

政府規制의 原因 및 過程理論 考察

崔炳善*

《目次》.....
I. 序論	
II. 政府規制原因에 대한 經濟學的理論	가. 集團行動의 딜레마(collective action dilemma) 理論과 代理의 問題(agency problem)
가. Stigler의 需要供給理論	나. Wilson의 政治的 狀況模型
나. Posner의 政府規制에 의한課稅理論	IV. 國家論의 관점에서의 批判的考察——최근의 규제정책이슈에의 적용
III. 政府規制原因과 過程에 대한 政治經濟學的 理論	V. 結論

〈要約〉

이 논문은 우리나라에서 최근 새롭게 제기되고 있는 정부규제의 본질적 또는 과정적 문제들에 대한 올바른 접근을 위해서는 이러한 정부규제의 정치경제학적 속성을 깊이있게 이해하는 것이 무엇보다도 긴요하다고 보고 정부규제의 기초적 이론인 政府規制原因 및 過程理論을 개관하고 이것을 실제의 사례(토지공개념 입법, 환경문제, 정부규제의 완화 등)들에 적용하고 있다. 여기에서 소개되고 있는 이론들이 주로 多元的 社會의 國家觀에 입각한 것들이기 때문에 우리의 경우에 적용하려 할 경우 어느정도 한계를 갖지 않을 수 없는바 본논문에서는 최근 우리나라에서의 규제정책이슈들에 대한 분석과정에서보다 분명하게 드러나는 이러한 이론들의 한계를 밝히고 國家中心理論의 관점에서의 새로운 접근의 필요성을 강조하고 있다.

I. 序論

새로운 정부규제(또는 기존의 정부규제의 대상·내용·정책수단의 변화)가 어떠한 정치·경제·사회환경 속에서 누구에 의하여(by whom) 그리고 누구의 이익실현을 위해서(for whom) 비롯되게 되었는가를 밝히려는 政府規制의 原因理論(theories of regulatory origin)과 이것들에 기초한 規制過程理論(theories of regulatory process)들은 정부규제에 관한 정치경제학적 행정학적 이론의 핵

* 서울大學校 行政大學院 助教授

심을 이루고 있다고 할 수 있다.¹⁾ 또한 정부규제의 原因理論과 過程理論들은 정부규제의 효과, 정부규제기관 및 관료의 행태 등 그밖의 측면을 다루는 정부규제이론들의 출발점을 제공하는 이론이라는 점에서 모든 정부규제이론의 기초가 되는 이론이다.

최근 우리나라에서 시대적 상황의 변화와 함께 정부역할의 재정립이 중대한 문제로 등장해 있고 그 가운데서도 특히 정부규제의 적정화가 논의의 핵심으로 대두되어 있는바 시대상황의 변화속에서 새로운 규제정책 이슈들이 어떠한 과정을 거쳐 나오게 되었고 앞으로 어떠한 과정을 밟아 나가게 될 것인지를 고찰하는 것은 대단히 중대한 의미를 갖고 있다. 예를 들면 토지공개념 입법, 금융설명제, 수질오염에 따른 환경규제의 강화, 농약의 과다사용에 따른 소비자 안전규제 등은 모두 시대상황의 변화속에서 등장하고 있거나 또는 삶의 질(quality of life)에 대한 욕구상승 과정에서 새롭게 부각되기 시작한 정부규제의 예들이며 또 한편으로 공기업의 민영화, 수입규제의 철폐 등은 과거의 정부규제의 폐해를 인식하여 이를 시정하려는 노력으로서 이루어지고 있는 정부규제 문제의 예들이다.

이 드문은 이러한 최근의 정부규제문제의 올바른 해결을 위해서는 보다 근원적으로 이러한 정부규제의 정치경제학적 속성을 깊이 있게 이해하는 것이 무엇보다도 중요하다고 보고 주요한 政府規制의 原因 및 過程理論을 통하여 이것들을 조성하여 봄으로써 이 이론들이 가지고 있는 韓國的 適實性과 限界를 밝히는 동시에 이 이론들과는 전혀 다른 시각에서 출발하는 國家中心理論(state-centric theories)적 관점에서의 새로운 이론적 노력이 필요함을 보여주고자 하는데 그 목적이 있다.

II. 政府規制原因에 대한 經濟學的 理論

A. Stigler의 需要供給理論

Stigler가 주창한 정부규제의 수요공급이론은 기본적으로 經濟的 規制(economic regulation)²⁾에 관한 이론으로서 정부규제를 經濟的 財貨(economic commodity

1) 정부규제의 원인의 원인을 정책과정의 관점에서 체계적으로 정리하고 있는 문헌으로는 Barry M. Mitnick, *The Political Economy of Regulation* (New York: Columbia University Press, 1980), Part III 참고.

2) 정부규제의 분류에 관하여는 崔炳善, “우리 나라 政府規制研究의 方向模索,” 「行政論叢」, 第26卷, 第2號(1988), 서울대학교 행정대학원, pp.202-208 참조.

or good)로 보고 이것에 대한 수요·공급의 균형점에서 정부규제가 이루어지는 것으로 파악하는 경제학적 발상에서 근본적인 특성을 찾아 볼 수 있다.³⁾ 정부 규제를 하나의 경제적 재화로 파악하는 한 여기에는 반드시 수요자와 공급자가 있게 마련인데 이때의 수요자는 정부규제로부터 모종의 便益(benefits)을 얻을 것으로 기대하는 被規制產業(regulated industry) 또는 被規制職種(regulated occupation)으로 대표되는 이익집단이고 공급자는 당연히 강제력을 지니고 있는 國家(구체적으로는 입법을 담당하는 의원 및 행정기관)이다.

먼저 수요측면에서 보면 특정의 산업이나 직종별 이익집단이 국가의 개입을 통하여 그 산업의 채산성(profitability)을 증대시키려고 할 경우 일반적인 정책 유형으로서는 크게 나누어 ① 직접적인 補助金(direct subsidy), ② 參入制限(control over entry), ③ 자기 산업과 대체적 또는 보완적 관계에 있는 산업에 대한 억제 또는 지원정책, ④ 價格策定(price-fixing)과 같은 네가지를 생각할 수 있는데 이러한 네가지 정책유형으로부터 기대되는 政治的 便益(political benefits)은 민주적인 정치적 의사결정과정 속에서 그 집단의 이익에 부합하는 방향으로 확보되기 어렵고 따라서 그 효과가 불확실하거나 단기적일 수 밖에는 없는 한계를 지니기 때문에 이들은 자기들의 이익을 보다 장기적으로 그리고 보다 확실하게 보장받을 수 있는 방편으로서 정부규제를 수요하게 된다는 것이다. 한편 정부규제의 공급측면에서 보면 정부규제가 이루어질 경우 그것의 社會的 費用이 便益을 초과하기 때문에 민주적 정치과정에서 정부규제가 이루어질 수 있기 위해서는(즉 공급될 수 있기 위해서는) 불가피하게 정부규제 관련 입법을 담당하고 있는 정치인이나 공무원에게 정치자금지원 그밖의 物的 補償을 제공하지 않을 수 없는바 이것이 바로 정부규제의 공급가격이 된다고 본다.

이러한 Stigler의 정부규제의 수요공급이론은 정부규제의 실제적 효과(actual effects)로부터 정부규제의 진정한 의도와 이의 획득을 위한 이익집단의 정치적 활동을 파악하려고 하고 있다는 점에서 정부규제의 原因理論의 하나가 될 수 있구나는 보겠으나 그것이 가지고 있는 설명력은 상당히 미약하다고 하겠다. 가장 중요한 예로서는 이 이론만 가지고서는 어떠한 특정의 산업분야 또는 직종의 경우에 정부규제가 이루어질 수 있을 것인지를 예측해 낼 수 없다는 점을 들 수 있다.⁴⁾ 물론 이 이론으로부터 추론하여 본다면 정부규제로부터 기대되는

3) George J. Stigler, *The Citizen and the State: Essays on Regulation* (Chicago: University of Chicago Press, 1975), Ch. 8 참고.

4) 이점과 관련한 Stigler 이론에 대한 공격과 이에 대한 반박설명에 대하여는 Ibid., pp. 137-141 참고.

편익이 정부규제의 획득에 필요한 비용보다 충분히 크고 이 비용을 조달할 수 있는 주도의 이익집단의 聯合(coalition)과 정치적 활동력이 있는 산업 또는 적종의 경우에 정부규제가 피규제산업의 이익을 위하여 이루어질 가능성이 높다고 할 수 있겠으나 실제에 있어서는 많은 정부규제들이 오히려 잘 조직화되지 못한 주·단 예를 들면 농민 또는 소비자의 보호를 위해 이루어지고 있는 점을 이 이론은 설명할 수 없다고 하는 것이다. 또 하나의 약점으로서는 장기적으로 볼 때 정부규제의 실제효과가 반드시 당초에 당해 정부규제의 획득을 위하여 노력한 이익집단에게 귀속되지 아니하고 예를 들면 공익목적 실현을 위한 것으로 전환되는 경우도 있을 수 있는 것이다.⁵⁾

나 Posner의 政府規制에 의한 課稅(Taxation by regulation) 理論

Stigler의 이론이 정부규제의 실제효과에 주목하는 것이라고 한다면 Posner의 이론은 정부규제의 실질적 기능(function)에 착안한 것이라고 할 수 있는 것이다.⁶⁾ Posner는 정부가 어떤 특정집단을 돋기 위하여 다른 집단에 세금을 부과하는 것, 이 바로 정부규제라고 본다. 이때의 세금은 금전의 남부를 통해 이루어지는 직접적인 것이 아니고 과세대상 집단이 소비하는 재화나 서비스에 부과되는 평균비용보다 높은 가격을 말한다. 이 때문에 정부규제는 間接的 課稅(indirect taxation)의 한 형태라고 불리우는 것이다. 이러한 형태의 정부규제는 철도·우편·전신·전력·수도 등 공공서비스사업분야에서의 가격규제의 경우 특히 많다. 보여지고 있는데 예를 들면 시내전화사용자에게 보다 값싼 서비스를 제공하기 위하여 시외전화사용자에게 평균비용보다 높은 요금을 부과하고 그 수익으로 시내전화부문의 결손을 충당하는 경우를 말한다. 이와 같이 동일 산업내에서 한부문의 결손을 다른 부문으로부터 나오는 이익금으로 충당하는 것을 보통 交叉補助(cross-subsidization) 또는 内部補助(internal subsidization)라고 부르는데 정부규제는 바로 이러한 교차보조를 통하여 보조가 없이는 서비스 공급이 불가능하거나 불충분한 부문에 서비스공급을 가능하게 하는 公益(public interest) 실현을 위한 제도적 장치라고 하는 것이다.⁷⁾

Posner의 이론이 위에서와 같은 공공서비스사업의 경우에 특히 잘 들어맞는

5) 이점에 관하여는 Mitnick, op. cit., pp. 84-85 참고. 이것의 실증적 분석으로는 崔炳善, “政府規制의 所得再分配의 機能과 效果,” 『行政論叢』, 第27卷 第1號(1989. 1), 서울大學校 行政大學院, pp. 172-199 참고.

6) Richard A. Posner, “Taxation by Regulation,” *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1 (Spring 1971), pp. 22-50.

7) 『체적 적용례들은 崔炳善, “政府規制의 所得再分配”, 상계논문 참고.』

것은 사실이지만 반드시 이에 국한되는 것만은 아니다. 예를 들면 금융산업의 업무영역조정과 같은 경우에 무이자부 요구불예금의 취급을 계속하여 일반 시중은행에만 허용하는 것은 제2금융권에 비하여 수익율이 낮은 시중은행의 수지채산을 위하여 요구불예금자로부터 시중은행으로 소득을 이전시키는 방법의 하나인 것이다.⁸⁾ 또 다른 예로서 많은 독과점 가격규제의 경우 수요의 변동에 관계없이 일정한 선에서 경직적으로 가격을 규제하는 것은 수요의 변동과 사이에 발생하는 이익과 손실을 어느 정도 상계시키는 효과를 갖도록 하는 것으로 볼 수 있는 것이다. 이렇게 볼 때 정부규제에 의한 課稅理論은 그 적용범위가 상당히 넓은 것은 사실이나 이 이론은 交叉補助에 의한 방법이외에도 특정의 재화나 서비스의 공급 또는 특정집단에 대한 재화나 서비스공급을 가능하게 할 수 있는 별도의 제도적 장치(예를 들면 직접적인 과세나 소득이전을 통한)가 있을 수 있다고 하는 점에서 정부규제의 原因理論으로서는 부적절하지 않은가 생각된다.

III. 政府規制原因과 過程에 대한 政治經濟學的 理論

앞장에서 고찰한 정부규제의 原因에 관한 경제학적 이론들은 정부규제의 실제효과 또는 실질적 기능에 착안하여 주로 經濟的 規制를 대상으로 펼쳐지고 있는 이론이라고 할 수 있으나 여기에 관여된 이익집단의 組織誘因, 조직적 정치활동의 과정, 행정기관 및 관료의 대응자세 등에 대한 충분한 고려가 수반되지 못함으로써 어떠한 환경속에서 어떤 산업부문에 어떠한 형태의 정부규제가 왜 가능해지게 되는가를 체계적으로 설명하고 예측할 수 없는 한계를 지니고 있다. 이에 반하여 이하에서 고찰하게 될 政府規制原因에 대한 政治經濟學的 理論들은 경제적 규제 뿐만 아니라 社會的 規制(social regulation)까지를 포함하여 다룰 수 있고 앞에서 거론한 요소들에 대하여 보다 체계적인 설명을 제시해 주고 있다고 하는 점에서 일반성이 높은 이론들이라고 할 수 있다.⁹⁾

가. 集團行動의 딜리먼마理論과 代理의 問題(agency problem)

集團行動의 딜리먼마(collective action dilemma)란 이해관계를 같이 하는 집단이

8) 이러한 측면에서의 미국에서의 경험적 분석례로서는 John Tuccillo, "Taxation by Regulation: The case of Financial Intermediaries", *Bell Journal of Economics and Management Science*(Autumn 1977) 또는 Damodar Gujarati, *Government and Business* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1984), pp.44-45 참고.

9) 사회적 규제의 특성에 관하여는 崔炳善, "우리나라 政府規制", 상계논문 참고.

다수인(또는 다수 기업)으로 구성이 되어 있는 경우 公共財 또는 集團財(public or collective good)에 흔히 나타나는 無賃乘車者(free-rider)의 문제로 인하여 그 스스로는 자기들에게 유익한 최선의 해결책을 마련하지 못하는 상황을 일컫는다.¹⁰⁾ 예를 들어 모든 소비자는 소비자정보가 제공된다면 이로부터 편익을 얻게 되지만 이러한 정보의 집단재적 성격으로 인하여 누구도 소비자정보 제공을 위하여 스스로 시간과 비용을 들이려는 유인을 갖지 않고 다른 사람의 노력으로 정보가 제공되게 되기만을 기다리려고 함으로써 소비자정보는 결국 제공되지 못한 상태로 남을 수 밖에 없는 경우가 바로 集團行動의 딜레마 상황인 것이다.

이러한 상황은 수혜집단에 속한 개개인(개개 기업)은 그가 합리적인 사고를 하는 한 어느 다른 누구에겐가에 의해서 공동의 문제에 대한 해결책이 제시되지만 나다면 그 해결책으로부터 자기도 똑같은 만큼의 편익을 당연히 향유할 수 있으므로 자기 스스로가 앞장서서 시간, 비용, 노력을 기울이려고 하지 않는 無賃乘車의 문제때문에 발생하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 불특정의 다수인에게 적용되는 정부규제는 바로 이러한 집단재적 성격, 즉 非排他性(non-exclusion)과 非競合性(non-rivalry)을 가지고 있기 때문에 이러한 종류의 정부규제는 이익집단의 스스로의 정치적 활동을 통해서는 이루어질 수가 없고 따라서 많.는 공공재의 경우와 마찬가지로 자기들을 대신하여 공동의 문제를 해결할 수 있.는 정부기관을 설립(또는 기존의 기관에 새로운 임무를 부여)하고 정부규제의 「행비용을 강제적 조세를 통하여 조달하거나 또는 제3자의 부담으로 정부규제의 목적이 달성되도록 할 수 밖에 없다는 것이 政府規制의 集團行動의 딜레마理論인 것이다. 위의 소비자문제를 예로 들면 이 경우에 정부의 역할은 소비자가 스스로 해결하지 못하는 공동문제의 해결(정보의 제공)을 위임받은 代理人(agent)으로서 예산을 세우고 관계법을 제정·시행하며 소비자보호를 위한 정.체공의무를 기업에 부과하기도 하는 것이다.

集團行動 딜레마理論으로써 설명할 수 있는 또 다른 유형의 정부규제로서는 예컨데 不況產業에 있어서 과당경쟁을 규제하거나 카르텔과 같은 공동행위를 허용하는 등의 정부규제를 생각해 볼 수 있는데 이것은 어떤 산업이 경기의 불황국면에 처하여 있을 때 어느 한 기업이 가격인하를 통하여 시장점유율을 확장하라고 하게 되면 모든 기업이 이를 뒤따름으로써 결국 시장점유율의 확대는

10) 集團행동의 딜레마이론에 관하여는 Mitnick, op. cit., pp.164-65, pp.143-44, pp. 19-333 등 참고.

커녕 경영의 결손폭만을 더욱 확대시키고 종국에는 산업이 붕괴위기에 처하게 되는 경우와 같은 集團行動의 딜레마의 해결을 위하여 국가가 이에 개입하는 경우에 생겨나는 정부규제인 것이다. 이 경우 기업의 공존과 성장이라는 공동문제의 해결이 정부에 위임되는 것이며 정부는 그 代理人으로서 산업의 안정적 성장을 도모하기 위해 위에서와 같은 규제를 실시하거나 산업합리화를 추진하게 되는 것이다.

◦ 와같이 集團行動의 딜레마가 존재하는 상황에서는 직접적인 이해관계집단이 적극적이고 조직적인 정치적 행동을 펼치지 못하고 따라서 정부의 개입이 없이는 스스로 공동의 문제를 해결하지 못하게 되는바 이 경우 代理人으로서 문제해결을 도모하는 국가가 과연 대표한다고 생각하는 이익집단의 選好(preference)를 정책과정에 충분하고 정확하게 반영할 수 있을 것인가하는 점에 있어서 또다른 의문이 제기되지 않을 수 없는데 이것이 바로 代理의 문제(agency problem)이다.¹¹⁾

이러한 代理의 問題는 사회의 발전과 분업의 진전에 따라 자기일을 자기 스스로 해결하지 못하고 다른 사람의 노력을 통하여 해결할 수 밖에는 없는 현대의 사회조직 어디에서나 발견되는 문제이다. 예를 들면 환자와 의사, 지주와 소작인, 학부모와 교사(또는 가정교사까지도), 의뢰인과 변호사, 국민과 대통령, 대통령과 행정부 공무원, 지역주민과 국회의원, 회사의 주주와 사장, 사장과 직원, 노동조합원과 조합장간의 관계는 모두 각각 主人-代理人의 關係(principal-agent relationship)로 볼 수 있고 따라서 여기에는 代理의 問題가 개재되기 마련이며 사회조직의 발전과 혁신은 모두 이 대리의 문제를 보다 잘 해결하기 위한 노력에 불과하다고 볼 수 있는 것이다. 대리의 문제란 첫째, 代理人의 選好(preference or interest)와 主人的 選好가 반드시 일치하지 않을 수 있다는 것이다. 예를 들어 환자는 자기의 신속한 병치료를 위해 의사가 최선을 다해 주기를 바라지만 그 의사은 자기 수입을 늘리기 위하여 치료를 서둘지 않을 수 있는 것과 같은 경우이다. 대리의 두번째 문제는 주인은 代理人에 비하여 전문지식이 부족하기 때문에 代理人이 과연 자기를 위하여 최선을 다하고 있는지를 올바로 판별하거나 감시(monitoring)할 수 없다는 것이다. 이러한 문제들은 모두 情報(information)의 不完全性과 인간의 合理性의 限界(bounded rationality)때

11) 대리문제에 대한 이론적 고찰과 응용은 John W. Pratt and Richard J. Zeckhauser (ed.), *Principals and Agents: The Structure of Business* (Boston: Harvard Business School Press, 1985) 참고; 대리문제의 정부규제에의 적용은 Mitnick, op. cit., pp.144-151, 308-363 참고.

문에 비롯되는 문제들이다.

이러한代理의 문제는 集團行動의 딜레마 해결을 위하여 이루어지는 정부규제의 경우에 흔히 발생한다. 예를 들어 소비자들은 소비자의 이익이 최대로 보장되는 방향으로 소비자보호법이 추진되기를 희망하나 정부와 국회는 기업측으로부터의 로비공세에 의해서든 아니면 또 다른 정체적 고려에 의해서든 간에 소비자가 원하는 것과는 상당히 거리가 있는 입법에 그치고 말 수 있는 것이며 이것이 실제 우리나라의 소비자보호제도의 경우에서도 찾아 볼 수 있는 현상이다. 뿐만 아니라 集團行動의 딜레마로부터 야기되는代理의 문제는 정부규제의 집행과정에서도 동일하게 나타난다. 예를 들면 그러한 정부규제의 집행과정에서 규제기관은 본래의 설립목적과는 다르게 상대적으로 조직력이 크고 정치행동으로 그들의 이익을 보다 잘 반영시킬 수 있는 규제대상집단(산업)의 입장에同情的(sympathetic)으로 되는 나머지 그들의 이익에 부합하는 방향으로 규제제도나 정책을 운용할 가능성이 없지 않다. 규제행정기관의 生命週期理論(life-cycle theory of regulatory agencies) 또는 정부규제에 있어서의 捕獲理論(theories of regulatory capture)들은 바로 이러한 규제행정기관 및 관료의 행태가 나타나게 되는 이유와 과정을 설명하는 이론들이라고 할 수 있는데 여기에서 集團行動의 딜레마이론은 규제정책 집행상의 그와 같은 문제들이 바로 정부규제 그 자체의 정치경제적 속성에서 비롯되는 것임을 잘 보여주고 있다는 점에서 보다 일반성이 높은 이론이라고 말할 수 있다.

4. Wilson의 政治狀況模型¹²⁾

Wilson은 政府規制의 原因을 설명하는데 있어서 흔히 얘기되고 있는 公益說(public interest theory) 또는 私益說(private interest theory)의 二元論의 접근방법을 배격하고 정부규제를 가능케 하는데에는 여러가지의 정치적 이유들的政治 causes이 있을 수 있다는 전제하에 어떠한 상황하에서 어떠한 정치적 이유에 의해서 특정의 정부규제가 이루어지게 되는가를 밝히려고 하는 이론이다.¹³⁾ 좀더 구체적으로 말하면 이 이론은 ① 정부규제가 정치적으로 가능하

12) James Q. Wilson, *The Politics of Regulation*(New York: Basic Books, Inc., 1980), Ch. 10 참고; 이 이론은 비단 정부규제 뿐만 아니라 기타 모든 경제정책의 경우에도 적용이 가능하다. Wilson, *American Government: Institutions and Politics* (Lexington, Mass.: D.C. Health and Co., 1980), Chs. 14-15 참고.

13) Mitnick, op. cit., pp. 85-91 참고. 정용덕 교수는 Wilson의 모형이 사익설계 관점에서 전개되고 있는 것으로 파악하고 있다. 鄭用德, “自由市場經濟와 政府規制: 研究問題의 選定”, 「韓國行政學報」, 第18卷, 第2號(1983), pp. 610-611 참고.

〈圖 1〉 政府規制의 類型

		感知된 便益	
		넓게 分散	좁게 集中
感知 된 便益	넓게 分散	大衆的 政治 (majoritarian politics)	顧客 政治 (client politics)
	좁게 集中	企業家的 政治 (entrepreneurial politics)	利益集團 政治 (interest-group politics)

자료 : Wilson, *American Government*, op. cit., p. 419.

개 라는 상황(circumstances), ② 특정의 정치적 맥락속에서 등장할 수 있는 정부규제의 유형(pattern of regulation), ③ 행정기관의 정책집행 형태에 영향을 미치는 요인(forces)들을 체계적으로 설명하기 위한 모형의 정립을 통해 이론을 전개 하고 있다.

이 이론의 특색은 명시적으로 政治過程의 접근방법을 취하고 있을 뿐만 아니라 정부규제의 정치적 과정을 파악하는데 있어서 특정의 규제정책이 실시될 경우 想像되는 또는 感知된 費用과 便益(perceived costs and benefits)이 그 사회에 어떻게 분포되어 있느냐를 고려하고 있다는 점이다. Wilson은 이러한 관점에서 費用과 便益의 분포에 따라 정부규제를 다음의 네가지로 유형화하고 있다.

여기에서 이익과 편익의 사회적 분포는 어디까지나 상대적인 구분으로서 “넓게 分산(widely diffused)”되어 있다고 할 때 이것은 이해당사자가 불특정 다수이고 이질적이며 개개인당 이익과 편익의 크기도 작은 경우를 의미하고 반면에 “좁기 집중(narrowly concentrated)”되어 있다는 것은 이해당사자가 소수이긴 하나 동질적이며 개개인당 이익과 편익의 크기가 상당히 큰 경우를 의미한다. 이 이론의 두가지 기본적 가정은 첫째, 개인이나 집단은 純便益(=편익-비용)의 차가보다는 감소에 대하여 보다 민감하게 반응한다는 것, 둘째 政治的 行動(potitical action)은 비용이나 편익이 다수의 이질적 집단에 분산되어 나타나는 경우보다는 소수의 同質的 集團에게 집중되는 경우에 보다 쉽게 이루어진다는 것이다.

1) 大衆的 政治(majoritarian politics)類型

이 유형은 예상되는 정책에 대하여 감지된 비용과 편익이 쌍방 모두 이질적인 불특정 다수에 미치나 개개인(개개 기업)으로 보면 그 크기는 작은 경우이다. 여기에 속하는 정책의 예로서는 공정거래 규제, 속도제한규제, 방송윤리 규

제, 각종의 경제적 규제의 완화 등을 들 수 있을 것이다. 예를 들면 공정거래 규제 제도가 실시되게 된다고 가정할 경우 이 제도로 인하여 초과적 비용을 부담 해야 하는 사업체는 무수히 많고 이질적이며 직간접적으로 수혜를 얻게 되는 소비자도 무수히 많고 이질적이라고 할 수 있으나 각 사업체가 부담해야 할 비용이나 각 소비자가 얻을 것으로 예상하는 편익은 그리 크다고는 볼 수 없을 뿐만 아니라 예상되는 비용이나 이익의 크기를 확실하게 파악하는 것도 용이하지 않다. 따라서 이 경우에 있어서는 기업가나 소비자 쌍방 모두 政治的 行動을 위한 조직구성의 誘因이나 행동력은 미약하다고 할 수 있을 것이다.

그러면 이러한 상황하에서 어떻게 그와 같은 유형의 규제정책들이 가능해지게 되는가? 도대체 이러한 정책이 政治的 議題(potitical agenda)로서 등장하게 된 까닭은 무엇인가? 이러한 유형의 규제정책이 가능해지게 되는 것은 시간의 흐름, 환경의 변화에 따라 새로운 사상이나 신념(new ideas and beliefs)이 대두하고 이를 새로운 정책분석이 뒷받침해주게 되면 정치인이 적극적으로 나서서 이것을 정책화하는 노력을 기울이는 과정을 통해서라는 것이 이 이론의 설명이다. 다시 공정거래규제의 경우를 들어 설명한다면 산업의 급속한 성장과정에서 시장지배력의 남용에 따른 사회적 폐해가 부각되고 이에 대한 산업조직론적인 분석이 이루어지게 되면 정치인들이 이 문제를 정치이슈로 채택하여 입법화를 도모하게 된다는 것이다. 우리나라에서 1980년에 이르러 공정거래법규정이 제정되게 된 것도 바로 이와 같은 과정을 밟았다고 할 수 있다. 물론 이 과정에서 2개 그룹이 맹렬한 반대로비를 전개하기도 하였지만 그것은 입법내용이 기존에 형성된 기업집단의 해체에까지 이르거나 않을까를 우려한 때문이었고 공정거래제도에 대하여는 그렇게 눈에 띈 반대를 하지 않았다. 오히려 이 입법에 가장 적극적이었던 것은 당시 물가안정기조의 정착을 위해 고심하던 경제기획원이었고 이 제도의 수혜자라고 할 수 있는 소비자나 중소기업은 별다른 입법 노력이나 정치적 행동을 보여주지 않았다.¹⁴⁾

이러한 유형의 규제정책들은 앞에서 고찰한 集團行動의 딜레마理論으로도 잘 설명이 될 수 있는 경우로서 이해관계집단의 조직적인 정치적 행동에 의해서라기보다는 정치인이나 행정관료의 주도적 역할 속에서 정부규제가 이루어지는 것으로 볼 수 있다. 이러한 유형의 정부규제의 집행과정에 있어서도 이해관계

14) Byung-Sun Choi, "Institutionalizing A Liberal Economic Order in Korea: The Strategic Management of Economic Change," Unpublished Ph. D Dissertation, Harvard University, June 1987, Ch. 5 참고.

집단의 선호보다는 정치인이나 행정관료의 선호와 판단에 따라 영향을 크게 받을 수 있는 특성을 보이게 된다.

1) 顧客政治(client politics) 類型

1 경우는 정부규제로 인하여 발생하게 될 비용은 상대적으로 작고 이질적인 불특정 다수인에게 미치나 편익은 대단히 크며 동질적인 소수의 기업에 귀속되는 경우로서 이러한 유형에 속할 수 있는 정부규제는 공산품 수입규제·직업면허(의사·약사·변호사·이발사 등)·운수사업허가·특정의 산업에 대한 參入制限(entry barrier) 등이 있다. 가장 대표적인 예라고 할 수 있는 수입규제의 경계를 살펴보면 수입을 규제함으로써 이득을 보는 집단은 수입품과 경쟁관계에 있는 국내생산자 및 수입업자 등 소수라고 할 수 있고 수입규제로부터 얻을 것으로 기대하는 이득도 대단히 큰 반면에 이로 인하여 손해를 보아야 하는 집단은 소비자·후방연관산업(backward linkage industries)등 극히 이질적인 집단이며 개개인의 입장에서 볼 때 손해액도 차이는 있으나 대체로 미미한 수준에 불과하다고 할 수 있다. 이 때문에 수입규제를 요구하는 집단은 조직을 통하여 자기들의 이익을 도모하려는 강력한 유인을 갖게 되고 보통 동업자조합이나 협회 등을 가지고 있는 반면에 이에 대항하여야 할 집단은 공동의 정치행동을 통하여 이를 저지하려는 유인을 별로 갖지 못하게 되는 것이다.

2. 그러나 이러한 정부규제유형은 그것의 사회적 비용이 사회적 편익보다 큰 것이 보통이므로 社會的厚生(social welfare)측면에서 정당화하기 어려운 문제를 안고 있다. 있기 때문에 이러한 유형의 정부규제가 이루어지도록 하기 위해서는 무언가 이를 정당화할 수 있는 근거를 필요로 하게 마련인데 이때에 국내유치산업의 육성을 통한 경제성장의 촉진, 직업면허를 통한 소비자의 안전보호 등 “公益”를 빙자하는 것은 바로 이 때문이다. 이러한 정부규제가 도입되는 과정에 있어서도 조용한 막후교섭과 로비 등이 특징적으로 나타나며 소비자단체 등과 같은 公益團體(public interest associations)의 항의와 반박이 없는 한 별다른 논란의 여지가 없이 은밀하게 이루어지는 것이 통례이다. 이러한 정부규제가 일단 도입이 되면 그리고 공익집단에 의한 별다른 도전이 없는 한 점차 자기들에게 유리한 방향으로 정부규제를 운용해 갈 수 있다고 하는 것이 또한 상례이다. 이것은 이익집단이 막강한 자금력과 정치적 영향력을 가지고 정치인과 규제행정기관과 긴밀한 관계를 유지해 나갈 수 있기 때문이며 그 결과 政府規制의 捕獲(regulatory capture)現狀이 가장 두드러지게 나타나는 경우가 바로 이러한 유형의 정부규제에 있어서이다.

그러나 이미 지적한 바와 같이 이러한 유형의 규제들은 그 성격상 해당산업 또는 직종에 있어서의 가격경쟁요인을 제거 또는 감소시키게 될 뿐아니라 참여장벽으로 인하여 이들 산업 또는 직종에 높은 수익성을 보장해주는 결과를 가져다 주는 것이 사실이다. 물론 국내의 유치산업을 육성하기 위하여 불가피하게 수입보호가 필요한 경우가 있는 것도 사실이고 국민의 안전을 위하여 의사·약사의 자격을 국가가 정하여 소정의 자격과 자질을 갖춘 자만이 이러한 직종에 종사할 수 있도록 하는 것이 불가피한 측면이 없지 않으나 문제는 이들에 비하여 조직력과 자금력이 약한 일반국민이 필요 이상의 희생을 감수해야 하는 상황이 필연적으로 발생할 수 밖에는 없다는 것이며 더나아가서 신규참입제한의 강화는 해당산업의 경쟁력과 서비스질의 저하로 이어질 수 밖에는 없다고 하는 것이다. 우리가 자격증을 요하는 특수직종의 서비스에 불만을 갖고 높은 요금(초료비·약값·변호사 고용비용)에 불만을 갖게 되는 것은 모두 이 직종들에 높게 쳐진 참여장벽으로 인하여 경쟁의 압력을 상대적으로 적게 받고 있기 때문인 것이다. 행정관청은 높 공익을 앞세우기는 하지만 진정한 顧客은 바로 이들 산업 직종의 종사자들이기 때문이다. Wilson이 이러한 유형의 정부규제를 顧客政治유형으로 명명한 것도 바로 이러한 이유에서 였을 것이다.

3) 企業家的 政治(entrepreneurial politics)類型

위에서 본 고객정치의 유형과는 정반대의 비용과 편익의 사회적 분포상황에서 ○ 뿌어지는 것이 바로 기업가적 정치유형의 정부규제이다. 이러한 유형에 속하는 정부규제는 주로 社會的 規制(social regulation)분야에 많고 기업을 피규제집단으로 하고 있는 것이 보통인데 환경오염규제·자동차안전규제·직업안전(occupational safety)규제·위해가능 물품(의약품·화장품·전기용품·완구류 등)의 품질 및 규격규제 등이 좋은 예들이다. 이 유형의 정부규제로부터 기대되는 용은 동질적인 소수의 기업에 집중되어 나타나고 그 비용의 크기도 대단히 큼 반면 이로부터 기대되는 편익은 이질적인 불특정 다수의 국민에게 미치나 개개인의 입장에서 볼 때 그것의 크기는 아주 작다. 이러한 까닭으로 큰 비용을 부담하게 되는 기업들은 어떻게 해서든지 자기들에게 부담을 지우는 정부규제를 회피하기 위하여 조직적 정치적 행동을 하고자 하는 강한 유인을 갖게 되는 반면에 일반국민들은 자기들에게 유익한 정부규제가 강력하게 시행되기를 원하기는 하지만 개개인의 입장에서 그리 중대한 문제라고는 생각하지 않는 集團行動의 딜레마에 빠지게 되는 것이다.

따라서 이러한 유형의 정부규제가 이루어지기 위해서는 특별한 계기가 필요하게 되는데 예를 들면 원전사고·탄광의 매몰사고·버스나 비행기의 죄악점 또는 운전시의 정비불량으로 인한 대형사고·고층빌딩의 대형화재사고·직업병의 대량 발병사태등과 같이 사회적으로 커다란 충격과 분노를 일으키는 사태가 발생하는 경우 언론이 이를 대대적으로 보도하고 지식인들이 기업가의 비윤리성 비도덕성을 고발하고 공익단체들이 이 기회를 이용하여 입법화 또는 입법내용의 강화를 요청하고 따라서 여론을 의식하여 기업들이 더이상 강력한 입법저지 활동을 벌일 수 없는 상황下에서 이러한 유형의 정부규제가 등장하게 되는 것이 일반적이라는 말이다. 그러나 이러한 정부규제는 반드시 이러한 돌발사태의 발발이 있어야만 가능해진다는 것은 아니다. 다만 중요한 것은 일반국민의 注意(public awareness)가 환기되는 상황이 아니고서는 수혜자측에서의 集團行動의 딜레마가 해결되기 어렵다는 것이다.

이러한 정부규제의 생성과정에서는 보통 企業家的인 政治人이나 사회활동가의 역할이 두드러지게 나타나는 것을 볼 수 있는데 미국의 경우 Ralph Nader와 같은 사람은 국민의 안전을 위협하거나 국민을 기만하는 기업의 횡포에 대항하여 줄기찬 입법노력을 기울이고 있는 사람으로써 유명하고 우리나라에서도 환경문제에 대하여 집요한 노력을 기울인 권숙표 교수 같은 사람은 이러한 기업가적 인물에 속한다고 생각된다. 행정관료보다는 대중적인 정치인이 이러한 이슈들에 대하여 보다 적극적인 반응을 보이고 정책노력을 기울일 것은 당연한 일이다. 또한 이러한 입법의 과정에서는 입법의 내용이 상당히 엄격해지고 선언적인 규정을 포함하게 될 공산도 높으나 입법과정이 경과하는 사이에 정치적 영향력이 큰 기업집단의 로비 등에 따라 또는 행정절차상의 이유로 또는 충분한 예산의 확보가 곤란하다는 평계로 당초의 의도가 상당히 퇴색되어 버리게 되는 경우 또한 익히 짐작되는 일이라고 하겠다. 이러한 현상은 규제정책의 집행 과정에 들어가게 되면 더욱 노골적으로 나타나게 될 가능성은 알고 있는바 그것은 이때쯤에 이르게 되면 국민들의 관심은 많이 퇴조하게 되는 반면에 이 기업집단의 정치적 영향력은 거꾸로 상승할 수 밖에 없기 때문이다. 그 결과 어느한 정책집행이 계속되다가 위에서 든 예들과 같은 위기사태가 돌발하게 되면 이번에는 다시 법제도에 대한 재검토가 이루어지고 정책집행의 강도도 높아지게 되풀이하게 되는 것이 기업가적 정치유형의 정부규제의 특징이라고 할 수 있다.

4) 利益集團 政治(interest group politics)類型

이 유형의 정부규제는 제 1 유형의 大衆的 政治상황과 대칭적인 관계에 있다고 할 수 있다. 즉 정부규제로부터 예상되는 비용과 편익이 모두 소수의 동질적 집단에 국한되고 그것의 각각의 크기도 개개인(개개 기업)의 입장에서 볼 때 대단히 크기 때문에 쌍방이 모두 조직화와 정치행동의 유인을 강하게 가지고 있고 조직적 힘을 바탕으로 서로의 이익확보를 위하여 서로가 첨예하게 대립하는 경우이다. Wilson의 모형이 근본적으로 볼 때 모두 다 利益集團政治 (interest or pressure group politics)적 접근방법을 취하고 있는 것이기 때문에 여기에서 말하는 이익집단정치라고 하는 것은 그것을 가장 좁은 의미에서 파악해 본 것이라 할 수 있다. 이러한 협의의 의미에서의 이익집단 정치유형에 속하는 정부규제의 예로서는 아마도 가장 대표적인 것이 노사문제와 관련한 제반의 정부규제 및 제도(노동기본권·근로기준·노동쟁의절차 등에 대한 규제)들이 될 것이다.

이러한 유형의 정부규제에 있어서는 이해관계집단의 쌍방이 강한 결속력을 가지고 있고 엇비슷한 정치적 영향력을 행사할 수 있는 힘(기업가는 정치자금으로 노동자는 정치적 지지와 투표로 이것을 행사한다)을 가지고 있기 때문에 정부가 중립적인 利害調整者로서의 역할을 벗어나기가 어려운 경우가 많다. 그 결과 정부규제의 내용도 쌍방이 동의할 수 있는 선에서 서로의 권리와 의무를 천연하^는 協約(charter)의 형태를 띠게 마련이다. 또한 쌍방이 모두 강력한 정치적 영향력을 바탕으로 계속적으로 자기들에게 유리한 방향으로 협정내용을 이끌어내고자 하기 때문에 어느 일방이 계속적으로 규제행정기관을 또는 규제정책의 집행과정을 침해할 수 없고 따라서 이러한 유형의 정부규제에 있어서 규제機關의 捕獲현상은 최소화될 수밖에 없으며 어느 일방이든 局外者(outsider)들과의 聯合形成(coalition building)을 통하여 자기들의 정치적 입장을 보다 강화하기 위한 정치적 상징조작을 피하기 때문에 政治的 可視性(potitical visibility)이 대단히 높다.¹⁵⁾

IV. 國家論的 觀點에서의 批判的 考察

——최근의 정부규제 이슈에의 적용——

이미 간간의 예시를 통해 시사한 바와 같이 지금까지 고찰해 온 이론들은 특

15) 여기에서 국외자라고 하는 것은 예를 들면 노사문제규제의 경우 소비자, 소매상, 주민, 지식인, 학생, 일반국민 등과 같이 노사문제의 해결방향 여하에 따라 적간

ه 최근 우리사회에서 제기되고 있는 다양한 규제정책 이슈들의 유형화와 서로 다른 유형의 문제들에 대한 접근방법의 모색에 있어서 아주 긴요한 시각을 제공해 주는 것들이라고 생각된다. 이러한 이론들이 최근의 우리사회의 변화를 보다 깊이있게 이해하는데 있어서 상당한 설명력과 예측력을 가질 수 있는 것은 우리사회가 최근에 경험하고 있는 급격한 정치·경제·사회체제의 변동과 그에相伴한 관련이 있다. 그것은 급격한 사회변동의 과정에서는 계층간, 이익집단 간의 갈등과 이에 따른 정책선회의 차이가 두드러지게 나타나고 이것은 더 나아가서 잠재적인 계층간, 이익집단간의 대립과 갈등을 보다 첨예하게 드러내 보이게 마련이며 또한 이 가운데에서 國家(state)의 性格과 役割이 보다 뚜렷하게 부각되어 나타나지 않을 수 없기 때문이다.

그러나 우리가 고찰한 이론들은 모두 民主的多元的社會 즉 利益集團의 정치적 활동에 기초하여 국가제도나 정책이 결정되는 것으로 보는 社會觀(또는 國家觀)에 입각한 이론들이다. 다시 말하면 이러한 이론들은 國家를 利益集團과 그들의 聯合(coalition)의 상대적 영향력여하에 단순히 수동적으로 반응하는 존재로 보는 被動的國家(passive state)觀에 뿌리를 두고 있는 것이다. 따라서 이러한 이론들은 國家가 支配的集團(dominant groups)의 이익과 무관하게自律적으로 국가목표를 설정하고 이것의 실현을 위하여 이익집단의 정책선회에 영향을 미치고 때로는 지배적 집단의 이익과는 상반되는 정책을 취해 나갈 수 있다고 보는 國家中心理論(state-centric theories)적 관점에서 접근을 할 때와는 상당히 다른 이론적 구성을 보여줄 수 밖에는 없다.¹⁶⁾

아주 단적인 예로서 협의의 “利益集團政治”유형의 대표적인 경우인 노사문제에 관한 규제에 있어서 Wilson의 이론에서는 쌍방의 이해관계가 첨예하게 대립하고 있기 때문에 정부가 공정한 중립적인 이해조정자로서의 역할에 머무르지 않을 수 없는 점을 얘기하고 있으나 國家中心理論의 입장에서 볼 때는 國家의 엘리트들이 어떠한 國家理念과 國家目標를 가지고 있느냐에 따라서 정부의 개입의 내용이 달라질 수 있음을 상정하지 않을 수 없는 것이다. 실제로 우리나라의 노사문제에 대한 정부의 개입에 있어서는 정부가 지금까지 과연 중립적 입장을 취해왔다고 볼 수 있느냐? 앞으로 그러한 방향으로 나아갈 것이냐?

집적으로 이해관계를 가지거나 이념적 정치적 이해를 같이하는 집단과 계층을 말한다.

16) 國家中心理論에 대한 대표적 문헌은 Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol(ed.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), Ch. 1 및 11과 각주 문헌 참고.

또는 지속·까지와는 다르게 노동자의 이익을 옹호하는 방향으로 나아갈 것이냐? 하는 문지가 논의의 핵심적 내용이 되지 않을 수 없다고 볼 때 Wilson 모형의 설명력은 한계를 갖지 않을 수 없다는 말이다. 다시 말하면 과거의 노동정책이 資本蓄積 및 경제성장의 가속화를 지원하는 방향으로 운용되어 온 것이 사실이고 자본주의 이익을 위하여 노동자 이익의 희생을 강요하여 온 것이 사실이라고 할 때 이러한 역사적 경험과 制度的 遺產(institutional legacies)을 감안하지 않은 이론은 한계를 지니지 않을 수 없다고 하는 것이다.

이러한 관점에서 볼 때 두 가지의 國家에 대한 관점의 차이는 서로 다른 두 가지의 접·근방법과 설명의 차이로 귀착될 수 밖에는 없다. 토지공개념 입법의 추진을 예로 들어 본다면 우선 國家中心理論의 입장에서는 이러한 정책 방향이 국가에 의·나·여 제기되었다고 하는 사실에 주목하지 않을 수 없다. 국가가 이러한 정책문제를 國家政策의 주요한 프로그램으로 들고 나오게 된 것은 경제사회적 정의의 실현이라고 하는 國家理念에 입각한 것이며 이것은 어느 사회집단의 압력에 의해 서서히 보다는 國家엘리트의 주도하에 이루어진 것이다. 국가엘리트가 자본주의적 질서를 위협하는 경제사회의 문제의 해결을 위해 그러한 프로그램을 구상하게 되었는지 아니면 자기들의 집권기반의 공고화를 겨냥해서 그러한 프로그램을 구상하게 되었는지는 부차적인 문제에 불과하다. 최근 공개념 입법과정에서 새로운 제도의 지지기반을 넓히기 위하여 각종 매체를 이용한 정치적 상정조작을 주도한다든지 저항세력의 반발을 사전에 봉쇄하기 위한 조치(예를 들면 공직자의 재산조사)를 취하는 것 등은 바로 국가가 토지공개념제도의 도입에 주도적인 역할을 하고 있음을 보여주는 예들이다. 입법추진과정에서 支配聯合(부의 의견결충여하에 따라 입법의 방향, 내용, 강도가 크게 변질되어 나타나기 된다면 그것은 國家自律性(state autonomy)과 國家能力(state capacity)의 限界를 보여주는 징표로 해석될 수 있다.

이와는 대조적으로 Wilson의 이론을 빌려 말한다면 토지공개념 입법 및 이에 근거한 정부규제는 企業家的 政治(entrepreneurial politics)의 상황속에서 그것의 채택과 실시가 천연될 수 밖에 없었던 성격의 것들로서 새로운 정치·경제·사회상황의 전개에 따라 이익집단의 사회적 분포가 크게 변화됨으로써 비로소 政治的 議題(polynomial agenda)로서 부상하게 된 것으로 설명이 된다.¹⁷⁾ 더 나

17) 최근 많은 정부규제이슈들은 성격상 이러한 유형에 속하는 것이 대부분이다. 이 앞에서도 언급하였지만 환경규제의 강화·소비자보호규제의 강화 등 많은 사회 규제들이 좋은 예들이다.

이 가서 토지공개념 입법을 바라는 집단 쪽에 존재하는 集團行動의 딜레마 현상은 정부에 의한 문제해결을 불가피하게 하고 그 결과 정부에 상당한 재량성이 부여되며 여기에는 필연적으로 代理의 問題(agency problem)가 계재될 수 밖에 없다.

이러한 두가지의 서로 다른 설명 가운데 어느 것이 우리의 실정에 보다 적합성(relevance)을 갖느냐를 판단하는 문제는 그리 쉽지가 않다. 먼저 國家中心理論的 관점은 國家엘리트와 支配聯合의 친밀성을 지적하여 이러한 입법내용이 결국 별 뾰족한 것이 되지 못할 것이라는 점을 예측할 수 있게 해 준다고 한다면 그점에서는 분명히 강점을 갖고 있다. 반면에 社會中心理論(society-centered theories)적 관점은 왜 이 시기에 하필 토지공개념입법이 정치적 의제로 등장하게 되었으며, 왜 그 문제가 왜 매일 신문의 주요지면을 장식하며 국민의 관심을 환기시키고 있는지, 왜 “經濟正義實踐市民聯合”으로부터 열렬한 지원을 받고 있는지 왜 야당이 이 문제에 보다 적극적인 입장을 보이고 있는지를 설명하는데 있어서 강점을 갖는다.

이와같이 볼 때 최근에 등장하고 있는 정부규제이슈들에의 접근에 있어서는 두 가지의 분석시각이 모두 중요한 설명력과 예측력을 갖고 있다고 보아야 할 것이다. 지극히 당연한 말이지만 여기에 덧붙여 말하지 않을 수 없는 것은 서로 타협될 수 없는 두가지의 國家理論을 혼용을 하여서는 안된다는 것이다. 왜냐하면 두가지의 이론이 설명하고자 하는 대상과 접근방법상의 차이는 모두 이 이론들이 기초하고 있는 社會中心理論의 國家觀과 國家中心理論에서의 國家觀의 차이에서 비롯되고 있기 때문이다. 이것을 무시한 채 두가지를 혼용하는 것은 결국 어느 한 이론적 관점에도 충실할 수 없는 것이고 그 결과는 논리적 일관성의 상실이기 때문이다. 우리가 흔히 빠지기 쉬운 논리적 오류로서 예컨대 自律的이고 能動的인 國家(autonomous and active state)라고 할지라도 역시 사회체력의 분포상황을 무시할 수는 없다고 얘기한다면 이것은 결국 國家自律性(state autonomy)의 존재가능성을 부인하는 결과가 되고 그것은 社會中心理論을 전폭적으로 수용하는 것에 다름 아니다.

V. 結論

최근 우리나라에서 시대적 상황의 변화와 함께 政府規制의 遷正化 문제가 중요한 과제가 되고 있는바 이러한 문제들에 대한 연구에 있어서 왜 새로운 규제

정초 이슈들이 이 시기에 제기되고 있으며 이것은 어떠한 과정을 통해시이고 이즈들은 또한 앞으로 어떠한 과정을 밟아 나가게 될 것인지를 고찰하는 것은 대단히 중대한 의미를 갖고 있다고 보고 본논문은 이러한 최근의 정부규제문제에 대한 올바른 접근을 위해서 보다 균원적으로 이러한 政府規制의 政治經濟學的屬性에 주목하고 있는 政府規制原因 및 課程理論들을 제조명하는 동시에 이 이론들이 가지고 있는 한국적 적실성과 한계를 밝혀 보려고 하였다.

여기에서 소개된 기존의 이론들은 모두 社會中心理論的 시각에서 전개되고 있는 까닭에 우리나라의 國家性格이나 과거로부터의 政策的 制度的 遺產때문에 다르게 설명되어야 할 것들을 포괄하지 못하는 한계를 노정하기는 하였으나 최근의 정부규제사례들의 등장배경과 앞으로 전개될 상황을 예측하는데 있어서는 상당한 適合性을 갖고 있는 것으로 판단되었고 두가지의 이론적 시각에서의 접근은 모두 필요한 것이라는 결론에 도달하게 되었다. 다만 國家中心理論的 관점에서의 이론의 체계적 개발이 이루어지지 못하고 있는 현시점에서 이것이 어떠한 측면에서 새로운 설명을 우리에게 해 줄 수 있을 것인지에 대한 시사에 그칠 뿐 밖에 없는 점은 여간 안타깝지 않다. 앞으로 이러한 차도에서의 연구 노력이 기울여지기를 기대한다.