

디지털 경제와 규제 거버넌스*

심우현**·원소연***·이종한****

디지털 경제의 급속한 발전은 기술·과학적 불확실성과 정부·기업 간 정보 비대칭성을 증가시키며 규제정책의 효과 달성에 부정적 영향을 발생시키고 있다. 본 연구에서는 디지털 경제의 급속한 기술환경 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 방안을 규제 거버넌스 측면에서 분석함으로써 의도한 효과의 달성에 효과적인 규제전략을 도출하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 신산업 분야 기업체 종사자와 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 신산업 분야의 현행 규제 거버넌스를 진단하고, 디지털 경제환경으로의 원활한 전환을 위한 규제 거버넌스 개선의 방향성을 제시하였다. 우선, 규제정책과정의 민간 중심 주도, 규제환경 변화에 대한 민첩한 대응 및 미래예견적 대응 등이 미흡한 상황에서 이의 개선을 위해 타운홀 미팅, 시민배심원제 등과 같은 방안의 도입과 이를 위한 절차·자원·예산의 확보를 제안하였다. 이와 함께 규제 거버넌스의 목적 중 가장 중요한 것으로 평가된 규제정책의 합법성 제고를 위해 기존 규제의 개선과정에 다양한 시장참여자의 의견을 수렴하도록 명확하고 공식적인 제도적 장치를 마련할 것을 제안하였으며, 규제정책의 공익성 제고를 위해서는 수평적 스캐닝, 통합적 데이터 관리, 데이터 표준화 등 규제환경 분

* 이 논문은 2022년 한국행정연구원 연구보고서(규제기관 거버넌스 개선방안)의 일부분을 소논문으로 발전시킨 것임.

** 한국행정연구원 연구위원, 제1저자, 교신저자, 서울시 은평구 진흥로235 한국행정연구원(whshim@kipa.re.kr).

*** 한국행정연구원 선임연구위원, 공동저자, 서울시 은평구 진흥로235 한국행정연구원(sywon@kipa.re.kr)

**** 한국행정연구원 선임연구위원, 공동저자, 서울시 은평구 진흥로235 한국행정연구원(jhl@kipa.re.kr)

접수일: 2023/6/14, 심사일: 2023/6/17, 게재확정일: 2023/6/23

석과 변화에의 대응을 위한 충분한 정보 확보 방안을 도입할 것을 제안하였다.

주제어: 디지털 경제, 디지털 전환, 규제 거버넌스, 규제개혁

I. 서론

디지털 경제의 급속한 발전은 기술·과학적 불확실성과 정부·기업 간 정보 비대칭성을 증가시키며 규제정책의 효과성에 영향을 주고 있다. 이에 세계 각국에서는 기술혁신에 대응하는 규제체계 마련에 다양한 노력을 기울이고 있으며, 규제기관과 규제 거버넌스의 민첩성의 확보를 위한 정책방안을 모색하고 있다. OECD도 급격한 기술 발전에 대응하는 차원에서 ‘미래에 적합한 규제관리 수단의 도입’, ‘협력과 공동 접근이 가능한 제도 기반 구축’, ‘미래지향적이고 민첩한 규제개발이 가능한 거버넌스 프레임워크 개발’, ‘규제순응을 촉진하고 혁신기업의 규제환경 탐색과 공익보호에 적절한 규제집행 전략과 활동 마련’ 등을 권고하며(OECD, 2021). 기술환경 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 규제정책환경의 구성에 큰 관심을 보이고 있다.

우리나라 역시 규제샌드박스, 선제적 규제효과 로드맵 등 다양한 규제혁신제도·전략의 마련을 통해 급격한 기술 발전에 대응한 규제환경 구성에 노력하고 있지만, 그 성과는 기대에 미치지 못하는 것으로 보인다. 대한상공회의소(2021)에서 발표한 ‘신산업 규제환경에 대한 기업인식 조사’에 따르면, 71.8%의 기업이 규제샌드박스 제도에도 불구하고 근거 법령의 불분명 혹은 부재로 인하여 혁신적 제품·서비스의 시장 출시에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났으며 국무조정실(2021)에서 발표한 ‘2021 규제개혁백서’에서는 2019년부터 2021년까지의 규제샌드박스 승인과제 632건 중 129건(20.4%)에 대해서만 법령정비가 완료된 것으로 나타나 기술 발전에 적절히 대응하지 못하는 규제로 인해 기업이 여전히 사업지연이나 추가적인 비용 부담의 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다. 이처럼 급격한 기술의 변화는 규제기관이 이에 충분한 시간을 가지고 대응할 수 없는 상황을 초래할 뿐만 아니라, 대응 속도가 경쟁력인 동태적인 환경에서 충분한 시간을 들여 규

제를 설계하고 집행하는 것이 혁신의 걸림돌이 되는 상황을 초래한다(심우현 외, 2021). 따라서, 최근 규제정책과정 전반에 걸친 적응성(adaptability), 유연성(flexibility) 등의 가치와 성과기반(outcome-based)·증거기반(data-based) 수단의 강조는 모두 급격한 기술·환경의 변화에 효과적으로 대처하기 위한 노력이라고 할 수 있다.

규제정책과정에 있어서 적응성·유연성 등의 가치와 성과기반·증거기반 수단의 고려는 규제수단의 설계 및 규제 거버넌스의 변화를 통해 이루어질 수 있다. 예를 들어 규제샌드박스와 포괄적 네거티브 규제 전환은 대표적인 규제수단 설계방식 변경 방법으로 환경 변화에 신속하고 유연하게 대응하기 위한 수단이다. 하지만 이러한 규제수단 설계방식의 변경은 비교적 장시간이 소요되는 방법으로 원래 의도한 성과를 온전히 달성하기에 어려움이 있을 수 있으며, 이와 같은 방식이 실질적인 성과를 거두기 위해서는 규제정책과정의 문제를 파악하고 해결방안을 모색하는 규제 거버넌스의 변화 추진도 동시에 이루어져야 한다. 하지만 규제 거버넌스의 변화 추진은 시장에 대한 관리·감독, 관련 데이터의 수집·분석, 피규제자 및 이해관계자와의 협력을 통한 규제의 필요성·효과성 검토, 규제순응을 확보하기 위한 집행기준 마련·개선 등이 지속적이고 반복적으로 이루어져야 한다는 점에서 규제수단 설계방식의 변경보다 실행에 어려움이 있으며, 이로 인해 기존 연구에서 상대적으로 낮은 관심을 받아온 것이 사실이다.

이러한 관점에서 본 연구는 선행연구에서 상대적으로 미흡했던 디지털 경제 환경에 대응하는 규제 거버넌스에 대해 논해보고자 한다. 구체적으로 본 연구에서는 디지털 경제의 급속한 기술·경제환경 변화에 신속하고 효과적으로 대응하는 효율적인 규제환경의 조성을 위해 기존의 규제정책과정에서 벗어나 적응적 규제정책 수립과 규제관리, 그리고 유연한 집행이 가능한 규제 거버넌스 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 신산업 분야 기업체 종사자와 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하고, 그 결과를 바탕으로 디지털 경제 환경하에서의 규제 거버넌스 개선의 방향성을 도출한다. 기업체 종사자와 공무원 모두를 설문조사 대상으로 선정한 것은 여러 규제정책 평가와 규제개혁 만족도 조사에서 기업과 공무원 사이의 인식 차이가 큰 것으로 확인되기 때문이다. 본 연구에서는 기업과 공무원 두 집단에 대한 설문조사를 통해 신산업 분야에서 규제기관과 이해관계자 간의 관계 및 규제환경 변화에 대한 대응의 현 수준을 진단하고, 규제 거버넌스의 개선이 어떠한 가치와 목적을 추구해야 하는지를 비교 분석한다. 이와 함께 두 집단의 응답에 대한

상관관계 분석 결과의 비교를 통해 디지털 경제 환경으로의 전환과 급격한 기술 발전에 효과적으로 대응하기 위한 규제 거버넌스 개선의 방향성을 제시한다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 우선, 제2장에서는 연구의 배경으로서 규제 거버넌스와 디지털 경제의 정의 및 특성을 검토하고 기존의 규제 거버넌스가 지닌 문제점 정리를 통해 연구의 필요성을 제시한다. 제3장에서는 규제 거버넌스의 진단과 개선의 방향성 도출을 위한 설문조사의 개요 및 주요 내용에 대해 설명한다. 제4장에서는 설문조사 결과에 대한 기초통계량 및 상관관계 분석을 수행하고, 기업체 종사자와 공무원 간의 차이를 비교 분석한다. 마지막으로 제5장에서는 앞장의 결과를 토대로 결론 및 시사점을 도출한다.

II. 이론적 고찰 및 쟁점 확인

1. 규제 거버넌스의 개념과 특징

규제 거버넌스에 대해 논의하기에 앞서 거버넌스가 무엇인지 확인해볼 필요가 있다. 거버넌스에 대한 합의된 정의는 없으나, 일반적으로 정부가 시장과 시민사회의 문제를 해결하는 방식으로 이해될 수 있다. 예컨대 Rhodes(1997)는 정부와는 다른 사회를 통제하기 위한 새로운 절차·규칙·방식의 총합으로 거버넌스를 정의하고 있으며, Benz(2004)는 정부가 제도화된 규칙 체계에 기반하여 상호의존적인 행위자를 조종(steering) 및 조정(coordination)하는 것으로 거버넌스를 정의하고 있다. 이는 결국 학자들이 거버넌스를 정부의 문제해결 방식으로 이해하고 있음을 의미한다.

한편, 전통적 행정에서는 ‘좋은 행정’을 중앙집권적 정부의 사회문제 해결로 봤기 때문에 거버넌스 역시 정부를 중심으로 이해하고 있으나, 사회의 복잡성이 증가함에 따라 전통적 행정 관점의 거버넌스는 사회문제 해결 과정에서 효과적으로 작동하지 못하고 있다(이명석, 2018). 이에 따라 최근 거버넌스에 대한 논의는 정부 중심의 사회문제 해결이라는 개념에서 탈피하여 정부의 역할과 정부·민간 부문의 관계에 대해 재정의하는 한편, 사회문제 해결 방식에 대해서도 근본적인 인식 변화를 보이고 있다. 예컨대 정부 중심의

문제해결 방식과 이와는 상반된 시각인 시장 중심의 문제해결 방식 모두 완전하지 않다는 인식에서 등장한 ‘네트워크 거버넌스’는 중앙정부, 지방자치단체, 시민단체, 기업, 일반시민 등 다양한 행위자들로 이루어지는 수평적이고 자발적인 네트워크의 역할을 강조하고 있다(이두휴, 2021). 특히, 디지털 경제 환경과 같이 ‘문제의 범위가 하나의 조직 또는 기관의 관할권 내의 범위와 일치하지 않기 때문에 다양한 조직이나 기관의 자원과 정보, 노력을 함께 동원해야만 성공적으로 해결될 수 있는 문제(Conklin, 2003)’로 정의되는 사악한 문제(wicked problem)는 정부 단독으로 해결하기 어려우므로, 기존의 정부 중심의 거버넌스에서 벗어나 행위주체 간 협력을 강조하는 거버넌스가 필수적이라고 할 수 있다(이명석, 2002).

규제 거버넌스 역시 합의된 개념을 확인하기 어렵다. 선행연구에서 제시하고 있는 규제 거버넌스의 개념을 살펴보면, OECD(2014)는 이를 규제분야의 핵심정책과 행위자·기관·역량·시스템·절차·도구 등으로 구성된 규제정책과정의 한 부분으로 이해한다. OECD(2014)는 규제 거버넌스의 구성 요소 중에서도 규제기관이 바람직하고 효율적인 거버넌스를 구축하고 이의 실행을 통해 규제성고를 달성할 수 있는 핵심적인 행위자라는 점을 강조한다. 한편, 이종한 외(2009)에서는 규제 거버넌스를 입법기관에 의한 규제 관련 권한의 위임 및 정책목표 달성을 위한 규제기관의 감독과정, 자원의 효율적 관리 및 건전한 규제를 입안·집행·단속하는 규제기관의 역량, 시민사회·피규제자·입법기관 간 상호작용을 규정하는 제도 등 세 가지 측면으로 정의하고 있다. 이와 같은 정의에 따르면 규제 거버넌스는 시민사회, 피규제자 및 입법기관의 상호작용까지 포괄하는 매우 광범위한 활동이며, 규제기관의 활동 이외에도 규제정책과정에서 이루어지는 모든 활동을 포함하는 개념으로 생각할 수 있다. 이 밖에도 이민창(2017)은 규제 거버넌스를 직접적으로 정의하고 있지는 않지만, 최근 시장의 복잡성이 증가하고 있는 상황에서 규제정책과정의 거버넌스를 개선하고 이의 성과를 달성하기 위해서는 민간 참여나 민관협력과 함께 전문 인력, 규제개혁에 대한 모니터링, 민간 참여의 보상, 인적·물적 자원 등 거버넌스를 이루는 다양한 요소의 뒷받침이 전제되어야 함을 강조하며, 이종한 외(2009)와 같이 규제 거버넌스를 광의로 인식하고 있다. 이와 같은 다양한 정의를 종합하면 규제 거버넌스를 ‘규제기관이 주요 행위자로 역할하는 규제정책과정의 방식뿐만 아니라 규제와 관련된 피규제자 및 민간부문의 다양한 이해관계자 간의 상호활동 방식’으로 정의할 수 있다.

한편, 규제 거버넌스 개선의 목적에 대해 매우 다양한 논의가 이루어져 왔다(예, 한승희 외, 2014; 이해영, 2014; 안혁근, 2015, 이민호 외, 2018; 심우현 외, 2021). 이들 연구는 규제 거버넌스 개선의 목적으로 규제정책이 원래 의도했던 목표를 달성하도록 유도하는 규제정책 효과성 제고, 규제정책이 비용·투입 대비 높은 효과를 얻을 수 있도록 유도하는 규제정책 효율성 제고, 규제정책 성과를 시장참여자에게 고루 분배하도록 유도하는 규제정책 형평성 제고, 규제정책 관련 의사결정이 민주적으로 이루어지도록 유도하는 규제정책 공개성 제고, 규제정책이 법률에 기반하여 이루어지도록 유도하는 규제정책 합법성 제고, 규제정책이 국가 전체의 후생 증가를 추구하도록 유도하는 규제정책 공익성 제고 등을 주로 제시하고 있다.

규제 거버넌스 개선 목적과 유사하게 규제 거버넌스가 어떠한 가치를 추구해야 하는가에 대해서도 다양한 연구가 이루어져 왔다. 연구에 따라 제시되는 추구 가치에 차이가 있으나, 이진 외(2013), 김신·이혁우(2016), 이민호 외(2018), 심우현 외(2021), OECD(2021a, 2021b), 이종한 외(2021a) 등의 연구를 살펴보면, 규제 거버넌스의 대표적 추구 가치에는 접근성, 대표성, 정보충분성, 기간충분성, 적시성, 명확·공식성, 역할 명확성, 투명성, 협력·협업성, 대응성, 편의성, 자원충분성, 수요자중심성, 민첩성, 유연성, 미래예견성, 데이터 기반성, 형평성, 책임성, 전문성 등이 포함됨을 알 수 있다.

이와 같이 규제 거버넌스에 다루고 있는 선행연구를 종합하면, 규제 거버넌스는 규제 정책과정의 주요 행위자로서 규제기관의 행위방식뿐만 아니라 규제와 관련된 피규제자 및 기업·시민사회를 포함한 다양한 행위자 간의 상호활동을 모두 포괄하는 매우 광범위한 개념이라고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 규제 거버넌스의 개선은 규제기관의 활동과 관련된 개선 외에도 민관협력 분야의 개선, 시장참여자들 간의 상호작용 개선 등이 모두 포함될 수 있다. 또한, 규제 거버넌스는 매우 다양한 추구 가치를 지니고 있으며, 이러한 가치의 추구를 통해 거버넌스 개선의 목적을 달성하고자 함을 확인할 수 있다.

2. 디지털 경제의 개념과 특징

디지털 경제는 디지털 기술 및 4차 산업혁명의 핵심 동인의 결합으로 디지털 가치사슬의 수직적·수평적 통합, 제품·서비스 공급의 디지털화, 사업모델 및 시장참여의 디지털 네트워크화가 이루어지는 경제라고 할 수 있다(심우현 외, 2021). 이미 디지털 경제는 마케팅, 헬스케어, 농업, 공급망, 교육, 에너지 등의 분야에서 기술, 시스템, 업무방식, 생산방식, 상호작용이 변화하며 점차 발전된 단계로 진행되어왔는데, 현재의 디지털 경제 4.0 단계는 각 분야에서 디지털 전환의 고도화가 일어남과 동시에 다양한 분야의 융·복합이 이뤄지는 경제환경을 의미한다(심우현 외, 2021).

디지털 경제가 인공지능, 사물인터넷, 5G 네트워크 등 디지털 기술의 활용을 통해 실현·발전된다는 점을 고려하면, 고도화된 디지털 경제 4.0 환경은 기존의 지능화, 융합화, 개인화, 자동화, 정밀화 등의 현상을 넘어선 초지능화, 초융합화, 초개인화, 초자동화, 초정밀화 등의 특징으로 설명될 수 있다(심우현 외, 2021). 이와 같은 특징을 기반으로 디지털 경제의 발전은 생산, 노동 및 사회조직뿐만 아니라 일상적인 삶의 방식과 가치관 등 사회·경제 시스템 전체의 변화를 촉발하고 있다(마누엘 카스텔, 2014). 예를 들면 대면 방식의 커뮤니케이션이 비대면 방식으로 전환되면서 원격활동의 빈도와 범위 확대가 일어나고 있으며, 서비스의 제공도 디지털 기술을 기반으로 이루어지면서 소비의 근간이 디지털 플랫폼 및 캐시리스(cashless) 환경이 급격히 전환되고 있다(심우현 외, 2021). 또한, 다양한 생산·판매·유통 활동에서 사람의 접촉을 최소화하는 방식으로 디지털 기술이 활용되고, 무인점포 및 무인공장을 위한 로봇, 드론, 자율주행차 등의 활용이 증가하고 있다(대한무역투자진흥공사, 2020).

이와 같은 사회·경제 체제 전반의 변화는 정부정책에 영향을 미치는데, 예를 들어 코로나19의 확산으로 인한 비대면 교육의 확산은 디지털 기술의 활용을 도모하도록 교육정책 변화를 추구하고 있으며, 정보통신기술에 기반한 비대면 활동의 확대는 데이터 기반 사회로의 전환을 촉진하면서 관련 정책의 근원적인 변화를 야기하고 있다(카이스트, 2021). 이러한 정부정책의 변화는 결국 관련 분야의 규제정책 변화를 의미하는 것이라고 할 수 있다.

3. 디지털 경제와 규제 거버넌스의 쟁점 확인

디지털 경제의 급격한 발전은 정부의 규제정책에 변화를 초래하고 있다. 디지털 경제의 발전과 비대면 활동의 증가로 인해 발생하는 규제 쟁점에는 일반적으로 생각할 수 있는 법·제도·절차의 미흡으로 인한 문제 외에도 다양한 쟁점들을 확인할 수 있다. 구체적으로 디지털 경제의 발전으로 인해 나타나는 규제쟁점에는 신기술의 도입을 위한 제도·절차의 부족이라는 전형적인 규제지체 문제 외에도 기존 사업자와 신규 사업자의 경쟁관계에서 발생하는 갈등으로 인한 규제문제, 신기술이 일부 시장참여자의 기본권이나 법적 권리와 충돌하여 발생하는 규제문제, 신기술이 사회적 가치 혹은 이데올로기의 충돌하여 발생하는 규제문제, 신기술의 도입이 시장참여자 간의 갈등을 심화시켜 발생하는 규제문제, 신기술 도입이 특정 기업의 과도한 시장 지배력을 증가시켜 발생하는 규제문제 등 매우 다양한 유형이 있다(심우현 외, 2021).

이처럼 디지털 경제의 발전으로 인해 나타나는 다양한 규제문제는 법령의 개선을 통해 해소하기에는 어려운 복잡성을 내포하고 있다는 특징을 가진다. 이는 디지털 경제가 산업 간 경계를 희미하게 할 뿐만 아니라, 다양한 규제문제가 옳고 그름을 판단할 수 있는 문제가 아닌 어떠한 가치를 선택할 것인가의 문제와 서로 다른 가치·이해의 갈등을 어떻게 해결할 것인가의 문제로 귀결되기 때문이다. 예컨대 빅데이터를 활용한 분석의 증가는 소비자의 개인정보·사생활 보호와 어떻게 조화를 이룰 수 있는지, 일상적인 인공지능 활용이 이루어지기 위해서는 인공지능의 학습과정에서 올바른 가치를 어떻게 정립하여야 하는지 등 규제정책의 수립과정에서 다양한 가치판단을 요구하고 있다. 이처럼 디지털 경제의 발전으로 인한 규제문제의 핵심적인 발생 원인은 다양한 이해관계자 간의 갈등으로, 정부가 이를 해소하기 위한 명쾌한 규제개선방안을 제시하기 어려우며, 개선방안을 제시한다고 하더라도 관련 이해관계자를 모두 만족시킬 수 없다는 것은 명백하다. 규제개선을 통해 관련 이해관계자를 모두 만족시킬 수 없는 사악한 문제가 빈발함에 따라 규제문제의 인식, 규제 대안의 마련, 규제의 집행·관리를 포괄하는 규제 거버넌스 역할의 중요성이 증가하고 있다.

디지털 경제 환경의 등장으로 인한 규제문제의 복잡성 증가는 규제 거버넌스에도 필연적인 변화를 초래한다. 디지털 경제 환경에서는 초지능화, 초연결화, 초융합화 등의 특성으로 인해 규제권한이 다수의 규제기관에 분할됨과 동시에 중복적으로 위임되는 경우가

점차 증가하고 있다. 이처럼 하나의 규제문제 해소를 위해 복수의 관련 규제기관의 협업이 필수적인 사례는 디지털 경제가 발전할수록 증가하는 경향을 보이며, 원활한 협업을 위해서는 개별 규제기관이 관할권 내에 한정하여 주도적인 권한·역할을 수행하는 기존의 거버넌스 방식이 한계에 직면할 수밖에 없다. 결국 이러한 횡단교차적 규제문제를 해결하기 위해 관련 규제기관 간의 협업, 나아가 지방자치단체, 입법부·사법부, 그리고 피규제자·이해관계자와의 협력을 전제로 한 규제 거버넌스가 필요하다(원소연, 2018).

한편, 규제문제의 복잡성 증가와 함께 기술규제의 증가는 규제정책과정에 다양한 이해관계자의 참여를 요구하고 있다. 물론 우리나라는 규제개혁 추진과 이의 성과평가 과정에서 수요자 중심성 혹은 현장 중심성을 강조하며 다양한 피규제집단과 이해관계집단의 참여를 보장해왔다(이종환·박선주, 2017). 그러나 이러한 움직임에도 불구하고, 규제 거버넌스는 아직까지도 규제기관 중심적이며, 규제문제 해결에 필요한 다양한 지식과 정보를 보유한 사회구성원의 참여를 실질적으로 보장하는 규제 거버넌스의 구축은 여전히 미흡한 실정이다. 더욱이 디지털 경제 환경에서는 규제문제의 복잡성·전문성이 더욱 증가할 것으로 예상되므로, 다양한 이해관계자가 참여할 수 있는 규제환경의 구축이 필요하다.

디지털 경제 환경의 발전에 대응하여 규제기관을 중심으로 하는 기존 거버넌스에서 벗어나는 것 이외에도 세계경제포럼(WEF, The World Economic Forum)과 OECD는 민첩한 거버넌스 구축의 필요성을 강조하고 있다. WEF는 정부 중심의 정책개발체계에서 벗어나 다양한 이해관계집단의 참여가 가능한 민첩한 거버넌스의 필요성을 제시하면서, 신기술·신서비스·신사업모델의 발전에 대응하여 사회적 상호작용 구조를 관리할 수 있는 방안이 필요함을 강조하고 있다¹⁾. OECD도 규제 거버넌스의 혁신을 위해 유연하고 역동적인 방안의 마련이 필요함을 강조하고 하며, 신기술과 신산업의 발전 촉진을 위한 민첩한 규제 프레임워크(agile regulatory framework)를 제시하였다(OECD, 2021a)²⁾.

이상을 종합해보면 디지털 경제 발전의 가속화가 규제 거버넌스의 패러다임 변화를 촉진하고 있으며, 신기술의 발전에 대응한 규제 거버넌스의 설계와 실행이 필요하다는 점을 확인할 수 있다. 우리나라는 규제 거버넌스의 개선을 위한 다양한 노력에도 불구하고 기

1) 세계경제포럼 홈페이지 참조, <https://widgets.weforum.org/agilegovnavigator/>, 검색일: 2022.09.08

2) OECD에서는 민첩한 규제 프레임워크(agile regulatory framework)를 위한 방안으로써 규제샌드박스(regulatory sandbox), 미래예측적 거버넌스(anticipatory regulatory policy and governance approach), 결과중심적 거버넌스(outcome-focused governance), 실험적 거버넌스(experimental governance) 등을 제시하였다.

존의 규제기관 중심적 거버넌스에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 그러나 디지털 경제 환경의 복잡한 규제문제 해결을 위해 현재 규제 거버넌스의 변화는 불가피하며, 이를 위해 현재의 규제 거버넌스를 진단하고 어떠한 방향으로 개선이 이루어져야 하는지를 고민해 볼 필요가 있다.

III. 규제 거버넌스 진단을 위한 설문조사의 개요 및 주요 내용

1. 설문조사의 개요

우리나라의 디지털 경제 환경과 관련된 규제 거버넌스를 진단하고 개선 방향을 도출하기 위해 본 연구에서는 신산업 분야의 기업체 종사자와 공무원을 대상으로 설문조사를 진행하였다. 조사에서는 규제 거버넌스 개선의 목적, 규제 거버넌스 개선에서 추구해야 하는 가치, 규제기관과 이해관계자 간 관계 및 규제환경 변화에 대한 규제 거버넌스의 특징에 대해 물었다. 본 설문조사의 개요는 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 설문조사의 개요

구분	내용
설문조사 목적	급속한 기술 발전 등으로 인한 규제환경의 변화에 대해 규제기관의 효과적이고 신속한 대응이 필요한 가운데, 공무원과 기업체 종사자를 대상으로 규제의 입법·집행·관리 등의 과정에 대한 인식을 조사하여 거버넌스 개선의 방향성 탐색
설문조사 대상	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 총 328명 기업체 종사자 300명
설문조사 내용	<ul style="list-style-type: none"> 규제 거버넌스 개선의 목적 규제 거버넌스에 있어서의 추구 가치 규제정책과정에서 규제기관과 이해관계자 간 관계의 특징 규제정책과정에서 규제환경 변화에의 대응 특징
응답 범주	리커트 4점 척도
설문조사 기간	2022년 5월 23일 ~ 6월 17일
설문조사 방법	웹조사
설문조사 모집단	중앙행정기관 공무원, 광역지자체 공무원, 신산업 분야 기업체 종사자
표본추출방법	비례할당추출 및 목적적 표본추출

설문조사는 디지털 경제 관련 규제 거버넌스에 대한 다양한 인식을 반영할 수 있도록 <표 3-2>와 같이 공무원은 위원회를 포함한 사회·경제 중앙부처와 광역지방자치단체를 대상으로 했고, 기업체 종사자의 경우에는 제조업, 정보통신업, 기술서비스업 등의 업종에서 자율자동차, 로봇, 인공지능, 빅데이터 등의 신산업 관련 사업 활동을 수행하는 기업을 대상으로 하였다. 공무원은 비례할당추출 방식을 활용하였으며, 기업체 종사자는 모집단과 가용 표본 확인의 어려움으로 인해 목적적 표본추출방식을 활용하였다.

<표 3-2> 설문조사 참여자의 개요

구 분		참여자 수(명)
공무원	사회부처 및 위원회	102
	경제부처 및 위원회	132
	광역지방자치단체	94
신산업 분야 기업체 종사자	제조업	139
	정보통신업	131
	전문, 과학 및 기술서비스업	30
계		628

설문문항의 응답은 리커트 척도(Likert scale)를 사용하였으며, 응답의 범주는 중립적인 응답 범주인 ‘보통’ 혹은 ‘동의도 부동의도 아님’을 제외하고 “매우 높음, 높음, 낮음, 매우 낮음”이나 “매우 동의, 동의, 부동의, 매우 부동의”의 형태인 4점 척도를 사용하였다.

2. 설문조사의 주요 내용 및 분석 방법

설문조사에서는 규제 거버넌스의 현황을 파악하기 위해 신산업 분야의 규제 거버넌스에서 가장 중요하게 다뤄지는 ‘규제기관과 이해관계자 간 관계’와 ‘규제환경변화에의 대응’에 대해 질문하였다. 우선 ‘규제기관과 이해관계자 간 관계’ 관련 질문에서는 다양한 행위주체와 이해관계자가 규제정책과정에 참여하는 데 적절한 문화·절차·제도·자원 등이 마련되어 있는지에 대해 조사하고자 하였으며, ‘규제환경변화에의 대응’에 대한 질문에서는 규제정책환경의 변화에 적절히 대응할 수 있는 수단·방법 등이 마련되어 있는지에 대

해 조사하고자 하였다. <표 3-3>에서 각 질문의 구체적인 내용과 관련 연구의 출처를 확인할 수 있다.

<표 3-3> 규제기관과 이해관계자 간 규제 거버넌스의 특징 및 규제환경의 현황 진단을 위한 질문

구분	항목	내용	관련 연구
규제기관과 이해관계자 간의 관계	폭넓은 이해관계자 참여	• 규제의 형성·관리 과정에 다양하고 폭넓은 이해관계자가 참여하는가?	<ul style="list-style-type: none"> • OECD(2011) • 김효기·심준섭(2012) • 이상규 외(2013) • 이해영 (2014) • 김신·이혁우(2016) • 이민호 외(2018) • 이주호·최창용(2018) • 심우현 외(2021) • 이종한 외(2021a, 2021b) • OECD(2021b)
	해당 규제 관련 이해관계자 참여	• 해당 규제와 관련이 있는 이해관계자가 규제의 형성·관리 과정에 참여하는가?	
	이해관계자에게 충분한 정보 제공	• 규제의 형성·관리 과정에서 이해관계자에게 충분한 정보가 제공되는가?	
	충분한 의견제시 시간 제공	• 규제의 형성·관리 과정에서 이해관계자에게 충분한 논의·의견제시 시간이 제공되는가?	
	규제과정 초기부터 논의 참여	• 이해관계자가 규제의 형성·관리 초기 단계부터 논의에 참여하는가?	
	참여 위한 공식적인 절차 마련	• 규제의 형성·관리 과정에서 이해관계자의 참여 등을 위한 공식적인 절차·방법이 마련되어 있는가?	
	이해관계자의 권한·역할 명확	• 규제의 형성·관리 과정에서 규제부서와 이해관계자와 관련한 권한과 역할이 명확하게 규정되어 있는가?	
	논의 결과 등의 투명한 공개	• 규제의 형성·관리 과정에서 논의·의견수렴 등의 결과가 이해관계자에게 투명하게 공개되는가?	
	이해관계자의 능동적·적극적 참여	• 규제의 형성·관리 과정에 이해관계자가 능동적·적극적으로 참여하는가?	
	이해관계자 의견의 적극적 반영	• 규제의 형성·관리 과정에서 이해관계자의 의견을 적극적으로 반영하는가?	
	간편·편리한 의견교환 절차	• 규제의 형성·관리 과정에서 규제기관과 이해관계자 간의 논의·의견교환 절차가 간편·편리한가?	
	참여 위한 충분한 자원·예산 보유	• 규제의 형성·관리 과정에서 이해관계자의 참여를 위한 충분한 자원·예산을 보유하고 있는가?	

구분	항목	내용	관련 연구
규제환경 변화에의 대응	규제정책과정의 민간부문 중심 주도	• 규제의 형성·관리 과정은 규제기관보다 민간부문에 의해 주도되는가?	<ul style="list-style-type: none"> • 김정렬 외(2004) • 김홍범(2007) • 허인혜(2011) • 심준섭·최수현(2013) • 최유성 외(2017) • 이종한 외(2020) • 심우현 외(2021) • 이종한 외(2021a, 2021b) • OECD(2021a, 2021b) • 이종한 외(2022)
	규제환경 변화에 민첩한 대응 가능	• 규제의 형성·관리 과정은 규제환경 변화에 대해 민첩한 대응이 가능하도록 운영되고 있는가?	
	규제환경 변화에 유연한 대응 가능	• 규제의 형성·관리 과정은 규제환경 변화에 대해 유연한 대응이 가능하도록 운영되고 있는가?	
	규제환경 변화에 미래예견적으로 대응	• 규제의 형성·관리 과정은 향후 규제환경 변화에 대응하여 미래예견적으로 운영되고 있는가?	
	규제정책과정의 데이터 기반 운영	• 규제의 형성·관리 과정은 규제와 관련된 충분한 데이터에 기반하여 운영되고 있는가?	
	규제 편익과 비용의 공정한 분배	• 규제의 형성·관리 과정은 규제에 의한 편익과 비용의 공정한 분배가 가능하도록 운영되고 있는가?	
	윤리성·책임성에 기반한 규제정책과정	• 규제당국은 윤리성과 책임성을 지니고 규제의 형성·관리 과정을 수행하고 있는가?	
	환경 변화에 대한 충분한 정보 보유	• 규제의 형성·관리 과정에서 규제당국은 규제에 대해 충분한 정보·지식을 보유하고 있는가?	

한편, 규제 거버넌스의 현황 파악과 함께, 선행연구에서 확인된 규제 거버넌스의 개선 목적과 추구 가치에 대한 설문조사를 실시하여 규제 거버넌스 개선의 방향성을 도출하고자 하였다. 우선, ‘규제 거버넌스의 개선 목적’에 관한 질문에서는 규제정책의 효과성, 효율성, 형평성, 공개성, 합법성 및 공익성 제고와 같은 규제 거버넌스 개선 목적의 중요성을 확인하고자 하였다. 다음으로 ‘규제 거버넌스의 추구 가치’에 대한 질문에서는 접근성, 대표성, 정보충분성, 기간충분성, 적시성, 합법성 등의 가치 중 규제 거버넌스가 추구하는 가치의 중요성에 대해 파악하고자 하였다. <표 3-4>에서 규제 거버넌스 개선의 목적과 추구 가치와 관련한 구체적인 질문 내용을 확인할 수 있다.

〈표 3-4〉 규제 거버넌스 개선의 목적과 추구 가치 진단을 위한 질문

구분	항목	내용	관련 연구
규제 거버넌스의 개선 목적	규제정책 효과성 제고	• 규제정책이 원래 의도했던 목표를 달성하도록 유도	<ul style="list-style-type: none"> • 한승희 외(2014) • 이혜영(2014) • 안혁근(2015) • 이민호 외(2018) • 심우현 외(2021)
	규제정책 효율성 제고	• 규제정책이 비용·투입 대비 높은 효과를 달성하도록 유도	
	규제정책 형평성 제고	• 규제정책이 성과를 시장참여자에게 고루 분배하도록 유도	
	규제정책 공개성 제고	• 규제정책의 의사결정이 민주적으로 이루어지도록 유도	
	규제정책 합법성 제고	• 규제정책이 법률에 근거하여 이루어지도록 유도	
	규제정책 공익성 제고	• 규제정책이 국가 전체의 이익을 추구하도록 유도	
규제 거버넌스의 추구 가치	접근성	• 다양하고 폭넓은 행위 주체의 참여 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 이건 외(2013) • 김신·이혁우(2016) • 이민호 외(2018) • 심우현 외(2021) • OECD(2021a, 2021b) • 이종한 외(2021a)
	대표성	• 규제와 밀접한 관련이 있는 주체의 참여	
	정보충분성	• 규제정책과정에서 충분한 정보의 제공	
	기간충분성	• 규제정책과정에 충분한 기간 제공	
	적시성	• 규제정책과정 초기부터 참여·협력 실시	
	명확·공식성	• 규제정책과정에 대한 절차·방법의 명확·공식적 규정	
	역할 명확성	• 규제정책과정에 대한 행위 주체의 권한과 역할을 명확하게 규정	
	투명성	• 규제정책과정의 투명한 공개 강화	
	협력·협업성	• 규제정책과정 참여자의 능동적·적극적 협업 강화	
	대응성	• 논의·의견수렴 결과를 정책에 적극적으로 반영	
	편의성	• 규제정책과정 절차의 간소화 및 편의성 강화	
	자원충분성	• 규제정책과정에 충분한 조직·예산 보유	
	수요자중심성	• 규제당국에 대한 민주적 통제 및 민간의 역할 강화	
	민첩성	• 규제환경 변화에 대한 민첩한 대응능력	
	유연성	• 규제환경 변화에 대한 유연한 대응능력	
예견성	• 규제환경 변화에 대한 예견역량		

구분	항목	내용	관련 연구
	데이터 기반성	• 데이터 기반 규제 거버넌스 환경 조성	
	형평성	• 규제정책에 따른 편익과 비용의 공정한 분배	
	책임성	• 규제당국의 규제정책과정에서의 책임성 확보	
	전문성	• 규제정책과정에서 충분한 전문성·지식 확보	

설문조사 응답에 대한 분석은 기초통계량 및 상관관계 분석을 통해 수행하였다. 기초 통계량 분석은 규제 거버넌스와 관련하여 어떠한 활동이 적절히 수행되고 있는지, 어떠한 규제 거버넌스의 목적과 가치가 중요하게 인식되는지를 판단하기 위해 수행되었다. 한편, 상관관계 분석을 통해서도 한 변수가 다른 변수에 긍정적인 영향을 미치는지, 부정적인 영향을 미치는지 확인하고, 이를 통해 규제 거버넌스 개선의 방향성을 제시하고자 하였다.

IV. 규제 거버넌스 진단을 위한 설문조사 결과분석

1. 규제 거버넌스 현황 분석

규제정책과정에서 규제기관과 이해관계자 간 관계와 관련된 거버넌스 현황의 분석 결과는 <표 4-1>과 같다. 공무원들은 ‘참여를 위한 공식적인 절차 마련’, ‘해당 규제 관련 이해관계자의 참여’, ‘논의 결과 등의 투명한 공개’의 순으로 높은 동의율을 보였으며, ‘규제과정 초기부터 논의 참여’, ‘간편·편리한 의견교환 절차’, ‘참여를 위한 충분한 자원·예산’에 대해서는 부정적인 인식을 나타냈다. 한편, 기업체 종사자들은 ‘해당 규제 관련 이해관계자의 참여’, ‘폭넓은 이해관계자의 참여’, ‘이해관계자에게 충분한 정보 제공’ 등의 순서로 높은 동의율을 보였으나, ‘이해관계자의 권한·역할 명확’, ‘논의 결과 등의 투명한 공개’, ‘이해관계자 의견의 적극적 반영’ 등에 대해서는 비교적 낮게 동의하는 것으로 나타났다.

〈표 4-1〉 규제정책과정에서 규제기관과 이해관계자 간의 관계

구분	공무원			기업체 종사자		
	동의	부동의	동의를 순위	동의	부동의	동의를 순위
폭넓은 이해관계자 참여	63.7	36.3	7	64.3	35.7	2
해당 규제 관련 이해관계자 참여	73.5	26.5	2	70.3	29.7	1
이해관계자에게 충분한 정보 제공	65.5	34.5	5	63.3	36.7	3
충분한 의견제시 시간 제공	62.8	37.2	8	61.7	38.3	5
규제과정 초기부터 논의 참여	53.4	46.6	11	59.3	40.7	8
참여 위한 공식적인 절차 마련	76.5	23.5	1	59.3	40.7	8
이해관계자의 권한·역할 명확	58.8	41.2	9	59.0	41.0	10
논의 결과 등의 투명한 공개	67.4	32.6	3	57.7	42.3	11
이해관계자의 능동적·적극적 참여	66.5	33.5	4	62.0	38.0	4
이해관계자 의견의 적극적 반영	65.5	34.5	5	57.7	42.3	11
간편·편리한 의견교환 절차	55.8	44.2	10	60.7	39.3	6
참여 위한 충분한 자원·예산 보유	52.7	47.3	12	59.7	40.3	7
평균	63.5	36.5		61.3	38.8	

규제정책과정에서 규제기관과 이해관계자 간 관계와 관련된 응답의 분석 결과, 몇몇 항목에 대해 공무원과 기업체 종사자의 인식차가 큰 것으로 나타났다. 우선, 공무원들은 규제정책과정에 다양하고 폭넓은 이해관계자가 참여하지 못하고 있다고 평가한 반면, 기업체 종사자들은 폭넓은 이해관계자 참여가 이루어지고 있다고 보는 의견이 많았다. 이해관계자가 규제정책과정에 참여할 수 있도록 공식적인 절차·방법이 마련되어 있는지에 대해서도 평가가 엇갈렸다. 공무원들은 이에 대한 동의율이 매우 높았던 반면, 기업체 종사

자들의 동의율은 상대적으로 낮게 나타났다. 논의 결과를 투명하게 공개하는지에 대해서도 공무원들은 동의율이 높았지만, 기업체 종사자들은 타 항목에 비해 비교적 낮은 동의율을 보였다. 이와 같은 동의율의 차이는 이해관계자 의견의 적극적 반영이 이루어지고 있는지에 대한 응답 결과에서도 나타났는데, 공무원에 비해 기업체 종사자의 동의율이 상대적으로 낮은 것을 확인하였다. 이를 종합하면 기업체 종사자들은 규제정책과정에 참여할 기회가 충분히 보장되고 있으나, 이에 관련된 과정이 공식적이지 않고 참여의 결과가 투명하게 공개되거나 적극적으로 정책에 반영되지 않는다고 인식하고 있었다. 한편, 공무원들은 규제정책과정과 관련된 이해관계자의 참여 절차가 명확히 마련되어 있고 논의 결과의 공개 및 정책에의 반영이 적절히 이루어지고 있으나, 다양하고 폭넓은 이해관계자의 참여와 이를 위한 자원·예산 및 간편한 절차의 마련은 부족하다고 인식하는 것으로 나타났다.

규제정책과정에서 디지털 경제의 발전으로 인한 규제환경의 변화에 규제기관이 적절히 대응하고 있는지에 대한 공무원과 기업체 종사자의 응답 결과는 <표 4-2>와 같다. 표에서 볼 수 있는 바와 같이 규제환경 변화에 대응하여 규제기관이 적절히 대응하고 있는지에 대한 응답 결과에서 모든 항목에 대해서 공무원과 기업체 종사자가 비슷한 인식을 가진 것으로 나타났으나, 동의 수준은 그다지 높지 않았으며 일부 항목은 부동의 수준이 동의 수준보다 높은 것을 확인하였다.

<표 4-2> 규제정책과정에서 규제환경 변화에 대한 대응

구분	공무원			기업체 종사자		
	동의	부동의	동의율 순위	동의	부동의	동의율 순위
규제정책과정의 민간부문 중심 주도	35.7	64.3	8	49.3	50.7	6
규제환경 변화에 민첩한 대응 가능	43.6	56.4	6	48.7	51.3	7
규제환경 변화에 유연한 대응 가능	44.8	55.2	5	51.7	48.3	4
규제환경 변화에 미래예견적으로 대응	41.2	58.8	7	46.0	54.0	8
규제정책과정의 데이터 기반 운영	58.8	41.2	3	55.0	45.0	2

구분	공무원			기업체 종사자		
	동의	부동의	동의율 순위	동의	부동의	동의율 순위
규제 편익과 비용의 공정한 분배	56.1	43.9	4	51.7	48.3	4
윤리성·책임성에 기반한 규제정책과정	72.6	27.4	1	54.7	45.3	3
환경 변화에 대한 충분한 정보 보유	69.5	30.5	2	57.7	42.3	1
평균	52.8	47.2		51.9	48.2	

한편, 공무원들은 ‘윤리성·책임성에 기반한 규제정책과정’ 및 ‘환경변화에 대한 충분한 정보 보유’에 대해 비교적 높은 동의율을 보였으나, 기업체 종사자는 그렇지 않았다는 점에서 일부 항목에 대해 공무원과 기업체 종사자 간의 인식 차이가 상당히 큰 것을 알 수 있다. 종합하면 공무원과 기업체 종사자 모두가 규제정책과정에서 디지털 경제의 발달로 인한 규제환경의 변화에 규제기관이 적절히 대응하지 못하고 있다고 인식하고 있으며, 특히 규제환경에 민첩하게 혹은 미래예견적으로 대응하는 역량과 규제정책과정의 민간부문 중심 주도가 부족하다고 평가함을 확인할 수 있다.

2. 규제 거버넌스 개선의 목적과 추구 가치 분석

앞에서 살펴본 바와 같이 규제기관과 이해관계자 간의 관계와 규제환경 변화에 대한 대응과 관련된 규제 거버넌스에서 설문조사 응답자들의 동의율이 비교적 낮게 나타났다는 점은 디지털 경제의 발전에 대응하여 규제 거버넌스의 개선이 필요하다는 점을 보여주는 것이다. 그렇다면 이를 위한 과정에서 어떤 목적과 가치를 달성하기 위해 규제 거버넌스의 개선이 요구되는 것인지를 살펴볼 필요가 있다.

우선, 디지털 경제의 발전에 대응한 규제 거버넌스 개선 목적의 설문조사 결과인 <표 4-3>에서 확인할 수 있는 바와 같이, 공무원은 모든 규제 거버넌스 개선 목적을 기업체 종사자보다 상대적으로 높게 평가하고 있음을 알 수 있다. 개선 목적의 중요성에 대한 평가 결과를 구체적으로 살펴보면, 공무원과 기업체 종사자 모두 ‘규제정책 합법성 제고’와

‘규제정책 공익성 제고’를 중요한 규제 거버넌스 개선 목적으로 평가하는 것으로 나타났으나, ‘규제정책 효율성 제고’와 ‘규제정책 형평성 제고’는 중요성을 상대적으로 낮게 평가하는 것으로 확인되었다. 이는 결국 두 응답 집단 모두 규제정책이 법률에 근거하여 국가 전체의 이익을 추구하도록 규제 거버넌스를 개선하는 것이 매우 중요하다고 평가하나, 효율성과 형평성 제고를 위한 규제 거버넌스의 개선은 그 중요성을 상대적으로 낮게 평가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-3〉 규제 거버넌스 개선 목적

구분	공무원			기업체 종사자		
	중요성 높음	중요성 낮음	중요성 순위	중요성 높음	중요성 낮음	중요성 순위
규제정책 효과성 제고	84.1	15.9	3	65.3	34.7	4
규제정책 효율성 제고	77.7	22.3	5	62.7	37.3	6
규제정책 형평성 제고	75.9	24.1	6	63.7	36.3	5
규제정책 공개성 제고	81.1	18.9	4	68.3	31.7	3
규제정책 합법성 제고	85.7	14.3	1	71.0	29.0	1
규제정책 공익성 제고	84.5	15.5	2	68.7	31.3	2
평균	81.5	18.5		66.6	33.4	

다음으로 접근성, 대표성, 정보충분성, 기간충분성, 적시성 등 규제 거버넌스가 디지털 경제의 발전에 대응하여 추구해야 하는 가치의 중요성에 대한 공무원과 기업체 종사자의 평가 결과는 〈표 4-4〉와 같다. 우선 공무원과 기업체 종사자 모두 대부분의 추구 가치를 중요하게 인식하고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 공무원들은 합법성, 전문성 및 정보충분성의 순으로 규제 거버넌스가 추구해야 할 가치의 중요성을 평가한 반면, 기업체 종사자들은 투명성, 대표성 및 협력·협업성의 순으로 규제 거버넌스가 추구해야 할 가치의 중요성을 인식하고 있었다. 한편, 명확·공식성, 전문성 등과 같은 가치는 공무원

과 기업체 종사자 모두가 중요하게 인식하고 있으나 그 수준에는 차이가 있는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 4-4〉 규제 거버넌스 추구 가치

구분	공무원			기업체 종사자		
	중요성 높음	중요성 낮음	중요성 순위	중요성 높음	중요성 낮음	중요성 순위
접근성	75.6	24.4	16	76.0	24.0	9
대표성	86.0	14.0	4	79.3	20.7	2
정보충분성	86.9	13.1	3	78.0	22.0	6
기간충분성	78.4	21.6	11	75.7	24.3	10
적시성	77.4	22.6	13	71.0	29.0	17
명확·공식성	89.3	10.7	1	79.0	21.0	3
역할 명확성	85.4	14.6	5	78.0	22.0	6
투명성	82.3	17.7	8	80.0	20.0	1
협력·협업성	79.6	20.4	10	79.0	21.0	3
대응성	84.1	15.9	7	77.7	22.3	8
편의성	71.6	28.4	18	74.3	25.7	13
자원충분성	73.8	26.2	17	73.3	26.7	15
수요자중심성	65.5	34.5	20	71.0	29.0	17
민첩성	76.8	23.2	15	70.3	29.7	19
유연성	78.4	21.6	11	72.7	27.3	16
예견성	71.6	28.4	18	66.0	34.0	20
데이터 기반성	77.4	22.6	13	75.0	25.0	12
형평성	79.9	20.1	9	74.0	26.0	14
책임성	85.1	14.9	6	75.7	24.3	10
전문성	88.1	11.9	2	79.0	21.0	3
평균	79.7	20.3		75.3	24.8	

3. 주요 요인 상관관계 분석

앞서 조사된 규제정책과정에서의 규제기관과 이해관계자 간의 관계, 규제환경 변화에 대한 대응, 규제 거버넌스의 개선 목적 및 규제 거버넌스의 추구 가치는 상호 긍정적 혹은 부정적 영향을 미칠 수 있다. 따라서 여기서는 우선 규제정책과정에서 ‘규제기관과 이

해관계자 간의 관계' 및 '규제환경 변화에 대한 대응'의 상관관계 분석을 통해 '규제환경의 변화에 대한 대응에 긍정적인 영향을 미치는 규제기관과 이해관계자 간 관계와 관련된 항목이 무엇인지'에 대해 살펴보고, 다음으로 '규제 거버넌스의 개선 목적'과 '규제 거버넌스의 추구 가치'의 상관관계 분석을 통해 '규제 거버넌스가 특정 개선 목적을 지닐 때, 어떤 가치를 추구하는 것이 바람직한지'를 알아보고자 한다.

본 연구에서는 상관관계 분석의 시각화를 위해 상관계수행렬(correlation matrix) 대신에 히트맵(heatmap)을 사용하였다. 히트맵은 자료의 시각화를 위해 보편적으로 활용되는 도구로 다양한 색상을 이용하여 연구 변수의 특성을 표현할 수 있다. 본 연구에서 제시한 상관관계 히트맵에서는 상관계수가 크면 진한 색상을 사용하였으며, 반대로 상관계수가 작으면 연한 색상을 사용하였다.

우선, 디지털 경제의 발전에 따른 규제환경의 변화에 대한 대응이 적절하기 이루어지는 데 필요한 규제기관과 이해관계자 간의 관계와 관련된 항목의 상관관계 분석 중 기업체 종사자에 대한 결과는 <그림 4-1>에서 확인할 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 우선 규제기관과 이해관계자 간 관계와 관련된 모든 항목이 규제환경의 변화에 대한 대응에 통계적으로 유의한 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 규제기관과 이해관계자간의 관계에 대한 항목 중 '이해관계자의 능동적·적극적 참여', '이해관계자 의견의 적극적 반영', '간편·편리한 의견교환 절차' 등은 규제환경 변화 대응에 상대적으로 긍정적인 영향이 큰 것으로 나타났다. 한편, 규제환경 변화에 대한 대응 중 '규제환경 변화에 대한 민첩한 대응', '규제환경 변화에 대한 유연한 대응' 등은 타 대응 항목에 비해 규제기관과 이해관계자 간 관계 관련 항목에 상대적으로 강한 긍정적 영향을 받는 것으로 확인되었으나, '규제정책과정의 민간부문 중심 주도', '규제환경 변화에 미래예견적으로 대응' 등은 규제기관과 이해관계자 간 관계의 항목이 미치는 영향이 상대적으로 적은 것으로 나타났다.

〈그림 4-1〉 상관관계 히트맵: 규제기관과 이해관계자간의 관계와 규제환경 변화 대응의 관계(기업체 종사자)

규제정책과정의 민간부문 중심 주도	0.44	0.42	0.41	0.45	0.43	0.38	0.38	0.34	0.44	0.45	0.43	0.32
규제환경 변화에 민첩한 대응 가능	0.55	0.5	0.57	0.6	0.5	0.54	0.52	0.56	0.57	0.57	0.59	0.56
규제환경 변화에 유연한 대응 가능	0.6	0.57	0.57	0.6	0.52	0.59	0.55	0.53	0.57	0.57	0.58	0.56
규제환경 변화에 미래예견으로 대응	0.5	0.48	0.49	0.52	0.46	0.51	0.53	0.43	0.56	0.54	0.54	0.49
규제정책과정의 데이터 기반 운영	0.57	0.51	0.56	0.49	0.48	0.53	0.54	0.48	0.58	0.59	0.58	0.58
규제 편익과 비용의 공정한 분배	0.55	0.53	0.57	0.55	0.49	0.55	0.5	0.48	0.6	0.6	0.59	0.54
윤리성·책임성에 기반한 규제정책과정	0.52	0.52	0.52	0.52	0.53	0.5	0.52	0.57	0.61	0.61	0.59	0.59
환경 변화에 대한 충분한 정보 보유	0.45	0.52	0.54	0.52	0.5	0.49	0.47	0.47	0.6	0.58	0.54	0.52

한편, 〈표 4-2〉에서 확인된 규제환경 변화에의 대응에 대한 동의율 순위와 각 규제환경 변화의 대응 항목에 긍정적 영향을 미치는 규제기관과 이해관계자 간 관계의 항목을 상관계수의 크기순으로 제시하면 〈표 4-5〉와 같다. 이를 바탕으로 규제기관과 이해관계자 간 관계 관련 항목 중 ‘이해관계자 의견의 적극적 반영’, ‘이해관계자의 능동적·적극적 참여’ 등을 강화하는 것이 규제환경 변화의 대응이 적절히 일어나지 않는다고 평가되는 ‘규제환경 변화에 대한 미래예견적 대응’(동의율 순위 8), ‘규제환경 변화에 대한 민첩한 대응’(동의율 순위 7) 및 ‘규제정책과정의 민간부문 중심 주도’(동의율 순위 6) 부문을 개선하는 데 가장 효과적이라는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-5〉 규제환경 변화의 대응에 긍정적인 영향을 미치는 규제기관과 이해관계자간 관계의 항목(기업체 종사자)

규제환경 변화에의 대응	동의율에 따른 순위	상관계수가 0.4 이상인 규제기관과 이해관계자 간 관계의 항목*
규제정책과정의 민간부문 중심 주도	6(49.3%)	충분한 의견제시 시간 제공(0.45), 이해관계자 의견의 적극적 반영(0.45), 이해관계자의 능동적·적극적 참여(0.44), 폭넓은 이해관계자 참여(0.44)
규제환경 변화에 대한 민첩한 대응	7(48.7%)	충분한 의견제시 시간 제공(0.60), 간편·편리한 의견교환 절차(0.59), 이해관계자의 능동적·적극적 참여

규제환경 변화에의 대응	동의를에 따른 순위	상관계수가 0.4 이상인 규제기관과 이해관계자 간 관계의 항목*
		(0.57), 이해관계자 의견의 적극적 반영(0.57), 이해관계자에게 충분한 정보 제공(0.57)
규제환경 변화에 대한 유연한 대응	4(51.7%)	폭넓은 이해관계자 참여(0.60), 충분한 의견제시 시간 제공(0.60), 참여 위한 공식적인 절차 마련(0.59)
규제환경 변화에 대한 미래예견적 대응	8(46.0%)	이해관계자의 능동적·적극적 참여(0.56), 이해관계자 의견의 적극적 반영(0.54), 간편·편리한 의견교환 절차(0.54)
규제정책과정의 데이터 기반 운영	2(55.0%)	이해관계자 의견의 적극적 반영(0.59), 이해관계자의 능동적·적극적 참여(0.58), 간편·편리한 의견교환 절차(0.58), 참여 위한 충분한 자원·예산 보유(0.58)
규제 편익과 비용의 공정한 분배	4(51.7%)	이해관계자 의견의 적극적 반영(0.60), 이해관계자의 능동적·적극적 참여(0.60), 간편·편리한 의견교환 절차(0.59)
윤리성·책임성에 기반한 규제정책과정	3(54.7%)	이해관계자 의견의 적극적 반영(0.61), 이해관계자의 능동적·적극적 참여(0.61), 간편·편리한 의견교환 절차(0.59), 참여 위한 충분한 자원·예산 보유(0.59)
환경변화에 대한 충분한 정보 보유	1(57.7%)	이해관계자의 능동적·적극적 참여(0.61), 이해관계자 의견의 적극적 반영(0.58), 간편·편리한 의견교환 절차(0.54), 이해관계자에게 충분한 정보 제공(0.54)

* 괄호 안의 숫자는 상관계수를 의미함.

다음으로 공무원의 응답을 분석하여 규제환경의 변화에 대한 대응이 적절하게 이루어지는 데 필요한 규제기관과 이해관계자 간 관계와 관련된 항목을 확인해보면, <그림 4-2>에서 볼 수 있는 것처럼 공무원들도 기업체 종사자 응답의 분석 결과와 마찬가지로 ‘규제환경 변화에 대한 민첩한 대응’과 ‘규제환경 변화에 대한 유연한 대응’이 규제기관과 이해관계자 간 관계 관련 항목에 상대적으로 강한 긍정적인 영향을 받는 것으로 평가하고 있음이 확인되었으나, ‘규제정책과정의 민간부문 중심 주도’를 포함한 다른 특성들에 대해서는 규제기관과 이해관계자 간 관계 관련 항목이 미치는 영향이 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 한편, 규제기관과 이해관계자간의 관계에 대한 항목 중 ‘이해관계자 의견의 적극적 반영’, ‘간편·편리한 의견교환 절차’ 등은 타 특성에 비해 규제환경 변화 대응에 상대적으로 큰 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

〈그림 4-2〉 상관관계 히트맵: 규제기관과 이해관계자간의 관계와 규제환경 변화 대응의 관계(공무원)

규제정책과정의 민간부문 중심 주도	0.28	0.23	0.27	0.25	0.34	0.16	0.23	0.24	0.24	0.27	0.28	0.31
규제환경 변화에 민첩한 대응 가능	0.47	0.42	0.49	0.5	0.48	0.35	0.49	0.46	0.38	0.52	0.55	0.53
규제환경 변화에 유연한 대응 가능	0.49	0.42	0.47	0.48	0.52	0.36	0.5	0.5	0.38	0.51	0.52	0.49
규제환경 변화에 미래예견적으로 대응	0.44	0.35	0.4	0.41	0.45	0.31	0.44	0.43	0.36	0.44	0.48	0.48
규제정책과정의 데이터 기반 운영	0.44	0.36	0.49	0.47	0.44	0.4	0.43	0.48	0.4	0.45	0.47	0.5
규제 편익과 비용의 공정한 분배	0.42	0.43	0.48	0.46	0.44	0.44	0.46	0.46	0.42	0.47	0.46	0.47
윤리성 책임성에 기반한 규제정책과정	0.42	0.47	0.39	0.35	0.33	0.44	0.36	0.4	0.44	0.38	0.27	0.24
환경 변화에 대한 충분한 정보 보유	0.44	0.5	0.39	0.4	0.38	0.44	0.4	0.4	0.43	0.43	0.37	0.34
	폭넓은 이해관계자 참여	해당 규제 관련 이해관계자 참여	이해관계자에게 충분한 정보 제공	충분한 의견제시 시간 제공	규제과정 초기부터 논의 참여	참여 위한 공식적인 절차 마련	이해관계자 관련 역할 강화	논의 결과 등의 투명한 공개	이해관계자의 능동적 적극적 참여	이해관계자 의견의 적극적 반영	가편·편리한 의견교환 절차	참여 위한 충분한 자원 예산 보유

이러한 결과를 바탕으로 규제환경 변화에의 대응에 대한 동의율 순위와 각 대응 항목에 긍정적인 영향을 미치는 규제기관과 이해관계자 간 관계에 대한 항목을 상관계수의 크기에 따라 나타내면 〈표 4-6〉과 같다. 표에서 볼 수 있는 바와 같이, ‘참여를 위한 충분한 자원·예산 보유’ 및 ‘간편·편리한 의견교환 절차’ 등을 강화하는 것이 공무원에게 규제환경 변화의 대응이 적절히 일어나지 않는다고 평가되는 ‘규제정책과정의 민간부문 중심 주도’(동의율 순위 8), ‘규제환경 변화에 미래예견적 대응’(동의율 순위 7), ‘규제환경 변화에 대한 민첩한 대응’(동의율 순위 6) 등의 부문을 개선하는 데 가장 효과적임을 확인할 수 있다.

〈표 4-6〉 규제환경 변화의 대응에 긍정적인 영향을 미치는 규제기관과 이해관계자간 관계의 항목(공무원)

규제환경 변화에의 대응	동의율에 따른 순위	상관계수가 0.4 이상인 규제기관과 이해관계자 간 관계의 항목*
규제정책과정의 민간부문 중심 주도	8(35.7%)	규제과정 초기부터 논의 참여(0.34), 참여 위한 충분한 자원·예산 보유(0.31), 폭넓은 이해관계자 참여(0.28), 간편·편리한 의견교환 절차(0.28)
규제환경 변화에 대한 민첩한 대응	6(43.6%)	간편·편리한 의견교환 절차(0.55), 참여 위한 충분한 자원·예산 보유(0.53), 이해관계자 의견의 적극적 반영(0.52)
규제환경 변화에 대한 유연한 대응	5(44.8%)	규제과정 초기부터 논의 참여(0.52), 간편·편리한 의견교환 절차(0.52), 이해관계자 의견의 적극적 반영(0.51)
규제환경 변화에 대한 미래예견적 대응	7(41.2%)	간편·편리한 의견교환 절차(0.48), 참여 위한 충분한 자원·예산 보유(0.48), 규제과정 초기부터 논의 참여(0.45)
규제정책과정의 데이터 기반 운영	3(58.8%)	참여 위한 충분한 자원·예산 보유(0.50), 이해관계자에게 충분한 정보 제공(0.49), 논의 결과 등의 투명한 공개(0.48)
규제 편익과 비용의 공정한 분배	4(56.1%)	이해관계자에게 충분한 정보 제공(0.48), 이해관계자 의견의 적극적 반영(0.47), 참여 위한 충분한 자원·예산 보유(0.47)
윤리성·책임성에 기반한 규제정책과정	1(72.6%)	해당 규제 관련 이해관계자 참여(0.47), 참여 위한 공식적인 절차 마련(0.44), 이해관계자의 능동적·적극적 참여(0.44)
환경변화에 대한 충분한 정보 보유	2(69.5%)	해당 규제 관련 이해관계자 참여(0.50), 폭넓은 이해관계자 참여(0.44), 참여 위한 공식적인 절차 마련(0.44)

* 괄호 안의 숫자는 상관계수를 의미함.

다음으로 규제 거버넌스의 개선 목적과 추구 가치와의 상관관계 분석 중 기업체 종사자의 응답 결과는 〈그림 4-3〉과 같다. 응답 결과를 살펴보면, 규제정책의 효과성 제고에 상대적으로 큰 긍정적인 영향을 가지는 규제 거버넌스 추구 가치는 ‘투명성’, ‘대응성’, ‘민첩성’, ‘데이터 기반성’ 및 ‘전문성’으로 나타났다. 한편, 규제정책의 효율성 제고와 상대적으로 큰 정(+)의 상관관계를 지닌 규제 거버넌스 추구 가치는 ‘정보충분성’ 하나인 것으로 나타났다. 규제정책의 형평성 제고는 ‘대응성’과 ‘책임성’이, 규제정책의 공개성 제고는 ‘접근성’, ‘정보충분성’, ‘기간충분성’, ‘적시성’, ‘명확·공식성’, ‘투명성’, ‘협력·협업성’, ‘대응성’, ‘민첩성’, ‘데이터 기반성’, ‘형평성’ 및 ‘책임성’이 비교적 큰 정의 상관관계를 보였다. 규제정책의 합법성 제고는 ‘접근성’, ‘정보충분성’, ‘적시성’, ‘명확·공식성’, ‘역할 명확성’, ‘투명성’, ‘협력·협업성’, ‘대응성’ 및 ‘전문성’이, 그리고 규제정책의 공익성 제고는 ‘접근성’, ‘대표성’, ‘정보충분성’, ‘적시성’, ‘투명성’, ‘대응성’ 및 ‘전문

성'이 상대적으로 큰 정의 상관관계를 가진 것으로 확인되었다.

〈그림 4-3〉 상관관계 히트맵: 규제 거버넌스 개선 목적과 추구 가치의 관계(기업체 종사자)

규제정책의 효과성 제고	0.39	0.38	0.35	0.36	0.37	0.36	0.38	0.4	0.39	0.4	0.26	0.35	0.38	0.4	0.38	0.38	0.41	0.39	0.38	0.4
규제정책의 효율성 제고	0.34	0.3	0.4	0.34	0.36	0.31	0.31	0.35	0.39	0.39	0.2	0.28	0.35	0.32	0.3	0.34	0.35	0.35	0.33	0.34
규제정책의 형평성 제고	0.36	0.31	0.39	0.36	0.34	0.32	0.33	0.37	0.39	0.44	0.24	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.34	0.37	0.4	0.35
규제정책의 공개성 제고	0.4	0.39	0.43	0.43	0.41	0.42	0.39	0.5	0.47	0.48	0.27	0.39	0.37	0.42	0.36	0.38	0.42	0.42	0.44	0.38
규제정책의 합법성 제고	0.41	0.32	0.41	0.32	0.4	0.46	0.42	0.42	0.4	0.42	0.18	0.28	0.3	0.33	0.35	0.29	0.31	0.37	0.36	0.42
규제정책의 공익성 제고	0.42	0.43	0.42	0.33	0.4	0.39	0.39	0.43	0.37	0.48	0.24	0.31	0.32	0.31	0.3	0.26	0.37	0.38	0.33	0.43
	접근성	대표성	정보충분성	가시성	적시성	투명성	합법·합의성	대응성	편의성	자율충분성	자유시용성	민원성	유연성	애근성	데이터기반성	행동성	책임성	전문성		

이러한 결과를 〈표 4-3〉과 결합하여 살펴보면, 〈표 4-7〉에서 확인할 수 있는 바와 같이, 기업체 종사자에게 규제 거버넌스의 개선 목적 중 가장 중요하게 인식되는 것은 규제정책의 합법성 제고이며, 이를 달성하기 위해서는 ‘접근성’, ‘정보충분성’, ‘적시성’, ‘명확·공식성’, ‘역할 명확성’, ‘투명성’, ‘협력·협업성’, ‘대응성’ 및 ‘전문성’ 등의 가치를 실현할 수 있는 수단의 활용이 필요하다고 할 수 있다. 규제 거버넌스 개선 목적 중 두 번째로 중요하게 인식되는 것은 규제정책의 공익성 제고이며, 이의 실현을 위해서는 ‘접근성’, ‘대표성’, ‘정보충분성’, ‘적시성’, ‘투명성’, ‘대응성’, ‘전문성’ 등의 가치를 추구하는 것이 적절함을 알 수 있다. 이러한 방식으로 나머지 규제 거버넌스 개선 목적에 대해서도 이의 달성을 위한 효과적인 추구 가치를 제시할 수 있다. 이와 함께 〈표 4-7〉을 통해 다양한 규제 거버넌스의 개선 목적을 효과적으로 달성하는데 가장 보편적으로 이용할 수 있는 추구 가치가 대응성임을 확인하였다.

〈표 4-7〉 규제 거버넌스 개선 목적 달성을 위해 필요한 가치에 대한 인식(기업체 종사자)

규제 거버넌스 개선 목적	중요도 순위	상관계수가 0.4 이상인 규제 거버넌스 추구 가치*
규제정책 효과성 제고	4	투명성(0.40), 대응성(0.40), 민첩성(0.40), 데이터 기반성(0.41), 전문성(0.40)
규제정책 효율성 제고	6	정보충분성(0.40)
규제정책의 형평성 제고	5	대응성(0.44), 책임성(0.40)
규제정책의 공개성 제고	3	접근성(0.40), 정보충분성(0.43), 기간충분성(0.43), 적시성(0.41), 명확·공식성(0.42), 투명성(0.50), 협력·협업성(0.47), 대응성(0.48), 민첩성(0.42), 데이터 기반성(0.42), 형평성(0.42), 책임성(0.44)
규제정책의 합법성 제고	1	접근성(0.41), 정보충분성(0.41), 적시성(0.40), 명확·공식성(0.46), 역할 명확성(0.42), 투명성(0.42), 협력·협업성(0.40), 대응성(0.42), 전문성(0.42)
규제정책의 공익성 제고	2	접근성(0.42), 대표성(0.43), 정보충분성(0.42), 적시성(0.40), 투명성(0.43), 대응성(0.48), 전문성(0.43)

* 괄호 안의 숫자는 상관계수를 의미함.

또한, 〈표 4-7〉을 통해 기업체 종사자들은 규제정책의 효율성 제고를 제외한 다양한 규제 거버넌스 개선 목적의 효과적인 달성에 가장 보편적으로 이용할 수 있는 추구 가치가 규제정책과정에서 일어나는 논의·의견수렴 결과를 정책에 적극적으로 반영하는 것을 의미하는 ‘대응성’이라고 인식하고 있음을 확인하였다. 이와 함께 규제정책과정에서 이해관계자에게 충분한 정보를 제공하는 것을 의미하는 ‘정보충분성’ 역시 다양한 규제 거버넌스 개선 목적의 달성에 효과적으로 인식되고 있음도 알 수 있었다.

공무원의 응답을 바탕으로 한 규제 거버넌스의 개선 목적과 추구 가치와의 상관관계 분석 결과를 살펴보면, 〈그림 4-4〉에서 볼 수 있는 것처럼 규제정책의 효과성 제고는 ‘대표성’ 및 ‘민첩성’과 상대적으로 큰 정의 상관관계를 보이는 것으로 확인되었으며, 규제정책의 효율성 제고는 ‘민첩성’과 ‘유연성’이, 규제정책의 공개성 제고는 ‘대표성’과 ‘투명성’이, 규제정책의 합법성 제고는 ‘명확·공식성’이, 그리고 규제정책의 공익성 제고는 ‘정보충분성’이 상대적으로 큰 정의 상관관계를 보이는 것으로 나타났다. 반면에 규제정책의 형평성 제고는 규제 거버넌스의 추구 가치와 거의 상관관계가 없는 것으로 확인되었다.

〈그림 4-4〉 상관관계 히트맵: 규제 거버넌스 개선 목적과 추구 가치의 관계(공무원)

규제정책의 효과성 제고	0.33	0.43	0.32	0.32	0.33	0.35	0.34	0.33	0.37	0.3	0.32	0.31	0.26	0.44	0.37	0.29	0.36	0.3	0.29	0.39
규제정책의 효율성 제고	0.3	0.37	0.32	0.28	0.33	0.28	0.3	0.29	0.37	0.35	0.37	0.37	0.31	0.42	0.41	0.31	0.38	0.31	0.31	0.35
규제정책의 형평성 제고	0.36	0.32	0.33	0.28	0.2	0.27	0.24	0.36	0.36	0.33	0.27	0.25	0.35	0.28	0.29	0.27	0.27	0.36	0.25	0.29
규제정책의 공개성 제고	0.36	0.42	0.34	0.32	0.2	0.36	0.25	0.43	0.39	0.25	0.23	0.26	0.29	0.27	0.27	0.25	0.24	0.33	0.26	0.25
규제정책의 합법성 제고	0.31	0.3	0.33	0.29	0.25	0.4	0.33	0.32	0.33	0.23	0.22	0.3	0.25	0.17	0.22	0.15	0.26	0.33	0.33	0.33
규제정책의 공익성 제고	0.38	0.39	0.4	0.31	0.28	0.36	0.36	0.32	0.32	0.24	0.29	0.31	0.19	0.28	0.29	0.25	0.31	0.34	0.35	0.36
	대표성	민첩성	정보충분성	가시성	명확·공식성	명확·명행성	투명성	합법·합당성	대응성	민첩성	자율충분성	수요자중심성	민첩성	유연성	애착성	데이터기반성	행방성	책임성	신뢰성	

이러한 결과를 〈표 4-3〉과 연계하여 살펴보면, 〈표 4-8〉에 나타난 바와 같이 공무원 은 기업체 종사자와 마찬가지로 규제정책의 합법성 제고와 규제정책의 공익성 제고를 규제 거버넌스 개선 목적 중 가장 중요한 것으로 인식하고 있음을 확인할 수 있으며, 규제 정책의 합법성 제고를 위해 효과적인 추구 가치는 명확성·공식성으로, 그리고 규제정책 의 공익성 제고를 위해 효과적인 추구 가치는 정보충분성으로 나타났다.

〈표 4-8〉 규제 거버넌스 개선 목적 달성을 위해 필요한 가치에 대한 인식(공무원)

규제 거버넌스 개선 목적	중요도 순위	상관계수가 0.4 이상인 규제 거버넌스 추구 가치*
규제정책 효과성 제고	3	대표성(0.43), 민첩성(0.44)
규제정책 효율성 제고	5	민첩성(0.42), 유연성(0.41)
규제정책의 형평성 제고	6	-
규제정책의 공개성 제고	4	대표성(0.42), 투명성(0.43)
규제정책의 합법성 제고	1	명확·공식성(0.40)
규제정책의 공익성 제고	2	정보충분성(0.40)

* 괄호 안의 숫자는 상관계수를 의미함.

위의 결과를 바탕으로 기업체 종사자와 공무원의 규제 거버넌스 개선 목적과 추구 가치에 대한 평가를 살펴보면, 우선, 규제 거버넌스 개선 목적에 대해 기업체 종사자와 공무원 모두 규제정책의 합법성 제고와 공익성 제고를 가장 중요한 개선 목적으로 인식하

고 있는 것으로 나타났다. 한편, 규제 거버넌스의 개선 목적 달성에 효과적인 가치에 대해 기업체 종사자들이 매우 다양한 가치가 규제 거버넌스의 개선 목적 달성에 효과적일 수 있다고 평가하고 있는 반면, 공무원들은 대표성, 민첩성 등 한정된 가치만이 특정 개선 목적 달성에 효과적이라고 평가하는 것으로 나타나 이들의 인식에 큰 차이가 있음을 확인하였다. 이는 결국 규제기관이 규제 거버넌스 개선의 목적 달성을 위해 기업의 의견 수렴 없이 특정 가치를 추구할 경우, 기업의 규제 순응, 규제집행의 효과성 등을 확보하지 못할 가능성이 있음을 의미하는 것이다.

V. 결론 및 시사점

디지털 경제로의 전환으로 인한 규제환경의 급속한 변화는 이에 대응하여 규제 거버넌스도 변화할 것을 요구하고 있다. 본 연구는 디지털 경제와 관련된 신산업 분야 기업체 종사자와 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 디지털 경제 환경과 관련된 규제 거버넌스의 현황을 파악하고, 기술환경의 급격한 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 규제 거버넌스 개선의 방향성을 제시하고자 하였다.

실증분석의 결과를 살펴보면, 우선 규제 거버넌스의 현황과 관련해서 규제정책과정에서 규제기관과 이해관계자 간의 관계에 있어서 일부 평가항목에 대해 공무원과 기업체 종사자의 인식차가 큰 것으로 나타났다. 예를 들어 많은 공무원들이 규제정책과정에서의 참여를 위한 공식적인 절차가 마련되어 있다고 인식하고 있는 반면, 상대적으로 높은 비율의 기업체 종사자들은 그렇지 않다고 평가하였다. 이와 같은 공무원과 기업체 종사자의 인식 차이는 결국 규제정책과정에서 피규제집단의 규제기관에 대한 불신, 규제 불순응 등의 문제를 발생시킬 수 있으므로 상호 인식 차이를 개선할 필요성이 있다고 하겠다. 규제정책과정에서의 규제환경 변화에 대한 대응의 적절성 관련 분석 결과에서는 공무원과 기업체 종사자의 평가가 대체로 일치하는 것으로 나타났으나, 이들 모두 현행 규제기관의 환경 변화에 대한 대응 적절성이 비교적 낮은 것으로 평가함을 확인하였다. 특히, 두 응답 집단 모두에서 규제정책과정의 민간 부문 주도, 규제환경 변화에 대한 민첩한 대응 및 미래예견적인 대응에 대해 부정적인 평가가 긍정적인 평가보다 많은 것으로 나타났는데,

이는 신산업 분야의 발전 및 시장경쟁력 약화를 초래할 수 있으므로 개선 전략 마련이 시급한 것으로 보인다.

다음으로 규제 거버넌스 개선의 목적에 대한 평가에서는 공무원과 기업체 종사자 모두 규제정책의 합법성 및 공익성 제고를 규제 거버넌스 개선의 가장 중요한 목적으로 인식하고 있음을 확인하였다. 다만, 모든 규제 거버넌스 개선 목적에 대해 기업체 종사자의 중요성에 대한 평가 수준이 공무원에 비해 매우 낮게 나타났는데, 이는 정부가 지금까지 진행해 온 규제수단 중심의 개선 전략 추진으로 인해 피규제집단이 규제 거버넌스의 개선 역시 중요함을 정확히 인식하지 못하고 있기 때문으로 보인다. 규제 거버넌스 추구 가치의 중요성에 대한 평가에서는 대부분의 가치가 공무원과 기업체 종사자 모두에게 중요하게 평가되고 있는 가운데, 공무원은 명확·공식성과 전문성을, 기업체 종사자는 투명성과 대표성을 특히 중요하게 인식하는 것으로 나타났다.

한편, 일련의 상관관계 분석 결과를 종합적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 규제기관과 이해관계자 간의 관계와 규제환경 변화 대응에 대한 기업체 종사자들의 응답 결과의 상관관계 분석을 통해 이해관계자 참여 보장 및 확대, 의견제시를 위한 시간 보장 및 절차 간소화, 제시된 의견의 적극적 반영과 같이 이해관계자가 규제정책과정에 보다 원활히 참여하여 의견을 제시할 수 있는 방안을 마련하는 것이 규제환경 변화에 대한 대응에 효과적인 것을 확인하였다. 한편, 공무원의 응답 결과에 대한 상관관계 분석에서는 이해관계자 참여를 위한 공식적인 절차나 충분한 자원·예산 확보와 같이 이해관계자 참여를 위한 제도·예산 등을 갖추는 것이 규제환경 변화에 대한 대응에 보다 효과적인 것으로 나타났다. 이는 결국 적절하게 이루어지지 못하고 있다고 평가되는 규제정책과정의 민간 중심 주도, 규제환경 변화에 대한 민첩한 대응 및 미래예견적 대응의 문제를 해소하기 위해 이해관계자의 참여를 보장·확대하고 의견을 수렴할 수 있는 제도·자원·예산을 마련할 필요가 있음을 보여주는 것이다. 예를 들어 정책과정에 주민을 참여시키기 위한 방안 중 하나인 ‘타운홀 미팅’, 사회적 갈등이 심각한 규제이슈에 대한 ‘시민배심원제’ 도입, ‘의원발의 규제 입법안에 대한 국민 참여’ 강화 등과 같이 이해관계자 참여 실효성을 확보할 수 있는 방안을 고려함과 동시에 이를 위한 절차·자원·예산을 확보하는 것이 중요하다.

규제 거버넌스 개선 목적과 추구 가치의 상관관계 분석 결과를 살펴보면, 기업체 종사자들의 응답에서는 접근성, 정보충분성, 적시성, 대응성, 투명성, 전문성 등의 다양한 가

치가 규제 거버넌스 개선 목적의 달성에 효과적인 것으로 나타났으나, 공무원들의 응답에서는 각각의 규제 거버넌스의 개선 목적에 긍정적인 영향을 미치는 추구 가치가 상이한 것으로 확인되었다. 이와 함께 규제 거버넌스 개선 목적 중 두 응답 집단 모두에게 가장 중요한 것으로 평가된 규제정책의 합법성 제고와 공익성 제고의 달성을 위해서는 각각 명확·공식성 및 정보충분성을 확보하는 것이 가장 효과적인 것으로 나타났다.

명확·공식성의 확보는 이해관계자의 의견제시 및 수렴을 위한 명확하고 공식적인 규정 마련을 통해 이루어질 수 있다. 우리나라는 규제의 신설·강화 시에 이해관계자의 의견수렴을 규정하고 있으나, 기존 규제를 개선하는 과정에는 이를 위한 제도적 장치가 없다. 하지만 신산업 분야의 규제혁신 과제들은 다양한 시장참여자의 이해가 첨예하게 대립하는 사례가 많아서, 기존규제를 개선하여 새로운 기준을 제시할 필요성이 있음에 불구하고 특정 집단의 강한 반발로 규제개선 추진이 무산되는 경우가 빈번히 발생한다. 이처럼 신산업 분야에서 특정 집단의 반대로 인해 규제개선 논의가 좌절되는 것은 사회적·경제적·기술적 측면 모두에서 바람직하지 않으므로, 기존 규제의 개선과정에도 관련 이해관계자와 소비자, 일반국민 등 다양한 시장참여자의 의견을 수렴하도록 명확하고 공식적인 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

정보충분성의 확보는 규제정책과정에서 공무원, 기업 등을 포함한 모든 시장참여자에게 충분한 정보가 제공되는 것을 의미한다. 정보충분성이 신산업 분야에서 확보되기 위해서는 현재 기술·시장 상황에 대한 정보뿐만 아니라 앞으로 다가올 미래와 관련된 정보를 분석·제공할 수 있어야 한다. 이를 위해서 기업·산업 환경, 시장환경, 거시경제, 소비자 수요 등에 대한 복합적인 정보를 수집·분석하여 새롭게 등장할 것으로 예상되는 트렌드·혁신·발전 등을 체계적으로 예측하는 대표적 방법론인 수평적 스캐닝(horizon scanning)을 이용할 수 있다(정용찬 외, 2021). 수평적 스캐닝은 광범위한 자료의 수집, 전문가 중심 스캐닝 등을 통해 향후 다가올 미래에 대비한 폭넓은 정책 스펙트럼의 검토가 가능하므로, 다양한 시장참여자에게 정보와 통찰력을 제공하는 역할 수행이 가능할 것이다. 정보충분성 확보를 위해 수평적 스캐닝과 함께 통합적 데이터 관리 역시 고려해볼 수 있다. 현행 규제체계는 규제 관련 정보를 개별 부처에서 파편적으로 관리하고 있으므로, 신산업의 융·복합적 성격을 반영한 정보가 충분히 제공되지 못하여 규제지체가 발생하고 있다. 따라서 신산업 분야 전반의 규제를 개선하기 위해서는 다양한 분야에서 발생

하는 정보·데이터의 체계적·통합적 관리가 필요하다. 이를 가능하게 할 수 있는 방안으로 규제 관련 정보·데이터의 통합적 관리를 위한 총괄기관의 지정, 부처별 파편적 정보·데이터의 융합을 위한 데이터 표준화 등을 고려해볼 수 있다.

디지털 경제로의 전환은 피할 수 없는 현실이며, 거대한 잠재적 혜택을 발생시킴과 동시에 적절한 대응이 미흡할 경우 막대한 사회·경제적 비용을 불러올 가능성이 높다. 이러한 환경에서 원활한 디지털 경제환경으로의 전환을 도모하고 관련 산업의 지속적인 발전을 달성하기 위해서는 기존의 대표적인 규제개선 방안인 규제 설계방식의 변화와 함께 규제 거버넌스의 문제를 파악하고 이를 해소하기 위한 규제 집행방식의 변화도 동시에 이루어져야 한다. 본 연구가 소비자, 시민사회단체, 기존 산업계 등 모든 이해관계자의 인식을 반영하지 못했다는 한계점을 지니고 있으나, 디지털 경제의 주요 주체인 신산업 분야 기업체 종사자와 관련 규제를 다루는 공무원을 대상으로 실증적인 분석을 수행했다는 점에서 일정 수준 이상의 정책적 기여가 있는 것으로 생각된다. 본 연구의 결과를 염두에 두고 규제 거버넌스의 개선을 추진할 경우, 신산업 분야 기업체 종사자의 규제혁신 만족도 제고, 나아가 디지털 경제환경으로의 원활한 전환에 도움이 될 것으로 생각된다.

참고문헌

- 국무조정실(2021). 2021 규제백서.
- 김신·이혁우. (2016). 규제혁신을 위한 기존 규제의 정비 방안. 한국행정연구원.
- 김정렬·안상규·함오상. (2004). 원자력 안전규제 수단의 대안개발과 실행계획. 2004년 한국 원자력학회 춘계학술대회.
- 김홍범. (2007). 금융규제감독의 경과와 개선 과제. 금융연구. 21: 55-123.
- 김효기·심준섭. (2012). 규제 수용성의 결정 요인에 관한 경험적 연구: 금융 규제를 중심으로. 정책분석평가학회보. 22(3): 33-64.
- 대한무역투자진흥공사. (2020). 포스트 코로나19 중국 유망 상품, 유망 서비스.
- 대한상의. (2021) 신산업 규제환경에 대한 기업인식 조사.
- 마누엘 카스텔 (2014). 네트워크 사회의 도래, 한울.
- 심우현·원소연·이종한. (2021). 언택트 디지털경제의 규제개선방안. 한국행정연구원.
- 심준섭, 최수현. (2013). 좋은 금융규제 거버넌스의 요소들이 신뢰에 미치는 영향. 행정논총, 51(2), 177-207.
- 안혁근. (2015). 중앙-지방 간 협력적 거버넌스의 구축방안. 한국행정연구원.
- 원소연. (2018). 다(多)부처규제 합리화방안: 안전규제 및 신산업 규제를 중심으로. 한국행정연구원.
- 이건, 윤건, 박정훈. (2013). 규제와 진흥 관점에서 바라본 ICT 거버넌스 개편방향 연구. 정보화정책, 20(2), 20-38.
- 이두휴. (2021). 교육의 디지털 전환에 따른 포용적 거버넌스 구축 전략. 민주주의와 인권, 21(4), 145-187.
- 이명석. (2018), 거버넌스 신드롬, 서울: 성균관대학교 출판부.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스. 한국행정학보, 36(4), 321-338.
- 이민창. (2017). 우리나라 규제개혁 추진 과정에 관한 고찰: 규제개혁 거버넌스와 민관협력 성과를 중심으로. 한국거버넌스학회보, 24(1), 271-298.
- 이민호·김신·은재호. (2018). 규제 효과성 제고를 위한 규제협회의 실질화 방안 연구. 한국

- 행정연구원.
- 이상규 외. (2013). 신산업 부문의 스마트규제 도입 방안. 산업연구원.
- 이종한 외. (2022). 차기정부 규제개혁의 방향과 과제. 경제인문사회연구회 협동연구총서.
- 이종한 외. (2021a). 4차산업혁명시대 혁신성장을 위한 규제생태계 조성방안 연구. 경제인문 사회연구회 협동연구총서.
- 이종한 외. (2021b). 산업안전보건 감독기관의 조직구성과 역할에 관한 국제비교. 산업안전 보건연구원.
- 이종한·김신·홍승현·김성부. (2020). 규제지체 해소를 위한 유연성 제고방안: 신산업 중심으로. 한국행정연구원.
- 이종한·박선주. (2017). 수요자 중심 규제개혁 평가 및 개선 방안. 한국행정연구원.
- 이종한·김신·이정욱·유종선·고동수·윤광진. (2009). 산업별 규제체계 평가에 관한 연구 -규 제거버넌스와 성과의 상관관계를 중심으로. 한국행정연구원.
- 이주호·최창용. (2018). 혁신생태계 조성을 위한 규제개혁. 한국개발연구원.
- 이혜영. (2014). 위험 규제 거버넌스에 관한 시론적 연구: 식품안전 분야에의 적용. 한국사회 와 행정연구, 24(4), 387-409.
- 정용찬 외. (2021). 2021 대한민국 종합전망 연구. 경제인문사회연구회 협동연구총서.
- 최유성·안혁근·심우현·박정원. (2017). 4차 산업혁명에 대응하는 규제개혁 연구: 공유(共有) 경제와 디지털헬스케어 분야를 중심으로. 한국행정연구원.
- 카이스트. (2021). 카이스트 미래전략 2022.
- 한승희·최대용·이혁우·이경준. (2014). 거버넌스 사례연구. 한국개발연구원.
- 허인혜. (2011). 한국 금융감독시스템의 민주적 거버넌스 모색. 한국정책학회보, 20(4): 18-20
- Benz, A. (2004) 'Einleitung: Governance - Modebegriff oder nutzliches sozialwissenschaftliches Konzept?' in A. Benz (ed.), Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einfuhrung, Wiesbaden: VS Verlag fur Sozialwissenschaften, pp. 11-28.
- Conklin, J. (2003). Wicked problems and social complexity.
- OECD(2014). Framework for Regulatory Policy Evaluation

- OECD. (2021a). Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation.
- OECD. (2021b). Recommendation of the council on transparency and procedural fairness in competition law enforcement.
- OECD(2011). Regulatory Policy and Governance. Supporting economic growth and serving the public interest.
- Rhodes, R.A.W. (1997) Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham: Open University Press.

Digital Economy and Regulatory Governance

Shim, Woohyun·Won, Soh-Yeon·Lee, Jonghan

The rapid growth of the digital economy brings uncertainties and information asymmetries, which hinder the effectiveness of regulatory policies. This study examines regulatory governance in response to the fast-paced technological changes, aiming to analyze how to effectively address these changes from the perspective of regulatory governance. To achieve this objective, the study conducts surveys among companies in emerging industry sectors and public officials to assess the current state of regulatory governance and propose improvements for a seamless transition to the digital economic environment. Based on the findings, the study recommends implementing various measures to enhance private sector leadership, agility, and foresight. Furthermore, it suggests establishing a formal mechanism to collect opinions from market participants and ensuring sufficient information for analyzing and adapting to regulatory changes, thereby promoting the public interest.

Key words: digital economy, digital transformation, regulatory governance, regulatory reform