

規制行政機關과 官僚의 行態에 관한 研究**

崔炳善*

目次	
I. 序論	
II. 規制行政機關의 組織類型	
III. 規制機關과 政治的 境環과 規制機關 行態	
가. 規制行政機關의 生命週期 理論	思決定 節次와 規制機關 行態
나. 官僚組織의 生命週期 理論	가. 規制機關의 組織과 任務 나. 規制機關의 意思決定 節次
다. 規制行政機關의 捕獲理論	V. 規制機關官僚의 誘因體系
IV. 規制機關의 組織, 任務, 意	가. 高級規制官僚의 性向 나. 規制機關의 豫算誘因 다. 規制官僚의 返職時 誘因
	VI. 規制緩和와 規制機關 行態
	VII. 結論

〈要約〉

행정기관이 부패 또는 무능하여 공익 목적을 충실히 수행하지 못하는 현상은 어떤 형태의 행정기관에서나 나타날 수 있는 문제이나 상반되는 이해관계를 조정하여 바람직한 경제사회질서를 창출하고 유지해야 하는 규제행정기관의 경우에 더욱 심각하게 나타나는 것을 볼 수 있다. 특히 규제행정기관의 경우에 있어서는 흔히 규제기관이 공익 목적의 달성을 위하여 봉사하기보다는 피규제집단이나 산업의 대리자(agent)로 전락하여 이들의 이익을 옹호하는 현상이 중대한 문제로서 지적되고 한다. 본 논문은 규제행정기관과 규제관료의 이러한 행태가 연유되는 원인에 관한 이론들을 규제기관의 정치적 환경, 규제기관의 조직 및 의사결정 과정상의 특성, 규제관료의 독특한 유인체계를 중심으로 체계적으로 정리하고 있다. 또한 본 논문은 규제기관의 입장에서 조직의 축소를 초래하는 것으로 이해되는 규제완화에 대하여 어떠한 반응을 보이게 되는지에 대하여도 검토를 하고 있다. 본 논문에서 검토되고 있는 이론들이 모두 충분한 경험적인 연구를 통하여 확립된 이론이라고 보기是很들다. 이런 뜻에서 본 논문이 앞으로 이러한 경험적 연구를 촉진하는 하나의 계기가 될 수 있기를 희망한다.

I. 序論

정부규제는 정부가 바람직하게 여기는 경제사회적 질서를 형성하기 위하여

* 서울大 行政大學院 助教授

** 이 연구는 1990년도 서울대학교 대학발전기금의 연구비지원에 의하여 이루어졌음.

개인이나 기업의 자유로운 의사결정 또는 행위에 제약을 가하는 일체의 정부 행위이다. 또한 사유재산권의 보장을 근간으로 하는 자본주의 경제체제 하에서 정부 규제는 개인이나 기업의 기본권 및 재산권에 대한 제약을 초래하게 되는 것이 불가피하다. 정부 규제를 둘러싸고 수많은 경제사회집단이 자신의 이익을 최대한으로 보장하기 위해서 또는 손해를 최소화하기 위해서 다양한 정치적 노력을 경주하는 것은 바로 이러한 이유 때문이다.

규제 행정기관은 상반되는 이해관계 집단의 정치경제적 이해를 조정하여 일정한 방향으로 경제 사회적 질서를 창출하고 유지하는 역할을 담당하는 행정조직이다. 다시 말하면 규제 행정기관은 다양한 이해관계집단의 정치경제적 상호작용이 일어나는 주된 장소(locus)인 것이다. 그것의 조직 형태 여하를 불문하고 모든 규제 행정기관은 본질적으로 준입법적, 준사법적 기능(quasi-legislative, quasi-judicial functions)을 수행하는 권력기관이라는 점에서 일반적인 행정기관과는 성격을 달리한다. 규제 업무를 다루는 행정기관을 통틀어 흔히 “제 4의 정부(the fourth branch of government)”라고 부르는 이유도 바로 여기에 있다.¹⁾

이와 같이 행정체계 및 그것의 운영양식 면에서 독특성을 발휘하고 있는 규제 행정기관은 당연히 공익 목적을 위하여 규제 업무를 효과적으로 수행하여야 할 것이나 실제로 있어서 당초의 公益目的(public interest goal)으로부터 유리되거나 일탈하여 규제 업무를 수행하는 현상이 흔히 지적되고 있다. 보통 規制失敗(regulatory failure)라고 불리우는 현상은 대체로 다음의 세 가지 경우로 대별하여 볼 수 있다. 첫째는 규제기관의 관료가 腐敗(venal)하여 규제권한을 개인의 금전적 목적을 위하여 불법적으로 사용하는 경우이다. 물론 이러한 문제는 규제 기관에서만 예외적으로 나타나는 것이 아니고 어떤 형태의 행정기관에서나 있을 수 있는 문제이다. 그러나 상반된 이해관계를 관리해야 하는 규제기관은 그것의 조직 특성으로 인하여 여타의 행정기관에 비하여 이러한 문제를 야기할 가능성을 보다 많이 가지고 있다고 할 수 있다.

둘째, 規制機關이 無能한(incompetent) 경우에도 규제기관은 공익 목적을 달성할 수 없다. 이와 같은 규제기관의 무능성은 주로 규제기관이 충분한 예산이

1) 물론 이것은 미국과 같이 대부분의 규제기관이 독립 규제위원회(independent regulatory commission)의 형태를 취하고 있는 경우를 지칭하는 것이다. 미국에서 이러한 독립 규제위원회들은 정도의 차이는 있으나 대체로 입법부, 행정부, 사법부에 대하여 상당한 정도의 독립성을 유지하는 행정체계상 특수한 지위를 점하고 있다. Damodar Gujarati, Government and Business (New York: McGraw-Hill Book Co., 1984), pp. 10-11; Louis M. Kohlmeier, The Regulators: Watchdog Agencies and Public Interest (New York: Harper & Row, 1969) 참고.

나 유능한 인재들을 확보하지 못하는 경우에 발생하게 되는 것을 볼 수 있다. 우선 규제기관의 공익적 기능에 대한 사회적 인식이 낮고 규제정책의 정책 우선순위(policy priority)가 낮을 경우에 규제기관은 충분한 예산을 확보할 수 없다. 또한 규제기관 관료의 봉급수준이 낮고 사회적 지위가 열등한 경우에 우수한 인적 자원을 확보하기는 어렵다. 더 나아가서 이러한 인적·물적 자원의 빈곤은 규제기관의 목표의 설정이나 내부운영절차의 비합리성을 초래하여 규제기관의 무능력을 초래하게 되는 것이다.

세째, 이상의 두 경우에 비하여 보다 보편적이면서도 고질적으로 나타나는 규제기관의 형태는 소위 規制機關의 捕獲(regulatory capture)이라고 일컬어지는 현상이다. 이것은 공익 목적의 실현을 위하여 존재하는 규제기관이 본래의 의도와는 달리 피규제 산업이나 집단의 대리자(agent)로 전락하여 은연중에 피규제집단의 선호(preference)와 일치되는 방향으로 또는 이들에 동정적인(sympathetic) 입장에 서서 피규제집단에 유리한 규제정책을 펴 나가는 현상을 말한다.

이 논문은 이와 같은 규제행정조직의 실패현상이 유발되는 원인에 관한 기존의 다양하고 복잡한 이론들을 크게 (1) 규제행정기관을 둘러싸고 있는 정치적 환경 (political environment)에 주목하는 이론, (2) 규제행정기관의 조직, 절차, 임무(tasks)의 특성에 주목하는 이론, (3) 규제행정관료의 유인체계 (incentive system)에 주목하는 이론의 세 가지 유형으로 나누어 체계적으로 고찰하는데 그 목적이 있다. 또한 본 논문은 이러한 이론이 지니고 있는 설명력과 현실적 타당성을 검토함과 동시에 규제기관의 실패현상에 대한 경험적 연구에 대한 시사률 제공하게 될 것이다. 끝으로 본 논문에서는 최근의 규제완화(deregulation) 추세를 감안하여 규제완화가 규제기관에 어떠한 도전을 가하는 것이며 이에 대한 규제기관의 반응은 대체로 어떠한 것인지에 대하여도 검토해 보려고 한다.

Ⅱ. 規制行政機關의 組織類型

규제행정기관의 형태를 고찰하기 전에 우선 어떠한 행정조직들이 여기서 말하는 규제행정기관의 범주에 속하는 것인지를 간단하게나마 살펴 볼 필요가 있을 것 같다. 규제행정기관의 조직유형은 크게 1) 행정부처, 2) 행정부처의 하부조직, 3) 행정부처 산하의 독립기관, 4) 독립규제위원회, 5) 기타 특수목적

2) 다양한 형태의 규제행정기관을 가지고 있는 미국에서 통용되고 있는 규제기관의 유형 분류에 관하여는 Damodar Gujarati, op. cit., pp.52-62 참고.

의 규제기관의 다섯 가지로 나누어 볼 수 있다.²⁾ 이러한 서로 다른 조직유형은 규제기관이 추구하는 정책목적, 조직의 주요 구성원, 운영상 특성, 책임의 귀속 등의 면에서 상당히 다를 뿐만 아니라 그것의 형태에 있어서도 상당한 차이를 가져올 수 있다.

1) 行政部處인 規制機關 (executive branch agency)

이것은 특수한 분야의 규제업무를 전문적으로 담당하게 하기 위하여 그 기관의장을 대통령이 임명하는 행정부처 조직형태의 규제기관이다. 우리나라에서 이러한 유형에 속하는 규제기관으로서는 환경처, 그리고 상공부의 특허청과 공업진흥청(공산품의 규격, 품질 및 안전규제)을 들 수 있다.

2) 行政部處의 內部組織

이 유형은 행정부처의 하부보조기관으로서 규제업무를 주로 담당하는 경우를 지칭한다. 이러한 조직형태에 준하는 규제행정기관으로 볼 수 있는 경우로서는 재무부의 증권국과 보험국, 농수산부의 국립동물검역소와 식물검역소, 건설부의 토지국과 수자원국, 동력자원부의 전력국과 광무국, 보사부의 위생국, 의정국, 약정국, 국립검역소, 노동부의 노정국과 근로기준국, 교통부의 안전관리국, 육운국, 항공국, 해운항만청의 선원선박국, 체신부의 전파관리국, 과학기술처의 원자력국 등이 있다. 이러한 기관들은 각 부처장관의 보조기관에 불과하나 규제적 성격이 강한 개별법의 운용을 담당하고 있다는 점에서 이러한 조직유형에 준하는 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 경우 규제업무가 동일 부처내에서도 여러국에 분산되어 있고 또한 위에서와 같은 특정 국에 있어서도 일반행정업무와 규제업무가 심하게 혼재되어 있는 것이 보편적이기 때문에 이들 기관을 규제기관으로 부르는 것은 약간의 문제가 있는 것이 사실이다.

3) 行政部處 奉下의 獨立機關

이 유형은 독립위원회의 형태를 지니고 있으나 특정의 행정부처에 소속되어 있는 규제기관이다. 우리나라에서 이러한 유형에 속하는 대표적인 규제기관으로서는 경제기획원 산하의 공정거래위원회와 한국소비자보호원, 재무부 산하의 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원, 그리고 노동부의 중앙노동위원회가 있다.

4) 獨立規制委員會 (independent regulatory commission)

우리나라에서는 아직 독립규제위원회의 형태를 띤 규제기관의 예는 없으나 미

국을 비롯한 선진국에서는 가장 보편적으로 사용되고 있는 조직형태이다. 독립 규제위원회는 보통 입법부의 동의 하에 대통령이 임명하는 다수의 위원으로 구성되며 이들의 초당파성과 임기는 최대한으로 보장되고 있다. 독립규제위원회는 형식적으로는 일차적으로 대통령에게 책임을 지는 것으로 되어 있으나 궁극적으로는 입법부에 대하여 책임을 진다고 할 수 있다. 이것은 전통적으로 경제적 이해관계를 조정하는 역할이 입법부의 전권으로 되어 있으나 입법부가 스스로 이러한 이해관계에 깊이 몰입되는 것을 꺼리는 한편 규제업무의 계속성과 개별성을 중시하여 전문성을 강화해야 할 필요에 부응하기 위한 것이라고 할 수 있다.

5) 特殊目的의 規制機關

이 외에도 특수한 형태의 규제기관으로서는 금융통화위원회를 들 수 있다. 우선 이러한 기관을 규제행정기관으로 볼 것이냐에 대하여 논란이 있을 수 있겠으나 이러한 특수목적 기관이 담당하는 업무의 대부분이 규제정책적 요소를 갖고 있음이 사실이다. 예를 들면 이자율의 결정, 은행점포의 신증설 허가, 지분준비율의 결정 등은 전형적인 경제적 규제에 해당하는 것이다.

III. 規制機關과 政治的 環境 (political environment)

이미 앞에서도 간단히 언급한 바와 같이 정부규제는 그것의 내용과 강도에 따라 관련되는 경제사회집단의 이해관계에 중대한 영향을 미치고 이것은 규제행정기관의 정책결정과정에 그대로 투영된다. 따라서 이들간의 상호작용관계 및 상대적 영향력의 크기가 어떻게 변화하느냐에 따라 규제행정기관의 정책선회와 행태는 바뀌게 마련이다. 다음에서 설명하게 될 이론들은 바로 이러한 관점에서 규제행정기관을 둘러싸고 있는 정치적 환경과 세력관계의 변화가 어떻게 규제행정기관의 행태에 영향을 미치게 되는가를 고찰하고 있다.³⁾

가. 規制機關의 生命週期 (life-cycle of regulatory agencies) 理論

이 이론은 독립규제위원회가 주도적인 규제기관형태를 이루고 있는 미국에서

3) 보다 일반적으로 정부규제와 그것의 정치적 상황의 상관관계를 유형화하고 있는 이론으로는 Wilson 이론이 있으나 이에 대하여는 다른 논문에서 구체적으로 제시하였으므로 여기에서는 생략하기로 한다. 참고, 「정부규제의 원인 및 과정이론 고찰」, 행정논총, 제27권 제2호, 서울대학교 행정대학원, 1989.

일찌기 Bernstein이 제시한 이론이다.⁴⁾ 이 이론에 의하면 규제기관은 규제를 둘러싼 정치적 환경의 변화에 따라 다음과 같은 4단계의 리듬을 타고 변천하게 된다는 것이다.

1) 生成期(gestation phase): 첫 번째 단계인 생성기는 규제입법이 제정되고 이를 집행하기 위한 행정기관이 설치되기 이전까지의 단계로서 상당히 긴 시간(보통 20년 이상)을 필요로 한다. 이 기간은 경제사회적 모순으로 인하여 어려움을 겪고 있는 사람들이 이익집단을 형성하고 정치적 활동을 전개하여 자기들의 이익을 확보하고 보장해 줄 수 있는 규제입법을 얻어내려고 노력하는 기간이며 따라서 이러한 입법을 한사코 반대하는 또 다른 이익집단과 정치적 투쟁을 벌이는 기간이다.

이러한 정치적 투쟁을 거쳐 입법이 이루어지는 경우 그 입법내용은 아주 애매모호한 규정을 담고 있거나 엉거주춤한 상태에 머무르기가 십상이다. 그 이유는 이러한 입법을 얻어내는 과정에서 입법반대세력과의 타협이 불가피해지게 되기 때문이다. 근본적으로 이러한 입법이 이루어질 수 있게 되는 것도 대부분은 경제사회적 위기(crisis) 또는 이에 버금가는 사태의 발생에 힘입는 경우가 많다. 규제입법의 지연으로 말미암아 이러한 사태가 발생하게 되면 아무리 막강한 반대세력이라고 하더라도 그들의 저항을 다소 누그러뜨릴 수밖에 없는 까닭이다.

또한 이러한 비상사태에 힘입어 어렵게 얻어진 규제입법은 입법을 요구한 집단의 단기적인 문제 해소에 그 초점이 맞추어지기 쉽기 때문에 관련분야의 장기적인 정책이나 정책목표를 충분히 고려하지 못하는 것이 일반적이다. 더구나 약 20~30년이란 긴 세월 동안의 정치적 투쟁을 거쳐 규제입법이 만들어지기 때문에 입법이 완료되어 실행단계에 들어가는 시점에서 보면 그 동안에 이루어진 경제사회의 변화로 인하여 이미 시대적으로 뒤떨어진 입법이 되는 경우도 흔하다.

예를 들면 우리나라에서 환경관계법이 제정된 것은 1979년으로서 경제개발에 착수한 이후 근 20여년이란 긴 세월을 필요로 하였다. 이 기간동안에 환경오염으로 피해를 입은 주민, 환경과학자, 정책선도자(policy activist) 등은 이러한

4) Marver H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton: Princeton University Press, 1955); 물론 Bernstein 이론이 대표적인 이론이기는 하나 이와 유사한 이론들이 전개되었다. 이러한 이론들에 관하여는 Barry Mitnick, pp. 36~50.

입법노력을 저지하기 위해 온갖 노력을 경주하는 기업들과 힘겨운 투쟁을 벌여 여만 하였다. 그러나 환경관계법이 제정된 시점에서 그 입법내용은 그동안 엄청나게 누적되고 악화된 환경문제를 효과적으로 다루어 나가기에는 너무나 미약한 수준을 벗어나지 못하였다.

2) 幼年期(youth phase): 규제행정을 위한 관련법과 이를 담당할 규제기관이 설치되어 개척적으로 그리고 공격적으로 규제업무를 시작해 나가는 단계가 바로 유년기이다. 그러나 이 단계에서는 규제기관이 아직 경험이 없고 전문성이 약하기 때문에 스스로의 규제정책목적을 뚜렷하게 정립하지도 못한 상태에서 잘 조직되고 경험이 풍부한 피규제집단의 대항에 적절하게 대처하지 못하는 것이 보통이다.

유년기에는 생성기에 응축되었던 국민들의 열렬한 관심과 지지가 점차 쇠퇴하고 그에 따라 정치권에서의 관심도 점차 감소되는 시기이다. 여기에는 여러 가지 이유가 있을 수 있는데 중요한 요소로서는 일반인들이 이해하기 어려운 기술적 전문성, 정책선도자들의 방심, 정치가들의 관심이탈 등을 들 수 있다. 이 와는 대조적으로 피규제집단이나 기업들은 그들이 가지고 있는 조직력과 자금력을 활용하여 규제기관에 대한 영향력을 음양으로 확대하려고 노력하고 이러한 노력이 정치적 무관심 그리고 국민적 관심과 지지의 저하에 따라 상당한 성공을 거둘 수 있는 여전이 구비되는 것도 바로 이 시기이다. 이들은 자기들이 가지고 있는 정치적 힘을 활용하여 예를 들면 규제기관의 책임자를 임명하는 과정에서 상당한 영향력을 행사할 수도 있는 것이다.

그 결과 유년기에 있어서의 규제기관은 그야말로 “휘황찬란한 고립”(splendid isolation) 속에 방치되지 않을 수 없다. 규제기관이 얼마만큼의 열정을 가지고 규제업무를 다루어 나가느냐 하는 것은 적정한 정부역할에 대한 인식수준 등 일반적인 정치적 환경에 좌우되는 것인데 이 유년기에 들어서게 되면 벌써 규제에 대한 정치가와 일반국민 모두의 관심이 퇴조하고 복잡하고 기술적인 규제업무에 대하여 흥미를 잃어가게 되기 때문에 규제기관은 고립무원의 외로운 처지에 놓이게 된다는 것이다.

3) 成熟期(Maturity Phase): 이와 같이 유년기를 거치면서 정치적 지원세력을 잃고 고립적인 입장에 서게 된 규제기관이 성숙기에 접어들게 되면 점차 활력을 잃어가는 과정을 밟게 된다. 규제기관은 정치권이나 국민의 관심과 지지의 저하에 따라 무사안일에 젖은 나머지 규제업무에 개재되어 있는 갈등(conflict)을 본격적으로 다루어 나가려고 하기보다는 그러한 갈등을 회피하거나 흡수하려고

한다. 따라서 규제기관은 선례 (precedent)와 내부규칙 및 절차 (internal operating procedure or routine)에 의존하는 경향을 강하게 보인다.

또한 규제기관은 페규제산업과의 사이에 문제를 야기시키기보다는 이들과 원만한 관계를 유지하려고 하는 성향을 나타내며 이들의 불만을 살 만한 일을 꺼리게 된다. 그러면서도 규제기관은 표면적으로는 공평성과 정당성을 가장하게 된다. 다시 말하면 규제기관의 편파성에 대한 근본적인 비판만큼은 어떻게 해서든지 모면할 생각으로 규제사건 처리의 절차를 복잡하게 만들어 시간을 끄는 등의 교묘한 방법에 의존하여 표면적인 공평성을 유지하려고 한다는 것이다.

물론 이 단계에 이르게 되면 규제기관 관료들의 전문성이 향상될 수도 있다. 그러나 이들의 전문성이란 편협하고 선례를 중시하는 것으로부터 크게 벗어나지는 않는다. 그 결과 업무처리가 절차 지체되는 현상이 나타나지만 정치권과 국민들의 관심 및 지지의 저하에 따라 그리고 규제기관 운영의 비효율성에 대한 비판으로 인하여 필요인력의 확보를 위한 추가예산을 얻어내기도 어려워진다. 이 모든 것의 결과로 이 단계에서 규제기관은 페규제산업을 감시하고 감독하는 입장이 아니라 오히려 이들에 동정적인 “포로(captive)”로 전락하고 마는 것이다.

4) 老年期(Old Age Phase): 규제기관이 페동성과 무관심으로 대변되는 성숙기를 거쳐 노년기에 이르면 쇠약상태에 빠져 들어가게 된다. 규제기관의 행정 절차는 “聖域”으로 다루어져 이것에 대한 도전을 용인하지 않는다. 또한 규제기관은 현상유지 (status quo)를 중요한 목표로 삼게 되고 페규제산업에 대한 보호자로서의 역할관계를 형성하게 된다.

이러한 비효율적인 규제기관에 대하여 예산지원이 더 이상 이루어지지 않게 될 것은 당연하다. 따라서 규제기관 관료들의 질도 저하할 수밖에 없고 규제업무의 수행에 있어서 페규제산업이 제공하는 자료나 정책분석에 의존하는 경향을 더욱 두드러지게 나타내게 된다. 또한 기술변화나 산업조직의 변화에 대한 적응력도 떨어져 폭넓은 정치사회적 맥락에 부응하는 것도 힘들어 진다.

그러나 이와 같은 쇠약증세가 언제까지 계속될 수는 없다. 이러한 규제기관의 무능력과 업무소홀로 인하여 최초에 규제기관의 설립을 가지 오게했던 경제사회적 위기가 재발하게 되면 규제를 강화해야 된다는 정치적 압력이 가중되면서 규제기관은 지금까지 살펴 온 생명주기를 새롭게 반복하게 되는 것이다.

모든 규제기관이 이 4단계의 생명주기를 전부 거치게 되는 것은 물론 아니다. 또한 각 단계의 지속기간도 일정하지가 않고 그 기간구분도 명확하지 못한 경

우가 있을 수 있으며 규제기관에 따라서는 이 4단계 가운데 어떠한 단계를 견너뛰는 경우도 있을 수 있다.

이상에서 생명주기이론의 개략을 살펴보았거니와 이 이론이 가지는 장점은 규제를 둘러싼 정치사회적 환경, 규제기관, 피규제산업 간의 상호작용관계를 생물의 일생과 맥락을 같이하는 생명주기를 가지고 정리하고 있다는 데 있다. Bernstein의 생명주기이론이 독립규제위원회를 중점적인 대상으로 삼아 개발된 것이기 때문에 조직형태를 달리하는 규제기관의 경우에 얼마나 적합성과 일반성을 가질 수 있는가 하는 것은 미지수이다. 예를 들어 좀더 강력한 입법부와 행정부 상충으로부터의 평시적 감시를 받지 않을 수 없는 행정부처 형태의 규제기관의 경우에 있어서는 규제기관의 정치적 무책임, 행정적 비능률 현상이 약화될 소지도 있는 것이다. 또한 어떠한 규제기관의 경우에 있어서는 항상적으로 유년기나 성숙기의 상태에 머무를 수도 있기 때문에 생명주기를 논하기 어려운 경우도 있을 수 있다.

또 다른 비판은 이 이론이 암묵적으로 상정하고 있는 규제라고 하는 것은 정치사회적인 압력으로 인하여 피규제산업에 가해지는 규제(보통의 경우에는 사회적 규제가 이에 해당한다고 할 수 있을 것이다)에 국한되고 있다는 것이다. 그 결과 피규제산업이 스스로의 이익을 제도적으로 보장받을 수 있도록 하기 위하여 자청하여 이루어지게 된 규제(여기에는 경제적 규제가 주로 해당된다)의 경우에 있어서는 이 이론의 설명과 예측이 빗나갈 수도 있다는 것이다.⁵⁾ 예를 들어 피규제산업이 과당경쟁의 폐해로부터 벗어나기 위하여 정부규제를 자청한 경우에는 규제기관이 무능력 또는 무기력한 행태를 보이는 것이 오히려 공익을 증진하는 길일 수도 있다는 것이다.

그러나 이와 같은 이론적 한계에도 불구하고 이 이론이 전달하려고 하는 기본적인 명재는 우리가 규제기관의 행태를 이해하고 정책적 시사점을 도출하는데 있어서 많은 것을 시사해 줄 수 있다는 점에서 그 가치를 인정하여야 할 것이며 이 이론이 과연 현실적으로 타당한 것인지는 이론적으로 보다는 사례연구 등을 통하여 실증적으로 검증되어야 할 것이다.

나. 官僚組織의 生命週期 理論(Life Cycle of Bureau)

Anthony Downs의 생명주기 이론은 규제기관의 행태를 설명하기 위한 이론이 아니고 모든 관료조직의 경우에 적용될 수 있는 훨씬 일반성이 높은 이론이

5) 참고, 상계논문 참고.

다. 이 이론은 행정조직이 어떠한 생명주기를 이행해 가느냐 하는 문제보다는 왜 그러한 생명주기가 나타나게 되느냐를 행정조직의 인적 구성상 특징을 가지고 설명하려고 하고 있다는 점에서 앞에서 고찰한 규제기관의 생명주기이론을 보완해 줄 수 있는 이론이다.

Downs는 관료들의 유형을 다음의 5가지로 나누고 있다. 첫번째 유형은 登攀型(climbers)이다. 이들은 오로지 이기적 견지에서 보다 많은 권력, 높은 소득과 영예를 추구한다. 두번째 형은 保全型(conservers)이다. 이들도 이기적인 목적만을 고려한다는 점에서는 동반형과 동일하나 보다 많은 권력, 높은 소득, 영예를 추구하기보다는 현재 누리고 있는 수준을 유지하고자 하는 부류이다. 이들에게 있어 중요한 것은 편의와 직장의 보전이다. 세번째 유형은 热中型(zealot)으로서 이들은 이기적인 목적을 추구하기도 하지만 또 한편으로는 공익적인 목적을 위하여 자신이 선호하는 정책, 프로그램, 개념 등을 실현시키려는 복합적 욕구를 가지고 있다. 그러나 이들이 집요하게 추구하는 정책 등을 보통 편협함을 면치 못한다. 네번째 유형은 唱導型(advocates)이다. 이들 역시 이기적이면서도 이타적인 복합적 동기를 가지고 있다는 점에서는 열중형과 같으나 상대적으로 그가 속한 조직의 보다 폭넓은 목적의 달성을 고려한다는 점에서 차이가 있다. 마지막으로 다섯번 째의 유형은 經世家型(statesmen)이다. 이들 또한 사익과 공익추구의 복합적 동기를 가지고 있으나 사회전체의 이익을 위한 목적을 중시한다.⁶⁾

Downs는 이와 같이 관료유형을 분류한 뒤 만일 조직의 중요한 자리를 어여한 한 관료유형이 압도하게 될 때 그 조직의 특성과 행태는 그러한 관료들이 전형적으로 나타내는 특성에 지배되게 된다고 주장한다. 그는 조직의 성장과 쇠퇴를 바로 이와같은 조직구성원의 인적 특성의 변화에서 찾으려고 하고 이러한 인적구성의 변화는 조직의 환경의 변화에 좌우되는 것으로 파악한다. 이러한 Downs의 이론을 규제기관의 경우에 적용시켜 본다면 다음과 같이 될 것이다.

규제기관의 생성기에는 아무래도 규제목적에 찬동하는 창도형이나 열중형의 사람들이 그 기관에 모여들게 될 것이다. 다음으로 이 규제기관이 성장과 확장

6) Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown & Co., 1967), Chapters VIII and IX; Downs의 관료유형론을 쉽게 설명하고 있는 것으로는 吳錫泓, *組織理論*(서울: 박영사, 1980), pp. 263-66 참고. Downs의 다섯 가지 관료유형에 더하여 Mitnick은 忠誠型(loyalists)을 추가하고 있다. 이 형은 카리스마적 유형의 기관장이 장기간 재직하고 있을 경우 그를 추종하는 관료형이다. Mitnick, op. cit., pp. 54-55.

을 시작하는 유년기에 들어설 즈음에는 보다 많은 승진의 기회를 노리는 등반형의 관료들이 증가하는 반면에 보존형의 사람들은 이 기관을 기피하거나 이 기관으로부터 소외되게 될 것이다. 따라서 이 단계에서 규제기관은 등반형의 관료들에 의하여 압도되게 될 것이며 그들이 가지고 있는 특성이 규제기관의 행태에 크게 반영되어 나타나게 될 것이다.

그러나 규제기관이 성숙단계에 이르게 되면 더 이상 승진의 기회를 누릴 수 없게 된 등반형의 관료들보다는 보존형의 관료들이 지배적인 위치를 점하고 따라서 규제기관은 선례와 절차를 중요시하는 행태를 강하게 보여 줄 것이다. 이러한 경향은 규제기관이 노년기에 이르게 되면 더욱 두드러지게 나타나 등반형이나 열중형의 관료들은 이 기관으로부터 이탈하게 될 것이다.

비록 여기에서 설명의 편의상 규제기관의 생명주기의 4단계에서 주요한 위치를 점하는 관료유형의 변화를 적시하였지만 Downs 이론이 제시하는 인과관계는 양면성을 지닌다고 하는 점을 유의할 필요가 있다. 다시 말하면 규제기관 생명주기의 단계마다 주도적인 관료형이 바뀌게 되는 것이 아니고 이러한 규제기관의 생명주기가 나타나는 것은 그 기관의 구성원의 변화로서 비롯되기도 한다는 것이다. 또 한가지 우리가 염두에 두지 않을 수 없는 것은 Downs 이론은 관료들이 비교적 용이하게 자기들이 선호하는 기관을 임의로 선택할 수 있는 높은 이동성(mobility)을 전제로 하고 있다는 것이다. 따라서 이것은 미국과 같은 관료사회에서는 상당한 현실성을 가질 수 있는 반면에 우리나라와 같이 관료들의 이동성이 극도로 제한되어 있는 관료사회에서의 현실적 합성(relevance)은 상대적으로 제약될 수밖에 없다. 그러나 이 이론이 주목하고 있는 조직의 인적 구성의 변화는 우리나라의 규제기관의 행태를 설명하고 예측하는데 있어서 여전히 하나의 중요한 변수가 될 수 있다고 본다.

다. 規制機關의 捕獲理論 (regulatory capture theory)

우리는 앞에서 규제기관이 “성숙기(maturity phase)”에 접어들게 되면 국민이나 정치권의 규제에 대한 관심과 지지의 저하와 함께 규제기관이 공익을 수호하기보다는 피규제 산업에 동정적인 입장을 취하여 궁극적으로 이들의 이익에 봉사하게 되는 규제기관의 포획현상이 나타나게 됨을 고찰하였다. 이러한 규제기관의 포획현상은 대체로 다음과 같은 요인에 기인하는 것으로 설명되고 있다. 한가지 미리 말해 두어야 할 사항은 이러한 요인들은 각각 독립적인 요인이라 기보다는 상호 중첩적인 관련 속에서 규제기관 및 규제기관 관료들의 행태에

영향을 미치는 요인이라고 하는 점이다.

(1) 情報의 被侵性 (information impactedness)

정부 규제와 관련된 산업에 관한 기술적인 정보(technical information)는 대단히 복잡하기 때문에 규제정책 결정에 필요한 정보도 대단히 복잡한 성격을 띠지 않을 수 없다. 또한 이러한 기술적 정보에 대한 전문성에 있어서는 규제기관보다는 이러한 기술을 직접 사용하고 있는 피규제산업이 보다 정통하고 있다. 따라서 피규제산업이 규제기관에 제공하는 정보는 온전히 객관적이고 정확한 정보가 아니라 피규제산업의 이익과 입장은 반영하기 위해 전략적으로 선택되고 조작되어 침해된 정보라고 하는 것이다.⁷⁾

더 나아가서 기술정보의 복잡성에 기인하여 피규제산업이 기술적 정보면에서의 우월한 위치를 차지하고 따라서 규제기관이 규제정책 문제의 인지와 해결책의 강구에 있어서 피규제산업이 제공하는 정보에 의존하게 될 때 자기도 모르게 피규제산업과 동일한 인식(shared perception)을 가지게 되는 것은 당연하다. 규제기관이 흔히 규제정책 문제를 인지하고 해결책을 모색하는데 있어서 공익적 견지에서보다는 어딘가 모르게 피규제산업의 인식과 입장을 그대로 반영하는 현상을 보이게 되는 것은 바로 이 때문이다. 특히 규제행정기관에서 흔히 볼 수 있는 관료들의 높은 이직 또는 보직전환(turnover)은 관료들의 전문성의 저하를 가져와 피규제산업이 제공하는 정보에 대한 의존성을 더욱 높이는 중요한 요인이 되고 있다고 할 수 있다.

이 때 더욱 중대한 문제로 대두되지 않을 수 없는 사실은 규제기관의 관료들은 이러한 사실을 자각조차 못하는 것이 일반적인 현상이라는 것이다. 이것은 정보제공자인 피규제산업이 관련정보를 제공함에 있어서 노골적으로 사익을 주장하기보다는 자기들의 주장이 어디까지나 “공익”을 위한 것처럼 철저하게 가장하기 때문이다. 다시 말하면 관료들은 이들의 주장 가운데 담겨져 있는 “공익적 요소”에 쉽게 미혹되는 나머지 이들의 주장이 일반성을 가지는 것으로 오인하는 것이다.

예를 들면 최근 보사부가 약국에서의 향정신성 의약품의 계속적인 조제일수를 정하는 문제에 있어서 의약분업을 통한 일반국민의 보건과 안전의 확보라는 공익목적보다는 약사협회나 제약업체의 편파적인 주장(장기 복용자의 불편해소

7) “정보의 피침성”이란 개념을 조직분석에 광범하게 응용하고 있는 학자는 제도경제학적 조직론자인 Williamson이다. Oliver E. Williamson, Markets and Hierarchies (New York: The Free press, 1975), pp.31-37 참고.

등 “공익”을 가장한 주장)에 귀를 기울인 나머지 그 기간을 현재의 3일에서 15일까지로 연장하기 위한 법개정을 추진하고 있는 것과 같은 경우이다. 다른 예로서라면 과동시에 공업용 유지의 사용이 국민의 보건안전에 위해하지 않다는 관련 식품업체의 입장은 보사부가 적극적으로 옹호하고 나섰던 것도 좋은 예이다. 또 다른 예로서 환경규제에 있어서 환경처가 엄격한 환경오염규제가 초래할지도 모를 경제사회적 부작용(예를 들면 기업의 도산 또는 경영압박, 실업, 경제성장에 미치는 부정적 효과 등)을 지나치게 염려하여 환경오염업체에 대한 감독을 느슨하게하거나 공해유발기업에 대하여 가벼운 벌칙만을 부과하는데 그치는 경우는 모두 제파규산업에 의한 규제기관의 포획을 의심케 하는 사례들이 아닐 수 없다.

(2) 資源의 非對稱性(asymmetry of resources)

일반적으로 규제기관은 피규제산업에 비하여 자금력이나 인력면에서 열세에 있는 경우가 많다. 피규제산업은 강력한 자금력에 바탕하여 줄기차게 로비활동을 전개할 수도 있고 금품이나 각종 편의의 제공 등을 통하여 규제기관 관료들의 환심을 쉽게 살 수 있다. 또한 규제기관에서 볼 수 있는 관료들의 높은 이직 또는 보직전환(turnover)은 관료들의 전문성의 저하를 가져와 이들의 유혹에 쉽사리 넘어가게 하는 요인이 되기도 한다. 여기에 더하여 피규제산업은 장차 규제기관의 퇴직관료들에게 매력있는 일자리를 제공해 줄 수도 있다. 바로 이러한 면에서의 피규제산업이 가지고 있는 보다 풍부한 자원(resources)은 이들이 규제기관의 관료들과 친숙한 관계를 구축하거나 유지하게 하는 중요한 요인들이다.

규제기관과 피규제산업 사이의 친숙한 관계는 결국 이를 사이의 共生關係(symbiotic relationship)로 발전할 수 있다. 이처럼 규제기관이 가지고 있는 자원이 피규제산업이 가지고 있는 자원에 비하여 상대적으로 미약할 때 규제기관이 공익보다는 피규제산업의 이익을 우선적으로 고려하는 유인체계와 보상체계(incentive and reward system)를 가지기 쉽고 이때 규제기관은 피규제산업의 대리자(agent)로서의 역할을 수행하게 되는 것이다.

(3) 葛藤의 回避(conflict avoidance)誘因

앞에서 규제기관이 피규제산업의 대리자(agent) 또는 포로(captive)로 전락하게 되는 구조적 요인에 대하여 살펴 보았거나와 규제기관이 비록 피규제산업의 포로가 되지는 않을지라도 규제기관의 관료들이 피규제산업과의 공생적인 관계를 형성하는데 주력하는 경우를 볼 수 있다. 여기서 말하는 갈등의 회피이론

은 규제기관 관료들이 왜 그러한 동기를 가지게 되는가를 설명하는 이론 가운데 하나이다.⁸⁾

규제기관의 입장에서 볼 때 피규제 산업은 잠재적으로 동지자(ally)가 될 수도 있는가 하면 규제기관의 존립을 위협하는 존재가 될 수도 있다. 전자의 경우는 규제기관 예산의 확보에 있어서 피규제 산업이 가지고 있는 정치적 영향력을 규제기관이 이용할 수 있는 경우이다. 반면에 후자는 규제기관과의 갈등으로 인하여 규제기관이 정치적으로 궁지에 몰릴 위험성을 말하는 것이다. 이와 같이 잠재적 위협이 될 수도 있고 경우에 따라서는 후원자가 될 수도 있는 피규제 산업이나 집단을 가지고 있는 규제기관은 따라서 이들과의 마찰과 갈등을 최소화 하려고 한다는 것이다.

규제기관과 피규제 산업과의 관계에 대하여 일정한 규칙성과 예측가능성 (regularity and predictability)을 가질 수 있는 것은 바로 이와 같은 경우에서이다. 예를 들면 우리는 규제기관이 피규제 산업의 이익을 극도로 침해함으로써 이들로부터의 반격으로 인하여 스스로의 존립이 위태롭게 되는 정책을 선불리 추진하려고 하지 않을 것으로 추측할 수 있다. 그런가 하면 규제정책의 목적을 실현하는데 있어서 규제기관이 정책수행비용 (compliance costs)을 전적으로 피규제 산업에 부담시키려고 하기보다는 규제기관의 예산증가를 통하여 이를 해결하려고 하는 성향을 가지게 될 것도 예측해 볼 수 있다. 예를 들면 환경규제기관이 환경정화의 비용을 공해유발기업에 부담시키기보다는 정부예산(결국 모든 납세자에게로의 부담의 전가)으로서 이를 감당하려고 하는 것과 같은 경우이다.

이와 같이 규제기관이 갈등을 회피하려고 하는 성향을 가지기 때문에 피규제 산업이나 집단에 유리한 정책을 모색해 나가려는 경향은 어느 경우에나 그대로 적용될 수는 없다. 예를 들면 규제기관이 동질적인 피규제집단이 아니라 이질적인 집단을 아울러 규제하고 있는 경우에 있어서는 이러한 이질적인 집단이 가지고 있는 서로 다른 정책선호와 마찰 속에서 어느 집단과의 갈등의 회피를 꾀하려고 할 것인가가 분명하지 않게 되는 것이다. 예를 들면 우리나라의 보사부는 의사회와 약사회의 경우와 같이 경우에 따라 상반된 이해관계를 가질 수 있는 두 집단을 동시에 중요한 이익집단으로 가지고 있다. (예를 들면 의약분업

8) Roger G. Noll, "Government Regulatory Behavior," in Roger G. Noll (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences* (Berkeley: University of California Press, 1985), pp. 28-33.

제도가 이에 속한다). 이와같이 상호 대립적인 이해관계집단이 있는 경우에 어느 집단과의 갈등을 우선적으로 회피하려고 할 것인지에 대하여 명확한 답변을 제시할 수 없는 것이 이 이론의 한계 가운데 하나이다.

(4) 外部信號(external signals) 依存性向

규제기관의 외부신호 이론은 그 실천적 개념이 극히 애매모호한 공익(public interest)을 실현함에 있어서 규제행정기관은 다른 외부기관이 자신의 행정이나 역할에 대하여 어떠한 반응을 보이느냐를 관찰함으로써 자신의 정책결정이 공익을 충족시키는 정도를 판단한다는 것이다.⁹⁾ 이것은 의사결정이론에서 소위 만족모형(satisficing model)이라고 불리우는 것과 일맥상통하는 이론이라고 할 수 있다. 다시 말하면 규제기관은 정책대안의 선택에 있어서 순수한 합리성보다는 주관적 합리성(subjective rationality)에 따라 주관적으로 만족스러운 대안을 선택할 수밖에 없다고 보는 것이다.¹⁰⁾

이와 같이 규제행정기관이 스스로 공익개념을 순수합리성의 관점에서 정의하고 판단을 내리기보다는 외부적 기관들의 반응을 살펴 주관적으로 만족할만한 선에서 규제기관의 정책과 운영양식을 결정한다고 하는 것은 상대적으로 규모가 작고 커다란 중요성을 갖지 못하는 규제기관의 경우에 특히 현저하게 나타날 가능성이 높다.

이때 규제기관이 판단기준의 지표로 삼게 되는 외부 신호의 출처(sources of signals)는 주로 법원, 의회의 관련위원회, 예산기판, 언론, 중요한 이익집단 등이 있을 수 있는데 특히 이 가운데서도 공익을 대변한다고 생각되는 외부 신호는 주로 법원, 선거직 공무원, 일반 국민으로부터 나온다고 본다. 여기에서 우리가 특별히 주목할 것은 보다 근본적인 외부 신호원으로서의 학계의 역할이라고 할 수 있을 것이다. 학계에서의 정책 조사연구활동은 다음과 같은 측면에서 보다 폭넓게 외부 신호를 제공해 주는 역할을 할 수 있다. 첫째, 학계의 의견은 이익집단, 법원, 의회 등에 위하여 자기의 주장을 전개하는데 있어서 유력한 무기로 사용될 수 있다. 둘째, 학계의 연구결과는 企業家的 政治人(political entrepreneurs)들로 하여금 관련정책 이슈를 공론화함으로써 자기의 정치적 지지기반을 구축하는 기회를 제공한다. 세째, 관료들은 그들의 업적과 성과에 대한 학문적 평가에 관심을 가지고 그것이 적절하다고 판단되는 경우에는 평가결과를 적극적으로 수용하게 된다.

9) Noll, op. cit., pp. 41-52.

10) Herbert Simon의 만족모형에 관하여는 오석홍, 전계서, pp. 549-550 참고.

이와 같이 다양한 외부신호의 출처 가운데서 규제기관이 어떠한 신호를 보다 중요시하느냐에 따라서 규제기관의 내부의 사결정과정 (internal decision-making)과 행태는 상당한 영향을 받지 않을 수 없다. 예를 들어 규제기관이 강력한 정치적 영향력을 가진 광범위 산업의 눈치를 살피면서 규제정책을 수립하거나 규제업무를 집행하는 경우 이는 실질적으로 규제기관이 규제대상 산업에 포획된 경우와 별 다름이 없게 될 것이다.

또한 우리나라와 같이 정부가 기업의 성장을 통한 경제발전을 가장 우선적인 책무로 생각하는 경우에 있어서 규제기관은 여타의 경제관련 정부조직의 정책 방향에 따라서 스스로 동조해 가는 현상이 나타나기 쉽다. 예를 들면 환경처의 경우 환경규제 정책의 엄격한 집행은 곧 공해유발 산업 또는 공해유발성 제품을 생산하는 기업활동을 극도로 위축시킬 것이 분명하기 때문에 환경처는 이러한 산업의 진흥을 담당하고 있는 여타의 행정기관과의 정책의 조화를 스스로 모색하게 될 가능성이 높다. 이와같이 행정의 목표가 다양하게 정의되지 못하고 규제행정기관의 업적에 대한 평가기준이 명확하지 못한 경우에 있어서는 기업에 경제적 부담을 안겨주게 되는 규제업무(환경보호, 소비자보호 등 사회적 규제의 경우가 주로 이에 해당된다)를 담당하고 있는 규제기관들이 보다 압도적인 중요성을 가지는 것으로 상위의 행정목표에 과잉동조(over-conforming)하는 경향을 나타내는 것을 볼 수 있다. 이러한 현상 역시 규제기관이 규제기관의 설치목적에 내포되어 있는 합리성에 기초하여 규제업무를 수행하기보다는 외부관련기관의 반응을 보다 중요시하는데서 불가피하게 야기되는 것을 잘 보여주는 것이다.

IV. 規制機關의 組織, 任務(tasks), 意思決定 節次와 規制機關 行態

가. 規制機關의 組織과 任務

제Ⅱ장에서 규제행정기관의 다양한 조직유형을 살펴 보았거니와 여기에서는 이러한 조직유형이 규제실패 (regulatory failures)와 어떠한 관련성을 갖고 있는지를 고찰하려고 한다. 첫번째의 문제는 많은 규제행정조직의 경우에 그것의 일부가 특정 산업에 대한 규제 뿐만이 아니라 그 산업의 진흥 (promotion of industry)과 중복되어 있는 경우이다. 이러한 현상은 독립규제위원회의 형태가 아닌 규제기관의 조직유형 가운데 흔히 발견된다. 이와 같이 특정 산업에 대한 규제업무가 그 산업에 대한 진흥업무와 혼재되어 구분이 어렵게 되어 있는 경우에는 규

제행정조직의 업무의 중점이 산업의 진흥에 치우치게 되는 현상이 나타나는 것이다.¹¹⁾ 예를 들면 교통부의 규제관련 국과들은 자기 다른 운송수단의 서비스의 요금과 질, 안정성, 계속성 등을 확보하기 위한 규제업무를 담당함과 동시에 이러한 공익적 서비스를 생산 공급하는 각각의 교통신업에 대한 지원정책을 수행하고 있는 것을 볼 수 있다.

이 경우에 교통부가 궁극적으로 추구하는 목적은 어디까지나 교통서비스의 안정적 공급이라는 공익목적의 실현에 기초하고 있으나 이러한 공익목적을 확실히 달성할 수 있기 위해서는 교통신업의 경영과 관련된 모든 사항에 간여하지 않을 수 없고 이때에 교통부는 피규제산업인 교통신업에 유리한 방향으로 교통규제정책을 전개하지 않을 수 없게 된다는 것이다. 이 경우에 규제기관은 아주 자연스럽게 규제해야 할 대상인 교통신업의 대리자 또는 포로가 될 수 있는 것이다.

우리나라에서와 같이 많은 규제행정조직이 규제기능과 함께 규제산업의 진흥을 동시에 담당하고 있는 경우에 이러한 규제의 실패현상은 빈발할 수밖에 없다는 점에서 이는 심각한 문제가 아닐 수 없다. 규제행정조직이 규제목적에 보다 충실하여 공익적 견지에서 관련정책을 운용할 수 있도록 하기 위해서는 어떠한 방법으로든 이 두가지의 기능이 명확히 구분될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

규제행정조직 및 임무와 관련한 두번째의 문제점은 규제행정기관이 하나의 특정한 산업만을 대상으로 한 규제업무를 담당하느냐 아니면 다수의 이질적인 산업에 대한 공통적인 규제업무를 담당하게 하느냐와 관련된다. 이 두가지의 조직방식은 각기 장단점을 가지고 있어 그 우열을 논하기가 쉽지 않다. 예를 들면 단일산업을 대상으로 규제기관을 설치하는 경우(여기에는 주로 경제적 규제가 해당된다) 규제기관이 피규제산업의 실상을 속속들이 파악할 수 있어 전문성을 높일 수 있다고 하는 장점이 있는가 하면 피규제산업의 대리자로 전락하게 될 위험성은 그만큼 커진다고 할 수 있다. 반대로 규제기관이 다수의 이질적인 산업을 대상으로 규제업무를 수행하는 경우(여기에는 환경규제, 소비자보호규제와 같은 사회적 규제가 주로 해당된다)에는 피규제산업에 대한 전문성이 약화되는 대신 규제기관이 특정산업의 포로가 될 가능성은 보다 낮아지게 될 것이다.

11) John E. Moore, "Recycling the Regulatory Agencies," *Public Administration Review*, Vol. 32, July/August 1972, pp. 291-98.

다음으로 규제행정조직과 관련하여 문제가 될 수 있는 것은 규제기관과 監督機關(oversight agencies) 사이의 관계와 관련된다. 우선 감독기관이 입법부, 행정부, 사법부의 어디에 속하는가에 따라 규제기관은 서로 다른 유인을 가지게 될 것이다. 왜냐하면 규제기관의 성과를 측정하고 평가하는데 있어서 서로 다른 감독기관은 서로 다른 평가기준을 적용하게 될 것이기 때문이다. 또한 감독기관의 통제력의 크기에 따라서도 규제기관의 행태는 영향을 받게 될 것이다. 좀더 구체적으로 말하면 규제기관의 고급관료에 대한 임명권을 누가 행사하느냐, 규제업무의 집행과정에 정치적 간섭을 할 수 있느냐 여부 등은 규제기관의 정책관행과 행태에 직접적인 영향을 미치는 요인이라고 할 수 있다.

나. 規制機關의 意思決定 節次

규제기관의 규제업무의 처리방식은 크게 보아 規則의 制定(rule-making) 방식과 個別的인 裁定(adjudication) 방식이 있을 수 있다. 전자는 관련산업 전체에 적용되는 일반적인 규칙의 제정을 통한 규제인 테 반하여 후자는 그때그때 문제가 된 개개업체 또는 규제사안에 대하여 개별적인 정책판단을 내림으로써 규제목적을 달성하려고 하는 것이다.¹²⁾

일반적으로 규칙제정 방식이 개개업체나 사안의 특수성에 따른 자의성(arbitrariness)을 보다 쉽게 극복할 수 있도록 한다는 의미에서 보다 우월하다고 할 수 있을 것이다. 한편 인허가(licensing)와 같이 일률적으로 처리하기 곤란한 규제업무, 또는 규제위반 사항에 대한 처벌의 실시와 같이 그때그때 대두되는 문제를 처리하는데 있어서 이 방식을 적용할 수는 없다. 반면에 개별적인 사안의 특수성을 보다 효과적으로 반영한다는 측면에서는 단연 재정방식이 우월하다. 따라서 실제에 있어서는 두가지의 의사결정방식이 혼용되지 않을 수 없다.

규제기관의 정책결정 과정이 규제의 실패현상과 관련하여 중요하게 서론에서도 지적한 바와 같이 정부규제는 관련 경제사회집단의 이해관계에 중대한 영향을 미치는 것이기 때문에 이들은 규제정책과정의 공평성(fairness)에 깊은 관심을 가지지 않을 수 없다. 규제기관의 행정절차는 바로 이와같은 규제정책의 공평성 확보를 위해 마련된 것이라고 할 수 있다. 따라서 규제행정절차는 정당한 이해관계집단이 얼마나 효과적으로 자신의 입장을 정책과정에 투입할 수 있느

12) William F. West, "The Politics of Administrative Rulemaking," Public Administration Review (PAR), Vol. 42, No. 5, 1982 and "Institutionalizing Rationality in Regulatory Administration," PAR, July/August 1983.

나를 좌우하는 중요한 요인인 것이다.

규제행정절차는 어느 경우에나 표면적으로 공정해 보이지만 내용적으로는 특정의 이해관계집단에 대단히 유리하게 또는 불리하게 되어 있는 수가 많다. 예를 들면 정당한 이해관계자의 규제정책과정에의 참여를 광범위하게 허용한다고 할지라도 이해관계의 소명을 어여한 방법으로 하게 하느냐, 또는 얼마동안의 기간내에 하게 하느냐 하는 것 등은 이해관계집단의 정치적 조직력이나 자금력, 기술적 전문성의 정도에 따라 실질적으로 불공평을 유발할 수가 있는 것이다. 특히 규제정책결정과 관련하여 필요한 정보(information)의 제공에 있어서 피규제자가 자기에게 불리한 정보의 제공을 전략적으로 기피하거나 또는 엄청난 양의 정보공세를 펼쳐 지역전술을 취하게 될 경우 규제기관은 이들에 의하여 교묘하게 이용당할 수 있고 그 결과 정책결정이 피규제산업에 유리한 방향으로 편향성(bias)을 띠게 되기 쉽다.

V. 規制機關 官僚와 誘因體系 (incentive system)

규제기관의 공익목적 일탈을 설명하는 데 있어서 규제기관에 속한 관료들이 가지는 유인과 보상체계를 살펴보는 것도 유용한 방법이 될 수 있다. 그러나 아래에서 고찰하게 될 이론적 가정들이 현실성을 가지기 위해서는 위에서 고찰한 어느 이론의 경우보다도 경험적인 연구의 뒷받침이 필요로 된다고 하겠다.

가. 高級 規制官僚의 性向(predispositions)

규제행정기관의장을 임명하는 데 있어서 그가 피규제산업과 어떠한 관계를 가져왔으며 규제정책방향에 대하여 어떠한 정책선호(policy preference)를 가지고 있느냐 하는 것이 규제기관의 정책과 행태에 영향을 미칠 수 있다.¹³⁾ 미국과 같은 나라에서는 대통령이 규제기관의 책임자를 임명하는데 있어서 그 규제기관의 규제를 받아야 할 입장에 있는 산업에 종사한 자를 기피하는 것이 하나의 관례로 되어 있는 것도 이러한 가정에 입각한 것이다. 피규제산업에 대한 깊이있는 지식과 경험이 없는 사람이 어떻게 규제업무를 올바르게 수행할 수

13) 이 점과 관련하여 이루어진 미국에서의 한 연구의 결과에 의하면 전현직의 규제기관의장을 대상으로 한 면접결과 그들은 거의 모두가 규제기관의장으로 임명될 당시에 피규제산업에 대하여 특별히 우호적인(pro-business) 정책선호나 성향을 지니지 않았다고 답하였다는 것이다. Paul J. Quirk, *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies* (Princeton: Princeton University Press, 1981).

있겠느냐 하는 반론이 간혹 제기되는 것도 사실이다. 규제기관 장의 전문성(expertise)과 정책판단에 있어서의 공정성(fairness)은 상호 이율배반적인 측면을 가지고 있음을 부인할 수 없다면 이는 궁극적으로 각 사회마다의 가치판단의 문제라고도 할 수 있을 것이다.

나. 規制機關과 豊算 誘因(budget incentives)

일반적으로 행정기관은 자신의 예산을 극대화하려는 욕구를 가지고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁴⁾ 이러한 전제 하에서 본다면 예산극대화를 추구하는 규제행정기관은 자신의 영향력 범위(sphere of control)를 확대할 수 있는 가능성을 끊임없이 탐색하고 독점적인 산업보다는 업체수가 많은 경쟁적 산업(competitive industries)에 대한 규제를 선호할 것이라는 예측을 해 볼 수 있다.

그러나 실제적으로 나타나고 있는 행태는 이러한 예측과는 상반되고 있음을 볼 수 있다. 첫째, 규제기관은 흔히 자신의 책임범위가 확대되는 것에 반대한다. 둘째, 경쟁적인 많은 업체에 대한 규제보다는 소수의 업체에 대한 규제를 선호한다. 예를 들면 규제기관이 기업의 합병을 촉진하는 것은 바로 이러한 성향 때문인 것으로 설명된다. 역사적으로 볼 때도 규제기관이 보다 많은 피규제 산업이나 규제분야에 규제를 확대해 나가게 된 것은 스스로 원해서라기보다는 마지못해서였다는 것으로 이것은 기존의 정부규제 하에서의 피규제 산업의 비효율성으로 인하여 새로운 競爭的 參入者(competitive entrants)가 대두하게 된 데 따른 것이라는 것이다.¹⁵⁾

이와 같이 볼 때 규제행정기관이 예산의 극대화를 위하여 규제를 보다 적극적으로 집행하려고 할 것이라는 가정은 예산사용의 효율성 측면에서라면 모르되 적어도 규제의 성과 측면에서는 규제기관이 보다 공익을 잘 실현할 수 있는 한 요인이 될 수 있겠으나 경험적 연구의 결과가 이를 잘 입증하고 있는 것 같지는 않다.¹⁶⁾ 이것은 일반행정기관의 경우와 달리 규제행정기관에 있어서는 규제기관의 예산규모가 규제관료의 유인이나 보상체계에 별다른 영향을 주지 못하고 있다는 것을 반증하는 것이다.

14) 이에 관하여는 William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Alding-Atherton, 1971); Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown and Co., 1964) 등 참고.

15) James W. McKie, "Regulation and the Free Market: The Problem of Boundaries," *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1970.

16) Quirk, *Ibid.*

다. 規制官僚의 退職時 誘因 (subsequent industry employment incentives)

규제기관의 관료들이 규제기관으로부터 이직한 이후에 피규제 산업에 고용될 수 있는 가능성을 노려 평소에 이들과 우호적인 관계를 맺으려 하고 친기업적인 편향성을 드러낼 수 있다는 또 하나의 가정이 있다. 사실 이것은 직업이동성이 상대적으로 큰 미국사회에서는 혼자하게 나타나는 현상으로 지적되고 있는 일이기도 하다. 규제기관을 상대로 자신의 이익을 보호받기 위한 노력을 계울리 할 수 없는 피규제 산업의 입장에서는 규제관료들이 가지고 있는 규제기관 의사결정 양식과 행태에 대한 경험과 그들이 다른 규제관료들과 맺고 있는 유대관계가 커다란 자산이 될 수 있는 것이다. 규제관료의 입장에서도 피규제 산업이 제공하는 물질적인 유인과 보상은 항상 매력적인 것이 아닐 수 없다.

그러나 과연 여기에서의 가정과 같이 규제관료가 그러한 유인을 가지고 있기 때문에 과연 규제기관 재직기간 동안에 피규제 산업 혹은 특정의 기업에 대하여 편파적인 정책을 수립하고 집행할 것인지 여부에 대한 궁극적인 대답은 오직 경험적인 연구를 통해서만 입증이 될 수 있을 뿐이다. 실제로 미국법무성의 독점관리국(Antitrust Division)에 종사하고 있는 변호사들은 독점사업체나 기업 결합(merger) 사례에 대하여 가혹하다는 평판을 얻지 않고서는 일류 기업에 고용되어 갈 수 없다는 관행이 자리잡고 있다고 하는 사실은 이에 대한 좋은 반증이 될 수 있을 것이다.

VII. 規制緩和 (deregulation) 와 規制機關 行態

규제완화는 그것이 규제의 어떠한 측면을 완화 또는 철폐하는 것인든 간에 규제기관의 입장에서 볼 때는 조직의 축소(organizational reduction)를 초래한다.¹⁷⁾ 따라서 규제권한 또는 규제기관에 종사하는데서 유래하는 각종의 보상이나 유인을 감소시키는 규제완화에 대하여 규제기관은 일단 부정적이거나 소극적인 입장은 취한다고 볼 수 있다. 다시 말하면 규제완화는 외부적으로는 규제권한을 행사할 대상집단과 이들이 제공하는 각종의 보상을 상실하게 하는 것이고 조직 내부적으로는 조직의 축소로 인한 승진기회의 감소, 규제업무와 관련하여 습득한 전문적 지식이나 경험 등 매몰비용(sunk costs)을 초래할 뿐만 아

17) 규제완화를 규제조직의 축소과정으로 파악하는 입장은 Barry Mitnick, op. cit., chapter 9 참고.

나라 기술적으로 생소한 업무를 세로이 배우고 익혀야 하는 부담을 가져다 주는 것이기 때문에 결코 환영할 만한 일이 되지 못한다는 것이다.

이와 같은 이유 때문에 규제기관이나 규제관료는 규제완화에 대하여 일단 거부적인 반응을 보이게 마련이지만 규제완화가 필요해지게 된 동기와 배경, 규제완화를 요구하는 정치·경제·사회 세력의 강약, 규제완화의 궁극적 목표와 규제완화에 따른 수혜계층의 차이 등에 따라 상이한 대응을 하는 것을 볼 수 있다. 우선 규제기관은 가급적 규제완화로 인한 조직의 축소를 회피하려고 한다. 예를 들면 규제의 무력성이 지적되어 규제완화 요구가 나오게 된다면 규제기관은 문제가 되고 있는 규제분야에 소액의 예산을 새롭게 책정한다거나 인사교체를 실시하는 등의 상징적인 반응(symbolic response)을 보여 줌으로써 규제기관에 대한 비판을 무마해 보려고 하는 것과 같다.

이러한 선에서 규제완화의 요구를 흡수할 수 없는 경우에 규제기관은 다소 적극적인 자세로 대응하되 규제완화가 최소한으로 제한될 수 있도록 先占의 行動(preemptive move)을 취하게 될 것이다. 예를 들면 인허가에 의한 규제가 지나치게 시장경쟁을 제한하므로 이를 폐지해야 한다는 주장에 대응하기 위하여 인허가제를 등록제 또는 신고제로 전환하는 등의 조치를 취하게 되는 것이다. 이러한 정도보다도 더 강력한 규제완화의 요구가 있게 될 경우에 규제기관은 좀더 적극적인 입장을 취하여 상당한 정도의 실질적인 규제완화를 피하되어 어디까지나 자신의 계획과 집행책임 하에서 규제완화가 모색될 수 있도록 하는 선까지 후퇴하게 될 것이다. 이러한 상황하에서 규제기관은 규제완화의 효과가 최소한으로 나타날수록 통제할 수 있게 되는 것은 두말할 필요가 없다.

여기에서 한걸음 더 나아가 규제완화의 요구가 보다 강력하여 규제기관의 존폐와 연결되게 될 경우에는 새로운 조직이나 기관으로 전환하는 전략을 택할 수도 있다. 예를 들면 규제를 전담하는 조직이 기능적으로 유사한 다른 조직에 흡수 통합되는 것과 같은 경 우이다. 경우에 따라서 규제기관은 전혀 새로운 정책목적을 내걸어 기관의 존립을 유지하려고 할 수도 있다. 이 경우는 조직이론에서의 소위 조직목적의 승계(goal succession)에 해당한다고도 말할 수 있다.

이와 같은 규제완화의 요구에 규제기관이 직면하게 될 경우 조직의 인적구성은 상당한 영향을 받게 될 것이다. 예를 들면 Downs의 관료조직의 생명주기 이론에서 살펴 본 바와같이 규제기관이 활력을 잃고 조직축소의 위협속에 처하게 되면 등반향(climbers)의 관료는 승진기회의 감소에 따라 이 기관을 떠나려 할 것이다. 반면에 보존형(conservers) 또는 창도향(advocates)의 관료는 규제

완화에 맹렬하게 저항할 것이고 충성형(loyalists)의 관료는 상급자의 진로를 추종하게 될 것이다. 따라서 규제완화는 조직의 인적구성면에서 보다 소극적인 관료들이 규제기관을 압도하는 결과를 초래할 것이다. 더 심각한 문제는 이러한 규제기관 관료의 질적 저하는 하향선회(downward spiral)식인 경향을 갖게 된다는데 있다. 다시 말하면 유능하고 보다 적극적인 관료들이 규제기관으로부터 이탈할 뿐만 아니라 새로운 유능한 인적 자원이 이와같이 규제완화로 인하여 조직축소의 길을 걷고 있는 규제기관을 외면하게 됨으로써 우수한 인적 자원은 시간이 갈수록 고갈되지 않을 수 없고 더 한층 규제의 실패현상을 초래하는 요인이 된다는 것이다.

VII. 結論

본 논문에서 우리는 규제행정기관이라는 특수한 형태의 행정조직 및 이 조직의 관료들이 어떠한 정치적 환경 속에 처해 있으며 어떠한 변천과정을 가지고 어떠한 행태를 전형적으로 나타내게 되는지에 대한 이론, 모형, 가정들을 종합적으로 정리하여 보았다. 특히 우리는 왜 규제기관이 당초의 설립목적인 공익의 실현이라는 정책목표로부터 유리되거나 일탈하여 소위 규제의 실패(regulatory failure)현상을 야기하게 되는지를 이해하여 보려고 하였다.

그러나 여기서 제시된 많은 이론이나 모형들이 충분한 경험적 연구에 의하여 뒷받침되고 있다고 보기는 어렵다. 일반적으로 조직이나 조직내 인간의 형태에 대한 연구의 태반이 그려하듯이 규제조직 및 관료의 형태에 대한 연구도 이러한 수준을 벗어나지 못하고 있는 것이다. 그러함에도 불구하고 여기에서 제시된 이론이나 모형들은 충분히 경험적으로 연구해 볼 만한 가치를 지닌 것이라고는 말할 수 있을 것 같다. 특히 우리나라의 현실에서 과연 이러한 이론이나 모형들이 어느 정도의 적합성을 가질 수 있는지를 경험적으로 탐구해 보는 것은 대단히 긴요하다고 생각된다. 이것은 정책적인 면에서도 우리나라에 있어서의 규제행정기관 더 나아가서는 일반 행정기관의 조직성과를 높이는데 있어서 크게 기여할 뿐만 아니라 바람직한 조직설계(organizational design)를 위해서도 반드시 필요한 작업이라고 하지 않을 수 없다.

특히 그 필요성을 강조하지 않을 수 없는 것은 바로 규제기관의 내부의 사결정 과정과 절차 및 행태에 대한 실증적 연구라고 하겠다. 외국에 있어서도 이러한 연구는 대단히 드문 것이 사실이지만 우리나라에서 이러한 연구는 전무한

형편이다. 정부규제는 그 속성상 상반되는 이해관계의 조정을 그 핵심으로 삼고 있다고 한다면 규제기관에서 어떠한 과정을 거쳐 이러한 의사결정을 내리고 있는지에 대한 이해를 깊이 하는 것은 우리나라의 전반적인 정책결정과정의 민주화에 대하여 많은 것을 시사해 줄 수 있는 더 할 수 없이 좋은 연구주제인 것이다.