력이 큰 법안의 경우 시차를 지연시키는 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 반면, 절차 상 시한이 존재하는 경우 시차가 단축되었으며, 상위 관리자가 변경될 경우에는 시차를 단축하는 조절효과를 확인하였다. 단, 사회적 영향력이 큰 상위 25%이내의 법안만을 분석 대상으로 한정할 경우에 이러한 변수는 유의하지 않은 것으로 나타났다.

한편, 국내의 경우 선행연구는 주로 국회 상임위원회에서 법률안이 통과되는 시간을 측정하여 각 법률유형별로 통과시간의 차이 발생 원인을 분석하고 있다. 전반적으로 의원 발의법률이 국회통과시간이 장기간 소요되며 제정 법률이 개정법률 보다 길게 소요되는 경향을 확인할 수 있다. 최희성(2020)과 최희성·이시원(2018)은 국회에서 정책이 결정 이후 행정부의 집행을 위한 결정까지의 시간을 분석하고 있다. 19대 국회의 제정 법률을 대상으로 분석한 결과 법률의 특성이 규제정책이거나, 소관 상임위원회가 환경보건여성이거나 국토교통, 농림축산, 외교국방일 경우 시행령이 제정되기까지의 시간이 상대적으로 장기간이 소요됨을 실증적으로 도출하였다. 정책 유형과 대상만을 독립변수로 분석한 연구도 존재한다. 서인석(2011)은 Wilson(1980)의 규제정치 이론을 활용하여 비용 및 편익의 집중 여부로 정책 유형을 분류하였다. 또한, 정책 대상의 경우 규제 대상과 수혜 대상으로 나누고, 사회적 구성주의 이론을 활용한 정치적 권력 정도와 대상 집단의 사회적 이미지를 유형화하여 총 의결기간, 상임위 의결기간, 본회의 의결기간으로 정책 결정 기간을 나누어 분석하였다. 분석 결과 전체 종속변수 상 모든 기간에 정의 관계로 유의하게 나타난 변수는 규제 대상의 권력 강도였다. 정책의 편익이 집중되는 경우 법률안 통과 기간을 단축시킴을 확인하였는데, 이는 상임위 기간에는 유의하지 않았다. 규제 비용의 경우 모든 기간 내 유의한 결과가 도출되지 않았다.

박순중·최병대(2016)는 광역자치단체(2002~2012년)별로 조례안 처리 소요기간을 발의 후 상임위까지의 소요기간과 본 회의까지 소요기간으로 나누어 측정하였다. 조례안이 수정가결될 경우와 발의시점이 전반기일 경우, 정부구성 형태가 분점일 경우 상임위와 본회의 처리 소요기간이 길어졌으며, 의원 1인당 사무직원 수는 상임위 처리기간에만 정의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

다음으로 우리나라의 중앙정부와 지방정부의 정책결정에 소요되는 시간을 측정하고 그 영향요인을 실증 분석한 연구가 존재한다. 임도빈 외(2008)와 이시원 외(2011)는 중앙

정부를 대상으로 행정부 내의 주요 정책결정 소요시간을 총 소요시간, 내부 소요시간, 공식채택 시간을 구분하고, 소요시간의 영향요인을 분석하였다. 민병익·이시원(2010)은 정책 결정 소요시간을 매개변수로 하여 정책 성과에 미치는 영향을 분석하였다. 정책 결정 소요 시간을 단계별로 나누고, 정책 특성, 정책 유형, 절차, 환경으로 영향요인을 나누어 분석한 결과 신규도입 정책, 예산 소요 사업, 외부 집단에 의해 추진된 정책, 언론 보도 여부, 지지집단 존재, 내부검토 회의 개최, 영향 평가 실시 여부, 정책유형 중 배분 정책의 경우가 정책 결정을 지연시키는 요인임을 확인하였다. 또한, 정책 결정 소요시간이 짧을수록 정책 성과가 높아짐을 확인하였다.

선행 연구 중 일부는 정부 부처의 조직적 특성과 시간적 특성을 관련 지어 설명하고 있다. 임도빈(2003)은 부처 조직의 업무 성격 자체에서 시간관(시간적 장단)이 기인한다고 보았으며, 조직 구조, 운영 방식이 달라져야 조직 활동 효과성과 정책 타당도를 높일 수 있다고 주장하였다. 고영준 외(2018)는 규제시차를 정책 시차의 일환으로서 인식시차, 결정시차, 집행시차, 효과시간의 합과 규제 문제 재발 수의 곱으로 측정되는 것으로 정의하고, 신제품 적합성 인증 제도의 단일사례를 들어 분석하였다. 결론으로는 조직 내부의 내부시차의 감소가 필요하며, 그 대안으로 규제 정보의 적극 발굴 및 수집, 법률 시한 설정, 정부 책임 및 권한 명확화 및 관료 동기 부여, 규제 재발 방지를 위한 대응성 강화 등을 제안하였다. 이상의 선행연구는 <부록 표1>과 같이 정리할 수 있다.

(2) 규제수준의 영향요인

규제개선 결정시차에 영향을 미칠 수 있는 개별 규제수준에서의 첫 번째 특성은 규제의 유형이다. 정부규제를 체계적으로 관리하기 위하여 다양한 분류기준이 적용되고 있지만 가장 보편적인 것은 규제의 성격에 따라 경제규제(economic regulation)와 사회규제(social regulation)로 분류하는 것이다(최병선, 1992; 이주선 외, 2002). 한편, OECD(1997)는 경제규제와 사회규제 외에 정부의 업무 수행과 관련된 서류작업과 행정적인 요식행위를 '행정규제(administrative regulation)'로 추가하여 정부규제를 세 가지로 분류하고 있다. 행정규제는 정부의 행정 목표 달성을 위해 행정 기관 내부 의사결정 방식이나, 행정 절차 상 정부가 민간에 부과하는 자료 협조 및 절차 규정에 대한 것으로

과도한 행정 규제가 국민의 권리나 의무 등에 영향을 미칠 수 있기 때문에 이 연구에서 포함시키고자 한다. ‘경제규제’는 기업 본연의 활동에 대한 규제로, 가격 및 수량결정, 경쟁조건, 시장진입 및 퇴출 등과 같은 기업의 결정에 정부가 직접 개입하는 것이다(OECD, 1997; 하병기 외, 2000; 이혁우, 2021). 일반적으로 경제규제는 규제방식에 따라 ‘진입규제,’ ‘가격규제,’ ‘거래행위 규제’ 등으로 구분할 수 있으며, 이들 세부 유형들의 규제 강도는 진입규제가 가장 강하며, 거래행위 규제가 가장 약한 강도를 가진다(국무총리실, 2008). 사회규제는 보건, 안전, 환경 및 사회적 통합과 같은 공공의 이익을 보호하고, 사회적 가치를 침해하지 않기 위한 정부의 개입을 말하며, 기업의 사회적 역할이나 책임과 직접적으로 관련되는 기업 활동에 대한 제한 규제이다(OECD, 1997; 국무총리실, 2008). 사회규제 역시 기업의 경제 활동에 부수적으로 이루어져 경제규제의 성격과 중복되기 때문에 최병선(1992)은 사회규제를 ‘규제방식에 따른 분류’와 ‘규제영역에 따른 분야’로 구분하여 논의하였다.

다음으로 규제로 인한 비용 부담 및 편익 수혜 집단의 분산의 정도에 따라 정치 행태와 상호작용이 달라진다는 Wilson(1980)의 규제정치 유형과 규제개선 결정과의 연관성이 높을 것으로 보인다. Wilson의 규제정치이론(The Politics of Regulation)은 다음의 네 가지 정치상황을 상정한다. 첫째, ‘이익집단 정치’는 정부규제로부터 예상되는 비용과 편익이 소수 동질적 집단에 집중될 때 형성된다. 여기서 양측이 모두 조직화 및 정치행동의 유인을 강하게 가지고 있기 때문에 서로의 이익확보를 위해 참여하게 대립하게 된다. 둘째, ‘기업가적 정치’는 비용은 소수의 집단에 집중되어 있으나, 편익은 대다수의 일반 대중에게 넓게 분산되는 정책을 의미한다. 여기에서는 비용 부담하는 집단이 강하게 반대하게 되는데, 이를 극복하기 위해 공익 추구 집단이 정책결정자를 설득해야 한다. 셋째, ‘고객지향적 정치’는 비용은 상대적으로 작고 불특정 다수에 분산되지만 그 편익은 동질적인 소수에 집중되는 정책이다. 이 경우 수혜 집단은 정책 채택을 위해 빠르고, 강력하게 조직화하여 정치적 압력을 행사하는 반면, 비용을 부담하는 다수 국민은 이를 인지하기 어려워 조직화하기 어렵다. 마지막으로, 비용과 편익이 모두 불특정 다수에 분산되는 정책을 ‘다수결의 정치’라고 한다. 이 경우 정책의 비용을 크게 느끼지 못하며 편익 또한 분산되어 미미하게 느껴지기 때문에 여기에 속하는 정부규제의 예는 비교적 적다(Wilson, 1980; 최병선, 1992; 이종한·박선주, 2017 재인용). 고객지향형(Client

Politics)과 관련된 정책입법안은 정책화 가능성이 높다. 이에 비해 비용과 편익이 모두 집중되거나 분산되는 다수결형(Majoritarian Politics)과 이익집단형(Interest Group Politics)은 상대적으로 정책화의 가능성이 낮다. 특히, 비용은 집중되고 편익은 분산되는 기업가 정치형(Entrepreneurial Politics)과 관련된 정책입법안은 정책화가 어려울 수 있을 것으로 판단된다(서인석, 2013).

세 번째로 우리나라의 규제 심사 절차를 살펴볼 수 있겠다. ‘규제 법정주의’에 의해 법안 제·개정 권한이 의원 및 정부에 부여되어 있는 우리나라의 경우, 규제의 신설·강화·개선에 있어서 절차와 소요기간의 파악이 선행되어야 규제시차 상 통제할 수 있는 부분을 구분할 수 있다. 이 연구에서는 정부의 규제개선 과정에서 필수적으로 요구되는 절차적 특성을 살펴봄으로써 시간변수 중 통제가능한 범위와 할 수 없는 범위를 구분하자 우리나라의 정부 입법 제개정 절차를 위주로 살펴보고자 한다. 정부 입법은 규제의 형식인 법률, 시행령, 시행규칙, 행정규칙별로 하위 규제일수록 필요한 절차가 생략되므로 규제개선 결정시차가 단축될 가능성이 크다고 할 수 있다.

법률상 규제에 대한 심사 절차를 살펴보면 다음과 같다. 법령안 주관부처가 법령안을 입안하면 그 법령안에 대하여 발생할 수 있는 이견을 사전에 조정하기 위하여 그 내용과 관련이 있는 관계 부처 및 기관과의 협의과정을 거치게 된다. 관계부처 협의 기간은 10일 이상이 되어야 하지만, 법령안을 긴급하게 추진하여야 할 사유가 발생하는 등 특별한 사정이 있는 경우에는 법제처장과 협의하여 10일 미만으로 단축 가능하다. 규제심사가 끝난 정부입법 법안은 법제처 심사와 차관·국무회의 심의를 거쳐 대통령 재가를 통해 확정된다. 시행령, 시행규칙, 행정규칙은 해당 단계에서 규제로 확정되나, 법률의 경우 국회에서 심의 및 의결, 공포 과정을 거치게 된다. 즉, 사안에 따라 차이가 있으나 법률의 경우 여러 단계를 거쳐 약 5~7개월, 시행령의 경우 약 4~6개월, 시행규칙 약 3개월, 행정규칙 약 1~3개월 정도가 소요될 수 있다. 한편, 의원입법의 경우 국회의원 10인 이상의 동의 시 발의가 가능하며, 규제심사, 차관회의, 국무회의 등을 거치지 않아도 돼 입안 기간이 1주일도 되지 않는 경우도 존재한다²⁾. 법령의 형식 및 방향에 따라, 규제의 특성

2) 「행정규제기본법」 제7조에서 규제영향분석의 수행주체가 ‘중앙행정기관의 장’에 한정되어 있어 규제영향분석의 적용이 배제되기 때문에 의원입법 규제에 대한 규제관리의 시각지대 문제가 지적되고 있다(이민호, 2020). 내일신문 [21대 국회 1년, 쏟아지는 법률] ③ 너무 쉬운 입법 의원입법, 11일만에 한 건씩 ... 정부입법, 8단계·최소 154일

별로 사회경제적 파급효과에 따라 소요기간에 차이가 있음을 알 수 있다.

(3) 부처수준의 영향요인

다음으로 규제의 특성 뿐만 아니라 규제부처 수준의 특성도 규제개선에 소요되는 기간에 영향을 미칠 것으로 보며, 규제개선 과정에서의 정부 부처 간 협업 네트워크의 특성이 규제개선 과정에 주요한 영향을 미침을 가정한다. 특히, 신기술 및 신산업 발전을 위해서는 규제 관련 소관 부처가 상호 협업하여 법령을 동시에 개선시킬 필요가 있다(심우현·박정원, 2017; 원소연·박선주, 2019). 예를 들어 배달 로봇의 상용화를 위해서는 배달 로봇이 보행자가 통행하는 보도, 횡단보도, 공원 등을 이동할 수 있어야 하는데 이를 위해서는 ‘도로교통법(경찰청), 도시공원녹지법(국토부), 개인정보보호법(개인정보보호위원회)’의 규제를 완화하여야 한다. 즉, 로봇이 통행하기 위해서는 도로교통법, 공원녹지법의 개선 뿐만 아니라 자율주행을 하는 동안 필요로 하는 개인정보의 수집을 위한 개인정보보호법의 개선, 사고 시 보험 및 책임 소재 문제 해소 등 서로 관할권이 다른 부처 간의 협업과 상호조정 과정이 필요하다. 이종한 외(2020)는 규제가 사회적 합의의 산물로 입법 절차뿐만 아니라 다양한 이해관계자들 간의 사회적 합의에 이르는 데까지 시간적 지체가 발생할 수 있으며, 규제 기관의 기술 변화 대응에 대한 역량 감소가 해당 문제를 가중시킬 수 있다고 지적한다. 언론에서도 단일 규제 안전에 서로 다른 부처의 의견 차이로 인한 합의와 갈등 등으로 인한 지연으로 인해 민간 기업에서의 피해가 발생함을 지적한 바 있다.³⁾ 그러나 이제까지 규제 부처 간의 협업 네트워크의 특성과 규제결정 시차의 관계를 실증적으로 분석한 선행연구는 찾아보기 어렵다.

이 연구에서는 정책 과정에서 논의되는 일반적인 협업의 정의를 기반으로 규제 정책 분야에서의 부처 간 협업네트워크를 정의하고, 그 특성 변수를 측정하고자 한다.

(http://m.naeil.com/m_news_view.php?id_art=387723)(2021.5.31.)(2022.09.25.)

3) 한국경제. 복지부-산업부 디지털 헬스케어 밥그릇 싸움.(2022.10.9.)

(<https://www.hankyung.com/politics/article/2022100962531>)(검색일 : 2022.11.20.)

뉴스스. '말많고 탈많던' 클라우드 인증 등급제 시행 잠정 보류.(2022.11.14.)

(https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20221111_0002082706)(검색일 : 2022.11.20.)

뉴스토마토. '국가건축정책위 국토부 이관 반대'...건축단체, 공동설명서 발표.(2022.11.23.)

(<https://www.newstong.co.kr/view3.aspx?seq=11256307>)(2022.11.24.)

Wasserman & Faust(1994)는 부처 간의 협업처럼 다수 행위자들이 관련된 구조적 패턴(hidden patterns)을 분석하기 위해 네트워크 방법론이 적합할 수 있다고 제시하였다. 네트워크 분석에서의 네트워크는 개인이나 집단, 조직과 같은 실체들을 노드(node)로 표현하고, 이들 간에 이루어지는 연결을 관계(relation)의 집합으로 정의할 수 있다(Knoke & Kuklinski, 1982; Marsden, 1990; Wasserman & Faust, 1994; Scott, 2000; 김운권, 2014). 규제 개선 과정에서의 부처 간 협업은 정부 부처라는 개별 노드가 규제 개선을 위해 상호 협력 관계를 형성하고 있다는 점에서 네트워크의 한 유형으로 개념화할 수 있다.

네트워크 분석에서 네트워크 내 행위자들의 위치 혹은 역할을 파악하기 위한 지표로 '중심성(centrality)'이 대표적으로 활용된다. 중심성은 권력과 영향력이라는 의미로 가장 많이 쓰이는 지표 중 하나로, 네트워크 내에서 한 행위자가 다른 행위자들에 비해 얼마나 중심적 위치에 있는가를 의미한다(김용학, 2007; Butts, 2008; 이희철·김영대, 2016). 일반적으로 네트워크 연결망에서 중심에 있다는 것은 정보 및 자원 등의 기회, 영향력과 권력 등에 있어 상대적으로 유리한 위치에 있다는 것으로 해석할 수 있다(손동원, 2002).

이러한 중심성은 몇 가지의 서로 다른 개념으로 측정이 가능한데, Freeman(1978)은 행위자 간 직접적인 연결정도에 근거한 '연결 중심성'과 간접적인 연결까지 포함하는 '근접 중심성', 그리고 한 행위자가 다른 행위자들 사이에서 브로커 혹은 경계 연결자로서 위치하는 정도를 측정하는 '매개 중심성'이라는 3개의 지표를 제시하였다. 또한 Bonacich(1987)는 위세중심성 개념을 제시하였는데, 기본적으로 연결 중심성과 유사한 개념이지만 단순히 관계를 맺고 있는 사람이 많고 적은지만을 따지는 것이 아니라 '연결의 질(quality)'을 반영한 개념이다. 즉, 같은 연결이라고 하더라도 중심적인 역할을 하는 행위자들과 연결되었을 경우 높은 가중치를 부여하는 방식을 택함으로써 네트워크의 중심이 되는 행위자들과의 얼마나 연결되어 있는지를 측정하는 지표라고 할 수 있다(Wasserman & Faust, 1994). 이 연구에서는 규제개선 과정에서의 부처 간 직접적인 연결 관계를 대상으로 연구를 진행하고자 하며, 연결 중심성과 매개 중심성, 그리고 이에 파생되어 최근 주목받고 있는 위세 중심성의 개념을 중심으로 살펴보고자 한다.

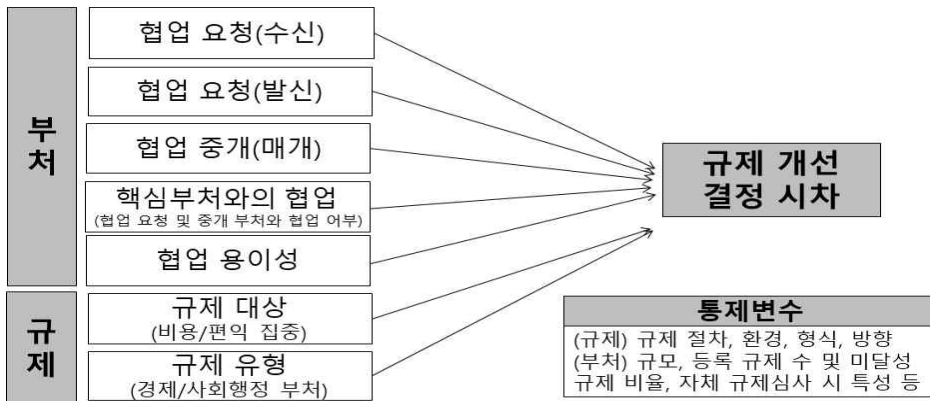
III. 연구 설계

1. 연구모형 및 가설

이 연구는 규제개선 결정시차에 영향을 미치는 요인을 규제수준과 부처수준에서 실증적으로 살펴보고자 한다. 규제의 개선 과정에서 소관부처 및 다양한 이해관계자가 참여한 가운데 동태적으로 이루어짐을 전제로 하여 시간적 간극 포함하는 변수인 규제개선 결정시차가 집행 부처와 규제 특성에 따라 어떻게 달라지는지 분석하고자 한다. 규제수준의 종속변수와 부처수준의 독립변수 간에 발생하는 분석 단위의 불일치 문제를 해결하기 위하여 다층모형(multi-level model)을 활용하고자 한다.

1수준의 규제변수와 2수준의 부처변수로 독립변수를 구분하고, 1수준 독립변수로는 규제유형(경제규제, 사회규제), 규제대상(비용/편익 집중 여부), 규제절차(부처 협조, 의원 발의, 상위부처 개입, 상위 관리자 변경 횟수), 규제 형식 및 방향을, 2수준의 독립변수는 부처별 규제개선 과정에서의 협업 특성을 네트워크 분석을 통하여 도출한 네트워크 상 영향력을 나타내는 지표(협업 요청 수신 및 발신, 협업 용이성, 협업 중개, 핵심부처와 협업)와 기타 부처 특성(공무원 수, 등록 규제 수, 규제개혁위원회 원안 통과 비율)으로 설정하였다. 마지막으로 독립변수인 규제 대상 및 유형과 부처별 협업지표 외 변수들은 통제변수로 설정하였다. 이를 도식화한 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 분석틀



연구분석들에 포함된 변수와 그들의 관계를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 이 연구는 규제정책의 의제설정과 결정, 규제의 집행에까지 지연이 발생할 수 있음을 고려하여 규제개선 결정시차를 종속변수로 상정한다. 규제개선을 위한 의제가 설정된 후에도 여러 요인에 의해 집행이 시작되기까지 지연이 발생할 수 있음을 고려한 것이다(민병익·이시원, 2012; 최희성·이시원, 2018).

부처수준의 변수로서 협업 네트워크의 관계구조는 행위자들 간 의사전달과 상호작용을 포함하는 연계 형태이기 때문에 비공식적 규범으로서 네트워크가 갖는 구조적 특징에 따라 정책 행위자의 범위와 위상, 권위, 정보교류, 의사결정 등이 결정된다(Waarden, 1992; Klijn, 1997), 이에 이 연구에서는 부처 특성과 규제 특성을 구분하여 분석하고자 하며, 부처의 협업 네트워크 상 특성을 주요한 변수로 활용하고자 한다. 원소연(2018)의 연구는 17개 규제부처 공무원을 대상으로 실시한 설문조사에서 규제 법령의 신설·강화·개선 및 집행 시 협업 요청 수·발신 정도와 협업 용이성 등 변수간 상관관계가 존재함을 파악하였다. 협업 요청의 송신과 수신 사이의 차이는 협업 수월성과 부(-)의 관계를 나타냈는데, 이는 협업 수월성 인식 정도가 규제 개선 과정에서 협업 요청 정도와 연관이 있음을 알 수 있다.

협업 네트워크 상 직접적인 협업 요청 부처가 아니더라도 이들 간 관계를 조정하는 역할의 부처가 있을 수 있다. Agranoff & McGuire(2003)는 협업이 성공하기 위해서는 협업에 참여하는 행위자 간의 관계 조정이라는 협업 관계 관리가 필요하다고 하였다. 협업 네트워크에서의 조정 관리자는 다른 행위자 중간에 위치하는 다리 역할을 하며, 행위자 간 정보와 자원의 흐름을 중재하고 협업 참여자 간 발생할 수 있는 갈등에 대한 조정자 역할을 하게 된다(Provan & Milward, 2001). 다른 부처의 협업 요청 과정에서 이를 매개하고, 조정하는 역할을 수행하여 그 영향력이 높다고 해석할 수 있다. 또한, 협업 과정에서 다른 부처와 협업을 많이 하는 부처나, 협업 과정을 중개하는 부처와 많이 접촉하는 부처의 경우 네트워크 상의 영향력으로 작용할 수 있으므로 이를 추가적으로 검토할 필요가 있겠다.

협업 전략은 개인이 홀로 달성할 수 있는 성과보다 이해관계자들의 시너지 효과를 통해 더 많은 성과를 낼 수 있다는 것을 전제한다(Roberts, 2000). 이시원 외(2011)는 부처 간 관계를 설정하여 부처 간 관계가 우호적일 경우 정책결정 소요기간 단축에 유의한

영향을 주는 것을 확인한 바 있다. 이 연구에서는 협업 용이성을 추가적인 변수로 활용하고자 한다. 규제개선 과정에서 협업 용이성이 높은 부처의 경우 상호 합의가 상대적으로 원활하게 이루어질 수 있다. 이에 규제 부처의 협업 네트워크 특성과 규제개선 결정시차 간의 관계를 아래의 가설과 같이 상정하고자 한다.

가설 1(부처수준) 규제 부처 간의 협업 네트워크의 특성은 규제개선 결정시차에 영향을 미칠 것이다.

*1-1 규제업무 관련 협업 요청을 많이 받는 부처의 규제일수록 규제개선 결정시차가 증가(+)*할 것이다.**

*1-2 규제업무 관련 협업 요청을 많이 하는 부처의 규제일수록 규제개선 결정시차가 증가(+)*할 것이다.**

*1-3 규제업무 관련 부처 간 협업 과정을 중재하는 부처의 규제일수록 규제개선 결정시차가 단축(-)*될 것이다.**

*1-4 규제업무 관련 협업을 많이 하는 부처와 협업 과정의 중개 부처와 많이 접촉하는 부처의 규제일수록 규제개선 결정시차가 단축(-)*될 것이다.**

*1-5 규제업무 관련 협업의 용이성이 높은 부처의 규제일수록 규제개선 결정시차가 단축(-)*될 것이다.**

부처수준의 변수 가운데 부처별 공무원 수, 규제정보포털 상 등록규제 수와 기업현장 애로 규제 중 미완료 비율, 또한 규제개혁위원회에서 원안 통과 수를 통제 변수로 분석에 포함하고자 한다. 선행연구를 살펴보면 박순중·최병대(2016) 논문에서 지방의회에서 조례안 발의 후 조례처리 시간에 대한 영향요인을 분석하여 의회 특성 중 하나로 의원 1인당 사무직원 수를 설정하였고, Potter(2017)의 연구에서도 부처 직원 수를 통제하고 시차에 영향을 미치는 요인들을 확인하고자 하였다. 이 연구에서도 해당 부처의 직원 수를 부처 특성의 변수로 추가하여 통제하여 부처의 협업 네트워크의 특성을 확인해보고자 한다. 또한, 규제등록제를 통해 관리되고 있는 부처의 규제 수를 통제하여 현재 규제로 인식되어 정부가 관리하고 있는 규제의 수가 부처별로 다를 수 있음을 고려하고자 하였다. 동일한 기간 내 규제개선 과제로 인식된 후부터 미완료된 과제가 많은 부처의 경우 규제

개선 과정에서 의사결정 등의 지연이 발생했을 가능성이 높은 분야일 수 있기 때문에 규제개선 과제의 미완료 비율을 통제할 필요성이 있다고 판단하였다. 마지막으로 자체 규제 개혁위원회에서의 원안 통과 수를 고려하고자 한다. 우리나라의 규제 개혁 절차상 신설강화 규제의 경우 규제개혁위원회의 심사 전 자체 규제개혁위원회 심의를 거치도록 되어 있다. 규제개혁위원회에서 원안 통과 수가 높은 부처의 경우 규제의 비용편익 분석 상 특별한 이슈가 없거나 비중요 규제가 대부분임을 의미할 수도 있으나, 부처 주도로 규제를 결정하면서 절차를 형식적으로 운영했을 가능성이 있으므로 부처 특성 지표로써 추가적으로 통제하고자 한다.

다음으로 규제수준의 변수이다. 이 연구에서 주요한 독립변수로 규제개선에 따른 비용 부담자와 편익수혜자 특성을 고려하고자 한다. Wilson(1980)의 규제정치 유형을 바탕으로 비용과 편익의 집중 정도에 따라 규제개선 결정시차에 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 최희성(2020)의 연구는 정책대상 집단이 제한적일 때 법안 통과에서 시행령 공포 일 간의 시차가 단축되는 것으로 확인하였고, 서인석(2013)은 편익이 집중될 경우 법률 통과 기간이 단축되는 효과를 확인하였다. 이 연구에서도 규제개선에 따른 비용이 집중될 수록, 또 편익이 분산될수록 규제개선 결정시차가 증가한다고 가정하고 분석을 실시하고자 한다.

앞서 규제유형의 가장 일반적인 분류 형태로 성격에 따라 사회규제, 경제규제, 행정규제로 분류함을 밝혔다. 단, 이 분류가 갖는 한계로써 규제별로 성격이 중복될 수 있어 명확하게 구분하기 어려울 수 있으므로 여기서도 선행연구에서와 같이 사회행정 부처와 경제 부처로 구분하여 규제 유형을 분류하여 살펴보고자 한다. 환경규제나 안전규제를 비롯한 사회규제의 경우 가치관 충돌이나 기존 이해의 침해 등에 따른 사회적 갈등이 발생할 가능성이 크고, 사회적 합의에 필요한 정책과정이 길어질 수 있다는 점에서 규제개선 결정시차가 증가할 것이라고 가정할 수 있다. 이상의 규제수준 변수에 대한 가설은 다음과 같이 상정할 수 있겠다.

가설 2(규제수준) 규제 특성(규제 대상, 규제 유형)은 규제개선 결정시차에 영향을 미칠 것이다.

2-1 규제개선에 따른 피규제자의 규제 부담이 집중될 경우 규제개선 결정시차가 증가

(+)할 가능성이 크다.

2-2 규제개선에 따른 피규제자의 편익이 분산될 경우 규제개선 결정시차가 증가(+)할 가능성이 크다.

2-3 사회행정규제의 경우 경제규제 보다 규제개선 결정시차가 증가(+)할 가능성이 크다.

통제변수로는 규제 법령 형식과 방향, 절차 및 기타 주요 환경적인 특성들을 설정하고자 한다. 규제의 형식이 상위 법령일수록 행정적으로 요구되는 절차가 많기 때문에 시차 관점에서 이에 대한 통제가 필요하기 때문이다. 절차적 요인의 경우 선행연구에서 나타난 바와 같이 정책 과정에서 부처 협조나 의견수렴, 연구 용역 등이 많을수록 시간적 지체가 발생할 수 있어 통제하고자 하였다. 또한, 규제 개혁은 규제의 신설·강화 또는 폐지·완화 형태로 추진되기 때문에 규제 개선의 방향성을 추가적으로 통제하고자 한다. 이는 앞서 밝힌 바와 같이 규제의 방향에 따라 규제 수혜자 및 비용부담자가 변경될 수 있으며, 우리나라 규제 개혁 절차 상에서 규제의 폐지완화는 규제비용편익분석이나 규제개혁위원회 심의가 필수적이지 않다는 점에서 시차 분석을 위해 통제할 필요성이 있다고 판단하였다. 또한, 부처 간의 협업 네트워크상에서의 규제개선 결정시차를 보기 위함으로 의원발의 여부를 통제변수로 활용하였다. 마지막으로 관리자 변경 횟수를 통제하고자 하였다. 이는 부처 차원의 특성에 해당되나, 규제 개선이 결정되기까지의 관리자 변경 횟수가 규제 개선 사례별로 상이하기 때문에 이 연구에서는 규제수준의 변수로 측정하였다.

2. 연구대상 및 변수측정

(1) 연구의 대상 및 범위

연구대상은 국무조정실이 운영하는 규제정보포털(better.go.kr)에서 공개하는 기업현장으로 개선과제로 선정하였다. 부처별 규제 가운데 기업규제는 개선의 신속성이 매우 중요하며, 정부도 기업현장으로 과제의 경우 건의일자와 완료예정일, 시행일을 구분하여 관리하고 있는 등 규제개선 기간에 대한 모니터링을 수행하고 있다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다. 다만, 기업제기 규제개선 과제 가운데 단순 민원이나 비규제는 분석에

서 제외하였다. 규제업무포털에서 확인가능한 내용을 중심으로 완료된 규제를 대상으로 분석하였으나, 포털 내 확인할 수 있는 내용에 한계가 있기 때문에 입법예고 시의 규제비용편익분석서, 보도자료 등 2차 자료를 병행하여 활용하였다.

분석의 시간적 범위는 2017년에서 2018년 동안 제기된 기업 현장애로 개선 과제 중 2021년까지 완료된 규제(198건)로 한정하였다. 정부 교체를 거치지 않고 동일한 규제개혁 방향과 추진체계를 유지하는 가운데 발생하는 규제개선 결정시차를 측정하고 영향을 미치는 요인을 살펴보고자 동일 정부(문재인 정부) 기간 동안 문제 제기부터 대안 결정까지 완료된 건에 한정하여 연구를 진행하였다.

연구대상 부처로는 전체 18부 5처 17청, 2원 4실 6위원회 중 2016~2017년 동안 규제영향분석서 작성 건수가 가장 많았던 17개 부처를 선정하였다(금융위원회, 중소벤처기업부, 해양수산부, 산림청, 고용노동부, 교육부, 보건복지부, 행정안전부, 기획재정부, 산업통상자원부, 국토교통부, 농림축산식품부, 과학기술정보통신부, 환경부, 문화체육관광부, 식품의약품안전처, 소방청). 이는 규제 개선 네트워크 상 부처별 특성을 도출하기 위해 활용한 원소연(2018)의 연구에서 규제 네트워크 조사를 실시한 부처와 일치한다.

연구의 분석단위(unit of analysis)는 규제와 부처의 다층(multi-level)으로 구성된다. 종속변수인 규제개선 결정시차는 규제수준(1수준), 독립변수 가운데 비용 및 편익 분석, 규제 유형 등은 규제수준(1수준), 부처 간 협업 네트워크 특성 등은 부처수준(2수준)에서 측정하였다.

(2) 변수의 측정 및 데이터

이 연구는 규제개혁포털 상 기업 현장애로제기 규제를 대상으로 규제개혁포털 상 확인가능한 내용을 중심으로 변수를 측정하되 법제처 입법예고 시의 규제영향분석서, 조문별 제·개정 이유서, 국회의안정보시스템에서 확인 가능한 입법예고 시의 발의안 등의 자료를 보완적으로 검토하였다.

종속변수인 규제개선 결정시차는 규제정보포털에 제시된 기업현장애로 개선과제의 건의일자부터 시행일자 간의 차이로 측정하였다. 측정은 선행연구와 동일하게 일수로 하며, 주말 및 공휴일을 제외한 기간으로 측정하였다.

〈그림 2〉 기업현장으로 개선과제 예시

[기업 현장으로 개선과제] AB형 안전모 통기성 개선을 위한 안전인증 기준 개선 완료

건의분야 : 고용-복지 건의일자 : 2017.01.03

건의

(현황)

- 고용노동부고시 제2014-46호, 안전모의 일반구조는 다음 각 세목과 같이 한다.
- 모체에 구멍이 없을 것(착장제 및 턱근의 설치 또는 안전등, 보안면 등을 붙이기 위한 구멍은 제외한다.)

(문제점)

- AB형 안전모 일반구조에 통기구멍을 뚫을 수 없도록 되어 안전모 인증 자체가 불가
- 해외에는 AB형 안전모에 통기구멍 설치가 가능하나 한국에서는 설치가 불가하여 안전모 인증에 대한 규제가 과도

주관부처 : 고용노동부 [담당] 신백우 (044-202-7734) 완료예정 : 2017.12.31

진행상황 및 계획

AB형 안전모 통기성 개선을 위한 안전인증 기준 개선 완료

- * 보호구 안전인증 고시 개정 완료('17.11.14.)

Before

- AB형 안전모(낙하추락방지용)의 일반구조는 "모체에 구멍이 없을 것"으로 규정하여 통기구멍을 허용하지 않고 있음

After

- 유럽(EN) 등 해외에서도 안전모에 대한 통기구멍을 허용하고 있는 점을 감안, 전문가 의견수렴('17.9.27.) 등을 거쳐 보호구 안전인증 고시 개정 완료('17.11.14.)

시행일 : 2017-11-14

* 자료: 규제정보포털(www.better.go.kr). 접속일: 2022.09.30.

규제수준의 변수 가운데 비용 및 편익의 분산은 규제정보포털 상 규제 개선 제안 내용을 기반으로 규제영향분석서를 추가적으로 확인하여 데이터를 수집하였다. 피규제자와 이해관계자를 비용 부담자와 편익 수혜자로 구분하고 이들 집단이 다수인지 소수인지 식별하였다. 다수일 경우 분산된 것으로 소수일 경우 집중된 것으로 분류하였다.⁴⁾ 또한, 연구자가 1차적으로 분류한 것의 일부를 2차적으로 2명의 코더와 각자 평가한 것을 바탕으로 상호 검토하여 최종적인 협의를 거쳤다. 변수 측정은 비용 및 편익의 분산을 기준으로 더미변수화 하였다.

규제 유형의 경우 규제 비용편익분석에서 구분하는 경제분야 및 사회행정 분야 부처를 기준으로 하였다.⁵⁾ 이 연구의 대상인 17개 부처에 대하여 경제부처인 경우 1, 나머지(사

4) 2016년 규제개혁백서의 신설강화 규제를 Wilson의 규제정치 모형을 활용하여 분류한 이종한·박선주(2017)의 연구를 참고하였으며, 규제 개혁 관련 피규제자 및 이해관계자 집단이 이익집단을 결성할 수 있는 성격과 범위를 판단하여 공동의 목표와 이익을 가지고 단체행동을 할 수 있는 범위의 경우 소수, 즉 비용, 편익이 집중된 것으로 해석하였고, 그렇지 않은 경우 다수로서 비용, 편익이 분산된 것으로 판단하였다.

회행정)는 0으로 더미변수화 하였다. 통제 변수 중 부처 협조 여부와 상위부처 개입 여부, 의견수렴 등 절차 진행 횟수, 의원발의여부, 법령의 형식과 규제 개선 방향 등은 규제 정보포털 상 확인 가능한 내용을 기반으로 하되 규제영향분석서, 규제개혁백서를 보완하여 텍스트 기반으로 분류하였다.

부처수준의 변수인 부처 간 협업 네트워크 특성 변수는 원소연(2018)의 연구에서 제시한 다부처 규제 네트워크 조사 결과를 활용하여 측정하였다.⁶⁾ 이 연구는 규제 업무의 수행을 위한 부처(기관) 간의 협업 정도를 알아보기 위해 조사 시점부터 최근 3~4년 동안 규제 법령 집행을 위해 협업을 요청한 경우와 요청받은 경우를 나누어 빈도를 측정하였다. 조사 자료를 활용하여 네트워크 분석을 실시하였으며, 규제 부처별 연결중심성, 매개중심성, 위세중심성 등을 도출하였다. 협업 용이성의 경우 규제업무를 위한 협업 과정의 수월성을 5점 척도(1= 매우 수월함, 5= 매우 어려움)로 설문을 통해 측정하고, 이를 부처별 평균을 통해 제시하였다. 이 연구에서는 선행연구에서 도출된 데이터 가운데 국무조정실을 제외한 17개 부처의 협업 네트워크 변수의 측정값을 활용하고자 한다.⁷⁾

이상 연구의 분석에 활용된 변수의 측정과 데이터 출처를 요약하면 아래 표와 같다.

-
- 5) 경제부처 - 기재부, 과기부, 농식품부, 산업부, 국토부, 해수부, 중기부, 방통위, 공정위, 금융위, 국제청, 관세청, 산림청, 특허청, 조달청 등; 행정사회부처 - 행안부, 교육부, 법무부, 복지부, 환경부, 고용부, 문체부, 여가부, 외교부, 통일부, 인사처, 보훈처, 식약처, 법제처, 경찰청, 문화재청, 소방청, 질병청, 권익위, 개보위 등
- 6) 조사는 기획재정부, 산업통상자원부, 중소벤처기업부, 국토교통부, 해양수산부, 농림축산식품부, 과학기술정보통신부, 고용노동부, 환경부, 교육부, 문화체육관광부, 보건복지부, 식품의약품안전처, 행정안전부, 소방청, 산림청, 금융위원회, 국무조정실을 대상으로 실시되었다. 조사는 규제정보화시스템에 접수된 규제영향분석서 작성자를 모집단으로 무작위 추출을 통해 규제 정책의 상위부처라고 할 수 있는 국무조정실을 제외한 17개 부처 소속 공무원 205명을 대상으로 설문조사를 실시하고, 이를 근거로 네트워크 분석을 실시하였다.
- 7) 이 연구는 규제 담당 부처를 대상으로 하고 있으나, 응답자가 부처 소속 공무원으로 관할 단위와 분석 단위가 일치하지 않는 한계가 있으나, 광기영(2017)에 따르면 네트워크 분석은 어떤 변수의 변동성을 다른 변수의 함수로서 설명하는 다변량 분석의 성격을 가진다고 표현하였다. 즉, 본 네트워크 분석을 공무원 개인의 설문을 통해 실시하였으나, 공무원 개인은 부처에 속한 사회적 단위로 분석했다고 볼 수 있겠다.

〈표 2〉 변수의 측정과 데이터 출처

구분	변수	조작화	데이터 출처	
종속변수	규제개선 결정시차	규제 문제 제기일로부터 규제 개선 결정까지의 기간 (일수, 영업일 기준)	규제정보포털	
독립 변수	비용/편익 집중 여부	비용 부담 분산(0), 집중(1)	규제정보포털, 법제처 규제영향 분석서 기반으로 연구자가 분류	
		편익 수혜 분산(0), 집중(1)		
	규제 특성	규제 유형	경제부처(0), 사회·행정부처(1)	규제개혁백서
		절차 (통제)	부처 협조 무(0), 유(1)	규제정보포털, 법제처
			의견수렴, 용역 등 진행 횟수(회)	
		환경 (통제)	의원 발의 여부 무(0), 유(1)	규제영향분석서, 규제개혁백서
			상위부처 개입 무(0), 유(1)	
		형식 (통제)	관리자 변경 횟수 (회)	개별 부처 홈페이지
	법령, 시행령, 시행규칙, 행정규칙; 더미코딩		규제정보포털, 법제처	
	부처 특성	부처 간 협업 네트워크 특성	규제 집행 시 타부처 협업 요청한 부처의 내향중심성 (점수)	한국행정연구원 (다(多)부처규제 합리화방안: 안전규제 및 신산업 규제를 중심으로)
			규제 집행 시 타부처 협업 요청한 부처의 외향중심성 (점수)	
			규제 집행 시 타부처 협업 요청 협업을 증가하는 매개중심성 (점수)	
규제 집행 시 협업 네트워크 상 협업 요청 부처의 위세중심성 (점수)				
규제 집행 시 협업 네트워크 상 협업 요청 부처의 협력 용이성 평균(점수)				
부처 관리 요인 (통제)		부처별 공무원 수 평균(2017~18)	인사혁신처 국가공무원 인사통계	
		부처별 등록 규제 수(개)	규제정보포털	
		부처별 기업 제안 규제(2017~18) 중 미완료 비율(%)		
	2017~2018 규제개혁위원회 원안 통과 비율 평균(%)	규제개혁백서		

IV. 분석 결과

1. 분석 방법

분석에는 규제개선 결정시차에 영향을 미치는 독립변수로 규제수준과 부처수준의 서로 다른 분석 단위의 변수를 포함한다. 위계적 구조(hierarchical structures)의 자료를 분석하기 위하여 다층모형(Multi-level Model)을 활용하고자 한다. 이를 위해 HLM 8.02 프로그램을 이용한 다층분석⁸⁾을 실시하였다.

다층모형은 일반적으로 기초모형(Null Model), 연구모형(Explanatory Model) 순서대로 실시하며, 각 수준별 독립변수를 투입하여 나타나는 분산의 변화를 비교하여 모형의 설명력을 파악할 수 있다(송성화·전영한, 2015). 기초모형은 집단 내 모형과 집단 간 모형에 독립변수를 투입하지 않고, 종속변수만 투입하는 최소 모형이다(강상진, 2016). 기초모형은 1수준 모형(집단 내 모형)과 2수준 모형(집단 간 모형)으로 구분되며, 2수준 모형을 1수준 모형에 대입하여 통합모형을 얻는다. 이러한 기초모형은 본격적인 분석에 앞서 집단 간 변량을 추정하여 다층모형의 적용 가능성과 종속변수에 대한 설명력을 확인하고 추가적인 분석을 실시할 지 결정하는 과정이다(홍현미라·이은정, 2008). 이를 통해 부처수준과 규제수준의 변량을 분할하고, 종속변수의 전체분산 중 집단수준(기관)의 분산이 차지하는 비율을 나타내는 집단 내 상관계수(Intra-class Correlation Coefficient: ICC⁹⁾)를 도출하여 규제개선 결정시차가 부처별로 차이가 있는지를 규명하게 된다. 사회과학에서는 일반적으로 집단 내 상관계수가 5%에서 25% 수준일 경우 추가 분석을 실시할 수 있다고 해석한다(이희연·노승철, 2013).

8) 분석에는 연구대상 집단 및 표본수가 크지 않다는 한계를 고려하여 고정효과 추정 시 종속변수의 분포를 정상분포로 가정하지 않는 표준오차(Robust Standard Error)를 적용하였다. 그리고 연구모형1의 변수를 부처수준 변수로 변환하기 위해 변수의 집단 평균을 계산한 뒤, 전체 평균 중심화(grand mean centering)를 거쳐 투입하였다.

9) ICC 값의 계산은 다음과 같다(Raudenbush & Bryk, 2002). 다층모형의 경우 집단 내 상관계수(ICC)를 도출하여 종속변수를 설명하는 총 변량에서 집단(기관) 변수가 설명하는 변량의 비율을 파악함으로써 다층모형을 활용할 수 있는지 타당성을 검증하게 된다(류명곤, 2016).

$$\rho = \frac{\tau_{00}}{\tau_{00} + \sigma^2} = \frac{\text{집단(기관)분산}}{\text{집단(기관)분산} + \text{개인분산}} \dots\dots\dots \text{수식(1)}$$

ICC 값을 통해 다층모형의 적합성을 확인하였다면 다음으로는 각 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 연구모형을 설정하여 확인한다(이희연·노승철, 2013). 이를 위해 기초모형에 1수준의 개인변수와 2수준의 집단변수를 단계별로 투입하여야 하는데, 이러한 모형을 연구모형 혹은 조건 모형(Conditional Model)이라 부른다(이윤수 외, 2018). 이때 연구모형1은 개인 수준에서 종속변수의 분산에 영향을 미치는 독립변수의 영향력을 추정함으로써 기초모형에 비해 연구모형1이 얼마나 적합한지를 검증하는 것을 목적으로 하며, 연구모형1이 적합하다고 판정되면 다음 단계인 연구모형2에서 보다 상위수준의 독립변수를 투입하여 종속변수에 영향을 미치는 집단 간 분산을 확인할 수 있다(이희연·노승철, 2013).

일반적인 다층분석 모형에서는 기초모형을 실시한 이후 1수준 변수와 2수준 변수 순으로 투입하는 경우가 많으나, 이 연구에서는 기초모형에 부처수준 변수를 투입하고, 그 다음 1수준 변수인 규제수준 변수를 투입하고자 한다. 이는 연구에서 중심성 지표로 대표되는 부처 협업 네트워크 특성 변수가 규제개선 결정시차에 영향을 미칠 것인지를 파악하는 것이 주요한 가설이기 때문에 연구모형의 투입 순서를 변경하여 부처수준 독립변수를 먼저 투입하여, 규제개선 결정시차에 유의미한 영향을 미치는지 파악할 필요가 있기 때문이다. 따라서 기초모형에 부처수준 독립변수를 투입한 모형을 연구모형1로, 연구모형1에 규제 수준 변수를 투입한 모형을 연구모형2로 설정하여 분석하였다.

연구모형의 경우 고정효과(fixed effects)와 절편과 기울기가 집단수준에서 가지는 분산과 개인수준의 잔여분산을 제시하는 무선효과(random effects)를 동시에 분석할 수 있다(김들순·강민아, 2014). 고정효과는 다른 변수들의 영향을 통제된 상태에서 절편 및 기울기의 추정계수를 단일 값으로 도출하여 각 변수의 고유효과를 추정하는 것을 의미하며, 다중회귀분석과 같은 의미로 해석할 수 있다(문경주·장수지, 2020). 무선효과는 절편 및 기울기의 추정계수가 단일 값이 아니라 집단, 조직 등 상위수준의 특성에 따라 여러 값을 가짐을 의미한다(이희연·노승철, 2013; 김들순·강민아, 2014). 이 연구에서는 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 고정효과를 통해 파악하고, 각 단계별로 산출된 분산량의 차이를 무선효과 분석을 통해 종속변수에 영향을 미치는 집단 변수의 설명력을 파악하고자 한다.

2. 기초통계 분석

우선, 분석 대상의 일반적 특성을 기술통계 분석과 빈도분석을 통해 살펴보았다. 분석 대상 기간 중 개선 완료된 규제는 총 198건이다. 종속변수인 규제개선 결정시차의 평균은 약 314일이었으며, 표준편차가 235일로 연구 대상 규제에 상당한 편차가 존재함을 알 수 있다.¹⁰⁾ 통제변수인 규제개선 절차의 수는 평균 0.7회, 표준편차 1.2회였고, 기관장의 경우 평균 1.6번, 표준편차 1.3번 교체된 것으로 나타났다(표3).

〈표 3〉 규제수준 변수의 기술통계 분석 결과

변수명	N	최솟값	최댓값	평균	표준편차
규제 개선 시차(일)	198	14	1,074	313.7	235.1
규제개선 절차의 수(회)	198	0	6	0.7	1.2
기관장의 변경 횟수(회)	198	0	7	1.6	1.3

아래 〈표 4〉의 빈도분석 결과에 따르면 규제 개선에 따른 비용이 집중된 경우 59건(29.8%), 편익이 집중된 경우가 155건(78.3%)으로 편익의 집중 형태가 많은 것으로 나타났다. 경제부처 규제가 116건(58.6%), 사회행정 부처 규제가 82건(41.4%)이었다. 규제 형식으로는 법령 개정이 51건(25.8%), 시행령이 54건(27.3%), 시행규칙 38건(19.2%), 행정규칙 55건(27.8%) 순이었고, 규제의 방향성으로는 완화/폐지가 119건(60.1%)으로 가장 많았으며, 신설/강화가 44건(22.2%), 신설/완화가 28건(14.1%) 순이었다. 마지막으로 규제 개선 과정 중 부처 협력이 존재한 건은 65건(32.8%), 대통령, 국무조정실 등 상위부처 개입 건은 37건(18.7%), 의원발의 진행 건은 40건(20.2%)이었다.

10) 참고로 규제개선 결정시차가 가장 길었던 규제는 고용부의 '장비대금지급보증제도 강화 및 임금지급보증제 조속 도입'에 대한 임금채권보장법 개정 사례로, 총 1,074일이 소요되었다. 당초 고용부는 대통령의 국정과제 일환으로 「건설 산업 일자리 개선대책」을 2017년 12월에 발표하여 노동자에 대한 임금지급보증제 도입을 관계부처 협의 등을 통해 도입하고자 하였다. 그러나 임금채권기금 부담금과 임금지급보증기금 수수료 등 이중 부담 문제 등으로 비용 부담자인 사업주와 편익 수혜자인 노동자 간 이견이 존재하여 2건의 의원발의안의 폐기와 경제사회노동위원회 및 환경노동위원회 합의를 거쳐 최종적으로는 기존의 재직자 체당금 지원 범위를 확대하는 등을 내용으로 대안 반영되었다.

〈표 4〉 규제수준 변수의 빈도분석 결과

구분		빈도(건)	비율(%)
비용/편익 집중 여부	비용집중	59	29.8
	비용분산	139	70.2
	편익집중	155	78.3
	편익분산	43	21.7
규제유형	경제부처	116	58.6
	사회부처	82	41.4
규제형식	법령	51	25.8
	시행규칙	38	19.2
	시행령	54	27.3
	행정규칙	55	27.8
규제방향	신설/강화	44	22.2
	신설/완화	28	14.1
	완화/폐지	119	60.1
	기타	7	3.5
부처 협의	무	133	67.2
	유	65	32.8
상위부처 개입	무	161	81.3
	유	37	18.7
의원발의	무	158	79.8
	유	40	20.2
전체		198	100.0

다음으로 부처수준의 변수에 대한 기술통계 분석 결과(표5)를 살펴보면, 규제법령의 집행과 관련하여 타 부처로부터 협업요청을 가장 많이 받는 것을 의미하는 내향연결중심성의 부처별 평균은 32.38로, 타 부처에 대한 협업 요청 빈도를 의미하는 외향 연결중심성의 평균은 38.66으로 나타났다. 부처 간 협업 요청에 대한 중개 역할을 의미하는 매개 중심성은 평균 2.24, 협업 과정에서 연결된 부처의 영향력을 포함한 위세중심성은 평균 32.85로 나타났다. 협업 수월성은 5점 척도로 측정되었는데, 평균 3.16로 나타났다.

〈표 5〉 부처수준 변수의 기술통계 분석 결과

변수명	N	최솟값	최댓값	평균	표준편차
시차	198	14	1074	313.7	235.1
규제개선 절차수(회)	198	0	6	0.7	1.2
기관장의 변경 횟수(회)	198	0	7	1.6	1.3
내향연결중심성	17	27.450	48.067	35.382	5.984
외향연결중심성	17	21.008	61.484	38.659	12.482
매개중심성	17	0.250	5.593	2.235	1.702
위세중심성	17	26.284	42.091	32.854	4.306
협업 수월성	17	2.810	3.800	3.162	0.228
등록규제 수	17	391.0	10136.0	3200.0	2811.8
공무원 수(명)	17	83.5	33229.5	4669.7	7623.1
미완료 비율(%)	17	0.0	55.6	8.1	14.4
규제개혁위원회 원안 통과 비율(%)	17	55.7	100.0	95.4	10.7

*주: 내향연결, 외향연결, 매개, 위세 중심성과 협업 수월성 변수의 측정값은 원소연(2018)의 연구에서 제시된 값을 활용함.

2. 다층모형 분석 결과

(1) 기초모형 결과

연구모형의 분석에 앞서 다층모형(HLM)의 적용가능성을 판단하기 위해 기초모형 분석을 실시하였다. 기초모형 단계에서는 종속변수 외에 보통 1 수준의 개인 수준 모형과 2 수준의 집단수준 모형 상 독립변수를 투입하지 않고 분석을 진행한다(강상진, 2016). 본 논문에서는 규제개선 결정시차와 관련한 총 변량 중 부처 간의 차이와 각 부처별 규제 특성에 의한 차이 비율을 도출하기 위해 규제개선 결정시차만을 기초모형에 투입하여 분석을 실시하여, 1 수준인 규제수준의 분산과 2 수준인 부처수준의 분산을 통해 전체 분산 중 부처에 의해 설명되는 분산의 비율인 집단 내 상관계수(ICC)를 계산하였다.

이 연구 자료의 ICC 값은 0.262로 통계적으로 유의미한 수치를 도출하였다. 이는 규제개선 결정시차에 있어 부처별 규제개선 결정시차에 있어 부처 특성이 반영되어 나타남

을 의미한다. 즉, 규제개선 결정시차의 26.2%가 부처 간 차이로 설명된다는 것이다. 일반적으로 사회 과학 분야에서의 ICC 값은 5~25% 수준으로 나타나는 것이 적정하다는 점에서 위 결과를 통해 다층 모형을 적용할 수 있으며, 추가 분석이 필요함을 알 수 있다 (노희연·이승철, 2013). 위 결과를 표로 나타내면 아래와 같다.

〈표 6〉 기초모형 분석 결과

고정효과(fixed)	회귀계수	표준오차	t값	p-value
절편(γ_{00})	333.01	35.8098	9.299	<0.001
무선효과(Random)	표준편차	분산성분	χ^2	p-value
집단 간(γ_{00})	125.2089	15677.27	70.32801	<0.001
집단 내(σ^2)	210.0789	44133.14	-	-
ICC	$0.262116 = 15677.27 / (15677.27 + 44133.14)$			

* 주 : 집단 내 상관계수(ICC) = 집단 간 변량 / (집단 내 변량+집단 간 변량)

(2) 연구모형1(부처수준)

HLM 분석은 각 수준별 독립변수를 투입하여 나타나는 분산의 변화를 비교하여 통하여 모형의 설명력을 파악할 수 있다(송성화·전영한, 2015). 연구모형1은 기초모형에 부처수준 독립변수들을 투입하여 나타나는 분산 변화와 투입된 변수의 영향을 파악한다. 이 연구에서는 부처수준 독립변수를 규제수준 변수보다 먼저 투입하여 규제개선 결정시차가 절편의 차이를 설명하는지 파악하고자 한다.

고정효과 분석 결과 부처 간 규제 개선 협업 네트워크를 나타내는 5가지 항목이 모두 규제개선 결정시차에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저, 내향 연결중심성($t=4.465$, $p=0.003$)과 외향 연결중심성($t=3.951$, $p=0.006$)의 경우 규제개선 결정시차에 통계적으로 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 매개 중심성($t=-2.878$, $p=0.024$), 위계 중심성($t=-4.337$, $p=0.003$), 협업 용이성($t=-2.732$, $p=0.029$)의 경우 규제개선 결정시차에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편, 통제변수 중 등록규제 수($t=-2.749$, $p=0.029$)와 규제개혁위원회 원안통과비율($t=-2.746$, $p=0.029$)의 경우 규제개선 결정시차에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타

났다. 이는 등록된 규제가 많은 부처의 경우 규제비용편익분석 및 규제개혁위원회 심의 등에 상대적으로 용이하게 대처할 수 있는 관리 역량 등으로 규제개선 결정시차를 단축시킬 수 있다고 해석할 수 있으며, 한편으로 형식적으로 규제개선 절차 등을 진행할 수 있다고도 해석할 수 있겠다. 다음으로는 무선흐과(random effect)를 분석하여 집단 간 변량 혹은 집단 내 변량을 통해서 해당 모형의 기여도를 확인할 수 있으며, 이는 이전 모형의 잔차와 현재 모형의 잔차 간 차이를 이전 모형의 잔차로 나눈 비율((이전 모형의 잔차 - 현재 모형의 잔차)/이전 모형의 잔차)로 구할 수 있다(권유진·박선주, 2021).

연구모형1 분석 결과, 먼저 집단 간 변량이 통계적으로 유의하게 나타나($\chi^2 = 19.15713$, $p=0.008$) 규제개선 결정시차에 부처 간 차이가 존재함을 알 수 있다. 연구모형1의 집단 간 변량은 8.72106으로 기초모형 집단 간 변량인 15677.27에 비해 15.668.55 정도 분산이 감소하였는데 이는 부처수준의 독립변수가 종속변수의 분산을 설명하였기 때문이다. 연구모형1의 기여도를 산출하는 식은 $(15677.27 - 8.72106) / 15677.27$ 이며, 도출 값인 0.999444은 규제개선 결정시차 중 약 99.94%에 해당하는 상당부분이 부처수준의 분산량에 의해 설명된다는 의미로 해석할 수 있다. 즉, 부처수준의 독립 변수가 규제개선 결정시차에 영향을 주는 주요한 변수에 해당함을 의미한다. 이상의 결과를 정리하면 아래의 표와 같다.

〈표 7〉 연구모형1 분석 결과

고정효과(fixed)		회귀계수	표준오차	t값	p-value
부처수준 독립변수(2 수준)					
절편(γ_{00})		340.4105	18.78428	18.122	<0.001
협업	내향연결중심성	49.32867	11.04775	4.465	0.003
	외향연결중심성	23.10862	5.848726	3.951	0.006
네트워크	매개중심성	-79.26432	27.54377	-2.878	0.024
	위세중심성	-73.63322	16.82155	-4.377	0.003
	협업용이성	-258.2468	94.52793	-2.732	0.029
등록규제수		-0.021939	0.00798	-2.749	0.029
공무원수(평균)		0.001556	0.002426	0.641	0.542
미완료 비율(평균)		2.733051	1.899024	1.439	0.193

규제개혁위원회 원안통과비율(평균)	-1.761047	0.641204	-2.746	0.029
무선효과(Random)	표준편차	분산성분	χ^2	p-value
집단 간(γ_{00})	2.95314	8.72106	19.15713	0.008
집단 내(σ^2)	209.6227	43941.67		
집단 간 변량 차이	0.999444 = (15677.27 - 8.72106) / 15677.27			

(3) 연구모형2(부처수준과 규제수준)

연구모형1의 적합성에 따라 연구모형2는 연구모형1에 규제수준의 독립변수를 투입하여 연구모형1과 비교하여 투입된 변수가 얼마나 유의한지를 검토해보았다. 우선, 고정효과 분석 결과로 규제 대상 중 편익의 집중, 규제 유형 중 사회·행정규제일 경우 규제개선 결정시차에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났으며, 통제변수 중 절차 수, 장관 변경 횟수, 규제형식, 규제개선 방향이 유의한 정(+)의 영향을 미치고 나머지 규제수준 독립변수는 유의하지 않는 것으로 나타났다. 먼저, 규제로 인해 규제 대상의 편익이 집중($t=2.883$, $p=0.011$)될 경우 규제개선 결정시차를 증가($b=112.1048$)시키는 것으로 나타났다. 반면, 규제로 인한 피규제자의 비용이 집중될 경우 규제개선 결정시차를 증가($b=79.41064$)시키는 것으로 나타났으나 통계적으로는 유의하지 않았다($t=1.725$, $p=0.104$).

또한, 규제 유형 상 사회·행정부처의 사회·행정규제($t=2.105$, $p=0.037$)가 경제부처의 경제규제 대비 규제개선 결정시차를 증가($b=117.5508$)시키는 요인인 것으로 나타났다. 이는 사회행정 부처의 경우 규제영향분석서의 충실성을 의미하는 페이지 수에 있어서 경제부처 대비 높으며, 규제비용편익분석과 규제관리제도 간 긍정적 상관관계가 나타남을 확인했던 선행연구(이민호, 2021)와도 일치하는 결과라고 할 수 있다.

한편, 통제변수 중 절차의 수($b=85.68042$, $t=10.816$, $p<.001$), 장관 변경 횟수($b=85.68042$, $t=10.816$, $p<.001$)가 규제개선 결정시차에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나, 관리자의 변경이 규제개선 결정시차를 증가시킨다는 선행연구와 일치하는 결과로 나타났다(임도빈, 2008; Potter, 2017). 또한, 규제 형식의 경우 상위 법령($b=146,999$, $t=4.008$, $p<.001$)이 하위 시행령, 시행규칙 대비 길었으며, 규제 방향

역시 신설/강화($b=133.1645$, $t=2.524$, $p=0.013$) 규제가 신설/완화, 완화/폐지 규제 대비 시차를 지연시키는 요인으로 작용함을 알 수 있다. 기타 부처 협조 여부와 상위부처 개입 여부, 의원 발의 여부의 경우 통계적으로 유의하지는 않았다.

한편, 부처수준 독립변수의 경우 연구 모형1의 분석과 유사한 결과가 나타났으나, 협업 용이성의 경우 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다($t=-1.675$, $p=0.138$). 내향 연결중심성($b=25.3229$, $t=3.3$, $p=0.013$)이 높은 부처와 외향 연결 중심성($b=12.42523$, $t=3.491$, $p=0.01$)이 높은 부처는 규제개선 결정시차를 통계적으로 유의하게 증가시키는 것으로 나타났다. 또한, 매개 중심성($b=-59.75463$, $t=-3.194$, $p=0.015$), 위계 중심성($b=-44.20725$, $t=-4.402$, $p=0.003$)의 경우에도 연구모형1의 결과와 같이 규제개선 결정시차에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

통제변수 중 연구모형1에서 유의하게 도출된 등록규제 수($t=-0.015$, $p=0.989$)와 규제개혁위원회 원안통과 비율($t=0.823$, $p=0.437$), 미완료 규제 비율($t=-0.823$, $p=0.437$)의 경우 통계적으로 유의하지 않았다. 한편, 부처별 공무원 수 역시 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다($b=0.0001$, $t=0.059$, $p=0.955$). 이는 부처 내 공무원의 수가 규제개선 결정시차 등 규제의 결정 및 집행 시 큰 영향이 없었다는 선행연구(Potter, 2017)의 결과를 지지한다.

다음으로 무선효과(random effect) 분석 결과 연구모형2는 부처수준 독립변수와 규제수준 독립변수를 모두 포함하고 있기 때문에 규제개선 결정시차에 대한 부처수준 독립변수의 기여도와 규제수준 독립변수의 기여도를 모두 구할 수 있다. 연구모형2의 집단 내 변량(σ^2)은 11700.27로 연구모형1의 집단 내 변량인 43941.67 대비 32241.4만큼 분산이 줄어들었으며, 연구모형2의 기여도는 연구모형1과 연구모형2의 집단 내 변량 차이에 연구모형1의 집단 내 변량 차이의 비율인 0.733732로 도출되어, 연구모형2의 설명력은 73.4%라고 할 수 있다. 그 외 연구모형2의 연구 결과를 정리하면 아래의 표와 같다.

〈표 8〉 연구모형2 분석 결과

고정효과(fixed)		회귀계수	표준오차	t값	p-value
부처수준 독립변수(2 수준)					
절편(γ_{00})		-198.9224	70.78635	-2.81	0.026
협업	내향연결중심성	25.3229	7.673366	3.3	0.013
	외향연결중심성	12.42523	3.559208	3.491	0.01
네트 워크	매개중심성	-59.75463	18.70807	-3.194	0.015
	위세중심성	-44.20725	10.04288	-4.402	0.003
	협업용이성	-103.4229	61.76286	-1.675	0.138
등록규제 수		-0.000131	0.009299	-0.014	0.989
공무원수(평균)		0.000109	0.00185	0.059	0.955
미완료 비율(평균)		-0.96003	1.165829	-0.823	0.437
규제개혁위원회 원안통과비율(평균)		-3.066375	1.56291	-1.962	0.091
규제수준 독립변수(1 수준)					
대상	비용 집중	79.41064	46.03107	1.725	0.104
	편익 집중	112.1048	38.8884	2.883	0.011
유형	사회·행정부처	117.5508	55.83182	2.105	0.037
절차	규제절차 수	40.69552	8.644021	4.708	<0.001
	부처 협의(유)	28.89838	20.46783	1.412	0.16
환경	장차관변경횟수	85.68042	7.921409	10.816	<0.001
	상위부처 개입(유)	15.12943	23.29724	0.649	0.517
	의원 발의	12.54445	37.48417	0.335	0.738
형식	법령	146.999	36.67605	4.008	<0.001
	시행령	95.62819	23.64412	4.044	<0.001
	시행규칙	56.81451	25.02989	2.27	0.025
방향	신설/강화	133.1645	52.75668	2.524	0.013
	신설/완화	115.4645	52.68023	2.192	0.03
	완화/폐지	95.34589	49.6637	1.92	0.057
무선흐과(Random)		표준편차	분산성분	χ^2	p-value
집단 간(γ_{00})		91.47375	8367.447	17.26465	>0.500 ¹¹⁾
집단 내(σ^2)		108.1678	11700.27		
집단 내 변량 차이		$0.733732 = (43941.67 - 11700.27) / 43941.67$			

11) 1 수준 변수와 2 수준 변수를 모두 투입할 경우 집단 간 변량은 줄어들었으며, χ^2 값은 유의하지 않은 결과를 추가적으로 설명될 여지가 있는 조직 간 변량이 남아있지 않다고 해석한다(이영철·김소정, 2009; 문경주·장수지, 2020).

(4) 연구결과 종합

이상의 가설 검증 <표9>와 같이 정리할 수 있다. 우선 부처 수준 독립변수 중 협업 네트워크 특성을 나타내는 주요 지표들이 규제개선 시차에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 내향 연결중심성, 외향 연결중심성의 경우 규제개선 시차를 유의하게 증가시키는 것으로 나타나 연구가설 1-1과 연구가설 1-2가 채택되었다. 또한, 매개중심성, 위세중심성의 경우 규제개선 시차를 유의하게 단축시키는 것으로 나타나 연구가설 1-3과 연구가설 1-4 역시 채택되었다. 반면, 협업 용이성의 경우 최종 연구모형에서 유의하게 나타나지 않아 연구가설 1-5는 기각되었다.

규제수준의 독립변수 가운데 사회행정규제의 경우 경제규제보다 규제개선 결정시차가 증가할 것이라는 연구가설 2-3이 채택되었다. 규제개선에 따른 규제부담이 집중된 경우 규제개선 결정시차에 통계적으로 유의한 영향이 나타나지 않아 연구가설 2-1은 기각되었다. 반면, 규제개선으로 인해 피규제자의 편익이 집중되는 경우 규제개선 결정시차와 유의한 정(+의 관계가 나타나 둘 간의 부(-)의 관계를 상정한 연구가설 2-2가 기각되었다.

〈표 9〉 연구가설 검증 결과

연구가설 1 (부처수준)	규제 부처 간의 협업 네트워크의 특성은 규제개선 결정시차에 영향을 미칠 것이다.	
1-1	규제업무 관련 협업 요청을 많이 받는 부처의 규제일수록 규제개선 결정시차가 증가(+할 것이다.	채택
1-2	규제업무 관련 협업 요청을 많이 하는 부처의 규제일수록 규제개선 결정시차가 증가(+할 것이다.	채택
1-3	규제업무 관련 부처 간 협업 과정을 중개하는 부처의 규제일수록 규제개선 결정시차가 단축(-)될 것이다.	채택
1-4	규제업무 관련 협업을 많이 하는 부처나, 협업 과정의 중개 부처와 많이 접촉하는 부처의 규제일수록 규제개선 결정시차가 단축(-)될 것이다.	채택
1-5	규제업무 관련 협업의 용이성이 높은 부처일수록 규제개선 결정시차가 단축(-)될 것이다.	기각
연구가설 2 (규제수준)	규제 특성(규제 대상, 규제 유형)은 규제개선 결정시차에 영향을 미칠 것이다.	
2-1	규제개선에 따른 피규제자의 규제 부담이 집중될 경우 규제개선 결정시차가 증가(+할 가능성이 크다.	기각

2-2	규제개선에 따른 피규제자의 편익이 분산될 경우 규제개선 결정시차가 증가(+)할 가능성이 크다.	기각
2-3	사회행정규제의 경우 경제규제 보다 규제개선 결정시차가 증가(+)할 가능성이 크다.	채택

V. 결론

이 연구는 정부가 규제개선에 대한 요구를 인지한 이후 규제대안이 채택되어 시행되기 까지 소요되는 규제개선 결정시차를 측정하고, 그에 영향을 미치는 규제특성과 부처의 요인을 실증적으로 탐구하였다. 특히, 규제 개선에 있어 규제부처 간 협업 네트워크의 특성과 규제개선에 따른 비용 또는 편익의 집중 여부가 정책과정의 시간적 차원에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보았다. 이 연구는 다층 모형을 활용하여 규제 개선 과정에 있어 규제 특성과 소관 부처의 특성이 영향을 미친다는 것을 실증적으로 분석했다는 점에서 선행 연구와의 차별성을 갖는다. 특히, 규제업무를 수행하는 중앙행정기관(부처) 간의 관계적 특성을 네트워크 분석을 통해 도출한 지표를 활용하여 분석에 포함하여 가설을 실증적으로 검증한 점이 의의를 갖는다. 이 연구에서는 규제수준과 부처수준 변수 각각의 영향을 확인하는 것을 중점에 두었다면, 후속연구에서는 규제개선 결정시차에 영향을 미치는 1, 2수준 변수 간의 상호작용효과(interaction effect)를 추가적으로 살펴볼 수 있겠다.

연구결과는 다음과 같다. 부처 간 협업 네트워크 특성을 측정된 내향 연결중심성과 외향 연결중심성의 경우 규제개선 결정시차를 증가시키고, 매개중심성과 위세중심성의 시차를 단축시키는 것으로 나타났다. 이는 행위자 간의 관계구조가 비공식적 규범으로써 행위자의 위상, 권위, 정보교류, 의사결정 등에 영향을 미친다는 선행연구(Waarden, 1992; Klijn, 1997)의 주장을 뒷받침하는 것으로 볼 수 있다. 규제 개선 과정에서 협업을 요청하거나, 요청 받는 경우 상호작용 및 협의 과정에서 지연이 발생할 수 있음을 보여준다. 반면, 부처간 협업을 중재하는 역할을 하는 부처이거나, 연결된 부처의 영향력을 활용할 수 있는 부처일수록 구조적으로 우위를 점하고, 영향력을 행사하여 소관 규제의 개선에 소요되는 기간을 단축시킬 수 있음을 의미한다. 협업이 성공하기 위해 협업 참여

자 간의 관계 조정 및 관리가 필요하며, 네트워크 상 조정 관리자는 행위자 간 정보와 자원 흐름을 증재하고 협업 시 나타나는 갈등의 조정 역할을 하게 된다는 점도 뒷받침해 주는 결과이다(Provan & Milward, 2001; Agranoff & McGuire, 2003).

규제수준의 변수 가운데 사회행정규제의 경우 경제규제보다 규제개선에 소요되는 시간이 지연되는 것으로 나타났고, 규제개선으로 인해 피규제자의 편익이 집중되는 경우 규제개선 결정시차가 증가하는 것으로 나타났다. 선행연구에서의 이론적 논의와 달리 이 연구의 실증분석에서는 편익이 특정 집단에 집중되는 규제개선안의 경우 규제개선에 소요되는 시간이 길어질 가능성이 높은 것으로 나타났다. 이는 기존 규제가 완화될 경우 비용 부담자와 편익 수혜자가 입장이 바뀌게 되는데, 이때 특정 집단에 편익이 집중되는 경우 가시성이 높아지고, 부처 간 규제 검토 및 이해관계자 간 논의와 합의 등을 추가적으로 거치게 되기 때문에 규제 개선에 보다 많은 시간이 소요되는 것으로 이해할 수 있겠다.

한편, 통제변수 가운데 절차의 수, 장관관 변경 횟수가 규제개선 결정시차를 증가시키는 것으로 나타나, 관리자의 변경이 규제 개선 시차를 증가시킨다는 선행연구와 일치하는 결과로 나타났다(임도빈, 2008; Potter, 2017). 규제 형식의 경우 상위 법령이 하위 시행령, 시행규칙 대비 소요기간이 길었다. 규제의 방향성의 경우 신설/강화 규제가 완화 또는 폐지 규제에 비하여 개선을 지연시키는 요인으로 작용함을 알 수 있다. 그 외에 부처 협조 여부, 상위부처 개입 여부, 의원 발의 여부 등의 변수는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났는데, 이는 실제 정책과정을 지연 또는 단축시키는 요인으로 작용하기 보다는 절차적으로 합의나 조정 수단의 일환으로 활용되는 것으로 해석할 수 있겠다.

분석 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 함의를 제시할 수 있겠다. 우선, 중요 규제의 규제 개선을 위한 시차를 정부 차원에서 관리하고 대국민 실시간 정보를 제공할 필요가 있다. 연구수행 당시 기업현장애로 개선과제의 경우 규제정보포털에 건의일자과 완료 계획 및 시행일을 공개하고, 추진 현황을 확인할 수 있었다. 정보를 공개하여 피규제자인 국민이 규제개선 과정과 상황을 확인할 수 있다는 점에서 과도한 규제 지체가 발생되지 않도록 부처 주도로 시차를 관리하는 모니터링 효과가 있을 수 있다. 2023년 6월 현재 개편된 규제정보포털은 규제혁신과제를 포괄적 네거티브 전환과제, 신산업-현장제기 규제혁파, 혁신성장 선도사업, 경쟁제한 규제혁파를 포함하여 8가지 유형으로 구분하고 있다. 그러나 신산업-현장제기 규제혁파를 비롯한 어느 유형에서도 건의일자에 대한 정보

를 제공하지 않고, 완료 예정일만 제시하고 있어 건의자 외에는 개선에 소요되는 시차를 확인하기 어려운 상태이다.

다음으로 규제비용편익 분석을 신설·강화 규제 뿐만 아니라 규제 개선 과정에서도 적극적으로 활용할 필요가 있다. 물론 현재 규제비용감축제의 운영에 따라 부처에서 필요한 경우 규제개선 실적에 대한 규제비용 절감효과를 산정하고 있다. 그러나 연구결과 특정 대상집단에 편익이 집중되는 방향으로 개선안이 상정될 경우 소요시간이 길어지므로 이와 관련한 보다 면밀한 검토가 요구된다. 특히, 규제개선에 따른 편익이 기존의 불합리한 규제로 부담해온 규제비용의 절감에 해당하는지, 정부규제로 인해 인위적으로 발생하는 정책지대에 대한 비생산적인 지대추구활동(rent-seeking behavior)이 일어나고 있는지(김성준, 2020) 확인할 필요가 있다.

셋째, 다수 부처에 관련된 규제 개선의 경우 이해관계자 협의와 부처 간 조정 과정에서 불필요한 지연이 발생하지 않도록 관리하는 것이 바람직하다. 기존의 규제개선 건에 대한 시차 정보와 분야별 관련 부처 정보를 데이터베이스화하고, 다부처 규제의 개선 현황을 파악하고 관리하는 보다 체계적 노력이 요구된다. 특히, 규제의 제·개정 과정에서 중심성이 높았던 부처를 지속적으로 파악하고, 부처 간 협업 요청이 원활하게 이루어질 수 있도록 관리할 필요가 있다.

마지막으로 규제 부처 간 협업을 유도하는 조직의 유연성 확립이 요구된다. 허복동(2006)은 다수 부처 관련 정책의 대응을 위하여 영국, 미국 등 선진국 사례를 통해 공동 목표, 예산 공유, 성과 지표, 유인 제공 등 성공요인에 대한 단계적인 도입이 필요하다고 제시하였다. 최상욱(2018)은 개인과 조직, 환경을 통합적으로 보는 네트워크 관점을 강조하며 ‘네트워크 협업 생산성’ 개념의 도입을 제안하였다. 단순히 조직 구조적인 측면의 검토가 아닌 실제 정부 부문에서 네트워크 협업과 관련된 인사, 예산, 조직관리 제도 등을 통합적으로 변혁할 수 있도록 하는 혁신을 의미한다. 규제 정책은 덩어리 규제, 다부처 규제, 규제 갈등 등이 초래되기 때문에 부처를 초월하는 접근이 요구되며, 따라서 규제 개선 과정에서 부처를 초월하는 형태의 ‘네트워크 협업 생산성’의 도입이 필요하겠다.

참고문헌

- 강상진 (2016). 다층모형. 학지사.
- 고영준·배관표·김영지 (2018). 규제시차의 이론과 실제 : 산업융합 신제품 적합성 인증 사례를 중심으로. 입법과 정책. 10(1). 171-191.
- 곽기영 (2017). 소셜 네트워크분석, 청람.
- 국무총리실 (2008). 규제절차 매뉴얼. 국무총리실.
- 권유진·박선주 (2021). 공적개발원조 대상국 국민의 삶의 만족도 영향요인 분석: 다층모형의 적용. 국가정책연구. 35(3). 135-176.
- 김상봉·강주현 (2008). 정책과정의 시차문제에 관한 연구: 서울시 대중교통정책 개편사례. 지방정부연구. 12(1). 7-29.
- 김성준 (2020). 공공선택론 - 정치·행정의 경제학적 분석. 박영사.
- 김용학 (2007). 사회연결망 분석. 박영사.
- 김윤권 (2014). 정부조직관리의 협업행정에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 류병곤 (2016). 조직구조와 조직문화가 조직유효성에 미치는 영향에 관한 다차원적 분석. 한국조직학회보. 13(1). 33-62.
- 문경주·장수지 (2020). 다층모형을 이용한 부산지역 중장년층의 정주의식에 미치는 영향요인 분석. 향도부산. 39. 413-448.
- 민병익·이시원 (2010). 지방자치단체 정책결정 소요시간의 영향요인: 경상남도 의회 조례결정의 소요시간을 중심으로. 한국행정논집. 22(4). 85-118.
- 박순중·최병대 (2016). 조례안처리 소요기간분석과 그 함의: 우리나라 광역자치단체를 중심으로. 한국정책학회보. 25(2). 355-387.
- 서인석 (2013). 정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간:발의 법률안의 통과기간의 영향요인 탐색연구. 한국행정학보. 47(2). 55-83.
- 손동원 (2002). 사회 네트워크 분석. 경문사.
- 심우현·박정원 (2017). 디지털 헬스케어, 어떻게 대응할 것인가? 규제 대응 과제와 논의. 한국행정연구원 ISSUE PAPER(59).

- 원소연 (2018). 다부처 규제 합리화 방안 : 안전규제 및 신산업 규제를 중심으로. 한국행정연구원. KIPA 연구보고서.
- 원소연·박선주 (2019). 다(多)부처규제 협업강화를 위한 규제개혁제도 개선방안. 국가정책연구. 33(4). 1-28.
- 이명석 (2017). 미래 행정수요와 거버넌스 변화. 한국행정연구. 26(4). 1-32.
- 이민호 (2021). 규제품질관리를 위한 정책수단의 활용 및 상호관계 분석: 규제비용편익분석과 이해관계자 협의를 중심으로. 한국행정학보. 55(3). 95-123.
- 이시원 (2013). 시차이론의 연구동향 그리고 성과와 과제. 한국사회의 행정연구. 24(2). 405-435.
- 이시원·정준금·민병익 (2011). 정책이해관계집단의 참여특성과 정책결정 소요시간. 정책분석 평가학회보. 21(3). 179-206.
- 이영철·김소정 (2009). 자활사업 집행기관이 자활사업 참여자의 자활효과에 미치는 영향 : 위계선형모형(HLM)의 적용을 중심으로. 사회복지연구. 40(2). 227-252.
- 이종한·김신·홍승현·김성부 (2020). 규제지체 해소를 위한 유연성 제고방안: 신산업 중심으로. 한국행정연구원. KIPA 연구보고서.
- 이종한·박선주 (2017). 수요자 중심 규제개혁 평가 및 개선 방안. 한국행정연구원.
- 이주선·최병선·한선옥(2002). 특성별 규제분류와 규제개혁에의 시사점. 규제연구회.
- 이혁우 (2018). 규제개혁의 평가와 새로운 추진체계의 모색. KDI 연구보고서.
- 이혁우 (2021). 규제관리론. 윤성사.
- 이희연·노승철 (2013). 고급통계분석론. 문우사.
- 이희철·김영대 (2016). 정부 부처 간 협업 연결망 분석과 정책적 함의: 국정과제 협업 계획 연결망을 중심으로. 정부학연구. 22(1). 83-112.
- 임도빈 (2003). 시간갈이와 부처조직 운영에 관한 연구: 정통부와 농림부의 비교. 한국행정학보. 37(4). 79-101.
- 임도빈·이시원·김준기·정준금 (2008). 정책결정 소요시간에 관한 연구: 참여정부의 대통령 주요 정책을 중심으로. 한국정치학회보. 42(3). 191-217.
- 정정길 (2002). 정책과 제도의 변화과정과 인과법칙의 동태적 성격: 시차적 접근방법을 위한 제언. 한국정책학회보. 11(2). 255-272.

- 정정길 (2002). 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법-제도의 정합성 문제를 중심으로. 한국행정학보. 36(1). 1-19.
- 정정길 외 (2005). 행정의 시차적 접근. 박영사.
- 정정길·정준금 (2003). 정책과 제도변화의 시차적 요소. 행정논총. 41(2). 30-51.
- 최병선 (1992). 정부규제론. 법문사.
- 최상욱 (2018). 네트워크 연구 비판에 대한 맥락과 기저 - 개념, 이론, 방법론 측면에서 -. 한국행정학회 동계학술대회 발표자료.
- 최유성 (2014). 행정적 규제의 유형 분류 및 실태 분석에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 최희성 (2020). 정책결정과 정책집행 간의 시차에 관한 연구 - 제19대 국회 법률 및 관련 시행령의 분석을 중심으로. 법학연구. 28(3). 259-291.
- 최희성·이시원 (2018). 정책결정과 정책집행 간의 시차에 관한 연구 - 제19대 국회 법률 및 관련 시행령의 분석을 중심으로. 한국정책학보. 27(3). 299-330.
- 하병기 외 (2000). 규제개혁의 경제효과분석. 을유문화사.
- 하복동 (2006). 다수부처 관련 정책 사업의 효과적 대응을 위한 과제: 서비스 산업 육성전략 사례를 중심으로. 정책분석평가학회보. 16(2). 57-80.
- 홍성수 (2016). 시차이론과 시간의 개념. 한국정책연구. 16(3). 1-18.
- 홍현미라·이은정 (2008). 사회적 일자리 참여자의 직무만족에 대한 조직효과 분석: 위계적 선형모형(HLM) 적용. 사회복지정책. 35. 457-480.
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). Collaborative public management: New strategies for local governments. Washington DC: Georgetown University Press.
- Anderson, J. E. (2002). Public Policy making. Boston : Houghton Mifflin.
- Bardach, E. & Kagan, R. A. (1982). Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness. Philadelphia: Temple University Press.
- Barke, R. (1984). Regulatory Delay as Political Strategy. In Howard Ball, ed. Federal Administrative Agencies. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice Hall. 144-56.

- Bonacich, P. (1987). Power and Centrality: A Family of Measures. *American Journal of Sociology*, 92, 1170-1182.
- Brunner, K. & Meltzer, A. H. (1964). *An Alternative Approach to the A Monetary Mechanism*. Washington: Government Printing Office.
- Butts, C. T. (2008). Social network analysis: A methodological introduction. *Asian Journal of Social Psychology*. 11. 13-41.
- Freeman, L. C. (1978). Centrality in social networks conceptual clarification. *Social networks*, 1(3), 215-239.
- Friedman, M. (1961). The Lag in Effect of Monetary Policy. *Journal of Political Economy*. 69(5). 447-466.
- Hendershott, P. H. (1966). The Inside Lag in Monetary Policy: A Comment. *Journal of Political Economy*. 74(5). 519-523.
- Kareken, J. & Solow, R. W. (1963). *Lags in Monetary Policy. Stabilization Policies*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.
- Kerwin, C. & Furlong, S. (1992). Time and rulemaking: An empirical test of theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(2). 113-138.
- Klijn, E. (1997). Policy Networks: An Overview, In Kickert, W., Klijn, E. and Koppenjan, F. (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- Knoke, D. & Kuklinski, H. (1982). *Network Analysis*. Beverly Hills: Sage.
- Lasswell, H. D. (1971). *A preview of policy sciences*. New York: American Elsevier.
- Marsden, P. V. (1990). Network data and measurement. *Annual Review of Sociology*. 16:435-463.
- OECD. (1997). *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*.
- OECD. (2001). *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation, and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publica

- tions Service.
- Perryman, M. (1980). Some Evidence regarding the Lag in the Initial Countercyclical Response of Monetary Policy. *Nebraska Journal of Economics and Business*. 19(2). 65-71.
- Pierson. P. (2004). *Politics in time*. Princeton. Princeton University Press.
- Potter, R. A. (2017). Slow-Rolling, Fast-Tracking, and the Pace of Bureaucratic Decisions in Rulemaking. *The Journal of Politics*. 79(3). 841-855.
- Provan, K. G. & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61, 414-423.
- Ripley, R. B. & Franklin, G. A. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago : The Dorsey Press.
- Roberts, N. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review*. 1: 1-16.
- Scott, J. (2000). *Social Network Analysis. A Handbook*. Sage.
- Spangler, B. Decision-Making Delay. *Beyond Intractability*. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder.
- Susskind, L. & McMahan, G. (1985). The Theory and Practice of Negotiated Rulemaking. *Yale Journal on Regulation*. 3(1). 133-65.
- Waarden, F. (1992). Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research*. 21: 29-52.
- Wasserman. S. & Faust. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Willes, M. H. (1967). The Inside Lags of Monetary Policy: 1952-1960. *The Journal of Finance*. 22(4). 591-593
- Wilson, J. Q. (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.

〈언론보도 자료〉

내일신문 (2021.05.31). “[21대 국회 1년, 쏟아지는 법률 | ③ 너무 쉬운 입법] 의원입법, 11일만에 한 건씩 ... 정부입법, 8단계·최소 154일”.

http://m.naeil.com/m_news_view.php?id_art=387723. (검색일 : 2022.09.25.)

뉴스토마토 (2022.11.23.). '국가건축정책위 국토부 이관 반대'...건축단체, 공동설명서 발표

<https://www.newstong.co.kr/view3.aspx?seq=11256307>. (검색일 : 2022.11.24.)

뉴스시스 (2022.11.14). '말뭉치고 탈뭉치던' 클라우드 인증 등급제 시행 잠정 보류.

https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20221111_0002082706.

(검색일 : 2022.11.20.)

한국경제 (2022.10.09). “복지부-산업부 디지털 헬스케어 밥그릇 싸움.

<https://www.hankyung.com/politics/article/2022100962531>.

(검색일 : 2022.11.20.)

<부록>

(부록 표1) 정책 시차 영향요인 관련 선행연구 요약

저자 (연도)	연구대상	종속변수	독립변수	분석방법	
Kerwin & Furlong (1992)	1986년 10월 ~1989년 9월 간 미국 환경보호청 150개 법규	소요기간 (초안-입안, 입안-최종안 공포일, 초안-최종 공포일)	절차적 요인 : OMB(미국관리예산국) 규제 검토일(?), 규제의 복잡성 : 법안의 글자 수, 규제 유형(중요/비중요)(?)	이변량분석, 다변량분석	
			규제 자체 요인		규제 제정 상 참여자 수, 지역 참여 여부, 부처 간 갈등 여부, 상위기관 개입 여부 (사법부 마감 시한)(?)
			관료적 요인		입법 예고 시 참여자 의견 수
			정치적 영향		기준정책(?)/신규정책(?), 정책대상 : 행정내부(?)/국민(?), 법제화 여부(?), 예산소요 여부, 정책 추진 계기 : 언론/시민단체(?)/ 대통령/장관(?), 내부검토 회의, 정책 자문(?), 연구용역(?), 부처협의, 국무회의
임도빈 외 (2008)	2007년 5월 참여정부 대통령 219개 주요 정책	정책소요 기간 (총소요시간, 내부소요시간, 공식채택시간)	인사관리	t-test, 프로빗 분석	
			환경적 자원		담당자 교체 여부 : 기관장(?), 팀/과장(+)
			지지집단		언론보도 여부/지지 집단 유무/저항집단 유무
			저항집단		존재(+)/강도(?)
이시원 외 (2011)	2007년 5월 참여정부 대통령 219개 주요 정책	정책결정 소요 기간 (총소요시간, 내부소요시간, 공식채택시간)	부처간 관계	t-test, 분산분석 (ANOVA), 사후검정	
					우호(-)/비우호(+)
민병익·이시원	경상남도 2005년 이후 추진한 129개	정책결정 단계별	독립변수	t-test, 분산분석 (ANOVA)	
			정책특성		기준정책(-), 신규정책(+)

저자 (연도)	연구대상	종속변수	독립변수		분석방법
(2012)	정책	소요시간 (의제 확정, 정책시안 확정, 내부안 확정, 정책 확정, 정책 시행)	정책대상 : 행정내부/주인, 예산소요 여부(+), 정책추진 계기 : 외부집단(+)/내부지시(-)	정치유형 정책유형 환경적	상관관계분석, 다중회귀분석
서인석 외 (2013)	2012년 6-8월 통과된 101개 법안	정책결정 기간 (총 의결기간, 상임위 의결기간, 본회의 의결기간)	규제대상 : 권력(+)/형상(?), 수혜대상 : 권력(?)/형상	정책유형 정책집단	음이항 회귀분석, 영결단 포아송 모형
박순중· 최병대 (2016)	민선3~5기(2002.7 ~2012.6)까지 14개 광역자치단체본회의 의결 2,876개 조례	조례안 처리 소요기간 (상임위 소요 기간, 본 회의 소요기간)	처리결과 : 수정(+)/원안(-), 발의시점 : 전(+)/후(-) 의원경력 보유비율, 의원 1인당 사무직원 수(?) 정부구성 형태 : 분점(+)/단점(-), 선거 실시 여부(?)	조례 특성 의회 특성 정치적 특성	음이항 회귀분석, 영결단 포아송 모형
Potter (2017)	미국 150국 (부처) 발의 11,022개 법안 (1995~2014)	시차 (초안 발표일- 법안 공포일)	OIRA(규제정보실) 규제 검토기간(+), 임법부 반대크기(?), 사법부 해당 부처 검토 사건 수(?) 사회경제적 영향력(impact, ?), 규제 복잡성(complexity) 정치적 로비 비용 규제의 복잡성(complexity), 관리자 변경(+) 의회의 규칙 제정 시한 (judicial deadline, ?), 법적 시한(statutory deadline, ?), 부처 부처 규모(공무원 수)	정치적 규제수준 기관수준 조절변수 통제변수	주성분분석, 비모수 COX 회귀분석
최희성·	19대 국회 제정 법률	시차	정부, 의원	발의주체	t-test, 분산분석

저자 (연도)	연구대상	종속변수	독립변수	분석방법
이시원 (2018)	및 시행령 150건	(법인 공포 일자와 시행령 공포일자)	법률특성	(ANOVA), 사후검정, 다중회귀분석
			환경적	
최희성 (2020)	김영삼-박근혜 정부 제정 법률 및 시행령 896건	시차 (제정 법안 공포일자와 시행령 공포일)	발의주체	t-test, 분산분석 (ANOVA), 사후검정, 다중회귀분석
			법률특성	
			환경적	
			정책대상 집단 : 포괄(+)/제한 여당, 야당(+), 위원회 대안	

* 주 : (+)는 종속변수와 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 독립변수, (-)는 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치는 독립변수, (?)는 통계적으로 유의하지 않거나, 모호한 결과가 상이한 독립변수를 의미

〈부록 표2〉 주요 변수간 상관관계

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. 규제개선 결정시차	1										
2. 규제개선 절차수	.551**	1									
3. 기관장 변경 횟수	.699**	.423**	1								
4. 내향연결중심성	.125	-.045	.326**	1							
5. 외향연결중심성	.072	.080	-.163*	-.115	1						
6. 매개중심성	.008	.001	.013	.410**	.455**	1					
7. 위세중심성	.110	-.002	.079	.471**	.674**	.249**	1				
8. 협업 용이성	-.196**	-.142*	.049	.389**	-.510**	-.066	-.160*	1			
9. 등록규제 수	-.247**	-.034	-.205**	-.286**	.062	.412**	-.444**	.066	1		
10. 공무원 수	.065	.061	.137	.061	.121	.062	.155*	-.133	-.115	1	
11. 미완료 비율	.071	.096	.000	-.094	.034	-.206**	.079	.051	-.184**	-.088	1
12. 규제개혁위원회 원안 통과 비율	.050	.115	.131	.256**	-.178*	.162*	-.159*	.122	.129	.177*	.123

주: ** 0.01 수준(양쪽)에서 유의 * 0.05 수준(양쪽)에서 유의

Influence of Regulation Characteristics and Collaborative Network Attributes on Decision Lag in Regulation Improvement

Jihae Jung, Sunjoo Park, Soh Yeon Won, SongJune Kim

This study investigates the factors that influence decision lag in the regulatory improvement process using the policy lag theory as a framework. Social network analysis is utilized to measure the collaborative characteristics of regulatory agencies. 198 cases of regulations in the corporate field registered on the Regulatory Information Portal between 2017 and 2018 are analyzed using multi-level analysis. The study found that decision lag is more likely to extend when the benefits of regulatory improvement are concentrated on a specific policy target group. In regulatory work, the more inbound and outbound requests for collaboration, the higher the lag in regulatory improvement decisions. Additionally, betweenness and eigenvector centralities of regulatory agencies are found to significantly shorten decision lag. These results highlight the importance of these factors in improving the efficiency of regulatory improvement processes and contribute to regulatory policy and practice.

Keywords: policy lag, regulatory improvement, corporate regulation, degree centrality, social network analysis (SNA), multi-level analysis