

# 공익목적 실현을 위한 경찰 규제개혁(規制改革)에 관한 비판적 고찰

## Critical Examination Of The Police Regulatory Reform For The Realization Of The Public Interest

김 영 식(Kim, Young-Sik)\*

### ABSTRACT

The police regulatory reform implemented in the dualistic regulatory classification system of the economic perspective, risks damaging public interests pursued by police regulations like public safety, social order and security, and it could incur bad results in the aspect of public interest. Therefore, the desirable regulatory reform requires first of all the diversification of social regulations that could reflect the character of public interest pursued by police regulations such as public security, social order, community ethics and collective expectations. Second, the police regulatory reform should be initiated in the direction of improving the quality of regulations by judging their legitimacy. Third, the police regulatory reform should prevent the regulatory agency from being captured by the regulatee in policy implementation process.

Key words: Police Regulatory Reform, Regulatory Classification System, Economic Regulation, Social Regulation

## I. 서론

오늘날 행정규제는 정부의 주요한 정책수단으로 새로운 정부가 들어설 때마다 일상적인 레퍼토리처럼 규제개혁을 내세우며 대대적인 규제정비계획을 발표하는 것을 볼 수 있다. 최근 박근혜 정부는 소위 ‘끝장토론’ 형식으로 소상공인, 중소기업인, 재계대표, 학계전문가 등 각계각층의 민간인과 부처장관을 비롯한 공무원들을 참석케하여 규제완화에 대한 토론과 규제개혁 전략에 대한 의견을 교환하였다. 박근혜 대통령도 취임이후 수차례 자극적인 표현

\* 서원대학교 경찰행정학과 교수

을 사용하면서 규제개혁에 대한 강한 의지를 표현하고 있다.

한편, 역대 정부에서 추진해온 규제개혁은 대부분 경제적 논리에 입각하여 추진되어 왔다. 현 정부의 규제개혁도 일자리 창출과 경제활동 활성화를 전면에 내세우며 추진되고 있다. 이처럼 규제의 정당화사유에 대하여 경제학에서는 이를 ‘시장실패(market failure)’와 그에 근거한 정부개입에서 찾는 것이 일반적이다. 정부규제가 혼합경제를 전제로 주로 시장기능의 실패를 교정하기 위해 발전해 왔다는 점을 상기한다면 이러한 주장은 상당한 설득력을 가지는 것이며 따라서 대부분의 경제학자들이 이러한 견해에 동조하고 있다.

그러나 규제가 반드시 시장기구나 사적자치의 결함에서 파생하는 것만은 아니다. 예컨대, ‘장애인 고용촉진 및 직업재활법’ 상의 장애인 고용의무규제나 ‘도로교통법 제49조 제1항’에서 규정하고 있는 운전자의 준수의무(물이 고인 곳을 운행할 때 고인 물을 튀게 하여 다른 사람에게 피해를 주는 일이 없도록 하거나 운전 중 휴대전화를 사용하거나 영상표시장치를 조작하는 것을 금지하는 규제 등)는 시장기구의 실패를 교정한다는 설명만으로는 이해되지 않는다. 즉, 규제는 사회심리, 정치현실과 법문화, 공동체윤리 및 공적가치 등과도 복잡한 관련을 맺는 것이며 단순한 경제적 논리만으로 설명될 수 없는 측면을 가지고 있다(김유환, 2012; 19-20).

일반적으로 우리는 정부가 규제개혁을 추진한다고 하면 경제적 규제에 대한 폐지나 완화를 떠올린다. 이것은 과거 규제개혁에 관한 논의가 국가의 경제정책 차원에서 주로 이루어져 왔고, 규제개혁 정책추진의 상당부분이 경제적 측면에서 이루어지기 때문이다. 그러나 경찰행정에 있어 ‘규제’는 경제학자들이 얘기하는 ‘시장실패와 정부개입’이라는 시장실패에 대한 교정논리로 설명할 수 없는 부분들이 많다. 경제학자들이 규제의 정당화 사유로 말하는 ‘공익’의 내용과 경찰행정에서의 규제가 추구하는 ‘공익’은 본질적으로 많은 차이점을 내포하고 있다. 전자의 ‘공익’이 시장의 건강한 기능과 생산자 및 소비자 보호를 추구하고 시민들의 삶의 질 확보, 인간의 기본적 권리 신장, 형평성 제고 등을 내용으로 한다면, 후자의 ‘공익’은 시민의 안전확보와 사회질서 유지, 일정한 공동체윤리나 집단적 기대 등을 내용으로 한다. 따라서 경찰 규제개혁 추진이 전자의 ‘공익’ 추구를 위한 규제행정과 같은 논리와 방식으로 진행된다면 오히려 반 ‘공익’적 결과를 초래할 위험성이 있다.

한편, 규제개혁이라는 명분으로 추진되는 정부의 규제 폐지, 완화, 개선 그리고 강화는 정부의 규제개혁 추진 목적에 따라 접근 방식이 달라질 수 있고, 등록된 규제의 분류체계에 의해 특정 분류의 대상 규제가 집중적인 관심대상이 될 수 밖에 없다. 역대 정부의 규제개혁의 목적은 대부분 경제 활성화, 일자리 창출, 수출 및 기업활동 자율화 등 정부의 개입을 완화하고 폐지하는 형태의 경제적 목적이 주를 이루어왔고, 최근 환경보전, 산업재해예방, 국민의 안전 및 보호, 사회적 차별 금지 등 사회적 목적을 위해 정부개입이 확대되는 분야가 늘어가고 있다. 즉 경제적 규제와 사회적 규제의 이원론적 분류체계에 입각하여 규제의 완화·철폐와 강화·신설이 양분되는 경향이 있다. 그러나 우리나라의 규제분류체계는 부처

별 규제의 본질적 목적과 성격을 고려하지 않고 OECD를 중심으로 한 경제적 관점에서의 획일적인 분류체계에 입각하여 분류가 이루어짐으로써 오히려 규제의 공익적 목적이 훼손될 우려가 있다.

이런 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 규제분류체계에 관한 이론적 논의를 바탕으로 경찰 규제개혁 추진상의 문제점을 분석·검토하고 향후 경찰 규제의 공익적 목적을 실현할 수 있는 바람직한 경찰규제개혁 추진을 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 규제분류체계에 관한 이론적 논의

각 국가마다 매우 다양한 형태의 규제시스템을 가지고 있어 일률적으로 행정규제를 정의하기는 쉽지 않다. Mitnick은 ‘규제’란 개인, 기업, 조직의 활동에 대한 특정한 목적을 가지는 개입(interference)이라고 정의하고, 규제자와 피규제자가 공공이나 민간이냐에 따라 규제를 크게 4가지로 분류하고 있다. Mitnick은 규제대상에 따라 국민에게 직접적인 영향을 주는 정부행위를 ‘사회적 규제’로, 시장활동에 영향을 주는 정부행위를 ‘경제적 규제’로 파악하였다(최유성 외, 2011: 27).

〈표.1〉 Mitnick의 규제에 대한 분류(Typology of Regulation)

		피규제자(Regulatee)	
		공적 피규제자	민간 피규제자
규제자 (Regulator)	공적규제자	정부(내부)규제	정부규제
	민간규제자	포획(Capture)	민간자율규제

출처: Mitnick, Barry M., (1980), 『The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing』, New York: Colombia University Press, 14p.

OECD는 규제를 ‘정부가 기업이나 국민에게 의무를 부과하는 다양한 형태의 수단’이라고 정의하면서 규제는 ‘법령과 정부가 발령하는 공식적·비공식적 명령 및 하위 규칙을 포함하고, 정부가 규제권한을 위임한 비정부단체나 자율규제단체의 규칙’도 포함된다고 한다. OECD는 정부규제를 3가지로 구분하고 있다. 경제적인 목적을 달성하기 위해 주로 가격결정, 경쟁조건, 시장진입 및 퇴출 등과 같은 시장에 관한 결정에 정부가 직접 개입하는 것을 ‘경제적 규제’로 분류하고, 보건, 안전, 환경 및 사회적 통합과 같은 공공의 이익을 보호하기

위해 정부가 개입하는 것을 ‘사회적 규제’로 분류한다. 이외에 정부의 업무 수행과 관련된 서류작업과 행정적인 요식행위를 ‘행정적 규제’(Administrative regulation)로 규정하고 있다(OECD, 1997; 6). 경제적 규제와 사회적 규제, 그리고 행정적 규제의 분류는 현재 우리나라 규제개혁위원회 규제등록체계에서 행정규제의 ‘성격별’분류의 세부기준으로 활용되고 있다.

규제를 성격에 따라 경제적·사회적 규제로 구분하는 규제이원론은 관례처럼 되어 있다. 규제분류체계에 관한 선행연구들을 검토해 보면 기본적으로 경제적 규제와 사회적 규제로 ‘적극적’으로 분류하는 규제이원론과 경제적 규제와 사회적 규제의 이원론적 분류를 인정하지만 다소 다른 분류를 제시하거나 이들을 다른 규제에 포함하여 분류한 경우가 있다. 그리고 일부 학자들은 이원론적 분류를 수용하지 않고 다른 분류를 제시하는 경우도 찾아 볼 수 있다(김태운, 2012; 10-17). 현행 규제분류체계는 등록대상 규제를 ‘유형별’분류체계방식과 ‘성격별’(혹은 부문별)분류체계방식으로 구분하고 있다(최유성·최무현, 2012; 231).

‘유형별’분류방식은 규제형식에 따른 분류방식으로 현행 법령상 규제에 포함될 수 있는 행정기능은 약 40여종에 이르는데, 규제의 형식, 즉 인가, 허가, 등록, 신고, 지정, 협의, 승인, 지도감독, 단속 등 현행 법령에 규정된 명칭에 따라 구분하는 방식이다(최유성 외, 2011; 21). 유형별 분류는 규제의 방식에 따른 형식적 분류로서 관리상의 유용성 이외에 큰 의미는 없다고 생각된다.

## 2. 현행 규제분류체계

현행 행정규제기본법은 행정규제를 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인 포함)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임을 받는 훈령·예규·고시 및 공고나 조례·규칙에 규정되는 사항”이라고 규정하며, 구체적으로 ①허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항 ②허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료부과·과징금부과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항 ③고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무자금지·명의대여금지 기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항 ④기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위 포함)에 관한 사항이라고 규정하고 있다.<sup>1)</sup>

현행법상 행정규제(정부규제)는 주체, 객체, 내용, 형식의 네 가지 개념적 구성요소를 가

1) 행정규제기본법 제2조 제1항 및 동법 시행령 제2조

지고 있다.

〈표.2〉 행정규제의 개념적 구성요소

주체	국가, 지방자치단체, 행정권한을 위임받거나 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인
객체	법령의 규제를 받는 자연인(내국인, 외국인), 법인, 법인격 없는 사단 및 재단 등
내용	특정한 행정목적의 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항
형식	법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙, 고시, 공고, 예규, 훈령

출처: 규제개혁위원회, 행정규제의 판단 및 분류 기준, 2000년 2월

우리나라 규제개혁위원회에서는 아래 <표.3>과 <표.4>와 같이 유형별 분류방식과 OECD의 세 가지 성격별 분류방식에 따라 행정규제를 분류하고 있다.

〈표.3〉 행정규제의 유형별 분류

유형	내용	세부유형
유형1	일정한 기준과 요건을 정해 놓고 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항	①허가 ②인가 ③면허 ④특허 ⑤승인(승락) ⑥지정 ⑦추천 ⑧동의(협의) ⑨기타1/①시험(심사) ②검사(검정,검인) ③인정(인증,공인) ④확인 ⑤증명 ⑥기타2
유형2	행정의무의 이행을 확보하기 위해 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항	①면제(공제,해제)·말소 등의 결정 ②시정·개선조치 등의 명령 ③지도(감독·권고) ④단속(조사,검열,검색,진단) ⑤행정질서벌(영업정지,취소,과태료부과 등) ⑥기타3
유형3	일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 사항	①신고의무 ②보고의무 ③등록의무 ④고용의무 ⑤통지의무 ⑥제출의무 ⑦특정행위 제한을 위한 기준 설정 및 기준고시,공시,공고 ⑧금지(부작위) ⑨기타4

〈표.4〉 행정규제의 성격별 분류

성격	내용	세부유형
경제적 규제	시장실패를 보완하여 시장의 효율성을 높이기 위한 조치와 시장의 효율성과는 상관없이 특정 목적의 달성을 위해 취하는 조치	일반적으로 규제방식에 따라 진입규제, 가격규제, 품질규제, 물량규제로 구분

사회적 규제	기업의 사회적 행동에 대한 규제로서 정부가 기업의 경제활동과정에서 발생하는 부작용 내지 부산물이라고 할 수 있는 환경오염, 산업재해, 소비자안전문제, 근로자에 대한 차별 등의 문제를 기업으로 하여금 해결하도록 요구하는 규제	규제영역에 따라 환경규제, 산업재해규제, 소비자안전규제, 사회적 차별금지 규제, 보건·위생규제 등으로 구분 규제방식을 기준으로 투입기준(Input Standard Setting) 규제, 성과기준규제(PBR: Performance-Based Regulation), 시장유인적(Incentive-Based)규제로 구분
행정적 규제	규제행정의 효율성 향상을 목적으로 민간에 새로운 의무와 부담을 가하거나, 일반적인 규제의 집행과정에서 관련 행정기관의 내부 운영절차와 의사결정 과정을 합리화하기 위한 목적을 가진 규제	인사, 조직, 재정운영의 효율성 향상을 목적으로 행정기관 내부적으로 적용되는 규제(행정내부규제) <sup>2)</sup> 경제적 규제나 사회적 규제에 속하지 않으면서 규제의 집행과정에서 부수적으로 수반되어 실질적으로 개인이나 기업에 부담을 주거나 새롭게 의무를 부과하는 것

한편, 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.

### III. 정부 규제개혁 추진과정과 추진체계

#### 1. 역대 정부의 규제개혁 추진과정

Kahn은 “규제행정에는 종착역이 없다”(Regulatory policy never come to end)라고 하여 현대행정에서 시대상황에 따라 규제강화 또는 규제완화가 정부의 규제 목표가 되어 끊임없이 이어져오고 있음을 설명하고 있다(A. E. Kahn, 1990; 353). 규제 행정에 대한 학문적 논의가 가장 활발히 진행되어오고 있는 미국의 경우를 역사적으로 살펴보면 4단계의 시대 구분을 할 수 있다.

2) 현행 행정규제기본법에 따르면 행정규제란 ‘국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다’라고 규정하고 있는 바, 행정기관이 행정기관을 대상으로 하는 ‘행정내부규제’는 행정규제의 범위에 포함되지 않는다. 따라서 여기에서 현행 등록 대상인 행정적 규제는 ‘행정내부규제’를 제외한 행정적 규제만을 의미한다.

제1기는 뉴딜시대(New Deal era)로서 제2차 세계대전 말까지에 해당되며 경제공황(Grand Depression)의 극복을 위한 규제강화의 시대이다. 제2기는 포스트뉴딜(Post-New Deal era)시대 또는 APA(Administrative Procedure Act, 1946)시대로서 1940년대 중반 이후부터 1960년대 말까지로 가장 중요한 특징은 연방행정절차법(APA)의 제정이다. 제3기는 환경시대(Environmental era)로서 1960년대 후반에서 1970년대 말까지이며, 이 시대에 APA가 획기적으로 발전되었다. 마지막 단계는 세계적 규제완화시대(Global Deregulation era)로서 사회주의 경제체제의 붕괴 후 1980년대부터 국제 경제·금융 기구를 중심으로 전 세계적으로 회원국들의 규제개혁을 유도하고 있다(A. C. Aman Jr., 1998; 104).

우리나라의 경우 규제개혁이 본격적으로 정책의 일환으로 추진된 것은 1960년대 초반이다. 5.16혁명 직후 일본식 잔재와 비능률 일소를 명분으로 1964년 ‘행정개혁조사위원회’를 설치하여 법령정비와 제도개선을 시도하였다. 그러나 당시 관주도의 고도성장정책의 필요성, 남북대치 등 특수한 상황 등으로 인하여 오히려 각종 행정규제가 강화되었다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 이후 ‘행정개혁조사위원회’는 1973년 ‘행정개혁위원회’로 개편된 후, 다시 1988년 대통령 소속하에 민간인으로 구성된 ‘행정개혁위원회’로 재편성되었다. 동 위원회에서는 주로 행정조직의 개편과 이와 관련한 행정제도의 개선에 관한 업무를 추진하였는데, 개혁안을 마련함에 있어서도 공청회, 공개토론회, 지역간담회, 의견조사 등 국민의 적극적인 참여와 협조를 구하는데 역점을 두었다(김정수, 1992; 71-72).

한편, 우리나라에서 규제개혁이 실질적으로 시작된 것은 1980년대 전두환 정부시절이다. 1980년 우리 경제는 한국전쟁 이후 처음으로 마이너스 성장을 기록하였는데, 1981년 집권한 전두환 정부는 성장 회복을 위해 규제개혁을 시도했다. 당시 정부는 1982년 국무총리를 위원장으로 하는 민관합동의 ‘성장발전 저해요인 개선 심의위원회’를 설치하여 광범위한 분야의 제도개선을 추진하였다(최병선·신종익, 2002; 58-59).

한편, 1980년대 중반 이후 본격화된 경제적 자유화(economic liberalization)는 노태우 정부시절 구체화되기 시작했다.<sup>4)</sup> 예를 들면, 산업육성의 경우 정부가 특정산업을 선별하는 것이 아니라 기업이 스스로의 판단에 의해 새로운 분야에 진입하면 수출연구개발 등 기능별로 지원하는 방식으로 바뀌었고, 국가에 의존하여 해외차입을 하였던 재벌들이 규모의 경제

3) 관주도의 행정은 경제분야는 물론 정치사회교육 등 모든 분야에 걸쳐 민간의 역할에 개입, 간섭함으로써 행정만능국가를 탄생시키기도 하였다. 그 당시에는 행정 이외의 다른 정치집단의 미성숙, 민간부문의 자본과 기술면에서의 취약성, 행정의 정치권력의 전위대 역할 등이 강력한 행정국가를 탄생시키는데 직접적인 동기가 되었다. 이같은 관주도에 의한 행정만능주의는 과도한 행정규제를 양산하게 된 부정적인 면도 있지만, 반면 일관성있는 정책집행으로 수출위주의 고도경제성장을 달성하는데 밑받침이 되었던 긍정적인 측면도 없지 않았다(김정수, 1992; 71).

4) 경제적 자유화(economic liberalization)란 정치변화와 더불어 시장자유 메커니즘을 통해 국제경쟁력을 향상시키려는 정책사고를 말한다. 다시 말하면 공정한 시장경쟁을 촉진하고 경제거래에서 발생하는 비용을 줄이기 위해 금융·조세·정부규제·산업조정 등 기존의 국가개입을 위한 정책수단을 완화 내지는 폐지하는 방향으로 경제제도를 재확립하는 것이다(배용수, 2003; 6).

를 토대로 독자적인 해외 생산기지와 금융망을 구축하기 시작했다.

이후 문민정부에서는 규제개혁이 정부의 핵심정책으로 추진되기 시작했다. 문민정부는 ‘행정쇄진위원회’를 설치하여 규제완화를 주도하도록 했으며, 1997년 행정규제기본법을 제정하여 규제개혁의 기본 틀을 마련하였고, 대통령 직속의 ‘규제개혁위원회’를 설치하여 과거 여러 부처에 분산되어 있던 규제개혁 기구를 일원화함으로써 통일성과 일관성을 가지고 추진할 수 있도록 했다(국무조정실, 2008; 23).

1998년 7월 이후 ‘규제개혁위원회’는 각 부처가 자체적으로 수립하여 제출한 기존규제정비계획을 전문가 심사소위, 분과위원회, 본 위원회의 3단계로 심사하기 시작하였다. 1998년 7월 11,125건이었던 규제사무를 1998년 5,430건, 1999년 503건 폐지하는 등 전면적인 규제정비를 통해 임기 말인 2002년 잔존 규제사무는 약 6천여 건으로 50%가량이 폐지되었다(OECD, 2000; 49). 이와 같은 양적인 규제정비실적 이외에 김대중 정부에서는 주요 규제개혁대상 정책을 핵심과제라는 이름으로 선정하여 규제의 수준을 질적으로 제고하였고, 행정규제기본법이 요구하는 규제영향분석제도, 규제등록 및 전산화, 규제법정주의, 규제일몰제 등을 구체화하여 운영함으로써 규제개혁과 관련된 제도 및 절차의 도입에서도 큰 진전을 보여주었다.<sup>5)</sup>

노무현 정부에서는 규제개혁의 질을 높이기 위해 개별 규제의 개선보다는 다수 부처가 관련된 덩어리 규제를 개선하는 데 중점을 두었다(국무조정실, 2003; 25-26). 이를 위해 국무총리실에 민간전문가들이 함께 참여하는 ‘규제개혁기획단’을 설치하고, 국무총리가 주재하는 관계장관회의를 통해 문제를 해결하는 방식을 도입하였다. 그러나 규제개혁기획단을 한시적으로 운영함에 따라 상시적이고 효율적인 규제개혁 추진동력을 확보하지 못했으며, 임기 내 등록규제수가 계속 증가하는 모습도 나타났다(김동연, 2013; 55-56).

2008년 집권한 이명박 정부는 노무현 정부와 마찬가지로 규제추진 체계를 이원화 하였다. 대통령 주재 ‘국가경쟁력강화위원회’를 신설하여 기존 규제 중 파급효과가 큰 핵심 정책적 규제와 여타 부처 관련 덩어리 규제개혁을 담당케 하고,<sup>6)</sup> 행정규제기본법상 규제개혁을 총괄하여 담당하도록 한 대통령 직속 규제개혁위원회는 신설·강화 규제심사, 각 부처 추진 규

5) 이외에 규제신고센터 및 국민제안제도를 채택하였고, 행정자치부에 지방자치단체규제개혁지원단, 산업자원부에 기업규제개혁작업단, 공정거래위원회에 경쟁제한규제개혁작업단을 설치하여 입체적인 규제개혁을 시도하는 한편, 규제개혁과 관련된 홍보와 교육에도 많은 노력을 기울였다(김태운, 2003; 5-6).

6) 이명박 정부의 핵심 정책적 규제개혁의 대표적인 사례는 경제력집중 억제규제(출자총액제한, 상호출자제한기업집단 규모 제한, 지주회사 전환요건 규제), 금산분리규제(산업자본의 은행 주식 보유한도 제한, 금융회사와 일반지주회사의 비금융·금융 회사 소유 금지), 수도권 규제(산업단지 내 입지 규제, 과밀억제권역 공장입지 규제, 자연보전권역 환경 규제, 공장건축면적 규제), 군사시설보호구역 규제(주한미군기지 주변 군사시설보호구역, 8개 지방자치단체 소재 군사시설 보호구역), 방송·통신·미디어 규제(방송산업 진입 규제, 신문·방송/신문·뉴스통신 겸영금지, 복수신문 소유금지, 신문산업 시장지배적 사업자 규제, 지상파방송 디지털 전환 관련 규제, 인터넷 등 뉴미디어 규제) 등이 있다(조성봉 외, 2011; 354).



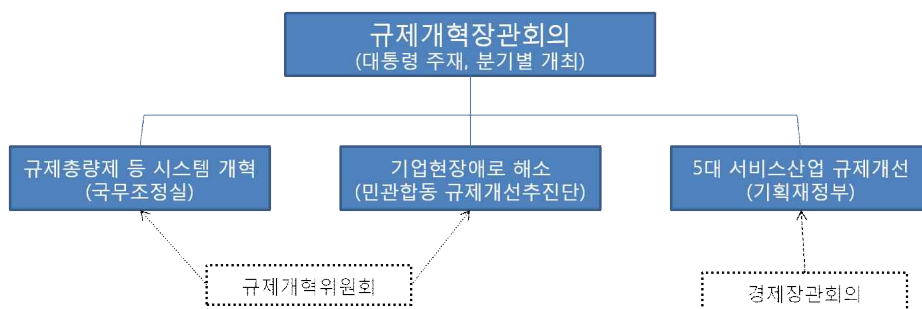
제개혁 과제의 관리 및 평가, 규제등록 등 각종 규제관리제도의 운영을 담당하도록 했다(조성봉 외, 2011: 357).

## 2. 현 정부의 규제개혁 추진체계

현 박근혜 정부에서도 규제개혁을 국정的重要한 과제로 선정하고 규제개혁이 체계적·지속적으로 추진될 수 있도록 규제시스템을 혁신하였다. 이런 관점에서 정부는 규제비용총량제 도입, 기존규제 감축목표 설정, 미등록규제 정비, 네거티브 시스템 및 일몰원칙 적용, 규제개혁 신문고 운영 등 의 시스템 개혁을 추진하고 있다.

특히, 규제개혁 컨트롤 타워로서 ‘규제개혁장관회의’를 운영하고 있고,<sup>7)</sup> 기획재정부를 중심으로 5대 서비스(보건·의료, 교육, 금융, 관광, 소프트웨어) 분야별로 TF를 구성하여 서비스업 규제개선을 추진하고 있다(김동연, 2013: 60). 또한 규제에 대한 체감도 제고를 위해 ‘민관합동 규제개선추진단’을 구성하여 운영하고 있다. ‘민관합동 규제개선추진단’은 민간의 주도적 참여로 규제 관련 현장애로 및 국민 불편사항의 발굴해소를 위해 기업 현장애로 및 불합리한 규제의 발굴(‘손톱 밑 가시’ 포함), 기존규제 관련 국민 건의사항 접수, 발굴 및 접수된 과제에 대한 개선방안 마련, 자치단체 규제집행 실태 확인 및 개선과제 이행상황 현장 점검 등의 임무를 수행한다(규제개혁위원회, 2014: 23).

〈그림 1〉 박근혜 정부 규제개혁 추진 체계도



출처: 김동연, (2014), 박근혜 정부의 규제개혁, 『한국경제포럼』, 7(1): 61.

7) 규제개혁장관회의의 의장은 대통령이 되고, 부의장은 국무총리가 된다. 회의는 기획재정부장관·미래창조과학부장관·안전행정부장관·산업통상자원부장관·보건복지부장관·환경부장관·국토교통부장관·국무조정실장·공정거래위원회위원장·법제처장·중소기업청장 및 대통령비서실의 국정기획 담당 수석비서관으로 구성하고, 참석할 필요가 있다고 인정되는 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 회의의 구성원이 아닌 사람을 회의에 참석하게 할 수 있다. 간사는 국무조정실 국무1차장이 된다. 회의는 1. 규제개혁 정책의 기본방향 및 전략에 관한 사항, 2. 규제개혁과 관련한 법제도에 관한 사항, 3. 서비스산업 등 주요 분야의 규제개혁에 관한 사항, 4. 규제 정책의 원활한 집행을 위하여 관계 부처 또는 지방자치단체 간 협의가 필요한 사항, 5. 그 밖에 규제개혁에 관한 안전 및 보고 사항을 심의·조정한다(규제개혁장관회의 규정, 대통령령 제328호, 2014.3.31.제정).

‘규제개혁위원회’는 과거처럼 행정규제기본법상의 기능인 신설·강화규제 심사, 규제정보 관리 및 개별부처 단위의 규제개혁, 규제개혁관련 제도 개편·운영 등 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항을 종합적으로 추진한다.<sup>8)</sup> 한편, 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 위원회에 분야별로 분과위원회를 두고 있고, 분과위원회가 위원회로부터 위임받은 사항에 관하여 심의·의결한 것은 위원회가 심의·의결한 것으로 본다.<sup>9)</sup>

〈표.5〉 분과위원회 구성 현황

분과	위원	소관부처
경제	민간위원 8명 정부위원 4명(기획재정부장관, 국무조정실장, 공정거래위원장, 법제처장)	공정거래위원회, 관세청, 국세청, 국토교통부, 금융감독원, 금융위원회, 기획재정부, 농림축산식품부, 해양수산부, 농촌진흥청, 미래창조과학부, 방송통신위원회, 산림청, 조달청, 중소기업청, 산업통상자원부, 통계청, 특허청, 행복도시건설청(19개 기관)
행정·사회	민간위원 7명 정부위원 4명(산업통상자원부장관, 안전행정부장관, 국무조정실장, 법제처장)	국무조정실, 경찰청, 고용노동부, 교육부, 국가보훈처, 국가인권위원회, 국민권익위원회, 국방부, 기상청, 문화재청, 문화체육관광부, 법무부, 법제처, 병무청, 보건복지부, 소방방재청, 식품의약품안전처, 여성가족부, 외교부, 통일부, 해양경찰청, 원자력안전위원회, 안전행정부, 환경부(24개 기관)

출처: 규제정보포털(<http://www.better.go.kr/>) 분과위원회의 구성과 운영 자료 재구성

또한, 중앙행정기관별로 민간인 전문가와 공무원으로 구성(부처별 10인~20인)된 자체규제심사위원회를 설치하여 규제의 신설·강화시 사전심사 및 기존 규제개선 등에 관한 사항을 심의한다. 그리고 부처별로 규제개혁업무를 총괄하는 규제개혁담당부서(규제개혁법무담

8) 행정규제기본법 제23조

9) 행정규제기본법상 중앙행정기관의 장은 소관 규제사무를 규제개혁위원회에 등록하여야 하고, 규제개혁위원회는 등록된 규제사무 목록을 공표하도록 의무화 하고 있다(규제개혁백서, 2012; 31). 이에 따라 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 등록된 규제를 변경 또는 폐지한 경우에는 당해 규제에 관한 법령 등이 공포 또는 발령된 날부터 30일 이내에 등록해야 하고, 위원회가 등록되지 아니한 규제를 등록하게 하거나 법령 등의 정비계획을 제출하도록 요구한 경우에는 그 요구를 받은 날부터 30일 이내에 필요한 조치를 하여야 한다. 위원회는 직권으로 조사하여 등록되지 아니한 규제가 있는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장에게 지체 없이 위원회에 등록하게 하거나 그 규제를 폐지하는 법령 등의 정비계획을 제출하도록 요구하여야 하며, 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요구에 따라야 한다(행정규제기본법 제6조 제3항). 중앙행정기관의 장이 위원회에 규제를 등록하는 경우에는 1. 규제의 명칭, 2. 규제의 법적근거 및 내용, 3. 규제의 처리기관, 4. 규제의 시행과 관련된 하위법령 등의 내용, 5. 규제를 규정한 법령 등의 공포일 또는 발령일과 규제의 시행일, 6. 규제의 존속기한, 7. 기타 위원회가 규제등록에 필요하다고 정하는 사항을 명시해야 한다(행정규제기본법 시행령 제4조).

당관실)를 설치하여 규제개혁 과제를 발굴하여 개선한다.<sup>10)</sup> 이에 따라 경찰청에는 기획조정관 산하에 규제개혁법무담당관을 두고 자체 규제심사 및 규제개혁을 추진하고 있다.<sup>11)</sup>

최근 경찰은 정부 규제개혁 시스템 개선에 맞춰 규제 시스템 고도화를 위해, 정부에서 추진 중인 네거티브 방식과 일몰제 적용 규제 범위 확대에 맞춰 규제관리 방식을 전환하고, 등록규제 뿐만 아니라 숨은 규제까지 적극적으로 찾아서 개선하겠다는 방침을 세우고, 이를 체계적으로 추진하기 위해서 경찰청 차장이 주재하는 「규제개혁 TF」를 운영하고, 기존의 규제심사위원회를 확대하여 「규제개혁위원회」를 신설하는 등 내부 추진체계를 정비하였다.<sup>12)</sup>

이와 같이 경찰 규제개혁 추진은 자체 추진체계를 갖추고 현행 분류체계인 경제적 규제, 사회적 규제의 이원론적 관점에서 경제적 목적 하에 이루어져 왔다. 실제로 역대 정부에서 추진되어온 경찰 규제개혁은 양적 목표를 달성하기 위한 경제적 규제의 철폐와 완화가 주를 이루었고 현행 경찰청 등록규제 또한 이원론적 분류체계에 의한 경제적 규제와 사회적 규제의 틀 속에서 규제개혁이 추진되고 있다.

#### IV. 경찰 행정규제의 특수성에 따른 규제개혁 추진상의 문제점

경찰청 소관 행정규제는 아래 <표.6>과 같이 2015년 3월 1일 현재 총 145개로서 성격별(부분별)로 경제적 규제 11건, 사회적 규제 100건, 행정적 규제 34건이다.

<표.6> 경찰청 소관 행정규제의 성격별 분류 현황(2015년 3월 1일 기준)

규제 성격	규제수	등록단위		근거법령
		주된 규제	부수적 규제	
경제적 규제	11	10	1	사격 및 사격장 단속법, 도로교통법, 총포·도검·화약류 등 단속법, 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법, 경비업법
사회적 규제	100	79	21	경비업법, 도로교통법, 사격 및 사격장 안전관리에 관한 법률, 사격 및 사격장 단속법, 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법, 서울지방경찰청 도로교통 고시, 어린이 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙, 집회 및 시위에 관한 법률, 총포·도검·화약류 등 단속법, 풍속영업의 규제에 관한 법률

10) 지방자치단체에서는 중앙행정기관의 규제개혁 추진체계에 맞추어 지역실정에 맞는 규제개혁 추진기구를 설치하고 조례·규칙에 근거한 규제의 정비 및 조례·규칙 제·개정시 사전심사 기능을 수행하도록 한다.

11) 경찰청과 그 소속기관 직제(대통령령 제25240호, 2014.3.11.) 제5조의2

12) 규제개혁법무담당관, 경찰청 보도자료 2014년 4월

행정적 규제	34	28	6	풍속영업의규제에관한법률, 경찰공무원법, 청원경찰법, 경비업법, 어린이 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙, 총포·도검·화약류 등 단속법, 사격 및 사격장 단속법, 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법, 풍속영업의 규제에 관한 법률, 유실물법
계	148	119	29	

출처: 규제정보포털(<http://www.better.go.kr/>) 중앙부처별 규제현황 자료 재구성

경찰청 소관 규제 중 가장 많은 수를 차지하는 것은 사회적 규제이다. 사회적 규제는 주로 집회 및 시위, 위험방지 등 경비관련, 풍속영업, 미성년자보호, 사행행위, 민간경비 등 생활안전관련, 운전면허, 통행방법, 운전자 의무 및 도로안전 등 교통관련 사무내용이다. 즉, 공공의 안전과 사회질서 유지와 밀접한 관련이 있는 사무내용이 대부분임을 알 수 있다. 그리고 경제적 규제의 사무내용은 주로 인·허가, 등록, 지정 등과 관련된 사무이고, 행정적 규제는 주로 지도·감독, 보고·신고, 검사·관리 등의 행정규제 집행의 효율성 향상을 위한 부수적 규제와 행정기관 내부적인 절차규정을 사무내용으로 한다.

경제적 규제와 사회적 규제를 분리하는 관례는 우리나라 규제행정의 실무에도 일관되게 유지되고 있다. 규제개혁위원회의 법정 분과위원회는 경제분과위원회와 사회행정분과위원회의 구분되어 구성되어 있고, 규제개혁위원회의 규제등록제도는 규제의 성격에 따라서 규제를 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제로 분류하고 있는 사실은 이것을 입증하고 있다. 또한 이러한 규제분류 체계는 정부의 규제개혁 추진 방식에도 영향을 미치고 있다. 경제적 규제는 규제완화 또는 철폐의 대상이라는 인식이 팽배하고 각 부처는 규제개혁의 양적 목표를 달성하기 위해 경쟁적으로 경제적 규제를 완화·철폐해 왔다.

학계에서도 규제의 이원론적 분류체계를 바탕으로 경제적 규제는 규제완화나 규제철폐의 대상이지만, 사회적 규제는 그 예외가 되며 오히려 강화할 필요가 있을 수도 있지만 기존의 사회적 규제의 합리화도 필요하다는 것이 일반적 입장이다(최병선, 1992; 최병선, 1993; 강신일·최병선, 1993; 김용우, 1998; 홍완식, 2008; 하연섭, 2009.). 국내 학술적 연구의 결과 인지 모르지만 우리나라 규제행정 차원에서 경제적·사회적 규제 구분의 활용은 정책적으로나 실무적으로 고착화 되었다고 생각된다. 역대 정부의 규제개혁을 보더라도 이원론적 관점에서 경제활동과 시장경쟁에 걸림돌이 되는 경제적 규제는 대폭 폐지 또는 완화한 것을 볼 수 있고, 국민의 안전, 보건위생, 복지 증진 등을 위한 사회적 규제는 ‘합리적으로’ 강화시킨 것을 알 수 있다. 현 정부의 규제개혁 논의에서도 이런 이분법적 접근은 변함없이 유지되고 있다. 특히, 세월호 사건으로 안전과 관련된 규제를 강화해야 한다는 목소리가 높아지면서 경제적·사회적 규제에 대한 각각의 규제개혁 관점과 추진 방향의 차별성은 더욱 뚜렷해지고 있다.

이와 관련 김태운은 경제적 규제와 사회적 규제의 비차별성에 관한 논의를 통해 규제개혁 추진과정에서 정책추진 주체가 경제적 규제와 사회적 규제를 구분하고 이에 근거하여 규제개혁의 방향이나 이론적 논의를 전개하는 것은 상당히 심각한 문제를 배태하고 있으며, 규제개혁 차원에서 경제적 규제를 주된 폐지의 대상으로 삼고 사회적 규제는 적극적으로 도입해야 한다는 주장은 매우 위험한 것이라고 지적하고 있다. 경제적 규제 중에도 본질적으로 절대불가결하게 필요한 규제들이 있고, 오히려 규제를 새로 도입하거나 강화되어야 할 필요성이 있는 경우도 있다고 한다. 따라서 경제적 규제와 사회적 규제를 구분하는 분류가 활용 측면에서 특별한 도움이 되지 않는 것은 물론 많은 경우 오히려 심각한 부작용을 낳을 수도 있다고 한다(김태운, 2012: 9-10).

1998년 규제개혁위원회에서는 규제의 50% 이상을 철폐되도록 하라는 ‘국민의 정부’의 강력한 의지에 따라 경찰청 소관 총 규제 382건의 규제 중 151건을 폐지하고 89건을 개선하기로 확정하였다.<sup>13)</sup> 2007년 12월 31일 기준 경찰청 소관 규제는 최초등록규제 수 382건에서 285건이 감소하여 등록규제수는 97건으로 급감한다(규제개혁위원회, 2007: 41). 이후 2010년 122건, 2011년 124건으로 다소 증가하였다(규제개혁위원회, 2012: 32). 2014년에는 148건으로 다시 증가하였다가 2015년 3월 1일 현재 145건으로 소폭 감소하였다.<sup>14)</sup> 국민의 정부 이후 추진되어온 경찰 규제개혁은 기존 분류체계를 바탕으로 양적 규제완화에 초점이 맞추어져왔고 현재 경찰청 소관 등록규제도 크게 경제적 규제와 사회적 규제로 양분된다.

그러나 경찰청관련 규제는 범죄예방 및 법질서유지, 재난 및 재해의 사전예방을 통한 안전확보 등 공공의 안녕과 사회질서유지 그리고 국민생활의 안전과 직결되는 규제가 대부분이다. 따라서 국가전체의 규제개혁 차원에서 규제의 폐지나 완화가 부처별 할당제로 추진되어 경쟁적으로 규제수를 줄인다거나 규제행정 전체의 일률적인 분류체제로 경찰 행정규제를 구분하여 같은 잣대로 심사한다면 경찰행정의 궁극적 목적인 공공의 안녕과 질서유지를 저해하는 규제개혁 정책이 될 수 있음을 주의해야 한다.

경찰청 소관 등록규제 중 2015년 3월 1일 현재 사회적 규제가 100건, 경제적 규제가 사격장의 설치허가, 총포등 제조·판매업의 허가(변경), 사행행위영업허가 등 11건이다. 형식상 경제적 규제로 분류가 되었으나 실질적으로 규제의 목적을 고려하면 시장실패에 대한 교정 즉, 시장독점력의 억제, 외부효과비용(spillover costs)의 교정<sup>15)</sup>, 부적절한 정보의 보완, 과도한 경쟁의 배제, 공급부족자원의 배분, 초과이윤의 통제나 산업의 보호육성, 대외관계의

13) 1998년도 경찰청에서는 최종적으로 총 382건의 규제 중 148건을 폐지하고 90건을 개선하였다(규제개혁위원회, 1999: 579).

14) 규제개혁위원회 부처별 규제등록현황(<https://www.better.go.kr/fz.stats.RegulStatSIPL.laf>, 2015년 3월 1일 검색)

15) 외부효과는 어떤 소비자나 생산자가 다른 경제주체의 활동에 의하여 시장의 매개를 통하지 않고 무상으로 어떤 영향을 받는 것을 말하며, 이러한 외부효과로 발생하는 사회적 편익이나 비용은 생산결정시에 고려될 수 없게 되어 배분효율을 저해한다.

조정과 국내산업의 보호, 공익지향적 재분배 및 보호 등 기존 연구들이 말하는 경제적 규제의 정당화 사유에는 부합하지 않는 측면이 있다(김유환, 2012; 20-27). 왜냐하면, 현행 경찰청 소관으로 등록된 경제적 규제와 사회적 규제는 분류상의 형식적 차별성은 있지만 실질적으로 대부분 안전확보, 위협예방, 집단적 기대와 공동체윤리 등 공익목적의 규제유형이라고 볼 수 있다.

예를 들면, 현행 ‘사격 및 사격장 안전관리에 관한 법률 제6조’에 따르면 공기총(가스를 이용하는 것 포함)사격장 및 석궁사격장을 설치하려는 자는 경찰서장의 허가를 받아야 하고, 그 외의 사격장은 지방경찰청장의 허가를 받아야 한다. 실외사격장은 원칙적으로 관공서, 학교, 병원, 공원, 사찰 또는 교회, 주택 등의 시설 또는 장소로부터 200미터 이내의 주변에는 설치하지 못한다. 다만, 위해(危害)를 예방하기 위하여 필요한 설비 또는 지형지물(地形地物) 등이 있는 장소로서 법령으로 정하는 경우에는 설치가 가능하다.<sup>16)</sup> 그리고 사격장의 설치 허가를 받으려는 자는 법령상 시설 기준 등을 갖추고 허가 금지대상이 아니어야 한다.<sup>17)</sup>

이와 같은 사격장의 설치허가는 현행 규제등록체계상 경제적 규제에 해당이 되고 세부적으로는 진입규제에 해당된다. 그러나 형식적인 분류를 떠나 규제행정의 정당화 사유는 사격장의 사용자인 불특정 다수의 국민들의 안전을 확보하고 위험을 예방하기 위함이라는 것을 누구나 알 수 있다. 형식적으로는 시장진입규제임이 분명하지만 규제목적은 전적으로 소비자 안전이라는 공익적 목적이다.

마찬가지로 ‘총포·도검·화약류 등 단속법 시행규칙’ 제5조에 따른 ‘총포·도검·화약류·분사기·전자충격기·석궁의 제조업 또는 화약류의 변형·가공업’의 허가과 같은 법 제16조에 따른 ‘총포·도검·화약류·분사기·전자충격기·석궁의 판매업’의 허가제도는 형식상 경제적 규제 중 진입규제에 해당되지만 규제목적은 총포·화약류의 제조 및 거래에 대한 경찰의 규제를 통해 위험과 재해를 미연에 방지함으로써 공공의 안전을 확보하려는

16) 사격 및 사격장 안전관리에 관한 법률 제8조(사격장 설치의 제한)

17) 사격 및 사격장 안전관리에 관한 법률 제7조(결격사유)

1. 피성년후견인·피한정후견인·미성년자
2. 파산선고를 받고 복권(復權)되지 아니한 사람
3. 마약, 대마(大麻), 그 밖의 향정신성의약품(向精神性醫藥品) 중독자. 다만, 정신과전문의가 사격장 설치자로서 적합하다고 인정하는 사람은 그러하지 아니하다.
4. 금고(禁錮) 이상의 형(刑)을 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람
5. 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행유예기간 중에 있는 사람
6. 「사격 및 사격장 안전관리에 관한 법률」이나 「총포·도검·화약류 등 단속법」을 위반하여 벌금 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 1년이 지나지 아니한 자
7. 법령에 따라 사격장 설치허가가 취소된 날부터 3년이 지나지 아니한 자
8. 임원 중에 위의 제1호부터 제6호까지의 어느 하나에 해당하는 사람이 있는 법인 또는 단체

것이다.

앞서 논의한 바와 같이 이분법적 관점에 따라 형식적인 측면을 보고 경제적 규제를 바라본다면 규제행정의 실질적 목적에 반하는 결과를 초래할 수도 있다.

결론적으로, 기존 경제적 관점에서의 이원적 규제분류체계는 경찰청 소관 행정규제를 형식적 측면에서 인위적으로 분류하게 됨으로써 규제개혁 추진에 있어 경찰행정규제의 도입 취지와 규제 목적을 간과하게 할 위험성이 있다. 결국 경찰 규제개혁이 국민 안전과 사회질서유지를 위한 사회방어시스템의 결함으로 이어져 국민의 생명과 신체, 재산에 대한 위해가 될 수 있다.

## V. 결론 : 바람직한 경찰 규제개혁 추진방안을 위한 제언

이상으로, 기존 경제적 관점에서의 이원적 규제분류체계와 이에 따른 경찰 규제개혁 추진의 문제점에 대하여 검토하였다. 이러한 문제제기를 통해 본 연구에서 주장하고자 하는 바는 기존 규제개혁 정책추진처럼 경제적 논리에 입각한 경제적·사회적 규제의 이분법적 접근으로 규제개혁이 추진된다면 공공의 안녕과 질서유지 그리고 국민생활의 안전이라는 경찰 행정규제의 공익적 목적이 실현되지 못하고 오히려 반공익적 결과를 초래할 수 있으므로 통해 규제도입의 목적과 경찰 행정규제의 공익적 목적이 실현될 수 있도록 기존 규제분류체계의 보완이 필요하다는 것이다.

이런 관점에서 공익목적 실현을 위한 경찰 규제개혁의 추진방안에 대한 몇 가지 제언을 하고자 한다.

우선, 경찰 행정규제가 추구하는 시민의 안전 확보와 사회질서 유지, 일정한 공동체윤리나 집단적 기대 등의 공익적 성격을 반영할 수 있는 사회적 규제의 다원화가 필요하다.

기존 규제분류체계에서의 사회적 규제가 추구하는 시장의 건강한 기능과 생산자 및 소비자 보호, 시민들의 삶의 질 확보, 인간의 기본적 권리 신장, 형평성 제고 등은 본질적으로 경찰행정에서의 규제가 추구하는 ‘공익’과는 많은 차이점을 내포하고 있다. 그리고 확실적인 경제적·사회적 분류체계는 비록 형식적으로는 경제적 규제로 분류되지만 실질적으로 대부분 안전확보, 위험예방, 집단적 기대와 공동체윤리 등 공익목적의 규제유형인 경찰 행정규제의 특성을 반영하지 못하게 된다.

따라서 기존 분류체계를 유지하면서 세부분류 기준으로 경찰 행정규제의 공공의 안전과 사회질서 유지의 공익적 성격을 반영할 수 있는 하위 분류 체계를 마련해야 한다. 구체적으로 기존 규제분류체계에서 중분류단위로 ‘시장성 규제’와 ‘공익성 규제’ 분류기준을 적용하여 하위분류 기준을 세분화 해야 한다. 예를 들면, 경제적 규제의 형식적인 진입규제, 가격

규제, 품질규제, 물량규제의 세부유형과 함께 규제의 질적인 성격을 통해 세분화한다. 예를 들면, 진입규제의 경우 시장성 진입규제와 공익적 진입규제로 구분하여 이원론적 규제분류 체계의 비차별성의 문제를 보완할 수 있을 것이다.

〈그림 5〉 경찰 행정규제 분류체계 개선안



다음으로, 경찰 규제개혁은 규제의 정당성 판단을 통한 규제의 질적 향상을 유도하는 방향으로 추진되어야 한다.

근본적으로 경찰의 규제개혁은 행정규제를 통해 얻고자 하는 정책의도가 과연 정당한지에 대한 자체적인 고민이 전제되어야 한다. 단지 피규제자의 신고의무의 완화나 폐지, 행정처리의 간소화 등에만 집중할 것이 아니라 정책의도의 정당성에 대한 비판적 고찰을 통해 필요한 경우 과감한 규제개폐를 고려해야 한다. 정당성의 판단을 위해서는 공익을 위한 경찰규제의 필요성은 어느 정도인지 공익적 관점에서 규제의 가치는 어떠한지를 고찰해야 한다.

또한, 경찰규제라는 정책수단의 합리성에 대한 재검토가 전제되어야 한다. 즉 민간의 자율이나, 다른 여타의 정책적 수단보다도 현행 규제가 주어진 정책목표를 달성하는데 가장 효과적이며 효율적인지를 평가하고, 현재의 규제가 동일한 목적을 달성할 수 있는 다른 정책수단 중 가장 그 질이 높은 정책대안인가에 대한 분석이 있어야 한다. 이를 통해 규제의 준수율을 향상시키거나, 보다 효율적인 규제대안을 고안해 내거나, 현행 규제의 사회적 부담을 줄이는 등의 규제의 질을 향상키는 방향으로 수행되어야 한다.

마지막으로, 경찰 규제개혁은 정책추진 과정에서 피규제자에 의한 규제기관의 포획을 차단해야 한다.

이러한 포획현상을 차단하기 위해 경찰공무원의 이해충돌회피 제도를 강화할 필요성이 있다. 이와 함께 행정규제의 실효성을 높이기 위해 공공의 안녕과 사회질서 유지에 영향을 미칠 수 있는 규제 사무는 담당자의 전문성을 확보하기 위해 전문인력의 특별채용 또는 전



문화 과정이수 의무제를 통한 전문성 담보방안을 생각해 볼 수 있고, 기능별 전문위원제도를 도입하여 외부의 전문인력을 활용할 수도 있다.

경찰규제에 의한 정책목표가 제대로 달성되지 못한다면 국민의 생명과 신체 및 재산에 직접적인 영향을 미칠 수 있고, 사회질서 혼란으로 국가 존립이 위태로워 질 수도 있다. 경찰관의 이해충돌(Conflict of Interest)에 의한 부패유발, 포획의 일환으로 이루어지는 퇴직 경찰관의 피규제기관의 재취업문제, 경찰 행정규제 과정에서 발생하는 재량권남용문제 등 경찰 행정규제로 인한 공직부패 문제는 경찰규제가 추구하는 공익(公益)이 공공의 안전과 사회질서 유지라는 점에서 그 중요성이 매우 크다.

결론적으로 경찰 규제개혁의 목표는 규제완화가 아니라 경찰이 꼭 해야하는 일을 제대로 하도록 유도하는 것이다. 꼭 필요한 규제는 당연히 있어야 하며, 또 엄중히 집행되어야 한다. 특히, 국민의 생명과 신체에 대한 위험을 야기할 수 있는 사항들은 경찰규제를 통한 사전적 예방이 철저히 이루어질 수 있도록 보다 강화해야 한다. 이를 위해서는 포획현상을 차단하기 위해 민간영역의 전문역량을 적극 활용하고 획일적인 국가주도의 규제가 아니라 민간부문과의 역할분담을 통한 규제의 질을 향상시켜야 한다. 과거처럼 부처별로 정해진 양적 목표를 달성하기 위해 경쟁적으로 규제의 양적 완화에만 치중하는 일은 없어야 한다.

## 參考文獻

### □ 국내문헌

- 강신일·최병선, (1993), 「작은 정부를 위한 정부기능의 효율화 방안: 민영화와 정부규제완화」, 한국경제연구원.
- 국무조정실, (2003), 「2002 규제개혁백서」
- (2008), 「2007 규제개혁백서」
- 규제개혁위원회, (2014), 「2013 규제개혁백서」
- (2013), 「2012 규제개혁백서」
- 규제개혁법무담당관, 경찰청 보도자료, 2014년 4월
- 김대순, (2010), 이익집단이 복지정책결정에 미치는 영향에 관한 연구: 포획이론을 중심으로, 「정책과 학연구」, 19(2): 111-132.
- 김동연, (2013), 박근혜 정부의 규제개혁, 「한국경제포럼」, 7(1): 53-75.
- 김용우, (1998), 「규제행정론」, 서울: 대왕문화사.
- 김유환, (2012), 「행정법과 규제정책」, 서울: 법문사.
- 김정수, (1992), 우리나라 規制緩和, 그 역사와 평가, 「규제완화 9월호」, 70-82.
- 김태운, (2003), 김대중 정부 규제개혁의 평가와 과제: 규제개혁체계의 개선을 중심으로, 「규제연구」, 12(1): 3-35.
- (2012), 경제적 규제와 사회적 규제의 비차별성에 대한 연구, 「규제연구」, 21(1): 3-32.
- 김홍주·이은국·이강래, (2012), 정부규제가 조직의 부패에 미치는 영향에 관한 연구: 중앙행정부처를 중심으로, 「한국정책학회보」, 21(4): 343-376.
- 박주현·최정택, (2008), 민간경비업에 대한 규제현황과 개선방안에 관한 연구, 「한국치안행정논집」, 5(1): 87-105.
- 배용수, (2003), 발전국가 경제자유화의 논리와 방향: 한국정부의 규제개혁정책을 중심으로, 「한국정책과학학회보」, 7(2): 5-22.
- 사공영호, (1997), 「가부장적 행정문화와 규제관료의 포획에 관한 연구」, 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- (1998), 가부장적 행정문화 속에서의 규제기관 및 관료의 포획현상 연구, 「한국행정학보」, 32(2): 113-129.
- 이중환, (2004), 「규제의 효과 분석방법에 관한 연구」, 한국행정연구원.
- 조성봉 외, (2011), 「이명박 정부 정책평가 및 선진화 과제」, 한국경제연구원.
- 중앙일보, 교피아산피아 이어 해피야...『마피아와 전쟁』예고, 2014년 4월 23일 수요일, 5p.
- 최병선, (1992), 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」, 서울: 법문사.
- (1993), 경제적 규제의 완화와 소비자보호, 「소비생활연구」, 12: 16-33.
- 최병선·신종익, (2002), 「시장경제와 규제개혁」, 서울: FKI미디어.
- 최유성·최무현, (2012), 현행 규제등록제도의 규제분류체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 「규

- 제연구」, 21(1): 223-263.
- 하연섭, (2009), 규제개혁과 통합, 위기극복과 규제개혁정책의 방향 기획시리즈, 「행정 포커스」, 한국행정연구원.
- 홍완식, (2008), 규제개혁과 입법정책, 「공법연구」, 36(3): 339-363

#### □ 국외문헌

- Aman Jr. A. C. (1988), Administrative Law in a Global Era: Progress, Deregulatory change and the rise of the Administrative Presidency, *Cornell Law Review*, 73(6): 1101-1247.
- Bernstein, Marver H. (1955), *Regulating Business by Independent Commission*, Westport CT: Greenwood Press.
- Kahn, A. E., (1990), Deregulation: Looking Backward and Looking Forward, *Yale Joournal on Regulation*. (7): 325-354.
- Klitgaard, Robert, (1998), *Political Corruption and Public Policy*, Berkeley University of California.
- Krueger, A. (1974), The Political Economy of the Rent-Seeking Society, *American Economic Review*, 64(3): 291-303.
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Adline Press.
- Noll, Roger G., (1985), Government Regulatory Behavior, In Roger G. Noll(ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley, California: University of California Press.
- Olson, Mancur, (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Havard University Press.
- OECD, (2000), *The OECD Review of Regulatory Reform in Korea*, Paris: OECD.
- Peltzman, Sam, (1976), Toward a More General Theory of Regulation, *The Journal of Law and Economics*, 19(2): 211-240.
- Stigler, George J., (1975), *The Citizen and the State: Essays in Regulation*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Tullock, Gordon, (1967), The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft, *West Economic Journal*, 5(3): 224-232.

투고일자 : 2015. 03. 04

게재일자 : 2015. 03. 16

<국문초록>

공익목적 실현을 위한 경찰 규제개혁(規制改革)에 관한 비판적 고찰

김 영 식(서원대)

경제적 관점에서의 이원적 규제분류체계와 이에 따른 경찰 규제개혁 추진은 공공의 안녕과 질서유지 그리고 국민생활의 안전이라는 경찰 행정규제의 공익적 목적이 실현되지 못하고 오히려 반공익적 결과를 초래할 수 있다. 따라서 공익적 목적을 실현할 수 있는 바람직한 경찰규제개혁 추진을 위해서는 첫째, 경찰 행정규제가 추구하는 시민의 안전 확보와 사회질서 유지, 일정한 공동체윤리나 집단적 기대 등의 공익적 성격을 반영할 수 있는 사회적 규제의 다원화가 필요하다. 둘째, 경찰 규제개혁은 규제의 정당성 판단을 통한 규제의 질적 향상을 유도하는 방향으로 추진되어야 한다. 셋째, 경찰 규제개혁은 정책추진 과정에서 피규제자에 의한 규제기관의 포획을 차단해야 한다.

주제어: 경찰 규제개혁, 규제분류체계, 경제적 규제, 사회적 규제