

## 규제의 개념에 관한 소고\*

이 혁우\*\*

〈目 次〉

- I. 문제의 제기
- II. 규제 개념에 관한 기존 논의의 검토
- III. 규제 개념에 관한 주요 논점과 그 검토
- IV. 규제 개념과 정부활동
- V. 결 론

〈요 약〉

규제에 대한 무수한 논의에도 그에 대한 실무적 혼동은 여전하다. ‘민간에 대한 행위의 제약’으로 간단히 정의되는 규제의 개념을 실제로 정부활동에 적용할 경우, 실무자에 따라 개념의 해석이 천차만별로 나타나기 때문이다. 이런 규제개념의 혼동은 체계적인 규제관리를 통해 규제의 품질을 높이는데 큰 걸림돌이 될 수 있다. 명백히 규제임에도 불구하고 관리대상에서 제외되는 등 규제관리의 허점이 초래될 수 있기 때문이다. 이런 규제의 개념에 대한 혼동을 정리하기 위해서는 규제를 형식이 아닌 속성으로 파악해야 한다. 그리고 필요성이 규제의 개념을 구성하는 토대가 될 수 없음도 명확하게 인식되어야 한다. 규제 개념의 핵심을 구성하는 강제성에 대한 해석에 있어서도 피규제자의 입장이 고려되어야 한다. 이런 경우 정부활동 중 국민들이 명시적으로 ‘해야만 하는 것’ 만이 아닌 ‘하지 않을 수 없는 것’도 규제에 포함되게 된다. 나아가 현실의 규제는 공식적인 것만을 일컫지 않으며, 정태적이지도 않다. 규제의 개념을 이렇게 파악할 경우, 정부활동 중 조세행정절차, 지원정책 프로그램, 행정내부규칙, 민상법 내 강행규정을 규제의 틀 속에서 다시 논의해 볼 수 있게 된다.

【주제어: 규제, 강제성, 조세행정절차, 지원정책 프로그램, 행정내부규칙, 민상법 내 강행규정】

\* 본 논문의 완성을 위해 유익한 지적을 해 주신 심사위원분들께 감사드립니다.

\*\* 규제개혁위원회 전문위원(hw2246@hanmail.net)

논문접수일(2009.7.10), 수정일(2009.8.17), 게재확정일(2009.8.23)

## I. 문제의 제기

규제만큼 만연된 정부활동은 없을 것이다. 정부가 민간에 개입하는 방식은 기준이나 규칙의 설정과 같은 규제, 예산의 결정과 집행과 같은 재정활동으로 크게 대별될 수 있는데, 규제는 이들 중 정부가 특히 선호하는 방식이기 때문이다. 정부에게 규제는 거래비용을 최소화할 수 있을 뿐만 아니라 예산제약으로부터도 자유로울 수 있는 매우 유용한 정책수단인 것이다(최병선, 2007). 그런데 아이러니 한 것은 이렇게 만연된 정책수단인 규제에 대해 학자와 실무자들 사이에 명확하게 합의된 이해가 부족하다는 것이다. 혼히 바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것으로 정의되는 규제에 대한 개념정의는 언뜻보면 목적, 주체, 객체, 방식을 모두 명확하게 제시하고 있는 것으로 보이지만 개별 정부활동에 이 개념을 적용하여 이해하는데는 많은 혼동이 초래되고 있는 것이다. 행정내부규칙을 두고는 규제의 주체인 정부의 범위가 어디까지인지를 두고 논란이 있으며 지원정책 프로그램이나 조세행정절차를 두고는 개입의 방식으로서의 의사결정과 행위의 제약이라는 기준을 구체적인 정책 사안에 따라 어떻게 판단해야 하는지에 대해 합의가 이루어지지 못하고 있는 실정이다(이혁우, 2009a). 한마디로 실무자가 정부활동 하나하나를 두고 그것이 규제인지 여부를 판단하기에 현재의 규제 개념은 단순히 추상적인 가이드만을 제시해 주고 있을 뿐이어서 현실에서 규제의 판단에 있어 혼란을 야기시키고 있는 실정인 것이다.

사실 규제의 개념을 명확하고 이해한다는 것은 쉬운 일은 아니다. 개념구성의 토대가 되는 사물이나 현상에 대한 이해는 그것을 이해하는 개인의 경험, 사고방식 등에 따라 다를 수가 있기 때문이다(한승준, 2006). 더구나 규제 개념을 명확하게 이해하기 위해서는 다른 정부활동과는 완전한 배타성을 갖는 규제의 특성을 밝혀내고 이를 입증해야 하지만 실제 정부활동을 이렇게 규제와 비규제로 명확하게 나누는 것은 매우 어려운 일일뿐더러 하나의 정부활동이라 할지라도 논자에 따라 규제 혹은 비규제로 각각 혼동되어 정의되는 일이 다반사이며 처음에는 명확하게 비규제라고 언급되던 정부활동이라도 시간이 지남에 따라 규제의 성격을 가진 것으로 재명명 되는 경우도 매우 혼하게 발생하고 있기도 하다.

이런 이유로 규제를 둘러싼 많은 학자들의 연구에도 불구하고 그 개념에 대해 명확하게 합의된 정의를 찾아보기 어렵기도 하다.<sup>1)</sup> Salamon(2002)은 이처럼

1) 사실 규제(regulation)의 정확한 개념은 이에 대한 연구가 가장 활발한 미국에서조차 그 정의가 소홀히 되고 있는 실정이다. 이것은 미국사회에서 규제라는 말이 일상적으로 사용되는 말이기 때문일 것이다. 따라서 이런 규제에 대해서는 학자들마다 개념정의

규제에 대한 개념의 정의가 어려운 이유를 설명하면서 규제는 특정 정책 프로그램의 집행을 위해 정부기관이 만들어낸 절차나 규정과 같은 규칙을 의미하거나, 규칙(rule) 그 자체만이 아니라 이의 집행과정 전체를 말하기도 하는 등 정부개입에 대한 또 다른 이름으로 사용한 측면이 많았다고 지적하고 있으며, 최병선(1992) 역시 학자들에 따라 정부활동 중 규제에 포함시키는 범위에 차이가 있음을 지적하면서 규제개념에 대한 명확한 정의의 부재를 지적하고 있기도 한 것이다.

그러나 규제의 개념을 명확하게 이해하는 것은 매우 중요하다. 개념은 서로 너무나도 다른 개개인들을 하나의 틀 속에서 사고하고 접근하게 함으로써 현상에 대한 일반화 된 설명을 가능하게 해 주기 때문이다. 더구나 규제의 개념에 대한 명확한 이해는 실무적으로 효과적인 규제관리와 이를 통해 보다 세련된 규제방식을 설계하는데 필수적으로 선행되어야 하는 것이기도 하다. 본문에서 본격적으로 논의하겠지만, 행정실무 영역에서 다수의 규제관료들은 필요성이나 공익성을 근거로 규제를 판단하는 잘못된 경향이 있으며 학자들의 규제에 대한 언급에서는 ‘규제 = 개혁의 대상’이라는 오해가 발견되기도 한다. 이런 규제의 개념에 대한 오해는 효과적인 규제관리를 위한 필수전제가 되는 규제등록 및 관리에 있어서 치명적인 문제를 야기한다. 규제임에도 불구하고 규제로 등록이 되지 않거나 규제가 아님에도 불구하고 규제로 등록하는 등의 문제가 초래되고 있는 것이다. 규제는 공식적 제도로서 일반국민의 의사결정과 행위에 결정적인 영향을 미치는 것이기에 규제개념을 두고 벌어지고 있는 이런 실무상의 혼동은 질 높은 규제를 형성하고 이를 지속적으로 관리하는데 있어 심각한 문제점을 초래할뿐더러 불완전한 규제 관리로 인한 국민의 부담과 비용을 가중시키기도 한다.<sup>2)</sup>

그렇다면, 규제 개념은 어떻게 좀 더 명확하게 이해할 수 있을까?, 본 논문에서는 바로 이런 규제 개념을 둘러싼 논란에 대한 면밀한 검토를 통해서 규제의 개념을 이해하기 위한 본격적인 분석을 시도해 본다. 이를 검토하기 위해서는 크게 세 가지 논의가 필요한데 첫째는 규제에 대한 기존의 정의들을 검토하여

가 조금씩 차이가 나고, 정부활동 중 규제에 포함시키는 범위도 차이를 보인다. 즉 규제를 좁게 해석하여 ‘행위의 제약’에만 주안점을 두는 시각도 있고, 규제를 아주 넓게 보아 ‘편익이나 제제를 가하는 모든 활동’으로 봄으로써 사실상 거의 모든 정부활동을 규제로 파악하는 경향도 있다. 후자의 논의에 의하면 편익이나 제제를 가하는 활동 모두 결과적으로는 대상 집단의 의사결정에 영향을 미치게 되기 때문이다(최병선, 1992).

2) 규제로 인한 국민의 부담은 매우 크다. 삼성경제연구소(2008)에 의하면 우리나라의 규제비용은 2006년의 경우 78.1조원으로 GDP의 9.2% 수준인 것으로 나타나 가구당 488 만원의 규제비용을 매년 부담하고 있는 것으로 보고하고 있다.

규제 개념을 이해하기 위해 보완되어야 할 점이 무엇인지를 밝혀내는 것이고, 둘째는 이를 통해 규제 개념에서 주목해야 할 속성이 형식이 아닌 피규제자에 대한 효과이며 구체적으로는 강제성에 대한 보다 깊이 있는 논의가 이루어짐과 동시에 공식성, 동태성에 대한 분석도 필요하다는 것이다. 셋째로는 이런 규제의 개념에 대한 이해를 통해 조세행정절차나 지원정책 프로그램, 행정내부규칙, 민상법 내의 강행규정과 같은 실무적으로 규제의 개념의 범주에 포함되는지 여부를 두고 논란이 있는 정부활동을 규제의 틀 속에서 다시 논의할 수 있게 됨을 보여주는 것이다.

## II. 규제 개념에 관한 기존 논의의 검토

### 1. 기존 규제 개념의 소개

규제에 대해서는 지금까지 많은 정의가 이루어져 왔으며 이들 논의를 요약하면 ‘민간에 대한 행위의 제약’으로 간단하게 정리될 수 있지만 정부활동 중 이런 규제에 해당하는 것의 범위를 두고는 많은 논란이 있어왔다. 이를 구체적으로 정리해 보면 다음과 같이 크게 협의, 광의, 최광의로 분류해 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

먼저 협의에 해당하는 것으로는 Stone(1982)이 대표적이다. 그는 규제를 정부가 별금이나 감금, 그 외의 다른 유형의 처벌과 같은 부정적인 제재의 위협을 통해 사람들의 행위에 영향을 미치는 것으로 정의하고 있다. 그가 이렇게 부정적인 제재와 규제를 연계시키고 있는 것은 정부가 민간에 일정한 행위의무를 부과한다고 하더라도 그것이 수행되지 않을 경우에 부정적 제재를 수반하지 않는다면, 민간의 부작위에 대한 아무런 사후적 조치도 취할 수 없기 때문에 이들에 대한 구속력을 갖는다고 보기 어려운 것으로 판단하기 때문이다.

그러나 Vedung(1998)은 이런 Stone의 정의는 규제라는 것이 항상 별금이나 감금, 다른 유형의 처벌과 같은 부정적인 제재의 위협과 관련되는 것은 아니라 는 점에서 한계가 있다고 지적하면서 좀 더 광의의 개념으로 규제를 정부가 규제나 지침을 통해 의무를 부과하는 방식으로 사람들에 영향을 미치는 조치로 정의하고 있다. 이것은 규제가 굳이 부정적 제재와 연계되지 않더라도 민간의 행위에 분명히 영향을 미치고 있는 것이고 구체적으로는 이들의 의사결정에 일정한 제약을 가하고 있다고 보는 것이다. 이런 광의의 입장에서 규제를 좀 더 구체적으로 정의한 것으로는 Baldwin(1999)를 들 수 있는데, 그는 규제를 정부

3) 본 연구의 분류와 정확히 일치하지는 않지만, 이처럼 규제를 협의, 광의, 최광의로 정리한 것으로는 김정해(2007)가 있다.

의 규칙(rule)의 제정과 이 규칙에 대해 순응을 촉진하고 감독하며 조사하기 위한 명령의 구체적인 집합체(a specific set of commands)로 보고 있다.

이런 광의의 입장에서 규제를 보면 규제는 이를 부정적 제제와 연계시키는 협의의 입장에서 나아가 보다 폭넓은 의미로 파악될 수 있는데, 이와 같은 입장에 있는 일련의 학자의 개념정의를 소개하면 Meier(1985)와 같이 규제를 정부가 민간의 행위를 통제하는 모든 시도로 넓게 보아 경제 또는 공공의 목적을 실현하거나 이를 이끌어 나가기 위해 설계된 사적 영역에 대한 정부개입의 모든 유형으로 보는 견해가 있으며, 최병선(1992) 역시 이런 입장에 따라 규제를 바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것으로 보면서 이것이 기업과 개인의 행위를 제약하는 형태로 명령지시적 강제적 조치뿐만 아니라 특허와 보조금과 같이 적극적인 유인을 제공하는 방식으로 이루어질 수 있음을 지적하면서 규제에 대한 개념 정의를 폭넓게 접근하는 시각도 있다.

한편 규제를 최광의로 정의하는 입장에 서면 규제는 사회통제 또는 영향력의 모든 형태(all forms of social control or influence)를 의미하는 것으로 국가에서 파생된 것뿐만 아니라 시장 등 다른 원천으로 파생된 모든 형태에 민간에 영향을 미치는 메커니즘을 모두 포함하여 규제라고 정의하게 된다(김정해, 2007).

## 2. 기존 규제 개념에 대한 검토

위의 분석을 통해 ‘규제’ 개념에 대한 기존의 논의들이 서로 합의에 이르지 못하고 논자에 따라 정부활동 중 규제에 해당하는 범위를 서로 상이하게 파악하고 있음을 확인할 수 있었다. 이런 논란이 있는 이유는 정부활동 중 민간의 행위와 의사결정에 제약을 가하는 것이 무엇인가를 두고 논란이 있기 때문이다. 이미 살펴본 것처럼 Stone과 같이 부정적 제제와 연계된 정부의 명령/지시만이 민간에 분명한 제약을 가한다는 입장이 있는 반면, 광의의 규제개념을 취하는 학자들처럼 정부활동 중에는 반드시 이런 부정적 제약과 연계되지 않더라도 민간의 의사결정과 행위의 명확한 제약을 가하는 것도 있다는 입장도 있다. 나아가 정부뿐만 아니라 시장 등에서 수립된 규칙 역시 민간의 의사결정과 행위의 영향을 미친다는 점에서 규제에 포함시키기도 한다.

그렇다면, 규제의 개념에 대한 이런 혼돈을 명확하게 정리하기 위해서는 무엇이 필요한 것일까? 이에 대해 본 논문에서는 규제 개념을 구성하는 속성에 대한 깊이 있는 천착이 이루어져야 한다고 주장한다. 즉 어떤 정부활동을 규제라고 칭하기 위해서 필요한 속성이 무엇이고, 그 속성의 구체적인 내용이 무엇인지에 대한 명확한 이해가 있어야지만 학자들마다 규제에 포함되는 정부활동을 두고 벌이는 논란의 핵심이 무엇이고 그 한계가 무엇인지가 분명하게 드러

날 것이기 때문이다.

한편 이처럼 규제 개념을 구성하는 속성에 대한 이해를 위해서는 다음 두 가지 중요한 사항에 대한 고려가 필요한데 하나는 어떤 정부활동을 규제라고 판단하기 위해서는 정부활동을 피규제자의 입장에서 해석해야 한다는 것이며, 다른 하나는 정부활동의 형식이 아닌 효과에 주목해야 한다는 것이다.<sup>4)</sup>

먼저 정부활동을 피규제자의 입장에서 해석해야 하는 이유는 필요성을 근거로 규제여부를 판단하는 오류를 범하지 않기 위해서이다. 규제자의 입장에서 규제를 접근하면 규제는 민간에 제약이나 부담을 가하는 활동이라기보다는 사회문제를 해결하기 위한 것으로 이해될 가능성이 높고, 그 결과 당연히 필요한 정책수단이 된다. 즉 그린벨트는 환경보호를 위한 것이며, 수도권 규제는 수도권 집중을 완화하기 위한 정책수단인 것에 주목할 뿐 이런 정책수단이 피규제자에 초래하고 있는 비용이나 부담은 외면할 가능성이 높은 것이다. 그런데 이렇게 규제를 규제자의 입장에서 접근하게 되면 자칫 심각한 오류를 범할 가능성이 높은데 필요하기 때문에 규제가 아니라는 주장이 그것이다. 즉 사회문제 해결을 위해 필요한 정부활동이면 비규제, 사회문제 해결을 위해 불필요하고 소모적인 정부활동이면 규제로 인식하거나, 개선의 필요성이 있으면 규제, 그렇지 않으면 비규제로 인식할 가능성이 높은 것이다.<sup>5)</sup> 그러나 이는 규제를 단순히 그 필요성인 목적에만 국한해서 파악한 것으로 모든 규제에서 나타날 수밖에는 피규제자에 대한 부담을 외면하는 문제를 야기한다. 기상관측기기에 대한 표준화 사례를 들어 이런 입장의 한계를 설명해 보기로 하자.

정부는 2006년 7월부터 기상관측표준화법을 통해 국내의 기상관측 방법과 단위를 표준화하였다. 이 법의 의도는 독자적으로 기상관측을 하는 기상청 이외에 산림청, 수자원 공사, 도로공사 등 60여 곳이 제각기 고유한 업무상의 이유로 기상관측을 따로 해 온 결과 기상관측 방법의 상이성 등으로 인해 기상관측 자료의 교환 및 공유가 이루어지지 않았기 때문이었다(정광모, 2008). 따라서 이런

4) 정책은 그것이 실제로 실행되는 과정에서 최초 목적한 바와는 달리 수많은 예기치 못한 결과를 도출하는데(Hayek, 1977, Friedman, 1962, Bardach et. al., 2002, Kasper et. al, 1988, 최병선, 1992, 김영평 외, 2006) 이런 예기치 못한 결과에 주목해야만 실무적으로 보다 의미 있는 정책대안을 제시할 수 있고 학문적으로도 보다 의미 있는 새로운 정책이론을 구성해 낼 수도 있다(이혁우, 2009b) 정책에 대한 접근에서 단순히 형식적인 측면에만 치우쳐서는 예기치 못한 결과와 같은 정책의 본질을 파악하기 위해 실질적이고 학문적인 의미가 있는 다양하고 흥미로운 효과들을 간과하게 되고 만다.

5) 사실 이런 규제의 개념에 대한 인식의 혼란은 정부부처에 광범위하게 퍼져있는 것으로 판단된다. 이것은 저자가 규제개혁위원회 전문위원으로 미등록규제 정비 작업을 하면서 9개 부처 규제담당공무원과 세부규제사안에 대한 판단을 하면서 경험한 것으로, 이들은 하나같이 ‘필요하면 규제가 아니며, 개선이나 개혁이 필요한 것은 규제’라는 도식으로 규제를 이해하고 있음을 발견할 수 있었다.

기상관측기기의 표준화는 당연히 정부로서는 필요한 조치이며 기상정보에 대한 효율적 체계를 구축하기 위한 토대가 되는 것이 된다. 따라서 필요성을 근거로 규제여부를 판단하는 논리에 의하면, 동 규정은 기상관측의 정확성과 표준화를 도모하기 위해 당연히 정부가 해야 할 조치로 필요한 것이며 규제가 아닌 것이 되어 버린다.<sup>6)</sup>

그러나 규제를 대상집단에 대한 효과의 측면에서 판단하면 동 규정의 의미는 다음과 같이 달라질 수 있다. 기상관측기기에 대한 표준화를 실시하면 기상관측 기기를 생산하는 업체들은 이제 정부에서 제시한 지침에 근거해 관측기기를 생산해야 한다. 관측 장비의 생산에 있어 정부의 개입이 발생하는 것이다. 그리고 관측기기의 표준화 기준이 국제수준과 비교해서 너무 엄격하거나, 느슨하게 되어 있는 경우, 관측기기의 표준화 기준이 정확하지 않아 정확성을 생명으로 하는 관측정보의 측정에 체계적 오류를 발생시키는 경우에는 이런 지침이 사후적으로 변경될 가능성이 있다. 물론 기상관측기기의 제조업체들은 이와같은 지침의 변화에 부합하도록 자신들의 행위를 변경시켜야 하며 이 과정에서 막대한 비용을 부담할 수도 있다. 이런 논리로 기상관측기기에 대한 표준화 조치는 대상집단에게 명확하게 부담을 가하고 있는 규제임에 틀림없다. 결국 이런 논리로 특정한 정부활동에 대해 단순히 그 필요성을 기준으로 규제여부를 판단하는 것은 규제에 대한 판단에 오히려 혼동을 초래하는 것임을 알 수 있다.

한편 이런 규제의 개념에 대한 혼란은 의외로 학계에서 매우 혼하게 볼 수 있는 것이기도 하다. 대표적인 것이 등록된 규제에 대한 오해이다. 우리나라에서는 실무나 학계를 중심으로 규제수준을 과악하는데 있어서 등록된 규제의 건수가 얼마나 되는가를 중심으로 논의를 진행해 왔으며, 그 수치가 높으면 규제가 심각한 것으로 규정하고 조속한 규제개혁을 추진해야 한다는 논지를 전개해 왔다(차문중, 2005, 안재욱, 2006, 이주선, 정현용, 2008). 그러나 이런 논리는 논자들이 의도치는 않았겠지만 위에서 비판하고 있는 필요성에 근거해서 규제여부를 판단하는 입장에 서 있는 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 이들의 논리에 의하면 일단 규제라고 명명되어 등록되게 되면 그것이 무엇이든 개혁의 대상이 되는 있어서는 안 되는 것, 혹은 완화의 대상이 되는 사회악이 되어 버리기 때문이다. 그러나 사실 등록된 규제를 보면 그것이 사회적으로 꼭 필요한 최소한의 것으로 이를 달성하기 위해 대상 집단에게 최소한의 부담을 가하고 있어서 경제사회 전체의 질서를 볼 때 매우 필요하고 긴요한 것도 다수 발견할 수 있다. 즉 경제유인규제나 시장기반규제와 같이 규제라 하더라도 보다 세련된 방식

6) 이것은 저자가 규제개혁위원회 전문위원으로 미등록규제 정비 실무 작업을 할 때 기상청이 지속적으로 밝힌 입장으로 규제를 필요성을 근거로 판단하는 대표적인 예이다.

이어서 사회적 비용을 덜 유발시키면서도 목표한 사회문제 해결에 매우 유용한 것도 있는 것이다(최병선, 2009). 이를 Coase(1960)의 논리로 보면, ‘규제로 인한 편익 > 규제로 인한 비용’이 성립하는 조치도 있을 수 있다는 것이다.<sup>7)</sup>

요컨대 규제는 그것이 정부의 민간에 대한 강제적인 개입이라는 측면에서 정리되어야 하는 것이고, 그 세부적인 논의로서 그것이 필요한 것이고 타당한 것인지 여부는 다시 규제영향분석 등을 통해서 다시 논의해야 할 사항인 것이지 이것을 혼란하여 그것이 필요한지를 미리 앞세워 규제판단의 여부로 삼는다든지 등록된 규제를 모두 타당하지 않은 것으로 간주하는 자세는 규제를 필요성에 근거해서만 판단하는 것으로 규제의 개념에 대한 정확한 이해를 오히려 혼란스럽게 만드는 결과를 초래하는 것이다.

한편 규제의 개념을 명확하게 이해하기 위해 정부활동을 피규제자의 입장에서 파악해야 한다는 것은 정부활동을 그 형식이 아닌 효과에 주목해야 한다는 것이기도 하다. 즉 우리가 어떤 정부의 활동에 대해 규제라고 칭하는 이유는 단순히 그것이 법규, 지침, 기준 등의 일정한 형식을 통해 대상 집단에 대한 제약을 밝히고 있기 때문이 아니고, 이런 법규, 지침, 기준들이 실제 대상 집단의 의사결정의 자유와 행위를 제약하는 효과를 유발시키고 있기 때문인 것이다. 더구나 다음과 같은 규제에서 흔히 발견되는 예기치 못한 결과들은 규제 개념의 이해에 있어 효과에 주목하는 것이 얼마나 중요한 것인지를 잘 알려준다.

첫째, 규제는 민간의 자율적인 의사결정규칙을 정부에 의해 제시된 강제적 의사결정규칙으로 대체하는 것이다. 그 결과 규제에서는 대상 집단이 자신의 행위와 의사결정을 규제에서 제시된 기준에 고착화시키는 현상이 발생하게 된다(이혁우, 2009a). 그 결과 도출되는 매우 흥미로운 현상은 규제에서 제시된 기준이 수락가능 한 최소한도의 행위에 대한 지식을 대상 집단에 알려준다는 것이다. 예를 들어 수질오염을 방지하기 위해 제시한 규제기준은 이를 적용받는 대상 집단에게는 환경보호를 위한 기준으로 받아들여지는 것이 아니라, 이들의 사업 운영이 법령에 위배되지 않을 수 있는 최소한의 기준으로 받아들여지는 것이다.

둘째, 규제에는 피규제자의 정책대상집단의 규제회피행동을 막기 위해 사후적으로 추가적인 규제가 부가되는 소위 규제 피라미드(regulation pyramid)현상이 발생되고 있기도 하다(김영평 외, 2006). 부동산 규제는 대표적인 예이다. 부동산 가격상승으로 인해 해당 지역을 투기지역, 주택거래신고지역, 토지거래허가구역으로 구분하여 규제하면, 비규제 지역으로 부동산 자금 이동하게 되며, 그 결과 이동 지역의 가격이 상승하게 되어 부동산 거래규제라는 새로운 규제수단

7) 이런 이유로 이종한과 최무현은 규제의 성격과 방식에 의한 구분이 필요하다고 지적하고 있는데, 그 이유는 경제적 규제와 사회적 규제로 구분하는 것이 모호하고 실제로 이렇게 유형화하는 것이 규제개혁을 위한 실용적 차원에서 활용성이 미흡하다는 것 때문이다(이종한, 최무현, 2004).

을 도입할 수밖에 없게 되는 것이다.

결국, 규제의 본질을 보다 깊이 있게 이해하기 위해서는 규제를 주체가 아닌 피규제자의 입장에서 파악하여 그것이 정부가 법규라는 일정한 형식적 틀을 가지고 목적과 방식, 주체를 밝히고 있다는 조건 자체에만 주목하는 것이 아니라 실제 이런 조건들이 대상집단에 어떤 영향을 주고 있는가에 주목해야만 한다.

### III. 규제 개념에 관한 주요 논점과 그 검토

#### 1. 강제성

규제의 개념을 구성하는데 있어서 필수적인 속성은 무엇일까? 그것은 바로 ‘강제성’에 대한 것이다. 규제 개념에 대한 논의에서 강제성은 그 핵심으로 자리 잡고 있다. 규제로 인해 민간은 항상 강제적인 행위의 제약이 받게 될 수 있기 때문이다. 이런 이유로 전통적으로 규제는 ‘행위의 강제적 제약(coercive restriction of a behavior)’으로 정의되어 오기도 했으며, 이것은 이미 소개한 기존의 규제의 개념에 대한 다양한 정의에서도 발견할 수 있다.

그런데 여기에서 중요한 문제가 제기되는데 그것은 ‘강제성’이라는 용어의 의미를 어떻게 해석해야 하는가가 그것이다. 즉 어떤 정부활동을 규제로 파악할 수 있기 위해서는 강제성의 속성이 무엇이며, 이를 토대로 할 때 정부활동 중 규제로 판단할 수 있는 범위가 어디까지인가가 논의되어야 하는 것이다. 이들 둘은 매우 명확한 것으로 더 이상의 논의가 필요 없는 것처럼 인식되기도 하지만, 조금만 들여다보면 이들에 대한 매우 복잡한 논의가 자리 잡고 있음을 알 수 있다. 즉 규제의 속성은 흔히 강제성(coerciveness)라고 파악되지만 도대체 정부의 활동 중 강제성이 있다고 볼 수 있는 것은 무엇인지에 대한 판단은 사람들마다 다르다. 위에서 이미 소개한 학자들의 입장만 보더라도 Stone(1982)과 같이 처벌이나 벌금과 같은 부정적 제제와 연계시킨 활동만을 규제로 보는 입장이 있는 반면, 최병선(1992)이나 Vedung(1998)과 같이 이런 부정적 제제와 연계된 정부활동은 물론이고 정부활동 그 자체의 속성이 실질적으로 강제성을 가지는 경우에도 이를 규제로 보아야 한다는 입장도 있는 것이다. 이제 이에 대해 본격적인 고찰을 해 보자. 논의를 쉽게 하기 위해 다음과 같은 예를 들어 설명해 보기로 한다(이혁우, 2009a).

먼저 정부가 부동산 시장을 안정시키기 위해 재건축 물량을 제한하는 조치를 취했다고 가정해 보자. 이 경우 정부의 이런 조치로 인해 민간의 건축업자들은 아파트 건설에 있어 제한을 받게 된다. 물론 재건축 예상지역에 거주하던 주민들은 재건축이 불허됨으로 인해 재산권이 심각한 침해를 받게 되기도 한다. 이

들이 이런 정부의 조치에 행위의 제약을 받게 되는 이유는 바로 이를 지키지 않을 경우 강력한 제재가 도사리고 있기 때문이다. 정부는 특정한 정책목적을 달성하기 위해 일정한 규제를 제시하게 되고, 이의 실효성을 확보하기 위해 거의 대부분 벌금이나 과태료와 같은 제제를 연결시키고 있는 것이다.

이제 여기에서 ‘강제’를 찾아보면, 정부가 민간의 건축업자나 재건축 지역에 거주하는 주민들에게 ‘강제적’인 행위의 제약을 가했음을 쉽게 발견할 수 있게 된다. 이것이 우리가 흔히 규제의 속성으로 강제성을 언급할 때 떠올리는 것이다.

그렇다면, 다음의 예를 보자. 어떤 중소기업이 정부로부터 정책자금을 받고 있다고 하자. 이 중소기업이 정책자금을 받는데 대해서는 어떤 법이나 규칙에서도 특정한 행위를 강제로 해야 할 의무를 부과하지는 않는다. 그 대신 이런 법이나 규칙들은 중소기업에게 특정한 절차와 특정한 조건을 지원의 대가로 제시하며, 이를 준수할 것을 전제로 중소기업이 정책자금의 지원을 승인해 주게 된다. 실제 중소기업에 대한 정책자금 지원 프로그램을 살펴보면, 지원 대상 사업, 지원에 따른 담보율, 지원된 자원에 대한 의무적 투자비율 등을 제시하고 있는데, 실제 중소기업은 이를 준수할 수도 있고 안 할 수도 있다. 만약 이를 조건을 준수하지 않는다면 지원을 받지 않으면 그만이기 때문이다. 따라서 이런 경우 중소기업이 지원을 받지 않기로 결정함으로써 지원조건을 준수하지 않는 것은 의무의 위반도 아니며, 범죄도 아니다.

자, 여기에는 어떤 강제성을 발견할 수 있는가? 전통적인 규제의 개념에 입각해 볼 때, 사실 정책자금을 받는 중소기업은 아무런 행위의 강제를 받은 것이다. 그가 정책자금을 받던 말든 그리고 그 결과 지원조건을 준수하든 말든 이것은 전적으로 중소기업 자신의 임의의 판단으로 할 수 있으며, 정부는 이에 대해 어떤 제약도 가하지 못하기 때문이다.

그러나 과연 그런가? 여기에서 정책자금을 신청하는 중소기업의 인센티브 구조에 관심을 기울일 필요가 있다. 정책자금을 신청하는 중소기업은 지원을 통해 자신이 처한 사업상의 어려움을 타개하거나, 사업을 보다 확장하는 등 사업운영상의 도움을 받으려 한다. 더구나 정부가 대기업과는 달리 중소기업에 대한 정책자금 지원 프로그램을 마련하여 시행하고 있는 이유는 이를 중소기업이 대기업에 비해 사업자금의 마련이나 금융서비스의 수혜에 있어 상대적으로 어려움을 겪고 있기 때문이다. 이렇게 볼 때, 일부 혹은 대부분의 중소기업에게는 정책자금의 수혜 자체가 사업운영의 성과와 수준을 좌우할 정도로 중요한 것임을 알 수 있다.

그렇다면 이런 상황에서 지원정책 프로그램을 통해 제시된 기준이나 조건은 어떤 성격을 띠게 되는 것일까? 정책자금의 제공을 받을 수밖에 없는 중소기업

으로서는 지원 대상 사업, 지원에 따른 담보율, 지원된 자원에 대한 의무적 투자비율과 같은 지원조건을 통한 행위의 제약에 강력하게 구속되지 않을 수 없게 됨을 쉽게 알 수 있다. 즉 정부가 법이나 명령을 통해 명시적으로 ‘~~를 하라, 그렇지 않으면 ~~할 것이다’라는 전형적인 강제성을 부여받지 않았음에도 불구하고 결국 지원조건에서 요구하는 데로 ‘하지 않을 수 없는’ 상황에 놓이게 되는 것이다(Hart, 1961).

이에 위의 논의를 통해 규제의 핵심요소로서의 ‘강제성’라는 개념 속에는 크게 두 가지의 의미가 포함되어 있음을 알 수 있는데, 첫째는 처벌과 같은 명시적인 조치에 기반 해서 일방이 다른 일방에 대해 우월적 지위를 갖게 되는 것이고, 둘째는 이런 처벌과 같은 명시적 조치가 없음에도 불구하고 일방이 다른 일방의 요구를 들어줄 수밖에 없는 것이다.

이렇게 볼 때, 규제의 성격으로 강제성에 대한 논의를 만약 첫 번째에 대한 것으로만 국한시켜서 이해한다면, 사실상의 강제로 작용하는 무수히 많은 정책 현상을 도외시하게 되는 불합리한 결론에 도달할 수 있게 된다. 더구나 위의 예를 다시 들자면, 만약 정책자금을 받지 못함으로 인해 중소기업 운영에 치명적인 어려움이 초래된 이후에는 이미 어떠한 노력을 한다고 하더라도 사후적으로 원래의 상태로 되돌리기 어렵다는 점을 감안한다면 지원정책 프로그램에서 지원조건에 기인한 수혜집단의 행위의 제약이 얼마나 강력한 강제가 될 수 있는지, 그 결과 규제적 속성이 나타난다고 할 수 밖에 없는지를 잘 알 수 있게 된다.

## 2. 공식성

한편 규제의 공식성에 대한 검토에서 핵심적인 질문은 공식적인 규제만이 규제인가? 하는 점이다. 규제를 이해할 때, 혼히 오해하는 것 중 하나가 법령이나 규제로 제시된 공식적인 지침에 의해 강제적인 행위의 제약이 가해지고 이것이 사회적 비효율을 초래한 결과, 마치 이들만이 규제인 것처럼 주목을 받아 온 것이 사실이다. 이것은 합법적인 절차를 거쳐 도출된 공식적 규제만이 정치적 정당성과 합법성을 가지는 것으로 관료나 정책대상집단의 행위의 준거가 된다는 논리 때문이다.

그러나, 실제로는 그렇지 않다. 정책현상을 보면, 정책대상집단은 관료가 제시하는 비공식적 규범과 관행에 의해 사실상의 강제를 받고 있는 경우가 대부분이다. 정책 실제에서 관료는 ‘임무와 목표’를 결정할 때, 이를 위해 ‘무엇’을 해야 할지를 결정할 때, 그 ‘무엇’을 어떤 방식으로 처리할지를 선택할 때, 선택된 방식대로 ‘집행’할 때 모두 재량을 발휘하고 있으며(Sparrow, 2000), 이들이 갖는 이런 광범위한 재량권으로 인해 정책 대상 집단은 이런 규범과 관행들이

비록 공식적인 것이 아님에도 불구하고 이에 종속되지 않을 수 없는 것이다.

이런 재량의 중요성으로 인해 우리나라의 행정소송법 제19조에서는 재량행위에 대해서는 그것이 행정행위로서의 성격, 즉 행정기관이 민간보다 우월적 위치에서 구체적인 사실에 대해 대응하는 과정에서 민간에 대해 직접적인 효력을 발생시키게 되면 그로부터 영향을 받게 된 대상 집단이 소송을 제기할 수 있도록 함으로써 비공식적인 행위 역시 규제로서 파악해야 함을 명백히 하고 있기도 하다. 즉 민간의 당사자들은 이런 재량행위가 과잉금지의 원칙 등을 위반한 경우 이를 근거로 그 침의적 행위에 대해 소송을 제기할 수 있는 것이다.

이를 이해하기 위해서는 행정지도를 설명할 필요가 있다. 이것은 행정주체인 정부가 일정한 특정한 행정목적을 달성하기 위하여 민간에 대해 일정한 협력적 행위를 구하는 것으로 공식적으로는 법적인 구속력이 없는 사실행위에 불과한 것이다. 그러나 행정지도가 현실적으로 작동되는 과정을 살펴보면, 원래는 민간의 임의적 협력 또는 동의를 바탕으로 이루어져야 하지만, 사실상 행정주체의 우위성으로 말미암아 강제로 작동되고 있는 측면이 많은 것이다. 예를 들어 헌법재판소의 판결에서도 나타나고 있듯이 교육인적자원부장관이 대학총장에게 학칙을 시정 할 것을 요구하는 행위의 법적 성격은 대학총장의 임의적인 협력을 통하여 사실상의 효과를 발생시키는 행정지도에 불과하지만 그에 따르지 않을 경우 일정한 불이익조치를 예정하고 있기 때문에 사실상 대학총장에게 그에 따른 의무를 부과하는 것과 다를 바 없다. 따라서 이런 경우 교육인적자원부장관의 행위는 단순한 행정지도로서의 한계를 넘어 규제적 성격을 상당히 강하게 갖는 것으로 판단해야 하는 것이다.<sup>8)</sup>

사실 이런 비공식적 행위를 규제로 파악해야 할 이유는 명백한데, 그것은 국가 법체계에 있어서 규범의 효력은 상위법이 우선이지만, 그 적용은 하위법이 우선이기 때문이다(고영훈, 1998). 이런 이유로 하위법인 시행령, 시행규칙, 행정규칙 등이 대상집단에 미치는 영향이 훨씬 크다. 이를 규정을 적용받는 대상집단으로서는 가장 먼저 행정규칙과 같은 직접적이고 구체성이 높은 하위규정이 가장 중요한 것이다. 법 적용의 우선순위를 이렇게 이해하면, 재량은 행정규칙보다도 하위에 있는 것으로 시행령이나 시행규칙 혹은 행정규칙에서 구체적인 재량권을 부여한 결과 이를 부여받은 행정청 혹은 관료가 스스로 판단을 내릴 수 있는 범위에 있는 것으로 가장 최하위의 규범이자 가장 직접적인 영향을 미치는 규범으로 경우에 따라서는 강력한 규제적 속성을 내포하고 있는 것이다.

### 3. 동태성

마지막으로 규제는 정태적이 아니다. 이것은 정부가 제시한 규제가 중립적으

---

8) 현재 2003. 6. 26, 2002헌마337.

로 작동하지 않는 결과이기도 하다. 즉 규제는 한번 설계되어 적용되기 시작하면 이해당사자들이 이에 적응적으로 행위하기 때문이다. 이런 이유로 규제는 모든 상황, 모든 시기에 있어 최적수준일 수가 없다. 도입당시에는 정책목표를 해결하는 최적수단이었음에도 불구하고 시간이 지남에 따라 이것이 오히려 정책대상집단에게 강력한 불이익을 초래할 수도 있는 것이다.

한편 Lowi(1964)는 미국의 관세정책의 예를 들면서, 도입초기에는 배분정책이었던 이 정책이 점차 시간이 지나면서 이해관계자의 다원화가 이루어지면서 규제정책으로 변모한 과정을 소개하면서 규제의 동태성을 설명하고 있기도 하다. 한편 우리나라에서도 이와같은 예는 쉽게 발견할 수 있기도 하다. 예를들어 1997년 벤처기업육성에관한특별조치법을 통해 모태펀드를 통한 자금지원, 세제혜택 부여 등 적극적인 벤처 지원의 상징이 되었던 벤처기업 지원 프로그램은 당시 IMF로 인해 자금난을 겪고 있던 국내 중소기업들에게는 따뜻한 외투와 같은 존재였다. 그러나 이후 중소기업이 처한 환경이 변하자, 이 프로그램은 이제 더 이상 지원 프로그램만으로 평가될 수는 없게 되어 버렸다. 지원을 통해 크게 성장한 벤처 기업에게 이 지원 프로그램은 오히려 적극적인 투자와 사업을 방해하는 걸림돌이 되어 버렸기 때문이다. 이 프로그램의 혜택을 받기 위해서는 '투자의무비율', 즉 정부로부터 지원을 받은 벤처캐피탈이 운용하는 투자조합은 의무적으로 조합자산의 50% 이상을 창업 후 7년 이내의 중소벤처기업에 우선 투자하도록 되어 있는 것이다. 이 규정은 정부가 투자자금이 창업 초기 중소벤처기업에 우선 지원되도록 촉진하려 한 것이기는 하지만, 실제로 벤처 기업들이 이런 투자의무비율을 맞추는데 집착하다 보면 무리한 투자가 감행될 소지가 있고, 전체적으로는 포트폴리오 왜곡현상과 같은 불합리한 결과가 초래될 수 있는 것이다.<sup>9)</sup>

결국 한마디로 규제는 어떠한 경우에도 정태적이지 않다는 것이다. 규제의 형성과 적용과정에는 각자 자신의 제약조건 하에서 최적의 의사결정을 하려는 대상집단 간의 게임에 의해 결정되기 때문이다.

지금까지의 논의의 결과를 정리하면, 규제는 결국 급부행위와 같은 순수계약 행위와 같이 강제적 성격이 전무한 정부활동을 제외한 정부활동의 속성을 일컫는 것이므로 규제를 단순히 정부의 여러 정책 활동 중 하나로 이해될 수 없음이 명확해 진다. 정부의 모든 활동은 그것이 재정적인 것이든, 비재정적인 것이든 필연적으로 일정한 지침이나 기준, 혹은 규칙을 근거로 이루어질 수밖에 없기 때문에 만약 이런 기준들이 민간보다 우위에서 정부의 강제력이 발휘되는 상황이라면 그것이 어떤 형태를 취하던 간에 규제로서의 성격을 가진다고 말할

9) 이데일리, 2008-05-08일자, <http://www.edaily.co.kr>.

수 있을 것이기 때문이다. 이것은 설령 처음에는 중립적이고 정태적인 기준으로 도입된 기준이 있다고 하더라도 그것은 이들 기준을 둘러싼 이해관계자들에 대해 차별적으로 영향을 미치게 되고, 그 결과 필연적으로 이들 중 누군가에게는 강제적인 성격을 지니게 된다면 그것은 바로 규제로 보아야 한다는 것을 의미하는 것이다.

한편 규제 개념을 이렇게 이해해야 하는 것은 이미 여러 차례 강조한 것처럼 규제의 개념 구성에 있어 조문(條文)상에 보여지는 목적, 수단, 주체와 같은 단순히 형식이 아니라 그런 조문으로 인해 실제로 초래될 효과에 관심을 두어야 한다는 점을 강조하는 것이기도 하다. 이미 자세히 분석한 것처럼 규제는 강제성을 띤 정부의 활동 전체를 가리키는 것으로 그것이 공식적이든 비공식적이든 동태적인 정책상황 속에서 정책대상에 대해 차별적인 효과를 야기해 정책대상 중 일부에 대해서라도 강제성이라는 성격을 띠게 된다면 그런 정부활동은 규제로서 판단해야 함을 의미하는 것이기 때문이다.

또한 규제의 개념을 이렇게 이해하게 되면, 다른 정부활동과의 관계도 명확해지는 장점이 있다. 최근 Salamon(2002)의 이론을 중심으로 정부의 정책활동을 정책수단(policy tool)이라는 개념으로 규제는 조세, 민관계약, 바우처 등과 평면적으로 비교되고 있지만 사실은 규제는 이런 정책수단의 분류와는 다른 차원에 있는 것으로 이들 정책수단이 어떤 것이든 간에 그것이 집행과정에서 강제성을 띠게 된다면, 그것은 규제인 것으로 보아야 한다는 것을 의미한다.

다만 이 부분에서 오해하지 말아야 할 것이 있는데, 그것은 이들 정부활동을 규제로 일컫는다고 해서, 그것이 조세, 민관계약, 바우처로서의 성격이 사라지는 것이 아니라는 점이다. 이들은 정부활동의 각각의 방식으로서 여전히 그 고유의 특징을 가지고 있는 것이며, 다만 그것을 작동시키는 기준이나 조건이 대상에 대해 강제성을 갖게 된다는 의미에서 규제로 판단 할 수 있기 때문이다. 결국 정책 프로그램은 조세, 민관계약, 바우처, 허가나 인가 등과 같은 기준의 설정과 같이 다양한 방식으로 이루어지고 있으며, 그것이 작동함에 있어 정책대상집단에 대해 강제성을 발휘하게 된다면, 그런 정부활동은 규제라는 다른 개념으로 이해될 수 있는 것이다.

#### IV. 규제 개념과 정부활동

본 논문과 같이 규제를 그 속성에 근거해서 이해하게 되면, 정부의 다양한 활동에 대한 인식에는 어떤 변화가 필요한 것일까? 그동안 규제로 인한 비효율이 제기되면서, 우리나라를 비롯한 많은 나라들에서 규제의 수준과 적정범위를

관리하기 위한 노력을 기울여 왔다(OECD, 2003). 그러나 이들 각 국가들의 규제관리의 범위는 각각 매우 다양한 양상을 보이는데, 예를 들어, 우리나라의 행정규제기본법을 통해 조세를 규제에 포함시키고 있지 않는 반면, 호주의 경우에는 조세행정절차까지 규제의 틀 속에서 논의하고 있음을 발견할 수 있다(Banks, 2006).

그런데, 본 논문과 같이 정부활동이 가진 강제적 속성을 규제로서 파악하는 입장에 서면, 이처럼 규제와는 다른 별개의 것으로 인식되어 온 지원정책 프로그램, 조세행정절차, 나아가 행정내부규칙, 민상법 내 강행규정 역시 규제의 틀 속에서 인식될 필요가 있음이 명백해진다.

### 1. 지원정책 프로그램<sup>10)</sup>

이미 밝힌 것처럼 규제는 정부가 정책목표의 달성을 위해 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 사실상 제약하는 것이다. 반면, 지원정책 프로그램은 정부가 재정, 금융, 투자 등을 통해 민간의 활동을 유지시키고, 증진시키며, 도와주는 것을 말한다(Biersteker, 1990). 그러나 이렇게 명백하게 구별되는 것처럼 보이는 두 정책도 본 논문과 같이 규제개념을 실제 그 효과의 측면에서 접근하게 되면, 이처럼 민간에 ‘제약’을 주는 정부의 개입으로 파악되는 규제와는 달리 민간에 대한 ‘혜택’의 측면이 부각되는 지원 프로그램도 규제적인 속성을 지닐 수 있음이 분명해 진다. 왜냐하면, 이미 규제의 강제성을 검토하면서 자세히 논의한 것처럼 지원정책 프로그램이라 할지라도 여기에 수반되는 지원조건이 수혜집단의 의사결정이나 행위에 영향을 줌으로써 오히려 수혜집단에게 비용을 초래하거나 자유와 권리의 제약을 가져오며, 경우에 따라서는 정부가 의도한 일정한 방향으로 행동할 것을 요구받게 될 수 있기 때문이다(이혁우, 2009a).

그렇다면, 지원정책 프로그램에서 규제적 속성은 어떤 형태로 나타나는가? 그 전형적인 형태는 지원주체의 강제력에 의존하여 수혜집단이 정부가 제시한 기준에 부합하는 행위를 하지 않는 경우 수혜대상에서 강제로 제외시키거나, 기존에 운영하고 있던 활동 자체를 하지 못하도록 하는 경우를 들 수 있다. 더구나 이때 만약 지원정책 프로그램을 위한 자원조성에 수혜집단이 사전적으로 일정한 기여를 하였음에도 이를 받지 못하게 된다면 수혜집단의 재산권까지 강력하게 제약하는 결과를 초래하기도 한다. 아동양육시설 지원 프로그램을 시행하면서 기존에 운영되던 시설들을 무허가 시설, 혹은 미신고 시설로 규정하면서 이들에게 일정한 지원조건을 제시하면서 이를 충족할 경우에만 지원을 해 주며

10) 이 부분은 저자의 박사논문인 지원정책 프로그램의 규제적 속성(2009a)과 이를 요약 한 “지원정책 프로그램의 규제적 속성과 그 유발메커니즘의 규명(2009c)”에서 보다 구체적으로 논의하고 있다.

그렇지 않은 경우 퇴출시키는 경우, 구직급여 프로그램과 같이 급여를 받지 못하도록 기여금을 이미 지불하였음에도 불구하고 비자발적 실업, 적극적 구직활동과 같은 지원조건을 충족하지 못해 수혜를 받지 못하는 경우는 그 대표적인 예이다(이혁우, 2009a).

이렇게 볼 때, 규제를 본 논문에서와 같이 정부의 개입이 초래하는 실질적인 효과로 파악한다면, 지원정책 프로그램에서 지원조건을 통해 이러한 동태적인 패턴이 나타난다면, 그것은 규제로 판단할 수 있게 된다. 수혜집단이 지원 당시 지원조건을 비롯한 정부가 제시한 요구에 순응하는 것으로 동의한 한 것이기 때문에 이는 단순히 계약조건의 이행에 불과하다는 시각, 그리고 수혜집단은 지원을 받지 않는다는 의사결정을 함으로써 정부가 지원조건을 통해 제시하는 불합리한 지원조건으로부터 자유로울 수 있다는 주장이 있을 수 있으나, 이는 실제 정부 지원 프로그램에서 지원조건이 작동하는 메커니즘을 간과한 채, 규제를 단순히 그 형식에 치우쳐 판단하는 시각을 고수한 결과이다.

## 2. 조세행정절차

한편 조세행정이란 국가의 재정활동을 위해 세금을 징수하는 것을 말한다. 따라서 조세를 납부해야 하는 국민들은 정부에서 제시한 조세행정절차를 준수해야 하며, 그렇지 않을 경우 불성실 납세 등으로 인한 세무조사를 받게 되는 등 불이익을 받을 수도 있다. 요컨대 조세를 납부하는 것에 대해서도 정부가 미리 제시한 가이드, 즉 절차를 준수해야만 하는 것이다. 조세행정절차를 이렇게 파악하게 되면 이제 이 역시 민간의 의사결정과 행위를 제약하는 규제임이 분명해 진다. 또한 이런 조세행정절차가 어떻게 설계되어 있는가에 따라 이것이 민간에 미치는 부담의 정도도 달라지게 됨을 알 수 있다.

그러나 이런 조세행정절차의 명백한 규제로서의 성격에도 불구하고 지금까지는 규제에 대한 논의에서 이를 고려하지 않는 경우가 매우 많았다. 그 이유는 기본적으로 조세는 재정작용이어서 규제와는 구분이 되는 정부활동 영역이라는 데 있다. 즉 조세는 정부가 아무런 반대급부 없이 민간에 부과시킬 수 있는 재정적 부담을 말하는 것으로 전통적으로는 규제의 대상에서 제외되어 왔는데, 이것은 규제는 정부가 규칙이나 기준의 설정과 같은 비재정적 방식으로 수행하는 활동인 반면, 조세는 대표적인 재정활동의 하나로 인식되어 왔기 때문이다.<sup>11)</sup>

그러나 이런 논리로 조세행정절차를 규제에서 제외하는 것은 기본적으로 조세라는 재정적 활동과 조세행정이라는 규제적 활동을 혼동한 결과이다. 조세는 그 자체로 틀림없이 재정활동의 중요한 국면을 의미하는 것이지만 이런 조세를

11) 정부의 활동을 재정과 규제로 구분하는 방식은 Brigham & Brown(1980), Vedung (1998), 최병선(2007) 등 이미 많은 학자들에 의해 시도되어 왔다.

통한 재정활동을 현실화시키기 위해서는 필연적으로 조세징수 대상, 조세신고 및 징수방식, 가산금의 납부, 과오납 세금의 환급, 부당세금징수에 대한 행정소송 등과 같은 일련의 행정절차를 갖출 수밖에 없으며 조세를 납부해야 하는 국민으로서는 의사결정이나 행위에 있어서 이들 절차의 제약을 받을 수밖에 없는 것이다. 이것은 조세를 납부하지 않으면 일차적으로는 가산금을 내며, 조세포탈의 혐의로 처벌까지 받는 것에서 더욱 명확하게 확인할 수 있으며 더 나아가 미납부가산세가 10.95%인데, 환급가산세는 3.654%라는 현재의 가산금 관련 규정과 같이 조세의 과오납 및 연체와 관련된 문제를 해결하기 위한 행정절차에서 있어서 정부와 민간의 부담을 현저하기 차별화시키고 있는 것에서도 확인할 수 있다.

따라서, 현재 우리나라에서 행정규제기본법에서 조세를 규제의 범주에서 제외시키고 있는 것을 오해하여 조세행정절차까지도 규제가 아닌 것으로 판단해서는 안 된다. 그리고 현재 우리나라의 규제실무에서와 같이 조세행정절차를 규제로 분류하고 있지 않은 것은 개개 국가기관에 대해 다양한 정책 프로그램의 관할범위를, 즉 규제의 경우는 국무총리실에서 재정활동의 하나로서의 조세의 경우는 기획재정부에서 담당하게 하는 등 정책 프로그램의 관리와 활용의 효율성을 위한 것이지 조세행정절차에 규제적 요소가 없기 때문인 것은 아니다.

### 3. 행정내부규칙

정부는 자신에 위임된 사무를 처리하기 위해 고시, 훈령, 통첩, 예규와 같은 행정규칙을 제정할 수 있는데, 전통적으로 이런 행정규칙은 규제적 성격이 없는 단순히 행정부 내부의 사무처리기준으로 정의되어 왔다. 이들의 규제적 속성을 부인하는 논리는 이것이 단순히 행정내부규제일 뿐이지, 민간의 권리를 제약하는 것이 아니라는 것이다. 따라서 법규명령이 민간에 행위의 제약을 부담시키고 있어 명백한 규제적 속성을 갖기 때문에 반드시 법률의 위임을 받아야 하는 것과는 달리, 정부는 이를 행정내부규제를 제정하는 데 있어서는 이런 제약을 받지 않는다. 그러나 과연 그럴까? 이에 대해서는 행정법 학계를 중심으로 행정규칙의 법규성에 대한 논쟁이 지속되고 있다는 측면에서도 단순히 긍정적인 대답을 내릴 수는 없다.

이에 대해 가장 중요한 논점은 정부가 행정내부규칙으로 제정한 규칙들이 실제로 행정부 내부에서만 효력을 가질 것인가 하는 점이다. 사실, 이에 대한 논란은 이미 대법원이나 헌법재판소의 판례를 통해서는 널리 정립되고 있는 것임에도 불구하고 학계에서 여전히 이를 두고 개념의 논란이 있다는 것은 기이한 일이기도 하다. 즉 법원의 판례에서는 국민의 법익에 영향을 미쳐서 만약 그로 인한 불법, 부당한 피해를 입었을 때, 법규명령으로서 그에 대해 소송을 제기할

수 있는 당사자 적격이 인정되는 경우를 판단할 때, 해당 규칙이 실질적으로 대상집단의 권리와 책임에 영향을 미치고 있는지의 여부로 판단하고 있는 것이다.

실제 헌법재판소의 판례를 보더라도, 법령의 직접적인 위임에 따라 수임행정기관이 그 법령을 집행하는데 필요한 구체적 사항을 정한 것이면, 그 제정형식은 비록 법규명령이 아닌 고시, 훈령, 예규 등과 같은 행정규칙이더라도 그것이 상위법령의 위임한계를 벗어나지 않는 한, 상위법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 법규명령으로 보아야 할 것이다라고 하면서 행정내부규칙이라 할지라도 그것이 규제적 속성이 인정될 수 있음을 인정하고 있는 것이다.<sup>12)</sup>

한편 이런 입장은 대법원도 마찬가지여서 훈령이라도 하더라도 국민에 대해 구속력이 인정되는 경우에는 규제적 속성을 가지는 것으로 보고 있다. 즉 대법원은 행정규칙은 행정조직내부에 있어서 그 권한의 행사를 지휘, 감독하기 위해 발하는 행정명령으로 훈령, 예규, 통첩, 지시, 고시, 각서 등은 그 사용명칭의 여하에 불구하고 공법상의 법률관계내부에서 준거할 준칙을 정하는데, 이것은 대외적으로는 아무런 구속력을 가지는 것이 아니다라고 판시하고 있으나, 실제 행정규칙의 법규성을 판단함에 있어서는 형식이 아니라 실제를 고려하여 같은 고시의 형식이라고 할지라도 법령의 규정이 특정 행정기관에 그 법령 내용의 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여하면서 그 권한 행사의 절차나 방법을 특정하고 있지 않아 수임행정기관이 행정규칙인 고시의 형식으로 그 법령의 내용이 될 사항을 구체적으로 정하고 있는 경우이거나 그 고시가 당해 법령의 위임 한계를 벗어나지 않는 한 그와 결합하여 대외적으로 구속력이 있는 법규명령으로 효력을 갖는다고 판시하고 있는 것이다.<sup>13)</sup>

이런 의미에서 비록 행정내부규칙을 정한 것이라고 할지라도 그 효력의 범위가 단순히 행정내부의 사무처리규정에 그치지 않고, 상위법 등에서 정한 규제의 내용을 보충하는 등의 기능을 하여 국민들에 대해 대외적 구속력을 가지게 된다면 이는 규제로 파악해야 할 것이다.

#### 4. 민상법 내 강행규정

한편 민상법 내 강행규정을 두고도 그것이 규제인지 여부를 두고 실무적인

12) 헌법재판소 판례, 1992.6.26. 91헌마25.

13) 식품위생법시행규칙 제53조에 따른 별표 15의 행정처분기준은 행정기관 내부의 사무 처리준칙을 규정한 것에 불과하기는 하지만 규칙 제53조 단서의 식품 등의 수급정책 및 국민보건에 중대한 영향을 미치는 특별한 사유가 없는 한 행정청은 당해 위반사항에 대하여 위 처분기준에 따라 행정처분을 함이 보통이라 할 것이므로, 행정청이 이러한 처분기준을 따르지 아니하고 특정한 개인에 대하여만 위 처분기준을 과도하게 초과하는 처분을 한 경우에는 재량권의 한계를 일탈하였다고 볼 만한 여지가 충분하다고 판시하고 있다(대판 1993.6.29. 93누5635).

논란이 많은 설정이다. 현실적으로 이런 논의가 전개되는 원인은 2009년 현재 규제개혁위원회의 규제등록기준에 민상법에 준하는 규정이 행정규제의 개념에서 빠져있기 때문이다. 이처럼 민상법에 준하는 규정이 행정규제의 개념에서 제외된 이유는 민상법은 관습법적 의미를 가지는 것으로 일반의 민사, 상사에 따른 관습규칙을 문서화시켜 놓은데 불과할 뿐 이에 대한 정부의 정책적 의지가 반영되어 있지 않다고 판단하기 때문이다.<sup>14)</sup> 이런 이유로 정부 각 부처는 민상법의 규정을 원용한 일반 강행규정을 규제관리 대상에서 제외시켜오기도 했다. 법인설립 규정, 비영리법인의 설립허가 및 영리활동 금지규정이 그 대표적인 것이다.

그러나 이런 민상법 규정 역시 본 논문의 주장을 근거로 판단한다면, 강제적 성격을 띠는 것이며 이런 이유로 규제로 판단되어야 한다. 예를들어 현 민법 제32조에 의하면 비영리법인을 설립하는 것은 주무장관의 허가사항으로 되어 있는데, 이 규정은 어떤 측면에서 판단하더라도 당연히 규제가 된다. 즉 누군가가 학술, 종교, 자선 사업체를 설립하고 활동하기 위해서는 이 규정에 의해 사전에 반드시 허가를 받아야 하는 등 행위에 강력한 제약을 받기 때문이다. 더구나 이렇게 설립된 비영리기관은 영리활동을 할 수 없는데 이 역시 현실적으로 강력한 규제가 된다. 실제 이 규정으로 인해 사회복지법인이 복지 서비스에 대한 수요의 확대와 이에 대한 대응을 위해서 적정 수준의 영리활동이 보장되어야 함에도 불구하고 민법 제32조의 규정으로 인해 영리활동 자체가 불가능해지기 때문이다.

따라서, 민상법의 규정이라 할지라도 그것이 반드시 규제에서 제외된다고는 판단할 수 없으며 위에서 제시한 비영리기관의 예와 같이 그것이 민간의 자율적인 교환, 거래, 집회 등의 자유를 인위적으로 제약하는 성격을 갖는다면 당연히 규제로 판단해야 하는 것이다.

---

14) 민상법 규정을 규제로 판단하지 않는 것은 그것을 자연발생적 질서로 보기 때문인 듯하다. 자연발생적 질서란 Hayek에 의해 제시된 개념으로 그는 사회질서에는 인위적 질서(man-made order)와 자연발생적 질서(spontaneous order)가 있다고 하면서 자연발생적 질서의 대표적인 것으로 민법이나 상법규정을 들고 있기 때문이다(Hayek, 1978). 이때 자연발생적 질서는 수많은 인간이 각자의 지식에 기초를 두고 각자의 목적을 추구하는 과정에서 진화적으로 생성된 개인행동규칙, 개인의 영역을 보호하고 자유를 보장하며, 시장이 자유롭게 기능할 수 있게 하는 기초로서 목적 독립적이며, 불특정 다수와 불특정 상황에 동일하게 적용되는 규칙, 즉 추상적 규칙(abstract rule)을 의미한다. 반면 인위적 질서란 세부적인 명령(specific commands)과 조직원이 과업을 수행함에 있어서 취해야할 구체적 행동을 규율하기 위한 보조적 규칙에 의존하는 것으로 모두 조직의 책임자가 지시하는 구체적인 목적을 갖고 있다.

## V. 결론

지금까지 기존의 규제개념의 다양한 측면을 소개하고 여기에서 발견할 수 있는 규제개념에 대한 다양한 혼동양상을 확인하였다. 그리고 규제개념을 보다 명확하게 이해하기 위해 전제되어야 할 강제성과 같은 규제의 속성에 대한 깊이 있는 논의를 하였으며, 이를 기초로 지원정책 프로그램, 조세행정절차, 행정내부 규칙, 민상법 내 강행규정과 같은 구체적인 정부활동이 지닌 규제로서의 성격을 분석해 보았다.

본 논문과 같이 규제의 개념을 명확하게 이해해야 하는 이유는 정부가 하는 업무를 단순히 병렬적으로 파악하는 것에서 탈피하여 정부가 수립한 제도로서의 기준이나 규칙을 그에 최종적으로 영향을 받는 국민과의 관계 속에서 파악하도록 하기 위해서이다. 그리고 만약 이런 기준이나 규칙이 그것을 통해 의도하는 편익에 비해 지나치게 높은 비용을 초래한다면 그 존재의 정당성 혹은 방식의 타당성에 대해 재고(再考)해야 할 필요가 있기 때문이다. 보다 적극적으로는 현재 정부의 규제관리 범위를 규제의 개념에 부합하는 수준으로 확대시킴으로써 규제의 품질향상에 기여하기 위해서이다.

특히 규제관리 수준에서 볼 때, 규제로 명명되어 실무적으로 관리되어 온 정부활동은 본 논문의 분석을 통해 밝힌 것과는 달리 매우 협소한 차원에 머물러 왔다. 즉 행정규제기본법 제3조에서는 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 및 감사원이 행하는 사무, 형사·행형 및 보안처분에 관한 사무, 국가정보원법에 의한 정보·보안업무에 관한 사항, 병역법·통합방위법·항토예비군설치법·민방위기본법·비상대비자원 관리법 및 재난 및 안전관리기본법의 규정에 의한 정집·소집·동원·훈련에 관한 사항, 군사시설·군사기밀보호 및 방위사업에 관한 사항, 조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항을 실무적 행정규제의 개념에서 명시적으로 제외하고 있는 실정이며 규제개혁위원회의 규제등록기준에서는 민상법에 준하는 규정 역시 행정규제의 개념에서 제외하고 있는 실정인 것이다.

그러나 이들이 규제의 개념에서 제외된 것은 어디까지나 정부활동을 두고 국가기관 간 관할권을 정하며, 권력분립을 통한 견제와 균형을 확립하기 위해 국가기관 간 그 활동의 범위에 제한을 둔 것이지 이들 규정 자체가 규제가 아니라고 오해해서는 절대 안 된다. 본 논문에서 이미 자세히 검토한 것처럼 민간에 대한 영향의 측면에서 판단하면 이들이 단순히 필요한 규정이라 해서 규제라 아니라 볼 수 없으며, 경우에 따라서는 개선의 노력이 시급할 정도의 품질이 낮은 규제도 있기 때문이다. 특히 이런 품질이 낮은 규제에 대해서는 그것의 등록과 관리여부가 규제관리차원에서 매우 중요한 의미를 갖는 것이기도 하다.

사실 본 논문에서 밝힌 것처럼 정부가 이들 기준이나 규칙을 통해 발휘하는

강제력의 범위와 정도는 언뜻 생각하는 것보다 훨씬 강력한 것이어서 아무리 바람직한 목적을 가지고 있다고 할지라도 그 적용을 받는 당사자에게는 경우에 따라 심각한 부담이나 제약을 발휘하게 된다. 과거 무분별한 개발을 방지한다는 목적을 위해 도입된 개발제한구역이라는 기준이 실제 그 적용을 받는 당사자에게는 엄청난 재산권의 제약을 초래한 것은 대표적인 예이다. 그러나 현실적으로는 이들 규칙들이 내세우는 ‘무분별한 개발의 방지’라는 수사에 묻혀 규제의一面에 있는 이런 심각성을 인식하지 못하는 경우가 많다. 이것은 본 논문과 같이 규제를 그 형식이나 의도가 아닌 효과와 속성으로 파악해야 함에도 불구하고, 이를 거꾸로 하여 효과와 속성을 외면한 채 그 형식이나 의도만을 강조해 온 결과인 것이다.

사실 규제는 여러 가지 목적과 의도를 가지고 도입된다. 즉 규제의 도입은 반드시 어떤 필요성에 근거하고 있는 것이다. 따라서 규제개혁자는 목소리는 종종 규제를 하면 안 된다는 것과 같은 것으로 인식되는 측면이 있다. 그러나 오해하지 말아야 할 것은 바로 규제를 개혁하자는 것은 규제가 무엇인지 정확히 인식한 다음, 보다 합리적인 규제를 하자는 것이다. North(1992)가 지적한 것처럼 정부 없이 살 수 없지만, 정부와 함께 살아가는 것도 너무나도 힘들기 때문에 정부가民間에 이런 저런 명목으로 제시하고 있는 규제가 과연 타당하고 적정한 것인지에 대해서는 끊임없는 재고(再考)가 필요하기 때문이다.

그렇다면 규제는 어떤 경우에 정당화 될 수 있는 것일까? 다른 연구를 통해 이에 대한 면밀한 분석이 이루어져야겠지만, 현재로서는 이에 대한 적절한 대답은 규제는 그것이 필요하기 때문에 도입해야 하는 것이 아니라, 그것의 도입으로 얻을 수 있는 사회적 편익이 그로 인한 사회적 비용을 상회할 경우에 도입되어야 한다는 것이다. 이런 논리에 의하면 오염이 발생했을 때, 정부가 규제를 통해 오염원을 철저히 봉쇄하는 조치를 취하는 것이 자동적으로 정당성을 갖는 것이 아니라, 이런 정부의 조치로 얻어질 오염방지 효과와 그에 부수하여 발생할지도 모르는 사회적 비용과의 엄밀한 비교가 이루어져야 한다는 것이다. 사실 이런 주장은 일찍이 Coase(1960)가 Pigou의 후생경제학에 대한 비판에서 언급한 것으로 새로운 것이 아니며 상식적이기까지 한 것이다.

이런 의미에서 정책 프로그램을 그것이民間에 미치는 효과에 주목하여 규제 여부를 판단하고 그 적정성을 검토해야 한다는 본 논문의 주장은 결국 정부가 바람직한 목적이라는 의도를 가지고 여러 측면에서民间에 개입하는 것에 대해 무한한 의심을 가지게 할 수 있는 것으로 일종의 정부의 역할에 대한 사고의 전환을 의미하는 것이기도 하다. 과거 개발제한구역 사례에서도 보듯이 정부가 규제를 통해 공익을 추구한다지만, 사실은 이로 인해 일군의 집단에는 돌이킬 수 없는 부담을 가하는 것은 없는지를 고민해 볼 수 있는 것은 정부가 하는 일

을 효과의 측면에서 이해할 때만 가능해지기 때문이다.

## 참고문헌

- 고영훈. (1998), 「규제행정입법의 한계」, 자유기업센터.
- 김영평, 최병선, 신도철. (2006), 「규제의 역설」, 삼성경제연구소.
- 김정해. (2007), 「참여정부의 규제개혁의 성과와 향후과제」, 한국행정연구원.
- 삼성경제연구소(2008), “한국의 경제규제 비용 분석”, 삼성경제연구소, Issue Paper.
- 안재욱. (2006), 「얽힌 실태라는 당기지 않는다-시장경제와 정부의 역할」, 삼성경제연구소.
- 이종한, 최무현. (2004), “국민의 정부 규제개혁 성격에 관한 실증연구”, 「한국정책학회보」, 제13권, 제2호.
- 이주선, 정현용. (2008), 「규제등록제도 개선방안 연구」, 한국경제연구원.
- 이혁우. (2009a), 「지원정책 프로그램의 규제적 속성에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_. (2009b), “정책사례연구대상으로서의 예기치 못한 결과”, 「행정논총」, 제47권, 제1호.
- \_\_\_\_\_. (2009c), “지원정책 프로그램의 규제적 속성과 그 유발 메커니즘의 규명”, 「한국행정 학보」, 제43권 제3호.
- 정광모. (2008), 「또 파? 눈먼 돈, 대한민국 예산」, 시대의 창.
- 차문중. (2005), 「기업환경 개선을 위한 규제개혁연구: 규제의 영향과 개혁정책 분석」, 한국개발연구원.
- 최병선. (1992), 「정부규제론」, 박영사.
- \_\_\_\_\_. (2007), 「세금경제학」, 자유기업원.
- \_\_\_\_\_. (2009), “규제수단과 방식의 유형 재분류”, 「행정논총」, 제47권, 제2호.
- 한승준. (2006), 「조사방법의 이해와 SPSS 활용」, 대영문화사.
- Anderson, J. L.(1997), Governmental suasion: Refocusing the Lowi Policy typology, *Policy Studies Journal*, Vol.25, No.2.
- Baldwin, Robert & Martin Cave(1999), Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice, New York: Oxford University Press.
- Banks, Gary.(2006), Reducing the regulatory burden: the way forward, *Inaugural Public Lecture*, Monash Centre for Regulatory Studies, University Law Chambers, Melbourne, 17 May, 2006.
- Bardach, Eugene & Robert A. Kagan.(2002), *Going by the Book*, Transaction Publishers New Brunswick(U.S.A) and London(U.K).
- Biersteker, Thomas J.(1990), “Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions”, *International Studies Quarterly*,

Vol.34, No.4.

- Brigham, J. & D. Brown(1980), *Policy Implementation: Penalties or incentives*. Beverly Hills: Sage.
- Coase, Ronald H.(1960) , "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, III.
- Friedman, Milton.(1962), *The Role of Government in a Free Society, Capitalism and Freedom*, Chicago: The University of Chicago Press.
- GAO, US Government(1995), *Toward Smarter Regulation*, The Business Roundtable, US Government.
- Hart, Herbert Lionel Adolphus(1961), *The Concept of Law*, Oxford University Press,(오병선 역, 「법의 개념」, 아카넷)
- Hayek, Friedrich A. von.(1977), "Competition as a Discovery Procedure", *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, The University of Chicago Press.
- Hayek, Friedrich A. von.(1978), *Law, legislation and liberty* Volume 1, 2, 3, University of Chicago Press.(민경국, 서병훈 역, 법·입법 그리고 자유, 자유기업센터)
- Kasper Wolfgang & Manfred E. Streit.(1998), *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*, Edward Elgar.
- Lowi, Theodore J.(1964), "American Business, Public Policy, Case - Studies, and Political Theory", *World Politics*, Vol.16, Issue. 4(July).
- Meier, Kenneth. J.(1985), *Regulation: Politics, Bureaucracy and Economics*, New York: St. Martine's Press.
- Miller, A.(1990), Weber's action theory and Lowi's policy types in formulation, enactment, and implementation, *Policy Studies Journal*, Vol.18, No.4.
- North, Douglass C.(1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- OECD.(2003), *From red tape to Smart tape*.
- Salamon, Lester M.(2002), *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction, The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press.
- Sparrow, Malcolm K(2000). *The Regulatory Craft -controlling risks, solving problems, and managing compliance*. Brookings Institution Press.
- Stone, Deborah A.(1988), *Policy Paradox and Political Reason*, Harper Collins Publishers.
- Vedung, Evert(1998), *Policy Instruments: Typologies and Theories, Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation* Edited by Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist & Evert Vedung, Transaction Publishers, New Brunswick(U.S.A) and London(U.K).

## Abstract

# A Consideration of the Concept of Regulation

Hyukwoo Lee

Although there have been many studies and reforms of regulations, the concept of regulation is still ambiguous. Due to this ambiguity, there are numerous difficulties in improving the quality of regulations. Some regulations are not included in governmental regulation management systems. Therefore, for the concept of regulation to be understood more clearly the following issues need to be discussed. First, a piece of regulation is not a law or article itself, so if a government policy program is labeled as a regulation, the focus must be on the coercive nature of the line. Second, we should not take the necessity of any lines as the base of the conceptualization of regulation. Third, the interpretation of the concept of the coerciveness should not only be based on 'have to' but also on 'have no choice but do.' Grasping the concept of regulation, as in this study, can be found that taxes, governmental support programs, and administrative guidelines could be considered as regulations if there are some coercive traits.

【Key words: regulation, coerciveness, tax regulation, governmental support program】