

규제혁신을 위한 정책설계와 이해관계 조정에 관한 연구

채종헌·김성근·홍승헌

공공성 강화를 위한
융합적 정책연구 선도기관



KIPA 연구보고서 2022-18

규제혁신을 위한 정책설계와 이해관계 조정에 관한 연구

참여 연구진

연구책임자

채 종 헌 선임연구위원

김 성 근 연구위원

홍 승 현 부연구위원

연구참여자

윤 상 규 연구원

이 명 우 연구보조원

연구운영실무협의회 위원

김 강 민 교수(단국대학교 분쟁해결연구센터)

박 선 주 교수(경북대학교 행정학부)

윤 성 혁 국장(산업통상자원부)

오 정 우 과장(국무조정실 규제조정실)

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해 주십시오.
채종헌 · 김성근 · 홍승현(2022). 규제혁신을 위한 정책설계와 이해관계 조정에 관한 연구.
한국행정연구원

Citation guideline for this research paper is as follows:

Chae, Jong Hun · Kim, Sung-Geun · Hong, Seung-Hun(2022). A Study on Policy Design and Stakeholder Interest Coordination for Regulatory Innovation. KIPA

발간사

규제혁신은 4차 산업혁명 시대를 선도하기 위해 선행되어야 할 필수적인 과제입니다. 따라서 새로 출범하는 역대 정부는 모두 규제개혁을 가장 중요한 국정과제 중 하나로 삼아 왔습니다. 그러나 정부의 관심과 노력에 비해 그 성과가 기대에 미치지 못하다는 것이 학계의 일반적인 평가인 듯합니다. 기대했던 규제혁신을 달성하기 위해서는 당연히 규제개혁 과정에서의 미진한 부분을 살피고 개선하는 노력이 필요할 것입니다.

주지하다시피 규제는 필연적으로 갈등을 수반합니다. 기존의 규제를 폐지·완화하거나 새로운 규제를 신설·강화하는 과정에서는 필연적으로 각 이해관계인의 이해관계가 충돌할 수밖에 없기 때문입니다. 이러한 규제정책의 특성을 이해하지 못하고 이상적인 규제혁신의 그림만을 기대한다면 규제개혁은 실패로 귀결될 수밖에 없을 것입니다. 이해관계의 충돌과 갈등을 필연적으로 내재한 각종 규제정책의 수용성 및 효능성을 높이기 위해서는 그 과정에서 발생할 수밖에 없는 갈등에 대한 대비가 필요합니다.

그런 의미에서 규제개혁 와중에 발생할 수밖에 없는 이해집단 간 갈등의 관리 방안과 그러한 갈등관리 시스템이 엮어진 성공적인 규제혁신 설계안을 모색하고 있는 이 연구는 정부의 정책 추진에 중요한 함의를 제공하리라 기대합니다. 이 연구의 깊은 고민이 앞으로의 정책이나 정책연구에 유용하게 활용될 수 있기를 바랍니다. 올 한 해 동안 연구를 책임지고 수행한 한국행정연구원 채종헌 박사, 김성근 박사, 홍승헌 박사, 이명우 연구원의 노고를 위로하며, 연구수행과정에서 도움을 주신 외부전문가들에게도 감사의 인사를 드립니다.

2022년 12월

한국행정연구원 원장 **최 상 한**

최 상 한

제1장 서론 | 채종현 |

제1절 연구의 배경 및 필요성	2
제2절 연구의 목적	5
제3절 연구범위 및 방법	7
1. 연구의 범위	7
2. 연구의 방법	8
제4절 연구의 설계	10
1. 연구 분석틀	10
2. 텍스트 분석 설계	11
3. 설문조사 설계	12
4. AHP 설계	13
제5절 연구동향 및 기대효과	15
1. 연구동향 및 연구의 차별성	15
2. 연구의 기대효과	16

제2장 규제혁신을 위한 갈등관리의 중요성 | 채종현 |

제1절 규제정책의 특성	19
1. 규제정책의 성격	19
2. 규제개혁의 방향과 원칙	22
3. 규제개혁과 갈등관리	29
제2절 신산업 규제개혁과 이해갈등	36
1. 신산업 규제개혁의 추진 현황과 갈등 대응	36
2. 신산업 분야 주요 갈등과 유형	43

제3절 규제저항과 갈등 최소화를 위한 노력 : 갈등관리	46
1. 갈등관리의 세 가지 접근 방식	47
2. 신산업 규제 갈등과 갈등관리	51
3. 현행 갈등관리 제도 개관	53

제3장 규제혁신 관련 국내외 갈등 사례 분석 | 홍승헌 |

제1절 신산업 규제혁신과 갈등조정 : 해외 사례	58
1. 영국	58
2. 유럽연합	66
제2절 신산업 규제혁신과 갈등조정 : 국내 사례	72
1. 4차산업혁명위원회의 규제·제도혁신 해커톤	72
2. 한걸음 모델의 성과와 한계	88
제3절 사례분석의 시사점	95
1. 해외사례의 함의 및 시사점	95
2. 국내사례의 함의 및 시사점	97

제4장 규제정책과 갈등에 관한 텍스트 분석 | 김성근 |

제1절 텍스트 분석의 개요	104
1. 텍스트 분석의 의의	104
2. 텍스트 분석의 방법	105
3. 텍스트 분석 자료	106

제2절 규제혁신과 갈등의 일반 인식	108
1. 토픽모델링의 추정과 최적화	108
2. 규제 및 갈등 관련 주요 주제들	110
3. 규제 및 갈등 관련 주제 간 상관관계 분석	118
4. 규제 및 갈등 관련 주제의 등장과 시간, 매체와의 관계 분석	119
제3절 소결	124

제5장 규제정책과 갈등에 대한 기업 인식 조사 | 김성근 |

제1절 설문조사의 개요	126
1. 설문조사의 의의	126
2. 설문조사의 내용	127
3. 설문의 대상	128
제2절 설문조사 결과의 분석	130
1. 규제갈등의 경험과 예상 갈등 및 해결방법에 대한 인식	130
2. 규제갈등의 해결 주체와 방식에 대한 인식	134
3. 갈등 조정을 위한 기존 정책에 대한 인식	152
제3절 소결	159

제6장 성공적인 규제혁신을 위한 정책우선순위 분석 | 김성근 |

제1절 규제혁신을 위한 정책 탐색	163
제2절 규제혁신을 위한 정책 우선순위 도출	169
1. 규제개혁 방향성 정립 관련 상대적 중요도	172

2. 규제개혁 거버넌스 개선 관련 상대적 중요도	173
3. 규제 심사 및 모니터링 개선 관련 상대적 중요도	174
4. 규제 갈등관리 역량 강화 관련 상대적 중요도	175
5. 전체 세부 정책방향의 중요도 분석	176
제3절 소결	179

제7장

결론 및 정책제언 | 채종현, 홍승헌 |

제1절 연구 요약	182
제2절 정책 제언: 갈등해결형 규제혁신 로드맵	187
1. 신산업 규제혁신과 갈등관리의 방향성 정립	188
2. 규제혁신과 갈등관리 시스템의 연계	192
3. 갈등해결형 규제 샌드박스 도입	195
4. 성공적 규제혁신을 위한 법령 개정(안)	207

참고문헌 _ 215

국내문헌	206
연구보고서	208
법령	208
일간지 등	209
국외문헌	210

부 록 _ 225

부록 1. 설문조사표	226
부록 2. 정책우선순위 의견조사표	237
부록 3. 정책우선순위 설문조사 결과 종합	239
부록 4. AHP 항목별 평가자별 비일관성 비율	246

Ⅰ 표목차 Ⅰ

〈표 2-1〉 OECD의 규제정책과 거버넌스를 위한 제언	24
〈표 2-2〉 더 나은 규제의 조건	25
〈표 2-3〉 더 나은 규제의 조건	25
〈표 2-4〉 역대 정부의 규제개혁 추진체계	26
〈표 2-5〉 OECD 회원국 규제정책평가 결과(2015-2021)	27
〈표 2-6〉 Wilson의 규제정치 유형	31
〈표 2-7〉 규제 샌드박스 신사업 중 심각한 이해갈등이 존재하여 철회·부결·검토 중 사례	38
〈표 2-8〉 한걸음 모델의 '상생메뉴판'	42
〈표 2-9〉 신산업 분야별 규제 관련 예상(발생) 갈등과 쟁점	44
〈표 2-10〉 Wilson의 규제정치 유형을 변형한 신산업 갈등의 분류	45
〈표 2-11〉 세 가지 차원의 갈등관리 접근방식과 신산업 규제 갈등의 연계(예시)	46
〈표 2-12〉 참여의 수준과 방식	54
〈표 3-1〉 제1차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단	77
〈표 3-2〉 제2차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단	78
〈표 3-3〉 제3차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단	80
〈표 3-4〉 제4차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단	81
〈표 3-5〉 제5차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단	82
〈표 3-6〉 제6차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단	83
〈표 3-7〉 제7차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단	85
〈표 3-8〉 제8차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단	86
〈표 3-9〉 제9차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단	87
〈표 3-10〉 제10차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단	88
〈표 3-11〉 해커톤 주제별 이해관계자 갈등 여부	97
〈표 4-1〉 문서의 연도별 분포	108
〈표 4-2〉 분석결과 도출된 주제들	110
〈표 4-3〉 주제 17과 관련된 대표적 문서들	113
〈표 4-4〉 주제 8과 관련된 대표적 문서들	114

〈표 4-5〉 주제 3과 관련된 대표적 문서들	116
〈표 5-1〉 응답기업들의 일반 특성	129
〈표 5-2〉 규제갈등 경험과 앞으로 갈등기대 영역	130
〈표 5-3〉 주요 규제갈등 유형에 대한 기업 기본 특성	131
〈표 5-4〉 앞으로 갈등기대 영역과 해결 방법	132
〈표 5-5〉 기업 특성별 선호하는 규제갈등 해결방안 차이	133
〈표 5-6〉 정부가 규제갈등에 적절히 대응한다는 의견에 대한 기업특성별 응답	135
〈표 5-7〉 가장 중요한 역할을 하는 주체에 대한 의견 응답기업 특성 (중복응답)	137
〈표 5-8〉 규제소관 중앙부처의 역할에 대한 의견들 응답기업 특성 (중복응답)	139
〈표 5-9〉 규제개혁위원회의 역할에 대한 의견들 응답기업 특성 (중복응답)	141
〈표 5-10〉 지방자치단체의 역할에 대한 의견들 응답기업 특성 (중복응답)	143
〈표 5-11〉 대화와 협상 기반 갈등해결방법의 성공가능성과 바람직함에 대한 의견	145
〈표 5-12〉 갈등예상 영역과 성공가능성의 관계	146
〈표 5-13〉 대화와 협상에 근거한 갈등해결방법의 영향에 대한 평가	149
〈표 5-14〉 대화와 협상에 근거한 갈등해결방법의 대안에 대한 의견	149
〈표 5-15〉 갈등상황에서 대화와 합의근거 갈등해결방안 선택여부	150
〈표 5-16〉 대화와 합의근거 갈등해결방안 선택 이유	150
〈표 5-17〉 대화와 합의근거 갈등해결방안 선택하지 않는 이유	151
〈표 5-18〉 대화와 타협에 기반한 갈등해결방식이 도입될 경우 정부의 역할	151
〈표 5-19〉 해커톤에 대한 경험	152
〈표 5-20〉 한걸음 모델에 대한 경험	152
〈표 5-21〉 해커톤 활용의향과 경험의 관계	153
〈표 5-22〉 한걸음 모델 활용의향과 경험의 관계	153
〈표 6-1〉 정책우선순위 설문결과의 요약	163
〈표 6-2〉 정책우선순위 조사내용 종합 결과	167
〈표 6-3〉 최종 AHP분석 모형	169
〈표 6-4〉 성공적인 규제혁신을 위한 정책우선순위	171
〈표 7-1〉 세 가지 갈등관리 전략 유형	192
〈표 7-2〉 규제개혁위원회의 중요규제 판단기준	198

CONTENTS

〈표 7-3〉 이해관계자와 쟁점 매트릭스 -----	204
〈표 7-4〉 합의의 성공조건과 실패조건(예시) -----	205
〈표 7-5〉 조정자 선정의 요건 -----	206
〈표 7-6〉 갈등해결형 규제 샌드박스 도입을 위한 행정규제기본법 개정 전후 비교(안) -----	209
〈표 7-7〉 갈등해결형 규제 샌드박스 도입을 위한 산업융합촉진법 개정 전후 비교(안) -----	211
〈표 7-8〉 갈등해결형 규제 샌드박스 도입을 위한 산업융합촉진법 시행령 개정 전후 비교(안) -----	212

Ⅰ 그림목차 Ⅰ

〈그림 1-1〉 연구 흐름도	9
〈그림 1-2〉 연구의 분석틀	11
〈그림 1-3〉 AHP의 개념적 계층구조	14
〈그림 1-4〉 연구의 기대효과	16
〈그림 2-1〉 규제정책의 다섯 가지 구성요소	21
〈그림 2-2〉 규제 샌드박스 추진 개념도	37
〈그림 2-3〉 자율주행차 규제혁신 로드맵 요약도	40
〈그림 2-4〉 갈등관리의 세 가지 접근 전략(3-Way Strategy)	47
〈그림 3-1〉 Industry 5.0과 Industry 4.0 비교	67
〈그림 3-2〉 EU의 Industry 5.0 개념도	68
〈그림 3-3〉 해커톤 진행 프로세스	73
〈그림 3-4〉 4차위 웹사이트의 해커톤 안전 국민제안 페이지	74
〈그림 3-5〉 해커톤 참가자 토론규칙(안)	75
〈그림 3-6〉 한걸음 모델 추진 과정	89
〈그림 4-1〉 주제 개수에 따른 모형적합도 변화	109
〈그림 4-2〉 주제들 간의 상관관계	118
〈그림 4-3〉 시간에 따른 주제들의 등장 양상	119
〈그림 4-4〉 매체에 따른 주제들의 등장 양상	121
〈그림 4-5〉 기사주제 분류에 따른 주제들의 등장 양상	122
〈그림 5-1〉 규제갈등에 대한 정부의 개입 필요성과 평가	134
〈그림 5-2〉 가장 중요한 역할을 해야 할 주체 (1~3순위)	136
〈그림 5-3〉 갈등규제 소관 부처의 구체적 역할	138
〈그림 5-4〉 규제개혁위원회의 구체적 역할	141
〈그림 5-5〉 지방자치단체의 구체적 역할	143
〈그림 5-6〉 갈등해결기법에 대한 긍정적 의견에 동의 정도	147
〈그림 5-7〉 갈등해결기법에 대한 부정적 의견에 동의 정도	148
〈그림 5-8〉 해커톤 모델 (비)적용의도의 이유	154

〈그림 5-9〉 한걸음 모델 (비)적용의도의 이유	154
〈그림 5-10〉 규제 샌드박스 제도의 목적에 대한 의견	155
〈그림 5-11〉 규제 샌드박스가 규제애로의 해소에 도움을 준다고 생각하는 정도	156
〈그림 5-12〉 갈등해결형 규제샌드박스 제도에 대한 기대	157
〈그림 5-13〉 갈등해결형 규제샌드박스 제도에 신청할 의향	158
〈그림 6-1〉 ‘규제개혁 방향성 정립’ 세부 내용들의 상대적 중요성	172
〈그림 6-2〉 ‘규제개혁 거버넌스 개선’ 세부 내용들의 상대적 중요성	173
〈그림 6-3〉 ‘규제 심사 및 모니터링 개선’ 세부 내용들의 상대적 중요성	174
〈그림 6-4〉 ‘규제 갈등관리 역량 강화’ 세부 내용들의 상대적 중요성	175
〈그림 6-5〉 세부 정책방향들의 전체 상대적 중요도	177
〈그림 7-1〉 현행 규제심사 과정	197
〈그림 7-2〉 갈등해결형 및 일반형 규제 샌드박스의 관계와 절차	200
〈그림 7-3〉 갈등해결형 규제 샌드박스 절차도	201
〈그림 7-4〉 이해관계분석의 단계와 각 단계별 주요 내용	203

정책제언 및 법령 개정 제안사항

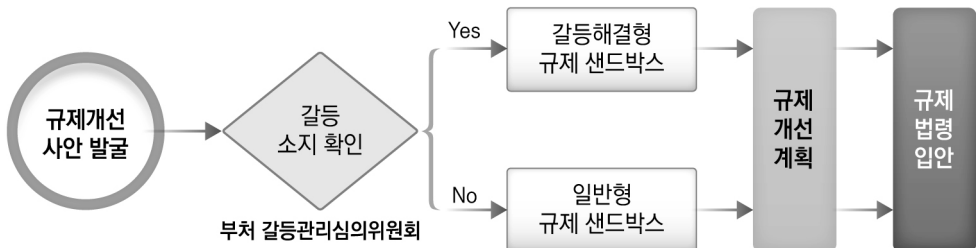
1. 정책제언

□ 갈등해결형 규제 샌드박스 적극적 도입

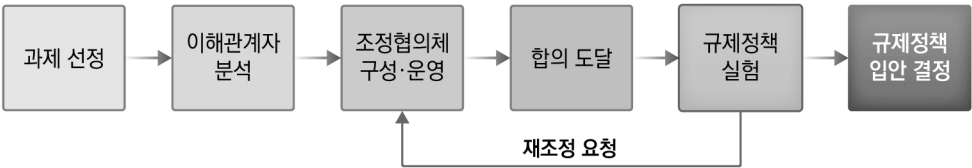
- 현재 규제심사에서 이해관계 조정 절차 부재
 - 규제영향분석, 규제비용분석 등 검증과 부처 및 규제개혁위원회의 심사 등 여러 절차가 있지만 본 연구의 초점인 규제갈등 해결과 관련한 절차는 없음
- 규제심사가 정책 입안 단계 이후에 적용
 - 정책 입안은 이미 정책 방향성이 결정되었다는 의미로 이 자체가 갈등 유발 가능
 - 갈등 조정은 정책 방향성이 결정되기 이전에 이루어져야 갈등 최소화가 가능하며 불필요한 자원 낭비를 막을 수 있음
 - 정책 입안단계 이전에 갈등해결을 위한 조정 절차 마련 필요

□ 갈등해결형 규제 샌드박스 절차

- 규제갈등이 발생할 것으로 예상되는 사안에 대해 이해관계자 간 사전적 조정과정을 통한 합의를 형성하고 이를 토대로 실험 진행 후 최종 규제정책을 입안하는 일련의 과정
- 갈등해결형 및 일반형 규제 샌드박스의 관계 및 절차



○ 갈등해결형 규제 샌드박스 세부 절차도



2. 법령 개정 제안사항

□ 행정규제기본법 개정 전후 비교(안)

개정 전	개정 후
제19조의3(신기술 서비스·제품 관련 규제의 정비 및 특례) ④ 중앙행정기관의 장은 신기술 서비스·제품과 관련된 규제 특례를 부여하는 관계 법률에 규제의 적용을 면제하거나 완화하는 규정을 두는 경우에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다. 1. 국민의 안전·생명·건강에 위해가 되거나 환경 및 지역균형발전을 저해하는지 여부와 개인정보의 안전한 보호 및 처리 여부 2. 해당 신기술 서비스·제품의 혁신성 및 안전성과 그에 따른 이용자의 편익 3. 규제의 적용 면제 또는 완화로 인하여 발생할 수 있는 부작용에 대한 사후 책임 확보 방안	제19조의3(신기술 서비스·제품 관련 규제의 정비 및 특례) ④ 중앙행정기관의 장은 신기술 서비스·제품과 관련된 규제 특례를 부여하는 관계 법률에 규제의 적용을 면제하거나 완화하는 규정을 두는 경우에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다. 1. 국민의 안전·생명·건강에 위해가 되거나 환경 및 지역균형발전을 저해하는지 여부와 개인정보의 안전한 보호 및 처리 여부 2. 해당 신기술 서비스·제품의 혁신성 및 안전성과 그에 따른 이용자의 편익 3. 규제의 적용 면제 또는 완화로 인하여 발생할 수 있는 부작용에 대한 사후 책임 확보 방안 4. 신기술 서비스·제품의 등장으로 기존 사업자 등과 갈등이 발생할 경우의 갈등조정방안 (신설)

□ 개별법령: 산업융합촉진법 개정 전후 비교(안)

개정 전	개정 후
제10조의3(실증을 위한 규제특례) ⑥ 규제특례심의회위원회는 다음 각 호의 사항을 고려하여 규제특례 구역·기간·규모 및 허용 여부를 심의하여야 한다. (중략)	제10조의3(실증을 위한 규제특례) ⑥ 규제특례심의회위원회는 다음 각 호의 사항을 고려하여 규제특례 구역·기간·규모 및 허용 여부를 심의하여야 한다. (중략)

개정 전	개정 후
5. 국민의 생명·건강·안전 및 환경·지역균형발전의 저해 여부와 개인정보의 안전한 보호·처리 6. 그 밖에 규제특례 부여에 필요한 사항 ⑦ 규제특례심의위원회는 안전성 등을 확보하기 위하여 필요한 경우 조건을 붙일 수 있다. ⑧ 산업통상자원부장관은 제6항 및 제7항의 심의·조정 결과에 따라 산업융합 신제품·서비스에 대하여 규제특례를 부여하여야 한다.	5. 국민의 생명·건강·안전 및 환경·지역균형발전의 저해 여부와 개인정보의 안전한 보호·처리 6. 이해관계자 갈등의 존재 또는 이러한 갈등을 유발할 가능성 (신설) 7. 그 밖에 규제특례 부여에 필요한 사항 ⑦ 규제특례심의위원회는 6항의 6호에 해당하는 경우, 갈등조정위원회 등에 의뢰하여 갈등영향분석을 실시하여야 한다. (신설) ⑧ 규제특례심의위원회는 안전성 확보, 이해갈등조정 등을 위하여 필요한 경우 조건을 붙일 수 있다. (개정) ⑨ 산업통상자원부장관은 제6항 및 제7항의 심의·조정 결과에 따라 산업융합 신제품·서비스에 대하여 규제특례를 부여하여야 한다.

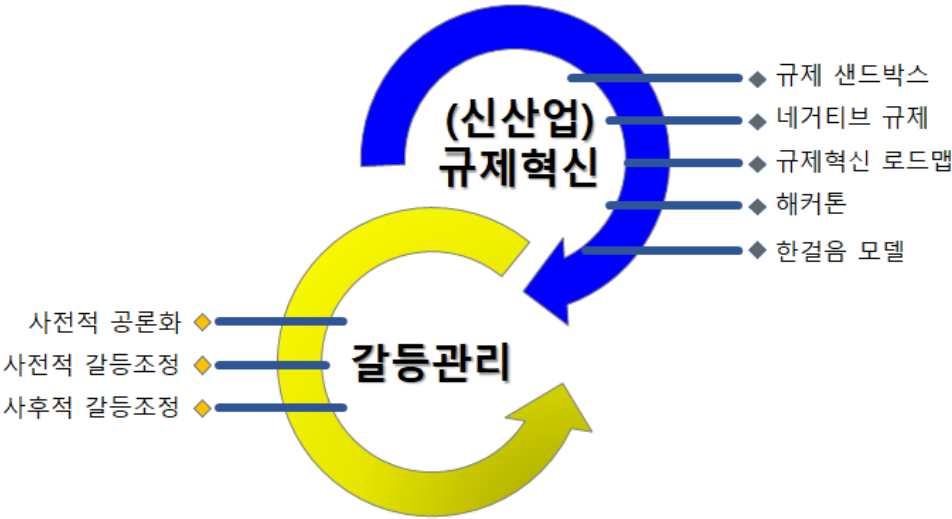
□ 개별법령: 산업융합촉진법 시행령 개정 전후 비교(안)

개정 전	개정 후
제10조의2(갈등조정위원회의 구성 및 운영) ③ 갈등조정위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 사안별로 위원장이 정한다. (중략) ⑧ 갈등조정위원회의 위원장은 회의 결과를 정리하여 규제특례심의위원회에 보고해야 한다. ⑨ 제8항에 따른 보고를 받은 규제특례심의위원회는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 지방자치단체의 장에게 회의 결과를 통보하고 필요한 경우 회의 결과의 이행 및 정책반영을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 지방자치단체의 장은 요청사항에 대한 검토의견을 30일 이내에 규제특례심의위원회에 회신해야 한다. (이하 생략)	제10조의2(갈등조정위원회의 구성 및 운영) ③ 갈등조정위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 사안별로 위원장이 정한다. 이 때, 위원장은 3호와 관련하여 갈등과 관련된 이해관계자들이 빠짐없이 참여할 수 있도록 최선을 다해야 한다. (개정) (중략) ⑧ 갈등조정위원회의 위원장은 회의 결과를 정리하여 규제특례심의위원회에 보고해야 한다. ⑨ 제8항에 따른 보고를 받은 규제특례심의위원회는 회의 결과를 반영하여 규제특례 부여시 이해갈등 조정 등을 위한 조건을 붙일 수 있다. 이 경우 갈등조정위원회는 규제특례 조건의 이행을 통해 이해관계가 조정되었는지 여부를 판단하여 규제특례심의위원회에 통보할 수 있다. (개정) (이하 생략)

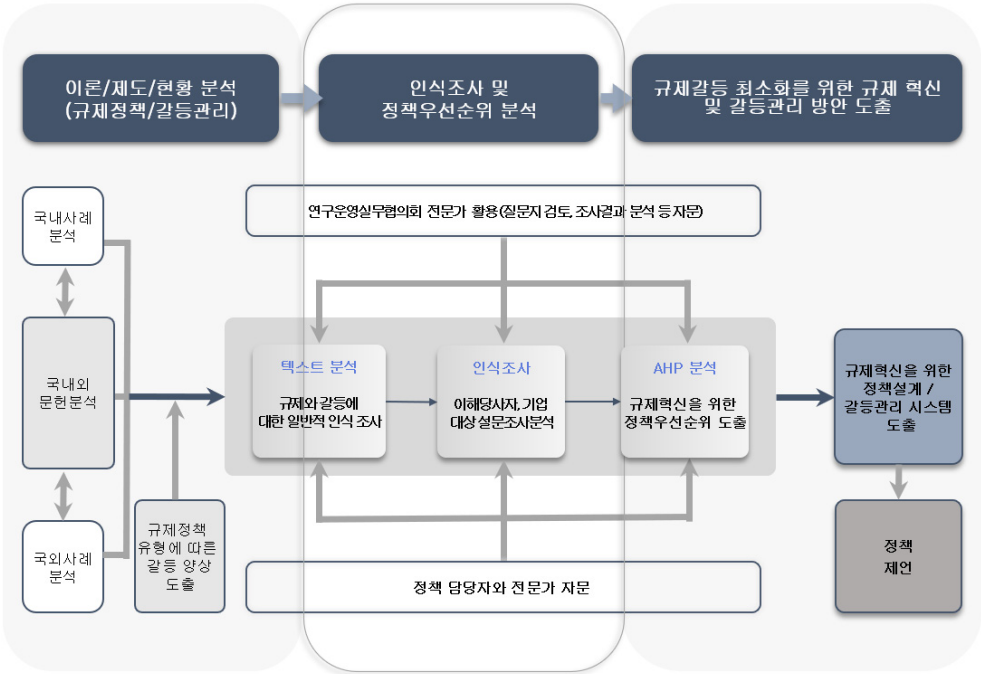
1. 서론

구 분	내 용
연구 배경	• 정부의 신산업 규제혁신 추진 노력 증대 - 4차 산업혁명과 포스트 코로나 시대 대비 - 신산업 규제에 대하여 우선허용, 사후규제, 규제 샌드박스 등 제도 마련 • 정부의 규제혁신에 대한 갈등관리 노력 미흡 - 규제에는 이해 갈등이 필연적으로 수반됨에도 불구하고 정부의 갈등에 대한 관심 미흡 - 규제 협상의 장(場)은 전문가들이 모여 문제의 해답(Problem Solution)을 찾는 자리가 아니라, 각자의 이해관계를 가지고 모인 당사자들의 이해관계를 조정하기 위한 갈등 해소(Conflict Resolution)의 자리 • 규제혁신에 있어 갈등관리 필요성 증대
연구 목적	• 규제혁신 추진시스템과 갈등관리시스템의 통합 모델을 구축하여 성공적인 규제혁신을 위한 갈등관리시스템의 확산 방안을 도출
연구 방법	• 문헌분석 - 규제와 갈등의 필연성과 규제개혁 시스템과 갈등관리 시스템의 연계 가능성을 확인 - 신산업 갈등유형과 사전적 공론화, 사전적 갈등조정, 사후적 갈등조정 방식 소개 및 연계 방안 확인 • 국내외 사례분석 - 국내·외 정책 및 사업 현황 조사와 사회변화 관련 선행연구 검토 - 각 사례의 비교 분석을 통한 시사점 도출 • 텍스트 분석 - 규제정책과 갈등 전반에 대한 일반적 인식 분석 - 구조적 토픽 모델링(structural topic modeling)을 통한 언론 기사 분석 • 설문조사 - 피규제대상 규제혁신 체감도 제고를 위해 규제개혁과 갈등관리에 대한 인식조사 - 신산업 관련 기업을 대상으로 ① 규제 관련 갈등 경험, ② 규제 관련 갈등조정에 대한 의견, ③ 규제갈등 조정을 위한 기존 정책에 대한 의견 확인 - 신산업 관련 기업 대상의 설문조사 • 정책우선순위분석(AHP) - 규제개혁 시스템과 갈등관리 시스템의 통합하고 성공적으로 정착시키기 위한 정책 우선순위를 도출 - 규제 및 갈등 전문가 대상 AHP 설문 및 분석

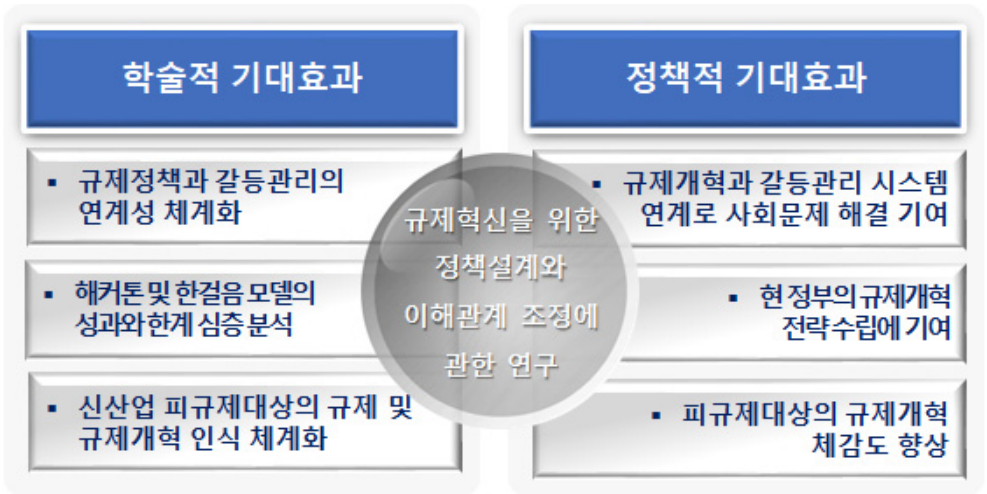
□ 연구분석틀



□ 연구흐름도



□ 연구의 기대효과



2. 규제혁신을 위한 갈등관리의 중요성

□ 규제정책의 특성

구 분	내 용
규제정책의 성격 (갈등 내재성)	• 규제정책의 5가지 구성요소와 갈등내재성 주체 (정부) 공익 강제성 권리제한, 의무부과 피규제 대상 (민간) 규제정책의 5가지 구성요소 - 민주화가 되면서 정부의 민간(피규제대상)에 대한 공식적 규제는 반발과 갈등이 증가함 - 피규제대상에 의무 부과 또는 권리 제약은 갈등 촉발 - 정부의 강제성은 갈등을 증대시키는 요소

구 분	내 용
	- 공익이라는 추상적이고 시대에 따라 변하는 규범적·가치적 요소는 갈등 유발적 - 이 모든 요소가 결합하여 규제는 갈등 내재적 성격을 지님
한국 정부의 규제개혁 성 과와 한계	• 규제개혁 성과 - 선진국 수준의 규제개혁 제도 마련 - 양적 성과 확대 • 규제개혁 한계 - 대통령의 지속적 관심과 의지 부족 - 규제개혁 인력·예산·전문성 부족 - 의원입법을 통한 규제심사 장치 결여 - 형식적·소극적 규제개혁 수단 운영
규제개혁과 갈등관리의 필요성	• 규제의 필연적 갈등 내재성 • 지나치게 인간의 합리성에 기초한 규제개혁 수단의 실효성 부족 • 인간의 비합리성을 고려한 갈등 합의 과정 필요

□ 신산업 규제개혁과 이해갈등

구 분	내 용
신산업 규제개혁 추진 현황	• 규제 샌드박스 - 사업자가 신기술을 활용한 새로운 제품과 서비스를 일정 조건(기간·장소·규모 제한) 하에서 시장에 우선 출시해 시험·검증할 수 있도록 현행 규제의 전부나 일부를 적용하지 않는 것을 말하며 그 과정에서 수집된 데이터를 토대로 합리적으로 규제를 개선하는 제도(규제정보포털) - 갈등이 첨예한 사안에 대한 효과 부족 • 포괄적 네거티브 방식의 규제 입법(국무조정실·규제개혁위원회, 2021: 62) - 네거티브 리스트: 원칙적으로 허용하고 한정적인 열거를 통해 예외적으로 금지하는 방식 - 개념정의 확대: 요건이나 개념을 새로운 상품과 서비스가 포함되도록 규정하는 방식(국무조정실·규제개혁위원회, 2021: 62) - 분류체계 유연화: 한정적으로 나열된 인허가 유형 또는 지원 유형에 새로운·다양한 유형이 허용될 수 있도록 기타(혁신) 카테고리 신설하는 방식(국무조정실·규제개혁위원회, 2021: 62) - 사후평가·관리: 사전 심의·검사 의무를 면제·완화하고 자율심의, 사후 평가·관리를 도입하여 신속한 시장 출시를 지원하는 방식(국무조정실·규제개혁위원회, 2021: 62) • 산업 규제혁신 로드맵 - 미래의 신기술의 발전 양상을 예측하여 문제가 불거지기 전에 규제 이슈를 발굴하여 선 제적으로 정비하는 것 - 기술의 발전 단계에 맞춰 정부가 어떤 규제를 정비해야 할지 미리 파악하고 준비

구 분	내 용																						
	• 4차산업혁명위원회 규제·제도혁신 해커톤 - 민간의 규제혁신 요구에 대해 정해진 일정 내에 민간과 정부가 머리를 맞대는 토론의 과정을 거쳐 ‘규제혁신 초안’을 만들어내는 끝장토론 방식(4차산업혁명위원회, 2017:1) • 한걸음 모델 - 신산업과 기존산업 간 이익 갈등을 갈등 조정 방식을 통해 해결하기 위한 제도 - 운영원칙: ①중립적 전문가의 중재 하에 당사자간 합의 우선, ②일방적 양보가 아닌 이 해관계자 모두 한걸음씩 양보하는 상생안 도출. ③당사자간 합의를 위하여 필요한 경 우 정부가 적극 중재																						
신산업 분야 주요 (예상) 갈등과 유형 (채종현 외 2020: xix-xxii 재구성)	<table><tr><th>분야</th><th>예상(또는 발생) 갈등 쟁점</th></tr><tr><td>드론(drone) 분야</td><td>① 안전성 문제 - 추락 등 사고위험, 고의적 테러위험 ② 사고발생 시 책임 소재 문제 - 관계자 책임소재 및 보험 관련 갈등 ③ 개인 사생활 침해 문제 - 촬영 및 감시 문제, 개인정보보호법 공백 갈등 ④ 인간 노동력 대체 문제</td></tr><tr><td>비대면 진료 분야</td><td>① 대형병원 중심화 증가 문제 - 지방, 동네, 소형병원 몰락 갈등 ② 오진 발생 가능성 증가 문제 - 문진(問診)의 한계로 인한 오진, 책임소재 갈등 ③ 사회적 비용 문제 - 의료비, 교통비, 대기시간 등 비용 갈등 ④ 의료서비스 빈부 격차 문제 - 원격의료의 의료 영리화로 이어짐에 따른 갈등</td></tr><tr><td>첨단의료 (유전자 가위기술) 분야</td><td>① 안전성 문제 - 면역염증, 암유발, DNA변이 등 부작용 갈등 ② 생명윤리 문제 - DNA 조작에 대한 종교적 반대 및 법률적 충돌 ③ ‘초인간(楚人間)’ 빈부격차 문제 - 더 나은 능력의 인간 개량 가능성과 이에 대한 빈부격차</td></tr><tr><td>인공지능 (의료) 분야</td><td>① 의료 사고·과실 등에 대한 책임 소재 문제 - 인공지능 개발자, 사용자(병원), 환자 등 책임 소재 문제 ② 개인정보 정보 문제 - 민감한 개인 의료정보 수집 및 활용 갈등 ③ 기존 의료진 업무 대체 문제 - 인공지능, 로봇 등이 의료진 노동력 대체 및 일자리 감소</td></tr><tr><td>인공지능 (창작물과 저작권) 분야</td><td>① 인공지능 창작물 저작권 귀속 대상 문제 - 인공지능 개발자, 인공지능이 학습한 데이터 소 유자, 인공지능 활용자 등 저작권 귀속 대상 결정 갈등 ② 인공지능 창작의 정도 결정 문제 - 어느 수준까지 인공지능의 산물인지에 대한 갈등 ③ 인간 저작권 침해 문제 - 인공지능 창작물이 인간 저작권을 침해했을 경우 갈등 ④ 인간 창작 노동 가치 절하 문제 - 인공지능 창작의 비용효율성으로 인한 인간 노동 가치 하락</td></tr><tr><td>공유산업(차량) 분야</td><td>① 신사업과 구사업 이해 충돌 문제 - 기존 택시산업과의 이익 갈등 ② 공유차량 업체 소속 운전자 고용 형태 및 법제 문제 - 운전자의 노동자 지위 및 고용 보장 갈등 ③ 안전성 및 사고 책임 소재 문제 - 성범죄, 살인 등 운전자 범죄와 사고 발생 시 책임 소재 갈등</td></tr><tr><td>공유산업(숙박) 분야</td><td>① 기존 숙박업체와의 이해 충돌 문제 - 호텔, 모텔, 콘도, 민박 등 관광지의 기존 업체와의 이익 갈등 ② 공유숙박 플랫폼 업체와 숙박 업주 간 갈등 - 플랫폼 업체와의 이익 배분, 사고 및 손해 책 임 문제 등</td></tr><tr><td>암호자산 분야</td><td>① 암호 자산 성격 규정 문제 - 기술 개발자와 화폐 발행 담당 중앙은행 입장 갈등 ② 거래 관련 문제 - 암호자산 거래의 제도권 편입 관련 갈등 ③ 암호자산 관련 범죄 문제 - 규제 공백으로 인한 탈세, 자금세탁, 범죄자금 등 활용 문제</td></tr><tr><td>자율주행 분야</td><td>① 안전성 문제 - 기술적 안전성, 안전 기준 및 규제를 둘러싼 갈등 ② 사고 시 법적 책임 소재 문제 - 사고 발생 시 운전자, 제조사 간 법적 책임 갈등 ③ 윤리적 문제 - 예상치 못한 상황 발생 시 대처(트롤리 딜레마 등)에 관한 윤리 판단 갈등 ④ 일자리 감소 문제 - 운송업 등 관련 일자리 감소 관련 이익 갈등</td></tr><tr><td>데이터 및 개인정보 분야</td><td>① 데이터 확보 경쟁 문제 - 데이터가 국가경쟁력이자 자원이 됨에 따른 국가, 기업, 개인 간 데이터 확보 갈등 ② 개인정보 보호 문제 - 개인 데이터 수집·활용에 따르는 사생활 침해 및 범죄 활용 가능성 증가</td></tr></table>	분야	예상(또는 발생) 갈등 쟁점	드론(drone) 분야	① 안전성 문제 - 추락 등 사고위험, 고의적 테러위험 ② 사고발생 시 책임 소재 문제 - 관계자 책임소재 및 보험 관련 갈등 ③ 개인 사생활 침해 문제 - 촬영 및 감시 문제, 개인정보보호법 공백 갈등 ④ 인간 노동력 대체 문제	비대면 진료 분야	① 대형병원 중심화 증가 문제 - 지방, 동네, 소형병원 몰락 갈등 ② 오진 발생 가능성 증가 문제 - 문진(問診)의 한계로 인한 오진, 책임소재 갈등 ③ 사회적 비용 문제 - 의료비, 교통비, 대기시간 등 비용 갈등 ④ 의료서비스 빈부 격차 문제 - 원격의료의 의료 영리화로 이어짐에 따른 갈등	첨단의료 (유전자 가위기술) 분야	① 안전성 문제 - 면역염증, 암유발, DNA변이 등 부작용 갈등 ② 생명윤리 문제 - DNA 조작에 대한 종교적 반대 및 법률적 충돌 ③ ‘초인간(楚人間)’ 빈부격차 문제 - 더 나은 능력의 인간 개량 가능성과 이에 대한 빈부격차	인공지능 (의료) 분야	① 의료 사고·과실 등에 대한 책임 소재 문제 - 인공지능 개발자, 사용자(병원), 환자 등 책임 소재 문제 ② 개인정보 정보 문제 - 민감한 개인 의료정보 수집 및 활용 갈등 ③ 기존 의료진 업무 대체 문제 - 인공지능, 로봇 등이 의료진 노동력 대체 및 일자리 감소	인공지능 (창작물과 저작권) 분야	① 인공지능 창작물 저작권 귀속 대상 문제 - 인공지능 개발자, 인공지능이 학습한 데이터 소 유자, 인공지능 활용자 등 저작권 귀속 대상 결정 갈등 ② 인공지능 창작의 정도 결정 문제 - 어느 수준까지 인공지능의 산물인지에 대한 갈등 ③ 인간 저작권 침해 문제 - 인공지능 창작물이 인간 저작권을 침해했을 경우 갈등 ④ 인간 창작 노동 가치 절하 문제 - 인공지능 창작의 비용효율성으로 인한 인간 노동 가치 하락	공유산업(차량) 분야	① 신사업과 구사업 이해 충돌 문제 - 기존 택시산업과의 이익 갈등 ② 공유차량 업체 소속 운전자 고용 형태 및 법제 문제 - 운전자의 노동자 지위 및 고용 보장 갈등 ③ 안전성 및 사고 책임 소재 문제 - 성범죄, 살인 등 운전자 범죄와 사고 발생 시 책임 소재 갈등	공유산업(숙박) 분야	① 기존 숙박업체와의 이해 충돌 문제 - 호텔, 모텔, 콘도, 민박 등 관광지의 기존 업체와의 이익 갈등 ② 공유숙박 플랫폼 업체와 숙박 업주 간 갈등 - 플랫폼 업체와의 이익 배분, 사고 및 손해 책 임 문제 등	암호자산 분야	① 암호 자산 성격 규정 문제 - 기술 개발자와 화폐 발행 담당 중앙은행 입장 갈등 ② 거래 관련 문제 - 암호자산 거래의 제도권 편입 관련 갈등 ③ 암호자산 관련 범죄 문제 - 규제 공백으로 인한 탈세, 자금세탁, 범죄자금 등 활용 문제	자율주행 분야	① 안전성 문제 - 기술적 안전성, 안전 기준 및 규제를 둘러싼 갈등 ② 사고 시 법적 책임 소재 문제 - 사고 발생 시 운전자, 제조사 간 법적 책임 갈등 ③ 윤리적 문제 - 예상치 못한 상황 발생 시 대처(트롤리 딜레마 등)에 관한 윤리 판단 갈등 ④ 일자리 감소 문제 - 운송업 등 관련 일자리 감소 관련 이익 갈등	데이터 및 개인정보 분야	① 데이터 확보 경쟁 문제 - 데이터가 국가경쟁력이자 자원이 됨에 따른 국가, 기업, 개인 간 데이터 확보 갈등 ② 개인정보 보호 문제 - 개인 데이터 수집·활용에 따르는 사생활 침해 및 범죄 활용 가능성 증가
분야	예상(또는 발생) 갈등 쟁점																						
드론(drone) 분야	① 안전성 문제 - 추락 등 사고위험, 고의적 테러위험 ② 사고발생 시 책임 소재 문제 - 관계자 책임소재 및 보험 관련 갈등 ③ 개인 사생활 침해 문제 - 촬영 및 감시 문제, 개인정보보호법 공백 갈등 ④ 인간 노동력 대체 문제																						
비대면 진료 분야	① 대형병원 중심화 증가 문제 - 지방, 동네, 소형병원 몰락 갈등 ② 오진 발생 가능성 증가 문제 - 문진(問診)의 한계로 인한 오진, 책임소재 갈등 ③ 사회적 비용 문제 - 의료비, 교통비, 대기시간 등 비용 갈등 ④ 의료서비스 빈부 격차 문제 - 원격의료의 의료 영리화로 이어짐에 따른 갈등																						
첨단의료 (유전자 가위기술) 분야	① 안전성 문제 - 면역염증, 암유발, DNA변이 등 부작용 갈등 ② 생명윤리 문제 - DNA 조작에 대한 종교적 반대 및 법률적 충돌 ③ ‘초인간(楚人間)’ 빈부격차 문제 - 더 나은 능력의 인간 개량 가능성과 이에 대한 빈부격차																						
인공지능 (의료) 분야	① 의료 사고·과실 등에 대한 책임 소재 문제 - 인공지능 개발자, 사용자(병원), 환자 등 책임 소재 문제 ② 개인정보 정보 문제 - 민감한 개인 의료정보 수집 및 활용 갈등 ③ 기존 의료진 업무 대체 문제 - 인공지능, 로봇 등이 의료진 노동력 대체 및 일자리 감소																						
인공지능 (창작물과 저작권) 분야	① 인공지능 창작물 저작권 귀속 대상 문제 - 인공지능 개발자, 인공지능이 학습한 데이터 소 유자, 인공지능 활용자 등 저작권 귀속 대상 결정 갈등 ② 인공지능 창작의 정도 결정 문제 - 어느 수준까지 인공지능의 산물인지에 대한 갈등 ③ 인간 저작권 침해 문제 - 인공지능 창작물이 인간 저작권을 침해했을 경우 갈등 ④ 인간 창작 노동 가치 절하 문제 - 인공지능 창작의 비용효율성으로 인한 인간 노동 가치 하락																						
공유산업(차량) 분야	① 신사업과 구사업 이해 충돌 문제 - 기존 택시산업과의 이익 갈등 ② 공유차량 업체 소속 운전자 고용 형태 및 법제 문제 - 운전자의 노동자 지위 및 고용 보장 갈등 ③ 안전성 및 사고 책임 소재 문제 - 성범죄, 살인 등 운전자 범죄와 사고 발생 시 책임 소재 갈등																						
공유산업(숙박) 분야	① 기존 숙박업체와의 이해 충돌 문제 - 호텔, 모텔, 콘도, 민박 등 관광지의 기존 업체와의 이익 갈등 ② 공유숙박 플랫폼 업체와 숙박 업주 간 갈등 - 플랫폼 업체와의 이익 배분, 사고 및 손해 책 임 문제 등																						
암호자산 분야	① 암호 자산 성격 규정 문제 - 기술 개발자와 화폐 발행 담당 중앙은행 입장 갈등 ② 거래 관련 문제 - 암호자산 거래의 제도권 편입 관련 갈등 ③ 암호자산 관련 범죄 문제 - 규제 공백으로 인한 탈세, 자금세탁, 범죄자금 등 활용 문제																						
자율주행 분야	① 안전성 문제 - 기술적 안전성, 안전 기준 및 규제를 둘러싼 갈등 ② 사고 시 법적 책임 소재 문제 - 사고 발생 시 운전자, 제조사 간 법적 책임 갈등 ③ 윤리적 문제 - 예상치 못한 상황 발생 시 대처(트롤리 딜레마 등)에 관한 윤리 판단 갈등 ④ 일자리 감소 문제 - 운송업 등 관련 일자리 감소 관련 이익 갈등																						
데이터 및 개인정보 분야	① 데이터 확보 경쟁 문제 - 데이터가 국가경쟁력이자 자원이 됨에 따른 국가, 기업, 개인 간 데이터 확보 갈등 ② 개인정보 보호 문제 - 개인 데이터 수집·활용에 따르는 사생활 침해 및 범죄 활용 가능성 증가																						

구 분	내 용	
	분야	예상(또는 발생) 갈등 쟁점
	전기차 및 수소차 분야	① 기존 산업과의 대립 문제 - 내연기관 자동차 산업 및 종사자와의 이익 갈등 ② 에너지 공급 문제 - 전기 생산을 위한 에너지 공급 문제를 둘러싼 갈등 ③ 충전 관련 문제 - 충전소 부족 및 대기시간으로 인한 전기차 소유주 간 갈등

□ 규제저항과 갈등 최소화를 위한 노력 : 갈등관리

구 분	내 용
신산업 규제갈등 유형화	• 신산업 분야 주요 예상갈등 사례를 통한 갈등 유형화 - 기존 산업과의 이익 갈등 - 신기술의 인간 노동력 대체에 따른 갈등 - 신기술의 안전성에 대한 갈등 - 개인정보 및 사생활 침해 갈등 - 신기술이 문제를 발생시켰을 때 책임 소재에 대한 갈등 - 윤리·도덕 등 가치관 갈등
갈등관리의 세 가지 접근방식	1 사전적 공론화 • 공론조사 • 시민배심원제 등 3 사전적 갈등조정 • 규제협상 • 공동협의기구 2 사후적 갈등조정 • 조정 • 중재 이해관계 불특정 잠재된 이해관계 이해관계 표면화 갈등표출 출처: 채종현 외. (2020). 「4차 산업혁명 시대의 사회갈등 양상과 갈등관리에 관한 연구」. p.349 • 사전적 공론화(채종현·염지선, 2021) - 갈등 사안에 대한 숙의를 통해 사회적 합의를 이끌어 냄으로써 갈등을 사전에 예방하고 완화 - 이해관계가 아직 특정되지 않은 경우에 활용 - 주로 장기 미래에 대한 갈등 사안 - 공론조사, 시민배심원제, 주민투표, 시나리오 워크숍 등의 시민참여 수단 활용 • 사후적 갈등조정(채종현·염지선, 2021) - 갈등 사안의 손익에 관한 이해관계가 명확히 설정되어 있고 이미 갈등이 어느 정도 발생하여 사회적 손실을 야기하는 사안에 대한 조정 - 사회적 비용이 계속 발생하고 있기 때문에 신속한 합의 도달이 중요 - 조정, 중재, 알선 등 대안적 분쟁해결제도 활용

구 분	내 용																		
	• 사전적 갈등조정(채종현·염지선, 2021) - 사전적 공론화와 사후적 갈등조정의 중간 지점 - 이해관계가 명확하지 않아 갈등 역시 아직 발생하지는 않았지만 머지않아 이해관계가 구체화되고 갈등 발생이 충분히 예상되는 상황에 활용 - 규제협상, 공동협의기구 등의 방식 활용																		
신산업 규제 갈등 유형과 갈등관리 방식의 연계	• Wilson의 규제정치 유형과 세 가지 갈등관리 연계 모델: 신산업 규제 유형 분류																		
	<table><tr><th colspan="2" rowspan="2">구분</th><th colspan="2">감지된 편익</th></tr><tr><th>분산</th><th>집중</th></tr><tr><td rowspan="4">감지된 비용</td><td rowspan="3">분산</td><td>사전적 공론화</td><td>사전적 갈등조정</td></tr><tr><td>② 신기술의 인간 노동력 대체에 따른 갈등 ⑥ 윤리·도덕 등 가치관 갈등</td><td>④ 개인정보 및 사생활 침해 갈등</td></tr><tr><td>사전적 갈등조정</td><td>사후적 갈등조정</td></tr><tr><td>집중</td><td>③ 신기술의 안전성에 대한 갈등</td><td>① 기존 산업과의 이익 갈등 ⑤ 신기술이 문제를 발생시켰을 때 책임 소재에 대한 갈등</td></tr></table>		구분		감지된 편익		분산	집중	감지된 비용	분산	사전적 공론화	사전적 갈등조정	② 신기술의 인간 노동력 대체에 따른 갈등 ⑥ 윤리·도덕 등 가치관 갈등	④ 개인정보 및 사생활 침해 갈등	사전적 갈등조정	사후적 갈등조정	집중	③ 신기술의 안전성에 대한 갈등	① 기존 산업과의 이익 갈등 ⑤ 신기술이 문제를 발생시켰을 때 책임 소재에 대한 갈등
	구분				감지된 편익														
			분산	집중															
	감지된 비용	분산	사전적 공론화	사전적 갈등조정															
② 신기술의 인간 노동력 대체에 따른 갈등 ⑥ 윤리·도덕 등 가치관 갈등			④ 개인정보 및 사생활 침해 갈등																
사전적 갈등조정			사후적 갈등조정																
집중		③ 신기술의 안전성에 대한 갈등	① 기존 산업과의 이익 갈등 ⑤ 신기술이 문제를 발생시켰을 때 책임 소재에 대한 갈등																

3. 규제혁신 관련 국내외 갈등 사례 분석

□ 해외 사례와 시사점

대상	주요 내용
영국	• 런던시 우버와 택시 갈등 실패의 원인 - 이익갈등이 극심할 수밖에 없는 환경: 런던 택시면허 취득시 수반 비용이 높기 때문에 ‘우버’는 손쉽게 경쟁자로 등장하여 시장 잠식 - 런던시의 사후대응적 갈등해결 접근: 갈등이 이미 불거진 후 대응으로 골든타임 놓침 - 단순한 의견청취 공청회가 이해관계자 갈등 부추김 - 상호 합의 기반이 아님: 교통당국의 권한을 활용한 규제가 갈등 심화 - 교통당국의 일관성 없는 조치: 처음에는 우버편을 들었다가 택시업계 반발이 심해지자 택시편을 드는 일관성 없는 행태가 갈등 심화 • 영국 전체에서는 갈등 예방 노력이 점차 증가 - 다양한 신기술 규제입법 시 이해관계자 관점을 반영시키기 위한 노력이 진행 중
유럽연합 (EU)	• 신산업에 대한 EU의 기본적 입장: Industry 5.0 - 기술의 진보가 인간에게 미치는 영향에 주목: 인간중심적 기술혁신 논의

대상	주요 내용
	• EU집행위와 아마존 갈등(반독점 규제) - 아마존 플랫폼에서 거래하는 개별 판매자의 비공개 데이터를 이들 기업과 직접적으로 경쟁하는 아마존 자회사의 이익을 위해 사용함으로써 온라인 소매시장의 경쟁을 왜곡 - EU집행위는 법적 처벌보다 자발적 불법행위 교정 서약 및 이해관계자 피드백을 통해 상호 win-win의 결과 도출 • 인터넷 거버넌스: 다중이해관계자 모델 - 기본적 인권과 민주주의 가치에 입각한 글로벌 인터넷 거버넌스 원칙을 수립하는 데 모든 이해관계자 포괄 - 다중이해관계자 프로세스는 투명성, 포용성, 균형성, 소명성 등의 요건을 충족 - 새로운 조직 신설보다 기존 조직을 강화하여 효율화
시사점	• 사전적 갈등조정의 중요성 확인 - 규제갈등의 조기 발견 및 대응이 갈등을 사전 예방 • 규제설계시 단순 이해관계자 의견 수렴 이상의 갈등조정 시스템 필요 - 이해관계자 조정이 없는 상태의 공청회는 오히려 갈등을 심화시킬 가능성 존재 • 갈등관리의 분명한 방향성 설정 필요 - 분명한 방향성 없이 이해관계자 항의에 임기응변식 대응이 갈등 심화

□ 국내 사례와 시사점

대상	주요 내용				
4차 산업위 해커톤	• 규제·제도혁신 해커톤 - 규제혁신에 걸림돌이 되는 이해관계자 갈등을 조정하기 위해 대통령 직속 4차산업혁명 위원회에서 한시적으로 운영한 제도 • 해커톤 주제와 이해관계자 갈등				
	연번	주제	이해관계자 갈등관련 주요 내용	이해갈등	합의문
	1-1	금융정보의 자기결정권	이해관계자 간 이견이 존재했으나, 금융 환경변화에 대한 공감이 당사자 간 존재	N	Y
	1-2	위치정보보호법 개선방향	진입규제에 해당하나 위치정보규제 완화는 기존 사업자에게도 혜택이 돌아가므로 이해갈등이 부재	N	Y
	1-3	첨단의료기기 규제 개선	기존 사업자 부재로 이해당사자 갈등 부재	N	Y
	2-1	개인정보 보호와 활용의 조화	개인정보보호 관련 법체계 정비 등 전문성이 요구되는 사안으로 이해갈등 부재	N	Y
	2-2	공인인증서 제도 개선	규제개선에 대한 광범위한 사회적 합의가 존재하는 사안으로 이해갈등 부재. 전문성 요구되는 사안	N	Y

대상	주요 내용				
	연번	주제	이해관계자 갈등관련 주요 내용	이해갈등	합의문
	3-1	데이터 활용과 개인정보보호의 조화(2차)	데이터 결합과 관련하여 이해갈등 발생	Y	N
	3-2	공공분야 클라우드 이용 활성화(2017년도)	공공 분야의 민간클라우드 활용과 관련하여 행안부와 업계 간의 첨예한 갈등 발생	Y	N
	3-3	드론산업 활성화	드론 안전성 관련 전문성 요구되는 사안으로 이해갈등 부재	N	Y
	4-1	응급환 의료제품 규제 그레이존 해소 방안	혁신관련 이해갈등 부재	N	Y
	4-2	도시지역 내 내국인 공유숙박 허용	공유숙박 관련 첨예한 이해갈등 발생	Y	N
	4-3	ICT를 활용한 교통서비스 혁신	혁신관련 이해갈등 부재	N	Y
	5-1	개인형 이동수단 확산에 따른 규제 그레이존 해소	개인형 이동수단 확대를 반대하는 기존 사업자들이 부재하여 갈등상황은 아니며, 혁신 모빌리티의 안전성을 확보할 수 있는 전문가 의견 수렴	N	Y
	5-2	식품의 기능성 표시제도 개선을 통한 식품산업 활성화 방안	규제개선에 반대하는 이해집단 부재. 전문가 의견 수렴	N	Y
	6-1	중소도시 및 농어촌지역 빈집재생을 통한 관광숙박 활성화	공유숙박 혁신사업자와 기존 농어촌 민박업계 간의 이해갈등 발생	Y	N
	6-2	디지털 사이니지 활성화를 위한 옥외광고물 관련 제도 개선방안	이해갈등 부재	N	Y
	6-3	미래교육 혁신을 위한 에듀테크 산업 활성화 방안	이해갈등 부재	N	Y
	7-1	비대면진료 서비스 제공	첨예한 이해갈등으로 이해관계자 불참. 합의문 도출 실패	Y	N
	7-2	돌봄로봇의 노인-장애인 보조기기 지원사업 품목 內 포함	산업부와 복지부 간 협의를 통해 규제제도 개선	N	Y
	7-3	농어촌지역 활성화를 위한 빈집 활용 방안	농림부의 입장전환으로 혁신서비스 방안 추진	N	Y
	7-4	재활로봇 활용 의료서비스 제공 시 적정 보험수가 산정	산업부와 복지부 간 협의를 통해 규제제도 개선	N	Y
	8-1	R&D 분야 근로시간제 개선	이해갈등 부재	N	Y
	8-2	전동 킥보드 웨어링 서비스 주·정차 가이드 라인 마련	규제개선에 대한 찬반은 존재하나 이해갈등은 아님	N	Y
	9-1	개인정보 사전동의제도 실질화 방안 마련	규제개선에 대한 찬반은 존재하나 이해갈등은 아님	N	Y
	9-2	데이터셋 보호제도 마련	이해갈등 부재	N	Y
	9-3	개인정보 이동권제도 도입	이해갈등 부재	N	Y
	10-1	자율차 산업육성을 위한 영상정보 활용 방안	이해갈등 부재	N	Y
	10-2	판결서 공개제도 개선방안	이해갈등 부재	N	Y
	10-3	지능형 교통체계 활성화 방안	이해갈등 부재	N	Y
한걸음 모델	• 한걸음모델 - 신산업 이해관계자 간 상생에 기반한 포용적 혁신을 이룰 수 있는 사회적 타협 메커니즘을 구축함으로써 갈등을 사전에 예방하고 신산업 도입을 촉진하기 위해 설립 - 2020년: 도심 내국인 공유숙박, 농어촌 빈집 활용 공유숙박, 산림관광 등 3개 과제 진행 - 2021년: 안경 온라인 판매, 미래형 운송수단 활용 생활물류, 법률과 의료분야 플랫폼 갈등 등 3개 과제 진행				

대상	주요 내용
	• 한걸음모델 추진과정 2020년 기재부 자체 선정 → 관련기관 협의 → 해커톤 회의 → 상생조정기구 ↓ 갈등영향분석 2021년 사업조사기관에 의뢰(K시) → 5개 분야 선정후 기재부논의 → 3개로 압축하여 선정 ↓ 관련기관과 논의 및 협조요청 → 2개사업 협조 불가 → 재선정(사업조사기관역전+ 관련기관 가능성검토) ↓ 사업선정 → 갈등영향분석 → 상생조정기구 ↓ 한걸음 모델 맞춤형 규정안 마련
시사점	• 해커톤 시사점 - 해커톤은 문제해결 프로세스이지 갈등조정 메커니즘은 아니라는 점 - 이해관계조정에 소요되는 기간의 부족 - 이해관계조정에 필수적으로 선행되어야 하는 사실확인 기능 제공 미흡 • 한걸음모델의 성과 - 갈등영향분석을 통해 이해관계자 대표성 확보, 쟁점 명확화, 조정 진행 효율화 - 정부의 적극적 정보 제공으로 갈등관리 설계 개선 - 정부의 적극적 갈등관리 경험 확보 및 정부 신뢰도 제고 • 한걸음모델의 한계 - 갈등관리절차 진행 경험 부족, 상생메뉴판의 형식적 활용, 외부 갈등조정자의 비전문성, 사업전문가의 형식적 참여, 이해관계자보다 많은 전문가 참여(객관적 정보 제공 이외의 역할 수행), 전문가들의 전체회의의 참여(당사자 의견 변질), 대표자 범위 설정 미흡, 신산업에 대한 이해 부족, 이해관계자의 사업 이해 부족, 담당공무원의 순환보직 등

4. 규제정책과 갈등에 관한 텍스트 분석

□ 분석 개요

구분	내용
분석 목적	• 규제정책과 갈등에 관련된 잠정적 관련자들의 인식조사를 하기에 앞서 일반적 인식을 확인
분석 방법	• 텍스트 분석: 구조적 토픽 모델링((structural topic modeling)
분석 대상	• 2018년부터 2022년 사이에 각종 언론에서 규제정책과 갈등에 대해 보도한 언론기사 • 한국언론재단 빅카인즈(www.bigkinds.or.kr)에서 1)규제-갈등, 2 규제-충돌, 3)신산업-갈등, 4)신산업-규제 등 네 가지 단어쌍으로 검색한 결과 자료

□ 분석 결과

구분	내용			
분석 결과 도출 주제	주제 번호	문서 중 비율	주요단어	도출주제
	17	0.070	규제, 정부, 장관, 방안, 기획재정부, 제도, 신산업, 분야, 규제혁신, 부처, 추진, 개선, 완화, 확대, 지원	신산업관련 규제혁신 노력
	8	0.066	신산업, 산업, 구축, 육성, 조성, 지원, 사업, 기업, 기반, 분야, 개발, 미래, 중심, 지역, 추진	신산업 적극 육성을 위하여 다양한 정책 지원 마련
	24	0.059	국회, 법안, 개정안, 규제, 논란, 법률, 의원, 규정, 우려, 개정, 행위, 입법, 정부, 주장, 지적	규제관련 국회입법과정에서 여러 충돌이 발생
	30	0.049	기업, 경제, 정부, 신산업, 규제, 산업, 우리나라, 투자, 기업들, 경쟁력, 회장, 글로벌, 혁신, 성장, 대기업	신산업 규제혁신으로 국제경쟁력키우기 위한 노력
	2	0.045	사업, 지역, 주민, 규제, 갈등, 관계자, 인근, 주민들, 계획, 규모, 개발, 시설, 공사, 추진, 건설	지역개발과정에서 관련 규제로 인한 주민갈등
	7	0.043	기술, 서비스, 시장, 미국, 기업, 국내, 세계, 글로벌, 개발, 인공지능, 데이터, 사업, 플랫폼, 분야, 우리나라	다양한 신산업분야 국내기업 성장이 필요
	3	0.035	서비스, 택시, 업계, 사업, 플랫폼, 갈등, 택시업계, 정부, 규제, 차량, 대표, 카풀, 모빌리티, 혁신, 스타트업	모빌리티 관련 갈등상황
	9	0.027	금융, 은행, 주식, 기업, 투자, 시장, 자금, 규제, 자산, 거래, 투자자들, 투자자, 주가, 증시, 회사	증시나 자산투자에서 규제가 필요한 상황
관계 분석결과	• 시간에 따른 주제 등장 변화 - 시간이 지남에 따라 감소하는 주제: ‘모빌리티 관련 갈등’, ‘신산업 관련 규제혁신 노력, 신산업 규제혁신으로 국제경쟁력 키우기 위한 노력’, - 시간이 지남에 따라 증가하는 주제: ‘신산업 적극육성을 위하여 다양한 정책지원 마련’, ‘다양한 신산업분야 국내기업 성장이 필요’, ‘지역개발과정에서 관련 규제로 인한 주민 갈등’, 규제관련 국회입법과정에서 여러 충돌이 발생’, 증시나 자산투자에서 규제가 필요한 상황’			

구분	내용
	- 매체에 따른 주제 등장 양상 - 지방지 위주: '신산업 관련 규제혁신 노력', '신산업 규제혁신으로 국제경쟁력 키우기 위한 노력' - 중앙지 위주: '다양한 신산업분야 국내기업 성장이 필요' - 나머지 주제는 다양하게 분포 - 기사주제 분류에 따른 주제 등장 양상 '신산업 규제혁신으로 국제 경쟁력 키우기 위한 노력'이 '지방'뉴스나 'IT-과학일반'에 대한 기사를 중심으로 제시됨
시사점	- 갈등 해결 노력에 대한 관심의 부족 - 모빌리티 갈등과 같이 갈등이 진행 중인 상황임에도 불구하고 이러한 정보의 전달은 오히려 줄어드는 모습 - 전달매체 측면에서 많은 사람들의 관심을 끌 수 있는 방송이나 중앙지에서는 상대적으로 관련 주제들이 적게 나타나고 있는 현실 - 언론보도에서 특정 집단 간 갈등 발생 정도의 정보 이상의 복잡한 관계를 전달하는 기사 부족

5. 규제정책과 갈등에 대한 기업 인식조사

□ 분석 개요

구분	내용
분석 목적	• 신산업 규제의 실질적인 피규제 당사자인 기업들의 규제개혁 및 갈등관리 관련 인식을 분석하여 적실성 있는 규제혁신 제도 모색
분석 방법	• 구조화 된 설문조사
분석 대상	• 공유플랫폼, 빅데이터, 인공지능, 자율주행차, 수소경제, 가상/증강/혼합현실, 드론, 스마트 팩토리, 스마트센서 등 신기술 전반 300개 기업

□ 분석 결과

구분	내용				
규제갈등의 경험과 예상 갈등 및 해결 방법에 대한 인식	• 규제갈등 경험과 앞으로 갈등기대 영역				
	구분	경험없음	경험중	경험예상	소 계
	동일상품 경쟁형	35	33	58	126
	대체재 경쟁형	23	21	33	77
	기본권 충돌형	17	21	35	73
	가치갈등형	9	5	10	24

구분

내용

• 앞으로 갈등기대 영역과 해결방법

구분	법원판결	입법해결	다수결투표	행정집행	협상및조정	기타
동일상품 경쟁형	11	36	11	9	54	5
대체재 경쟁형	3	21	6	4	43	
기본권 충돌형	2	23	8	9	30	1
가치갈등형	3	5	3	1	12	

• 정부의 규제갈등에 대한 적절한 대응

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
	%	%	%	%	%
전 체	9.0	26.3	40.0	18.7	6.0

• 규제갈등 해결을 위해 가장 중요한 역할을 하는 주체(중복응답)

	민간 이해 당사자 집단	지방자치 단체	중앙정부	국회 또는 국회의원	사법기관	전문가 집단	시민단체
	%	%	%	%	%	%	%
전체	58.7	45.0	75.3	41.7	28.3	38.3	12.7

• 관련 부처, 규개위, 지자체의 역할(중복응답)

	부적절한 행위에 대한 처벌	갈등 해결 법령과 제도 정비	중립적 태도 견지	이해관계자 들에게 적절한 보상	객관적 충분한 정보 제공	이해당사자 및 시민들의 의견수렴	조정/중재자 역할 강화
	%	%	%	%	%	%	%
소관 부처	35.3	72.3	31.7	32.3	47.0	38.7	42.7
규개위	33.0	64.3	36.3	31.7	46.0	44.7	44.0
지자체	34.0	57.7	38.0	36.7	41.0	53.7	39.0

• 대화와 협상 기반 갈등해결방식의 성공가능성

구분	전혀 동의하지않음	별로 동의하지않음	보통	약간동의	매우동의
성공할 가능성이 매우 낮다	8	8	2	3	2
성공할 가능성이 낮다	1	24	22	12	4
보통이다	4	10	44	54	2
성공할 가능성이 높다	1	2	18	45	23
성공할 가능성이 매우 높다				2	9

• 대화와 합의 갈등해결방안 선택 이유

구분	응답자수
당사자간 합의가 이루어질 경우 가장 효과적인 해결이 이루어질 수 있음	88
이해관계가 직접적으로 없는 중재자가 있으면 대화가 더 효율적일 수 있음	94
합의가 가능하다면 더욱 효율적인 방법임	70
결국 이해관계 충돌을 해소하는 유일한 방법임	11

규제갈등의
해결 주체와
방식에 대한
인식

갈등
조정을 위한
기존 정책에
대한 인식

구분

내용

• 대화와 합의에 기반한 갈등해결방식 도입시 정부 역할

구 분	응답자수
정부는 전혀 개입하지 않고 당사자끼리 해결하도록 하는 편이 좋음	32
정부는 중립적인 전문가를 찾는 역할만 해야 함	98
정부가 전반적인 갈등해결에 더 적극적으로 개입해서 중재자 역할을 해야 함	167
기타	3

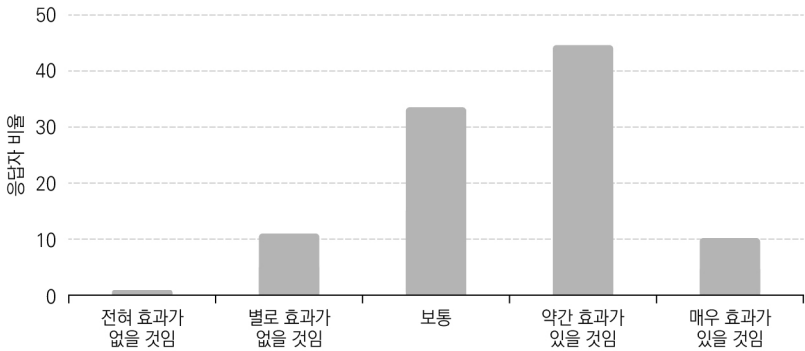
• 해커톤 활용의향과 기존 경험의 관계

시도의향	참여 경험 있음	참여 경험 없음	들어본 적 없음
시도한다	32	47	113
시도하지 않는다	8	27	73

• 한걸음 모델 활용의향과 기존 경험의 관계

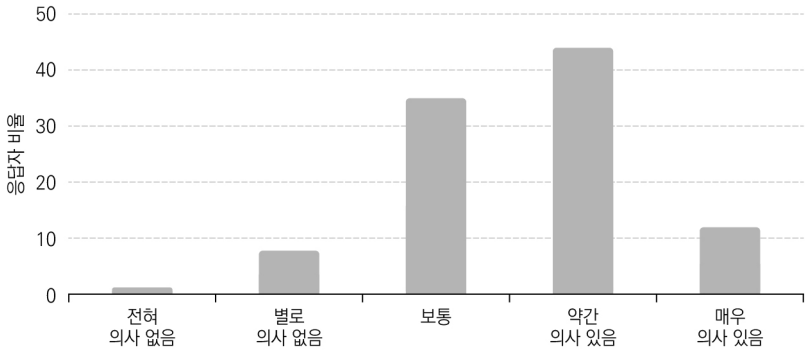
시도의향	참여 경험 있음	참여 경험 없음	들어본 적 없음
시도한다	22	35	151
시도하지 않는다	3	13	76

• 갈등해결형 규제샌드박스 제도에 대한 기대



효과 기대	응답자 비율 (%)
전혀 효과가 없을 것임	1
별로 효과가 없을 것임	11
보통	33
약간 효과가 있을 것임	44
매우 효과가 있을 것임	10

• 갈등해결형 규제샌드박스 제도 신청 의향



신청 의향	응답자 비율 (%)
전혀 의사 없음	1
별로 의사 없음	8
보통	34
약간 의사 있음	43
매우 의사 있음	12

구분	내용
시사점	기업들의 대화와 협상에 기반한 갈등해결에 대한 기대와 의구심 상존 대화과 협상이 더 효율적이라 생각하면서도 성공 가능성에는 부정적 대화과 타협의 중요성을 인식함에도 불구하고 향후 정부가 조정 제도를 마련하면 적극적으로 활용할 의지 부족 기존에 대화와 협상을 통한 성공 경험 부족, 정부 신뢰 부족, 홍보 부족 등의 이유로 설명 가능

6. 성공적인 규제혁신을 위한 정책우선순위 분석

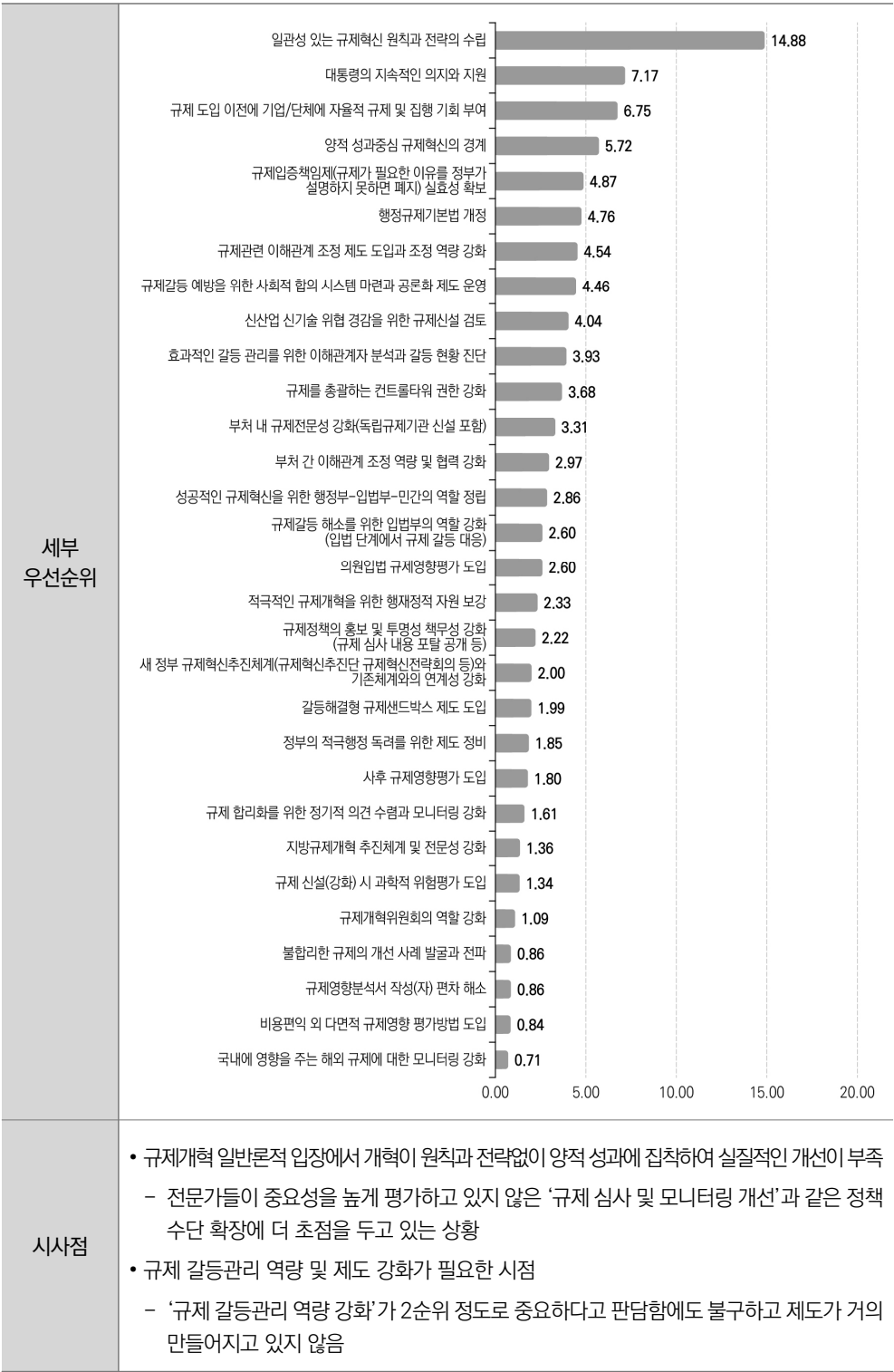
□ 정책우선순위 분석 개요

분석 목적	• 성공적인 규제혁신을 위해 필요한 다양한 정책들을 탐색해 보고 이들의 우선순위를 도출하 여 향후 정책제언의 기본적인 방향																												
분석 과정	① 정책 대안 발굴: 전문가 대상 사전 의견 수렴 ② 정책 요소의 구조화 및 계층화: 정책 내용적 특성에 따라 상위 개념 및 하위 개념 계층화 ③ 전문가 브레인스토밍: 전문가 및 연구진의 토론을 통해 계층 구조 수정·보완 ④ AHP 설문: 최종 계층구조 정책 요소 간 이원비교를 통해 상대적 중요도 선정 ⑤ 일관성 검증: 전이적 일관성 확보 ⑥ 최종 정책우선순위 도출																												
분석 모형	성공적인 규제혁신을 위한 정책 주제 규제개혁 방향성 정립 규제개혁 거버넌스 개선 규제심사/영향평가 개선 규제 갈등관리 역량 강화 <table><tr><td>행정규제기본법 개정</td><td>적극적인 규제 개혁을 위한 규제자원 확보</td><td>규제개혁위원회 역할 강화를 위한 인적·물적 자원 보강</td><td>규제갈등 예방을 위한 사회적 합의 시스템 마련과 공론화</td></tr><tr><td>일관성 있는 규제혁신 원칙과 전략의 수립</td><td>대통령의 지속적인 의지와 지원</td><td>비용편익 외 다면적 규제영향 평가방법 도입</td><td>규제관련 이해관계 조정 제도 도입과 조정 역량 강화</td></tr><tr><td>양적(量的) 성과중심 규제혁신의 경계</td><td>규제부처 내 규제전문성 강화</td><td>규제영향분석서 작성(자) 편차 해소</td><td>효과적인 갈등 조정을 위한 이해관계자 분석과 갈등 현황</td></tr><tr><td>신산업·신기술 위한 경감을 위한 규제신설 검토</td><td>정부의 적극행정 독려를 위한 제도 정비</td><td>잘못된 규제의 개선 성공사례 발굴과 전파</td><td>부처 간 이해관계 조정 및 협력</td></tr><tr><td>성공적인 규제혁신을 위한 행정부-입법부-민간의 역할</td><td>새 정부 규제혁신 추진체계와 기존 체계와의 연계성 강화</td><td>규제 합리화를 위한 정기적 의견 수렴과 모니터링 강화</td><td>갈등해결형 규제샌드박스 제도 도입과 운영</td></tr><tr><td>규제 도입 이전에 기업/단체에 자율적 규제 및</td><td>규제를 총괄하는 컨트롤타워 정립</td><td>국내에 영향을 주는 해외 규제에 대한 모니터링 강화</td><td>규제갈등 해소를 위한 입법부의 역할 강화</td></tr><tr><td>규제입증책임제 실효성 확보</td><td>지방규제개혁 추진체계 및 전문성 강화</td><td>의원입법 규제영향평가제도 도입</td><td>규제정책의 홍보 및 투명성, 책무성 강화</td></tr></table>	행정규제기본법 개정	적극적인 규제 개혁을 위한 규제자원 확보	규제개혁위원회 역할 강화를 위한 인적·물적 자원 보강	규제갈등 예방을 위한 사회적 합의 시스템 마련과 공론화	일관성 있는 규제혁신 원칙과 전략의 수립	대통령의 지속적인 의지와 지원	비용편익 외 다면적 규제영향 평가방법 도입	규제관련 이해관계 조정 제도 도입과 조정 역량 강화	양적(量的) 성과중심 규제혁신의 경계	규제부처 내 규제전문성 강화	규제영향분석서 작성(자) 편차 해소	효과적인 갈등 조정을 위한 이해관계자 분석과 갈등 현황	신산업·신기술 위한 경감을 위한 규제신설 검토	정부의 적극행정 독려를 위한 제도 정비	잘못된 규제의 개선 성공사례 발굴과 전파	부처 간 이해관계 조정 및 협력	성공적인 규제혁신을 위한 행정부-입법부-민간의 역할	새 정부 규제혁신 추진체계와 기존 체계와의 연계성 강화	규제 합리화를 위한 정기적 의견 수렴과 모니터링 강화	갈등해결형 규제샌드박스 제도 도입과 운영	규제 도입 이전에 기업/단체에 자율적 규제 및	규제를 총괄하는 컨트롤타워 정립	국내에 영향을 주는 해외 규제에 대한 모니터링 강화	규제갈등 해소를 위한 입법부의 역할 강화	규제입증책임제 실효성 확보	지방규제개혁 추진체계 및 전문성 강화	의원입법 규제영향평가제도 도입	규제정책의 홍보 및 투명성, 책무성 강화
행정규제기본법 개정	적극적인 규제 개혁을 위한 규제자원 확보	규제개혁위원회 역할 강화를 위한 인적·물적 자원 보강	규제갈등 예방을 위한 사회적 합의 시스템 마련과 공론화																										
일관성 있는 규제혁신 원칙과 전략의 수립	대통령의 지속적인 의지와 지원	비용편익 외 다면적 규제영향 평가방법 도입	규제관련 이해관계 조정 제도 도입과 조정 역량 강화																										
양적(量的) 성과중심 규제혁신의 경계	규제부처 내 규제전문성 강화	규제영향분석서 작성(자) 편차 해소	효과적인 갈등 조정을 위한 이해관계자 분석과 갈등 현황																										
신산업·신기술 위한 경감을 위한 규제신설 검토	정부의 적극행정 독려를 위한 제도 정비	잘못된 규제의 개선 성공사례 발굴과 전파	부처 간 이해관계 조정 및 협력																										
성공적인 규제혁신을 위한 행정부-입법부-민간의 역할	새 정부 규제혁신 추진체계와 기존 체계와의 연계성 강화	규제 합리화를 위한 정기적 의견 수렴과 모니터링 강화	갈등해결형 규제샌드박스 제도 도입과 운영																										
규제 도입 이전에 기업/단체에 자율적 규제 및	규제를 총괄하는 컨트롤타워 정립	국내에 영향을 주는 해외 규제에 대한 모니터링 강화	규제갈등 해소를 위한 입법부의 역할 강화																										
규제입증책임제 실효성 확보	지방규제개혁 추진체계 및 전문성 강화	의원입법 규제영향평가제도 도입	규제정책의 홍보 및 투명성, 책무성 강화																										

□ 정책우선순위 분석 결과

종합결과

주제	중요도	순위	세부내용	중요도	순위
규제개혁 방향성 정립	0.4820	1	행정규제기본법 개정	0.0989	6
			일관성 있는 규제혁신 원칙과 전략의 수립	0.3087	1
			양적 성과중심 규제혁신의 경계	0.1188	4
			규제입증책임제 실효성 확보	0.1011	5
			신산업 신기술 위험 경감을 위한 규제신설 검토	0.0839	7
			대통령의 지속적인 의지와 지원	0.1487	2
			규제 도입 이전에 기업/단체에 자율적 규제 및 집행 기회 부여	0.1400	3
규제개혁 거버넌스 개선	0.1737	3	적극적인 규제개혁을 위한 행재정적 자원 보장	0.1338	4
			부처 내 규제전문성 강화(독립규제기관 신설 포함)	0.1903	2
			정부의 적극행정 독려를 위한 제도 정비	0.1066	6
			새 정부 규제혁신추진체계와 기존체계와의 연계성 강화	0.1151	5
			규제를 총괄하는 컨트론타워 권한 강화	0.2116	1
			지방규제개혁 추진체계 및 전문성 강화	0.0783	7
			성공적인 규제혁신을 위한 행정부-입법부-민간의 역할 정립	0.1643	3
규제 심사 및 모니터링 개선	0.1171	4	규제개혁위원회의 역할 강화	0.0931	5
			비용편익 외 다면적 규제영향 평가방법 도입	0.0719	8
			규제영향분석서 작성(자) 편차 해소	0.0735	7
			불합리한 규제의 개선 사례 발굴과 전파	0.0737	6
			의원입법 규제영향평가 도입	0.2218	1
			규제 합리화를 위한 정기적 의견 수렴과 모니터링 강화	0.1375	3
			국내에 영향을 주는 해외 규제에 대한 모니터링 강화	0.0605	9
			사후 규제영향평가 도입	0.1537	2
			규제 신설(강화) 시 과학적 위험평가 도입	0.1144	4
규제 갈등관리 역량 강화	0.2272	2	규제갈등 예방을 위한 사회적 합의 시스템 마련과 공론화 제도 운영	0.1963	2
			규제관련 이해관계 조정 제도 도입과 조정 역량 강화	0.1998	1
			효과적인 갈등 관리를 위한 이해관계자 분석과 갈등 현황 진단	0.1730	3
			갈등해결형 규제샌드박스 제도 도입	0.0877	7
			규제갈등 해소를 위한 입법부의 역할 강화	0.1145	5
			규제정책의 홍보 및 투명성 책무성 강화	0.0978	6
			부처 간 이해관계 조정 역량 및 협력 강화	0.1309	4



7. 결론 및 정책 제언

□ 갈등해결형 규제 샌드박스 도입

기존 규제개선 절차의 한계	• 규제심사에서 이해관계 조정 절차 부재 - 규제영향분석, 규제비용분석 등 검증과 부처 및 규제개혁위원회의 심사 등 여러 절차가 있지만 본 연구의 초점인 규제갈등 해결과 관련한 절차는 없음 • 규제 완화에 대한 규제심사 부재 - 규제심사는 규제 신설 및 강화에 적용됨 - 규제심사에 이해관계 조정 절차를 마련한다 할지라도 규제완화에는 적용하지 못함 - 갈등은 규제 신설 및 강화뿐만 아니라 규제완화에도 충분히 발생 가능 • 규제심사가 정책 입안 단계 이후에 적용 - 정책 입안은 이미 정책 방향성이 결정되었다는 의미로 이 자체가 갈등 유발 가능 - 갈등 조정은 정책 방향성이 결정되기 전에 이루어져야 갈등 최소화가 가능하며 불필요한 자원 낭비를 막을 수 있음 - 정책 입안 단계 이전에 갈등해결을 위한 조정 절차 마련 필요
갈등 해결형 규제 샌드박스	• 갈등해결형 규제 샌드박스 - 규제갈등이 발생할 것으로 예상되는 사안에 대해 이해관계자 간 사전적 조정과정을 통한 합의를 형성하고 이를 토대로 실험 진행 후 최종 규제정책을 입안하는 일련의 과정 - 기존 신산업 규제 샌드박스가 기존 규제 및 안전성을 기준으로 정책 실험을 실시하였다면 갈등해결형 규제 샌드박스는 갈등 발생 가능성을 기준으로 정책 실험 수행 • 갈등해결형 및 일반형 규제 샌드박스의 관계 및 절차 <pre> graph LR A((규제개선 사안 발굴)) --> B{갈등 소지 확인} B --- C[부처 갈등관리심의위원회] B -- Yes --> D[갈등해결형 규제 샌드박스] B -- No --> E[일반형 규제 샌드박스] D --> F[규제 개선 계획] E --> F F --> G[규제 법령 입안] </pre> • 갈등해결형 규제 샌드박스 절차도 <pre> graph LR A[과제 선정] --> B[이해관계자 분석] B --> C[조정협의체 구성·운영] C --> D[합의 도출] D --> E[규제정책 실험] E --> F[규제정책 입안 결정] E -- 재조정 요청 --> C </pre>

갈등 해결형 규제 샌드박스 도입 위한 법령 개정(안)	• 행정규제기본법 개정 전후 비교(안)	
	개정 전	개정 후
	제19조의3(신기술 서비스·제품 관련 규제의 정비 및 특례) ④ 중앙행정기관의 장은 신기술 서비스·제품과 관련된 규제 특례를 부여하는 관계 법률에 규제의 적용을 면제하거나 완화하는 규정을 두는 경우에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다. 1. 국민의 안전·생명·건강에 위해가 되거나 환경 및 지역 균형발전을 저해하는지 여부와 개인정보의 안전한 보호 및 처리 여부 2. 해당 신기술 서비스·제품의 혁신성 및 안전성과 그에 따른 이용자의 편의 3. 규제의 적용 면제 또는 완화로 인하여 발생할 수 있는 부작용에 대한 사후 책임 확보 방안	제19조의3(신기술 서비스·제품 관련 규제의 정비 및 특례) ④ 중앙행정기관의 장은 신기술 서비스·제품과 관련된 규제 특례를 부여하는 관계 법률에 규제의 적용을 면제하거나 완화하는 규정을 두는 경우에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다. 1. 국민의 안전·생명·건강에 위해가 되거나 환경 및 지역 균형발전을 저해하는지 여부와 개인정보의 안전한 보호 및 처리 여부 2. 해당 신기술 서비스·제품의 혁신성 및 안전성과 그에 따른 이용자의 편의 3. 규제의 적용 면제 또는 완화로 인하여 발생할 수 있는 부작용에 대한 사후 책임 확보 방안 4. 신기술 서비스·제품의 등장으로 기존 사업자 등과 갈등이 발생할 경우의 갈등조정방안 (신설)
	• 개별법령: 산업융합촉진법 개정 전후 비교(안)	
	개정 전	개정 후
	제10조의3(실증을 위한 규제특례) ⑥ 규제특례심의위원회는 다음 각 호의 사항을 고려하여 규제특례 구역·기간·규모 및 허용 여부를 심의하여야 한다. 1. 사업실시계획서 2. 해당 산업융합 신제품·서비스의 혁신성 및 이용자의 편의 3. 향후 관련 시장의 성장 가능성 4. 실증으로 인하여 회복하기 어려운 손해의 발생 가능성 및 손해배상 방안의 적절성 5. 국민의 생명·건강·안전 및 환경·지역균형발전의 저해 여부와 개인정보의 안전한 보호·처리 6. 그 밖에 규제특례 부여에 필요한 사항 ⑦ 규제특례심의위원회는 안전성 등을 확보하기 위하여 필요한 경우 조건을 붙일 수 있다. ⑧ 산업통상자원부장관은 제6항 및 제7항의 심의·조정 결과에 따라 산업융합 신제품·서비스에 대하여 규제특례를 부여하여야 한다.	제10조의3(실증을 위한 규제특례) ⑥ 규제특례심의위원회는 다음 각 호의 사항을 고려하여 규제특례 구역·기간·규모 및 허용 여부를 심의하여야 한다. 1. 사업실시계획서 2. 해당 산업융합 신제품·서비스의 혁신성 및 이용자의 편의 3. 향후 관련 시장의 성장 가능성 4. 실증으로 인하여 회복하기 어려운 손해의 발생 가능성 및 손해배상 방안의 적절성 5. 국민의 생명·건강·안전 및 환경·지역균형발전의 저해 여부와 개인정보의 안전한 보호·처리 6. 이해관계자 갈등의 존재 또는 이러한 갈등을 유발할 가능성이 (신설) 7. 그 밖에 규제특례 부여에 필요한 사항 ⑦ 규제특례심의위원회는 6항의 6호에 해당하는 경우, 갈등조정위원회 등에 의뢰하여 갈등영향분석을 실시하여야 한다. (신설) ⑧ 규제특례심의위원회는 안전성 확보, 이해갈등조정 등을 위하여 필요한 경우 조건을 붙일 수 있다. (개정) ⑨ 산업통상자원부장관은 제6항 및 제7항의 심의·조정 결과에 따라 산업융합 신제품·서비스에 대하여 규제특례를 부여하여야 한다.
• 개별법령: 산업융합촉진법 시행령 개정 전후 비교(안)		
	개정 전	개정 후
	제10조의2(갈등조정위원회의 구성 및 운영) ③ 갈등조정위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 사안별로 위원장이 정한다. 1. 관계 중앙행정기관 및 관계 지방자치단체의 공무원 중에서 해당 기관의 장이 추천하는 사람	제10조의2(갈등조정위원회의 구성 및 운영) ③ 갈등조정위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 사안별로 위원장이 정한다. 이 때, 위원장은 3호와 관련하여 갈등과 관련된 이해관계자들이 빠짐없이 참여할 수 있도록 최선을 다해야 한다. (개정)

개정 전	개정 후
2. 제8조의2 제1항에 따른 갈등(이하 이 조에서 “갈등”이라 한다)과 관련된 분야의 전문지식과 경험이 풍부한 사람 3. 갈등과 관련된 이해관계자 ④ 위원장은 제3항제2호에 따른 위원이제8조 제2항각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉할 수 있다. ⑤ 갈등조정위원회의 위원장은 회의를 소집하려는 경우에는 회의의 일시, 장소와 안건을 회의 개최 7일 전까지 각 위원에게 서면으로 통지해야 한다. 다만, 긴급하거나 부득이한 사유가 있는 경우에는 그렇지 않다. ⑥ 갈등조정위원회의 위원장은 갈등 조정을 위하여 관계 공무원, 관계 전문가 및 이해관계자 등을 갈등조정위원회에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다. ⑦ 갈등조정위원회의 위원장은 관련 분야 전문가에게 갈등과 그 해소방안에 대하여 조사·연구를 요청할 수 있으며, 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 지방자치단체의 장은 그 조사·연구에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 보조할 수 있다. ⑧ 갈등조정위원회의 위원장은 회의 결과를 정리하여 규제특례심의위원회에 보고해야 한다. ⑨ 제8항에 따른 보고를 받은 규제특례심의위원회는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 지방자치단체의 장에게 회의 결과를 통보하고 필요한 경우 회의 결과의 이행 및 정책반영을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 지방자치단체의 장은 요청사항에 대한 검토의견을 30일 이내에 규제특례심의위원회에 회신해야 한다. ⑩ 갈등조정위원회의 위원장, 회의에 참석한 위원 및 관계자 등에게는 예산의 범위에서 수당·여비와 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 소관 업무와 직접 관련되어 갈등조정위원회의 회의에 참석하는 경우에는 그렇지 않다. ⑪ 제1항부터 제10항까지에서 규정한 사항 외에 갈등조정위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은산업통상자원부장관이 정하여 고시한다.	1. 관계 중앙행정기관 및 관계 지방자치단체의 공무원 중에서 해당 기관의 장이 추천하는 사람 2. 제8조의2 제1항에 따른 갈등(이하 이 조에서 “갈등”이라 한다)과 관련된 분야의 전문지식과 경험이 풍부한 사람 3. 갈등과 관련된 이해관계자 ④ 위원장은 제3항제2호에 따른 위원이제8조 제2항각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉할 수 있다. ⑤ 갈등조정위원회의 위원장은 회의를 소집하려는 경우에는 회의의 일시, 장소와 안건을 회의 개최 7일 전까지 각 위원에게 서면으로 통지해야 한다. 다만, 긴급하거나 부득이한 사유가 있는 경우에는 그렇지 않다. ⑥ 갈등조정위원회의 위원장은 갈등 조정을 위하여 관계 공무원, 관계 전문가 및 이해관계자 등을 갈등조정위원회에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다. ⑦ 갈등조정위원회의 위원장은 관련 분야 전문가에게 갈등영향평가를 요청할 수 있으며, 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 지방자치단체의 장은 그 조사·연구에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 보조할 수 있다. ⑧ 갈등조정위원회의 위원장은 회의 결과를 정리하여 규제특례심의위원회에 보고해야 한다. ⑨ 제8항에 따른 보고를 받은 규제특례심의위원회는 회의 결과를 반영하여 규제특례 부여시 이해갈등조정 등을 위한 조건을 붙일 수 있다. 이 경우 갈등조정위원회는 규제특례 조건의 이행을 통해 이해관계가 조정되었는지 여부를 판단하여 규제특례심의위원회에 통보할 수 있다. (개정) ⑩ 갈등조정위원회의 위원장, 회의에 참석한 위원 및 관계자 등에게는 예산의 범위에서 수당·여비와 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 소관 업무와 직접 관련되어 갈등조정위원회의 회의에 참석하는 경우에는 그렇지 않다. ⑪ 제1항부터 제10항까지에서 규정한 사항 외에 갈등조정위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은산업통상자원부장관이 정하여 고시한다.

A Study on Policy Design and Stakeholder Interest Coordination for Regulatory Innovation

Chae, Jong Hun · Kim, Sung-Geun · Hong, Seung-Hun

In the wake of the 4th Industrial Revolution and the arrival of the post-COVID-19 era, the government's efforts to innovate new industries continue. However, despite the inevitable conflicts of interest between stakeholders in the process of regulatory reform, efforts to resolve this have been insufficient. The purpose of this study was thus to find ways to manage the conflict between interest groups that inevitably arises during regulatory reform and to establish a successful regulatory innovation design that incorporates a conflict management system.

We first analyzed the types of regulatory reform in emerging industries and categorized major sources of conflict in relation to this reform. In addition, we created a model for successful regulatory innovation by analyzing the achievements and limitations of hackathons and the one-step model and evaluating cases of conflict related to regulatory reform in foreign countries.

This study also aimed to confirm the direction of regulatory innovation and the need for conflict management due to regulatory reform, during which implications for successful regulatory innovation and conflict management measures could be derived. Based on the findings from the case studies and surveys, regulatory issues and detailed policies in response to emerging technologies and social transformation were established. Policy

measures and priorities for regulatory conflict and successful regulatory innovation were also identified.

In detail, we first discussed why conflict management is necessary for regulatory reform. Specifically, the internal nature of the conflict surrounding the definition and components of regulatory policy was revealed, and the absence of conflict management strategies in regulatory reform was examined. The means for regulatory reform in emerging industries and limitations in terms of conflict management were then confirmed, and the major sources of conflict related to new industries were summarized. Based on this, we discussed the possibility of incorporating a conflict management system into the regulatory reform process.

We then analyzed cases of conflict coordination in emerging industries in South Korea, the United Kingdom, and the European Union. In particular, we analyzed the results and limitations of the 4th Industrial Revolution Committee's Regulatory and Institutional Innovation Hackathon, which has been organized for the purpose of reconciling industrial conflict in Korea in recent years.

Following this, we identified regulatory policies and general perceptions of conflict. In particular, we summarized the general view of conflict related to emerging industries and changes over time. In particular, we surveyed the perception of companies regarding regulatory policies and sources of conflict, including their actual experience with regulatory conflict, regulatory conflict coordination, and regulatory conflict management processes in emerging industries such as the Hackathon and the one-step model. We then identified policy priorities for the inclusion of a conflict management system within the regulatory reform process. Finally, we proposed an integrated model for regulatory innovation promotion with conflict management and suggested appropriate operating plans.



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 연구의 목적

제3절 연구범위 및 방법

제4절 연구의 설계

제5절 연구동향 및 기대효과



제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

역대 정부는 지난 십수년 간 ‘국가 경쟁력 제고’를 위한 규제개혁의 노력을 경주해 왔다. 특히 최근에는 4차 산업혁명과 포스트 코로나 시대를 대비하기 위해 규제혁신에 박차를 가해 왔다. 새로 들어선 윤석열 정부 역시 ‘새 정부 규제혁신 추진 방향’을 발표하고 새로운 규제혁신 추진체계를 구축하겠다는 계획을 공표하며 신산업 활성화를 위한 대대적인 규제혁신에 나서고 있다.

2019년 행정규제기본법 개정에서는 신산업 규제에 대하여 우선허용, 사후규제 원칙을 명문화하였고, 2020년 신산업규제정비기본계획에서는 포괄적 네거티브로 전환의 방법론을 구체화하기도 하였다(규제정보포털). 신제품·서비스를 안전한 환경에서 테스트해볼 수 있는 규제 샌드박스 제도 운영을 통해 혁신에 걸림돌이 되는 규제에 대한 점진적 개혁을 실험해 오고 있다.

규제개혁은 옳고 그름을 떠나 기존 규제를 완화하거나 혹은 새로운 규제를 신설·강화하는 과정에서 필연적으로 이해관계의 충돌을 야기할 수밖에 없다. 이해관계의 충돌과 갈등을 필연적으로 내재한 각종 규제개혁의 수용성과 실효성을 확보하기 위해서는 그 과정에서 발생할 수밖에 없는 갈등에 대한 대비가 필수적이다. 사전적으로 이해관계를 조율하고, 사후에 진행될 갈등에 대비하기 위한 갈등 조정 메커니즘이 규제개혁 추진체계에 포함되지 않으면 아무리 필요한 규제개혁이라 할지라도 성과를 기대하기 어렵다.

그럼에도 불구하고 이제까지의 규제개혁 추진은 규범적으로 이뤄진 측면이 크다고 볼 수 있다. 아무리 사회적 효용이 인정된다고 하더라도 규제개혁 추진과정에서 발생할 수밖에 없는 어느 한 쪽의 비용 부담과 피해 문제를 해결하지 않고서는 성공적인 규제개혁을 기대하기 힘들다. 정책의 이념성이나 시대적 요구의 문제와는 별개로 어느 일방에게는 생존의 문제일 수도 있기 때문이다. 규제정책의 성패는 결국 해당 이해관계 집단에게

정책의 수용성을 어떻게 확보하는가에 달려 있으며, 이를 위해 각 이해집단의 이해관계를 어떻게 조율하는가에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

2017년 당시 장병규 4차산업혁명위원장은 “규제 혁신을 위해 해커톤(Hackathon)을 열고 토론 과정에서 규제·제도 혁신안을 만들어 낼 것”이라고 밝히며, ‘끝장토론’ 형태의 해커톤을 통해 각종 규제에 대한 ‘공론화’를 진행하였다(신현규, 2017). 해커톤은 해킹(hacking)과 마라톤(marathon)의 합성어로, 주로 개발자들이 팀을 이뤄 문제 해결 및 솔루션 개발을 위해 일정 시간동안 의견을 맞추는 일련의 회의를 일컫는 용어이다. 새로운 소프트웨어의 개발이나 개선을 목적으로 하는 경우 많이 활용된다. 공모전의 형태로 운영될 경우에는 주어진 시간 안에 경쟁 상대보다 더 눈에 띄는 결과를 내고자 밤을 새며 경쟁하기도 한다. 정부는 이러한 해커톤 형식을 빌려와 운영하면서 몇몇 사안에 대해서 규제 샌드박스 운영에 합의하기도 하고 참가자간 합의문을 작성하는 등의 성과를 보이는 듯하였으나, 3장에서 볼 수 있듯 참여한 이해관계 충돌 사안에서는 별다른 성과를 보여주지 못하였다.

규제개혁과 관련하여 이뤄지는 협상과 협의의 장(場)은 최적의 솔루션을 찾는 자리가 아니다. 규제 협상의 장(場)은 전문가들이 모여 문제의 해답(Problem Solution)을 찾는 자리가 아니라, 각자의 이해관계를 가지고 모인 당사자들의 이해관계를 조정하기 위한 갈등 해소(Conflict Resolution)의 자리로 이해되어야 한다. 공통의 제품이나 프로그램 개발을 목적으로 개개인의 전문성의 한계를 극복하기 위해 협업하거나 경쟁하는 해커톤의 형식으로는 각 이해집단이 참여한 자기 이해관계를 가진 규제정책의 문제를 해결할 수 없다. 규제문제는 문제 해결을 위한 공동의 목표를 가지고 전문가들이 머리를 맞대고 궁구하는 방식이 아니라, 서로 다른-다를 수밖에 없는 이해당사자들이 이해관계를 조율하는 조정(Mediation)의 방식으로 접근해야 한다.

공공갈등을 관리하기 위한 정부 차원의 관심과 노력이 이미 십여 년간 진행되어 왔다. 2007년에 제정된 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제26928호)은 공공정책이나 사업으로 인해 발생하는 공공갈등에 효과적으로 대응하기 위한 행정절차 사항을 담고 있다. 중앙부처 및 공공기관의 갈등예방과 해결능력 향상, 사회적 합의를 통한 정책의 수용성 제고 등에 관한 사항을 포함하고 있다. 그러나 중앙부처를 비롯한 각 공공기관은 여전히 갈등관리의 필요성과 활용에 대한 인식이 매우 미흡한 수준이다. 그나마 갈등관리 담당 부서와 담당자들 정도만 이를 인식하고 있는 수준에 머물러 있다. 정책 수행과 갈등관리를 분리하여 생각하거나 심지어 갈등관리 제도의 존재에 대해서도

인지하지 못하고 있는 경우도 허다하다. 오랫동안 규제개혁의 필요성과 중요성을 강조해 왔으면서도 이해관계의 충돌과 갈등을 필연적으로 내재하고 있는 규제의 특성을 고려한 규제혁신이 이뤄져 오지 못한 점은 이를 방증한다. 규제정책 추진을 위해, 특히 기존 구 체제 규제의 개혁을 요구하는 신산업과 이를 지키려는 구산업 간의 이해관계 충돌에 있어 전문적인 갈등관리 방법론을 활용할 수 있다면 규제혁신을 넘어 사회혁신의 동력이 될 수 있다.

제2절 연구의 목적

규제혁신은 우리 사회, 특히 공적 영역에서 주요한 화두로 자리 잡은 지 오래이나 여전히 그 성과에 대해서는 비판이 이어지고 있다. 새로 들어선 윤석열 정부도 ‘규제혁신에 이바지하는 정부’가 되겠다고 공언하고 있으나 아직까지는 이전의 추진 방식에서 벗어나지 못한 모습을 보이고 있다. 오히려 ‘규제혁신 = 과감한 규제완화’로 이해되는 상황에서 규제개혁 추진 과정에서의 이해관계 충돌은 더욱 심화될 우려가 있다. 본 연구는 규제개혁 와중에 발생할 수밖에 없는 이해집단 간 갈등의 관리 방안과 그러한 갈등관리 시스템이 엮어진 성공적인 규제혁신 설계안을 모색하고자 기획되었다.

기존의 신산업 규제연구는 규제의 내적 정당성에 초점을 맞춘 논의가 대부분이었다. 규제환경의 변화에 따라 기존의 규제의 불합리성을 지적하고 그 대안을 모색하는 연구가 주를 이뤄 왔다. 그러나 사회적 갈등의 양상이 규제개혁에 미치는 영향력을 함께 고려하지 못하여 이해관계 충돌이 첨예한 분야의 규제개혁에 대한 방법론을 제시하지 못하였다. 본 연구는 기존의 당위적인 규제연구를 넘어 정책 수용성을 제고하고 보다 적실성 있고 대국민 대응성을 높일 수 있는 방법론을 제시하고자 한다. 사회적 갈등양상에 따른 맞춤형 규제혁신 추진체계를 제시함으로써 규제개혁이 부진한 신산업 분야에 실질적인 돌파구를 마련할 수 있기를 기대한다. 적실성 있는 규제혁신의 실현을 위해 규제연구 분야와 갈등관리 분야를 접목한 전문적인 융복합 연구가 될 것이다.

새 정부의 규제혁신 추진체계는 대통령 주재 규제혁신전략회의, 총리를 단장으로 하는 규제혁신추진단, 그리고 규제개혁위원회, 규제심판부 등을 핵심으로 하여 국무조정실이 주요 사무국 역할을 하는 것으로 발표되었다. ‘덩어리규제의 전략적 개선’, ‘규제심판제도’, ‘과감한 신산업 규제혁신’, ‘규제 품질관리 강화’ 등의 추진 전략을 가지고 운영될 것으로 예상된다. 정부, 경제단체, 연구기관, 퇴직공무원 등 국가 역량을 총결집하여 덩어리규제를 집중 개선하고, 기존 규제혁신제도를 지속 운영하고 필요한 범위 내에서 제도를 최소 보완하는 원칙을 제시하였다. 또한 각 부처 책임 하의 자율적인 규제혁신을 중점 추진하고 성과창출을 위한 행정문화 조성을 강조한다(규제정보포털).

그러나 새 정부의 규제혁신 추진체계에는 앞서 제기한 규제정책에 수반되는 이해관계의 충돌에 대한 고민과 준비가 보이지 않는다. 다수가 공감하는 규제 개선의 문제가 실무선에서는 벽에 부딪치는 핵심 이유가 이해집단 간 이해관계 충돌과 갈등 때문임을 이해한다면 규제혁신 추진체계와 갈등관리 시스템의 통합 운영을 고민하여야 한다. 새 정

부의 규제혁신이 실질적인 성과를 거두기 위해서는 규제개혁 과정에 전문적인 갈등관리 시스템이 포함되어야 할 것이다. 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 갈등조정 기제가 포함된 신산업 규제개혁 추진체계 설계를 모색하고자 한다. 이해관계 충돌과 갈등이 내재된 신산업 규제개혁의 효과적인 추진을 위해서는 갈등조정 메커니즘이 통합된 규제개혁 추진체계를 마련하는 것이 매우 중요하다.

본 연구는 이를 위해 먼저 주요 신산업 규제개혁의 유형과 갈등 상황을 분석하고자 한다. 신산업 등장과 관련하여 제기되고 있는 주요 규제개혁 추진 현황을 살피고, 규제개혁과 관련하여 대두되고 있는 주요 갈등을 유형화하여 갈등 현황을 분석하게 될 것이다. 지난 정부에서 진행되었던 해커톤(4차산업혁명위원회)과 한걸음 모델(기재부) 등의 사례의 성과와 한계를 분석하여 성공적인 규제혁신 추진을 위해 필요한 모델을 찾고자 한다. 이러한 작업은 정책 수용성을 높일 수 있는 효과적 정책 설계 방향과 틀을 궁구하는데 중요한 자료가 될 것이다.

또한 본 연구는 신기술 및 신산업 관련 종사자와 이해집단이 생각하는 규제혁신의 방향과 규제개혁으로 인한 사회갈등 및 갈등관리 필요성 등에 대한 인식을 확인하고, 성공적인 규제혁신을 위한 쟁점과 갈등관리 방안에 대한 함의를 제공하고자 한다. 사례연구와 인식조사 분석을 통해 도출된 내용을 바탕으로 신기술 출현 및 사회 전환에 대응하기 위한 규제 관련 사회적 쟁점 및 세부 정책을 도출하고, 규제로 인한 갈등 최소화와 성공적인 규제혁신을 위한 정책 방안과 우선순위를 확인하게 될 것이다.

효과적인 정책 추진, 특히 규제정책의 추진을 위해서는 해당 정책이 야기하는 이해관계의 충돌을 불가피한 사회적 산물로 받아들이고 이를 최소화하기 위한 노력이 필요하다. 역대 정부는 지난 십수년간 공공갈등 관리를 위한 갈등관리시스템을 구축하고 갈등관리 역량을 쌓기 위한 노력을 지속해 왔다. 물론 갈등관리의 필요성이나 갈등관리시스템에 대한 이해 부족으로 여전히 제한적인 성과를 보이고는 있으나, 공공갈등에 직면하거나 예상되는 갈등 사안에 대처하기 위한 갈등관리시스템은 제한적이거나 제도화되어 있다고 볼 수 있다(예 : 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정). 갈등관리시스템의 효과적인 활용은 성공적인 규제혁신을 위해 매우 유용한 장치가 될 것이다.

본 연구의 궁극적인 목적은 규제혁신 추진시스템과 갈등관리시스템의 통합 모델을 구축하여 성공적인 규제혁신을 위한 갈등관리시스템의 확산 방안을 도출하는 것이다. 각 장(章)에서 분석하여 확인된 내용을 바탕으로 규제개혁 추진 단계별로 차별화된 갈등관리전략을 강구하고 규제정책 관련 갈등의 건설적인 해소와 조정을 위한 규제혁신 로드맵을 제시하고자 한다.

제3절 연구범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 현행 규제개혁 시스템과 갈등관리 시스템의 통합 모델을 구축하여 성공적인 규제개혁을 위한 갈등관리 시스템의 확산 방안을 도출하는 것을 주목적으로 하고 있다. 특히 4차 산업혁명, 그린뉴딜, 포스트코로나 등 격변하는 시대 상황에 맞춰 신산업 관련 규제개혁과 갈등관리에 초점을 두고 있다. 이 목적을 달성하기 위한 연구의 범위를 설정하였다.

연구의 내용적 범위는 다음과 같다. i) 규제개혁에 있어 왜 갈등관리가 필요한지에 대해 논의한다. 구체적으로 규제정책의 정의와 구성요소에서 갈등의 내재성을 밝히고 규제개혁에 있어 갈등관리 전략의 부재를 살펴본다. 다음으로 신산업 규제개혁의 수단과 갈등관리 측면에서의 한계를 확인하며 신산업 관련 주요 갈등과 그 유형을 정리한다. 이를 통해 신산업 규제 갈등과 갈등관리의 연계 가능성을 확인한다. ii) 국내외 신산업 갈등조정 사례를 분석한다. 특히 최근 몇 년간 국내에서 신산업 갈등 조정의 목적으로 진행된 4차산업혁명위원회의 규제·제도혁신 해커톤 사례를 중점적으로 분석하여 그 성과와 한계를 도출한다. iii) 규제정책과 갈등과 관련된 일반적 인식을 파악한다. 특히 신산업과 관련한 갈등에 대한 일반적 시각과 시간에 따른 변화 등을 정리한다. iv) 규제정책과 갈등에 대한 기업의 인식을 확인한다. 구체적으로 실제 규제관련 갈등 경험에 대한 인식, 규제관련 갈등조정에 대한 인식, 해커톤이나 한걸음 모델 등 신산업 규제 갈등 조정 프로세스와 관련된 인식을 살펴본다. iv) 규제개혁 시스템과 갈등관리 시스템 통합과 성공적인 정착을 위한 정책우선순위를 파악한다. v) 최종적으로는 규제혁신 추진시스템과 갈등관리시스템의 통합 모델을 구축하고 적절한 운영방안을 도출한다.

연구의 공간적 범위는 국내 중앙정부 및 각급 지방정부의 차원까지 포함하는 다양한 규제정책 및 갈등 사례 전반을 포괄한다. 외국의 경우 영국, EU 등 규제 선진국을 포함하여 문헌조사 및 현지조사가 가능한 외국 사례 전반을 포함한다.

연구의 시간적 범위는 종합적이고 포괄적인 연구를 위해 엄격한 시간적 범위 제한은 두지 않는 것을 원칙으로 한다. 다만 현 사회문제에 대한 대안을 제시하는 정책 연구의 특성 상 현재 진행 중인 사례에 더 큰 비중을 두고자 하고 있다. 너무 먼 미래의 예상 갈등 사례나 자료수집이 어려운 사례 등 현실적으로 분석하기 어려운 대상은 제외하였다.

2. 연구의 방법

본 연구는 규제의 본질적 성격이 갈등임에도 불구하고 규제개혁 제도에서 갈등에 대한 관심과 관리 노력 미흡하다는 문제의식에서 비롯되었다. 특히 신산업 규제와 관련해서는 갈등의 요소가 더 많고 다양함에도 불구하고 갈등에 대응하기 위한 조치가 부족하다. 따라서 성공적인 신산업 규제 개혁을 위해서는 갈등관리 시스템과의 융합이 필요하고 이를 모델화하는 것이 본 연구의 목적이다.

연구 목적을 달성하기 위해 본 연구는 문헌분석, 국내외 사례분석, 텍스트 분석, 기업 대상 인식조사, 전문가 대상 정책우선순위 분석 등을 실시한다. 이 같은 방법론적 다각화(triangulation)를 통해 연구의 내적 타당성과 외적 타당성을 최대한 제고하고 현실 정책에 도움이 되는 정책적 방안과 함의를 도출하고자 한다.

구체적인 연구방법은 다음과 같다. 먼저 문헌분석을 통해 규제와 갈등의 필연성과 규제개혁 시스템과 갈등관리 시스템의 연계 가능성을 확인한다. 문헌분석의 기초자료는 국내외 학술논문, 학술 단행본, 연구보고서, 정부보고서, 언론보도 등을 활용한다.

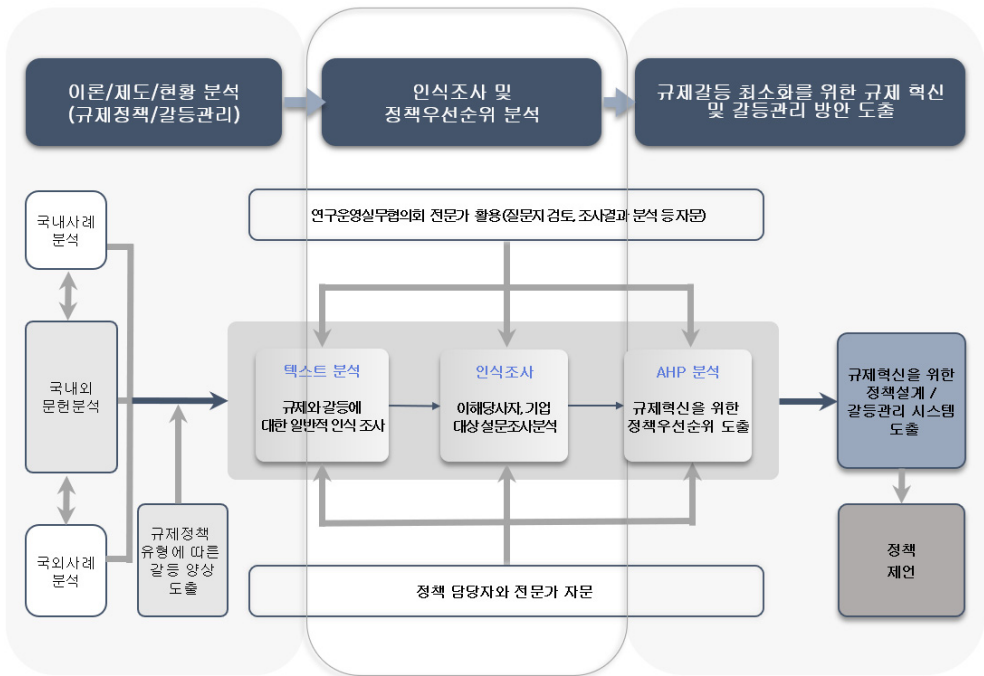
둘째로는 사례분석 방법을 활용한다. 사례분석(case study)은 특정 사례를 심층적으로 관찰하고 분석함으로써 장·단점이나 성과 및 한계를 도출하는 데 유용한 방법론이다. 국내외 신산업 규제혁신과 갈등조정 사례와 국내외 규제·제도혁신 해커톤 사례를 성과와 한계 중심으로 심층 분석하여 본 연구에서 벤치마킹 할 수 있는 함의를 도출한다.

셋째는 텍스트 분석 방법이다. 구체적으로는 구조적 토픽 모델링(structural topic modeling)이라는 방법으로 해당 주제가 등장하게 된 맥락을 이해하는 데 도움을 주는 방법론이다. 텍스트 분석을 통해서도 규제정책과 갈등 전반에 대한 일반적인 인식을 살펴본다. 이는 관련자 인식조사의 사전조사 성격을 띤다.

넷째는 설문을 통한 인식조사를 수행한다. 본 연구의 목적인 규제개혁과 갈등관리 시스템의 통합과 성공적인 규제혁신을 위한 갈등관리시스템을 확산이 필요한 이유는 최종적으로 피규제대상의 규제개혁 체감도를 높이기 위함이다. 따라서 피규제대상의 규제개혁과 갈등에 대한 인식이 중요하다. 본 연구는 피규제대상 중 신산업 관련 기업을 중심으로 설문을 진행한다.

끝으로 정책우선순위 분석(Analytic Hierarchy Process; AHP)을 수행한다. 이를 통해 규제개혁 시스템과 갈등관리 시스템의 통합하고 성공적으로 정착시키기 위한 정책우선순위를 도출하고자 한다. 주요 대상은 규제 및 갈등관리 관련 전문가와 관련 공무원 등이다.

〈그림 1-1〉 연구 흐름도



출처: 저자작성

제4절 연구의 설계

1. 연구 분석틀

규제정책은 국가와 사회를 유지하는 데 필수적인 수단이다. 과소 또는 과도한 규제는 경제성장을 저해하고 사회의 안전과 통합을 위협할 수 있는 양날의 검이다. 본격적으로 시작하는 4차 산업혁명 시대, 그린뉴딜을 통한 에너지 전환 시대, 포스트 코로나의 경제 회복 시대라는 격동의 물결 속에서 규제정책을 어떻게 잘 활용하는가는 향후 국가와 사회의 지속적인 성장과 유지에 있어 중요한 동인이 될 수 있다.

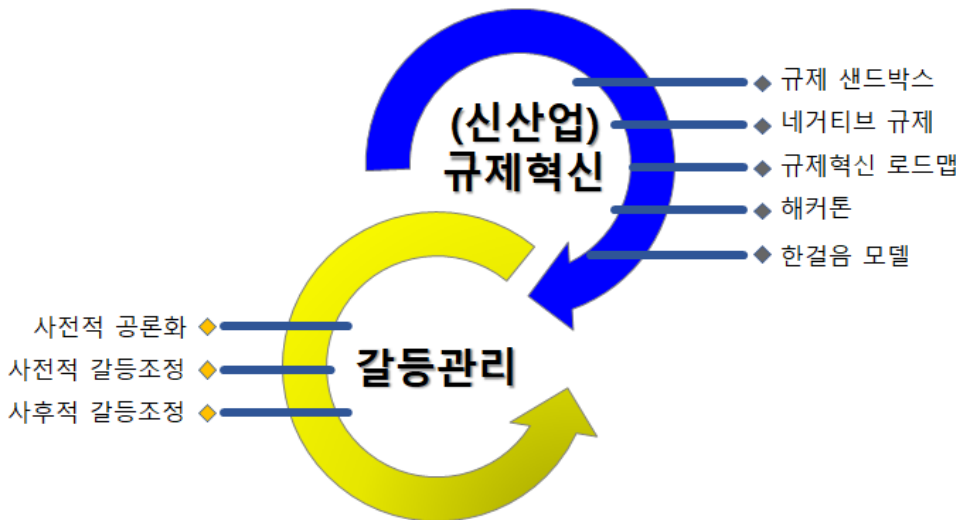
그러나 97년 제정된 「행정규제기본법」 이래 지속적으로 규제개혁을 시행하였지만 매 정부 출범마다 또 다시 과도한 규제가 경제성장의 걸림돌이라면서 규제개혁을 끊임없이 외쳤다. 그 결과 2021년 기준 한국의 규제개혁 제도는 OECD 국가 중 최상위권에 위치할 정도로 외형적으로 성장하였다. 그러나 대표적 피규제대상인 기업의 규제개혁에 대한 만족도는 여전히 낮은 수준이다. 무엇이 문제인 것일까? 학계에서는 수 년 전부터 규제개혁 제도만 외형적으로 갖추었을 뿐 그 운영은 형식적으로 이루어지고 있다는 점을 지적하고 있다. 규제영향평가, 규제등록제, 규제비용총량제 등 수단들이 형식적으로 이루어지기 때문이란 것이다. 예산과 인력, 그리고 규제에 대한 전문성 부족도 한 원인이다. 그렇다면 이러한 점들만 해결되면 완벽한 규제체계를 갖출 수 있을까?

본 연구는 좀 더 본질적인 원인이 있다는데 문제의식의 초점을 둔다. 그 원인은 규제의 본질적 성격인 갈등이다. 1 더하기 1이 2라는 점에는 이견이 없다. 즉, 정답이 있고 갈등이 발생할 여지가 없다는 것이다. 그러나 규제는 이러한 이견이 없는 정답이 없다. 거의 모든 것이 사회적 합의 또는 사회적 합의라고 여겨지는 정부의 일방적 선택이다. 그렇기에 이견이 생기고 갈등이 발생하는 것이다. 규제개혁 체감도가 낮은 이유 중 하나다.

이 같은 문제의식을 기초로 본 연구는 규제개혁 시스템에 갈등관리 요소가 도입될 필요가 있다고 여기며 통합적 시스템 모델을 제안하고자 한다. 특히 앞서 언급한 바와 같이 4차 산업혁명, 포스트 코로나, 그린뉴딜 시대를 감안하여 신산업 규제에 초점을 둔다. 이 같은 맥락에서 사례분석을 통해 기존 제도의 성과와 한계를 분석하여 통합 시스템이 나아갈 방향에 대해 시사점을 얻고자 한다. 그리고 피규제대상의 규제와 규제개혁에 대한 인식을 분석하여 규제개혁 체감도를 높일 수 있는 통합 시스템을 구축하기 위한 합의

를 도출한다. 규제 및 갈등 전문가와 이해관계자들의 전문적 의견과 통찰을 통해 통합 시스템 구축에는 무엇이 더 중요한지에 대한 우선순위를 참고하려 한다. 이 모든 분석의 결과를 활용하여 효과적인 신산업 규제개혁-갈등관리 통합 모델을 구축하고 그 활용 방안을 제시할 예정이다. 따라서 본 연구의 분석 기본 틀은 규제개혁-갈등관리-통합시스템의 연계이며 이에 따라 분석이 진행된다.

〈그림 1-2〉 연구의 분석틀



출처: 저자작성

2. 텍스트 분석 설계

본 연구는 규제정책과 갈등에 관련된 더 넓은 차원에서의 일반적 인식을 분석해 보고자 텍스트 마이닝의 방법론을 적용하기로 한다. 이러한 분석은 향후 이해관계자들을 대상으로 인식조사를 실시했을 때 이와 관련된 내용이 우리 사회 전반에서 어떻게 이해되는지를 비교해 볼 수 있는 기초자료로 활용될 수 있으며, 설문을 구체화하기 위한 여러 가지 논의의 출발점도 제공해 줄 수 있다. 또한 규제혁신과 갈등, 특별히 신산업의 도래로 일어나는 다양한 갈등에 대한 일반적인 시각과 그러한 시각의 변화를 분석하는 일은 이 주제와 관련한 수많은 논의들을 정리하는 하나의 방법이라는 점에서도 의미있는 분석이다.

구체적으로 본 연구에서는 구조적 토픽 모델링(structural topic modeling: STM)의 방법을 사용하는데, 이 방법은 수많은 문서들에서 주제를 도출하되 이 주제들이 서로 상관관계가 있으며, 각 문서들의 특성들이 이 주제들의 분포에 영향을 미친다는 전제하에서 분석하는 방법이다. 이렇게 다양한 요인들을 고려함으로써 이 모형은 다양한 문서들의 특성에 따라 서로 다른 주제들의 등장패턴을 보다 명확하게 보여줄 수 있으며 주제들 간의 관계 분석도 보다 용의하게 해준다.

이러한 분석의 대상이 되는 자료는 ‘갈등’, ‘규제’, ‘신산업’, ‘충돌’ 등의 단어들을 조합한 단어쌍들을 언론 기사들의 종합사이트인 한국언론재단 빅카인즈 (www.bigkinds.or.kr)에 검색하여 나오는 기사들을 모은 텍스트자료이다. 물론 이러한 자료를 분석에 활용하기 위해서는 빅카인즈에서 검색된 결과들에 포함되어 있는 각 기사들의 URL을 활용하여 직접 기사 본문을 수집하는 과정이 우선되어야 한다.

3. 설문조사 설계

본 연구는 규제혁신 추진시스템과 갈등관리시스템의 통합 모델을 구축하여 성공적인 규제혁신을 위한 갈등관리시스템의 확산 방안을 도출하기 위해 피규제대상인 기업 대상 ‘실문조사’를 실시한다. 이는 실제 피규제대상이 인식과 경험을 토대로 정책 방향을 제시할 때 더 적실성이 확보될 것이기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 주로 신산업 관련 기업을 대상으로 ① 규제 관련 갈등 경험, ② 규제 관련 갈등조정에 대한 의견, ③ 규제갈등 조정을 위한 기존 정책에 대한 의견을 확인한다. 상세한 설문의 내용은 보고서 말미의 [부록 1]에 수록되어 있다.

설문 대상의 모집단은 국내 신산업 기업집단이며 표본집단은 ‘코리아스타트업 포럼’에 가입한 약1,000개 가량의 회원사와 동반성장위원회와 협력하고 있는 약2,000여개 신기술 관련 중소기업으로 설정하였다. 모집단 자체가 다소 모호한 국내 신산업 기업집단으로 설정되어 확률표집을 수행하기가 어렵기 때문에 현실적으로 접근이 가능한 표집방식을 택할 수밖에 없었다. 그러나 확률표집은 아니지만 모집단과 표본의 크기가 차이가 많이 나지 않기에 분석에 있어 편향(bias) 발생은 거의 없다고 판단한다.

최종 설문을 완료한 기업은 총 300개이며 공유플랫폼, 빅데이터, 인공지능, 자율주행차, 수소경제, 가상/증강/혼합현실, 드론, 스마트팩토리, 스마트센서 등 신기술 전반의

기업들이 포함되었다. 성장단계 역시 창업이전 준비 단계, 창업 단계, 성장 단계, 성숙 단계, 재도약 단계 등으로 다양한 수준의 기업들이 참여하였다. 본사 소재지는 수도권이 다소 큰 비중(약 66%)을 차지하였고 여타 지방의 기업들도 권역별로 분포하고 있다.

4. AHP 설계

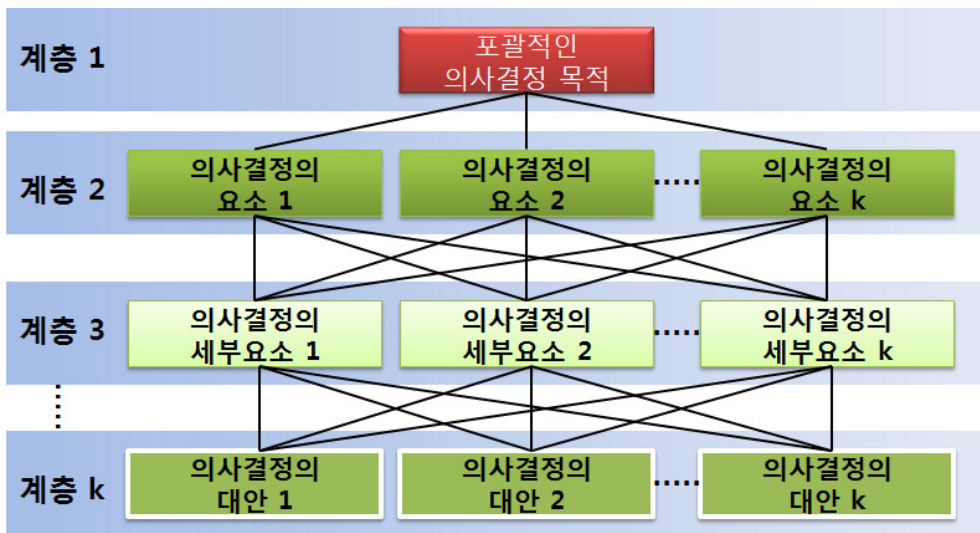
본 연구는 규제혁신 추진시스템과 갈등관리시스템의 통합 모델을 구축하여 성공적인 규제혁신을 위한 갈등관리시스템의 확산 방안을 도출하고자 한다. 이러한 목적 하에 규제개혁 시스템과 갈등관리 시스템의 통합하고 성공적으로 정착시키기 위한 정책 우선순위를 검토하고자 한다. 이를 위해 AHP(Analytic Hierarchy Process: 정책우선순위 분석) 기법을 활용한다.

토마스 사티(Thomas Saaty)에 의해 개발된 AHP 분석은 특정한 비교기준 또는 속성간의 중요성을 계층적으로 파악하여 다수의 정책대안의 우선순위를 비교하는 다기준(Multi-criteria) 분석기법을 뜻한다(국회예산정책처, 2007:94). 또한 AHP 분석기법은 특정 문제를 계층적으로 세분화하여 의사결정의 기본적인 근거를 제시하기 위해 사용된다(국회예산정책처, 2007:94).

AHP 분석의 구체적인 적용단계는 다음과 같다. 첫 번째 단계는 정책 대안의 발굴이다. 본 연구의 목적에 맞게 성공적인 규제혁신을 위한 정책 요소들을 발굴하기 위한 작업이다. 이를 위해 규제 전문가 대상의 사전 설문을 수행한다. 비구조화 된 형식의 설문을 통해 최대한 다양한 의견을 수렴한 후 연구진의 종합 토론을 거쳐 정책 요소들을 정리하는 작업을 진행한다. 두 번째 단계는 정책 요소의 구조화 및 계층화 단계이다. 연구진이 종합적으로 도출한 정책 요소의 내용적 특성에 따라 상위 개념과 하위 개념을 구분하여 계층화하는 작업을 수행한다. 즉, 해당 단계를 통해 의사결정과정에서 고려되어야 할 모든 사안들에 대한 계층화를 통해 광범위한 의사결정요인과 환경변화요인을 도출하여 집단의 의견을 수용하고자 한다(채종현, 2013:240). 세 번째 단계는 전문가들과 연구진이 함께 모여 이 구조를 수정 및 보완하는 것이다. 이 단계에서 기존의 계층 구조는 해체와 결합을 반복하고 각 정책 요소의 의미 역시 더 구체화하는 작업을 거친다. 네 번째 단계에서는 최종 계층구조의 정책 요소들간 상대적 중요도를 선정한다. 먼저 쌍대비교를 통해 판단자료를 수집하는데, 이원비교(pairwise comparison)를 통해 문제체

제에 포함된 하위목표 및 평가기준과 같은 요소들을 비교한다. 이후 쌍대비교 행렬 작성 및 고유벡터와 고유치 계산을 통해 도출된 대안의 상대적인 가중치를 설정한다(채종현, 2013:241). 마지막으로 ‘일관성 검증’을 실시한다. AHP 분석기법은 전문가의 주관적 판단에 근거하여 우선순위가 부여되기 때문에 ‘전이적 일관성’(Transitive consistency)¹⁾이 확보되어야 한다. <그림 1-3>은 AHP 분석기법의 개념적 계층구조를 제시하고 있다.

<그림 1-3> AHP의 개념적 계층구조



출처: 조근태·조용곤·강현수. (2003:5); 채종현·정지범. (2010). 「고준위 방사성 폐기물 처리시설 정책의 공론화와 갈등 예방에 관한 연구」. (p166). 재인용.

1) “전이적 일관성이란, 예컨대 A, B, C를 비교할 때 그 중요성이나 선호를 판단함에 있어 A>B이고, B>C이면 A>C라는 관계가 성립”해야 함을 의미한다(국회예산정책처, 2007:110).

제5절 연구동향 및 기대효과

1. 연구동향 및 연구의 차별성

규제정책에 관한 최근의 연구는 주로 세 가지 유형으로 구분될 수 있다. 첫째로 규제혁신을 위한 규제개혁의 기술적 방법에 관한 연구가 있다. 이광호 외(2021), 이종한 외(2020; 2021), 한국공법학회(2020), 이수일 외(2018) 등의 연구가 대표적이다. 이 연구들은 기존 규제정책 사례 및 개혁 사례 등을 통해 문제점을 분석하고 규제혁신을 위해 어떻게 규제정책이 변화해야 하는지를 주로 다루고 있다. 둘째로 구체적인 규제정책 또는 규제개혁정책 분석 연구 유형이 있다. 이종한·홍승현(2019), 이종한 외(2020), 홍승현(2021)의 연구 등이 이 유형에 속한다. 규제의 경직성에 대한 문제의식을 기초로 규제의 유연성 자체를 분석한다거나 규제 샌드박스 등 규제개혁정책 자체의 효과성을 분석하는 등의 제도 자체에 대한 연구 등이다. 셋째로 규제정책이 미치는 영향에 대한 사례연구 유형이 있다. 유한별(2020), 신기운 외(2018)의 연구 등이 여기에 해당한다. 규제정책이 규제 대상 집단 간 갈등이나 규제 대상에 미치는 효과 등 규제정책이 실제 어떠한 영향을 가져오는지에 대해 개별 정책을 중심으로 심층적인 사례 분석을 수행하는 연구 등이다.

한편, 신산업 규제에 대한 기존 연구들은 기존 규제정책의 한계와 문제를 충분히 인식하고 이를 개선하는 방식과 규제정책 자체에 대한 연구가 대다수를 이룬다. 이 연구들은 현행 규제정책의 한계와 문제는 명확히 인식하고 있으나 규제에 필연적으로 수반되는 갈등에 대한 인식은 부족한 것으로 보인다. 즉, 어떠한 규제도 갈등을 수반할 수밖에 없다는 점을 받아들이지 못한 채 규제정책 자체만을 문제라 여기고 개혁하고자 한다. 물론 규제정책 자체의 문제점을 해결하는 것도 중요하지만 규제개혁의 본질적인 갈등 유발적 성격을 인정하고 각 규제 유형별로 어떻게 갈등을 예방하고 이미 발생한 갈등에 대응할 것인지 전략을 세우는 것이 더 효과적인 접근 방법일 것이다.

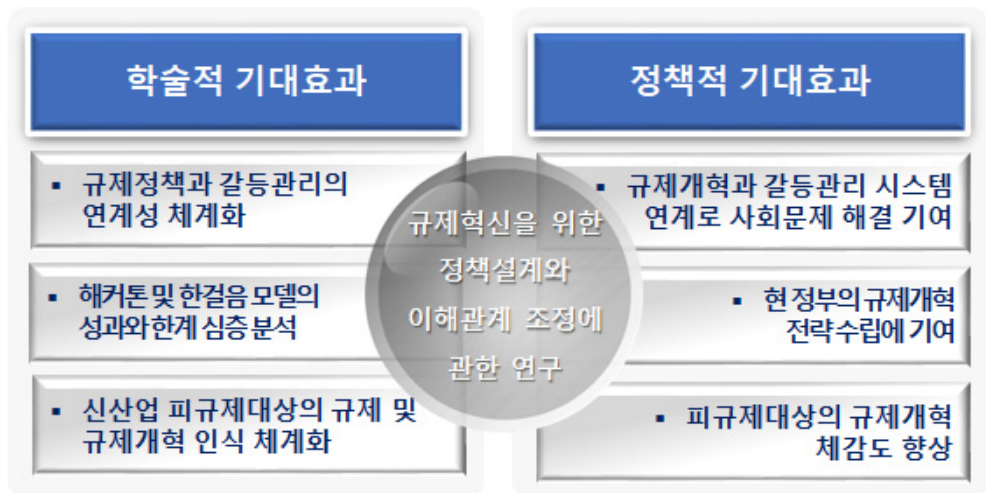
본 연구는 규제정책은 필연적으로 갈등을 유발할 수밖에 없다는 한계를 인정하면서 규제정책 자체를 개혁하는 접근보다 갈등에 어떻게 효과적으로 대응할 것인지에 초점을 두어 보다 현실적인 대안을 마련할 수 있을 것으로 기대한다. 특히, 신산업 규제 갈등의 유형과 갈등관리 방식을 연결시킴으로써 특정 유형의 규제갈등에 적합한 현실적인 대안을 제시할 것이다.

2. 연구의 기대효과

본 연구의 학술적 기대효과는 다음 <그림 1-4>와 같다. 첫째, 규제정책 연구 분야에서는 큰 관심이 없었던 갈등이라는 개념을 규제와 체계적으로 연계시킴으로써 규제정책과 갈등관리 분야의 학술적 연계성을 강화할 것으로 기대한다. 둘째, 신산업 규제 관련 갈등을 해결하기 위한 최초의 시도라 볼 수 있는 4차 산업위원회의 ‘해커톤’과 기재부 주관 ‘한걸음 모델’을 심층 분석함으로써 제도의 성과와 한계를 도출하여 향후 유사 사례와 학술적으로 비교 가능한 자료를 마련할 것이다. 셋째, 신산업 규제 관련 피규제대상의 규제 및 규제개혁에 대한 인식을 파악함으로써 향후 피규제대상의 인식과 관련한 이론 구축에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

정책적 기대효과는 첫째, 규제개혁 시스템과 갈등관리 시스템 연계로 효과적인 사회문제 해결에 기여할 것을 예상한다. 둘째, 출범한지 얼마 지나지 않은 현 정부의 규제개혁 아젠다에 정책적으로 기여할 수 있길 기대한다. 셋째, 최종적으로 본 연구의 규제개혁 및 갈등관리 시스템이 통합·연계되어 작동하면 피규제대상의 규제개혁 체감도가 향상될 수 있을 것으로 본다.

<그림 1-4> 연구의 기대효과



출처: 저자작성

제 2 장

규제혁신을 위한 갈등관리의 중요성

제1절 규제정책의 특성

제2절 신산업 규제개혁과 이해갈등

제3절 규제저항과 갈등 최소화를 위한 노력
: 갈등관리



제2장 규제혁신을 위한 갈등관리의 중요성

2장에서는 성공적인 규제혁신을 이루기 위해 갈등관리가 왜 필요한지에 대해 논의한다. 제1절에서는 먼저 규제정책과 규제혁신이 무엇을 의미하는지 이론적, 제도적 맥락과 정의를 살펴본다. 이를 통해 규제정책과 규제혁신의 성격과 요소를 파악하고 왜 규제정책과 규제혁신과정에서 갈등이 발생할 수밖에 없는지와 갈등관리가 왜 중요한지에 대해 제시하고자 한다. 제2절에서는 본 연구의 목적에 적합하게 신산업 등장에서 유발되는 규제개혁 노력과 갈등이 실제 어떻게 발생하고 있는지에 대해 다룬다. 먼저 여러 신산업 분야에서 발생했던 갈등의 양상과 유형을 되짚어 본다. 그리고 근래 대한민국에서 발생하고 있는 신산업 갈등의 현황을 목록화하는 작업을 수행할 것이다. 끝으로 제3절에서는 규제저항과 갈등 최소화를 위하여 갈등관리의 중요성을 갈등관리 이론적 차원에서 좀 더 구체적으로 설명한다. 특히 규제정책에서 사전적·사후적 갈등관리의 관점이 어떻게 활용될 수 있는지 간략하게 살펴볼 예정이다.

제1절 규제정책의 특성

1. 규제정책의 성격

1) 규제정책의 개념

우리는 일상적으로 규제정책이라는 말을 사용한다. 일상적 용어으로써 규제(規制)는 “규칙이나 규정에 의하여 일정한 한도를 정하거나 정한 한도를 넘지 못하게 막음”으로 표현된다(표준국어대사전). 여기에 정책이라는 단어가 결합된 것이 규제정책이다. 그러나 엄밀히 따져보았을 때 그 주체 및 대상, 가치적 방향성(규범적 성격), 주요 수단 등의 범위에 따라 이론적 개념은 상이하게 나타날 수 있다. 상이한 개념은 각기 다른 개념적 요소를 가지고 논의의 범위를 제한한다. 그렇기에 명확한 개념과 구성요소를 확인함으로써 본 연구에서 요구하는 규제정책과 갈등의 필연성을 논리적으로 제시할 수 있을 것이라 판단한다. 따라서 먼저 학계와 법규에서 활용되는 규제정책의 여러 개념을 살펴보면서 규제정책이 무엇인지 살펴본다.

먼저 가장 광범위한 정의는 “특정 주체가 어떤 목적성을 지니고 다른 주체를 제약하는 것”으로 앞선 사전적 의미의 규제와 크게 다르지 않다(김태은, 2021:17). 이러한 정의에서는 주체가 정부 등으로 명확하게 제시되지 않으며, 방향성 역시 ‘어떤 목적성’이라고 표현됨으로써 개방적이다. 또한 규제의 대상 역시 ‘다른 주체’라고 제시되어 불분명하다. 주체의 대상에 대한 행태는 ‘제약’이라 광범위하게 표현되고 있다. 제약은 누가 행위 주체인지에 상관없이 어느 정도의 강제성을 가진다고 볼 수 있다. 이런 정의라면 부모가 어린 자녀에게 잠들기 전 이를 닦게 하는 행위 역시 규제에 포함되기 때문에 인간 사이의 거의 모든 행위가 규제라고 볼 수 있을 것이다.

중간 정도 범위의 개념으로는 Thompson & Jones(1982)와 OECD(1997)의 정의가 있다. Thompson & Jones(1982:9)는 “시민의 행태에 영향을 미칠 목적을 가지고 정부가 사용할 수 있는 다양한 정책수단의 하나”로 규제정책을 정의한다. 한편, OECD(1997:6)는 “정부가 기업과 시민들에게 요구사항을 설정하는 다양한 수단들”로 개념화하고 있다. 여기서는 주체는 명확히 정부, 피규제대상은 시민 또는 기업으로 구체화되어 있다. 다만 규제의 특정한 방향성에 대한 언급은 없이 가치중립적이다. 단지 피규제대상

에게 영향을 미치기 위한 수단과 요구사항 설정 등 대략적인 행태나 수단에 대한 언급만이 존재한다. 그러나 정부라는 주체는 사적 제제보다 더 큰 강제성을 내포하고 있다.

이 개념은 우리가 일상적으로 생각하는 규제, 예를 들어 건설현장 안전모 착용, 과속 규제 등에서 나아가 과세까지 규제에 포함한다. 과세는 일반적으로 규제라고 생각하지 못하나 정부가 시민의 행태에 영향을 미치기 위한 수단이자, 시민들에게 요구사항을 설정하는 행위이다. 이런 관점에서 본다면 모든 정부의 행위는 규제라고 볼 수도 있을 것이다.

이와 유사한 수준에서 이혁우(2021:14)는 규제정책을 “정부가 규칙을 제정해 지시와 명령, 그리고 벌칙을 통해 민간의 행위를 정부가 의도한 방향으로 변화시키려는 것”으로 개념화하였다. 이 같은 정의는 위와 거의 동일하지만 정부가 활용하는 수단, 즉 규칙을 통한 지시, 명령, 벌칙이라는 도구를 명확히 하였다는 점이 차별화된다. 특히 지시, 명령, 벌칙이라는 수단은 규제정책의 ‘강제성’이란 요소를 좀 더 강조해서 포함한다고 볼 수 있다.

가장 좁은 수준의 규제정책은 규범적인 방향성이 개념에 포함된다. 예를 들어 “공익을 위해 규정된 법규에 의거하여 사적행동에 대한 공적 제재(Mitnick, 1980:2-7; 김태은, 2021:15 재인용), “민간부문에 속하는 개인이나 단체의 활동을 바람직한 방향으로 인도하기 위하여 정부가 만들어 놓은 길(안문석, 2001:173)”, “바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것(최병선, 1992:18)” 등이다. 대다수의 규제정책에 대한 정의가 이 수준에 속한다. 여기서는 ‘공익(公益)’, ‘바람직한 방향’, ‘바람직한 경제사회 질서’ 등 추상적이며 규범적인 방향성이 적시되어 있다.

한편 정부차원에서의 정의를 살펴보면 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항”으로 적시되어있다(행정규제기본법 제2조 1항의 1). 여기서 주체는 “국가, 지자체 및 소속기관, 행정권한을 위임·위탁받은 법인·단체·개인”이다(행정안전부 법무담당관실, 2015:32). 대상은 “자연인(외국인 포함), 법인, 법인격 없는 사단·재단이며 그 형식은 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙 및 고시 등(훈령, 예규, 고시, 공고)”을 포함한다(행정안전부 법무담당관실, 2015:32). 권리제한은 “허가, 면허, 등록, 승인, 허가 취소, 가격통제, 행정제재 등”을 의미하며, 의무부과는 “금지 의무, 수인 의무, 자료제출 의무 등”을 말한다(행정안전부

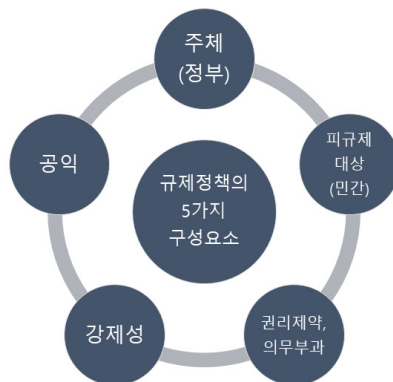
법무담당관실, 2015:32). 따라서 학술적 정의보다 구체성이 높으며 주체, 대상, 방향성, 수단, 강제성 등이 명시되어 있기에 가장 협소한 수준의 규제정책 정의와 유사하다고 볼 수 있다.

규제정책에 대한 가장 광의의 개념만으로도 갈등과의 연관성은 제시할 수 있다. 어떠한 주체가 행하는 어떠한 제약이라도 갈등의 개연성은 있기 마련이기 때문이다. 앞서 부모가 어린 자식에게 양치질을 시키는 행위에서도 자식은 따르지 않고 실랑이가 벌어지기 마련인 것과 같다. 그러나 더 좁은 개념으로 내려올수록 규제정책에 갈등이 필연적으로 수반된다는 논리를 더 명확하게 제시할 수 있다고 판단한다. 이는 법적 강제수단과 공익과 같은 추상적인 방향성 때문이다. 쉽게 정의내리기도, 합의하기도 힘든 목적에 강제력을 갖춘 수단이 동원될 때 갈등은 발생할 가능성이 훨씬 높다는 것이다.

2) 규제정책의 구성요소

이상에서 제시한 규제정책의 개념에서부터 규제정책을 이루는 다섯 가지 구성요소를 도출할 수 있다. 이렇게 구성요소를 세분화해서 들여다보는 이유는 각 구성요소가 지니는 갈등 유발 요인을 좀 더 구체적으로 파악할 수 있기 때문이다. 여기서는 가장 협의의 규제정책 개념에서부터 그 구성요소를 살펴본다.

〈그림 2-1〉 규제정책의 다섯 가지 구성요소



출처: 저자작성

먼저 첫 번째 요소는 정부라는 주체이다. 두 번째 요소는 국민, 기업 등의 피규제 대상이 존재한다. 세 번째는 제제, 제약이라고도 불리는 권리제약 또는 의무부과라는 요소가

있다. 네 번째는 지시, 명령, 벌칙 등의 개념에서 강제성이란 요소가 도출된다. 끝으로 바람직한 방향, 공공의 이익, 정부가 의도한 방향, 정부의 특정한 목적 등에서 도출되는 공익이란 요소가 있다. 이 각각의 구성요소는 갈등 유발할 수밖에 없는 성격을 가지고 있다. 이에 대해서는 ‘규제와 갈등 내재성’ 파트에서 상세히 다루고자 한다.

2. 규제개혁의 방향과 원칙

1) 규제개혁의 의의

규제개혁이란 단어 그대로 규제정책을 더 나은 방향으로 새롭게 고친다는 의미이다. 직관적으로 그 의미를 파악할 수 있기에 학술적으로는 구체적인 개념 정의를 내리고 있지 않는 것 같다. 규제개혁은 새로움을 더 강조하기 위해 규제혁신, 지속적인 관리의 의미를 더 강조하기 위해 규제관리 등의 명칭으로도 활용된다(이혁우, 2021).

정부가 사용하는 의미의 규제개혁은 “역동적으로 변화하는 현대사회에 있어 ‘정부와 민간의 역할을 재정립하기 위한 노력’ 또는 사회·경제적인 변화에 적응하여 정부와 민간이 서로 더욱 잘 할 수 있는 분야를 찾아가는 과정”이다(규제개혁위원회, 2011:24). 이 같은 정의는 규제개혁이 단순히 시장 중심의 탈규제나 정부 중심의 규제강화 같이 극단적 처방이 아닌 정부와 민간의 역할 조율이라는 점을 잘 포착하고 있다.

대체적으로 규제개혁은 두 가지 방향으로 전개되고 있다. 첫 번째는 탈규제 또는 규제 완화이다. 이는 어휘의 뜻 그대로 규제를 최소화하자는 것이다. 이는 정부의 규제 자체가 불합리하기에 규제를 최소화하자는 것이다. 앞서 언급하였듯 규제는 시장실패를 치유하기 위한 정부의 개입으로 보는 견해가 있다. 그러나 이는 반대로 정부 역시 실패하는 경우가 많으며 시장 실패를 정부가 교정할 수 있다는 의견에 회의를 가지는 입장이다(김영평·최병선, 2006).²⁾ 물론 최소한의 규제는 필요하다고 인식하고 있다. 이 같은 입장을 반영하는 규제개혁 정책은 규제 일몰제, 규제 총량제, 네거티브 규제 등이 있다. 물론 규제 일몰제 같이 관리 차원에서 일정시간이 지난 후 규제가 필요한지, 합리적으로 작동하는지 점검하기 위한 목적도 동시에 존재한다. 그러나 대체적으로는 어떠한 규제든 최

2) 규제가 관료, 기업, 집단 등의 사익을 위해 형성된다고 보는 사익 이론 관점에서는 규제가 사익을 공고히 하기에 규제완화가 필요하다고 보기도 한다(김태은, 2021:119-120).

소화하자는 목적도 담겨 있다고 볼 수 있다.

두 번째 방향은 규제가 좋은 규제가 되게끔 설계하는 것이다. 규제는 기본적으로 설립 목적을 달성하면서 사회에 미치는 부담은 최소화해야 한다. 그러나 현실 사회는 매우 복잡하고 다변화하기 때문에 규제가 사회에 어떤 영향을 미칠지 정확히 예측하기란 어렵다. 또한 어느 정도 수준의 규제가 적절한지도 판단하기 어려운 경우가 많다. 신규 규제의 경우 이러한 한계를 이해하고 최대한 좋은 규제를 만들기 위한 노력이 필요하다. 한편 기존 규제 역시 설계 실패, 환경 변화 등에 따라 현재에는 불합리한 경우가 많다. 따라서 이 같은 불합리한 규제를 개선하기 위한 노력 역시 좋은 규제를 만들기 위한 규제 개혁이다. 실제 규제개혁 도구로는 규제영향평가, 규제비용관리제, 네거티브형 규제 등의 제도가 있다.

요약하자면 결국 규제개혁이란 불필요한 규제는 철폐하고 신규 규제와 기존의 불합리한 규제는 좋은 규제가 되게 만드는 일련의 작업이라 볼 수 있다. 그렇다면 규제개혁이 무엇인지를 알기 위해서는 먼저 좋은 규제가 무엇인지 그 원칙과 기준을 파악할 필요가 있다.

2) 좋은 규제정책의 조건

좋은 규제가 무엇인지에 대해서는 EU나 OECD 등 국제기구에서 1990년대부터 본격적으로 논의하기 시작하였다(이혁우, 2021:99). 가장 최근의 경우 OECD(2012:4-5)는 규제 정책과 거버넌스를 위한 열두 가지 제언을 제시하였다. 그러나 다소 불명확한 점이 있다. 이는 좋은 규제의 내용적 측면과 절차적 측면이 구분되지 않고 제시된다는 점이다. 예를 들어 좋은 규제란 그 목적을 달성하는 규제라는 제언과 좋은 규제란 이해관계자의 의견을 충분히 수렴한 규제라는 제언은 엄밀히 성격이 다르다고 본다. 전자의 경우 규제의 내용에 관한 것이고 후자의 경우는 규제를 만드는 절차에 관한 것이다. 규제개혁의 차원에서 본다면 전자는 규제개혁이 달성하고자 하는 목적, 후자는 목적 달성을 위한 도구라 볼 수 있다. 그러나 OECD의 제언은 이 구분이 명확치 않게 혼합되어 제시되어 있다. 이는 내용과 절차를 명확히 구분하는 것이 현실적으로 쉽지 않기 때문이라고 판단된다. 그러나 본 연구에서는 이를 대략적으로 구분하는 것이 논의의 흐름 상 더 적절하다고 생각한다. 그 이유는 차후 설명할 것이다. <표 2-1>에서는 이 제언들을 절차적 부분과 내용적 부분을 구분하여 요약 및 각색하였다.

〈표 2-1〉 OECD의 규제정책과 거버넌스를 위한 제안

절차적	내용적
• 국가전체 규제정책 품질향상을 위한 최고 의사결정 기구의 노력	• 규제의 경제, 사회, 환경적 혜택이 비용을 초과해야 함
• 명확한 목표와 프레임워크 마련	• 규제가 공익에 부합해야 함
• 규제에 영향을 받는 이들의 정보 접근권 및 참여권 보장	• 규제 목적을 달성해야 함
• 규제정책 절차 및 목표 감독, 지원, 품질 강화 제도 및 기구 마련	• 규제 이외의 정책수단보다 효율성, 효과성이 뛰어나야 함
• 새로운 규제 제안 시 초기단계에서 규제영향평가 시행	• 규제의 분배효과가 고려되어야 함
• 규제 이외의 정책도구 검토	
• 규제정책의 성과에 대한 정기적 보고	
• 규제 목적 달성을 위한 리스크 관리	• 타 규제와 상충되지 않아야 함
• 규제의 일관성 달성을 위한 정부 기관 간 조정 절차 마련	• 규제의 규정이 명확하고 이해 가능해야 함
• 규제관리 역량 강화	

출처: OECD. (2012). 「RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON REGULATORY POLICY AND GOVERNANCE」. p4-5. 요약 및 각색.

OECD(2012)의 조건을 살펴보면 먼저 내용적 측면에서는 규제의 양(+의) 순편익, 공익성, 효과성, 비용 효율성, 분배적 효과, 일관성, 명확성 및 이해가능성 등이 충족되어야 한다고 제시하고 있다. 다음으로 절차적 측면에서는 최고 의사결정 기구의 노력, 명확한 목표 및 틀, 이해관계자 정보제공 및 참여 보장, 규제 지원 조직 마련, 규제영향평가의 실행, 다양한 정책도구 검토, 규제 성과의 주기적 점검과 리스크관리, 일관성 향상을 위한 기관 간 조정 절차, 규제관리 역량 강화 등이 있다. 전반적으로 내용적 측면보다는 절차적 측면, 즉 수단이 더 많은 비중을 차지하는 것으로 보인다.

이혁우(2021:100)는 EU와 OECD 등에서 논의되는 좋은 규제의 조건을 종합하여 일곱 가지 항목의 조건으로 정리하였다(〈표 2-2〉참조). 각각을 살펴보면 규제의 필요성, 비용과 편익의 균형성, 대안의 유무에 관한 보조성, 피규제 집단에 대한 정보 제공의 투명성, 규제담당기관의 책임성, 규제영향의 평가성, 피규제집단의 규제 순응이 용이하기 위한 간소화 가능성으로 구성된다. 이 역시 좋은 규제의 내용과 절차, 즉 목적과 수단이 혼합되어 있다.

〈표 2-2〉 더 나은 규제의 조건

항목	주요 내용
필요성	• 반드시 필요한 규제인가?
균형성	• 규제로 인한 비용과 편익을 균형있게 고려했나?
보조성	• 규제 이외에 대안은 없었는가?
투명성	• 규제생산/적용 과정에서 피규제집단에 정보가 적절하게 제공되었나?
책임성	• 규제담당기관에 규제품질 개선을 위한 책임이 부과되어 있나?
평가성	• 규제로 인한 영향이 분석되고 있나?
간소화 가능성	• 규제는 가장 간소한 방식으로 가장 순응하기 쉽게 설계되어 있나?

출처: 이혁우. (2021). 「규제관리론」. p100.

정부에서 공식적으로 제시하는 좋은 규제는 네 가지 요건으로 구성된다. 국무조정실 (2021:6)에 따르면 좋은 규제는 국가 전체 방향성과 일관성이 있으며 규제 자체의 목표를 효과적으로 달성할 수 있어야 한다는 의미의 목표적합성(Goal Targeted), 규제 관련 이해관계자에 대한 의견수렴 및 정보 공유를 의미하는 투명성(Transparent), 피규제자의 권익 침해의 최소화 및 침해보다 규제의 편익성이 커야한다는 비례성(Proportional), 규제자의 역량 강화 및 모니터링 의무를 의미하는 책임성(Accountable)이 그것이다. 여기서는 목표적합성과 비례성은 내용적 측면이고 투명성과 책임성은 절차적 측면이라 볼 수 있다.

〈표 2-3〉 더 나은 규제의 조건

항목	주요 내용
목표적합성 (Goal Targeted)	• 국가전체 차원에서 달성하고자 하는 궁극적인 목표와 조화를 이루는 동시에 규제가 도입된 구체적인 목표를 성공적으로 달성하는데 효과적으로 기여하여야 함
투명성 (Transparent)	• 규제 법규의 신설, 강화, 조정, 집행 및 평가의 전 과정은 규제의 영향을 받는 모든 이해관계자의 의견수렴 실시와 그 반영결과 명시를 통해 투명하게 추진하여야 하고 관련 자료는 공개하여야 함
비례성 (Proportional)	• 규제로 인한 피규제자의 권익 침해가 최소한도로 제한되어야 하며, 규제로 인하여 피규제자를 비롯한 이해관계자들이 지불하는 비용보다 규제로 인한 편익이 커야 함
책임성 (Accountable)	• 규제자는 규제의 효과적 관리에 필요한 기본적인 역량을 갖추어야 하며, 규제의 실효성에 대한 모니터링과 관리를 충실히 수행할 의무를 가져야 함

출처: 국무조정실. (2021). 「규제영향분석서 작성지침」. p6

이상의 내용을 종합해보면 좋은 규제라 함은 목적 효과성, 비용 효율성, 순편익 증가성, 최소 침해성, 일관성 등의 조건을 갖춘 규제이다. 한편 좋은 규제를 만들기 위해서는 투명성, 책임성을 확보하는 수단을 비롯하여 규제영향평가, 규제역량강화 다양한 수단들을 갖추어야 한다. 이는 여러 조건을 비교해 보았을 때 한국의 넘어서 전세계적으로 지지 받고 있다고 볼 수 있을 것이다.

지금까지 규제개혁이란 무엇이며 규제개혁의 목적인 좋은 규제란 어떤 조건을 갖추어야 하는지에 대해 살펴보았다. 한국 정부는 지난 수십년간 좋은 규제를 만들고 불필요한 규제를 제거하기 위하여 규제개혁을 추진해왔다. 그러나 최근 임기가 시작된 윤석열 정부의 공약 중 하나 역시 규제개혁이다. 이는 아직까지도 한국의 규제개혁이 잘 이루어지지 않고 있다는 반증일 것이다. 이하에서는 한국 정부의 규제개혁의 성과와 한계를 간략히 살펴본다.

3) 한국 정부의 규제개혁 성과와 한계

우리나라의 규제개혁은 1992년 ‘경제행정규제완화위원회’와 ‘행정쇄신위원회’가 설치됨으로써 본격적으로 추진되었다(규제개혁위원회, 1998:24). 그러나 종합적이고 체계적인 규제개혁이 이루어지지 못했고 신설규제에 대한 검증이나 기존 규제에 대한 관리가 미흡했다고 평가된다(규제개혁위원회, 1998:24). 1998년 국민의 정부에서는 좀 더 실효성 있는 규제개혁을 위해 「행정규제기본법」을 제정하여 대통령직속으로 규제개혁위원회설치, 행정규제 전수조사 등 대폭적인 체계 개편을 이루었다(규제개혁위원회, 1998:24). 이 후 매정부마다 규제개혁위원회 중심으로 규제개혁 체계가 마련되어 왔다(〈표2-4〉 참조).

〈표 2-4〉 역대 정부의 규제개혁 추진체계

노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
• 규제개혁위원회 (규제조정실)	• 규제개혁위원회 (규제조정실)	• 규제개혁위원회 (규제조정실)	• 규제개혁위원회 (규제조정실) - 자문기구 구성·운영 (신산업규제혁신위, 기술규제위, 비용분석위원회)

노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
• 국무총리 주재 규제개혁장관회의	• 국가경쟁력강화위원회 - 덩어리 규제 개혁 및 규제정책 관련 대통령 보좌	• 대통령 주재 규제개혁 장관회의 • 국무총리 주재 규제개혁 현장점검회의	• 국무총리 주재 국정현안 점검조정회의 • 국무총리 주재 규제혁신 현장대화
• 규제개혁기획단 - 덩어리규제 개혁	• 민관합동 규제개혁 추진단 - 기업 현장 규제 애로 개선	• 민관합동 규제개혁 추진단 - 손톱 밑 가시 등 기업 규제애로 해소	• 민관합동 규제개혁 추진단 - 일자리 창출 및 기업 현장 규제애로 해소
• 규제신고센터 - 규제민원 처리		• 규제개혁신문고 - 규제민원 처리	• 규제개혁신문고 - 규제민원 처리

출처: 국무조정실·규제개혁위원회. (2021). 「2021 규제개혁백서」. p22-23.

역대 정부의 지속적인 규제개혁 노력은 외형적으로 괄목할만한 성과를 내었다. OECD에서 2021년 수행한 38개 회원국 대상 규제정책 평가를 살펴보면 분야별로 2위~7위로 거의 상위권에 속하였다(국무조정실, 2021:1). 특히 온라인 참여 확대, 중소기업 규제부담 완화, 규제 샌드박스 도입 등이 높은 평가를 받았다(국무조정실, 2021:2). 이 결과는 OECD가 처음 규제정책평가를 실시한 2015년도의 결과와 비교해보면 더욱 큰 성과이다(〈표 2-5〉 참조). 구체적인 변화를 살펴보면 2015년도 이해관계자 참여 부문에서 9위(법률)와 15위(하위법령)를 기록하였으나 2021년도에는 각 3위와 4위로 올라섰다. 규제영향분석 분야에서도 13위(법률)와 12위(하위법령)였던 결과가 21년도에는 각각 2위를 기록하였다. 사후평가 역시 2015년도에는 13위(법률)와 14위(하위법령)에 그쳤으나 21년도에는 각 5위와 7위로 상승하였다. 물론 사후평가의 경우 2018년도 순위에 비해 약간 떨어졌지만 종합적으로는 여전히 OECD 평균에 상회하는 수준이다.

〈표 2-5〉 OECD 회원국 규제정책평가 결과(2015~2021)

분야		'15년 (9~15위)	'18년 (3~6위)	'21년 (2~7위)	관련제도
이해관계자 참여	법률	9위	4위	3위(1↑)	규제정보포털, 규제개혁신문고, 입법예고 등
	하위법령	15위	6위	4위(2↑)	
규제영향 분석	법률	13위	3위	2위(1↑)	비용편익분석, 중소기업영향평가 등
	하위법령	12위	4위	2위(2↑)	
사후평가	법률	13위	3위	5위(2↓)	규제일몰제, 규제입증 책임제, 기존규제 정비 등
	하위법령	14위	3위	7위(4↓)	

출처: 국무조정실. (2021). 「OECD 규제정책 평가, 우리나라 2회 연속('18, '21년) 상위권 기록」. 보도자료. p2.

이러한 성과에도 불구하고 민간에서는 여전히 정부규제 개선을 요구하고 있다. 대한상공회의소가 22년도 2월 시행한 조사에서 기업들은 차기 정부가 역점을 두고 진행해야 할 과제로 ‘넓은 규제 일괄 정비’와 ‘이해갈등 조정’을 최우선으로 꼽았다(김철선, 2022). 전국경제인연합회가 국내 500개 기업을 대상으로 수행한 2022년도 규제개혁 체감도 조사에서 역시 유사한 결과를 보였다. 규제개혁 체감도 점수는 95.9점³⁾으로 전반적인 규제개혁에 만족하지 못하는 것으로 나타났다(전경련, 2022:1). 구체적으로 규제개혁 체감도를 떨어뜨리는 주요원인으로는 “규제 신설·강화(25.8%), 핵심규제 개선 미흡(24.7%), 보이지 않는 규제 해결 미흡(19.1%), 공무원의 규제개혁 의지 부족(18.0%)” 순으로 제시되었다(전경련, 2022:1). 피규제대상인 민간기업 입장에서는 정부의 규제개혁 노력이 여전히 부족하다는 결과이다. 물론 이는 기업들을 대상으로 한 조사이기에 기업의 입장만이 강조될 수밖에 없고 자신의 이익을 위한 편향(bias)이 있을 수 있다. 그렇다면 학계에서는 정부의 규제개혁에 대해 어떻게 생각하고 있을지 살펴본다.

학계에서는 대체적으로 국민의 정부 이후로 확립된 「행정규제기본법」 체제가 외형적·제도적으로는 성과가 있었다고 평가한다(최병선·이혁우, 2014; 이혁우·김진국, 2015; 최진욱, 2014).⁴⁾ 이는 앞서 OECD의 평가결과와 마찬가지로 규제개혁 시스템 자체로는 선진적 시스템을 도입하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 그 내용의 차원에서는 아직까지 부정적인 평가가 많다.⁵⁾

첫 번째로는 대통령의 지속적인 관심과 의지가 부족하다는 점이다(최진욱, 2014:54). 이 문제는 규제개혁 기관의 이원화를 통한 분산, 규제개혁 기관의 예산과 인력 부족 문제와도 관련된다. 정권 초기에는 규제개혁을 강조하며 그 노력의 일환으로 신생 기구를 창설하지만 결국 규제개혁 추진에 비효율을 발생시키는 문제를 야기한다(이주선, 2007). 또한 대통령의 관심과 의지가 떨어지면 규제개혁 기관의 권한도 약화되기 마련이다.

두 번째는 규제개혁 인력, 예산, 전문성의 부족 문제이다(최병선·이혁우, 2014; 이혁우·김진국, 2015; 최진욱, 2014; 이주선, 2007). 규제등록제, 규제일몰제, 규제영향분석, 규제비용총량제 등 각종 규제개혁 수단들은 증가하고 있는데 이를 집행할 예산과 인

3) 규제개혁 체감도 점수가 “100 초과면 만족, 100 미만이면 불만족, 100이면 보통으로 해석”한다(전경련, 2022:1)

4) 규제개혁의 개별 수단(규제등록제, 일몰제, 영향평가 등)에 대한 성과, 한계, 개선방안을 제시하는 연구도 다수 존재하나 여기서는 논의의 흐름상 규제개혁 전반의 거시적인 부분에 초점을 둔다.

5) 규제개혁의 성과와 한계에 대해 제시되는 연구들이 2015년 이전인 경우가 많아 현실점 상 적절하지 않을 수 있으나 최근에 발간한 이혁우(2021)에서도 큰 방향은 바뀌지 않았기에 무리가 없다고 판단한다.

력, 그리고 전문적인 역량이 현저히 부족하다는 것이다.

세 번째는 의원입법을 통한 규제에 대한 심사 장치 결여이다(최병선·이혁우, 2014; 이혁우·김진국, 2015; 최진욱, 2014; 이주선, 2007). 정부 입법의 경우 사전심사제도를 통해 규제 도입이 상대적으로 어려우나 의원입법의 경우 이런 제도적 장치의 미비로 ‘청부입법’, ‘우회입법’이 만연하고 규제가 남발된다는 것이다. 특히 의원입법이 늘어가고 있는 현상하에서는 더욱 문제가 될 수 있다고 보고 있다.

끝으로 규제개혁 수단의 형식적, 소극적 시행이다(최병선·이혁우, 2014; 이혁우·김진국, 2015; 최진욱, 2014; 이주선, 2007). 즉, 규제총량제, 규제일몰제, 규제영향평가, 규제등록제 등의 수단들이 제도적으로는 갖추어져 있지만 제대로 작동하지 않고 있다는 것이다. 이는 두 번째로 제시된 규제개혁 인력의 전문성 부족 문제와도 관련된다.

이렇게 제시된 문제점들은 규제개혁 기관의 권한 강화 및 체제 개편, 규제개혁 예산·인력·전문성 강화, 의원입법에 대한 통제 강화, 규제개혁 수단에 대한 전문성·교육·역량 강화 등의 개선방안으로 이어진다. 그러나 과연 이러한 점들만 개선이 되면 규제개혁의 주목적인 좋은 규제가 만들어지고 불필요한 규제는 없어질 수 있을까? 그리고 피규제 대상인 국민과 기업의 규제개혁 체감도와 규제에 대한 불만은 사라질 수 있을까? 이하에서는 이런 문제의식에 기반하여 규제개혁과 갈등관리의 필요성에 대해 논의한다.

3. 규제개혁과 갈등관리

1) 규제정책의 갈등내재성

규제정책이 갈등을 유발한다는 사실은 일반상식으로도 충분히 인식할 수 있다. 또한 많은 뉴스에서 다양한 규제정책들이 유발하는 갈등 역시 쉽게 볼 수 있다. 학문적으로 이 같은 상황을 이론적으로 논의한 사례는 Lowi(1964; 1972)가 대표적이다. 분배정책, 재분배정책, 규제정책, 구성정책 분류되는 Lowi의 정책 유형은 익히 잘 알려져 있다. 그러나 Lowi 연구의 주목적과 의의는 정책 유형을 분류하는 것이 아니라 정책 유형에 따라 그를 둘러싼 정치양상이 달라진다는 데 있다.⁶⁾ 즉, Lowi는 “정치가 정책을 결정하

6) 그렇기에 Lowi의 정책유형은 포괄성, 배타성 등 문제가 지속적으로 제시되며 후대 학자들의 수정이 이루어졌다.

다라는 전통적 관념을 정책이 정치를 결정한다”라는 상반된 관념으로 바꾼 학자인 것이다(박광국, 2000:148).

Lowi는 “강제의 적용대상(Applicability of Coercion)”과 “강제의 가능성(Likelihood of Coercion)”을 기준으로 정책유형을 구분하였다(Lowi, 1972:300). 강제의 적용대상은 “개별적 행위(Individual Conduct)”와 “행위의 환경(Environment of Conduct)”으로 나누어지고, 강제의 가능성은 “즉각적(Immediate)”과 “희박한(Remote)”으로 분류된다. 이 중 강제의 가능성이 즉각적인 경우 갈등이 더 강하게 발생할 수 있다(박광국, 2000). 규제정책의 경우 강제의 가능성은 즉각적이며, 개별적 행위에 대해 강제가 적용되는 정책이다.

사실 갈등이라는 측면만을 볼 때 재분배정책, 규제정책, 구성정책 모두 갈등이 발생할 수 있다. 그러나 강제의 즉각성이나 강제의 대상이 개별행위라는 측면에서 다원주의적이며 다른 유형의 정책보다 갈등의 빈도와 정도가 더 심하게 나타날 가능성이 높을 수 있다. 다수의 정책이 두 가지 이상의 정책유형의 속성을 지니는 경우가 많기에 일률적으로 이렇게 판단하기는 어렵다. 그렇다 할지라도 Lowi의 연구는 규제정책의 갈등 내재성을 제시하는 대표적 연구라 볼 수 있다.

Wilson(1980)은 규제정책에만 초점을 맞추어 규제의 유형에 따른 정치작용의 차이를 제시하였다. 이 역시 Lowi와 마찬가지로 규제정책의 유형이 정치를 좌우한다는 관점에서 비롯되었다. Wilson은 규제를 둘러싼 이해관계자 집단에 감지된 편익과 비용이 좁게 집중되어 있는지, 넓게 분산되어 있는지에 따라 차별화 된 정치 양상이 나타난다고 보았다(1980). 편익과 비용의 발생은 수혜자 집단과 비용부담 집단으로 구분된다. 수혜 집단과 비용부담 집단 구성원들이 감지하는 편익과 비용의 분산 정도에 따라 대중정치, 고객정치, 기업가정치, 이익집단정치의 네 가지 정치 형태가 나타난다. 여기에서 이해관계자 집단, 즉 이익집단이 작아도 좁게 응집된다면 영향력이 크고 집단 자체는 커도 넓게 분산된다면 영향력이 작다(이혁우, 2021:52).

〈표 2-6〉 Wilson의 규제정치 유형

구분		감지된 편익	
		분산	집중
감지된 비용	분산	대중정치	고객정치
	집중	기업가정치	이익집단정치

출처: Wilson(1980:419), 이혁우(2021:53) 재인용.

먼저 고객정치(client politics)는 규제에 의한 편익은 집중되어 있고 비용은 분산되어 있는 경우이다. 즉, 규제의 편익집단은 특정한 이익집단이고 비용집단은 불특정 다수를 의미한다. 이런 경우 불특정 다수는 감지되는 비용이 적은 반면 이익집단은 규제를 통한 이익이 크기 때문에 조직적으로 활동하게 된다. 대표적인 예가 변호사, 약사, 의사 등 직업면허 규제에서 직업협회의 이익 추구 활동이 있다(이혁우, 2021:53). 따라서 갈등의 차원에서 보면 심각한 수준으로 번지기는 어렵다고 볼 수 있다.

둘째, 기업가정치(entrepreneurial politics)는 규제에 의한 감지된 편익은 집중되어 있는 반면 편익은 넓게 분산되어 있는 경우를 말한다. 고객정치와는 반대로 편익집단은 불특정 다수인 국민이나 비용집단은 특정한 이익집단인 것이다. 대표적인 예가 안전이나 환경규제에서의 정치 활동이 있다(이혁우, 2021:54). 안전, 환경규제 등은 국민 일반에게 혜택이 돌아가지만 기업 등의 이익집단에는 큰 비용을 수반하기 때문이다. 이 경우에는 기업의 비용 축소 로비는 강하지만 국민 일반의 조직화 수준은 낮기 때문에 갈등 역시 매우 심각하게 나타나지는 않을 것으로 예상된다.

셋째, 대중정치(majoritarian politics)는 편익과 비용이 모두 분산되어 있는 경우를 의미한다. 이 경우는 조직화된 이익집단이 존재하지 않으므로 주로 정부가 의제를 주도하는 방식으로 진행된다(이혁우, 2021:55). 대표적인 예는 사회적 차별에 대한 규제이다(이혁우, 2021:55). 이익이 첨예하게 대립되기 어렵기 때문에 갈등의 측면에서는 가장 심각성이 적을 것으로 예상되는 유형이다.

끝으로 이익집단정치(interest group politics)는 규제에 의한 편익과 비용이 각각 특정한 이익집단에 집중되어 있는 경우에 발생한다. 양쪽 집단 모두 조직화되어 있고 이익에 민감하게 반응하므로 가장 갈등이 첨예하게 발생할 가능성이 높다. 대표적인 예가 의약분업 사례에서 의사협회와 약사협회의 갈등이다.

이 같은 연구들은 정책 또는 규제정책의 유형에 따라 다르게 나타나는 정치형태를 제시하면서 동시에 기본적 갈등 내재성을 잘 알려주는 이론이다. 다음으로 본 연구에서 앞

서 제시한 규제정책의 개념과 구성요소를 바탕으로 규제정책의 갈등 내재성을 좀 더 구체적으로 살펴본다.

앞서 보았듯 규제정책의 개념으로부터 다음과 같은 다섯 가지 구성요소를 확인할 수 있다. 먼저 규제정책을 제정하고 집행하는 주체가 정부라는 점이다. 정부가 주체라는 점은 공식성이 있다는 의미이다. 물론 정부가 사인(私人)으로서 행위하는 영역도 존재하지만 좁은 의미의 규제정책은 법규라는 수단이 포함되는 공식적 행위라고 볼 수 있다. 두 번째는 규제정책의 대상집단이 민간, 즉 개인이나 기업 등이라는 것이다. 정부가 규제주체이고 민간이 피규제집단이라는 점은 갈등의 정도라는 차원에서 시대와 환경의 영향을 받는다. 즉, 과거에는 정부의 공식적인 권력이 막강하고 정보의 전파력도 약했기에 정부가 결정하면 그대로 진행되었다. 내적으로는 갈등이 있었을지라도 개인이나 기업이 갈등을 표면화시키기 어려웠을 것이다. 그러나 민주적 제도가 확립되고 개인의 권리가 강화되었으며 정보가 아주 쉽게 전달되는 현재에는 오히려 갈등이 쉽게 발생하고 표면화된다.

세 번째는 피규제대상의 행동에 영향 내지는 제약이라는 요소이다. 다시 말하면 피규제대상에 의무를 부과하거나 권리를 제약하는 성격이 있다는 것이다. 네 번째 요소는 강제성이 수반된다는 점이다. 강제성은 말 그대로 피규제대상의 행동을 강제하는 권능을 가진다는 것이다. 이는 제약이라는 말에 내포되어 있지만 설명의 편의상 분리하였다.⁷⁾ 이 세 번째와 네 번째 요소가 결합할 때 갈등은 촉발한다. 의무 부과 또는 권리 제약의 정도가 매우 낮고 이에 대한 강제력 역시 매우 낮다면 갈등은 발생할 여지가 거의 없을 것이다. 피규제대상이 규제를 준수할 유인이 없기 때문이다. 한편, 의무 부과 또는 권리 제약은 높으나 강제력은 낮은 수준이라면 이 역시 갈등이 발생할 여지가 적다. 이 반대 역시 마찬가지이다. 전자의 경우 피규제대상의 규제 준수 유인이 없고 후자의 경우 피규제대상에 미치는 영향이 미미하므로 규제를 준수하면 그만이기 때문이다. 이런 경우 규제의 의미가 없을 것이다. 그러나 의무 부과 또는 권리 제약의 정도와 강제력이 일정 수준 이상이라면 피규제대상의 반발이 심해질 것이고 갈등이 촉발할 여지가 크다. 이는 각각의 정도가 강해질수록 갈등이 심화될 것으로 충분히 예상할 수 있다.

끝으로 공익, 바람직한 방향, 정부의 목적 등 규범적인 방향성 요소를 들 수 있다. 규제가 갈등을 수반하는 가장 큰 이유가 이 규범적인 방향성이라 판단한다. 이는 이론적으로 규제정책의 목적이 무엇인지 바라보는 다양한 관점 중 공익으로 보는 관점에서 비롯

7) 공식성, 별칭이나 법규이란 단어에서도 강제성이라는 요소가 도출된다.

된다(김태은, 2021:40, 이혁우, 2021:43). 즉, 시장으로 대별되는 민간영역이 자원의 효율적 배분에 실패하기 때문에 정부가 공공의 이익을 위해 규제를 활용해야 한다는 관점이다. 흔히 말하는 불완전한 경쟁 시장, 외부효과, 공공재 등 시장실패 원인을 보완하기 위한 목적이나 규제정책의 실재를 보면 단순히 이 차원에 한정되지는 않는다.

공익이라는 목적이 갈등을 수반할 수밖에 없는 이유는 너무 추상적이고 시대나 장소에 따라 변할 수 있는 개념이라는 것이다. 예를 들어 대형마트 영업시간 규제의 경우 전통시장 등 소상공인의 이익으로 보장해주기 위해 마련되었다. 그리고 이것이 공공에 이익에 부합하기 때문이라는 논리가 기저에 깔려있다. 그러나 이 규제는 기존 대형마트 이용 고객의 경우 불편을 야기하기도 한다. 또한 대형마트의 주주 입장에서는 영업권과 재산권을 침해하는 결과가 된다. 반면, 이 규제가 실제 소상공인의 이익을 더 증대시키는 결과로 이어지는지 역시 확실치 않다. 이런 와중에 무엇이 공익에 부합하는지 알기란 매우 어려우며 그렇기에 이해당사자 간 갈등이 발생할 수밖에 없는 것이다. 만약 대형마트 영업시간 규제를 통한 소상공인의 이익 보장이 공익에 부합한다고 할지라도 현재처럼 월 2회 휴무가 적당한지 1회나 4회가 더 적절한지 명확히 알 수 없다. 즉, 소상공인의 이익은 얼마나 보장하고 대형마트는 얼마나 손해를 감수해야 공익에 부합하는지 알기란 불가능에 가깝다.

2) 규제개혁과 갈등관리의 필요성

지금까지 규제정책의 갈등 내재성에 대해 알아보았다. 규제정책은 갈등 발생이 필연적이기에 이에 대한 관심과 관리가 필요하다. 그러나 아직까지 정부의 규제개혁에는 이 같은 관점은 부재한 것으로 판단된다. 앞서 정리한 정부의 규제개혁의 한계와 개선점을 다시 살펴보자.

규제개혁이 성공하기 위해서는 대통령의 지속적 관심과 의지가 표출되어야 하고, 예산 및 인력과 전문성을 갖춘 조직이 있어야 하며, 의원입법에 대한 강력한 규제 심사와정이 도입되어야 하며, 규제영향평가 등의 규제개혁 수단이 실질적으로 잘 운영되어야 한다는 것이다. 일견 너무도 당연하고 합리적인 개선책이라 특별히 첨언할 것이 없어 보인다. 그러나 본 연구에서는 이러한 관점이 규제 정책의 갈등 유발적인 본질과는 동떨어진 너무 합리성에 치중한 개선책이 아닌지 조심스럽게 의구심을 가진다.

먼저 의원입법에 대한 강력한 규제 심사과정의 도입에 관한 것이다. 이민호(2020)의 연구 결과에 따르면 의원발의와 정부발의 입법결과를 규제품질 차원에서 실증적으로 비교했을 때 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 그 결과 의원 입법에 대한 엄격한 규제심사 도입의 실효성에 의문을 제기하였다. 즉, 규제개혁을 위한 의원 입법에 대해 규제를 설정하여도 규제의 형식적 적용과 같은 문제가 다시 발생할 가능성을 배제하지 못한다는 것이다. 규제에 대해 (재)규제하면 규제의 문제점이 없어질 것이라는 판단은 당연한 것이 아님에도 불구하고 당연히 여겨지고 있는 것 같다. 물론 최소한의 견제와 통제 효과가 있을 수는 있지만 정부입법의 규제영향평가 등 규제 심사도 전문성 부족과 형식적 적용으로 실효성이 없다고 여겨지는데 의원입법에 도입된다고 그 실효성이 나타날 것인지는 의문이다.

다음은 합리성에 기반한 규제개혁 도구의 실효성에 관한 것이다. 규제영향평가, 규제비용총량제 등이 제대로 작동한다면 규제개혁의 성과와 피규제대상의 규제개혁 체감도가 높아지는가에 대한 내용이다. 일단 규제영향평가, 규제비용총량제 등 수단이 진실로 정답이 될 수 있는지에 대해 의문이 든다. 이는 기본적으로 비용편익분석의 문제점과 과를 같이 한다. 규제의 영향에 대해, 규제의 비용과 편익에 대해 전문가들이 심혈을 기울여서 노력한다고 할지라도 과학적인 하나의 정답을 도출하기란 어렵다고 본다. 이는 사회의 복잡성과 역동성, 미래가치나 기회비용의 산정 등 현실적 문제를 비롯하여 정치적인 영향과 분석자 개개인의 주관과 기준 등이 영향을 미치기 때문이다. 비용편익 분석이 정치적으로 활용되는 사례는 다수 존재한다.⁸⁾

만약 이 같은 분석들이 과학적으로 정답을 도출할 수 있다고 가정하여도 여전히 문제는 존재한다. 예를 들어 스쿨존에서의 차량 제한속도가 과학적으로 가장 효율적인 30km로 정해졌다고 하더라도 아무런 불만이 없을까? 중저준위 방폐장을 건설하기 위해 국토에서 가장 안정성이 높고 효율적이 곳으로 결정하고 이에 따른 보상도 충분히 준다고 해서 과연 갈등이 없을까? 이는 결국 합의의 문제이지 합리적인 결정인지 아닌지의 문제가 아닐 수 있다. 물론 합리적이고 과학적인 분석의 결과가 합의에 큰 영향을 줄 수는 있지만 근본적인 해결을 바로 이끌어주는 수단은 아니라는 것이다.

8) 정치적인 문제로 무엇이 진실인지 알기 어렵기 때문에 구체적 사례를 적시하지는 않는 것이 적절하다고 판단하였다.

인간은 합리성과 비합리성을 동시에 가지는 존재이다. 개인의 이익이 관련된다면 비합리적이 될 가능성은 더욱 높을 것이다. 단순히 합리적인 정책을 제시했다는 것만으로 사람들이 동의할 것이라는 생각은 인간의 비합리성을 너무 간과하는 것이다. 오히려 그러한 생각이 비합리적일 수 있다. 이러한 문제는 결국 규제의 본질적인 성격인 갈등과 관련된다. 갈등을 해결하기 위해서는 결국 합의의 과정을 거쳐야 한다. 그러나 아직까지 규제개혁 수단에서 갈등 관리에 관한 절차나 제도는 거의 존재하지 않는다. 학계에서 제시되는 규제개혁의 문제와 개선방안에서도 이러한 논의는 많지 않은 것으로 보인다. 본 연구는 이러한 관점에서 규제개혁에 갈등 관리가 필요하다 여기며 관련된 논의를 전개할 것이다.

제2절 신산업 규제개혁과 이해갈등

제2절에서는 본 연구의 주요 연구범위인 신산업 분야의 규제개혁과 갈등에 대해 살펴본다. 4차 산업혁명, 그린뉴딜, 포스트코로나 등 전세계적으로 급격한 변화가 이루어지고 있는 현상황에서 신산업에 대한 규제는 국가의 경제·사회·환경에 큰 영향을 미칠 수 있다. 또한 신산업의 출현은 기존산업과의 이해관계 충돌을 발생시킬 수도 있고 새로운 산업이기에 관련 법규가 전혀 없는 상황일 수도 있으며 우리사회 기저에 깔려있는 가치관과 대립되는 경우가 있을 수도 있다. 따라서 다양한 갈등 양상이 발생할 수 있으며 정부 역시 신산업 규제개혁을 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 본 절에서는 먼저 정부의 신산업 규제개혁의 추진 방식의 현황을 살펴보고 신산업 분야의 주요 갈등현황과 유형을 도출한다.

1. 신산업 규제개혁의 추진 현황과 갈등 대응

현재 정부에서 추진하는 신산업 규제개혁 수단은 다섯 가지로 정리할 수 있다. 규제개혁의 주제별로 구분해보자면 국무조정실에서 주도하는 ‘규제 샌드박스’, ‘네거티브 방식의 규제 입법’, ‘신산업 규제혁신 로드맵’이 있다. 다음으로 4차 산업위원회에서 추진하는 신산업 규제개혁으로 ‘4차 산업혁명 규제·제도혁신 해커톤’이 있다. 한편 기획재정부에서 주도하는 ‘한걸음 모델’이 있다. 이하에서는 각각의 수단들에 대해 간략히 살펴본다.

1) 규제 샌드박스

규제 샌드박스란 “사업자가 신기술을 활용한 새로운 제품과 서비스를 일정 조건(기간·장소·규모 제한)하에서 시장에 우선 출시해 시험·검증할 수 있도록 현행 규제의 전부나 일부를 적용하지 않는 것을 말하며 그 과정에서 수집된 데이터를 토대로 합리적으로 규제를 개선하는 제도”를 말한다(규제정보포털). 이는 2016년 영국에서 도입되어 현재는 전세계 60여개국에서 시행되는 제도로 아이들이 안전하게 놀 수 있는 모래놀이터(sandbox)를 비유하여 신산업 기업들이 안전하게 자리잡을 수 있게 도와주는 제도이다

(규제정보포털). 영국은 샌드박스 제도를 금융 분야 중심으로 추진한 반면 한국에서는 신산업 전체에 적용하고 있다(국무조정실·규제개혁위원회, 2021: 42). 규제 샌드박스는 기본적으로 실증특례 방식으로 진행된다. 실증특례란 “신기술을 활용한 사업을 하기 위한 허가 등의 근거 법령에 기준·요건 등이 없거나, 그대로 적용하는 것이 맞지 않거나 또는 다른 법령에 의해 허가 등의 신청이 불가능한 경우, 일정 조건 하에서 시장에서 실증 테스트를 허용한 이후 실증 결과에 따라 규제 개선의 필요성이 인정될 경우 정부는 관련 법령을 정비하는 것”을 의미한다(규제정보포털). 또한 한국에서는 기업 편의성을 높이기 위해 규제 유무를 30일내 신속히 확인해주는 ‘신속확인’ 제도와 안전성에 문제가 없으면 시장 출시를 우선적으로 허용한 후 관련 규제를 개선하는 ‘임시허가’ 제도를 추가적으로 도입하였다(국무조정실·규제개혁위원회, 2021: 42).

〈그림 2-2〉 규제 샌드박스 추진 개념도



출처: 국무조정실·규제개혁위원회. (2021). 「2021 규제개혁백서」. p42

규제 샌드박스가 추진되는 과정을 간략히 보면 먼저 기업이 신산업 시장에 진출하려고 하는 경우 관련 규제가 존재하는지 정부가 30일 이내로 확인해주고 미회신시 규제가 없다는 것이므로 바로 시장 출시가 가능하다(〈그림 2-2〉 참조). 규제가 있는 경우 그 규제가 모호 또는 불합리하거나 신산업 진출 제품이나 서비스가 안전성이 확보되었다고 판단할 때 임시허가를 내주고 차후 정부에서 법령 정비를 마치고 정식으로 허가한다. 반면 규제가 모호 또는 불합리하거나 다른 법령에 의해 허가 등 신청이 불가능하며 안전성 역시 불확실한 경우 실증특례로 들어가 일정 조건 하에서 시장 테스트를 실시한다. 이후 안전성이 입증되면 법령 정비 후 정식으로 허가를 받는다. 안전성이 미흡하다면 규제 샌드박스는 종료된다. 한편, 신기술 적용으로 인해 발생할 수도 있는 국민의 생명·안전 우

려, 환경 훼손 등을 사전에 방지하기 위해 특례 제한, 특례 취소, 사전 책임보험 가입 의무화, 고의·과실 입증책임 사업자 전환 등의 안전장치도 마련하고 있다(규제정보포털).

규제 샌드박스는 2019년 1월 시행 이후 2022년 6월 말까지 총 688건의 과제가 등록되어 추진 중에 있다(규제정보포털). 이 중 실증특례를 부여받은 과제가 552건, 임시허가가 94건, 적극적 해석⁹⁾이 42건이다(규제정보포털). 분야별로는 ICT융합(과학기술정보통신부) 135건, 산업융합(산업통상자원부) 228건, 금융혁신(금융위원회) 221건, 지역특구(중소벤처기업부) 75건, 스마트도시(국토교통부) 34건, 연구개발특구(과학기술정보통신부) 5건이다(규제정보포털).

〈표 2-7〉 규제 샌드박스 신사업 중 심각한 이해갈등이 존재하여 철회·부결·검토 중 사례

신청과제명	주요 신청내용	상태	사유
내국인 비대면 진료	• 내국인 대상 의료인·환자 간 비대면 진료 허용	검토 중 (‘20.4월~)	• 의사협회 반대, 의정협의체 논의를 거쳐 검토
의약품 비대면 배송	• 앱 기반 비대면 상담·복약지도 후 처방약·일반약 배송	검토 중 (‘20.5월~)	• 약사협회 반대, 오남용·오투약 및 배송과정 중 변질 등 우려
일반의약품 스마트 화상 판매기	• 약국 앞 화상판매기를 통해 상담·복약지도 후 일반의약품 판매	재심의 결정 (‘21.12월)	• 약사협회 반대, 공공심야약국 사업, 코로나19 재택치료 성과 등 감안 후 검토 필요
얼굴 인식 기반 안경 온라인 판매	• 앱을 통한 가상피팅한 안경을 제작하여 온라인 배송·판매	철회 (‘21.12월)	• 안경사협회 반대, 한걸음 모델 합의(안전성 연구 후 검토) 감안
카풀 중개 서비스	• 카풀 허용시간 확대(5~10시, 18~22시)로 앱 기반 장거리 카풀 제공	부결 (‘21.12월)	• 택시업계 반대, 카풀 허용시간 사회적 대타협(7~9시, 18~20시) 및 국회 입법권 존중
택시 소화물 배송 서비스	• 앱을 통해 택시를 이용해 소형화물 배송	재심의 결정 (‘21.12월)	• 용달업계·커서비스업계 반대, 화물·여객 운수업 구분체계 혼란 우려

출처: 국무조정실·규제개혁위원회. (2021). 「2021 규제개혁백서」. p61

규제 샌드박스는 신산업의 시장 진입에 있어 불필요하거나 과도한 규제에 대응하는 데 유용한 도구이다. 그러나 이익 갈등이 첨예하게 나타나는 사안에 대해서는 효과적인 규제 개혁 도구가 되지 못하고 있다. 실제 〈표2-7〉에서와 같이 신산업 규제 개선 요구사항이 기존사업의 이익과 상충될 경우에는 정부는 철회·부결·검토 등의 결정을 내리고 있다.

9) 적극적 해석이란 “제도 시행과정에서 법령개정 없이도 유연한 법령해석, 정책권고 등을 통해 문제를 해결한 경우”를 말한다(관계부처합동, 2020a:3).

2) 네거티브 방식의 규제 입법

네거티브(negative) 방식의 규제란 법규 등에서 금지한 행위가 아니면 모두 허용하는 규제 방식을 의미한다. 반대로 포지티브(positive) 방식은 법규 등에 허용되는 사항 외의 것을 허용하지 않는 것을 말한다. 따라서 네거티브 방식의 규제는 포지티브 방식보다 규제를 유연하게 만드는 방법이다(이종한·홍승헌 2019). 특히 신산업의 경우 네거티브 방식의 규제 입법은 법규에 미비한 사항은 원칙적으로 허용되기 때문에 더 자유롭게 시장에 진입할 수 있다. 2017년 국무조정실에서는 기존의 네거티브 방식 규제의 개념을 넓혀 포괄적 네거티브 방식으로 전환함으로써 신산업 규제에 대한 유연성 확대를 도모하였다(국무조정실·규제개혁위원회, 2021: 62).

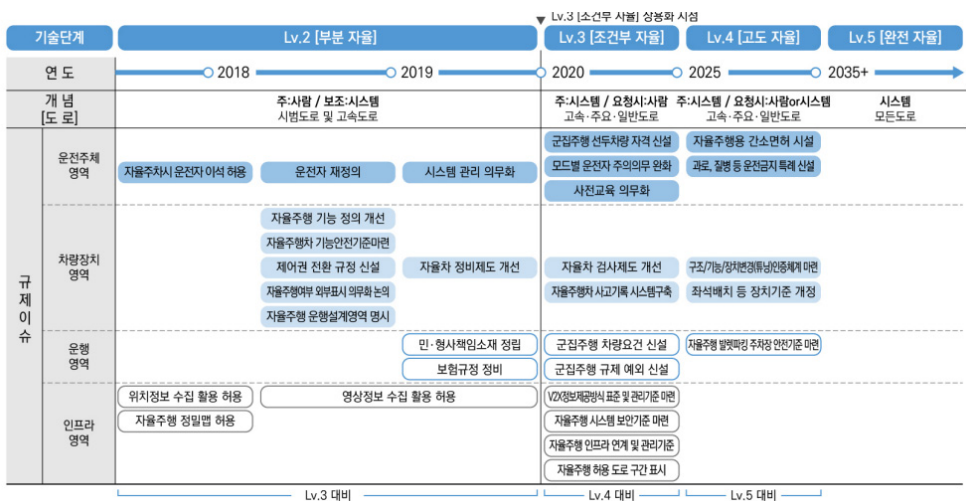
포괄적 네거티브 방식의 규제 입법은 네 가지 유형으로 ‘네거티브 리스트’, ‘개념정의 확대’, ‘분류체계 유연화’, ‘사후평가·관리’로 구분된다(국무조정실·규제개혁위원회, 2021: 62). 첫째, 네거티브 리스트는 앞서 말한 기본적인 네거티브 규제와 동일한 것으로 “원칙적으로 허용하고 한정적인 열거를 통해 예외적으로 금지하는 방식”을 의미한다(국무조정실·규제개혁위원회, 2021: 62). 둘째, 개념정의 확대는 “요건이나 개념을 새로운 상품과 서비스가 포함되도록 규정하는 방식”을 말한다(국무조정실·규제개혁위원회, 2021: 62). 예를 들어 선박급유업에서는 석유만을 대상으로 하였지만 개념을 확대 적용하여 LNG, 전기 등까지 포함하는 것이다(규제정보포털). 셋째, 분류체계 유연화는 “한정적으로 나열된 인허가 유형 또는 지원 유형에 새로운·다양한 유형이 허용될 수 있도록 기타(혁신) 카테고리를 신설하는 방식”을 의미한다(국무조정실·규제개혁위원회, 2021: 62). 예를 들어 제한된 차종 분류로 인해 신유형의 차량이 출시하기 힘든 경우에서 유연한 차종분류를 신설하여 새로운 유형의 차량을 출시할 수 있게 하는 방식이다(규제정보포털). 끝으로 사후평가·관리는 “사후 평가·관리는 사전 심의·검사 의무를 면제·완화하고 자율심의, 사후 평가·관리를 도입하여 신속한 시장 출시를 지원하는 방식”이다(국무조정실·규제개혁위원회, 2021: 62). 예를 들어 음악영상물의 경우 영상물 등급위원회에서 사전 등급 분류 방식으로 사전 심사를 하는데 이를 자체 심의 후 시장에 출시하고 사후에 평가하는 방식으로 전환하는 것이다(규제정보포털).

3) 신산업 규제혁신 로드맵

신산업 규제혁신 로드맵은 “미래의 신기술의 발전 양상을 예측하여 문제가 불거지기 전에 규제 이슈를 발굴하여 선제적으로 정비하는 것”을 의미한다(규제정보포털). 기존의 신산업 규제개혁은 신산업이 시장 진출에 앞서 규제가 걸림돌이 되는 문제가 발생한 이후 해결하는 방식이 주를 이루었다. 그러나 이러한 방식은 신산업의 시장 진출 지연과 갈등의 유발 등 사회적 문제가 발생한 이후의 대처이기에 결국 사회적 비용이 발생할 수밖에 없다(국무조정실·규제개혁위원회, 2021: 65). 이런 문제를 해결하기 위해 신산업과 신기술에 대한 규제를 선제적으로 발굴하여 대처하고자 하는 방식이 신산업 규제혁신 로드맵인 것이다. 이러한 로드맵은 업계, 전문가, 해당부처 등 이해관계자 의견을 수렴하여 만들어지며 2~3년 주기로 개정하여 기술과 환경 변화에 대응한다(국무조정실·규제개혁위원회, 2021: 65). 규제혁신 로드맵은 2018년 11월 자율주행차 분야를 시작으로 드론, 수소차·전기차, 가상·증강현실, 로봇, 인공지능, 미래 모빌리티, 자율운항선박 등의 로드맵을 신규 수립하였다(국무조정실·규제개혁위원회, 2021: 65).

이 같은 선제적인 신산업 규제혁신 로드맵은 기술의 발전 단계에 맞춰 정부가 어떤 규제를 정비해야 할지 미리 파악하고 준비할 수 있게 해준다. 따라서 시계열에 따라 큰 그림을 그리는 데에는 도움이 된다(〈그림 2-3〉 참조). 그러나 이 로드맵은 개별 규제이슈와 관련된 갈등해소 문제를 포함하고 있지 않다.

〈그림 2-3〉 자율주행차 규제혁신 로드맵 요약도



출처: 국무조정실·규제개혁위원회. (2018). 「2021 규제개혁백서」. p74

그러나, <그림 2-3>에서 제시된 규제 이슈에서 자율주행차가 운행 중 사고가 발생했을 때 민·형사책임 소재, 보험 등과 같은 문제는 갈등의 소지가 크다. 아직 완전한 자율주행 기술이 아니라 운전자와 자율주행이 함께 운전을 하는 중간 단계에서 사고 발생시 책임의 소재와 비중을 어떻게 따질 것인지는 결국 이익 갈등의 문제일 것이다. 또한 나아가 자율주행기술이 더 고도화되었을 때 발생하는 ‘트롤리 딜레마’는 어떻게 처리할 것인지 역시 갈등의 소지가 크다. 즉, 사고가 발생할 위급한 순간에 자율주행 프로그램은 어떤 선택을 해야하는 지에 관한 것이다. 운전자를 보호하는 방향으로 선택해야 하는지, 보행자를 보호하는 방향으로 선택을 해야 하는지와 같은 문제이다. 상황이 더 복잡해져서 보행자가 어린 아이라면 선택은 또 달라질 수 있다. 이러한 문제는 정답이 있는 것이 아니라 사회적 합의가 필요한 영역이다. 따라서 갈등의 소지가 있는 이슈들을 발굴하여 미리 논의할 필요가 있는데, 규제혁신 로드맵은 이 같은 역할까지 포괄하고 있지 못하다.

4) 4차산업혁명위원회 규제·제도혁신 해커톤

신산업에 대한 규제개혁 정책으로 4차산업혁명위원회에서 추진하는 ‘해커톤’이 존재한다. 일반적으로 해커톤이란 “정해진 기간 내에 프로그래밍을 통해 ‘프로토타입’을 만들어 내는 것”이지만 ‘규제·제도혁신 해커톤’은 일반적인 해커톤의 형식과 과정을 빌어 “민간의 규제혁신 요구에 대해 정해진 일정 내에 민간과 정부가 머리를 맞대는 토론의 과정을 거쳐 ‘규제혁신 초안’을 만들어내는 끝장토론 방식”을 의미한다(4차산업혁명위원회, 2017:1). 4차 산업위원회는 정부의 규제개혁이 성공하지 못한 이유를 진정한 조정 또는 중재 없이 빠르게 정답을 내는 것에만 치중했기 때문이라 여기고 토론의 과정이 중요하다고 판단하였다(4차산업혁명위원회 홈페이지). 따라서 사회적 합의를 도출하기 위한 과정으로 해커톤을 도입하게 된 것이다. 4차산업혁명위원회는 토론과 합의의 장을 마련해주는 역할과 합의 결과가 이행될 수 있게 관리하는 역할만을 수행하였다(4차산업혁명위원회 홈페이지).

규제·제도혁신 해커톤은 2017년 12월 1차를 시작으로 2021년 6월 10차까지 개최되었다. 4차 산업혁명 시대의 데이터 활용과 개인정보 보호, 첨단의료기기 규제 개선, 드론 산업 활성화, 공유숙박 및 농촌 빈집 활용 숙박, 개인형 이동수단 관련 규제 마련, R&D 분야 근로시간제 개선 등 다양한 분야와 주제가 해커톤에서 논의되었다. 해커톤은 갈등관리의 측면에서 토론과 조정을 통한 사회적 합의를 이끌기 위해 마련된 최초의 규제개혁 수단이자 시도라는 측면에서 큰 의미가 있다. 그러나 실제 운영과 조정을 통한 합의

도출은 여러 한계를 노정하였다고 여겨진다. 이에 대한 내용은 본 연구의 제3장에서 자세히 다룰 예정이다.

5) 한걸음 모델

한걸음 모델 역시 규제·제도혁신 해커톤과 유사하게 신산업 도입에 사회적 타협 메커니즘의 필요성을 인식하고 마련된 제도이다. 한걸음 모델은 신산업 도입을 위한 규제혁신에서 가장 큰 장애는 신산업과 기존산업 간 이익 갈등이라 보고 갈등 조정 방식을 통해 이를 해결하고자 시행되었다(관계부처합동, 2020b:1). 따라서 한걸음 모델의 운영원칙은 첫 번째, “중립적 전문가의 중재 하에 당사자간 합의 우선”, 두 번째, “일방적 양보가 아닌 이해관계자 모두 한걸음씩 양보하는 상생안 도출”, 세 번째, “당사자간 합의를 위하여 필요한 경우 정부가 적극 중재”로 설정되었다(관계부처합동, 2020b:4).

〈표 2-8〉 한걸음 모델의 ‘상생메뉴판’

의견수렴		상생·지원방안			
① 해커톤	+	③ 협업 관계 형성 (협동조합 조직)	④ 이익공유 협약	⑤ 자체 상생 기금 조성	⑥ 시범·한시 적용 (규제 샌드박스)
② 국민참여 (설문조사, 토론)		⑦ 사업자 간 규제 형평	⑧ 사업 조정 (시간·물량 제한)	⑨ 부담금 부과	⑩ (필요시) 보조적 재정지원

출처: 관계부처합동. (2020b). 「新사업 도입을 위한 사회적 타협 메커니즘 ‘한걸음 모델’구축방안」. p4.

운영방식은 먼저 한걸음 모델이 적용될 과제를 선정한 후, 과제별로 중립적 전문가, 이해관계자, 유관부처를 포함하는 상생조정기구를 구성한다. 이후 중립적으로 의견을 수렴하고 상호의견 촉진을 위한 무제한 토론이 수행된다. 그리고 상생메뉴판을 활용하여 공정한 합의를 도출하는 것이다. 여기서 상생메뉴판(〈표2-7〉참조)은 해외 및 기존 사례를 바탕으로 미리 마련된 프로토 타입과 같은 것으로 협업관계 형성, 이익공유 협약, 자체 상생기금 조성, 규제 샌드박스, 사업자간 규제 형평, 사업 조정, 부담금 부과 등으로 구성된다(관계부처합동, 2020b:4). 상생조정기구 참여자들은 이 중 자신들의 목적과 필요에 맞는 방식으로 합의를 도출해 나가는 것이다. 이후 최종적으로 도출된 합의를 바탕으로 정부에서 제도 개선을 추진한다.

2020년도에는 도심 내국인 공유숙박, 농어촌 유희자원(빈집 등) 활용 공유숙박, 산림 관광(하동 알프스 프로젝트 등)을 한걸음 모델 우선 적용 후보과제로 선정되었다. 2021년도에는 미래형 운송수단을 활용한 생활물류서비스 혁신, 안경 온라인 판매서비스 주제가 선정되어 논의가 진행되었다. 그 결과 모든 사안에 대한 합의안은 도출되었지만 여전히 합의 내용이 피상적인 수준이라는 비판도 존재한다(정진호, 2021).

현재 정부는 신산업 분야의 규제개혁을 위해 다양한 수단을 시도하고 있는 중이다. 특히 규제·제도혁신 해커톤과 한걸음 모델은 규제개혁에 있어 갈등관리와 사회적 합의의 필요성을 인식하고 시도되었다는 점에서 높게 평가할 수 있다. 다만 아직까지는 그 운영에 있어 미흡한 부분이 있기에 더 많은 경험과 학습이 필요할 것이다.

2. 신산업 분야 주요 갈등과 유형

이상에서 현 정부의 신산업 분야에 대한 규제개혁 수단과 갈등 대응에 대해 살펴보았다. 종합해보면 ‘규제 샌드박스’와 ‘신산업 규제혁신 로드맵’의 경우 갈등 사안의 발굴에는 유용성이 있을지라도 실제 갈등을 해결하기 위한 프로세스로는 한계가 존재하는 것으로 여겨진다. 규제 관련 갈등을 조정하기 위한 제도로 시도된 4차 산업위의 ‘해커톤’과 기재부의 ‘한걸음 모델’ 역시 아직까지는 그 목적을 충분히 달성하지 못하고 있는 것으로 보인다. 한편, ‘네거티브 방식의 규제 입법’은 갈등 해결과는 무관한 수단이라 볼 수 있다. 그렇기에 본 연구는 규제개혁에 갈등관리 시스템의 필요성과 그 도입 방안을 제시하고자 하는 것이다.

그 전에 먼저 신산업 분야의 규제에 있어 어떠한 갈등이 발생하고 있는지, 앞으로 발생할 것인지 살펴본다. 물론 모든 잠재적 갈등이나 예상 갈등을 사전에 파악하기란 불가능하다. 그러나 이미 4차 산업혁명과 관련한 기술에 대한 갈등과 쟁점은 각 분야의 여러 전문가들이 예상안을 내놓고 있다. 따라서 본 연구에서는 ‘규제 샌드박스’, ‘해커톤’, ‘신산업 규제혁신 로드맵’ 등에서 제시되는 신산업 분야를 종합해서 주요 예상(발생) 갈등과 쟁점을 정리하였다. 이는 대략적으로 신산업 분야별로 어떤 갈등이 발생할지 그 유형을 탐색하기 위한 것으로 아주 세부적인 쟁점은 다루지 않았다는 점을 미리 밝혀둔다.

신산업 분야는 드론, 비대면 진료, 첨단의료기술, 인공지능, 공유산업, 암호자산, 자율주행, 데이터 및 개인정보, 전기차 및 수소차가 선정되었다. 각각의 갈등 쟁점들은 <표 2-9>에 제시하고 있다.

〈표 2-9〉 신산업 분야별 규제 관련 예상(발생) 갈등과 쟁점

분야	예상(또는 발생) 갈등 쟁점
드론(drone) 분야	① 안전성 문제 - 추락 등 사고위험, 고의적 테러위험 ② 사고발생 시 책임 소재 문제 - 관계자 책임소재 및 보험 관련 갈등 ③ 개인 사생활 침해 문제 - 촬영 및 감시 문제, 개인정보보호법 공백 갈등 ④ 인간 노동력 대체 문제
비대면 진료 분야	① 대형병원 중심화 증가 문제 - 지방, 동네, 소형병원 몰락 갈등 ② 오진 발생 가능성 증가 문제 - 문진(問診)의 한계로 인한 오진, 책임소재 갈등 ③ 사회적 비용 문제 - 의료비, 교통비, 대기시간 등 비용 갈등 ④ 의료서비스 빈부 격차 문제 - 원격의료가 의료 영리화로 이어짐에 따른 갈등
첨단의료 (유전자 가위 기술) 분야	① 안전성 문제 - 면역염증, 암유발, DNA변이 등 부작용 갈등 ② 생명윤리 문제 - DNA 조작에 대한 종교적 반대 및 법률적 충돌 ③ '초인간(楚人間)' 빈부격차 문제 - 더 나은 능력의 인간 개량 가능성과 이에 대한 빈부격차
인공지능 (의료) 분야	① 의료 사고·과실 등에 대한 책임 소재 문제 - 인공지능 개발자, 사용자(병원), 환자 등 책임 소재 문제 ② 개인의료 정보 문제 - 민감한 개인 의료정보 수집 및 활용 갈등 ③ 기존 의료진 업무 대체 문제 - 인공지능, 로봇 등이 의료진 노동력 대체 및 일자리 감소
인공지능 (창작물과 저작권) 분야	① 인공지능 창작물 저작권 귀속 대상 문제 - 인공지능 개발자, 인공지능이 학습한 데이터 소유자, 인공지능 활용자 등 저작권 귀속 대상 결정 갈등 ② 인공지능 창작의 정도 결정 문제 - 어느 수준까지 인공지능의 산물인지에 대한 갈등 ③ 인간 저작권 침해 문제 - 인공지능 창작물이 인간 저작권을 침해했을 경우 갈등 ④ 인간 창작 노동 가치 절하 문제 - 인공지능 창작의 비용효율성으로 인한 인간 노동 가치 하락
공유산업 (차량) 분야	① 신사업과 구사업 이해 충돌 문제 - 기존 택시산업과의 이익 갈등 ② 공유차량 업체 소속 운전자 고용 형태 및 법제 문제 - 운전자의 노동자 지위 및 고용 보장 갈등 ③ 안전성 및 사고 책임 소재 문제 - 성범죄, 살인 등 운전자 범죄와 사고 발생 시 책임 소재 갈등
공유산업 (숙박) 분야	① 기존 숙박업체와의 이해 충돌 문제 - 호텔, 모텔, 콘도, 민박 등 관광지의 기존 업체와의 이익 갈등 ② 공유숙박 플랫폼 업체와 숙박 업주 간 갈등 - 플랫폼 업체와의 이익 배분, 사고 및 손해 책임 문제 등
암호자산 분야	① 암호 자산 성격 규정 문제 - 기술 개발자와 화폐 발행 담당 중앙은행 입장 갈등 ② 거래 관련 문제 - 암호자산 거래의 제도권 편입 관련 갈등 ③ 암호자산 관련 범죄 문제 - 규제 공백으로 인한 탈세, 자금세탁, 범죄자금 등 활용 문제
자율주행 분야	① 안전성 문제 - 기술적 안전성, 안전 기준 및 규제를 둘러싼 갈등 ② 사고 시 법적 책임 소재 문제 - 사고 발생 시 운전자, 제조사 간 법적 책임 갈등 ③ 윤리적 문제 - 예상치 못한 상황 발생 시 대처(트롤리 딜레마 등)에 관한 윤리 판단 갈등 ④ 일자리 감소 문제 - 운송업 등 관련 일자리 감축 관련 이익 갈등
데이터 및 개인정보 분야	① 데이터 확보 경쟁 문제 - 데이터가 국가경쟁력이자 자원이 됨에 따른 국가, 기업, 개인 간 데이터 확보 갈등 ② 개인정보 보호 문제 - 개인 데이터 수집·활용에 따르는 사생활 침해 및 범죄 활용 가능성 증가

분야	예상(또는 발생) 갈등 쟁점
전기차 및 수소차 분야	① 기존 산업과의 대립 문제 - 내연기관 자동차 산업 및 종사자와의 이익 갈등
	② 에너지 수급 문제 - 전기 생산을 위한 에너지 수급 문제를 둘러싼 갈등
	③ 충전 관련 문제 - 충전소 부족 및 대기시간으로 인한 전기차 소유주 간 갈등

출처: 채종현 외. (2020). 「4차 산업혁명 시대의 사회갈등 양상과 갈등관리에 관한 연구」. p.xix-xxii 재구성

〈표 2-9〉에서 제시된 신산업 분야의 각 갈등 양상들을 종합해보면 ①기존 산업과의 이익 갈등, ②신기술의 인간 노동력 대체에 따른 갈등, ③신기술의 안전성에 대한 갈등, ④개인정보 및 사생활 침해 갈등, ⑤신기술이 문제를 발생시켰을 때 책임 소재에 대한 갈등, ⑥윤리·도덕 등 가치관 갈등이 주를 이룬다. 이를 Wilson의 규제정치 유형으로 대략적으로 구분해 볼 수 있다.

먼저 ①기존산업과의 이익 갈등과 ⑤신기술 문제 시 책임 소재는 편익과 비용 모두 집중되어 있는 4 사분면에 속할 것이다. 또한 갈등의 정도도 가장 높을 것이다. 다음으로 ③신기술의 안전성에 대한 문제는 안전규제가 보통 사업자의 비용으로 일반국민의 편익을 발생시키기 때문에 3 사분면에 속한다고 볼 수 있다. 세 번째로 ④개인정보 및 사생활 침해 문제는 결국 분산된 개인정보의 소유자인 일반 국민의 비용으로 특정 신산업자의 편익에 기여하므로 1 사분면에 속할 것이다. 끝으로 ②신기술의 인간 노동력 대체와 ⑥윤리·도덕의 문제는 단순히 특정 신산업과 국민 전체의 문제가 아니라 국민 전체와 국민 전체의 문제로 2 사분면에 속한다고 볼 수 있다. 예를 들어 앞서 설명한 ‘트롤리 딜레마’와 같은 윤리적 측면의 가치 갈등 문제는 국민 누구나 당사자가 될 수 있는 것과 같다. 또한 신기술의 인간 노동력 대체 문제 역시 특정 직업이나 산업군만이 아닌 사회 전체의 문제이다. 이와 같은 문제는 사회적으로 매우 중요함에도 불구하고 비용과 편익 모두 분산되어 갈등은 심각하게 표출되지 않을 수 있다. 이를 정리해보면 다음의 〈표 2-10〉과 같다.

〈표 2-10〉 Wilson의 규제정치 유형을 변형한 신산업 갈등의 분류

구분		감지된 편익	
		분산	집중
감지된	분산	②, ⑥	④
비용	집중	③	①, ⑤

출처: 저자 작성

제3절 규제저항과 갈등 최소화를 위한 노력 : 갈등관리

지금까지 기술한 제1절과 제2절의 내용을 간단히 정리해보면 다음과 같다. 먼저 규제 개혁은 본질적으로 갈등이 내재되어 있음에도 불구하고 규제개혁의 방향성과 수단에서는 갈등을 해결하기 위한 노력이 미비한 실정이다. 규제개혁의 문제와 개선방식에 대한 논의에서도 갈등관리에 대한 필요성은 제시되고 있지 않고 있다. 신산업 규제개혁의 경우 갈등관리에 대한 필요성을 인식한 조정 등이 시도되고 있지만 아직까지 그 운영은 미흡한 실정이다. 따라서 규제개혁에 갈등관리의 요소들이 포함될 필요가 있다.

신산업 관련한 예상(또는 이미 발생한) 갈등을 보면 ①기존 산업과의 이익 갈등, ②신기술의 인간 노동력 대체에 따른 갈등, ③신기술의 안전성에 대한 갈등, ④개인정보 및 사생활 침해 갈등, ⑤신기술이 문제를 발생시켰을 때 책임 소재에 대한 갈등, ⑥윤리·도덕 등 가치관 갈등이 주를 이루는데 이는 <표 2-10>과 같이 Wilson의 규제정치 유형의 기준에 따라 네 가지 차원으로 분류할 수 있다. 여기까지가 제1, 2절의 주요 내용이다.

신산업 관련 갈등의 유형을 Wilson의 규제정치 유형 기준으로 분류한 이유는 이하에서 설명할 갈등관리 방법론과의 연계 때문이다. 채종현 외(2020)과 채종현·염지선(2021)의 연구에서는 갈등관리를 세 가지 차원으로 구분하여 접근하는 방식을 소개하였다. 각각은 ‘사전적 공론화’, ‘사전적 갈등조정’, ‘사후적 갈등조정’ 방식이다. 이를 구분하는 기준은 ‘갈등 발생 시점, 갈등사안에 대한 이해관계의 명확성 정도, 정책 영향범위’ 등이다(채종현·염지선, 2021:215). 먼저 결론부터 제시하자면 갈등관리의 세 가지 접근 방식은 앞서 제시한 신산업 규제 갈등과 다음의 <표 2-11>와 같이 연계될 수 있다.

<표 2-11> 세 가지 차원의 갈등관리 접근방식과 신산업 규제 갈등의 연계(예시)

구분		감지된 편익	
		분산	집중
감지된 비용	분산	사전적 공론화	사전적 갈등조정
		② 신기술의 인간 노동력 대체에 따른 갈등 ⑥ 윤리·도덕 등 가치관 갈등	④ 개인정보 및 사생활 침해 갈등
	집중	사전적 갈등조정	사후적 갈등조정
		③ 신기술의 안전성에 대한 갈등	① 기존 산업과의 이익 갈등 ⑤ 신기술이 문제를 발생시켰을 때 책임 소재에 대한 갈등

출처: 저자 작성

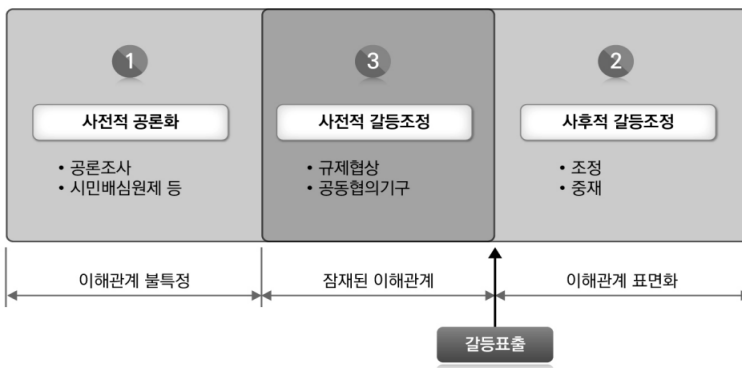
‘사전적 공론화’는 편익과 비용이 분산된 갈등 양상인 2사분면, ‘사후적 갈등조정’은 편익과 비용이 모두 집중된 4사분면, ‘사전적 갈등조정’은 편익과 비용 중 한 가지는 집중되고 한 가지는 분산되는 1, 3사분면에 해당한다. 즉, 각 사분면에서 제시되는 갈등 양상은 해당 사분면의 갈등관리 전략을 활용하는 것이 적절하다는 의미이다.

이하에서는 갈등관리의 세 가지 차원인 ‘사전적 공론화’, ‘사전적 갈등조정’, ‘사후적 갈등조정’이 무엇인지, 그리고 왜 신산업 규제 갈등에서 이 접근방식이 연계가 되는지에 대해 설명한다. 그리고 제3절의 말미에서는 현행 갈등관리 제도에 대해 간략히 소개하고 본 장을 마치도록 할 것이다.

1. 갈등관리의 세 가지 접근 방식

채종현 외(2020)와 채종현·염지선(2021)의 연구는 갈등이나 이해관계의 표출 정도를 기준으로 차별화한 세 가지 갈등관리 접근방식을 제시하고 있다. 이런 구분을 한 이유는 이해관계가 구분되고 갈등이 발생하였을 때 해결하기 위한 접근과 그렇지 않았을 때는 분명 차이를 두어야 하기 때문이다. 일상생활에서도 두 사람이 본인들과 전혀 이해관계가 없는 사안을 논의하는 양상과 각자의 이익이 달린 사안을 논의하는 양상은 차이가 있다. 갈등이 이미 발생해서 서로 감정적이 된 경우는 또 다를 것이다. 그렇기에 공공갈등 역시 이러한 차원에서 구분해서 접근해야 한다는 것이다. <그림 2-4>는 이를 도식화한 것이다.

〈그림 2-4〉 갈등관리의 세 가지 접근 전략(3-Way Strategy)



출처: 채종현 외. (2020). 「4차 산업혁명 시대의 사회갈등 양상과 갈등관리에 관한 연구」. p.349

1) 사전적 공론화

사전적 공론화는 사회적 숙의 기반의 사전적 갈등관리 전략이다. 갈등 사안에 대한 숙의를 통해 사회적 합의를 이끌어냄으로써 갈등을 사전에 예방하고 완화하기 위해 수행된다. 따라서 장기 미래에 대한 갈등 사안이 주요 대상으로 한다. 국가 정책을 예로 들면 원전 중단, 연금 개혁, 헌법 개정, 기본 소득과 같이 사회 구성원 모두에 영향을 미치면서 사회적 합의를 통해 해결해야 할 문제들이다(채종현·염지선, 2020:215). 또한 중요한 점은 사전적 공론화 수행 시점에서 이해관계가 명확히 표출되지 않아야 한다는 것이다. 이해관계가 표출되면 당사자들은 각자의 이해관계에 따라 의사결정을 할 가능성이 높기 때문이다.

즉, 사전적 공론화는 이해관계가 불확실한, 즉 해당 사안이 어떻게 결정되어도 내 손익이 어떻게 될지 모르는 상태에서 채택할 수 있는 방법이다. 물론 어느 정도 예상은 할 수 있어도 확실치는 않아야 한다. 예를 들어 기본 소득과 같은 정책 안건이 있을 때 나의 입장은 앞으로 내가 기본 소득 때문에 이익을 볼지 손해를 볼지 확실치 않아야 한다. 물론 내가 지금은 부자여서 기본 소득을 시행하면 손해를 볼 수도 있다. 그러나 조금 더 먼 미래라면 나의 경제적 상태도 확실히 알 수 없고 사고가 나서 직업을 잃을 수도 있다. 또한 나와 내 가족의 입장에서는 기본 소득이 이익이 될 수도 있다. 이렇게 약간의 예상은 할 수 있지만 확실치는 않은 경우에 사전적 공론화가 사회적 합의의 유용성을 가진다.

사전적 공론화란 이름을 붙인 이유도 이와 같다. 공론화란 James Fishkin 교수가 발명한 ‘Deliberative Polling’을 한국에서 특이하게 번역한 용어이다(채종현 외, 2020). 그 의미를 고려한다면 ‘숙의를 통한 투표’가 더 정확할 것이다. 공론조사라고도 불리는 이 참여적 의사결정 방식은 일반 국민 집단의 합리성을 믿기 때문에 활용된다. 일반 국민이 객관적이고 정확한 정보를 가지고 자신의 개별적 이익에 휘둘리지 않을 때 충분한 숙의과정을 거친 사회적 합의는 합리적이라는 것이다. 우리가 어떤 갈등이나 문제가 있을 때 중립적인 제3자의 의견을 구하는 것도 그가 어느 정도 합리적일 것이라는 가정이 있다. 하물며 사안에 관련된 객관적이고 다양한 정보를 섭렵한 다수의 중립적 제3자가 서로 충분한 토론까지 거쳐서 내린 결정이라면 그 합리성은 더욱 보장될 것으로 예견할 수 있다. 물론 각자의 개인적인 가치관이나 경험 등은 다를 수 있지만 결국 이는 충분히 큰 무작위의 다수라는 점에서 상쇄될 수 있다.

사전적 공론화에는 보통 공론조사, 시민배심원제, 주민투표, 시나리오 워크숍 등의 다

양한 시민참여의 수단들이 활용된다. 각각의 특성과 활용도는 조금씩 다르지만 핵심은 객관적인 정보를 바탕으로 충분한 숙의를 통한 합의형성 과정이라는 점은 동일하다.¹⁰⁾ 최근 몇 년간 한국사회에서도 숙의를 통한 공론화에 대한 관심이 증가하면서 다양한 주제에 대해 공론조사, 시민배심원제, 시나리오 워크숍 등을 진행하였다. 그러나 공론화 대상의 부적절한 선정(이미 갈등이 존재하는 사안에 대한 공론화), 충분한 준비와 숙의과정의 부족(1~2일 내로 진행), 특정한 방식에만 치중(공론조사 집중) 등의 문제가 지적되었다(채종현·염지선, 2021:67). 향후 사전적 공론화의 취지와 특성을 잘 이해하고 활용한다면 이는 사회적 갈등을 해결(resolution)하는데 중요한 도구가 될 것이다.

2) 사후적 갈등조정

사후적 갈등조정은 갈등 사안의 손익에 관한 이해관계가 명확히 설정되어 있고 이미 갈등이 어느 정도 발생하여 사회적 손실을 야기하는 수준을 대상으로 한다(채종현 외, 2020; 채종현·염지선, 2021). 사후적 갈등조정이라 칭한 이유도 이익의 조정(mediation)의 과정을 거치기 때문이다. 앞선 사전적 공론화가 충분한 기간 동안 숙의토론을 수행하는 점에 비해 사후적 갈등조정은 비교적 단기간(약 1개월 내)에 진행되는 것이 일반적이다. 갈등이 발생하여 사회적 비용이 계속 발생하고 있기 때문에 신속한 합의 도달이 중요하기 때문이다. 참여자 역시 일반 국민이 아니라 이해관계 당사자가 중심이 된다. 물론 중재자의 역할로 제3자가 참여하는 경우가 대부분이다. 이는 갈등이 발생하였기 때문에 합의 형성과정의 감성적으로 흐를 수 있고, 종래에는 합의가 안 될 수도 있기 때문이다.

사후적 갈등조정에 적합한 예는 2017년 신고리 5·6호기 공론화이다. 공론화로 진행되었지만 이는 사후적 갈등조정으로 해결하는 것이 이론상 적절하였다고 판단된다. 이미 원전의 건설이 일부 진행되었기에 이해관계가 명확하고 갈등 역시 첨예하게 진행되는 상황에서 숙의과정을 거치는 공론화는 적합하지 않다. 각종 이해득실을 따져서 서로 일정 정도 양보와 타협을 통한 조정이 더 적절했다고 본다. 오히려 부가적으로 함께 진행된 탈원전에 대한 사안은 심도 깊은 공론화를 진행해야 했음에도 불구하고 너무도 짧은 기간에 함께 결정되었다.

10) 사전적 공론화, 사후적 갈등조정, 사전적 갈등조정의 더 구체적인 형식과 절차에 대한 내용은 채종현·염지선(2021) 참조.

사후적 갈등조정은 대안적 분쟁해결제도(ADR, Alternative Dispute Resolution)이란 불리는 조정, 중재, 알선 등의 방식으로 진행된다. 알선은 갈등의 이해당사자들 간 토론을 통해 진행되며 최종 합의도 스스로 제시하는 방식이다(채종현, 2017: 77). 조정은 갈등 이해당사자 간 자발적 협상이 무산되어 관계가 단절되었을 경우에 제3자를 활용하는 방식을 의미한다(채종현, 2017: 78). 따라서 조정은 제3자가 협상과정에 개입을 하여 함께 합의를 도출한다. 중재는 협상 시작 단계에서 이해당사자들이 중재자의 최종 결정에 따르기로 합의한 후 협상을 진행한다. 그리고 최종적으로는 중재자가 내놓은 합의안에 따르는 것이다(채종현, 2017: 78). 여기서 최종 결정에 대한 법적 구속력이 발생한다. 우리 사회에서 갈등이 발생하였을 때 국회나 정부가 사회적 대화협 기구를 마련하여 갈등을 조정하는 방식이 이 같은 대안적 분쟁해결 제도의 예라 볼 수 있다(채종현·염지선, 2021:69).

3) 사전적 갈등조정

사전적 갈등조정은 사전적 공론화와 사후적 갈등조정 중간 지점에 위치한다(채종현·염지선, 2021). 이는 아직 이해관계자의 손익 구조가 명확하게 구분되지 않는 사안을 대상으로 한다. 이해관계가 명확하지 않아 갈등 역시 아직 발생하지는 않았지만 머지않아 이해관계가 구체화되고 갈등 발생이 충분히 예상되는 상황이다. 아직 갈등이 발생하지는 않았기 때문에 시간적인 여유가 있어 사전적 공론화처럼 속의과정에도 중점을 둔다. 다만 향후 특정 시점이나 환경이 갖춰진다면 갈등이 발생할 여지가 충분하므로 사후적 갈등조정과 유사한 조정 방식을 활용한다. 예를 들어 탄소배출량 규제와 같이 규제의 방향성은 정해진 상태에서 구체적으로 규제의 대상과 강도가 정해지면 이익구조가 명확해지지만 아직까지는 정해지지 않았고 이를 구체화하는 단계에서 활용되는 방식이다. 즉, 규제의 세부사항을 조율하는 데 활용될 수 있다. 사전적 갈등조정에는 협력적 의사결정(collaborative problem solving) 또는 규제협상 방식을 활용한다. 조정의 절차는 사후적 조정과 동일하나 시간적인 여유를 둘 수 있다.

이상의 세 가지 갈등관리 접근방식은 이론적인 성격이 강하기에 현실에서는 상황에 따라 적용이 조금씩 달라질 수 있다. 그러나 기본적으로 대상 사안의 갈등의 양상과 해결해야 할 목적을 명확히 한 후 접근하는 것이 더욱 효과적이고 갈등을 최소화하는 방안일 것이다.

2. 신산업 규제 갈등과 갈등관리

이상에서 설명한 세 가지 갈등관리 접근 전략을 보면 <표 2-11>에서 제시한 신산업 갈등과의 연계성을 쉽게 이해할 수 있다. 신산업의 등장으로 인한 구산업과의 이익 갈등은 이미 이해관계가 명확하고 갈등이 표출되었기 때문에 사후적 갈등조정이 적합하다. 신기술이 문제가 발생했을 때 책임 소재에 대한 갈등 역시 대체적으로 이해관계가 분명하다면 사후적 갈등조정이 적합할 것이다. 다만 신기술의 책임의 범위나 정의 등이 결정되어야 책임 소재가 결정되는 등의 경우에는 사전적 갈등조정이 적합한 경우도 있을 것이라 판단된다. 이는 사안마다의 개별적 특수성에 따라 달라질 수 있다.

한편, 신기술의 인간 노동력 대체에 따른 갈등과 윤리·도덕 등 가치관 갈등은 사전적 공론화가 적합하다. 얼핏 신기술의 인간 노동력 대체는 이익 갈등으로 볼 수도 있을 것이다. 그러나 단순히 한 가지 신기술이 그 산업의 일자리를 감소시키는 사안이 아니라 4차 산업혁명 시대에 발생할 전사회적 문제의 성격을 띤다. 따라서 이런 경우에는 사전적 공론화를 통한 사회적 합의로 그 해결방안을 모색하는 것이 적절하다. 윤리·도덕 등 가치관 갈등 역시 마찬가지이다. 낙태나 동성애의 허용은 과학적인 분석에 의하는 것이 아니라 사회적인 분위기에 따른 것이다. ‘트롤리 딜레마’는 정답이 없다. 공리주의적 사고를 가진 사람이 다섯 명을 희생하는 것보다 한 명의 희생이 낫다고 생각할지라도 다섯 명이 흉악한 범죄자라면, 혹은 한명이 수만 명을 먹여 살리는 천재 기업가라면 생각은 바뀔 수 있다. 이런 문제들은 시간을 가지고 다양한 관점과 시나리오 등을 검토하면서 사회적 숙의를 통해 조금씩 합의해 나갈 수밖에 없는 것이다.

신기술의 안전성과 관련한 갈등과 개인정보 및 사생활 침해에 대한 갈등은 사전적 갈등 조정의 방식이 적합할 것이다. 이는 신-구 산업의 이익 갈등만큼 첨예한 대립이 발생하는 사안이 아니기에 사후적 갈등조정 방식을 활용할 영역은 아니라고 판단된다. 안전성이 어느 정도로 확보되는지에 따라 개인정보의 영역이 어떻게 설정되는지에 따라 갈등이 발생할 여지가 있기에 사전적 갈등조정이 적절하다고 판단된다. 안전성이라는 측면에서 자동차 운행의 경우 교통사고로 인한 인명 및 재산 피해가 크더라도 자동차 운행의 편익이 더 크기에 적절한 규제만을 두고 자동차 운행을 금지하지 않는다. 자동차 운행으로 인한 비용을 최소화하면서 편익은 최대화하는 적당한 수준에서 안전 규제가 설정되고 사람들은 이에 적응하기 마련이다. 따라서 이 문제는 사회적 합의보다는 관련 전문가들과 산업계 관계자들의 조정을 통한 합의가 적절하다고 본다.

이외에도 세 가지 갈등관리 접근방식은 현실적 측면에서도 신산업 규제 갈등에 적용하기 적합하다. 어떠한 규제 문제이든 갈등이든 미리 준비해서 대응하는 것이 가장 효율적이며 효과적일 것이다. 그러나 현대 사회처럼 복잡하고 다변화하는 세상에서 발생할 모든 문제를 미리 예측한다는 것은 불가능하다. 특히 신산업의 경우 우리가 이전까지는 경험하지 못한 것이기에 이를 미리 예견한다는 것은 더욱 어려울 것이다. 결국은 문제가 생기고 갈등이 발생한 후에야 인식하는 경우도 많이 존재할 것이다. 따라서 이러한 관점에서 세 가지 접근방식은 신산업 관련 (발생한 또는 예상한) 갈등을 인식하는 시점에 따라 다르게 대처할 수 있게 해준다. 즉, 가이드라인을 제공하는 것이다.

채종현·염지선(2021:216-217)에서 제시한 공유모빌리티 사례를 간략히 소개한다. 2010년 초반 우버가 미국에서 첫 서비스를 실시하였을 때 미리 관심을 가지고 법률적 쟁점과 예상 갈등 등을 점검하고 대비하였다면 택시기사들의 파업, 분신까지 치달은 택시 산업과의 첨예한 갈등은 발생하지 않았을 것이다. 이후 2014년 한국에 우버가 등장하고 빠르게 전파되고 있을 때 역시 택시기사들의 불만은 많았다. 충분히 갈등을 예상할 수 있었다고 본다. 그 당시에라도 사전적 갈등조정이 이루어졌다면 좀 더 나은 결과가 있었을 것이다. 결국 택시 파업, 기사들의 분신, 소비자의 불편 등 갈등으로 인한 사회적 비용이 만연해지고 나서야 국회에서 사회적 대타협 기구가 만들어졌다. 최종적으로 정부는 택시 산업의 이익을 지켜주었고 소비자의 편의 증가 및 신산업의 발전 기회는 사라졌다. 만약 사전에 갈등을 예방 또는 조정할 수 있었다면 조금은 더 나은 방향이 되었을 것이라 생각한다.

앞으로 신산업은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 현시점에서 신산업의 분야를 빅데이터, 인공지능, 지능형 로봇, 핀테크, 디지털 콘텐츠, VR·AR, 원격교육, 스마트도시, 스마트그린산단, SOC스마트화, 자율주행차, 드론, 공유경제, 신재생에너지, 친환경차, 녹색 인프라, 친환경 농어업, 디지털 헬스케어, 유전자검사·치료, 신(新)의약품·의료기기 등 19개 정도로 구분하고 있다(규제정보포털). 그러나 기술의 발전 속도가 빨라짐에 따라 현시점에서 예상치 못하는 새로운 산업이 계속 증가할 것이다. 또한 한 분야 내의 구체적인 신사업들과 여러 분야에 걸친 융복합 신사업은 매우 다양하게 나타날 것이다. 위의 사례와 같은 실책을 다시 범하지 않으려면 세 가지 갈등관리 접근방식을 적절히 제도화하여 활용할 필요가 있다. 그렇다면 신산업 규제 갈등으로 인한 사회적 비용의 최소화 및 편의의 최대화에 조금은 기여할 수 있으리라 생각한다.

3. 현행 갈등관리 제도 개관

신산업 규제개혁에 갈등관리 제도만 도입하면 된다는 의미는 아니다. 앞서 규제개혁에 대한 비판적 시각을 제시한 것과 마찬가지로 갈등관리 역시 형식적인 제도만 갖춘다고 해서 갈등이 최소화되는 것은 아니다. 한국의 갈등관리 제도 역시 제도 자체뿐만 아니라 운영상 미흡한 부분이 많다.¹¹⁾ 이는 공공갈등관리 법제도가 2007년부터 법률의 수준이 아니라 대통령령 수준에 머물고 있기 때문인 영향이 크다. 법률로 격상하기 위한 입법 노력이 꾸준히 진행되어 왔지만 아직까지는 성과를 내고 있지 못하다. 그렇다 할지라도 규제개혁과 연계할 수 있는 정부의 현행 갈등관리 제도를 개괄적으로나마 소개하며 본 장을 마치고자 한다.

2007년 정부는 공공정책이나 사업의 결정과 집행 중 발생하는 공공갈등에 효과적으로 대응하기 위해 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제26928호)」(이하 갈등관리규정)을 제정하였다. 규정에는 갈등영향분석 실시, 갈등관리심의위원회 설치, 갈등조정협의회의 구성과 운영, 갈등관리전문연구기관의 운용, 갈등실태평가 실시, 참여적 의사결정방법 활용 등의 내용이 주를 이룬다. 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 갈등관리 종합시책 수립과 추진(제4조)에 관한 내용이다. 본 조항은 중앙행정기관이 사회 전반의 갈등예방과 해결 능력 향상을 위한 종합시책을 수립 및 추진해야 함을 명시하고 있다. 중앙행정기관의 ‘갈등관리’는 부처의 ‘현안관리’의 일환이며, 통상의 ‘업무보고’ 또는 ‘주요현안 보고’시 갈등관리 종합시책이 논의되도록 해야 한다.

둘째, 갈등관리심의위원회의 설치(제11조~14조)에 관한 내용이 제시되어 있다. 중앙행정기관은 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회를 설치하여야 한다. 위원회는 기관의 갈등관리 사항에 대한 전반에 관한 사항을 심의한다. 또한 갈등 사안을 진단하는 갈등영향분석(Conflict Assessment)에 관한 사항의 심의 및 권고 기능을 수행한다.

셋째, 갈등영향분석 실시(제10조)에 관한 내용이다. 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어 국민의 이해 상충으로 인한 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단하는 경우 갈등영향분석을 실시할 수 있게 되어 있다.

11) 이에 관해서는 채종현(2017), 채종현·최호진(2019), 채종현·염지선(2021) 등의 연구 참조

넷째, 갈등조정협의회의 구성과 운영(제16조~23조)에 관한 내용이다. 중앙행정기관의 장은 공공정책으로 인하여 발생한 갈등의 해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회를 구성하여 운영할 수 있다. 원칙적으로 갈등조정협의회는 갈등영향분석을 통해 확인된 이해당사자와 갈등의 주요 쟁점 등의 분석을 통해 구성되고 운영됨에도 불구하고 이는 잘 지켜지지 않고 있는 실정이다.

다섯째, 갈등관리실태 점검 및 평가(제26조)에 관한 내용이 있다. 규정에서는 국무조정실장은 중앙행정기관에 의한 갈등관리의 실태를 점검·평가할 것과 그 결과를 국무회의에 보고 할 수 있음을 명시하고 있다. 또한 갈등관리에 관한 부처간 협의를 위해 갈등관리심의위원회를 설치한 중앙행정기관으로 구성되는 갈등관리정책협의회를 국무조정실에 두도록 하고 있다.

여섯째, 참여적 의사결정방법의 활용(제15조)에 대한 내용이다. 중앙행정기관의 장은 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다. 다음의 <표 7-12>는 참여의 수준과 방식에 따라 구분되는 다양한 시민참여 의사결정 방식이다.

<표 2-12> 참여의 수준과 방식

수준	정보제공	의견수렴	자문협의	주민참여 (공동결정)	주민결정
내용	- 정보공개 - 통보 - 홍보 - 알려주기	- 여론 - 의견청취/반영 - 비공식 자문	- 제도적 참여 - 공식협의 - 권고	- 주민/정부 합의 - 협력에 의한 해결	주민결정 → 정부집행
방식	- 정보공개 - 공람 - 정책홍보 - 설명회	- 공청회 - 진정 - 민원 - 여론조사	- 시나리오 워크숍 - 자문위원회 - 자문협의기구 - 공론조사 - 합의회의	- 규제협상 - 공동협의기구 - 협력적 기획 - 공동조사 - 민관합동위원회	- 주민투표 - 국민투표 - 시민배심원제 - 입지선정위원회

출처: 채종현(2017). 「공론화 절차 활성화를 통한 정책수용성 제고 및 사회통합 증진에 관한 연구」. p102.

기타 사항으로 갈등관리 절차를 효율적으로 진행하기 위한 갈등관리연구기관의 지정과 운영(제24조) 및 갈등관리 전문 인력 양성(제28조), 갈등관리매뉴얼의 작성과 활용(제25조) 등에 대한 규정들이 존재한다.

제 3 장

규제혁신 관련 국내외 갈등 사례 분석

제1절 신산업 규제혁신과 갈등조정 : 해외 사례

제2절 신산업 규제혁신과 갈등조정 : 국내 사례

제3절 사례분석의 시사점



제3장 규제혁신 관련 국내외 갈등 사례 분석

새로운 기술은 사회와 경제에 전례 없는 이익을 가져다 줄 수 있지만 동시에 심각한 혼란을 야기하여 기존 질서를 혼란에 빠뜨릴 수도 있다. 기존에 찾아보기 어려운 혁신적인 기술을 활용한 융복합 서비스와 상품이 속속 등장하면서, 이러한 서비스와 상품을 시장에 진출시킴으로써 새로운 경제활력소로 삼으려는 정부의 규제혁신 노력이 지속적으로 이어지고 있다. 정부의 규제혁신 노력에 있어 가장 걸림돌이 되고 있는 것 중 하나가 규제혁신을 둘러싼 이해관계자 갈등이다. 상호 경쟁하는 이해당사자들의 복잡한 이해관계가 존재하고 있는 상황에서, 정부는 규제를 설계할 때뿐만 아니라 규제가 시행된 이후에도 적절한 타협에 도달하기 위해 갈등을 관리할 수 있는 과정을 검토할 필요성에 직면하고 있다. 이해관계자 간의 갈등조정 또는 갈등해소는 신산업 규제혁신의 선결조건이라고 할 수 있다.

이해관계자 갈등해결이 내재된 통합적 규제개혁 절차를 만들 수 있다면 보다 효율적인 통치가 가능할 것이다. 세계화된 시대에서 이는 모든 정부가 직면하고 있는 공통적인 문제라 할 수 있으며, 최선의 실천사례를 국제적으로 공유함으로써 상호 학습을 도모하는 것은 개별 국가의 규제거버넌스의 발전을 위해 매우 중요하다. 제3장에서는 혁신적인 서비스나 신기술이 도입되면서 이해관계자의 이익을 조정하고 무엇이 효과적인지 이해하기 위해 이해관계자 갈등 해결이라는 섬세하고 시급한 문제를 해외 주요국들이 어떻게 처리하고 있는지를 살펴본다.

제3장은 신산업 이해관계자 간의 갈등을 조정 또는 해소하기 위한 국내외의 성공 및 실패 사례를 탐색한다. 제1절에서 영국과 EU를 중심으로 신산업 규제혁신과 관련한 성공 및 실패 사례를 살펴보고, 각국이 이러한 사례에서 배운 교훈을 어떻게 정책적으로 반영해나가고 있는지를 살펴본다. 2절에서는 한국 정부의 대표적인 신산업 규제관련 갈등조정 제도라고 할 수 있는 4차산업혁명위원회의 규제·제도혁신 해커톤과 기획재정부의 한걸음 모델에 대해서 분석한다. 특히 오랜 기간 동안 정부가 야심차게 진행하여 온 해커톤을 중심으로 국내의 규제혁신 관련 갈등조정 제도의 분석을 통해 문제점과 향

후 개선의 시사점을 도출하고자 한다.

해외 사례의 분석을 위하여 영국과 EU에서 발간한 광범위한 정부자료 및 관련 주요 언론기사들을 수집하였다. 국내 사례 분석을 위해서 4차산업혁명위원회에서 발간한 해커톤 운영 매뉴얼북과 위원회 웹사이트 등을 통해서 정부의 공식자료를 확보하고, 4차위 해커톤 담당자 및 해커톤 운영 위탁업체 담당자 총 4인과의 심층 인터뷰를 통해 공개된 정부 자료에서 파악하기 어려운 현장에서의 이행현황과 문제점 등을 확인하였다. 이어 4차위 웹사이트에 공개되어 있는 해커톤 회의자료를 통해 총 10차에 걸쳐 논의되었던 27개 의제의 내용을 조사한 후 핵심 쟁점과 관련 이해관계 등을 분석하였다. 3절에서는 이러한 내용분석 결과를 토대로 국내외 사례가 주는 함의와 시사점을 진단함으로써 3장을 마무리하고자 한다.

제1절 신산업 규제혁신과 갈등조정 : 해외 사례

1. 영국

영국 디지털문화미디어스포츠부(DCMS: Department for Digital, Culture, Media and Sport)가 2022년 6월 13일에 발표한 『디지털 규제 : 성장을 견인하고 혁신을 열다』 제하의 정책보고서는 “잘 설계된 규제는 성장을 촉진하고 변창하는 디지털 경제와 사회를 형성하는 데 거대한 효과를 가져올 수 있는 반면, 규제가 잘못 설계되거나 제약적이라면 혁신을 저해할 수 있다”고 언급하고 있다.¹²⁾ 이처럼 영국정부는 규제설계 과정의 중요성을 매우 강조하고 있다. 특히, 신산업과 관련하여 새로운 사업자의 시장진입을 허용하거나, 규제를 신설하여 새로운 상품과 서비스에 대한 규제안전망을 제공하려 할 때는 다양한 이해관계자들을 규제설계 시부터 지속적으로 관여하도록 함으로써 향후 발생할 수 있는 이해관계자 간의 갈등의 여지를 미연에 방지하고자 노력하고 있다.

영국 정부의 이러한 노력은 일부 과거의 이해관계조정 실패 경험에서 우러나온 것이라고 할 수 있다. 이미 영국은 우버서비스의 허용에 대해 런던의 택시기사들이 거세게 반발하는 등 신산업 관련 이해관계자 갈등을 극심하게 겪고 있는 중이다. 2015년에 시작된 이 갈등은 규제당국의 규제개혁 단계에서 조정에 실패하였고, 결국 법정다툼으로까지 비화되어 2022년 9월 현재에도 진행형이다. 이러한 갈등조정 실패 경험은 영국 정부로 하여금 규제설계 과정에서 다양한 이해관계자들을 포함시킴으로써 잠재적 갈등을 미연에 방지하는 것의 중요성을 강조하기에 이르렀다고 할 수 있다.

1) 영국의 이해관계조정 실패 사례 : 런던시 우버와 택시 간의 갈등

2016년 2월, 우버 등 승차거부 앱에 대한 런던교통국(TfL: Transport for London)의 규제에 항의하여 약 8,000명의 택시 기사들이 런던 중심부의 교통을 막고 시위를 벌였다. 전통적인 런던택시인 블랙캡(black cab) 기사 노조가 포함된 영국에서 2번째로 큰 노동조합인 ‘유나이트(Unite)’는 승차호출앱에 친화적인 규제가 승객 안전과 택시 기

12) <https://www.gov.uk/government/publications/digital-regulation-driving-growth-and-unlocking-innovation/digital-regulation-driving-growth-and-unlocking-innovation> (검색일 : 2022.9.14.)

사들의 생계를 위협하고 있다고 주장하였다.¹³⁾ 보리스 존슨 당시 런던 시장이 택시 기사들을 새로운 기술을 거부하는 구식 사람들을 모욕하는 용어인 ‘루다이트(Luddites)’라고 부르면서 사태는 더욱 악화되었고, 복잡한 이익정치 문제로 비화되었다.¹⁴⁾

보리스 존슨 시장의 발언은 분쟁에 관련된 이해관계자들을 향한 선동적이고 비판적인 어조였기 때문에 운전자들을 화나게 하여 긴장을 악화시키는 효과만을 가져왔다. 택시 기사들은 런던교통국이 “택시와 개인고용차량(private hire vehicles) 간의 전통적인 경계를 모호하게 하는 우버를 허가”한 것에 분노하였고, ‘유나이트’는 정부가 우버에 편향적인 결정을 내렸다고 비판했다.¹⁵⁾ 우버는 2012년부터 런던에서 서비스를 시작하였는데, 도입에 진통을 겪었던 많은 유럽 도시들과 달리 가장 대중적인 우버서비스인 우버 X 서비스는 런던교통국에 등록하는 데 큰 어려움을 겪지 않았었다. 물론 이러한 배경에는 2012년의 런던올림픽을 대비하여 런던 내 교통수단이 부족할 것을 걱정한 당국의 고민이 있었다. 그러나 이후 우버의 급격한 성장으로 인해 택시기사들은 자신들의 생계가 위협받는다고 인식하기 시작한 것이다.

런던에서 택시 면허를 획득하기 위해서 기사들은 자신의 차량을 직접 구입하고 ‘널리지(the Knowledge)’라고 불리는 종합적인 런던지리시험을 통과하기 위해 수년간 노력을 기울이곤 한다. 즉, 많은 택시 기사들은 택시 면허 획득을 위해 장기적인 안목에서 큰 비용을 투자해야 했는데, 우버와 같은 승차 호출 앱과의 경쟁으로 인해 위협을 받고 있다고 생각한 것이다.¹⁶⁾ 앱기반 GPS를 사용하여 최적의 경로를 안내받는 우버 운전자들은 힘든 널리지를 통과할 필요도 없고, 비싼 블랙캡을 별도로 구매할 필요도 없었기 때문이다. 2015~16년에 걸쳐 런던의 택시 기사들은 우버가 영국에서 세금을 내고 있지 않으며 우버가 정부의 고위 관리들과의 개인적 유착을 통해 허가를 유지하고 있다는 포스터와 광고를 시내 곳곳에 부착하는 등 지속적으로 시위를 벌여왔다.¹⁷⁾

런던에서 택시와 승차 호출 앱은 모두 런던교통국의 규제를 받지만, 적용되는 법은 다

13) <https://www.theguardian.com/technology/2016/feb/10/black-cab-drivers-uber-protest-london-traffic-standstill> (검색일 : 2022.9.14.)

14) <https://www.bbc.co.uk/news/av/uk-england-london-34269000> (검색일 : 2022.9.14.)

15) <https://www.theguardian.com/technology/2016/feb/10/black-cab-drivers-uber-protest-london-traffic-standstill> (검색일 : 2022.9.14.)

16) <https://www.theguardian.com/technology/2016/feb/10/black-cab-drivers-uber-protest-london-traffic-standstill> (검색일 : 2022.9.14.)

17) <https://www.bbc.co.uk/news/technology-33093678> (검색일 : 2022.9.14.)

르다. 승차호출에 사용되는 차량은 개인고용차량법(1998 Private Vehicles (London) Act)에 따라 “9인승 미만의 승객을 태울 수 있도록 제작 또는 개조되어 운전자가 있는 차량으로서 면허를 받은 택시나 대중교통수단이 아닌 차량”으로 정의된다.¹⁸⁾ 또한 개인 고용차량의 운영자는 “개인 고용 예약의 초청 또는 수락에 대한 규정을 만드는 사람 또는 수락하는 사람”으로 정의된다. 택시에 대한 정의는 이와 다르다. 1847년에 제정된 도시경찰조항법(1847 Town Police Clauses Act)은 당시 ‘해크니 객차(Hackney carriages)’라고 불리던 택시를 “지정된 거리(distance) 내의 거리(street)에 서 있거나 임차 신청에 사용되는 모든 바퀴 달린 객차”로 정의하고 있다. 택시와 개인고용차량 간의 핵심적인 법률상 차이는 택시는 거리에서 잡아타는 것인 반면, 개인고용차량은 미리 예약해야 한다는 것이다. 영국에서 택시에 관한 법은 400년 이상 되었고 승합마차와 객차를 지칭하는 반면, 1970년대에 만들어진 개인고용차량 관련 법률은 고객이 방문하거나 전화를 걸어서 차량과 운전자를 미리 예약할 수 있는 ‘미니캡 사무실’이라는 물리적 공간에 기반을 두고 있다.¹⁹⁾

문제는 런던교통국이 서로 상충하는 이해관계자의 이해를 조정하려고 시도했지만 사전 예방적 접근보다는 사후대응적 접근법을 취했다는 것이다. 영국 일간 『가디언』은 런던교통국이 초기에는 우버와 같은 승차공유 앱의 성장에 친화적인 견해를 취했으며, 2015년 9월 택시 기사들이 문제를 제기한 이후에야 우버의 주요 기능을 금지 또는 제한하는 제안을 만들기로 결정했다고 밝혔다. 새로운 제안에는 최대 7일 전에 예약을 할 수 있는 시설 제공 의무화, 운전자들이 동시에 하나의 앱에서만 활동하도록 제한, 운전자들에게 영어능력시험 통과를 요구, 운영자들의 지도읽기 평가 의무화, 우버풀 서비스를 겨냥한 합승서비스 제한 등이 포함되어 있다.²⁰⁾ 그러나 이 무렵 런던에는 이미 2만 명이 넘는 우버 운전자들이 영업을 하고 있었다. 즉, 런던교통국은 우버가 런던에서 처음 서비스를 제공하기 시작했을 때 문제를 다루지 못하고, 이미 갈등이 불거진 이후에 사후적으로 대응하려 함으로써 갈등조정의 골든타임을 놓쳐버린 것이다.²¹⁾

18) Private Hire Vehicles (London) Act, 1 (1).

19) <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=c0e7a9e9-7cb5-486b-9f6c-2b4ef4ed7311> (검색일 : 2022.9.14.)

20) <https://www.theguardian.com/technology/2015/sep/29/transport-for-london-tfl-could-crack-down-uber-taxi-consultation> (검색일 : 2022.9.14.)

21) <https://www.theguardian.com/technology/2016/jan/20/uber-claims-victory-after-tfl-drops-proposed-restrictions> (검색일 : 2022.9.14.)

런던교통국의 접근법이 지닌 또 하나의 문제점은 이해관계자 간에 상호 합의를 통한 해결을 모색하지 않았다는 점이다. 논쟁적이긴 하지만, 런던교통국의 이해관계자 갈등 관리정책은 이해관계자들의 압박에 대응하여 시시각각 변화함으로써 방향성이 결여되어 있었다. 런던교통국은 규제권한을 사용하여 우버의 기능을 제한하는 정책을 만들면서 택시에 부과되는 경쟁을 줄이고 경쟁의 장을 공정하게 하려 했지만, 이는 한편 우버를 자극하고 긴장을 고조시키며 다른 이해관계자들로부터의 강한 비판에 직면할 수밖에 없었다. 우버 영국법인의 조 버트람 대표는 런던교통국의 새로운 규제는 승객의 이익을 위한 것이 아니라 “경쟁 심화에 압박을 느끼는 택시 기사들의 우려를 해소하기 위해 고안된 것”이라고 비판하였다.²²⁾ 실제 영국경영자협회(Institute of Directors)의 사이먼 워커 이사장은 새로운 규제가 과도하며 규제당국이 기업을 장려하기 위해 택시와 개인고용시장 모두의 규제를 완화해야 한다고 주장하였다.²³⁾ 우버가 제기한 반대청원에는 9만 여명이 서명하였다.

2016년 1월 런던교통국은 새로운 규제안에 실었던 내용 중 다수를 제외하기로 결정하였다. 운영자의 영어말하기 시험통과의무와 같은 일부 조항들은 잔존하였지만, 탑승 시작 최소 5분 전에 승객에게 예약 확인 세부 정보를 제공하도록 의무화하는 조항, 최대 7일 전 차량 사전예약이 가능하도록 운영자를 강제하는 조항, 운전자들이 동시에 하나의 앱에만 등록하도록 의무화하는 조항, 앱 상에서 택시를 즉시 잡을 수 있는 것으로 표시하는 것을 금지하는 조항 등이 모두 철회되었다. 우버는 이러한 조치를 환영한다고 하였으나, 애디슨리(Addison Lee)와 같은 미니캡 회사는 모든 차량이 운행에 적합하고 보험에 가입되어 있는지 여부를 확인할 책임을 우버에게 부여하는 등 런던교통국이 규제를 강화해야 한다고 주장하였다.²⁴⁾

이후 택시기사들은 법원으로 발길을 돌렸다. 2019년 2월, 런던 택시기사들은 우버의 런던 운영 면허가 편향된 판사에 의해 허가되었다고 주장하는 법적소송에서 패소했다. 2021년 1월에는 우버가 2012년부터 2018년 사이에 승객들이 우버를 직접 호출하도록 함으로써 택시와 개인고용차량을 구분한 규제를 위반하고 불법영업하였다고 주장하며

22) <https://www.theguardian.com/technology/2015/sep/29/transport-for-london-tfl-could-crack-down-uber-taxi-consultation> (검색일 : 2022.9.14.)

23) <https://www.theguardian.com/technology/2015/sep/30/uber-fights-back-petition-mayor-launches-consultation> (검색일 : 2022.9.14.)

24) <https://www.theguardian.com/technology/2016/jan/20/uber-claims-victory-after-tfl-drops-proposed-restrictions> (검색일 : 2022.9.14.)

우버를 상대로 손해배상청구를 시도하였다.²⁵⁾ 택시기사들이 법원에서의 법적 해결을 시도하고 있다는 것은 이해당사자 갈등을 조정하려는 런던교통국의 시도가 실패했다는 신호라고 할 수 있다.

런던에서 우버와 관련된 규제개혁 사례로부터 다음과 같은 교훈을 도출할 수 있다. 첫째, 우버라는 새로운 모빌리티 서비스의 등장과 더불어 발생한 신규 산업 간의 갈등을 해결하려는 시도는 사전예방적이지 아니라 우버 서비스가 이미 정착된 이후에 사후대응적으로 일어났기 때문에 이해당사자간의 갈등을 효과적으로 조정하기 어려웠다.

둘째, 규제당국인 런던교통국은 공공의견청취(public consultation)라는 과정을 통해 규제안을 만듦으로써 우버의 영업편의성을 제한하고 기존의 택시업계에 부과되는 경쟁을 줄이고자 하였다. 이는 신규 산업 간의 대립을 더욱 부채질하였고, 혁신에 찬성하는 기업단체의 불만을 야기하였다.

셋째, 갈등관계에 있는 일방에 유리한 규제를 만든 런던교통국의 새로운 시도는 이해당사자 간의 합의과정을 생략하였기 때문에 우버는 공개 청원을 통해 반대입장을 동원하도록 만들었다.

넷째, 혁신서비스 사업자 친화적인 접근방식을 취한 이후, 이해관계자의 압박에 대응하여 정책을 선회하는 과정에서도 런던교통국은 우버에 대한 광범위한 제한을 부과하였다가 철회하는 등 갈등관리의 방향을 상실하였다.

2) 영국정부의 규제혁신과 이해관계조정 노력

영국에는 이해관계자의 이익을 조정하거나 조정하는 중재위원회와 같은 규제개혁 절차가 부재하다. 신산업 규제와 관련된 영국 정부의 다양한 문서들을 검토해본 결과, 영국 정부는 규제입법 시 규제기관, 산업계, 전문가, 시민단체 등이 포함된 포럼과 패널을 구성함으로써 다양한 이해관계자의 관점을 규제설계에 반영시키기 위하여 노력하고 있다. 이를 통해 잠재적인 갈등이슈를 조기에 해결함으로써 큰 갈등으로 불거지는 것을 미리 예방하고자 하는 것이다.

이는 한편으로 우버를 둘러싼 극심한 이해관계자 갈등을 겪는 과정에서 배운 교훈이라고도 할 수 있다. 2018년 영국법률위원회(the Law Commission)는 개인고용차량

25) <https://www.bbc.co.uk/news/business-55742569> (검색일 : 2022.9.14.)

(private hire vehicles) 규제개선을 위한 권고안에서 “정부는 택시와 개인고용차량 면허에 대한 최소 기준을 제정해야 하며, 이 때 규제기관, 승객 안전을 주장하는 단체 및 운전자 대표들로 구성된 패널을 운영해야 한다.”고 제안하였다.²⁶⁾ 우버서비스의 허용을 둘러싸고 택시기사 노조와 혁신사업자 간의 갈등이 불거지면서 발생한 이해관계조정 실패에 대한 반성이 담겨져 있다고 할 수 있다.

브렉시트가 본격적으로 진행되면서 포스트-브렉시트 규제혁신전략을 세우는 과정에서도 이해관계자들의 관여는 포괄적으로 진행되었다. 브렉시트 이후 더 이상 유럽연합의 규제지침에 얽매이지 않을 수 있는 자유를 활용할 수 있는 기회를 모색하고자 2021년 5월 구성된 영국 정부의 ‘혁신, 성장, 규제개혁 테스크포스’는 영국의 규제를 개선하고자 125명의 기업, 학계, 싱크탱크 대표자들로 구성되어 수많은 회의와 라운드테이블을 통해 다양한 시각을 구하고자 노력하였다.²⁷⁾

2021년 8월에 구성된 ‘미래 기술 포럼(Future Tech Form)’ 역시 산업계, 학계 및 기타 주요 이해 관계자들이 모여 기술 거버넌스에 대한 새로운 접근 방식을 논의하였다.²⁸⁾ 향후 10년 간 해외 파트너들과 더 민첩하고 협력적인 대응을 보장하기 위해 다가오는 디지털 규제과제를 식별하는 것을 목표로 하는 이 포럼에는 인터넷 기술 아키텍처, 기술 표준 및 거버넌스의 미래에 관한 다중 이해관계자 패널과 정부 원탁회의 등이 포괄적으로 개최되었다. 포럼은 참가자와 이해관계자들이 주요 주제에 대해 합의할 수 있는 공식 선언으로 마무리되었다. 정부, 산업, 학계, 시민사회의 개방적이고 솔직한 교류를 바탕으로 협업적이고 다양한 이해당사자 대화를 모색하면서 정부와 이해당사자 간의 장기적인 참여를 창출해 규제가 발전함에 따라 우려사항을 논의할 수 있는 비공식적이고 직접적인 참여의 기회를 제공해야 한다고 천명한 것이다. 참가자들은 향후 몇 년 동안 포럼의 목표를 달성하기 위해 지속적인 대화가 이루어질 수 있도록 유사한 성격의 미래 회의를 설립해야 한다는 것에 합의하였다. 규제가 만들어지고 시행되는 과정에서 이해관계자와 정부 간 대화의 장을 마련하여 비공식적으로 우려나 관심을 표명할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

26) https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/954327/taxi-and-phv-working-group-report-document.pdf, p.7 (검색일 : 2022.9.14.)

27) https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/994125/FINAL_TIGRR_REPORT__1_.pdf, p12 (검색일 : 2022.9.14.)

28) <https://www.gov.uk/government/publications/future-tech-forum-chairs-statement-london/future-tech-forum-chairs-statement-london> (검색일 : 2022.9.14.)

2022년 6월 13일에 출판된 디지털 규제에 관한 영국 정부의 정책 보고서 또한 디지털 시장 규제에 있어 “규제기관들이 기업 및 기타 규제 기관과 협력적인 접근법을 취할 것이며, 기업이 새로운 비즈니스 모델, 제품 및 접근 방식을 테스트하고 시험할 수 있는 공간을 만들 것”이라고 언급하는 등, 신기술 규제에 있어 협력적 접근법의 중요성을 강조하고 있다.²⁹⁾

영국이 신산업 관련 규제를 새롭게 만들면서 이해관계자의 관점을 포함하려는 노력을 기울이고 있는 대표적인 사례는 인공지능 관련 규제다. 영국은 2022년 9월 현재 인공지능 규제에 대한 단일한 규제를 만들지 않았다. 2021년 9월, 영국 정부는 ‘국가 AI 전략’을 발표하였고,³⁰⁾ 2022년 6월 정책보고서에서 AI를 규제하기 위한 새로운 접근 방식에 대한 개요를 제공하며, ‘보호 프레임워크’에 대한 원칙을 제시하였다.³¹⁾ 인공지능 전략에는 인공지능 정책 수립 프로세스의 각 단계에서 이해당사자의 견해를 포함해야 한다는 점을 강조하고 있다. 정책보고서는 AI 생태계와, 산업계, 시민 사회, 학계 등이 “AI 규제 접근법의 세부 규칙을 어떻게 하면 가장 잘 구체화할 수 있는지를 정하는 데” 관여할 것이라고 명시하고 있다.³²⁾

영국 정부가 신뢰할 수 있는 데이터 및 AI 활용을 위해 설립한 전문기관인 데이터윤리 혁신센터(CDEI: Centre for Data Ethics and Innovation)는 2021년 12월 ‘AI 바로미터 조사’를 실시하였다. AI 관련 기업 대표들을 대상으로 설문조사를 실시하기 전에 먼저 관련 정책과 학술 문헌을 검토하였고, 이 조사 결과를 활용한 논의를 진전시키기 위하여 총 80명이 참여하는 전문가 패널을 구성하였다. 전문가 패널에는 규제기관, 기타 전문기관, 기술 산업계, 부문별 산업협회, 학계, 시민사회 등이 참여하였다. 데이터기반 기술의 혜택을 보거나 리스크를 겪을 수 있는 광범위한 이해관계자들이 부문별로 선정되었다. 즉, 운송 및 물류 부문의 경우, 모빌리티 서비스 수요가 있는 기업들과 기술개발기업, 공급업체 등이 다양하게 선정되었다. 데이터기반 기술 혁신의 장벽이면서도 상이한 이해관계자들에게 공통적일 수 있는 문제를 찾을 수 있도록 이해관계자 선정이 이뤄진

29) <https://www.gov.uk/government/publications/digital-regulation-driving-growth-and-unlocking-innovation/digital-regulation-driving-growth-and-unlocking-innovation> (검색일 : 2022.9.14.)

30) <https://www.gov.uk/government/publications/national-ai-strategy> (검색일 : 2022.9.14.)

31) <https://www.gov.uk/government/publications/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai> (검색일 : 2022.9.14.)

32) <https://www.gov.uk/government/publications/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai> (검색일 : 2022.9.14.)

것이다.

데이터윤리혁신센터는 이해관계자들의 요구사항, 이해관계, 불만사항 및 규제 지형에 대한 우려를 파악하였다. 이해관계자들의 이질성과 포괄성을 고려하여 다양한 견해 속에서 제시되는 공통의 문제와 불만, 리스크 등을 감지하려고 노력하였으며, 전문가와 이해당사자로 구성된 패널이 단기적 이익과 장기적 이익 사이의 균형을 고려함으로써 경쟁적 이익의 균형을 이루도록 장려했다.³³⁾

패널에서 이해관계자들로부터 수집한 피드백은 영국 정부가 규제를 통해 해결하고자 하는 주요 과제로 간주된다. 예를 들어, 규제의 명확성이 부족하다거나 일관성이 부족한 경우, 동일한 내용을 중복적으로 규제하고 있는 경우 등이 있을 수 있다.³⁴⁾ 이해관계자 피드백은 정부가 규제집행의 공정성과 투명성처럼 보편적 규제원칙을 세우는 데에도 사용되며, 당국은 이러한 원칙이 인공지능 개발 또는 각 분야에서의 적용에 어떤 시사점이 있는지를 해석하는 데 사용되기도 한다.³⁵⁾ 영국정부는 2022년 9월 26일까지 10주간 정부의 인공지능 정책보고서에 대한 이해관계자들의 ‘의견과 근거 수집(call for views and evidence)’을 진행 중이며, 2022년 말 AI 규제에 대한 정부 백서와 공식적인 공청 절차를 진행할 예정이다.³⁶⁾

이에 더해, 영국 정부는 인공지능에 의한 의사결정에 의해 부정적인 영향을 받은 개인이나 집단을 위한 공식적 메커니즘을 설계할 것을 제안하고 있다. 2022년 6월 발표한 정책보고서는 개인이나 집단이 AI 시스템의 사용으로 인해 물질적 영향을 받거나 기존의 권리에 부정적인 영향을 받을 수 있기 때문에, 영향을 받는 개인과 집단이 AI로 인한 결과를 견제할 수 있는 절차와 비례적 조치를 도입할 필요가 있다고 적시하고 있다.³⁷⁾ 이에 영국정부는 AI로 인한 부정적 영향을 겪는 이들이 제기하는 민원 및 이해관계자 간 갈등관리 절차를 마련해나갈 것으로 보인다.

33) <https://www.gov.uk/government/publications/ai-barometer-2021/ai-barometer-part-1-summary-of-findings> (검색일 : 2022.9.14.)

34) <https://www.gov.uk/government/publications/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai-policy-statement> (검색일 : 2022.9.14.)

35) <https://www.gov.uk/government/publications/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai-policy-statement> (검색일 : 2022.9.14.)

36) <https://www.gov.uk/government/publications/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai-policy-statement> (검색일 : 2022.9.14.)

37) https://www.gov.uk/government/publications/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai-policy-statement#_ftn34 (검색일 : 2022.9.14.)

2. 유럽연합

1) Industry 5.0 : EU의 인간중심적 혁신 패러다임

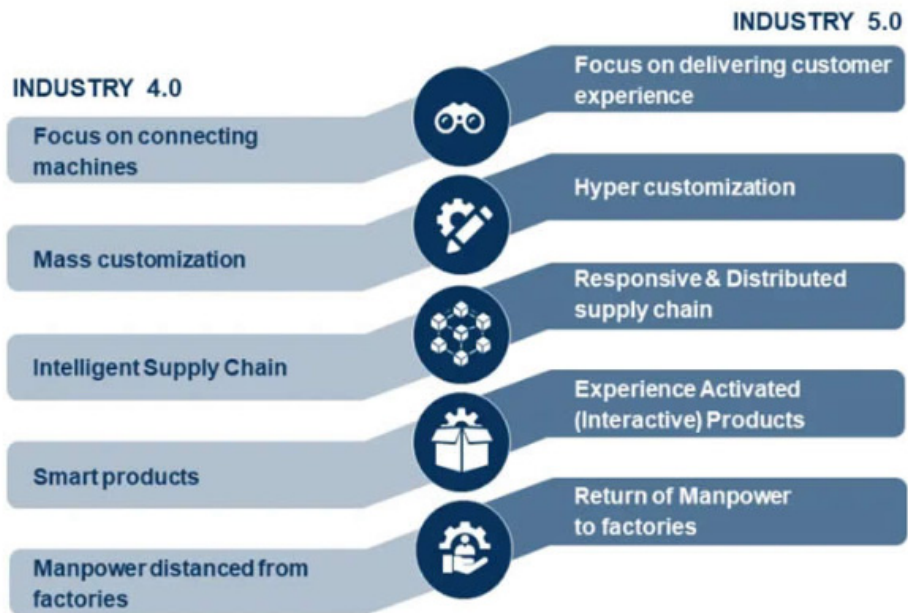
사물인터넷과 로봇으로 대표되는 스마트하고 초연결된 자율시스템이 급속도로 발전하면서 인공지능과 로봇이 결국 인간의 직업을 대체할 것이라는 우려가 커지고 있다. 근거 없는 낭설이 아니다. 인간이 창조하는 기술변혁에 의해 실업이 증가했다는 사실은 역사가 보여주고 있다. 산업혁명 이후 기술발전에 따른 실업과 사회적 불안은 20세기 초 중요한 사회적 이슈가 되었고, 21세기 초 트럼프 미국 대통령의 당선은 생산의 자동화로 인해 러스트 벨트의 블루칼라 계층이 느끼는 박탈감과 사회적 불안감을 대변한다(조성익 외, 2021). 이러한 불안과 우려는 혁신적 기술의 도입과 이를 허용하는 규제개혁의 비용이 본인에게 집중되는 대신, 혁신의 혜택은 남에게 돌아간다는 인식을 낳게 되고 결국 기술혁신, 신산업과 관련하여 사회적 불만과 저항을 낳는 주요 원인이 된다.

유럽은 기술의 진보가 인간에게 미치는 영향에 주목하여 인간중심적인 기술혁신을 해 나가야 한다는 글로벌 논의를 만들어나가는 선두주자라고 할 수 있다. 독일 정부가 2017년에 발표한 Work 4.0 백서는 미래 노동환경의 변화로 발생 가능한 갈등 영역에 따라 정부의 대응 또한 달라질 필요가 있다는 점을 강조하고 있다. 노동의 디지털화로 인한 양극화, 플랫폼 산업의 등장으로 발생하는 새로운 노동형태와 독과점, 빅데이터가 디지털 경제의 원자재로 급부상하면서 대두되는 개인정보 보호와 사이버 보안, 기술에 의한 노동대체, 디지털화로 인한 노동의 시공간적 유연성 증가, 기업구조의 수평화 과정 등이 이해관계자들 간의 사회적 갈등을 야기하는 요소라고 보았다(독일연방노동사회부, 2016; 여시재, 2017). 미래사회에 대한 이러한 예측을 바탕으로 독일은 사회구성원들 간의 담론을 형성하고 합의를 위한 기틀을 마련하도록 함으로써 앞으로 발생할 수 있는 갈등을 선제적으로 예방하려 애썼다.

혁신 기술의 급속한 도입이 야기하는 사회적 갈등에 대한 우려는 2018년 EU의 Industry 5.0으로 구체화되면서 범유럽 혁신정책에서 풀어나가야 할 핵심적 도전으로 여겨지고 있다. Industry 5.0은 기존의 Industry 4.0이 너무 기술중심적이어서 인간을 품기에 너무 차갑다는 인식에서 시작한다. <그림 3-1>에서 볼 수 있는 것처럼, Industry 4.0은 기계 간의 연결, 대규모 주문생산(mass customization), 지능형 공급망, 스마트 상품, 자동화로 인한 공장에서 인간배제 등이 특징인 반면, Industry 5.0은 소비자 경험

을 제공하는 데 초점이 맞추어져 있고, 개개인에게 고도의 맞춤형 서비스를 제공하며(hyper customization), 반응적이고 분산적인 공급망을 갖추고, 경험에 기반한 쌍방향적 상품을 생산해내고, 인간을 다시금 공장의 핵심으로 돌아오게 만드는 데 초점이 맞춰져 있다.

〈그림 3-1〉 Industry 5.0과 Industry 4.0 비교



출처: <https://www.frost.com/frost-perspectives/industry-5-0-bringing-empowered-humans-back-to-the-shop-floor/>(접속일 : 2022.06.20.)

Industry 5.0이 놓치지 않고 있는 것은 우리가 바라는 기술발전은 인간이 중심에 있는 보다 따뜻한 모습이라는 점이다. 이를 위해 기술발전은 인간의 재능과 다양성을 중시하고 인간의 역량을 강화시킬 수 있도록 인간중심적(human-centric) 성격을 갖추어야 하고, 지구를 위험하게 만드는 경계선(planetary boundaries)을 지켜 지속가능한(sustainable) 인간 행위를 가능케 해야 하며, 응용기술에 맞추어 회복적(resilient)이어야 한다고 강조한다. 즉, 기술의 변화에 기민하게 적응하면서도 그 기술이 인간과 지구에 끼치는 부정적인 영향을 최소화해야 한다는 것이다. 인간의 행복 증대와 지구와의 공존을 기술발전의 핵심에 놓는 인본주의적 철학에 기반하고 있다고 할 수 있다.

〈그림 3-2〉 EU의 Industry 5.0 개념도



출처: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/aed3280d-70fe-11eb-9ac9-01aa75ed71a1>
(접속일 : 2022.06.20.)

2) 반독점 규제 관련 EU집행위와 아마존 간 갈등

EU는 인간중심적 기술발전의 중요성을 강조하면서 혁신적 서비스와 상품의 도입이 지닌 파괴적(disruptive) 효과를 최소화는 정책을 지속적으로 만들어 왔다. 대표적인 사례가 플랫폼 기업이 지닌 독점적 지위의 남용을 규제하려는 반독점 정책의 시행이다.

EU집행위원회는 2019년 7월부터 아마존에 대한 공식적인 반독점 조사를 실시한 결과, 아마존이 EU의 반독점 규정을 위반하였다고 2020년 11월에 통보하였다. 아마존 플랫폼에서 거래하는 개별 판매자의 비공개 데이터를 이들 기업과 직접적으로 경쟁하는 아마존 자회사의 이익을 위해 사용함으로써 온라인 소매시장의 경쟁을 왜곡하였다는 것이다. 이어 집행위는 아마존 자회사와 아마존의 물류 및 배송 서비스를 이용하는 개별 판매자들에 대한 잠재적 특혜여부에 대한 두 번째 공식 반독점 조사를 2020년 10월에

시작하였다.³⁸⁾ 아마존의 장바구니(buy box) 시스템과 아마존프라임 프로그램의 규정 및 기준이 아마존 자회사 및 아마존의 물류 및 배송서비스를 이용하는 판매자들에게 지나친 혜택을 주고 있는 증거를 발견하였다는 것이다.³⁹⁾

2022년 7월 아마존은 EU와 합의에 이르는데, 아마존의 제안은 제3자 판매자로부터 수집된 데이터를 자사의 소매 사업에 유용하는 것을 중단하고, 아마존의 장바구니에 담긴 자회사와 경쟁사 제품을 동등하게 대우함으로써 경쟁 제품의 가시성을 추가로 높이는 등의 조치를 담고 있다. 이 제안에 따르면 아마존에서 판매하는 사업자는 아마존의 자체 물류 서비스를 이용할 필요 없이 자체 물류 및 배송 서비스 업체를 선택할 수 있게 된다. 아마존은 EU집행위의 조사결과 중 일부에는 동의하지 않지만 “유럽의 소비자들에게 서비스를 제공할 수 있는 능력을 유지하고 소비자들의 우려를 해결하기 위해 건설적으로 협력하였다.”고 발표하였다.⁴⁰⁾

아마존의 사례에서 EU가 반독점 조사와 관련된 합의에 다다른 과정을 살펴보면, 먼저 EU집행위는 규정을 위반한 아마존에 대한 고소나 고발을 취하하는 대가로 기업의 불법적 행위를 교정하겠다는 서약을 이끌어내었다. 아마존의 서약에 동의를 한 이후 법적 구속력이 있는 약속을 하기 전에 집행위는 시장 테스트의 일환으로 소비자나 아마존과 경쟁관계에 있는 사업자 등 다양한 이해관계자들로부터 피드백을 구하는 절차를 거쳤다.⁴¹⁾ 경쟁업체들은 2022년 9월 9일까지 합의안의 시장 테스트에 응답해야 한다.

아마존 사례는 온라인 판매와 관련한 이해관계자 갈등 해결의 효과적인 사례라고 할 수 있다. 『파이낸셜 타임스』가 지적했듯이, EU와 아마존 간의 협상은 쌍방이 윈-윈하는 결과를 가져왔다. 그들은 긴 법적 싸움을 할 필요가 없고, 2023년 새로운 EU디지털 규정이 시행되기 이전에 아마존의 규제준수를 확보할 수 있을 것이며, 아마존은 EU법 위반이라는 공식적인 혐의와 최대 세계 매출의 10%에 달하는 벌금을 피할 수 있었다.⁴²⁾ 따라서 이번 합의안 도출은 규제기관과 초국적 플랫폼 기업이 상생안에 다다른 것으로 많은 언론의 찬사를 받았다. 유럽의 영향력있는 정치전문지 『폴리티코』는 2022년 6월 “벌금 없이 3년간의 조사를 끝낸 것은 아마존의 승리가 될 것”이라고 밝혔고, EU의 경쟁

38) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2077 (검색일 : 2022.9.15.)

39) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4522 (검색일 : 2022.9.15.)

40) <https://www.ft.com/content/694af829-56e5-4b1c-933e-0a312ea72a44> (검색일 : 2022.9.15.)

41) <https://www.politico.eu/article/with-amazon-antitrust-deal-on-horizon-eus-big-tech-crackdown-starts-to-show-teeth/> (검색일 : 2022.9.15.)

42) <https://www.ft.com/content/694af829-56e5-4b1c-933e-0a312ea72a44> (검색일 : 2022.9.15.)

담당 집행위원인 마르그레테 베스타거는 “큰 노력 없이 인터넷 거대 기업이 변화를 일으키도록 함으로써 승리를 거둔 것”이라고 자평하였다.⁴³⁾

애플, 구글, 메타 등에 대한 EU집행위의 조사가 진행 중이라는 점을 고려할 때, 아마존 사례에서의 합의는 여타 초국적 플랫폼 기업들이 EU집행위와의 협상을 통해 해결책을 모색하도록 장려하는 사례가 될 가능성이 높다. 『폴리τικο』는 이를 규제기관과 이해관계자 간의 갈등을 해결하는 효과적인 방법이라고 강조했다. 이러한 합의를 통해 기업은 추가적인 법적 이슈로부터 자유로울 수 있고, 상처를 입은 경쟁상대의 손해배상 청구 소송이나 기업 평판의 저하 또한 미연에 방지할 수 있기 때문이다.⁴⁴⁾

3) 인터넷 거버넌스 : 다중이해관계자 모델

EU는 이해관계자간의 상충하는 갈등의 조정이 신산업 규제혁신의 선결조건이라는 인식을 가지고 있다. 2014년 EU집행위원회는 다양한 이해관계자들이 인터넷의 미래에 대해서 서로 다른 비전을 가지고 있으며 이는 서로 충돌할 수 있다고 언급하였다.⁴⁵⁾ 인터넷 거버넌스에 대한 이해관계자들의 비전이 충돌하는 것을 조정하기 위하여 집행위는 “인터넷 거버넌스에 관한 유럽의 공통 비전”을 발전시키면서 관련 이해관계자들을 관여시킬 수 있는 방법을 모색하였고, 이를 다중이해관계자 거버넌스 구조를 지닌 다중이해관계자 모델(multistakeholder model)이라고 불렀다. 집행위는 기본적 인권과 민주주의의 가치에 입각한 글로벌 인터넷 거버넌스 원칙을 수립하는 데 모든 이해관계자들과 함께 할 것을 강조하였다. 글로벌 인터넷 거버넌스의 발전을 위해서는 거버넌스 고위관계자 그룹 및 다중 이해관계자 플랫폼을 통해 이해관계자들 간의 대화와 논의를 촉진하는 것이 필수적이라는 것이다.

EU집행위는 인터넷 거버넌스 구축을 위해서 새로운 기구를 창설하기 보다는 기존의 기구들이 포럼을 통해 이슈중심으로 대화를 해나가는 것을 선호하였다. 이해관계자들이 구조·조직상 경계를 넘어 문제해결에 초점을 두어 포럼에 참여하는 것이 중요하다고 생각한 것이다. 다중이해관계자 프로세스들은 투명성, 포용성, 균형성, 소명성과 같은 요건

43) <https://www.politico.eu/article/with-amazon-antitrust-deal-on-horizon-eus-big-tech-crackdown-starts-to-show-teeth/> (검색일 : 2022.9.15.)

44) <https://www.politico.eu/article/with-amazon-antitrust-deal-on-horizon-eus-big-tech-crackdown-starts-to-show-teeth/> (검색일 : 2022.9.15.)

45) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0072> (검색일 : 2022.9.15.)

을 충족시켜야 했다. 이해관계자들이 조직의 과정과 절차에 대한 접근과 정보를 가짐으로써 투명성을 충족시켜야 하고, 이해관계자 또는 독립규제기관에게 정기적으로 소명을 하고 문제가 있을 경우 분쟁해결 절차를 통해 교정할 수 있도록 소명성을 갖추어야 한다는 것이다. 이를 위하여 포럼에서 결정되는 사항은 그 이행여부를 확인하기 위해 자체평가나 동료평가와 같은 소명메커니즘(accountability mechanism)을 거치도록 하였다. 집행위는 또한 미래의 유럽 인터넷 거버넌스 정책 수립에 있어 적절하고 투명한 복수 이해당사자의 참여를 보장하는 방법을 모색하기 위하여 시민 사회, 기술계 및 학계, 산업계, 유럽의회 및 회원국 사이에서 광범위한 의견을 청취할 것이라고 발표했다.

EU의 다중이해관계자 모델은 새로운 조직을 만드는 대신, 기존에 존재하는 조직의 강화를 포함하여 이해관계자들을 모아 원칙에 합의하고 상충하는 이해관계를 중재하기 위해 어떻게 공식적인 메커니즘을 사용할 수 있는지를 보여주는 유용한 사례라고 할 수 있다.

제2절 신산업 규제혁신과 갈등조정 : 국내 사례

1. 4차산업혁명위원회의 규제·제도혁신 해커톤

‘규제·제도혁신 해커톤(이하 해커톤)’은 규제혁신에 걸림돌이 되는 이해관계자 갈등을 조정하기 위해 대통령 직속 4차산업혁명위원회에서 한시적으로 운영한 제도다. 특히 타다 사태로 대표되는 혁신산업을 둘러싼 이해관계자 충돌이 지속되면서 정부는 해커톤을 신산업 관련 갈등해결의 핵심적 프로세스로 제시해왔다. 2020년 2월에 국무조정실에서 발표한 “2020년 규제혁신 추진방향”에는 공유경제, 의료 및 바이오, 빅데이터 및 인공지능, 모빌리티 등 4대 빅이슈를 선정하여 선제적으로 규제를 해소하는 한편, 이를 위해 4차위의 해커톤을 적극적으로 활용하겠다는 계획이 담겨있다.⁴⁶⁾

1) 해커톤의 정의 및 운영방식

해킹과 마라톤의 합성어인 해커톤(hackathon)은 신산업 규제개혁과 관련된 이해관계자 간 논의를 이끌어내기 위한 4차위의 핵심적인 프로세스다. 해커톤은 과거 규제개혁 추진이 조정과 중재 없이 정답을 빨리 내는 것에만 집중하고 있다는 반성에 근거하여, 사회적으로 이해관계가 엇갈리거나 공론화가 필요한 경우 ‘정답’을 찾아나가는 토론과정의 하나로 추진되었다. 해커톤 도입에 결정적인 역할을 한 것으로 알려진 장병규 초대 4차위 위원장은 이슈에 맞춰 시의적절한 개최, 의견수렴과 합의 절차의 공개를 통한 사회적 신뢰 확보, 현장과 연동되는 주제에 대한 적용 등을 해커톤의 장점으로 꼽기도 하였다.⁴⁷⁾ 일반적인 해커톤은 주로 소프트웨어 개발자들이 모여 짧은 기간 논의를 통해 프로토타입을 만들어내는 것을 목표로 한다. 규제·제도혁신 해커톤은 규제혁신 사안에 대해 이해관계자들이 일정기간 머리를 맞대는 토론과정을 거쳐 합의안을 도출해낸다는 점에서 일반적인 해커톤과 차이가 있긴 하지만,⁴⁸⁾ 기본적으로 1박 2일이라는 짧은 시간

46) 국무조정실 (2020) “올해는 경제혁신, 민생혁신, 공직혁신에 총력을 다하겠습니다. 2020 규제혁신 추진방향” 보도자료(2020.2.5.) <https://www.opm.go.kr/flexer/view.do?ftype=hwp&attachNo=96420> (접속일 : 2022.4.8)

47) 아시아경제 “혁신, 합의하는 개방적 마인드 중요... 민·관 끝장토론” <https://cm.asiae.co.kr/article/2018062511185472876> (접속일 : 2022.4.7.)

48) 4차산업혁명위원회 (2019) “4차 산업혁명 규제제도혁신 해커톤 매뉴얼 북” 참조

안에 집중토론을 거쳐 문제해결을 모색한다는 점에서 일반 해커톤의 틀에서 크게 벗어나 있지 않다.

4차위는 대통령령인 “대통령직속 4차산업혁명위원회 운영규정” 제2조에 근거하여 해커톤을 추진해 왔다. 동 조항에 의하면 4차위는 신산업과 새로운 서비스의 진입을 제약하는 규제를 발굴하고 개선하는 등에 관한 사항을 심의하고 조정할 수 있게 되어 있다. 따라서 4차위는 규제개선을 위한 토론의 장을 열어주고, 이해관계자들 간의 합의 결과가 정책적으로 이행될 수 있도록 관리를 해주는 역할을 맡았다. 따라서 해커톤 진행 과정은 크게 세 단계로 나뉜다(〈그림 3-4〉 참조).

〈그림 3-3〉 해커톤 진행 프로세스



출처: 4차산업혁명위원회 (2019) “4차 산업혁명 규제제도혁신 해커톤 매뉴얼 북” p.10

첫째, 사전 준비 및 회의 단계다. 4차위는 본 회의가 열리기 전에 충분한 시간을 두고 의제선정과 참석자 선정을 진행한다. 4차위 내 해커톤 담당자에 의하면 매년 해커톤 행사를 대행하는 위탁업체를 미리 선정하였고, 업체와 함께 의제선정, 이해관계자 구성과 섭외를 진행하였다고 한다. 해커톤 의제선정은 4차위와 업체가 공동으로 스터디 그룹을 형성하여 관련 규제이슈를 선별하였으며, 이해관계자 미팅을 하면서 구체적인 쟁점을 확인받았다. 관계부처에 의제 발굴요청을 하기도 하였고, 유관 협단체의 의견도 수렴하였다. 4차위 웹사이트를 통하여 누구나 해커톤 의제를 제안할 수도 있었다(그림 3-5 참조).

〈그림 3-4〉 4차위 웹사이트의 해커톤 안전 국민제안 페이지

해커톤

국민참여 > 해커톤

4차 산업혁명 규제·제도혁신 해커톤



4차산업혁명위원회 홈페이지에서 제공하는 모든 자료는 저작권법에 의하여 보호받는 저작물로서 이용자는 아래의 저작권 보호정책을 준수하여야 합니다.

해커톤 안전 국민제안

참여방법

우측 양식을 다운받아 이메일(4thir@korea.kr)로 보내주세요. 여러분의 안전 제안을 기다립니다!

해커톤 안전 국민제안 →

출처: <https://www.4th-ir.go.kr/hackathon/list> (검색일 : 2022.4.30.)

스터디 그룹을 통해 선별된 주제(안)은 4차위 해커톤 의제선정위원회의 검토를 받은 후에 최종적으로 확정되었다. 의제가 확정되면 보통 해커톤 개최 3~4주 전부터에 1~3회 가량 사전 모임을 통해 의제를 구체화하고 토론 규칙에 합의하게 된다(토론규칙은 그림 3-6 참조). 3~4시간 정도 모든 관계자들이 모여 어떠한 참석자가 있는지, 각자는 어떠한 입장을 가지고 있는지, 그리고 어떠한 내용을 개선할 것인지 등을 서로 공유하는 것이다.

〈그림 3-5〉 해커톤 참가자 토론규칙(안)

참고 1.

해커톤 참가자 참여규칙(안)

- 해커톤 의제와 관련한 자료를 준비하고, 적극적으로 토론에 임하겠습니다.
- 나와 다른 의견에 귀 기울여 들을 것이며, 합리적이고 균형잡힌 결과를 도출하기 위해 노력하겠습니다.
- 해커톤 기간동안 나와 동료 참가자에게 어떠한 안전사고가 발생하지 않도록 유의하겠습니다.
- 공익과 관련된 사항에 대한 비밀을 반드시 지키겠습니다.

참고 2.

해커톤 참가자 경청 토의규칙(안)

- 모든 생각은 타당합니다.
- 말할 때와 들을 때 서로 존중합니다.
- 한 사람이 말할 때는 끼어들지 않고 듣습니다.
- 생각이 다르더라도 끝까지 마음을 다해 듣습니다.
- 다른 사람들도 충분히 말할 수 있도록 주어진 발언 시간을 지킵니다.
- 의견 개진하기, 질문하기, 듣기 등에 적극적으로 참여합니다.
- 원활한 토론 진행을 위해 의제리더, 퍼실리테이터의 안내를 잘 따릅니다.

출처: 4차산업혁명위원회 (2019) “4차 산업혁명 규제제도혁신 해커톤 매뉴얼 북” p.20

해커톤의 좌장은 보통 해당 이슈에 대해 언론 노출이나 의견을 활발히 개진하는 전문가 중에서 선택되었다. 추천인사들 중 사전 미팅을 통해 중립적인 조율이 가능하다고 판단되는 인물로 4차위에서 선택을 한 것이다. 해커톤 운영에 참여하였던 담당자와의 인터뷰에 따르면, 좌장이 직접적으로 의견을 개진한 경우는 매우 드물었으나, 규제개선에 대한 의견을 가지고 있는 전문가가 좌장을 맡게 된다는 점에서 규제를 개선해야 한다는 입장을 가지고 있는 인물이 많았다고 한다.

둘째, 해커톤 단계다. 사전 선정된 의제와 참여자들이 1박 2일 동안 합숙을 하면서 문제 해결 중심의 집중토론을 하게 된다. 민간 및 정부의 의제 관련 이해관계자, 관계 부처 정책책임자 외에 10여명 내의 배석자가 토론에 참여하였다. 이해관계자들이 토론에 핵심적으로 참여하여 아이디어를 창출하고 합의안을 도출하는 역할을 담당하며, 정책 책임자는 보통 합의안이 도출되는 2일차에 참석하여 합의초안에 대한 부처의 입장을 표명한다. 배석자는 국회, 정책담당자, 국무조정실, 기재부 혁신성장기획단 관계자들로 이뤄지며 이들의 발언권은 원활한 논의를 위해 제한된다.

해커톤 토론은 크게 조별 토론 준비, 조별 토론, 최종 토론의 세 단계로 이뤄졌다. 토론 준비단계에서는 진행절차를 설명하고 의제를 리뷰하며 규칙을 소개한다. 조별 토론은 보통 밤샘토론으로 이뤄지는데, 환경분석, 브레인스토밍, 아이디어 도출, 의견 공유 및 토론, 실행방안 구체화, 합의초안 목록 도출 및 보완 등을 하게 된다. 마지막 1시간 정도의 최종 토론에는 관련 부처의 정책 책임권자들이 참석하여 합의안 초안에 대해 상호 토론을 진행하고, 책임권자의 피드백을 거쳐 최종 합의안을 도출하게 된다.

셋째, 사후 이행 관리 단계다. 4차위는 해커톤에서 도출된 합의안이 실제로 이행되는지 경과를 지속 점검하였다. 해커톤 매뉴얼북에 의하면 4차위는 사후 조치 사항으로 합의안을 관계부처에 송부하고 이행계획서 제출을 요청하며, 연 2회 이행상황을 점검하고 국회에 관련 법개정 상황을 모니터링하게 되어 있다.

2) 해커톤 개최 현황 및 주요 내용

4차위는 2017년 12월에 제1차 해커톤을 개최한 이후 2021년 6월에 열린 10차 해커톤까지 약 3년 7개월 동안 총 10차례에 걸쳐 28건의 안건을 논의하였다.

(1) 제1차 해커톤

2017년 12월에 개최된 제1차 해커톤은 금융정보의 자기결정권, 위치정보보호법 개선 방향, 첨단의료기기 규제 개선 등 총 3개의 안건을 다루었다.

첫째, 금융정보의 자기결정권 관련해서 쟁점은 기존 금융기관이 보유한 개인금융정보의 개방 여부 및 정도였다. 핀테크 기업 등 찬성입장에서는 개인금융정보의 최종 소유자는 금융기관이 아니라 개인이기 때문에 모두가 활용할 수 있도록 개방해야 한다고 주장한 반면, 기존의 금융기관으로 대표되는 반대 입장에서는 기존 금융기관의 오랜 투자와 노력으로 축적된 개인금융정보는 공유할 수 없다고 주장하였다. 이해관계자들은 변화하는 글로벌 금융환경 속에서 위기 극복을 위해서는 상호 소통과 협력이 필요하다는 점에 공감하고 민간주도 협의체를 구성하고 핀테크 업체가 금융법상 주체로 활동할 수 있는 방안을 검토하기로 한 합의문을 채택하였다.

둘째, 위치정보보호법 개선방향과 관련한 쟁점은 위치정보보호법의 사업허가제도가 시대변화를 따라가지 못한 불합리하고 과도한 규제라서 개선이 필요하다는 것이었다. 모바일 서비스가 급속도로 발전하면서 다수의 회사들이 위치기반 서비스를 제공하고 마케

팅으로 활용하고 있기 때문에 허가가 과도한 진입규제라는 점, 위치정보에 사물까지 포함하여 규제대상으로 삼는 것이 과도한 규제라는 점, 그리고 획일적, 형식적으로 이뤄지고 있는 위치정보 사전동의 방식이 개인정보보호에 도움이 되고있지 못하다는 점 등이 주요 쟁점이었다. 참가자들은 개인위치정보의 사전고지방식에 합의하고, 비식별위치정보와 사물위치정보를 법상 위치정보에서 제외하며(개인위치정보만 위치정보로 인정), 위치기반서비스사업자의 진입규제를 상당부분 완화하는 대신 개인위치정보 유출과 오남용 시 사후책임을 강화하는 데 합의하였다. 위치정보서비스사업자의 진입규제 완화에 관한 내용이 포함되어 있지만 이미 사업을 진행중인 기존 사업자들은 참여하지 않았고, 전반적으로 위치정보 관련 규제를 보다 유연하게 만드는 방향으로의 개선이 이뤄졌다.

셋째, 첨단의료기기 규제 개선 관련 쟁점은 의료기기 관련 인허가 제도가 과도하여 첨단의료기기의 시장 진입에 애로가 있다는 것이었다. 참석자 집단을 확인해보면 혁신사업자, 정부, 전문가 집단에서 참여를 하였으며, 참석자들은 보다 신속한 인허가를 위하여 패스트트랙을 도입하고 글로벌 상호인정제도를 추진하기로 합의하였다. 또한 인허가를 획득한 첨단의료기기의 국내외 시장진출을 위해 정부지원과 건강보험 수가의 인정이 반드시 필요하다는 점에 공감하고 향후 의견을 청취해나가기로 합의하였다.

〈표 3-1〉 제1차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단

주제	핵심 쟁점	주요 참석자 집단		
		혁신 찬성	혁신 반대	관련 부처
금융정보의 자기결정권	기존 금융기관이 보유한 개인금융정보의 개방 여부 및 정도(마이데이터 관련)	핀테크협회, 핀테크 업체	기존 은행, 보험, 여신 협회 등	금융위, 금감원
위치정보 보호법 개선방향	위치정보보호법은 시대변화를 따라가지 못한 불합리하고 과도한 규제	카카오, 네이버, 비바리퍼블리카 등	없음	방통위
첨단의료기기 규제 개선	기술의 발달로 다양한 첨단의료기기들이 개발되고 있으나 복잡한 정부 인허가 규제로 시장 진입에 애로	의료기기조합, 의료기기 생산업체	없음	복지부, 식약처, 심평원

출처: 4차산업혁명위원회 웹사이트를 참조하여 저자 작성

(2) 제2차 해커톤

2018년 2월 1일~2일에 걸쳐 개최된 2차 해커톤에서는 개인정보 보호와 활용의 조화, 공인인증서 제도 개선 등 두 가지 안건을 다루었다.

첫째, 개인정보 보호와 활용의 조화와 관련한 쟁점은 개인정보 관련 개념과 제도가 불명확하다는 점이었다. 개인정보의 개념 자체가 모호하였고, 학술과 공익의 용도로 사용하기 위한 익명정보와 가명정보 개념도 불명확하였다. 유럽의 개인정보보호규제(GDPR: General Data Protection Regulation) 발효와 더불어 우리나라에서도 동등성 확보를 위하여 개인정보 관련 규제의 정비가 시급하다는 필요성에서 나온 의제라고 할 수 있다. 참석자들은 개인정보, 가명정보, 익명정보 등으로 구분하여 관련 법적 체계를 정비해나가고, 익명정보의 개념을 법에 명시하는 대신 GDPR을 참조하여 관련 개념을 보완하며, 기타 법적 근거를 마련해나갈 것을 합의하였다.

둘째, 공인인증서 제도개선과 관련된 핵심 쟁점은 ActiveX 기반 공인인증서의 대체 필요성에 관한 것이었다. 오랫동안 우리나라 인터넷 뱅킹의 문제점으로 지적되어 온 내용이자 광범위한 사회적 공감대가 형성되어 있는 쟁점이기도 하다. 참석자 전원은 공인인증서의 폐지로 다양한 인증서가 사용될 수 있으므로 혁신을 장려하고 소비자의 선택을 넓혀줄 수 있다는 데 공감하였다. 대신 소비자가 다양한 인증서의 안전성 수준을 고려할 수 있도록 안전성 평가제도가 필요하다는 점 등에 동의하였다.

〈표 3-2〉 제2차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단

주제	핵심 쟁점	주요 참석자 집단		
		혁신 찬성	혁신 반대	관련 부처
개인정보 보호와 활용의 조화	개인정보, 익명정보, 가명정보 등 개념이 불명확	혁신 기업 및 시민단체	없음	개보위, 방통위, 행안부, 과기부
공인인증서 제도개선	엑티브엑스 기반 공인인증서의 대체 필요성	혁신 기업 및 시민단체	없음	과기부

출처: 4차산업혁명위원회 웹사이트를 참조하여 저자 작성

(3) 제3차 해커톤

2018년 4월 3일과 4일, 양일에 걸쳐 개최된 제3차 해커톤에서는 총 3개의 의제가 논의되었다. 첫째, 데이터 활용과 개인정보보호의 조화와 관련하여 2차 해커톤에 이어

2차 토론이 진행되었다. 특히, 데이터 결합과 관련하여 업계와 시민단체의 의견이 대립하였다. 찬성입장에서는 데이터 결합으로 인해 새로운 가치가 창출되고 사회적 후생이 증가하는 커다란 혜택이 있으며, 개인정보보호를 위한 안전장치는 인가받은 TTP(Trusted Third Party)를 통해 관리가 가능하다는 입장을 피력하였다. 반면, 이에 반대하는 시민단체들은 민간이 보유하는 개인정보 연계제도는 세계적으로 찾아보기 힘들며, 개인정보 침해보다 결합의 공익적 가치가 클 경우에만 통계청 등에게 데이터 결합과 연계를 가능하도록 해야한다는 입장이었다. 가명정보의 제공, 익명처리 적정성 평가 기준 마련 등 1차 토론의 연장선에 있는 쟁점에 대해서는 전반적으로 합의를 이뤘으나, 찬반의견이 팽팽하게 대립한 데이터 결합과 관련해서는 합의에 이르지 못하였다.

둘째, 공공분야 클라우드 이용 활성화와 관련해서는 민간 클라우드 업체가 공공분야 클라우드 시장에 진입하기 어려운 현실에 대한 불만이 제기되어 왔다. 특히 공공분야의 민간 클라우드 이용 가능 정보등급 기준이 모호하고 범위가 협소하며, 공공분야에서 민간 클라우드를 이용할 시 예산과 계약 등 절차가 혼란스럽다는 것이 주요 쟁점이었다. 찬성하는 민간 업체들은 공공분야의 민간 클라우드 사용 활성화를 위해서는 공공 클라우드 정보등급 판단기준을 정보 보안성에 따라서만 판단하도록 재정의하고, 비밀을 제외한 모든 정보의 클라우드 활용을 허용해야 한다고 주장하였다. 반면, 행안부는 공공부문 클라우드 시장을 대폭 개방하는 것은 검토가 필요하다는 유보적 입장을 견지하고 있었다. 참석자들은 보안인증제에 대한 기업 및 공공기관의 인식제고가 필요하며 공공기관의 민간 클라우드 이용을 장려하기 위해서는 인센티브가 필요하다는 매우 원칙적인 수준에서만 합의를 이루었다. 민간 클라우드 서비스의 공공기관 진출은 이후에도 지속적으로 제약을 받았으며, 민간 클라우드 업체와 행안부 간의 갈등은 행안부가 2022년 3월 발표한 “행정기관 및 공공기관의 클라우드컴퓨팅서비스 이용기준 및 안전성 확보 등에 관한 고시”와 관련해서 여전히 지속되고 있다.

셋째, 드론산업 활성화와 관련한 주요 쟁점은 드론법 체계가 미흡하거나 모호하고, 규제가 과도하며, 개인 프라이버시나 개인정보 침해문제 발생소지가 있고, 추락 등 안전사고 문제가 있다는 등이었다. 안전과 사생활 보호 등을 위해서는 규제의 필요성을 인정하지만 산업발전을 저해하는 과도한 규제는 완화하는 방향으로 합의문이 작성되었다. 드론 업체의 인증업무 부담을 완화하고, 드론 특성에 맞게 비행승인 및 항공촬영 허가 관련 규제를 개선해나가며, 드론 분류기준을 다양화하고, 비가시권 드론 증가에 대비하여 드론용 면허주파수 추가 확보를 검토해나가기로 합의한 것이다.

〈표 3-3〉 제3차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단

주제	핵심 쟁점	주요 참석자 집단		
		혁신 찬성	혁신 반대	관련 부처
데이터 활용과 개인정보보호의 조화	2차 해커톤 주제(가명정보의 제공, 익명처리 적정성 평가기준 마련 등) 데이터 결합	통신업체 등	시민단체	개보위, 금융위, 행안부, 방통위, 과기부
공공분야 클라우드 이용 활성화	공공분야의 민간 클라우드 사용 활성화	민간 클라우드 사업자	행정안전부	조달청, 과기부, 기재부, 행안부
드론산업 활성화	드론법 체계 미흡, 과도한 규제, 개인 프라이버시 및 개인정보 침해, 추락 등 안전사고	드론 산업계	없음	국토부, 국방부, 농림부, 과기부

출처: 4차산업혁명위원회 웹사이트를 참조하여 저자 작성

(4) 제4차 해커톤

2018년 8월 4일과 5일에 걸쳐 개최된 제4차 해커톤에서는 융복합 의료제품 규제 그레이존 해소방안, 도시지역 내 내국인 공유숙박 허용, ICT를 활용한 교통서비스 혁신 등 3개의 의제가 논의되었다.

첫째, 융복합 의료제품 규제 그레이존 해소 방안과 관련한 쟁점은 융복합 의료제품 허가절차가 별도로 분리되어 있고, 유통경로가 복잡하여 개발자의 예측가능성이 낮다는 것이었다. 참석자들은 혁신 의료제품 규제완화에 찬성하고 있었고, 합의문 또한 큰 반대 없이 융복합 의료제품의 특성을 반영하여 관리체계를 전주기적으로 확립시키며, 관련 제품 개발 및 상용화를 지원해야 한다는 내용으로 작성되었다.

둘째, 도시지역 내 내국인 공유숙박 허용은 에어비엔비 등 공유숙박의 확산과 더불어 도시 내에 내국인 공유숙박업을 허용해야 하는지, 그 경우 연간 최대 영업일수를 어떻게 제한할 것인지 등에 관한 것이 주요 쟁점이었다. 에어비엔비, 야놀자 등 공유숙박 플랫폼 업체들과 기존 숙박업체들 간의 이해가 첨예하게 대립하는 사안이었다. 찬성하는 입장에서는 기존 숙박업체와 공유숙박업 간에 수요층이 달라 이익침해가 발생하지 않고, 내국인 공유숙박 허용으로 숙박업 시장이 확대되어 업계 전체에 이익이 발생하며, 소비자의 다양한 선호를 충족시키고 선택지를 늘릴 수 있다고 주장하였다. 이익침해가 발생하지 않는다는 찬성측 입장과 달리, 반대입장 측은 공유숙박이 자신들의 이익을 침해하고 있다고 믿었다. 다중이용시설에 속하는 숙박업소들은 각종 안전규제를 적용받는 반면 공유숙박은 실거주 주택이라는 이유로 이를 받지 않기 때문에 형평성에 어긋나고, 영업

일수 제한의 실효성을 담보하기 어려우며, 코로나19로 기존 숙박업제도 고사 직전이라 공유숙박을 허용하면 안된다는 입장이었다. 의견이 첨예하게 대립하면서 핵심 쟁점인 공유숙박 허용 및 영업일수 제한 등에 관해서는 합의에 이루지 못하였다. 대신 현행법 내 불영업업 근절방안 논의를 먼저 하는 데에 합의하고, 민관합동 상설협의체를 설립하여 숙박업계와 공유숙박 플랫폼 사업자 간의 상생협력을 위해 노력해 나가기로 하였다.

셋째, ICT를 활용한 교통서비스 혁신은 갈등과 관련된 뚜렷한 쟁점이 없었다. 참석자들은 특정시간과 특정지역에서 택시의 수요공급이 불균형한 문제가 있으며 소비자 불편 해소를 위해 이를 해결하는 방안을 강구해나갈 필요가 있다는 데 공감하였다. 또한 소비자의 요구반영을 위해서 다양한 ICT기업과 택시업계 간의 협업이 필요하다는 데 공감하였다.

〈표 3-4〉 제4차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단

주제	핵심 쟁점	주요 참석자 집단		
		혁신 찬성	혁신 반대	관련 부처
융복합 의료제품 규제 그레이존 해소 방안	융복합 의료제품 허가절차의 분리와 유통경로 복잡성으로 인해 개발자의 예측가능성이 낮음	혁신 의료기업	없음	식약처, 복지부
도시지역 내 내국인 공유숙박 허용	도시 내 공유숙박업 허용 및 연간 최 대 영업일수 제한	공유숙박 사업자	기존 숙박업자	농림부, 복지부, 기재부, 문화부
ICT를 활용한 교통서비스 혁신	ICT기업과 택시 간의 협업을 통한 소비자 불편 감소	플랫폼 모빌리티 기업, 소비자단체	없음	국토부, 서울시, 과기부

출처: 4차산업혁명위원회 웹사이트를 참조하여 저자 작성

(5) 제5차 해커톤

2019년 3월 14일과 15일에 걸쳐 개최된 제5차 해커톤에서는 개인형 이동수단 관련 규제개선, 식품의 기능성 표시제도 개선 등의 의제가 논의되었다. 첫째, 전동킥보드 등 개인형 이동수단 관련한 쟁점은 안전사고 문제, 보행로 및 자전거 도로 운행 여부, 속도 제한, 불법주차, 면허 등이었다. 개인형 이동장치라는 기존의 자동차 분류에 들어가지 않는 혁신적 제품 및 서비스의 등장으로 인해 대두되는 안전이슈가 쟁점이었기 때문에, 쟁점별로 찬성과 반대는 존재하지만 이해당사자 간의 갈등으로 번졌다고 보기에는 어려운 사안이라고 할 수 있다. 참석자들은 시속 25km 이하 속도의 개인형 이동수단은 자전거도로 주행을 허용하기로 원칙적으로 합의하였고, 주행안전기준을 충족하지 못한 개인

형 이동수단은 도로 주행을 금지하도록 하는 데 합의하였다. 또한 장기적으로 다양한 모빌리티 수단이 공존할 수 있도록 도시계획 및 도로환경을 조성해나가는 데 노력하기로 하였다.

둘째, 식품 기능성 표시제도와 관련해서는 기능성 표시 식품 규제가 과도하다는 것이 주요 쟁점이었다. 기능성 표시제품은 기능성 성분이 매우 소량으로 일반식품에 가까움에도 불구하고 사전 심의를 거치게 되어 있어 규제가 과도하다는 불만이 제기되어 왔다. 이 사안의 경우는 혁신과 관련된 갈등이 존재한다고 보다는 과도한 규제를 완화해달라는 민원에 가까운 불만이며, 규제를 완화하면서도 안전성을 확보할 수 있는 방안에 관하여 당사자들이 모여서 합의를 한 것이라고 할 수 있다. 참석자들은 기능성 표시제품과 관련하여 유연한 평가 기법을 도입하고, 제조공정 변경이 경미하여 안전성과 기능성, 품질에 영향을 미치지 않을 경우에는 변경 절차를 간소화하는 등의 규제 유연화 및 완화 방안에 합의하였다.

〈표 3-5〉 제5차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단

주제	핵심 쟁점	주요 참석자 집단		
		혁신 찬성	혁신 반대	관련 부처
개인형 이동수단 규제개선	안전사고, 보행로 및 자전거도로 운행, 속도제한, 불법주차, 면허 등	개인형 이동장치 사업자	없음	국표원, 기재부, 경찰청, 행안부, 국토부
식품 기능성 표시 제도 개선	기능성 표시 식품 규제가 과도함	기능성 표시 식품 생산업체	없음	식약처, 농림부

출처: 4차산업혁명위원회 웹사이트를 참조하여 저자 작성

(6) 제6차 해커톤

2019년 11월 11일과 12일에 걸쳐 개최된 제6차 해커톤에서는 빈집활용 농어촌지역 관광숙박 규제, 옥외광고물 제도개선, 에듀테크 활성화 등 3개 의제가 논의되었다.

첫째, 빈집활용 농어촌지역 관광숙박과 관련한 주요 쟁점은 농어촌 지역의 인구감소로 인해 빈집이 증가하고 있어 이를 활용한 민박업 등을 영위하고 싶지만, 현행법상 실거주하지 않는 농어촌민박은 불법이라는 점을 개선하고자 하는 것이었다. 특히 공유숙박 혁신사업자들은 농어촌의 빈집을 활용하여 민박업을 하려 하였기 때문에, 이는 기존의 농어촌 민박업계의 반발을 초래할 수밖에 없었다. 찬성 입장에서는 일본 등에서의 성공적인 농어촌 빈집재생 사례를 들어 지역활성화에 기여할 수 있다고 주장한 반면, 반대

입장은 기존 숙박업의 공실률이 높은 상황에서 유사 산업 활성화는 무리라는 주장을 펼쳤다. 특히 농어촌 주민이 실거주하지 않는 빈집을 외지의 공유숙박업체들이 활용하는 것은 농어촌 어민의 소득증대라는 관련법의 취지를 무시하는 처사라는 것이었다. 혁신 산업과 기존 산업 간의 이해관계 충돌이 해커톤에서도 그대로 이어지면서 규제개선에 관한 합의문을 내지 못했으며, 참석자들은 양측간 상생방안을 논의하기 위한 자리를 지속적으로 마련하기로 하는 데 그쳤다.

둘째, 디지털 사이니지 활성화를 위한 옥외광고물 관련제도 개선과 관련한 주요 쟁점은 디지털 옥외광고 관련 규제 여부였다. 디지털광고물이 비약적으로 증가하고 있음에도 불구하고 옥외광고물법에 의한 규제로 진입이 어려운 점, 그리고 무분별한 디지털 광고물로 인한 미관, 안전, 공해 문제 등으로 인해 적절한 규제적 해법을 찾을 필요가 있었다. 디지털광고업계는 관련 시장 활성화를 위하여 규제완화를 주장한 반면, 주의 분산으로 인한 안전사고 발생위험, 도시미관 등을 이유로 반대하는 목소리도 존재하였다. 사안에 대해 찬반이 존재하였으나, 디지털광고업이라는 혁신산업이 기존 사업자들의 이익을 침해하는 사례는 아니라고 볼 수 있다. 해커톤 참석자들은 디지털광고물 공공입찰에서 중소사업자의 진입을 허용하기 위한 유연한 방안을 논의하기로 하였고, 중심상업지역과 관광특구 등에서는 정부가 최소한의 가이드라인을 제시하는 등 규제를 유연화하기로 합의하였다.

셋째, 에듀테크 산업 활성화와 관련된 쟁점은 신기술을 접목한 교육의 활성화를 지원할 수 있는 방안에 관한 것이었다. 이해관계가 대립하는 사안이 아니며, 합의문 또한 에듀테크를 활성화할 수 있는 플랫폼 생태계 구축방안, 거버넌스 구축방안 등에 관한 내용을 담았다.

〈표 3-6〉 제6차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단

주제	핵심 쟁점	주요 참석자 집단		
		혁신 찬성	혁신 반대	관련 부처
중소도시 및 농어촌 지역 빈집재성을 통한 관광숙박 활성화	농어촌 지역의 인구감소로 발생하는 빈집을 활용한 공유숙박업 허용 여부	공유숙박 혁신사업자	기존 숙박업계, 농어촌민박 협회 등	국토부, 농림부, 기재부, 문화부
디지털 사이니지 활성화를 위한 옥외광고물 관련 제도 개선방안	디지털광고물 증가로 인한 안전, 공해, 미관 문제가 발생하는 반면, 옥외광고물 규제로 중소기업 진입이 어려움	디지털 광고업계	없음	환경부, 행안부

주제	핵심 쟁점	주요 참석자 집단		
		혁신 찬성	혁신 반대	관련 부처
미래교육 혁신을 위한 에듀테크 산업 활성화 방안	신기술을 접목한 교육 활성화 및 지원방안	대학, 학원 등	없음	과기부, 산업부, 교육부

출처: 4차산업혁명위원회 웹사이트를 참조하여 저자 작성

(7) 제7차 해커톤

2020년 7월 1일과 2일에 걸쳐 개최된 제7차 해커톤에서는 비대면진료 서비스 제공, 노인-장애인 보조기기 지원사업 품목에 돌봄로봇 포함, 농어촌지역 활성화를 위한 빈집 활용방안, 재활로봇을 활용한 의료서비스의 적정 보험수가 산정 등의 의제가 논의되었다.

먼저 비대면진료 서비스는 한국 사회에서 오랫동안 해결되지 못했던 혁신산업 규제개선 이해갈등의 대표적 사례라고 할 수 있다. 특히 이번에는 코로나19 팬데믹 상황속에서 정부가 비대면진료의 필요성을 강하게 인식하고 규제개선을 추진하고자 한 반면, 의사협회 등은 극렬한 반대입장을 지속 표명하고 있었다. 해커톤에서 다루려 했던 쟁점은 원격의료의 안전성과 영리성, 성장성 등이었다. 정부 등 원격의료에 찬성하는 측은 원격진료가 환자들의 의료비, 교통비, 진료 대기시간 등 사회적 비용을 절감시킬 수 있는 대안이고, 도서지역 주민이나 만성질환자 등으로 국한하여 원격진료를 허용함으로써 영세병의원에 미치는 영향을 최소화할 수 있으며, 원격의료의 세계적인 추세라고 주장하였다. 반면, 의사협회 등 반대입장에서는 원격진료의 시행으로 지방 및 동네의원이 몰락하게 될 것이고, 의사의 비대면 진료로 오진가능성이 높아질 수 있으며, 이는 곧 의료진과 환자 간 책임소재 문제로 전이되어 의료진의 소극적 진료를 야기하고 의료 질 저하를 가져오게 될 것이라고 주장하고 있었다. 비대면진료 서비스 관련 해커톤은 대한의사협회와 보건복지부 등 주요 이해관계자들이 불참하면서 쟁점에 대한 논의조차 이뤄지지 못했으며, 해당 안건 논의 내용은 비공개되었다.

돌봄로봇과 재활로봇에 관한 안건은 본래에는 하나였으나, 전자의 경우에는 보조기기 지원사업 품목에 돌봄로봇을 포함시키는 여부에 관한 것이 쟁점이었고 후자는 보험수가 산정이 쟁점이었기 때문에 4차위는 이 둘을 분리하여 개별 안건으로 진행하였다. 각각의 합의문 내용은 비공개여서 직접 내용을 확인할 수는 없었으나, 돌봄로봇을 의료복지 시스템에 편입할 수 있도록 품목 분류를 위한 절차를 마련하고 품질관리를 수행하는 것을 골자로, 재활로봇은 적절한 보험수가를 산정해나가는 것으로 산업부와 복지부가 협의하

였다. 두 안전 모두 이해관계자 간의 갈등을 야기해서 해커톤에서 논의를 했다가 보다는, 혁신 서비스의 안전성을 검증하고 이를 시장에 출시할 수 있도록 관련 제도를 수정보완하는 데 관련 부처들이 협의한 것에 중점을 두고 있다고 할 수 있다.

마지막으로 농어촌지역 활성화를 위한 빈집 활용방안은 제6차 해커톤에서 한국농어촌민박협회 등의 반대로 무산되었던 안전이었으나, 농림부가 빈집활용 등을 통해 농어촌지역을 활성화해야 한다는 필요성에 공감하고 나서면서 혁신적 사업모델을 검토해나가기로 합의하였다.

〈표 3-7〉 제7차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단

주제	핵심 쟁점	주요 참석자 집단		
		혁신 찬성	혁신 반대	관련 부처
비대면진료 서비스 제공	원격의료의 안전성, 영리성, 성장성 등	보건복지부 (불참)	의사협회 (불참)	없음
돌봄로봇의 노인-장애인 보조기기 지원사업 품목 내 포함	돌봄로봇을 의료복지시스템에 편입할 수 있도록 품목 분류를 위한 절차 마련 및 품질관리 수행	돌봄로봇 개발업체	없음	산업부, 복지부
농어촌지역 활성화를 위한 빈집 활용 방안	6차 해커톤에서 합의안 무산된 이후, 농림부가 빈집활용 혁신 사업모델을 검토하기로 하여 재논의	농림부, 공유 숙박 혁신사업자	기존 숙박업계, 농어촌 민박협회 등	기재부, 농림부, 산업부, 복지부
재활로봇 활용 의료서비스 적정 보험수가 산정	재활로봇을 의료복지시스템에 편입할 수 있도록 적정 보험수가 산정	재활로봇 개발업체	없음	산업부, 심평원, 복지부

출처: 4차산업혁명위원회 웹사이트를 참조하여 저자 작성

(8) 제8차 해커톤

2020년 10월 27일과 28일에 걸쳐 개최된 제8차 해커톤에서는 연구개발 분야 근로시간제 개선, 전동킥보드 웨어링 서비스 주정차 가이드라인 마련 등 2개의 안전에 관한 논의가 진행되었다. 두 안전 모두 반대하거나 갈등상황에 놓인 이해당사자들이 부재하였고, 현실을 반영한 적절한 규제대안을 찾는 과정이 이루어졌다. 연구개발분야 근로시간제 개선과 관련해서는 재량근로제가 이 분야에서의 효율성 향상에 기여하는지에 관한 연구용역을 실시하기로 합의하였고, 특별연장근로제가 필요한 기술분야를 검토함으로써 향후 52시간 근로시간제의 적용을 유연하게 바꿀 수 있는 기반을 마련토록 하였다. 전동

키보드 주정차와 관련해서 참석자들은 합의를 통해 주정차 가이드라인을 마련하였고, 이를 지방자치단체의 상황에 맞춰서 보완적용할 수 있도록 하였다.

〈표 3-8〉 제8차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단

주제	핵심 쟁점	주요 참석자 집단		
		혁신 찬성	혁신 반대	관련 부처
R&D 분야 근로시간제 개선	주52시간 근무제가 시행되었으나, 연구개발분야에 획일적으로 적용하는 것은 현실에 맞지 않다는 문제가 발생	과기연, 대한상의, 경총 등	없음	노동부
전동 키보드 쉐어링 서비스 주정차 가이드라인 마련	전동키보드 쉐어링은 어디서든 반납 가능한 시스템이라 도로, 인도를 가리지 않고 무분별한 주정차가 가능하여 통행방해 및 안전사고 위험이 발생	전동키보드 쉐어링 서비스 업체	없음	강남구, 경기도, 전주시, 도로교통공단

출처: 4차산업혁명위원회 웹사이트를 참조하여 저자 작성

(9) 제9차 해커톤

2021년 1월 19일과 20일에 걸쳐 개최된 제9차 해커톤에서는 개인정보 활용에 관한 세 가지 의제가 논의되었다. 첫째, 개인정보 사전동의제도 실질화와 관련한 쟁점은 형식적인 사전동의제도를 개선하는 방안에 관한 것이었다. 사전동의제도를 개선해야 한다는 입장에 서 있는 국내 사업자들은 엄격한 사전동의제도 때문에 아마존, 페이스북, 구글 등 해외 우수기업에서 제공하는 이용자 편의증진 서비스를 제공하기 어렵다고 주장하였고, 이에 우려를 표명하는 소비자 단체 측에서는 개인정보 유출사고를 일으킨 사업자들에게 집단소송 및 징벌적 과징금 대상이 되도록 사후규제를 강화해야 한다고 주장하였다. 찬성과 반대입장 모두 개인정보 사전동의제도의 문제점을 인식하고 있었고, 개선 방향에서의 입장차이가 발생했을 뿐 이해갈등을 동반한 것은 아니었다고 할 수 있다. 이에 참석자들은 개인정보 사전동의제도를 개선하기 위한 합리적 방안을 수립해나가는 데에 합의할 수 있었다.

둘째, 데이터셋 보호제도 마련과 관련한 쟁점은 데이터셋의 정의, 보호범위, 방법, 법적체계 등과 관련된 것이었다. 과기부, 특허청, 중기부, 산업부 등 각 정부부처에서 추진하는 데이터 관련법 간의 정합성을 확보하기 위한 논의를 진행한 것이다. 따라서 이해관계가 얹힌 의제라기 보다는 전문가들의 전문성을 토대로 적절한 규제방안을 모색하는 것이 논의의 핵심이었다. 참석자들은 개별 정부부처에서 추진하는 입법취지 차이를 인식

하고 데이터셋을 보호하는 행위규제 방식의 데이터셋 보호장치의 도입을 촉구하는 합의문을 채택하였다.

마지막으로 개인정보 이동권제도 도입과 관련한 핵심쟁점은 정보전송 요구권을 포함한 개인정보 이동권을 법률에 규정할 필요성과 이 때 고려되어야 할 사항 등이었다. 규제개선과 관련하여 이해관계자들 간의 이익충돌은 존재하지 않았으며, 전문가들이 모여 개인정보 이동권 규정의 필요성과 제반 사항들에 관한 의견을 교환하고, 규제기관인 개인정보보호위원회가 개인정보 이동권을 규정을 위한 개인정보보호법 개정안 마련시 고려해야 할 점에 대한 합의문을 작성하였다.

〈표 3-9〉 제9차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단

주제	핵심 쟁점	주요 참석자 집단		
		혁신 찬성	혁신 반대	관련 부처
개인정보 사전 동의제도 실질화 방안 마련	형식적 동의 수준의 사전동의 제도를 개선	혁신사업자	소비자 단체 및 시민단체	금융위, 개인정보보호위
데이터셋 보호제도 마련	데이터셋 정의, 보호범위, 방법, 법적 체계 등 마련	혁신사업자	없음	특허청, 중기부, 산업부, 문화부, 과기부
개인정보 이동권제도 도입	개인정보 이동권을 확보하기 위하여 필요한 기준과 보안위협 등	혁신사업자 (바이오헬스 및 플랫폼 기업)	없음	없음

출처: 4차산업혁명위원회 웹사이트를 참조하여 저자 작성

(10) 제10차 해커톤

마지막 10차 해커톤은 2021년 6월 22일 당일에 개최되었으며, 자율차 산업육성을 위한 영상정보 활용방안, 판결서 공개제도 개선방안, 지능형 교통체계 활성화 방안 등 3개의 의제가 논의되었다. 세 의제 모두 이해관계자간 이해충돌이 발생하는 쟁점은 아니었으며, 정부, 산업계, 시민단체 등이 모여서 의견을 공유하는 자리를 가졌다는 의의를 가진다고 하겠다. 자율차 영상정보 활용방안과 관련하여 참석자들은 개인정보처리자가 개인영상정보 원본을 연구개발 목적으로 적절한 보호조치 하에 활용할 수 있어야 한다는 데 원론적으로 합의하였다. 판결서 공개제도 개선과 관련하여는 비실명조치가 이뤄진 판결서까지 공개대상이 확대되어야 한다는 데 공감하고, 지능형 비실명처리 솔루션 고도화 등을 위해 노력할 필요가 있다는 점에 합의하였다. 또한 신기술 활용을 통해 수집된 교

통량 데이터에 기반하여 신호체계가 개선되도록 관련 유관기관들이 협의체를 구성하여 협력해나가기로 합의하였다.

〈표 3-10〉 제10차 해커톤 주제, 핵심 쟁점 및 주요 참석자 집단

주제	핵심 쟁점	주요 참석자 집단		
		혁신 찬성	혁신 반대	관련 부처
자율차 산업육성을 위한 영상정보 활용방안	자율주행 기술에 필요한 영상정보의 개인정보 침해문제 및 법적 장치가 미흡	자율주행 개발기업	없음	개보위, 산업부, 국토부
판결서 공개제도 개선방안	판결서 공개는 국민의 알권리 보장 차원에서 필요하나, 현행 공개방식은 제한적이며 불편해서 개선이 필요	리걸테크 기업	없음	과기부, 기재부
지능형 교통체계 활성화 방안	IT-Data 기술의 교통분야 접목시 정책 효과성 제고를 위해 유관기관 간 유기적 협력이 중요	혁신 모빌리티 기업	없음	국토부, 경찰청, 서울시 등

출처: 4차산업혁명위원회 웹사이트를 참조하여 저자 작성

2. 한걸음 모델의 성과와 한계

1) 한걸음 모델의 의의

기존업계와 신산업 간의 이해관계 충돌이 신산업 규제개혁을 지체시키고 나아가 혁신 산업의 발전을 가로막고 있다는 인식이 팽배해지면서, 우리 정부는 이를 해결하기 위한 노력을 기울여 왔다. 우버와 타다와 같은 승차공유 서비스, 공유숙박 등 전통적 업역을 허무는 융복합 서비스들의 도입이 기존 업계의 반대로 지연되면서, 이해관계자 간의 대립이 혁신 산업 관련 규제개선을 어렵게 하는 주요 원인이라고 인식하기 시작한 것이다. 혁신산업 도입에 따른 혜택을 사회 구성원이 골고루 누릴 수 있게 하기 위해서는 갈등조정을 선제적으로 해결하는 것이 필요하다. 기획재정부의 한걸음 모델은 4차산업혁명위원회의 규제·제도혁신 해커톤과 함께 신산업 관련 이해관계 충돌을 선제적으로 해결하기 위한 목적으로 운영되어 왔다.

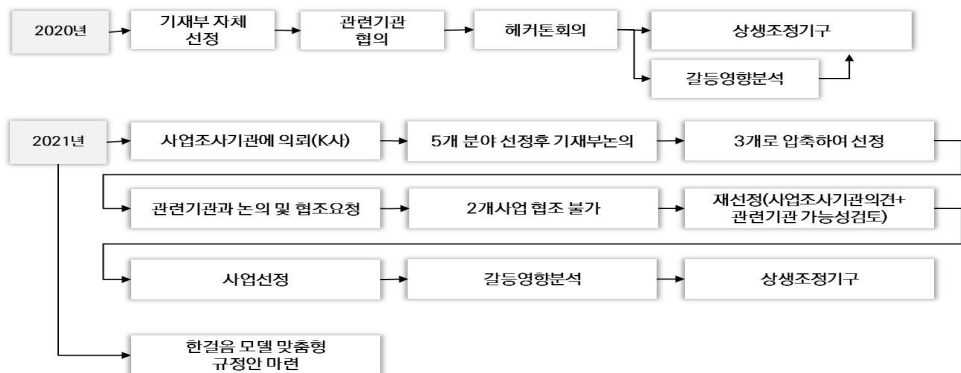
정부는 관계부처 서비스산업혁신 TF의 논의를 거쳐 2020년 경제정책 방향의 한걸음 모델을 구체화하였다. 이해관계자 간 상생에 기반한 포용적 혁신을 이룰 수 있는 사회적

타협 메커니즘을 구축함으로써 신산업 도입을 촉진하겠다는 것이다. 한걸음 모델은 갈등 관계에 놓인 이해관계자들이 한걸음 씩 양보하여 더 큰 걸음을 내딛는 상생의 사회적 타협 메커니즘 구축을 목표로 하였다.

이를 위해 중립적 입장을 지닌 전문적인 조정가를 중심으로 당사자 간 합의를 우선시 하되, 필요한 경우에 정부가 적극적으로 중재하는 메커니즘을 구축하였다. 이해관계자들이 일방적인 양보가 아니라 한걸음씩 양보함으로써 상생을 위해 대화로 문제를 해결하는 것이다. 정부는 이해관계자 간 대립으로 규제개선이 지연되고 있는 진입규제에 한걸음 모델을 적용하고자 하였다. 선정 기준은 크게 두 가지다. 첫째, 융복합 기술을 활용한 새로운 서비스나 상품이 출현하여 새로운 수요와 일자리를 창출하는 등 사회의 순편익이 발생하는 경우에 한정하였다. 이해관계자 간 갈등조정은 단기간 내에 해결하기 힘든 지 난하면서도 비용이 많이 드는 과정이다. 따라서 사회의 순편익이 발생하지 않는 사안에 갈등조정 비용을 들이는 것 자체가 정부에는 부담이 될 수밖에 없었다. 둘째, 이해관계가 너무 광범위하거나 가치갈등의 영역에 있는 사안은 가급적 제외하고 규제개선과 관련하여 명확한 이해관계자들이 존재하여 이들 간 갈등조정이 필요한 사안에 한걸음 모델을 실천적으로 적용하려 하였다.

한걸음 모델을 적용할 사안의 선택은 이해관계자가 직접 신청하거나 관계부처의 요구가 있을 경우, 관계 장관 회의의 논의를 거쳐서 선정하였다. 이러한 과정을 통해 2020년에는 도심 내국인 공유숙박, 농어촌 빈집 활용 공유숙박, 산림관광 등 세 개의 과제가, 2021년에는 안경 온라인 판매, 미래형 운송수단 활용 생활물류, 법률과 의료분야 플랫폼 갈등 등 세 개의 과제가 선정되었다. 각 추진과정은 <그림 3-3>과 같다.

〈그림 3-6〉 한걸음 모델 추진 과정



출처: 김강민 (2022) 워크숍 발표 자료

2020년에는 규제·제도혁신 해커톤에서 어느 정도 진전된 사안을 가지고 한걸음 모델을 진행하였다. 한걸음 모델의 상생조정기구에 사안을 올리기 전에는 갈등영향분석을 실시하여 이해관계자들이 어떠한 이해관계를 가지고 있는지를 면밀히 조사하는 절차를 거쳤다. 2021년에는 조사기관에 의뢰하여 후보 분야를 선정한 후 관련기관의 논의를 거쳐 최종적으로 사업을 선정하였으며, 마찬가지로 갈등영향분석을 거쳐 상생조정기구에서 이해관계 조정을 실시하였다.

갈등영향분석에서는 이해관계자들이 선호하는 조정가가 소수로 압축될 수 있다. 조정가 후보는 상생조정기구에서 다시금 확인과 합의절차를 거쳐 최종적으로 선정되었다. 한쪽에 치우치지 않고 이해관계자들이 인정하는 전문가가 조정가로 선정되면서 참여자들과의 긍정적인 소통이 가능하였고, 서로 간의 높은 신뢰도를 유지할 수 있었다.

정부가 필요시에 적극적인 중재역할을 한 것도 한걸음 모델에 도움이 되었다고 할 수 있다. 그 동안 조정회의나 협의체 구성에 있어 정부의 참여가 소극적이거나 책임을 회피하는 모습을 보여 비판을 많이 받아왔었다. 하지만 한걸음 모델의 상생조정기구에서는 관련 기관을 중심으로 기재부의 지원과 한걸음 모델이라는 정책성격에 대한 취지에서 벗어나지 않은 조정능력이 적절하게 발휘될 수 있었다. 또한 이해관계자 및 전문가 집단이 외부 언론이나 매체에서 가져온 정보를 여과 없이 회의에서 발언하는 경우에도 정부 관계자들이 정확하게 설명하고 보완해줌으로써 정보에 대한 확대해석을 방지하는 효과 또한 거둘 수 있었다.

2) 한걸음 모델의 성과

4차 산업혁명과 더불어 그린뉴딜, 인구의 변화 등의 급격한 변화에 대응하기 위해 정부(기재부)에서는 2020년도와 2021년 2년간 8개의 사업을 대상으로 신산업육성을 위한 한걸음 모델 사업을 시작하였다. 해커톤 운영을 통해 사업의 쟁점과 이해관계자들의 구성을 보다 구체화하여 논의의 집중력을 높였으며 합의형성과정에 익숙하지 않은 이해관계자들에게 학습효과를 높여 참여와 운영의 실효성을 높이하고자 하였다. 갈등영향분석(이해관계 분석)을 실시하여 이해관계자들이 스스로의 이해관계를 더욱 명확하게 인식하게 하였으며, 타 이해관계자들의 이해관계에 대한 공감대도 자연스럽게 조성함으로써 이후 상생조정기구 운영에 대한 신뢰를 향상시키고자 하였다. 다만 한걸음모델사업 초기에는 경험이 부족하다 보니 여러 시행착오를 겪었다. 상생조정기구 운영과 갈등영향분석을

동시에 진행하면서 갈등영향분석을 통한 활용범위가 축소된 부분은 아쉬움으로 남는다.

상생조정기구가 본격화되면서 효과적 운영을 위한 항목들이 제시되었는데, 그중에서 가장 중요하게 다뤄졌던 ‘대표성 있는 이해관계자들의 회의 구성’은 정부의 많은 고민을 엿볼 수 있는 대목이다. 해커톤을 통해 이해관계자들을 대표할 수 있는 상황적, 지위적인 역할 등이 적절하게 적용된 점도 긍정적으로 평가된다. 갈등영향분석 과정에서 해커톤을 통해 이미 구성된 대표자들이 대표성을 유지할 필요가 있다는 의견이 높게 나타났다. 다만 추가적인 대표자를 새롭게 구성하기에는 현실적인 문제가 있었으며, 코로나19로 인해 추가적인 참여환경이 제한적이었다.

해커톤과 갈등영향분석을 거치면서 쟁점이 명확해지고 이해관계자들이 이를 충분히 이해하게 되면서 상생조정기구의 논의에 집중력을 높일 수 있었다. 이해관계자들 자신이 논의해야 할 쟁점에 대해서 명확하게 인식하게 되면서 조정과정에서의 혼란을 줄일 수 있었다. 일부 쟁점의 우선순위가 모호하고 다소 별개의 쟁점이 공존하기도 하였으나 자신의 주요 쟁점이 아닌 경우 자문 역할을 하기도 하면서 비교적 순조롭게 회의가 진행되었다.

한걸음 모델의 또 다른 성과는 쟁점들에 대한 전략적 접근이었다. 관련 이해관계자들이 상생조정기구에 모여서 의견을 조율하는 과정이 기본적인 갈등관리 방향이었으나 갈등영향분석에서 수집된 정보를 분석해보면 모든 이해관계자들이 모든 쟁점에서 동일하게 관련된 것은 아니었다. 특히 보상에 대한 문제는 정부와 일부 이해관계자들의 쟁점으로 나타났다. 초기 상생조정기구는 모든 쟁점을 모든 이해관계자가 모여 논의하였다. 그 결과 이해관계가 없는 사람들이 개인의 가치관에 기반을 둔 의견이나 큰 고민 없이 제시된 의견들이 주요 쟁점으로 무분별하게 다뤄져서 시간이 지체되고 논란을 야기하기도 하였다. 이후 조정 진행에 대한 개선 필요성을 느낀 정부는 보상 및 기타 쟁점 중 일부 이해관계자만 관여된 쟁점은 개별회의 또는 소위원회 성격의 회의를 통해 진행하고 실질적 이해관계자간의 논의를 구분하면서 합의점을 찾아 나아갔다.

또한 사업의 선정과정에서 정부(기재부)의 적극적인 역할 수행을 통해 갈등양상이나 사업추진과정에 대한 정보가 자연스럽게 제공되면서 갈등관리의 설계에 크게 도움을 주었다. 사업을 선정하기 위해서 적절한 대상을 찾고, 대상이 결정되면 과거에 추진되었던 양상을 조사하여 관련 정부기관에 한걸음모델 참여를 독려했다. 이러한 과정에서 정부기관들의 의견 수렴을 통한 정보 수집과 생각하지 못한 변수들의 확인을 통해 사전 대응방안을 보다 체계적으로 마련할 수 있었다. 어떠한 사업들이 갈등관리 대상인가를 판단하

는 것도 갈등관리의 중요한 절차이다. 행정집행이나 소송으로 해결해야할 대상에 무리하게 갈등관리 방안을 적용하는 것도 적절한 갈등관리 방식이 아닐 수 있다. 한걸음 모델의 경우 사업을 선정하는 과정에서 “한걸음 모델의 취지에 맞는 사업인가?”, “갈등관리로 인한 해결이 가능한가?”, “이해관계자들의 성향은 어떠한가?” 등을 논의하면서 갈등관리 대상의 적절성을 검토하는 과정을 거쳤다.

마지막으로 정부(기재부)의 적극적인 갈등관리 활동 경험도 큰 성과라 할 수 있다. 그동안 정부가 수행한 갈등관리는 적극적 개입과 조정보다 외부전문가를 통한 수동적 참여의 모습이었으며 갈등해결의 주체로서 모습을 보여 주지 못하였다. 물론 정부가 당사자일 경우 개입에 제한적일 수밖에 없으나 갈등해결을 위한 정부 역할의 적극성과는 다른 관점에서 바라봐야 한다. 한걸음 사업에서는 기재부가 능동적으로 역할을 수행하고 관련된 주정부기관, 보조정부기관 등의 참여를 독려하면서 정부의 적극적인 참여가 이루어졌다. 이러한 분위기는 이해관계자인 기존업체와 신규업체들의 적극적인 참여가 가능하게 하였으며 정부에 대한 신뢰도를 높이는데 긍정적인 영향을 주었다. 정부의 적극적인 역할이 뒷받침되자 외부 갈등전문가의 활동 역시 확대되면서 큰 시너지 효과를 가져왔다. 이러한 정부의 적극적인 활동에는 기관장의 적극적인 의지도 적지 않은 영향을 주었다.

3) 한걸음 모델의 한계

한걸음 모델에 대한 긍정적 평가도 있으나 규제개혁에 대한 첫 갈등관리방안 적용 사례인 만큼 한계점도 적지 않았다. 몇몇 한계점을 보완한다면 이후의 유사사업에서는 더 개선된 성과를 가져올 수 있을 것으로 기대하며 확인된 한걸음 모델의 한계와 보완점은 다음과 같다.

첫째, 갈등관리절차 진행에 대한 경험 부족이다. 정부(기재부)는 애초에 갈등관리 노력을 관례적이고 문화적인 부분으로 인식하면서 기존 갈등관리시스템을 평가절하하였다. 이후 첫 해커톤 진행 이후 갈등관리에 대한 체계적인 시스템을 인지하면서 전문집단과의 접촉이 있었으나 급하게 시스템을 활용하고 적용하면서 기존의 절차와 해커톤 결과의 의미를 보다 효율적으로 활용하지 못했다.

둘째, 상생메뉴판의 형식적 활용이다. 한걸음 모델의 핵심은 상생메뉴판이었다. 여타 갈등관리시스템도 상생메뉴판에 녹아 들어가면서 운영되어야 한걸음모델에 의미 있는 갈등관리 시스템이 도출될 수 있었다. 상생메뉴판의 의미는 컸으나 현실적인 활용도가

매우 낮아 한번도 언급되거나 활용된 경우가 없다. 만약 적극적으로 활용되었다면 지속적으로 부족한 부분을 보완하면서 업데이트되고 새로운 갈등관리 시스템이 도출될 수도 있었다는 지적이다.

셋째, 외부 갈등조정자의 비전문성이다. 전체적으로 갈등관리 전문가가 갈등조정가로서 활동하였으나 일부 사업에서는 비전문적인 갈등관리 조정가가 섭외되어 조정하면서 중립성과 전문성을 확보하지 못하면서 일정기간 갈등을 더욱 증폭시켰다. 사업에 대하여 잘 아는 ‘전문가’가 아닌 갈등조정 역량을 가진 조정가의 중요성을 정부에서 인지하지 못하였다.

넷째, 사업전문가들의 형식적인 참여이다. 사업이나 정책에 대한 외부전문가들이 형식적으로 참여하면서 이해관계자들의 전문가들에 대한 신뢰가 낮아졌다. 또한 전문가들이 모든 회의에 참여하면서 전문가로서의 참여가 아니라 갈등당사자로서의 역할을 하는 모습을 보이기도 하며 이해관계자 범위가 확대되는 부정적인 효과가 나타났다.

다섯째, 다수의 전문가들의 참여이다. 다양한 계층의 전문가들을 다수 참여시키다 보니 회의 진행에 전문가들의 발언 목소리만 들리고 이해관계자들의 발언은 축소되어 나타났다. 더불어 전문가들이 발언으로 인해 이해관계자들이 전문가들에 반하는 발언을 하기가 부담스러운 분위기로 변질되기도 하였다. 또한 전문가들의 발언들이 추가 쟁점화되면서 불필요하게 회의시간이 길어지고 갈등 과정을 장기화되기도 하였다.

여섯째, 전문가들의 전체회의 참여이다. 전문가들의 의견은 갈등 쟁점에 대한 객관적 정보로서의 역할을 하면 된다. 따라서 전문가들이 모든 회의에 참여할 필요는 없으며 필요시 회의에 참여하고 이외에는 참여하지 않는 설계가 필요하다. 하지만 한걸음 모델에서는 모든 과정에 전문가가 다수 참여하면서 전문가로서의 의견이 당사자로서의 의견으로 변질되기도 하였다.

일곱째, 대표자의 범위이다. 규제혁신 갈등의 대부분은 기존사업과 신규사업의 충돌에서 야기되며 이로 인해 궁극적인 영향을 받는 대상은 국민이다. 하지만 국민을 대표로하는 이해관계자를 상생조정기구에 참여시키기에는 한계가 있다. 이에 대한 문제가 모든 회의에서 거론되면서 상생조정기구 자체가 반쪽이라는 의견이 제기되었다. 모든 이해관계자들이 자신이 불리한 경우 활용되는 주요 카드로 악용되기도 했다.

여덟째, 규제샌드박스의 제한적 목적이다. 규제샌드박스는 신사업을 추진하기 이전에 규제의 변화로 발생할 수 있는 요인과 대응할 필요가 있는 변수들을 찾아내고 이에 대한 보완을 통해 사업을 확장할 수 있는가를 시험해보는 과정이다. 하지만 논의과정에서 규

제샌드박스 자체가 목적이 되는 경우가 있어 한걸음 모델사업의 취지에 어긋나는 경우가 다수 발생하였다.

아홉째, 신기술, 신사업에 대한 이해와 정보의 부족이다. 국민 대표자의 부재문제와 함께 순환적으로 반복되어 부정적으로 활용되는 쟁점이 신기술이 맞는가? 신사업이 맞는가? 하는 의문이었다. 이에 대한 논란이 가중되면서 쟁점을 모호하게 하고 이해관계자들이 불리하면 거론하는 무기로 활용되면서 전반에 대해 부정적인 영향을 주었다.

열 번째, 이해관계자들의 사업에 대한 이해부족이다. 갈등영향분석을 수행하는 과정이던지 상생조정기구를 운영하던지 모든 과정에서 이해관계자들의 정확한 사업이해가 필요하다. 일부사업에서 정부가 주도로 사업을 선정하다보니 이해관계자들이 사업과 과정에 대한 이해가 부족하여 갈등관리 과정에 참여하는데 많은 시간과 에너지가 소모되었다. 특히 2021년도에는 해커톤도 진행되지 않아 이해관계자들의 사업에 대한 이해도가 더욱 낮았다.

마지막으로 정부(기재부)의 담당공무원에 대한 순환보직 문제이다. 한걸음 모델이라는 특수사업을 추진하면서 생소한 갈등관리역량을 필요로 하는 본사업에 대하여 담당공무원들의 잦은 보직이동으로 조정 진행에 어려움이 많았다. 갈등관리에 대한 이해와 경험은 다른 과업에서 쉽게 얻을 수 없으며 빠른 시간에 학습할 수 없기때문에 해당사업에서는 최소 활동이 시간이 필요했지만 심하게는 6개월만의 보직이동 등으로 사업추진에 대한 어려움이 컸다.

한걸음 모델의 성과와 한계를 제시하였으나 성과의 일부와 한계의 일부는 상호 이증적인(긍정, 부정) 평가를 받을 수밖에 없는 환경이었다. 갈등관리에 대한 인식과 전문성이 낮은 상황에서 정부가 처음으로 주도한 이해관계 조정 과업이었다는 한계가 있었다. 기존의 공공갈등관리 시스템인 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’의 부분적 활용과 차별적 운영에 대한 고민도 깊이있게 이뤄져야 할 것으로 평가되었다.

제3절 사례분석의 시사점

1. 해외사례의 함의 및 시사점

3장에서는 신산업 관련 규제혁신을 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계자 갈등조정에 관한 국내외 사례들을 살펴보았다. 앞서 다른 영국의 사례와 EU의 사례는 성격이 약간 다르다. 런던에서 우버와 관련된 갈등은 혁신적 서비스의 도입으로 혜택이 돌아가는 혁신사업자들과 비용이 집중되는 기존사업자들 간의 갈등인 반면, EU의 반독점 규제 사례는 시장에서 지배적 지위를 가지는 거대 플랫폼 사업자와 이를 규제하고자 하는 규제당국 간의 갈등이라고 할 수 있다. EU 규제당국이 적시에 반독점 규제를 하지 않았을 경우 플랫폼을 사용하는 개별 판매자들이 플랫폼 기업에 맞서는 잠재적 갈등 당사자가 될 것이라는 점에서, EU의 사례는 시장지배적인 초국적 플랫폼 기업과 플랫폼을 사용하는 상대적으로 규모가 작고 힘이 약한 중소기업 간의 갈등이 될 수도 있다.

이 두 사례가 신산업 관련 규제혁신과정에서 목격되는 다양한 갈등양상을 모두 대표한다고는 할 수 없다. 하지만 이러한 갈등양상 중 전형적으로 발생하는 중요한 사례들이라고 할 수는 있을 것이다. 영국과 EU 갈등조정 사례에서 우리는 몇 가지 중요한 함의를 도출해낼 수 있다.

첫째, 사전적 갈등조정的重要性을 확인할 수 있다. 규제당국은 이해관계자 간 갈등이 일어날 수 있는 이슈를 조기에 파악하고, 이러한 갈등이 사회적 대립과 충돌로 번지기 이전에 조치를 취해야 할 필요가 있다. 특히 영국의 사례는 규제혁신으로 인한 비용과 혜택이 각각 다른 집단에게 집중되는 경우, 혜택이 집중되는 집단과 비용이 집중되는 집단 간의 이익집단정치(interest group politics)가 발생할 수 있다는 월슨의 주장을 확인해주는 사례라고 할 수 있다. 이 때 중요한 것은 이렇게 규제혁신의 혜택과 비용이 서로 다른 집단에게 집중될 때, 사전적 갈등조정을 통해 갈등이 사회적 대립과 이익집단정치로 번지는 것을 사전에 차단하는 것이다. 우버라는 새로운 모빌리티 서비스의 등장과 더불어 발생한 신규 산업 간의 갈등을 해결하려는 런던교통국의 시도는 사전예방적이지 아니라 우버 서비스가 허용되고 이미 정착된 이후에 사후대응적으로 일어났기 때문에 이해당사자간의 갈등을 효과적으로 조정하기 어려웠다.

갈등의 당사자는 다르지만, EU 사례가 주는 교훈도 유사하다. 아마존의 반독점 행위와 관련하여 규제당국이 조기에 개입함으로써 더 큰 갈등으로 번지는 것을 막을 수 있었다. 만약 규제당국이 아마존의 독점적 지위남용을 조기에 발견하고 문제삼지 않았다면, 아마존은 최대 전세계 매출의 10%에 달하는 징벌적 벌금처벌을 받고 강력히 반발하여 길고 긴 법정다툼으로 비화되었을 것이고, 피해를 입은 플랫폼 사용 기업들의 손해배상 청구로 이어져 커다란 사회적 비용과 파장을 야기했을 것이다.

둘째, 규제설계에 있어서 이해관계자들의 의견을 수렴하는 협력적 거버넌스(collaborative governance) 접근법은 필요하지만, 이해관계자 갈등을 조정하는 데 충분하지는 않다. 특히 이해관계자들의 갈등이 표출되어 사회적 대립으로 불거진 경우, 갈등조정이 결여된 의견청취(public consultation)는 갈등해결에 큰 도움이 되지 않았다. 우버의 영업과 관련하여 택시기사들의 저항이 거세졌을 때, 규제당국인 런던교통국은 의견청취라는 과정을 통해 새로운 규제안을 도출해냄으로써 우버의 영업편의성을 제한하고 기존의 택시업계에 부과되는 경쟁을 줄이고자 하였다. 그러나 이러한 공청 과정에는 대립하는 이해관계를 조정하기 위한 기제가 부재하였다. 상충하는 이해가 조율되지 않은 상황에서 이해관계자들은 당국이 내놓은 규제안에 여전히 불만을 가질 수밖에 없었다. 새로운 규제안에는 기존 사업자들의 거센 불만과 우려가 일정정도 반영될 수밖에 없다. 따라서 당초 우버서비스를 허가했을 때보다 혁신서비스에 조건과 제한을 부여하게 되었고, 이는 신규 산업간의 대립을 더욱 부채질하고 혁신에 찬성하는 기업단체의 불만을 야기하는 결과를 낳았다. 갈등관계에 있는 일방에 유리한 규제를 만든 런던교통국의 새로운 시도는 이해당사자 간의 합의과정을 생략하였기 때문에, 결국 우버는 공개 청원을 통해 반대 입장을 동원하는 선택을 하게 되었다고 할 수 있다.

셋째, 갈등관리에 있어서 분명한 방향성을 설정할 필요가 있다. 런던교통국은 우버서비스가 도입되었을 당시에는 혁신서비스 사업자 친화적인 접근방식을 취하였으나, 이해관계자의 압박에 대응하여 정책을 선회하는 과정에서 우버에 대한 광범위한 제한을 부과하였고, 이후 다시 일부 제한을 철회하는 등 갈등관리의 방향과 일관성을 상실하고 여론에 휘둘리는 모습을 보였다. 결국 규제당국의 조정에 실망하게 된 이해관계자들은 법정다툼을 통하여 권리를 구제받으려 시도하게 되었고, 현재까지도 런던에서 우버의 영업권은 정지와 유예를 반복하고 있는 상황이다.

2. 국내사례의 함의 및 시사점

해외 사례에 이어 우리나라에서 신산업 규제개혁에 있어 이해관계자 갈등해소를 위해 주로 사용되었던 기재부의 한걸음 모델과 4차위의 규제·제도혁신 해커톤의 내용을 살펴 보았다. 먼저 가장 적극적으로 사용된 규제·제도혁신 해커톤을 이해관계와 관련된 핵심 쟁점과 내용 등을 살펴보면 해커톤의 한계를 명확하게 파악할 수 있다. <표 3-11>는 해커톤 주제별로 이해관계자 갈등의 존재여부와 합의문 도출 여부를 비교한 표다. 이 표에서 확인할 수 있는 주목할 만한 사안은 첨예한 이해갈등을 수반한 주제에 대해서는 합의문 도출이 번번이 실패했다는 점이다.

〈표 3-11〉 해커톤 주제별 이해관계자 갈등 여부

연번	주제	이해관계자 갈등관련 주요 내용	이해갈등	합의문
1-1	금융정보의 자기결정권	이해관계자 간 이견이 존재했으나, 금융 환경변화에 대한 공감대 당사자 간 존재	N	Y
1-2	위치정보보호법 개선방향	진입규제에 해당하나 위치정보규제 완화는 기존 사업자에게도 혜택이 돌아가므로 이해갈등이 부재	N	Y
1-3	첨단의료기기 규제 개선	기존 사업자 부재로 이해당사자 갈등 부재	N	Y
2-1	개인정보 보호와 활용의 조화	개인정보보호 관련 법체계 정비 등 전문성이 요구되는 사안으로 이해갈등 부재	N	Y
2-2	공인인증서 제도 개선	규제개선에 대한 광범위한 사회적 합의가 존재하는 사안으로 이해갈등 부재. 전문성 요구되는 사안	N	Y
3-1	데이터 활용과 개인정보보호의 조화 (2차)	데이터 결합과 관련하여 이해갈등 발생	Y	N
3-2	공공분야 클라우드 이용 활성화 (2017년도)	공공 분야의 민간클라우드 활용과 관련하여 행안부와 업계 간의 첨예한 갈등 발생	Y	N
3-3	드론산업 활성화	드론 안전성 관련 전문성 요구되는 사안으로 이해갈등 부재	N	Y
4-1	응급환 의료제품 규제 그레이존 해소 방안	혁신관련 이해갈등 부재	N	Y
4-2	도시지역 내 내국인 공유숙박 허용	공유숙박 관련 첨예한 이해갈등 발생	Y	N
4-3	ICT를 활용한 교통서비스 혁신	혁신관련 이해갈등 부재	N	Y

연번	주제	이해관계자 갈등관련 주요 내용	이해갈등	합의문
5-1	개인형 이동수단 확산에 따른 규제 그레이존 해소	개인형 이동수단 확대를 반대하는 기존 사업자들이 부재하여 갈등상황은 아니며, 혁신 모빌리티의 안전성을 확보할 수 있는 전문가 의견 수렴	N	Y
5-2	식품의 기능성 표시제도 개선을 통한 식품산업 활성화 방안	규제개선에 반대하는 이해집단 부재. 전문가 의견 수렴	N	Y
6-1	중소도시 및 농어촌지역 빈집재생을 통한 관광숙박 활성화	공유숙박 혁신사업자와 기존 농어촌 민박업계 간의 이해갈등 발생	Y	N
6-2	디지털 사이니지 활성화를 위한 옥외광고물 관련 제도 개선방안	이해갈등 부재	N	Y
6-3	미래교육 혁신을 위한 에듀테크 산업 활성화 방안	이해갈등 부재	N	Y
7-1	비대면진료 서비스 제공	참여한 이해갈등으로 이해관계자 불참. 합의문 도출 실패	Y	N
7-2	돌봄로봇의 노인-장애인 보조기기 지원사업 품목 내 포함	산업부와 복지부 간 협의를 통해 규제제도 개선	N	Y
7-3	농어촌지역 활성화를 위한 빈집 활용 방안	농림부의 입장전환으로 혁신서비스 방안 추진	N	Y
7-4	재활로봇 활용 의료서비스 제공 시 적정 보험수가 산정	산업부와 복지부 간 협의를 통해 규제제도 개선	N	Y
8-1	R&D 분야 근로시간제 개선	이해갈등 부재	N	Y
8-2	전동 킥보드 웨어링 서비스 주·정차 가이드라인 마련	규제개선에 대한 찬반은 존재하나 이해갈등은 아님	N	Y
9-1	개인정보 사전동의제도 실질화 방안 마련	규제개선에 대한 찬반은 존재하나 이해갈등은 아님	N	Y
9-2	데이터셋 보호제도 마련	이해갈등 부재	N	Y
9-3	개인정보 이동권제도 도입	이해갈등 부재	N	Y
10-1	자율차 산업육성을 위한 영상정보 활용 방안	이해갈등 부재	N	Y
10-2	판결서 공개제도 개선방안	이해갈등 부재	N	Y
10-3	지능형 교통체계 활성화 방안	이해갈등 부재	N	Y

출처: 저자 작성

데이터 결합과 관련하여 통신업체와 시민단체의 이해가 충돌한 경우(3-1), 공공분야의 민간클라우드 활용과 관련하여 행안부와 클라우드 업계 간의 의견이 좁혀지지 않은 경우(3-2), 도시지역 공유숙박 허용과 관련하여 공유숙박 플랫폼 기업들과 기존 숙박업자들 간의 이해가 충돌한 경우(4-2), 농어촌 지역 빈집활용을 놓고 공유숙박 혁신사업자와 농어촌 민박업계 간의 이해갈등이 발생한 경우(6-1), 원격진료를 둘러싸고 정부와 의사협회 간의 의견이 팽팽히 맞선 경우(7-1) 등 혁신을 찬성하는 집단과 반대하는 집단 간 이해가 충돌하는 경우 해커톤은 아무런 해결책을 도출해내지 못하거나 매우 원론적인 수준에서의 합의문만 도출해낼 뿐이었다.

반면, 합의문이 도출된 대부분의 사안들은 이해갈등이 부재하고 참여자들의 전문적 식견을 통해 적절한 규제대안에 관한 합의가 가능한 경우였다. 물론 찬성과 반대가 존재하였음에도 합의문 작성에 다른 경우가 존재하였다. 예를 들어, 금융정보 자기결정권(1-1)의 경우 기존 금융회사들이 보유해온 개인금융정보의 개방을 놓고 핀테크 업계와 기존 금융회사들 간에 의견대립이 있었다. 전동 키보드 웨어링 서비스의 주정차 가이드라인 마련(8-2)이나 개인정보 사전동의제도 실질화 방안 마련(9-1)과 관련해서도 규제 개선에 대한 찬성과 반대는 분명 존재하였다. 그러나 이 세 가지 사례의 공통점은 규제 개선으로 찬성 측이 수혜를 받고 반대 측이 피해를 받은 것은 아니었다는 점이다. 이용자 편의증진 서비스를 제공하기 위해서는 개인정보 사전동의제도를 개선해야 한다는 혁신사업자의 주장과 개인정보 유출사고에 대한 사후규제 강화를 통해 기업의 개인정보 관리책임이 제대로 작동하도록 해야 한다는 소비자 협회의 주장은 상호 배치되는 것이 아니며, 각자의 이해가 충돌하는 사안이라고 보기도 어렵다.

제도시행 약 3년 동안 다룬 27건의 신산업 규제관련 의제 중 5건을 제외한 22건의 의제에서 합의문을 도출하였다는 점을 볼 때 4차산업혁명위원회의 규제·제도혁신 해커톤이 실패하였다고 단정짓기는 어렵다. 그러나 신산업 규제개선 관련 이해관계자 충돌을 해결한다는 본연의 취지를 고려한다면, 81%의 성공률을 근거로 이 제도가 비교적 성공했다고 주장하기도 어렵다. 중요한 것은 해커톤의 성패를 따지기보다 해커톤이 신산업 이해갈등을 해결하는 갈등해결 프로세스로 작동하지 못한 이유가 무엇인지를 고찰하는 것이다. 3장에서의 해커톤 사례 분석을 통해 크게 세 가지 이유를 생각해볼 수 있다.

첫째, 해커톤은 문제해결 프로세스이지 갈등조정 메커니즘은 아니라는 점이다. 갈등조정 메커니즘이 결여된 협력적 거버넌스 메커니즘은 이해관계 조정의 필요조건일 수는 있지만 충분조건이 되기는 힘들다는 해외 사례의 교훈을 여기에서 다시 한 번 확인할

수 있다. 일반적인 해커톤은 소프트웨어 개발자들이 단기간 모여 끝장토론을 통해 소프트웨어 프로토타입에 대한 합의를 이루는 과정을 의미한다. 이견을 가지고 있는 개발자들이 치열한 설득의 과정을 거쳐 합의에 이르게 된다. 이러한 프로세스는 개인정보 사전동의제도 실질화 방안 마련처럼 첨예한 이해관계에 기반하지 않은 찬성과 반대의 입장이 존재하는 경우에는 해결책 도출에 활용될 수 있다. 그러나 혜택이 혁신사업자에게 집중되고 비용이 기존사업자에게 전가되는 것으로 인식되고 있을 경우에 발생하는 이익충돌을 조정하는 메커니즘으로 작동하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 이익충돌 상황에서 각 행위자들은 상대방과의 관계를 제로섬 게임으로 인식할 뿐, 포지티브섬 게임으로 인식하지 않는 경향이 있기 때문이다. 해커톤은 정답(right answer)을 찾아나가는 과정일 수 있다. 그러나 이해관계조정에서 객관적으로 올바른 답이란 존재하기 어렵다. 서로 얽혀 있는 맥락 속에서 막힌 실타래를 풀고 서로가 조금이나마 더 만족할 수 있는 대안을 찾아나가는 과정이다.

둘째, 이해관계조정에 소요되는 기간이 너무 짧다. 물론 규제·제도혁신 해커톤에서도 사전준비를 3~4주 전부터 준비하기는 하지만, 실제로 참여자들 간에 이해관계조정은 1박 2일이라는 매우 짧은 시간 안에 결론을 내려야 한다. 그러나 이해관계조정은 지난한 과정이다. 서로의 이해를 확인하고 혁신서비스와 규제개선이 한 쪽에 일방적인 피해를 주지 않도록 대책을 마련함으로써 서로가 보다 만족할 수 있는 합의점을 찾아나가는 것은 1박 2일로 불가능한 일이다.

셋째, 해커톤은 이해관계조정에 필수적으로 선행되어야 하는 사실확인 기능을 제공해주고 있지 못하다. 혁신서비스를 허용하는 규제개선이 과연 기존 사업자의 이익을 침해하는지 여부에 대한 개연성만 가지고 찬성과 반대를 하는 것은 검증되지 않은 추측의 영역이다. 그러나 규제개선은 추측이 아니라 보다 정확한 실증데이터에 기반해서 이뤄질 필요가 있으며, 이 때의 실증데이터는 대립하는 이해관계자들의 쟁점을 바꾸는 데 활용될 필요가 있다. 즉, 해커톤이 이해관계조정 메커니즘으로 작동하기 위해서는 이해당사자들이 믿는 '사실'이 주관적인 의견이 아니라 상호 인정받는 사실임을 확인하는 절차가 필요하다. 해커톤은 신산업 규제갈등을 해소하기 위한 중요한 협력적 거버넌스 시도라고 할 수 있다. 그러나 이해관계조정이라는 본연의 목적을 달성하기 위해 보완되어야 할 사항은 적지 않다고 할 것이다.

한편, 한걸음 모델은 상생조정기구를 만들어서 전문가들과 이해관계자들을 참여시킴으로써 규제개선 이전에 사전적으로 이해관계를 파악하고 이를 조정하려는 절차를 거쳤

다는 점에서 평가받을 필요가 있다. 대표성 있는 이해관계자들로 상생조정기구가 구성되고, 해커톤과 갈등영향분석을 거치면서 명확해진 쟁점들에 대해서 논의를 함으로써 조정 과정에서의 혼란을 줄일 수 있었던 것이다. 한걸음 모델이 해커톤과 달랐던 점은 사전에 충분한 시간을 두고 사전 갈등조정이 이뤄졌다는 점이다.

물론 한계도 존재한다. 갈등관리절차 진행에 대한 경험 부족으로 기존의 절차를 효율적으로 활용하지 못한 점, 상생메뉴판이 형식적으로 활용된 점, 일부 갈등조정자와 전문가들의 비전문성, 전문가 역할이 과대대표되어 이해관계자 간의 논의가 충분히 이뤄지지 못한 점 등은 한걸음 모델 운영에 있어 한계로 지적될 수 있다. 이해관계를 대표하는 이들이 회의에 참석하였지만, 혁신서비스로 인한 혜택이 분산적으로 돌아가는 일반 국민의 이해를 대표하는 이들이 포함되지 않았다는 문제도 있었다. 3장의 국내외 사례에서 확인한 여러 시사점은 향후 바람직한 신산업 갈등조정기제를 마련하는 데 활용할 수 있을 것이다.



제 4 장

규제정책과 갈등에 관한 텍스트 분석

제1절 텍스트 분석의 개요

제2절 규제혁신과 갈등의 일반 인식

제3절 소결



제4장 규제정책과 갈등에 관한 텍스트 분석

제1절 텍스트 분석의 개요

1. 텍스트 분석의 의의

본 절에서는 규제정책과 갈등에 관련된 잠정적 관련자들의 인식조사를 하기에 앞서 텍스트 마이닝의 방법론을 적용하여 이 주제와 관련된 일반적 인식을 분석해 보고자 한다. 이러한 분석은 향후 인식조사를 실시했을 때 이와 관련된 내용들이 좀 더 넓은 우리 사회 전반에서 어떻게 이해되는지를 비교해볼 수 있는 기초자료로 활용될 수 있으며, 설문을 실시하기 위한 질문을 구성하는 과정에서 질문을 구체화하기 위한 여러 가지 논의의 출발점을 제공해 줄 수 있으므로 향후 연구에 유용한 정보가 될 것이다.

또한 규제정책과 갈등, 특별히 신산업의 도래와 맞물려 규제정책의 결정과 집행과정에서 드러나는 갈등에 대한 일반적인 시각과 그러한 시각의 시간에 따른 변화, 혹은 다양한 변수들에 따른 변화를 분석하는 일은 지금까지 이 주제와 관련하여 이루어진 수많은 논의들을 정리하는 하나의 방법이 될 수 있다는 점에서도 의미있는 분석이라고 할 수 있다.

이러한 텍스트 분석이 구체적으로 어떤 의미를 가질 것인가는 어떤 텍스트를 주된 자료로 하여 분석할 것인가에 따라 완전히 달라질 수 있을 것인데, 본 연구에서는 2018년부터 2022년 사이에 각종 언론에서 규제정책과 갈등에 대해 보도한 언론 기사를 바탕으로 하여 규제정책과 갈등에 대해서 보도된 주제들을 알아보고자 한다. 언론에서 보도된 기사는 정확히 말하면 일반적인 인식 그 자체로부터 나온 것이라고 보기는 어렵지만, 규제와 관련된 갈등이라는 주제 자체가 그 분야와 직접적으로 연관된 사람이 아니라면 좀처럼 접할 일이 없는 매우 전문적인 주제라는 점을 고려하면 이러한 기사들은 인식에 직접적으로 영향을 주는 요인이라고 할 수 있다. 또한 현실적으로 일반 시민들의 인식을 분석해낼 수 있는 데이터가 별도로 존재하지 않는다는 점도 주요한 고려의 대상이 되었다.

2. 텍스트 분석의 방법

4장에서 활용할 방법은 구조적 토픽 모델링(structural topic modeling)으로, 기존 토픽모델링에서 주로 활용되던 잠재 디리클레 할당(Latent Dirichlet Allocation: LDA) 방법에서 한걸음 더 나아가 도출된 주제들 간의 상관관계를 허용하는 주제 상관 잠재 디리클레할당 (Correlated LDA: CLDA)방법과 다항로짓방법(Dirichlet-Multinomial Regression topic model)을 적용하여 데이터를 구성하는 전체 문서들의 특성을 주제의 도출에 함께 고려할 수 있게 한 모형이다. 정치학자인 Roberts et al. (2013)의 아이디어로 시작된 이 모형은 다양한 문서들의 특성에 따라 서로 다른 주제들의 등장패턴을 명확하게 볼 수 있게 해주어서 각 주제들이 나오게 된 맥락을 이해하는데 상당한 도움을 줄 수 있게 된다.

이 분석의 수학적 표현은 다음과 같이 나타나는데, 1)번 식은 각 문서(d)가 각 주제(K)들을 포함할 확률을 추정할 때 다항로짓방법을 적용하여 문서들의 특성(X_d)이 모형에 포함될 수 있도록 해주면서 동시에 주제들간의 관계(Σ)도 고려할 수 있도록 해준다는 사실을 보여준다. 한편 2)번 식은 각 문서의 내용과 연관되는 것인데, 특정 주제에 속한 단어가 각 문서에 분포될 확률($\beta_{d,K}$)은 기본적인 단어의 문서 내에서의 분포(m)와 특정 주제 때문에 나타나는 오차(k_K), 문서의 특성 때문에 나타나는 오차(k_{X_d}) 그리고 특정 주제와 문서의 특성이 상호작용하여 나타나는 오차($k_{X_d,K}$)로 나누어진다고 가정하는 것이다. 이러한 모형을 통해 문서의 특성이 각 문서가 포함하고 있는 주제에 미치는 영향도 모델로 확인할 수 있게 된다는 점이 이 모델의 강점이기도 하다. 마지막으로 3)번식은 어떤 주제가 주어졌을 때 각 단어가 그 주제 속에서 나타나는 분포를 나타내는 것인데, 이를 통해 각 주제의 특성이 단어들의 분포를 통해 각 문서 속에서 어떻게 나타나는지를 모델로 구현할수 있게 된다.(Roberts, Stewart, and Tingley 2016, 2019; Roberts, Stewart, and Airoldi 2016)

$$\theta_d \mid X_d, \gamma, \Sigma \sim \text{LogisticNormal} (X_d \gamma, \Sigma) \quad 1)$$

$$\beta_{d,K} \propto \exp(m + k_K + k_{X_d} + k_{X_d,K}) \quad 2)$$

$$z_{d,n} \mid \theta_d \sim \text{Multinomial} (\theta_d) \quad 3)$$

이러한 모형은 기존의 LDA모형이 분석해낼 수 있는 잠재적인 주제의 분포를 명확하게 드러난 단어들의 집합으로 정의해 준다는 강점 위에, 각 문서들과 연관된 변수들이 주제들의 분포에 주는 영향을 회귀분석의 틀 안에서 분석할 수 있게 해줌으로써 문서들이 생산된 맥락이 주제들의 분포에 어떤 영향을 미치는지 분석해낼 수 있게 해준다는 점에서 다양한 해석들을 가능하게 해준다. 예컨대 어떤 주제가 시간에 따라 변해가는 과정을 분석해낸다고 할 때 기존 분석의 틀에서는 각 시간마다 자료를 분류하여 따로 분석을 진행한 다음 그 분포나 빈도를 비교하는 방법밖에 없었다. 그러나 STM을 활용함으로써 이 모든 분석이 하나의 모형틀 안에서 가능하게 되었다. 이는 즉 일관성있는 주제들이 시간에 따라 어떻게 달라지는지를 보다 명확하게 분석하게 되었다는 뜻이다. 본 분석에서도 이러한 강점을 활용하여 각 주제들이 시간에 따라 변화하는 양상과 보도된 언론사에 따라 주제들이 달라지는 양상, 그리고 주제에 따라 달라지는 양상들을 별도로 분석해보면서 규제와 갈등이 언급되는 맥락과 각 주제들의 분포를 함께 분석해 보기로 한다.

3. 텍스트 분석 자료

본격적인 텍스트 분석에서 활용된 자료는 언론자료가 체계적으로 정리되어있는 한국언론재단의 빅카인즈(www.bigkinds.or.kr)에서 검색한 결과를 바탕으로 하여 이 결과에 포함되어 있는 각 기사들의 URL을 활용하여 직접 기사 본문을 수집하는 과정으로 수집되었다. 구체적으로 빅카인즈의 검색에서 활용된 것은 다양한 단어들의 조합이었는데, 최종적인 자료의 다양성을 최대한 확보하기 위하여 “규제-갈등”이라는 단어쌍과 밀접한 관계를 갖는 여러 가지 단어쌍을 키워드로 검색하여 자료들을 수집한 후 이 수집된 자료들을 모두 합쳐서 중복되는 문서들을 제거한 후 분석에 활용하였다.

이때 빅카인즈의 검색에 활용된 단어쌍은 총 네 개였는데, 1) 규제-갈등, 2) 규제-충돌, 3) 신산업-갈등, 4) 신산업-규제가 그것이었다. 이외에도 갈등이나 충돌과 유사한 의미를 가지는 다양한 단어들을 활용해 보았으나 결과적으로 얻을 수 있는 문서의 수가 아주 작았기 때문에 결국에 이 네 가지 검색에서 얻은 자료들을 바탕으로 하여 분석하였다. 처음에 추출한 결과를 모두 모은 결과 총 6만여 개가 넘는 문서가 존재했지만 사라진 URL을 제거하고 중복되는 문서들도 제거한 결과 최종적으로 남은 문서는 21,226개였다. 시간적으로는 2018년부터 2022년까지의 자료를 수집하였고, URL이 없는 문서들

은 원문을 수집할 수가 없어서 제거해야했지만 다행히도 이러한 문서는 그렇게 많지 않은 것으로 나타났다. 문서의 검색은 2022년 5월 23일부터 30일에 걸쳐 이루어졌으며, 원문 기사를 웹페이지로부터 읽어 들이고 의미 있는 형태소로 분리하여 저장하는 모든 과정은 Python을 활용하였고 본격적인 분석에는 R을 활용하였다.

제2절 규제혁신과 갈등의 일반 인식

1. 토픽모델링의 추정과 최적화

최종적으로 분석에 활용된 문서의 연도별 분포는 다음 <표 4-1>과 같이 나타나는데, 1년동안 보도되는 뉴스 전체의 숫자를 짐작해보면 규제와 갈등이라는 키워드를 동시에 포함하고 있는 기사가 많지는 않다는 점을 쉽게 확인할 수 있다.

<표 4-1> 문서의 연도별 분포

연도	문서수
2018	3,266
2019	8,430
2020	4,154
2021	3,808
2022	1,608

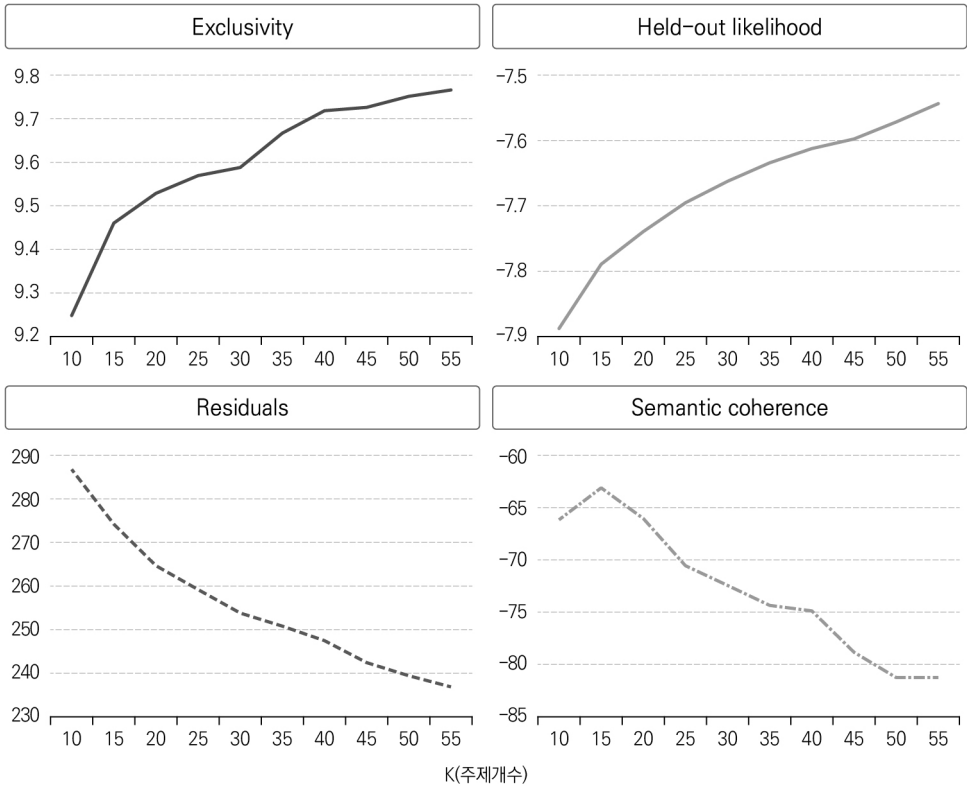
출처: 저자 작성

이러한 기사들을 바탕으로 하여 분석을 진행하기 위해서는 무엇보다 전체 주제의 갯수를 결정할 필요가 있다. 모형의 실제적인 구현에 있어서 분석자가 정할 가장 중요한 모수이기 때문인데, 문제는 문서들 속에 잠재적으로 들어있는 주제들의 갯수를 정확하게 알아내는 것은 불가능한 일이라는 점이다. 따라서 모형추정을 가능하게 하기 위해서는 주제의 숫자를 계속적으로 바꾸어 가면서 여러 가지 모형을 추정한 후 모형적합도 면에서 최상의 모형을 만드는 주제의 수를 정하는 방법을 사용하였다.

이때 사용되는 모형적합도로 활용되는 통계치는 모형으로부터 산출되는 잔차(residuals), 모형에서 도출된 주제들이 얼마나 다른 주제들과 구분되는 내용을 갖는지를 수치화한 배타성(exclusivity), 모형에서 도출된 각 주제들이 얼마나 일관성을 갖는가를 평가한 의미일관성(semantic coherence), 단어들 중 일부를 삭제한 후 추정한 모형으로부터 삭제한 단어들의 우도를 계산해보는 방법(held-out likelihood)의 네 가지를 기준으로 사용하였다. 주제의 개수는 5개에서 70개까지로 한정하여 추정한 아래 <그림 4-1>을 보면 주제의 갯수는 세 개의 척도에서는 많을수록 좋은 것으로 나타났지만 의미

일관성의 측면에서 주제가 15개 일때 가장 좋고 이후 일관성이 지속적으로 떨어지는 것으로 나타났다. 그래서 15개 이상의 주제를 도출한 모델로부터 나온 결과들을 연구자들이 직접 읽어보고 판단한 결과 30개의 주제를 도출한 모형이 가장 본 연구의 주제와 적합한 주제들이 다양하게 나타난 것으로 나타나 결국 이를 최종모형으로 정하였다.

〈그림 4-1〉 주제 개수에 따른 모형적합도 변화



출처: 저자 작성

2. 규제 및 갈등 관련 주요 주제들

이상의 절차를 거쳐 최종적으로 결정된 모형에서 나온 주제들은 다음 <표 4-2>와 같이 정리할 수 있다. 여기에서 가장 오른쪽에 있는 ‘도출주제’들은 연구자들과 연구자문들의 의견을 통합하여 결정된 것이고, ‘문서 중 비율’은 모형의 모수중 하나로 임의의 문서에서 각 주제가 나타날 확률을 표현하는 것이다. 본 연구의 주제인 규제-갈등과 직접적인 관련이 있는 주제들은 음영으로 표시하였다.

여기서 확인할 수 있는 것은 규제와 관련된 몇몇 갈등들은 상당히 알려졌고, 전에 없었다가 새롭게 나타난 신산업들이 활성화 되기 위해서는 많은 규제에서의 변화가 필요함에도 불구하고 이러한 갈등들을 해결하고자 하는 구체적 움직임에 대한 언급이 거의 없다는 사실이다. 그러나 이미 앞장에서 살펴본 것처럼 4차산업혁명위원회를 중심으로 한 ‘해커톤’이나 기획재정부가 진행한 ‘한걸음모델’을 통해서 정책적으로 이러한 갈등에 대한 해결노력이 없었던 것은 아니었다는 점을 생각해 보면, 이러한 발견은 기존의 정책적 노력이 큰 관심을 받지 못했다는 사실과 함께 유의미한 변화를 가져오지 못했다는 점의 반증일 수 있다. 그러나 갈등해결을 위한 노력이 단기간에 가시적인 성과를 내기가 어려운 것이라는 점을 생각해 보면 단순히 언론에 언급될만한 큰 변화를 만들어내지 못했다는 것으로 정책적 노력이 무의미한 것이었다고 판단하기는 어렵다.

<표 4-2> 분석결과 도출된 주제들

주제 번호	문서 중 비율	주요단어	도출주제
5	0.083	일본, 한일, 우리나라, 정부, 갈등, 양국, 관계, 입장, 수출규제, 조치, 총리, 문재인, 대화, 아베, 상황	한일관계 긴장상태
17	0.070	규제, 정부, 장관, 방안, 기획재정부, 제도, 신산업, 분야, 규제혁신, 부처, 추진, 개선, 완화, 확대, 지원	신산업관련 규제혁신 노력
8	0.066	신산업, 산업, 구축, 육성, 조성, 지원, 사업, 기업, 기반, 분야, 개발, 미래, 중심, 지역, 추진	신산업 적극 육성을 위하여 다양한 정책지원 마련
6	0.061	경기, 미중, 전망, 영향, 경제, 분기, 하락, 상황, 수출, 우리나라, 글로벌, 상승, 감소, 가능성, 성장률	국제적인 환경의 부정적 변화로 불확실성이 높아지고 경제 부진
24	0.059	국회, 법안, 개정안, 규제, 논란, 법률, 의원, 규정, 우려, 개정, 행위, 입법, 정부, 주장, 지적	규제관련 국회입법과정에서 여러 충돌이 발생
1	0.054	민주당, 대통령, 더불어민주당, 문재인, 의원, 대선, 국회, 후보, 선거, 국민, 야당, 여당, 청와대, 대표, 정부	선거 관련 소식

주제 번호	문서 중 비율	주요단어	도출주제
30	0.049	기업, 경제, 정부, 신산업, 규제, 산업, 우리나라, 투자, 기업들, 경쟁력, 회장, 글로벌, 혁신, 성장, 대기업	신산업 규제혁신으로 국제경쟁력키우기 위한 노력
2	0.045	사업, 지역, 주민, 규제, 갈등, 관계자, 인근, 주민들, 계획, 규모, 개발, 시설, 공사, 추진, 건설	지역개발과정에서 관련 규제 로 인한 주민갈등
14	0.045	일본, 수출, 반도체, 소재, 수출규제, 우리나라, 한일, 조치, 품목, 정부, 규제, 기업, 갈등, 보복, 경제	한일관계 긴장으로 인한 무역 관련 갈등
25	0.043	미국, 트럼프, 중국, 대통령, 도널드, 미중, 행정부, 세계, 바이든, 정부, 시진핑, 규제, 현지시간, 무역, 갈등	미중관계 갈등 상황
7	0.043	기술, 서비스, 시장, 미국, 기업, 국내, 세계, 글로벌, 개발, 인공지능, 데이터, 사업, 플랫폼, 분야, 우리나라	다양한 신산업분야 국내기업 성장이 필요
4	0.043	규제, 코로나, 사고, 정부, 갈등, 상황, 경찰, 하루, 서울, 발생, 처음, 전국, 사진, 안전, 거리	사회적거리두기 관련 상황들
3	0.035	서비스, 택시, 업계, 사업, 플랫폼, 갈등, 택시업계, 정부, 규제, 차량, 대표, 카풀, 모빌리티, 혁신, 스타트업	모빌리티 관련 갈등상황
10	0.034	지역, 발전, 정책, 역할, 수도권, 지원, 갈등, 변화, 해결, 인구, 중심, 지방, 행정, 미래, 시민	지역간 균형발전 필요
12	0.033	일자리, 최저임금, 고용, 인상, 정책, 소득, 노동, 경제, 기업, 성장, 임금, 정부, 재정, 노조, 근로자	경제정책 관련 다양한 이견들 간의 논쟁
19	0.033	부동산, 주택, 아파트, 집값, 서울, 공급, 시장, 가격, 정부, 재건축, 규제, 가구, 대책, 투기, 대출	부동산 관련 이슈들
27	0.029	시대, 우리나라, 나라, 국가, 역사, 현실, 가치, 미국, 미래, 세기, 세계, 정치, 과거, 세상, 변화	무의미한 주제
9	0.027	금융, 은행, 주식, 기업, 투자, 시장, 자금, 규제, 자산, 거래, 투자자들, 투자자, 주가, 증시, 회사	증시나 자산투자에서 규제가 필요한 상황
11	0.019	참석, 서울, 주제, 참석했다, 행사, 주최, 열렸다, 대표, 토론, 참석자들, 포럼, 왼쪽부터, 광주, 토론회, 오후	무의미한 주제
15	0.018	생산, 에너지, 공장, 공급, 전기차, 중국, 비중, 자동차, 세계, 수요, 가격, 우리나라, 미국, 유럽, 제품	친환경에 대한 관심으로 전기 차 수요 증가
26	0.016	됩니다, 거라고, 어요, 까요, 인터뷰, 질문, 워낙, 처음, 같아요, 설명, 저도, 하죠, 진짜, 텐데, 인데요	무의미한 주제
23	0.015	자유로운, 소개, 후원, 진실, 소외, 용기, 한겨레, 끈질기게, 만듭니다, 향상, 드리운, 행복, 함께하겠습니다, 거니다, 두근거리	무의미한 주제
18	0.015	북한, 한반도, 남북, 안보, 관계, 외교, 국민, 정치, 정치적, 전쟁, 국익, 국민들, 필요, 과거, 자체	남북관계 관련 상황
13	0.012	유리, 필요, 효과, 전문가, 영향, 전문가들, 측면, 도움, 인터뷰, 역할, 크다, 전문, 결과, 있을지, 예측	무의미한 주제

주제 번호	문서 중 비율	주요단어	도출주제
21	0.011	편성, 내년도, 예산, 추경, 소상공인, 예산안, 재정, 활 력, 예산도, 민생, 국민, 국회, 본격적, 취약계층, 사회 안전망	코로나이후 정부지원 방향
29	0.010	공정, 나라, 정치, 대한민국, 권력, 존경하, 정권, 국민, 대통령, 일자리, 국가, 시장, 세금, 세계, 기득권	무의미한 주제
16	0.009	한반도, 평화, 남북, 조선인, 세계문화유산, 세계유산, 사도광산, 숨기고, 나라, 철화하라, 강제노역, 역사왜 곡, 번영, 최고령, 역사	일본 역사왜곡 관련 이슈
20	0.009	존경하, 국민, 대한민국, 한반도, 시대, 평화, 혁신, 희 망, 나라, 경제, 협력, 남북, 분야, 일자리, 중심	무의미한 주제
28	0.007	예술, 자연스레, 방문하, 작품, 배울, 대학생, 이벤트, 음악, 화려, 공연, 체험, 시도할, 창의적인, 전시, 평범	무의미한 주제
22	0.006	국민청원, 이성, 청와대, 마땅히, 평생, 조선, 잡힌, 옥 죄, 안목, 눈물, 민주, 헌법, 고통, 나라, 평가받	무의미한 주제

출처: 저자 작성

규제와 관련된 주제들만 생각해 보면 가장 높은 확률로 나타날 것으로 추정된 주제는 신산업관련 규제혁신 노력과 필요성에 대한 것이었다. 하지만 위의 <표 4-2>에 나온 단어들에서 보이는 것처럼 여기에는 어떤 구체적인 대안과 관련된 소식들이 별로 없다는 점을 쉽게 추측할 수 있다. 이러한 추정을 확인하기 위하여 이 주제를 가장 잘 드러내는 대표적인 문서들⁴⁹⁾을 뽑아놓은 다음 <표 4-3>을 보아도 이러한 점을 쉽게 확인할 수 있다. 대부분의 기사가 신산업으로 인한 변화, 혹은 다른 변화로 인해 규제의 변화 가능성을 언급하고 있기는 하지만 대부분의 기사에서 구체적인 해결책이나 변화의 방향은 거의 발견되지 않는 점을 확인할 수 있는 것이다.

49) STM에서는 각 주제들이 각 문서에서 차지하는 비중을 계산한 모수를 계산해주는데 대표적인 문서는 이 값이 큰 문서들을 의미한다.

〈표 4-3〉 주제 17과 관련된 대표적 문서들

문서내용
보은군은 군민생활과 생업현장에서 드러나지 않은 불합리한 규제를 발굴해 개선키로 했다.군은 올해 군민들에게 불편을 주거나 불합리한 규제를 군민으로부터 직접 제안 받아 개선하기 위해 '보은군 민생규제 혁신과제'를 공모한다 6일 밝혔다. 공모내용은 △국민복지 △일상생활 △취업·일자리 △소상공인·중소기업 지원 △신산업분야 등 군민생활과 경제활동에 밀접한 관련이 있는 민생규제 혁신 과제 5개 분야이다.접수된 제안은 보은군 규제개혁위원회의 심사를 거쳐 우수 안건을 선정한 뒤 3월 중 이에 대한 시상금을 지급할 예정이다. 군은 발굴된 제안을 가운데 자체 해결이 가능한 경우 보은군 자치법규 개정 등을 통해 즉시 해결할 방침이다. 또한 법률이나 제도 개선이 필요한 경우는 중앙부처에 정식 안건으로 건의해 민원·행정 제도에 반영될 수 있도록 적극 노력할 계획이다. 공모기간은 오는 10일부터 28일까지이며 보은군민이면 누구나 참여 가능하다. 참가 희망자는 보은군청 홈페이지에 게시된 공고문에 따라 제안서를 작성, 기획감사실 법무팀에 우편 또는 메일(nine0119@korea.kr)로 제출하면 된다. (출처: https://www.inews365.com/mobile/article.html?no=610159) 예산군이 전 국민을 대상으로 일상생활과 생업 현장에 숨은 불합리한 규제를 발굴 및 개선하고자 '2021년 예산군 민생규제 개선 공모전'을 개최한다.공모기간은 다음달 5일까지며 규제개선에 관심 있는 국민 누구나 응모할 수 있다.공모분야는 △시민복지 △일상생활 △취업·일자리 △소상공인·중소기업 지원 △신산업 등 5대 민생규제이며 단순 건의·진정 등 민원, 세금·보조금·과태료 등에 관한 건의는 제외된다.응모작은 1차 요건 심사를 거쳐 예산군 규제개혁위원회의 최종 심사를 통해 입상작을 선정하며 입상자에게는 상장과 예산사랑상품권(최우수 1명 50만원, 우수상 2명 각 30만원, 장려상 4명 각 10만원)이 주어진다.응모방법은 예산군 홈페이지 고시·공고에서 신청서 서식을 내려 받아 규제개선 건의과제를 작성해 우편 또는 이메일로 제출하면 된다.군 관계자는 "민생규제 개선과제 공모전에 많은 분들의 관심과 참여를 바란다"며 "이번 공모전을 통해 일상생활 속 규제들이 빠짐없이 해결될 수 있도록 노력하겠다"고 말했다. (출처: https://www.ccnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=233192) 2018년 관세행정 규제개혁 국민제안 공모가 오는 31일까지 진행된다.공모과제는 일자리 창출·신기술 및 신산업 육성 사항, 국민 및 기업 불편 사항 등 관세행정과 관련된 규제개혁과제로 기업, 일반국민, 공무원 등 누구나 참여할 수 있다. 공모 접수는 이번 달 31일까지 국민신문고의 국민행복제안 코너와 전자우편을 통해 가능하며, 서류 심사를 거쳐 최종 결과는 7월 말 발표할 예정이다. 최우수작(1점)엔 관세청장상과 부상 100만원이 주어진다. 우수상(3점)엔 각 50만원, 장려상(6점)엔 각 30만원 등 총 10점을 시상한다.자세한 사항은 관세청 홈페이지(www.customs.go.kr)를 통해서 확인할 수 있다.관세청은 이번 공모전을 통해 국민들이 제안하는 개선방안을 정책에 반영함으로써 국민맞춤형 서비스 제공 확대와 현장중심의 실효성 있는 제도 개선이 이뤄질 것으로 기대하고 있다. (출처: http://m.joseilbo.com/news/view.htm?newsid=332339)

두 번째로 나온 주제인 '신산업 적극육성을 위하여 다양한 정책지원 마련'이라는 주제에서도 이러한 점을 쉽게 확인할 수 있는데, 이 주제와 관련된 대표적 문서들을 뽑아놓은 다음 〈표 4-4〉를 보면 다양한 정책지원에 대한 언급들이 포함되어 있음에도 불구하고 이러한 언급들은 예산배분이라든가 중점적인 지원 분야에 대한 것만 언급하고 있을 뿐 규제로 인한 갈등에 대한 언급은 최소화 되어 있음을 쉽게 볼 수 있다.

〈표 4-4〉 주제 8과 관련된 대표적 문서들

문서내용
경상남도는 침체된 지역산업에 활력을 불어넣기 위해 올해 7대 분야에 1,426억 원을 투자할 계획이라고 밝혔다. 이는 최근 조선·기계 등 경남의 제조업이 침체 국면을 맞이함에 따라 기존산업의 구조고도화와 새로운 신산업을 발굴·육성하여 4차 산업혁명에 대응하기 위함이다. ▲ 먼저 경남 주력 및 경제협력권 산업 육성을 위해 7개 사업 300억 원을 투입한다. 주력 및 경제협력권 산업육성은 경남산업 발전을 위해 대표산업을 선정하여 육성함으로써 경남 중소·중견기업의 경쟁력을 강화하고 일자리 창출을 위해 기술개발(R&D), 기업지원 및 사업화(비R&D)를 지원하는 사업이다. 경남도는 지능형기계, 나노융합부품, 항공, 항노화바이오 등 4개 산업을 주력산업으로, 친환경선박, 전기·자율차, 첨단신소재 3개 산업을 경제협력권산업으로 지정하여 270억 원을 투입한다. 또한 올해 신규사업으로 경남 대표기업 육성을 위한 스타기업 사업에 10억 원, 지역 기업들이 손쉽게 지원서비스를 받을 수 있도록 하는 바우처 사업에 10억 원, 사회경제적조직의 영세한 경영 여건 개선을 지원하는 커뮤니티비즈니스 활성화 사업에 8억 원, 사업창업초기단계를 지난 기업에 맞춤형 지원을 통해 성공기업으로 육성하는 POST-BI사업에 2억 원을 지원한다. 한경호 도지사 권한대행은 “제조업의 경쟁력 강화를 위해 기계, 조선 등 기존 주력산업에 ICT를 접목하여 구조고도화와 산업재편을 추진해 나가는 한편, 4차산업 혁명에 대응한 다양한 시책을 발굴·육성하여 침체된 지역산업에 활력을 불어 넣고 미래 경남먹거리 신산업 육성에 전 행정력을 집중해 나갈 계획”이라고 밝혔다. (출처: https://www.gyeongnam.go.kr/board/view.do?boardId=BBS_0000060&menuCd=DOM_000001003004000000&paging=ok&startPage=144&dataSid=4071205)
전라남도가 2020년 정부예산에 전남 성장을 견인할 경제산업 분야, 총 46건에 1290억 원의 신규 및 계속사업이 반영돼 신성장산업에 활력을 불어넣게 됐다. 이는 경제산업 분야 예산 역대 최대로, 총 사업비는 1조 1928억 원에 달한다. 전라남도의 핵심 시책인 ‘청정 전남, 블루 이코노미’ 사업과 신성장 동력 사업이 대거 반영됐다. 대표적 미래 먹거리산업인 e-모빌리티와 드론 분야에서 신규 사업으로 ‘소형 수소연료전지 기술개발 및 실증사업’ 110억 원, ‘융합기기용 전원시스템 고안전성 평가 기반구축 사업’ 195억 원, ‘5G 기반 드론 활용 스마트 영농실증 확산사업’ 200억 원 등이 반영됐다. ‘무인기(드론) 특화 지식산업센터 건립사업’ 53억 원, ‘전기자동차 개방형 공용플랫폼 구축사업’ 53억 원 등이 계속사업으로 반영돼 미래형 이동·운송 관련 산업클러스터를 구축하고 전후방 관련 산업을 육성하게 된다. 또한 국내 유일의 화순백신산업특구를 중심으로 연구개발에서 제조까지 원스톱 지원체계를 구축하는 ‘국가 백신 제품화 기술지원센터 구축사업’ 20억 원, ‘백신 글로벌 산업화 기반 구축사업’ 142억 원 등이 계속사업으로 반영돼 차세대 백신, 천연물 신약개발을 선도할 거점 마련에 속도를 내게 됐다. 전라남도가 미래 글로벌 에너지신산업 수도로 거듭나기 위한 신규 사업으로 ‘에너지신산업 규제자유특구혁신산업 육성사업’ 55억 원, ‘초대형 풍력 인종·실증 단지 구축사업’ 53억 원 등이 반영됐다. ‘지능형 저압직류 핵심기술개발사업’ 60억 원 등도 계속사업으로 반영돼 에너지 분야 신기술 개발을 통해 국내 및 글로벌 시장 선점을 주도하는 에너지혁신성장 거점 육성이 탄력을 받게 됐다. 전라남도 주력산업인 조선 분야는 ‘전기추진 차도선 및 이동식 전원공급 시스템 개발사업’ 478억 원이 신규 반영됐다. ‘해양경찰 서부정비창 구축’ 82억 원, ‘알루미늄 소형선박 건조지원 시스템 구축사업’ 16억 원 등이 계속사업으로 반영돼 업종 다각화를 통한 경쟁력 확보 계기가 마련됐다. 철강·석유화학 산업은 ‘수송기기용 마그네슘 소재 실증기반 조성사업’ 180억 원, ‘폐플라스틱 자원화 소재개발 및 실증기반 조성사업’ 190억 원 등이 신규 반영돼 산업의 고도화와 고부가가치화를 위한 R&D 및 인프라 구축 등을 지원하게 된다. 전남지역 소재·부품 기업의 자립 기반을 육성하기 위한 ‘광양만권 소재부품산업 지식산업센터 구축사업’ 190억 원, ‘전남 소재산업 스마트제조혁신 기반조성사업’ 200억 원, ‘첨단소재 융합부품 상용화 기반 강화사업’ 106억 원 등이 신규 반영돼 전통 주력산업의 품질 경쟁력 강화를 꾀하게 됐다. 안상현 전라남도 경제에너지국장은 “경제산업 분야 국비 확보를 통해 마련한 성장동력을 기반으로 ‘블루 이코노미’ 실현과 전남 산업의 미래 발전을 이끌겠다”며

문서내용

“앞으로도 대학, 연구원 등 지역 혁신기관과 협력해 전남의 새로운 먹거리 산업 발굴을 위해 국비 건의 과제를 계속 발굴하겠다”고 말했다.

(출처: <https://m.pressian.com/m/pages/articles/269911>)

울산시가 자동차 조선 석유화학 등 기존 주력 산업 고도화와 신산업 육성을 위해 4차 산업기술과 융·화합한 스마트제조산업 구축에 본격 나섰다.시는 정보통신기술(ICT) 연구지원기관인 울산정보산업진흥원(원장 장광수)과 함께 2022년까지 ‘유 스마트 인더스트리 4.0(U-Smart Industry 4.0) 로드맵’을 추진해 3000여 개의 일자리 창출과 1500여 명의 관련 분야 전문인력 양성, 200여 개 강소기업 유치 등의 성과를 내기로 했다고 9일 발표했다.울산정보산업진흥원은 로드맵 실현을 위해 ICT 융합 기술역량 확보, 스마트 제조혁신 인프라 구축, 융합클러스터 조성 등의 6대 핵심 전략과 조선해양ICT 융합, 스마트정밀화학산업, 스마트제조서비스, 인공지능(AI)·빅데이터 융합, 드론(무인항공기)실증도시, 3차원(3D)프린팅산업 융합, 게놈·바이오메이터팜 등 9대 실행 과제를 제시했다. 시는 3D프린팅 선도 도시 구현을 위해 3D프린팅 벤처 집적 지식산업센터 구축과 규제자유특구 신청, 의료기기 분야 지원시설, 자동차·조선·석유화학·의료기기 분야 융합 비즈니스 모델 발굴, 사물인터넷(IoT)과 딥러닝 융합 스마트 제조 기반 구축 등에 나서기로 했다. 또 AI 기반 로봇지원센터 구축과 로봇융합 전문기업 육성 등을 통해 제조업 전반에 생산성을 높이는 로봇융합 생산 공정 구축에도 나선다.시는 항만과 도심, 산림, 산업단지를 연계한 드론시티 조성사업도 추진하기로 했다. 드론 본체에 ICT와 딥러닝, AI 4차 산업혁명 기술을 적용해 산업도시 안전과 재해는 물론 교통·물류체계 등을 종합 관리하기로 했다.시는 앞서 올해 초 울산항 입·출항 선박에 해상 선용품을 드론으로 배달하는 무인 물류시스템 구축사업을 성공적으로 끝냈다. 송철호 울산시장은 “침체된 울산 주력 산업에 4차 산업혁명 기술을 융·화합해 울산 제조업의 글로벌 경쟁력을 높이는 데 최선을 다하겠다”고 말했다.

(출처: <https://www.hankyung.com/society/article/2019070927691>)

그 다음으로 나온 ‘규제관련 국회입법과정에서의 충돌’은 규제와 관련된 충돌이기 보다는 국회 내에서 여러 가지 의견 충돌이 있다는 점만 강조되고 있을 뿐 규제에 대한 이야기는 크게 언급되고 있지 않은 점을 쉽게 볼 수 있으며, ‘신산업 규제혁신으로 국제 경쟁력 키우기 위한 노력’이나 ‘지역개발과정에서 관련 규제로 인한 주민갈등’도 규제관련 갈등의 해법에 대한 구체적인 언급은 쉽게 찾아볼 수 없었다.

보다 직접적으로 연관되어 있는 ‘모빌리티 관련 갈등상황’과 관련하여 대표적인 문서를 뽑아놓은 결과는 다음 <표 4-5>와 같이 나타났다. 여기에서도 역시 해결의 구체적인 방법에 대한 보도는 거의 없이 결론적으로 나온 합의안이 받아들여지지 않았다는 보도와 결국 법적 해결에 의존하는 양태 정도가 보도되고 있는데, 갈등해결의 측면에서 이러한 보도는 결국 해결에 별로 가까워지지 못한 채 머물고 있는 현실을 보여주면서 동시에 이러한 갈등해결의 주된 방법인 이해관계자들 사이에서의 복잡한 논의가 제대로 정리되어 보도되지는 않고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 4-5〉 주제 3과 관련된 대표적 문서들

문서내용
택시·카풀 사회적 대타협기구가 출퇴근 시간에 카풀 서비스를 허용하는 것을 골자로 한 합의안에 서명했다. 전국택시운송사업조합연합회 등 택시 4단체를 비롯해 카풀 사업자인 카카오모빌리티, 더불어민주당 택시·카풀TF 전현희 위원장, 국토교통부 등이 머리를 맞댄 지 45일 만이다. ‘카풀 철폐’를 주장하며 강경투쟁을 이어가던 택시업계와 카풀업계가 갈등과 반목을 풀고 어떤 형태로든 합의를 도출해낸 점은 높이 평가할 만하다. 그러나 이번 합의가 이른바 한국형 승차공유 시장의 불씨를 되살리는 단초를 제공할 수 있을지는 미지수다. 이번 합의의 핵심인 출퇴근 시간 카풀 허용이 오히려 승차공유 사업을 규제하는 족쇄가 될 수 있어서다. 사실 지난 2013년 개정된 여객자동차 운수사업법에는 이번 합의의 주요 내용인 출퇴근 시간 카풀 허용이 이미 적시돼 있다. 운수사업법 제81조 1항은 사업용 자동차가 아닌 자동차(자가용)를 유상으로 임대하거나 알선하는 것을 금지하면서도 출퇴근 때 승용자동차를 함께 타는 경우는 예외로 두고 있다. 이번 합의는 결국 그동안 명확하지 않았던 출퇴근 시간을 평일 오전 7~9시와 오후 6~8시 등 하루 두 번으로 확정할 것에 불과할 수도 있는 셈이다. 이렇다 보니 카카오모빌리티를 제외한 나머지 카풀 업체들의 반발이 거세다. 아침저녁 2시간씩 하루 4시간으로는 사실상 사업성을 담보하기 어려울 뿐 아니라 멀찌감치 앞서가고 있는 글로벌 승차공유 기업들과의 경쟁에서도 뒤처질 수밖에 없어서다. 주 52시간 근로제가 시행되면서 다양한 근무형태가 확산되는 마당에 획일적으로 출퇴근 시간을 특정하는 것도 비현실적이라는 지적이다. 승차공유 기업 쏘카를 운영하고 있는 이재웅 대표도 “이번 합의안은 현행법상 카풀 업체에 이미 허용된 영업권에서 별다른 진전을 이루지 못한 것”이라면서 “현재의 타협안대로라면 의미 있는 카풀 업체가 나오기는 어려울 것”이라고 비판했다. 이번 합의안이 카풀 서비스 최종 소비자인 승객의 편익을 위한 것이었는지도 냉정하게 따져봐야 한다. 실제 카풀 수요가 가장 많을 것으로 예상되는 밤 9시부터 새벽 2시까지 심야시간대가 허용시간에서 빠졌을 뿐 아니라 이동 중인 차량의 빈 좌석을 다른 사람들과 나누는 공유경제의 근본 취지를 살렸다고 보기도 어렵다. 이번 합의가 갈등 봉합을 위한 반쪽짜리라는 비판을 받을 수밖에 없는 이유다. (출처: https://www.fnnews.com/news/201903081806346463)
풀러스·쏘카 등 차량 공유 업체들은 7일 이번 택시·카풀 사회적 대타협 기구의 합의안에 대해 “차량 공유를 통한 혁신의 싹을 완전히 잘랐다. 향후 나쁜 선례로 남을 것”이라고 했다. 국내 최대 카풀 업체 풀러스는 “전혀 실효성이 없는 결론이 나왔다”며 “택시를 잡지 못해 불편을 겪는 심야 시간대 카풀을 활용할 수 없다는 데 시민이 공감하지 않을 것”이라고 밝혔다. 택시가 가장 부족한 시간은 밤 12시가 넘는 심야 시간이다. 카풀의 핵심은 목적지가 같은 운전자와 탑승자가 합승해 비용을 줄이는 것이다. 그런데 가장 수요가 많은 심야 시간대는 빠졌다. 또 출퇴근 시간을 아침·저녁의 2시간씩으로 한정하면 사실상 유료(有料) 카풀이라는 비즈니스가 성립하지 않는다는 것이다. 풀러스는 이번 합의안에 적용되지 않는 무료 카풀 서비스인 ‘풀러스 제로’는 계속 하겠다는 입장이다. 일종의 불복종운동을 하겠다는 반발이다. 또 카풀 전체 업계의 대표성이 없는 카카오모빌리티가 합의한 데 대해서도 납득하지 못 한다는 반응이다. 카풀 이용자 단체인 승차공유이용자모임의 김길래 대표도 “카풀 갈등이 종식된 것은 환영하지만 이용자들의 출퇴근 시간이 다른 현실에서 시간제한을 둔 것은 이용자들에게 또 다른 규제가 생긴 것과 다를 바 없다”고 했다. 카풀은 아니지만 차량 임대를 통한 택시 유사 서비스인 ‘타다’를 제공하는 쏘카 이재웅 대표는 이날 페이스북에 “앞으로 의미 있는 카풀 업체는 나오기 어려울 것”이라며 “카카오도 앞으로 서비스를 원점에서 재검토한다는 입장인 것을 보면 과연 이 합의가 카풀·택시 간 사회적 대타협 기구의 합의라고 볼 수 있는지 잘 모르겠다”고 했다. 그는 또 “이번 합의는 법에 허용한 방식을 금지하는 타협안이기 때문에 나쁜 선례로 남지 않을까 걱정”이라고 했다. 타다는 이용자가 차량을 임대하면 운전기사를 함께 배치하는 서비스이기 때문에 이번 합의안과 상관없이 계속 서비스가 가능하다. (출처: https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/08/2019030800237.html)

문서내용

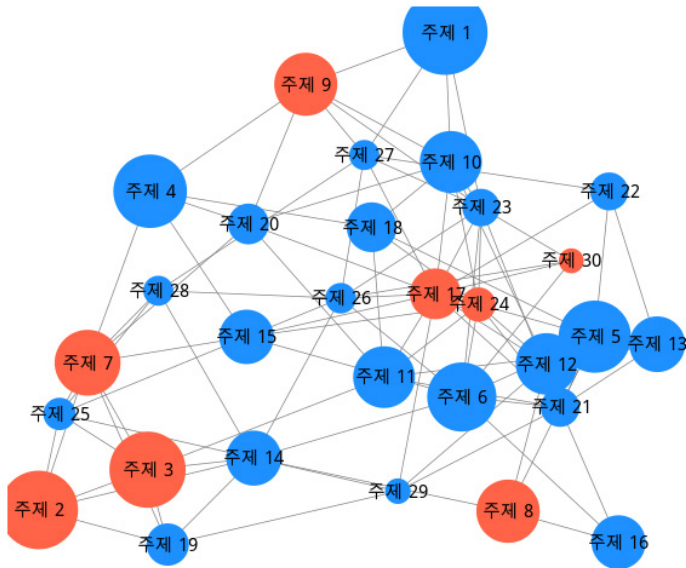
검찰이 28일 VCNC의 승합차 호출 서비스인 ‘타다’에 대해 여객자동차운수사업법 위반이란 결론을 내렸다. 이재웅 쏘카 대표와 이 회사 자회사인 VCNC의 박재욱 대표는 불구속 상태로 재판에 넘겼다. 정부와 여당에 이어 검찰까지 타다를 압박하고 있는 모양새다. ‘공유경제’를 표방한 모빌리티(운송 수단)산업이 위축될 것이란 전망이 나온다. 서울중앙지검 형사5부는 이 대표와 박 대표, 두 법인을 여객자동차운수사업법 위반으로 불구속 기소했다고 28일 밝혔다. 검찰 관계자는 “스마트폰 앱(응용프로그램)과 11인승 승합차, 운전기사를 이 용해 면허 없이 여객자동차운송사업을 하고, 자동차대여사업자로서 법률상 허용되지 않는 유상 여객운송을 한 혐의를 적용했다”고 설명했다. 타다에 대한 검찰 수사는 지난 2월 서울개인택시조합 전 이사장과 전·현직 택시조합 간부들이 검찰에 고발하면서 시작됐다. 여객자동차운수사업법은 자동차 대여 사업자가 유상으로 여객 서비스를 제공하는 것을 금지하고 있다. 반면 타다는 승차 정원 11인승 이상 15인승 이하 승합차의 경우에는 운전자 알선이 허용되므로 합법이라는 입장이다. 검찰 관계자는 “승합차 중 운전자 알선이 허용되는 것은 렌터카일 때만 가능한 법률”이라며 “국민들이 타다를 ‘콜택시’와 비슷하게 본다는 측면에서 명백한 법률 위반”이라고 말했다. 검찰은 당초 택시업계와 새로운 서비스업체 간 갈등으로 시작된 이번 사건을 행정부가 아니라 사법부가 판단하는 것에 대해 부담스러워했다. 이 때문에 사건 수사에 앞서 소관 부처인 국토교통부에 공식적으로 의견 조희서를 보내기도 했다. 타다를 압박하는 곳은 검찰만이 아니다. 지난 24일엔 더불어민주당이 타다를 공격했다. 박홍근 의원이 국토교통부의 택시제도 개편 방안(규제혁신형 플랫폼 택시 도입)과 현행 타다 영업 방식을 허용하지 않는 내용의 여객자동차운수사업법 개정안을 대표 발의했다. 개정안에는 관광 목적이거나 차량 대여·반납 장소가 공항·항만인 경우에만 운전자 알선이 가능하다는 내용이 담겨 있다. 주무 부처인 국토부 시선도 굵지 않다. VCNC가 내년에 1만 대까지 영업차량을 늘리겠다고 발표한 지난 7일 설명 자료를 배포해 “사업의 근거가 되는 시행령을 개정하겠다”고 으름장을 놓았다. 이 대표는 페이스북을 통해 검찰 기소에 강하게 반발했다. 그는 “대통령이 포괄적 네거티브 제도로 전환하고 규제의 벽을 허물어 인공지능(AI) 기술을 가장 빠르게 발전시키겠다고 발표한 날 검찰이 기소를 결정했다”는 말로 글을 시작했다. 이어 “타다는 법에 할 수 있다고 명시돼 있고, 경찰도 수사 후 법을 위반하지 않았다고 판단했으며, 국토부도 불법이 아니니 하지 말라고 한 적이 없는 서비스”라며 “(VCNC는) 현실에서 AI 기술을 가장 많이 적용하는 기업 중 하나이기도 하다”고 강조했다.

(출처: <https://www.hankyung.com/it/article/2019102872941>)

3. 규제 및 갈등 관련 주제 간 상관관계 분석

이렇게 도출된 각 주제들에 대한 해석을 할 수 있는 것이 기존 토픽모델링의 강점이었다면 본 연구에서 활용된 구조적 토픽모델링(STM)은 이러한 주제들이 서로 어떠한 관계를 가지면서 등장하는지를 분석할 수 있다는 점과 이러한 주제들의 등장에 다른 맥락적 요인들이 어떤 영향을 미쳤는지 분석할 수 있다는 강점이 있다. 우선적으로 아래 <그림 4-2>은 여기에서 분석된 30개의 주제들이 서로 어떤 상관관계를 가지는지 네트워크 분석의 표현을 빌려 나타낸 것이다.

<그림 4-2> 주제들 간의 상관관계



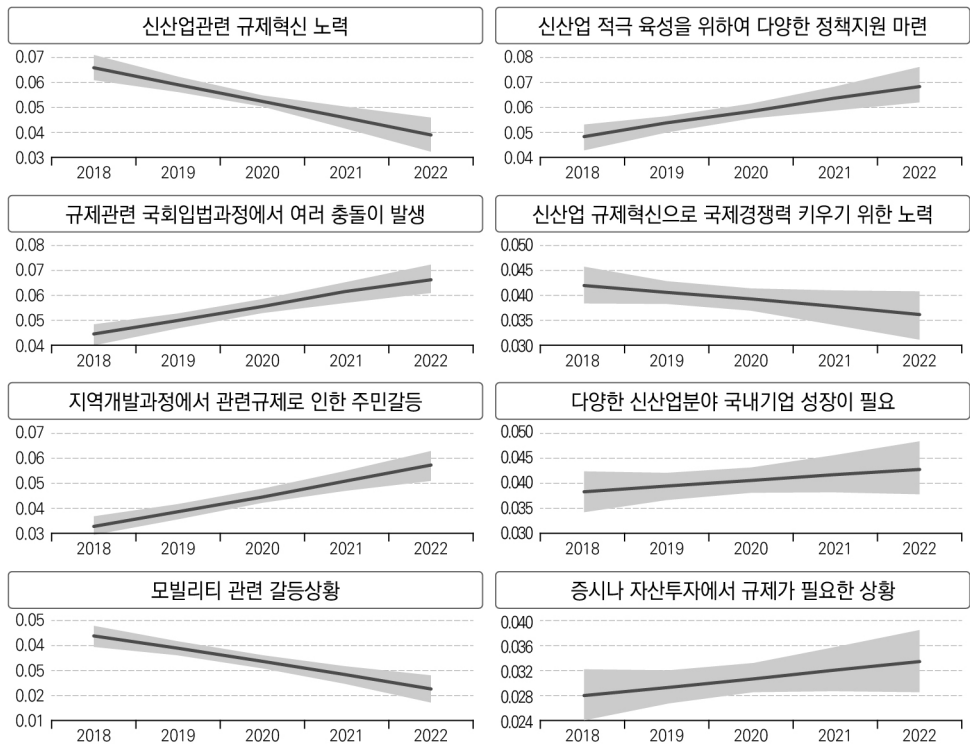
출처: 저자 작성

<그림 4-2>는 이른바 중력모형으로 나타낸 것인데 중요성이 높을수록 그림 전체의 가운데에 나타나고 언급된 비율이 높을수록 원이 크게 나타나는 형식으로 그려져 있다. 전체적으로 규제-갈등과 관련된 주제들이 주변부에서 나타난다는 점을 발견할 수 있고, 중심부에 나타난 17번 주제인 ‘신산업관련 규제혁신 노력’이나 24번 주제인 ‘규제관련 국회입법과정에서 여러 충돌 발생’과 같은 주제들은 전반적인 규제와 관련된 변화라는 면에서 여러 가지 주제들과 연결이 되어 있다는 사실을 확인할 수 있다. 다만 이 두가지

주제가 상당히 겹치고 있다는 사실은 이 주제들에 해결과 관련된 사항보다는 이러한 변화의 필요 속에서 입법과 관련된 변경들이 이루어지려고 한다는 점만을 알려줄 뿐 다른 갈등해결의 측면은 거의 있지 않음을 확인할 수 있다. 한편 오른쪽 구석에 있는 주제 3인 ‘모빌리티 관련 갈등상황’은 규제-갈등과 관련하여 가장 의미 있는 주제이지만, 주제 2인 ‘지역개발과정에서 관련 규제로 인한 주민갈등’이나 주제 7인 ‘다양한 신산업분야 국내기업 성장이 필요’와 밀접한 관련을 보인다는 사실은 이 주제가 갈등의 해결과 관련된 정보는 많이 포함하지 않고 있음을 보여준다. 이러한 분석을 자세히 들여다보면 결국 규제-갈등과 관련하여 해결과 관련된 정보는 별로 노출되지 않았음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 또한 전반적으로 관련된 주제들이 멀리 분포한다는 사실도 규제-갈등과 관련된 정보들이 비교적 분절화되어 보도되고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

4. 규제 및 갈등 관련 주제의 등장과 시간, 매체와의 관계 분석

〈그림 4-3〉 시간에 따른 주제들의 등장 양상

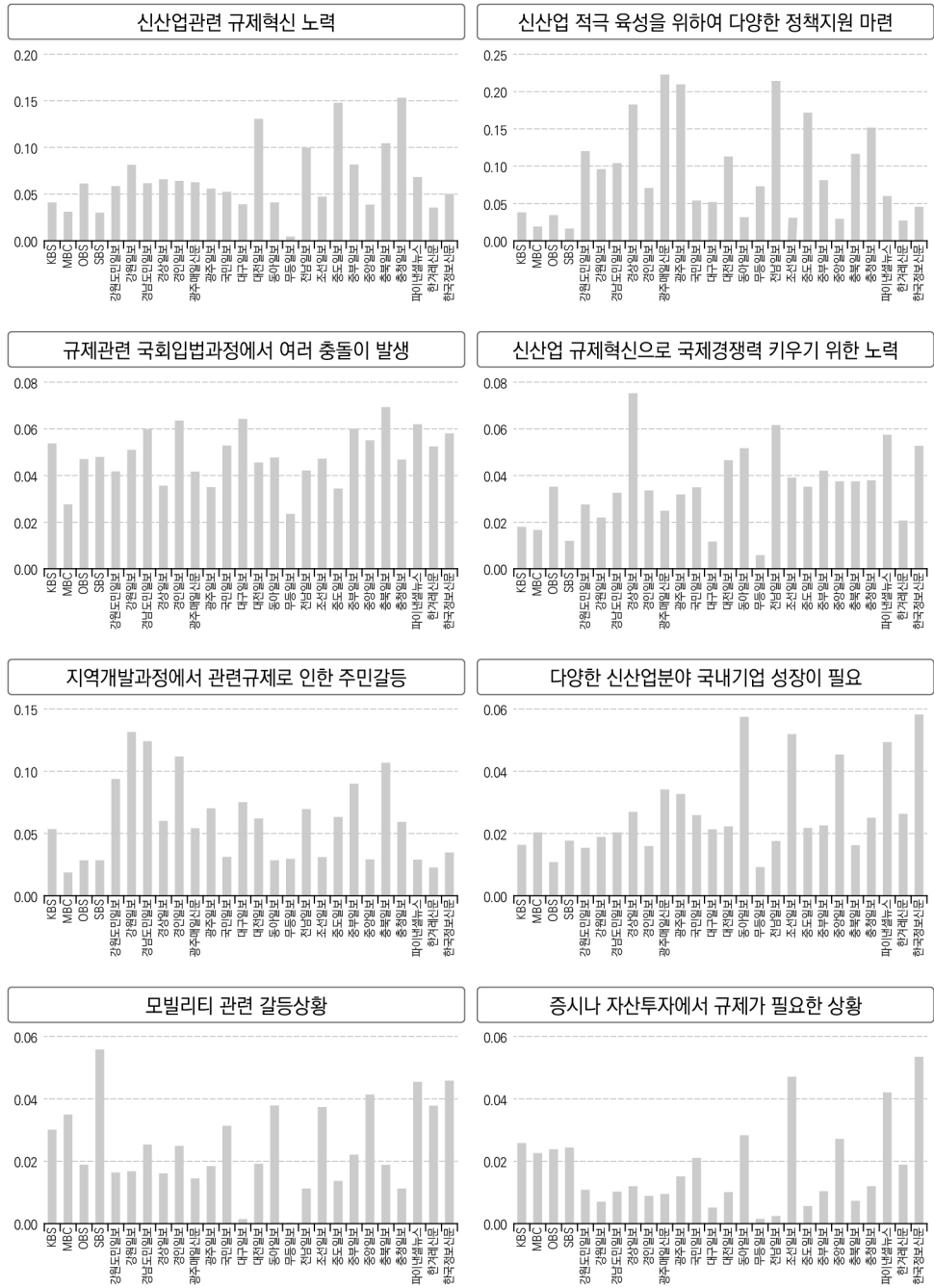


출처: 저자 작성

다음으로 주제들의 맥락과 관련하여 살펴볼 수 있는 것은 변화에 있어서 가장 기본적인 것이라고 할 수 있는 시간에 따른 변화이다. 각 주제가 시간의 흐름에 따라 얼마나 변화하는가를 보는 것인데, 시간의 흐름에 따라 상당히 복잡한 변화의 양상도 물론 가능하지만 여기에서는 시간에 따른 변화를 선형관계로 보고 모형을 추정하였다. <그림 4-3>을 보면 연구의 주제와 가장 관련이 깊은 ‘모빌리티 관련 갈등상황’은 과거에 주된 논의가 이루어진 갈등사항이라는 점에서 그 언급빈도가 줄어드는 현상을 어느정도 이해할 수 있지만, ‘신산업 관련 규제혁신 노력’이라든가 ‘신산업 규제혁신으로 국제경쟁력 키우기 위한 노력’과 같은 주제들에 대한 언론의 보도가 오히려 줄어들고 있는 경향은 현재 신산업관련 규제와 관련된 갈등현상이 해결된 사례가 많지 않다는 점을 고려해볼 때 우려스러운 면을 볼 수 있게 한다. 이외에 ‘신산업 적극유성을 위하여 다양한 정책지원 마련’이라든가 ‘다양한 신산업분야 국내기업 성장이 필요’하다는 주제들이 점점 더 언급되고 있다는 면은 현재의 추세로 볼 때 이해할 수 있는 변화의 양상이지만 ‘신산업 규제혁신으로 국제 경쟁력 키우기 위한 노력’이라든가 ‘신산업관련 규제혁신 노력’ 등의 문제해결과 직접적으로 연결된 주제의 언급이 시간의 흐름에 따라 줄어들고 있다는 점은 갈등해결이라는 면에서 바람직하다고 볼 수 없는 변화이다.

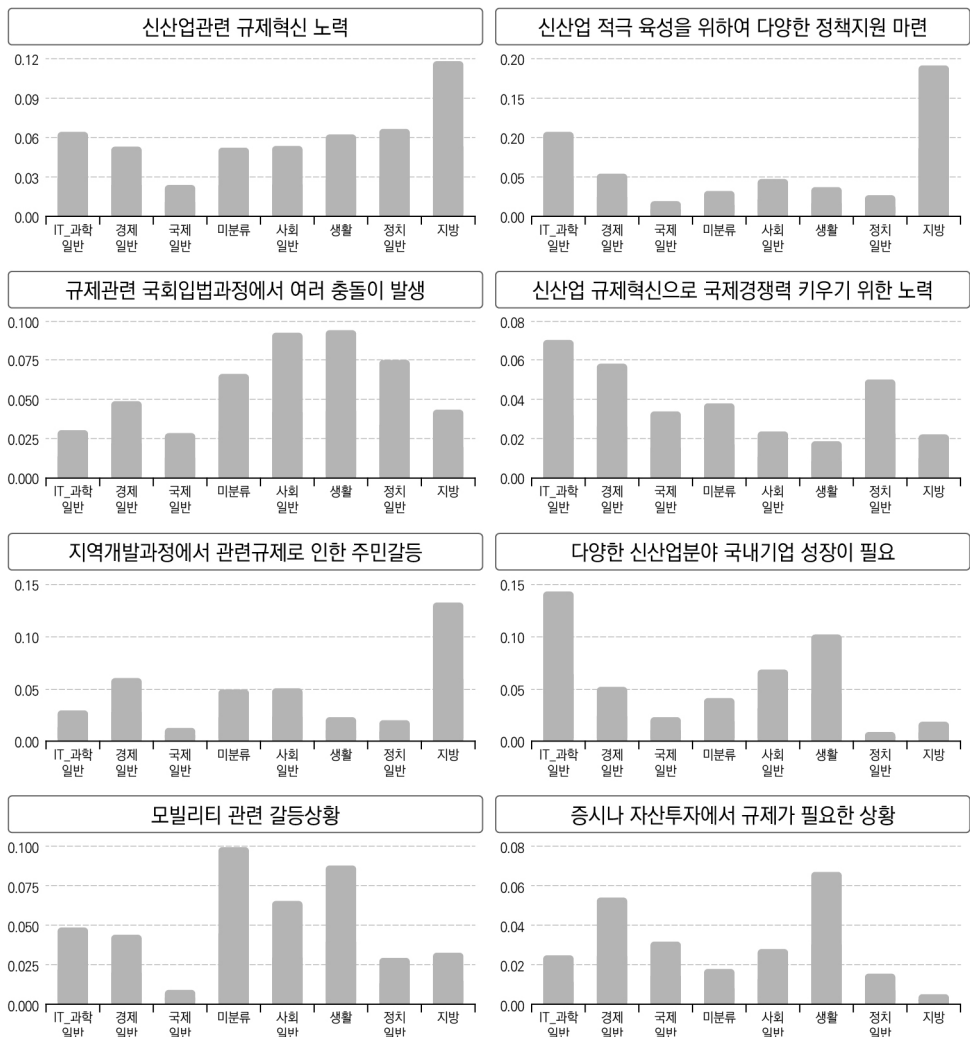
한편으로 전달되는 매체에 따라 주제들의 등장이 달라지는 양상을 살펴보기 위하여 각 매체별로 주제들의 등장양상을 분석한 것이 아래의 <그림 4-4>이다. 여기에서 가장 쉽게 발견할 수 있는 것은 ‘신산업 관련 규제혁신 노력’이라든가 ‘신산업 규제혁신으로 국제경쟁력 키우기 위한 노력’과 같은 본격적인 정부의 노력을 나타내는 주제들이 일부 지방지들에서만 집중적으로 언급되고 있고 다른 매체에서는 크게 언급되지 않는다는 점을 확인할 수 있는데, 이는 이들 주제들이 시간이 갈수록 적게 언급된다는 사실과도 일맥상통하는 면이 있다고 추론해 볼 수 있다. 한편으로 ‘규제관련 국회입법과정에서 여러 충돌이 발생’한다는 주제는 상대적으로 다양한 매체에서 상당히 많이 언급되는 모습을 보이고 있다는 점도 확인할 수 있다. ‘다양한 신산업분야 국내기업 성장이 필요’하다는 주제의 경우 방송에서는 대체로 보도가 없는 가운데 일부 중앙지를 중심으로 상당히 많이 언급되고 있는 모습을 확인할 수 있으며, ‘모빌리티 관련 갈등상황’의 경우 방송과 중앙지 등에서 비교적 다양한 매체를 통해 보도되었다는 사실을 볼 수 있으며, ‘증시나 자산투자에서 규제가 필요한 상황’이라는 주제는 특정 매체들에서 유난히 많이 언급되는 모습을 발견할 수 있다. ‘신산업 적극 육성을 위하여 다양한 정책 지원 마련’이라는 주제가 지방지를 중심으로만 많이 언급된다는 사실도 규제-갈등이라는 시각에 있어 필요한 정보가 충분히 전달되고 있지 못함을 암시하는 것이라 할 수 있다.

〈그림 4-4〉 매체에 따른 주제들의 등장 양상



다음으로 살펴볼 <그림 4-5>는 각 언론에서 기사가 주제된 분류에 따른 주제들의 등장양상을 살펴본 것이다. 이는 각 주제가 언론 보도의 어느 면에서 주로 보도되었는가를 나타낸 것인데, 실제 분류는 30여가지에 이르지만 해석의 편의를 위하여 이들을 별도로 분류하여 8개의 상위분류를 만들어 나타내었다. 여기서 눈에 띄는 것은 ‘신산업 관련 규제혁신 노력’이나 ‘신산업 규제혁신으로 국제 경쟁력 키우기 위한 노력’이라는 주제들이 ‘지방’ 뉴스나 ‘IT-과학일반’에 대한 기사를 전달하는 분야에서 나타난다는 점이다.

<그림 4-5> 기사주제 분류에 따른 주제들의 등장 양상



출처: 저자 작성

통상적으로 이 주제의 서술이 갈등과 관련된 규제혁신 노력이었다면 ‘사회 일반’이나 ‘정치 일반’에서 언급되었을 확률이 더 높겠지만 이렇게 다른 분야에서 나타난다는 것인 이들 주제들이 언급되는 맥락이 조금 달랐음을 보여주는 것이라 해석할 수 있다. ‘신산업 적극 육성을 위하여 다양한 정책지원 마련’이라는 주제가 ‘지방’이라는 분류에서 압도적으로 많이 언급된다는 점도 전반적인 제도의 개선과는 다른 종류의 정보들이 전달되고 있음을 시사하는 것이라 해석할 수 있다. 한편 ‘다양한 신산업 분야 국내기업 성장이 필요’하다는 주제나 ‘신산업 규제 혁신으로 국제 경쟁력 키우기 위한 노력’이라는 주제가 주로 ‘IT-과학일반’에서 전달된다는 점 또한 신산업과 규제라는 큰 주제가 제도의 개선과는 조금 다른 시각에서 보도되었을 가능성이 높다는 점을 나타낸다고 할 수 있을 것이다.

제3절 소결

이상의 텍스트 분석 결과 논의들에서 확인할 수 있는 것은 2018년 이후 지속적으로 신산업의 등장과 함께 다양한 규제혁신의 문제가 제기되었고 그 와중에서 특별히 모빌리티 산업을 중심으로 갈등사안이 등장했음에도 불구하고 언론에서 이와 관련되어 전달된 정보들을 분석해 본 결과 갈등의 해결책과 관련되어서는 크게 노력들이 언급되고 있지 않음을 알 수 있었다. 특별히 이러한 갈등사안들이 아직도 해결에서는 먼 상황임에도 불구하고 이러한 정보의 전달은 오히려 줄어드는 모습을 보이고 있었으며, 그 전달매체의 측면에서도 많은 사람들의 관심을 끌 수 있는 방송이나 중앙지에서는 상대적으로 관련 주제들이 적게 나타나고 있는 현실도 알 수 있었다. 끝으로 정보가 전달되는 분류를 살펴본 결과 주로 신산업이 나타나는 'IT-과학일반' 분야에 대한 뉴스 속에서 언급되고 정작 그 해결책과 보다 밀접한 관련을 갖는 부분에서 언급되는 비율은 상대적으로 적다는 점을 발견할 수 있어 아직은 갈등해결을 위한 다양한 노력들이 대중의 시야에서는 잘 보이지 않는 현실을 드러내는 것으로 파악할 수 있다.

이러한 발견은 분명 규제 관련 갈등사안이 발생했을 때 직간접적으로 그 해결을 위한 책임을 공유하는 정부의 입장에서 기본적으로 정보의 전달 자체가 상당히 쉽지 않음을 의미한다. 갈등이란 다양한 집단들 간의 이해관계 때문에 복잡한 것인데, 앞의 분석에서 살펴본 것처럼 일상적인 언론의 보도에서 특정 집단 간의 갈등이 있다는 정도의 정보 말고 그러한 복잡한 관계를 전달하는 기사를 보기는 어려운 것이다. 게다가 갈등이란 단기적으로는 많은 주목을 끄는 기사이지만 장기적으로 그러한 보도가 지속되면서 복잡한 이해관계가 전달되는 모습도 기대하기 어려운 것이 사실이다.

제 5 장

규제정책과 갈등에 대한 기업 인식 조사

제1절 설문조사의 개요

제2절 설문조사 결과의 분석

제3절 소결



제5장 규제정책과 갈등에 대한 기업 인식 조사

제1절 설문조사의 개요

1. 설문조사의 의의

앞의 분석에서 알 수 있는 것은 기존에 시도된 규제관련 갈등해결 방안들, 해커톤이나 한걸음모델이 실제로 사람들에게 알려진 바가 많지 않으며, 특별히 규제와 갈등 관련된 소식들에서 이러한 규제관련 갈등해결을 읽어내기는 쉽지 않다는 점이었다. 따라서 본 연구에서 제안하고자 하는 규제관련 갈등해결 모델을 추구하기 위해서는 관련된 이해관계자들의 인식에서 출발하여 보다 현실성있는 모델과 그 실천을 제안할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 이해관계자들, 특히 신산업과 관련된 기업들을 대상으로 규제와 갈등해결에 대한 인식을 조사하고자 한다. 구체적으로 본 연구에서의 갈등해결이란 일반적으로 ADR(Alternative Dispute Resolution)이라고 불리는 대화와 협상을 통한 갈등해결의 원리들을 활용하고자 하는데, 인식조사도 이러한 갈등해결에 대한 신산업 관련 기업들의 인식을 알아보고자 한다. 이 조사에는 대화와 협상을 통한 갈등해결에 대한 인식과 기대 정도, 그리고 이러한 해결기법을 시도해보려는 의도에 대한 질문이 포함될 것이며, 기존에 시도되었던 갈등해결 방법들을 경험해본 기업들도 조사대상에 포함하여 보다 종합적인 차원에서 인식을 알아보고자 한다.

2. 설문조사의 내용

본 연구에서 활용된 설문은 크게 세 가지 영역으로 구분된다. 첫 번째 영역은 실제로 규제관련 갈등을 경험했는가 하는 부분인데, 이는 규제와 관련된 갈등이 향후 점점 더 행정과 기술의 발전이 지속되어 나가는 현실 속에서도 실증적인 결과를 보기 위해서는 실질적 경험이 있는 기업들을 구별해서 볼 필요도 있다는 필요성에서 도입된 부분이다. 물론 아직까지 경험하지 못한 기업을 위해서 향후 어떤 부분에서 규제관련 갈등을 경험할 것으로 예상되는지에 대한 기대도 측정했다. 두 번째 영역은 규제관련 갈등조정에 대한 의견 부분이다. 이 부분은 각 기업이 규제관련 갈등을 실제로 만났을 경우 대처하는 일반적인 갈등해결의 원칙들에 대해 알고 있는지, 혹은 얼마나 알고 있는지에 관하여 물어보는 부분으로 규제가 나타났을 경우 각급 정부의 역할이나 각 이해관계자의 역할에 대한 의견들을 물어본 부분이다. 앞에서 언급한 것처럼 ADR의 방법들을 기준으로 설계하였으며, 지식의 정도를 측정한다기보다는 어떤 갈등이 나타났을 때 법적인 쟁의행위를 제외하고 남는 가능성들에 대해서 어떻게 생각하는지 혹은 대처하는 것이 보다 자기이익에 부합한지 생각해 볼 기회를 제공하는 것으로 구성하였다. 마지막 부분에서는 기존에 규제갈등과 관련되어 시도되었던 해커톤(4차산업혁명위원회)이나 한걸음모델(기획재정부)의 활용경험과 관련된 평가항목을 집어넣어 기존의 정책적 움직임에 대한 기업들의 평가에 대해서도 알아보려고 하였다. 참여경험이 있는지 혹은 다음에도 마찬가지로 갈등을 경험하면 참여할 것인지와 같은 의향을 묻는 질문 이외에도 성공가능성과 그렇게 평가하는 의견에 대한 구체적인 이유도 요구하여 향후 제도설계 과정에서 보다 도움이 되는 정보를 제공하고자 하였다. 설문의 구체적인 사항들은 <부록>에 수록하였다.

3. 설문 대상

본 연구의 대상은 '신산업 기업집단'이라고 할 수 있는데 통상적으로 파악할 수 있기는 하지만 통계적으로 엄밀한 의미를 갖는 모집단으로 쓰기에 이러한 기업집단이라는 것은 지나치게 모호한 의미를 갖는 것임에 틀림없다. 그러나 이를 위해 별도의 정의마련을 하는 것은 본 연구의 중심적 활동에서 벗어나는 일이므로 본 연구에서는 신산업 기업집단이 주된 부분을 차지하고 있는 것으로 판단되는 “코리아스타트업포럼”의 1,000여개 회원사를 주된 모집단으로 설정하도록 한다. 또한 여기에 포함되지 못했지만 어떤 종류의 신기술을 개발하여 사업에 나서는 기업들의 움직임도 잡아내기 위하여 동반성장위원회와 협력하고 있는 중소기업 2,000여개에도 설문을 보내었다. 최종적으로 300개의 표본으로부터 응답을 얻을 수 있었고, 이 300개의 표본을 여기에서 분석하였다. 여기에서 주의할 것은 이 연구에서 수집된 표본이 신산업 기업집단의 모집단으로부터 확률표집된 표본은 아니라는 점이다. 앞에서 언급한 대로 현재로서는 모집단 자체를 정의하기 어려운 상황이므로 이 연구에서는 대표적인 표본을 얻으려고 노력하는 것보다는 현실적으로 접근 가능한 표본으로부터 일정한 경향을 읽어내는 데에 보다 집중할 것이다.

300개 응답 기업들의 특성을 간단하게 나타낸 표는 아래 <표 5-1>과 같이 나타났다. 현재 신산업의 첨병으로 흔히 언급되는 공유플랫폼/빅데이터/인공지능 관련된 기업들이 다수 포함되어 있으며, 이외에 다양한 영업 분야를 포함하는 기업들로 구성되어 있어 본 연구에서 알고자 하는 다양한 분야에서의 갈등상황에서 각 기업들은 어떻게 반응할 것인가? 라는 질문에 대한 적절한 답변을 제공해줄 수 있을 것이다. 또한 성장단계별로도 이미 시장진입이 이루어진 상태에서 매출액 증가를 기대하고 있는 기업들이 가장 많은 것으로 나타나는데, 이 또한 규제갈등 관련하여 많은 갈등사안들이 발생하는 단계라는 면에서 본 연구의 표본들은 일단 본 연구에서 필요로 하는 특성들을 잘 가지고 있다고 판단할 수 있다. 지역적으로 살펴보면 수도권에 상당히 집중되어 있는 형태를 보이고 있다는 점이 눈에 띄는데 신산업 기업의 대부분이 높은 기술력을 바탕으로 하는 기업들이기에 높은 기술력을 지닌 인재들이 모여있는 곳을 중심으로 발전하게 되는 것은 불가피한 일이지요 이러한 점이 크게 문제가 되지는 않을 것으로 보인다.

〈표 5-1〉 응답기업들의 일반 특성

전 체		사례수	%
		300	100.0%
영업분야	O2O/공유플랫폼	62	20.7%
	빅데이터	67	22.3%
	클라우드	34	11.3%
	전기차	23	7.7%
	스마트팩토리	23	7.7%
	드론	11	3.7%
	자율주행차	12	4.0%
	신재생에너지	31	10.3%
	수소경제	11	3.7%
	인공지능	39	13.0%
	IoT(스마트센서)	41	13.7%
	블록체인	26	8.7%
	정보/물리/융합보안	59	19.7%
	가상/증강/혼합현실	22	7.3%
	기타	89	29.7%
성장단계	예비창업(창업이전)	5	1.7%
	연구개발(창업이전)	6	2.0%
	서비스기획(창업이전)	17	5.7%
	시장진입(창업기)	67	22.3%
	매출액증가(성장기)	104	34.7%
	수익성확보(성숙기)	49	16.3%
	재도약준비(재도약기)	50	16.7%
	해당없음	2	0.7%
본사 소재지	수도권	199	66.3%
	대전/충청/세종	23	7.7%
	대구/경북	18	6.0%
	부산/울산/경남	42	14.0%
	광주/전남/전북	13	4.3%
	강원/제주	5	1.7%

출처: 저자 작성

제2절 설문조사 결과의 분석

1. 규제갈등의 경험과 예상 갈등 및 해결방법에 대한 인식

첫번째 질문과 두번째 질문은 규제갈등의 경험과 앞으로 규제갈등이 나타날 것으로 기대되는 영역에 대한 질문이었는데, 이 질문들의 응답을 교차분석한 결과는 다음 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 규제갈등 경험과 앞으로 갈등기대 영역

구분	경험없음	경험중	경험예상	소 계
동일상품 경쟁형	35	33	58	126
대체재 경쟁형	23	21	33	77
기본권 충돌형	17	21	35	73
가치갈등형	9	5	10	24

출처: 저자 작성

이전에 규제와 관련된 갈등을 겪었던 현재 경험하고 있는 앞으로 기대중이던 간에 동일상품 경쟁형의 갈등이 가장 많은 것으로 조사되었으며, 가치갈등형이 가장 적은 것으로 나타났다. 또한 이 표로부터 기업간 규제관련 갈등이 주로 '동일상품 경쟁형'의 양상으로 나타날 것으로 예상해 볼 수 있지만 '가치갈등형'을 제외한 나머지 갈등유형에서도 상당수가 이미 갈등을 경험했거나 경험을 예상하고 있는 것으로 나타나 신산업 분야에 있는 많은 기업들이 갈등을 경험하거나 경험할 것으로 예상하고 있는 것으로 보인다. 이러한 결과는 신산업 분야에서 앞으로 나타날 갈등들을 해결하기 위해서는 지금까지 갈등에 접근하는 것과는 다른 훨씬 체계적인 갈등해결방안이 제도로 자리잡아야한다는 점을 강하게 시사한다. 상당수의 기업이 갈등을 이미 경험했거나 경험할 것으로 기대하고 있는 현실에서 임시방편적인 갈등해결방안으로는 대응한다는 것은 행정적인 작동불능을 가져올 가능성이 매우 높기 때문이다. 또한 이 표로부터 기업간 규제관련 갈등이 어떠한 부분에서 나타나는지도 쉽게 알아볼 수 있다. 아래 <표 5-3>은 주요한 규제갈등유형에 대한 예측을 기업들의 기본적인 특성별로 나타내어 본 것이다.

〈표 5-3〉 주요 규제갈등 유형에 대한 기업 기본 특성

		동일상품 경쟁형	대체재 경쟁형	기본권 충돌형	가치갈등형
		%	%	%	%
전 체		42.0	25.7	24.3	8.0
영업분야	O2O/공유플랫폼	43.5	29.0	21.0	6.5
	빅데이터	44.8	23.9	25.4	6.0
	클라우드	41.2	20.6	32.4	5.9
	전기차	39.1	39.1	17.4	4.3
	스마트팩토리	43.5	21.7	30.4	4.3
	드론	27.3	54.5	18.2	0.0
	자율주행차	16.7	58.3	16.7	8.3
	신재생에너지	29.0	25.8	29.0	16.1
	수소경제	27.3	27.3	45.5	0.0
	인공지능	38.5	30.8	25.6	5.1
	IoT(스마트센서)	31.7	24.4	31.7	12.2
	블록체인	34.6	15.4	46.2	3.8
	정보/물리/융합보안	39.0	25.4	16.9	18.6
	가상/증강/혼합현실	45.5	22.7	27.3	4.5
	기타	39.3	36.0	20.2	4.5
성장단계	예비창업(창업이전)	40.0	20.0	20.0	20.0
	연구개발(창업이전)	50.0	0.0	33.3	16.7
	서비스기획(창업이전)	47.1	17.6	35.3	0.0
	시장진입(창업기)	41.8	26.9	23.9	7.5
	매출액증가(성장기)	45.2	21.2	26.0	7.7
	수익성확보(성숙기)	32.7	34.7	22.4	10.2
	재도약준비(재도약기)	42.0	30.0	20.0	8.0
	해당없음	50.0	50.0	0.0	0.0
본사 소재지	수도권	46.2	21.6	23.1	9.0
	대전/충청/세종	21.7	47.8	21.7	8.7
	대구/경북	38.9	27.8	27.8	5.6
	부산/울산/경남	33.3	28.6	33.3	4.8
	광주/전남/전북	38.5	30.8	23.1	7.7
	강원/제주	60.0	40.0	0.0	0.0

출처: 저자 작성

다음으로 분석할 질문은 현재 경험하거나 미래에 경험할 것으로 예상되는 갈등을 해결하는 방법에 대한 의견을 물어본 것인데, 앞에서 분석한 것처럼 주로 동일상품 경쟁형의 갈등이 많다고 가정할 경우 이들이 어떤 갈등해결 방법을 주로 생각하고 있는가 하는 것은 앞으로의 규제갈등 해결을 위한 시스템을 제언해야하는 본 연구의 입장에서는 매우 중요한 문제가 아닐 수 없다. 교차분석을 시행한 결과는 아래 <표 5-4>와 같이 나타났다.

<표 5-4> 앞으로 갈등기대 영역과 해결 방법

구분	법원판결	입법해결	다수결투표	행정집행	협상및조정	기타
동일상품 경쟁형	11	36	11	9	54	5
대체재 경쟁형	3	21	6	4	43	
기본권 충돌형	2	23	8	9	30	1
가치갈등형	3	5	3	1	12	

출처: 저자 작성

이 <표 5-4>에서 뚜렷하게 볼 수 있는 것은 이미 상당수의 기업들이 어떤 종류의 갈등을 경험하든지 협상 및 조정을 통해서 서로의 이익을 극대화할 수 있는 갈등해결 방식을 찾으려는 경향이 보인다는 점인데, 장기적으로 이러한 방향으로 변화해 나가야할 우리의 신산업 관련 문제해결의 맥락에서 이러한 변화는 반가운 것이다. 그러나 한편으로 여전히 상당한 비중의 기업들이 '입법적 해결'을 선택하고 있는 점에 대해서는 좀 더 상세한 분석을 통하여 어떤 입법적 해결이 가능할지를 구체적으로 탐구하는 과정이 필요할 것으로 보인다. 현재의 법으로 어떤 충돌이 생길 때 새로운 입법을 시도하는 일은 자주 새로운 갈등의 등장만을 가져오는 경우가 많기 때문이다.

이 질문과 관련하여 각 기업의 특성이 이러한 갈등해결 방법의 선호에 영향을 미치는지 살펴보기 위하여 아래 <표 5-5>는 선호하는 규제갈등 해결방안에 대한 의견을 특성별로 나타낸 것이다. 산업분야 별로는 거의 모든 산업 분야에서, 성장단계별로는 시장 진입기 이후의 거의 모든 단계에서 '협상 및 조정'이 가장 선호하는 규제갈등 해결방안으로 나타나고 있는데, 이는 장기적으로 볼 때 갈등 해결에 대한 시각이 점차 기존의 법적인 판결 중심에서 협상 중심으로 변화하고 있는 양태를 드러내는 것으로 보인다. 그러나 여전히 각 산업 분야 별로 보면 법원판결 혹은 법령개정과 같은 입법적 해결을 선호하는 목소리도 적지 않다는 점에 주의할 필요가 있다.

〈표 5-5〉 기업 특성별 선호하는 규제갈등 해결방안 차이

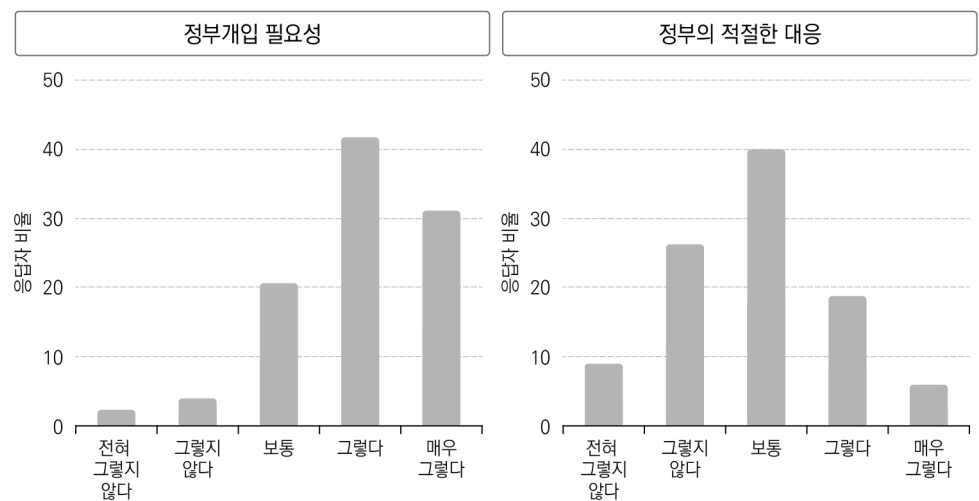
		법원판결 (사법적 해결)	법령 개정 등 입법적 해결	다수결 투표 (주민투표 등)	행정 집행	협상 및 조정	기타
		%	%	%	%	%	%
전체		6.3	28.3	9.3	7.7	46.3	2.0
영업 분야	O2O/공유플랫폼	4.8	38.7	4.8	4.8	45.2	1.6
	빅데이터	6.0	32.8	11.9	9.0	37.3	3.0
	클라우드	0.0	29.4	14.7	11.8	41.2	2.9
	전기차	17.4	8.7	13.0	13.0	47.8	0.0
	스마트팩토리	8.7	30.4	4.3	17.4	39.1	0.0
	드론	9.1	36.4	18.2	18.2	18.2	0.0
	자율주행차	16.7	8.3	16.7	16.7	41.7	0.0
	신재생에너지	6.5	19.4	16.1	6.5	51.6	0.0
	수소경제	0.0	27.3	9.1	9.1	45.5	9.1
	인공지능	2.6	25.6	15.4	7.7	46.2	2.6
	IoT(스마트센서)	7.3	24.4	19.5	12.2	36.6	0.0
	블록체인	3.8	34.6	11.5	19.2	26.9	3.8
	정보/물리/융합보안	6.8	20.3	11.9	15.3	45.8	0.0
	가상/증강/혼합현실	9.1	13.6	18.2	18.2	40.9	0.0
	기타	4.5	27.0	6.7	2.2	57.3	2.2
성장 단계	예비창업(창업이전)	0.0	0.0	20.0	20.0	40.0	20.0
	연구개발(창업이전)	0.0	50.0	0.0	0.0	50.0	0.0
	서비스기획(창업이전)	5.9	47.1	35.3	5.9	0.0	5.9
	시장진입(창업기)	7.5	31.3	6.0	7.5	43.3	4.5
	매출액증가(성장기)	5.8	26.9	9.6	10.6	47.1	0.0
	수익성확보(성숙기)	4.1	26.5	8.2	4.1	57.1	0.0
	재도약준비(재도약기)	10.0	22.0	6.0	6.0	54.0	2.0
	해당없음	0.0	50.0	0.0	0.0	50.0	0.0
본사 소재	수도권	8.5	30.2	8.5	5.5	45.2	2.0
	대전/충청/세종	4.3	21.7	17.4	13.0	43.5	0.0
	대구/경북	5.6	16.7	5.6	16.7	55.6	0.0
	부산/울산/경남	0.0	26.2	11.9	9.5	50.0	2.4
	광주/전남/전북	0.0	38.5	7.7	15.4	30.8	7.7
	강원/제주	0.0	20.0	0.0	0.0	80.0	0.0

출처: 저자 작성

2. 규제갈등의 해결 주체와 방식에 대한 인식

다음 질문은 규제갈등의 엄밀한 정의를 응답자들에게 알려준 후 이러한 규제갈등을 해결하기 위하여 정부가 적극적으로 개입할 필요성과 현재 개입하고 있는 성과에 대해 물어본 것인데, <그림 5-1>의 왼쪽에 있는 그래프는 정부의 적극적인 개입이 상당히 필요하다라는 의견을 보여주며, 오른쪽의 그림은 지금까지의 정부 개입이 그다지 주목할만한 성과를 내지는 못했다는 사실이 그대로 나타나있는 것으로 보인다. 이러한 낮은 평가에는 지금까지 정부의 갈등해결을 위한 개입들이 상당히 적극적이지는 못했으며, 적극적이었던 경우에도 가시적인 결과를 낸 적이 별로 없다는 경험에서 나오는 것으로 보여서 이러한 낮은 정부활동 인식을 어떻게 풀어나갈 것인가 하는 문제도 또 하나의 큰 숙제로 남아 있다 할것이다. 그러나 갈등의 해결이란 즉각적으로 이루어질 수 있는 경우가 별로 없다는 점에서 이러한 평가는 단순한 인식을 어느 정도 반영하고 있다는 점을 고려할 필요도 있다.

<그림 5-1> 규제갈등에 대한 정부의 개입 필요성과 평가



출처: 저자 작성

정부가 현재 규제갈등에 적절하게 대응하고 있는가라는 질문에 대한 응답을 조금 더 상세하게 분석하기 위하여 각 응답기업의 특성별로 나타낸 결과는 다음 <표 5-6>과 같다.

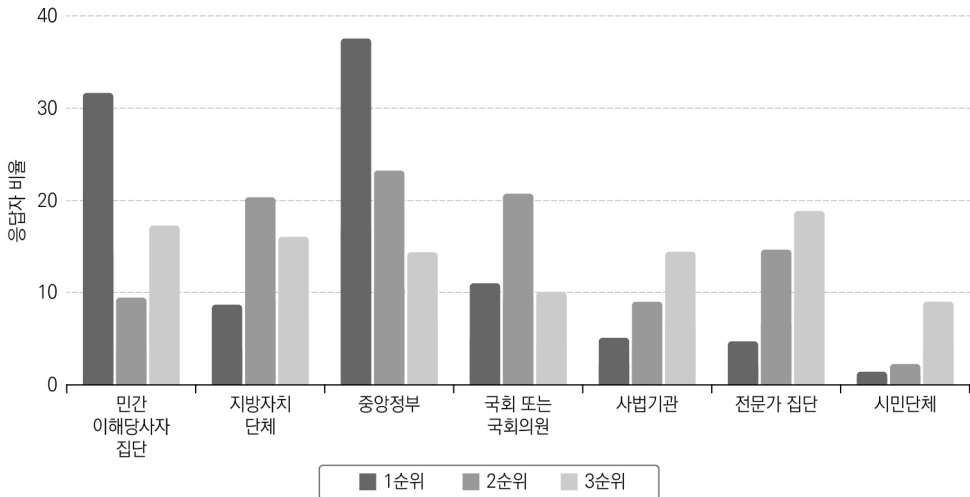
〈표 5-6〉 정부가 규제갈등에 적절히 대응한다는 의견에 대한 기업특성별 응답

		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
		%	%	%	%	%
전 체		9.0	26.3	40.0	18.7	6.0
영업 분야	O2O/공유플랫폼	8.1	27.4	37.1	22.6	4.8
	빅데이터	4.5	31.3	35.8	20.9	7.5
	클라우드	2.9	29.4	29.4	35.3	2.9
	전기차	0.0	21.7	39.1	26.1	13.0
	스마트팩토리	8.7	21.7	39.1	17.4	13.0
	드론	0.0	9.1	18.2	63.6	9.1
	자율주행차	0.0	33.3	25.0	25.0	16.7
	신재생에너지	6.5	19.4	41.9	22.6	9.7
	수소경제	0.0	27.3	27.3	36.4	9.1
	인공지능	5.1	30.8	33.3	17.9	12.8
	IoT(스마트센서)	7.3	26.8	22.0	36.6	7.3
	블록체인	15.4	15.4	26.9	30.8	11.5
	정보/물리/융합보안	5.1	30.5	37.3	18.6	8.5
	가상/증강/혼합현실	4.5	27.3	36.4	18.2	13.6
	기타	12.4	32.6	41.6	11.2	2.2
성장 단계	예비창업(창업이전)	20.0	20.0	40.0	20.0	0.0
	연구개발(창업이전)	16.7	0.0	50.0	16.7	16.7
	서비스기획(창업이전)	11.8	17.6	23.5	35.3	11.8
	시장진입(창업기)	6.0	25.4	40.3	22.4	6.0
	매출액증가(성장기)	7.7	25.0	39.4	23.1	4.8
	수익성확보(성숙기)	8.2	18.4	57.1	10.2	6.1
	재도약준비(재도약기)	14.0	44.0	28.0	8.0	6.0
	해당없음	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0
본사 소재	수도권	9.5	27.1	37.7	20.1	5.5
	대전/충청/세종	4.3	21.7	56.5	13.0	4.3
	대구/경북	11.1	11.1	61.1	16.7	0.0
	부산/울산/경남	7.1	26.2	38.1	19.0	9.5
	광주/전남/전북	7.7	38.5	30.8	7.7	15.4
	강원/제주	20.0	40.0	20.0	20.0	0.0

출처: 저자 작성

다음은 규제에서 갈등문제를 해결하기 위하여 가장 중요한 주체, 그리고 지금보다 더 큰 역할을 해야 할 주체를 보다 구체적으로 알아보기 위하여 정부와 민간을 구분하지 않고 갈등상황에 참여할 가능성이 높은 거의 모든 주체를 대상으로 하여 (민간 이해당사자 집단, 지방자치단체, 중앙정부, 국회 또는 국회의원, 사법기관, 전문가 집단, 시민단체 등) 누가 가장 중요한 역할을 하고 누가 더 중요한 역할을 하는지에 대해 물어볼 결과이다. 각각의 질문에 대하여 3번째까지 중요한 주체들을 뽑게 하였는데, 응답은 다음과 <그림 5-2>와 같이 나타났다. 또한 각 의견들을 기업들의 특성으로 분류해본 것이 <표 5-7>이다.

<그림 5-2> 가장 중요한 역할을 해야 할 주체 (1~3순위)



출처: 저자 작성

1순위로 중요한 갈등해결의 주체가 ‘중앙정부’라는 점은 일견 특별히 놀라울 것이 없는 발견이기도 하지만, 다른 한편으로 앞의 질문들에서 당사자들과의 대화와 협상으로서의 갈등해결이라는 생각이 널리 퍼져있다는 점을 확인했음에도 불구하고 여전히 중앙정부의 역할이 가장 중요하다는 의견이 가장 많이 나타난다는 점은 해석하기 난감한 점이 있다. 그럼에도 이러한 발견을 해석하는 하나의 방법은 규제와 관련된 것이라고 해도 갈등의 본질적인 양상이 변하지는 않을 것이라는 전제하에 결국 대화와 합의를 통한 갈등 해결 절차 전반이 제대로 이해되지 못하는 환경을 그대로 보여주는 것이라고 할 수 있다. 이러한 해석은 2, 3순위 그래프에서도 마찬가지로 나타났는데, 2순위중 가장 중요한

역할을 해야한다고 뽑힌 주체는 '국회 또는 국회의원', 두번째 주체는 '중앙정부'인 것으로 나타나고 있는 것이다.

〈표 5-7〉 가장 중요한 역할을 하는 주체에 대한 의견 응답기업 특성 (중복응답)

		민간 이해 당사자 집단	지방자치 단체	중앙 정부	국회 또는 국회의원	사법 기관	전문가 집단	시민 단체
		%	%	%	%	%	%	%
전체		58.7	45.0	75.3	41.7	28.3	38.3	12.7
영업 분야	O2O/공유플랫폼	66.1	38.7	71.0	50.0	27.4	37.1	9.7
	빅데이터	61.2	49.3	73.1	40.3	31.3	41.8	3.0
	클라우드	70.6	41.2	70.6	35.3	23.5	47.1	11.8
	전기차	47.8	39.1	78.3	47.8	39.1	26.1	21.7
	스마트팩토리	78.3	43.5	87.0	21.7	26.1	30.4	13.0
	드론	72.7	45.5	63.6	45.5	36.4	27.3	9.1
	자율주행차	75.0	16.7	91.7	33.3	41.7	33.3	8.3
	신재생에너지	58.1	48.4	61.3	19.4	35.5	48.4	29.0
	수소경제	72.7	45.5	72.7	18.2	45.5	27.3	18.2
	인공지능	66.7	41.0	79.5	41.0	23.1	43.6	5.1
	IoT(스마트센서)	58.5	53.7	68.3	43.9	29.3	31.7	14.6
	블록체인	53.8	38.5	65.4	50.0	34.6	42.3	15.4
	정보/물리/융합보안	54.2	37.3	81.4	42.4	30.5	39.0	15.3
	가상/증강/혼합현실	68.2	27.3	90.9	36.4	31.8	27.3	18.2
	기타	60.7	46.1	84.3	38.2	25.8	40.4	4.5
성장 단계	예비창업(창업이전)	60.0	60.0	80.0	20.0	20.0	40.0	20.0
	연구개발(창업이전)	50.0	16.7	100.0	33.3	0.0	66.7	33.3
	서비스기획(창업이전)	58.8	35.3	58.8	35.3	41.2	35.3	35.3
	시장진입(창업기)	53.7	38.8	82.1	52.2	34.3	34.3	4.5
	매출액증가(성장기)	56.7	51.9	68.3	36.5	30.8	40.4	15.4
	수익성확보(성숙기)	71.4	49.0	77.6	42.9	14.3	34.7	10.2
	재도약준비(재도약기)	58.0	40.0	80.0	44.0	30.0	38.0	10.0
	해당없음	50.0	50.0	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0
본사 소재	수도권	58.8	42.7	75.9	43.2	28.6	41.2	9.5
	대전/충청/세종	56.5	39.1	78.3	43.5	26.1	39.1	17.4
	대구/경북	33.3	44.4	77.8	44.4	33.3	38.9	27.8
	부산/울산/경남	66.7	57.1	69.0	38.1	26.2	28.6	14.3
	광주/전남/전북	61.5	53.8	76.9	23.1	30.8	30.8	23.1
	강원/제주	80.0	40.0	80.0	40.0	20.0	20.0	20.0

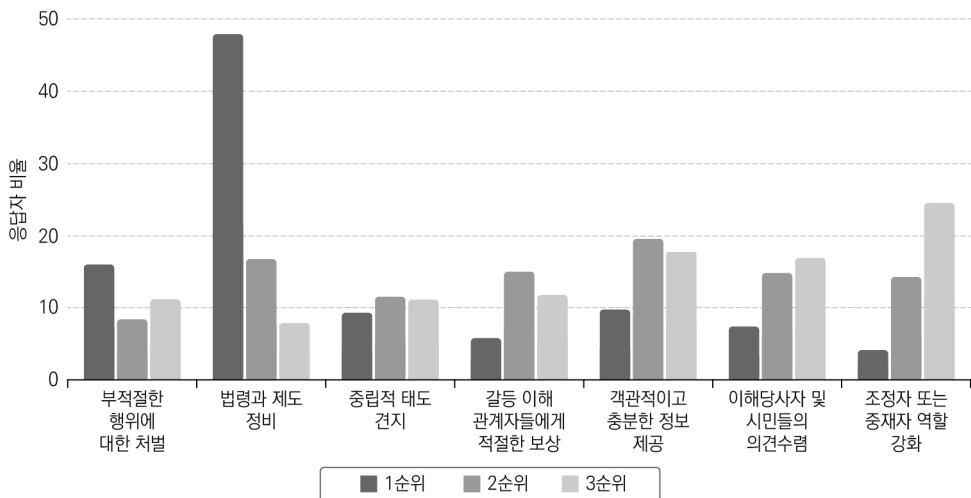
출처: 저자 작성

이러한 집단들도 필요하다면 갈등의 해결과정에 얼마든지 참여할 수 있다는 점은 당연하지만, 이들이 가장 중요한 주체로 참여할 경우 갈등의 해결이 목표가 아닌 정치적이득이 목표가 될 수도 있다는 점에서 이러한 응답 또한 전반적인 갈등해결의 아이디어에 대한 이해가 충분치 않은 결과로 볼 수 있다. 다만 1순위에 있어 중앙정부 다음으로 중요한 역할을 해야할 주체가 '민간 이해당사자 집단'이라고 나타난 점은 긍정적으로 평가할만 하며, 지금까지 갈등해결에서 상당한 비중을 차지해 왔던 '사법기관'의 전반적인 중요성이 떨어지는 것으로 나타난 점에서도 긍정적인 변화들을 관찰할 수 있다.

한편 이러한 응답에 각 응답기업의 특성들이 미치는 영향을 알아보기 위하여 1,2,3순위 응답을 모두 합하여 비율을 나타낸 표는 <표 5-7>과 같다. 순위에 대한 해석을 미루고 보면 '중앙정부'에 대한 강조는 구체적인 산업분야별로 다양한 분포를 보이지만 전체적인 경향이 완전히 다른 산업분야는 없는 것으로 보이며 성장단계별, 혹은 소재지별로 나누어보아도 특별히 다른 패턴을 발견하기는 어려웠다.

다음은 '정부'의 역할에 대한 의견을 보다 세세하게 알아보기 위하여 중앙부처를 그 기능에 따라 둘로 나누고 이 두 주체와 지방자치단체와의 적절한 역할을 물어본 것이다. 우선 다음 <그림 5-3>에서 살펴볼 것은 중앙정부, 그것도 갈등규제 소관부처의 역할에 대한 의견이다.

<그림 5-3> 갈등규제 소관 부처의 구체적 역할



출처: 저자 작성

1순위로 가장 높게 나온 것은 갈등해결을 위한 법령과 제도 정비라는 의견이었고 나머지 의견들은 비율이 아주 작은 것으로 나타났는데, 이는 현재 기업들이 경험하는 갈등이 이해관계라는 요인을 분명히 포함하고 있음에도 불구하고 또한 관련된 법령이나 규정이 제대로 갖추어져 있지 않다는 점에도 많은 원인이 있다고 판단하는 것으로 보인다. 2순위 답변에 있어서는 '법령과 제도 정비'와 더불어 '객관적이고 충분한 정보 제공'과 '이해당사자 및 시민들의 의견수렴', '조정자 또는 중재자 역할 강화' 역할도 강조되는 것으로 나타났는데, 이는 모두 대화와 합의에 의한 갈등해결이 이루어지기 위한 기반이라는 점에서 규제 소관 부처에 바라는 점이라기 보다는 갈등해결에서 정부가 해결에 적극적인 태도를 보인다는 말의 구체적인 의미로 해석할 수 있을 것이다.

〈표 5-8〉 규제소관 중앙부처의 역할에 대한 의견들 응답기업 특성 (중복응답)

		부적절한 행위에 대한 처벌	갈등 해결 법령과 제도 정비	중립적 태도 견지	이해관계 자들에게 적절한 보상	객관적 충분한 정보 제공	이해 당사자 및 시민들의 의견수렴	조정/ 중재자 역할 강화
		%	%	%	%	%	%	%
전체		35.3	72.3	31.7	32.3	47.0	38.7	42.7
영업 분야	O2O/공유플랫폼	27.4	80.6	43.5	25.8	40.3	35.5	46.8
	빅데이터	32.8	74.6	32.8	29.9	55.2	35.8	38.8
	클라우드	29.4	58.8	35.3	23.5	47.1	52.9	52.9
	전기차	34.8	52.2	60.9	30.4	47.8	30.4	43.5
	스마트팩토리	34.8	73.9	47.8	34.8	47.8	21.7	39.1
	드론	18.2	81.8	54.5	45.5	54.5	9.1	36.4
	자율주행차	25.0	75.0	33.3	41.7	50.0	25.0	50.0
	신재생에너지	35.5	61.3	35.5	29.0	54.8	35.5	48.4
	수소경제	27.3	36.4	54.5	45.5	45.5	27.3	63.6
	인공지능	30.8	76.9	30.8	30.8	59.0	30.8	41.0
	IoT(스마트센서)	22.0	73.2	39.0	41.5	46.3	26.8	51.2
	블록체인	26.9	69.2	50.0	38.5	46.2	30.8	38.5
	정보/물리/융합보안	39.0	67.8	37.3	42.4	47.5	32.2	33.9
	가상/증강/혼합현실	18.2	72.7	40.9	45.5	31.8	50.0	40.9
	기타	38.2	77.5	25.8	27.0	43.8	41.6	46.1
성장 단계	예비창업(창업이전)	80.0	80.0	60.0	40.0	20.0	0.0	20.0
	연구개발(창업이전)	16.7	83.3	16.7	33.3	83.3	50.0	16.7
	서비스기획(창업이전)	11.8	64.7	29.4	64.7	52.9	35.3	41.2
	시장진입(창업기)	23.9	77.6	40.3	34.3	40.3	44.8	38.8

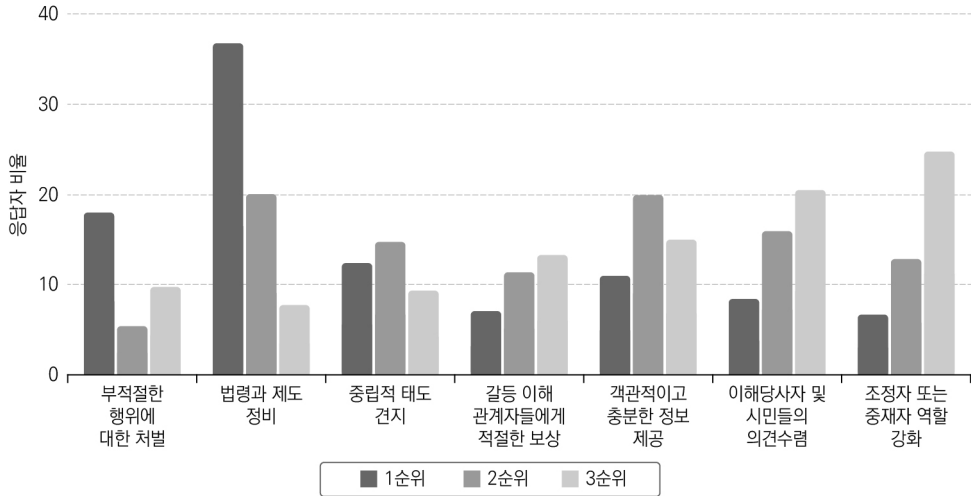
		부적절한 행위에 대한 처벌	갈등 해결 법령과 제도 정비	중립적 태도 견지	이해관계 자들에게 적절한 보상	객관적 충분한 정보 제공	이해 당사자 및 시민들의 의견수렴	조정/ 중재자 역할 강화
		%	%	%	%	%	%	%
	매출액증가(성장기)	33.7	71.2	26.9	33.7	48.1	38.5	48.1
	수익성확보(성숙기)	42.9	57.1	36.7	26.5	53.1	40.8	42.9
	재도약준비(재도약기)	52.0	82.0	26.0	20.0	44.0	34.0	42.0
	해당없음	50.0	100.0	0.0	50.0	50.0	0.0	50.0
본사 소재	수도권	38.2	74.9	28.6	32.7	48.7	36.2	40.7
	대전/충청/세종	34.8	60.9	39.1	34.8	39.1	47.8	43.5
	대구/경북	22.2	61.1	33.3	38.9	38.9	55.6	50.0
	부산/울산/경남	28.6	64.3	38.1	33.3	42.9	45.2	47.6
	광주/전남/전북	46.2	92.3	30.8	15.4	61.5	23.1	30.8
	강원/제주	0.0	80.0	60.0	20.0	40.0	20.0	80.0

출처: 저자 작성

한편 순위정보를 잠깐 미루어두고 언급이 된 모든 역할들의 중점을 응답기업의 특성 별로 살펴보기 위하여 분석한 결과가 <표 5-8>이다. 여전히 ‘법령과 제도 정비’가 가장 중요한 역할이라는 의견이라는 점에는 큰 변화가 없는 것으로 드러났지만 산업에 따라서는, 예컨대 클라우드 산업의 경우 ‘조정자/중재자 역할 강화’라는 것도 중요한 역할로 판단하는 것으로 나타났고, ‘갈등이해관계자에게 적절한 보상’이라는 역할도 특별히 현재 중요한 위치를 차지하고 있는 신산업 영역, 드론, 가상/증강/혼합현실 분야 등에서 중요한 의견인 것으로 나타났다. 또한 기업의 성장단계별로 나누어 보면 성장기 이전 초기 단계에 있어서는 ‘객관적이고 충분한 정보 제공’, ‘부정적 행위 처벌’ 등도 중요한 역할인 것으로 나타났다.

다음으로 살펴볼 것은 규제개혁위원회의 역할에 대한 의견이다. 애초에 규제와 관련하여 갈등이 발생할 경우 이 문제들을 직면하게 되는 것이 규제개혁위원회라고 할 때, 이 기관이 갈등해결에 있어 어떤 독특한 역할을 해주기를 바라는 것도 당연한 요구라고 할 수 있다. 이에 관련한 구체적인 요구들은 다음 <그림 5-4>와 같이 나타났다.

〈그림 5-4〉 규제개혁위원회의 구체적 역할



출처: 저자 작성

〈표 5-9〉 규제개혁위원회의 역할에 대한 의견들 응답기업 특성 (중복응답)

		부적절한 행위에 대한 처벌	갈등해결이 가능하도록 법령과 제도 정비	중립적 태도 견지	갈등 이해 관계자들에게 적절한 보상	객관적이고 충분한 정보 제공	이해 당사자 및 시민들의 의견수렴	조정자 또는 중재자 역할 강화
		%	%	%	%	%	%	%
전체		33.0	64.3	36.3	31.7	46.0	44.7	44.0
영업 분야	O2O/공유플랫폼	33.9	71.0	37.1	29.0	41.9	35.5	51.6
	빅데이터	31.3	68.7	31.3	28.4	50.7	47.8	41.8
	클라우드	26.5	64.7	38.2	17.6	52.9	47.1	52.9
	전기차	26.1	39.1	47.8	56.5	52.2	34.8	43.5
	스마트팩토리	39.1	69.6	56.5	34.8	34.8	39.1	26.1
	드론	18.2	72.7	27.3	45.5	45.5	54.5	36.4
	자율주행차	16.7	66.7	33.3	25.0	50.0	41.7	66.7
	신재생에너지	51.6	71.0	29.0	41.9	38.7	32.3	35.5
	수소경제	27.3	63.6	45.5	45.5	45.5	36.4	36.4
	인공지능	28.2	76.9	35.9	25.6	43.6	43.6	46.2
	IoT(스마트센서)	24.4	63.4	48.8	31.7	43.9	43.9	43.9
	블록체인	23.1	57.7	38.5	38.5	46.2	42.3	53.8
	정보/물리/융합보안	37.3	61.0	40.7	30.5	40.7	49.2	40.7
	가상/증강/혼합현실	22.7	63.6	40.9	36.4	50.0	40.9	45.5
	기타	33.7	68.5	36.0	21.3	43.8	51.7	44.9

		부적절한 행위에 대한 처벌	갈등해결이 가능하도록 법령과 제도 정비	중립적 태도 견지	갈등 이해 관계자들 에게 적절한 보상	객관적이고 충분한 정보 제공	이해 당사자 및 시민들의 의견수렴	조정자 또는 중재자 역할 강화
		%	%	%	%	%	%	%
성장 단계	예비창업(창업이전)	60.0	60.0	100.0	0.0	40.0	40.0	0.0
	연구개발(창업이전)	16.7	66.7	33.3	33.3	50.0	66.7	33.3
	서비스기획(창업이전)	11.8	35.3	17.6	58.8	58.8	64.7	52.9
	시장진입(창업기)	26.9	68.7	44.8	29.9	41.8	46.3	41.8
	매출액증가(성장기)	30.8	65.4	34.6	35.6	50.0	36.5	47.1
	수익성확보(성숙기)	42.9	59.2	34.7	30.6	46.9	46.9	38.8
	재도약준비(재도약기)	44.0	72.0	32.0	20.0	38.0	46.0	48.0
	해당없음	0.0	50.0	0.0	50.0	50.0	100.0	50.0
본사 소재	수도권	35.7	62.8	39.2	29.6	46.2	45.2	41.2
	대전/충청/세종	34.8	65.2	30.4	21.7	43.5	47.8	56.5
	대구/경북	11.1	61.1	27.8	27.8	55.6	44.4	72.2
	부산/울산/경남	28.6	64.3	35.7	42.9	50.0	40.5	38.1
	광주/전남/전북	38.5	92.3	15.4	53.8	23.1	38.5	38.5
	강원/제주	20.0	60.0	40.0	20.0	40.0	60.0	60.0

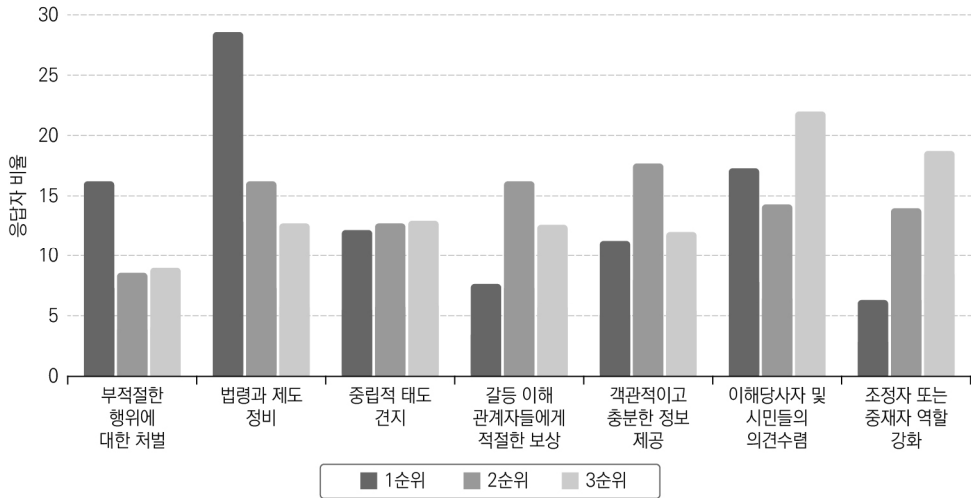
출처: 저자 작성

규제 소관 부처에 바라는 점과 마찬가지로 법령과 제도정비에 무엇보다 중요한 강조점이 있었지만 1순위에서 '부적절한 행위에 대한 처벌'에도 어느정도 중점이 두어졌으며, 2순위에 있어서는 '객관적이고 충분한 정보 제공'이나 '이해당사자 및 시민들의 의견수렴'에도 중점을 두어야 한다는 의견이 나타나는 것으로 조사되었다. 앞에서 살펴본 규제 소관부처에 대한 의견과 비슷한 양상이라고 할 수 있지만 규제개혁위원회의 목적상 조금 더 갈등해결을 위한 조건 마련에 신경쓰는 쪽이 나온 것 같다는 의견이 개진된 것으로 해석할 수 있다. 한편 이 질문의 경우에도 순위를 미루어두고 전반적인 의견의 분포를 파악하기 위하여 각 응답기업의 특성별로 분석한 결과가 <표 5-9>에 나타나 있다. 순위별로 분석하자면 '객관적이고 충분한 정보 제공'이나 '이해당사자 및 시민들의 의견수렴'이 중복응답을 허용하고 분석할 경우 상당한 중요도를 가진 것으로 나타났다는 점이 우선적으로 특징적이라고 할 수 있으며, 많은 분야에서 이러한 경향이 강하게 나타나는 것으로 보인다.

다음은 지방자치단체의 역할에 대한 의견이다. 최근까지도 규제에 있어서 지방자치단체는 단순한 집행주체 정도로만 인식되어 협조의 대상 정도였지만 최근 국가사무가 점점

지방자치단체로 위임되는 경향에 맞추어 규제에서도 점점 더 지방자치단체의 역할이 강조되고 있는만큼 앞으로의 갈등에 있어서는 지방자치단체도 일정정도 역할을 부여받으리라는 기대를 할 수 있다. 지방자치단체에 대한 기업들의 역할 기대는 다음 <그림 5-5>에 나타나 있다.

<그림 5-5> 지방자치단체의 구체적 역할



출처: 저자 작성

<표 5-10> 지방자치단체의 역할에 대한 의견들 응답기업 특성 (중복응답)

		부적절한 행위에 대한 처벌	갈등 해결이 가능하도록 법령과 제도 정비	중립적 태도 견지	갈등 이해 관계자들에게 적절한 보상	객관적이고 충분한 정보 제공	이해 당사자 및 시민들의 의견수렴	조정자 또는 중재자 역할 강화
		%	%	%	%	%	%	%
전체		34.0	57.7	38.0	36.7	41.0	53.7	39.0
영업 분야	O2O/공유플랫폼	27.4	64.5	40.3	33.9	35.5	58.1	40.3
	빅데이터	23.9	64.2	40.3	34.3	46.3	55.2	35.8
	클라우드	35.3	67.6	32.4	44.1	44.1	44.1	32.4
	전기차	26.1	39.1	56.5	43.5	39.1	56.5	39.1
	스마트팩토리	43.5	65.2	52.2	39.1	39.1	26.1	34.8
	드론	45.5	63.6	63.6	18.2	36.4	45.5	27.3
	자율주행차	25.0	83.3	41.7	25.0	41.7	41.7	41.7

		부적절한 행위에 대한 처벌	갈등 해결이 가능하도록 법령과 제도 정비	중립적 태도 견지	갈등 이해 관계자들 에게 적절한 보상	객관적이고 충분한 정보 제공	이해 당사자 및 시민들의 의견수렴	조정자 또는 중재자 역할 강화
		%	%	%	%	%	%	%
	신재생에너지	35.5	58.1	29.0	38.7	41.9	58.1	38.7
	수소경제	18.2	72.7	54.5	45.5	27.3	45.5	36.4
	인공지능	35.9	71.8	25.6	28.2	38.5	53.8	46.2
	IoT(스마트센서)	31.7	58.5	39.0	34.1	39.0	53.7	43.9
	블록체인	26.9	50.0	50.0	42.3	34.6	46.2	50.0
	정보/물리/융합보안	44.1	54.2	28.8	47.5	37.3	44.1	44.1
	가상/증강/혼합현실	36.4	68.2	36.4	50.0	36.4	45.5	27.3
	기타	34.8	49.4	40.4	29.2	41.6	62.9	41.6
성장 단계	예비창업(창업이전)	40.0	60.0	80.0	20.0	40.0	60.0	0.0
	연구개발(창업이전)	0.0	66.7	16.7	50.0	66.7	33.3	66.7
	서비스기획(창업이전)	29.4	52.9	41.2	58.8	41.2	47.1	29.4
	시장진입(창업기)	28.4	65.7	43.3	37.3	43.3	52.2	29.9
	매출액증가(성장기)	33.7	55.8	35.6	38.5	42.3	51.0	43.3
	수익성확보(성숙기)	34.7	49.0	40.8	26.5	49.0	65.3	34.7
	재도약준비(재도약기)	46.0	60.0	30.0	34.0	26.0	56.0	48.0
	해당없음	50.0	50.0	50.0	50.0	0.0	0.0	100.0
본사 소재	수도권	37.7	58.3	37.2	35.7	40.2	51.3	39.7
	대전/충청/세종	17.4	60.9	34.8	43.5	30.4	65.2	47.8
	대구/경북	11.1	55.6	33.3	27.8	55.6	66.7	50.0
	부산/울산/경남	35.7	54.8	35.7	45.2	47.6	54.8	26.2
	광주/전남/전북	38.5	61.5	53.8	30.8	38.5	30.8	46.2
	강원/제주	20.0	40.0	80.0	20.0	20.0	100.0	20.0

출처: 저자 작성

일단 ‘법령과 제도 정비’가 가장 우선적으로 언급되는 것은 여기에서도 마찬가지였지만, 그외에도 ‘이해당사자 및 시민들의 의견수렴’, ‘부적절한 행위에 대한 처벌’ 등에 대한 기대가 높은 것은 실제로 갈등 이해당사자들이 더 가까워서 접하는 지방자치단체에 대해 가지고 있는 기대가 중앙정부에 대한 기대와는 다르기 때문일 것으로 판단된다. 또한 1순위에서 ‘중립적 태도 견지’에 대한 의견도 상대적으로 많이 있었음을 볼 수 있다. 2순위에서는 ‘이해당사자 및 시민들의 의견수렴’이나 ‘객관적이고 충분한 정보 제공’, ‘갈

등 이해관계자들에게 적절한 보상'이 여러가지 의견을 받은 것도 이러한 보다 밀접한 규제기관으로서의 특성이 반영된 것으로 보인다. 지방자치단체의 역할에 대한 분석에서도 순위를 무시하고 언급된 횟수만을 기준으로 하여 분석해 보자면, <표 5-10>에서 보이는 것처럼 일단 전체적으로 '이해당사자 및 시민들의 의견 수렴'이 '법령과 제도 정비'에 못지않게 중요한 위치를 차지하고 있음을 발견하게 되는데, 이 또한 시민들 혹은 이해당사자들과 보다 밀접하게 자리 잡을 수 있는 지자체의 특성 때문이라고 생각할 수 있다. 영업별로 생각해 보자면 주요 신산업들(공유플랫폼/빅데이터/클라우드) 뿐만 아니라 다른 많은 산업 분야들에서 역시 '이해당사자 및 시민들의 의견 수렴'이 가장 중요한 역할로 나타나는 것을 볼 수 있는데, 이는 기존의 규제를 유지하려는 행정의 특성에 새로운 상품을 출시하려고 하는 기업이 돌파해 나갈 주요한 길이기 때문이라고 판단된다.

다음의 두 질문은 대화와 협상을 기반으로 하는 갈등해결방법의 성공가능성과 이러한 갈등해결방법의 바람직함에 대한 의견을 물어본 질문들로 각각을 분석해서는 그 의미를 제대로 알기 어려우므로 여기에서는 두개의 질문을 하나의 표로 분석해 보고자 한다. 아래 <표 5-11>은 두 질문에 대한 응답을 교차분석으로 나타낸 것이다. 기본적인 분포는 이러한 갈등해결방법에 동의하는 경우 그렇지 않은 경우보다 대화와 협상기반 갈등해결방법이 성공할 가능성이 높다고 보는 것으로 나타났다. 그러나 반대로 생각하는 사람들과의 차이가 큰 것은 아니었고 현재로서는 중립적인 의견이 보다 많은 것으로 나타나, 분명 성공적인 갈등해결의 경험이 더 많이 필요한 부분이 있다고 결론지을 수 있다.

〈표 5-11〉 대화와 협상 기반 갈등해결방법의 성공가능성과 바람직함에 대한 의견

구분	전혀동의 하지않음	별로동의 하지않음	보통	약간동의	매우동의
성공할 가능성이 매우 낮다	8	8	2	3	2
성공할 가능성이 낮다	1	24	22	12	4
보통이다	4	10	44	54	2
성공할 가능성이 높다	1	2	18	45	23
성공할 가능성이 매우 높다				2	9

출처: 저자 작성

논의를 풍부히 하기 위하여 기업들이 어떤 상황에서 대화와 협상을 기반으로 하는 갈등해결 방법이 더 성공할 가능성이 낮다고 판단하는지 알아보기 위하여 앞에서 분석했던

경험했거나 경험할 갈등의 양상에 대한 질문과 위 성공가능성 질문을 교차분석해 본 결과는 아래 <표 5-12>에 나타나 있다.

<표 5-12> 갈등예상 영역과 성공가능성의 관계

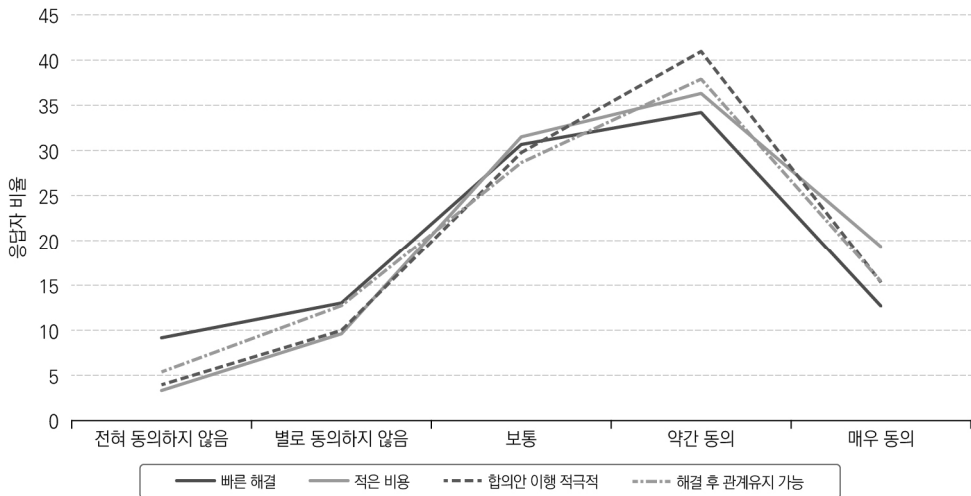
구분	동일상품 경쟁형	대체재 경쟁형	기본권 충돌형	가치갈등형
성공할 가능성이 매우 낮다	10	3	7	3
성공할 가능성이 낮다	26	22	6	9
보통이다	46	32	29	7
성공할 가능성이 높다	35	19	31	4
성공할 가능성이 매우 높다	9	1		1

출처: 저자 작성

가장 많은 갈등이 예상되었던 동일상품 경쟁형 갈등양상을 예상한 기업들은 대체로 중립이거나 성공할 가능성이 높은 것으로 파악하고 있었으며, 대체재 경쟁형을 제외한 다른 갈등양상을 예측하는 기업들도 전반적으로 대화와 합의에 의한 갈등의 해결 가능성은 높게 보고 있었다. 반면에 대체재 경쟁형같은 경우 성공할 가능성이 낮다는 기업이 더 많은 것으로 나타나기도 했다. 그러나 앞의 <표 5-12>에서 나타난 것처럼 긍정적 의견과 부정적 의견이 나타나는 비중의 차이가 별로 크지 않다는 점에 주목하여 보면, 현재로서는 대화와 협상에 중점을 둔 갈등해결방법의 성공가능성에 대해 상당히 제3자적인 태도가 나타나는 것을 확인할 수 있다.

다음의 여덟개의 질문들은 대화와 합의에 의거한 갈등해결방식에 대해 일반적으로 많이 거론되는 사실들에 대한 의견에의 동의 정도를 묻은 것들이다. 이들 진술들은 그 자체로 사실과는 다른 부분도 있는 것이 사실이지만, 각 기업에서 갈등해결 전문가들을 모두 보유하고 있을 수도 없는 상황에서 이런 일반적 정보들은 기업의 견해들을 크게 바꿀 수도 있다는 점을 고려하면 이들 질문들이 얼마나 설득력을 가지고 있는지 알아보는 작업은 향후 제도의 설계에 있어 필수적인 정보라고 할 수 있다. 우선 대화와 타협의 의거한 방법들의 긍정적인 점들에 대한 동의 정도는 다음 <그림 5-6>과 같이 나타났다.

〈그림 5-6〉 갈등해결기법에 대한 긍정적 의견에 동의 정도



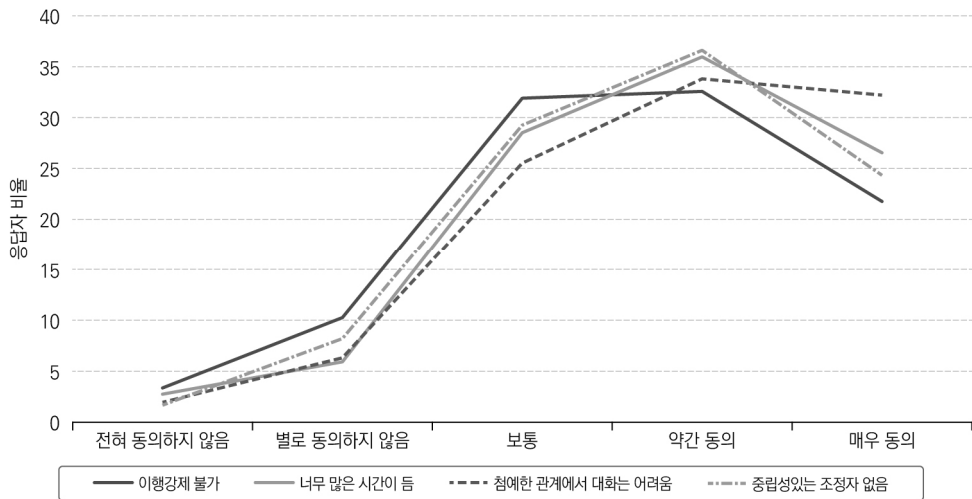
출처: 저자 작성

대체적으로 기업들은 대화와 협상에 의한 갈등해결 방법의 장점들에 동의하는 모습을 보이고 있고 긍정적인 대답도 부정적인 대답보다 훨씬 많았다. 긍정적인 응답비율이 가장 높은 것은 '합의안 이행에 적극적'이라는 장점인데, 이는 기존에 주로 사법적 판단에 의존한 갈등해결 방법이 결정이 되고 나서도 실제적으로 해결이 이루어지는 데 상당한 시간이 걸린다는 점에 대한 반응으로 보인다.

다음은 앞의 네 개 질문과는 다르게 대화와 타협에 의한 갈등해결방법의 부정적인 사항들을 서술해 놓은 의견에 대한 동의정도를 물었다. 여기에서도 중점은 각 의견의 정확함이 아니라 이들 의견들에 기업들이 얼마나 동의하는가이다. 〈그림 5-7〉은 응답결과를 나타낸 것인데, 앞의 긍정적 의견에 동의하는 정도에 대한 응답과 다른 점은 '보통'이라고 응답하는 사람의 비율이 상대적으로 높다는 점이 가장 먼저 보인다. 이는 우선적으로 대화와 타협에 의한 갈등해결방법을 실행해본 경험이 많지 않은 현실에서 기업들이 대체로 중립적인 태도를 표현하는 경향이 있기 때문일 것이다. '보통'이라는 응답을 제외하면 대체로 기업들은 대화와 협상에 의한 갈등해결 방법에 대한 평가에 있어 부정적인 서술들에 대해서도 약간 동의하는 태도를 보였는데, 그중 '중립성 있는 조정자가 없다'는 사실에 대해서 동의하는 정도가 상대적으로 강했고 그 다음으로는 '너무 많은 시간이 든다'는 사실에 동의하는 것으로 나타났다. 한편, 대화와 협상을 기초로 하는 갈등해결 방법의 약점으로 자주 언급되곤 하는 '이행강제가 불가능하다'라는 의견에 동의하는 사람은

상대적으로 적은 것으로 나타났지만 다른 의견과 비교해 볼때 뚜렷한 차이가 나는 것은 아니었고, 매우 동의하는 의견중 가장 많은 것은 '첨예한 관계에서 대화가 어렵다'는 의견이었다.

〈그림 5-7〉 갈등해결기법에 대한 부정적 의견에 동의 정도



출처: 저자 작성

위에서 나온 긍정적 의견과 부정적 의견들을 토대로 볼 때 대화와 협상에 근거한 갈등 해결방법이 긍정적인 영향을 끼칠 것인가 부정적인 영향을 끼칠 것인가라는 질문과 만약 대화와 협상에 의한 방법에 대해 부정적인 견해를 가지고 있다면 어떤 방법이 가장 적절할 것인가를 질문한 결과는 다음 〈표 5-13〉, 〈표 5-14〉와 같다. 일단 대화와 협상에 근거한 갈등해결방법의 영향에 대한 평가와 관련해서는 긍정적인 측면에 더 많다는 의견이 훨씬 많은 것으로 나타났지만 긍정과 부정이 반반이라는 의견이 압도적으로 많았다는 사실은 아직 이 방법이 많은 기업들에게 있어 구체적인 방안으로 받아들여지지 않고 있다는 것을 가리키는 것으로 보인다. 이는 2007년에 '공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정'이 대통령령으로 설정된 이래로 다양한 노력이 있었지만 아직도 주요한 정책활동에 있어 대화와 협의에 의한 갈등해결방법이 널리 알려지지 못하고 있으며, 성공적인 사례도 별로 알려지지 못하고 있는 현실을 보여주는 것이다. 대화와 협상을 기반으로 하는 갈등해결방법의 대안이 될 갈등해결방법을 묻는 질문에 대해 앞에서 나온 응답과 비슷하게 여전히 '법령 개정 등 입법적 해결'이 가장 선호하는 대안으로 나타났다. 이러한

응답 또한 많은 기업들이 대화와 타협에 기반한 해결방식에 크게 확신을 갖지는 못하고 있다는 점을 분명하게 드러내는 것으로, 앞으로 관련된 제도를 확립하는 데 있어서도 중요한 과제중 하나는 대화와 타협에 기반한 해결방식이 갈등문제들에 대한 적절한 해결책이라는 자신감을 부여하는 일이 될 것이다.

〈표 5-13〉 대화와 협상에 근거한 갈등해결방법의 영향에 대한 평가

구분	응답자수
긍정적인 측면이 더 많다	90
긍정적인 측면과 부정적인 측면이 반반이다	178
부정적인 측면이 더 많다	32

출처: 저자 작성

〈표 5-14〉 대화와 협상에 근거한 갈등해결방법의 대안에 대한 의견

구분	응답자수
법원판결(사법적 해결)	5
법령 개정 등 입법적 해결	17
다수결 투표(주민투표 등)	3
행정 집행	4
협상 및 조정	3

출처: 저자 작성

앞에서 대화와 합의에 근거한 갈등해결방식의 일반적인 장점과 단점에 관한 의견을 조사했다면 여기에서는 만약 응답자의 기업이 규제로 인한 갈등을 경험하게 될 때 실제로 이러한 갈등해결 방식을 선택할 것인지를 질문하였다. 그리고 만약 선택하거나 그렇지 않다면 가장 큰 이유는 어떤 것인지도 동시에 질문하였다. 그 결과를 나타낸 것이 아래 〈표 5-15, 16, 17〉이다. 먼저 〈표 5-15〉는 회사가 규제로 인한 갈등상황에 놓일 경우 대화와 합의에 근거한 갈등해결방안을 선택하겠는가라는 의향을 묻는 것이었는데 압도적인 수의 기업이 기꺼이 시도하겠다고 응답하는 것으로 나타났다. 물론 구체적인 상황들이 모두 생략된 상태에서 응답한 것이라 어떤 확신을 여기에서 읽어내기는 어렵지만 적어도 기업들이 갈등상황에서 기존처럼 법적 해결보다는 다른 해결방안을 찾으려는 의도를 보이고 있다는 점에서 반가운 변화라고 할 수 있을 것이다.

〈표 5-15〉 갈등상황에서 대화와 합의근거 갈등해결방안 선택여부

구분	응답자수
시도한다	263
시도하지 않는다	37

출처: 저자 작성

다음 질문은 대화와 합의에 근거한 갈등해결방안을 선택한 이유에 대해 묻은 질문이었는데, 이는 구체적으로 이 해결방식에 어떤 장점이 있다고 기업들이 판단하고 있는지에 대해서 엿볼 수 있다는 점에서 유용한 정보임에 틀림없다. 〈표 5-16〉에 나타난 정보에 의하면 기업들은 이해당사자간 합의가 가장 효율적이며 특별히 직접적 이해관계가 없는 중재자가 있을 경우 대화가 더 효율적인 갈등해결 방법이라고 생각한다는 점을 알 수 있다. 이는 대화와 합의에 근거한 갈등해결방법이 적절한 정보의 전달과 함께 시도된다면 많은 가능성을 가지고 있다는 점을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 방식이 유일한 방법이라는 의견은 매우 적다는 점에서 보면 대화와 합의를 이루기 위한 다양한 조건에 대한 정보의 전달과 함께 제도적 대안이 수립되어야 한다는 시사점을 얻을 수 있다.

〈표 5-16〉 대화와 합의근거 갈등해결방안 선택 이유

구분	응답자수
당사자간 합의가 이루어질 경우 가장 효과적인 해결이 이루어질 수 있음	88
이해관계가 직접적으로 없는 중재자가 있으면 대화가 더 효율적일 수 있음	94
합의가 가능하다면 더욱 효율적인 방법임	70
결국 이해관계 충돌을 해소하는 유일한 방법임	11

출처: 저자 작성

끝으로 대화와 합의에 근거한 갈등해결방안을 선택하지 않을 것이라고 응답한 기업을 대상으로 그 이유도 물었는데, 〈표 5-17〉에 나타난 것처럼 합의가 어렵다는 일반적인 의견부터 중재역할을 할 중립적 전문가를 찾기 어렵다는 것까지 다양한 기술적 문제점들에 대한 회의적 시각이 드러났다. 이러한 응답들은 모두 제도에 대한 확실성이 없는 현재의 시점에서 합당한 우려들이라고 할 수 있으며, 따라서 제도적으로 이러한 운영상의 문제를 해결할 수 있는 기제를 설계하는 것이 무엇보다 중요하다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 5-17〉 대화와 합의근거 갈등해결방안 선택하지 않는 이유

구분	응답자수
당사자간 합의는 어렵다고 생각함	12
중립적으로 중재역할을 할 전문가를 찾는 일은 어려움	12
정부가 개입할 경우 갈등해결은 더욱 어려워짐	8
법적으로 해결하는 것이 더 나은 방안임	5

출처: 저자 작성

전체적으로 앞의 표들을 보면 대표적인 표본이 아니라는 점을 감안하더라도 압도적인 숫자의 기업이 기꺼이 이 갈등해결 방법을 시도한다는 의향을 보인 것은 향후 제도의 제안에 무척 반가운 소식이다. 또한 그들이 장점으로 생각하는 이유가 당사자간 합의가 가장 효율적이며 일정한 조건이 갖추어질 경우 잘 진행될 수 있다는 견해를 보이고 있음도 이러한 갈등해결 방법이 적절한 정보의 전달과 함께 시도된다면 많은 가능성을 가지고 있다는 점을 보여주는 것이라 할 수 있다. 반면에 시도하지 않는다는 입장의 경우 법적으로 해결하는 것이 더 나은 방안이라는 의견이 가장 많은 것으로 나타났다.

한편, 이렇게 대화와 타협에 기반한 갈등해결방식이 도입될 경우 정부는 어떤 역할을 해야하겠느냐는 질문에 대해서는 〈표 5-18〉에 나오는 것처럼 다수가 정부가 보다 적극적으로 개입하여 중재자 역할을 해야한다는 점에 동의하였다. 정부가 중립적인 역할 이상을 해야한다는 의견이 더 많은 것에는 다양한 해석이 가능하지만 여전히 이러한 해결방식의 핵심은 개인간의 약속이라는 점에서 제도의 도입과정에 많은 주의가 필요함을 보여주는 응답이라 하겠다.

〈표 5-18〉 대화와 타협에 기반한 갈등해결방식이 도입될 경우 정부의 역할

구분	응답자수
정부는 전혀 개입하지 않고 당사자끼리 해결하도록 하는 편이 좋음	32
정부는 중립적인 전문가를 찾는 역할만 해야함	98
정부가 전반적인 갈등해결에 더 적극적으로 개입해서 중재자 역할을 해야함	167
기타	3

출처: 저자 작성

3. 갈등 조정을 위한 기존 정책에 대한 인식

다음은 해커톤과 한걸음 모델이라는 지난 갈등해결을 위한 정책적 노력에 대한 경험을 평가하고자 하는 문항이었는데, <표 5-19, 20>에 나타난 것처럼 한걸음모델에 대해 들어본 적 있는 기업이 상대적으로 더 적은 것으로 나타났다. 한걸음모델의 경우 프로그램에 참여하는 대상에 제한을 두고 있다는 점에서 참여경험이 있는 기업이 더 적은 것은 이해할 수 있지만, 들어본 적이 있다는 기업 자체가 적다는 것은 프로그램의 운영에 있어 홍보 자체가 부족하다는 점을 반영하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 5-19〉 해커톤에 대한 경험

들어본 경험	참여 경험 있음	참여 경험 없음	계
들어본 적이 있다	40	74	114
들어본 적 없다	0	0	186

출처: 저자 작성

〈표 5-20〉 한걸음 모델에 대한 경험

들어본 경험	참여 경험 있음	참여 경험 없음	계
들어본 적이 있다	25	48	73
들어본 적 없다	0	0	227

출처: 저자 작성

해커톤이나 한걸음 모델과 관련된 다음 질문은 각 기업이 사업 추진중 갈등을 경험하게 된다면 이들 방법에 의거하여 갈등해결을 시도하겠는가라는 질문과 그 이유, 시도하지 않겠다면 그 이유를 묻은 것이다. 일단 아래 <표 5-21, 22>는 해커톤과 한걸음 모델을 활용하여 갈등해결을 시도하겠는가라는 질문에 대한 응답들이다. 해커톤의 경우 전반적으로 이전에 시도해본 경험이 있다는 사실이 시도의향에 영향을 주지는 않는 것으로 나타났지만⁵⁰⁾, 여전히 상대적으로 경험이 있는 기업들에서 시도하겠다는 응답이 더 많이 나타났다는 점은 고무적인 발견이라고 할 수 있다. 한걸음모델의 경우에도 통계적으로 유의미한 결과는 아니었지만($p\text{-value}>0.076$) 여전히 경험이 있는 집단에서 시도의향이 더 강하게 나타난다는 점을 확인할 수 있다. 전반적으로 시도하겠다는 의도가 훨씬

50) Chi-square 검정 결과 신뢰수준 95%에서 유의미하지 않은 결과($p\text{-value}>0.07$)가 나타났다.

더 강하게 나타난다는 점은 새로운 갈등해결방식을 시도해보겠다는 의도가 전반적으로 강하게 있음을 드러내고 있다.

〈표 5-21〉 해커톤 활용의향과 경험의 관계

시도의향	참여 경험 있음	참여 경험 없음	들어본 적 없음
시도한다	32	47	113
시도하지 않는다	8	27	73

출처: 저자 작성

〈표 5-22〉 한걸음 모델 활용의향과 경험의 관계

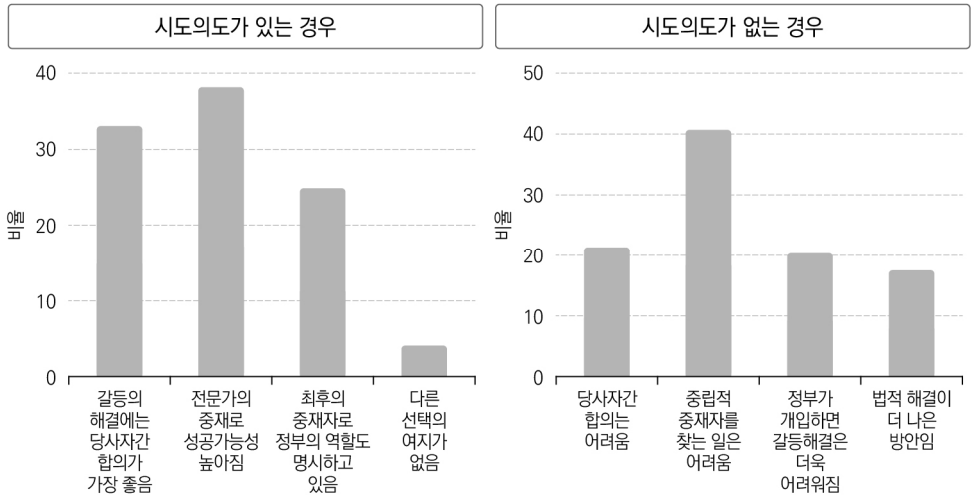
시도의향	참여 경험 있음	참여 경험 없음	들어본 적 없음
시도한다	22	35	151
시도하지 않는다	3	13	76

출처: 저자 작성

다음은 해커톤 모델을 시도할 의향이 있는 기업과 없는 기업을 구분하여 갈등해결의 가능성이 있거나 없다고 생각하는 이유를 물었다. 앞으로의 제도를 설계하는 데 있어 각 기업들이 장점과 단점으로 생각하는 점을 파악하는 것은 매우 중요한 정보가 된다는 점에서 이러한 응답들은 정책에 큰 도움이 될 것이다. 〈그림 5-8〉을 보면 해커톤을 시도하겠다는 기업들은 ‘전문가의 중재’, ‘당사자간 합의’가 이 모델의 장점이라고 생각하는 것으로 나타났고, 반면에 시도하지 않겠다는 기업들은 ‘중립적 중재자를 찾기 어렵다’는 사실을 매우 중요한 이유로 들고 있었다. 실제로 해커톤을 운영하던 업체는 논의를 이끌어가는 리더의 영향이 논의의 성공에 큰 영향을 미치지만 적절한 전문가를 찾는 일이 매우 어렵다는 점을 언급한 바 있다.

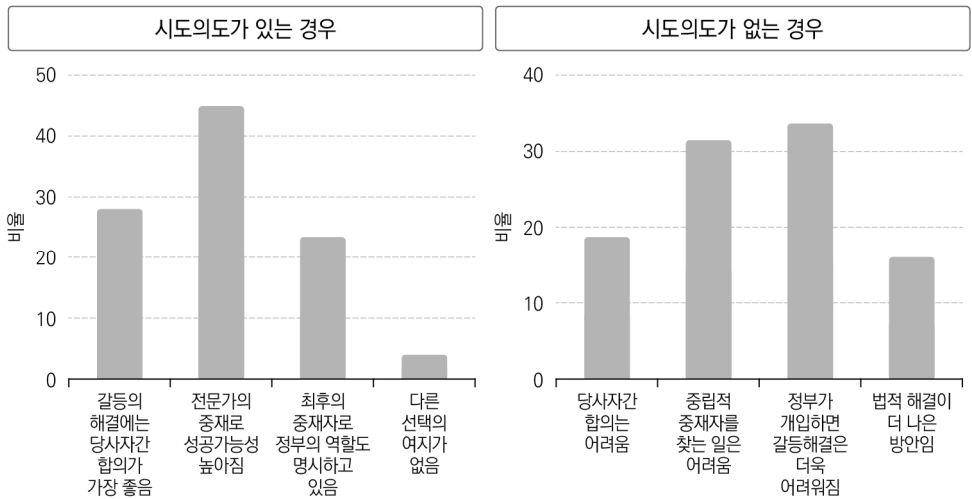
마찬가지 분석을 한걸음 모델의 시도의도에 대해서 시행한 결과는 아래 〈그림 5-9〉이다. 이 모델을 적용할 의도가 있는 기업의 경우 그 이유로 ‘전문가의 중재로 성공가능성이 높아진’다는 점을 가장 중요한 이유로 들고 있었는데 반해 적용할 의도가 없는 기업의 경우 ‘정부가 개입하면 갈등해결은 더욱 어려워진다’는 점과 ‘중립적 중재자를 찾는 일은 어렵다’는 점을 들고 있었다. 한걸음 모델의 경우 기재부의 주관으로 시행되는만큼 기업들의 입장에서는 정부로부터의 영향이 지나치게 커질 가능성을 걱정하고 있었던 것으로 짐작해볼 수 있지만, 보다 중요한 것은 여전히 중립적 중재자에 대한 걱정이 높다는 점이 될 것이다.

〈그림 5-8〉 해커톤 모델 (비)적용의도의 이유



출처: 저자 작성

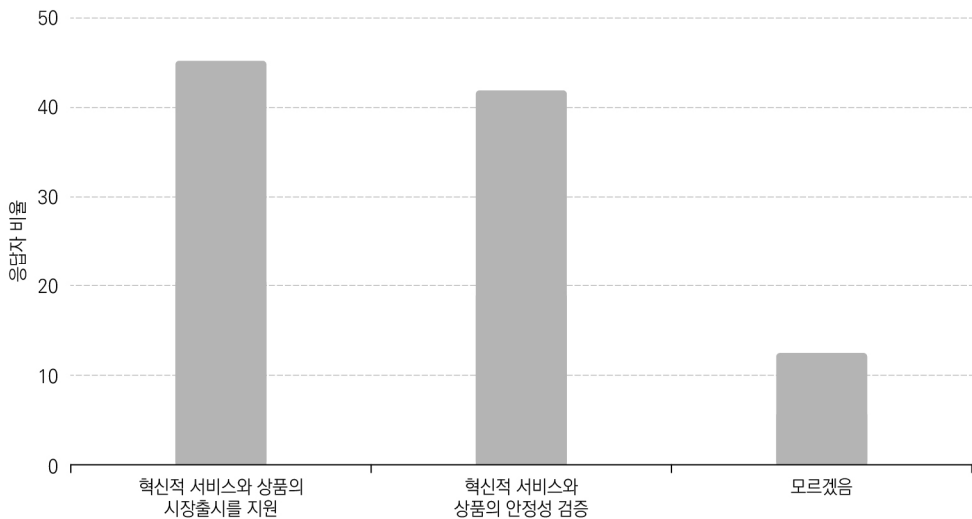
〈그림 5-9〉 한걸음 모델 (비)적용의도의 이유



출처: 저자 작성

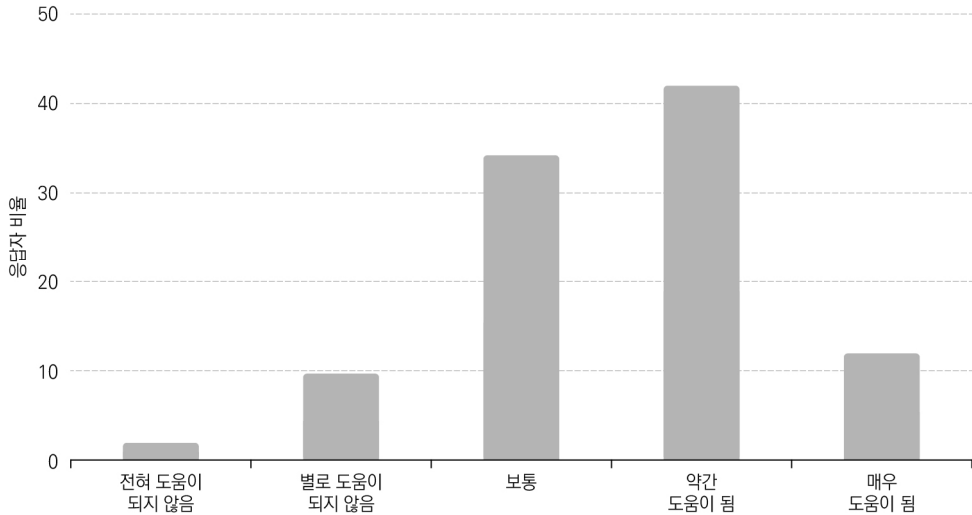
설문의 마지막 부분은 규제와 관련하여 각종 갈등해소에 중요한 기회가 되리라고 예상했던 규제샌드박스에 대한 질문들이다. 현재까지의 경험들은 규제샌드박스 제도 자체에 채택되기가 어려워지는 방향으로 나아가고 있는데, 이러한 현실에서 현재의 제도가 어떤 문제점을 가지고 있는지 갈등해결이라는 관점에서 살펴보고자 기획된 질문들이다. 우선 물어본 질문은 규제샌드박스의 의도가 무엇이라고 생각하는가 하는 것이었다. 결과는 아래 <그림 5-10>과 같이 나타났는데, 이 응답을 보면 많은 기업들은 규제샌드박스를 새로운 상품의 시장출시를 지원하는 제도로 받아들였음을 볼 수 있는데, 실제로 신상품의 시장출시로 인해 고려되어야 할 이해관계자의 숫자나 복잡함을 생각해 보면 이 제도가 상당히 효과적이지 못했음을 짐작하게 한다. 다음 질문은 바로 이 성과에 대한 질문이었는데, 그 결과는 <그림 5-11>과 같다. 대체로 긍정적인 평가가 이루어지고 있음은 발견할 수 있지만 '보통'의 응답이 상당히 많다는 사실은 여전히 애매한 태도가 있음을 의심하게 하는 부분이 있다.

<그림 5-10> 규제 샌드박스 제도의 목적에 대한 의견



출처: 저자 작성

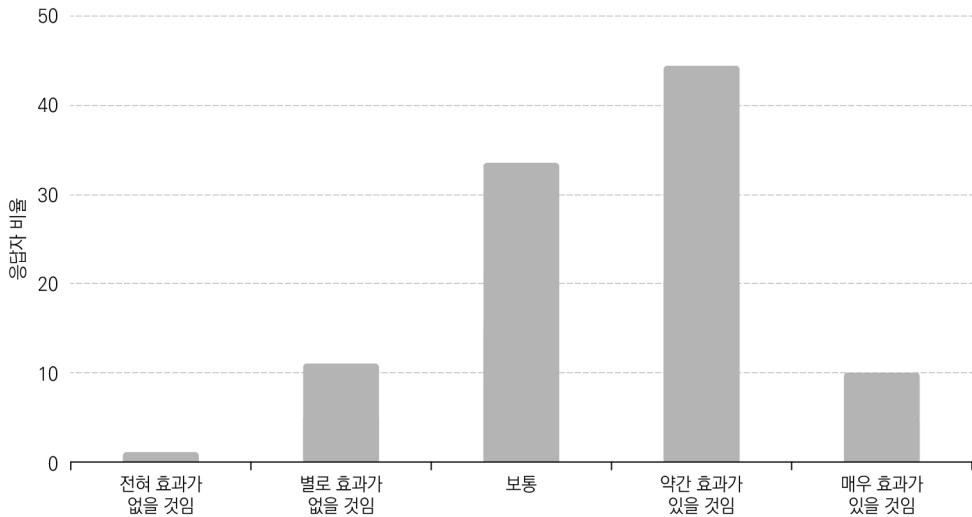
〈그림 5-11〉 규제 샌드박스가 규제애로의 해소에 도움을 준다고 생각하는 정도



출처: 저자 작성

마지막 질문들은 갈등해결형 규제샌드박스라는 신규 제도에 대한 질문으로 본 설문은 시작되기 시작할 무렵(2022년 5월말) 국무조정실에서 발표된 제도로 아직 세세한 내용에 대해서는 알려져 있지 않았고 제도의 개요 정도만 알려져 있는 상황이었다. 주로 규제샌드박스와 앞에서 언급된 대화와 타협에 근거한 갈등해결방법을 혼합하여 미리 이해관계조정을 통해 가면서 규제샌드박스를 운용한다는 계획으로 알려져 있는데, 이에 관해 기업들이 기대하고 있는 정도를 질문한 것이었다. 일단 이러한 제도가 효과가 있을 것으로 보는가라는 질문에 대한 응답은 아래 〈그림 5-12〉에 나타나 있다. 기존의 규제샌드박스에 대한 긍정적 평가가 중첩된듯 '약간 효과가 있을 것'이라는 응답이 압도적으로 높게 나타난 가운데 '매우 효과가 있을 것'이라는 응답도 10%를 넘어 대체로 효과가 있을거라는 긍정론이 지배적임을 알 수 있다. 현재 제도의 구체적인 부분이 밝혀지지 않았지만 여전히 갈등해결에 대한 열망이 정책현장에 있음을 확인할 수 있다.

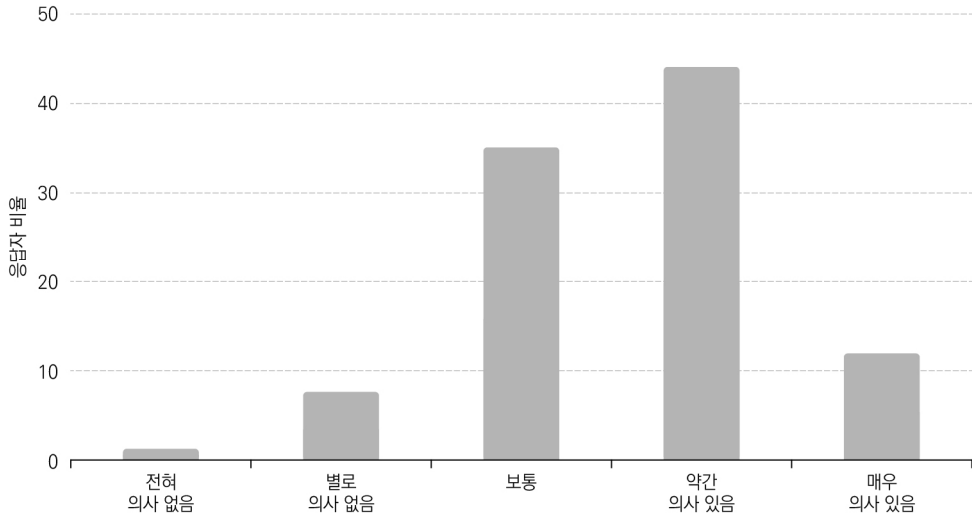
〈그림 5-12〉 갈등해결형 규제샌드박스 제도에 대한 기대



출처: 저자 작성

마지막 질문은 이러한 새로운 제도에 기회가 올 경우 신청할 의향이 있느냐는 점을 묻은 것이었다. 효과에 대한 평가와 스스로 신청하겠느냐는 의도는 완전히 다른 것일 수 있다는 점에서 이는 위에서의 결과와는 다른 결과를 보여줄 수도 있다. 본 설문에서 이에 대한 응답은 다음 〈그림 5-13〉과 같이 나타났다. 앞에서 기대효과를 기대하던 비율과 비슷하게 신청의사가 있는 경우가 상당히 많은 모습을 보여주었는데, 이는 역시 이 분야에서 갈등해결과 관련된 욕구가 크다는 점을 시사하는 것으로 해석할 수 있다.

〈그림 5-13〉 갈등해결형 규제샌드박스 제도에 신청할 의향



출처: 저자 작성

이상의 분석들에서 볼 수 있었던 것은 일단 이 분야가 이미 수많은 갈등해결의 압력을 내부적으로 가지고 있음에 반해 제대로 된 갈등해결 기구나 제도를 가지고 있지 못했기에 어떤 체계적인 갈등해결 절차가 확립되지를 못했고 이 과정에서 각 행위자들, 특히 주된 갈등의 주체가 되는 기업들로 하여금 대화와 타협을 기반으로 하는 갈등해결제도에 대한 오해만 키워온 것이 아닌가라는 짐작을 하게 된다. 다행히 경험을 한 경우나 그렇지 않은 경우나 이해관계자간 직접적인 대화와 타협을 통한 갈등해결이 가장 효과적인 갈등해결이라는 인식을 공유하고 있다는 점에서 제도의 가능성은 충분히 잠재하고 있다고 해석할 수도 있지만 여전히 성공적인 케이스가 많지 않은 상황에서 많은 기업들은 갈등해결 방식에 긍정적인 태도를 가지면서도 매우 적극적으로 이러한 제도를 활용하기는 부담스러운 애매한 상태에 있는것으로 나타났다. 물론 본 연구의 조사는 대표적인 표본을 뽑아서 조사한 것이 아니므로 여기서의 결론을 일반화할 수 있는 것은 아니지만 적어도 갈등상황을 만날 가능성이 높은 신산업 기업들이 느끼고 있는 이런 불안상태를 잘 해소할 수 있는 형태의 갈등해결제도가 설계되어 제안되어야 할 것으로 보인다는 결론은 가능하다.

제3절 소결

이상의 분석들에서 볼 수 있었던 것은 일단 규제관련 갈등이라는 문제가 이미 수많은 갈등해결의 압력을 내부적으로 가지고 있음에 반해 제대로 된 갈등해결 기구나 제도를 가지고 있지 못했기에 어떤 체계적인 갈등해결절차가 확립되지를 못했고 이 과정에서 각 행위자들, 특히 주된 갈등의 주체가 되는 기업들로 하여금 대화와 타협을 기반으로 하는 갈등해결제도에 대한 오해만 키워온 것이 아닌가라는 짐작을 하게 된다. 대체적으로 갈등해결을 위한 기제로서 사법적 해결보다는 대화와 협상이 훨씬 더 효율적인 방안이라는 점에 동의하는 기업은 많은 것으로 나타났지만 정작 이 기업들이 대화와 협상에 기반한 새로운 갈등해결 절차가 성공할 가능성이 매우 높은 것으로 생각하는 것은 아닌 것으로 나타난 것이다. 또한 여전히 하나의 해결책으로써 법적 해결의 힘은 무시할 수 없을 정도임도 분명했다.

물론 다행히 경험을 한 경우나 그렇지 않은 경우나 이해관계자간 직접적인 대화와 타협을 통한 갈등해결이 가장 효과적인 갈등해결이라는 인식을 공유하고 있다는 점에서 제도의 가능성은 충분히 잠재하고 있다고 해석할 수도 있지만 여전히 성공적인 케이스가 많지 않은 상황에서 많은 기업들은 갈등해결 방식에 긍정적인 태도를 가지면서도 매우 적극적으로 이러한 제도를 활용하기는 부담스러운 애매한 상태에 있는 것으로 나타났다. 특별히 대부분의 기업들이 상품을 출시하기 시작하는 시기부터 갈등을 기대하고 있는 현재 신산업 관련 기업들의 상황에서 분명한 해결의 가능성이 보이지 않는 해결책에 상당히 적극적이기는 어려운 것도 사실이고, 현재 정부가 이러한 갈등해결의 과정에서 어떠한 역할을 취해야하고 취해왔는가에 대해서도 명확하지 않은 점이 많기에 새로운 갈등해결 방식은 여전히 신산업 분야 기업들에게 있어 매우 긍정적인 전망은 전혀 부정하지 않는다고 하더라도 다소 멀어 보이는 목표로 인식되는 것으로 분석된다.

물론 현재의 조사가 대표적인 표본을 조사한 것이 아니라는 점에서 여기까지의 결론을 일반화할 수 있는 것은 아니지만, 적어도 갈등상황을 만날 가능성이 높은 신산업 기업들은 규제혁신의 상황에서 직면할 수도 있는 갖가지 갈등문제에 대해 여러 가지 불안감을 느끼고 있다는 점은 발견할 수 있었다. 따라서 이러한 상황을 잘 해결할 수 있는 형태의 갈등해결제도가 설계되어 제안되어야 할 것이라는 시사점을 얻을 수 있으며, 이러한 제도는 무엇보다도 이해관계자간의 적극적 대화에 관련된 정부 기관 또한 적극적인 지원의지를 보여 해결의 가능성을 높이는 방향으로 설계되어야 할 것이다.



제 6 장

성공적인 규제혁신을 위한 정책우선순위 분석

제1절 규제혁신을 위한 정책 탐색

제2절 규제혁신을 위한 정책 우선순위 도출



제6장 성공적인 규제혁신을 위한 정책우선순위 분석

이 장에서는 성공적인 규제혁신을 위해 필요한 다양한 정책들을 탐색해 보고 이들의 우선순위를 도출하여 향후 정책제언의 기본적인 방향으로 삼고자 한다. 이를 위해 우선 규제전문가들을 대상으로 비구조화된 설문을 실시하여 다양한 정책들의 방향을 탐색한 뒤, 여기에서 나온 의견들로 계층화된 모델을 구성하고 AHP분석을 실시하여 보다 구조적으로 정책대안들을 제시하고자 하였다.

제1절 규제혁신을 위한 정책 탐색

정책우선순위를 정하기 위해서 가장 먼저 진행해야 할 것은 우선 규제혁신이라는 맥락에서 정부의 역할이 어떤 것인가에 대한 여러 의견을 수집하는 일이다. 특별히 본 연구의 주제에 비추어 생각해 볼 때 이때 정부의 역할은 규제혁신 과정에서 드러나는 이해관계자간 갈등에 대한 정부의 반응이라고 구체화 할 수 있다. 그러나 이러한 정부의 역할이란 이전 규제와 관련된 논의에서는 거의 다루어지지 않고 있었기 때문에 이론적으로 정제된 정부의 역할에 대한 의견들을 찾아보기는 어려운 일이었다. 따라서 본 연구에서는 전문가들을 대상으로 한 비구조화된 설문을 통하여 최대한 다양한 의견들을 수집한 뒤 이렇게 수집된 의견들을 정리하는 과정을 거치는 방식으로 다양한 정책의 아이디어들을 탐색하였다. 이러한 과정을 위해 사용된 질문지는 최대한 많은 의견들을 수용하기 위하여 [부록 2]에 있는 것처럼 최대한 자유로운 의견을 개진할 수 있게 하였고, 이러한 질문지의 정리를 통하여 매우 다양한 스펙트럼에 걸친 의견을 구할 수 있었다.

이렇게 질문지를 구성한 후 다양한 분야의 전문가들에게 의견을 구하였는데 이러한 결과를 개략적으로 나타낸 것이 <표 6-1>과 같다. 모든 주제들을 여기에서 서술하기에는 너무 많은 공간을 차지하므로 전체결과는 [부록 3]에 첨부하였다.

〈표 6-1〉 정책우선순위 설문결과의 요약

주제	세부 내용
규제개혁의 원칙 및 방향성	• 행정규제기본법 전면개정 - 행정규제기본법은 1997년 제정되어 1998년 시행된 것으로 제정된지 25년 동안 큰 틀의 변화없이 운영되었음. - 그간 여러 변화와 새로운 제도 혹은 프로그램(적극행정, 규제 샌드박스, 네가티브 방식 규제, 규제비용관리제 등)이 도입되었지만, 행정규제기본법에 근거를 두는 것이 아니라 개별법이나 훈령 등 행정입법에 의거하는 편법적인 모습을 보이고 있음 - 따라서 25년 동안 변화를 반영한 행정규제기본법 전면개정이 필요함 • 지속적인 규제혁신 추진 및 일관된 방향 설정 - 지속적인 정부 여젠대로 규제혁신이 추진되기보다는 외부 상황(특히, 경제 상황)에 규제 혁신의 방향과 강도가 달라지는 경향이 있음 - 외부 사건이 발생하는 경우 문제 해결이라는 명분 아래 충분한 논의 과정 없이 규제가 완화 되기도 강화되기도 함. 이렇게 (졸속으로) 만들어진 규제가 다시 갈등 요소가 되기도 함

주제	세부 내용
	• 규제개혁을 위한 정부의 정확한 역할 인지 필요 - 규제개혁 문제를 정부의 전유물로만 인지하는 것은 바람직하지 않다고 보이는바, 어쩌면 우리 사회 전반의 총체적인 문제가 규제문제에 내재되어 있을 수 있음 - 정부가 규제문제를 모두 해소할 수 있다는 환상을 만들어 내지 말고, 정지권, 입법부, 민간 부문 등의 다른 주요 주체들과의 총합적인 논의의 전개가 있어야 할 것임
규제개혁 추진 동력 (예산, 인력 등)	• 규제개혁추진체계 재검토와 개편 - 현재 우리나라 규제개혁추진체계의 정점은 규제개혁위원회와 위원회의 사무국 역할을 수행하는 국무조정실 규제조정실이 수행하고 있음 - 이는 행정규제기본법이 시행되던 당시 행정규제 전반을 점검하고 총량적인 관점에서 규제완화 혹은 탈규제 방향에서는 적실할 수 있었으나, 규제개혁이 그 단계를 넘어 품질관리와 종합적 관리단계로 넘어가는 현재에는 부적절한 방식이라 판단됨 - 따라서 상시적인 규제개혁을 기획하고 시행할 수 있는 집행부형 규제개혁 총괄부서의 신설이 필요함 • 정부의 적극행정 독려를 위한 법적 정비 - 규제 등 침익 요건에 대한 불필요한 확대 적용 금지, 허가 등 수익 요건에 대한 축소해석 금지에 관한 적극행정법제가이드라인을 법제처에서 발표한 바 있으나, 이러한 적극행정지원원을 위한 개별 법령의 정비 진행은 미진한 상황 - 불명확한 법령 개선, 공무원 면책 제도 확립, 사후 입법 평가제도의 확대 등의 개선 필요 • 윤정부 규제혁신 추진체계(규제혁신추진단, 규제혁신전략회의, 규제심판제 등)와 기존 규제혁신체계와의 상호보완 통한 실효성 제고 - 정책지원 뿐만 아니라 규제개선에 있어서도 부처간 경계 문제나 중복적인 제도적 절차로 인해 오히려 신속성이 저해되는 경우가 존재 - 규제심판제도와 규제혁신전략회의, 기존의 규제개혁위원회, 규제샌드박스 제도간의 연계성 강화가 중요 - 예를 들어 규제샌드박스 신청 사항이 사회적 갈등으로 인해 승인될 수 없는 안건이라면, 직권으로 규제혁신전략회의나 기존의 규제개혁위원회로 상정할 수 있도록 제도 개선
규제 전문성	• 규제심사 역량 강화, 지원체계 구축 - 규제개혁위원회의 내실 있는 운영이 필요함. 부처 자체 규개위의 경우 지원체계 미흡으로 실질적인 심사가 이루어지기 어려움. 심사 부실로 미비한 규제가 만들어지는 경우 갈등 발생할 수 있음 - 규제심사 공무원의 전문성 강화 필요 - 규제심사에 있어 전문연구기관의 지원 강화 필요. - 자체 규제 심사 기구의 독립성 강화 필요. 현재는 부처의 입김에서 자유롭지 못함. • 규제개혁위원회 절차 보완 필요 (특히 규제영향분석의 품질 향상 조치 필요) - 현재 규제개혁위원회 인원으로는 전문적인 규제 검토가 어렵거나 불가능함. - 규제개혁 위원 숫자 증가 필요하고, 기본자료인 규제영향분석의 품질 향상도 필요 - 분석을 할 수 있는 추가적 교육 및 충분한 시간과 자원이 담당자에게 주어져야 할 것 • 규제혁신을 위한 비즈니스 모델 탐색 - 신산업 패러다임에서 실제로 어떻게 시장과 비즈니스에서 성공하는지에 대한 핵심요인 탐색을 기반으로 규제를 합리화

주제	세부 내용
의원입법	• 의원입법 규제심사제도 도입 - 규제관리의 대표적인 시각지대가 의원입법이라 할 수 있음. 따라서 의원입법에 대해서도 규제심사와 규제영향분석이 적용되어야, 불량 입법과 규제가 필터링되고 관리 될 수 있음 • 입법 단계에서 규제로 인한 갈등 고려, 범부처 대응 필요 - 입법 단계에서 규제로 인한 갈등과 영향을 사전에 분석하여 대응 - 개별 부처 차원에서 갈등을 해소하기 어려움, 또한 규제 갈등 해결을 위한 행정부보다는 국회의 적극적인 역할 확대 필요 • 의원입법 법/규제 검토 절차 (현재 정부입법 절차와 유사하게 규제개혁위원회나 유사한 기관의 검토절차 도입) - 의원입법으로 인한 규제가 심각하다는 기업들의 불만 - 규제개혁위원회는 형식적으로는 행정부 기관이므로 규제개혁위원회가 검토하는 경우 3권분립 문제 발생 가능: 규제개혁위원회와 유사한 검토를 하지만, 국회 산하에 등록되어 있는 기관 필요
규제 갈등	• 신사업 도입과 관련된 규제 갈등 해결을 위한 규제협의체계 도입 - '타다' 사태에서 보듯 신산업은 기존의 규제체계와 충돌하거나 규제 시각지대로 인한 문제를 낳을 수 있음. 특히 기득권 집단과 신산업 종사자간의 첨예한 이해관계의 충돌과 갈등이 빈번히 나타나고 있어, 이를 조정하고 관리할 수 있는 규제협의나 협상체계가 구축될 필요가 있음. - 이것도 행정규제기본법 개정에 반영하여 법적 기반 위에 운영되어야 그나마 실효성있게 운영될 것으로 판단됨 • 규제갈등 합의/조정 기능의 강화 - 해커톤 제도(4차산업혁명위원회)와 한걸음모델(기획재정부)이 있으나 법적 근거가 미흡하고, 비상설로 운영 - 규제갈등 조정기구의 위상 강화, 실질적인 권한 부여 필요 - 규제갈등에 대한 연구 필요 - 갈등 유형, 갈등조정/관리, 합의결정방식, 이해관계자의 범위 설정, 규제갈등 측정 등 • 갈등관리 차원에서 민간 주도적 규제개선 수요 발굴이 중요하므로, 윤정부의 규제심판제도에 관한 법률상 근거를 마련하여, 집행력을 확보할 필요 - 규제심판 제도는 규제개선의 필요성이 인정되면 곧바로 시행령을 제·개정하고, 법률에 근거한 규제를 해당 부처에서 폐지법안을 국회에 보내도록 하겠다고 발표한 바 있음 - 그러나 이는 입법의 없이 추진이 불가능할 뿐만 아니라, 설사 입법을 한다고해도 입법권 침해에 해당할 여지가 있음
부처 간 소통	• 정부 부처별 산업분야별 규제 거버넌스의 조정과 통합 - 여러 정부부처가 다루는 다양한 산업분야, 정책적 접근방식에 있어서 다양한 정체주체 간 갈등과 협력을 조정하고 통합해 낼 수 있는 거버넌스를 합리화함. 예를 들면, 규제혁신위의 권한을 위상을 총리급으로 높여 정부규제 전체를 관리 • 규제를 총괄하는 컨트롤타워로서의 규제거버넌스 확립 - 규제를 담당하는 부처가 넘쳐나고 있으나 정작 규제 전체를 총괄하면서 주도권을 가지고 실질적인 규제 관련 업무를 조율해나갈 수 있는 조직 내지 거버넌스 체계의 정립은 아직 요원해 보임

주제	세부 내용
	- 규제의 경우 각 담당부처가 소관법령에 근거하여 관련 권한을 행사하기 마련인데, 단순히 규제개혁의 관점에서 규제문제를 다루게 될 경우 이러한 법정권한의 문제를 쉽게 해소하기 어렵다는 문제를 인식할 필요가 있음 - 어쩌면 문제는 정부 내 다양한 부처간의 권한과 입장을 어떻게 실효적으로 조정하고 필요한 조치를 내릴 것인지에 있다고 할 것인바, 이러한 측면에서도 규제 문제를 거시적으로 해소해나갈 수 있는 종합적인 컨트롤타워의 구성필요성을 절감해 볼 수 있음
홍보 등	• 기업이나 단체가 규제개혁을 신청하는 경우, 이를 포털을 통해 공개하는 방법도 고려 - 널리 홍보하여 더욱 다양한 견해를 구할 수 있도록 하는 동시에 - 실적 또는 변화의 어려움을 일반 국민들에게 인식시킬 수 있음 - 신문기사처럼 국민들끼리 비공식적 논의를 할 수 있게 댓글 기능을 부여할 수도 있음 (단, 댓글은 공식적 견해 제출과는 다르다는 것을 확실히 할 것) - 그 규제에 대한 국민들의 견해를 파악하는 하나의 방법이 될 수 있음 • 수범자들의 규제에 대한 이해도가 낮은 경우가 많으며, 규제의 형성 근거에 대해 설명이 부족한 경우가 많음 - 합리적 설명이 가능한 규제근거가 필요하고 이에 대해 국민들이 납득할 수 있는 수준의 홍보나 설명이 필요함
규제 관리	• 규제샌드박스 후속조치 마련 - 규제샌드박스에서 4년동안 별 문제 없었다면 규제샌드박스 자동적 연장 (또는 기존 현황을 유지한다는 전제에 샌드박스 졸업) - 여기서 기존 현황이란 새로운 법이나 규제 없이 기존 조건 하에 기업/산업은 운영을 계속하고, 필요시 사업을 (양적으로) 확장할 수 있음 • 규제샌드박스 참여 조건 더욱 확실한 가이드라인 마련 - 전통산업들도 더욱 자유롭게 샌드박스에 참여할 수 있도록 하며, - 샌드박스 심사과정에서 문제가 약간이라도 발생할 수 있는 과정은 처음부터 참여가 거부될 수 있다는 문제가 지적되므로 가이드라인을 통해 좀 더 “모험적”인 과정도 참여할 수 있도록 처리 - 지역별 가이드라인도 고려할 수 있음 (더욱 모험적이 되고 싶은 지역정부는 이를 할 수 있도록 함) • 법/규제 도입 이전 기업/산업단체들에게 자율적 규제 및 이에 대한 집행 기회 부여 - 영미권에서는 법/규제 도입 이전, 기업과 산업단체들에게 자율적 규제를 작성하고, 이를 그들이 자체적으로 집행할 기회를 주는 경우가 많음 - 만약 자율규제가 부실하거나 집행을 부실하면 의회가 더욱 엄격하고 비용통적인 법이나 규제를 도입할 것이라는 이해관계가 배경에 있기 때문에 기업/단체들은 효과적인 자율규제를 도입하고 자체적으로 집행한다는 논리임
지방규제	• 지방규제개혁 법적 근거 확보와 추진체계 수립 - 현재 중앙정부 차원의 규제개혁은 행정규제기본법에 의거하여 주체가 명확하나, 지방자치단체 차원의 규제개혁은 법적 근거도 모호하고 추진체계도 명확하지 못함 - 현재 행정안전부의 과수준에서 지방규제 혁신을 담당하고 있으나 역부족인 상황임 - 또한 종합행정기관의 성격을 가지고 있는 지방자치단체의 경우 규제분야는 전문성과 역량이 축적되고 있지 못함

주제	세부 내용
사회적 합의 기구	• 사회적 합의기구 및 제도 운영에 관한 법제화 추진 - 현행법상 사회적 합의기구가 법제화 되어 있지 않아 지속적인 갈등조정이 어렵고, 합의 결정된 내용에 대하여 소관부처의 이행력을 담보하는 데 한계가 발생 - 국무조정실 소관 법령을 제외하고는 갈등관리를 위한 절차적 사항에 대한 법률상 근거가 부재하므로 입법을 통해 참여구성원 결정 방식, 합의결정 방식 등 제도 운영에 관한 절차적 내용을 규율하는 입법 추진 필요
	• 지속적 사회적 합의기구의 설치 및 운영 - 해외 특히 유럽의 경우 이해관계자간 갈등이 발생하였을 때 사후적으로 논의를 진행하는 방식이 아니라, 상시적으로 사회적 합의기구를 운영하여 이해관계자간의 이해를 넓히고 이를 토대로 상생을 도모할 수 있는 지속적인 논의 체계를 갖추고 있음 ※ 스웨덴 기술혁신과 윤리위원회(KOMET), 덴마크 비즈니스 촉진위원회(BBP), 노르웨이 digital 21 전략 포럼 등

출처: 저자 작성

이렇게 얻어진 다양한 주제들로부터 어떤 종류의 우선순위를 얻기 위해서는 AHP분석을 실시해야 하지만 대안들이 너무 많다면 쌍대비교를 통한 우선순위의 분석이 지나치게 어려워지고 의미가 없어질 가능성도 많다. 따라서 일단 이들 의견들을 종합하여 그 절대적인 개수도 줄이고 더불어 AHP분석에 반드시 필요한 위계모형을 구성하고자 하였고 그 결과 <표 6-1>에 나타나 있는 다양한 의견들을 종합하여 다음 <표 6-2>와 같이 종합적인 모형을 구성해 낼 수 있었다. 세부 내용들로부터 공통점들을 찾아내어 ‘주제’로 나타나 있는 상위 차원을 찾아내기 위한 논의가 지속되었고, 그 결과 4개의 차원으로 줄인 것이다. 물론 이 결과가 그대로 AHP에 활용된 것은 아니고 이를 바탕으로 다시 한번 브레인스토밍 과정을 거쳐 최종적인 주제와 세부내용들이 결정되었다.

<표 6-2> 정책우선순위 조사내용 종합 결과

주제	세부 내용
규제개혁 방향성 정립	• 행정규제기본법 개정
	• 일관성 있는 규제혁신 원칙과 전략의 수립
	• 양적(量的) 성과중심 규제혁신의 경계
	• 신산업·신기술 위험 경감을 위한 규제신설 검토
	• 성공적인 규제혁신을 위한 행정부-입법부-민간의 역할 정립
	• 규제 도입 이전에 기업/단체에 자율적 규제 및 집행 기회 부여
	• 규제입증책임제(규제가 필요한 이유를 정부가 설명하지 못하면 폐지) 실효성 확보

주제	세부 내용
규제개혁 거버넌스 개선	• 적극적인 규제개혁을 위한 규제자원 확보
	• 대통령의 지속적인 의지와 지원
	• 규제부처 내 규제전문성 강화(독립규제기관 신설 포함)
	• 정부의 적극행정 독려를 위한 제도 정비
	• 새 정부 규제혁신 추진체계(규제혁신추진단, 규제혁신전략회의, 규제심판제 등)와 기존 체계와의 연계성 강화
	• 규제를 총괄하는 컨트롤타워 정립
	• 지방규제개혁 추진체계 및 전문성 강화
규제심사/ 영향평가 개선	• 규제개혁위원회 역할 강화를 위한 인적·물적 자원 보강
	• 비용편익 외 다면적 규제영향 평가방법 도입
	• 규제영향분석서 작성(자) 편차 해소
	• 잘못된 규제의 개선 성공사례 발굴과 전파
	• 규제 합리화를 위한 정기적 의견 수렴과 모니터링 강화
	• 국내에 영향을 주는 해외 규제에 대한 모니터링 강화
	• 의원입법 규제영향평가제도 도입
규제 갈등관리 역량 강화	• 규제갈등 예방을 위한 사회적 합의 시스템 마련과 공론화 제도 운영
	• 규제관련 이해관계 조정 제도 도입과 조정 역량 강화
	• 효과적인 갈등 조정을 위한 이해관계자 분석과 갈등 현황 진단
	• 부처 간 이해관계 조정 및 협력
	• 갈등해결형 규제샌드박스 제도 도입과 운영
	• 규제갈등 해소를 위한 입법부의 역할 강화(입법 단계에서 규제 갈등 대응)
	• 규제정책의 홍보 및 투명성, 책무성 강화(규제 신청 내용 포탈 공개 등)

출처: 저자 작성

제2절 규제혁신을 위한 정책 우선순위 도출

위 <표 6-2>의 결과를 바탕으로 AHP 분석⁵¹⁾이 시행되었는데, 위의 결과가 다양한 의견들을 바탕으로하여 연구진이 정리한 것이라는 점에서 실제로 다양한 의견들을 내었던 전문가들 자신의 의견이 연구진의 정리와 적어도 일관성을 가지는지 검증할 필요가 있다. 따라서 본격적인 AHP분석을 수행하기에 앞서서 전문가들과 연구진이 제안한 정리결과들을 공유하고 브레인스토밍 과정을 거쳐 보다 정교화하는 작업을 시행하였다. 그 결과 몇몇 주제들의 조정이 이루어졌으며 더불어 상위 차원의 명명에 대한 변화도 이루어졌다. 이렇게 브레인스토밍을 통해 최종적으로 AHP분석을 적용하기로 한 모형은 다음 <표 6-3>과 같다.

<표 6-3> 최종 AHP분석 모형

주제	세부 내용	
규제개혁 방향성 정립	1	행정규제기본법 개정
	2	일관성 있는 규제혁신 원칙과 전략의 수립
	3	양적 성과중심 규제혁신의 경계
	4	규제임증책임제(규제가 필요한 이유를 정부가 설명하지 못하면 폐지) 실효성 확보
	5	신산업 신기술 위험 경감을 위한 규제신설 검토
	6	대통령의 지속적인 의지와 지원
	7	규제 도입 이전에 기업/단체에 자율적 규제 및 집행 기회 부여
규제개혁 거버넌스 개선	1	적극적인 규제개혁을 위한 행정적 자원 보강
	2	부처 내 규제전문성 강화(독립규제기관 신설 포함)
	3	정부의 적극행정 독려를 위한 제도 정비
	4	새 정부 규제혁신추진체계(규제혁신추진단 규제혁신전략회의 등)와 기존체계와의 연계성 강화
	5	규제를 총괄하는 컨트롤타워 권한 강화
	6	지방규제개혁 추진체계 및 전문성 강화
	7	성공적인 규제혁신을 위한 행정부-입법부-민간의 역할 정립

51) AHP(Analytical Hierarchical Process)분석은 다양한 기준들이 존재하는 의사결정 상황에서 정량적 정보와 정성적 정보를 동시에 반영하여 보다 합리적인 의사결정을 내릴 수 있게 해주는 분석과정이다. 다양한 요소들 사이에서 위계관계를 결정한 후 일련의 간단한 쌍대비교들을 통해 각 요소들의 상대적 중요성을 파악해냄으로써 의사결정의 합리성을 담보하게 된다 (Saaty, 2004).

주제	세부 내용	
규제 심사 및 모니터링 개선	1	규제개혁위원회의 역할 강화
	2	비용편익 외 다면적 규제영향 평가방법 도입
	3	규제영향분석서 작성(자) 편차 해소
	4	불합리한 규제의 개선 사례 발굴과 전파
	5	의원입법 규제영향평가 도입
	6	규제 합리화를 위한 정기적 의견 수렴과 모니터링 강화
	7	국내에 영향을 주는 해외 규제에 대한 모니터링 강화
	8	사후 규제영향평가 도입
	9	규제 신설(강화) 시 과학적 위험평가 도입
규제 갈등관리 역량 강화	1	규제갈등 예방을 위한 사회적 합의 시스템 마련과 공론화 제도 운영
	2	규제관련 이해관계 조정 제도 도입과 조정 역량 강화
	3	효과적인 갈등 관리를 위한 이해관계자 분석과 갈등 현황 진단
	4	갈등해결형 규제샌드박스 제도 도입
	5	규제갈등 해소를 위한 입법부의 역할 강화(입법 단계에서 규제 갈등 대응)
	6	규제정책의 홍보 및 투명성 책무성 강화(규제 심사 내용 포탈 공개 등)
	7	부처 간 이해관계 조정 역량 및 협력 강화

출처: 저자 작성

전체 전문가들의 브레인 스토밍 과정을 통해 이 모형은 기존에 전문가들이 내어 놓은 의견들이 종합적으로 만족스럽게 반영하는 것으로 인정되었으며, 이를 바탕으로 AHP분석을 시행하여 각 정책 아이디어 간의 우선순위를 도출해 보는 것은 정책제언에 유용한 정보가 될 것으로 판단되었다. 최종 모형은 4개의 주제들을 포함하고 있으며 세부내용들은 총 30개에 달하는 방대한 것이었다.

이러한 모형을 바탕으로 하여 실제 AHP분석을 위한 쌍대비교들을 실시하고 분석한 결과가 아래 <표 6-4>에 나타나있다. 여기에서 세부내용에 있는 중요도는 각 주제 내에서의 상대적 중요도를 나타내는 것으로 주제별 세부내용 중요도 합은 언제나 1이 된다.

〈표 6-4〉 성공적인 규제혁신을 위한 정책우선순위

주제	중요도	순위	세부내용	중요도	순위
규제개혁 방향성 정립	0.4820	1	행정규제기본법 개정	0.0989	6
			일관성 있는 규제혁신 원칙과 전략의 수립	0.3087	1
			양적 성과중심 규제혁신의 경계	0.1188	4
			규제입증책임제 실효성 확보	0.1011	5
			신산업 신기술 위험 경감을 위한 규제신설 검토	0.0839	7
			대통령의 지속적인 의지와 지원	0.1487	2
			규제 도입 이전에 기업/단체에 자율적 규제 및 집행 기회 부여	0.1400	3
규제개혁 거버넌스 개선	0.1737	3	적극적인 규제개혁을 위한 행재정적 자원 보장	0.1338	4
			부처 내 규제전문성 강화(독립규제기관 신설 포함)	0.1903	2
			정부의 적극행정 독려를 위한 제도 정비	0.1066	6
			새 정부 규제혁신추진체계와 기존체계와의 연계성 강화	0.1151	5
			규제를 총괄하는 컨트롤타워 권한 강화	0.2116	1
			지방규제개혁 추진체계 및 전문성 강화	0.0783	7
			성공적인 규제혁신을 위한 행정부-입법부-민간의 역할 정립	0.1643	3
규제 심사 및 모니터링 개선	0.1171	4	규제개혁위원회의 역할 강화	0.0931	5
			비용편익 외 다면적 규제영향 평가방법 도입	0.0719	8
			규제영향분석서 작성(자) 편차 해소	0.0735	7
			불합리한 규제의 개선 사례 발굴과 전파	0.0737	6
			의원입법 규제영향평가 도입	0.2218	1
			규제 합리화를 위한 정기적 의견 수렴과 모니터링 강화	0.1375	3
			국내에 영향을 주는 해외 규제에 대한 모니터링 강화	0.0605	9
			사후 규제영향평가 도입	0.1537	2
			규제 신설(강화) 시 과학적 위험평가 도입	0.1144	4
규제 갈등관리 역량 강화	0.2272	2	규제갈등 예방을 위한 사회적 합의 시스템 마련과 공론화 제도 운영	0.1963	2
			규제관련 이해관계 조정 제도 도입과 조정 역량 강화	0.1998	1
			효과적인 갈등 관리를 위한 이해관계자 분석과 갈등 현황 진단	0.1730	3
			갈등해결형 규제샌드박스 제도 도입	0.0877	7
			규제갈등 해소를 위한 입법부의 역할 강화	0.1145	5
			규제정책의 홍보 및 투명성 책무성 강화	0.0978	6
			부처 간 이해관계 조정 역량 및 협력 강화	0.1309	4

출처: 저자 작성

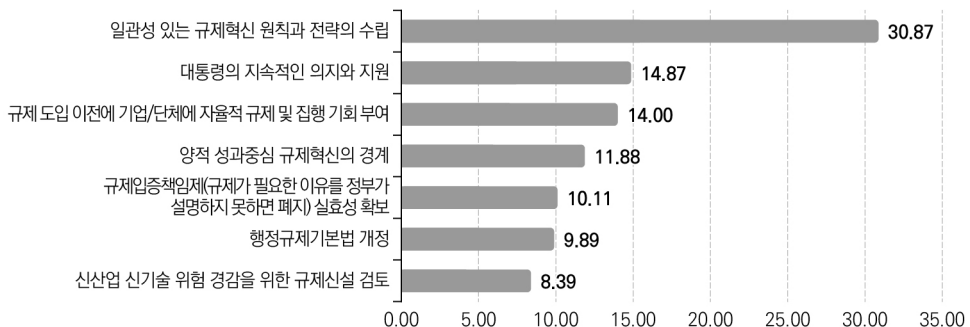
또한 모형의 합리성의 중요한 근거인 각 쌍대비교 결과에 대한 일관성 검증 결과 모든 평가자의 항목별 비밀관성 비율값이 0.1보다 작은 것으로 나와 논리적 일관성이 확보되었다고 결론지을 수 있었다(부록 4 참조).

일단 주제들만을 보면 ‘규제개혁의 방향성 정립’이라는 주제가 가장 중요하다는 평가를 받았으며 이는 두 번째로 중요한 주제인 ‘규제 갈등관리 역량 강화’보다 두 배 이상 중요한 기준으로 나타나 규제개혁과 갈등관리 연결의 중요성을 강조하는 전문가들조차 가장 기본적인 방향성 정립이 가장 중요하고 그 다음이 갈등관리 역량강화라고 생각하는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 ‘규제개혁 거버넌스 개선’, 그리고 ‘규제 심사 및 모니터링 개선’으로 나타났는데, 이러한 중요도의 순서는 전문가들이 규제개혁에 있어 현 시점에서 가장 중요한 것은 전체적인 제도의 체계성을 잡는 것이고 그 다음이 갈등관리나 모니터링 개선 같은 기술적 부분의 변화라고 생각한다는 점을 보여주는 것이라고 판단할 수 있다. 다음에서는 각 주제들별로 중요성에 대해서 살펴보도록 한다.

1. 규제개혁 방향성 정립 관련 상대적 중요도

이 주제 내에는 7개의 세부내용들이 있었는데, 이들의 상대적 중요도를 그림으로 나타내면 다음<그림 6-1>과 같이 나타난다.

〈그림 6-1〉 ‘규제개혁 방향성 정립’ 세부 내용들의 상대적 중요성



출처: 저자 작성

가장 중요한 세부 정책방향은 ‘일관성 있는 규제혁신 원칙과 전략의 수립’으로 나타났으며 이 세부 내용의 상대적 중요도는 다른 여섯 개 내용들에 비해 압도적으로 큰 모습

을 알 수 있는데, 이는 앞에서 언급한 것처럼 규제혁신 전반에 있어 어떤 원칙의 확립이 무엇보다 중요하다는 의견이 널리 퍼져있는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 견해는 이종한 외(2022)의 연구에서 밝히고 있는 것처럼 앞으로의 규제개혁이 원칙 중심규제를 지향하는 데 반해 기존 규정중심 규제체제의 영향이 아직도 남아있다는 견해를 많은 전문가들이 공유하고 있다는 점을 보여주는 것이다. 두 번째로 나타난 중요 세부 정책방향은 ‘대통령의 지속적인 의지와 지원’이었는데, 이는 우리나라 정책과정의 특성상 최고 의사결정자의 지속적인 의지가 변화의 주요 동력원 중 하나라는 기존 행정연구에서의 교훈을 반영하는 것으로 보인다. 세 번째 정책방향은 ‘규제 도입 이전에 기업/단체에 자율적 규제 및 집행 기회 부여’라는 것이었는데, 이 또한 새로운 규제변화의 주된 방향이 원칙중심 규제라는 점에서 필요한 변화로 판단된다. 이하의 정책방향들은 완전히 새로운 정책 아이디어라기 보다는 전반적인 원칙중심 규제로의 변화라는 흐름 속에서 방향성의 정립을 위해 필요한 변화들을 언급하는 것으로 보였으며, 두 번째 정책방향 이후로는 그 중요성에 있어서 큰 차이가 없는 것으로 판단해 보면 다양한 정책방향들이 동시에 추구될 필요가 있다는 것이 전문가들의 의견일 것이라고 해석할 수 있다.

2. 규제개혁 거버넌스 개선 관련 상대적 중요도

이 주제 아래에도 7개의 세부 정책방향들이 있었다. 이들 세부 정책방향들의 중요도는 다음 <그림 6-2>와 같이 나타났다.

<그림 6-2> ‘규제개혁 거버넌스 개선’ 세부 내용들의 상대적 중요성



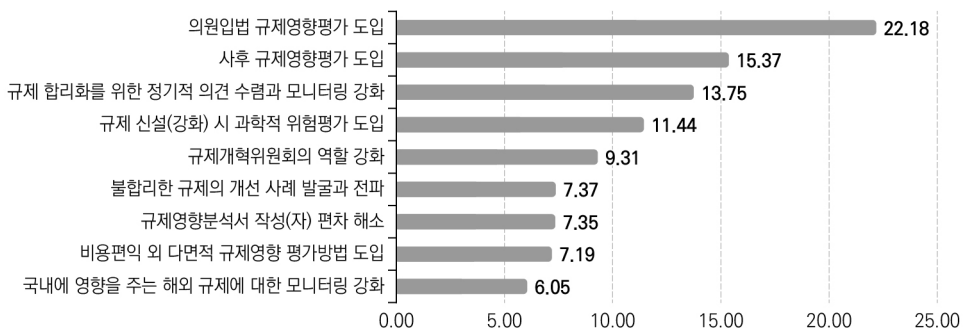
출처: 저자 작성

가장 중요한 것으로 분석된 정책 방향은 ‘규제를 총괄하는 컨트롤타워 권한 강화’라는 것이었는데, 이는 현재 규제개혁 거버넌스가 규제를 담당하는 각 부처들과 국무조정실 사이 권한의 분절로 효과적으로 유지되지 못하고 있는 점에 대한 전문가들의 견해를 반영하는 것으로 볼 수 있다. 두 번째로 중요하게 분석된 정책 방향은 ‘부처 내 규제 전문성 강화’라는 것이었는데, 기술의 발전으로 인한 규제지체(regulation lag) 현상이 자주 언급되는 현재 사회의 변화 속에서 이러한 필요성이 상당히 강하게 나타난다는 점을 보여주는 것이다. 세 번째 정책방향은 ‘성공적인 규제혁신을 위한 행정부-입법부-민간의 역할 정립’이라는 것이었는데, 아직도 규정중심의 규제체제가 상당한 영향을 가진 현실에서 새로운 규제체제로의 변화가 필요하다는 사실에 많은 전문가들이 동의한다는 사실을 보여주는 것이라 해석할 수 있다. 이하에서 조금 독특한 위치를 차지하는 것은 ‘지방 규제개혁 추진체계 및 전문성 강화’라고 할 수 있는데, 국정목표의 여섯 번째가 지방의 강화라는 점을 생각하면 이러한 목표에 상응하는 규제개혁 방향이 비교적 낮은 중요도를 가진다고 평가된다는 사실은 규제개혁의 측면에 있어 일단 중앙에서 우선적으로 해결되어야 할 문제들이 있음을 시사하는 것으로 보인다.

3. 규제 심사 및 모니터링 개선 관련 상대적 중요도

이 주제는 9개의 하위 정책방향들을 포함하는데, 주로 규제개혁의 기술적인 개선점들을 반영하는 것들이었다. AHP분석의 결과는 다음 <그림 6-3>과 같이 나타났다.

<그림 6-3> ‘규제 심사 및 모니터링 개선’ 세부 내용들의 상대적 중요성



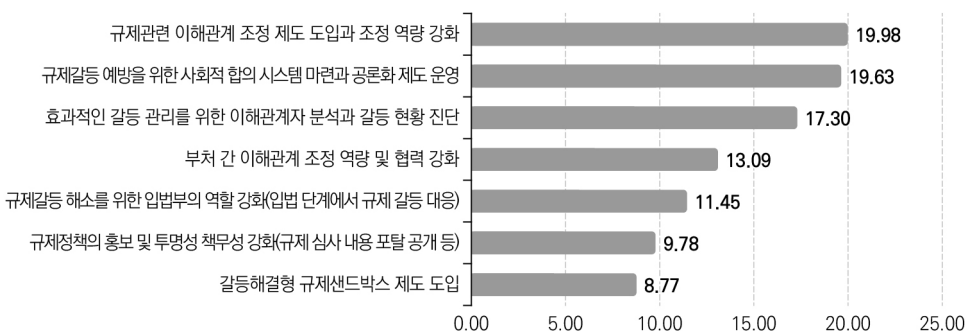
출처: 저자 작성

가장 중요하게 제기된 정책방향은 ‘의원입법 규제영향평가 도입’이었는데, 의원입법이 입법과정에서 점점 더 큰 비중을 차지하고 있는데 반해 이렇게 통과된 법의 규제영향평가는 이루어지지 않아 전반적인 규제개혁의 영향력을 줄이고 있다는 전문가들의 견해가 대체로 일치하는 것으로 보인다. 특별히 이 정책방향의 상대적 중요성은 다른 것과는 상당한 차이를 보이고 있는데, 이는 문제의식의 심각성을 반영하는 것이라고 추론해 볼 수 있다. 두 번째는 ‘사후 규제영향평가의 도입’이었는데, 어떤 규제든 의도하지 않은 결과를 가져올 수 있다는 점에서 이 제도의 도입이 점점 더 많이 제안되고 있는 현실을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 세 번째는 ‘규제 합리화를 위한 정기적 의견 수렴과 모니터링 강화’였는데 단기간의 효과에 대한 관심이나 평가가 아니라 보다 장기적인 시각에 대한 수요가 반영되고 있는 것으로 보인다.

4. 규제 갈등관리 역량 강화 관련 상대적 중요도

이 주제는 7개의 하위 정책방향들을 포함하고 있으며 본 연구의 주된 관심이 되는 주제이다. 하위 정책방향들의 상대적 중요도를 분석한 결과는 아래 <그림 6-4>에 나타나 있다.

<그림 6-4> ‘규제 갈등관리 역량 강화’ 세부 내용들의 상대적 중요성



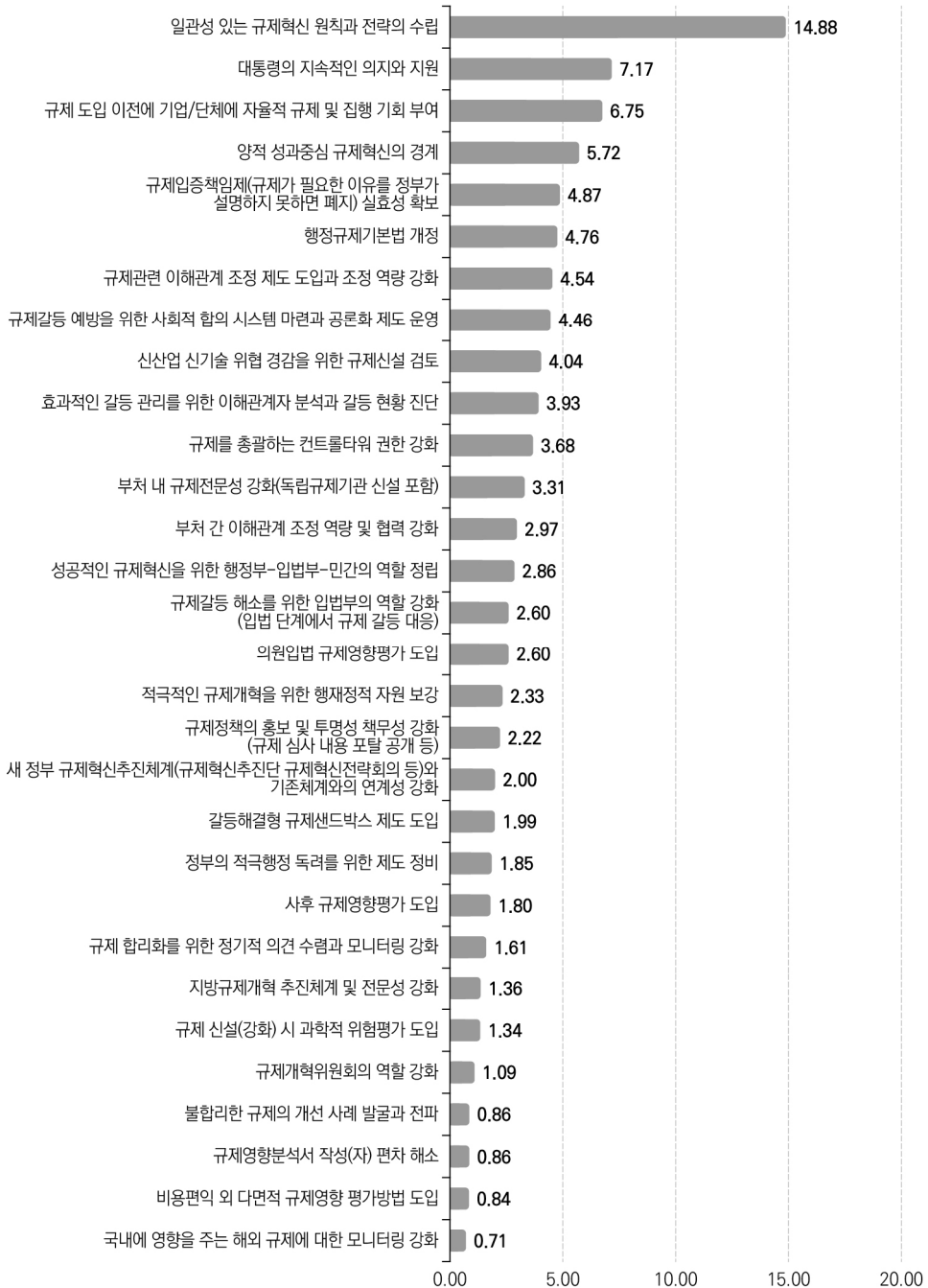
출처: 저자 작성

가장 중요도가 높은 것으로 나타난 것은 ‘규제관련 이해관계 조정 제도 도입과 조정 역량 강화’였는데, 최근 국무조정실에서 갈등해결형 규제샌드박스 제도의 도입을 발표하면서 이러한 부분에 대한 관심이 높아진 것도 있지만 기본적으로 규제와 관련하여 존재하고 있던 갈등의 해결에 대한 욕구가 이미 있었다는 점도 간과해서는 안된다. 두 번째로 높은 중요도를 보인 것은 ‘규제갈등 예방을 위한 사회적 합의 시스템 마련과 공론화 제도 운영’이었는데, 이는 갈등이 발생한 이후에 해결하는 것도 중요하지만 갈등이 심각하게 발생하지 않도록 미리 일정한 사회적 합의를 구하도록 하는 예방을 위한 정책도 중요하다는 갈등관리 연구의 교훈이 반영된 것으로 보인다. 세 번째로 중요하게 언급된 것은 ‘효과적인 갈등 관리를 위한 이해관계자 분석과 갈등 현황 진단’이었는데, 이는 갈등 발생시 이해관계자들의 구체적인 이해관계를 파악하려는 노력이 상대적으로 적은 우리 행정문화에서 정확한 진단의 필요가 필요하다는 전문가들의 견해가 반영된 것으로 보인다.

5. 전체 세부 정책방향의 중요도 분석

위에서 분석한 것은 각 주제들 별로 하위 세부 정책방향들의 중요성을 살펴본 것인데, 이러한 세부 정책방향들의 파악도 의미가 있지만 전체 하위 정책방향들중 더 중요하다고 판단된 정책방향들을 분석해 내는 것도 상대적인 중요성의 판단에서 중요하다. <그림 6-5>는 이렇게 세부 정책방향들 중에서 상대적 중요성을 나타낸 것이다.

〈그림 6-5〉 세부 정책방향들의 전체 상대적 중요도



출처: 저자 작성

전체적으로 보았을 때 가장 중요한 것은 ‘일관성 있는 규제혁신 원칙과 전략의 수립’이라는 정책방향이었다. 앞에서도 언급한 것처럼 갈등관리라는 측면을 고려한다고 해도 여전히 규제혁신에 있어 중요한 것은 일관성있는 원칙에 입각한 변화라는 점이 강조되고 있음을 확인할 수 있다. 이하의 두 번째나 세 번째 정책방향 모두 이러한 원칙과 관련되는 정책방향이고, 상대적 중요도가 높은 6개의 세부 정책방향이 모두 ‘규제개혁 방향성 정립’이라는 주제와 연관된 것이라는 점을 생각해 볼 때 전반적으로 규제혁신에 있어 무엇보다 중요한 것은 제대로 설정된 방향성이라는 점에 전문가들의 의견이 모이고 있음을 알 수 있다. 한편 그 다음으로 중요하게 언급된 것은 ‘규제관련 이해관계 조정 제도 도입과 조정역량 강화’, 그리고 ‘규제갈등 예방을 위한 사회적 합의 시스템 마련과 공론화 제도 운영’인데, 이는 역시 규제개혁이 제대로 된 방향성을 갖고 시행될 경우 갈등예방과 해결에 걸친 전방위적 갈등관리가 필요하다는 전문가들의 시각을 드러내는 것이라고 할 것이다.

제3절 소결

전문가들의 다양한 의견을 반영하여 정책과 관련된 아이디어들의 상대적 중요도를 알아보려고 시행한 AHP분석의 결과 규제혁신과 관련하여 가장 중요한 주제는 ‘규제개혁 방향성 정립’이라는 사실을 여러 가지 분석에서 확인할 수 있었다. 이는 이전의 규제변화 움직임들 속에서 규제가 법규정 중심으로 개편되면서 기존에 제기되던 문제를 별로 해결하지 못한 채 규제개혁이 별로 가시적인 성과를 거두지 못했다는 반성을 반영하는 것으로 보이며, 점차 원칙 중심의 규제개혁이 중시되고 있는 분위기를 반영하는 것으로 볼 수도 있다. 이렇게 규제개혁 방향성의 정립이라는 조건이 만족된다고 한다면 그 다음으로 중요하게 생각되는 것은 ‘규제 갈등관리 역량 강화’의 측면이었다. 규제라는 정부의 행위 내에 잠재적으로 상존하는 갈등을 관리할 필요가 있다는 의견은 이전부터 존재해 왔지만 규정 중심의 규제가 지속되면서 이러한 의견은 표출될 여지가 별로 없었을 것이다. 그러다가 점차 규제혁신 자체의 성격이 원칙 중심으로 변화되면서 동시에 갈등을 적극적으로 관리하는 것이 보다 중요한 영향을 미친다는 생각이 보다 눈에 띄게 드러나는 것이라고 추론해 볼 수 있다. 특별히 이러한 갈등관리 역량강화의 측면에서도 입법과정에서 갈등관리 요소를 도입한다거나 규제정책의 투명성과 홍보성을 강조하는 간접적인 정책방향 보다는 보다 직접적으로 갈등을 해결하고 예방하는 정책방향이 더 중요하다고 나타난 점 또한 주목할 필요가 있다. 이러한 의견들은 갈등관리에 대한 직간접적인 정책변화가 모두 필요하다는 점은 사실이라고 할지라도 보다 직접적인 해결 역량이 적어도 현재 시점에서 보다 중요한 방향이라는 의견을 강하게 보여준다.



제 7 장

결론 및 정책제언

제1절 연구 요약

제2절 정책 제언: 갈등해결형 규제혁신 로드맵



제7장 결론 및 정책제언

제1절 연구 요약

본 연구는 성공적인 규제혁신을 위한 갈등관리시스템 마련을 위해 규제혁신 추진체계와 갈등관리체계를 통합하는 방안을 제시하는 것을 주목적으로 진행되었다. 규제혁신에는 많은 분야가 존재하지만 특히 신산업 규제에 초점을 두어 분석을 수행하였다. 신산업 규제는 4차 산업혁명, 그린뉴딜 등 산업 구조가 크게 변화하는 현상 상황에서 규제혁신의 문제점을 가장 명확히 드러나는 영역이라 판단했기 때문이다. 물론 신산업 외 분야에서의 일반적인 규제혁신의 한계점 역시 동일하게 가지고 있다.

이러한 목적을 달성하기 위해 먼저 규제혁신에서 왜 갈등관리가 중요한지에 대한 이론적인 논의를 전개하였다. 규제정책의 개념에서부터 정부(주체), 피규제대상(민간), 권리 제약과 의무, 강제성, 공익이라는 다섯 가지 구성요소를 끌어내었고 각 요소가 갈등과 필연적으로 연관되어 있다는 점을 제시하였다. 정부가 민간을 대상으로 강제성을 동원하여 권리를 제약 또는 의무를 부과한다는 점에서 갈등이 발생할 수밖에 없음을 알 수 있다. 개인의 자유와 권리가 크게 신장하고 정보가 실시간으로 공유되는 현대사회에서 규제로 인한 갈등은 예전보다 더욱 심해질 수밖에 없다. 한편, 공익이라는 추상적이고 불확정적인 규제의 방향성은 역시 갈등을 유발하는 핵심 요소이다. 즉, 무엇이 공익인지 명확히 알기란 어렵다. 정의란 무엇인지에 대한 공리주의, 자유주의, 평등주의 등 수 세기 동안 이어온 철학적 논의가 이를 잘 대변해준다. 또한 공익이란 시대나 상황에 따라 바뀌기 때문에 획일적으로 정하기도 어렵다. 따라서 이러한 특성에서 갈등이 유발되는 것은 당연하다.

그럼에도 불구하고 국내 규제혁신 정책에서 갈등 해결에 관한 노력은 거의 존재하지 않는 실정이다. 물론 모든 규제혁신 정책이 큰 틀에서는 규제로 인한 비효율, 불평등을 해소하여 갈등을 예방 또는 해결하는 것일 수 있다. 그러나 개별 규제를 개선하는 과정

에서 발생하는 이해 갈등을 예방 및 해결하는 수단은 부재하다. 신산업 규제개혁 분야에 서 최근 신·구 산업간 첨예한 이해 갈등이 발생하고 있기에 4차산업혁명위원회의 ‘규제·제도혁신 해커톤’ 및 기획재정부에서 주관한 ‘한걸음 모델’이 갈등 해결을 위한 협의체로 등장하였다. 갈등관리와 사회적 합의에 대한 필요성이 점차 인식되고 있다는 점에서는 높게 평가할 수 있으나 여전히 제도의 한계가 드러났다. 특히 이 같은 제도가 법령을 통해 진행되는 것이 아닌바 기초적인 이해관계자 의견수렴 및 임기응변식의 조정밖에 수행 되지 못하였다. 또한 법적 기반이 없기에 4차산업위원회의 폐지 및 정권 교체로 인한 한걸음 모델의 후속 조치 미흡 등 제도의 지속성 역시 불확실한 상황이다.

이 같은 문제의식에 기반하여 규제혁신과 갈등관리의 연계 방안 마련이 본 연구의 목적이 되었다. 채종현 외(2020)와 채종현·염지선(2021) 등의 연구에 따르면 갈등관리는 크게 세 가지 접근전략을 가질 수 있다. 이해관계가 불특정된 상태에서 심도깊은 숙의를 활용하여 국민 일반의 합의를 형성하는 사전적 공론화, 잠재된 이해관계가 있어 정부 정책의 방향성에 따라 그 갈등이 쉽게 표출되는 상황에서 조정을 통해 이해관계자 합의를 이끌어내는 사전적 갈등조정, 이미 명확한 이해관계가 표면화되어 갈등이 심화되는 상황에서 조정하는 사후적 갈등조정이 그것이다.

연구진은 여러 신산업 분야의 예상(또는 발생) 가능한 대표적 갈등쟁점을 Wilson의 규제정치 유형에 따라 구분하였다(〈표 2-10〉과 〈표 2-11〉 참조). 그 결과 비용과 편익이 집중된 영역(4사분면)에서는 이미 갈등이 발생한 시점에서의 사후적 갈등조정이 필요하고 편익과 비용이 분산된 영역(2사분면)에서는 사전적 공론화가 더 적절하다는 점을 알 수 있었다. 한편, 편익은 집중되고 비용은 분산되는 영역과 편익은 분산되고 비용은 집중되는 영역(1, 3사분면)에서는 사전적 갈등조정이 더 적합하다고 보았다. 그 이유는 편익과 비용이 분산되는 영역은 주로 정책의 장기적 방향성이나 가치 등과 같이 이해관계가 명확히 드러나지는 않고 장기적으로 접근해야 할 사안이, 편익과 비용이 집중되는 영역은 명확한 이익 갈등이나 책임 갈등이 이미 발생한 사안이 연계되기 적절하다고 판단하기 때문이다. 그리고 그 중간 영역의 사안들은 사전적 갈등조정이 적합하다고 여겨진다. 이 같은 유형화는 이론상 완벽하지는 않을 수 있지만 정책실무에서 규제를 유형화하는 도구이자 본 연구의 최종 정책 대안을 구분하는 주요 도구가 될 것이다.

이론적 논의 후 신산업 관련 규제혁신을 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계자 갈등조정에 관한 국내외 사례들을 살펴보았다. 해외사례로는 영국과 EU의 사례, 국내사례로는 규제·제도혁신 해커톤과 한걸음모델을 각각 분석하였다. 런던 규제당국(런던교통

국)은 우버와 관련된 이해관계자 갈등을 적절히 조절하지 못하였기 때문에 법정다툼으로 비화되어간 반면, EU 규제당국은 아마존의 반독점법 위반혐의와 관련하여 조기개입을 통해 합의안을 이끌어냄으로써 거대 플랫폼 기업의 규제준수를 가져오고 더 큰 갈등으로 번지는 것을 막을 수 있었다. 해외사례 분석을 통해 세 가지 시사점을 얻었다. 첫째, 사전적 갈등조정을 통해 이해관계자 갈등이 이익집단정치로 확산되는 것을 미연에 방지할 필요가 있다는 점, 둘째, 규제설계에 있어 이해관계자의 의견을 수렴하는 협력적 거버넌스 접근법은 필요하지만 이해관계자 갈등을 조정하는 데 충분하지 않다는 점, 셋째, 갈등관리에 있어 당국의 분명한 방향성 설정이 필요하다는 점 등이다.

국내사례로는 규제·제도혁신 해커톤과 한걸음 모델의 내용을 분석하였다. 특히 10차에 걸쳐 매우 적극적으로 열린 해커톤의 참여그룹과 합의안 도출 여부 등을 조사해본 결과, 참여한 이해갈등을 수반한 주제에 대해서는 합의문 도출이 번번이 실패하였다는 점을 확인할 수 있었다. 해커톤이 신산업 이해갈등을 해결하는 갈등해결 프로세스로 효과적으로 작동하지 못한 이유로는 크게 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 해커톤은 문제해결 프로세스지 갈등조정 메커니즘은 아니라는 태생적 한계를 지닌다. 일반적인 해커톤은 소프트웨어 개발자들이 단기간 모여 끝장토론을 통해 소프트웨어 프로토타입에 대한 합의를 이루는 과정으로서 정답을 찾아나가는 과정일 수 있다. 그러나 혜택이 혁신사업자에게 집중되고 비용이 기존사업자에게 전가되는 것으로 인식되는 이해관계조정에서 객관적으로 올바른 답이란 존재하기 어렵다. 둘째, 이해관계조정에 소요되는 기간이 너무 짧다. 참여자들 간에 이해관계조정이 1박 2일이라는 매우 짧은 시간 안에 결론내려지는 해커톤과 달리, 이해관계조정은 서로의 이해를 확인하고 혁신서비스와 규제개선이 한 쪽에 일방적인 피해를 주지 않도록 대책을 마련함으로써 서로가 보다 만족할 수 있는 합의점을 찾아나가는 지난한 과정이다. 셋째, 해커톤은 이해관계조정에 필수적으로 선행되어야 하는 사실확인의 기능을 제공해주고 있지 못하다. 혁신서비스를 허용하는 규제개선이 과연 기존 사업자의 이익을 침해하는지 여부에 대한 개연성만 가지고 찬성과 반대를 하는 것은 검증되지 않은 추측의 영역이다. 그러나 규제개선은 추측이 아니라 보다 정확한 실증데이터에 기반해서 이뤄질 필요가 있으며, 이 때의 실증데이터는 대립하는 이해관계자들의 쟁점을 바꾸는 데 활용될 필요가 있다.

다음은 규제정책과 갈등에 대한 일반 인식을 살펴보았다. 이를 위해 2018년부터 2020년까지 여러 언론에서 보도한 규제정책과 갈등 주제를 텍스트 분석하였다. 특히 신산업 등장에 관련한 내용에 초점을 두었다. 그 결과 2018년 이후 신산업 관련 규제혁신

의 문제는 지속적으로 제기되었으나 갈등 해결 노력에 대한 내용은 크게 제시되지 않음을 알 수 있었다. 특히 일반 국민들에 대한 전파력이 상대적으로 큰 중앙지에서 그 비중은 더 적었다는 점에서 아직까지 사회 전반에 있어 규제개혁과 갈등에 대한 인식의 중요성이 절실하게 받아들여지지 않고 있다고 볼 수 있다.

한편, 신산업 규제개혁과 관련하여 현장에서 더 적실성 있는 의견을 파악하고자 신산업 관련 기업들을 대상으로 규제개혁과 갈등에 대한 인식을 분석하였다. 신산업 관련 기업들은 피규제자로 규제개혁에 대한 핵심 이해관계자이다. 따라서 그들의 실제 겪고 있는 문제와 인식이 규제개혁 정책 방향에 있어 매우 중요하다. 조사 내용은 전체적으로 실제 규제관련 갈등에 대한 경험 인식, 규제 관련 갈등조정에 대한 인식, 4차산업위원회 ‘해커톤’과 기재부 ‘한걸음 모델’ 등 실제 규제갈등 해결을 위한 정책 관련 인식이다.

분석결과를 보면 신기술 관련 기업들은 규제갈등에 대해 사법적인 해결방식보다는 대화와 협상이 더 효율적이라 인식하고 있다. 그러나 대화와 협상에 기반한 갈등해결 프로세스가 성공할 것이라고 보는 데에는 의구심을 보인다. 여기에는 여러 가지 원인이 있을 수 있지만 아직까지 체계적인 규제갈등 해결 제도가 없었기에 성공 경험이 쌓이지 않았기 때문이라 볼 수 있다. 또한 정부에 대한 신뢰 역시 아직 부족하기 때문이라 생각할 여지도 있다. 여러 기업들은 대화와 타협의 중요성을 인식함에도 불구하고 향후 정부가 이러한 조정 제도를 마련한다 할지라도 적극적으로 활용할 의지는 부족한 것으로 나타났기 때문이다. 이는 지금까지 정부의 신산업 규제개혁이 피규제자 입장에서 다소 신뢰하기 어려웠기 때문에 나타난 인식일 가능성이 높다고 판단된다. 결과적으로 정부는 규제갈등 해결 정책을 마련할 필요성이 존재함과 동시에 피규제자 인식 개선을 위해 적극적인 홍보와 성공적인 사례를 지속적으로 구축해 나갈 필요가 있다는 점을 확인할 수 있다.

그렇다면 실제 어떻게 정책을 개선해야 할지 구체적인 대안과 우선순위를 전문가 AHP분석을 통해 알아보았다. ‘규제개혁 방향성 정립’, ‘규제개혁 거버넌스 개선’, ‘규제 심사 및 모니터링 개선’, ‘규제 갈등관리 역량 강화’의 네 가지 상위 목표에서 전문가들은 ‘규제개혁 방향성 정립’이 가장 우선적으로 해결되어야 할 문제로 보았다. 다음으로 ‘규제 갈등관리 역량 강화’를 꼽았다. 규제개혁의 수단인 ‘규제 심사 및 모니터링 개선’이 가장 낮은 순위이고 규제개혁 자원 및 역할에 관련한 ‘규제개혁 거버넌스 개선’이 세 번째 순위를 차지했다. 먼저 규제개혁 방향성 정립에서는 하위 목표로 ‘일관성 있는 규제혁신 원칙과 전략 수립’이 큰 차이로 가장 우선시되었다. 이는 규제개혁 일반론적 입장에서 개혁이 원칙과 전략없이 양적 성과에 집착하여 실질적인 개선이 부족하였다는

의견을 반영하고 있다. 한편, 규제 갈등관리 역량 강화에서는 ‘규제관련 이해관계 조정 제도 도입과 조정 역량 강화’, ‘규제갈등 예방을 위한 사회적 합의 시스템 마련과 공론화 제도 운영’, ‘효과적인 갈등 관리를 위한 이해관계자 분석과 갈등 현황 진단’ 등이 상위에 배치되었다. 결과적으로 전문가들 역시 규제혁신에 있어 갈등관리의 중요성을 충분히 인식하고 있으며 이론적 배경에서와 같이 사전적 갈등예방과 사후적 갈등조정 제도가 필요하다고 판단하는 것으로 나타났다.

제2절 정책 제언: 갈등해결형 규제혁신 로드맵

정책 제언은 총 네 파트로 구성된다. 먼저 신산업 규제혁신과 갈등관리 제도가 추구해야 할 전반적인 방향성에 대해 제언한다. 이 내용은 지금까지 분석 내용 및 전문가 표적 집단면접(FGI: Focus Group Interview)을 토대로 도출되었다. 면접은 정책우선순위 분석에 참여한 전문가들을 대상으로 진행되었으며 주요 내용은 신산업 규제혁신과 갈등관리가 어떻게 연계되어 진행되어야 하는지에 대하여 초점(focus)을 두고 실시하였다.⁵²⁾

둘째, 이 방향성을 기초로 제2장 이론적 배경에서 소개한 세 가지 갈등관리 전략을 실제 제도에 어떻게 적용할 수 있을지에 대해 제시한다. 즉, 사전적 공론화, 사전적 갈등조정, 사후적 갈등조정이라는 세 가지 전략이 현행 규제혁신 제도에서 어떻게 연계될 수 있을지 기본적인 방안을 제안한다. 연구진의 의도를 간략히 설명하면 최대한 현존 제도를 활용하는 방향을 추구한다. 한국 현재 규제혁신은 제도만 놓고 본다면 국제적으로 높은 수준이다. 다만, 그 실질적 운영이 잘 이루어지지 않고 있다는 것이 여러 전문가들의 중론이다. 또한 새로운 제도 수립보다 현행 제도를 개선 및 연계하는 방식이 현실적으로 실행 가능성이 높을 것이라 판단되기 때문이다.

셋째, 앞서 제시한 방안 중 사전적 갈등조정이라 볼 수 있는 ‘갈등해결형 규제 샌드박스’ 제도가 현실적으로 어떻게 적용될 수 있을지에 대해 구체적인 방안을 제시한다. 갈등해결형 규제 샌드박스의 단계별 절차 및 각 단계별 유의사항을 비롯하여 제도를 설계한다.

마지막으로 이러한 제도설계를 위해 필요한 법령정비방안을 제시한다. 갈등해결형 규제 샌드박스의 도입과 운영을 체계적으로 추진하기 위해서는 행정규제기본법 뿐만 아니라 규제 샌드박스를 규율하고 있는 각 개별법까지도 개정되어야 할 필요가 있다. 행정규제기본법 개정안을 제시한 후, 산업융합촉진법의 사례를 들어 규제 샌드박스 개별 법률과 시행령이 어떻게 개정되어야 하는지를 구체적으로 제시할 것이다. 이를 통해 정보통

52) 한 가지 유의할 점은 비록 규제혁신과 갈등관리의 방향성은 신산업 분야에 초점을 두고 작성되었지만 여러 전문가들은 이 내용이 꼭 신산업 분야에만 국한되는 것은 아니라는 점을 강조하였다는 것이다. 즉, 신기술·신산업 규제는 그 특성을 명확히 파악하고 신속히 혁신할 필요가 있으나, 이는 각 기술과 산업의 특성에 기인하여야 하는 것이지 신기술·신산업이기 때문에 규제가 달라져야 하는 것은 아니라는 점을 유념하여야 할 것이다.

신용합법, 혁신금융법 등 법령 개정을 통해 갈등해결형 규제 샌드박스를 정착시킬 수 있는 근거를 마련할 수 있을 것이다.

1. 신산업 규제혁신과 갈등관리의 방향성 정립

1) 규제 유연성(flexibility) 확보

4차 산업혁명 시대의 도래와 함께 신기술이 미래 먹거리이자 모든 문제를 해결할 것 과도 같은 희망과 기대가 유행처럼 퍼지고 있다. 또한 규제혁신의 기본적인 기초가 규제 완화이기 때문에 신기술에 대한 신중한 검증과 사회적 논의 없이 쉽게 결론을 내리게 되는 경향이 있다. 규제혁신의 성과 판단이 양적 성과 중심으로 진행되다 보니 그 경향이 더 가중된다는 비판도 존재한다.

여러 전문가들은 이 같은 규제혁신의 전반적인 방향성을 우려하고 있다. 이러한 규제혁신의 경향성은 정부로 하여금 성급한 결론을 내리도록 압박한다. 규제혁신 과정에 참여하지 못한 이해관계자는 이에 불만을 가지고 개혁에 저항하게 될 것이다. 따라서 신기술·신산업의 혁신성 등 긍정적 측면에만 기초하여 규제완화를 선(善)으로 인식하는 결론은 사회적 수용성을 높이기 어렵고 갈등비용만을 증폭하는 결과로 이어질 수 있다.

신산업에 대한 규제혁신은 폐지나 완화라는 일률적인 방향보다 유연성(flexibility)을 확보하는 방향으로 전개될 필요가 있다(이종한·홍승현, 2019; 홍승현 2021). 규제의 목적을 달성할 수 있는 다양한 선택지를 허용한다면, 혁신적인 사업자들도 규제로 인한 방해를 겪지 않고 혁신적 서비스와 상품을 개발해나갈 수 있을 것이다. 신산업이나 기술은 기존에 검증되지 않았기 때문에 안전성, 이익갈등 등 여러 사회적 문제가 발생할 여지가 있다. 그렇다고 사회 문제 발생 여지가 있다고 해서 과도하게 보수적인 접근을 하는 것도 바람직하지 않다. 여러 전문가들 역시 사후규제, 자율규제, 네거티브 규제, 이해관계자 참여 보장 등 유연성을 제고하기 위한 다양한 수단의 중요성을 강조하고 있다. 정부 차원에서 규제 유연성을 높이기 위한 제도는 지속적으로 마련하고 있지만 아직 그 운영은 미흡하다는 의견이 다수이다. 따라서 전문가 AHP 결과와 같이 결국 규제 유연성 확보라는 방향성이 확립되는 것과 더불어 대통령의 의지, 규제혁신 자원의 증대, 거버넌스의 개선 등 실질적인 운영상 문제 개선이 이루어 질 필요가 있다.

2) 사후규제 제도 마련

규제 유연성을 확보하기 위한 유효한 수단 중 하나는 사후규제다(홍승현, 2021). 규제 샌드박스 역시 일부 규제를 유예해줌으로써 혁신 상품과 서비스를 실험해볼 수 있다는 점에서 선허용 후규제의 방식을 따르고 있다고 할 수 있다. 여러 전문가들은 신기술을 활용하고자 하는 산업이나 기업이 일단 자율적으로 스스로의 영역을 구축해 갈 수 있도록 제도적으로 보장할 필요성을 주장하였다. 그로 인한 부작용 또는 갈등 요소들은 시간적 여유를 가지고 점진적으로 해소해 나가는 프로세스 정립이 필요하다. 앞서 언급하였듯 무엇인가 보편적이고 일반적인 규제개혁의 방향이나 기준을 신속하게 적용하려는 의도가 또 다른 부작용을 낳을 수 있음에 유의해야 한다는 것이다.

이러한 취지에서 갈등이 첨예할 것으로 예상되는 규제 개선 사안에 대해 규제 샌드박스나 같은 실험적 프로세스를 통해 합의가 되기 어려운 결정의 방향을 테스트하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다. 현행 규제 샌드박스의 경우 주로 신기술이나 서비스의 안전성을 보장하기 위해 실험을 수행한다. 갈등 역시 사회적 위험이라 볼 수 있기에 실험을 통해 사회에 미치는 영향을 미리 파악하고 규제를 정비하는 방식이 가능할 것이다.

3) 사회적 합의 시스템 마련

규제갈등의 사전 예방이 중요하며 사회적 합의 시스템 마련이 필요하다는 것이 여러 전문가들의 중론이다. 제주강정마을 갈등, 밀양 송전탑 갈등, 공유 모빌리티 갈등, 원전 건설 및 폐지 갈등 등 사회적으로 큰 비용과 피해를 유발한 갈등 사례들은 사전적으로 사회적 합의 시스템이 마련되어 작동했다면 어느 정도 예방할 수 있었을 것이다. 지난 문재인 정부에서 이 같은 사회적 합의 시스템을 마련하고 적용하기 위해 여러 노력이 있었다. 중앙정부 차원에서는 신고리 5·6호기 공론화를 비롯하여 2022년도 대입 제도 개편 시나리오 워크숍, 사용후핵연료 공론화 등이 있다. 지방자치단체에서도 제주 녹지 국제병원 인허가, 대구경북 통합신공항 이전 입지 선정, 부산시 중앙버스전용차로제 도입, 대구시 신청사 이전 입지 선정 등 갈등이 첨예한 정책 사안에 대해 공론화를 통한 사회적 합의 시스템을 적용한 바 있다.

이 같은 사회적 합의 시스템 마련을 위한 시도와 노력은 주목할 만 하다. 그러나 여전히 많은 제도상·운영상 한계를 드러냈다. 사전 준비의 미흡, 대표성 확보 미흡, 부정확한 정보 제공, 과도하게 짧은 기간과 부족한 숙의 과정, 이미 이해관계자가 명확하고 갈등

이 침해한 사안은 조정 사안임에도 불구하고 공론화에 적용하여 인기투표식 결론을 내리는 행태 등 여러 문제점들이 발생하였다. 또한 법제화를 통해 지속 가능한 시스템을 만든 것이 아니라 일회성 정책으로 당시에만 반짝 유행처럼 진행되었을 뿐 그 이후로는 작동하지 않고 있다. 따라서 이러한 문제점들을 충분히 개선한 사회적 합의 시스템 마련이 요구된다.

4) 중앙행정기관의 적극적 대처 확보

공직사회의 적극적인 규제혁신 노력을 제고하기 위해 공무원 면책 강화, 평가 및 보상 체계 강화 등 수단을 통한 적극행정 제도가 운영되고 있다. 그럼에도 불구하고 전문가들은 공직사회가 아직까지 규제혁신에 대한 미온적 태도를 보이는 경우가 있다고 말한다.

규제 샌드박스 제도의 예를 들어보면 본 제도에서 기존 규제가 모호하거나 불합리하고, 신산업 또는 신기술의 안전성에 문제가 없을 경우 임시허가 결정이 내려진다. 기존 규제가 모호 또는 불합리 또는 신사업을 금지하고, 안전성 역시 불확실시 된다면 실증특례에서 일정한 조건하에 실험을 하게 된다. 문제는 임시허가에서는 규제법령 정비가 법적으로 강제되는 반면, 실증특례는 그렇지 않다는 점이다. 이에 실증특례에서 큰 문제가 없는 경우에도 소관부처에서 법령 정비가 지연되는 경우가 종종 발생하고 있다. 이는 오히려 피규제 대상의 불만을 가중시키고 정부 신뢰를 저하시키는 결과로 이어질 수 있다. 따라서 실증특례에서 큰 문제가 없을 경우에는 원칙적으로 법령정비를 적극적으로 수행하도록 할 필요가 있다. 만약 문제가 있어 법령정비가 어렵다면 정부에서 그 문제점을 설득력 있게 제시함으로써 입증 책임을 지도록 하는 것이 적절할 것이다.

5) 갈등영향평가 등 갈등관리 제도 마련

규제 강화의 경우 규제영향평가나 비용분석 등 입법 전에 사전적 검증이 이루어진다. 그러나 규제 갈등의 경우에는 아직까지 이해관계자 분석이나 갈등영향평가 등의 사전 평가 제도가 마련되어 있지 않은 실정이다. 전문가들은 이러한 제도 미흡이 규제 갈등을 더 심화시키는 경우가 많다고 생각하는 것으로 나타났다. 먼저 갈등 사안의 이해관계자가 모두 참여하여 의견을 개진하고 해결방안을 모색하여야 함에도 불구하고 현실적으로 잘 이루어지지 않고 있다는 것이다.

이해관계자 협의 과정에서 직접적인 이해관계자인 피규제 기업이나 산업만을 중심으로 논의가 진행되어 결국 집중된 편익을 둘러싼 업역 갈등으로 초점이 좁아져서 갈등이 해소되지 못하는 경우가 많다. 정책추진 입장에서 규제개혁을 단순하게 육성하려는 신산업 분야로만 한정하여 직접적인 영향력만 보기 쉽다. 그러나 규제개혁의 영향력은 부단 신산업에 관련된 이해관계자에게만 미치는 것은 아니라는 점을 인식하고 이를 포괄하려는 노력이 필요하다. 예를 들어 공유모빌리티 갈등과 같은 경우 실질적 수혜집단은 운송 서비스를 소비하는 일반 국민임에도 불구하고 협의 과정에서 그들의 의견은 반영되지 않았다. 일반국민의 의견 수렴이 이루어져야 정책의 수용도가 높아지고 갈등의 첨예화를 예방할 수 있기에 관련 제도 마련이 요구된다.

또한 갈등 조정이나 협상 전에 사실(fact)에 대한 객관적 분석과 이해관계자의 동의가 필요하다. 이해관계자 각자의 의견이나 이익에 대해서는 조정을 통해 해결할 부분이지만 사실에 대한 것은 정확한 분석과 이해관계자들의 확인이 요구된다. 조정 협상과정에서 사실에 대한 인식 차이가 쟁점이 되어 갈등이 장기화되는 경우가 왕왕 발생하기에 이를 위한 제도 역시 필요하다. 앞서 사례 분석에서도 살펴보았듯 해커톤 제도의 경우에도 협상 전 사실 확인이 이루어지지 않는다는 한계를 보였다.

결론적으로 조정 협상 전에 이해관계자 분석이나 갈등영향평가 등 갈등 사안에 대한 기초적인 진단과 분석을 수행하는 제도 마련이 필요하다는 것이다. 물론 이 외에도 전문가들은 갈등관리 조직 및 인력의 확충, 규제갈등 해결 성공사례 구축, 갈등 유형화를 통한 대응 등 여러 갈등관리 강화 방안을 제시하였지만 우선적으로 갈등 진단 제도 마련이 시급한 것으로 보고 있다.

6) 행정규제기본법 상 갈등관리 규정 마련

전문가들은 행정규제기본법에 갈등관리에 대한 규정이 들어가야 한다고 주장한다. 이상의 제안 모두 결국 법제화가 이루어져야 그 운영상 실효성을 확보할 수 있기 때문이다. 현재 정부차원의 갈등관리 규정은 대통령령 수준의 「공공기관의갈등예방과해결에관한규정」에서 마련되어 있다. 갈등관리 전문가들은 대통령령 수준의 현행 갈등관리 규정 역시 그 위상이나 강제성이 약하기 때문에 운영상 미흡한 점이 많다고 한다. 따라서 법률 수준의 갈등관리기본법 제정을 주장하고 있다. 그러나 국회에서 수 차례나 법률안이 입안되었으나 최종 통과가 되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 행정규제기본법에서라도 규제갈등에 대한 관리 규정이 들어가야 그 실효성을 발휘할 수 있을 것이다.

2. 규제혁신과 갈등관리 시스템의 연계

앞서 제2장 이론적 배경에서 갈등관리의 세 가지 전략에 대해 소개한 바 있다. 이하에서는 이 전략을 간략히 재검토하고 규제혁신 제도와의 연계 방안을 제시한다. 아래 <표 7-1>에서 세 가지 전략인 사전적 공론화, 사전적 갈등조정, 사후적 갈등조정의 특성에 대해 정리하였다.

먼저 사전적 공론화는 앞서 제시한 사회적 합의 시스템과 동일한 내용으로 중대한 규제 사안이나 갈등이 발생할 수 있는 사안이나 현제는 그 이해관계가 명확히 드러나지 않은 사안에 대한 사전 예방 제도이다. 외국 사례로는 프랑스의 공공토론위원회(CNDP, Commission nationale du débat public)와 같이 국가의 중대 정책에 대해 장기적인 관점에서 일반 국민들이 참여하여 정책의 방향성을 정하는 제도가 있다(채종현 외, 2018). 이 같은 제도는 사안이 중대하기도 하지만 국민 전체가 참여하기에 그 준비기간이나 참여기간이 적어도 6개월 이상이며 사안에 따라 1년이 넘게 진행하기도 한다.

〈표 7-1〉 세 가지 갈등관리 전략 유형

구분	사전적 공론화	사전적 갈등조정	사후적 갈등조정
갈등 발생 시점	장기 미래	단기 미래	이미 발생
이해관계 명확성	하(불분명)	중(예상 가능)	상(명확)
정책 영향 범위	국가 또는 지역 전체	특정 산업, 정책 등 관계자 일반	해당사안 밀접 이해관계자
갈등관리 방식 (주민참여 기법)	공론조사, 시민배심원제, 주민투표, 시나리오 워크숍 등	규제협상, 공동협의기구(협력적 의사결정) 등	조정, 중재, 알선 등
사례 예시	신기술 규제 방향, 신기술 관련 가치 갈등 등	공유모빌리티 도입 규제, 비대면 의료 도입 규제 등	이미 발생한 모든 규제 갈등 사례

출처: 채종현 외. (2020). 「4차 산업혁명 시대의 사회갈등 양상과 갈등관리에 관한 연구」 p.350 수정 재구성.

사전적 공론화는 이해관계가 아직 명확히 드러나지 않은 상태에서 충분한 정보와 숙의(deliberation)가 보장된다면 일반 국민의 상식적인 판단이 가장 합리적일 수 있다는 전제하에 수행된다. 이해관계가 분명하다면 의사결정에서 개인은 공동의 이익보다 각자의 이익에 더 중점을 둘 수밖에 없기 때문이다. 의사결정의 합리성 외에도 사전적 공론화를 통한 정책 의사결정은 국민들이 직접 참여하였다는 측면에서 정책 수용도를 제고함으로써 갈등 예방에 효과적이다.

한국에서는 James Fishkin 교수가 개발한 공론조사(deliberative polling)가 가장 많이 활용되어 공론조사만이 공론화라고 생각하는 경향이 있지만 시나리오 워크숍, 시민 배심원제, 주민투표 등 다양한 참여형 의사결정 방식들이 존재한다. 신기술 규제와 관련해서는 신기술의 규제 방향, 자율주행차 기술의 트롤리 딜레마 문제, 인공지능 발전으로 인한 노동력 대체 문제 해결방안 등 가치에 대한 갈등 등이 사전적 공론화 방식에 적합할 것이다.

다만 앞서 기존에 국내에서 실시되었던 공론화의 문제점에서 지적하였듯 객관적인 정보 제공이 되지 않거나 충분한 숙의를 거치지 않는다면 자칫 합리적인 의사결정 제도가 아니라 포퓰리즘으로 변질될 수 있다. 또한 이미 갈등이 심각하게 발생하고 있는 사안에 대한 공론화는 단순히 정부가 정책결정의 정당성을 확보하기 위해 어려운 결정을 국민에게 떠넘기는 수단으로 전락할 수 있다. 따라서 공론화의 가치를 분명히 이해하고 제도를 설계할 필요가 있다.

본 연구진이 제시하는 신산업 규제혁신 제도와 사전적 공론화 연계 방안은 ‘신산업 규제혁신 로드맵’을 활용하는 것이다. 신산업 규제혁신 로드맵은 “미래에 도래할 신산업·신기술의 전개 양상을 미리 내다보고 향후 예상되는 규제 이슈를 사전에 발굴하여, 문제가 불거지기 전에 선제적으로 정비”하는 제도이다(국무조정실·규제개혁위원회, 2021:65). 현재는 기술 발전 단계별 다양한 시나리오를 제시하고 단계에 맞는 규제 이슈만을 도출하고 있지만 여기서 갈등 이슈를 함께 발굴하는 것이 가능한 방안일 수 있다. 이렇게 발굴한 갈등 이슈 중 규제개혁위원회에서 중대한 내용으로 판단하는 사안을 사전적 공론화 방식으로 국민들의 의견을 수렴하는 절차를 진행할 수 있다.

문제는 2022년 9월 현재까지 정부에서 2020년에 입안한 「갈등관리기본법안」이 국회를 통과하지 못하고 있다는 점이다. 법안의 주요 내용 중 하나가 공론화에 대한 것이기에 공론화 제도가 제대로 작동하기 위해서는 본 법안의 통과가 필요하다. 현행 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에는 공론화 제도에 대한 내용은 존재하지 않기에 법안 통과가 우선적으로 해결되어야 할 것이다. 법안이 통과되는 것이 가장 효과적인 방법이겠지만 그렇지 못하더라도 규제개혁위원회에서 자체적으로 갈등 예상 규제 사안에 대한 공론화를 시범적으로 실시해 볼 여지는 있을 것이다. 다만 예산, 인력, 소관부처의 협조 등 실질적 문제가 해결되어야 하기에 쉬운 일은 아니다. 그렇다고 할지라도 공론조사와 같이 큰 비용이 수반되는 방식 외에 시나리오 분석이나 시민배심원제 같이 상대적으로 소규모로 진행할 수 있는 방식을 활용할 수 있다. 또한 현행 규제심판 제도와 같이

온라인 국민의견 수렴 방식을 적극적으로 활용하는 방법도 있다. 실제 프랑스 CNDP의 경우 온라인 토론과 정보 교환이 활발하게 이루어지고 있다(채종현 외, 2018). 따라서 가능한 범위에서 시범적 운영을 시도할 필요가 있을 것이다.

다음으로 사후적 갈등조정은 이미 이해관계자가 명확히 드러나 있고 갈등이 현재 진행 중인 사안에 대한 조정(mediation)이다. 이 경우는 보통 사법적인 개입을 통한 해결이 이루어지는 것이 일반적이나 본 연구에서는 당사자 간 협상과 조정을 통한 방법을 제시한다. 앞서 기업 인식조사에서도 제시되듯 피규제자의 입장에서 사법적 해결보다는 협상을 통한 해결이 더 효율적이라 판단하고 있다. 재판을 통한 해결은 그 시간과 비용이 크게 소요되기에 최대한 당사자 간 합의를 통한 대안적 해결방식 마련이 필요하다.

이 조정은 갈등이 이미 진행 중이라 사회적 비용이 발생하고 있는 상황이라 최대한 신속한 합의가 중요하다. 따라서 직접 이해관계자의 상호 이익에 초점을 맞춰 조정이 진행되고 참여자 역시 그들이 중심이 되는 일이 많다. 그렇다 할지라도 최대한 잠재적인 이해관계자를 참여시키는 것이 중요하고 가능한 한 속의 토론을 통해 합의를 이끌어 내는 것이 바람직하다. 갈등의 사전 예방이 중요하긴 하지만 급격하게 변하는 현대사회에서 모든 사안을 사전에 파악하고 예방하기란 불가능하다. 그렇기에 사후적인 조정 프로세스를 마련하는 것 역시 중요한 사안이다.

사전적 갈등조정은 조정이라는 측면에서는 사후적 조정과 유사하며 사전 예방이라는 측면에서는 사전적 공론화와 유사하다. 갈등이 발생하지는 않았지만 잠재화되어 있고 이해관계자 역시 충분히 예상 가능한 상황에 주로 활용된다. 예를 들어 타다와 같은 공유 모빌리티 갈등 사례에서 이미 외국에서 우버가 활성화되어 있고 한국에서도 조금씩 운행하고 있는 단계에서 택시업계와의 갈등은 충분히 예상 가능하였다. 정부가 적극적으로 조정에 개입하지 않고 있는 상황에서 타다의 공유차량 운행이 급속도로 늘어가면서 택시업계와의 갈등이 심화된 것이다. 갈등이 심화되기 전 상황에서 협상과 조정이 이루어졌다면 택시 파업으로 인한 소비자 불편과 택시기사들의 분신으로 인한 인명 피해는 최소화 할 수 있었을 것이다. 이처럼 충분히 갈등이 예상되는 사안에서는 규제협상과 같은 의사결정 방식을 조정절차로 활용할 수 있다.

신산업 규제혁신과 관련하여 이 조정 절차를 연계하는 방안 중 하나는 ‘갈등해결형 규제 샌드박스’이다. 현행 규제샌드박스는 “사업자가 신기술을 활용한 새로운 제품과 서비스를 일정 조건(기간·장소·규모 제한)하에서 시장에 우선 출시해 시험·검증할 수 있도록 현행 규제의 전부나 일부를 적용하지 않는 것을 말하며 그 과정에서 수집된 데이터

를 토대로 합리적으로 규제를 개선하는 제도”이다(규제정보포털). 즉, 신기술 활용 제품이나 서비스가 시장에 출시되었을 경우 안전성이나 소비자 피해 등 어떤 문제가 발생하는지 일정 기간 실험을 해보고 이를 토대로 합리적인 규제를 마련하는 것이다. 결국 시장에서 어떤 결과가 발생할지 정확히 예측하기 어렵기에 실험을 실시하는 것이다.

사실 규제갈등 역시 많은 경우 이와 매우 유사한 방식을 적용할 수 있다. 앞선 예시를 이어서 보면 ‘우버’나 ‘타다’와 같은 공유모빌리티 서비스가 등장하였을 때 택시 업계와 갈등은 불가피하다는 것이 예정되어 있다. 동일한 개인 운송사업으로 택시업계의 피해는 분명할 것이다. 택시업계는 사업을 유지하기 어려울 정도의 피해일 것이라 주장하고 공유모빌리티 업계는 타겟 소비층이 달라 큰 피해는 아닐 것이라 주장한다. 또한 피해가 있다면 현행 택시업계의 비효율이나 소비자 불편 사항이 개선되어 경쟁력을 갖출 수도 있다. 실제 출시되어 함께 경쟁할 때 어떤 식의 변화가 발생할지는 해보지 않으면 정확히 알 수 없다. 일방적으로 한 편의 입장만을 고려하거나 정부가 정하는 방식대로 규제를 설정하는 방식은 오히려 갈등을 고조시킬 우려가 크다. 이 경우 정책 입안 전에 택시 산업과 공유모빌리티 산업 간 사전적 조정을 통해 일정한 합의를 이끌어 낸 후 실험적으로 시행을 해보고 그 결과에 맞춰 규제를 설정하는 것이 가장 합리적일 것이다.

본 연구에서 이와 같이 규제갈등이 발생할 것으로 예상되는 사안에 대해 이해관계자 간 사전적 조정과정을 통한 합의를 형성하고 이를 토대로 실험 진행 후 최종 규제정책을 입안하는 일련의 과정을 ‘갈등해결형 규제 샌드박스’라 칭한다. 반면, 편의상 앞서 언급한 기존 신산업 규제에 대한 규제 샌드박스를 ‘일반형 규제 샌드박스’라 하겠다. 이하에서는 ‘갈등해결형 규제 샌드박스’에 대해 구체적인 실현 방안을 제시한다.

3. 갈등해결형 규제 샌드박스 도입

1) 기존 규제개선 절차

규제는 법령을 통해 그 효력을 발휘한다. 따라서 규제개선 절차는 본질적으로 법령의 개선 절차와 동일하다. 규제개선을 합리적인 규제를 만드는 과정이라고 본다면 규제개선은 크게 두 가지의 절차로 구분될 수 있다. 규제를 신설 또는 강화하는 절차와 폐지 또는 완화하는 절차이다. 규제를 신설 또는 강화하는 경우에는 좀 더 강력한 검증 프로세스인

규제심사를 거친다. 만약 기존 규제를 폐지 또는 완화하는 경우나 행정규제기본법 제2조 1항의 1에 따라 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하지 않는 경우(규제가 아닌 경우)에는 규제심사를 거치지 않는다.

규제심사의 절차를 간략히 살펴보면 다음 <그림 7-1>과 같다. 먼저 부처에서 특정 정책이 입안과 동시에 이해관계자 및 관계부처 논의 등 사전검토가 이루어진다. 이 후 영향분석서 작성, 규제심사 대상여부 결정이 이루어지고 이를 토대로 입법(행정) 예고가 실시된다. 그리고 검증 기관에서 해당규제에 관련된 규제영향분석 및 규제비용분석 등의 검증이 실시되고 규제조정실에서 검증의견을 종합하여 소관부처로 전달한다. 소관부처는 이 결과를 토대로 자체규개위에서 자체심사를 거쳐 규제를 보완하고 규제개혁위원회에 심사를 요청한다. 규제개혁위원회에서는 예비심사를 통해 해당규제가 중요규제인지 비중요규제인지를 판별하게 된다. 중요규제 판단기준은 다음의 <표 7-2>와 같다. 예비심사에서 비중요규제로 판단내릴 경우는 심사가 종결되고 소관부처의 원안대로 입법 절차가 진행된다.⁵³⁾ 중요규제로 판단된 경우는 규제개혁위원회의 본심사가 진행되고 철회·개선·부대권고 등의 결정이 내려진다. 이로써 규제심사의 과정은 종결된다. 규제 폐지 또는 완화의 경우에는 규제심사 대상여부 결정 단계에서 심사를 하지 않는 것으로 결정되며 일반적인 정부 입법과정에 따라 입법예고 후 바로 법제처 심사 단계로 진입한다.

53) 정부 입법 단계에 따르면 규제심사가 종결되면 법제처 심사가 이루어진다.

〈그림 7-1〉 현행 규제심사 과정

절차	담당기관	주요내용
정책입안 및 사전검토	소관부처 규제조정실 (규제심사관)	- 법령 제·개정에 대한 초기 검토, 이해관계자·관계부처 논의 - 규제심사 대상여부 사전검토(off-line): 입법예고 7~14일 전 - 해당 법령안의 규제심사대상여부, 규제조문 및 규제영향분석서 유형(표준/간이)을 규제조정실과 협의
영향분석서 작성	소관부처	- 사전 협의된 내용으로 규제영향분석서 작성 ※ e규제영향분석 시스템 통해 작성하고 중소기업 영향분석은 '중소기업 규제 차등화' 매뉴얼 활용
규제심사 대상 여부 등 결정	규제조정실 (규제심사관)	- 규제정보화시스템에 규제심사대상여부를 정식 검토요청 - 규제영향분석서를 반드시 첨부하여야 하며, 부실한 작성 등 부적절한 규제영향분석서는 반려될 수 있음
입법(행정) 예고 (20~60일)	소관부처	- 제·개정안과 규제영향분석서를 첨부하여 입법(행정) 예고(행정 규제기본법 제7조제2항) - WTO TBT 통보대상 기술규제의 경우 60일 이상 예고해야 하므로 기술규제가 있는 경우 자체 검토
비용검증 및 중기·경쟁·기술 영향평가 (20~60일, 입법예고와 동시 진행)	규제연구센터 (1차 검증)	- 규제영향분석서 내 비용분석에 대한 규제연구센터 검증 ※ 비용·편익 분석 사항 수정·보완(소관부처) ※ 검증결과에 따라 비용관리제 적용여부 및 2차검증 대상 확정
	비용분석 위원회 (2차 검증)	①비용관리제 적용대상 중 연간균등순비용 ±10억원 이상인 규제와 ①비용관리제 적용제외 중 비용상 중요규제(법 시행령 제8조의2 제1호 및 제2호)가 대상으로 심사요청일로부터 10일 이내 종결 ※ 위원회 심의의견은 예비심사 전까지 검토하여 보완
검증의견 종합	규제조정실 (규제심사관)	규제연구센터 검증의견 및 분야별 영향평가 의견 등 종합
제제심사	소관부처 (자체규제위)	- 국조실·규제연구센터 검토의견, 이해관계자·관련부처 의견, 영향평가 결과 등을 고려하여 규제영향분석서 수정·보완 ※ 보완된 규제영향분석서를 지체없이 기관 홈페이지에 공개 - 소관부처 자체 규제개혁위원회 심사
규제심사	규제개혁 위원회	- 규제개혁위원회 예비심사(심사요청일로부터 10일 이내) → 본심사(심사요청일로부터 45일 이내) ※ 예비심사에서 비중요 규제로 의결되면 심사종결

출처: 국무조정실. (2021). 규제영향분석서 작성지침. p7.

〈표 7-2〉 규제개혁위원회의 중요규제 판단기준

[중요규제 판단기준]

1. 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용이 연간 100억원 이상인 규제
→ 비용상 중요규제
2. 규제를 받는 사람의 수가 연간 100만명 이상인 규제 → 비용상 중요규제
3. 명백하게 진입이나 경쟁이 제한적인 성격의 규제
4. 국제기준에 비추어 규제 정도가 과도하거나 불합리한 규제
5. 다른 행정기관에 의하여 시행되고 있거나 시행 예정인 규제와 심각한 불일치 또는 간섭을 발생시키는 규제
6. 이해관계인 간 이견이 첨예하게 대립하거나 사회·경제적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제
7. 중소기업영향평가·경쟁영향평가·기술영향평가의 결과 개선이 필요한 규제
8. 규제 수준 및 정도가 현저히 부당하여 위원회의 심도 있는 논의가 필요한 규제

※ 중요규제 판단기준의 어느 하나에 해당하더라도 이해관계인 간의 이견이 없으면서 다른 규제대안이 없는 경우 등 불가피성이 인정되는 경우에는 중요규제로 보지 아니할 수 있다.

출처: 국무조정실. (2021). 규제영향분석서 작성지침. p14.

이상의 규제심사 과정은 몇 가지 한계를 가진다. 규제영향분석, 규제비용분석 등 검증과 부처 및 규제개혁위원회의 심사 등 여러 절차가 있지만 본 연구의 초점인 규제갈등 해결과 관련한 절차는 전무한 실정이다. 물론 규개위 예비심사에서 ‘이해관계인 간 이견이 첨예하게 대립하거나 사회·경제적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제’인 중요규제라 판단한 경우에는 본심사를 거치지만 이는 실제 갈등을 조정하는 과정이 아니다. 단지 이러한 이유로 규제 법안의 심각한 문제가 있으니 개선이나 철회하라는 결정을 내릴 뿐이다. 따라서 규제심사 과정에서 이해관계 조정 절차가 없다고 볼 수 있다.

만약 규제심사 과정에서 이해관계 조정 절차를 마련하여 운영한다고 해도 여전히 문제가 있다. 규제심사는 규제의 신설 또는 강화시에만 거치게 되는 과정이다. 그러나 규제 폐지나 완화에도 이를 둘러싼 이해관계자의 갈등은 존재하기 마련이다. 특정 집단에 대한 규제의 완화는 다른 집단에게는 규제 강화일 수 있다. 또한 안전에 대한 규제 완화라면 이에 영향을 받는 집단은 이 규제 완화에 반대할 수도 있는 것이다. 그러나 규제심사 과정에 갈등 조정의 절차를 마련한다면 규제 완화 또는 폐지와 관련한 갈등은 다루지 못하는 한계를 가지게 된다.

보다 근본적인 한계는 규제심사가 정책 입안 단계 이후에 이루어진다는 점에 기인한다. 정책 입안이란 용어상의 의미 그대로 정책안이 이미 마련되었다는 것이다. 즉, 정책

계획 단계를 지나 정책의 방향성이 어느 정도 정해졌다는 의미이다. 앞서 갈등관리의 세 가지 접근 전략에서 언급하였듯 갈등은 원칙적으로는 사전에 예방하는 것이 더 바람직하다. 환경의 변화나 인지의 한계 등으로 사전적으로 갈등에 대비하지 못하였을 경우 사후적 갈등 조정 절차를 활용하는 것이다. 정부의 규제 방향성이 이미 어느 정도 결정되었다면 이 자체가 갈등의 소지가 될 가능성이 높다. 기존의 잠재되어 있던 이해관계가 정부의 결정을 통해 첨예한 갈등으로 비화되기 때문이다. 예를 들어 ‘타다’와 같은 공유모빌리티 갈등 사례에서 정부가 먼저 공유모빌리티 업체에 유리한 방향으로 규제를 완화하는 쪽으로 입안을 했다면 택시업계의 반발은 매우 심각했을 것이다. 당시 정부가 방향성을 정하기 전 공유모빌리티 업체가 실제 운영을 하고 있었기에 갈등이 심각하게 발생하였지만 만약 운영을 하지 못하고 허가를 기다리는 상황이었다면 그 정도의 갈등이 발생하지는 않았을지 모른다. 따라서 정부가 정책 입안을 하기 전에 이해관계자 간 합의를 통해 갈등을 예방하는 프로세스가 작동해야 한다. 규제정책이 어떤 방향으로 설정되느냐에 따라 갈등이 충분히 예상되는 상황에서 앞서 제시한 ‘사전적 갈등 조정’이 이루어져야 한다는 것이다.

본 연구에서는 위의 규제개선 절차 이전에 ‘사전적 갈등 조정’ 방안을 제시한다. 핵심적인 내용을 미리 제시하자면 기존에 신산업에 대해 규제를 유예하고 실험을 통해 합리적 규제를 모색하는 ‘규제 샌드박스’제도와 갈등관리 제도를 연계하는 방안이다. 이하에서는 어떻게 ‘규제 샌드박스’제도와 갈등관리 제도를 연계할 것인지, 규제개선 과제 발굴 절차는 어떻게 수행되는지에 대해 구체적으로 살펴본다.

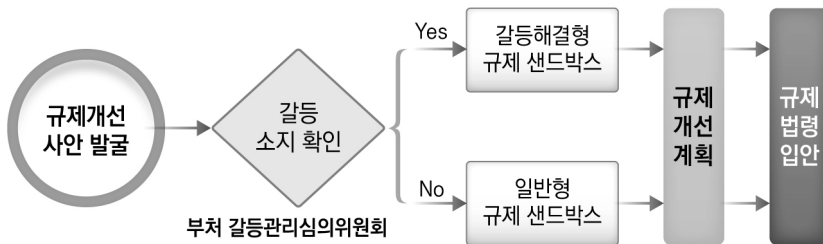
2) 규제갈등 개선과제 발굴 절차

갈등해결형과 일반형 규제 샌드박스의 관계와 절차를 간략히 도식화하면 다음의 <그림 7-2>과 같다. 앞서 언급하였듯 본 연구진은 새로운 제도를 만드는 것보다는 조직·인력·예산 등 현실적 한계가 있기에 기존 제도를 최대한 수정·변경하여 활용하는 방안을 제시하고자 노력하였다. 먼저 현행 규제개선 사안 발굴은 다양한 경로를 통해 진행되고 있다. 홈페이지를 통해 국민 누구나 규제 관련 애로사항을 건의하는 ‘규제개혁 신문고’ 제도, 행정규제기본법 제20조와 동법 시행령 제14조에 따라 각 부처가 매년 작성하는 ‘기존 규제정비계획’, 정부·경제단체·연구기관 등 민관협력을 통해 해외보다 높은 수준의 규제를 발굴 및 점검하는 ‘규제 챌린지’ 제도, 규제개혁위원회 자체 발굴 및 각종 공

식·비공식적 민원 등 다양하게 존재한다. 이 모든 규제개선 후보 사안은 현재도 먼저 해당 부처에 이관되어 개선절차가 진행된다.

부처 발굴 사안을 비롯하여 부처로 이관된 각종 규제개선 후보 사안은 모두 갈등 소지 확인을 거치는 방식을 제안한다. 여러 규제개혁 비판에서 제시되듯 규제개혁 신문고 등 부처에 규제 개선 요청이 들어오면 부처는 보수적인 태도를 취하기 마련이다. 부처가 요청을 수용하여 규제를 정비하는 시도 자체가 갈등을 첨예하게 발생할 수 있는 사안이라면 수용하지 않을 가능성도 있는 것이다. 따라서 모든 규제개선 요청 사안은 부처 내 갈등관리심의위원회에서 심사를 거치도록 제도화할 필요가 있다.

〈그림 7-2〉 갈등해결형 및 일반형 규제 샌드박스의 관계와 절차



출처: 저자 작성

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 제11조는 모든 부처에 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회를 설치토록 규정하고 있다. 갈등관리심의위원회는 민간위원이 전체의 과반수 이상이 되어야 하기 때문에 어느 정도 중립적인 입장에서 해당 안건의 갈등 소지를 판단할 수 있을 것이라 사료된다. 다만 현행 갈등관리심의위원회는 그 주관업무가 명확치 않고 다소 형식적으로 운영되는 경우가 많기에 실질적 운영 개선이 요구된다.

갈등 소지 확인에서 중요한 점은 갈등해결형 규제 샌드박스로 진입되어야 할 사안의 갈등 수준 판단 기준이다. 즉, 어느 정도 갈등이 첨예할 것으로 예상되어야 갈등해결형 규제 샌드박스를 거쳐야 하는지를 판단할 기준이 필요하다. 규제개혁위원회 예비심사에서 중요규제 판단 기준처럼 규제 부담 비용 100억원 이상, 규제 영향 대상 연간 100만 명 이상, 명백하게 경쟁제한 규제 등과 같은 기준을 제시할 필요도 있다. 이러한 기준은 일견 명확해 보이지만 추상적이고 판단 기준도 모호하다. 100만명이면 중요하고 90만명은 중요하지 않은 것도 아니며 추산 방법의 외적 타당성도 보장되지 않는다. 결국 위원회의 전문성을 믿고 그들간 토론과 합의에 따라 결정되는 것이다. 따라서 피상적인 기

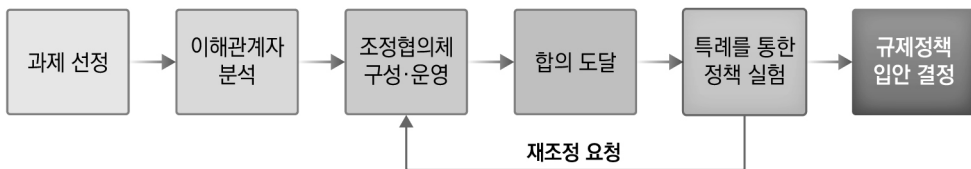
준을 제시할 필요는 없으며 갈등관리심의위원회의 합의에 맡기는 것이 가장 합리적일 수 있다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 위원회의 전문성, 중립성, 책임성이 보장되며 실질적인 운영이 가능하게 제도 개선이 선행되어야 할 것이다.

갈등 소지가 확인된다면 갈등해결형 규제 샌드박스로 진입하고 그렇지 않다면 일반형 규제 샌드박스의 절차를 따르게 된다. 갈등해결형이나 일반형 규제 샌드박스 과정이 끝난 후에는 기존과 마찬가지로 해당 규제에 대한 개선 계획을 거쳐 법령 입안 단계로 진입하게 된다.

3) 갈등해결형 규제 샌드박스

본 연구에서 제시하고자 하는 갈등해결형 규제 샌드박스의 구체적인 절차는 다음 <그림 7-3>와 같다. 이 과정은 기본 틀은 규제협상의 과정이다. 먼저 부처 갈등관리심의위원회에서 갈등이 첨예할 것으로 예상되는 과제를 선정하여 갈등해결형 규제 샌드박스를 적용하기로 결정하는 것이 우선된다. 다음으로 이해관계자 분석이 수행되어야 한다.⁵⁴⁾ 이해관계자 분석은 다음과 같은 목적을 위해 수행된다. 해당 규제를 둘러싼 실질적인 모든 이해관계자 파악, 이해관계자의 표면적 입장과 내면적 입장 파악, 이해관계에 입각하여 합의 가능한 부분과 불가한 부분의 범위를 파악, 조정과 협상에 적극적으로 참여할 의사가 있는지 조사, 사실(fact) 확인 및 이해관계자 공유 등이 있다. 최종적으로 파악된 내용은 조정과정을 효율적으로 진행할 수 있는 기초 자료가 된다.

<그림 7-3> 갈등해결형 규제 샌드박스 절차도



출처: 저자 작성

이해관계자 분석이 제대로 수행되어야 필요성은 다음과 같다. 먼저 조정 협상에 참여할 대상이 누구인지 확인할 수 있다. 조정 절차에서 모든 이해관계자의 의견이 반영된

54) 이해관계자 분석은 갈등영향분석, 갈등평가, 쟁점분석 등 다양한 용어로 사용되나 그 내용은 동일하다.

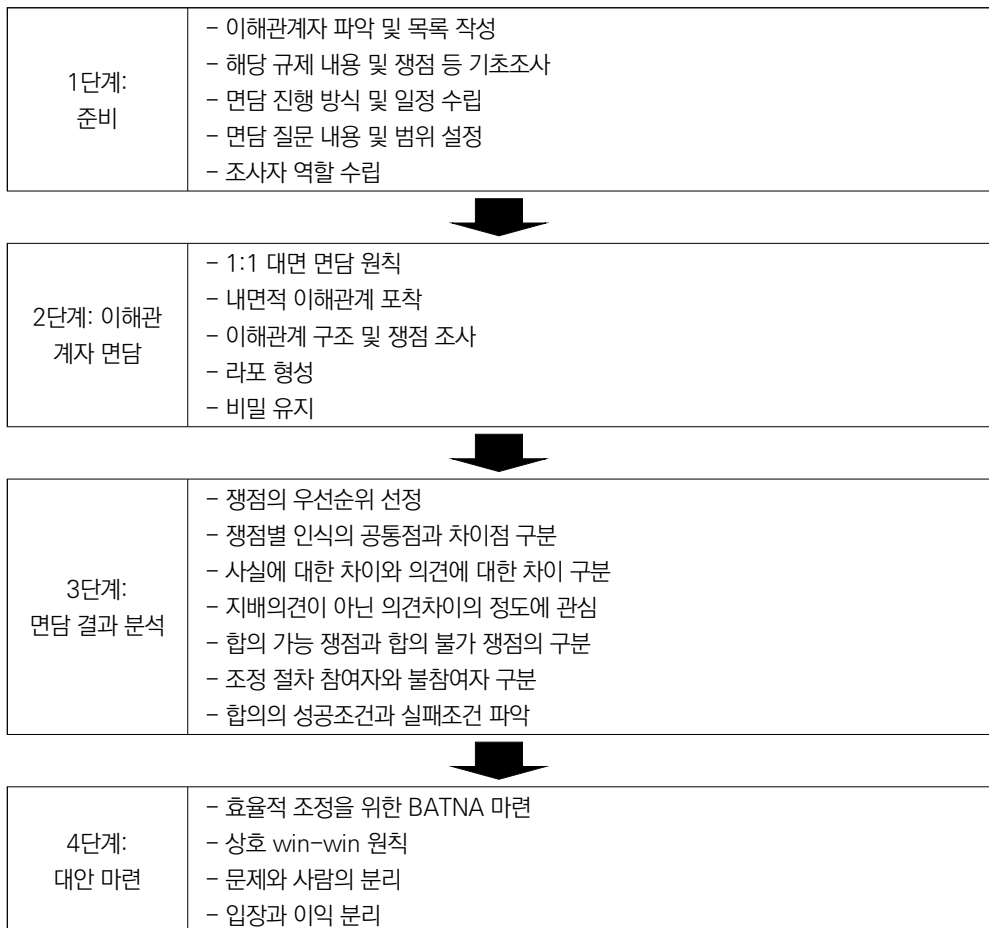
합의가 도출되어야 차후 규제정책이 집행될 때 수용도가 높아지기에 최대한 모든 이해관계자를 파악할 필요가 있다. 둘째, 이해관계자들의 기본적인 입장과 핵심 갈등 쟁점이 파악되어야 실제 조정 단계에서 핵심 사안만을 논의할 수 있다. 이해관계자의 입장과 갈등 쟁점이 명확히 도출되지 않고 조정이 진행되는 경우에는 지역적인 쟁점에 대한 논의와 감정적 대응이 빈발하여 효율적이고 효과적인 조정이 이루어지기 어렵다. 오히려 조정 과정에서 갈등이 더욱 증폭되는 경우도 존재한다. 이해관계자 분석이 잘 수행되어야 제대로 된 조정 절차 설계가 가능한 것이다. 셋째, 심도 깊은 이해관계자 분석은 그들의 실질적인 내면적 입장을 파악할 수 있게 도와준다. 일반적으로 정부는 이해관계자들의 겉으로 드러나는 표면적 이해관계나 입장에만 집중하기 마련이다. 예를 들어 밀양송전탑 갈등과 같은 사례에서 한전 측은 물질적 손해 이상으로 보상을 해주면 충분하다고 안일하게 생각하였기 때문에 갈등이 심화되었다. 그러나 수용 대상지 노년층 주민들의 고향에 대한 애착 등 실질적인 이해관계와 내면적 입장을 충분히 고려해야 조정이 이루어질 수 있다. 이러한 분석이 선행되지 않으면 오히려 정부에 대한 신뢰가 떨어지고 갈등이 심화되는 결과로 이어질 수 있기에 초기 단계에서 이해관계자 분석이 제대로 수행되어야 한다. 넷째, 이해관계자 분석 과정은 ‘라포(rapport)’ 형성을 돕고 이는 조정에서 큰 효과를 발휘한다. 라포는 의사소통 과정에서 형성되는 친밀감이나 신뢰를 의미한다. 이해관계자 분석 과정은 다소 지난할 수 있지만 이해관계자들과 라포 형성을 하기 위한 최고의 기회일 수 있다. 인간은 완벽한 이성적 동물이 아니라 감정에 휘둘리는 존재이다. 이해관계자 분석에서 라포가 잘 형성된다면 이후 조정 절차가 순조롭게 진행될 수 있다. 이 때문에 조정 절차에서 이해관계자 분석자가 조정자의 역할을 수행하는 경우가 많다.

이해관계자 분석은 단순히 이해관계자와 갈등 쟁점만 기술적으로 파악하는 과정이 아니다. 따라서 그 과정에서 위와 같은 효과를 발휘할 수 있도록 잘 설계할 필요가 있으며 분석자의 개별적인 역량과 노력 역시 필요하다. 이해관계자 분석의 일반적인 과정은 다음 〈그림 7-4〉와 같다.

이해관계자 분석은 준비 단계로 시작한다. 분석 준비가 잘 이루어져야 양질의 결과를 얻을 수 있으며 효과적인 조정의 기초로 활용될 수 있다. 준비 단계에서는 해당 규제 사안의 이해관계자 파악 및 목록 작성, 해당 규제의 내용 및 쟁점 등 기초조사, 면담 진행 방식 및 일정 수립, 면담 질문 내용 및 범위 설정, 조사자 역할 수립 등이 이루어져야 한다. 앞서 제시한 바대로 이해관계자 분석의 목적을 가장 잘 달성할 수 있게끔 계획하는 것이 중요하다.

두 번째 단계는 실제 이해관계자 면담이다. 이해관계자 의견을 수렴하는 수단으로는 설문, 메일이나 전화 등 다양하지만 직접 대면 면담이 가장 효과적이다. 서면이나 전화는 이해관계자 내면의 본심을 드러내기 어려운 수단이기 때문이다. 또한 라포 형성에 있어서도 대면 면담이 더 효과적이다. 따라서 불가피한 상황이 아니라면 대면 면담을 위주로 설계하여야 한다. 또한 여러 사람이 함께하는 면담은 가급적 지양하고 1:1 면담으로 진행하는 것이 적절하다. 같은 이해관계 집단이라도 개인의 생각은 다를 수 있다. 그러나 1대 다수의 면담에서는 타인의 시선이나 압박 때문에 진실한 의견을 제시하지 못하는 경우가 발생할 수 있기 때문이다. 같은 맥락에서 면담에서 비밀유지에 대한 신뢰를 심어주기도 해야 한다. 또한 라포 형성을 위해 1회성 면담보다는 반복면담이 더 적절한 방식이다.

〈그림 7-4〉 이해관계분석의 단계와 각 단계별 주요 내용



출처: 채종현 외. (2021). 「제주영어교육도시 2단계 조성사업 관련 갈등영향분석」. p17 수정 재구성

실제 면담에서는 라포 형성을 위한 노력도 중요하다. 면담자의 진정성 있는 태도, 신뢰감 있는 표현 등 다양한 요소들이 라포 형성에 도움이 될 수 있다. 그러나 라포 형성은 일정한 방법이 있는 것이 아니다. 이해관계자의 성향이나 처한 상황에 따라 다를 수 있다. 따라서 면담자의 개인 역량이 중요하다. 이는 결국 면담자의 경험과 노하우의 영역이기에 분석 준비 단계에서 역량이 있는 면담자를 선정하는 것이 중요하다.

이해관계자 면담이 종료된 이후에는 그 결과를 종합적으로 분석해야 한다. 분석은 최종적으로 조정과정에서 합의 형성에 필요한 기초 자료를 만드는 과정이란 점을 분명히 인식하고 진행되어야 한다. 효율적인 조정 협상을 진행하기 위해 우선적으로 해결해야 할 핵심 쟁점을 파악해야하고 쟁점별 인식의 공통점과 차이점을 사전에 분류할 필요가 있다. 이 과정에서는 다음 <표 7-3>과 같은 이해관계자-쟁점 매트릭스를 활용하는 것이 효과적이다. 또한 사실(fact)에 대한 인식 차이는 최대한 신속히 제거할 필요가 있기 때문에 사실에 대한 차이와 의견에 대한 차이를 구분할 필요가 있다.

〈표 7-3〉 이해관계자와 쟁점 매트릭스

	쟁점 1	쟁점 2	쟁점 3	쟁점 4
이해관계자 1	x	x	x	
이해관계자 2	x		x	x
이해관계자 3	x	x		x

출처: 채종현·최호진, (2019), 「성공적인 도시재생을 위한 갈등관리와 공동체 정책에 관한 연구」, p435 수정 재구성.

조정 과정에서는 합의가 불가한 쟁점은 최대한 미뤄두고 합의 가능한 쟁점부터 다루어야 한다. 이는 작은 부분 다루면 오히려 감정적인 의견 대립으로 조정이 무산될 가능성이 높다. 효율적인 조정을 위해 합의의 성공조건과 실패조건을 미리 파악해두는 것도 필요하다. <표 7-4>에는 일반적인 정책 합의의 성공과 실패 조건을 열거해두었다. 이해관계자 분석 결과를 토대로 현상황에서 어떠한 성공조건과 실패조건이 있는지 사전에 점검하고 실제 조정 협상 진행 시 실패조건을 제거하고 성공조건을 확보해 나가는 전략을 활용한다면 합의 형성에 도달할 가능성을 높일 수 있을 것이다.

〈표 7-4〉 합의의 성공조건과 실패조건(예시)

합의 도달의 성공조건	합의 도달의 실패조건
• 공무원, 의사결정자를 비롯한 모든 핵심이해관계자들이 적절하게 대표되었고, 조직화되었으며, 합의 절차에 적극적으로 참여할 의지가 있을 경우 • 이해당사자가 기존의 운영규칙을 준수하고자 할 경우 • 절차가 공개되었고, 신뢰할 수 있으며, 참여자들에게 의해 합의가 이루어졌을 경우 • 하나 혹은 그 이상의 핵심 쟁점에 대해 합의가능성이 높을 경우 • 현 상황이 어렵고 이해관계자들도 좋아하지 않을 경우 • 어떤 합의안도 집행될 수 있게끔 충분한 재정적, 규제적 메커니즘이 있을 경우 • 합의 절차를 지원할 수 있는 충분한 자원이 있을 경우	• 이해관계자간에 잠재적인 합의가능성이 낮은 경우 • 우선순위가 다른 쟁점 간에 교환이 일어날 가능성이 낮을 경우 • 하나 또는 그 이상의 이해관계자가 참여하는 것을 거부하거나 협상에 나서지 않을 충분한 이유가 있을 경우 • 합의에 관한 느슨한 마감시간 • 더 좋은 다른 옵션이 있을 경우 • 주관자가 종립적인 진행자에게 충분한 자율권을 주지 않을 경우 • 이해관계자 간에 큰 힘의 격차가 있을 경우 • 합의절차를 진행할 수 있는 자금이 부족한 경우 • 합의절차를 지속시킬 압력이나 유인이 없을 경우

출처: 채종현 외. (2021). 「제주영어교육도시 2단계 조성사업 관련 갈등영향분석」. p22-23 수정 재구성

다음 단계는 조정 협상에서 합의 가능한 대안 마련이다. 여기서 주의할 점은 대안이라는 것이 확정적인 사항이 아니라는 것이다. 이 단계에서 마련하는 대안은 BATNA(Best Alternative To a Negotiated Agreement)이다. BATNA는 ‘협상안 이외의 최선안’으로 각 이해당사자의 합의가 이루어지 않을 경우 대응할 수 있는 최선안으로 이해할 수 있다(채종현·염지선, 2021:228). 조정 협상과정에서 합의안이 한 이해관계자의 BATNA보다 나쁘다면 협상은 결렬될 가능성이 높으며, 모든 이해관계자의 BATNA보다 합의안이 더 좋다면 협상은 성공할 것이다(채종현·염지선, 2021:228). 결국 BATNA란 이해관계자 상호간 win-win 할 수 있는 최적안을 찾는 데 도움을 주는 자료인 것이다. 효율적인 협상을 위해서는 이해당사자의 BATNA를 최대한 신속히 파악하여 협상과정에서 활용할 필요가 있다. BATNA가 파악되면 협상이 이해관계자의 이익 중심으로 진행될 수 있으며 방향성이 벗어나는 결과를 피할 수 있다. 이 같은 BATNA 마련을 위해서는 문제와 사람을 분리하고, 입장과 이익의 분리하는 관점이 필요하다.

이해관계자 분석 단계가 마무리 된 이후에는 실제 협상을 수행할 조정협의체를 구성하고 운영하는 단계로 들어간다. 협상이 효율적이고 효과적으로 진행되기 위해서는 조정협의체의 구성과 운영에 대한 설계가 선행되어야 한다. 먼저 분명하고 실현가능한 목표를 제시함으로써 협상이 난항을 겪는 상황을 사전에 예방할 필요가 있다. 생산적인 논의

가 가능하도록 쟁점의 범위 및 우선순위를 명확히 제시하고 협상을 진행해야 할 것이다. 실무적 측면에서 협상에 이해관계자는 어느 수준으로 참여시킬 것인지 역시 설계가 필요하다. 이는 원칙적으로 모든 이해관계자를 대표할 수 있게 포함하며 어느 한 이해관계자 집단이 우위를 점하지 않게 균형을 갖추어야 한다. 또한 효율적인 협상 진행을 위한 적절한 참여자 규모도 선정해야 한다. 협상의 진행 원칙 역시 이 단계에서 수립되어야 한다. 의사결정은 어떤 방식을 할 것인지, 협상 결렬시 어떤 절차를 따를 것인지, 조정자의 역할과 권한은 어느 수준으로 할 것인지, 참여자의 권리와 의무 등 관련 절차는 모든 이해관계자가 동의하는 방식으로 설계가 이루어져야 한다.

조정협의체 운영은 앞서 제시한 모든 이해관계자의 BATNA보다 나은 합의안을 도출하는 것이 주목적이다. 이를 위해서는 협상 전과정을 이끌어나가는 조정자(mediator)의 역할이 중요하다. 조정자는 정부가 아닌 중립적인 제3자가 바람직하며 이해관계자들의 신뢰를 받는 이가 적합하다. 보통 이해관계자 분석을 직접 실시하여 전체 갈등 구조를 잘 알고 이해관계자와 라포도 형성된 제3자가 조정자 역할을 맡는 것이 적절한 경우가 많다. 다음의 <표 7-5>은 조정자 선정에 필요한 요건을 정리한 것이다.

<표 7-5> 조정자 선정의 요건

요건	주요 내용
중립성 (neutrality)	• 불편부당성-이해당사자 어느 쪽과도 관계없을 것 • 비관련성-갈등상황과 이해관계가 없을 것
신뢰성 (credibility)	• 각 이해당사자로부터 신임을 받고 있을 것
공정성 (fairness)	• 이해관계자 선정·면담·분석과정에서 어느 쪽에도 편향됨이 없이 공정성을 유지
전문성 (expertise)	• 갈등관리에 관한 지식 및 노하우를 충분히 갖고 있을 것
효과성 (effectiveness)	• 면담 및 회의를 능숙하게 진행 • 예산 및 비용 측면에서의 효율성

출처: 채종현 외. (2021). 「제주영어교육도시 2단계 조성사업 관련 갈등영향분석」, p14.

조정협의체 운영은 개별 사안마다 다르겠지만 이해관계자 분석의 결과를 최대한 활용하여 효율적으로 합의에 도달하는 것이 중요하다. 실제 협상에서 조정자는 BATNA를 기준으로 이해관계자들 전체의 이익에 초점을 두어야 한다. 또한 이해관계자 분석에서 도출한 핵심 쟁점과 합의 가능한 쟁점을 중심으로 협상을 이끌어 나가야 한다. 지엽적인 쟁점과 합의 불가능한 쟁점은 불필요한 논쟁을 지속시키면서 협상을 지난한 과정으로 이끌고 오히려 갈등을 첨예화 시킬 여지가 있다. 그렇다고 조정자가 본인의 견해를 직·

간접적으로 유도하는 행위 역시 지양해야 한다. 다만, 조정협의체 설계 당시에 이해관계자 의견이 불합치되는 경우 조정자의 견해에 따른다는 등의 사전 동의가 있었다면 조정자의 개입도 가능하다. 최종 의사결정 역시 원칙적으로는 만장일치가 정책 수용성 제고 측면에서 바람직할 것이나 초기 협의체 설계시 다수결이나 여타 의사결정 방식에 이해관계자 전원이 합의하였다면 그에 따른다.

조정협의체에서 이해관계자의 최종합의가 이루어졌다면 이후의 과정은 ‘일반형 규제 샌드박스’의 절차와 동일하게 진행된다. 합의안에 따라 일정 기간 정책실험이 진행되는 것이다. 정책 실험의 결과가 합의안에서 크게 벗어나지 않는다면 정책이 입안되는 일반적인 입법 과정에 진입한다. 다만, 합의안에서 제시된 결과보다 크게 벗어난 결과가 발생하거나 실험 과정에서 중대한 환경적 변화가 발생하였다면 재조정제 들어가야 할 것이다. 이에 대한 판단은 이해관계자인 소관 부처보다는 규제개혁위원회에서 결정하는 것이 적절하다고 여겨진다. 또한 일반형 규제 샌드박스의 문제점과 같이 정책 실험 이후에 부처가 합의안을 적극적으로 이행할 법적 수단을 마련하는 것이 동일하게 필요하다.

4. 성공적 규제혁신을 위한 법령 개정(안)

지금까지 제기한 정책제언을 실현하기 위해서는 새로운 제도의 설계가 필요하다. 앞서 제시한 갈등해결형 규제 샌드박스의 내용은 이 제도를 규제 샌드박스 내의 별도의 트랙으로 설치하여 운영할 때의 운영지침이 될 수 있다. 그러나, 제도의 정착과 안정적인 운용을 위해서는 법령개정이 요구된다고 할 수 있다.

2022년 4월 윤석열 정부 인수위원회는 규제 샌드박스 플러스를 도입하는 등 규제 샌드박스를 전면적으로 개편하겠다고 발표하였다. 규제 샌드박스를 업그레이드해야 한다는 필요성은 이미 그 전부터 제기되어 왔다. 이해갈등으로 인해 바이오헬스, 모빌리티 분야 등에서 혁신 서비스의 도입이 더디면서 규제 샌드박스를 통하여 이해갈등을 해소 또는 조정해야 한다는 필요성이 대두되었고, 이에 규제 샌드박스 플러스의 주요 내용이 ‘갈등해결형’의 도입으로 방향설정되고 있는 것으로 보인다. 윤석열 정부의 120대 국정과제에도 이해갈등 조정을 위해 규제 샌드박스 플러스를 도입하겠다는 계획이 담기면서 갈등해결형 규제 샌드박스는 도입이 본격적으로 추진될 것처럼 보였다.

그러나, 본 보고서가 작성중인 2022년 9월 현재, 새로운 규제 샌드박스의 내용은 여전히 구체적으로 제시되고 있지 않다. 여러 가지 이유가 있을 수 있다. 갈등조정에 대한 다양한 연구와 실제 조정의 경험을 규제개혁 절차에 녹여내어 통합적인 프로세스를 만드는 것은 쉽지 않은 일이다. 가시적인 개혁의 성과를 단시간 안에 내고 싶은 정책결정자의 입장에서는 국회를 통과하는 법률개정을 수반하는 근본적인 개혁의 추진이 꺼려질 수 있다. 그러나, 갈등해결형 규제 샌드박스를 실효성있게 추진하기 위해서는 이러한 규제개혁의 필요성에 동감하지 못할 수 있는 개별 규제기관 및 부처들을 규율하고 일관적인 제도시행을 담보할 수 있는 기제가 마련해야 할 필요가 있다. 규제 샌드박스에 관한 법률 개정을 고려해야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

1) 행정규제기본법의 개정

한국에서 규제 샌드박스는 행정규제기본법 뿐만 아니라 분야별로 존재하는 개별법에 근거해서 시행되고 있다. 규제 샌드박스라는 제도의 시행 근거를 법률 내 새로운 조항 신설을 통해 만든 것이다. 따라서 갈등해결형 규제 샌드박스의 도입에 있어서도 법률 수준의 개정이 필요하다. 이는 규제기관이 개별 기업과 합의를 통해 특정 규제의 적용을 유예(waive)할 수 있는 권한을 부여한 해외의 사례, 특히 규제 샌드박스의 모태라고 할 수 있는 영국 금융행위감독청(Financial Conduct Authority) 등의 사례와 차별되는 지점이다. 특정 규제적용의 유예라는 재량권 활용을 통해 규제 샌드박스를 시행하고 있다면, 갈등해결형 규제 샌드박스의 도입 또한 규제기관의 재량권 내에 있기 때문에 법률 개정이 불필요할 수도 있다.

행정규제기본법과 개별법령을 통하여 규제 샌드박스 제도를 시행하고 있는 한국의 경우, 갈등해결형 규제 샌드박스의 체계적 도입을 위해서는 두 가지 이슈를 고려할 필요가 있다. 먼저 개별 부처들이 규제 샌드박스 관련 조항을 마련할 것을 규정하고 있는 행정규제기본법 개정이 필요하다. 신기술관련 서비스와 제품의 규제정비 및 특례에 관한 행정규제기본법 제19조의3은 각 부처에서 규제 샌드박스를 통해 규제특례를 부여할 때의 주요 고려 사항을 세 가지로 제시하고 있다. 첫째, 국민의 안전, 지역균형발전, 개인정보 보호 등을 저해하는 지 여부, 둘째, 특례를 부여하는 대상이 혁신성, 안전성, 이용자 편의 등을 확보할 수 있는지의 여부, 셋째, 규제를 유예함으로써 발생가능한 리스크에 대한 책임확보 방안 등이다. 여기에 갈등과 관련한 내용을 추가한다면 개별 부처에서 갈등해결형 규제 샌드박스 또는 유사한 제도를 운용해야 할 필요성을 범정부차원에서 의무화

할 수 있게 된다. <표 7-6>에서 확인할 수 있는 것처럼, 법 제19조의3 4항에 4호를 추가하여 이해갈등이 발생할 경우 갈등조정방안에 대해서 고려하도록 하는 것이 필요하다.

〈표 7-6〉 갈등해결형 규제 샌드박스 도입을 위한 행정규제기본법 개정 전후 비교(안)

개정 전	개정 후
제19조의3(신기술 서비스·제품 관련 규제의 정비 및 특례) ④ 중앙행정기관의 장은 신기술 서비스·제품과 관련된 규제 특례를 부여하는 관계 법률에 규제의 적용을 면제하거나 완화하는 규정을 두는 경우에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다. 1. 국민의 안전·생명·건강에 위해가 되거나 환경 및 지역균형발전을 저해하는지 여부와 개인정보의 안전한 보호 및 처리 여부 2. 해당 신기술 서비스·제품의 혁신성 및 안전성과 그에 따른 이용자의 편익 3. 규제의 적용 면제 또는 완화로 인하여 발생할 수 있는 부작용에 대한 사후 책임 확보 방안	제19조의3(신기술 서비스·제품 관련 규제의 정비 및 특례) ④ 중앙행정기관의 장은 신기술 서비스·제품과 관련된 규제 특례를 부여하는 관계 법률에 규제의 적용을 면제하거나 완화하는 규정을 두는 경우에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다. 1. 국민의 안전·생명·건강에 위해가 되거나 환경 및 지역균형발전을 저해하는지 여부와 개인정보의 안전한 보호 및 처리 여부 2. 해당 신기술 서비스·제품의 혁신성 및 안전성과 그에 따른 이용자의 편익 3. 규제의 적용 면제 또는 완화로 인하여 발생할 수 있는 부작용에 대한 사후 책임 확보 방안 4. 신기술 서비스·제품의 등장으로 기존 사업자 등과 갈등이 발생할 경우의 갈등조정방안 (신설)

출처: 행정규제기본법에 기반하여 저자 작성

2) 개별 규제 샌드박스 법령의 개정

다음으로 갈등해결형 규제 샌드박스 도입에 필요한 개별법령상 개정사항을 검토해보자. 행정규제기본법이 <표 7-6>처럼 개정된다면 규제 샌드박스를 운영하는 각 부처들은 갈등이 발생하는지 여부를 확인하고 갈등조정방안을 마련할 필요를 고려하여 특례조항을 개정해야 할 필요성에 직면한다. 이 경우, 규제 샌드박스 개별법령을 어떻게 개정하느냐가 법령정비에 있어 두 번째 이슈라고 할 수 있다.

규제 샌드박스를 규율하고 있는 개별법은 2022년 9월 현재 총 6개다. 과기정통부가 운영하는 정보통신융합법과 연구개발특구법, 산업부의 산업융합촉진법, 금융위의 금융혁신법, 중기부의 규제자유특구법, 국토부의 스마트도시법 등이다. 개별법 내에서 규제 특례 등에 관한 내용은 기본적인 틀은 유사하지만 구체적인 내용은 약간씩 차이가 있다. 6개 법의 법령개정 내용을 모두 다루기는 어려우므로, 대표적으로 산업융합촉진법의 사

례를 들어 개정방향과 핵심적인 사안을 제시하고자 한다.

산업융합 규제 샌드박스가 기반하고 있는 산업융합촉진법과 시행령을 살펴보면, 규제특례심의위원회에서 규제특례 여부를 심의하게 되어 있고(법 제10조의3 및 제8조), 혁신 사업으로 인해 기존 사업자 등과의 갈등해결이 필요할 경우에는 갈등조정위원회를 사안별로 둘 수 있다(법 제8조의2). 즉, 규제특례심의위원회는 이해관계갈등이 발생할 경우 갈등조정위원회를 통해 갈등조정 방안을 마련하고, 이를 조건으로 반영하여 규제특례를 부여할 수 있게 되어 있는 것이다. 갈등조정위원회의 운영방법에 대해서는 동법 시행령 제10조의2에서 구체적으로 정하고 있다는 점에서, 이해갈등의 조정을 위한 메커니즘은 법령상 이미 만들어져 있다고도 할 수 있다. 그러나, 갈등조정위원회의 역할과 기능을 살펴보면 앞서 언급한 갈등조정 메커니즘이 전혀 반영되어 있지 않다는 점을 알 수 있다. 갈등조정위원회는 이해관계자의 의견을 들을 수 있고, 전문가에게 갈등과 해소 방안에 대한 연구를 요청할 수 있으며, 회의 결과는 규제특례심의위원회를 통해 중앙부처 및 지자체에 통보되어 결과의 이행을 요청할 수 있다. 문제는 갈등영향분석을 통한 다양한 이해관계의 확인이나 조정협의체의 구성 등 갈등조정에 있어서 핵심적인 절차가 생략되어 있다는 것이다.

따라서 개별법에서 갈등해결형 규제 샌드박스 도입의 근거를 마련하기 위해서는 개별법뿐만 아니라 시행령 또한 개정이 필요하다. 두 가지 측면에서 개정을 고려해야 한다. 첫째, 법률상 규제특례 관련조항의 개정이다. <표 7-6>에서 제시한 이해갈등 발생 시의 갈등조정방안 마련을 위해 개별법의 규제특례 조항에서 이를 반영해야 한다. 산업융합촉진법 제10조의3은 규제특례심의위원회로 하여금 기업의 제안서에 대하여 심의를 실시하고, 각종 조건을 붙여서 특례를 부여할 수 있도록 규정해놓았다. 먼저 해야 할 것은 특례심의 시 고려사항에 ‘이해관계자 갈등의 존재 또는 이러한 갈등을 유발할 가능성’을 추가하는 것이다. 그리고 이러한 가능성이 존재할 경우 갈등조정위원회 등에 의뢰하여 갈등영향분석을 실시하도록 의무화할 필요가 있다. 또한, 갈등영향분석의 결과 이해갈등 조정이 필요하다고 판단될 경우에는 조건을 붙일 수 있도록 함으로써 갈등해결형 규제 샌드박스가 시행될 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다. 이를 법률 개정안으로 옮기면 <표 7-7>과 같다.

〈표 7-7〉 갈등해결형 규제 샌드박스 도입을 위한 산업융합촉진법 개정 전후 비교(안)

개정 전	개정 후
제10조의3(실증을 위한 규제특례) ⑥ 규제특례심의위원회는 다음 각 호의 사항을 고려하여 규제특례 구역·기간·규모 및 허용 여부를 심의하여야 한다. 1. 사업실시계획서 2. 해당 산업융합 신제품·서비스의 혁신성 및 이용자의 편익 3. 향후 관련 시장의 성장 가능성 4. 실증으로 인하여 회복하기 어려운 손해의 발생 가능성 및 손해배상 방안의 적절성 5. 국민의 생명·건강·안전 및 환경·지역균형발전의 저해 여부와 개인정보의 안전한 보호·처리 6. 그 밖에 규제특례 부여에 필요한 사항 ⑦ 규제특례심의위원회는 안전성 등을 확보하기 위하여 필요한 경우 조건을 붙일 수 있다. ⑧ 산업통상자원부장관은 제6항 및 제7항의 심의·조정 결과에 따라 산업융합 신제품·서비스에 대하여 규제특례를 부여하여야 한다.	제10조의3(실증을 위한 규제특례) ⑥ 규제특례심의위원회는 다음 각 호의 사항을 고려하여 규제특례 구역·기간·규모 및 허용 여부를 심의하여야 한다. 1. 사업실시계획서 2. 해당 산업융합 신제품·서비스의 혁신성 및 이용자의 편익 3. 향후 관련 시장의 성장 가능성 4. 실증으로 인하여 회복하기 어려운 손해의 발생 가능성 및 손해배상 방안의 적절성 5. 국민의 생명·건강·안전 및 환경·지역균형발전의 저해 여부와 개인정보의 안전한 보호·처리 6. 이해관계자 갈등의 존재 또는 이러한 갈등을 유발할 가능성 (신설) 7. 그 밖에 규제특례 부여에 필요한 사항 ⑦ 규제특례심의위원회는 6항의 6호에 해당하는 경우, 갈등조정위원회 등에 의뢰하여 갈등영향분석을 실시하여야 한다. (신설) ⑧ 규제특례심의위원회는 안전성 확보, 이해갈등조정 등을 위하여 필요한 경우 조건을 붙일 수 있다. (개정) ⑨ 산업통상자원부장관은 제6항 및 제7항의 심의·조정 결과에 따라 산업융합 신제품·서비스에 대하여 규제특례를 부여하여야 한다.

출처: 산업융합촉진법에 기반하여 저자 작성

둘째, 갈등조정위원회의 역할을 규정하고 있는 산업융합촉진법 시행령 제10조의2 또한 개정될 필요가 있다. 개정의 핵심은 개별 사안별로 구성되는 갈등조정위원회를 조정 협의체로 만드는 것이다. 세 가지 사항이 반영될 필요가 있다. 먼저 갈등조정위원회에 참석하는 위원들 중 갈등과 관련된 이해관계자들이 누락없이 포괄적으로 포함될 수 있도록 하는 것이다. 따라서 제10조의2 3항이 개정될 필요가 있다. 둘째, 갈등조정위원회에서 관련 분야의 전문가에게 갈등영향평가를 요청할 수 있도록 하는 것이다. 현재 제10조의2 7항은 “갈등과 그 해소방안”에 대해 연구를 요청할 수 있게 되어있는데, 이를 보다 구체적으로 “갈등영향평가를 요청”하는 것으로 바꿀 필요가 있다. 셋째, 갈등영향평가 실시 결과를 규제특례심의위원회에 보고하여 이해갈등조정 등을 조건으로 규제 샌드박

스를 부여할 수 있게 하고, 갈등조정위원회가 갈등해결형 규제 샌드박스를 통한 이해관계조정 여부를 판단할 수 있는 근거를 제시해야 한다. 제10조의2 9항의 개정을 통해 이러한 근거를 마련할 수 있다.

〈표 7-8〉 갈등해결형 규제 샌드박스 도입을 위한 산업융합촉진법 시행령 개정 전후 비교(안)

개정 전	개정 후
제10조의2(갈등조정위원회의 구성 및 운영) ③ 갈등조정위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 사안별로 위원장이 정한다. 1. 관계 중앙행정기관 및 관계 지방자치단체의 공무원 중에서 해당 기관의 장이 추천하는 사람 2. 법제8조의2 제1항에 따른 갈등(이하 이 조에서 “갈등”이라 한다)과 관련된 분야의 전문지식과 경험이 풍부한 사람 3. 갈등과 관련된 이해관계자 ④ 위원장은 제3항제2호에 따른 위원이제8조 제2항각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉할 수 있다. ⑤ 갈등조정위원회의 위원장은 회의를 소집하려는 경우에는 회의의 일시, 장소와 안건을 회의 개최 7일 전까지 각 위원에게 서면으로 통지해야 한다. 다만, 긴급하거나 부득이한 사유가 있는 경우에는 그렇지 않다. ⑥ 갈등조정위원회의 위원장은 갈등 조정을 위하여 관계 공무원, 관계 전문가 및 이해관계자 등을 갈등조정위원회에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다. ⑦ 갈등조정위원회의 위원장은 관련 분야 전문가에게 갈등과 그 해소방안에 대하여 조사·연구를 요청할 수 있으며, 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 지방자치단체의 장은 그 조사·연구에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 보조할 수 있다. ⑧ 갈등조정위원회의 위원장은 회의 결과를 정리하여 규제특례심의위원회에 보고해야 한다. ⑨ 제8항에 따른 보고를 받은 규제특례심의위원회는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 지	제10조의2(갈등조정위원회의 구성 및 운영) ③ 갈등조정위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 사안별로 위원장이 정한다. 이 때, 위원장은 3호와 관련하여 갈등과 관련된 이해관계자들이 빠짐없이 참여할 수 있도록 최선을 다해야 한다. (개정) 1. 관계 중앙행정기관 및 관계 지방자치단체의 공무원 중에서 해당 기관의 장이 추천하는 사람 2. 법제8조의2 제1항에 따른 갈등(이하 이 조에서 “갈등”이라 한다)과 관련된 분야의 전문지식과 경험이 풍부한 사람 3. 갈등과 관련된 이해관계자 ④ 위원장은 제3항제2호에 따른 위원이제8조 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉할 수 있다. ⑤ 갈등조정위원회의 위원장은 회의를 소집하려는 경우에는 회의의 일시, 장소와 안건을 회의 개최 7일 전까지 각 위원에게 서면으로 통지해야 한다. 다만, 긴급하거나 부득이한 사유가 있는 경우에는 그렇지 않다. ⑥ 갈등조정위원회의 위원장은 갈등 조정을 위하여 관계 공무원, 관계 전문가 및 이해관계자 등을 갈등조정위원회에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다. ⑦ 갈등조정위원회의 위원장은 관련 분야 전문가에게 갈등영향평가 를 요청할 수 있으며, 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 지방자치단체의 장은 그 조사·연구에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 보조할 수 있다. ⑧ 갈등조정위원회의 위원장은 회의 결과를 정리하여 규제특례심의위원회에 보고해야 한다. ⑨ 제8항에 따른 보고를 받은 규제특례심의위원회는 회의 결과를 반영하여 규제특례 부여시 이해갈등조정 등을 위한 조건을 붙일 수 있다. 이 경우 갈등조정위원회는 규제특례 조건의 이행을 통해 이해관계

개정 전	개정 후
방자치단체의 장에게 회의 결과를 통보하고 필요한 경우 회의 결과의 이행 및 정책반영을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 지방자치단체의 장은 요청 사항에 대한 검토의견을 30일 이내에 규제특례심의위원회에 회신해야 한다. ⑩ 갈등조정위원회의 위원장, 회의에 참석한 위원 및 관계자 등에게는 예산의 범위에서 수당·여비와 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 소관 업무와 직접 관련되어 갈등조정위원회의 회의에 출석하는 경우에는 그렇지 않다. ⑪ 제1항부터 제10항까지에서 규정한 사항 외에 갈등조정위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은산업통상자원부장관이 정하여 고시한다.	<u>가 조정되었는지 여부를 판단하여 규제특례심의위원회에 통보할 수 있다. (개정)</u> ⑩ 갈등조정위원회의 위원장, 회의에 참석한 위원 및 관계자 등에게는 예산의 범위에서 수당·여비와 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 소관 업무와 직접 관련되어 갈등조정위원회의 회의에 출석하는 경우에는 그렇지 않다. ⑪ 제1항부터 제10항까지에서 규정한 사항 외에 갈등조정위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은산업통상자원부장관이 정하여 고시한다.

출처: 산업융합촉진법 시행령에 기반하여 저자 작성

이렇듯 개별법령의 개정을 통해 갈등해결형 규제 샌드박스 도입의 제도적 기틀을 닦을 수 있다. 앞서 언급하였듯이, 규제 샌드박스에 관한 개별법의 내용이 약간씩 차이가 있기 때문에, 여기서 제시하는 개별법령 개정안을 그대로 타법에도 적용하는 것은 적절치 않을 수도 있다. 예를 들어, 정보통신융합법에는 갈등조정위원회의 구성 및 운영에 관한 조항이 부재하다. 이 경우, 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정에 따라 부처별로 설치되어 있는 갈등관리심의위원회를 활용하는 것이 대안이 될 수 있다.

중요한 점은 이해갈등 조정을 위해서 사전적 공론화, 사전적 갈등조정, 사후적 갈등조정을 진행할 수 있는 절차를 적재적소에 배치할 때 기존의 제도를 십분 활용하는 것이다. 본 연구에서는 갈등해결형 규제 샌드박스를 중심으로 사전적 갈등조정에 역점을 두어 정책적 대안을 제시하였다. 그 동안 정부 내에서 갈등조정과 규제혁신은 서로의 연결고리를 찾기 어려운 별개의 업무로 인식되어 왔다. 갈등관리심의위원회가 부처별로 설치되어 있지만 규제혁신 과정에서 제대로 활용되고 있지 못한 채 해커톤, 한걸음 모델 등 새로운 모델을 찾기에 급급했다. 갈등해결형 규제 샌드박스 또한 설계하는 이에 따라서 새로운 모델이 될 수도 있다. 그러나 본 연구에서 제시하는 갈등해결형 규제 샌드박스는 새로운 것이라기보다는 기존의 것들을 잘 고쳐서 조합한 것이라고 할 수 있다. 갈등조정 위원회나 갈등관리심의위원회처럼 이미 존재하고 있지만 신산업 이해관계자 갈등해소에

제대로 활용되고 있지 못하던 제도를 규제 샌드박스라는 혁신서비스 실험무대와 연결시킨다면 이해관계자 갈등조정을 이뤄내고 궁극적으로 성공적인 규제혁신의 기틀을 마련할 수 있다는 아이디어에 기반하고 있기 때문이다.

악마는 디테일에 있다는 말은 제도 설계에 있어서 방향성이나 큰 그림도 중요하지만 세부적인 내용을 얼마나 섬세하게 그려내느냐가 제도의 성패를 좌우한다는 의미일 것이다. 본 연구의 정책대안에 제도 설계의 세부적인 내용을 담으려고 노력하였지만, 정책추진 시 고려할 점까지 세세하게 담지는 못했다는 한계는 분명 존재한다. 갈등해결형 규제 샌드박스를 성공적으로 시행하기 위해서는 한걸음 한걸음 조심스럽게 진행해야 한다. 아마도 제도개혁의 첫 걸음은 규제 샌드박스의 부여가 곧 해당 상품과 서비스를 허용하기 위한 것이라는 오해를 불식시키는 것에서 출발해야 할 것이다. 규제 샌드박스 도입 초기에 혁신사업자들의 참여를 독려하기 위해 사용되었던 홍보문구들은 규제 샌드박스 심의 과정이 기울어진 운동장이라는 오해를 낳았고, 제도에 대한 기존 사업자들의 불만과 저항의 근거로 작용하고 있기 때문이다. 이해관계자들의 참여를 유도할 수 없다면 갈등해결형 규제 샌드박스는 도입조차 하기 전에 좌초할 수밖에 없다. 제도추진에 있어 당국의 사려와 공정하면서도 포용적인 모습이 필요한 이유다.

참고문헌



참고문헌

〈국내문헌〉

- 4차산업혁명위원회. (2017). 「“4차 산업혁명을 위한 사회적 합의 첫걸음” - 4차산업혁명위, 제1차 규제·제도혁신 해커톤 개최 -」. 보도자료.
- 4차산업혁명위원회. (2019) 「4차 산업혁명 규제제도혁신 해커톤 매뉴얼 북」
- 관계부처합동. (2020a). 「규제 샌드박스 발전방안 - 시행 1년 평가와 향후 보완대책 -」.
- 관계부처합동. (2020b). 「新사업 도입을 위한 사회적 타협 메커니즘 ‘한걸음 모델’구축 방안」.
- 국무조정실. (2020). 「올해는 경제혁신, 민생혁신, 공직혁신에 총력을 다하겠습니다. 2020 규제혁신 추진방향」. 보도자료. <https://www.opm.go.kr/flexer/view.do?ftype=hwp&attachNo=96420>
- 국무조정실. (2021). 「OECD 규제정책 평가, 우리나라 2회 연속('18, '21년) 상위권 기록」. 보도자료.
- 국무조정실. (2021). 「규제영향분석서 작성지침」.
- 국무조정실·규제개혁위원회. (2021). 「2021 규제개혁백서」
- 국회예산정책처. (2007). 「사업평가방법론연구」.
- 규제개혁위원회. (1998). 「1998년도 규제개혁백서」.
- 규제개혁위원회. (2011). 「규제개혁백서」.
- 김영평·최병선. (2006). 「규제의 역설」. 삼성경제연구소.
- 김강민. (2020). 「한걸음모델 과제 사업선정과 추진과정」. KIPA 워크숍 발표자료
- 김태은. (2021). 「정부규제론」. 서울:대영문화사
- 박광국. (2000). Robert Spitzer의 정책유형이론. 오석홍 편, 「정책학의 주요 이론」 (pp144-149). 법문사
- 신기윤·여영준·김지현·이정동. (2018). 「ICT 융합 산업의 기술혁신과 규제갈등 사례 연구」. 한국혁신학회지 13(1): 259-292.
- 안문석. (2001). 「정부와 기업 그리고 시민사회」. 서울:박영사
- 여시재. (2017). 「노동 4.0 백서 요약본」.

- 유한별. (2020). 「규제 정책 도입 과정에서 민간 이해관계자의 행태에 관한 연구 : 규제 혁신형 플랫폼 택시 도입에서 업계 간 갈등을 중심으로」. 규제연구 29(2): 155-195.
- 이광호·조용혁·이종한·정일영·최해옥·박종준·김동균·정원준·김성부·홍승현·김명순·박현준·이상현·손연아·홍성우. (2021). 「신산업 규제정비 기본계획 수립을 위한 기획연구」. 경제인문사회연구회.
- 이민호. (2020). 의원입법 규제에 대한 실증 연구: 정부입법 규제와의 비교를 중심으로. 「행정논총」, 58(2):105-138.
- 이수일·양용현·황순주·송경원·이상무·하선권·홍자경·이광호·정장훈·김명순·목은지·하리다·홍석철·이혁우·배관표·권향원. (2018). 「신산업촉진을 위한 규제개혁과제와 사례연구」. 경제인문사회연구회.
- 이종한·김신·이민호·심우현·홍승현·김성부. (2020). 「규제 샌드박스 수요자 체감도 조사」. 한국행정연구원
- 이종한·홍승현. (2019). 「융복합·신산업 규제유연성 측정에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 이종한·김신·홍승현·김성부. (2020). 「규제지체 해소를 위한 유연성 제고방안 : 신산업 중심으로」. 한국행정연구원.
- 이종한, 안혁근, 김신, 길홍근, 임현철, 오형석, 김근희, 김원석, 권재열, 객관훈, 박형준, 장호석, 이유현, 주지예, 정기용. (2022). 「차기정부 규제개혁 방향과 과제」. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 (Vol. 22-45-01): 경제·인문사회연구회.
- 이종한·이영범·김 신·이민호·심우현·홍승현·김성부·박건우·김영재·박치성·허형조·김명환·박정원·최수정·유정민·홍성우·양동은. (2021). 「4차 산업혁명 규제생태계 조성을 위한 연구」. 한국행정연구원.
- 이주선. (2007). 「규제개혁추진체계 개선방안」. 한국경제연구원.
- 이혁우·김진국. (2015). 규제개혁의 창(槍). 「규제연구」, 24(3): 3-43.
- 이혁우. (2021). 「규제관리론」. 서울:윤성사
- 전경련. (2022). 「2022 규제개혁체감도 95.9, 기업들 규제개혁에 불만족」. 보도자료.
- 조근태·조용곤·강현수. (2005). 「계층분석의 의사결정」, 서울: 동현.
- 조성익·반가운·김봄이·황하·전누리·김안국·박천수. (2021). 「데이터 기반 미래숙련 전망체계 구축」. 한국직업능력연구원 기본연구(2021-13)
- 채종현. (2013). 「지역사회통합과발전을위한협동조합의활용및활성화방안연구」. 한국행정연구원연구보고서.

- 채종현. (2017). 「공론화 절차 활성화를 통한 정책수용성 제고 및 사회통합 증진에 관한 연구」. KIPA 연구보고서 2017-26. 한국행정연구원.
- 채종현·최호진·박재희. (2018). 「숙의민주적 갈등해결 모델 적용 활성화 방안」. 한국행정연구원.
- 채종현·염지선. (2021). 「한국형 그린뉴딜 추진을 위한 사회적숙의와 갈등관리」. 한국행정연구원.
- 채종현·최호진. (2019). 「성공적인 도시재생을 위한 갈등관리와 공동체 정책에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 채종현·최호진·홍승현. (2021). 「제주영어교육도시 2단계 조성사업 관련 갈등영향분석」. 한국행정연구원.
- 채종현·김성근·박준·윤영근. (2020). 「4차 산업혁명 시대의 사회갈등 양상과 갈등관리에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 채종현·정지범. (2010). 「고준위 방사성 폐기물 처리시설 정책의 공론화와 갈등예방에 관한 연구」. 한국행정연구원 보고서.
- 최병선. (1992). 「정부규제론」. 서울:법문사
- 최병선·이혁우. (2014). 한국 규제개혁시스템의 혁신방안. 「규제연구」, 23(3): 3-41.
- 최진욱. (2014). 행정부의 규제개혁 추진의 과제. 「규제연구」, 23(3): 43-68.
- 한국공법학회. (2020). 「혁신을 위한 규제개혁에 관한 법적연구」
- 행정안전부 법무담당관실. (2015). 「규제개혁의 이해」.
- 홍승현. (2021). 포괄적 네거티브에서 유연한 규제로 : 혁신친화적 신산업 규제혁신 원칙의 모색. 「규제연구」, 30(1):79-118.

〈국외문헌〉

- Lowi, T. J. (1964). American Business, Public policy, Case-studies, and Political theory. World politics, 16(4), 677-715.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. Public administration review, 32(4), 298-310.
- Mitnick, B. M. (1980). The Political Economy of Regulation: Creating,

- Designing, and Removing Regulatory Forms. New York: Columbia University Press.
- OECD. (1997). The OECD Report on Regulatory Reform Synthesis.
- OECD. (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, Paris. OECD Publishing.
- Roberts, M. E., Stewart, B. M., & Airolidi, E. M. (2016). A model of text for experimentation in the social sciences. *Journal of the American Statistical Association*, 111(515), 988–1003. <https://doi.org/10.1080/01621459.2016.1141684X>
- Roberts, M. E., Stewart, B. M., & Tingley, D. (2016). Navigating the local models of big data: The case of topic models. In R. M. Alvarez (Ed.), *Computational social science: Discovery and prediction*. Book Section, New York, NY: Cambridge University Press.
- Roberts, M. E., Stewart, B. M., & Tingley, D. (2019). Stm: An r package for structural topic models. *Journal of Statistical Software*, 91(2), 1–40. *Journal Article*. <https://doi.org/10.18637/jss.v091.i02X>
- Roberts, M. E., Stewart, B. M., Tingley, D., & Airolidi, E. M. (2013). The structural topic model and applied social science. In *NIPS 2013 workshop on topic models: Computation, application and evaluation*. Conference Proceedings.
- Saaty, T. L. (2004). Decision making — the Analytic Hierarchy and Network Processes (AHP/ANP). *Journal of Systems Science and Systems Engineering*, 13(1), 1–35. <https://doi.org/10.1007/s11518-006-0151-5>
- Thompson, F., & Jones, L. R. (1982). *Regulatory Policy and Practices: Regulating Better and Regulating Less*. Praeger Publishers.
- Wilson, J. Q. (1980). *The politics of regulation*.

〈기타〉

김철선. (2022.02.13.). “기업이 새정부에 기대하는 1순위는 낡은규제 정비와 이해갈등 조정”. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220213015300003> (검색일자: 2022.06.05.)

김철현·이민우. (2018.06.25.). “혁신, 합의하는 개방적 마인드 중요… 민·관 끝장토론”. 아시아경제. <https://cm.asiae.co.kr/article/2018062511185472876>. (검색일자: 2022.04.07.)

신현규. (2017.11.15.). “장병규 4차 산업혁명위원장 “1년에 두번 해커톤…규제개혁 끝장토론””. 매일경제. <https://www.mk.co.kr/news/business/view/2017/11/758613> (검색일자: 2022.04.07.)

윤동주. (2018.06.25.). “혁신, 합의하는 개방적 마인드 중요... 민·관 끝장토론” 아시아경제. <https://cm.asiae.co.kr/article/2018062511185472876> (검색일자: 2022.4.7.)

정진호. (2021.11.30.). “한 걸음 못간 한걸음 모델…안경 온라인 판매, “복지부서 논의”로 합의”. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/25028207#home> (검색일자: 2022.06.05.)

규제정보포털(<https://www.better.go.kr>)

빅카인즈 홈페이지(www.bigkinds.or.kr)

4차산업혁명위원회 홈페이지(<https://www.4th-ir.go.kr>)

국가법령정보센터 홈페이지 행정규제기본법(<https://www.law.go.kr>)

국가법령정보센터 홈페이지 산업융합촉진법(<https://www.law.go.kr>)

국가법령정보센터 홈페이지 산업융합촉진법 시행령(<https://www.law.go.kr>)

<https://www.frost.com/frost-perspectives/industry-5-0-bringing-empowered-humans-back-to-the-shop-floor/>(접속일 : 2022.06.20.)

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/aed3280d-70fe-11eb-9ac9-01aa75ed71a1> (접속일 : 2022.06.20.)

<https://www.4th-ir.go.kr/hackathon/list> (검색일 : 2022.4.30.)

<https://www.theguardian.com/technology/2016/feb/10/black-cab-drivers-uber-protest-london-traffic-standstill> (검색일 : 2022.9.14.)

- <https://www.bbc.co.uk/news/av/uk-england-london-34269000> (검색일 : 2022.9.14.)
- <https://www.theguardian.com/technology/2016/feb/10/black-cab-drivers-uber-protest-london-traffic-standstill> (검색일 : 2022.9.14.)
- <https://www.theguardian.com/technology/2016/feb/10/black-cab-drivers-uber-protest-london-traffic-standstill> (검색일 : 2022.9.14.)
- <https://www.bbc.co.uk/news/technology-33093678> (검색일 : 2022.9.14.)
- Private Hire Vehicles (London) Act, 1 (1).
- <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=c0e7a9e9-7cb5-486b-9f6c-2b4ef4ed7311> (검색일 : 2022.9.14.)
- <https://www.theguardian.com/technology/2015/sep/29/transport-for-london-tfl-could-crack-down-uber-taxi-consultation> (검색일 : 2022.9.14.)
- <https://www.theguardian.com/technology/2016/jan/20/uber-claims-victory-after-tfl-drops-proposed-restrictions> (검색일 : 2022.9.14.)
- <https://www.theguardian.com/technology/2015/sep/29/transport-for-london-tfl-could-crack-down-uber-taxi-consultation> (검색일 : 2022.9.14.)
- <https://www.theguardian.com/technology/2015/sep/30/uber-fights-back-petition-mayor-launches-consultation> (검색일 : 2022.9.14.)
- <https://www.theguardian.com/technology/2016/jan/20/uber-claims-victory-after-tfl-drops-proposed-restrictions> (검색일 : 2022.9.14.)
- <https://www.bbc.co.uk/news/business-55742569> (검색일 : 2022.9.14.)
- https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/954327/taxi-and-phv-working-group-report-document.pdf, p.7 (검색일 : 2022.9.14.)
- https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/994125/FINAL_TIGRR_REPORT__1_.pdf, p12 (검색일 : 2022.9.14.)
- <https://www.gov.uk/government/publications/future-tech-forum-chairs-statement-london/future-tech-forum-chairs-statement-london> (검색일 : 2022.9.14.)
- <https://www.gov.uk/government/publications/digital-regulation-driving-gro>

wth-and-unlocking-innovation/digital-regulation-driving-growth-and-unlocking-innovation (검색일 : 2022.9.14.)

<https://www.gov.uk/government/publications/national-ai-strategy> (검색일 : 2022.9.14.)

<https://www.gov.uk/government/publications/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai> (검색일 : 2022.9.14.)

<https://www.gov.uk/government/publications/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai> (검색일 : 2022.9.14.)

<https://www.gov.uk/government/publications/ai-barometer-2021/ai-barometer-part-1-summary-of-findings> (검색일 : 2022.9.14.)

<https://www.gov.uk/government/publications/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai-policy-statement> (검색일 : 2022.9.14.)

<https://www.gov.uk/government/publications/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai-policy-statement> (검색일 : 2022.9.14.)

<https://www.gov.uk/government/publications/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai-policy-statement> (검색일 : 2022.9.14.)

https://www.gov.uk/government/publications/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai/establishing-a-pro-innovation-approach-to-regulating-ai-policy-statement#_ftn34 (검색일 : 2022.9.14.)

<https://www.frost.com/frost-perspectives/industry-5-0-bringing-empowered-humans-back-to-the-shop-floor/>(접속일 : 2022.06.20.)

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/aed3280d-70fe-11eb-9ac9-01aa75ed71a1> (접속일 : 2022.06.20.)

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2077 (검색일 : 2022.9.15.)

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4522 (검색일 : 2022.9.15.)

<https://www.ft.com/content/694af829-56e5-4b1c-933e-0a312ea72a44> (검색일

- : 2022.9.15.)
- <https://www.politico.eu/article/with-amazon-antitrust-deal-on-horizon-eus-big-tech-crackdown-starts-to-show-teeth/> (검색일 : 2022.9.15.)
- <https://www.ft.com/content/694af829-56e5-4b1c-933e-0a312ea72a44> (검색일 : 2022.9.15.)
- <https://www.politico.eu/article/with-amazon-antitrust-deal-on-horizon-eus-big-tech-crackdown-starts-to-show-teeth/> (검색일 : 2022.9.15.)
- <https://www.politico.eu/article/with-amazon-antitrust-deal-on-horizon-eus-big-tech-crackdown-starts-to-show-teeth/> (검색일 : 2022.9.15.)
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0072> (검색일 : 2022.9.15.)
- <https://www.inews365.com/mobile/article.html?no=610159> (검색일 : 2022.7.10.)
- <https://www.ccnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=233192> (검색일 : 2022.7.10.)
- <http://m.joseilbo.com/news/view.htm?newsid=332339> (검색일 : 2022.7.10.)
- https://www.gyeongnam.go.kr/board/view.do?boardId=BBS_0000060&menuCd=DOM_000001003004000000 &paging=ok&startPage=144&dataSid=4071205 (검색일 : 2022.7.10.)
- <https://m.pressian.com/m/pages/articles/269911> (검색일 : 2022.7.10.)
- <https://www.hankyung.com/society/article/2019070927691> (검색일 : 2022.7.10.)
- <https://www.fnnews.com/news/201903081806346463> (검색일 : 2022.7.10.)
- https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/08/2019030800237.html (검색일 : 2022.7.10.)
- <https://www.hankyung.com/it/article/2019102872941> (검색일 : 2022.7.10.)



부 록

부록 1. 설문조사표

부록 2. 정책우선순위 의견조사표

부록 3. 정책우선순위 설문조사 결과 종합

부록 4. AHP 항목별 평가자별 비일관성 비율



부록 1. 설문조사표

이 조사에 조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제33조)에 규정되어 있습니다.

ID	-				
----	---	--	--	--	--

「규제혁신을 위한 정책설계와 이해관계 조정에 관한 연구」 인식조사

안녕하십니까?

저희는 국무총리 산하〈한국행정연구원〉과제연구팀입니다. 현재 한국행정연구원에서는 성공적인 규제혁신을 위한 갈등관리시스템을 구축하여 신산업 규제 갈등을 최소화하고 경제와 산업 발전에 기여하기 위해 『규제혁신을 위한 정책설계와 이해관계 조정에 관한 연구』를 수행하고 있습니다.

본 조사는 순수한 연구의 일환으로, 규제갈등과 관련된 귀하의 일반인식을 묻고자 실시됩니다. 귀하의 고견을 듣고자 하오니 바쁘시더라도 본 설문조사의 취지를 널리 이해해 주시고 조사에 응해주시기를 부탁드립니다. 질문에는 정답이 있는 것이 아니므로 평소에 경험하고 느끼신 그대로를 솔직하게 답변해 주시면 감사하겠습니다.

조사결과는 향후 규제개혁 진행 과정에서 기초자료로 활용될 수 있습니다. 더불어 귀하의 응답내용은 **통계법 제33조(비밀의 보호)**에 따라 **절대 비밀이 보장**되며, 통계자료 이외의 다른 목적으로는 절대 사용되지 않을 것입니다.

설문에 응해주셔서 감사드립니다.

2022년 6월
한국행정연구원

I. 규제 관련 갈등 경험

1. 귀사가 사업을 추진하면서 규제 관련 이슈로 인해 타 회사 혹은 산업과의 갈등을 경험한 적이 있으십니까?

- ① 과거 경험이 있다. ② 현재 경험 중이다.
- ③ 향후 경험할 것으로 예상됨
- ④ 현재까지 경험한적 없으며 향후에도 없을 것으로 예상됨

2. 귀사가 사업을 추진하면서 경험하였거나 경험할 것으로 예상되는 가장 주요한
갈등은 다음 중 어떤 유형이라고 생각하십니까?

① 동일상품 경쟁형	② 대체재 경쟁형
종래 규제의 유효성에 대한 의견 차이로 갈등 발생	새로운 상품 혹은 서비스가 기존 상품 혹은 서비스를 대체
예: 우버, 에어비앤비, 플랫폼 노동	예: 자율운전차, 원격의료
③ 기본권 충돌형	④ 가치갈등형
관련 기본권에 대한 공익/사익간의 관계조정 필요	새로운 가치관 형성이 필요한 경우
예: 개인정보 이슈가 있는 신산업	예: 유전자 가위 사례

3. 귀사가 경험하였거나 할 것으로 예상되는 갈등은 어떻게 해결하는 것이 좋다고 생각하십니까?

- ① 법원판결 (사법적 해결) ② 법령 개정 등 입법적 해결 ③ 다수결 투표 (주민투표 등)

④ 행정 집행 ⑤ 협상 및 조정 ⑥ 기타

II. 규제 관련 갈등조정에 대한 의견

규제갈등이란 새로운 산업형태의 등장으로 기존 규제가 목적을 달성하지 못하게 되어 기존 사업자와 신규사업자 간의 이해관계 충돌, 시민들의 기본권이나 법적 권리의 침해, 사회적 가치의 충돌, 시장참여자들의 이해관계 충돌 등을 가져오는 상황을 말합니다.

4. 귀하께서는 다음의 각 항목에 대하여 얼마나 동의하십니까?

내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1) 정부는 현재 발생하고 있는 규제갈등의 예방과 해결을 위해 적극적인 노력을 할 필요성이 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 정부는 현재 발생하고 있는 규제갈등의 예방과 해결에 적절하게 대응하고 있다	①	②	③	④	⑤

5. 규제에서의 갈등문제를 해결하기 위해 1) 가장 중요한 역할을 해야 하는 주체와
2) 현재보다 역할을 더 많이 해야 하는 주체는 누구라고 생각하십니까? 각각 중요
한 순서대로 3개를 골라 주십시오.

구분	1순위	2순위	3순위
1) 규제갈등 해결을 위해 가장 중요한 역할을 해야 하는 주체			
2) 규제갈등 해결을 위해 현재보다 역할을 더 많이 해야 하는 주체			
〈보기〉 ① 민간 이해당사자 집단(기업, 이익단체, 일반시민 등) ② 지방자치단체 ③ 중앙정부 ④ 국회 또는 국회의원 ⑤ 사법기관 ⑥ 전문가 집단 ⑦ 시민단체 ⑧ 기타 ()			

6. 귀하는 규제갈등의 해결을 위해 중앙정부와 지방자치단체가 어떤 역할을 담당해야한다고 생각하십니까? 각각 중요한 순서대로 3개를 골라주십시오.

구분		1순위	2순위	3순위
1) 중앙정부	① 규제소관 중앙부처			
	② 규제개혁위원회			
2) 지방자치단체				
<보기> ① 부적절한 행위(합의위반, 불법 등)에 대한 처벌 ② 갈등 해결이 가능하도록 법령과 제도 정비 ③ 중립적 태도 견지 ④ 갈등 이해관계자들에게 적절한 보상 ⑤ 객관적이고 충분한 정보 제공 ⑥ 이해당사자 및 시민들의 의견수렴 ⑦ 조정자 또는 중재자 역할 강화 ⑧ 기타 ()				

7. 이해당사자들 간 대화로 규제갈등을 해결하려는 노력이 성공할 가능성에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 성공할 가능성이 매우 낮다 ② 성공할 가능성이 낮다
 ③ 보통이다 ④ 성공할 가능성이 높다
 ⑤ 성공할 가능성이 매우 높다

8. 규제 갈등을 해결하기 위해 이해당사자들 간의 토론 및 협상, 조정 등이 이루어지는 논의의 장을 만들어 이해당사자들끼리의 대화로 갈등을 해결해야 한다는 주장이 제기되고 있습니다. 이런 방향에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 전혀 동의하지 않음 ② 별로 동의하지 않음
 ③ 보통이다 ④ 약간 동의함
 ⑤ 매우 동의함

9. 다음은 대화와 협상, 조정을 이용한 갈등해결에 대한 찬반의견들입니다. 각각에 대해 귀하는 어느 정도 동의하십니까?

구분		전혀 동의 안함 <-보통-> 매우 동의				
긍 정 의 견	갈등상황을 더 빠르게 해결할 수 있다	①	②	③	④	⑤
	갈등해결을 위한 비용이 적게 들어간다	①	②	③	④	⑤
	이해당사자들이 합의안의 이행에 적극적일 수 있다	①	②	③	④	⑤
	갈등이 해결된 이후 이해당사자들의 관계가 지속적으로 유지될 가능성이 높음	①	②	③	④	⑤
부 정 의 견	협상을 통해 합의에 도달해도 그 이행을 강제할 수 없다	①	②	③	④	⑤
	합의에 도달하기까지 시간이 너무 많이 걸린다	①	②	③	④	⑤
	이해관계가 첨예한 경우 대화와 협상은 매우 어렵다	①	②	③	④	⑤
	중립성을 인정할 수 있는 조정자를 구하기 매우 어렵다	①	②	③	④	⑤

10. 위에서 응답한 의견을 종합적으로 고려할 때 우리 사회에서 대화와 협상, 조정을 이용한 갈등해결이 긍정적인 측면이 더 많다고 생각하십니까, 부정적인 측면이 더 많다고 생각하십니까?

- ① 긍정적인 측면이 더 많다 ② 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 반반이다
③ 부정적인 측면이 더 많다

10-1. (부정적인 측면이 더 많다고 응답한 경우) 그렇다면 다음의 어떤 방식이 갈등해결에 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 법원판결 ② 법령 개정 등 ③ 다수결 투표
 (사법적 해결) 입법적 해결 (주민투표 등)
④ 행정 집행 ⑤ 협상 및 조정 ⑥ 기타

III. 규제갈등 조정을 위한 기존 정책에 대한 의견

- 정부는 규제관련 갈등을 해결하려는 노력으로 '해커톤'(대통령직속 4차산업혁명위원회), '한걸음 모델'(기재부) 등의 제도를 운영하고 있습니다.
- '해커톤'은 제한된 시간 내에 관련된 이해관계인들의 집중토론을 통해 사회적 합의를 도출하려는 목적으로, 대통령직속 4차산업혁명위원회 주관으로 운영되고 있습니다.
- '한걸음 모델'은 신산업 도입과 관련하여 신·구 산업간 갈등을 이해관계자 직접 참여 방식으로 해결하려는 목적으로 기획재정부에서 운영되고 있는 제도입니다. 중립적 전문가의 조정(Mediation)으로 당사자간 합의 도출을 목적으로 운영됩니다.

13. '해커톤'에 대해서 들어보신적이 있으십니까?

- ① 들어본 적이 있다 ② 들어본 적 없다

13-1. '해커톤'에 참여해본 경험이 있으십니까?

- ① 참여한 경험이 있다 ② 참여해본 적 없다

14. 귀사가 사업 추진중 어떠한 이유로 영업분야 신규진입기업, 혹은 기존 기업들과 갈등을 겪게 된다면 해커톤에 의거하여 갈등해결을 시도하시겠습니까?

- ① 시도한다 ② 시도하지 않는다

14-1. (예라고 할 경우) 해커톤 모델이 갈등해결의 가능성이 있다고 생각하시는 이유가 무엇입니까?

- ① 갈등의 해결을 위해서는 당사자간 합의의 방법이 가장 좋다고 생각함
 ② 중립적 전문가의 중재로 보다 성공가능성이 높아짐
 ③ 최후의 중재자로 정부의 역할도 명시하고 있음
 ④ 다른 선택의 여지가 없음

14-2. (아니라고 할 경우) 해커톤이 갈등해결의 가능성이 없다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

- ① 당사자간 합의는 어렵다고 생각함
- ② 중립적으로 중재역할을 할 전문가를 찾는 일은 어려움
- ③ 정부가 개입할 경우 갈등해결은 더욱 어려워짐
- ④ 법적으로 해결하는 것이 더 나은 방안임

15. ‘한걸음 모델’에 대해서 들어보신적이 있으십니까?

- ① 들어본 적이 있다
- ② 들어본 적 없다

15-1. ‘한걸음 모델’에 참여해본 경험이 있으십니까?

- ① 참여한 경험이 있다
- ② 참여해본 적 없다

16. 귀사가 사업 추진중 어떠한 이유로 영업분야 신규진입기업, 혹은 기존 기업들과 갈등을 겪게 된다면 한걸음 모델에 의거하여 갈등해결을 시도하시겠습니까?

- ① 시도한다
- ② 시도하지 않는다

16-1. (예라고 할 경우) 한걸음 모델이 갈등해결의 가능성이 있다고 생각하시는 이유가 무엇입니까?

- ① 갈등의 해결을 위해서는 당사자간 합의의 방법이 가장 좋다고 생각함
- ② 중립적 전문가의 중재로 보다 성공가능성이 높아짐
- ③ 최후의 중재자로 정부의 역할도 명시하고 있음
- ④ 다른 선택의 여지가 없음

16-2. (아니라고 할 경우) 한걸음 모델이 갈등해결의 가능성이 없다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

- ① 당사자간 합의는 어렵다고 생각함
- ② 중립적으로 중재역할을 할 전문가를 찾는 일은 어려움
- ③ 정부가 개입할 경우 갈등해결은 더욱 어려워짐
- ④ 법적으로 해결하는 것이 더 나은 방안임

17. 정부는 혁신산업에 걸림돌이 되는 규제를 확인하고 필요시 특례나 임시허가의 부여를 통해 규제를 개선하기 위한 방법으로 규제 샌드박스를 운영하고 있습니다. 귀사는 규제 샌드박스의 목적이 다음중 무엇이라고 생각하십니까? 가장 가깝다고 생각되는 것을 선택해주시시오.

- ① 혁신적 서비스와 상품의 시장 출시를 지원
- ② 혁신적 서비스와 상품의 안전성 검증
- ③ 모르겠음

18. 귀사는 규제 샌드박스가 혁신사업자들이 겪는 규제예로의 해소에 도움이 되고 있다고 생각하십니까?

- ① 전혀 도움이 되지 않음
- ② 별로 도움이 되지 않음
- ③ 보통이다
- ④ 약간 도움이 됨
- ⑤ 매우 도움이 됨

19. 귀사는 규제 샌드박스를 신청한 경험이 있으십니까?

- [illegible]

19-1. (아니라고 할 경우) 귀사는 규제 샌드박스를 신청할 의사가 있으십니까?

- ① 전혀 의사 없음 ② 별로 의사 없음
③ 보통이다 ④ 약간 의사 있음
④ 매우 의사 있음

20. 규제 샌드박스를 고도화하기 위해 가칭 “갈등해결형 규제 샌드박스”의 도입을 통해 혁신 서비스와 관련된 이해관계조정을 해야한다는 주장이 제기되고 있습니다. 갈등해결형 규제 샌드박스가 도입될 경우 이해관계조정에 효과가 있을 것으로 생각하십니까?

- [illegible]

21. 만약 정부가 “갈등해결형 규제 샌드박스”를 도입한다면, 귀사는 규제 샌드박스를 신청할 의사가 있으십니까?

- ① 전혀 의사 없음 ② 별로 의사 없음
③ 보통이다 ④ 약간 의사 있음
⑤ 매우 의사 있음

IV. 기업 일반 현황

22. 귀사의 영업이 해당하는 분야를 모두 선택하여 주십시오. (복수 선택 가능)

- | | | | | |
|------------------|---------|-------------------|------------------|----------|
| ① O2O/공유플랫폼 | ② 빅데이터 | ③ 클라우드 | ④ 전기차 | ⑤ 스마트팩토리 |
| ⑥ 드론 | ⑦ 자율주행차 | ⑧ 신재생에너지 | ⑨ 수소 경제 | ⑩ 인공지능 |
| ⑪ IoT
(스마트센서) | ⑫ 블록체인 | ⑬ 정보/물리/
융합 보안 | ⑭ 가상/증강/
혼합현실 | ⑮ 기타() |

23. 귀사의 업력을 선택하여 주십시오.

- | | | |
|-------------------|-------------------|------------------|
| ① 6개월 미만 | ② 6개월 이상 - 1년 미만 | ③ 1년 이상 - 2년 미만 |
| ④ 2년 이상 - 3년 미만 | ⑤ 3년 이상 - 5년 미만 | ⑥ 5년 이상 - 10년 미만 |
| ⑦ 10년 이상 - 15년 미만 | ⑧ 15년 이상 - 20년 미만 | ⑨ 20년 이상 |
| ⑩ 없음 | | |

24. 2022년 현재 귀사의 성장단계를 선택하여 주십시오.

- | | | |
|----------------|---------------|-----------------|
| ① 예비 창업(창업 이전) | ② 연구개발(창업 이전) | ③ 서비스 기획(창업 이전) |
| ④ 시장 진입(창업기) | ⑤ 매출액 증가(성장기) | ⑥ 수익성 확보(성숙기) |
| ⑦ 재도약준비(재도약기) | ⑧ 해당 없음 | |

25. 귀사의 매출액과 상시 종업원수는 어떻게 됩니까?

매출액 : ()억원

상시 종업원수 : ()명

26. 귀사의 본사 소재지는 어디입니까?

- | | |
|--------------------|------------|
| ① 수도권 (서울, 경기, 인천) | ② 대전/충청/세종 |
| ③ 대구/경북 | ④ 부산/울산/경남 |
| ⑤ 광주/전남/전북 | ⑥ 강원/제주 |

부록 2. 정책우선순위 의견조사표

성공적인 규제혁신을 위한 정책우선순위 사전 의견조사

안녕하십니까?

한국행정연구원 사회통합연구실에서는 사회통합(사회화합 및 갈등관리) 분야의 다양한 정책 및 제도에 관한 심층적인 연구를 수행하고 있습니다.

사회통합연구실은 규제혁신과 갈등관리의 연계 시스템 마련을 위해 올해 초부터 브레인스토밍 등 내부 의견수렴 및 전문가 회의를 진행해 왔습니다. 특히 신산업 규제혁신 과정에서 이해관계자 간 갈등이 혁신의 걸림돌이라 여기며 갈등관리의 중요성에 초점을 두고 있습니다. 따라서 본 연구의 최종 목표는 규제혁신 추진시스템과 갈등관리시스템의 통합 모델을 구축하여 성공적인 규제혁신을 위한 갈등관리시스템의 확산 방안을 제시하는 것입니다. 이를 위한 과정의 한 단계로써 성공적인 규제혁신을 위한 정부 역할의 우선순위를 도출하고자 합니다.

본 연구진은 우선순위 도출에 앞서 **성공적인 규제혁신을 위해 필요한 사항들(정책, 환경, 정부역할 등)**이 어떤 것들이 있는지 규제 전문가분들의 의견을 구하고자 합니다. 전문가 각자의 지식과 경험을 토대로 자유롭게 의견을 제시해주시면 감사하겠습니다. 보내주신 의견은 종합 후, AHP 분석을 위한 최종 계층도 및 기준을 도출하는 데 활용됩니다. 최종안 도출 후에는 사전에 알려드린 바와 같이 AHP 설문을 실시할 예정입니다.

본 사전 설문지는 작성 후 **8월 23일(화)**까지 메일로 보내주시면 감사하겠습니다. 혹시 궁금하신 점이나 필요한 사항이 있으시면 언제든지 아래 연락처로 문의 주십시오.

- 이명우 연구원(010-2367-5263, imssi2010@gmail.com)

2022년 8월 18일

한 국 행 정 연 구 원

※ **성공적인 규제혁신을 위해 필요하다고 생각**하시는 사항들(정책, 환경, 정부역할 등)을 제시해주시면 감사하겠습니다.
평소 생각하시던 주요 사항을 간략히 작성해주시면 됩니다.
아래 표에 제시된 예시와 같이 자유롭게 작성해주시면 됩니다.

순번	내용
1	○ 규제혁신 정책의 방향과 전략에 대한 명확화 - 정부의 규제 개입영역과 자율적 해결 영역에 대한 열린 논의와 사회적 합의의 공론장 마련 및 논의 활성화
2	
3	
4	
5	

부록 3. 정책우선순위 설문조사 결과 종합

주제	세부 내용
규제개혁의 원칙 및 방 향성	• 행정규제기본법 전면개정 - 행정규제기본법은 1997년 제정되어 1998년 시행된 것으로 제정된지 25년 동안 큰 틀의 변화없이 운영되었음. - 그렇다 보니 그간 여러 변화와 새로운 제도 혹은 프로그램(적극행정, 규제 샌드박스, 네가 티브 방식 규제, 규제비용관리제 등)이 도입되었지만, 행정규제기본법에 근거를 두는 것이 아니라 개별법이나 훈령 등 행정입법에 의거하는 편법적인 모습을 보이고 있음 - 따라서 25년 동안 변화를 반영한 행정규제기본법 전면개정이 필요함
	• 지속적인 규제혁신 추진 및 일관된 방향 설정 - 지속적인 정부 어젠다로 규제혁신이 추진되기보다는 외부 상황(특히, 경제 상황)에 규제혁신의 방향과 강도가 달라지는 경향이 있음 - 외부 사건이 발생하는 경우 문제 해결이라는 명분 아래 충분한 논의 과정 없이 규제가 완화되기도 강화되기도 함. 이렇게 (줄속으로) 만들어진 규제가 다시 갈등 요소가 되기도 함
	• 규제개혁의 원칙 정립 - 어떻게 혹은 어떠한 방향으로 개혁할 것인지 원칙 정립 - 정부개입 범위에 대한 원칙도 포함
	• 규제혁신 정책의 방향과 전략에 대한 명확화 - 정부의 규제 개입영역과 자율적 해결 영역에 대한 열린 논의와 사회적 합의의 공론장 마련 및 논의 활성화
	• 양적성과중심 규제혁신의 경계 - 규제혁신의 실적에 집착하게 되면, 지엽적이고 본질적이지 않고 효과성이 낮은, 그러나 손쉽게 고칠 수 있는 규제를 중심으로 실적을 쌓으려고 하게 됨. 그리고 실적을 쌓기 위해서 규제혁신의 모양새를 갖추지만, 실질적인 규제효과는 유지하기 위해서 위장된 규제혁신을 모색하게 됨.
	• 새로운 산업·기술에 대한 새로운 규제의 고려 - 신산업·신기술은 종전의 규제적용이 적합하지 않은 경우가 있으나. 한편으로는 새로운 규제가 요구되는 경우도 많음. 새로운 위험에 대비하거나 손해를 담보하기 위한 새로운 규제도 신중하게 검토할 필요가 있음
	• 기존의 규제개혁 정책에 대한 반성적 고려 필요 - 이념을 떠나 역대 정부에서 지속적으로 추진해왔던 규제개혁 정책의 효과성에 대한 반성적 고려가 있어야 할 것 같음 - 규제라는 개념조차도 제대로 확립되지 않은 상황에서 마치 유행처럼 척파해야 할 대상으로만 규제문제를 단순하게 인식해 오다 보니 정작 다양한 이해관계를 조율해야하는 최종 심급 단계에 이르러서는 그 어느 누구도 쉽게 만족시키지 못하는 한계를 드러내 온 것이 아닌지에 대한 고민이 있어야 할 것으로 보임 - 이러한 반성을 토대로 정책적 유행이나 추상적 슬로건이 아닌 실질적 성장을 가로막는 규제장벽 요소가 무엇인지를 정확히 식별해낼 수 있는 정책 개발이 필요할 것임

주제	세부 내용
	• 규제개혁을 위한 정부의 정확한 역할 인지 필요 - 규제개혁 문제를 정부의 전유물로만 인지하는 것은 바람직하지 않다고 보이는바, 어쩌면 우리 사회 전반의 총체적인 문제가 규제문제에 내재되어 있을 수 있음 - 마치 정부가 규제문제를 모두 해소할 수 있는 것처럼 환상을 만들어 내지 말고, 정치권, 입법부, 민간부문 등의 다른 주요 주체들과의 총합적인 논의의 전개가 있어야 할 것임
	• 규제개혁추진체계 재검토와 개편 - 현재 우리나라 규제개혁추진체계의 정점은 규제개혁위원회와 위원회의 사무국 역할을 수행하는 국무조정실 규제조정실이 수행하고 있음 - 이는 행정규제기본법 제정되어 시행되던 당시 행정규제 전반을 점검하고 총량적인 관점에서 규제완화 혹은 탈규제 방향에서는 적실할 수 있었으나, 규제개혁이 그 단계를 넘어 품질관리와 종합적 관리단계로 넘어가는 현재에는 부적절한 방식이라 판단됨 - 따라서 상시적인 규제개혁을 기획하고 시행할 수 있는 집행부형 규제개혁 총괄부서의 신설이 필요함
	• 규제심사 역량 강화, 지원체계 구축 - 규제개혁위원회의 내설 있는 운영이 필요함. 부처 자체 규제위의 경우 지원체계 미흡으로 실질적인 심사가 이루어지기 어려움. 심사 부실로 미비한 규제가 만들어지는 경우 갈등 발생할 수 있음 - 규제심사 공무원의 전문성 강화 필요 - 규제심사에 있어 전문연구기관의 지원 강화 필요. - 자체 규제 심사 기구의 독립성 강화 필요. 현재는 부처의 입김에서 자유롭지 못함.
규제개혁 추진 동력 (예산, 인력 등)	• 적극적인 규제개혁을 위한 자원 - 규제개혁을 적극적이고 일관성있게 추진하기 위한 조직, 예산, 전문인력, 권한 • 대통령의 지속적인 의지와 지원 • 규제개혁 전문 상설기관 강화 - 현재 규제개혁 담당인원이 적기 때문에 상당수 인원은 부처 파견관을 사용 - 이들이 규제개혁을 적극적으로 할 수 있을지는 의문 - 상설기관 강화 또는 신설을 통해 전문분야가 규제개혁인 공무원 숫자 늘리고, 정부 내 규제개혁 지원 공무원 숫자 강화; 기관 내에서도 규제개혁에 전문화하는 트랙을 도입하여 기관 내 규제개혁 세력 강화 • 정부의 적극행정 독려를 위한 법제 정비 - 규제 등 침익 요건에 대한 불필요한 확대 적용 금지, 허가 등 수익 요건에 대한 축소해석 금지에 관한 적극행정법제 가이드라인을 법제처에서 발표한 바 있으나, 이러한 적극행정지원을 위한 개별 법령의 정비 진행은 미진한 상황 - 불명확한 법령 개선, 공무원 면책 제도 확립, 사후 입법 평가제도의 확대 등의 개선 필요 • 윤정부 규제혁신 추진체계(규제혁신추진단, 규제혁신전략회의, 규제심판제 등)와 기존 규제혁신체계와의 상호보완 통한 실효성 제고 - 정책지원 뿐만 아니라 규제개선에 있어서도 부처간 경계 문제나 중복적인 제도적 절차로 인해 오히려 신속성이 저해되는 경우가 존재 - 규제심판제도와 규제혁신전략회의, 기존의 규제개혁위원회, 규제샌드박스 제도간의 연계성 강화가 중요

주제	세부 내용
	- 예를 들어 규제샌드박스 신청 사항이 사회적 갈등으로 인해 승인될 수 없는 안전이라면, 직권으로 규제혁신전략회의나 기존의 규제개혁위원회로 상정할 수 있도록 제도 개선
규제 전문성	• 규제심사 역량 강화, 지원체계 구축 - 규제개혁위원회의 내실 있는 운영이 필요함. 부처 자체 규제위의 경우 지원체계 미흡으로 실질적인 심사가 이루어지기 어려움. 심사 부실로 미비한 규제가 만들어지는 경우 갈등 발생할 수 있음 - 규제심사 공무원의 전문성 강화 필요 - 규제심사에 있어 전문연구기관의 지원 강화 필요. - 자체 규제 심사 기구의 독립성 강화 필요. 현재는 부처의 입김에서 자유롭지 못함. • 규제개혁위원회 절차 보완 필요 (특히 규제영향분석의 품질 향상 조치 필요) - 현재 규제개혁위원회 인원으로는 전문적인 규제 검토가 어렵거나 불가능함. - 규제개혁 위원 숫자 증가 필요하고, 기본자료인 규제영향분석의 품질 향상도 필요 - 분석을 할 수 있는 추가적 교육 및 충분한 시간과 자원이 담당자에게 주어져야 할 것 • 규제의 영향을 비용적 측면 외의 다양한 측면에서 평가할 필요가 있음 - 규제의 성패를 경제적 비용, 당장의 눈앞의 요소로만 평가할 수 없는 정책 영역도 많음 • 규제영향분석서 품질 향상 - 이미 e-규제영향분석서 작성시스템을 통해서 되고 있는지 모르겠지만, 만약 규제영향분석의 정량분석 부분에서 실행되고 있지 않는 경우에는 정량 편익과 비용을 일관적으로 계산해 주는 프로그램 도입 - 모든 정량분석에 있어서 통일된 기준 마련 (특히 미래금리와 성장률과 관련). 오차나 편중(bias) 가능성 줄임 • 규제혁신을 위한 비즈니스 모델 탐색 - 신산업 패러다임에서 실제로 어떻게 시장과 비즈니스에서 성공하는지에 대한 핵심요인 탐색을 기반으로 규제를 합리화 • 규제특성별 개선방안 성공사례 발굴·축적 및 유형화 - 규제 특성(규제정보 미흡, 과도규제, 규제공백 등)과 이에 대한 성공적 해결방안 사이의 사례 축적을 통한 유형화
의원입법	• 의원입법 규제심사제도 도입 - 규제관리의 대표적인 사각지대가 의원입법이라 할 수 있음. 따라서 의원입법에 대해서도 규제심사와 규제영향분석이 적용되어야, 불량 입법과 규제가 필터링되고 관리 될 수 있음 • 입법 단계에서 규제로 인한 갈등 고려, 범부처 대응 필요 - 입법 단계에서 규제로 인한 갈등과 영향을 사전에 분석하여 대응 - 개별 부처 차원에서 갈등을 해소하기 어려움, 또한 규제 갈등 해결을 위한 행정정보는 국회의 적극적인 역할 확대 필요 • 의원입법 제한 - 의원입법을 통한 무분별한 규제입법 양산 제한 • 의원입법 법/규제 검토 절차 (현재 정부입법 절차와 유사하게 규제개혁위원회나 유사한 기관의 검토절차 도입) - 의원입법으로 인한 규제가 심각하다는 기업들의 불만

주제	세부 내용
	- 규제개혁위원회는 형식적으로는 행정부 기관이므로 규제개혁위원회가 검토하는 경우 3권 분립 문제 발생 가능: 규제개혁위원회와 유사한 검토를 하지만, 국회 산하에 등록되어 있는 기관 필요 • 의원입법 경우, 부분 실명제 도입 - 의원입법의 경우, 위에서 제안한 규제검토절차를 거치지 않는 경우에는 제안한 국회의원의 이름을 그 법의 명칭에 공식적으로 포함시키는 것을 의무화할 것 - 검토를 거치지 않는 법/규제의 경우, 그 책임을 명확하게 하여 의원입법을 신중하게 하도록 유도
	• 신사업 도입과 관련된 규제 갈등 해결을 위한 규제협의체계 도입 - ‘타다’ 사태에서 보듯 신산업은 기존의 규제체계와 충돌하거나 규제 사각지대로 인한 문제를 낳을 수 있음. 특히 기득권 집단과 신산업 종사자간의 첨예한 이해관계의 충돌과 갈등이 빈번히 나타나고 있어, 이를 조정하고 관리할 수 있는 규제협의나 협상체계가 구축될 필요가 있음. - 이것도 행정규제기본법 개정에 반영하여 법적 기반 위에 운영되어야 그나마 실효성있게 운영될 것으로 판단됨 • 규제 형성, 집행 단계에서 이해관계 조정이 필요함 - 규제 정책은 정책의 수혜 집단과 피해(손해) 집단이 발생할 수밖에 없음. 규제로 인해 손해가 예상되는 집단은 강한 반대를 하게 됨. 손해 집단에 대한 정치적 고려가 이루어질 필요가 있음. - 이해관계자의 범위 설정에 대한 고민이 필요함. 너무 이해관계자의 범위를 협소하게 설정하여 정책을 추진하는 경우 다른 이해관계자의 반발을 불러옴 - 이해관계자 의견수렴의 내실화 필요: 정책 결정이 사실상 이루어진 단계에서 형식적인 의견수렴이 이루어지는 경우가 있으며, 이해관계자가 제출한 의견이 반영되지 않는 경우가 많음.
규제 갈등	• 규제갈등 합의/조정 기능의 강화 - 해커톤 제도(4차산업혁명위원회)와 한걸음모델(기획재정부)이 있으나 법적 근거가 미흡하고, 비상설로 운영 - 규제갈등 조정기구의 위상 강화, 실질적인 권한 부여 필요 - 규제갈등에 대한 연구 필요 - 갈등 유형, 갈등조정/관리, 합의결정방식, 이해관계자의 범위 설정, 규제갈등 측정 등 • 이해관계 조정의 원칙 정립 - 신산업과 기존사업의 이해관계 대립시 조정(혹은 타협)의 원칙에 대한 사회적 합의 • 이해관계자 의견 수렴 및 반영에 대한 가이드라인 설립 - 기존 규제를 개혁할 때 가장 문제되는 분야가 이해관계자 대립 문제이며 이가 잘 해소되어야 신속하고 효율적인 규제개선 가능 - 현재로는 규제영향분석에 이들의 견해를 반영하게 되어 있지만, 이들이 제기한 문제를 어떻게 대응하는가에 따라 규제개혁에 대한 신뢰성이 크게 달라질 수 있음 - 일회적이고 부동적인 원칙을 설립하는 것은 바람직하지 않지만, 어떤 절차를 통해 어떻게 고려하겠다는 가이드라인을 설립하고 이를 공개할 필요가 있다고 생각함(하나의 사례로 일정수 이상의 요청이 있으면 간략한 공청회 개최나 공식 자료 제출 (영미권이나 WTO에 서처럼 법정조언자 amicus brief를 받도록 하는 것도 고려할 수 있음)

주제	세부 내용
	• 사회변화에 따라 부문별 갈등이 발생하는 영역에 대하여는 미래지향적 단계별 이행프로그램을 도출하는 체계가 필요함 • 성장부문의 장애제거와 쇠퇴부문의 대안제시에 대한 포괄적 타협안을 도출하는 체계가 필요 • 신규갈등에 대한 이해적 접근 - 과거 디지털방송 도입이 non디지털방송 종사직원의 반발로 인해서 늦어졌단지, 디지털 조판 역시 식자공(植字工)의 문제가 있었다든지 하는 사례는 과거가 기술혁신의 발목을 잡은 사례로 인식할 수도 있을 것이지만, 고가의 임대료를 지출하면서 영업을 하는 고깃집 앞에 같은 메뉴를 파는 푸드트럭이 영업을 한다면 점포의 반발은 당연할 수 밖에 없다는 점을 인정하여야 할 것임. 즉, 이해관계의 조정은 사회적 이해와 양보의 문제일 뿐만 아니라, 누군가에게는 생존의 문제일 수도 있음. 따라서 제3자의 입장에서 이성적 판단으로 해소하기는 어려움. 따라서 신기술을 위한 규제혁신의 문제보다는 기술혁신을 수용할 수 있는 유연한 규제와 함께, 규제혁신을 통해서 수혜를 보는 집단의 사회적 역할과 규제혁신을 통해서 침익적 위치에 놓이게 되는 집단에 대한 배려 또는 보상방안 등을 고민할 필요가 있음. - 또한, 규제의 형평성을 고려할 필요가 있음. 종전에 규제비용을 부담하면서 자들에 대한 배려 없이, 신기술을 혁신적이라는 까닭으로 규제를 면하게 하는 것은 형평에 반함. 즉, 기술혁신을 고려하여 신산업을 규제적용영역에서 배제한다면, 전통적인 기술에 기반한 산업의 경우에도 동일한 수준의 규제비용을 덜어줄 필요가 있음 - 한편으로는 이해관계자 간의 갈등은 신산업을 사회적수용에 필요한 시간적 요소로 볼 필요도 있음. 예를 들어 무인택시의 도입이 당장은 개인택시의 반발이 예상되지만(법인택시사업자의 반발요인은 크지 않을 것이고, 법인택시사업자의 피고용자인 기사 반발은 응집력을 가지는데 한계가 있을 것임), 기사의 고령화가 진행되면 그 반발의 강도는 약화될 수 밖에 없을 것임(이와 유사하게 반값치킨에 대한 사회적 반응이 사회경제적 환경 변화에 따라 차이를 보인다는 점과 코로나를 거치면서 택시운전기사를 구하기 어려워졌다는 등 사회경제적 환경은 변동한다는 점도 시사점을 줌) • 갈등관리 차원에서 민간 주도적 규제개선 수요 발굴이 중요하므로, 윤정부의 규제심판제도에 관한 법률상 근거를 마련하여, 집행력을 확보할 필요 - 규제심판 제도는 규제개선의 필요성이 인정되면 곧바로 시행령을 제·개정하고, 법률에 근거한 규제를 해당 부처에서 폐지법안을 국회에 보내도록 하겠다고 발표한 바 있음 - 그러나 이는 입법의 없이 추진이 불가능할 뿐만 아니라, 설사 입법을 한다고 해도 입법권 침해에 해당할 여지가 있음
부처 간 소통	• 부처별 핵심규제 개혁 - 부처의 이해관계가 첨예하게 달려있는 핵심규제를 파악하고 우선적으로 개혁 • 부처 간 칸막이 최소화 (예시: 부처간의 타부처 정책부분에 대한 이해와 사전 조율이 잘 안되는 경우가 많이 발생함) - 융합적 정책 추진이 필요한 경우에 대한 근본적 정책추진체계 필요 • 정부 부처별 산업분야별 규제 거버넌스의 조정과 통합 - 여러 정부부처가 다루는 다양한 산업분야, 정책적 접근방식에 있어서 다양한 정체주체 간 갈등과 협력을 조정하고 통합해 낼 수 있는 거버넌스를 합리화함. 예를 들면, 규제혁신위의 권한을 위상을 총리급으로 높여 정부규제 전체를 관리

주제	세부 내용
	• 규제를 총괄하는 컨트롤타워로서의 규제거버넌스 확립 - 규제를 담당하는 부처가 넘쳐나고 있으나 정작 규제 전체를 총괄하면서 주도권을 가지고 실질적인 규제 관련 업무를 조율해나갈 수 있는 조직 내지 거버넌스 체계의 정립은 아직 요원해 보임 - 규제의 경우 각 담당부처가 소관법령에 근거하여 관련 권한을 행사하기 마련인데, 단순히 규제개혁의 관점에서 규제문제를 다루게 될 경우 이러한 법정권한의 문제를 쉽게 해소하기 어렵다는 문제를 인식할 필요가 있음 - 어쩌면 문제는 정부 내 다양한 부처간의 권한과 입장을 어떻게 실효적으로 조정하고 필요한 조치를 내릴 것인지에 있다고 할 것인바, 이러한 측면에서도 규제 문제를 거시적으로 해소해나갈 수 있는 종합적인 컨트롤타워의 구성필요성을 절감해 볼 수 있음
홍보 등	• 투명성 및 홍보 - 규제정보 포털에서 더욱 많은 실시간 정보 제공 (실적 보고) - 심사하는 규제를 포털에 올림 (사전 올리는 것이 바람직하지만, 사후에 올릴 수도 있고, 심사 결과도 역시 올려야 할 것) - 규제영향분석도 포털에 올리도록 함 (심사 사전이 바람직하지만, 사후에 올릴 수도 있음) - 규제개혁 성공사례 더욱 적극적으로 홍보 (규제개혁에 대한 국민 신뢰도 제고) • 기업이나 단체가 규제개혁을 신청하는 경우, 이를 포털을 통해 공개하는 방법도 고려 - 널리 홍보하여 더욱 다양한 견해를 구할 수 있도록 하는 동시에 - 실적 또는 변화의 어려움을 일반 국민들에게 인식시킬 수 있음 - 신문기사처럼 국민들끼리 비공식적 논의를 할 수 있게 댓글 기능을 부여할 수도 있음 (단, 댓글은 공식적 견해 제출과는 다르다는 것을 확실히 할 것) - 그 규제에 대한 국민들의 견해를 파악하는 하나의 방법이 될 수 있음 • 수범자들의 규제에 대한 이해도가 낮은 경우가 많으며, 규제의 형성 근거에 대해 설명이 부족한 경우가 많음 - 합리적 설명이 가능한 규제근거가 필요하고 이에 대해 국민들이 납득할 수 있는 수준의 홍보나 설명이 필요함
규제 관리	• 규제관리시스템 기준의 엄밀한 적용 - 규제일몰, 규제영향분석, 사후평가, 비용관리제 등 규제관리시스템이 요구하는 절차적, 내용적 기준의 엄밀한 적용 • 규제샌드박스 후속조치 마련 - 규제샌드박스에서 4년동안 별 문제 없었다면 규제샌드박스 자동적 연장 (또는 기존 현황을 유지한다는 전제에 샌드박스 졸업) - 여기서 기존 현황이란 새로운 법이나 규제 없이 기존 조건 하에 기업/산업은 운영을 계속하고, 필요시 사업을 (양적으로) 확장할 수 있음 • 규제샌드박스 참여 조건 더욱 확실한 가이드라인 마련 - 전통산업들도 더욱 자유롭게 샌드박스에 참여할 수 있도록 하며, - 샌드박스 심사과정에서 문제가 약간이라도 발생할 수 있는 과제는 처음부터 참여가 거부될 수 있다는 문제가 지적되므로 가이드라인을 통해 좀 더 “모험적”인 과제도 참여할 수 있도록 처리 - 지역별 가이드라인도 고려할 수 있음 (더욱 모험적이 띄고 싶은 지역정부는 이를 할 수 있도록 함)

주제	세부 내용
	• 법/규제 도입 이전 기업/산업단체들에게 자율적 규제 및 이에 대한 집행 기회 부여 - 영미권에서는 법/규제 도입 이전, 기업과 산업단체들에게 자율적 규제를 작성하고, 이를 그들이 자체적으로 집행할 기회를 주는 경우가 많음 - 만약 자율규제가 부실하거나 집행이 부실하면 의회가 더욱 엄격하고 비공통적인 법이나 규제를 도입할 것이라는 이해관계가 배경에 있기 때문에 기업/단체들은 효과적인 자율규제를 도입하고 자체적으로 집행한다는 논리임 • 시대변화에 따라 현재에 맞지 않는 영역의 규제는 정기적 모니터링이 필요함 - 신산업분야나 가족관계의 변화, 등 사회변화가 급속도로 진행되는 부분에 대하여서는 주기적 규제상황에 대한 모니터링을 수행 • 외국의 영향을 많이 받는 부분에 대하여는 외국법에 대한 모니터링 수행능력을 강화할 필요 있음 - 정보원을 연결하여 영역별로 모니터링의 자동화체계가 갖추어진다면 좋을 듯 • 규제에 대한 시장과 기업의 의견 수렴 - 시장에서 실제로 작동하고 있는 규제의 메커니즘 파악을 위한 지속적인 시장과 기업 의견 모니터링
지방규제	• 지방규제개혁 법적 근거 확보와 추진체계 수립 - 현재 중앙정부 차원의 규제개혁은 행정규제기본법에 의거하여 주체가 명확하나, 지방자치단체 차원의 규제개혁은 법적 근거도 모호하고 추진체계도 명확하지 못함 - 현재 행정안전부의 과수준에서 지방규제 혁신을 담당하고 있으나 역부족인 상황임 - 또한 종합행정기관의 성격을 가지고 있는 지방자치단체의 경우 규제분야는 전문성과 역량이 축적되고 있지 못함
사회적 합의 기구	• 국제 정세에 대한 이해, 현재의 선택에 따른 향후 예상시나리오의 제시를 바탕으로 한, 국민적 의견 도출의 상시적 메커니즘이 필요할 듯 • 사회적 합의기구 및 제도 운영에 관한 법제화 추진 - 현행법상 사회적 합의기구가 법제화 되어 있지 않아 지속적인 갈등조정이 어렵고, 합의 결정된 내용에 대하여 소관부처의 이행력을 담보하는 데 한계가 발생 - 국무조정실 소관 법령을 제외하고는 갈등관리를 위한 절차적 사항에 대한 법률상 근거가 부재하므로 입법을 통해 참여구성원 결정 방식, 합의결정 방식 등 제도 운영에 관한 절차적 내용을 규율하는 입법 추진 필요 • 지속적 사회적 합의기구의 설치 및 운영 - 해외 특히 유럽의 경우 이해관계자간 갈등이 발생하였을 때 사후적으로 논의를 진행하는 방식이 아니라, 상시적으로 사회적 합의기구를 운영하여 이해관계자간의 이해를 넓히고 이를 토대로 상생을 도모할 수 있는 지속적인 논의 체계를 갖추고 있음 ※ 스웨덴 기술혁신과 윤리위원회(KOMET), 덴마크 비즈니스 촉진위원회(BBP), 노르웨이 digital 21 전략 포럼 등

부록 4. AHP 항목별 평가자별 비일관성 비율

연번		전체	1차기준			
			규제개혁 방향성 정립	규제개혁 거버넌스 개선	규제 심사 및 모니터링 개선	규제 갈등관리 역량 강화
평가자	1	0.0228	0.0598	0.0820	0.0945	0.0865
	2	0.0992	0.0991	0.0685	0.0928	0.0940
	3	0.0919	0.0875	0.0801	0.0773	0.0854
	4	0.0268	0.0756	0.0329	0.0802	0.0537
	5	0.0023	0.0328	0.0134	0.0959	0.0359
	6	0.0949	0.0840	0.0396	0.0751	0.0550
	7	0.0590	0.0117	0.0024	0.0297	0.0034
	8	0.0318	0.0336	0.0840	0.0101	0.0386
	9	0.0932	0.0971	0.0992	0.0947	0.0929
	10	0.0926	0.0440	0.0339	0.0450	0.0179
	11	0.0705	0.0621	0.0893	0.0980	0.0595
	12	0.0781	0.0825	0.0131	0.0283	0.0206
	13	0.0684	0.0851	0.0672	0.0869	0.0840
	14	0.0684	0.0842	0.0937	0.0949	0.0874
	15	0.0962	0.0999	0.0935	0.0925	0.0895

● 『KIPA』 정보자료 회원 모집 안내

한국행정연구원(KIPA)에서는 아래와 같이 「KIPA 정보자료회원」을 모집합니다.

1) 회원의 구분

□ 평생회원

- a. 연구원에서 발행하는 「연구보고서」, 「한국행정연구」, 「행정포커스」 등 학술정보자료를 영구적으로 제공함.
- b. 연구원에서 개최하는 모든 학술행사에 초청 및 자료제공
- c. 가입회원 : 50만원

□ 일반회원

- a. 위의 a, b를 1년 단위로 제공
- b. 연회비 : 6만원

□ 일반구독자

- ※ 낱권 구입을 원하시는 분은 대형서점이나 정기간행물 판매센터로 연락하여 구입하시기 바랍니다.

2) 회원가입방법

가입을 원하시는 분은 (02) 2007-0605(정책홍보실)로 연락 후에 해당되는 회비를 아래의 계좌로 송금하여 주시기 바랍니다.

- a. 예 금 주 : 한국행정연구원
- b. 계좌번호 : 1005-302-847264(우리은행)

● 기관회원제 안내

1. 제공자료

본 연구원에서 발행하는 「연구보고서」, 「한국행정연구」, 「행정포커스」 등의 학술정보자료를 제공함.

2. 가입기간

연중 언제나 접수하며 접수일로부터 1년간 회원자격이 유지되며, 회원자격을 지속적으로 유지하고자 할 때에는 유효기간 종료 전에 재가입하여야 함.

3. 연 회 비 : 10만원

4. 가입방법 : 아래 은행예금계좌로 회비를 불입함과 동시에 회원이 됨. 우리은행 1005-302-847264 (예금주 : 한국행정연구원)

□ 주 소 : (우)03367 서울특별시 은평구 진흥로 235

□ 문의처 : 정책홍보실

Tel. (02) 2007-0605 / Fax. (02) 2007-0660

● KIPA 연구간행물 위탁판매 실시

한국행정연구원은 행정실무자와 행정학자, 행정학도들의 연구간행물 구입편의를 위해서 각종 연구보고서와 계간지 『한국행정연구』를 서울과 지방의 아래 서점에서 판매합니다.

지역	서점명	전화번호
서울	정부간행물관매센터	02) 394-0337
	정부간행물관매센터 직영서점	02) 734-6818
	교보문고(광화문)	02) 1544-1900
	영풍문고(종로점)	02) 1522-2776
	반디앤루니스	02) 556-6002
부산	영광도서	051) 816-9500
	YES 24	www.yes24.com
인터넷서점	알라딘	www.aladdin.co.kr
	(주)인터파크 NT	book.interpark.com

KIPA 연구보고서 2022-18

규제혁신을 위한 정책설계와 이해관계 조정에 관한 연구

2022년 12월 26일 인쇄

2022년 12월 31일 발행

연구책임자 | 채 종 현 · 김 성 근 · 홍 승 현

발 행 인 | 최 상 한

발 행 처 | 한국행정연구원

서울특별시 은평구 진흥로 235

Tel. (02) 564-2000 / Fax. (02) 564-2006

인 쇄 처 | (주)케이에스센세이션

Tel. (02) 761-0031 / Fax. (02) 761-2727

© 韓國行政研究院 2022

ISBN 978-89-5704-796-5

※ 본 보고서는 친환경용지에 인쇄되었습니다.



한국행정연구원



9 788957 047965
ISBN 978-89-5704-796-5