

규제연구 제27권 제2호 2018년 12월

규제자원 제약에 대한 규제기관의 대응행태에 관한 시론적 연구*

임재진**

자원제약에 대한 규제기관의 대응행태는 규제의 효과성 측면에서 중요한 이슈임에도 불구하고 체계적인 연구가 부족하다. 본 연구는 이러한 한계를 벗어나기 위한 노력으로서 규제자원이 제약된 상황에 대응한 규제기관의 행태를 시론적으로 제시하는 데에 주된 목적을 두었다. 구체적으로, 규제이론과 조직이론에 기반한 선행연구를 비판적으로 검토하여 자원이 부족한 상태에서 나타날 가능성이 있는 규제기관의 행태(규제과정상의 변화, 집행방식의 변화, 비동조화, 규제위임과 민간위탁)를 제시하였다. 이 과정에서 주로 해운규제분야 사례들을 통해, 도출한 대응행태의 현실적인 설명가능성을 살펴보았으며, 자원제약에 대응한 규제기관의 행태가 가져올 수 있는 문제점에 대해서도 논의하였다. 연구결과를 토대로 규제자원의 부족 상태에서 규제기관이 보일 행태를 고려하여 규제의 효과성을 보다 담보할 수 있는 규제체계를 설계할 필요가 있다는 시사점을 제시하였다. 본 연구는 향후 실제 자원제약을 받고 있는 우리나라 규제기관들의 행태를 실증적으로 분석할 수 있는 이론적 분석틀을 마련하는 데에 도움을 주리라 기대한다.

핵심 용어: 규제자원, 규제기관, 대응행태

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A5A8014068)

** 서울시립대학교 행정학과 부교수, 서울 동대문구 서울시립대로 163 (jaejinim1@uos.ac.kr)

접수일:2018/12/19, 심사일:2018/12/26, 게재확정일:2018/12/26

I. 서론

적절한 수준의 규제자원은 규제의 성과를 좌우하는 가장 중요한 요소 가운데 하나다 (Bolton et al., 2015; Joskow & Noll, 1983; 최병선, 2013). 규제실패 사례가 발생할 때마다 언론이 자주 지적하듯 ‘단속인력이 부족하여 단속이 제대로 이루어지고 있지 않다’라는 식의 어찌보면 지극히 자명한 이야기다. 그럼에도 불구하고 현실에서 규제자원에 관심을 갖는 경우는 흔치 않다. 특히 사회적 이목을 집중시킨 사고 이후에 규제자원에 대한 무관심은 극단적으로 드러난다. 정부는 직접적인 원인은 무엇이든 상관없이 사고와 연관되어 실패로 비난받는 규제를 더욱 강화하는 데에 급급하다(이창원·임재진, 2014; 최병선, 2014). 여론도 ‘허술한 규제’를 비난하며 규제강화의 당위성을 환기하기에 몰두한다. 강화된 규제의 실효성을 담보하기 위한 규제자원을 어떻게 확보하고 규제과정에 어떻게 전개 (deployment)할지에 대한 관심은 좀처럼 찾아보기 힘들다. 그 결과, 규제기관이 강화된 규제를 감당할 만큼의 충분한 규제자원을 확보하는 경우는 상당히 드물다(Haines, 2009; 최병선, 2013). 아무리 커다란 사회적인 충격을 준 대형사고일지라도 그렇다.

규제업무를 적절히 수행할 만한 충분한 자원이 주어지지 않았을 경우, 규제기관은 과연 어떻게 대응할 것인가? 자원제약에 대한 규제기관의 대응 행태는 규제의 효과성 측면에서 중요한 이슈다. 아무리 잘 설계된 규제라 할지라도 이를 적절히 집행할 수 있는 자원이 부족하다면 의도한 효과를 거두긴 어려울 가능성이 크기 때문이다. 자원이 부족한 규제기관은 주어진 임무를 달성하기 위한 전략을 구사해야 하지만 쉽지 않다. 어떤 정부조직이든 처할 수밖에 없는 다양한 제약이 존재하기 때문이다. 이러한 상황에서 규제기관이 어떻게 행동하는가에 따라 규제의 효과성은 상당히 달라질 수 있다.

자원제약에 대한 규제기관의 대응 행태는 이렇듯 중요한 이슈임에도 불구하고 체계적인

연구가 부족하다. 비록 소수의 연구가 존재하지만, 이 역시 규제기관의 단편적인 행태만을 설명하는 데에 그치고 있다. 예를 들어, 규제기관은 집행을 느슨하게 한다거나(예를 들어, 최병선, 1992), 처벌의 강도를 높여 규제위반 행위를 억지(deterrence) 자원제약의 문제에 대응한다거나(예를 들어, 최병선, 2013), 규제행정비용을 다른 기관에 전가하는 자율규제에 의존함으로써(예를 들어, Short & Toffel, 2010; Sinclair, 1997; 이창원·임재진, 2014) 자원제약에 대응하고자 한다는 연구들이 대표적이다. 일부 다른 연구들도 규제기관의 일반적인 행태를 다루고 있지만, 직접적으로 규제자원의 제약이라는 여건(conditions)을 고려하지 않는 경향이 있다(예를 들어, Ayres & Braithwaite, 1992; Bardach & Kagan, 2006; Oh, 1995). 선행연구의 더욱 큰 한계는 자원제약에 대응한 규제기관의 행태에 관한 실증 연구가 부족하다는 점이다. 예를 들어, 이창원·임재진(2014)은 선행연구를 토대로 자원제약에 대한 규제기관의 다양한 형태를 포괄적으로 제기하고 있으나 이론적 차원에서 그치고 있다. 이는 앞서 제시한 연구들 대부분도 마찬가지다. 예를 들어, 최병선(1992; 2013)의 연구는 규제기관의 자원제약 문제와 일부 대응 행태를 제시하고 있지만 이론에서 도출한 주장에 불과할 뿐, 실증적인 근거를 토대로 뒷받침하지 못하고 있다.

본 연구는 선행연구의 이러한 한계를 벗어나기 위한 노력의 하나로서 규제자원이 제약된 상황에 대응한 규제기관의 행태를 시론적으로 제시하는 데에 주된 목적을 둔다. 구체적으로, 규제이론과 조직이론에 기반한 선행연구를 비판적으로 검토하여 규제자원이 부족한 상태에서 나타날 가능성이 있는 규제기관의 행태를 제시하고자 한다. 이 과정에서 주로 해운 규제분야 사례들을 통해, 도출한 대응 행태의 현실적인 적용가능성을 동시에 검토할 것이다. 아울러 자원제약에 대응한 규제기관의 행태가 가져올 수 있는 문제점에 대해서도 논의하고자 한다. 이는 향후 실제 자원제약을 받고 있는 우리나라 규제기관들의 행태를 실증적으로 분석할 수 있는 이론적 분석틀을 마련하는 데에 기여할 것으로 판단한다.

이하는 다음과 같이 구성된다. 우선 이어지는 절에서는 본 연구에서 사용하는 핵심 개념인 규제자원과 규제기관의 의미를 명확히 하고자 한다. 이는 본 연구에서의 논의에 대한 오해를 줄이기 위함이다. 다음 절에서는 규제기관에 있어 규제자원이 왜 중요한지를 논의하고자 한다. 특히 일반적인 조직보다는 규제기관에 적용되는 중요성에 초점을 두고자 한다. 이어지는 절은 선행연구로부터 도출된 규제기관의 대응행태를 제시하고자 한다. 미리 주의할 점은 제시한 대응행태가 포괄적인 것은 아니며 실증연구를 위한 이론적 기초로서 검증을 통

해 보완되어야 한다는 점이다. 마지막 부분은 연구의 시사점과 한계를 제시하고자 한다.

II. 규제자원과 규제기관

1. 규제자원과 규제기관의 의미

본 연구가 관심을 갖는 핵심 개념인 규제자원(regulatory resources)과 규제기관(regulatory agencies)에 대하여 보다 상세한 정의가 필요하다. 학자마다 두 개념을 모두 다소 상이하게 정의하고 있는데, 본 연구에서 사용되는 의미를 명확히 설정하여 개념상의 혼동을 피하기 위해서다.

(1) 규제자원의 의미

우선, 규제자원은 일반적으로 조직에 적용되는 것과 마찬가지로 예산, 인력, 시간 등 규제에 투입되는 자원을 의미한다(Bozeman, 1993; 최병선, 2013). 규제기관을 포함하여 어떤 조직이든 기본적인 임무를 수행하기 위해서 필수적인 요소들을 가리킨다. 하지만 선행연구들은 조직에 있어 자원의 개념을 보다 확장된 의미로 사용한다. 이에 따르면, 조직에 필수적인 요소 이외에 규제기관이 효과적인 규제를 위한 의사결정을 하는 데에 중요한 요소들도 포괄적인 규제자원의 개념에 포함될 수 있다. 규제기관의 입장에서는 관할 규제영역의 시장 상황, 기술변화, 관행, 순응비용 등에 대한 다양하고 정확한 정보(Coen, 2005), 관련 사실의 인과관계 혹은 상호관계에 관한 지식은 물론 암묵적인 지식(Shamsie & Mannor, 2013)과 전문성(Majone, 1996; Schrefler, 2010), 역량을 보유해야만 규제설계와 집행의 실효성을 높이는 의사결정이 가능하다.

규제기관을 포함한 조직에 요구되는 자원의 개념은 자원의존이론(resource-dependence theory)과 제도론의 관점에서 보다 확대된 의미를 지닌다. 앞서 설명한 예산, 인력, 시간 등 조직의 기본 임무수행을 위한 필수요소와 정보, 지식, 전문성, 역량 등 효과적인 의사결정에 필요한 요소 이외에 조직이 환경에 속하여 적절히 상호작용하여야 생존할 수

밖에 없기 때문에 필요로 하는 요소도 포함하기 때문이다. 그것은 바로 정당성(legitimacy)이다. 정당성은 “특정 존재(entity)의 행위가 사회적으로 구성된 규칙, 가치, 믿음, 개념정의 체계 내에서 바람직하거나, 적절하거나, 적합하다는 일반화된 인식 혹은 가정”을 의미한다(Suchman, 1995: 574). 이러한 이유로 평상시보다 부재시에 그 존재를 더 뚜렷이 인지할 수 있다. 다른 때보다 “조직의 행위가 정당하지 못할(illegitimate) 때, 비평(comments)과 공세(attacks)가 발생하기” 마련이라는 것이다(Pfeffer & Salancik, 1978: 194). 자원의존이론은 조직이 환경으로부터 생존에 필요한 자원을 의존하고 있다는 점을 강조하는데, 앞서 설명한 여러 자원들과 더불어 정당성도 조직이 환경으로부터 얻어야 하는 자원으로 다룬다(Pfeffer & Salancik, 1978). 제도론도 이와 유사하게 조직이 따라야 하는 환경적인 요소로서 조직의 생존에 필수적인 자원으로 취급한다(Deephouse & Suchman, 2008; Suchman, 1995). 정당성에 있어 두 이론 간의 미묘한 차이점은 전자가 정당성을 조직의 전략적 관리(strategic management)의 대상으로 다룬 반면, 후자는 조직에 내재화된(embedded) 것으로 관리가 아닌 적응(adaption)의 대상으로 보는 데에 있다(Suchman, 1995).

본 연구는 이렇듯 규제자원에 관한 다양한 개념정의 가운데 가장 협소한 의미인 예산, 인력, 시간 등 조직의 기본 임무수행을 위한 필수요소로 규제자원의 개념을 한정하고자 한다. 정보, 지식, 전문성, 역량 등은 의사결정의 질을 높이는 요소로 임무수행에 필수적인 것은 아니며, 앞서 열거한 필수요소에 따라 부가적으로 얻을 수 있는 것이기 때문에 규제자원의 개념에 포함시키지 않아도 본 연구의 주제를 다루는 데에는 무리가 없다. 정당성은 앞서 설명하듯 규제기관이 확보해야 할 자원의 의미도 있지만, 규제기관의 행위를 일으키는 원인이자 행위를 평가하는 기준의 의미가 강하기 때문에(Deephouse & Suchman, 2008), 본 연구의 주제와 연관된 규제자원의 개념과 다소 거리가 있어 제외하고자 한다. 오히려 정당성의 의미를 규제자원 개념에서 분리함으로써 규제자원 제약에 대응한 규제기관의 행태를 보다 효과적으로 설명할 수 있다는 이점도 고려되었다.¹⁾

1) 미리 간략하게 말하자면, 본 연구에서 정당성 개념은 규제기관이 비동조화(decoupling)와 같은 행동을 하는 동기 차원에서 사용된다.

(2) 규제기관의 의미

한편, 규제기관은 “민간 경제주체[의] 행위에 대하여 편익을 부여하거나 제약을 부과하기 위하여 규칙이나 기준을 설정[함으로써] 경제주체의 행태나 행위에 영향을 미칠 수 있는 권한을 행사하는 정부기관”을 의미한다(이용우, 2010:295). 일반적인 행정기관과는 달리 준사법적·준입법적 권한을 가지기 때문에 “규제행정기관”으로 불리기도 한다(최병선, 1992). 이러한 개념정의에 따르면, 비록 조직유형은 다양할지 모르지만 규제기관은 지방자치단체를 포함한 행정기관만을 포함한다.²⁾

하지만 규제기관에 대한 개념정의도 그리 간단하지만은 않다. 우선, 법령상 규제를 위임·위탁받은 민간기업은 규제기관에 포함할 수 있을까? 이 문제에 대한 답은 비교적 명료하다. 법령상 규제위임과 위탁이 명시되어 있다면 규제기관에 포함할 수 있을 것이다. 우리나라 「행정규제기본법」도 제2조에서 규제를 담당하는 “행정기관”을 “법령 등 또는 조례·규칙에 따라 행정 권한을 가지는 기관과 그 권한을 위임받거나 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인”을 포함한다고 규정한다. 그렇다면, 법령상 규제를 위임·위탁받지 않았지만 규제업무를 수행하는 개인이나 민간기업도 규제기관에 포함할 수 있을까? 예를 들어 우리나라가 2000년 은행법 등 관련 법령 개정을 통해 도입한 준법감시인 제도에 따라 금융기관들은 준법감시인을 두고 규제순응을 위한 내부통제를 강화하였다. 이렇듯 금융기관들이 스스로 규제기능을 수행하고 있다면, 이들은 규제기관인가? 이 질문에 대한 답은 앞선 질문과 달리 모호한 측면이 있다. 「행정규제기본법」이 규정하듯 행정기관과 규제업무를 위임·위탁받은 주체만을 규제기관의 범위에 포함하면 당연히 이들 개인이나 민간기업은 규제기관이 아니다. 하지만 최근 규제거버넌스(regulatory governance)와 규제공간(regulatory space)을 강조하는 관점에서는 이들도 포함될 수 있다. 이 관점들은 규제의 권한과 역량은 공식적으로는 행정기관에 부여되어 있지만 실질적으로는 피규제집단을 포함한 여러 주체들에게 분화되어 있다는 점을 강조한다(예를 들어, Scott, 2001). 규제는 관련 이해관계자들의 협력이 바탕이 되어야 실효성을 갖는다는 의미다. 결국 이해관계자들이 규제의 실효성을 위해 규제 기능을 일정부분 담당해야 한다는 의미에서 비록 공식적으로 규제를 위임·위탁받

2) 독립규제위원회, 행정부처, 행정부처의 하부조직, 행정부처 산하의 독립기관, 기타 특수목적 규제기관 등 규제기관의 조직유형은 다양하다(최병선, 1992:189-192).

지 않아도 규제기관으로 불릴 수도 있다.

본 연구는 규제기관을 가장 협소한 의미를 가진 개념으로 정의하고자 하는데, 규제 기능을 수행하는 중앙행정기관만 포함하고자 한다. 앞서 살핀대로, 본 연구의 주제에 맞게 규제 자원에 대한 개념을 특정 조직의 규제 임무수행을 위한 필수요소로 한정할 이상, 규제거버넌스 혹은 규제공간의 관점에서 포괄적인 정의는 연구주제를 다루기에 부적합하다. 또한 규제자원 부족을 경험하는 특정 조직의 행태에 초점을 둔 이상 가장 협소한 의미를 가진 개념으로 규제기관을 정의할 필요가 있기 때문에 규제를 위임·위탁받은 조직이나 지방자치단체는 제외한 것이다. 미리 간략하게 말하면, 규제의 위임·위탁 자체가 본 연구의 주제인 규제자원 부족에 대응한 규제기관의 행태일 가능성이 있고, 규제를 위임·위탁받은 조직유형이 공공기관이나 지방자치단체, 민간조직이 될 수 있기 때문에 본 연구는 규제기관을 중앙행정기관만으로 한정한다.

2. 규제기관에 있어 규제자원의 중요성

다른 조직과 마찬가지로 규제기관에 있어서도 자원은 중요하다. 일반적으로 자원부족에 직면한 조직은 업무수행에 어려움을 겪을 수밖에 없으며, 이는 성과뿐만 아니라 중국에는 미션달성과 조직의 생존에도 부정적인 영향을 끼치기 마련이다(Bolton et al., 2015; Huber & McCarty, 2004; Lee & Whitford, 2013; 최병선, 2013). 마찬가지로 규제자원이 부족한 규제기관이 기대하는 (혹은 기대받는) 목표를 달성하기 어렵다는 점은 새삼스럽지 않다. 따라서 이하에서는 이처럼 일반적으로 논의되는 조직에 있어 자원의 중요성보다는 규제기관에 한정적으로 적용될 수 있는 논의에 초점을 두고자 한다.

(1) 규제기관의 자율성

규제자원은 규제기관의 자율성(autonomy)에 영향을 미친다(Estache, 1997; Pfeffer & Salancik, 1978). 자원의존이론은 규제자원-규제기관의 자율성 간의 관계에 관한 여러 가지 시사점을 제공한다. 이를 살펴보기에 앞서 Pfeffer와 Salancik(1978)의 자원의존이론을 간략하게 설명하면 다음과 같다. 조직은 환경으로부터 필요한 자원을 얻어야 생존가능하기

때문에 환경에 의존할 수밖에 없다. 이 때 조직이 환경에 의존하는 정도는 환경으로부터 얻어야 하는 자원이 조직에게 얼마나 중요한지 그리고 자원이 어느 정도 분산되어 있는지에 달려 있다. 다시 말해, 환경으로부터 얻어야 하는 자원이 많을수록 그리고 자원이 소수에 의해 통제되고 있을수록 조직의 환경에 대한 의존도는 높아진다. 환경에 대한 의존도가 높아지는 것은 조직의 자율성이 그만큼 떨어짐을 의미한다. 하지만 조직은 주어진 환경에 단순히 반응(react)하는 피동적 존재가 아니다. 조직은 환경에 대한 의존도를 줄이는 반면 자신의 자율성을 높이기 위해 환경을 적극적으로 만들어 가는(enact) 존재다.

앞서 정의하였듯 규제자원의 의미를 인적자원(human resource)과 자금(financial resource)으로 한정하여 이러한 자원의존이론이 규제자원-규제기관의 자율성 간의 관계에 몇 가지 시사하는 바를 설명하면 다음과 같다. 우선, 인적자원에 관해서다. 우리나라에서 규제기관이 확보할 수 있는 인적자원을 크게 두 분류로 생각해 볼 수 있다. 하나는 피규제집단과 긴밀한 인적 네트워크를 갖지 않는 인적자원이다. 통상 공개경쟁채용을 통해 채용된 사람들이 이에 속한다. 다른 하나는 반대로 피규제집단과 긴밀한 인적 네트워크를 가질 가능성이 높은 인적자원이다. 통상 피규제집단인 민간기업에서 경력을 가지고 경력경쟁채용이나 특별채용방식을 통해 공무원으로 채용된 사람들이 이에 속한다. 우리나라에서 공무원에 대한 선호가 높다는 점을 고려한다면,³⁾ 두 분류의 인적자원을 얻기 위한 규제기관의 환경 의존도를 낮게 판단할 수 있다. 규제기관에 있어 인적자원의 중요도는 높지만 분산도가 매우 높기 때문이다.

하지만 문제가 그리 간단하지 않다. 규제기관은 인적자원이 가진 해당 분야에 대한 지식과 전문성을 필요로 한다(Majone, 1996; Schrefler, 2010). 이는 규제기관이 피규제집단인 민간기업에서의 경력을 가진 사람들이 필수적임을 의미하는데, 해당 민간영역이 협소하다면 적절한 인적자원을 얻기 위해 규제기관은 해당 민간영역에 대한 의존도를 높일 수밖에 없다. 설령 민간영역으로부터 손쉽게 인적자원을 확보할 수 있더라도 인적네트워크를 기반

3) 2018년도 국가직 9급 공개경쟁채용시험 전체 경쟁률은 40.98:1(4,953명 모집에 202,978명 지원), 일반행정직 경쟁률은 무려 161.82:1(232명 모집에 37,543명 지원)이었으며, 5급 공개경쟁채용시험 행정직(전국 모집) 경쟁률도 32.68:1(234명 모집에 7,646명 지원)에 달했다. 또한 2018년 5급과 7급 민간경력자 일괄 채용 전체 경쟁률도 각각 29.96:1(25명 모집에 749명 지원), 18.88:1(72명 모집에 1,359명 지원)에 달했다(인사혁신처 사이버국가고시센터 홈페이지(<https://www.gosi.kr>)). 경쟁률뿐만 아니라 교육부가 실시한 대학생 진로실태조사 결과 공무원이 가장 선호되는 직종으로 뽑혔다(윤석만, 2017).

으로 한 피규제기관과의 연계로 인해 포획가능성이 높아질 우려가 있다. 실제로 세월호 참사와 관련한 규제실패의 원인 가운데 한국해양대학교 출신 인사들이 규제기관인 해양수산부와 규제를 위임받았지만 조직특성상 피규제집단인 한국해운조합과 한국선급, 그리고 해운업체에 이르기까지 해운분야에서 강력한 인적네트워크를 형성하고 있는 것에 대한 지적도 있었다(예를 들어, 김승남, 2015). 그렇다고 포획에 대한 우려로 민간영역에 대한 의존을 줄이면(다시 말해, 피규제집단 경험을 가진 인적자원을 줄이면), 해당 분야에 대한 지식과 전문성이 떨어져 규제의 실효성을 담보하기 어려워진다. 결국 규제기관은 조직의 자율성과 규제의 실효성 간 모순적 상황(paradoxical situation)에 놓일 수밖에 없는 처지다.

다음으로 자금을 관해서다. 규제기관이 어디로부터 자금을 얻느냐가 조직의 자율성에 영향을 미칠 수 있다(Estache, 1997). 입법기관으로부터 예산을 받아 운영되는 경우, 규제기관은 국회와 정치인의 영향력으로부터 자유롭기 어렵다. 주의할 점은 여기서의 영향력은 입법기관의 일상적인 관리감독 권한에 따른 영향력이 아니라 규제기관이 확보해야 할 자금 원천(revenue source)으로서의 영향력을 의미한다는 것이다. 하지만 피규제집단으로부터의 영향력으로부터는 상대적으로 자유로울 수 있다는 이점이 있다. 반면, 입법기관으로부터의 예산이 아닌 피규제집단으로부터 규제서비스에 대한 일종의 사용료를 받아 운영되는 규제기관은 정반대일 가능성이 있다.⁴⁾ 입법기관으로부터의 영향력으로부터는 자유로울 수 있으나, 피규제기관의 영향력으로부터는 상대적으로 자유롭지 못할 수 있다. 어느 경우든 규제실패의 가능성을 내포한다. 전자의 경우, 규제기관의 의사결정이 효과적인 규제설계와 집행보다는 정치인의 선호를 우선시하는 방향으로 이루어져 결국 규제실패로 이어질 우려가 있다. 후자의 경우는 규제기관이 자금 원천인 피규제집단을 위해 엄정한 관리·감독에 소홀하여 규제실패를 야기할 수 있다. 물론 이러한 예측은 실증적인 연구를 통해 검증되어야 한다. 하지만 단편적인 사례들은 이러한 예측의 현실적 가능성을 보여준다. 예를 들어, 영국의 의약품안전을 담당하는 규제기관인 Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency는 피규제집단인 제약회사들로부터의 자금으로 운영되며, 이로 인해 규제를 느슨하게 집행하기 때문에 제약회사의 이익에 봉사하고 있다고 비난을 받는다(Council for Evidence-Based Psychiatry, 2014).

4) 규제요금(regulatory fees)으로 불리는데, 규제와 관련된 의사결정부터 집행에 이르기까지 소요되는 비용으로 피규제기관에 부과된다.

(2) 규제(기관)에 대한 신뢰

규제기관이 자원제약에 처해있다는 사실은 피규제집단들의 인식에 부정적인 영향을 줄 수 있다(Black, 1997: 42-43). 예를 들어, 피규제집단들이 자신들을 관할하는 규제기관이 집행인력과 예산이 부족하기 때문에 자신들의 순응여부에 대한 철저한 관리감독과 나아가 처벌의 타당성에 대한 소송까지 진행할 여력이 없다는 점을 인지하게 된다고 가정해 보자. 이 때 피규제집단들은 규제기관이 규제자원을 보존하거나 본인들과 대립관계를 만들지 않으리라고 예측할 가능성이 있다. 이는 피규제집단들로 하여금 순응노력을 게을리하는 반면, 적발에 따른 처벌시 강력하게 반발하거나, 되려 규제기관에 소송의 협박을 가할 가능성도 시사한다. 다른 한편으로, 규제기관은 규제자원을 보존하기 위한 방편으로 피규제집단에 의존할 가능성이 크다. 피규제집단들이 제공해주는 정보를 그대로 규제의 근거로 활용하는 것이 대표적인 예다.⁵⁾ 결국 규제기관의 강력한 규제집행과 나아가 규제권한에 대한 신뢰성을 떨어뜨리는 셈이다.

규제기관의 권한에 대한 신뢰추락이 가져오는 결과는 규제실패의 악순환이다. 우리나라에서 대형사고가 발생할 때마다 규제기관은 규제를 강화하기 급급했지만 규제자원 부족으로 인해 집행을 지속적으로 철저히 실시하기 어려웠다(이창원·임재진, 2014; 최병선, 2014). 이러한 사실이 반복되고 피규제집단들이 규제기관의 한계를 반복해서 학습하게 된다. 결과는 규제기관에 대한 신뢰가 낮은 상태에서 규제강화에도 불구하고 피규제집단들의 순응을 이끌어내지 못하는 상황이 되풀이될 가능성이 있다.

5) 자원부족으로 인해 피규제집단이 제공하는 정보에 의존할 수밖에 없을 때, 규제기관은 의도하지 않았더라도 (unintentionally) 혹은 부지부식간에(unwittingly) 피규제집단들을 위해 봉사하는 규제를 만들 가능성이 있다. 의도치 않은 포획현상을 의미한다(Carpenter, 2014).

III. 자원제약에 대한 규제기관의 대응행태

본 절은 규제이론과 조직이론에 기반한 선행연구에 대한 검토결과를 토대로 자원제약에 대한 규제기관의 대응행태를 다음의 네 가지로 구분하였다; (1) 규제과정상의 지연과 피규제집단에 대한 의존 행태 등 규제과정상의 변화, (2) 감시활동의 축소, 제재수단의 변화, 처벌강화 등 집행방식의 변화, (3) 비동조화, (4) 규제위임과 민간위탁. 본 절은 각각의 대응행태를 구체적으로 논의하고자 한다. 이 과정에서 주로 해운규제분야 사례들을 통해 도출된 일부 대응행태의 현실적인 적용가능성을 부분적으로나마 검토하고자 한다. 또한 각각의 대응행태가 야기할 수 있는 문제에 대해서도 논의하고자 한다.

본격적인 논의에 앞서 두 가지 주의할 점이 있다. 우선, 제시된 대응행태가 자원제약에 대한 규제기관의 대응행태를 모두 포괄하는 것은 아니다. 본 연구는 시론적 연구로서 향후 반복적인 연구를 통해 대응행태가 보완될 필요가 있음을 미리 밝힌다. 둘째, 대응행태를 구분하여 제시한 것이 규제기관이 나타내는 대응행태가 어느 하나의 유형에 한정된다는 의미는 아니다. 규제기관은 실제로 여러 대응행태를 동시에 선택하기 마련이다.

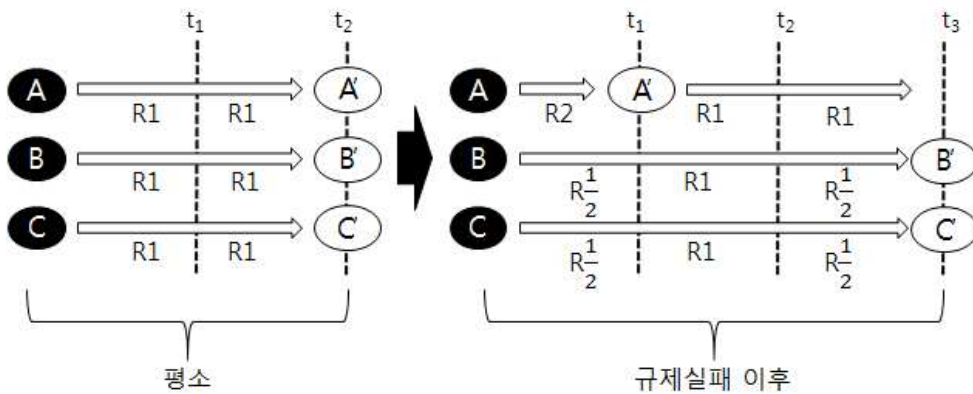
1. 규제과정상의 변화: 지연과 피규제집단에 대한 의존

규제기관은 절차상 규제과정을 지연(delay)시킴으로써 자원제약으로 인한 한계에 대응할 수 있다. Bozeman(1993)의 연구가 이를 설명한다. 그는 왜 정부조직이 민간조직보다 red tape을 더욱 보이는 경향이 있는지를 연구한 결과를 토대로, 인력감축을 포함한 자원부족에 대처하기 위한 수단 가운데 하나가 업무처리 절차상의 지연, 즉 red tape을 강화하는 방식이라고 지적한다. 절차상의 지연은 정부관리자로 하여금 부족한 자원을 전개(deployment)하는 데에 있어서 추가적인 재량을 줄 수 있기 때문이라는 것이다.

그의 연구는 자원제약에 대응한 규제기관의 행태를 일부 설명하기에 적합하지만 한계가 있다. 특히 규제실패로 인해 관심과 비난을 집중적으로 받고 있을 경우 절차를 이유로 규제를 만들거나 집행하는 데에 있어서의 지연은 규제기관에게 부정적인 영향을 준다. 오히려 이 때 규제기관은 규제실패의 원인으로 비난받는 사항에 대해서는 평소보다 규제과정을 앞당겨 진행할 가능성이 크다. 규제실패의 재발방지를 위해 ‘무언가를 하고 있다’는 강렬한 인

상을 주어야 하기 때문이다. 이를 위해 규제기관은 문제가 된 사항과 관련된 규제업무 혹은 규제대상에 우선순위(priority)를 두고 자원투입을 늘리는 반면 다른 업무 혹은 대상에 대해서는 줄이는 방향으로 자원을 배분할 것이다(Welborn, 1977). [그림1]은 이를 단순화하여 설명한 것이다. 한 규제기관의 전체 규제업무(혹은 대상)가 A, B, C이고 평소에는 모두 동일하게 t1시점까지 자원 한 단위(R1), 다시 t1시점부터 t2시점까지 자원 한 단위(R1) 투입하면 각각 A', B', C'의 결과를 얻는다고 가정해 보자. 규제실패 관련 A가 문제가 되었다면, 규제기관은 이에 대한 자원투입을 B와 C로부터 각각 절반씩 가져와 평소의 2배(R2)까지 증가시켜 평소보다 빠른 t1시점에 결과를 얻는 신속한 행태를 보인다.

[그림 1] 규제실패 이후 규제기관의 자원배분과 지연가능성



이 경우 또다른 문제가 야기된다. [그림1]에서 보듯 B, C의 경우 문제가 된 A가 어느 정도 결과를 보인 t1시점까지 자원투입이 평소의 절반($R\frac{1}{2}$)으로 떨어진다. B, C도 t1시점이 후 평소대로 자원투입을 받지만, A가 비록 결과를 얻었지만 평소와 같은 자원이 투입되어야 하는 한, 자원투입이 여전히 모자라 평소와 같은 t2시점에 결과를 얻기 어렵다. 그 결과 t3 시점에야 결과를 얻을 수 있다. 요컨대, 규제실패 관련 문제가 되어 규제기관에서 우선시된 규제업무(혹은 대상)는 지연이 발생하지 않을지라도, 규제기관이 처리해야 할 나머지 규제업무(혹은 대상)에 있어 지연이 발생할 우려가 제기된다. 또다른 규제실패의 가능성을 암시한다. 시차(time-lag)가 어느 정도이냐에 따라 다르겠지만, 정책상황이 바뀐 상태에서 적

시성을 잃을 수 있기 때문이다(정정길·정준금, 2003).⁶⁾

한편 자원제약에 처한 규제기관은 규제과정에 있어 피규제집단에 의존하려는 경향을 보일 수 있다. 후술하는 피규제집단을 포함한 민간에 공식적인 권한을 위탁하거나 책임을 부가하는 행태와는 달리, 규제기관이 여전히 규제권한을 전적으로 소유하고 있으나 피규제집단에 대한 의존성을 높이는 행태를 의미한다. 예를 들어, 규제기관은 자원소모가 많은 직접적인 정보수집 대신에 피규제집단이 제공하는 정보에 의존할 수 있다(Bernstein, 1955; Berry, 1979). 피규제집단의 정보(자료)제공 및 보관의 의무를 신설하거나 이전 보다 강화하고, 규제기관은 이러한 정보를 규제설계와 집행에 활용하는 방식이 대표적이다.

여객선 사고의 주된 원인 가운데 하나인 과적과 승선 정원초과 방지를 위한 규제기관의 선택을 하나의 사례로 살펴보자. 1993년 10월 10일 발생한 참사인 서해페리호 침몰 사고 이후, 당시 해운 관련 사무를 총괄하던 중앙행정기관인 해운항만청은 사고에서 나타난 문제점을 개선하려고 노력하였다. 대표적인 예가 「여객선 운항관리규칙」의 개정이었다. 당시 사고의 주요 원인으로 화물 과적과 승선정원초과에 의한 복원력 상실이 지적되었다(연합뉴스, 1993).⁷⁾ 해운항만청은 이에 과적과 과승을 방지하기 위하여 「여객선 운항관리규칙」 개정(교통부령 제1016호)을 통해 관련 규제를 강화하였다. 여객선 선장으로 하여금 입출항 전에 승선인원 및 승선신고서(여객명부)의 보관장소, 승선정원의 초과 및 화물적재적량의 초과여부 등을 지방해양항만청 운항상황실에 사전에 보고하도록 의무화(제2조와 별표)한 것이 주된 내용이었다. 실효적인 규제를 위해 개선되었어야 할 사항은 실제 화물 과적과 승선인원초과가 발생하고 있는지에 대한 정확한 감시였다. 이를 위해서는 규제자들이 운항 전에 일일이 감시해야 했지만 인력부족으로 불가능한 일이었다. 결국 사익을 위한 규제회피유인이 큰 피규제집단의 정보제공 의무를 강화하고 규제기관은 이에 의존하는 행태를 보였다.

유사하게, 낚시배 선장의 승선신고서(여객명부)의 작성과 보관에 관한 규제다. 최근까지 지속적으로 발생하고 있는 낚시어선의 전복사고에서 공통적으로 드러난 문제점은 승선자명부가 정확히 작성되지 않는다는 점이다. 선장은 승선자명부를 출입항신고서와 함께 출입항신고기관에 제출해야 하는데, 해양경찰서와 해양경찰서장이 위촉하는 사람을 소장으로 두는 민간 대

6) 규제지연(regulatory lag)도 이와 유사한 상황을 설명한다. 하지만 규제지연 개념은 기존의 규제가 새로운 환경에 맞게 변화하기까지의 지체된 현상을 강조하기 때문에 상대적으로 협소한 의미를 지닌다.

7) 그 이외에도 방수구 면적이 작아 배수가 제대로 이루어지지 못했고 만재흡수선(designed load water line)에 대한 기준치가 잘못 설정되어 있었던 점도 복원력 상실의 원인으로 지적되었다.

행신고소가 출입항신고기관에 해당한다(구체적인 내용은 「선박안전 조업규칙」 제9조 참조). 낚시어선 전복사고에서 보면, 철저하게 지켜져야 할 사항은 승선자명부를 어디에 제출하는가보다는 얼마만큼 정확한 정보가 기재되는가에 있다. 따라서 실효적인 규제를 위해서는 낚시어선이 출입항할 때마다 승선자명부를 정확히 기재되고 있는지를 철저히 감시할 수 있는 인력, 조직 등이 필요하다. 하지만 상시 감시를 위한 경찰인력을 모든 항구마다 배치할 수 없는 것이 현실이다. 결국 규제기관은 선장의 승선신고서에 의존할 수밖에 없다.

이렇듯 자원제약으로 인해 피규제집단에 의존할 수밖에 없을 경우 규제실패의 가능성은 크다. 위의 사례에서 보듯, 규제집단이 의존하는 피규제집단에 의해 작성된 정보가 부정확하다면 규제의 실효성을 확보하기란 난망하다. 얼핏 규제강화로 보이지만 규제의 효과가 나타나지 않을 수밖에 없었던 이유다. 실제 세월호 참사에서 화물 과정과 승선정원 초과 문제는 여전히 문제로 나타났으며, 2015년 제주 돌고래호 전복사고 이후 낚시배 사고에서는 여전히 여객명부의 작성이 제대로 이루어지지 못하였다. 아울러 피규제집단에의 의존은 포획 이론이 설명하듯 규제기관이 피규제집단의 ‘포로(captive)’로 전락할 가능성을 높이며 이 역시 규제실패 가능성을 내포한다.

하지만 반드시 피규제집단에의 의존이 이렇듯 비관적인 결과로 이어지는 것은 아니다. 규제기관은 자신에게 “투입정당성(input legitimacy)”을 확보해줄 수 있는 신뢰할만한 정보(credible information)를 제공할 피규제집단을 찾기 마련이다(Coen, 2005: 377). 규제자들은 피규제집단들과 끊임없이 상호작용하는 과정에서 잘못된 정보(misinformation)를 내놓는 자들을 배제하는 반면, 신뢰할만한 정보를 내놓은 자들을 선별할 수 있다. 규제기관은 피규제집단을 상대해본 경험을 이미 축적해 왔기 때문에, 이러한 선별작업은 무시하지 못할 만큼의 자원을 필요로 하지는 않는다.⁸⁾ 이렇듯 신뢰할만한 정보를 제공하는 피규제집단에 선별적으로 의존할 수 있다면 자원제약에도 불구하고 규제를 효과적으로 실행할 수 있을 것이다. 물론 피규제집단의 기회주의적 행동(opportunistic behaviors)은 상존하며, 이를 방지할 적절한 안전장치(safeguard)가 필요하다(Williamson, 1998).⁹⁾

8) 특히 반복되는 상호작용을 통해 규제기관-피규제집단 간 긍정적인 협력관계가 발전했다면(Axelrod, 2006; Ayres & Braithwaite, 1991) 이러한 부담 역시 완화될 수 있을 것이다. 그러나, 이러한 협력관계는 또한 포획과 이로 인한 부패의 조건과 유사하다(Ayres & Braithwaite, 1991: 437).

9) 신뢰할만한 피규제집단도 언제든 기회주의적으로 행동할 수 있다. 대표적인 예로, 미국 증권시장 역사상 가장 큰 Ponzi scheme 사기로 2008년 말 체포되어 150년 형을 받은 Bernard Madoff는 전임 NASDAQ 의

2. 집행방식의 변화

자원제약에 처한 규제기관이 취할 수 있는 전략 가운데 하나는 집행방식의 변화다. 구체적으로 세 가지의 변화를 생각해 볼 수 있다. 우선 감시활동(*monitoring*)을 줄이는 방법이다(Garvie & Keeler, 1994; 최병선, 2013). 규제대상이나 업무가 확대되었음에도 불구하고 이에 대한 집행을 감당할 자원이 충분히 주어지지 않는다면 개별 감시에 소요되는 단위 자원을 줄일 수 있다. 예를 들어, 한 규제기관 관할의 규제대상 기업이 100개에서 200개로 증가하였지만 자원은 고정되어 있다고 가정해 보자. 단순하게 생각하면, 기존 100개 기업 각각에 대해 연간 2회씩 실시하던 검사를 이제는 절반으로 줄이거나 기존의 검사시간을 절반으로 줄인다는 이야기다. 다른 한편으로, 규제실패가 드러난 대상에 대해서 감시활동을 집중하여 증가시킬 수 있다(Olson, 1996). 실제 사회적인 이목을 집중시킨 사고 이후 규제 실패 영역에 대한 소위 ‘집중단속’을 실시하는 경향이 있다. 하지만 한정된 자원을 고려하면 이러한 특정 대상에 대한 감시활동의 집중은 지속되기 어렵다. 다른 대상에 대한 감시소홀로 또다른 규제실패가 우려되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 자원이 부족한 규제기관은 비록 한시적이지만 특정 시기에 특정 대상에 대한 집행활동을 집중함으로써 규제위반에 대한 억지효과(*deterrence effect*)를 가져올 수 있다. 집중단속과 유사하게, 최근 규제자원을 효과적으로 활용하는 방식으로 주목받는 위험기반규제(*risk-based regulation*)나 대응적 규제(*responsive regulation*)에서 강조하듯, 위험도 혹은 순응정도에 따라 집행 대상별로 집행활동의 정도를 달리하면 한정된 규제자원을 보다 효과적으로 사용할 가능성이 있다(Ayres & Braithwaite, 1992; Black, 2006; Rothstein et al., 2006). 그러나 이러한 방식이 오히려 규제자원을 더 많이 필요로 할지 모른다는 점이 한계로 지적되기도 한다(Black, 2006; Rothstein et al., 2006).¹⁰⁾

자원부족에 대응한 또다른 집행방식의 변화는 제재수단의 변화다. 강력한 제재수단의 사

장과 자율규제기관인 NASD 이사회의장으로서 도덕성의 상징으로 명성이 있었다. 이로 인해 미국 증권시장 규제기관인 Securities and Exchange Commission도 그의 전문성에 의존한 경향이 있었으며 심지어 사기 의혹이 제기되었어도 그를 제대로 조사하지 않았다(Scharfman, 2009).

10) 이외에도 이 방식에 대한 정치적·사회적 수용성의 문제도 제기된다(Black, 2006; Rothstein et al., 2006). 위험을 어떻게 정의하고 우선순위를 부여할 것인지, 위험정도를 판단하는 기준은 무엇인지, 규제기관의 재량을 어느 정도 허용할지 등에 대한 정치적·사회적 합의가 어렵기 때문이다.

용은 규제기관으로 하여금 추가적인 규제자원을 요구한다. 몰수, 금지, 고소·고발 등 공격적인 제재수단을 사용하기 위해서는 피규제집단의 반발에 대비하여 위반행위에 대한 보다 철저한 사전조사가 필요하다. 실제 피규제집단이 반발하여 소송까지 이어진다면 더 많은 규제자원을 투입해야 한다. 자원 제약 하의 규제기관은 이러한 추가적인 규제자원을 요구하는 강력한 제재수단 대신 규제자원을 절약할 수 있는 제재수단을 선호할 것이다. 예를 들어, 리콜 명령(recall)은 규제기관이 기업들에게 문제가 있는 생산품을 자발적으로 거두도록 명령하는 것으로 추가적인 규제자원을 거의 요구하지 않는다. Olson(1996)은 미국의 식품의약품 안전청(Food and Drug Administration)의 행태를 관찰한 결과, 규제자원의 부담이 상대적으로 작은 리콜명령을 고소·고발(prosecution)보다 선호하는 경향이 있음을 발견하였다.

하지만 규제기관이 언제나 규제자원을 절약할 수 있는 제재수단을 사용할 수 있는 것은 아니다. 특히 규제실패 이후에는 강력한 제재수단을 사용하는 경향이 있다. Olson(1996)은 규제기관이 외부 이해관계자로부터 긍정적인 피드백을 구하는 반면 부정적인 피드백을 최소화하려고 노력한다는 외부 신호 모형(external signals model)으로 이를 설명한다. 그에 따르면, 특정 사고로 인하여 규제실패가 주목을 받으면 국민 혹은 소비자들로부터 부정적인 피드백을 받기 마련이며 이는 자칫 의회나 다른 외부자들의 개입을 부추겨 규제기관의 자율성을 해칠 우려가 있다. 따라서 규제기관은 ‘강력한 제재’라는 신호를 국민 혹은 소비자에게 보냄으로써 부정적인 피드백을 최소화하기 위해 애쓴다. 그러나 사회적 관심이 떠난 상황에서는 피규제집단의 부정적인 피드백을 최소화하는 반면 소비자들로부터의 긍정적인 피드백을 얻기 위해 고소·고발보다 리콜명령이라는 제재수단을 빈번히 사용한다. 규제실패 이후 정치적 비용을 고려하여 단기적으로는 규제자원을 강력한 제재에 집중하지만, 이후 제재수단의 변화를 통해 자원 제약의 현실을 고려한다는 점을 시사한다.

셋째, 규제기관이 택할 수 있는 또다른 방법은 처벌을 강화하는 것이다(최병선, 2013: 17~19). 위반행위를 억지(deterrence)하는 방법으로, 추가적인 규제자원을 요하는 적발확률(probability of detection)을 높이는 방식보다는 상대적으로 추가적인 규제자원을 요구하지 않는 처벌강도(level of penalty)를 높이는 방식을 선택하는 경향을 보일 것이다. 적발확률을 높이기 위해서는 자원이 소요되는 적발활동을 해야 하지만, 처벌강도를 높이기 위해서는 규정만 수정하면 되기 때문이다. 하지만 이렇게 도입된 처벌강도의 강화가 과연 규제목표를 달성하는 데에 도움이 될까? 반드시 그렇지 않다. 한편으로는 불순응에 따른 비용을 증가

시켜 피규제집단의 위반행위를 줄이는 데에 도움을 줄 수 있지만, 다른 한편으로는 규제기관의 처벌활동을 위축시킴으로써 위반행위를 적발하기도 어려운 상황을 야기할 수 있다. 처벌강도가 높아진 만큼 적발된 피규제집단의 저항가능성도 커지기 마련이며, 저항가능성이 높아진 만큼 규제기관의 적발된 행위의 위법적 여부를 면밀히 검토해야 한다(최병선, 2013: 18). 이는 추가적인 규제자원을 요구하지만, 자원제약에 처한 규제기관으로서는 적발과 처벌의 빈도를 줄여 대응할 수밖에 없는 처지다. 결국 자원제약으로 선택한 처벌강도의 강화가 오히려 규제기관의 활동을 위축시켜 규제목표 달성을 그르칠 위험이 있다.

3. 비동조화(decoupling)

자원이 부족한 규제기관이 선택할 수 있는 또다른 전략은 비동조화(decoupling)다. 제도주의 관점의 조직이론에서 발전한 개념인 비동조화는 형식적인 행동과 실질적인 행동 간의 분리를 의미한다(Meyer & Rowan, 1977).¹¹⁾ 조직은 제도적 환경(institutional environment)에서 형성된 ‘무엇을 해야 옳고 어떻게 보여야 하는지’에 관한 “합리화된 신화(rationalized myths)”에 적응하도록 압력을 받는다(Meyer & Rowan, 1977: 343). 이 때 외부가 요구하는 조직행동의 변화가 조직의 이익이나 관행, 핵심가치 등과 일치하지 않을 수 있다. 이 경우, 조직은 상징적으로는 합리화된 신화에 맞게 변화를 가장하지만 실제 변화하지 않는 비동조화를 통해 한편으로는 조직생존에 필수적인 외적인 정당성(external legitimacy)을 확보하고 다른 한편으로는 조직의 이익, 관행, 핵심가치를 지킬 수 있게 된다(Bromley & Powell, 2012; Heese et al., 2016; MacLean & Behnam, 2010).

규제기관은 비록 자원부족에 처해 있어 어려움을 겪더라도 정당성 확보를 위해 외적으로는 철저히 규제하고 있음을 보여야 한다. 특히 규제실패 이후 규제기관은 기존의 규제방식에 대한 전반적인 변화를 요구하는 사회적 압력이 거세지만 자원부족으로 실질적인 변화가 어려울 경우에도 외적으로는 변화하고 있다는 믿음을 주어야 한다. 이 때 규제기관은 비

11) 보다 구체적으로 비동조화는 외부압력이 요구하는 행위의 실행(implementation) 여부를 기준으로 policy-practice decoupling과 means-end decoupling으로 세분할 수 있다(Bromley & Powell, 2012; Heese et al., 2016). 전자는 형식적으로 외부요구사항을 받아들이고 실질적으로 집행하지 않는 것을 의미하며, 후자는 조직의 핵심목표와 무관한 사항만을 집행하는 행태다.

동조화 행태를 보일 수 있다. 예를 들어, 규제실패 이후 부서에 대한 재구조화(restructuring)와 기능의 재조정(rearrangement) 등 조직구조의 변화와 규제강화는 빈번히 실행되지만, 규제자원을 추가적으로 요구하는 활동—예를 들어, 단속활동—은 기존과 별반 다르지 않을 수 있다. 달리 말하면, 규제자원을 추가적으로 요구하지 않는 사항만 변화시킬 수 있다.¹²⁾ 또한 규제기관은 규제실패로 사회적으로 주목을 받고 있는 영역에 역량을 집중하는 반면 나머지에 대해서는 소홀히 다루는 ‘선별적 규제 비동조화(selective regulatory decoupling)’를 보일 수 있다.¹³⁾

규제기관이 비동조화를 통해 외부로부터의 정당성을 확보하는 데에 도움을 주는 활동이 표상활동(presentational activities) 혹은 인상관리활동(impression management activities)이다. 조직의 정당성이 결국 인식(perception)에 관한 것이며(MacLean & Behnam, 2010), 이들 활동은 조직에 대한 인식에 중요한 영향을 주는 것으로 알려져 있다. 특히 이러한 활동은 직접적인 업무활동보다 많은 자원을 요구하지 않으면서 조직의 정당성을 높이는 방법으로 주목을 받아왔다(Yeung, 2009). 규제기관은 이러한 활동을 통해 외부로부터 요구되는 사항들을 실행하고 있다는 점을 외부에 강조할 수 있다. 물론 표상활동에 더 많은 자원을 투입하면 그 효과가 더 커지리라는 예상도 가능하다. 일부 조직들이 전담부서를 설치하고 홍보 및 의사소통 분야의 전문성을 보유한 인력을 보강하는 이유다(최성락·함용석, 2014). 하지만 자원 제약 상태에 처해 있는 규제기관이 이러한 추가 자원을 투입하기란 난망하다. 아울러 몇몇 실증연구 결과, 자원투입에 비례하여 효과가 좋아지는 것은 아니다(Yeung, 2009). 오히려 효과를 높이기 위해 일부러 자원투입을 자제하는 경우도 있다(Deacon & Monk, 2001).

자원부족에 대응한 비동조화 행태가 가져오는 결과는 또다른 규제실패다. 규제기관은 비

12) 비록 규제기관에 대한 연구는 아니지만 Edelman(1992)의 연구는 제도적 압력에 대응하여 조직들은 자원을 절약하는 행위만 상징적인 차원에서 실천하는 경향이 있음을 시사한다. 그는 고용평등기회(equal employment opportunity)와 차별철폐조치(affirmative action)에 대한 사회적 요구에 조직들은 자원을 소요하는 관련 부서설치와 인력확보보다는 상대적으로 자원소모가 덜한 관련 규정제정을 실행하는 경향을 보였음을 밝혔다.

13) 선별적 규제 비동조화는 규제대상을 구분하여 규제적용을 달리하는 행태를 의미한다(Heese et al., 2016). Heese et al.(2016)은 병원에 대한 규제기관의 행태를 연구한 결과, 병원의 사기행위에 대한 엄격한 규제를 요구받는 동시에 공동체의 자선진료(charity care)와 의료교육에의 접근성을 원활히 유지하도록 요구받는 규제기관이 공동체에 보다 선의를 베푸는 병원의 사기행위에 대해 선별적으로(selectively) 관대히 처분한 점을 발견하였다.

동조화를 통해 상징적으로만 변화하고 실질적으로 변화하지 않더라도 외부로부터 정당성을 획득할 수 있다. 외부로부터의 정당성 획득여부는 “신뢰와 신의의 논리(logic of confidence and good faith)”에 의존하기 때문에(Meyer & Rowan, 1977: 357), 외부 이해관계자들이 규제기관 내부를 조사하여 문제를 밝혀내지 못하는 한 비동조화는 의심받기 어렵다(Boxenbaum & Jonsson, 2008). 외부 이해관계자들이 규제기관이 요구사항을 적절히 반영하고 있는지를 꾸준한 관심을 가지고 조사할 가능성도 희박할 뿐만 아니라, 조사하더라도 ‘인과관계의 불확정성(causal indeterminacy)’과 ‘정보의 불완전성(informational incompleteness)’으로 인하여 비동조화의 문제를 밝혀내기도 어렵다(Orton & Weick, 1990).¹⁴⁾ 실제 몇몇 연구들은 실행되지 않은 형식적인 변화, 심지어 그에 대한 발언조차 외부로부터의 정당성을 유지하거나 획득하는 데에 도움을 준다고 실증적으로 밝혔다(예를 들어, Fiss & Zajac, 2006; MacLean & Behnam, 2010). 결국 또다른 규제실패가 발생하기까지 비동조화 행태는 지속될 가능성이 크다. 역설적이게도 자원부족 상태에서 정당성을 확보하기 위한 비동조화가 중국에는 규제기관의 정당성의 위기를 가져오게 되는 셈이다(MacLean & Behnam, 2010; Tilcsik, 2010).¹⁵⁾

4. 규제위임과 민간위탁

자원제약에 처한 규제기관은 규제업무를 다른 조직에 맡기려는 유인을 가질 수 있다. 직접적으로 수행하던 업무를 다른 조직에 맡김으로써 규제기관이 감당하던 규제비용을 다른 조직에 전가할 수 있기 때문이다. 이 경우, 규제업무를 이전받은 주체가 누구인지에 따라 크게 규제위임과 민간위탁으로 구분할 수 있다. 규제위임은 규제기관이 하급행정기관, 산하 공공기관 혹은 지방자치단체 등 공공조직에 규제업무를 맡기는 경우를 의미하는 반면, 민간 조직에 맡기는 경우가 민간위탁이다.¹⁶⁾ 규제위임이든 민간위탁이든 규제기관이 소유한 규

14) 인과관계의 불확정성은 규제행태가 규제성과와 어떠한 인과관계에 있는지 명확히 밝히기 어렵다는 것으로 일반적으로 정부성과 측정의 어려움과도 관련된다. 정보의 불완전성은 외부인으로서 조직내부의 정보에 대한 접근성이 한계가 있다는 점을 의미한다.

15) MacLean과 Behnam(2010)은 비동조화 행위가 조직 내부적으로 고착화되면서 외부로부터 발각되고 결국 외적 정당성이 손상될 가능성이 커진다고 밝힌다. 이와는 다르게 Tilcsik(2010)은 비동조화로 인한 상징적인 변화, 예를 들어 인적 구성 변화가 중국에는 비동조화를 잠식하는 원인으로 작용한다고 주장한다.

16) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조에 따르면, 규제업무를 하급행정기관 및 지방자치단체에

제권한의 일부가 수입·수탁기관에 이전되며, 이 때 법령상 명확한 근거가 요구된다.¹⁷⁾

우선, 규제위임에 대하여 살펴보자. 자원계약 처한 규제기관은 규제업무, 특히 규제집행에 관한 업무를 하급행정기관, 산하 공공기관 혹은 지방자치단체 등 공공조직에 위임할 수 있다 (이혜영·최성락, 2009). 규제기관은 규제위임을 통해 자원을 절약할 수 있을 뿐만 아니라 피 규제집단에 보다 근접한 위치에서의 관리·감독을 통해 규제의 효과성도 제고할 수 있다. 하지만 규제위임도 문제를 야기할 우려가 있다. 위임받은 기관 역시 예산, 인력 등의 부족으로 인하여 규제를 실효적으로 집행하기 어려운 가능성이 있기 때문이다. 특히 비재정지원 위임 (unfunded mandate)의 경우 그러한 문제가 더 심각하다고 지적된다(이혜영·최성락, 2009).¹⁸⁾ 비재정지원은 일반적으로 상급기관(higher level of government)이 재원을 제공하지 않고 하급기관에 상품 혹은 서비스를 제공하도록 요구하는 것을 의미한다(Ross, 2018). 자원이 부족한 상황에서 규제위임이 이루어질 경우, 이러한 비재정지원의 가능성이 크다.

다음으로, 자원계약에 처한 규제기관이 민간조직에 규제업무를 맡기는 민간위탁에 대하여 살펴보자. 규제의 민간위탁은 앞서 언급하였듯 규제기관이 가진 권한의 일부를 법적으로 민간조직에게 맡기는 형태다. 물론 현실적으로 정부가 법령상 규제를 만들고 민간조직에 위탁하는 경우보다 업계가 스스로의 행위규칙을 만들어 시행한 후 정부가 법령상 규제로 대체하는 경우가 일반적이다(Töller, 2011). 하지만 규제자원이 제약된 상태에서 규제기관이 민간조직에 규제를 위탁하는 사례도 분명 존재한다. 대표적으로 이하에서 설명할 2014년 세월호 참사 이후 비난받았던 한국선급의 사례다.

민간업체인 한국선급이 해양수산부의 선박검사업무를 법률적으로 대행하게 된 결정적인 이유는 자원부족이었다.¹⁹⁾ 1974년 말 「선박안전법」의 개정(법률 제2744호, 1974.12.31.)을 통해 한국선급(당시 선급협회)로 하여금 정부(당시 교통부)의 선박검사업무를 대행할 수 있는 규정(당시 제7조의 3과 제8조)이 마련되었다. 당시 법률안을 제출한

맡기는 경우에만 ‘위임’ 혹은 ‘위탁’이라는 용어를 사용해야 하며, 민간조직에 맡기는 경우 ‘민간위탁’이라는 용어를 사용해야 한다. 본 연구는 ‘위임’과 ‘위탁’의 구분없이 공공조직에 맡기는 경우를 ‘규제위임’, 민간조직일 경우 ‘민간위탁’이라는 용어를 사용하고자 한다.

17) 우리나라는 「정부조직법」 제6조를 통해 이를 명시하고 있다.

18) 일부는 규제분야에만 적용되는 개념으로 ‘비재정지원 규제(unfunded regulation)’으로 칭하기도 한다 (Roin, 1999: 354).

19) 한국선급은 1960년 해운사들이 출자하여 설립한 비영리 사단법인으로, 제3자의 위치에서 보험 대상 선박을 평가하고자 만들어졌다(황예랑·이완, 2014).

교통부는 그 이유를 크게 두 가지로 설명하였다. 하나는 교통부와 한국선급으로 이원화되어 있던 검사업무를 일원화하여 검사의 효율성은 물론 업자들의 편리를 도모하기 위해서고, 다른 하나는 부처가 검사인력을 확보하기 어려운 현실적인 여건 때문이었다.²⁰⁾ 당시 교통부장관이 국회상임위원회(당시 교통체신위원회)에 출석하여 발언한 법률안 제안설명은 이를 반영한다.

동일선박에 대한 일부 이원적인 검사제도는 이용자에게 크게 불편할 뿐만 아니라 해운관청의 경우에 있어서 보수 등의 이유로 검사공무원의 이직과 유능한 기술자의 취업기피로 검사의 적시성을 기하지 못하고 있으므로 해운관청의 선박검사업무를 검사전문기관인 선급협회에 대행시킴으로써 선박검사의 합리화를 기하는 동시에 일부 이원화된 검사제도를 일원화하고자 하는 것입니다[밑줄 부분은 필자가 강조].²¹⁾

한국선급의 사례에서 보듯, 규제업무의 민간수탁기관은 대개 피규제업체다. 이로 인해, 규제의 민간위탁은 피규제업체가 스스로의 행위를 제약한다는 의미에서 자율규제의 대표적인 형태로 취급되며, ‘위임적 자율규제(delegated self-regulation)’로 불리기도 한다(Bartle & Vass, 2007).²²⁾

규제기관이 피규제업체에 규제를 위탁하는 이유는 자원제약 상태에서 규제기관의 부담을 덜어줄 뿐만 아니라 규제의 효과성도 높일 수 있기 때문이다. 한편으로 피규제업체가 가진 전문성과 지식, 정보가 규제기관보다 우위에 있어서 이를 활용하여야만 효과적인 규제가 가능하며(McCaffrey & Hart, 1998; 최병선, 1992; 현대호, 2010), 다른 한편으로 자원부족 상태에서 직접적인 개입에 따른 비용을 절약하고 민간의 규제자원을 이용하여 규제의 실

20) 이전에도 한국선급은 등록 선박(소위 ‘입급선박’)에 대한 일부 검사(교통부가 담당하는 구명설비, 소방설비, 거주위생설비, 항해용구 이외의 선체기관을 포함한 제시설에 대한 검사)를 담당하고 있었다.

21) 제90회 국회 교통체신위원회회의록 제8호(1974년 10월 28일) p.1.

22) 자율규제라고 해서 정부개입이 전적으로 배제되는 것은 아니며, 규제기관-민간조직 간 역할과 권한의 배분 정도에 따라 다양한 형태로 분류된다(Bartle & Vass, 2007; Scott, 2002; Töller, 2011). 다양한 자율규제의 형태 가운데 규제기관이 기준설정(standard setting)을 담당하고 법적으로 권한을 위탁받은 민간조직이 이를 집행하는 역할을 담당하는 형태가 일반적이다(Scott, 2002). 집행을 담당하는 민간조직의 권한은 통상 위반의 보고와 같이 제한적이지만, 드물게는 기소(prosecution) 혹은 허가취소와 같이 막강한 공식적인 권한을 보유한 경우도 있다(Scott, 2002: 71).

효성을 높일 수 있기 때문이다(최병선, 1992; Baggott, 1989; Short & Toffel, 2010). 이익을 얻는 것은 규제기관만이 아니다. 피규제업체도 이를 통해 (1) 규제기관의 직접적이고 강력한 규제를 회피하고, (2) 사회적 책임을 다하는 인상을 주어 외적 정당성을 확보하며, (3) 업체의 이미지와 평판 유지 등 공동이익을 유지하는 수단으로 활용할 수 있다(Baggott, 1989; Haines, 2009; Scott, 2001; Short & Toffel, 2010). 규제를 위탁받은 피규제업체는 자신들이 규제업무를 담당해도 규제가 효과적으로 작동한다는 점을 증명하여야 이러한 이점을 지속적으로 누릴 수 있기 때문에 규제를 효과적으로 집행할 유인을 갖는다. 아울러 사회적 비난과 압력, 평판보호를 위한 업계 내부에서의 상호 감시 등 비공식적인 메카니즘도 피규제업체로 하여금 위탁받은 규제를 철저히 집행하도록 이끌기도 한다(Potoski & Prakash, 2011).

하지만 규제의 민간위탁도 규제실패의 가능성을 내포하는 다른 형태와 마찬가지로. 우선 자율규제가 일반적으로 갖는 이해상충(conflict of interests)의 문제가 근본적인 한계다(이창원·임재진, 2014). 앞서 지적한 대로 규제를 위탁받은 자율규제기관은 업계의 공동이익을 보호하기 위해 철저히 감시할 유인도 갖지만, 동시에 업계 개별기업들의 이윤도 보호해야 한다. 더구나 일부 자율규제기관은 업체로부터 자금으로 운영되며 업체와 강한 인적네트워크를 형성하고 있다. 이러한 상황에서 자율규제기관이 규제를 엄격히 적용하기란 난감할 것이다. 예컨대, 세월호 참사에서 드러났듯이, 선박검사업무를 위임받은 한국선급과 선박운항관리업무를 위임받은 한국해운조합이 철저한 규제집행에 실패한 사실(감사원, 2014)이 부분적으로 이를 뒷받침한다.

실례로, 앞서 보았듯 자원계약으로 정부의 선박검사업무를 민간업체인 한국선급에 맡기는 데에 따르는 이해상충으로 인한 규제실패의 위험은 애초 규제기관이 제출한 민간위탁안에 대한 국회상임위원회 심의과정에서도 제기되었다. 제기된 문제는 “비공무원의 선박검사에서 야기될 수 있는 부정 내지는 부실검사”의 가능성으로, 해운사들의 출자로 만들어진 한국선급이 그들이 운영하는 선박을 제대로 검사할 수 있겠는가라는 의문이었다.²³⁾ 당시 교통부장관은 한국선급에 대한 철저한 감독을 통해 부실검사를 사전에 방지하도록 하겠다고 대응하였지만,²⁴⁾ 구체적으로 어떻게 감독이 이루어졌는지에 관한 자료는 없다. 다만 해당

23) 교통체신위원회 선박안전법중개정법률안 심사보고서(1974년 11월 30일), p.5-6.

24) 교통체신위원회 선박안전법중개정법률안 심사보고서(1974년 11월 30일), p.6.

법률안에 대한 국회본회의회의록에 따르면, 한국선급의 부실검사 우려에 대한 사전 방지대책은 “선박검사업무를 대행하는 선급협회의 직원은 형법의 적용에 있어 공무원”으로 보는 정도, 즉 처벌강화를 통한 사전적인 억제효과(deterrence effect)에 의존한 방식이 주가 된 듯하다.²⁵⁾

규제의 민간위탁이 규제실패의 가능성을 내포하는 이유가 단지 이해관계의 충돌에만 있는 것은 아니다. 규제를 위탁받은 민간조직 역시 규제기관이 처한 자원제약의 문제로 철저히 규제를 집행하는 데에 어려움을 겪을 수 있다. 우리나라 민간위탁 규제의 실태를 조사한 한 연구(김신 외, 2015: 10)에 따르면, 규제를 위탁받은 민간조직도 “현실적인 비용, 인력 등의 한계를 이유로 관행적이고 형식적인 점검”을 하는 경우가 있었으며 심지어 재위임하는 경우도 있었다. 특히, 규제를 위탁받은 민간조직은 정부의 관리감독 대상으로 규제집행비용에 대해서도 정부가 정해놓은 규칙을 따라야 하는데, 이 비용이 현실화되지 못해 집행이 형식화될 우려가 있다. 예를 들어, 「선박안전법」에 근거한 「선박의 검사 등에 관한 수수료 규칙」은 선박검사업무 대행기관인 한국선급이 받는 수수료를 정해 놓았다. 이 때 수수료가 선박검사업무를 수행하기에 낮다면, 한국선급은 검사를 철저히 할 유인이 줄어들게 된다.

민간위탁된 규제가 효과적으로 작동하기 위해서는 다양한 조건들이 충족되어야 한다. 선행연구들이 공통적으로 제시하는 조건 가운데 하나는 민간수탁기관에 대한 정부의 강력한 제재가 뒷받침되어야 한다는 것이다(Haines, 2009; Potoski & Prakash, 2011). 강력한 제재수단의 존재 자체보다는 실제로 정부 규제기관의 “커다란 몽둥이의 위협이 신뢰할 만한 것(credible threat of the big stick)”(Scott, 2003: 205)이라는 믿음을 민간수탁기관에 심어주어야 함을 의미한다. 이는 우리나라 일부 사례에서 드러난 민간수탁기관과 정부 규제기관 간 인적네트워크를 중심으로 한 긴밀한 유착관계가 해소되어야 함을 동시에 시사한다(이창원·임재진, 2014). 더불어, 민간수탁기관에 대한 정교한 관리체계도 갖추어져야 한다. 예를 들어, Parker(1999)는 호주의 소비자보호 및 독과점 규제기관인 Australian Competition and Consumer Commission에 대한 사례연구에서 기업들이 규제준수 프로그램(compliance programmes)과 감사(compliance audit) 등 자율규제체제를 만들고 헌신적으로 규제를 준수(commitment to compliance)하도록 만드는 데에 있어 규제기관의 역

25) 제90회 국회회의록 제15호(1974년 12월 1일), p.53.

할을 두 가지 제시한다(p.217). 첫째, 피규제집단의 규제준수에 관한 전문성(compliance professionalism)을 배가하여 스스로 규제준수 프로그램을 숙고하여 실행할 수 있는 역량을 만들어 준다. 둘째, 규제기관의 자원을 피규제집단의 순응노력에 관한 “메타평가(meta-evaluation)”에 집중하여 피규제집단의 책임성을 높인다.²⁶⁾

정리하면, 자원제약 상태에서 규제기관이 선택한 민간위탁 자체가 규제실패로 이어지는 것은 아니다. 그보다는 민간위탁 실시하기에 적합한 규제체계가 설계되지 않은 채 진행된 규제의 민간위탁이 규제실패로 이어진다는 것이 보다 정확한 이야기이다.

IV. 결론

자원제약에 대한 규제기관의 대응 행태는 규제의 효과성 측면에서 중요한 이슈임에도 불구하고 체계적인 연구가 부족하다. 이러한 배경 하에 본 연구는 규제이론과 조직이론에 기반한 선행연구를 검토하여 자원제약에 대한 규제기관의 대응 행태를 시론적으로 제시하였다. 본 연구가 제시한 규제과정상의 지연과 피규제집단에 대한 의존 행태, 감시활동 감소, 제재수단 변화, 처벌강화 등 집행방식의 변화, 비동조화, 규제위임과 민간위탁 등의 행태는 공통적으로 규제실패의 위험을 내포한다. 물론 이러한 행태가 반드시 규제실패로 이어지는 것은 아니며, 규제실패를 야기하는 다양한 원인 가운데 하나에 불과하다. 이는 제시한 행태 자체를 문제로 치부하기에는 무리가 있음을 의미한다. 오히려 이러한 행태는 자원제약에 처한 규제기관으로서는 불가피하게 선택할(혹은 나타낼) 수밖에 없는 지극히 정상적인 행태이다. 문제는 현실적인 규제자원의 제약을 고려하지 않은 채, 규제기관이 이상적으로 행동하고 그들이 담당하는 규제가 효과적으로 작동하기를 기대하는 데에 있다.

그렇다고 본 연구가 ‘규제기관의 인력과 예산을 늘리자’고 주장하는 것은 절대 아니다. 어느 조직과 마찬가지로 규제기관이 활용할 수 있는 자원은 한정될 수밖에 없는 것이 현실이다. 더불어 보유한 규제자원을 효과적으로 사용하고 있다는 근거도 없이 무분별하게 지원을

26) 메타평가의 의미는 다양하게 해석될 수 있지만, 여기서의 메타평가는 “평가에 대한 평가(evaluation of evaluations)”의 의미이다(노화준, 2007: 48). 다시 말해, 기업이 스스로의 규제준수에 관한 평가하는 과정을 규제기관이 평가하는 것을 의미한다(Parker, 1999: 237).

늘리는 것은 되려 규제기관의 x-비효율성(x-inefficiency)을 증가시킬 우려도 존재한다. 설령 자원을 늘린다해도 규제의 효과성이 높아지리라는 보장도 없다.

본 연구가 제안하고자 하는 핵심은 자원제약 상태에서 규제기관이 보일 행태를 고려하여 규제의 효과성을 보다 담보할 수 있는 규제체계를 설계할 필요가 있다는 것이다. 앞서 언급하였듯 자원제약 하에서의 행태가 불가피하다면, 이러한 행태가 규제실패로 연결되는 메카니즘을 고려한 규제체계 설계가 현실적으로 보다 중요하다. 예를 들어, 본문에 제시한 대로 자원제약 하에 규제의 민간위탁이 규제기관으로서는 부득이한 선택임을 인지한다면 민간위탁이 제대로 작동하기 위한 민간수탁기관에 대한 정교한 관리체계를 마련하는 것이 보다 중요할 것이다. 또다른 예로, 자원제약 하에서 규제기관의 비동조화 행태가 고착화되어 규제실패로 연결되지 않도록 투명한 규제정보 공개 등의 보완적인 제도마련이 필요할 것이다.

자원제약을 고려한 효과적인 규제체계 설계를 위해서는 규제기관의 행태에 대한 보다 정교한 연구가 필요하다. 본 연구 이를 위한 기초적인 이론적 분석틀을 마련하는 데에 기여할 것으로 판단한다. 다만 본 연구가 제시한 규제기관의 행태는 이론-실증의 반복적인(iterative) 연구를 통해 지속적으로 보완·검증되어야 할 것이다. 이외에도 본 연구는 향후 연구를 통해 보완되어야 할 여러 한계를 가진다. 대표적으로 두 가지 한계만을 설명하면 다음과 같다. 우선 규제자원의 개념에 관해서다. 본 연구가 사용한 규제자원의 개념은 일반적인 조직에 적용되는 자원 개념과 동일하며, 자원의 사용 주체가 규제기관이라는 점에서 별도의 용어를 사용하였다. 하지만 일반적인 조직과 비교하여 규제기관이 갖는 고유 특성을 반영하여 규제자원의 개념을 보다 특정할 필요가 있다.²⁷⁾ 다음으로 제시한 행태에 대한 편향이다. 본 연구는 규제기관의 소극적인 행태에 주목했지만, 실제 어떤 조직이든 활용할 수 있는 자원은 제약되어 있으며 주어진 자원을 효율적으로 이용하기 위해 적극적으로 노력하기도 한다. 인적자원관리를 포함한 조직자원관리(organizational resource management), 조직기능 및 구조 재조정 등이 대표적인 예다. 이러한 적극적인 행태에 대한 향후 연구는 자원제약에 대응한 규제기관의 행태에 관한 논의를 보다 풍부히 하는 데에 도움을 줄 것이다.

27) 최병선(2014)의 연구가 '규제자원'이라는 용어 대신 '규제집행자원'으로 특정한 것처럼 규제기관의 자원을 보다 세분화하면 향후 관련 연구의 정교화에 도움이 될 것이다.

참고문헌

- Axelrod, Robert. (2006). *The Evolution of Cooperation*. Basic Books.
- Ayres, Ian & John Braithwaite. (1991). Tripartism: Regulatory Capture and Empowerment. *Law & Social Inquiry* 16(3): 435-496.
- _____. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. NY: Oxford University Press.
- Baggott, Rob. (1989). Regulatory Reform in Britain: the Changing Face of Self-regulation. *Public Administration* 67(4): 435-454.
- Bardach, Eugene & Robert A. Kagan. (2006). *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. NJ: Transaction Publishers.
- Bartle, Ian & Peter Vass. (2007). Self-regulation within the Regulatory State: Towards a New Regulatory Paradigm? *Public Administration* 85(4): 885-905.
- Bernstein, Marver. (1955). *Regulating Business by Independent Commission*. NJ: Princeton University Press.
- Berry, William. (1979). Utility Regulation in the States: The Policy Effects of Professionalism and Salience to the Consumer. *American Journal of Political Science* 23(2): 263-277.
- Birdthistle, William A. and M. Todd Henderson. (2013). Becoming a Fifth Branch. *Cornell Law Review* 99: 1-70.
- Black, Julia. (1997). *Rules and Regulators*. Clarendon Press.
- _____. (2006). Managing Regulatory Risks and Defining the Parameters of Blame: A Focus on the Australian Prudential Regulation Authority. *Law & Policy* 28(1): 1-30.
- Bolton, Alexander, Rachel Augustine Potter, & Sharece Thrower. (2015). Organizational Capacity, Regulatory Review, and the Limits of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organization* 32(2): 242-271.
- Boxenbaum, Eva & Stefan Jonsson (2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling.

- pp.78-97. in Greenwood et. al. (eds). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. SAGE Publications.
- Bozeman, Barry (1993). A Theory of Government “Red Tape”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 3(3): 273-303.
- Bromley, Patricia & Walter W. Powell. (2012). From Smoke and Mirrors to Walking the Talk: Decoupling in the Contemporary World. *The Academy of Management Annals* 6(1): 483-530.
- Carpenter, Daniel. (2014). Detecting and Measuring Capture. pp.57-68. in Daniel Carpenter & David A. Moss (eds.). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. NY: Cambridge University Press.
- Coen, David. (2005). Business-Regulatory Relations: Learning to Play Regulatory Games in European Utility Markets. *Governance*, 18(3), 375-398.
- Council for Evidence-Based Psychiatry. (2014). Regulator Funded by Industry. (<http://cepuk.org/unrecognised-facts/regulator-funded-by-industry/>) (최종 접속일: 2018.12.1.).
- Deacon, David. & Wendy Monk. (2001). Quangos and the Communications Dependent Society. *European Journal of Communication* 16(1): 25-49.
- Deephouse, David L. & Mark Suchman. (2008). Legitimacy in Organizational Institutionalism. pp.49-77. in Royston Greenwood et. al. (eds.). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. SAGE Publications.
- Edelman, Lauren B. (1992). Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Rights Law. *American Journal of Sociology* 97(6): 1531-1576.
- Estache, Antonio. (1997). Designing Regulatory Institutions for Infrastructure: Lessons from Argentina. *Public Policy for the Private Sector* 114. The World Bank Group.
- Fiss, Peer C. & Edward J. Zajac. (2006). The Symbolic Management of Strategic Change: Sensegiving Via Framing and Decoupling. *Academy of Management*

- Journal* 49(6): 1173–1193.
- Garvie, Devon & Andrew Keeler. (1994). Incomplete Enforcement with Endogenous Regulatory Choice. *Journal of Public Economics* 55(1): 141–162.
- Gunningham, Neil, Peter Grabosky, & Darren Sinclair. (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gunningham, Neil & Darren Sinclair. (2017). Smart Regulation. pp.133–148. in Peter Drahos (ed.). *Regulatory Theory: Foundations and Applications*. Australian National University Press.
- Haines, Fiona. (2009). Regulatory Failures and Regulatory Solutions: A Characteristic Analysis of the Aftermath of Disaster. *Law & Social Inquiry* 34(1): 31–60.
- Heese, Jonas, Ranjani Krishnan, & Frank Moers. (2016). Selective Regulator Decoupling and Organizations' Strategic Responses. *Academy of Management Journal*, 59(6): 2178–2204.
- Huber, John D. & Nolan McCarty. (2004). Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform. *American Political Science Review* 98(3): 481–494.
- Joskow, Paul L. & Roger C. Noll. (1983). Regulation in Theory and Practice: An Overview. in Gary Fromm. (ed.). *Studies in Public Regulation*. pp. 1–65. MA: MIT Press.
- Lee, Soo-Young & Andrew B. Whitford. (2013). Assessing the Effects of Organizational Resources on Public Agency Performance: Evidence from the US Federal Government. *Journal of Public Administration Research & Theory* 23(3): 687–712.
- MacLean, Tammy L. & Michael Behnam. (2010). The Dangers of Decoupling: The Relationship between Compliance Programs, Legitimacy Perceptions, and Institutionalized Misconduct. *Academy of Management Journal* 53(6): 1499–1520.
- Majone, Giandomenico. (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.

- McCaffrey, David P. & David W. Hart. (1998). *Wall Street Policies Itself: How Securities Firms Manage the Legal Hazards of Competitive Pressures*. NY: Oxford University Press.
- Meyer, John W. & Brian Rowan. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology* 83(2): 340–363.
- Oh, Youngsoo. (1995). Surveillance or Punishment? A Second-Best Theory of Pollution Regulation. *International Economic Journal* 9(3): 89–101.
- Olson, Mary. (1996). Substitution in Regulatory Agencies: FDA Enforcement Alternatives. *Journal of Law, Economics, & Organization* 12(2): 376–407.
- Orton, J. Douglas & Karl E. Weick. (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review* 15(2): 203–223.
- Parker, Christine. (1999). Compliance Professionalism and Regulatory Community: The Australian Trade Practices Regime. *Journal of Law and Society* 26(2): 215–239.
- Pfeffer, Jeffrey & Gerald R. Salancik. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. NY: Harper & Row.
- Potoski, Matthew & Aseem Prakash. 2011. Voluntary Programs, Compliance and the Regulation Dilemma. in David Levi-Faur(ed.). *Handbook on the Politics of Regulation*. pp. 84–95. MA: Edward Elgar Publishing.
- Roin, Julie. (1999). Reconceptualizing Unfunded Mandates and Other Regulations. *Northwestern University Law Review* 93(2): 351–387.
- Ross, Justin M. (2018). Unfunded Mandates and Fiscal Structure: Empirical Evidence from a Synthetic Control Model. *Public Administration Review* 78(1): 92–103.
- Rothstein, Henry, Rhil Irving, Terry Walden, & Roger Yearsley. (2006). The Risks of Risk-based Regulation: Insights from the Environmental Policy Domain. *Environment International* 32: 1056–1065.

- Scharfman, Jason. (2009). The Madoff Identity: A New Operational Due Diligence Paradigm in a Post-Madoff World. Corgentum Consulting LLC.
- Schrefler, Lorna. (2010). The Usage of Scientific Knowledge by Independent Regulatory Agencies. *Governance* 23(2): 309-330.
- Scott, Colin. (2001). Analysing Regulatory Space: Fragmented Resources and Institutional Design. *Public Law*(Summer): 329-353.
- _____. (2002). Private Regulation of the Public Sector: a Neglected Facet of Contemporary Governance. *Journal of Law and Society* 29(1): 56-76.
- _____. (2003). Speaking Softly Without Big Sticks: Meta-Regulation and Public Sector Audit. *Law & Policy* 25(3): 203-219.
- Shamsie, Jamal & Michael J. Mannor. (2013). Looking Inside the Dream Team: Probing Into the Contributions of Tacit Knowledge as an Organizational Resource. *Organization Science* 24(2): 513-529.
- Short, Jodi L. & Michael W. Toffel. (2007). Coerced Confessions: Self-Policing in the Shadow of the Regulator. *The Journal of Law, Economics, & Organization* 24(1): 45-71.
- _____. (2010). Making Self-Regulation More than Merely Symbolic: The Critical Role of the Legal Environment. *Administrative Science Quarterly* 55(3): 361-396.
- Sinclair, Darren. (1997). Self-Regulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies. *Law & Policy* 19(4): 529-559.
- Suchman, Mark C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review* 20(3): 571-610.
- Tilcsik, András. (2010). From Ritual to Reality: Demography, Ideology, and Decoupling in a Post-Communist Government Agency. *Academy of Management Journal* 53(6): 1474-1498.
- Töller, Annette Elisabeth. (2011). Voluntary Approaches to Regulation: Patterns, Causes, and Effects. in David Levi-Faur(ed.). *Handbook on the Politics of*

- Regulation*. pp. 499-510. MA: Edward Elgar Publishing.
- Welborn, David M. (1977). *Governance of Federal Regulatory Agencies*. Knoxville: The University of Tennessee Press.
- Yeung, Karen. (2009). Presentational Management and the Pursuit of Regulatory Legitimacy: A Comparative Study of Competition and Consumer Agencies in the United Kingdom and Australia. *Public Administration* 87(2): 274-294.
- 감사원. (2014). 세월호 침몰사고 대응실태: 감사진행상황. 7월 8일.
- 김승남. (2015). 한국선급, 해피아 여전. 국정감사 보도자료. 1월 26일자.
- 김신 외. (2015). 민간위탁 규제 정상화 방안 연구. 미래사회 협동연구총서 15-12-01. 경제·인문사회연구회.
- 김용우. (2010). 정부규제와 규제행정. 서울: 대영문화사.
- 노화준. (2007). 정책평가론. 서울: 법문사.
- 윤석만. (2017). 대학생 고민 1위는 취업, 희망 직업은 공무원·교사. 중앙일보 12월 13일자.
- 이창원·임재진. (2014). 규제자원 제약 하에서 규제강화의 악순환 가능성에 관한 연구. 한국공공관리학회보 28(3): 1-23.
- 이혜영·최성락. (2008). 규제 집행에 있어서 지방정부로의 비재정지원 위임에 관한 연구. 지방정부연구 12(4): 75-94.
- 정정길·정준금. (2013). 정책과 제도변화의 시차적 요소. 행정논총 41(2): 177-202.
- 최병선. (1992). 정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제. 서울: 법문사.
- _____. (2013). 규제의 목표, 수단, 자원의 관계에 대한 연구. 규제연구 22(2): 3-34.
- _____. (2014). 세월호 참사 이후 규제개혁의 진로. 한국행정포럼 145: 10-13.
- 최성락·함용석. (2014). 정부 부처의 홍보 조직구조가 홍보 활동에 미치는 영향 분석. 한국자치행정학보 28(1): 159-175.
- 현대호. (2010). 자율규제 확대를 위한 법제개선 연구(II). 한국법제연구원. 연구보고 2010-04.
- 황예랑·이완. (2014). 돈만 좇은 '탐욕의 운항'. 한겨레21. 제1009호.

교통체신위원회 선박안전법중개정법률안 심사보고서(1974년 11월 30일)

제90회 국회 교통체신위원회회의록 제8호(1974년 10월 28일)

제90회 국회회의록 제15호(1974년 12월 1일)

「선박안전법」

「선박의 검사 등에 관한 수수료규칙」

「여객선 운항관리규칙」

「정부조직법」

「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」

An Exploratory Study on Regulatory Agencies' Behaviors Responding to Regulatory Resource Constraints

Im, Jae-Jin

Regulatory agencies' response to resource constraints is an important issue in terms of regulatory effectiveness, but systematic research is lacking. As an effort to overcome this limitation, this study was to explore behaviors of regulatory agencies in response to resource constraints. Reviewing the precedent studies based on regulatory and organizational theories, the study suggested the potential behaviors of regulatory agencies under resource constraints: changes in regulatory processes, changes in enforcement methods, decoupling, and regulatory delegation and contracting-out. The study also discussed the realistic explanations of the response behaviors partly through the case of marine transportation regulation, and explained the problems that the regulatory agency's behaviors could bring about. Based on the findings, the study suggested that the regulatory framework should be designed to ensure the effectiveness of the regulatory system in consideration of the regulatory agencies' behaviors under resource constraints. The study is expected to contribute to developing a theoretical analysis framework ultimately for an empirical study in the future.

Key words: regulatory resources, regulatory agencies, response behaviors

