

## 위험 및 안전분야 규제영향분석제도의 개선방안에 관한 연구\*

- 위험분석(risk analysis)의 도입을 중심으로 -

최무현

본 연구는 위험 및 안전 분야의 현행 규제영향분석제도의 문제점을 규제담당 공무원과 전문가 조사를 바탕으로 분석하고 앞으로 위험분석을 포함하는 규제영향분석제도 개선방안을 제안하였다. 이를 위해 규제영향분석 및 위험분석 관련된 분야의 연구를 수행하여 온 전문가를 대상으로 한 전문가 조사를 실시하였다. 조사 결과, 공무원들과 전문가들은 현행 규제영향분석을 전반적으로는 긍정적으로 평가하면서도, 세부적인 설계와 구성요소, 절차에 대해서는 부정적인 관점을 가지고 있음을 발견하였다. 이상과 같은 논의를 바탕으로 다음과 같은 정책적 방향을 제시하고자 한다. 첫째, 위험 및 위험분석 정의의 명확화하고, 위험분석의 절차 및 구성요소 등을 표준화할 필요가 있다. 둘째, 위험분석이 실제적으로 활용되기 위해서는 적절한 수준 이상의 법정화는 필수적이다. 셋째, 특히 위험규제 분야에서의 커뮤니케이션의 활성화가 절실히 요구된다. 넷째, 위험분석이 확대되어지기 위해서는 위험분석의 인프라 구축이 선행되어야 한다. 다섯째, 장기적으로 전정부적인 규제영향분석 및 위험분석 평가부서의 설치를 추진할 수 있다.

**주제어:** 위험, 규제영향분석, 위험분석

체적으로 위험 및 안전 영역에서의 시장실패의 유형은 다음과 같은 것들을 들 수 있다(여차민·김태윤, 2009; 이해영, 2010).

첫째, 외부효과는 위험 및 안전 영역에서 정부 규제의 전형적인 근거가 된다(Viscusi, 2006: 15). 상당히 큰 규모의 외부효과가 존재하고, 그것이 시장기제를 통하여 자연스럽게 해결되지 않으며, 정부 개입이 외부효과의 좋은 해결책이라는 합리적인 예측이 가능한지 등을 검토한 뒤에 정부는 위험 및 안전규제에 나설 수 있다. 둘째, 위험 및 안전 영역의 경우 정보의 비대칭(asymmetric information)을 특징으로 한다. 시장에서 시장행위자들이 위험과 관련된 정확한 정보를 가지고 있는 경우 시장에서는 위험과 가격 간의 거래를 통해 적정수준의 균형점을 찾을 수 있다(엄영숙, 1999: 116). 하지만 위험 및 안전 영역 분야의 정보의 비대칭성은 최적 균형의 실현을 불가능하게 한다. 셋째, 위험 및 안전 영역 분야의 시장행위자의 행태가 정부의 개입을 불러온다. Meyer(2006)는 재난과 같은 저확률-고비용의 위험에 사람들이 대비를 게을리 하는 것은 부정확한 피드백을 통한 학습 성향, 현재를 기반으로 한 미래 추정 성향, 미래 가치에 대한 과도한 할인 성향 등과 연관 지어 파악한다. 부정확한 피드백을 통한 학습 성향이란 사람들이 어떤 사건을 초래할 위험을 인지하면서도 그로 인한 손실을 직접 경험하지 않는 경우 위험에 대비할 유인을 갖지 않는 것을 의미한다.

특히 위험 혹은 안전 분야의 정부규제에 대한 영향을 경제학적 관점에서 비교분석하는 것이 이 분야의 규제영향분석(regulation impact analysis)라고 할 수 있다. 하지만 이 같은 위험 및 안전규제에 대한 경제학적 비용편익적 접근은 화폐화 또는 계량화를 강조하기 때문에 방법론적 한계와 자료의 문제 등의 현실적 제약에 부딪히고 있는 것이 사실이다. 이에 따라 1998년 행정규제기본법의 제정 이래 도입된 규제영향분석제도의 질적 수준에 대해 회의적인 평가가 많았다.

이러한 문제를 의식을 가지고, 본 연구는 위험 및 안전 분야의 현행 규제영향분석제도의 문제점을 규제담당 공무원과 전문가 조사를 바탕으로 분석하고, 앞으로 위험분석을 포함하는 규제영향분석제도 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해, 본 연구는 위험분석 및 평가와 관련된 여러 측면 및 분야 중에서 현행 규제영향분석서 작성과 관련된 위험분석제도만을 연구 범위로 설정하였고, 연구의 대상이 된 분야도 환경, 산업재해, 보건 및 식품의약품, 농수산물 분야의 위험 및 안전과 관련된 규제에 초점을 맞추어 분석하였다.

## II. 위험 및 안전분야 규제영향분석에 관한 이론적 논의

### 1. 위험 및 안전 분야의 규제영향분석의 의의

#### 1) 위험 및 안전에 관한 두가지 관점

## I. 서론

울리히 벡(Beck, 1986)은 부(富)의 사회적 생산은 위험의 사회적 생산을 체계적으로 수반하는 것이 근대성(혹은 현대성, modernity)의 내재적인 특징이라고 본다. 이에 따라 현대 문명의 원천인 과학기술이 가지는 내재적 위험이 증가하고 개인주의화가 진척됨에 따라 현대사회는 위험사회로 전개된다고 주장한다.

이러한 위험사회에서는 위험을 통제하고 안전을 확보하려는 정부의 노력은 특히 환경, 산업안전, 보건, 식품안전 등과 같은 분야를 중심으로 다양한 정부규제(government regulation)의 형태로 이루어진다. 이들 분야의 경우 다양한 형태의 시장실패가 존재하며 이것은 정부규제 정당성의 근거가 된다. 구

\* 이 논문은 2010년도 상지대학교 교내연구비 지원에 의한 것임.

위험 개념과 대비되는 안전 개념은 위험의 감소, 나아가 위험의 완전한 부재까지 다양한 관점으로 나뉜다(노진철, 2004: 148). 이 같은 위험과 안전의 개념을 이해하는 데는 단절적 관점과 연속적 관점이라는 뚜렷이 대비되는 시각의 차이가 존재한다(여차민·김태윤, 2008).

먼저, Beck으로 대표되는 단절적 관점은 위험을 과학기술의 발전으로부터 파생하는 것이며 양적인 측면에서도 객관적으로 증가했다고 파악한다. 그리고 이러한 위험이 대량 생산되는 것은 바람직하지 않으므로 규제 혹은 위험한 기술의 포기를 통해 제거되거나 부정되어야 한다고 주장한다(Beck, 1986). 이와 같은 Beck의 관점을 ‘위험-객관주의적 시각’이라고 한다.

반면에 Douglas-Wildavsky로 대표되는 연속적 관점은 위험을 상대적인 관점에서 바라보며, 위험 없는 안전은 있을 수 없다고 전제한다(Wildavsky, 1988). 따라서 위험에 대한 사전적 규제는 바람직한 것이 아니며 불가피하게 규제가 필요한 때에도 규제로 인한 비용과 편익을 고려하여야 한다고 주장한다. 요컨대 일반적인 규제가 최선이 아니라 다양한 수준의 규제가 존재하는 것이 바람직하다는 것이다(임현진, 2000: 4). 이 같은 Douglas & Wildavsky의 관점을 위험-구성주의적 시각이라고 한다.

바람직한 정부규제의 방향에 대해서 이상의 두 가지 관점은 극명하게 대립된다. 위험-객관주의적 입장은 위험을 제거하거나 소멸시켜야 하는 대상으로 인식하는 ‘사전예방의 원칙’(precautionary principle)을 규제전략으로 선호한다.<sup>1)</sup> 그리고 어떠한 화학물질이 안전하다는 사실을 사용 전에 산업계가 입증하여야 한다는 논리를 견지한다(김은성, 2010; Viscusi, 2006: 29). 하지만 위험을 완전히 제거하는 무위험(no-risk)기준의 사전예방적 규제전략은 경제적 효율성의 관점에서 합리적이지 않다는 비판을 받는다(최병선, 1992; Viscusi, Vernon, & Harrington, 2000: 641).

## 2) 위험 및 안전분야의 규제영향분석의 유용성

Viscusi & Gayer(2002)는 위험에 대한 정부규제의 목표는 위험을 완전히 제거하는 데 있지 않고 위험의 감소와 비용 간 비효율성을 야기하는 시장실패를 치유하는 데 있어야 하기 때문이다. 따라서 정부규제에 대해 경제학적 관점을 가져야 한다고 보는 입장에서는, 위험에 대한 규제가 무위험 기준에 입각해서는 안 되며, 비용과 편익을 고려하여 비용효과적인 차원에서 의사결정이 이루어져야 한다는 위험-구성주의적 입장을 취할 수밖에 없다(Viscusi, 2006; Viscusi & Gayer, 2002; Hahn, 2004; Hahn & Layburn, 2003).

먼저, 위험 및 안전규제의 경제적 관점의 중요성은 기회비용의 관점에서 논의된다. 위험 및 안전규제는 경제적 비용, 즉 기회비용을 수반한다. 이는 위험 및 안전규제를 통해 공익적 가치를 달성하기 위해서는 사회적으로 그만큼의 비용이 지불된다는 것을 의미한다. 구체적으로 이러한 비용은 기업, 소비자, 정부 등이 부담하며 장기적으로 물가와 경제성장 등에 영향을 미친다(최병선, 1992: 709-712; 김

1) 사전예방원칙은 1980년대 이후 보건 및 환경관련 국제조약 등을 통하여 위험정책의 중요 원칙으로 등장했다. 사전예방원칙이란 위험의 파급효과가 매우 높고 비가역적일 가능성이 있을 경우, 위험의 과학적 증거가 부족 하더라도 선제적 예방조치를 취해야 한다는 것을 의미한다(김은성, 2011).

순양, 1998: 109).<sup>2)</sup> 규제가 아무리 사회적 가치의 달성을 표방하고 있다 할지라도 규제의 편익만을 고려하고 비용을 고려하지 않는다면 사회적으로 바람직한 자원의 배분을 이룰 수 없다. 만약 이미 알려진 위험에 비용을 과다하게 투자할 경우 그 결과로 경제성장의 둔화가 일어나게 될 것이라고 예견하면서, 이러한 부의 감소는 결국 미지의 위험에 대비하기 위해 필요한 자체적인 복원능력을 준비할 수 있는 자원 부족을 초래하게 될 것이라고 경고한다(Wildavsky, 1988).

다음으로, 위험규제에 대한 경제적 관점은 위험규제 비용에 대한 관료들의 관심과 책임성을 유도할 수 있다. 일반적으로 규제기관의 관료들은 위험을 제거하는 비용에 대해서 무관심하거나 비용보다는 편익을 중심으로 인식하는 경향이 있기 때문에, 실제 위험 및 안전규제 정책을 결정하는 과정에서 비용편익분석은 실질적으로 활용되지 않는다(Viscusi & Gayer, 2002: 58). 이것은 역으로 비용편익분석을 활용하는 것이 관료들로 하여금 문화적 변화를 가져와서 궁극적으로 규제관료들이 규제비용에 대한 관심을 갖게 할 수 있다는 것을 의미한다(이성우, 2000: 154).

한편 Lutter(1999)는 국민과 의회가 때로 건강, 안전, 그리고 환경규제에 대해 잘못 이해하여 그 결과가 과장될 수 있는데, 비용편익분석은 위험에 대한 올바른 관점을 제공해 주고 좀 더 균형 잡힌 정책이 될 수 있도록 하기 때문에 정부의 책임성을 강화하는 측면에서 중요한 역할을 할 수 있다.

## 2. 위험 및 안전분야의 위험분석제도<sup>3)</sup>

### 1) 도입의 의의

OECD(2010)는 정부가 모든 위험을 제거할 수 없으므로 규제 행위는 위험 특성과 정도와 규제행위 가 목표를 달성 가능성 평가를 통하여 실시되어야 한다며 규제에 대한 위험기반 접근(risk-based approach)을 제안하고 있다. 지금까지는 위험에 대해 정부는 사전 대비가 아닌 문제 발생 후 대응 차원의 수동적 대처를 하였다. 그리고 명령-지시적 규제방식이 주류였다. 명령-지시적 규제방식은 일정한 형식적 요건 및 기술수준을 준수하느냐, 하지 못하느냐 하는 이분법적 접근을 기본방식으로 한다.

- 2) 구체적으로, 첫째, 위험 및 안전규제의 경우 비용은 우선적으로 기업에게 전가되는데(Hodges, 2005: 12; 최병선, 1992), 위험요인을 제거하거나 안전기준을 준수하기 위해서 기업들이 더 많은 비용을 지불해야 하기 때문이다. 둘째, 이러한 비용은 제품의 가격에 반영되고 장기적으로는 소비자에게 전가되어 소비자후생에 영향을 미칠 수 있다. 셋째, 위험 및 안전규제는 규제의 준수 여부를 확인하고 감독하여야 하는 규제기관에게 규제비용을 발생시킨다. 넷째, 경제전체적인 관점에서 기업의 수입을 감소시키거나 물가상승을 유발하여 경제성장을 둔화시킬 수 있다(최병선, 1992). Hahn, et. al.(2000: 3)에 따르면, 미국의 경우 위험 및 안전규제(환경, 보건, 안전규제)로 인한 비용이 최소한 연간 2천억 달러에 이르며, 이 규모는 연간 GDP의 약 2%에 달한다고 한다.
- 3) 우선 본 연구에서는 위험분석, 위험관리, 위험(성)평가 등 다양하게 사용되는 용어들을 종합적으로 포괄하는 개념으로 ‘위험분석(risk analysis)을 사용하였다. 여기에는 세 가지 주요 요소, 즉 위험분석(risk assessment), 위험관리(risk management), 및 위험커뮤니케이션(risk communication)을 포함하고 있다. 그리고, 이러한 요소들은 순차적으로 정책과정과 연계되어 있다.

이러한 규제방식은 어떤 문제를 과학적/기술적으로 객관화시키고 정량화시키는 데에는 아주 유용하며, 최소한의 안전기준 이상을 규정하는데 적합한 방식이다.

그러나 이러한 규제방식은 안전 및 위험 문제를 지나치게 객관화시킨다는 문제점을 안고 있다. 안전관리는 무엇보다 사업주의 주인의식(ownership)이 중요한데, 이를 위해 사업주가 스스로 위험을 인지하고 주체적으로 위험을 관리하고자 할 필요가 있다. 그리고 정부는 규제실패에 대한 비용을 적절하게 대응하기 위하여 근본적으로 규제실패의 원인을 고려하는 정책 설계와 실행에 대한 준비가 필요하다. 이를 위해 정부는 규제할 것인가 또는 어떻게 규제할 것인가에 대하여 위험 평가와 위험 관리가 필요로 하게 되었다(Bounds, 2010).

위험분석을 도입한다는 것은 현재의 규제방식과 정책을 다음과 같은 방식으로 전환하는 것을 말한다(박두용 외, 2009).

- 사업주의 기본업무: 사업을 함에 있어서(근로자를 사용함에 있어서) 발생하는 잠재적 위험요인을 모두 파악하고, 평가하고, 초과위험요인(법적 기준초과 및 통상적 수준을 초과하는 위험요인)은 적절한 관리 및 조치를 취해야 함.
- 정책목표: 사업주가 이러한 인식을 가지고 최선을 다하도록 함.
- 규제방식: 이러한 의무를 이행하도록 규제함. 결과뿐만 아니라 과정, 노력 및 의도를 보고 판단하는 규제 방식으로 전환함.

이에 따라 박두용 외(2009)는 “위험분석을 사업을 하는 자는 사업을 함으로써 발생하는 위험을 예측·파악·평가하도록 하고 초과되는 위험에 대해서는 적절한 조치를 취하도록 하는 관행과 행동규범을 만드는 규제제도를 만들고, 이를 집행하는 것”을 말한다고 주장한다. 요컨대, 위험기반의 규제체계를 도입한다는 것은 특정실비나 기계 또는 물질을 대상으로 특정한 제도를 도입하는 것이 아니라, 사업주가 자기 사업장의 위험요인을 파악하고, 평가하고 초과위험에 대해서는 적절한 조치를 취하도록 하는 방식으로 정부의 규제목표 및 규제정책, 집행방식을 바꾸는 것이다.

2) 위험분석의 요소와 절차

OECD 회원국을 비롯한 주요 선진국들은 불확실성과 위험에 대비하여 규제정책을 포함한 공공정책의 대응 틀을 명시적이건 묵시적이건 마련해 놓고 있으며, 일반적으로 세 가지 주요 요소, 즉 위험평가(risk assessment), 위험관리(risk management), 및 위험검토(risk review)를 포함하고 있다. 이러한 요소들은 순차적으로 정책과정과 연계되어 있다(OECD, 2006).

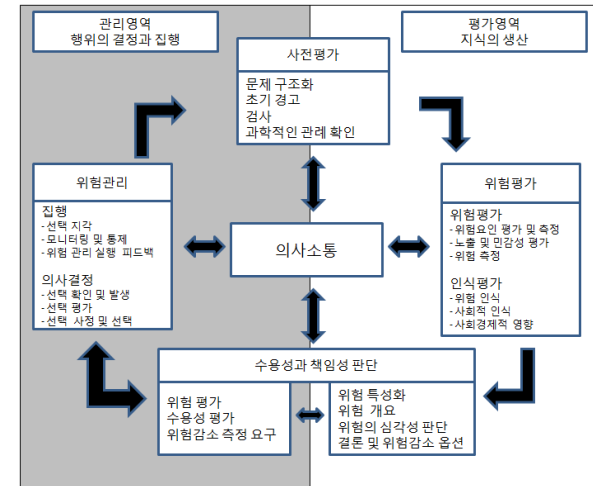
첫째, ‘위험평가’는 규제정책 형성단계에서 위험과 관련된 다양한 이슈들을 찾아내어, 이와 관련된 이해당사자들의 인식 및 이해를 제고하고, 이들을 심각성에 따라 서열화한다. 또한 정책결정에 수반하

는 위험도를 예측하고, 위험을 줄이거나 제한할 수 있는 방법을 제시한다.

둘째, ‘위험관리’는 규제집행단계에서 위험을 관리할 수 있는 대안을 모색하고, 각각의 대안을 효율성이나 외부효과의 측면에서 평가하여 가장 바람직한 대안을 선택하여 집행할 수 있도록 하는 과정이다. 이러한 과정을 통하여 위기상황에 대처할 수 있는 정부의 역량을 가늠해 볼 수 있다.

셋째, ‘위험검토’는 규제실패나 위기상황이 발생했을 경우 그 상황에 대한 적절한 검토나 평가 없이 급작스럽게 대응함으로써 상황을 오히려 악화시키는 경향을 피할 수 있게 해 준다. 위기관리책의 성과를 사후에 체계적으로 모니터링 함으로써 위험평가 및 관리의 경험을 활용할 수 있다.

이러한 정책과정별 위험분석은 위험의 단계 즉, 사회적 위험, 관리적 위험, 객관적 위험과 또한 연계되어 분석되어야 한다. 이상에서 제시한 위험규제(risk regulation)의 주요 요소들은 정치경제적 변화인 외부 환경과 기업 및 고용구조의 변화인 내부 환경의 영향을 받는다.



<그림 1> 위험분석의 종합적인 개념: 평가영역과 관리영역

※ 자료: Bounds(2010).

건강과 관련된 위험 식별과 평가에 관한 최초의 개념 분석틀로 The US National Research Council(1983)의 네 가지 단계로 구성된다고 본다.

- ① 위험 식별(hazard identification): which chemicals are important and why?
- ② 노출평가(exposure assessment): fate and transport of chemicals, who might be exposed and how?
- ③ 독성평가(toxicity assessment): determining the numerical indices of toxicity for computing

risk.

- ④ 위험 특정화(risk characterization): estimating the magnitude of risk and the uncertainty of the estimate.

위험관리의 기본원칙은 어떠한 위험요인이 있는지 인지하고 파악하는 것에서 출발한다. 따라서 위험관리의 첫 단계는 위험의 파악단계이며, 이 단계에서 파악되지 않은 것은 위험요인으로 관리될 수 없다. 위험평가에 의해 계산된 추정치는 특정 상황에서 어떤 제거, 감소 혹은 관리 활동을 결정하는데 기초로 사용되어진다. 이 과정을 위험 관리라고 일컫는다.

### 3. 위험 및 안전 분야의 규제영향분석의 선행연구

위험 및 안전 분야의 규제영향분석제도가 도입된 지 10여년이 지났지만 규제영향분석의 질적 수준에 대해서는 회의적인 평가가 많다.

첫째, 국회예산정책처(2008)의 연구의 결과, 2007년 정부가 생산한 규제영향분석서를 평가한 결과 80% 이상이 미흡한 것으로 평가되었다. 국회예산정책처는 비용항목의 호가인, 비용의 측정, 편익의 측정 항목 등으로 평가하였으며 평가척도는 적절(계량화), 적절(정성적), 미흡 등으로 구성되었다. 둘째, 이해영·김정혜(2007)의 경우, 규제영향분석의 질적 수준이 낮고 특히 비용편익분석의 경우 이를 생략하거나 기술적으로 작성한 사례가 많은 것으로 나타났다. 국무총리 규제개혁실은 2005년부터 정부 규제개혁 평가 항목 중 하나로 규제영향분석서를 평가하고 있다. 셋째, 이성우·김명진(2003)의 연구의 경우, 규제영향분석의 실행상의 한계, 규제비용과 편익 추정상의 방법론적 제약성, 불확실성 문제 처리의 한계, 사후분석의 미흡 등을 현행 규제영향분석제도의 한계로 평가하고 있다.

보다 구체적으로, 위험 및 안전 분야에서의 규제영향분석의 한계를 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다(최병선, 1992: 794-798; Adams, 1995: 69-91; Hodges, 2005: 235; Viscusi & Gayer, 2002: 58).

첫째, 위험 및 안전 분야에서의 규제영향분석은 방법론적으로 내재적 한계를 갖는다. 규제영향분석은 기본적으로 비용편익분석을 기반으로 하는데, 비용편익분석에서는 계량화 및 화폐화의 문제가 중요하다(최병선, 1992: 766). 그러나 이러한 비용편익분석에서의 계량화 및 화폐화의 방식에 대한 적절성에 대한 논란이 있다(임성진, 2005: 110). 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. ① 위험 및 안전 규제의 경우 그 편익은 규제에 의해 규제되는 사람의 생명인데 이러한 생명의 가치를 화폐화하는 것에 대한 도덕적/윤리적 문제가 제기될 수 있다. 그리고 실사 생명의 가치를 측정할 수 있다 하더라도 그 측정 결과의 객관성에 대해 문제제기가 있을 수 있다(Shapiro, 2006: 40). ② 기술적 한계로서 먼저 위험 및 안전규제 비용과 편익을 측정하는 기법들에 내재된 한계들을 들 수 있다. 특히 위험 및 안전 규제의 경우 비용보다 편익을 함리적으로 측정하기가 어렵다(Viscusi & Gayer, 2002; Hodges, 2005: 15). 예를 들어 조건부 가치추정법의 경우 측정대상이 되는 사람들의 솔직한 응답에 의존하는데 측정

대상자가 생명의 가치나 손실의 가치를 매기는 것을 거부할 경우 측정이 불가능하다는 문제를 갖는다.

둘째, 위험 및 안전 분야의 규제영향분석의 경우 자료 수집에서 한계가 있다. 비용편익분석 과정에서 자료들이 부족하거나 부적절한 경우 비용편익분석의 핵심인 화폐가치화 혹은 정량화는 불가능해진다(이성우, 2004: 47). Hodges(2005: 235)는 위험 및 안전규제와 관련된 자료가 비용편익분석을 정당화 시켜줄 수 있는 근거가 될 만큼 체계적으로 수집되고 있지 않다고 한다. 자료의 수집과정에서 발생하는 편향과 오차가 비용편익분석의 결과의 신뢰성과 객관성에 의구심을 낳는다. Adams(1995: 69-91)는 교통사고와 관련된 자료들의 경우 사고의 심각성(severity)보다 사고의 횟수(numbers)를 기준으로 수집되는 경향이 있다. 이 같은 단순한 집계는 중경상 몇 건이 사망사고 한 건과 등치될 수 있는가 하는 문제에 대해 마땅한 대답을 제공하지 못한다는 것이다.

셋째, 위험 및 안전 분야의 규제영향분석은 분석상의 객관성 및 타당성의 문제를 안고 있다. 비용편익분석의 관점에서 이루어지는 규제영향분석은 과학적이고 객관적으로 인식되기 쉬우나 실제 적용과정을 보면 반드시 그렇지 않다는 평가를 받는다. 구체적으로 할인율의 예를 들면, Parker(2004: 8)는 25년 동안 편익의 흐름을 연간 3%의 할인율을 적용할 때 현재 가치의 30%가 감소되며 7%의 할인율을 적용할 때 약 50%의 현재 가치가 감소된다고 주장한다. 따라서 분석가가 할인율을 어떻게 선택하느냐에 따라 규제영향분석의 결과가 크게 영향을 받게 된다.

## III. 연구설계

### 1. 조사의 개요

본 연구는 공무원을 대상으로 한 설문조사와 전문가조사를 별도로 실시하였다.

먼저, 공무원 설문조사는 현재 규제 및 규제영향분석 업무를 담당하고 있는 중앙부처·청의 공무원들을 대상으로 현행 규제영향분석 제도의 현황 및 문제점을 파악하고 규제영향분석제도를 보완하는 위험분석 도입에 대한 의견을 수렴하는 데에 그 목적이 있다. 특히 본 설문조사는 규제실무를 담당하는 공무원들의 관점에서 현행 규제영향분석을 보완하는 실질적인 위험분석 도입 방안을 모색하는 데에 그 의의가 있다. 아울러 본 설문조사를 위해 작성된 설문지의 일부 내용은 위험분석의 도입방안 마련을 위한 전문가 대상 의견조사에도 활용될 것이다.

다음으로, 규제영향분석 및 위험분석 관련된 분야의 연구를 수행하여 온 전문가를 대상으로 한 전문가 조사를 실시하였다. 앞선 규제담당 공무원을 대상으로 한 설문조사의 경우 현재의 규제영향분석 및 위험분석의 실태와 문제점을 파악할 수 있다. 그러나 매우 전문적인 분야인 규제영향분석 및 위험분석과 관련하여 보다 학문적인 관점에서의 문제점을 지적하고 앞으로 개선방향을 제시하기에는 실무자인 공무원들이 한계가 가지고 있다. 따라서 본 연구는 전문가 조사를 통해 보다 학술적이고 전문적

인 관점에서 문제점 분석 및 개선방향 도출을 모색하였다.

## 2. 조사의 대상 및 방법

먼저, 본 설문조사는 본 연구진이 작성한 설문지를 국무총리실 규제개혁조정관실에서 이메일로 배포했으며, 2012년 6월 25일부터 7월 1일까지 일주일간 실시되었다. 설문조사의 대상은 중앙정부의 15개 부 2개 처 18개 청 3개 위원회, 총 38개 기관 규제총괄부서(주로 법무담당관실)에 발송하여 주무담당 공무원으로 하여금 작성하도록 하였다.<sup>4)</sup>

2012년 6월 27일 현재 23개 부처(위험분석 관련 제도 실시 기관 7개 부처 포함)에서 61부가 회수되었고 참여한 공무원의 규제관련 재직기간은 21.23개월로 나타났다. 이들 부처 중에서 현재 7개 부처(노동부, 국토해양부, 행정안전부, 보건복지부, 지식경제부, 환경부, 농림수산업부)가 여러 형태의 위험(위해)분석 또는 평가 관련 제도를 수행하고 있는 것으로 파악되었다.

다음으로, 규제영향분석 및 위험분석 전문가조사는 대표적인 위험분석 분야라 할 수 있는 식품·의약품, 보건·위생, 산업안전, 환경, 재난·재해 전문가와 위험분석과 연계된 규제영향분석 연구를 수행해온 행정학자 15명을 대상으로 하였다. 조사는 동년 9월 24일부터 10월 7일까지 2주간에 걸쳐 수행되었다.

## 3. 조사지의 구성 및 내용

먼저, 공무원을 대상으로 한 설문지는 크게 세 부분으로 구성하였다.

첫 번째 부분은 전반적인 규제영향분석제도에 대한 평가를 질문하였다. 구체적으로 제도설계의 합리성, 분석내용의 충실성, 작성시간의 적절성, 담당공무원의 전담여부, 작성과정상의 협조, 규제개혁 기여도, 규제심사에 영향 등으로 문항을 구성하였다.

두 번째 부분은 현행 규제영향분석의 세부적인 평가에 관한 것으로, 1) 자료수집, 2) 분석방법, 3) 참여와 의사소통, 4) 사후관리의 네 가지 부분으로 나누어 질문하였다. 구체적으로 1) 자료수집에서는 자료의 체계적 축적, 자료수집상 외부 도움, 자료수집상 부서 간 협조를 물었고, 2) 분석방법에서는 비용편의 비교방식의 부적절성(R), 다양한 분석기법 필요성, 담당공무원의 분석상 비전문성(R)을 물었다. 3) 참여와 의사소통에서는 다양한 이해관계자 참여, 참여자간 의사소통, 관련자 상담절차의 존재, 4) 사후관리는 사후 모니터링의 존재, 사후적인 규제영향평가, 결과의 참고자료 활용을 물었다.

4) 部(15개): 기획재정부, 교육과학기술부, 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림수산업부, 지식경제부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 여성가족부, 국토해양부, 處(2개): 법제처, 보훈처, 廳(18개): 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 검찰청, 병무청, 경찰청, 소방방재청, 기상청, 문화체육, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 식품의약품안전청, 철도청, 해양경찰청, 행정중심복합도시건설청, 委員會(3개): 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회

세 번째 부분은 위험분석에 관한 전반적인 이해와 도입가능성에 관한 질문하였다. 구체적으로, 위험분석 이해도, 현행 규제영향분석의 불충분성(R), 규제영향분석에서 위험분석 필요성, 정성적인 방법의 보완필요성, 분석실시 공무원의 전문성 등으로 문항을 구성하였다.

그리고 응답한 공무원들이 규제담당부서에 재직할 기간과 소속기관에 대해 질문하였다. 특히 현재 위험분석관련 제도가 시행중인 7개 부처(노동부, 국토해양부, 행정안전부, 보건복지부, 지식경제부, 환경부, 농림수산업부)와 그렇지 않은 부처 간의 차이를 분석하고자 하였다.

<표 1> 설문지 구성

변수군	세부변수	측정문항
현행 규제영향분석에 관한 전반적인 평가	-	제도설계의 합리성 분석내용의 충실성 작성시간의 적절성 담당공무원의 전담 작성과정상의 협조 규제개혁 기여도 규제심사에 영향
현행 규제영향분석에 관한 세부 평가	자료수집	자료의 체계적 축적 자료수집상 외부 도움 자료수집상 부서 간 협조
	분석기법	비용편의 비교방식의 부적절성(R) 다양한 분석기법 필요성 담당공무원의 분석상 비전문성(R)
	참여 및 의사소통	다양한 이해관계자 참여 참여자간 의사소통 관련자 상담절차의 존재
	사후관리	사후 모니터링의 존재 사후적인 규제영향평가 결과의 참고자료 활용
위험분석의 이해 및 도입방안	-	위험분석 이해도 현행 규제영향분석의 불충분성(R) 규제영향분석에서 위험분석 필요성 정성적인 방법의 보완필요성 분석실시 공무원의 전문성

다음으로, 전문가를 대상으로 한 설문지의 경우는 규제영향분석의 상세 내용에 대한 질문은 제외하여 규제영향분석의 전반적인 평가와 함께 이를 보완하는 위험분석과 관련된 도입방안 중심으로 질문 문항을 구성하였다. 그리고 전반적인 현행 제도의 문제점 및 위험분석의 합리적 도입방안에 대해서는 개방형 질문을 적용하였다.

## IV. 분석결과

1. 규제담당 공무원 및 전문가 설문조사의 결과

1) 현행 규제영향분석제도에 관한 전반적인 평가

먼저, 규제담당 공무원들의 현행 규제영향분석에 관한 전반적인 평가는 전반적으로 높게 나타났다. 가장 높은 평가를 받은 것은 규제영향분석이 원활한 규제심사에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 평균 3.69점(5점 만점)을 받았다. 그 외에도 분석내용의 충실성이나 제도설계의 합리성, 그리고 개혁에 기여의 경우도 평균 3.46점, 평균 3.31점, 평균 3.25점을 받아 비교적 긍정 응답을 보여주었다. 반면 작성시간의 적절성은 평균 2.93점을 받아 유일하게 보통이하의 점수를 받아, 규제영향분석이 시간이 부족한 상태에서 급하게 작성되고 있음을 다시 확인시켜 주었다.

<표 2> 현행 규제영향분석에 관한 전반적인 평가: 공무원

현행 규제영향분석에 관한 전반적인 평가	문항	N	평균	표준편차
	제도설계의 합리성	61.00	3.31	0.85
	분석내용의 충실성	61.00	3.46	0.91
	규제개혁 기여도	61.00	3.25	0.87
	규제심사에 영향	61.00	3.69	0.87
	작성시간의 적절성	60.00	2.93	0.88
	담당공무원의 전담	58.00	3.64	1.13
작성과정상의 협조	61.00	3.26	0.75	

다음으로, 현행 규제영향분석에 대한 전반적인 평가와 관련하여 위험분석 실시기관과 미실시기관 간의 차이분석을 실시하였다. 대부분의 경우 통계학적으로 유의미하지 않았으나 제도설계의 합리성의 집단 간 비교는 통계학적으로 유의미한 차이를 보여주었다. 이를 통해 위험분석을 실시하는 기관이 미실시하는 기관에 비해 현행 규제영향분석의 제도설계를 보다 긍정적으로 보는 것으로 나타났다.

<표 3> 제도설계의 합리성의 집단 간 비교: 위험분석 실시기관과 미실시기관

		제도설계의 합리성				전체
		부정	보통	긍정	매우긍정	
실시기관	빈도	4	5	15	1	25
	%	16.0%	20.0%	60.0%	4.0%	100.0%
미실시 기관	빈도	8	16	10	2	36
	%	22.2%	44.4%	27.8%	5.6%	100.0%
전체기관	빈도	12	21	25	3	61
	%	19.7%	34.4%	41.0%	4.9%	100.0%

마지막으로, 전문가를 대상으로 한 조사의 경우, 규제영향분석의 필요성에 대해서는 매우 긍정적인

응답이 있었다(평균 4.4점). 그리고 전부처의 공통지표와 해당부처의 특성을 반영하는 특정치표로 규제영향분석의 구성요소를 구분하자는 의견에 대해서도 평균 3.9점의 긍정적인 응답을 하였다. 그 또한 규제영향분석의 규제개혁에 기여(평균 3.29점), 활용정도(평균 3.4점), 규제심사에 미치는 영향(평균 3.71점) 등에 대한 평가도 긍정적이었다. 반면 규제영향분석 제도설계의 합리성(평균 3.14점), 규제영향분석의 충실성(평균 3점), 분야별 전문가의 활용도(평균 3점)는 상대적으로 낮아 보통 수준이었다.

<표 4> 현행 규제영향분석에 관한 전반적인 평가: 전문가

현행 규제영향분석에 관한 전반적인 평가	문항	N	평균	표준편차
	제도설계의 합리성	14	3.14	1.03
	분석내용의 충실성	14	3.00	0.88
	규제개혁 기여도	14	3.29	0.99
	규제심사에 영향	14	3.71	0.73
	규제영향분석의 필요성	14	4.4	0.51
	규제영향분석의 활용정도	14	3.4	1.01
공통지표와 특정치표 구분필요성	14	3.9	1.07	
분야별 전문가의 활용도	14	3.0	0.88	

전문가와 공무원 공통질문들에 대해 통계적인 유의적 차이를 보이지 않았다. 하지만 전문가들이 규제영향분석의 제도설계의 합리성(공무원 평균 3.31, 전문가, 평균 3.14)이나 분석내용의 충실성(공무원 평균 3.46, 전문가가 평균 3.00)에서 보다 낮은 평가를 하는 것으로 나타났다. 이 같은 전문가 조사의 결과를 통해 관련 전문가들도 규제영향분석의 필요성과 영향력 등에 대해서는 중요하게 생각하고 있지만, 제도상의 구성요소나 설계, 그리고 실제 이루어지고 있는 분석 등과 같은 현 실태에 대해서는 상대적으로 낮은 평가를 내리는 것으로 나타났다.

<표 5> 규제영향분석에 대한 공무원과 전문가의 인식 차이

		제도설계의 합리성	분석내용의 충실성	규제개혁 기여도	규제심사에 영향정도
		공무원	평균 N 표준편차	3.31 61 0.85	3.46 61 0.91
전문가	평균	3.14	3.00	3.29	3.71
	N	14	14	14	14
	표준편차	1.03	0.88	0.99	0.73
합계	평균	3.28	3.37	3.25	3.69
	N	75	75	75	75
	표준편차	0.88	0.91	0.89	0.84

2) 현행 규제영향분석의 세부 분야별 평가

규제담당 공무원들의 현행 규제영향분석에 대한 전반적인 평가는 비교적 긍정적인 반면, 세부 분야

별 평가는 부정적인 것으로 나타났다. 구체적으로 사후관리의 경우 평균 2.78점으로 가장 낮은 응답을 보여주었다. 그리고 자료 분석의 경우는 평균 2.81점, 참여 및 의사소통은 평균 2.85점으로 나타났다. 분석기법의 경우는 역문항이 주로 사용된 점을 고려하면 부정적인 응답으로 평가된다.

보다 구체적인 결과를 보면 다음과 같다.

첫째, 자료수집의 경우 대부분의 문항에서 낮은 점수를 보여주고 있고 있어 앞으로 자료의 체계적 축적 메커니즘 구축, 자료수집상의 부서 간 협조 메커니즘 구축, 자료수집에서의 외부 지원 체계 구축 등이 정책적 과제가 될 것으로 보인다. 둘째, 분석기법의 경우도 앞으로 다양한 분석기법의 개발 적용이 필요하며, 담당공무원의 비전문성을 개선하기 위한 교육훈련 프로그램 등의 개발이 필요할 것으로 보인다. 셋째, 참여 및 의사소통과 관련해서도 다양한 이해관계자의 참여 메커니즘이 구축될 필요가 있으며, 무엇보다 규제신설 및 강화에 따른 관련자 상담절차가 공식화될 필요가 있다. 넷째, 가장 부정적인 평가를 받은 사후관리의 경우 사후모니터링 메커니즘이 구축될 필요가 있으며, 시범적으로나마 사후적인 규제영향분석의 실시를 통해 사전에 수행된 규제영향분석과 비교되어 그 격차의 실태의 원인을 분석하는 것이 규제영향분석의 질적 수준 제고에 필요할 것이다.

<표 5> 규제영향분석에 대한 공무원과 전문가의 인식 차이

	문항	N	평균	표준편차
자료수집	자료의 체계적 축적	61.00	2.80	0.75
	자료수집상 외부 도움	61.00	2.72	0.88
	자료수집상 부서 간 협조	61.00	2.90	0.79
분석기법	비용편의 비교방식의 부적절성(R)	61.00	3.05	0.56
	다양한 분석기법 필요성	61.00	3.51	0.89
	담당공무원의 분석상 비전문성(R)	61.00	3.59	0.76
참여 및 의사소통	다양한 이해관계자 참여	61.00	2.85	0.77
	참여자간 의사소통	61.00	3.03	0.73
	관련자 상담절차의 존재	60.00	2.67	0.90

현행 규제영향분석에 대한 세부분야 평가와 관련해서도 위험분석 실시기관과 미실시기관 간의 차이 분석을 실시하였다. 대부분의 경우 통계학적으로 유의미하지 않았으나 담당공무원의 분석상 비전문성의 집단 간 비교는 통계학적으로 유의미한 차이를 보여주었다. 이를 통해 위험분석을 실시하는 기관이 미실시하는 기관에 비해 담당공무원의 분석상의 전문성을 높은 것으로 응답되었다.

<표 7> 담당공무원의 분석상 비전문성의 집단 간 비교: 위험분석 실시기관과 미실시기관

		담당공무원의 분석상 비전문성(R)				전체
		부정	보통	긍정	매우긍정	
실시기관	빈도	2	14	7	2	25
	%	8.0%	56.0%	28.0%	8.0%	100.0%
미실시기관	빈도	2	9	21	4	36
	%	5.6%	25.0%	58.3%	11.1%	100.0%
전체	빈도	4	23	28	6	61
	%	6.6%	37.7%	45.9%	9.8%	100.0%

또한, 사후 규제영향분석의 실시필요성의 집단 간 비교는 통계학적으로 유의미한 차이를 보여주었다. 이를 통해 위험분석을 실시하는 기관이 미실시하는 기관에 비해 사후 규제영향분석의 실시 필요성을 보다 긍정적으로 보는 것으로 나타났다.

<표 8> 사후적인 규제영향분석의 실시에 대한 집단 간 비교: 위험분석 실시기관과 미실시기관

		사후적인 규제영향평가					전체
		매우부정	부정	보통	긍정	매우긍정	
실시기관	빈도	1	12	5	7	0	25
	%	4.0%	48.0%	20.0%	28.0%	0.0%	100.0%
미실시기관	빈도	5	10	18	2	1	36
	%	13.9%	27.8%	50.0%	5.6%	2.8%	100.0%
전체	빈도	6	22	23	9	1	61
	%	9.8%	36.1%	37.7%	14.8%	1.6%	100.0%

3) 위험분석의 이해와 도입방안

먼저, 규제담당 공무원들의 위험분석에 대한 전반적인 이해도는 상당히 낮은 것으로 나타났다(평균 2.82점). 이에 따라 규제영향분석에서 위험분석이 필요하냐는 질문에 대한 응답도 부정적인 것으로 나타났다(평균 2.75점). 하지만 현행 규제영향분석에 대한 불충분성에 대해서는 공감하고 있으며, 특히 정량적인 방법 외의 정성적인 방법의 보완 필요성에 대해서는 대체로 긍정적인 평가를 내리고 있었다(평균 3.34점).

<표 9> 위험분석의 이해 및 도입방안: 공무원

	문항	N	평균	표준 편차
위험분석의 이해 및 도입방안	위험분석 이해도	61.00	2.82	0.94
	현행 규제영향분석의 불충분성(R)	61.00	3.02	1.15
	규제영향분석에서 위험분석 필요성	61.00	2.75	1.15
	정성적인 방법의 보완필요성	61.00	3.34	1.09

반면, 규제영향분석에서 위험분석의 필요성에 대해 전문가들은 매우 긍정적인 응답(평균 4.29점)을 나타내어, 통계학적으로 유의미한 차이를 보여주었다. 이는 규제영향분석 담당 공무원들의 위험분석에 대한 이해부족과 함께 새로운 제도 도입에 대한 불편함 등이 반영된 결과를 판단된다.

<표 10> 위험분석의 시행필요성에 대한 공무원과 전문가의 인식차이

		매우부정				부정
		9	17	20	10	5
공무원	빈도	14.8	27.9	32.8	16.4	8.2
	%	0	2	0	4	8
전문가	빈도	0.0	14.3	0.0	28.6	57.1
	%	9	19	20	14	13
전체	빈도	12.0	25.3	26.7	18.7	17.3
	%	6.6%	37.7%	45.9%	9.8%	100.0%

또한, 위험평가제도 실시와 관련된 질문과 관련해서도 위험분석 실시기관과 미실시기관 간의 차이 분석을 실시하였다. 대부분의 경우 통계학적으로 유의미하지 않았으나 위험분석에 관한 이해도에 관한 집단 간 비교는 통계학적으로 유의미한 차이를 보여주었다. 이를 통해 위험분석을 실시하는 기관이 미실시하는 기관에 비해 담당공무원들의 위험분석의 이해도가 상당할 정도로 높은 것으로 나타났다.

<표 11> 위험분석 이해도에 대한 집단 간 비교: 위험분석 실시기관과 미실시기관

		위험분석 이해도					전체
		매우부정	부정	보통	긍정	매우긍정	
실시 기관	빈도	0	9	6	10	0	25
	%	0.0%	36.0%	24.0%	40.0%	0.0%	100.0%
미실시 기관	빈도	4	11	15	5	1	36
	%	11.1%	30.6%	41.7%	13.9%	2.8%	100.0%
전체	빈도	4	20	21	15	1	61
	%	6.6%	32.8%	34.4%	24.6%	1.6%	100.0%

마지막으로 전문가를 대상으로 한 위험분석의 현 실태와 도입방안에 대한 응답 결과는 다음과 같다. 우선, 위험분석의 실시정도(평균, 2.71점), 위험분석의 충실도(평균 2.36점), 위험분석 결과의 활용도(평균 2.43점)에 대해서 전문가는 부정적인 응답을 한 것으로 나타났다. 이는 현재 위험규제 분야에 위험분석이 제대로 도입되어 있지 못한 것에 대한 당연한 결과로 보인다. 반면, 위험분석의 시행 필요성(평균 4.29점), 위험분석의 법정구성요소화(평균 4.21점), 위험분석의 통일지침 및 방식의 필요성(평균 3.93점) 등과 같은 위험분석 도입과 관련해서 전문가들은 매우 긍정적인 응답을 보여주었다.

<표 12> 위험분석의 실태 및 도입방안: 전문가

	문항	N	평균	표준편차
위험분석의 실태 및 도입방안	위험분석 실시정도	14	2.71	1.14
	위험분석의 충실도	14	2.36	0.93
	위험분석 결과의 활용도	14	2.43	0.94
	위험분석 시행 필요성	14	4.29	1.07
	위험분석의 통일 지침/방식 필요성	14	3.93	1.07
	위험분석의 법정구성요소화	14	4.21	0.80

## 2. 전문가 조사결과

### 1) 현행 규제영향분석 및 위험분석의 문제점

전문가들은 현행 규제영향분석제도의 가장 큰 문제점으로 형식적인 활용을 들고 있었다(전문가 사례 5, 11 참조).<sup>5)</sup> 지나친 경제학적 관점으로 인해 위험규제 분야의 환경, 건강 및 생명 등과 같은 가치의 계량화·금전화에 어려움을 가지고 있다고 한다(전문가 사례 4, 14 참조).<sup>6)</sup> 그 외에도 편익을 과도하게 비용을 과소하게 평가하려는 경향, 현재 자료를 기반으로 하다 보니 미래의 불확실성을 반영하지 못하는 문제, 규제가 지향하는 가치 간의 상충 문제 등의 다양한 문제점이 존재한다(전문가 사례 14, 3 참조).<sup>7)</sup>

이에 따라 위험분석을 규제영향분석에 추가하여 이 같은 문제점을 완화 혹은 해결하고자 제안하고 있다. 특히 이러한 제안은 단순히 위험이나 안전 분야의 위험분석이라고 하는 기법을 도입하는 이상의 시스템적 접근이 될 필요가 있다(전문가 사례 3 참조).<sup>8)</sup>

- 현행 규제영향분석제도의 가장 큰 문제는 형식적으로 활용이 되고 있다는 점이다. 그 이유는 무엇보다도 규제영향분석 상의 비용 편익 분석이나 위험분석이 충분히 구체적으로 신뢰성 있게 이루어지지 못하기 때문인 것으로 보인다. 또한 자체규제심사위원회의 역할이 상당히 취약하다는 점도 문제점으로 사료됩니다. 실제 부처 규제심사위원회에 참여해 보면, 규제 전문가들이 많이 않으며 규제영향분석 결과를 중요하게 생각하지 않는 경향이 있다. 즉, 취지가 타당하면 비용분석이나 위험분석 결과는 별로 고려하지 않는 것 같다(전문가 사례 11).
- 현행 규제영향분석은 비용 경제적 타당성을 지나치게 강조함으로써 환경규제 등 공공재적 성격의 규제, 특히 규제효과를 경제적으로 환산하기 어려운 규제의 경우 타당성을 입증하기가 어려운 측면이 있다. 따라서 제안된 규제이행 또는 불이행시 예상되는 리스크(risk)에 대한 위험분석을 통한 규제영향분석이 추가될 필요가 있다(전문가 사례 4).
- 비용 vs 편익 분석에 의한 규제는 나름대로 합리적인 면이 많으나, 규제자의 입장에서 편익은 과도하게 비용은 과소하게 평가하는 것을 피하기 어렵다. 또한 규제 영향 평가에 필요한 정보와 자료 등이 현재의 시점에서 확보되는 것이 대부분으로, 미래의 불확실성을 제대로 반영하는데 한계가 있다. 그리고 환경관련 규제 동향 분석은 계량화가 어려운 경우가 대부분으로서 여러 대안간의 분석 결과의 비교가 어렵다. 마지막으로 환경 규제 영향은 '보전' 또는 '개발'이라는 양면성에 '균형'을 찾기 어려운 주관적 요소가 매우 강한 특징이 있다(전문가 사례 14).
- 비용편익분석은 여러모로 문제가 많다. 비용과 편익에 들어갈 변수들의 선정에 있어서도 그렇고 이자율 산정

## 2) 위험분석의 도입방안

### (1) 위험 및 위험분석 정의의 명확화

위험 및 위험분석의 개념이 명확하게 규정될 필요가 있다(전문가 사례 2, 7 참조).<sup>9)</sup> 행정규제로 인한 영향에 대한 과학적인 분석이 이루어지기 전에 우선적으로 개념 등이 명확하게 정의될 필요가 있다. 현재 위험 및 위험분석이 분야별로 다양하게 정의되어 활용되고 있는데 표준화된 정의가 위험분석의 도입 이전에 선행될 필요가 있다.

### (2) 위험분석의 절차 및 구성요소 등의 표준화

앞서 논의한 위험과 위험분석의 표준적인 정의와 함께 위험분석의 절차 및 구성요소 등이 표준화될 필요가 있다(전문가 사례 2, 9, 14).<sup>10)</sup> 이것은 위험분석의 도입이 선언적인 것에 그치지 않고 실제로 현장에서 실행될 수 있는 실효성을 확보하는 데 필수불가결한 요소이다.

### (3) 위험분석의 법정화

위험분석이 실제적으로 활용되기 위해서는 적절한 수준 이상의 법정화는 필수적이라 할 수 있다(전문가 사례 13).<sup>11)</sup> 하지만 규제영향분석도 질적 수준이 높지 않은 상황에서 위험분석이 새롭게 추가되

어서도 그렇다. 특히 사람의 생명이나 건강을 화폐단위로 계산한다는 것은 방법론상으로도 어렵고 의견의 일치도 보기 어렵다. 따라서 위험이나 안전 분야는 별도의 위험분석이 필요하다. 단순히 위험분석의 결과만을 첨부하는 것은 의미가 없다. 규제의 기획, 기준책정, 허인가, 단속 등 선진국의 예처럼 단계별로 평가하는 것이 평가의 객관성 및 정밀성을 높일 수 있다. 통일성을 위하여 공통지표와 영역별 특수성을 살리기 위한 개별 지표로 구분하여 설정할 수 있다. 규제정책을 단계별로 평가하는 것은 사고가 났을 때 책임소재를 분명히 하고 사후대응을 하는데도 매우 필요하다. 위험평가에만 머물지 말고 선진국처럼 위험관리(risk management) 및 위험정보교환(risk communication)에 이르기까지 시스템적인 접근이 아니고서는 위험분석 결과는 별로 효용성이 없다(전문가 사례 3).

- 9) 위험분석의 범위와 내용 등이 명확하게 정의되어야 할 것이다. 위험 분석에서 위험의 내용을 공학적 측면만이 아닌 사회적 측면도 포함되는 것이 바람직할 것이다(전문가사례 7).
- 10) 위험분석의 절차와 요소 등은 반드시 표준화 되어야 한다. 규제 위험분석에 대한 구체적인 절차나 요소들을 제시하지 않을 경우 실효성이 의문시되고 결과적으로 복잡한 행정절차를 추가하는 것에 그칠 것으로 예상된다(전문가 사례 2). 위험분석제도를 법정화 하는 것이 대안일 수는 있으나 선언적 도입은 의미가 없을 수 있다. 따라서 중앙 부처의 숙련된 담당자들이 통일되게 작성하고, 활용할 수 있도록 절차와 필요한 요소를 잘 정의하고 구체화 하여야 할 것이다. 위험 분석은 구체적 절차와 요소를 정의하지 않는 경우, 모호하여 적용의 일관성이 문제될 수 있다. 반면 지나치게 이론에 치우칠 경우, 제한된 전문가만 평가할 수 있어 또 다른 부담만 될 수 있다. 따라서 절차와 요소를 구체화하고, 사례 연구를 통해 표준화하여 실효성을 확보해야 할 것이다(전문가사례 14).
- 11) 규제영향분석제도가 경제적 타당성이 중심이 되는 비용 편익 분석에 치우쳐 있어 위험평가 및 분석이 무시되거나 형식적으로 실행될 가능성이 높다. 2008년 미국 최고기의 광우병 논란은 위험평가 및 분석이 포괄적이고 엄밀하게 수행되지 않았을 때 어떤 결과가 빚어질 수 있는지 잘 보여준다. 농림부의 미국 최고기 위험평가와 분석은 소수의 전문가들의 비공개적인 의사결정에 의존했고 이마저도 정책결정자들의 재량적 판단

는 것은 두 분석 모두를 부실화할 가능성이 높으므로 규제영향분석을 내실화하는 방향에서 도입될 필요가 있다(전문가 사례 5).<sup>12)</sup> 그리고 위험분석을 규제영향분석의 법정요소로 추가하는 방안은 정치한 법률적 검토가 반드시 선행될 필요가 있다(전문가 사례 9).<sup>13)</sup>

### (4) 커뮤니케이션의 활성화

현행 규제영향분석제도의 가장 큰 문제점 중의 하나가 이해관계자 협의 절차가 부족하여 한쪽 입장이 강하게 반영된다는 점이다(전문가 사례 1).<sup>14)</sup> 하지만 위험분석은 위험평가, 위험관리, 위험커뮤니케이션 등을 포괄하는 개념이다. 위험분석의 도입과정에서 기계적인 적용보다는 이해관계집단들의 적극적인 의사소통과 조정 및 협상 등을 의무화하도록 제도화될 필요가 있다(전문가사례 13).<sup>15)</sup>

### (5) 위험분석의 인프라 구축

- 앞에 무시되었다. 최고기 위생조건 완화와 같이 전 국민적 관심사였던 규제완화 결정에서 위험분석의 원칙과 제도들이 소홀하게 다루졌던 것이다. 이는 기존 비용 편익 분석에 기초한 규제영향분석의 한계를 극적으로 보여주는 사례라고 볼 수 있다. 따라서 최고기 위생조건 완화처럼 국민적 관심이 높은 규제의 경우 위험분석을 법정화하고 이 규정이 정한 절차에 따라 위험분석을 실시하고 심사할 필요가 있다(전문가사례 13).
- 12) 규제영향분석이 시행된 지 15년이 지난 지금에도 규제영향분석서의 질적 수준이 제고되지 않고 있다는 지적이 많은데, 비용편익분석과 별개로 위험분석을 추가하게 되면 오히려 규제영향분석서의 부실화를 초래할 개연성이 높다. 규제영향분석제도에 규정되어 있는 현재의 비용편익분석의 정신을 구현하는 것이 규제영향분석의 취지에 부합하다고 사료되며, 비용과 편익의 화폐화가 어려운 위험 및 안전규제의 경우, 비용편익분석을 유연하게 적용할 수 있는 방편으로 위험분석을 수행하도록 하고 이를 내실화할 수 있도록 유인체계를 구축하는 방안이 별도로 위험분석을 규제영향분석제도에 규정하는 방안보다 합리적 방안이 될 수 있을 것이다(전문가 사례 5).
  - 13) 위험분석을 규제영향분석의 법정요소로 추가하는 방안에 대하여 충분한 검토가 필요하다. 규제영향 분석의 구성요소로 법정요소로 추가하는 방안은 법률적 근거와 타당성이 법의 목적에 타당한 것인지 정리할 필요가 있다(전문가 사례 9).
  - 14) 현재 규제는 이해관계자 협의 절차 없이 입안예고 후 검토하는 사례가 많다. 기업의 현황 및 애로사항을 고려하지 않고 여론 또는 소비자의 한쪽 입장만 고려한 규제영향분석이 실시되고 있다(전문가 사례 1).
  - 15) 만약 위험분석을 이렇게 그 대상의 특성에 맞게 차별적으로 법정화하게 될 경우, 이런 위험분석의 절차와 방법을 구체적으로 제정할 수 있는 전문가들이 많지 않다는 문제가 있다. 대체로 현재까지 각 부처들은 해외의 사례를 '기계적으로' 적용하거나 비슷한 전공자들에게 위임하는 식으로 대응해왔지만, 앞으로는 관련 전문가 확보와 육성, 지식의 확충이 요구될 것이다. 또한 해외의 여러 사례들이 잘 보여주듯이, 위험분석은 정확히 선정된 항목들에 대한 정량적이고 객관적인 평가를 통해 아무런 논쟁이나 이의제기 없이 수행되기 어렵다. 이 방법을 정초하고 발전시킨 미국에서는 위험분석을 과학적이고 객관적인 방법이라고 주장해오고 있지만, 미국 내 여러 연구들은 실제로 위험분석은 여러 정치적인 협상과 문화적인 조정 등이 요구되는 세심한 작업이라는 점을 보여준다. 이 점을 고려한다면 위험분석을 지정된 절차를 기계적으로 수행하도록 요구하기 보다는 이해관계 집단과의 적극적인 의사소통과 조정과 협상 등을 의무화하도록 제도화할 필요가 있다. 지금처럼 입법예고라는 최소한의 절차를 충분한 의사소통 방법인양 정당화하기 보다는 규제의 초기 기획 단계에서부터 이해당사자들을 의사결정에 참여시키고 이들과 적극적으로 의사교환하고 논쟁과 협상을 거쳐 결정하도록 제도화할 필요가 있다(전문가사례 13).

위험분석이 확대되어지면 위험분석을 담당하는 전문가 풀이 매우 제한적일 것으로 예상된다. 이를 위해 위험분석 관련 전문교육이 체계적으로 실시될 필요가 있다(전문가 사례 9).<sup>16)</sup> 그리고 위험분석 결과에 대한 타당성을 검토할 수 있는 전문 평가기관 또는 센터 등의 인프라 구축 차원에 설립될 필요가 있다(전문가 사례 9).<sup>17)</sup>

(6) 전정부적인 규제영향분석 및 위험분석 평가부서의 설치

규제영향분석이 전문성을 요하는 작업이고, 현대 사회가 복합위험 사회란 점에 착안하여 다양한 위험문제를 종합적으로 평가하는 기관이 필요하다. 이런 점에서 장기적으로 미국 관리예산처(OMB) 산하의 OIRA(정보규제사무국)와 같은 규제영향분석 및 위험분석실 등을 국무총리실 산하에 설치하는 방안을 모색할 수 있다(전문가사례 11, 3).<sup>18)</sup>

V. 결론

본 연구는 위험 및 안전 분야의 현행 규제영향분석제도의 문제점을 규제담당 공무원과 전문가 조사를 바탕으로 분석하고 앞으로 위험분석을 포함하는 규제영향분석제도 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 하였다. 이러한 목적을 달성하기 위해 현행 규제영향분석과 위험분석의 실태를 파악하고 앞으로의 발전방향을 모색하기 위해 현재 규제 및 규제영향분석 업무를 담당하고 있는 중앙부처·청의 공무원들을 대상으로 하여 설문조사를 수행하였고, 이를 바탕으로 규제영향분석 및 위험분석 관련된 분야의 연구를 수행하여 온 전문가를 대상으로 한 전문가 조사를 실시하였다. 이러한 조사를 결과, 공무원

- 16) 위험분석을 법정화 할 경우 예상되는 문제점이나 한계점에 대한 대응이 필요하다. 첫째, 국내에는 전문 위험평가자들이 지극히 제한적이다. 따라서 위험분석 시스템 및 위험평가에 대한 전문교육을 체계적으로 실시하는 것이 요구된다. 둘째, 위험분석 결과에 대한 타당성 검증 시스템이 갖춰져 있지 않다. 따라서 위험분석 및 평가 전문가 또는 센터의 구축이 요구된다(전문가 사례 9).
- 17) 위험분석 및 위험평가로 과도한 비용상승 및 시간의 지체를 유발할 수 있다는 오해가 있다. 따라서 위험분석 및 평가의 필요성과 수익성, 공공성에 대한 대국민 또는 규제 담당자에 홍보와 교육이 필요하다(전문가 사례 9).
- 18) 현대사회는 복합위험(multi-risk)의 시대이다. 따라서 하나의 정책이 하나의 위험 문제와 연결되어 있는 것이 아니라 또 다른 위험문제와 관련되어 있고 때로는 위험간 상충(trade-off)관계가 발생한다(예를 들면 환경 위험과 에너지 위험 문제가 대표적이다). 따라서 위험 문제는 각 분야별로 또는 각 사안(정책별로) 접근하는 것도 필요하겠지만 보다 거시적으로 볼 필요도 있다고 생각한다. 따라서 위험분석평가기능을 담당하는 위험분석실 등의 설치를 통해 이러한 복합적인 위험문제를 다루어가야 하지 않을까 생각한다(전문가 사례 11). 위험평가가 이해관계나 정치적 영향력에 좌우되는 상황을 방지하기 위하여 독립계 기관이 아닌 독립평가위원회로 구성해보는 것도 좋다. 여기서는 식품, 환경, 보건, 재해 등의 모든 분야를 아우르는 종합기관이 시너지 효과나 위상의 측면에서 좋다. 이 기관에서는 위험평가만이 아니라 연구결과를 상문화하여 평가기술을 수출할 수 있는 안전산업의 산실로 양성할 수도 있다(전문가 사례 3).

들과 전문가들은 현행 규제영향분석을 전반적으로는 긍정적으로 평가하면서도, 세부적인 설계와 구성요소, 절차에 대해서는 부정적인 관점을 가지고 있음을 발견하였다. 그리고 특히 전문가를 중심으로 위험 분석적 요소를 규제영향분석에 포함하여 이 같은 문제점을 보완할 것을 제안하였다. 이상과 같은 논의를 바탕으로 다음과 같은 정책적 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 위험 및 위험분석 정의의 명확화하고, 위험분석의 절차 및 구성요소 등을 표준화할 필요가 있다. 현재 위험 및 위험분석이 분야별로 다양하게 정의되어 활용되고 있는데 표준화된 정의가 위험분석의 도입 이전에 선행될 필요가 있다. 그리고 표준화된 위험분석의 절차 및 구성요소 등의 설정은 위험분석을 실제로 현장에서 실행될 수 있는 실효성을 확보하는 데 필수불가결한 요소이다.

둘째, 위험분석이 실제적으로 활용되기 위해서는 적절한 수준 이상의 법정화는 필수적이다. 하지만 규제영향분석도 질적 수준이 높지 않은 상황에서 위험분석이 새롭게 추가되는 것은 두 분석 모두를 부실화할 가능성이 높으므로 규제영향분석을 내실화하는 방향에서 도입될 필요가 있다. 다른 대부분의 전문가들도 최소한의 법정화, 단계적 확대 등을 강조하고 있다.

셋째, 특히 위험규제 분야에서의 커뮤니케이션의 활성화가 절실히 요구된다. 현행 규제영향분석제도의 가장 큰 문제점 중의 하나가 이해관계자 협의 절차가 부족하여 한쪽 입장이 강하게 반영된다는 점이다. 하지만 위험분석은 위험분석, 위험관리, 위험커뮤니케이션 등을 포괄하는 개념이다. 위험분석의 도입과정에서 기계적인 적용보다는 이해관계집단들의 적극적인 의사소통과 조정 및 협상 등을 의무화하도록 제도화될 필요가 있다.

넷째, 위험분석이 확대되어지기 위해서는 위험분석의 인프라 구축이 선행되어야 한다. 우선, 위험분석을 담당하는 전문가 풀이 확대될 필요가 있다. 이를 위해 위험분석 관련 전문교육이 체계적으로 실시될 필요가 있다. 그리고 위험분석 결과에 대한 타당성을 검토할 수 있는 전문 평가기관 또는 센터 등의 인프라 구축 차원에 설립될 필요가 있다.

다섯째, 장기적으로 전정부적인 규제영향분석 및 위험분석 평가부서의 설치를 추진할 수 있다. 규제영향분석이 전문성을 요하는 작업이고, 현대 사회가 '복합위험사회'란 점에 착안하여 다양한 위험문제를 종합적으로 평가하는 기관이 필요하다. 이런 점에서 장기적으로 미국 관리예산처(OMB) 산하의 OIRA(정보규제사무국)와 같은 규제영향분석 및 위험분석실 등을 국무총리실 산하에 설치하는 방안을 모색할 수 있다.

마지막으로, 본 연구는 주로 환경, 산업재해, 식품의약품, 보건위생과 같은 사회적 규제에 대한 위험분석제도 도입방안을 연구의 범위로 설정하였으나, 위험의 개념 정의를 확대하면 금융이나 경제 분야 등 다양한 위험이 존재한다. 비록 이러한 위험은 본 연구의 위험과 그 성격을 달리하기는 하지만, 사회에 부정적 영향을 미친다는 의미에서 공통점을 갖는다. 따라서, 경제적 규제의 경우에도 위험분석의 적용가능성에 대한 연구도 필요할 것으로 생각된다.

참고문헌

국회예산정책처. 2008. 2007년도 정부 규제영향분석서 평가.  
 국회예산정책처. 2009. 2008년도 정부 규제영향분석서 평가.  
 규제개혁위원회(각년도). 규제개혁백서. 서울: 규제개혁위원회.  
 김동원. 2010. 식품안전규제에 있어서 소통을 위한 거버넌스 모형. 한국위기관리논집. 6(4): 239-254.  
 김서용. 2004. 비용편익분석에서 인지적, 문화적 판단편향에 대한 연구. 행정논총. 42(2): 55-88.  
 김순양. 1998. 사회적 규제와 중간집단의 역할: 보건 위생영역의 자율규제를 중심으로. 규제연구. 7(1): 107-153.  
 김신 외. 2007. 위험분석에 기반한 규제정책의 활성화 방안: 산업안전보건 분야를 중심으로. 서울: 한국행정연구원.  
 김은성. 2011. 사전예방원칙의 정책 유형과 사회문화적 맥락에 대한 고찰: 유럽 및 미국 위험정책을 중심으로. 한국행정정보 45(1): 141-169.  
 김태운, 김상봉. 2004. 비용편익분석의 이론과 실제: 공공사업평가와 규제영향분석. 서울: 박영사.  
 김태환. 2000. 위험성평가 방법 개론에 관한 연구. 한국화재소방학회보. 1(3): 2-5.  
 노진철. 2004. 위험사회학: 위험과 사회의 관계에 대한사회이론화. 경제와 사회. 63: 98-123.  
 박경진, 천석조. 2002. Risk Analysis System을 이용한 식품위해인자 관리체계의 구축. 서울: 보건산업진흥원.  
 박두용 외. 2004. 위험성 평가제도의 도입방안에 대한 연구. 서울: 노동부.  
 박두용 외. 2009. 위험성 평가제도의 구체적인 도입방안에 관한 연구. 서울: 한국산업안전보건공단/산업안전보건연구원.  
 엄영숙. 1999. 식품위험규제에 대한 법경제학적 이해. 규제연구. 8(1): 181-210.  
 여차민, 김태운. 2008. 위험 및 안전규제 비용편익분석의 현실적 요건의 모색. 규제연구. 18(1): 207-243.  
 유영철. 2004. 주요 선진국 식품행정체제의 변화와 방향: 위험분석에 기초한 식품행정조직의 구성을 중심으로. 한국사회와 행정연구. 15(2): 173-197.  
 이성우. 2000. 규제영향분석 제도의 효과적 집행방안. 한국정책학회보. 9(2): 141-162.  
 이성우, 김명진. 2003. 규제영향분석방법론의 실용적 체계화. 서울: 한국행정연구원.  
 이해영, 김정해. 2007. 규제영향분석의 효과적 시행을 위한 역량 연구. 한국정책학회보. 16(2): 181-209.  
 이해영. 2010. 안전규제정책결정과 위험 수용가능성: 위험 수용가능성을 고려한 안전관리전략에 관한 탐색적 연구. 한국공공관리학보. 24(1): 77-101.  
 임성진. 2005. 비용편익분석이론과 수자원부문에 대한 적용절차. 정치정보연구. 8(1): 98-123.  
 임현진. 2000. 한국사회의 위험과 안전: 이론적 모색과 경험적 고찰. 사회과학. 39(2): 1-25.

최병선. 1992. 정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제. 서울: 법문사.  
 Adams, J. 1995. Risk 5th ed. London/Bristol, PA: UCL Press.  
 Beck, Ulrich. 1986. Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine Andere Moderne.; 홍성태 역(1997). 위험사회: 새로운 근대성을 향하여. 서울: 새물결.  
 Bounds, G. 2010. Challenges to Designing Regulatory Policy Frameworks to Manage Risks. Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk. Paris: OECD.  
 Edulgee, G. 2000. Trends in Risk Assessment and Risk Management. The Science of the Total Environment. 249: 12-23.  
 Hahn, R. & E. Layburn. 2003. Tracking the Value of Regulation. Regulation. 26(3): 16-21.  
 Hahn, R. 2004. An Analysis of the Seventh Government Report on the Costs and Benefits of Federal Regulations. Regulatory Analysis 04-03, Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center.  
 Hahn, R., R. Lutter, & W. Viscusi. 2000. Do Federal Regulations Reduce Mortality?. AEI-Brookings Joint Center for Regulation Studies. AEI Press.  
 Hodges, C. 2005. European Regulation of Consumer Product Safety. New York: Oxford University Press.  
 Jacobs, Scott. 2006. Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method, and Co-operation: Lessons for Canada from International Trends, Government of Canada, Working Paper Series 026. Canada: North America Linkage.  
 Kelman, S. 1981. Cost-Benefit Analysis: An Ethical Critique. Regulation. Jan/Feb: 33-41.  
 Kunreuther, H. & M. Pauly. 2006. Rules Rather than Discretion: Lessons from Hurricane Katrina. Working Paper 12503, NBER.  
 Latin, H. 1988. Good Science, Bad Regulation, and Toxic Risk Assessment. Yale Journal of Regulation. 5(1): 89-148.  
 Lave, Lester B. 1981. The Strategy of Social Regulation: Decision Frameworks for Policy. Washington, D.C.: Brookings Institution.  
 Lichtenberg, E. & D. Zilberman. 1988. Efficient Regulation of Environmental Health Risks. Quarterly Journal of Economics. 103: 167-178.  
 Lutter, R. 1999. The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform. Regulation. 22(2): 38-46.  
 Meyer, R. 2006. Why We Under-Prepare for Hazards. Donald F. Kettl & Howard Kunreuther. eds. On Risk and Disaster. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.  
 National Research Council. 1983. Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process. Washington, DC: National Academy Press.

National Research Council. 1996. *Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society*. Washington DC: National Academy Press.

National Research Council. 2009. *Science and Decisions: Advancing Risk Assessment*. Washington, DC: National Academies Press.

OECD. 2002. *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD.

OECD. 2006. *Risk and Regulation: Issues for Discussions*. Paris: OECD.

OECD. 2007a. *Risk and Regulation: Progress Report on the Stocktake of Country Responses and the Development of Case Studies*. Paris: OECD.

OECD. 2007b. *Risk and Regulation: Progress Report on the Stocktake of Country Responses and the Development of Case Studies*. Paris: OECD.

OECD. 2007c. *Risk and Regulation: Glossary and Draft Questionnaire for Stocktaking*. Paris: OECD.

OECD. 2010. *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*. Paris: OECD.

Ogus, Anthony I. 1994. *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford, UK: Clarendon Press.

Ogus, A. 1997. Risk Management and Rational Social Regulation. R. Baldwin. ed. *Law and Uncertainty: Risk and Legal Process*. UK: Springer.

Parker, R. 2004. *Is Government Regulation Irrational?: A Reply to Morrall and Hahn*. Working Paper 31. University of Connecticut School of Law.

Rejda, G. 2003. *Principle of Risk Management and Insurance*. Pearson Education, Inc.

Robinson, L. & J. Levy. 2011. The (R)Evolving Relationship Between Risk Assessment and Risk Management. *Risk Analysis*. 31(9) 1334-1344.

Shapiro, S. 2006. Politics and Regulatory Policy Analysis. *Regulation*. 29(2): 40-45.

The Presidential/Congressional Commission Risk Assessment and Risk Management. 1997. *Final Report: Risk Assessment and Risk*. Washington, DC: Management in Regulatory Decision Making.

UK HSE. 1998a. *Five Steps to Risk Assessment, INDG163(rev)*.

UK HSE. 1998b. *Five Steps to Risk Assessment: Case Studies, HSG183*.

USEPA. 1989. *Risk Assessment Guidelines for Superfund, Interim Final*. Washington, DC: USEPA.

US OMB OIRA. 2003. *Informing Regulatory Decisions: Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal*

*Entities*. Washington, D. C.: OMB OIRA.

Viscusi, W. & T. Gayer. 2002. safety at Any Price?. *Regulation*. 25(3): 54-63.

Viscusi, W. 2006. *Regulation of Health, Safety, and Environmental Risks*. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

Viscusi, W., J. Vernon & J. Harrington. 2000. *Economics of Regulation and Antitrust*. 3rd ed. MA: MIT Press.

Wildavsky, A. 1988. *Searching for Safety*. New Brunswick & London: Transaction Books.

Yates, A. 2001. On the Separation of Risk Assessment and Risk Management. *Journal of Environmental Planning and Management*. 44(4): 509-524.

---

**崔武玄:** 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국의 적극평등인사정책과정에 관한 연구, 현재 상지대학교 인문사회과학대학 행정학부 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 인사행정, 복지정책, 정부규제 등이고, 주요 최근 논문으로는 “현행 규제등록제도하의 규제분류체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구(2012)”, “공무원의 공공봉사동기와 직무태도에 대한 실증적 연구: 직무만족과 조직몰입을 중심으로(2013)”, “사회적 기업가 정신과 성과 간 관계에 대한 실증적 연구(2013)” 등이 있다(mhchoi@sangji.ac.kr).

투 고 일: 2013년 09월 19일  
수 정 일: 2013년 09월 26일  
게재확정일: 2013년 09월 28일

**The Study on Providing Institutional Measures for Regulatory Impact Analysis  
in Areas of Risk and Security in Korea**

– Focused on Introducing Risk Analysis –

Moo Hyun Choi

This study seeks to analyze the institutional and legal status as well as problems that are becoming noticeable in Korea's increasing regulation of 'public risk', and provides institutional measures for adequate management and control of risk from a regulatory perspective. Based on these results of analysis, this study proposes the following policy measures, First, the concept of risk as well as risk analysis must be clearly defined, and there is a need to standardize risk analysis procedures and composition factors. Second, in order for risk analysis to be practically utilized, a certain level of legal mandates are necessary. Third, vitalizing communication within the field of regulatory risk is necessary because one of the biggest problems in RIA is the noticeable bias in opinion due to weak procedures of public consultation. Four, risk analysis infrastructure such as political will, expertise and funding is necessary for risk analysis to be implemented effectively. Finally, in the long term a government-wide RIA and risk analysis assessment agency or office must be installed.

**Key words:** risk, regulatory impact analysis(RIA), risk analysis, Korea