

규제연구 제14권 제2호 2005년 12월

# 규제개혁의 조직화와 운영규칙에 관한 연구

-행정쇄신위원회와 규제개혁위원회 사례를 중심으로-

최 대 용\*

(접수일: 5/6, 수정일: 7/13, 게재확정일: 11/10)

제도분석 관점에서 보면 규제개혁은 규제문제 해결을 위해 관련 당사자들이 협력적인 상호작용을 하도록 구조화하고 문제해결의 절차와 방법에 대한 규칙을 정해 반복적으로 사용하는 관계의 틀이라고 볼 수 있다. 본 연구는 제도연구 분석틀을 사용하여 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회의 제도적 맥락, 제도적 특성, 개혁과정(상호작용) 그리고 활동실적을 비교분석한다. 이러한 비교분석을 통해 도출된 함의는 다음과 같다. 첫째, 새 정부의 출범과 경제위기의 발생 등 정치경제 환경의 변화에 따라 규제개혁의 제도적 틀과 추구하는 주도적 가치가 다르다. 둘째, 규제개혁의 제도적 구조의 차이에 따라 문제에 대한 접근, 해결방식과 전략의 차이가 있지만 앞서 활동했던 행정쇄신위원회의 제도적 논리와 규칙들이 새로운 규제개혁위원회의 구성과 규칙에 반영되는 제도의 경로 의존성이 있다. 셋째, 규제개혁의 성패는 관련대상 집단의 규모보다는 이들의 저항의 정도와 이를 다루는 전략과 상호작용에 좌우된다. 예로 변호사 협회와 같이 대상집단이 조직화되어 있고 정치적 영향력을 행사할 수 있는 이익집단과 관련된 개혁과제를 다룰 때는 이들의 저항을 제압할 수 있는 힘을 동원할 수 있거나 이들의 협력적인 행위를 유도하는 전략이 구사되어야 한다.

핵심용어: 규제개혁, 조직화, 운영규칙, 제도분석

\* 한국예술종합학교 사무국장, 서울특별시 성북구 석관동 산 1-5 (dayoung@mct.go.kr)

## I. 서론

우리나라의 규제개혁 제도는 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회 활동을 중심으로 형성되고 발전되었다. 1993년 출범한 김영삼 정부에서는 행정쇄신위원회 운영을 토대로 행정규제기본법이 제정되었고, 뒤이어 1998년 출범한 김대중 정부에서는 이 법에 근거하여 규제개혁위원회를 설치하여 규제개혁을 추진함으로써 규제개혁이 공식적인 권위를 가진 제도로서 정착되었다.

규제는 바람직한 경제사회 질서를 구현하기 위해 이해관계집단간의 지위, 권력, 자원 배분에 중대한 영향을 준다(최병선, 1992). 규제개혁은 규제를 완화하거나 또는 폐지하는 것을 포함하는 것으로 정책이념, 경제적 이해, 권력관계의 변화, 규제내용의 특성 등 다양한 요소를 다루게 된다. 이것은 기존 이해관계의 조정 또는 새로운 질서를 형성하도록 하는 것으로 관련 당사자간 상호의존 관계 속에서 규제문제로 인한 갈등과 분쟁을 해소하는 기능을 한다.

규제개혁을 효과적으로 추진하기 위해서는 관련 당사자들의 이해를 결합하고 이들이 협력적인 상호작용을 하도록 구조화하고 문제해결의 절차와 방법에 대한 규칙을 정해 사용한다. 제도란 ‘문제해결을 위해 개인이나 조직의 활동을 제약하는 연계관계의 틀, ‘개인간의 관계를 구성하는 공식규칙, 순응절차, 표준운영절차’(Hall, 1986; March & Olsen, 1989), ‘어떤 문제영역에서 사용 가능한 규칙의 묶음’(Ostrom, 1990) 등으로 정의된다. 규제개혁은 규제문제 해결을 위해 조직화, 운영방법과 절차에 관한 규칙, 연계관계, 전략 등으로 분해하여 조명할 수 있다. 이런 관점에서 보면 규제개혁 제도는 관련 당사자들이 협력적 행동을 하도록 구조화하고 규칙을 정해 반복적으로 사용해 나가는 관계의 묶음 또는 연계관계의 틀로 볼 수 있다.

새로운 제도는 기존제도의 논리와 특징 그리고 제도가 만들어지는 맥락하에 존재하던 권력관계와 문화를 반영한다(North, 1998; Campbell, 1997). 제도주의자들에 의하면 상황에 적절한 행위가 무엇인지 정해 주는 적절성의 논리<sup>1)</sup>(Logic of Appropriateness)는 공동체 내에 존재하는 규범과 가치체계이며, 이 같은 행위규범은 규칙과 관례를 통해 제도화된다고 한다(하연섭, 2003). 이러한 제도이론에서는 현재의 제도적 구조는 과거의 산물이며 과거의 선택이 미래의 선택을 제약하는 경로의존성(Path Dependence)을 강조한다. 활동시기가 다른 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회간의 연계관계를 경로의존성 측면에서 고찰하는 것도 의미 있는 분석 요소이다.

본 연구는 제도분석의 관점에서 김영삼 정부의 대표적인 규제개혁 추진기구인 행정쇄신위원회와 김대중 정부의 규제개혁추진위원회를 중심으로 그 제도적 맥락, 조직화, 운영규칙, 전략 등 제도적 구성요소와 형성 그리고 개혁과정에서의 상호작용 등 제도적 특성을 분석하고 비교한다. 이러한 비교분석을 통해 두 위원회의 제도적 특성의 차이는 무엇이며 왜 그런 차이가 있으며 그 의미는 무엇인지 규명한다. 아울러 이 두 위원회의 제도적 특성의 차이는 어떠한 결과의 차이를 보여주는지를 분석한다. 본 연구에서는 규제개혁에 대한 제도연구방법론을 통해 이론적 함의를 도출하고 연구의 한계를 밝히며, 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 이러한 연구는 개별규제 분야를 선정하여 규제문제와 방법의 개선을 도모하는 규제내용 연구와 행정체계적 관점으로 규제개혁 추진체제 개선연구와 다른 시각에서 접근한다. 제도분석 관점에서 규제개혁 연구는 제도적 맥락, 제도적 구조, 규칙 그리고 상호작용을 분석함으로써 규제개혁에 대한 연구의 지평을 확대하는 데 기여를 할 수 있을 것이다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 두 번째 부분에서는 제도연구방법론의 분석틀을 응용하여 본 연구에 적용할 규제개혁 제도 분석틀을 제시한다. 규제개혁 제도 분석틀은 ① 제도적 맥락, ② 주도적 추진기구의 조직화, 운영규칙과 전략 등을 요소로 하는 제도의 형성, ③ 행위자간의 상호작용이 전개되는 개혁의 장과 ④ 상호작용으로 산출되는

1) 적절성의 논리(logic of appropriateness)는 결과성의 논리(logic of consequentiality)에 대비되는 것으로 March & Olsen에 의하면 제도는 각각의 상황에서 각 개인이 취할 수 있는 적절한 행위가 무엇인지 정해주는 역할을 한다고 주장한다. 즉 개인이 의사결정을 할 때 '이 상황에서 어떻게 나의 이익을 극대화시킬 것인가'(결과성의 논리)가 아니라 '주어진 나의 지위와 책임하에서 이 상황에 대한 적절한 대응(적절성의 논리)이 무엇인가'에 초점을 둔다는 것이다.

결과 등 규제개혁의 제도적 요소와 개혁과정을 중심으로 구성한다. 세 번째 부분에서는 이 제도 분석틀을 사용하여 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회의 제도적 맥락, 조직화, 운영규칙과 전략의 특성을 분석하고 비교한다. 네 번째 부분에서는 두 위원회에서 다른 개혁과제를 유형화하여 분류하고 해결방식의 차이 등에 초점을 두어 활동실적을 분석하고 비교한다. 끝으로 결론 부분에서는 이러한 비교분석을 통해 도출한 이론적 함의와 연구의 한계 그리고 정책적 시사점을 제시한다.

## II. 규제개혁 제도 분석틀의 구성

제도연구방법론에 의하면 제도분석은 행위자와 행위자가 처한 행동상황을 포함하여 물리적 특성(Physical Conditions), 공동체의 속성(Attributes of Community) 그리고 일단의 사용된 규칙(Rules-in-Use)을 포함하여 분석한다.<sup>2)</sup>(Ostrom, 1986, 1990; Kiser & Ostrom, 1982) 이 제도분석에서 가장 중요하게 다루어지는 것이 제도로서 '일단의 사용된 규칙'이다. 규칙이란 반복적이고 상호의존적인 관계에 질서를 부여하기 위해 일단의 참여자들에 의해 공통으로 알려지고 사용되는 처방(Prescriptions)을 지칭하는 것이다.<sup>3)</sup>

- 2) Ostrom의 제도연구방법론에 의하면 행위의 장(action arena)과 행위자간 상호작용 유형은 행위의 장에 있는 행위자가 행동의 상황에 따라 반응하는 결과로 본다. 물리적 특성은 생산되는 재화의 특성과 개인 사이의 상호의존성과 그 정도에 영향을 미치는 것(Ostrom & Ostrom, 1977)으로서 배제가능성(excludability)과 소비의 공제가능성(subtractibility)에 따라 재화의 특성을 구분한다. 공동체 속성은 공통의 이해수준, 개인들의 선호의 유사성 그리고 의사결정의 상황에 의해 영향을 받는 사람들 사이의 자원 배분정도를 포함한다.
- 3) 규칙은 ①직위를 만들고 ②참여자가 어떻게 그 직위를 점유하거나 이탈하는지를 언명하고 ③이런 직위를 점유하고 있는 참여자들에게 영향을 미치도록 요구되고 허락되거나 혹은 금지된 행동이 어떤 것인가를 언명함으로써 규정된 상황 내에서 질서와 예측 가능성을 얻도록 하기 위한 일단의 개인들에 의한 묵시적이거나 명시적인 노력의 결과이다.(Ostrom, 1986)행위자와 행동상황을 포함하는 행위의 장에 영향을 주는 규칙(변수)은 ①경계규칙 ②범위규칙 ③직위규칙 ④권위규칙 ⑤통합규칙 ⑥정보규칙 ⑦보상규칙 등 일곱 가지이다(Ostrom, 1992). 이것은 ①그 체제 내에 있는 직위의 종류, 각 직위에 대한 정원, 직위점유자의 임기 등을 규정하는 직위규칙(position rules) ②직위점유자의 선정방법, 직위점유자의 해직방법 등을 규정하는 경계규칙(boundary rules) ③행위자가 영향을 미치는 결과의 영역을 한정하는 범위규칙(scope rules) ④특정직위를 맡은 사람이 할 수 있는 역할이나 기능을 규정해 주는 권위규칙(authority rules) ⑤집합적 의사결정의 방식을 규정하는 통합규칙(aggregation rules) ⑥행위자 사이에 정보가 배분되는 방식을 규정하는 정보규칙(information rules) ⑦편익이나 비용의 배분을 규정해 주는 보

본 연구에서 적용할 분석틀은 제도연구방법론의 분석틀을 응용하여 제도적 맥락, 조직화, 운영규칙, 전략 등 제도형성, 제도에 관련된 당사자들이 상호작용을 하는 개혁과정과 결과로 산출되는 개혁방안을 분석하는 데 중점을 두고 구성한다. 첫째, 제도적 맥락에서는 규제개혁 제도의 배경과 물리적 특성에 해당되는 규제문제와 공동체의 속성을 분석한다. 규제문제는 제도의 물리적 특성을 반영하는 것으로 대상문제의 내용과 특징이 무엇인가를 분석한다. 공동체의 속성은 정부의 성격, 개혁정책의 목표, 정치사회적인 요구 등 개혁을 둘러싼 환경요소를 분석한다.

둘째, 제도형성에서는 규제개혁 제도의 구성요소인 주도적인 행위자의 직위, 권위와 경계 등을 만드는 조직화, 규제문제를 다루기 위한 방법과 절차에 관한 운영규칙 그리고 주도적 행위자가 구사하는 전략으로 나누어 분석한다. 조직화는 규제개혁의 주도적 행위자의 직위, 권위와 경계를 만드는 규칙을 분석한다. 이것은 조직의 목적, 구성, 권한, 기능, 활동범위 그리고 구조 측면에서 차이를 보일 수 있다.

운영규칙은 규제문제 해결을 위한 방법과 절차에 관한 것으로 규제문제를 다루는데 의제형성, 논변과정, 문제해결과정과 사후관리과정으로 나누어 볼 수 있다. 의제형성과정은 문제가 제기되어 인지되는 과정으로 ① 분류규칙 ② 접근규칙 ③ 분해규칙이 적용된다. 논변과정은 토론과정과 연결되는 관련 당사자간에 효율적인 갈등해결을 위해 대화, 협상, 타협, 조정을 원활하게 하는 ① 참여규칙 ② 정보활용규칙 ③ 토론규칙이 적용된다. 문제해결과정은 행위자간의 상호작용과 선택행동을 하는 것으로 ① 지식결합규칙 ② 입장결합규칙 ③ 학습규칙 ④ 결정규칙이 적용된다. 사후관리과정은 해결방안이 바람직한 효과를 발생시킬 수 있도록 하는 것으로 ① 순응확보규칙 ② 이행확인규칙 ③ 사후평가규칙이 적용된다.

전략은 규제개혁 추진주체가 규제문제를 해결하기 위해 사용하는 방법과 수단을 분석한다. 이러한 전략은 행위자간 상호작용에서 개혁방안을 관철시키기 위해 협력적 행위를 하도록 설득하거나 힘을 사용하는 것으로 나누어 볼 수 있다. 설득수단은 대상집단이 개혁대안을 자발적으로 수용하도록 ① 동기부여 ② 합리적 이유제공 ③ 모순의 지적 ④ 정당화의 방법을 들 수 있다. 이에 비해 힘의 사용은 개혁기관이 권위와 영향력을

상규칙(payoff rules) 등이 있다(Ostrom, 1992; 남궁 근, 2002).

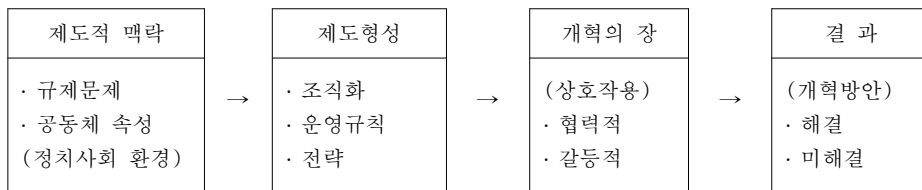
동원하여 개혁대안을 수용하도록 강요하는 것으로 ① 수권적 연계 ② 중앙집중관리 ③ 내부경쟁 활용 ④ 상징관리의 방법을 들 수 있다.

셋째, 개혁의 장에서는 규제개혁 기관, 규제자, 피규제자, 이익집단, 시민단체 등 관련 당사자(행위자)들간에 규제개혁 대안을 놓고 전개되는 상호작용을 분석한다. 이것은 제도연구방법론에서 의미하는 행위의 장과 상호작용 유형을 결합한 형태이다. 개혁의 장에 참여하는 행위자는 규제개혁 기관, 규제기관(정부기관), 피규제자, 이익집단, 시민단체 및 일반국민 등 다양하다. 규제개혁 기관이 개혁대안을 제시하고 관련 당사자들이 협력적 행동을 하도록 설득 또는 힘의 전략을 사용한다. 규제문제별로 상호작용은 다양하게 이루어지지만 협력적인 경우와 갈등적인 경우로 나누어 볼 수 있다. 이것은 규제문제의 특성별로 관련 당사자들의 반응과 저항의 정도가 다를 수 있으므로 규제문제를 유형별로 나누어 분석할 수 있다.

넷째, 결과에서는 개혁의 장에서 관련 당사자들이 상호작용을 통해 개혁방안을 마련하여 관련 규제문제를 해결하는 경우와 해결하지 못하는 경우를 분석한다. 관련 행위자들간의 상호작용이 협력적이면 개혁방안을 형성하고 합의하여 그 규제문제는 해결되는 것이다. 그러나 관련 행위자간의 상호작용이 갈등적이어서 개혁방안을 형성하지 못하면 그 규제문제는 해결되지 않은 채로 남아 있게 된다. 규제개혁의 결과는 개별 규제문제별로 개혁방안을 분석하는 방법과 제도운영의 총체적인 결과를 분석하는 것으로 나누어 볼 수 있다. 개별 규제문제별로 분석할 경우에는 앞의 개혁의 장에서 설명하였듯이 문제유형별로 관련 당사자들의 반응과 저항이 다르므로 이를 유형화하여 분석할 수 있다.

이러한 규제개혁 제도의 구성요소와 개혁과정을 결합하여 규제개혁제도의 분석틀을 그림으로 나타내면 다음의 <그림 1>과 같다

<그림 1> 규제개혁 제도의 분석틀



### III. 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회의 제도 특성비교

#### 1. 제도적 맥락 비교

제도적 맥락은 규제개혁 제도가 형성되는 전제에 해당되는 것으로 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회가 활동하게 된 배경과 특징이 되는 규제문제와 정치사회적 환경을 분석한다. 첫째, 행정쇄신위원회에서 해결하려는 규제문제는 국민을 불신하고 통제하는 행정편의적인 규제를 국민편의적인 규제로 완화하거나 개선하는 것이었다. 이것은 1993년 문민 대통령의 집권이라는 정치사회 환경의 변화에 따라 과거 행정편의적인 행정제도와 규제를 개혁할 수 있는 여건이 형성된 것이었다. 행정쇄신위원회는 국민들이 직접 문제제기와 해결방안을 제안할 수 있게 하여 국민의 참여를 확대하였다. 행정쇄신위원회가 규제개혁을 추진하는 데 강조한 주도적인 가치는 행정의 민주화와 국민의 편의증진이었다. 하지만 행정쇄신위원회는 과거 행정개혁을 추진한 논리와 제도적 구조를 기초로 하여 탄생하였기 때문에 여기서 다루고자 한 규제문제의 대상은 행정절차 개선과 규제완화 차원의 문제였다. 아울러 이러한 문제를 공식적인 제도하에서 다룰 수 있게 하는 법적 근거도 마련되지 않은 상태에서 임시적이고 한시적인 대통령 자문기구에서 다루는 제도적인 한계를 가졌다. 이런 시행착오와 경험을 교훈으로 하여 김영삼 정부 후반에는 행정규제기본법을 제정하여 규제개혁 제도에 대한 미비점을 보완하고 공식적인 권위를 부여하였다.

김대중 정부에서 출범한 규제개혁위원회는 과거 정부주도 경제성장 시대에 양산된 시장경쟁을 제한하고 공급자 위주로 되어 있는 규제문제를 다루었다. 규제개혁위원회에서 해결하려는 규제문제는 시장경쟁에 반하고 민간의 자율과 창의를 저해하는 정부개입과 간섭적인 규제를 찾아 철폐하는 것이었다. 당시의 사회경제적인 환경은 IMF의 긴급구제 금융을 받은 경제위기 상태였기 때문에 규제개혁의 중점은 경제위기를 극복하는 데 두고 시장경쟁을 저해하는 규제를 철폐하고 기업친화적인 규제시스템을 구축하는 것이었다. 이런 측면에서 규제개혁의 주도적인 가치는 시장경쟁과 효율, 민간자율과 창의 그리고 개방과 투명성에 두었다. 김대중 정부에서 과감하고 실효성 있는 규제개혁을 추진할 수 있었던 것은 김영삼 정부에서 제정한 행정규제기본법이 있었기 때문이었

다. 행정규제기본법은 행정쇄신위원회의 활동을 토대로 하여 입법되었기 때문에 규제개혁위원회는 이러한 요소를 반영하고 있다. 이것은 규제개혁위원회와 행정쇄신위원회간에는 경로의존성의 관계가 있다는 것을 의미한다.

## 2. 조직화의 특성 비교

조직화의 특성은 규제개혁의 주도적 행위자인 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회의 목적, 직위규칙, 경계규칙, 범위규칙 그리고 구조를 중심으로 분석한다. 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회의 조직화 특성을 비교해 보면 다음과 같다.

첫째, 행정쇄신위원회는 문민정부의 행정민주화와 국민편의증진의 방향에서 권위주의적인 행정규제와 제도를 개혁하는 것을 목적으로 활동했다. 규제개혁위원회는 행정규제기본법에 근거하여 불필요한 규제의 폐지와 규제신설을 억제하여 삶의 질을 향상하고 국가경쟁력을 강화하는 데 목적을 두었다. 이것은 행정쇄신위원회의 목적에 비해 보다 명백하게 규제개혁에 초점을 둔 것이었다.

둘째, 직위규칙 면에서 볼 때 행정쇄신위원회는 대통령 자문기구로서 대통령이 위촉하는 민간전문가로 대통령의 신임에 의해 좌우되는 임시적이고 한정적인 직위라고 볼 수 있다. 행정쇄신위원회는 민간의 참여와 역할보장을 위해 위원장과 위원전원을 민간전문가로 위촉하고 대통령이 전폭적으로 신임했다.<sup>4)</sup> 행정실무 보좌를 위해 국무총리 행정조정실장을 위원장으로 하고 공무원 위원과 민간전문가를 위원으로 하는 민·관 합동의 실무위원회가 운영되었다. 민간위원들은 모두 비상근위원이었지만 매주 회의개최를 정례화하여 쇄신방안을 심의하여 건의하는 왕성한 활동을 하였다.

규제개혁위원회는 국무총리와 민간 공동위원장제를 채택하고 주요부처 장관 6명을 당연직 위원으로 구성하고 대통령이 민간전문가 12명을 위촉하는 민·관 합동위원으로 구성되었다.<sup>5)</sup> 행정쇄신위원은 대통령자문기구로 임시적이고 한시적인 위원직위인 반면

4) 행정쇄신위원회는 대통령 자문기구로서 박동서 위원장을 비롯하여 대학교수, 경제연구소 대표, 언론, 시민단체 대표 등으로 구성되어 김영삼 정부 5년 동안 실질적인 심의결정기구로서 역할을 하였다. 행정쇄신위원회가 실질적인 심의기구로 활동한 것은 대통령이 행정쇄신위원회의 신임하고 건의사항(쇄신방안)을 대부분 수용하고 시행하도록 하였기 때문에 가능했다.

5) 규제개혁위원회는 국무총리와 민간인 공동위원장으로 하되, 민간위원 12명, 장관급 정부위원 6명으로

에 규제개혁위원회는 행정규제기본법에 근거하여 권한과 책무가 안정적으로 보장되는 직위규칙이 적용되었다. 규제개혁위원회의 심의결정 사항은 정부 부처에 대해 법적인 기속력을 가진다.

셋째, 경제규칙 면에서 볼 때 행정쇄신위원회는 1년 한시자문기구의 위원으로 위촉하여 별도의 임기규정 없이 위촉되었다. 임시적이고 한시적인 위원 신분이므로 임기의 설정을 통한 신분보장에 대한 고려가 적었다. 이에 비해 규제개혁 위원은 2년 임기제로 하고 정부위원은 장관급이므로 이에 준하는 예우를 한 것이었다. 그러나 규제개혁 업무의 특성상 행정쇄신위원회와 규제개혁위원 모두 개혁아이디어와 전문성을 가진 민간전문가가 비상근위원으로 참여한 공통점이 있다.

넷째, 범위규칙 면에서 볼 때 행정쇄신위원회는 국민 불편해소와 편의증진을 위한 제도개선과 규제완화를 방안을 마련하여 대통령에게 건의하였다. 규제개혁위원회는 조세, 국방 등의 분야를 제외하고 전 부처의 규제심사와 기존규제 정비를 다루었다. 행정쇄신위원회는 규제완화 사안을 다루는 데 제한영역은 없었지만, 경제행정규제완화위원회와 경쟁과 긴장관계로 경제분야 제도개선과 규제완화를 다루는 데 실질적인 한계가 있었다.<sup>6)</sup> 이에 비해 규제개혁위원회는 모든 정부 부처의 규제개혁 과제를 다루는 단일의 규제개혁 중앙기구로서의 위상을 확립했다.

다섯째, 구조 면에서 볼 때 행정쇄신위원회는 순수 민간위원으로 구성되어 토론과 논변을 통해 합의를 도출하는 수평적 집단 의사 결정구조로 운영되었다. 민·관 합동의 실무위원회도 쇄신과제를 제기한 민간인들이 참여하여 담당공무원과 대등한 입장에서 논변과 토론을 하도록 하는 심의기구로 기능을 했다. 행정쇄신위원회는 본위원회와 실무위원회의 2심제 구조로 되고 정부 부처와는 업무연계는 사안별로 비정형적 간접적 관계 구조로 되었다. 행정쇄신위원회 활동지원을 위해 국무총리실 파견공무원을 주축으로 각 부처 파견공무원 30명으로 행정실을 설치·운영했다.

하여 민간위원을 다수로 구성하고 민간위원장이 주로 회의를 주재하며 규제심사와 심의기능을 수행했다.

- 6) 김영삼 정부의 다원화된 규제완화 추진기구간에 업무구분이 애매했다. 특히 행정쇄신위원회와 경제행정규제완화위원회간에 경제행정 관련 사항을 다루는 데는 업무의 중복과 역할의 구분이 모호하여 추진상의 문제로 제기되었으며 김영삼 정부 말기 1997년 행정규제기본법제정을 계기로 규제개혁추진기구의 일원화가 주요한 이슈가 되었다.

규제개혁위원회는 민·관합동위원이 토론과 논변을 통해 수평적 집단 의사 결정구조로 되었다. 규제개혁위원회는 기능별로 분야를 나누어 규제개혁위원으로 구성되는 분과 위원회를 운영하며 규제심사안건의 비중에 따라 분과위에서 종결처리하는 부분적 2심제로 운영되었다. 규제개혁위원회는 주도적으로 개혁과제를 제기하여 다루는 의제와 정부 부처의 규제계획안을 심사하는 권한을 가졌다. 규제심사의 경우 규제개혁위원회와 정부 부처간의 관계는 수직적인 관계에서 이루어졌다. 규제개혁위원회에 대한 행정보좌와 사무국 기능은 국무조정실에 규제개혁 조정관실을 설치하여 수행하도록 하였다.

### 3. 운영규칙의 특성 비교

규제개혁 관련 당사자들의 행동을 제약하고 협력적인 행위를 하도록 하는 운영규칙은 문제해결의 방식을 정형화하고 안정적인 구조로 만들어 준다. 규제개혁의 운영규칙은 행정쇄신위원회 운영과정의 규칙이 근간을 이룬다.

첫째, 행정쇄신위원회의 운영과정은 개혁과제의 해결을 위해 ① 의제형성 과정 ② 논변 및 토론과정 ③ 문제해결의 결정과정 ④ 결정이행에 대한 사후관리과정으로 나누어 볼 수 있다. 규제개혁위원회도 의제를 형성하고 논변과 토론을 거쳐 문제해결을 하고 사후관리를 하는 똑같은 운영과정을 가졌다. 이 두 위원회의 가장 큰 특징은 논변 및 토론의 규칙을 적용한 것이다. 이것이 제3자 개입에 의한 대체분쟁 해결제도로써 합의 조정하는 역할을 했다. 이것은 위원회 형태로 구성되어 수평적인 집단 의사 결정을 함으로써 행정 계층제에 의한 수직적 의사결정을 보완하는 역할을 했다.

행정쇄신위원회는 자문기구로서 개혁과제 해결방안을 마련하여 건의하고 자문하는 역할로 한정되어 사후관리과정에 대한 관여가 제한적이었다. 행정쇄신위원회는 제도 형성기의 한시적인 자문기구로서 사후관리에 대한 기능이 취약했다. 이에 비해 규제개혁위원회는 행정심의위원회로서 보다 많은 권한과 자원을 동원할 수 있었다. 규제개혁위원회는 사후관리에 대한 이행확인과 점검의 규칙을 정립할 수 있었다. 행정 각 부처의 업무를 통괄하고 조정하는 국무총리실이 사무국 기능을 수행하기 때문에 규제개혁의 사후관리를 하는 데 적합했다. 규제개혁위원회는 사후관리과정에 규제순응확보규칙, 이행확인규칙, 사후평가규칙을 정립하고 규제개혁의 실효성 확보를 위해 노력했다.

둘째, 운영규칙을 적용하는 데 있어 행정쇄신위원회는 정부 부처(규제기관)와 국민(피규제자) 사이의 갈등과 분쟁을 해소하는 사안이 많아 정부 부처의 권위적인 제도와 행태를 제약하는 데 중점이 두어졌다. 민간의 참여와 역할의 확대를 위해 행정쇄신위원회는 국민 편에 서서 정부 부처의 규제권한을 축소하고 국민편의를 증진시키는 기능을 함으로써 제안자와 동맹적인 입장에서 정부 부처 공무원의 규제권한을 제약하는 방향에서 규칙을 적용하였다.

규제개혁위원회는 개혁의 중점이 규제이기 때문에 규제자와 피규제자 그리고 피규제자간의 첨예한 이해관계의 대립과 갈등과 분쟁이슈까지 다루었다. 갈등과 분쟁을 다루는 데 관련 당사자간에 합의가 안 될 때에는 규제개혁위원회가 공정한 제3자적 입장에서 조정하고 중재하는 역할을 수행했다. 규제개혁위원회는 복합적인 갈등과제를 논점과 이슈별로 분해하고 지식정보를 활용하는 논변과 토론과정을 통해 공정한 조정자 역할을 수행했다. 법적 근거에 의거하여 공식적 권위를 가진 규제개혁위원회는 행정쇄신위원회보다 문제해결과정에서 조정자 규칙과 결정자 규칙을 강화하였다.

셋째, 개혁과제의 내용과 성격에 따라 문제해결의 방식과 내용이 다를 수 있다. 행정쇄신위원회의 개혁과제는 국민의 입장에서 문제제기가 되었기 때문에 국민에게 혜택이 부여되고 불편을 해소하는 국민편의적인 과제가 많았다고 볼 수 있다.<sup>7)</sup> 이에 비해 규제개혁위원회의 과제는 경제위기 극복에 기여하는 외환금융 관련 규제완화, 인·허가제도의 개혁, 벤처기업 활성화, 가격규제, 진입장벽 철폐 등 시장경쟁을 촉진하는 과제들이 많았다.

이것은 의제형성 과정에 차이를 보여 주었다. 행정쇄신위원회는 쇠퇴과제에 대한 의제형성을 주도적으로 하고 이에 대해 관련된 정부 부처를 회의에 참석하게 하고 논변과 토론을 거쳐 합의를 구하는 방식을 사용하였다. 그러나 규제개혁위원회는 제도적 권위를 가지고 규제에 대한 사전심사와 심의조정 권한을 보유하고 정부 부처를 규제개혁 과정에 동원하는 방식을 사용했다. 즉 규제개혁위원회는 규제개혁의 원칙과 방침을 기본

7) 행정쇄신위원회는 1993년 4월부터 1997년 12월까지 15,870건의 국민제안 과제를 포함하여 22,917건의 과제를 접수하여 2,444건의 쇠퇴방안을 마련하여 시행하도록 했다. 국민제안 과제 중에 민원불만 사항과 애매모호한 추상적인 의견 등은 해당부처에 이첩 및 행정쇄신 추진에 참고하였다(『행정쇄신백서』, 1998).

적인 지침으로 만들어 정부 각 부처로 하여금 이를 적용하여 규제개혁계획을 수립토록 하고 이를 제출받아 심사·조정하는 방식을 사용했다.<sup>8)</sup>

이런 경우에는 의제형성의 초안은 정부 부처에서 작성하고 이것을 규제개혁위원회가 심사하는 역할분담을 통해 개혁작업을 가속화했다. 정부 부처가 규제를 새로 만들거나 강화하고자 할 경우에는 관련법령의 개정을 통해서 하게 되는데 이때에도 해당 정부 부처에서 규제개혁 계획안을 규제개혁위원회에 제출토록 하고 이를 심사하는 방식으로 이루어졌다.

넷째, 개혁과제를 검토하고 개혁방안을 형성하는 논변과 토론방식에 차이가 있었다. 행정쇄신위원회의 경우 의제형성에 주도적인 역할을 한 행정쇄신위원회와 제안자가 개혁대안에 대한 정당성을 주장하며 상대방을 설득하여 합의를 구하는 방식이 되었다. 그러나 규제개혁위원회의 경우에는 정부 부처에서 규제를 새로 만들거나 변경하는 경우 그 필요성과 정당성을 입증하도록 하고 이를 심사조정하였다. 규제개혁위원회와 정부 부처와의 관계가 행정쇄신위원회에 비해 수직적이며 규제개혁위원회가 우월적인 입장에서 정부 부처와 논변 및 토론을 하는 방식이 되었다.

규제심사와 관련하여 새로 도입된 사항이 규제영향분석의 실시와 검토이다. 규제영향분석 제도(Regulatory Impact Analysis)는 OECD 국가 대부분이 채택하고 있는 규제개혁의 합리적인 검토수단인데 규제의 비용편익에 대한 계량분석 능력이 요구된다. 규제영향분석의 전문기술성의 향상을 위해 전문가의 활용과 교육훈련이 강조되고 있다.<sup>9)</sup>

- 
- 8) 규제개혁위원회는 규제개혁 추진지침을 부처에 시달하고 각 부처에서는 이에 따라 규제정비계획을 수립하여 규개위에 제출하면 이를 심사하였다. 이것의 대표적인 예가 1998년 각 부처별로 기존규제 50% 철폐를 추진토록 한 것이었다. 규제개혁 등록시스템은 법령상의 규제를 파악하고 등록관리하는 것으로 규제개혁에 양적인 목표를 설정하여 추진할 수 있는 기반을 제공하여 주었다.
- 9) 규제영향분석 제도는 규제의 필요성, 목적, 대안비교에 대한 합리적 검토를 하기 위한 수단(tool)으로서 규제로 인한 비용과 편익 분석을 포함하고 있다. 규제영향분석에 있어 계량분석의 정도는 미국의 경우 규제심사기구(OIRA)와 정부 부처에 경제분석 전문가들에 의한 정밀한 계량분석을 실시하는 방식으로 운영되고 있으며, 유럽 국가들의 경우에는 계량분석의 활용과 함께 정성적인 영향평가를 실시하고 있어 계량분석의 활용에 차이를 보여주고 있다.

#### 4. 전략의 특성 비교

행정쇄신위원회와 규제개혁위원회 모두 규제문제 해결을 위해 이해관계 당사자들이 협력적인 행위를 하도록 설득하거나 강요하는 수단과 방법을 전략으로 사용했다. 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회에서 사용한 전략을 비교해 보면 다음과 같다.

첫째, 이 두 위원회는 개혁에 대한 합리적인 이유를 제공하고 동기를 부여하며 정당화하는 설득의 전략과 대통령, 국무총리 등 최고정책결정권자의 권위와 시민단체의 지지 등과 연계하고 개혁에 대한 상징관리와 개혁대상집단의 내부경쟁을 활용하는 힘의 전략을 기본구조로 해서 개혁과제별로 상황에 적합하게 복합적으로 사용했다. 이는 개혁기구라고 해서 개혁목적 달성을 위해 규칙이 자동적이고 기계적으로 적용되어 해결방안이 마련되는 것이 아니라 관련 당사자들의 협력적 행위가 있어야 개혁이 이루어진다는 것을 말해 준다.

둘째, 전략은 개혁과제의 내용과 성격에 따라 상황 적합적으로 사용되었다. 행정쇄신위원회는 권위주의적인 행정제도와 행태를 국민편의 위주의 것으로 쇠신하는 과제를 다루었기 때문에 정부 부처 공무원을 설득하여 협력적 행위를 하도록 하는 전략이 주종을 이루었다. 행정쇄신위원회는 쇠신방안을 마련하여 이를 곧바로 실천하기 위해 대통령과 수권적 연계가 잘 이루어지도록 했다.

이는 종전에 대통령이 행정개혁을 지시하고 행정관료 중심으로 개혁을 하도록 했지만 행정쇄신위원회는 국민제안을 활성화하고 민간 전문가 중심으로 개혁방안을 형성하여 대통령에게 바로 건의하고 채택되도록 했다. 이것은 대통령과 수권적 연계를 하였지만 상향식 접근방식(Bottom-up Way)으로 개혁을 추진한 것이다.

이에 비해 규제개혁위원회가 가장 효과적으로 사용한 전략은 경제위기 극복을 위한 동기부여 전략이라고 할 수 있다. 1997년 IMF 경제위기를 극복하는 방안으로 규제개혁위원회는 시장경제원리에 부합되지 않는 반경쟁적인 경제적 규제를 철폐한다는 규제개혁 원칙을 정하고 정부 부처로 하여금 소관규제에 이 원칙을 적용하여 규제를 철폐하도록 했다. 규제개혁위원회는 동기부여를 하고 중앙집중관리를 하는 하향식(Top-Down Way)으로 개혁을 추진하였다. 규제개혁위원회는 대통령의 적극적인 지원을 받으며 1998년과 1999년에 걸쳐 중앙집중관리 전략을 사용하여 당시 기존규제의 절반을 철폐했다.

셋째, 규제개혁위원회는 1차 의제형성을 해당 정부 부처에서 작성하도록 하고 이를 심사하는 방식을 사용했다. 이것은 행정쇄신위원회의 의제형성 규칙과는 다른 접근방법이며 이에 따라 논변과 토론양상도 달라졌다. 규제개혁위원회와 정부 부처간에 1차적인 논변과 토론을 하며 규제개혁위원회가 정부 부처의 규제개혁안에 대한 심사를 하기 때문에 정부 부처보다는 우월적인 입장에서 논변과 토론을 한다. 이것은 규제증가의 억제와 규제의 관리를 위해 규제개혁위원회의 역할과 위상을 강화시키는 기능을 했다.

## 5. 특성비교의 요약

제도적 맥락에서 보면 행정쇄신위원회는 과거 행정편의적이고 임시적인 행정개혁에 대해 국민편의적인 규제완화와 행정제도 개선차원에서 규제문제를 개혁대상으로 부각시켰다. 행정쇄신위원회는 민간중심의 위원회로 구성되어 문제해결과정에 논변과 토론이 중시되는 수평적 의사결정 방식을 채택했다. 이것은 문민정부의 출범에 따라 행정의 민주화와 민간자율성 제고에 주도적 가치를 둔 접근이었다.

민간전문가와 정부의 행정공무원이 합동으로 연계되어 개혁작업을 하며 운영과정에 협력적인 규칙을 적용하여 문제를 해결해 나가는 운영절차와 규칙이 자리 잡게 하였다. 민간의 참여와 역할이 강조된 행정쇄신위원회는 국민제안에 기초를 둔 상향식 접근방법을 택했지만 한시적인 자문기구로서 제도적인 한계를 가졌다. 이러한 제약점은 행정쇄신위원회의 운영경험과 교훈을 바탕으로 행정규제기본법이 제정되는 토대가 되었다.

규제개혁위원회는 이법에 근거하여 항구적이고 공식적인 행정심의기구로서 시장경쟁을 저해하거나 공급자중심의 규제문제를 다루었다. 이것은 당시의 정치사회적인 환경을 반영하여 경제위기 극복을 위해 시장중심적이고 기업친화적인 규제개혁에 주도적인 가치를 둔 것을 의미한다. 그러나 규제개혁위원회는 민·관합동위원회, 논변과 토론중시의 수평적인 의사결정방식 등 그 조직구성논리와 운영규칙 등은 행정쇄신위원회의 제도적 논리와 규칙들을 모델로 하였다. 규제개혁위원회에서는 의제형성, 논변과 토론과정, 갈등해소를 위한 상호조정, 집합적 의사결정 등 문제해결과정과 이해관계 당사자들의 협력을 유도하기 위한 규칙들이 사용되었고 사후관리를 위한 규칙들이 보완되었다.

행정쇄신위원회와 규제개혁위원회의 운영규칙의 가장 큰 특징은 민간전문가의 참여를 통한 제3자 개입에 의한 대체분쟁 해결제도로서 논변 및 토론규칙을 적용하여 조정을 촉진한 것이었다. 문제해결과정을 단계별로 나누어 운영규칙을 순차적으로 적용하여 관련 당사자의 참여와 논변과 토론을 거쳐 개혁방안을 형성하는 결정규칙을 제도화한 것을 알 수 있다.

행정쇄신위원회와 규제개혁위원회 모두 규제개혁의 실효성을 확보하기 위해 설득과 힘을 사용하는 복합적인 전략을 사용했다. 이는 과제별 상황에 따라 적절한 전략을 사용했지만 행정쇄신위원회가 규제개혁위원회보다 설득 지향적인 전략을 사용했다. 행정쇄신위원회는 국민편의증진 입장에서 합리적인 이유제공과 상징관리의 설득 위주의 전략을 주로 사용하였다. 규제개혁위원회는 경제위기 극복을 위한 동기부여와 모든 부처를 동원한 중앙집중관리, 대통령 권위와 연계한 전략을 효과적으로 사용하였다.

행정쇄신위원회는 국민제안에 기초하여 국민편의증진을 위한 과제에 대하여 시민단체의 지지와 협력을 받으며 규제문제를 다루었다. 규제개혁위원회는 경제위기 극복을 위해 시장친화적인 접근을 통해 경제단체와 기업의 지지를 받으며 규제문제를 다루었다. 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회 모두 정부기관의 규제권한을 줄여 불특정 다수에게 혜택을 주는 대중공익형 과제와 특정집단의 요구를 반영하여 이들의 권익을 확대해주는 자율확대형 과제를 다루는 데는 효과적이었다.

그러나 두 위원회 모두 개혁대상 집단이 조직화되어 있고 이들의 기득권을 줄이는 이익집단형의 과제를 다루는 데는 한계가 있었다. 행정쇄신위원회는 자문기구로서 제안자 중심의 문제제기와 이들의 협력하에 이런 유형의 과제를 다루는 한계가 있었다. 규제개혁위원회는 공급자 위주의 규제방식과 기득권을 소비자 권익을 증진시키는 개혁원칙을 정해 이익집단형의 과제를 다루었으나 정치적 영향력을 동원하여 완강하게 반발하는 변호사 협회 등과 관련된 과제를 다루는 데는 한계가 있었다. 이러한 한계는 규제개혁 제도가 행정부 내의 기구로서 입법기관인 국회의 지지와 협력을 확보하는 제도적인 연계가 미흡하다는 것을 의미한다.

이상에서 분석한 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회의 제도적 맥락, 조직화, 운영규칙과 전략의 특성들은 다음 <표 1>과 같이 요약해서 비교할 수 있다.

〈표 1〉 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회의 특성비교 요약

	행정쇄신위원회	규제개혁위원회
<p>&lt;제도적 맥락&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·규제문제</li> <li>·주도적 가치</li> <li>·정치사회환경</li> <li>·법 제 화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·행정편의 규제, 국민통제 제도</li> <li>·행정의 민주화, 국민편의증진</li> <li>·문민대통령, 국민참여의 확대</li> <li>·법적근거의 취약(대통령령)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·공급자 위주 규제, 경쟁제한</li> <li>·시장경제와 민주주의, 투명성</li> <li>·경제위기 극복노력</li> <li>·안정적인 법적근거(행정규제기본법)</li> </ul>
<p>&lt;조직 화&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·목 적</li> <li>·직 위</li> <li>·경 계</li> <li>·범 위</li> <li>·구 조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국민편의증진, 행정규제완화</li> <li>·전원 비상근 민간자문위원,</li> <li>·대통령위촉, 임기규정 없음</li> <li>·제도개선과 규제완화</li> <li>·본위원회와 실무위의 2심제 구조, 다기화된 규제완화 기구 중의 하나</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국가경쟁력 강화, 삶의 질 향상</li> <li>·민간공동위원장, 민·관합동심의위원 (민간위원은 비상근)</li> <li>·위원임기 2년제</li> <li>·규제심사와 기존규제 정비</li> <li>·분과위와 본위원회의 부분적 2심제 구조, 단일의 중앙 규제개혁기구</li> </ul>
<p>&lt;운영규칙&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·의제형성과정</li> <li>·논변·토의과정</li> <li>·문제해결과정</li> <li>·사후관리과정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국민제안중시 행체위 주도 사례별 접근</li> <li>·제안자, 규제부처, 이해관계자참여 논변·토론활성화 조장</li> <li>·관련 당사자간 합의도출 위주의 조정</li> <li>·자문기구이므로 유명무실</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·규개위의 원칙·지침 제시, 부처가 규제정비 및 심사안 제출</li> <li>·피규제자(이익집단)의 참고의견 제시, 규제위와 정부 부처간 논변·토론중심</li> <li>·개혁원칙 적용, 규제심사와 조정</li> <li>·이행확인 및 점검평가 규칙정립</li> </ul>
<p>&lt;전 략&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·실 득</li> <li>·힘의 사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국민편의 및 국민참여 확대 합리적 이유제공, 정당화</li> <li>·대통령과의 수권적 연계, 상징관리, 내부경쟁 활용</li> <li>*국민편의증진으로 시민단체와 연합 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·경제위기극복 동기부여, 합리적 이유 제공, 정당화</li> <li>·법적 권한에 의거 중앙집중관리, 내부경쟁 활용</li> <li>*시장친화적 접근으로 경제단체, 기업과 연합 형성</li> </ul>

## IV. 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회의 실적비교

### 1. 과제유형과 해결방식의 차이

규제개혁 과제는 규제문제의 해결을 위해 규제개혁기관이 채택한 의제로서 관련 당사자들이 협력적인 상호작용을 통해 개혁대안을 형성하여야 의미가 있는 것이다. 이런 관점에서 보면 규제개혁 과제는 개혁의 속성과 관련 당사자들의 상호작용의 특성에 따라 나누어 볼 수 있다. 개혁과제의 속성은 개혁의 효과로 얻을 수 있는 잠재된 편익이 넓게 분산되는 것과 좁게 집중되는 것으로 나누어 볼 수 있다. 개혁의 장에서 중요한 요소는 관련 당사자들간의 상호작용, 특히 개혁에 대한 저항을 다루는 것이다. 저항의 정도는 규제개혁으로 인해 비용을 부담하거나 권익을 상실하는 당사자들이 보이는 반응에 따라 나누어 볼 수 있다. 관련 당사자가 개혁대안을 수용하거나 협력적인 반응을 보이면 저항이 약한 것이고, 개혁대안에 반발하며 이를 거부 또는 무산시키는 행위를 하는 것을 저항의 정도가 강한 것으로 분류한다.

이런 기준으로 규제개혁 과제를 분류해 보면 제I유형은 개혁에 따른 잠재된 편익이 넓게 분산되고 관련 당사자 중 규제기관의 저항이 적은 과제로 대중공익형 과제라고 할 수 있다. 제II유형은 잠재된 편익이 관련 당사자들의 자율과 권익을 확대해주는 것으로 편익이 좁게 집중되며 관련 당사자 중 규제기관이 반대하는 것으로 저항도 적은 과제로 자율확대형 과제라고 할 수 있다. 제III유형은 잠재된 편익이 넓게 분산되고 진입장벽 등 경쟁제한 대한 개혁으로 기득권자의 저항이 강한 과제로서 경쟁개방형 과제라고 할 수 있다. 제IV유형은 잠재된 편익이 상대적으로 좁게 집중되고 기득권을 가진 특정집단을 대상으로 한 개혁으로 저항의 정도가 강한 과제로서 이익집단형 과제라고 할 수 있다.

이러한 규제개혁과제 분류는 규제의 비용편익과 이익집단의 행태를 중심으로 규제의 정치적 상황을 구분한 James Wilson (1989)의 규제정치이론을 참고하였다.<sup>10)</sup> Wilson의

10) James Wilson(1989)은 규제정치상황을 이익집단의 조직특성과 비용과 편익의 상대적 분포에 따라 ①대중적 정치(majoritarian politics) ②고객정치(client politics) ③기업가적 정치(entrepreneurial politics) ④이익집단형 정치(interest group politics)의 4가지의 규제정치유형으로 분류하고 있다. 이 규제정치모형은

분류는 규제의 특성과 이익집단의 정치적 행태에 중점을 둔 것이지만 규제개혁 과제의 분류는 개혁의 효과와 관련 당사자들의 저항정도에 중점을 둔 것이다. Wilson의 규제정치이론은 의회를 중심으로 규제입법과 정책변화를 둘러싸고 이익집단간의 역동적인 정치상황이 전개되는 미국의 경우를 반영한 것이라고 볼 수 있다. 이에 비해 본 논문에서 개혁과제분류는 미국의 경우와는 달리 규제입법과 집행을 행정부가 주도하며 규제개혁은 개혁주도기관과 규제부서간의 상호작용의 영향이 크다는 우리나라의 경우를 반영한 것이다.

이러한 기준으로 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회에서 다룬 주요 개혁과제를 분류해 보면 다음과 같이 나타낼 수 있다.<sup>11)</sup>(<표 2>, <표 3> 참조)

<표 2> 행정쇄신위원회 과제의 유형별 분류

잠재된 편익 저항정도	넓게 분산	좁게 집중
약 함	( I 유형: 대중공익형) ·건축인허가제도 개선 ·주민등록전출입신고 개선 ·인감제도 개선 ·운전면허 적성검사 개선	( II 유형: 자율확대형) ·수출품 자율검사 확대 ·택시운영제도 개선 ·소방안전 중복검사의 개선 ·공장 신증설 규제완화
강 함	( III 유형: 경쟁개방형) ·인삼전매제 폐지 ·민속주 주조 규제완화	( IV 유형: 이익집단형) ·건축사 증원 및 건축사 협회 개혁

자료: 최대용, 『규제개혁의 조직화와 운영규칙에 관한 연구』, 고려대학교 박사학위 논문, 2004.

이익집단이 조직화와 정치행동의 유인을 강하게 갖고 이익확보를 위해 첨예하게 대립하고 투쟁하는 이익집단 정치(interest group politics)를 근본으로 규제정치상황을 설명한다.  
11) 본 논문에서는 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회의 과제를 이런 기준으로 유형분류를 하는 데에는 박동서, 『한국행정의 쇄신사례』, 1999; 이종범, 『개혁의 딜레마와 조직의 대응』, 1999; J Wilson, *Bureaucracy*, 1989의 논고와 사례를 참고하였다. 표에 예시한 과제에 대한 주요이슈와 행위자간의 상호작용에 관한 내용은 최대용, 『규제개혁의 조직화와 운영규칙에 관한 연구』, 2004 참조

〈표 3〉 규제개혁위원회 과제의 유형별 분류

잠재된 편익 저항정도	넓게 분산	좁게 집중
약 함	(Ⅰ 유형: 대중공익형) ·운전면허 갱신기간 연장 ·자동차 속도제한 완화 ·주택, 토지구입시 거주지제한 규 제완화	(Ⅱ 유형: 자율확대형) ·유흥음식점의 영업시간 제한 폐지 ·아파트분양가 자율화 ·신용카드 발급자격요건 자율화 ·공중위생영업 및 약국의 시설기준 폐지
강 함	(Ⅲ 유형: 경쟁개방형) ·주류 제조허가 및 공급제한 완화 ·건설업 면허제도 및 갱신 제도 폐 지 ·식품위생업소 허가를 신고제로 완 화	(Ⅳ 유형: 이익집단형) ·전문자격사 관련 규제개혁 ·사업자단체 규제개혁 ·변호사 관련 규제개혁

자료: 최대용, 『규제개혁의 조직화와 운영규칙에 관한 연구』, 2004.

행정쇄신위원회와 규제개혁위원회는 과제유형별로 해결방식이 다르고 관련 당사자간의 상호작용도 달랐다. 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회가 다룬 과제유형별 해결방식의 차이를 보면 다음과 같다.

첫째, 주민등록 전출입 신고개선, 운전면허 갱신기간연장, 영업시간 제한폐지 및 자격요건 및 아파트 분양가 자율화 등과 같이 대중공익형 과제와 자율확대형 과제는 피규제자의 입장에서 규제기관의 권한을 줄이는 것으로서 상대적으로 저항이 약한 과제들이다. 두 위원회 모두 이러한 유형의 과제는 수월하게 해결했다. 행정쇄신위원회는 제안자 중심의 참여와 접근규칙을 사용했으며 행정쇄신위원회가 주도하여 의제형성을 하고 제안자를 포함하여 관계당사자간의 논변과 토론을 통해 개혁방안을 형성했다. 행정쇄신위원회는 자문기구였지만 주도적으로 의제형성과 개혁대안을 마련하여 관련부처의 공무원을 이해시키고 설득하는 전략을 사용했다.

규제개혁위원회는 모든 부처를 동원하여 이런 유형의 규제문제를 발굴하여 개혁하도록 하는 중앙집중관리의 전략을 사용했다. 정부 부처가 가지고 있는 규제에 대해 이 원

칙을 적용토록 하고 규제개혁위원회는 정부 부처의 이런 개혁대안을 심사조정하는 역할을 했다. 규제개혁위원회와 규제부처와의 논변과 토론은 행정쇄신위원회에 비해 경직적으로 이루어졌다.

둘째, 경쟁개방형 과제의 경우 행정쇄신위원회는 제안자 중심의 접근으로 인삼전매제도 폐지와 민속주 주조 규제완화의 예처럼 규제대상자들이 문제제기를 해왔을 때 의제를 형성하고 다루었다. 그 다루는 방법에 있어서도 제안자의 내부정보를 기초로 논변과 토론이 이루어지는 개별적이고 부분적인 접근이 되었다. 행정쇄신위원회는 개혁에 적극적인 제안자와 옹호집단과 협력하여 기득권자의 반대와 저항을 극복하는 전략을 사용한 것이었다.

규제개혁위원회는 주류제조 허가, 건설업 면허 및 식품위생업 허가 등 진입장벽이 있는 과제를 선정하고 시장경쟁을 촉진하는 개혁대안을 형성하도록 했다. 일차적으로 규제부처에서 이러한 과제를 발굴하여 개혁대안을 내도록 하고 규제개혁위원회는 이를 심사하고 조정하는 기능을 했다. 식품위생영업소의 진입규제와 및 주류산업 규제완화 같이 규제부처가 기존사업자 집단에 대해 영향력을 행사할 수 있는 경우에는 규제개혁위원회와 규제부처간의 상호작용으로 개혁방안을 형성할 수 있었다.

셋째, 이익집단형 과제의 경우 행정쇄신위원회는 제안자 중심의 접근으로 제한적인 과제만 다루었다. 건축사 협회관련 문제가 일부 건축사에 의해 제기되어 이들의 협력범위 내의 문제만 해결할 수 있었다. 이들이 제기한 건축사의 증원과 비공식적인 협회비를 시정하는 수준에서 개혁방안이 형성되고 저항이 강한 이 외의 문제는 의제로 채택되지 못했다.

규제개혁위원회는 전문자격사와 사업자단체 규제개혁을 핵심과제로 선정하고 협회설립과 회원가입 강제 등을 폐지하여 경쟁체제로 하여 대국민 서비스의 질을 향상하고 사업자단체 운영의 효율을 높이려고 했다. 전문자격사와 사업자단체는 주관부처가 각각 나누어져 있어 규제개혁위원회가 기본적인 사항을 지침으로 하여 해당부처에 시달하고 전문자격사와 사업자단체별로 구체적인 개혁방안을 수립하여 규제개혁위원회로 제출토록 하는 중앙집중관리의 전략을 사용했다. 법무부의 대한변호사 협회 등 13개 부처 산하의 155개 관련단체를 대상으로 복수단체 설립허용, 회원의 협회 강제가입 금지 및 회비징수명목의 의무교육 지양 등 공통적인 개혁지침을 적용하여 개혁토록

하는 방안에 대해 대부분의 부처와 사업자단체에서는 이를 이행했지만 변호사 협회는 반대하며 저항했다.

변호사 협회는 의제형성 과정에서부터 반발하며 규제개혁위원회 심의과정 내내 반대를 했다. 행정부 내에서는 규제개혁위원회가 대통령과 시민단체 및 학계 등의 지지를 바탕으로 변호사단체의 저항을 힘으로 극복하고 규제개혁방안을 마련하여 법무부로 하여금 이의 이행을 위한 변호사법 개정안을 국회에 제출토록 하였다.

이 법률 개정안은 국회법사위원회 심의과정에서 변호사들의 로비에 의해 정부의 개혁입법안이 수정·변질되었다.<sup>12)</sup> 이는 규제개혁위원회의 권한 밖에서 이루어진 것으로 규제개혁위원회가 힘을 사용하는 데 한계가 있음을 보여준 것이었다. 이러한 문제점을 예방하기 위해서는 입법기관인 국회로부터 협력과 지원을 받을 수 있는 전략이 있어야 했다.

아울러 정치적인 영향력이 있는 의사회, 약사회, 공인회계사회, 관세사회, 세무사회 관련 규제개혁 관련 법안도 변호사법안의 처리상황을 보고 국회에서 제동이 걸려 관철이 되지 않았다. 이것은 이익집단정치의 속성을 보여 주는 것으로 이러한 규제갈등 문제는 국회에서 입법을 통해 종결되는 것이므로 행정부 내의 대체분쟁 해결제도도 해결하기 어려운 과제였다.

넷째, 양위원회의 실패사례를 보면 행정쇄신위원회는 경제부처 소관 금융, 토지, 물류 등 기업활동 관련 규제개혁과제를 원활하게 다루지 못했다. 이러한 과제는 경제행정규제완화위원회의 소관으로 되어 있어 행정쇄신위원회가 이러한 과제를 다루고자 할 때 경제행정규제완화위원회와 업무소관에 대하여 긴장과 마찰을 겪기도 하였다.<sup>13)</sup> 또한

12) 1999년 규제개혁위원회는 전자격자 서비스에 경쟁체제를 도입하기 위해 협회설립의 복수화 허용과 회원의 협회가입 강제 폐지, 의무적인 보수교육의 폐지 등을 골자로 하는 사업자단체 규제개혁 방안을 추진하였다. 이에 따라 대부분의 협회단체가 개혁을 이행하였으나 변호사회, 공인회계사회, 세무사회, 관세사회, 의사회 관련 사항은 국회 심의과정에서 관철되지 못했다. 자세한 내용은 『규제개혁 백서』, 2000 참조.

13) 박동서 행정쇄신위원장은 위촉 당시 김영삼 정부출범 초기 신경제 100일 정책추진이 끝나면 정경유착 금지를 위한 금융, 기업활동 관련 규제를 다루려고 하였으나 경제부처의 반대로 다룰 수 없었으며 비교적 경제부처의 반대가 적은 특허행정쇄신, 산업제해예방, 소비자보호문제를 기획연구과제로 선정하여 다루게 되었다고 설명한다. 경제부처 관련 규제문제를 통합하여 다룰 수 있게 된 것은 결국 행정규제기본법의 제정으로 해결을 보게 되었다.

행정쇄신위원회는 방송광고공사의 광고독점을 개혁하고자 했으나 방송광고 관련 부처와 방송광고공사의 반대와 저항에 부딪혀 다루지 못했다.

규제개혁위원회가 다루고자 했으나 실패한 개혁과제로는 항운노조의 부두하역 노동자 공급의 독점권을 경쟁체제로 개혁하는 것과 스크린쿼터제를 경쟁체제로 개혁하는 과제였다. 이러한 개혁과제는 시장경쟁을 촉진하기 위한 것으로 규제개혁 차원에서 보면 문제점이 명백하지만 관련 이익집단의 기득권이 사회정치적인 이유로 보호되고 있는 것이다. 관련 당사자집단은 이러한 과제를 의제화하는 단계에서부터 정치적 영향력을 동원하며 반발했다. 의제화가 되면 기존의 이해관계의 문제점이 규제개혁의 이슈와 논점으로 드러나고 개혁되는 계기가 되기 때문이다.

이러한 문제를 규제개혁 과제로 의제화하기 위해서는 규제개혁으로 얻을 수 있는 편익이 비용보다 크다는 것을 설명할 수 있는 전문적인 검토와 논리가 수반되어야 한다. 규제개혁으로 사회 전체적인 비용보다 사회 전체적인 편익이 크다는 것을 이해시키고 이들의 협력을 유도하여야 한다. 이것은 이해당사자들의 협력을 유도할 수 있는 설득이 가장 효과적인 전략이라는 것을 의미한다.

## 2. 활동실적의 비교

앞에서 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회의 특성을 비교해 보았다. 이러한 특성의 차이에 따라 두 위원회가 낸 결과에도 차이가 있다. 첫째, 행정쇄신위원회는 1993년 출범한 김영삼 정부 5년 내내 존속하며 개별과제 2,444건과 기획연구과제 78건의 안건을 처리했다. 행정쇄신위원회는 국민제안과 참여를 활성화하여 22,917건의 국민제안을 받아 이들이 제기하는 문제를 충실하게 다루는 사례별 규제문제 해결의 성과를 거두었다.

규제개혁위원회는 정부 부처를 대상으로 하여 규제에 대한 체계적인 접근을 하였다. 정부 부처의 기존규제 11,125건을 전면적으로 정비하여 절반에 해당하는 5,430건을 폐지하는 과감한 개혁을 추진하였다. 또한 정부 부처에서 규제를 신설하거나 강화하는 경우에는 규제개혁위원회가 규제의 필요성과 타당성을 심사하여 규제의 남발을 억제하는 역할을 제도화했다.

둘째, 행정쇄신위원회가 집중적으로 다룬 규제문제는 국민편의 입장에서 행정절차

개선과 규제완화였다. 이것은 행정의 민주화 측면에서 민간의 권익신장과 참여를 통한 제도개선이라는 행정개혁 연장선에서의 접근이었다.

규제개혁위원회는 여기서 진일보하여 국민의 권리제한과 의무부과에 대한 규제에 초점을 두고 기존규제의 철폐와 규제신설을 억제하고 관리하는 시스템을 구축했다. 신설 강화규제에 대한 사전심사는 정부입법과정에서 규제의 통제관리의 강력한 수단이 되었다. 규제가 포함된 법령제·개정시 해당부처는 반드시 규제심사를 받도록 하여 규제개혁위원회의 정부 부처에 대한 업무연계와 영향력이 제도적으로 확보되도록 하였다. 이것은 자문기구였던 행정쇄신위원회에 비해 규제개혁위원회는 심의의결기구로서 위상이 강화된 것이었다.

셋째, 행정쇄신위원회는 개혁과제를 발굴하고 개혁대안을 형성하는 데 주도적인 역할을 하였다. 특히 기획연구과제의 추진은 행정쇄신위원이 직접 지도위원이 되어 행정실 공무원과 함께 과제를 연구검토하며 종합적인 개선방안을 마련했다. 이런 종합적인 노력으로 행정쇄신위원회는 행정정보공개법과 행정절차법 제정, 민원고충처리(옴부즈만 제도)위원회 설치 등 행정의 민주화에 기여하는 개혁조치를 관철시켰다.

규제개혁위원회는 경제위기 극복에 중점을 두어 시장친화적인 과제를 선정하고 관계부처에서 이에 대한 개혁대안을 만들도록 하였다. 규제개혁위원회는 이렇게 형성된 개혁대안을 심의하면서 정당화하는 방식으로 개혁방안을 결정했다. 그러나 전문자격사 제도규제개혁과 사업자단체 규제개혁방안 등 다수부처가 관련되는 개혁의 추진 시에는 규제개혁위원회가 기본적으로 공통적으로 적용할 개혁지침을 만들고 해당부처에서 이를 적용하여 구체적으로 추진하도록 했다.

넷째, 과제해결에 있어 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회 모두 정부 부처의 규제권한을 축소하고 개혁하는 데 효과적인 역할을 하였다. 행정쇄신위원회는 대중 공익형 과제와 자율 확대형 과제를 국민과 피규제자의 입장에서 해결해 주었다. 규제개혁위원회는 대중공익형 과제해결에 더하여 경쟁개방형 과제와 이익집단형 과제 해결에 중점을 두었다. 하지만 경제위기 극복을 위해 개혁의 공감대가 형성되었던 김대중 정부 초기에는 경쟁개방형 과제와 이익집단형 과제를 의제로 채택하고 다룰 수 있었지만 단기적인 경제위기가 해소된 2000년 이후에는 이익집단간의 갈등과 분쟁의 소지를 가진 과제를 제대로 다루지 못했다. 이것은 규제개혁의 강도가 정부 출범시, 즉 대통령의 집권초기에

활발하고 과감한 개혁조치를 취할 수 있고 집권후반기로 갈수록 약화되는 현상이 대통령의 영향력과 관계있다고 볼 수 있다.

2000년 이후 규제개혁위원회 활동은 이익집단간의 규제갈등 문제를 의제화하는 역량이 약화되고 정부 부처의 법령개정안(규제계획)에 대한 규제심사가 규제개혁위원회의 주요의제로 전환되었다. 규제개혁위원회에 대한 정치적 지원은 행정부와 국회의와의 정치적 역학관계에 좌우된다. 국회에 대한 정부여당의 영향력이 줄어들면서 행정부 소속의 규제개혁위원회의 활동에 대한 지원도 줄어드는 제약요인이 되었다.<sup>14)</sup>

## V. 결론

제도분석 관점에서 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회의 사례에 대한 비교분석을 통해 도출된 이론적 함의는 다음과 같다.

첫째, 새 정부의 출범과 경제위기의 발생 등 정치경제 환경의 변화에 따라 규제개혁의 제도적 틀과 추구하는 주도적 가치가 다르다. 둘째, 규제개혁의 제도적 틀의 차이에 따라 문제에 대한 접근, 해결방식과 전략의 차이가 있지만 앞서 활동했던 행정쇄신위원회의 제도적 논리와 규칙들이 새로운 규제개혁위원회의 구성과 규칙을 제약하는 경로의 의존성이 있다. 셋째, 규제개혁의 성패는 관련 당사자들의 저항을 다루는 전략과 상호작용에 좌우된다. 예로 변호사 협회와 같이 대상집단이 조직화되어 있고 정치적 영향력을 행사할 수 있는 이익집단과 관련된 개혁과제를 다룰 때는 이들의 저항을 제압할 수 있는 힘을 동원할 수 있거나 이들의 협력적인 행위를 유도하는 전략이 구사되어야 한다.

본 연구는 규제개혁의 제도적 맥락, 규칙 등 제도구성 요소와 개혁과정 중심으로 분석하여 규제개혁 과정에서의 상호작용의 역동성과 규제개혁 방안의 집행과 성과분석에 한계가 있었다. 앞으로 갈등이 심각했던 이익집단형 과제에 대한 역동적인 상호작용

14) 2000년 4월 제16대 국회의원 선거에서 야당인 한나라당이 지역구 총수 227석 중 112석, 정부여당인 민주당이 96석을 확보하여 국회에서 야당이 다수당이 됨에 따라 국회에서 여소야대가 됨에 따라 행정부의 개혁정책에 대한 국회의 협력을 구하기가 어렵게 되었다. 오히려 국회에서 행정부에 대한 견제기능이 강화되어 행정부와 국회의 관계가 대립관계를 형성했다.

과 그 귀결의 분석, 규제개혁의 집행 및 성과평가에 대한 분석이 의미 있는 연구가 될 것이다.

끝으로 본 연구를 통해 얻은 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 규제개혁위원회는 규제심사를 통해 정부 부처와 상호작용은 활발하였으나, 민간부문과의 연계 및 상호작용은 활발하지 못했다. 따라서 민간 각계의 전문가들이 규제개혁에 참여하는 통로를 확대해야 한다. 특히 규제갈등 문제를 해소할 수 있는 정치적 지원을 받기 위해서는 시민 단체, 언론, 국회 등과 규제개혁 이슈에 대해 활발히 토론하며 협력관계를 유지하는 것이 중요하다.

둘째, 규제대안 검토의 합리성과 전문성을 높이기 위해 개별 법령단위 규제접근에서 분야별, 산업별 규제검토와 정책분석을 할 수 있는 조사연구 역량을 강화할 필요가 있다. 규제개혁 기관은 규제영향에 대한 계량적 분석의 전문성을 높이고 이를 규제개혁의 논변과 토론의 기초자료로 활용해야 한다.

K C I

## 참고문헌

- 김영평, 『불확실성과 정책의 정당성』, 서울: 고려대학교 출판부, 1991.
- 김 인, 「신제도론: 공공 서비스의 적용을 중심으로」, 윤영진·김태룡 외, 『새 행정이론』, 대영문화사, 2002.
- 남궁 근, 「역사적 제도주의론」, 윤영진, 김태룡 외, 『새 행정이론』, 대영문화사, 2002.
- 박동서, 『한국행정의 쇄신사례』, 법문사, 1999.
- 안문석, 「국가발전과 규제: 한국의 규제개혁 개관」, 『고려대 정부학 연구』 8(2), 2002.
- \_\_\_\_\_, 『정부와 기업 그리고 시민사회』, 박영사, 2001.
- \_\_\_\_\_, 「김대중 정부의 규제행정 중간평가」, 『고려대 정부학 연구』 8(2), 2000.
- \_\_\_\_\_, 「행정규제기본법의 내용과 의의」, 『규제효과, 새로운 전략과 과제』, 행정쇄신위원회, 한국행정연구원, 대한상공회의소 공동주최 토론회, 1997.
- 이명석, 「합리적 선택론의 신제도주의」, 정용덕 외 공저, 『합리적 선택과 신제도주의』, 대영문화사, 1999.
- 이종범, 「개혁의 딜레마와 조직의 대응: 행정쇄신위원회의 조직화 규칙과 전략」, 『정부학연구』 5(1), 1999.
- 이종범 외, 『딜레마 이론』, 서울: 나남출판, 1994.
- 정용덕 외 8인, 『합리적 선택과 신제도주의』, 대영문화사, 1999.
- 최대용, 『규제개혁의 조직화와 운영규칙에 관한 연구』, 고려대학교 박사학위 논문, 2004.
- 최병선, 『정부규제론』, 서울: 법문사, 1992.
- \_\_\_\_\_, 「규제완화의 정치: 사상, 이해관계, 제도의 역학」, 진창수 편, 『규제완화의 정치 비교연구』, 세종연구소, 1998.
- 최병선, 신종익 편저, 『시장경제와 규제개혁』, 서울: FKI 미디어, 2002.
- 최진욱, 「규제연구에 대한 제도주의적 접근」, 『정부학 연구』 8(2), 2002.
- 하연섭, 『제도분석: 이론과 쟁점』, 다산출판사, 2003.
- \_\_\_\_\_, 「신제도주의의 최근경향: 이론적 자기혁신과 수렴」, 『한국행정학보』 36(4), 2002.

\_\_\_\_\_, 「역사적 제도주의」, 정용덕 외 공저, 『합리적 선택과 신제도주의』, 대영문화사, 1999.

하태수, 「제도변화의 형태: 역사적 신제도주의를 중심으로」, 『행정논총』 39(3), 2001.

규제개혁위원회, 『2001년도 규제개혁 백서』 2002.

\_\_\_\_\_, 『2000년도 규제개혁 백서』 2001.

\_\_\_\_\_, 『1999년도 규제개혁 백서』 2000.

\_\_\_\_\_, 『1998년도 규제개혁 백서』 1999.

규제개혁추진회의, 『규제개혁백서』 1998.

대한민국정부국민과 함께 내일을 연다. - 국민의 정부 경제 청사진, 1998.

행정쇄신위원회, 『행정쇄신위원회 백서 4집』 1998.

\_\_\_\_\_, 『문민정부의 행정쇄신 5년』, 1997.

\_\_\_\_\_, 『행정쇄신위원회 백서 3집』, 1997.

\_\_\_\_\_, 『행정쇄신위원회 백서 2집』, 1995.

\_\_\_\_\_, 『행정쇄신위원회 백서 1집』, 1994.

Campbell, John L., "Recent Trends in Institutional Political Economy," *International Journal of Sociology and Social Policy* 17(7), 1997.

Hall, Peter. A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York: Oxford University Press, 1986.

Hall, Peter. A. and C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalism," *Political Studies* 44, 1986.

Hood, Christopher, "Regulation, Deregulation, and Reregulation. in Hood," *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham: Open University Press, 1994.

Kiser, L. & E. Ostrom, "The Three World of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches," in Elinor Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*, 1982.

- Majone, Giandomeico, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven and London: Yale University, 1989.
- March, James M & John P. Olsen. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York. : Free Press.
- \_\_\_\_\_, *Democratic Governance*, New York: Free Press, 1995.
- March, James M & Herbert A. Simon, *Organizations*, New York: Free Press, 1995.
- North, Douglass C., *Institutions, Institutional change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_, "Economic Performance Through Time," in Mary C. Brinton & Victor Nee (eds), *The New Institutionalism in Sociology*, New York: Russell Sage Foundation, 1998.
- Olson, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University, 1965.
- Ostrom, Elinor, "An Agenda for the Study of Institutions," *Public Choice* 48, 1986.
- \_\_\_\_\_, "Institutional Arrangements and Commons Dilemma" in V Ostrom, D Feeney & H Picht (eds), *Rethinking Institutional Analysis and Development: Some Issues, Alternatives and Choices*, San Francisco ICS Press, 1988.
- \_\_\_\_\_, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, San Francisco: ICS Press, 1992.
- Ostrom, V., *Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1989.
- Ostrom, Vincent & Elinor Ostrom, "Public Goods and Public Choices," in E. S. Savas (eds.), *Alternatives for Delivering Public Services: Towards Improved Performance*, 1977.
- Simon, Herbert A., "From Substantive to Procedural Rationality," 1973, Latsis, J. (ed.), *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge: Cambridge University Press,

1976.

Wilson, James Q., *Bureaucracy - What Government Agencies Do and Why They Do it*,  
Basic Books, 1989.

K C I

## Institutional Arrangements and Operating Rules of Regulatory Reform in Korea: Administrative Reform Committee & Regulatory Reform Committee

Daeyong Choi

Regulatory Reform, in terms of institutional analysis, can be regarded as a framework composed of institutional arrangements, operating rules and strategies in order to deal with regulatory problems. Interactions among concerned parties on regulatory issues would be an important factor in analyzing regulatory reform.

The comparison on the two committees of the Administrative Reform Committee (ARC) and the Regulatory Reform Committee (RRC), based on institutional analysis, illuminates the similarity and difference in attribute of the committees.

First, ARC as an ad hoc advisory body, provided a basis to build an institution for regulatory reform in 1993. However, it had some constraints such as lack of legal authority, work scope and organizational stability. As a result, the Basic Act on Administrative Regulations was enacted in 1997. RRC was established as a central body for regulatory reform based on the Basic Act on Administrative Regulations. RRC's authority and function were much more strengthened than ARC. RRC's work scope was extended to regulatory review which was mandated in the government legislation process.

Second, ARC laid a foundation on operating rules based on non-governmental perspective which focused on civilian participation and agenda setting & collective discussions between concerned parties. RRC adopted most of the operating rules from

ARC regarding the process of handling reform agendas. However, RRC showed some different characteristics in agenda setting, arguments & discussions, and implementation management. RRC worked closely with government ministries rather than civilian participants and reinforced rules regarding implementation management and regulatory review based on clear legal authority.

Third, ARC handled regulatory issues raised by civilians and by itself, which was done on a case by case basis and tackled issues in part within the cooperation with stake holders. However, RRC handled all existing regulations by mobilizing all ministries. Drastic reviews were conducted in a top-down way with setting targets to reduce regulations of central ministries. It was effective in increasing public interest and business autonomy with strong support of the President.

RRC has become much more developed than ARC in institutional terms. However, RRC needs to be reinforced in institutional setting, operations and strategies because of limited power in dealing with market competition and vested interest. It is because regulatory reform is affected by political and social influence. It is necessary to secure political support in solving complex issues involving in vested interests and long-standing monopolies.

Key words: Regulatory Reform, Deregulation, Institutional Analysis