

규제연구 제21권 제1호 2012년 6월

경제적 규제와 사회적 규제의 비차별성에 대한 연구

김 태 윤*

본 논문은 “경제적 규제와 사회적 규제 간에 특별한 차별성이 존재하지는 않는다”는 주제의식하에서, 기존의 분류개념으로는 사회적 규제와 경제적 규제 간의 본질적인 차이를 분석적으로 확인할 수 없음을 입증하고자 하였다. 전통적인 이원론적 분류가 특히 정부의 주요한 정책과정인 규제개혁 과정에도 그 영향을 미치고 있어 이러한 기존의 분류의 무의미성을 드러내야 할 다소 시급한 필요성이 있었다. 분석은 규제의 표방된(stated) 목적이나 기대가 아니라, 실질적인(actual) 효과 내지는 결과에 주목하는 Stigler의 관점에 입각하였다. 연구 결과, 사회적 규제의 목적, 규제대상, 규제자, 대상 산업, 규제자 네트워크 등이 경제적 규제의 그것과 특별한 차이가 없음이 드러났다. 즉 사회적 규제도 규제이원론의 경제적 규제와 마찬가지로 특정산업에 절대적인 영향을 미치며, 포획의 가능성도 상당한 반면, 경제적 규제 역시 규제이원론의 사회적 규제의 속성인 피규제자의 광범위함, 복잡다단한 규제가버넌스와 복잡한 이해관계 등을 수반한다는 것이다. 따라서 사회적 규제와 경제적 규제의 차별성에 기반을 둔 규제에 대한 연구나 정책담론은 오류로 귀결될 가능성이 있다.

핵심용어: 경제적 규제, 사회적 규제, 규제분류, 규제이원론, 규제개혁

* 한양대학교 행정학과, 서울시 성동구 왕십리로 222(tykim1004@hanyang.ac.kr)

** 이 논문은 2012년 한양대학교 교내연구비 지원으로 연구되었음(HY-2012-G).

접수일: 3/14, 게재확정일: 5/29

I. 서론

규제는 일반적으로 경제적 규제와 사회적 규제로 분류된다.¹⁾ 상식적으로나 직관적으로 일응 타당해 보이는 이 분류는 문헌이나 실무에서 보편적으로 활용되고 있다.²⁾ 그러나 경제적 규제와 사회적 규제의 차별성이 과연 확실한지를 직접적으로 검토하는 문헌은 그리 많지 않다.³⁾ 게다가 이론과는 별개로 규제정책 실무 차원에서 경제적 규제와 사회적 규제의 분류로 인한 많은 오해들이 증폭되어 현실화되고 있기도 하다.

그러나 소위 이러한 차별성은 이론적으로 보면 매우 일차원적이며, 지나치게 형식적인 것이라는 것이 본 논문의 문제의식이다. 예를 들어 대표적인 경제적 규제의 하나인 진입규제의 경우, 특정 기업들에만 해당되어 규제대상의 수가 적다는 것이 일반적인 주장이지만 실제로는 수많은 불특정 잠재기업들의 진입을 저해하기 때문에 피규제자가 오히려 매우 광범위하며 그 수도 대단히 많은 것으로 보인다. 또한 경제적 규제의 가격규제와 사회적 규제의 소비자보호규제의 목표는 공히 소비자보호로서, 실제로는 같다고 볼 수 있다.

본 논문은 규제를 경제적 규제와 사회적 규제로 일반적으로 분류하는 규제이원론이 분석적으로나 실무적으로 타당하지 않음을 보이고자 한다. 이를 위하여 우선 다음 장에서 우리나라에서의 경제적·사회적 규제 분류의 활용 실태를 살펴보고, III장에서는 규제이원론을

-
- 1) 경제적 규제와 사회적 규제의 표기 역시 경제규제, 사회규제 등 몇 가지 방식이 있는 것으로 보인다. 본고에서는 기존 문헌에서 규제이원론 및 이와 유사한 입장에서 분류한 두 개념을 “경제적 규제”와 “사회적 규제”로 통일하여 표기하고자 한다.
 - 2) 일례로 Salamon(2002)은 경제적 규제와 사회적 규제의 구분이 분명하지는 않고 다소 중첩되어 있기는 하지만 정책수단으로의 차별성은 분명하다고 보았다.
 - 3) 최병선(2009)은 규제를 경제적 규제와 사회적 규제로 분류하는 정통적인 방식은 여러 장점이 있지만 정책수단의 비교연구에는 적합하지 않은 면이 있다는 문제의식 하에 양 규제영역에서 통합적으로 사용될 수 있는 규제수단과 방식의 재분류를 시도한 바 있다.

중심으로 한 경제적·사회적 규제 분류에 대한 문헌검토를 한다. 이러한 토대 위에서 IV장에서는 Stigler(1971)의 관점에 입각하여 사회적 규제의 본질적 속성을 음미한 후 경제적·사회적 규제의 차별성의 모호함을 드러낼 것이다. 마지막으로 V장에서는 규제분류의 대안을 예시적으로 제시한 후, 결론을 맺고자 한다.

II. 경제적·사회적 규제 분류의 활용 실태

1. 분석의 차원

규제의 효과를 측정하는 경제학적 모델링에서는 경제적 규제와 사회적 규제를 구분하는 경향이 있다. 대표적인 문헌으로 Hahn & Hird(1991)의 ‘부분균형모델’은 경제적 규제의 영향 분석과 사회적 규제의 영향분석을 구분하여 규제 혹은 규제완화의 효과를 측정하는 방법론을 제시하고 있다.⁴⁾

그러나 모델링의 제약 때문에 규제이원론을 채택하고 있지 않은 연구도 상당수 있다. Crain & Hopkins(2010)는 연방규제의 총비용을 경제규제와 환경규제, OSHHS(Occupational Safety and Health, and Homeland Security), 납세순응으로 구분하여 추정하고 있다.⁵⁾ 이 연구에서는 OECD의 재화시장 규제지수를 이용하여 규제비용을 추정하였다. 또한 Hopkins(1998)는 규제를 환경 및 위험 교육 규제, 가격 및 진입 제한 규제, 서류작업 규제로 구분하여, 기업의 유형과 규모에 따른 규제비용을 추정하였다. 우리나라에서도 삼성경제연구소(2008)가 경제 규제를 시장규제, 행정조사, 납세순응으로 구분하여 비용을 추정한 바 있다.⁶⁾

4) 시장 개방의 효과분석 등 계량경제적인 실증분석의 대부분이 경제적 규제를 대상으로 하였다. 경제적 규제의 효과를 측정하기 위하여 널리 사용되는 방법은 규제변화 이전과 이후의 시점에서 산업에서의 수요와 공급의 특성을 기초로 한 모델을 설정하고 이를 계량경제적으로 분석하는 것이다. 한편, 사회적 규제의 영향을 측정하기 위해서 지출연구(expenditure studies), 엔지니어링 분석(engineering analysis), 프로그래밍 기법(mathematical programming techniques), 계량경제학적인 과정(econometric procedures), 개인에 대한 설문조사(surveys) 등의 다양한 방법이 사용되고 있다(하병기, 1999, pp.45-50).

5) 이 연구는 Hopkins(1995)에 의해 시작되어 Crain & Hopkins(2001), Crain(2005)의 연구가 이루어졌고, 2005년도 연구에서는 OECD의 지수를 이용하여 규제비용을 추정하였다.

6) 시장규제는 가격, 생산량, 시장진입에 대한 통제와 간섭을 통해 경쟁을 제한하여 민간의 부담을 발생하는 것으로 보고, 행정조사부담은 기업이 정부규제에 따른 정보제공 의무에 순응하는 데 소요되는 시간과 비용을

정리하면, 규제의 효과를 측정하는 분석 등에 있어 문헌의 경향은 연구의 수행을 위한 도구적 목적으로 규제이원론을 받아들이는 듯하나, 연구의 목적이나 자료의 제약 등 때문에 이원론과는 다른 분류도 많이 활용하고 있다.

2. 규제개혁의 차원

규제개혁 개념이 제대로 정립되지도 않았던 시점에 최병선(1992, pp.627-628)은 규제완화라는 말을 쓰거나 규제완화에 대하여 논의할 때 경제적 규제와 사회적 규제의 구분은 대단히 중요하다고 보았다. 미국과 같은 선진국에 있어서는 삶의 질 향상, 인권과 재산권의 존중 등과 긴밀하게 관련되는 사회적 규제가 이미 상당한 수준에 도달해 있었기 때문에 경제적 규제와 사회적 규제를 구분함이 없이 정부규제의 완화를 논의할 수도 있지만, 당시 비로소 민주화 길목의 초엽에 들어선 우리나라에서 사회적 규제는 강화되어야 할 대상이지 완화되어야 할 대상이 아니라는 것이다. 또한 최병선(1993)은 경제적 규제는 그것이 어떠한 목적에서 무엇을 대상으로 이루어지든 거의 예외 없이 시장경쟁을 제약하고 그 결과 소비자이익을 해치고 있는 규제들이기 때문에 소비자의 입장에서는 경제적 규제를 완화하면 이득이 생기면서도 불구하고 일반국민은 규제완화가 거래질서의 문란과 기업의 비윤리적 이윤추구를 조장함으로써 소비자의 이익을 해치게 될 것으로만 생각하여 규제완화에 의구심을 갖는 경향을 지적하였다. 즉 최병선(1992, 1993)은 사회적 규제가 전반적으로 아직 착근하지 못한 당시의 상황에서 규제개혁의 주요 대상은 경제적 규제이어야 함을 강조하기 위하여 규제이원론을 적극적으로 받아들였다고 볼 수 있다. 강신일·최병선(1993) 역시 같은 입장이었다. 한편 김용우(1998)는 탈규제가 주로 교통, 통신, 금융, 보험 등 경제적 문제에 한정하여 추진되고 있는 반면, 규제강화는 거의 모든 부문을 대상으로 한 환경, 보건 및 소비자의 문제의 해결을 모색하고 있다고 보았다. 하연섭(2009)도 유사한 입장에서 환경보호와 산림보호 등과 같이 ‘공유자원의 비극’이 발생할 수 있는 영역에서는 정부가 여전히 중요한 역할을 수행해야 할 필요도 있다고 보았다. 반면 경제적 규제와 사회적 규제를 구분하는 등 규제영역과 개별규제별로 필요한 규제와 불필요한 규제를 구분하고 집행가능한 규제와 집행불가능한 규제를 구분하며,

의미하는 반면, 납세순응비용(Tax Compliance)은 기장, 세금보고 등 조세 관련 규제를 이행하기 위해 납세자가 부담하는 조세부담 이외의 지출을 의미한다고 한다(삼성경제연구소, 2008).

규제 순응도를 높이는 규제의 합리화 작업이 필요하다는 좀 더 실용적인 접근(홍완식, 2008)도 있다.

정리하면, 경제적 규제는 규제완화나 규제철폐의 대상이지만, 사회적 규제는 그 예외가 되어야 하며 오히려 강화할 필요가 있을 수도 있지만 기존의 사회적 규제의 합리화도 필요하다는 것이 대부분의 문헌의 입장이다. 그 논의의 전개 과정에서 대부분의 문헌은 경제적 규제와 사회적 규제의 분류를 당연한 것으로 받아들이고 있다.

3. 규제가버넌스 및 규제행정의 차원

미국 연방정부에서는 경제적 규제는 독립규제위원회가, 사회적 규제는 행정부에 속한 부처의 내부조직 또는 산하기관이 규제권한을 보유하는 경향이 있다. 19세기 말부터 설립되기 시작한 경제적 규제 담당 기관들은 독립규제위원회의 형태를 가져, 기관장은 비록 대통령이 임명하긴 했지만 대통령의 임기보다 긴 임기를 가졌고 대통령이 이들에 대한 해임권을 가지고 있지 않아 사실상 대통령의 통제권 밖에 있는 존재였다. 반면, 1960년대 후반부터 설립된 사회적 규제 기관들은 부처조직처럼 대통령에게 직접적으로 보고를 하거나 부처 내 조직으로 설치되었다(Vocino, 1995).⁷⁾

한편, 경제적 규제와 사회적 규제를 분리하는 관례는 우리나라 규제행정의 실무에도 일관되게 유지되고 있다. 우리나라 규제행정을 관장하고 있는 규제개혁위원회 역시 예외는 아니다. 규제개혁위원회의 법정 분과위원회는 경제분과위원회와 사회행정분과위원회의 두 개로 구성되어 있다. 또한 규제개혁위원회의 ‘규제등록제도’는 규제의 성격에 따라서 규제를 크게 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제로 분류하고 있다.⁸⁾

7) 그러나 사회적 규제기관 중에서도 비교적 근래에 설립된 소비자제품 안전위원회(Consumer Product Safety Commission), 고용기회 균등화 위원회(Equal Employment Opportunity Commission)의 경우에는 독립규제위원회의 형태를 띠고 있다(Greer, 1987, pp.80-81).

8) 세부분류로 시장개입 정도에 따라 경제적 규제는 진입규제, 가격규제, 거래규제, 품질규제로 나누고 있고, 사회적 규제는 규제방식에 따라 투입기준 규제, 산출기준 규제, 시장유인 규제로 분류하고 있다. 그리고 사회적 규제의 경우 규제의 증감 원인을 파악하기 쉽도록 규제영역에 따라 환경규제, 재해규제, 소비자안전 규제, 사회적 차별 규제로 추가 분류하도록 하고 있다. 규제개혁위원회 홈페이지(<http://www.rrc.go.kr>)에 따르면 2011년 5월 기준, 규제개혁위원회의 등록된 규제의 건수는 총 1만2,796건으로 경제적 규제는 4,379건, 사회적 규제는 3,999건, 행정적 규제는 4,418건이다. 이 중 주된 규제의 등록 건수는 경제적 규제 2,773건, 사회적 규제 2,341건, 행정적 규제 2,037건으로 총 7,151건이다.

4. 경제적·사회적 규제 구분의 활용의 문제점

경제적·사회적 규제 구분이 그 활용상에서 어떤 문제점을 야기하고 있는지 일반적으로 단정하기는 어려울 것이다. 우선 학술적인 장에서는 그 구분이 특별히 고착적으로 활용되고 있는 것 같지는 않다. 한편 미국연방정부체계의 구성상의 특징은 미국 연방정부의 발달과정과 그 궤를 함께 한다고 해석할 수 있으므로 경제적 규제와 사회적 규제의 구분이 활용된 결과라고 보기도 어려움이 있다.⁹⁾ 같은 맥락에서 우리나라 규제행정 차원에서 규제분류의 경제적·사회적 규제 구분의 활용은 후술하는 바와 같이 문헌 등의 경향에서 비롯된 것으로서 규제이원론의 팽배의 부산물이라고 볼 수 있을 것이다.

반면 경제적·사회적 규제 분류는 일반적인 정책토론의 장에서 지나치게 적극적으로 수용되고 있다. 몇 가지 예시를 제한적으로 든다면, 의왕시 시장은 자체 실무토론회에서 규제개혁 개선과제 발굴과 관련하여, 경제적 규제는 대폭 완화하고 국민의 건강, 안전, 환경 등 공익보호 목적의 사회적 규제는 합리적으로 강화시켜 나가는 것이 중요하지만 현실은 그렇지 못하다는 입장을 밝혔다.¹⁰⁾ ‘사회적 규제’는 점차 늘고 있지만 ‘경제적 규제’는 줄여서 시장에 맡기는 게 세계적인 추세라는 관찰도 있다.¹¹⁾ 또한 경제활동과 경쟁에 걸림돌이 되는 경제적 규제는 폐지 또는 완화하여야 하지만, 국민의 안전, 보건위생, 복지 증진 등을 위한 사회적 규제는 폐지보다는 규제의 내용을 투명하고 단순하게 하는 것이 바람직하다는 주장도 있다.¹²⁾ 이와 같이 일반적인 정책토론의 장에서 경제적·사회적 규제 구분은 비록 예

9) Peters(1988)는 정부조직의 변화가 항상 일정한 정도로 유지되는 것이 아니라 행정환경의 변화에 따라 부단하게 변모하고 있음을 입증하고 있다. 구체적으로 미국 연방정부는 1930~1940년대 뉴딜정책의 정부개입시기, 1950년대 뉴딜기관에 대한 수요감소와 2차 대전 후 가장 비활동적인 시기, 1960~1970년대 위대한 사회(Great Society) 프로그램으로 정부기능의 증가에 따라 조직변화율도 이에 대응적인 변화를 보였다(Peters, G., *Comparing Public Bureaucracies: Problems of the Theory and Method*, Tuscaioosa: The University of Alabama Press, 1988.).

10) 2011년 3월 2일, 의왕시 공무원들은 부서별로 규제개혁 개선과제를 발굴하기 위한 실무 토론회를 가졌다. 시에서 먼저 검토한 것은 규제를 대폭 완화하는 것이다. 그래서 우선 시 차원에서 해결 가능한 조례, 규칙, 규정, 지침 개정 등 단기간에 풀 수 있는 자치법규부터 검토하자는데 의견이 모아졌고, 그 결과 43개의 규제를 완화하거나 폐지키로 하고 금년 상반기까지 개선절차를 밟기로 했다. 「불합리한 규제의 벽을 허물자」, 경인일보, 2011년 3월 8일자 참조.

11) 김 신, 「경제적 규제 완화 시장에 맡기는 게 세계적인 추세」, 문화일보, 2007년 6월 15일자 참조.

12) 규제완화 일변도의 정책은 사회적 현안인 국토의 난개발과 환경훼손, 주택가격의 급등 및 서민계층의 주거 문제 등과 같은 시장실패를 가져오게 되므로. 토지와 주택부문의 정부개혁은 시장에서 나타나는 실패를 예

시적이기는 하지만 보편적으로 받아들여지고 있다.

그러나 이렇게 경제적 규제와 사회적 규제를 구분하고 이 구분에 근거하여 규제개혁의 방향이나 이론적 논의를 전개하는 것은 상당히 심각한 문제를 배태하고 있다. 무엇보다도 규제개혁의 차원에서 경제적 규제를 주된 폐지의 대상으로 삼고 사회적 규제는 적극적으로 도입해야 한다는 주장은 매우 위험한 것이다. 우선 경제적 규제 중에도 본질적으로 절대불가결하게 필요한 규제들이 있다. 반독점규제나 직업면허규제, 일부 진입규제들이 그러하다. 경제적 규제의 영역이라 할지라도 규제 문제를 획일적인 이념적 차원에서만 논의하는 것은 위험할 수 있으며, 경제적 규제 중에서도 민영화된 공기업과 금융 산업의 경우에는 오히려 규제가 강화되어야 할 필요성이 발견된다는 주장도 있다(이동호, 2009). 게다가 새로 도입해야 하는 경제적 규제들도 있을 수 있다. 일례로 최근의 금융위기 및 재정위기와 관련되어 지나친 경제적 규제의 완화 및 철폐에 대한 비판이 일어나면서 금융 등의 영역에서의 경제적 규제의 재강화 필요성이 급격히 대두되고 있다.¹³⁾ 한편 지나친 사회적 규제의 도입이 경제사회의 활력을 떨어뜨리고 기업 등에 부담이 된다는 이유로 사회적 규제의 도입의 억제 내지는 그 품질의 향상을 도모해야 하는 측면도 있다. 일례로 임상준(2006)에 따르면, 사회적 규제도 기업 활동에 부담을 주고 국민을 구속하는 울타리로 작용하는 것이 분명하기 때문에 규제의 필요성은 그 규제가 가져올 비용과 편익을 냉정하게 분석한 결과에 의거해야 한다는 것이다.

방해야 한다는 것이다. 그러기 위해서 국토를 이용 또는 보전하기 위한 각종 토지이용제도와 계획제도를 단순하고 투명하게 체계적으로 정비해야 하고, 지나치게 확대된 토지소유권도 재검토할 사항이라고 본다. 주택부문은 저소득층을 위한 임대주택 공급과 주거공동체 형성이라는 양 축을 중심으로 정부의 역할을 재정립해야 하고, 이렇게 하는 경우 정부조직의 구조도 저절로 조정될 것이라고 주장하였다(박헌주, 「토지·주택 행정개혁의 과제」, 행정개혁시민연합, 「행정개혁 시민운동 소식」(2001. 10)).

- 13) 특히, 2007년 미국 서브프라임 모기지 사태로부터 촉발된 글로벌 금융위기는 자본규제를 포함하여 기존 금융규제의 한계를 노정하였으며, 이에 따라 국제사회는 금융위기의 재발 방지를 위한 금융규제개혁의 일환으로 기존의 자본규제체계를 전면 개편한 새로운 자본규제체계, 즉 바젤Ⅲ를 도입하였다. 또한 이와 같은 금융규제개혁은 개별 금융기관 차원에서의 규제 및 감독을 강화하는 것(미시건전성 규제)만으로는 충분하지 못하며, 은행대출의 경기순응성 문제와 대형 금융기관이 발생시킬 수 있는 시스템리스크 문제를 완화할 수 있는 방안 등 거시경제 수준의 규제(거시건전성 규제)의 필요성을 강조해야 한다는 주장들도 있다(다음의 문헌들을 종합하여 정리하였음. (1) 조동철·김현욱, 『경제 세계화와 우리 경제의 위기대응역량』, 한국개발연구원, 2011, (2) Hanson, Samuel G., Kashyap, Anil K, and Stein, Jeremy C., “A Macroprudential Approach to Financial Regulation,” *Journal of Economic Perspectives* 25(1), 2011, pp.3-28, (3) IMF(International Monetary Fund), “Lessons of the Financial Crisis for Future Regulation of Financial Institutions and Markets and for Liquidity Management,” 2009. Available at www.imf.org).

정리하면, 경제적 규제와 사회적 규제를 구분하는 분류가 그 활용 측면에서 특별한 도움이 되지 않는 것은 물론 많은 경우 오히려 심각한 부작용을 낳을 수도 있다. 따라서 그 구분의 원리와 배경을 이해하고 그 타당성을 재점검해야 할 필요성이 대두된다 하겠다.

III. 경제적·사회적 규제 분류에 대한 문헌 검토

경제적·사회적 규제 분류에 대한 문헌의 입장을 일반적으로 개관하면 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 즉 경제적 규제와 사회적 규제에 ‘적극적’으로 분류하는 규제이원론과 경제적 규제와 사회적 규제의 이원론적 분류를 인정하지만 다소 다른 분류를 제시하거나 경제적 규제와 사회적 규제 그리고 다른 규제를 포함하여 분류한 경우, 이원론적 분류를 수용하지 않고 다른 분류를 제시하는 경우가 있을 것이다. 각각의 주된 문헌과 그 주장을 살펴보면 다음과 같다.

1. 규제이원론

규제이원론은 규제연구의 관례처럼 되어 있는 입장이기 때문에 관련 문헌도 상당히 두텁다. 이원론의 근거가 되는 규제분류의 근거와 규제의 종류 및 그 함의 등을 중심으로 문헌을 살펴보면, 우선 Lilley & Miller(1977, pp.53-54)는 경제적 규제와 사회적 규제를 구분하고, 이 두 규제 모두는 인간의 복지에 영향을 준다는 점에서 공통적으로 ‘사회성’을 지니고 있다고 본다. 그러나 경제적 규제가 시장, 요금, 지켜야 할 의무 등에 주안점을 두고 있는 한편, 사회적 규제는 재화와 서비스가 생산 및 판매되는 조건과 제조되는 생산물의 물리적 성격에 영향을 미치므로 세부적인 생산 및 유통과정 단계에까지 관여하기 위한 것이라고 정의하며 이 두 규제를 대조시키고 있다. 이와 유사하지만 다소 다른 분류기준으로는 시장 활동에 영향을 주는 정부행위를 ‘경제적 규제’로, 규제대상에 따라 국민에게 직접적인 영향을 주는 정부행위를 ‘사회적 규제’로 파악하는 문헌도 있다(Mitnick, 1980, pp.14-15). 최병선(1992)은 이원론의 분류기준을 조금 더 섬세하게 규정하였는데, 경제적 규제는 기업의 본원적 활동에 대한 규제로서 인허가 등 진입규제, 가격규제, 그 밖의 영업활동의 구체적 사항에 대한 규제

등이 포함되는 반면, 사회적 규제는 기업의 사회적 행동에 대한 규제로서, 환경규제, 소비자 안전 규제, 근로자안전 규제, 사회적 차별에 대한 규제를 지칭한다고 하였다. 한편 Greer(1987)는 방송통신을 경제적 규제의 대상으로 구분하였다. 규제기관의 관점에서 보면, 사회적 규제기관들은 많은 산업 분야를 대상으로 특정 위험이나 위협들을 다루는 반면, 경제적 규제기관들은 특정 산업을 규제한다고 알려져 있다(Weidenbaum & Haggard, 1998, p.13). 정책수단을 다루는 Salamon(2002)의 연구에서는 규제를 주로 정부사업의 내부 운영이 아니라 사적인 활동을 다루는 규칙으로 정의하며, 규제를 경제적 규제와 사회적 규제로 구분하여 별개의 정책수단으로 다루고 있다.

규제의 대상과 방법에 따라 이원론을 주장한 김영훈(1995)은 경제적 규제의 폐해에 대한 비난은 신규진입을 원하는 측이나 수요자의 측에서 제기되는 경향이 있으며, 규제의 철폐가 바로 구체적인 개혁의 방향이 되는 특징이 있다고 보았다. 한편, 사회적 규제는 시장의 실패 또는 시장기구가 작용할 여지가 없거나 또는 극히 미약한 분야에 도입되며, 규제대상은 거의 모든 경제분야에 미친다는 점이 특징이라고 보았다. 고동수·강신일(2000)도 이러한 입장과 거의 동일한 논의를 하면서, 경제적 규제는 자원배분 및 소득분배에 직접적인 영향을 미치게 되므로, 경제적 규제와 관련하여 이익집단이 생겨나게 되며 이들 이익집단이 관련 부처 및 정치권에 영향력을 행사하게 되는 것에 주목하였다. 반면 사회적 규제는 특정산업에 포획되는 경향은 적으나, 시민단체나 비판세력 등에 의해서 포로가 될 위험이 있다(Reagan 1987, p.92)는 지적이 있다.

Sparrow(2000) 역시 다소 애매한 면이 있다고 인정하면서도 경제적 규제와 사회적 규제의 구분을 받아들이고 있다.

Joskow(2009)는 규제나 규제완화에 대한 논의를 일반적으로 시장이 잘 작동하기 위한 ‘최소한’의 프레임워크를 제공하는 법적 제도라는 기본적 틀로 한정하여 논의할 것을 제안한다. 또한 경제적 규제와 사회적 규제의 이원론을 받아들이면서 네 가지(가격 및 진입규제, 품질과 안전규제, 환경규제, 투자자 보호와 건전성 규제(prudential regulation))로 세분류하여 규제완화에 관하여 논하고 있다.¹⁴⁾

14) Joskow와 유사하게 이원론에 다소 상이한 접근으로는 Rasmusen(2005)의 정치적 접근을 들 수 있는데, 미국 정부의 역할과 관련하여 지난 10여 년 동안 미국에서 논쟁거리였던 정치적 이슈들을 사회적 이슈와 경제적 이슈로 구분하고, 사회적 이슈로는 낙태, 마리화나의 합법화, 동성애, 총기 통제, 포르노, 도박 등을, 경제적

규제이원론의 근거 및 개념 등을 중심으로 규제이원론을 정리하면 <표 1>과 같으며 다음 장에서 후술하는 규제의 본질을 파악하는 시도에서 규제의 목적, 규제의 근거 내지는 수요, 피규제자, 규제자 등의 차원에서 규제이원론의 일반적인 입장을 추출해서 재정리해 보면 <표 2>와 같다.

<표 1> 규제이원론 문헌의 규제분류

문헌	분류 기준	규제의 분류	
		경제적 규제	사회적 규제
Lilley & Miller (1977)	범위	시장, 요금, 지켜야 할 의무 등	세부적인 생산 및 유통과정 단계
	영향력		산업에 확장되고, 많은 소비자들에게 영향
Mitnick (1980)	대상	시장활동	국민
	규제 유형	조직 내: 생산과정통제, 경영, 효율규제 조직 간: 반독점, 진입통제, 거시정책	조직 내: 보건산업안전, 사회적 차별 금지 조직 간: 소득 재분배
Greer (1987)	대상	전기와 가스 시설 규제, 전기통신, 방송 통신, 교통, 에너지(석유와 천연가스) 등	안전, 건강과 오염 규제, 제품안전, 노동자 안전과 건강, 환경보호 등
최병선 (1992)	정의	기업의 본원적 활동에 대한 규제	기업의 사회적 행동에 대한 규제
	목적	소비자보호, 생산자보호	삶의 질 확보, 인간의 기본적 권리의 신장, 경제적 약자 보호 및 형평성 확보
	종류	진입규제, 가격규제, 독과점 및 불공정 거래규제, 영업활동규제	환경규제, 소비자안전 규제, 근로자안전 규제, 사회적 차별 규제
	이론적 근거	시장실패이론, 시장의 효과성과 공평성에 불신	대부분 시장실패이론
	규제 범위	특정 개별산업	모든 산업에 공통
	시장 경쟁	시장경쟁을 직접적 연계	시장경쟁과 관계없이 폭넓은 대상
	포획	피규제산업의 포획현상	포획현상이 적음
	행위자	피규제산업, 소비자, 정부	삼자관계 외에 공익집단, 언론의 역할
김영훈 (1995)	대상	특정 산업중심, 신규산업의 진입 및 퇴출, 요금결정, 시장의 범위 등	거의 모든 경제분야
	이론	소비자보호이론, 규제에 의한 과세이론,	

이슈로는 최소임금, 아웃소싱(보호주의) 국민건강보험, 사회보장 민영화, 고령자를 위한 메디케어 의약품 혜택, 생계유지 임금 법령 등을 논의하였다. Rasmusen에 따르면 이러한 이슈들 대부분은 전통적으로 규제라고 불리는 것들이 아니지만, 정부의 권한을 이용하여 사실상 사람들의 행동을 제한하는 데 개입하고 있다는 차원에서 규제와 사실상 동일한 영향을 갖는다는 것이다(Rasmusen, Eric B., "Economic Regulation and Social Regulation," American Law and Economics Association Annual Meetings, Paper 47, Berkeley, Bepress, 2005.).

<표 1> 계속

문헌	분류 기준	규제의 분류	
		경제적 규제	사회적 규제
		이익집단이론	
	규제에 대한 비난	신규진입을 원하는 측이나 수요자의 측에서 나오며 기존업자나 노동조합은 신규진입을 바라지 않는 경향이 있음.	환경보호주의자, 소비자보호 운동가 개인이나 집단은 오히려 규제확대를 지지
	개혁의 방향	규제의 철폐	규제절차의 효율화와 명확화
Sparrow (2000)	목적	시장의 건강한 기능	건강, 안전, 복지, 근무 조건 및 환경 문제
	규제 범위	공익사업, 금융 비스, 교통, 통신산업, 적절한 경쟁, 효율적인 시장, 공정 거래 관행 및 소비자 보호 등	특정 위험이나 위협들을 다루는 많은 혹은 모든 산업 분야
Salamon (2002)	제공 형태	공정한 가격	금지(prohibition)
	작동 원리	진입과 요금 통제	규칙(rule)
	전달 체계	규제위원회	공공기관 및 피규제자
Rasmusen (2005)	대상	최소임금, 보호주의, 국민건강보험, 사회 보장 민영화, 고령자를 위한 메디케어 의약품 혜택, 생계유지 임금 법령 등	낙태, 마리화나의 합법화, 동성애, 총기 통제, 포르노, 도박 등
	정치적 성향	자유주의는 경제적 이슈에 대해, 엄격한 정부 규정을 지원하는 경향	보수주의는 사회적 이슈에 대해, 엄격한 정부 규정을 지원하는 경향
Joskow (2009)	세부 분류	가격 및 진입규제	품질과 안전규제
		특정 상품과 서비스 시장의 가격 수준과 가격 구조, 진입에 초점	제품 및 서비스의 품질 및 안전과 작업현장의 안전에 초점
		투자자 보호와 건전성 규제	환경규제
		기업, 금융중개인, 금융상품/금융시장에서 발생하는 다양한 규제적 요구사항을 포함	개인의 건강 및 생활에 해를 끼치거나 기업의 비용을 증가시키는 대기, 수질 및 토지로 배출 되는 것 모두를 관리

<표 2> 규제이원론의 규제분류의 근거

구 분	규제의 분류	
	경제적 규제	사회적 규제
규제의 목적	시장의 건강한 기능, 생산자 및 소비자보호	삶의 질 확보, 인간의 기본적 권리 신장, 형평성 제고
규제의 근거(수요)	시장실패, 시장에 대한 불신	시장실패
피규제자	제한되고 특정된 대상	매우 광범위한 부류의 기업들
규제가버너스	피규제산업, 소비자, 정부	공익집단, 언론의 큰 역할
규제기관의 포획	포획가능성이 높음	포획의 우려가 별로 없음

2. 규제다원론

규제다원론은 경제적 규제와 사회적 규제의 분류를 인정하지만 추가적으로 또 다른 분류를 제시하거나 또는 경제적 규제와 사회적 규제 그리고 다른 규제를 포함하여 분류하는 입장이다. 일반적으로 문헌의 입장은 세 가지가 있는데 경제적 규제와 사회적 규제에 독과점 금지규제 또는 행정적(과정적) 규제를 포함하는 입장들과 여기에 법적시스템을 하나 더 포함하는 입장이다.

우선 Gujarati(1984)는 규제의 유형을 크게 (1) 일반적인 목적과 (2) 산업, 소비자 또는 특정 제품별로 나누고 있다. “일반적인 목적의 규제”는 미국의 독점금지법에 의해 대표되며, 그 취지는 전체적으로 경제에서 경쟁을 유지하기 위한 것으로, 산업들을 초월하며, 특정 산업이나 제품에 불리하게 설계되지는 않는다. 특정 목적의 규제는 특정 산업이나 제품을 규제하거나 소비자를 직접적으로 보호하기 위한 것으로 경제적 규제와 사회적 규제의 두 범주로 나누어져 왔다. 김용우(1998)도 유사한 입장으로서, 정부규제를 경제적 규제, 사회적 규제, 독과점 금지 및 불공정거래의 규제로 구분하고 있다. 이러한 분류는 오성백 외(2000)나 배용수(2006), Winston(2006)과 유사한 것으로 보인다.

Heffron(1983)은 규제를 경제적 규제, 사회적 규제 및 “보조규제(Subsidiary Regulation)”로 나누어 경제적 규제는 효율, 서비스의 질과 양, 경쟁 등을 포함하는 산업의 시장행태를 규제 대상으로 하는 반면, 사회적 규제는 불건전하고 위험한 제품이나 제조과정의 유해한 여러 부산물 등을, 보조규제는 각종 사회보장정책의 실시와 연관되는 문제 등을 규제대상으로 삼는 규제로 개념화하였다. Heffron의 경제적 규제의 개념은 전술된 경제적 규제와 다소 상이한데, 특히 거짓과 오해의 소지가 있는 광고, 불공정 및 사기성 거래 관행 및 제품 또는 서비스에 대한 완전하고 정확한 정보의 공개 요구와 같은 시장 행위 규제를 강조하였다. 한편 보조규제는 정책의 구현에 수반된 모든 규제적 행위를 포함하는 개념으로 사회보장, 메디케어, 메디케이드, AFDC, 식품 구입권, 그리고 국가보훈대상자 복지 프로그램, 교부금 프로그램 등과 보조와 관련되어 있는 모든 규제 및 규제적 행위를 포함한다.¹⁵⁾ 한편, OECD(1997)는 규제를 그 성격에 따라 경제적 규제, 사회적 규제 그리고 “행정적 규제(administrative

15) 이러한 Heffron의 규제분류를 채택한다면, 보조적 속성의 지원정책의 규제적 속성은 당연히 규제에 파악해야 할 것이다(이혁우, 2009).

regulation)”로 구분한다. 행정적 규제는 서류 및 행정요건 등의 규제이행과 정보수집에 관련된 구체적이고도 절차적인 규제로서 개별적 기업행위에 대하여 정부가 개입할 때 이용하는 규제를 의미한다. OMB(2000)도 이와 유사하며 행정적 규제라는 개념 대신 과정적 규제라는 개념을 적용하였다.

Veljanvovsk(2007)는 규제정치학의 주제로서 경제적 규제 및 사회적 규제와 함께 “경쟁과 합병에 관한 법(competition and merger laws)” 및 “법적 시스템(legal system)” 등을 포함하여 규제를 총 네 가지로 분류하고 있다. 그에 따르면 경제적 규제는 기업 실적, 산업 구조, 가격, 투자, 산출 등에 영향을 미치는 명백한 경제적 문제를 다루는 분야로서 공공요금(전기, 가스, 수도, 통신 등)과 철도 등 효과적인 경쟁에 직면하지 않는 대상들을 규제하기 위한 원칙과 기술들과 관련된 것인 반면에, 사회적 규제는 건강, 안전, 환경, 비차별 등의 법률을 포함한다고 한다. 반면 경쟁과 합병에 관한 법은 독점, 카르텔, 그리고 남용 관행 및 기업에 과도한 시장 지배력을 줄 위험이 있는 합병 등을 통제하며, 규칙, 절차 및 집행 법적 시스템은 규제와 경쟁 법률의 배경을 구성하는 시스템을 공급하는 것이라 한다.

이러한 규제다원론의 분류 근거 및 개념 등을 중심으로 정리하면 일반적으로 문헌은 경제적 규제와 사회적 규제에 독과점금지규제 또는 행정적(과정적) 규제를 포함하는 입장들과 여기에 법적시스템을 하나 더 포함하는 세 가지 경향이 있는 것으로 나타났다. 규제다원론의 좀 더 상세한 사항은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 규제다원론 문헌의 규제분류

문헌	분류 기준	규제의 분류		
		경제적 규제	사회적 규제	기타 분류
Gujarati (1984)	대상	특정목적의 규제		독점금지법
		가격, 산출물의 수준, 산업 진입, 자본수익률 등	제품 및 서비스와 제조되는 제품들의 물리적 특징들	일반적인 목적의 규제 경제에서 경쟁을 유지하기 위한 규제
	범위	철도 및 트럭, 민간 공, 에너지, 증권, 방송통신	산업안전보건규제, 환경오염 규제	
김용우 (1998)	목표	시장의 불안정성 등과 같이 기업의 행위가 사회적으로 바람직하지 않은 결과를 초래할 것을 시정	산업보건안전, 환경보호, 자연자원 보존, 소비자보호 측면에서 기업의 행위 또는 행태를 통제	독과점 금지 및 불공정거래의 규제 독과점적 위치를 남용하여 공정한 경쟁질서를 저해시키고, 경제력 집중을 초래할 가능성을 방지, 시정

<표 3> 계속

문헌	분류 기준	규제의 분류		
		경제적 규제	사회적 규제	기타 분류
Winston (2006)	근거	시장지배력	불완전한 정보와 외부성	독점금지정책 시장지배력
Heffron (1983)	대상	요율, 서비스의 질과 양, 경쟁 등을 포함하는 산업의 시장행태	불건전하고 위험한 제품이 나 제조과정의 유해한 여러 부산물	보조규제 사회보장정책의 실시와 연관되는 모든 규제
	범위	단일산업규제, 반독점규제, 광고 및 시장거래와 관련된 시장행위규제	환경규제, 근로환경과 관련된 규제, 음식, 약물 및 제품의 안전과 관련된 규제	사회보장, 메디케어, 메디케이드, AFDC, 식품 구입권, 국가보훈대상자 복지 프로그램, 교부금 프로그램 등
OECD (1997)	성격	특정 산업의 가격, 수량, 진입과 퇴출에 대한 제한 조치 등 기업과 시장의 의사결정에 직접적으로 개입하는 성격의 규제	공중보건, 안전, 소비자보호, 사회적 결속 등에 대한 가치, 환경과 관련된 분야에서 공공의 이익을 보호하기 위하여 도입된 규제	행정적 규제 서류 및 행정요건 등의 규제이행과 정보수집에 관련된 구체적인 고도 절차적인 규제로서 개별적 기업행위에 대하여 정부가 개입할 때 이용하는 규제
OMB (2000)	목표	기업들의 경쟁을 촉진	‘시장실패’를 교정	과정규제 자금을 모으고, 배분하고, 정부구매나 공공에 제품과 서비스를 제공하는 조건을 설정
	대상	기업이 다른 기업이나 경제 그룹의 경제적 이익에 해를 입힐 수 있는 경우, 가격 부과를 금지하거나 사업의 진입과 퇴출을 제한	환경, 소비자와 근로자의 건강과 안전, 교통, 공평한 기회, 시설에 대한 공평한 이용, 사기와 속임수로부터의 보호, 식품과 약품의 안전, 에너지 효율성, 메디케어 규제의 품질 제고	소득세, 이민, 사회보장, 식품구입권, 조달 형태와 같은 행정적이거나 서류 업무에 요구되는 사항에 부과
Veljanvovsk (2007)	대상	기업 실적, 산업 구조, 가격, 투자, 산출 등에 영향을 미치는 명백한 경제적 문제를 다루는 분야	건강, 안전, 환경, 비차별 등의 법률을 포함	경쟁과 합병에 관한 법 독점, 카르텔, 남용 관행 및 합병 등을 통제 법적 시스템 규제와 경쟁 법률의 배경을 구성하는 시스템을 공급

3. 기타 분류

이원론적 분류와는 전혀 다른 분류를 제시하는 경우로서 Breyer(1982)가 대표적이다. 그는 경제적 규제를 좀 더 큰 의미로 해석하면서 일반적으로 안전, 건강, 환경 등에 대한 사회적 규제들도 경제적 규제에 포함될 수 있다고 보았다. 이러한 차원에서 Breyer(1982)는 규제를 매우 세분화하였는데, 전통적인 규제로 요율규제, 공익기준 등에 의한 배분, 기준설정, 개별화된 선별 등을 제시하였으며, 규제대안으로서 경쟁, 공시, 세금, 거래가능한 허가권 등을 제시하였다.

IV. 경제적 규제와 사회적 규제의 차별성의 불명확성

여기에서는 이원론의 보편적인 분류기준별로 경제적 규제와 사회적 규제의 차이가 사소하거나 무의미하거나 또는 오해에서 비롯된 오류임을 논의함으로써 소위 경제적 규제와 사회적 규제에 근본적인 차이가 없음을 드러내고자 한다. 우선 사회적 규제의 실질적인 속성을 분석적으로 살펴본 후에, 전술한 경제적 규제와 사회적 규제의 이원론의 허실을 분류기준 개념에 따라 살펴보고자 한다.

1. 사회적 규제의 본질: Stigler의 관점에서

실증적인 규제연구의 효시라고 할 수 있는 Stigler(1971)는 “모든 규제의 의도는 실질적인 결과에서 연역되어야 한다”는 입장으로 당시 성행하던 대부분의 경제적 규제들이 생산자보호나 소비자보호와 같은 표면에 내세워진 바를 위한 것이 아니라 어디까지나 정치적 자원의 배분의 의도에서 비롯된 것임을 주장하였다. 이러한 Stigler의 주장에 대한 규범적, 실증적 반향은 매우 다양하였으나(Posner, 1974; Peltzman, 1989), Stigler의 관점이 이후 규제연구의 가장 주요한 방향성을 제시한 것임에는 틀림이 없다(Veljanovski, 2010). 여기에서는 다시 Stigler의 관점으로 돌아가서 사회적 규제의 “실질적”인 본질을 피규제자, 규제의 목적, 규제의 근거 내지는 수요, 규제자 등의 차원에서 재음미해 보고자 한다.

첫째, 사회적 규제의 실질적인 피규제자는 누구인가? 법령상의 피규제자가 실질적인 1차적 피규제자임은 분명하다. 그러나 많은 경우 실질적으로는 해당 규제의 영향을 좀 더 무겁게 받아들이게 되는 당사자를 중요한 피규제자라고 본다면, 사회적 규제의 피규제자는 많은 경우 법령상의 피규제자가 규제를 지키는 과정에서 의지하게 되는 관련 산업이 될 것이다. 일례로 환경규제의 경우는 환경산업, 건강규제의 경우는 제약 및 의료산업, 안전규제의 경우는 안전용품 생산업체 등이 될 것이다.¹⁶⁾ 이 외에도 관련한 설치, 설비, 유지, 관리, 교육, 모니터링 등 관련된 산업의 종류와 그 개수는 상당히 많을 것으로 추정된다. 1차적 피규제자는 규제가 요구하는 설비나 과정 등을 구비하면 되지만, 실질적인 피규제자인 관련 산업은 규제의 구체적인 내용이나 방향성에 따라 생사 여부가 좌우될 수도 있다. 따라서 사회적 규제의 피규제자를 일반적인 규제 준수의 의무가 있는 당사자로 보는 것은 현상을 지나치게 피상적으로 이해하는 것이다. 오히려 상대적으로 큰 영향을 받게 되는 관련 산업 등 역시 피규제자로 보아야 할 것으로 판단된다.

둘째, 사회적 규제의 실질적인 목적은 과연 무엇인가? 사회적 규제의 실질적인 목적을 형식적인 논리나 정부에 의해서 발표되는 당위적인 지향으로 받아들이는 것은 지나친 형식논리일 것이다. 사회적 규제의 실질적인 효과에 대한 Stigler류의 실증적 연구는 아직까지는 특별히 눈에 띄지는 않지만, 분명한 것은 실질적인 효과(목적)가 형식적인 논리나 지향과는 상당한 괴리가 있을 것이라는 것이다. 일례로 특정한 유해물질을 관리하는 환경규제는 오염을 생산하는 공장과 기업을 규제대상으로 규정하여 그들에게 부담을 주지만, 해당 물질의 관리나 처리 등과 관련된 산업에도 전술한 바와 같이 결정적인 영향을 주게 된다. 이러한 규제의 연관구조 하에서 규제자는 (법정 피규제자가 아닌) 가장 직접적인 관련 산업의 입장이나 이해관계를 고려하지 않을 수 없게 된다. 즉 관련 산업의 구조, 성과, 발전 현황 등을 고려하지 않을 수 없으며, 당연히 관련 산업으로부터 정보와 판단을 의존하게 될 것이다. 결국 포획

16) 근로자의 작업장안전을 담보해야 하는 산업안전보건규제의 경우, 피규제자는 명백히 고용주이지만 실제로 규제가 부과되면 안전용품생산업자, 작업장도구 생산업자, 공기정화설비 생산 및 설치업자, 공장의 주요 원료 납품자, 산업안전 관련 보고서 및 자문을 전담하는 관리 대행업체들이 고용주에 비하여 그 규제의 속성에 상대적으로 오히려 더 큰 이해관계를 갖고 있다. 도시공간의 화재안전을 담보하는 소방규제의 경우도 피규제자는 명백히 건물주 또는 사용자이지만, 실제로 규제가 부과되면 건설업자, 설계업자, 소방용기계기구 생산 및 설치/공사업자 등이 건물주나 사용자에 비하여 상대적으로 오히려 더 큰 이해관계를 갖게 될 가능성이 높다.

(capture)의 가능성이 엄정한 이러한 상황에서 형식논리로서 발표되는 규제의 목적(환경, 안전, 건강보호 등)을 실질적인 것으로 받아들이기는 어려울 것이다. 관련 산업에의 영향과 성과 및 경쟁력 등등이 규제의 주요 목적의 하나로 자리매김하게 될 것으로 추정해야 한다고 본다.

셋째, 사회적 규제의 실질적인 규제자는 누구 또는 무엇인가? 규제의 공급자인 규제자의 조합이나 규제자집단의 네트워크는 정치 및 정책, 행정의사결정자일 것이다. 즉 많은 규제의 공식적인 공급은 정치적 목적을 갖고 있는 정치인(의회)이나 나름대로의 지대추구행위를 하는 관료제에 의해 수행된다. 사회적 규제 공급에 실질적으로 참여하는 규제자집단으로는 우선 관련 산업이 있다. 다만 사회적 규제의 주요 수요자인 시민단체나 소비자단체 등 여론선도집단 역시 사회적 규제를 공급하는 과정에 참여하여 사회적 규제의 주요 형식과 내용을 결정하는 데 참여하고 있다. 따라서 사회적 규제의 규제자는 일반적인 정책과정의 결정자와 특별한 차이가 없는 일반적인 의미의 정책공동체(policy community) 내지는 정책네트워크(policy network)라고 보아야 할 것이다.

넷째, 사회적 규제의 실질적인 근거 내지는 수요는 어떻게 형성되는가? 우선 사회적 규제의 이론적 근거로는 외부성이나 정보비대칭성 등 시장실패가 거론된다(Bator, 1958). 그러나 실증화된 규범적 경제학적 규제이론(NTP: Normative turned Positive theory of regulation)의 전제대로 현실의 규제는 수요되지 않았다(Kay & Vickers, 1988). 우선 사회적 규제의 대부분은 시장실패로 정당화되지 않으며(지광석·김태윤, 2010), 소비자이익보다는 생산자이익을 추구하는 경향이 있다는 것이다(Kay & Vickers, 1988). 한편 사회적 규제의 수요형성과정에는 여론선도적인 언론, 시민단체나 이익단체, 정치인 및 관료들의 상호작용이 핵심적인 요소로 보인다. 이러한 수요과정은 아젠다 형성을 중심으로 하는 현대 정책과정에서 매우 일반적인 형태이다(Kingdon, 1995). 따라서 현실의 대부분의 사회적 규제가 (경제적 규제와 같은) 다른 정책과는 달리 시장실패이론적 관점이나 비정치적, 비정부적, 비정책적 요소로 비롯된다고 차별적으로 해석하기에는 어려움이 있을 것이다.

결국 사회적 규제의 실질적인 측면에 주목해 보면, 사회적 규제의 피규제자로서 중요한 부류는 법정 피규제자의 전방산업이며, 사회적 규제의 목적이 안전, 환경 공익의 실현이나 사회적 형평성의 구현 등에 국한되어 있다고 보기 어려우며, 사회적 규제의 공급과 수요 역시 다른 일반적인 정책수단과 비교해 볼 때 특별한 차이가 있지는 않은 것으로 보인다.

2. 경제적 규제와 사회적 규제의 비차별성

여기에서는 규제이원론의 입장(김영훈, 1995; 최병선, 1992; 이주선·최병선·한선욱, 2002; Greer, 1987; Gujarati, 1984)과 전술한 사회적 규제에 대한 이해에 기반하여, 경제적 규제와 사회적 규제에 본질적인 차별성이 없음을 보이고자 한다.

(1) 규제목적의 비차별성

경제적 규제는 크게 소비자보호와 생산자보호라는 “경제적 목적”을 지향하는 반면, 사회적 규제는 인간의 삶의 질 확보, 인간의 기본적인 권리의 신장, 경제적 약자의 보호 및 사회적 형평성의 확보 등의 “사회적 목적”을 지향한다는 것이 규제이원론의 입장이다. 경제적 규제의 소비자보호는 다분히 “사회적 목적”이라고 볼 수 있으므로 경제적 규제의 목적의 특이성은 생산자를 보호하는 데 있다고 볼 수 있다. 즉 경제적 규제가 사회적 규제와 차별성을 갖는 목적이 있다면 “생산자보호” 부분인 것이다. 하지만 생산자보호의 근본적인 배경을 고찰해 보면 대부분의 경우 궁극적으로는 소비자나 일반 시민을 보호하거나 창발하기 위한 것임을 알 수 있다.

진입규제의 대표적인 사례인 전문직 면허제도, 특허권 등의 경우 형식적 논리로는 생산자를 보호하는 목적으로 보이나, 사고나 착취로부터 소비자의 피해를 방지하거나 사회 전반의 특허의 혜택을 창발하기 위함이라는 차원에서 실질적으로는 매우 사회적인 목적을 띠고 있다. 가격규제는 대부분 명시적인 목적이 소비자보호이므로 여기서는 논외가 된다. 한편 독과점 및 불공정거래 규제 역시 궁극적으로는 소비자후생을 가장 주요한 가치로 두고 있다. 따라서 경제적 규제의 소위 경제적 목적과 사회적 규제의 소위 사회적 목적 간에는 아무런 실질적인 차별성이 없으며, 구태여 이야기하자면 경제적 규제와 사회적 규제 모두 공히 사회적이다(Lilley & Miller, 1977).

(2) 규제의 이론적 근거의 비차별성

규제이원론에 따르면 경제적 규제는 독과점산업에 대한 규제와 같이 시장실패를 논거로 하는 경우도 있지만 대체로 시장경쟁의 효과성과 공평성에 대한 불신이 좀 더 중요한 논거인 데 반하여 사회적 규제는 이론적 논거의 대부분이 시장실패에서 도출된다. 그러나 더 정

교하게 살펴보면 경제적 규제의 대부분도 이론적으로는 시장실패에서 비롯되었다. 예를 들어, 가격규제의 경우 독과점기업들의 높은 가격형성을 통제하기 위한 것이다. 심정적으로는 시장의 역기능을 제어하겠다는 시장에 대한 불신감에서 비롯된 것으로 보일 수도 있으나, 엄정하게 이야기하면 이미 과점의 존재 자체가 시장실패이다. 즉 이 경우 가격규제의 이론적 근거는 시장실패이다. 진입규제의 경우도 면허나 특허 등의 경우에는 부의 외부성의 통제 내지는 정의 외부성의 확산을 목적으로 하고 있다고 해석할 수 있으며, 따라서 시장실패에 기인한다고 논리를 전개할 수 있다. 즉 직업면허를 통한 안정적인 고품질의 서비스의 제공은 외부효과를 창출하여 사회의 일반적인 안전수준이나 국민정서에 호응하게 된다고 해석할 수 있다는 것이다. 결론적으로 경제적 규제 중 시장실패이론에 근거하지 않는 규제는 사업의 인허가와 같은 일부의 진입규제에 불과하며, 나머지 대부분은 외부성 등의 시장실패에 이론적으로 기인한다고 볼 수 있다는 것이다. 게다가 현실의 규제(경제적 규제나 사회적 규제를 망라하여), 특히 신설되는 규제가 시장실패에 이론적 근거를 기반으로 하는 경우는 거의 없다고 알려져 있다(지광석·김태운, 2010). 즉 현실에 존재하는 대부분의 규제는 이론적으로 시장실패에 기인하지 않으며, 정치적 편의나 국민들의 요구나 특수이해관계 등에 따라 도입된 것이 많다는 것이다. 결국 경제적 규제와 사회적 규제의 이론적 기반에는 특별한 차별성이 없다. 현실에 법령으로 존재하는 규제, 그중에서 최근에 신설된 규제들의 경우에는 특히 그러하다.

(3) 규제대상의 비차별성

경제적 규제는 주로 특정 개별 산업을 대상으로 하지만, 사회적 규제의 경우 거의 전 산업, 전 국민을 대상으로 한다는 것이 규제이원론의 일관된 입장이다. 즉 사회적 규제의 대상 분야는 주택, 대중교통, 의약품이나 식품의 품질, 보건 및 위생, 금융서비스, 정보통신서비스, 노동 및 산업안전, 환경보존, 청소년보호, 사회복지 등과 같이 국민들의 생활과 직접 관련된 광범위한 사회적 활동을 포괄하게 된다는 것이다.

우선 경제적 규제가 특정한 개별적인 대상을 규제한다는 주장은 매우 도식적인 것이며 사실상 오류라고 본다. 일례로 대표적인 경제적 규제인 진입규제의 피규제자는 실질적으로 누구인가? 이미 진출해 있는 업체가 아니라 진입규제에 의하여 진입에 제약을 받게 되는 불특정다수이다. 여기에는 그 산업에 진출하고 싶어도 진입규제의 장벽 때문에 장기적으로 제

약받고 있는 많은 다수가 포함되어 있다.

가격규제의 경우는 진입규제에 비하여 규제의 대상이 비교적 특정되어 있다고 볼 수 있다. 형식적 내지는 실정법적으로 모든 가격규제의 피규제자는 (상품가격규제의 경우) 그 생산 및 유통자임에는 틀림이 없다. 다만 그 산업에 진출하려는 의도를 갖고 있는 불특정다수의 잠재적 생산 및 유통자 역시 해당 가격규제의 제약을 받고 있다. 따라서 다소 간접적이지만 여전히 가격규제의 대상이 특정한 개별적인 대상이라고 주장하기에는 어려움이 있다. 상품 가격이 아니라 경제적 지대(불로소득)나 생산요소(노동)에 대한 가격규제는 그 영향범위가 매우 폭넓고 깊어서 규제의 대상이 특정한 개별집단에 그치지 않음이 비교적 명확하다. 일례로 최저임금제도의 경우 규제의 대상은 관련 고용주이므로 비교적 간단하게 특정할 수 있지만, 이 제도가 현재 고용되어 있는 근로자뿐만 아니라 잠재적인 취업지망자들에게 강력한 영향을 미칠 것을 고려한다면 규제의 대상을 특정할 수는 없게 된다. 불로소득규제 역시 해당 산업이나 업종의 진입을 고려하는 불특정다수에게 직접적으로 부담 내지는 제약을 준다. 따라서 경제적 규제의 대부분은 결코 개별적이지도 않으며 특정한 피규제자를 대상으로 삼고 있지도 않다.

게다가 전술한 바와 같이 사회적 규제의 실질적인 효과를 고려한다면, 오히려 사회적 규제가 좀 더 특정한 산업을 대상으로 하고 있다고 보아야 한다. 어떤 면에서는 사회적 규제는 산업의 차원이 아니라 좀 더 특정된 업종에 특정한 영향을 강력하게 행사한다. 결국 경제적 규제와 사회적 규제의 대상에는 특별한 차이점이 있다고 보기 어렵다. 예외적으로 개인의 교통신호 준수 의무, 집 앞 제설의무 등 관련 산업이 부재한 가운데 순수하게 개인에게 의무를 부과하는 사회적 규제는 그 대상이 특정 개별산업은 아니며 매우 광범위하다는 면에서 규제이원론의 사회적 규제의 속성에 부합하고 있다.

(4) 규제기관 포획가능성의 비차별성

규제이원론에 따르면 특정산업을 규제하는 경제적 규제에서는 규제기관이 피규제산업의 요구에 호응하고 피규제산업에 대해 동정적 입장을 취하는 규제기관의 포획현상이 곧잘 일어나는 반면, 사회적 규제의 경우에는 그것이 거의 모든 산업을 대상으로 하고 있기 때문에 규제기관이 특정산업에 포획되는 현상은 잘 나타나지 않는다고 한다. 그러나 전술한 사회적 규제의 본질에서 나타난 바와 같이 포획의 차원에서 사회적 규제 역시 경제적 규제와 아무

런 차이가 없다. 더 나아가 사회적 규제의 경우 법령의 형식적 논리를 기준으로 보면 관련 산업 등과의 이해관계가 비교적 간접적이고 불투명하기 때문에 오히려 유착 내지는 포획의 가능성이 더욱 높아질 것으로 우려된다.¹⁷⁾ 따라서 규제기관의 포획과 관련하여 사회적 규제가 경제적 규제에 비하여 그 가능성이나 우려가 낮거나 적다고 간주할 근거는 많지 않다.

(5) 규제행위자네트워크의 비차별성

규제행위자 간의 관계를 보면, 경제적 규제는 주로 피규제 산업과 소비자와 정부 사이의 문제라고 볼 수 있지만, 사회적 규제는 경제적 규제에 있어서와 다르게 제3자 집단으로서 공익집단, 언론 등이 정책과정에서 중요한 역할을 담당한다는 것이 규제이원론의 입장이다. 그러나 현대 정부의 정책형성과정을 상정할 때 만만치 않은 사회적 합의 내지는 영향이 있는 경제적 규제의 형성이 주로 당사자 간에 이루어진다는 이원론의 주장은 타당성이 매우 결여되어 있다고 본다. 일례로 대표적인 경제적 규제인 통신이나 방송산업의 진입규제 정책 결정과정에서 논의되는 이슈들(시민들의 건강권, 보행권, 안전, 보건 등)은 상당히 다층적이고 복합적이며, 참여하는 당사자(시민단체 등을 포함하여)들 역시 매우 다양하기하다.¹⁸⁾ 따라서 경제

17) 지대추구행위에 대한 통찰력으로 일약 공공선택론이라는 새로운 분과학을 일으킨 Gordon Tullock은 자신의 마지막 논문에서 다음과 같이 주장하였다고 한다.

“나의 개인적인 경험에서 보면, 정부의 관료들은 민간의 경영자에 비해, 타인을 돕는 데 관심이 덜한 것 같다. 왜냐하면 기업의 경영자에 비해 정부관료는 자신의 개인적 이해관계들 (심지어 자기 자신에게조차) 숨기기가 쉽기 때문일 것이다.”

즉 정부의 정책결정 과정은 민간의 그것에 비해 불투명하기 때문에 정부종사자들이 자신만의 이익을 추구하게 되는 경향이 강할 수밖에 없다는 것이다. 이러한 경향은 개개인의 도덕적 가치관의 정도나 경제적 이윤동기의 강도와는 무관하다. (중략) 첫째, 모든 불확실성은 경제행위자에게 비용으로 인식되고, 또 실제로 전환되기 때문에 기업 등의 민간부문은 불확실성 자체를 줄이기 위하여 행정 및 사회의 의사결정과정의 불투명성을 회피하려는 유인을 갖게 된다. 따라서 규제공무원들은 정부서비스나 자원의 공급과 관련하여 규제라는 지렛대를 활용하여 불확실성을 조장하고, 재량권의 범위를 확대하려는 노력을 취하려 하게 되는 것이다. 둘째, 정책결정과정의 불투명성은 관련된 의사결정자가 왜 이렇게 결정했는가에 대한 결정배경이나 결정근거 등을 모호하게 남겨둠으로써 책임소재를 불분명하게 하는 경우가 많다. 책임소재가 명확하지 않은 가운데 몇몇 소수의 편의를 돌보아준 대가로 이득을 얻을 수 있다면 이를 마다할 사람은 그리 흔치 않을 것이다 (김태윤(1999)을 일부 요약하여 인용).

18) 지난 2011년 12월 1일, JTBC(중앙일보), MBN(매일경제), TV조선(조선일보), 채널A(동아일보) 등 종합편성 채널이 선정되었다. 이 과정에는 다양한 이해당사자들이 포함되어 국가의 정치경제사회의 광범위한 측면에서 수많은 논란이 야기되어 왔다. 중편채널 도입을 처음으로 공식적으로 검토한 것은 2005년 (구)방송위원회였다. 그러나 지상파방송의 반대로 논의가 더 이상 진행되지 못하였고, 2007년 학계 일각에서 다시 중편채널 도입의 필요성이 제기되었다. 그 후 주무부처인 방송통신위원회는 2009년 대통령 업무보고에서 신규종

적 규제가 비교적 폐쇄적이며 제한적인 정책형성과정에서 입각한다는 주장 역시 사회적 규제와의 차별성을 획득할 수 있는 내용을 갖추고 있지 못하다.

(6) 소결: 경제적·사회적 규제의 차별성의 불명확성

경제적·사회적 규제의 차별성에 대한 이상의 논의를 정리하면, 규제의 실질적인 측면에서 기존의 분류개념으로는 사회적 규제와 경제적 규제 간의 본질적인 차이를 분석적으로 확인할 수는 없는 것으로 드러난다.¹⁹⁾ 즉 기존의 분류기준에 따르면 경제적 규제와 사회적 규제 간에 특별한 차별성이 존재한다고 보기 어렵다는 것이다. 그렇다면 규제이원론적 경제적·사회적 규제 구분에 입각한 학술적 토론이나 정책담론 역시 그 타당성을 담보하기 어렵게 된다. 다만 차별성의 부존재라는 언명은 경제적 규제와 사회적 규제가 일치한다는 주장은 아니며, 기존의 분류기준으로는 차이점이 확인되기 어렵거나 또는 미미하다는 뜻이다.

합편성채널 도입을 추진하겠다고 발표하였다. 2009년 3월부터 6월까지 여·야 동수의 전문가 20인이 참여하는 ‘미디어발전국민위원회’가 운영이 되었고, 2009년 7월 22일 법안이 국회를 통과했다. 국회에 통과된 미디어 관련법에 대해 민주당 등 야당은 법 개정 절차상 명백한 하자가 있기 때문에 인정할 수 없다며 헌법재판소에 미디어법 권한쟁의심판을 청구했고, 헌법재판소는 일부 절차상 하자는 있지만 국회의 가결선표는 유효하다고 결론을 내림으로써 법통과에 대한 논란이 종결되었다(김달진, 자사 이기주의적 보도행위가 언론의 공정성에 미치는 영향 연구: ‘종합편성채널’ 도입에 대한 프레임분석 중심, 성균관대학교 일반대학원 박사학위논문, 2011을 참조하여 정리). 특히, 사업자수와 관련되어 논란이 많았는데, 종편채널이 진입은 제한된 광고시장에서 수익을 나눠야 하는 상황이 전개되기 때문에 기존 방송사업자들의 우려의 대상이 되었고, 종편채널을 준비하는 예비사업자들의 입장에서는 사업자수를 몇 개로 선정하느냐에 따라 탈락하는 사업자 수가 정해지기 때문이었다(김달진, 전계서, 권만우, 미디어 시장 상황과 종합편성채널 도입, 합리적 수와 선정방식, 종합편성채널의 합리적 도입 방안에 관한 세미나, 한국언론학회, 2010.). 또한 지상파와 종합편성채널사업자 간의 국내제작 프로그램 비율, 외주제작 프로그램 비율 등과 같은 비대칭 규제가 논란이 되었다(조준상, ‘조중동 방송’의 영향과 전망, 종편특혜 저지와 지역방송 생존권 보장을 위한 긴급 토론회 발제문, 민주당 문방위, 2011). 채널 번호 부여와 관련되어서는 기존 홈쇼핑 채널 등과의 갈등이 있었고, 광고주의 입장에서 광고효과보다는 특정한 이해관계를 반영하여 종편에 광고 집행(보험용)을 할 것이고, 결과적으로 지역방송, 종교방송, 중소 PP와 같은 약한 매체의 광고비를 줄여 조달할 것이라는 의견도 있었다(신현준, 종편등장이 지역방송 광고에 미치는 영향에 대한 증언, 종편특혜 저지와 지역방송 생존권 보장을 위한 긴급 토론회 발제문, 민주당 문방위, 2011). 한편 외주제작업체와의 저작권 문제도 논란이 되었다(조준상, 전계서).

19) 다소 차원이 다르지만 고려해 볼 만한 가설은 경제적 규제는 도구적이며 사회적 규제는 목적적이라는 차원에서 경제적 규제와 사회적 규제의 구별이 가능하다고 볼 수도 있을 것이다. 즉 “사회적 규제의 목적을 위하여 환경이나 안전영역에서 진입규제라는 경제적 규제를 도구적으로 도입하고 있다”고 볼 수 있다는 것이다. 이러한 가설이 입증된다면 기존의 경제적·사회적 규제 구분의 규제이원론은 완벽하게 무의미하며 다만 규제의 목적의 지향을 기준으로 경제적 사안을 다루는 (가칭)경제규제나 사회적 사안을 다루는 (가칭)사회규제로 규제를 구분할 수는 있을 것이다. 이에 더하여 규제의 수단을 분류기준으로 하여 진입규제, 가격규제, 자율규제, 성과규제, 기준규제 등의 규제대안별로 규제를 분류할 수도 있게 될 것이다.

V. 대안의 예시 및 결어

1. 대안의 예시

본 연구는 소위 경제적 규제와 사회적 규제의 분류가 특별한 의의가 없음을 입증하려 하였지만, 그 대안에 대한 논의에는 사실상 준비가 되어 있지 않다. 규제분류의 대안을 제시하는 것은 규제이원론의 비판과는 별개의 것으로서 본 연구의 기본적인 분석틀과는 무관한 새로운 논의의 틀을 필요로 하기 때문이다. 따라서 예시적으로 최근 규제에 대한 연구를 집중적으로 진행하고 있는 Coglianese(2009)의 “일반적인 규제의 속성의 틀”에 의거하여, 몇 가지 대안을 제시해 보고자 한다. Coglianese(2009)는 규제의 핵심적인 요인을 타깃(피규제자), 규제자, 규율내용, 결과로 분류하고 몇 가지 분류를 시범적으로 제시하였는바 그 대강은 <표 4>와 같다.

<표 4> Coglianese(2009)의 규제도구 및 규제적 접근의 핵심적 요인

핵심요인	분류기준	분류		
		기업	개인	공공부문, NPO
	타깃/피규제자			
규제자	수평적 분류	정부	비정부부문	
규율내용	목적/수단별 분류	목적	수단	
	범위	일반적 규율	구체적 규율	
결과	규모별 분류			
	확실성별 분류			
	방향성별 분류	긍정적인 결과	부정적인 결과	

이러한 Coglianese(2009)를 기준으로 하여 “실질적인 효과” 등 일반적인 분류개념을 좀 더 다양하게 반영하여 규제분류의 예시를 시도해 보았다. 타깃(피규제자)에 수평적/수직적/전가의 용이성 등 일반적 분류기준을 도입하고, 규제자에는 기능적/위상별/법령수준별 분류를 추가하였다. 한편 규율내용과 결과 핵심요인에는 각각 규제강도와 부담수준별 분류를 추가하였는바, 그 결과는 <표 5>에 요약되어 있다. 이 <표 5>에 의거하여 대안적인 규제분류가 가

능하게 된다. 예를 들면, 피규제자(타깃)의 수직적 분류에 따르면 규제는 대기업규제/중소기업규제/소상공인규제로 분류할 수 있으며, 규제의 강도를 분류기준으로 삼는다면 고강도규제와 저강도규제로 분류할 수 있고 규제자의 법적 수준을 분류기준으로 하면 법률규제(국회규제), 시행령규제(행정부규제), 시행규칙규제(부처규제)로 분류할 수 있다. 당연한 말이었으나, 연구자나 분석가 또는 관찰자의 선호나 목적에 따라 다양한 분류가 가능할 것이다.

〈표 5〉 규제의 핵심적 요인과 규제의 분류의 예시

핵심요인	분류기준	규제의 분류		
타깃/피규제자	수평적 분류	기업규제	개인규제	공공부문 및 NPO규제
	수직적 분류	대기업규제	중소기업규제	소상공인규제
		부자규제	빈자규제	
전가의 용이성	무전가규제	고전가규제		
규제자	수평적 분류	정부규제	비정부부문규제	
	기능적 분류	경제부문 정부규제	사회부문 정부규제	
	위상별 분류	독립규제위원회 규제	정부부처규제	준(비)정부규제
	법령 수준	법률(국회)규제	시행령(행정부)규제	행정부처규제
규율내용	목적/수단별 분류	목적 규제	수단규제	
	범위	일반적 규율규제	구체적 규율규제	
	규제강도	고강도규제	저강도규제	
결과	규모별 분류			
	확실성별 분류			
	방향성별 분류	긍정적인 결과	부정적인 결과	
	부담수준별 분류	고부담규제	저부담규제	

2. 결 어

본 논문은 규제의 실질적인 효과 내지는 결과를 통찰한다면 기존의 분류개념으로는 사회적 규제와 경제적 규제 간의 본질적인 차이를 분석적으로 확인할 수 없음을 입증하고자 하였다. 연구 결과, 주로 사회적 규제의 목적, 규제대상, 규제자, 대상 산업, 규제자 네트워크 등이 경제적 규제의 그것과 특별한 차이가 없음이 드러나게 되었다. 또한 경제적 규제의 특성 역시 차별적으로 독특하지 않았다. 즉 사회적 규제는 규제이원론의 경제적 규제와 마찬가지로

가지로 특정산업에 절대적인 영향을 미치며, 포획의 가능성도 상당한 한편, 경제적 규제 역시 규제이원론의 사회적 규제의 속성인 피규제자의 광범위함, 복잡다단한 규제가버넌스와 복잡한 이해관계 등을 수반한다는 것이다.

본 논문은 “경제적 규제와 사회적 규제 간에 특별한 차별성이 존재하지는 않는다”는 주제 의식을 갖고 있었기 때문에, 어느 정도의 차별성이 남아 있는지, 어느 정도 동등하다는 것인지 등 차별성 또는 비차별성의 상대적 비교형량을 위한 결과를 도출하지는 못했다. 따라서 연구의 결론에 대한 해석이나 함의 역시 제한적이라는 한계가 있다. 다만 소위 규제이원론적 차별성에 근거한 규제에 대한 연구나 정책담론은 오류로 흐를 가능성이 높다는 우려를 지적했다는 면에서 여전히 연구의 함의는 온존할 것으로 믿는다.

참고문헌

- 강신일·최병선, 『작은 정부를 위한 정부기능의 효율화 방안 - 민영화와 정부규제완화』, 한국경제연구원, 1993.
- 고동수·강신일, 『21세기 경쟁정책과 규제정책』, 서울: 을유문화사, 2000.
- 김영훈, 『규제행정의 이론과 실제』, 서울: 선학사, 1995.
- 김용우, 『규제행정론』, 대왕문화사, 1998.
- 김은자·김재홍, 『규제심사제도』, 서울: 한국경제연구원, 1996.
- 김태윤, 「규제개혁과 부정부패」, 『한국행정연구』 7(4), 한국행정연구원, 1999.
- 배용수, 『규제정책론』, 대영문화사, 2006.
- 법제처, 『규제개혁의 이론과 실제: 미국 관리에산처(OMB)』, 서울: 대한민국 법제처, 2008.
- 삼성경제연구소, 『한국의 경제 규제 비용 분석』, 삼성경제연구소, 2008.
- 오성백 외, 『공익재산업(Public Utilities) 규제이론 연구』, 정보통신정책원, 2000.
- 이계민, 「김대중 정부 사회적 규제개혁의 성과와 과제: 규제품질의 향상 관점에서」, 『정부학 연구』 8(2), 고려대학교 정부학연구소, 2002.
- 이동호, 「행정학: 규제의 강화」, 한국고시, 2009.
- 이주선·최병선·한선옥, 『특성별 규제분류와 규제개혁에의 시사점』, 서울: 규제연구회, 2002.
- 이혁우, 『지원정책 프로그램의 규제적 속성에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문, 2009.
- 임상준, 『경제상식의 허와 실』, 한국경제연구원, 2006.
- 지광석·김태윤, 「규제의 정당성에 대한 모색: 시장실패의 치유 vs. 거래비용의 최소화·경감」, 『한국행정학보』 44(2), 한국행정학회, 2010.
- 최무현, 『분야별 규제영향분석: 환경규제를 중심으로』, 한국행정연구원, 2003.
- 최병선, 「경제적 규제의 완화와 소비자보호」, 『소비생활연구』 제12호, 한국소비자원, 1993.
- _____, 「규제수단과 방식의 유형 재분류」, 『행정논총』 47(2), 서울대학교 한국행정연구소, 2009.
- _____, 『정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제』, 서울: 법문사, 1992.

- 최성모·소영진, 「사회규제완화와 풍선효과: 규제완화조치에 대한 규제기관의 대응전략을 중심으로」, 『한국행정학보』 27(4), 한국행정학회, 1993.
- 하병기, 『규제개혁의 경제효과 분석』, 산업연구원, 1999.
- 하연섭, 「규제개혁과 통합, 위기극복과 규제개혁정책의 방향 기획시리즈」, 『행정 포커스』, 한국행정연구원, 2009.
- 행정쇄신위원회, 『행정쇄신』 제1-5집, 1993.
- 홍완식, 「규제개혁과 입법정책」, 『공법연구』 36(3), 한국공법학회, 2008.
- Breyer, Stephen, *Regulation and Its Reform*, Harvard University Press, 1982.
- Bater, F. M., “The Anatomy of Market Failure,” *Quarterly Journal of Economics* Vol.72 No.3, 1958.
- Coglianesi, Cary, *Engaging Business in the Regulation of Nanotechnology’: Confronting Conditions of Environmental Regulation in the Shadow of Uncertainty*, Baltimore: Johns Hopkins University & Resources for the Future Press, 2009.
- Crain, Mark W., *The Impact of Regulatory Costs on Small Firms*, Report for the Office of Advocacy, Washington: U.S. Small Business Administration, 2005.
- Crain, Mark W. & Hopkins, Thomas D., *The Impact of Regulatory Costs on Small Firms*, Report for the Office of Advocacy, Washington: U.S. Small Business Administration, 2001.
- Crain, V. Nicole & Crain, Mark W., *The Impact of Regulatory Costs on Small Firms*, Report for the Office of Advocacy, Washington: U.S. Small Business Administration, 2010.
- Greer, Douglas F., *Business, Government, and Society*, 2nd ed., New York: McMillan Publishing Co., 1987.
- Gujarati, Danodar N., *Government and Business*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1984.
- Hahn, Robert W. & Hird, John A., “The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis,” *Yale Journal on Regulation*, Vol.8 No.1, 1991.
- Harris, Richard A. & Milkis, Sidney M., *The Politics of Regulatory Change: A Tale of Two Agencies*, Oxford University Press, 1989.

- Heffron, Florence A. & McFeeley, Neil, *The Administrative Regulatory Process*, New York: Longman, 1983.
- Hopkins, Thomas D., *Profiles of Regulatory Costs*, Report to the U.S. Small Business Administration, U.S. Department of Commerce, 1995.
- _____, "Regulatory Cost in Profile," *Policy Sciences* 31(4), 1998.
- Joskow, Paul L., *Deregulation: Where do we go from here?*, AEI Press; Distributed to the trade by National Book Network, 2009.
- Kaufman, Herbert, *Are Government Organizations Immortal*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1976.
- Kay, J. and Vickers, J., "Regulatory Reform in Britain," *Economic Policy* Vol.3 No.7, 1988.
- Kingdon, John. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2nd ed., New York: Harper Collins, 1995
- Lilley, William & Miller, James C., "The New Social Regulation," *Public Interest* No.47, Spring, 1977.
- Mitnick, Barry M, *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*, New York: Columbia University Press, 1980.
- OECD, *The OECD Report to Ministers on Regulatory Reform*, 1997.
- OMB, *Draft Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations*, 2000.
- Peltzman, S., "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation," *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 1989.
- Peters, G., *Comparing Public Bureaucracies: Problems of the Theory and Method*, Tuscaioosa: The University of Alabama Press, 1988.
- Posner, R. A., "Theories of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science* 5, 1974.
- Rasmusen, Eric B., "Economic Regulation and Social Regulation," *American Law and Economics Association Annual Meetings* paper 47, Berkeley Bepress, 2005.
- Reagan, Michael D., *Regulation: the Politics of Policy*, Boston: Little, Brown, 1987.
- Salamon, Lester M., "Economic Regulation," In Salamon (ed.), *The Tools of Government*,

- Oxford University Press, 2002.
- Sparrow, Malcolm K., *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems & Managing Compliance*, Brookings Institution Press, 2000.
- Stigler, George, "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 1971.
- Veljanovski, Cento, "Economic Approaches to Regulation," *The Oxford Handbook of Regulation*, edited by Robert Baldwin and Martin Cave, Martin Lodge, Elgar Reference Collection, 2007.
- Vocino, Thomas, "The Changing Nature of the American Regulatory System: An Historical View and An Assessment of Contemporary Developments," 한국행정학회 국제학술대회, "21세기를 향한 신정치·신행정" 발표논문, 1995.
- Weidenbaum, Murray & Haggard, Andrew, "Modernizing government regulation: Mini-forum: Regulatory Reform," *Public Manager* Vol.27 Issue.2, 1998.
- Winston, Clifford, *Government Failure versus Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006.

A Study on the Isomorphism of Social and Economic Regulations

Kim, Tae-Yun

This paper aims at showing and somehow verifying the assertion that there is no significant distinct differences between social and economic regulations. In other words, it tries to show that under the existing classification concepts, it is not possible to analytically figure out substantial peculiarities of social regulation, comparing economic regulation. The introduction of such isomorphism seems to be quite important and urgent, considering the traditional economic-social regulation dualism extends a long shadow into the theory and policy practice of regulatory reform policy in general. The analysis is based on the viewpoint of J. Stigler which emphasizes the true nature of the regulation with the focus on the actual consequences not the stated purpose of regulations. As a result of the analysis, this paper could show that there are no particular differences between social and economic regulations in terms of their (actual not stated) goals, general characteristics of targets, the interest relations of the regulated group, and some specific characteristics of target industries and regulator network. Therefore, we must be aware of the possibilities of mistakes made by researches and practical policy suggestions derived on the basis of the dualism of social-economic regulations.

Key words: Economic Regulation, Social Regulation, Classification of Regulation, Regulatory Reform