

## 한국의 규제정책 분야 실증연구의 경향과 분석

최 병 선\* · 이 혜 영\*\*

〈 目 次 〉

- I. 서 론
- II. 1990년대 이래 국내의 규제정책 실증연구의 연구경향과 특징
- III. 평가 및 앞으로의 연구과제와 방향

〈 요 약 〉

본 연구는 1990년대 초반 이래 국내의 행정학자, 정책학자들에 의해 수행되어온 규제 및 규제정책 연구를 일별하면서 이런 연구들의 특징을 다각적으로 살펴보고, 그 동안의 연구 성과를 평가하고 있다. 규제정책 관련연구의 일반적인 경향을 보면 환경규제 등 사회적 규제 관련연구가 활발하고, 규제정책 결정과정에서 이익단체·공익단체의 활동에 주목한 연구가 많으며, 규제정책 집행의 실패와 규제순응 확보에 대한 높은 관심을 읽을 수 있다. 한편 경제적 규제 관련 연구는 상대적으로 미약하였다. 규제와 부패의 관계, 규제포획 현상에 대한 연구에서는 상당한 진전이 이루어지고, 위험 및 안전규제에 관한 연구, 규제개혁 관련 연구가 확산·심화되고 있음을 알 수 있었다. 앞으로는 우리나라의 규제지향적 행정 풍토와 문화에 대한 좀 더 통찰력 있는 연구, 규제이론 연구, 역사적이고 정치경제학적 관점의 규제연구, 제도론적 관점의 규제연구, 규제연구와 관련이 깊은 다른 이론적 맥락에서 본 규제정책 연구, 규제와 재정의 관계에 관한 연구, 규제영향분석제도 등 규제개혁 수단에 관한 연구 등이 좀 더 활발하게 이루어져야 할 필요가 있다고 생각된다.

\* 서울대 행정대학원 교수

\*\* 서울대 행정대학원 박사과정

## I. 서 론

국내 행정학계에서 규제정책에 관한 연구가 등장하기 시작한 것은 1990년대 초반이다. 이런 사정은 비단 행정학계의 일만은 아니어서 연관학문인 경제학이나 정치학에서도 마찬가지다. 미국에서 1960년대 후반에, 그리고 영국에서는 1970년대 말에 규제정책에 대한 정치경제학 연구가 활발하게 이루어졌던 것을 생각한다면 매우 늦은 감이 없지 않지만, 지난 10년간 관련학계의 관심이 꾸준히 증가하면서 이제 규제정책 관련 연구가 행정학·정책학 연구의 중요한 한 부분을 차지하게 된 것은 매우 고무적이다. 양대 학회의 학술대회나 학회보에 매번 적어도 한편 이상의 규제정책 관련 연구가 발표되는 수준에 다다르고 있으니 말이다.

우리 나라에서 이와 같이 규제정책과 행정에 관한 관심과 연구가 크게 증가한 것은 무엇보다도 그 동안 역대 정부가 행정개혁, 경제사회 개혁과 더불어 규제개혁을 지속적으로 추진해 온 영향이 크다 할 것이다. 물론 최근 고객중심, 성과중심 행정의 구현에 초점을 맞춘 신행정(new public management) 개혁에 대한 관심이 크게 증가하고는 있지만 아직까지도 행정개혁이라고 하면 행정조직의 통폐합 등 조직개편·편향적 사고가 여전하고, 경제사회 개혁이라고 하면 행정과는 직접적 관련이 없는 해당 분야의 구조, 관행, 행태 등의 개선이 개혁의 전부인 양 생각하는 경향이 강한 것이 사실이다. 예를 들면 김영삼정부는 행정쇄신위원회 외에도 경제행정규제완화위원회, 세계화추진위원회, 교육개혁위원회, 사법개혁위원회, 노사개혁위원회, 금융개혁위원회 등 다수의 특별 개혁기구를 설치하여 개혁을 추진하였고, 현 김대중 정부 역시 법정기구화된 규제개혁위원회 외에 기획예산처 내의 정부개혁실을 중심으로 공공부문 개혁을, 그리고 노사정위원회, 새교육공동체 추진위원회, 기업구조조정위원회, 의료제도개혁위원회 등 여러 기구를 통해 경제 사회 개혁을 추진하고 있다.

그러나 지난 10여년에 걸쳐 계속적으로 추진되고 있는 행정개혁이나 경제사회 개혁 문제의 핵심은 실상 규제개혁이었다고 해도 과언은 아닐 것이다. 예를 들면 김영삼정부의 행정쇄신위원회가 다룬 안건의 60-70%가 규제개혁 관련사항이었고, 사법·교육·노사·세계화 관련 경제사회 개혁에서 핵심적으로 다룬 사항이 실질적인 면에서 본다면 규제개혁이라고 할 수 있다. 이것은 결코 놀라운 일이 아니다. 왜냐하면 이런 부문의 개혁이 모두 해당 부문에 바람직하다고 생각되는 새로운 질서를 구축하고 구현하기 위한 노력이었다고 할 때, 이 질서의 핵심이 바로

규제이기 때문이다. 또 다른 차원에서 이런 개혁이 추구하는 바가 제도의 개선이라고 할 때, 제도의 핵심이자 골격이 바로 규제인 까닭이다. 이런 시각과 관점에서 본다면 지난 10년간 국가와 사회의 주요부문에서 지속적으로 개혁이 추진되어 온 만큼 이들 개혁에 대한 국내의 많은 연구들은, 연구자가 의식했든 못했든, 넓은 의미에서 규제개혁 연구에 포함시켜 볼 수 있을 것이다. 실제로 이런 연구의 상당부분은 규제이론적 시각이나 규제개혁의 맥락에서 좀더 의미있게 얼마든지 재구성하고 재정리할 수 있는 연구들이라 할 수 있다.

안타깝게도 우리 나라의 행정개혁을 포함한 각종 경제사회 개혁에서 개혁과제의 핵심을 규제이론적 시각과 규제개혁 논의와 관련시켜 분석하거나 접근한 연구는 거의 없었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이것은 우리나라의 정책연구 전반에 걸쳐 보편적으로 발견되는 현상이기도 한데, 이 문제는 정책문제의 핵심을 무엇에서 찾느냐 하는 것과 관련이 있다. 우리나라의 사회과학계에서는 개혁이 달성하고자 하는 또는 달성해야 할 구체적 목표와 내용을 제시하는 데 급급하고 이것에 대부분의 관심을 두는 반면, 그것이 좀더 높고 넓은 차원에서 국가-사회구조와 그것의 변화방향에 어떤 영향을 미치고 어떤 함축성을 지니고 있는지를 규명한다거나, 이런 측면에서 다양한 개혁의 상호관련성을 탐구하고 일관성을 평가해 보는 등의 일에는 소홀한 경향이 있다. 여기에는 여러 가지 이유가 있을 듯하나 아무래도 우리 행정학계는 물론이고 우리나라 사회과학계 전반이 일반적으로 단선적이고 평면적인 규범적 연구 정향(*normative research orientation*)이 강하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 여기서 우리나라 사회과학계의 규범적 연구 정향이 ‘단선적이고 평면적’이라고 말하는 것은 위에서 제기한 바와 같은 문제의식의 연구 역시 당연히 규범적 차원의 연구에 속함에도 불구하고 이런 문제의식에 착목하지 못한 채 당면 개혁문제에 대한 ‘정답 찾기’로 치닫거나 이것에만 열중하는 것을 가리킨다. 더 나아가 우리나라에서 일반적으로 실증적 연구나 접근이 상대적으로 미약한 것도 한 원인임은 더 말할 나위가 없을 것이다.

그러나 우리나라에서 개혁과 그것이 국가-사회구조와 그 변화에 미치는 영향이나 함축성에 대한 연구가 대단히 미흡한 더 중요한 이유는 이런 문제의식을 담고 있거나 적절히 다를 수 있는 이론체계나 분석틀에 대한 관심과 이해의 부족에서 찾는 게 옳을 것이다. 학제적 연구 풍토가 척박하고 그것이 중요한 이유가 되어 정치경제학적 연구와 접근이 활발하지 못한 우리나라에서 위에서 거론한 바와 같은 문제의식을 담아낼 이론체계나 분석틀이 널리 이해되거나 활용되지 않고 있는 것은 어쩌면 당연한 일일 것이다. 이것은 이어서 학제적 연구와 정치경제학

적 연구 그 자체의 진전을 가로막는 중요한 요인으로 작용하고 있다고 생각된다.

규제이론은 사회조직과 운영의 두 가지 기본원리이자 사회문제 해결의 메커니즘인 시장(기능)과 정부(기능)의 선택과 조합(combination) 문제를 핵심내용으로 다룬다. 이와 같이 규제이론이 시장과 정부라는 가장 기본적인 사회의 조직 및 운영 메커니즘을 다루는 이론이기 때문에 무릇 모든 제도에 대한 연구 특히 제도 개혁에 관한 연구는 규제이론과 직·간접적인 관련성을 가질 수밖에 없다. 규제정책과 개혁에 관한 연구가 정치경제학 혹은 비교정치경제학의 대표적이고 중요한 연구영역으로 다루어지고 있는 이유가 바로 여기에 있다.

여기서 규제이론이라고 하면 (1) 우선 특정 사회문제를 시장의 자율기능에 맡겨 두지 못하고 정부가 개입해서 규제해야 할 이유, 그리고 규제의 필요성과 정당성을 다루는 규제의 원인 이론(theory of regulatory origin)으로부터 (2) 규제의 도입 및 운영 과정에서 다양한 이익집단의 정치적 영향력이 어떻게 상호작용하고 규제 기관은 상반되는 정치적 압력에 어떻게 대응하며 그 이유는 무엇인지 등을 다루는 규제의 정치적 과정 이론(theory of regulatory political process), (3) 규제기관과 관료의 포획(capture) 등 규제기관과 관료의 행태에 관한 이론, (4) 규제정책(혹은 규제개혁)의 결정 및 집행과정 이론 등을 주축으로 하는 광범위한 이론체계를 이룬다. 따라서 규제이론이나 규제정책 연구에서는 그 접근방법으로서 정치경제학적 접근, 역사적 접근, 제도론적 접근, 행정학 및 정책학적 접근이 개별적으로 혹은 이것들이 혼용되는 형태로 모두 동원되며 마련이며, 이로 인해 규제의 이론적·경험적 연구는 매우 다양한 내용과 형태를 지닌다.

또한 규제는 일반적으로 경제적 규제(economic regulation)와 사회적 규제(social regulation)로 대별해 볼 수 있는데, 이 두 유형의 규제가 서로 다른 정치경제학적 속성을 갖고 있어서 규제연구도 규제의 유형에 따라 상당한 차이를 보이는 것이 보통이다. 우선 특정산업의 구조와 그 산업에 속한 기업의 시장행동과 관련되는 경제적 규제의 연구에 있어서는 규제의 필요성과 정당성이 논란의 핵심을 이루며, 효율성 측면에서나 형평성 측면에서 정당화될 수 없는 규제가 도입된 배경과 이유, 또는 그런 규제가 지속되는 원인을 규명하는 실증적 연구가 역사적·정치경제학적·제도론적 시각에서 이루어지고, 그런 경제적 규제의 대안으로서 시장경쟁원리에 의존한 문제해결의 가능성과 당위성을 탐색하는 규범적 연구가 주를 이룬다. 이에 비해 대부분 시장실패(market failure) 요인의 존재에 규제의 정당성 근거를 두는 사회적 규제 영역에서는 규제의 비용과 편익을 비교하고 좀더 합리적인 규제대안을 찾는 규범적 차원에서의 경제학적 연구나 규제의 비효율성을 야기

혹은 지속시키고 있는 배경과 원인에 관한 실증적인 차원에서의 정치경제학적·행정학적·정책학적 연구가 주류를 형성한다.

이상에서와 같이 규제 및 규제정책에 관한 학문적 연구와 외연과 내포를 감안해 볼 때 기존의 행정학 또는 정책학적 시각과 접근방법, 이론에 입각한 규제 및 규제정책 연구의 한계는 자명하다고 하겠다. 특히 우리나라에서는 선진외국과 대조적으로 정치경제학은 물론이고 경제학 및 정치학 분야에서 규제이론적 시각이나 접근방법에 입각한 연구가 별로 이루어지지 못하고 있는 실정이라서 이런 한계는 더욱 크게 부각되고 있다고 해도 과언이 아니다. 그 결과 우리나라에서는 다른 어떤 국가에서보다도 경제사회 전반에 규제가 만연해 있고, 그것도 불합리하고 비현실적인 규제가 많으며, 규제로 인한 경제사회적 비용과 폐해는 물론 일반국민과 기업의 규제에 대한 불만이 심각한 수준에 있음에도 불구하고 규제 및 규제정책 현실에 대한 체계적인 이해가 매우 낮은 수준에 머물고 있으며, 역대 정부의 지속적인 규제개혁 노력이 뚜렷한 방향을 정립하지 못한 채 그때그때 시의와 정치적 필요에 따라 표류하고 있다고 말할 수 있다.

이제 아래에서는 1990년대 초반 이래 국내의 행정학자, 정책학자들에 의해 수행되어 온 규제 및 규제정책 연구를 일별하면서 이런 연구들이 어떤 특징을 보이고 있는지 다각적으로 살펴보고, 이어서 그 동안의 연구의 성과를 평가한 다음 앞으로의 연구방향과 주제에 대해 논의해 보려고 한다.

## II. 1990년대 이래 국내의 규제정책 실증연구의 연구경향과 특징

### 1. 분석대상

본 연구에서 분석대상으로 삼고 있는 규제정책에 관한 실증연구는 1992년 이후 「한국행정학보」, 「한국정책학보」, 「한국정치학회보」, 「한국행정연구」, 「행정논총」에 발표된 논문, 그리고 주요 대학의 박사학위 논문 등 48개 논문이다.<sup>1)</sup> 국내학자

1) 1992년 이후 위의 주요 논문집에 발표된 논문 외에도 국내 행정학자와 정책학자들이 발표한 규제관련 연구가 다수 있다. 그러나 본 연구에서는 분석대상을 위의 논문집에 발표된 연구로 국한하고 있는데, 이것은 본 연구가 여타의 여러 정책분야의 실증연구와 동시적으로 진행되고 있어서 비교의 일관성을 확보하기 위해 부득이 하였다는 점을 밝혀 둔다.

들에 의해 수행된 우리 나라의 규제 및 규제정책에 관한 주요 연구로는 이 밖에 한국경제연구원 산하 규제완화센터에서 발간해 온 「규제연구」지에 실린 글들이 있으나 대부분의 필자가 경제학자임을 감안해 본 연구에 포함시키지 않았다. 또한 본 연구의 목적이 실증연구를 대상으로 하는 만큼 규제 및 규제정책에 관한 이론서 역시 직접적인 분석대상에 포함시키지 않았다. 참고로 우리 나라의 규제 및 규제정책에 관한 외국의 행정학자나 정책학자 혹은 정치학자의 연구는 거의 찾아볼 수 없었다.

본 연구에서 분석대상으로 삼은 48개 논문을 연구주제 및 대상영역별로 유형화 해 본다면 아래 <표 1>과 같다. 연구대상 규제를 규제유형별로 보면 <표 2>와 같이 사회적 규제 관련연구가 전체의 56%를 차지하고 있고, 이 가운데 환경관련 규제 연구가 절반을 차지할 정도로 비중이 높게 나타나고 있다. 반면에 경제적 규제 관련연구는 7편에 불과하였다. 한편 규제개혁과 관련한 논문이 8편이었고, 기타로 분류된 연구로는 위험 및 위험관리에 관한 연구가 4편이고, 중앙-지방간 규제권한의 조화, 규제의 역사적 변천, 규제영향분석제도, 자율규제, 규제와 재정의 관계, 규제개혁의 핵심과제, 규제완화과정에서의 사상·이해관계·제도에 관한 연구가 각각 1편씩 있었다. 분석대상 논문이 참고문헌에 수록되어 있지만 이들을 일별해 볼 수 있도록 논문제목과 핵심 연구주제 및 성격 등을 감안해 재분류·예시한 것이 <표 3>이다.

&lt;표 1&gt; 규제정책 연구의 주제 및 영역별 분류(1992-2000)

		정책 결정 과정	정책 집행 과정	이익 집단 및 공익 단체	규제 기관과 관료의 행태	규제 효과 및 개선 방안	정책 수단	기타	계
경제적 규제	중앙		2		1	3			6
	지방				1				1
	규제개혁								
사회적 규제	중앙	2	4	2	1	2	2		13
	지방	2	2				1		5
	규제개혁	2			1				3
	위험 및 위험관리	1	1					4	6
규제 및 규제개혁 일반		2			4	1		7	14
계		9	9	2	8	6	3	11	48

&lt;표 2&gt; 규제의 세부유형별 분류

경제적 규제 <sup>1)</sup>	진입규제	4
	가격규제	4
	소 계	8
사회적 규제	환경규제	14
	산업안전 및 보건 규제	5
	소비자 안전 규제	1
	사회적 차별 규제	
	교통안전규제	2
	위험과 위험의 관리	5
	소 계	27

주 1) 경제적 규제 논문에서 2개 이상의 세부 규제를 대상으로 한 연구는 해당란에 모두 표시하였음.

&lt;표 3&gt; 주요 연구주제와 유형 일람

정책결정 과정	규제정치 과정(최신용, 1992; 오세윤, 1993; 김병완, 1995), 환경규제 결정 요인(김재훈·정준금, 1996)
정책집행 과정	대상집단의 순응/불응 행태와 원인(김종래, 1995; 강제상·김종래, 1996; 박상주, 1999), 규제 형식주의(박통희, 1999), 정책집행 요인(김만배, 1994; 전영평, 1994; 박영주, 1996).
규제기관 및 관료 행태	규제포획 이론(사공영호, 1998), 정책경쟁 및 전략선택(신형균, 1993), 규제와 부정부패(최병선·사공영호, 1996; 김태윤, 1998)
이익집단 및 공익단체	공익단체의 활동전략(전정환, 1993), 정책결정과정에서의 공익단체의 역할(정준금, 1995)
규제효과와 개선방안 사례연구	의료산업의 가격규제(권순만, 1999), 우편산업의 진입·가격규제(이성우, 1996), 화물자동차운송산업(이용상, 1994), 교통안전규제와 억지효과(홍성삼, 1998), 토지이용규제(최혁재, 1999)
규제정책수단	환경규제에 관한 의식비교(전영평, 1996), 환경규제 정책수단 평가(이시경, 1996), 산업안전보건규제(조탁, 1993), 규제기준 설정의 오류 가능성과 대안(최종원, 1999)
규제개혁	김영삼정부 규제개혁(이용환, 1999), 규제개혁 기관과 관료의 행태(임보영, 1998), 사회규제 완화의 '풍선'효과(최성모·소영진, 1993a), 산업안전보건규제의 문제점(최성모·소영진, 1993b; 조성한, 1997), 규제완화와 규제행정기관(최병선, 1992b), 규제개혁의 핵심과제(최병선, 1997)
지방자치와 규제	규제분권화 효과(유재원 외, 1994; 김재훈, 1996), 자치단체의 규제 결정 요인, 환경규제권한의 차별적 분권화(김재훈, 1997), 지방의 경제적 규제에 대한 공무원과 기업인의 의식비교(신회권, 1996)
위험(risk)과 위험관리	현대사회와 위험의 문제(김영평, 1994), 위험의 인지(김영평 외, 1995), 위험의 사후적 관리(소영진, 1994), 위험의 특성과 대응전략(정의재, 1994; 최병선, 1994), 원자력 안전규제(최병선, 1995)
기타	산업안전보건분야의 자율규제 방식·도입(소영진, 1999), 규제의 역사적 변천(이성우·심영기, 1992), 규제영향분석제도(김정렬 외, 1998), 규제와 재정(최병선, 1998a), 규제완화과정에서의 사상·이해관계·제도 연구(최병선, 1998b)

## 2. 일반적 연구경향과 특징

### 1) 환경규제 등 사회적 규제 관련연구 활발

앞에서 지적한 바와 같이 국내의 규제정책 실증연구를 유형화해 볼 때 가장 두드러진 특징은 역시 사회적 규제, 특히 환경규제 관련연구가 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있다는 점이다. 여기에는 여러 가지 이유가 있을 것이나, 아마도 가장 중요한 이유는 사회적 규제 특히 환경규제가 다른 어떤 유형의 규제보다도 행정학자나 정책학자가 접근하기 쉽고 비교적 다루기 용이한 측면이 있어서가 아닐까 생각된다. 다시 말하면 기존의 정책학 및 행정학 이론을 규제정책 연구에 쉽게 응용할 수 있는 대상이 바로 이런 분야였을 것이라는 말이다. 환경규제 관련 연구의 대부분이 ① 규제정책 결정과정에서의 이익집단 및 환경단체의 활동과 영향력, ② 규제정책 집행과정에서의 순응(compliance) 확보 문제, ③ 규제권한의 지방분권화의 효과 및 평가, ④ 규제행정기관과 관료의 의식과 행태 등을 다룬 논문이라는 점이 이런 추론을 뒷받침해 주고 있는 듯 보인다. 이런 연구주제들은 기왕에 정책학 및 행정학적 관점에서 많이 연구되어 온 것들로서 다만 연구의 대상을 규제정책으로 삼고 있는 데 차이가 있다고 보기 때문이다.

실제로 이런 연구의 대부분은 규제이론 고유의 혹은 특유의 이론에 입각해 있다기보다는 기존의 정책학 및 행정학 이론을 규제정책 분야 연구목적에 적합하게 적절히 보완해 응용하고 있다고 보는 게 옳지 않나 생각되기도 한다. 여기서 이렇게 말하는 것이 혹여 이런 연구들의 기여를 과소평가하는 말로 들릴지도 모르나, 사실은 그 반대이다. 오히려 이런 연구들이야말로 교과서적이고 원론적인 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있던 국내의 정책학 연구가 실제적인 정책 영역으로 파고 들어가는 중요한 디딤돌이 되고 있다는 점에서, 또한 기존의 정책학 및 행정학 이론과 규제이론 및 규제정책 연구의 가교로서 의미가 크다는 점에서 매우 개척적인 연구와 노력으로 높이 평가되어 마땅하다고 생각한다.

이런 성향의 연구들 가운데 가장 주목되는 연구들이 바로 환경규제권의 지방분권화 효과를 분석·평가하고 있는 논문들이다. 이런 연구들은 적절하고 효과적인 환경규제 방안에 대한 여러 관계자집단의 의식조사로부터 지방자치단체간의 환경 규제의 강도와 효율성을 비교하면서 규제권한 위임의 지자체간 차별화를 주장하는 논문에 이르기까지 다양하다.

우선, 전영평(1996)은 “지방화시대의 환경의식과 규제방안” 연구에서 지역의 환경문제에 대한 규제 공무원, 지방의회 의원, 기업인, 전문가들의 의식을 설문조사한

결과 폐적인 환경과 경제의 활성화는 상호공존할 수 있다는 데 조사대상 집단간에 큰 차이가 없고, 이들이 지방자치단체의 환경규제의 강화에도 대체로 동의하고 있으며, 환경오염에 대한 유효한 대처방안으로서 조사대상자들이 악성오염자에 대한 특별 감독, 오염자에 대한 처벌 강화, 정부차원의 오염시설 설치, 오염자에 대한 부과금 부과, 청정환경기술의 개발을 중요하게 생각하고 있다고 밝히고 있다.

다음으로 환경규제 권한의 지방분권화 이후 환경규제가 강화되었는지 또는 약화되었는지를 조사한 연구를 들 수 있는데, 이런 연구들은 환경규제권한의 지방 위임이 환경규제의 강화 또는 약화를 초래할 가능성은 동시에 지니고 있다는 점에서 주목의 대상이 아닐 수 없다. 이 문제에 관하여 먼저 유재원 외 4명의 공동 연구자들은 “환경규제권의 분권화 효과”에서 1992년 환경규제권이 지방자치단체로 일원화된 이후 규제활동이 대폭 약화되고 이런 면에서 자치단체간에 별 차이가 없다는 사실을 밝히고 있다(유재원 외, 1995).

그러나 민선단체장 이후의 환경규제권의 분권화 효과를 연구한 김재훈(1996)은 이와 상반되는 연구결과를 제시하고 있다. 즉 민선단체장의 등장 이후 전반적 환경규제 활동이 대체로 강화된 것으로 나타나고 있으나, 환경규제 행정의 강도는 지방자치단체간에 큰 차이가 있다는 점을 강조하였다. 환경상태가 좋은 지역일수록 자치단체장의 규제의지가 강하며, 이것이 환경규제 행정의 강도를 결정하는 중요한 요인으로 작용하는 소위 “부의부 빈의빈” 현상이 나타나고 있다는 것이다. 이런 연구결과에 기초하여 김재훈(1997)은 환경규제행정의 수행방식을 우회경로, 자율경로, 자율적 협력경로 및 강제적 협력경로로 구분하여 설명한 다음 현재 우리 나라에서 사용되고 있는 강제적 수행경로와 우회경로가 서로 다른 규제능력 및 규제의지를 보이는 자치단체를 차별화하지 못함으로써 환경규제의 효과성을 저해하고 있다고 비판하고, 대안으로서 규제능력과 규제의지가 있는 자치단체에 대하여만 선택적으로 규제권한을 위임하는 자발적 협력경로를 따르는 것이 분권화의 효과성을 높일 수 있는 길이라고 일관되게 주장하고 있다.

한편 아래에서 분석하고 있는 규제정책의 집행과정 연구에 속한다고 볼 수 있는 “지방자치단체의 환경규제 결정요인 분석”에서 김재훈·정준금(1996)은 환경규제 처분의 강도 면에서 지방자치단체(시, 군, 구)간에 차이가 있는지를 분석한 결과 약한 처분(개선명령)보다는 강한 처분(이전명령, 허가취소, 폐쇄명령 등) 강한 처분의 경우 지자체간 차이가 두드러졌으며, 지자체의 단속 및 적발활동은 규제대상업체수, 주민저항 경험 여부, 환경운동단체의 존재 여부, 지자체의 규제 능력 등이 영향을 미치고, 이런 변수는 강한 처분의 빈도에는 부의 영향을 약한

처분의 빈도에는 정의 영향을 미치는 것으로 파악하였다. 이런 연구결과에 따라 이들은 환경규제 상의 “빈곤의 악순환”을 단절하기 위해서는 보유자원이나 규제 능력이 미약한 지자체에 대한 중앙정부 지원이 강화되어야 하며, 규제집행과정에 대한 지방환경단체와 지역주민의 활발한 참여를 촉진할 수 있는 방안이 마련되어야 한다고 제언하고 있다.

환경규제 다음으로 비교적 많은 연구가 이루어진 사회적 규제 분야인 산업안전보건 분야의 연구에서는 규제완화의 타당성과 정당성에 의문을 제기하는 논문들이 주를 이루었다. 우선 최성모·소영진(1993b)은 “산업재해의 현실과 산업안전보건규제 완화의 문제점”에서 일반적으로 사회적 규제가 경제활성화 내지는 정치적인 논리에 따라 완화되는 경향이 강하게 나타나고 있음을 지적하고, 구체적으로 1993년 「기업규제완화에 관한 특별조치법」에 의거한 산업안전보건 관련 법정 의무고용 규제(안전관리자, 보건관리자, 산업보건의 등의 의무고용 규제)의 완화를 분석 사례로 삼아 이 당시 산업안전보건규제에 대한 노동부 내의 정치적 지지도가 낮았고, 노동부장관의 주요 관심사가 새로운 노사 관계확립과 노동 관련법 개정이었으며, 노동조합도 임금인상에 관심이 더 커던 나머지 산업안전보건 행정체제의 기본축이요 근본으로서 결코 완화되어서는 안될 규제를 무분별하게 완화하고 만 우를 범하였다고 신랄하게 비판하고 있다(최성모·소영진, 1993b).<sup>2)</sup>

## 2) 규제정책 결정과정에서의 이익단체·공익단체의 활동 주목

거의 모든 경우 승자집단(winners)과 패자집단(losers)이 분명하게 나뉘는 규제정책 분야는 정책학 및 행정학에서 다루어 온 정책결정과정에 관한 이론의 적용하기 매우 적합하다고 말할 수 있다. 특히 그 자체가 이익집단정치 모형(interest group politics model)이면서 이를 규제가 처한 정치적 상황에 따라 대중정치적 상황, 기업가정치적 상황, 고객정치적 상황, 이익집단 정치적 상황의 4가지의 정치적 상

---

2) 그러나 이들의 이런 주장에 대해서는 반박이 있을 수 있다. 일정한 자격을 갖춘 안전·보건관리자 등의 고용을 의무화하는 규제는 그 의도나 취지 면에서 충분히 납득이 가는 면이 있지만, 이것은 사회적 규제수단 중 기술적 기준(technological standards) 규제 혹은 투입기준(input standards) 규제에 속하는 것으로서 이들의 의무고용이 산업안전보건의 향상에 반드시 기여할 것인지에 대해서는 심각한 의문이 있다(최병선, 1992a). 실제로 업계에서는 이런 규제가 지나치게 경직적이고 기업에 불필요한 경제적 부담만 가중시키고 있다는 불만을 끊임없이 제기해 왔다. 그러나 연구자들은 동 규제의 이런 양면성을 균형있게 다루지는 못하고 있다.

황모형으로 구성한 James Q. Wilson의 규제정치 모형 (regulatory politics model)은 정책학에서 일반적으로 다루고 있는 어떤 정책결정이론보다도 응용성이 높다(최병선, 1992a). 이 가운데 특히 고객정치 (client politics) 모형의 경우는 사적 이익집단의 영향력과 활동을, 기업가적 정치 (entrepreneurial politics) 모형은 공익단체의 역할과 활동을 분석하는 데 매우 유용하다.

그럼에도 불구하고 아직까지 이런 이론적 틀에 입각한 규제정책 결정과정 연구는 그리 많다고는 말하기 어렵다. 한가지 특징적인 사실로서는 사적 이익집단의 영향력이나 활동에 관한 연구보다는 공익단체의 역할에 주목하는 연구가 훨씬 많다는 점이다. 전형적인 예로서 전정환(1993)은 그의 학위논문인 “정책문제의 특성과 공익단체의 활동 전략에 대한 연구”에서 공익단체인 소비자 단체의 활동에 주목하는 선에서 한걸음 더 나아가 이들이 활동전략으로서 일반적으로 조사 연구결과의 공개, 성명 발표, 언론과의 회견 및 정치적 항의 등 대국민 상대의 간접적 전략을 선호하고 있다고 밝히고 있다. 식품안전 규제기준의 결정과정을 분석한 오세윤(1993)은 역시 규제정책 과정이 일반적으로 소비자의 입장보다는 생산자의 입장, 기업의 입장을 크게 반영하고 있는 것으로 분석하면서 소비자단체의 활동에 주목하고 있다. 한가지 흥미로운 점은 이런 연구들(오세윤, 1993; 정준금, 1995; 전정환, 1993)이 우리 나라의 규제정책과정에서 평시에는 일반적으로 생산자의 입장이 주로 반영되지만, 사회적 위기 시에는 소비자의 입장 등 공익을 반영하는 방향으로 바뀌는 일정한 패턴을 보이고 있음을 공통적으로 지적하고 있다는 사실이다.

공익단체의 역할과 영향력에 관한 연구에서도 특히 환경단체에 관한 연구가 많다는 점도 특징적이다. 이것의 이유는 앞에서의 논의와 같은 맥락에서 찾아볼 수 있을 것으로 생각된다. 정준금(1995)은 낙동강 폐놀오염 사건에서 환경단체의 주도적인 역할을 부각시키면서 이 문제가 신속하게 정책의제화된 원인을 이들의 적극적인 활동에서 찾고 있다. 전영평(1994)은 지방 정부 차원에서 지역의 환경단체가 잘 조직화되어있지 못할수록 환경규제의 실패의 가능성성이 큰 것으로 분석하고 있다. 그러나 이와 상반되는 연구도 없지 않아, 김재훈·정준금(1996), 김재훈(1996)은 환경단체가 자치단체의 환경규제에 미치는 영향은 제한적이라고 말하고 있다. 물론 환경단체가 있는 지역이 그렇지 않은 지역보다 환경규제 단속활동이 훨씬 활발한 것으로 나타나고는 있으나, 실제 적발건수를 비교해 보면 환경단체의 존재 여부가 유의미한 차이를 만들어내고 있지는 않다는 것이다.

이밖에 규제정책 결정과정에 관한 거시적 연구로는 과정론적 접근을 통해 우리나라에 정부규제가 증가해 온 배경과 원인을 의회, 규제행정관료, 이익집단의 행

태 측면에서 규명한 다음 입법 및 행정과정에서 불합리한 규제의 증가를 막을 수 있는 제도적 장치의 모색에 관심을 기울이고 있는 최신웅(1992)의 연구와, 환경정책 분야에서 주요 환경관련 법규의 제정 및 주요 관련제도의 입안과정에서 정부와 기업, 의회와 정당이 보여 준 삼자간 상호작용 패턴과 그것의 시대적 변화를 고찰하고 있는 김병완(1995)의 연구가 있다.

### 3) 규제정책 집행의 실패와 규제순응 확보에 대한 높은 관심

1990년대 규제정책에 대한 실증연구의 또 다른 큰 특징은 정책집행에 관한 연구가 상대적으로 많다는 것인데, 이 역시 위와 동일한 맥락에서 이해해 볼 수 있을 것으로 생각된다. 이런 연구들은 크게 기존의 행정학 및 정책학이론에 기초해 규제정책집행의 실패 또는 성공요인을 규명하려는 연구와 집행과정에서 피규제자의 순응에 영향을 미치는 요인을 규명하려는 연구의 두 유형으로 나누어 볼 수 있다.

먼저 규제정책 집행의 실패에 관한 연구로서 전영평(1994)은 규제자(정부), 피규제자, 그리고 규제수혜자들로 구성되는 규제의 삼각형을 상정하고, 규제자의 규제 충실성 또는 전념도, 피규제자의 규제에 대한 협조적인 태도, 규제수혜자의 규제정책에 대한 적극적 참여 여부를 기준으로 규제의 성공 여부를 평가하는 틀을 제시하면서, 구체적으로 대구 염색공단 폐수배출 규제 사례에서 피규제자인 염색공단이 수단과 방법을 가리지 않고 자신의 이익을 관찰시키기 위해 강력한 외부자원을 동원한 반면 피해자들은 조직적으로 저항하지 못하였고, 마침 중앙과 지역의 정치적·경제적 환경이 염색공단의 입장에 유리하게 전개된 결과 규제실패 현상이 나타나게 되었다고 분석하고 있다. 그는 지방의 규제기관일수록 지역의 정치경제적 연대로 인한 규제실패의 가능성이 크고, 지역경제에서 오염산업이 차지하는 경제적 비중이 클수록, 지역의 환경단체가 잘 조직화되어있지 못할수록, 지역민의 환경보호에 대한 의식과 참여가 약할수록 규제실패의 가능성성이 높다고 보고 있다.

한편 1981년에 도입된 이래 수차 개정되어 온 주택임대차보호법 상의 규제효과를 분석한 박통희(1999)는 규제실패의 요인으로서 형식주의에 주목하고 있다.<sup>3)</sup> 그

3) 참고로 박통희 교수는 이 논문에서 주택임대차 보호 관련 규제를 사회적 규제로 보고 접근하고 있으나, 이 규제는 경제적 규제로 보는 것이 타당하다고 생각한다. 이것은 규제유형의 분류에 관계되는 문제로서, 규제의 목적이 무주택자나 임차인을 보호하는 데 있다고 해서 이를 사회적 규제로 분류하는 것은 옳지 않다. 경제적 규제와 사회적 규제의 구분은 무엇보다도 중요하게 규제목적이 아니라 규제의 대상에 따라 이루어져야 하기 때문이다(최병선, 1992a).

는 주택임대차보호법이 형식주의로 홀려 주택임대차 거래의 실제를 지배하지 못하는 현실의 원인을 파레토 비효율성, 규제의 사회적 정당성 저하, 비공식적 사회 규칙과의 불일치, 기대별을 초과하는 기대이익, 규제당국의 집행 의지 약화, 사회적 갈등의 법적인 해결방식의 희피성향, 규제법규의 낮은 사회적 인지도에서 찾고 있다.

다음으로 규제정책에 대한 피규제자의 순응에 관한 연구들이 있는데, 우선 수질규제 정책의 경우를 연구한 강제상·김종래(1996)는 서울지역 소재 폐수배출업소를 대상으로 한 설문조사 결과, 사회적 압력요인이 직접적으로 기업의 순응을 유발하지는 못하고 정책내용이나 정책집행기관에게 영향을 미치는 것으로 조사되었고, 나아가 정책집행자인 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과에서는 집행기관의 적발 및 처벌이 피규제자의 순응을 좌우하는 요인인 것으로 나타났다면서 규제집행기관의 재원 및 인력 측면에서의 집행능력 제고, 적발가능성의 제고, 엄격한 처벌의 필요성과 중요성을 부각시키고 있다.

한편 박상주(1999)는 다소 특이하게 기대효용이론과 게임이론을 접합시켜 소위 피규제자의 “합리적 선택이론”을 구성하여 자동차 속도규제에 대한 운전자의 불응의 원인을 분석하였다. 이 연구에서 그는 피규제자는 규제법규 위반의 비용과 이익을 비교하여 후자가 전자보다 클 때 규제법규를 위반하게 되며, 법규 위반에 대한 처벌 확률이 높을수록 그리고 처벌의 강도(크기)가 클수록 법규위반은 줄어 든다는 고전적인 명제와 달리 피규제자는 처벌의 감수비용을 산정할 때 처벌의 확률이 아니라 처벌의 크기만을 인식하는 경향이 있다는 점을 찾아냈다고 주장하고 있다. 한편 서울시의 운전자에 대한 설문조사를 통해 음주운전자에 대한 처벌의 억제 효과를 연구한 홍성삼(1998)은 운전자들이 음주운전으로 적발되어 처벌 받을 확률이나 사고위험 그 자체보다는 자신의 음주상태에 대한 착오, 사고를 내지 않을 것이라는 잘못된 자신감, 경찰의 단속을 피해 갈 수 있다는 만용, 그리고 무엇보다도 중요하게 다음날 아침 차를 회수해야 하는 불편 등 소위 음주운전 촉발변수들이 음주운전을 유발하는 중요한 요인이 되고 있다고 밝히고 있다.

#### 4) 경제적 규제 관련 연구의 상대적 미약성

앞서 언급한 바와 같이 국내의 규제정책 실증연구의 분석에서 특징적인 현상의 하나가 사회적 규제의 연구에 비해 경제적 규제 관련 연구가 상대적으로 미약하다는 점이다. 이것은 우리 나라의 경제적 규제의 불합리성이 매우 높고 규제에 대

한 불만이 주로 경제적 규제 영역에서 제기되고 있는 현실을 고려해 볼 때 다소 의외가 아닐 수 없으나, 이 역시 우리 학계의 현실에서 그 원인을 찾는 것이 옳으리라고 생각된다. 다시 말하면 기존의 정책학 및 행정학 연구와 규제정책 연구간의 관계의 긴밀도 면에서 경제적 규제는 사회적 규제에 비해 훨씬 더 불리한 입장에 있다는 것이다. 여기에는 또한 경제적 규제의 성격은 물론이고 경제적 규제라는 명칭 그 자체가 일으키는 오해도 한몫하고 있는 듯이 보이는 데 즉 경제적 규제는 정책학자나 행정학자가 다루기에는 너무나도 경제학적이라거나 경제학적 분석능력이 모자라 다루기 어렵다고 생각하는 것이 그것이다. 그러나 이는 상당한 오해가 아닐 수 없다. 왜냐하면 경제적 규제에 관한 연구는 사회적 규제에 관한 연구 이상으로 그 폭이 넓고, 그 대부분의 연구에서 경제학적 지식만이 요구되는 것이 결코 아니기 때문이다.

그럼에도 불구하고 국내의 경제적 규제 관련 연구는 우선 숫자 면에서 매우 적을 뿐만 아니라 그것이 다루고 있는 문제의식이나 내용 면에서도 규제의 비효율성과 부작용을 지적하고 개선방안이나 대안을 제시하는 비교적 단순한 차원과 내용의 규범적 연구가 대부분이다.

우선 권순만(1999)은 “의료산업과 가격규제 : 효과와 개혁방안”에서 보험자, 소비자, 공급자, 정부 사이에 갈등의 원천이 되어 온 의료수가 규제의 배경으로서 의료서비스의 제공과 관련한 정보의 비대칭성, 불확실성, 형평성 등을 들고 이런 특수성을 고려할 때 의료수가를 전면적으로 시장에 맡겨두기는 곤란하나, 현행 가격규제 방식은 결과적으로 의료서비스 질 저하를 가져오고, 공급자의 유인수요에 의한 과잉진료 현상, 비급여 의료서비스의 비정상적 비대화 현상을 야기하는 등 문제가 많다고 보고, 이러한 문제를 최소화하기 위한 개선방향으로 진료비 지불제도의 개편, 시장의 활성화 정책을 제시하였다. 이성우(1996)는 “우편사업의 규제완화 방안” 연구에서 정보통신기술발달과 소비자 욕구의 변화 등 급변하는 우편 시장의 환경 변화를 전제로 우편사업 분야의 가격규제와 진입규제의 이론적 근거와 현황을 검토하고, 우편사업 분야에 경쟁을 제도화하기 위한 방안으로서 신서독점의 최대한 해제, 경쟁입찰제, 민간위탁 및 작업분담체제의 도입, 독립규제기관 및 우편이용자심의회의 설립, 불공정 경쟁행위 방지장치의 마련, 우편 요금의 현실화, 정부 우편사업자의 경영자율성 보장을 위한 조직개편 등을 주장하였다.

이용상(1994)은 “화물자동차운송사업의 규제정책”에서 화물운송시장에 대한 규제의 이론적 근거를 시장구조의 자연독점성에서 찾으면서 이를 비판적으로 분석

하면서 WTO체제의 출범과 시장개방 요구라는 새로운 환경 속에서 규제완화가 타당함을 밝히고 있다. 그는 화물운송사업이 경쟁적인 시장구조를 가지고 있으며 규모의 경제가 존재하지 않는데도 불구하고 각종 진입장벽을 두는 것은 정당화하기 어려움에도 많은 진입규제가 잔존해 있고 요금규제, 통행규제 등 자유로운 영업을 저해하는 경제적 규제가 많이 이루어지고 있는 반면, 오히려 승무원의 승무 시간 규제 등 국민생명과 화물수송의 안전성을 보장하기 위한 안전 관련 사회적 규제는 부재한 현실을 비판하면서 규제개혁의 큰 방향인 경제적 규제의 완화와 사회적 규제의 강화가 필요함을 역설하고 있다.

김만배(1994) 역시 “한국의 교통규제 정책집행에 관한 연구 : 택시산업을 중심으로”에서 1980년대 이후 회사택시의 면허, 개인택시 면허, 요금인가, 임금규제, 우선업체 지정, 시범업체 지정 등 각종의 진입규제와 가격규제가 행해지고 있으나, 이용자의 승차난 악화, 경영난 악화, 프리미엄(블로소득)의 발생 등 여러 부작용을 초래하고, 결과적으로 운수사업자들이 집행기관의 보호 속에서 성장은 하되 창의적이고 효율적인 경영과는 멀어지고 경쟁력을 상실하는 문제를 놓고 있다고 평가하고 있다.

사회적 규제의 경우와 대조적으로 지방정부의 수준에서 경제적 규제의 현황과 실태가 어떤지에 대한 연구가 전무하다시피한 상황에서 신회권(1996)의 연구는 예외적이다. 그는 “지방정부의 경제적 규제에 대한 규제당사자간 의식비교”에서 규제를 담당하고 있는 지방 공무원들과 피규제자인 지역기업인들을 대상으로 실시한 설문조사에 의하면 경제적 규제와 관련하여 지방공무원이 가장 중시하는 이해나 지방 공무원·해당 사업자의 영향력의 크기, 사업의 인·허가 소요시간, 자율규제에 따른 규제의 감소 가능성 등의 면에서는 양 집단간에 차이가 있음을 밝히고 있다. 여기서 한 걸음 더 나아가 신회권은 지방정부 수준의 경제적 규제에 대한 시각 면에서 지방공무원들이 공익모형적 시각을 취하고 있는 반면에, 지역기업인들은 지방정부의 경제적 규제를 공공선택모형 또는 지대추구모형에서 주장하는 내용과 부합하는 방향으로 이를 인식하고 있는 것으로 보인다고 분석하고 있다.

최혁재(1999)는 언뜻 사회적 규제 관련 연구로 잘못 이해될 수도 있는 “수질환경보전을 위한 토지이용규제에 관한 연구 : 팔당 상수원 주변지역을 중심으로”에서 우리 나라의 수질환경보전을 위한 현행 토지이용규제제도의 체계 및 내용과 제도 운영의 실태와 문제점을 분석하고 있다. 그는 수도권 상수원인 팔당호 주변 지역에 대한 토지이용규제의 실태를 분석해 본 결과 규제의 실효성이 대단히 미

흡하다는 사실을 찾아내고, 그 원인을 규제지역 지정 및 토지이용규제의 체계성이 부족하고, 규제내용이 정책 목표 및 지역여건과 괴리되고 있는 데 있다고 말하면서, 수질환경보전을 위한 토지이용규제의 합리화를 위해서는 먼저 규제지역 지정에 대한 체계의 확립이 필요하며, 좀더 현실적인 규제가 이루어질 수 있도록 관련제도를 개선해야 한다는 결론을 제시하고 있다.

### 5) 규제와 부패의 관계, 규제포획 현상에 대한 연구의 진전

행정학 및 정책학 분야의 학자들이 규제이론 및 정책연구의 발전에 독특하게 기여할 수 있는 영역이 바로 규제기관 및 관료의 특성과 행태에 관한 부분이다. 국내외를 막론하고 이 분야의 연구는 아직도 미개척의 공활한 지역으로 남아 있다고 해도 과언이 아니다. 여기에는 여러 가지 이유가 있겠지만 학자와 정책담당자의 서로 다른 문제인식과 의사소통의 애로가 가장 중요한 요인이라 할 수 있다. 다시 말하면 정책 현장에 있는 관료들은 이런 문제의식을 갖고 있지 못하고, 이런 면에서 문제인식을 갖고 있는 학자는 정책 현장에 파고드는 데 어려움이 있다는 것이다. 그러나 규제기관과 관료의 행태에 대한 깊이 있고 정확한 이해는 규제이론의 발전은 물론이고 내실있고 효과적인 규제개혁을 위한 필수요건이 되고 있다는 점에서 앞으로 좀더 많은 학문적 관심이 기울여져야 할 것이다.

이런 문제에 대한 관심과 인식이 최근 국내학자들에 의해 확산되고 있는 것은 여간 다행스럽고 고무적이지 않다. 특히 우리 나라의 경우 장기간 국가발전을 정부가 주도해 오는 과정에서 구조화·체질화되어 나타나고 있는 문제인 규제의 포획(regulatory capture) 현상에 대한 팔목할 만한 연구가 나오고 있는 것은 앞으로의 규제개혁은 물론이고 행정개혁의 방향설정과 관련해 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 포획이란 공익목적의 실현을 위해 존재하는 규제기관이 본래의 의도와는 달리 피규제산업이나 집단의 대리자로 전락하여 은연 중에 피규제집단의 선호와 일치되는 방향으로 또는 이들에 동정적인 입장에 피규제집단에 유리한 규제정책의 폐 나가는 현상을 말하는데, 우리나라에서 발견되는 포획현상은 선진국의 경우와는 매우 다른 독특한 측면이 있다(최병선, 1992a)는 점에서 앞으로 이 분야의 연구는 규제이론의 발전에 크게 기여할 수 있는 유망한 분야가 아닐 수 없다.

이런 면에서 사공영호(1998)의 박사학위 논문은 크게 주목할 필요가 있다. 그는 “가부장적 행정문화와 규제관료의 포획에 관한 연구”에서 우리나라의 행정체제에서 ‘국민들은 정부를 마치 부모같이 여기고 의존하여 하며 정부와 관료들은 기

업과 시민사회를 마치 자식처럼 여기고 보살피고 통제하려는 사고방식'으로 대변되는 가부장적 행정문화가 지배적이며, 이는 규제관료의 기업관과 규제조직의 편제, 그리고 규제행정의 수행방식 등에 매우 다양한 형태로 내재화되어 있으면서 규제행정체제의 친기업 성향(pro-business bias)을 놓고 기업에 유리한 규제정책의 산출을 유도하는 등 규제기관 및 관료의 포획현상을 유발하기도 하고 촉진하기도 하는 가장 핵심적인 요인이라고 보고 있다. 그는 이런 주장의 논거를 해운산업 부문의 대표적 규제인 화물유보정책(해상화물의 운성에 있어서 자국화물을 자국선이나 특정국의 선박에 적재하게 하여 자국해운을 보호하고자 하는 제도), 면허정책, 운임신고제도(외국선사들의 가격덤핑으로부터 국적선사를 보호하기 위하여 도입) 등에 대한 역사적 분석, 규제완화 정책의 수립 및 집행과정에서의 해운관료의 행태 등의 분석을 통해 입증하고 있다.

이밖에 부차적으로 규제기관과 관료의 포획현상의 존재를 추구하는 연구도 다수 이루어지고 있다. 예를 들면 규제권의 분권화와 관련하여 지방정부의 환경에 대한 자원 의존성으로 볼 때, 지방정부가 중앙정부보다 포획 가능성이 더 클 것이라는 논의 등이 대표적이다. 전영평(1994)은 지방의 규제기관일수록 지역의 정치 경제적 연대로 인한 규제실패의 가능성성이 크다고 주장하고 있다. 반면에 김재훈(1996)은 민선단체장 이후 환경규제행정의 변화 연구에서 1인당 제조업 생산액을 변수로 환경규제대상집단의 영향력을 살펴본 결과 이를 입증해 줄 만한 유의미한 결과는 얻지 못했다고 밝히고 있다. 또한 김재훈·정준금(1996)도 기초자치단체의 횡단면 분석에서 기업의 잠재적인 영향력을 나타내 주는 변수인 1인당 제조업생산액의 경우 경고처분에만 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다고 말하고 있다.

다음으로 규제와 부정부패의 관계를 다룬 연구로서 먼저 최병선·사공영호(1996)는 "부정부패와 정부규제"에서 규제를 경제적 규제와 사회적 규제로 나누고, 각 영역에서 규제와 부패가 어떤 연결구조를 갖고 있는지를 분석하고 있다. 먼저 경제적 규제 영역에서는 규제가 정부에 의한 지대(rent creation)의 중요한 원천임을 밝힌 다음, 규제가 모호하고 불투명할수록 부정부패가 증가하고 규제체계가 복잡할수록 규제회피수단으로서 정경유착이 심화된다고 말하고 있다. 이어서 사회적 규제영역에서는 우리 나라의 사회적 규제 정책수단의 선택이나 집행이 불합리하고 비현실적이어서 규제집행 과정에서 무수한 부정부패의 소지가 제공되고 있음을 지적하고 있다. 이들은 이런 문제의 해결을 위해 무엇보다도 부정부패의 척결이라는 관점에서 규제개혁 문제에 접근할 필요성이 크고, 규제의 투명성과 규제집행의 형평성을 제고하는 것이 중요하다는 점을 강조하고 있다.

한편 김태운(1998)은 위의 견해와는 다소 대조적으로 규제 자체를 부정과 비리의 원인으로 단정하여 무조건 철풀·완화해 나가야 하는 것으로 단순논리적으로 인식하는 여론은 문제가 있다고 지적하고, 비대한 정부영역, 낙후된 정책공학, 불투명한 행정 및 사회관행 등이 부정부패의 원인인 만큼 규제지향적 정책프로그램의 구조, 낮은 규제의 질, 비현실적인 선언적 정책프로그램의 만연 등이 시급히 개선해야 할 과제라고 지적하고 있다.

#### 6) 위험 및 안전규제에 관한 연구

규제정책 분야에서 그 동안 위험문제는 환경규제, 산업안전보건규제, 소비자보호규제의 하부 영역으로 다루어져 왔는데, 1994년을 전후해서 현대사회의 기술위험(technological risks) 문제의 성격을 규명하고 안전규제 및 안전관리에 관한 정책적 시사점을 도출하는 일단의 연구가 진행되었다. 우선 정의재(1994)는 위험의 특성과 예방적 대책 연구에서 위험의 특징과 의미를 살펴보고 한국인의 위험인지에서 나타나는 특수성을 분석하여 위험관리를 위한 정책적 함의를 도출하고 있다. 위험인지에 대한 국내최초의 대규모 설문조사 결과를 분석하고 있는 이 연구에서 정의재는 위험의 종류에 따라 위험의 인지에 많은 차이가 있음을 밝히고 있다. 또한 전체적으로 성별과 학력에 따라 위험인지에 뚜렷한 차이를 보이나 자발적이고 친숙하며 위험의 발현시기가 즉시적인 위험은 대체로 안전하다고 평가하는 데 비해 비자발적이고 낯설며 위험의 발현시기가 늦은 위험에 대해서는 위험의 지각도가 상대적으로 높다는 점을 발견하였다.

위와 동일한 설문조사 작업에 참여했던 김영평·최병선·소영진·정의재(1995)는 같은 위험일지라도 사회문화적 맥락에 따라 위험의 인지와 반응양식에 차이가 있음을 밝히고, 위험관리가 단순히 과학기술적, 공학적 차원에서만이 아니라 사회문화적 차원에서도 고려되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 특히 이들은 인지된 위험과 객관적 위험의 비교·분석을 통해 효과적인 위험의 관리 및 안전규제를 위한 정책적 시사점을 도출하고 있다. 한편 소영진(1994)은 위험의 사후적 관리 측면에서 보상이나 보험 등 손실보전장치, 그리고 비슷한 재해의 재발을 방지하기 위한 사회적 학습의 문제를 검토하고 있다. 이어서 김영평(1994)은 우리나라의 안전관리제도가 개선되지 못하는 이유는 능률성·경제성이 위험관련 규제기관을 지배하는 관료조직의 지배적 운영원리로 자리잡고 있기 때문이라고 지적하면서, 위기관리 조직에서는 모순의 관리가 정상상태라 할 수 있으며 능률성이 아니

라 경제성의 원리에 입각할 것을 주문하고 있다.

한편 최병선(1995)은 “원자력 안전규제와 행정체제”에서 원자력발전의 안전문제는 현대사회의 각종의 기술위협과는 상당히 다른 특성, 즉 다른 어떤 기술위험에 대해서보다도 원자력발전에 대한 안전관련 지식과 기술은 가장 많이 축적되어 있고 활용되고 있음에도 불구하고 여전히 국민들의 공포의 표적이 되고 있다는 점에서 원자력 안전문제에 대한 연구가 기술공학적 시각에서 보다는 사회심리학 등 폭넓은 사회과학적 시각에서 종합적으로 접근되어야만 할 필요성을 제기하고 있다. 그는 특히 이런 면에서 원자력 안전관리에 있어서는 기술공학적 측면보다는 인적 측면과 위험관리체계에 초점을 맞출 필요가 있다는 점, 그리고 안전규제 행정체제 면에서 현 원자력위원회의 기능은 원자력산업의 진흥 이전에 원자력 안전규제에 우선적인 중점을 두는 방향으로 전환되어야 할 필요성이 있음을 지적하고 있다.

#### 7) 규제개혁 관련 연구의 확산과 심화

당연한 일이지만 1990년대 이래 규제개혁이 줄기차게 추진되면서 규제개혁과 관련된 연구가 다각적으로 이루어지고 있다. 이런 연구들은 우선 규제개혁의 방향이 적절타당하고 정당성이 있는지를 다루는 것으로부터, 규제개혁 체제와 정책 결정과정에 대한 평가, 규제영향분석제도의 운영 개선, 대안적인 규제정책 수단의 제시에 이르기까지 점점 널리 확대되고 있다.

먼저 규제개혁의 방향과 전략을 평가하는 연구로서는 앞에서 검토한 최성모·소영진(1993) 등의 연구 외에 조성한(1997)의 연구가 있다. 그는 “현행 규제개혁 과정의 평가 : 보건복지부 규제개혁과정을 사례로”에서 중점적인 완화대상 규제를 선정하는 과정에서 완화 필요성이 높은 규제보다는 정치적 지지가 약한 규제가 주 대상으로 부각되는 경향이 있음을 지적하고 있다. 특히 보건복지부와 같은 사회규제 담당부처를 규제완화의 시범부처로 지정한 것을 비판적으로 보면서 규제완화가 아무리 대국적으로는 명분이 있고 필요한 과제라 할지라도 구체적으로 무엇을 어떻게 완화할 것인가에 대해서는 합리적이고 면밀한 검토, 그리고 관련부처 및 단체들과의 협의를 통한 합의도출 과정이 매우 중요함에도 불구하고, 규제개혁의 실질적 참여 그룹(정치집단, 관료집단, 전문가집단, 규제대상집단)간의 의견조율이 잘 이루어지지 않았을 뿐더러, 규제개혁만을 위한 특별기구를 설치하지 않고 해당 공무원, 산하단체의 직원들이 본연의 업무와 함께 규제개혁 과제를

수행함으로써 심층적인 분석이 거의 이루어지지 않고 있으며, 위원회의 운영에 있어서도 극히 제약된 정보와 시간적 제약으로 규제개혁안의 검토가 형식적으로 이루어지는 등의 많은 문제점을 노정하고 있다고 지적하였다.

최병선(1997)은 “우리 나라 규제개혁 정책의 핵심과제와 쟁점”에서 20년 가까운 역사를 가진 우리 나라의 규제완화 및 개혁과정에서 1997년 「행정규제기본법」 제정의 의미를 평가하고 우리 나라의 규제개혁 추진체계 전반에 걸쳐 제기된 많은 문제의식과 논의 가운데 행정학적·정책학적으로 깊이 있게 검토할 만한 가치가 있는 핵심적 논쟁 사항들을 정리하고 있다. 그는 ① 민간인주도 규제개혁의 한계성, ② 규제개혁의 목적에 대한 재검토 필요성, ③ 규제개혁에 대한 국민들의 지지확보를 위한 전제, ④ 규제완화와 조직개혁의 관계, ⑤ 규제와 부정부패의 관계 등은 앞으로 규제개혁 추진체제를 개선함에 있어 심도있게 검토해야 할 사항이기도 하지만, 우리 나라의 규제개혁 정책에 관한 중요한 연구주제가 되어야 한다고 말하고 있다.

한편 김영삼정부의 규제개혁 과정을 연구한 이용환(1999)은 “규제개혁정책의 영향요인 연구”에서 제도·정치·경제·사회·문화 등 상황적 요인, 그리고 규제 개혁의 이해당사자인 규제자, 규제개혁위원회, 피규제자, 여론과 국민의 상호작용에 주목하면서, 김영삼 정부가 추진했던 경제력 집중 억제 규제, 상수원 보호 규제, 의약품의 표준소매가격 규제, 산업입지 및 공장설립절차 규제를 사례로 삼아, 우리나라의 규제개혁 과정에서는 상황적 요인이 규제개혁을 충동하는 자극제로 작용하는 반면, 이해관계자들은 이러한 요인에 지대한 영향을 받으며, 특히 제도적·문화적 요인의 영향이 커 규제개혁이 반재벌적 편향성을 보이는 경향이 있다고 분석하고 있다.

이어서 규제개혁에 대한 실증연구의 상당수는 기존의 명령지시적인 규제정책 수단보다는 시장경제 유인을 활용하는 좀더 효율적이고 효과적인 규제정책 수단을 대안으로 제시하는 연구들이다. 이미 앞에서 검토한 바 있는 권순만(1999), 이 용상(1994), 김만배(1994)의 연구 외에 특기할 만한 연구는 그리 많지 않으나, 이 시경(1996)은 “환경규제 정책수단 선택의 쟁점과 기준”에서 환경규제 정책수단의 유형을 사전적·명령지시적 규제(환경영향평가, 인허가/의무부과), 사후적·명령지시적 규제(행정명령, 행정벌/공급거부), 사전적·시장유인적 규제(환경세(광의), 보조금), 사후적·시장유인적 규제(배출부과금, 범칙금)로 분류하고, 환경규제의 선택기준으로서 일반적 선택기준으로 효과성, 능률성, 공평성, 실현가능성을, 특별히 고려해야 할 선택기준으로 원인자 책임, 환경개선을 위한 유인의 부여 정도,

가능한 최선의 기술수준 (best available technology, BAT), 불확실성을 제시하면서, 이런 선택기준에 의거 환경규제 정책수단을 평가해 본다면 환경세> 배출부과금> 행정명령> 인허가> 환경영향평가> 행정별, 공급거부> 보조금> 범칙금 순으로 우열을 평가할 수 있다면서, 제반 여건이 조성된다면 시장유인적 정책수단을 과감히 도입해야 한다고 주장하였다.

다음으로 산업안전보건규제 분야의 연구로서 먼저 조탁(1993)은 “산업안전보건 정책의 정부개입에 관한 연구: 규제전략과 유인전략을 중심으로”에서 명령지시적 규제보다는 비용효과성이 높은 시장유인적 규제정책 수단에 의존하는 성향이 크게 증가하고 있다고 지적하고 있다. 한편 소영진(1999)은 “한국의 산업안전보건 규제 개선방안 연구: 자율규제 개념을 중심으로”에서 우리 나라의 높은 율의 산업 재해를 감소시키는 데 있어서 효과성이 낮은 재래의 명령지시적 규제를 강화하는 것은 대안이 되지 못한다고 보고, Elinor Ostrom의 자율관리(*self-governing*) 개념으로부터 산업안전보건 분야의 자율규제 성공조건을 탐색하면서 점진적으로 자율규제 방안을 채택할 것을 제안하고 있다. 여기서 그는 이 분야에서 자율규제가 성공적으로 이루어지도록 하기 위해서는 기업주와 노조간의 상호감시체계를 구축하고, 근로자의 안전의무도 기업주와 동등하게 규정하는 한편, 기업주의 안전조치 불이행에 대한 근로자의 대항권을 보장해 줌으로써 노사간에 동등한 권한과 의무를 부여하고, 안전관리자를 근로자가 직접 선출하도록 하여 독립적 지위에서 활동할 수 있도록 하며, 산업안전보건위원회를 확대 설치하고 권한을 강화하며, 근로자에 대한 위험정보의 제공을 의무화하는 등의 조치가 필요하다고 보고 있다.

규제개혁과 관련해 행정학 및 정책학적 관점에서 큰 관심거리라 할 수 있는 것이 바로 규제개혁 과정에서 규제기관과 관료가 어떤 반응과 행태를 보이는지, 또는 실제적인 규제개혁의 주체라 할 수 있는 규제기관 및 관료들이 조직의 권한 축소를 의미하기도 하는 규제개혁을 과연 어떻게 받아들이고 있고, 어떻게 전략적으로 대응하는지를 연구하는 것이다. 이런 측면에서 우선 최성모·소영진(1993)은 “사회규제완화의 풍선효과: 규제완화조치에 대한 규제기관의 대응전략을 중심으로”에서 “풍선효과”라는 새로운 개념을 등장시키고 있다. 이들은 먼저 1993년 「기업활동 규제완화 특별조치법」이 제정되면서 산업안전보건규제의 중추라 할 수 있는 법정고용인제도가 완화된 이후 노동부가 법정고용인 운영에 관한 지침이나 조치를 강화하고 있는 것을 볼 수 있는데, 이런 노동부의 대응조치는 규제기관이 외부로부터 규제완화 압력에 가해지면 한편으로는 규제를 완화시키되 다른 한편으로는 간접적으로 그리고 비가시적으로 사실상 규제를 다시 강화시키는 조치를 취

함으로써 마치 한쪽이 눌리면 다른 쪽이 부풀어오르는 풍선과 같이 규제완화 이전과 이후의 규제의 수준이 거의 유사한 상태에 머무는 소위 “풍선효과” 현상을 잘 보여 주고 있다고 분석하고 있다.

이들은 사회규제 완화의 풍선효과의 특징을 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 규제기관은 상부의 규제완화 압력에 명령-복종의 관계에 대응하면서 서서히 전략적인 대응을 시도한다. 둘째, 규제기관은 규제완화 압력에 직접적으로 대응하기보다는 다른 정책수단이나 조치를 통하여 완화된 부분을 간접적으로 강화시키는 방편으로 감시·감독방법을 강화하거나 새로운 집행규칙을 개발하는 등 규제정책의 집행을 강화하는 현상이 나타난다. 셋째, 완화된 규제를 다시 강화시키기 위해 규제기관은 매우 기술적·전문적 조치를 이용한다. 마지막으로 규제기관은 규제의 전체적인 수준에 있어서 규제완화 이전의 수준으로 회귀하려는 경향이 있다.

한편 임보영(1998)은 박사학위 논문인 “규제완화과정에 있어서의 규제기관과 관료의 행태에 관한 연구”에서 규제기관 및 관료의 행태는 규제완화 추진기구의 특성과 성격에 따라 달라진다는 사실을 밝히고 있다. 이 연구에서 임보영은 우리나라의 규제완화 추진기구 중 김영삼 정부시절의 행정쇄신위원회와 경제행정규제 위원회를 분석대상 사례로 삼아 규제기관과 관료들이 느끼는 책임을 흡수해 줄 수 있는 방식의 차이, 규제완화 추진기구의 규제완화 추진 목적의 일관성 여부, 규제완화 추진기구의 전문성의 차이가 관료의 대응전략이나 행태에 상당히 큰 차이를 유발하였다고 주장하고 있다.

최병선(1992b)은 “규제완화와 규제행정기관”에서 1992년 행정규제완화 민간자문위원회가 대정부 건의한 총 753건의 규제완화 대상과제 중 해당 정부부처가 건의내용에 동의하기 어렵거나 수용하기 어렵다고 회신한 270건의 과제를 가격규제, 진입규제, 직업면허, 각종 거래관련 규제, 토지 및 건축규제, 환경·위생규제, 산업안전 및 근로자보호 규제로 나누어 각각의 경우 정부가 제시한 논거를 비교분석하고 있다. 여기서 최병선은 동일한 규제사안에 대한 정부와 민간의 시각과 문제인식에 큰 차이가 있음을 밝히고 그 원인으로서 정부와 민간간의 시장기능에 대한 신뢰의 차이, 정부산하단체에 대한 시각의 차이가 이런 인식의 차이를 보이고 있다고 평가하고 정부가 중앙집권적이고 행정편의주의적인 시각에서 벗어나 규제완화의 근본취지를 좀더 깊이있게 이해하고 좀더 적극적으로 규제완화에 임해야 할 필요가 있음을 강조하고 있다.

끝으로 규제개혁과 관련한 새로운 연구영역이 바로 불합리하고 비현실적인 규제의 신규도입이나 강화를 제도적으로 방지하기 위한 목적을 갖고 있는 규제영향

분석 (regulatory impact analysis: RIA) 제도의 도입과 정착에 관한 연구라 할 수 있다. 김정렬·김태윤·노현종(1998)은 1997년부터 시행되기 시작한 「행정규제기본법」에 따라 규제개혁위원회가 정식으로 규제영향제도를 시행하는 시점에서 이 제도의 정착을 위한 조건과 과제를 논의하였다. 이들은 이 제도의 도입과 시행을 권고해 온 OECD의 성과기준과 실행전략을 참고하여 규제영향분석 심사지침에 예상되는 규제준수율에 대한 규제입안자의 판단을 제시하도록 요구할 것, 규제심사제도의 내실을 기하기 사전검토제를 도입하고 외부평가체계를 마련할 것, 규제심사대상인 중요 규제의 분류기준을 확대할 것, 비용편익분석 기법의 적용에 필요한 측정 및 평가방법 개발을 위한 연구에 착수할 것, 기존 규제의 정비과정에서도 규제영향분석 지침을 그대로 적용할 것 등을 자세하게 제안하고 있다.

### III. 평가 및 앞으로의 연구과제와 방향

이상에서 1992년 이후 국내의 행정학·정책학계에 발표된 규제정책 관련 실증연구의 일반적 경향과 특징을 정리해 보았거니와, 그 이전의 시기에 비한다면 양적인 면에서나 질적인 면에서나 큰 진전이 이룩되고 있다고 말할 수 있다. 아마도 이런 추세는 앞으로 상당기간 계속되어 나갈 것이며, 기존의 정책학·행정학 연구의 지평의 확대와 더불어 이들 학문이 좀더 구체성과 실천성을 갖춘 연구로 발전해 가는데 다른 어느 분야의 연구보다 크게 기여하게 될 것이다.

우리 나라는 어떤 면에서 보든 규제정책 연구의 보고라 해도 과언이 아닐 것이다. 앞으로의 연구과제와 방향에 대하여 이미 여러 곳에서 언급해 왔으나, 특히 강조할 필요가 있다고 생각되는 것들은 다음과 같다.

첫째, 1980년대 초 이래 규제개혁이 국가의 중요 개혁과제로 다루어져 오고 있는데, 이 과정에서 거듭 확인되고 있는 사실 중 하나가 바로 우리나라의 규제지향적 행정풍토와 문화라 할 수 있다. 이 문제는 우리나라에서의 자본주의의 발전 과정, 국가-사회관계의 구조변동, 이 과정에서 정부가 차지해 온 위상과 역할, 시민사회의 발전 수준 등을 상호긴밀하게 연결시켜 고찰해야 할 문제로서 대단히 어렵고 복잡한 연구주제이기는 하나 우리나라의 토착적 규제정책 연구 더 나아가서는 우리나라의 행정과 정책의 특수성을 규명하는 데 있어서 매우 요긴하고 중요한 연구 과제가 아닐 수 없다.

둘째, 우리 나라의 주요 규제를 역사적인 관점에서 그리고 정치경제학적인 관

점에서 폭넓게 접근하고 깊이 있게 분석하는 연구가 시급하다. 단지 성공적인 규제개혁의 추진을 위해서만이 아니라 우리 경제사회의 정치경제적 속성을 깊이 있게 이해하는 데 있어서 주요 규제의 정치경제학적·행정학적·정책학적 연구만큼 크게 기여할 것은 달리 없을 것이다. 이런 연구 역시 결코 쉬운 과제가 아니다. 특히 현재 국내의 규제 연구자의 폭이 좁다는 점을 생각하면 요원한 과제가 아닐 수 없다. 그러나 최근 상당히 빠른 속도로 규제정책이 정규 교과목으로 채택되는 추세이고, 박사학위 논문으로 규제정책 관련 연구가 각광을 받고 있다는 점에서 희망적인 면이 없지 않다.

셋째, 지금까지 다소 기술적인 성격이 강한 연구들이 주류를 형성해 왔다고 한다면 앞으로는 좀더 직접적으로 규제이론의 발전에 기여할 수 있는 연구들이 이루어지기를 기대한다. 앞에서 검토한 최성모·소영진(1993)의 사회규제 완화의 풍선효과 연구나 사공영호(1998)의 연구와 같이 규제이론의 새로운 영역을 개척하는 연구들이 나오기를 기대하는 것이다. 어떤 면에서 독특한 규제환경을 갖고 있는 우리 나라는 이런 면에서 많은 연구 소재를 간직하고 있다고 생각한다.

넷째, 제도론(신제도론)적 관점에 입각한 규제연구의 활성화가 필요하다. 규제는 공식적 제도(formal institutions)의 핵심이다. 한마디로 말해 한 사회의 게임규칙(rules of game)이며 사회구성원간의 상호작용 패턴과 효율성을 직접적으로 좌우하는 것이 제도라 할 때 이것의 핵심이 바로 규제라는 것이다. 현재 우리 행정학 및 정책학계에서 제도연구에 대한 관심은 크게 일고 있으나 구체적인 사례연구나 실증연구는 빈약하다. 규제정책 분야는 이런 면에서 가장 좋은 제도연구의 터전이 될 것이다. 현재 이러한 차원에서의 연구는 최병선(1998b)의 연구 정도가 있을 뿐인데, 제도론에서 사용되고 있는 여러 가지 새로운 분석적 개념은 이런 측면에서 무한한 연구의 가능성을 제공하고 있다고 본다. 다섯째, 재산권(property rights) 이론이나 거래비용(transaction costs) 이론을 근간으로 하는 신제도론 외에도 공공선택(public choice) 이론, 지대추구(rent-seeking) 이론, 부패이론, 억지이론(deterrence theory), 법집행(law enforcement) 이론 등 규제연구와 직·간접적으로 관련이 깊은 다른 이론적 맥락에서 본 규제정책 연구 역시 앞으로 주목을 받게 될 것이다.

다섯째, 규제는 “보이지 않는 조세(hidden tax)”의 성격을 지니고 있다(최병선, 1998a). 이런 면에서 규제와 재정의 관계, 혹은 규제정책과 재정정책의 관계에 관한 연구도 새로운 연구의 대상이 될 수 있다. 여섯째, 앞에서도 언급하였으나 규제영향분석제도는 일몰심사(sunset review) 제도와 더불어 현재 OECD 각국의 가장 중요한 규제개혁 수단으로 자리잡고 있다. 기본적으로 비용편익분석을 기초로 하

는 이러한 제도의 활용과 정착을 위해서는 앞으로 연구되어야 할 과제가 산적해 있다고 해도 과언이 아니다.

### 참 고 문 헌

- 강제상·김종래, “수질규제정책에 대한 정책대상집단의 순응에 관한 연구,” 「한국정책학회보」 제5권 제2호, 1996.
- 권순만, “의료산업과 가격규제 : 효과와 개혁방안,” 「한국정책학회보」 제8권 제2호, 1999.
- 규제개혁위원회, 「1998년도 규제개혁백서」, 1999.
- 규제연구회, 「규제개혁의 비전과 전략」, 1998.
- \_\_\_\_\_, 「규제개혁 추진체계 개선 및 규제개혁의 발전방향」, 1999.
- \_\_\_\_\_, 「특성별 규제분류와 규제개혁에의 시사점」, 2000.
- 김만배, “한국의 교통규제정책집행에 관한 연구 : 택시산업을 중심으로,” 건국대학교박사학위논문, 1994.
- 김병완, “환경정책 결정에 있어서 정경관의 삼각관계,” 「한국행정연구」 가을호, 1995
- 김영평, “현대사회와 위험의 문제,” 「한국행정연구」 겨울호, 1994.
- 김영평·최병선·소영진·정익재, “한국인의 위험인지와 정책적 합의,” 「한국행정학보」 제29권 제3호, 1995.
- 김정렬·김태윤·노현종, “규제영향분석제도의 정착을 위한 조건과 과제,” 「한국정책학회보」 제7권 제3호, 1998.
- 김재홍·김일중·김정호·박찬일·이승철·홍성종, 「정책적 규제 비판」, 서울 : 한국경제연구원, 1994.
- 김재훈, “집권과 분권의 조화 : 환경규제를 중심으로,” 「한국행정학보」 제31권 제1호, 1997.
- \_\_\_\_\_, “민선단체장 이후 환경규제행정의 변화,” 「한국행정학보」 제30권 제3호, 1996.
- 김재훈·정준금, “지방자치단체의 환경규제결정요인 분석,” 「한국행정학보」, 제30권 제4호, 1996.
- 김태윤, “규제개혁과 부정부패,” 「한국행정연구」 제7권 제4호, 한국행정연구원,

- 1998.
- 김종래, “한국의 행정규제에 있어서 순용행태에 관한 연구 : 서울시의 수질규제사례를 중심으로,” 한양대 대학원 박사학위논문, 1995.
- 박상주, “정책불용에 관한 합리선택론적 연구 : 교통안전 규제정책을 중심으로,” 연세대대학원 박사학위논문, 1998.
- \_\_\_\_\_, “교통규제정책의 불용에 관한 행태적 원인분석 : 자동차 속도규제불용에 대한 합리적 선택가설을 중심으로,” 「한국정책학회보」 제8권 제2호, 1999.
- 박영주, “환경규제의 실패요인 분석 : 수질오염을 중심으로,” 성균관대 대학원 박사학위논문, 1996.
- 박통희, “사회적 규제로서 주택임대차보호법의 형식주의와 원인,” 「한국정책학회보」 제8권 제3호, 1999.
- 사공영호, “가부장적 행정문화 속에서의 규제기관 및 관료의 포획 현상 연구,” 「한국행정학보」 제32권 제2호, 1998.
- \_\_\_\_\_, “가부장적 행정문화와 규제관료의 포획에 관한 연구,” 서울대 대학원 박사학위논문, 1998.
- 서울시, 「1999년도 규제개혁백서」, 1999.
- 소영진, “한국의 산업안전보건규제 개선방안 연구 : 자율규제개념을 중심으로,” 「한국정책학회보」 제8권 제2호, 1999.
- \_\_\_\_\_, “위험의 사후적 관리,” 「한국행정연구」 겨울호, 1994.
- 신형균, “공공조직의 정책경쟁 및 전략선택과 제도의 역할 : 환경규제정책을 중심으로,” 고려대 대학원 박사학위논문, 1993.
- 신희권, “지방정부의 경제적 규제에 대한 규제당사자 간의 의식비교,” 「한국정책학회보」 제5권 제2호, 1996.
- 오세윤, “규제기준의 결정과정 분석,” 「한국행정연구」 가을호, 1993.
- 유재원 · 안문석 · 안광일 · 최성모 · 김정수, “환경규제권의 분권화 효과,” 「한국행정학보」 제29권 제1호, 1995.
- 이성우 · 심영기, “한국정부규제의 역사적 변천과정,” 「한국행정연구」 겨울호, 1992.
- 이성우, “우편사업의 규제완화방안,” 「한국정책학회보」 제5권 제1호, 1996.
- 이승철 · 한선옥, 「규제완화 정책 평가」, 서울 : 한국경제연구원, 1995.
- 이시경, “환경규제 정책수단 선택의 쟁점과 기준,” 「한국행정학보」 제30권 제1호, 1996.

- 이용상, “화물자동차운송사업의 규제정책,”『한국행정학보』 제28권 제2호, 1994.
- 이용환, “규제개혁정책의 영향요인에 관한 연구,” 성균관대 대학원 박사학위논문, 1999.
- 임보영, “규제완화과정에 있어서의 규제기관과 관료의 행태에 관한 연구,” 서울대 대학원 박사학위논문, 1998.
- 전국경제인연합회, 「한국경제의 단기전망과 구조조정에 대한 평가 설문조사」, 1999. 7. 20.
- 전영평, “지방화시대의 환경의식과 규제방안,”『한국행정학보』 제30권 제1호, 1996.
- \_\_\_\_\_, “환경규제 실패의 모형구성과 그 적용,”『한국정책학회보』 제3권 제2호, 1994.
- 전정환, “정책문제의 특성과 공익단체의 활동전략에 관한 연구,” 서울대 대학원 박사학위논문, 1993.
- \_\_\_\_\_, “김대중 정부의 규제개혁 내용과 평가,”『광주대학교 사회과학연구』 제9집, 1999.
- 정의재, “위험의 특성과 예방적 대책,”『한국행정연구』 겨울호, 1994.
- 정준금, “사회적 위기에 대한 정책대응과정 분석,”『한국행정학보』 제29권 제1호, 1995.
- 조성한, “현행 규제개혁과정의 평가 : 보건복지부 규제개혁과정을 사례로,”『한국행정연구』 겨울호, 1997.
- 조 탁, “산업안전보건정책의 정부개입에 관한 연구 : 규제전략과 유인전략을 중심으로,” 서울대 대학원 박사학위논문, 1993.
- 최병선, 「정부규제론 : 규제와 규제완화의 정치경제」, 서울 : 법문사, 1992a.
- \_\_\_\_\_, “규제완화의 규제행정기관,”『한국행정연구』 여름호, 1992b.
- \_\_\_\_\_, “위험문제의 특성과 전략적 대응,”『한국행정연구』 겨울호, 1994.
- \_\_\_\_\_, “원자력 안전규제와 행정체제,”『행정논총』 제23권 제1호, 1995.
- \_\_\_\_\_, 사공영호, “정부규제와 부정부폐,”『한국행정연구』 겨울호, 1996.
- \_\_\_\_\_, “우리나라 규제개혁정책의 핵심과제와 쟁점,”『행정논총』 제35권 제2호, 1997.
- \_\_\_\_\_, “정부규제와 재정정책의 관계에 대한 소고,”『한국의 재정과 재무행정』, 강신택교수 정년기념논문집, 서울 : 박영사, 1998a.
- \_\_\_\_\_, “규제완화의 정치 : 사상, 이해관계, 제도의 역학,” 진창수 편, 「규제완화의

- 정치 : 비교연구』, 성남 : 세종연구소, 1998b.
- 최성모·소영진, “사회규제완화의 풍선효과 : 규제완화조치에 대한 규제기관의 대응전략을 중심으로,”『한국행정학보』 제27권 제4호, 1993a.  
\_\_\_\_\_, “산업재해 현실과 산업안전보건규제 완화의 문제점,”『한국행정학보』 제27권 제2호, 1993b.
- 최신용, “정부규제에 대한 과정론적 접근과 통제방안,”『한국행정연구』 여름호, 1992.
- 최종원, “불확실성하의 정부규제정책결정의 한계 : ‘잘못된 긍정’의 오류 최소화전략의 문제점과 대안적 전략,”『한국행정학보』 제33권 제4호, 1999.
- 최혁재, “水質環境保全을 위한 土地利用規制에 관한 研究 : 팔당상수원 주변지역을 중심으로,” 건국대 대학원 박사학위논문, 1999.
- 한광석, “현 정부 규제개혁 평가와 과제,”『규제개혁, 어디까지 왔나』, 세미나 발표자료, 서울 : 한국경제연구원·중앙일보, 1999.
- \_\_\_\_\_, “김대중정부의 규제개혁 평가,”『규제연구』 특집호, 1999.
- 홍성삼, “교통안전 규제의 억제 효과에 관한 연구 : 음주운전을 중심으로,” 서울대 대학원 박사학위논문, 1998.