

서울시 사회규제의 품질제고 방안

- | | |
|----------------------|----------------------------|
| 1. 사회규제의 개혁 필요성 | 4. 서울시 식품위생 규제품질 인식도 조사 |
| 2. 해외의 규제개혁 사례 | 5. 서울시 사회규제의 품질제고를 위한 개선방향 |
| 3. 규제품질관리의 필요성과 관리기준 | |

1. 사회규제의 개혁 필요성

○ 사회규제의 개념

- 사회규제(Social Regulation)란 일반 다수 국민들의 생명과 재산, 기본적인 생활을 보호하기 위하여 공해나 허위광고 등과 같이 사회적으로 유해한 활동은 금지하고, 최저임금 제공, 근로여건 보장, 환경보호와 같은 유익한 활동은 의무화하는 일련의 정부활동임.
- 오늘날 정부개입은 시장가격이나 기업의 시장점유율 등에 관여함은 물론, 소비자가 구매하는 재화와 용역의 안전성 및 질, 판매자가 공여하는 정보의 정확성, 나아가 생산과 연관되어 나타나는 사람과 환경에 대한 영향 문제에 이르기까지 다양함. 이러한 영역에의 정부개입이 사회규제의 영역으로 간주됨.

○ 사회규제의 환경변화와 개혁 필요성

- OECD는 우리나라의 규제환경을 평가한 「Regulatory Reform in Korea」에서 우리나라의 규제상황이 양적 규제완화에 집중되어 있어, 질적 측면, 즉 규제품질의 개선에 초점을 맞춰나갈 필요가 있다고 지적하고 있음.
- 대부분의 국가들 경우를 보면, 양적 규제완화는 경제규제 개선의 측면에서, 질적 규제 품질의 향상은 사회규제 개선의 측면에서 접근하고 있음. 즉 전 세계적인 흐름을 보더라도 총량적인 차원에서 규제완화 전략은 경제관련 규제분야에, 그리고 규제품질의 제고와 규제시행으로 인해 유발되는 각종 부담의 경감조치는 사회적 규제분야에서 주로 사용하며, 규제품질관리라는 관점에서 규제 개혁을 강조하고 있음.
- 현재 우리나라의 경제규제는 규제개혁위원회의 활동으로 인해 세계적인 추세에 맞게 지속적으로 완화 내지 폐지되어 왔지만, 기업 활동의 사회적 파급효과로 나타나는 일반국민의

삶의 질 문제와 시장실패의 문제 등에 대해서는 사회적 관심에 비해 사회규제의 검토가 미흡했으며, 학문적 관심 또한 적어 체계적 연구가 없는 상태임.

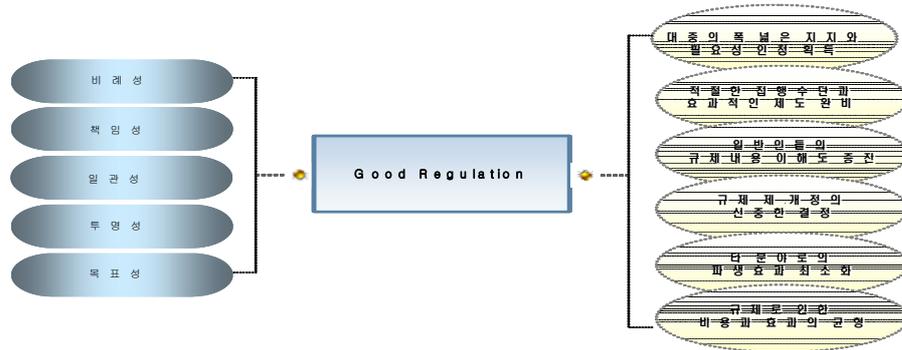
2. 해외의 규제개혁 사례

○ OECD 규제개혁

- OECD는 비효율적인 규제가 경제성장을 둔화시키고 회원국간 교역관계도 어렵게 할 수 있음을 인식하고, 규제개혁을 회원국의 경제성장을 도모하기 위한 중요한 수단으로 간주하고 있음.
- OECD의 규제개혁의 원칙은 다음과 같음.
 - 규제개혁 계획을 채택할 때 정치적 수준에서 명확한 목표와 실행체계를 마련함.
 - 기존 규제의 원래 목적이 효과적·효율적으로 실행되고 있는지 확인하기 위하여 기존 규제를 체계적으로 검토함.
 - 규제와 규제 설립절차가 투명하고 차별적이지 않으며 효과적으로 적용되는지를 확인함.
 - 경쟁정책을 검토하여 필요한 분야에서는 경쟁정책의 범위를 조정하고, 유효성과 집행력을 강화함.
 - 공공이익을 도모하기 위한 최선의 방법이라는 뚜렷한 증거가 없는 규제는 철폐함.
 - 경제규제에 대한 사항으로 국제협약의 이행을 강화하고 국제적인 원칙의 활용을 강화함.
 - 여타 정책목표와 규제개혁의 상호관계를 파악하여 개혁을 도모하는 동시에 여타 목표도 성취할 수 있는 정책을 개발함.
- OECD에서 제시하는 규제개혁의 단계 기준으로 볼 때, 현재 우리나라의 규제개선을 위해 검토해야 할 단계는 제2단계인 규제품질관리로 볼 수 있으며, 당면한 사항은 개별규제에 있어서의 질적 개선을 위한 적정성 및 효율성의 평가와 유연한 규제 수단의 모색에 있다고 할 수 있음.
- 종합하면, OECD에서는 양적 규제의 개선보다는 규제의 질적 향상을 추구하고, 이를 기반으로 규제관리의 단계에서 제도화하고 체계적으로 안정화시켜 나갈 것을 권고하고 있음.

○ 영국의 규제개혁

- 지난 20여년간 규제개혁을 위해 다양한 노력을 해온 영국에서는 근래 들어 소비자 보호 및 시장 효율성 분야에서 규제개혁이 역점적으로 추진되고 있으며, 규제철폐 및 규제품질 제고 등의 중요성이 점차 확대되고 있는 실정임. 영국정부는 좋은 규제(Good Regulation)를 만들기 위해 독립규제개선기구인 BRTF(Better Regulation Task Force)를 운영하고 있음.



[그림 1] 영국 BRTF 규제품질 기준의 특성

- BRTF는 좋은 규제원칙으로 총 14개의 기준을 제시하고 있는데, 이는 5개의 기본원칙과 정부규제 및 규제에 대한 대안으로 적용가능한 양질의 규제 평가항목, 빠지기 쉬운 위험사항 등 9개의 하부원칙들로 구성되어 있음.
- BRTF의 규제품질 기준은 좋은 규제, 양질의 규제를 판단할 수 있는 품질판단의 원칙적 기준으로 투명성, 책임성, 비례성, 일관성 및 목표성으로 나누어짐.
- 영국은 NAO(National Audit Office)의 규제프로그램 평가와 BRTF의 규제품질 기준의 적용을 통해 부문별 규제의 개선과 품질제고를 추구하고 있음.

○ 미국의 규제개혁

- 미국의 연방정부는 시장의 실패를 치유하기 위하여 철도, 항공, 화물운송, 에너지 등의 분야에 도입하였던 경제규제를 폐지·완화시킨 반면, 사회규제의 영역에 해당되는 보건·안전·환경보호·소비자보호 등의 규제는 강화하고 있어 이 분야에서 1970-1980년대만 해도 130개의 규제 법률이 도입되는 등 증가추세를 보이고 있음. 클린턴 행정부 이후에는 NPR(National Performance Review)을 통하여 규제개혁을 추진하고 있음.

- 미국의 규제개혁 논의는 소비자 주권주의의 대두와 삶의 질 향상에 대한 관심 등에 맞추어 건강, 안전, 환경 등의 사회규제와 관련하여 제기되고 있음.
 - 규제 시행 시에 지켜야 할 규제의 원칙과 기준으로 제시된 총 12개의 항목을 살펴보면, 명백히 규제품질의 제고기준으로 제시되고 있음을 알 수 있음. 이 기준들은 OECD와 BRTF의 기준들과도 상당부분 일치하고 있음.
 - 미국에서는 준입법적 기능과 준사법적 기능을 시행하는 독립규제위원회의 활동을 통해 규제의 편익과 비용의 효율성을 검토하고 질적 제고를 위한 기준 마련 등을 수행하고 있음.
- 해외 선진 국가들의 규제개혁 방향
- OECD, 영국 BRTF, 미국의 규제개혁 방향을 보면, '국민의 명확한 목표 이해와 필요성을 인정받아야 한다'는 점과 '기존 규제에 대한 신중한 검토'가 필요하다는 점, 그리고 '명확한 목표, 실행체제, 제도적 장치 마련'이 필요하다는 점에서 일치함. 또한 일정부분에 있어서는 '비용과 효과의 균형 유지를 위한 노력'에서도 일치하고 있음.

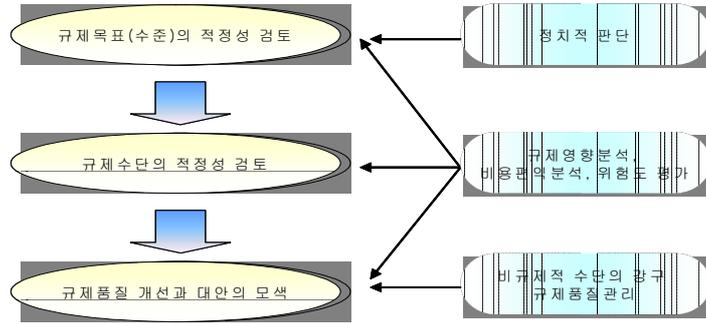
3. 규제품질관리의 필요성과 관리기준

- 전통적 규제 방법의 폐해
- 전통적으로 정부에서 시행하는 규제는 공익과 규범적 차원에서 명령 통제적 (command and control)이며 지시적 접근방법(prescriptive approach)을 따르는 경향이 많음. 전통적 유형의 명령통제적 규제는 안정적이고 표준화된 해결책을 필요로 하는 문제에 가장 적합함. 그러나 이러한 규제방법은 ① 사전적 규제, ② 감독·단속에 따른 징벌위주의 규제, ③ 사전 확립된 규정에 따른 획일적 규제, ④ 위험도 대 처벌의 비례성 고려가 부재한 규제, ⑤ 목표성을 상실하여 추가·중복되는 규제, ⑥ 규제내용이 불투명하여 규제순응을 도출할 수 없는 규제라는 점에서 많은 폐해를 가지고 있음.
- 우리나라 정부규제의 일반적인 문제점¹⁾
- 규제수단이 주로 사전규제, 원칙 금지 방식임.

1) 김종석, 2004, "규제개혁의 원리와 논리", 「중앙공무원교육원 규제개혁전문과정 교육자료」, 중앙공무원교육원, p.41.

- 비현실적이어서 준수가 현실적으로 불가능한 경우가 많음.
 - 중복규제가 많음.
 - 절차와 기준이 불투명하고 집행권자의 재량권이 많음.
 - 법령에 근거하지 않는 규제와 간섭이 많음.
 - 규제의 건수가 많고 적용범위와 내용이 포괄적임.
- 우리나라 정부규제의 구조적 문제점²⁾
- 정부규제의 구조적 문제점으로는 첫째, 예산과 인력의 제약을 우회하려는 유인을 받고 있는 점, 둘째, 규제의 사회적 비용이 외부화 되어 있다는 점, 셋째, 공무원 내부 통제 체제의 경직성을 들 수 있음.
 - 구조적 문제점을 해결할 수 있는 방안은 '횡적 통제기능'의 확립과 '규제품질관리의 도입'임.
- 규제품질관리의 필요성
- 규제품질관리(Regulatory Quality Management)는 규제의 존재에 대한 정당성 여부에서 벗어나 유연하고 단순한 규제수단 및 비규제수단을 모색하고, 신설 또는 강화되는 규제에 대한 규제영향평거나 규제기획제도를 통한 규제품질을 관리하는 단계를 의미함.
 - WTO체제라는 국가간 무한 경쟁의 시대에 한 국가의 규제체제의 질은 그 국가의 저비용·고품질 체제의 완성과 국가경쟁력을 결정하는 중요한 요인으로까지 대두되는 현실이어서 규제품질 제고의 필요성은 더욱 명확해짐. 많은 규제 전문가들이 시장친화적이며 일관성이 확보된 규제의 질적 부분에 더 많은 관심을 가질 것을 권고하고 있어, 우리나라의 향후 규제개혁 방향도 규제품질 제고에 중점을 둘 필요가 있음.
 - 규제의 효과성을 측정하고 평가하는 데 있어 가장 의미있는 기준은 전반적인 규제체제가 원래 의도한 사회경제적 목표를 달성하고 있는가의 여부임.
- 규제품질관리를 위한 기본단계
- 규제품질관리를 위한 기본단계를 그림으로 표현하면 (그림 2)와 같음.

2) 김종석, 2004, 상계서, p.41.



[그림 2] 규제품질관리를 위한 기본단계³⁾

○ 규제품질 관리의 기준

- 규제품질관리의 일반적 기준은 다음과 같음.
 - ① 경쟁정책과의 일관성 및 조화 추구
 - ② 규제 필요성의 정당성 및 예측가능성
 - ③ 관리감독의 용이성 및 정치적 차원에 대한 반응성
 - ④ 대중 및 정치적 차원의 투명성과 개방성 확보
 - ⑤ 집행에 있어 일관성, 공정성 및 적정과정 확보
 - ⑥ 급변하는 상황에 대한 대처정도 확인
- OECD의 기준과 영국 BRTF의 품질 판단 기준의 유사점을 살펴보면, BRTF에서 제시한 '투명성'의 원칙이 가장 많은 공통점을 보이고 있음. 그 다음으로 '책임성, 비례성, 목표성'이라고 볼 수 있을 것이고, '일관성'은 일치된 부분이 없지만 중요한 핵심변수로 간주할 수 있음.

4. 서울시 식품위생 규제품질 인식도 조사

○ 서울시 위생분야 주요사업

- 서울시가 추진하는 위생분야 주요사업은 크게 8개 사업으로 부정불량식품 관리 강화, 서울지역 유통량의 안전성 관리 강화, 식품안전관리 전산시스템 구축 및 운영, 먹는 물 안전

3) 김종석, 2004, 상계서, p. 41.

관리 강화, 서울 세계음식박람회 개최, 음식점 서비스 수준 글로벌화, 청소년 유해업소 지속정비, 명예식품위생감시원 운영 내실화 및 화장실 문화 세계 일류화 추구임.

○ 서울시의 식품위생 규제체계의 문제점

- 체계적이지 못한 업무분담으로 인하여 기관별 업무 부담이 증가하고, 업무분담이 조직별로 중복되어 있어 효율성이 떨어지고 있다는 평가를 받고 있으며, 전문가교육도 미흡함.
- 서울시공무원교육원에서 실시하고 있는 교육 프로그램에 식품위생 및 안전분야가 세분화되어 있지 않고 보건위생에 포함되어 있어 전문적인 지식을 제공하지 못하고 있음. 담당 인력의 전문성 제고를 위해서는 당초에 관련 학문 전공자를 선발하는 것도 중요하지만 기존 인력을 대상으로 하는 재교육 등에 의한 전문성 제고도 마찬가지로 중요함.
- 식품위생관리업무가 식품의약품안전청, 지방자치단체 및 시·도 보건환경연구원 등으로 분산되어 효율성이 떨어지고, 또한 식품의약품안전청은 실제 행정처분권이 없어 단속업무의 교차감시 효과보다는 중복단속의 성격만을 갖게 되는 폐단이 발생됨.

○ 서울시 식품위생 규제 품질 인식도 분석모델

- 식품위생영역의 규제품질 인식도 분석모델은 투명성(transparency), 책임성(accountability), 비례성(proportionality), 일관성(consistency) 및 목표성(targeting)으로 구성됨.
- 분석의 내용은 첫째, 식품위생 규제의 주고객(규제대상 및 수혜자)에 대한 인식정도를 파악하였고, 둘째, 식품위생 규제의 목표는 무엇으로 설정해야 하는지에 대한 순위를 확인하였으며, 셋째, 규제품질기준에 포함되는 5개의 핵심요인, 비례성·책임성·일관성·투명성·목표성에 대하여 공무원과 일반음식점 운영자가 인식하는 필요성과 이행성을 평가하였음.
- 비례성 요인의 하위변수

| | |
|-----|--|
| 비례성 | <ul style="list-style-type: none"> - 규제준수에 소요되는 비용의 필요성 인식도와 이행성 인식도 - 시설관리 및 안전관리 안전도확보의 필요성 인식도와 이행성 인식도 - 단속·처벌 보다는 지도·재교육의 실시 강화에 대한 필요성 인식도와 이행성 인식도 |
|-----|--|

- 책임성 요인의 하위변수

| | |
|-----|---|
| 책임성 | <ul style="list-style-type: none"> - 시설 및 위생관리의 중요한 사항에 대한 행정기관의 설명 필요성에 대한 인식도와 이행성 인식도 - 행정기관의 점검시 평가의 세밀성과 명확한 표준의 필요성 인식도와 이행성 인식도 - 효율적인 고충처리절차의 필요성 인식도와 이행성 인식도 |
|-----|---|

- 일관성 요인의 하위변수

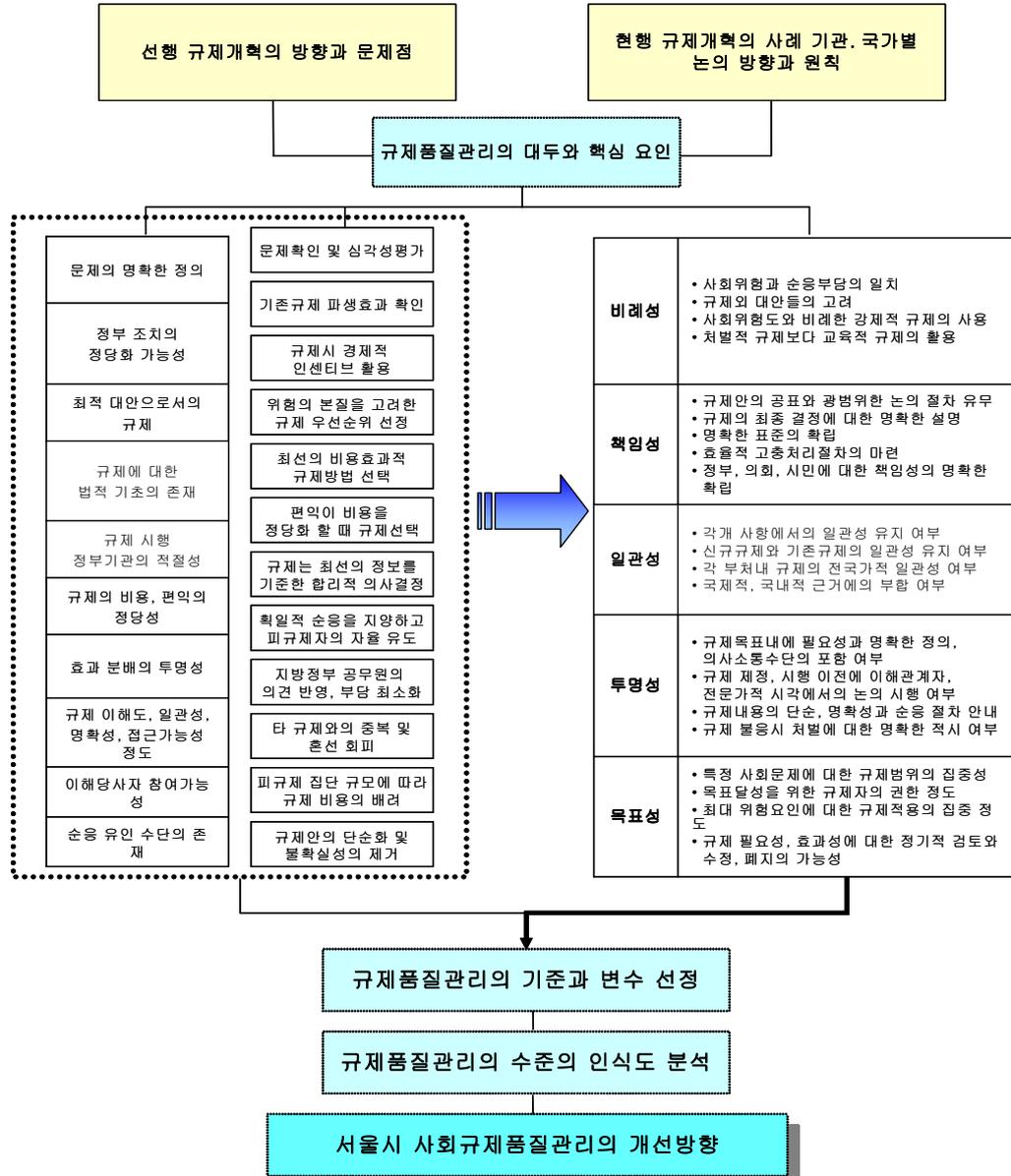
| | |
|-----|---|
| 일관성 | <ul style="list-style-type: none"> - 행정기관의 방문점검시 각 사항에 대한 동일점검체제에 의한 평가의 필요성 인식도와 이행성 인식도 - 행정기관의 방문점검시 각 사항에 대한 차등점검체제에 의한 평가의 필요성 인식도와 이행성 인식도 - 보건복지부·식약청·시 또는 구에서 시행하는 점검 기준의 통일성에 대한 필요성 인식과 이행성 인식 |
|-----|---|

- 투명성 요인의 하위변수

| | |
|-----|--|
| 투명성 | <ul style="list-style-type: none"> - 각 관리 사항에 대한 명확한 범위 및 기준에 대한 설명과 문의사항 해소를 위한 행정기관의 노력과 관련된 필요성 인식과 이행성 인식 - 지켜야 할 사항에 대한 쉽고 명확한 이해를 돕기 위한 행정기관의 노력에 관한 필요성 인식도와 이행성 인식도 - 지켜야 할 의무를 명확히 알려주는 행정기관의 노력에 대한 필요성 인식과 이행성 인식 - 모범 사례를 제공하는 등 규제준수에 대한 행정기관의 보조 행위에 대한 필요성 인식과 이행성 인식 - 행정처벌은 미이행한 수준을 정밀히 세분화하여 명확히 처리해야 할 필요성 인식과 이행성 인식 |
|-----|--|

- 목표성 요인의 하위변수

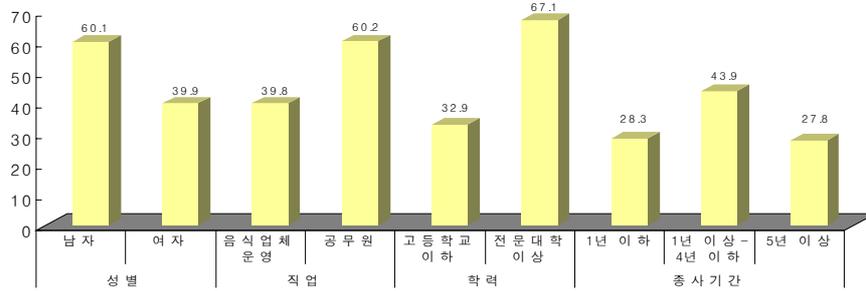
| | |
|-----|--|
| 목표성 | <ul style="list-style-type: none"> - 단속·검사는 최근 가장 심각하게 대두되는 문제에 중점을 두어야 할 필요성 인식과 이행성 인식 - 행정기관은 수시로 규제 사항에 대한 필요성과 효과성을 점검하고 수정 및 보완을 해야 할 필요성 인식과 이행성 인식 |
|-----|--|



[그림 3] 규제품질 인식도 분석모델

○ 분석 대상 및 방법

- 서울시 25개 구청의 공무원과 지역내의 일반음식점 운영자를 대상으로 설문조사 및 면접 조사를 바탕으로 통계분석을 하였음.



[그림 4] 서울시 식품위생 규제품질 인식도 분석대상의 특성

○ 서울시 식품위생 규제품질기준 각 항목의 필요성과 이행성 분석 결과

- 규제품질기준의 필요성·이행성의 평균차이 분석에서 규제품질의 기준에 대한 필요성은 높게 인식하고 있으나, 실제로 이행되고 있는 것은 낮게 나타나고 있음.
- 각 항목에 대해 구체적으로 살펴보면, '시설관리·위생관리의 안전도 확보 필요성', '지켜야 할 의무를 명확히 알려주는 행정기관의 노력', '준수 사항에 대해 쉽고 명확한 이해를 돕기 위한 행정기관의 노력', '보건복지부·식약청·시·구에서 시행하는 점검 기준의 통일성' 등의 필요성이 상대적으로 높게 인식되고 있음.

<표 1> 규제품질관리 핵심요인별 필요성 항목 평균

| 요인·항목 | 비례성 요인의 필요성 항목 | 책임성 요인의 필요성 항목 | 일관성 요인의 필요성 항목 | 투명성 요인의 필요성 항목 | 목표성 요인의 필요성 항목 |
|-------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 표본 | 299 | 299 | 299 | 299 | 298 |
| 평균 | 3.8757 | 3.7480 | 3.5819 | 3.8547 | 3.7131 |

<표 2> 규제품질관리 핵심요인별 이행성 항목 평균

| 요인·항목 | 비례성 요인의 이행성 항목 | 책임성 요인의 이행성 항목 | 일관성 요인의 이행성 항목 | 투명성 요인의 이행성 항목 | 목표성 요인의 이행성 항목 |
|-------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 표본 | 298 | 298 | 298 | 298 | 297 |
| 평균 | 3.2970 | 3.1667 | 3.1012 | 3.2305 | 3.2508 |

- 대체로 규제품질기준에 대한 이행성은 각 항목의 필요성에 비해 낮게 인식되고 있음.

- 특히 '행정기관의 방문 점검시 각 사항에 대해 동일 만점체제에 의한 평가'와 '사항마다 중요도에 따라 차등 만점체제에 의한 평가'가 가장 낮게 이행되고 있는 것으로 나타남. 이러한 이유는 규제품질 기준의 '일관성'과 관련하여, 규제기관이 방문하여 위생상황을 점검할 때 어떠한 평가체제에 의해 점검이 이루어지고 있는지, 그리고 해당 평가는 각각 일관성을 유지하고 있는지에 대해 일관성의 규제품질 기준 및 평가체제가 별로 갖추어져 있지 않다고 인식하기 때문에 나타난 현상임. 평가체제의 일관성 차원에서 재검토가 요구되는 부분임.
- 규제자(공무원)와 피규제대상자(일반음식점 종사자)간의 규제품질 기준의 필요성 인식에서 규제품질기준의 적용 필요성을 음식점 업주가 공무원보다 높게 인식하고 있음. 그러나 규제품질 기준의 이행성에는 두 집단간 차이가 없음.

5. 서울시 사회규제 품질 제고를 위한 개선방향

- 비례성 원칙에 따른 개선방향
 - 규제수단의 활용보다는 시장친화적 규제로의 전환이 높게 요구되고 있음.
 - 하지만 시장친화적 수단은 피규제자에게 재량권을 부여하기 때문에 비윤리적인 것으로 오인받기 쉽고 규제수단으로 제도화하기 어렵다는 문제가 있음.
 - 결국 재교육의 기회를 부여하고 불응사항에 대한 지도를 통해 위험을 제거해 나가는 방식을 검토할 필요가 있음(규제활용과 시장친화적 규제의 절충방안임).
- 책임성 원칙에 따른 개선방향
 - 규제대상의 기준을 명확하게 할 필요가 있음.
 - 효율적인 고충처리를 위해 규제관리 시스템을 운영할 필요가 있음.
- 일관성 원칙에 따른 개선방향
 - 점검평가체제가 필요함.
 - 현장점검시 규제기준으로 활용하는 점검체제의 통일성이 필요함.
 - 기준의 범위와 종류에 대한 혼란을 방지하기 위하여 국가적 사항에 대한 규제는 중앙정부가, 타 항목에 관한 사항에 있어서는 서울시가 다시 명확한 기준을 제시하는 것이 필요함.

- 투명성 원칙에 따른 개선방향
 - 명확한 정보 제공이 필요함. 이를 위해서 무엇보다 지켜야 할 의무를 명확하게 제시하는 행정기관의 노력이 있어야 함.
 - 지켜야 할 사항에 대해 쉽고 명확한 이해를 돕기 위한 행정기관의 노력이 필요함. 사전 교육이 필요함.

- 목표성 원칙에 따른 개선방향
 - 사회변화에 따른 정기적인 규제 점검과 관리가 필요하고 적시에 개선방향을 마련하여야 함.

김대건 | 서울시정개발연구원 부연구위원
02-2149-1220
dg.kim@sdi.re.kr