

HACCP 의무적용에 따른 규제순응도 조사

A Study for Regulatory Compliance Mandatory of HACCP

윤 시 문 정 기 혜
김 정 선 김 은 정

한국보건사회연구원
식품의약품안전청

HACCP 의무적용에 따른 규제순응도 조사

A Study for Regulatory Compliance

Mandatory of HACCP

윤 시 몬 정 기 혜
김 정 선 김 은 정

한 국 보 건 사 회 연 구 원

용역연구사업 연구결과보고서			
관리번호	07032 기타사 799		
사업명	기타사업 (HACCP 제도 활성화)		
과제명	국문	HACCP 의무적용 따른 규제준응도 조사	
	영문	A Study for Regulatory Compliance Mandatory of HACCP	
주관연구기관	기관명	소재지	대표
	한국보건사회연구원	서울시 은평구 불광동 산 42-14	김용문
주관연구책임자	성명	소속 및 부서	전공
	윤시몬	보건의료연구본부(식품영양정책팀)	보건학
총연구기간	2007년 4월 10일 - 2007년 11월 30일(7.7개월)		
총연구비	20,000천원		
연구년차	연구기간	연구비	
1차년도	2007.04.10- 2007.11.30	20,000천원	
총 참여연구원	4명 (책임연구원: 1명, 연구원: 3명, 연구보조원: 0명)		
<p>2007년도 용역연구개발사업에 의하여 수행중인 연구과제의 최종 연구결과 보고서를 붙임과 같이 제출합니다.</p> <p>붙임 : 연구결과보고서[별지 제15호 서식]. 35부</p> <p style="text-align: right;">2007년 11월 30일</p> <p style="text-align: center;">주관연구책임자 윤시몬 (서명)</p> <p style="text-align: center;">주관연구기관 한국보건사회연구원장 (직인)</p> <p>식품의약품안전청장 귀하</p>			

연구과제제안서(RFP)					
세제사업명	기타사업			과제번호	07032기타사 799
단위과제명	HACCP 제도 활성화				
과제명	HACCP 의무적용에 따른 규제 준수도 조사				
주관부서	식품안전기준팀	과제담당자	최대원		
보안성	유() 무(○)				
연구기간	단년도	○	다년도	총()개년 중 ()년차	
수행방법	자체		용역	공모	○
				지정	
소요예산	총액 (천원)	20,000	1차년도	천원	
			2차년도	천원	
연구형태	조사연구(○), 시험연구()				
연구성과 활용유형	<div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 50%;">○ 기준규격 제/개정 ()</div> <div style="width: 50%;">○ 언론/대국민홍보 ()</div> <div style="width: 50%;">○ 시험법 확립 ()</div> <div style="width: 50%;">○ 학술발표(논문) ()</div> <div style="width: 50%;">○ 제도개선반영 (○)</div> <div style="width: 50%;">○ 특허출원 ()</div> <div style="width: 50%;">○ DB/시스템 구축 ()</div> <div style="width: 50%;">○ 기타 ()</div> <div style="width: 50%;">○ 가이드라인 개발 ()</div> </div>				
연구분야 기술코드	1	2	3	4	5
	60107				

*다년도과제는 총괄 및 연차별 예산, 목적, 주요연구내용 및 기대성과 등을 구분하여 서술

연구 필요성		<ul style="list-style-type: none"> ○ 어묵류 등 6개식품 의무적용사업에 대한 운영실태 파악 및 개선 필요
연구목표		<ul style="list-style-type: none"> ○ HACCP 의무적용사업에 대한 규제 관련 집단의 규제 준응도 조사를 통해 제도 운영실태 분석 및 제고 대책마련의 기초자료 제공
연구내용		<ul style="list-style-type: none"> ○ 외국의 규제 준응도 사례 조사 <ul style="list-style-type: none"> - 미국, 캐나다 등 선진외국의 HACCP 의무적용정책 등 ○ 조사 범위 설정(대상 집단, 조사내용 등) ○ 조사 설계(모집단, 표본크기, 표본추출법, 조사방법 등) ○ 조사 결과 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 규제 인지도 및 내용 이해도 - 목적 부합성 - 준수율 및 준수 부적절 사유 - 벌칙 부과 적정성 등 ○ 규제준응도 분석 ○ 규제준응도 제고 방안 마련
기대성과		<ul style="list-style-type: none"> ○ HACCP 의무적용사업의 운영실태 분석을 통한 문제점 및 개선방안 마련으로 정책 실행의 참고자료로 활용
연구성과 활용계획일정		<ul style="list-style-type: none"> ○ 2008. 1 : HACCP 관련 정책 수립 및 제도 개선 자료로 활용
색인 단어	국문	규제준응도 조사
	영문	regulatory compliance survey
붙임		

제 출 문

식품의약품안전청장 귀하

이 보고서를 “HACCP 의무적용에 따른 규제순응도 조사” 과
제의 최종 연구결과 보고서로 제출합니다.

2007. 11. 30.

연구과제수행기관 : 한국보건사회연구원

연구과제책임자 : 윤시몬

참여연구진 : 정기혜, 김정선, 김은정

연구자문 : 최정수, 박노성

목 차

요 약 문	12
Summary	13
제1장 서 론	15
제1절 연구 필요성 및 배경	15
제2절 연구 목적	18
제3절 연구 대상 및 내용	19
제4절 연구 및 분석 방법	22
제5절 HACCP 적용 현황에 관한 고찰	26
제2장 규제순응 조사 실시 근거·절차 및 확보 전략	29
제1절 근거법령	29
제2절 규제순응도 조사	32
제3절 규제순응 확보전략	40
제3장 HACCP 의무적용에 관한 규제순응도 조사	56
제1절 조사개요	56
제2절 조사결과	58
제3절 규제순응도 비교분석	66
제4절 일반국민의 HACCP 인지도 등 조사	77
제5절 조사결과 정책적 시사점	90

제4장 규제순응 조사에 관한 국외사례 및 동향	94
제1절 네덜란드	94
제2절 캐나다	97
제3절 노르웨이	101
제4절 미국	104
제5절 호주	108
제6절 뉴질랜드	111
제7절 유럽부흥개발은행(EBRD)의 A2E Model	116
제8절 외국 사례 분석을 통한 정책적 시사점	118
제5장 결론 및 규제순응도 제고방안	120
제1절 결론	120
제2절 규제순응도 제고방안	121
참고문헌	127
부 록	131
기타 활용성과	183
총괄 연구과제 요약	185

표 목 차

〈표 1- 1〉 조사대상 선정	20
〈표 1- 2〉 HACCP 지정업소 비율	27
〈표 2- 1〉 규제순응도 조사의 기본방침	32
〈표 2- 2〉 규제순응도 조사설계	38
〈표 2- 3〉 규제순응의 결정요인	46
〈표 2- 4〉 규제순응 향상을 위한 일반적 원칙	52
〈표 3- 1〉 조사 개요	56
〈표 3- 2〉 조사 규모	57
〈표 3- 3〉 규제인식도 조사결과	59
〈표 3- 4〉 규제내용의 불명확 이유	60
〈표 3- 5〉 규제인정도 조사결과	62
〈표 3- 6〉 규제준수도 조사결과	64
〈표 3- 7〉 규제순응도 조사결과 요약	67
〈표 3- 8〉 응답자 지역별 분포 (2002년, 2005년 조사)	78
〈표 3- 9〉 응답자 지역별 분포 (2007년)	79
〈표 3-10〉 HACCP에 관한 인지정도	80
〈표 3-11〉 HACCP 인지경로	82
〈표 3-12〉 HACCP 인지의 정확성	82
〈표 3-13〉 HACCP 표시제품 구매경험	83
〈표 3-14〉 HACCP 제품 구매이유	84
〈표 3-15〉 HACCP 인증제품의 위생안전 여부	85
〈표 3-16〉 HACCP 표시제품 비구매 이유	86
〈표 3-17〉 구매 또는 본적이 있는 HACCP 표시제품의 종류(2005년)	87
〈표 3-18〉 구매 또는 본적이 있는 HACCP 표시제품의 종류(2007년)	88

〈표 3-19〉	향후 HACCP 표시제품 구매의향	89
〈표 3-20〉	응답자 일반적 특성	90
〈표 3-21〉	대상별 HACCP 의무적용 확대를 위한 홍보전략(안)	92
〈표 3-22〉	규제순응도 조사결과 활용모델	93
〈표 4- 1〉	네덜란드의 ‘Table of Eleven’	95
〈표 4- 2〉	네덜란드의 ‘Table of Eleven’ (계속)	96
〈표 4- 3〉	‘Short Form’의 구성	99
〈표 4- 4〉	Part II의 10가지 기준	100
〈표 4- 5〉	Norway’s 1994 Checklist for New Regulation	102
〈표 4- 6〉	TCMP 조사의 흐름 및 주요 내용	105
〈표 4- 7〉	EOWA의 순응 보고서 내용	108
〈표 4- 8〉	작업장 프로필	110
〈표 4- 9〉	BCCS를 뒷받침하는 원칙들	112
〈표 4-10〉	행동패턴에 따른 비용유형 및 부담자	115
〈표 4-11〉	A2E 우선 순위의 설명	117
〈표 5- 1〉	위반사항별 행정처분 및 과태료 부과 기준(안)	122

그림 목차

[그림 1- 1]	규제순응도 조사 개요	24
[그림 1- 2]	분석 틀	25
[그림 1- 3]	전산처리 과정	26
[그림 1- 4]	부처별 HACCP 의무적용 추진계획	28
[그림 2- 1]	규제순응 관리 흐름 개요	36
[그림 2- 2]	규제순응의 일반적 모형	43
[그림 2- 3]	규제순응의 순차적 접근 모형	54
[그림 3- 1]	규제인식도 비교	69
[그림 3- 2]	규제 이해도 비교	70
[그림 3- 3]	규제인정도 비교	71
[그림 3- 4]	규제필요성 비교	72
[그림 3- 5]	규제의 목적부합성 비교	72
[그림 3- 6]	규제준수도 비교	73
[그림 3- 7]	규제의 준수율 비교	74
[그림 3- 8]	규제의 벌칙부과 강화 및 완화정도 비교	75
[그림 3- 9]	규제순응도 비교분석	76

부표 목차

〈부표 5- 1〉 HACCP 의무적용에 따른 규제순응도 조사요약	163
〈부표 5- 2〉 규제순응도 조사결과 세부 현황 요약(1)	164
〈부표 5- 3〉 규제순응도 조사결과 세부 현황 요약(2)	165
〈부표 6- 1〉 행정처벌 수준 강화의견	166
〈부표 6- 2〉 행정처벌 수준 완화의견	169
〈부표 7- 1〉 식품제조·가공업소 현황	172
〈부표 7- 2〉 식품제조·가공업소 및 집단급식소 현황	174
〈부표 8- 1〉 식품위생법 위해요소중점관리기준(HACCP) 규정	175
〈부표 8- 2〉 식품위해요소중점관리기준 고시(HACCP 적용) 규정	176
〈부표 8- 3〉 식품위해요소중점관리기준 고시(HACCP 의무적용) 규정	177
〈부표 8- 4〉 식품위생법 기타 위반규정 행정처분 및 벌칙규정	181
〈부표 8- 5〉 행정처분 및 과태료 규정 내용 (안)	181
〈부표 8- 6〉 행정처분기준 (식품위생법 별표 14의 2)	182

요 약 문

연구과제명	HACCP 의무적용에 따른 규제순응도 조사		
중심단어	HACCP, 의무적용, 규제순응, 식품안전		
주관연구기관	한국보건사회연구원	주관연구책임자	윤 시 문
총연구기간	2007.04.10~2007.11.30		

□ 연구목적

○ 이 연구의 목적은 『HACCP 의무적용』에 관한 전반적인 규제순응도를 조사하여 행정규제의 품질제고를 도모하고, 동 규제의 효과성을 높이는 개선 방안의 도출임.

□ 연구내용

○ 규제 존재여부에 대한 인지도, 규제내용에 대한 이해도, 규제내용의 명확성 등에 관한 규제인식도 조사

○ 규제의 필요성, 규제수준(내용)의 적절성, 규제의 목적 부합성 등에 관한 규제인정도 조사

○ 규제준수율, 규제준수 감시가능여부, 벌칙부과의 적정성 등에 관한 규제준수도 조사

○ 규제순응조사 국외사례 및 동향 분석

○ 규제순응도를 제고하기 위한 개선방안 도출

□ 규제순응 제고를 위한 정책제언

○ 미준수자에 대한 행정처벌 강화

○ 피규제집단의 규제준수 의지고취

○ 규제목적 등 명확성 강화

○ 의무적용 대상업체 선정을 위한 식품 및 식품첨가물 생산실적 보고시스템 보완

○ HACCP 의무적용에 대한 대국민 홍보강화

주관연구책임자 의견	
연구의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상: HACCP 의무적용 업체, 집행공무원, 일반국민, 전문가 ○ 범위: 규제 존재여부에 대한 인지도, 규제내용에 대한 이해도, 규제내용의 명확성 등에 관한 규제인식도 조사 ○ 규제의 필요성, 규제수준(내용)의 적절성, 규제의 목적 부합성 등에 관한 규제인정도 조사 ○ 규제준수율, 규제준수 감시가능여부, 벌칙부과의 적정성 등에 관한 규제준수도 조사 ○ 규제순응조사 국외사례 및 동향 분석 ○ 규제순응도를 제고하기 위한 개선방안 도출
연구의 한계점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 매출액 및 종사원수의 가변적인 기준으로 인해 HACCP 의무적용 대상 업체에 대한 모집단 선정문제 ○ 관련 정부부처인 노동부, 국세청 등 정보공유(종업원수, 매출액) 및 파악의 한계
인용시 주의사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식품의약품안전청 용역연구개발사업의 연구결과임을 밝혀야 함. ○ 보고서 내용을 신문, 방송, 참고문헌, 세미나 등에 인용시 해당주관부서 또는 연구책임자와 사전에 상의하여야 함.
주관부서 연락처	식품의약품안전청 식품안전기준팀 (☎ 02-380-1347, 1592)

Summary

Title of Project	A Study for Regulatory Compliance Mandatory of HACCP		
Key Words	HACCP, Mandatory, Regulatory Compliance, Food Safety		
Institute	KIHASA	Project Leader	Simon, Yun
Project Period	2007.04.10~2007. 11.30.		
<div><input type="checkbox"/> Purpose of the Study</div> <p>This study aims to make quality of administrative regulation improved by survey overall regulatory compliance on 『Mandatory Application of HACCP』 and to improve plan that raises effects of the regulation.</p>			
<div><input type="checkbox"/> Contents of the Study</div> <ul style="list-style-type: none">○ A study for cases on regulatory compliance in foreign countries○ A survey for level of recognition of the regulation○ A survey for level of acknowledge of the regulation○ A survey for level of observance of the regulation○ A survey for the range of investigation on regulatory compliance○ Finding to improve plan for regulatory compliance			
<div><input type="checkbox"/> Recommendation for Improving regulatory compliance</div> <ul style="list-style-type: none">○ Reinforcement of administrative measures on violation of regulations related HACCP○ Inspiration on observance level of the regulation for manufacturing and processing establishment○ Reinforcement of definitude about regulation objective etc.○ Complement of production system of food and food additives for defining the target group○ Construction of Public Service System on Education and Information for mandatory HACCP			

Opinion of Project Manager	
Scope	<ul style="list-style-type: none"> ○ A study for cases on regulatory compliance in foreign countries ○ A survey for level of recognition of the regulation ○ A survey for level of acknowledge of the regulation ○ A survey for level of observance of the regulation ○ A survey for the range of investigation on regulatory compliance ○ Finding to improve plan for regulatory compliance
Limitation	<ul style="list-style-type: none"> ○ Problem of filtering target group caused changeableness criterion index(The Sales and The number of employees) ○ Limitation of sharing internal information in relative ministries (KFDA, MOLAB, NTS)
Direction For Citation	<ul style="list-style-type: none"> ○ Notify that this research is a result from the research project of KFDA ○ Discuss the matter with the department in charge or project reader when you report the result from the research in newspaper, mass media, reference, and seminar etc.
Supervisory Office	KFDA Food Safety Assurance Team (☎ 02-380-1347, 1592)

제1장 서론

제1절 연구 필요성 및 배경

1. 연구의 필요성

1995년 정부는 식품안전관리 강화 및 국민건강 확보 차원의 정부규제정책으로 HACCP(식품위해요소중점관리, Hazard Analysis Critical Control Point)을 처음 도입하였으며 2002년에는 식품위생법내 의무적용에 관련한 법적근거를 마련하였다. 그리고 2006년부터는 6개 품목군을 생산하는 해당 업체에 대하여 HACCP 의무적용을 실시하고 있다.^{1)~2)}

국민의 정부에서 본격화된 규제개혁 정책에 의해 기존 불합리한 행정규제는 폐지 및 완화 등 나름대로 성과를 거두었으나 관련 집행공무원의 의지부족, 이해집단의 반발 등으로 당초 목적인 정책 목표에는 크게 못 미친다는 지적이 있어왔다.³⁾

국민 편익 및 공익 증대라는 규제개혁 정책의 목적을 달성하기 위해서는 일반국민 및 업체 그리고 집행공무원 모두가 규제내용을 명확히 이해하고 준수하여야 하며, 정부는 규제순응도를 높이기 위한 정책을 마련해야 한다.

규제개혁위원회에서는 각 규제의 순응도를 제고하기 위한 방안으로 부처별로 대상규제를 선정하여 매년 규제순응도를 조사토록 하고 있다.

1) ○ 2002.08 : 의무적용에 대한 법적근거 마련 (식품위생법 제32조의2)

○ 2003.08 : 의무적용 대상업소 지정

[어묵류 등 6개 식품제조·가공업소(식품위생법시행규칙 제43조의2)]

○ 2006.12 ~ 2012.12 : 매출액 및 종업원수에 따른 단계별 의무적용 실시

2) 의무적용대상은 2006년 말 기준이며, 2007년 현재 김치류가 추가되어 되어 총 7개 품목에 대하여 HACCP 의무적용을 규정하고 있음.

3) 정기혜, 윤시몬, 『건강기능식품제도 합리화 방안 연구』, 2004. 재인용.

식품분야의 규제별 규제순응도 조사는 최근 지속적으로 실시되어 그 결과가 활용되고 있는 실정이다.

그 예로 지난 2003년 보건복지부가 실시한 식품관련분야의 규제순응도 조사는 두가지 규제로 규제개혁위원회에서 자체적으로 실시한 『단란주점의 시설기준 준수 규제순응도 조사』와 해당부처 보건복지부에서 실시한 『식품영양종사자의 정기건강진단 실시 규제순응도 조사』 그리고 2005년도에 실시한 『건강기능식품제도 합리화 방안 연구』가 있다.

이 연구의 규제순응도 조사 대상 규제는 『HACCP 의무적용』이다.

식약청은 2006년부터 6개 품목군인 어육가공품(어묵류), 냉동수산식품(어류, 연체류, 조미가공품), 냉동식품(피자류, 만두류, 면류), 빙과류, 비가열음료, 레토르트식품을 대상으로 HACCP 의무적용을 규제하고 있다⁴⁾.

HACCP 의무적용 규제는 식품위생법 제42조 2와 관련 고시인 식품위해요소 중점관리기준[식품의약품안전청 고시 제2005-58호(전문개정 2005.10.20.)]에 근거하고 있으며, HACCP 활성화 방안의 중장기 목표이다.

즉, 6개 대상 품목을 생산하는 업체의 한해 매출액 및 종사원수를 고려하여 대기업부터 2012년까지 단계적으로 HACCP 의무적용을 확대하여 식품안전 수준을 향상시키고 나아가 국민의 건강을 유지 및 증진시키는 목적으로 신설된 규제이다.

이런 규정에 의거하여 보건복지부령이 정하는 식품제조가공업소인 어육가공품(어묵류), 냉동수산식품(어류, 연체류, 조미가공품), 냉동식품(피자류, 만두류, 면류), 빙과류, 비가열음료, 레토르트식품 업체는 매출액 및 종사원 기준에 따라서 단계적으로 HACCP을 식품의약품안전청에 지정 신청하여 적용받아야 한다.

여지껏 HACCP 적용이 권장사항으로 업체의 자율적용에 의존하였기에 미적용 업체에 대한 행정지도 규정이 미약하였지만 이번 규제는 의무적용이기 때문에 해당업체가 HACCP 의무적용을 지정받지 않을 경우에 가해질 벌칙 및 행정처분 등의 기준이 현재 식약청에서 기존규정에서 보완되어 강화방안을 검토하

4) 규제개혁위원회, 『규제순응도 조사 및 활용지침』, 2003.

고 있다고 한다.

HACCP 의무적용 규정을 위반한 경우 식품위생법상에 1차 위반시 시정명령, 2차 위반시 영업정지 7일, 3차 위반시 영업정지 15일 조치를 검토하고 있으나 실제 개별규정에 의한 처벌규정이 아니라 기타 관련 위반에 대한 일반적인 처벌기준을 적용하고 있다. HACCP 의무적용을 법적으로 강제적으로 규정화 하고 단계적으로 확대해 가고 있는 시점임을 감안한다면 기타 일반규정의 처벌기준 적용이 아닌 위반사항별로 처벌기준을 별도 신설하여 적용하는 것이 바람직할 것으로 여겨진다. 위반사항별 처벌기준안을 마련하고 조사결과를 기초자료로 하여 전문가 등의 의견수렴을 통한 좀더 구체적인 논의가 필요한 시점이라고 여겨진다.

HACCP이 의무적용으로 추진되고, 해마다 단계별 적용 범위의 확대에 의해 대상 업체가 증가되고 있는 시점에서 이 규제의 인식, 인정, 준수도가 어느 정도이고 규제에 대한 개선사항이 무엇인지를 파악하기 위하여 규제순응도를 조사하기에 이르렀다.

즉, 규제의 실효성 및 타당성 그리고 현실성 여부와 실제 장애요인으로 작용하여 식품산업 육성 및 국가경쟁력의 방해요인이 무엇인지를 관련업체의 업주·종사자, 집행공무원 및 일반국민 그리고 전문가들을 대상으로 조사를 실시하여 파악하는 것이다.

이 연구의 조사결과는 향후 HACCP 의무적용 확대와 제도 개선에 필요한 기초 자료를 제공할 수 있을 것이다.

2. 보고서 구성

이 보고서는 총 5장으로 구성되어있다.

제1장에는 연구의 필요성, 연구 및 분석 방법과 HACCP 적용 현황 등을 고찰하였고, 제2장에서는 규제순응도 조사실시에 관한 법적 근거·절차 및 확보전략을 파악하였으며, 제3장에서는 HACCP 의무적용 규제순응도 조사결과를 분석하였다. 제4장에서는 규제순응 조사에 관한 국외사례 및 동향을 정리하였고 마지막으로 제5장에서는 결론 및 규제순응도 제고방안을 개진하였다.

제2절 연구 목적

이 조사연구는 『HACCP 의무적용』에 관한 전반적인 규제순응도를 조사하여 행정규제의 품질제고를 도모하고, 동 규제의 효과성을 높이는 개선 방안을 도출함에 목적이 있으며, 세부적인 연구목적은 다음과 같다.

- 첫째, 규제 존재여부에 대한 인지도, 규제내용에 대한 이해도, 규제내용의 명확성 등에 관한 규제인식도 조사
- 둘째, 규제의 필요성, 규제수준(내용)의 적절성, 규제의 목적 부합성 등에 관한 규제인정도 조사
- 셋째, 규제준수율, 규제준수 감시가능여부, 벌칙부과의 적정성 등에 관한 규제준수도 조사
- 넷째, 규제순응도를 제고방안 도출

제3절 연구 대상 및 내용

1. 연구 대상

가. 조사 대상

식품위생법 제42조 2 제①항의 규정에 의하여 보건복지부령이 정하고 있는 식품제조·가공업 중에서 어육가공품(어묵류), 냉동수산식품(어류, 연체류, 조미가공품), 냉동식품(피자류, 만두류, 면류), 빙과류, 비가열음료, 레토르트 제품을 생산하는 관련업주 및 종사원, 관련 공무원(집행공무원), 일반국민(제3차집단) 및 관련분야 전문가 집단이 조사대상이다.

즉, 피규제집단은 HACCP 의무적용을 실시하는 해당업체 업주 및 종사원이고, 집행공무원은 현장에서 HACCP 지정과 사후관리를 담당하고 있는 식품의약품안전청 식품안전기준팀 관계자와 각 지방식품의약품안전청 사후관리 담당 공무원이며, 제3차 집단은 일반국민인 소비자 그리고 마지막으로 연구과정에서 추가된 산·학·연 전문가 집단인 관련분야 『한국 HACCP 제도 연구회』 회원을 조사대상으로 하였다.

일반국민은 층화무작위할당추출법에 의하여 대상을 선정하였으며 피규제집단은 유작위임의할당추출법, 공무원은 전수조사, 그리고 전문가 집단은 Delphi 조사기법을 활용하여 실시하였다.

〈표 1-1〉 조사대상 선정

구분	내용
모집단	해당규제 관련자(판매업주 및 종사원, 공무원) 및 일반국민 그리고 관련분야 전문가 집단
표본크기	679명(유효표본)
표본구성	피규제집단(관련업주 및 판매원): 100명 집행공무원(관련공무원): 22명 제3차집단(일반국민, 소비자): 510명 전문가 집단: 47명
표본추출법	피규제집단(업주·종사원): 유작위임의할당(전수조사) 집행공무원: 전수조사 제3차집단(일반국민): 층화무작위할당추출 전문가 집단: 유작위임의할당추출(Delphi 조사기법 활용)
조사방법	피규제집단(업주·종사원): 전화조사 집행공무원: 이메일조사 제3차집단(일반국민): 전화조사 전문가 집단: 전화조사
조사기간	2007년 8월 21일~2007년 9월 7일(15일간)

2. 연구 내용

가. 규제인식도

규제인식도 조사에서는 단계별로 6개 대상업체에게 HACCP을 의무적용하는 규제의 인지도와 이해도 그리고 명확성을 조사·분석하였다.

즉, 인지도는 HACCP 의무적용 규제에 대한 인지여부, 규제 이해도와 명확성은 조사대상자가 규제를 이해하는 정도와 얼마나 정확히 알고 있는 정도를 조사하였다.

나. 규제인정도

규제인정도 조사에서는 HACCP 의무적용 규제의 필요성과 수준의 적절성 그리고 목적 부합성을 조사·분석하였다.

즉, 필요성은 영업신고 의무규정 규제가 실제 현장에서 필요한지, 현 규제의 수준이 적절한지, 그리고 규제 자체의 목적을 달성하는데 규제자체가 부합하고 있는지를 조사하였다.

다. 규제준수도

규제준수도 조사에서는 HACCP 의무적용 규제에 관한 대상업체들의 규제준수율과 행정집행력 그리고 벌칙의 적절성을 조사·분석하였다.

즉, 규제준수율은 피규제집단을 대상으로 실제 규제 준수율을 조사하였고, 집행공무원 및 일반국민, 전문가들을 대상으로는 피규제집단의 규제 준수율 정도를 추정토록 하였다.

규제집행력에 관한 질문은 집행공무원을 대상으로만 조사하였다. 다만, 규제 위반에 대한 피해자가 일반국민임을 감안하여 규제위반시 벌칙 및 행정처벌규정에 관한 벌칙의 적절성은 모든 대상자에게 조사하였다.

제4절 연구 및 분석 방법

1. 연구 방법

가. 자료 및 문헌고찰

행정규제의 정의와 규제관리에 관한 일반적 운영현황 및 HACCP 의무적용 규정 관한 근거법령 등을 고찰·파악하였다. 또한 관련 규제제도를 개선하기 위하여 규제개혁위원회, 보건복지부, 식품의약품안전청, 행정자치부 등의 홈페이지에서 관련 자료를 수집 및 분석하였으며, 관련된 선행 연구과제와 자료를 검토하였다.

즉, 식품제조·가공업소 중 6개 업종의 HACCP 의무적용 규제에 관한 정책현황 및 정책적 시사점을 도출하기 위하여 관련자료·문헌 등을 인터넷 검색을 통하여 수집·분석하였다.

나. 정책간담회의 개최

6개 의무적용 대상 업소 관계자, 일선 식약청 본청 담당공무원 및 각 지방식품의약품안전청 공무원, 관련분야 전문가, 그리고 해당 연구진간의 Brain-Storming을 통하여 관련 규제현황과 규제순응도 제고방안 및 향후 정책적 개선방안을 도출하고자 정책간담회의를 수차례 개최하였다.

다. HACCP 적용업체 현장관계자 의견수렴

HACCP 적용 업체 관계자와 해당 연구진이 실제 현장을 방문하여 적용현황을 살펴보고 현장적용 가능한 규제순응도 제고방안 및 향후 정책적 개선방안을 도출하기 위하여 현지간담회의를 개최하여 의견을 수렴하였다.

라. 조사 실시

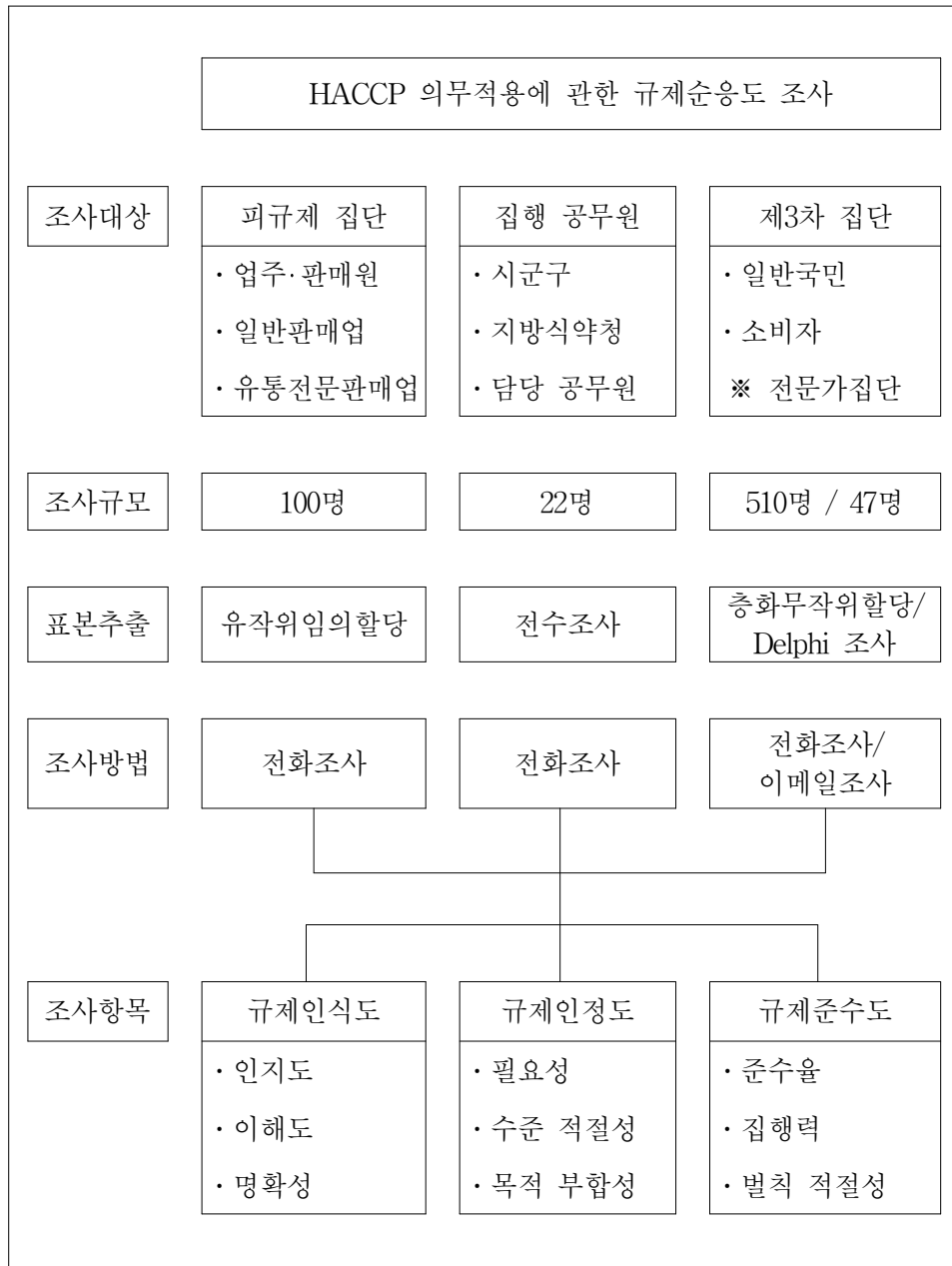
식품제조·가공업소 중에서 6개 의무적용 대상품목을 생산하고 있는 업주 및 종사원, 일선 HACCP의 지정 및 사후관리를 담당하고 있는 식약청 공무원(본청 및 지방식약청), 그리고 일반국민 마지막으로 산·학·연 전문가들의 HACCP 제도 모임인 『한국 HACCP 제도 연구회』 회원들을 대상으로 규제순응도에 관한 전화조사 및 이메일 조사를 실시하였다.

전화조사는 한국보건사회연구원내 전문조 사부서인 보건사회통계센터의 전화조사팀에서 실시하였고, 이메일 조사는 보건사회통계센터내의 패널관리팀과의 협의를 거쳐 구성된 Survey Sheet를 통해 2007년 8월 21일~9월 7일까지 15일간 실시하였다.

규제순응도 조사 개요는 [그림 1-1]에 제시된 바와 같다.

조사규모를 보면 피규제집단인 업체 관계자 100명, 집행공무원 22명, 제3차 집단인 일반국민 510명 그리고 전문가 47명이 조사대상자로 확정되어 조사가 실시되었다.

[그림 1-1] 규제순응도 조사 개요



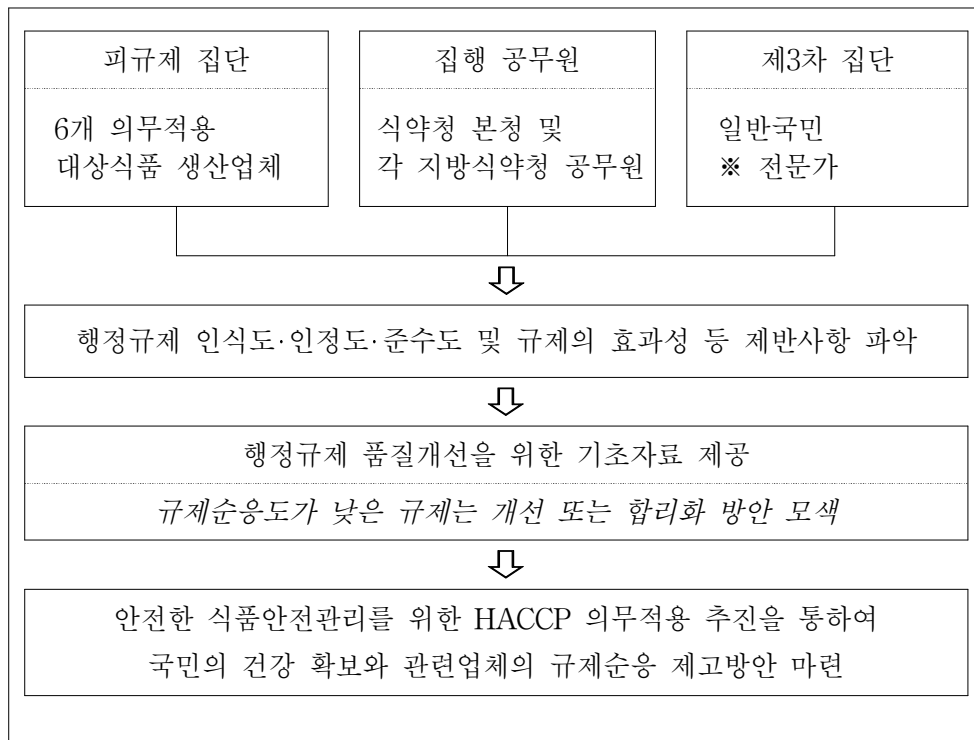
2. 분석 방법

가. 분석틀

[그림 1-2]에는 이 연구조사의 분석틀이 제시되어있다.

조사대상 집단은 피규제집단, 집행공무원, 제3차 집단으로 분리하여 각각을 대상으로 규제순응도(규제인지도, 규제인정도, 규제준수도) 조사를 실시한 후 자료를 바탕으로 규제순응도가 낮은 부분에 관한 개선 및 향후 규제합리화 방안을 도출하였다.

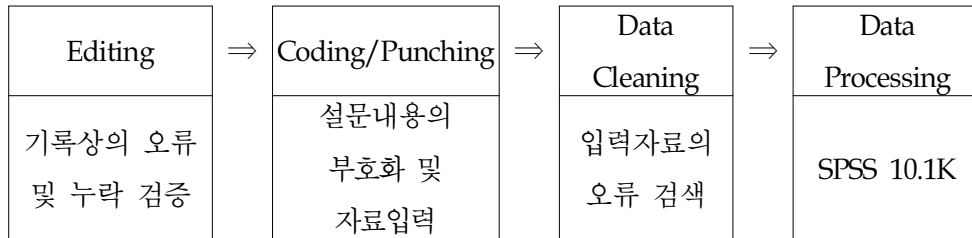
[그림 1-2] 분석 틀



나. 자료처리

6개 HACCP 의무적용 대상 업체와 집행공무원, 일반국민 그리고 전문가를 대상으로 실시된 조사의 일반적 현황을 비롯하여 규제인식도·규제인정도·규제 준수도에 관한 자료는 SPSS(Statistical Package for the Social Sciences) 10.1K 통계 package를 이용하여 처리하였으며 일반적인 특성 및 빈도는 백분율로 분석하였다.

[그림 1-3] 전산처리 과정



제5절 HACCP 적용 현황에 관한 고찰

1. 법적 현황

우리나라 HACCP 의무적용 근거법령은 식품위생법으로 식품위생법 제32조 2(위해요소중점관리기준)에 근거하며, HACCP 의무적용에 관한 세부규정은 관련고시인 식품의약품안전청고시 제2005-58호(식품위해요소중점관리기준)에 규정되어져 있다.

2. HACCP 지정 현황

식품업소 및 HACCP의 지정업소 현황은 <표 1-2>에 제시된 바와 같다.

HACCP 적용 비율은 해마다 상승하고 있으나 그 상승률이 미미하다는 지적이 있다.

<표 1-2> HACCP 지정업소 비율 (2006년말 기준)

(단위: 개소, %)

구분	합계			식품제조·가공업			집단급식소		
	업소수	HACCP	비율	업소수	HACCP	비율	업소수	HACCP	비율
1999	28,659	5	0.02	15,215	5	0.03	13,444	0	0.00
2000	31,000	13	0.04	16,055	8	0.05	14,945	5	0.03
2001	33,283	19	0.06	16,863	12	0.07	16,420	7	0.04
2002	37,214	44	0.12	18,783	30	0.16	18,431	14	0.08
2003	39,779	75	0.19	19,324	53	0.27	20,455	22	0.11
2004	42,959	102	0.24	20,803	75	0.36	22,156	27	0.12
2005	47,563	144	0.30	21,927	113	0.52	25,636	31	0.12
2006	51,425	221	0.43	22,793	184	0.81	28,632	37	0.13
서울	5,617	19	0.34	1,661	8	0.48	3,956	11	0.28
부산	2,833	21	0.74	1,047	20	1.91	1,786	1	0.06
대구	1,996	4	0.20	808	4	0.50	1,188	-	-
인천	2,151	12	0.56	662	9	1.36	1,489	3	0.20
광주	1,236	3	0.24	369	2	0.54	867	1	0.12
대전	1,215	5	0.41	409	3	0.73	806	2	0.25
울산	902	1	0.11	194	-	-	708	1	0.14
경기	10,766	59	0.55	4,689	52	1.11	6,077	7	0.12
강원	2,608	4	0.15	1,482	4	0.27	1,126	-	-
충북	3,206	24	0.75	1,952	23	1.18	1,254	1	0.08
충남	3,678	24	0.65	2,016	19	0.94	1,662	5	0.30
전북	2,995	9	0.30	1,510	8	0.53	1,485	1	0.07
전남	3,199	3	0.09	1,548	3	0.19	1,651	-	-
경북	3,428	11	0.32	1,686	9	0.53	1,742	2	0.11
경남	4,671	16	0.34	2,281	14	0.61	2,390	2	0.08
제주	924	6	0.65	479	6	1.25	445	-	-

주: 연도별 지정현황, 농림부 이관업소 및 지정취소 업소수 제외함

자료: 식품의약품안전청 HACCP 기술지원센터 홈페이지 자료, 2006년말 기준임.

3. 추진 현황

HACCP 의무적용을 위한 식약청과 농림부의 단계별 실시계획을 살펴보면 [그림 1-4]에 제시된 바와 같다.

[그림 1-4] 부처별 HACCP 의무적용 추진계획



우리나라의 HACCP은 농림부와 식약청으로 이원화되어 추진되고 있다. 이는 우리나라 식품안전관리체계가 다원화되어있는 현실에 근거하고 있는 실정으로 일원화된 체계를 유지하고 있는 일본 등과 비교해 볼 때 비효율적으로 바람직하지 않은 형태이다.

농림부는 전 도축장에 대해 HACCP의 의무적용을 도입, 실시하려 하였으나 현장에서의 준수도를 고려하여 현재는 의무적용과 자율적용을 병행하고 있는 실정이다.

식약청의 이번 6개 품목에 한한 의무적용 규제가 성공적으로 추진되기 위해서는 현장 실정을 무시한 채 추진한 농림부의 추진 실적이 주는 시사점을 간과해서는 안 될 것이다. 즉, 농림부의 경우에는 대상품목 및 그 범위 자체가 제한적이었다는 것이다. 식약청의 경우처럼 많은 대상품목과 많은 업체가 대상이 아니라는 점이다. 이런 정책추진배경의 차이점을 인식하고 효과적인 확대전략 마련을 모색해야 할 것으로 보인다.

제2장 규제순응 조사 실시 근거·절차 및 확보 전략

제1절 근거법령

1. 행정규제기본법

규제순응도는 행정규제기본법과 시행령에 근거하여 실시하게 된다.

행정규제기본법 및 행정규제에 관한 일반적인 판단 및 분류기준에 관한 현황은 다음과 같다.⁵⁾

가. 행정규제의 개념 및 범위

1) 행정규제기본법령의 규정

① 행정규제기본법 제2조 제1항 제1호(행정규제의 정의)

- 행정규제라 함은 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등 또는 조례·규칙에 규정하는 사항

② 동법 시행령 제2조 제1항(행정규제의 범위)

1. 허가·인가·특허·면허·시험·검사·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정해놓고 행정기관이 국민의 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항
2. 허가취소·영업정지·시정명령·확인·조사·단속·과태료부과·과징금 부과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는

5) 규제개혁위원회, 『행정규제의 판단 및 분류 기준』, 2000. 재인용

는 감독에 관한 사항

3. 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·출자금지·명의대여 금지, 기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 사항
4. 기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한 사항

③ 동법 제3조 제2항(행정규제기본법 적용제외)

1. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원이 행하는 사무
2. 형사, 행형 및 보안처분에 관한 사무
3. 국가안전보장, 국방, 외교, 통일, 조세 등에 관한 사무중 이 법을 적용하기 곤란한 사무로서 대통령령이 정하는 사항

④ 동법 시행령 제3조(적용하기 곤란한 사무)

1. 병역법, 향토예비군설치법, 민방위기본법, 비상대비자원관리법에 의한 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항
2. 군사시설, 군사기밀보호 및 방위산업에 관한 특별조치에 관한 사항
3. 조세의 종목, 세율, 부과 및 징수에 관한 사항

나. 행정규제의 개념·범위

행정규제는 행정기관(행정규제의 주체)이 국민(행정규제의 객체)에 대해 특정 행정목적을 위하여 권리를 제한하거나 의무를 부여(행정규제의 내용)하는 것으로 법령 등에 규정(행정규제의 형식)된 사항이다. 즉, 행정규제의 주체·객체·내용·형식에 모두 해당할 때 행정규제로 판단한다.

다. 행정규제의 내용

1) 행정규제의 내용에 해당하는 경우

특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항으로 국민에게 “부담적이나 수익적 규정이나”가 판단기준이 아니고 국민의 “권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정이나”가 판단기준이다.

2) 행정규제의 내용에 해당하지 않는 경우

국민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이 아닌 경우나 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 중 그것이 특정한 행정목적 실현을 위한 것이 아닌 경우로 국민의 일반적인 민사, 상사생활을 규율하는 민법, 상법이나 개별 행정법령 내에 법적 명확성을 위해서 규정된 민법 혹은 상법과 동일한 정도의 규정은 ‘특정행정목적’에 해당하지 않는다. 또한 특정한 행정목적 위해서 민법 혹은 상법 등의 규제수준보다 강화된 요건 등을 개별 행정법령에서 규정한 경우는 행정규제이다.

그 외 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 중 행정규제기본법의 적용을 제외토록 한 사무(적용제외)로는 범죄수사 등 형사관련 사무, 확정된 형을 집행하는 행형 및 보안처분 등에 관한 사무이다.

라. 행정규제의 형식

- 1) 행정규제는 ‘법령등’에 규정된 것으로 ‘법령등’은 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 조례규칙, ‘고시등’(고시, 공고, 예규, 훈령)을 지칭한다.
- 2) ‘법령등’에 규정되지 않은 규제로 행정규제기본법상의 규제등록, 규제심사의 대상이 되는 행정규제는 아니나, 규제법정주의 등을 위반한 법령 미근거 규제가 된다(행정규제기본법 제4조, 법 부칙 제4조).

제2절 규제순응도 조사

1. 기본방향

2003년도 규제개혁위원회에 발표한 규제순응도 조사의 기본방향은 <표 2-1>에 제시된 바와 같다.

〈표 2-1〉 규제순응도 조사의 기본방침(2003년 기준)

- 규제설계단계부터 규제의 순응도를 고려토록 함으로써 규제의 실효성 제고 및 원활한 집행 도모
 - 신설·강화규제에 대한 규제영향분석시 규제의 필요성, 규제내용의 객관성·명료성, 규제수준의 적절성 등 규제순응도 측면을 철저히 검토
- 국민생활·기업활동과 밀접한 중요규제에 대해 규제개혁위원회에서 직접 조사 실시
 - 각 부처는 다빈도 민원제기 관련규제, 이해관계집단의 갈등이나 문제점이 표출된 규제, 존속기간 도래규제를 중심으로 자체조사
- 순응도 조사결과가 객관적이고 실효성을 확보할 수 있도록 조사설계 및 조사방법을 보완 시행
 - 조사항목의 보완, 조사표본의 적정수준 확보, 조사대상집단의 확대, 전문조사기관의 활용 등
- 순응도 조사결과의 분석평가 및 조사결과의 활용도 제고
 - 순응도가 낮은 규제는 규제폐지 또는 새로운 규제대안을 반드시 제시

가. 규제순응도 조사 및 활용 지침

규제개혁위원회에서는 규제순응도 조사를 위한 일반적인 지침서를 작성·발간하여 부처별 규제순응도 조사시 활용토록 제시하고 있다.

1) 조사항목의 결정

가) 조사설계도에서 제시한 규제의 인식·인정·준수의 각 단계별 항목을 모든 조사대상집단에 대해 일률적으로 적용시킬 필요는 없다.

나) 결과가 자명하거나 불필요한 항목은 규제의 성격과 유형에 따라 배제가 가능하다.

즉, 규제집행공무원에 대한 규제의 존재여부에 대한 질문, 제3차집단인 일반국민에 대한 규제의 명확성에 대한 질문 등이다.

다) 반면 9개의 조사항목이외에도 필요시 그 원인을 묻는 질문 등 조사항목을 추가한다.

즉, 규제내용의 명확성 및 수준의 적절성 항목에 대해서는 추가질문을 통해 보완할 내용을 파악한다. 또한 기본조사 항목 이외에 해당부처에서 조사가 필요한 사항에 대한 질문을 추가하여 유사한 조사를 통한 비용 발생을 억제한다.

라) 전화 또는 설문조사시 규제내용의 이해를 돕기 위해 관련규제 사항에 대한 충분한 사전설명 후 조사한다.

2) 조사대상집단의 선정

가) 규제주체에 대한 조사

규제주체인 피규제집단과 집행공무원에 대해서는 반드시 조사를 실시한다

나) 제3차 집단에 대한 조사

제3차 집단 선택시 피규제자가 운영하는 시설 이용자 등 직·간접적으로 규제와 관련이 있는 국민을 조사대상으로 하고 필요에 따라 전문가 조사도 병행한다.

3) 조사표본 및 지역

가) 피규제집단 및 집행공무원 등의 조사표본수를 적정 수준 확보함으로써 조사결과의 신뢰성을 제고한다.

나) 조사지역도 특정지역에 편중하지 말고 전국에 걸쳐 조사를 실시한다.

4) 조사결과 활용

가) 조사결과 분석·평가

(1) 조사항목별 응답결과를 토대로 규제의 성격에 따라 목표기대치를 평가기준으로 설정하여 평가를 실시한다. 또는 전체항목에 대한 응답결과 등을 항목간 상호 비교·평가한다.

- (2) 조사결과 평가가 낮은 항목에 대해서는 그 원인분석을 실시하고 순응도 제고대책 수립 전 조사결과에 대한 확인·검증·원인분석을 추진하며, 필요시 집행실태에 대한 현장 확인 및 전문가 의견 수렴토록 한다.

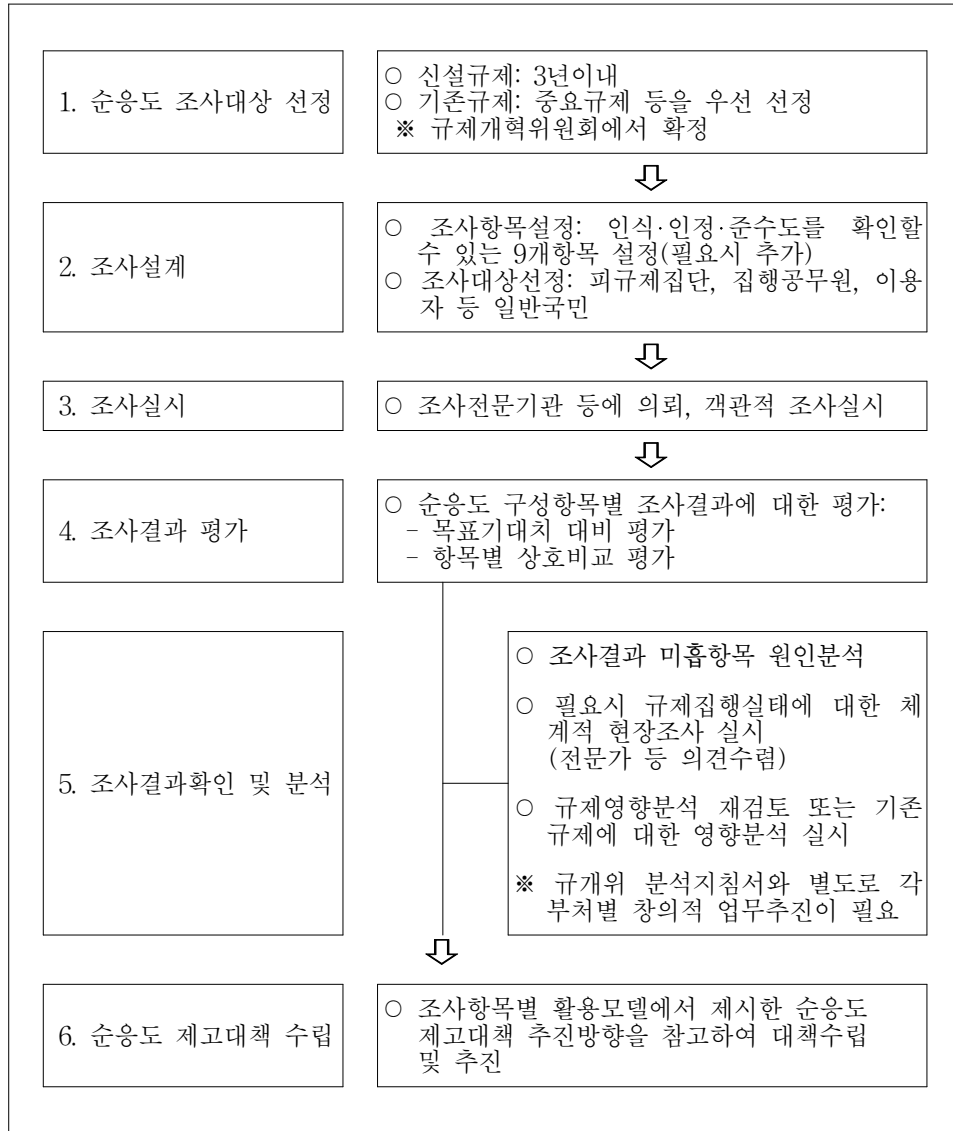
나) 순응도 제고대책 강구

- (1) 항목별 조사결과 및 원인분석 결과를 토대로 순응도 제고방안을 마련한다.
즉, 일반적·추상적인 개선방안은 지양하고, 구체적·실효성 있는 방안을 제시하고, 순응도가 낮은 규제는 규제 폐지 또는 새로운 규제대안을 제시토록 한다.

2. 규제순응도 조사설계

규제순응도 조사를 위한 관리흐름에 관한 개요는 [그림 2-1]에 제시된 바와 같다.

[그림 2-1] 규제순응 관리 흐름 개요



자료: 규제개혁위원회, 『규제순응도조사 및 활용지침』, 2003. 재구성함.

3. 규제순응도 조사 실시

가. 규제정책의 순응성 확보

1) 규제현장의 문제파악·분석을 위한 체계 구축

규제분야별로 부처와 지방자치단체간 및 관련 시민단체나 전문가의 참여가 가능한 네트워크를 형성하여 규제현장의 정보 및 자료를 체계적으로 수집한다.

2) 규제정책 입안시 규제순응도 측면의 검토 강화

규제목적 실현가능성, 규제내용의 객관성·명료성, 규제 비용·편익 등 규제영향 분석시 피규제자 입장에서 순응도를 철저히 검토하고, 규제자의 개인적 판단 및 정보에 의존하는 규제영향분석을 개선하여 전문가에 의한 객관적인 분석을 실시한다.

다. 규제순응도 조사 및 활용체계

1) 국민생활·기업활동과 밀접한 중요규제에 대해 규제개혁위원회에서 직접 조사를 실시한다.

2) 각 부처는 다빈도 민원제기 관련 규제, 이해관계집단의 갈등이나 문제점이 표출된 규제, 존속기간 도래규제를 중심으로 자체 조사하되, 신설·강화규제 심사시 순응도 조사를 실시하도록 의결한 규제를 우선적으로 조사한다.

즉, 조사대상 규제는 규제개혁위원회와 사전 협의하여 2개 이상 선정하고, 각 부처는 규제개혁위원회 및 자체조사 과제에 대해 조사결과를 토대로 순응도 제고대책(규제개선방안)을 마련한다.

라. 조사설계

<표 2-2>에는 규제순응도 조사를 위한 조사 설계표가 제시되어있다.

규제인식도 조사에서는 조사대상의 특성상 집행공무원에게는 규제인지도, 제3차집단에게는 규제내용의 명확성에 관한 문항, 그리고 규제인정도 조사에서 제3차집단은 규제의 수준적절성 조사를 생략하였다. 마지막으로 규제준수도 조사에서도 제3차집단을 대상으로 규제 행정 집행력 수준을 묻는 문항은 생략하였다.

〈표 2-2〉 규제순응도 조사설계

구분	조사항목	응답내용	조사대상집단		
			피규제 집단	집행 공무원	제3차 집단
규제 인식도	인지도	· 인지 · 비인지	○	○	○
	이해도 ¹⁾	· 구체적인 내용까지 잘 알고 있음 · 구체적으로는 모르지만 대략적으로는 알고 있음 · 말만 들어본 정도	○	○	○
	내용 명확성	· 매우 명확 · 대체로 명확한 편 · 별로 명확하지 않은 편 · 전혀 명확하지 않음 · 모름/무응답	○	○	-
	내용 불명확 이유 ²⁾	-	○	○	-

주 : 1) “이해도”는 규제를 인지하고 있는 경우에만 질문함.

2) “내용 불명확 이유”는 규제내용이 불명확하다고 답한 경우에만 질문함.

〈표 2-2〉 계속

구분	조사항목	응답내용	조사대상집단		
			피규제 집단	집행 공무원	제3차 집단
규제 인정도	필요성	· 반드시 필요 · 어느 정도는 필요한 편 · 별로 필요하지 않은 편 · 전혀 필요하지 않음	○	○	○
	수준 적절성	· 매우 적절 · 대체로 적절한 편 · 별로 적절하지 않은 편 · 전혀 적절하지 않음 · 모름/무응답	○	○	-
	수준 부적절 이유 ³⁾	-	○	○	-
	목적 부합성	· 매우 도움 · 어느 정도 도움 · 그다지 도움이 되지 않음 · 전혀 도움이 되지 않음	○	○	○
규제 준수도	규제 준수율 ⁴⁾	· 매우 잘 지켜짐 · 대체로 잘 지켜짐 · 별로 잘 지켜지지 않는 편 · 전혀 지켜지지 않음	○	○	○
	미준수 이유 ⁵⁾	-	○	○	○
	행정규제 집행력	· 현재 집행력으로도 충분 · 현재 집행력이 적당 · 현재 집행력으로는 불가능	-	○	-
	벌칙 부과의 적정성	· 강화 · 현재수준 · 완화 · 모름/무응답	○	○	○

주 : 3) “수준 부적절 이유”는 규제수준이 적절하지 않다고 답한 경우에만 질문함.

4) “규제준수율”은 집행공무원과 제3차 집단은 ‘인지’를 피규제집단은 ‘경험’을 기준으로 질문함.

5) ‘미준수 이유’는 규제를 준수하지 않는다고 답한 경우에만 질문함.

제3절 규제순응 확보전략⁶⁾

1. 규제순응의 대두 배경 및 개념

가. 규제개혁의 3단계

일반적으로 규제개혁(regulatory reform)은 3단계로 구분된다⁷⁾.

첫째는 정부의 각종 규제에 따른 국민이나 기업의 부담을 경감하기 위한 규제완화(deregulation) 단계로서, 이는 절차와 구비서류의 간소화, 규제순응비용의 감소 및 규제폐지를 통한 규제총량의 감소 등을 그 특징으로 하고 있다. 과거 대부분의 국가들은 경제성장정책의 추진과 아울러 다양한 사회경제적 환경 변화에 대응하기 위해 각종 정부규제를 양산하였다. 그러나 과도한 정부규제는 엄청난 규제비용의 발생, 산업구조의 왜곡, 행정부조리 등과 같은 여러 문제점들을 초래하였다.

이러한 문제의 해소를 위해 서구국가들을 중심으로 1980년대 이후 규제완화를 추진하게 되었다. 이는 당시의 신자유주의적 흐름속에서 작은 정부를 구현하는 중요한 수단으로 인식되기도 하였다. 같은 맥락에서 우리나라의 경우에도 전두환 정부에서 처음으로 규제완화에 대한 정책적 노력이 나타났다. 즉, 민관합동으로 구성된 '성장발전저해요인개선위원회'의 운영을 통해 범정부적 차원의 주요 정책과제와 부처 단위의 자율과제에 대한 규제완화를 추진하였던 것이다.

규제개혁의 두 번째 단계는 규제품질관리(regulatory quality management)이다. 규제완화를 통해 어느 정도 규제의 총량적 관리가 이루어지고 나면, 규제품질관리 단계에서는 개별규제의 질적 관리에 초점을 두게 된다. 이는 사회경제적 여건의 변화에 따라 지속적으로 개별 규제수단의 적정성 및 효율성에 대한

6) [한국정책학회, 『규제순응(Regulatory Compliance)에 대한 체계적 접근에 관한 연구』, 2001]을 정리하여 [정기혜·윤시문, 건강기능식품제도 합리화 방안, 한국보건사회연구원, 2005]에 수록한 내용을 발췌하여 재정리.

7) OECD의 권고기준임.

평가와 개선이 요구되는 데 따른 것이다.

정부가 정책목표를 달성하는 데 있어서 반드시 규제적 수단에 의존할 필요는 없다. 따라서 규제개혁의 관심은 규제의 존재에 대한 정당성 여부에서 정책목표의 효율적 달성을 위한 보다 유연하고 단순한 규제수단과 나아가서는 비규제적 수단의 모색과 도입으로 옮겨지게 된다. 즉, 고비용 저효율의 구조에서 벗어나 효과적이고 규제순응비용이 적은 규제수단이나 조세, 보조금 등과 같은 비규제적 정책수단을 개발하고 적용하는 것이다. 아울러 신설 또는 강화되는 규제에 대한 규제영향평가나 규제기획제도 등을 통한 규제품질의 관리에도 관심을 가지게 된다.

규제개혁의 세 번째 단계는 규제관리(regulatory management)이다. 이는 규제개혁이 과거처럼 규제의 총량이나 개별 규제의 질 문제에만 국한되어서는 곤란하다는 인식을 바탕으로 하고 있다. 보다 중요한 것은 과연 전반적인 규제체제가 원래 의도한 사회경제적 목표를 달성하고 있는가의 여부이며, 이것이 규제의 효과성을 측정하고 평가하는 데 있어서 가장 의미 있는 기준이 되어야 한다는 것이다.

따라서 규제관리단계에서는 성과지향적인 규제체제를 설계·구축하는 데 최우선적인 관심을 두고 있다. 이러한 맥락에서 규제성과 평가의 핵심적인 요소로서 규제순응(regulatory compliance) 개념이 제시되고 있다. 이제 정부와 규제자들은 규제체제가 실질적인 규제목표의 달성에 있어 가장 적은 비용으로 순응을 극대화하고 있는지를 항상 검토해야 하는 것이다.

나. 규제순응의 개념적 정의

규제순응이란 개념은 앞에서 언급한 바와 같이 규제정책의 효과적인 목표달성을 위해 어떻게 정책집행과정에 있어서 가장 효율적으로 순응을 이끌어낼 수 있느냐 하는 인식으로부터 출발하고 있다. 일반적으로 순응이란 정책에 있어서 대상 집단이 정책 또는 법규가 요구하는 기준에 부합되는 행동을 하는 경우를 의미한다고 볼 수 있다.

이를 감안하여 이 연구에서는 규제순응을 규제정책에 있어서 정책대상집단과 정책 집행관료가 실질적 정책목표의 달성에 부합되는 행동을 하는 것이라고 보다 구체적으로 정의해 보고자 한다. 그 이유는 규제순응의 명확한 개념화를 위해서는 최소한 다음의 두 가지 사항에 관한 고려가 필요하다고 판단하였기 때문이다.

첫째, 규제순응에 있어서의 주체가 누구인가이다. 효과적인 정책집행을 위한 순응의 주체는 크게 정책대상집단과 정책집행관료로 구분된다. 즉, 피규제자가 규제정책이 요구하는 기준에 순응해야 할뿐만 아니라 정책을 집행하는 관료들 역시 규제내용이나 수단을 성실히 실천에 옮길 때 정책목표의 달성은 가능해진다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구에서는 순응의 문제를 주로 정책대상집단에 한정시키는 경향을 보여왔다. 정책집행자가 정책에 불응할 경우 정책의 왜곡이나 미집행(non-implementation) 등과 같은 여러 부작용을 초래한다는 점에서 규제순응의 범위에 이를 포함시킬 현실적 필요성이 있다고 하겠다.

둘째, 순응대상에 따른 고려가 필요하다. 규제대상은 법규에 대한 순응(rule compliance)과 규제의 실체적 목적에 대한 순응(substantive compliance)으로 구분될 수 있다⁸⁾. 전자는 정부에 의해 만들어진 구체적 요구에 관한 피규제집단의 동조를 의미한다. 이에 반해 실체적 순응은 보다 광범위한 개념으로서 피규제집단의 행태가 규제의 실체적 목적을 달성하는 정도이다.

예를 들면 환경의 정화나 직장내 사고의 축소 등과 연관된다. 따라서 법규

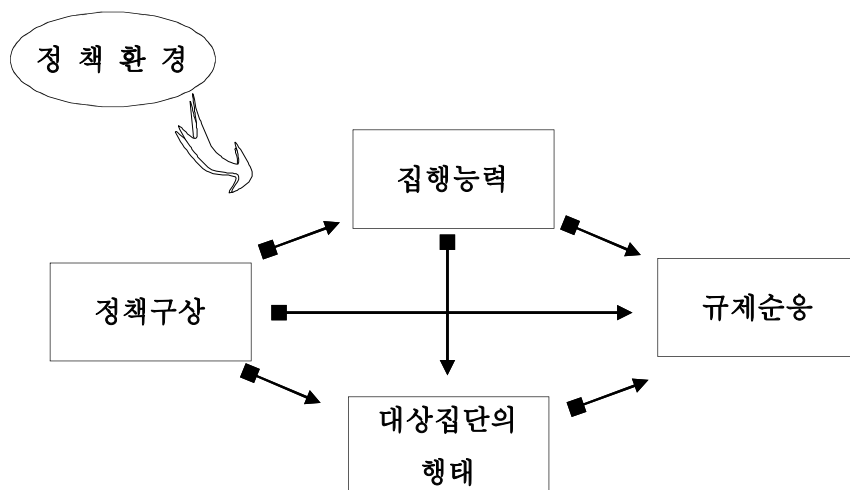
8) OECD 권고사항 기준임.

순응이 산출(output)의 개념이라면 실체순응은 성과(outcome)의 성격을 지니고 있으며, 양자는 인과관계를 이루고 있다고 하겠다. 그러나 실체순응은 법규순응 이외에도 다양한 요인들에 의해 영향을 받을 수 있다. 예를 들면, 기업체가 환경의 법적 규제에 충실했다 하더라도 만약 사용된 기술에 문제가 있다면 환경개선은 이루어지지 않을 수도 있는 것이다.

이 연구에서는 기본적으로 규제순응을 실체순응의 차원에서 이해하고 접근하고자 한다. 그 이유는 최근의 규제순응이란 개념이 성과지향적 규제체제의 구축과 연계되어 대두되었기 때문이다. 따라서 규제순응 확보를 위해선 단순한 집행과정에서의 법규에 대한 순응뿐만 아니라 규제의 내용이나 수단선택의 문제도 동시에 감안되어야 할 것이다.

2. 규제순응의 일반적 모형

[그림 2-2] 규제순응의 일반적 모형



가. 정책환경

규제의 순응 확보를 위해선 정책에 대한 적극적 지지와 참여를 가져올 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 먼저 정치권의 관심과 지지가 요구되며, 또한 언론, 시민단체, 일반국민 등을 포함하는 사회적 여건이 충족되어야 한다.

나. 정책구상

정책구상(policy design)은 크게 규제내용과 규제수단이라는 두 가지 측면을 포함한다. 다시 말해서 규제정책의 내용이 어느 정도 현실성과 바람직성을 가지고 있느냐, 그리고 적절한 정책수단을 확보하고 있느냐에 따라 규제순응은 많은 영향을 받는다. 또한 규제정책결정과정의 민주성과 투명성도 규제순응을 결정하는 의미있는 요인이 된다. 아울러 규제다원주의의 입장에서 제3자의 활동을 촉진할 수 있는 방안을 고려해야 한다. 제3자로서는 전문가, 시민단체 등의 활동을 규제순응에 영향을 미치는 지표로 삼을 수 있다. 이들의 활동은 피규제자의 규제순응을 지원하기도 하고, 한편으로는 그들의 규제순응 여부를 감시하기도 한다.

다. 정책집행능력

규제정책의 집행과 관련하여 집행관료의 규제내용인지, 집행관료의 헌신도(commitment), 정부간 관계 등을 규제순응에 영향을 미치는 세부적 변수로서 고려해 볼 수 있다. 규제를 일선기관에서 집행하는 관료의 인식과 행태는 규제순응에 중요한 영향을 미친다. 또한 정부간 관계, 즉 중앙정부와 광역자치단체간 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계도 중요한 변수로 작용한다. 아울러 우리나라의 경우 집행기관의 인력이나 예산, 정보, 지식 등과 같은 집행자원의 문제, 그리고 집행 정도에 대한 지속적이고 정기적인 모니터링 및 그 결과의 환류도 중요하게 작용할 것이다.

라. 규제대상집단의 인식 및 행태

규제대상집단과 관련하여 피규제자의 인식과 행태, 규제내용 인지, 규제에 순응할 수 있는 능력, 보상체계, 자율규제 등을 규제순응에 영향을 미치는 세부적인 변수로 생각할 수 있다. 규제의 효과는 궁극적으로 피규제자가 규제에 순응할 때 달성될 수 있다는 점에서 그들의 인식 및 행태는 규제순응 확보를 위한 체계적 모형에 있어 가장 의미있는 변수 중의 하나라고 할 수 있다. 또한 정비된 규제의 내용이 얼마나 정확하게, 그리고 설득력있게 국민에게 전달되느냐 하는 것도 규제순응을 확보하는 데 중요한 요인으로 작용한다.

3. 규제순응의 결정요인

규제순응의 개별적 결정요인들을 좀더 구체적으로 설명하면 <표 2-3>에 제시된 바와 같다.

가. 정책환경 관련 변수

정책환경적 측면에서 규제순응과 관련된 요인들은 크게 정치사회적인 것과 경제적인 것으로 구분될 수 있다.

첫째, 정치·사회적 변수로는 정부신뢰도와 국민의 법의식을 들 수 있다. 먼저 사회의 정부에 대한 신뢰성, 특히 규제정책기관에 대한 믿음이 떨어질 경우 정책대상집단은 정책목표의 정당성에 관계없이 정부규제에 반감을 드러내고 심리적 거부감을 가지게 된다. 정부에 대한 불신은 규제의 순기능이나 필요성은 배제된 채 그 순수성을 의심받게 만들게 하는 것이다.

또한 법준수에 대한 사회적 인식이나 관행도 규제순응에 큰 영향을 미치는 데, 우리의 사회문화가 법치주의와는 다소 거리가 있다는 점에서 특히 그러하다.

〈표 2-3〉 규제순응의 결정요인

구분	주요요인	세부내용
정책환경	정치사회적 여건	정부신뢰도, 국민의 법의식
	경제적 여건	정부, 기업 및 개인의 경제적 상황
정책구상	정책결정과정	민주성, 투명성
	정책내용	소망성, 합리성, 실현가능성
	정책수단	규제수단의 혼합적, 순차적 선택
	협조체제	시민단체, 전문가집단
	정책결정자	순응의 중요성에 대한 이해와 인식
집행능력	집행자원	예산, 인력규모, 관료의 자질
	집행구조	중앙부처간, 중앙 및 지방정부간, 지방정부간
	정책이해도	정책인지, 관련정보
	감독/환류	모니터링, 결과 환류
대상집단	순응능력	인력, 시설, 자금, 기술
	순응의지	정책목표에 대한 지지, 규제에 대한 거부감
	정책이해도	정책내용의 이해 정도

예를 들어, 교통법규의 불응에 대해 우리나라 국민들은 사소한 것으로 생각하는 경향이 있다. 이는 규제정책이나 법령을 준수해야 한다는 책임의식과 직접적인 관련이 있을 것이다. Anderson(1984:104)은 이를 선택적 불복종(selective disobedience)이라고 표현하였는데, 특정 정책에 불응하는 것이 위법적 또는 비윤리적인 행위가 될지라도 강도, 절도와 같은 범죄행위는 아니라는 인식 때문에 따라야 한다는 심리적 구속감을 덜 받는 데에 기인함을 의미한다.

둘째, 경제적 상황은 우선 피규제자의 순응능력의 측면에서 중요성을 띤다. 많은 연구들이 지적한 바처럼 경기침체시에는 기업들이 산업안전이나 보건의 규제를 따르는 데 한계를 지닌다(OECD, 1999:7). 또한 국민들도 경제적으로 어려운 시기에는 규제비용을 감당하는 데 거부감을 보일 것이다. 정부 또한 재정

긴축이 요구되는 시기임으로 규제정책수행에 필요한 적절한 자원을 제공하기가 쉽지 않게 된다.

나. 정책구상 관련 변수

정책구상(policy design)단계는 규제순응 확보에 있어 매우 중요한 위치를 차지한다. 정책결정과 집행은 결코 분리된 것이 아니며, 정책결정의 내용이나 과정에 따라 집행상의 불응을 초래할 가능성이 높기 때문이다. 이와 관련하여 정책결정과정, 정책내용, 정책수단, 협력체제 및 정책결정자의 인식으로 구성된 다섯 가지 개별변수에 대해 살펴보고자 한다.

첫째, 정책결정과정의 민주적이고 투명하여야 한다. 규제정책은 상반되는 이해관계집단의 정치 경제적 이해를 조정하여 일정한 방향으로 사회경제적 질서를 창출·유지하는 정부의 노력을 의미한다(최병선, 1991:39). 즉, 다양한 이해관계가 상호 작용하는 곳이기 때문에 정책결정과정은 다양한 집단의 참여가 보장되고 공개되는 것이 원칙이다.⁹⁾ 이럴 경우에만 집행과정에서 규제관련자들의 순응을 제고하기가 용이해질 것이다.

둘째, 정책내용(policy content)은 정책형성과정의 산물로서, 정책집행의 방향과 역할을 할 뿐만 아니라 정책평가의 기준이 된다는 면에서 의의가 있다(Hargrove, 1983). 규제순응에 영향을 미치는 정책내용에는 크게 네가지가 포함될 수 있다. 먼저 정책내용 자체가 사회적 규범이나 통념으로 볼 때 바람직해야 한다. 이러한 소망성(desirability)은 일반국민이나 규제대상집단으로부터 정부에 대한 신뢰를 확보할 수 있을 뿐만 아니라 집행과정에서 불필요한 저항을 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 정책내용이 명확해야 하는데, 이는 집행과정에 있어서 참여자들간에 정책목표 및 수단을 둘러싼 혼선을 방지하는 동시에 객관

9) 신회권(1996)의 연구결과에 따르면, 지방공무원과 지역상공인 모두가 지방정부의 경제적 규제를 개선하기 위해서는 규제과정에 이해당사자들을 참여시키고, 상호 협의해 나가는 것이 중요하다고 지적하였다.

적이고 공정한 정책수행을 가능케 한다. 이럴 경우에만 규제대상 집단뿐만 아니라 집행관료들부터도 지지와 협조, 나아가 순응을 얻어낼 수 있을 것이다. 정책내용의 일관성도 중요하다. 정책내용이 관련 정책과도 유사한 방향성을 띠어야 하는 동시에 시간적으로도 모순이 없어야만 순응을 확보할 수 있을 것이다. 아울러 실현가능성이란 정책내용이 현실적 여건과 일치하는 정도를 뜻하며, 만약 양자 사이에 큰 괴리가 있다면 집행상의 어려움, 특히 형식주의를 초래하기 쉬울 것이다. 여기에는 기술적, 정치적 측면뿐만 아니라 규제현장에서의 순응용이성까지도 포함된다.

정책내용과 관련하여 우리나라의 경우 소위 불량규제에 대한 많은 비판이 제기되어 왔다. 불량규제란 피규제자의 입장을 고려하지 않은 채 규제기관의 이해관계가 중시되는 행정편의주의적 규제, 민간부문의 의식과 능력을 불신하는 과도한 권위주의적 규제, 비현실적이어서 지키기는 어려우나 편법과 탈법을 유도하는 규제, 규제상호간에 모순과 불일치가 나타나는 규제 등을 포함하는 개념이다(규제연구회, 1998). 이는 규제의 사회적 비용이 큰 반면 피규제자에게 심리적 부담을 주고 불법과 비리를 조장함으로써 규제순응을 저하할 뿐만 아니라 중국에는 정부에 대한 불신을 초래한다는 점에서 중요성이 있다. 따라서 이러한 불량규제가 양산되지 않도록, 그리고 기존의 불량규제를 과감히 철폐할 수 있는 규제결정상의 진지한 노력이 요구된다.

셋째, 적절한 규제수단의 선택은 규제순응을 확보하는 데 있어서 결정적인 위치를 차지한다. 외국의 이론이나 경험에서 살펴봤듯이, 정부규제에서 점차 민간과의 공동규제 내지는 민간의 자율규제를 강조하는 것이 최근의 흐름이다. 특히 하나의 규제수단만을 선택한다는 기존의 단선적 시각에서 벗어나 순차적으로 복수의 수단들을 활용하려는 노력이 요구된다. 어떠한 규제수단을 택하느냐 하는 것이 명령지시적이 아닌 자발적 규제를 유도할 수 있다는 점에서 매우 중요한 부분인 것이다.

넷째, 민간과의 협조체계를 정책구상단계에서 미리 설정하고 이를 구체화하는 노력이 필요하다. 규제다원주의의 관점에서 피규제자의 순응을 설득하고 자

극할 수 있는 시민단체 또는 관련전문단체와의 네트워크 형성은 특별한 중요성을 띤다. 또한 이는 규제수단의 선택에 있어서도 중요한 판단기준으로 작용할 수 있을 것이다.

마지막으로 규제순응에 대한 규제정책결정자의 인식 및 행태도 중요한 변수로 지적될 수 있다. 특히 우리나라의 경우 정책결정자들은 일단 규제를 만들면 대상집단이 당연히 순응해야 할 의무가 있다는 식의 하향적(top-down) 시각을 지니고 있다. 다시 말해서 규제순응 확보의 관점에서 피규제자의 어려움이나 개별적 상황을 고려하려는 의지가 낮은 것이다. 비슷한 맥락에서 규제정책의 목표달성은 규제순응이 전제될 때 확보된다는 점을 잘 이해하지 못하는 편이다. 지금까지의 규제개혁은 규제정책의 합리적 결정에 주로 초점을 맞추었기 때문에 이들이 집행과정에서의 순응 여부에 대해서는 무관심한 것으로 보여진다. 따라서 규제순응에 대한 규제결정자들의 인식과 관심이 제고되지 않는 한, 다시 말해서 결정과정에서 규제순응 문제를 사전에 심각하게 고려하지 않는 한 규제순응을 확보하기는 어려울 것이다.

다. 정책집행능력 관련 변수

정책집행기관이 무능한 경우에는 규제기관은 정책대상집단으로부터의 순응을 확보하기 어렵게 된다. 그 원인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째는 집행자원의 적절성이다. 만약 집행기관이 충분한 예산이나 유능한 인재를 가지고 있지 못하다면 규제의 순응 여부를 감시하고, 불응에 대해 적절히 대처하기 힘들다. 이런 경우에는 정부의 규제감시가 시기나 대상의 측면에서 편중성을 띠어 불공정성 문제를 야기하기도 한다. 집행자원의 문제는 특히 규제기관의 공익적 기능에 대한 정치사회적 인식이 낮고, 그 결과 정책적 우선순위가 떨어질 때 심각하게 나타난다(최병선, 1991:40).

집행관료의 자질과 관련하여서는 우리나라 공직사회에 만연된 그들의 부정 또는 비리 행태를 지적하지 않을 수 없다. 물론 관료의 비리는 규제결정단계에

서 정책내용의 현실적 적용가능성을 높임으로써 그들의 재량권 축소를 통해 해결할 수도 있다. 규제정책의 비현실성 또는 형식성이 관료들의 재량적 판단의 폭을 확대시킴으로써 그들의 지대추구행위가 가능해지기 때문이다. 그러나 부조리에 타성이 젖은 규제집행관료들 자신의 개인적 행태가 바뀌지 않는 한 그들의 규제순응은 물론 피규제자의 순응도 낮아질 수밖에 없을 것이다.

둘째, 집행기관간의 관계도 정책순응에 의미 있는 영향을 미친다. 규제개혁추진기관간의 적절한 역할 분담 및 조정, 규제결정기관과 추진기관간의 업무공조(특히 중앙부처와 지방정부간 관계) 등이 원만하게 이루어질 때 집행체계의 업무수행능력이 제고될 뿐더러 규제현장에서의 개혁체감도도 향상될 것이다.¹⁰⁾

셋째, 규제집행관료가 규제내용을 제대로 이해하지 못하고 있거나 관련정보를 획득하지 못하였을 경우 순응을 제고하기 어렵다. 이는 규제관료의 집행 강도를 떨어뜨리는 계기가 될 뿐만 아니라 집행상의 비일관성과 혼란을 초래함으로써 규제대상집단의 신뢰를 잃게 되고, 결국은 불응의 요인으로 작용하게 되는 것이다.

넷째, 규제집행기관이 규제의 이행 정도, 성과 및 문제점 등을 정기적으로 평가하여 이를 규제의 내용이나 수단 선택시 반영하는 노력이 요구된다. 이를 통해 규제 현장의 실정과 대상집단의 반응 등을 객관적으로 진단하고 개선하는 노력, 즉 지속적인 규제품질개혁이 수반될 때 규제순응은 향상될 수 있다.

라. 정책대상집단 관련 변수

규제순응의 궁극적 주체는 규제대상집단이다. 그런데 이들의 규제순응에 미치는 요인들은 실로 다양하다. [그림 2-1]에 제시된 바와 같이 이미 언급한 규제환경, 규제결정, 규제집행 등과 관련된 모든 변수들이 이들의 순응 정도에 영향을 미치게 된다. 여기서는 규제순응과 관련된 규제대상집단의 자체적인 요인

10) 현행 규제개혁추진체계가 지닌 구체적인 문제점들에 대해서는 김종석 외(1999:22~29)를 참조가 필요하다.

들만을 제시하고자 한다.

첫째는 규제대상집단의 순응능력이다. 순응능력은 그들이 순응하는 데 요구되는 경제적(인력, 시설, 자금 등) 및 기술적 요소들을 의미한다. 아마 대상집단이 순응할 의지가 있다 하더라도 이러한 능력이 부족하다면 불응을 초래하게 될 것이다.

둘째, 규제대상집단의 순응의지도 중요한 변수이다. 그들의 순응의지는 규제라는 통제적 정부활동에 대한 거부감이나 정책목표에 대한 지지 여부 등에 따라 달라질 것이다. 또한 순응하는 것이 단순히 귀찮다거나 경제적 비용을 부담하기 싫은 경우, 그리고 법준수에 대한 인식 부족 등에 의해서도 불응이 나타날 수 있다(정정길, 1989:573).

셋째, 정책내용을 어느 정도 잘 이해하고 있느냐의 여부도 규제순응에 큰 영향을 미친다. 특히 우리나라의 규제정책의 경우 피규제자가 규제내용을 제대로 몰라 불응하게 되는 경우가 일선에서 자주 나타나고 있다(국무총리실, 1999; 박상주, 1999). 이러한 현상은 피규제자의 정책에 대한 무관심으로부터도 발생하겠지만, 규제담당관료들이 규제내용을 충분히 알리지 않거나 경우에 따라서는 의도적으로 이를 회피하는 데 기인하기도 한다.

4. 규제순응 향상을 위한 일반적 원칙

규제순응을 향상시키기 위한 원칙들을 간략히 정리하면 <표 2-2>와 같다. 자세한 세부내용은 [부록 2]에 수록하였다.

정부의 개입정도가 강한 규제수단들은 능률성, 효과성, 정치적 수용가능성 등의 측면에서 부정적 평가를 받아 왔다. 능률성의 관점에서 정부개입의 정도가 강한 규제수단들은 모니터링과 강제를 위하여 상당한 행정자원이 소요되며, 그 효과나 성과 또한 분명치가 않을 뿐더러 정치적으로도 많은 부담이 될 수 있다.

〈표 2-4〉 규제순응 향상을 위한 일반적 원칙

원칙	내 용
원칙 1	규제현장의 문제를 체계적으로 파악하고 분석해야 한다.
1-1	규제현장의 문제 파악·분석을 위한 추진체계의 정비가 필요하다.
1-2	규제대상집단의 특성 및 현실적 여건을 고려하는 문제파악이 되어야 한다.
1-3	규제의 문제 확인 및 분석 활동은 지속성을 띠어야 한다.
원칙 2	규제정책의 내용 및 결정과정이 규제순응친화적이어야 한다.
2-1	규제결정이 규제현장의 문제파악을 기초로 행해져야 한다.
2-2	규제개혁추진기관내에서의 업무공조체제가 구축되어야 한다.
2-3	규제결정시 규제대상집단 및 제3차 집단의 의견수렴을 공식화 한다.
원칙 3	규제순응 확보를 순차적 접근전략을 수립·실시한다.
3-1	규제수단은 대상집단의 특성에 따라 적절하게 선택되어야 한다.
3-2	가능한 한 규제대상집단에게 규제수단 선택의 폭을 넓혀준다.
3-3	다양한 규제수단이 순차적으로 활용되어야 한다.
원칙 4	규제순응 확보를 위한 기반조성의 중요성을 인식하고 노력해야 한다.
4-1	규제대상집단 및 집행관료에 대한 교육 및 홍보의 실시를 통해 규제의 정당성과 그 내용을 충분히 사전에 인식시켜야 한다.
4-2	제3자 집단과의 연계를 통해 규제정책공동체를 형성한다.
4-3	규제정책의 목표 및 필요성에 대한 정치사회의 지지를 확보한다.
원칙 5	규제정책의 집행가능성 제고를 위한 정책적 지원을 강화한다.
5-1	규제기관의 집행에 필요한 자원의 확충을 도모한다.
5-2	규제대상집단의 규제순응능력을 개발하여 적극 활용한다.
원칙 6	규제순응 정도를 지속적으로 평가하고 그 결과를 활용한다.
6-1	지속적으로 규제순응을 모니터링하고 적절한 보완대책을 마련 한다.
6-2	규제순응의 효과를 분석하고, 이를 규제개혁에 적극 반영한다.
6-3	규제순응의 평가를 위한 지표를 개발한다.

반면 정부개입의 정도가 약한 정책수단일수록 기업에게는 더 큰 융통성이 부여되므로 능률성이나 효과성, 그리고 정치적 수용성의 측면에서는 좋은 규제수단으로 평가받을 수 있다(OECD, 2000).

이러한 점을 고려하여 과거의 정부에 의한 명령지시적 규제방식은 민간의 규제순응능력을 활용할 수 있는 보다 다양한 규제수단의 도입을 고려해야 한다. 다만, 우리나라의 경우에 규제대상집단의 자율규제 능력이나 의지는 선진외국들과는 달리 많이 떨어진다는게 일반적인 지적이므로 이를 감안하여 광범위한 규제대안을 적극 활용하는 신축적인 규제순응 확보전략의 설정이 요구된다.

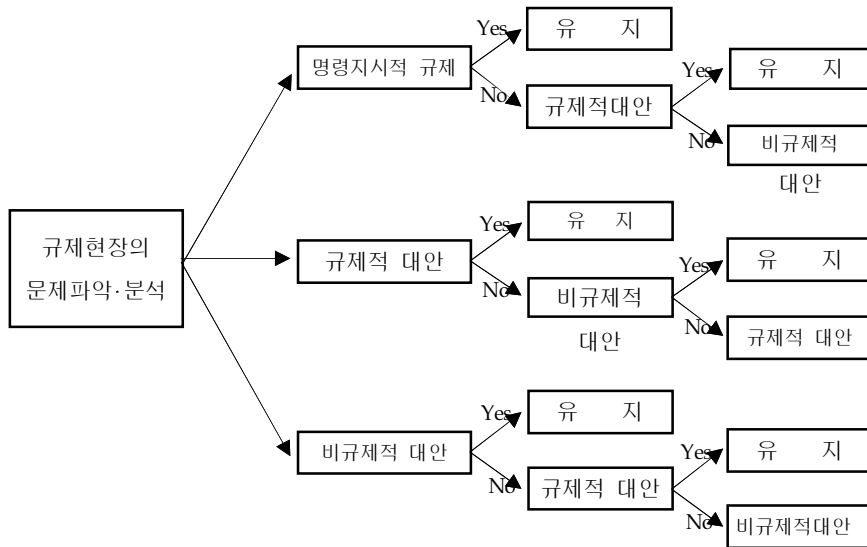
한국정책학회¹¹⁾의 연구결과에서 제시하는 순차적 접근전략이란 “정부가 행한 규제현장의 문제 파악 및 분석을 바탕으로 규제대상에게 적합한 규제수단을 택한 후 이를 정기적으로 평가하여 그 결과에 따라 다른 규제수단을 단계적으로 적용하는 것”을 의미한다. 이러한 개념을 모형화한 것이 [그림 2-2]에 제시되어 있다.

5. 규제순응의 확보와 규제의 질 제고방안

첫째, 규제대상집단에 대한 선별적 개별적 규제기준 및 수단의 적용이 필요하다. 규제순응을 확보하고 합리적인 규제를 하기 위해서는 우선적으로 규제대상집단을 환경성과와 특성을 바탕으로 몇 개의 그룹으로 분류하여 개별적인 규제수단을 활용하여야 한다.

11) 한국정책학회, 『규제순응(Regulatory Compliance)에 대한 체계적 접근에 관한 연구』, 2001.에서 제시된 연구내용 인용.

[그림 2-3] 규제순응의 순차적 접근 모형



자료: 한국정책학회, 『규제순응(Regulatory Compliance)에 대한 체계적 접근에 관한 연구』, 2001.

둘째, 최근 여러 분야에서 도입되고 있는 자율규제는 자율규제가 가지고 있는 한계를 인식하면서 추진되어야 한다. 산업계의 소속 업체들이 자발적으로 규제수준을 잘 따르는 경우에는 자율규제가 아주 효과적인 것으로 나타났다. 그러나 소속 업체들이 지시에 잘 따르지 않을 경우에는 효과적인 대응책을 가지고 있지 못하다는 한계를 지니고 있다. 따라서 이들에게 강제력을 행사할 수 있는 법적 권한을 가진 정부기관의 강제적 통제수단이 보완적으로 필요하다. 다시 말해서 자율규제는 지시통제적 강제수단이 보완적으로 작용할 때 그 효과를 극대화시킬 수 있다.

셋째, 규제순응 확보를 위해서는 사회적 기반을 확보하는 일이 시급하다. 자

발적 협약은 기본적으로 법치주의가 확립되고 사회의 갈등조정능력이 뒷받침될 때 그 효과를 발휘할 수 있다. 이러한 사회적 기반이 부족한 우리나라의 경우 OECD국가에서 비교적 성공적으로 수행되고 있는 자발적 협약이 효과를 거둘 수 있을지는 의문이다. 이해집단들간의 협상조정능력이 부족한 현실에서 선진국과 같은 효과를 기대하기는 쉽지 않을 수 있다.

넷째, 규제다원주의에 기초한 규제순응 확보전략의 체계화가 필요하다. 경제적 수단, 규제순응관련 정보의 공개, 유해화학물질의 저장 및 배출에 대한 자료의 공개, 전통적 명령강제방식 등 다양한 규제수단을 적절하게 조합하여 활용하여야 한다. 이를 위해서는 개별 규제수단의 효과에 대한 체계적인 분석이 우선적으로 이루어져야 한다.

다섯째, 규제대상집단과 규제기관의 파트너십 확보도 중요하다. 규제기관이 규제대상기관과 협력하여 규제대상의 정확한 현황에 대한 내용을 파악하고 이를 분석하여 규제내용을 정하는 것이 중요하다.

제3장 HACCP 의무적용에 관한 규제순응도 조사

제1절 조사개요

HACCP 의무적용에 따른 규제순응도 조사는 집행공무원, 피규제집단(업체) 및 일반국민 3개의 필수 조사대상과 관련분야 전문가집단을 추가하여 크게 4개 집단으로 나누어져 실시되었다.

피규제집단은 HACCP 의무적용 업체 100개소를 대상으로 조사되었고 집행공무원은 식품의약품안전청 본청 및 지방청 담당자 22명 일반국민은 전국을 대상으로 층화무작위할당 추출된 510명, 마지막으로 관련 전문가는 해당분야 산·학·연 전문가 집단인 『한국 HACCP 제도 연구회』 회원 47명을 대상으로 조사되었다. 세부 조사개요는 <표 3-1>에 제시하였다.

<표 3-1> 조사 개요

구분	피규제집단	집행공무원	제3차집단(일반국민)	제3차집단(전문가)
조사대상	HACCP 의무적용업체	식품의약품안전청 본청 및 지방청 담당 공무원	일반국민	한국 HACCP 제도연구회 회원
조사규모 (계: 674명)	100명	22명	510명	47명
조사방법	전화조사	이메일조사	전화조사	전화조사
표본추출	전수조사 (유작위임의할당)	전수조사	층화무작위할당추출	임의할당추출 (Delphi 조사활용)
조사기간	2007.08.21~27	좌동	좌동	좌동
조사내용	규제인식도, 규제인정도, 규제준수도	규제인식도, 규제인정도, 규제준수도	규제인식도, 규제인정도, 규제준수도 및 HACCP 인지도 등	규제인식도, 규제인정도, 규제준수도

<표 3-2>에는 조사대상에 관한 총괄적인 현황이 제시되어 있다.

조사대상 특성을 살펴보면 전체 피규제집단 100명중 96.0%인 96명이 종사원이었으며 업주는 전체의 3.0%인 3명이었다.

규제집행자 조사대상자 22명으로 이 중 81.8%인 18명은 식약청 지방청 공무원이었으며 9.1%인 3명은 식약청 본청 공무원으로 조사되었다. 제3차집단 조사는 일반국민 510명과 전문가 47명을 대상으로 실시하였다.

〈표 3-2〉 조사 규모

(단위: 명, %)

구분	응답수	구성비
소계	679	100.0
<input type="checkbox"/> 피규제집단(소계)	100	14.7
- 업주	(3)	(3.0)
- 종사원	(96)	(96.0)
- 무응답	(1)	(1.0)
<input type="checkbox"/> 규제집행자(공무원)	22	3.2
- 식약청 본청	(2)	(9.1)
- 식약청 지방청	(18)	(81.8)
- 무응답	(2)	(9.1)
<input type="checkbox"/> 제3차 집단(일반국민)	510	75.1
<input type="checkbox"/> 제3차 집단(전문가)	47	3.9

제2절 조사결과

<표 3-3> 등 에는 피규제집단과 집행공무원 그리고 일반국민들의 규제인식도, 규제인정도, 규제준수도에 관한 조사결과가 제시되어있다.

첫째, 규제인식도의 조사결과를 살펴보면 규제자체의 인지도는 피규제집단의 100.0% 그리고 전문가 집단의 100.0%가 모두 인식하고 있는 것으로 조사된 반면에 일반국민은 전체 510명 중 3.3%인 17명만이 알고 있다고 응답하여 나머지 96.7%인 493명은 HACCP 의무적용에 관한 규제자체를 모르고 있는 것으로 나타나서 상당한 인지도의 격차를 보였다.

규제를 인지하고 있는 응답자를 대상으로 한 규제 이해도에 관한 조사결과를 보면 “잘알고 있다”는 피규제집단 전체의 73.0%, 집행공무원은 57.9%, 일반국민은 1.3% 그리고 전문가는 85.1%로 나타난 반면에 피규제집단의 26.0%, 집행공무원의 36.8%, 일반국민의 50.0%, 전문가는 14.9%가 “대략적으로 알고 있다”라고 응답하였다. 또한 “말만 들어보았다”라고 응답한 경우도 피규제집단 1.0%, 공무원 5.3%, 일반국민 43.8%로 조사되었다¹²⁾.

규제의 이해도는 집행공무원의 57.9%, 피규제집단의 73.0%와 일반국민의 6.3%만이 “잘 알고 있다”로 조사되었는데 규제를 준수하고 관리해야 하는 집행공무원과 피규제집단의 이해 정도의 비율이 다소 낮은 것은 향후 개선이 필요한 사항이라 하겠다.

피규제집단과 집행공무원만을 대상으로 한 규제내용의 명확성에 관한 조사결과를 보면 피규제집단과 집행공무원의 74.0%, 84.2%가 “명확한 편이다”라고 응답하여 규제 내용의 명확성이 두 집단이 높게 나타난 반면에 피규제집단과 일반국민의 26.0%, 15.8%가 “명확하지 않은 편이다”라고 응답하여 상대적으로 낮게 나타났다.

12) 집행공무원의 경우는 규제인지도 조사는 제외되고 규제이해도 문항만 조사됨.

〈표 3-3〉 규제인식도 조사결과

(단위: 명, %)

구분			계		피규제 집단		공무원		일반국민		전문가	
			N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
인식도	인지도	계	657	100.0	100	100.0	-	-	510	100.0	47	100.0
		인지	164	25.0	100	100.0	-	-	17	3.3	47	100.0
		비인지	493	75.0	-	-	-	-	493	96.7	-	-
	이해도	계	163	100.0	100	100.0	19	100.0	16	100.0	47	100.0
		잘 알고 있음	114	69.9	73	73.0	11	57.9	1	6.3	40	85.1
		대략 알고 있음	41	25.2	26	26.0	7	36.8	8	50.0	7	14.9
		말만 들었음	8	4.9	1	1.0	1	5.3	7	43.8	-	-
	내용 명확성	계	119	100.0	100	100.0	19	100.0	-	-	-	-
		매우 명확함	23	19.3	22	22.0	1	5.3	-	-	-	-
		명확함	67	56.3	52	52.0	15	78.9	-	-	-	-
		별로 명확하지 않음	29	24.4	26	26.0	3	15.8	-	-	-	-
		전혀 명확하지 않음	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		잘 모르겠음	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		불명확 이유										
		본문 표참조					-	-	-	-	-	-

주: 무응답은 분석에서 제외함.

규제내용이 불명확하다고 응답한 피규제집단을 대상으로 그 이유를 조사한 결과가 <표 3-4>에 제시되어있다.

HACCP의무적용의 기준으로 설정한 매출액과 종사원의 대한 명확성에 현실적이 못하다는 의견이 다소 많아 이에 대한 논의가 필요할 것으로 보이나 제도가 이미 시행되고 있는 시점임을 감안해 볼 때 현장에서 혼동이나 혼란을 야기시킬 우려가 있는 적용기준 자체의 법규정 개정이 아닌 홍보 및 지도계몽위주의 정책방향이 바람직할 것으로 보인다. 물론 제도개선의 방향에 대한 의견 중에서 매출액의 경우 매년 상이할 수 있다는 점과 종사원수의 유동적인 문제도 향후 제한점이나 보완책 마련을 위한 중요한 기초 자료라고 판단되어 진다. 업

체 내부적으로 의무규제 적용을 피하기 위해서 임의적인 조작이나 회피도 가능하다는 점을 감안해 볼 때 의무적용 규정을 추진한다고 한다면 법적제재 조치의 보완은 필요하다고 여겨진다. HACCP의 의무적용은 일반국민의 건강 및 안전관리만을 위한 제도도입은 분명히 아니다. 업체에서도 계량적인 영업이익 외에 기업이미지 개선 등에 상당한 도움이 있는 제도도입임을 간과하지 말아야 할 것이다.

다른 기타 소수의 의견은 향후 HACCP의 의무적용을 확대하기 위한 제도 보완시 참고가 될 수 있을 것으로 보인다.

〈표 3-4〉 규제내용의 불명확 이유

(단위: 명, %)

구분 (피규제집단)	응답수	구성비
합계	25	100.0
매출액과 종업원수만으로 대상을 접하는 것이 불합리(해마다 달라짐)	8	32.0
현실성이 부족하다.	3	12.0
규제등 바뀌었을때 홍보가 잘되고 있지 않는것 같다.	1	4.0
매출액보다 식품종류를 세부적으로 적용	1	4.0
빙과류 자체가 어려운 구분이 있다. 슬러쉬나 빙과류의 구분이 어렵다.	1	4.0
서류화 및 업무는 너무 많은데 5인 이하 사업장에서는 인력이 부족	1	4.0
식품의 유형이 명확하게 들어 맞지 않는다.	1	4.0
실질적 변수사정이 많은데 사후 관리가 아직 부족하다.	1	4.0
업종과 공정이 틀린데 적용조건이 구분이 안됨	1	4.0
업체가 너무 많아지면 관리 감독이 어려워질것이다.	1	4.0
업체에 부담이 됨	1	4.0
영세업체가 많은 관계로 명확하지 않다고 생각한다.	1	4.0
의무적용 단계에 속한 회사가 아니기에 확실한 규제내용 파악이 안됨	1	4.0
정부 지원이 있어야 한다.	1	4.0
종업원 경우 정규직, 비정규직으로 이루어져 있기 때문에 실질적으로는 시기를 늦추어야 한다고 봄	1	4.0
품목이 다소비 제품인지 의문사항이 생김	1	4.0

주: 조사대상자 중에서 피규제집단만 조사에 응하여 의견제시함.

둘째, 규제인정도의 조사결과를 살펴보면 규제의 필요성에 대한 응답결과는 피규제집단의 90.0%, 집행공무원의 87.5%, 일반국민의 95.1% 그리고 전문가의 89.4%가 “필요한 편이다”라고 응답하여 규제의 필요성에는 모든 대상자들이 응답 비율이 높게 나타났다.

피규제집단과 집행공무원을 대상으로 한 규제수준의 적절성에 대한 조사결과는 피규제집단의 73.3%, 집행공무원의 83.3%가 “적절하다”라고 응답하였다. 또한 피규제집단의 26.7%와 집행공무원의 16.7% 정도는 규제가 “적절하지 않다”라고 응답하여 조사대상 모든 집단에서 규제자체의 인지도 및 적절성이 높게 조사되었다는 점은 고무적인 결과라고 하겠다.

피규제집단과 집행공무원을 대상으로 한 규제수준의 적절성에 대하여 부적절하다고 응답한 사람을 대상으로 그 이유를 조사한 결과, 현재 HACCP의 의무적용의 기준으로 삼은 매출액과 종사원수에 대한 문제점 등을 응답하였다. 소수의 의견을 제도보완에 무조건적으로 받아들이기 보다는 참고 및 기타 기초자료로 받아들여 좀더 홍보 및 계도를 위한 발판으로 삼아야 할 것이다. 규제 필요성은 모든 대상 집단에서 높게 응답하여 이에 대한 충분한 근거자료로 활용될 것으로 여겨진다. 자세한 결과는 <표 3-5>를 참조하기 바란다.

HACCP 의무적용 규제가 “국민의 건강보호와 안전한 식품안전관리”의 목적을 달성하는데 얼마나 부합하는지를 조사한 결과 전체 96.4%가 도움이 된다고 응답하였다. 대상별로는 피규제집단의 98.9%, 집행공무원의 88.2%, 일반국민의 95.9% 그리고 전문가의 100.0%가 “도움이 된다”라고 응답하여 규제자체의 필요성과 수준의 적절성의 결과보다는 목적부합정도에 관하여 상대적으로 모든 조사대상자들이 높은 인정도를 보였다.

〈표 3-5〉 규제인정도 조사결과

(단위: 명, %)

[illegible]

셋째, 규제준수도의 조사결과를 살펴보면 규제준수율의 경우에 전체적으로는 59.2% 대상별로는 피규제집단의 96.0%, 집행공무원의 85.0%, 일반국민의 49.9% 그리고 전문가의 70.2%가 “잘 지키고 있다”로 나타난 반면에 전체적으로 40.8% 대상별로는 피규제집단 4.0%, 집행공무원 15.0%, 일반국민은 50.1% 그리고 전문가의 29.8% 정도는 해당 업체들이 “잘 지키고 않는다”라고 인지하고 있어서 일반국민의 피규제집단인 해당업체들의 규제준수율에 관한 인식이 다른 대상자들보다는 낮게 나타나 일반국민들은 여전히 피규제집단에 대한 식품 관련규정 준수도를 낮게 평가한다는 점을 알 수 있었다¹³⁾.

규제를 잘 지키지 않는다고 응답한 사람을 대상으로 규제를 잘 지키지 않는 이유는 무엇이라고 생각하는지 의견을 조사한 결과는 “단속 등 행정처분 규정이 미약해서”라는 응답이 다른 항목보다는 다소 높게 나타났다. 향후 위반업체 등에 대한 기타 규정에 대한 처벌기준적용이 아니라 위반사항별 행정처벌기준의 마련을 통해 규정 보완 등이 필요할 것으로 여겨진다. 일반국민들의 경우는 대체로 제시한 기준보다는 강화되었으면 하는 의견을 제시하였다. 처벌기준 보완의 기초자료로 활용하기 위한 세부 내용은 조사결과 <표 3-6>과 <부표 6-1>을 참고하기 바란다.

HACCP 의무적용 규제에 대한 행정집행력에 관한 조사결과를 보면 현재 인력이 “적당하다”라고 응답한 비율이 전체적으로는 25.6% 대상별로는 피규제집단의 30.0%만이 “충분하다”라고 응답한 반면 피규제집단은 55.0%는 “적당하다”라고 응답하였고 집행공무원의 70.6%는 “부족하다”라고 응답하여 실제 규제를 집행하는 입장과 규제와 접해있는 피규제집단간의 이해관계가 달라 결과가 상이하게 나타난 것으로 여겨진다.

이런 조사결과는 일반국민이 생각하고 있는 피규제집단의 낮은 규제준수율과도 관련성이 있어 보인다.

13) 2005, 정기혜·윤시문, “건강기능식품제도 합리화 방안” 중에서 “건강기능식품판매업 영업신고 규제순응도 조사결과에서도 일반국민들의 75.0%가 잘 지키지 않을 것이라고 응답하였고 실제 규제준수여부에 대한 실태조사 결과가 아닌 준수여부에 대한 추정응답의 결과임.

〈표 3-6〉 규제준수도 조사결과

(단위: 명, %)

[illegible]

벌칙부과 적정성에 관한 조사결과를 보면 전체적으로 58.3%가 “강화해야 한다”라고 응답하였고 10.5%만이 “완화해야 한다”라고 응답하여 “강화해야 한다”라고 응답한 비율이 상당히 높게 나타났다. 집행공무원은 21.1%가 “강화해야 한다”라고 응답하였고 10.5%가 “완화해야 한다”라고 응답한 반면에 피규제집단은 “강화해야 한다”라는 의견 13.0%, “완화해야 한다”라는 의견이 46.0%로 완화 의견이 다소 많았다. 하지만 일반국민의 70.8%와 전문가의 34.0%가 “강화해야 한다”라고 응답하였고 일반국민의 2.0%, 전문가의 27.7%는 “완화해야 한다”라고 응답하여 일반국민의 조사결과에서 행정처벌의 기준을 “강화해야 한다”라는 의견이 압도적으로 높게 나타났음을 알 수 있었다. 위 조사결과만을 갖고 규제의 강화나 완화를 확실히 결정할 문제는 아닌 것으로 판단되나 일반국민의 조사결과에서 나타났듯이 건강과 안전한 먹거리 확보를 위해서는 관련 규제완화보다는 강화 또는 존치에 무게감을 두고 검토하는 것이 바람직할 것으로 보여 진다.

설문에서 제시한 행정처벌 수준(안)에 대한 강화 및 완화의 세부 의견은 <부록>에 자세하게 제시하였다. 간략하게 살펴보면 주로 강화의견이 많았던 일반국민들은 대체로 강화해야 한다는 경향을 보여 영업정지의 기간을 연장, 1차 위반부터 영업정지 30일, 영업장 폐쇄 등의 다양한 의견을 주었고 벌금부과에 대한 의견도 제시하여 주었다.

완화의견으로는 대체로 1차, 2차 위반이던 시정조치 등을 통해 지도와 계도를 우선으로 하고 최종처벌기준을 지정취소 등으로 의견을 주었다.

저자의 사건으로도 HACCP 적용은 식품위생안전관리의 전부는 아니다라는 점을 감안해 볼 때 위반시 적절하고 합리적인 시정조치와 지도 및 계몽을 통한 좀더 제도정착을 유도할 수 있는 방향으로 행정처벌기준이 마련되는 것이 바람직하지 않을까 하는 생각을 해본다. HACCP의 의무적용 단계별 추진이 정착될 때 까지만 이라도 최소한 합리적인 처벌기준 마련으로 올바른 제도정착을 유도할 수 있는 규제마련은 필요할 것으로 여겨진다.¹⁴⁾

14) 규제일몰제 도입의 검토도 그 방법이라고 할 수 있을 것이다. 일정 기간동안 규제를 적용하고

실제 2007년도에 식약청 자체적으로 실시한 냉동수산물식품 등 62개 HACCP 의무적용 업체에 대한 특별점검 결과 약 35개소가 준수규정을 위반한 것으로 나타났다.¹⁵⁾

아주 중요한 식품사고나 인체 위해한 원인에 대한 중요한 위반사항에 대해서는 이미 모범인 식품위생법에서 그 처벌기준들이 규정되어져 있으므로 이중 처벌체계의 마련보다는 지도·계도 차원의 접근방법이 적절할 것으로 여겨진다.

합리적인 처벌기준의 마련이 현장적용에 있어 쉬운 일이 아니라고는 하지만 다양한 의견수렴을 통해 일정 수준의 처벌기준의 마련은 정부차원의 제도 정착화 유도차원에서 필요한 부분이라고 여겨진다. 물론 업체 스스로가 제도의 필요성을 인지하고 소비자의 선택능력이 향상된다면 더 할 나위 없이 바람직한 제도의 정착방향이 될 것이다.

제3절 규제순응도 비교분석

1. 조사결과 요약 비교

제3절에서는 제2절에서 제시된 각 조사대상자별 규제순응도 조사결과를 <표 3-7>에 비교, 요약하여 정리하였다.

제도정착이 이뤄지는 시점에서는 소비자들에 의한 계몽 등을 통하여 업체 스스로가 제도도입 자체를 검토하고 준수할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 여겨짐.

15) 식품의약품안전청 식품안전기준팀 내부점검결과 일부 인용.

〈표 3-7〉 규제순응도 조사결과 요약(2)

(단위: 명, %)

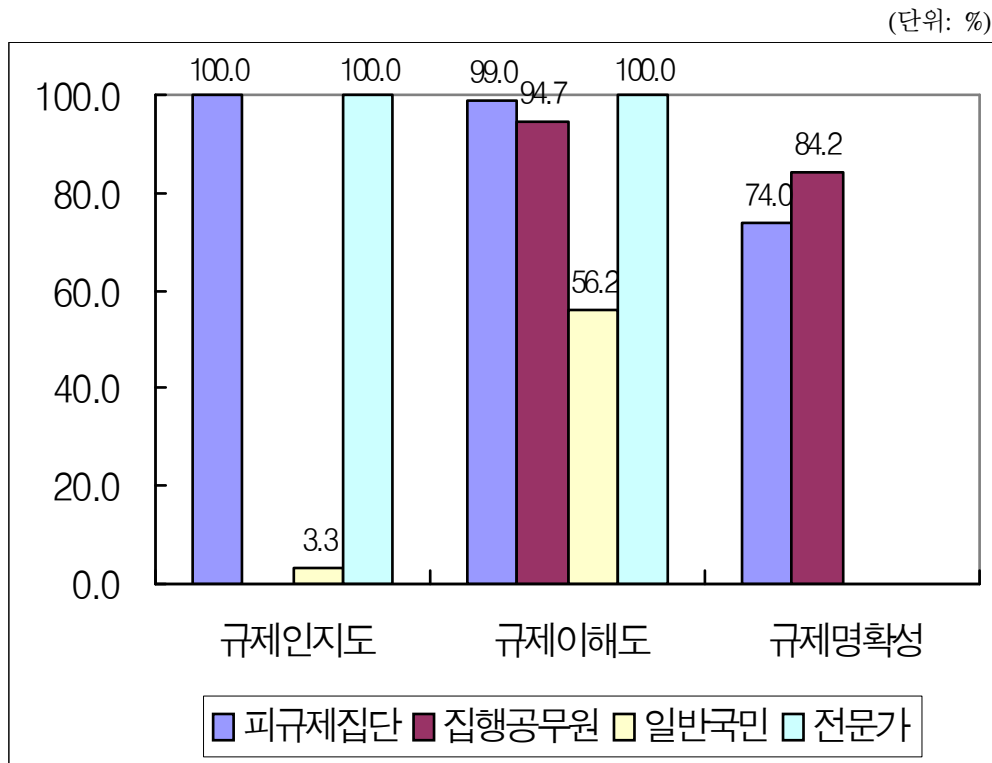
구 분		응답	피규제집단 (N=100)	집행공무원 (N=22)	제3차 집단 (N=510)	전문가 (N=47)
규제 준수	규제 준수율	<ul style="list-style-type: none"> · 매우잘지킴 · 대체로잘지킴 · 잘 안지킴 · 전혀안지킴 	34.0 ∟ 96.0 62.0 ∟ 4.0 ∟ 4.0 0.0 ∟	10.0 ∟ 85.0 75.0 ∟ 15.0 ∟ 15.0 0.0 ∟	3.3 ∟ 49.9 46.6 ∟ 48.3 ∟ 50.1 1.8 ∟	6.4 ∟ 70.2 63.8 ∟ 27.7 ∟ 29.8 2.1 ∟
	미준수 이유	· 시설설치 및 개보수비용	20.0	22.2	19.5	16.4
		· 전문인력 채용부담	10.0	22.2	12.7	14.5
		· 매출증가에 도움이 안됨	20.0	22.2	9.7	14.5
		· 단속 등 행정처분미약	0.0	0.0	24.5	10.9
		· 필요성을 못느낌	0.0	0.0	4.0	5.5
		· 정부의 재정지원부족	10.0	11.1	9.4	7.3
		· 업체의 투자부족	10.0	22.2	11.1	14.5
		· 기술지원 부족	30.0	0.0	6.8	10.9
		· 기타	0.0	0.0	2.3	5.5
	준수 감시 가능 여부	<ul style="list-style-type: none"> · 현집행력가능 · 현집행력적당 · 현집행력불가 	30.0 55.0 15.0	0.0 29.4 70.6	-	-
벌칙 부과의 적절성		· 강화	13.0	21.1	70.8	34.0
		· 현재수준	41.0	68.4	27.3	38.3
		· 완화	46.0	10.5	2.0	27.7

주: 미준수 이유는 해당자만 응답함.

2. 규제인식도

[그림 3-1]과 [그림 3-2]에는 피규제집단과 집행공무원 그리고 일반국민간에 HACCP 의무적용 규제에 관한 규제인식도를 그림으로 비교·분석한 결과가 제시되어있다.

[그림 3-1] 규제인식도 비교

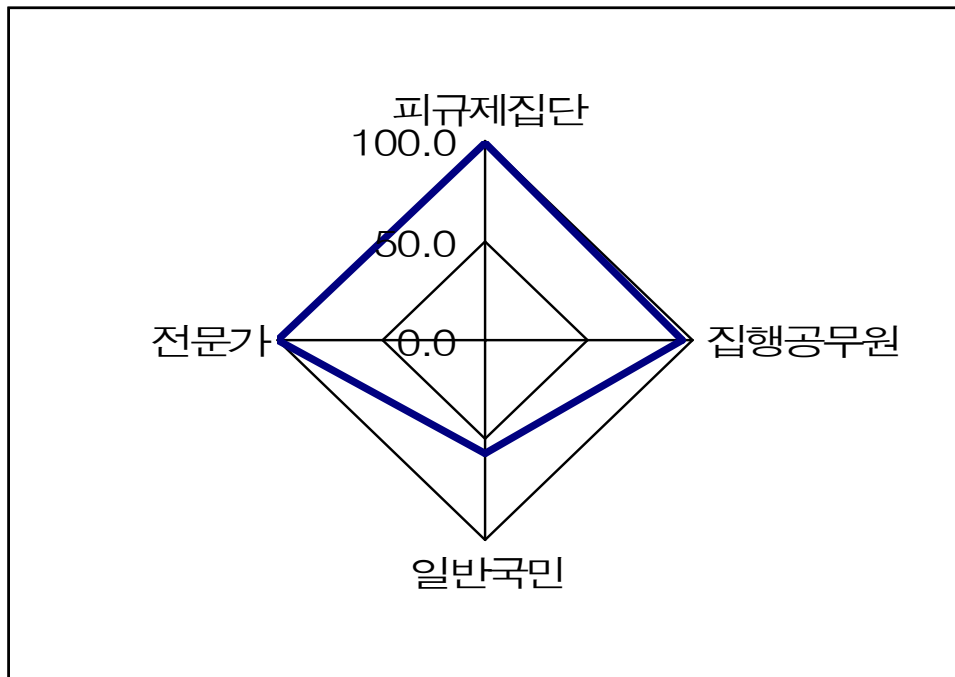


주: 규제개혁위원회의 순응도 조사지침에 따르면 집행공무원은 규제인지도 문항을 조사에서 제외하도록 규정하고 있으며, 규제의 명확성 문항은 피규제집단과 집행공무원에 한해 조사하도록 규정함.

[그림 3-2]는 조사대상별 규제의 이해도를 비교한 결과가 제시되어 있다.

전체적으로 피규제집단, 집행공무원 및 전문가의 규제이해도는 높게 조사되었으며 일반국민의 이해도는 인지도 자체가 낮은 조사결과를 반영하듯이 상당히 낮게 조사되었다.

[그림 3-2] 규제 이해도 비교

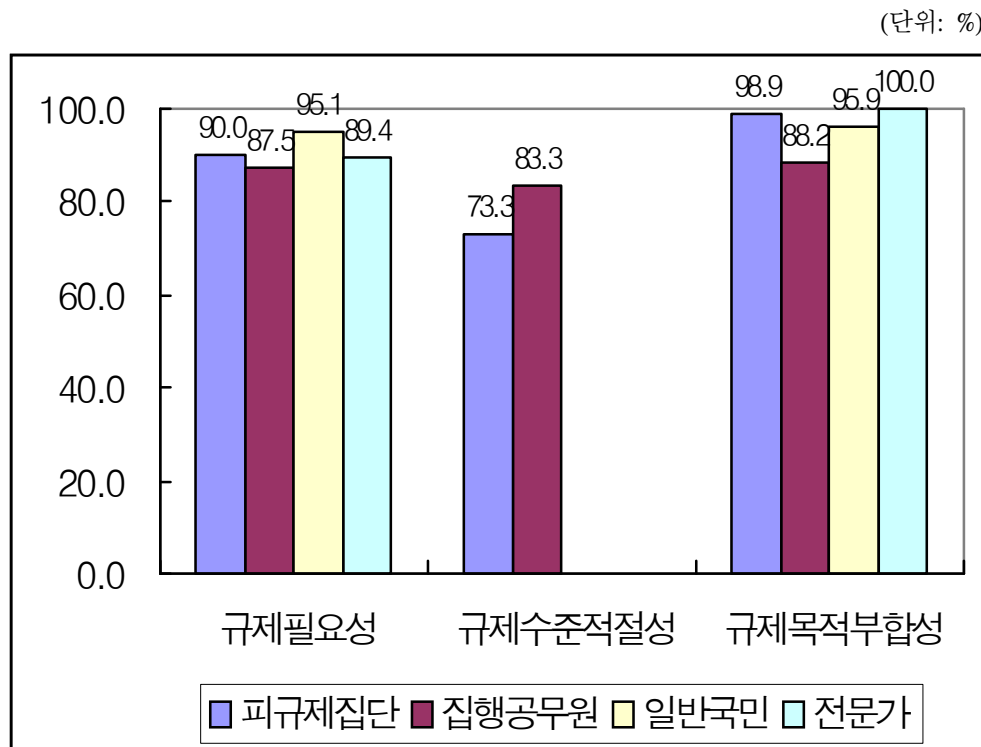


3. 규제인정도

[그림 3-3]과 [그림 3-4]에는 피규제집단과 집행공무원 그리고 일반국민 및 전문가의 HACCP 의무적용 규정에 관한 규제인정도를 그림으로 비교·분석한 결과가 제시되어있다.

규제인정도에 관한 각 문항별 비교결과는 [그림 3-3]과 같다.

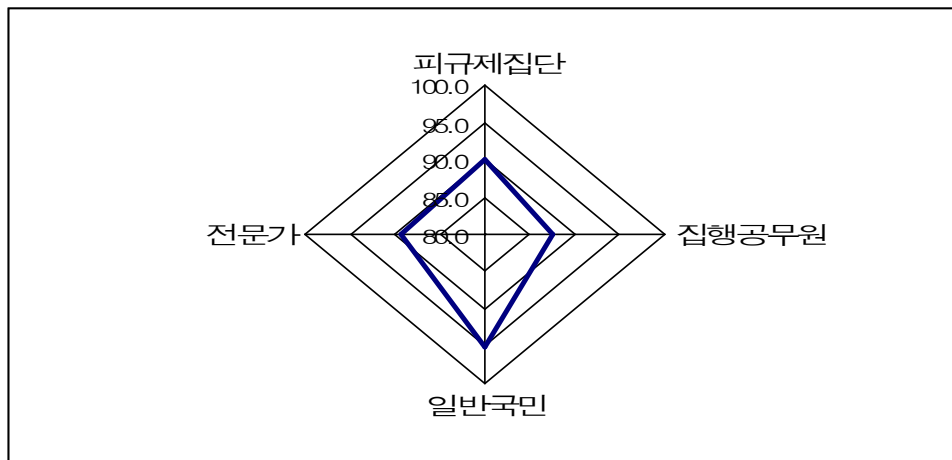
[그림 3-3] 규제인정도 비교



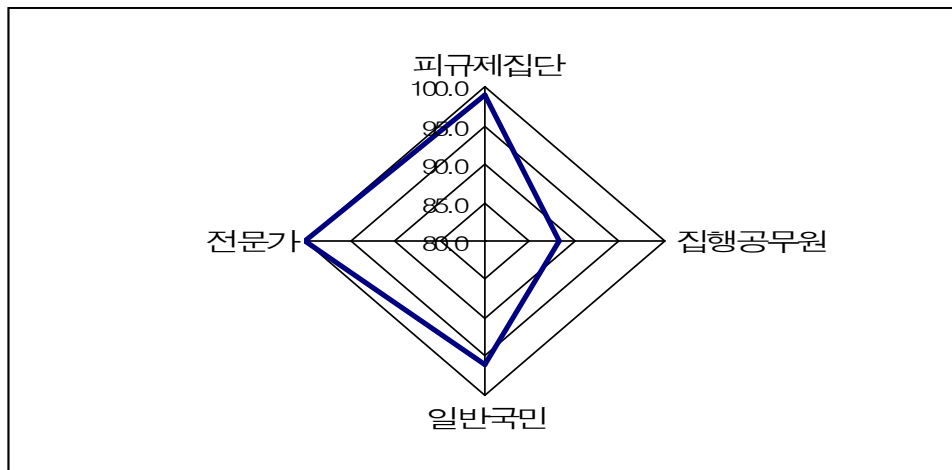
[그림 3-4, 그림 3-5]에는 각 항목별 규제필요성 및 규제의 목적 부합성을 총괄적으로 비교·분석한 결과가 제시되어있다.

규제의 필요성에 대해서는 모든 응답자들이 높게 응답하였고 특히 일반국민들에서 다른 집단보다는 상대적으로 더 높게 나타났다.

[그림 3-4] 규제필요성 비교



[그림 3-5] 규제의 목적부합성 비교

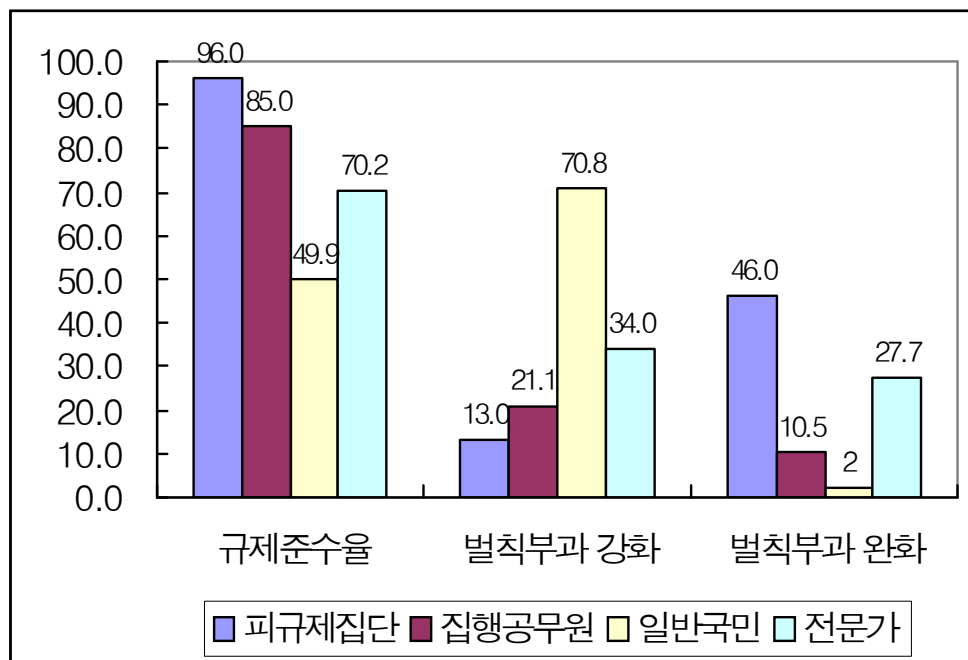


4. 규제준수도

[그림 3-6]에는 피규제집단과 집행공무원 그리고 일반국민 및 전문가의 HACCP 의무적용 규정에 관한 규제준수율을 그림으로 비교·분석한 결과가 제시되어있다.

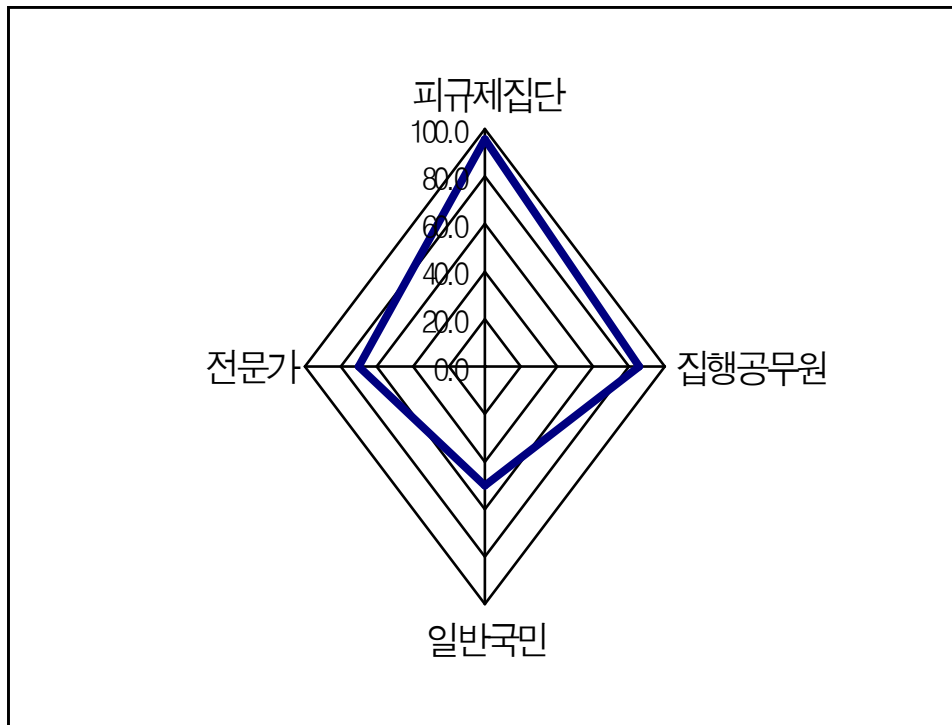
[그림 3-6] 규제준수도 비교

(단위: %)



[그림 3-7]에는 규제준수도 조사항목 중에서 규제집행력과 벌칙부과의 적정성에 관한 결과만 제시되었다. 규제준수율과 규제의 벌칙부과 적절성을 총괄적으로 비교·분석한 결과가 제시되어있다.

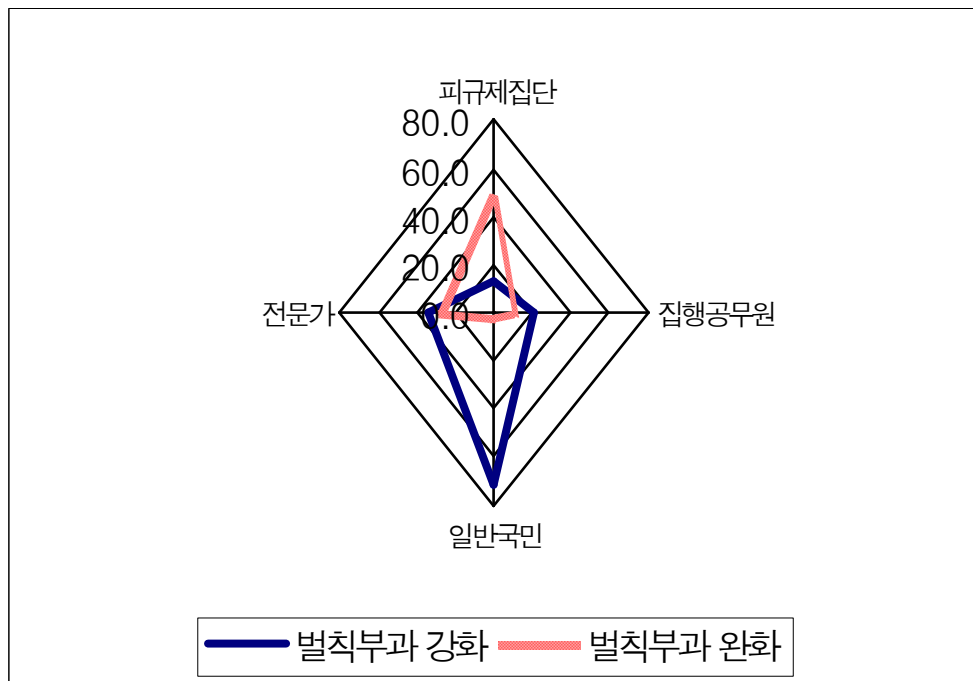
[그림 3-7] 규제의 준수율 비교



[그림 3-8]에서 비교되듯이 일반국민들은 규제의 벌칙부과를 제시한 안보다 더 강화해 줄 것을 요구하였고, 반면에 실제 규제 당사자인 피규제집단에서는 벌칙부과를 완화해 줄 것을 요구하여 상반된 경향을 보여주어 비교가 되었다.

공무원이나 전문가 집단에서는 강화의견이 완화의견보다는 조금 더 높은 정도로 조사되었다.

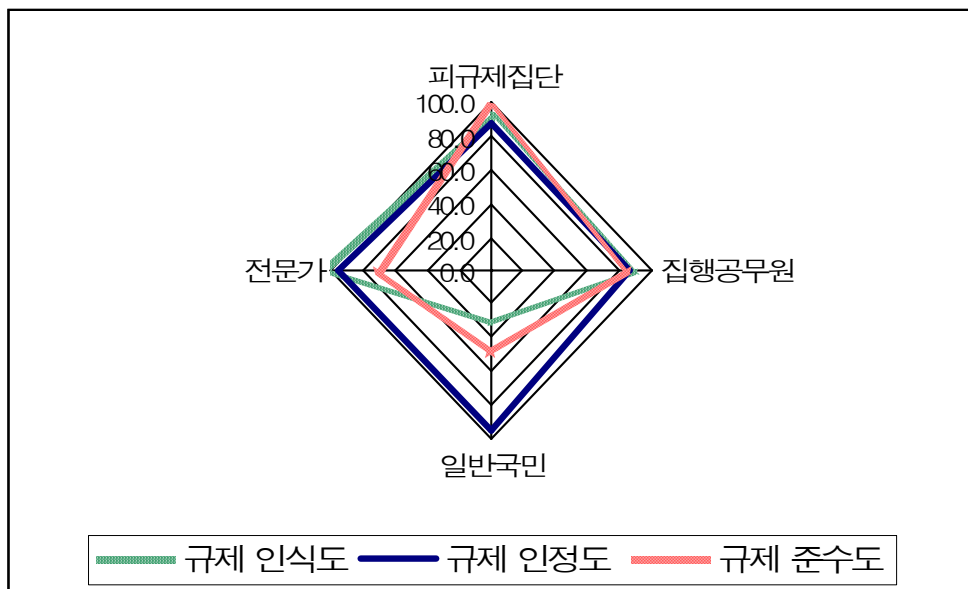
[그림 3-8] 규제의 벌칙부과 강화 및 완화정도 비교



5. 규제순응도

앞선 그림의 규제인식도와 규제인정도 그리고 규제준수도를 일반적인 방사형으로 비교한 규제순응도 결과가 [그림 3-9]에 제시되어있다.

[그림 3-9] 규제순응도 비교분석¹⁶⁾



여러 조사결과를 살펴 볼 때 일반국민이 피규제집단의 규제준수율이 낮다고 인지하는 현상에 관한 구체적인 대안 마련이 필요한데 일반국민을 대상으로 한 교육 및 홍보 강화도 한 방안이 될 수 있을 것으로 여겨진다. 또한 부족한 행정집행력을 보완하는 방안도 고려해 보아야 할 것이다.

16) [그림 3-1]부터 [그림 3-9]까지의 규제순응도에 관한 조사결과(인식도, 인정도, 준수도)를 응답대상별로 방사형의 그림형태로 비교함.

제4절 일반국민의 HACCP 인지도 등 조사

1. 응답자 분포

제4절에서는 일반국민에 대하여 HACCP 제도의 인지도 등을 비교해 보기 위하여 이번 연구내용(범위) 외에 추가적으로 2002년 및 2005년 조사항목을 일부 추가 포함하여 조사를 실시하였다.

조사대상자의 지역적 분포는 <표 3-8, 표 3-9>에 제시된 바와 같다.

2002년도에는 총 1,015명, 2005년도에는 총 505명 그리고 2007년도에는 총 510명을 대상으로 전화조사를 실시하였다. 성별, 지역별 차이는 거의 없는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-8, 표 3-9>에는 총 조사대상자들의 전국적 분포 현황과 성별 현황이 2002년과 2005년, 2007년 각 조사 연도별로 제시되어 있다. 서울, 경기, 부산 등의 순으로 조사대상자가 다른 지역에 비해 상대적으로 많이 분포되어있다. 이는 층화무작위할당법을 이용한 조사대상의 추출결과로 해석될 수 있다.

〈표 3-8〉 응답자 지역별 분포 (2002년, 2005년 조사)

(단위: 명, %)

구분	2002년						2005년					
	총계		남자		여자		총계		남자		여자	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
총계	1,015	100.0	498	100.0	517	100.0	505	100.0	235	100.0	270	100.0
서울	234	23.1	114	22.9	120	23.2	111	22.0	50	21.3	61	22.6
부산	89	8.8	44	8.8	45	8.7	40	7.9	19	8.1	21	7.8
대구	53	5.2	25	5.0	28	5.4	24	4.8	13	5.5	11	4.1
인천	52	5.1	26	5.2	26	5.0	27	5.3	14	6.0	13	4.8
광주	31	3.1	17	3.4	14	2.7	16	3.2	8	3.4	8	3.0
대전	28	2.8	14	2.8	14	2.7	16	3.2	8	3.4	8	3.0
울산	21	2.1	10	2.0	11	2.1	11	2.2	4	1.7	7	2.6
경기	171	16.8	83	16.7	88	17.0	105	20.8	53	22.6	52	19.3
강원	34	3.3	16	3.2	18	3.5	16	3.2	7	3.0	9	3.3
충북	31	3.1	15	3.0	16	3.1	17	3.4	7	3.0	10	3.7
충남	39	3.8	20	4.0	19	3.7	16	3.2	7	3.0	9	3.3
전북	60	5.9	29	5.8	31	6.0	29	5.7	12	5.1	17	6.3
전남	66	6.5	31	6.2	35	6.8	32	6.3	13	5.5	19	7.0
경북	47	4.6	24	4.8	23	4.4	18	3.6	9	3.8	9	3.3
경남	48	4.7	24	4.8	24	4.6	21	4.2	8	3.4	13	4.8
제주	11	1.1	6	1.2	5	1.0	6	1.2	3	1.3	3	1.1

〈표 3-9〉 응답자 지역별 분포 (2007년)

(단위: 명, %)

구분	2007년					
	총계		남자		여자	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
총계	510	100.0	250	100.0	260	100.0
서울	112	22.0	56	22.4	56	21.5
부산	41	8.0	19	7.6	22	8.5
대구	25	4.9	12	4.8	13	5.0
인천	27	5.3	13	5.2	14	5.4
광주	15	2.9	9	3.6	6	2.3
대전	17	3.3	7	2.8	10	3.8
울산	10	2.0	5	2.0	5	1.9
경기	113	22.2	52	20.8	61	23.5
강원	14	2.7	7	2.8	7	2.7
충북	14	2.7	7	2.8	7	2.7
충남	20	3.9	10	4.0	10	3.8
전북	17	3.3	9	3.6	8	3.1
전남	18	3.5	10	4.0	8	3.1
경북	28	5.5	15	6.0	13	5.0
경남	32	6.3	15	6.0	17	6.5
제주	7	1.4	4	1.6	3	1.2

2. 소비자 인식도 조사결과

가. HACCP 인지

1) 인지율

<표 3-10>에는 2002년 총 1,015명의 소비자를 대상으로 HACCP에 관한 인지 정도를 조사한 결과와 2005년 505명 그리고 2007년 510명을 대상으로 조사한 결과가 비교 제시되어있다. HACCP을 인지하고 있는 비율은 2002년에는 전체의 7.8%에 불과하였으나, 2005년 9.7%가 인지 그리고 2007년도에는 조금 더 증가하여 14.5%가 인지하고 있는 것으로 나타났다. 인지율이 4.8%p 상승한 것에 머물지 않고 좀더 많은 일반국민들이 HACCP을 인식하고 장점을 알고 식품구매시 선택의 한 부분으로 삼을 수 있도록 정책적인 홍보방안이 마련되어야 HACCP제도 도입, 확대를 위한 소기의 성과를 거둘 수 있을 것으로 사료된다. 소비자의 선택의 폭과 능력이 향상된다면 자연스럽게 업체들의 이행여부나 적용을 위한 움직임이 빨라질 것이기 때문이다. 소비자들의 외면을 받는 업체는 도태되기 마련이다. 소비자가 합리적으로 선택할 수 있는 능력이나 자질향상 위한 홍보 및 교육에 많은 투자가 요구되어 질것으로 보인다.

〈표 3-10〉 HACCP에 관한 인지정도

(단위: 명, %)

구분		2002년		2005년		2007년	
		인원	비율	인원	비율	인원	비율
총계		1,015	100.0	505	100.0	510	100.0
알고있음	소계	79	7.8	49	9.7	74	14.5
	용어의 의미까지 정확히 알고 있음	8	0.8	16	3.2	16	3.1
	표시된 제품까지 알고 있음	49	4.8	17	3.4	47	9.2
	명칭만 알고 있고 의미는 모름	22	2.2	10	2.0	10	2.0
	무응답	-	-	1	0.2	1	0.2
전혀 모름		936	92.2	456	91.3	436	85.5

2) 인지경로

HACCP을 인지하게 된 경로를 조사해본 결과는 <표 3-11>에 제시되어있다.

2002년에는 57.7%가 구입제품에 표시를 통해서 알게 되었고, 그 다음은 마스크를 통해 인지하였다는 비율이 전체의 19.2%로 나타난 반면에 기관 등의 홍보교육을 통해서 알게 되었다는 비율은 1.3%에 그쳐 식약청, 소비자단체, 식품업체 등의 홍보가 상대적으로는 조금 미약한 것으로 나타났다.

2005년 조사결과는 조금 다른 양상을 보이고 있다. 여러 경로를 통해 HACCP을 인지하게 되었으면 알 수 있는데 구입제품에 의한 인지율은 35.7%로 약 20% 가량 낮아진 반면에 학교교육을 통해서가 19.0%, 신문, 서적, 잡지를 통해서 11.9%로 월등히 높아진 반면, 교통수단 광고나 관련기관 홍보교육에 의해서는 전혀 없는 것으로 나타나 HACCP에 관한 홍보 실태 및 주체 등에 관해 향후 식약청은 점검 및 전환을 꾀하여야 할 것으로 사료된다.

2007년 조사결과 역시 조금 다른 양상을 보이고 있다. 여러 경로를 통해 HACCP을 인지하게 되었다는 것을 알 수 있는데 구입제품에 의한 인지율은 41.6%로 2005년 조사보다 다소 높아졌고 마스크(T.V 및 라디오)을 통한 인지도가 2005년 26.2%에서 32.5%로 높아졌다. HACCP에 관한 홍보 실태 및 주체 등에 관해 향후 식약청은 점검 및 전환을 꾀하여야 할 것으로 사료된다. 현재 추진 중인 HACCP의 TV, 라디오 등의 공익광고를 통한 홍보추진계획에 상당히 긍정적인 역할을 할 것으로 기대된다.

〈표 3-11〉 HACCP 인지경로

(단위: 명, %)

구분	2002년		2005년		2007년	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
총계	78	100.0	42	100.0	77	100.0
구입제품의 표시를 통해서	45	57.7	15	35.7	32	41.6
매스컴(TV, 라디오)을 통해서	15	19.2	11	26.2	25	32.5
학교교육을 통해서	6	7.7	8	19.0	2	2.6
신문·서적이나 잡지를 통해서	3	3.8	5	11.9	3	3.9
교통수단내 광고를 통해서	2	2.6	-	-	-	-
관련기관 등의 홍보교육을 통해서	1	1.3	-	-	5	6.5
기타	6	7.7	1	2.4	7	9.1
인터넷을 통해서	-	-	2	4.8	3	3.9

주: 무응답 제외하였고, 2007년도 조사는 중복응답 분석결과임.

3) 인지 정확성

<표 3-12>에는 과연 조사대상자들이 HACCP을 얼마나 정확하게 인지하고 있는지를 알아보기 위한 조사결과가 제시되어있다.

〈표 3-12〉 HACCP 인지의 정확성

(단위: 명, %)

구분	2002년		2005년		2007년	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
총계	79	100.0	44	100.0	72	100.0
위해식품안전관리	34	43.0	25	56.7	43	59.7
품질관리(강조)시스템	12	15.2	7	16.8	9	12.5
유전자재조합식품	4	5.1	2	3.5	-	-
생산자표시법	2	2.5	6	12.7	-	-
제조물책임법	2	2.5	4	10.3	-	-
외식산업체법	1	1.3	-	-	-	-
식품생산방식	-	-	-	-	6	8.3
식품판매 및 제조방식	-	-	-	-	3	4.2
식품유통방식	-	-	-	-	10	13.9
기타	24	30.4	-	-	1	1.4

인지 정확성도 2002년에 비해 2005년이 높아진 것을 알 수 있다. 2002년에 HACCP을 인지하고 있다고 응답한 79명을 대상으로 HACCP의 의미를 정확히 알고 있는지를 조사해본 결과 전체의 43.0%인 34명이 HACCP이 위해식품안전 관리체계라고 정확히 알고 있는 것으로 나타난 반면에 2005년은 전체 44명중 56.7%인 25명이 위해식품안전관리 체계라고 응답한 것이며, 2007년 조사에서는 전체 72명중 43명인 59.7%가 위해식품안전관리라고 인식을 정확하게 하고 있었다.

나. 구매 경험 및 이유

1) 구매경험

HACCP에 관하여 인지하고 있는 조사대상자들을 대상으로 해당 제품의 구매 여부를 조사한 결과가 <표 3-13>에 제시되어있다.

2002년에는 79명을 대상으로 조사해본 결과 전체의 64.6%가 구매 경험이 있는 것으로 나타났고, 2005년에는 전체의 89.5%가 구매한 경험이 있는 것으로 조사되었다.

2007년 조사에서는 조사대상자에게 HACCP에 대한 용어정의를 설명한 표시 제품에 대한 구매경험을 질문하였는데, 전화조사대상자들에 대한 기본적인 HACCP 홍보의 조사취지를 살려 변경하여 조사를 실시하였다. 전체의 12.0%가 구매한 경험이 있는 것으로 조사되었다.

〈표 3-13〉 HACCP 표시제품 구매경험

(단위: 명, %)

구 분	2002년		2005년		2007년	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
총 계	79	100.0	257	100.0	510	100.0
있 음	51	64.6	230	89.5	61	12.0
없 음	28	35.4	27	10.5	449	88.0

2) 구매이유

HACCP 표시제품을 구매하는 이유는 살펴보면 <표 3-14>에 제시된 바처럼 2002년에는 우연히 구매하게 된 경우가 전체의 54.9%로 조사되었고, 품질이 좋아서라는 응답은 17.6%에 지나지 않았다. 그러나 2005년에는 우연히 구매하게 된 경우는 전혀 없었고 전체의 80.0%의 조사대상자가 품질이 좋아서 구매하였다고 응답하였다. 2007년 조사에서는 품질이 좋아서라는 응답이 전체 61명 중 50.8%인 31명으로 가장 많았고 다음으로는 대기업제품이라서 라는 응답이 21.3%로 13명이 응답하였다.

이와 같은 조사결과를 종합해보면, 해가 갈수록 HACCP에 관한 인지도 및 인지 정확도가 상승하고 있고, 제품 구매도 HACCP의 의미를 알고 정확히 구매하고 있는 비율이 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-14〉 HACCP 제품 구매이유

(단위: 명, %)

구분	2002년		2005년		2007년	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
총계	51	100.0	25	100.0	61	100.0
우연히 구입함	28	54.9	-	-	-	-
품질이 좋아서	9	17.6	20	80.0	31	50.8
식품의 위해 가능성이 낮아서	9	17.6	-	-	-	-
대기업제품이므로	5	9.8	1	4.0	13	21.3
가격이 저렴하여서	-	-	-	-	-	-
광고를 많이 해서	-	-	-	-	4	6.6
기타	-	-	4	16.0	13	21.3

주: 구매경험 있는 응답자를 대상으로 함.

HACCP 표시제품의 위생안전성 여부에 관한 조사결과는 <표 3-15>에 제시되어 있다. 2005년 조사에서는 구매는 안하더라도 안전할 것이라고 인지하고 있는 비율이 전체의 88.0%나 되었고 2007년도 조사 또한 88.5%인 54명이 HACCP 표시제품이 미표시 제품보다 안전하다고 인식하고 있었다.

<표 3-15> HACCP 인증제품의 위생안전 여부

(단위: 명, %)

구분	2005년		2007년	
	인원	비율	인원	비율
총계	250	100.0	61	100.0
안전함	220	88.0	54	88.5
안전하지 않음	30	12.0	7	11.5

3) 비구매 이유

HACCP 표시 제품을 비구매한 이유를 조사한 결과가 <표 3-16>에 제시되어 있다.

2002년에는 비 구매자인 28명을 대상으로 이유를 조사해 본 결과 전체의 46.4%가 HACCP 표시의 의미와 장점을 잘 몰라서 구매하지 않았다고 응답한 반면 2005년에는 전체의 25.9%로 낮아진 비율을 보였다.

2002년에는 HACCP의 의미를 몰라서가 가장 주된 이유였으나 2005년에는 HACCP 표시 제품을 보지 못하여 구매하지 못하였다는 응답이 전체의 56.3%로 가장 높게 나타나 확실히 소비자들이 HACCP에 관한 인지 정도는 높아지고 있음을 알 수 있다.

또한 가격이 비싸서라고 응답한 비율도 7.1%에서 2005년에는 0.5%로 낮아진 식품안전에 많은 관심이 있음을 알 수 있었다. 그러나 대다수의 조사대상자가 HACCP 표시 제품을 찾지 못하여 비 구매하였다는 사실은 HACCP 적용 생산 제품에 관한 홍보 확대 필요성이 제기되고 있다. 즉, HACCP 적용 제품임을 알

리는 제도가공업체 및 유통업계의 노력이 추가로 필요하다.

그러나 HACCP 표시 제품이 식중독 발생 가능성이 전혀 없는 것이 아니기 때문에 HACCP 적용 생산 제품에 표시를 어떻게 해야 하는 지에 관해서는 숙고해야 한다. 미국의 경우에 HACCP 적용 제품에 HACCP 적용 생산 제품임을 표시하지 않고 있음을 참고하여 주의해서 고찰하여야 할 것이다.

〈표 3-16〉 HACCP 표시제품 비구매 이유

(단위: 명, %)

구분	2002년		2005년		2007년	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
총계	28	100.0	224	100.0	449	100.0
HACCP 의미, 장점을 잘 몰라서	13	46.4	58	25.9	69	15.4
가격이 비싸서	2	7.1	1	0.4	2	0.4
품질의 신뢰성이 부족하여서	1	3.6	39	17.4	-	-
표시제품을 접하지 못해서	-	-	126	56.3	367	81.7
기타	12	42.9	-	-	11	2.4

주: 1) 구매 경험 없는 응답자를 대상으로 함.

2) (구매 경험 없는 응답자를 대상으로 함)기타의견으로는 관심이 없어서, 신경을 쓰지 않아 구입여부를 기억하지 못함, 홍보하는 것을 본적이 없음 등이 있음.

4) 구매 및 표시제품 본 경험

<표 3-17>에는 조사대상자들의 HACCP 표시가 된 제품을 구매하거나 본적이 있는 제품의 종류와 비율이 제시되어 있다.

2005년 조사대상자들이 가장 많이 구매하거나 본적이 있는 HACCP 표시제품은 유제품류로 전체 조사대상자의 8.7%가 구매하였고 그 다음은 어묵류, 냉동수산물제품 등으로 조사되었으며, <표 3-17>에 제시된 바와 같이 HACCP 인식을 이 한자리 수인 것처럼 구매 식품의 종류도 매우 제한적인 것으로 나타났다.

식품의약품안전청에서 관리제품인 일반 가공식품에 대한 HACCP 표시제품 구매경험 등의 비율이 농림부의 관리제품인 식육가공품 및 유가공품의 비율보다 많은 제품수를 감안해 볼 때 낮은 점은 조사결과 인용에 유념해야 할 결과로 여겨진다. 하지만 분석에서 주의할 점은 그 대상제품과 업체수(제품수)가 농림부보다 식약청 확연하게 많다는 점이다. 따라서 단순히 그 인지도 결과만으로 해석하기엔 무리가 있을 것으로 보인다. 제품의 인지도나 구매경향은 소비경향이나 일반국민의 식습관이나 소비성향과도 관련되어져 있으므로 단순히 비교를 하는 것은 바람직하지 않을 것으로 보인다.

상대적으로 농림부의 의무적용(유가공품 제품 등)은 이미 식품제조가공품업소 생산제품보다는 적용을 빨리 도입하여 그 효과가 빠르게 나타날 수 있음을 감안한다면 유가공품 등의 홍보전략 등의 시행착오 등의 벤치마킹을 통하여 좀더 능률적인 홍보효과의 향상을 모색할 수 있을 것으로 여겨진다. 식품의약품안전청으로서의 홍보방안에 대한 좀더 능률적·다각적 방안모색이 필요할 것으로 여겨진다.

〈표 3-17〉 구매 또는 본적이 있는 HACCP 표시제품의 종류(2005년 조사결과)

(단위: 명, %)

구분	2005년	
	인원	비율
총계	554	100.0
유제품류	48	8.7
어묵류 등	19	3.4
냉동수산물제품류	15	2.7
빵 및 과자류	9	1.6
조미 통조림류	8	1.4
장 및 소스류	7	1.3
음료류	5	0.9
면류, 만두류 등	3	0.5
기타	4	0.8
비구매	436	78.7

주: 비구매의 경우 본적은 있으나 제품 등을 기억하지 못하는 경우임.

〈표 3-18〉 구매 또는 본적이 있는 HACCP 표시제품의 종류(2007년 조사결과)

(단위: 명, %)

구분		응답수	구성비
합계		136	100.0
식약청 소관	소계	75	55.2
	어묵류	8	5.9
	냉동수산식품	4	2.9
	냉동식품	16	11.8
	빙과류	7	5.1
	빵	3	2.2
	김치류	2	1.5
	두부류	11	8.1
	집단급식소 조리식품	-	-
	도시락	-	-
	비가열음료	-	-
	레토르트식품	7	5.1
	드레싱	1	0.7
	목류	1	0.7
	특수영양식품 중 성장기용조제식, 영유아용 곡류 조제식	-	-
	조미건포류	-	-
	조미식품	1	0.7
	건강보조식품	-	-
	수산물통조림	-	-
	다류	-	-
	음료	1	0.7
	어육소시지	7	5.1
	식물성크림	-	-
	식용유지류	-	-
	즉석건조식품	2	1.5
	생식류	-	-
	식빵	-	-
	떡류	-	-
	기타 가공품	1	0.7
	두유류	3	2.2
	곡류가공품	-	-
	면류	-	-
	기타짬류	-	-
	양념젓갈	-	-
	고춧가루	-	-
농림부 소관	소계	61	44.8
	식육가공품	9	6.6
	유가공품	52	38.2

주: 중복응답임.

마. HACCP 적용 제품 구매 의사

1) 구매 의향

<표 3-19>에는 향후 HACCP 적용 제품의 구매 의향에 관한 조사결과가 제시되어있다. 2002년에 비해 2005년 조사결과에서는 식품의 안전에 소비자들이 더 큰 비중을 두고 있음을 알 수 있다. 즉, 가격이 비싸도 구입하거나 가격이 동일하다면 구입하겠다는 비율이 2002년에 비해 2005년, 2007년 조사에서도 증가하고 있다. 즉, 2002년에는 가격이 비싸도 구입하겠다는 응답 비율이 전체의 25.8%였지만 2005년에는 전체의 36.6%로 10%p, 2007년도에는 57.6%로 2005년 조사보다 9.5%p 더 증가하였다. 향후 구매 의사는 더욱 증가하리라 예상된다.

〈표 3-19〉 향후 HACCP 표시제품 구매의향

(단위: 명, %)

구분	2002년		2005년		2007년	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
총계	1,015	100.0	505	100.0	509	100.0
가격이 동일하다면 구입	439	43.3	243	48.1	293	57.6
가격이 비싸도 구입	262	25.8	185	36.6	140	27.5
굳이 구매할 의향이 없음	203	20.0	74	14.7	70	13.8
기타	111	10.9	3	0.6	6	1.2

응답자의 연령대별 특성은 각 조사모두 인구주택조사를 기준으로 조사대상선정시 층화무작위할당추출에 의해 조사가 진행되었음을 보여준다.

〈표 3-20〉 응답자 일반적 특성

(단위: 명, %)

구분		2002년		2005년		2007년	
		인원	비율	인원	비율	인원	비율
연령	총계	1,015	100.0	505	100.0	510	100.0
	20대	278	27.4	99	19.6	109	21.4
	30대	279	27.5	129	25.5	119	23.3
	40대	187	18.4	133	26.3	137	26.9
	50대	137	13.5	92	18.2	91	17.8
	60대 이상	134	13.2	52	10.3	54	10.6

주: 2002년, 2005년 조사에서는 연령 외에 직업, 최종학력, 가구 월소득 등을 조사하였음.

제5절 조사결과 정책적 시사점

1. HACCP 대국민 홍보 전략 마련

HACCP 자체의 인식도가 매년 조금씩 상향되어져 가고 있다. 하지만 여전히 많은 국민들이 HACCP 이라는 용어를 인지하고 있지 못한 실정이므로 접근성을 강조할 수 있도록 HACCP 제도에 대한 언론매체나 미디어 등을 통한 홍보 전략을 마련하고 특히 제품구매시 HACCP 적용제품이 비적용제품보다 상대적으로 안정성이 확보된 것이라는 것을 알릴 수 있는 방안 마련이 필요하다.

일선 대형 유통업체를 활용한 현장중심적인 홍보가 전략적으로 소비자들에게 제도의 도입취지와 필요성 및 인식을 높이는 동기 부여와 함께 식품 선택능력

및 판단력을 향상시킬 수 있을 것이다.

모든 규제정책에는 한계가 있고 행정처벌에 대한 정부 집행능력 확보에는 제한이 뒤따른다. 올바른 규제순응의 확보전략을 위해서 실제 소비자의 선택권과 능력을 향상하여 업체들의 자발적인 이행을 유도하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

어린이들과 청소년들은 미래의 구매층이다. 학교 정규교육에도 HACCP에 관한 내용이 포함된다면 매우 바람직할 것이며 HACCP 기술지원센터 등을 통한 적용사업장의 견학 등에 대한 현장경험과 교육확대 그리고 지원사업도 함께 병행되어야 할 것이다. 피규제집단¹⁷⁾에 대한 규제준수를 유도하기 위하여 처벌기준 마련으로 규제범위권내로의 강제유도는 쉽지 않으나¹⁸⁾ 일반국민들의 선택능력을 향상시킬 수 있는 방법은 다양하다.

또한 TV 및 라디오 등의 공익광고를 통한 홍보효과도 높을 것이다. 다만, 이를 추진하기 위한 예산확보라는 제한점이 걸림돌로 작용할 것으로 본다. 모든 정부정책의 홍보를 위해서는 예산확보 및 재정지원의 문제가 수반되어야 하는 공통적인 한계는 있기 마련이나 사후관리에 대한 인프라 지원보다는 사전교육 등을 통한 투자가 상대적으로 더 비용적으로 효과적이라고 판단된다.

<표 3-21>에서는 대상별로 홍보강화를 위한 방안을 개진하였다.

17) 이윤추구를 목적으로 하는 기업체임.

18) 일단, 사후관리를 위한 인력, 지도점검 등 인프라 확보의 부담이 뒤따르고 공공부분의 확충이 비용효과적인 측면에서 바람직하지 않다고 판단됨.

〈표 3-21〉 대상별 HACCP 의무적용 확대를 위한 홍보전략(안)

구분	홍보방안	제한점 등
미취학 아동	<ul style="list-style-type: none"> - 손씻기 운동 강화 - 만화캐릭터 활용한 접근성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육인적자원부 협조 - 향후 추진과제
학생	<ul style="list-style-type: none"> - 학교교육(교과내용 반영) - 부모동반 현장견학 확대 - 온라인(블로그 등) 홍보 - 어린이 먹거리 품질인증제 도입 - HACCP 홍보 가정통신문 발송 - 네이버 등 포털사이트를 통한 정보제공 및 지식정보 답변강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육인적자원부 협조 - 업체 협조·예산지원 - 식품안전 자체블로그 운영 미진 - 어린이 식생활안전관리 특별법 사업병행 - 각 학교장 등 협조 - 온라인 매체 답변을 위한 전담인력 등 확보문제
가정주부	<ul style="list-style-type: none"> - 부녀회, 반상회보 - 자녀동반 현장견학 확대 - 대형유통매장 적극 활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 행정자치부, 지자체 협조 - 업체 협조·예산지원 - 유통업체와 MOU 체결
일반국민	<ul style="list-style-type: none"> - TV 광고 확대 - 라디오 광고 확대 - 여성잡지 지면광고 - 국정홍보처 등 정보정책 홍보강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 예산지원 문제 - 예산지원 - 예산지원 - 부처간 정책홍보 형평성
식품제조·가공업자	<ul style="list-style-type: none"> - 지속적인 계도 - 적용 우수업체 인센티브 부여 	<ul style="list-style-type: none"> - 영세중소업체 지원정책 - 미준수업체 행정처벌 강화

2. 규제순응도 제고 방안

규제순응도 조사결과를 바탕으로 활용방안 및 규제순응도 제고방안의 고찰을 통한 일반론적인 정책활용 모델을 유형별로 정리해 보면 <표 3-22>과 같다.

조사 결과를 분석해 볼 때 적합한 규제순응도 활용모델은 “유형 5”와 “유형 7”이 가장 근접한 것으로 여겨진다. 두 유형의 활용모델 모두 공통적으로 홍보 대책 마련이 요구되는 결과로 분석되며 앞에서 언급한 바와 같이 이에 대한 홍보확대를 위한 다양한 대응방안 마련이 요구된다.

<표 3-22> 규제순응도 조사결과 활용모델

구분	조사결과	순응도 제고를 위한 활용모델
유형 1	규제에 대한 인식도, 규제의 필요성 등에 대한 인정도가 모두 높음에도 불구하고 규제의 준수율이 낮은 경우	<ul style="list-style-type: none"> · 단속인력의 한계 보완 · 단속방법의 합리화 · 규제대안의 검토
유형 2	규제에 대한 인식도와 인정도는 낮으나 규제준수율은 높은 경우	<ul style="list-style-type: none"> · 규제존속여부 검토 · 불가피한 경우 최소 존속기한 설정
유형 3	규제 인식·인정·준수율이 모두 높은 경우	<ul style="list-style-type: none"> · 지속적인 유지관리
유형 4	규제에 대한 인식도는 높으나 규제의 필요성 등에 대한 인정도·준수율이 모두 낮은 경우	<ul style="list-style-type: none"> · 근본적 원인에 대한 심층적 재검토
유형 5	규제 필요성 등에 대한 인정도는 높으나 규제에 대한 인식도·준수율이 낮은 경우	<ul style="list-style-type: none"> · 규제 인식도 제고를 위한 홍보대책 강화 · 지도, 계몽, 단속 활동 강화 · 규제수준, 내용, 집행방법 등 재검토
유형 6	규제에 대한 인식·인정·준수 모두가 제대로 안되는 경우	<ul style="list-style-type: none"> · 규제존속여부 검토
유형 7	규제의 인식도는 낮으나 규제의 인정도·준수율은 높은 경우	<ul style="list-style-type: none"> · 인식도 제고를 위한 홍보대책 강화 · 법령상 규제를 알기쉬운 용어 개선 · 규제내용이 포괄적이거나 모호한 규제는 구체화하여 법령에 명문화 또는 폐지

제4장 규제순응 조사에 관한 국외사례 및 동향

제1절 네덜란드

네덜란드는 법률제정과 내각규제를 만드는 과정의 한 부분으로서 순응과 집행의 체제에 대해 명확하게 언급하는 몇 안 되는 OECD 회원국 중 하나로서 이러한 문제에 필요한 세 가지 요소를 가지고 있으며, 그 내용은 다음과 같다.

(1) 법무부의 법안제정 지침(Directives on Legislation of the Ministry of Justice)

- 규제를 채택하기 이전에 그것이 적절히 실시될 수 있도록 규제자들은 규제 집행이 행정, 민사, 형사법 하에서 최대한 적합한가를 명백히 고려해야 한다.

(2) 법무부 내 법률 영향평가 조사단(Inspectorate of Law Assessment within the Ministry of Justice)

- 입법안과 관련된 집행과 실행력의 문제에 대해 내각의 고문 역할을 하며, 조사단은 각각의 규제안과 관련된 순응/강제의 2~3가지 핵심 '위험요소'를 확인하는 것을 목표로 한다.

(3) 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment: RIA)질문 중 순응에 관한 사항

네덜란드에서 규제 순응도에 관한 조사는 표준화된 점검표 및 다른 방법을 통하여 가능한 일관되게 이뤄지는데, 기본적인 수단은 ‘Table of Eleven’을 통한 순응측정이라고 할 수 있다. 이 방법은 법무부와 Erasmus 대학간 협력, 그리고 사회심리학, 사회학, 범죄학 분야의 문헌을 통한 추론에 의해 개발되었고, 실제 경험과 법 집행 관점에 의해 보충되었으며, 그 내용은 자발적 순응차원(Spontaneous compliance dimensions), 통제차원(Control dimensions), 처벌 차원(Sanctions dimensions) 등 세 부분으로 나뉘어 진다. ‘Table of Eleven’의 내용을 구체적으로 정리하면 다음 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 네덜란드의 ‘Table of Eleven’

1. 자발적 순응 차원(Spontaneous compliance dimensions) : 자발적인 순응, 즉 강제없이 일어나는 순응정도에 영향을 미치는 요인들이 이에 해당됨	
(1) 규제의 인식 (Knowledge of rules)	→ 법과 규제의 명확성 및 친밀성 목표집단 내의 규제에 대한 무지는 (무의식적인)위반을 초래함. 법률의 복잡성이나 명확성의 부족은 (고의가 아니게) 순응실패의 원인이 됨
(2) 비용-편익 (Cost-benefit)	→ 규제의 위반/준수를 통해 얻어지는 (비)물질적인 이익 및 손실 (비)순응자의 모든 경제적·재정적 비용-편익과 관련되며, 무형의 비용-편익도 이 차원에 포함됨
(3) 수용 수준 (Level of acceptance)	→정책, 법, 규제가 (일반적으로)목표집단에 수용되는 정도 수용은 정부가 수행하는 정책과 그에 따르는 규범, 기준의 적절성과 관련되며, 일반적으로 목표집단의 평가뿐만 아니라 특정상황에서의 결과 판단과도 관련됨
(4) 목표집단 충성, 복종 (Loyalty and obedience of the target group)	→정부에 의해 제정된 법률과 규제를 우선적으로 따르려는 타고난 마인드 어떤 사람들은 정부 또는 법이 말하는 것만 행하는 데, 이것은 정부와 입법자에 대한 목표집단의 존경심과 관련있음. 이 차원은 특정정책의 수용보다 더 근본적이고 연속적임
(5) 비공식적 통제 (Informal control)	→ 목표집단의 구성원이 정부권위보다 다른 것에 의해 제재 받고 인지될 가능성 비공식적/사회적 통제는 목표집단 및 그 환경내에서 일어남. 비공식적 통제는 집단 내부와 주변에 존재하는 기준, 가치에 근거하는 데 이것이 법적 기준과 일치할 필요성은 없음

〈표 4-2〉 네덜란드의 ‘Table of Eleven’ (계속)

2. 통제차원(Control dimensions)	
: 이 요인들은 비순응 행동의 적발 확률을 결정함. 적발확률은 직접적으로 순응의 수준과 연결됨	
(6) 비공식적 보고확률 (Informal report probability)	→ 정부권력이 아닌 다른 것들에 의해 위반이 적발될 가능성 위반이 정부통제없이 적발될 가능성과 관련됨 (ex. 고소, 밀고 등)
(7) 통제 확률 (Control probability)	→ 통제를 받게 될 가능성 통제확률은 통제의 빈도, 즉 통제의 횟수에 의해 결정됨. 객관적인 통제 가능성은 실제로 몇 가지 이유(예로 통제정책에 대한 친밀도나 통제절차의 가시도) 때문에 주관적인 통제 가능성으로부터 벗어나게 됨. 주관적인 통제 가능성은 순응 수준을 가장 중요시함
(8) 발견확률 (Detection probability)	→ 정부 통제를 피해서 행한 위반의 적발 가능성 통제가 발생 시 위반이 발견되는데, 이것은 통제절차의 철저함과 위반의 명확한 유형에 의존할 것임
(9) 선택성 (Selectivity)	→ 목표집단으로서의 회사, 사람들, 행동, 또는 지역 결정. 발견 및 통제의 기회가 됨 이는 법을 따르는 이들보다 더 다수인 위반자를 체크하는데 성공한 조사자들의 범위를 말함. 이러한 표적화는 적발된 위반자들이 달아날 위험을 증가시킴
3. 처벌 차원(Sanctions dimensions)	
: 비순응에 대한 처벌의 기대되는 가치, 즉 처벌이 비순응이 일어나는 곳에 부가되는가와 엄격성, 적당한 처벌의 유형확률을 결정	
(10)처벌 확률 (Sanction probability)	→ 범죄조사 및 통제를 통해 위반이 적발되었을 경우, 부과시키는 처벌의 가능성 (위반의 적발에 따른) 처벌은 특수한 범죄조사분과, 경찰, 판사에 의해 부과될 것임. 그러나 모든 적발된 위반행위가 그러한 것은 아님
(11)처벌의 엄중성 (Sanction severity)	→ 엄중성 그리고 위반과 연결된 처벌의 유형 및 부과된 처벌과 유사한 불이익

자료: Reducing the risk of policy failure: challengers for regulatory compliance(OECD, 2000) 재구성

지금까지 살펴 본 ‘Table of Eleven’은 현존하는 법률제정과 관련된 순응/강제의 고찰방향과 새로운 규제개발을 위한 도구로서의 기능을 하며, 피규제집단의 순응적 혹은 비순응적 행동과 잠재적 행동을 정부입장에서 이해하기 쉽도록 도와준다. 이것은 순응개선의 불확실한 문제에 대한 혁신적이고 전망있는 접근 방법으로서, 네덜란드에서 사용하고 있는 이러한 ‘점검표(checklist)’ 접근방법은 규제자가 세부적이고 체계적으로 순응문제를 고려하는데 도움을 주며, 또한 유용한 조사와 질 높은 통제 수단을 제공하게 된다.

‘Table of Eleven’ 분석에 따르면, 피규제집단의 자발적 순응의 수준이 최대화될 때 해당 규제 설계가 가장 최적으로 계획되었다고 할 수 있다. 만약 ‘Table of Eleven’ 분석을 통해 규제대상 지역에 자발적 순응이 부족하고 향상되지 않고 있다는 것이 보여진다면, 적당한 수준의 순응을 이끌기 위한 부가적인 통제와 처벌이 그 지역에 필요하게 된다.

제2절 캐나다

1. 캐나다의 규제 순응도 제고정책

캐나다에서 규제정책은 1970년대 이래 정부정책의 최우선 순위를 차지하고 있는 바, 캐나다의 제도, 절차 및 다른 규제관련 수단들은 효율적이고 투명하며, 책임성있는 체제를 형성하도록 하였고, 규제운영상의 측면에 있어서도 성숙하고 순응적인 체제를 가지고 있다.

캐나다의 규제정책 개발 및 발전 노력 과정 중 규제 순응도에 관련된 부분을 살펴보면, 1999년 부(部)에 의한 ‘규제관리시스템 발전 및 순응도 제고’라는 목표 하에 규제정책 담당기구를 ‘재정위원회 총무처(Treasure Board Secretariat)’에서 ‘내각특별위원회(Cabinet Special Committee of Council)’로 이전하였으며, 규제정책의 진행을 뒷받침하기 위한 당사자 회의(Privy Council)내에

‘Regulatory Affairs Divisions’을 설립하는 등의 노력을 엿볼 수 있다(OECD, 2002:10).

캐나다로 네덜란드와 마찬가지로 규제정책을 발전시키기 위한 정부 노력의 일부로서 순응정책을 채택한 몇 안 되는 국가 중의 하나이다. 1992년 ‘순응정책 개발을 위한 전략 접근법(A Strategy Approach to Developing Compliance Policies)’이라는 가이드북이 출간되었는데, 이 책은 순응정책 프로그램 설계와 정책의 모니터링, 그리고 그것의 강제성과 관련된 문제 등을 설명하고 있다. 또한 모든 RIA에 담겨져 있는 6가지 광범위한 문제들의 하나로 순응을 보면서, RIA의 순응 노력과 협의 과정을 그리고 있다. 이것은 순응 전략이 규제정책 제안의 준비과정의 일부분으로서 광범위하고 공공연하게 토론되어야 함을 의미하는 것이라 할 수 있다.

또한, 1998년에는 사법부에서 ‘Designing Regulatory Laws that Work’ 이라는 순응관련 가이드북을 출간하였는데, 이 책에서는 강제 및 순응과 관련한 실제적 조언을 들려주고 있으며, 규제정책에 대한 전통적 접근방법인 “명령-통제” 방식의 대안 확인, 규제상황 범위의 대안적 접근방법에 대한 전략적 조언 및 각각의 선택에 대한 법률적 판례를 설명해 주고 있다.

캐나다에서도 역시 순응과 강제의 수준이 규제정책의 성과측정에 있어 중요한 수단이 된다는 것을 강조하고 있음을 알 수 있다.

2. 캐나다 금융감독청의 규제 순응평가 프로그램¹⁹⁾

PARC는 캐나다 의료보험협회(Canadian Life and Health Insurance Association: CLHIA)와 금융감독청(Office of the Superintendent of Financial Institutions: OSFI)에 의해 공동으로 개발된 자기평가 프로그램으로서, 이는 그들이 건전한 경영과 재정적 실행의 기준을 따름으로써 의료보험제도를 바람직

19) Office of the Superintendent of Financial Institutions(OSFI) : Program for Assessment of Regulatory Compliance: PARC)

한 방향으로 조정하기 위한 것이다. 여기서의 실행 기준은 최소한의 기준, 그리고 각각의 보험회사(보험업자)가 선택한, 혹은 OSFI가 요구한 더 높은 기준을 언급해야 하며, 이러한 지침은 OSFI하 보험회사들이 PARC에 요구되는 제반사항을 원활하게 준비할 수 있도록 도와주는 것이다.

PARC 형태에는 간단한 형식(Short Form)과 기준 요약 형식(Standard Summary forms) 두 가지가 있는데, 먼저 간단한 형식의 보고서에 대해 살펴보면 다음과 같다.

① 간단한 형태의 1년주기 보고서(Short Form Annual Filing)

기준에의 순응을 추적하거나 확보하기 위해, 각각의 보험회사들은 OSFI 연수입(annual return)에 따라 ‘short form’을 정리하게 되며, 이는 다음과 같이 세 파트로 구성된다.

〈표 4-3〉 ‘Short Form’의 구성

구분	내용
Part I	보험 회사들은 수석 간부들의 아래와 같은 선언문을 문서에 포함시킴 i) 위원회(board)는 기준하에서 책임성을 이해하고 인정함 ii) 위원회(board)는 경영이 기준에의 순응을 확보하기 위한 합리적인 조치를 취해야 하는 것에 동의함
Part II	10가지 기준을 목록화한 표에서 각각의 기준에 해당하는 아래의 4가지 옵션 중 하나를 선택함 i) 순응 ii) 비순응 iii) 기준 부적절 iv) 기준 불필요
Part III	각각의 기준들이 “비순응”으로 분류되면, 이 파트에서 기준에의 순응 달성을 위한 실행계획(예정표)을 요구하게 됨

Part II에서 제시하고 있는 10가지 기준 목록표는 다음 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> Part II의 10가지 기준

기준	순응	비순응	부적합	불필요
자본관리(Capital Management)				
신뢰도 위험관리(Credit Risk Management)				
외환위험관리(Foreign Exchange Risk Management)				
보안관리(Securities Portfolio Management)				
실물자산평가(Real Estate Appraisals)				
제품설계 및 가격관리(Product Design and Pricing Management)				
보험가입 및 부채 관리(Underwriting and Liability Management)				
이율 위험관리(Interest Rate Risk Management)				
유동자산 관리(Liquidity Management)				
내부 통제(Internal Control)				

자료: OSFI, 2002(<http://www.osfi-bsif.gc.ca/eng/documents/guidance/>)

② 기준 요약 형식(Standard Summary forms)

OSFI의 재량으로, 보험회사는 한 개인상의 기준(간단한 형식으로 정리된)을 위한 기준 요약 형식(Standard Summary Form(s))파일을 제출하게 된다.

그러나, 보험회사가 2단계 혹은 그 이상으로 분류된 경우에는 각각의 10개 기준 모두에 해당하는 기준 요약형식(Standard Summary Forms) 파일을 제출해야 한다.

제3절 노르웨이

1. 규제정책에 대한 일반적 사항들

노르웨이의 현 규제 정책의 초석이 되는 것은 'Instructions for Official Studies and Reports'라고 할 수 있다. 이 교육은 재정과 행정, 그리고 기타 규제의 중요성에 대한 학습을 규제자들에게 의무지우며, 의사결정과정에서 일반대중 및 규제정책의 피해집단을 포함시킬 것을 주지시킨다. 이 교육의 또 하나의 특징은, 교육이 영향평가의 접근방법이나 형식에 있어 특정 규칙의 적용을 지시하지 않으며, 또한 비순응에 대한 처벌도 명령하지 않는다는 것이다.

영향평가 실행 방법에 대한 지침은 다양한 부처로부터 연속적으로 간행되는 지침 문서에 의해 계획된다. 거기에는 일반적으로 사회경제학적 분석에서 도출된 하나의 지표와 기타 4가지 지표(성평등, 지역, 경영, 환경)가 있다. 앞서 언급한 교육이 지지하는 또 다른 중요한 지표는 노르웨이 노동부에 의해 1994년도에 발표된 점검표(checklist)이다. OECD 기준을 통해 만들어진 이 점검표는 규제자의 규제 및 비규제 수단의 선택을 도와주는 질문들의 집합이라고 할 수 있다.

〈표 4-5〉 Norway's 1994 Checklist for New Regulation

<p>"Do we or don't we?"</p> <p>Part I: 일반적 질문(general questions)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 문제정의 2. 우리는 문제해결을 원하는가? 3. 그것의 문제해결은 가능한가 - 만약 그렇다면 누가 할 수 있는가 4. 문제해결에 적용될 수 있는 방법의 조합/방법은 무엇이며, 그 중 문제를 가장 잘 해결할 수 있는 것은 무엇인가? 5. 우리의 위원회가 국가적·국제적 의무의 계획·확립을 위해 제안하는 것은 무엇인가? 6. 방법의 재정적, 행정적, 실제적 효과는 무엇인가? <p>Part II: 규제에 대한 질문</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. 규제는 어떻게 공식화(형식화)되는가? 8. 그러한 규제는 어떻게 관리·인가하고 강화시켜야 하는가? 9. 규제는 어느 범위까지를 따르도록 할 것인가? 10. 만약 규제가 권고된다면, 홍보, 정보, 이행에 있어 필요한 것은 무엇이며, 언제 그 규제를 평가해야 하는가?
--

자료: Regulatory Reform in Norways(OECD, 2003: 11)

노르웨이는 규제를 명령하고 통제하기 위한 대안의 사용에 있어 오랜 전통을 가지고 있는 나라이다. 규제개혁과 규제변형은 경제적 수단, 자기 규제, 정보에 기초한 전략, 성과에 기초한 규제등을 포함하는 다양한 형태로 나타난다. <표 4-5>의 점검표도 이러한 대안에 포함된다.

2. 노르웨이의 규제순응 정책

법 또는 규제의 채택 및 전달은 하나의 틀을 만들게 되는데, 이러한 틀은 규제가 실행 및 적용되고, 강제되거나 순응친화적일 때 그것의 목표가 달성될 수 있다. 규제남용을 시정하기 위한 노력은 규제를 향상시키기 위한 노력의 일환으로 매우 적절하다고 볼 수 있다.

모든 규제에 대한 결정적 성과 측정 도구는 해당 규제에 따른 순응의 정도라고 할 수 있는데, 순응의 사전 평가는 OECD 국가들내에서 그 실행이 증가되고 있는 규제과정의 일부이다. 노르웨이에서는 정책에 대한 규제안 준비 시 순응문제 고려의 필요성에 대해 강조한다. 예를 들어, 앞서 살펴본 1994년의 점검표는, 받아들여지지 않는 순응문제를 깨닫는데 적합한 규제 또는 비규제 수단을 규제자가 선택하는 방법에 대한 지침서라고 할 수 있다.

순응문제 고려의 중요성은 무역산업부(Ministry of Trade and Industry)의 규제대상 영향평가 지침을 통해서도 알 수 있다. 대부분의 OECD 국가들과 마찬가지로, 노르웨이에서도 모든 규제에 대해 체계적으로 순응을 모니터링하고 측정하지는 않지만, 그럼에도 불구하고 순응 수준은 대부분의 지역에서 높게 나타나고 있다. 일부, 규제감시기구들은 특별지역내의 순응비율에 관한 정보를 제공하는데, 예를 들어, 노르웨이의 공해 방지 기구(Pollution Control Authority)는 배출허가제(emission permits)에 의해 규제되는 모든 개인 공장에 대해 연속적이고 공공연하게 유효한 정보를 제공하며, 이 자료는 다수의 점검과 부적합한 규제적 요구사항들을 보여준다. 환경 규제와 화재 및 전기 안전과 관련된 규제의 총체적 순응 결과는 각각의 규제감시 기구에 의해 1년 주기의 보고서에서 요약된다.

제4절 미국

1. 국세청의 납세자 순응도 측정 프로그램

미국에서 살펴 볼 규제 순응도 조사 사례는 미국 국세청(Internal Revenue Service: IRS)에서 실시한 ‘납세자 순응 측정 프로그램(Taxpayer Compliance Measurement Program: TCMP)’이다. 이 제도는 개인납세자들의 탈세행위를 정확하게 측정하여 탈세수준을 파악하고, 이를 통해 구축된 자료로 다음해 납세자들의 신고 성실도를 분석하는 등, 신고서의 정확성을 측정하여 조세행정을 개선하는데 그 목적²⁰⁾이 있다.

조사 대상 선정 방법으로는 개인납세자들이 가지고 있는 특성을 기준으로 무작위추출하는 ‘층화무작위추출법(stratified random sampling)’을 사용하는데, 이 방법은 소득의 특성과 금액의 기준에 따라 각 계층별 납세자와 납세신고서에 대한 표본의 크기를 결정하고, 납세자의 사회보장번호(the taxpayer's social security number)의 끝자리 수에 의해 표본을 무작위 추출하는 것이다.

TCMP를 통한 결과는 중요한 세액변동을 나타내는 세무신고서와 그렇지 않은 신고서로 분류되며, 이 과정에서 통계적으로 중요한 의미를 갖는 집단에 대한 자료의 유과이 만들어지게 된다. 그 후 자료의 항목별 개별분석이 이루어지며 이는 DIF 전산 프로그램²¹⁾의 표본으로 발전하게 되는 것이다.

20) 「Tax Examination Manual」에서는 TMP의 목적을 다음 다섯가지로 설명하고 있다. 첫째, 국세청이 장기정책 수행상 필요한 공식을 만들기 위해 납세순응과 세무행정간에 발생하는 괴리(gap)의 수준을 측정하기 위한 것이다. 둘째, 납세순응 수준의 검증 기준을 변경하기 위한 것이다. 셋째, 신고서를 선별하는 절차를 발전 향상시키기 위한 것이다. 넷째, 법시행의 운영을 실효성 있게 증진시키기 위한 것이다. 다섯째, 세무행정 운영상 대체 방법의 존부를 확인하고, 그 운용의 경제성을 달성하기 위한 것이다(최명근, 2002: 185~186).

21) DIF(Discriminate Index Function)는 1973년 세무감사 대상자의 선별을 객관화하기 위해 개발된 프로그램이다. 세무행정에 대한 납세자의 신뢰가 곧 자발적 납세순응을 이끌어내는 원천이라고 판단, ‘세무조사대상자에 대한 납세자 불신’을 극복하기 위해 마련한 것으로서, 세무감사의 필요 잠재성이 있는 소득세 납세신고서의 점수를 부여하기 위해 사용하는 수학적 기술이라고 할 수 있다. 여기서의 점수는 납세신고서의 등급을 매기는 데 사용되며, 일반적으로 점수가 높을수록 세무감사의 필요성이 크다고 할 수 있다(최명근, 2002: 178).

DIF에서 선별된 세무보고서들을 각각 해당지역의 서비스 센터로 보내지며, 그 곳에서 감사관들이 최종감사대상을 선별하게 되는데, 선별기준은 다음과 같다.²²⁾

- ① 전체 수입규모에 비해서 항목별 공제비용이 평균보다 많이 보고된 경우
- ② 공제항목이 납세자에게 해당되기가 어려운 경우
- ③ 의도적으로 보고를 누락하거나 잘못 보고한 흔적이 있는 경우
- ④ 세금을 줄이기 위해 수입이나 공제항목을 변칙적으로 보고한 경우
- ⑤ 세무보고서가 각 스케줄끼리 서로 연관이 있는 수입의 보고 누락된 경우

〈표 4-6〉 TCMP 조사의 흐름 및 주요 내용

단계	주요 내용
1. 사전계획단계	· 조사방법, 목적, 범위의 설정, 표본추출, 검증획득
2. 표본설계 및 프로그램 선택	· 표본자료의 특성 및 세부사항 결정 · 표본자료의 선택, 프로그램 작성, 명세서 작성
3. 표본 추출	· 컴퓨터를 통한 표본자료 선택
4. 전산화된 평가표 개발	· 서비스 기능에 대한 필요사항 결정, 현장검증 · 조사필요사항 개발, 프로그램 작성, 평가표 검증
5. 조사자료 전송	· 조사자료 발송(지역별)
6. 조사지침서 및 교육훈련안내서 개발	· 조사절차 및 교육훈련 · 훈련 시행
7. 조사	· 현장조사(개별적 접촉)
8. 평가표 처리	· 프로그램 작성 및 검증 · 지역자료 입력 및 오류 수정
9. 완전한 TCMP파일생성	· 오류수정을 위한 진단표 작성 및 검증 · 표 분석 및 평가표 자료 수정
10. 결과표 작성	· 프로그램 작성 및 분석표 작성/검증
11. 결과분석	· 자발적 납세순응 수준의 문제점 및 전반적인 결과 분석

자료: 최명근(2002: 192)의 자료 재구성.

22) http://www.ssoft.co.kr/public_html/sec/sec_info/sec-4.htm

TCMP 자료용 세무조사는 개인납세자 별로 강도높고 종합적인 세무조사를 하기 때문에 일반 조세와는 달리 조사에 장기간의 시간이 소요된다. 조사시간은 3년 이내에 마치도록 되어 있으나, 조사대상자 선정 단계에서 세무조사 및 자료 구축까지 TCMP 자료를 완성하는 데는 일반적으로 약 5년의 시간이 소요되는 것으로 알려져 있다.

2. Florida 주(州)의 순응도 측정 사례²³⁾

역사적으로 살펴보았을 때, 대부분의 규제자들이 사용하였던 조사방법은 무작위 표본추출법에 기초하는 것이 아니었으며, 따라서 통계적으로 가치있는 순응도 측정방법 개발이 쉽지 않았다.

Florida 주(州)의 환경보호부(The Florida Department of Environmental Protection: FDEP)는 다양한 방법으로 이러한 어려움을 극복한 사례를 보여주고 있다.

첫째, 한정된 기간 내에 목표 집단의 모든 구성원들을 조사하는 FDEP의 규제 프로그램으로 통계적으로 가치 있는 순응도 조사가 시작될 수 있었다. 확실한 목표 집단 혹은 모집단내의 피규제 영역은 한정된 기간이라는 조사상의 단점을 커버할 수 있으며, 따라서 순응도는 정확하게 측정될 수 있다. 순응도 측정을 위해 사용되는 이러한 인구조사 방법은 목표 집단이 작은 규모일 때 유용하다.

둘째, 보가 큰 목표 집단에서는 집단 및 모집단에 대해 무작위 추출법의 사용이 필요하다. 공장은 전체 그룹이 조사받지 않고, 전체 집단(Air Title V facilities)으로부터 표본 순응도를 도출해 낼 수 있도록 무작위로 선택되며, 더불어 산업 부문, 자연적 위치, 기타 세부적 특성에 기초하여 공장의 모집단(Air Title V facility내의 상습자) 혹은 하위집단이 표적화된다. 순응도 결과의 비교

23) 본 내용은 OECD에서 발간한 "Reducing the Risk of Policy Failure: Challengers for Regulatory Compliance(2000)" 중 해당부문을 번역·편집하여 재구성한 것이다.

작업에 의하여, 조사자들은 전체 집단에 대한 다양한 모집단간 위험도 비교가 가능하게 되며, 마찬가지로 그들이 관찰한 환경적 산출물(결과)의 집단적 영향력을 결정할 수 있게 된다. 예를 들어, Florida에서 1000개의 Title V 공장들을 규제한다고 가정하였을 때(현재는 1000개의 Synthetic Minor 공장, 1000개의 Class B 공장, 그리고 단지 1200개의 관례적인 순응 평가를 할 자료들만 가지고 있음), 각각의 집단(class)에 무작위조사를 행하는 것일 것이다. 따라서 전체 1200개 공장 조사 중 각각의 집단(class)으로부터 400개의 공장이 무작위적으로 선택되고 조사된다. 표본은 무작위적으로 선택 및 적용되므로, 도출된 비율은 확실한 신뢰구간내에서 통계적으로 신뢰가능하며, 3개의 더 큰 공장 집단들(classes)중 하나로서 순응도 평가를 하는데 사용될 수 있다.

한번 순응도가 도출되면, 추가적인 계산은 배출에 기초한 순응 평가를 제공할 수 있게 된다. 예로, 전체의 V air 공장에서 95%의 순응도가 나오면, 프로그램은 성공적이라고 평가될 수 있지만, 더 나아간 분석을 통해서 air emission의 50% 책임을 질 수도 있는 비순응 공장 5%의 환경 영향력을 확인할 수 있게 될 것이다.

제5절 호주

호주에서 살펴 볼 내용²⁴⁾은 ‘작업장내의 여성 평등기회법(Equal Opportunity for Woman in the Workplace Act 1999)’에 따른 EOWA(Equal Opportunity for Woman in the Workplace Agency)²⁵⁾의 작업장 규제 준응조사 방법이다.

〈표 4-7〉 EOWA의 준응 보고서 내용

단계	내용
1단계	작업장 프로필 설명(직종 및 성에 따른 고용인수)
2단계	여성을 위한 평등 기회와 관련된 소속 작업장내 문제를 분석하여 설명 · 채용 및 선발 · 승진, 이직, 퇴직 · 교육 훈련 및 개발 · 작업 구성 · 근무 조건 · 성(性)적 갈등(고민)을 해결하기 위한 준비 · 임신 및 수유 등의 문제를 해결하기 위한 준비
3단계	여성을 위한 선행 이슈 확인
4단계	전 단계의 이슈들에 대한 본인의 행위 설명
5단계	전 단계 행위의 유효성 평가
6단계	미래의 계획 및 행동 설명

24) 본문의 내용은 호주의 ‘Equal Opportunity for Woman in the Workplace Agency’에서 제시하고 있는 ‘Compliance Guidelines’의 내용을 번역·편집하여 재구성한 것이다(<http://www.eowa.gov.au/>).

25) EOWA는 고용 및 직업관련의 호주 연방정부부처 내에 형성된 법적기관으로서, ‘1999년 작업장내의 여성 평등 기회법’과 교육을 통한 관리자 양성과, 조직에서의 여성을 위한 평등기회 달성을 보조하는 것이 그 담당역할이다(http://www.eowa.gov.au/The_Quick_Guide.asp).

EOWA에서는 이를 위하여 ‘Compliance Guidelines’을 제시하고 있으며, 이에 따라 피규제자는 작업장의 실태를 조사하여 당해연도 3월 31일부터 5월 31일 사이에 보고서를 제출하게 된다. 보고서에 포함되는 내용을 살펴보면 <표 4-7>과 같다.

보고서를 제출하지 않거나, 법의 요구를 따르지 않은 보고서를 제출한 고용주에게는 처벌이 뒤따르게 되며, 이에는 다음 두 가지 사항이 있다.

- 해당 조직은 처벌기록이나 정부 경고사항이 의회제출 보고서에 기록됨.
- 정부와의 계약이나 산업조시에 불이익을 당하게 됨.

◎ 예시: A회사 재정부문의 작업장 프로필과 이를 통해 제기된 문제

① 작업장 프로필

〈표 4-8〉 작업장 프로필

구분	Numbers				Total			%		평균임금	
	여자		남자		여자	남자	남+여	여	남	여	남
	상근	비상근	상근	비상근							
Total	2,121	1,063	3,439	22	3,184	3,461	6,645	48	52	-	-
Non-appointed	1,000	800	500	10	1,800	510	2,310	78	22	25	25
Supervisory/ Team Leader	500	200	450	11	700	461	1,161	60	40	35	35
Junior Mangement	400	50	1,500	1	450	1,501	1,951	23	77	50	55
Middle Mangement	200	10	800	0	210	800	1,010	21	79	75	85
Senior Management	15	0	150	0	15	150	165	9	91	125	150
Professional											
Technical											
Executive level	3	0	27	0	3	27	30	11	89	160	200
Contractors	3	3	12	0	6	12	18	33	67	-	-

② 제기된 문제

- 중간 및 하위관리자 수준에서 남성의 임금이 더 높은 이유는?
- 집행 수준(Executive level)의 여성:남성 비율이 9:1이다. 그 이유는?
- 여성과 남성 모두 비상근직 관리자의 수가 매우 적다. 그 이유는?

제6절 뉴질랜드²⁶⁾

뉴질랜드 정부에서는 업무에 대한 순응 비용 부과 활동이 두드러지게 나타난다. 2001년 4월 1일 이후, 의회에 제출되는 모든 정책 제안들은 순응비용조사서(Business Compliance Costs Statement: BCCS)를 포함하여야 한다. BCCS의 목적은, 정책과정이 충분히 고려되어야 하고 가능한 낮게 유지되어야 하는 미래 정책 대책의 순응비용 확보를 돕는 것이다.

1. 순응 비용의 의미와 중요성

규제는 정부가 경제적·사회적·환경적 목표를 달성하는 것을 도와주는 핵심 요소이며, 이것은 환경의 질(質), 작업 조건, 작업장의 위생과 안전, 평등기회, 소비자 보호, 제품 표준, 보호경쟁 등과 같은 부분에서의 시장실패를 처리하기 위해 필요한 것으로 생각할 수 있다. 그러나 이 과정에서, 회사는 종종 정부의 규제, 법률 등에 의해 업무시 부과되는 순응비용의 수준에 관한 불만을 드러내기도 한다.

순응비용은 정부요구에 따른 업무에 대한 행정·사무 비용이며, 여기에는 용품구매, 기계재정비 및 제품순화비용 등과 같은 모든 기타 비용이 포함된다. 순응비용은 지불해야 하는 세금의 총액과 같은 정부명령에 따른 직접적 비용과는 구분된다. 규제안의 순응비용은 단지 제안으로부터 발생하는 증가액이며, 적당히 실행되는 활동으로부터 나오는 비용은 여기에 포함되지 않는다.

뉴질랜드에서 '순응비용 축소'는 새로운 이슈가 아니다. 대부분의 정부부처는 순응비용을 감소시킬 수 있는 방안들을 찾고 있으며, 때때로 이는 정책의 중요한 비평의 한 부분으로써 다뤄지기도 한다. 그럼에도 불구하고, 전체 공공부문에 적용시킬 수 있는 더욱 포괄적이고 통합된 접근방법의 범위가 있으며, 새로

26) 본 내용은 뉴질랜드의 경제개발부(Ministry of Economic Development)에서 발간한 "Business Compliance Cost Statement(2001)"을 번역 및 편집하여 재구성한 것이다.

운 정책이 가져오는 비용만큼 순응비용을 낮게 유지하는 것이 중요하다. BCCS의 요구는 정책제안에서의 순응비용 취급을 조장하며, 여기서의 정책제안은 일관되고 포괄적인 방법으로 개발된 정책을 고려하는 것이다.

2. BCCS의 목표

순응비용은 대부분의 정부 개입에서 비롯된다. 그러나 회사, 기타 조직, 그리고 사적인 개개인들은 필요한 것보다 더 큰 순응비용에 따른 손실을 입지 않으려 하며, 따라서 정부 정책의 목표와 순응 비용 둘의 조화 인식이 확대될 것을 요구한다. 실제적인 말로, 이는 순응비용이 새로운 법, 규제, 행정 과정이 설계되었을 때의 기타 다른 비용 및 편익과 함께 정당한 비중으로 주어질 것을 의미한다. BCCS의 새로운 요구는, 개발 중인 정책의 선행고려사항인 업무 순응비용의 확인을 조장한다.

3. BCCS의 준비: 과정 및 내용

<표 4-9>의 원칙들은 BCCS의 요구와 순응비용 축소라는 목표의 달성을 뒷받침한다.

〈표 4-9〉 BCCS를 뒷받침하는 원칙들

원칙	내용
1	순응비용평가와 축소는 정책개발 과정에서 없어서는 안될 부분임
2	순응비용의 축소는, 현존 법률, 규제, 규칙의 감시를 포함하며, 뿐만 아니라 그것들에 대한 실재적인 변화의 영향력을 평가하는 동적 과정임
3	순응비용은 사적부문의 부족한 자원에 반하여 부담지우는 것이라는 인식
4	순응은 오직 정책목표를 달성하기 위해 절대적으로 필요한 요구를 확보하기 위하여 비판적으로 요구되어야 함
5	순응비용 평가는 부서의 명백한 책임으로써, 그리고 부서의 업무 설명 의무에 있어 필수불가결한 부분임을 인식

4. BCCS의 진행과정 및 내용

순응비용진행 과정은 3가지 중요한 구성요소를 가진다.

- 협의(Consultation)
- 순응비용의 초기 고려사항과 그것을 감소시키기 위한 방법
- BCCS의 품질 보증

① 협의(Consultation)

잘 설계되고 실행되는 협의 프로그램은 고품질의 규제와 더욱 효과적인 순응 대안의 확인, 그리고 더 낮은 행정 비용, 더 나은 순응도, 그리고 조건의 변화에 더 신속히 반응하는 규제 등에 기여하며, 정부 활동의 신뢰성과 합법성을 향상시킬 수 있다.

협의(회)는 정부와 그들간의 그리고 사회의 모든 부문에서의 정보를 진보시키고 허용하는 과정이다. 효과적인 협의는 개방성, 투명성, 청렴, 그리고 상호존경의 원칙에 기초한다.

② 정책과정내에서의 초기 순응비용 고려사항

높은 수준의 정책 연구가 이뤄지고, 정부정책의 광범위한 방침에의 동의를 특히 추구할 때, 순응비용의 결정은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, 일부 주의 사항은 그러한 높은 수준의 옵션들과 관련한 적당한 순응비용의 근거를 위하여 주어진다. “정책목표에 대한 의심없이 순응비용을 축소시킬 수 있는” 정책개발 질문의 각각의 단계에 있어 중요한 것은 묻고 답하는 상호작용의 효과라고 할 수 있다.

③ BCCS의 품질 보증

부서는 BCCS의 품질에 초점을 맞춘 내부적인 재조사 과정을 확보하여야 하며, 또한 품질보증은 외부 협의과정에 의해 제공되어야 한다.

다음은 BCCS의 내용들로서, BCCS는 다음과 같은 사항들을 확인하여야 한다.

- 모든 순응비용의 근거
- 회사의 규모와 부문에 영향받을 것 같은 정당
- 순응비용의 양적(가능한 경우) 및 질적 평가
- 회사에 대한 장기간의 순응비용은, 일회비용으로 한정되는가?
시간이 지나면 감소될 수 있을 것인가?
- 모든 견적과 관련된 위험의 평가, 그리고 신뢰 수준은 순응비용에 포함될 수 있는가?
- 순응비용과 관련된 핵심 이슈들은 협의회에서 확인됨
- 다른 기관의 중복되는 순응 요구
- 순응비용을 최소화하기 위한 조치

5. BCCS 사례

1991년 건축법(Building Act) 순응비용 관련사례로, 경영주는 건물 공사 착수 시 사전에 토지 당국으로부터 허가를 받아야 하며, 토지 당국은 신청시 제출하는 모든 계획안과 설계서를 포함하는 기록의 보존을 요구할 수 있다. 공사가 완공되면, 기관은 입증된 서류와 법적 요구물에 따라 공사가 진행된 것에 만족해하며, 경영주는 순응증명규약집(Code Compliance Certification)을 발행하게 된다.

만약 건물에 자동 살수장치와 자동문, 승강기 및 공기정화 장치와 같은 시스

템이 구축되어 있다면, 또한 토지당국에 의한 순응 계획표가 발행될 것이며, 경영주는 이러한 순응 계획표의 항목을 조사, 유지, 기록하기 위한 자격인의 고용을 필요로 하게 된다. 다름은 건축법에 따른 신축공사시 발생하는 여러 행동들이 어떤 유형의 비용을 발생시키며, 그 비용은 누가 부담하는지에 관한 설명을 표로 나타낸 것이다.

〈표 4-10〉 행동패턴에 따른 비용유형 및 부담자

구 분	행동	비용유형	비용 부담자
1	경영주는 건축법에 따른 그들의 의무가 무엇인지를 결정 (법률가의 조언이 필요한 경우)	순응비	경영주
2	경영주는 건축가로부터 설계서와 계획을 입수하고, 필요한 다른 정보들을 수집하며, 건축 허가를 받기 위해 토지관계 자에게 그것들을 제공	순응비	경영주
3	토지당국은 입증된 계획들과 설계서를 포함하는 건축관련 기록들을 보존	행정비	토지당국
4	토지당국은 사전 발행된 순응증명규약집, 그리고 입증된 서류와 기타 법적 서류들에 따라 공사가 완공되었는가를 점검	행정비	토지당국
5	경영주는 순응증명규약집을 위한 대금을 지불	직접비	경영주
6	토지당국은 경영주가 순응계획표를 발행하도록 준비시킴	행정비	토지당국
7	경영주는 적합한 자격인을 조사하고, 순응 계획 시스템을 조사, 유지, 기록하기 위하여 그들을 배치함	순응비	경영주
8	경영주는 조사자에게 임금을 지불함	직접비	경영주

제7절 유럽부흥개발은행(EBRD)의 A2E Model²⁷⁾

A2E 모델은 규제자와 피규제간의 관계에 의해, 그리고 규제에 관한 지식, 규제에 대한 자발적 순응, 법적통제와 처벌의 효과에 의해 결정되는 순응결과(순응도) 요인을 평가하고자 개발된 것으로서, 이 모델은 목표집단의 행동에 의해 정책의 실패 혹은 성공의 효과를 가지게 될 규제자의 통제밖에서 일어난 사건 또한 평가하게 된다.

EBRD(European Bank for Reconstruction and Development)의 체코 자본시장 개혁 프로젝트²⁸⁾에서 사용된 A2E 모델 사례를 살펴보도록 한다.

1. A2E 모델 소개

문제해결의 핵심은 체코의 재정부문의 윤리적 순응을 회복하는 것으로, 그러기 위해서는 관계없는 외부적 요소에 대한 순응의존도를 확인하는 것이 중요하였다. 따라서, EBRD가 만든 프로젝트 팀은 'Compliance Chains Limited'가 발전한 A to E Model('A2E' Model) 접근방법에 기초하여 문제를 해결하고자 하였는데, 이 모델은 내·외부적으로 효과적인 결과를 보이는 순응의 공식화로부터 성공적인 정책을 이끌어내는 것에 주시하였다.

최상 수준의 A2E 요인들은 아래와 같이, 순응 고리(Compliance Chains)에 효과적으로 연결되어 있다.

27) 본 내용은 OECD에서 발간한 "Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance(2000)" 중 해당부분을 번역·편집하여 재구성한 것이다.

28) 체코의 개혁과정은 1990년 중반 체코경제를 바로 세우기 위해 시작되었으며, 이는 후에 '지배'로부터 '시장경제'로의 더욱 성공적인 전환을 이루기 위한 방법중의 하나로 제시되었다. 1994~6년 체코의 국가수지는 낮았으며, 실업자는 증가하였다. 체코의 많은 회사들이 부정행위(사기행위) 및 자산 횡령을 하였고, 자본시장의 규제자와 정부는 신뢰상실이라는 현실에 직면, 오랜 기간동안 성장해왔던 체코 경제는 점차적으로 그 명성을 잃게 되었던 것이다. 체코 개혁 프로젝트는 이러한 체코의 상황을 혁신시키기 위하여 만들어진 것이다(OECD, 2001: 47).

2. A2E 요인들

- ① 권위(Authority) - 규칙제정자, 규칙제정 과정, 그리고 규칙 자체의 질(質), 특성
- ② 행태(Behavior) - 집단 및 개인들의 성향
- ③ 통제(Control) - 감독 및 법 집행 활동의 효과
- ④ 왜곡(Distortions) - 순응을 확보하기 위해 설치된 시스템 내에서 발생
- ⑤ 외부 사건(External events) - 순응을 확보하기 위해 설치된 시스템 향상시킴

이 모델의 특징은 순응 요인들과 목표 집단, 적절한 반응, 그리고 결과물간의 관계를 확립하는 데 이것을 사용할 수 있다는 것이며, 또한 순응의 다양한 목표수준을 위한, 주어진 반응의 비용-편익을 확인할 때에도 사용할 수 있다는 것이다.

<표 4-11>은 순응 분석 우선사항의 초기 순위가 어떻게 한계 순응 비용의 기초로 수립될 수 있는 가를 설명해준다.

〈표 4-11〉 A2E 우선 순위의 설명

요인	우선 집단	우선 반응들	우선권(=한계 비용)
Authority	충성/불충성	협상	low-med
	정보소유/정보비소유	교육	low
Behavior	순응/비순응	광고	low-med
Control	반응/반응없음	포용/ 덜 포용	med-high
Distortions	준비됨/준비되지 않음	공적 주도	med
		/사적 주도	
External events	영향받지않음/영향받음	초기 경고 시스템	med

자료: Reducing the risk of policy failure: challenges for regulatory compliance(OECD, 2000: 48)

과거 10년간 목표집단의 순응을 향한 태도들을 평가하는 데 사용된 체코 프로젝트 모델은, 통제와 비규제의 극단을 경험하였다. 서베이 결과는 제안된 규제의 변화와 '주어진 순응의 수준으로 새로운 규제 틀을 어떻게 설계할 수 있는가'와 같은 제시를 평가하는 데 사용될 것이다.

제8절 외국 사례 분석을 통한 정책적 시사점

지금까지 살펴 본 각국의 규제순응도 분석 및 조사사례, 순응도 관련 정책을 통하여 알 수 있었던 것은, 그러한 조치들이 유형은 다르지만 모두 정책에의 순응 확보를 목적으로 한다는 점이다. 그리고 이는 궁극적으로 규제품질개선과 연결된다고 할 수 있다.

목표를 달성하지 못한 비효과적인 규제는 정부, 기업, 소비자에게 손해를 입히게 되며, 순응의 실패는 곧 공공정책의 실패가 되어 중국에는 정부와 정부의 법규칙에 대한 신뢰를 무너뜨리게 된다. 따라서 기업과 정부, 규제자가 행하는 규제 시스템은 효과적으로 설계되어야 하는데, 이러한 요구는 규제순응의 수준 및 경향에 주목할 것을 당부한다. 그러나 아직까지 OECD 국가에서 규제순응의 경향은 규제 시스템의 효과 및 성과의 경험적 평가가 부족한 매우 불투명한 상황이라고 할 수 있다.

PUMA의 규제순응에 관한 정보 요청 대상 9개 국가 중 5개 국가가 제안된 규제의 순응 영향력에 대한 일부 고려사항을 구체화한 고품질 규제를 설계하기 위한 정책 및 지침을 개발 중에 있는 것으로 나타났으며, 일부 정부는 현재 체계적이고, 포괄적인 순응 분석 도구를 사용하고 있는 것으로 나타났다.

실제적으로 본 연구에서의 규제순응도 조사에 대한 외국사례 및 연구동향에 있어서도, 각국의 규제순응도 조사 관련 틀의 뚜렷한 형식이 제공되어 있지 않아 충분한 연구가 수행되지 못하였다.

이제 앞서 살펴본 외국의 순응도 조사 사례 및 순응도 정책을 통해 우리가

언을 수 있는 시사점에 대해 살펴보면 다음과 같다.²⁹⁾

첫째, 네덜란드의 'Table of Eleven'의 경우는 우리나라와 같이 조사 설계에 중심을 두고 해당규제에 대한 순응 태도만을 밝히는 수준에서 한 단계 발전한 형식으로 볼 수 있다. 피규제자의 순응 유형에 대한 깊이 있는 분석이 이루어지고 있으며, 이를 통해 규제자 및 정부는 세부적이고 보다 구체적인 대응 방안을 마련할 수 있을 것으로 보여 진다. 단순한 수치 중심 결과와 이것마저 활용하지 못하고 있다는 문제점을 가진 우리나라 규제순응도 조사 실정 상, 네덜란드의 'Table of Eleven'³⁰⁾과 같은 체계적인 순응도 측정 및 활용 프로그램에 대한 고찰이 필요할 것이다.

둘째, 호주의 사례는, 우리나라와 같이 정부에서 각 부처에 일관되게 적용시키기 위해 내놓은 조사 틀은 아니지만, 그 내용이 상당히 구체적이라는 것을 알 수 있다. 우리나라의 규제순응도 조사항목이 '규제의 인식 · 인정 · 준수' 등 크게 3개 항목으로 분류되어 구체성이 결여된 조사가 이루어지고 있는 점과 대조되는 부분이라고 할 수 있다. 또한 호주에서는 매년 각 부처에 해당 규제 정책 전반에 관한 사항을 기록하는 규제영향보고서(RISs)를 제출하도록 하여, 그 결과를 'Regulation and its Review'라는 연간 발행물에서 종합적이고 구체적으로 다루고 있다.

29) 앞서 언급했듯이, 규제순응도 조사에 관한 각국의 뚜렷한 기본 틀이 존재하지 않기 때문에, 각국의 사례를 한 가지 형식으로 비교분석하기에는 어려움이 있으며, 따라서 한 국가의 사례에서 개별적으로 얻어낼 수 있는 부분들을 중심으로 시사점을 도출하였다.

30) 그러나 'Table of Eleven'과같은 체크리스트 방식의 문제점 또한 지적되고 있는데, 이는 증가 혹은 감소의 순응도를 보이는 또 다른 차원에 대하여는 그 적용이 적절하지 않다는 것이다. 즉, 특정한 규제제도가 적용되는 집단에서 약한 자발적 순응이 보일 때 엄중한 통제와 처벌은 더욱 거센 피규제자의 저항을 가져올 것이다. 따라서 이러한 체크리스트 방식 순응 분석 도구는 주의 깊게 사용되어야 한다(OECD, 2000: 57).

제5장 결론 및 규제순응도 제고방안

제1절 결론

식품안전에 대한 국민들의 기대수준이 높은 만큼 식품사고의 사회적 파장 또한 크다. 하지만 식품사고에 대한 높은 관심정도에 비해 식품산업 및 안전관리 규정 등에 인식도나 만족도는 상당히 낮다.

HACCP에 관한 인지도 및 HACCP 의무적용에 관한 인지도 역시 낮는데 향후 국민의 안전한 식생활 확보와 식품산업의 보호를 함께 도모하기 위한 하나의 방법으로 HACCP에 관한 인지율의 제고방안이 마련되어야 하겠다.

이번 연구에서는 6개 품목(식품제조가공업소)에 대한 HACCP 의무적용 규제에 대한 규제순응도를 조사하였다.

1995년 제도도입 이후 정부는 자율적용 입장을 유지해 오다 2006년부터 위해 발생 가능성이 높은 6개 품목을 대상으로 의무적용을 하기에 이르렀다. 이번 규제에 관한 순응도가 높을수록 다음에 HACCP 의무적용하는 제도의 규제에 대한 순응도도 높일 수 있기 때문에 이번 조사는 특히 의미가 크다고 하겠다.

행정집행력이나 법규정의 강화만으로 식품안전과 소비자의 건강 보호는 불가능하다. 사후관리 차원의 홍보 및 교육 강화 등으로 국민의 의식수준 향상이 함께 도모되어야 함과 동시에 정부의 사전규제차원의 법규정의 현실적 강화방안의 모색이 함께 이뤄져야 할 것이다.

식품분야는 다른 행정분야와 달리 사전적인 규제 즉, 기준규격이나 항목 등이 과학적 근거에 의해 설정되기 때문에 식품분야의 규제를 타 행정규제와 마찬가지로 일률적인 잣대로 판단하여 완화정책으로 일관한다면 국민의 식품안전과 건강은 보장되기 힘들 것이다.

실제 규제의 대상은 식품을 생산하는 관련업체 업주나 종사원이지만 규제정책의 최종 당사자는 다수의 국민 전체가 된다는 것을 간과하지 말고 OECD의 권고사항처럼 일괄적인 사후규제 강화보다는 사전적 규제의 과학적 접근과 더불어 부족한 행정집행력을 보완할 수 있는 사후관리 대응책이 함께 마련되어야 할 것이다.

또한 규제 정책의 개선을 위해서는 각 세부 규정별로 규제순응도를 조사하여 정책적인 대안을 마련함이 바람직할 것이다.

제2절 규제순응도 제고방안

규제순응도를 제고하기 위한 정책 제언은 다음과 같다.

가. HACCP 지정 표시, 광고 철저

현재는 품목이 아닌 업소 단위로 HACCP 적용 여부를 표시토록 허용하고 있어 동업소에서 생산된 HACCP 미지정품목에도 HACCP 표시, 광고를 하는 폐단이 있어 이의 개선이 필요한 바, 향후에는 식품위생법 제32조 2 제7항을 개정하여 HACCP 미지정 영업자의 명칭 사용 금지와 더불어 HACCP 지정업소의 경우에도 지정품목에 한하여 HACCP 적용 표시광고를 허용토록 하여야겠다.

나. 미준수자에 대한 행정처분 강화 및 과태료 부과

HACCP이 도입된 지 10여년 지났고, 또한 2006년부터는 6개 품목에 한하여 의무적용을 실시하는 등 지난 10여년은 HACCP 적용의 확대를 위해 정부가 지원 방향으로 정책을 수립, 집행해 왔다.

하지만 2007년 이후는 HACCP 적용업체가 점차 증가할 것으로 예측되고, 규제에 관한 인지도, 인식도도 제고되고 있는 실정에서 HACCP 적용상의 규정을 준수하지 않는 업체에 대해서 적절한 행정처분이 필요한 시점이 되었다.

규제 미 준수에 따른 적절한 행정처분 기준이 마련되어 실행되어야겠다. 현재는 HACCP 적용의무 위반 등에 대한 위반사항별 벌칙 처분 근거가 없고, HACCP 미지정품목의 표시광고 위반사항 등에 대한 과태료 부과 근거 규정도 별도로 마련되어있지 않아 제도 시행의 실효성을 거두지 못하고 있다. 또한 적용의무 위반에 관한 행정처분기준에 기간이 없어 시정조치하고 있는 등 의무 이행자와 불이행자간의 처분에 형평성이 결여되고 있다.

일반국민의 조사결과에 의해서도 미 이행 업체에 대한 행정처분은 강화해야 한다는 의견이 제시된 바 있어 행정처분 기준을 강화한 안을 <표 5-1>에 제안하고자 한다.

〈표 5-1〉 위반사항별 행정처분 및 과태료 부과 기준(안)

구분	1차 위반	2차 위반	3차 위반
대상품목의 적용시기 위반	영업정지 7일	영업정지 15일	영업정지 30일
매출액 허위보고	영업정지 10일	영업정지 30일	영업장폐쇄
종업원수 허위보고	영업정지 10일	영업정지 30일	영업장폐쇄
식품위해요소중점관리기준 준수사항 위반	모범 적용	모범 적용	모범 적용
교육훈련 준수사항 위반	모범 적용	모범 적용	모범 적용
HACCP 의무적용 및 위탁금지 규정 위반	영업정지 5일	영업정지 10일	영업정지 20일
HACCP 표시광고 위반	과태료 500만원	-	-
HACCP 의무적용 및 위탁금지 규정 위반	3년이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금	-	-

즉, 식품위생법 제77조, 78조, 동법 시행령 제534조 등을 개정하여 HACCP 관련 중요 위반사항에 대한 벌칙 및 과태료 부과 근거를 마련하고, HACCP 표시 광고 위반시 과태료 500만원, HACCP 적용의무 위반 및 위탁생산 금지규정 위반시 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금형에 처하는 등 강화(안)을 제시하였다.

또한 식품위생법 시행규칙 제43조6의 별표 14의 2를 개정하여 HACCP 적용 의무 위반에 대하여 1차 영업정지 5일, 2차 10일, 3차 20일의 행정처분을 하는 등 전반적인 행정처분 규정을 강화토록 제안하는 바이다.

다. HACCP 위탁생산 금지

현재 식품제조가공업자가 제조시설 등이 부족한 경우에는 위탁생산을 허용하고 있으나 HACCP 적용 생산시설의 경우는 HACCP 적용을 위한 선행기준 및 중요 관리점 등이 제품별로 적합하여야 하므로 위탁생산이 불가능한 실정이다.

하지만 일부 업체에서는 HACCP 지정 품목의 생산을 미지정 업소에 위탁생산하여 학교급식소 등에 납품하는 사례가 발생하고 있어 이를 근절하기 위해 HACCP 지정품목은 위탁생산을 금지토록 하여야 할 것이다.

또한, 식품위생법 제32조 2에 관련 규정을 신설토록 하며, HACCP 지정품목과 제조공정 및 CCP 등 관리기준이 동일한 타 HACCP 지정업소에는 위탁이 가능토록 예외규정을 인정함이 바람직할 것이다.

라. 위해요소중점관리기준 개선 및 보완

냉동수산식품은 HACCP 지정범위가 어류로 포괄적으로 규정되어 있어 전처리 범위가 불분명한 점이 있어 냉동수산식품의 경우에 단순절단, 세척절단, 훈제가공, 순살가공, 반건조가공 등으로 세분화하여 지정하고, 원어 전처리는 위해발생 우려가 적은 머리절단, 머리내장제거까지만 위탁을 허용토록 하여야 한다.

마. 피규제집단의 규제준수 의지 고취

피규제집단은 이익집단이고 매출이익 및 이윤추구가 주된 목적이라 할 수 있다. 하지만 제품(식품)을 구매하는 일반국민들은 안전한 식품을 제공받을 권리가 있기 때문에 업주들 스스로 규제준수가 당연한 업체의 몫임을 인지 할 수 있도록 동기유발이 수반되어야 할 것이다.

즉, 업주 및 종사원을 대상으로 한 철저한 사전교육 및 지도점검과 미적용시 엄격한 행정처벌이 병행 되어 스스로 규제를 준수하려는 의지를 고취시켜야 할 것이다.

행정처벌에 의한 강제적인 규제순응과 함께 업주 스스로가 규제를 준수함으로써 그 자체가 업체 매출향상과 영업이익에 비례할 수 있다 라는 기업전략을 유도해야 할 것이다.

바. 규제의 목적 등 명확성 강화

식품제조·가공업체 중에서 6개 품목 HACCP 의무규정에 관한 규제에 대해서는 모든 조사대상자 즉, 피규제집단, 집행공무원, 제3차집단 그리고 전문가 집단 모두가 그 필요성을 인정하고 있지만 일부 미 인정자에게 규제의 목적과 준

수 수준이 분명히 전달되면 규제인정도는 지금보다 훨씬 제고될 수 있을 것이다.

HACCP 의무적용 제도는 2006년 말로서 이미 1단계가 완료되어 이후부터 단계적으로 확대추진을 꾀하고 있는 시점이다. 제도가 좀더 빨리 정착되고 업체들에 대한 인정도를 강화할 수 있도록 규제목적과 필요성에 대한 타당성을 강화해서 정착화 해야 할 것이다.

사. 의무적용 대상업체 선정을 위한 식품 및 식품첨가물 생산실적 보고 시스템 보완

현재의 HACCP 의무적용 대상 설정기준은 업체의 매출액과 종업원수이다. 매출액과 종사원수는 매년 변경될 수 있기 때문에(가변적) 의무적용 업체를 선정하는 기준이 되는 식품 및 식품첨가물 생산실적 보고가 원활히 생산되어야 한다.

현재 “식품 및 식품첨가물 생산실적” 보고양식에 매출액과 종업원수를 기록하여 제출하여야 하나 실제 이런 기준으로 의무적용 대상 업체를 산출(Filtering)할 수 있는 근거규정이 없어 사업추진에 제한점이 되고 있다. 세부적으로 관련 고시나 내부지침의 신설 및 개정을 통해 이러한 제한점을 효율적으로 보완 및 운용할수 있는 근거마련이 되어야 할 것이다.

노동부의 종업원수 현황, 국세청의 매출액 현황자료를 활용하는 방안도 있을 수 있으나 현실적인 업무협조의 한계에 의해 실효성이 없는 대안이 될 것이다. 그러므로 식품 및 식품첨가물 생산실적에 대한 정보(구축 DB)를 이용하는 것이 효과적인 대안이 될 수 있을 것이다.

또한 정확한 의무적용 대상업체 정보가 파악되어야 HACCP 의무적용 업체 선정에 형평성이 확보될 수 있을 것이다.

아. HACCP 의무적용에 대한 대국민 홍보강화

HACCP 적용에 관한 사전, 사후관리의 효율성 제고를 위해서는 일반시민들이 규제를 인지하여 스스로 피해를 막기 위한 감시 행정에 참여하는 자세 및 의식 고취가 대안이 될 수 있다.

즉, 일반 국민들의 규제인식도를 제고시켜 제한된 담당 인력에 의한 집행력 취약성을 보완하는 방법이며 일반국민들의 규제 인식도를 제고시키기 위한 다른 방안 마련이 함께 논의된다면 더욱 바람직할 것이다.

현재 HACCP 사후관리 업무는 각 지방식품의약품안전청에서 담당하고 있는데 감시 인력의 부족으로 사실상 사후관리가 잘 안되고 있는 실정을 감안하면 일반 국민의 자발적 규제 인지와 감시 태도의 확립은 더욱 필요하다 하겠다.

참고문헌

- 2007 식품의약품안전백서, 식품의약품안전청, 2007.
- 2006년 식품의약품 통계연보(내부자료), 식품의약품안전청, 2007.
- 감사원·대한상공회의소, 『규제개혁 체감실태와 개선과제』, 1999.
- 강제상·김종래, 「수질규제정책에 대한 정책대상집단의 순응에 관한 연구」, 『한국정책학회보』 5(2): 90~112, 1996.
- 국무조정실, 「규제개혁추진 종합지침」, 1998.
- 국무조정실, 「현장중심의 규제개혁 추진방안」, 1999.
- 규제개혁위원회, 「규제개혁영향분석 요령」, 1998.
- 규제개혁위원회, 「규제영향분석 사례연구」, 『규제개혁 99-5』, 1999.
- 규제개혁위원회, 『규제개혁백서』, 각 연도.
- 규제개혁위원회, 「규제지침서 등」, 2000.
- 규제연구회, 『규제개혁의 비전과 전략』, 1998.
- 통계청, 『생활시간조사보고서 2006』, 2007.
- 김신 외, 『규제순응도 조사 및 활용 활성화 방안』, 한국행정연구원, 2003.
- 김종래, 「한국의 행정규제에 있어서 순응행태에 관한 연구: 서울시의 수질규제 사례를 중심으로」, 한양대학교 대학원 박사학위논문. 1994.
- 김종석 외, 『규제개혁 추진체계 개선 및 규제개혁의 발전방향』, 홍익대학교 경영연구소. 1994.
- 김태윤, 『규제영향분석을 위한 비용·편익분석기법』, KIPA연구보고서 98-19. 1999.
- 김태윤, 『규제대안 개발연구』, 한국행정연구원. 1999.
- 박경효·정윤수·최근희, 「다조직적 구조하에서의 핵심적 집행문제: 국가 GIS정책의 사례」, 『한국행정학보』, 32(2): 1~18. 1998.
- 박호숙, 「정책불응(policy noncompliance)의 요인과 대응전략: 정책집행자의 불응을 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 10(1): 67~86. 2000.

- 사공영호·하혜수·권해수, 「규제개혁의 성과 평가: 김대중 정부 2년을 중심으로」, 『한국사회와 행정연구』 11(1): 43~60. 서울행정학회. 2000.
- 사공영호, 『규제완화 제약요인의 해소방안 모색』, KIPA 연구보고서 97-07. 2000.
- 서울특별시, 『1999년도 규제개혁백서』, 2000.
- 식품의약품안전청, 『식품의약품통계연보』, 각 연도.
- 신영권, 「지방정부의 경제적 규제에 대한 규제당사자간의 의식비교」, 『한국정책학회보』, 5(2): 113~135, 1996.
- 이성우, 『민간주도의 경제사회질서 확립방안』, 한국행정연구원 연구보고 92-07. 1992.
- 이성우, 규제개혁 2년의 평가와 과제. 1999년도 규제개혁 백서 849-857. 규제개혁위원회. 2000.
- 전경련규제개혁팀, 『정부기능과 중복규제: 실태와 개선과제』, 2000.
- 정정길, 『정책학원론』, 서울: 대명출판사. 1989.
- 정기혜·윤시몬, 『식품분야 영양중사의 건강진단실시 규제순응도 조사연구』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 정기혜·윤시몬, 『건강기능식품제도 활성화 방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2005.
- 최민호, 「지방자치단체의 정책집행과 공무원: 규제완화와 정책집행의 한계」, 2000년도 한국정책학회 하계학술대회 논문집. 2000.
- 최병선, 「규제행정기관과 행태에 관한 연구」, 『행정논총』, 29(1): 38~61. 서울대학교 행정대학원. 1991.
- 최신용, 「정부규제에 대한 과정론적 접근과 통제방안」, 『한국행정연구』, 1(2): 47~69. 1992.
- 하병기 외, 『규제개혁의 경제효과 분석』, 산업연구원 21세기 준비 연구보고서 시리즈 99-07. 1999.
- 한국정책학회 내부자료, 『규제순응연구』.
- 한광석, 「김대중행정부의 규제개혁 평가: 총론」, 『규제연구』 8(특집호). 1999.
- 한국갤럽, 『규제준수율 조사 보고서』, 국무조정실. 1999.
- 한국보건산업진흥원, 『어묵류 등 6개 HACCP 의무적용품목의 위해관리지침서

- 개발- 구축편』, 식품의약품안전청, 2004.
- Anderson, James E., *Public Policy-Making*, 2nd ed. N.Y.: Holt, Rinehart and Winston. 1979.
- Ayres, I. & J. Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, New York: Oxford University Press. 1992.
- Braithwaite, John, *Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries*, PUMA Occasional Papers, Regulatory Management and Reform Series No.3, OECD. 1993.
- Coombs, Fred S., "The Bases of Noncompliance with a Policy", in John G. Grumm & Stephen L. Wasby. eds., *The Analysis of Policy Impact*, Lexington, MA: Lexington Books. 1981.
- Hargrove, Erwin C., "The Search for Implementation Theory", In R. J. Zexhauser & D. Leebaert eds. *What Role of Government?*, 280~294. Durham: Duke Press Policy Studies. 1983.
- Mazmanian, Daniel A. & Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Glenview, IL: Scott, Foresman. 1983.
- Meier, K. J. & D. R. Morgan, "Citizen Compliance with Public Policy: The National Maximum Speed Law", *Western Political Quarterly* 35(2): 258~273, 1982.
- OECD, *The Preliminary Report on the State of Regulatory Compliance*(The PUMA Regulatory Quality Review: Review of Japan and Mexico, PUMA/REG(98). 1998.
- OECD, *The State of Regulatory Compliance: Supporting Materials*. PUMA/REG(99)/ANN. 1999.
- OECD, *Draft Report: Innovative Approaches to Improve Regulatory Compliance in the Field of Environmental Protection: Non-European Initiatives*, PUMA/REG(2000)8. 2000.
- Rodger, Harrel R. & Charles S. Bullock, *Coersion to Compliance*, Lexington, Mass.: Lexington Books. 1979.
- Van Meter, Donald S. & Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation

Process", *Administration and Society* 6: 445~488. 1975.

<http://www.parliament.vic.gov.au/lawreform/re/r/contents.html>.

<http://www.dnr.state.wi.us/org/ca>

<http://www.dnr.state.wi.us/org/caer/cea/reinvention/green%5Ftier/concept.htm>

<http://www.assembly.go.kr> 대한민국 국회 홈페이지

<http://www.moleg.go.kr> 대한민국 법제처 홈페이지

<http://www.mohw.go.kr> 보건복지부 홈페이지

<http://www.kfda.go.kr> 식품의약품안전청 홈페이지

부 록

부록 1. 규제순응도 공무원 조사표	133
부록 2. 규제순응도 피규제집단 조사표	137
부록 3. 규제순응도 일반국민 조사표	141
부록 4. 규제순응도 전문가 조사표	145
부록 5. 규제개혁위원회 제출 보고서(초안)	148
부록 6. 행정처벌 수준 강화 및 완화의견	165
부록 7. HACCP 적용을 위한 식품제조·가공업소 현황	171
부록 8. HACCP 의무적용 관련 법령	174

부록 1. 규제순응도 공무원 조사표

4P 분량

부록 2. 규제순응도 피규제집단 조사표

4P 분량

부록 3. 규제순응도 일반국민 조사표

4P 분량

부록 4. 규제순응도 전문가 조사표

3P 분량

부록 5. 규제개혁위원회 제출 보고서(초안)

HACCP 의무적용에 따른 규제순응도 조사 요약

- ☐ 조사기간 : 2007.08.21 ~ 2007.09.07
- ☐ 조사기관 : 한국보건사회연구원 식품영양정책팀
- ☐ 조사내용 :

- 1. HACCP 의무적용 규제 인식도**
- 2. HACCP 의무적용 규제 인정도**
- 3. HACCP 의무적용 규제 준수도**
- 4. HACCP 의무적용 확대 관련 기타 의견**
- 5. HACCP 의무적용 규제순응도 제고방안**

1. 「HACCP 의무적용」 규제 인식도

「HACCP 의무적용」 규제 인지도

- HACCP 의무적용 업체의 인지도 100.0%와 전문가집단의 인지도가 100.0%인 반면에 일반국민은 3.3%로 낮게 조사됨.
- [HACCP] 의무적용에 대한 조사대상 전체 인지도는 25.0%로 나타났으나, 조사대상 집단에 따른 다소 인지도 차이가 나타나고 있음.

「HACCP 의무적용」 규제 이해도

- 일반국민의 상세 인지도는 6.3%, 개략 인지도는 50.0%, 기본 인지도는 43.8%로 나타남.
- 전문가의 상세 인지도는 85.1%, 개략 인지도는 14.9%, 기본 인지도는 0.0%로 나타나 관련분야 전문가들 또한 실제 HACCP 의무적용에 대한 기준, 적용단계 및 시기 등에 대한 이해도는 낮은 것으로 분석됨.
- 집행공무원의 상세 인지도는 57.9%, 개략 인지도는 36.8%, 단순 인지도는 5.3%로 나타나, 현장의 관련규제를 집행하고 사후 관리하는 공무원의 ‘규제이해도’가 실제 관련업체의 ‘규제이해도’보다 낮음.
- 특히 HACCP 의무적용 업체의 상세 인지도는 73.0%, 개략 인

지도는 26.0%, 단순 인지도는 1.0%로 나타나, 실제 관련 당사자임을 감안해 볼 때 ‘규제 이해도’는 일반국민에 비해 상당히 높은 것으로 분석됨. 국민의 건강보호와 안전한 식품안전관리를 위해 도입한 제도 목적을 달성하기 위해서 일반국민의 인지도 인지도 향상을 위한 다각적인 방안 마련이 시급함.

- [HACCP] 의무적용의 인지도에 대한 이해도를 살펴보면, ‘구체적으로 알고 있다’(상세 인지)는 69.9%, ‘대략적으로 알고 있다’(개략 인지)는 의견은 25.2%, ‘말만 들어본 정도’(단순 인지)는 4.9%로 조사됨.

「HACCP 의무적용」 규제내용 명확성

- HACCP 의무적용 업체의 규제내용 명확성은 74.0%가 ‘명확하다’, 26.0%가 ‘명확하지 않다’라고 조사됨.
- 집행공무원의 규제내용 명확성은 84.2%가 ‘명확하다’, 15.8%가 ‘명확하지 않다’라고 조사되어 피규제집단과 집행공무원의 규제내용 명확성은 대체로 명확한 것으로 인식하고 있었음.
- [HACCP] 의무적용 규제의 내용이 ‘명확하지 않다’는 응답자들을 대상으로 불명확한 내용이 무엇인지 질문한 결과, 적용기준 ‘매출액·종사원수’에 대한 의견이 32.0%로 가장 높게 분석됨.
- [HACCP] 의무적용 규제내용이 ‘명확하다’는 견해는 75.6%인 반면, ‘명확하지 않다’는 견해는 24.4%로 조사됨.

2. 「HACCP 의무적용」 규제 인정도

「HACCP 의무적용」 규제의 필요성

- 일반국민의 ‘규제 필요성’에 대한 공감의견은 95.1%로 나타나서 대상 집단 중에서 가장 높게 나타남.
- 전문가 집단에서는 ‘필요하다’라고 응답한 비율이 89.4%로 ‘불필요하다’라는 10.7%보다는 상대적으로 높게 조사됨.
- 집행공무원의 ‘규제 필요성’에 대한 공감의견이 87.5%로 나타남.
- 특히 HACCP 의무적용 업체 또한 ‘규제 필요성’에 공감하는 의견이 90.0%에 달하고 있음은 제도의 확대적용 기준에 대한 불만이 있긴 하지만 ‘규제 필요성’ 자체는 업체쪽에서도 상당한 공감대가 형성되어 있음은 제도의 확대적용을 추진할 수 있는 긍정적이고 뒷받침 할 수 있는 기초자료라 여겨짐.
- [HACCP] 의무적용의 ‘규제 필요성’에 공감하는 의견은 전체 93.8%로 압도적으로 규제의 필요성은 공감하는 것으로 나타남.

「HACCP 의무적용」 규제수준 적절성

- 집행공무원에서 규제내용의 수준이 83.3%가 ‘적절하다’, 16.7%가 ‘적절하지 않다’라고 응답하여 피규제집단인 업체보다는 10%p 높게 조사됨.
- 집행공무원에서 규제내용에 대해 ‘부적절하다’는 응답자를 대상으로 구체적인 부적절 내용이 무엇인지 질문한 결과에서는, 적용기준인 ‘종사원수’, ‘매출액’, ‘적용시기’ 및 ‘적용대상 제품’ 모두 20.5%로 동일하게 나타났음.
- HACCP 의무적용 업체에서 규제내용의 수준이 73.3%가 ‘적절하다’, 26.7%가 ‘적절하지 않다’라고 응답함.
- [HACCP] 의무적용 규제내용에 대해 ‘부적절하다’는 응답자를 대상으로 구체적인 부적절 내용이 무엇인지 질문한 결과, 적용기준인 ‘종사원수’가 29.5%, ‘매출액’이 20.5%로 지적이 가장 높았으며, 적용기준인 단계별 ‘적용시기(연도)’도 25.0%로 높게 나타났음.
- HACCP 의무적용 업체에서 규제내용에 대해 ‘부적절하다’는 응답자를 대상으로 구체적인 부적절 내용이 무엇인지 질문한 결과에서는, 적용기준인 ‘종사원수’가 30.6%, ‘적용시기’가 25.0%, ‘종사원수’가 19.4%의 순으로 지적사유가 높았음.
- [HACCP] 의무적용 규제내용의 수준에 대해 전체적으로 ‘적절하다’(75.0%)는 긍정적 의견이 ‘부적절하다’는 평가(25.0%)에 비해 높게 나타남.

- 따라서 [HACCP] 의무적용 확대계획의 기준이 된 확정된 적용기준(매출액과 종사원수 및 적용시기와 적용대상 제품)에 대한 기준의 조정보다는 혼란 등의 방지를 위하여 필요성 및 인정도가 높은 점을 감안하여 제도의 홍보방향으로 다양한 의견수렴과 보완책 마련이 요구됨.

「HACCP 의무적용」 규제의 목적 부합성

- 특히 목적 부합성의 조사결과에서 주목할 점은 HACCP 의무적용의 규제가 해당업체 집단의 조사결과에서도 ‘국민의 건강보호와 안전한 식품안전관리’라는 규제목적을 달성하는데 ‘도움된다’는 **긍정적 평가가 98.9%**, 그리고 집행공무원의 조사결과에서도 **88.2%**, 일반국민에서도 **95.9%** 그리고 관련분야 전문가집단 조사에서는 100.0%가 ‘도움된다’라고 응답하여 실제 규제의 목적부합성에는 조사대상 집단 모두가 매우 높게 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타나서 매우 의미 있는 결과라고 분석됨.
- [HACCP] 의무적용의 규제가 ‘국민의 건강보호와 안전한 식품안전관리’라는 규제목적을 달성하는데 ‘도움된다’는 긍정적 평가(96.4%)와 ‘도움되지 않는다’는 부정적 평가(3.6%)가 확연하게 구분되게 조사되었음.
- 이는 타 기관에서 실시하는 규제순응도 조사의 규제내용의 목적 부합성의 조사결과와 비교해 볼 때 상당히 높은 수준임을 알 수 있음.

3. 「HACCP 의무적용」 규제 준수도

「HACCP 의무적용」 규제 준수도

- 해당 의무적용 제품을 실제 소비하는 일반국민에서는 현장에서 ‘잘 지켜지지 않고 있다’라는 응답자를 대상으로 구체적인 비준수 원인이 무엇인지 질문한 결과 ‘단속 등 행정처분 기준미약’이 가장 높은 24.5%를 차지하였고 그 다음이 ‘시설설치 및 개보수 비용 소요’이 19.5% ‘전문인력의 채용(충원)부담’이 12.7% 등의 순으로 조사됨.
- 하지만 관련분야 전문가들을 대상의 조사에서는 현장에서 ‘잘 지켜지지 않고 있다’라는 응답자를 대상으로 구체적인 비준수 원인이 무엇인지 질문한 결과 ‘시설설치 및 개보수 비용 소요’가 가장 높은 16.4%를 차지하여 업체 및 일반국민의 조사와는 다른 결과로 나타났음.
- 실제 현장에서 [HACCP] 의무적용 규제가 ‘잘 지켜지고 있다’는 긍정적 평가는 59.2%, ‘잘 지켜지지 않고 있다’는 부정적 평가는 40.8%로 긍정적인 평가가 다소 높게 조사됨.
- 유의할 점은 의무적용 업체(96.0%), 집행공무원(85.0%), 전문가(70.2%)는 긍정적 평가가 높게 나타났으나 일반국민은 ‘잘 지켜지고 있다’라고 응답한 비율이 49.9%, ‘잘 지켜지지 않고 있다’라는 부정적 평가비율의 50.1%에 비교해서 다른 조사집단의 결과와는 다르게 조사되었다는 점임.

- [HACCP] 의무적용이 현장에서 ‘잘 지켜지지 않고 있다’라는 응답자를 대상으로 구체적인 비준수 원인이 무엇인지 질문한 결과 ‘단속 등 행정처분 규정미약’이 22.8%, ‘시설설치 및 개보수 비용 소요’가 19.3%, ‘전문인력 채용부담’이 13.0% 등의 순으로 지적사유가 높았음.
- 현장의 의무적용 업체를 사후관리하는 집행공무원에서는 현장에서 ‘잘 지켜지지 않고 있다’라는 응답자를 대상으로 구체적인 비준수 원인이 무엇인지 질문한 결과 ‘시설설치 및 개보수 비용 소요’, ‘전문인력 채용(충원)의 부담’과 ‘매출증가에 도움이 안 됨’, ‘업체 투자(예산) 부족’이 각각 22.2% 그리고 ‘정부의 재정지원 부족’이 11.1% 등의 순서로 조사됨.
- 피규제집단 업체의 현장에서 ‘잘 지켜지지 않고 있다’라는 응답자를 대상으로 구체적인 미준수 원인을 질문한 결과 ‘기술지원 부족’ 30.0%, ‘시설설치 및 개보수 비용 소요’, ‘매출증가에 도움이 안 됨’이 각각 20.0%, ‘단속 등 행정처분 규정미약’이 10.0%로 조사됨. 해당 업체에 대해서는 향후 HACCP의 적용을 위한 기술지원 등을 확대할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것임.

「HACCP 의무적용」 규제 집행력

- 피규제집단의 경우 ‘현재 수준이 적당하다’라는 비율은 55.0%이고 ‘충분하다’라는 비율은 30.0% 그리고 ‘부족하다’라는 비율은 15.0%인 반면에 규제를 관리·감독하는 집행공무원에서는 ‘현재 수준이 적당하다’라는 비율은 29.4% 특히 ‘부족하다’라는 비율은 70.6%로 나타나서 집행공무원의 ‘부족하다’라는 견해가 높게 조사됨.
- [HACCP] 의무적용 규제를 사후관리·감독하는 정부(식약청)의 집행력에 대해 ‘현재 수준이 적당하다’(51.3%) 의견이 높게 나타났음.

「HACCP 의무적용」 규제 위반시 벌칙부와 적정성

- 일반국민은 ‘강화(70.8%)’ 견해가 압도적으로 높았고 ‘현재수준 적당(27.3%)’ 그리고 ‘완화(2.0%)’로 나타남.
- 집행공무원은 ‘현재수준 적당(46.0%)’ 견해가 가장 높았고 ‘강화(21.1%)’ 그리고 ‘완화(10.5%)’로 나타남.
- 해당 피규제집단인 업체는 ‘완화(46.0%)’ 견해가 가장 높았고 ‘적당(41.0%)’ 그리고 ‘강화(13.0%)’로 나타남.
- [HACCP] 의무적용 규제를 위반할 경우, 안으로 제시한 ‘1차위반시 시정조치, 2차위반시 영업정지 5일, 3차 위반시 영업정지 10일’의 행정처벌기준과 관련하여 ‘강화(58.3%)’ 견해가 ‘현재수준 적당(31.2%)’과 ‘완화(10.5%)’의 견해보다는 약간 높게 조사됨. 하지만 조사대상 집단별로 그 의견은 차이를 보임.
- 업체의 경우 제시한 처벌기준보다 완화의견을 제시한 반면에 일반국민들은 제시한 처벌기준보다는 좀더 강화된 기준을 요구하였음.

「HACCP 의무적용」 규제 위반시 적정한 행정처분

- [HACCP] 의무적용 위반시 적정한 행정처분 기준에 관해 집단별로 의견이 엇갈리고 있는데, 집행공무원과 해당 피규제집단에서는 유동적으로 행정처분 수준을 조정해 달라는 의견이 많았던 반면에 일반국민들의 경우에는 1차 위반부터 처분기준을 강화해야 한다는 견해들이 높게 나타났음.
- 특히, 일반국민들은 위반시 최종 행정처분 수준을 ‘영업장 폐쇄’나 ‘벌금 및 과태료 부과’ 등의 조사내용에서 제시한 기준보다 높은수준의 처벌을 원하는 것으로 조사됨.

4. 「HACCP 의무적용」 확대 관련 기타 의견

「HACCP 의무적용」 확대와 관련한 기타 의견

- [HACCP] 의무적용 확대와 관련하여 기타 의견으로는 집행공무원들은 ‘대국민 홍보강화’, ‘영세업체 모델개발’, ‘위반업체에 대한 처벌조항 마련’, ‘국민 다소비식품으로 확대적용’, ‘의무적용 기준의 재검토’ 등을 제시함.

5. 「HACCP 의무적용」 규제순응도 제고 방안

● HACCP지정 표시·광고 관리 강화

- 현재 품목이 아닌 업소단위의 HACCP 지정표시 위반업소에 대한 폐단 보완필요
- 식품위생법 제32조 2 제7항의 개정하여 HACCP 미지정 영업자의 명칭사용금지와 더불어 HACCP 지정업소의 경우에도 지정 품목에 한하여 HACCP지정 표시광고를 허용토록 함.

● 미준수자에 대한 행정처분 강화 및 과태료 부과

- 현재 제정중인 행정처벌(안) 기준의 적절수준 확보
- HACCP지정 표시·광고 위반업소에 대한 과태료 부과
- 준수업체와의 형평성 차원의 HACCP 적용성적에 의한 인센티브와 의무적용 위반에 대한 행정처분 보완을 통한 제도의 병행 및 공존 필요

● HACCP 위탁생산 금지

- HACCP 지정품목에 대해서는 지정받은 생산업체 외에 위탁업체의 생산 및 납품 금지(HACCP 지정품목 불인정) 검토 필요.
- 식품위생법 제32조의 2의 관련규정을 신설하여 HACCP 지정품목과 제조공정 및 CCP 등 관리기준이 동일한 타 HACCP지정 업소에서는 위탁이 가능하도록 예외규정을 만들어 탄력적으로 운용하도록 제도 검토가 필요함.

● 위해요소중점관리기준 개선 및 보완

- 냉동수산식품의 경우 HACCP 지정범위가 어류로 포괄적으로 규정되어 있어 전처리 과정 등이 불분명한점이 있어 냉동수산식품의 경우 단순절단, 세척절단, 훈제가공, 순살가공, 반건조가공 등으로 세분화하여 지정함이 요구됨.
- 원어 전처리의 경우 위해발생 우려가 적은 머리절단, 머리내장 제거까지만 위탁을 허용하는 등의 기준의 개선 및 보완이 요구됨.

● 피규제 집단의 규제준수 의지 고취

- HACCP 제도 도입의 필요성, 인정도의 높은 조사결과를 기초자료로 하여 업체의 자율적인 규제준수 의지를 유도

● 규제의 목적 등 명확성 강화

- 적용대상 업체들에 대한 규제목적 등의 충분한 내용 전달을 우선으로 추진해야 할 것임. 이미 조사결과에서도 나타났듯이 조사 대상 집단 모두 규제의 목적이나 필요성은 모두 공감을 하고 있다는 점을 활용해야 할 것임.

의무적용 대상업체 선정을 위한 식품 및 식품첨가물 생산실적 보고시스템 보완

- 의무적용 사업의 기준이 되는 매출액과 종사원수의 정확한 파악을 위한 전산등록 시스템의 보완이 요구됨.
- 식품 및 식품첨가물 생산실적 보고시스템에 대한 보완과 대상업체 선정 및 리스트 추출을 위한 고시의 제정이나 관련 지침의 개정작업이 필요함.

HACCP 의무적용에 대한 대국민 홍보 강화

- 현장의 혼란을 일으킬 수 있는 적용기준의 변경보다는 제도 도입의 취지 등에 대한 교육이나 기술지원 등의 다양한 홍보방안 마련
- 정부의 현재 인력이나 능력으로는 의무적용 대상업체를 실제 세부기준으로 관리·감독하는 것은 불가능하므로 국민들의 인식향상을 통하여 업체들의 자율적인 제도권 유입을 유도하는 전략이 필요함.
- TV·라디오 등 공익광고, 학교교육 활성화 등의 활용방안 모색

〈부표 5-1〉 HACCP 의무적용에 따른 규제순응도 조사요약

조사개요					
조사기간	2007년 8월 21일 ~ 2007년 9월 7일				
조사기관	한국보건사회연구원 (식품영양정책팀, 전화조사팀, 패널관리팀)				
조사설계	구분	피규제집단	집행공무원	제3차집단	전문가
	조사대상	6개 HACCP 의무적용업체	식약청 본청 및 지방청 담당 공무원	일반국민	HACCP 제도연구회 회원
	조사표본	100개소	22명	510명	47명
	조사방법	전화조사	이메일조사	전화조사	전화조사
조사결과 (%)					
	구분	피규제집단	집행공무원	제3차집단	전문가
규제인식도	존재 인지도	100.0	-	3.3	100.0
	내용 이해도	99.0	94.7	56.2	100.0
	내용 명확성	74.0	84.2	-	-
규제인정도	규제필요성	90.0	87.5	95.1	89.4
	수준내용적절성	73.3	83.3	-	-
	규제 효과성	98.9	88.2	95.9	100.0
규제준수도	준수율	96.0	85.0	49.9	70.2
	집행력 평가	가능 30.0	가능 0.0	-	-
		적당 55.0	적당 29.4		
		불가 15.0	불가 70.6		
	벌칙부과 적절성	유지 41.0	유지 68.4	유지 27.2	유지 38.3
		강화 13.0	강화 21.1	강화 70.8	강화 34.0
		완화 46.0	완화 10.5	완화 2.0	완화 27.7

〈부표 5-2〉 규제순응도 조사결과 세부 현황 요약(1)

(단위: 명, %)

구 분		응답	피규제집단 (N=100)	집행공무원 (N=22)	제3차 집단 (N=510)	전문가 (N=47)
규제인식	인지도	· 인지 · 비인지	100.0 0.0	-	3.3 96.7	100.0 0.0
	이해도	· 구체적인 내용까지 잘 인지 · 대략적으로는 인지 · 말만 들어본 정도	73.0 26.0 1.0	99.0 59.9 36.8 5.3	94.7 6.3 56.2 50.0 43.8	85.1 14.9 0.0
	내용 명확성	· 매우 명확 · 대체로 명확 · 별로 명확하지 않음 · 전혀 명확하지 않음	22.0 52.0 26.0 0.0	74.0 5.3 84.2 78.9 15.8 0.0	-	-
규제인정	필요성	· 반드시 필요 · 어느 정도는 필요 · 별로 필요하지 않음 · 전혀 필요하지 않음	29.0 61.0 8.0 2.0	90.0 18.8 68.8 12.5 0.0	87.5 58.2 95.1 36.9 4.9 0.4	53.2 89.4 36.2 6.4 10.6 4.3
	수준 및 내용 적절성	· 매우 적절 · 대체로 적절 · 별로 적절하지 않음 · 전혀 적절하지 않음	11.1 62.2 25.6 1.1	73.3 5.6 83.3 77.8 16.7 0.0	-	-
	규제수준 비적절 이유	· 적용기준(매출액) · 적용기준(종사원수) · 적용시기(년도) · 의무적용 대상품목 · 기타	19.4 30.6 25.0 5.6 19.4	50.0 25.0 25.0 25.0 0.0	-	-
	목적 부합성 및 효과	· 매우 도움 · 어느 정도 도움 · 그다지 도움 안됨 · 전혀 도움 안됨	52.8 46.1 1.1 0.0	98.9 52.9 88.2 35.3 5.9 5.9	42.7 95.9 53.2 3.9 4.1 0.2	64.3 100.0 35.7 0.0 0.0

주: 규제수준 비적절 이유는 해당자만 응답함.

〈부표 5-3〉 규제순응도 조사결과 세부 현황 요약(2)

(단위: 명, %)

구 분		응답	피규제집단 (N=100)	집행공무원 (N=22)	제3차 집단 (N=510)	전문가 (N=47)
규제 준수	규제 준수율	· 매우잘지킴 · 대체로잘지킴 · 잘 안지킴 · 전혀안지킴	34.0 ∟ 96.0 62.0 ∟ 4.0 ∟ 4.0 0.0 ∟	10.0 ∟ 85.0 75.0 ∟ 15.0 ∟ 15.0 0.0 ∟	3.3 ∟ 49.9 46.6 ∟ 48.3 ∟ 50.1 1.8 ∟	6.4 ∟ 70.2 63.8 ∟ 27.7 ∟ 29.8 2.1 ∟
	미준수 이유	· 시설설치 및 개보수비용	20.0	22.2	19.5	16.4
		· 전문인력 채용부담	10.0	22.2	12.7	14.5
		· 매출증가에 도움이 안됨	20.0	22.2	9.7	14.5
		· 단속 등 행정처분미약	0.0	0.0	24.5	10.9
		· 필요성을 못느낌	0.0	0.0	4.0	5.5
		· 정부의 재정지원부족	10.0	11.1	9.4	7.3
		· 업체의 투자부족	10.0	22.2	11.1	14.5
		· 기술지원 부족	30.0	0.0	6.8	10.9
		· 기타	0.0	0.0	2.3	5.5
	준수 감시 가능 여부	· 현집행력가능 · 현집행력적당 · 현집행력불가	30.0 55.0 15.0	0.0 29.4 70.6	-	-
벌칙 부과의 적절성		· 강화	13.0	21.1	70.8	34.0
		· 현재수준	41.0	68.4	27.3	38.3
		· 완화	46.0	10.5	2.0	27.7

주: 미준수 이유는 해당자만 응답함.

부록 6. 행정처벌 수준 강화 및 완화의견

〈부표 6-1〉 행정처벌 수준 강화의견

(단위: 명)

구분	전체	공무원	피규제 집단	일반 국민	전문가
합계	345	4	11	314	16
3차 폐쇄	60	0	1	57	2
영업정지 기간연장	57	0	1	56	0
3차 영업정지 1개월	28	0	0	26	2
제시 처벌기준보다 처벌강화	28	1	2	24	1
1차 영업정지 1개월	27	0	0	25	2
3차 폐업	21	0	0	21	0
벌금많이 부과	11	0	0	11	0
영업정지 3개월	7	0	1	6	0
벌금도 세게하면서 영업장 폐쇄	6	0	1	4	1
영업정지 기간연장 및 벌금 부과	5	0	1	4	0
영업정지 6개월 이상	3	0	0	3	0
HACCP 지정 취소	3	0	0	1	2
벌과금과 영업정지 기간늘임	4	0	1	3	0
2차 영업정지 1개월	4	0	1	3	0
3차 영업취소	4	0	0	4	0
영업정지 10일	2	0	0	2	0
허가취소	2	0	0	1	1
형사처벌	2	0	0	2	0
1차 영업정지 5일	1	0	0	0	1
1차 영업정지 7일, 2차 영업정지 1개월	1	1	0	0	0
1차 위반시 시정조치, 2차 위반시 영업허가 취소	1	0	0	0	1
1차 위반시에 아주 강력하게 처벌해야함	1	0	0	1	0
1차 HACCP 지정취소	1	0	0	0	1
1차에서 벌금을 부과하고 2차 위반시에는 영업폐쇄	1	0	0	1	0
1차 영업정지 1개월, 2차 영업중단	1	0	0	1	0
1차 영업정지 5일, 2차 영업정지 1달	1	0	0	1	0
1차 업체를 공개하고 2차위반시 영업폐쇄	1	0	0	1	0
1차 시정조치, 2차 5일정지, 3차 5년이상 실행구형	1	0	0	1	0
2차, 3차 영업정지 기간 연장	1	0	0	1	0
2차 영업정지 부과	1	0	0	1	0

〈부표 6-1〉 계속

(단위: 명)

구분	전체	공무원	피규제 집단	일반 국민	전문가
2차 영업정지 10일	1	0	0	1	0
2차 영업정지 1개월, 3차 지정취소	1	1	0	0	0
2차 영업정지 1개월, 3차 폐업	1	0	0	1	0
2차 영업정지 1개월, 3차 폐업	1	0	0	1	0
2차 폐업	1	0	0	1	0
2차, 3차 위반시 영업정지 1개월	1	0	0	1	0
2차, 3차 위반시 영업정지 1개월	1	0	0	1	0
2차, 3차 위반시 영업정지 1개월	1	0	0	1	0
2차까지는 그대로 하고 3차에는 폐쇄조치	1	0	0	1	0
2차 15일, 3차 30일 영업정지	1	0	0	0	1
2차 그 상품에 대해서 생산을 중단	1	0	0	1	0
2차 영업정지 10일	1	0	0	1	0
2차 영업정지 15일 이상	1	0	0	1	0
2차 영업정지 1개월 이상	1	0	0	1	0
2차 영업정지 기간연장, 3차 폐쇄조치	1	0	0	1	0
2차 영업정지 1개월, 3차 무기한 영업정지	1	0	0	1	0
3차 6개월 및 1년 정지	1	0	0	1	0
3차 면허취소	1	0	0	1	0
3차 벌금	1	0	0	1	0
3차 사업장 폐쇄	1	0	0	1	0
3차 생산중단	1	0	0	1	0
3차 영업 취소	1	0	0	1	0
3차 영업정지 3개월	1	0	0	1	0
3차 영업정지 및 벌금	1	0	0	1	0
3차까지 시정조치 이후 위반 영업취소	1	0	0	1	0
경고후 2차에는 폐쇄	1	0	0	1	0
고위성이 있으면 폐업	1	0	0	1	0
공개를 해야 한다.(매스컴에)	1	0	0	1	0
교육등 영업정지 기간 늘임	1	0	0	1	0
교육등 영업정지 기간 늘임	1	0	0	1	0
규칙을 위반할 경우 개선될때까지 영업정지	1	0	0	1	0

〈부표 6-1〉 계속

(단위: 명)

구분	전체	공무원	과규제 집단	일반 국민	전문가
벌과금 및 영업정지 기일을 늘임	1	0	0	1	0
벌과금과 단속지도	1	0	0	1	0
벌금후 1개월 정지	1	0	0	1	0
시정조치후 3개월 영업정지	1	0	0	1	0
시행규칙과 위생법 준용	1	0	0	0	1
업주구속	1	0	0	1	0
영업정지 15~20일 정도	1	0	0	1	0
영업정지 15일	1	0	0	1	0
영업정지 1년	1	0	0	1	0
영업정지 2~3년	1	0	0	1	0
1차 1개월, 2차 2개월, 3차 영업취소	1	0	0	1	0
1차 경고, 2차 1달이상	1	0	0	1	0
1차 경고, 2차 영업정지 1개월, 3차 영업취소	1	0	0	1	0
1차 경고, 2차는 중벌처리	1	0	0	1	0
1차 경과 2차위반시 영업폐쇄	1	0	0	1	0
1차 벌금 2차 영업정지	1	0	0	1	0
1차 벌금, 그후에 영업장 폐쇄	1	0	0	1	0
1차 시정 2차 지정취소	1	1	0	0	0
1차 시정, 2차 영업정지 1개월, 3차 폐쇄	1	0	0	1	0
1차 시정조치, 2차 한달정지, 3차 면허취소	1	0	0	1	0
1차 시정조치후 2차 위반시 폐업정지	1	0	0	1	0
1차 시정조치후 2차위반시에는 더 강력하게 (예:폐업)	1	0	0	1	0
영업정지는 및 형사처벌	1	0	0	1	0
원인을 확실히 시정한 후에 영업을 재개해야 함	1	0	0	1	0
위반업체를 언론에 공개	1	0	0	1	0
위생상태를 보고 HACCP취소	1	0	1	0	0
의도적인 위반할 경우에는 가중처벌	1	0	0	1	0
제도적으로 발전성있게 운영체계를 세미나를 통해 교육해서 스스로 필요성을 느끼고 규제를 잘 지킬수 있도록 해야한다.	1	0	1	0	0

〈부표 6-2〉 행정처벌 수준 완화의견

(단위: 명)

구분	전체	공무원	피규제 집단	일반 국민	전문가
합계	63	2	41	8	12
1,2,3차 경고후에 시정조치	1	0	1	0	0
1,2,3차 위반시 시정조치	1	0	0	0	1
1,2,3차 위반시 시정조치	1	0	1	0	0
1,2,3차 위반시 협의	1	0	1	0	0
1,2차는 시정조치, 3차는 영업정지 5일	1	0	1	0	0
1,2차는 시정조치, 3차는 취소	1	0	1	0	0
1차 시정조치 2차는 지정취소	1	0	0	0	1
1차 시정조치, 2차 경고, 3차 영업정지 5일	1	0	0	0	1
1차, 2차는 시정조치 3차는 영업정지 5일	1	0	1	0	0
1차시정보다 철저한 재교육이나 경고조치후 1차 시정요함	1	0	1	0	0
1차시정조치, 2차는 품목제조시정조치, 3차 제조 품목정지	1	0	0	0	1
1차위반시 시정명령, 2차위반시 품목류제조정지 3일, 3차위반시 품목류제조정지 5일	1	1	0	0	0
1차위반시 지도차원, 2차, 3차 위반시 영업정지가 아니라 HACCP지정 취소	1	0	1	0	0
2차 위반시 2일, 3차위반시 3일정지	1	0	1	0	0
2차 위반시 영업정지 5일.	1	0	0	1	0
3차까지 시정조치후 영업정지	1	0	1	0	0
3차까지는 시정조치를 하고 그 이후에는 처벌	1	0	1	0	0
경고나 계몽	1	0	0	0	1
규제에 있어서 현실성에 맞게 해야함.	1	0	1	0	0
기술력이 부족한데 행정처분만 하는 것은 모순	1	0	1	0	0
기준에 크게 어긋나지 않는다면 처음에는 완화하다가 점차적으로 강화해야한다.	1	0	0	1	0
동시에 의무적용을 하지 않은 상태에서 규제는 불합리하다.	1	0	1	0	0
모든 의무적용대상 업체 지정후 행정규제해도 된다고 봄	1	0	1	0	0
보완해서 다시 검사 받게 해야 한다.	1	0	1	0	0
사후 행정 처벌은 없어야 한다.	1	0	1	0	0
소명기회를 주고 규제	1	0	1	0	0
소비자가 알아서 판단해서 구입	1	0	0	1	0

〈부표 6-2〉 계속

(단위: 명)

구분	전체	공무원	과규제 집단	일반 국민	전문가
시정조치를 1,2차로 해야 한다.	1	0	1	0	0
시정조치만하고 영업정지는 안함	1	0	0	0	1
식약청의 규정완화, 처벌이 너무 강하다.	1	0	1	0	0
식약청 직원의 품목별 전문성이 없으므로 위에 처벌에 대해 완화	1	0	1	0	0
업체의 수출은 별 변화없고 처벌만 강화하면 안된다.	1	0	1	0	0
영세업체는 현 집행력이 맞지 않는다고 생각한다.	1	0	1	0	0
영업정지 보다는 벌금이나 과태료 수준	1	1	0	0	0
영업정지 보다는 품목정지나 HACCP 지정취소	1	0	1	0	0
영업정지 이전에 품목정지 단계	1	0	1	0	0
영업정지는 너무 치명적이니, 벌과금	1	0	1	0	0
영업정지는 좀 과하다고 본다.	1	0	0	0	1
영업정지를 벌금정도로 조정	1	0	1	0	0
영업정지를 조정해야 한다. (유예기간 부여)	1	0	1	0	0
영업정지보다는 경고정도	1	0	0	1	0
영업정지보다는 인증취소 정도	1	0	1	0	0
위반시 1,2차에 대해 시정조치만	1	0	1	0	0
위반시 시정조치보다는 HACCP지정을 취소	1	0	1	0	0
의무적용 시행 기간이 짧아 홍보 인식이 안되었을 것 같다. 2,3차례 시행조치를 권고하는 것이 좋다.	1	0	0	1	0
잘모르고 위반할수도 있으므로 교육을 시켰으면 한다.	1	0	1	0	0
밑바닥 시스템이 갖추지 못했기 때문에 행정처벌수준을 완화되어야 한다.	1	0	0	0	1
정지기간을 단축	1	0	0	0	1
제품의 품목별로 규제를 다르게 적용	1	0	1	0	0
지금은 초기단계이니까 완전히 정착할때까지는 완화	1	0	0	1	0
지도차원에서 바로 시정 할 수 있는 것은 규제를 완화	1	0	1	0	0
지원정책이 병행되어 규제를 위반하지 않도록 함	1	0	1	0	0
처벌보다는 업체 스스로 잘 지킬수 있도록 지원해주어야 한다.	1	0	0	1	0
처벌을 위주로 하기보다는 HACCP의 적용 기준을 강화	1	0	1	0	0

〈부표 6-2〉 계속

(단위: 명)

구분	전체	공무원	과규제 집단	일반 국민	전문가
하나의 규제를 가지고 모든 품목에 적용하니 불합리	1	0	0	0	1
행정지도나 교육을 통하여 자발적으로 참여 유도	1	0	0	1	0
행정처벌 자체가 없앴.	1	0	1	0	0
행정처벌보다 개선권고	1	0	1	0	0
행정처벌을 없애야 한다. 이중적인 규제	1	0	0	0	1
현재 위반시 정지일시에서 반정도 줄임	1	0	1	0	0
현재는 시행단계로 미비한점이 많기 때문에 2012년 부터 시행하는 것이 좋다.	1	0	1	0	0
회사자율에 맡겨야 한다.	1	0	0	0	1
HACCP지정을 위반시 폐지하거나 재심사하여 적용	1	0	1	0	0

부록 7. HACCP 적용을 위한 식품제조·가공업소 현황

〈부표 7-1〉 식품제조·가공업소 현황

(단위: 개소)

구분	총 계	과자류	당류	빙과류	기타 식육제품	어육제품	두부류	식용유지	면류
1999	15,215	2,628	118	63	-	261	1,992	275	806
2000	16,055	2,861	131	66	195	272	1,382	345	807
2001	16,863	3,096	132	60	202	268	1,255	445	799
2002	18,783	3,324	137	59	245	282	1,219	507	809
2003	19,324	3,223	148	71	346	304	1,160	552	787
2004	20,803	3,482	157	70	432	322	1,159	573	788
2005	21,927	3,507	162	70	485	332	1,133	585	784
2006	22,793	3,579	173	64	573	325	1,073	620	745
서울	1,661	429	-	9	46	19	106	38	65
부산	1,047	179	4	5	13	60	39	19	46
대구	808	205	1	2	58	10	47	39	41
인천	662	101	8	1	25	11	31	29	29
광주	369	94	5	1	25	5	37	13	5
대전	409	123	3	1	9	2	17	12	24
울산	194	29	2	-	4	4	21	9	5
경기	4,689	882	46	13	152	73	192	167	146
강원	1,482	277	12	1	12	15	98	40	39
충북	1,952	194	17	7	53	9	64	58	53
충남	2,016	227	14	5	48	19	85	23	82
전북	1,510	235	18	8	15	18	89	38	39
전남	1,548	168	7	6	27	35	21	16	23
경북	1,686	143	24	2	18	12	122	48	61
경남	2,281	234	10	3	52	29	84	60	74
제주	479	59	2	-	16	4	20	11	13

〈부표 7-1〉 식품제조·가공업소 현황(계속)

(단위: 개소)

구분	다류	음료	특수 용도 식품	건강 기능 식품	조미 식품	식용 얼음	인삼 제품	김치 절임 식품	주류	건포류	기타 식품류	가공식 품
1999	632	329	101	223	1,157	233	181	1,721	81	359	2,836	1,219
2000	774	355	129	270	1,373	213	394	1,692	36	429	2,838	1,493
2001	871	383	169	327	1,653	226	362	1,889	33	394	2,725	1,574
2002	1,016	417	220	363	1,962	240	447	2,076	19	407	2,881	2,153
2003	1,156	516	304	414	2,067	221	556	1,950	14	394	2,752	2,389
2004	1,363	610	231	262	2,505	234	547	2,124	12	397	2,939	2,596
2005	1,452	727	216	171	2,893	213	585	2,209	10	396	3,185	2,812
2006	1,578	859	197	337	2955	222	642	2,192	2	442	3,178	3,037
서울	58	21	1	7	219	15	13	139	-	14	254	208
부산	26	7	1	3	132	15	6	107	-	21	116	248
대구	15	21	-	2	130	7	9	62	-	8	90	61
인천	35	8	-	10	84	12	12	89	-	-	98	79
광주	20	9	1	-	31	4	2	36	-	3	49	29
대전	17	10	3	7	43	3	11	21	-	5	64	34
울산	6	2	-	1	20	6	2	31	-	1	45	6
경기	297	155	74	121	609	19	121	329	-	31	542	720
강원	105	30	9	21	151	20	14	150	-	149	154	185
충북	127	138	35	33	336	4	100	125	2	4	289	304
충남	128	100	43	62	225	11	198	201	-	2	318	225
전북	113	81	2	19	283	19	30	188	-	4	176	135
전남	249	57	2	14	116	19	7	243	-	76	343	119
경북	84	118	4	14	270	16	86	172	-	49	241	202
경남	241	83	22	18	258	34	28	242	-	75	347	387
제주	57	19	-	5	48	18	3	57	-	-	52	95

주: 2006년 통계자료의 식품제조·제조가공업소 현황에 건강기능식품제조업 통계를 포함함.

〈부표 7-2〉 식품제조·가공업소 및 집단급식소 현황

(단위: 개소)

구분	합계	식품제조·가공업	집단급식소
1999	28,659	15,215	13,444
2000	31,000	16,055	14,945
2001	33,283	16,863	16,420
2002	37,214	18,783	18,431
2003	39,779	19,324	20,455
2004	42,959	20,803	22,156
2005	47,563	21,927	25,636
2006	51,425	22,793	28,632
서울	5,617	1,661	3,956
부산	2,833	1,047	1,786
대구	1,996	808	1,188
인천	2,151	662	1,489
광주	1,236	369	867
대전	1,215	409	806
울산	902	194	708
경기	10,766	4,689	6,077
강원	2,608	1,482	1,126
충북	3,206	1,952	1,254
충남	3,678	2,016	1,662
전북	2,995	1,510	1,485
전남	3,199	1,548	1,651
경북	3,428	1,686	1,742
경남	4,671	2,281	2,390
제주	924	479	445

자료: 식품의약품안전청, 『식품의약품통계연보』, 각년도 및 내부자료
 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 각년도 발췌

부록 8. HACCP 의무적용 관련 법령

〈부표 8-1〉 식품위생법 위해요소중점관리기준(HACCP) 규정

제32조의2 (위해요소중점관리기준)

① 식품의약품안전청장은 식품의 원료관리, 제조·가공·조리 및 유통의 모든 과정에서 위해한 물질이 식품에 혼입되거나 식품이 오염되는 것을 방지하기 위하여 각 과정을 중점적으로 관리하는 기준(이하 "위해요소중점관리기준"이라 한다)을 식품별로 정하여 고시할 수 있다.

② 식품의약품안전청장은 제1항의 규정에 의하여 위해요소중점관리기준을 정한 때에는 그 식품을 제조·가공하는 영업자중 보건복지부령이 정하는 영업자에 대하여 이를 준수하게 할 수 있다.

③ 식품의약품안전청장은 제2항의 규정에 의하여 위해요소중점관리기준을 준수하여야 하는 영업자와 그 밖에 위해요소중점관리기준의 준수를 원하는 영업자의 업소를 위해요소중점관리기준적용업소(이하 "위해요소중점관리기준적용업소"라 한다)로 지정하여 고시할 수 있다.

④ 위해요소중점관리기준적용업소의 영업자 및 종업원은 보건복지부령이 정하는 교육훈련을 받아야 한다.

⑤ 위해요소중점관리기준적용업소의 지정절차와 제4항의 규정에 의한 영업자 및 종업원에 대한 교육훈련의 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

⑥ 식품의약품안전청장은 위해요소중점관리기준적용업소가 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 그 지정을 취소하거나 시정을 명할 수 있다.

1. 위해요소중점관리기준을 준수하지 아니한 때
2. 제58조의 규정에 의하여 영업정지 2월 이상의 행정처분을 받은 때
3. 영업자 및 종업원이 제4항의 규정에 의한 교육훈련을 받지 아니한 때
4. 그 밖에 제1호 내지 제3호에 준하는 사항으로서 보건복지부령이 정하는 사항을 준수하지 아니한 때

⑦ 위해요소중점관리기준적용업소가 아닌 업소의 영업자는 위해요소중점관리기준적용업소라는 명칭을 사용하지 못한다.

⑧ 식품의약품안전청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 위해요소중점관리기준적용업소에 대하여 관계공무원으로 하여금 보건복지부령이 정하는 일정기간 동안 제17조의 규정에 의한 출입·검사를 하지 아니하게 할 수 있으며, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제71조제3항제1호의 규정에 의한 영업자의 영업시설 개선을 위한 용자사업의 우선지원 등을 할 수 있다.

식품위생법 제32조 2의 관련고시인 식품의약품안전청고시 제2005-58호(식품위
해요소중점관리기준) 세부내용은 <부표 8-2>에 제시된 바와 같다.

모 법에 규정된 내용보다 세부적인 내용이 고시로 규정되어있다.

〈부표 8-2〉 식품위해요소중점관리기준 고시(HACCP 적용) 규정

제4조(적용품목 및 시기 등)

① 이 기준은 법 제32조의2제1항의 규정에 의하여 식품별 기준이 고시된 다음 각
호의 1에 해당하는 식품에 적용할 수 있다.

1. 어육가공품 중 어묵류
2. 냉동수산식품중 어류·연체류·패류·갑각류·조미가공품
3. 냉동식품 중 기타 빵 또는 떡류·면류·일반가공식품의 기타가공품
4. 빙과류
5. 집단급식소·식품접객업소의 조리 식품
6. 도시락류
7. 비가열음료
8. 레토르트식품
9. 김치절임식품중 김치류·절임류·젓갈류
10. 특수영양식품중 영아용(성장기용)조제식, 영·유아용 곡류조제식,
기타 영·유아식(쥬스류)
11. 두부류 또는 묵류
12. 저산성 통·병조림중 굴통조림
13. 건포류
14. 드레싱
15. 빵 또는 떡류중 빵, 케이크류

〈부표 8-3〉 식품위해요소중점관리기준 고시(HACCP 의무적용) 규정

제4조(적용품목 및 시기 등)

② 식품별 기준이 고시된 제1항 각 호의 식품 중 다음 각 호의 1에 해당하는 식품을 제조·가공하는 자는 법 제32조의2제2항 및 식품위생법 시행규칙(이하 “시행규칙”이라 한다) 제43조의2제1항의 규정에 따라 이 고시에서 정하는 위해요소중점관리 기준을 적용·준수하여야 한다. 다만, 생산제품이 해당 지역 내에서만 유통되는 도서 지역은 제외한다.

1. 어육가공품 중 어묵류
2. 냉동수산식품 중 어류·연체류·조미가공품
3. 냉동식품중 피자류·만두류·면류
4. 빙과류
5. 비가열음료
6. 레토르트식품

③ 제2항의 규정에 의한 의무 적용 시기는 업소별로 연매출액과 종업원수에 기초하여 다음 각호와 같이 단계별로 시행한다.

1. 연매출액 20억원이상이면서 종업원수가 51인이상인 업소: 2006년 12월 1일부터
2. 연매출액 5억원이상이면서 종업원수가 21인이상인 업소: 2008년 12월 1일부터
3. 연매출액 1억원이상이면서 종업원수가 6인이상인 업소: 2010년 12월 1일부터
4. 연매출액 1억원미만 또는 종업원수가 5인이하인 업소: 2012년 12월 1일부터

④ 제3항의 규정에 의한 의무 적용 시기는 연매출액을 기준으로 하여 종업원수의 요건을 동시에 충족하는 시기를 말하며, 연매출액 산정은 해당 사업장에서 제조·가공하는 의무 적용 대상 식품의 전년도 1년간의 총 매출액을 기준으로 하고, 종업원수는 근로기준법에 의한 영업장 전체의 상시근로자를 기준으로 한다.

⑤ 제4항의 규정에도 불구하고 신규영업 또는 휴업 등으로 1년간 매출액을 산정할 수 없는 경우에는 매출액 산정이 가능한 최근 3월의 매출액을 기준으로 1년간 매출액을 산정하여 의무적용시기를 정할 수 있다. 이 경우 기준 준수에 필요한 시설·설비 등의 개·보수를 위하여 일정 기간이 필요하다고 요청하여 식품의약품안전청장이 인정하는 경우에는 2012년 11월 30일을 경과하지 아니한 기간 내에서 1년까지 의무 적용을 유예할 수 있다.

⑥ 식품의약품안전청장은 제1항에서 기준이 정해지지 아니한 식품(건강기능식품을 포함한다. 이하 같다)을 제조·가공하는 자가 이 기준의 적용을 원하는 경우에는 신청자가 자체적으로 마련한 HACCP 기준(이하 “비고시 HACCP적용기준”이라 한다)을 평가하여 그 결과에 따라 당해업소에 한하여 적용하게 할 수 있다.

주: 단, RFP 연구대상 6개 의무적용품목을 선정한 시점의 근거법령 내용이며, 현재는 김치류까지 적용범위가 추가되어져 있음.

HACCP의 의무적용을 위한 세부적인 고시내용은 다음과 같이 규정되어 있다.

□ 제43조의3 (위해요소중점관리기준적용업소의 지정신청 등) ①법 제32조의2제3항의 규정에 의한 위해요소중점관리기준적용업소로 지정을 받고자 하는 자는 별지 제35호의2서식의 위해요소중점관리기준적용업소지정신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 다음 각호의 서류(전자문서를 포함한다)를 첨부하여 식품의약품안전청장에게 신청하여야 한다. <개정 2005.7.28>

1. 영업허가(신고)증 사본
 2. 위해요소중점관리기준을 적용하고자 하는 대상식품의 최근 1년간 생산실적에 관한 서류. 다만, 1년간의 실적이 없는 경우는 최근 월별 생산실적으로 갈음할 수 있다.
 3. 법 제32조의2제1항의 규정에 따라 식품의약품안전청장이 식품별로 정하여 고시한 위해요소중점관리기준에 따라 작성한 적용대상식품별 중점관리기준과 신청하기 전 1월 이상 중점관리기준을 적용한 운영실적자료. 다만, 식품의약품안전청장이 실시한 위해요소중점관리기준 적용시범사업에 참여한 업소의 경우에는 운영실적자료를 제출하지 아니할 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 의한 지정신청을 받은 식품의약품안전청장은 당해 업소를 위해요소중점관리기준적용업소로 지정한 때에는 별지 제35호의3서식의 위해요소중점관리기준적용업소지정서를 교부하여야 한다.
- ③ 제2항의 규정에 따라 위해요소중점관리기준적용업소로 지정받은 업소가 지정받을 당시 위해요소중점관리기준을 적용하여 식품의 위해를 방지하거나 제거하여 안전성을 확보할 수 있는 단계 또는 공정을 변경하고자 하는 경우에는 별지 제35호의4서식의 변경신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 관련서류(전자문서를 포함한다)를 첨부하여 식품의약품안전청장에게 제출하여야 한다. <개정 2005.7.28>[본조신설 2003.8.18]

□ 제43조의4 (위해요소중점관리기준적용업소의 영업자 및 종업원 교육훈련)

- ① 법 제32조의2제4항의 규정에 따라 위해요소중점관리기준적용업소의 영업자 및 종업원이 받아야 하는 교육훈련의 종류는 다음 각호와 같다.
 1. 위해요소중점관리기준적용업소의 지정을 받은 영업자 및 종업원에 대한 신규교육훈련
 2. 위해요소중점관리기준적용업소로 지정받은 업소가 매년 1회 이상 받아야 하는 종업원에 대한 정기교육훈련
 3. 그 밖에 식품의약품안전청장이 식품위해사고의 발생 및 확산이 우려되어 위해요소중점관리기준적용업소의 영업자 및 종업원에게 명하는 교육훈련
- ② 제1항의 규정에 의한 교육훈련의 내용에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 위해요소중점관리기준의 원칙과 절차에 관한 사항
 2. 식품위생법령상의 위해요소중점관리기준 관련 규정 등에 관한 사항
 3. 위해요소중점관리기준의 적용방법에 관한 사항
 4. 위해요소중점관리기준의 사후관리 및 자체평가에 관한 사항
 5. 위해요소중점관리기준과 관련된 식품위생에 관한 사항
- ③ 제1항의 규정에 의한 교육훈련의 시간은 다음 각호와 같다.
 1. 신규교육훈련을 받아야 하는 영업자의 경우는 4시간 이내로 하고, 종업원의 경우는 24시간 이내로 한다.
 2. 정기교육훈련은 8시간 이내로 한다.
 3. 제1항제3호의 규정에 의한 교육훈련의 시간은 8시간 이내로 한다.
- ④ 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 교육훈련대상별 교육시간·실시방법 그 밖의 교육훈련에 관한 세부적인 사항은 식품의약품안전청장이 정하여 고시한다.[본조신설 2003.8.18]

- 제43조의5 (위해요소중점관리기준적용업소의 조사·평가) 식품의약품안전청장은 제43조의3의 규정에 따라 위해요소중점관리기준적용업소로 지정받은 업소에 대하여 위해요소중점관리기준의 준수여부 등에 관하여 연 1회 이상 조사·평가한다.[본조신설 2003.8.18]
- 제43조의6 (위해요소중점관리기준적용업소 지정취소 등) 법 제32조의2제6항의 규정에 의한 위해요소중점관리기준적용업소 지정취소 등에 관한 기준은 별표 14의2와 같다.[본조신설 2003.8.18]
- 제43조의7 (위해요소중점관리기준적용업소의 출입·검사) 식품의약품안전청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제32조의2제8항의 규정에 따라 3년 동안 위해요소중점관리기준적용업소에 대하여 관계공무원으로 하여금 출입·검사를 하지 아니하게 할 수 있다. 다만, 제43조의5의 규정에 의한 조사·평가는 이 기간중의 출입·검사로 보지 아니한다.[본조신설 2003.8.18]

2) 행정처분 및 과태료 부과

식품위생법 제42조의 2와 관련 고시에 따른 HACCP 의무적용 규정을 위반할 경우 부과되는 위반내용별 개별 행정처분이나 벌칙규정은 없는 상태이고 현재는 기타 규정의 처벌기준으로 규정되어져 있다.

<부표 8-4>에는 기타 위반규정의 처벌기준이 제시되어져 있다.

〈부표 8-4〉 식품위생법 기타 위반규정 행정처분 및 벌칙규정

위반사항	근거법령	1차 위반	2차 위반	3차 위반
기타 제2호내지 제22호를 제외한 법 위반	법 제55조 및 법 제 58조	시정명령	영업정지 7일	영업정지 15일

본격적인 HACCP 의무적용 확대에 앞서 식약청 내부적으로 규정 신설에 대한 다양하게 검토되고 있다.

<부표 8-5>에는 현재 식약청 내부적으로 검토되고 있는 행정처분 및 벌칙규정에 관한 안(시안)이 제시되어 있다. 즉, 식품위생법 시행규칙 제43조 6의 별표 14의 2를 개정하여 아래와 같이 행정처분 규정을 강화하도록 제안하는 바이다.

이미 본문 제5장의 정책제언에서 각 위반내용별 행정처분 기준 및 과태료 안에 대한 의견을 기술하였다.

〈부표 8-5〉 행정처분 및 과태료 규정 내용 (안)

구분	1차위반	2차위반	3차위반
HACCP 의무적용 위반	영업정지 5일	영업정지 10일	영업정지 20일

주: 현재 의무적용위반에 대한 행정처분기준이나 범칙조항이 결정된 상태는 아니고 내부적으로 위와 같이 검토를 하고 있는 단계이며, 조사결과 의견의 기초로 보완 후 최종규정을 확정할 예정이라고 함.

<부표 8-6>에는 식품위생법 상에서 규정하고 있는 식품위해요소중점관리기준 위반에 대한 행정처분기준에 위반사항별로 규정된 행정처분 내용이 제시되어있다. 하지만 의무적용에 따른 위반사항별 행정처분 규정 또한 현재는 마련되어 있지 않은 상태이다.

〈부표 8-6〉 행정처분기준 (식품위생법 별표 14의 2)

위반사항	근거법령	처분기준
1. 위해요소중점관리기준(HACCP)을 준수하지 아니한 때	법 제32조의2	시정
2. 법 제58조의 규정에 따라 영업정지 2월 이상의 행정처분을 받은 때 또는 그에 갈음하는 과징금을 부과받은 때	법 제32조의2	지정취소
3. 영업자 및 종업원이 교육훈련을 받지 아니한 때	법 제32조의2	시정
4. 위의 제1호 및 제3호 위반으로 시정조치를 받고 이를 계속하여 2회 이상 이행하지 아니한 때	법 제32조의2	지정취소

자료: 법제처 홈페이지 현행법령 정보(www.moleg.go.kr).

기타 활용성과

과제명	HACCP 의무적용에 따른 규제순응도 조사
과제책임자	윤시몬 / 한국보건사회연구원 / 보건학

가. 연구논문

번호	논문제목	저자명	저널명	집(권)	페이지	Impact factor	국내/국외	SCI 여부
1								

나. 학술발표

번호	발표제목	발표형태	발표자	학회명	연월일	발표지	국내/국제
1							
2							

다. 지적재산권

번호	출원/등록	특허명	출원(등록)인	출원(등록)국	출원(등록)번호	IPC 분류
1						
2						

라. 정책활용

- 규제개혁위원회 규제순응도 결과보고의 기초자료로 활용
- HACCP의 확대적용과 2008년도 HACCP 관련 사업의 계획수립 기초자료로 활용

마. 타 연구/차기연구에 활용

--

바. 언론홍보 및 대국민 교육

- 일반국민 전화조사를 통해서 HACCP 제도에 대한 제도설명으로 제도홍보 제공

사. 기타

- 2008년도 상반기 “보건복지포럼(한국보건사회연구원)” 개제예정

총괄 연구과제 요약

과제 고유번호	07032 기타사 799		공개가능여부	가능
사업명	기타사업 (HACCP 제도 활성화)			
과제명	HACCP 의무적용에 따른 규제순응도 조사			
연구책임자	성 명	윤시몬	주민등록번호	730627-1*****
	소속기관명	한국보건사회연구원		
	전자우편	yunsimon@kihasa.re.kr	전화번호	02-380-8219

□ 연구목표

<p>이 조사연구는 『HACCP 의무적용』에 관한 전반적인 규제순응도를 조사하여 행정규제의 품질제고를 도모하고, 동 규제의 효과성을 높이는 개선 방안을 도출함에 목적이 있으며, 세부적인 연구목적은 다음과 같다.</p> <p>첫째, 규제 존재여부에 대한 인지도, 규제내용에 대한 이해도, 규제내용의 명확성 등에 관한 규제인식도 조사</p> <p>둘째, 규제의 필요성, 규제수준(내용)의 적절성, 규제의 목적 부합성 등에 관한 규제인정도 조사</p> <p>셋째, 규제준수율, 규제준수 감시가능여부, 벌칙부과의 적정성 등에 관한 규제준수도 조사</p> <p>넷째, 규제순응도를 제고하기 위한 개선방안 도출</p>

□ 연구내용

- 외국의 규제순응 사례 조사
- 규제순응도 조사범위 설정
- 규제인식도 조사
- 규제인정도 조사
- 규제준수도 조사
- 규제순응 제고방안 모색

□ 연구성과(응용분야 및 활용범위포함)

- 기대성과
 - HACCP 의무적용 사업의 운영실태 분석을 통한 문제점 및 개선방안 마련
 - HACCP 정책실행의 기초자료 제공
- 활용방안
 - 2008년 HACCP 관련 정책수립의 기초자료로 활용
 - HACCP 확대적용을 위한 정책수립의 기초자료로 활용

□ 총괄 참여연구원

성 명	주민등록번호
윤시몬	730627-1*****
정기혜	550321-2*****
김정선	640315-2*****
김은정	711016-2*****

Keywords (5개 내외)	한글	HACCP(위해요소중점관리기준), 규제순응, 식품안전
	영문	HACCP, Regulatory Compliance, Food Safety

주 의

1. 이 보고서는 식품의약품안전청에서 시행한 용역연구 개발사업의 연구결과보고서입니다.
2. 이 보고서 내용을 발표할 때에는 반드시 식품의약품 안전청에서 시행한 용역연구개발사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다.
3. 국가과학기술 기밀유지에 필요한 내용은 대외적으로 발표 또는 공개하여서는 아니 됩니다.
4. 이 보고서의 내용을 신문, 방송, 참고문헌, 세미나 등에 인용 시에는 해당 주관부서 또는 연구책임자와 사전에 상의하여 주시기 바랍니다.