

식품안전분야 규제영향분석제도의 의의와 식품 산업의 역할

Significance of regulatory impact analysis(ria) system on food safety regulation
and role of food industry

고효진^{1*}
Hyo-Jin Ko^{1*}

¹식품안전정보원

¹National Food Safety Information service (NFSI)

Abstract

The impact of regulations on industrial activities is significant. Because the food industry has to observe given obligations and bear costs and expenses resulted from complying with applicable food safety regulations.

Meanwhile, A government drafts the regulatory impact analysis report prior to enactment, amendment or reinforcement of any regulations. The analysis powered by objective and scientific methodologies enable a government to judge whether a particular regulation will be good or bad for the society.

An effective policy implementation in practice and

cost-bearing is entirely up to industries. Moreover, opportunity cost and actual cost relating to or arising from regulatory compliance will be estimated only by the respective industries. Therefore, the food Industry needs to collect and accumulate the said information and also to disseminate their hardships and financial burdens. Objective and practical information will encourage a government to set out regulatory frameworks that rational policy making.

keyword: food industry, regulation, regulatory impact analysis, food safety, cost-benefit analysis

*Corresponding author : Joo Hyoung Lee
Department of Law & Policy Research, 5th FL, 136 Changgyeonggung-no, Jongno-gu, Seoul, 03127, Korea
Tel:82-2-745-9835
Fax: 82-2-6020-8203
E-mail:jhlee1@foodinfo.or.kr
Received July 31, 2018; revised August 5, 2018; accepted August 5, 2018



1. 서론 : 규제의 의미와 규제과학적 접근방법

1) 규제의 개념

정부는 당면한 사회의 문제 중 정부가 개입하여 해결해야 하는 문제를 식별하고, 그 문제의 해결을 통해 바람직한 사회로 나아가기 위한 다양한 정책을 시행한다.

이를 위해 많이 활용하는 정책 수단 중 하나가 바로 규제정책이다. 행정규제기본법에서는 규제(規制, regulation)를 ‘국가가 특정한 행정목적의 실현을 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하여 정책 목적을 달성하고자 하는 것이다.’라고 정의한다(「행정규제기본법」 제2조제1항). 여기서 중요한 키워드는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과한다는 것이다. 헌법에 따르면 국가는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 법률로써 국민의 자유와 권리를 제한(대한민국 헌법 제37조) 할 수 있도록 하고 있다. 따라서 국민의 자유와 권리를 제한하는 성격의 규제정책은 엄격하게 법령으로 규정되며, 법으로써 정해지지 않은 경우에 정부는 일반 시민의 자유로운 행위를 제약할 수 없다.

그럼에도 불구하고 정부는 규제를 유용한 규제수단으로 여기고 있다. 이는 규제정책의 경우 일반적인 분배정책이 지니는 예산 제약(budget constraint)이라는 통제 기제가 존재하지 않기 때문이다. 분배정책의 경우 정부가 공적 예산을 소요하여 정책 목적을 달성하여야 한다. 이 경우 정책을 수행하기 위한 계획을 수립하고, 필요한 예산규모를 산정하여 배정받아야 하며 예산 사용 후 감사 등의 사후 통제를 받을 수 있다. 그러나 규제는 규칙의 제정만을 통해 피규제자의 행위를 그 즉시 제약할 수 있기 때문에 관료들은 규제정책을 선호하는 경향을 보이게 된다(Ko, 2013:).

그러나 규제는 정부가 직접적으로 재정을 소요하

지 않을 뿐이지 사회경제적으로는 분명한 비용을 발생시킨다. 소위 규제를 보이지 않는 세금(hidden tax)이라고 부르는데, 규제로 인하여 국민이 직접적으로 정부에 세금을 내지는 않지만 규제의무를 달성하기 위하여 상당한 비용을 지불하여야 하기 때문이다. 즉 정책목적 달성을 위해 돈을 쓰는 주체가 정부이나, 시민이냐의 차이일 뿐 사회경제적으로 비용이 발생하는 것은 동일하다.

2) 식품안전규제와 규제과학적 접근방법의 의의

규제는 기업과 시민들의 행위를 확정하는 규칙으로 작동하며 민간의 자유로운 행위를 제약하고, 그 비용 또한 상당부분 민간에서 발생한다. 따라서 매 정부는 규제를 경제발전의 저해를 미치는 주요 요인으로 보고, 규제 개혁을 중요 정책 과업 삼고 있다.

그러나 식품안전과 같은 ‘안전’과 관련된 규제는 규제 개혁이나 규제 완화의 기치에서는 약간 벗어나 있다. 국민의 건강과 안전을 향상시킨다는 중대한 목적 하에서는 규제가 조금 불합리하거나 피규제자(주로 산업)에 많은 부담이 주어진다 하더라도 쉽게 용인될 수 있기 때문이다.

하지만 국민의 건강과 생명을 지키는 목적의 규제라 하더라도 규제의무가 과다하여 실제로 순응할 수 없는 수준인 경우, 그 규정은 유명무실해진다. 피규제자들은 과다한 규제의무를 임의로 지키지 않거나 규제의 사각지대를 찾는 등 규제를 준수하고자 하는 유인보다 규제를 회피하고자 하는 유인에 더 크게 반응하게 되기 때문이다. 따라서 정부의 규제는 국민의 건강을 지키면서도 피규제자들이 순응할 수 있는 적절한 균형점을 찾아 합리적인 수준에서 결정되어야 그 효과를 극대화 할 수 있다.

이러한 목적에서 도입된 제도가 바로 규제영향분석 제도이다. 정부의 무분별한 규제 증가와 강화를 막고 규제가 야기할 실제 사회경제적 영향을 분석

한 후 소요되는 비용보다 편익이 더 크다고 판단할 수 있는 근거가 있을 때 규제를 도입할 수 있게 하는 것이다. 동시에 규제로서 발현되는 정부 정책의 구체적인 근거를 제시한다는 측면에서 강한 설명력을 확보(Ryu, 2000)하기 위한 목적으로 규제영향분석이 활용된다(Ryu, 2000).

아래에서도 살펴보겠지만 규제영향분석은 단순히 규제의 필요성과 당위만을 주장하는 문서가 아니다. 객관적인 데이터에 기반한 분석을 토대로 정책 도입의 가부를 결정하도록 하여 법률과 규정에 과학적 근거를 부여하기 위해 고안된 접근법이다. 이를 규제과학접근법이라 부른다. 규제과학이란 위험의 평가와 기준 설정과 같은 규제를 위한 연구를 수행하고 규제에 관련된 지식들을 생산하는 과학 활동으로, 규제목표를 달성하는데 활용할 수 있는 과학적 방법, 도구, 기타 과학적 방식을 적용하고 발전시키는 과학적 원리(science principle)로 정의한다(Moghissi 등, 2014). 이 중 경제성 분석을 위한 비용편익분석이 가장 대표적인 도구라 할 수 있다.

본고에서는 규제영향분석이 제 역할을 수행하여 합리적인 식품안전분야의 정책 마련에 기여할 수 있도록 하는 방안을 제시하고자 하며, 특히 식품산업의 역할을 제언하는데 목적이 있다. 따라서 식품안전규제의 경향과 규제영향분석제도의 내용 및 의의와 한계에 대해 살펴보고 규제영향분석 품질 제고를 위한 식품산업의 역할에 대하여 논의하고자 한다.

2. 식품안전규제의 동향

서론에서도 언급한 바와 같이 식품안전과 같이 안전과 관련된 규제는 그 목적의 정당성으로 인하여 쉽게 강화되고, 또 쉽게 사라지지 않는 경향을 보인다. 실제로 안전과 관련된 규제는 지속적으로 규제의 수가 증가하고 있고, 식품분야 역시 신설 강화되는 규제의 수가 계속 증가하고 있다(그림 1).

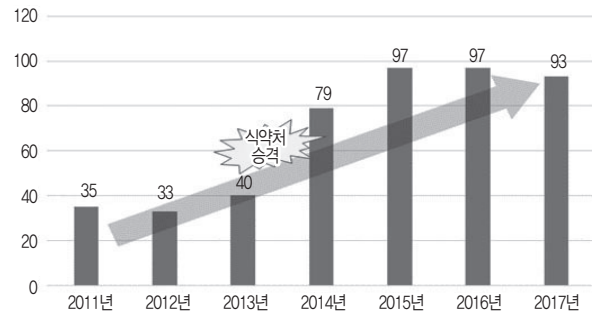


그림 1. 식품의약품안전처 규제영향분석서 제출 추이 (식품의약품안전정보원, 2017)¹⁾

우리나라의 규제법령을 관리하는 ‘규제정보포털(www.better.go.kr)’에 따르면 등록된 식품안전분야 규제의 수는 약 711여개이며(2017 기준, 식품안전정보원, 2017) 이 수치는 지속적으로 증가 추세에 있다. 아래의 그림 1.은 식품의약품안전처가 제출한 규제영향분석서의 증가추이로, 식품의약품안전처가 제출한 모든 규제영향분석서를 카운트한 것으로 식품 뿐 아니라 의약품, 화장품 관련 규제와 관련된 수치가 포함되어 있다. 이 중 식품이 차지하는 비율은 2017년 기준 약 65%(61개법령)이다. 뿐만 아니라 2013년과 2014년 규제영향분석서의 제출이 급격하게 증가하는 추세를 보이는데, 이는 식품의약품안전청이 식품의약품안전처로 승격되며, 보건복지부에서 수행하던 정책기능이 식약처로 이관되는 등 정책기능이 강화된데 기인하는 것으로 분석되고 있다. 규제영향분석서는 규제를 신설 강화할 때 작성하도록 되어 있으므로, 이 추이가 증가한다는 것은 그만큼 신설 강화되는 규제가 증가하고 있음을 의미한다.

2017년 새로이 도입된 식품안전규제는 식용란 선별포장업 영업신설관련 업종 등록 및 시설기준, 행정처분 등과 관련된 규제, 식품 축산물 위생용품 등의 표시기준 신설 개정, 식품 식품첨가물 건강기능식품

1) 2017년 자료는 업데이트 되지 않아 저자가 규제정보포털에 식약처 규제영향분석서 수집 카운팅 했다.

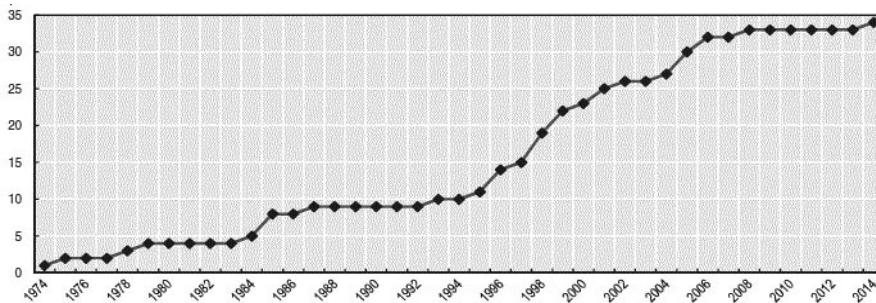


그림 2. 규제영향분석 도입 국가 증가추이(OECD, 2015)

2017년에는 살충제 달걀 사태로 인한 축산물 위생 관리법 개정 및 위생용품 관리에 대한 필요성이 강화되면서 위생용품의 표시기준과 관리에 관한 규제가 도입되었다.

3. 규제영향분석제도의 내용 및 절차

규제영향분석이란 규제가 경제 사회 행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측하고 분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 의미한다(OECD, 2017). 이러한 규제영향분석은 단지 규제의 타당성을 검증하는 절차적인 수단에 그치는 것이 아니라 규제으로써 발현되는 정부 정책의 구체적인 근거를 제시한다는 측면에서 강한 설명력을 확보할 필요가 있다. 그렇기 때문에 규제영향분석서가 제도적으로 운영되기 시작한 2003년부터 줄곧 충실한 규제영향분석서 작성의 필요성이 제기되어 왔다(Ryu, 2000). 이에 많은 OECD 국가에서 규제영향분석을 유용한 방법으로 인정하고 제도화하여 활용하고 있으며 그 추이 또한 지속적으로 증가하고 있다(그림 2).

우리나라의 규제영향분석제도의 도입은 행정규제기본법의 제정과 함께 이루어졌다. 규제의 무분별한 증가를 막고, 규제를 신설 강화하고자 할 때는 규제의 필요성, 실현 가능성, 규제가 야기할 다양한 영향 등을 종합적으로 고려하여 도입하겠다는 의

규제영향분석의 절차는 다음과 같다. 우선 소관 부처에서 입안된 법령에 대하여 국무조정실 내 규제조정실로부터 규제심사 대상여부인지, 즉 새로이 마련하는 정책이 규제인지를 판단 받는다. 규제조정실로부터 규제 심사 대상으로 분류되면 소관부처의 담당자는 규제영향분석서를 작성하고 해당 문서를 첨부하여 소관부처의 홈페이지 및 규제정보포털에 입법예고한다.

규제영향분석서는 규제연구센터(식품안전과 같이 사회적 규제의 경우는 한국행정연구원 규제연구센터), 국무조정실 규제조정실, 비용검증위원회의 심사를 거친다. 그리고 중요규제(표 1)로 분류

표 1. 행정규제기본법 제8조의2(중요규제의 판단기준)

1. 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용이 연간 100억원 이상인 규제
2. 규제를 받는 사람의 수가 연간 100만명 이상인 규제
3. 명백하게 진입이나 경쟁이 제한적인 성격의 규제
4. 국제기준에 비추어 규제 정도가 과도하거나 불합리한 규제
5. 다른 행정기관에 의하여 시행되고 있거나 시행 예정인 규제와 심각한 불일치 또는 간섭을 발생시키는 규제
6. 이해관계인 간 이견이 첨예하게 대립하거나 사회·경제적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제
7. 중소기업영향평가·경쟁영향평가·기술영향평가의 결과 개선이 필요한 규제
8. 규제 수준 및 정도가 현저히 부당하여 위원회의 심도 있는 논의가 필요한 규제

	절차	담당기관	절차설명
초기 입법 단계	법령 입안 사진 협의	중앙행정기관 규제조정실	이해관계자 참여를 통한 법령 입안 법령안에 대한 규제심사대상 여부결정
규제영향 분석	규제영향분석서 작성	중앙행정기관	규제영향분석 실시 및 규제영향분석서 작성
	입법예고	중앙행정기관	40일간의 입법예고
	규제영향분석 타당성 평가 비용전문위원회의 심사	규제연구센터 (한국행정연구원) 비용전문위원회 (규제개혁위원회)	규제영향분석 비용-편익분석의 적정성 평가 규제가 규제비용관리제 적용 대상인 경우, 비용-편익 분석에 대한 최종 심사 실시
	중소기업 경쟁 기술에 대한 규제 영향분석	규제개혁작업단	필요 시 중소기업, 경쟁 및 기술에 대한 추가적 규제영향분석을 중소기업청, 공정거래위원회 및 국가기술표준원에 각각 의뢰
규제 심사	자체심사	중앙행정기관의 자체 규제개혁위원회	담당 중앙행정기관 내에서 규제심사 실시
	예비심사	규제개혁위원회	온라인 심사를 통해 중요규제 및 비중요규제로 분류
	본심사	규제개혁위원회	중요규제에 대한 대면 심사

그림 3. 규제영향분석 심사 절차

된 경우에는 규제개혁위원회의 심사까지 통과하여야 한다.

이러한 규제심사과정은 규제영향분석 제도 도입 초기 유명무실하게 진행되어 많은 비판을 받았지만 지속적으로 규제영향분석의 중요성이 강화되면서 심사 또한 지속적으로 강화되었고, 현재는 상당부분 체계화 된 심사과정을 거치게 되었다.

이러한 심사과정에서 가장 중시되는 부분은 규제의 비용-편익 분석(cost-benefit analysis) 결과이

다. 비용-편익 분석의 결과는 정책의 거부(reject or approval)를 결정하는 중요한 바로미터로 작용하게 되므로 중요하며, 비용분석은 별도의 심사(규제연구센터 및 비용분석위원회)가 따로 존재할 정도로 중요시 되고 있다.

2) 규제영향분석의 내용

규제영향분석의 작성항목은 크게 4요소로 나뉘

2) 우리나라의 규제연구센터는 한국개발연구원 및 한국행정연구원 두 곳에 개설되어 있다. 이 중 경제적 규제는 한국개발연구원에서, 사회적 규제는 한국행정연구원에서 각각 심사한다.

다. 첫째, 규제의 필요성 및 대안의 선택이다. 전술한 바와 같이 규제는 시민의 자유로운 의지와 행위를 제약하는 정부의 개입을 통해 이루어지므로 정부 개입을 통해서만 규제가 해결 될 수 있는 만큼 사회문제가 중대하고 정부개입이 반드시 필요한지를 밝혀야 한다. 이 근거로 현행유지안, 규제대안, 비규제대안 등 다양한 대안을 다각적으로 검토하고 규제를 하는 방법이 최선이라는 근거가 드러나야 한다. 사회적 목표를 달성하기 위해 도입하려는 규제가 정당화되고 필요함을 규명할 수 있게 하기 위해서, 제시한 규제 대안이 가장 효율적이고 부담이 적으며 비용효과가 가장 좋은 방식임을 분석을 통해 증명하고 구현해 내는 것이다. 이를 뒷받침하기 위해 규제영향분석서에는 제안된 규제조치 및 대안으로 인해 기대되는 사회적인 비용과 편익에 대한 평가를 포함하는 것이다.

둘째, 규제의 적정성이다. 규제가 최적의 대안으로 꼽혔더라도 그 규제 수단이 비례적 타당성을 가지는지, 즉 규제수단이 규제목적 실현에 필요한 최소한의 범위 내에서 규정되었는지를 밝혀야 한다. 또한 규제의 적정성을 평가하기 위해 기술규제 경쟁 중소기업 영향평가를 수행한다. 식품안전분야의 규제영향분석에서는 거의 모든 사례에서 중소기업영향평가를 수행하게 되는데, 이는 식품산업의 대부분이 중소기업인 것에 기인한다. 또한 타법이나 해외법령에 유사한 규제 사례가 존재하는지를 검토하여 규제의 적정성 입증에 근거자료로 제시하도록 하고 있다.

앞서 언급한 바 있지만 규제영향분석에서 가장 중요시 되는 부분이 비용편익분석인데, 이 결과가 규제의 적정성 부분에서 서술된다. 규제로 인해 발생될 사회경제적 비용과 편익을 각각 계산하고 비교형량하여 순편익, 즉 비용보다 편익이 높으면 규제 도입의 타당성이 입증된 것으로 본다. 이러한 비용편익분석은 규제과학적 접근방법의 주요 도구로서 규제영향분석에서 가장 어려우면서도 가장 필요

표 2. 규제영향분석서의 작성항목

평가요소	세부항목
I. 규제의 필요성 및 대안선택	1. 추진배경 및 정부개입 필요성
	2. 규제대안 검토 및 선택
	3. 규제의 목표
II. 규제의 적정성	1. 목적 수단간 비례적 타당성
	2. 영향평가 필요성 등 고려사항
	3. 해외 및 유사입법사례
	4. 비용 편익분석
III. 규제의 실효성	1. 규제의 순응도
	2. 규제집행가능성
IV. 추진계획 및 종합결론	1. 추진 경과
	2. 향후 평가계획
	3. 종합결론

한 부분으로 손꼽힌다. 규제영향분석에서는 다양한 사회 집단 및 정부에서 발생할 수 있는 가능한 모든 비용과 편익을 항목화하고 이를 체계적으로 분석하도록 요구하고 있다.

세 번째는 규제의 실효성을 검토한다. 규제가 아무리 그 목적이 타당하고 필요하다 할지라도 실질적으로 규제가 실현되기 어려운 여건이라면 유명무실해 질 수 밖에 없기 때문이다. 따라서 피규제자 입장에서 도입하려는 규제가 수용가능한지 또는 그렇지 않은지, 준수 가능성 향상을 위한 차등화를 고려하고 있는지, 행정적 재정적 집행가능성은 충분한지 등을 검토한다.

마지막으로 향후 추진 계획 및 종합결론을 검토한다. 향후 추진계획이란 내부검토 및 이해관계자의견수렴 등이 충분히 이루어졌는지를 서술하게 하고, 규제 도입 후 사후관리 계획을 제시하도록 한다.

4. 식품안전 규제영향분석의 실제와 한계

그렇다면 식품안전규제의 비용과 편익 항목은 어떻게 나타나는가? 규제의 유형과 내용에 따라 크게 달리 나타날 수 있지만 대표적인 식품안전 규제 유

표 3. 식품안전 규제 유형별 비용편익 항목(예시)

규제 유형	비용		편익	
	직접	간접	직접	간접
시설기준	시설 구입 교체 설치 비용		시설 개선을 통한 건강한 식품 제공	
수료 의무	교육 수수료	식품 공급자의 규제 준수 및 자율성 저하로 인한 기회비용	교육으로 인한 식품안전 인식 개선	국민건강 개선 질병감소 식품안전도 제고 식품안전수준 향상
및 표시	식품표시를 위한 인쇄설비 및 포장지 교체비용		정보 공개를 통한 식품선택 기준 확보	
규격 준수	기준규격 충족을 위한 기술 개발, 원재료, 검사비용		안전기준을 충족한 식품 공급	

1) 규제영향분석에서의 직접 편익의 범위는 사실 제시된 표보다 더 엄격하여, 규제로 인해 직접적으로 산업체나 국민에게 발생할 편익만을 직접편익으로 본다. 2차적이고 부가적인 비용은 모두 간접비용으로 간주하고 실질적으로 해당 표에서 직접편익으로 제시한 것은 거의 간접편익으로 분류된다. 다만 본 표에서는 식품안전규제의 비용편익의 어려움을 부수적으로 설명하고자 특히 직접편익을 좀 더 포괄적으로 보고 있다.

형에 따라 개략적으로 살펴보면 표 2.와 같다.

이와 같이 규제로 인해 발생될 비용과 편익의 항목을 식별 분석하고 이를 화폐가치로 환산(화폐화)한 후 이를 비교하는 절차를 거친다. 이러한 과정을 거치는 것은 국민의 건강이나 행동의 변화에 따른 기대효과 등 규제로 인한 혜택과 규제 준수자들이 부담하여야 할 비용을 공통의 단위로 전환함으로써 서로 비교할 수 있게 하는 것이다. 이를 통해 규제로 인해 절약될 것으로 예상되는 비용의 수준이나 또는 비용편익비율과 같은 산술적인 계산이 가능해지고, 이를 통한 효율성의 평가가 가능하다.

그러나 표 2.에서도 볼 수 있듯 식품안전과 같은 사회적 규제의 경우 비용이나 편익에 대한 화폐적 단위로의 환산이 매우 어려운 것이 사실이다. 특히 편익은 국민 건강의 개선, 질병의 감소, 식품안심도의 제고, 식품안전수준 향상 등 계량화나 화폐화하기 어려운 부분이 많아 정성적으로 서술하게 되는 경우가 많다. 대신 비용의 경우 가능한 충실하고 사회의 현실을 충분히 반영하도록 심사 기관들은 요구한다. 그러나 현실적으로 비용 분석 역시 다음과 같은 사유로 쉽지 않다.

우선 비용편익의 분석을 위한 적절한 정보, 즉 활

용 가능한 데이터가 부족하다. 예를 들어 현재 우리나라에서 10도씨로 규정되어 있는 식품의 보존 유통 온도를 하향조정한다고 가정할 때 비용과 편익의 분석을 위해서는 다음과 같은 항목이 고려되어야 한다.

뿐만 아니라 해당 규제의 시행으로 인해 규제의 적용을 받게 되는 피규제자의 규모를 파악하여 반영되어야 하고, 환경가치나 제품가격 상승으로 인한 소비자 후생 등 간접적인 비용까지 고려하게 되면 이러한 분석은 더욱 더 어려워진다.

물론 비용편익의 추정은 필연적으로 일부 불확실성을 포함할 수밖에 없다. 예컨대 도입하려는 규제로 인해 야기될 효과가 어떤 것인지, 어떤 규모일지, 잠재적인 영향을 정확히 알 수 없기 때문이다. 특히 안전규제와 같은 경우는 이러한 경향성이 더욱 심화될 수밖에 없는 태생적 한계를 지니고 있다.

그럼에도 불구하고 규제영향분석이 정책의 타당성 검증이라는 제구실을 충실히 해내기 위해서는 다양한 데이터를 수집하려는 노력과 분석의 수준이 더욱 향상될 필요가 다. 그러나 현재 우리는 가용할 수 있는 데이터가 매우 부족하고 이를 발굴하려는 정부의 적극성도 부족한 것이 현실이다.



표 4. 식품 보존 유통 온도 하향조정시 고려할 비용과 편익 항목

	직접	간접
비용	<ul style="list-style-type: none"> •유지비용 : 전기세, 유류세 등 •설비비용 : 냉장설비 수선 교체 	<ul style="list-style-type: none"> •제품가격 상승으로 인한 소비자 후생 감소 •온실가스 배출 등으로 인한 환경의 질 저하
편익	<ul style="list-style-type: none"> •식중독 감소로 인한 질병비용 감소 	<ul style="list-style-type: none"> •식품의 안전성 확보로 인한 소비자 후생 증가 •저장기간 연장에 따른 폐기량 감소

실례로 식품안전분야 규제의 많은 부분을 차지하는 표시규제의 경우 포장지를 재제작하기 위한 동판의 교체비용이 소요되는데, 상당기간 동안 포장지 교체에 따른 동판 제작비용의 단가를 10만원으로 계산하여 분석하고 있었다. 그러나 실제 산업체를 통해 확인한 결과 동판의 디자인, 도수 등에 따라 다르지만 최소 50만 원 이상이 소요된다는 것을 확인할 수 있었다. 이렇게 잘못된 단가를 기준으로 비용 분석을 수행한 사례는 수없이 많다.

5. 정부 규제정책 결정과정에서의 식품산업의 역할

식품안전규제의 시행으로 인한 영향을 직접적으로 받는 집단은 다양하지만 가장 많은 부분을 차지하는 것은 식품산업체 일 것이다. 2017년 수행된 설문조사에 따르면, 식품산업체 역시 규제의 비용편익분석에 대한 필요성을 인식하고 있음을 알 수 있다(그림 4). 설문에 참여한 산업체는 정부 규제 도입과 관련하여 가장 필요한 부분을 규제의 비용편익분석 수행이라고 답변바 있다(식품의약품안전처, 2017). 이는 산업체에서도 규제의 비용편익분석에 대한 필요성을 인정한 대목이라 할 수 있다. 다시 말하면 정부가 어떠한 규제를 시행하기에 앞서 규제로 인해 발생할 사회의 경제적 비용과 편익에 대하여 면밀히 고려하고 분석한 후 규제를 시행하였으면 하는 바람을 담은 것이다.

그러나 규제영향분석의 주체인 공무원들은 어디까지나 해당 분야의 오랜 경험을 바탕으로 사회적 문제에 대해 인식하고 이를 제도의 보완을 통해 문

제를 해결하려는 욕구를 지니는 자이다. 이들에 대하여 전문성이 없다고 할 수는 없으나 실제 규제로 인해 사회에 발생될 비용과 편익에 대하여 정확한 정보를 지니는 것은 불가능하다는 것이다.

실제로 규제영향분석서를 작성한 경험이 있는 공무원들은 여러 가지 한계로 인하여 비용편익분석의 어려움을 토로하고 있다. 한 설문조사³⁾에 따르면 규제로 인해 발생될 사회경제적 영향력을 측정해야 하는 필요성에 대한 인식 수준은 매우 높으나 여러 가지 한계로 인하여 분석에 충분한 노력을 쏟지 못하고 있다고 응답하고 있다.

그 중 가장 어렵다고 응답한 부분은 비용편익분석이 1순위(38%)로 꼽혔으며, 그 이유에 대해서 “대부분 비용편익 분석을 정량적으로 산출할 수 있는 여건이 조성되어 있지 않음”, “해당 규제로 인해 파악되는 영향을 예측 곤란”, “비용편익분석을 위

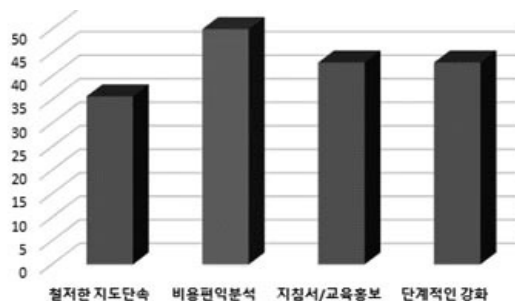


그림 4. 식품산업체의 규제방식 필요성 조사 결과(식품의약품안전처, 2017)

3) 한국규제학회, 실국담당자 법무담당관 57명 대상 설문조사.

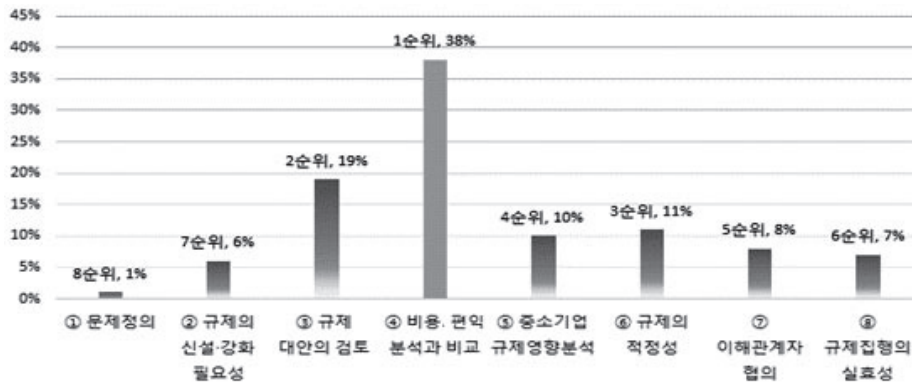


그림 5. 규제영향분석서 항목별 작성 난이도가 높은 순위(한국규제학회, 2013)⁴

한 기초자료 확보가 어려움” 등이 꼽혔다(그림 5).

종합하면 규제영향분석을 위해 많은 어려움이 있지만 그 중에서도 비용편익분석부분이 가장 어려운 부분에 속한다. 중요한 이유는 가용할 수 있는 데이터의 부족, 규제의 특성상 방법론적으로 사회적 경제적 비용산출이 어렵다는 데에 기인한다고 분석할 수 있다.

그렇다면 규제로 인해 발생될 실제 데이터를 획득 수집하고 제공하여 규제비용편익분석의 질 향상을 도모할 수 있게 하는 것은 누구일까? 바로 산업이다. 식품안전규제로 인해 비용을 지불하고 의무를 부담하는 직접적 피규제자는 바로 산업체이기 때문에 비용의 상승에 대하여 누구보다 민감하게 반응할 수 있고 규제로 인해 추가로 발생하는 비용에 대하여 잘 식별해 낼 수 있다.

하지만 대부분의 산업체는 규제로 인해 발생될 비용항목이나 실제 규모에 대해 공개를 꺼리는 경향이 강하다. 따라서 투입되는 비용의 규모에 대하여 아예 공개하지 않거나, 객관적인 데이터가 아닌 추상적이고 대략적인 내용만을 공개하고, 규제 시행으로 인해 산업체에 과다한 부담이 된다는 관념적인 주장만을 되풀이 하는 경우가 많다.

이렇게 산업체가 규제로 인해 발생될 비용과 편익에 대하여 공개하지 않을 경우, 공무원은 앞선 동

판비용의 사례처럼 임의의 판단 하에서 규제의 비용과 편익을 추정한 결과를 바탕으로 규제영향분석을 작성할 수밖에 없게 된다. 이 경우 과소추정이나 과대추정의 문제가 발생할 소지가 크다. 비용을 과소추정 할 경우 비용보다 편익이 크게 나타나 규제가 도입될 수 있으며, 과다추정 할 경우 비용이 크게 나타나 꼭 필요한 규제가 도입되지 못할 수 있다.

이러한 상황이 발생하면 결과적으로 관료들은 규제를 도입하고자 하는 유인을 더 크게 지니기 때문에 비용을 과소추정하는 경우가 많다. 그러면 산업체는 규제 도입시 발생될 것으로 규제영향분석에 제시되었던 비용보다 훨씬 더 큰 부담을 지는 규제의무를 지게 되는 것으로 귀결된다. 따라서 산업체는 규제로 인해 발생하는 비용과 편익에 대한 데이터를 공개하는 것을 꺼리는 태도를 지양하고, 적극적으로 데이터를 수집 분석하고 공개하여 규제로 인해 부담하는 산업체의 비용규모에 대하여 객관적이고 명확하게 밝히려는 노력을 수행할 필요가 있다.

그렇다면 산업체가 적극적으로 데이터를 제공하고 또 규제정책에 적극적으로 의견을 개진할 수 있는 방법은 무엇인가? 규제영향분석 항목에서는 이

4) 1순위 가중치 3, 2순위 가중치 2, 3순위 가중치 1로 정한 뒤 계산하여 순위를 도출



해관계자의 의견을 수렴하도록 하는 항목이 존재한다. 이는 부처와 이해관계자 간 대화의 촉진을 통해 규제정책결정과정에서의 투명성을 제고하고, 궁극적으로는 규제 준수율 향상에 도움을 얻기 위한 것이라 할 수 있다. 이해관계자 의견수렴은 간담회, 설명회 같은 형태로 수행된다.

한편 입법예고 기간의 의견수렴 제도를 이용할 수도 있다. 정부규제는 입법예고 후 일정기간(2달간)동안 신설 변경되려는 규제의 내용과 규제영향 분석서를 공개하고 검토의견서를 통해 의견을 제출할 수 있도록 하고 있다. 규제로 인해 영향을 받는 산업체는 규제의 동향에 대하여 지속적으로 관심을 가지고 이러한 제도에 적극 참여하여 의견을 개진할 수 있도록 해야 한다.

6. 결론

OECD는 규제영향분석제도의 목표를 규제의 효율성 제고, 규제의 투명성 제고, 규제의 책임성 제고로 삼고 있다. 규제가 사회에 미치는 영향력을 고려하여 좀 더 비용효과적인 대안을 찾을 수 있게 하고, 규제결정과정이 투명하게 공개되어 가능한 많은 사람들의 의견 수렴을 도모하여야 하며, 궁극적으로는 사회에 미치는 영향에 대한 정부의 책임성이 확보되어야 한다는 것이다.

그러기 위해서는 규제로 인해 발생하는 사회경제적 영향력이 밝혀지는 것이 선행되어야 한다. 규제가 미칠 영향력에 대한 분석 노력이 향상되고, 가용할 수 있는 풍부한 데이터 안에서 충분한 분석이 이루어질 때, 가능한 비용 효과적인 규제 대안을 찾으려는 노력이 수행될 수 있고, 결과적으로 품질 좋은 규제가 도입될 수 있을 것이다.

이를 위해서는 산업체의 역할이 매우 중요하다. 규제로 인해 발생될 영향을 식별하기 위해 적극적으로 데이터를 수집, 분석하고 이를 개방하려는 노

력이 필요하며, 규제정책과정에 관심을 가지고 적극적으로 참여하려는 노력이 수반되어야 할 것이다. 특히, 규제를 통해 피해를 받는다는 소극적 입장에서 벗어나, 산업체 스스로가 규제의 참여자임을 깨닫고 합리적인 규제가 해당 산업에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 자기성찰적인 인식전환이 필요할 것이다.

요약

규제란 국가가 특정한 행정목적의 실현을 위해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령에 규정되는 사항을 의미한다. 산업 활동에 있어 정부의 규제는 중요한 영향력을 끼친다. 매 정부마다 정부의 규제를 산업활동에 저해를 미치는 주요 요인으로 보고, 규제 개혁을 중요 정책 과업으로 삼는 것에서도 이러한 경향을 엿볼 수 있다.

그러나 식품안전과 같은 ‘안전’과 관련된 규제는 규제 개혁이나 규제 완화의 기치에서는 약간 벗어나 있다. 국민의 건강과 안전을 향상시킨다는 중대한 목적 하에서는 규제가 조금 불합리하거나 피규제자(주로 산업)에 많은 부담이 주어진다 하더라도 쉽게 용인될 수 있기 때문이다. 실제로 안전과 관련된 규제는 지속적으로 규제강화의 경향을 보이고 있다.

규제는 피규제자의 행위교정을 통해 정책의 목적을 달성하게 되므로, 식품안전규제의 피규제자인 식품 산업은 규제이행을 위한 많은 의무와 비용을 부담하여야 한다.

이에 정부는 규제의 신설 강화시에 규제영향분석서를 작성하고 그 과정에서 규제로 인해 발생될 비용과 편익을 분석한다. 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회 경제 행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측 분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준

근거로 활용하기 위함이다.

비록 규제영향분석 및 규제비용편익분석의 주체는 정부이지만, 실제로 행위의무와 규제이행 비용을 부담하게 되는 산업체의 역할이 매우 중요하다. 규제 행위의무 이행을 위해 소요되는 인력규모와 인건비, 규제제약으로 인해 발생하는 기회비용, 규제이행 이행을 위해 소요되는 실제 비용단가 등을 정확하게 산출해 낼 수 있는 것은 행위의 주체인 산업체이기 때문이다.

식품산업은 이러한 정보를 적극적으로 수집 축적 공개하여 규제로 인해 자신들이 부담해야 하는 비용과 부담의 규모를 알리고, 이러한 객관적이고 실제적인 정보가 정부의 합리적인 정책결정에 고려될 수 있게끔 노력하여야 할 것이다.

참고문헌

- 식품안전정보원. 식품안전분야 규제비용분석 방법 개발 연구 (2017)
- Ko JH, A Study on Unintended Effects of Constraint Policy: focused on safety management regulation on children's facilities, Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation, 23(3): 229-253 (2013)
- Ryu CR. A Study on the Operation of Regulatory Impact Analysis System in Korea. MS thesis, Seoul National University, Seoul, Korea (2000)
- 식품의약품안전처. 주요 외국의 식품 보존 및 유통 온도 현황 및 설정 근거 조사 (2017)
- Moghissi AA, Straja Sorin R, Love Betty R, McBride Dennis K, Stough Roger R. Innovation in Regulatory Science: Evolution of a new scientific discipline. Technol and Innova. 16: 155165 (2014)
- OECD. OECD Regulatory Policy Outlook 2015 (2015)
- OECD. Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation (2017)