

규제연구 제22권 제2호 12월

규제의 목표, 수단, 자원의 관계에 대한 연구

최 병 선*

일반적으로 규제목표는 높을수록, 규제수단은 강력할수록 더 높은 규제효과를 얻어낼 수 있을 것이라는 단순논리에 사람들은 별 의심을 갖지 않는다. 이 글은 흔히 간과되고 마는 경향이 있는 규제집행과정과 단계에서 드러나는 규제자와 피규제자의 특징적인 의사결정패턴과 행태, 그리고 이 단계에서 지배적인 요인으로 작용하는 규제집행자원의 제약이란 강력한 제약조건(strong resource constraints)에 주목하면서, 이런 접근방법이 규제효과의 달성에 도움이 되지 않을뿐더러 규제의 불합리성을 오히려 심화시킬 뿐이라는 사실을 논증하고 있다. 이어서 규제목표를 이용가능한 자원의 수준에 맞게 설정하는 것이 규제의 실질효과를 높이는 올바른 접근방법임을 주장하면서, 그 실천방안으로서 “현상 대비 x% 개선”이나 규제총비용을 제한하는 방식의 도입을 제안하고 있다.

핵심 용어: 규제목표와 수단, 규제집행과 자원의 제약, 점증주의와 총합주의, 명령지시형 규제, 규제효과성 등

* 서울대학교 행정대학원 교수, 서울시 관악구 관악로 1(bschoi1@snu.ac.kr)

** 이 논문은 “2010년도 재단법인 서울대학교발전기금 연구비”의 지원을 받아 수행된 연구입니다.

접수일: 2013/11/6, 심사일: 2013/12/3, 게재확정일: 2013/12/11

I. 서론

우리나라의 규제의 목표들은 놀라울 정도로 막연하고 애매모호하다. 이런 지적에 많은 사람이 믿을 수 없다는 반응을 보일 테지만, 이런 사람들은 무심결에 규제기준(예: 중금속 XX ppm 이하 등)을 규제목표로 오인하고 있을 가능성이 높다. 그렇게 여길만한 이유가 없지는 않다. 예컨대 법령상 환경기준이나 안전기준이 100% 준수되기만 한다면 그 기준의 제정 시에 상정한 환경규제나 안전규제의 목표는 100% 달성된 셈이 되므로 규제기준과 목표를 동일시해도 문제될 것이 없다. 허나 규제가 100% 준수되기란 불가능한 일이고 보면, 이런 가능성은 없다. 규제기준은 단지 규제목표 달성을 위한 수단일 뿐이다. 그렇다면 여기서 규제목표는 무엇인가?1)

무릇 목표란 이룩하고자 하는 이상적 결과나 상태를 말하므로, 규제목표는 규제를 통해 이룩하고자 하는 이상적인 결과나 상태라고 말할 수 있지만, 그것을 구체적인 말로 표현하기가 쉽지 않다. 예컨대 환경규제의 목표는 깨끗한 환경, 소비자안전규제의 목표는 소비자가 안심해도 좋은 수준의 안전성 확보라고 말할 수 있겠지만, 도대체 얼마나 깨끗하고 안전하면 해당 규제의 목표가 달성되었다고 볼 수 있는지에 대해서는 누구도 단언할 수 없다. 여기서 우리가 주목해야 할 사실은 목표의 이런 모호성에도 불구하고 규제는 시행되고, 깨끗한 환경, 소비자안전이라는 목표는 일정 부분 달성되며, 이 때 비로소 국민은 규제 하의 환경이나 소비자안전의 상태 및 결과에 대하여 만족, 보통, 불만족 등으로 각자의 선호를 반영한 평가를 내린다는 점이다. 이렇게 본다면 규제 하의 상태나 결과에 대하여 대다수 국민

1) 물론 이런 질문은 규제와 관련해서만 제기되는 것이 아니다. 뚜렷한 목표가 없이는 존재할 이유가 없다고 말할 수 있는 조직의 경우는 물론이고, 개인의 삶에서도 인생의 목표나 개개 행동의 목표가 구체적이고 뚜렷한 경우는 오히려 드문 편이다.

이 만족스럽다고 여기는 수준을 실제적인 규제목표로 삼는 것이 옳다고 말할 수 있겠다.

이런 이치를 놓고 생각해 볼 때, 규제목표에 대한 일반화된 사고와 접근은 매우 불합리한 면이 있다. 무릇 세상 모든 일에서 이상과 현실은 다소간에 괴리되기 마련이라고 보고, 이 괴리의 폭, 즉 갭(gap)을 줄이는 방법과 전략에 관심을 집중시킨다면, 기이하게도 규제영역에서는 이상과 현실이 괴리되어서는 안된다고 보는 편이다. 더 기이하게도 세상 모든 일에서 이상과 현실의 괴리가 인식되면 이상을 하향조정하여 갭을 좁혀나가는 방식으로 대응하는 게 보통인데 비해,²⁾ 규제영역에서는 오히려 이상을 더 높여 이 갭을 오히려 더 크게 벌려놓고야 마는 경향이 있다. 왜 규제영역에서는 이런 오차수정의 일반적이고 정상적인 방식이 통하지 않는 것일까? 왜 규제 하의 현실이 불만족스럽다면 현 상태를 목표 수준으로 끌어올리기 위해 더 많은 자원을 투입하는 등 더 큰 노력을 기울이려 하지는 않고, 거꾸로 목표치를 더 높여 이상과 현실의 갭만 더 벌려놓는 방법으로 대응하는 것인가?

필자가 이런 질문을 던지는 이유는 규제영역에서 이런 방식의 불합리한 대응이 반복되는 것은 무엇보다도 먼저 규제목표에 대한 이해가 잘못되어 있기 때문이고, 여기서 비롯되는 문제들이 의외로 심각한 제2, 제3의 문제를 불러온다고 보아서다. 첫째로, 규제의 준수율이 100%를 밑도는 게 정상이라면, 규제 하의 상태(state under regulation: SUR)는 규제기준의 100% 집행과 준수를 전제로 우리가 달성되리라고 기대하는 상태(expected state under regulation: ESUR)에 항상 미달할 수밖에 없다. 따라서 실제 결과가 $SUR < ESUR$ 로 나타나고 있다면, 기존규제의 집행 강도를 높이고 규제순응이 더 용이하게 만드는 등 양자가 근접하도록 만들기 위한 노력을 선행하는 게 합리적이다. 그런데 거꾸로 새로운 규제기준을 추가하거나 강화하는 등의 방법으로 대응하여 더 이상적인 상태나 결과를 이끌어내 보려는 시도를 계속한다면 이는 명백히 불합리한 접근이 아닐 수 없다.³⁾

2) 목표란 궁극적으로 이룩하고자 하는 이상적 상태이므로, 현실이 만족스럽지 못하다면 목표를 더 높이 설정하는 게 당연하지 않느냐고 반문하기 쉽지만, 사람들의 일반적 반응은 이와 다르다. 물론 그렇게 시도하는 적도 있긴 하지만, 이내 실패를 겪고서 실천이 가능한 수준으로 목표를 낮추어 잡는다. 예컨대 더 생산적으로 하루를 살 결심을 하고 아침 기상시간을 평소보다 2시간 이른 새벽 6시로 정해보지만, 한 두주 후에는 6시반, 7시로 늦추고 만다. 이것이 오차수정의 일반적이고 정상적인 방법이다. 생활의 리듬을 하루아침에 바꿀 수 있는 일도 아니거니와, 일찍 기상한 하루가 피곤하고 생각처럼 그리 생산적이지 못함을 연거푸 경험한다면 기상시간을 과거보다는 빠르되 이상보다는 늦추는 길 외에 다른 방법이 있을 수 없다는 점에 공감하지 않는 사람이 없을 것이다.

3) 더 나아가 만일 현 규제목표 하에서 (예상과 달리, 혹은 특수상황의 발생으로 인해) $SUR > ESUR$ 로 나타나고 있다면, 이는 만일 규제가 100% 집행되고 100% 준수되었다면 규제목표는 더욱 더 초과 달성되었을 것임

둘째로, 이런 방식으로 규제목표를 지속적으로 끌어올리는 접근은 규제의 불합리성을 심화시킬뿐더러, 규제집행자원 배분의 비효율성을 더욱 높이는 결과를 야기한다. 규제집행자원이 무한하지 않은 이상, 이 자원은 각 규제분야 간에(그리고 동일 분야에서의 여러 다른 규제 간에) 규제집행의 한계생산성이 일치될 수 있도록 배분되어야 한다. 이를 위해서는 다종다양한 규제들의 우선순위의 책정이 우선적으로 필요하고, 여기에는 규제목표가 중요한 기준으로 작용할 수밖에 없다. 그런데 지금까지 논의해 온 바와 같이 규제목표가 일방적으로 높아져만 가게 된다면 규제집행자원 배분의 효율성 확보는 그만큼 더 기대하기 어렵게 된다.⁴⁾

첫 번째의 문제점은, 그렇다면 왜 입법자나 규제자는 실제로 집행 가능하고 그래서 달성 가능하다고 판단되는 상태나 결과에 도달하는 것을 규제목표로 삼지 않는가? 여기에는 어떤 정치(행정)적 의도와 계산이 작용하고 있는가? 이와 같이 규제목표가 과도한 수준으로 설정되고, 규제집행자원은 충분하지 않을 때 규제기관과 관료는 어떤 방식으로 이에 대처하는가?⁵⁾ 이것은 어떤 면에서 어떤 이유로 규제의 불합리성을 가중하는가? 이런 이유로 발생하는 규제의 불합리성에 대한 정치인과 규제관료의 인식수준은 어떤가? 이런 문제점은 규제정책의 수립과정에서 어떻게 다루어지고 있는가? 등의 질문을 낳게 만든다.

한편 두 번째 문제점은, 과도한 규제목표의 설정은 왜, 어떻게 규제집행자원의 비효율적 배분으로 귀결될 수밖에 없게 되는가? 이용가능한 자원의 극심한 제약 하에서는 어떤 유형의 규제방식과 수단들이 주로 선택되는 경향이 있는가? 이런 규제수단들은 규제집행자원의 강한 제약조건 하에서 왜, 어떻게 규제의 불합리성을 더욱 증폭시키고야 마는가? 등의 질문을 갖게 만든다.

이 글은 이런 연쇄적인 질문들을 염두에 두고 가설 성격의 설명(혹은 해석)을 제시해 보는데 목적이 있다. 이 가설들은 모두 규제 프로그램의 목표, 수단, 자원 간의 관계 및 상호작용

을 의미하므로 이 또한 매우 불합리한 일이 아닐 수 없다.

4) 규제목표의 이런 특성과 경향성이 규제집행자원의 효율성을 마냥 해치기만 하는 것은 아닐 수도 있다. 뒤에서 보겠지만, 규제목표의 강화 혹은 상향조정은 주로 사건 사고를 계기로 이루어지는 바, 사건 사고의 발생이 관련 규제의 미약성을 어느 정도 반영해 주는 것으로 보고 이 규제의 집행에 더 많은 자원을 배분하게 된다면 그렇다는 말이다. 그러나 사건 사고의 발생은 해당 규제집행자원의 증가를 초래하기보다는 규제기준과 처벌의 강화로 이어지는 경우가 대부분이다.

5) 이 글에서 ‘규제기관과 관료’라는 표현을 사용하고 있는데, 여기서 규제기관은 규제관료 집단 전체를 표현하는 말로 이해해 주기 바란다. 규제기관은 물론 의식, 판단, 행동의 주체가 되지 못한다. 그러나 규제관료라고 하면 개인을 지칭하는 듯하고, 그렇다고 규제관료 집단이라고 하면 의미가 바뀌니 달리 표현할 길이 없어 궁여지책으로 사용하는 용어이다.

에 관련된 것들이다. 이해를 돕기 위해 여기서 미리 간략하게 제시해 본다면 다음과 같다. (1) 규제목표의 설정과정에서 입법자는 규제의 효과적 집행가능성, 능력 등은 고려하지 않는 경향이 있다. 그저 규제목표는 높을수록 좋다는 입장이다. (2) 이와는 대조적으로 규제자의 입장에서 과도하게 높게 설정된 규제목표는 부담이다. 그러나 이로 인해 잃을 것보다는 얻을 것(더 많은 예산, 권한, 자리 등)이 많다고 생각한다. (3) 규제자원이 항시적으로 부족한 상태에서 선택되는 수단은 불가피하게 추가적 규제와 처벌의 강화일 수밖에 없다. (4) 과도한 규제목표의 설정과 더불어 지나치게 강화된 규제수단의 선택은 불합리성을 가중시키고 규제효과를 떨어뜨린다. 수단이 목표를 대치하는 현상을 불러온다. (5) 목표의 대치현상은 반드시 부정적으로 볼 일은 아니다. 강력한 자원제약 하에서 이는 불가피하기도 하지만, 결과적으로 과도한 규제목표의 설정이 초래하는 규제의 불합리성을 완화시키는 작용을 할 수도 있다. (6) 이런 요소와 요인들을 감안해 보면 규제목표는 총합주의 접근방식(synoptic approach)이 아니라, 점증주의 접근방식(incremental approach)에 따르도록 제도화할 필요가 있다.

II. 목표, 수단, 자원의 관계에 관한 일반적 논의

사람들은 대개 목표 “중심적인” 사고를 한다. 목표가 먼저 명확히 정해져 있어야만 적절한 수단의 선택이 가능해진다고 생각한다. 목표의 결정이 수단의 선택에 반드시 선행해야만 하는 것으로 믿는다. 목표와 수단의 관계는 그러나 반드시 이런 단순한 논리상 규범이나 원칙을 따르지 않는다. 목표에 앞서 수단이 선택되고, 선택된 수단에 맞추어 목표가 비로소 구체적으로 정의되거나, 기왕의 목표가 수정되는 경우도 많다. 요컨대 목표와 수단은 쌍방적인(Reciprocal) 관계에 있어서, 목표에 따라 수단이 결정(선택, 조정)되기도 하지만, 그 반대로 수단에 따라 목표가 결정(선택, 조정)되기도 하며, 같은 논리로 어떤 가치에 맞추어 정책이 수정되기도 하지만, 정책에 맞추어 가치가 수정되기도 한다(Braybrooke and Lindblom, 1963: 93).

사람들은 또한 목표가 수단을 지배(govern)하는 경우가 그 반대 경우보다 더 흔하다고 생각하기 쉬우나, 사실은 후자가 더 일반적이다. 특히 당면목표(proximate ends)는 선택된 수단에 지배된다(Braybrooke and Lindblom, 1963: 93). 비근한 예로서, 내가 좋은 옷을 하나 사고 싶다고 해 보자. 이 때 내가 마음속에 두고 있는 좋은 옷이 무엇인지는 아직 구체적이지 않다. 시장

에 가서 이 옷, 저 옷을 보면서 비로소 내가 바라는 옷의 종류, 형상, 색깔 등이 구체화되기 시작한다. 내가 간 곳이 백화점이나, 동대문시장이냐에 따라 나의 생각은 또 달라지고야 만다. 이와 달리 목표가 상당히 분명한 경우를 생각해 보자. 예컨대 특정 백화점에서 특정 브랜드, 특정 색깔과 모양의 옷을 사려고 백화점에 가보니 마침 마음에 든 상품이 없었다고 해 보자. 이 때 당신은 그냥 돌아서고 마는가? 아니면 다른 색깔이나 모양의 옷을 대신 사는가? 만일 후자라면 당신의 처음 목표는 정말 분명한 목표였는가? 이 예에서 중점적으로 살피고자 하는 점은, 우리는 가게에서 실제로 옷을 보면서—이것이 수단이다—내 마음에 드는 옷을 고르지, 처음에 머릿속에 그렸던 근사한 옷—이것이 목표이다—을 찾아 전국을 헤매지는 않는다는 사실이다.

더 나아가 수단에 독립적인 목표의 구상(conception)도 다음과 같은 이유로 사실상 불가능하다. 첫째, 목표의 달성을 위한 유력한 수단이 존재하지 않으면, 그런 목표는 아예 목표로 삼지도 않는다. 예컨대 자동차 배기가스 오염을 제로(0)로 만들 수단이 없는 이상, 오염 제로가 정책목표가 되는 일은 없다.⁶⁾ 둘째, 목표 달성을 위해 사용할 수 있는 수단의 종류와 범위에는 명백한 한계가 있고, 그래서 그 한계에 갇힐 수밖에 없다. 예컨대 환경오염을 줄이려고 하면 경제활동에 대한 제약은 커진다. 이런 상충관계를 반영한 환경수준-경제성장을 쌍(pairs)은 무한하지만, 이 무수한 쌍들 하나하나에 대한 자신의 선호에 서열을 매기기는 불가능하다. 그저 상대적으로 관심이 더 가는 몇 개의 쌍으로 선택범위를 좁힌 다음, 그 중에 어떤 것이 좀 낫다, 못하다는 식으로 자신의 선호를 표현한다. 이것이 우리가 목표(가치)를 구체화(concretize)할 때 사용하는 일반적인 방식인 바, 이는 수단과 분리해 목표(가치)를 생각하기가 불가능하다는 사실을 잘 말해준다(Braybrooke and Lindblom, 1963: 97).

이처럼 목표는 수단과 분리해 독립적으로 구상할 수 없을 뿐더러, 이용가능한 수단의 존재 여부에 따라 바뀌고, 계속 변화해 갈 수밖에 없다. 이는 현실적으로 이용가능한 수단의 성격과 범주가 목표와 수단의 관계에서 결정적인 요인임을 의미한다. 그러면 무엇이 현실적으로 이용가능한 수단의 범주에 가장 큰 영향을 미치는가? 두말할 것도 없이 비용이다. 목

6) 물론 방법이 전혀 없는 것은 아니다. 예컨대 모든 자동차를 다 없애버린다면 자동차 배기가스도 생겨나지 않는다. 그러나 그러기에는 희생과 비용이 너무나도 크다. 이런 의미에서 어떤 목표가 “달성 불가능하다.”는 말의 실제 의미는 “도저히 감당할 수 없을 정도로 많은 비용이 든다(prohibitively costly).”는 뜻인 경우가 적지 않다(Braybrooke and Lindblom, 1963: 93).

표 달성을 위한 수단이 아예 존재하지 않는 경우는 물론이고, 있지만 비용이 감당 못할 수준이라면 그 수단을 사용하지 않고서는 이를 수 없는 목표는 포기하거나 수정할 수밖에 없다. 기왕의 목표를 포기하지 않는다면, 결국 허용된 비용 범위 안의 수단만으로 검토대상이 한정되기도 하고, 검토대상 수단의 범위가 어떻게 한정되느냐에 따라 달성하고자 하는 목표의 어떤 부분이나 측면을 포기하거나 이들 간의 우선순위를 변경해야 하는 경우도 있다. 예컨대 아파트투기 규제와 같이 규제의 목표가 복수이고 이들 간에 갈등이 존재하는 경우, 더구나 이 규제에 투입할 수 있는 자원(돈, 인력, 시간 등)이 크게 제약되어 있을 경우, 아파트 수급의 장기적 안정이라는 목표의 달성을 위해서는 아파트 공급의 확대가 최선이지만 이렇게 할 자원이나 시간여유가 없다고 판단되면, 이런 수단에 관심을 기울이기보다는, 아파트가격의 안정이라는 단기적인 목표의 달성을 위해 많은 자원이나 시간의 투입을 필요로 하지 않는 기획부동산업자의 집중단속이나 투기자 중과세 등의 방편에 매달리게 되는 것과 같다.

여기서 우리는 목표를 주어진 것으로 보고, 그 목표의 달성을 위해 가장 효과적인 수단을 탐색하고 선택해야 한다는 말이 논리적 규범이나 원칙 면에서는 지당한 말일지 몰라도 현실적으로는 타당하지 않다는 사실을 확인해 볼 수 있다. 혹자는 이를 두고 목표의 대치(displacement) 현상을 떠올릴 듯도 하다. 한번 정해진 목표는 어떤 이유로도 변경되어서는 안 되며, 수단은 목표에 종속되어야만 한다는 관점에서 접근하기 때문이다. 만일 목표가 충분히 명확하게 규정되어 있고 충분히 실현가능한 내용으로 구성되어 있다면 이런 비판이 맞을 수 있다. 그러나 목표는 우선 거의 언제나 추상적이고 애매모호하게 규정되는 경향에서 벗어나기 어렵다. 목표의 설정과정은 기본적으로 정치적 과정일 수밖에 없기 때문이다. 이 과정에서 목표가 구체성을 띠면 떨어질수록 갈등이 커지기 때문에 목표는 이 갈등을 봉합할 수 있을 정도로 추상적으로 애매모호하게 규정되는 경향을 갖게 되는 것이다. 하물며 어떤 목표가 그것의 설정 과정에서 미리 실현가능성까지 면밀히 검토해 규정될 것을 바라다면 이는 지극히 비현실적인 요구가 아닐 수 없다.

지금까지 목표가 수단을 지배하는 게 아니라, 수단이 목표를 끌고 가는 일이 더 많다고 말한 이유가 바로 이것과 관련이 있다. 목표가 다른 해석의 여지가 없을 정도로 명확하게 규정되어 있지 않으니, 그런 목표를 추구하는 단계에서 목표의 재해석이 불가피해지고, 이 과정에서 수단이 목표를 끌고 가는 현상은 더 빈발하게 된다. 이를 목표의 대치현상이라고 보고 부정적으로 평가하려 한다면 이는 현실성을 결여한 평가일 수밖에 없다. 점진주의 관

점을 옹호하는 Wildavsky(1987: 49)는 수단이 목표를 지배하는 현상은 목표가 추상적이고 막연할수록 더 빈번하게 나타날 수밖에 없고, 이런 상황에 봉착하면 어떤 조직이든 달성하기 힘든 목표를 달성 가능한 목표로 대치하고자 하거나 후자를 우선하게 된다고 지적한다. 이런 의미에서 그는 목표의 대치를 무조건 불순하게 보아서는 안되고, 주어진 상황에 따라서는 긍정적으로 볼 필요가 있다고 주장한다(Wildavsky, 1987: 53).⁷⁾ 이것이 점진주의자의 관점에서 본 사실인식이다.⁸⁾

이제 이상의 논의를 규제영역의 정책목표에 적용해 보기로 하자. 규제는 궁극적으로 사람들의 행태의 개선을 목표로 삼는다. 그러나 사람들의 행태 개선이란, 말이 그렇지 결코 달성하기 쉬운 목표가 아니다. 이런 경우 규제기관은 일반적으로 어떤 태도를 취하는가? 규제대상의 행태변화를 이끌어낼 유력한 방법이 없으면 규제기관은 규제대상의 행태가 아니라, 자기의 직접적 통제 하에 있는 것들—예컨대 조직, 인력, 재정, 계획과 예산, 업무의 중점과 우선순위, 주된 관심사항과 노력(efforts)의 방향 설정 등—을 변화시키는 방법으로 대응한다. 예컨대 마약의 오남용이 없는 사회를 만드는 것이 규제목표라고 할 때 마약상습자의 태도를 고칠 수 없는 규제기관이 규제대상 마약의 종류를 확대하거나, 인기연예인처럼 과급효과가 큰 마약사용자의 적발에 기관의 모든 노력을 경주하거나, 마약사용의 단속권한을 경찰로 넘기는 것과 같다.

이런 대응행동들을 목표의 대치가 아니라 당초목표로부터의 후퇴(retreat from objectives)라고 보아도 결론은 마찬가지다. Wildavsky(1987: 56)는 기왕의 목표로부터의 후퇴가 바람직하다거나 좋다는 말이 아니라, 기왕의 목표가 매우 추상적이고 또 지나치게 이상적으로 설정된 나머지 도저히 달성할 수 없는 목표라면, 또는 기왕의 목표를 달성하려고 보니 엄청난 정치적, 경제적, 사회적 비용이 초래되는 경우라면 목표로부터의 후퇴가 항상 혹은 반드시 나쁘다고는 말할 수 없다고 본다. 만일 규제기관이 애초에 A라는 문제를 해결하려고 했으나

7) 물론 부여된 목표 달성을 위해 조직이 최선의 노력을 경주하지 않고, 달성하기 쉬운 목표로 내려왔고 만다면 이는 비난받을만한 일임이 분명하다.

8) 이런 관점에서 볼 때 목표 달성에 영향을 미치는 변수가 잘 알려져 있지 않거나 직접 통제할 수 있는 범위 밖에 있는 경우 성공을 바라는 조직이라면 통제가능한 수단의 조작을 통해 달성할 수 있어 보이는 목표를 조직목표로 삼으려 하는 것은 정상적이다. 예컨대 ① 기존 고객과의 관계를 유지하면서 달성 가능한 새 목표를 선택하거나, ② 기존 목표를 유지하되 기존 고객을 목표달성이 가능한 고객으로 대체하며, ③ 기존 목표와 기존 고객 모두를 포기하고 그 책임을 다른 기관에 넘기는 전략 등이 조직이 보통 사용하는 전략이다 (Wildavsky, 1987: 49).

경험을 통해 더 중요하다고 판단되는 B라는 새로운 문제를 발견하게 되었고, 그래서 B의 해결에 역점을 두기로 했다면 이 경우에서 목표로부터의 후퇴 현상은 바람직한 것일 수 있다는 말이다.)⁹⁾

사실 이런 경우조차 목표로부터의 후퇴 현상인 것은 사실이 아니냐는 비하에서 자유로울 수 없지만, 이런 목표의 대치 혹은 전환은 기왕의 목표를 추구하면서 규제기관이 거듭된 실패에 봉착하지 않았더라면 대두하지 않았을 가능성이 높고, 경험을 통해 얻은 귀중한 교훈을 충실하게 따른 결과라고 볼 때 이를 비난하기는 쉽지 않다. 오히려 무리한 목표에 맹목적으로 또 무비판적으로 집착하지 않고 그간의 경험을 거울삼아 현실적으로 달성 가능한 목표를 찾아내려고 노력한 결과일 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할만한 측면이 분명히 있다고 보지 않을 수 없다. 달리 표현한다면 막연하고 이상적이기만 하던 정책선호(policy preferences)가 구체적이고 현실적인 선호로 바뀌어 가는 것을 부정적으로 볼 이유가 없다는 말이다.

한 걸음 더 나아가 이는 목표의 후퇴 정도가 아니라, 아예 문제를 재정의(redefining)하는 것이나 마찬가지로 아니냐고 힐난할 수도 있다. 그런 면이 없지 않지만, 여기서 깊이 생각해 볼 점이 있다. 이런 힐난이나 비판의 배후에는 (정책)문제란 외부에서 우리에게 객관적으로 주어진 것, 인간이 만든 것이 아닌 것이라는 가정이 숨어 있다. (정책)문제에 대한 이런 개념 정의에 Wildavsky(1987: 57)는 동의하지 않는다. 그에 따르면 모든 (정책)문제는 인조물(man-made)이다. (정책)문제가 인조물임은 정책문제에 대한 생각들이 사람마다 달라서 단수가 아니라 복수라는 사실 하나만으로도 명백하다. 예컨대 보건정책 문제는 무엇인가? 진료행위가 과도해서 문제인가? 너무 적어서 문제인가? 사람들이 건강습관을 지키지 않아 문제인가? 의료시스템이 서비스를 제대로 공급해 주지 못해 문제인가? 다른 예로서 교육의 문제란 무엇인가? 일부 학생의 학습 지진이 문제인가? 선생님의 무능력이나 열성 부족이 문제인가?

(정책)문제가 사람에 관계없이 고유하게(uniquely) 정의되는 것이 아니라, 사람마다 다르고 언제나 복수로 존재한다는 말은 정책의 목표 역시 단수가 아니라 복수이고, 이들 간에는 모

9) 참고로 이런 경우의 예로서 Wildavsky(1979: 56)는 1) 수감과 격리 위주의 죄수감호 정책은 선량한 시민 혹은 피해자의 입장을 고려한 결과이지만, 처음에는 관심이 낮았던 죄수의 재활(rehabilitation)에 더 큰 관심을 갖게 된 것, 2) 교육의 질의 향상을 위해 목표관리에 주력하던 방식에서 학생과 학부모에게 선택권을 제공하는 교육 바우처(voucher) 방식으로 전환한 것, 3) 의료비의 절감을 위한 비용통제 위주의 접근에서 건강습관의 증진에 초점을 두게 된 것 등을 들고 있다.

순이 있을 수도 있음을 의미한다. Wildavsky(1987: 57)는 이처럼 문제가 단수가 아니라 복수이고, 따라서 목표도 단수가 아니라 복수라고 한다면 대부분의 문제는 결국 문제의 재정의(redefinition of problems)를 통해 해결된다고 보아야 맞다고 말한다.¹⁰⁾ 다른 말로 표현하면, 쉽게 풀 수 없는, 혹은 풀리지 않을 수도 있는 문제(problem)를, 잘 끼워 맞추기만 하면 풀려지는 퍼즐(puzzle)로 대체하는 방식으로 문제는 해결되어 나가고 또 이것이 상례라는 것이다.¹¹⁾

여기서 문제를 재정의해 원래의 문제에 접근해 가는 것을 두고 그것이 과연 올바른 방법 이냐고 반문할 수 있겠으나, 이 말은 사람들이 이런 현실적이고 손쉬운 방식으로 문제에 접근하고 문제를 해결해 나가는 것이 일반적으로 관찰되는 사실임을 사실 그대로 말하는 것일 뿐, 어떤 가치판단도 내포한 말이 아니다. Wildavsky는 이와 관련하여 정책분석가, 사회학자, 과학철학자 등 여러 분야의 학자들이 한목소리로 문제의 정의(problem definition)를 문제해결의 가장 결정적이고 창조적인 부분(critical and creative part)으로 간주하고 있다는 사실을 환기하면서,¹²⁾ 풀기 힘들거나 풀 수 없는 문제를 쉽게 풀 수 있는 문제로 전환해서 접근하는 것은 필요한 지식과 정보가 극히 제약되어 있고 주어진 정보마저 정확하게 처리할 수 있는 능력(computational capacities)에 명백한 한계를 안고 있는 인간의 건설적이고 창의적인 노력의 표현이라고 보고 있다. 점진주의 관점을 취하는 Braybrooke and Lindblom(1963)도 개인이나 조직의 의사결정이나 문제해결 전략은 겉으로 보이는 것과는 달리, 모두 사실은 이 방식과 절차를 따라 이루어지고 있다고 보고 있다.

총합주의적이고 목적론적인 사고와 접근을 주창하는 사람들에게 이런 관찰이나 분석이 못마땅하게 들릴 것이 틀림없다. 그러나 이상이 높다고 결과가 좋은 것은 아니다. 오히려 이런 눈으로 현실을 보고 이해하려 할 때 비로소 있는 그대로의 현실을 깊이 이해할 수 있고,

10) Wildavsky(1979: 83)는 어디서는 “(정책) 문제는 해결되기보다는 새로운 문제로 대체될 뿐이다(Problems are not so much solved as superseded.)”고 말하고, 또 다른 곳에서는 “정책을 통해 문제해결이 이루어지기보다는 문제의 승계(problem succession)가 이루어질 뿐이다.”(Wildavsky, 1993: 17)는 표현을 사용하고 있는데, 이 모두가 여기서 말하는 문제 재정의를 통한 해결과 같은 말이거나 연결된 말이라고 볼 수 있다. 최병선(2007) 참고.

11) 퍼즐은 모든 조각들이 제 자리에 맞춰지면 결정적으로 풀리게 되어 있다. 다시 말해 퍼즐은 정답을 찾기가 어려울 뿐, 정답이 있는 것은 확실하다. 양자는 차이는 바로 여기에 있다.

12) 모든 과학적 발견은 문제의 재정의를 통해 이루어졌고, 그 영역은 문제를 창의적으로 재정의한, 다시 말하면 풀기 힘든 막연한 문제를 풀 수 있는, 또는 정답을 찾을 수 있는 수수께끼로 전환한 과학자들에게 돌아갔다고 해도 과언이 아니다. 예컨대 뉴턴의 만유인력은 사과가 땅에 떨어지는 이유를, 아인슈타인의 상대성원리는 빛이 굴절하는 이유를 규명하는 과정에서 발견되었다.

주어진 여건 속에서 최선의 결과의 성취를 기대할 수 있다. 이제 이런 점진주의적 관점과 시각에 서서, 규제집행 자원이 극히 제약되어 있는 상태에서 규제기관과 관료는 어떻게 행동하고 왜 그런지, 또 정치인과 규제기관이 일방적으로 결정한 높은 수준의 규제목표 하에서 피규제자들은 과연 어떻게 반응하고 어떤 전략으로 대응하는지, 더 나아가 왜 이런 규제 체계 하에서 과도한 규제목표, 강력한 규제수단은 규제의 불합리성을 키우고야 마는지를 분석할 차례이다.

III. 규제목표, 수단, 자원의 상호작용 관계

1. 과도한 규제목표 설정의 과정과 원인

정치인은 규제목표를 높게 설정하려는 유인이 매우 강하다. 사회적으로 바람직하지 않은 일, 또는 사회악(social ills)의 제거에 규제의 목적이 있으므로, 규제는 강할수록 좋다고 단순하게 생각하는 편이다. 일반 국민들의 생각이 그러함을 알기에 더더욱 공익의 ‘수호천사’인 양 행동하려 한다.¹³⁾ 사건, 사고, 재난 등 위기가 발생한 경우 특히 그러하다. 사건, 사고는 간혹 일어날 수가 있는 일이건만, 이들의 눈에는 결코 있어서는 안 될 일이 일어난 것이고, 그 원인은 두말할 것도 없이 기업의 이기적이고 무책임한 행동에 있다고만 생각한다. 이어서 이런 행동을 사전에 관리감독하지 못한 규제기관의 책임을 추궁하면서 확실한 재발방지책을 촉구한다. 언론은 이에 맞장구를 치고, 궁지에 빠진 규제기관은 서둘러서 재발방지책이란 것을 발표한다.¹⁴⁾

13) 피규제자가 법을 위반하는 이유는 반드시 그가 부도덕하거나 반사회적이어서인 것만은 아니다. 사회적으로 유익한 경제활동을 하고 있지만 순응비용이 지나치게 높아서 규제를 모두 다 이행하지 못해서인 경우가 대부분이다. 일반적으로 규제위반자에 대한 처벌이 다소 약한 듯이 보이는 경우가 많은데, 이렇게 처벌이 약한 수준으로 설정되어 있는 것은 경제학적으로 보면 합리적인 측면이 있다. 왜냐하면 규제위반행위가 사회에 미치는 해악(손해)이 (비현실적으로) 높은 규제를 회피하거나 우회하는 데 드는 비용보다 작다면 규제를 강제하는 것보다는 그 행위가 부분적으로 허용되는 것이 사회적으로 이익이다(Veljanovski, 1984: 173). 이에 관해서는 아래에서 심도 있게 고찰하게 될 것이다.

14) 모험회피나 책임회피는 규제기관과 관료의 전유물이 아니다. 그러나 이들의 모험회피 및 책임회피 성향이 강하다는 사실은 부정하기 힘들 것이다. 그러면 이들은 어떤 모험 혹은 책임을 회피하고자 하는가? 이들이 저지러 수 있는 의사결정상 과오로는 두 가지 유형이 있다. 하나는 규제의 확실성과 경직성을 감안하여 정

이 대책의 주요부분을 차지하는 것은 거의 예외 없이 새로운 규제의 추가와 처벌의 강화이다.¹⁵⁾ 이 규제들은 높은 비용을 유발하지만 효과성은 극히 의문스러운 불량 규제일 가능성이 매우 높다. 왜 그런가? 첫째, 이런 규제들은 사고원인과 결과 간의 정확한 인과관계 추정에 기초하고 있다고 볼 수 없다. 해당 규제가 없거나 미약해서 사고가 난 것이라는 확실한 증거가 없다. 이 원인분석이 맞다면 사고가 난 문제의 기업 외에 다른 기업들에서는 왜 사고가 발생하지 않았는지를 납득할 수 있게 설명할 수 있어야 한다. 둘째, 하나 혹은 소수의 기업에서만 사고가 났다면, 사고의 책임은 관련법과 규제의 미비에 있다고 보기 이전에 그 기업이 구체적으로 어떤 규제를 위반하였고, 규제기관은 왜 그 사실을 알지도 못하였고, 적절한 사전예방 조치를 강구하지 못하였는지를 따져 보는 게 올바른 순서다. 이 점에 주목한다면 사고 후 대책의 초점은 규제집행의 효과성과 효율성을 높이는 방안의 모색에 우선적으로 두어져야 맞다. 다짜고짜 새로운 규제를 도입해 규제체계를 누더기로 만들고 처벌을 강화할 일이 아니다.

예컨대 A기업에서 사고가 났는데 살펴보니 X(라는 행동)을 하지 않은 것이 사고원인으로 보인다면, 이것이 A기업만의 일인지, B, C 등 다른 기업도 마찬가지인지를 먼저 살펴보아 다른 기업의 경우도 마찬가지라고 한다면, X를 강제할 규제가 필요하다고 볼 수 있다. 그러나 이게 아니라면 아무 죄도 없는 B, C 등 다른 기업에 추가적인 규제 부담을 안길 이유가 없다. 그럼에도 불구하고 새로운 규제를 도입한다면, 더 나아가 그 보장책으로서 예방조치 Y와 Z를 의무화하고, 더불어 XYZ에 대한 이행실태를 보고하도록 의무화한다면 이는 과잉 규제에 해당한다. 문제기업의 사고원인이 다른 기업들에도 잠복해 있을 가능성이 전혀 없다고는 말하기 어렵겠지만, 그런다고 싸잡아 규제를 가중한다면 어느 기업이 이를 납득할 수 있겠는가.¹⁶⁾

상관작 등 재량을 행사함으로써 사회적 책임에는 충실했지만 행정적 책임은 완수하지 못한 경우(이를 알파 에러라고 부른다), 다른 하나는 규제의 확실성과 경직성에도 불구하고 법률규정을 문자 그대로만 해석하고 집행함으로써 행정적 책임은 완수하였지만 사회적 책임을 잘 이행했다고는 말할 수 없는 경우(이를 베타 에러라고 부른다)이다. 이 두 가지 에러에 대한 규제관료의 선택은 비교적 분명하다. 그의 입장에서는 베타 에러를 피하는 것, 다시 말하면 사회적 책임보다 행정적 책임에 우선적으로 충실하려고 하는 것이 조직에서의 자신의 생존과 출세에 유리하다는 면에서 합리적 선택이다. 최종원(1999); Bardach(1980: 42-3) 참고.

15) 정부가 일하는 기본방식 혹은 정책수단은 크게 보아 돈(조세와 재정)과 말(규제)이다. 사고대책에 포함될 내용도 당연히 돈과 말 두 종류로 구성될 수밖에 없는데, 예산은 즉시로 변동하기가 어렵고 상당한 시간을 필요로 하는 반면에 규제는 거의 즉각적으로 활용할 수 있고 빠르게 효과를 거둘 수 있다고 보기 때문에 사고대책의 대부분은 규제에 채워지게 된다.

이치가 이러함에도 소수 기업의 규제 위반이나 불이행 문제는 해당 업계의 모든 기업의 문제로 비화하면서, 사고 기업에 대한 처벌은 오히려 관심 밖으로 밀리고, 모든 기업을 잠재적 범죄자로 보아 마구잡이로(indiscriminately) 규제와 처벌을 강화하려고 덤비는 걸 흔히 볼 수 있다. 예컨대 수년전 새우깡에서 생쥐의 흔적이 발견되고 식료품 캔에서 금속부스러기가 나와 대서특필되자 문제기업만이 아니라 해당 업계 전체가 급격한 매출감소로 치명타를 맞으며 자발적으로 대책을 강구하고 있는 마당에, 당시 보건복지부(식약청)는 모든 식품업체에 대하여 불순물의 혼입 방지시설 설치 의무화를 내용으로 하는 식품위생법 개정을 추진하다가 규제개혁위원회에서 저지된 바 있다.

이런 예에서 알 수 있듯이 마구잡이식 규제와 처벌 강화는 합리적인 대응방식으로 볼 수 없다. 사과에도 성한 사과와 벌레 먹은 사과가 있듯이, 세상에는 나쁜 기업(bad apples)과 좋은 기업(good apples)이 있기 마련이고,¹⁷⁾ 중대한 문제가 있는가 하면 사소한 문제가 있으며, 시스템 중 잘 작동하지 않는 부분도 있지만 잘 작동하고 있는 부분도 있는 것인데 옥석의 구분 없이 마구잡이로, 무차별적으로 취급하려고 하는 이유는 도대체 무엇인가? Bardach and Kagan(2002: 62-6)은 다음 두 가지 이유를 제시하고 있다.

첫째, 규제를 잘 준수하는 좋은 기업은 제외하고 규제를 회피하거나 위반하는 나쁜 기업만을 대상으로 규제를 강화해야 이치에 맞지만, 법 앞의 평등(equality before Law) 원리는 이를 허용하지 않는다는 것이다. 또 규제기준을 이런저런 이유로 차별화하다 보면 자의적이 되기 쉽고 객관성과 불편부당성을 보장할 수 없게 된다는 비판, 그리고 소송을 당하면 패소할 것이 거의 분명하다는 사실을 규제기관은 의식하지 않을 수 없다는 것이다. 마구잡이식 규제가 이루어지게 되는 두 번째 이유는 사회적 위해(hazards)의 원인은 지극히 다양하고 인과관

16) 규제와 사고발생 간의 관계는 그리 간단하지 않다. 관련법과 규제를 모두 다 지킨다고 사고가 나지 않는 것도 아니고, 이것을 모두 다 지키지 않는다고 반드시 사고가 나는 것도 아니다. 위험의 특성과 대응전략에 대해서는 최병선(1995) 참고

17) Bardach and Kagan(2002: 66)은 규제분야나 지역 등에 따라 다소간 차이가 있으나, 미국의 경우 좋은 기업(good apples) 대 나쁜 기업(bad apples)의 비율이 80:20 정도이고, 전체의 약 10%에 불과한 나쁜 기업이 전체 규제위반 건수의 90% 정도를 차지한다고 보고 있다. 우리나라에는 이런 연구결과가 없으나, 그 비율은 이와 근사할 것으로 판단된다. 이 비율에 근거해 말한다면 약 20%의 나쁜 기업을 타깃으로 삼는 규제는 나머지 80%의 좋은 기업에게는 합리성과 정당성을 인정받기 어려운 규제가 될 수밖에 없다는 말이다. 이처럼 매우 불합리한 규제, 따라서 불필요하게 높은 규제준수 비용과 부담을 지우는 규제가 가해질 경우 기업은 이를 준수하려 하기보다는 회피하거나 우회해 보려는 유혹에 빠지기 쉽다. 이런 경우 규제회피나 위반의 책임을 일방적으로 기업에 돌린다면 과연 타당하고 공정한 일인가?

계의 확인은 쉽지 않은 속에서 규제자는 사고재발 시 책임을 모면할 의도로 사고원인이 될 법한 모든 요인의 차단을 시도한다는 것이다.

이런 원인분석은 타당하지만 충분해 보이지는 않는다. 극소수의 기업이 말썽일 뿐인데 상관도 없는 기업에게까지 규제를 가하는 방식으로, 호미로 막을 일을 가래로 막는 격으로, 규제기관이 마구잡이로 접근하는 데는 규제집행자원의 제약에서 파생되는 다른 두 가지 이유가 있다. 첫째, 현행 규제체계 하에서도 집행이 충분히 강화될 수 있으면 새로운 규제를 도입하거나 기존규제를 강화하지 않아도 되겠지만, 규제집행자원이 크게 제약되어 있을 때 규제기관의 입장에서는 이 길 밖에는 다른 방도가 없다고 생각하기 쉽다. 말하자면 사건 사고가 날 때마다 새롭게 발견된 원인에 관심을 집중하는 것이 강한 자원의 제약조건(strong resources constraint) 하에서 자원 활용의 효율성을 극대화할 수 있는 방법이라고 본다는 것이다. 둘째, 규제기관과 관료들은 문제의 원인을 종합적으로 파악해 사고의 재발방지를 위한 근본대책을 세운다는 총합주의적 사고에서 접근하지만, 이것은 겉으로 보기에 그럴 뿐 사실은 최근의 사건 사고에서 불거진 원인과 직접적인 관계가 있어 보이는—혹은 일반국민이나 언론이 그렇게 인정해 줄 것으로 생각하는—규제의 처방에 관심을 집중한다. 이렇게 마련된 사고대책을 놓고 전문가들이나 언론이—이들이야말로 총합주의적 사고를 하는 전형적인 사람들이다—지난번 대책의 재탕, 삼탕이라고 혹평하는 예가 흔하지만, 규제기관과 관료의 이런 사고와 접근은 점증주의 이론에서 말하는 시리즈 분석 및 평가(serial analysis and evaluation)의 전형으로서, 합리적인 면이 있는 게 사실이다(Diver, 1980). 이제 규제집행자원의 제약이 규제수단의 선택이나 실제로 의미가 있는 규제목표의 규정 과정에 어떻게 영향을 미치고 그것이 어떤 결과를 초래하는지에 관심을 집중시켜 보려고 한다.

2. 규제집행자원의 제약 하의 규제수단 선택의 불합리성

앞장에서 검토하였듯이, 목표는 수단에 종속되며, 수단의 선택은 이용가능한 자원과 비용의 지배를 받는다. 사고나 재난이 발생하고 그에 따라 규제가 강화되어야 한다면 그 규제의 효과적 집행을 위해 필요한 인적 물적 자원도 따라서 증가해야 마땅하다. 그러나 규제의 강화와 더불어 규제자원이 따라서 증가하는 예는 별로 없다. 단적인 예로서 2008년 봄 미국산 쇠고기 수입확대와 광우병에 대한 우려로 촉발된 촛불사태로 정권이 흔들릴 정도의 위기에

처했고, 그 때 나온 주요대책 중 하나가 지금의 쇠고기 원산지 표시규제이다. 전국에 70~80만개의 음식점이 있으니 이 규제를 효과적으로 집행하려면 상당한 인력과 예산이 추가적으로 투입되어야 했을 것이나 전혀 그러지 못했다. 그 결과 원산지 표시규제가 걸돌고 있다는 언론의 보도를 수시로 접하고 있지만, 일제단속 정도로 대응하는 게 고작이다.

이 사례는 강한 규제집행자원의 제약 하에서 새로운 문제가 생길 때마다 규제기관이 취할 수 있는 수단은 새로운 규제를 추가하고 처벌을 강화하는 것 외에 별다른 방법이 없음을 잘 보여 준다(Jones, 1989; Polinsky and Shavell, 2000).¹⁸⁾ 사건 사고를 일으킨 기업인지 여부를 불문한 채, 또 새로 도입하거나 강화한 규제의 효과성에 대한 과학적 근거가 태부족한 상태에서 전체기업을 대상으로 한 마구잡이식 규제 강화가 규제목표의 달성에 별로 효과적이지 않은 점에 대한 고찰은 뒤로 미루고, 처벌의 강화와 그것의 일반적 귀결에 대하여 먼저 살펴보기로 한다.

처벌의 강화는 두 가지 방법으로 이루어진다. 하나는 규제위반 행위의 적발(detection)을 강화하는 것이고, 다른 하나는 처벌(penalty)의 수위를 높이는 것이다.¹⁹⁾ 규제집행 비용만을 고려한다면 벌금(과태료 포함, 이하 동일)을 높이는 방법이 가장 효율적이다(Veljanovski, 1984; Penn and Veljanovski, 1988). 규제 이행상태의 점검확인 혹은 규제위반 행위의 적발을 강화하려면 추가로 인력, 장비, 예산이 투입되어야 하지만, 벌금 높이는 적발된 규제위반자에 대하여 강화된 벌금을 부과하기만 하면 되므로 추가적인 행정비용이 발생하지 않기 때문이다.²⁰⁾ 그러나 벌금 높이가 규제목표 달성에 효과적일지에 대해서는 강한 의문이 있다.

규제위반 행위 적발의 강도가 동일하다고 가정하면—이것이 실제적이다—벌금 높이는 처벌강화의 총효과를 어느 정도 높여 줄 것으로 기대할만하다. 벌금이 높아졌기 때문에 모

18) 이와 반대되는 주장도 없지 않다. 다시 말하면 자원의 제약 하에서는 비교적 느슨한 규제기준을 적용하는 것이 바람직하다는 것이다(Viscusi and Zeckhauser, 1979). 그러나 이 주장은 규범적 주장의 성격이 강하고, 규제현장의 사정을 고루 반영한 실증적 연구에서 얻어진 결과는 아니다.

19) 처벌에는 신체에 가하는 형벌(criminal punishment)과 경제벌(economic punishment) 두 종류가 있다. 신체벌의 경우는 행정벌이 아니라 형벌로 다루어지고, 그래서 반드시 법원의 판결이 요구되는 차이가 있으므로, 여기서는 편의상 행정벌 성격의 후자에 국한해 논의하고 있다.

20) 규제의 집행방식은 기본적으로 처벌 방식(penalty model)과 순응유도 방식(compliance model) 등 두 유형이 있다. 일반적으로 말한다면 후자의 방식이 투입되어야 할 자원이 더 많고 따라서 비용이 더 높다. 왜냐하면 후자는 규제자와 피규제자가 협력적으로 더 건설적인 문제해결책을 강구하는 방식이기 때문에 시간과 노력이 훨씬 더 들기 때문이다. 자세한 논의는 Veljanovski(1984) 참고. 여기서는 논의의 복잡성을 피하기 위해 전자의 방식 중 규제위반 사실의 적발과 확인에 대해서만 언급하고 있다.

협회피적인 기업들, 특히 평판에 민감한 기업들은 위반행위를 삼가려고 한층 더 주의를 기울일 가능성이 있다. 그러나 여기에는 함정이 있다. 거의 모든 규제집행 연구자들이 한 목소리로 지적하고 있듯이, 규제집행 현장에서 관료들이 벌칙의 적용 및 부과빈도를 낮출 가능성이 크다(McKean, 1980: 286-7; Diver, 1980: 280-91; Hawkins and Thomas, 1984: 4-7; Veljanovski, 1984: 176-8). 규제위반 행위인 것은 분명하지만, 그런다고 미미한 규제위반 사항을 두고 그토록 엄한 처벌을 가하는 것은 불공정하고, 무턱대고 벌금만 높이는 것이 근본적인 문제해결에 도움이 되지 않는다는 점에서 불합리하다고 생각하는 경향을 보인다는 것이다.²¹⁾ 또한 벌금이 높아지면 그만큼 반발도 강해지므로 더 면밀하게 규제위반 행위인지 여부를 조사해야 하고 법적용이 합당한지 신중하게 법률검토를 해야만 하는 데 따른 부담도 이런 생각을 부추긴다는 것이다. 이런 면에서 이들이 강화된 벌칙을 예외없이 적용하고 부과하도록 유도하기 위해서는 더 많은 자원을 투입해 이들의 수고와 염려를 덜어주어야 할 것이지만, 이는 헛된 주문일 뿐이다. 벌금 높이기 전략은 사실 위반행위를 엄격하게 적발하고 벌칙을 규정대로 부과할 능력과 자원이 부족하다는 사실을 감안한 결과 이루어진 불가피한 선택이라고 해도 과언이 아니다.

최근 큰 논란대상인 유해화학물질관리법(소위 화관법)은 규제집행 자원의 제약 하에서 흔히 나타나는 벌금 높이기 극단적인 사례가 아닐 수 없다.²²⁾ 2012년 구미의 불산가스 유출 사고 이후 유사사고가 잇따르자 유해화학물질관리법이 국회에서 발의되어 초당적 지지를 받으며 통과되었는데, 사고를 일으켜 사람이나 환경에 해를 끼친 업체에 대하여 최악의 경우 해당 사업장 매출액의 5%를 과징금으로 부과할 수 있도록 하는 내용이 핵심이다. 국회 환경노동위원회에서는 해당 업체 매출액의 10%까지 과징금을 부과하는 것으로 결정되었으나 법제사법위원회에서 그나마 이 수준으로 낮춘 것이다. 국내 석유화학업종 기업의 평균 영업이익률이 3.3% 수준이라고 하니 사고발생 시 최고의 과징금 처벌을 받는다면 중소기업

21) 바로 이런 생각이 위반행위를 눈감아 주고 뇌물을 받는 등의 부정부패 행위가 끼어들 소지를 제공할 수 있는 것도 사실이다. 그러나 여기서 말하고자 하는 바는 이것이 아니다. 공명정대한 규제관료라 할지라도 동정심이 일고 정상참작의 필요성을 강하게 느끼지 않을 수 없을 정도의 사정이 규제현장에서는 얼마든지 있을 수 있다는 점을 말하고 싶은 것이다.

22) 유해화학물질에 관한 규제법이 없었던 것이 아니다. 이미 1990년에 제정되어 시행중인 유해물질관리법이 있음에도 불구하고 국회는 화관법과 함께 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률(소위 화평법)을 제정하였다. 후자는 모든 사업체가 사용하는 화학물질과 그 유해성에 관한 자료를 등록하고 평가를 받도록 하는 내용이 핵심이다. 이 법들은 2015년 발효 예정이다.

의 경우 도산에 이르고 말 정도다.²³⁾

이처럼 무시무시한 수준의 벌금을 부과하기로 한 이유는 사고피해가 엄청나다든 사실에 두고 있지만, 사고가 주로 유해화학물질 취급자나 운반자 등의 부주의에서 기인하는 바 이런 성격의 사고를 예방할 뾰족한 방법이 없다는 판단에서 비롯되었을 것임이 분명하다. 그러면 이처럼 벌칙을 강화하면 사고는 예방될 것인가? 이런 사고는 일단 발생하면 가시성이 높고 국민의 공분을 살 것이기 때문에 엄한 처벌이 불가피해진다는 점에서, 규제관료가 어느 정도 합리적 재량을 행사할 수 있는 위에서 살핀 경우들과는 상황이 다르다. 그러나 이 경우도 역시 함정이 있다. 구미 사고의 경우 2012년 대형사고가 나기 이전에 작은 사고들이 여러 번 있었다고 하는데, 이런 작은 사고가 대형사고로 이어지기 전에 이를 발견하고 적절한 대책을 강구하는 것이 사고예방에 긴요하다는 점을 감안해 본다면, 벌금만 턱없이 높이는 접근방식은 오히려 큰 사고로 이어질 수 있는 작은 사고의 은폐를 조장할 위험성이 높다.

사건 사고 후 대책의 전형이랄 수 있는 규제와 처벌의 강화는 이밖에도 다른 이유로 규제의 불합리성을 더욱 심화시키는 경향이 있다. 먼저 규제대상 기업의 입장이나 자발적 순응의 유도를 염두에 두지 않는 비협력적인 규제집행의 비효율성과 불합리성을 살펴보고, 이어서 이런 경우 왜 규제자들이 여러 규제유형 중 명령지시형 규제를 특히 선호하는지, 그것은 또 어떤 측면에서 불합리성을 키우는지 살펴보려고 한다.

(1) 비협력적인 규제집행 방식

사건 사고 후 대책의 전형인 추가적 규제와 처벌의 강화 전략은 규제위반은 기존의 처벌 강도가 너무 미약해서 규제를 우습게 알기 때문에 빚어지는 일이라는 매우 비현실적인 가정에 기초하고 있다. 물론 법에 규정된 벌금액수 등 처벌의 수준만을 고려한다면 그런 경우도 있을 수 있겠다. 그러나 사건 사고의 심각성과 관계없이 규제를 위반해 사회에 피해를 준 기업이라는 딱지가 붙게 될 때 해당기업이 입게 될 손실은 막대하다. 우선 환경단체나 소비자단체 등이 비난을 쏟아내고, 소비자들의 외면을 받아 매출이 급감하는 등 타격이 이만저만이 아니다. 감독관청의 감독이 더 심해질 것은 뻔한 일이다. 언론이나 정치인들도 이 기업을 외면하게 된다. 법 위반 기업에 호의적이거나 협력하는 양 비쳐지기를 몹시 꺼려하기 때

23) 비근한 예로서는 음식점에서의 흡연금지, 버스정류장 등 주요도로에서의 흡연금지 등의 규제가 만들어지면 서 10만 원의 높은 벌금을 부과하도록 되어 있지만, 제대로 집행되는 일은 거의 없는 것 등을 들 수 있다.

문이다. 해당 규제와 무관한 행정기관과의 관계에서도 호의적인 대우를 기대할 수 없게 된다는 사실도 잘 알고 있다. 은행이나 기관투자자들에게도 나쁜 인상을 주게 되므로 좋을 게 없다고 생각한다.

물론 규제위반에 수반될 이런 수많은 모험을 회피하고자 하는 성향은 기업마다 차이가 있다. 이 성향이 비교적 강한 기업들은 비록 규제 순응비용이 과다하다고 느껴질지라도 규제회피나 위반이 초래할 손해와 비교한다면 규제의 합리성 여부를 떠나 일단 규제를 준수하고 보는 것이 현명한 일이라고 판단한다. 이런 모험회피 성향은 일반적으로 대중의 인지도가 높은 대기업일수록, 기업 이미지에 신경을 쓰는 기업일수록 더 강하다고 볼 수 있다. 기업의 사회적 책임에 대한 사회의 인식수준이 높으면 높을수록 좋은 평판에 따른 직간접적 이익, 혹은 나쁜 평판에 따른 직간접적 손실은 더 커지기 때문이다.

모험회피 성향이 아주 높은 이런 우수기업들은 어떤 규제든 일단 순응할 자세가 되어 있다. 사회적 책임의식 이전에 장기적 사익의 관점에서 사태를 바라보기 때문이다. 물론 이들도 비용이 불필요하게 유발되어야만 하는 상황이 반가울 리가 없겠으나,²⁴⁾ 비용이 터무니없이 과도한 수준이 아니라면 순응하는 쪽으로 쉽게 타협하고 저항하지 않는다. 이런 저항 자체가 평판에 악영향을 줄 것을 염려하기 때문이다. 물론 이런 기업이라고 반드시 규제를 완벽하게 준수할 것이라고 보기는 어렵다. 규제를 준수하려는 의지나 자세는 되어 있지만 관리능력이 모자라거나 적절치 않은 경우, 또는 경영자나 근로자의 실수로 규제를 위반하는 수도 있을 수 있다. 따라서 아주 모범적인 기업은 어떤 실수도 예방하기 위한 강력한 내부 통제시스템을 갖추기도 한다.

한편 이런 우수기업에 미치지 못하는 보통의 기업도 모험회피 성향을 보이기는 마찬가지다. 규제위반 사항을 스스로 인지하거나 위반사실을 지적받으면 그것을 기꺼이 수정하려는 태도를 보이는 것이 좋은 증거다. 다만 위의 우수기업에 비해 무조건 규제에 순응하고 보는 편은 아니라는 점에서 차이가 있다. 그렇다고 해서 이들이 규제순응 비용과 규제위반 시 제재의 경중을 냉철하게 계산하고 비교판단해서 행동노선을 택한다고 볼 수도 없다. 그저 규제는 웬만하면 준수하는 게 속이 편하고 현명한 일이라는 과거의 경험을 믿고 따르는 편이다.

이런 보통의 기업군 아래에 위치하는 것이 반사회적 기업군이라 불러 마땅한 악덕기업들

24) 경우에 따라서는 이를 환영할 수도 있다. 각각의 기업의 처지가 다른 이상 규제에 의한 부담이 동종 업계의 다른 기업에 비해 적은 기업은 경쟁력 우위를 누릴 수 있기 때문이다(최병선, 2012).

이다. 이들은 극히 단기적인 안목을 갖고 있고, 주로 금전적 고려에 따라 행동한다. 상승적으로 규제를 위반하면서도 가책 같은 것을 느끼지 않는다. 물론 이들 가운데는 기업사정이 워낙 나빠서 장기적 고려나 폭넓은 사고를 해 볼 여유가 전혀 없는 기업도 있지만, 말 그대로 반사회적 범죄에 해당하는 범법을 예사로 알 만큼 도덕적, 윤리적 불감증이 심하다. 규제기관이 규제위반 사항을 시정할 기회와 시간을 쥐도 약속을 어기기 일쑤고, 언감생심 생트집을 잡기도 하며, 규제의 집행을 가로막을 속셈으로 소송을 악용하기도 한다. 이런 악덕기업이 규제를 준수하거나 준수하지 않는 것은 규제의 합리성이나 불합리성과 거의 무관하다. 왜냐하면 이들은 처음부터 규제를 준수할 생각이 없는 존재들이기 때문이다. 그러므로 “뛰는 놈 위에 나는 놈” 격으로 요리조리 범망을 피해가는 이들을 모조리 가려내 뿌리를 뽑겠다고 덤빈다면 그야말로 무모한 일이 아닐 수 없다.

이렇게 본다면 규제의 적절성이나 합리성 여부에 대한 재검토 없이 이루어지는 무조건적인 처벌의 강화는 규제위반 시 경제적(실리적) 부담의 증가에 자극된 모험회피적인 기업들의 규제준수율을 다소 높일 수는 있을지 모르나(Viscusi and Zeckhauser, 1979), 사회 전체적으로는 오히려 규제의 불합리성을 더욱 증가시키는 결과를 낳기 쉽다. 왜냐하면 해당 규제와 사건 사고 예방과의 인과관계, 즉 해당 규제의 사고예방 효과가 확실하지 않은 이상, 처벌의 강화는 어떤 기업들에 대해서는 전혀 불필요한 노력과 비용을 무조건 들이게끔 강제하고, 어떤 기업은 기어코 문을 닫아야할 지경에 몰려서 실업자가 생기고, 지역경제에 악영향을 미치는 등의 결과가 나타날 것이기 때문이다.

처벌의 강화가 규제의 불합리성을 증가시키는 두 번째 가능성은 벌칙의 법적·행정적 이행과 관련이 있다. 즉 처벌은 법적 제재(legal sanction)이므로 그 대상이 되는 규제는 법적·행정적 절차의 이행이 가능하고 용이한(enforceable) 것이 아니면 안된다. 예컨대 각종 시설이나 장비의 기술적 요건과 같이 규제기관이 쉽게 확인하고 식별해 곧바로 규제위반의 증거로 삼을 수 있는 성격의 규제들이 처벌강화의 대상이 되는 이유가 바로 여기에 있다. 더 직접적인 사고원인은 잘 드러나지 않고 증거가 남지도 않아 쉽게 탐지하기 어려운 반면에, 이런 위반행위는 가시성이 높고, 규제위반 증거의 확보가 용이하다는 차이가 있다는 말이다. 한편 이런 성격을 강하게 지닌 규제일수록 인과성은 낮다.²⁵⁾ 그럼에도 불구하고 사건 사고가 터진

25) 심지어 이런 규제요건이나 사항들이 사고를 오히려 조장하는 경우도 없지 않다. 예컨대 구체적인 작업공정에 대한 타율적 규정은 자발적으로 품질관리 시스템을 잘 정비해 효율적으로 운영하고 있는 기업에게는 불

마당인지라 해당 규제의 불합리성을 따지거나 논란할 분위기가 전혀 아니다. 그저 규제 위반에 대한 처벌 강화의 목소리만 높을 뿐이다.

대부분의 불합리한 규제가 사건 사고 후에 마구잡이식으로 급조되기도 하지만, 마구잡이식 규제가 사건 사고를 불러오는 경우도 많다. 세탁소의 유증기(油蒸機) 회수기 설치 규제 사례가 대표적이다. 2005년 공중위생보건법에서 세탁소의 드라이클리닝 작업 등에서 발생하는 휘발성 유기화합물의 배출을 억제하려는 목적으로 유증기의 회수기 설치를 의무화한 이후 매년 10건 이상의 폭발사고가 발생하고 있다(소방방재신문, 2011. 9. 19). 따라서 세탁소들은 처벌을 면하려고 울며 겨자 먹기로 상당한 비용의 회수기를 설치하는 하되 실제로는 거의 사용하지 않는 것으로 알려져 있다.

(2) 명령지시형 규제에 대한 과도한 의존성향

규제수단과 방식 면에서 보면 우리나라의 대부분의 규제가 명령지시형 규제(혹은 투입요소 기준 규제)에 속하는데, 사건 사고 후에 추가되는 규제들은 더 말할 필요가 없다. 명령지시형 규제는 규제목표의 달성을 위해 반드시 갖추어져야 할 요건이나 이행해야 할 행동 등에 대한 기준(즉 투입요소기준)을 구체적으로 규정하고, 피규제자가 이 기준에 부합되는 조치나 행동을 취하고 있는지를 확인·감시하는 방식으로 이루어지는 가장 단순한 형태의 규제방식이다.²⁶⁾ 이런 방식의 규제는 성과기준(performance standards) 규제, 경제유인(economic incentives) 규제, 시장기반 규제(market-based regulation) 등 여타의 어느 규제방식과 비교해 보아도 ① 효과성(effectiveness)이 낮고, ② 불필요하게 높은 비용을 초래하며, ③ 혁신을 가로막고, ④ 형평성 측면에서도 열등하다(최병선, 2009).

이처럼 효율성, 효과성, 형평성 어느 측면에서 보든 열등함에도 불구하고 규제기관이 명령지시형 규제를 가장 선호하는 이유는 이 방식이 여러 면에서 편리하고 손쉽기도 하지만, 가장 중요하게는, 상대적으로 볼 때 규제집행 비용이 낮다는 점에 있다(Malik, 1992). 피규제

필요한 간섭이 될 뿐만 아니라, 품질관리 시스템의 일관성과 체계성을 해칠 가능성이 높다.

26) 투입요소기준은 규제목표 달성을 위한 구체적 수단이라는 의미에서 수단기준(means standards or means-based standards)이라 부르기도 하고, 문제의 원인에 대한 처방의 성격을 갖고 있다고 해서 처방적 기준(prescriptive standards)이라고 부르거나 하면, 피규제자가 이행해야 할 사항들을 구체적으로 명령하고 지시하는 방식이기 때문에 명령지시 규제(command and control regulation)라고 부르기도 한다. 한편 투입요소의 기술적 요소나 관계구조를 특정하는 형태의 규제라 해서 기술기준(technology-based standards) 혹은 설계 기준(design standards)이라 부르기도 한다. 최병선(2009) 참고.

자가 준수해야 할 사항을 낱낱이, 꼬치꼬치, 시시콜콜, 빈틈없이 규정하고 무조건 이행을 명령하는 형태로 이루어지는 것이 명령지시형 규제인지라, 피규제자의 자발성, 창의성과 다양성, 혁신적인 노력 등이 투입되거나 반영될 소지를 제거하는 모순이 있지만, 규제자의 입장에서 이처럼 편리하고 이용하기 좋은 규제수단과 방식이 없다. 구체적으로 지시한 사항의 이행 여부를 언제라도 눈으로 보아 쉽게 확인할 수 있어 좋고, 규정에 따라 벌칙을 부과하면 할 일을 다 하고 있는 것처럼 보이기 때문이다.

명령지시형 규제는 규제의 집행비용만이 아니라 규제의 고안과 설계(design)에 드는 노력이나 행정비용도 작다. 왜냐하면 어떤 바람직하지 않은 결과를 초래한 원인이라고 생각되는 것을 찾아내고 그 원인의 제거를 문제해결책으로 삼는 가장 단순한 형태의 규제설계 방식이기 때문이다. 이런 불완전한 분석에 기초한 규제설계가 완전할 리 만무하지만 이것의 논리적 맹점은 이내 감추어지고 만다. 일단 이 규제방식이 보편화된 속에서는 인과관계의 추정 은 아주 쉽고 빠르게 진행되고, 규제기관이 취해야 할 다음 단계의 조치는 이미 정해진 것이나 다름없다. 사업자가 규제를 더 이상 위반, 회피, 우회하지 못하도록 기존규제의 맹점을 모조리 틀어막고 처벌을 더욱 강화하면 된다고 생각한다.

같은 이치로 명령지시형 규제는, 규제자의 입장에서 보면, 규제의 실효성 여부에 대한 책임을 쉽게 회피할 수 있게 해 주는 이점이 있다. 특히, 국민의 건강과 생명에 직결되는 안전규제의 경우 규제의 실질적 효과 여부에 관계없이 규제를 강력하게 만들고 처벌을 강화하면 국민들로부터 박수를 받는다. 이렇게 강력하게 규제함에도 불구하고 또 사고가 나고 사건이 생긴다면 그 책임은 규제를 이행하지 않은 이기적이고 부도덕한 악덕사업자의 것이지, 규제를 너무 불합리하고 까다롭게 만들어 사업자들이 어쩔 수 없이 규제를 위반하거나 편법으로 대응하게 만든 규제자의 것이 아니다. 안전규제에 유독 불합리성이 높은 명령지시형 규제가 많은 원인도 바로 여기에 있다.

3. 과도한 규제목표와 강압적인 규제수단의 귀결

이상에서 살펴본 바와 같이, 명령지시형 규제 혹은 공식규칙(formal rules)의 문제점은 한둘이 아니다. 먼저 이런 공식규칙은 규제대상 기업의 순응 여부를 규제자가 정확하게 보고 평가할 수 있을 때만 의미가 있다. 또한 공식규칙은 처벌의 직접적 근거가 되므로 규제위반

여부의 판단이 쉽게 이루어지고 증거의 확보가 쉬운 것을 그 적용대상으로 삼는 경향이 있다. 공식규칙의 대부분이 명령지시적 규제의 형태를 취하는 이유도 바로 여기에 있다.

이처럼 가시성이 높고 관찰 가능한 것을 주된 규제대상으로 삼는 방식은 문제가 있다. 우선 이런 경우는 목표의 대치 행동으로 볼 수가 있는 소지가 다분하다(Diver, 1980). 왜냐하면 가시성이 높으면 그만큼 피규제자가 이를 알고 있을 가능성이 높고, 따라서 스스로 문제를 교정할 가능성이 높다고 보아야 하기 때문이다. 이보다 더 근본적으로 문제가 되는 것은 규제가 노리는 바가 사실은 피규제자나 기업의 행태(및 의식)의 변화인 경우가 대부분인데, 의식과 행태는 가시성이 낮기 때문이다. 예컨대 요양원이 시설수용자에게 동정심을 갖고 따뜻하게 배려해 주도록 만드는 것이 규제의 중요한 목표가 될 수 있겠지만, 요양원의 직원들이 이런 마음을 갖고 수용자를 돌보기를 강력하게 요구할 수는 있지만 이들이 반드시 그렇게 할 수밖에 없도록 강제할 수 있는 뾰족한 방법은 없다는 말이다. 그러므로 이런 궁극적인 규제목표의 달성을 염두에 두고 추가하고 강화된 규제는 이들의 의식과 행태 개선을 유도해 내기는커녕 사실의 은폐나 눈속임을 조장하고야 말 가능성이 오히려 더 높다.

본질적으로 공식규칙은 성과나 품질의 확보에 필요한 최소한의 조건(minimum conditions)을 특정(specify)할 수 있는 경우가 아니면 효과적으로 집행할 수 없다. 공식규칙만으로는 규제를 받는 사람이나 기업이 이 최소한의 조건을 달성하는 수준 이상으로 노력하도록 만들 수 있는 길이 없다. 이것이 공식규칙의 근본적 한계이다. 다시 말하면 피규제자가 요리조리 빠져 나갈 수 있는 구멍이나 빈틈이 많은 규제라면 그의 자발적인 순응을 유도해 내는 길 외에는 달리 규제효과를 거둘 길이 없다는 말이다. 공식규칙이 갖는 한계가 이와 같이 명확할진대 규제자가 공식규칙에 맹목적으로 집착한다면 그것은 오히려 피규제자로 하여금 규제의 불합리성에 대한 인식을 키우고 그 결과 일방적 타율에 반발하고 저항하게 만들 명분을 주는 것이나 마찬가지다.

공식규칙은 기술변화나 그에 따른 상호작용 패턴의 변화 등으로 인한 다양한 상황에 부응할 수 있을 정도로 세부적으로 규정될 수는 없다. 비록 원리적으로 이 모든 상황을 커버할 수 있게 규정이 만들어질 수 있다고 해도, 자발적인 노력이 뒷받침되지 않는다면 순응을 기대하는 것은 무리다. 예컨대 각종 안전사고의 87~95%가 물리적, 기계적 결함 때문이 아니라 기계장치나 시설을 다루는 사람들의 부주의와 무사안일에서 발생한다는 보고(Bardach and Kagan: 2002: 101)도 공식규칙보다 기업의 태도변화, 그리고 관리차원의 문제(management

problems) 해결이 더 중요함을 보여 준다.²⁷⁾

규제자보다는 현장에서 일하는 사람들이 문제를 더 잘 알고 있고, 이들의 의식과 태도가 변할 때 규제효과는 높아진다는 것은 당연한 사실이건만 이 진리는 규제정책과정에서 곧잘 무시되고 만다. 규제자는 규제의 궁극적 목적과 의도 측면에서 본다면 중요한 사항-피규제자는 이것을 알고 있다-은 도외시하거나 간과한 채 위에서 지적한 바와 같은 이유로 가지적이고 관찰 가능한, 그러나 덜 중요하고 사소한 사항(예: 기록 유지)의 위반행위 적발에 주안점을 두는 우를 범하곤 한다. 공식규칙에 입각한 처벌위주의 규제집행 방식은 이와 같이 규제자와 피규제기업 모두의 노력을 엉뚱한 방향으로 오도하거나 전환(diversion)시키고 마는 경우가 흔하다.

더 나아가 규제자의 이런 형식주의적 태도와 접근은 피규제기업으로 하여금 규제자의 무지, 무관심, 까다로움에 대한 냉소적인 태도를 조장함과 동시에 규제에 협력하기보다는 반발하고 저항하도록 만드는 중요한 요인이 된다. 규제의 불합리성 그 자체에 대해서보다 규제기관과 관료가 취하는 행동의 자의성(arbitrariness)은 이들의 더 큰 분노를 야기한다. 규제를 준수해 보려는 자신들의 진지한 태도와 책임성, 건설적인 문제해결의 동기, 선의의 판단과 합리적이고 현실적인 문제해결 이니셔티브 등을 무시하거나 불신하고, 위반사항 적발에만 관심이 있는 듯이 보이기 때문이다. 예컨대 규제 수준 이상으로 더 잘해 보려고 했는데 칭찬은커녕 규제위반으로 몰리기에 이르러서는 법률, 규제기관, 그리고 그런 법률을 만든 정치과정의 참여자 모두에 대한 불신 밖에는 남을 게 없다.

이런 적대적인 관계가 지속되어 규제기관과 피규제기업 간의 협력관계가 단절되면 상호간에 건설적인 논의와 협상을 통한 비용효과적인 규제대안의 발굴 등 규제의 합리적 설계와 집행의 가능성은 사라지게 된다(Scholz, 1991; Hawkins and Kagan, 1984; Veljanoski, 1984).²⁸⁾ 더욱 심각한 문제는 한번 생긴 불신은 좀처럼 사라지지 않는다는 것이다. 규제기관의 규제행태가

27) 이와 관련하여 규제기관이나 관료들은 이런 측면에 대하여 비교적 무관심한 편이지만 위험관련 보험회사들은 기업의 이런 관리적 측면과 요소에 대하여 깊은 관심을 보이고, 보험료를 책정 등에서 차별화를 꾀한다는 사실은 매우 흥미롭고 참고할 만하다.

28) 미국의 경우 정보공개법에 따라 규제관료와 피규제기업인 간의 대화를 기록하게 하고 그 기록을 일반인이 볼 수 있도록 한 결과 양자 간의 비공식적이고 자발적인 정보교환, 그리고 상호협력력이 가로막히게 되었다는 보고도 있다(Bardach and Kagan, 2002: 110-1). 피규제기업의 기업정보가 경쟁기업에 노출될 것에 대한 두려움은 협력을 더욱 저해하고, 사소하지만 기업에 불리한 정보에 기초해 규제기관이 벌칙을 부과하고 규제를 강화하는 제도를 만들 것을 우려하게 되면 저항은 더욱 커진다는 것이다.

불합리하다는 악평을 한번 얻게 되면, 이후 규제기관이 아무리 합리적인 태도를 취하려고 노력해도 소용이 없다.

이런 결과로 생겨나는 문제 중 하나가 법적 분쟁의 증가이다. 규제사안이 복잡해지면서 분쟁이 증가할 수도 있는 일이지만, 불필요하고 쓸모없는(pointless) 법적 분쟁의 증가는 규제 목적의 달성에 역행한다는 점에서 심각한 문제가 아닐 수 없다. 법적으로 다투려고 마음먹은 기업은 적법절차, 공식적인 법적 증거요구, 벌칙부과의 엄격성을 요구하는 등의 규정된 절차에 위배된 규제의 집행을 방해할 수도 있고, 맹점을 이용해 합법적인 규제집행을 회피할 수 있기 때문이다.²⁹⁾ 이렇게 되면 규제기관은 이런 미비점과 맹점을 틀어막기 위해, 그리고 법적 분쟁 발생 시 소송에서 지지 않기 위해 규제를 더욱 까다롭고 세밀하게 만들려고 한다. 여기서 규제의 악순환이 재연될 것은 뻔한 일이고 결국 모두가 패자가 된다.

IV. 규제자원 제약 하의 실용적인 규제목표 설정 방식

이상에서 실질적인 규제목표나 규제효과의 달성의 관건은 규제집행과정임을 보았다. 또한 규제집행자원의 강한 제약조건 하에서 규제기관과 관료가 어떤 문제의식을 갖고 어떤 행태를 보이는지, 규제수단의 선택이나 규제의 재설계에서 어떤 고려요인들이 중요하게 작용하는지, 이로 인해 어떻게 규제의 불합리성이 더 커질 수밖에 없는지를 논리적으로 살펴보았다. 이렇게 규제의 성패를 좌우하는 궁극적 요인이 규제집행 자원이지만, 이것은 다른 정치사회적 요인의 영향권 내에 있는 사안이므로, 설사 사건 사고가 나도 규제집행 자원에 띄게 증가하는 일이란 거의 없다. 이것이 정치행정의 현실이라면 주어진 규제집행 자원의 효율적 배분과 활용은 규제개혁 차원에서 매우 중요한 정책변수가 아닐 수 없다.

최근 무수한 규제개혁 방안들이 제시되고 있는 가운데 이런 관점에서 우리의 관심과 주목을 끄는 혁신적인 제도로서 규제총량제와 규제비용총량제 등이 있다. 우선 규제총량제는 규제 하나를 신설하려면 기존 규제 하나를 반드시 줄이도록 규제의 총수를 통제하는 규제개

29) 규제가 강화되면 될수록 규제의 불합리성으로 인해 큰 피해를 보는 쪽은 늘 중소기업이나 자영업자 등이다. 대기업은 불합리한 규제에 대항할 수 있는 힘과 자원이 있지만 이들은 그렇지 못하기 때문이다. 따라서 이런 식의 접근은 규제정의(regulatory justice) 차원에서 심각한 문제를 야기한다(Kagan, 1978; Yeager 1987).

혁 방식이다. 이 제도는 규제의 총량이 현 수준을 넘어설 이유가 별로 없다는 판단이 없이는 시행이 곤란하다. 이 글에서 집중적으로 고찰해 온 바와 같이 사건 사고가 나면 필경 새로운 규제가 만들어지곤 하는 상황이 반복될 수밖에 없는 점을 고려해 본다면 이런 제도의 정착이 얼마나 어려울지는 상상하고도 남음이 있다. 바로 이런 규제확장적인 추세에 족쇄를 채우겠다는 발상이긴 하지만 규제총량제는 여러 면에서 맹점이 있다.

우선 규제의 문제는 양에도 있지만 질에도 있다. 규제총량제는 양적인 접근이기 때문에 별 의미도 없는 기존규제 하나가 줄어들면서 대신에 품질이 불량한 규제가 사건 사고를 기화로 규제체계에 지속적으로 편입되는, 원하지 않는 사태를 막을 수가 없다. 또한 사건 사고 직후에는 규제와 처벌을 강화하라는 사회의 요청이 강력하기 때문에 해당 규제기관이 이 제도에 따르지 않을 명분이 주어지고, 따라서 이 제도의 강행력(enforceability)을 확보하기가 만만치 않다. 규제기관들이 이 제도를 신뢰할만한 공약(credible commitment)으로 받아들여도록 만들 유인과 보상체계가 전제되지 않으면 안된다. 더 나아가 이런 충분히 예상되는 사태의 진전은 이 글에서 강조하고 있는 바, 규제집행 자원의 제약성을 더욱 심화시킬 가능성이 높고, 결국은 이 제도가 지향하는 바, 궁극적 의도라고 볼 수 있는 규제자의 합리적인 의사결정 관행을 유도해 내기에는 역부족이다.

규제총량제의 이런 모순점을 극복하기 위해 나온 것이 영국의 규제비용총량제(One In, One Out System: OIOO)이다. 이 제도는 규제의 신설 시 그 규제와 동등한 비용과 부담을 유발하고 있는 기존 규제의 개선을 의무화하는 제도이다. 이 제도 하에서 강력한 규제를 신설하고자 하는 규제기관은 그럴수록 더욱 더 기존규제 중에서 불합리성이 높은 규제를 우선적으로 찾아내 제거하려는 유인을 갖게 된다는 점에서는 일반적인 규제총량제보다 분명히 우월한 점이 있다(이혁우, 2013). 그러나 이 제도 역시 규제총량제가 극복해야만 하는 장애물인 신뢰할 만한 공약성의 확보 측면에서 보면 별달리 강력한 무기로 무장된 것은 아니다.

이렇게 볼 때 이런 혁신적인 규제개혁 제도 도입의 대전제는 역시 이런 접근방법에 대한 국민들의 합의와 지지라고 아니할 수 없다. 영국과 같은 나라가 아니면 이런 제도의 도입이나 성공적 운영은 기대하기 어려운 면이 있다.³⁰⁾ 영국은 과잉규제(over-regulation)에 대한 사회적 공감대가 있고, 얼마간이든 신사의 풍모가 남아 있는 나라가 아닌가! 이런 관점에서

30) 영국은 이 제도의 도입으로 2011-13년間に 약 931만 파운드의 규제비용을 절감했다고 한다(이혁우, 2013).

본다면 이 제도를 우리나라가 도입하기에는 아직 시기상조다. 다만 한 가지 희망적인 메시지가 있다면, 그것은 이 제도가 규제의 비용편익분석 체계 속에서 정교하게 움직이도록 설계되고 있지만, 모든 규제의 비용과 편익이 다 계산되어 있어야 하는 것은 아니고, 그때그때 신설규제와 폐지규제의 비용만 계산하면 된다는 점이다.

이런 사정을 모두 감안해 본다면 현시점에서 우리나라에서 도입을 검토해 볼만한 대안으로서의 다음과 같은 것이 있을 수 있겠다. 즉 규제총량제를 실시하되, 각 규제기관으로 하여금 금년을 기준년도로 삼고, 각 규제분야에서 이룩된 (규제 하의) 현재상태(현재의 환경수준, 안전수준 등)의 몇 % 개선을 내년에 달성할 규제목표로 삼을지를 계획하도록 하는 방법이다. 이런 방식의 접근이 갖고 있는 장점은 여럿이다. 첫째, 이 방식에 따른 규제목표의 설정에 대하여 비교적 쉽게 국민들의 동의와 지지를 얻어낼 수 있는 가능성이 있다. 둘째, 이 제도가 시행된다면 각 분야의 규제기관이 제약된 규제집행 자원을 놓고 서로 경쟁하지 않을 수 없게 된다. 지금까지 우리나라에서는 이런 일이 한 차례도 시도된 바 없다는 점에서 규제집행 자원의 효율적 배분을 위한 합리적인 논의의 출발점을 제공해 줄 수 있다는 것만 해도 큰 성과일 수 있다. 셋째, 이 방식이 도입되면 규제개혁위원회가 규제기관에 따라 One In, One Out이 아니라, Two In, Two Out 혹은 Three In, Three Out 하는 식으로 규제개혁의 목표치를 부과할 수 있는 합리적 근거가 마련될 수 있다.

V. 결 론

강조하건대 규제의 성패나 효과를 결정적으로 좌우하는 것은 규제의 집행과정과 단계에서의 효율성과 효과성이다. 아무리 훌륭한 규제목표를 세운들, 아무리 강력한 규제수단을 채택한들, 규제집행 자원이 부족하고 능력이 모자라면 무용지물이다. 아니 오히려 더 큰 부작용을 만들어낸다. 그럼에도 규제집행 과정과 단계의 중요성에 대한 이해나 관심은 늘 부족하고, 언제나 사각지대로 밀려나 있다. 이 연구는 규제목표→수단→자원의 순서로 위에서 아래로 내려다보는 하향식(top-down) 접근이 아니라, 거꾸로 자원→수단→목표의 순서로 아래에서 위로 올려다보는 상향식(bottom-up) 접근시각을 취하게 되면, 이들 각각을 매개하고 이들 간의 관계를 결정짓는 요인으로서 규제집행 단계에서의 규제기관과 관료의 의

사결정 패턴 및 행태의 중요성이 뚜렷이 부각되고, 이 때 기존의 통념(conventional wisdom)은 수정이 불가피해진다는 사실을 어느 정도 보여 주었다고 생각한다.

누차 지적하였듯이 사건 사고 후에 도입되거나 강화되는 규제의 목표가 턱없이 높게 설정되는 이유는 위기상황이라는 특수성 때문만이 아니다. 항상적인 규제집행 자원의 제약 하에서 다른 선택의 여지가 없고, 달리 어찌해 볼 방도가 없기에 불필요하게 강력한 규제와 처벌에 의존하게 되는 것이며, 이것이 다시 수많은 부작용과 폐단을 초래한다는 사실에 대한 무지와 외면의 결과라 할 수 있다. 이런 논리적 필연 속에서 규제목표를 제 아무리 높게 설정해 본들 무슨 의미가 있을 것이며, 규제수단이 강력하다고 무슨 힘을 발휘할 수 있을 것인가를 이 글은 끊임없이 물어 왔다. 이 글에서 “현재상태의 X% 개선” 방식의 규제목표 설정을 제안한 것은 이런 현실적인 문제인식과 고민의 결과라고 할 수 있다.

과도한 규제목표의 설정이 초래하는 일련의 문제점의 극복을 위해서는 국민들이 바라는 규제의 적정선이나 적정수준을 한번쯤 점검해 볼 필요가 있다. 몇 퍼센트의 국민들이 현재상태의 규제수준, 아니 그것으로 이룩된 삶의 질이나 경제상태에 대하여 만족하지는 알 수 없는 일이로되, 우리의 국민소득 수준에 비한다면 우리 국민들이 누리고 있는 삶의 질 수준이나 경제상태가 그리 형편없는 수준이라고 말할 수는 없을 것이다. 이를 전제한다면 이제 우리도 영국처럼 국민들에게 이 질문을 던질만한 시점에 이르렀다고 생각한다. 현재의 규제체제 하의 경제사회 상태가 그러저럭 견딜만한 수준이라고 한다면 현재상태를 기준으로 삼아 내년, 내후년의 규제목표를 세우는 방식으로 접근해 보자는 것이 주장의 핵심이다.

무턱대고 규제총량제나 규제비용총량제를 들이밀어 반발을 사기보다는 금년의 상태보다 내년의 상태가 전반적으로 몇 % 정도 향상된다면 그런대로 만족할만하다고 생각하는지를 묻는 내용의 여론조사를 실시한다면 최소한 수많은 규제분야 중에 어디에 제한된 자원을 우선적으로 그리고 집중적으로 사용하는 것이 현명한 일일지를 어느 정도 가늠할 수 있고, 국민의 합의와 지지를 모아나갈 수 있는 기초와 단서가 제공되지 않을까 생각하는 것이다. 만일 일반국민을 상대로 한 여론조사가 믿을만하거나 실용적이지 않다고 판단된다면, 그 대안으로서 각 규제분야의 전문가를 대상으로 전화이 조사를 실시하는 것도 방법이다. 이것도 불만이라면 세계은행의 규제조사연구보고서인 *Doing Business*에 나오는 규제분야별 국가순위를 참고해, 우리나라의 경제력이나 국민소득 수준을 감안해 볼 때, 우리의 규제 하 상태(SUR)가 선진국에 비해 현저하게 뒤떨어져 있는 분야의 규제목표를 우선적으로 높이고 규제

집행자원이 우선적으로 배분되도록 하는 방법도 있겠다.

주지하다시피 현재 우리 사회에는 이런 정책문제에 관한 어떤 국민적 합의도 없다. 그 결과 우리나라 규제체계는 목적지 없이 정치사회 분위기에 밀려 이리저리 표류하고 있는 꼴이다. 이런 속에서 규제기관과 피규제기업들은 아무런 비전이나 로드맵 없이 규제의 거대한 틀(regulatory juggernaut)에 끼여 있는 꼴이지만, 그런대로 선방하고 있다고 보지 않을 수 없다. 연이은 사건 사고 소식에 넋더리를 치는 국민들도 많겠지만, 다른 나라의 더 형편없는 사고 소식을 접할 때면 이 정도면 살만한 나라라고 생각하는 국민도 의외로 많지 않은가? 그럼에도 불구하고, 정치인이나 규제기관이 매 사건 사고에 과잉대응하는 것은 사리에 맞지 않다. 이제 우리 스스로에게 이 물음을 던질만한 시점에 이르렀다면, 또 무수한 시행착오를 겪어 왔다면, 우리가 이 시행착오에서 배워야 할 것은 우리가 진정으로 원할 바가 무엇인지를 아는 것, Wildavsky(1973: 56)의 기막힌 표현을 빌린다면, 막연하고 이상적이기만 하던 정책선호(policy preferences)를 구체적이고 현실성이 있어 달성 가능한 것으로 바꾸는 일일 것이다.

참고문헌

- 이혁우, 「영국의 규제비용총량제가 한국의 규제개혁체계에 주는 시사점」, 전국경제인연합회, 2013.
- 최병선. “위험문제의 특성과 전략적 대응”, 『한국행정연구』 제4권 1호, 한국행정연구원, 1995.
- _____, “정책연구, 얼마나 과학적인가? -월다브스키의 관점을 중심으로-”, 『정책연구의 관점과 방법』, 법문사, 2007.
- _____, “규제수단과 방식의 유형 재분류”, 『행정논총』 제17권 2호, 서울대학교 행정대학원, 2009.
- _____, “규제 및 규제완화의 원인과 경제사회 효과: 최근의 논쟁에 대한 규제정치 이론의 시사점”, 『한국정책학회보』 제21권 3호, 2012.
- 최종원, “불확실성하에서의 정부의 규제정책결정의 한계: ‘잘못된 긍정’의 오류 최소화전략의 문제점과 대안적 전략”, 『한국행정정보』 제33권 4호, 1999.
- Bardach, Eugene. *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, The MIT Press, Cambridge: Mass., 1980.
- Bardach, Eugene and Kagan, Robert A. *Going by the Book*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1982
- Braybrook, David and Lindblom, Charles E. *A Strategy of Decision*, The Free Press, New York, 1963
- Diver, Colin S. “A Theory of Regulatory Enforcement”, *Public Policy*, Vol. 28 No.3 (Summer), 1980.
- Hawkins, Keith and Thomas, John M. (eds.) *Enforcing Regulation*, Kluwer-Nijh Publishing, Boston, 1984.
- Jones, Carol Adaire. “Standard Setting with Incomplete Enforcement”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 8, No.1 (Fall), 1989.
- Kagan, Robert A. *Regulatory Justice*, Rusell Sage Foundation, New York, 1978.

- Malik, Arun S. 1992. "Enforcement costs and the choice of policy instruments for controlling pollution", *Economic Inquiry*, Vol. 30, No. 4, 1992.
- McKean, Roland N. "Enforcement Costs in Environmental and Safety Regulation", *Policy Analysis* (Summer), 1980.
- Polinsky, A. Mitchell and Shavell, Steven. "The Economic Theory of Public Enforcement of Law", *Journal of Economic Literature*, Vol XXXVII (March), 2000.
- Veljanovski, Cento G. "The Economics of Regulatory Enforcement", in Keith Hawkins and John M. Thomas (eds.), *Enforcing Regulation*, Kluwer Nijh Publishing, 1984.
- Wildavsky, Aaron. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Transactions Publishing Co., New Brunswick, 1979.
- _____, *Craftways: On the Organization of Scholarly Work*, 2nd enlarged ed., Transaction Publishers, New Brunswick, 1993.
- Scholz, John T. "Cooperative Regulatory Enforcement and the Politics of Administrative Effectiveness", *The American Political Science Review*, Vol.85, No. 1 (March), 1991.
- Viscusi, Kip and Zeckhauser, Richard J. "Optimal Standards with Incomplete Enforcement", *Public Policy*, Vol. 27, No. 4 (Fall) 1979.
- Yeager, Peter C. "Structural Bias in Regulatory Law Enforcement: The Case of The US Environmental Protection Agency", *Social Problems*, Vol. 34, No. 4 (October), 1987.

A Study on the Relationship among Regulatory Goals, Instruments, and Resources

Byung-Sun Choi

Regulatory goals tend to be set as high as possible, and its instruments chosen as strong as possible. This tendency is usually justified on such ground that regulations designed as such must accomplish regulatory goals most effectively. This study casts strong doubt about this naive belief. Paying particular attention to the inherent vagueness and lack of concreteness of policy goals in nature and the typical behavior both on the part of regulators and the regulated at the stage of regulatory enforcement, and also taking cognizance of the utmost strong influence that resources constraints exert at this stage, this study argues, from the perspective of incremental approach, that such a synoptic approach to regulatory goal setting must end up with greater dissatisfaction, for those regulations designed in such a fashion—mostly input standards in sort—would only further increase unreasonableness of regulations. In the spirit of incremental approach, this study suggests an alternative way of setting regulatory goals in such a manner as to make “X% improvement from the status quo” —which can be derived from an expert survey or international comparisons of states achieved under current regulatory structures of advanced countries—a realistic goal to be achieved next year. This method would help increase economic efficiency of allocating limited resources available for regulatory enforcement, set policy priorities right in the midst of unending requests for ever higher regulatory goals from the society, and make it far easier to appraise and compare the levels of achievement of regulatory goals.

Key words: Regulatory Goals, Instruments, Regulatory Enforcement and Resources Constraints,
Input Standards, Incremental Approach, Regulatory Effectiveness.