

연구논문

## 규제연구에 대한 제도주의적 접근\*

최진욱

이 논문은 규제연구에 관한 이론적 관점과 방법론을 비교·평가하고, 보다 질적인 규제연구를 위한 이론적 대안과 비랍직한 규제정책을 위한 실천적 과제를 제시하는 것을 목적으로 한다. 규제에 관한 기존의 주된 연구는 경제학의 사익이론과 정치학의 주안-대리인 이론에서 접근되었다. 그러나 사익이론은 규제환경의 급속한 변화에 따른 설명력의 상실, 규제정책 결정과정의 단순화, 그리고 정태적 모형이라는 한계를 안고 있다. 정치학의 주안-대리인 이론 역시 양방향을 가정한 모형의 단순화와 결정론적 설명방식이라는 부분에서 약점을 보이고 있다. 반면 제도주의는 복수의 행위자들이 어떻게 규제정책결정에 참여하는가를 보여주는 역동적인 이론일 뿐만 아니라, 제도적 제약 속에서 다양한 행위자들이 어떻게 규제정책에 대한 선호를 형성하고, 이들의 서로 다른 이해가 어떻게 조정되면서 규제정책이 만들어지고 집행되는지에 대한 해답을 제시하여 기존의 이론이 지닌 한계를 극복하려는 접근방법으로 이해될 수 있다. 이와 더불어 규제연구가 나아가 할 방향을 이론적인 측면과 한국의 상황에서 고려되어야 하는 실천적인 측면으로 나누어 살펴본다.

주제어: 정부규제, 공익이론, 제도주의

### 1. 서론

1960년대와 1970년대에 등장한 일련의 경제학자들의 주장은 기존의 규제에 관한 틀을 바꾸어 놓았다. 그들은 막연히 가지고 있었던 시장에서 정부의 역기능에 대해 실증적인 분석을 통한 객관적인 증거를 제시함으로써 관념을 실체로 전환시켰다. 이후 규제에 관한 연구는 이들의 영향에서 자유롭지 못했고, 특히 경제적 규제에 관한 또 다른 논의는 부질없는 것으로 평가되었다. 과장되게 얘기한다면 사회는 규제로 얻는 이득보다는 손실이 크기 때문에 정부는 가능한 한 많은 영

최진욱은

Univ. of Chicago에서 정치학 박사학위를 취득했고, 현재 홍콩중문대학교에서 정치행정학과 조교수로 재직중이다.

jwchoi@cuhk.edu.hk

역에서 신속하게 개입을 줄이거나 철회하는 것이 더 나은 결과를 야기한다는 것이다(Winston, 1993).

이러한 실증연구를 바탕으로 1970년대 이후 많은 국가에서 규제개혁을 외쳤고 규제철폐와 완화가 정부개혁의 핵심적인 실천과제로 여겨졌다. 그러나 규제개혁의 본질이 규제를 단순히 없애거나 줄이는 것에만 있는 것이 아니라 현존하는 규제를 더 효과적인 정책수단으로 사용하거나 비효율적인 절차와 조직을 정비하여 규제가 원래 목적하는 바를 달성하는 데에 있다고 본다면, 오히려 규제가 필요하고 강화되어야 하는 부분도 분명 존재하는 것이다(Joskow and Noll, 1981:40; Noll, 2000:14). 규제개혁으로 얻을 수 있는 직접적인 이득 이외에 간접적으로 나타날 수 있는 사회·경제적 손실을 고려하지 않는다면 규제완화와 폐지로 인한 혼란과 폐해가 더 클 수 있기 때문이다.<sup>1)</sup>

이 논문은 1960년대 이후 미국에서 논의되었던 규제에 관한 이론들의 핵심을 살펴보고자 한다. 지난 반세기가 넘는 기간동안 경제학뿐만 아니라 법학, 정치학 등 규제와 관련된 영역에서 무수히 많은 이론적·실증적인 연구가 쏟아져 나왔고, 특히 경제학 연구의 다수는 규제산업이 정부의 시장개입으로 인해 생산성 향상, 경쟁력 강화, 기술진보, 효율적인 경영과 같은 유인을 갖지 못하도록 했기 때문에, 결국 정부규제는 경제적으로 비효율적이라는 사실을 보여주는 데 주력하였다.<sup>2)</sup> 이 논문에서는 지금까지의 연구결과나 의미를 낱알이 밝히기보다는 규제연구에서 지배적으로 사용되고 있는 주요한 이론들과 방법론을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 2절에서는 경제학과 정치학에서 논의되었던 이론들과 그 한계를 살펴보고, 3절에서는 기존 이론의 대안으로 제도주의적 접근방법을 소개한다. 4절에서는 2·3절의 논의를 바탕으로 앞으로 규제연구가 관심을 가져야 할 분야를 이론적, 그리고 한국적 상황에서 고려해야 하는 실천적 차원으로 나누어 정리해본다.

## 2. 기존 규제이론과 방법론의 비교와 평가

### 1) 경제학적 접근방법

#### (1) 공익이론의 관점과 한계

경제학에서 규제에 관한 논의는 후생경제학자들의 공익이론(*public interest theory*)과 규제경제학(*economics of regulation*) 또는 포획이론(*capture theory*)이라고 불리는 사익이론(*private interest theory*)에 중심을 두고 있다. 신고전경제학의 완전경쟁시장이라는 비현실적인 가정을 비판하면서 독과점, 공공재, 외부효과, 정보의 비대칭과 같은 시장실패에 논거의 초점을 두고 있는 공익이론은 정부가 규제를 통하여 시장실패의 요인을 줄임으로써 사회후생을 증가시키고 궁극적으로 공공의 이익을 실현시킬 수 있다고 주장한다. 또한 시장에 맡겨 두었을 때 문제가 될 수 있는 사회 형평성이나 분배의 정의 역시 정부의 적극적인 개입으로 해결할 수 있다고 공익이론은 주장하고 있다.

공익이론은 정부가 시장에 개입할 수 있는 이론적인 틀을 제공했지만, 이 이론은 정부의 기능과 역할에 대한 규범론적인 논쟁, 정책결정자에 대한 비현실적인 행태학적 가정, 그리고 정책의 수요·공급 과정에서 나타나는 비효율성과 불완전성 등의 세 가지 측면에서 비판을 받고 있다. 첫째, 정부개입이 사회후생을 증가시킨다는 공익이론의 주장에 대해 자유시장론자들은 기본적으로 정부가 개인이나 시장의 의사결정에 한계를 가하는 행위 자체가 민주주의의 사적인 자유를 침해한다는 입장에서 정부의 시장개입에 반기를 들고 있다. 그렇다고 해서 자유시장론자들이 시장에서 정부가 할 수 있는 긍정적인 역할을 완전히 부정하는 것은 아니지만 그 범위는 후생경제학자들이 주장하는 바에 비해서 상당히 제한적이다. 즉 시장의 질서 있는 작동을 위해 정부는 명확한 소유권의 제정과 같은 필요한 규칙을 만들고 해석하며 집행하는 역할에 충실해야 하고, 이러한 역할을 통하여 시장은 개인의 자유를 유지할 수 있다는 것이 자유시장론자들이 바라보는 정

부에 대한 기본적인 시각이다(Friedman, 1962).

그러나 개인의 기본권 존중과 정부의 개입으로 비롯되는 사회복지의 증진에 대한 규범적인 논쟁 외에 공익이론의 또 다른 약점은 “합리적이고 객관적인 정책결정자”(rational and objective decisionmaker)라는 행태학적인 가정에 있다. 합리적 행위자 모형(rational actor model)에 기반을 둔 이 가정에 따르면 규제기관은 시장이 제 기능을 하지 못할 때 이를 해결할 수 있는 적절한 대안을 탐색한 후 사회에 최대의 효과를 가져다주는 대안을 선택할 수 있다는 것이다. 그러나 다음에 살펴볼 사익이론에 의하면 규제기관은 공익의 극대화를 추구하는 존재도 아닐 뿐만 아니라, 규제가 만들어지는 과정 또한 효율적이지 못하고 부의 재분배를 왜곡시켜 사회의 불평등을 악화시킬 뿐이라고 주장한다(Stigler, 1971; Peltzman, 1976). 또한 공공선택이론은 정치인과 규제기관 역시 시장에서의 소비자와 생산자처럼 경제적 존재이기 때문에 정치인들은 공익보다는 자신들의 재선거가능성을 우선적으로 고려하고, 규제기관은 조직의 영향력, 규제영역, 혹은 예산을 극대화하려는 경향을 가진다고 비판하고 있다(Niskanen, 1971; Joskow and Noll, 1981:36).

마지막으로 규범적 문제나 정치·관료집단에 대한 비현실적인 가정 이외에 공익이론은 정부의 재화·용역 공급과정에서 발생하는 비효율성으로 인해 비판을 받고 있다. 수요의 관점에서 볼 때 규제기관에 대한 국민들의 정책에 대한 요구는 정치인들의 근시안적인 관심과 이를 매개하는 언론의 수요증폭으로 인해 시장균형보다 과장되게 나타나기 마련이다. 공급에서도 규제와 관련된 세입과 지출이 일치하지 않고, 시장가격과 같은 균형을 위한 기제도 존재하지 않을 뿐만 아니라 일단 공급되면 모두가 소비해야만 하는 특성으로 인해 규제정책은 시장에서보다 비효율적으로 공급되어진다. 물론 수요와 공급이 일치하지 않을 경우 균형점을 찾을 수 있게 하는 과정이 있을 수도 있지만 이러한 균형보다는 불균형이 정부에서는 훨씬 일반적이고, 설령 균형을 이루었다 해도 이미 균형에 도달하는 과정에서 소비해버린 자

원으로 인해 정부에 의한 규제 공급과정은 레벤슈타인(Leibenstein)의 X-비효율성(X-inefficiency)을 내재하게 된다.<sup>3)</sup>

## (2) 사익이론의 관점과 한계

사익이론은 스티글러(George Stigler), 펠츠만(Sam Peltzman), 베커(Gary Becker), 포스너(Richard Posner)로 대표되는 일련의 시카고 대학 경제학자와 법경제학자들에 의해 본격적인 관심을 받게 되었고, 이들의 이론은 오늘날까지 경제학에서 논의되는 규제이론의 주류로 받아들여지고 있다.<sup>4)</sup> 이들의 가장 큰 공헌은 무엇보다 공익이론의 주장과는 달리 정부는 “공익의 수호자”(a guardian of public interests)가 아니라는 사실을 실증 사례분석을 통해 밝혔다는 것이다. 사익이론에 따르면 규제는 시장이 제기능을 다하지 못해서 생기는 비효율성을 감소시키는 데 있어 비록 완벽하지는 않아도 시장의 자정기능(self-adjusting market mechanisms)보다 못할 뿐만 아니라, 부의 재분배에서도 정부는 오히려 특정 집단의 이익을 대변하기 때문에 시장에서 보다 사회형평의 문제도 더 왜곡시킨다고 주장한다(Stigler, 1971; Peltzman, 1976; Posner, 1974). 따라서 사익이론은 정부규제는 공익의 증가가 아니라 오히려 사회후생의 손실(social welfare loss)을 야기하고, 그 원인 가운데 가장 중요한 것은 규제를 둘러싼 정치적 과정과 관료의 행태라고 주장한다.

하지만 시카고 학파의 규제경제학은 규제연구에 완전히 새로운 시각을 도입한 것은 아니다. 시카고 학파가 등장하기 이전에 이미 규제는 복잡한 정치적 과정을 통해 만들어지고, 규제정책이 반드시 다수의 이익을 증진시키지 않는다는 사실을 정치학에서 이론적으로 주장한 바 있다. 예를 들어 번스타인(Bernstein, 1955)은 “규제기관 주기설”(life-cycle of regulatory agencies)을 통해 규제의 생성과 유지를 설명하면서 규제기관은 이익집단에 의해 포획된다는 사실을 강조하였다. 따라서 사익이론의 이론적 근간은 올슨(Olson, 1965)으로 대표되는 이익집단이론(interest group theory)과 뷰캐넌과 톨록(Buchanan and

Tullock, 1962; Buchanan and Tollison, 1972)의 합리적 선택 이론(*rational choice theory*)의 혼합이라고 이해하는 것이 더욱 정확하다고 할 수 있다.

규제연구에 대한 이러한 이론적·실증적 공헌에도 불구하고 사익이론은 규제환경의 급속한 변화에 따른 설명력의 상실, 규제정책 결정 과정의 단순화, 그리고 정태적인 모형이라는 부분에서 한계를 보이고 있다. 첫째, 규제가 소수의 잘 조직화된 이익집단에게 더 큰 이득을 준다는 초기 사익이론(Stigler and Friedland, 1962; Stigler, 1971; Peltzman, 1976)은 1970대 이후 급속하게 나타난 사회적 규제의 증가와 경제적 규제의 완화를 적절히 설명하지 못하였다(Weingast, 1981:149). 기존의 경제규제가 다수(소비자)의 손해에도 불구하고 소수(생산자)의 이익을 보호하기 위해 만들어졌다면 환경, 소비자 권리, 보건복지와 같은 사회적 규제는 분명 대다수의 소비자나 대중에게 그 혜택이 돌아가는 반면 소수의 생산자들은 그 비용을 감당해야 하는 구조를 가지고 있다(Reagan, 1987:33). 또한 경제규제가 소수의 기업집단에게 경제지대(*economic rents*)를 보장해준다면 언뜻 보기에는 항공, 트럭운송 그리고 통신산업 등에서 일어난 규제완화는 이들 산업에 속한 기업과 노조들의 강한 반대에도 불구하고 나타났기 때문에 오히려 사익이론의 가설과는 정반대의 현상으로 여겨질 수 있다(Derthick and Quirk, 1985). 이러한 초기 사익이론의 한계는 그 이론의 출발점을 고려한다면 이해될 수 있다. 즉 스티글러나 펠츠만의 초기 이론은 경제규제의 완화나 사회적 규제가 본격화되기 이전인 1960년대부터 1970년대 초반에 발표되었다. 킬러(Keeler, 1984:104)의 표현처럼 아이러니컬하게도 “수정주의자들(시카고 경제학파)의 이론이 받아들여지자마자 그들의 이론과는 정반대의 규제개혁이 나타나기 시작”한 것이다.

이러한 비판에 대해 펠츠만(Peltzman, 1989)은 규제가 생기는 원인을 피규제집단이 규제로 인해 발생하는 지대(*rents*)를 얻을 수 있기 때문이라고 본다. 그는 통신시장이나 금융시장에서 볼 수 있는 것처럼

럼 기술개발이나 경쟁의 증가와 같은 규제외적인 영향으로 인해 시간이 지나면서 피규제집단이 누렸던 지대의 상당부분이 줄어들고 결국 규제의 존재 자체가 그들에게 부담으로 작용한다면, 규제를 원했던 그 집단은 규제완화나 규제철폐를 요구하게 된다고 주장한다.<sup>5)</sup> 따라서 적어도 경제규제의 분야에서 사익이론의 일관된 주장은 특정 규제의 생성이나 완화가 결국 이익집단의 정책요구의 변화에서 비롯되며, 현존하는 규제정책이 자신들의 이익을 추구하는 데 도움이 되는지 방해가 되는 지에 따라 규제의 방향은 얼마든지 바뀔 수 있다고 한다. 이와 함께 나중에 등장한 사익이론의 또 다른 특징은 암묵적으로 피규제집단이 규제자를 “일방적”으로 포획한다는 초기 스티글러(Stigler, 1971) 이론의 시각에서 벗어나고 있다는 사실이다. 좀 더 현실적인 관계에서 양자간의 관계를 상호이익의 관점에서 바라보게 된 것이다. 이러한 시각의 전환으로 인해 규제완화는 피규제자의 정책선호의 변화로 인해 비롯될 수도 있고, 규제자들도 현존하는 규제가 자신들의 사적인 이익과 부합되지 않는다면 구태여 규제를 유지할 유인을 갖지 못한다는 주장을 펼 수 있게 하였다(Peltzman, 1989; Kroszner and Stratmann, 1998).

사익이론의 두 번째 단계는 양자적 관계(*dyadic relationship*)의 설정에 있다. 특히 정치학자들에 의해 비판받는 부분은 사익이론이 규제 기관과 규제를 받는 기업 혹은 의회의 위원회와 기업 간의 관계에 너무 치중한 나머지 다수의 행위자들이 역동적으로 참여하는 정책결정 과정을 단순화시키고 있다는 점이다(Bendor and Moe, 1986; Hammond and Knott, 1993; Krause, 1996). 실제 규제정책에는 규제 기관과 피규제기업뿐만 아니라 대통령, 단일 행위자로서의 전체 의회, 사법기관, 그리고 규제를 직접 담당하는 기관 외의 다른 정부 조직까지 규제정책 과정에 참여하는 복잡한 구조를 가지고 있다. 동시에 이들의 정책선호와 이익은 일치하는 경우보다 서로 상충되는 경우가 많기 때문에 갈등관계에 있는 서로 다른 이익이 어떻게 조정되고 해결되는지에 대해서 사익이론은 설명하고 있지 않다.

예를 들어 은행 관련 금융규제를 볼 때 만일 은행이 그 규제로 인해 손실보다 더 큰 이득을 본다고 가정하면, 비록 그 규제가 일반에 금자들에게는 더 큰 비용을 가져다준다 해도 그 규제는 채택될 것이라고 사익이론은 가정한다. 이러한 가정은 이익집단 이론이 주장하는 것처럼 상대적으로 잘 조직화된 소수의 은행과 산재된 다수의 예금자들의 관계를 고려한다면 쉽게 이해될 수 있다(Olson, 1965). 그러나 그 규제정책이 증권사나 보험사와 같은 또 다른 금융산업에 손실을 입힌다면 사익이론의 가정을 쉽게 받아들일 수 없다. 그 이유는 은행과 마찬가지로 증권사나 보험사도 잘 조직화된 소수의 이익집단으로 간주될 수 있기 때문이다. 이런 경우에는 사익이론의 “포획”이 “은행 - 의회의 금융위원회 - 은행 규제기관”의 관계에서만 찾아볼 수 있는 것이 아니라 동일한 규제정책을 둘러싸고 “증권사 - 의회의 금융위원회 - 증권 규제기관”과 “보험사 - 의회의 금융위원회 - 각 주의 보험 규제 기관”의 관계에서도 나타날 수 있다.<sup>6)</sup> 문제를 단순화시키기 위해 “은행 - 의회의 금융위원회 - 은행 규제기관”간의 관계만 살펴본다고 해도 모든 은행이 그 규제정책에 대해 단일한 선호를 가지고 있다고 가정하기도 무리가 따를 수 있다. 은행의 규모나 지역에 따라 정책에 대한 선호는 얼마든지 바뀔 수 있기 때문이다(Kroszner and Strahan, 2001). 실제의 정책결정과정은 이처럼 복잡한 관계를 반영한다면 서로 다른 이익집단, 정치집단 그리고 규제기관의 이해와 정책의 선호가 어떻게 조정되는지에 대한 분석은 반드시 필요하다고 할 수 있다.

사익이론을 보다 종합적으로 이해한다면 “규제기관 - 정치인(특히 의회의 해당 상임위원회나 소위원회) - 이익집단”의 관계로 설명할 수 있는데, 이런 관계의 형성은 잘 알려진 “철의 삼각관계”(iron triangles) 모형과 동일하다. 1960년대 이전에 이 모형은 미국의 정치체제를 설명하는데 자주 등장하였지만, 1960년대 이후에는 보편적인 이론으로써 설명력을 거의 잃었다는 것이 일반적인 시각이다(Heclo, 1978).<sup>7)</sup> 만일 갈등관계에 놓여있는 복수의 행위자가 규제정책 결정과정에 참여한다고 가정한다면 그 결과는 사익이론의 예측과는 전혀 다른 결과



가 나타날 수 있고, 그런 복수의 상충된 이해가 제도적인 과정을 통해 조정될 수 있는 조건이 마련된다면 공익이 규제정책 과정에서 우선적으로 고려될 수도 있다(Kalt and Zupan, 1984; Maass, 1984; Posner, 1974).

사익이론의 세 번째 단계는 행위자들에 대한 정태적인 관계설정 (*static relationship*)에 있다. 즉 사익이론은 규제정책과정에 참가하는 정치·경제 행위자들의 관계가 상당히 결정적이라고 가정하고 있다. 예를 들어 금융 규제정책에서는 상·하원의 금융위원회가 독점적인 영향력을 행사할 것으로 사익이론은 보고 있다. 이러한 정치적 역학 관계는 단기간에서는 가능할지 모르지만 장기적인 관점에서는 변화할 수 있고, 따라서 정책결정과정에서 특정 기관의 상대적 우위는 다른 기관과의 관계 속에서 장기적으로 이해되어야 한다. 예컨대 동일한 정당이 양원 위원회의 다수를 차지하는 경우와 서로 다른 정당이 다수를 점하는 경우, 전자에 비해 후자에서 위원회의 영향력은 떨어질 수밖에 없고 이 같은 양원의 갈등구조로 인해 대통령의 상대적 영향력은 증가될 여지가 있다.

사익이론의 정태적인 특성에서 비롯되는 또 다른 단계는 규제정책이 왜 특정한 시점에서 받아들여지고 변화하는가에 대한 논의가 명확하지가 않다는 점이다. 사익이론의 가설처럼 규제정책이 잘 조직화된 소수 이익집단의 정책선호를 반영하는 것이라면 그 정책이 채택되는 시점은 이익집단의 요구와 큰 시간적 격차가 있어서는 안 된다. 그러나 규제정책이 실제로 채택되는 시점은 이익집단의 요구가 있는 후 상당한 시간이 흐른 다음 결정되는 경우가 많다. 그리고 채택이 된다 해도 어떤 경우는 정책에 포함된 내용이 원래 이익집단이 의도하는 바와 달리 사뭇 동떨어진 경우도 허다하다. 사익이론으로는 이런 현상을 설명하는 데 한계가 있다. 따라서 어떤 규제정책에서는 특정 이익집단의 요구가 상당부분 수용되는 경우도 있겠지만, 시간의 간극과 정책의 최종적인 형태를 고려한다면 규제정책이 만들어지는 과정은 오히려 제도적인 테두리내에서 행위자들간의 협상과 타협의 산물이라

고 이해되어진다. 정책에 참여하는 행위자의 수가 많고 정책결정과정  
이 이런 다양한 요구를 수용할 수 있도록 개방되어 있다면 규제정책  
은 정치체제 내의 다양한 이해를 조정해서 나타나는 균형점에 더 가  
까워질 수 있고, 이 균형점은 사익이론이 주장하는 정치집단과 이익  
집단의 상호이해 증진과는 다른 결과로 해석될 수 있다(Becker,  
1983; Wittman, 1989, 1995).

## 2) 정치학적 접근방법: 주인-대리인 이론의 관점과 한계

경제학의 논의와는 별도로 기존의 정치학에서 다루어지는 규제의 주  
요 의제는 주인-대리인 관점(*principal-agent theory*)에서 과연 규제기  
관들이 얼마만큼 정치적 상급기관의 통제하에 정책을 만들고 집행하  
는가에 놓여있다. 기존의 논의는 상대적인 권력관계에서 누가 우월한  
위치를 차지하는가에 따라 세 가지로 축약된다. 첫째, 대통령 중심  
이론(*president-dominance theory*)은 규제정책과정에서 대통령이 가장 강  
한 영향을 미치고, 따라서 규제기관도 대통령의 통제에 놓여있음을  
강조한다(Cooper and West, 1988; Kiewiet and McCubbins, 1988;  
Moe, 1982, 1985). 효과적인 통제를 위하여 대통령은 관리예산국  
(Office of Management and Budget, OMB)을 통한 예산배정 권한과  
규제위원의 임명권, 대통령의 법률안 거부 행사권 및 대통령 행정명  
령권(*Executive Orders*) 등의 통제수단을 사용하여 규제기관과 국민들  
에게 자신의 정책선호와 관련한 신호를 명확하게 보낼 수 있고, 규제  
기관은 대통령의 정책선호에 민감하게 반응하게 된다고 이 이론은 주  
장한다(Eads and Fix, 1984:140).<sup>8)</sup>

이와는 별도로 의회 중심 이론(*Congress-dominance theory*)은 대통령  
보다 의회, 특히 해당 규제기관을 감독할 권한을 지닌 (소)위원회가  
규제정책의 방향을 정하는 데 더욱 강한 영향을 미친다고 주장한다  
(Denzau and Mackay, 1983; Ferejohn and Shipan, 1989, 1990; Romer  
and Weingast, 1991; Shepsle and Weingast, 1987; Weingast, 1984;

Weingast and Moran, 1983). 의회의 역할을 강조하는 이러한 시각에서는 의회가 보유하고 있는 최종 예산배정 권한과 규제기관의 조직과 기능을 근본적으로 변화시킬 수 있는 입법권, 청문회와 규제기관 감사권한 및 대통령과 공동으로 행사할 수 있는 규제위원 임명권 등의 통제수단을 강조한다.<sup>9)</sup>

마지막 기관자율성 이론(*agency autonomy theory*)은 규제기관의 자율성이 대통령이나 의회의 영향력보다는 훨씬 중요하게 작용한다는 점을 강조한다. 이 시각은 규제기관이 정치적 상급기관에 비해 많은 정보를 가지고 있고, 정책과 관련된 전문성과 풍부한 경험을 바탕으로 규제정책 결정과정에서 정치적 간섭을 최소화할 수 있고 상대적으로 독자성을 확보할 수 있다고 주장한다(Khademian, 1992; Wood, 1988).

규제정책에 관한 이러한 세 가지 정치적 접근방법은 앞의 경제적 이론과는 다른 연구목적 을 가지고 있다. 경제적 접근방법의 핵심이 규제정책의 경제적 효과에 있다면, 정치적 이론은 규제기관이 얼마만큼 정치적 상급기관의 통제하에 놓여 있고 민주적 원칙에서 작동하는가에 관심이 모아지고 있다. 따라서 후자의 접근방법은 규제정책의 경제적 효율성보다는 정치체제가 얼마나 민감하게 대중의 요구에 반응하는가에 더 큰 관심을 가진다고 할 수 있다. 규제기관의 통제에 대한 문제는 정치체제에서 불가피하게 나타나는 의회와 행정부 사이의 불완전한 권력과 권한의 위임에서 비롯된다고 할 수 있다. 따라서 “대리인”인 행정관료와 규제기관의 도덕적 해이(*moral hazard*)와 책무의 회피(*agency shirking*), 그리고 “주인”으로서 정치적 상급기관인 의회의 역선택(*adverse selection*)과 같은 부작용을 최소화하기 위해 어떻게 제도를 구성하고 만들어진 제도적 틀이 제 역할을 다하는지에 대한 평가가 기존의 규제에 관한 정치적 접근방법의 근간을 이루고 있다(Epstein and O'Halloran, 1999; McCubbins, 1985; McCubbins, Noll, and Weingast, 1989; McCubbins and Schwartz, 1984).

앞의 세 가지 접근방법은 나름대로 이론적인 틀을 가지고 있고 이

가운데 어떤 설명방법이 더 유용한지는 결국 실증 사례분석으로 밖에 확인할 수 없지만, 실증 사례연구에 있어서도 각 이론은 각각의 입장을 견지할 수 있는 사례를 분석하여 나름대로 독자적인 위치를 확보하고 있는 실정이다. 그러나 주인-대리인 이론에 기초한 정치학적 접근방법은 비록 연구의 목적이 다르다고 해도 이론적인 틀의 형성이나 사례연구의 방법에 있어서는 사익이론과 동일한 한계를 안고 있다. 즉 대다수의 사례연구가 대통령-규제기관, 위원회-규제기관과 같은 양방향적(*dyadic*)인 속성을 띠고 있고, 시간의 흐름이나 각 기관을 에워싸고 있는 제도적인 제약을 간과한 채 두 기관간의 관계를 정태적으로 규정하려고 하는 점은 사익이론과 크게 다르지 않다. 앞서 사익이론의 한계를 지적하면서 살펴본 바대로 실제 규제정책 결정과정에 관여하는 정치행위자의 경우는 단순한 양방향적인 관계가 아니라 다양한 행위자들과 기관들이 참가하는 복잡한 관계를 띠고 있다. 이와 더불어 각 행위자들의 규제정책에 대한 관심의 정도는 그들이 처한 정치적·경제적 조건에 따라 달라질 수 있고, 그들이 규제기관에 미치는 영향력 또한 제도적 조건에 의해 제약을 받는다는 사실을 인정한다면, 규제정책 결정과정에서의 정치행위자나 기관의 상대적인 우위는 세 가지 이론이 주장하는 것처럼 정형적으로 결정된다고 보는 것보다 상당한 가변성을 지니면서 변할 수 있다고 주장할 수 있다.

### 3. 대안적 접근방법 : 제도주의 이론

앞서 살펴본 두 가지 경제학적인 접근방법은 모두 행태론적인 입장을 취하고 있다. 공익이론에서는 정책결정자들의 기술적·객관적 합리성이 가정되고 있고, 사익이론은 정책결정자들의 자기이익 극대화(*self-interest maximization*)를 위한 주관적 합리성을 가정하고 있다. 특히 공익이론의 합리성이 사이몬(Simon, 1976)의 “제한된 합리성”(bounded

rationality) 등에 의해 비판을 받고 있는 사실은 새삼스러운 일이 아니다. 이와 더불어 사익이론의 합리적 행위자라는 가정은 결과에 따라 유연하게 사용되고 있기 때문에 사후(ex post)적인 설명만 가능할 뿐 사전(ex ante) 예측이나 기대를 어렵게 하고 있다. 가령, 한 시점에서 친기업적(pro-business)인 정책 성향을 가진 의회의 한 위원회가 다른 시점에서 반기업적(anti-business)인 입장으로 선호를 변화시킨다 해도 사익이론은 두 가지 선택 모두 위원회의 합리적인 결정이라고 주장한다. 이러한 입장은 어떠한 행동이나 선택도 모두 합리적인 것으로 받아들이기 때문에 사익이론이나 공공선택이론의 합리성 개념은 동의반복적(tautological)이고 반증(falsifiability) 할 수 없는, 따라서 과학적 방법론의 한계를 보이는 설명구조를 가지고 있다고 할 수 있다.<sup>10)</sup>

이러한 한계는 각 행위자를 에워싼 제도적 구조를 고려함으로써 극복될 수 있다. 제도는 “인간과 조직간의 상호관계에 영향을 미치는 인위적인 제약”이라고 정의된다(North, 1990:3). 따라서 제도는 인간의 행위와 선택과정에서 공식·비공식적으로 영향을 미치는 보이지 않는 틀로 이해될 수 있다.<sup>11)</sup> 제도는 개인이나 조직이 어떤 선택을 하는 데 있어 그 선택의 결과에 대한 상대적인 비용과 유인체계를 결정하기 때문에 개인과 조직이 선호를 형성하고 현시하는 데 중대한 영향을 미친다. 따라서 설명변수로써 제도에 대한 고려는 사익이론에서 외생적으로 주어진 선호를 내생적 변수로 전환시킬 수 있게 한다. 앞의 예로 돌아가서 의회 위원회의 정책선호의 변화는 선거로 인한 위원회의 인적구성의 변화로 인해 일어날 수도 있고, 혹은 위원회가 관할하는 정책영역의 변화에서 비롯될 수도 있는데, 이러한 변화는 위원회를 둘러싼 제도의 구조적 특성이 변화되면서 일어났다고 볼 수 있다. 따라서 이 같은 제도의 변화를 인식한다면 이 위원회가 향후 어떤 정책적 입장을 취할 것인지 가늠할 수 있게 된다.

이런 논리를 바탕으로 볼 때 제도주의적 접근방법은 기존의 정치학 모델과는 다른 가정에서 출발한다는 것을 알 수 있다. 무엇보다도 주인~대리인 이론이 정책결정과정에서 특정 행위자나 기관의 상대적

우월성을 강조한다면, 제도주의는 여러 행위자간의 상호관계가 어떻게 형성되고 이런 관계가 어떤 절차나 제도적 조건하에 균형을 이루게 되는지에 대해 더 많은 관심을 가지고 있다. 결론부터 말한다면 규제와 관련된 제도주의적 접근방법의 가장 핵심적인 주장은 다양한 행위자들이 규제정책을 만드는 데 있어 얼마나 민주적인 “견제와 균형”(checks-and-balances)의 과정을 거치는가에 따라 사회에 전혀 다른 결과를 야기한다는 것이다.

역사적으로 볼 때 이러한 이론의 배경은 미국 정치체제, 특히 헌법이 만들어질 당시의 사상까지 거슬러 올라 갈 수 있다. “연방주의 문서”(The Federalist Papers)에 의하면 미국 정치체제를 구상할 때 헌법 기초자들이 의도적으로 염두에 둔 가장 중요한 원칙 중 하나는 정치 기관간의 상호견제를 통하여 그들 사이에 균형을 세우려는 것이었다. 헌법기초자의 한 사람인 메디슨(James Madison)은 인간의 본성인 탐욕, 야망, 분파주의적 성향이 또 다른 힘에 의해 통제되지 않는다면 사회에 큰 재난이 닥칠 것이라고 주장하고 있고, 이러한 인간의 이기적인 속성은 제도로써 다스려질 수 있다고 보았다(Federalist Papers, 1982:nos. 48~51).

인간은 자기 이익을 극대화시키려는 존재라고 파악한 연방주의의 사상은 신고전주의 경제학의 관점과 크게 다르지 않다. 그러나 양자간의 가장 큰 차이는 이기적인 인간의 본성이 사회에 미치는 영향은 정반대라고 결론을 내리는 데 있다. 아담 스미스(Adam Smith)의 주장대로 신고전주의 경제학은 인간의 이기심이 사회의 부를 증대시킬 것이라고 보지만, 연방주의자들은 이런 속성이 정치에서 견제되지 않는다면 권력의 집중을 가져올 수 있고, 경제영역에서도 나타날 수 있는 소수에 의한 경제권 독점은 정치적인 기체에 의해 통제되어야 한다는 입장을 보이고 있다. 따라서 삼권분립과 같은 제도의 정립은 소수가 아닌 다수의 보호를 위해 만들어지는 것이다. 이처럼 정치제도가 다수의 요구에 제대로 대응할 수 있도록 짜여져만 있다면 그 제도에서 만들어지는 정책은 사회 전체적으로 긍정적인 역할을 한다고 볼

수 있다(Miller and Hammond, 1989:85; Wittman, 1989, 1995). 결국 제도주의적 접근 방법은 그 제도의 존재가 경제적인 효용성을 증가시키는가의 문제가 아니라 그 제도에서 만들어진 정책이 얼마만큼 정당성을 확보할 수 있는가에 더 초점이 주어져 있다. 규제와 관련지어 볼 때 이 같은 사고는 19세기 말 미국 규제기관이 생기기 시작할 때부터 그 기능과 구조를 결정짓는 중요한 역할을 담당하였다.<sup>12)</sup>

정치행위자들의 선택과정에 영향을 미치는 제도적 제약과 정치기관 간의 구성에 대한 제도주의의 강조는 기존의 사익이론이나 주인-대리인 이론에서처럼 어떤 특정한 행위자나 기관의 규제정책 결정과정에서의 영속적인 독점적 지위를 인정하지 않고 있다. 오히려 규제정책의 결과는 복수의 규제기관과 정치적 상급기관 및 다수의 이익집단을 포함한 정책환경의 복잡한 제도적 구조에 의해 결정된다고 제도주의는 주장한다(Hammond and Knott, 1993; Krause, 1996; Weingast, 1981). 물론 규제정책에 관한 이와 같은 인식은 정확한 인과관계를 풀기에 그 설명구조만큼이나 복잡한 과정을 필요로 하지만, 이 같은 접근방법은 현실에 훨씬 근접한다는 점에서 그 의의가 크다.

최근의 제도주의적 접근방법의 주된 관심은 정책결정과정을 설명하는 모형에 제도적 구조라는 독립변수를 집어넣어 기존의 접근방법이 간과한 부분에 대한 설명력을 높이는 데 초점을 두고 있다. 이러한 변수는 크게 개인적인 차원에서 어떤 제도적 구조가 개인의 정책선택에 어떻게 영향을 미쳤는지에 대한 부분과 개인의 차원을 뛰어넘는 좀 더 거시적인 제도적 구조가 정책결정에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 부분으로 나누어 볼 수 있다. 가령 정치인들의 정책에 대한 개인적 선호는 자신들의 정치적 이념(*political ideology*)으로 표시되는 일반적인 인식이다. 정치적 이념을 외생적으로 주어진 변수로 보는 사익이론에서는 이 변수 자체가 중요하게 고려되지 않은 반면, 제도주의적 시각에서는 개인의 정치적 이념 역시 제도적 구조와의 관계에서 결정된다고 보고 있다. 개별 정치인의 이념적 성향이 선거구라는 구조적인 관계 속에서 표출될 때 개인의 이념은 자신이 속한 선거구

의 일부나 전체의 이익을 고려해야 하는 개념으로 변화되면서, 정치적 성향은 사익이론이 주장하는 단순한 사익의 극대화보다 더 포괄적인 개념으로 여겨질 수 있다. 실제 몇몇 사례연구는 선거구의 이익을 반영하는 정치적 성향이 규제정책의 방향을 결정하는 데 상당한 영향을 행사하고 있음을 보여주고 있다. 연방공정거래위원회(Federal Trade Commission, FTC)의 연구에서 와인거스트와 모란(Weingast and Moran, 1983)은 ADA 지표로 측정된 의원들의 정치적 이념이 FTC의 규제집행 활동에 유의미한 영향을 끼쳤다는 사실을 보여주었다. 풀과 로젠탈(Poole and Rosenthal, 1997) 역시 의회 예비투표 결과를 분석한 연구에서 정치적 이념이 의원들의 투표행위를 설명하는 가장 중요한 변수중 하나라고 주장하고 있다.

그러나 이런 정치적 이념이 규제정책에 미치는 방향은 통일되어 있지 않다. 전통적인 인과관계에 따르면 보수성향이 강한 정치인일수록 친기업적(*pro-business*)인 정책을 선호하고 따라서 기업활동을 제약하는 규제에 대해 반대하는 경향을 보이는 반면, 진보적인 정치이념을 갖는 정치인은 반기업적(*anti-business*)인 정책을 선호하기 때문에 정부의 강한 기업규제를 지지하는 경향을 보인다. 앞에서 언급한 와인거스트와 모란(Weingast and Moran, 1983)의 연구도 진보적인 이념을 갖는 정치인일수록 FTC의 강한 규제집행에 찬성한다고 주장함으로써 전통적인 가설을 지지하고 있다. 국가노동관계위원회(National Labor Relations Board, NLRB)를 연구하면서 모(Moe, 1985) 역시 의원들의 정치성향이 진보적일수록 친노동적(*pro-labor*)인 정책을 지지한다고 주장한다. 역시 동일한 시각에서 워터만과 앤더슨(Waterman and Anderson, 1993)도 상원 해당 상임위원회 소속 의원의 정치적 성향이 진보적일수록 FTC와 법무부의 반독점관리국(Antitrust Division)에 더 많은 자원을 지원하여 반독점 정책을 강하게 지지한다고 주장하였다. 이러한 연구와는 반대로 크라우스(Krause, 1996)는 증권거래위원회(SEC)를 분석하면서 SEC를 감독하는 의회의 소위원회 의원들의 진보적인 정치성향과 SEC의 규제집행의 강도가 반비례한다는 것을 밝



혀 기존의 가설과는 상반된 결과를 보여주었다.

정치적 이념이 제도와 무관한 개인적인 차원에서의 정책선호의 표현이라면 이러한 상반된 결과를 받아들이는 것은 쉬운 일이 아니다. 하지만 개인이 제도상에서 어떤 위치(*institutional location*)에 놓여 있는가를 고려한다면 상반된 가설을 받아들일 수 있게 된다. 즉 규제정책을 대하는 개인들의 제도 내에서의 위치가 전체 의회(*whole floor*)의 한 개인으로서 역할을 하고 있는지, 아니면 그 규제기관을 감독하는 위원회에 속해 있는지에 따라 같은 정책에 대한 상대적 가치가 달라질 수 있기 때문에 동일한 개인이라 해도 상반된 정책선호를 보여줄 수 있을 뿐만 아니라 자신의 참된 정치적 이념과는 별도의 정책선호도 표출할 수 있게 된다. 이러한 제도적인 구조하에서 볼 때 정치적 이념은 경직된 것이 아니라 탄력적으로 변화할 수 있는 것이다.

제도내에서 개인의 위치와 정책선호의 문제 외에 제도주의의 또 다른 관심은 거시적인 관점에서 제도의 구조와 규제정책의 관계에 있다. 이때 거시적이라는 의미는 개인의 차원을 넘는 조직·기관간의 관계를 지칭한다. 즉 규제형성에 가장 큰 영향을 미치는 기관인 대통령과 상·하원의 구성이 어떻게 이루어졌는가에 따라 규제기관에 위임되는 정책적 재량이나 예산과 같은 자원의 분배가 달라질 수 있는 것이다. 이러한 문제에 대한 기존의 연구는 기관간의 관계가 통합정부(*unified government*)의 구조를 갖는 경우 분할정부(*divided government*)의 구조에서 보다 더 많은 정책권한을 규제기관에 준다고 주장하는 경우가 있고(Epstein and O'Halloran, 1996), 반대로 오히려 분할정부 구조에서 규제기관은 더 큰 정책적 재량을 갖는다고 주장하기도 한다(McCubbins, 1991). 이 두 가지 주장 중에 어떤 것이 맞는지는 차치하고라도 이런 논의의 가장 중요한 단점은 정부구조와 규제기관의 자원배분이 단일적으로 변화(*univariate*)한다고 주장하는 데 있다. 이러한 문제는 정책의 성격이나 지배 정당의 특성을 고려하지 않기 때문에 발생하는데, 이로 인해 잘못된 예측과 추론이 야기될 수도 있다. 즉 규제기관이 통합정부의 구조 속에 놓여 있다 해도 민주당 통

제하에서의 조건이 공화당이 통제하는 경우와 동일시될 수 없으며, 민주당의 경우라 해도 친기업적인 규제정책과 친노동적인 규제정책이 같은 정도로 관심을 끌 수는 없는 것이다.

이처럼 제도주의적 접근방법은 기존의 이론과는 달리 복수의 행위자와 기관의 상호작용을 받아들임으로써 복잡하지만 현실을 더 근접하게 설명할 수 있는 이론적 틀을 가지고 있다. 뿐만 아니라 사익이론이나 공공선택이론에서 설명하지 못하는 개인이나 조직의 정책선택의 형성을 제도적 위치를 고려하여 내생 변수화시킨 장점이 있다. 또한 규제연구와 관련해서 제도주의는 규제를 만들고 집행하는 지배구조가 “견제와 균형”이라는 기본원리에 다가갈수록 규제를 둘러싼 정치적인 갈등과 투쟁은 오히려 공공의 이익을 증진시키는 방향으로 정책을 유도한다고 주장하기 때문에, 사익이론에 의해 거부된 공익의 개념을 규제정책 결정과정에서 고려할 수 있게 한 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다.

#### 4. 향후의 과제

규제에 관한 연구의 두 가지 큰 방향은 과학적인 측면에서 규제이론을 발전시키는 것과 현실에 유용한 정책의 개발과 대안의 탐색이라 할 수 있다(Joskow and Noll, 1981:41). 이론적인 차원에서는 인간과 조직 및 제도에 대한 이해와 이들간의 어떤 상호작용으로 인해 규제정책이 만들어지고 그 영향은 무엇인가에 대한 인과관계의 정확한 규명이 요구된다. 실천적인 차원에서는 합리적이고 현실에 바탕을 둔 정책분석을 통하여 규제를 만드는 정책결정자뿐만 아니라 규제기관을 감독하는 정치집단과 규제의 영향을 받는 국민들에게 정확한 정보를 제공하여 이들이 규제와 관련된 결정을 내리는 데 도움을 주도록 노력해야 한다. 이 절은 앞서 살핀 어느 특정한 이론적 관점에 국한하

지 않고, 포괄적이지는 않지만 향후 발전적인 규제연구에 필요한 일반적인 사항들을 방법론을 포함한 이론적인 부분과 한국에서 관심을 두어야 할 실천적인 부분으로 나누어 제시해 보기로 한다.

### 1) 이론적 차원

사익이론이 보는 것처럼 정부규제가 더 큰 사회비용을 초래한다면 과연 프리드만(Friedman, 1962:28)의 주장대로 규제는 시장실패를 해결하는 가장 최악의 선택인가? 규제정책 연구에 있어서 주의해야 할 사항은 어떻게 기존의 실증연구를 받아들이는가 하는 문제이다. 경제학 중심의 한 기존의 실증연구는 정부규제가 비효율적이라는 이론적인 편향성을 바탕으로 사례분석을 통해 규제가 이득보다는 손실을 야기했다는 점을 강조해왔다(Pildes and Sunstein, 1995; Kuttner, 2002). 물론 이러한 주장이 설득력 있게 받아들여진 가장 큰 이유는 정교한 모델과 통계분석을 통해 경제학적 접근방법이 규제의 비용과 효과를 객관적이고 과학적으로 제시하려고 노력했기 때문이다. 그러나 아무리 정교한 방법론을 사용한다 해도 현실에 존재하는 모든 가능성을 변수화 시키는 일은 간단하지 않다. 그리고 사회현상의 인과관계가 분명하지 않은 경우가 많기 때문에 어떤 현상에 대한 이론화 역시 한 가지 이상의 설명방식을 취할 수도 있으며, 때로 복수의 설명방식이 서로 상충되는 경우도 발견될 수 있다.<sup>13)</sup> 이런 문제를 해결하기 위해서는 규제로 인해 직접적으로 영향을 받는 생산자 이윤이나 소비자 가격과 같은 변수뿐만 아니라 규제의 효과에 영향을 미치는 정치·경제적 외부 환경요인도 분석에 포함시켜야 한다(Winston, 1993:1270~1271). 따라서 규제의 성과에 대한 정확한 판단을 위해서는 상반된 주장을 최소화할 수 있는 지금보다 정교한 분석의 틀이 개발되어야 하며, 연구자들의 규제에 대한 긍정적이거나 부정적인 편견이 개입되어서는 안 된다.

지금까지의 규제에 대한 주된 연구는 결과중심의 경제적 논의와 과

정중심의 정치학적 입장의 이분법적 사고에 의해 논의되어왔다. 경제에 영향을 미치는 정책이 정치적인 과정에 의해 영향을 받고, 정치적인 과정의 결과물인 정책이 다시 사회에서 부의 재분배 효과를 가져다주는 순환적인 관계는 규제연구가 어느 한 학문적인 입장에서보다는 두 가지 입장을 동시에 고려할 때 훨씬 종합적인 그림을 그려낼 수 있음을 암시한다. 또한 특정한 규제 정책이 만들어지고 집행되는 과정을 단일한 규제기관이나 그 규제의 직접적인 영향을 받는 집단만을 대상으로 연구한다면 현실에서 나타나는 역동적인 모습을 제대로 이해하지 못할 수 있다. 전체적이고 역동적인 규제과정에 대한 정확한 이해와 분석은 합리적인 과정에 의해 고안된 정책이 왜 제대로 집행되지 못하는가에 대한 해답을 제시해 줄 수 있을 뿐만 아니라, 최적의 집행에 걸림돌이 어디서 발생하는지를 발견할 수 있게 한다. 아무리 합리적이고 이상적인 정책을 고안한다해도 그 결정이 만들어지고 집행되는 현실적인 맥락을 고려하지 않는다면, 그 정책은 오히려 현실을 고려한 덜 합리적인 정책보다 실현가능성이 훨씬 낮다고 할 수 있다(Lindblom and Woodhouse, 1993). 이러한 입장에서 볼 때 정부규제 개혁의 문제는 단순한 정책설계상의 오류를 개선하는 문제뿐만 아니라 정치개혁도 선결과제로 남게 한다.

이와 함께 규제를 둘러싼 정치-경제의 이분법적인 연구경향은 연구자들로 하여금 대안을 개발하는 데 인색하게 만들고 있다. 즉 경제학의 연구는 규제의 효과분석에 치중하고 있고, 정치학의 경우에는 규제기관과 정치행위자들의 역학적인 관계를 밝히는 데 관심이 모아지고 있는 까닭에 대부분의 연구가 현실 정책에서 사용할 수 있는 대안의 개발에는 소홀히 하고 있고, 이는 향후 규제연구가 관심을 두어야 할 부분이다.

이러한 문제들과 더불어 현재 규제에 관한 연구에서 상당히 미흡한 부분은 규제정책에 관한 비교연구의 부재이다. 규제에 관한 연구가 상당기간 이어져 왔음에도 불구하고 비교 규제연구가 드물다는 사실은 상당한 놀라움이 아닐 수 없다. 많은 정부가 공통적으로 사용하는

유사한 정책이 왜 다른 결과를 가져오는가? 그 원인이 정치체제의 상이함에서 비롯되는가? 각 국가의 경제적인 조건의 차이 때문인가? 아니면 규제를 만들고 집행하는 행정시스템의 효율성에 그 원인이 있는가? 그 필요성에도 불구하고 이러한 질문에 대한 연구는 활발하지 못한 실정이다. 물론 규제정책의 비교연구는 규제정책 외에 규제가 만들어지고 집행되는 각 국가의 정치시스템과 같은 또 다른 요인을 고려해야 하는 어려움이 있지만, 이 분야의 연구는 여러 측면에서 상당한 의미를 가져다 줄 것으로 기대된다. 만약 다른 변수를 통제한 후 동일한 정책의 상이한 결과가 비효율적인 정치·행정 시스템의 차이로 인해 나타난 것이라면 이러한 발견은 정치·행정 개혁에 중요한 밑거름을 제공할 수 있을 것이다.

마지막으로 규제영향평가의 기술적인 측면에서 볼 때 가격, 생산량, 이윤과 같은 기준을 바탕으로 경제분석에서 중요시되는 효율적 자원배분이라는 문제가 다른 가치와 상충된다면 이를 어떻게 고려해야 하는가의 문제가 있다(Pildes and Sunstein, 1995; Winston, 1993). 예를 들어 가격과 다른 기준으로 재화와 서비스의 질을 규제효과의 판단기준으로 삼는다면 가격하락이 항상 사회후생을 증가시킨다고 할 수는 없다. 1978년 미국 시민항공규제위원회(Civil Aeronautics Board, CAB)가 해체되면서 미국 항공산업에 상당한 규제완화가 이루어졌다. 규제완화 이후 항공사들은 시장논리에 근거해서 항공권 가격을 정할 수 있게 되었고, 원하는 노선에 취항할 수 있게 되었다. 그 결과 항공사들간 경쟁은 치열해졌고, 승객들은 훨씬 저렴한 가격에 비행기표를 구입할 수 있게 되었다. 이 같은 긍정적인 변화에도 불구하고 경쟁의 논리는 또 다른 측면의 결과를 야기했다. 치열한 가격경쟁은 항공사 서비스의 질을 낮추었고, 비용절감을 위한 항공사의 구조조정으로 인해 남아있는 승무원들의 업무는 증가하였으며, 미리 예매를 하지 못한 소비자는 엄청난 가격을 지불해야 했고, 싼 가격은 이전에 비해 훨씬 많은 제약조건 하에서 여행하도록 강요했으며, 항공여행 수요가 적은 지역에서는 운항 자체가 없어졌거나 있다 해도 비싼 가

격과 불편한 노선을 감수해야 했다. 소비자들이 부담해야 하는 이 같은 불편함을 고려한다면 규제완화 자체가 사회에 바람직한 영향을 끼쳤다고 쉽게 결론내리기 어려울 것이다(Winston, 1993:1283).

이와 관련된 또 다른 문제는 과연 시장의 효율성을 얼마만큼 인정해야 할 것인가에 대한 판단이다. 이는 정부의 기능과 목적이 시장의 그것과는 상충되는 경우로 인해 발생한다. 가령 에너지 공급과 관련된 사고위험성을 줄이려는 안전규제 정책을 볼 때, 시장의 효율성 기준에서는 핵 발전의 위험을 줄이는 데 들어가는 비용은 상당한 가격 비효율성을 보이고 있다. 그 이유는 핵 관련 사고의 위험이 매우 낮은데도 불구하고 위험방지에 들어가는 단위당 비용은 위험가능성이 높은 다른 분야에 비해 훨씬 크기 때문이다. 그렇다면 핵 발전 위험 방지비용을 줄여야 할 것인가? 같은 맥락에서 항공기와 관련된 사고 확률은 자동차나 버스와 같은 도로교통 수단보다 훨씬 낮은데도 불구하고 사회가 지불하는 항공기 사고방지 비용은 현저히 높다. 역시 효율성 논리에 의해 그 비용을 줄여야 하는가? 이런 문제에 대한 해답은 결코 간단하지는 않지만 경제적 효율성 논리만을 가지고는 판단할 수 없는 것은 분명하다. 특히 앞의 두 가지 예는 재난(*catastrophe*)과 관련된 특징을 띠고 있는데, 잘 알려진 것처럼 재난 관련 분야는 발생할 확률은 낮지만 일단 발생하면 사회에 끼치는 비용이 매우 크기 때문에 이런 분야에서 위험방지 노력은 비효율성이 존재함에도 불구하고 정당화될 수 있는 것이다.

## 2) 실천적 과제

앞서 살펴본 이론적인 측면에서 규제의 연구가 진행되어야 하는 것과는 별도로 한국적 상황에서 고려해야 할 실천적 과제들에 대해 알아보자. 지금까지 규제개혁의 일반적인 방향은 제도의 개선에 치중해왔다. 제도의 개선은 규제와 관련된 기존의 법적·제도적 틀에 문제가 있거나, 시장의 변화에도 불구하고 이러한 틀이 제도의 관성(*institu-*

*tional inertia*)으로 인해 적절히 변화하지 못하는 한계를 극복하기 위한 노력이다. 전자의 제도개선이 구조적인 차원에서 규제의 효과성을 증가시키기 위한 사전적인 작업이라면(McCubbins, 1985), 후자의 제도개선은 새로운 시장실패가 나타나는 영역이나 정부규제가 불필요해지는 영역에서 기존의 낡은 규제를 새로운 규제로 교체하여 규제의 간극(*regulatory gap*)을 최소화하고 시장 및 정부의 실패를 줄이기 위한 사후적인 노력이라 할 수 있다.

물론 제도를 설계·정비하고 필요한 부분에서 새로운 틀을 만들어 나가는 일이 바람직한 규제의 출발점이라는 사실은 분명하다. 그러나 규제가 제 역할을 다하지 못하여 정부실패를 유발하는 원인의 상당부분은 규제가 존재하지 않기 때문이라기보다는 있는 규제가 원래 목적하는 바를 달성하지 못하기 때문이다. 그 이유는 크게 두 가지로 나누어 생각해 볼 수 있는데 첫째는 주인-대리인 이론에서 거론되는 규제기관에 대한 관리의 틀에 관한 문제이고, 둘째는 규제기관의 권한 및 기능과 관련된 문제이다. 우선 규제기관에 대한 감독 및 통제와 관련된 관리의 문제는 규제기관이 주어진 기능을 제대로 수행하도록 유도하기 위해서 규제기관의 활동에 대한 내·외부의 철저한 감시가 있어야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 청문회와 감사를 통한 국회의 “순찰”(police patrol) 기능과 함께 시민단체나 사법부에 의한 “경보”(fire alarm) 기능이 활성화되어야 한다. 이 같은 두 가지 감시기능은 규제기관의 활동에 대한 평가를 바탕으로 적절한 보상과 제재와 같이 사용되어야 그 효과를 높일 수 있다(McCubbins and Schwartz, 1984). 이러한 감시기제와 유인의 활용은 규제기관으로 하여금 본래의 역할을 내면화할 수 있도록 하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 다음으로 규제기관의 권한 및 기능과 관련해서 볼 때 한국의 규제기관은 주어진 법률의 테두리내에서 각종 규칙을 만들어내는 준입법적(*quasi-legislative*)인 기능에 치중하고 있고, 이 기능의 원활한 작동을 위한 준사법적(*quasi-judiciary*) 기능이 약하다는 사실을 지적할 수 있다. 시장활동을 감시하는 과정에서 만일 위법한 사항이 발견되었을 경우 적

극적으로 위반에 대처할 수 있는 기능이 첨가되어야 한다. 이러한 집행권한의 강화는 피규제자들로 하여금 규제에 순응하지 않았을 때 드는 비용이 규제순응 비용보다 크다는 사실을 깨닫게 함으로써 제도를 내면화시키는 데 필수적인 요건이라 할 수 있다.

이러한 측면은 제대로 만들어진 제도라 할지라도 그 제도를 운용하는 주체나 그 제도의 영향하에 놓여있는 행위자들의 도덕적 해이와 태만이 문제가 된다면 그 제도는 상당 부분 효용성을 잃을 수밖에 없다는 사실을 일깨워준다. 따라서 규제가 제 기능을 하기 위해서는 제도의 형성이나 개선에 못지 않게 중요한 것이 제도를 내면화시킬 수 있는 제도화 과정(*institutionalization*)이라 할 수 있는 것이다.<sup>14)</sup> 다만 여기에서 주의해야 할 사항은 도덕적 해이나 태만이 규제기관과 그 감독기관의 사이에서만 문제가 되는 것이 아니라 규제기관과 피규제기업의 사이에서도 발생한다는 것이며, 어느 한 고리만 해결되어서는 규제의 효과는 높아지지 않는다는 사실이다.

두 번째 실천적인 과제는 규제기관의 활동과 관련된 문제이다. 규제기관의 효과성에 대한 분석과 평가는 규제기관 스스로의 평가와 더불어 관련 학자들의 꾸준한 연구가 뒷받침되어야 함은 자명하다. 규제의 실효성에 대한 좋은 연구의 바탕은 규제기관의 업무 및 집행에 대한 체계적인 시계열 자료가 축적되어야 한다. 그러나 많은 한국의 규제기관의 업무보고나 연례보고서는 그 시점을 기준으로 불과 몇 년간의 성과만을 기술할 뿐 중장기적인 자료를 제시하는 경우는 그리 흔치 않다. 이와 함께 기관의 고유 규제업무에 대한 분류가 이루어지고, 각 분야별 규제업무의 성과가 분명히 기록·공개되어야 한다. 이는 규제업무의 투명성과 책임성을 강조하는 것으로 규제기관이 어떤 분야의 규제를 어떻게 얼마만큼 수행했는지에 대한 객관적 자료를 제시하여 기관운영의 투명도를 높일 수 있을 뿐만 아니라, 이러한 자료를 바탕으로 이루어지는 연구는 규제기관에 피드백(*feedback*)을 제공하여 규제의 책임성을 증가시킬 수 있게 할 것이다.

규제기관의 활동에 대한 자료화와 더불어 중요한 사항은 국회의 활



동에 관한 일이다. 규제기관을 설립하고 규제업무의 근거를 제공하는 가장 중요한 근간은 국회의 입법활동이다. 국민의 대표기관인 국회가 국민의 요구를 얼마나 잘 받아들이면서 입법활동을 하고 있고, 규제기관의 감독기관으로서 역할을 충실하게 수행하고 있는지에 대한 평가를 할 수 있어야 한다.<sup>15)</sup> 이를 위한 가장 시급한 과제는 국회의원들의 투표행태를 데이터 베이스화할 수 있는 지표를 개발하여 이 결과를 정확히 자료화시키는 일이다. 이러한 자료는 개별 국회의원들의 정치적 이념과 투표 성향을 체계적으로 판단할 수 있는 중요한 밑받침이 될 것이다. 이렇게 모아진 자료를 통하여 유권자들은 다음 선거에서 자신들의 대표를 계속 지지할 지를 결정할 수 있고, 시민단체나 언론은 국민의 대표기관의 의정활동을 공론화할 수 있으며, 학자들은 정치인들에 대한 질적인 연구를 통하여 그들의 정치활동을 평가할 수 있을 것이다. 따라서 규제기관의 투명성과 책임성 못지 않게 이를 감독하는 국회 의정활동의 투명성과 책임성도 규제에 의한 실패를 줄이고 바람직한 규제정책을 위해서 매우 중요하다고 볼 수 있다.

마지막으로 국회의 입법활동과 함께 고려되어야 할 사항은 정치자금의 출납을 감독하는 선거관리위원회가 정치자금의 수입과 지출에 대해 자료를 수집하고 공개하는 일이다. 정치자금의 투명성은 정치인들이 얼마만큼의 정치자금을 모아 사용했는지에 대한 단순한 내용이 아니라 더 구체적으로 어떤 개인이나 단체로부터 언제 얼마만큼의 정치자금을 받았는지에 대한 세부적인 기록이 작성되어야 한다. 정치자금의 투명한 공개는 음성적인 정치자금과 관련된 부패고리를 끊을 수 있다는 장점도 있지만 법적인 범위내에서 받은 자금이라 하더라도 그 자금의 출처를 밝히는 것은 국회의원의 입법·의정 활동과 정치자금 제공자의 이해관계를 분석하여 그런 관계가 규제정책에 어떤 영향을 미치는지 밝히는 데 중요한 자료로 사용될 수 있다.

## 5. 결론

이 논문은 규제연구에 있어 경제학과 정치학에서 지배적인 위치를 차지하고 있는 사익이론과 주인-대리인 이론의 주요 주장과 방법론, 그리고 그 한계를 짚어보고, 기존 이론을 확장시키기 위한 이론적인 틀로 제도주의적 접근방법을 제시하였다. 경제학의 사익이론은 경제규제의 완화 및 사회규제의 증가와 같은 변화하는 규제환경을 적절히 설명하지 못할 뿐 아니라, 규제정책 결정과정에 참여하는 행위자들의 관계를 양자적·정태적 관계에서 이해하기 때문에 복잡하게 전개되는 정책과정을 단순화시키고 있다. 정치학의 주인-대리인 이론에서 논의되는 세 가지 모형 역시 사익이론과 마찬가지로 정치기관간의 관계를 양방향적이고 결정론적으로 규정하고 있는 한계를 드러내고 있다. 반면에 제도주의적 접근방법은 서로 다른 이해를 갖고 있는 복수의 행위자들의 참여를 받아들이기 때문에 기존의 이론에 비해 훨씬 역동적으로 규제정책과정을 설명할 수 있다. 또한 다양한 행위자들과 기관들의 상이한 정책선호가 그들을 에워싸고 있는 제도적 틀에 의해 많은 제약을 받는다는 점은 규제가 만들어지는 제도적 틀에 대한 이해는 정책의 방향을 예측하는 데 중요한 단서가 될 수 있다.

제도주의적 관점에서 볼 때 규제정책은 효율적인 자원배분이라는 경제적 원칙에 의해서만 정당성이 확보될 수 있는 것이 아니다. 규제가 만들어지고 집행되는 과정이 경쟁의 원리를 반영하고, 갈등관계에 있는 다양한 이익이 조정될 수 있는 여건이 충족된다면 비록 그 규제가 경제적으로 비효율적이라 할지라도 그 정책은 정당성을 지닐 수 있다. 따라서 규제정책은 경제적으로 효율적이지 못하고 정치적으로도 정당화될 수 없기 때문에 필연적으로 정부실패를 불러일으킨다는 사익이론의 비판을 한꺼번에 해소할 수는 없지만, 민주적 제도와 원리에 충실한 규제정책은 적어도 두 번째 비판을 면할 수는 있게 할 것이다.

정확한 정보를 토대로 민주적인 절차에 따른 비효율적인 규제정책의 채택과 유지는 경제적인 관점에서 생각할 수 없는 정책의 정당성을 확보해준다. 물론 정확한 정보의 존재와 정보의 공개를 통한 판단, 민주적 의사결정에 따른 선택 그리고 선택 후 손해를 보는 집단에 대한 배려와 같은 쉽지 않은 조건들이 충족되어야 하겠지만, 행정의 반응성과 책임성 입장에서 본다면 비효율적인 규제의 존립도 가능하지 않을 것도 아니다. 역사적인 관점에서 볼 때 정부와 시장의 관계는 서로 보완적인 관계에서 역동적으로 변화해왔다. 이 관계가 때로는 갈등구조를 띠면서 사회에 불안을 야기하기도 하지만 전체적인 방향은 어떤 균형점을 찾아가는 과정으로 이해할 수 있다.<sup>16)</sup> 이론적으로 시장이 더 효율적이라고 하는데 이견은 없다. 그러나 현실에서 자리잡은 규제를 없애기는 쉬운 일은 아니다. 따라서 효용보다 비용이 더 크기 때문에 규제를 철폐해야 한다고 주장하기보다는 오히려 제대로 기능하지 못하는 규제영역을 발견하고 정치체제가 받아들일 수 있는 대안의 개발이 현실적합성이 있다고 할 수 있다(Lindblom and Woodhouse, 1993:129~131). 정부의 개입을 정당화시키려 했던 초기의 공익이론이 실증연구에 의해 많은 비판을 받고 있지만, 실증연구의 결과는 공익이론의 가정처럼 규제정책과정을 어떻게 하면 합리적으로 변화시킬 수 있을 가에 대한 고민으로 연결되어야 한다.

## ■ 주

\* 이 논문을 읽고 유익한 평을 해주신 익명의 심사위원들께 감사드린다. 그러나 이 논문과 관련된 어떤 오류에 대한 책임도 저자에게 있음을 밝힌다.

- 1) 예를 들어 최근 미국의 Enron, WorldCom 같은 기업회계 비리의 한 원인으로 1995년에 통과된 “개별 증권소송 개혁법(The Private Securities Litigation Reform Act of 1995)”을 생각해 볼 수 있다. 1995년 개혁법이 등장하게 된 배경에는 기존의 집단소송제도(class action)가 지나치게 남용되어 기업으로 하여금 불필요한 소송에 너무 많은 비용과 자원을 사용하도록 하기 때문에 사회 전체

적으로 자중손실 (*deadweight loss*) 을 야기한다는 것이다. 기업 경영자들과 회계사, 감사인들의 지지 속에 통과된 이 법안은 집단소송의 요건을 한층 강화하여 개인들의 소송을 줄이려는 데 목적을 두고 있다(Ali and Kallapur, 2001:431~435). 그러나 이 법이 통과되기 이전에 기업이 집단소송으로 인해 많은 추가 비용을 지불했고, 집단소송제도가 증권과 관련된 기업의 비리를 줄이는 데 큰 효과가 없었다고 해도 집단소송제도의 약화는 기업의 도덕적 해이 (*moral hazard*) 를 증가시키는 원인을 제공했다고 추론해볼 수 있다. 즉 집단소송이라는 시장의 규칙이 변화함에 따라 관련된 기업들의 행태와 시장에 제공하는 정보의 양과 질에서 차이를 가져올 수 있다는 것이다. 물론 이러한 가설의 타당성은 실증 연구에서 밝혀야 할 문제이지만, 만일 이런 가설이 지지된다면 현재 한국에서 입법 고려 중인 증권집단소송 제도의 정당성을 확보할 수 있을 것이다.

- 2) 1950년대 이후 주요 규제의 실증연구에 대한 개관은 조스코우와 놀(Joskow and Noll, 1981), 놀(Noll, 1989) 참조.
- 3) 정부실패와 시장실패에 관한 전체적인 논의는 울프(Wolf, 1988) 및 와이머와 바이닝(Weimer and Vining, 1999) 참조.
- 4) 정부규제와 관련된 시카고 학파의 주요 논의는 스티글러(Stigler, 1988) 참조.
- 5) 특히 이런 경향은 전통적인 자연독점 (*natural monopoly*) 산업에서 부각된다. 기술 진보로 인한 고정비용 (*fixed costs*) 의 감소와 대체제의 증가, 경쟁의 심화 등의 원인으로 인해 이런 시장에서 가격 진입 규제의 의미가 사라지고, 시장구조도 경쟁시장에 가까운 형태로 변화되기 때문이다. 철도회사의 운송시장 독점 상황에서 트럭과 항공운송 수단의 등장, 통신회사의 지역독점 상황에서 휴대전화의 등장, 그리고 공중파의 독점과 케이블·위성 방송의 출현 등이 이런 맥락에서 이해될 수 있다. 따라서 기술 개발을 발판 삼아 등장한 경쟁업체는 기존의 독점기업에게는 지대의 감소로 이어질 수밖에 없다. 그러므로 독점기업은 시장의 신기술 개발이나 이의 상업화를 막고자 노력한다.
- 6) 미국의 경우 금융산업은 기능별로 규제된다. 가령 재무부의 화폐감독국(Office of the Comptroller of the Currency, OCC)은 연방정부에 의해 허가를 받은 은행 (*national bank*) 을, 연방준비제도(Federal Reserve System, Fed)는 은행지주회사(*bank holding company*) 를, 증권감독위원회(Securities and Exchange Commission, SEC)는 증권산업을, 그리고 주 정부는 보험회사를 규제한다. 규제기관 감독 의회는 상원과 하원이 각기 다르다. 상원의 경우, 금융위원회(Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs)가 모든 금융규제기관을 관할하나, 하원의 경우, 금융위원회(Committee on Banking and Financial Services)가 은행과 관련된 규제를 담당했고 상무위원회(Committee on Commerce)는 증권분야를 담당했다. 2001년 1월 하원 결의안(H. RES. 5)으로 인해 상무위원회의 증권 관련 감독기능은 새로 신설된 금융위원회(Committee on Financial Services)로 이관됐고, 이 금융위원회는 상원과 동일하게 모든 금융산업에 관한 감독기능을 통합하게 됐다.
- 7) 그렇다고 “철의 삼각관계” 모형이 설명적합성을 완전히 잃지는 않았다. 피오리나(Fiorina, 2003:103~106)의 지적처럼 미국의 경우 1960년대 이후에는 첫째, 공익집단을 포함한 다양한 이익집단의 등장, 둘째, 언론의 역할 증대, 셋째, 분할정부(*divided government*)의 경향으로 인해 행정부와 의회, 이익집단 간의 관계가 예전처럼 쉽게 공동의 이익을 도출하지 못하는 구조로 변화하였다. 그러나 사회의 다원화, 대중매체의 객관성과 공정성 그리고 권력 기관간 견제와 균형의 세 가지 조건

- 이 갖추어지지 않은 정치체제에서는 “철의 삼각관계” 모형은 여전히 유용한 설명도구가 될 수 있다.
- 8) 규제기관이 정치적인 스캔들에 개입되어 대중의 이목을 받는 경우와 같은 예외적인 상황을 제외하고, 1970년대 이전에 대통령은 규제정책에 대해 큰 관심이나 정치적 유인을 갖지 않았고, 따라서 대통령이 이 같은 통제수단을 사용하는 경우는 극히 제한적이라고 보는 견해가 있다(Cary, 1967:8; Meier, 1985:25; Noll, 1971:36, Ripley and Franklin, 1984:24~26; Wilson, 1980:388). 그러나 1970년대 이후 규제에 대한 논란이 커지면서 개혁성향을 가진 대통령들의 규제기관과 정책에 대한 관심은 증가했으며, 이로 인해 대통령의 규제기관에 대한 영향력 행사 의도가 커졌다는 사실에 대해서는 큰 이견이 없다고 할 수 있다.
  - 9) 의회의 역할에 대한 논의의 대다수는 단일한 행위자로서의 의회(*Congress as a unitary actor*) 보다는 의회 내의 위원회나 소위원회를 분석단위로 삼고 있다. 위원회 제도는 전문 분야를 고려한 역할전담의 속성이 크기 때문에 일단 특정한 정책 안건이나 법안은 해당 소위원회와 위원회를 통과해야만 전체 의회로 상정될 수 있다. 이 같은 (소)위원회의 소위 “문지기 역할(*gatekeeping role*)”은 의회를 연구하는 대부분의 학자들에 의해 강조되고 있다. 이러한 시각에서 볼 때 해당 위원회의 감독을 받는 규제기관의 정책 방향은 그 위원회의 정치적 성향을 따라간다는 가설을 도출할 수 있다. 그러나 이러한 관계의 설정은 현실을 단순화할 위험성을 내재하고 있다. 정부의 정책과 마찬가지로 특정 법안의 통과 여부는 의회 내에서 다수의 위원회와 관련되는 경우가 많기 때문에 그 법안을 상정하는 위원회라 할지라도 많은 경우에 다른 관련 위원회와의 타협이 중요하고, 이런 협상과정을 겪게 되면 원래 위원회가 의도한 것과는 다른 방향으로 법안이 결정되기도 한다. 실제 사례분석에서는 “문지기” 가설이 지지되는 경우가 많지만, 위원회가 반대한 법안이 전체 의회에서 통과되는 경우도 발견된다.
  - 10) 합리적 선택 이론(*rational choice theory*)에 대한 비판은 그린과 샤피로(Green and Shapiro, 1994) 참조.
  - 11) 공식적 제도에는 헌법이나 법률 그리고 지배체제와 정책결정 구조와 같은 정치적 규칙뿐만 아니라 재산권이나 계약 등 사적인 영역에서의 경제적 규칙도 포함된다. 반면 비공식적 제도는 전통, 관습, 규범과 같은 문화적인 요소를 포함한다(North, 1990:36~53).
  - 12) 미국 최초의 독립규제위원회인 주간통상위원회(Interstate Commerce Commission, ICC)가 1887년 세워졌을 당시에는 내무부(Department of Interior)에 소속되었다. 그러나 1889년 철도회사 변호사 출신인 벤자민 헤리슨(Benjamin Harrison)이 대통령으로 당선되자, 그의 전 경력이 공정하고 객관적인 ICC 규제업무 수행에 상당한 영향을 미칠 것이라고 우려한 의회에 의해 1889년 ICC는 행정규제기관(Executive Regulatory Agency)에서 독립규제위원회(Independent Regulatory Commission)로 조직구조가 전환되었다(Bernstein, 1955:22~23).
  - 13) 예를 들어 펠츠만(Peltzman, 1973)은 미국 식품의약청(Food and Drug Administration, FDA)의 1962년 의약품 개정 분석에서 이 법의 통과로 인해 신약이 검사를 통과하여 시판되기까지 소요되는 시간이 1962년 이전에 비해 현저하게 증가되었음을 밝혔다. 이러한 결과를 바탕으로 그는 허가의 지연으로 인해 신약개발이 둔화되었고, 이전에 비해 신약의 공급이 줄었으며, 이는 약품수요의 감소로 연결된다는 가설을 제기하였다. 이런 가설을 바탕으로 펠츠만은 개정된 법이 약품의 품질을 향상시켜 소비자에게 이익을 가져다주기보다는 지연된 검사로 비롯되는 소비감소와 그에 따른 사회

손실이 더 크다고 주장한다. 그러나 한편으로 동일한 수요감소에 대해 상반된 가설을 주장할 수도 있다. 가령 FDA의 품질검사 강화로 인해 허가된 약품의 질이 향상되어 소비자들이 약을 덜 복용 하여도 예전과 같거나 아니면 더 낮은 효과를 본다면 이는 수요의 감소로 이어지고 사회복지의 증가로 연결될 수도 있는 것이다(Joskow and Noll, 1981).

- 14) 이와 비슷한 맥락에서 노스(North, 1981)의 주장에 눈여겨볼 필요가 있다. 경제선진국과 후진국의 비교연구에서 노스는 경제성장의 요인 중 하나는 게임의 규칙인 사회 제도를 얼마나 잘 만들었는가에 달려 있으며, 제도형성에 못지 않게 중요한 것은 구성원으로 하여금 이러한 "게임의 규칙"을 얼마나 잘 지키게 할 수 있는가 라고 주장한다.
- 15) 규제기관을 감시·감독하는 기관으로서 국회에 대한 연구는 이론적인 차원에서도 중요한 역할을 한다. 기존의 "주인-대리인" 이론의 주된 관심은 대리인의 책무태만(*agency shirking*)이었고, 그 반대 경우인 주인의 태만(*principal shirking*)이나 의회의 표류(*legislative drift*)에 대해서는 그다지 관심을 두지 않았다(Horn and Shepsle, 1989). 주인-대리인의 관계는 복층적(*multi-layered*) 구조를 띠고 있기 때문에 국회는 규제기관에 대해서는 주인의 역할을 하지만 유권자와의 관계에서는 대리인의 위치에 놓여있다고 볼 수 있다. 먼저 주인으로서 의회의 표류는 어느 시점에서 제정한 법과 규칙이 다음 시점에서 바뀌는 경우를 의미한다. 이러한 원인은 국회 내에서 다수를 점하는 정당이나 연합 세력이 불안정하기 때문에 발생하며, 세력마다 정책의 선호가 상당히 다르기 때문에 나타난다. 이런 상황에서는 아무리 규제기관이 정해진 규칙과 제도를 지키려해도 상급기관의 정책선택이 수시로 바뀐다면 규제정책을 일관성 있게 추진할 수 없게 된다(Moe, 1990, 1995; Shepsle, 1992). 물론 지배 세력의 변화가 유권자의 의지에 따라 이루어진 것이라면 정책의 변화도 나름대로 정당성을 얻을 수 있을 것이다. 하지만 정책의 변화가 유권자의 선호를 반영한 결과가 아니라 정치 세력간의 사익을 위한 결과라고 한다면, 이는 규제정책의 효과와 정당성에 상당히 부정적인 영향을 미칠 것이다. 이런 문제로 인해 주인으로서의 국회보다는 대리인으로서 국회가 더욱 중요한 의미를 지닌다. 대리인으로서 국회는 선거를 통해 유권자들로부터 통제를 받게 되는데, 유권자들이 정보의 부재나 정치적 조작 등의 이유로 인해 의원들의 의정활동을 제대로 평가하는 데 장애가 있다면, 재직 의원들(*incumbents*)은 규제기관을 충실히 감시·감독할 유인을 갖지 못하게 되며, 결과적으로 국회와 규제기관 간의 관계는 부실화될 수밖에 없다.
- 16) 폴라니(Polanyi, 1944:132)는 이러한 관계를 "이중변동(*double movement*)"라는 개념으로 표현하고 있다. 즉 한편으로는 자유방임과 자유무역을 바탕으로 시장의 자율규제가 자리잡는 경제적 자유주의 원칙(*principle of economic liberalism*)으로 움직이고, 또 다른 한편으로는 사회적·경제적 약자를 보호하기 위한 법과 정부 정책을 지지하는 사회보호의 원칙(*principle of social protection*)으로 가려는 움직임이다.

## ■ 참고 문헌

- Ali, Ashiq, & Sanjay Kallapur. 2001. "Securities Price Consequences of the Private Securities Litigation Reform Act of 1995 and Related Events." *Accounting Review* 76(3): 431~460.

- Becker, Gary S. 1983. "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence." *Quarterly Journal of Economics* 98(3): 371~400.
- Bendor, Jonathan, & Terry M. Moe. 1986. "Agenda Control, Committee Capture, and the Dynamics of Institutional Politics." *American Political Science Review* 80(4): 1187~1207.
- Bernstein, Marver H. 1955. *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton: Princeton University Press.
- Buchanan, James M., & Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, James M., & Robert D. Tollison. 1972. *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cary, William L. 1967. *Politics and the Regulatory Agencies*. New York: McGraw-Hill.
- Cooper, Joseph, & William F. West. 1988. "Presidential Power and Republican Government: The Theory and Practice of OMB Review of Agency Rules." *Journal of Politics* 50(4): 864~895.
- Denzau, Arthur T., & Robert J. Mackay. 1983. "Gatekeeping and Monopoly Power of Committees: An Analysis of Sincere and Sophisticated Behavior." *American Journal of Political Science* 27(4): 740~761.
- Derthick, Martha, & Paul J. Quirk. 1985. *The Politics of Deregulation*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Eads, George C., & Michael Fix. 1984. *Relief or Reform?: Reagan's Regulatory Dilemma*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Epstein, David, & Sharyn OHalloran. 1996. "Divided Government and the Design of Administrative Procedures: A Formal Model and Empirical Test." *Journal of Politics* 58(2): 373~397.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. New York: Cambridge University Press.
- Federalist Papers. 1982. *Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay*. New York: Bantam Books.
- Ferejohn, John A., & Charles Shipan. 1989. "Congressional Influence on Administrative Agencies: A Case Study of Telecommunications Policy." in Lawrence C. Dodd, and Bruce I. Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*. 4th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- \_\_\_\_\_. 1990. "Congressional Influence on Bureaucracy." *Journal of Law, Economics, and Organization* 6: 1~27.
- Fiorina, Morris. a recent publication. *Divided Government*. 2nd ed. New York: Longman.

- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Green, Donald P. & Ian Shapiro. 1994. *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. New Haven: Yale University Press.
- Hammond, Thomas H., & Jack H. Knott. 1993. "Presidential Power, Congressional Dominance, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-institutional Policymaking." Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington, D. C.
- Hecl, Hugh. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishments." in Anthony King ed. *The New American Political System*. Washington, D. C. : Brookings Institution.
- Horn, Murray J. & Kenneth Shepsle. 1989. "Commentary on 'Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies': Administrative Process and Organizational Form as Legislative Responses to Agency Costs." *Virginia Law Review* 75(2) : 499~508.
- Joskow, Paul L., & Roger G. Noll. 1981. "Regulation in Theory and Practice: An Overview." in Gary Fromm ed. *Studies in Public Regulation*. Cambridge: MIT Press.
- Kalt, Joseph P., & Mark A. Zupan. 1984. "Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics." *American Economic Review* 74(3) : 279~300.
- Keeler, Theodore E. 1984. "Theories of Regulation and the Deregulation Movement." *Public Choice* 44(1) : 103~146.
- Khademian, Anne M. 1992. *The SEC and Capital Market Regulation: The Politics of Expertise*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Kiewiet, D. Roderick, & Mathew D. McCubbins. 1988. "Presidential Influence on Congressional Appropriations Decisions." *American Journal of Political Science* 32(3) : 713~736.
- Krause, George A. 1996. "The Institutional Dynamics of Policy Administration: Bureaucratic Influence over Securities Regulation." *American Journal of Political Science* 40(4) : 1083~1121.
- Kroszner, Randall S., & Philip E. Strahan. 2001. "Obstacles to Optimal Policy: The Interplay of Politics and Economics in Shaping Bank Supervision and Regulation Reforms." in Frederic S. Mishkin ed. *Prudential Supervision: What Works and What Doesn't*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kroszner, Randall S., & Thomas Stratmann. 1998. "Interest-Group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Services' Political Action Committees." *American Economic Review* 88(5) : 1163~1187.
- Kuttner, Robert. 2002. "The Road to Enron." *American Prospect* 13(6). Available at <<http://www.prospect.org/print-friendly/print/V13/6/kuttner-r.html>>.



- Lindblom, Charles E. & Edward J. Woodhouse. 1993. *The Policy-Making Process*. 3rd ed. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Maass, Arthur. 1983. *Congress and the Common Good*. New York: Basic Books.
- McCubbins, Mathew D. 1985. "The Legislative Design of Regulatory Structure." *American Journal of Political Science* 29(4): 721~748.
- \_\_\_\_\_. 1991. "Party Governance and U.S. Budget Deficits: Divided Fiscal Stalemate." in Alberto Alesina & Geoffrey Carliner eds. *Politics and Economics in the 1980s*. Chicago: University of Chicago Press.
- McCubbins, Mathew D., Roger Noll, & Barry Weingast. 1989. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies." *Virginia Law Review* 78: 431~482.
- McCubbins, Mathew D., & Thomas Schwartz. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms." *American Journal of Political Science* 28(1): 165~179.
- Meier, Kenneth J. 1985. *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*. New York: St. Martin's Press.
- Miller, Gary J., & Thomas H. Hammond. 1989. "Stability and Efficiency in a Separation-of-Powers Constitutional System." in Bernard Grofman & Donald Wittman eds. *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. New York: Agathon Press.
- Moe, Terry M. 1982. "Regulatory Performance and Presidential Administration." *American Journal of Political Science* 26(2): 197~224.
- \_\_\_\_\_. 1985. "Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB." *American Political Science Review* 79(4): 1094~1116.
- \_\_\_\_\_. 1990. "Political Institutions: The Neglected Side of the Story." *Journal of Law, Economics and Organization* 6: 213~253.
- \_\_\_\_\_. 1995. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy." in Oliver Williamson ed. *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Noll, Roger G. 1971. *Reforming Regulation: An Evaluation of the Ash Council Proposals*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_. 1989. "Economic Perspectives on the Politics of Regulation." in Richard Schmalensee & Robert D. Willig eds. *Handbook of Industrial Organization* Vol. II. New York: Elsevier Service Publishing Company, Inc.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Regulatory Reform and International Trade Policy." in Takatoshi Ito and Anne O.

- Krueger eds. *Deregulation and Interdependence in the Asia-Pacific Region*. Chicago: University of Chicago Press.
- North, Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goals and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Peltzman, Sam. 1973. "An Evaluation of Consumer Protection Legislation: The 1962 Drug Amendment." *Journal of Political Economy* 81: 1049~1091.
- \_\_\_\_\_. 1976. "Toward a More General Theory of Regulation." *Journal of Law and Economics* 19(1): 109~148.
- \_\_\_\_\_. 1989. "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation." *Brookings Paper: Microeconomics*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Pildes, Richard H. & Cass R. Sunstein. 1995. "Reinventing the Regulatory State." *The University of Chicago Law Review* 62(1): 3~129.
- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Poole, Keith, & Howard Rosenthal. 1997. *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York: Oxford University Press.
- Posner, Richard A. 1974. "Theories of Economic Regulation." *Bell Journal of Economics and Management Science* 5(2): 335~358.
- Ripley, Randall B. & Grace A. Franklin. 1984. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. Homewood: Dorsey Press.
- Reagan, Michael D. 1987. *Regulation: The Politics of Policy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Romer, Thomas & Barry R. Weingast. 1991. "Political Foundations of the Thrift Debacle." in Alberto Alesina and Geoffrey Carliner eds. *Politics and Economics in the Eighties*. Chicago: University of Chicago Press.
- Shepsle, Kenneth A. 1992. "Bureaucratic Drift, Coalition Drift, and Time Consistency: A Comment on Macey." *Journal of Law, Economics and Organization* 8(1): 111~118.
- Shepsle, Kenneth A. & Barry R. Weingast. 1987. "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review* 81(1): 85~104.
- Simon, Herbert A. 1976. *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Stigler, George J. 1971. "The Theory of Economic Regulation." *Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 3~21.

- \_\_\_\_\_. 1988. *Chicago Studies in the Political Economy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stigler, George J. & Claire Friedland. 1962. "What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity." *Journal of Law and Economics* 5: 1~16.
- Waterman, B. Dan & James E. Anderson. 1993. "The Politics of U.S. Antitrust Regulation." *American Journal of Political Science* 37(1): 1~39.
- Weimer, David L. & Aidan R. Vining. 1999. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 3rd ed. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Weingast, Barry R. 1981. "Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relationships." *Law and Contemporary Problems* 44(1): 147~177.
- \_\_\_\_\_. 1984. "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective (with applications to the SEC)." *Public Choice* 44(1): 147~191.
- Weingast, Barry R. & Mark J. Moran. 1983. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control: Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission." *Journal of Political Economy* 91(5): 765~800.
- Wilson, James Q. ed. 1980. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- Winston, Clifford. "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists." *Journal of Economic Literature* 31(3): 1263~1289.
- Wittman, Donald A. 1989. "Why Democracies Produce Efficient Results." *Journal of Political Economy* 97(6): 1395~1424.
- \_\_\_\_\_. 1995. *The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions are Efficient*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wolf, Charles, Jr. 1988. *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge: MIT Press.
- Wood, B. Dan. 1988. "Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clean Air Enforcements." *American Political Science Review* 82(1): 213~234.

## 6. An Institutional Approach to Studies of Regulation

Jin-Wook Choi

This paper examines traditional theories of regulation, which have been dominated by the private interest theory in economics and the principal-agent model in political science. While the former highlights that regulatory policies are neither economically efficient nor politically justified because they tend to serve private interests rather than enhance social welfare, the latter stresses the issue of how to juxtapose regulatory agencies' policy expertise and efficiency on political accountability to their principals and responsiveness to the public for whom they serve. Despite the theoretical and empirical contributions of traditional approaches, inherent shortcomings exist in several aspects: an incapability to explain social regulation and economic deregulation, and a dyadic and static relationship that simplifies the reality of the complex regulatory policymaking process in the private interest theory; and a dyadic and deterministic relationship between political principals and regulatory agencies in the principal-agent theory. This paper suggests an institutional approach as an alternative that sheds light on the institutional settings within which regulatory policies are formulated and implemented. An institutional approach has more relevancy to understand regulatory policymaking not only because it incorporates the dynamic interactions among political and economic actors into the model, but also because it delves into institutional structures that restrict the range of policy preferences of policy participants. If the policymaking structure is

institutionalized to reflect diverse interests and, thereby, to produce regulatory policy as a result of an equilibrium of conflicting interests, the result can be an optimal regulatory policy. Finally, this paper suggests future directions from both theoretical and practical perspectives, which further studies of regulation might pursue.

## 7. The Change of Institutional Structure in the Relationship of State, Agricultural Cooperatives, and Farmers

Byung-Ryong Bae

The citizen's protest had occurred at June 10th, 1987 in Korea. It was a great political and social crisis that impacted many aspects of Korean sectors. And the crisis acted as a core opportunity for the change of institutional structure of state, agricultural cooperatives, and farmers. There were many institutional actors to change the institutional structure. But the three Opposition parties were the main actors in transforming the authoritarian structure into democratic structure.

We had faced other two crises since 1987. They were agricultural crisis(Uruguay Round) in 1993 and foreign exchange crisis(IMF economic system) in 1997. Kim Young-Sam and Kim Dae-Jung Governments intermediated the crises for making the institutional structure more democratic.

Since the institutional structure of state, agricultural cooperatives, and farmers had been reformed three times, it is